

## 議題研析

### 一、題目：國會改革議題－立法委員利益衝突與迴避相關立法例簡析

### 二、議題所涉法規

立法委員行為法、公職人員利益衝突迴避法

### 三、背景說明

本院 88 年 1 月制定之立法委員行為法，第五章「利益之迴避」對於立法委員之利益迴避已有相關規範，除就「利益」加以定義（第 19 條）及確立利益迴避原則（第 20 條）外，並明定立法委員行使職權就有利益迴避情事之議案，應迴避審議及表決（第 22 條）；以及立法委員應行迴避而不迴避時，利害關係人得向本院紀律委員會舉發；紀律委員會亦得主動調查，若調查屬實者，得請其迴避（第 23 條）。而於 89 年 6 月制定之公職人員利益衝突迴避法，當時該法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員，亦包括縣（市）級以上各級民意機關民意代表，立法委員自屬之，嗣 107 年修法，其適用對象即包括「各級民意機關之民意代表」（第 2 條第 1 項第 5 款）之立法委員在內。該法規定知有利益衝突之情事者，應即自行迴避，民意代表應以書面通知各該民意機關（第 6 條第 1 項及第 2 項第 1 款）；民意代表，不得參與個人利益相關議案之審議及表決（第 10 條第 1 款）；以及違反前開規定之罰則（第 16 條第 1 項）。

然查，前揭兩法對於利益定義與關係人範圍之認定標準，有所不同；而後法規定之書面通知義務及罰則，則為前法所無。鑒於利

益迴避制度乃為避免利益衝突而影響最終決定之正確性，且議案審議及表決為議事運作之核心，謹就外國有關國會議員利益衝突與迴避相關法制簡要概述，以供我國借鑑參考。

## 四、探討研析

### (一) 美國

美國眾議院議事規則(Rules of the House of Representatives)第3條第1項<sup>1</sup>規定：「每位議員……應就提出的每一議題進行表決，除非就該議題具有直接的個人或金錢利益。」亦即以有無涉及議員「直接的個人或金錢利益」為區別標準。另《眾議院倫理規範手冊》(House Ethics Manual)指出，議員對審議事項進行表決乃其基本代表職責之一，依照議事先例，無人有權剝奪議員在眾議院之表決權。因此，對於特定事項是否該放棄投票的決定權在於議員，而非議長或委員會<sup>2</sup>。

前揭規定對於眾議員表決採取較寬鬆標準之理由至少有二：首先，在代議制民主國家中，議員代表其選民，當議員迴避就某一特定事項表決時，則無他人可代替其表決，意味著該議員所代表的選民在此議題上沒有發言權。其次，正如《眾議院倫理規範手冊》所述，議員們的立法考量會影響「廣泛的商業及經濟活動」。由於範圍廣泛，立法者不可避免地必須考慮對其個人利益有一定影響的法案。要求立法者迴避對此類法案表決將導致大量的迴避<sup>3</sup>。

當出現涉及其本人的問題時，議員應行迴避，此乃「互古不變」

---

<sup>1</sup> Rule III Voting 1.: “Every Member shall be present within the Hall of the House during its sittings, unless excused or necessarily prevented, and shall vote on each question put, unless having a direct personal or pecuniary interest in the event of such question.”, Kevin F. McCumber, Rules of the House of Representatives 118th, 2023/12/11, <https://cha.house.gov/cache/files/5/3/5361f9f8-24bc-4fbc-ac97-3d79fd689602/1F09ADA16E45C9E7B67F147DCF176D95.118-rules-01102023.pdf> (last visit: 2024/01/22)

<sup>2</sup> House Committee on Ethics, House Ethics Manual, 2022/12, p.242, <https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/Dec%202022%20House%20Ethics%20Manual%20website%20version.pdf> (last visit: 2024/1/22)

<sup>3</sup> C. Simon Davidson, When Must Members Recuse Themselves From a Vote?, 2009/2/6, <https://rollcall.com/2009/02/06/when-must-members-recuse-themselves-from-a-vote/> (last visit: 2024/1/22)

的原則。雖然議員不應就其個人有直接利益的法案進行表決，但可對其身為某群體成員之一的法案進行投票。例如：議員對於涉及其持有股票銀行之立法進行表決、具退伍軍人身分之立法者對於涉及退伍軍人之立法進行表決、議員對於涉及其持有證券之立法進行表決等<sup>4</sup>。此外，眾議院議事規則並未就議員應迴避而未迴避之行為定有相關處置措施，併予敘明。

## (二) 加拿大

為防止私人利益與議員的公共職責發生衝突，2004年4月加拿大下議院通過「下議院議員利益衝突準則」(The Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons)，附錄於下議院《會議常規》中，成為永久性之成文行為規範。該準則第13條<sup>5</sup> 明定，議員不得參加與其私人利益有關議題之辯論及表決。此所稱「私人利益」，包括議員行為直接或間接促進某一特定人或自己之私人利益<sup>6</sup>在內，但不包括「具普遍適用性」、「影響議員或其他人作為廣大群體成員之一」、「作為與議員行為有關的法律訴訟的一方當事人」及「國會法所定之議員薪酬或福利」<sup>7</sup>。

依據加拿大國會法(Parliament of Canada Act)規定，下議院置利益衝突及倫理規範專員(Conflict of Interest and Ethics Commissioner，下稱專員)<sup>8</sup>，其任務為履行下議院指定之職責及功能，以規範下議院議員行使職權時之行為<sup>9</sup>，也包括執行該準則所定事

---

<sup>4</sup> 同前註。

<sup>5</sup> Section 13: “A member shall not participate in debate on or vote on a question in which he or she has a private interest.”,The Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons,2023/9/18,<https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/appal-e.html>(last visit:2024/01/22)

<sup>6</sup> Section 3(2)，同前註。

<sup>7</sup> Section 3(3)，同註5。

<sup>8</sup> 該專員由總理提名，經下議院各政黨領導人協商通過後，由議院決議任命之，任期7年，獨立行使職權，在執行公務時享有議院及其議員之特權和豁免權。OCIEC Home, Commissioner's Role and Mandate,2023/6/23,<https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/RoleMandate-RoleMandat.aspx>(last visit:2024/01/23)

<sup>9</sup> Subsection 86(1),Parliament of Canada Act,2023/9/20,<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-1/FullText.html>(last visit:2024/01/23)

項在內。依該準則規定，議員於政府公告其當選之日起 60 日內及任期中每年度應向專員提交 1 份完整的聲明，揭露個人及其家庭成員之私人利益資訊<sup>10</sup>。下議院或委員會審議事項涉及議員之私人利益，如該議員出席審議，應在第一時間以口頭或書面方式揭露私人利益資訊，並立即以書面方式向下議院秘書揭露。如該議員日後才意識到其本應揭露的私人利益，則應立即揭露，由眾議院秘書記錄並發送給專員，併同該議員揭露資料存檔<sup>11</sup>。

議員如有合理理由認為另一議員未遵守本準則規定義務，得以書面申請專員對此進行調查。申請時應確切指明未遵守義務之行為，並附具合理理由。下議院亦可通過決議指示專員進行調查，以確認該議員是否遵守義務<sup>12</sup>。調查結束後，專員應向議長提交報告，並可建議對該議員實施制裁或不予制裁，議長應在下次開會時向議會提交報告並作後續處理<sup>13</sup>。

### (三) 韓國

韓國國會法(국회법)於 2021 年 5 月 18 日增訂第 4 章之 2「國會議員利益衝突之預防」，規範有關利益衝突報告及申請迴避等事項。明定議員於所屬委員會審查議案、審計或調查政務時，知悉其內容涉及議員或其家庭成員等<sup>14</sup>之**直接利益或不利益**，應自知悉之日起 10 日

---

<sup>10</sup> 家庭成員包括：1.議員之配偶或同居伴侶(指與議員以夫妻關係同居之人，且同居至少 1 年。)；2.議員之兒女、配偶或同居伴侶之兒女，未滿 18 歲或滿 18 歲但經濟主要依賴議員、議員之配偶或同居伴侶支持者。Section 3(1)、(4)、Section 20(1)，同前註。

<sup>11</sup> Section 12(1)、(3)，同註 9。

<sup>12</sup> Section 27(1)、(3)，同註 9。

<sup>13</sup> Section 28，同註 9。

<sup>14</sup> 所列情形包括：1.議員或其家庭成員(依韓國民法第 779 條規定，包括配偶、直系血親、兄弟姐妹，以及共同生活之直系血親之配偶、配偶之直系血親、配偶之兄弟姐妹)。2.議員或其家庭成員擔任董事、代表、經理人或外部董事之法人或團體。3.由議員或其家庭成員代理或提供顧問、諮詢之個人、法人或團體。4.議員任期開始前 2 年內由議員代理或提供顧問、諮詢之個人、法人或團體。5.議員或其家庭成員持有超過一定比例之股票、股份或資本之法人或團體。6.最近 2 年內退休之公職人員，於退休前 2 年內曾經在國會從事委員會審查議案、審計或調查政務等工作。7.其他依規定與議員私人利益有關人員。Article 32-4(1)，National Assembly Act，The National Assembly of Republic of Korea,2023/7/11,<https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500077>(last visit:2024/1/25)

內將該事實向倫理審查諮詢委員會<sup>15</sup>(下稱諮詢會)報告義務；以及議員於所屬委員會審查議案、審計或調查政務過程中，認有涉及前述利益衝突情事時，應當場向委員會主席申請迴避表決及發言之義務<sup>16</sup>。

關係議員提出前述利益衝突報告後，諮詢會將根據報告事實進行審查，如經審認關係議員於委員會之行為有利益衝突之風險，諮詢會應於收到報告之日起 10 日內將審查意見提交議長、關係議員及其所屬黨團代表<sup>17</sup>。倘諮詢會發現有議員存在利益衝突之風險，但未自行申請迴避表決及發言，亦可向議長、關係議員及其所屬黨團代表提出意見<sup>18</sup>。對於該違反利益衝突報告及申請迴避義務之議員，國會得經倫理特別委員會審查後，提請國會全體委員會議決議對其為紀律處分<sup>19</sup>，以資懲戒。

#### (四) 結語

綜上以觀，為維持立法職權行使之客觀性及公正性，美國、加拿大、韓國之國會對於議員職務與個人利益發生衝突時，均肯認關係議員應行迴避。然其對於「利益衝突」之認定，標準不一。有如加拿大及韓國兩國國會於國會法中明確列舉其適用對象及範圍者，亦有如美國眾議院採取較寬鬆標準，僅以「議員直接的個人或金錢利益」為限。其次，議員及其家庭成員利益資訊之事前揭露，乃判斷其行使職權時是否涉及利益衝突之重要依據。復因議事動態變化快速，審查議案是否涉及利益衝突，當下僅有議員本人知悉，爰要求其應於第一時間自行向會議主席申請迴避；如係事後始發覺參與審查議案涉及利益衝

---

<sup>15</sup> 國會法所定倫理特別委員會及倫理審查諮詢委員會，兩者係不同組織。前者屬特別委員會，非常設組織，依政黨比例推薦議員並經全體會議決議組成，職掌議員資格審查及紀律處分相關事宜。後者則由 8 名外部諮詢委員組成，由議長依各黨團推薦及政黨比例任命之，任期 2 年，負責提供國會有關議員紀律、防止利益衝突之諮詢意見及建議。倫理特別委員會在審查涉及議員紀律事項前，應徵求倫理審查諮詢委員會之意見，並應尊重其意見，Article 46、Article 46-2，同前註。

<sup>16</sup> Article 32-5(1)，同註 14。

<sup>17</sup> Article 32-4(2)，同註 14。

<sup>18</sup> Article 32-5(3)，同註 14。

<sup>19</sup> Article 155，同註 14。

突，加拿大及韓國之國會法均明定議員知悉後之申報義務，以供後續調查及檢討。另關於專責調查組織方面，加拿大國會法於下議院置獨立行使職權之特任專員，韓國國會法則增設由外部委員組成之諮詢會，以維持調查公正性。

撰稿人：陳宏明