發佈：2010-12-10, 週五 18:32
點擊數：12973

壹、前言：令人憂心的台灣貪瀆亂象

台灣司法的貪瀆敗壞，日前又成了熱門話題，始因於前立委何智輝案而引爆的數名高等法院法官及檢察官的集體貪瀆司法醜聞一案。整個事件所引起的社會動盪，實在令人為之震驚！由於何智輝曾當選過苗栗縣長與立法委員等公職，他的弊案一審判有期徒刑19年，二審改為14年，這都還在合理範圍，但是到了更一審卻改判無罪，這實在是不可思議的變化，後經詳加檢視此司法審判程序與無罪判決理由，爆發出本應維護公平正義價值，理應係為剛正不阿的法官檢察官等司法人員卻是做出貪瀆不法的行徑與衍生出各種醜態，卻更凸顯該案更一審中收賄涉貪的法官等司法人員之大膽妄為的本質。後經過媒體詳實地報導來龍去脈後，一時之間也成為民眾輿論聚焦之所在。因此，檢討政府應如何強化進行廉政肅貪的議題，又被各方輿論大大地討論了一番。

台灣的司法似乎早已不獲人民信賴了，民間社會廣為流傳的「有錢判生，無錢判死」、「一審重判、二審減半、三審豬腳麵線」等民間俗諺耳語，還有被廣為流傳的鳳梨宴、三井宴、北海宴等事件，真是駭人聽聞。基本上，民主法治社會中，我們皆要仰賴獨立的刑事司法體系的公正來維繫與追求社會所要求的公平正義，故身為法官、檢察官或調查員這種執行國家刑事司法公權力者，應要懂得自我低調，不敢招搖才是，觀察我們鄰近地區的香港廉政公署的人尤其如此。但在台灣則不然，法官、檢察官和調查員與高階警官等都相當活躍於各類社會活動之中，不自覺的或故意地藉此來對其家人親友炫耀浮誇，顯示自己在外面的影響力，許多人還因此而有相當的財力與資力進行炒股炒樓等豪奢行徑，從近日媒體所報導的高院法官與檢察官貪瀆案件，甚至有人有女友情人擔任白手套之類情節，宛如誇張的電影情節真實呈現，已經是達到讓一般市井小民無法想像的地步。

也許過往威權時代下，台灣司法過往的貪瀆腐敗實在讓人痛心，也讓眾多謹守本分的法律人皆有沉重的無奈與無力感。但在解嚴後邁入民主開放進程後，台灣社會談司法改革已有20年以上歷史，1999年最高的司法院甚至舉行過司法改革會議，希冀凝具社會大眾的共識與期待。但司法改革會議已過了十餘年，它可曾有過帶來什麼真正的行動？實在令人感嘆與再度的失望與無奈!由這次的何智輝案引起的法官檢察官所涉及的荒唐貪瀆案件，它所引爆的其實並非法官集體貪瀆而已。此案引發的民情反彈，其實已挑動出了過去四五十年台灣最大的司法震盪。台灣老百姓忍耐這個惡劣的司法體系已久了，能不能善用這個時機徹底改革，已成了台灣當政者真正的考驗。由於目前司法弊案正熱，司法貪腐因而成了眾矢之的，但廉政並不只限於司法而已，公部門的各個單位與體系，其實早就爆出許多貪瀆的案件，從軍中買官，關務人員的貪瀆，地方上的員警與黑道掛勾等，一連串的事情都在最近接連出現，而經由媒體不斷地報導，深植一般民眾的心裡。受賄及貪瀆，持續對臺灣的社會環境造成負面影響，過往我國政府雖然高喊口號致力於掃除包括政商糾葛的黑金文化，也逮捕和起訴不少人，但仍無法達成『制度性的改變』。

貳、新肅貪機構的建制:法務部廉政署的設置

我國政府公部門雖然沒有嚴重到「無官不貪」的境地，但政府公務人員的廉潔度，確實偏低。過去與在世界各國競爭力的排比中，台灣常常因公部門的貪污情形嚴重，導致排名被往後拖拉的不好結果。「廉潔」（integrity）是對一個政府最基本的要求，政府的施政如果缺乏廉潔的基準，將可能導致官僚腐敗文化，造成公部門弊病叢生，使之人民對政府的信任感的下降，國家整體的治理亦將產生危機。因此，許多國家莫不專心致力於廉政工作的推動與政府部門廉潔的維持，期盼能打造一個廉能政府，達到為民服務的使命。反觀諸歐美民主等先進立法例國家，皆依照完善的法律體系，其有效調整各政治利益集團和人們日常生產生活中的利益關係，以法律規定

Phoca PDF

作為判斷人的自由邊界行為的標準，逐漸內化為人們的自覺行為，產生了與之相適應的法律至上的文化，與奠定了以遵守法律規範與相關制度的廉政文化的基礎與標準。並且國家對公務員的薪俸皆給予相當水準，以高薪養廉政策和公務員財產申報制度為廉政提供了物質基礎和制度保障，成為確保政府公權廉潔性的重要措施。

目前我國公部門貪腐的嚴重問題亟待釐清與解決，雖然在馬英九總統已宣布擬成立法務部廉政署來專責肅貪工作。同時，法務部也進一步說明，廉政署初期規模將有兩百人，除了廉政官、政風人員，還有派駐檢察官、檢察事務官與警察人員，署長將由簡任十三至十四職等的政風人員或檢察官選任。法務部也提出法務部組織法修正案及廉政署組織條例草案送交行政院審查，再送立法院審議，希望能在一百零一年成立廉政署正式運作。

但我國的政府體制中，過往公部門廉政調查權係由監察院加以調查，若真有違法情事才會移送司法機關進行，來進行偵辦審理。而司法機關負責肅貪的單位，第一線的貪瀆防治機構，當屬法務部配置於各行政機關的政風單位，其任務主要針對機關內的貪瀆事件為預防、發現與檢舉，但其通常無法獨立行使職權。且政風單位人員身分並非司法警察，而無任何司法警察權，若受調查的公務員，若為上級公務員的配合度也是問題。所以當政風單位遇有貪瀆嫌疑時，實務上也都只能將案件移送於擁有司法警察權的法務部調查局為偵查。至於具有司法調查權的法務部調查局，雖能職司貪瀆偵查，但其位於法務部之下，又必須接受檢察官的指揮，其所受限制也不少，再加以肅貪只是其犯罪偵查的任務之一，無法只專注於整肅貪瀆的工作。至於最高檢察長下的特偵組，基本上特偵組僅只限於高層級的公務員，且其人力相當有限，下轄的檢察官又為機動調度而非常任，勢必無法面對常態性的肅貪瀆的相關防治工作。

基本上若是要將整肅貪瀆與相關防治的工作，只寄予重望於司法機關的偵緝與訴追處罰，似乎是緣木求魚！因司法機關的訴追處罰僅是一種治標的措施，其原因乃是因人性的貪念所導致的貪污犯罪永遠不可能被禁絕。故針對防治貪瀆犯罪的預防手段，主要的方法必須從國家機關的組織方式著手，也就是檢視各公部門組織的體制架構應做何種改革與建置，才能有效斷絕貪瀆行為的誘因。這種行政組織上的預防措施包括分析政府各部門發生貪瀆的風險因素，要求行政決策程序透明化、人事上定時的輪替制度、決策人員與相關利益人避免獨處機會、不定期的突襲性業務檢查與明確的法制規等等做法。若參酌其他國家作法，亦有設置所謂獨立的專責肅貪單位來進行相關工作。

但觀諸法務部送行政院審查的「廉政署組織法」草案，其中最為重要的將廉政署負責調查貪瀆犯罪的「廉政官」訂位為司法警察，同時並擬設「廉政審查會」，針對調查後認為可能不涉刑事犯罪、不移送檢方起訴的案件，進行事後審查，避免廉政機關吃案情形。法務部完成的「廉政署組織法」草案，共九條條文，明訂廉政署七大掌管事項，包括國家廉政政策的擬訂、協調及推動事項、廉政相關法規制定、貪瀆預防、貪瀆相關犯罪的調查、政風機構績效管考、其他廉政事項。未來廉政署人員將以更具體的組成方式，也就是署內檢察官以調辦事方式，調派到廉政署統籌偵辦貪瀆案。

參、未來我國廉政署肅貪運作可能產生的相關問題討論

就組織部分而論，有不少學者皆質疑廉政署的功能編制，與現有的檢調系統疊床架屋，且兩邊不同程序、不同人馬辦案，是否會有混亂的情形？以及各界對於廉政署的組織定位、功能，以及與調查局疊床架屋，可能發生扞格等各項問題提出質疑。特別是，法務部要抽調檢察官、政風、警察、調查局等人員進駐廉政署，同樣行政體系出身，同批人馬、不同招牌，能否打破官

Phoca PDF

官相護的惡習？似乎整肅貪瀆問題是相當多且複雜的工作，是否一個新設機關即能解決？如何整合調查局、政風司和特偵組，恐怕才是廉政署能否順利設置並發揮功效的關鍵，執政當局的說法是要「火網交叉」辦貪瀆，就只怕火網還沒交叉，自己人先亂了步調！

廉政署設於法務部之下，直言之其層級有待商榷，除了要接受來自於檢察官的指揮監督之外，更要受到法務部長與行政院長的層層箝制，其獨立性如何保持? 觀諸我國未來廉政署將擬選任檢察官帶領廉政官偵辦肅貪案件，似乎制度上是否是直接要以檢察官為主體，來扛起這肅貪大纛的重責大任?但輿論相關報導都直接地揭露出許多令人難以想像的窘態，故對於檢方風紀疑慮、辦案能力等的批評檢討持續不斷，且不肖檢調風紀問題，仍有改進之處！若以檢察偵查貪瀆犯罪的專業表現而論，派在金管會駐會檢察官，自己成為股市超級禿鷹者有之！令人不禁思考，依我國目前的情況，檢方到底能不能擔負起肅貪主力及尖兵？

我國政府機關公部門所涉貪瀆亂象，亦常因公部門常牽涉到的複雜採購法等問題與相關易滋弊端業務，一般的承辦人員也都時有困惑，更別說一般不懂繁瑣程序的外部人員，則對於肅貪偵辦實務所涉及到的公部門行政與公務員做為等面向能有多深入地瞭解? 畢竟在司法專業之外，檢調人員都是各個行政機關的外部單位，對於各機關的行政作業與慣例似乎皆不甚知悉。例如、行政主管產生具體決策的環境條件、行政裁量權的運用背景，機關對於所職掌法規的詮釋與適用，乃至採購與總務業務的辦理等事項，皆相當複雜與無法簡化歸納。檢調人員明明是「隔行如隔山」般的外行，卻執意作出經不起司法審判考驗的判斷。觀諸實務上所見，許多明明政風系統已經作了公務員並無違失、圖利或不法的結論，但調查單位卻執意移送，而檢察機關亦未善盡把關責任，一律成案起訴，而逼令被起訴的公務員被告，於司法審判體系中備受煎熬，努力地希望能平反尋求公平的對待。職是之故，觀諸當前檢察機關起訴貪瀆案件，皆普遍存在「定罪率」過低的現象。

基本上，一個理想且強而有力的反貪腐機構設立，不僅必須集預防、偵查、訴追權限於一身，同時也必須具有超然的獨立性，才能真正發揮其整肅貪腐的功能，同時也必須考量相關的法制配套，例如賦予其相當的權限與監督機制。初觀之目前的法務部廉政署建制地位，在組織層級上，必須加以提升裁示。人員的產生更必須有一套獨立且嚴格的選拔標準。而更重要的是，其職權也必須專一、集中且明確，以避免與他機關的職權相衝突，而造成力量分散。若未能全盤性的考量現行制度的問題，而僅是為了回應輿論的要求，則未來廉政署的設立，恐將使目前已屬多頭馬車的現象更添混亂，難以達到肅貪績效。

若以比較的觀點來看，目前國際間觀察政府廉潔與貪腐的架構係以國際透明組織（Transparency International）的觀察較具客觀性，其觀察中也提出所謂「國家廉政體系(NIS)」架構中亦說明反貪腐機構的重要性，指出由於傳統的執法機構本身就有可能是貪腐發生之地，因此，透過引進獨立的反貪腐機構，將有助於強化貪腐的查處。但是有關反貪腐機構的領導人、在法律框架設計中的制衡機制、資源及相對的權力賦予，則是此一機制所關切的重點。

法務部雖也認知並解釋說明貪瀆是白領犯罪型的智慧犯罪，進行偵辦貪瀆案件的確需具有高度的專業性及相當的工作經驗。但去也認為在目前各政風、調查、警察等單位人員都累積了相當的專業經驗，故在未來廉政署作業時將會從中嚴選品德、操守、專業能力、敬業精神良好之人

Phoca PDF

員，採精兵主義，再施以專業的廉政知能與蒐證技巧，訂定獎懲標準，輔以嚴格的紀律管理，確保廉政人員能獨立、超然、公正執行調查工作，並以檢察官為偵查主體，接受檢察官指揮，建立適當的監督機制。衡諸我國目前的檢警調機關對於白領犯罪偵辦的專業不足與法院對於白領犯罪的定罪率偏低，卻是不爭的事實。

此外，有關廉政署的獨立性與公正性的維持，法務部說明表示，未來連政署若一但蒐證完備，認為已涉貪瀆等罪嫌，將直接由檢察官於地檢署予以起訴。倘若調查結果認為不涉及刑事犯罪、不起訴的案件，法務部將引進國外制度，將聘任法律、財經、工程等專家學者、社會公正人士，組成「廉政審查會」，針對民眾投訴、社會輿論質疑過程失當及調查結果未移送偵辦等案件，進行事後的審查監督，檢視究竟廉政署的處理是否失當，也可避免過去調查局最常遭到質疑的吃案問題，以促成廉政署公正超然行使職權。但是，此一做法是否能真正達到廉政機關的績效要求與消除民眾的疑慮，實仍有待檢驗。

肆、制裁貪瀆犯罪的相關法令檢視

基本上，肅貪機構能真的發揮整肅貪腐的任務，使公務人員行使公權力要謹慎廉潔，對於所查緝盜的貪瀆不法之不肖公務員，應要給予公開的審判程序加以定罪科刑才是。故刑事司法體系中的審判機關要援用刑罰來制裁貪瀆不法的犯罪者，仍必須依照罪刑法定原則的要求，適用相關的刑法罪責規
範來對之加以定罪科刑制裁。我
國刑法內也設有瀆職罪章，例如刑法第１２２條第１項的違背職務收賄罪、
同法第１３１條第１項的公務員圖利罪、該法第３３６條第１項
的侵占公物罪等規定可以適用，但目前檢調
大都依據貪污治罪條例第４條、第５條、第６條
等規定訴追貪污犯罪，由於特別法優先適用原則，使得普通刑法規範常有形同虛設的情形。故對於貪瀆不法的公務人員而言，目前是皆要優先適用具有特別刑法地位的貪污治罪條例。

此外，不明的財產是否要視為貪污所得，也是在整肅防堵貪瀆的重要法制議題。立法院雖然於2009年4月22日修正通過貪污治罪條例第6條、第6條之1及第10條，引進所謂財產來源不明罪，但被批評為走調變味，猶如畫虎不成反類犬，防貪瀆效果極為有限。因目前所謂財產來源不明罪的適用對象僅限於貪污罪的被告，也就是檢察官發現公務員涉有觸犯貪污治罪條例第四條至第六條之三種貪污犯罪嫌疑時，才能要求說明財產的來源。換言之，如果一個公務員，縱使其財產加上配偶、未成年子女名下的財產總合與其薪俸不相稱，並不會被檢察官要求合理說明其財產之來源，該公務員是否有涉及貪污行為，也就無從追查起。

且貪污被告即使無法合理說明財產之來源，其財產也不會當然被沒收，必須等到法院判決有罪，國家才可以沒收可疑的財產，與英國、新加坡、馬來西亞、香港之作法不同 - 檢察官於偵查被告是否有貪污行為中，若發現被告有來源可疑財產而不能說明之時，即將該財產推定為貪污所得予以沒收。此外，若貪污被告必須具有本人及其配偶、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，也就是財產增加一倍時，才有說明的義務，而非純粹以該公務員維持著與收入不相當的生活程度、或顯有與收入不相當的資產、或與他人有大量異常資金往來時，便可形成說明義務，適用的範圍顯然相當侷限。因此，實務上常見公務員將財產存放登記於所謂白手套、人頭或已經成年的子女，對此情形，目

Phoca PDF

前皆無法將其納入規範。

故未來日後是否應考量於貪污治罪條例中，只要是必須申報財產之公務員，經過電腦自動比對後，發現其財產比前年度增加一定金額以上，就應規範強制其負有說明的義務，如果該公務員不說明或無法提出合理說明，即可以依法判處1年以上7年以下有期徒刑，並且沒收其可疑財產。而廉政署檢察官也可以將這種公務員列為貪污被告繼續偵查，如果最後起訴並經法院判決有罪，便依據貪污治罪條第4條至第6條，處以更重之刑罰制裁，如此才能夠真正地使廉政署發揮功能，完成有效整肅貪瀆的任務。

伍、結語

當今執政者擬耗費龐大資源在法務部下面，新成立一個專責肅貪工作的機關廉政署，是否就真正能達到人民期許的肅貪防貪?是否有真正地思考探究廉政署成立的實質效益究竟為何? 雖然總統有說明與宣示說明設立「廉政署」最主要的目標：要降低犯罪率，透過防貪，使得貪污變少；其次要提高定罪率。但要達成這樣的目標，僅是擬成立一個新的機關，而並無釐清之前雜亂吏治不清，公部門貪瀆腐敗的真正原因，殊為可惜遺憾。

從組織建制與期功能而論，基本上一個強而有力的肅貪機關，必須應該是要集預防、調查與訴追於一身，以追求高的定罪效率，並配合嚴厲的刑罰制裁，將貪瀆犯罪者繩之以法，這樣的肅貪機構才是真正發揮實質廉政肅貪、防貪的工作。但是，由目前所看到的法務部廉政署相關組織法草案與法務部的說明，實在很難令人相信其會不會又是一個疊床架屋難以發揮功能的新建制組織，而又再次浪費了納稅人所繳納的稅金，若日後期成效不彰或是又有流弊產生，是否又再次傷害了人民的情感與信心?

既然日後廉政署肅貪偵辦的工作是由檢察官主導，但是如何加強目前檢察官對於偵辦貪瀆犯罪的專業能力，可能會是廉政署未來最重要的工作。同時更令人擔憂的是，法務部要抽調檢察官、政風、警察、調查局等人員進駐廉政署，同樣行政體系出身，同批人馬、不同招牌，能否打破官官相護的惡習？肅貪防貪問題多且複雜，絕非一個新設機關即能解決！廉政署的建制並無助於現行貪污防制工作，反而因此一機關的成立，而使得原本即為混亂的職權衝突更趨複雜，也凸顯出我國刑事政策的急就章與相互扞格雜亂的現象而已！也許，整肅貪瀆的關鍵，可能絕非僅是成立一個法務部下轄的肅貪機關這樣簡單而已!

作者王勁力為國立高雄第一科技大學科技法律研究所助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF