

「如何避免公職人員之關係人向縣市政府申請補助違反公職人員利益衝突迴避法座談會」會議資料

公職人員利益衝突迴避法（下稱本法）自 107 年 12 月 13 日修正施行迄今，屢發生公職人員（尤以民意代表居多）之關係人（如基金會、協會、學會、體育會、婦女會、宮廟等非營利法人或非法人團體）向政府申請補助案，違反本法第 14 條規定。其態樣包括不符合本法第 14 條第 1 項但書例外允許規定之違法補助者，亦有未依本法第 14 條第 2 項法揭露身分關係者。監察院自新法施行迄今，就疑涉違反本法之調查及裁處案件，亦以地方公職人員之關係人為大宗。

相關違法情形，除關係人本身疏未留意遵守本法規定外，尚有二根本原因：其一為各機關暨所屬機關網站，較少有符合本法「以公開公平方式辦理」例外允許要件之補助資訊公告；另一則為各機關辦理補助案件之流程，鮮少主動提醒關係人為身分揭露或提供其身分關係揭露表，致於仍有相當比例之關係人因「不知」其為本法所定關係人而未依法揭露身分關係。

自本法修正施行迄今，監察院、法務部及所屬各政風機構皆戮力辦理法令宣導，然宣導有其極限，尤以前開非「以公開公平方式辦理」之關係人違法補助，尚非各政府機關極盡強化宣導即足以減少違法。自本件裁處實務以觀，實與各政府機關之補助作業流程息息相關。如各地方政府暨所屬局處相關補助流程，能適度配合本法規定調整，應能大幅減少關係人違法補助及漏未揭露身分關係之情事發生，惟此涉及各縣（市）政府之具體行政作業與權責，爰經本院廉政委員會第 6 屆第 18 次會議決議，召開本次座談會，與各縣（市）

政府直接溝通交流，並由本院及主管機關法務部就法令解釋及執行技術面提供諮詢與協助。本次座談會將就「建立公平公開之補助機制」及「建立提醒關係人身分揭露機制」兩大議題凝聚共識。

壹、議題一：建立開公平之補助機制

一、本法第 14 條第 1 項第 3 款但書例外允許補助規定介紹：

本法第 14 條第 1 項規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務或受其監督之機關團體為補助、買賣、租賃、承攬或其他具有對價之交易行為。但有下列情形之一者，不在此限：……三、基於法定身分依法令規定申請之補助；或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。……」違反者，依本法第 18 條第 1 項規定，應依違法補助金額處以相當之罰鍰。從上開規定可知，受本法規範公職人員或其關係人，原則上不得與公職人員服務或受其監督之機關團體為補助行為，例外於符合本法第 14 條第 1 項但書第 3 款規定之 3 類例外允許之情形，補助行為方合於本法。

（一）基於法定身分依法令規定申請之補助

1. 定義：指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（本法施行細則第 25 條第 1 項規定）。
2. 參考判斷方式：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，對於符合資格者於預算

用罄前均須發給，不得為差別待遇，其補助對象及金額通常均已特定，機關對於是否發給補助及補助金額多寡均須依法為之，無裁量權限。反之，如機關受理申請後須進行實質審查者，即非屬法定身分之範疇。申而言之，綜觀本法第 14 條全文之結構邏輯與立法原意，「機關就補助無實質審查權」恰為立法者例外允許機關補助公職人員本人或其關係人，且毋庸揭露身分關係之關鍵考量（有關揭露身分關係，容後述）。

3. 進階舉例：實務上常見補助原住民、新住民、客語族群、學生、農民、身心障礙者、老人、兒童及少年、幼兒、中低收入戶、特定區域之居民等自然人，其補助項目、條件、方式及金額於補助法令均有明定，程序上僅需申請人提出申請，補助機關於確認資格條件符合後，依補助法令於預算用罄前均須核予補助，通常屬於「法定身分」；反之，申請者為團體，且申請者依補助法令尚須提出計畫書送補助機關審查，以決定是否補助、範圍及金額，縱其申請補助者之目的與服務前開特定自然人攸關，然機關既尚須進行實質審查程序，對是否補助即補助金額多寡仍有裁量空間，即有利益輸送予關係人而生不平等之可能性，徇非立法設計上「基於法定身分依法令規定申請之補助」所涵蓋範圍。此外，縱使機關之補助法規或經民意機關審查通過之預算已明確指定得補助特定對象，惟如該特定對象申請補助仍須提出計畫，並經機關審查始決定是否補助及金額多寡，亦仍非屬「法定身分」，自不待言。

（二）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

1. **定義**：指以電信網路或其他足以使公眾得知之方式，使符合資格之不特定對象得以提出申請之補助（本法施行細則第 25 條第 2 項規定），主管機關法務部 108 年 11 月 14 日法廉字第 10800074540 號函釋進一步闡述：依法令規定以公開公平方式辦理之補助，除須有補助法令依據外，並須於辦理補助前將相關資訊充分公開，亦即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，即由公職人員之關係人自行提出申請，尚難謂與本法第 14 條第 1 項但書第 3 款及本法施行細則第 25 條第 2 項所稱「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」要件相符。
2. 法務部 111 年 7 月 29 日法廉字第 11105003910 號函釋，就前開 108 年 11 月 14 日函釋補充略以：
 - (1) 「個別受補助者之補助金額上限」部分：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，若於公告時已併將補助比例上限敘明，不影響其金額之可得特定性，尚難謂與「公開公平方式辦理」意旨有違。
 - (2) 「全案預算金額概估」部分：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，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。

3. 參考判斷方式：符合上開法務部 2 函釋所闡明公開方式及內容。

4. 具體說明：

- (1) 為使任何有申請補助需求者，均能與公職人員之關係人處於相同之立足點，彌平一般人與關係人間可能之資訊不對等，立法院特別以「公開公平方式辦理」作為例外允許關係人與機關為補助行為之前提。本法施行細則之界定，原則上係以補助資訊充分公開推定是項補助為公平，法務部 108 年 11 月 14 日法廉字第 10800074540 號函釋，則進一步從立法原意為說明，以避免本法施行細則規定文字於適用上可能產生之誤解。在個案適用上，如相關補助係「內行人」方有機會獲得資訊並提出申請，則顯與本法「公開公平方式辦理」之要求不符。
- (2) 本法修正施行迄今，雖已有一定比例之機關知悉本法例外允許關係人申請補助以機關「公開公平方式辦理」補助為前提要件，甚至相當程度注意到法務部 108 年 11 月 14 日所例示之 6 項應公開之補助資訊，然實務上，多數機關僅留意補助法令規定有無公開於網站，卻忽略該函釋所特別提醒之「僅於網站公告補助法令規定，尚難謂與『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』要件相符」之用意，致多僅以有補助法令為足，未於受理補助申請前辦理 6 項補助資訊之公開，致所辦理之補助與本法「以公開公平方式辦理」要件不符，使公職人員之關係人申請補

助時處於違反本法之風險。

**(三) 對公職人員之關係人，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**

1. 定義：指受補助者為公職人員之關係人，然因其補助性質特殊，既非「基於法定身分依法令規定申請」，亦難以符合「依法令規定以公平公開方式辦理」要件，則補助法令主管機關如審酌禁止其補助確可能反不利於公共利益，得專案核定是項補助。
2. 注意事項：公職人員之關係人仍須於申請文件據實表明其身分關係，機關團體除應依法辦理身分關係公開（本法第 14 條第 2 項規定），並應於核定補助時，將禁止其補助反不利於公共利益之事由副知監察院（本法施行細則第 25 條第 3 項）。

**二、各縣（市）政府現行補助資訊公開方式及內容，與本法
「以公開公平方式辦理」之要求有相當距離**

為使本次座談會議聚焦討論，本院前於 111 年 8 月 8 日邀集各縣（市）政府辦理補助業務之局處首長或主管舉行先行會議，並先於 111 年 7 月 6 日函請各縣（市）政府彙整後回復現行補助情形，經本院檢視各縣（市）政府各局處截至 111 年 7 月 22 日止所提供之近 6 百件補助資訊公告情形，可知完全符合法務部 108 年 11 月 14 日函釋及 111 年 7 月 29 日函釋揭櫫之「公開公平方式辦理」判斷方式者，實屬少數。

(一) 符合本法「以公開公平方式辦理」要件者：

鑑於各機關團體辦理補助所涉內容繁多，其公告方式自有其政策思考核心，法務部 108 年 11 月 14 日函釋於法

僅例示符合「以公開公平方式辦之補助」之要件，並未要求各機關辦理補助公告須完全依法務部函釋所例示之要件順序。經檢視各縣（市）政府提供資料結果，完全符合本法第 14 條第 1 項但書第 3 款「公開公平方式辦理」之補助公告實屬少數，其呈現方式，除有部分係參照法務部 108 年 11 月 14 日函釋所提示順序逐項臚列補助資訊外，有相當比例係於網頁公告補助訊息，並將各項重要內容以網頁連結方式呈現（具體範例，可參閱 111 年 8 月 8 日先行會議資料。）

（二）未符合本法「公開公平方式辦理」要件者：

依各縣（市）政府提供之補助資訊公開內容，及對補助申請人獲得資訊之難易，約可歸類出以下幾種未符合「公開公平方式辦理」之情形：

1. 補助資訊公開內容未臻完整

- (1) 除欠缺「全案預算金額概估」外，亦欠缺符合「以公開公平方式辦理」之其他要件。（常見者例如：無審查方式、申請期間等）
- (2) 僅有公告補助法規，查無其他補助資訊公告。
- (3) 僅提供補助申請及核銷相關表單，查無補助資訊公告。

2. 補助資訊公開位置不利民眾獲取資訊

補助資訊公開位置雖非法務部 108 年 11 月 14 日函釋及 111 年 7 月 29 日函釋所特別闡述應注意之事項，然為貫徹本法「公開公平方式辦理」之要求，機關公告補助資訊時宜併予留意公告位置，俾供不特定對象易於獲取補助資訊。

- (1) 實務上常見較為顯著、易搜尋之公開位置，係置放於各局處之補助公告專區、各局處網頁之最新消息、一

般公告、補助福利資訊等位置，均較能使「不特定對象」易於獲取補助資訊。

- (2) 相形之下，不少機關將補助資訊置放於「法令規定」、「下載專區」(或「文件下載」)、「科室業務」、「廉政園地」(或「公職人員利益衝突迴避專區」)等欄位項下之網頁，極易使人產生僅有「特定人」、「內行人」甚至關係人方能獲得補助資訊之疑慮，容仍與本法第14條第1項第3款但書之「公開公平方式辦理」要求不符。

三、意見交流

為減少關係人因所獲補助未符合「以公開公平方式辦理」之例外允許情形而違法，本院前於111年8月8日舉辦座談會之先行會議，充分說明本法相關規定、機關於受理補助前辦理補助資訊公告之現況，及期望各縣(市)政府採取一定作為減少關係人違法之具體方向等，提供各縣(市)政府作為後續調整補助作業機制之參考。會中並作成結論建請各縣(市)政府秘書長召集辦理補助業務之局處研議下列事項，以利於本次座談會具體研商：

- 1、再次檢視各局處現行補助作業，是否符合本法第14條第1項但書第3款「以公開公平方式辦理」之規定及法務部108年11月14日法廉字第10800074540號函釋之要求。
- 2、建立合於本法「公開公平方式辦理」補助資訊公告之制度化模式，俾利各局處於公告補助資訊時共同遵循。
- 3、建立補助資訊公告整合平台，將各局處之補助資訊公告匯入該平台中，俾利民眾易於取得所需之補助

資訊。

依各縣（市）政府截至 111 年 9 月 16 日止之書面回報資料，各縣（市）政府於先行會議後，業陸續就「受理補助申請前之補助資訊公告內容及方式」部分，採取相當程度之調整，或已有具體之調整方向，相關後續處理情形彙整如附表。然具體調整之內容，或調整過程中所面臨之困難，則猶待各縣（市）政府於座談會中進一步說明或分享。

貳、議題二：建立提醒關係人身分揭露機制

一、本法第 14 條第 2 項及第 3 項揭露及公開規定介紹：

- (一) 本法第 14 條第 2 項及第 3 項分別規定：「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一款至第三款補助或交易行為前，應主動於申請或投標文件內據實表明其身分關係；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之。……」、「前項公開應利用電信網路或其他方式供公眾線上查詢。」違反者，依本法第 18 條第 3 項規定，處新臺幣 5 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。

當補助合於「以公開公平方式辦理」時，對公職人員之關係人而言，須善盡於申請文件內表明身分關係之「事前揭露」義務；對機關而言，則須善盡將補助關係人之結果，連同所收到之身分關係揭露表一同於網站公開之「事後公開」義務。

- (二) 至於機關如何辦理關係人身分關係公開，本法施行細則第 27 條第 1 項僅明訂「機關團體依本法第十四條第二項規定，於補助或交易行為成立後，應於三十日內利用電信網路或其他方式供公眾線上查詢，主動公開公職人員或其關係人之身分關係。」未限制公開於何一網站或社群，是機關將受補助之關係人身分關係資訊公開於機關網頁，並建構利於民眾查詢之機制，於法固無不合。然本院建置之「公職人員及關係人補助交易身分關係公開及查詢平臺」可強化非法定公開範圍內之個人資料保護，減少機關維護成本，並利各

機關團體集中公開，便於民眾集中查詢，建議各縣（市）政府善加運用。

二、機關愈能提供便利關係人主動揭露身分關係機制，愈能減少關係人違反「事前揭露」義務情事

實務上，因關係人多屬民間團體（如基金會、協會、學會、體育會、婦女會、宮廟等非營利法人或非法人團體），而機關辦理補助案件之流程，若無類似依政府採購法辦理之採購程序（即明確要求廠商在投標文件中檢附「投標廠商聲明書」勾選是否為本法所定之關係人）可供申請者判斷其是否為關係人及應否檢附身分關係揭露表，則關係人申請補助因較無機會接觸及瞭解本法規定，以致未依法揭露身分關係之機率將隨之提高。

三、各縣（市）政府於補助資訊中提示揭露身分關係或主動提供身分揭露表情形概況

依各縣（市）政府提供資料，現行各縣（市）政府所屬局處於受理補助過程，已有相當比例主動提醒關係人應注意事前揭露身分關係，甚至進一步主動提供身分關係揭露表。部分縣（市）政府或局處，甚至有於受理補助公告、或制式申請表單中直接載明申請人皆應檢附「申請單位聲明書（或切結書）」，提醒關係人應填寫身分關係揭露表，並將身分關係揭露表納為聲明書（或切結書）附件或申請補助必要文件之情形，殊值肯定。（具體範例，亦請參閱 111 年 8 月 8 日先行會議資料。）

四、意見交流

111 年 8 月 8 日座談會之先行會議結論略以，建請各縣（市）政府秘書長召集辦理補助業務之局處研議下列事項：

- 1、於補助資訊公告或申請文件中主動提醒關係人身分揭露，並提供身分關係揭露表，俾利申請人檢視其是否具關係人身分，以減少違法情事。
- 2、建立提醒關係人揭露身分並提供身分關係揭露表之制度化模式。

各縣（市）政府於先行會議後之處理情形彙整如附表。具體調整內容仍需請各縣（市）政府於座談會中進一步說明或分享。

參、座談會議預期目標

- 一、使各縣（市）政府暨所屬局處受理補助申請之作業流程均能合於本法第 14 條第 1 項但書第 3 款規定「依法令規定以公開公平方式辦理」之要件。
- 二、使各縣（市）政府暨所屬局處於受理補助申請流程中，主動提醒關係人身分揭露，並提供身分關係揭露表，俾利申請人檢視其是否具關係人身分，以使關係人能依本法第 14 條第 2 項規定「於申請文件內據實表明身分關係」。
- 三、各縣（市）政府暨所屬局處強化所屬承辦補助業務同仁對本法補助相關規定之認知，包括：（1）現行本法所定關係人範圍已擴及至一般民間團體；（2）本法原則禁止、例外允許關係人申請補助；（3）例外允許申請補助之要件；（4）身分關係事前揭露及事後公開等，俾形成第一線把關助力。