

我國旋轉門條款評析

◎李志強

壹、前言

為防杜公務員貪瀆並提升廉能，世界各國除採取嚴刑峻罰外，最主要的方式就是制定陽光法案，如透過財產申報、利益迴避等規範，以預防弊端發生。旋轉門條款即屬陽光法案很重要的一環，旨在避免公務員離職後就業或活動影響國家利益與政府形象，相關規範不僅攸關公務員之權益，更直接影響到民眾對於政府之觀感。有鑑於此，本文將歸納說明我國現行規範，藉以協助公務員瞭解自身權益，並有助社會大眾釐清相關規定，最後提出修法建議，盼能有利於建構我國良善之廉政體制。

貳、我國旋轉門條款

我國對於旋轉門條款並未制定專法，係散見於各種法令中，其中以公務員服務法第 14 條之 1 最為各界所知，但事實上，還有其他規定必須注意的，如以下所提之政府採購法、遊說法等。為釐清現行主要規定，分就條文內容、處罰條款及實務見解說明之：

一、公務員服務法：

此屬各界較為熟悉者，於第 14 條之 1 明定「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」此即採特定職務禁止，乃限制公務員在離職後 3 年內，擔任營利事業之特定職務，而為強化嚇阻效果，同法第 22 條之 1 設有刑罰，即離職公務員違反者，處 2 年以下有期徒刑，得併科新臺幣（下同）1 百萬元以下罰金，所得之利益沒收之，如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。

二、政府採購法：

15 條第 1 項規定「機關承辦、監辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前五年內與職務有關之事務。」本法採特定行為禁止。此依工程會函釋，前述條文所稱「承辦採購人員」，包括處理訂定招標文件、招標、開標、審標、比價、議價、決標、訂約、履約管理、驗收及爭議處理之人員；所稱「監辦採購人員」指監視機關辦理採購之開標、比價、議價、決標及驗收之人員；另承辦、監辦採購人員之主官、主管亦適用之。由此可見採購人員之範圍非常廣泛，絕非侷限於政府機關之專責採購人員。

另在相關處置部分，依工程會解釋，機關辦理採購，如認定投標廠商僱用人員符合政府購法第 15 條第 1 項規定情形，得認定該廠商符合政府採購法第 50 條第 1 項第 7 款規定；申言之，採購人員違反旋轉門條款者，即屬影響採購公正之違反法令行為，機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商。決標或簽約後發現得標廠商於決標前有上開情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失，但撤銷決標、終止契約或解除契約反不符公共利益，並經上級機關核准者，不在此限。而在採購人員責任部分，則依據公務員服務法第 14 條之 1 論斷。

三、遊說法：

第 10 條明文「第二條第三項所定人員（即遊說者），除各級民意代表外，於離職後三年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。」本法亦採特定行為禁止。違反者則依同法第 21 條第 2 款處 50 萬元以上 250 萬元以下罰鍰。

四、土壤及地下水污染整治法：

第 30 條第 2 項後段規定「管理會委員於任期中及該任期屆滿後三年內，均應迴避任期中其所審核之土壤、地下水污染整治相關工作；

委員之配偶、直系血親及三親等內旁系血親均應迴避委員任期中其所審核相關整治場址之土壤及地下水污染整治工作。」本法同採特定行為禁止。本法施行細則第 26 條對於前述所稱土壤、地下水污染整治相關工作雖予以定義，然對違反者並無處罰規定。

五、國家通訊傳播委員會組織法：

第 8 條第 2 項明定利益迴避原則，內容為「本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」在旋轉門條款部分，同條文第 3 項參照公務員服務法第 14 條之 1，明定「本會委員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」另在同條文第 4 項則參酌公務員服務法修正草案，規定「本會委員於其離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。」本法係兼採職務禁止及行為禁止，對違反者雖無處罰規定，惟仍應依公務員服務法第 14 條之 1 論處。

六、會計師法：

第 45 條規定「公務員於離職前二年所任職務，與第三十九條第一款、第四款或第五款事項有關者，於離職後在任所所在地區執行會計師業務時，自離職之日起二年內，不得辦理各該事項之業務。」本法採執業區域特定行為禁止。

七、律師法：

第 37 條之 1 明定「司法人員自離職之日起三年內，不得在其離職前三年內曾任職務之法院或檢察署執行律師職務。但其因停職、休職或調職等原因離開上開法院或檢察署已滿三年者，不在此限。」本法亦採執業區域特定行為禁止。

八、會計師代理所得稅事務辦法：

第 4 條明文「公務員所任職務與納稅事務有關者，如於離職後，在任所所在地區執行會計師業務時，在開業二年內，不得申請登記為稅務代理人；其經登記者，應即予撤銷。但期限屆滿後，得重行申請登記。」本法同採執業區域特定行為禁止。

參、修法建議

誠如司法院大法官釋字第 637 號認為，公務員服務法第 14 條之 1 旨在維護公務員公正廉明之重要公益，而對離職公務員選擇職業自由予以限制，其目的洵屬正當，並未牴觸憲法第 23 條之規定，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背，惟同法第 22 條之 1 第 1 項規定，處 2 年以下有期徒刑，得併科 1 百萬元以下罰金，攸關離職公務員權益甚鉅，宜由立法機關依上開法律規定之實際執行情形，審酌維護公務員公正廉明之重要公益與人民選擇職業自由之均衡，妥善設計，檢討修正。經參考世界先進國家之作法，本文研提修法建議如下：

一、適用對象：旋轉門條款既是為防杜公務員為離職後預留去路或利用在職期間之資訊及人脈圖利特定業者，因此在對象上就應有所區隔，對特定職位者設予較高限制，如美國對於高階官員之特定活動予以終身限制。是以，建議依據職務層級高低、主管業務性質及決策影響程度等，合宜設定適用對象。

二、限制方式：世界各國對於旋轉門條款之限制方式不一，主要可分成特定職務禁止、特定行為禁止、事前審查或許可報備制以及上述 3 種方式組合或兼採。從我國目前修法方向看來，係傾向改為特定行為禁止，此與日本於 2007 年公布之國家公務員法相符，日本除將禁止

行為之定義予以明確化外，另將禁止範圍擴及於在職期間，如規定公務員不得以離職前之地位、情報、資源等方式，請託或要求於離職後至營利企業或營利企業以外的法人任職；公務員在職期間，對於有利害關係之營利企業，不得以提供情報、脅迫或者以期約等方式，使得離職後至該營利企業任職。此可避免公務員以離職前之資源，交換離職後任職之機會，相當值得參考。

三、處罰方式：英、美、法、德、日等先進國家對違反旋轉門條款者均設有罰則，除德國採行政罰外，其他國家採行政刑罰。為發揮懲處及嚇阻之效，處罰確有必要，但應注意比例原則，如對於職務高或違反情節重大者採以行政刑罰，餘則採行政罰，此較合情合理。

四、專責機構：以香港為例，經離職公務員就業申請諮詢委員會提供事先諮詢及審查等協助下，絕大多數的公務員在離職後能安心就業，而為幫助公務員及早規劃離職後的工作，香港當局於各地就業中心設置專櫃，免費提供職業介紹服務，此可供我國借鏡。

肆、結語

為避免公務人員退休後再任公職或政府捐助（贈）之法人職務以致坐領雙薪，公務人員退休法第 23 條定有「禁領雙薪」之規定，亦

即退休公務人員有前述再任情形者，須暫時停止領受月退休金，至原因消滅時（如離職、解除職務等）始得恢復領取月退休金。

我國已進入老齡化社會，而旋轉門條款修法方向實應兼顧公益與私益，在防弊之餘，同時也應兼顧個人之工作權。因此，本文認為，應全盤檢討現行規定並參酌各國可行機制進行修法，另設置兼具諮詢、審核及調查之專責機構，不僅可協助公務員及早規劃事業第二春，使其發揮所長，有助產官人才交流，同時也可改善社會大眾長久以來對政府官員離職後至企業擔任要職之負面觀感，此方為旋轉門條款之正面意義。