

「公務人員財產申報強制申報、強制信託，
但無須公開之可行性研究評估案」委託計畫報告

計畫主持人：陳慈陽 教授（台北大學法律學系）

協同主持人：王韻茹 副教授（中正大學法律學系）

中華民國一〇二年五月十六日

目錄

第一章	研究動機與目的.....	3
第二章	公職人員財產申報資料公開之比較法制研究.....	5
第一節	德國公職人員財產申報與資訊公開的法制.....	5
第一項	聯邦法律.....	5
第二項	北萊茵西發利亞邦反貪腐法與邦議員法的公開義務.....	8
第三項	小結.....	9
第二節	奧地利公職人員財產申報與資訊公開的法制.....	11
第一項	概論.....	11
第二項	報告與公開義務.....	11
第三節	分析與比較.....	12
第三章	我國公職人員財產申報法之資料公開制度之分析與檢討.....	14
第一節	我國現行公職人員財產申報制度.....	14
第一項	公職人員財產申報法之立法背景及沿革.....	14
第二項	負有申報義務之公職人員範圍及違反法定申報義務之處罰.....	15
第三項	受理申報機關（構）.....	16
第四項	強制申報之內容.....	18
第五項	申報資料之公開.....	18
第六項	財產強制信託.....	19
第七項	其他有關防制公職人員貪瀆之陽光立法.....	20
第二節	公職人員財產申報公開與政府資訊公開.....	22
第一項	公職人員財產申報法與政府資訊公開法之立法目的.....	22
第二項	公職人員財產申報法與政府資訊公開法之競合.....	22
第三節	公職人員財產申報公開與個人資料保護.....	25
第一項	公職人員財產申報與個人資料保護.....	25
第二項	個人資料保護法所保護之法益.....	25
第三項	個人資料保護法之立法目的.....	26
第四項	公務機關蒐集、處理與利用一般個人資料之要件.....	26
第五項	資訊自主權與資訊公開之關係.....	29
第四章	結論.....	32
參考文獻	38

第一章 研究動機與目的

為避免一般人民喪失對政治體系正當性的信賴與接受，民主國家致力於追求「反貪腐」的目標，力求執政透明度，提高人民對於政府的信賴。質言之，貪腐的政府將摧毀法治國家，也造成人民對於法律與各種國家制度的不信賴與帶來經濟上的不利益，增加更多成本支出，更嚴重的結果則是戕害民主原則中的透明度以及政治權利平等。

我國於 1993 年制定公布「公職人員財產申報法」，該法是打擊與預防貪腐之一環，從立法目的為「為端正政風，確立公職人員清廉之作為」可知。在立法過程中，確立了立法的四大強制原則：強制申報、強制公開、強制信託以及強制處罰，但其中的強制公開與強制信託，引發許多討論¹，主要的爭議集中於資訊公開與個人資料保護之關係與衝突。加上，2005 年大法官釋字 603 號解釋，「基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權」。因此，基於反貪腐目的，對於公職人員財產申報資料之收集並予以強制公開，依據這項解釋意旨，是否涉及個人資料隱私權之侵害，以及是否具有憲法正當性，不無疑問。尤其，其財產申報資料還包含公職人員近親家屬（第三人）之財務資料，更容易引起質疑。一方面基於政府透明化與反貪腐的公益考量，另一方面則是基於大法官解釋 603 號揭示的資訊隱私權，在檢視我國的公職人員財產申報資料的公開，兩者間的衡平關係應為立法政策的重點。

基於反貪腐目的，比較法上對於公職人員是否與如何為財產申報的方式，以及財產申報之資料是否公開，各國立法與制度安排均有不同。單以歐盟為例，並非所有的歐盟的會員國均有公職人員申報財產制度或以單一立法方式規範公職人員財產申報與公開²。即使有財產申報的相關制度規範，均分散於個別不同性質之公職人員法律規範，亦即其適用範圍並不相同，且申報資料是否公開，也有

¹立法院公報，第 82 卷第 36 期，頁 52 以下

² Ulrich von Alemann, Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliederstaaten, 2007, S. 447ff.

不同。

由於歐盟各會員國反貪腐的重點在於避免公職人員的不法財產獲得，亦即透過兼職或者收受饋贈，因此法制設計上，對於兼職的容許性以及兼職收入是規範的重點。換言之，對於公務員、政務官以及國會議員的兼職規範與容許性，即依據職務內容性質而有不同之規範，亦即，對於是否申報兼職收入與財產之規範也有不同。加上，多數歐盟的會員國家並未以專法規範公職人員的財產申報或公開，而是散於不同的法規範，例如在德國，國會議員得兼職，因而必須申報兼職收入，但對於其一般財產資料則可透過稅法規範，透過資訊公開法也可申請財產資料公開。因德國是聯邦國家，在聯邦層級的法律中，雖無統一的財產申報法律制度，有些邦為了反貪腐之目的也制定了反貪污的法律，並基於職務內容限定特定範圍的公務人員，課與申報財產與公開資料之義務，例如北萊因-西發利亞邦。同樣屬於歐盟的會員國，奧地利的規範相異於德國，尤其關於公職人員的兼職規範與財產申報，對於公職人員之兼職與否，必須透過特定委員會審查後才得為之，並對於收入達一定額度者，課與公開義務，可謂有限制的公開財產資料。

由上述說明可知，課與公職人員公開個人資訊之義務，比較法制上實有不同類型的規範與密度，主要的立法政策均環繞在政府施政透明度、反貪腐等公益目的與個人資料隱私權的衡平關係。因而，本研究計畫將透過介紹德國與奧地利法制中，基於反貪腐目的而規範公職人員之兼職與財產資料的公開法制，作為探討與比較對象，先透過分析與整理兩國對於公職人員財產資料是否以及如何公開之法制設計與立法政策的差異，繼而就我國目前現行法制設計與資料公開法以及個人資料保護法之關聯性為探討，最後並提出本研究計畫之建議。

第二章 公職人員財產申報資料公開之比較法制研究

第一節 德國公職人員財產申報與資訊公開的法制

第一項 聯邦法律

第一款 分散立法

關於公職人員之財產或收入資料之申報或公開的立法，德國並無類似我國公職人員財產申報法的單一立法。對於擔任公共職務人員的權利義務分別透過個別職務性法律加以規範，例如聯邦公務員法、聯邦部長法、政務次長法與聯邦議員法等。至於是否有申報財產或兼職收入之規定，則視個別職務法規而定。此外，對於申報或公開財產的資料，與我國並不相同，並非就全部財產資料課與申報或公開的義務，而多針對兼職（業外）收入之部份，其規範意旨仍係解決資訊公開與資訊自主權間之衝突，因此本研究仍將此納入研究範圍並進行比較，先對此加以說明。

由於政務人員的兼職受到德國基本法限制（第 66 條）與聯邦部長法對於與職務不相容亦有詳細規範，因而政務人員並無一般性申報財產或業外收入之義務。然而，禁止或限制兼職有其例外-聯邦議會的議員，除議員職務之外，兼營其他業務行為並不受到限制，在 2004 年與 2005 年之間，許多聯邦議員因擔任大企業顧問或律師諮詢工作³，獲得不少經濟利益（包含優惠電價等），雖未有證據指出因此享有不法利益，但其獨立行使職務或中立性，受有質疑，導致聯邦議員法（Bundesabgeordnetengesetz）的修法。

³ 2004 年底爆發的「RWE 醜聞」，因有幾位議員擔任 RWE 電力公司集團子公司的職位或享有優惠電價，而遭到質疑其執行職務之中立性。2005 年，聯邦議會遂修正聯邦議員法，要求聯邦議員必須申報其兼職與兼職收入。詳細內容，參照網址：

<http://de.wikipedia.org/wiki/RWE-Aff%C3%A4re>（最後閱覽日期：2013 年 4 月 28 日）

第二款 聯邦議員法之公開義務

依據聯邦議員法第 44a 條第 1 項，原則上允許聯邦議員兼職，然而依據同條第 4 項，要求議員必須公開其兼職與收入。關於公開義務的內容透過同法第 44b 條的行為規則加以具體化，必須公開的兼職的職務與兼職收入，透過議事規則更具體化細節為：兼職收入超過每個月 1000 歐元，每年收入超過 10,000 歐元均須向聯邦議會院長提出兼職申報，並公告於網路與政府公報書籍。對於申報兼職收入的內容，依據收入額度區分為三級，分別為 1000 以上至 3500 歐元以下，3500 歐元以上至 7000 歐元以下以及 7000 歐元以上。從 2012 年統計資料，620 位聯邦議員中，共有 193 位申報有兼職，兼職收入超過 7000 歐元的議員高達 126 位⁴。如違反公開義務的相關規定，將受到行政罰處罰。關於這項公開兼職收入之修法，是否侵害國會議員之自由，引起不少法律爭議與憲法問題。2007 年時，德國聯邦憲法法院對此公開兼職義務之修法更做出 4:4 合憲判決⁵，可見此一爭議之棘手程度。以下簡略說明相關爭議。

關於公開兼職與兼職收入的爭議是否危及國會議員的自由委任問題，聯邦憲法法院的 Broß, Osterloh, Lübbe-Wolff 與 Gerhard 四位法官的合憲意見，其認為議員僅依據良心對其選民負責的自由委任的規定，這並不僅是議員之權利，也是義務。公開其兼職與其兼職收入使選民得以理解其在社會中的經濟關係，其遠較於保障議員在個別職業領域內的利害關係較為重要，且這項公開的資訊對於選民判斷候選人具有重要性。要求聯邦議員公開兼職與兼職收入並不與執業領域的個案利益衝突判斷直接相關，但是兼職的業務卻可能對於議員獨立行使職務間造成不利影響。此外，對於違反公開義務之行政處罰也並不影響議會的運作能力，且未對議員產生不平等的對待，因此相關規定合憲。

然而，依據 Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff und Landau 法官的不同意見，公開兼職與兼職收入將與基本法第 38 條第 2 項保障國會議員的自由委任相牴觸。單純僅提供兼職收入之資訊，而未有進一步的說明，將導致對於兼職收入不

⁴ 相關統計數字，參照網址：

<http://blog.abgeordnetenwatch.de/2012/10/04/abgeordnete-verdienten-mindestens-225-mio-nebenher-je-tzt-alle-einkunfte-offenlegen/>（最後閱覽日期：2013 年 4 月 28 日）

⁵ BVerfG, 2 BvE 1/06 vom 4.7.2007, Absatz-Nr. (1 - 389),

http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20070704_2bve000106.html。（最後閱覽日期：2013 年 4 月 28 日）

正確的理解，而造成對於委任自由之侵害。對於侵害議員的委任自由的正當化，僅能是基於聯邦議會的運作能力、整合與政治信賴之維持，系爭的法條並未衡平透明性與委任代表的自由。尤其公開的資訊僅要求提供兼職收入之總金額，從而未能瞭解兼職職務之成本支出與收入間的關聯性。其次，對於擔任議員前即已執業的業務，要求公開其業務收入是否對其隱私權造成侵害，立法者在考量透明性時，必須證明要求提供的資訊的手段有助於避免產生利益糾葛與議員獨立性喪失。

總結來說，德國聯邦憲法法院的爭點在於公開兼職之義務是否基本法第 38 條第 2 項的自由委任規定，是否會影響其獨立行使職務。必須加以說明的是，無論合憲或違憲的意見均未反對透過揭露資訊達成執政透明的正當目的，而是立法者對於公開義務之立法設計有無抵觸憲法規定。

公開義務之合憲性，如果從國會議員既擔任受有俸給的代表職務，又可兼營個人職業，可謂有雙重職業之特權，因而其基本權受有較多之限制，相較於一般營業者，尤其是職業自由與資訊自我決定權⁶。學者 Groß 認為，公開兼職與兼職收入之義務並未過度侵害議員的職業自由與資訊自我決定權，因公開兼職並不屬於對於職業規制，尚未構成侵害或者所生影響僅屬事實上不利益，而衡量議員承擔人民代表之職務與揭露兼職資訊，符合比例原則之要求，人民透過相關資訊可知議員與利益團體之關聯性⁷。但也有不同意見，學者 Linck 認為現行的公開義務原則上符合正當的憲法目的，因其有助於國會的代議與運作功能、整合能力與受信賴以及提供選民必要的選舉資訊，但現行的公開義務並未衡平人民代表職務之公益性與資訊自主權，亦即違反比例原則之要求：因兼職與職務獨立行使的危險性並非明顯，應先確認特定的兼職對於人民代表行使職務有危害之虞⁸，才能要求議員公開兼職與兼職收入，而非臆測危險性。因此建議應先創設獨立委員會確認兼職是否可能造成職務獨立行使的危險，繼而才要求公開兼職資訊⁹。總結來說，對於公開義務的合憲正當性必須檢視該義務對於義務人之權利侵害，以國會議員為例，一方面因議員身份享有的自由委任，另一方面是私人面向之資訊

⁶ Hans Herbert von Arnim, Der gekaufte Abgeordnete- Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, NVwZ 2006, S.25.

⁷ Thomas Groß, Erweiterung veröffentlichungspflichtiger Angaben von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, ZRP 2002, S. 474.

⁸ Joachim Linck, Verfestigung des Leitbildes vom Berufsabgeordneten durch das BverfG, NJW 2008, S. 25.

⁹ Joachim Linck, ebd. S. 27

自主權。其次檢視其侵害是否據有合憲目的與比例原則，前者因基於執政透明的民主原則，較少受到質疑，但檢視公開義務與達成透明目的之間的關聯性，無論是聯邦憲法法院與學術見解，則有不同的論證與立場。這項爭議在聯邦憲法「勉強」合憲判決後，繼續有效施行。

2012年公開的聯邦議員兼職與兼職收入的資料後，由於在野黨主席的演講總收入過高，再次引起修法的提議，這次討論是否應提高申報資料內容之程度與細節，而在今年(2013年)通過決議，增加申報收入總額的級數¹⁰。這項修法主要來自於國會監督聯盟在2009年提出的透明度要求，批判透明度不足，且欠缺有效查核機制¹¹。

第二項 北萊茵西發利亞邦反貪腐法與邦議員法的公開義務

德國為聯邦國家，其公職人員之規範，除聯邦層級的公職人員受聯邦法律規範，各邦的公職人員亦有邦層級的法律規範。以下將說明邦層級關於公職人員公開義務之立法，並以北萊茵西發利亞邦為例。

北萊茵西發利亞邦於2004年制定反貪腐法，於2005年生效，該法第17條規範了邦議會議員、地方自治團體首長以及地方團體民意代表的透明性要求。該條的立法目的指出，公開特定具有敏感個人關係的資訊是為了可以發現貪腐範以及為了達成預防貪腐之目的¹²。

首先受公開義務規範之人的範圍，在地方層級包含了地方自治團體機關首長、地方團體委員會委員與地方民意代表以及受邦監督之公法人與公營造物。這是一身專屬的義務，其公開義務人僅有義務人本人，並不包含最近親屬或者第三人。受理資訊申報的機關，地方團體委員會或民意代表向其機關的行政首長提出，而行政首長本人則向監督委員會提出。應申報與公開的資訊為執行的業務、股份公司法第125條第1項第3句的監理會委員、依據邦組織法第1條第1項與第2項所稱公法或私法形式的具有獨立任務領域之機關的成員(例如邦政府或所

¹⁰ 今年德國議會將進行大選，適用新法的將會是今年選舉後的新議員。未來申報兼職收入金額將分成十級(以歐元為單位)，從1000-3.500、3501-7.000、7007-15.000、15.001-30.000、30.001-50.000、50.001-75.000、75.001-100.000、100.001-150.000、150.001-250.001以及超過250.000。

¹¹ Nina Katzemich/ Ulrich Müller, Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten: Transparenz ungenügend, in: LobbyControl Studie, 2009, S. 14 (下載網址: www.lobbycontrol.de, 最後閱覽日期: 2013年4月28日)

¹² Uwe Bekemann, Veröffentlichungspflicht nach § 17 KorruptionsbG NRW, 2007, S. 20. (下載網址: <http://www.rpa.online.de>, 最後閱覽日期: 2013年4月28日)

屬機關、大學、研究中心等)、其他私人企業的組織成員、協會或相類似團體的職位。換言之,本法所涵蓋的公職人員主要是政務官(邦層級與地方自治團體),只要是具有決定權限之公職人員,都被涵蓋在這部法律中。申報與公開之資料是除了政務官職務之外,所參與的公、私團體的成員身份與經濟活動。上述申報之資訊必須每年以適當方式加以公開。從德國資訊公開立法過程中,可看到從單純保障程序中當事人的閱覽權,到透過資訊自由法廣泛賦予一般人民請求接近使用資訊的權利,從而資訊逐漸轉向透明的發展¹³。從德國對於政務官與議員之公開義務的立法也可看到類此的發展,不只是單純要求申報資訊,而是進一步要求主動公開資訊,且要求公開的義務範圍與所從事的職務政治性必須相關。

2005年,北萊因西發利亞邦修正(邦)議員法嚴格控制議員之兼職活動,議員必須申報與公開兼職活動。禁止無對價給付取得兼職收入(議員法第16條第1項)。議員必須申報與執行代表職務重要利益關係的職業、經濟性活動或其他活動;兼職活動的申報包含種類與範圍,無論是獨立執業或營業,當兼職收入超過法定最低額度時,必須申報收入之種類、額度與來源(同法第2項)。如不屬於申報義務內的兼職活動,一旦當該活動屬於委員會的諮詢或者表決事項,而議員參與該委員會時必須對委員會公開其具有經濟利益之兼職(同法第4項)。議員就職後三個月內必須向邦議會議長公開兼職活動,遇有變更時亦同,每年必須申報兼職資料(同法第5項),並由議長以適當方式加以公開(同法第6項)。至於執行細節授權以行為規則加以具體化。

第三項 小結

從關於公職人員之公開義務規定,可看出要達成反貪腐目的必須以「透明性立法」,但其概念是多面向或多類型的。一方面,透明性立法是課與公職人員為特定行為規範之義務,公職人員必須為符合職務功能的行為規範;另一方面,透明性立法作為控制工具,基於預防功能取得必要的資訊。從德國聯邦議員法的立法歷程,可以看出透明性的立法,與公職人員的職務功能相連結,尤其是議會與議員之關係,一方面基於自由委任與國會自治觀點,對於其行為規範之要求是透過倫理規範;另一方面考量現代社會議員既非如同職業公務員必須容許其兼職,但必須防止兼職對於議員職務行使的影響,因此才有公開兼職與兼職收入之討

¹³ Thilo Tetzlaff, *Transparenz und Auskunftsrechte auf kommunaler Ebene – ein Paradigmenwechsel*, LKV 2012, S.490.

論。換言之，透明性立法與各國的公職人員專業化，以及各國歷史與政治行動者的決定相關。這部份從聯邦議員法與北萊茵西發利亞邦議員法的公開義務嚴格程度不一也可看出。公開義務之規範密度容有因各別政治文化而有差異化的可能。

基此，如受有兼職限制或禁止之公職人員因其忠實性已受到一定規範，因此公開義務之要求密度較低。相反地，由於德國國會議員原則上得兼職，又無其他限制規範得加以預防受不當利益影響的機制，在經過上述提及的政治醜聞後，德國政壇開始討論公開兼職與兼職收入之必要與規範，使得相關利益連結獲得揭露。然而，目前的兼職與兼職收入公開程度仍屬有限，依據不同的收入等級公開，且申報總額，並非個別列出。換言之，德國聯邦議員的業外收入與財產並不完全公開。此外，由議員個別填報申報單向聯邦眾議院院長提出，並無相關的控制機制，僅在違反公開義務時以行政罰加以處罰。如上述，透明度要求是為了發揮控制功能，因此對於業外收入課與公開義務，取得必要資訊，客觀上評價第三人是否對於人民代表的決定有所影響與評價正當與否。聯邦議員法所稱公開義務係指將資料提供人民得以一般接近使用，亦即使人民得以獲得其資訊，並加以批判的可能。因此，與透明度規範相關的公開義務的立法重點在於選擇「公開」義務的資料內容為何。

第二節 奧地利公職人員財產申報與資訊公開的法制

第一項 概論

依據奧地利憲法第 20 條第 4 項，政府機關負有將其任務領域的資訊公開的義務，只要不牴觸同條第 3 項之沉默義務時，因而該條係為資訊公開的憲法基礎，因而政府的所有行為均有公開性之要求。奧地利的陽光透明法案的規範重點仍在於公職人員的兼職行為，因兼職緣故可能導致依賴其他雇主，而危及忠實執行公職務的義務。換言之，兼職容易提高貪腐的危險性。因而，如欲從預防目的打擊貪腐，就會考量限制兼職與得限制兼職的領域，一方面為了避免利益衝突之產生，另一方面預防伴隨而來的貪瀆犯罪行為。奧地利法制對於公職人員之兼職容許性與公開性之要求，與德國差異甚大。原則上，奧地利允許兼職，但有許可保留，且其公開義務也有限縮適用範圍。

第二項 報告與公開義務

奧地利對於公職人員之兼職容許性係透過「公職務不相容法」(Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (UnvG)，以下稱不相容法)加以規範，依據該法第 9 條，違反的法律效果甚至是喪失議員身份。

國會議員兼職的容許性的前提是審查其與代表之職務是否相容，不相容的職務例如聯邦參議員、歐洲議會議員、聯邦總統或法院的法官。國會議員原則上得兼任聯邦政府政務官，僅國民議會議長不得兼營其他營利事業（不相容法第 2 條），但管理自己財產、政黨業務或者法定利益代表或者非營利職業協會並不屬之（不相容法第 2 條第 4 項）。

奧地利國會議員申報兼職收入是以每年收入超過國會議員的每月基本收入的 14%，作為公開的門檻（待遇支給限制法 Bezügebegrenzungsgesetz (BezBegrBVG) 第 9 條）。換言之，只要一年內所有兼職的收入超過國會議員的每月基本收入的 14%，必須公開兼職收入，但排除單純財產之收入。各部會首

長如具有議員身份，依據本條亦有公開兼職收入之義務。兼職如為獨立、自由業或者農林業的執業應為報告，但無須報告收入。

議員兼公職人員必須每年向待遇審查委員會 (Bezügekontrollkommission) 提出報告，內容為涉及其職務外或者非職務地位的規定以及受審查之職務內容。由這個委員會向國民議會 (Nationalrat) 與聯邦參議院 (Bundesrat) 提出報告並公開之。國會議員向國會議院院長提出的兼職收入，任何人均得請求閱覽相關資料。所有政務官的兼職須經由不相容性委員會許可，是否客觀上會影響其職務行使 (不相容法第 2 條第 2 項)。原則上，聯邦政府的部會首長與政務人員均不得擔任私人企業的董事或理監事，除非是代表政府擔任 (不相容法第 4 條與第 5 條)。經許可的兼職收入，政務官須向審計院長公開提出。

依據不相容性法第 3 條，聯邦政府的成員與政務官如擁有企業的股份 (包含配偶之部份)，必須向國會的不相容性委員會提出報告。如股份 (含配偶) 超過 25%，聯邦原則上不得將公共服務委託於該企業，除有不相容法第 3 條第 3 項之例外情形。又同法第 3a 條，聯邦政府首長與政務官每兩年與任職後三個月內，必須向審計院長公開提出財產資料，包含不動產、資本性資產、股份與負債，但這些資料原則上不對公眾公開。

第三節 分析與比較

從上述整理德國與奧地利關於公職人員公開 (個人資訊之) 義務的法制，可看出基於預防貪腐目的，必須限制公職人員之基本權利 (職業自由或資訊自主權)，衡量其與民主透明性間之關係，對於公開義務之立法規範兩國雖有差異，但其基本思考主軸相似。

對於公開義務與確保職務行使之間具有關聯性，換言之，公開義務的內容是為了確保職務之行使與達成透明度，因而各國考量的是公職人員的忠實行使公職的義務受到外部影響的可能性，避免引起職務行使的獨立與公正性受到質疑。

由於兼職提高貪腐的危險，有些歐盟的國家甚至不允許政務官兼職，例如法國、盧森堡、葡萄牙。有些歐盟的國家，如奧地利，雖允許兼職，但必須得到審查與許可。有些歐盟的國家，例如，德國，禁止專職，但部份時間的兼職例如演講，原則許可並無須取得許可。必須說明，兼職的限制通常針對具體的行為、具有利益衝突或不利於行使公共職務。此外，對於公開義務的規範程度不同，例如，對於兼職收入有申報義務但資料不對公眾公開，或公眾得請求申報資料之公開或

者直接對大眾公開資料。

德國與奧地利的規範重點在於國會議員與政務官的兼職行為與職務行使之關聯性。從職務相容性出發，兩國憲法對於各部會首長或政務官的兼職透過憲法與相關法律之規範已有一定限制或禁止，從而並非是規範重點與爭議。反而是國會議員的兼職，基於自由委任之思考，以往並無太多限制，但因許多政治醜聞的出現，兩國開始規範國會議員之兼職行為，避免造成作為「人民代表」之獨立性之喪失。在奧地利與德國曾多次發生國會議員的政治醜聞，其「無對價給付」地收受企業給予的經濟利益，雖未有證據顯示對價關係，但關於遊說與貪腐之區分開始受到討論，尤其事涉議員職務行使的中立性，最後這些醜聞中的議員多因政治壓力而下台¹⁴，同時也開啟關於議員行為規範之討論。以下分別從三個觀點比較與分析德國與奧地利公開義務的立法異同。

首先，關於禁止兼職與職務相容性之規範，德國與奧地利的公開義務內容主要與公職人員之兼職容許性相關。在德國，聯邦政府的公職人員（具有聯邦議會議員身份）禁止兼職；但聯邦議會議員原則上得兼職。奧地利的規範情形不同於德國，除聯邦政府政務人員之外，國民議會(Nationalrat)與各黨團主席也禁止兼職。國民議會議員如同時為公務人員受到兼職嚴格之規範，須得到（職務）不相容委員會的同意。

其次，兩國的公開透明度之要求程度並不相同。在德國，聯邦國會議員依據兼職收入多寡的分級向聯邦眾議院議長申報，且須將資料上網公開。奧地利的國民議會議員不須公開其兼職，僅向議長提出。在此必須說明，德國是透過聯邦議員法的行為規則授權訂定，但奧地利依據職務不相容法，且該法與憲法位階相同，須得到三分之二的同意才得修改。換言之，兩國的法律保留程度並不相同。

最後從控制機制而言，兩國的議員都是向議會首長申報兼職，亦即並不存在外部考核機制。奧地利有其特殊之處在於，由國民議會組成的不相容委員會並不審查兼職，其職權僅依據職務不相容法，但其對於兼職相容性的審查卻可能導致內部的控制，當其發現其兼職損及議員之政治獨立性時。相較於德國，奧地利對於國會議員兼職的控制程度較低，並非針對所有的議員，而僅有特定兼職的議員。

¹⁴ Stephan Malessa, *Beruf-Politik-Transparenz – Nebentätigkeiten-Regeln für Bundestagsabgeordnete im internationalen Vergleich*, 2012, S. 56ff.

第三章 我國公職人員財產申報法之資料公開制度之分析與檢討

第一節 我國現行公職人員財產申報制度

第一項 公職人員財產申報法之立法背景及沿革

英國 19 世紀史學家艾克頓爵士 (Lord John Acton, 1834-1902) 曾謂：「權力使人腐敗，絕對的權力導致絕對的腐敗」(Power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely)，充分指明了權力與腐敗之間的共生關係。¹⁵事實上，由於貪腐會在不知不覺間嚴重侵蝕、甚至摧毀民主法治國家的存在基礎，亦即造成人民對於法律及各項制度的不信任與經濟上不利益，並且嚴重戕害民主透明度及政治權利平等。因此，放眼中外，不管何種政體所面臨的重大難題之一，就是如何有效控制貪腐問題，藉以維繫政權的存續。

然而，面對此一問題的解決之道，除了道德性的呼籲與約束外，如果從人類歷史的實踐經驗來看，更重要的應該是建立一套妥善、可行的具體制度，以有效降低與制約公職人員貪腐的可能性。因此，除了各民主法治國家彼此互相交流如何有效進行反貪腐外，2005 年 12 月 15 日，聯合國更特別制定施行「反腐敗公約」(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)，試圖建立一套全球性的基本要求，並且促使世界各國持續關注此項議題。¹⁶

1980 年代中期，臺灣開始進入民主轉型過程後，有效打擊貪腐，建立清廉政治，開始浮現在改革的目標及議程上。因此，藉由美國聯邦最高法院大法官 Louis D. Brandeis 在 1914 年所寫下之名言：「陽光是最好的防腐劑，燈光是最有效率的警察」(Sunlight is said to be the best of disinfectants, electric light the most efficient policeman.)¹⁷的比喻，亦即藉由資訊公開以發揮嚇阻不法的功效，台灣

¹⁵ Letter to Bishop Mandell Creighton, April 5, 1887 published in *Historical Essays and Studies*, edited by J. N. Figgis and R. V. Laurence (London: Macmillan, 1907).

¹⁶ 有關「聯合國反腐敗公約」相關內容之中文介紹，可參見胡龍騰主持，法務部 98 年「我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究」成果報告，2010 年 9 月 20 日。

¹⁷ Louis D. Brandeis, *Other People's Money*, (F.A. Stokes, 1914), at 92.

也開始制定了一系列的「陽光法案」，其中包括公職人員財產申報法（1993年）、公職人員利益衝突迴避法（2000年）、政治獻金法（2004年）、政府資訊公開法（2005年）等等。2011年時，更設立專責機構，在法務部之下正式成立廉政署，負責執行反貪、防貪及肅貪等各項業務。

1993年制定公布的公職人員財產申報法，就是前述打擊與預防貪腐的第一部重要專法。該法最早係由立法委員提出立法草案，再經由行政院及考試院提出相關對案後併送立法院之法制、內政、司法等三委員會聯席審查。雖然在立法過程中引發非常嚴重的爭論，不過最後還是確立了「強制申報」、「強制公開」、「強制信託」以及「強制處罰」等四項基本原則作為整部公職人員財產申報法的基本支柱，並且順利在1993年7月2日正式公布施行。其後，該法又分別在1994年、1995年、2007年及2008年間，歷經數度大小幅度不等的修正，而施行迄今。

第二項 負有申報義務之公職人員範圍及違反法定申報義務之處罰

公職人員財產申報法除了在第1條明白揭示該法的立法目的在於「端正政風，確立公職人員清廉之作為」，並且在第2條明文規定下列公職人員均應依法申報其財產：

1	總統、副總統。
2	行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。
3	政務人員。
4	有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。
5	各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、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。
6	各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。
7	軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。
8	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。
9	各級民意機關民意代表。
10	法官、檢察官、行政執行官、軍法官。
11	政風及軍事監察主管人員。

12	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（其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之）
13	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。
14	總統、副總統及縣（市）級以上公職之候選人準用本法規定，於申請候選人登記時申報財產。
15	其他公職人員，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。

上列負有財產申報義務之公職人員範圍相當廣泛，除所有民選公職人員及部分候選人均需申報外，一定職等以上之高階公務員及特定職務之一般公務員也必須依法申報。此外，依本法第 12 條之規定，上開所列有申報義務之人，如果有故意隱匿財產為不實之申報，或有無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實等行為者，均應分別處以二十萬元以上四百萬元以下或六萬元以上一百二十萬元以下之罰鍰。其中，有申報義務之人受處罰後經受理申報機關（構）通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，更可處以一年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金。

此外，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，並得處以新臺幣十五萬元以上三百萬元以下罰鍰。

除了上述罰鍰處分外，處分機關並得將受本條處罰確定者之姓名及處罰事由，公布於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙。

第三項 受理申報機關（構）

負責受理財產申報之機關（構），依據公職人員財產申報法第 4 條之規定，係視負有申報義務之公職人員層級及類別不同，而分別由監察院或各機關政風單位負責：

	公職人員類別	受理申報機關
1	總統、副總統。	監察院
2	行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。	
3	政務人員。	
4	有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。	
5	各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、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。	監察院 各機關政風單位
6	各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。	
7	軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。	
8	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。	監察院
9	各級民意機關民意代表。	
10	法官、檢察官、行政執行官、軍法官。	監察院 各機關政風單位
11	政風及軍事監察主管人員。	
12	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（其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之）	各機關政風單位
13	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。	
14	總統、副總統及縣（市）級以上公職之候選人準用本法規定，於申請候選人登記時申報財產。	各級選舉委員會
15	其他公職人員，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	各機關政風單位

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。	
--------------------------------	--

第四項 強制申報之內容

在強制申報之內容方面，依據公職人員財產申報法第 5 條規定，公職人員及其配偶、未成年子女之下列財產，均應依法申報：1. 不動產、船舶、汽車及航空器。2. 一定金額以上之現金、存款、有價證券、珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產。¹⁸3. 一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。¹⁹

上述應申報之財產中，除第 2 類外，其他財產均應於申報時一併申報其取得或發生之時間及原因；其中，不動產、船舶、汽車及航空器如係於申報日前五年內取得者，更需申報其取得之價額。

第五項 申報資料之公開

除了前述之強制申報制度外，為了貫徹「端正政風，確立公職人員清廉之作為」立法意旨，公職人員財產申報法第 6 條更規定應將公職人員所申報之資料予以公開，亦即受理申報機關（構）應於收受申報之一定期間內，於審核申報資料後彙整列冊，供人查閱。

依據「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 13 條至第 17 條之規定。年滿二十歲之中華民國國民均得申請查閱公職人員所申報之財產資料，每年以查閱一次為限。申請人應填具申請書，載明其姓名、住所及國民身分證統一編號、查閱申報資料之目的，並表明對於查閱之資料絕不供為營利、徵信、募款或其他不正當目的之使用之意旨，向受理申報機關（構）提出申請。受理申報機關（構）非有正當理由，不得拒絕。

申請人經受理申報機關（構）審核合於規定者，得該機關（構）所指定之查閱時間及場所，親自到場查閱，不得委任他人為之。申請人到場查閱時，應先出

¹⁸ 依申報法施行細則第 14 條之規定，此處所謂之「一定金額」，就現金、存款、有價證券來說，每類總額均為 100 萬元；珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產，每項（件）之價額為 20 萬元。

¹⁹ 依申報法施行細則第 14 條之規定，此處所謂之「一定金額」，就債權、債務及對各種事業之投資來說，每類總額均為 100 萬元。

示其身分證明，且僅得閱覽，不得抄錄、攝影、影印或將資料攜出場外，亦不得對於所查閱之資料有填註、塗改、更換、抽取、圈點、污損或拆散裝訂之資料等影響資料完整或場所秩序之行為。

此外，對於總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院之正、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等公職人員之申報資料，基於此等人員之層級或性質應受更高程度監督之意旨，受理申報機關（構）除應依上開規定彙整列冊、供人查閱外，並應定期刊登政府公報，且依目前實務之作法，受理申報機關並可將上開刊登機關政府公報之申報資料上網公告，俾便民眾閱覽取得。²⁰

第六項 財產強制信託

除了強制申報及強制公開規定外，公職人員財產申報法還引進了「財產強制信託」制度。

1993 年制定公職人員財產申報法的立法過程中，對於是否應該引進「強制信託制度」，始終是爭論的主要焦點。雖然最後經由折衝妥協而在第 7 條明文加以規定，並且要求於 1 年內完成相關法令（信託法與信託業法）之配套立法。然而在 1995 年時，竟然卻又因為質疑強制信託制度之可行性及其防弊功能，而一度修改公職人員財產申報法之相關規定，改採「雙軌制」，取消強制信託之要求，改而引進「財產動態申報制度」作為替代選項，亦即義務人得於「信託」或「財產動態申報」兩種選項中選擇其一。不過由於施行成效不彰（10 年間竟然只有 3 名公職人員選擇採取信託），²¹因此，2007 年間，公職人員財產申報法又進行修正，取消「財產動態申報」之選項，改而要求強制信託。

依現行公職人員財產申報法第 7 條第 1 項之規定，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：1. 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

²⁰ 參見法務部 96 年 1 月 16 日法政字第 0950046988 號函所示見解。

²¹ 立法院公報，第 94 卷第 37 期，頁 289，。監察院副秘書長陳吉雄發言。

受有困難者，不包括在內。2. 國內之上市及上櫃股票。3. 其他經行政院會同考試院、監察院核定應交付信託之財產。除上述公職人員外，其他應依本法申報財產之公職人員因職務關係對前開所列財產具有特殊利害關係，經主管府、院核定應依規定辦理信託者，亦應辦理強制信託。

上開公職人員於完成信託後，有另取得或其財產成為應信託財產之情形者，應於三個月內辦理信託並申報；至於依法不須交付信託之不動產，仍應於每年定期申報時，申報其變動情形。

此外，依公職人員財產申報法第 9 條之規定，信託契約期間，委託人（以及信託義務人）或其法定代理人對信託財產之管理或處分欲為指示者，應事前或同時通知該管受理申報機關，始得為之。信託契約中除應記載上開規定外，並應一併記載受託人對於未經通知受理申報機關之指示，應予拒絕之意旨，以及受託人除委託人或其法定代理人依前開規定為指示或為繳納稅捐、規費、清償信託財產債務認有必要者外，不得處分信託財產，以強化對於委託人指示之監督。

第七項 其他有關防制公職人員貪瀆之陽光立法

經由以上之探討可知，我國現行對於公職人員財產申報問題之立法規範，一方面規定凡一定層級以上或具有一定職務性質之公職人員，均需依法申報本人、配偶、未成年子女之財產狀況，並由相關機關將公職人員所申報之財產狀況對外予以公開，藉由公眾之監督，嚇阻公職人員之不法行為；另一方面，則係藉由強制信託制度，在一定程度上限制公職人員對其財產之處分權限，藉以避免公職人員利用職權獲取不當財產利益，希望藉由上開「強制公開」及「強制信託」兩大支柱，達成防制公職人員貪瀆之目標。

此外，立法院曾在 2009 年間，更仿效香港之立法例，修正貪污治罪條例之規定，增訂第 6 條之 1：「公務員財產來源不明罪」（2011 年修正）。依該條規定，公務員犯有貪污、包庇色情、賭博、組織犯罪、人口販賣、毒品、走私、槍砲、兒童色情或假借職務上之權力、機會或方法而犯刑法之罪嫌，檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女在一定期間內有財產增加，且與收入顯不相當時，得命本人就來源可疑之財產提出說明。倘公務員無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，可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，藉以有效嚇阻貪污。

不過由於上開規定將公務員負有財產來源說明義務之時點訂在「檢察官於偵查中發現公務員有與收入顯不相當之財產增加情形」時，而非「監察院與政風機關發現公務員之財產有異常變動」時（監察院與政風機關僅能對拒不說明財產來源之公務員，依公職人員財產申報法之規定處以行政罰鍰），以致本罪之適用可能性及立法實益大為降低，因此，上開規定容有再行檢討修正之必要。

除了上開有關公職人員財產申報、公開及交代財產來源之規定外，立法院尚陸續制定有公職人員利益衝突迴避法（2000年）、政治獻金法（2004年）、政府資訊公開法（2005年）及遊說法（2007年）等陽光法案之立法，以建構一套有效防範貪腐之完整法制，惟因受限於篇幅及研究主題，除政府資訊公開法部分，因與公職人員財產申報法具有競合關係而應酌予探討（詳後）外，其他相關陽光立法之探究，在此茲不贅述。²²

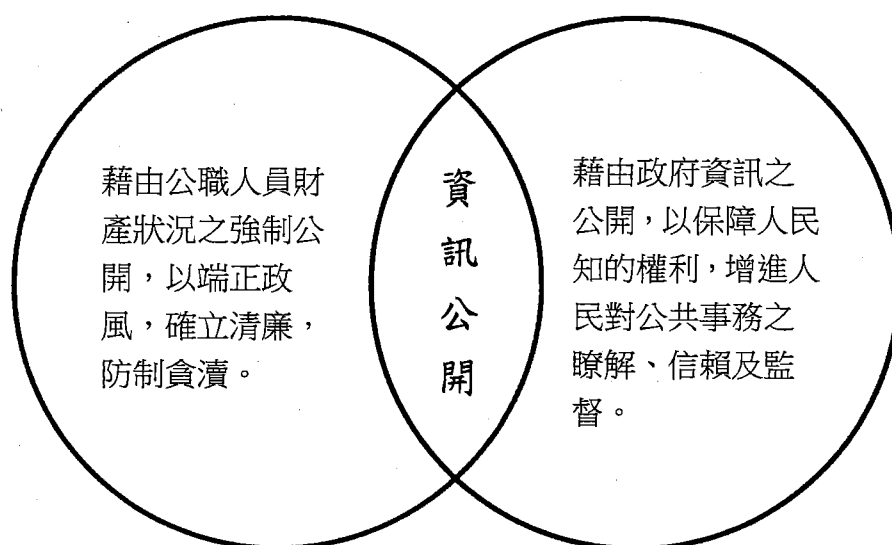
²² 相關探討，可參見朱新民主持，行政院研究發展考核委員會委託，陽光法案立法及執行成效之比較研究，2009年11月；邱政宗，「遊說法草案」評估報告，收於立法院法制局編著，憲政制度與陽光法案之研究，2004年4月，頁573-622。

第二節 公職人員財產申報公開與政府資訊公開

第一項 公職人員財產申報法與政府資訊公開法之立法目的

公職人員財產申報法與政府資訊公開法之立法目的，都是希望藉由「公開資訊」之方式，增進人民對公共事務之瞭解及監督。只不過前者之目的較偏重於「防制公職人員貪瀆」，後者之目的比較偏重於「保障人民知的權利、促進民主參與」，兩者間具有一定程度之競合、重疊關係，兩法立法目的間之關係，或可表現如下圖所示：

公職人員財產申報法與政府資訊立法目的之關係



第二項 公職人員財產申報法與政府資訊公開法之競合

依公職人員財產申報法第 5 條之規定，公職人員應將其一定之財產狀況依法申報。同法第 6 條更規定，各受理申報機關（構）應於收受申報後一定期間內，將公職人員所申報之財產狀況資料彙整列冊，以供人查閱；且一定層級公職人員所申報之資料，更須刊登於政府公報，以供週知。

依政府資訊公開法第 3 條規定，該法所稱之政府資訊，係「指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」至於該法所稱之政府機關，範圍包括「中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構。」（第 4 條）

因此，公職人員依財產申報法之規定，向監察院及各機關政風單位等受理申報機關（構）所申報之財產狀況資料，性質上應屬受理申報之政府機關於其法定職權範圍內取得而存在於文書等媒介物之訊息。依上開政府資訊公開法規定，當屬政府資訊之一部分，原應有政府資訊公開法相關規定之適用。

惟因政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」參酌該條立法理由可知，由於「現行法律中並不乏有關政府資訊公開之規定，例如：公司法第三百九十三條第三項規定，公司左列登記事項，主管機關應予公開，任何人得向主管機關申請查閱或抄錄；商業登記法第十八條規定，已登記之事項，所在地主管機關應公告之規定；法院組織法第八十三條規定，各級法院及分院應定期出版公報，刊載裁判書全文；民事訴訟法第二百四十二條規定，當事人或第三人請求閱覽、抄錄或攝影卷內文書之規定；刑事訴訟法第三十三條及第三十八條規定，辯護人或代理人檢閱、抄錄或攝影卷宗及證物之規定；檔案法第十七條及第二十二條規定，申請閱覽、抄錄或複製檔案等。」因此，政府資訊公開法係「將本法定位為普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。」亦即其他法律如有關於政府資訊公開之規定時，依「特別法優先於普通法規定」之法律，即應優先適用該特別法之相關規定。²³

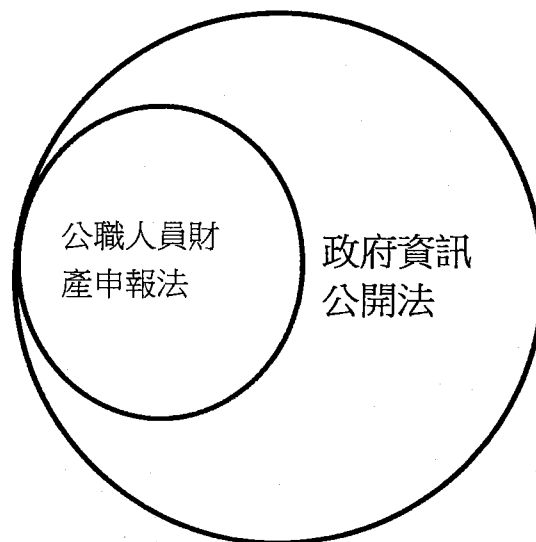
按政府資訊公開法就政府資訊公開之事宜，係區分為「主動公開」及「被動公開（人民申請公開）」兩大類型。其中，政府資訊應主動公開之範圍，僅包括：一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規

²³ 因此，就政府資訊公開法與檔案法之關係言，由於政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，檔案仍屬政府資訊之一部分。故檔案法應屬政府資訊公開法之特別規定。因此，倘政府機關職務上取得之政府資訊經歸檔管理而成為機關所持有之檔案後，人民如請求提供該檔案資料，各機關自應優先依檔案法之規定決定是否提供。參見法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號函、98 年 8 月 20 日法律決字第 0980031497 號函、99 年 10 月 7 日法律決字第 0999044023 函。

命令及地方自治法規。二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、行政指導有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補助。十、合議制機關之會議紀錄等。至於各機關之公職人員依法主動申報並予公開之財產狀況資料，則並不屬於上開政府資訊應主動公開之政府資訊範圍。換言之，政府資訊公開法並未要求各機關應主動公開所屬公職人員依法主動申報、公開之財產狀況資料。各機關之所以主動公開上開資料，實係因公職人員財產申報法之相關規定所致。

其次，雖然公職人員依法申報之財產狀況資料，經受理申報機關（構）取得而成為政府資訊之一部分後，本屬政府資訊之一部分。惟因政府資訊公開法未有應予主動公開之要求，而公職人員財產申報法就此等資料之主動公開，另有具體之特別規定。故公職人員財產申報法之性質，當屬政府資訊公開法之特別規定。因此，有關公職人員所申報財產狀況資料之公開及提供閱覽等事項，自應優先適用公職人員財產申報法之相關規定，僅於該法規範有所不足時，始轉而回頭適用政府資訊公開法之規定。兩法間之競合關係，可詳見下圖：

公職人員財申法與政府資訊公開法之適用關係



第三節 公職人員財產申報公開與個人資料保護

第一項 公職人員財產申報與個人資料保護

至於公職人員財產申報法與個人資料保護法間之關係，則遠較前述公職人員財產申報法與政府資訊公開法間之關係更為複雜。因為公職人員財產申報法之出發點，係盡可能透過「資訊公開」之方式，達成防制公職人員貪瀆之目標。然而個人資料保護法之立法目的，則是希望兼顧「個資當事人之隱私權不受侵害」及「促進個人資料之合理利用」兩項目的。

換言之，縱使公職人員財產申報法之上開立法目的可以被評價為是一種「對於個人資料之合理利用」行為。但是由於個人資料保護法本身原即希望兼顧上開兩項彼此間或有衝突之要求，亦即在「促進個人資料之合理利用」之同時，仍不得據此過度侵害「個資當事人之隱私權」。因此，公職人員財產申報法與個人資料保護法間之關係，容有進一步探究之必要。

第二項 個人資料保護法所保護之法益

首先，司法院大法官曾於釋字第 603 號及其他相關解釋明白指出：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。對於資訊自我決定權之憲法基礎，大法官認為從憲法第 22 條可導出，但學者有不同見解，認為應從自由權之根本導出，亦即從憲法第 8 條對人身自由保障之保護範圍可導出，這是對於一般人格權保護必要之前提要件，每個人有權利自己決定如何處理自我資訊²⁴。

其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露

²⁴ 陳慈陽，憲法學，2 版，2005 年，頁 506

其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」該號解釋中所稱之「資訊隱私權」（學理上又另有稱之為「資訊自主權」）法益，即屬個人資料保護法所欲保護之法益。

第三項 個人資料保護法之立法目的

其次，在立法目的方面，依個人資料保護法第 1 條規定，該法係「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用」而制定，亦即該法之立法目的有二，一方面要「保護當事人之人格權（詳言之係資訊隱私權、資訊自主權）」，另一方面，也希望同時能夠「促進個人資料之合理利用」，避免妨礙社會生活之合理運行。

第四項 公務機關蒐集、處理與利用一般個人資料之要件

依照個人資料保護法第 8 條、第 9 條及第 15 條等規定，公務機關如果要蒐集、處理一般個人資料，必須要具備下列三大要件：

（一）必須基於特定目的，始得蒐集、處理個人資料；

（二）至少具備下列三種法定事由之一：

1. 執行法定職務之必要範圍內。
2. 經個資當事人書面同意。
3. 對個資當事人權益沒有侵害。

（三）除非具有第 8 條第 2 項或第 9 條第 2 項之免告知事由，否則均應踐行第 8 條第 1 項或第 9 條第 1 項所規定之告知義務。

也就是必須要同時符合上述三大要件的情況下，公務機關蒐集、處理一般個人資料的行為才能說是合法的，否則就會有相關的法律責任。

一、基於特定目的

所謂特定目的，個人資料保護法及其施行細則均未加以界定，而是授權給法務部會同中央目的事業主管機關訂定（第 53 條參照）。法務部等有關機關據此會銜訂定了一個法規命令：「個人資料保護法之特定目的及個人資料之類別」，裡面洋洋

灑灑一共羅列了 182 款具體的特定目的。如以「公職人員財產申報」為例，受理申報機關即得援引上開「個人資料保護法之特定目的及個人資料之類別」所列之第 14 款特定目的：「公職人員財產申報、利益衝突迴避及政治獻金業務」，作為蒐集之特定目的。

二、具備法定事由

除了「特定目的」這項要件外，公務機關還必須符合下列三種情形之一（至少要具備三者其一），才能合法蒐集、處理一般個人資料。

（一）經當事人書面同意

由於個人資料保護法主要的立法目的，就是在保護當事人之「資訊隱私權」，也就是當事人自主控制其個人資料，並且自由「決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權」（釋字第 603 號解釋）。因此，在經過個資當事人同意的情況下，當然可以合法蒐集其個人資料，這也是「當事人自主原則」的具體展現。

不過，這裡所謂的當事人同意，不僅只限於「書面同意」，而且必須是「當事人經由蒐集者告知個人資料保護法第 8 條第 1 項及第 9 條第 1 項所定應告知事項後，所為允許之書面意思表示」（第 7 條第 1 項）。因此，如果只有「口頭同意」或者是未踐行上開告知義務下所取得之書面同意，都是不合法的當事人同意。

（二）對個資當事人之權益沒有侵害

第二項跟當事人有關的合法事由，就是公務機關的蒐集行為對個資當事人之權益客觀上不會構成侵害，在這種情況下也可以合法蒐集一般個人資料。不過要注意的是，這裡所謂「沒有侵害」，除了必須依個案具體情形加以判斷外，基於對當事人自主權之尊重，解釋上更應該認為僅限於客觀上、也就是從社會一般人的觀點來判斷，其對當事人權益不會構成侵害，始足當之，而不能單憑公務機關的主觀立場來認定。²⁵

²⁵ 參見范姜真燮，個人資料自主權之保護與個人資料之合理利用，法學叢刊，第 57 卷 1 期，2012 年 1 月，頁 94。

(三) 屬於機關執行法定職務之必要範圍

此項事由的要件有二：一是「執行機關法定職務」，二是「不能逾越必要範圍」。首先，所謂「法定職務」，係指（1）法律、法律授權之命令、（2）自治條例、（3）法律或自治條例授權之自治規則及（4）法律或中央法規授權之委辦規則等法規所規定之公務機關職務（細則第 10 條），上開法規之範圍，並且包括組織法（例如各機關組織條例或組織規程等）及作用法。²⁶

其次，所謂「必要範圍」係指一般所謂「比例原則」的要求。如果用比較白話的方式來表達，就是個人資料的蒐集「不要太超過」。當行政機關在蒐集個人資料的時候，應衡量是不是非得蒐集這份個人資料才能完成行政任務？如果答案是肯定，則沒有逾越必要範圍；反之，如果不用蒐集這份資料，一樣也可以完成任務的話，那麼這項蒐集就有可能逾越執行法定職務之必要範圍。

三、踐行告知義務

告知義務是 2010 年個人資料保護法修正新增之一大重點，立法者增訂此項義務規定之立法目的在於「使當事人能知悉其個人資料被他人蒐集之情形」，藉此得以判斷提供該個人資料之來源是否合法，並得及早採取相關救濟措施，以維護當事人之隱私權益。²⁷不過個人資料保護法為了顧及「個人資料之合理利用」，在第 8 條及第 9 條同時也規定了某些得例外不踐行告知義務的情形。

其次，依修正後個人資料保護法之規定，無論直接蒐集（向當事人蒐集個人資料）還是間接蒐集（蒐集非由當事人提供之個人資料），都必須踐行第 8 條及第 9 條所規定的告知義務。在告知方式方面，則不限於書面，凡是言詞、電話、簡訊、電子郵件、傳真、電子文件或其他足以使當事人知悉或可得知悉之方式均可（細則第 16 條），重點在於對當事人進行個別告知，因此解釋上應該不包括以「公告」方式為之。

²⁶ 參見劉佐國、李世德，個人資料保護法釋義與實務：如何面臨個資保護的新時代，碁峰資訊，2012 年 8 月，頁 75。

²⁷ 立法院第 7 屆第 1 會期第 2 次會議議案關係文書（院總第 1570 號 政府提案第 11155 號），案由：行政院函請審議「電腦處理個人資料保護法修正草案」案，政 967 頁；林秀蓮，新修正「個人資料保護法」之介紹與評析，收於台南市政府法制處編印，台南市政府 100 年度個人資料保護法學術研討會會議實錄，2011 年 12 月，頁 13。

四、公務機關使用一般個人資料之要件

依個人資料保護法第 16 條之規定：「公務機關對個人資料之利用，……應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、有利於當事人權益。七、經當事人書面同意。」換言之，個人資料保護法要求公務機關原則上應於執行法定職務之必要範圍內來利用一般個人資料。只有在符合某些例外情形時，方得為逾越原本之蒐集目的而為目的外之利用。

第五項 資訊自主權與資訊公開之關係

一、公職人員財產狀況的資料保護

依前開大法官釋字第 603 號解釋有關個人資訊隱私權及資訊自主權之界定，所謂「個人自主控制個人資料之資訊隱私權」，「乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」就上開定義觀之，公職人員就其本人及一定親屬所擁有之財產狀況等個人資料（個人資料保護法第 2 條有關個人資料定義之規定可資參照），應有得自主決定是否揭露及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權。此項權利解釋上應該認為與一般人民同受憲法第 22 條之保障或其他基本權利保障，不應因其具有公職人員身分而被剝奪。

惟因該號解釋同時指出：「憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」故公職人員之上開權利固然受憲法所保障，但立法者仍非不得基於憲法第 23 條所示「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益」等目的，藉由法律之明確規定，予以必要之限制。

二、個人資料保護與資訊公開之衝突與衡平

個人資料保護法所欲規範之行為包括蒐集、處理與利用。

首先，所謂「蒐集」，就是指「以任何方式取得個人資料」，不管是直接向當事人取得資料（這叫「直接蒐集」），還是透過已經取得資料的其他機關取得（這叫「間接蒐集」），也不管是機關主動取得（例如本於職權進行調查），還是被動取得（典型例子就是受理民眾的申請），更不管是何種資料型態（紙本或電子資料）、何種取得管道（實體或網路），全部都屬於個資法所要規範的「蒐集」行為。

其次，公務機關蒐集到個人資料後，通常都會進行一定之處理，例如記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送，以建立一定的個人資料檔案，這些行為全都屬於個資法所謂的「處理」行為，而必須和前述「蒐集」行為一同受到個資法第 15 條的規範。

最後，所謂「利用」，由於其範圍存在各種可能，立法技術上很難以正面方式加以定義，因此我國個人資料保護法只能仿照德國聯邦個人資料保護法之立法例，將「利用」定義成「將蒐集之個人資料作「處理」以外之使用」的行為。²⁸ 例如利用民眾所提供的個資聯絡當事人或進行文書送達，或將個資提供給其他機關（如檢警、民意機關，甚至一般民眾），全部都屬於「利用」行為，而應受到個資法第 16 條的規範。

如就前述公職人員財產申報法有關強制申報及強制公開等規定來說，首先，就「強制申報」部分言，雖然係由公職人員主動申報其財產狀況資料，而非由受理申報機關（構）主動蒐集所取得，然因個人資料保護法所稱之「蒐集」，係指「以任何方式取得個人資料」，縱係被動取得亦然。因此，受理申報機關（構）因公職人員之主動申報而取得其財產狀況資料之行為，仍屬個人資料保護法所稱之「蒐集」。

其次，就「強制公開」之規定來說，受理申報機關（構）在取得公職人員所申報之財產狀況資料後，依公職人員財產申報法第 6 條之規定，應將該等資料彙整公開，提供民眾依該法第 13 條以下之規定申請閱覽；總統、副總統、行政、

²⁸ 參見劉佐國、李世德，個人資料保護法釋義與實務：如何面臨個資保護的新時代，碁峰資訊，2012 年 8 月，頁 20。

立法、司法、考試、監察各院之正、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等公職人員之申報資料，更須定期刊登政府公報及上網公告，俾民眾閱覽取得。此等彙整公開、定期刊登政府公報及上網公告之行為，均屬前開個人資料保護法所稱之「利用」行為，應無疑義。

容有疑義者，個人資料保護法第 15 條及第 16 條有關公務機關之蒐集及利用等行為之規定，與公職人員財產申報法有關強制申報及強制公開等規定間之關係為何？兩者如有競合，究應適用何一規定？

對此，法務部曾就個人資料保護法之性質及該法與商業登記法、公司法等其他法令規定間之關係作成函釋而認為，依個人資料保護法第 2 條規定：「個人資料之保護，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」及政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」是以，個人資料之利用如係其他法律明定應公開或提供者，性質上為個人資料保護法及政府資訊公開法之特別規定，公務機關自得依該特別規定提供之。查商業登記法第 26 條第 2 項規定：「商業之下列登記事項，其所在地主管機關應公開於資訊網站，以供查閱：一、名稱。二、組織。三、所營業務。四、資本額。五、所在地。六、負責人之姓名。七、合夥組織者，其合夥人之姓名。八、分支機構之名稱、所在地及經理人之姓名。」上開公開事項雖有部分屬個人資料，但上開法律已明定應公開，自依該特別規定辦理。²⁹

如依上開函釋所示之見解，公職人員財產申報法有關強制申報及強制公開等規定，雖然同樣涉及公務機關對於公職人員財產狀況等個人資料之蒐集及利用，惟因個人資料保護法第 2 條及政府資訊公開法第 2 條等規定，均將本身有關公開之規定定位為普通法，而公職人員財產之強制申報及強制公開，則均係基於公職人員財產申報法之明文而為之，故不僅受理申報機關（構）取得公職人員之財產狀況資料之蒐集行為於法有據，縱使其後予以彙整公開、定期刊登政府公報及上網公告等「利用」行為，亦可認為是依據公職人員財產申報法明文應予公開之特別規定所為，而應依此一特別規定辦理，尚不至於有違反個人資料保護法之疑慮。但立法上，仍須注意公益目的與比例原則之思考。

²⁹ 法務部 98 年 1 月 20 日法律決字第 980001643 號函、100 年 3 月 30 日法律字第 1000002151 號函。

第四章 結論

從上述研究結果，本研究計畫得出下述結論：

1. 為了預防政府貪腐之目的，創設民主透明性，係為避免一般人民喪失對政治體系正當性的信賴與接受，因而民主國家致力於追求「反貪腐」的目標。
2. 課與公職人員公開個人資訊之義務，一方面基於政府透明化與反貪腐的公益考量，並達成責任政治之目的，另一方面則是對於基於大法官解釋 603 號揭示的資訊隱私權之限制；易言之，在考量公開義務對於承擔一定或履行公共任務之公職人員所產生的權利侵害，而必須在民主透明度與個人資料保護間取得衡平結果。
3. 以德國立法例為例，從資訊公開立法過程中，可看到從單純保障程序中當事人的閱覽權，到透過資訊自由法廣泛賦予一般人民請求接近使用資訊的權利，其立法發展逐漸轉向透明性。又，從德國聯邦與邦層次之透明立法，也有類似的發展。不只是單純要求申報資訊，而是進一步要求主動公開資訊，且要求公開的義務範圍與所從事的職務政治性必須相關。基於預防貪腐目的，必須限制公職人員之基本權利（職業自由或資訊自主權），衡量其與民主透明性間之關係。換言之，公職人員公開義務的合憲正當性必須檢視該義務對於公職人員之權利侵害，以國會議員為例，一方面因議員身份享有的自由委任，另一方面是私人面向之資訊自主權。其次檢視其侵害是否據有合憲目的與比例原則，前者因基於執政透明的民主原則，檢視公開義務與達成透明目的之間的關聯性。德國關於公職人員之公開義務規定，可看出要達成反貪腐目的，所謂的「透明性」立法的概念是多面向或多樣類型的。從德國聯邦議員法的立法歷程，可以看出透明性的立法，與公職人員的職務功能相連結，尤其是議會與議員之關係，一方面基於自由委任與國會自治觀點，對於其行為規範之要求是透過倫理規範；另一方面考量現代社會議員既非如同職業公務員必須容許其兼職，但必須防止兼職對於議員職務行使的影響，因此才有公開兼職與兼職收入之討論。換言之，透明性立法與各國的公職人員專業化，以及各國歷史與政治行動者的決定相關。
4. 以奧地利立法例為例，其規範重點在於公職人員的兼職行為，因兼職緣故可能導致依賴其他雇主，而危及忠實執行公職務的義務。從預防目的，考量限制兼職與得限制兼職的領域，一方面為了避免利益衝突之產生，另一方面預防伴隨而來的貪瀆犯罪行為。奧地利國會議員申報

兼職收入是以每年收入超過國會議員的每月基本收入的 14%，作為公開的門檻。依據不相容性法第 3 條，聯邦政府的成員與政務官如擁有企業的股份（包含配偶之部份），必須向國會的不相容性委員會提出報告。但這些資料原則上不對公眾公開。從此處可看出，依據職務差異，公職人員之公開義務並非完全相同。

5. 從比較法觀察所得的結論如下：

(1) 課與公職人員公開個人資訊之義務，實有不同類型的規範與密度，主要的立法政策均環繞在政府施政透明度、反貪腐等公益目的與個人資料隱私權的衡平關係。尤其依據一項對於歐盟各國反貪腐法律之研究報告指出，公開義務與貪腐印象指數（CPI）的排名不必然有正向關係，廣泛的公開義務並不保證貪腐印象指數排名在前³⁰。公開義務與確保職務行使之間具有關聯性，換言之，公開義務的內容是為了確保職務之行使與達成透明度，因而各國考量的是公職人員的忠實行使公職的義務是否不利的影響可能性，繼而引起職務行使的獨立與公正性受到質疑。各國對於公開透明度之要求程度並不相同。在德國，聯邦國會議員依據兼職收入多寡的分級向聯邦眾議院議長申報，且須將資料上網公開。奧地利的國民議會議員不須公開其兼職，僅向議長提出。

(2) 以比較法為例，學者 Groß 認為，課與國會議員的公開義務的實質合憲性思考，必須考量以下的觀點：國會議員之自由委任、被選舉權、議員的基本權利（如職業自由、資訊自主權）、緘默義務、第三人權利³¹。如以議員的基本權利為例，除了考量議員地位的特殊性之外，議員仍得享有基本權利。與本研究計畫最為相關的部份在於，公開之義務要求議員揭露個人相關的資料可能侵害資訊自主權，必須考量限制之正當性。公開義務根源於民主原則，人民代表特別受到公眾注目，換言之，人民必須知道其代表與其他利益者之間的關聯。公開義務的內容應該揭露出其相關行為與代表職務間的關聯性，換言之，要求公開兼職與參與企業經營應有其必要性，但廣泛要求全面公開財產資料的必要性可能會受到質疑³²。必須注意的是，上述這項結論是否適用於我國法制仍有待討論，必須透過檢視各國之立法目的與手段逐一檢視。

6. 立法者雖對於創設透明性的立法享有一定形成空間，不可忽略公開義務所涉及的憲法要求，諸如民主原則、基本權保障與公職人員之職務行

³⁰ Ulrich von Alemann, a.a. O. (Fn.2), S. 496.

³¹ Thomas Groß, a.a. O. (Fn. 10), S. 473ff.

³² Thomas Groß, ebd. S. 474.

使。從而，對於公職人員之公開義務課與必須考量其「公共職務」行使與民主課責原則之公益目的，以及與公開義務所涉之「個人資訊自主權」間的衡平關係。公開義務的目的在於達成透明度，而透明度是為了提供控制功能所必須之資訊，審查各別公職人員之行為方式是否符合其職務之行為規範要求。對於負責政策決定之政務官課與公開財產申報與公開之義務，係基於民主責任政治考量，其權力之行使必須對於人民負責，為了使人民對於其職務之行使有所監督可能，要求其必須公開財產資料之義務，必須衡量其職務與地位與民主監督之關聯性而為立法，並非對所有的政務官均要求同等的公開義務，以免過度侵害其資訊隱私權。

7. 關於公職人員財產申報法與政府資訊公開法間之關係，兩部法律都是透過公開資訊之方式，增進人民對公共事務之瞭解及監督，達成民主課責之目的。但前者之立法目的較偏重於「防制公職人員貪瀆」，後者之立法目的較偏重於「保障人民知的權利、促進民主參與」。公職人員依法申報之財產狀況資料，經受理申報機關（構）取得而成為政府資訊之一部分後，本屬政府資訊之一部分。惟因政府資訊公開法未有應予主動公開之要求，而公職人員財產申報法就此等資料之主動公開，另有具體之特別規定。故公職人員財產申報法之性質，當屬政府資訊公開法之特別規定。因此，有關公職人員所申報財產狀況資料之公開及提供閱覽等事項，自應優先適用公職人員財產申報法之相關規定，僅於該法規範有所不足時，始轉而回頭適用政府資訊公開法之規定。
8. 我國公職人員財產申報法與個人資料保護法是否相衝突之疑慮，從公職人員申報法作為特別法，由於公職人員財產申報法之出發點，係盡可能透過「資訊公開」之方式，達成防制公職人員貪瀆之目標，而個人資料保護法之立法目的，則是希望兼顧「個資當事人之隱私權不受侵害」及「促進個人資料之合理利用」兩項目的，因而適用上尚未造成適用困難與衝突。
9. 我國公職人員財產申報法的公開義務係對於公職人員個人資訊自主權之侵害，且公職人員亦不應因為擔任公職而被完全剝奪受憲法所保障之「個人自主控制個人資料之資訊隱私權」，亦即公職人員就其本人及一定親屬所擁有之財產狀況等個人資料，應仍有得自主決定是否揭露及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，此項權利與一般人民同受憲法第 22 條與其他基本權利之保障。因此，對於公職人員課與公開財產資料之義務，必須從憲法觀點探討其合憲性。

10. 以公職人員財產申報法的單一法典形式，要求公職人員公開其財產資料，對其資訊自主權之限制必須以法律形式為之，這是形式合憲性要件—法律保留之要求，對此目前的立法形式符合形式合憲性。換言之，此等規定雖然形式上符合釋字第 603 號解釋所稱：「憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制」之要求。
11. 關於實質合憲性部分，從公職人員財產申報法之立法目的為「為端正政風，確立公職人員清廉之作為」是否符合憲法第 23 條公益目的，應有討論之必要。該條立法目的在於達成公開透明性，從大法官釋字第 499 號解釋理由書，「蓋基於國民主權原則（憲法第二條），國民主權必須經由國民意見表達及意思形成之溝通程序予以確保。易言之，國民主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎」，亦即所謂民主課責原則，因而該立法目的應符合「增進公共利益」之目的。
12. 檢視現行公職人員財產申報法之細節，是否有無比例原則，可從兩方面加以討論。首先是對於「人的範圍」，現行公職人員財產申報法第 2 條明文所定負有申報義務之公職人員範圍極其廣泛，除所有民選公職人員及部分候選人均需申報外，一定職等以上之高階公務員及特定職務之一般公務員也必須依法申報。然而此種不區分公職人員之性質及各該職位所具有之影響力（行政官員 vs. 民意代表、政務人員 vs. 事務官），均一概適用相同強制申報與強制公開之立法方式，從「個人資訊自主權之保障」的角度來說，實體上是否符合憲法第 23 條比例原則之要求，似亦非全無有待斟酌檢討之空間。本研究計畫主張應重新以憲法基本權利保障--資訊自主權之觀點，檢視前開公職人員財產申報法有關強制申報與公開等規定，應分別針對不同的公職務擔當者，重新思考公開義務之內容與程度，實有必要考量各該公職所具有影響力與民主課責之關聯性差異而區別公開性要求，尤其是必須考量公開的資訊內容與公開義務所達成之預防貪腐之間的關聯性以及比例原則要求。換言之，對於職務內容重要性與民主課責關聯性越大之職務地位擔當人（如政務官），要求申報財產資料與主動公開，但對於民主課責關聯性越小的職務擔當人（如事務官），要求申報財產資料，但不須主動公開，而得為被動公開。尤其是對於公職人員配偶部分，是否得予以主動公開，從大法官釋字第 603 號揭示資訊自主權是「個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資

料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權」，因此擴及配偶的財產資料，並要求公開是否符合比例原則不無疑慮。此外，對於公職人員之配偶所課與之公開義務，亦有違反平等原則之疑慮。大法官釋字第 696 號解釋，對於所得稅法規定夫妻非薪資所得合併計算申報稅額宣告違憲，認為「有關夫妻非薪資所得強制合併計算，較之單獨計算稅額，增加其稅負部分，違反憲法第七條平等原則」。從該號解釋理由書說明，不得因以婚姻關係之有無形成對人民法律義務負擔的差異，同理，因婚姻關係導致公開義務之有無，具有財產申報義務之公職人員之配偶額外具有公開財產資料之義務，是否符合平等原則，實有疑慮。

13. 其次，檢視「事的範圍」，現行申報法對於個人財產資料之範圍為不動產、船舶、汽車及航空器；一定金額之現金、存款、有價證券、珠寶、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，換言之具有財產價值之資料，均屬申報之範圍。有必要重新考量，上述強制申報與公開義務之立法目的在於預防貪腐之目的，防止外來因素影響公正職務行使，單從目前的財產資料申報，是否屬於有效達成之手段，殊值檢討。尤其是加上強制信託手段，對於人民財產權自由處分與利用，是否也造成一定限制，不無疑問。另有爭議的在於財產強制信託手段與強制公開手段何者較能達成防弊之效果，恐有爭議。對於公開透明性要求，強制信託是否足以達成預防防弊之效果，實有待檢討。此外，我國目前並未要求公開兼職與兼職收入的情形下，而是採取公開財產資料，如同前述比較法研究，有學者從比例原則中的適當性與必要性，對於申報財產資料，而非兼職活動與收入，認為前者可能通不過比例原則之檢驗，但對於公開兼職活動與收入對於防止貪腐之目的達成，才是具有助益與效果，殊值我國借鏡。

綜上述，本研究計畫提出的立法政策建議，如下：

1. 強制公開公職人員之財產資料對於其資訊隱私權之侵害甚大，必須符合比例原則，才能避免違憲之疑慮。因此，在人的適用範圍，並非所有公職人員之財產申報資料均得強制公開，本研究計畫主張政務官與事務官之強制公開應有所不同，由於前者的政治責任要求，對於政務官為強制公開有其必要性。
2. 由於我國欠缺關於適用於政務人員相關的法規範，但政務官的類型並非相同，例如隨政黨輪替去職或者任期保障，本研究計畫主張應對於不同政務官的類型，依據其職務與地位之重要性，而有不同的

強制公開義務。

3. 公開財產申報資料是為了達成民主責任政治之目的而課與公職人員之義務，其申報資料應與公職務相關，對於全部財產一律申報，仍可能有違憲疑慮，本研究計畫建議修正申報資料之範圍。

參考文獻

一、中文文獻

1. 立法院公報，第 82 卷第 36 期，頁 52；第 94 卷第 37 期，頁 289
2. 林秀蓮，新修正「個人資料保護法」之介紹與評析，收於台南市政府法制處編印，台南市政府 100 年度個人資料保護法學術研討會會議實錄，2011 年 12 月
3. 朱新民主持，行政院研究發展考核委員會委託，陽光法案立法及執行成效之比較研究，2009 年 11 月
4. 邱政宗，「遊說法草案」評估報告，收於立法院法制局編著，憲政制度與陽光法案之研究，2004 年 4 月，頁 573-622
5. 胡龍騰主持，法務部 98 年「我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究」成果報告
6. 范姜真嫩，個人資料自主權之保護與個人資料之合理利用，法學叢刊，第 57 卷 1 期，2012 年 1 月，頁 94
7. 陳慈陽，憲法學，2 版，2005 年
8. 劉佐國、李世德，個人資料保護法釋義與實務：如何面臨個資保護的新時代，碁峰資訊，2012 年 8 月，頁 75。

二、外文文獻

1. Bekemann, Uwe , Veröffentlichungspflicht nach § 17 KorruptionsbG NRW, 2007
2. Groß, Thomas, Erweiterung veröffentlichungspflichtiger Angaben von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, ZRP 2002, S.472ff.
3. Letter to Bishop Mandell Creighton, April 5, 1887 published in Historical Essays and Studies, edited by J. N. Figgis and R. V. Laurence (London: Macmillan, 1907)
4. Linck, Joachim , Verfestigung des Leitbildes vom Berufsabgeordneten durch das BverfG, NJW 2008, S.24ff.
5. Louis D. Brandeis, Other People's Money, (F.A. Stokes, 1914), at 92.
6. Malessa, Stephan, Beruf-Politik-Transparenz –Nebentätigkeiten-Regeln für Bundestagsabgeordnete im internationalen Vergleich, 2012
7. Tetzlaff, Thilo, Transparenz und Auskunftsrechte auf kommunaler Ebene – ein Paradigmenwechsel, LKV 2012, S.489ff.
8. von Arnim, Hans Herbert , Der gekaufte Abgeordnete- Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, NVwZ 2006, S.249ff.
9. von Alemann, Ulrich, Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliederstaaten, 2007

三、網頁資料

1. <http://de.wikipedia.org/wiki/RWE-Aff%C3%A4re>

2. <http://blog.abgeordnetenwatch.de/2012/10/04/abgeordnete-verdienten-mindestens-25-mio-nebenher-jetzt-alle-einkunfte-offenlegen/>
3. http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20070704_2bve000106.html

