

出國報告（出國類別：考察）

法務部廉政署 102 年度日本廉政機構考察報告

服務機關：法務部廉政署

姓名職稱：

署長	朱坤茂
----	-----

駐署檢察官	高大方
-------	-----

政風業務組組長	林廣明
---------	-----

防貪組科員	朱元培
-------	-----

派赴國家：日本

出國期間：102 年 12 月 11 日至 12 月 14 日

報告日期：103 年 1 月 13 日

目 次

摘要	1
參訪紀要	2
壹、考察緣起及目的	4
貳、考察主題、考察人員及行程規劃.....	6
參、考察過程	8
一、 人事院國家公務員倫理審查會	8
二、 最高檢察廳	14
三、 總務省行政評價局.....	19
肆、考察心得與建議事項	31
一、 考察心得	31
二、 建議事項：	34
伍、結論	37
陸、參考書目	38
柒、考察照片	39

摘要

日本是世界八大工業國中唯一的亞洲成員國，亦為世界第三大經濟體，國際透明組織公布的清廉印象指數，日本一直維持很高的分數，被列為高度清廉的國家¹。本次廉政署（以下簡稱本署）考察日本人事院國家公務員倫理審查會、最高檢察廳及總務省行政評價局，希望藉由瞭解日本在實務上之作法，對於我國公務員廉政倫理規範之法制化及執行，強化行政管理、提升行政效率和防止貪污，及於刑事訴訟程序運用測謊、監聽、對犯罪嫌疑人的合法權利保障等都有相當的參考價值。

¹ 2013 年日本排名第 19。

參訪紀要

本署 102 年度日本廉政機構考察原預定拜會日本人事院國家公務員倫理審查會、總務省行政評價局及東京地方檢察廳特別搜查本部，以實地瞭解日本政府如何推動廉政工作、公務員廉政倫理規範體制暨實際運作情形、處理人民陳情、落實行政管理、促進行政效率及檢察制度之運作、貪污案件之偵查實務等最新發展，並預擬交流議題，請求外交部及台北駐日經濟文化代表處（下稱駐日代表處）先行提供日方參考，俾利參訪時順利交流，並獲得所需相關資訊。惟因我國與日本政府無正式邦交，須經由日本交流協會協請日本人事院國家公務員倫理審查會、總務省行政評價局及東京地方檢察廳特別搜查本部安排相關官員至交流協會與考察人員交流。

東京地方檢察廳特別搜查本部因故不克於考察期間內與本署進行交流，經駐日代表處及日本交流協會協助轉與最高檢察廳進行交流。此舉不但將交流對象層級由地方機關提高至中央機關，更能貼近本署主管機關之性質。且最高檢察廳接待人員公安部部長八木宏幸曾分別在大阪地方檢察廳特別搜查本部（5 年資歷）及東京地方檢察廳特別搜查本部（10 年資歷）任職，並擔任過東京地方檢察廳特別搜查本部部長，對於貪污案件之調查有豐富的經驗。又本次係於最高檢察廳官署內與最高檢察廳負責國際事務之佐藤淳、山元裕史、関口新太郎 3 位檢事及法務省刑事局局付北嶋良蔵進行交流，因以往我國政府機關拜會日本政府機關時，多因邦交問題僅能在日本交流協會進行交流，而有不能進入官署拜會之情形，本次能在該機關進行訪問，並安排多位官員參與交流，實具重大意義。

為使本次擬拜會機關瞭解我方此行主要之目的及欲獲取之資訊，本署行前即先預擬提問並委請本次考察通譯人員劉愛玲²小姐翻譯成日文，先行提供我駐日單位轉送拜會機構官員參考。與會當天承蒙駐日代表處王法務秘書重能及我國當地留學生劉愛玲小姐陪同及翻譯，日本交流協會承辦人長谷川凌子小姐熱情接待安排，經由人事院國家公務員倫理審查會事務局首席參事官磯野宏志、總務省行政評價局行政相談課課長田名邊賢治、武藤聡美女士、最高檢察廳公安部部長八木宏幸、檢事佐藤淳、檢事山元裕史、檢察改革推進室檢事関口新太郎及

² 劉愛玲係我國籍留日學生，目前就讀於日本學習院女子大學。

法務省刑事局局付北嶋良藏等人，詳盡介紹日本政府推行公務員倫理之規範及執行、行政相談、行政評價及監視、檢察制度及貪污案件調查之實務運作之機制及相關規定，並提供相關資料簡介，耐心、詳細地回答考察人員所提各項問題，對於我國公務員廉政倫理規範之法制化及執行，強化行政管理、提升行政效率和防止貪污，及於刑事訴訟程序運用測謊、監聽、對犯罪嫌疑人之合法權利保障等都有相當的參考價值。

另本署本次考察期間，承蒙駐日代表處沈大使斯淳、陳副代表調和、徐副代表瑞湖、陳行政組長訓養、王秘書重能及其他代表處同仁之協助，使本署能順利完成考察工作。另感謝代表處安排廉政座談會，由陳副代表調和主持，駐日代表處各單位主管與會，並由本署朱署長坤茂以「廉政新構想—以民為本」為題發表演說，闡述本署當前廉政工作之指導方針及未來發展方向。會中朱署長並與駐日代表處同仁進行交流，一一解答同仁疑惑，使本次考察不但能與國際廉政潮流接軌，更同時發揮傳達廉政理念之功效。

壹、考察緣起及目的

日本為全亞洲文官及法制相對健全之地區，國民普遍具備高度守法意識，依國際透明組織（Transparency International, TI）歷年公布的清廉印象指數(Corruption Perceptions Index,簡稱CPI)，日本於2006年至2012年之全球排名均維持在17至18名（2011年一度躍升至14名），在亞太地區與紐西蘭、新加坡、澳大利亞、香港等國都是屬於高度清廉之國家，復以日本無論在地緣或是歷史上皆與我國極具淵源，我國許多典章制度亦多參考該國制度制定，故該國廉政業務之制度規範與執行情形頗值我國借鏡學習。

日本雖以金權政治聞名，從日本戰後四大醜聞事件（1948年昭和電工事件、1954年造船醜聞事件、1976年路克希德事件及1989年里庫路特事件）、前首相小澤一郎違法政治獻金案以及最近才剛發生的東京都知事豬瀨直樹涉及收受醫療法人「德洲會」集團5000萬日圓政治獻金醜聞案，日本政治人物接受大企業非法款項為其謀取利益的醜聞層出不窮。田中角榮等多位首相涉入其中，內閣大臣、國會議員、執政黨黨魁捲入腐敗醜聞的亦所在多有。但是這種貪腐情形發生在一般公務員的狀況卻非常罕見，近年來一般公務員涉入貪腐案件者屈指可數（較有名者諸如1996年厚生省事務次官岡光序治收賄事件、1998年大藏省接待汙職事件、2007年防衛省事務次官守屋武昌由於涉嫌收受經營國防裝備之民間企業賄賂）。究其原因，係因日本具有一支比較清廉的、精幹的基層公務員隊伍。而其公務員團隊的高度廉潔性，則得益於日本較為完備的防治貪腐的法律和制度，及公務員廉潔自持的使命感。

本署自100年7月20日成立迄今已滿兩周年，作為兼具預防性反貪與專責性肅貪雙重功能之廉政機關，一直秉持「標本兼治」之核心價值，以「降低犯罪率、提升定罪率、保障人權」三大目標，致力於廉政工作之推行，期望能達成 馬總統於揭牌成立廉政署時希望本署做到讓公務員「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」之期許。本署朱署長坤茂於102年3月11日到任後，鑑於過往政風人員之工作內涵雖有預防與查處兩大項目，但未見「預防」的明顯成效，而予一般人的刻板印象即為「查處」，或稱之為「揭弊」，致不肖公務員於犯貪污罪被查獲後，嚴重傷害政府的形象，公務員亦可能遭到停職甚或撤職，並要面對冗長的訴訟程序，及要查扣犯罪所得，且使妻小及家人蒙羞，如判決確定，公務員還要入獄服刑，服刑期滿或假釋出獄後，又有自我和社會雙層的負面標籤，為使政風人員善盡防貪職務，乃提出「廉政新構想」，推動「行動政風」，確立「防貪先行

，肅貪在後」的工作原則，讓政風人員調整角色定位，從事後揭弊，轉化為事前預警，要求各政風機構在機關出現潛存違失風險事件或人員，惟尚未構成刑事犯罪時，即應簽報機關首長，機先採取預防作為，或對生活或作業違常者，予以調整職務，使公務員無從貪污，以免貪污案件之發生³。

為瞭解日本廉政制度之運作情形及清廉印象指數成績優異之成因，本次考察選定負責日本公務倫理推動之人事院國家公務員倫理審查會、負責受理人民陳情、監視行政管理並促進行政效率之總務省行政評價局及執行檢察實務運作之東京地方檢察廳特別搜查部，其中東京地方檢察廳特別搜查部因故不克交流，經駐日代表處與日本交流協會協助，由日本最高檢察廳負責國際事務之公安部接待，並安排具特搜部偵辦貪污案件之檢察官進行交流。期能實地瞭解日本政府如何推動廉政工作、公務員廉政倫理規範體制暨實際運作情形、處理人民陳情、落實行政管理、促進行政效率及檢察制度之運作、貪污案件之偵查實務等最新發展，俾作為本署未來廉政工作推行及防貪、肅貪業務之精進。

³以上內容參照本署 2 周年報。

貳、考察主題、考察人員及行程規劃

一、 **考察主題**：日本廉政機構（公務員倫理規範制度、陳情案件處理、落實行政管理並促進行政效率，及檢察制度運作情形）之研究。

二、 **考察日期**：102 年 12 月 11 日至 14 日。

三、 **考察國家及機構（依參訪時間先後順序排列）**：

（一） 日本人事院國家公務員倫理審查會（東京）

（二） 日本法務省最高檢察廳（東京）

（三） 日本總務省行政評價局（東京）

四、 **考察項目**：

（一） **人事院國家公務員倫理審查會**：

1. 日本在廉政作為上如何達成：（1）激起社會關注，（2）建立反腐聯盟，（3）開發反貪工具，（4）設定廉潔標準，（5）監測貪腐活動等目標。

2. 日本在防貪議題上如何促進：（1）政商領袖之廉政責任與義務，（2）創造公務部門廉政倫理，（3）強化肅貪制度的規範作用，（4）強化公民社會與媒體功能等目標。

3. 日本就監測貪腐活動之清廉印象指數（CPI）與行賄指數（BPI）之指標如何訂定，如何預警貪瀆及處理廉政偵辦之風險等問題。

4. 公務員倫理法制相關規範及實務執行作法。

（二） **最高檢察廳**：

1. 日本檢察制度之運作及實務執行情形。

2. 貪污案件偵查實務。

（三） **總務省行政評價局**：

1. 行政相談業務之制度設計、權限、成效與改善政府施政之具體案例。

2. 行政評價、監視實施情形及案例

五、 考察行程：

日期	行 程
102.12.11 (星期三)	臺北-東京 拜會台北駐日經濟文化代表處，並與代表處同仁進行廉政座談會，宣導我國當前廉政工作政策推行方向並與駐日代表處同仁進行交流。
102.12.12 (星期四)	拜會台北駐日經濟文化代表處沈代表斯淳 拜會日本人事院國家公務員倫理審查會 (人事院国家公務員倫理審査会， National Public Service Ethics Board, National Personnel Authority) 拜會最高檢察廳（Supreme Public Prosecutors Office）
102.12.13 (星期五)	拜會日本總務省行政評價局 (総務省行政評価局， Administrative Evaluation Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications)
102.12.14 (星期六)	啟程返國 東京-臺北

參、考察過程

一、 人事院國家公務員倫理審查會

(一) 組織簡介

日本自明治維新以來，國家行政之推行或改革都是由優秀的官僚主導，惟自 1996 年先有厚生省事務次官岡光序治收賄事件，其後 1998 年暴發之大藏省貪污事件，加上泡沫經濟之時代背景，嚴重戕害國民對行政官僚之信任，社會輿論充斥對政府的批判，在此情形下，為了挽回人民對公務員之信賴，切斷官僚與業界的依存關係，於 1998 年國會提出國家公務員倫理法（下稱倫理法），其內容包括規範公務員與利害關係人間禁止之行為、要求一定層級公務員財產申報(含贈與、股票交易、所得等報告)義務、禁止公務員從事招致國民疑惑及不信任之行為、禁止公務員利用職務及地位圖利私益等。

國家公務員倫理審查會（下稱審查會）是基於國家公務員法及倫理法，於人事院下設置之機關，其目的在於確保人民對公務之信賴，及維持公務員職務相關之倫理。

審查會由會長與委員 4 人(其中 1 人為人事官)，共計 5 人組成，現任人員為池田修會長及中村正武、羽入佐和子、前田新造、一宮なほみ等四位委員，會長及委員依據倫理法第 12 條規定，獨立行使職權。另依倫理法第 21 條於倫理審查會設事務局，協助處理審查會之事務。

(二) 業務職掌⁴

1. 倫理規程的制定及改廢相關意見提出。
2. 有關國家公務員倫理維持事項的調查研究與企畫。
3. 為維持國家公務員倫理之總合研修企畫與調整。
4. 各種報告書審查。
5. 違反倫理法情況之懲戒處分之基準訂定與變更。
6. 對疑有違反倫理法情形之調查、懲戒手續的實施及懲戒處分的確認。
7. 對各府部會提供指導、建議及要求為必要之措施。

(三) 本署於行前即預擬下列問題，事先提供給審查會俾利交流之進行：

1. 日本在廉政作為上如何達成：(1) 激起社會關注，(2) 建立反腐聯盟，(3) 開發反貪工具，(4) 設定廉潔標準，(5) 監測貪腐活動等目標。

⁴ 參考人事院國家公務員倫理審查會官方網站 <http://www.jinji.go.jp/rinri/gaiyou/syosojimu.htm>

2. 日本在防貪議題上如何促進：(1) 政商領袖之廉政責任與義務，(2) 創造公務部門廉政倫理，(3) 強化肅貪制度的規範作用，(4) 強化公民社會與媒體功能等目標。
 3. 日本就監測貪腐活動之貪腐印象指數 (CPI) 與行賄指數 (BPI) 之指標如何訂定。如何預警貪瀆及處理廉政偵辦之風險等問題。
 4. 倫理法第 7 條就股票交易等之申報為規範，除此之外，公務員有無需將配偶或未成年子女之其它不動產、存款或有相當價值之財產為申報？
 5. 就公務員申報財產或贈與之內容，有無針對公務員生活消費與收入顯不相當者予以查核之機制？
 6. 國家公務員倫理規程第 2 條就利害關係人之範圍為規範，著重於與執行業務相關者，至於與公務員有親屬關係者有無相關之倫理規範？
 7. 日本國家公務員與地方公務員分屬不同法制範疇與組織制度，依國家公務員倫理法第43條規定，地方自治團體應依中央政府施行之政策，致力採取必要之措施，則有關地方機關公務員之倫理規範，國家公務員倫理審查會有無權責做整體政策規畫或督導？
 8. 依國家公務員倫理法第 32 條規定，倫理審查會執行懲戒處分時，如認為為維持職員之職務倫理而有特殊需要，得公布該懲戒處分之概要。該公布之內容是否包括違反者之姓名、職稱等個人基本資料？此舉有無違反公務員隱私權之疑慮？
 9. 公務員違反倫理法時，倫理審查會依國家公務員倫理法第 22 條至第 30 條行使懲治權時如何維持獨立超然地位，是否曾受政治因素不當干涉？
 10. 與其他機關是否有橫向聯繫或合作機制？
 11. 是否有推動企業反貪？
 12. 有無加入國際廉政組織或參與其活動？
- (四) 考察過程中，審查會安排國家公務員倫理審查會事務局首席參事官磯野宏志與本署進行交流，並就本署上述問題一一答覆，詳述如下：
1. 有關如何激起社會關注，在組織的部分，審查會就是一個負責此項工作的機關，該會負責的是一般職國家公務員，至於其他部分的公務員（例如國會職員、法官、法院職員或自衛隊等特別職人員）則是由各自的機關自行負責。在日本除

了國家公務員以外，尚有地方公務員，地方公務員則由各地方自治體去負責。另外審查會亦會製作宣導小冊子提供給國民，並對國民作問卷調查，藉以達成此項目的。

圖表：日本倫理法、倫理規程之適用範圍⁵

立法府	司法府	行政府
國會議員 資產公開法	裁判官（法官） 用內部規定規範，與裁判 所職員相同的對待	特別職（大臣等） 大臣規範 （包含配偶及子女之資 產公開、禁止兼職、自 我約束股票交易等）
		特別職（自衛隊員） 自衛隊倫理法、自衛隊 倫理規程 （與倫理法、倫理規程 相同）
國會職員 眾、參議員倫理規程（與 倫理法、倫理規程幾乎相 同）	裁判所（法院）職員 裁判所職員臨時措置法 （準用倫理法、倫理規 程）	一般職國家公務員 倫理法、倫理規程 （禁止行為、贈與報告 等規定）

- 日本整體而言並沒有如同廉政署的專責機構，而是由各權責機關各自執行其職務，（例如肅貪由警察、檢察體系負責，審查會負責公務員倫理宣導等）。民間部分則是有像日本經濟團體連合會（簡稱經團連）的團體來指導民間企業。
- 審查會有設置網站，提供予國民各項活動訊息。該會還有另一項重要工作，即對企業的教育，其執行方式並非要求企業派員來政府機關接受講習，而是在企業有需要時（或提出申請），派遣講師前往企業授課，這是從預防的角度出發，藉由向企業宣導防貪理念，其追求的不是短期內的效果，而是希望能將防貪理念潛移默化、深植人心。
- 有關如何達成「設定廉潔標準」及「監測貪腐活動」之目標，有三個方式。首

⁵ 本表參考人事院國家公務員倫理審查會提供資料，資料範圍僅限於國家公務員，不包含地方公務員。

先是完善通報制度，以期早期發現，機先預警回應。接著是每年至少舉辦一次研修，若是同仁確因公務繁忙致無法出席參與研修，審查會會提供學習教材，或讓公務員上網自修。最後就是讓公務員自我評價（例如以表列方式檢視學習成果）。另外審查會有建立檢查的機制，會去調查各機關研修的執行情形，例如該年度開了幾次的研修會，研修的時間、內容及參與研修人員之階層等。

5. 有關民意調查的部分，審查會不只對一般國民做民意調查，也會對針對公務員進行調查，其調查結果常常會顯示出差異性，例如對東京地方公務員做的調查，其調查結果與對國家公務員做調查往往有差異。另問卷調查的結果，審查會會提供給各機關最高首長（通常是該機關的倫理監督官），讓該機關首長瞭解其轄區的成績，若該機關首長發現成績不理想，自然會激勵其努力改進。
6. 有關創造公務部門廉政倫理部分，審查會會透過研修方式，告訴公務員禁止行為相關規範，並期望喚起公務員的使命感（例如告訴公務員不要辜負國民的期待）。日本有在**每年 12 月的第一週定為倫理週**，會在這一週內辦理許多關聯活動，強化公務員的思想教育。
7. 在強化肅貪制度的規範作用方面，審查會會傾聽國民的意見，並藉由不定期檢討，視實務運作情形對相關倫理規範做出緊縮或放寬等變更。
8. 「強化公民社會與媒體功能」乙節，審查會非常重視通報制度，希望能早期發現機先預警處理，且不僅針對公務員宣導，亦重視對一般國民之宣導。另外對於大眾傳播媒體，審查會一年至少會有兩次邀集新聞媒體工作者（例如政治評論者、社論作者）開座談會，聽取各方意見以作為業務檢討改進之參考。
9. 日本財產申報制度，簡述如下：
 - (1) 需要申報的種類有下列 3 種：⁶
 - A. **贈與等之報告（倫理法第 6 條）**：本省課長輔佐（類似副課長）級以上之公務員，接受業者之金錢、物品、其他財產上利益之提供或招待，或基於業者與職員職務上之關係而提供之勞動為報酬，其價值為一次 5,000 日幣以上，應按季記載前揭贈與事項，並於下一季首日起 14 天

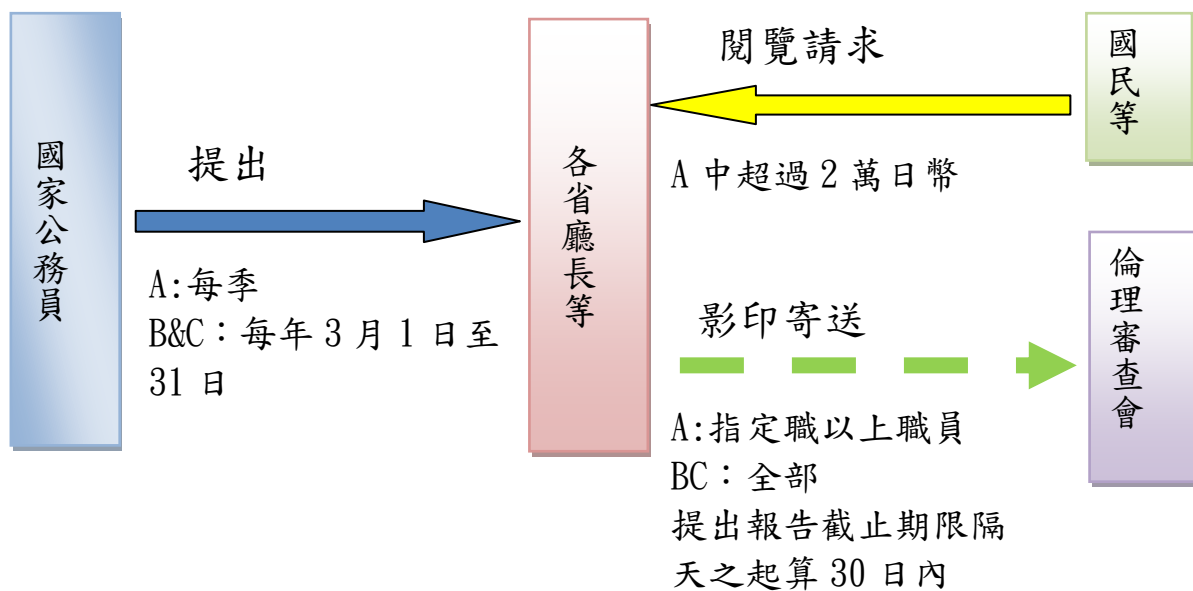
⁶ 以下內容參考監察院 99 年「日本廉政機構及公務倫理法制規範之研究專題考察報告」。

內，向該省廳之首長或受該首長委任者提出之。

B. **股票交易等之報告（倫理法第 7 條）**：本省審議官級以上之公務員，應就前一年所為之股票等之取得或轉讓，於每年 3 月 1 日至 31 日期間，向該省廳之首長或受委任者提出記載與該股票交易有關之股票種類、名稱、數量、價格及交易日期之報告。

C. **所得等之報告（倫理法第 8 條）**：本省審議官級以上之公務員（僅限前一年一整年期間均任職於該職位層級以上者），應於每年 3 月 1 日至 31 日期間，向該省廳之首長或受該首長委任者提出記載總所得金額與山林所得之各種所得金額⁷。

報告程序示意如下圖：



(2) 日本一般職國家公務員不需要申報不動產及資產，需要報告種類僅限於上述 3 種類型。又只有本人的部分需要報告，配偶及子女的部分則不包括在內，此部分係參考國會議員報告制度（因國會議員資產公開法制定時間較早，其後相關規定訂定時多參考該規定）其理由乃基於個人隱私保護考量。

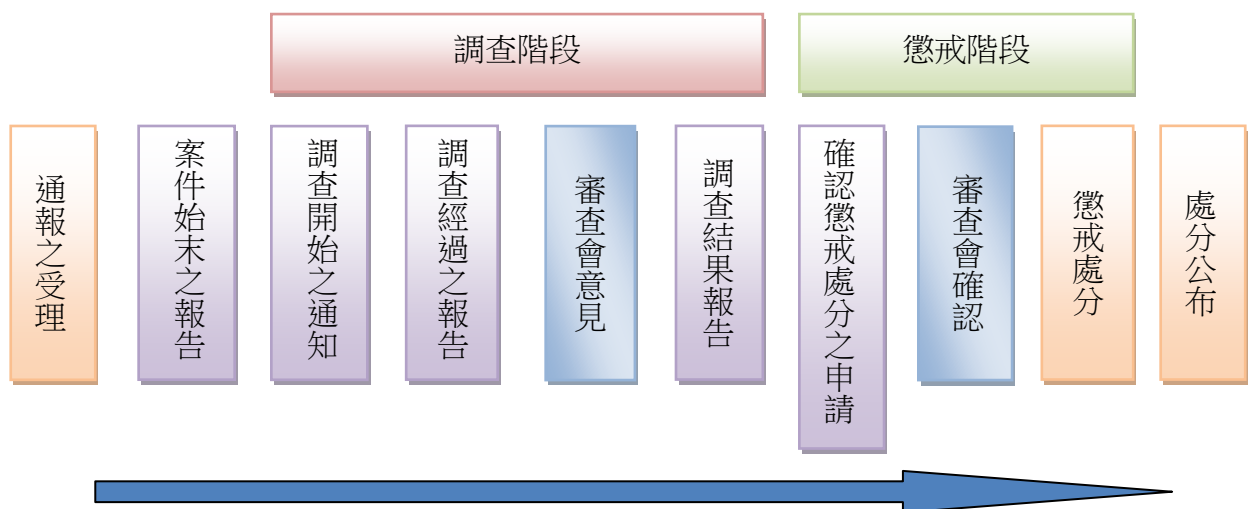
(3) 國會議員因具有對國家整體而言較高的影響力，故需要報告土地及資

⁷ 「山林所得」是日本所得稅法第 30 條規定應課稅所得之一，係指因採伐或轉讓山(森)林而獲取之所得。

產。另政府內之特別職（大臣），其配偶及子女需要去公開土地及資產。

10. 倫理法只有要求特定職位之國家公務員報告收入，但是未規定需報告支出，故一般而言很難比較是否「收入支出顯不相當」。惟若報告收入部分中有異常的情形，審查會會進行調查（但通常不會主動調查）。
11. 國家公務員倫理規程第 2 條就利害關係人範圍所為之規範，係著重於與公務員執行業務相關者，並未將與公務員有親屬關係者納入其範圍。惟公務員之親屬有收受餽贈等情形，若從一般國民常識來看會有不合常理的情形，即為禁止之行為。
12. 因日本憲法規定尊重地方自治，故審查會不會介入或監督地方政府之公務員。
13. 依倫理法第 32 條規定，審查會執行懲戒處分時，如認為維持職員之職務倫理而有特殊需要，得公布處分之概要，就此審查會對於是否公布有一基準，一般會視案件公布處分之概要、懲罰內容、日期、受處分人之所屬單位，但是不會公布個人資料，且不會讓受處分人被特定；惟若是社會矚目之重大事件，審查會將視案件的情節決定是否公布受處分人之個人或其他相關資料。另處分一確定就立即發布，且會提供相關資料給新聞媒體，媒體則會審酌是否披露於新聞上，至於各自機關是否自行公開，則尊重該機關的決定。

圖：日本各府省之調查、懲戒程序⁸



⁸ 參考人事院國家公務員倫理審查會官方網站 <http://www.jinji.go.jp/rinri/gaiyou/syosyojimu.htm>

14. 審查會自成立迄今始終維持公平、中立、獨立行使職權之運行機制，未曾遭受任何外界壓力之干涉。在與國際透明組織交流之部分，雖然日本也有透明組織，但審查會不會參與其活動，國際透明組織公布之 CPI 及 BPI 等指數，審查會也僅將其列為參考資料，不會特別關注。
15. 在與其他機關合作方面，基本上各機關會獨立審查自己轄區範圍內的倫理事件，倫理審查會也會與該機關協力合作調查。另外審查會的成員也會招募諸如警察、檢察官、會計審查人士等專業人員。除此之外，並未有與其他機關橫向聯繫或合作之機制。
16. 因審查會無權干預企業，故會透過例如經團連這樣的團體協力合作推行企業反貪，也會提供宣導資料給企業來傳達反貪理念。另外在審查會官方網站的首頁，也有設置專區提供企業參考。
17. 審查會與檢察機關是各自不同體制，各別獨立調查，互不干涉。另實務上公務員若有涉及刑法貪污犯罪等情形，一般都是自檢警系統通報，審查會自行發覺並通報的情形幾乎未發生過。

二、 最高檢察廳

(一) 組織簡介

最高檢察廳屬於日本法務省之特別機關，日本檢察廳分為最高檢察廳、高等檢察廳、地方檢察廳及區檢察廳 4 種，分別對應各級之裁判所而設置，最高檢察廳為對應最高裁判所而設置，日本全國僅於東京設立最高檢察廳。

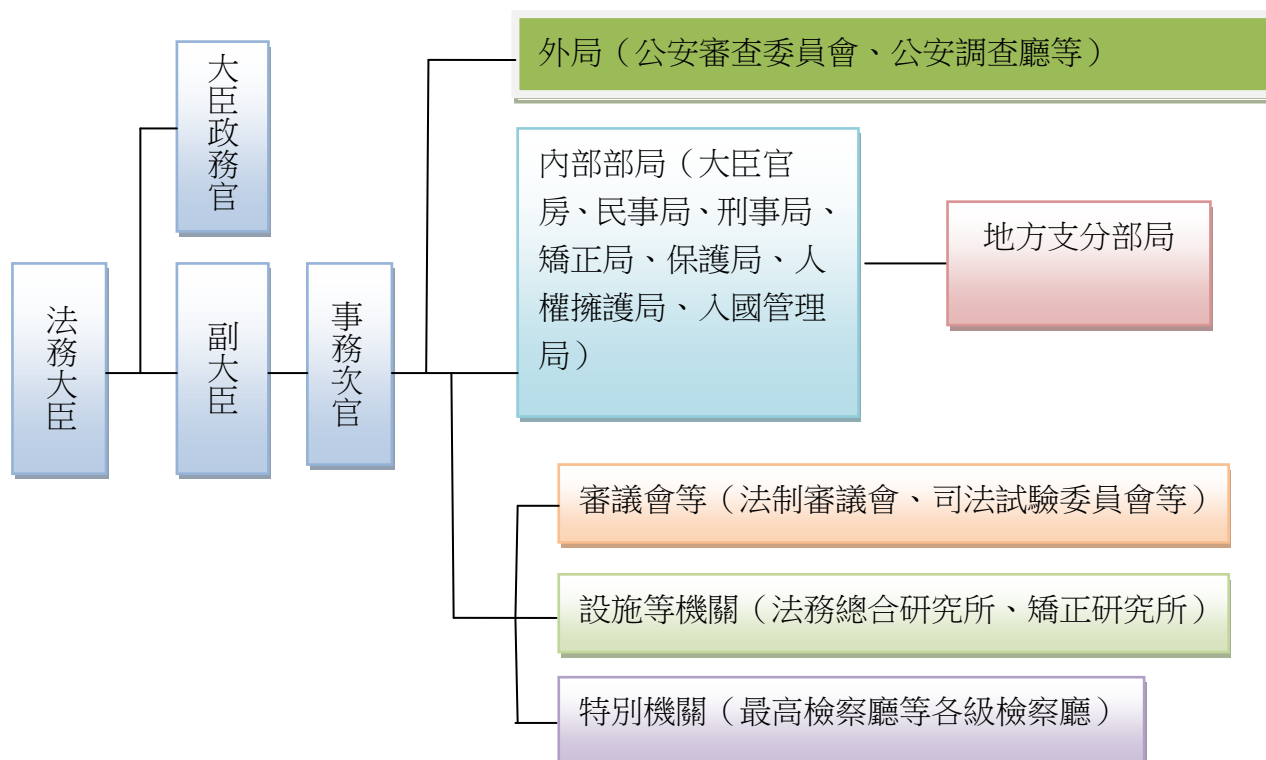


圖 1：日本法務省組織簡圖

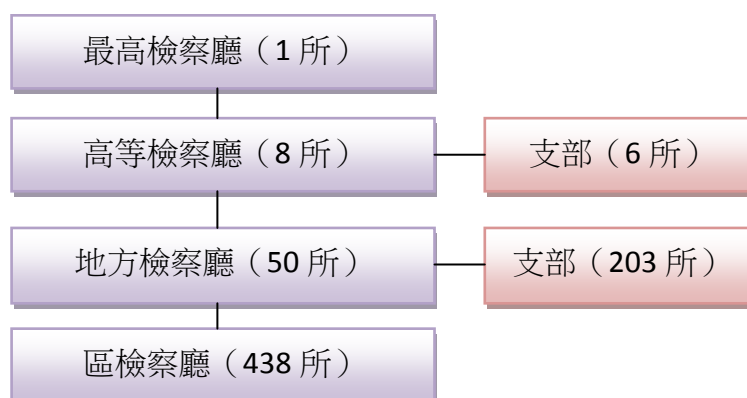
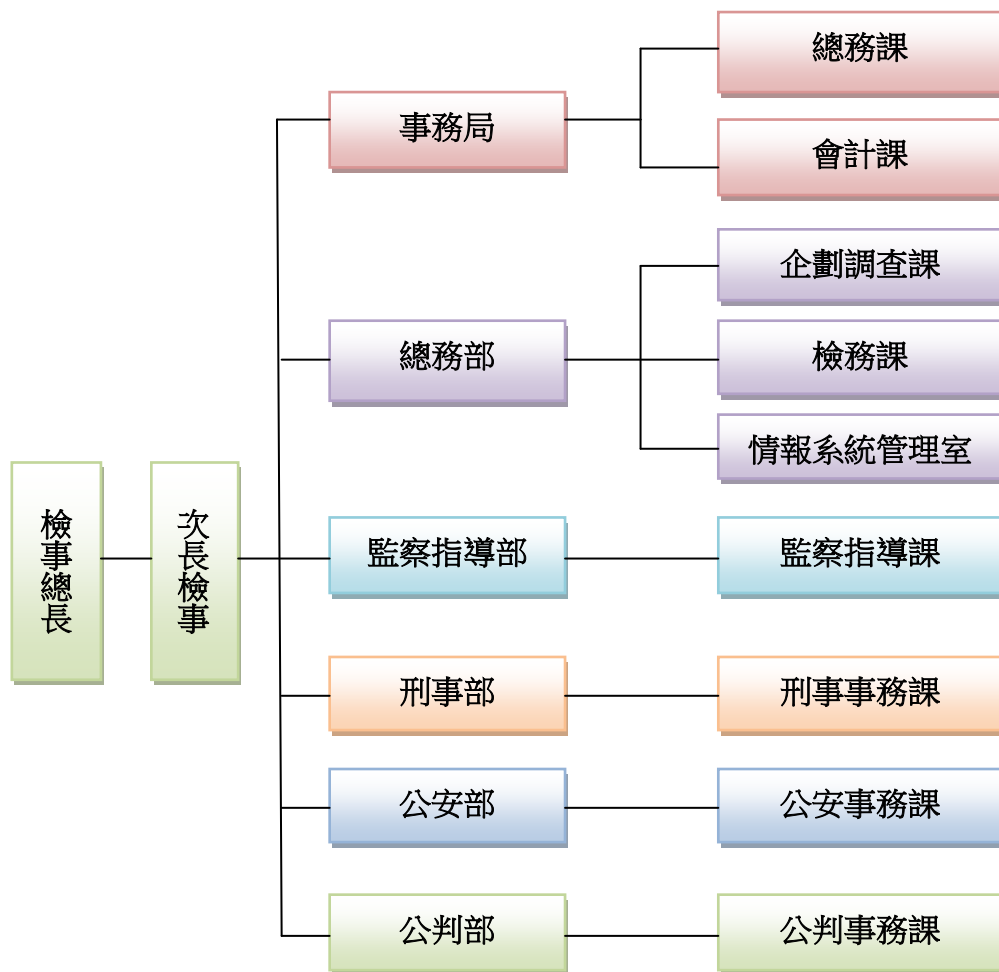


圖 2：日本檢察廳組織圖

最高檢察廳置檢事總長，由內閣任命，負責督導全國各檢察廳包含檢察官在內之所有職員，其擔任資格不限於檢察官，具有法官、律師、行政官或法院職員經驗者亦有可能被內閣任命為檢事總長。

最高檢察廳內部設有刑事部、公安部、公判部、總務部、監察指導部、事務局等單位，其中公安部即為本次接待並與本署進行交流之單位。



圖：最高檢察廳組織圖（2012 年 4 月 6 日迄今）

（二）特別搜查部

因本次交流提問諸多涉及日本檢察機構之特別部門－特別搜查部，故於此一併介紹：

特別搜查部（下稱特搜部），為日本檢察廳其中一部門，係為因應大規模、重大特殊或有集中執行搜查作為必要之案件而設立，其具有獨立偵查起訴之權限，多負責政治家貪污、大型逃漏稅或經濟事件之偵辦，其性質與我國特偵組類似，惟我國特偵組隸屬於最高法院檢察署，而日本特搜部則隸屬於地方檢察廳。

目前日本全國僅有 3 個地方檢察廳成立特搜部，依其成立時間先後順序分別為東京特搜部（成立於 1947 年，前身為「隱匿退藏物資事件搜查部」，因起訴案件幾

乎未見無罪判決，在日本人稱其「日本最強搜查機關」、「不敗神話」、大阪特搜部（成立於 1957 年）及名古屋特搜部（成立於 1996 年）

。除此之外，日本其他一部分之地方檢察廳亦有以此為基準設置之「特別刑事部」。特搜部多由具豐富偵查經驗之檢察官及檢察事務官組成。最高檢察廳本次安排與本署交流人員，其中即有曾服務於特搜部之檢察官（公安部部長八木宏幸更曾於 2007 年至 2008 年間擔任東京特搜部部長，處理過綠資源機構談合事件、PCI 事件等重大案件）。

(三) 因日本檢察制度與我國極為相近，相關機關設施、業務職掌亦頗為類似，爰此部分不再贅述，本次考察前，本署預擬下列問題，期能瞭解日本偵查實務運作情形，俾供我國未來偵查作為精進之參考：

1. 貪瀆案件之線索來源為何？如何掌握各機關貪瀆情資？
2. 特別搜查部偵辦案件類型與起訴權責與一般檢察部門有何不同？
3. 除了警察與檢察之外，是否尚有其他偵辦貪瀆之機關？
4. 辦理肅貪案件時，與其他機關的合作模式為何？
5. 行政機關是否會移送貪瀆不法線索或案件？
6. 是否辦理企業貪瀆案件？
7. 是否有揭弊者保護機制？如何運作？效果為何？
8. 日本刑事法規是否有類似我國「公務員財產來源不明罪」之規範？
9. 特別搜查部偵辦社會矚目之重大案件時，是否會受到媒體不正確報導或政治力不當干涉之情形？如何避免與處理？
10. 日本在貪污案件上測謊及監聽的運用情形？
11. 日本警察在刑事訴訟上之地位？

(四) 經最高檢察廳安排佐藤淳、山元裕史、関口新太郎等 3 位檢事及法務省刑事局局付北嶋良蔵回應本署上開問題，茲詳述如下：

1. 特搜部貪污線索的來源，除一般民眾檢舉或新聞媒體報導外，主要有兩個，首先是案外案，即其他案件偵辦過程發覺。第二是其他行政機關自行移送，一般而言很多官署的主管會於內部行政懲處案件中，發現有涉嫌貪污等犯罪行為，此時通常會予以通報。另外若行政機關本身並未發覺時，檢察及警察機關就會

介入調查。

2. 在日本調查貪污案件是以警察及檢察體系為主，一般流程為警察先行搜查，再移送給檢察官進行後續偵辦，其後再進入起訴程序；另外也有檢察官自行進行調查，而未通過警察的通報或協力之狀況。
3. 特搜部在偵辦案件上並未有特別的權力，在日本，只要是檢察官都可以調查貪污案件，特搜部予人專門偵辦貪污、逃漏稅等重大案件之印象，係因為特搜部裡的檢察官都是具有豐富辦案經驗者，故一般重大的貪污案件都會交由特搜部來偵辦。
4. 日本肅貪案件都是由警察或檢察體系來負責，但是如果涉及到像是自衛隊、國稅局等機關之案件，檢察體系就會與該機關內部人士進行合作。另外因為賄賂罪往往會與其他犯罪有所關連，例如逃漏稅，故檢察廳通常會與國稅局合作。至於金融犯罪的部分，日本設有一個稱作 SESC（証券取引等監視委員会，隸屬金融廳，負責監視管理證券交易，其中包括金融犯罪事件的調查）的機關，檢察機關遇到此類案件時會與其合作進行調查。又日本之行政機關對於犯罪的偵查配合度極高，鮮有拒絕協助之情形發生。
5. 在日本不會有為了個別案件，特別由其他行政機關直接派員進駐特搜部進行協助這種情形。但是會有人員的交換，以 2 年或 3 年之特定時間作固定交流；另外若是遇到特殊重大案件，特搜部具有會從其他檢察廳借調檢察官支援辦案之模式。
6. 在日本有關企業貪瀆之類的案件不限於特搜部才能調查，一般的檢察機關亦可偵辦，但是因為這類案件在日本和公務員貪污案件一樣，都是被當作是重大的案件來處理，故才會多由特搜部來偵辦。又日本企業自己會有「自肅」（註：即自我約束、自我克制）的機制，例如企業若是借錢給黑道人士，會引起社會非常大的責難，造成企業的形象嚴重受到影響，所以企業內部會先行約束，僅事態嚴重已超過其自肅範圍時，警察、檢察機關才會介入。
7. 有關「揭弊者保護制度」，日本在一般性法律規定中有此種規範（即「公益通報者保護法」，惟其主管機關並非檢察廳，故無法瞭解實務運作情形），惟刑事法制上尚未有專門針對揭弊者保護之規定。另外日本檢察制度並未設有像我國一

樣針對貪污案件之檢舉獎金。

8. 日本財產來源不明在刑事法令規定上是沒有罪責的，僅於像是國家公務員倫理法有關所得報告有虛偽不實的情形，設有行政懲處相關規定。雖然如果有此規定對於揭發貪污犯罪非常有用，惟日本並無制定類似規定之計畫，故若未涉及逃漏稅的問題，在日本此種情形是不會被認為犯罪的。
9. 日本有關監聽的實施部分在法律以及令狀簽發上非常嚴格⁹，只有在藥物、槍械、殺人、一部分的組織犯罪及秘密入國等犯罪才會核發令狀。至於貪污犯罪之調查，在日本是沒有辦法監聽的，故特搜部在偵查貪污案件不會使用監聽此種偵察手段。又特搜部雖然不會使用監聽方式來取證，但是像是電子郵件等通聯紀錄，可以透過搜索時查扣電腦等相關通訊設備，再從中檢視相關事證。
10. 在日本貪污案件偵查不會使用測謊。雖然司法警察在偵查時有一部分會使用測謊，但是在實務上司法判決有罪的案例中，測謊被採為判決理由的情形非常少，理由是在於日本對於測謊之可信度是存有疑惑的，故使用的情形較少。
11. 日本檢察官雖然也有被媒體批評的時候，但是不會造成任何影響。有關政治力介入的部分，例如特搜部搜索某家企業時，確實會有政治人物提出質疑，但亦不會對偵查造成妨害或是干預。日本的檢察官係獨立、中立，並根據法律及證據行使檢察權，未曾受有任何外界不當壓力干涉。
12. 偵查中應秘密事項為公務上應保守秘密之一部分，是屬於公務員守密義務的一環，違反守密義務會受到處罰，所有公務員皆適用。在日本檢察官嚴守偵查不公開原則，很少對外發布訊息，通常是進入法庭程序後外界才會得知相關訊息，一般不會特別針對細節對外去作說明。

三、總務省行政評價局

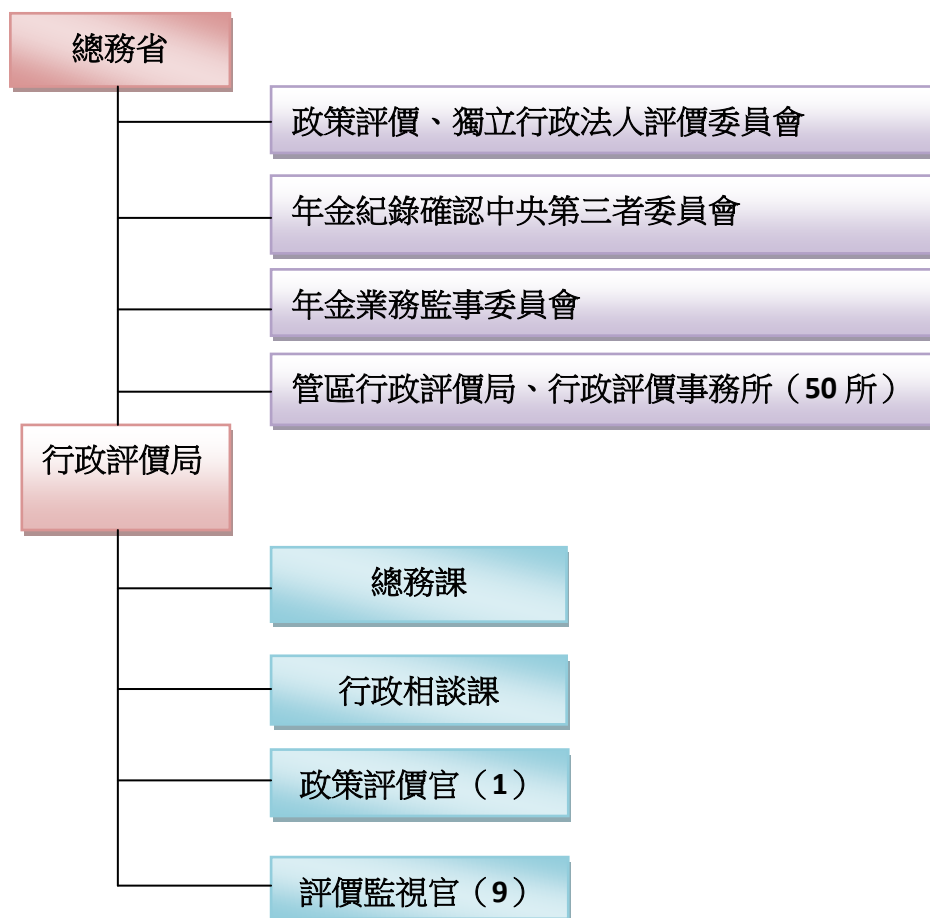
(一) 組織簡介

總務省行政評價局為總務省 11 個內部局之一，其係日本政府為改善行政管理，提高行政效率，於 2001 年中央政府組織再造，將原總務廳行政監察局改為總務省行政評價局。

⁹ 日本平均一年申請監聽件數大約 29.4 件（核准率近乎 100%），參照 2013.10.29 蘋果日報報導：「台人被監聽比率 是日本 2 千倍」（<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131029/35398788/>）

這是日本近年發展出來新的行政監察制度。其具備行政評價局調查、政策評價推進、行政相談及獨立行政法人評價四大機能，其主要目標，就是針對政府的重要行政措施的解決、促進、簡化等行政效率之確保。針對各府省業務實施狀況的調查，對其效率性、有效性及經濟性等評價。並從合規定性、正當性及效能性等觀點來瞭解各機關行政營運上的問題，對其提出改善勸告建議，以改進其行政業務。除此之外，尚有針對國民的抱怨、陳情請願等意見的解決，必要的時候，也會考慮從整體行政營運機能做改善。

行政評價局組織內置有總務課、行政相談課、政策評價官及評價監視官，另並於全國設置北海道等 8 個管區行政評價局及 42 個行政評價事務所或行政評價分室。



2013 年組織人員：1279 人（本省 314 人，地方支分部局 965 人）

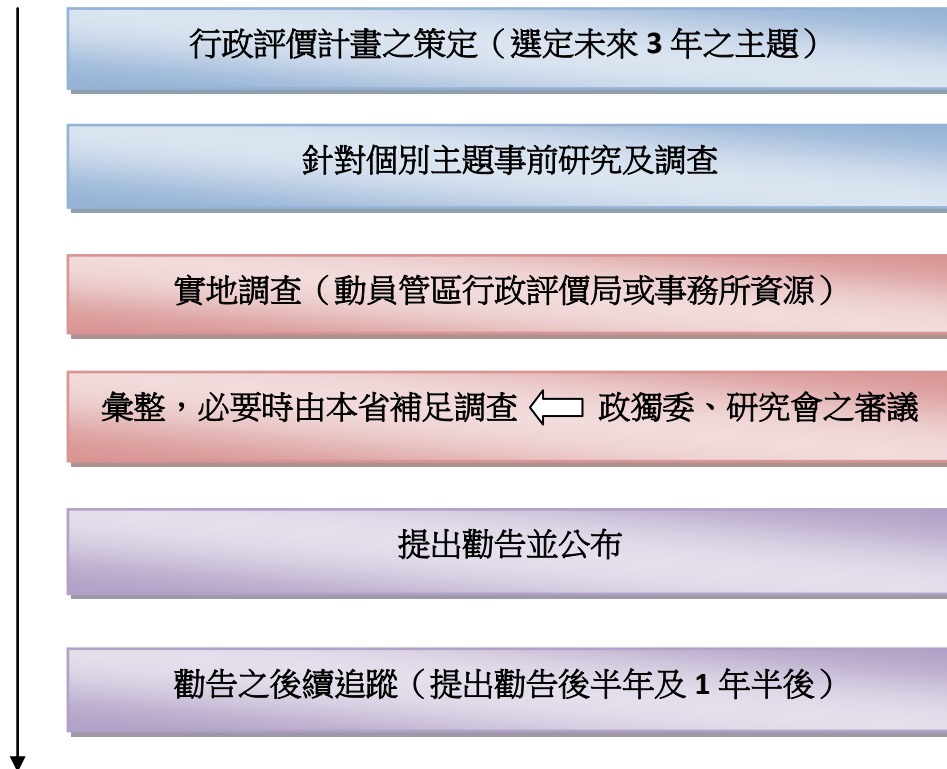
圖：行政評價局組織簡圖¹⁰

(二) 業務職掌（行政評價局 4 大機能）

¹⁰ 參考行政評價局官方簡介資料

1、行政評價局調查機能：

行政評價局以政府內第三者專門機關的角度，從必要性、有效性、效率性之觀點，對各府省政策、業務的實施狀況，進行全國性的調查，在有實證資料支持下確實掌握分析各府省之課題及問題點，並基此提出改善策略。



圖：行政評價局調查之流程

2、政策評價推進機能：

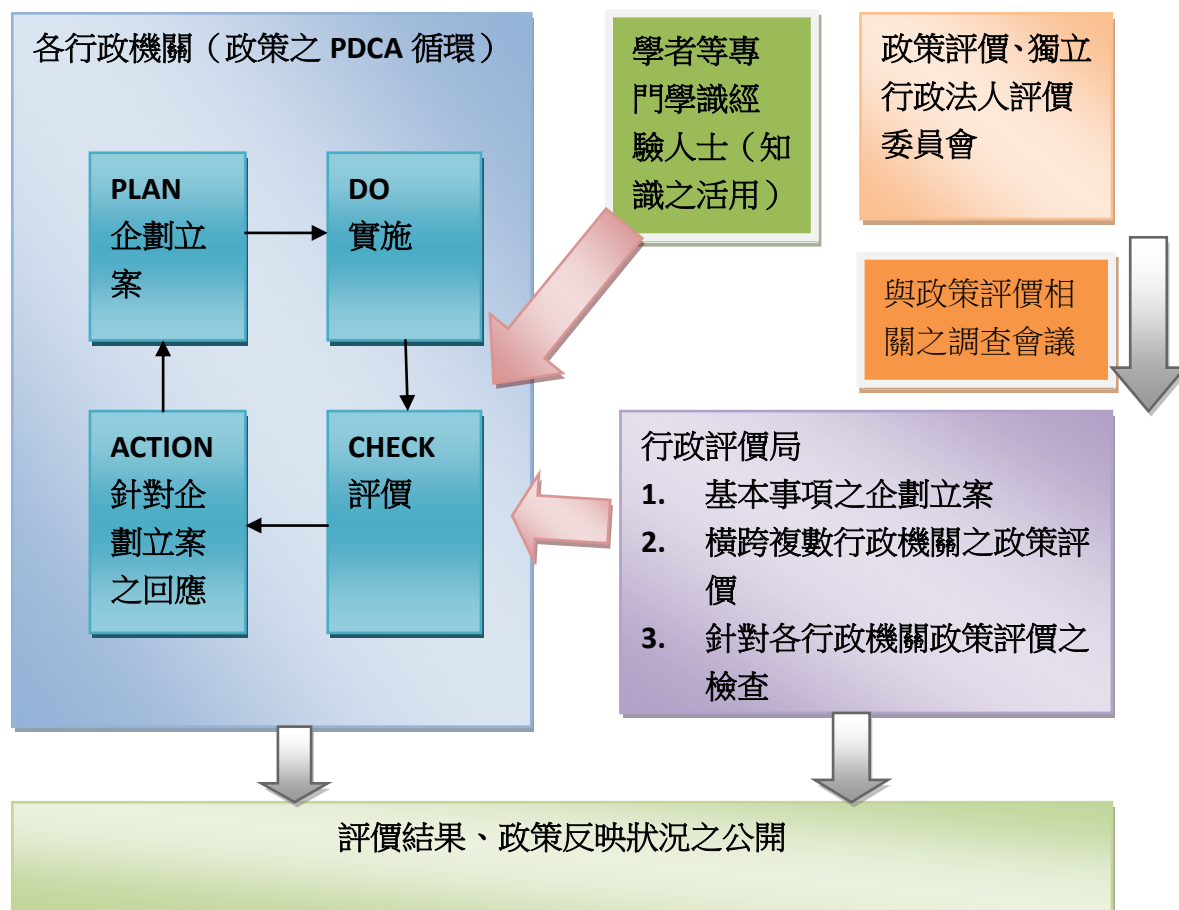
(1) 政策評價之推進：

各行政機關會對於各自職掌之政策，自必要性、效率性、有效性等觀點自我評價。其結果能將政策之修正及改善確實的結合（2013 年日本政府全體大約實施 2,700 件政策評價）行政評價局在此扮演的角色是策定有關各機關實施政策評價時之共通規則，及彙整政府全體政策評價之結果。

(2) 政策評價之檢查（客觀性擔保評價活動）

針對各行政機關之政策評價，為了能夠確保其能客觀且嚴格的實施，所進行之再評價作為，必要時可以要求各行政機關補足說明，以求能夠提升政策評價之質量，各省府的評價結果和行政評價局的評價計畫

與評價結果都必須向社會公開，行政評價局的評價意見要提交給內閣總理大臣，評價情況則要向國會報告。



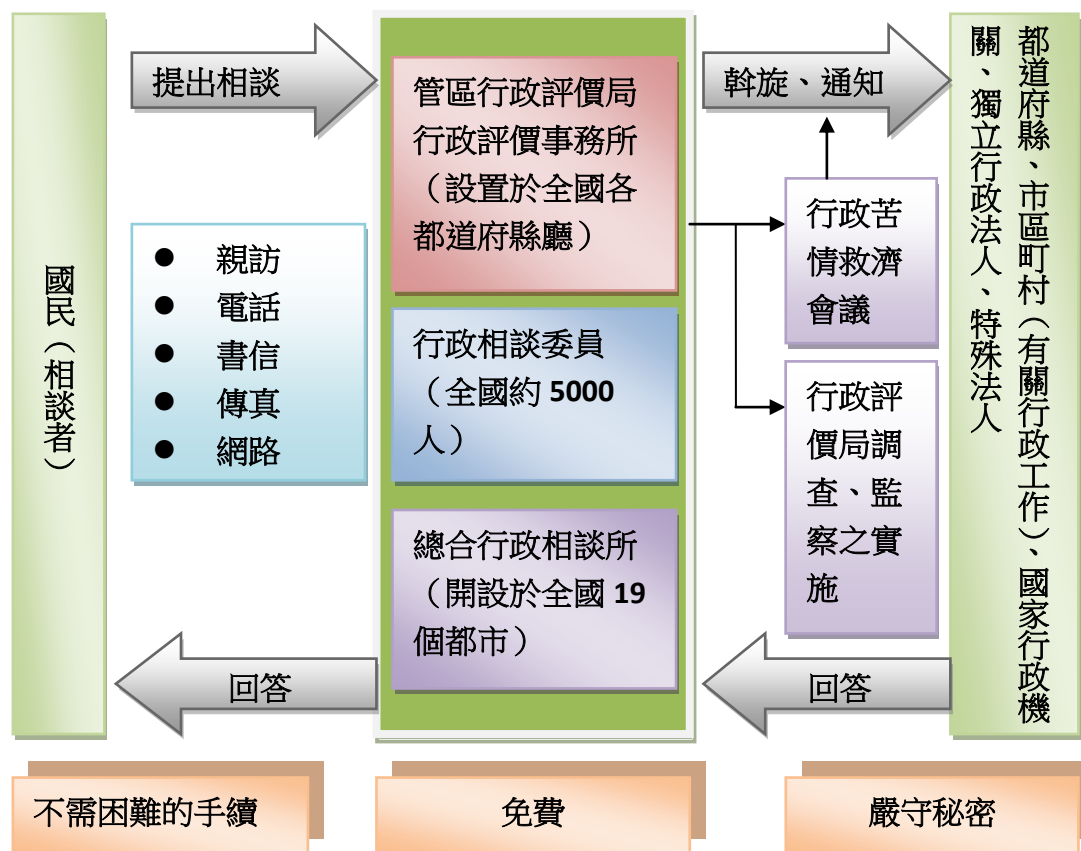
圖：政策評價推進機能示意圖

3、行政相談機能：

以公平、公正、中立之立場受理與國家行政相關之不滿、陳情、意見、期望、建議及投訴等事項，必要時擔任斡旋者之角色，在促進問題解決之同時，亦兼顧行政制度及運行之改善。

國民可以透過親臨、電話、書信、傳真及網路等方式表達意見。行政相談員之角色，屬於人民及行政機關間居中協調者，聽取民眾意見，並與相關機關作必要之溝通，以解決、保障民眾權益，並促進行政之革新。

日本一年行政相談件數大約 17 萬件（2011 年則有 18 萬 5,053 件），其中件數最多分別為醫療保險及年金、道路、社會福利、勞資關係及電波通信等項目。



圖：行政相談之流程

4、獨立行政法人評價機能：

日本於 2001 年 1 月中央省廳改革時導入獨立行政法人制度，獨立行政法人制度是為了對應國民需求，提供具有效率的行政服務為目的，不需要由國家來直接實施，但為避免民間無法執行所成立之公共性質的事業。截至 2013 年 4 月止日本共有 101 個獨立行政法人，例如國立公文書館、研究所、博物館等。有關獨立行政法人之業務為了效率性之確保，或確認其必要性薄弱時之改制或廢止，須定期的做嚴格事後評價，以即時改正。總務省設有政策評價、獨立行政法人評價委員會，針對各法人之事務、事業的改進或廢止相關問題提出指謫。

(三) 本署出訪前提出下列問題，希望瞭解行政評價局之業務及實務執行情形：

1. 行政評價局職掌包含哪些業務？
2. 執行相談業務時具備何種調查權？建議權？

3. 提出建議後是否有處分權或執行權？
4. 受調查對象之救濟途徑為何？
5. 除行政評價局之外，日本是否尚有其他處理民眾陳情案件之機制？差異為何？
6. 如何評價政府機關之建設？

(四) 總務省行政評價局安排行政相談課課長田名邊賢治及武藤聡美女士與本署進行交流，並回覆相關問題，摘述如下：

1. 行政評價局扮演 PDCA 循環中 CHECK 之角色，因為無論是怎樣的行政制度及措施，經過企劃的階段及一段時間的施行，若經判斷無法取得一定的成果，或是因社會經濟情勢的變遷，導致失去其經濟性及效率性時，就要針對這此部分改善，並讓其反映至下一個企劃才有意義。行政評價局評價確認後認為需要改進的，不僅限於改進，必要時甚至會要求廢止或解除該項企劃。
2. 調查的結果如有問題點或須改善之處，會經由總務大臣對各省大臣提出改善勸告。這些勸告並沒有強制力，惟因勸告是基於極為詳細的調查，並有相當證據支持，故各機關基本上都會接受勸告。另為了確保勸告措施的履行，會由總務大臣於內閣會議中提出勸告發言，也會在提出勸告後將相關內容對大眾媒體公布。提出勸告完大約半年後追蹤改善措施或預訂改善措施之回應。若有必須修改法律或是預算的情形，則會在勸告提出一年後再一次追蹤，若是改善完仍有不足之處，會再次督促改善，必要時為了追蹤進度，會再次進行調查。
3. 行政評價局進行行政調查實具備下列權限：
 - (1) 因調查的需要，針對各省要求提出資料、說明及實地調查。
 - (2) 針對國家機關以外之公共團體或私人企業，要求其協助幫忙。
 - (3) 為了確認被勸告的機關是否確實履行改善作為，行政評價局有權要求其提出改善措施相關的報告。
 - (4) 如果被勸告機關怠於改善，為了讓勸告內容能夠實現，有向內閣總理大臣表達意見的權限。
4. 行政評價局調查之流程總共有六個階段（示意圖參考行政評價局業務職掌 1.行政評價局調查之流程圖）：
 - (1) 第一個是針對行政評價的企劃的制定，是針對未來三年的政策主題來選

定，雖說是設定三年為一個區間，但是每一年都會進行檢討。行政評價局中會設置 9 人的評價監視官，依其負責的轄區對各省作檢視，各負責的處室，會根據政府的重要政策、各省的重點政策、國會質詢、新聞媒體報導等選定主題，每年 10 月左右開始會經由數次的局務會議討論，最後會由大臣決定明年要針對哪些主題來做行政評價。

- (2) 決定主題後，要用怎樣的方式來進行調查，要調查哪些對象，為了將這些事項作成調查計畫，行政評價局會做事前研究及事前調查。另外，事先會預想可能遇到的問題點、新聞報導或國會質詢的影響，行政評價局會聽取各領域專家的意見事先預想並檢討調查方法。
- (3) 實地調查部分，行政評價局除了本局，各都道府縣設置有 8 個管區行政評價局及 42 個行政評價事務所，來進行全國的調查。
- (4) 第 4 階段彙整、補充調查部分，調查完的資訊及資料會報告給總務省，必要時會基於總務省之要求進行補充調查。此外政策評價之部分，有關評價方法涉及高度專業要素時，會經由政策評價獨立行政法人評價委員會之附議，提請審議，委員會由專家學者組成。
- (5) 第 5 及第 6 階段，實行勸告時會在內閣會議上報告，並將相關訊息告知大眾媒體及發新聞稿，讓國民知悉。為避免勸告後未見改善作為，行政評價局會進行追蹤，第一次追蹤會定在半年後，第 2 次追蹤則會在 1 年半以後，間隔會拉長的原因主要是因為有些改進措施會涉及法律及預算的更改。

5. 行政評價局調查有下列特徵：

- (1) **站在第三人的角度客觀的評價。**
- (2) **實地調查**，分成三部分（面對面調查、書面審查及現場調查），面對面調查及書面調查一般都會同時進行，跟對方實地會面並確定書面資料的內容。現場調查則是去作業中的現場直接進行調查，主要是針對公共設施調查，例如道路、水庫等。
- (3) **全國調查網**，行政評價局在全國各地都有配置相關單位。
- (4) **基於實證資料提出勸告**，提出勸告時不只有書面資料，還包含實地調查

取得的實證實例，因此被勸告機關大多會接受，並著手改善。

- (5) **勸告的發布、公開**，在內閣會議上提出，以及提供資料給新聞媒體等。
- (6) **回答之徵收（回收）**，提出勸告後半年及各機關提出回答一年後，必要時甚至可不受此時間限制隨時執行此項作為。

6. 日本進行行政評價之視點近年來有所改變，原來是重視合規定性、正確性。現在則是重視經濟性、效率性、有效性。現在也漸漸增加國民對行政的評價（從一般人民觀點的評價），原因是在於如果只有單方面行政機關的意見，可能會和一般人民的意見相偏離。

7. 行政評價局調查案例介紹一（出租巴士案）：

- (1) 因為日本出租巴士的事故增加（1999 年 365 件，到 2008 年時有 413 件），經實地調查發現 316 家業者有 204 家違反法令，因此去調查其背後的原因。經深入瞭解此案例違反法律之背景，發現旅行業者規劃了許多不合理的旅行計畫。且出租巴士的駕駛配置的基準 670 公里是沒有生理科學上的根據。
- (2) 有關業者違反法令，提出勸告的對象是管理機關國土交通省，要求其提出相關改進對策。又關於旅行業者規劃不合理之行程，行政評價局也針對旅行業者發出勸告，並給予改善的指導。最後也針對出租巴士駕駛配置的基準提出勸告，要求做出改善，減為 400 公里（此建議數額係經過實際調查，並對出租巴士司機作出有效樣本 1,000 分之問卷調查）。
- (3) 提出勸告後之改進措施有三，首先是對巴士業者處分的強化，以及針對旅行業者的監督之強化，最後是規定每 400 公里就要交換駕駛。
- (4) 有關確保出租巴士安全之行政評價、監視簡圖（2010 年提出勸告）

調查結果

1. 出租巴士事故統計數字增加（1999 年 365 件→2008 年 413 件），調查 316 家業者，發現其中 204 家（65%）有違反法令之情形。
2. 違反法令之背景原因，其中包括旅行業者規劃出無理之旅行計畫。
3. 國土交通省所設定之駕駛交換配置基準（每 670 公里）並無生理學上之根據。



勸告內容

1. 國土交通省應貫徹相關確保出租巴士安全之對策。
2. 落實對旅行業者之指導。
3. 駕駛交換配置基準要改善調整。



改善措施

1. 強化對出租巴士業者有關之處分。
2. 強化對旅行業者之監督。
3. 調整改善駕駛交換配置基準（從原本 670 公里改為 400 公里）。

8. 行政評價局調查案例介紹二，有關擴大司法人員（原文是法曹人口，包含法官、檢察官、律師）數額及司法人員養成制度之政策評價（2011 年）：

- (1) 調查結果發現，日本政府原先計畫司法考試合格人數 3,000 人之目標並未達成，且因為司法考試合格者以律師居多，在供給過剩的情形下，造成研修困難，素質亦隨之低落。又原先設定法科大學院校畢業生司法考試合格率之目標（7 成到 8 成）亦未達成，另外國家對於法科大學院校投入相當龐大的經費，但是法科大學院校的合格率及學生人數低下，故行政評價局基此提出勸告。
- (2) 勸告內容包括修正司法考試目標合格人數、提升法科大學院教育品質及

針對法科大學院供加經費支援之調整，或考慮是否統合或廢止。

- (3) 提出勸告後應對之改善措施有三，第一是廢止司法考試合格者目標數字之規定，第二是制定法科大學院校教育改善計畫，以及基於這計劃推行教育。最後就是減少政府相關的補助。依行政評價局之評估，如果這項措施能夠達成其目的，預估現在 70 多所的法科大學院校將會因此而減半，而事實上在提出勸告後短時間內已經有五所學校廢止法科科系。
- (4) 關於司法人員之擴大及司法人員養成制度之政策評價（2011 年）：

調查結果：

1. 設定之司法考試合格人數 **3,000** 人之目標未達成。現狀供給過剩情形下，造成培訓研修之困難，進而導致律師素質低下。
2. 設定之法科大學院畢業生司法考試合格率（**7 成至 8 成**）未達成。
3. 國家挹注龐大經費在法科大學院，但是法科大學院之合格率及學生數額卻有低下之情形。



勸告內容：

1. 重新檢討改善司法考試合格目標數額。
2. 提升法科大學院之教育品質。
3. 針對法科大學院供加經費支援之調整，或考慮是否統合或廢止。



改善措施：

1. 廢止司法考試目標合格人數。
2. 規劃法科大學院教育改善計畫，並以該計畫為基準推行教育。
3. 政府挹注資金改善，減少支援金額、強化減額基準。

9. 日本有關防止貪污法制之架構：

- (1) 國家公務員法

規定公務員應遵守的義務，及哪些是禁止的行為。包括不可以有影響公

務員形象的行為，保守秘密的義務，旋轉門條款及兼業行為的禁止。

(2) 國家公務員倫理法

規定倫理原則（禁止私利私欲行為）、規劃國家公務員相關倫理規定及提出贈與、股票買賣、收入報告等。

(3) 國家公務員倫理規程

不可以和利害關係人為法律禁止之行為。

(4) 官製談合防止法

官製談和是政府部門或公務人員在道路、橋梁、機場、衛生、水利設施建設等公共事業項目招標中，利用職權，通過指定承接企業或以提前暗中洩漏招標底價等方式，主導或參與這種違反公平競爭原則的競標過程。通常也會伴隨行賄及收賄行為，亦有公務員為了退休後謀求其他民間高階職位，而有上述不正當的情形，故為了防止這些情形，因此制定法律予以規範防堵。

10. 貪污的揭發是很重要的事，但是不讓貪污事件發生的行政組織之作為同樣也很重要，因此政府整體有必要建構防治貪污的政策，行政評價局透過行政評價及行政監視之方式來推行這項任務，其可以從下面相關之視點切入：

(1) 檢視組織管理及人事配置的情形（舉例如下）：

A.職務權限分配適當化，並建立檢視系統。

B.人事異動之適當化（避免同一人常期擔任契約事務、許可、認可事務）

C.規劃「防止貪污指引」

D.透過研修提升同仁防貪意識及整體資質…等

(2) 招標、契約相關情形的檢視（舉例如下）：

A.電子投標制度之推行

B.推行競爭投標制度（如禁止單一廠商投標、放寬投標資格等）

C.導入總合評價方式投標制度（不以價格低廉為唯一考量標準，同時會考量品質等其他因素）

D.得標比率的檢視以及公開

(3) 檢視與利害關係人間接觸規則之明確化的狀況：

- A.明確規範與利害關係人間之禁止行為。
- B.禁止自利害關係人處獲得金錢、物品等贈與。
- C.收受餽贈報告義務。

(4) 檢視許可、認可事務的適性化、透明化：

- A.制定行政手續法（行政程序法），對於處分、行政指導及提出等程序作出明確的規範。
- B.明確化、具體化許可業務之審查基準。

11. 行政評價局 2013 年正在進行有關科研費補助金（教育部對各大學研究費的補助）是否適當使用之行政評價、監視，發現物品的發放、點收等檢驗機制不完善、購入的物品或設備因為管理不周，常常連該物品在哪裡也搞不清楚，以及間接經費（大約占補助金費之 3%，可以自由的使用）使用情形非常不明朗，無法得知該筆經費究竟用在何處。選擇此項主題之原因，是因為有些教授收到這些間接經費後，不將其用在學術研究上，反而去購買家電或出去旅行等與研究目的無關之處。
12. 有關行政相談受理窗口部分，有行政評價局、管區行政評價局、行政評價事務所及行政相談委員。其中前 3 者大約有 230 人在處理行政相談案件。另外行政相談委員則大約有 5,000 人，這 5,000 人是由民間人士擔任，且多是志願者。
13. 行政相談委員之設立目的是接收國民的意見，並檢討是否可以改善，因為都是民間人士，所以相談時國民會比較輕鬆，不會感到壓力。日本 1700 多個市村廳，每一個地方都會有至少 1 位的委員，全國各地都有配置這些人員。行政相談委員是由總務大臣委託的民間人士，其組成成員有退休公務員、和尚、老師、企業經營者等各界人士，其性質為志願、無給職的，多由當地市村町長推薦平常熱心公益、願意為地方發展努力之人擔任。其任期是 2 年一任，可以連任，日本現在任期最久的已經有 50 年經歷。這些長期服務的人，國家會給予勳章表揚，當他們對行政的制度及運行有相關意見時，可以對總務大臣提出。

肆、考察心得與建議事項

一、考察心得

(一) 人事院國家公務員倫理審查會

1. 日本在經歷泡沫經濟的動盪後，發生一連串公務員收賄醜聞，使一向被認為是國家菁英的行政官僚，遭遇到社會輿論極大之責難，影響所及，不但社會價值觀瀕臨崩解，人民對政府的不信任感日益增加，人事院國家公務員倫理審查會即是在此時空背景下，為了挽回人民對國家的信任而應運而生之機關。1999 年頒布之國家公務員倫理法具有法律的位階，明確規範了公務員應有的行為準則及應有之認知，其後依據該法制定之國家公務員倫理規程，更詳細公務員禁止之行為及處理程序。
2. 本次考察過程發現，審查會非常注重預防面向，尤其是在教育方面，期望藉由向人民、民間企業傳達廉政理念，並持續傾聽人民之意見作與時俱進之調整，將反貪及防貪的理念深植人心，這點與本署現行全方面推行機關公務員宣導、社會宣導、扎根宣導、深耕宣導及國際宣導等廉政宣導具體策略作法不謀而合。
3. 另國家公務員倫理法及國家公務員倫理規程建構一套完整之公務員倫理制度，舉凡基本理念、行動準則、禁止行為、報告程序及違反規定時之調查程序，使該規定不僅只是單純的訓示規定，而是能確切發揮其規範目的所欲達成之效果。我國公務員倫理規範現階段仍停留在行政規則位階，且無法拘束行政院暨所屬機關以外之單位，規範密度及高度上仍有提升之空間，就此部分日本的相關規範頗值我國借鏡參考。
4. 交流過程中可以發現審查會十分重視通報制度之完善，不但持續檢視通報程序，並積極對內部及外部宣導，希望藉由早期發現即時反應處置，使違反倫理法之情形不會發生或及時制止，這部分頗值我國參考，若與本署今年開始積極推行之各政風機構預警作為相結合，相信可以有效遏止各種潛在不法行為，達成本署防貪先行之理念。
5. 財產申報制度方面，日本是將財產申報規定在國家公務員倫理法，不像我國設

有公職人員財產申報法這樣的專法，申報種類亦僅限於贈與、一整年度之股票買賣及所得等 3 種，未若我國舉凡不動產、現金、存款、有價證券、基金、事業投資、債務、保險…等多樣之申報種類。且申報層級限定在特定高官，申報義務人之範圍及人數未若我國廣泛。日本與我國財產申報制度最大的差異則在於日本對於公職人員財產申報沒有主動查核之權限，故兩國在財產申報制度上在制度面上有不小的差異。

(二) 最高檢察廳

1. 本次交流與最高檢察廳的交流以貪污案件偵辦相關實務為主軸，經由交流的過程可以發現日本在貪瀆案件線索之發覺，除了一般人民檢舉或媒體揭露以外，案外案及行政機關之移送是非常重要來源。藉由行政調查或刑事偵查中發現其他不法貪瀆線索，常常是貪污案件之突破點。此點與我國政風機構辦理業務稽核、行政責任等案件處理過程中發覺貪瀆線索頗為類似。
2. 日本與我國相比偵查貪污犯罪之手段受到相當之限制，例如測謊因可信性疑慮導致證據力薄弱，無法被法院採納；監聽受制於嚴格的法律要件及程序，無法於貪污犯罪之偵查使用；沒有貪污犯罪檢舉獎金等等。交流中日方檢察官亦不諱言日本因貪瀆案件偵辦手段之限制，實務執行上確有相當影響，若是日本在貪污案件偵辦上能夠使用監聽、測謊等手段，或是法制上有像我國公職人員財產來源不明罪之規範，確實對於他們偵查貪污犯罪會有極大之幫助。但是日本檢察官非常重視例如偵查不公開等原則之遵守，且非有充足確切的證據，不會輕易起訴犯罪嫌疑人，此部分與本署現行要求精緻偵查以提昇定罪率頗有異曲同工之妙。
3. 雖然日本的行政機關在偵查的協助上都相當配合，但是整體而言並無橫向聯繫，機關間之連結相當薄弱，互不干涉，但是因為各機關都能克盡職責堅守本分，彼此各司其職，往往彼此推行工作之成果匯集後，能產生很大的效用。例如在企業貪瀆之區塊，人事院國家公務員倫理審查會及檢察廳都會針對企業進行宣導教育，加上警察、檢察官落實肅貪機制、企業內部能自我約束，最後達成的效果就很可觀。我國相對於日本之優勢，在於行政機關彼此互動頻繁，聯結性較強，各所屬政風機構分散於各個機關作為溝通之橋梁，若能把握此項優

勢，學習日本之處事精神，必能將推行政策之成果發揮更大之效益。

(三) 總務省行政評價局

- 1.行政評價局政策評價之視點近年來有所改變，原來是重視合規定性、正確性。現在則是重視經濟性、效率性、有效性。因我國並無向該局一樣的機關，而是分別由監察院、審計部、研考會及政風機構從事類似的作為。我國審計部近年來執行方向與行政評價局類似，漸漸由以往合法性、合規定性審計轉變為效率性審計；¹¹至於合法性、合規定性之部分，則與我國政風機構業務稽核執行作法相似。故可以說我國在追求效率性審計之同時，仍能兼顧合法性、合目的性審計。
- 2.行政評價局近年來漸漸增加國民對行政的評價（從一般人民觀點的評價），使人民意見能適時反應，避免行政機關閉門造車，背離民意而不自知，此點有助於提升機關行政績效與改善形象，頗值我國參考學習。
- 3.行政評價局有關調查、政策評價等業務內容，與本署現正努力推行之預警、再防貪作為頗為相近，都是針對特定之主題進行調查研析，事前發現問題機先提出預警或事後研提改進措施避免再犯。有效達成「防貪、肅貪、再防貪」之機制。行政評價局之優勢在於能夠徵詢專業人士集思廣益，提出確實可行且有相當證據支持之建議，我國現行做法大多是會簽行政機關相關業務單位提供意見，行政評價局此部分之作法可作為未來執行上之參考。
- 4.行政評價局對各機關提出勸告後，十分重視後續追蹤管考，不但規劃提出勸告半年及 1 年半以後定期追蹤、要求受勸告機關提出報告，甚至於必要時為了確保對象機關落實改善措施，會再次進行調查，並再次提出確告要求改進。充分體現解決問題之決心，在我國常見問題揭露後未見後續的改進作為，或是未落實改善措施，導致問題無法解決，日本有關後續追蹤之作法，似可作為本署推行業務稽核、預警及再防貪作為後續處理之參考。
- 5.日本在行政相談制度之設置，一方面作為中立公正之第三者作為人民與行政機關間斡旋之橋梁，有效化解民怨並解決民眾需求。另一方面藉由民意的反應，能從不同的角度發現問題，對於行政革新有極大之助益。又委任大量的行政相

¹¹ 參考審計部 100 年 4 月之「認識政府績效審計」。

談委員接受人民行政相談，一方面使人民不致感受壓力而能充分表達意見，另一方面亦可減輕行政機關人員之負擔，日本人口約一億兩千多萬人，每年多達 17 萬件以上的行政相談案件，但是行政評價局處理行政相談之人員僅有 230 人，就是因為有這些志願無償之行政相談委員之協助才能辦到。我國許多政風機構多設有廉政志工，其工作目前多在協助宣導活動，是否可以參考日本之制度讓志工發揮更大之能量，頗值深入思考。

二、 建議事項：

(一) 廉政重在實踐

日本與國際透明組織互動程度相當低，互相不參與對方之活動，但國際透明組織每年公布的清廉印象指數，日本在全世界參與評比的 177 個國家中都排名在 17 至 19 名之間，而屬於高度清廉的國家。從此次參訪所見所聞可見日本各機關確有落實執行反貪作為，更由於在機制設計上有其反貪的作用，而能維持清廉。因此，本署就廉政業務之推動尤應重在實踐。

(二) 推行公務員廉政倫理法制化

日本政府將每年 12 月的第一週定為倫理週，在這一週內辦理許多關聯活動，強化公務員的思想教育，這種作法基本上是喚醒公務員特別注意不得違反公務員倫理規範，且透過宣導和宣傳，促使社會大眾和公務員一併注意和推行，而有內外監督的作用，本署擬報請法務部轉陳行政院參考亦訂定一年中的某一週為倫理週，並請全國各政風機構在這一週廣為宣導公務員廉政倫理規範，並提醒公務員不要從事違反公務員廉政倫理規範之行為，而有助於提升我國的清廉程度。

(三) 廣設廉政平台，廣蒐民情

日本行政評價局在全國設有相談委員 5,000 人，每年反應的興革意見近 17 萬件。目前，本署雖在全國設有 3,000 多個廉政平臺，但蒐集的民情亦僅 3,000 多件，換言之，在既有的平臺制度上仍有再參考日本行政評價局的相談委員運作模式，再行調整組織及回應體系，並加入機關間的橫向聯繫與改正行政效率和作為，方能發揮廉政平臺之功效。

(四) 持續推展廉政宣導，並擴大宣導層面

本次考察過程可以發現，無論是人事院國家公務員倫理審查會、最高檢察廳或總務省行政評價局，都非常重視反貪、防貪之作為，希望藉由各項宣導或事前防堵機制，將貪腐的源頭澈底截斷，再次證明防貪工作是廉政建設之根本。本署雖從 102 年起開始有計畫的規劃廉政教材，並依學生之年齡層分別規劃不同的宣導方式，且以培養公務員拒絕貪污成為習慣為最終目標，但宣導是寧靜的業務，一時之間很難看出它的成效，但仍必須持續的落實執行，故應繼續並且擴大執行廉政宣導。

(五) 以民為本，公開透明行政資訊，贏得人民信賴

日本自從 90 年代泡沫經濟發生的一連串事件後，體認到政府是為了人民而存在，行政官僚不是高高在上的社會菁英，而應該更加貼近民意。本次考察過程中人事院國家公務員倫理審查會及總務省行政評價局都很明確的說明人民意見反映在政策規劃上之重要性，行政機關不應故步自封，必須站在人民的立場來思考。故建議學習日本廣納民間意見，如國家公務員倫理審查會每年至少兩次邀集新聞媒體業者提供輿論意見作為參考、行政評價局重視行政相談時人民反映之問題，作為相關政策方針規劃時之參考。

另外公共關係亦是政府與人民間溝通的重要管道，行政機關為而不宣或宣而不為，都不是適當的作法。政府應落實行政透明措施，適時公開相關行政作為，讓民眾知曉並檢視，發現問題立刻著手改進，如此方能贏得民眾之信任。

(六) 擴大招募各領域專業志工，協助提供專業資訊並處理民眾陳情

全國各地許多政風機構都有廉政志工之團隊，這些擔任志工者很多事熱心公益或是學有專才之人。其中具有專業知識者，可以作為專業諮詢人員，於政風機構辦理業務稽核、研提興革建議提供相關處理意見，除了可以落實人民參與之精神，亦可解決專業人士諮詢所需經費人力問題。另外日本有效運用志工處理人民陳情案件，有效解決行政機關人力資源及時間不足的窘境，亦頗值我國參考學習。

(七) 偵辦案件嚴守程序正義，兼顧公平正義之實現及人權之保障

日本在偵辦貪污案件受制於偵查手段的匱乏，使貪污犯罪追訴不易，但是日本檢察官堅守程序正義，儘可能不使用監聽或測謊等侵害人權的手段，並以有充分證據作為起訴門檻，也因嚴謹的程序正義締造極高的定罪率。本署職掌瀆案件之犯

罪調查，尤應學習日本檢察官嚴守程序正義，方能踐行馬總統於成立廉政署揭牌所指示的「保障人權」之目標。

伍、結論

日本雖然在政治人物貪污醜聞層出不窮，但是仍然能在國際透明組織清廉印象指數國際排名中名列前茅，除了其國民普遍具有較高的素質及守法意識之外，仰賴的是他們相對清廉的行政官僚團隊，在日本的公務員不但是社會菁英分子，也具有很高的榮譽心及使命感，雖然這種情形與日本公務員人數比例相對較低，採行菁英制度脫不了關係，但不可否認的，是日本公務員不但具有高度專業能力，且有極高的清廉意識。探究其原因，日本不但有一套完整之倫理法制規範，對於貪污犯罪亦有詳盡的處罰規定，復以國家落實廉政宣導作為，使清廉觀念深植每一位公務員心中，故貪污腐敗向為日本社會所不見容，每當發生類似醜聞疑雲時，會形成極為強大的責難力量，讓不法份子狼狽下台。

臺灣雖然國情與日本不盡相同，但是國民對貪污的反感是相同的，貪污零容忍是理想的目標，惟每當發生貪腐醜聞時，往往淪為互相指責並歸咎責任，卻沒有思考其發生的原因，以及應如何防堵，導致同樣的問題一再爆發，嚴重損害我國清廉形象。事後的追究終究是治標不治本，貪污的防治應從源頭做起，透過教育宣導的方式使廉政思想深植人心，讓公務員「不能貪、不願貪、不必貪、不敢貪」，最後使拒絕貪污成為每一個人最根本的習慣，本署成立迄今已兩年多，一直以這個目標努力推行各項廉政工作，誠如人事院國家公務員倫理審查會事務局首席參事官磯野宏志於交流中署長詢問對企業教育授課之意義時，其回答：「日本會從預防的角度思考，也許短時間不會發生任何效果，但是透過不斷宣導不可以行賄等廉政理念，在時間積累下必能發生潛移默化之效果，像審查會宣導後，的確開始會有企業員工檢舉公務員有違反公務員倫理法規之情事」，廉政工作不是一蹴可及，且亦非單憑本署即可達成，我國像是監察院、審計部、法務部、檢察署、調查局乃至於各行政機關，都是廉政工作推行重要的一環，各機關只要克盡職責，並彼此通力合作，相信必能在不久的將來收獲成果。

最後在此再次感謝台北駐日本經濟文化代表處沈大使斯淳、陳副代表調和、徐副代表瑞湖、陳行政組組長訓養、王秘書重能及其他代表處接待之同仁的協助，使本署能圓滿達成本次考察任務，也感謝日本接待機關詳盡的解說，令本署獲益良多。

陸、參考書目

一、 資料部分：

- (一) 國家公務員倫理審查會文宣資料
- (二) 日本公務員倫理審查會國家公務員倫理教本（平成 25 年版）
- (三) 法務省簡介(平成 25 年版)
- (四) 總務省行政評價局簡報
- (五) 總務省行政評價局簡介（平成 25 年 7 月發行版本）
- (六) 總務省行政相談介紹
- (七) 臺北市政府 98 年日本、韓國廉政制度出國考察報告
- (八) 監察院 99 年日本廉政機構及公務倫理法制規範之研究專題考察報告

二、 網際網路：

- (一) 人事院國家公務員倫理審查會

<http://www.jinji.go.jp/rinri/>

- (二) 總務省行政評價局

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/

- (三) 法務省

<http://www.moj.go.jp/>

- (四) 最高檢察廳

<http://www.kensatsu.go.jp/kakuchou/supreme/supreme.htm>

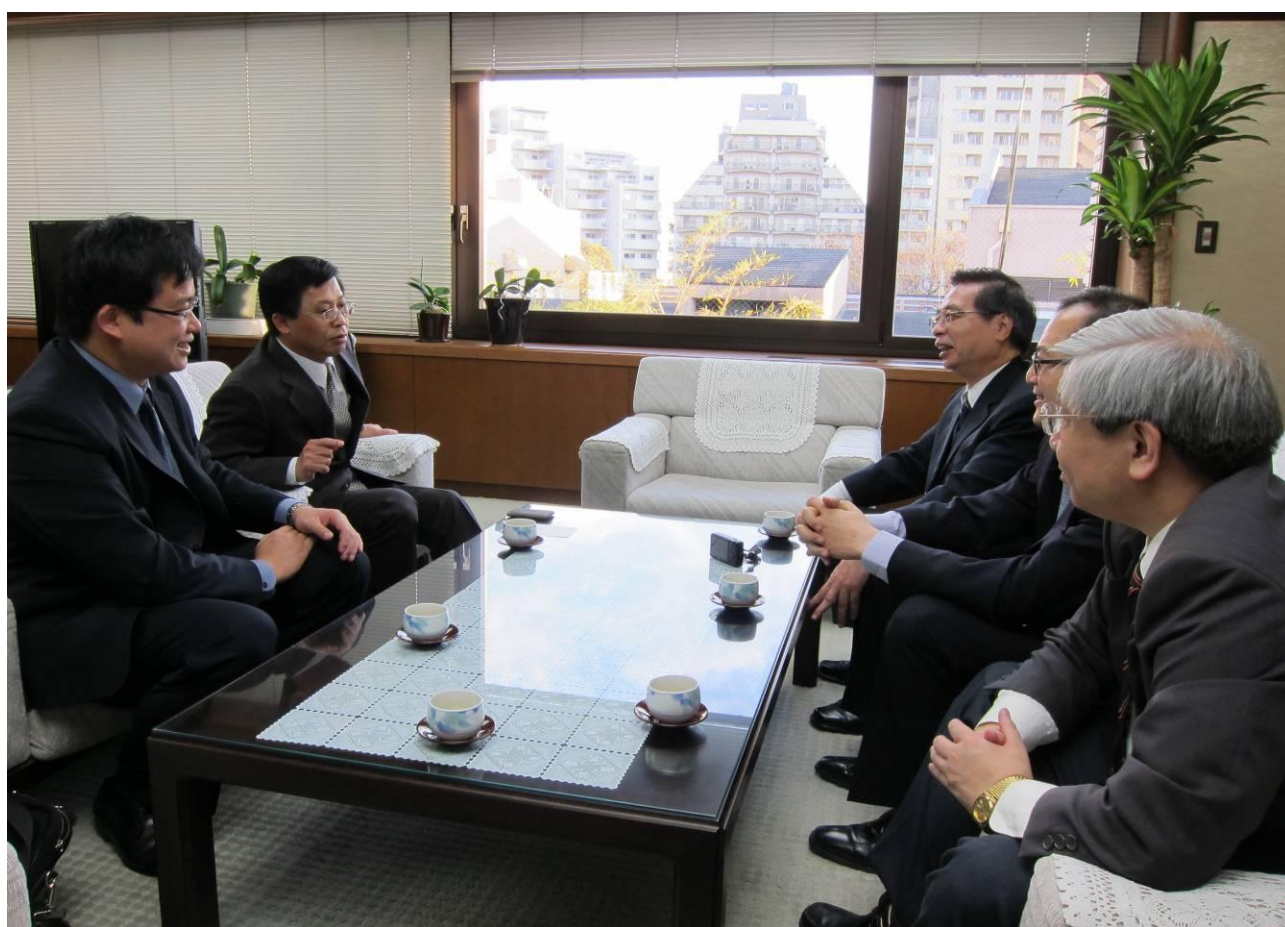
- (五) 日文維基百科

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%A1%E3%82%A4%E3%83%B3%E3%83%9A%E3%83%BC%E3%82%B8>

柒、考察照片



12 月 11 日：拜會駐日代表處，並於代表處合影(圖由左至右分別為代表處王法務秘書重能、本署南調組高組長大方、本署朱署長坤茂、本署政風業務組林組長廣明及本署防貪組朱科員元培)。



12月11日：拜會駐日代表處陳副代表調和（下圖左二）並交流意見。



12月11日：與代表處同仁進行廉政座談會，由陳副代表調和主持（上圖右2）。



12月11日：朱署長致詞並發表演說，暢談廉政新構想



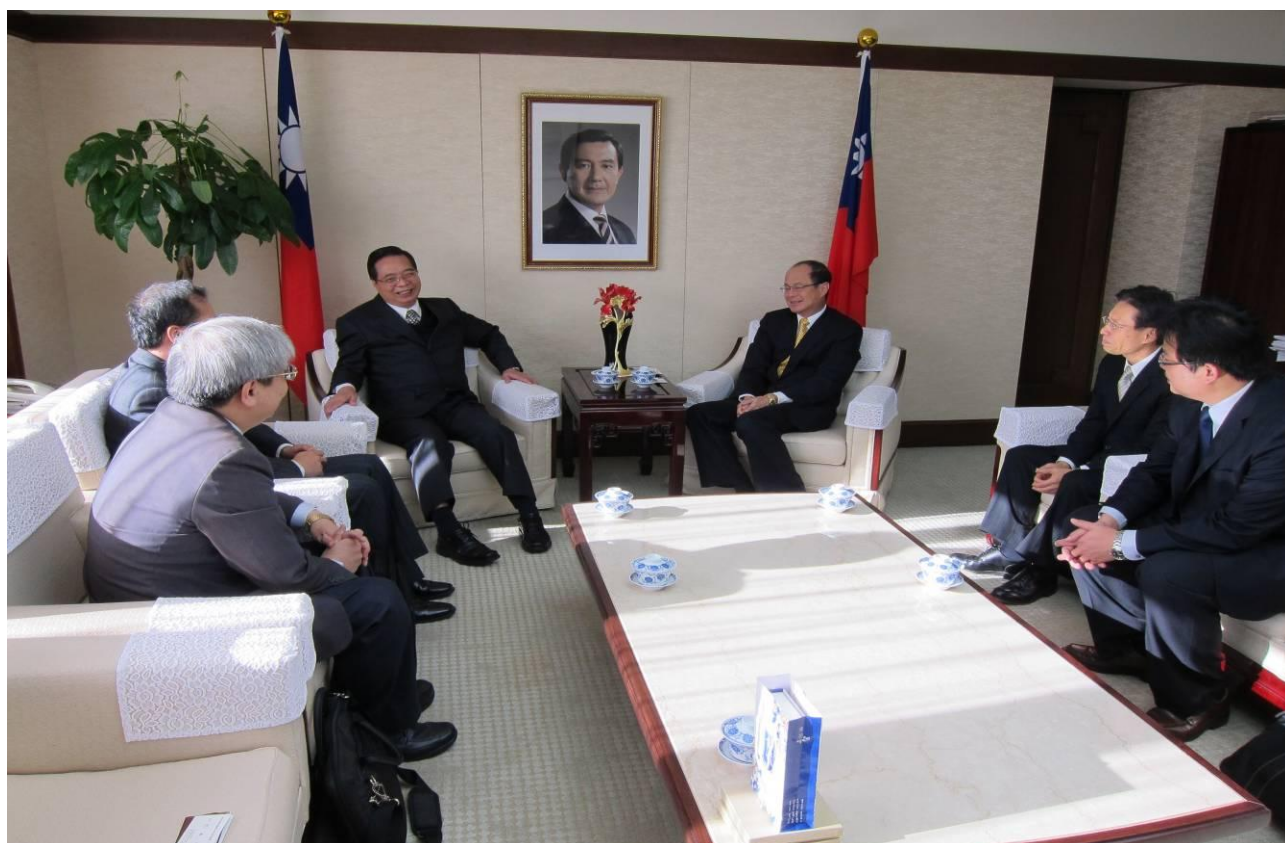
12月11日：代表處同仁提問，由朱署長親自解答同仁疑惑。



12 月 11 日：朱署長致贈代表處紀念品，由陳副代表調和代表收受



12 月 11 日：朱署長致贈本次代表處聯繫人員王法務秘書重能紀念品



12月12日：拜會駐日代表處沈代表斯淳（下圖右），並交流意見。



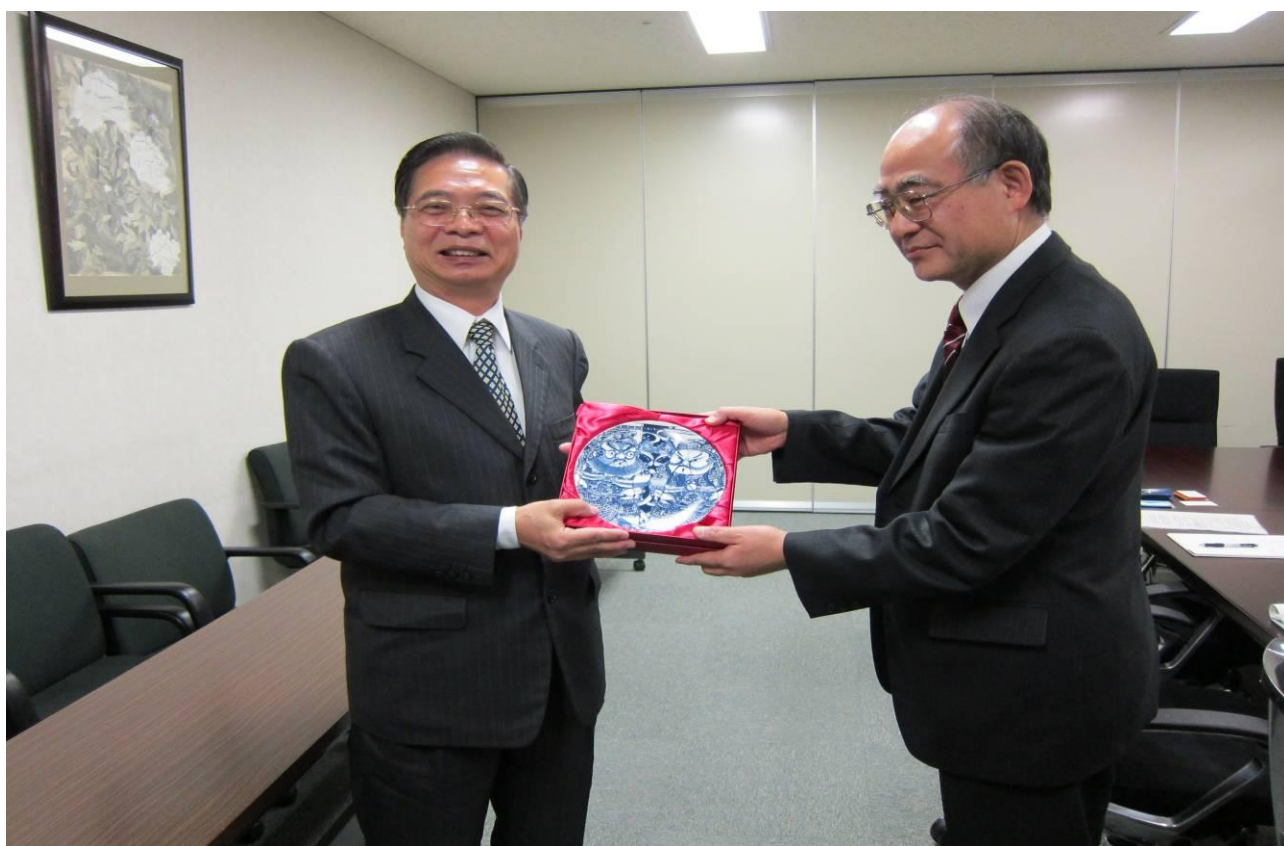
12月12日：朱署長與沈代表斯淳互相致贈紀念品



12月12日：與人事院國家公務員倫理審查會進行交流



12月12日：人事院國家公務員倫理審查會代表人員：國家公務員倫理審查會事務局首席參事官 磯野宏志



12月12日：朱署長致贈人事院國家公務員倫理審查會紀念品



12 月 12 日：拜會最高檢察廳公安部部長八木宏幸（圖右 1），八木部長曾任職於大阪地方檢察廳特別搜查本部及東京地方檢察廳特別搜查本部，並曾擔任東京地方檢察廳特別搜查部部長，對於貪污案件之偵查有深厚的經驗。



12月12日：朱署長與八木部長互相致贈紀念品



12月12日：與最高檢察廳及法務省刑事局代表交流



12月12日：最高檢察廳及法務省刑事局代表人員，前排由左至右分別為最高檢察廳檢察改革推進室檢事関口新太郎、最高檢察廳檢事山元裕史、最高檢察廳檢事 佐藤淳及法務省刑事局局付北嶋良蔵。



12月12日：朱署長致贈最高檢察廳紀念品，由佐藤淳檢事代表收受。



12月12日：與最高檢察廳及法務省刑事局代表人員合影於最高檢察廳。



12月13日：與總務省行政評價局進行交流



12月13日：總務省行政評價局代表人員，圖左1為行政相談課武藤聡美，圖左2為行政相談課課長田名邊賢治。



12月13日：朱署長致贈紀念品予總務省行政評價局代表人員。



12月13日：本次考察人員與通譯劉愛玲小姐（圖左1）及日本交流協會聯繫人員長谷川凌子小姐（圖左2）合影於日本交流協會