

議題研析

一、題目：國會改革議題—各國國會議員利益衝突迴避制度之比較

二、議題所涉法規

立法委員行為法

三、背景說明

(一) 我國《立法委員行為法》於第五章規範「利益之迴避」，分為第19條（利益之定義）¹、第20條（利益迴避原則）²、第21條（私人承諾或差別對待之禁止）、第22條（迴避審議及表決）³、第23條（委員受利益迴避舉發）、第24條（委員關於利益迴避情事之說明），並於第30條明定紀律相關規定（主動調查審議違反本法之委員）⁴。觀諸世界主要國家國會均相當重視國會議員的利益衝突與迴避，要求國會議員申報兼職、或禁止擔任企業職務等。如何釐清國會議員與私部門利益間之衝突與規範迴避方式，均為各國國會的重要課題。

(二) 在利益衝突迴避制度法制化中⁵，各國國會分別定有行為準則或倫理規範。例如：美國《眾議院規則》；英國《下議院行為準則》；德國《聯邦議院議員法》；法國《國民議會議事規則》、《國民議會倫理準則》；日本《公職人員斡旋行為得利處

¹ 立法委員行使職權不當增加其本人或其關係人金錢、物品或其他財產上之價值（第19條）。

² 立法委員行使職權所牽涉或辦理之事務，因其作為獲取利益者，應行迴避（第20條）。

³ 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）。

⁴ 立法委員違反本法有關規定者，由立法院紀律委員會主動調查、審議，作成處分建議後，提報院會決定之（第30條第1項）。

⁵ 我國《公職人員利益衝突迴避法》規範：1.利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者（第5條）。2.利益包括財產上利益及非財產上利益（第4條）。3.知有利益衝突之情事者，應即自行迴避。並應以書面通知所屬民意機關（第6條）。4.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）。5.違反第6條第1項規定者，處新臺幣10萬元以上2百萬元以下罰鍰（第16條第1項）。

罰法》；韓國《國會法》等。為瞭解上述6個國家之國會議員利益衝突迴避制度，本研析將以「利益認定範圍」、「迴避方式」、「違反效果」等三方面加以說明。

三、各國國會對利益認定範圍

在國會議員利益認定範圍方面，美國⁶規範議員不得收受金錢利益或直接的個人利益。英國⁷規範議員本人及其親屬不得收受經濟利益或其他本人利益⁸。德國⁹規範議員履行職責時不得收受任何其他報酬。法國¹⁰排除議員任何私人利益的滿足，為自己或親屬獲取經濟或物質利益。日本¹¹明文議員藉由斡旋行為收受財產上之利益相關規範。韓國¹²規範議員不得獲取財產權、利益或職位，或為他人斡旋取得財產權、利益或職位¹³。

⁶ 美國政府出版局網站，Rules of the House of Representatives III 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，網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CLERK-RULE-PAMPHLET-117/xml/GPO-CLERK-RULE-PAMPHLET-117.xml>，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

⁷ 英國國會網站，Employment and earnings、Donations and other support for activities as a Member of Parliament Threshold for registration、Gifts、Visits、Shareholdings、Miscellaneous，網址：<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/report.html#10>，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

⁸ 本院第10屆第2會期曾有「增訂不得兼任民營事業機構職務且相關關係人亦不得兼任」提案（第10屆關係文書委員提案第 25815 號，2020年12月23日印發），惟未完成修正程序，合先敘明。查英國係以申報議員擔任公共及私營公司受薪董事職位為限，美國則以申報議員（不得超過本薪30%）及配偶之財產、兼職收入為主。再查英國下議院《議員行為準則》，規範議員董事關係薪資，必須登記；另該院1995年11月通過決議，議員須申報公共及私營公司受薪董事職位，並把服務協議交予國會標準專員辦公室存放，以供公眾查閱。美國《公職人員紀律法》及各院訂定之《倫理準則》規範國會議員，每年5月15日以前，議員及其高級助理必須申報自己及配偶之財產、兼職收入等。議員兼職收入不得超過本薪30%，且不能擔任公司實際營運責任的職務，如總經理等，均可供參考。

⁹ 德國聯邦司法部網站，Act on the Legal Status of Members of the German Bundestag as promulgated on 21 February 1996（Federal Law Gazette I, p. 326），網址：https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_abgg/englisch_abgg.html#p0255，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

¹⁰ 法國國民議會網站，Extraits du Règlement de l'Assemblée nationale，網址：<https://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale/textes-de-reference/extraits-du-reglement-de-l-assemblee-nationale>，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

¹¹ 日本電子化政府 E-GOV 網站，公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律，網址：https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=412AC1000000130_20220617_504AC000000068，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

¹² 韓國國家法律中心網站，국회법，網址：<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EB%B2%95>，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

¹³ 本院本院第6屆至第10屆均曾有「修正立法委員對政府遊說或接受人民遊說時，皆不得涉及利

四、各國國會利益迴避方式¹⁴與違反效果¹⁵

在國會議員利益迴避方式與違反效果方面，美國¹⁶有議案直接涉及議員個人或金錢利益者須迴避，議員若有涉嫌違紀行為，經倫理委員會調查後提報院會議處。英國¹⁷議員不得接受任何費用、補償或獎勵，議員若有違紀行為，由下議院標準專員調查後，提報標準委員會議決予以紀律處分。德國¹⁸議員發言前應主動向委員會揭露其利益關係，議長得要求涉嫌違紀議員提供資料解釋與澄清，如情節輕微，得採訓誡處分、情節重大者，視案情及違紀程度處以罰款。法國¹⁹議員必要時應以書面或口頭聲明利益，倫理官員會將違紀情形提報給議長，由議長送交執行委員會審議裁決，並提報院會作成

益」提案（第6屆關係文書委員提案第6748號，2006年1月11日印發）、（第7屆關係文書委員提案第8009號，2008年4月30日印發）、（第8屆關係文書委員提案第18185號，2015年12月9日印發）、（第9屆關係文書委員提案第18909號，2016年4月13日印發）、（第10屆關係文書委員提案第24081號，2020年3月11日印發），參酌《公職人員利益衝突迴避法》規定體例，增訂有關利益之定義，並區分為「財產上利益」及「非財產上利益」，惟未完成修正程序，併予敘明。

¹⁴ 本院本院第6屆至第10屆均曾有「修正立法委員行使職權所牽涉或辦理之事務，獲取利益者，亦應行迴避之意見」提案（第6屆關係文書委員提案第6748號，2006年1月11日印發）、（第7屆關係文書委員提案第8009號，2008年4月30日印發）、（第8屆關係文書委員提案第18185號，2015年12月9日印發）、（第9屆關係文書委員提案第18909號，2016年4月13日印發）、（第10屆關係文書委員提案第24081號，2020年3月11日印發），係參酌《公職人員利益衝突迴避法》第5條及第6條第1項規定所為修正。依《利衝法》第5條：「本法所稱利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。」及第6條第1項「公職人員知有利益衝突之情事者，應即自行迴避。」且依利衝法第2條第1項第5款，亦適用於立法委員。惟《財團法人法》第15條：「（第1項）董事……與該等職務之人執行職務時，有利益衝突者，應自行迴避。（第2項）前項所稱利益衝突，指董事……與該等職務之人得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益之情形。」亦有類似立法體例，可茲參酌。

¹⁵ 本院本院第6屆至第10屆均曾有「修正紀律委員會委員應自行迴避情事」提案（第6屆關係文書委員提案第6748號，2006年1月11日印發）、（第7屆關係文書委員提案第7957號，2008年4月19日印發）、（第8屆關係文書委員提案第18185號，2015年12月9日印發）、（第9屆關係文書委員提案第18391號，2016年3月2日印發）、（第10屆關係文書委員提案第24081號，2020年3月11日印發），規範紀律委員應自行迴避之類型，惟公職人員利益衝突迴避法除自行迴避外，尚定有申請迴避、命令迴避及職權迴避等類型（第6條至第8條）。是有關對於未自行迴避者之處理方式，似宜增訂「如未自行迴避時，主席應令其迴避」。

¹⁶ 美國政府出版局網站，RULES OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES ONE HUNDRED SEVENTEENTH CONGRESS RULE 1 The Speaker，網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CLERK-RULE-PAMPHLET-117/xml/GPO-CLERK-RULE-PAMPHLET-117.xml>，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

¹⁷ 英國眾議院行為準則，The Code of Conduct 17.Members must comply with a sanction imposed by the Committee on Standards or the House relating to withdrawal of services or facilities from a Member.，網址：<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/1083.pdf>，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

¹⁸ 同註9。

¹⁹ 同註10。

紀律處分。日本²⁰對違反規定之議員依刑事規定追訴審判及處罰，得判處3年以下有期徒刑，沒收犯罪所得或追徵其價額。韓國²¹採利益衝突申報與自行迴避，違反規定者經倫理特別委員會審查後，國會得通過決議對違紀議員予以紀律處分。

五、各國國會議員利益衝突迴避制度比較表

為公眾謀福利為國會議員的基本任務，人民亦期待國會議員能以公平、公正、不偏頗的態度來執行其代議士職務，其在國會所做成之決定，不會受到私人利益或個人關係所影響。而如有面臨私人利益衝突時，應迴避該案件之處理；如未能妥善處理利益衝突之情事時，除降低人民對國會議員之信賴外，也會受到國會內部之規範制裁。茲將各國國會議員利益衝突迴避制度相關規範彙整如下表，以供我國借鑑參考：

國別	美國	英國	德國	法國	日本	韓國
法 源 依 據	眾議院規則、官方行為準則	下議院行為準則	聯邦議院議員法	國民議會議事規則 國民議會倫理準則	公職人員斡旋行為得利處罰法	憲法第 46 條第 3 項 國會法
利益認定範圍	金錢利益或直接的個人利益。	本人及親屬之經濟利益或其他本人利益。	議員履行職責時，除法律規定報酬或其他金錢利益外，不得收受任何其他報酬，特別是金錢或具有金錢價值的禮物。	1. 排除任何私人利益的滿足，為自己或親屬獲取經濟或物質利益。 2. 利益衝突係指公共利	1. 主體：包括參眾議院議員、國會議法第 13 條規定的秘書及其他協助議員開展政治活	國會議員不得濫用職權，透過與國家、公共團體或企業的契約或處分來獲取財產權、利益或職位，或為他人斡旋取得財

²⁰ 同註11。

²¹ 同註12。

				<p>私益與私人利益間之干涉，或影響獨立公正客觀履行職責。因全體或某一群體而獲得好處，則存在利益衝突。</p>	<p>人員之對象：國家、地方團體或國家、地方團體出資成立之。態樣：藉由行為收受財產上之利益。</p>	<p>產權、利益或職位。</p>
迴避方式	<p>除議案或金錢外，均應與投票。</p>	<p>不得接受任何費用、獎勵或補償，進而身分或議案、其他事項。</p>	<p>委員與會議有關，發言前應主動揭露其關係，並於會議紀錄中載明。</p>	<p>為避免利益衝突，發生意見時，應以書面或口頭聲明該利益，並於紀錄中載明。</p>	<p>議事行為無相關規定。</p>	<p>1. 利益衝突申報：行使職權及本家屬直接或間接利益，應於事後10天內向倫理諮詢委員會申報事實。 2. 自行迴避：委員查涉及</p>

						衝突時，應向委員會申請該發言票進行迴避。
違反效果	眾議院議員涉嫌紀行為，倫理委員會或依調查。並應於聽取後，成事實處理處，提報院會議處。	議員違紀行為，由下議院標準專員 ²² 受理申訴及調查。後，提報標準委員會對違紀議員予以紀律處分。	議長得要求涉嫌紀供釋與輕微採訓分。情節重大者，視違紀程度處以罰款。罰款最高可達議薪的2分之1。	倫理官員發現議員違紀行為時，應將違紀情形提報給議長，由議長送交執行委員會於2個月內審議裁決。如經執行委員會認定違紀行為成立，得公布調查結果，並提報院會作紀律處分。	違反規定之議員得判處3年以下徒刑；議員秘書得判處2年以下徒刑。此外，沒收所得；無全部或部分沒收者，追徵其價額。	違反利益迴避者，經特別委員會審查後，通過對違紀議員予以紀律處分。

撰稿人：林智勝

²² 英國下議院標準專員(the Parliamentary Commissioner for Standards)專責受理議員違紀行為之申訴及調查，並將調查結果提報下議院標準委員會(the Committee on Standards)，由標準委員會對違紀議員之紀律處分，下議院標準專員及標準委員會係英國下議院為處理議員違紀行為所設立之專責單位。