

國立臺北大學犯罪學研究所

碩士論文

指導教授：周愷嫻 博士、李茂生 博士

財產申報不實與貪瀆犯罪之關係

Property Misdeclaration and its Link
to Corruption

The logo of National Taipei University (NTPU) is visible as a large, light-colored watermark in the background. It features a stylized bird or leaf shape in shades of blue, green, and yellow, with the letters 'NTPU' in a light grey font overlaid on it.

研究生：林楊斌

中華民國 104 年 7 月

謝誌

人生際遇總是無窮，當越是投入一件事，卻往往越是感受自身不足的恐懼，也是促使自己再度前往研究所探詢新學問的動力。回首兩年時光，雖然工作依舊占去每日大多時間，但每每清晨時分能於書本上的恣意遨遊，卻依然令人沈浸享受。畢業前夕，腦海上浮現的卻是，兩年來於課堂上極力向老師、同學挖寶的片段畫面、每個研討會後的刺激與思索，慶幸人生中，曾經有過的此段。

感謝周愷嫻老師無論從犯罪學理論還是社會科學研究方法所給予的指導，更慶幸能有機會和周老師共同研習白領犯罪之精髓，以及論文撰寫過程中給予的所有刺激與提點。更重要的是，論文撰寫過程中，老師總是不厭其煩的提供想法，及多個清晨時分的飛速回應，都是促使了自己持續維持動力向前的關鍵。而在北京參加研討會席間，隨時被我抓緊空檔一問再問的李茂生老師，也始終和往常一般，竭盡所能的分享想法，也是本論文撰寫能更加多元的主因。

法務部廉政署的楊石金副署長，一路以來對自己的鼓勵與協助，除在本論文研究前，就從防貪角度提供對財產申報制度之疑義以供參考外，並協助自己能與法務部廉政署防貪組財產申報科的雯華科長多次研究討論，也使本研究內容能更加貼近實務運作。而本論文最終能邀請楊副署長，與前曾於監察院任職的黃啟賓教授共同擔任口試委員，更是令人感激這些在財產申報領域都著有專精的專家學者們，能願意為本論文提供最大的協助與寶貴意見。

再度返回校園、在每個工作與學業都難以因應之際，還繼續堅持往前，最後感謝平平一路默默的陪伴與打氣，謝謝妳犧牲兩年來多個美好週末假期，只為在身邊給我最大的鼓勵來完成夢想。未來，希望我也能陪妳完成冀望的每分夢想。

林楊斌 謹誌

2015年7月

國立臺北大學

社會科學學院犯罪學研究所碩士班

103 學年度第 2 學期畢業生論文

研究生：林楊斌 撰

業經本委員會審議通過

題目：財產申報不實與貪瀆犯罪之關係

論文考試委員：

召集人 黃啟賓
委員 楊石全
委員 黃啟賓
委員 李苑生
委員 周晴娟
指導教授 李苑生 周晴娟
系(所)主任 周晴娟

論文口試及格日期：

中華民國 104 年 07 月 06 日

國立臺北大學一〇三學年度第二學期碩士學位論文提要

論文題目：財產申報不實與貪瀆犯罪之關係

論文頁數：114 頁

所組別：犯罪學研究所 (學號：710287908)

研究生：林楊斌

指導教授：周愷嫻博士、李茂生博士

論文提要內容：

公職人員財產申報法施行20餘年來，藉由公職人員財產申報法發掘之貪瀆不法個案極少。本研究目的一是透過瞭解故意申報不實者，後續遭受檢察官以涉犯貪瀆犯罪立案偵查，及遭法院唯有罪判決情形進行追蹤，以瞭解公職人員財產申報與貪瀆犯罪間關係。研究目的二，則針對涉犯貪污治罪條例第6條之1財產來源不明罪者之財產狀況進行追蹤，以釐清現行公職人員財產申報法對公職人員隱匿資產時之不足與因應之道。

本研究主要發現：首先，監察院故意申報不實者之遭偵審比例比政風單位高，有罪判決率也較高，而當中又以民意代表之故意申報不實對象，於其後遭受偵審之比例最高。第二，各申報義務人故意申報不實年度，與遭受偵查期間平均間隔2至4年，顯示於各該申報義務人經認定故意申報不實後，相關單位即得著手瞭解有無涉犯貪瀆犯罪情事。且多數故意申報不實遭受偵查者，其裁罰金額多數低於15萬元，則顯示公職人員財產申報法對於涉犯貪瀆犯罪者尚有嚇阻犯罪實益，各涉犯貪瀆犯罪者，並未有故意申報不實情節較其他未涉貪瀆犯罪者嚴重情事。第三，從貪污治罪條例財產來源不明罪實務運用，因尚未出現單獨以財產來源不明罪偵查起訴案例，可顯現刑法謙抑性。多數涉犯財產來源不明罪者，多以現金或人頭帳戶隱匿資產，亦未曾因故意申報不實遭受裁罰紀錄，顯示現行公職人員財產申報查核方式，無法有效查核隱匿不明資產情事。

關鍵字：財產申報、貪瀆犯罪、財產來源不明

ABSTRACT

Property Misdeclaration and its Link to Corruption

By Lin, Yang-Pin

July 2015

ADVISOR : Dr. JOU, SUSYAN ; Dr. LEE, MAU-SHENG

DEPARTMENT : GRADUATE SCHOOL OF CRIMINOLOGY

MAJOR : CRIMINAL JUSTICE

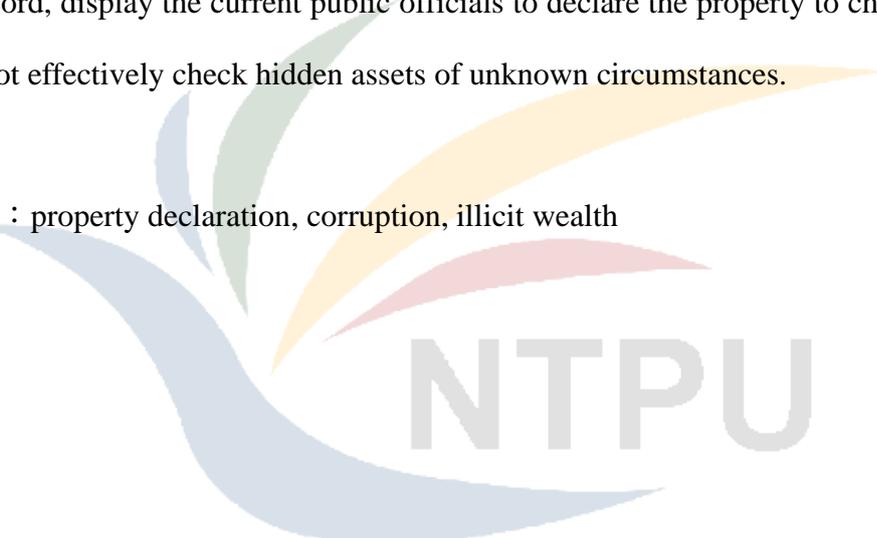
DEGREE : MASER OF LAW

Corruption cases have not been successfully and significantly prevented since the law of “public officials property declaration “ was implemented. The present study is to achieve two aims, one is to understand the relation between the violation of the public officials’ property declaration and the conviction of corruption crime through examining public officials’ untruthful declaration records and their possibility to be later prosecuted and convicted for corruption. . The other is to analyze whether or not those who violated Anti-Corruption Statute (Article 6-1) have previous illicit property declaration records.

The results indicate that The study found that: First, the Control Yuan deliberately inaccurate reporting by the investigation and the trial were higher than the proportion of units of the Agency Against Corruption, the conviction rate is high, and which congressperson of deliberately inaccurate reporting objects, thereafter subjected to investigation the trial of the highest proportion. Second, each reporting obligations deliberately inaccurate reporting year, the average interval during the investigation and suffered 2-4 years, shows up in the person of each of the reporting obligations accredited deliberately inaccurate reporting, that was getting to know the relevant units have not involved the corruption committed criminal violations. And most deliberately inaccurate reporting of the investigation suffered, their penalty cut the

amount of most less than 15 million yuan, will be displayed financial disclosure laws for public officials involved in the corruption offenders commit crime deterrent remains beneficial, each guilty of the corruption-related offenders has not deliberately inaccurate reporting is not involved in the plot than the other perpetrators of serious violations the corruption. Third, from an unknown sin practical use of property of Corruption Offences Ordinance, as yet appear to property from unidentified sources separate investigation to prosecute the case, it can appear Restraining Criminal Law. Most involve criminal property from unidentified sources, mostly in cash, or head to hide assets from the account, nor deliberately inaccurate reporting but had suffered cut penalty record, display the current public officials to declare the property to check the way, can not effectively check hidden assets of unknown circumstances.

Key words : property declaration, corruption, illicit wealth

The logo for NTPU (National Taiwan University of Public Administration) features a stylized, colorful graphic of a plant or flower with leaves in shades of blue, green, yellow, and red. The letters "NTPU" are displayed in a large, light gray, sans-serif font to the right of the graphic.

NTPU

目錄

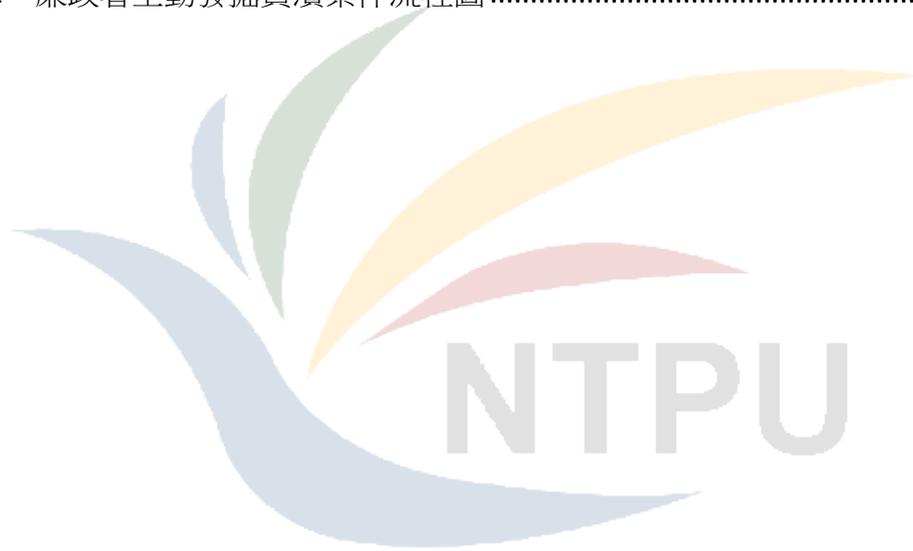
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與背景.....	1
第二節 研究目的.....	7
第三節 重要名詞解釋.....	9
第二章 文獻探討.....	12
第一節 貪瀆犯罪的預防理論基礎.....	12
第二節 我國私人財產的範圍及其可能反映的灰色意義.....	18
第三節 我國公職人員財產申報制度規範目的、作法與問題.....	20
第四節 國外主要國家公職人員財產申報規範方式與比較.....	28
第三章 研究設計.....	34
第一節 研究架構.....	34
第二節 研究方法.....	37
第三節 資料分析方法.....	42
第四節 研究倫理.....	43
第四章 財產申報不實者涉犯貪瀆犯罪分析.....	45
第一節 各機關財產申報不實案件之比較.....	45
第二節 各機關財產申報不實案件與隨後涉犯貪瀆犯罪之關係.....	59
第三節 涉犯財產來源不明罪者之財產申報案例分析.....	72
第五章 結論與建議.....	93
第一節 結論.....	93
第二節 討論.....	99
第三節 建議.....	103
第四節 研究限制.....	110
參考書目.....	112

表目錄

表 1-1-1：以 2006 年刑法第 10 條修正前後比較貪瀆起訴狀況.....	1
表 1-1-2：地方法院檢察署偵辦貪瀆起訴案件.....	3
表 2-3-1：每年度故意申報不實件數.....	25
表 4-1-1：公職人員財產申報案件取樣.....	46
表 4-1-2：財產申報研究樣本之遭偵審比例.....	48
表 4-1-3：遭偵查案件數之起訴、判決比例.....	49
表 4-1-4：政風單位受理申報樣本遭偵審比例.....	51
表 4-1-5：政風單位處分不實申報樣本數之偵審統計.....	53
表 4-1-6：監察院故意申報不實遭偵查者之身分統計.....	56
表 4-1-7：監察院故意申報不實遭偵審人員占所有裁罰人次比例.....	58
表 4-1-8：監察院受理公職人員財產申報對象為是否屬事務官之遭偵查人數與有罪判決比較.....	59
表 4-2-1：財產申報不實後涉犯貪瀆犯罪統計.....	60
表 4-2-2：財產申報不實年度與涉犯貪瀆犯罪年度間隔期間.....	62
表 4-2-3：監察院、政風單位執行公職人員財產申報法之處罰鍰額度基準.....	65
表 4-2-4：財產申報不實後遭受偵查者之裁罰金額.....	69
表 4-2-5：監察院故意申報不實後遭受偵查者占各裁罰額度案件比例.....	71
表 4-3-1：各年度涉犯財產來源不明罪人數占涉犯貪瀆犯罪人數比例.....	73
表 4-3-2：涉犯財產來源不明罪者是否另涉犯其他貪污治罪條例罪名遭起訴....	75
表 4-3-3：涉犯財產來源不明罪者之財產申報狀況.....	77
表 4-3-4：涉犯財產來源不明罪者之財產申報不實情形.....	78
表 4-3-5：監察院對財產申報不實者裁罰金額之分布比例.....	79
表 4-3-6：隱匿資產形式與處所.....	88
表 4-3-7：個案查核案例隱匿資產形式與處所.....	90

圖目錄

圖 1-3-1：本文所稱「貪瀆犯罪」範圍圖.....	11
圖 3-1-1：財產申報、貪瀆犯罪範圍.....	35
圖 3-1-2：本研究財產申報不實者與貪瀆犯罪關係架構.....	36
圖 3-1-3：本研究財產來源不明罪者，其財產申報之分析範圍.....	37
圖 3-2-1 第一部分研究方法流程.....	39
圖 3-2-2：第二部分研究方法流程.....	40
圖 4-1-1：行為人財產申報不實情節之偵審比較.....	54
圖 4-1-2 監察院認定故意申報不實遭檢察官偵查者身分統計.....	55
圖 4-2-1：監察院受理申報經檢察官立案偵查案件間隔時間分布件數及比例....	63
圖 4-2-2：監察院受理申報經檢察官立案偵查案件間隔時間分布件數及比例....	64
圖 5-3-1：政風人員、廉政官蒐證分工模式圖.....	104
圖 5-3-2：廉政署主動發掘貪瀆案件流程圖.....	105



第一章 緒論

第一節 研究動機與背景

一、臺灣貪腐情況在陽光法案前後差異不大

依 1998 年迄今各地方法院檢察署偵辦貪瀆犯罪起訴案件統計¹，發現歷年因貪瀆犯罪遭起訴之件數，以 2003 年 640 件最多，2011 年 375 件最少，各年份起訴件數皆在兩數額間擺盪，並無顯著增加或減少趨勢；另於貪瀆犯罪起訴人數統計，則以 2008 年 1,932 人最多，2004 年 920 人最少，各年度亦無顯著增加或減少趨勢。其中，以 2006 年間施行修正之刑法第 10 條規定，限縮公務員認定範圍後為分野，1998 至 2006 年間，平均每年起訴案件為 531.78 件，2007 至 2014 年間，則平均每年起訴案件則降為 457.88 件。雖自起訴案件觀察，貪瀆犯罪情況看似好轉，惟以起訴人數觀之，1998 至 2006 年間，平均每年起訴人數 1,340.33 人，於 2007 至 2014 年間，每年平均起訴人數卻升至 1,467.38 人（表 1-1-1、表 1-1-2），相關數據各有增減，增減落差並無一致性趨勢。顯示 2006 年限縮刑法第 10 條對公務員定義規定後，確使每年平均起訴案件數下降。另自平均起訴人數觀察，於每年平均起訴件數降低下，每年平均起訴人數卻反向升高，顯示貪瀆集團亦有擴張情事，惟具體原因係偶然所致，抑或其他法規修正、專責肅貪單位成立、司法警政資源分配方式等其他因素影響，尚待其他研究剖析。

表 1-1-1：以 2006 年刑法第 10 條修正前後比較貪瀆起訴狀況

區間/項目	平均起訴案件數	平均起訴人數
1998~2006 年間	531.78	1340.33
2007~2014 年間	457.88	1467.38

於貪瀆金額統計部分，則以 2002 年的新台幣(下同)7,210,219,431 元最多，

¹ 法務部廉政署網站，最新統計資料—地方法院檢察署偵辦貪瀆起訴案件，2015.07.14，<http://www.aac.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=34154&CtUnit=10773&BaseDSD=7&mp=289>。

2011 年的 466,287,675 元最少，各年度貪瀆金額雖與前述起訴件數、人數相同，未見顯著一致性提升或降低趨勢，惟當中數額卻有 10 餘倍差距。其中 2010 年至 2013 年，更是年年之貪瀆金額皆未突破往年之 10 億元，直迄 2014 年貪瀆金額始再度突破 10 億元門檻。於觀察貪瀆金額於各年度為何存在明顯差異時，並未發現特定年度曾發生鉅額貪瀆犯罪情事，不過以貪瀆金額較大之 2000 年至 2003 年之年度觀察，發現恰與 2000 年我國首度政黨輪替後，民進黨內閣之法務部長陳定南（2000 年 5 月至 2005 年 1 月）厲行肅貪行動，行政院並於 2000 年 7 月間核定「掃除黑金行動方案」之期間多所重疊。依「掃除黑金行動方案」於肅貪內容部分，首度提出鎖定 17 種²易滋生貪瀆弊端類型個案，做為優先查察對象，另亦首度於高灣高等法院檢察署成立查緝黑金行動中心，以積極偵查黑金案件，使得該段期間查獲之貪瀆金額統計呈現較高額趨勢，相關數額直迄 2003 年後，出現修正刑法公務員認定方式之討論後，始出現較大幅度下滑之貪瀆金額統計。至 2012 年行政院公布之「國家廉政建設行動方案」，與 2000 年之掃除黑金行動方案相較，並未具較明顯不同之肅貪作為，也使得各該年度之肅貪成效並未有較為突出表現。此外，各年度貪瀆金額之落差與廉政署等相關司法單位，偵辦貪瀆犯罪之主軸自圖利犯罪轉移至貪瀆治罪條例第 4、5 條之一、二級貪污罪，進而影響貪瀆金額之計算，也似乎存有關連。至於是否因行為人藏匿資產、跨國犯罪能力是否提升，使得遭查獲之貪瀆金額數額降低，本研究後半段將自相關貪瀆犯罪判決著手，期待自相關貪瀆犯罪資金隱匿方式，瞭解是否與貪瀆金額降低有關。

² 17 種易滋生弊端業務包含重大工程、鉅額採購、工商登記、都市計畫、銀行放款、證券管理、監理、稅務、關務、警察、司法、矯正、建管、地政、環保、醫療與教育等。

表 1-1-2：地方法院檢察署偵辦貪瀆起訴案件

年份/項目	起訴件數	起訴人數	貪瀆金額（元）
1998 年	522	1,340	2,999,802,907
1999 年	493	1,206	1,584,303,301
2000 年	518	1,339	4,838,575,083
2001 年	585	1,737	5,916,553,448
2002 年	605	1,278	7,210,219,431
2003 年	640	1,276	6,716,359,847
2004 年	414	920	2,657,351,319
2005 年	466	1,299	1,363,136,291
2006 年	543	1,668	1,109,343,933
2007 年	559	1,862	1,989,674,364
2008 年	534	1,932	1,523,103,211
2009 年	484	1,607	1,266,673,756
2010 年	394	1,209	633,215,551
2011 年	375	1,063	466,287,675
2012 年	441	1,119	530,861,526
2013 年	400	1,299	617,563,629
2014 年	476	1,648	1,032,094,045

我國刑法於 2003 年迄 2004 年於立法院經歷大範圍討論修法內容³，並於 2005 年 2 月 2 日公布增修內容⁴，其中刑法第 10 條並對公務員身分為限縮認定。而自

³ 立法院於 2003 年 1 月 10 日、2003 年 3 月 7 日、2003 年 4 月 4 日、2003 年 5 月 9 日、2003 年 5 月 16 日、2003 年 5 月 23 日、2003 年 6 月 5 日、2003 年 10 月 3 日、2003 年 10 月 31 日、2003 年 11 月 21 日、2003 年 12 月 4 日、2004 年 2 月 6 日、2004 年 2 月 20 日、2004 年 3 月 23 日、2004 年 4 月 9 日、2004 年 4 月 23 日為一讀會；2003 年 3 月 31 日、2003 年 4 月 2 日、2003 年 5 月 5 日、2003 年 5 月 7 日、2003 年 10 月 23 日、2004 年 5 月 3 日、2004 年 10 月 7 日、2004 年 12 月 22 日、2004 年 12 月 23 日於立法院司法審查委員會為委員會審查。

⁴ 中華民國九十四年二月二日總統華總一義字第 09400014901 號令修正公布第 1~3、5、10、

各年度貪瀆犯罪起訴件數觀察，2004 年起無論起訴件數、起訴人數、貪瀆金額都出現明顯下降，顯示於修法討論當時，司法實務界即對偵辦貪瀆犯罪前，需就公務員認定之態度趨為保守，使得相關數據並非於 2006 年刑法第 10 條規定修正施行後，相關數據始出現下降趨勢，而係自修法公布前一年即出現數據明顯下降情事。

此外，於貪瀆犯罪人員部分，除具法定職務權限之公務員為公職人員財產申報法主要規範對象外，部分未具法定職務權限卻位處高位之公務員，如政府閣員、民選首長任用之機要辦公室人員等，近期亦時有所聞涉及貪瀆情事⁵。姑且不論此等人員是否受首長指示、默許從事貪瀆行為，單以其等之實質上權力，即為行賄方甘於付出利益主因，更遑論於其經辦業務過程可能知悉、操作的非屬法定職權權限。對於極具「信任」基礎的機要任用，無論是法律上、實際上都欠缺的管控機制，或許造就了不法情事的產生，而如何避免是類人員於協助首長執行職務過程，不法行為之發生機會，也是於討論預防貪瀆之廉政政策時，必須加以關注之領域。

二、陽光三法與廉政署雙軌治理貪腐之效果

1990 年間，鑑於我國金權政治、政商掛勾風氣越演越烈，遂有公職人員是否需申報財產之相關問題討論。其中立法委員林正杰、陳癸淼、李勝峰等人提出之「公職人員財產申報法草案」，除獲 48 位立委支持連署外，並於該法草案總說明中，提出「反金權革命宣言」，內容具體表明政商間相互奧援，不斷在媒體、

11、15、16、19、25~27、第四章章名、28~31、33~38、40~42、46、47、49、51、55、57~59、61~65、67、68、74~80、83~90、91-1、93、96、98、99、157、182、220、222、225、229-1、231、231-1、296-1、297、315-1、315-2、316、341、343 條條文；增訂第 40-1、75-1 條條文；刪除第 56、81、94、97、267、322、327、331、340、345、350 條條文；並自九十五年七月一日施行。

⁵ 蘋果日報（2013.04.16），青輔會徵文造假前機要起訴，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130416/34954541/>、蘋果日報（2010.04.30），周錫瑋心腹圖利罪判 8 年，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100430/32476354>。

電視等戰場上公然進行，社會於追求「政治民主化」、「經濟自由化」同時，國家政府政策上更缺少了「社會公平化」。若使新的金權結構成型，無論是農工、公務人員或中產上班族，將於未來的政治經濟分配上，處於任人宰割的不利地位，新的經濟大餅亦將無法合理分享。另宣言中更預言，累積我國外匯存底的大功臣—中小企業，除非能在東南亞或中國大陸尋得第二春，否則在不景氣時期，也免不了被財團併購或消滅的命運。此外，縱是立法規範，政商俱樂部還是有足夠技巧繞過障礙，但為了防止金權社會勢如破竹的狂飆下去，達到無法節制地步，並進而造成社會貧富差距日大、公共資源浪費、經濟發展偏頗、生活品質低劣等不平等、低品質社會的形成，因而併予提出「財產申報法」、「遊說法」、「政治獻金法」、「政治倫理法」草案，及提供政治透明化的陽光法案⁶。

然而隨著公職人員財產申報法施行業 20 餘年，昔日立法時欲避免之金權氾濫、政商金權結構等窘境除從未消除外，近十餘年來政府高層勾結富商的貪瀆醜聞層出不窮，加以日趨擴大的國民貧富差距，在在顯示 20 餘年前，為遏止金權政治而生的公職人員財產申報法，似乎未達立法時期待，甚而「反金權革命宣言」中的社會貧富差距、公共資源浪費經濟發展偏頗、生活品質低劣等預言，正一步步悲慘上演。

其後，為滿足民眾與日遽增的反貪腐期待，宣示我國對於反貪腐之決心，我國先是在 2007 年間，修正公職人員財產申報法規定，擴大公職人員財產申報對象範圍；另為避免公職人員不當增加不明財產，於 2009 年間於貪污治罪條例另增訂第 6 之 1 條之財產不明來源罪，以避免公職人員以配偶、未成年子女等需財產申報對象名義，藏匿不法之可疑資產。但前揭擴大公職人員財產申報對象之規定，除導致政府需投入大量人力辦理公職人員財產申報業務，連帶壓縮其他廉政業務執行外，貪污治罪條例之財產來源不明罪，更因於實務上執行成效不彰，而

⁶ 立法院公報，第 81 卷，第 31 期，院會紀錄，P.68-72。

於 2011 年間進行修訂。至於自 1990 年間人民即期待成立的廉政署，亦在這貪瀆弊案叢生、強勢金權政治環境下，於 2011 年 7 月 20 日孕育成立。

三、財產來源不明罪效果不彰

貪污治罪條例自 2009 年間於第 6 之 1 條規定財產來源不明罪後，直迄 2012 年間，喧騰一時的行政院秘書長 C1 貪瀆弊案，同時遭查獲於 2010 至 2012 年間，其配偶、母親名下皆出現不明財產，且每年增加之不明財產總額超過其與配偶前一年度之合併申報綜合所得總額 1 倍以上，經命說明後皆無法提出合理說明，而成為首位遭檢察官以財產來源不明罪起訴之對象⁷。另綜觀監察院公告 C1 之 2008 年至 2012 年間之財產申報資料，發現 C1 除每年度未誠實申報前揭不明現金外，2009 年間申報財產總額較前一年增加 906 餘萬元、2010 年間申報財產總額較前一年增加 451 餘萬元、2011 年間申報財產總額較前一年亦增加 634 餘萬元，2012 年度申報財產總額較前一年度增加 685 餘萬元，多年度皆有申報財產總額超過前一年度本人、配偶等人全年薪資所得總額 1 倍以上情事，惟並未見其因違反公職人員財產申報法第 12 條第 2 項規定，無法說明財產來源而遭受裁罰紀錄，似乎也顯示現行公職人員財產申報法執行規定，似無從提前發掘公職人員疑涉貪瀆不法情事。

此外，近期遭檢察官以貪污治罪條例第 6 之 1 條財產來源不明罪起訴之政府官員，分別以母親⁸、助理⁹、非配偶之密友¹⁰等名義藏匿不明款項，該等人員皆

⁷ (民)102 年 4 月 30 日臺灣臺北地方法院 101 年度金訴字第 47 號被告 C1 等涉嫌貪污等案宣判新聞稿，臺灣臺北地方法院檢察署網頁，2014.10.28，<http://tpd.judicial.gov.tw/?newsType=1&SEQNO=119726>。

⁸ 同註 7。

⁹ (民)102 年 7 月 25 日臺灣臺北地方法院檢察署，偵辦雙子星大樓開發案，有關被告賴○○及是否另有其他議員涉嫌收受賄賂案新聞稿，臺灣臺北地方法院檢察署網頁，2014.10.28，<http://www.tpc.moj.gov.tw/public/Attachment/372511515673.pdf>。

¹⁰ 臺灣臺中地方法院 102 年度訴字第 2657 號，司法院法學資料檢索系統，2014.10.28，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>；(民)103 年 7 月 25 日臺灣台北地方法院檢察署，偵辦桃園縣前副縣長葉○○等人涉嫌違反貪污治罪條例等案件新聞稿，臺灣臺北地方法院檢察署網頁，2014.10.28，<http://www.tpc.moj.gov.tw/public/Data/472511286324.pdf>。

非屬公職人員財產申報法第 12 條第 2 項、貪污治罪條例第 6 之 1 條所列舉之本人、配偶、未成年子女等，似乎也一舉道破現實與法規規定落差，造就相關規定於實務上運作之不彰成效。於檢視行為人以他人名義掩飾不法所得同時，我國對於人頭帳戶之管制方式，扮演起重要角色。

於前揭背景下，公職人員財產申報法除歷經 5 次修正外，2014 年間修法時，則屢遭質疑成效不彰、法規訂定時背景業有變動、希限縮財產申報公告範圍，以延攬優秀高階政務官…等聲浪，如何於立法目的之期待下，修正一套合宜、符合民眾期待之公職人員財產申報制度，在近年有了熱烈討論。

從事肅貪相關工作十餘年來，曾經以為強力肅貪最能有效遏阻貪瀆犯罪發生，惟一個個重大貪瀆弊案之犯罪手法遭陸續揭發後，除導致未來政府部門需投入更多司法資源才能面對日趨精進的貪瀆手法外，白領犯罪者顯著的政治影響力，更試圖利用各種政治力道掩蓋背後更大的貪腐結構，也似乎現實反映出強力肅貪之侷限。如何於有限司法資源下，安排相關廉政政策，尤其以有限司法成本著重事前預防作為，並呼應廉政署成立時，主打防貪優於肅貪口號，及以實際現況評估公職人員財產申報法執行情形，進而思考如何達成公職人員財產申報法的立法初衷，催生了本研究思索。

第二節 研究目的

近年來陸續發生行政院秘書長遭爆索賄案、前消防署長涉嫌收受回扣案、涉及全台數家醫院院長、主任等收取回扣之署醫弊案等多起重大貪瀆弊案，媒體社論並為此撰文論述，質疑每件貪瀆弊案於發生過程應有跡可尋。消防署購買之雲梯車無法使用，為何驗收過程無人發現？為何檢調等司法單位總是等待檢舉出現後，才被動進行調查？我國司法單位何不以署醫弊案，時任衛生署長為師，「主

動」將可疑事件移送調查¹¹。另更有民調顯示，高達 4 成民眾相信壹週刊肅貪有功，並遠高於民眾對政府司法單位之肅貪信賴¹²等，相關討論凸顯民眾對於政府部門「主動發掘弊案」之期待。

財產申報不實，與貪瀆犯罪是否存有必然關係，是本研究首要研究目的。蓋財產申報不實，代表著公職人員具隱匿資產之虞，而隱匿資產是否與事後遭查獲之貪瀆犯罪間具必然關係，即曾申報不實者，是否較不曾申報不實者，具較高之貪瀆犯罪可能？尤其經申報單位認定屬「故意申報不實者」，是否較未曾遭認定屬故意申報不實者，實務上有更高的貪瀆犯罪可能，於民眾對政府單位「主動發掘貪瀆弊案期待」下，公職人員財產申報不實是否能成為發掘弊案之風向球？一直以來，政風工作中著重的事前預警、預防作為，即能否「主動發掘」貪瀆弊案關鍵，依該等業務內容，要求自採購監辦、專案稽核、專案訪查、問卷調查、公職人員財產申報等預防工作中，事前知悉有無異常情事，也就是前述媒體社論所指尋找貪瀆案件之「有跡可尋」。而其中屬陽光法案的公職人員財產申報法，立法目的即希望藉由公職人員以財產公開、透明方式，全民參與監督金權政治、政商勾結等不法情事。換句話說，希透過公職人員財產透明化，瞭解可能涉及不法人員。對此，本研究主要以經受理財產申報單位認定屬故意申報不實義務人，瞭解該等人員與貪瀆犯罪間關係；另於依規定向政風單位申報之申報義務人中，更深入比對僅客觀上財產申報不實者，與貪瀆犯罪間關係與前揭故意申報不實者，是否存有不同關係。於瞭解財產申報不實與貪瀆犯罪間關係同時，並嘗試自分析財產申報不實項目，建立貪瀆公職人員之財產申報模型。

其次，公職人員財產申報不實與貪污治罪條例第 6 之 1 條之財產來源不明之犯罪型態間關係為何？是否經以貪污治罪條例起訴財產來源不明罪者，皆有財產

¹¹ 中國時報社論（2012.08.31），貪貪貪 做官的到底要貪到何時，A30 版。

¹² 蘋果日報（2012.07.22），4 成國人認為《壹週刊》肅貪有功 比檢調還有用，[http : //www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20120722/133598/](http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20120722/133598/)。

申報不實情事？前揭二法規範對象皆以公職人員本身、配偶、未成年子女為原則，其中公職人員財產申報法第 12 條規定，申報義務人就每年度財產增加總額逾越全年薪資總額一倍以上，而無法說明時得處以行政罰；另若未如期申報、故意申報不實遭裁罰，經命限期申報、補正，無正當理由而仍不為者，更可科以刑罰因應。而為使我國廉政更佳清明、因應有高度蒐證困難的貪瀆犯罪，2009 年間，立法委員另提案通過貪污治罪條例之財產來源不明罪增訂案，使經檢察官偵查中之公職人員，於無法說明增加財產來源時構成刑事犯罪，強化我國對於公職人員財產來源不明時之規範強度。有關歷年來公務員是否曾因財產申報不實，無法說明而遭處以行政罰？以及該等遭行政罰之公職人員是否亦遭檢調單位以貪污治罪條例之財產來源不明罪偵辦等？抑或遭起訴財產來源不明罪者，並未曾違反公職人員財產申報法之相關規定？即現行公職人員財產申報法規範內容是否並無法防範現行貪瀆公職人員隱匿資產情事等。自觸犯貪污治罪條例財產來源不明罪者，反向追蹤其等財產申報狀況，並自犯罪型態中分析瞭解兩者間關係為何？是為本研究第二個研究目的。

最後，併以勾稽比對前揭分析資料後，釐清各該法規訂定實際所保護法益為何？並於各該法益保障下，有限的國家廉政政策該如何予以調整，以達事半功倍之效？進而達到民眾殷殷期待具公平、公義社會的最基本生活渴望，是本研究第三個研究目的。

第三節 重要名詞解釋

一、公職人員

我國法規對公職人員定義繁多，依各目的不同，各該法規有對公職人員不同認定範圍。本文以瞭解公職人員財產申報不實與貪瀆犯罪間關係，亦即該等公職人員需具有觸犯貪污治罪條例可能者。因此，所指之公職人員主要以刑法第 10 條第 2 項第 1 款規定，以「依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關者，及其

他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者」之身分公務員及職務公務員認定之。至刑法第 10 條第 2 項第 1 款後段之職務公務員，及同條項第 2 款之受託公務員，因實際皆未具公務員身分，加以主要非財產申報對象，故不納入本文所指之公職人員。

二、財產申報

指依我國公職人員財產申報法規定進行申報之公職人員，該法第 2 條除明訂 13 款需辦理財產申報對象外，另依該法第 4 條規定，公職人員進行財產申報時，依其身分不同，分別需向監察院、政風單位、各級選舉委員會進行申報。其中該法第 4 條第 3 款規定，總統、副總統及縣市級以上公職候選人之申報機關為各級選舉委員會部分，因該等人員尚未正式具公職人員身分，且無從以公務員身分觸犯刑法、貪污治罪條例等刑事規定，因此並非本文所指摘之財產申報。本文所指之財產申報，指依公職人員財產申報法規定，向監察院、政風單位進行財產申報者。

三、財產申報不實

財產申報不實，指公職人員依公職人員財產申報法申報之財產內容，發生與實際不一致情事，其中包含故意申報不實與非故意申報不實。本文於進行分析時，以「財產申報不實」表示申報義務人於客觀上之財產申報不實情事，並未區分申報義務人係屬故意或非故意申報不實；另於公職人員經監察院、法務部廉政署(前法務部政風司)依公職人員財產申報法第 12 條規定，認定申報義務人主觀上具申報不實故意時，則以「故意申報不實」稱之。

此外，本文於進行資料比對時，所稱「故意申報不實」樣本，包含由監察院、政風單位受理申報，遭認定屬故意申報不實而裁罰之申報義務人；另為深入瞭解故意申報不實者與非故意申報不實者於觸犯貪瀆犯罪情形有無不同，另擴充針對

由政風單位受理申報之申報義務人中，所有「財產申報不實」者與貪瀆犯罪間關係有無不同。

四、貪瀆犯罪

本文所指之貪瀆犯罪，指行為人觸犯貪污治罪條例案件，而遭司法偵查、審判者；其中包含兩層次，第一層次為行為人是否曾因觸犯貪污治罪條例案件而遭檢察官偵查、處分，偵查結果並區分經「不起訴處分」或「起訴處分」者；第二層次則比對行為人因觸犯貪污治罪條例遭檢察官起訴後，該案件於法院後續審判結果（圖 1-3-1）。至行為人因具觸犯貪瀆犯罪可能而於政風單位行政調查階段，則非本文所指之貪瀆犯罪。



圖 1-3-1：本文所稱「貪瀆犯罪」範圍圖

第二章 文獻探討

第一節 貪瀆犯罪的預防理論基礎

一、白領犯罪概述

現今公職人員犯罪類型普遍認同屬「白領犯罪」一環，而此名詞乃 1939 年 12 月於費城，Sutherland 以美國社會學會會長身分發表「白領犯罪者」演講而生。根據 Sutherland 對白領犯罪者定義，乃指「一個受人尊敬、擁有較高社會地位，在他職業過程中的一種犯罪行為」，而此定義雖屢有是否應將行為人身分、階級納入白領犯罪者定義討論之質疑，但對於是類犯罪具有的「授與或隱含信用的違背」本質，卻是白領犯罪學者普遍具有的共識（Sutherland,1949;Hrbert Edlhertz,1970）¹³。

Frank S. Perri(2011)則認為白領犯罪相較於暴力犯罪，往往被看作是「溫和的」、「仁慈的」，惡性不大，就如同一般百姓一樣，但是這種犯罪涉及的層面以及造成之傷害可能遠大於明顯的街頭暴力。而白領犯罪者具有潛在的行為特性，詳細的實證研究才能剖析這一個犯罪族群，如同連環殺手和性侵害犯在精神和人格上具有某些特性，白領犯罪者也是，惟有找出其特性才能將在階層底下的面具揭穿¹⁴。

以亞洲國家中，受儒家思想影響最深的臺灣，學者黃光國依傳統儒家文化，將人與人間關係區分為「情感性關係」、「工具性關係」及「混合性關係」。其中「情感性關係」乃指長久而穩定的社會關係，此類關係可以滿足個人於關愛、溫情、安全感、歸屬感等情感方面需要，舉如家庭、密友、朋儕團體間屬之；「工具性關係」與情感性關係相對，指個人為了於生活中與家庭外其他人建立工具性關係目的，乃是為了要獲得他所希冀的某些物質目標，此種關係不過是以這種關

¹³ 孟維德（2008）。*白領犯罪*（初版，7-10 頁）。台北市：五南圖書。

¹⁴ Frank S. Perri (2011), White-Collar Criminal: The 'kinder, gentler' offender? *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling J. Investig. Psych. Offender Profil.*8 : 217-241.

係作為獲得其他目標的一種手段或工具，如店員與顧客、公車司機與乘客間關係屬之，雙方都以和對方交往作為達成自身目標的手段；至於混合前兩種關係的「混合性關係」，則是個人最可能以「人情」和「面子」來影響他人的人際關係範疇。此類關係特色是，交往雙方彼此認識且具有一定程度的情感關係，但該情感關係又不如原級團體可以深厚到隨意表現出真誠行為，舉如親戚、鄰居、師生、同學、同事等之間關係屬之。具有「混合性關係」人員，如個人需要某種生活資源，而要求其關係網內的某一資源分配者給予協助時，資源分配者往往就會陷入所謂的「人情困境」¹⁵。

受傳統儒家文化影響，「找關係」成了大多數人需要某種生活資源時，最常採取之方式。對此，除可從法務部歷年來公布之廉政民意調查結果發現，「鄉鎮市民代表」、「縣市議員」、「立法委員」等公職人員之清廉程度評價總是敬陪末座，即呈現民眾對掌握「找關係」資源的民意代表之主觀感受外，臺灣透明組織於 2013 年公布「全球貪腐趨勢指數（Global Corruption Barometer）」時，亦發現我國民眾於接受政府提供服務過程中，行賄情形（36%）高於全球平均（28%），另我國高達 48% 民眾為「促使事情加快處理」，願意對公務員行賄。而該研究於 2013 年調查時並發現，53% 的全球受訪者認為政府施政是站在少數大企業的利益為考量，而臺灣在此一問題的結果更高達 71%，顯示不論是全球還是臺灣，政府施政都遭受利益團體的挾持¹⁶。前揭研究中呈現出不只是行賄，人脈關係也被看出是對公共管理的破壞，似乎也呼應我國受傳統儒家文化影響下更可能導致的貪腐犯罪行為。部分公職人員於協助資源重新分配同時，亦從中獲取個人私人利益，乃為是類公職人員清廉指數調查總是墊後原因。依現行公職人員

¹⁵ 黃光國（1988）。《中國人的權力遊戲》（一版，7-41 頁）。台北市：巨流圖書。

¹⁶ 臺灣透明組織（2013）。《臺灣透明組織公布 2013 年「全球貪腐趨勢指數」新聞稿，全球行賄仍然盛行；政府與國會貪腐印象深植人心》。http://tict.niceenterprise.com/ezcatfiles/tict/img/img/980/127057581.pdf，研究並顯示，我國民眾行賄最普遍的原因中，13% 是因「視為禮物，致上感謝之意(As a gift, gratitude)」，23% 是因「為了得到更便宜的服務(To get a cheaper service)」，48% 是為「促使事情加快處理(To speed things up)」，16% 認為「這是取得服務唯一的方法 (It was the only way to obtain a service)」。

財產申報法規定，各級民意機關民意代表需為財產申報，自財產申報不實狀況追蹤貪瀆犯罪關係時，民意代表是否較一般公職人員具較高之貪瀆可能，亦為本研究分析項目之一。

而假若「找關係」文化深植於我國社會，又該如何要求與制止民眾於尋求「找關係」同時，冀求掌握資源分配者，無法從中獲取私人利益，並擔任公平的分配者？限制資源分配者權限、對應適當監督角色，或是避免資源分配者從中獲取私人利益時得思考之方向，但如何限制又不至落入扼殺經濟發展之批評，也是思索防弊措施時，不得不面對議題。另白領犯罪所侵害的信任關係，甚而公務員貪瀆所引起民眾對政府的不信任感、對公信力產生質疑等，都刺激了政府部分於致力防制白領犯罪之理由。

二、白領犯罪預防理論

對於 Sutherland 為何將白領犯罪預防理論自傳統犯罪預防理論中抽離，Sutherland 以 Shaw & McKay 對美國 20 個成立的青年犯、成年犯罪居住地進行分析後，發現每個城市中都呈現出犯罪者集中在貧窮地區、青少年犯罪與失業率及不安全居住環境成呈現正相關，說明傳統犯罪個案都關注於低社經階層，是以傳統犯罪行為理論強調貧窮是造成犯罪發生的原因，或者行為人是受貧窮影響的社會地位或個人特質所造成。但 Sutherland 認為，許多犯罪行為是不能被貧窮或貧窮相關的症狀所解釋，造成犯罪因素不僅是財產的缺乏，對於貧窮和富裕來說，社會與人際關係因素亦造成犯罪的可能性。另外，高社經階層者與低社經階層者相比，在同樣犯罪上，會運用在政治以及財經上的影響力，去躲避遭逮捕和定罪。且有錢人會聘請熟練的律師，使司法結果對其有利。職業犯如果擁有經濟和政治上資源，也比沒有擁有經濟和政治資源的一般犯罪人更有利，而這種偏誤，卻為傳統犯罪理論所忽略。此外，這些高社經階層犯罪，如違法交易、不實廣告天然食品、藥品法律的人們等，並沒有遭警察以外的取締人員逮捕，也不常進入刑事

法院或監獄，這些非法行為雖然受行政委員會、及民事法院注意，但可惜的是，這類違法行為並不包括在犯罪的統計數據中，主要是因犯罪理論建基在社會經濟地位上，也因此排除了商業或專業人士。因此，Sutherland 利用提出白領犯罪之定義，提醒人們，這類型犯罪，並沒有包含在傳統的犯罪學研究中¹⁷，需著重該類犯罪之特性以為因應。因此，欲自一般犯罪預防理論，避免公職人員貪瀆行為發生，於犯罪統計與預防策略上，都不可忽略其現實可能存在之誤差。

於細究白領犯罪者特性時，主要可區分內在與外在特性，其中內在特性著重行為人本身，自貪瀆犯罪行為人出發，以瞭解貪瀆犯罪者是否具有共同之人格特性；至於外在特性部分，則自貪瀆流程為外在管制，瞭解何種外在管制措施，對於防制、避免貪瀆犯罪具有實質成效。

於白領犯罪行為人格部分，Blickle, Gerhard、Schlegel, Alexander、Fassbender, Pantaleon and Klein, Uwe (2006) 等人，曾針對 150 個企業經理及 76 位白領犯罪者進行施測，以瞭解該等人員於享樂主義、嚴謹度、自戀情形、社會期望及行為的自我控制力等項目之特質。研究發現越高的享樂主義、自戀型人格分數越高、行為人的自我控制力越低，則涉犯白領犯罪的機率就越高，而個人嚴謹的分數越高，犯白領犯罪的機會則會越小。換言之，享樂主義成了白領犯罪可能的觸發原因，而白領犯罪，是需要專業知識與經過廣泛的訓練，證明了白領犯罪是非常嚴謹的過程，較高度的專業水平，也降低了被發掘犯罪的風險。至於白領犯罪者的高度自戀、低自我控制力、低度誠信等行為，則是在人格性情中累加運作。此外，在 Becker 的理性選擇理論及 Coleman 的社會學理論下，都可看到強調追求財富和享樂，是造成管理者犯下經濟犯罪的成因，在每個人都是追求個人財富與成功的假設前提下，行為人若預期行為帶來的利益大於帶來的不利益，則行為人選擇

¹⁷ Sutherland, E. (1949). *The Problem of White Collar Crime*. New York : Holt, Rinehart & Winston. 3-13。

犯罪的機會就會增加¹⁸。

Perri, Frank S. (2011)對於白領犯罪者之人格研究也發現，其等人格特質中具有反社會人格障礙、自戀、心理病態等特色。其中於反人格障礙部分，白領犯罪者呈現不道德、沒有同理心、不顧他人感受特質；在自戀部分，則突顯了對於權力的虛榮感，驅使了以個人行動滿足自己的行為，而自戀目前也已經被當成詐欺犯罪的風險因子；至於心理病態部分，則發現白領犯罪者當遭受批評與威脅時，為了控制局面與修復自戀的形象，就可能訴諸於暴力¹⁹，而這也是為何 Frank 提出白領犯罪者是否都是仁慈、溫和之質疑。於預防策略上，Frank 提出需減少對於白領犯罪者外表上的誤解，這些人往往沒有犯罪的前科紀錄、具有良好的工作經歷；或個人因為曾經一起工作或有關係而存在的個人偏見，產生對這些人認為都是正派的想法。建議以商業誠信掃描的方式，利用行為檢測的工具，以得知行為人的誠信、態度、道德行為的判斷等，發現哪些人可能是帶有白領犯罪潛在風險的²⁰。因此，於多重原因影響的肅貪侷限下，於預防貪瀆犯罪時，如何自公職人員日常行止，發現是否具較高度享樂主義、低自我控制力、低度誠信等較易衍生貪瀆不法之人格特質，是使防制白領犯罪能更加精準與有效率。

依前揭白領犯罪者人格分析，發現白領犯罪者具有的低自我控制力，卻常為人所質疑，理由不外是高階經理人或公務員養成過程，皆須具備之高自我控制力以取得該項職務機會，為何於擔任高階經理人或公務員後，反而成為低自我控制

¹⁸ Blickle, Gerhard & Fassbender, Pantaleon & Klein, Uwe & Schlegel, Alexander (2006). Some Personality Correlates of Business White-Collar Crime. *Applied Psychology: An international review*, 55(2), 220-233.

¹⁹ 華視 (2011.02.18)，【法網專題】(民) 83 年 僅國中畢業，鄭太吉“流氓議長”，<http://news.cts.com.tw/cts/general/201102/201102180674325.html>。謝昶易 王永泰報導：法網恢恢，疏而不漏，法網要和您一起關心，曾經撼動台灣社會的重大刑事案件，前屏東縣議長鄭太吉殺人案，鄭太吉學歷只有國中畢業，又因為殺人未遂，一清專案被掃黑入獄，出獄後，高票當選兩任屏東縣議員，然後當上縣議長，鄭太吉勢力急遽擴張，權傾一時，當時被稱為是黑道治縣，民國 83 年，鄭太吉涉及議長賄選案，創下國內政壇史上，最多議員遭判刑的紀錄，同年年底，鄭太吉因為賭場利益，率眾槍殺鍾源峰，震驚社會，經過長達七年的訴訟，鄭太吉最後被判處死刑，執行槍決。

²⁰ Perri, Frank S. (2011), White-Collar Criminal: The 'kinder, gentler' offender? *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling J. Invest. Psych. Offender Profil.* 8 : 217-241.

能力？遂引發對白領犯罪外在因素進行檢視之思索。Benson, Madensen , and Eck 等學者認為²¹，「機會」是犯罪的前提要件，因而希望能藉由機會結構的改變，以控制白領犯罪的發生。而與機會存否有關之三大犯罪學理論，即所謂日常活動理論、犯罪型態理論與情境犯罪預防理論。在日常活動理論運用於白領犯罪時，可將犯罪者與受害者互動的網絡看成為「同一地點」概念，亦即合適的標的物必須與犯罪者存在於同一地點，以解釋犯罪者以得接觸之業務進行犯罪牟利；於犯罪型態理論部分，則以白領犯罪者對於業務流程的熟悉度，利用業務執行流程之「節點」、「路徑」以為牟利，面對不同型態的機會結構，行為人都必須具備熟悉該項業務之專業與熟悉度，以便於操作相關決定，達成利用該項權限犯罪之可能。而其中業務流程常造成白領犯罪發生的主因，即驗證或監管系統不存在，常發現該項業務內部流程是缺乏監控的。因此，欲避免白領犯罪發生，則必須增加節點間的合作，並將犯罪推離邊緣地帶，提高對於業務流程的管控；至於在情境預防犯罪理論部分，則以白領犯罪者具有易犯、低風險、獎勵高、易受環境鼓勵、易被證明合法化等特色，而行為人著重對於犯罪連結成本與效益之評估。因此，如何於外在情境提升行為人的犯罪成本，是外在情境預防的主要方向。

行為人具有的人格特質觸發了白領犯罪的發生可能，但對於需具備專業性的白領犯罪而言，機會的存在更是提供了犯罪者牟利的溫床。於降低白領犯罪發生機率部分，除使公務員業務執行流程予以透明化，以增加外界監控外，透過對於公職人員財產的適時揭露，亦是以提高對公務員之財產監控，避免財產不當增加，於增加控管外，亦提高公務員欲為犯罪時之犯罪成本。本文嘗試對公務員財產揭露方式，提高民眾對於公務員之監控，降低白領犯罪的發生機會。但於針對何程度之財產透明化方式，除得有效監督公職人員於職務期間不當增加財產外，亦不至於使公職人員回歸傳統特別權力關係，於個人權利、隱私部分為過度退讓，也

²¹ Benson, M. L. & Eck, J. E. & Madensen, T. D. (2009). White-Collar Crime from an Opportunity Perspective. In Benson, M. L. (ed) *The Criminology of White-Collar Crime*. 175-193.

是為相關管制措施時不得不權衡之議題。

第二節 我國私人財產的範圍及其可能反映的灰色意義

依我國公職人員財產申報法第 5 條第 1 項規定，公職人員應申報之財產包含不動產、船舶、汽車及航空器；一定金額以上之現金古董、字畫及其他具有相當價值之財產；一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。有關該法規範之申報財產，雖未免遺漏，訂有「其他具有相當價值」之字眼，以為判斷需申報財產類別。惟除我國財產申報法之查核方式，是否具有查核申報義務人是否誠實申報之能力外，歷來亦因金融相關商品的多樣化，使得部分具財產價值之金融商品是否需申報屢生爭議²²，於法規修正速度追趕不上金融商品多變性時，公職人員申報之財產範圍即有了侷限。

其次，於公職人員財產申報對象範圍上，基於我國人頭帳戶氾濫，政府單位無法有效控管人頭帳戶存在，目前僅能依相關行政法規²³針對疑似人頭帳戶，依洗錢防制法進行通報，對於出借人頭帳戶者，除依行為人涉犯刑事責任以共犯、幫助犯併追究刑事責任、科以刑罰外，出借金融帳戶者並無其他較大之具體損害。依我國公職人員財產申報法第 5 條第 2 項規定，公職人員之配偶及未成年子女所

²² 如保險原非公職人員財產申報法規定之申報項目，惟法務部公布之公職人員財產申報法範例，如先將「保險」歸類為「珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產」，而需進行申報外，嗣因應「投資型壽險」、「儲蓄型壽險」、「年金型壽險」是否需進行財產申報迭有爭議，為此，法務部於 2010 年 4 月 23 日以法政字第 0991104036 號函，針對公職人員財產申報法申報項目「保險」之定性與應如何申報部分：「...三、為兼顧財產申報之立法目的及申報義務人之便利性，並配合現行財產申報表格及本部所建置全國公職人員財產網路申報系統之設計欄位，認應申報之保險種類仍限於保險契約內容係「儲蓄型壽險」、「投資型壽險」及「年金型保險」等 3 類，不包括人壽（死亡）保險、醫療險、意外險，若同一保險契約之主約及附約含括前開險種，非屬儲蓄型壽險、投資型壽險及年金型保險等類別之保險，得毋庸併予申報，然為求便利亦可合併申報。四、具有強制性、補助性、低保費、法定平等、團體投保等特性之社會保險，因含公益性質，屬其範疇之勞工保險、公務人員保險、軍人保險、公務人員眷屬疾病保險、學生團體保險及農民健康保險等相類似之保險類型，亦無申報之必要，方為合理。」<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=240784&ctNode=36746&mp=289>。

²³ 如依據行政院金融改革專案小組金融犯罪查緝工作小組第七次會議決議，於 2003 年 4 月 22 日第 1 屆第 6 次理監事聯席會議，通過訂定票券金融公司防制「人頭帳戶」氾濫應注意事項範本，內容規範，於發現疑涉「人頭帳戶」交易時，應確認客戶身分，留存交易紀錄憑證，並依「洗錢防制法」等相關規定立即通報。

有之前項財產，應一併申報。惟除公職人員得輕易以配偶或未成年子女以外之人名義隱匿財產外，對於具有事實婚狀態、公職人員之同居人、旁系血親、直系尊親屬等實務上與公職人員關係接近之人員，皆非財產申報擴充需申報之範圍。於私人財產認定上，個人？直系親屬？家族？法定以外的親屬？非配偶之密友…等名義下財產是否屬於申報義務人所有，嚴重考驗了查核單位發掘不法之能力。因此，始終無法解決的人頭帳戶問題，成為有心隱匿財產之公職人員更得輕易遂行目的。

另公職人員若以個人或親屬開設之公司、基金會、研究中心等名義進行投資或隱匿公職人員資產，除無法有效規範公職人員是否涉及利益衝突外，亦無法知悉公職人員隱匿其等名下之具體財產總數。1993 年我國於進行公職人員財產申報法立法討論時，立法委員趙少康就曾以時任行政院長為例，表明法律並未禁止其家人開設之投資公司，更無法掌控該公司進行股票炒作，因此建議建立信託制度，以避免類似事件發生²⁴。至於非屬需財產信託之公務員，若以個人或親屬開設之公司等名義進行投資所得，依現行法規範，亦無法有效予以監督，成了財產申報之灰色地帶。

欲瞭解公職人員財產申報是否存有異常、具有貪瀆犯罪之疑慮，除自財產申報範圍是否能使公職人員財產攤開於陽光下檢視外，現行公職人員財產申報法授予受理申報機關之查核權限與方式，亦是能否瞭解公職人員具體財產狀況之關鍵。我國於進行公職人員財產規範時，對於公職人員權利需為何程度之退讓，以及相關國家制度的規範密度與方式，考驗著我國公職人員財產申報法能否發揮實質之效益。

²⁴ 立法院公報，第 82 卷，第 17 期，委員會紀錄，26-28。

第三節 我國公職人員財產申報制度規範目的、作法與問題

一、目的

因應行受賄犯罪於世界各國都難以訴追，許多國家選擇實行財產申報制度，並側重查調不法致富行為，適時運用財產不明來源罪等方式進行訴追，以彌補公職人員貪瀆犯罪證據不易蒐集之現實，此類財產申報方式稱為「不法致富型財產申報制度（下稱不法致富型財申）」；至另一種財產申報立法例則為「利益衝突型財產申報制度（下稱利衝型財申）」，乃針對尚未建立公眾監督機制國家，協助公務人員發掘及避免潛在利益衝突問題，亦即財產申報目的在於避免後續的利益衝突問題。前者著重不誠實申報的查察不法，後者則著重社會信賴，避免利益衝突發生，兩項不同申報目的有著事後查察、事前預防等不同需求區分²⁵。各國對於公職人員財產申報除前揭兩種立法方式外，並有以我國採取類似混合制度形式者。

不法致富型財申與利衝型財申方式，所注重的事項並不相同，其中不法致富型財申，尋求調查申報者資產與收入的變動情形，或不正當、異常資產增加情事，透過調查申報內容與其他公職人員收入或資產相關的其他來源資料，查核申報內容的正確性；利衝型財申通常則重視公職人員個人財務利益與職責有無不相容之處，以避免發生利益衝突情事，兩者關心的查察重點並不相同。

學者認為，財產申報制度必須先釐清立法目的側重預防利益衝突抑或避免不法致富之目的，並於制度設計上審慎考量不同措施之可行性。一般認為在強調避免利益衝突之立法模式裡，著重公職人員可能利用特定職位機會牟取個人利益，針對此項可能發生利益衝突之機會，於制度設計上偏重具體規範何謂利益衝突，並側重幫助公職人員避免可能發生利益衝突情況，甚或進一步受到貪瀆之懷疑與

²⁵ *Public Office, Private Interests Accountability through Income and Asset Disclosure*(2012).(7-22).Stolen Asset Recovery Initiative The World Bank. UNODC.

調查。相對於不法致富型財申，於制度上需設計足夠之調查能力，以發掘不法致富的潛在訊號，或財產申報內容的不尋常及不實申報。儘管不法致富型財申與利衝型財申在制度設計上有許多雷同之處，但兩者強調的重點與執行方法仍有差異，混合型態之立法方式得涵蓋更多議題，卻也需要更廣泛的立法架構²⁶。

在不法致富型財申裡，必須建立有效查核機制，以產生可信賴的嚇阻效果，而能否建立有效查核機制之主要關鍵即在於查核單位是否具備發現不法致富徵兆的能力，並反映法規願意賦予查核人員的權能範圍、公務務員財產申報方式是否具查核實益等。此部分，依我國現行公職人員財產申報法規定，實質審核方式分為個案查核與比例查核兩類²⁷，其中個案查核依公職人員財產申報料審核及查閱辦法第 7 條第 1 項規定，指申報義務人遭具體指明申報不實或涉有貪瀆情事、生活與消費顯超過薪資收入、其他事證足認申報義務人有申報不實或貪瀆嫌疑時得進行個案查核；至比例查核依同辦法第 7 條第 2 項規定，則以申報年度申報總人數百分之五以上比例進行查核。然而不論個案查核或比例查核，查核人員皆僅係就申報義務人於「申報日」財產狀況是否符合進行實質審核，若申報義務人刻意隱匿財產，於得查核範圍、申報方式侷限下，現行財產申報制度能否發掘是類人員，以及因現行財產申報制度遭裁罰人員是否即具備較高度貪瀆可能等，皆是本研究主要核心。

我國公職人員財產申報法立法目的規範於公職人員財產申報法第 1 條²⁸，惟該條規定並未明確表明我國財產申報係採取何種立法模式。細究我國公職人員財

²⁶ 陳英鈞（2013）。利益衝突與財產申報。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會。臺北市：監察院。39-41。

²⁷ 公職人員財產申報料審核及查閱辦法第 7 條規定，「本法第十一條第一項所稱個案之查核，指具有下列各款情形之一者：

- 一、陳情或檢舉人以書面或言詞敘明申報義務人之姓名，且指明其申報不實或涉有貪瀆之情事。
- 二、申報義務人生活與消費顯超過其薪資收入。
- 三、其他事證足認申報義務人有申報不實或貪瀆之嫌疑。

本法第十一條第一項所稱一定比例之查核，指申報年度申報總人數百分之五以上。

受理申報機關（構）進行一定比例之查核時，應以抽籤前之財產申報資料為準。」

²⁸ 公職人員財產申報法第 1 條規定，「為端正政風，確立公職人員清廉之作為，特制定本法。」

產申報法，規範含有公職人員信託規定²⁹，使該法包括利衝型財申立法模式色彩，惟相關規範卻又包含不法致富型財申中側重之查核不法³⁰立法規定，顯示我國於公職人員財產申報法立法規範時，兼採兩類財產申報目的之立法模式。

1993 年我國公職人員財產申報法第一條規定為「為端正政風，確立公職人員清廉之作為，建立公職人員利害事件之規範，特制定本法」，自字面解釋公職人員財產申報法目的有二，其一為確立公職人員清廉作為，其次為建立公職人員利害事件之規範。針對確立公職人員清廉作為部分，是否擴充於公職人員利害事件規範以外之其他防制貪污目的，此自該法立法討論觀之，行政院、多數立法委員皆希望藉由訂定公職人員財產申報制度，使公務員財產透明化，作為端正政風、澄清吏治之重要方法，並為促進廉能政治，於建立公職人員財產申報制度後，配合貪污治罪條例及行政院訂頒之端正政風防制貪污方案實施，能獲得良好成效，使公務員不得利用職務之便、謀取私利。另藉由財務公開，使公務員接受全民嚴格考驗，為公職人員財產申報法的主要精神所在³¹。是以，將公職人員財產置放於陽光下檢視，除避免公務員獲取不法利益、防制貪污是該法立法之目的外，另經由該法制定後，避免公職人員發生利益衝突迴避事項，則亦為該法訂定目的，

²⁹ 公職人員財產申報法第 7 條第 1 項規定，「總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣（市）長於就（到）職申報財產時，其本人、配偶及未成年子女之下列財產，應自就（到）職之日起三個月內信託予信託業：一、不動產。但自擇房屋（含基地）一戶供自用者，及其他信託業依法不得承受或承受有困難者，不包括在內。二、國內之上市及上櫃股票。三、其他經行政院會同考試院、監察院核定應交付信託之財產。」

³⁰ 公職人員財產申報法第 11 條第 1、2 項規定規定，「各受理財產申報機關（構）應就有無申報不實或財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核。查核之範圍、方法及比例另於審核及查閱辦法定之。受理財產申報機關（構）為查核申報財產有無不實、辦理財產信託有無未依規定或財產異常增減情事，得向有關之機關（構）、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務。監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關（構）、團體或個人提供必要之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務。」；另同法第 12 條第 1 至 3 項規定，「有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報者，處新臺幣二十萬元以上四百萬元以下罰鍰。有申報義務之人其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，受理申報機關（構）應定一個月以上期間通知有申報義務之人提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處新臺幣十五萬元以上三百萬元以下罰鍰。有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實者，處新臺幣六萬元以上一百二十萬元以下罰鍰。其故意申報不實之數額低於罰鍰最低額時，得酌量減輕。」

³¹ 立法院公報，第 82 卷，第 15 期，委員會紀錄，404-413。

可見我國於立法目的上採取混合立法模式。

二、我國公職人員財產申報制度規範方式

於我國需為財產申報對象部分，規範於公職人員財產申報法第 2 條規定，大致可將應進行財產申報義務人員分為三類，第一類為該條第 1 項列舉之總統、副總統等 12 款公職人員；另為避免特殊職務性質，有財產申報必要公務員而漏未規範，於同條項第 13 款例示規定，其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員，亦可要求該等公務員進行財產申報，可稱為核定申報。此外，我國另規範有「指定申報」，乃對於非屬公職人員財產申報法第 2 條第 1 項列舉、例示規定公務員，如經調查有證據顯示其生活與消費顯超過其薪資收入者，依同條第 4 項規定，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關（構）核可後，指定其申報財產。依公職人員財產申報法第 5 條第 1 項及第 2 項規定，除規範之公職人員本人財產需申報外，公職人員之配偶及未成年子女所有之需申報種類財產，亦應一併申報。換言之，我國公職人員財產申報法，係以規範公職人員方式，要求就與其關係密切之配偶財產，及可支配之未成年子女財產進行申報，以避免公職人員以配偶或未成年子女名義隱匿不法財產。而公職人員財產申報法第 5 條第 1 項 1 至 3 款規定，則需為申報之財產種類，至於該條款規範以外之財產項目，則非屬應為申報財產。

需申報義務人員確立後，同法第 7 條規範有需進行財產信託人員，依該條立法討論時，法務部以該條規範，乃為杜絕公職人員利用職權遂行利益輸送或謀取私利，並考量較有可能構成利害衝突之財產類別，不採現行「財產動態申報」制度，明定對國家政策負直接責任之人員，其本人、配偶及未成年子女所有之一定財產需信託予信託業³²，為我國財產申報法帶有利衝型財申色彩之規定；另我同法第 11、12 條規範有受理申報機關得查核公職人員財產申報是否不實，並對於

³² 立法院公報，第 96 卷，第 13 期，院會紀錄，400-402。

申報不實者訂有罰鍰規定，乃我國公職人員財產申報法帶有不法致富型財申色彩之規範。比較特別的是，該法第 12 條第 2 項規定，申報義務之人其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，受理申報機關（構）應定一個月以上期間通知有申報義務之人提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，得處以罰鍰，可視為財產來源不明罪之雛形，近期並因此有討論是否於該條項增加違反時之刑罰規定，以刪除貪污治罪條例財產來源不明罪之規定。

三、我國公職人員財產申報制度執行現況

我國財產申報制度執行現況，因（民）96 年度修法擴大財申申報義務人範圍，自（民）97 年度起，總計每年度應申報義務人數約 6 萬餘人，其中向監察院申報者約 8,000 餘人³³，其餘 5 萬餘人皆為向政風單位申報者。各該申報資料，除民眾得依公職人員財產申報法第 6 條規定，向受理申報機關申請查閱外，同條第 2 項並規定總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等人員之申報資料，除應依前項辦理外，應定期刊登政府公報並上網公告，至 2015 年 7 月，監察院公告之財產申報資料計有 23,122 件³⁴。

另以每年度申報件數中，涉及故意申報不實件數資料，於監察院部分，自（民）97 年度以後，每年度認定屬故意申報不實件數都在 30 餘件以下，其中（民）98 年度、（民）101 年度更各僅有 10 件；另針對向政風單位申報之人員中，自（民）97 年度起認定屬故意申報不實者，人數雖亦有遞減狀況，惟整體裁罰人數與（民）97 年度以前相較，仍有一定比例之增加，顯見經監察院認定屬故意申報不實人

³³ 趙昌平（2013）。公職人員財產申報法施行 20 週年業務報告。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會。臺北市：監察院。13-17。

³⁴ 監察院陽光法案主題網（2015）。財產申報專刊查詢。[http :
//sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/sp?xdUrl=/wSite/SpecialPublication/baseList.jsp&ctNode=](http://sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/sp?xdUrl=/wSite/SpecialPublication/baseList.jsp&ctNode=)

數有下降趨勢，至向政風單位申報對象中，每年度經認定屬故意申報不實者，若以（民）97 年度進行前後之劃分，並未有顯著之差異，至此是否與向監察院申報者，經（民）96 年度修法後，部分財產申報資料需上網公告，提供民眾檢視有關，尚待進一步之釐清研究。

表 2-3-1：每年度故意申報不實件數

年度/受理申報單位	監察院 ³⁵	廉政署 ³⁶ (含前法務部政風司)
(民) 91 年度 (2002)	76	134
(民) 92 年度 (2003)	16	115
(民) 93 年度 (2004)	23	181
(民) 94 年度 (2005)	39	72
(民) 95 年度 (2006)	107	157
(民) 96 年度 (2007)	31	406
(民) 97 年度 (2008)	26	333
(民) 98 年度 (2009)	10	257
(民) 99 年度 (2010)	32	281
(民) 100 年度 (2011)	32	143
(民) 101 年度 (2012)	10	166

四、問題

(一) 查核機制運作問題

依公職人員財產申報第 11 條規定，各受理財產申報機關（構）應就有無申報不實或財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核；同法第 12 條第 1 項

³⁵ 趙昌平（2013）。公職人員財產申報法施行 20 週年業務報告。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會。臺北市：監察院。18-19。

³⁶ 法務部廉政署全球資訊網（2014）。公職人員財產申報審議情形。http：
//www.aac.moj.gov.tw/public/Data/41124172047665.pdf。

規定，有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報者，處新臺幣二十萬元以上四百萬元以下罰鍰；同條第 3 項規定，有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實者，處新臺幣六萬元以上一百二十萬元以下罰鍰。雖法條規定針對故意隱匿財產者處罰，惟實務上，受理申報單位乃以查核財產申報義務人於「申報日」之財產狀況是否與實際財產相符進行查核，而此種查核方式，若申報義務人欲刻意隱匿財產，則受理申報單位以「特定日期」財產狀況之查核方式，自不易提前發掘異常情事。

針對受理申報機關對於申報義務人「申報日」以外財產得否列為查核標的，學者陳愛娥（2013）認為，受理申報單位對於公職人員財產申報資料進行查核，性質屬行政程序，除公職人員財產申報法及其相關法律有規定外，仍應適用或類推適用行政程序法相關規定以為補充，諸如「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果（第 39 條）」、「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人獲第三人提供必要之文書、資料或物品（第 40 條）」、「行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。勘驗時應通知當事人到場。但不能通知者，不在此限。（第 42 條）」等規定，皆可適用於受理申報單位，以查察申報義務人是否違反公職人員財產申報法第 11 條第 1 項前段、第 12 條第 1、3 項等情事³⁷，而肯定受理申報單位得查察申報義務人有無前揭違法情事時，只要與待查事項相關，自得查察特定日期以外之申報義務人財產變動情事，非僅限於查察「申報日」之財產狀況。

有關現行公職人員財產申報法第 12 條規定，於舊法條時列為第 10 條規定，針對公職人員明知應依規定申報財產，無正當理由不為申報者，需處以罰金，至故意申報不實者亦同；另同法第 3 項則規定，公職人員於受第 1 項處罰後，經受

³⁷ 陳愛娥（2013）。我國公職人員財產申報制度中行政調查權之範圍與界限。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會。臺北市：監察院。58-60。

理申報機關（構）通知期限申報或補正，無正當理由仍為申報或補正者，得處以一年以下有期徒刑。而該條於立法討論時，即曾針對故意申報不實是否類同於公職人員用詐術申報，可能涉及偽造文書、是否提高徒刑至 5 年等進行討論，惟最終決議因刑法業規定公職人員為詐術行為之處罰，因此於公職人員財產申報法不需再為重複。但此討論即不排除公職人員以詐術虛偽申報，並同時觸犯刑法及公職人員財產申報法之可能³⁸。就此單一事實，若可由受理查核單位查察時併與瞭解，亦更有助於釐清申報義務人之犯罪事實，避免過度簡化之「特定日期」查察方式，除無從達成立法目的，亦使有限之行政資源無法有效運用。

（二）公開揭露制度與隱私權保障問題

依公職人員財產申報法第 6 條規定，受理申報機關（構）於收受申報二個月內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱（第 1 項）。總統、副總統及縣（市）級以上公職候選人之申報機關（構）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等人員之申報資料，除應依前項辦理外，應定期刊登政府公報並上網公告（第 2 項）。就公職人員之財產申報資料是否得公開、供外界檢視，於立法當時亦有熱烈討論，據 1993 年間行政院提出之草案版本及說明，略以各國財產申報制度設計，申報義務人財產申報資料公開的是少數，不公開的是多數，蓋民眾希望知道政治人物之財產狀況，屬於一種「知」的權利，但公務員也有隱私權，因此，行政院提出之版本採取局部公開之設計。而時參與討論之立委，則以「若公職人員申報後，資料予以密封且存放餘檔案中，就會如外界所批評的，變成抽屜法案，無法發生監督作用」、「若申報資料不公開，則有陽光法案等於沒有」、「政府對於人民財產及收入、支出狀況瞭若指掌，由財政部門即可瞭解人民財產流向及銀行存款進出狀況，於人民要瞭解政府官員

³⁸ 立法院公報，第 82 卷，第 20 期，委員會紀錄，156-160。

財產時，政府動輒以隱私權為藉口推託，兩套不同標準是用有實不公」、「人民只是要知道公職人員的財產狀況，並不是要知道錢財放在哪裡，怎麼會引起歹徒的覬覦呢？」³⁹等意見，於多數意見為使財產申報法能發揮效用，多以贊成財產申報資料公開、開放查閱為立法方向。

但學者以為，隱私權雖非全然的保障而不可限制，公職人員財產申報法作為所謂陽光法案一部分，其用意在於透過公職人員財產狀況透明化，監督公職人員是否受有不當利益，或利用職權來為營利行為，就此而言，有一定的正當化事由。但在爭議甚多的個人資料保護法施行後，我國正式進入嚴格的個資保護時代。整體而言，於法律規定下，得蒐集公務員之個人財產狀況，卻仍然對於公務人員之隱私權保障有所侵害，於期待透過公開化要求，以達成防制貪瀆目的，於貪瀆案件仍然層出不窮下，應該去考量周延且不過於侵害人民基本權利之法律規範，以求進步⁴⁰。

我國將財產申報法歸類為陽光法案之一環，希望藉由透明公開方式，強化民眾監督，以避免貪瀆不法情事發生。惟公職人員財產申報法實施 20 餘年後，現行財產申報資料公開方式是否存有實益，能否確實發揮遏阻貪瀆犯罪發生可能，亦為本文研究主軸。期待經由分析研究，能在隱私權保障與廉政國家目標之追求下，找到合適之平衡點。

第四節 國外主要國家公職人員財產申報規範方式與比較

一、財產申報種類部分

於我國規範於需進行財產申報義務人員，依公職人員財產申報法第 2 條規範，除分列舉之總統、副總統等 12 類含政務特任官、民選、事務官等職務身分外，

³⁹ 立法院公報，第 82 卷，第 15 期，委員會紀錄，405-410。

⁴⁰ 胡博硯（2013）。公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權保障間之關係。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會。臺北市：監察院。58-60。

並有因職務性質，而得核定該類職務人員申報或針對較有風紀、貪瀆疑慮者，指定其進行申報。針對此三類模式，香港⁴¹、澳門⁴²、新加坡⁴³、美國⁴⁴、加拿大⁴⁵、

⁴¹ 國立中央大學（2009）。*法務部（民）98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書*。臺北市：法務部。175-182。香港則依據《公務員事務規則》第461至466條、公務員事務局通告第8/2006號及公務員事務局通函第14/2008號，申報義務之有無，係以公務員之「職位」定之。依前揭規定，需定期申報投資之職位劃分為第I層及第II層職務，其中第I層職位，包含政務司司長、財政司司長、律政司司長、各局局長、警務處處長、廉政專員、入境事務處處長、海關關長、審計署署長，以及中央政策組首席顧問、香港特別行政區政府駐北京辦事處主任及新聞統籌專員共27人；第II層人員包括第I層職位之行政助理及私人秘書、所有首長級職位（除第I層職位所列者外）、各局局長/部門所指定需申報投資之非首長級職位（基於其等有較多機會可能引起利益衝突情事），計約3,100餘個職位。

⁴² 監察院（2013）。*各國財產申報制度比較。監察院公職人員財產申報法施行20週年研討會*，臺北市：監察院，106-107。澳門第一類公共職位據位人，包含（一）行政長官及主要官員（註：後者包括司長、廉政專員、審計長、警察總局局長、海關關長）；（二）立法會議員；（三）司法官員；（四）行政會成員；（五）公共行政部門，包括自治部門、自治基金及其他公務法人的領導、主管人員，以及領導、行政管理、管理和監察等機關的主席及成員；（六）公營企業、公共資本企業、公共資本占多數出資額企業、公共財產的特許企業的行政管理機關及監察機關的據位人；（七）代表澳門特別行政區的官方董事及政府代表；（八）其他等同領導及主管職位者，尤其是辦公室主任、顧問及技術顧問。第二類公共行政工作人員，包含下列人員，包括自治部門、自治基金及其他公務法人的人員，視為公共行政工作人員：（一）確定性委任或定期委任的公務員；（二）臨時性委任或以編制外合同制度聘用的服務人員；（三）以合同聘用且具有從屬關係人員（註：包括以散位和同及個人勞動合同聘用的人員；如屬以包工合同或提供服務合同聘用，但事實上存在從屬關係者，亦視為公共行政工作人員）；（四）澳門保安部隊文職人員或軍事化人員；（五）海關人員。

⁴³ 國立中央大學（2009）。*法務部（民）98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書*。臺北市：法務部。204-205。新加坡規定所有公務員都必須進行財產申報，但於民選之國家元首則無明文規定需進行財產申報。內閣閣員之政務官部分，依據「部長行為準則」，需透過總理向總統申報個人利益；至於國會議員，於新加坡著重的是國會議員涉足商業活動之問題，並非著眼於個人財產的透明化，因此國會議員必須向黨鞭申報事項，僅有擔任公司之董事職務及其報酬，並不包含個人資產或投資。

⁴⁴ 國立中央大學（2009）。*法務部（民）98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書*。臺北市：法務部。105-107。依聯邦政府倫理法第101條（f）規定，總統與副總統及職級在GS-16以上，或其薪資等於或高於該職級之行政部門所屬公務員、僱員，包括聯邦法典第202條第18項規定之政府特別僱員，以及政府倫理局局長認定屬於應申報層級之人；另依美國法典第201條第37項規定，職級在O-7級以上之軍職人員；美國法典第3105條第5項規定任命之公務員、行政部門因秘密或政策制度緣故，被排除在競爭性公職人員之外之人、郵政總局局長、副局長、美國郵政理事會理事，以及基本薪資相當於GS-15級或比該職級高百分之120之郵政總局與郵政資費委員會之官員與雇員、於國會任職之公務員或僱員，以及法院任職之公務員與雇員；政府倫理法第109條（12）定義之國會議員，包含參議員、眾議員、國會代表、來自波多黎各的常駐專員等，皆為須進行申報義務人員。依政府倫理法規定，於聯邦政府以公務員職務等級在一定職級以上者，規定需進行申報，並非以公務員從事任務之性質為依據，因此只要職級在法律規範之下，縱使負責辦理採購、營繕等特殊業務人員，仍不需辦理申報。民選人員部分，總統、副總統及國會議員皆須進行財產申報。至於省或地方層級人員，並非適用屬聯邦法律之政府倫理法進行申報，而係以各州倫理法規進行申報。

⁴⁵ 國立中央大學（2009）。*法務部（民）98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書*。臺北市：法務部。139-141。依據加拿大公共服務價值與倫理法規定，應申報財產之人為服務於該國公務員法第1標表1所列，如加拿大邊境服務處、加拿大乳場委員會、加拿大穀物委員會、加拿大人權委員會、加拿大人權法院、加拿大國際發展處、軍事警察訴願會、加拿大廣播傳播委員會、政府印刷局、最高法院幕僚、加拿大統計局與其他等部門、機關與公共機構之所有「公共服務者（public servants）」等，係以所任職單位為判斷基準，並非以職級進行判斷。

馬來西亞、南韓⁴⁶、日本⁴⁷大致都有類同我國針對特定職務身分者，或因職務性質要求特定公職人員申報情事。而雖各國因國情、制度不同，對申報義務人員是否擴及民選人員、以及是否僅以職務性質抑或職級為申報與否之判斷標準等，都有不同程度之財產申報主體範圍。但比較特別的是，前揭各國皆未見我國公職人員財產申報法第 2 條第 4 項之指定申報，而指定申報於 1993 年我國財產申報法立法時除所未見外，2006 年於立法院修法討論時，雖以為加強防制貪瀆弊案，擴大財產申報範圍，但卻亦未見相關文字⁴⁸。有關現行法第 2 條第 4 項之指定申報，係 2006 年修法時，經政黨協商後始出現之文字⁴⁹規定，惟施行迄今，並未見以該條文遭指定進行財產申報之人員，顯見該條項規定於實務上有施行上之難處。

二、是否需申報家族成員財產部分

我國依公職人員財產申報法第 5 條第 1 項及第 2 項規定，除規範之公職人員本人財產需申報外，公職人員之配偶及未成年子女所有之需申報種類財產，亦應一併申報。對此香港原則上規定無須申報家族成員財產，只需申報配偶姓名、香港身分證號碼、職業、僱主，例外依《公務員事務規則》第 463(1)(b)(iv)條規定，倘若該財產是由公務員擁有，但以其配偶名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的投資，仍有申報義務。至於政治委任之官員及立法院議員等，則於配偶或未成年子女由於該政治委任官員或立法會議員身分取得利益、資產時，

至於民選人員申報義務，規定於各該議會之議員利益衝突法或議員廉潔法。

⁴⁶ 監察院（2013）。各國財產申報制度比較。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會，臺北市：監察院，114-115。馬來西亞所有受委任之高級法官、公務員及內閣閣員皆須申報；南韓政府出資機關企業及接受政府委託辦理業務之單位人員，已擬定完整的財產申報主體範圍。

⁴⁷ 監察院（2013）。各國財產申報制度比較。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會，臺北市：監察院，114-115。日本國家公務員倫理審查會所審查之對象，係指「國家公務員法」第 2 條第 2 項規定之中央國家公務員，包括該省副課長級、該審審議官級或指定職以上職員始有適用。

⁴⁸ 立法院第 6 屆第 4 會期第 2 次會議議案關係文書，委 75-委 78。

⁴⁹ 立法院公報，第 96 卷，第 20 期，院會紀錄，101-102。

必須進行申報⁵⁰。惟前揭如何認定申報義務人係以配偶或子女財產名義取得特定財產，現實上尚有認定上之盲點。

澳門除本人、配偶之財產需申報外，比較特別的是，澳門尚包含具有事實婚關係之人員財產。蓋將配偶納入乃因行為人為隱匿資產，多數將資產隱匿於配偶名下，部分政治人物甚至以假離婚⁵¹規避財產申報法等相關法規規範，澳門將具有事實婚關係者財產需納入申報實為我國公職人員財產申報法修法時之參考。此部分，另依據阿拉斯加法律規定，「直接的家族成員」包括與申報義務人同財共居之父母、子女（繼子女與收養子女均屬之）、兄弟姊妹皆須進行申報⁵²，係屬較與現實符合之規範。惟如何認定係屬假離婚、判斷屬同財共居人員，則使查察者具有查核之能力，亦應為配套之修法方向。

我國於立法當時，立委趙少康等人，曾提出公職人員財產申報及操守法草案，內容提及我國人民喜將財產置在親屬名下，故因應國情及實際狀況，將申報產之範圍，擴及申報義務人配偶、未成年子女及其他受撫養或同財共居者之財產需為申報⁵³，惟此草案最後不為立法版本所採。蓋擴大財產申報範圍雖可提高公職人

⁵⁰ 國立中央大學（2009）。法務部（民）98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書。臺北市：法務部。182-183。香港於政治委任之官員，依《政治委任制度官員守則》規定，必須將本人或配偶藉由政治委任官員身分的關係，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外的政府收受的禮物、利益、款項、贊助（包括金錢贊助和贊助訪問）或物質上的好處，紀錄成冊，以供公眾查閱；而立法會議員部分，依據《議事規則》第83條第5項(d)至(f)，議員必須申報配偶由於其議員身分所獲得之財政贊助、海外訪問及從海外收受的款項、實質優惠或實質利益。此外，依據前開條文(h)，議員本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有該公司或團體的股份，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者，亦需申報，至與上述無關之配偶或子女的利益則不再申報之列。

⁵¹ 自由時報（2010.08.28），假離婚案 傅崐萁夫婦被訴，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/423077>。

⁵² 國立中央大學（2009）。法務部（民）98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書。臺北市：法務部。110-111。依據美國政府倫理局公布行政部門人員填寫強制公開之財產申報表說明書，以及美國國會倫理手冊記載，申報義務人如符合如下三種例外情況，得不申報配偶與受扶養子女之財產，(1) 涉及之項目為配偶或受扶養子女單獨之權利或義務，而申報義務人對此無所知者；(2) 該項目無論過去或現在，均非從申報義務人之收入或財產所衍生出來；(3) 申報義務人未自該項目，或期待自該項目，獲得任何財產上或經濟上之利益。惟實務上申報個案要能全部符合三項標準顯為困難，尤其第三項規定，通常申報義務人很難被認定未因此獲得經濟上之利益。

⁵³ 立法院公報，第82卷，第10期，院會紀錄，76-77。

員隱匿資產之成本，進而減少貪瀆犯罪之發生，惟仍屬對第三人隱私權之侵犯。於規制公職人員本人財產申報義務之同時，應擴大本人以上應申報財產範圍至何程度，或許可自實際犯罪案例出發，針對貪瀆犯罪行為人隱匿資產是否具共通之流向，思索未來擴充財產申報範圍之參考。

三、財產申報資料是否公開

依我國公職人員財產申報法第 6 條規定，公職人員申報之財產資料需造冊以供民眾查閱，部分人員之財產申報資料並需上網公告民眾檢視，此部分與美國就申報資料亦為公開大致相符，不過美國對於財產申報資料之公開方式，採取民眾得以查閱或影印方式取得⁵⁴，與我國公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 16 條第 1 項第 2 款規定，查閱資料不得將資料抄錄、攝影、影印相較，美國資料公開方式確較我國完善與透明，可為我國公開資料時之參考。

另香港公務員所申報投資文件雖原則列為機密，不對外公開，不過對於第 I 層申報義務人員，於獲委任時和其後每年須填報「供公眾查閱投資及權益登記表」，登記他們在香港及香港以外地區的資產、物業及任何實質利益資料。相關數據並需存放於行政會議秘書處及上載於行政會議網站，以使公眾可隨時查閱。至政治委任官員，其投資和利益申報將放於行政長官辦公室指定的地方應要求供公眾查閱；而立法會議員，於事實上，個人利益監察委員會官方網站上，已經將全部議員之個人利益登記冊公開，任何人均得隨時上網點選查閱⁵⁵。此外，澳門⁵⁶、加

⁵⁴ 監察院（2013）。各國財產申報制度比較。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會，臺北市：監察院，113-114。美國申報資料公開方式，將申報資料由受理之主管機關負責向大眾公開，民眾在收迄申報之日起 30 日內得申請查閱或影印申報資料。另民眾得申請以支付合理費用之方式，取得申報資料之重治與郵寄，倘若基於公眾之理由，亦得免費以減價之方式取得影本。

⁵⁵ 國立中央大學（2009）。法務部（民）98 年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書。臺北市：法務部。189-191。至第 II 層申報義務人員則無須填報供市民查閱的登記表，各常任秘書長/部門首長應確保設有適當之保管申報表，並確保只有使定的合適高層人員才可閱覽和處理這些申報表，而職級也不應低於高級行政主任或同等職級。另由於申報表載有公務員之個人機敏資料，局長/部門首長應確保有妥善之程序保管這些表格，而這些表格只可由指定合適職位的人員審視及處理。

⁵⁶ 監察院（2013）。各國財產申報制度比較。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會，

拿大⁵⁷基本上也不公開公職人員之財產申報資料，僅針對部分身分人員得於必要時進行調閱相關財產申報資料。



臺北市：監察院，106-107。澳門規定，申報義務人、司法當局、廉政專員、刑事警察機關及當局、具有關職責的其他公共實體、任何具正當利益的自然人或法人等人，皆有權於實體上取閱申報書卷宗。

⁵⁷ 監察院（2013）。各國財產申報制度比較。監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會，臺北市：監察院，112-113。加拿大規定，只有申報義務人所屬機關副首長及利益衝突與倫理長得調閱及檢視；不過申報義務人為迴避利益衝突而做之公開聲明，民眾得付費申請閱覽或索取影本。

第三章 研究設計

第一節 研究架構

1993年間我國立法院就公職人員財產申報法立法討論時，莫不以澄清吏治、端正政風、獲民眾信賴為立法目的，除藉此標示利益衝突迴避之原則外，並以財產公開、透明化方式，由社會參與監督，使公務員無法以錢滾權、以權賺錢⁵⁸。惟公職人員財產申報法之立法目的雖希望藉由公職人員財產透明化，全民參與監督，以發掘公職人員財產不當增加、避免公職人員藉職權牟取不當利益等情事，該法第 12 條第 2 項更明文規範，申報義務人前、後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，受理申報機關(構)應定一個月以上期間通知申報義務人提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，得處以罰鍰。而雖有前揭規定，惟公職人員財產申報法施行 20 餘年來，卻從未見依該條文處以罰鍰確定之申報義務人。監察院、法務部廉政署、前法務部政風司面對眾多之財產申報義務人，皆於對申報義務人財產實質審核後，著重對財產申報不實者進行行政裁罰，而未著重財產申報雖確實，但財產確有異常增加之申報義務人。於民眾無法確實對申報義務人進行實質監督時⁵⁹，公職人員財產申報法之立法原意於實務執行上似乎有了侷限。

公職人員財產申報法之設置，係為即早發現各該申報義務人是否涉及財產不明增加、疑似貪瀆情事，縱現行實務將執行重心偏向財產申報不實者之行政裁罰，惟對於公職人員財產異常增加、申報不實者，是否意味公職人員具隱匿增加資產跡象，而具有貪瀆可能者，是本研究主要分析重心。

⁵⁸ 立法院公報，第 82 卷，第 15 期，委員會紀錄，P.404-449。

⁵⁹ 依公職人員財產申報法第 6 條規定，受理申報機關(構)於收受申報 2 個月內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。另依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 16 條規定，查閱資料應於受理申報機關(構)指定之場所為之，且不得將資料攜出、抄錄、攝影、影印等；同辦法第 17 條規定，申請人對同一申報義務人申報之資料，每年以查閱一次為限；第 18 條規定，申請人一次以申請查閱 1 人之申報資料為限。除對於查閱人之查閱限制，限縮了公職人員財產申報之立法原意外，對於民眾發現申報義務人疑有財產異常增加時，並未賦予其提出質疑、夠過受理申報機關(構)要求申報義務人說明之規定。於遇此民眾發現申報義務人疑有財產異常增加時，僅能對申報義務機關(構)給予建議，由申報義務機關自行決定後續查察事宜。

於研究架構上，本文研究主題是財產申報不實者，後續遭地方法院檢察署、法院依貪污治罪條例處分、判決情形（圖 3-1-1）。本研究希望藉由案例比對分析，瞭解先前財產申報不實者與後續貪瀆犯罪間關係，並檢討財產申報法立法目的於防制貪瀆實務上之施行成效。

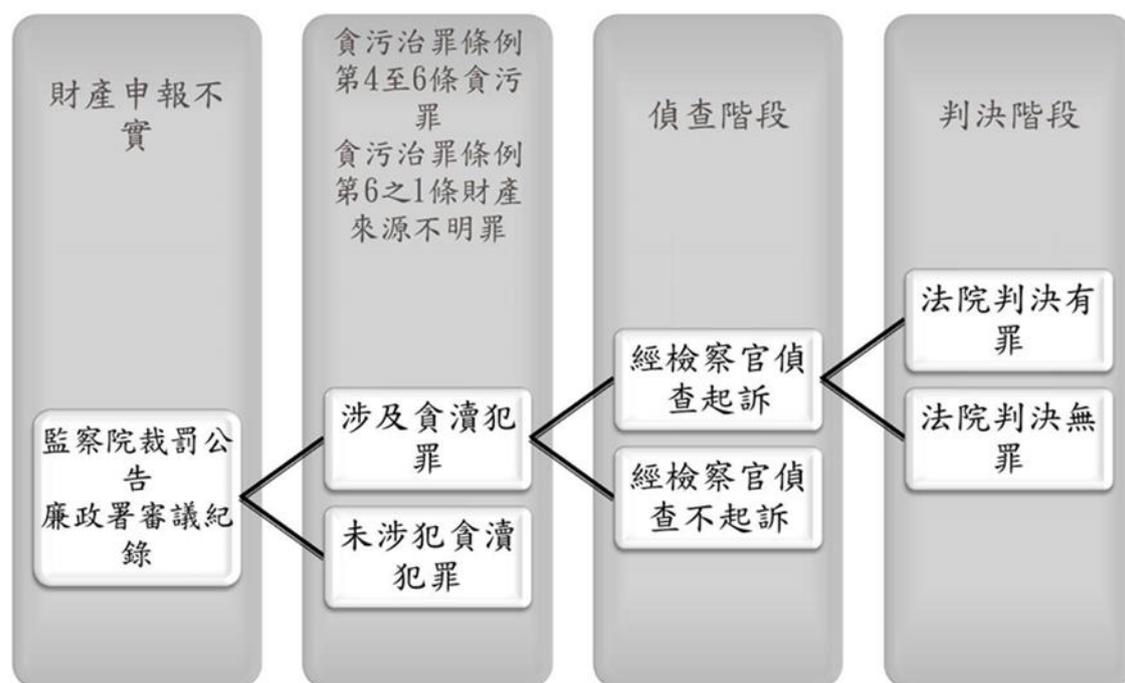


圖 3-1-1：財產申報、貪瀆犯罪範圍

本研究於前揭架構下分成兩部分，第一部分，乃就監察院、法務部廉政署（含前法務部政風司）受理之財產申報不實案例，進行後續檢察官偵查、法院審理情形追蹤，追蹤時，首先將財產申報不實人員，區分是否屬於故意申報不實者，再以該財產申報不實者姓名，查詢其是否經檢察官以貪瀆相關犯罪罪名起訴或不起訴處分，若曾經檢察官為起訴者，則再查詢該起訴案件之判決結果（圖 3-1-2）。進行分析時，於由政風單位受理申報案件部分，另就申報義務人是否屬故意申報不實、或非故意申報不實者，皆分別追蹤其經檢察官為起訴或不起訴處分、經法院判決有罪或無罪否，以從中釐清白領犯罪者具更高度之卸罪能力理論，是否與現行認定屬故意申報不實與結果相符。

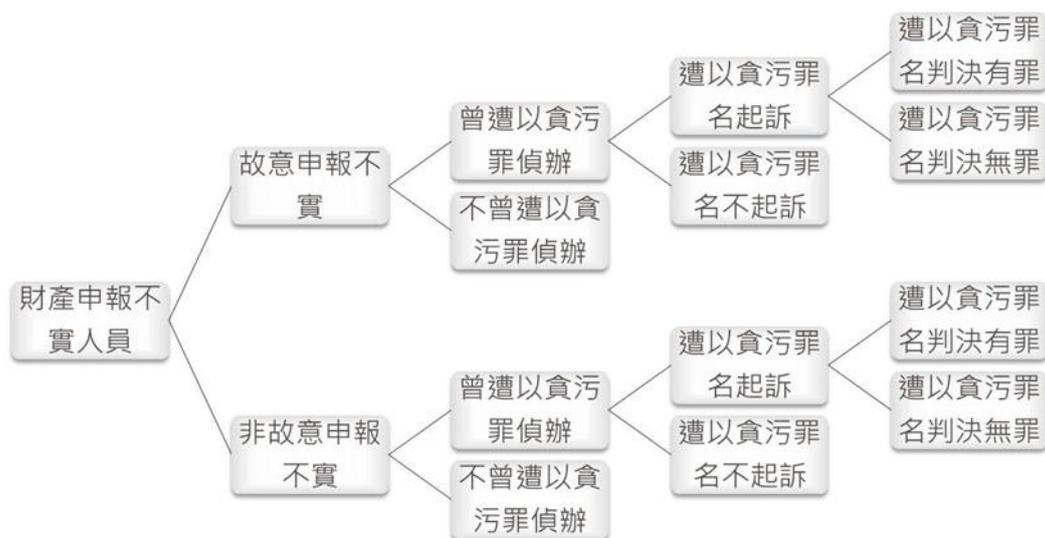


圖 3-1-2：本研究財產申報不實者與貪瀆犯罪關係架構⁶⁰

另第一部分研究係自財產申報不實者出發，釐清財產申報不實者之貪瀆犯罪情節，能否自財產申報、財產申報不實情節，提前發掘貪瀆犯罪可能。惟為避免此正向之分析路徑，落入具特定財產申報模式者，即必具備較高度之貪瀆犯罪可能結論，本研究第二部分，則反向自需進行財產申報之涉犯貪瀆犯罪者，往前追蹤其是否曾有財產申報不實情況。

而貪瀆犯罪種類繁多、不易全面蒐集哪些貪瀆犯罪者需進行財產申報，於反向選取貪瀆犯罪種類，以便向前追蹤分析時，因財產申報不實間接帶有財產來源不明情事，2009年4月22日貪污治罪條例增訂施行、2011年11月23日修正公布之該法第6之1條財產來源不明罪規定，即針對公職人員於涉特定犯罪遭檢察官偵辦中，無法說明其顯不相關之收入來源時，得科以刑罰。以舉證責任轉換方式，彌補貪瀆犯罪證據難以蒐集之窘境，此類犯罪與財產申報不實具有較高關連，因此於研究第二部分針對貪瀆犯罪者，往前追蹤財產申報狀況時，將以涉犯貪污治罪條例第6之1條者類型出發。

⁶⁰ 圖示路徑為本研究資料分類、追蹤、資料蒐集方式。

圖 3-1-3 是本文第二部分分析問題，圖中顯示以行為人涉犯貪污治罪條例第 6 之 1 條財產來源不明罪者，回溯追蹤其是否曾因財產申報不實而遭受裁罰紀錄。其次，併瞭解遭依貪污治罪條例財產來源不明罪偵查起訴、判決之公職人員，若曾進行財產申報，其財產申報模型又為何？藉以追蹤分析其等是否曾財產申報不實，甚而曾遭認定屬故意申報不實而受行政裁罰等，及試論述財產申報規範對於是類犯罪於實務上之運作成效。

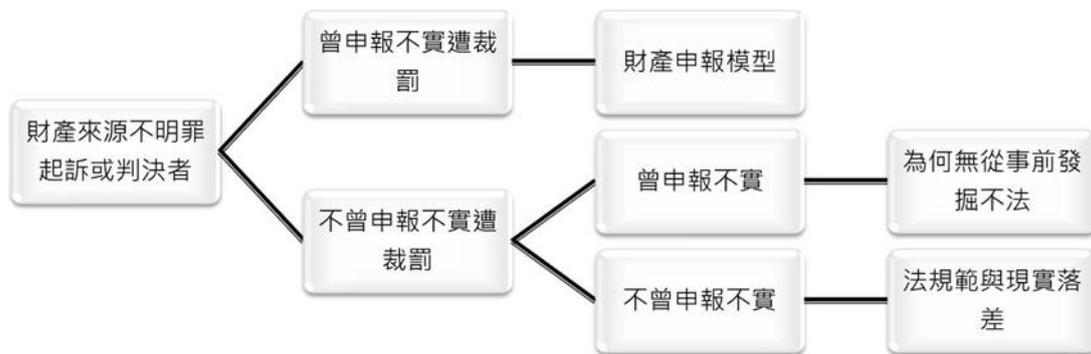


圖 3-1-3：本研究財產來源不明罪者，其財產申報之分析範圍

第二節 研究方法

一、次級資料分析法

為達成前一節所提及之第一或第二部分研究目的，本研究皆採次級資料分析法。所稱次級資料分析法，乃以業已存在之官方檔案、紀錄等進行後續分析研究，分析內容包括政府官方公布之原始數據、新聞稿、判決書、其他官方紀錄等資料。而無論是貪瀆犯罪或其他刑事犯罪，司法實務上最難證明之行為人主觀犯意，除以當事人供述證明外，多數皆須以客觀事實推論行為人主觀犯意。因此藉由客觀事實佐證較難證明之主觀真實想法，乃本研究捨棄深度訪談法或問卷調查方式等

較能呈現主觀想法之研究方式主因。希望藉由客觀事實，呈現財產申報不實與貪瀆犯罪間之關係。至其中官方資料因具有之較高可信度，即成了本研究主要蒐集資料來源。

分析資料除為各財產申報不實紀錄、裁罰公告外，並以各該財產申報不實者涉犯貪瀆犯罪之檢察官處分書類、判決書類等併入分析。第一部分分析流程上(圖 3-2-1)，先以監察院、法務部廉政署之公職人員財產申報裁罰確定公告、財產申報不實紀錄，查察各該財產申報不實名單。其次，以上開名單查詢各該財產申報不實者，是否曾遭各地檢署檢察官收案案由為「瀆職罪」、「瀆職」、「政府採購法」、「貪污治罪條例」、利用職務之便⁶¹之「詐欺」等貪瀆相關犯罪，而遭檢察官分「偵」字⁶²號案偵辦，並為起訴或不起訴處分；若曾遭檢察官為起訴者，則再進一步查詢該起訴案件是否曾遭法院判決有罪或無罪。本研究除比對財產申報不實人員之偵審數據分布情形外，並以受裁罰人身分、財產申報不實年度與遭偵查年度差距、裁罰金額等細部項目是否影響相關數據等，為進一步比對分析。

⁶¹ 若行為人涉犯刑法詐欺罪嫌行為與其「職務」相關，則列入本研究之貪瀆相關犯罪，若所涉犯「詐欺」行為與「職務」無關，單純為未利用「職務」之便或機會之詐欺行為，則不列入本研究所稱之貪瀆相關犯罪。

⁶² 依 2009 年 9 月 1 日法務部法檢字第 0980803873 號令修正及實施之檢察案件編號計數分案報結實施要點第 3 點規定，偵查階段案件得冠以字樣計有 50 餘種，其中一般偵查案件分「偵」字案，其他偵查案件則分「他」字案辦理；另依臺灣高等法院檢察署所屬各地方法院及其分院檢察署辦理他案應行注意事項第 2 點規定，告訴、告發之案件，告訴人或告發人是否確有其人或其告訴、告發之事實，是否涉及特定人有犯罪嫌疑，尚不明瞭等狀況時，得分「他」案辦理。實務上即將無特定犯罪嫌疑人、犯罪事實不明之案件，先分「他」字案辦理，於犯罪事實較明朗者，則再改分「偵」字號案偵辦。



圖 3-2-1 第一部分研究方法流程

另涉犯貪污治罪條例第 6 之 1 條財產來源不明罪者，雖理論上相關財產亦有誠實申報可能，惟行為人多欲避免來源不明資產因放置於陽光下檢視，而使他人發掘涉及貪瀆可能。因此，行為人針對該等財產，於財產申報時多未誠實申報，使得實務上經以貪污治罪條例第 6 之 1 條起訴者，先前之財產申報即多屬申報不實。為此，於第二部分分析（圖 3-2-2）時，即反向以觸犯貪污治罪條例第 6 之 1 條財產來源不明罪者，先查詢其等之檢察官起訴、法院判決新聞稿、處分書、判決書類後，再查詢渠等相關人員業已公告之財產申報資料、或經公告之裁罰確定內容等資料，為進一步之綜合分析比對。以瞭解現行財產申報制度為何無法先行發掘此類涉及貪瀆犯罪可能者。係因現行申報制度先天即存有缺陷？抑或查核方式，還是其他因素使然？進而使原本應該屬於陽光之法案，陽光照射情況並未如先前立法期待之透徹。



圖 3-2-2：第二部分研究方法流程

二、次級資料來源

本研究資料於財產申報相關資料部分，雖主要區分應向監察院或向政風單位申報者，惟對於申報義務人因違反公職人員財產申報法第 12 條第 1 至 5 項規定，經裁罰確定者，依同條第 6 項規定，由受理申報之監察院或法務部廉政署（含前法務部政風司），公布其姓名及處罰事由於資訊網路或刊登政府公告或新聞紙。因此，本文分析之財產申報不實名單，主要即來自監察院、法務部廉政署、及前法務部政風司公告之裁罰確定名單及裁罰情節。

另有關法務部廉政署自 2012 年度起，於資訊網路上公告之裁罰確定名單，姓名部分即改以部分隱藏方式公布，為此，於各該人員資料取得部分，將另自法務部廉政署各次財產申報案件審議委員會會議紀錄，蒐集各該財產申報不實者之申報不實情節及裁罰結果。此外，若有需運用特定人士之財產申報資料時，則另自依公職人員財產申報法第 6 條第 2 項規定，需定期刊登於政府公報或上網公告之資料進行蒐集。

另有關各該檢察官處分書類、法院判決書類部分，於檢察官處分書類，原則以各地方法院檢察署之處分新聞稿、起訴書類等進行蒐集，例外以法務部之檢察書類查詢系統，所查得之檢察官處分書類進行分析；至法院判決書類部分，則以各地方法院判決新聞稿、司法院法學資料檢索系統所查得之判決書類進行蒐集。實際針對相關資料搜尋取得時，因本研究以財產申報不實者，是否觸犯貪瀆相關犯罪為研究主軸，因此除「瀆職」、「貪污治罪條例」等關鍵字為主要搜尋字串外，與貪瀆行為相關之「政府採購法」、與職務相關之「詐欺」犯罪等，亦為本研究追蹤相關偵審狀況時使用之關鍵字。此外，貪污治罪條例第 6 之 1 條之財產來源不明罪，亦為本研究主要蒐集資料對象，使「財產來源」、「來源不明」等字串亦列為本研究搜尋時之關鍵字。於查察相關處分書類、判決書時，將以前揭字串進行搜尋，並就搜尋結果，擇取觸犯法條為貪污治罪條例罪名者之相關書類進行統整後，為後續數據之分析比對。

另有關蒐集之財產申報不實資料，因各年度財產申報不實者至遭受查明屬實、裁罰，至少約需 1 至 2 年以上期程，部分於 2013 年之財產申報不實裁罰確定資料，需至 2015 年後始能確定公告，而本研究強調足夠之統計分析資料份數，並非著重特定年度財產申報不實者之貪瀆犯罪狀況，。為避免所取樣樣本之裁罰年度與本研究間隔過近，進而導致數據發生偏差情事，因此將以 2014 年 9 月前，全國公職人員因財產申報不實遭裁罰者資料進行蒐集。其中，因應監察院、法務部廉政署取得資料之便利性，於監察院部分，將以 2004 年後公告之裁罰確定名單進行蒐集，初步統計共 420 件；另於法務部廉政署部分，為增加蒐集件數，則擴充資料蒐集範圍至所有財產申報不實名單，並於資料取得後，再為分類係屬故意申報不實並遭受裁罰者，抑或僅財產申報不實，而未遭認定故意申報不實者，初步估計所有財產申報不實件數約 2,400 件。另此部分因應現今公職人員依據之公職人員財產申報法規範，乃以 2008 年 10 月 1 日修正後施行版本為主，於法務部廉政署部分擇機選取案例時，將另區分申報義務人財產申報不實年度為 2008

年以前及 2008 年以後者進行擇機取樣，以瞭解公職人員財產申報法於 2008 年 10 月 1 日修正後，對於財產申報不實者與貪瀆犯罪之關係有無不同。

此外，本研究採用次級資料分析法，因此於蒐集相關資料後，供後續追蹤比對時使用之查詢系統，即本研究主要所需之研究工具，各主要查詢系統分述如後：

- (一) 檢察書類查詢系統：本研究主要釐清財產申報不實者與貪瀆犯罪關係，因此首需自財產申報不實者出發，進行第一層次之貪瀆犯罪追蹤。而欲蒐集相關人員刑案註記資料，及一般俗稱之前科資料，因涉及需以司法偵查權限進行追蹤，為避免侵害當事人權利、個人資料保護法等相關規定。本研究於追蹤各該財產申報不實者，是否涉及貪瀆犯罪而遭檢察官偵辦部分，將改以法務部檢察書類查詢系統進行查詢，並於該查詢系統之「當事人名」欄位分別輸入各該財產申報不實人員「姓名」後，查詢該等人員是否曾因觸犯貪污治罪條例行為，而遭檢察官偵辦後為處分⁶³之案件。
- (二) 司法院法學資料檢索系統：經前揭查詢，曾遭檢察官以貪污治罪條例案件起訴者，再以本系統於「全文檢索語詞」欄位，鍵入前揭曾遭檢察官以貪污治罪條例罪起訴者之「姓名」，以查詢各該人員是否曾因貪瀆犯罪經法院判決。

第三節 資料分析方法

本研究蒐集相關理論、實驗之實證研究後，予以歸納整理為本研究之基礎概念，於分析相關資料時，併以前揭基礎概念，檢視實存現象是否與各該理論、實驗相符？抑或存有獨特於各該理論、實驗之新現象？而雖然公職人員財產申報制

⁶³ 所稱之處分，指被告經各地方法院檢察署分「偵」字案偵辦後，經檢察官為起訴或不起訴處分之案件，不含經各地方法院檢察署分「他」字案偵辦後，予以簽結之案件。

度乃為避免公職人員藉職權牟取不法利益，惟因尚無相關資料佐證該法施行，對於防制公務人員貪瀆犯罪具實際成效。因此，本研究第一部分嘗試自財產申報不實者，追蹤其後續是否曾因涉及貪瀆犯罪遭偵查或判決情形，以數據統計方式釐清各類申報義務人之涉犯貪瀆犯罪偵審比例，並以分析兩者間數據呈現趨勢，間接釐清公職人員財產申報法之施行具何種成效；另研究的第二部分，則以涉犯貪污治罪條例第 6 之 1 條財產來源不明罪者，回溯分析各該行為人之財產申報狀況，除瞭解各犯罪行為人是否曾因故意申報不實遭裁罰外，就其遭偵審犯罪事實中之來源不明財產形式，亦釐清現行公職人員財產申報制度，是否能期前發現申報義務人可能涉及貪瀆犯罪、現行公職人員財產申報規範，於防制貪瀆犯罪時是否具盲點等進行分析。本研究期望以第一、二部分不同方向之追蹤分析方式，避免單向推論所造成之偏見，以強化本研究結論。

第四節 研究倫理

凡財產申報義務人因申報不實遭依公職人員財產申報法第 12 條規定裁罰者，依該條第 6 項規定，於受處罰確定者，由處分機關公布其姓名、處罰事由於資訊網路或刊登政府公報、新聞紙。為此，本文研究財產申報對象所屬處分機關之監察院、法務部廉政署，皆定期於各該機關網站公告前揭處分名單。惟監察院於公告時係將被處分者全名公告，而法務部廉政署則自 2012 年起，一改先前法務部政風司亦將故意申報不實者全名公告作法，改以隱藏部分姓名文字方式進行公告⁶⁴。另於追蹤各該財產不實之申報義務人貪瀆犯罪偵審狀況時，雖各法院判決結果皆對外公告，惟於各地檢署之檢察官處分書類⁶⁵，除重大案件皆適時以新聞稿對外公告外，大多處分書類皆未對外公告，尤其是針對經不起訴處分者。

本文於研究時，主要針對各種財產申報不實者之涉犯貪瀆犯罪狀況進行追蹤

⁶⁴ 詳參法務部廉政署裁罰名單公布，就受處分人姓名中間字，改以「○」表示。

⁶⁵ 含地檢署檢察官起訴書、不起訴處分書。

分析，申報義務人姓名並非重要，因此於分析其等涉犯貪瀆犯罪狀況時，人名將以代號取代；至涉案機關、職稱，原則以當事人所屬之主管機關⁶⁶、職稱進行分類，避免過度具體呈現行為人單位職稱，將使行為人予以特定標籤化。



⁶⁶ 如法務部廉政署之申報義務人，以「法務部暨所屬單位人員」表示；交通部公路總局申報義務人，以「交通部暨所屬單位人員」表示。

第四章 財產申報不實者涉犯貪瀆犯罪分析

第一節 各機關財產申報不實案件之比較

一、法務部前政風司期間裁罰比例較高

各公職人員財產申報者向監察院、法務部廉政署及其所屬政風單位進行申報後，各該申報案件皆需由受理機關先為形式審核，並經抽取一定比例財產申報案件進行實質審核後，再將財產申報不實案件送入各該審議委員會審議是否具「故意」申報不實之犯意，以認定是否需進行裁罰。一般而言，自公務員為財產申報時起，至遭發現財產申報不實而送各審議委員會進行討論時止，實務上約需 2 至 3 年期間。換言之，監察院、法務部廉政署所審議案件，多為近 2 至 3 年之財產申報不實案件。實務運作上，因公職人員財產申報法第 15 條規定，依該法所為罰鍰，其裁處權因五年內不行使而消滅，於前揭裁處權得行使期間，皆屬各該審議委員會得審議標的，實務上亦不乏各該審議委員會曾審議 4 年度前之財產申報不實案件。

另監察院於經審議各財產申報不實者是否需裁罰後，每年度皆分次將故意申報不實處罰確定名單予以公告；至向政風單位為財產申報者，則自法務部廉政署前身之法務部政風司時起，即固定每月份召開乙次公職人員財產申報案件審議委員會會議，以審議各財產申報不實案件是否具故意，而為相關裁罰決定。

本研究取樣時，於監察院受理案件部分，以 2004 年至 2014 年間計公告之 420 位故意申報不實裁罰確定名單進行追蹤，至向政風單位申報部分，則除擇取 2011 年 7 月法務部廉政署成立後迄 2014 年 3 月間之各次審議案件數進行統計外，另擇取前法務部政風司自 2007 年 6 月至 2008 年 12 月之 363 件審議案件進行統計（表 4-1-1）。

表 4-1-1：公職人員財產申報案件取樣

單位/項目	審議案件數 (A)	裁罰案件數 (B)	裁罰比例 (B/A)
監察院	420 + X ⁶⁷	420	X
政風單位	1064	667	62.69%
(含前法務部政風 司第 54 至 77 次會 議審議)	363	312	85.95%
(含廉政署第 113 至 135 次會議審 議)	701	355	50.64%

於向政風單位申報個案部分，依前揭期間為個案選取，乃為因應貪瀆犯罪之蒐證、偵辦期程約需年餘以上，為避免就近期財產申報不實裁罰案件進行追蹤時，尚無從知悉其涉嫌貪瀆狀況，進而影響統計數據，於我國廉政署成立後之案例選取時，僅取樣至 2014 年 4 月份，距離 2015 年 5 月間本研究進行追蹤其涉案狀況時，業經過 1 年餘，應可部分避免追蹤研究時產生之誤差。此外，本研究另擇取前法務部政風司於 2007 年 6 月至 2008 年 12 月份之審議案件進行追蹤，除更可避免因司法單位偵辦所需期程產生誤差，亦可比較前後兩個時期之財產申報不實狀況，與貪瀆犯罪之關係有無差異。

依前揭數據顯示，於前法務部政風司時期，363 件審議案件中即出現 312 件裁罰案件，裁罰比例高達 85.95%，惟此裁罰比例於我國廉政署成立後，701 件審議案件中僅出現 355 件裁罰案件，裁罰比例驟降至 50.64%。以本文於前法務部政風司期間約選取 1 年 6 個月之裁罰審議案件數、廉政署成立後約選取 2 年 6

⁶⁷ 監察院僅公告故意申報不實遭裁罰案件數，因未公告其他未經裁罰之財產申報不實案例，故以「X」呈現此未知案件數。

個月期間之審議案件比較，前法務部政風司時期審議之案例年度皆為（民）96年度（2007）以前之財產申報不實個案，至廉政署審議案件則皆為（民）98年度（2009）後財產申報不實案件，就審議財產申報不實案件數而言，廉政署時期每月審議案件數，確因公職人員財產申報法於2007年間修正擴充需為財產申報義務人員後，使得每月審議案件數較前法務部政風司時期擴增情事。另以裁罰案件數比較，發現並未因廉政署成立後審議案件數擴增，而連帶使裁罰案件數明顯擴增情事。亦即公職人員財產申報法於2007年大幅度修正並擴充需為財產申報義務人員後，雖使得財產申報不實人數擴增，惟經認定屬故意申報不實者並未因此增加，此項修法擴增需為財產申報對象方式，似乎並未使提前發掘疑涉貪瀆不法跡象人員機率增加。自數據呈現而言，該法修正除可能增加部分公務人員欲為貪瀆不法時隱匿資產之成本外，亦明顯提高了受理申報單位為審議時之行政成本。就修法後施行效益而言，似有未達擴充財產申報對象，乃為避免更多公職人員欲為貪瀆行為、並提前發掘公職人員異常資產之目的。此外，前揭數據是否與各選取期間之審議委員組成不同，抑或認定方式存有差異，則待進一步追蹤確認。

二、監察院財產申報不實者之遭偵審比例較高，有罪判決率較高

於裁罰對象之偵審狀況追蹤，首先發現由政風單位受理並裁罰之667案中，僅有62人次曾因涉犯貪瀆犯罪而遭檢察官偵查，占所有裁罰案件數之不到一成之9.3%，進一步追蹤各該偵查案件判決情形，發現更僅有9案曾遭判決有罪，占所有裁罰案件1.35%。自統計結果而言，不難理解多數政風人員為何多主觀感受公職人員財產申報法無法發揮實質效益、無法有效嚇阻貪瀆犯罪發生。然而，由監察院受理申報並裁罰之420案中，卻有高達99人次曾遭檢察官偵查，占所有裁罰案件23.57%，另因由監察院受理申報對象多屬民選或政務人員等，此較高比例之受偵查人數是否存在卸任後遭對手「政治追殺」疑慮，經進一步追蹤此遭偵查案件判決情形，更發現高達44案曾經法院判決有罪，除應可免除「政治

追殺」之濫行偵查、起訴疑慮外，並可發現由監察院受理申報之裁罰案件，較向政風單位申報之裁罰案件，有更高度涉犯貪瀆相關犯罪可能，當中甚至高達一成人員曾經法院判決有罪（詳表 4-1-2）。

表 4-1-2：財產申報研究樣本之遭偵審比例

單位/項目	裁罰案件 數 (A)	遭偵查人 次 (B)	占裁罰案 件數百分 比 (B/A)	遭有罪判 決人次 (C)	占裁罰案 件數百分 比 (C/A)
監察院	420	99	23.57%	44 ⁶⁸	10.48%
政風單位	667	62	9.30%	9	1.35%
總計	1087	161	14.81%	53	4.88%

旨揭數據看似經監察院認定故意申報不實者，涉犯貪瀆犯罪可能性較高，及監察院認定故意申報不實之嚴謹度似乎較接近於真實，並因而得提前發掘可能涉及貪瀆犯罪個案。惟實務上司法單位於偵辦貪瀆犯罪時，因應司法資源有限，司法人員偵辦貪瀆犯罪深度，隨案件被告（犯罪嫌疑人）身分、不法規模、社會影響程度等而不同，以監察院受理申報對象與政風單位受理申報對象相較，身分、層級皆有所不同⁶⁹，但於現行監察院、政風單位於審議時之標準幾乎一致前提下，似乎難以得出監察院較政風單位具更佳之查核成效。至前揭差異是否因監察院、

⁶⁸ 含 5 件經檢察官緩起訴處分、1 件被告死亡公訴不受理，其他同案被告經判決有罪。

⁶⁹ 依公職人員財產申報法第 2、4 條規定，總統、副總統；行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長；政務人員；有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問；各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十二職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十二職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人；依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長；各級民意機關民意代表；本俸六級以上之法官、檢察官等之受理申報機關皆為監察院。至其他十職等以上未達十二職等之各級政府機關首長、副首長；本俸未達六級之法官、檢察官、行政執行官、軍法官；政風及軍事監察主管人員；司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員非屬需向監察院申報者，皆屬需向政風機關（構）進行財產申報。

政風單位受理申報之對象身分不同，導致涉犯貪瀆犯罪比例不同，尚須進一步研究釐清。

另進一步追蹤各該遭檢察官偵查案件之起訴、判決情形，發現於監察院部分，99 件遭偵查案件中具 73.74% 之起訴比例，有罪判決比例亦占所有起訴案件之 6 成以上。相同比較來到向政風單位申報部分，卻發現 62 件遭檢察官偵查之案件中，僅有 48.39% 之起訴比例，而經法院判決有罪比例，更是低至僅占起訴案件比例之三成（詳表 4-1-3）。

表 4-1-3：遭偵查案件數之起訴、判決比例

單位/項目	遭偵查案件數 (A)	遭起訴案件數 (B)	遭起訴案件數佔偵查案件數比例 (B/A)	遭有罪判決案件數 (C)	遭判決案件數占起訴案件數比例(C/A)
監察院	99	73	73.74%	44	60.24%
政風單位	62	30	48.39%	9	30.00%
總計	161	103	63.98%	53	51.46%

由前揭數據呈現，可以發現由政風單位受理申報案件，經檢察官偵查後起訴或法院有罪判決比例，都較由監察院受理申報案件比例為低，除遭檢察官起訴比例約僅占監察院之 2/3 外，法院有罪判決比例更僅占向監察院申報案件之一半。前揭數據或呈現檢察官等司法偵查單位，似乎對於層級較高之政治人物涉犯貪瀆犯罪時，由「他字」案改立「偵字」案、甚至起訴之態度都更為謹慎，導致遭起訴案件擁能有較高之法院有罪判決比例。不過，若從政風單位受理申報之遭偵查案件數觀察，卻也未見因起訴標準降低，而呈現較高之遭偵查案件數，相關數據呈現偵辦貪瀆犯罪需耗費之資源較其他司法案件為多，於司法資源運用排擠下，

對於較為基層公務員涉犯貪瀆犯罪時之蒐證深度，似乎無法與偵辦較為高階公務員時之投入資源。以案件蒐證強度、有罪判決情形觀察，於人權保障前提下，司法單位如何以一致標準為貪瀆犯罪偵查，似乎成為肅貪司法人員不得不面對課題。

本研究於政風單位受理申報案件之取樣，係分別針對 2011 年法務部廉政署成立後審議案件，及前法務部政風司受理申報後審議案件進行取樣。而為兩個時期分別取樣，除為比較由政風單位受理案件之裁罰，於廉政署成立後是否具轉變外，亦可比較遭裁罰人員是否有不同之涉犯貪瀆相關犯罪比例。

於前法務部政風司第 54 至第 77 次會議審議案件，乃以公職人員財產申報法 2007 年 3 月 21 日修正公布後審議之案件進行抽樣，研究發現 312 件裁罰案件中，27 件曾經檢察官以涉犯貪瀆犯罪進行偵查，其中 3 件並曾遭法院為有罪判決；另法務部廉政署成立後，針對審議之第 113 次至第 135 次會議進行抽樣，發現 355 件裁罰案件中，35 件曾經檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪進行起訴，遭法院有罪判決者 6 件（詳表 4-1-4）。

表 4-1-4：政風單位受理申報樣本遭偵審比例

單位/項目	裁罰案件 數 (A)	遭偵查人 次 (B)	占裁罰案 件數百分 比 (B/A)	遭有罪判 決人次 (C)	占裁罰案 件數百分 比 (C/A)
前法務部 政風司第 54 至 77 次 會議審議	312	27	8.65%	3	0.96%
廉政署第 113 至 135 次會議審 議	355	35	9.86%	6	1.69%
合計	667	62	9.30%	9	1.35%

兩個時期之公職人員財產申報案件審議委員會，皆依據法務部公職人員財產申報案件審議委員會設置要點所組成，依該要點第三點⁷⁰規定，該委員會設置 5 至 9 位委員，並由法務部長就法務部內高級職員、專家學者、社會公正人士及其他機關公職人員派（聘）任之，其中專家學者、社會公正人士及其他機關公職人員不得少於委員人數二分之一。於審議委員會委員組成上，並未因前法務部政風司改制為廉政署後存有不同作法。因此，於委員組成方式一致前提下，兩個時期

⁷⁰ 法務部 2011 年 7 月 6 日法政字第 1001107791 號函修正之法務部公職人員財產申報案件審議委員會設置要點第三點規定：「本委員會置委員五至九人，由部長就本部高級職員、專家學者、社會公正人士及其他機關公職人員派（聘）任之，並以其中一人為主任委員；其中專家學者、社會公正人士及其他機關公職人員不得少於委員人數二分之一。本委員會委員任期為二年，期滿得續派（聘）之。本職異動或因故不能執行職務時，應予解聘。本委員會委員出缺時應予補派（聘），補派（聘）委員之任期至原委員任期屆滿之日止。」

呈現裁罰案件曾遭偵查比例分別為 8.65%、9.86%，僅有 1 個百分點差距，至於有罪判決比例之 0.96%、1.69%，則為不到 1 個百分點差距。顯示由政風單位受理申報之故意申報不實裁罰案件中，其審議結果並未因自前法務部政風司改制為廉政署後存有不同差異，相關數據呈現近 8 年來之穩定裁罰狀態。

進一步追蹤各財產申報不實案件經審議後，決議「裁罰」、「不罰」，甚至經審議後，因申報不實財產情節輕微，而「逕予認定非故意申報不實」⁷¹時，是否因不同不實情節，而具有不同涉犯貪瀆犯罪可能。比對前法務部政風司第 54 至 77 次會議審議、廉政署第 113 至 135 次會議審議共 1,064 件案例中，發現經各審議委員會審議後決議不罰之 311 件案例，僅 12 件當事人曾遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪進行偵查、當中更僅 5 件曾經法院為有罪判決，各占審議後決議不罰案件之 3.86%、1.61%；另針對「逕予認定非故意申報不實」之 86 件案例中，則僅有 2 件曾經檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪進行偵查、1 件曾經法院為有罪判決，各該數據占「逕予認定非故意申報不實」案件之 2.33%、1.16%（表 4-1-5）。

NTPU

⁷¹ 法務部廉政署 2013 年 4 月 22 日函頒「公職人員財產申報資料查核案件核對結果認定處理原則」，其中「參、核對結果認定為『逕行認定非故意申報不實』」章節中，針對各財產申報項目之不實情節符合一定範圍、應申報事項明顯有誤寫誤算情事、經綜整判斷分析，有具體事證足認其情節輕微時，即可逕予認定為非故意申報不實。其中於存款、債權、債務、事業投資部分，大致以未申報部分，未越個別查核結果 10% 為得逕予認定非故意申報不實標準，惟該未逾 10% 比例之未申報財產，達 20（有價證券、投資）或 50 萬元（存款、債權、債務）時，則例外將核對結果認定屬「不符」，需函請申報義務人說明。

表 4-1-5：政風單位處分不實申報樣本數⁷²之偵審統計

項目/數量	政風單位處分不實申報樣本數		
	1064		
	裁罰案件數	經審議不罰案件數	逕予認定不罰
	667	311	86
遭偵查人次			
(A)	62	12	2
占是類案件數			
比例	9.30%	3.86%	2.33%
(A/案件數)			
遭有罪判決人			
次	9	5	1
(B)			
占是類案件數			
比例	1.35%	1.61%	1.16%
(B/案件數)			

前揭數據呈現於法院有罪判決比例部分，無論財產申報不實經審議後認定「裁罰」、「不罰」或「逕予認定非故意申報不實」等分類，曾經法院有罪判決之比例皆各僅有 1% 左右，並未因財產申報不實情節不同而有落差。惟於財產申報不實，並曾經檢察官以違犯貪瀆相關犯罪偵查者之比例，則確因財產申報不實情節不同而有高低不同之曾遭偵查比例。追蹤後發現，於審議認定「裁罰」案件之起訴比例 9.30%，為認定「不罰」比例 3.86% 之 2.41 倍，並為 2.33% 「逕予認定非故意申報不實」之 4 倍，數據呈現財產申報不實情節越嚴重者，有越高曾涉犯貪瀆相關犯罪而遭偵查之可能（圖 4-1-1）。惟數據顯示，較高偵查機率並

⁷² 前法務部政風司第 54 至 77 次會議及廉政署第 113 至 135 次會議處分案件總數。

未伴隨較高之法院有罪判決比例，顯示財產申報不實情節越嚴重者，僅越容易使司法人員以疑涉犯貪瀆犯罪進行偵查，尚非代表越高之涉有貪瀆犯罪比例。

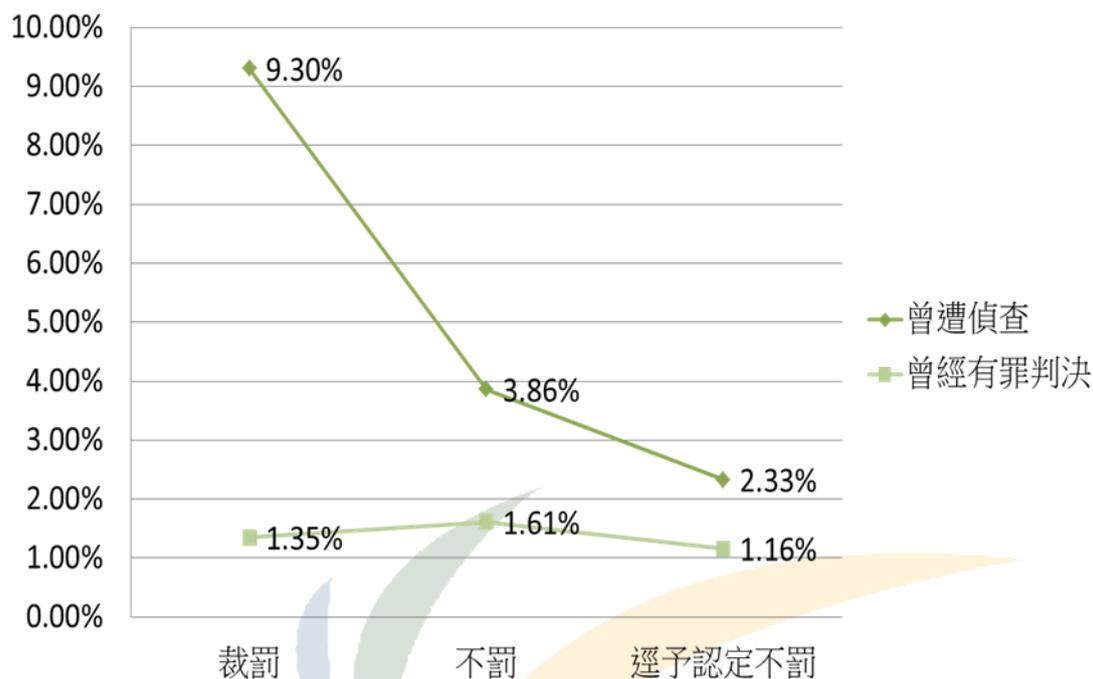


圖 4-1-1：行為人財產申報不實情節之偵審比較

三、監察院故意申報不實遭偵查者以民意代表比例最高

前揭追蹤發現，監察院受理申報並裁罰之 420 案中，高達 99 人次曾因涉嫌犯貪瀆犯罪而遭檢察官立「偵」字案偵查，此曾遭偵查之 23.57%、法院有罪判決之 10.48% 比例，皆明顯高於由政風單位受理之故意申報不實人員比例。為瞭解由監察院受理之故意申報不實人員中，係何種身分人員具有較高之涉犯貪瀆相關犯罪可能，本節針對由監察院受理之故意申報不實並曾遭偵查之 99 人，依其身分分別進行分類追蹤。追蹤發現，於曾疑涉貪瀆犯罪而遭偵查之 99 人部分，屬「民選政府機關首長」者占 24 人，屬「各級民意代表」者占 62 人，兩者合占總曾遭偵查人數比例之 86.87%，另各故意申報不實而曾經法院有罪判決中之 44 人中，10 人屬「民選政府機關首長」、28 人屬「各級民意代表」，兩者合占曾遭有罪判決人數比例之 86.37%（圖 4-1-2）。

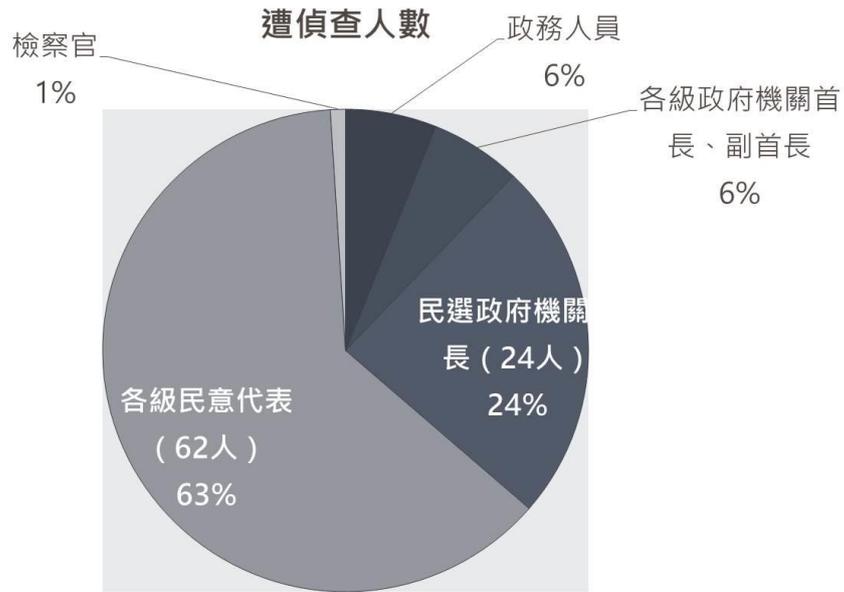


圖 4-1-2 監察院認定故意申報不實遭檢察官偵查者身分統計

至其他以政務人員任用之政務官，及簡任 12 職等以上之各級政府機關首長、副首長，曾遭檢察官立案偵查者各有 6 人，僅各約占總遭偵查人數之 6%。此外，於有罪判決比例部分，前三名依序為「各級民意代表」之 63.64%、「民選政府機關首長」之 22.73%，及「政務人員」之 11.36%，合占所有經有罪判決比例之近 98%（表 4-1-6）。

表 4-1-6：監察院故意申報不實遭偵查者之身分統計

身分/項目	遭偵查人數 (A)	占遭總偵查人 數比例(%) (A/總遭偵查 人數)	遭有罪判決人 數 (B)	占總有罪判決 人數比例(%) (B/遭總有罪 判決人數)
政務人員 ⁷³	6	6.06%	5	11.36%
各級政府機關 首長、副首長 ⁷⁴	6	6.06%	1	2.27%
民選政府機關 首長 ⁷⁵	24	24.24%	10	22.73%
各級民意代表 ⁷⁶	62	62.63%	28	63.64%
檢察官	1	1.01%	0	0%
總計	99	100%	44	100%

數據顯示，於認定故意申報不實後曾遭檢察官以涉犯貪瀆犯罪偵查、甚至經法院為有罪判決案例中，高達 8 成 6 比例屬民選人員，至其他以政務人員任用之政務官則僅有 6.06%。數據分布結果，與法務部近年來多次針對台灣地區為廉政指標民意調查時，民眾對立法委員、縣市議員等民意代表之清廉程度評價總是敬陪末座相符合⁷⁷，也顯示民眾對於我國民意代表主觀上之清廉感受，與客觀上民

⁷³ 含各委員會委員、政務次長、秘書長、副秘書長、國策顧問。(其中包含 1 位申報義務人出現 2 次故意申報不實)

⁷⁴ 含行政院所屬單位署長、各中央及地方行政部門之局長、副局長、縣市政府所屬公營公司之總經理等。

⁷⁵ 含總統、依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉(鎮、市)級以上政府機關首長。

⁷⁶ 含各級民意代表及擔任各民意機關之議長、副議長、主席、副主席等職務之民意代表。

⁷⁷ 臺灣透明組織協會(2011)。*法務部(民)100年台灣地區廉政指標民意第一次調查報告書*，於 2011 年受訪者認為清廉程度最低三名分別是：河川砂石業務管理人員(3.77 分)、立法委員(4.19 分)及縣市議員(4.21 分)；財團法人臺北市公民教育基金會(2012)。*法務部廉政署(民)*

意代表實際涉犯貪瀆犯罪可能相符。面對具高度涉犯貪瀆相關犯罪可能之民意代表，如何予以妥適預防機制，也是提升民眾對民意代表信任之重要課題。

進一步追蹤前揭監察院受理之故意申報不實人員，其涉犯貪瀆相關犯罪之遭偵審比例，追蹤發現，於「政務人員」、「民選政府機關首長」故意申報不實時，其遭受檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪偵查之比例最高，分別為所有故意申報不實人員之 50.00% 及 75.00%，於經法院有罪判決比例亦分別有 41.67%、31.25%。至故意申報不實人員遭偵查人數最多的「各級民意代表」因所受裁罰人次亦高達 329 人次，使得其遭受偵查比例僅占所有裁罰人次之 18.84%。數據顯示，政務人員及民選政府機關首長雖較不易遭認定故意申報不實而受裁罰，惟該兩類人員若財產申報一經認定屬故意申報不實，即具有超過五成以上比例之遭受偵查比例，且所受之有罪判決比例，亦高於平均數值之 10.48%（詳表 4-1-7）。



101 年廉政民意調查及指標研究期末報告書：於 2012 年度之民意調查結果，受訪者對各類公務人員清廉程度評價部分，最後五名分別為辦理公共工程人員、縣市議員、立法委員、辦理土地開發重劃人員、河川砂石管理業務人員；臺灣透明組織協會（2013）。法務部廉政署（民）102 年廉政民意調查及機關評鑑工具研究案期中報告書：當年度調查清廉程度評價排名第 21 名以後者，包括中央政府首長及主管、鄉鎮市民代表、政府公共工程人員、土地開發重劃人員、縣市議員以及立法委員。

表 4-1-7：監察院故意申報不實遭偵審人員占所有裁罰人次比例

身分/項目	裁罰人次 (A)	遭偵查人 數 (B)	占裁罰人數 比例 (%) (B/A)	遭有罪判 決人數 (C)	占裁罰人次 比例 (%) (C/A)
政務人員 ⁷⁸	12	6	50.00%	5	41.67%
各級政府機 關首長、副 首長 ⁷⁹	25	6	24.00%	1	4.00%
民選政府機 關首長	32	24	75.00%	10	31.25%
各級民意代 表	329	62	18.84%	28	8.51%
檢察官	1	1	100.00%	0	0%
其他	21	0	0.00%	0	0.00%
總計	420	99	23.57%	44	10.48%

此外，於「各級政府機關首長、副首長」部分，6 位曾遭偵查認定故意申報不實者，僅有 1 位曾遭法院為有罪判決，占所有有罪判決者之 2.27%，於法院有罪判決比例上乃為其他遭監察院認定故意申報不實者中最低。依公職人員財產申報法第 2、4 條規定，對屬事務官之各級政府機關首長、副首長、幕僚長，簡任 10 職等以上者皆須向政風單位為財產申報，至簡任 12 職等以上者，受理財產申報單位則為監察院。經前揭比對發現，由政風單位受理之事務官財產申報，具有顯然較向監察院申報部分之低「曾遭檢察官偵查」及「法院有罪判決」比例，而由監察院受理申報之簡任 12 職等以上各級機關首長、副首長、幕僚長等事務官，

⁷⁸ 含各委員會委員、政務次長、秘書長、副秘書長、國策顧問、戰略顧問。

⁷⁹ 含各中央及地方行政部門之署長、院長、副縣長、局長、副局長、處長、副處長、館長、校長、艦隊長、縣市政府所屬公營公司之總經理等。

亦顯示出較其他民選、政務人員為低之曾遭檢察官偵查及法院有罪判決比例，呼應了由政風單位受理申報對象為何較向監察院申報對象，呈現較低之曾遭偵查及有罪判決比例（表 4-1-8）。顯示公職人員財產申報對象之身分若屬事務官，無論係向監察院或政風單位申報，其經認定故意申報不實者，皆呈現較低之「曾遭偵查」及「有罪判決」比例。

表 4-1-8：監察院受理公職人員財產申報對象為是否屬事務官之遭偵查人數與有罪判決比較

身分/項目	認定故意申報不實者曾遭偵查人數 (A)	遭有罪判決人數 (B)	占偵查人數比例 (%) (B/A)
政務人員、民選機關首長、民意代表	92	43	46.74%
各級政府機關簡任 12 職等首長、副首長	6	1	16.67%
政風單位受理之故意申報不實案件	62	9	14.52%

第二節 各機關財產申報不實案件與隨後涉犯貪瀆犯罪之關係

一、監察院財產申報不實裁罰案件後遭偵查案件比例略高於政風單位

為瞭解經受理申報單位認定屬故意申報不實後，能否提前發掘可能涉及貪瀆不法對象，本節以遭受理申報單位認定屬故意申報不實後，追蹤其等後續偵、審狀態。比對發現，由監察院受理之 420 件裁罰案件中，78 件於財產申報不實年度當年或之後，曾因涉犯貪瀆相關犯罪而遭檢察官立案偵查，占經監察院認定屬

故意申報不實案件之 18.57%；至由政風單位受理申報之 667 件裁罰案件中，僅 40 件，占有裁罰案件數 6.00% 之比例人員，曾因涉嫌犯貪瀆相關犯罪而經檢察官立案偵查（詳表 4-2-1）。

表 4-2-1：財產申報不實後涉犯貪瀆犯罪統計

單位/項目	裁罰件數 (A)	裁罰後遭		裁罰前遭	
		偵查件數 (B)	偵查件數 占裁罰件 數比例 (B/A)	偵查案件 數 (C)	偵查案件 數占裁罰 案件數比 例 (C/A)
監察院	420	78	18.57%	21	5.00%
政風單位	667	40	6.00%	22	3.30%

另前揭數據顯示，於遭認定故意申報不實前即曾遭檢察官以涉犯貪瀆犯罪偵查者，於監察院及政風單位部分各有 21、22 件，分別占各該裁罰案件比例之 5.00%、3.30%，兩者比例並未有太大差距，顯示多數民選政治人物、政務官，並未於遭檢察官以涉犯貪瀆犯罪偵查後，有藉由參選而避免法律追訴情事。而此數據呈現，自然也提升經監察院認定屬故意申報不實者，可能提前發掘涉及貪瀆相關犯罪之數據可信度。數據顯示，經監察院認定屬故意申報不實者，仍有高達近 2 成人員，可能自財產申報不實該年度後，因涉嫌犯貪瀆犯罪而遭檢察官立案偵查，此項數據並與經政風單位認定屬故意申報不實而遭受偵查人數比例，達 12 個百分點差距，而相關數據亦顯示監察院公告之故意申報不實裁罰確定名單，應得作為各政風單位關注該機關政風狀況時之參考。

二、財產申報不實裁罰案件與隨後偵查時間平均 2-4 年

貪瀆犯罪自司法警察單位進行偵查蒐證，並移送地檢署檢察官起訴，多需耗

費 1 至 2 年期間，尤有甚者，部分重大貪瀆案件調查蒐證時間，更虛耗費 3 至 4 年以上⁸⁰時間，若加上政風單位發掘不法所需費時，於發現公務員涉有貪瀆相關犯罪跡象並進而發掘、偵查、起訴，多需耗費 3 年以上時間。因此，由經監察院、政風單位審議後認定屬故意申報不實，並自該年度後曾遭檢察官偵查者，所間隔期間進行追蹤，亦可瞭解政風、司法單位於發掘貪瀆不法線索時所需之期程安排。

本節追蹤以「年度」進行比對，由「申報義務人財產申報年度」與「檢察官立案偵查年度」進行年度間隔的時間追蹤，假若財產申報義務人財產申報不實年度為 2011 年，遭檢察官立案偵查為 2012 年 8 月間，則以 2012 年減去 2011 年，間隔年度為「1」年進行統計，另若檢察官立案偵查年度為申報義務人財產申報不實「當年度」，則以「0」年進行表示。

追蹤發現，經監察院認定屬故意申報不實並於事後曾遭檢察官立案偵查之 78 案中，平均自財產申報不實年度起，約 3.77 年後始遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪立案偵查，78 案中最多間隔年度，計 16 案為「3 年」，至涉犯貪瀆相關犯罪與財產申報不實年度最長間隔時間為 11 年，最短時間者則為財產申報不實當年度；另向政風單位申報經審議認定屬故意申報不實，並於事後曾遭檢察官立案偵查之 40 案中，平均自財產申報不實年度起，約 2.25 年後始遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪立案偵查，40 案中最多間隔年度為 13 案的「1 年」，最長間隔時間為財產申報不實年度後 6 年，最短間隔時間者，則亦為財產申報不實當年度（表 4-2-2）。

⁸⁰ 自由時報（2014.06.25），建焚化爐收賄張榮味更三審判 9 年，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/79050>，雲林地檢署耗費 3 年偵查本案；中央通訊社（2013.12.23），法官胡景彬 涉貪遭起訴，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201312230007-1.aspx>，特偵組偵辦本案調查 3 年餘。

表 4-2-2：財產申報不實年度與涉犯貪瀆犯罪年度間隔期間

單位/項目	故意申報不實裁罰後遭受偵查件數	平均申報不實後與涉犯貪瀆犯罪遭偵查期間	最多申報不實年度與涉犯貪瀆犯罪遭偵查年限	最長申報不實年度與涉犯貪瀆犯罪遭偵查年限	最短申報不實年度與涉犯貪瀆犯罪遭偵查年限
監察院	78	3.77	3	11	0
政風單位	40	2.25	1	6	0

進一步釐清各間隔年度分布狀況，於向監察院申報者部分，共 38 件占有經認定故意申報不實後遭偵查案件之 48% 比例，於財產申報不實年度後 2 至 4 年，即遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪立案偵查，另若加上財產申報不實之當年度即遭偵查 6 件，超過一半比例於財產申報不實年度後 4 年內，即可能遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪進而偵查（圖 4-2-1）。自數據分布顯示，自監察院認定屬故意申報不實者，即具較高之涉犯貪瀆相關犯罪可能，而當中有超過一半以上比例，即可隨即針對其故意申報不實，釐清是否涉有貪瀆相關犯罪進行發掘。

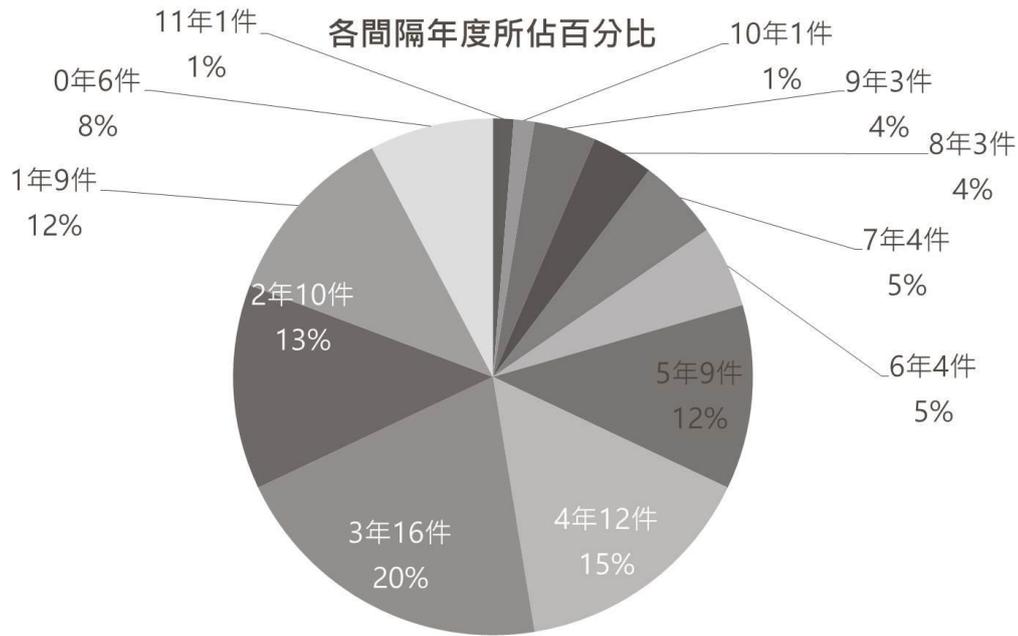


圖 4-2-1：監察院受理申報經檢察官立案偵查案件間隔時間分布件數及比例

至由政風單位受理申報並經檢察官偵查案件，共 19 件占全部經認定屬故意申報不實，並經檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪偵查件數之 48% 比例，於間隔財產申報不實年度 1 至 2 年內，即遭檢察官立案偵查，若加上財產申報不實之當年度即遭檢察官立案偵查 6 件，共計超過 6 成比例於當事人故意申報不實年度 2 年內，即遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪進行偵查（圖 4-2-2）。雖向政風單位申報者，經認定屬故意申報不實後遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪偵查數所占比例不高，不過數據顯示，若因此有涉犯貪瀆相關犯罪可能者，其間隔時間亦約於財產申報不實年度起 2 年內占最高比例。

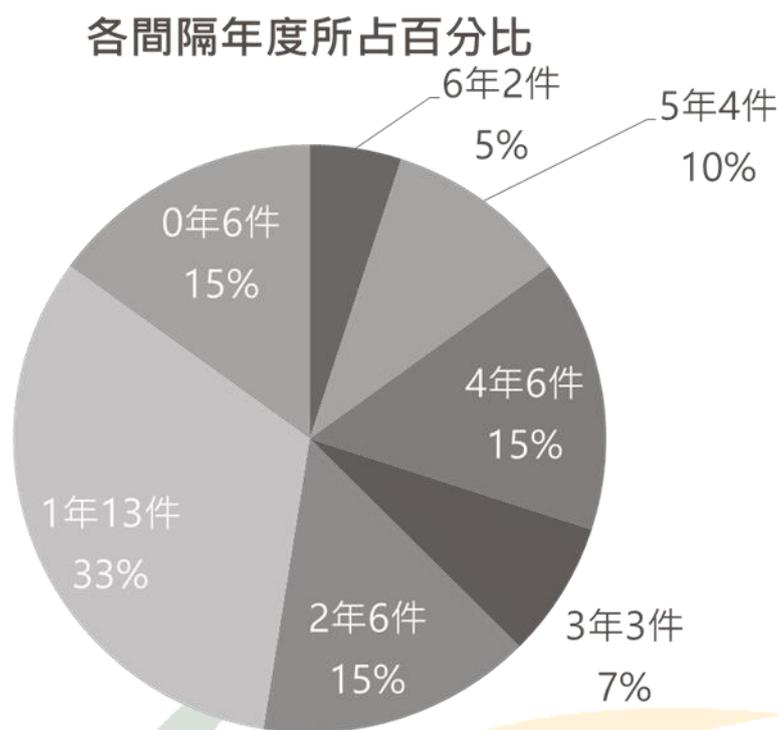


圖 4-2-2：監察院受理申報經檢察官立案偵查案件間隔時間分布件數及比例

經本節追蹤發現，故意申報不實後經檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪偵查者，超過一半以上比例發生於故意申報不實年度後 4 年內，此數據於由政風單位受理申報者更為明顯，超過 85% 比例於財產申報不實年度起 4 年內即遭檢察官立案偵辦。以主動發掘疑涉貪瀆相關不法公務員之政風單位，申報義務人經認定屬故意申報不實者，除可對各該人員處以罰鍰外，亦應可進一步釐清其等財產來源是否涉有不法。

三、故意申報不實後遭偵查者，裁罰金額多數低於 15 萬元

(一) 裁罰認定標準

公職人員財產申報法第 12 條，針對故意隱匿財產者、前後年度財產比對，財產總額逾薪資所得總額一倍以上，而無法提出合理說明者、未依期限申報、故

意申報不實者，皆訂有不同額度之罰鍰裁罰範圍。而為使相關法規執行能有相同裁量權行使標準，監察院訂有監察院公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準、法務部廉政署則於前身法務部政風司時代，即訂有公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準第一點裁罰金額對照表、公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準第二點裁罰金額對照表、公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準第三點裁罰金額對照表等行政規則以為遵循（詳表 4-2-3）。

表 4-2-3：監察院、政風單位執行公職人員財產申報法之處罰鍰額度基準

項目/單位	監察院	政風單位
第 12 條第 1 項，故意隱匿財產為不實申報	1.隱匿價額兩百萬以下者，或價額不明，罰鍰 20 萬元； 2.隱匿價額逾 200 萬元，每 100 萬元，增加罰鍰金額 10 萬；不足 100 萬，以 100 萬元論； 3.隱匿價額 4,000 萬元以上者，處最高罰鍰金額 400 萬元。	同監察院標準
第 12 條第 2 項，財產增加無法合理說明或說明不實	1.價額在 200 萬元以下或價額不明者，罰鍰 15 萬元； 2.價額逾 200 萬元，每增加 100 萬元，提高罰鍰 7.5 萬元，不足 100 萬，	同監察院標準

項目/單位	監察院	政風單位
第 12 條第 3 項，無正當理由未依規定期限申報	<p>以 100 萬元論；</p> <p>3.價額在 4,000 萬元以上者，處最高罰鍰 300 萬元。</p> <p>1.逾規定 7 日內始補行申報，罰鍰 6 萬元；</p> <p>2.逾規定 8 日以上者，每逾期 1 日，提高罰鍰 5,000 元；</p> <p>3.逾期 235 日以上，處最高罰鍰金額 120 萬元。</p>	同監察院標準
第 12 條第 3 項，故意申報不實	<p>1.價額 300 萬元以下，或價額不明者，處罰鍰 6 萬元；</p> <p>2.價額逾 300 萬元，每增加 100 萬元，提高罰鍰 2 萬元，不足 100 萬元，以 100 萬元論；</p> <p>3.價額 6,000 萬元以上者，處最高罰鍰金額 120 萬元。</p>	<p>除價額逾 300 萬元，每增加 50 萬元，提高罰鍰 1 萬元，不足 50 萬元，以 50 萬元論外，其餘同監察院標準。</p>

公職人員財產申報法第 12 條第 1 項，針對申報義務人「故意隱匿財產」為

不實申報者，得處 20 萬元以上 400 萬元以下罰款，受理申報之監察院、政風單位，皆以故意隱匿財產之額度於 200 萬元以下者，罰鍰 20 萬元，超過 200 萬元以上，每增加 100 萬元，增加罰鍰 10 萬元，最高至隱匿財產達 4,000 萬元以上者，罰鍰最高之 400 萬元。另同法第 12 條第 2 項規定，申報義務之人其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處 15 萬元以上 300 萬元以下罰鍰，此部分監察院、政風單位則以相關額度在 200 萬元以下者，罰款 15 萬元，超過 200 萬元以上，每增加 100 萬元，增加罰鍰 7.5 萬元，最高至無法說明財產達 4,000 萬元以上者，罰鍰最高之 300 萬元。

同法第 12 條第 3 項，無正當理由未依規定期限申報者，得處 6 萬至 120 萬元罰鍰，監察院、政風單位以 7 日以內未申報，處最低之罰鍰 6 萬元，每增加 1 日，增加罰鍰 5,000 元，最高至 235 日罰款 120 萬元；至於同法第 12 條第 3 項經審核認故意申報不實者，罰鍰金額一樣得處 6 萬至 120 萬元，此部分監察院依循 2009 年修正迄今之監察院公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準，認定故意申報不實金額於 300 萬元以下者，處罰鍰 6 萬元，每增加 100 萬元，提高罰鍰 2 萬元，最高至認定故意申報不實金額於 6,000 萬元以上時，處最高之罰鍰 120 萬元。至政風單位依循之標準雖大致同監察院，惟裁罰時係更細分以 50 萬元為標準，於認定故意申報不實金額為 300 萬元以上時，每 50 萬元增加罰鍰 1 萬元，未滿 50 萬元，以 50 萬元論。自前揭裁罰基準，可由申報義務人遭裁罰金額判斷其違法情節，並進而追蹤其不同之違犯情節，是否有不同程度之涉犯貪瀆犯罪可能。

(二) 裁罰金額分布

監察院自 2004 年迄 2015 年 6 月間皆未曾出現，依公職人員財產申報法第 12 條第 1 項「故意隱匿財產為不實申報」裁罰之案例。至廉政署則於 2012 年 6

月間，認定任職中階員警之 B1 於 2008 年財產申報時，除以他人帳戶隱匿 210 餘萬元存款外，並隱匿本人名下 6 筆共計 3,500 餘萬元債務未為申報，進而認定 B1 屬故意隱匿財產裁罰 380 萬元。至公職人員財產申報法第 12 條第 2 項「財產增加無法合理說明或說明不實」部分，於監察院、政風單位則皆未曾出現相關裁罰案例，顯示多數以公職人員財產申報法裁罰案件，多集中於該法第 12 條第 3 項之「無正當理由未依規定期限申報」或「故意申報不實」部分。因此，本段落所指裁罰金額之分布分析，亦以違反公職人員財產申報法第 12 條第 3 項者進行分析比對。

針對各經認定屬公職人員財產申報法第 12 條第 3 項，「無正當理由未依規定期限申報」或「故意申報不實」者，因其違反情節輕重而處以不同之裁罰金額後，與涉犯貪瀆犯罪遭偵查狀況是否有所關連，亦即財產申報不實狀況越為嚴重者，是否越有涉犯貪瀆犯罪可能進行比對。於監察院受理裁罰之故意申報不實並遭檢察官立案偵查之 78 案中，摒除監察院公告裁罰資料中並未公告審議後「不罰」名單，將裁罰金額依「6 萬元以上未滿 10 萬元」、「10 萬元以上未滿 15 萬元」、「15 萬元以上未滿 20 萬元」、「20 萬元以上未滿 25 萬元」、「25 萬元以上」等進行分類。統計發現計 40 案，占總申報後遭偵查案件之 51.28% 比例集中於裁罰「6 萬元以上未滿 10 萬元」類別，37.18% 出現於裁罰「10 萬元以上未滿 15 萬元」類別，僅剩餘不到 12% 集中於裁罰金額 15 萬元以上類別。至經政風單位審議認定屬故意申報不實後並遭檢察官立案偵查之 40 案中，其中 13 案占有申報後遭偵查案件比例 32.5% 集中於審議後認定「不罰」類別；另 20 案占有申報後遭偵查案件比例 50% 者，集中於裁罰「6 萬元以上未滿 10 萬元」類別；共 4 案占有申報後遭偵查案件比例 10% 部分，集中於裁罰「10 萬元以上未滿 15 萬元」類別（表 4-2-4）。前揭數據以裁罰數額集中度觀察，發現無論由監察院抑或政風單位受理申報案件，經認定屬財產申報故意申報不實，並於事後遭檢察官以涉犯貪瀆犯罪立案偵查者，有超過 8 成以上比例之財產申報不實情形，集中

於「不罰」、裁罰「6 萬元以上未滿 10 萬元」、「10 萬元以上未滿 15 萬元」等較為輕微申報不實情節。

表 4-2-4：財產申報不實後遭受偵查者之裁罰金額

項目/單位	監察院		政風單位	
故意申報不實 後遭受偵查件 數 (A)	78		40	
裁罰金額/項 目	件數 (B)	比例 (B/A)	件數 (C)	比例 (C/A)
不罰	X	X	13	32.5%
6 萬元以上未 滿 10 萬元	40	51.28%	20	50%
10 萬元以上 未滿 15 萬元	29	37.18%	4	10%
15 萬元以上 未滿 20 萬元	2	2.56%	2	5%
20 萬元以上 未滿 25 萬元	2	2.56%	0	0%
25 萬元以上	5	6.41%	1	2.5%

進一步針對前揭數據是否平均分配為卡方檢定，觀察經監察院審議後認定屬故意申報不實並遭偵查之 78 案分布情形，發現卡方數值為 80.590，於自由度 4、若顯著水準為.01 情形下，則其數值明顯高於決斷值之 13.277，顯示經監察院認定故意申報不實者之裁罰金額分布並無平均分配情事。

其次，針對由政風單位認定屬財產申報不實後遭偵查案件之裁罰金額分布是

否為平均分配為卡方檢定。於針對含「不罰」選項之政風單位受理財產申報不實並事後遭偵查狀況進行觀察時，發現申報義務人財產申報不實後遭偵查之 40 案分布情形，其卡方數值為 48.500，於自由度 5、若顯著水準為.01 情形下，則其數值明顯高於決斷值之 15.087，顯示經政風單位認定屬財產申報不實者之裁罰分布情形，並無平均分配情事

另於針對未含「不罰」選項之政風單位受理故意申報不實並事後遭偵查狀況進行觀察時，發現申報義務人故意申報不實後遭偵查之 27 案分布情形，其卡方數值為 50.963，於自由度 4、若顯著水準為.01 情形下，則其數值明顯高於決斷值之 13.277，顯示經政風單位認定屬故意申報不實者之裁罰分布情形，亦無觀察數值平均分配情事。

此外，進一步釐清不同情節故意申報不實狀況，於同情節裁罰金額類別中，是否具不同之申報後遭偵查比例。研究對象以由監察院受理申報並裁罰之 420 件故意申報不實案件進行採樣，以避免因政風單位審議之故意申報不實後經檢察官偵查案件數較少，逕予比對可能導致之研究數值誤差。比對發現，40 件裁罰「6 萬元以上未滿 10 萬元」類別之故意申報不實後遭偵查案件，占同類別裁罰處分案件數 286 件之 13.99%，另 29 件裁罰「10 萬元以上未滿 15 萬元」之故意申報不實後遭偵查案件，則占同類別 91 件裁罰處分案件之 31.87%。至其他裁罰處分件數、故意申報不實後遭偵查件數較少之裁罰「15 萬元以上未滿 20 萬元」、「20 萬元以上未滿 25 萬元」、「25 萬元以上」類別，裁罰後遭偵查件數占各類別裁罰處分件數比例分別為 10.53%、40.00%、26.32%（表 4-2-5）。相關數據呈現，多數故意申報不實後遭裁罰案件，裁罰金額多為 15 萬元以下，雖無財產申報不實情節越嚴重者，其遭受檢察官以涉犯貪瀆犯罪偵查件數越高情事。惟前揭以各裁罰金額級距觀察「故意申報不實後遭偵查件數」占「故意申報不實遭裁罰總件數」比例，發現裁罰金額越高時，其遭受裁罰之故意申報不實案件，多較

裁罰金額較低者有更高之故意申報不實後遭受偵查比例。如表所示，裁罰「10萬元以上未滿15萬元」級距之「故意申報不實後遭偵查件數」占「故意申報不實件數」比例之31.87%，即明顯高於裁罰「6萬元以上未滿10萬元」級距，其「故意申報不實後遭偵查件數」占「故意申報不實件數」之13.99%，顯示故意申報不實情節越嚴重者，其於財產申報後遭受檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪偵查之比例即明顯越高。

表 4-2-5：監察院故意申報不實後遭受偵查者占各裁罰額度案件比例

裁罰金額/項目	監察院		
	故意申報不實件數 (A)	故意申報不實後遭偵查件數 (B)	所占比例 (B/A)
6萬元以上未滿10萬元	286	40	13.99%
10萬元以上未滿15萬元	91	29	31.87%
15萬元以上未滿20萬元	19	2	10.53%
20萬元以上未滿25萬元	5	2	40.00%
25萬元以上	19	5	26.32%
總計	420	78	18.57%

本節比對，發現絕大多數經認定屬故意申報不實後遭檢察官立案偵查對象，其裁罰金額偏低甚或有不予裁罰情事，惟財產申報不實情節越嚴重者，其可能因涉案貪瀆相關犯罪遭偵查之比例，於同層級裁罰金額中，亦確有高於財產申報不實情節較為輕微者。就比對結果而言，似乎確實符合高社經階層者較低社經階層

者於同樣犯罪上，確有運用其在政治以及財經上影響力，使其較不易遭認定屬故意申報不實，並進而躲避遭逮捕和定罪跡象。於財產申報業務無論劃歸監察院或政風單位受理，皆屬行政調查與監督範疇下，除受理申報單位、審議委員是否針對越高層級財產申報不實者，於主觀上是否採較為寬鬆之故意申報不實認定標準，尚待進一步釐清外，相關數據亦可看出多數財產申報義務人並未對財產申報制度採取「不予理會」態度，數據尚未呈現故意申報不實情節越嚴重者越有觸犯貪瀆相關犯罪可能。觀察結果，多數財產申報義務人仍然依照公職人員財產申報法規定進行申報，僅少數資產因未確實隱匿，而遭查察後認定屬故意申報不實。因此，公職人員財產申報法要遽下未具陽光法案效用，以財產申報不實者之違犯情節觀察，公職人員財產申報制度仍提高欲為相關犯罪公務員之相關成本，並為公務員於相當程度之遵守，尚非無法具體展現預防貪瀆成效。

第三節 涉犯財產來源不明罪者之財產申報案例分析

一、財產來源不明罪實務運用具體顯現刑法謙抑性要求

貪污治罪條例於 2009 年增訂第 6 之 1 條之財產來源不明罪、並於 2011 年修正迄今，計有中央政府機關級幕僚長 C1、直轄市議員 C2、高等法院法官 C3、直轄市議會幕僚長 C4、高等法院法官 C5、政府駐外代表處秘書 C6、地方縣市政府政務人員 C7、民選鄉（鎮、市）級政府機關首長 C8 等 8 人遭檢察官偵查後以財產來源不明罪起訴；另以各涉犯財產來源不明罪者遭檢察官起訴年度之其他涉犯貪瀆犯罪遭起訴人數相較，每年度涉犯財產來源不明罪遭起訴人數占涉犯貪瀆犯罪遭起訴人數比例皆不到 0.25%（參表 4-3-1），顯示檢察官以本條罪名起訴比例偏低。

表 4-3-1：各年度涉犯財產來源不明罪人數占涉犯貪瀆犯罪人數比例

年度/項目	涉犯貪瀆犯罪遭 起訴人數 (A)	涉犯財產來源不 明罪遭起訴人數 (B)	涉犯財產來源不 明罪起訴比例 (B/A)
2012	1,119	1	0.0894%
2013	1,299	2	0.1540%
2014	1,648	4	0.2427%
2015 年 1 至 2 月	73	1	1.3699%

依貪污治罪條例第 6 條之 1 財產來源不明罪規定，公務員犯該條各款所列罪嫌之一，檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女自公務員涉嫌犯罪時及其後三年內，有財產增加與收入顯不相當時，得命本人就來源可疑之財產提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科不明來源財產額度以下之罰金。依文義解釋，雖有以公務員「涉嫌犯罪」應得解釋公務員涉犯該條所定各款犯罪，需經檢察官起訴為前提，始得證明行為人符合「涉嫌犯罪」規定，若僅經檢察官偵查而未起訴者，尚不符合「涉嫌犯罪」規定解釋。惟本文以為依刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定，「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」所稱檢察官得啟動偵查條件，為知悉「有犯罪嫌疑」時，亦即犯罪嫌疑僅為啟動偵查條件，因此，貪污治罪條例第 6 條之 1 規定，依文義解釋，所稱「涉嫌犯罪」應以檢察官「啟動偵查」程序即以足，尚非需經檢察官「偵查後起訴」始得稱之。

另進一步以論理解釋檢視公職人員財產申報法第 6 條之 1 立法理由，立法諸公係以嫌疑人就其來源可疑財產，負證明其取得合法義務，違法者雖不構成貪污治罪條例第 4 條至第 6 條之罪，亦應科處刑罰，以貫徹肅貪目的⁸¹。由立法理由

⁸¹ 立法院公報，第 98 卷，第 17 期，院會紀錄，63-65。

可知本條規範，並不以行為人觸犯同法第 4 至 6 條之貪污罪需以「起訴」為前提，惟經檢視前揭檢察官以財產來源不明罪起訴之 8 案，行為人皆另伴隨觸犯貪污治罪條例第 4 至 6 條之罪遭起訴（詳表 4-3-2），尚無經檢察官單獨以財產來源不明罪名起訴者，顯示本條規定於實務上運用，於無積極證據可證明貪污犯罪時，並非防堵的以嫌疑人財產顯有異常增加，而以財產來源不明罪追究。實務運作呼應了財產來源不明罪之訂定，曾引發違反無罪推定原則疑義，於刑法謙抑性要求下，實務界似乎不自覺限縮了貪污治罪條例財產來源不明罪適用範圍。



表 4-3-2：涉犯財產來源不明罪者是否另涉犯其他貪污治罪條例罪名遭起訴

人別/觸犯法條	觸犯貪污治罪條例第 6 之 1 條財產來源不明罪	另觸犯貪污治罪條例罪名遭起訴部分
C1	V	第 4 條第 1 項第 5 款之違背職務行為受賄罪
C2	V	第 5 條第 1 項第 3 款之對於職務上之行為收受賄賂罪
C3	V	第 4 條第 1 項第 5 款之違背職務行為受賄罪
C4	V	第 4 條第 1 項第 3 款之經辦公用工程而收取回扣罪；第 4 條第 1 項第 5 款違背職務行為受賄罪
C5	V	第 4 條第 1 項第 5 款之違背職務行為受賄罪
C6	V	第 6 條第 1 項第 4 款之公務員對於主管事務圖利
C7	V	第 5 條第 1 項第 3 款之對於職務上之行為收受賄賂罪
C8	V	第 4 條第 1 項第 5 款之違背職務行為受賄罪

另雖然我國自 2009 年即訂定有財產來源不明罪，惟該法條施行兩餘年後，始有第一位公務人員於涉犯貪瀆犯罪時，經檢察官以財產來源不明罪併為起訴，而此案起訴，也是該法條原版本條文施行後，唯一之起訴案件。前揭 8 位涉犯財產來源不明罪中，除中央政府機關級幕僚長 C1 係依 2009 年 4 月 22 日增訂條文版本⁸²起訴外，其餘 7 人皆係依 2011 年 11 月 23 日修正後條文⁸³進行起訴。自 2009 年度後，經檢察官以財產來源不明罪起訴案件，雖案例數仍較為貧乏，惟確有倍數增加趨勢。以各該起訴案件多屬社會矚目之重大貪瀆犯罪，其併以財產來源不明罪對犯罪行為人追究，是否能帶動其他司法機關未來於偵辦貪瀆犯罪時，增加本條文使用機率，尚待持續觀察，尤其首宗單以貪污治罪條例第 6 條之 1 起訴者何時出現，亦為該條文運用能否符合立法目的之指標。

二、多數人未曾因故意申報不實遭受裁罰

前揭 8 位曾遭以財產來源不明罪起訴者，需進行財產申報者計 7 人，7 人依其身分皆屬需向監察院申報對象，案發時其中 1 人屬行中央政府機關級幕僚長、

⁸² 2009 年 4 月 22 日貪污治罪條例增訂第 6 之 1 條規定，「有犯第四條至前條之被告，檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女自涉嫌犯罪時及其後三年內任一年間所增加之財產總額超過其最近一年度合併申報之綜合所得總額時，得命本人就來源可疑之財產提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科不明來源財產額度以下之罰金。」

⁸³ 2011 年 11 月 23 日修訂之貪污治罪條例第 6 之 1 條規定，「公務員犯下列各款所列罪嫌之一，檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女自公務員涉嫌犯罪時及其後三年內，有財產增加與收入顯不相當時，得命本人就來源可疑之財產提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科不明來源財產額度以下之罰金：

一、第四條至前條之罪。

二、刑法第一百二十一條第一項、第一百二十二條第一項至第三項、第一百二十三條至第一百二十五條、第一百二十七條第一項、第一百二十八條至第一百三十條、第一百三十一條第一項、第一百三十二條第一項、第一百三十三條、第二百三十一條第二項、第二百三十一條之一第三項、第二百七十條、第二百九十六條之一第五項之罪。

三、組織犯罪防制條例第九條之罪。

四、懲治走私條例第十條第一項之罪。

五、毒品危害防制條例第十五條之罪。

六、人口販運防制法第三十六條之罪。

七、槍砲彈藥刀械管制條例第十六條之罪。

八、藥事法第八十九條之罪。

九、包庇他人犯兒童及少年性交易防制條例之罪。

十、其他假借職務上之權力、機會或方法所犯之罪。」

1 人屬直轄市議員、2 人屬法官、1 人屬直轄市議會幕僚長、1 人屬地方縣市政府政務人員、1 人屬依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉鎮市級政府機關首長（詳表 4-3-3），尚無需向所屬單位之政風單位申報者。自涉犯財產來源不明罪者身分觀察，顯示目前財產來源不明罪多用於較高階公務員涉犯貪瀆相關犯罪時，似乎與我國司法機關於偵辦是類犯罪時，對涉嫌人相關資金清查深度有關。因此，提升司法單位對於資金金流查核的便利性，以有效降低司法調查成本，或為財產來源不明罪更能發揮實效之關鍵。

表 4-3-3：涉犯財產來源不明罪者之財產申報狀況

人別/項目	身分	受理財產申報機關
C1	中央政府機關級幕僚長	監察院
C2	直轄市議員	監察院
C3	高等法院法官	監察院
C4	直轄市議會幕僚長	監察院
C5	高等法院法官	監察院
C6	政府駐外代表處秘書 (無須申報)	無
C7	地方縣市政府政務人員	監察院
C8	民選鄉(鎮、市)級政府 機關首長	監察院

而司法單位雖然業就涉犯貪污罪嫌者，以發現之來源不明財產進行追究起訴，惟現行財產申報制度是否能發揮提前預警，警示可能涉及不法人士，本文以涉犯財產來源不明罪之 8 人，其中 7 位需進行財產申報者回溯其等之財產申報狀況，發現僅 2 位曾因故意申報不實而遭受裁罰，其餘 5 位皆未曾因財產申報不實而遭審議甚至裁罰情事（參表 4-3-4），顯示財產申報法對於多數經檢察官以財產來

源不明罪追溯者似無法有效發揮防止貪瀆犯罪目的。

表 4-3-4：涉犯財產來源不明罪者之財產申報不實情形

項目/人別	C1	C2	C3	C4	C5	C7	C8
是否曾申報不實遭裁罰	X	X	X	X	X	V	V
裁罰金額	X	X	X	X	X	23 萬元	14 萬元
認定不實申報總額	0	0	0	0	0	1,100 萬元至 1,150 萬元間	600 萬元至 700 萬元間

其中 C7 申報義務人為地方縣市政府政務人員，經監察院審核其 2009 年度財產申報資料後，認其該年度未據實申報存款 14 筆、債務 2 筆，而依裁罰金額 23 萬元推算，其故意申報不實金額，約介於 1,100 至 1,150 萬元間；另 C8 申報義務人為民選鄉（鎮、市）級政府機關首長，其 2010 年度之財產申報資料經監察院審核後，認其未據實申報土地 4 筆、建物 1 筆、汽車 1 筆、債務 3 筆，而依其受裁罰金額 14 萬元推算，其故意申報不實金額，則應介於 600 至 700 萬元間。

另以監察院自 2003 年迄 2014 年 3 月間，計認定 420 筆故意申報不實遭裁罰案件觀之，其中 148 件處以最低之 6 萬元罰鍰，229 件處以 6 萬 5 千元至 15 萬元間不等罰鍰，僅有 43 件故意申報不實案件，罰鍰金額超過 15 萬元以上，約占所有認定故意申報不實而裁罰案件之 10.23%（詳表 4-3-5）。其中 C7 申報義務

人遭裁罰金額 23 萬元，其裁罰金額約落於所有遭裁罰人員之前 4.76%⁸⁴；至 C8 申報義務人遭裁罰之 14 萬元，則約落於所有被裁罰人員之前 10.48%⁸⁵。

表 4-3-5：監察院對財產申報不實者裁罰金額之分布比例

裁罰金額/數量	件數	比例 (%)
25 萬元以上	19	4.52
15 萬至未滿 25 萬	24	5.71
6 萬 5 千至未滿 15 萬	229	54.52
6 萬元	148	35.24
總計	420	100

經追蹤 C7、C8 兩位曾經認定屬故意申報不實者，依其裁罰金額觀察皆屬財產申報不實情節較為嚴重者，雖僅有兩例無法觀察其數據共通趨勢，惟併與前揭「監察院故意申報不實後遭受偵查者占各裁罰額度案件比例分析（詳參表 4-2-11）」，觀察，C7、C8 個案於同類型裁罰案件中，即分別為遭檢察官偵查起訴比例最高之 40.00%、31.87%，以相關數據呈現，似可作為司法、政風單位提早發掘貪瀆不法之參考。

此外，C7 個案之故意申報不實年度為 2009 年，距離遭檢察官以涉犯貪瀆犯罪偵查起訴之 2014 年距離 5 年；C8 個案之故意申報不實年度為 2010 年，距離遭檢察官以涉犯貪瀆犯罪偵查起訴之 2013 年間隔 3 年，各該間隔年度與前揭分析財產申報不實後遭檢察官偵查間隔時間尚稱相符，惟以各該故意申報不實年度，對於申報義務人無法說明非故意申報不實之財產，司法、政風單位未因此於是時進一步追蹤 C7、C8 是否涉有貪瀆犯罪似為可惜。於 2011 年廉政署成立，肩負公職人員財產申報法查核之行政調查，與肩負肅貪司法調查之廉政官皆隸屬同一

⁸⁴ C7 遭裁罰金額，於 420 名遭裁罰人員中排名第 20 名。

⁸⁵ C8 遭裁罰金額，於 420 名遭裁罰人員中排名第 44 名。

督導體系後，未來能否適時將故意申報不實人員透過肩負查處任務之政風人員或廉政官，為深入查察申報義務人無法說明財產之來源是否涉及不法，除可強化政風人員發掘不法之效能外，亦應可有效提升公職人員財產申報法之預防成效。

三、故意申報不實者多以現金或人頭帳戶隱匿財產

前揭 8 位涉犯財產來源不明罪者，曾因財產申報不實遭裁罰者僅占 2 人，本段以各該人員遭檢察官起訴之犯罪事實及實際財產申報狀況進行分析，以瞭解各該人員係以何形式為財產隱匿。

於中央政府機關級幕僚長 C1 部分，遭檢察官查獲於 2010 至 2012 年間，除將收受賄賂中之 300 萬元現金由自身保管外，並透過母親將收受之現金賄賂，以配偶、舅父名義，分別在臺北、高雄兩地出面租用銀行保管箱藏匿，以切斷其與該等不當資金及犯罪行為之關連性，逃避該重大犯罪之追查及處罰。總計 C1 於檢察官於 2012 年 10 月 9 日檢察官偵查期間，遭認定係其所有之來源不明財產，包括配偶於銀行開立保管箱之 1250 萬元現金、由母親透過 C1 舅父開立保管箱存放之 1,580 萬元，經檢察官命其說明來源，被告 C1 均答稱不清楚或不知道等語，而拒絕說明，遭檢察官以修正前貪污治罪條例第 6 條之 1 之公務員財產來源不明罪起訴。

綜觀起訴書記載 C1 之配偶、母親名下皆出現不明財產，且每年增加之不明財產總額超過 C1 與配偶前 1 年度合併申報綜合所得總額 1 倍以上，經命 C1 說明後皆無法提出合理說明，而成為首位遭檢察官以財產來源不明罪起訴之對象。追蹤監察院公告 C1 於 2008 年至 2012 年間之財產申報資料，發現 C1 除每年度未誠實申報前揭不明現金外，2009 年間申報財產總額較前一年增加 906 餘萬元、2010 年間申報財產總額較前一年增加 451 餘萬元、2011 年間申報財產總額較前一年亦增加 634 餘萬元，2012 年度申報財產總額較前一年度增加 685 餘萬元，

多年度皆有申報財產總額超過前一年度本人、配偶等人全年薪資所得總額 1 倍以上情事。亦即由 C1 之公職人員財產申報紀錄，即可發現 C1 涉有財產來源不明跡象，原監察院即可依公職人員財產申報法第 12 條第 2 項規定，定 1 個月以上期間通知有申報義務之人提出說明，並於無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實時，對 C1 處以罰鍰，惟經查詢並未見 C1 因違反公職人員財產申報法第 12 條第 2 項規定，無法說明財產來源而遭受裁罰紀錄，也使公職人員財產申報法本條項規定無法發揮實質效益。實務上是否係因 C1 階級因素，使受理申報單位懼於要求其說明財產來源狀況，抑或現行針對公職人員財產申報狀況比對機制，過於重視財產申報不實個案，似乎都是公職人員財產申報法無法發揮實益之因素，於現行公職人員財產申報法執行查核、比對方式之變動，應為使公職人員財產申報法發揮實益方式之一。

於直轄市議員 C2 部分，經檢察官偵查發現，C2 向其助理借用以其名義開立之金融帳戶，自 2011 年 11 月初 C2 涉犯貪污罪嫌時起，至 C2 於 2013 年 3 月 27 日經檢察官開始偵查之日止，共出現來源不明之多筆數十萬元現金存入前揭帳戶紀錄，總計存入 643 萬 4,800 元。案經檢察官傳訊 C2 及其助理後，得知 C2 擔任市議員收入係使用甲銀行營業部帳戶收取，且其個人執行律師業務所得及其法律事務所之財產或收入均存放於該事務所之乙銀行帳戶內，並未提領存放於助理名義開立之丙銀行帳戶內，再調閱 C2 上開甲銀行帳戶，亦確認該帳戶僅有市議會匯入款項，且除 2012 年 8 月 31 日、11 月 29 日、12 月 28 日曾分別支出 200 萬元、200 萬元、300 萬元外，並無其他提領紀錄，顯見 C2 個人之合法收入與助理丙銀行帳戶內存入之款項無關，足認 C2 向助理借用之丙銀行帳戶，自 2011 年 11 月 1 日起至 102 年 3 月 27 日所存入共 643 萬 4,800 元之增加款項，應非其合法收入來源，而與其收入顯不相當。C2 以其非列為財產申報範圍之助理名義開立之金融帳戶隱匿資產，乃我國現行公職人員財產申報法無法有效監督之範圍。

C3 為高等法院法官，經檢察官於 2013 年 8 月 28 日派員執行搜索，於其以非屬配偶之同居人名義，於臺灣銀行等銀行開設之多個保管箱，共計扣得現金 2,396 萬餘元，另於 C3 及其婚外情對象住處，扣得來源不明現金 222 萬餘元及 C3 以他人名義所開設之存摺帳戶共計 52 本。復經清查被告 C3、C3 之配偶、二房、同居人、子女等人及其所使用之人頭帳戶在內之財產狀況，共發現超過 3 億餘元龐大資產；案經檢察官再追查 C3 被檢舉於上開 2010 年 5 月間涉嫌貪瀆犯行後之不明財產來源情形，發現（一）C3 委由同居人於保管箱及住處藏放共計 2,618 萬餘元不明現款；（二）另 C3 自 2010 年 5 月起有指示同居人將合計 1,459 萬餘元現金，存入上開人頭帳戶內，用於進行基金買賣等投資操作；（三）C3 又於 2013 年 1 月交付來源不明之 190 萬餘元現款予同居人，用以購買凌志（LEXUS）廠牌之自用轎車 1 輛、作為其平日上下班代步之用；（四）復自 2010 年 5 月起有以現金 379 萬餘元償付同居人信用卡費用等情。綜上，C3 於 2010 年 5 月間被檢舉涉犯貪瀆罪行而遭檢察官起訴時，合計共有 4,647 萬餘元財產來源不明款項。復經合併檢視被告 C3 及其配偶、二房及其 3 名子女等人，於 2010 年至 2013 年 8 月間之各年度所得及支出資料，亦發現 C3 每年度收入，僅就支付前揭人員每年度開銷，即有入不敷出之情事：經計算 C3 於 2010 年度至 2013 年 8 月間，每年度分別有 50 萬 4,000 元、722 萬 3,040 元、171 萬 9,808 元及 474 萬 1,448 元資金缺口（即各年度開銷超過其年度所得收入）等情。然經命 C3 就上開來源可疑之財產提出說明時，被告卻無正當理由，而為不實陳述或不為說明。顯示 C3 除以其他非屬財產申報範圍之人頭名義開立保險箱，藉以隱匿所收受之現金款項外，並以收集之其他人頭金融帳戶存入旨揭貪瀆犯罪所得，藉以躲避公職人員財產申報法規定之申報項目。

C4 擔任直轄市議會幕僚長職務，經檢察官以涉犯貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 2、3、5 款及同法第 5 條第 1 項第 2、3 款等罪嫌偵查後，依 C4 自述，其前擔任縣市議會機要秘書一職時月薪約 7 萬餘元；擔任直轄市議會秘書長一職月

薪則約 12 萬至 13 萬餘元。調查發現 C4 於 2012 年財產所得，數額為 136 萬 2762 元，惟 C4 除於遭偵查前數年內曾出資約 1,000 萬元興建住所建物，另需供應密友每月 3 至 5 萬元之花用，及不定時給予密友 10 餘萬元不等之零用金；更自 2012 年間起，為密友負擔住所每月約 4 萬元租金（以上財產未在起訴範圍）。另 C4 於 2013 年 4 月間，經由「博彩中間人」（以媒介國內客戶至國外賭場消費而從中賺取「洗碼佣金」為業）媒介，前往澳門地區之賭場為賭博等消費，並與博彩中間人約定，由 C4 在臺灣支付現金預付賭資，並由博彩中間人名義向賭場借支籌碼供 C4 使用，C4 於賭場所用籌碼，均由博彩中間人指示澳門地區賭場暫支予 C4 使用，並以博彩中間人名義掛帳；C4 逾其預付賭資之輸款，則於返臺後悉數與博彩中間人對帳結清。調查發現，C4 經博彩中間人安排，先於 2013 年 4 月 3 日至同年月 5 日，至澳門地區賭場消費，C4 於出境前指示友人持 1,000 萬元現金交付博彩中間人，供預付賭資而得於澳門地區賭場索取籌碼，該趟行程，經博彩中間人核計，C4 含賭資在內共支出 1,479 萬元。逾 1,000 萬元預付賭資之 479 萬元債務，C4 於返臺後即與博彩中間人結清；C4 經博彩中間人安排，復於 2013 年 4 月 18 日至同年月 19 日，至澳門地區賭場消費，C4 於出境前亦指示友人持 1,000 萬元現金交付博彩中間人供預付賭資。該趟行程，經博彩中間人合計 C4 含賭資在內共支出 3,276 萬元。逾 1,000 萬元預付賭資之 2,276 萬元債務，C4 於返臺後業與博彩中間人分 4 次付款結清。前揭經檢察官於 2013 年 12 月 30 日偵查中，依據 C4 所述日常收支情形，發現 C4 本人涉嫌貪污治罪條例第 4 條、第 5 條罪嫌之 3 年內，有財產增加與收入顯不相當情形。經命 C4 就來源可疑財產，即合計 4,755 萬元之賭資來源提出說明，詎 C4 答以：「我本來手頭就有 1,000 多萬現金，剩下的幾百萬我是向別人借的，但來源我不方便說明」等語，無正當理由未為說明、無法提出合理說明。相關犯罪情節顯示，C4 係以現金形式隱匿收受之不明資產，並因公職人員財產申報法不易查核現金款項，藉以避免遭發掘資產異常增加情事。

C5 擔任高等法院審判長工作，前因涉嫌違背職務收受被告所致送賄賂案件，而遭檢察官派員於 2010 年 7 月 13 日前往其住處搜索時，在其住處書房櫥櫃內查獲以報紙包裹之現金 2 網，每網分別為 50 萬元及 40 萬元，就上開與其收入顯不相當之財產增加，C5 理應知之甚詳，且負有對上開款項來源提出合理說明義務，詎其竟先辯稱係向友人之借款，後又改口稱係其父母過世時所收取之奠儀及標會所得款云云，無正當理由未就上開款項提出完整、合理及翔實說明，而經檢察官以財產來源不明罪起訴。依 C5 犯罪情節顯示，其亦以現金方式隱匿不明資金，以避免遭發掘資產異常增加。

另 C6 擔任政府駐外代表處秘書，依其身分非屬應公職人員財產申報者。經檢察官偵查發現，C6 派駐國外期間，未曾自開設之薪資金融帳戶內提領薪資存款，即得以支付每月房屋租金，自 2010 年 5 月起至 2013 年 1 月計 33 個月，共計美金 75885.49 元；另偵查發現，C6 於駐外國家當地購入共計 83 個 LV 皮件，價值折合新臺幣約為 170 餘萬元。此外，C6 於 2010 年 12 月 13 日至 2013 年 2 月 4 日間共計存入 16,900 元美金至其開設之金融帳戶內，並自該金融帳戶結售 4,300 元美金。旨揭經檢察官於偵查中發現上情後，乃於 2014 年 6 月 13 日、7 月 22 日偵查中命 C6 就上開支出及帳戶款項之來源提出合理說明，惟 C6 對上開款項來源應知之甚詳，且其負有對款項來源提出合理說明之義務，猶基於違反說明財產來源義務之犯意，向檢察官泛稱因渠在駐外國有投資獲利，足以支付上開花費云云。惟檢察官以 C6 辯稱初始僅投資 1 萬元美金，短短 3 年即可獲利十數倍，已與常情有所不符，難採信 C6 所辯資金來源情形為真實，足見 C6 無法證明其來源為合法，而故意不為合理之說明。依相關犯罪情節，發現 C6 雖非屬公職人員財產申報法規申報對象，惟其除以自身存摺存入部分不明資金外，多數支出仍以隱匿之不明現金存款支應，顯示現金仍為 C6 主要使用之隱匿資產方式。

C7 則為任職地方縣市政府政務人員，經查 C7 於 2011 年 10 月 19 日收受廠商給付之 400 萬元賄款後，檢察官發覺 C7 涉有違反貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款公務員對於職務上行要求、期約及收受賄賂罪之犯罪嫌疑，案經 2014 年 5 月 30 日執行搜索，經檢察官於偵查中調取 C7 密友出借予 C7 為證券買賣使用之金融帳戶交易明細，發現上開帳戶自 2011 年 10 月間 C7 涉犯上開貪污罪嫌時起，至 2014 年 5 月 30 日檢察官開始偵查之日止，有多筆現金存入紀錄，或由 C7 密友先以自有資金代墊 C7 向其借用於證券買賣之金融帳戶支付證券交割款，再由 C7 以現金償還。總計 C7 之密友以自身名義開立，借用予 C7 使用之兩個金融帳戶各出現 2,452 萬 5,678 元及 865 萬元，共計 3,317 萬 5,678 元非合法收入來源，而與 C7 收入顯不相當。檢察官於偵查中命 C7 就上開帳戶款項之來源提出合理說明，惟 C7 知悉上開密友名下銀行帳戶之現金款項，係由 C7 本人直接交付其密友存入，並無屬其密友個人之款項，C7 對上開合計 3,317 萬 5,678 元款項來源應知之甚詳，且負有對款項來源提出合理說明義務，猶基於違反說明財產來源義務之犯意，向檢察官供稱密友名下金融帳戶之款項皆為該密友個人財產云云，無法就上開來源不明財產為完整、充分、詳實之交代，亦無法證明其來源為合法，而故意不為合理說明，而遭檢察官以財產來源不明罪起訴。

依相關犯罪情節顯示，C7 係以非為財產申報範圍之密友名義，藏匿不明現金存款。惟 C7 於 2009 年度為財產申報時，即因未據實申報存款而遭認定屬故意申報不實觀之，該筆不明資產於 2010 年係誠實申報，抑或即已移出需申報對象名下，改以他人名義為資產隱匿。於是時若能續以追蹤，或即可發現 C7 於 2011 年始為藏匿資金之他人帳戶，並及早發掘與遏止 C7 貪瀆危害之擴大。針對故意申報不實者之資產流向追蹤，是政府單位主動發掘不法時得予參考利器之一。

C8 擔任民選鄉（鎮、市）級政府機關首長，自 2011 年 8 月 30 日涉嫌違反貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款之對於違背職務之行為，期約、收受賄賂及第

6 條第 1 項第 4 款之對於主管或監督之事務，明知違背法律，直接或間接圖私人不法利益起，其於農會所開設之支票存款帳戶，自 2011 年 8 月 31 日起至 2012 年 10 月 15 日止，共有 21,896,059 元匯入該帳戶，供兌現 C8 個人開出之支票票款。前揭巨額收入款項，與 C8 每月薪資 83,717 元(1 年 1,004,604 元)收入顯不相當。C8 於 2015 年 1 月 14 日偵訊時，經檢察官請其至 2015 年 2 月 28 日前，就此不明資金來源具狀提出說明，惟屆期仍無正當理由未為說明，而遭檢察官以財產來源不明罪起訴。

與 C7 案例相同的是，C8 案例亦屬曾因故意申報不實而遭受裁罰個案，2010 年度 C8 之財產申報內容，經監察院認定未據實申報土地、建物、汽車、債務等而予以裁罰，依未據實申報項目觀之，C8 行為較偏向對公職人員財產申報規定輕忽者，導致對多數業經政府機關登記為所有人之土地、建物、汽車等皆漏予申報。僅 C8 於 2010 年漏報債務部分，若能追蹤 2011 年申報狀況，亦應得瞭解 C8 資產增減情況，亦即能否追蹤申報義務人於各年度資產增減狀態，始為評斷申報義務人是否有資產異常增加方式。此外，比較特別的是，C8 皆以個人名義開立金融帳戶，各該不明資金亦於其名下開立之金融帳戶流動，惟以目前公職人員財產申報法查核是否申報不實，係以「申報日」當日財產為基準下，C8 於各該年度之鉅額資金收支，若非於「申報日」留存於各該需申報金融帳戶中，則非屬公職人員財產申報法規範項目。公職人員財產申報法現行規範方式，似乎於公職人員有意為資產隱匿時得輕易為之，無須耗費過多成本即可合法躲避監察。

四、行政監督無法有效查核公職人員財產申報法不實情事

雖然公職人員財產申報法針對違反該法規定者主要處以行政罰鍰，惟無論受理申報之監察院抑或政風單位，所僅具有的行政調查權限，卻無法針對公職人員財產申報法規定之應申報項目皆予確實查核。以前揭 8 位財產來源不明罪者隱匿財產之形式觀之（詳表 4-3-6），8 人中 3 人之財產來源不明標的為「現金」，3

人之標的為「存款」，另 2 人則同時具「現金」及「存款」，顯示現金與存款為財產來源不明之主要標的。

另各涉犯財產來源不明罪者遭發現之「現金」皆於司法單位以申報義務人涉犯貪瀆犯罪，執行搜索、扣押等強制處分後始為發現，實務上申報義務人除甚少申報現金款項外，針對部分申報現金之申報義務人，監察院、政風單位囿於未具司法調查權限，亦無法針對申報內容進行查核。另於各該涉犯財產來源不明罪者以「存款」方式進行財產隱匿時，C2、C3、C7 皆以不需申報之密友或其他人頭名義所開立之金融帳戶進行存款，以受理申報之監察院或政風單位所為之行政調查，僅係針對申報義務人是否依規定將本人、配偶、未成年子女名下財產進行申報，除此之外申報義務人所能實際支配之他人金融帳戶存款，皆非監察院、政風單位所能查核範圍。

較為特別的是，C6 及 C8 兩例皆以「本人存款」藏匿不明資金，其中 C6 因非屬公職人員財產申報法規定申報對象，因此，其得以本人名義開立之金融帳戶為不明資產隱匿。自 C6 案例觀察，可知公職人員財產申報法規範，適時提高貪瀆犯罪者隱匿資產之成本，若無公職人員財產申報法規範，行為人即可自由以自身名義開立之金融帳戶進行資產隱匿，並於司法單位未被動受理檢舉前提下，得避免遭發掘不法可能。公職人員財產申報法規範若能擴及規範 C6，或可因而提高 C6 之犯罪成本，而於某種程度下嚇阻犯罪發生。另於 C8 案例部分，經司法單位調閱 C8 相關資金流向紀錄，發現 C8 係以其名義所開立之金融帳戶進行資金隱匿，依司法單位查調 C8 名義開立之支票帳戶，發現 C8 於支票兌現前即出現多筆不明匯款款項，各該款項若於 C8 為財產申報時並未存在於該金融帳戶名下，即非屬應為財產申報範圍。顯然以「申報日」為比對申報義務人是否誠實申報規定，並無法嚇阻申報義務人以「合法」方式為資產隱匿。為瞭解故意申報不實者是否涉有故意隱匿資產情事，擴充監察院或政風單位於資金查核時範圍，或

可瞭解申報義務人於申報日前之資產，有無為因應財產申報而為隱匿情事。

表 4-3-6：隱匿資產形式與處所

人別/項目	財產形式	是否需申報項目	財產隱匿處所	是否需申報對象	是否需申報	該財產有無遭查獲申報不實
C1	現金	V	本人	V	V	X
			配偶	V	V	X
			舅父	X	X	X
C2	存款	V	助理	X	X	X
C3	現金	V	本人	V	V	X
			密友 ⁸⁶	X	X	X
	存款	V	其他人頭	X	X	X
C4	現金	V	本人	V	V	X
C5	現金	V	本人 ⁸⁷	V	V	X
C6	現金	V	本人	X	X	X
	存款	V	本人	X	X	X
C7	存款	V	密友	X	X	X
C8	存款	V	本人	V	V	X

此外，為避免使用以他人名義開立之帳戶可能提升遭司法調查風險，行為人多以具較親密關係之親戚、或具婚外情關係之密友等前述黃光國教授依傳統儒家

⁸⁶ 本文所稱「密友」，指非申報義務人配偶之婚外情對象；「其他人頭」指非婚外情對象、非具情感性關係之其他非需申報義務人頭帳戶。

⁸⁷ C6 非屬公職人員財產申報法第 2 條規範之需財產申報對象。

文化，將人與人間關係區分之具「情感性關係」者⁸⁸，為其隱匿資產。惟因我國針對使用人頭而開立之金融帳戶未能有效管制，亦使得案例中之 C3 得另以非屬配偶、密友等具「情感性關係」者名義開立之金融帳戶進行相關資產隱匿，使無論為行政監督之公職人員財產申報法，抑或司法監督之貪污治罪條例規定，於避免貪瀆相關犯罪時成效皆有所侷限。

綜上追蹤，近期遭檢察官以貪污治罪條例第 6 之 1 條財產來源不明罪起訴之政府官員，分別以母親、助理、非配偶之密友、其他非需申報之人頭等名義藏匿不明款項，該等人員皆非屬公職人員財產申報法第 12 條第 2 項、貪污治罪條例第 6 之 1 條所列舉之本人、配偶、未成年子女等，似乎也一舉道破現實與法規規定之落差，造就相關規定於實務上運作之不彰成效。加以依公職人員財產申報法第 7 條第 1 項⁸⁹規定，政務人員等特定身分之公職人員需為財產強制信託，自前揭分析發現，強制信託規定雖強化對政務人員等公職人員之財產監督、避免不當收入情事，惟財產強制信託亦應係促使申報義務人，若欲取得不法財產，即需以他人名義、現金等受理申報單位不易查核、監督方式進而隱匿資產原因之一。公職人員財產申報法規範之申報對象範圍，該為何種程度將具「情感性關係」者納入，以及如何管制猖獗之人頭帳戶問題，或是提升貪瀆不法犯罪成本，進而降低可能發生不法比例方式。於檢視行為人以他人名義掩飾不法所得之同時，檢討公職人員財產申報對象之範圍，及對於人頭帳戶管制方式，將扮演起重要角色。

五、申報義務人涉犯貪瀆案件後，檢視是否曾故意申報不實成效佳

依前揭追蹤可知涉犯貪污治罪條例財產來源不明罪者，皆伴隨財產申報不實

⁸⁸ 同註 15。

⁸⁹ 公職人員財產申報法第 7 條第 1 項，「總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣(市)長於就(到)職申報財產時，其本人、配偶及未成年子女之下列財產，應自就(到)職之日起三個月內信託予信託業：

一、不動產。但自擇房屋(含基地)一戶供自用者，及其他信託業依法不得承受或承受有困難者，不包括在內。二、國內之上市及上櫃股票。三、其他經行政院會同考試院、監察院核定應交付信託之財產。」

情事，至該財產申報不實情事是否遭受裁罰，則以監察院、政風單位於行政調查監督下能否查得為斷。因此，若司法單位啟動偵查後，能將偵查過程中，發現申報義務人疑涉財產申報不實情事，續由監察院或廉政署予以認定、裁罰，應可有效彌補財產申報法為行政監督之不足。

我國廉政署自 2011 年 7 月成立迄 2015 年 4 月間，先後曾發生 2 件經司法偵查後，發現行為人財產申報不實情事，而移由廉政署為後續財產申報審認、裁罰之案例（表 4-3-7：個案查核案例隱匿資產形式與處所）。其中，2013 年 4 月間，就前任職縣市政府局處首長之 D1，於 2010 年遭檢察官以涉嫌貪瀆相關犯罪偵訊期間，發現 D1 於 2008 年財產申報時，曾漏報對他人之兩筆債權共 240 萬元，案經廉政署依檢察官訊問筆錄、訪談紀錄及相關物證審認後，認定 D1 於該年度為故意申報不實，進而裁罰 6 萬元罰鍰。是為廉政署成立後，首宗申報義務人經司法單位偵查後，例外依公職人員財產申報法第 11 條第 1 項及公職人員財產申報料審核及查閱辦法第 7 條第 1 項規定，針對申報義務人予以「個案查核」並裁罰之案例。

表 4-3-7：個案查核案例隱匿資產形式與處所

人別/項目	財產形式	是否需申報項目	財產隱匿處所	是否需申報對象	是否需申報	該財產有無遭查獲申報不實
D1	債權	V	本人	V	V	X
D2	存款	V	配偶	V	V	X

另 2012 年廉政署調查組偵辦某經濟部所屬國營事業單位主管 D2 涉嫌圖利廠商乙案時，發現 D2 月薪僅約 10 餘萬元，惟僅 2011 年即購入 36 戶不動產建物之異常情事後，併由廉政署針對 D2 於涉嫌貪瀆犯罪年度是否具財產申報不實

情事進行調查。案經廉政署依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 7 條第 1 項，就 D2 先前之財產申報資料啟動個案查核後，認定 D2 於 2008、2009、2010 年財產申報皆屬故意申報不實，而分別裁罰 6 萬元、19 萬元、15 萬元。經審視 D2 遭認定故意申報不實財產項目，其中 2008 年係漏報配偶名下不動產土地、溢短報配偶名下存款；2009 年、2010 年則皆係溢、漏報配偶存款及有價證券分別 900 萬、700 餘萬元，相關溢、短報項目，雖 D2 主張係配偶不願配合申報，惟查 D2 於 2009 年申報時，除並未於申報表上註明任何事實上不能申報配偶財產事由外，其於 2008、2009 年申報配偶存款項目之存款筆數、存放機構、種類、幣別、所有人、外幣種類、存款總額等資料皆完全相同，以 D2 於 2008 年申報配偶之存款總額已逾 900 萬元，該等存款經過一年餘，再加計金融機構給付利息後，自無可能與 2009 年申報日相同，因而認定 D2 顯然係率爾提出申報，有預見其財產申報不實之發生並不違背其本意之間接故意存在，進而對 D2 裁處罰鍰，是為廉政署經「個案查核」再予審認、裁罰之第二案例。

依前述兩例個案查核案例，發現 D1、D2 皆屬依公職人員財產申報法需為財產申報者，兩人於司法偵查時遭查獲來源不明財產，先前於各該年度財產申報時，皆未曾遭發現故意申報不實情事。其中 D1 部分係因司法機關偵查時，發現 D1 對他人具有債權漏未申報，因而移由法務部廉政署啟動個案查核。此漏報之債權項目，若申報義務人未據實申報，受理之監察院、政風單位並無從以行政調查權限發現漏報項目，該案啟動個案查核後之裁罰結果，可謂司法偵查彌補行政調查於財產申報實質審核時之不足。另 D2 個案，雖於遭受司法偵查前，其各該年度財產申報結果皆未曾遭認定屬故意申報不實，惟就遭司法偵查後啟動之個案查核結果，發現主要係以 D2 於各該年度之財產申報狀況皆為相同，認定 D2 顯然係率爾提出申報，有預見其財產申報不實之發生並不違背其本意之間接故意存在，此種前後比對後發現財產申報不實結果，提醒了受理申報單位，對於申報義務人前後年度財產申報狀況比對，亦為判斷申報義務人是否具間接故意申報不實犯意

之方式，非需嗣申報義務人遭司法偵查後始為重新認定。於公職人員財產申報法修法時，對於財產申報之審核方式，得將申報義務人前後年度之財產申報狀況比對結果，一併納入評估申報義務人是否具故意申報不實犯意之方式。



第五章 結論與建議

第一節 結論

我國訂定公職人員財產申報法規定，除為以此陽光法案避免公務人員利用職務牟取不法財產外，並因該法訂定，期使提早發掘公職人員涉及貪瀆不法情事。惟公職人員財產申報法施行 20 餘年來，除屢有執行成效不章批評外，為辦理是項業務，於逐年擴增需財產申報對象趨勢下，因此耗費之行政資源，連帶影響其他廉政業務推行。為瞭解公職人員財產申報法能否提前發掘貪瀆不法跡象，及涉及財產來源不明罪者係如何躲避公職人員財產申報法規定等，本文遂進行公職人員財產申報與貪瀆犯罪關係研究。本文重要發現可分三點說明：

一、兩機關財產申報不實案件比較結果

本研究比較監察院與政風單位受理財產申報不實案件，主要發現是：

1. 法務部前政風司期間裁罰比例較廉政署期間裁罰比例高；
2. 監察院故意申報不實者之遭偵審比例比政風單位高，有罪判決率也較高；
3. 監察院故意申報不實遭偵查案件中，以民意代表比例最高。

分析發現，另原督導全國各政風機構業務之法務部政風司，於 2011 年 7 月間因應我國成立廉政署，原法務部政風司業務移入由廉政署承接。於公職人員財產申報法執行單位部分，亦由原法務部政風司檢察官室改由廉政署防貪組財產申報科續為辦理。本文以 2011 年 7 月份廉政署成立前後為分野，於 2011 年 7 月份前，前法務部政風司期間約選取 1 年 6 個月之裁罰審議案件數、廉政署成立後則約選取 2 年 6 個月期間之審議案件比較進行比較，發現前法務部政風司時期於所有財產申報不實案件中，具高達 85.95% 之裁罰比例，而於廉政署成立後，僅具 50.64% 之裁罰比例。再以各該審議會審議之財產申報不實年度觀察，前法務

部政風司審議個案皆為 2007 年度前之財產申報不實個案，廉政署審議個案，則為 2009 年度以後之財產申報不實個案。以公職人員財產申報法於 2007 年 10 月 1 日修正施行，於擴充需為財產申報對象後，雖使得廉政署每月審議財產申報不實案件數擴增情事，惟認定屬故意申報不實之案件數卻並未等比例增加，是故除連帶使裁罰比例明顯下降外，亦呈現 2007 年公職人員財產申報法修法，擴增需為財產申報對象方式，並未因此發掘更多隱匿資產、故意申報不實公務員，反而明顯增加受理財產申報單位行政成本。

本文以故意申報不實者之涉犯貪瀆犯罪進行追蹤，發現由政風單位受理申報之故意申報不實案件中，僅 9.30% 比例案件曾因涉嫌貪瀆相關犯罪而遭檢察官立案偵查，其中更僅 1.35% 比例案件曾經法院有罪判決，自政風單位受理財產申報不實案件數據觀察，財產申報不實似乎與貪瀆犯罪並無關連性，自其受理申報之故意申報不實案件並無法有效發掘可能涉及貪瀆不法案件。惟相同追蹤於監察院受理之財產申報案件，發現近 10 年來監察院受理申報之故意申報不實案件中，出現高達 23.57% 比例案件曾因涉嫌犯貪瀆相關犯罪而遭受檢察官偵查，其中有罪判決件數亦高達 10.48% 比例。相關數據顯示，監察院公告之故意申報不實名單，較政風單位裁罰之故意申報不實人員更高之遭檢察官立案偵查、法院判決有罪比例，於本研究第一目的要求下，欲藉由財產申報不實對象提前發掘貪瀆不法人員，首先得篩選由監察院受理申報之財產申報不實對象。進一步就分析結果而言，監察院受理申報對象之職位、權力普遍較由政風單位受理申報對象高，若以黃光國教授所定義人與人間之「混合性關係」，立足於「人情」與「面子」，也是常使資源分配者陷入所謂「人情困境」根源觀之，肩負權力、職位越高之監察院受理申報對象，其涉犯貪瀆犯罪可能也較肩負權力小者為高，甚至自其財產申報狀況即易提前發掘疑涉不法跡象。

此外，追蹤監察院受理之故意申報不實案件之申報義務人身分，發現以民意

代表人數比例最高，民選政府機關首長次之，兩者共占故意申報不實者曾涉犯貪瀆犯罪之 86.87%。比較特別的是，以各類身分故意申報不實人員遭受偵審者占同類身分裁罰人次比例追蹤，發現民選政府機關首長、政務人員之故意申報不實案件，分別具有 75%、50% 個案曾有偵審紀錄，顯示是兩類故意申報不實案件，具有高達五成以上機率可能另涉及貪瀆相關犯罪。相關數據與法務部近年公布之廉政民意調查、2013 年公告之全球貪腐趨勢指數結果相符，民眾主觀感受最不清廉之民意代表，其故意申報不實後涉犯貪瀆相關犯罪之機率也越高。於經由財產申報不實提前發掘貪瀆不法對象時，監察院公告之故意申報不實裁罰名單中，民意代表、民選政府機關首長、政務人員皆屬得關注之具較高貪瀆犯罪可能者

數據顯示監察院受理之故意申報不實案件較由政風單位受理之故意申報不實案件，具有較高之涉犯貪瀆犯罪可能，監察院於財產申報業務之執行成效似乎高於由政風單位受理者。惟前揭以監察院、政風單位為財產申報實質審核之公務員組成模式觀察，監察院係由財產申報處約 50 餘名人員，集中為財產申報實質審核，而政風單位則由法務部廉政署防貪組之財產申報科 4 位專責人員，督導全國各政風單位進行實質審核，雖有不同之組成模式，惟其等皆依據相同標準抽籤相同比例之需為實質審核人員、並皆以行政調查方式進行實質審核，甚且全國各政風單位亦傾遠遠超越監察院財產申報處之人員數，進行相關案件之實質審核，就查核密度而言，不可謂政風單位於實質審核之密度明顯低於監察院，兩者監督密度應非存在落差。再以監察院受理「各級政府機關首長、副首長」故意申報不實案件觀察，其對簡任 12 職等以上事務官所為之財產申報個案遭受偵審情形追蹤，數據呈現與由政風單位受理之故意申報不實案件類似，顯示公職人員財產申報對象之身分若屬事務官，無論係向監察院抑或政風單位為財產申報，其經認定屬故意申報不實者，皆呈現較低之「曾遭偵查」及「有罪判決」比例。監察院、政風單位受理之故意申報不實者，其後續可能涉犯貪瀆犯罪比例追蹤時，呈現明顯之比例落差，仍應與財產申報對象是否屬於民選、政務官、事務官等不同財產

申報對象身分有關，尚無積極證據顯示係因監察院、政風單位等受理申報單位之效率不一具關連性。

二、各機關財產申報不實案件與隨後涉犯貪瀆犯罪之關係

有關各申報義務人於故意申報不實後遭受偵、審情形進行追蹤，發現結果如后：

1. 經監察院認定故意不實申報後遭偵查案件比例略高於政風單位；
2. 財產申報不實裁罰案件與隨後遭受偵查期間平均間隔 2-4 年；
3. 故意申報不實後遭偵查者，裁罰金額多數低於 15 萬元。

本研究主要為瞭解財產申報不實與貪瀆犯罪間關係，以及何種類財產申報不實態樣，具有較高之後續涉犯貪瀆犯罪可能。延續前段研究發現，於認定屬故意申報不實後遭受偵、審情形進行追蹤，發現監察院受理申報之故意申報不實案件中，具有 18.57% 比例案件曾遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪偵查，至由政風單位受理申報之故意申報不實案件，則僅 6.00% 比例案件曾遭檢察官立案偵查，顯見經監察院認定屬故意申報不實後，其遭受檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪而偵查之案件比例約為政風單位之 3 倍。其次，經追蹤各該故意申報不實案件與遭受偵查之間隔期間，於監察院受理申報案件部分，發現 48% 案件集中於遭認定屬故意申報不實後 2-4 年內，遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪而偵查，至由政風單位受理案件部分，則亦有 48% 案件集中於遭認定屬故意申報不實後 1 至 2 年內，以一般司法單位偵辦貪瀆相關犯罪多需耗費 1 至 2 年以上期程觀察，發現無論為監察院或政風單位受理之故意申報不實對象，自該故意申報不實年度起，以主動發掘貪瀆弊案為業務之政風單位，即可著手瞭解該故意申報不實對象之不實財產來源，以發掘相關人員是否涉有貪瀆犯罪情事。

另以經認定屬故意申報不實者，其裁罰金額之分布趨勢觀察，並未呈現故意

申報不實情節越嚴重者，涉犯貪瀆犯罪人數越多情事。數據呈現，超過八成以上之故意申報不實後遭檢察官偵查對象，其故意申報不實情節皆為裁罰金額 15 萬元以下，顯示公職人員財產之相關管制措施，對於絕大多數貪瀆犯罪者而言尚存有實益，欲為貪瀆犯罪之公務員仍盡力遵守公職人員財產申報法規定，僅少數資產可能因隱匿不當始遭認定屬故意申報不實。

此外，前揭分析亦發現，申報義務人故意申報不實情節之輕重，並非判斷其是否涉犯貪瀆犯罪之標準。而以 Gerhard Blickle、Alexander Schlegel、Pantaleon Fassbender and Uwe Klein（2006）等人，前揭曾針對企業經理及白領犯罪者施測發現，越高享樂主義、自戀型人格分數越高、行為人的自我控制力越低，則涉犯白領犯罪的機率就越高觀察，縱申報義務人未發生財產申報不實情事，若就其財產申報內容可發現申報義務人具高度享樂主義、愛好面子購買多數名車、名品、豪宅等，則仍可判斷為危險因子，進而留意各該申報義務人於經辦業務流程否涉有異常跡象。

整體而言，自涉犯貪瀆犯罪之財產申報不實者觀察，研究發現之態樣模型，限縮了財產申報不實者中較具有貪瀆犯罪可能之對象，於政風單位預防貪瀆、主動發掘線索要求下，將財產申報不實者依研究發現予以篩選分類，應得提前發掘可能涉及不法公務員，並發揮公職人員財產申報法希冀杜絕貪瀆不法之立法目的。

三、涉犯財產來源不明罪者多數未曾因故意申報不實受裁罰

涉犯貪污治罪條例第 6 條之 1 財產來源不明罪者，表示其財產狀況具有來源不明情事，惟就現今公職人員財產申報法規範，能否提前發掘可能涉犯財產來源不明罪、甚或其他貪瀆相關犯罪情事進行分析，經分析後發現：

1. 財產來源不明罪實務運用，具體顯現刑法謙抑性要求；

2. 多數人涉犯財產來源不明罪者，未曾因故意申報不實遭受裁罰；
3. 涉犯財產來源不明罪者，多以現金或人頭帳戶隱匿財產；
4. 行政監督無法有效查核公職人員財產申報不實情事；
5. 申報義務人涉犯貪瀆犯罪後，檢視是否曾故意申報不實成效佳。

貪污治罪條例第 6 條之 1 財產來源不明罪之立法，原係為貫徹肅貪目的，使嫌疑人就來源可疑財產，負證明其取得合法之義務，違法者雖然不構成貪污治罪條例第 4 至 6 條之罪，亦應科處刑罰。惟實務對財產來源不明罪運用，充分顯現刑法謙抑性要求，於無法證明違法者涉犯貪污治罪條例第 4 至 6 條之罪時，尚無獨立以違反貪污治罪條例第 6 條之 1 財產來源不明罪起訴或有罪判決者。我國財產來源不明罪立法迄 2015 年 4 月間，8 位遭檢察官以財產來源不明罪起訴者，皆遭另以分別違反貪污治罪條例第 4 至 6 之罪併同起訴。財產來源不明罪於立法時，冀求達到之公職人員廉潔要求、雖未以申報義務人需同時涉犯其他貪瀆相關犯罪為必要，惟自目前實務運作，該條項立法目的尚未顯現於具體個案上。刑法謙抑性、最後手段性要求，呼應了司法人偵辦個案時「無罪推定」、「不自證己罪」原則之核心思想。

另以曾涉犯財產來源不明罪之 8 人中 7 人依規定需進行財產申報觀之，僅 2 人曾因財產申報不實而遭受裁罰，其餘 5 人皆未因公職人員財產申報法規範，而無法有效隱匿資產，顯見除目前公職人員財產申報法規範之申報對象、範圍，未能使公職人員真實財產狀況攤置於陽光底下，以供外界共同檢視，進而避免公職人員涉及貪瀆不法外，亦呼應 Sutherland 對於白領犯罪者，提出高社經階層者與低社經階層者相比，在同樣犯罪上，更會運用政治以及經濟上影響力，去躲避逮捕和定罪之理論相符。多數高階公職人員之財產不實申報狀況，分析發現並未曾遭認定屬故意申報不實。而以各該涉犯財產來源不明罪者之犯罪事實觀之，多以「現金」或「人頭」隱匿資產，顯示我國除對於人頭帳戶無法有效管制，人頭帳

戶於涉貪公務員亦使用猖獗外，部分如現金、珠寶、古董、字畫等財產申報項目，於受理之監察院、政風單位僅具行政調查權限下，尚無從查核申報義務人申報內容之真實性，亦使申報義務人得輕易躲避財產申報相關規範。

次以監察院、政風單位等受理申報單位，於針對申報義務人申報財產為實質審核時，係以「申報日」財產狀況與現實財產狀況進行比對，欲以此種比對方式發掘公職人員財產申報法第 12 條規範之申報義務人故意隱匿資產者，具現實上困難。於法規範並未限制監察院、政風單位為實質審核方式時，或應另為考量如何查核公職人員財產申報法所規範之禁止事項，始能使公職人員財產申報法有效查核發揮其立法目的。

此外，針對申報義務人若因涉犯貪瀆犯罪而遭偵審後，若能回溯追蹤其財產申報狀況，多可發現於各該涉犯貪瀆犯罪年度即存有財產申報不實情事。我國廉政署自 2011 年 7 月成立後，先後針對兩件因涉犯貪瀆犯罪而遭偵查之申報義務人，依相關偵查發現，對其遭查獲之隱匿資產，以違反公職人員財產申報法進行裁罰。於監察院、政風單位行政調查權限局限下，適時藉由司法單位查得之犯罪事實，回溯查核申報義務人是否故意申報不實，亦應可提升公職人員財產申報法之施行成效。

第二節 討論

一、側重公職人員財產申報預防貪瀆功能，發掘貪瀆功能式微

依政風機構人員設置管理條例第 4 條第 5 項規定，政風機構掌理機關有關貪瀆與不法事項之處理，另為使政風人員於執行本條項相關工作能有所依循，廉政署及其前身之法務部政風司訂有「預防工作手冊」、「查處工作手冊」等行政規則，以供全國各政風人員於執行貪瀆與不法事項處理時之依循。其中預防工作手冊對於相關稽核作業、採購監辦程序、財產申報業務、採購綜合分析等業務執行，

於相關制度訂定除為避免貪瀆犯罪發生外，亦希冀藉由相關稽核、監辦等業務執行，得提前主動發掘貪瀆不法案件。

現行政風實務運作，預防工作較側重避免貪瀆犯罪發生，因此，除較少數貪瀆個案係自預防過程，由政風單位所「主動發掘」貪瀆不法外，多數政風單位辦理之貪瀆不法案件來源，仍同於一般檢、調司法單位，多係「被動」處理貪瀆不法之檢舉。惟此種被動受理檢舉結果，於政風人員僅能以有限之行政調查權限查察貪瀆不法，權限較檢、調等司法單位有所侷限下，有限之查處成效自然連帶影響政風人員工作士氣。因此，政風單位於貪瀆、不法事項處理上似乎應另尋出路，要求政風人員以行政調查權限達成司法調查權限使得發揮之調查成效似乎具現實上之不可得。

本研究主要希望藉由公職人員財產申報法之執行結果，尤其針對財產申報不實者之後續貪瀆犯罪偵、審情形進行追蹤與分類，以期待經由將各財產申報不實者之類型進行分類，提高政風人員「提前」、「主動」發掘貪瀆不法可能。而經由研究結果發現，得提供了政風人員未來就故意申報不實者，能限縮後續較可能觸犯貪瀆犯罪之對象類型，並得將有限資源集中於是類對象，實現公職人員財產申報法對避免貪瀆不法之立法目的，及民眾對政風機關主動發掘貪瀆不法之期待。

有關以政風預防作為提前發掘貪瀆不法之實務運作，自法務部前政風司時起，即有專為主動發掘重大貪瀆案件成立之政風特蒐組，迄廉政署成立後，亦將政風特蒐組改制為廉政查緝隊，並延續以「主動發掘」重大貪瀆案件為業務核心。無論政風特蒐組或廉政查緝隊，近 10 年期間主動發掘貪瀆個案時，則以強調公開資訊之蒐集、運用，並以採購綜合分析、業務稽核、公職人員財產申報、採購監辦等預防作為蒐集資訊，分析後陸續主動發掘前政務次長涉及之北投纜車弊案、前第一夫人涉及之南港展覽館弊案、遍及各大署立醫院醫師集體貪瀆弊案、水利

署河川局高階主管集體涉及豆腐渣工程弊案、檢察官、法官貪瀆個案，及前地方政府副縣長涉及之合宜住宅等喧極一時之弊案後，再併同檢察官、廉政官等利用司法調查權限深入查察不法證據。此種政風主動發掘、司法被動蒐證之合作模式，除陸續挖掘國內多件重大貪瀆弊案發生外，亦充分展現政風預防、主動發掘價值。

然而可惜的是，除廉政查緝隊及少數政風單位乃以「主動發掘」為主要執行肅貪方式外，多數政風單位仍採被動「受理檢舉」方式處理貪瀆相關個案，至此趨勢是否係隨廉政業務分工越為專業，預防、查處業務自（民）90年代即自同一單位分立為兩個單位辦理，因資訊分立後少掉訊息之勾稽比對機會，並進而影響政風單位主動發掘貪瀆個案之能力，則有待進一步研究確認。本研究之發現及廉政查緝隊運作結果，顯示政風預防作為於主動發掘貪瀆不法時扮演起關鍵角色，也是廉政署與地檢署、調查局等其他司法機關之最大不同。未來若能強化廉政署內防貪組之發掘貪瀆不法功能，除將使廉政署凸顯與其他司法單位對調查貪瀆犯罪上之不同功能取向，也將能逐步滿足民眾對於政府部門主動肅貪之期許。

而回到公職人員財產申報法訂定，除為避免公職人員利用職權牟取不法財產外，公職人員財產申報法第6條⁹⁰亦規定，受理申報單位應將申報資料彙整列冊，供人查閱甚至定期刊登政府公告、上網公告，希冀經由公開公職人員財產狀況，提前發掘可能涉及貪瀆不法人員。而經由本文將相關數據進行分析，以實際涉犯貪瀆犯罪現況與財產申報間之趨勢呈現，限縮了欲以公職人員財產申報業務，主動發掘可能貪瀆不法公務員時得予關注之對象，希冀藉此強化公職人員財產申報法於「主動發掘」貪瀆不法時效用。

⁹⁰ 公職人員財產申報法第6條規定，「受理申報機關（構）於收受申報二個月內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。總統、副總統及縣（市）級以上公職候選人之申報機關（構）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等人員之申報資料，除應依前項辦理外，應定期刊登政府公報並上網公告。申報資料之審核及查閱辦法，由行政院會同考試院、監察院定之。」

本文分析發現，財產申報經認定屬故意不實申報者，於監察院受理申報部分，近二成五之人員可能伴隨涉及貪瀆不法弊案。若以故意申報不實者身分限縮分析，發現民選民意代表、民選政府機關首長故意申報不實後，遭檢察官以涉犯貪瀆相關犯罪偵查者占最大宗族群；若再以特定身分之故意申報不實對象追蹤，更發現高達五成、甚至七成五以上機率伴隨發生貪瀆不法情事。於修法限縮公職人員財產申報公告範圍時，尤需考量監察院對於未公告之故意申報不實名單，是否涉及貪瀆不法時之後續追蹤方式。有關監察院與政風單位雖隸屬不同督導系統，惟對於財產申報業務執行，皆以避免貪瀆不法及發掘貪瀆不法為核心，監察院針對財產申報具異常情事對象，應研擬如何藉相關資訊進一步發掘公職人員貪瀆不法情事。

二、行政與司法肅貪之相互支援

白領犯罪涉及之專業性、犯罪證據之隱匿性，除使得司法單位於偵辦貪瀆犯罪時需耗費較一般司法刑事案件更多資源外，因犯罪證據難以蒐證，亦使得以貪瀆相關犯罪起訴者，不若其他刑事犯罪起訴者出現之高有罪判決率。而我國為展現肅貪決心而成立之專責廉政單位—廉政署，使得原本以司法肅貪工作為重心法務部調查局一改業務重心至企業肅貪，面對需龐大司法資源之肅貪工作，全國限縮僅剩百餘名廉政官專責辦理，於貪瀆犯罪手法日新月異下，我國未來得展現之司法肅貪成效是否能維持過去多年成果，著實令人擔憂。於司法肅貪成效或有所侷限下，強化行政肅貪效能，除能彌補司法肅貪不足外，亦能為司法肅貪篩選違反情節較嚴重者始進入司法偵查，避免司法資源過度耗費。

此外，以本文涉犯財產來源不明罪者進行分析，發現屬行政監督之財產申報查核業務，尚無法因應公職人員財產申報法規範申報項目查核，現行公職人員財產申報法規範亦無法嚇阻財產來源不明罪者發生。針對申報義務人以現金、人頭帳戶隱匿資產，行政監督無法有限監督、查核下，經司法調查認定財產來源不明

罪者，其所查得公職人員不明資產，部分若得證明公職人員於各財產申報年度之申報不實，於刑懲併罰，刑事、行政分別處置並非衝突情事下，屬行政監督之監察院、政風單位應得定期追蹤相關貪瀆犯罪之偵、審情形後，針對特定申報義務人啟動各該年度財產申報「個案查核」，以為貫徹公職人員財產申報法規範。

行政肅貪、司法肅貪本屬不同監督系統，前揭所稱行政、司法相互支援，非指以司法調查權限介入為行政調查，乃指將司法調查結果提供行政單位後續運用。亦即如司法調查所查得事實，若有部分情節涉及違反公職人員財產申報法或其他行政法規時，司法調查單位得再將查獲事實提供行政單位為行政肅貪處理。至於司法查調結果何時提供行政單位為後續辦理，無論係由檢察官於案件處分時併予將相關查得事實提供行政單位為妥適處置，抑或各該案件於法院公開審理時，始針對業公開之犯罪事實，行政單位再為引用後追究相關行政責任之方式採行，皆得彌補行政調查不易查核申報義務人實際申報內容之不足。

第三節 建議

一、廉政署主動發掘貪瀆弊案之權能發揮

我國政風單位與司法單位對於貪瀆相關犯罪處理之分工，約可區分「政風發掘」、「司法偵查」，政風單位於案件主動發掘後，將相關搜得情資移由司法單位後續偵辦，並進行相關證據深入蒐集，兩階段因分隸不同監督系統，於貪瀆相關犯罪處理上，可謂各自完成階段性任務。惟因貪瀆相關犯罪定罪率始終無法有效提升，加上法院無罪判決機率又較一般司法案件為高，經臺灣高等法院檢察署組成專案小組以針對貪瀆無罪判決進行分析，發現超過六成以上無罪判決原因係因蒐證不足所致⁹¹，就有效蒐證首重「時機掌握」而言，行政、司法二階段分工方式，反而常延誤時機導致案件蒐證不足。

⁹¹ 臺灣高等法院檢察署（2008）。貪瀆案件無罪判決原因分析彙編（一）。台北市。

2011 年我國廉政署成立，將執掌行政之政風與司法之廉政官⁹²合為隸屬同一機關，除政風發掘效能將能因廉政官協助而以強化外，就肅貪案件於司法偵查時最重要的蒐證時機掌握，亦能因政風人員與廉政官之聯繫便利，而使蒐證成效更有所發揮，可謂廉政署異於其他司法機關於針辦貪瀆犯罪時之最大優勢。於廉政署架構下，政風人員與廉政官於貪瀆案件發掘、偵辦階段，將異於以往「兩階段分工模式」而成為「同階段權責分工模式」（詳圖 5-3-1），政風、廉政官各依其權責，相互彌補各自權限之不足，共同合作為主動發掘、偵查，發揮更勝以往之蒐證、肅貪成效。

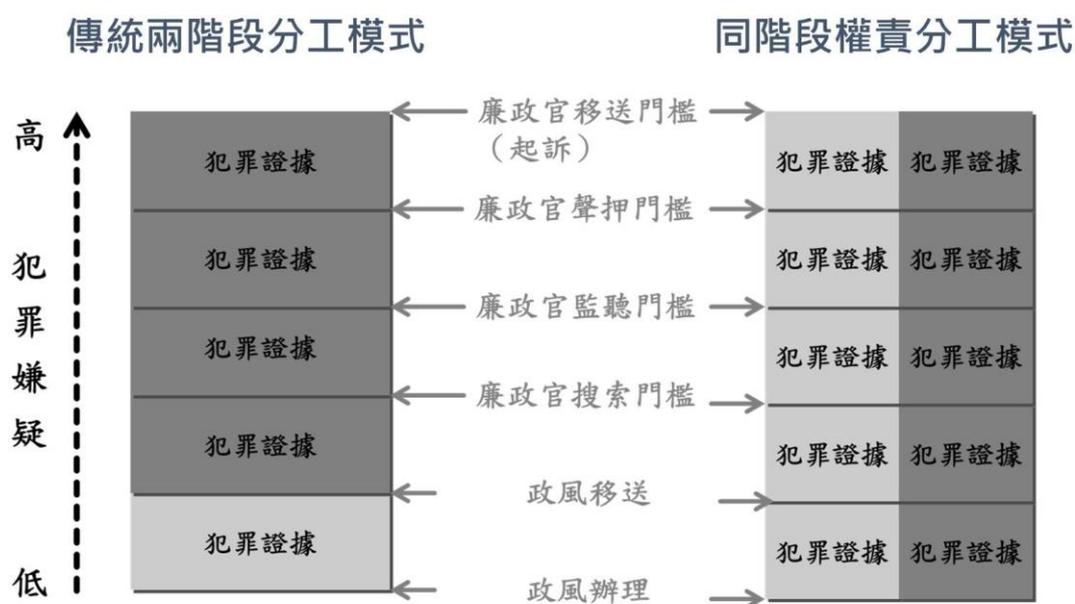


圖 5-3-1：政風人員、廉政官蒐證分工模式圖

政風、廉政官於肅貪案件處理上之具體分工，於政風主動發掘部分，得初步以如財產申報、業務稽核、採購監辦等各項預防作為分析所得資訊，發掘具貪瀆犯罪嫌疑對象後，即將案件改由廉政官分「廉立案⁹³」案，並由廉政官協助以司

⁹² 所稱廉政官，指廉政署內具司法警察權、專責肅貪偵查之廉政官。

⁹³ 廉政署針對貪瀆情資，於較具貪瀆跡象時，先以分「廉立案」方式，由廉政官進行初步司法資料查調，於確認情資具可信度後，再以分「廉查案」方式，將案件分由各地調查組廉政官深入查證，以「廉立案」、「廉查案」案件篩選方式，使司法資源得更有效運用，避免耗費過多司法資源於無效案件。

法以查得之進一步資訊，提供政風機構協助案件之發掘深度，以異於廉政署未成立前，只能由政風單位以行政調查權限發掘線索時之不足。另若疑涉貪瀆不法案件具較確切證據，並分「廉查字」案由廉政官負責偵查時，此時政風機構則以「專家證人」角色，協助檢察官、廉政官解讀相關物證，以彌補一般司法單位，常因對機關熟悉度不若政風人員、不易解讀證物，並進而影響蒐證深度情事（圖 5-3-2）。於具體作為上，政風與廉政官所肩負之職責不再為前後兩階段分別為之，乃係於案件查察階段，彌補彼此調查權限不足之處，使政風主動發掘效能、廉政官蒐證強度皆能較廉政署未成立前更事半功倍。

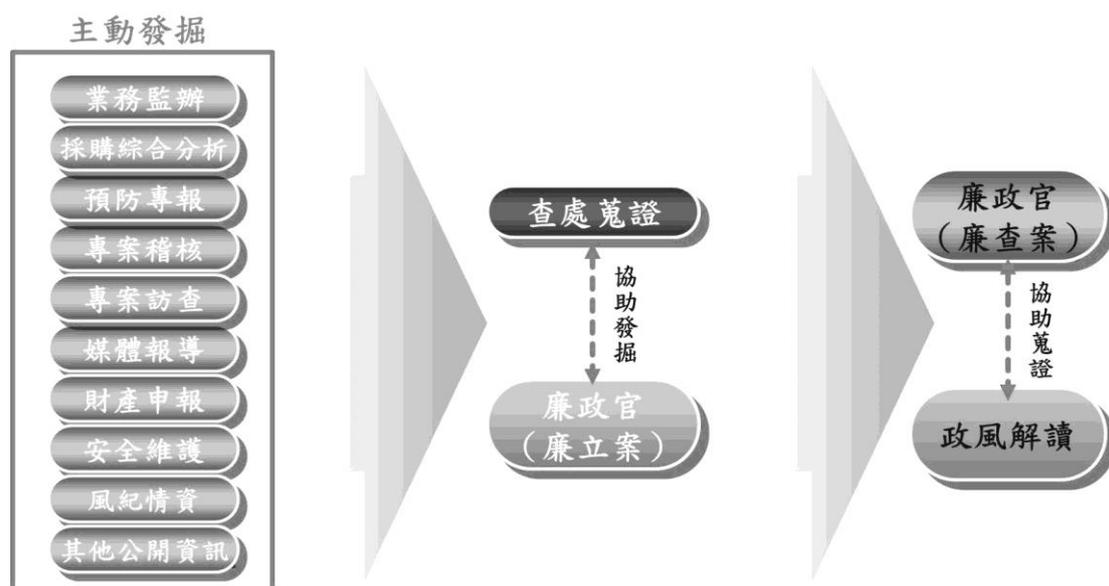


圖 5-3-2：廉政署主動發掘貪瀆案件流程圖

廉政署未成立前，為瞭解機關政風狀況而設立之政風機關，工作核心偏向情資蒐集，於未具司法調查權限下，所蒐集之異常情資，能否證明貪瀆不法情事之嫌疑有限；而具有司法調查權限之檢察官、廉政官、調查員等人，又因身處機關外圍，不易掌握與確認貪瀆嫌疑，常常又錯失最佳的蒐證時機。加以民眾對於政府主動發掘弊案之期盼，因此，若政風、司法單位自主動發掘階段即能相互合作、協助，將有效彌補各自於發掘貪瀆線索時之不足。

為使民眾參與監督，法規規範一定層級以上公職人員需公告財產申報狀況，除此之外，民眾亦得針對各該需財產申報義務人員申請查閱其財產申報資料。有關財產申報資料得否呈現公務員疑似貪瀆不法跡象，自本文追蹤，發現特定身分之財產申報義務人，於財產申報不實時，明顯具有較高之涉犯貪瀆犯罪可能，也顯示引入民眾共同監督財產申報資料之必要性。於民眾參與監督之同時，若政府部門能強化將搜得相關異常情資，主動深入追蹤，欲提升民眾對政府廉政之信賴，將更顯得不遠矣。

二、針對涉犯貪瀆犯罪行為人，啟動「個案查核」、「指定查核」，並藉司法調查發現之來源不明財產，續為追究行為人是否故意申報不實

追蹤發現，財產申報項目之現金、古董、珠寶、或公職人員以他人名義存放之資產，因監察院、政風機構行政監督有限，不易查核申報真偽，使得財產申報制度成效有所影響。惟除廉政署成立後，陸續出現零星個案，於司法偵查時，因發現涉犯貪瀆犯罪之公職人員異常資產，而續由政風單位針對該公職人員啟動財產申報「個案查核」，並進而裁罰情事外，監察院近期並陸續出現於公職人員涉犯貪瀆犯罪後，啟動「個案查核」情事，而此種貪瀆犯罪後查核財產申報內容方式，可謂彌補監察院、政風機構於財產申報實質審核時之不足。

前揭針對涉犯財產來源不明罪分析可知，多數涉犯貪瀆相關犯罪者雖擁有不明資產，甚至縱然屬於需為財產申報對象，惟實證發現，其遭認定屬故意申報不實比例偏低。因此，廉政署成立後，肩負財產申報業務之政風人員、主辦貪瀆犯罪偵查之廉政官皆隸屬同一監督體系下，或許針對遭以涉犯貪瀆犯罪偵查之公職人員，若屬需為財產申報者，即對其財產申報啟動「個案查核」，可因行政肅貪之迅速，彌補司法肅貪之冗長期程，並更能使嚇阻公職人員為貪瀆不法情事。此外，依公職人員財產申報法第 2 條第 4 項規定之「指定查核」，針對同條第 1

至 3 項以外之公務員，若經調查有證據顯示其生活與消費顯超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關（構）之核可後，指定其申報財產。實務上雖少見有「指定查核」案例，惟政風單位為能期前發掘可能涉及不法人員，善用該條項之「指定查核」規定，除可篩選啟動司法偵查個案，節省有限之司法資源外，或亦可提前發掘疑涉不法人員及強化公職人員財產申報法效用。

另近來推動之「公職人員財產申報網路系統擴大服務申報義務人」計畫，於 2014 年試辦後，將於 2015 年 12 月正式啟動執行，受理申報單位經申報義務人授權後，可為申報義務人先向部分政府部門、銀行查察申報義務人擁有之財產，並經申報義務人確認、填補部分無法經由授權查得財產後，再為提出各該財產申報資料，以簡化申報義務人申報流程。前揭服務申報義務人計畫，除得減輕申報義務人申報作業、申報單位實質審核作業之負擔外，若能因此使受理申報單位強化查察公職人員財產申報法第 12 條其他不法情事，將能強化公職人員財產申報法之執行效能。

三、限縮公職人員財產申報公告範圍與公務員法定職務權限不應掛勾

貪瀆犯罪中為公務員身分認定時，是否具有「職務關係」，與「對價關係」認定，同屬貪瀆犯罪易判決無罪原因。最高法院目前對於公務員身分認定，主要有以「法定職務權限」及「實質影響力」認定之兩種方式，尚未具一致見解。不過近年來法院判決屢有一改過去較為民眾接受之「實質影響力」認定，而改採「法定職務權限」認定方式之趨勢。亦即公職人員所為行為是否具「職務關係」，需視所為行為是否為法律所規範之職務內容，若非法律規範之職務內容，則以非具職務關係進行認定，與實質影響力認定時，係以行為人是否以其職務、地位影響決定之作成不同，而此種限縮以「法定職務權限」認定公務員之方式是否能成法院一致見解，尚有待實務觀察。

我國於 2014 年公職人員財產申報法修正時，以限縮政務人員財產申報內容需為公告對象為趨勢，甚以特定職務權限人員較具決策、執行權責，始需為財產申報內容公告。惟本文分析發現，雖政務人員遭認定故意申報不實案例數較少，惟其高達 50%故意申報不實者，於故意申報不實後，皆曾遭以涉及貪瀆犯罪而偵查。於最高法院對公務員身分認定見解雖尚未趨一致，且多數仍採「實質影響力」認定下，修法限縮對特定職務公務員始需公告財產申報內容，將可能於多數法院仍採行「實質影響力」見解判決時，限縮公職人員財產申報法得嚇阻及發掘貪瀆不法個案可能，並削弱公職人員財產申報法實益。

四、應便利外界檢視公職人員財產申報狀況

我國財產申報法針對各申報義務人申報資料，除部分層級以上人員需於政府公報、網路公告外，其他申報義務人財產，民眾皆得經向各該受理申報單位申請查閱方式，檢閱各該公職人員財產狀況。姑且不論公職人員財產狀況是否適宜不分層級、業務屬性皆予公開，公職人員財產申報法目前除修法朝向限縮公職人員財產申報需公告範圍外，另依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法 15 至第 18 條規定，對於申請查閱公職人員財產申報資料，限制不得抄錄、影印、每年針對同一人僅能查閱一次等規定，顯示公職人員財產申報法雖規定各財產申報資料皆需公開，惟對提供民眾參與檢視之方式即不便利，亦造成實務上受理申請案件數量較少。

而前揭申請方式之限制，僅增加民眾查閱時之不便利，雖能因此降低民眾查閱意願，惟並未因限制公開方式，而能對公職人員隱私權有所保障。於現實監察院、政風單位對財產申報業務日趨增加、人力難以有效因應下，若公職人員財產申報資料公開之趨勢不變，若能便利公開透明、民眾查閱方式，應能發揮原先立法對民眾參與監督之期待。

五、實質審核方式以能否查得隱匿資產方式為之

公職人員財產申報法要求受理申報單位需對財產申報資料進行實質審核，惟現行實質審核方式，係由監察院、政風單位依公職人員財產申報法第 11 條第 2 項，向有關機關、團體、個人查察申報義務人於財產「申報日」之財產狀況，對於申報義務人是否刻意規避「申報日」為相關資產隱匿，此種查核方式並無法查得公職人故意隱匿財產情事，也形成實務上以違反公職人員財產申報法第 12 條第 1 項故意隱匿財產為不實申報之案例數極少。

因現行公職人員財產申報法第 11 條第 2 項並未侷限受理申報單位實質審核時之查核方式，建議受理申報單位得直接依針對公職人員財產申報法第 12 條規定之禁止事項進行查核，只要與待查事項相關部分皆得進行查察，非僅限於查察「申報日」之財產狀況，而含括「申報日以外」之其他期日財產狀況，並藉由事實之深入查證，而得以客觀查得事實判斷財產申報不實者是否具「故意申報」不實之犯意。

六、針對出借名義予他人隱匿資產者進行管制

「機會」為犯罪的前提要件，若藉由機會結構改變，或能控制白領犯罪發生。公職人員財產申報法，藉由對於本人、配偶、未成年子女之特定形式財產進行管控，使犯罪行為人隱匿資產成本提高，並進而降低為貪瀆不法可能，是以外在環境，減少行為人涉犯貪瀆犯罪機會。而自各該涉犯貪瀆犯罪及財產來源不明罪之犯罪事實可知，行為人除部分以現金隱匿財產外，大多以借用他人名義之金融帳戶或以他人名義登記動產、不動產。雖然出借金融帳戶予他人隱匿資產除可能涉犯洗錢防制法外，若能再經由對出借他人帳戶者之金融監督上管控，例如降低出借帳戶者之信用評比、增加貸款利率、提高放款限制等，或可減少出借予他人金融帳戶使用情事。對出借名義予他人隱匿資產使用之金融帳戶進行管制，自源頭

增加公職人員借用他人名義隱匿資產時之犯罪成本，是以外在情境提升行為人犯罪成本，進而達到防止貪瀆行為發生目的。

第四節 研究限制

一、檢察署「檢察書類系統」登錄方式，可能導致統計數據落差

本研究使用檢察書類查詢系統查詢相關人員涉案紀錄時，原則於當事人姓名欄位進行登錄查詢，例外對於少數較普遍姓名，可能查得多筆同名同姓之遭偵查對象時，為限縮搜尋標的，而於「收案案由」中選取「瀆職」、「貪污治罪條例」、「政府採購法」、「詐欺」等犯罪類別進行清查，惟若行為人收案時並非以前揭犯罪類別進行登錄，遇無法查得之個案時，因實際案例數不多情形下，將導致統計數值發生誤差。

二、偵辦貪瀆犯罪相關數據的黑數問題

受儒家傳統文化影響，華人社會對「找關係」、「人際網絡」之重視，成為貪瀆犯罪之危險因子，人們於此架構下爭取相關利益，若觸發公務員對私益之渴望，稍有不慎即易構成貪瀆犯罪。因應司法資源有限，實務上檢察官、司法警察於偵辦貪瀆相關犯罪時，對每一個案投注之人力、案件查察深度，皆無法採行相同標準，也因此於貪瀆犯罪偵審數字統計上，存有高度犯罪黑數。依本文分析，雖然監察院受理申報個案較由政風單位受理申報個案，看似於故意申報不實後具有較高之涉犯貪瀆犯罪可能，惟若考量司法偵查資源之分配不均，是否仍存在研究之數倍差距，則仍有待商榷。

另自多數故意申報不實者裁罰金額皆屬裁罰較低額度而言，似乎與白領犯罪者常因其地位、權勢、財富，較一般犯罪者具易脫罪可能相符。對於屬智慧型犯罪之白領犯罪者，除更專注於隱匿資產外，對於部分遭查獲未申報財產，亦較具

使受理申報機關認定非屬故意申報不實之可能。加以各地檢署一般收案多先分立「他字」案辦理，對於即可能影響公務員身分之貪瀆犯罪，若所搜得證據不足，多數即以簽結方式結案，而未能進入「偵字」案辦理程序。本文於貪瀆犯罪之定義，係指經檢察官分「偵字」案辦理者，對於多數因證據蒐集不足而遭檢察官以「他字」案簽結個案，亦連帶影響本文統計數據之正確性。

三、公職人員財產申報制度非僅以發掘貪瀆弊案為主要目的，預防貪瀆成效不易衡量

公職人員財產申報法制定目的，除為藉由對公職人員財產狀況監督，瞭解是否具涉及貪瀆不法跡象外，亦希望藉由該法規定，提高欲從事貪瀆犯罪者之犯罪成本，進而避免為貪瀆犯罪。惟本研究雖藉由分析相關裁罰、偵審書類等具體個案，瞭解實務上利用財產申報不實結果，以發掘貪瀆不法犯罪之現況，惟對於公職人員財產申報法能否預防公職人員從事貪瀆行為，於近年來貪瀆相關犯罪逐漸為司法單位所重視並偵辦下，不易利用政府部門對於已發現貪瀆個案之統計資料，瞭解公職人員財產申報法於避免貪瀆犯罪之實際成效。單純以公職人員財產申報法能否發掘貪瀆不法案件進行分析，於提供公職人員財產申報法於修法之建議時，需注意可能產生之偏見。

參考書目

一、中文部分

王文信（2008），*臺北市政府執行公職人員財產申報制度資源之研究*，國立台北大學公共行政暨政策學研究所。

王涵瑛（2014），*監察院公職人員財產申報裁罰案件之實證研究*，國立台北大學犯罪防治研究所。

孟維德（2008），*白領犯罪*，台北市：五南圖書出版股份有限公司。

邱怡如（2013），*我國公職人員財產申報制度之研究—兼論「財產來源不明罪」*，嘉義縣，國立中正大學法律學研究所。

約翰，C.科菲，黃輝&王長河等譯（2011），*看門人機制：市場中介與公司治理*，北京市，北京大學出版社。

胡博硯（2013），*公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權保障間之關係*，*監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會*，臺北市：監察院。

國立中央大學（2009），*法務部（民）98 年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書*，臺北市：法務部。

梁式榮（2009），*儒家文化與貪腐犯罪之關係*，臺北市，國立台北大學犯罪防治研究所。

許春金&陳玉書編著（2013），*犯罪預防與犯罪分析*，臺北市，三民書局。

許春金（2010），*犯罪學*，臺北市：三民書局。

- 許春金（2010），*控制理論與修復式正義：人本犯罪學*，臺北市，三民書局。
- 陳英鈴（2013），利益衝突與財產申報，*監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會*，臺北市：監察院。
- 陳愛娥（2013），我國公職人員財產申報制度中行政調查權之範圍與界限，*監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會*，臺北市：監察院。
- 黃光國（1988），*中國人的權力遊戲*，台北市：巨流圖書有限公司。
- 廖椿成（2012），*從隱私權論公職人員財產申報法*，台南市，國立成功大學法律學研究所。
- 趙昌平（2013），*公職人員財產申報法施行 20 週年業務報告*，監察院公職人員財產申報法施行 20 週年研討會，臺北市：監察院。
- 約翰，C.科菲，黃輝&王長河等譯（2011），*看門人機制：市場中介與公司治理*，北京市，北京大學出版社。

二、外文部分

- Benson, M. L. & Eck, J. E. & Madensen, T.D. (2009). White-Collar Crime from an Opportunity Perspective. In Benson, M. L. (ed) *The Criminology of White-Collar Crime*. 175-193.
- Blickle, Gerhard & Fassbender, Pantaleon & Klein, Uwe, & Schlegel, Alexander (2006). Some Personality Correlates of Business White-Collar Crime. *Applied Psychology: An international review*, 55(2), 220-233.
- Perri, Frank S. (2011). White-Collar Criminal: The international rever' offender? *Journal*

of Investigative Psychology and Offender Profiling J. Investig. Psych. Offender Profil. 8:217-241.

Sutherland, E. (1949). *The Problem of White Collar Crime*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

三、網路部分

Public Office (2012), *Private Interests Accountability through Income and Asset Disclosure* (2012). Stolen Asset Recovery Initiative The World Bank. UNODC. <http://www.amazon.com/dp/0821394525> °



著作權聲明

論文題目：財產申報不實與貪瀆犯罪之關係

論文頁數：114 頁

系所組別：犯罪學研究所

研究生：林楊斌

指導教授：周愷嫻、李茂生

畢業年月：104 年 7 月

本論文著作權為林楊斌所有，並受中華民國著作權法保護。

