

公職人員利益衝突迴避法第14條實務疑義解析

李志強 經濟部智慧財產局政風室主任

利益衝突是指公務員個人利益(personal interest)或第三人私利與公務義務(public duty)衝突，此種衝突強調「以職務的機會來謀取私人利益」(註1)。如聯合國反貪腐公約第7條揭示政府部門應建立防止利益衝突之制度，而第12條亦明定應協助私部門制定防止利益衝突之行為守則，可見公私部門均應建構並落實利益衝突迴避機制(註2)。

我國制定公職人員利益衝突迴避法(下稱利衝法)即是透過法律規範公職人員及其關係人，避免利用職權或假借關係而有圖利行為，藉以減少利益輸送或以合法掩飾非法等情事發生。利衝法自89年施行以來，一般民眾最常違反者為第9條交易行為禁止條款，舊法規定公職人員之關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。上述行為因屬例示規定，但何種交易行為屬於限制範疇，不無疑義，故利衝法於107年修正時，不僅將補助納入第14條之限制行為，並增列「其他具有對價關係」等文字以資周延。

由於嚴格禁止關係人交易乃裁罰及訴訟之主要來源，而公職人員或其關係人倘全然無法與公職人員服務或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，顯失之過苛，況政府採購法第15條已有相關規定，故利衝法將下列情形例外排除適用(亦即例外允許之交易行為)，為協助各界釐清疑義，以下就利衝法第14條分項綜整說明法務部之見解。

一、依政府採購法以公告程序或同法第105條辦理之採購

首先，利衝法第14條既係規範私法上交易行為，應認依據政府採購法成立之私法交易行為為時點，係以簽約與否為斷，若採購機關尚未與公職人員之關係人簽立契約，則難謂已成立本法之交易行為(註3)。另從立法理由可知，依政府採購法第105條(註4)辦理之採購係因國家遇有戰爭等重大變故，人民之生命、身體、健康或財產遭遇緊急危難，需緊急處置之採購事項，故有排除交易禁止之必要。再者，經公告程序辦理之採購，指公開招標、選擇性招標及經公告辦理之限制性招標，以下亦視同經公告程序辦理者：(一)依政府採購法第22條第1項第7款辦理之後續擴充契約，指原採購案以公告程序辦理並簽訂契約，並於原採購招標公告及招標文件敘明後續擴充之期間、金額、數量者。(二)共同供應契約訂約機關係以公告程序辦理招標，適用機關利用共同供應契約向共同供應契約供應商訂購者。

(三)依政府採購法第22條第1項辦理限制性招標之契約變更，原採購案已依公告程序辦理並簽訂契約，嗣後依第22條第1項辦理契約變更。(四)選擇性招標之後，後續邀請廠商投標，指機關已依公告方式辦理廠商資格審查建立合格廠商名單，後續邀請廠商投標即為以公告程序辦理之採購。上述案件於採購時雖不另行辦理公告程序，惟仍需踐行事前

註釋

註1：參見臺北高等行政法院99年度訴字第2176號判決。

註2：依據104年12月9日施行之聯合國反貪腐公約施行法第2條第1項：「公約所揭示之規定，具有國內法律之效力。」

註3：依據法務部109年3月20日法廉字第10905002080號函，行政院公共工程委員會101年1月11日工程企字第10100013140號函以決標日為契約生效日，固有政府採購法上之政策目的，然本法之立法目的與政府採購法迥然不同，於交易行為時點之判斷並無必然受政府採購法拘束之必要，衡酌歷來實務運作並無窒礙情事，且本部前開函釋業已使公職人員或其關係人產生一定程度之信賴基礎，維持對公職人員或關係人較有利之判斷時點，亦尚難謂與本法避免利益輸送之目的有違，是本部前開函所揭示之違法行為認定時點尚無變更之必要。

註4：依據政府採購法第105條，機關辦理下列採購，得不適用本法招標、決標之規定：一、國家遇有戰爭、天然災害、瘟疫或財政經濟上有重大變故，需緊急處置之採購事項。二、人民之生命、身體、健康、財產遭遇緊急危難，需緊急處置之採購事項。三、公務機關間財物或勞務之取得，經雙方直屬上級機關核准者。四、依條約或協定向國際組織、外國政府或其授權機構辦理之採購，其招標、決標另有特別規定者。

揭露及事後公開義務。最後，採購案決標前或補助案核定前，仍允許採購廠商或補助申請對象補正身分揭露表。此外，關係人依政府採購法以公告程序辦理者，並無違反交易禁止規定，其違反事前揭露義務者，雖依利衝法處罰，惟並不影響其投標廠商資格(註5)。

二、法令規定經由公平競爭方式，以公告程序辦理之採購、標售、標租或招標設定用益物權

首先，此指政府採購法以外之工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等其他具有對價交易行為，故促進民間參與公共建設法之BOT、BTO、BOO、ROT、OT自屬此規範之範疇。再者，依促進民間參與公共建設法第51條之1第2項「經主辦機關評定為營運績效良好之民間機構，主辦機關得於營運期限屆滿前與該民間機構優先定約，由其繼續營運。優先定約以一次為限，且延長期限不得逾原投資契約期限」，若原投資契約係以公告程序辦理，後續與該民間機構優先以一次為限之訂約，亦視同此規範之經公告程序辦理者，雖不另辦理公告程序，惟仍需踐行利衝法事前揭露及事後公開義務(註6)。

三、基於法定身分依法令規定申請之補助

首先，依利衝法施行細則第25條第1項規定，此謂公職人員或其關係人基於法定之身分關係，依法令規定機關團體對符合資格條件者受理其申請應予發給之補助，意即機關對於申請者之補助申請，依法僅得形式審查相關要件是否齊備，機關對於是否給予補助及補助金額多寡均須依補助規定為之，尚無進行實質審查之裁量權限(註7)。再者，所稱「依法令規定」，係指依該行政法人、公營事業、政府捐

助之財團法人已於設置法規、設立或捐助章程所明定；或另訂有關於補助或交易之規定，該規定並經報請目的事業主管機關核定或備查者，可認上開依法令規定所為之補助或交易行為尚無利益衝突，應不受禁止限制(註8)。另此所稱補助，係以補助機關團體核定同意時，為申請人與機關團體間之補助契約成立時點，亦為違法補助之行為認定基準時點，至於嗣後機關團體是否一次或分期核撥補助經費，及受補助人何時檢據向機關團體辦理核銷，則與利衝法之要件無涉(註9)。最後，補助案由申請人向機關團體提出申請，為補助契約之要約；補助機關團體之同意，為補助契約之承諾，此時受補助方與補助方之意思表示合致，補助契約成立。故應以補助機關團體核定同意時，為申請人與機關團體間之補助契約成立時點，亦為利衝法違法補助之行為認定基準時點，至於嗣後機關團體是否一次或分期核撥補助經費，及受補助人何時檢據向機關團體辦理核銷，則與違反此之要件無涉(註10)。此外，依利衝法第14條第2項規定，公職人員或其關係人基於法定身分依法令規定申請之補助，免除事前揭露及事後公開義務。

四、對公職人員之關係人依法令規定以公開公平方式辦理之補助，或禁止其補助反不利於公共利益且經補助法令主管機關核定同意之補助

此條款主係規範公職人員之關係人申請補助情形，首先，此所稱「以公開公平方式辦理」，機關團體於開始受理補助案申請前，個案應將「補助之項目」、「申請期間」、「資格條件」、「審查方式」、「個別受補助者之補助金額上限」、「全案預算金額概估」等，以電信網路或其他足以使公眾得知之方式公開，如機關團體僅於網站公告補助法令規定，未於開始受理補助前將相關資訊以電信網路或其他足以使公眾得知之方式充分公開，即由公職人員之關

註釋

註5：參見法務部108年3月22日法廉字第10805002150號函。

註6：參見法務部108年8月26日廉利字第10805006370號函。

註7：參見法務部廉政署111年10月19日廉利字第11105005570號函。

註8：參見法務部108年7月25日法廉字第10805005450號函。

註9：參見法務部109年3月20日法廉字第10905002080號函。

註10：同註3。

係人自行提出申請，尚難謂與此要件相符(註11)。再者，前述「個別受補助者之補助金額上限」，如機關團體依其補助法令，於受理補助時僅能定其申請計畫之補助比例上限而未能明定具體補助金額上限者，可於公告時併將補助比例上限敘明。另有關「全案預算金額概估」，若機關團體就常態性、通案性補助，因補助預算尚未經審議通過或撥付等事實或法律上原因，致於開始受理補助時尚未能確定其全案預算金額時，得於已充分揭露其他補助資訊，在不影響申請補助者資訊獲取公平之情形下，不予公布全案預算金額概估(註12)。在此提醒，如機關團體僅於網站公告補助法令規定，未於開始受理補助前將相關資訊以電信網路或其他足以使公眾得知之方式充分公開，由公職人員之關係人自行提出申請，即與此要件不符(註13)。本條款另一種情形是對公職人員關係人之補助，若非屬依法令規定以公開公平方式辦理者，惟禁止其補助反不利於公共利益且經補助法令主管機關核定同意之補助者，此亦符合例外允許補助之行為。特別提醒，公職人員之關係人若申請補助，依法仍須履行事前揭露及事後公開義務。

五、交易標的為公職人員服務或受其監督之機關團體所提供，並以公定價格交易

首先，機關團體擔任出賣人，所提供之交易標的經成本計算及預期獲利後將價格(指具有普遍性、一致性之公定價格)公告周知，且非因不同交易對象而有價格差異(註14)。再者，抵費地對外標售方式及其底價訂定標準，雖係依據相關規定，程序採公開方式為之，底價則係參酌當其公告土地現值暨鄰近土地買賣情形等擬訂之。然土地價格之鑑價本屬不易，並無所謂普遍性或一致性之公定價格，況為避免公職人員與其關係人存有不當利益輸送情事，應認機關就抵費地對外標售行為，仍屬買賣交

易行為而非屬例外排除情形(註15)。

六、公營事業機構執行國家建設、公共政策或為公益用途申請承租、承購、委託經營、改良利用國有非公用不動產

此係因配合執行政府機關公益政策或與公務之推行密切相關，故例外排除交易禁止之適用。

七、一定金額以下之補助及交易

此經行政院會銜監察院公告，並自107年12月13日生效，指每筆新臺幣(下同)1萬元。同一年度(每年1月1日起至12月31日止)同一補助或交易對象合計不逾10萬元。此須同時符合「每筆1萬元」及「同一年度同一補助或交易對象合計不逾10萬元」二要件，若缺乏其一即不得排除補助或交易之限制。換言之，單筆交易超過1萬元，或數筆交易合計超過10萬元，均與此要件不符(註16)。綜上可知，若公職人員申請之補助須經實質審查，因非屬基於法定身分依法令規定申請之補助，機關團體僅得依本條款規定，每次補助不得超過1萬元且同一年度同一補助合計不逾10萬元，而申請補助之公職人員亦應自行迴避不能核章，應由代理人核准。

在此說明，為使交易資訊更加公開，以發揮陽光法案效能，利衝法第14條第2項明定，公職人員或其關係人與公職人員服務之機關團體或受其監督之機關團體為前項但書第1至3款之補助或交易行為前(如依政府採購法辦理公開招標、依法令規定辦理標售或以公開公平方式辦理之補助等)，應主動於申請或投標文件內據實表明其身分關係，而於補助或交易行為成立後，該機關團體應連同其身分關係主動公開並利用電信網路或其他方式供公眾線上查詢，但屬基於法定身分依法令規定申請之補助者，則免除事前揭露及事後公開義務。

註釋

註11：參見法務部108年11月14日法廉字第10800074540號函。

註12：參見法務部111年7月29日法廉字第11105003910號函。

註13：同註11。

註14：參見法務部96年11月27日法政字第0961117702號函。

註15：參見法務部98年6月8日法政字第0981105671號函。

註16：參見法務部111年11月28日法廉字第11105006010號函。