

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：考察)

考察新加坡安全與機密維護及廉政制度報告書

服務機關：行政院
出國人員：姓名：潘文莉、顏曉筑
職稱：秘書、諮議
出國地點：新加坡
出國期間：94年9月26日—94年9月29日
報告日期：94年11月7日

目 次

壹、前言	3
貳、行程記要	3
參、新加坡國情概況	4
一、基本民情	4
二、政治制度	4
三、對外關係	5
肆、參訪業務執行現況	6
一、新加坡廉政制度	6
二、新加坡公務機密與安全維護	12
(一) 公務機密維護	12
(二) 機關安全與反恐業務	14
伍、心得與建議	17
陸、結語	20

考察新加坡安全與機密維護及廉政制度報告

壹、前言

新加坡與我國同屬海島國家，兩國國情相近，卻能以廉能政府享譽盛名，為提昇政風專業職能，特實地前往星國考察廉政制度及安全與機密維護，另鑑於星國致力於反恐居國際地位，本院為全國最高行政機關，不容發生任何恐怖襲擊或威脅，本次參訪行程亦納入星國反恐業務，俾供本院借鏡與參考。

貳、行程記要

本次參訪行程透過我國駐新加坡代表處協助，得以順利拜會「國家安全協調中心」、「內部安全局」及「貪污調查局」，並與相關業務主管及承辦人交流，主要行程如下：

- 一、94年9月26日(星期一)抵達新加坡，與我國駐新加坡代表處同仁商談拜會星方事宜。
- 二、94年9月27日(星期二)上午10時，由代表處同仁陪同與星國「國家安全協調中心」(National Security Co-ordination Center) 2位助理主任於「四季飯店」就星國反恐政策執行及機關安全相關問題交換意見。
- 三、94年9月28日(星期三)上午10時，由代表處同仁陪同拜訪星國「內部安全局」(Internal Security Department)，承該局

預防安全組組長就機關安全及機密維護業務簡報，並雙向溝通。

四、9月28日(星期三)下午14時30分，由代表處同仁陪同拜訪「貪污調查局」(Corrupt Practices Investigation Bureau)，與該局助理局長及公關室資深調查員，就貪污預防及調查實務進行交流。

參、新加坡國情概況

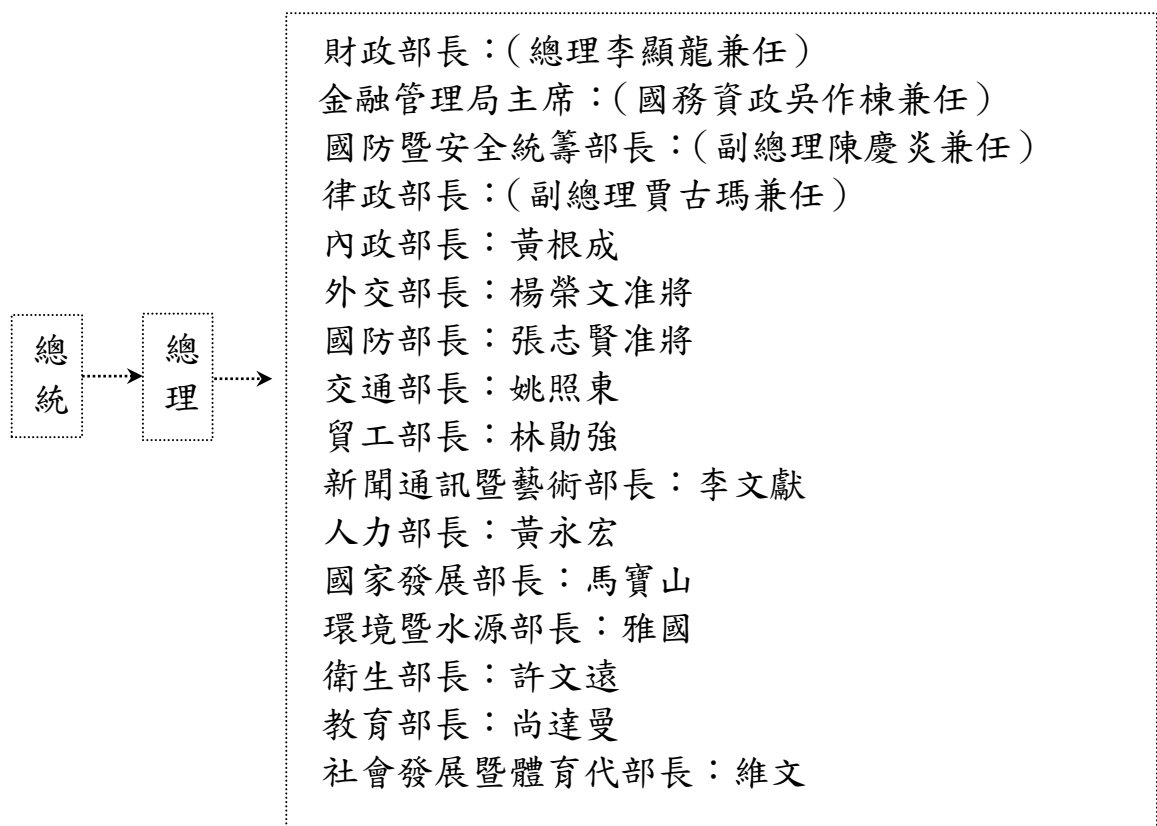
一、基本民情

星國於1965年獨立，官方語言為英語、馬來語、華語、坦米爾語，面積682.7平方公里，人口435萬人，位於馬來半島南端，控制麻六甲海峽，扼歐、亞、澳三洲海陸交通之要衝，係海港城市國家，地理位置優越，人民教育水準、生活水平高，治安良好，主要宗教為佛教、回教、基督教。星國國內市場有限，高度依賴對外貿易，經濟結構易受到國際經濟變動影響，主要貿易伙伴為馬來西亞、美國、香港、日本及我國。

二、政治制度

星國政治體制為責任內閣制，國會採一院制，主要政黨為「人民行動黨」(People's Action Party)，現任議長阿都拉(Mr. Abdullah Tamugi)，係星國第一位馬來族國會議長。內閣部長均來自國會議員，由總統納丹(S R Nathan)依總理之建議任命，負責政府政策及全國行政事務，並向國會負責，

總理李顯龍(Lee Hsieng Loong)兼財政部部長、國務資政吳作棟(Goh Chok Tong)兼金融管理局主席、內閣資政：李光耀(Lee Kuan Yew)、副總理陳慶炎(Tony Tan)兼國防暨安全統籌部長、副總理賈古瑪(S. Jayakumar)兼律政部長，主要閣員名單如下圖：



三、對外關係

星國為維護國家利益，強化國家安全保護網，積極活躍於國際政壇，近年來推動與各國簽署自由貿易協定，加強雙邊關係。1990年與中共建交後，兩國高層互訪頻繁，尤其近年來經濟

發展遭遇瓶頸，為尋求商機，鼓勵星國人民加強與中共經貿投資關係。我國與星國雖無正式外交關係，惟在經貿、文化、科技等各方面與星國交流甚密，傳統友誼堅實鞏固，民國 57 年我國在新加坡設有代表處，與星國政府互動良好。

肆、參訪業務執行現況

一、新加坡廉政制度

(一)「貪污調查局」發展背景

星國在 1940 年至 1950 年代初期，星國人民將貪污行為當作生活的一部份，當時所有貪污案件是由星國警察體系「反貪污部門」負責調查，成效不彰，尤其是對警員之貪污調查，因此星政府於 1952 年成立「貪污調查局」，直接隸屬「總理公署」負責國內貪污調查和防止貪污的獨立機構。惟「貪污調查局」早期由於反貪污法律不完善，造成蒐證困難，並缺乏民眾支持。1959 年「人民行動黨」掌握政權後，對貪污官員採取強硬的取締行動，致使許多貪污官員被撤職或自動辭職，人民察覺到政府對抗貪污之誠意，因此提高對「貪污調查局」之信心。

(二)「貪污調查局」組織結構

1、行動部：

(1) 行動組 — 「特別調查組」(Special Investigation

Team)，由精英組成，專責處理複雜及重大案件)、「調查小組 1」、「調查小組 2」、「調查小組 3」。

(2) 行動支援組 — 「情報小組」、「外勤調查小組」。

2、行政與特別支援部：

(1) 行政組 — 「財務」、「檔案與審查」、「人事」、「電腦資訊系統組」。

(2) 策劃組 — 負責有關策劃和政策工作。

(3) 預防與檢討組 — 檢討容易發生貪污事件政府部門的作業程序，以找出行政上可能促成貪污和不當行為之弊端，並推薦改善和預防措施。

(三) 主管法律：

1、1960 年推行「防止貪污法令」共 241 章，其間歷經多次大幅修正，授予「貪污調查局」打擊貪污更大權力，並加重刑罰。

2、1989 年通過「貪污利益充公法令」，授權法庭凍結和沒收貪污者所有來歷不明的財產。該法於 1999 年 9 月為「貪污、販毒和其他嚴重罪行(利益充公)法令」所取代，除授權法庭同等凍結和沒收貪污所得資產外，洗黑錢罪行也列入此法令。

(四)「貪污調查局」業務職掌：

- 1、受理並調查對公務及私人部門貪瀆不法之檢舉案件。
- 2、調查公務員失職及瀆職行為。
- 3、審查及檢討公共服務運作慣例及其程序，以減少公務員貪污機會。

(五)「貪污調查局」與各機關之聯繫配合

「貪污調查局」指定各機關常務次長或常任秘書負責各該機關防貪與貪瀆調查工作，並直接密報「貪污調查局」，由於星國人民摒棄貪污行為已蔚為風氣，因此機關首長較少干預或包庇常務次長或常任秘書所作貪污調查。機關內部財務運作則由審計機關審查，發現違失事項，逕送「貪污調查局」處理。

(六)「貪污調查局」業務運作

1、線索發掘

任何人有貪污情報或相關事證，有意舉報者可親臨「貪污調查局」或致電24小時值勤官員檢舉。「貪污調查局」也秘密吸收「行動人員」蒐集非法罪證，商業對手及工作敵對是重要檢舉來源，此外厲行檢舉人保密及發放檢舉獎金制度，惟線民不重獎金，而是基於全民意識。

2、查處貪污範圍

(1) 牽涉公共部門之貪污

「貪污調查局」在鏟除貪污行為方面，特別專注公共部門，尤其是執法人員以及工作性質易受誘惑而可能犯下貪污罪行之公務員，星政府反貪立場明確，不論貪污者級職或地位，均依法處理。

(2) 牽涉私人企業之貪污

私人企業之貪污事件通常涉及支付或收取非法佣金或回扣，許多商人仍將支付或收取非法佣金，視為可行的商業手法，然而最終將增加公司成本，效率降低及形象受損，更重要是，打擊投資者對星國作為主要商業和金融中心的信心，因此雖然「貪污調查局」優先處理公部門之貪污案件，惟「防止貪污法令」也授權調查局調查私部門之貪污案件。

3、懲處與嚇阻貪污

(1) 刑事責任

依據「防止貪污法令」之規定，任何控訴都必須獲得檢察司書面同意才能進行，「貪污調查局」行動部對調查完畢之貪污案件，將所獲得的證據陳報檢察司。任何行、受賄或索賄者，可被罰款 100,000 元或監禁 5 年或兩者兼施之處罰，賄賂若涉及政府工程投標、國會議員、公共機構委員，刑期可增至 7 年。任何人代表行、受賄或索賄，同樣也觸法。另由於星國貪污行

為定罪率高達 95%-99% 及調查工作重品管及證據，上訴案例較少，具嚇阻效果。

(2) 紀律處分

公務員涉嫌貪污，但因證據不足無法以刑事制裁者，在檢察司的同意下，將案件轉交有關部門主管，以便對該公務員採取「革職」、「降級」、「停止加薪或延遲加薪日期」、「罰款或警告」、「強制性提早退休」紀律處分。因此涉嫌貪污除可能面臨嚴厲之法律處分外，甚且因而失去工作、養老金及其他利益。

(3) 行政措施

為確保廉潔並降低公務員貪污之機會，採取各項行政措施，包括：

- ※ 由民事官員（文官）取代向警察體系借用之警官。
- ※ 鏟除貪污機會。
- ※ 精減行政程序，摒棄官僚作風。
- ※ 調整民事服務（文官）薪俸，縮小政府與私人企業收入之差距。
- ※ 在政府合約中明文警告承包商，凡有賄賂公務員事實者，即可能終止合約。

4、預防貪污

星政府為減少公部門貪污行為，已將防貪規範融入「公務

員行為和紀律指導手冊」，主要重點包括：

(1) 申報資產和投資：

初任公職者及其後每一年都必須申報財產及投資事業，包括配偶及子女名下之財產及投資。

(2) 無債務宣誓：

為避免公務員因債務纏身，導致受賄之可能性提高，星國政府要求公務員每年應簽署聲明書，聲明無財務方面之困境。

(3) 不接受饋贈：

公務員不可接受與其公務往來人士致贈之金錢、禮物及招待，如屬賓客致贈之紀念品，無法拒絕，得於收下後交給部門主管處理或依財政部評估價格買下。

(4) 公務員借錢、貸款及經商限制

公務員不能向和他有公務關係人士借錢，也不能借超過他三個月薪俸無抵押貸款。在未獲得書面批准前，不能經商和從事副業。

(5) 禁止公務員利用公務上獲得的訊息，換取個人利益。

(6) 公共教育：

「貪污調查局」針對執法及承辦易滋弊端業務官員講解貪污弊端，機關內部則著重新進人員反貪培訓。

二、新加坡公務機密與安全維護

新加坡國家情報工作分由「國防部」及「內政部」二大體系負責，「國防部」下轄「安情局」、「聯合情報局」及「軍事安全局」，「內政部」則以「內部安全局」（相當我國警政署）為主，負責公務機密維護、機關安全及情報業務，謹將星國「內安局」在機密維護及機關安全執行層面，分述如次：

（一）公務機密維護：

1、限制接密範圍

為維護機密安全，內安局限制各機關機密文件製作份數，並排除未經授權之接觸，如被外國情報人員吸收，洩漏或出賣機密之風險有限，且依「公務安全法」，任何人基於個人利益，出賣機密事項，均有處罰規定。

2、區分機密等級及解密條件

機密等級分為「最高機密」、「機密」、「密」、「限閱」四類，不定期檢討機密等級，通常視工作完成後解密，雖無規定解密年限，惟依國家文件處理實務，每 25 年檢討機密等級，但不代表滿 25 年就可解密，若要解密，須經過「內安局」決定。

3、機密文件存放與查考

機密文件依不同等級分別存放，「最高機密」存放於保險櫃、「機密」存放在鐵櫃，以鐵條及安全鎖保護，「密」存放在

鐵櫃，以鐵條保護，「限閱」則存放在一般鐵櫃。為確保機密文件可查考，收發公文可摘錄內容，惟「最高機密」僅能附記案名。

4、傳真及複印之限制

「最高機密」不能使用傳真機，「機密」使用加密傳真機，傳真前後應通知對方，「密」及「限閱」傳真前後應與接收人員聯繫。另限制複印機擺放位置及嚴格控管複印機密文件紀錄。

5、傳遞機密文件

於機關內部傳遞機密公文，「最高機密」及「機密」應親持送會，「密」及「限閱」以密封套密封後，放置「公文櫃」，由傳遞人員送到對方以鎖匙開啟，兩方承辦人有鎖匙，傳遞人員無。若傳遞外機關，「最高機密」及「機密」不能郵寄，以雙信封密封後，由遞送公司人員傳送，「密」及「限閱」得以雙信封郵寄，惟外觀不能註明機密字樣，信封內可加密。

6、銷毀機密文件

廢棄之機密文件，應使用交叉碎之碎紙機銷毀，不能直線碎，其次以火燒方式，但火燒易造成環保問題，較少使用，亦得以碎紙機碎過後送至焚化爐銷燬，另製作機密文件之輔助用品(如打字機、帶子、複寫紙等)亦應一併銷燬。

7、處罰規定

星國人民損害國家安全、利益，對禁止進入場所觀察、逗留，複製或取得機密文件，對外國間諜或透過本國人民蒐集及公務員持有機密文件提供外國人圖利不法等情事，均依「公務機密維護法」之規定追究責任，任何人不能以不知法令免除其刑，將成為公務員應簽署保護機密文件。

(二) 機關安全及反恐業務：

1、機關安全

(1) 審查公部門實體安全維護

內安局安全預防組負責全國公務機關安全維護政策制定與指導，「總理公署」所屬各部會之實體安全由部會負責，各部會依機關特質不同執行嚴謹程度互異(如內政部門禁管制嚴格，進出車輛攔阻及刺馬等)，基本安全維護措施，包括監視系統、進出門禁管制、維安人員。

(2) 提供安全訓練與課程

星國各部會警衛未具公務員身分，惟設有安全官監督與管理警衛工作，並與內安局聯繫配合，內安局並協助重要部會安全官訓練及提供公務員安全維護課程、講習、推廣教育，使各部會有能力維護內部安全工作。

(3) 安全查核

協助公務部門對將擔任公職者作安全調查，排除有安全顧慮者，包括恐怖份子或犯罪紀錄等，也提供重要私人企業

安全資訊，惟均屬建議性質，提供主管部門參考。

(4) 危害與破壞事件之防處

內安局查核公務機關安全維護執行狀況，發現問題要求改善，並調查對公務安全及政府重要主管可能或已造成之破壞及危害案件。

2、反恐業務

(1) 政策與組織

由於星國援美色彩及地處回教國地帶，深受恐怖主義威脅，美國 911 事件發生後，即時阻止「回教祈導團」(Jemaah Islamiyah) 恐怖攻擊事件，並迅速加強各項防禦措施，包括邊界監控、主要建築物和設備之保護、海陸空運輸之保安工作及反恐聯絡網之建置。為統籌反恐政策與協調，星國於「總理公署」(Prime Ministers Office) 常設機關「國家安全協調秘書處」設置「國家安全協調中心」及「聯合反恐中心」，其中「國家安全協調中心」負責國家安全政策與計畫(包括風險評估、能力發展、國家安全課程與情報中心)，「聯合反恐中心」統合規劃、聯繫相關部門情報交流，內政部負責反恐政策之執行，所設立之「國土危機管理機制」與反恐組織密切合作。

(2) 實務面

※ 增列預算及提供必要資源

為因應反恐需要，星國積極增加國防預算，每年編列反恐總經費約 3 千萬元，主要運用在反恐計劃需求及器材設備之建置（如倫敦地鐵爆炸案，設監視系統），並提供必要資源專供研究、預測、評估可能對星國進行之恐怖襲擊。

※ 策略性運用反恐法源

新加坡反恐機制未如我國設專法，而將相關恐怖活動的預防及訴追規範於「內部安全法」及「恐怖主義資助法」，該二法目前為星國反恐主要法源，其中「內部安全法」原係規範主張共產主義犯行，現適用反恐，此為因應聯合國決議案所採策略性作法，且國會支持，內安局即援引該法，逮捕起訴「回教祈禱團」恐怖份子。

※ 強化危機應變處理

為因應恐怖活動及緊急災害，星政府除要求人民保持堅強和高度之應變能力外，並設執行團以應變危機發生，另為充分掌握反恐情資，成立「危機處理資訊中心」，使民眾成為政府力量之延伸及提供資訊的來源。

※ 防範恐怖主義挑起族群對立情緒

恐怖份子受極端宗教思想之影響，曲解回教教義，一心促使星國回教徒脫離主流社會，且由於星國組成種族多元，也特別防範恐怖份子利用族群或宗教進行分裂。

※ 反恐訓練與救災機制

為降低恐怖攻擊事件可能造成之災害，除舉辦公務員國家安全課程，加強重要領域(如生化武器)之防禦能力外，並建置反恐第一線救災機制，依序為警察、民防部隊及軍隊。

※ 強化反恐宣導

透過民間及學校協助宣導反恐警覺計劃，包括突發事件及公共警覺等範圍，並實施全國安全意識計畫，呼籲全民作好長期反恐心理準備，包括無法預測的。

※ 照顧全般

星國在積極推動國際反恐，加強多邊合作關係及保護國內安全目標之同時，亦同步進行海事、網路安全等各個領域之重要性，避免因疏漏發生危害或不法情事。

伍、心得與建議

一、提高反貪機構層級

星國肅貪成效除歸功領導層決心外，直接隸屬「總理公署」獨立反貪機構亦為關鍵，我國推動成立「法務部廉政署」不遺餘力，惟由於與法務部調查局以肅貪為主軸，予外界疊床架屋各項因素，法案無法順利通過，94年10月26日院會通過成立「法務部廉政局」之構思，是否能順利完成，

令人憂心。我國欲建立廉能政風，杜絕不法弊端，除仰賴領導層支持與決心外，若能提高反貪層級，直屬行政院成立「廉政公署」，應可激起全民反貪意識。

二、賦予政風機構專責廉政工作職掌

星國機關安全與機密維護統由內安局負責，各機關由安全官督導警衛工作，並與內安局聯繫配合，屬一條鞭之監督機制，我國政風單位除依法負有機關貪瀆預防與查處外，亦兼負機關安全與機密維護業務，係屬完全不同之專業領域，未來宜修法賦予反貪機構專責防貪與肅貪職掌。

三、建置安全查核機制

星國內安局協助公務機關對將擔任公職者作安全調查，排除恐怖份子或有犯罪紀錄者（包括貪瀆及品德操守之過慮），歐美等國早有建置，為維護國家安全及廉能政風，我國得在不侵害基本人權之前提下，透過安全查核排除不良或不適任人員，考試院已通過「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例」草案，主管機關宜儘速促成公務機關安全查核制度。

四、嚴密公務機密維護措施

我國公務機密維護法令完備，且向為各機關政風單位工作之重點，然而洩密事件仍時有所聞，除應持續嚴密各項防範措施，避免人為洩密外，可參考星國公務機密維護之經

驗，如「限制接觸機密範圍」、「初任公職或調職者簽署保護機密文件」、「傳遞及存放機密文件」、「機密等級區分原則、解密條件」及「銷毀機密文件設備」各項，頡取適合我國情需要者，列為檢討項目。

五、強化機關安全維護工作

星國政府機關門禁管制嚴格、進出車輛攔阻偵測，各級官員及人民均能配合與支持，警衛人員視安全維護為己任之精神，均值我國學習。本院員警執勤認真，惟由於機關特性，來院陳情抗爭事件頻繁及每周五開放參觀等因素，人民往來絡繹不絕，為避免形成安全漏洞，本室將列為檢討重點，以杜絕任何危害或破壞事件。

六、加強反恐預警情資通報與聯繫

911 事件後，恐怖組織威脅各國，我國除應嚴密國內安全目標保護外，首重預警情資之通報，星國反恐機制未設專法，採策略性作法將相關反恐行動規範於原有之「內部安全法」。我國「反恐怖行動法」雖尚未通過立法，惟為避免恐怖行動威脅或危害國家及人民生命安全，宜研議在不牴觸相關法規前提下，援引草案第 4 條之規定，責成各機關配合蒐報業務上獲悉恐怖行動情資，主動通報之整合機制，先期阻絕恐怖攻擊事件。

陸、結語

此次赴星拜會行程，承我國駐新加坡代表處居間聯繫及星方政府熱忱接待，雙方互動密切，得以深刻瞭解星國在廉政制度及安全與機密維護、乃至於對抗恐怖主義之用心與魄力，當對本室業務推展有所啟發，透過交流與星國建立良好溝通管道，有助未來合作及正面發展。最後引述「心耘」一書，記載商業周刊主筆石齊平一段話：「新加坡讓它的四鄰及國際社會敬畏的，不止是經濟表現或軍事實力，而是有效率的廉潔政府、有紀率的多元社會、有素質的公民文化」。