

請託關說與遊說、陳情、請願 相關概念剖析

李志強／國家通訊傳播委員會科長

壹、前言

為民服務係政府職責，而人民為爭取權益，自得透過不同管道向政府當局表達，其中又以請託關說、遊說、陳情、請願為常見之方式，此亦是相關法令所規範者。從法律概念來看，上述四種性質雖然相似，但彼此之間卻存有許多差異。影響所及，人民若未採取合法途徑表達其訴求，恐難有效達到其目的，相對地，政府機關對於人民之請求，自當依法受理及處理。話雖如此，由於相關概念在不同法令中設有不同規定，不僅外界容易混淆，即使公務員稍不注意也可能誤用法令致使民眾權益受損甚至引發民怨。

現隨著《行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點》業於 101 年 9 月 7 日上路，因該要點第 9 至 11 點對於違反者設有嚴予懲處之規定，且第 4 點將《政府採購法》所定之請託關說行為，及依《遊說法》、《請願法》、《行政程序法》等法令，進行遊說、請願、陳情、申請、陳述意見等表達意見之行為排除適用，影響所及，每位公務員若不清楚相關規定，恐將遭致刑事及行政責任之追究，可謂不得不慎。

有鑑於此，本文特分就相關規定、法律定義、適用對象、處理程序及違反責任等方面，比較分析上述各概念，俾以提供各界參考。

貳、比較分析

一、相關規定

(一) 請託關說

我國有關請託關說之規定，多是散見於不同法令之中，最早出現者，係民國（下同）28 年間訂頒的《公務員服務法》，該法第 15 條規定「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。」而為避免發生類似情事，其他法規亦設有限制，如《公務人員利益衝突迴避法》第 8 條明定公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託，同時在該法施行細則第 4 條對於請託關說予以定義；《政府採購法施行細則》不僅在第 16 條界定請託關說一詞，並於《採購人員倫理準則》第 4 條明文限制採購人員不為及不受任何請託或關說。由於上開條文對於請託關說之限制及適用對象未臻周延，行政院特參酌美、日、新加坡等國家公共服務者之行為準則及先前所訂端正政風行動方案有關防貪方面之內容，於 97 年 6 月 26 日頒發《公務員廉政倫理規範》並於同年 8 月 1 日實施，該規範對於請託關說予以定義，並載明簽報登錄之處理程序。

101 年最令人震撼的新聞，莫過於行政院前秘書長林益世遭人指控貪污索賄案，行政院為貫徹建立廉能政府，將請託關說制度化、透明化及登錄標準化，使各政府機關首長及相關同仁在處理業務時，有清楚分際，特訂定《行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點》¹，本規定除界定適用對象、行為定義、排除條款、登錄單位及建檔查考之程序外，還定有獎勵機制、懲處原則等，是我國目前規範請託關說之專法。

(二) 遊說

遊說乃多元化民主國家政治體制運作的正常現象，為使合法的遊說在公開、透明的程序下進行，引導遊說行為發揮正面功能，並防止不當利益輸送，杜絕黑金政治與不法關說。我國於 96 年 8 月 8 日公

¹ 本要點係行政院 101 年 9 月 4 日院臺法字第 1010142274 號頒發，自 101 年 9 月 7 日生效。

布《遊說法》，並於次（97）年8月8日起施行，是繼美國、加拿大之後，第三個制定《遊說法》的國家。冀將遊說行為經由登記、財務申報及資訊揭露，藉以達到資訊公開及過程透明的目的，同時該法也與《公職人員財產申報法》、《公職人員利益衝突迴避法》、《政治獻金法》等並列為陽光法案，是我國陽光政治的重要法制基礎。

（三）陳情

陳情為政府機關經常受理之業務，因此在組織法規中多有所明定外，對於陳情案件之處理亦多訂有相關作業規定，而法源依據主要是90年1月1日實施之《行政程序法》，該法在第七章設有「陳情」專章。此外，行政院為督促所屬各級行政機關加強為民服務，有效處理人民陳情案件，另定有《行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點》。

（四）請願

請願屬於人民之基本權利，亦是《中華民國憲法》第16條明文保障者，58年12月18日修正公布之《請願法》即為專法。

二、法律定義

（一）請託關說

首先說明，依據《公職人員利益衝突迴避法施行細則》第4條，所稱關說、請託，指其內容涉及機關業務具體事項之決定或執行，且因該事項之決定或執行致有不當影響特定權利義務之虞者。

政府採購因屬性特殊，故於《政府採購法施行細則》第16條針對採購程序予以定義，其所稱請託或關說，指不循法定程序，對採購案提出下列要求：1、於招標前，對預定辦理之採購事項，提出請求。2、於招標後，對招標文件內容或審標、決標結果，要求變更。3、於履約及驗收期間，對契約內容或查驗、驗收結果，要求變更。

《公務員廉政倫理規範》第2點第5款規定，請託關說係指其內

容涉及本機關（構）或所屬機關（構）業務具體事項之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利義務之虞，上述定義與《公職人員利益衝突迴避法施行細則》極為相似。而為使請託關說之定義更加明確，《行政院及所屬機關構請託關說登錄查察作業要點》對於請託關說予以限縮，於第3點明文，所稱請託關說，指不循法定程序，為本人或他人對本要點之規範對象提出請求，且該請求有違反法令、營業規章或契約之虞者。在此必須注意者，基於法律優越原則，該要點第4點規定下列行為排除適用：1、《政府採購法》所定之請託或關說行為。2、依《遊說法》、《請願法》、《行政程序法》或其他法令規定之程序及方式，進行遊說、請願、陳情、申請、陳述意見等表達意見之行為。

（二）遊說

遊說的英文是從lobby一字而來，原意指建築物內的長廊或公開休憩會客的場所，由於民意代表或官員經常在這些場所與訪客會面接觸溝通雙方政策理念，因此衍生出遊說（lobbying）這個字，表示透過表達致力於影響公職人員，使其按照其意願行事的意思。其定義依《遊說法》第2條第1項，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之對象表達意見之行為。

（三）陳情

此主要是依據《行政程序法》第168條所示，陳情是指人民對於行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發或行政上權益維護，向主管機關陳述其意見。

（四）請願

依《請願法》第2條，請願是人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，向職權所屬之民意機關或主管行政機關提出其訴求。

三、適用對象

(一) 請託關說

請託關說之目的，是請託關說者透過口頭或書面等方式，企圖影響政府機關（構）業務之決定或執行，故其適用對象自包括請託關說者及被請託關說者，前者為希望影響政府機關（構）之行為人，後者則是政府機關（構）相關業務之人員及主管，如《公務員廉政倫理規範》第2點第1款規定，適用對象（即被請託關說者）為《公務員服務法》之人員；《行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點》第2點則將規範對象（即被請託關說者）包含各機關適用《公務員服務法》之人員及代表政府或公股出任法人之董事、監察人、經理人，可見適用者並非侷限於公務員。

(二) 遊說

依據《遊說法》第2條規定，遊說者有兩種，一種是進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體；另一種是受委託進行遊說之自然人或營利法人。而被遊說之對象依同條文規定限於：1、總統、副總統。2、各級民意代表。3、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長。4、政務人員退職撫卹條例第2條第1項所定之人員²。

(三) 陳情

依據《行政程序法》第168條，人民對於興革建議、法令查詢、遺失舉發或權益維護等事項，得向主管機關陳情，可見被陳情人是各該事項之主管機關以及相關人員。

(四) 請願

依據《請願法》第2條規定，人民可以向職權所屬之民意機關或

² 此包括由總統任命、特任、特派、總統提名經立法院同意任命以及中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。

是主管行政機關表達願望，由此可知請願之適用對象為請願人以及民意機關或主管行政機關，惟此必須注意者，《請願法》第3條明定請願事項不得抵觸憲法或干預審判，亦即人民對於依法應提起訴訟或訴願之事項不得向各級司法機關（即法院）請願。

四、處理程序

(一) 請託關說

《政府採購法》第16條第1項明定，請託或關說，宜以書面為之或作成紀錄，此依《政府採購法施行細則》第17條規定，所稱作成紀錄者，得以文字或錄音等方式為之，附於採購文件一併保存，其以書面請託或關說者，亦同。《政府採購法》第16條第3項另明文，請託或關說不得作為評選之參考。

《公務員廉政倫理規範》對請託關說雖有定義，但對相關程序並無詳細規定，僅於該規範第10點提及，公務員遇有請託關說時，應於3日內彙報其長官並知會政風機構。

為使請託關說登錄標準化，《行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點》有相當詳盡之規範，如第5點規定請託關說事件，應由被請託關說者於3日內向所屬機關政風機構登錄；未設置政風機構者，應向兼辦政風業務人員或首長指定之人員登錄。（第1項）未設置政風機構或兼辦政風業務人員之機關，其首長應指定專責登錄人員；機關首長延不指定者，由上級機關指定。（第2項）代表政府或公股出任法人之董事、監察人、經理人受請託關說者，應向指定其代表行使職務之機關政風機構登錄。（第3項）而為利法務部廉政署查考以及後續查核，該要點第6點明定，各機關應將請託關說事件登錄資料逐筆建檔，每月循級陳報至所隸屬之中央二級機關政風機構彙整轉法務部廉政署查考。（第1項）行政院政風機構應將請託關說事件登錄資料逐筆建檔，每月彙整轉法務部廉政署查考。（第2項）此

外，該要點另設有抽查及查察機制，於第 7 點規定，法務部陳政署及中央二級以上機關政風機構就請託關說事件登錄之資料，應辦理抽查。(第 1 項)法務部陳政署就前項抽查作業，得請相關機關配合查察，以釐清相關事實。如發現有疑涉貪瀆不法之情形者，並得與法務部調查局或相關偵查機關協力調查。(第 2 項)

(二) 遊說

《遊說法》係我國陽光法案之一，關於遊說之程序，在遊說法中有相當明確之規範，可分成遊說者及被遊說者兩部分：前者依據《遊說法》第 13 條規定，遊說者應逐案備具申請書，載明相關事項，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記³。而遊說方式有兩種，若屬口頭方式者，遊說者於核准登記之遊說期間內，應就時間、地點，與被遊說者所屬機關洽商，未能於約定時間、地點進行口頭遊說者，則應通知被遊說者所屬機關另定日期或改以書面遊說行之。若採書面方式遊說者，除自行送達遊說書件外，應以掛號郵寄方式向被遊說者所屬機關提出⁴。

後者依據《遊說法》第 14 條，被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記。然遊說並非全然可以受理，本文分成以下各情形說明其處理程序：

1. 《遊說法》第 15 條第 1 項明文，依本法規定不得遊說而進行遊說者⁵，被遊說者所屬機關應不予受理其登記，並以書面通知遊說者，被遊

³ 有關申請書應載明之事項，依該條文又分成自然人、法人或團體兩類。

⁴ 相關規定詳見《遊說法施行細則》第 14、16 條。

⁵ 有關《遊說法》所定不得遊說之情形，如第 7 條第 2 項規定，外國政府、法人、團體及自然人不得就國防、外交及大陸事務涉及國家安全或國家機密者進行遊說；第 8 條規定，大陸地區人民、法人、團體或其他機構不得自行或委託其他遊說者進行遊說；香港或澳門居民、法人、團體或其他機構，亦同；第 10 條為旋轉門條款，即除各級民意代表外，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；第 11 條規定犯內亂罪、外患罪、貪污治罪條例之罪、

說者應拒絕其遊說。

2. 《遊說法》第 15 條第 2 項規定，對於得遊說而未依法登記之遊說，被遊說者應予拒絕，但不及拒絕者，被遊說者或其所屬機關應通知遊說者限期補行登記。

3. 《遊說法施行細則》第 12、15 條明定，遊說登記經核准者，被遊說者所屬機關應通知遊說者，並於通知書中載明進行遊說應注意事項。若屬口頭遊說，於約定時間、地點進行遊說前，應出示身分證明文件，受指派之遊說代表，並應繳交法人或團體指派函件，未依規定辦理者，被遊說者或其指定之人得拒絕接受遊說。此外，被遊說者或其指定之人接受遊說時，得派員製作紀錄。

(三) 陳情

為儘速處理人民陳情案件，《行政程序法》第 170 條規定，行政機關對於人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之。(第 1 項)人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。(第 2 項)同法第 169 條明文，陳情得以書面(註：此包括電子郵件及傳真等在內)或言詞為之，其以言詞為之者，受理機關應作成紀錄，並向陳情人朗讀或使閱覽後命其簽名或蓋章。在此提醒注意者，依 100 年 7 月 29 日修正實施之《行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點》第 9 點，各機關處理人民陳情案件，得視案情需要，約請陳情人面談、舉行聽證或派員實地調查處理。另依第 14 點，人民陳情案件有下列情形之一者，受理機關得依分層負責權限規定，不予處理，但仍應予以登記，以利查考：1、無具體內容或未具真實姓名或聯絡方式(註：此包括電話、住址、傳真號碼或電子郵件位址

組織犯罪防制條例之罪及詐欺、侵占或背信之罪者，不得受委託擔任遊說者或受指派進行遊說；第 12 條則是規定各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。

等)者。2、同一事由,經予適當處理,並已明確答復後,而仍一再陳情者。3、非陳情事項之主管機關,接獲陳情人以同一事由已分向各主管機關陳情者。

(四) 請願

依《請願法》第5條規定,人民請願應備具請願書,並載明請願人個人資料(若是團體則載明其名稱及負責人資料)、請願理由及其願望等事項,由請願人或請願團體及其負責人簽章後,遞交受理請願機關。此外,《請願法》第8條另規定,各機關處理請願案件,應將其結果通知請願人;如請願事項非其職掌,應將所當投遞之機關通知請願人。

五、違反責任

(一) 請託關說

由於《公職人員利益衝突迴避法》主要是規範公職人員及其關係人避免假借職務關係獲取好處,因此第7條規定,公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法,圖其本人或關係人之利益;第8條亦規定公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法,圖其本人或公職人員之利益。是以,公職人員或其關係人若有請託關說之行為,違反者則依同法第14條,處100萬元以上500萬元以下罰鍰,所得財產上利益,應予追繳。

公務員違反《公務員廉政倫理規範》有關請託關說之規定者,僅於第19點規定,公務員違反本規範經查證屬實者,依相關規定懲處;其涉及刑事責任者,移送司法機關辦理。上開規定因未發揮事先嚇阻及事後懲處之效,因此《行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點》第9點特予明定,本要點規範對象就受請託關說事件未予登錄,經查證屬實者,應嚴予懲處。另於第10點規定,受理登錄人員或機關首長,如有故意隱匿、延宕或積壓不報,經查證屬實者,

各機關或其上級機關應懲處相關人員。(第1項)前點及前項違失人員如為政務人員,得視其情節輕重,移送監察院審查。(第2項)此外,第12點第1項亦規定,各機關應按季將請託關說事件登錄之統計類型、數量及違反本要點受懲戒確定之人員姓名、事由公開於資訊網路。

(二) 遊說

在遊說者部分,其若有故意隱匿(即第4條第1項或第2項⁶)不得遊說之情形而進行遊說,或者違反第10條⁷、第11條⁸或第12條第1項⁹規定而進行遊說者,依同法第21條處50萬元以上250萬元以下罰鍰。遊說者依第13條第1項或第2項¹⁰規定申請或變更登記,其內容故意登記不實而進行遊說,或者未依第17條第1項¹¹規定申報或內容故意申報不實者,依本法第22條處20萬元以上100萬元

⁶ 《遊說法》第4條:依第二條第二項第一款進行遊說之自然人、法人、總許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體,與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者,不得遊說。(第1項)受委託進行遊說者,以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人,並向主管機關備案者為限。(第2項)

⁷ 《遊說法》第10條:第二條第三項所定人員,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。

⁸ 《遊說法》第11條:有下列情形之一,不得受委託擔任遊說者或受指派進行遊說:一、動員戡亂時期終止後,犯內亂或外患罪,經判處有期徒刑以上之刑確定未受緩刑宣告者。二、犯貪污治罪條例之罪,經判處有期徒刑以上之刑確定未受緩刑宣告者。三、犯組織犯罪防制條例之罪,經判處有期徒刑以上之刑確定未受緩刑宣告者。四、犯刑法詐欺、侵占或背信之罪,經判處有期徒刑以上之刑確定未受緩刑宣告者。

⁹ 《遊說法》第12條第1項:各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說,亦不得委託其他遊說者為之。

¹⁰ 指遊說者應逐案備具申請書,其所載明之事項,有違《遊說法》第13條第1項或第2項所規定之情形者。

¹¹ 《遊說法》第17條第1項:遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表,並於每年五月三十一日前及辦理遊說終止登記時,向被遊說者所屬機關申報。

元以下罰鍰。遊說者若未依第 13 條第 2 項或第 3 項¹²規定申請變更或終止登記，或違反第 15 條第 2 項但書¹³規定，經通知限期補行登記，屆期未登記者，依本法第 23 條處 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。此外，遊說者未依第 17 條第 2 項¹⁴規定保管財務收支帳冊者，處 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰。

在被遊說者部分，依遊說法第 16 條規定，被遊說者應於接受遊說後 7 日內，將「遊說者」、「遊說時間、地點及方式」及「遊說之內容」等事項，通知專責單位人員予以登記，否則依同法第 23 條第 3 款將處 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。

(三) 陳情

由於《行政程序法》旨在使政府機關之行政行為有所依循，故其並未設置懲處條款，惟應注意者，若人民之陳情有保密必要者，相關資料一旦外洩，疏失人員即可能有洩密責任。

(四) 請願

《請願法》對於請願人及被請願人並無處罰條款，僅在第 11 條規定，人民請願時，不得有聚眾脅迫、妨害秩序、妨害公務或其他不法情事；違者，除依法制止或處罰外，受理請願機關得不受理其請願。

參、結語

從以上說明不難瞭解，當人民擬向政府機關提出請求時，宜先界定屬於何種性質，因為依據不同法令應該採取不同方式。舉例來說，如遊說、請願係要

式行為，當事人是必須提出書面申請的，而遊說對象限於《遊說法》第 2 條第 3 項所定四類人員，亦即並非所有公務員都可受理。是以，大家若能瞭解相關規定間之差異及程序，將有助於表達意見俾以爭取個人權益或增進社會福祉。相因地，政府機關及公務員受理民眾提出訴求時，亦應先釐清何種屬性才能正確地引用法條，畢竟在依法行政的基本原則下，唯有依法辦理始能落實政府維護民眾權益之施政理念，並可有效減少民怨同時避免責任追究，可稱一舉數得。

¹² 《遊說法》第 13 條第 2 項：前項登記事項有變更時，應自事實變更之日起五日內，申請變更登記。同條文第 3 項：遊說終止後十日內，應申請終止登記。

¹³ 《遊說法》第 15 條第 2 項：對於得遊說而未依法登記之遊說，被遊說者應予拒絕。但不及拒絕者，被遊說者或其所屬機關應通知遊說者限期補行登記。

¹⁴ 《遊說法》第 17 條第 2 項：遊說者應將據以編列前項收支報表之財務收支帳冊，保管五年。