



法務部 98 年

我國廉政發展應如何落實

《聯合國反腐敗公約》之研究

研究成果報告書



計畫主持人：胡龍騰

聯絡人：蘇毓昌

聯絡電話：02-2236-2204

傳真：02-2236-3325

電子郵件：tict@tict.org.tw

網址：<http://www.tict.org.tw>

中華民國 99 年 09 月 20 日

法務部 98 年我國廉政發展應如何落實

《聯合國反腐敗公約》之研究

研究成果報告書

研究團隊

計畫主持人：胡龍騰

台灣透明組織副執行長

世新大學行政管理學系副教授

協同主持人：蔡秀涓

台灣透明組織理事

東吳大學政治學系副教授

協同主持人：陳淑芳

台灣透明組織研究員

世新大學法律學系副教授

研 究 員：陳偉華

台灣透明組織國際事務部主任

政治大學外交學系博士班研究生

研 究 助 理：林依瑾

世新大學行政管理學系碩士班研究生

摘要

在國際競爭日益劇烈的今天，「廉政」已成為世界各國展現國家競爭力的重要面向與指標，亦是全球施政革新之趨勢，而「反貪腐」便即成為當前國家治理及建設的當務之急。由於貪腐問題影響社會穩定及經濟發展甚劇，更可能阻礙國家永續發展，於 2005 年 12 月 15 日生效的《聯合國反腐敗公約》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)，其目的就是在建立全球反貪腐法律的建構，促使世界各國關注貪腐的議題；各締約國倡議建立評鑑機制，以檢視各國執行該公約成效。而我國雖非屬聯合國會員國，但在有利於社會發展的角度，實有義務依循該公約提示之方向與原則，因應我國法律制度及社會風氣，踐履反貪腐的行為。

本研究主要係依循《聯合國反腐敗公約》第 2 章預防性措施之十大面向，即：預防性反貪腐政策、預防性反貪腐機構、公共部門、公職人員行為守則、公共報告、公共採購和公共財政管理、司法機構、私部門、社會參與，和防制洗錢，分別由我國現行政策與作法、標竿締約國(包括：紐西蘭、新加坡、芬蘭、瑞士、澳洲)之制度和作法，我國與締約國作法之比較，以及我國與《聯合國反腐敗公約》第 2 章預防性措施所昭示十大面向要求間之制度面和運作面落差等不同角度，加以檢視和探討。此外，本研究並運用文獻檢閱、深度訪談，及焦點團體座談等方法，蒐集並探詢國內各界專家學者對於我國現行反貪腐預防措施之看法；繼而依此所得資料提出本研究之初步政策建議，再以焦點團體座談及政策可行性分析問卷調查等方法，以瞭解學者專家對於本研究所提初步建議於可行性面向之意見和觀點，並依各政策建議於不同可行性面向之可得條件性高低，及其重要性排序，予

以綜整分析。最後，依前述意見，再次針對政策建議進行修正，以期獲致兼具問題解決性和可行性之政策建議。

與《聯合國反腐敗公約》第2章之規範內容相比較，就制度面而言，本研究認為我國現行制度與其具有明顯落差者，係「防制洗錢」此一面向，其主要原因在於：一、我國對於確認客戶身分與實際受益人之程序，非以法律明訂，因而存有不確定性；二、我國目前尚未建立國內反洗錢資訊交換之資訊系統，亦缺乏職司收集、分析與傳遞潛在洗錢活動訊息之金融情報機構；三、目前我國亦無監測和追蹤資金跨境移轉之相關制度。

其次，本研究判斷我國現行作法與《聯合國反腐敗公約》規範間亦有落差者，共有五個面向，其個別原因在於：

- 一、公共部門：我國現行制度中，有關風險較高人員之職務輪調、採用較高的薪資報酬、以及充分的培訓制度等三個面向，皆未有明確的制度或政策。
- 二、司法機構：我國尚未於司法系統建立既可保障法官與檢察官獨立性，且又可防制貪腐的有效制度。
- 三、私部門：近年雖然我國法務部持續推動「商業廉潔」之行動方案，但仍缺乏預防企業貪腐的廉政法規，亦無制訂整體性的或甚至綜合性的政策方案，致使近年企業掏空、行賄、兼併等案件頻仍，仍有改善作為的空間。
- 四、社會參與：我國目前雖有政府資訊公開之相關立法，但卻尚未充分落實。此外，在反貪腐公共教育之推動，及確保民眾知悉反貪腐機構與貪腐案件舉辦等，我國目前均未能予以落實。

就運作面而言，本研究發現我國現行作法與《聯合國反腐敗公約》

規範和要求間，具有明顯落差者，仍是「防制洗錢」此一面向，其主要癥結在於：一、我國金融機構於客戶身分與實際受益人之確認作法和落實程度上，仍有待加強；二、我國現有涉及洗錢之各政府單位與民間機構並未從事反洗錢資訊的交換，政府亦未作收集、分析與傳遞潛在洗錢活動訊息的工作；三、我國尚無資金跨境移轉的監測與追蹤措施；四、依現行作為觀之，我國亦尚未完全落實區域、跨區域與多邊組織有關反洗錢措施之要求；五、我國與他國司法機關、刑事追訴機關與金融監理機關在反洗錢方面的合作極為不足。

其次，綜整學者專家之意見，並與《聯合國反腐敗公約》規範相對照，本研究認為我國目前作法仍存有落差、有待改善者，包含預防性反貪腐政策等七大面向，其個別原因為：

- 一、預防性反貪腐政策：儘管當前國內重要廉政法制更甚於 UNCAC 所要求者，但我國諸多法律和制度偏於肅貪概念，而欠缺防貪概念之法規制度；且部分現行法律所規範之內容，顯與當前時勢不符，而應有所檢討和修正。其中尤其重要者在於，我國反貪腐政策中對於「對價關係」之界定，仍未能從生態觀點予以修改，以致許多貪污和行賄案件無法落實偵辦。
- 二、預防性反貪腐機構：我國廉政機構係採內控、外控兼具之多元體系、複式佈網概念設計，但在現行運作架構下，部分應相互協調合作之機構間，仍可能欠缺良好互動和合作。
- 三、公共部門：從諸多相關的文獻顯示，無論在任用、考績或是升遷，我國人事制度仍與功績原則的落實有一段距離。另外，有關風險較高人員之職務輪調、採用較高的薪資報酬、以及充分的培訓制度等三個面向，因我國在制度面尚未完整建制，以致實務運作部分更尚待加強。

四、公共報告：我國雖在 2005 年底通過「政府資訊公開法」，因未設主管機關，至今尚無施行細則，以致無法有效落實，據此，在「公共報告」面向我國運作面仍顯不足，應即予以檢討。再者，政府行政資訊公開範圍應擴大且明確，應以現行「政府資訊公開法」第 7 條為基礎加以擴大，例如該法第七條關於採購發包、審議過程的紀錄應公開上網。最後，我國似可仿效美國明訂每年提出「政府資訊透明執行報告」，向立法院提出年度報告，此也增加立法院修法之誘因。

五、司法機構：觀諸我國現制，仍有造成干預法官與檢察官獨立性與包庇司法人員貪腐之可能性。

六、私部門：近年雖然我國法務部持續推動「商業廉潔」之行動方案，但在運作上仍缺乏預防企業貪腐的廉政法規，致使近年企業掏空、行賄、兼併等案件頻仍，在運作面上似未與各類金融機構、律師事務所、律師公會、會計師公會、非營利組織等有關民營機構或組織建立企業反貪的政策聯繫管道；且當前我國負責職司政府金融管制之業務監督機關，只有所屬在經管會之下的「金融檢查局」，由於組織法定位階不高，人力有限，導致其監督功能無法完整彰顯。

七、社會參與：由於我國目前尚未完備建制《聯合國反腐敗公約》所提及的各項社會參與機制，因此運作成效方面仍有相當的落差。

基於以上研究發現，本研究提出下列政策建議供主管機關參考。

首先，在立即可行之政策建議上，包括：

一、重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中

的對價關係

- 二、將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇
- 三、廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念
- 四、人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程
- 五、落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」
- 六、建立中央、地方層級之「廉政申訴制度」
- 七、全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案
- 八、引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」
- 九、建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度
- 十、儘速通過法官法/檢察官法，並將進行法官/檢察官之倫理規範予以入法
- 十一、參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」
- 十二、要求國有事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事
- 十三、獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制
- 十四、針對私部門進行反貪腐教育
- 十五、政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾
- 十六、主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異
- 十七、適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程

- 十八、強化政府與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成反貪協力網絡
- 十九、全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識
- 二十、金融機構確認客戶身分之加強
- 二十一、加強申報義務機構人員之訓練
- 二十二、建立申報獎勵制度
- 二十三、強化貪污洗錢犯罪所得之查扣
- 二十四、加強洗錢防制之國際合作
- 二十五、因應廉政署設立之相關建議
- 二十六、提供私部門客製化的反貪腐服務
- 二十七、設立負責提昇社會參與的專責單位

其次，在中長期政策建議上，本研究所擬對策包括：

- 一、對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中，以使《貪污治罪條例》對公務員之定義與《刑法》一致
- 二、參考現行「中央廉政委員會」之經驗，於總統府設立一跨院之「國家廉政委員會」，以此作為協調統整政風、檢察、調查、金管、監察、審計等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台
- 三、仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象
- 四、針對貪腐風險較高人員進行檢視和界定，建立該類人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範，屬專業職務領域者，其輪調以該專業職務領域為主要範圍，並進行跨部門、跨機關之輪調

- 五、在「公務人員訓練進修法」第 5 條有關行政中立訓練部分，
加上反貪腐課程之訓練法源
- 六、將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並
將主管機關加以整併
- 七、針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立
法
- 八、提高「金融檢查局」組織法定位階，並成立具跨部會性質的
「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移
轉
- 九、仿效私部門及美國政府之稽核長制度，強化現行主計、會計
和審計人員於採購和預算稽核之功能
- 十、建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度
- 十一、制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關
- 十二、制定適用於法官/檢察官之人事法規
- 十三、建立法官/檢察官評鑑制度，並將該制度予以入法
- 十四、建立法官/檢察官之外部監督機制，並將此監督機制予以入
法規範
- 十五、修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定
- 十六、加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構
之申報義務
- 十七、將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專
業人員及會計師，與不動產仲介業等非金融機構
- 十八、建立政經人士系統
- 十九、成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉

Abstract

Based upon the guidelines of the United Nations Convention against Corruption's (UNCAC) Chapter II—preventive measures, including: preventive anti-corruption policies and practices, preventive anti-corruption body or bodies, public sector, codes of conduct for public officials, public procurement and management of public finances, public reporting, measures relating to the judiciary and prosecution services, private sector, participation of society, and measures to prevent money-laundering, this study aims to investigate and diagnose the gaps between Taiwan's present anti-corruption policies or measures and UNCAC's standards, as well as between the current anti-corruption practices of that adopted by Taiwan and the selected benchmarking states who ratified the convention, i.e. New Zealand, Singapore, Finland, Switzerland, and Australia.

Methods of literature review, in-depth interviews, focus group interviews, as well as policy feasibility analysis technique are employed by this study. Drawbacks of Taiwan's present anti-corruption policies and measures are empirically identified. Consequentially, policy recommendations are raised for related government agencies' references.

目 次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究目的	3
第三節 研究架構	4
第四節 研究方法	5
第二章 《聯合國反腐敗公約》內涵	15
第一節 《聯合國反腐敗公約》之背景	15
第二節 國際透明組織與《聯合國反腐敗公約》	32
第三章 《聯合國反腐敗公約》締約國廉政制度簡述	45
第一節 紐西蘭	45
第二節 新加坡	66
第三節 芬蘭	108
第四節 瑞士	122
第五節 澳洲	140
第四章 我國現行廉政制度及運作概況	177
第一節 我國廉政體系現況	177
第二節 我國廉政制度現況	183
第五章 我國與《聯合國反腐敗公約》締約國在廉政制度面與運作面之落差	193
第一節 預防性反貪腐政策	193
第二節 預防性反貪腐機構	201
第三節 公共部門	205
第四節 公職人員行為守則	209
第五節 公共採購和公共財政管理	211
第六節 公共報告	216

第七節 司法機構.....	219
第八節 私部門.....	222
第九節 社會參與.....	226
第十節 防制洗錢.....	229
第六章 我國與《聯合國反腐敗公約》在廉政制度面與運作面之落差.....	245
第一節 我國與《聯合國反腐敗公約》間制度面之落差分析.....	245
第二節 我國與《聯合國反腐敗公約》間運作面之落差分析.....	258
第七章 我國落實《聯合國反腐敗公約》規範之建議.....	339
第一節 初步政策建議之研擬.....	339
第二節 初步建議之可行性分析.....	380
第三節 修正後之政策建議.....	452
第八章 結論.....	461
第一節 研究結論.....	461
第二節 政策建議.....	468
附錄一 第一、二場焦點團體座談討論題綱.....	505
附錄二 深度訪談題綱.....	507
附錄三 新加坡貪腐調查局對公務員貪腐之相關教育內容.....	509
附錄四 第三、四場焦點團體座談討論題綱.....	513
附錄五 政策建議可行性分析問卷.....	515
附錄六 政策建議之可行性分析結果.....	531
附錄七 《聯合國反腐敗公約》第2章原文.....	549
附錄八 《聯合國反腐敗公約》第2章中譯.....	563
附錄九 法務部98年我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究期末 報告審查意見回應表.....	573
參考文獻.....	597

表 次

表 1、台灣 1995~2009 年貪腐印象指數分數暨排名變化表.....	2
表 2、過去十年東亞各國歷次行賄指數調查的排名.....	2
表 3、本計畫研究目的與使用之研究方法.....	6
表 4、比較研究國家之挑選標準.....	9
表 5、焦點團體座談與會者編碼表.....	11
表 6、深度訪談受訪者編碼表.....	12
表 7、國際透明組織推動各項國際區域反腐敗公約之歷年成果.....	40
表 8、國際透明組織參與歷次締約國會議.....	41
表 9、新加坡金融管理局對各類金融機構洗錢防制指導相關指導原則 (AML/CFT Notices and Guidelines)	104
表 10、芬蘭監察使和法務總長主要調查案件類型之比較.....	112
表 11、89 年 7 月迄今之肅貪偵辦成效.....	187
表 12、98 年 7 月迄今之肅貪偵辦成效.....	189
表 13、自 89 年 7 月迄今各年度偵辦貪瀆起訴案件統計表.....	191
表 14、我國與《聯合國反腐敗公約》締約國在廉政體系與制度之落差	236
表 15、我國與《聯合國反腐敗公約》在廉政制度面之落差.....	255
表 16、我國與《聯合國反腐敗公約》在廉政運作面之落差.....	336
表 17、可行性分析問卷回收率.....	382
表 18、預防性反貪腐政策之政策建議可行性分析.....	384
表 19、預防性反貪腐機構之政策建議可行性分析.....	386
表 20、公共部門之政策建議可行性分析.....	388
表 21、公職人員行為守則之政策建議可行性分析.....	390
表 22、公共採購和公共財政管理之政策建議可行性分析.....	392

表 23、公共報告之政策建議可行性分析	394
表 24、司法機構之政策建議可行性分析	396
表 25、私部門之政策建議可行性分析	398
表 26、社會參與之政策建議可行性分析	400
表 27、防制洗錢之政策建議可行性分析	403
表 28、預防性反貪腐政策之政策建議可行性排序分析	406
表 29、預防性反貪腐機構之政策建議可行性排序分析	409
表 30、公共部門之政策建議可行性排序分析	411
表 31、公職人員行為守則之政策建議可行性排序分析	414
表 32、公共採購和公共財政管理之政策建議可行性排序分析	416
表 33、公共報告之政策建議可行性排序分析	419
表 34、司法機構之政策建議可行性排序分析	421
表 35、私部門之政策建議可行性排序	424
表 36、社會參與之政策建議可行性排序	427
表 37、防制洗錢之政策建議可行性排序分析	431
表 38、政策建議修正對照表	455

圖 次

圖 1 研究架構圖	5
圖 2 研究流程圖	13
圖 3 世界銀行所建構之國家廉政體系	34
圖 4 國際透明組織所建構之國家廉政體系	35
圖 5 澳洲聯邦監察使辦公室組織結構圖	151
圖 6 全國政風機構組織架構圖	179
圖 7 法務部政風司組織架構圖	179
圖 8 89 年 7 月迄今定罪率分析	188

第一章 緒論

第一節 研究背景

在國際競爭日益劇烈的今天，「廉政」已成為世界各國展現國家競爭力的重要面向與指標，亦是全球施政革新之趨勢，而「反貪腐」便即成為當前國家治理及建設的當務之急。易言之，反貪腐是建立廉政制度的首要步驟。若政府無視於反貪腐之必要性，可能縱容官箴敗壞、造成政府體制弊病叢生、社會風氣敗壞，將使得人民對政府失去信心。國際組織紛將政府廉潔程度作為評比項目，如國際透明組織、世界經濟論壇等，藉由相關指標的數值及排名次序的變化，呈現出各國每段時期的清廉程度。我國近幾年來，在不同具指標性機構的評比中，清廉程度有每下愈況的現象。以國際透明組織公布的全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI）為例，2009年台灣在180個國家中排名第37名，得分是5.6分；與2008年相比，分數下降0.1分，名次則上升2名。相較於十多年前的調查，台灣整體的清廉程度排名始終在三十幾名間徘徊，尚屬中度廉潔國家(見表1)。且就國際透明組織另一貪腐指標—全球行賄指數（Bribe Payers Index, BPI）而言，比較過去10年歷次的結果，不難發現，台灣企業的海外活動形象，雖較先前為佳，但若與其他同受評比的東亞經濟體相比，低於日本（8.6分、第5名）、新加坡（8.1分、第9名）與香港（7.6分，第13名），誠仍有改善空間(見表2)。然近年來我國政治與金融方面關於貪腐的現象¹，透過媒體報導，許多民眾對國內的廉政工作的成效

¹本研究以「貪腐」、「貪污」、「行賄」等關鍵字，分別透過「聯合知識庫」與「中時知識贏家資料庫」蒐集聯合報系與中時報系（聯合報系包含聯合報、經濟日報及聯合晚報，中時報系則是包

感到憂心忡忡，倘若真為上行下效，人民將情何以堪？

表 1、台灣 1995~2009 年貪腐印象指數分數暨排名變化表

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
分數	5.08	4.98	5.02	5.3	5.6	5.5	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9	5.9	5.7	5.7	5.6
排名	25	29	31	29	28	28	27	29	30	35	32	34	34	39	37
評比國家	42	54	52	85	99	90	91	102	133	146	159	163	180	180	180

資料來源：台灣透明組織(2009)。

表 2、過去十年東亞各國歷次行賄指數調查的排名

	1999	2002	2006	2008
日本	14	13	11	5
新加坡	11	9	12	9
香港	--	15	18	13
台灣	17	19	26	14
南韓	18	18	21	14
中國	19	20	29	21
受評國家數	19	21	30	22

資料來源：台灣透明組織(2008)。

由於貪腐問題影響社會穩定及經濟發展甚劇，更可能阻礙國家永續發展，於 2005 年 12 月 15 日生效的《聯合國反腐敗公約》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)，其目的就是在建立全球反貪腐法律的建構，促使世界各國關注貪腐的議題；各締約國倡議建立評鑑機制，以檢視各國執行該公約成效。而我國雖非屬聯合國會員國，但在有利於社會發展的角度，實有義務依循該公約提示之方

含中國時報、工商日報和中時晚報)，並透過「慧科大中華網」蒐集蘋果日報過去兩年有關國內貪腐新聞事件的相關報導，過去兩年有關國內政治與金融方面的貪腐事件，其中重大案件包含「國務機要費案」、「前第一家庭海外洗錢案」、「侵占機密外交款(安亞專案)」、「錢震案」、「南港展覽館弊案」、「龍潭購地案」、「違法收受政治獻金(二次金改國泰金控併世華銀行過程收受五億元獻金)」、「巴紐外交金援案」及「國軍將領買官弊案」；在企業貪腐案件方面，則有「併購綠點內線交易弊案」、「力霸集團掏空案」、「遠航貪瀆案」、「金融併購弊案(「中信金插旗兆豐金」及「開發金經營權爭奪戰」兩大弊案)」等案件。

向與原則，因應我國法律制度及社會風氣，踐履反貪腐的行為。

《聯合國反腐敗公約》中有多面向的原則及機制，以預防及控制貪腐的行動，而其中的第二章預防性措施(Preventive measures)，實為實踐反貪腐首要任務，且應與公私部門做結合，共同來推動以達治本之道。觀諸我國廉政之相關作為，在強化配套措施與制度改革時，應先從預防的角度出發，務使之不敢貪、不願貪、不能貪，以完備相關的基礎措施，並思考如何落實《聯合國反腐敗公約》，並推動跨域整合，實為不容緩之事。

第二節 研究目的

在這個強調與世界接軌的時代，我國應使政府相關制度和作為符合國際要求，善盡國際社會公民之責，從制度、規範、甚至機關建制等面向上，檢視並調整相關設計，俾以符合國際社會之要求；其中，健全反貪腐制度建設、強化廉能作為，便是我國於此時期應積極思考之重點方向。因此為提升我國落實《聯合國反腐敗公約》的成效，將透過文獻檢閱、比較研究、深度訪談，及學者專家座談等方法，以達成下列研究目的：

- 壹、 檢視我國現行廉政體系和制度之運作現況。
- 貳、 瞭解《聯合國反腐敗公約》之發展背景和主要內涵。
- 參、 檢視《聯合國反腐敗公約》標竿締約國之廉政制度與作法。
- 肆、 檢視並分析我國與《聯合國反腐敗公約》標竿締約國間於廉政制度面及運作面之落差。
- 伍、 檢視並分析我國與《聯合國反腐敗公約》規範內容間於廉政制度面及運作面之落差。
- 陸、 提出我國落實《聯合國反腐敗公約》規範之可行政策建議。

第三節 研究架構

《聯合國反腐敗公約》第2章之預防措施係主要環繞在十大重點面向上，即：

- 壹、預防性反貪腐政策
- 貳、預防性反貪腐機構
- 參、公共部門
- 肆、公職人員行為守則
- 伍、公共採購和公共財政管理
- 陸、公共報告
- 柒、司法機構
- 捌、私部門
- 玖、社會參與
- 拾、防制洗錢

依此，為達成本研究之研究目的，本研究以《聯合國反腐敗公約》第2章預防性措施的十大重點面向為核心，從以下三個角度進行本計畫之執行：

第一，詳細檢視我國目前廉政制度與體系，針對與《聯合國反腐敗公約》第2章預防措施有關之法律、法規、制度，以及政府及私部門現有運作體系機制，進行廣泛的資料蒐集與瞭解。

第二，基於第一點的檢視工作，將我國現行廉政制度及體系與《聯合國反腐敗公約》第2章預防措施之規範二者進行比較分析，以診斷其落差。

第三，繼而再將我國現行之廉政制度及體系與《聯合國反腐敗公約》具有代表性、典範性的締約國進行比較，透過對前述典範性締約國於推動《聯合國反腐敗公約》所採措施或法制建設之檢視和瞭解，

藉以分析和界定我國與此些典範國家間之落差和差距(見研究架構圖)。

最後，則將基於上述之比較分析與診斷，提出更進一步之反貪腐策略，並研提我國未來廉政政策改革之政策建議，且對此些政策建議進行可行性評估，以期藉由廉政革新策略的推動，落實《聯合國反腐敗公約》之規範，並與國際接軌。

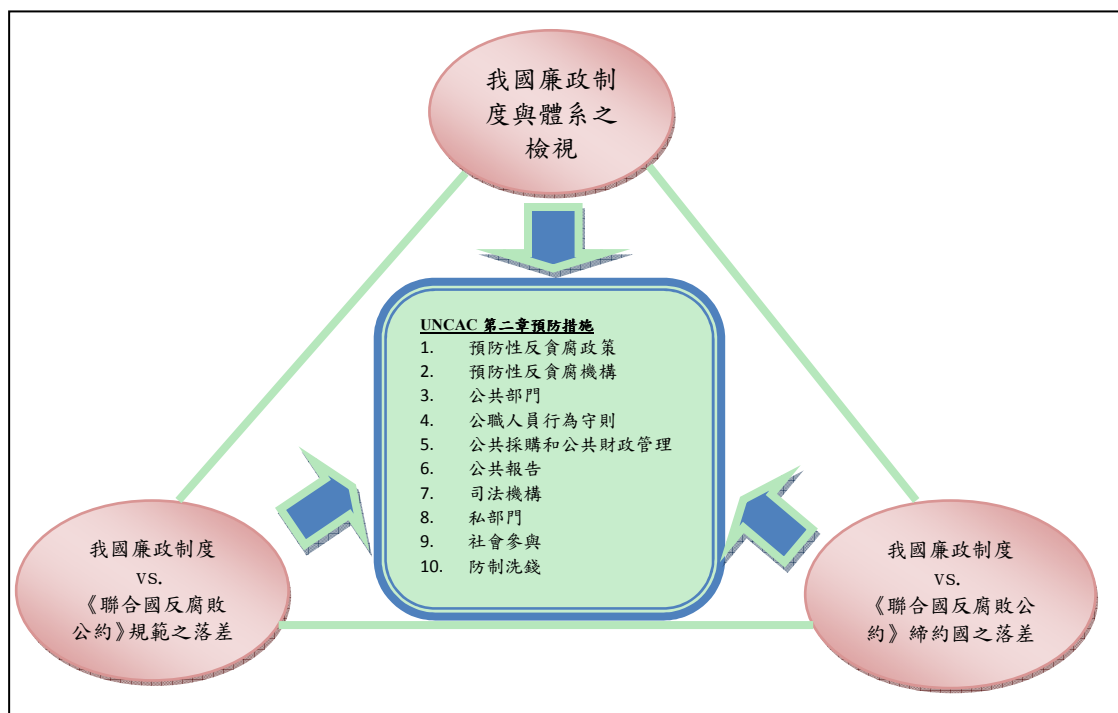


圖 1 研究架構圖

資料來源：本研究設計

第四節 研究方法

由於本研究係以我國廉政發展前端之預防貪腐法規與制度，進行與《聯合國反腐敗公約》第 2 章所規範預防措施之比較與落實政策為研究主軸；同時綜合評估其他可能影響廉政之相關因素，最後據以提出我國落實《聯合國反腐敗公約》第 2 章所規範項目及標準的政策設

計。因此，為了對於達到各項研究目的，本研究係運用文獻研究法、比較研究法、深度訪談、專家座談、政策評估等不同方法，以獲致研究目的。表 3 即在於呈現本研究團隊因應委託單位意欲瞭解的不同研究目的所使用的方法，以下，僅對於各研究方法略以說明。

表 3、本計畫研究目的與使用之研究方法

研究目的	擬採用之研究方法
一、檢視比較我國現階段廉政預防性措施與《聯合國反腐敗公約》之落差，以釐清我國落實該公約之程度，並提出具體改善建議。	1.文獻研究法 2.比較研究法 3.深度訪談法 4.專家座談法
二、參考《聯合國反腐敗公約》規範及該公約締約國成功典範，評估我國法律規範、行政體制、社會風氣等各項廉政因素，提出反貪腐策略。	1.文獻研究法 2.比較研究法 3.深度訪談法 4.專家座談法 5.政策評估 ²
三、結合理論與實務觀點，研議我國未來廉政政策改革方向，以推動廉政永續革新。	1.文獻研究法 2.專家座談法 3.政策評估法

資料來源：本研究案整理

壹、文獻研究法

由於我國並非聯合國會員國，因此，儘管民間與學界均對於反貪腐、廉能治理與公共服務倫理等議題均有所關注。然而，以《聯合國反腐敗公約》為研究焦點的相關研究則相當罕見，更遑論是以《聯合

²政策評估就一般學界與實務界通用概念所知，係指對於某一規劃中的政策內容、可行性與效益進行評估，或是對執行中或執行告一段落的公共政策成效予以評估，甚少被視為是研究方法。但由於本研究在論文計畫大綱審查時，有審查委員主張就本研究案而言，實質上已涉及於各國反貪腐政策與我國現行與未來反貪腐架構與政策的評估，因此建議應於研究方法中一併納入，據此，本研究遂亦將政策評估做為研究方法之一。

國反腐敗公約》第 2 章預防措施相關規定為主要研究焦點者。因此，本研究運用文獻研究法於以下三方面，藉以獲致本研究計畫之目的。

首先，本研究團隊透過文獻研究法，對《聯合國反腐敗公約》第 2 章規範之各項目內涵進行理解，在相關學理與理論基礎進行基本瞭解，並透過理論與實務之結合，做為後續提出我國廉政發展政策設計之基礎。其次，文獻研究法亦運用於對本研究主題相關之文獻進行歸納、整理與分析，藉以瞭解我國現行相關廉政法制，與《聯合國反腐敗公約》第 2 章所強調之各項內容的異同與落差。最後，本研究則運用文獻研究法，瞭解《聯合國反腐敗公約》締約國成功典範之相關作法；一方面做為評估我國與這些典範國家在廉政法制與政策面向之異同比較；另一方面則做為研究團隊後續設計我國廉政發展政策之基礎。

具體而言，本研究主要文獻資料來源，主要有相關圖書、紙本期刊論文、電子期刊論文、網路資料、各國政府官方網站，以及國際相關組織官方網站等。

貳、比較研究法

基於本研究計畫重要目的之一，在於瞭解我國現行廉政法規暨制度，與《聯合國反腐敗公約》第 2 章規範項目之落差，以及與該公約締約國相關法制之異同，藉以提出我國足以落實《聯合國反腐敗公約》第 2 章規範項目之廉政法規與制度建議。因此，比較研究法將於本研究中，被運用於以下三個部分。

首先，比較研究法將被用以釐清我國現行廉政法規與制度，落實《聯合國反腐敗公約》第 2 章相關項目之程度。其次，本研究團隊將比較我國現行廉政法規與制度，與公約締約國執行《聯合國反腐敗公

約》所採用之制度與政策。此外，本研究團隊亦將運用比較研究法，瞭解公約締約國中，較具代表性與典範性國家執行《聯合國反腐敗公約》所採用之制度與政策，藉以歸納這些標竿國家相關法制所具有的共同特徵，以做為本研究後續提出我國廉政法制時的重要政策設計參考。

另外，在公約締約國中典範性國家之選擇上，本研究將以以下指標進行篩選，即：(一)國際透明組織所公布之貪腐印象指數(Corruption Perception Index, CPI)分數與排名；及(二)是否為 UNCAC 之締約國。使用這二項條件做為篩選指標之理由在於：首先，國際透明組織所公布之貪腐印象指數以為國際所公認之一項測量貪腐之有效指標，因此，藉由 CPI 之分數與排名，吾人可以挑選出國際中清廉程度較高之國家，做為我國發展廉政建設之標竿學習國家。其次，依照研究需求，參考比較之對象必須為 UNCAC 之締約國，因此，即使有部分國家雖然其清廉程度高，但因其並非 UNCAC 締約國，亦無法成為本研究之研究對象。此外，為顧及計畫之可執行性，在標的國家之挑選上，亦須考量該國主要使用語言及官方文件呈現語文版本可得性等限制因素；對此，本研究團隊將依自身能力與條件，以英語和德語使用國家做為主要選擇對象。

依此，本研究計畫挑選紐西蘭(1)、新加坡(4)、芬蘭(5)、瑞士(5)，及澳洲(9)等五個國家(括號內數字為該國 2008 年貪腐印象指數排名；見表 4)³。

³雖本研究於報告撰寫階段，國際透明組織已公布其 2009 年貪腐印象指數排名，然本研究中 UNCAC 締約典範國家之挑選係早於計畫書提出及計畫執行初期階段便已依 2008 年 CPI 資料予以確定。因此，此處係仍以 2008 CPI 資料呈現挑選標準。

表 4、比較研究國家之挑選標準

No	Country / Territory	2008 CPI Score	Country Rank	UNCAC 締約國	No	Country / Territory	2008 CPI Score	Country Rank	UNCAC 締約國
1	Denmark	9.3	1	是	21	Saint Lucia	7.1	21	否
2	New Zealand	9.3	1	是	22	Barbados	7.0	22	是
3	Sweden	9.3	1	是	23	Chile	6.9	23	是
4	Singapore	9.2	4	是	24	France	6.9	23	是
5	Finland	9.0	5	是	25	Uruguay	6.9	23	是
6	Switzerland	9.0	5	是	26	Slovenia	6.7	26	否
7	Iceland	8.9	7	否	27	Estonia	6.6	27	否
8	Netherlands	8.9	7	是	28	Qatar	6.5	28	是
9	Australia	8.7	9	是	29	Saint Vincent and the Grenadines	6.5	28	否
10	Canada	8.7	9	是	30	Spain	6.5	28	是
11	Luxembourg	8.3	11	是	31	Cyprus	6.4	31	是
12	Austria	8.1	12	是	32	Portugal	6.1	32	是
13	Hong Kong	8.1	12	否	33	Dominica	6.0	33	否
14	Germany	7.9	14	是	34	Israel	6.0	33	是
15	Norway	7.9	14	是	35	United Arab Emirates	5.9	35	是
16	Ireland	7.7	16	是	36	Botswana	5.8	36	否
17	United Kingdom	7.7	16	是	37	Malta	5.8	36	是
18	Belgium	7.3	18	是	38	Puerto Rico	5.8	36	否
19	Japan	7.3	18	是	39	Taiwan	5.7	39	否
20	USA	7.3	18	是	40	South Korea	5.6	40	是

資料來源：本研究自行彙整。

參、深度訪談法

為能瞭解我國現行廉政制度與措施中，是否符合《聯合國反腐敗公約》第 2 章預防性措施之規範？以及現行已有的相關法律或制度中，與該公約預防性措施規範相較，是否足夠周延完備？本研究邀請 5 名專家學者，針對上述面向進行深度訪談，以期透過兼具深度與廣度的訪談資料蒐集方式，提供本研究除文獻檢閱的靜態資料蒐集與分

析外，進一步獲致動態觀點之資料蒐集。

學者專家的選擇，主要是以對《聯合國反腐敗公約》第2章各面向議題內涵，以及我國相關法制政策有深入所瞭解；或是對第二章特定面向有深入瞭解，且其身分地位較適合進行個別訪談者，做為優先訪談對象。訪談題目設計，則是以《聯合國反腐敗公約》第2章預防性措施各面向於我國之建制有無與落實情形，做為設計基礎。

肆、專家座談研究法

為了使本研究團隊之研究發現與政策芻議，能夠更加周延，並擴大本研究參與者之基礎，本研究也將使用能夠經由觀察一群參與者，在短時間內所發言論的相互討論，提供大量的對話內容，而獲取對各種對立觀點的資料和洞識（insight）的專家座談研究法（Rubin and Rubin, 1995: 140），深入地蒐集我國廉政政策重要相關人，對本研究團隊之研究發現與政策芻議的各種意見與看法，以做為本研究提出更周延完整之研究結果與法制設計的重要依據。

基本上，本研究將專家座談法運用於兩個部分。首先是希望透過專家學者與重要政策相關人所組成之專家座談會，協助本研究團隊檢視與比較我國現階段廉政預防性措施與《聯合國反腐敗公約》之落差，以釐清我國落實該公約之程度。其次，本研究亦藉由專家座談會之與會人員，就有關我國廉政法規與制度、以及本研究團隊所提出之落實《聯合國反腐敗公約》對策及建議，提出政策可行性評估與其他相關建議。

本研究有關專家座談會之舉辦時間將分成兩個時間點，第一個時間點為初步完成第一項與第二項研究目的，提出期中報告之前。第二

個時間點則為初步完成第二項與第三項研究目的，提出期末報告之前。

基於希望本研究焦點團體座談，能充分獲得與反貪腐政策相關人的寶貴意見，本研究對於專家座談會參與成員之選擇，係依據與反貪腐政策最具相關性，以及意見較具代表性之產業界、政府部門、學術界，以及研究機構與智庫等四個領域為基準，從中再分別邀請具代表性以及提供豐富與深度意見者參與。專家焦點團體之座談題綱設計，則是以《聯合國反腐敗公約》第 2 章預防性措施各面向於我國之建制有無與落實情形，做為設計基礎。

與會者及受訪者之編碼代號，見表 5 及表 6。而焦點團體座談之討論題綱，及深度訪談之訪談題綱，則詳見附錄一和附錄二。

表 5、焦點團體座談與會者編碼表

場次	職稱	編碼
第一場焦點團體座談	處長	F1P1
	處長	F1P2
	理事	F1P3
	副處長	F1P4
	科長	F1P5
第二場焦點團體座談	檢察官	F2P1
	檢察官	F2P2
	教授	F2P3
	監察官	F2P4
	科長	F2P5
	教授	F2P6
第三場焦點團體座談	科長	F3P1
	主任	F3P2
	科長	F3P3
	主任	F3P4
	副教授	F3P5
	前司長、顧問	F3P6

場次	職稱	編碼
第四場焦點團體座談	理事	F4P1
	副執行長	F4P2
	執行長	F4P3
	常務理事	F4P4
	監事	F4P5

資料來源：本研究整理

表 6、深度訪談受訪者編碼表

受訪者職稱	受訪時間	訪談地點	本文代號
署長	98.11.04	該機關中	IW1
處長	98.10.28	該機關中	IW2
參事	98.10.30	該機關中	IW3
律師	98.10.21	該機關中	IW4
前局長	98.11.10	任教學校	IW5

資料來源：本研究整理

伍、政策評估法

基於使本研究團隊提出之研究發現與研擬之我國落實《聯合國反腐敗公約》廉政法規、制度與相關政策建議，於未來執行時更具可行性與周延性，本研究將於期末報告階段運用政策評估法於研究目的之達成過程。基本上，政策評估依據政策規劃、執行與終結不同階段而有不同性質與目的之政策評估法。本研究擬採取之政策評估法為屬於政治規劃階段之「政策預評估」，此處所謂的「預」，乃因本研究團隊所研提之政策結果實際尚未產生，所以是一種帶有預測性質的評估（余致力等，2007：316）。

本研究對於政策評估，將運用於以下幾個部分。首先是運用於本研究團隊自行評估根據我國現行廉政法規與制度，與《聯合國反腐敗公約》第 2 章規範項目內涵之落差後的結果，據以提出的相關政策芻議。其次，本研究團隊將進一步於專家座談會中，引導與會者從政策

評估之觀點，對本研究團隊提出之各相關廉政法規、制度與相關的廉政政策芻議，提出多元面向之可行性評估與建議。除以專家焦點團體座談方式蒐集專家意見外，本研究亦依循政策方案可行性分析面向(吳定等，2007)，包括：政治、經濟、行政、法律、技術、時間等可行性面向，設計可行性分析調查問卷(見附錄五)，從量化角度蒐集政策建議可行性分析資訊。

基於以上對本研究所採各項研究方法，及其互補作用之介紹，茲將本研究於各方法之執行流程以圖 2 略做說明。

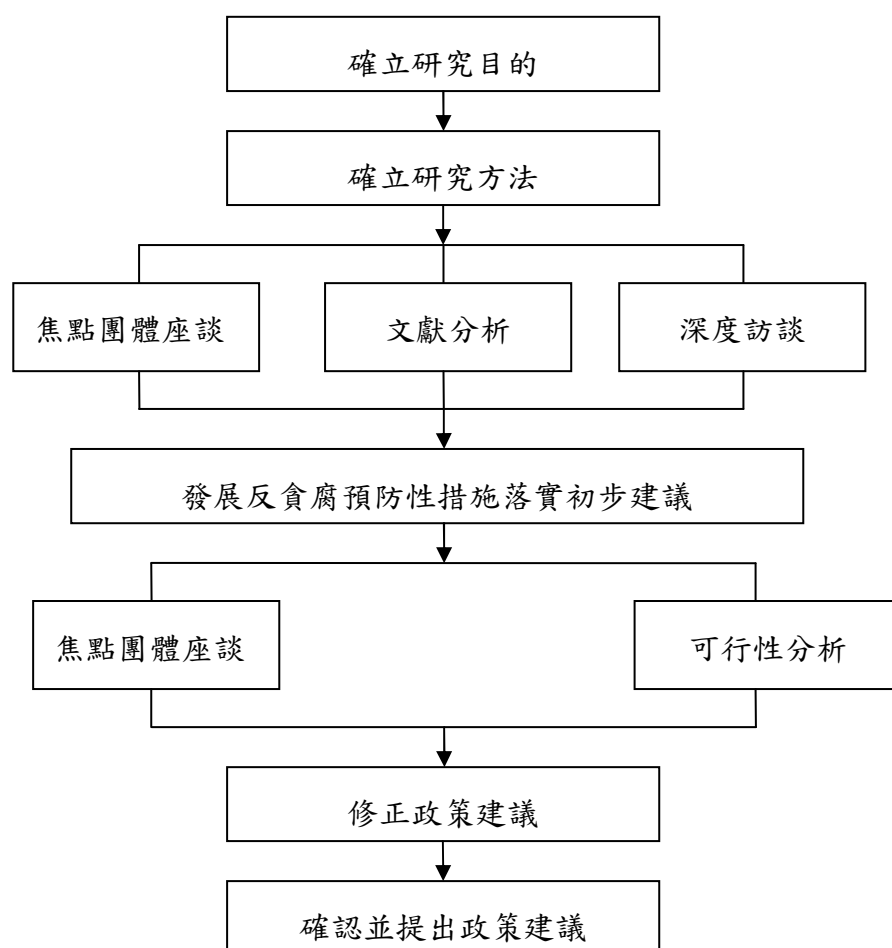


圖 2 研究流程圖

資料來源：本研究整理

第二章 《聯合國反腐敗公約》內涵

基於本研究之主要目的，本章首先針對《聯合國反腐敗公約》之制定背景、基本內涵和架構、該公約第二章預防性措施之條文內容，及《聯合國反腐敗公約》締約國會議之背景及歷次重要決議與結論等，加以說明，以對本研究之主要參考架構能有清楚之認識。繼而，本章由國際透明組織之角度，先行介紹該組織於全球性反貪腐運動中所提極為重要之國家廉政體系架構，接著說明該組織長期以來對《聯合國反腐敗公約》所提之重要建議和主要扮演角色，俾以瞭解全球反貪腐運動之趨勢和脈動。

第一節 《聯合國反腐敗公約》之背景

《聯合國反腐敗公約》(The United Nations Convention against Corruption, UNCAC, 以下簡稱《公約》)於2003年10月31日由聯合國大會通過；並於2005年12月14日正式生效，回顧公約歷史，2000年12月，聯合國宣布成立《公約》特別委員會，負責起草一份具有法律效力的反貪腐國際規範公約。委員會成立後，先後舉行了七屆會議，並最終於2003年10月1日在維也納舉行的第七屆會議上確定並核准了《公約》草案。同年10月31日，第58屆聯合國大會全體會議審議通過了《公約》。2003年12月9日至11日，聯合國在墨西哥梅里達舉行的聯合國國際反腐敗高級別政治會議⁴(High Level Political Conference for the Signature of the United Nations Convention against Corruption)上將《公約》開放，供各國簽署。根據規定，該

⁴ 網址為 <http://www0.un.org/webcast/merida/>

公約將在第 30 個簽署國批准後第 90 天生效。《公約》是聯合國史上通過的第一個用於指導與提供各國政府反貪法制與政策的法律文獻，內容除序言外共分為 8 個章節、71 項條款，包括總則(General provisions)，預防措施(Preventive measures)，定罪及執法(Criminalization and law enforcement)，國際合作(International cooperation)，資產的追回(Asset recovery)，技術援助和資訊交流(Technical assistance and information exchange)，實施機制(Mechanisms for implementation)以及最後條款。

整體而言，《公約》旨在建立全球反貪腐法律架構，規定締約國執行廣泛而詳細的國內法律規範打擊貪污，促使世界各國共同致力於反貪腐議題。截至 2009 年 3 月初，已有 140 個會員國家簽署，其中 132 個國家批准該公約。該公約提供各國政府針對建構國內相關反貪法制之指引方針，以與現行全球反貪趨勢、國際法建制有效接軌；此外，聯合國為敦促各締約國在國內法制建設落實公約規範，於 2006 年訂頒《《聯合國反腐敗公約》實施立法指南》(Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, 2006)⁵，以及公約正式締約國及非正式研究會議之文件、報告及決議，亦提供研究該公約實踐的重要素材。

《公約》生效前與預防措施相關之相關法律文件包含「聯合國大會第 51/59 號決議反腐敗的行動」、「聯合國大會第 54/128 號決議反貪污腐敗行動」、「聯合國大會第 55/61 號決議一項有效的反貪污國際法律文書」、「聯合國大會第 55/188 號決議：防止和打擊貪污行為」。其他《公約》生效後續之相關法律文件包含「聯合國大會第 56/260 號

⁵ UN, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, UNITED NATIONS. New York, 2006.

決議」、「反貪污國際法律文書談判工作範圍」、「聯合國大會第 57/169 號決議」、「簽署《聯合國反腐敗公約》的高級別政治會議」、「聯合國大會第 58/422 號決議《聯合國反腐敗公約》」、「《聯合國反腐敗公約》談判工作特設委員會第一屆至第七屆會議工作報告」、「公職人員國際行為守則」。

第一節 《聯合國反腐敗公約》具體內涵

壹、《聯合國反腐敗公約》整體架構

整體而言，《聯合國反腐敗公約》整體內容架構可分為預防措施（Preventive measures）、定罪和法制（Criminalization and law enforcement）、國際合作（International cooperation）、不法資產的追回（Asset recovery），以及落實該公約「執行機制」（Mechanisms for implementation）等部分。公約除預防措施（Preventive measures）提供各國反貪政策建議，公約的特色在強化各國打擊貪腐的「國際合作」機制與措施，以及強調對「不法資產」的返還（Asset recovery）。在國際合作上，公約規定對此案犯罪行為之不法所得與侵占款項當事國得請求「凍結、扣押和沒收」之國際司法協助，通過沒收事宜的國際合作追回資產的機制（第 55 條），公約第 31 條第 1 款亦規定：「各締約國均應當在本國法律制度的範圍內盡最大可能採取必要的措施，以便能夠沒收：（一）來自根據本公約確立的犯罪罪所得或者價值與這種所得相當的財產；（二）用於或者擬用於根據本公約確立的犯罪的財產、設備或者其他工具。」。同時，有鑒於長期以來各國貪腐之不法所得藏匿於海外而無法追回，公約建置跨境洗錢調查之國際合作架構，以及請求資產返還（Asset Recovery）之執行架構。

在公約制訂過程，《公約》特別談判委員會（the Ad-Hoc Committee for the Negotiation of the UN Convention against Corruption）廣泛徵求

各成員國對公約草案的修正意見，同時，《公約》鑒於各國政治、社會、經濟制度的差異性，給予各成員國國家必須根據國內法律體系採取預防與懲治性的原則性措施與規範條文。再者，在國際層面上，公約之整體架構關注於預防貪腐、司法互助、追回貪污不法資產等重要議題。其中在預防貪腐方面，《公約》認為健全的「預防性反貪措施」是有效遏止腐敗的基礎，並提出了若干措施，一是規定專門的預防性獨立機構，制訂和執行協調有效的反貪政策，定期對反腐敗的相關法律、措施進行評估以確定是否有效；二是建立文官體系公職人員的管理制度，給予充分的報酬並竭力防止利益衝突。

貳、《聯合國反腐敗公約》「預防性反貪措施」之逐條分析

《公約》之「預防措施」設計規定於第二章第 5 條至第 14 條，內容規定了預防貪腐的行政措施，規範原則涉及國家政策、立法、司法、行政、執法、社會監督等方面，建構貪腐預防的基本理念，其他條文內容涵蓋公共部門預防腐敗措施、私部門的預防腐敗措施、社會參與預防措施以及防制洗錢措施。整體內容強調各國國內建設反貪法制之重要性，建議各國政府應「定期評估有關法律文書和行政措施，以確定其能否有效預防和打擊貪腐。」（公約第 5 條第 3 款）。

再者，《公約》第二章系統要求各締約國制定、執行並致力推展有效的預防性反貪與廉政治理政策與行政措施，設立預防性獨立反貪機構，制定體現正直、誠實及盡責的「公職人員行為守則」，規範公共採購與公共財政管理，提高公共行政的透明度，並發揮審判與檢察機關等司法部門在預防貪腐方面的主要職司功能，加強對私部門尤其是其企業廉潔的監管，推動社會參與反貪文化，加強金融監管並予以防制洗錢等，以下將針對第 5 條至第 14 條進行分析。

一、《公約》第 5 條：預防性反貪政策與作法

《公約》第 5 條規範「預防性反腐敗政策與作法」，規定「各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，制訂和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策，這些政策應當促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉政、透明度以及課責制的原則。」同時，《公約》第 5 條第 3 款強調各締約國均應當努力定期評估有關「法律文書」與「行政措施」，以確定其能否有效預防和打擊腐敗。為使《公約》所建立的全球反貪腐法律架構能適用於不同國情之締約國，並依據國內法律規範打擊貪污，《公約》規定「締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情彼此協作並同有關國際組織和區域組織協作，以促進和制訂本條所述措施。這種協作可以包括參與各種預防腐敗的國際方案和項目」。

二、《公約》第 6 條：預防性反貪機構

《公約》參考國際間著名政府獨立的反貪機構與廉政組織，例如澳洲新南威爾斯（New South Wales）州政府之反貪獨立委員會（The Independent Commission Against Corruption, ICAC）、新加坡貪污調查局及香港廉政公署的運作實務，關注各國反貪機構的預防性功能，其中《公約》第 6 條提出「預防性反貪機構（Preventive anti-corruption body）」之建議，強調該機構之獨立性並擁有充足的反貪資源，規定「各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，賦予本條第一款所述機構必要的獨立性，使其能夠有效地履行職能和免受任何不正當的影響。各締約國均應當提供必要的物資和專職工作人員，並為這些工作人員履行職能提供必要的培訓。」

在實務運作上，我國制度設計採用「多元機關模式」(multiagency model)，為設置預防性反腐敗機構，行政院曾於 2005 年 10 月 27 日提出「法務部廉政局組織法草案」函送第六屆立法院審議。該機構為設於法務部下之三級機關。惟各方針對組織職權重疊、相對應的監督機制不明等因素仍存爭議，迄今該法並未獲通過。

三、《公約》第 7、8 條：公共部門與公職人員行為守則

《公約》第 7 條「公共部門」與第 8 條關於「公職人員行為守則」之規範內容，強調「各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情努力採用、維持和加強公務員和適當情況下其他非選舉產生公職人員的招聘、雇用、留用、晉升和退休制度」。其中，《公約》第 7 條第 1 款（二）對於擔任特別容易發生腐敗的公共職位的公務人員，主張應設有適當的甄選和培訓程式，更加強調政府各級機關單位，應對這類人員實行「工作輪調制度」的適當措施。

《公約》第 7 條第 1 款（三）建立了「高薪養廉」的基本概念，建議「政府應有責任促進充分的報酬和公平的薪資標準，同時考慮到締約國國內的經濟發展水平。」在對公職人員之預防性反貪教育的在職訓練亦為《公約》規範所建立的政策重點，建議「促進對人員的教育和培訓方案，以使其能夠達到正確、誠實和妥善履行公務的要求，並為其提供適當的專門培訓，以提高其對履行其職能過程中所隱含的腐敗風險的認識。這種方案可以參照適當領域的行為守則或者準則。」

《公約》第 8 條第 2 款規定「各締約國均尤其應當努力在本國的體制和法律制度範圍內適用正確、誠實和妥善履行公務的行為守則或者標準。」該條文全部內容規範與我國現行「公務員廉政倫理規範」(Ethics Directions for Civil Servants)、《公職人員公職人員利益衝突

迴避法》(Act on Recusal of Public Servants Due to Conflicts of Interest) 幾無落差。例如以《公約》第 8 條第 5 款規定分析：「各締約國均應當根據本國法律的基本原則，酌情致力制訂措施與建立制度，要求公職人員特別就可能與其公職人員的職能發生利益衝突的職務外活動、任職、投資、資產以及貴重饋贈或者重大利益向有關機關申報 (declaration)。」對此，我國早於 1993 年 7 月 2 日即制定《公職人員財產之申報法》(2008 年 1 月 9 日修正)，除詳列須申報財產之公職人員範圍，該法並訂有「財產強制信託條款」，對意圖隱匿財產而故意申報不實，以及財產異常增加且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，得處以行政罰，此新穎立法措施較各國先進。

最後，公約亦重視行賄外國公務員之國際犯罪行為，認為應為刑事處罰正視之課題。在全球化趨勢之下，行賄外國公務員行為成為新的貪腐途徑，以往對於傳統行賄本國公務員犯罪行為，已延伸出面臨多國籍企業為爭取商業利益進而行賄外國公務員，有別傳統行賄本國公務員模式，更應為各國政府所重視，因而公約結合經濟合作暨發展組織 (Organization of Economic Co-operation And Development, OECD) 在 1997 年 11 月 21 日通過「反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約 (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)」，納入許多配套措施予以因應新的貪腐模式。

四、《公約》第 9 條：公共採購和公共財政管理

為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序進行採購，《公約》第 9 條在公共採購與公共財政管理的面向上，第 1 款訂有詳細規範，目的在「建立對預防貪腐有效而以透明度、競爭及按客觀標準決

定為基礎的適當之採購制度。」。《公約》同時參照《世界貿易組織政府採購協定》和有關採購程序的國際規例和指引已制訂措施，以確保公共採購的過程公平、具競爭性、問責和透明，公共財政得到適當的管制和管理。

我國於 1998 年 5 月 27 日公布《政府採購法》(最近修正為 2007 年 7 月 4 日)。該法規定政府機關、公立學校、公營事業辦理公告金額以上之採購，或法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，除限制性招標外，應以公告方式辦理公開招標或選擇性招標。另該法規定，機關辦理採購宜由具有一定資格、通過考試、受有訓練採購專業人員為之，並授權主管機關訂定採購人員倫理準則，各級政府亦應成立採購稽核小組，以稽核監督採購事宜。

五、《公約》第 10 條⁶：公共報告

為提升政府資訊公開或透明化 (transparency)，讓各國政府能更有效服務、公開透明與課責，進而提升民眾的公共參與與監督能力，《公約》第 10 條規範政府向民眾進行公共報告 (Public reporting) 以防阻貪腐情事之發生，《公約》第 10 條第 1 款：「考慮到反腐敗的必要性，各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取必要的措施，提高公共行政部門的透明度，包括酌情在其組織結構、運作和決策過程方面提高透明度。」這些措施可以包括下列各項：

- (一) 施行各種程式或者條例，酌情使公眾瞭解公共行政部門的組織結構、運作和決策過程，並在對保護隱私和個人

⁶ 原文為：Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including with regard to its organization, functioning and decisionmaking processes, where appropriate.

資料給予應有考慮的情況下，使公眾瞭解與其有關的決定和法規；

(二) 酌情簡化行政程式，以便於公眾與主管決策機關聯繫；

(三) 公布資料，其中可以包括公共行政部門腐敗風險問題定期報告。

六、《公約》第 11 條：與審判和檢察機關有關的措施

司法體系在現代國家的民主制度運作過程中扮演關鍵角色，亦為民主政治得以發揮分權制衡功能的重要機制。司法體系對於當代民主國家的制度運作過程中居於關鍵性地位，具備雙重特徵與功能，它是「法律」與「政治」的混合體；法院不僅僅應用法律、解決紛爭，其亦是政治過程的一項環節，與政治、社會、經濟等維繫著緊密的互動，亦彼此影響。是以，《公約》第 11 條規範有「與審判和檢察機關有關的措施」，如第 1 款原則性強調：「考慮到審判機關獨立和審判機關在反腐敗方面的關鍵作用，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則並在不影響審判獨立的情況下，採取措施加強審判機關人員的廉正，並防止出現腐敗機會。這類措施可以包括關於審判機關人員行為的規則。⁷」亦即，法官和司法人員須受防止賄賂法制規範與司法人員職位任期之行為倫理規範守則之規約。

七、《公約》第 12 條：私營部門

《公約》第 12 條規定：「各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取措施，防止……實施有效、適度及具警戒性的民事、行政或刑

⁷原文為：Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system and without prejudice to judicial independence, take measures to strengthen integrity and to prevent opportunities for corruption among members of the judiciary

事處罰。⁸」採取措施包括，促進執法機構與有關私營實體之間的合作；增進私營實體透明度；在合理的期限內，對原公職人員的職業活動或對公職人員辭職或退休後在私營機構的任職進行適當的限制，以防止利益衝突。亦即，建議各國政府加強企業倫理管制制度，從而提高私營商業實體的透明度。在立法措施方面，應將各國公司法現代化，以期透過各項措施(包括加強企業管治)，提升國際商貿及金融中心的競爭力，而各國之間司法管轄區應全面與《國際財務報告準則》(International Financial Reporting Standards , IFRS)接軌。

《公約》第 12 條第 2 款(E)項⁹規定公職人員退休轉任企業組織之「旋轉門條款」規定，以防止利益衝突之貪腐情事發生之可能性，規定「在合理的期限內，對原公職人員的職業活動或者對公職人員辭職或者退休後在私營部門的任職進行適當的限制，以防止利益衝突，只要這種活動或者任職同這些公職人員任期內曾經擔任或者監管的職能直接有關」。

八、《公約》第 13 條¹⁰：社會參與

《公約》第 13 條強調，社會參與與反貪文化之形塑為預防性貪腐措施的重要環節，亦為基礎工程，是以，《公約》第 13 條第 1 款建

⁸原文為：Each State Party shall take measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prevent corruption involving the private sector, enhance accounting and auditing standards in the private sector and, where appropriate, provide effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal penalties for failure to comply with such measures.

⁹原文為：Preventing conflicts of interest by imposing restrictions, as appropriate and for a reasonable period of time, on the professional activities of former public officials or on the employment of public officials by the private sector after their resignation or retirement, where such activities or employment relate directly to the functions held or supervised by those public officials during their tenure.

¹⁰原文為：Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

議：「各締約國均應當根據本國法律的基本原則在其力所能及的範圍內採取適當措施，推動公共部門以外的個人和團體，例如民間團體、非政府組織和社區組織等，積極參與預防和打擊腐敗，並提高公眾對腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。這種參與應當通過下列措施予以加強：

- (一) 提高決策過程的透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用
- (二) 確保公眾有獲得資訊的有效渠道
- (三) 開展有助於不容忍腐敗的公眾宣傳活動，以及包括中小學和大學課程在內的公共教育方案
- (四) 尊重、促進和保護有關腐敗的資訊的查找、接收、公布和傳播的自由。這種自由可以受到某些限制，但是這種限制應當僅限於法律有規定而且也有必要的下列情形：
 - 1、尊重他人的權利或者名譽；
 - 2、維護國家安全或公共秩序，或者維護公共衛生或公共道德。

九、《公約》第 14 條：預防洗錢的措施

顯然，「預防洗錢的措施」為《公約》第二章最後但也最為核心的預防性措施，規定締約國應對銀行和非銀行金融機構建立管理和監督制度，以遏止並監測各種形式的洗錢活動，詳細規範「在其許可權範圍內，對銀行和非銀行金融機構，包括對辦理資金或者價值轉移正規或非正規業務的自然人或者法人，並在適當情況下對特別易於涉及洗錢的其他機構，建立全面的國內管理和監督制度，以便遏制並監測

各種形式的洗錢，這種制度應當著重就驗證客戶身分和視情況驗證實際受益人身分、保持紀錄和報告可疑交易作出規定」。

根據「聯合國大會第 55/61 號決議一項有效的反貪污國際法律文書」(附件：反貪污國際法律文書、文件和建議的提示性清單)，說明負責打擊洗錢活動的政府部門和金融監管機構必須能夠同時在國家和國際層面開展合作和交換資訊，成立情報組，整合警務單位及海關聯合、金融監管機構、金融管理局、保險業監督、證券及期貨事務監察委員會，共同訂定「防止洗錢活動指引¹¹」。這些指引會定期更新，以配合最新的國際標準和有關法例的修訂，並會不時加以改善和更新。

《公約》鼓勵各締約國之間積極參與國際和區域組織打擊洗錢的計劃，自行制定防制法規，並與打擊清洗黑錢標準的國際組織（如亞洲／太平洋反洗錢組織¹²）共同合作。

綜合分析，事實上，我國當前在公務倫理、財產揭露（申報）、利益衝突迴避、以及公共採購之資訊透明等，均已建制先進立法規範，具備公約現行條文規範與立法精神。若從國際法的角度觀察，《聯合國反腐敗公約》在規定刑事制裁和非刑事制裁措施方面更加具體，強調單靠刑事制裁措施控制貪污犯罪效果有限因此，因而提出預防性反貪腐的新措施：不僅要使腐敗犯罪的責任人成為承擔刑事責任的主體，還要建立機制使腐敗犯罪受害人得到救濟和賠償，使腐敗犯罪的責任人也成為承擔民事責任的主體。

¹¹ 原文為：Anti Money-Laundering Guidelines

¹²原文為：Asia/Pacific Group on Anti Money Laundering, APG

參、《聯合國反腐敗公約》之締約國會議

一、《聯合國反腐敗公約》締約國會議之背景介紹

為要求簽署公約之各締約國有效落實公約之法制規範與政策方案，自 2006 年起聯合國毒品與犯罪辦公室舉辦「締約國會議」，針對各地約國之國內立法與公約之落差情形進行檢閱，至今已召開三次大型會議，《聯合國反腐敗公約》第一屆締約國大會於 2006 年 12 月在約旦 (Jordan) 舉行，第二屆大會於 2008 年 1 月在印尼 (Indonesia) 首府舉行。2009 年 11 月於多哈 (Doha) 召開第三屆締約國會議，本次大會為期五天，會議重點將建立履約審議機制，大會由卡達 (Qatar) 總檢察長易卜拉欣 (Ibrahim al-Qubaisi) 主持，共計 130 多個國家政府代表團和聯合國開發計畫署 (United Nations Development Programme, UNDP)、世界銀行 (World Bank) 等國際機構參加會議，並討論資產追回、技術援助、國際公共組織官員賄賂等議題。第 4 屆和第 5 屆締約國大會將分別在摩洛哥 (Morocco) 和巴拿馬 (Panama) 舉行。

歷屆會議均參照「區域性的反腐敗公約」進行議程討論，這些區域性公約包含《美洲國家組織反腐敗公約》(Inter-American Convention against Corruption)、《歐洲委員會反腐敗民法公約》(Council of Europe Civil Law)、《歐洲委員會反腐敗刑法公約》(Council of Europe Criminal Law)、《經濟合作與發展組織禁止在國際商業交易中賄賂外國公職人員公約》(OECD Convention on Bribery of Foreign Public Officials)、以及《非洲聯盟預防和打擊腐敗公約》(African Union Convention on Preventing and Combating Corruption)。

2009 年 11 月多哈第三屆締約國會議旨在探討預防貪腐的有效做法。會議在總結各方代表發言的基礎上，提出「《聯合國反腐敗公約》

預防性措施：行動建議提綱(UNCAC Provisions for Corruption Prevention)」。秘書處以該文件為基礎，透過進一步討論研究，起草有關預防貪腐的決議草案，並由第三屆締約國大會討論通過。會議亦就履約審議機制作出決議，從而促進《聯合國反腐敗公約》實施，使反貪倡廉國際合作更加制度化。

二、歷屆會議之決議文件

(一) 第一屆締約國大會之決議

第一屆《聯合國反腐敗公約》締約國會議上通過了下列決議，決議 1/1 「履約審查機制之執行」(Resolution 1/1: Review of implementation)，根據《聯合國反腐敗公約》第 63 條，特別是第 7 款，其中規定「締約國會議應當在其認為必要時建立任何適當的機制或者機構，以協助公約的有效實施¹³」；深信根據第 63 條有效審查公約的實施情況極其重要和緊迫；並謹記對公約實施情況的審查是一個持續和漸進的過程：

1. 締約國必須商定有必要建立一個適當和有效的機制，以協助審查《聯合國反腐敗公約》的實施情況；
2. 決定在現有資源範圍內，設立一個不限成員名額的政府間專家工作小組；
3. 就審查公約實施情況的適當機制或機構以及此類機制或機構的職權範圍向締約國會；
4. 決議第二屆會議提出建議；
5. 強調任何此類審查機制均應當：

¹³ the Conference of the States Parties shall establish, if it deems it necessary, any appropriate mechanism or body to assist in the effective implementation of the Convention.

- (1) 透明、高效、無侵犯性、廣含包容性和公正不偏；
- (2) 不產生任何形式的排名；
- (3) 為交流良好做法和通報困難提供機會；
- (4) 對現有的國際和區域審查機制加以補充，以便締約國會議可酌情與這些機制進行合作避免工作重複。

第一屆《聯合國反腐敗公約》締約國會議有關《公約》第二章之相關規範規定於決議 1/5「技術援助」(Resolution 1/5: Technical Assistance)，要求締約國會議應首先處理與技術援助有關的事項：

1. 決定根據《聯合國反腐敗公約》第 63 條第 4 款和締約國會議議事規則第 2 條第 2 款設立一個不限成員名額政府間臨時工作組，以便為締約國會議履行其技術援助任務提供建議和協助；
2. 決策工作小組應履行以下職能：
 - (1) 根據締約國會議各國提供的資訊，審查技術援助需要，以便為締約國會議提供幫助；
 - (2) 根據締約國會議核准的各項方案及其指示，提供優先事項方面的指導意見；
 - (3) 審議通過締約國會議核可的自我評估清單收集的資訊
 - (4) 審議公約所涉領域中關於秘書處和各國的技術援助活動，包括成功事例，以及關於各國、聯合國系統其他實體和國際組織的專案和優先事項的現有資訊；
 - (5) 促進技術援助的協調，避免重疊；
3. 請秘書處根據締約國會議及其工作組提供的指導意見，擬定解決所查明的需要的專案提案，同時酌情顧及公平地域分配和不同的法律制度；

4. 決定工作組應在締約國會議屆會期間舉行會議，酌情並利用現有資源至少舉行一次閉會期間會議；
5. 決定工作組應向締約國會議提交關於其各項活動的報告；
6. 請秘書處協助工作組履行其職能。

此外，決議 1/6 建議成立「《聯合國反腐敗公約》技術援助國際合作講習班(Technical Assistance Training Programme for UNCAC)」，為有效執行《聯合國反腐敗公約》必須爭取國際社會的支持，因此決議案「呼籲多邊和雙邊捐助方為提供技術援助提供資源，以促進公約的有效實施；提醒此種技術援助的所有參與方協調努力，使之與請求國的需要和優先事項相一致。」

(二) 第二屆締約國大會之決議

第二屆《聯合國反腐敗公約》締約國會議上通過了下列決議，除決議第 2/1 號「履約審查機制之執行」(Resolution 1/1: Review of implementation) 延續了前屆大會的決議，重申「根據締約國會議第 1/2 號決議，其中決定應當使用一份自我評估清單作為工具，以便利收集關於公約實施情況的資訊」之條文。同時，「根據第 1/1 號決議所開展的活動，以收集和分析關於審查公約實施情況可能採用的一些方法」。再者，該屆會議通過第 2/2 號決議，呼籲《公約》締約國並請其簽署國繼續調整本國的法規條例，要求締約國理解身為《公約》締約國調整本國的法律制度是實施公約的一個基本條件，應提交秘書處關於公約實施情況自我評估，包括公約實施方面技術援助需要自我評估的分析報告。第 2/2 號決議要求締約國「確認需要技術援助以採取完全符合公約的措施，特別是將下列行為確定為刑事犯罪：本國公

職人員所涉賄賂、外國公職人員和國際公共組織官員所涉賄賂、公職人員貪污、挪用或者以其他方式盜用財產、對犯罪所得的洗錢行為和妨害司法。」

第二屆締約國會議有關《公約》第二章之相關規範規定於第 2/4 號決議「為實施《聯合國反腐敗公約》而加強協調和技術援助」(Resolution 2/4 Strengthening coordination and enhancing technical assistance for the implementation of the United Nations Convention against Corruption)，在技術援助問題上設置「不限成員名額政府間工作組」，決定技術援助問題不限成員名額政府間工作組應當繼續致力於協助締約國會議履行其技術援助方面任務並向其提出有關建議，並重申，工作組應當在締約國會議第三屆會議期間舉行會議，並應當在締約國會議第三屆會議之前酌情在現有資源範圍內舉行至少兩次閉會期間會議，並決定工作組應當向締約國會議提交其活動情況報告。

(三) 第三屆締約國大會之決議

第三屆《聯合國反腐敗公約》締約國會議上通過了各項決議，但目前主辦方聯合國毒品與犯罪辦公室(UNODC)尚未發表完整的「多哈決議」決議案(DOHA Resolutions)報告書，只有非官方性的草案。但此次會議首次召開「預防反貪腐問題專家協商會議」，邀集各國政府代表與相關國際組織發表所推行之預防性反貪腐行政措施；同時，此次會議亦針對上屆會議決議成立之「聯合國反腐敗公約實施情況不限成員名額政府間工作小組」進行審查作業，評估該決議案執行進度與效果。回顧該小組之成立經過，係締約國會議在第一屆會議之第 1/1 號決議中商定，認為有必要建立一個協助檢閱《公約》實施情況的適當審查機制(review mechanisms)。在該決議中，決定在現有資

源範圍內設立一個不限成員名額的政府間專家工作組，就審查《公約》實施情況的適當機制或機構以及此類機制或機構的職權範圍向締約國會議提出建議。此屆會議大會決議任何此類審查機制均應當：

1. 透明、高效、無侵犯性、具有包容性並且公正不偏；
2. 不產生任何形式的排名；
3. 為交流良好做法和通報困難提供機會；
4. 對現有的國際和區域審查機制加以補充，以便締約國會議可酌情與這些機制進行合作並避免工作重複。

再者，第三屆締約國會議有關《公約》第二章之相關規範，亦建議建立審查《聯合國反腐敗公約》實施情況的適當機制或機構，並擬訂這類機制或機構的職權範圍。整體而言，此屆會議的主要貢獻成果有兩項：（一）確立了往後各屆會議之召開，在議程規劃與設定上必須設置「預防反貪腐問題專家協商會議」（penal discussion），提供各國代表一個可以進行經驗交流與政策學習的論壇；（二）確立各締約國之間的「履約審查監督機制」，用以審議《聯合國反腐敗公約》在各締約國國內實施情況，並建立適當機制或機構職司相關職責，其中亦涵蓋《公約》第二章「預防性措施」之相關規範的履約執行之審查機制。

第二節 國際透明組織與《聯合國反腐敗公約》

「廉潔」、「效能」，與「透明」已成為當前全球進步政府的重要價值。但是，在邁向廉能政治的過程中，政府機關需要具備哪些基礎建設、採取哪些措施、建立哪些機制、應用哪些策略？而這些措施、機制與策略又是否能為配套作法？一連串的問題一直以來都是研究

廉能政府、倡廉反貪的核心議題之一。然而，國內外的許多文獻與研究所切入與著重的焦點，常僅就某一面向提出改革的建議與看法，如法規制度、行政倫理、肅貪機構、公民社會與媒體的角色等面向，往往缺少一幅完整的圖像來詮釋該研究或政策建議在整體廉政治理過程中的相對位置與重要性，造成各自的研究無法整合的情況（余致力、蘇毓昌，2006）。因此，如何建構一套完整的政府廉政體系，以做為公部門倡廉反貪各項作為的對照與參考，實為當務之急。

壹、國家廉政體系之概念

面對當前全球治理的時代，非政府組織在反貪腐政策過程中，所使用的工具常包括運用監測工具來監督政府的貪腐情況，建立聯盟來強化非政府組織的倡議力量與議程設定的能力（Holloway, 2006）。是以，國際透明組織擔負全球公民社群的監督功能，監測各國政府的貪腐情況，對行政部門提出警示的訊息。長期以來，國際透明組織從公民社會與學術社群角度，在國際社會引介該組織所發展的「貪腐印象指數」（Corruption Perception Index, CPI）¹⁴、行賄指數（Bribe Payers Index, BPI）以及貪腐趨勢指數（Global Corruption Barometer, GCB），並致力推動「國家廉政體系」（National Integrity System, NIS）治理概念，做為國家推動廉能法制與政策的基礎架構，並引介此一國家廉政體系中所包含的「廉政治理績效」之測量面向。

在「國家廉政體系」治理概念上，目前有關有關國家廉政體系的研究，係以世界銀行和國際透明組織的文獻為主，並廣受學術界與實

¹⁴ 貪腐印象指數是一個合成指數，指數滿分 10 分，分數愈高愈清廉。國際透明組織從 1995 開始每年皆定期公布該指數，該指數目標有三：第一是測量各國商人、學者與風險分析專家對一國公部門貪腐程度的評價。第二是提供決策者一個簡要的印象，以提供決策者在貿易和投資上更多資訊。第三則是創造民眾對於貪腐的關注和創造出一個改變的風氣（climate），參考國際透明組織網站：<http://www.transparency.org>。

務界所參採與引用。世界銀行的主張主要是以 Langseth, Stapenhurst & Pope (1999) 的研究為主，他們提出國家廉政體系相互依賴的八根支柱（詳圖 1），包括：（一）政治意願、（二）行政改革、（三）守門機關、（四）國會、（五）司法的課責、（六）公民社會、（七）媒體、（八）私部門。然而，這八根支柱是否完整周延則似乎仍有可再商榷之處（余致力、蘇毓昌，2006）。例如，就政治意願而言，不可否認，政治意願對於反貪腐政策的制定與規劃常具有舉足輕重的地位，但政治意願高低與否常繫於一人，較難從制度面的角度去規範與建立，因此，是否有獨立列為一根支柱之必要則不無疑問。再者，這八根支柱所強調的重點與內涵太過龐雜，除了特定的機關與部門外，還包括了「意願」、「改革」、「課責」等概念，缺乏一致性。而該體系之基礎為「經濟改革」，是否適用於各國也仍有討論的空間（余致力、蘇毓昌，2006）。儘管如此，Langseth 等人的研究仍提供了後續廉政體系建構的參考架構。

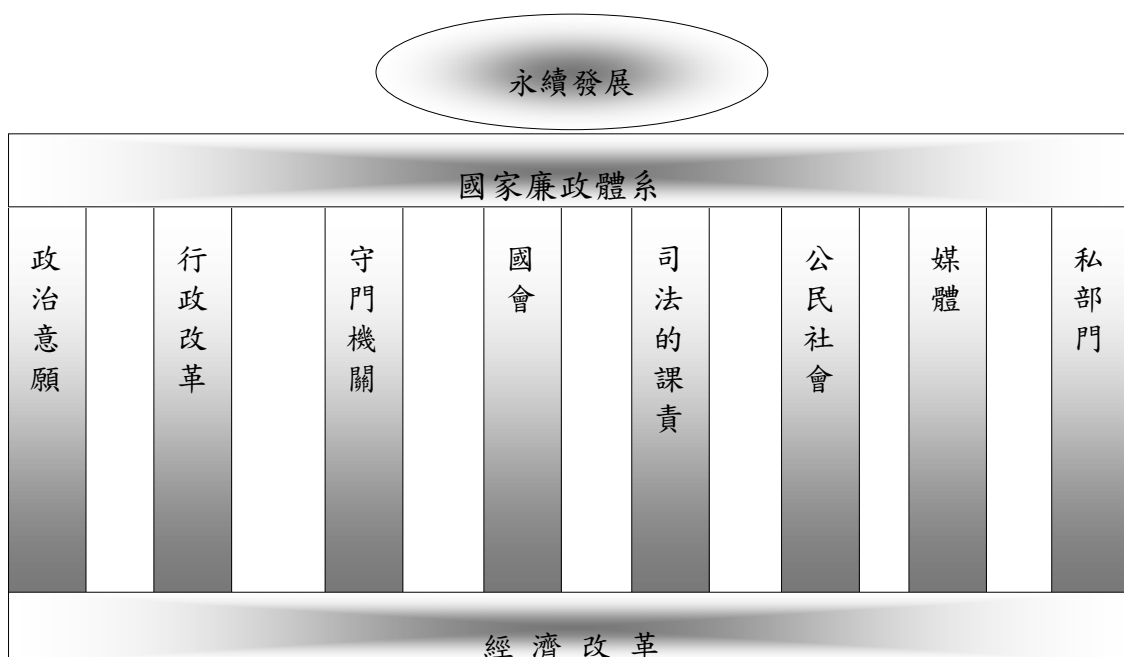


圖 3 世界銀行所建構之國家廉政體系

資料來源：Langseth, Stapenhurst and Pope, 1999: 130.

以世界銀行資料為基礎，國際透明組織更進一步提出了一套評估一個國家整體廉政體系的架構，亦稱之為國家廉政體系，如圖 2 所示（Transparency International, 2000）。

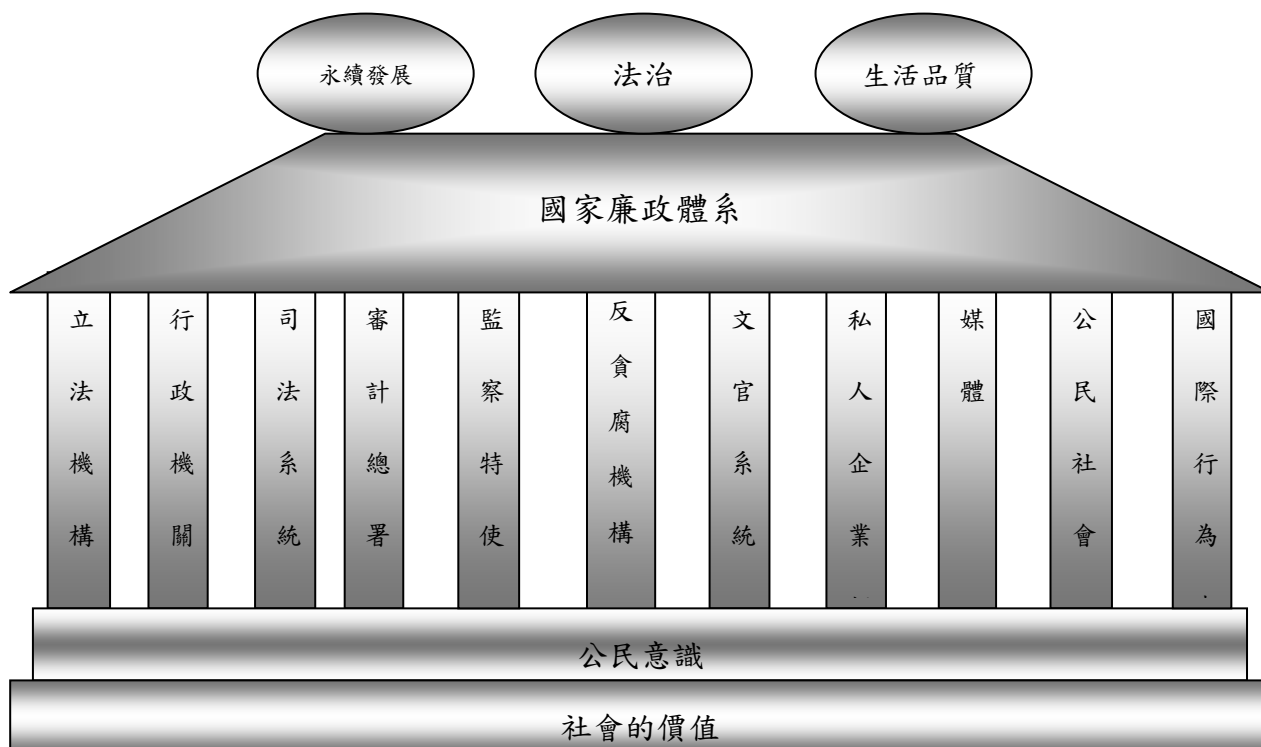


圖 4 國際透明組織所建構之國家廉政體系

資料來源：Transparency International, 2000: 35。

此體系下共有十一根支柱，包括（Transparency International, 2000）：

- 一、 立法機構：一個透過選舉機制產生的立法機關是任何建立民主課責機制的一個基礎支柱。因此，如何改善選舉制度與監督機制，並健全立法機關之運作是此一支柱的測量重點。
- 二、 行政機關：行政機關在建立、維持一國的國家廉政體系中

發揮著核心的作用。在此支柱下，有關領導的角色、行政機關與司法機關、文官系統間的關係，及公共預算的探討是此一支柱的核心。

- 三、 司法系統：一個獨立、公正和資訊充分的司法機關，在確保政府行為之公正、誠信、公開和負責方面具有其核心作用。其中如何確保司法體系的獨立性和課責，使其免於行政機關與立法機關的干擾，係國家廉政體系中的重點項目。因此，有關法官的任命、任期、報酬、司法管理及行為準則都是此一支柱的測量焦點。
- 四、 審計總署：審計總署位於財政課責之頂端。制度運作上，將避免審計總長的任命淪為執政黨的恩寵產物。因此，審計總長的任命過程、課責機制及與其他機關的關係是此一支柱所必須關切的測量重點。
- 五、 監察特使：監察特使的角色在於當司法系統本身難以為繼時，可提供人們另一個尋求保護的管道。監察特使的職責在於獨立的受理民眾對於不當行政的申訴和控告，而獨立性便是監察特使的最重要特徵。其中有關監察特使的任命、任期、免職要件、資源、可及性（accessibility）及補救措施是此一支柱的測量重點。
- 六、 反貪腐機構：由於傳統的執法機構本身就有可能是貪腐發生之地，因此，透過引進獨立的反貪腐機構，將有助於強化反貪腐的查處。有關反貪腐機構的領導人、在法律框架設計中的制衡機制、資源及相對的權力賦予是此一支柱所關切的測量重點。
- 七、 文官系統：文官系統之存在係為協助建立良好的政府來

制定政策、執行和管理公共服務。因此，對於文官系統的課責機制、獎懲機制的制度設計就格外重要。另外，文官系統的行政中立、依法行政、專業化等議題也是此一支柱的測量重點。

八、私人企業部門：私人部門在維護一國廉政體系方面扮演著特別的角色，不單是在公司所在地，包括市場的所在地也同樣如此。私人部門不單著重在利潤的追求，更重要的是私人部門的社會責任的要求。因此，如何增加私人部門的責任感使其成為打擊貪腐的一個強有力的工具，是這根支柱的任務之一。

九、媒體：媒體的作用在於篩選大量的資訊並傳遞給公民大眾。媒體的獨立程度將是對於公職人員的行為進行有效監督的重要機制。因此，自由的媒體、獨立的媒體是這一支柱所關懷的測量焦點。

十、公民社會：國際透明組織所指的公民社會係為外在於正式國家機器的組織與網絡的總和，不單單僅有非政府組織，還包括工會、商會、宗教團體、學生團體及非正式的社區團體等。透過公民社會力量的展現來填補政府所可能產生的權力真空與不足之處，並進一步達到課責。因此，如何使公民社會的參與有其合法性並創造一個自由的場域是這個支柱的測量重點。

十一、國際行為者：由於貪腐隨著經濟全球化而不僅限於國內，常是跨國的貪腐，因此，透過國際行為者的力量，如國際司法援助、國際警察合作、國際公約等機制來打擊貪腐，將會降低貪腐犯罪的跨國問題，也是這根支柱努力的

方向之一。

基於上述，國際透明組織欲以此一國家廉政體系為基礎，進行跨國性的廉潔比較。在概念圖像上，國家廉政體系的圖形就像是一座希臘神廟：這個廟的頂部——國家廉潔程度——的每一端都由一系列支柱 (pillars) 支撐著，每根支柱都是國家廉政體系的一個要素。該廟的一端是制度支柱——立法機關、行政機關、司法系統、審計總長、監察特使、監督機關、文官體系、媒體、公民社會、企業部門以及國際行為者。在另一端則有上述這些支柱要發揮作用所必需的核心工具。例如，媒體必須要有言論自由權；而公民社會必須要有自我組織和發揮作用的法定空間。在廟的頂部則有三個圓球：「生活品質」、「法治」和「永續發展」，如果要讓這些圓球以及它們所體現的價值觀不致滾落下來，廟頂必須保持平衡，亦即各個支柱缺一不可(余致力，2006)。

基本上，這個架構描繪國家廉政體系是由一根一根的樑柱所共同支撐，在不同的社會中，這些「支柱」的實際狀況可能有所不同，有些一些會比較強，另一些可能比較弱，因此，為了保證廉政體系的穩定，必須設法平衡各個支柱的支撐力的差別(余致力，2006)。值得提出的是，這座神廟自身建立在包含公民意識和社會價值的基礎之上，並靠其所支撐，亦即如果公民的廉政意識很強，那麼他們將支撐起上面的哪些「支柱」，進而達成永續發展、依法治理與生活品質的目標；反之，如果公民對貪腐問題視而不見和姑息容忍，或是社會普遍缺乏廉政價值，那麼就會失去維繫國家廉潔所需要的支撐力，自然難以發揮作用(Pope, 2000: 36)。

從 2001 年開始，國際透明組織即以國家廉政體系的分析架構為基礎，著重於研究各國廉政整體結構和各個支柱的體質與運作情況，

截至目前為止，總共針對了 58 個國家來進行國家廉政體系的診斷。國家廉政體系的診斷主要是透過國際組透明組織在各國的分會，以專家訪談和焦點座談方式來進行研究。此一研究方法的重大問題在於各國進行研究時的一致性與嚴謹性頗有差異，而依據有限的質化資料進行比較的基礎過於薄弱。因此，除了國家廉政體系的診斷外，國際透明組織亦參考台灣透明組織之研究成果，著手研擬指標的建構與管理，以期於未來，針對各國廉政狀況，進行更精緻與嚴謹的測量。

長久以來，身為國際透明組織在台灣的分會，台灣透明組織（Transparency International-Chinese Taipei）亦在國內致力於推展上述國家廉政系統的治理概念。影響所及，法務部於 97 年 10 月 3 日中央廉政委員會第一次委員會議後著手草擬「國家廉政建設行動方案」，行政院並於 98 年 7 月 8 日函頒全國各機關實施，旨在建構整體性國家廉政發展的宏觀策略。

貳、國際透明組織對《聯合國反腐敗公約》之建議

從學理面而言，國際非政府組織（NGOs）會以議程設定的方式分別在國際與國內層次影響本國政府，在國際層次，NGOs 針對主權國家無法獨立面對的跨國性議題提供協助。是以，國際透明組織多年持續推動全球性與區域性的反貪法制架構，陸續推動各項「區域性的反腐敗公約」，包含《美洲國家組織反腐敗公約》、《打擊歐洲共同體官員或歐洲聯盟成員國官員腐敗的公約》、《歐洲委員會反腐敗民法公約》、《歐洲委員會反腐敗刑法公約》、《經濟合作與發展組織禁止在國際商業交易中賄賂外國公職人員公約》、以及《非洲聯盟預防和打擊腐敗公約》，並開啟與各洲區域組織的合作關係。區域公約與相關協議的推動涵蓋非洲、美洲、歐洲等地區之各個國家。

表 7、國際透明組織推動各項國際區域反腐敗公約之歷年成果

年份	公約正式官方名稱	簡稱
1977	Foreign Corrupt Practices Act (USA)	FCPA
1996	Inter-American Convention against Corruption	OAS Convention
1997	OECD Convention on Bribery of Foreign Public Officials	OECD Convention
1999	Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption	COE Criminal Law Convention
1999	Council of Europe Civil Law Convention on Corruption	COE Civil Law Convention
2000	United Nations Convention against Transnational Organised Crime	UNTOC
2003	African Union Convention on Preventing and Combating Corruption	AU Convention
2003	United Nations Convention against Corruption	UNCAC/ UN Convention

資料來源：Transparency International. 2006. *Attachment to TI Report on Follow-up Process for UN Convention Against Corruption*, Berlin: Transparency International.

基於上述推展「區域公約」努力成果，2003 年聯合國會員大會通過《聯合國反腐敗公約》，該組織並取得代表 NGOs 的「諮詢地位」（consultative status），透過策略聯盟，該組織實質參與各種國際會議的機會，並協助規劃會議議程與草擬各種官方文件（TI, 2006）。

為要求簽署公約之各締約國有效落實公約之法制規範與政策方案，自 2006 年起聯合國毒品與犯罪辦公室舉辦「締約國會議」（Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption），針對各締約國之國內立法與公約之落差情形進行檢閱，至今已召開兩次大型會議，今（2009）年 11 月於多哈召開第三屆締約國會議。在歷次會議中，國際透明組織（Transparency International）皆受到主辦單位之邀請派員參加，並取得該會議「特別

諮詢代表」之身分。在 2008 年第 2 屆的印尼締約國會議中，國際透明組織便共有 47 位代表與會，對會議之相關決議、政策監督計畫 (Monitoring Programme) 以及官方文件之研擬貢獻卓著(見表 4)。

表 8、國際透明組織參與歷次締約國會議¹⁵

UNCAC 締約國大會		
2009	UNCAC 3 rd 締約國會議 (多哈)	2009 年 11 月召開，國際透明組織籌組一個「非政府組織聯盟」，以「聯盟」(coalition) 的名義與會，成員包括許多非該組織分會的其他非政府組織代表，一共有 40 多人參加這次會議，為最大非政府組織的代表團。
2008	UNCAC 2 nd 締約國會議 (印尼)	國際透明組織代表團 47 位代表與會
2006	UNCAC 1 st 締約國會議 (約旦)	主辦方將其列為「特別諮詢」之 INGO

資料來源：本研究自行整理。

自 2006 年以來，國際透明組織對《聯合國反腐敗公約》及各屆締約國會議持續提出各項建議方案 (TI's Recommendations for UNCAC)，可分為四大面向：¹⁶

- 一、 建立有效率的履約監督機制 (Effective Monitoring Programme)
- 二、 建立跨國性資產追回之國際合作管道 (Asset Recovery)
- 三、 公約履行之專家技術支援 (Technical Assistance)

¹⁵ 歷屆參與名單、官方會議紀錄、各國立場陳述、決議報告、以及會議主辦方新聞稿參閱：
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html>。

¹⁶ Transparency International. 2006. *Attachment to TI Report on Follow-up Process for UN Convention Against Corruption*, Berlin: Transparency International.

四、 提倡公約的透明與公民社會合作原則 (Transparency and Participation)。

以今 (2009) 年 11 月 9 日於多哈 (Doha, Qatar) 舉辦的「《聯合國反腐敗公約》締約國會議」(the UNCAC Conference of States Parties) 提供之決議方案 (resolutions) 為例。國際透明組織秘書處獲以「諮詢地位」身分出席該締約國會議，關注於《公約》之各項執行監督問題，各國分會代表於 2009 年柏林年會¹⁷上通過「建立《公約》之履約審議機制」(UNCAC Review Mechanism) 決議案，要求多哈會議的各國政府代表接受國際透明組織之三項政策建議：¹⁸

- 一、 各締約國應無條件接受他國或特定組織的審查，針對締約國國內之執法過程進行監督評估。
- 二、 針對多哈會議之各項提案，應建立多元參與管道，盡可能擴大參與決策過程之範疇，實質納入 NGOs、社群組織等公民社會團體，以及貿易聯盟、私人企業、專業協會與各國商會之意見。
- 三、 政策制定過程應透明公開，所有締約國的討論協商過程應予資訊公開，並接受來自全球公民社會的監督。

其中，「履約審議機制」(review mechanism)，即審議各國履行《公約》情況的機制進行討論。為期五天的締約國會議重點置於審議建立履約審議機制，並討論資產追回、技術援助、全球加強協調並為發展

¹⁷ Berlin (2009 年 10 月 16 日至 2009 年 10 月 18 日)

¹⁸ Transparency International, "UN Convention against Corruption review mechanism: a flawed step forward," Press released from Doha, Qatar, on 13 November 2009.
http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2009/2009_11_13_review_mechanism_flawed.

中國家提供反貪技術支援、以及國際組織官員賄賂等議題。會議決議促使締約國同意履約審議機制之決定，從而促進《聯合國反腐敗公約》實施，使全球反貪之國際合作更加制度化。

由以上介紹可以發現，本研究主要焦點為《聯合國反腐敗公約》第2章預防措施，所強調的重點面向，包括預防性反貪腐政策、預防性反貪腐機構、公共部門及公職人員、公共採購和公共財政、司法機構、私部門、社會參與，及防制洗錢等，絕大部分皆與國際透明組織之國家廉政體系所重視的支柱和基礎相互吻合，如：反貪腐機構、監察特使、行政機關、地方政府、公務員系統、審計總署、司法系統、私人企業部門、公民社會，及國際行為者等支柱。依此，本研究將可於對國家廉政體系已有認識與瞭解之基礎上，進一步以《聯合國反腐敗公約》為參考架構，逐一檢視我國現行廉政制度與體系中顯有落差處為何，進行瞭解與分析。

第三章 《聯合國反腐敗公約》締約國廉政制度簡述

本章主要係依前揭所選《聯合國反腐敗公約》之標竿締約國，即：紐西蘭、新加坡、芬蘭、瑞士，及澳洲等五國，針對其於預防性反貪腐政策、預防性反貪腐機構、公共部門、公職人員行為守則、公共採購和公共財政管理、公共報告、司法機構、私部門、社會參與、防制洗錢等十個面向之廉政制度設計和作法，透過文獻檢閱方式予以介紹。以下各節依各國順序分述之。

第一節 紐西蘭

壹、預防性反貪腐政策

賄賂與貪腐在紐西蘭被視為重大犯罪行為，因其常與其他犯罪型態相伴而生，如：詐欺、濫用職權，及洗錢等。因此，紐西蘭極為重視對於貪腐案件之防範和打擊工作，尤其對於與私部門的連結部分，更是近年的關注重點(New Zealand Ministry of Justice, 2009)。

在推動反貪腐政策上，紐西蘭政府於 1997 年 12 月簽署了 OECD 之《打擊跨國企業海外行賄公約》(OECD Convention in Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)、《反行賄公約》(OECD Anti-Bribery Convention)，及於 2003 年 12 月簽署《聯合國反腐敗公約》(UN Convention against Corruption)之後，近年來，其反貪腐重心已轉移至規範及強化紐西蘭跨國企業進行海外行賄之防制工作上¹⁹，包括：紐西蘭政府針對《犯

¹⁹ 紐西蘭政府於 1997 年簽署了 OECD 之《打擊跨國企業海外行賄公約》後，於 2001 年完成刑法中關於行賄外國官員罪刑之修正，而於同年正式批准、認可該項公約。

罪法》(Crimes Act 1961)及《財務交易報告法》(Financial Transactions Reporting Act 1996)等相關法令進行修訂，並於《刑法》中規範，對於行賄外國官員之罪刑，最高可處七年之有期徒刑，以及於《犯罪所得法》(Proceeds of Crime Act 1991)允許法院於判刑確定後，得沒收犯罪者之犯罪所得。²⁰

為遵守並落實《聯合國反腐敗公約》之規定，紐西蘭政府目前之重點工作主要在於：(1)放寬對於「企業」之認定，將「國際援助」範疇予以納入；(2)增列「接受外國官員之賄賂或向外國官員索取賄賂」之刑事罪責；(3)增列「企圖藉收賄或索賄以期運用其實質或可能的影響力，用以影響其他政府官員」之刑事罪責；(4)提高違反《秘密佣金法》(Secret Commissions Act 1910)之刑度；(5)將《聯合國反腐敗公約》內容列於《刑事事項互助法》(Mutual Assistance in Criminal Matters Act 1992)之規範中。²¹

紐西蘭針對收受賄賂及貪污犯罪之規範，主要繫於其 1961 年之《犯罪法》(Crimes Act 1961)，及 1910 年之《秘密佣金法》(Secret Commissions Act 1910)。以下針對此二主要法律規範內容進行敘述。

一、犯罪法(Crimes Act 1961)²²

紐西蘭《犯罪法》主要係以其第 6 章「影響法律與司法行政之犯

²⁰ 相關介紹，請參見：

<http://www.justice.govt.nz/policy-and-consultation/crime/bribery-and-corruption/legal-framework/the-organisation-for-economic-co-operation-and-development-oecd-convention-on-combating-bribery-of-foreign-public-officials-in-international-business-transactions>。

²¹ 相關介紹，可見：

<http://www.justice.govt.nz/policy-and-consultation/crime/bribery-and-corruption/legal-framework/the-united-nations-convention-against-corruption>。

²² 該法之全文，可參考：

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1961/0043/latest/DLM327382.html?search=ts_act_crimes+act_resel&p=1&sr=1。

罪」(Crimes affecting the Administration of Law and Justice)，用以規範貪污型態之犯罪。其中，若涉及與以下機關之行賄、收賄者，皆以貪污罪視之：

- (一) 司法部門
- (二) 內閣官員(Ministers of the Crown)
- (三) 國會議員
- (四) 執法人員
- (五) 政府官員
- (六) 官方資訊之不當使用 (the corrupt use of official information)

依法令規定，若觸犯《犯罪法》之反貪規範，其刑責之幅度係依涉貪人之職位與情節之不同，可能處七年以下或最高可處十四年之有期徒刑(New Zealand Ministry of Justice, 2009)。

二、秘密佣金法(Secret Commissions Act 1910)²³

紐西蘭《秘密佣金法》主要係用以規範與私部門有關之收受賄賂或貪污型態之犯罪。根據該法之規定，罪行確定者，可處 2000 元之罰金，或是二年以下之有期徒刑。

除上述兩項主要法律外，在紐西蘭預防性反貪腐規定中，另有一項《揭露保護法》(Protected Disclosure Act 2000)，依其規定，公務機關之員工得合法地揭露任何所服務機關內之不法情事，包括：(1)公共資金之非法、不當或不合規範之使用；(2)對於公共健康或安全產生危害之任何行為；(3)對法律體系造成嚴重危害之行為、作法或不

²³ 該法之全文，可參考：

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1910/0040/latest/DLM177643.html?search=ts_act_secret+commissions+act_resel&p=1&sr=1。

作為；(4)可能構成之行為、作法或不作為；及(5)政府官員之不當行為。²⁴ 透過《揭露保護法》，得以保障弊端揭發人遭受免職、騷擾或民、刑法之訴訟。依此，公務機關得以預防貪腐案件之發生。

貳、預防性反貪腐機構

檢閱相關資料後可以發現，紐西蘭政府並無單一的反貪專責機構 (Bradshaw, 2009)，反貪事務之推行或反貪政策之執行，係由多個機關共同協力配合，其包括：重大弊案室 (Serious Fraud Office, SFO)、紐西蘭警政署 (New Zealand Police, NZP)、審計長辦公室 (Office of the Controller & Audit-General)，及監察使辦公室 (Office of the Ombudsmen)。不過，由於紐西蘭警政單位僅負責受理報案及協助案件調查，因此，以下僅針對其餘三項機構進行介紹。

一、機構設立背景

(一) 重大弊案室 (Serious Fraud Office, SFO)

重大弊案室乃依據《重大弊案室法》 (Serious Fraud Office Act 1990)，成立於 1990 年，主要針對重大或複雜的弊案進行調查。立基於紐西蘭之憲政原則，執法機關於任何案件之調查或起訴，絕不受政治力量之控制或指導；依此，重大弊案室職司國內重大弊端之調查，亦享有同等之司法獨立性。

(二) 審計長辦公室 (Office of the Controller & Audit-General)

審計長辦公室職司公部門之績效課責，特別在於密切監督公部門如何運用其經費，並向國會報告任何不當之經費運用。

²⁴ 相關資訊請參見：

<http://www.justice.govt.nz/policy-and-consultation/crime/bribery-and-corruption/accountability/protected-disclosures-act-2000>。

(三) 監察使辦公室(Office of the Ombudsmen)

目前紐西蘭擁有三位監察使，而此三位監察使皆由紐西蘭總督(Governor-General)所任命，並向國會負責。²⁵ 監察使之職責，主要在於針對民眾對中央、地區或地方政府所提之申訴或陳情案件，進行調查；同時亦包括對於貪腐案件控告之調查。

二、機構現行體系與運作現況

(一) 重大弊案室

在運作上，紐西蘭重大弊案室主任得依《重大弊案室法》(Serious Fraud Office Act 1990)之授權，不必向檢察總長(Attorney-General)負責，享有獨立行使職權之權力，且參照弊案之本質或其可能結果、弊案涉及範圍(超過 500,000 元之詐欺或弊案)、弊案於法律、事實或證據面之複雜程度，或民眾之關切程度等要項，決定是否啟動調查機制。²⁶ 而多數的貪腐案件皆符合上述之本質和條件，但對於貪污案件之調查，多經過嚴謹的財物交易或金流分析後，方能確立。

重大弊案室主任之職權遠大於紐西蘭警政單位(Bradshaw, 2009)。重大弊案室主任得發出通知，要求相關嫌疑人或單位提供資訊或文件，只要他(她)認為該項資訊有助於調查。並可依其職權向法院申請搜索票，進行必要之搜索。此外，重大弊案室主任亦可要求相關人赴重大弊案室回答相關問題；且相關人必須回答所有問題，無論其回答是否可能使自身陷入於罪。但，重大弊案室主任卻不得使用這些回答內容做為證據，除非當事人在後續的訴訟過程中提出不一致的證據或偽證(Bradshaw, 2009)。

²⁵ 必須強調的是，紐西蘭監察使僅向具有立法權之國會負責，但並不向行政權之政府負責。

²⁶ 相關資訊可參照：<http://www.sfo.govt.nz/about.html>。

(二) 審計長辦公室

審計長下設兩個單位：審計長辦公室及紐西蘭審計部(Audit New Zealand)。審計長辦公室主要負責設定審計標準與規範，並負責年度審計報告之撰寫。依據《公共審計法》(Public Audit Act 2001)，審計長具有獨立職權，得以向國會報告政府機構與組織之財務運用狀況，並向國會提出完整的審計報告。

《公共審計法》亦授予審計長取得相關所需資訊之顯著權力，相關權力如下所述：²⁷

1. 隨時可要求取得政府(公共)機關之文件資料；
2. 要求非政府機構之人員或員工提出相關文件資料；
3. 要求以口頭或書面提供證據；
4. 要求對任何人之任何一家銀行帳戶進行檢視或查帳；
5. 進入公共機關所在地及辦公處所，或依據搜索票之同意授權進入任何處所，以進行文件資料之搜索或文件之查驗。

此外，紐西蘭審計部係一獨立行使職權之機構，對政府機關進行審計工作，並將結果呈報審計長辦公室，俾利於審計長辦公室撰寫年度審計報告。由此可見，上述之權力設計與安排，主要目的在於確保政府經費運用之高透明度，而如是之設計，亦是有效降低紐西蘭政府貪污案件比例之主要原因。

(三) 監察使辦公室

依據紐西蘭 1975 年之《監察使法》(Ombudsmen Act 1975)，監察使職司以下功能：²⁸

²⁷ 相關資訊可參見：
<http://www.justice.govt.nz/policy-and-consultation/crime/bribery-and-corruption/accountability/the-office-of-the-controller-auditor-general>。

1. 調查公共組織之任何決策、建議或行政做為(《監察使法》第一章及第二章)；
2. 每位監察使得依民眾之申訴、請願或依自身之申請進行相關調查；
3. 依眾議院委員會之請願針對與監察使有關之案件進行調查和報告；
4. 針對首相認為具有需調查之可疑事項進行調查和報告。

此外，監察使亦有權針對法律中已成決策或決議及無法再上訴之案件，進行調查。另，依據《官方資訊法》(Official Information Act 1982)之規定，當政府之相關資訊被要求予以提供或釋出時，政府機關不得拒絕或尋求免除，即使該項資訊可能危及政府之威信或體制。依此，針對政府人員之貪腐行為，並政府隱匿、或拒絕提供相關資訊時，監察使得引用《官方資訊法》，要求該機關提供所有資訊且進行調查。換言之，若民眾所提資訊公開之要求受到不合理之拒絕時，任何政府決策，皆得依監察使之命令予以公開。

再者，監察使亦可依《揭露保護法》給予弊端揭發人積極建議，提供更多弊端資訊，並結合《監察使法》所賦予之職權，介入弊端案件之調查。

參、公共部門

一、中央行政部門

紐西蘭採用英國式的議會內閣制政府體系，總理是政府首長，總理是由總督任命的，總督會根據慣例接受國會選舉的結果以及各政黨

²⁸ 相關資訊，請參見：

<http://www.justice.govt.nz/policy-and-consultation/crime/bribery-and-corruption/accountability/the-office-of-the-ombudsmen-in-new-zealand>。

協商決議任命總理人選，在兩黨制的議會裏，總理通常為多數黨的領袖所出任（Palmer and Matthew Palmer, 2004）。²⁹ 根據《1986年憲制法令》（Constitution Act 1986），內閣是政府的中央決策機構，其職務在就廣泛的全國事務進行決策工作（Joseph, 2002）。所有內閣部會部長必須為國會議員，他們是由總督參照總理的建議而任命的。³⁰ 過往，紐西蘭多年採行「單一選區先馳得點制」（Single Member Districts, First-Past-the-Post, FPTP）選舉制度，以成立中央政府，內閣閣員人數一直維持約 20 人。在 1996 年，第一次的「混合議員比例代表制」選舉舉行後，國民黨（National Party）與紐西蘭第一黨（New Zealand First）成立聯合政府，有 20 位內閣部長及 6 位非內閣部會部長。³¹

由於制度設計使然，紐西蘭各部長必須遵從「內閣集體負責制」，其《內閣實務手冊》說明了紐西蘭政治傳統對內閣部會首長集體負責的高度重視。³² 此種集體負責包含兩個層面：（一）內閣或內閣委員會所作的決定通常以共識達致，在絕少的情況下才會進行投票。一旦作出決定後，所有部長應集體支持，不管其個人觀念如何，或當時是否到場，均須如此；³³（二）一般而言，當有內閣首長涉及貪瀆舞弊案件，或其行為及其屬下公務員的行為向國會負責，將應按個人部長責任制的理由而辭職，否則將危及整個內閣執政團隊。³⁴ 在中央部會預防貪腐措施上，國會使用多種途徑對行政機關進行監督權，其中包

²⁹ Sir Geoffrey Palmer and Matthew Palmer (2004). *Bridled Power: New Zealand's Constitution and Government* (4th edition ed.). Oxford University Press.

³⁰ Philip Joseph (2002). *Constitutional and Administrative Law in New Zealand* (2nd edition ed.). Brookers.

³¹ 在 1996 年的大選，「國民黨」得 33.8% 政黨票（44 總席位），「勞工黨」得 28.2% 政黨票（37 總席位）。由於這兩大黨是死對頭，不願組成聯合政府。新出現的小黨，也是在政治光譜或意識型態上被視為中間的「紐西蘭第一黨」（New Zealand First）得到 13.4% 的政黨票（17 總席位）。

³² 該手冊請參見：<http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/manual/index.html>。

³³ 參見《內閣實務手冊》第 3.4 段。

³⁴ Elizabeth Mcleay; 1996: *The Cabinet and Political Power in New Zealand*, Oxford University Press, Auckland, 頁 7-33。

括質詢時間、辯論及專責委員會（Select committees）之調查權行使等，紐西蘭眾議院會在期中每天會撥出 45 分鐘時間，讓議員可就各部長職責範圍內有關的事務，向各部長提出質詢。³⁵部長事前會獲數小時的通知，以便其擬備資料充足的答覆。議員亦可要求各部長就質詢提供書面答覆。

國會專責委員會除審議交付其處理的法案、預算、檢討報告以及呈請書外，還有權針對內閣官員、政治性任命人員、及各部會機關之涉及貪污所相關案件自行啟動調查權。³⁶專責委員會可自行決定實際進行調查的方式，但通常仍會擬定職權範圍、刊登廣告徵求意見、或邀請有興趣的團體提交意見、甚至要求專家顧問協助等。專責委員會完成調查後，會就其所得結果向議會匯報。倘專責委員會向政府提及任何建議，政府必須在三個月內就該等建議公布其回應。此外，在預防貪腐方面，國會設置由有三名國會專員（Parliamentary Commissioners）。他們分別是財務總監及總審計長、申訴專員（可依需求增加至多兩位的國會申訴專員），以及國會環境事務專員。³⁷財務總監及總審計長負責審計政府帳目，並核證公共開支是否具有法律基礎。財務總監及總審計長屬下的職員經常對專責委員會提供協助，特別是有關處理預算的事宜。申訴專員則就外界對政府部門及公共機構行政失當提出的投訴展開調查，並就該等機構發放官方資料的決定進行覆核。

³⁵ 參見：<http://www.parliament.nz/en-NZ/>。

³⁶ “Select committees work on behalf of the House and report their conclusions to the House. There are up to 13 subject-area select committees, plus any number of ad hoc committees set up from time to time for particular purposes. Select committees often ask the public for input when they are considering a bill or inquiry.” See <http://www.parliament.nz/en-NZ/PB/SC/>。

³⁷ 參見：<http://www.pce.parliament.nz/>。

二、文官體系之預防貪腐措施

紐西蘭中央行政部門是由 35 個部會所組成，一般以「部」、「會」稱之，有些則稱為「辦公室」，其文官體系由 34,000 位公職人員組成 (State Services Commission, 2004)。紐西蘭政府從在 1980 年代開始，推展公務部門與國營企業的革新工程。首先，1986 年「國有事業法」(The State Owned Enterprise Act)施行後，³⁸政府對其管理體制進行大幅度的改革，以配合經濟領域自由化與私有化政策，將具商業功能之公共服務事項，從非商業性功能之公共服務部門抽離，國有事業採行法人化(Corporatisation)、組織重整(Deregulation)，並進行私有化(Privatisation)作業，國有企業遂與政府部門分離，亦遏阻與預防國有企業內部的貪腐情事。為確保國有企業實現其廉能目標與社會責任，由紐西蘭財政部 (The Treasury) 與相關部會負責監控國有事業的運作，並查核各事業機構是否遵守每年的國有事業營運說明書(the SOE's Statement of Corporate Intent)。

再者，紐西蘭政府於 1988 年通過「政府組織法」(the State Sector Act)，引入彈性化及市場競爭機制的人事雇用政策 (employment relationship)，大幅改革政府的文官體系的結構生態 (Boston, Martin, Pallot, and Walsh, 1966:1-5)，³⁹改革重心即在於強調分權化與文官中立，以達預防貪腐之果效。在執行機構上，由 1962 年成立的「文官委員會」(State Services Commission) 職司文官體系之預防貪腐政策，直接由文官部長(Minister of State Services)領導，委員係由內閣總理推荐，經總督任命後而組成，其中一人為主任委員(Commissioner)，另

³⁸ State-Owned Enterprises Act 1986 as consolidated and amended at : www.legislation.govt.nz site.

³⁹ Boston, J., Martin, J., Pallot, J. and Walsh, P. (1996) *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

一人為副主任委員，任期不得超過5年，期滿可以連任，組織地位獨立。⁴⁰該委員會主要職責在檢視政府各機關之權責區分、新設機關之需求、現有機關之裁併事項；同時，監督各項政府政策的執行過程，重點在確保各機關與公職人員客觀中立的執行職務，當公職人員在處理公務時遭遇不當政治壓力，可立即向文官委員會投訴。

另一方面，由於該委員會亦負責整體文官體系的訓練培育工作，宣揚及維護文官體系之適當價值及行為標準亦為該委員會重要任務，一般而言，由文官委員會訂定訓練標準與實習計畫，及提供補助原則後，交由專責文官培訓的「公共部門訓練機構」(Public Sector Training Organization, PSTO)負責執行。⁴¹值得注意的是，紐西蘭並無國家文官公務人員考試制度，亦無統一分發作業等規範，各機關用人與僱用權限除由「文官委員會」訂定基本規範，⁴²如「照顧弱勢平等僱用計畫」(Mainstream Supported Employment Programme)，其他均授權各機關首長自訂各該機關內公務人員之任用及僱用條件。1991年「僱用契約法」(The Employment Contracts Act)規定，各部會執行長任免各部會所屬公職人員，應提供公平僱用的機會，應公正無私的遴選合格人員加以任用。⁴³雖無標準化的國家文官考試制度，但基於「功績取向」的文官傳統，政府部門人員之甄選仍能保持廉潔中立。

⁴⁰ 關於「文官委員會」之組織架構與業務職掌，請參見該委員會網站：
<http://www.ssc.govt.nz/display/home.asp>

⁴¹ State Services Commission, *Annual Report of the State Services Commission 2005, including the annual report of the State Services Commissioner (New Zealand: 19/10/2005)*, Plain text URL available: <http://www.ssc.govt.nz/ar2005>

⁴² Laking, R.G. (1995) 'Changing Ideas of Public Service in New Zealand', *Asian Journal of Political Science* 3(1): 93—103.

⁴³ 參見 <http://legislation.knowledge-basket.co.nz/gpacts/public/text/1991/an/022.html>。

肆、公職人員行為守則

近年各國政府趨向以強化文官體系的課責機制（accountability）為革新目標，《聯合國反貪腐公約》亦關注「公務人員行為規範」（codes of conduct for public officials）及「倫理核心價值」（ethics core values）之確立，期望透過有效的預防措施與管制準則為各國創造一個透明廉潔的公務文化。紐西蘭政府歷年來致力於宣揚及維護文官體系之適當價值及行為標準，其制度背景與政策措施如下。

由紐西蘭「文官委員會」（State Services Commission）所頒訂之《公共服務行為準則》（Public Service Code of Conduct），係用以規範紐西蘭公務人員行為標準與廉潔之主要依據。在此《行為準則》中，要求公務人員：⁴⁴

1. 不得濫用其職權以謀得私利；
2. 不得要求或接受禮品、報酬或利益，其可能危及其個人、部門、甚至是整體公務體系之廉潔；
3. 不應接受任何禮品（無論其本質或價值），若該禮品會被他人視為一誘因或報償，而使其陷入與他人間的責任義務關係；
4. 收到禮品或不當誘因時，應立即向主管或首長報告；
5. 須向主管或首長申報所收受之任何禮品，以作適當處置。

此外，在該項《公共服務行為準則》中，主要依據四大原則，規範紐西蘭公務人員之最低廉潔標準和行為準則，包括：

1. 公務人員必須以其專業和廉潔執行其對於政府之法律責任；

⁴⁴ 相關內容，請參見：

<http://www.justice.govt.nz/policy-and-consultation/crime/bribery-and-corruption/legal-framework/the-public-service-and-codes-of-conduct>。

2. 公務人員必須正直地、忠實地，和效率地執行其職責，並尊重大眾與其他公務人員之權利；
3. 公務人員不得因其個人私生活因素，而損害政府之名聲；
4. 公務人員不得濫用其職權以謀取私利；亦不得接受任何可能危及其廉潔之禮品、報償回饋，或任何利益。

2007年11月30日，紐西蘭文官委員會頒訂新版之《廉潔標準與準則》(Standards of Integrity and Conduct)，並用以取代《公共服務行為準則》，作為規範全國公務人員之新行為準則。⁴⁵ 在此《廉潔標準與準則》中，要求紐西蘭公務人員必須以公平(fair)、公正(impartial)、負責任(responsible)，及值得信賴(trustworthy)為期許和行為標準(New Zealand State Services Commission, 2007)。其中，與預防貪腐作為最有關者，即為必須「值得信賴」之部分，要求(New Zealand State Services Commission, 2007b)：

1. 必須正直；
2. 盡全力達成使命；
3. 確保行為不會受到個人利益或關係的影響；
4. 確保不濫用職權以謀取私利；
5. 謝絕所有可能將自身限於任何責任義務關係或可感受到的影響關係之餽贈或利益；
6. 避免任何可能損及所服務的部門、甚至整體政府聲譽之行動、作為或不作為。

⁴⁵ 相關資訊可見：<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?DocID=6292>。

伍、公共採購和公共財政管理

一、制度背景與內容

《聯合國反貪腐公約》第 9 條第 1 款要求各締約國建立以透明、競爭和依客觀標準決策之採購制度，以預防貪腐。依循此一原則，紐西蘭持續推動政府採購改革，於 2010 年 6 月公布最新的政府採購改革作法。

根據「紐西蘭商務部部長辦公室」(New Zealand Office of the Minister of Commerce)所公布的資訊，此次紐西蘭政府所推動之政府採購改革，主要以「物超所值」(Value for Money)政策為主軸，並聚焦於四大方向：(1)節省成本開支；(2)建構採購能力與潛力；(3)提高企業參與；及(4)改善治理、監督和課責性。⁴⁶ 並依此四大方向，分別建立工作小組，負責計畫和政策推動。

推動上述政府採購改革，主要因為紐西蘭政府(包含地方政府)每年花費 300 億於採購上，平均占 30%至 50%以上的預算花費，然而，這部分的作法卻甚少受到注意與重視，且在管理作法顯得各自為政和被動(New Zealand Office of the Minister of Commerce, 2009)。因此，紐西蘭政府希望藉由此次改革，能有效節省政府於公共採購上的開支。其次，此次紐西蘭政府期望採購改革除能節省政府開支外，更期望能藉由此次改革作為，參考澳洲之作法，將過去著重制度順服的過程導向思維，轉變為結果導向的策略行為(New Zealand Office of the Minister of Commerce, 2009)。

參照 2006 年「紐西蘭文官委員會年度報告」(Annual Report of the State Services Commission 2006)，近年每年紐西蘭政府總預算之資源

⁴⁶ 相關資訊請參見：http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary_181.aspx。

分配的平均比例為：1.公共服務部門管理占 6.1%；2.國有事業及皇家機構（Crown Entities）營運 35.6%；政府管理與政策建議占 5.4%；管理服務占 13.4%；電子化政府推展作業占 39.5%。⁴⁷ 顯見，紐西蘭政府近年推動電子化政府採購部分占政府預算相當比例，因此，建構透明效率的政府採購機制為當前紐西蘭公共財政管理的重要工作。

二、制度執行體系與運作方式

在 2009 年的政府採購改革中，主要係由內閣支出控制委員會 (Expenditure Control Committee, ECC) 負責改革之啟動和召集，下有「物超所值政務首長小組」(Value for Money Chief Executives Group) 負責主導並規劃，再下則有主管政府採購業務之經濟發展部組成採購改革執行小組，負責總體執行之督導，而其下再分「節省成本開支」、「建構採購能力與潛力」、「提高企業參與」，及「改善治理、監督和課責性」四個執行工作小組。⁴⁸

由上述紐西蘭政府最新政府採購改革作法及具體目標中，可以看出，在簽署了各項國際與反貪腐有關的國際公約之後，紐西蘭政府之主要作法，即在於強調公共採購過程中的監督和課責機制，並期望藉由提高企業之參與程度，不僅降低政府施政成本，更能扮演監督政府施政的角色。

⁴⁷ Prebble, M. (2006) “Annual Report of the State Services Commissioner,” in State Services Commission, Annual Report of the State Services Commission for year ended 30 June 2006, pp. 4—9. Wellington: SSC.

⁴⁸ 相關資訊可參見：http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_40954.aspx。

陸、公共報告

紐西蘭政府為打造廉能透明的政府，早於 1982 年通過的「政府資訊法」(The Official Information Act)，其中規定在不危害國家利益前提下，任何在紐西蘭生活的個人或團體均有權獲得政府的相關檔案。當前，紐西蘭公民可以透過「線上政府資訊網站」(data.govt.nz)，取得官方政府文件、行政申請流程，以及相關統計資料。民眾亦可透過各政府機關的網站，向相關業務主管單位提出問題，政府各機構亦會及時答覆民眾諮詢，接受各種回饋意見，並據此改進自身工作，成為政府瞭解民意的一個重要管道。

由於採行議會內閣制政府體制使然，紐西蘭國會擔負嚴格監督政府決策的重要角色功能，議會的所有正式會議都對民眾開放，各議員於院會或委員會發言情形定期透過廣播、電視等同步向全國播出。在行政部門的透明資訊措施上，為建立透明的政策制定過程，紐西蘭政府在提出某項政策法案或制訂、修訂法律前，一般都將有關草案與背景向社會公布，任何個人或團體均可透過各種管道提出自己的看法。這就在一定程度上防止決策考慮不周，導致失誤情況的發生 (Scott, 2001)。⁴⁹再者，為預防國有企業的運作舞弊情事，政府建立了一個外控監督機制，由財政部和相關部會負責監控國有事業的運作，並查核各事業機構是否遵守每年的「國有事業營運說明書」。國有事業營運說明書係各事業執行長與部長共同簽署的文件，載明各個國有事業應向政府擔負之績效責任，被用來指導和監督每一個國有事業的營運成果，以資訊透明報告模式，確保國營企業的政策透明化。

⁴⁹ Scott, G. (2001) *Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges*. Wellington: New Zealand Business Roundtable.

在人事管理的資訊透明化上，在 1988 年之後，紐西蘭各部會的管理模式以簽訂一定任期之透明化「僱用契約」為準。各部會在部長以下，設置機關執行長(Executive Chief)，各執行長與部長之間訂有合同，規定執行長每年提供的行政事項質、量、費用等，執行長並與部長共同簽署年度政策目標說明書(Statement of Intent)，通常執行長的聘期為 3 至 5 年，不隨部長去留同進退，確保文官體系的僱用資訊透明。

柒、司法機構

紐西蘭司法檢察機關主要由兩個部分所組成：(一)法務部(The Ministry of Justice)，以及(二)各級法院(Courts)。法務部之業務項目包含：(一)青少年犯罪、家庭暴力與社區安全防治等策略發展，(二)憲法、人權、醫事、商事、財產、選務等法務相關問題之諮詢與服務，(三)司法部門之問題研究與相關研究成果及統計資料之提供，(四)外僑願條約訴願案件之調解，(五)辦理國會選舉，(六)法院支出與犯罪罰金之管理，(七)各級法院行政單位之行政管理。⁵⁰

紐西蘭法院職司司法裁判的功能，其法院系統因法院層級以及任務性質之差異而有不同的名稱。Court、Tribunal 以及 Authority 是對各級法院的不同稱法。通常 Tribunal 或者 Authority 是層級低於高等法院(High Court)的司法仲裁機關，或者特別法庭，他們之中有些層級甚至低於「地方法院」(District Court)。為確保民眾與公職人員的法律權利獲得保障，當事人如果不滿地方法院之判決，可選擇上訴

⁵⁰ 相關資訊，請參見：<http://www.govt.nz/ministry/>。

至「高等法院」(High Court)。⁵¹和地方法院平行的其他司法機關還有「環境法院」(Environment Court)，以及其他十九種管轄不同事務之特別法庭和司法機構(Tribunals or Authorities)。過往，紐西蘭的最高法院是英國樞密院的司法委員會(The Judicial Committee of the Privy Council)。2003年，紐西蘭國會通過「最高法院法」(The Supreme Court Act 2003)，依據該法在紐西蘭國境內設立最高法院，取代英國樞密院司法委員會的功能和地位，它是紐西蘭的最後上訴法院。在此之前，紐國境內的最高法院是上訴法院(The Court of Appeal)。⁵²

紐西蘭三權分立政府組織之另一重要原則是司法部門的獨立性，該原則之核心精神表現在其禁止立法權與行政權對於司法判決之干涉。誠如《聯合國反貪腐公約》在規範「審判與檢察機關之措施」上強調「司法獨立」對預防貪腐的重要性，要求司法機關依循獨立行使職權原則進行審判程序，獨立的司法體制係政府施政的根本。第11條第1款原則性強調：「考慮到審判機關獨立和審判機關在反貪方面的關鍵作用，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則並在不影響審判獨立的情況下，採取措施加強審判機關人員的廉潔觀念，並防止出現貪腐機會。這類措施可以包括關於審判機關人員行為的規則。」職是，紐西蘭司法制度規定法官和司法人員須受防止賄賂法制規範與司法人員職位任期之行為倫理規範守則之規約，再者，任何國會議員或行政官員對不得介入司法單位之判決。同樣地，司法部門亦不能逾越自己的份際，將自己的權限延伸至其他兩部門之業務範圍

⁵¹ 相關資料，請參見：<http://justice.govt.nz/courts/hierarchy.html>。

⁵² Penelope Nevill (2005) "New Zealand: The Privy Council is replaced with a domestic Supreme Court," *International Journal of Constitution Law*, Vol. 3. Nr.1, p. 115-127.。

中，紐西蘭法官的角色是依照法條解決司法爭訟的問題，其任務在於詮釋法律、裁決量刑，而非造法。

捌、私部門

紐西蘭推動商業廉潔及企業界的預防貪腐措施，主要採取國際合作途徑。1973年，紐西蘭加入經濟合作開發組織(The Organization For Economic Cooperation Dvelopment, OECD)，近年參與國際間跨國性的商業廉潔聯盟，長期致力於推動正式公約以敦促各國相關立法，簽署 OECD《反行賄公約》(Anti-Bribery Convention)，共同致力於推動跨國性反貪法案制定工作，大多數的簽署國均為是主要出口國(TI Press Release, 2005)。在推動策略上，OECD 主要的做法乃是針對其會員國的相關廉政肅貪機制來加以比較分析，透過跨國性的比較研究，期望能找出有效的防治之道，發揮跨國性政策學習與經驗擴散之效果。紐西蘭政府於 1997 年 12 月簽署了 OECD 之《打擊跨國企業海外行賄公約》(OECD Convention in Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)，該公約納入許多跨國性司法措施以因應持續變遷的商業貪腐模式，迄今已有三十個 OECD 會員國與七個非會員國簽署該公約。⁵³。

2007 年，紐西蘭政府代表參與第 19 屆亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation)部長會議，該屆會議通過並邀集會員會簽署「企業行為規範」(Code of Conduct for Business)(2007)，該規範強調：一、禁止賄賂；二、訂定反賄賂方案；三、範圍及原則(捐贈、餽贈、快單費、政治獻金)；四、配套企業反貪相關措施，亦成為當前紐西蘭政府企業反貪政策的重要依據。同年，紐西蘭企業代表參加

⁵³ OECD, *OECD Working Group on Bribery - Annual Report 2007* (Paris : OECD, 2008).

「APEC 企業諮詢委員會」(APEC Business Advisory Council)⁵⁴，進一步與其他會員國將各項商業廉潔與經濟發展事項進行合作，採認商業經營規範準則，重申貪污扭曲市場及阻礙投資，將嚴重威脅經濟成長政策立場。⁵⁵

玖、社會參與

聯合國反貪腐公約的序言中指出：貪腐不再是局部問題，而是一種影響所有社會和經濟的跨國現象，應當有公共部門以外的個人和團體的支持和參與，例如民間社會、非政府組織和社區組織的支持和參與。紐西蘭政府根據 1982 年通過的「政府資訊法」(Official Information Act)，規定政府（包含立法部門與行政部門）之政策、法案制定過程必須納入國內各方專業與民意，進行交換意見，當前，反貪腐政策的研擬上，納入公民社會的參與已然成為紐西蘭預防犯罪的趨勢。⁵⁶不單單僅有非政府組織，還包括工會、商會、宗教團體、學生團體及非正式的社區團體等，透過公民社會力量的展現來填補政府所可能產生的權力真空與不足之處，並進一步達到監督課責之效果。

依循《聯合國反貪腐公約》規定，締約國政府在反貪政策領域應當提供或加強的參與措施，是以，紐西蘭政府推展「不再容忍貪腐」(non-tolerance of corruption)的公眾宣傳活動，以及包括中小學及大

⁵⁴ The APEC Business Advisory Council (ABAC) is an independent high-level group of business people who advise leaders of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) on priority issues for business in the region. ABAC was established by regional leaders in 1995 to provide business input into the APEC forum. NZIBF provides policy advice and support to the three New Zealand members of ABAC. See <http://www.nzibf.co.nz/index.asp?pageID=2145871162>.

⁵⁵ 相關資訊，請參見：<http://www.nzibf.co.nz/index.asp?pageID=2145871168>。

⁵⁶ Robert Gregory, "Governmental Corruption and Social Change in New Zealand: Using Scenarios, 1950-2020," *Asian Journal of Political Science*, Volume 14, Issue 2 November 2006, pages 117 - 139

學課程在內的公共教育方案；⁵⁷「政府資訊法」規定，在不違反國家安全或公共秩序下，政府尊重、促進及保護公民有對貪腐資訊的監督、接收、揭露及傳播之自由。

拾、防制洗錢

在預防洗錢措施上，紐西蘭目前為「反洗錢金融行動特別工作組」(Financial Action Task Force on Money Laundering)⁵⁸、「亞太防制洗錢組織」(Asia Pacific Group on Money Laundering, APG)以及艾格蒙聯盟(The Egmont Group Financial Intelligence Units, FIUs)的會員國，其與上述國際反洗錢組織的政策合作窗口為「紐西蘭警政金融情報中心」(New Zealand Police Financial Intelligence Unit)，該機關主要關注之政策重點在於「建立有效之反洗錢與反恐銀行監理機制：處理重要系統性問題之方法」(Establishing an Effective Anti-Money Laundering Supervisory Regime: Approaches to addressing System Issues)、「調查與追查犯罪資產：金融情報中心與執法面臨之實務問題」(Investigation and tracing assets)及「資產沒收與充公：起訴機關面臨之實務問題」(Forfeiture and confiscation)。⁵⁹

再者，紐西蘭政府於2009年建立「金融犯罪小組」(The Financial Crime Group, FCG)專門職司追討金融貪腐犯罪所得，以及蒐集所有的政府與國際組織的金融情報，同時，該小組的當前最重要的工作在

⁵⁷ 相關資訊，請參見「國際透明組織紐西蘭分會」(Transparency International New Zealand)之行動方案說明：<http://www.kiwifirst.com/news.asp?pageID=2145848073&RefID=2141732616>。

⁵⁸ The Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), also known by its French name Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), is an inter-governmental body founded in 1989 by the G7. The purpose of the FATF is to develop policies to combat money laundering and terrorist financing. The FATF Secretariat is housed at the headquarters of the OECD in Paris.

⁵⁹ 相關資訊，請參見：<http://www.police.govt.nz/service/financial/index.html>。

建構國內反洗錢的法制規範，參照 Criminal Proceeds (Recovery) Act 2009、Anti-Money Laundering (AML)/Countering the Financing of Terrorism (CFT) Act 2009、United Nations Financial Action Task Force (FATF) agreed recommendations，將上述國際協定與國內法制進行接軌的立法工程。⁶⁰

第二節 新加坡

新加坡政府基於國家發展的策略需要以及對貪腐負面影響的洞悉，因而自 1959 年獨立之後，即致力於強化各種反貪腐機制；並全面的修改各相關法律與制度，終於使得新加坡的貪腐不僅被有效控制，更使新加坡成為全球反貪腐的典範。由於新加坡的反貪腐政策與架構於 1960 年代即已陸續建制，因此，新加坡於 2005 年成為正式生效於 2003 年 10 月 31 日的《聯合國反腐敗公約》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC) 第 11 個會員國時 (CPIB, 2009a)，其反貪腐政策與架構儘管並非依《聯合國反腐敗公約》進行對應調整，但實質上卻已超越此公約的主要規範內容。以下即分別依《聯合國反腐敗公約》第 2 章預防措施的各項目，略以介紹新加坡的相關機制與措施。

壹、預防性反貪腐政策

根據《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 5 條預防性反貪腐政策和作法的四款內容，大致上可區分成：締約國是否致力於建制國內反貪腐政策相關政策、法律、行政措施等，足以有效預防與打擊貪腐的機制；

⁶⁰ 相關資訊，請參見：<http://www.police.govt.nz/service/financial/index.html>。

以及締約國是否致力於參與各重要國際組織區域性與全球性反貪腐方案與規約。新加坡政府自 1952 年獨立之後，即將清廉治國視為國家發展最優先策略目標。因此，長期以來即致力於完善各項反貪腐預防政策與貪腐打擊機制。此外，對於各重要的全球性與區域性國際反貪腐相關方案之參與和締約，亦均不遺餘力的扮演國際社會重要角色。以下僅從新加坡預防性反貪腐政策之背景、制度內容、執行體系與運作方式，以及國際參與等四方面進行說明。

一、制度背景

新加坡政府自 1959 年脫離英國獨立以後，基於過去新加坡政府與社會處處充斥著各種形式的貪腐，人民已將貪腐視為日常生活的一部分，因而造成新加坡嚴重地傷害。因此自獨立後，於政治領袖堅強的反貪腐意志力主導下，政府與社會全國上下一致地進行對任何形式的貪腐零容忍的政策，造就了新加坡政府為世界各國所稱許的反貪腐成就（CPIB, 2009b）。

新加坡政府主要是基於以下幾項考量，而將反貪腐政策列為國家發展的最優先政策，並形塑出新加坡政府總體反貪腐政策與架構（Muhammed Ali, 2000:2）：

- （一）反貪腐對國家發展具有策略上的重要性。
- （二）反貪腐有助於提供新加坡競爭優勢，投資者較樂於在一個有效率、乾淨、透明而不會被賄賂所妨礙的環境從事商業行為。
- （三）反貪腐是為公民提供福祉所需的良善治理之一部分。
- （四）反貪腐有助於才能與菁英領導的理想社會，避免因貪腐而造成一向被珍視的成就導向與勤奮等價值被扭曲。

(五) 反貪腐得以免於貪腐對公平與社會穩定的侵蝕。

(六) 反貪腐得免於貪腐者因行賄免受法律制裁，因而造成的司法正義被破壞與法律弱化，以及對政府當局的蔑視與敵意。

新加坡全國一致對反貪腐的努力，也展現在幾項重要的國際評比成績。從 2000 年至 2006 年，新加坡的貪腐印象指數 (CPI) 均為全球排名第五，2007 年至 2008 年則更進步為全球排名第四 (台灣透明組織，2008)，不僅在全球清廉國家排名位居前茅，更居亞洲國家清廉排名之冠。也因此，世界銀行每兩年公布一次的各國貪腐控制評比，新加坡政府除了在 1996 年至 1999 年的兩次排名分別為第五與第七之外，自 2000 年至 2004 年均為排名第一 (CPIB, 2009c)，而自 1995 年至 2005 年一連十年，政經風險顧問公司更是將新加坡列為清廉國家的第一名 (CPIB, 2009d)。

二、制度內容

根據新加坡政府反貪腐各種相關的官方資料顯示，新加坡反貪腐制度架構，主要可以兩層架構式的建築做為比喻。最上層是政治領袖對反貪腐的毅力、決心與行動 (Muhammed, 2000；許德興，2007；CPIB, 2009b; Lim, 2009)，這是造就新加坡反貪腐政策成功的最關鍵要素。第二層則是由：1. 強有力的反貪法律 (Legislative Measures against Corruption)；2. 法院的有效審理與判決 (Court Punishment for Corruption)；3. 預防性指導方針 (Preventive Guidelines)；4. 預防暨嚴懲政府官員貪腐 (Action against corrupt government officers)；5. 相關的行政措施 (Administrative Measures)；6. 政府效率 (Government Administration)；7. 私部門肅貪；8. 社會與公眾參與等面向所構成

(Muhammed, 2000；許德興，2007；CPIB, 2009e; Lim, 2009)。

三、制度執行體系與運作方式

新加坡政府反貪腐架構，雖然可以約略分成以上八個面向，但是，整體制度執行體系與運作，則主要是透過成立於 1952 年，但自 1959 年以後大幅進行職權與組織調整的「貪腐調查局」(Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB) 執行強有力的反貪法律為運作核心。⁶¹

新加坡具有堪稱世界上最強有力且足夠的反貪法律，而且，將權力集中交由單一的執法機構「貪腐調查局」行使，使得法律與執行之間緊密結合，形成有力的防貪與反貪機制。新加坡反貪制度主要具有以下幾點特色 (Muhammed, 2000；陳德興，2007；CPIB, 2009e; Soh, 2009)：

- (一) 定期檢視反貪腐相關法律，以確保犯罪嫌疑人均必須為其行為付出代價。
- (二) 授權「貪腐調查局」之調查員 (investigator)，以及法院公訴檢察官(public prosecutor)更大的權力。
- (三) 視貪腐為重罪，調查案件不分大小，無分身分與階級。
- (四) 無論行賄者或受賄者一律以刑法治罪。
- (五) 全面性、各領域地進行防貪與肅貪。
- (六) 由單一獨立的新加坡貪腐調查局統一處理貪腐的問題。
- (七) 調查員無須先申請逮捕令就可對貪腐嫌疑者進行抓人行動。檢察官亦可命令稅捐單位提供嫌疑人收入相關資訊。

⁶¹ 由於本節後續將會對於新加坡反貪腐各面向進行與《聯合國反腐敗公約》第二章各面向之對應介紹，因此，於此一部分將僅作原則性的說明。

- (八) 對政府官員特別設有推定條款與財產來源不明罪，一旦官員被發現有因貪污而收受好處的嫌疑，就有義務說明錢財來源。換言之，舉證的責任由檢察官交給被告，被告必須自行證明清白。
- (九) 在法庭裡不能拿習俗做為貪污犯法的藉口，犯法者不得以慣例做為接受賄賂的理由。
- (十) 貪污定罪之後，除徒刑、罰金或併科罰金之外，還需繳回與貪腐所得等額的金錢，藉由使貪腐得不償失以降低貪腐誘因。

根據以上本研究整理新加坡官方相關文獻所得可知，新加坡府的反貪法律執行體系，體系具有嚴懲重罰的特色；此外，相關的法律也相當周全。以全國性無分人員類別與領域別均適用的法律而言，主要有立法最周延且最具統合性的「貪腐防制法」(Prevention of Corruption Act)。在這部法典中，共計分成：1.序言；2.貪腐調查局的人員任命與人事制度；3.犯罪與處罰；4.逮捕與調查權；5.蒐證，以及 6.其他等六部分。其中，第 1 部分主要在對於本法相關加以界定；第 2、4 部則是有關貪腐調查局的人員組成與職權予以法源基礎；第 3、5 與第 6 部分，則是具體規範貪污罪刑的罪刑種類與處罰、足以構成貪腐罪的證據種類；以及其他與貪腐相關的犯罪種類、犯罪嫌疑人的義務、資訊提供、審判程序與對檢舉人的保護與新加坡公民境外犯罪之處理等。

此外，為了使「貪腐防制法」更加周延，使貪腐罪犯無法從其他犯罪行為獲利，於 1999 年立法的「貪腐、販毒和其他嚴重罪行(利益充公)法」(Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes

(Confiscation of benefits) Act) (CPIB, 2009f)，以及刑法及部分單行刑事法規，亦是屬於各類人員均適用的法律。

此外，針對公部門與私部門、不同公職人員類別，以及政府不同領域亦皆有不同的反貪腐法律。以新加坡反貪腐最前哨領域，公職人員而言，除了「貪腐防制法」有相關規定外，憲法、刑法、及公職人員相關管理法律與規則（例如「公務員守則和紀律條例」），以及「政府指導手冊」等，亦均有相關法律加以規範。而在公部門的公共採購與公共財務管理部分，則有「政府採購法」(Government Procurement Act)、「審計法」(Auditing Act)、「財務採購法」(Financial Procurement Act)、年度預算報告，以及由財政部基於公共課責所提供的各種公共報告 (ADB/OECD, 2004:4)。

四、國際參與

新加坡除了在國內法部分有完善的反貪腐預防性政策之外，對於反貪腐的國際參與亦是相當積極。根據新加坡「貪腐調查局」網站上有關國際參與的資料顯示(CBIP, 2009g)，新加坡除了已為《聯合國反腐敗公約》的締約國之外，亦同時為以下幾個國際性反貪腐公約的會員：

(一) 亞太反貪機制

由「國際經濟合作暨發展組織」(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 與「亞洲開發銀行」(Asian Development Bank, ADB) 年所發展的「亞洲與太平洋反貪行動計畫」(Anti-Corruption Plan for Asia and the Pacific) 於 1999 年正式在韓國首爾舉行會員國締約會議，目前已有 25 個會員國。新加坡為其一員，並定期檢視其反貪成效與該計畫：1.發展公共服務有效的透明機制；

2.強化企業運作反賄賂與廉潔行動；3.支持積極的公共參與等三項反貪支柱之一致性。

（二）亞太經合會反貪腐與透明特別小組

新加坡為「亞太經合會反貪腐與透明專家特別小組」(Asia Pacific Economic Cooperation Anti-Corruption & Transparency Experts' Task Force, ACT Task Force)的一員，此一特別小組是在2005年設立，每兩年在APEC高階官員會議(Senior Officials Meeting, SOM)中一併舉行，主要目標在：1.強化APEC2004年於智利聖地牙哥簽署的「打擊貪腐與確保透明行動方針」(Course of Action on Fighting Corruption and Ensuring Transparency)；2.鼓勵會員國致力於符合《聯合國反腐敗公約》所列的各項機制；3.執行APEC的透明治理標準；4.推薦打擊貪腐的行動方案與確保公私部門的透明；以及5.發展特定的標竿以協助會員國經濟面向採取所有的步驟與措施，已符合本公約及小組的標準。

根據以上相關說明可知，新加坡國內反貪制度執行體系與運作，具有嚴刑峻罰、職權統一、統合性法典、無分對象、不分輕重，以及涵蓋公私各領域等特性，這樣周延嚴密的體系特色，再加上政治領袖堅強的意志與執行決心，造就了新加坡國內法之預防性反貪腐政策的周延嚴密與成效斐然。而在國際參與方面，亦是反貪腐的重要角色。因此，無論是國內的預防性反貪腐政策或國際參與，新加坡都高度展現《聯合國反腐敗公約》第2章第5條有關預防性反貪腐政策和作法相關規定之內涵。

貳、預防性反貪腐機構

新加坡能成為世界上少數有效控制貪腐的國家之一，扮演執法中

心的「貪腐調查局」(Corrupt Practice Investigation Bureau, CPIB)絕對是其成功的關鍵要素之一。誠如該局的使命所示：「通過迅速和肯定、堅決但公正的行動，打擊貪腐」(CPIB, 2009h)，新加坡貪腐調查局在堅定的使命，彈性靈活的調查方式，以及充分的職權運用之下，成為新加坡反貪腐的最高機構，而其運作模式也成為各國反貪腐機構學習的重要標竿之一。然而，新加坡貪腐調查局之所以有今天的反貪績效，是經過相當漫長的時間與組織改造所致。以下，即針對新加坡貪腐調查局的機構設立背景，以及機構現行體系與運作現況加以介紹。⁶²

一、機構設立背景

1940年代至1950年代初期，新加坡人民或多或少都把貪腐當作生活的一部分，當時的英國殖民政府雖然也曾對於貪腐，尤其是官員的貪腐進行一些措施，但因為所有的貪腐案件都是由新加坡警察部隊的一個小單位「反貪腐分隊」(Anti-Corruption Branch)所負責調查的，再加上警察貪腐即相當嚴重，因此效果不彰。政府於是在1952年於警察體系之外另行成立貪腐調查局，以統一調查所有的貪腐案件。

然而，貪腐調查局在早期面臨許多問題。問題之一是當時的反貪腐法律不完善，造成對貪腐者採證的困難，另一個問題則是缺乏民眾的支持。一般大眾因為質疑貪腐調查局的成效，以及害怕遭到報復，因此不願意與該局合作。這些困境在1959年「人民行動黨」(People's Action Party)取得政權後有所改變。政治領袖的堅強意志主導下，政

⁶² 本段有關新加坡貪腐調查局的介紹，除有其他引註者外，主要參考資料，均來自該局網站：<http://app.cpiib.gov.sg/cpiib>中，About Us部分。此外，由於新加坡貪腐調查局組織結構有部分調整，本文係依據其官方網站最新資料加以介紹，因此，會與部分國內與中國相關資料有所差異。

府對貪腐官員採取堅決的手段，致使諸多官員被撤職，有些則自動辭職。來自政治與政府的有效行動，提高了人民對政府與貪腐調查局的信心，也促成公民與貪腐調查局合作的意願。

除了來自政治領袖的堅強意志與決心之外，為了使貪腐調查局職權更加完整，新加坡政府也修改相關的法律，使反貪腐法律架構與貪腐調查局的法源基礎更加穩固。在 1960 年代，「貪腐防制法」(Prevention of Corruption Act) 大幅修法後，授與貪腐調查局更大的調查權力，同時加重貪腐刑罰。此外，1989 年國會則通過「貪腐(利益充公)法」(Corruption(Confiscation of Benefits)Act) 授權法院得以凍結和沒收貪腐者的資產。此項法律後來在 1999 年被另一項規範更周延的「貪腐、販毒和其他嚴重罪行(利益充公)」法(Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of benefits) Act) 所取代，除了原有的法律規範之外，也加入洗錢(Money Laundering)此一罪行。

從 1952 年迄今，新加坡貪腐調查局在歷經政治領袖的反貪決心與行動，相關法律的修改與完備之後，成為一個具有堪稱最完整打擊貪腐所需一切職權的獨立機構。

二、機構現行體系與運作現況

根據新加坡貪腐調查局官方網站最新資料顯示，有關貪腐調查局之現行體系與運作現況，大致從功能職掌、組織結構、人員職權以及人員任命與人事政策等面向進行瞭解。

(一) 功能職掌

貪腐調查局雖然特別關注於公部門的貪腐剷除，尤其是對執法人員以及因工作性質而特別容易犯下貪腐罪行的公務員，一旦有貪腐的

嫌疑，貪腐調查局將無論嫌疑人的階級地位，均一律可以進行調查。除了對公部門貪腐案件的關注之外，「貪腐防制法」亦授權貪腐調查局對私人企業的貪腐案件進行調查，例如非法佣金、回扣...等，以及保障公平與誠實的商業行為，維護公司利益，以及確保投資者對新加坡做為主要商業與金融中心的信心。具體而言，新加坡貪腐調查局主要負責以下三項功能：

1. 接受與調查有關貪腐的申訴
2. 調查因涉嫌貪腐而有不當行為與瀆職行為的公務員
3. 藉由檢視公共服務的程序與實務，極小化公務員貪腐的機會以達到預防效果

（二）組織結構

就行政的指揮監督體系而言，貪腐調查局直接向總理辦公室負責。在組織結構的安排方面，貪腐調查局分成「行動部」(The Operations Division)與「行政與特別支援部」(The Admin & Specialist Division)兩個體系，共同構成貪腐調查局的組織運作。

1. 行動部

行動部依據「貪腐防制法」執行調查工作，共計由4個調查小組組成，其中第一個單位是由精英組成的「特別調查小組」(Special Investigation Team, SIT)，專門處理較複雜與重大的案件。調查完畢後，行動部將根據所獲得的證據呈交報告給檢察官。根據「貪腐防制法」規定，任何起訴都必須獲得檢察官的書面同意才能進行。如果是涉嫌貪腐，但因證據不足而無法被起訴的公務員，在檢察官的同意下，案件將轉交給該公務員有關部門的主管，以對該公務員採取紀律處分。此外，行動部轄下設有「情報小組」(Intelligence Department)，負責蒐集和整理情報，以及進行貪腐的實地研究以支援行動部的調查

工作。

2. 行政與特別支援部

行政與特別支援部共計分成行政事務 (Corporate Affairs)、計畫與方案(Plan & Project Unit)，以及預防與檢討(Prevention & Review Unit)等三個小組。行政事務單位主要負責行政與人事方面的事務，共計分成財務、紀錄與審查、人事，以及電腦資訊系統等四個次級單位。計畫與方案單位則負責訂定該局的策略性計畫與政策。預防與檢討單位則專責檢討容易發生貪污案件的政府部門工作程序，找出行政上可能促成貪污和不當行為的弊端，並提出改善和預防措施。

(三) 職權與運作

貪腐調查局人員的職權，主要可以區分成主動偵察權與受理檢舉與處理兩部分。

1. 主動偵察權

此一部分主要規定於「貪腐防制法」第三部分第 15、17、22 條，⁶³依據歸納這幾條的內容，大致上可以區分成以下幾種職權：

- (1) 逮捕權 (第 15 條)：局長或任何一位特別調查官，如果確信有充分之理由，懷疑涉嫌貪污者依法已構成犯罪，則可在尚無檢察官的命令之下，逕行逮捕 (此又稱「無令狀逮捕權」)。局長與特別調查官依規定拘捕任何人，可以對其進行搜查，並可以沒收在其身上發現、有理由相信是犯罪所得或犯罪證據，但應當將被逮捕者送到貪腐調查局或警察局。
- (2) 調查權 (第 17 條)：依新加坡刑法相關規定，對於

⁶³ 16 條為有關保釋金之規定，18-21 則為有關法院檢察官之職權規定，因此不將之視為調查局人員之職權。

犯刑法中有關貪腐罪行、「貪腐防制法」罪行，與其他有關貪腐相關罪行之犯罪案件，貪腐調查局之調查均視同警方調查。其中，局長或特別調查官視同警官，且該調查視同刑事訴訟法典第 122 條有關調查方式與調查範圍的規定。

(3) 搜查與扣押權（第 22 條）：必要調查之後，局長認為有正當理由相信，某處可能存在足以證明或涉及貪腐犯罪的文件、物品或財產者，局長可以發放許可證給特別調查官或相當職級的警官，於必要時以暴力方式進入該處，進行搜查、扣押與扣留相關證物。

(4) 跟蹤監視權：貪腐調查局對於所有公務員，有權暗中派人跟蹤並觀察監視其日常行動，並且將監視調查所得之資料送至主管官員，以便核對與該公務員之日記記載是否相同，若發現有所出入時，則將該日記移送至貪腐調查局審查，以便可以及時遏止貪污行為的繼續。⁶⁴

2. 受理與處理檢舉案件

此一部分主要規定於各種官方與宣傳文件，以利檢舉人可以知悉檢舉管道與方便檢舉（CPIB, 2009h; 蔡秀涓等，2007：508），新加坡許多貪腐案件都是由此一管道而得以破獲。檢舉分為匿名檢舉和具名檢舉兩種。匿名檢舉通常採用兩種方式，一是以匿名信檢舉，列舉出

⁶⁴ 此一權力並非明文規定於「貪腐防制法」中，但依據劉守芬、李淳（2003）與謝立功於蔡秀涓等人（2008）一書之論述，均將此一職權列為貪腐調查局人員職權之一，本研究認為依據一般調查機關而言，此一職權係屬普遍具有之權，因此亦將之列入。

貪污公務員的犯罪事實或是犯罪線索。二是以電話檢舉，在不暴露檢舉人之身分條件下，打電話給貪腐調查局詢問專線值勤官，密告犯罪事實或是提供犯罪線索。由於貪腐調查局的檢舉專線是 24 小時皆有值勤官，因而社會大眾可以利用此專線電話檢舉貪污犯罪，除此之外，尚可利用此專線電話，作貪腐調查局之相關工作內容的諮詢。

由於檢舉人對於「具名檢舉」可能會遭報復存有顧慮，因此大多數的檢舉是來自於匿名檢舉。只有在檢舉人的利益直接受到損害或雙方公開交惡時，才有可能會採取具名檢舉的方式。而匿名檢舉雖然能提供一些貪污線索，但缺點是無法進一步向檢舉人查詢細節，而是必須倚靠貪腐調查局蒐集足夠的證據，若僅憑檢舉人的單方面指控則是不足以認定為有罪的。

此外，為避免惡意檢舉與浪費調查資源，檢舉人在明知檢舉情事非事實之下進行檢舉，則視為違反「貪腐防制法」28 條之規定，檢舉人會被起訴，最高可罰 10,000 坡幣或監禁 1 年。

（四）人員的任命與人事政策

新加坡貪腐調查局之所以能有效的打擊貪腐，除了與上述人員擁有的職權有關之外，亦與其人員任命與身分獨立性，以及優厚的福利措施有關。

貪腐調查局人員的任命與權利，主要規定於「貪腐防制法」第二部分第 3 條與第 4 條。第 3 條主要是規定貪腐調查局的局長、副局長、適當數量的助理局長，以及特別調查官，是經由內閣或部長建議與推薦後，總統同意後由總統任命，如果總統不同意推薦人選，可以拒絕任命或退回。此種人員任命方式，可以確保貪腐調查局人員職權行使的獨立性。上述各類人員，均屬於新加坡刑法上廣義的公務員。此外，為了使所有貪腐調查局人員得以更無後顧之憂的權力打擊貪腐，「貪

腐防制法」第 4 條則是詳盡地規範該局人員的「退休撫卹制度」(Occupational Superannuation Scheme)，以優渥且及於身後及家屬的福利措施，確保該局人員的得以戮力從公與清廉，以維持人員職權行使時的獨立性。

參、公共部門

新加坡反貪腐行動始於公部門，而且對於公部門之貪腐預防與打擊亦是著力最深的面向。新加坡於此面向之反貪腐政策架構，基本上《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 7 條之架構相當一致。第 7 條第 1 款是以公務員相關的人事政策檢視為標的，第 2 至 4 款則是以民選的公職人員相關規範為主。

一、制度背景與內容

新加坡政府之所以對公共部門反貪腐政策特別關切，主要是源於尚在英國殖民時期，新加坡公共部門之公務員與各類公職人員的貪腐行為就相當嚴重，整個社會都充斥著各種形式不一的貪腐行為，並導致新加坡政府績效不彰，失去民眾的信心，但民眾在效率不佳之政府領導下，為了使洽公與需政府核可之事項得以較快與順利通過，又必須透過賄賂，因而形成政府與社會貪腐行為日益嚴重。

新加坡的貪腐困境在 1959 年「人民行動黨」(People's Action Party) 取得政權後有所改變。在政治領袖的堅強意志主導與國家發展策略考量下，政府對公共部門公務員與民選公職人員採取堅決的手段，致使諸多官員被撤職，有些則自動辭職。對於公共部門的貪腐打擊成效，恢復人民對政府的信心，也使新加坡更確立公共部門的反貪腐，必須成為社會反貪腐的標竿，並進一步從政府行政效率與透明化之根本處進行改革。

新加坡公共部門反貪腐的制度內容，主要可分成公務員與非選舉產生之公職人員，以及經選舉產生之公職人員兩個面向。前者主要著重在此類人員之招聘標準、任用、職期輪調、薪資與報酬，以及教育和培訓等人事政策，是否透明以及有助於預防貪腐的發生。有關選舉產生之公職人員此一部份的反貪腐相關政策內容，則是以候選人之資格、當選標準、政黨與候選人競選經費籌措透明度與利益衝突迴避制度等為主。

二、制度執行體系與運作方式

(一) 公務員與非選舉產生公職人員

新加坡政府對於公共部門之公務員與非選舉產生公職人員反貪腐制度，主要執行體系與運作方式主要有以下幾個面向 (ADB/OECD, 2004: 2)。

1. 發展透明的任用與陞遷體系，以避免恩寵主義、私親主義與偏好主義的浮濫，以確保獨立的文官得以產生，以及有助於平衡政治任命與永業任命。文官委員會 (Public Service Commission) 負責監督各公共部門之任用與陞遷程序是否透明，陞遷程序則是由內閣辦公室的文官小組 (Public Service Division) 負責規劃，各部會必須遵從這些程序，陞遷與任用則必須由跨部門代表組成的人事委員會 (Personnel Board) 認可，並受公共服務委員會監督。甄補則大部分都是藉由地方報紙與網路媒體進行廣告與發布訊息。
2. 對於較容易發生貪腐的公務員與公共職位人員，則發展定期輪調制度以降低貪腐的機會。政府指導手冊提供各部會

定期工作輪調的架構與指導，以避免因特定人員長期擔任特定工作，而增加貪腐的機會。⁶⁵

3. 依據國家經濟水準發展足以維持適當生活水準的報酬制度。薪資與報酬由中央的文官委員會以及相關單位，定期檢視是否符合應有的水準。
4. 發展對公務員自由裁量權與人事權監督的機制。政府指導手冊要求各部會必須從防貪觀點進行工作程序的檢視，而且對於行政裁量權必須有控制與監督機制。調查員如果發現某部會的貪腐係由於自由裁量權的控制監督機制不足，則貪腐調查局就會主動進行相關工作流程的檢視。
5. 教育訓練

貪腐調查局會透過教育訓練，向公務員說明貪腐的弊端，尤其是執法單位以及較有機會貪腐與收受賄賂工作人員，更是教育訓練的重點對象。貪腐調查局網站上教育此一面向，更將公務員應作、不應作，以及貪腐內涵暨罪行等事項明列出來，以時時提醒公務員（請見附錄 4-2-1）。

（二）選舉產生的公職人員

新加坡對於公共部門中，需經選舉產生之公職人員與反貪腐有關的制度體系與運作，主要是以「總統選舉法」(Presidential Elections Act)、「國會選舉法」(Parliamentary Elections Act)與「政治獻金法」(Political Donations Law)為主，這些法律的主要執行機構則為選舉部 (Election department) 與選舉法庭 (Election Court)。總統選舉法與國會選舉法主要在對於候選人之登記參選資格、選舉過程與方法、

⁶⁵ 此一部分主要規範在新加坡公務員行為與紀律守則第 24 條。

違法行為、以及當選標準進行規範。

以國會選舉法而言，候選人的積極資格規定在第 5 條，候選人欲登記參選必須是新加坡公民、以新加坡為主要居住地，以及年齡在 21 歲以上。至於消極資格則是規定在第 6 條，除了一般國家均會規定的不能擁有外國國籍、犯罪、精神疾病之外，第 6 條 d 款則特別指明，若選舉法庭依據相關法規判定候選人有貪腐的事實，則不能登記參選。除了這些已符合《聯合國反腐敗公約》第 7 條第 2 項之規定外，新加坡政府在相關的選舉法規中，也對於選舉過程中的貪腐不法行為加以規範。國會選舉法的 57-60 條，就對於冒名登記 (personation)、飲宴與禮物餽贈 (treating)、暴力、脅迫、綁架、監禁等不當影響 (Undue influence)、賄賂等屬於選舉貪腐行為作詳盡具體的規範，61 條則是有關上述這些貪腐行為者參選資格的撤銷與處罰。

新加坡與《聯合國反腐敗公約》第 7 條第 3 項有關公職候選人與政黨經費籌措之相關規定，主要是以生效於 2001 年 2 月 15 日的政治獻金法，以及政治獻金相關規範 (Political Donations Regulations) 為主 (Elections Department, 2010)。政治獻金法主要內容有以下幾項：

1. 避免外國人透過對候選人與政治性團體 (協會與政黨) 的資金捐獻而影響新加坡的國內政治。
2. 禁止候選人與政治性團體接受不被法律允許的獻金、以及超過 5000 坡幣的匿名捐款。
3. 規範對象為適用新加坡社會法的政治性團體、成立目的與活動全部或部分與新加坡政治有關，依據此法被宣布為政治性團體者；任何有意參選國家公職人員或其所屬政治團體者；捐款達 1000 坡幣或超過其捐贈團體年度總經費之政治獻金捐贈者。以上這三者均需定期地進行政治獻金申報。

政治獻金規範則是主要在規範以上三類必須申報政獻金者的申報程序、匿名捐贈的程序、資格，以及以現金受贈者的登記規定。此一部分主要的負責單位是隸屬於選舉部的政治獻金登記處。

肆、公職人員行為守則

一、制度背景與內容

新加坡政府對於公共部門之貪腐預防，除了上述公務員人事管理與經選舉產生之公職人員相關規範外，對於各類公職人員行為方面的倫理規範與相關制度，更是新加坡政府貪腐防治的重點，此一部分亦即是《聯合國反腐敗公約》第2章第八條規範的重點所在。新加坡政府此一部分制度內容，可區分成公務員及所有各類公職人員之清廉倫理行為規範對象之一般性規範，以及以閣員（部長）為規範對象兩類。前者主要是以貪腐調查局相關法規與指導原則、「公務員行為與紀律守則」、「政府指導手冊」與為主。後者則主要是以「部長行為法」（Code of Conduct for Ministers）為最主要的規範內容。

二、制度執行體系與運作方式

（一）公職人員一般性倫理規範

新加坡公職人員與廉潔有關的一般性倫理規範，主要以「公務員行為與紀律守則」為主，此法典中除了有關公務員上班之紀律規定外，最重要的是分別從官方文件及資訊保密（第7條）、上班時間以外之活動規範（特別是利益衝突部分）（第9條）、金錢出借與借款等債務事項（第14條）、財務與負債窘境報告義務（第15條）、公務與私利利益衝突與迴避（16條）、廠商折扣與特別餽贈（18條）、在外兼職（19條）、同僚間餽贈與招待（20條），以及第24條有關公部門與公務員貪污防治定罪及其他未規定於各項法條，但與反貪腐有關之

相關規定。⁶⁶

在以上各項目中，根據新加坡貪腐調查局之官方資料顯示，新加坡政府對於各類公職人員最基本的廉潔行為要求，對於無債務聲明、資產與投資聲明、不接受餽贈幾項更為重視（CPIB, 2009h）：

1. 無債務聲明

每位公務員每年都必須簽署一份聲明書，表明沒有財務方面的困境。因為有債務的公務員受賄的可能性，以及受制於人的機會較高。

2. 財產與投資申報

公務員初任以及任職後的每一年，都必須申報其資產與在企業界的投資，申報對象包括配偶與扶養子女名下的資產與投資項目。如果該公務員所購房屋非屬新加坡政府住屋發展局，而是民間企業所販售，就必須在到職後一星期內向部門主管報告。如果公務員購買一棟以上的房子，而且房屋總值與其應有收入不相稱，就會被相關單位訊問如何購得。如果公務員擁有企業的股份，就有可能會被要求撤資以避免利益衝突。

3. 不接受餽贈

公務員不允許接受與其公務有所往來人士之金錢或禮物餽贈，亦不准接受任何招待，以免受制於人。如果有公務往來人士餽贈，公務員必須拒收，如果無法拒收（例如外賓所贈紀念品），就可暫時收下後交給部門主管。如果公務員想保留該禮物，就必須以財政部委任的估價師所估價格買下。

（二）閣員行為規範

新加坡的部長行為法始於 1954 年，本法列舉所有閣員為了達到

⁶⁶ 行政院人事行政局於 2009 年出版的「新加坡公務員人事法令彙編」，對於公務員行為與紀律守則有逐條呈現，有興趣者可進一步參閱瞭解。

課責、誠實、廉潔與勤勉所應遵守的義務規則。主要可區分成以下六個面向 (Transparency International, 2006:16)。(2000). *Confronting corruption: the elements of a National Integrity System*. Transparency International. :

1. 私人財產的揭露。
2. 在外職位的限制，例如擔任董事、合夥人與職務等。
3. 財務投資。
4. 與文官的關係。
5. 報章雜誌文章發表。
6. 接受服務與禮物餽贈。

此外，各部部長不可以運用影響力介入文官的人事案件、企圖影響政府的契約與各種執照發放案件，以及各種圖利私人或企業的行為。

伍、公共採購和公共財政管理

一、公共採購

(一) 制度背景與原則

新加坡政府長期以來將打造一個有利於工商企業與投資的友善環境，視為國家發展與競爭的最優先策略，而此一目標，亦是促成新加坡致力反貪腐的重要動機。因此，在政府運作的各面向，莫不積極建構各種預防性反貪腐機制。而在佔新加坡每年將近 8%GDP 的公共採購這一面向 (行政院公共工程委員會，2009)，自是新加坡政府視為反貪腐的重要領域。尤其是新加坡自 1994 年 1 月成為 WTO 政府採購協定 (WTO Agreement on Government Procurement, GPA) 簽署國後 (MOS and SPRING Singapore, 2009)，新加坡國內的「政府採購法」(Government Procurement Act) 遂依據 GPA 的內涵立法，而於 2002

年3月正式實施。基於上述的背景，新加坡政府在公共採購此面向的預防性反貪腐制度，無論是原則或內容均頗為完善。

新加坡政府採購的主要原則亦依據 GPA 而定，主要有以下三項 (Ministry of Finance, 2009)：

1. 透明 (Transparency)：政府採購程序的每一環節都開放透明，每一程序與評選標準都對所有的供應商公布。
2. 公開與公平競爭 (Open and Fair Competition)：公開與競爭的環境以利於鼓勵供應商提供最佳服務，供應商有均等的競爭機會參與公共採購。
3. 金錢價值 (Value of Money)：政府會從最符合要求與提供最佳價值的供應者來源進行採購。金錢價值是源自於總體成本利益之平衡而來，因此，金錢價值並非必然意謂最低標必須成為政府採購的得標者。

(二) 制度執行體系與運作方式

新加坡公共採購制度執行體系與運作，則可分別從法律與制度架構、採購方法與程序，以及其他預防性措施等幾方面進行瞭解 (ADB/OECD, 2006)。⁶⁷

1. 法律與制度架構

新加坡政府採購制度最主要法源為「政府採購法」(Government Procurement Act) 政府採購法又分成採購管制法規、採購程序與應用三部分。主管機關為「財政部」(Ministry of Finance; MOS)，財政部依據「政府採購法」規定，得以制訂相關的採購法規，例如投標廠商的資格要件、採購程序、或特殊的規範等項目。

⁶⁷ 此一部分有關新加坡採購制度執行體系與運作方式說明，主要係以 ADB/OECD (2006)、新加坡財政部網站 (<http://app.mof.gov.sg>) 以及新加坡政府採購法為基礎，據以整理撰述而成。

新加坡政府採購制度適用對象包括政府採購體（Government procuring Entities, GPEs）與供應商（suppliers）。政府採購主體主要有內閣、部會、委員會與其他依法設立的公共機關與委員會，無論是機關基於自行使用或與其他機關共同採購財貨、服務或公共建設服務等，都必須遵循「政府採購」（Government Procurement, GP）架構。供應商則是只要符合投標廠商資格要件的任何國內外大小廠商與國營事業，均可繳交企劃書與參與投標（MOF, 2009）。但是，對於有「安全敏感採購」（security-sensitive purchases）考量的公共採購，例如國家安全部、犯罪調查部門或其他部門有此考量者，則不適用上述政府採購法所規定的透明、公開與公平及金錢價值等原則。此外，財政部雖然為新加坡公共採購的最高主管機關，但新加坡政府採購一向是授權由個別採購主體自行處理，僅有部分基於公共服務共同所需的貨品與服務，才由中央統一採購（ADB/OECD, 2006）。

2. 採購方法與程序

新加坡政府採購制度之所以能公開、公平與透明，與其採購方法和程序，採用單一窗口的「政府電子商務系統」（Government Electronic Business System, GEBIZ）有很大關係，除了涉及前述有「安全敏感採購」考量的採購案件外，所有的採購案件都必須在 GeBIZ 上進行。為了避免因時間急迫而破壞公開、公平與透明的採購原則，造成貪腐機會的增加。新加坡政府會統一將下一年度的政府採購計畫清楚的公布在 GeBIZ 網頁上⁶⁸，因此，每年大約有 95% 的政府採購都是在 GeBIZ 上完成。此外，財政部為了讓廠商得以更加瞭解政府採購法、採購資格種類和投標須知，以及 GeBIZ 的操作，亦製作許多宣傳手冊。其

⁶⁸網址為：<http://www.gebiz.gov.sg>

中，「政府採購指導手冊」(Government Procurement Guide for SMEs) (MOS and SPRING Singapore, 2009) 就有詳盡的相關說明。

3. 其他預防性措施

新加坡政府為了進一步確保公共採購的透明，以避免貪腐的產生，除了以上各種制度安排之外，對於採購人員的倫理行為更是關注。採購人員一旦犯貪腐罪行，會特別加重其刑，除了刑法方面罪高可達7年徒刑之外，亦必須接受行政懲處，以及返還不當所得。行賄者的部分，則除了需面臨契約終止之外，還必須賠償因契約終止對政府造成的損害，以及未來不得參與公共採購的處罰。為了進一步確保公共採購的透明，任何人覺得其因為任一政府機關採購契約而受損害，或是必須承擔損害的風險，即可向「政府採購仲裁法庭」(Government Procurement Adjudication Tribunal) 申訴。此外，政府審計處每年出版的公共審計報告也是一項公共採購防貪的重要機制。

二、公共財務管理

(一) 制度背景與內容

公共財務管理此一面向，相較於政府其他政策領域，由於掌握財務資源而有更高的貪腐風險，因此新加坡公共財務管理面向的預防性反貪腐制度建制，基本上秉承新加坡政府一貫對政府部門貪腐零容忍的基本精神，特別強調透明與課責機制的建立。此一面向各機制內容的設計，誠如新加坡審計長今年在「亞太經合會反貪腐與透明專家特別小組」報告所言 (Lim, 2009)，主要依循方案管理的責任分工、預防性反貪腐人事管理，以及政府機關各項內部與外部審計機制而設計。

各項公共計畫與方案管理，主要是強調金錢價值(意指不浪費公

幣)、適當的風險管理，以及事後的執行審查等。人事管理部分，除了定期的職務輪調之外，在倫理行為規範方面強調廉潔、誠實公正與服務品質等價值；並給予足以與私部門競爭的適當薪資水準以降低貪腐動機。而在政府機關部分，則有各項審計機制，此外，藉由開放溝通的文化以使公共服務過程與決策透明化，以及有效發現工作流程之缺失，亦是新加坡政府用來預防政府各機關公共財務管理面向貪腐的預防性機制。

(二) 制度執行體系與運作方式

新加坡政府認為，對於政府公共財務管理的監察機制 (watchdog)，再強調都不為過。因此，整體制度執行機關雖由「審計處」(Auditor-General's Office, AGO)負責，但整體制度具有多重監督的特色，亦高度符合「亞洲開發銀行」貪腐政策與《聯合國反腐敗公約》第2章第9條規定的主要內涵 (ADB/OECD, 2006)。

1. 建制提昇公共財務管理透明度的措施

新加坡政府有完善的國家預算通過程序，政府每年依據「收入法」(Supply Act) 預估年度收入與支出，並將年度預算書報告呈送國會，而由國會議員依據「收入法」(Supply Act) 予以核定。「主計處」(Accountant's General's Department) 則負責監督主計系統，「審計處」依據憲法、審計法與相關規定，監督各政府機關對於公共財物的管理與使用情形，各機關依據「財務程序法」(Financial Procedure Act) 規定與要求，進行財務與帳目說明；並交由審計處進行彙整與審查後，在財務年度結束後三個月內送總統與國會。此年度審計報告將由國會

的「公共會計委員會⁶⁹」先進行審查後呈送國會，待國會審查結束後即會予以公布。

2. 風險管理與內部控制制度

新加坡公共財務管理之風險管理與內部控制機制，主要透過前第一部分公共採購制度的透明化、上述公共財務管理透明機制，以及機關績效管理達成 (Lim, 2009)。前二部分不再贅述，至於績效管理部分，則是近年新加坡政府審計制度的關注重點，機關內的審計團隊將會整合審計人員的意見、學術標準、工作經驗 (例如調查、方案管理與管理諮詢意見等)，進行多面向途徑的審計，以力求審計標準與公共服務績效能同時兼具，必要時，企業界的專家亦會被任命為建議者。

陸、公共報告

一、制度背景與原則

新加坡政府為了打造新加坡成為全球投資者的首選都市，以及營造企業友善環境，致力於行政效率與反貪腐 (尤其是與商業有關者)。同時，為了降低企業營運成本以及增加企業的信心，新加坡政府也相當重視政府運作相關資訊的透明化。新加坡政府強調的行政效率、資訊透明等反貪腐措施，早在《聯合國反腐敗公約》生效之前即已努力推動且著有成效。而這些，也就是《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 10 條有關公共報告面向之規範內涵。

二、制度執行體系與運作方式

新加坡政府在《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 10 條公共報告面

⁶⁹ 原文為 Public Accounts Committee

向之相關制度執行體系，基本上政府各部門均參與其中。主要運作方式，則可分從以下幾個面向瞭解。

(一)行政效率與透明度提昇

新加坡政府深信，當政府公共部門得以更有效率、更透明與更具課責性的運作時，老百姓就無須透過貪腐行為以達成目的，而公務員貪腐的機會也會降低 (Lim, 2009)。因此，新加坡採取諸多機制以提昇政府效率與透明度。此一部分主要有以下幾項方式 (許德興, 2007; CPIB, 2009h)。

1.工作方法的檢視

新加坡政府會經常性持續不斷地檢討各公共部門的工作方法與程序，以預見和滿足人民 (包含企業界) 的需要。尤其是避免在核發證照時有所延誤，從而防止公務員以加速處理有關申請案件核准為理由，而有機會向人民索賄。⁷⁰

2.21 世紀公共服務運動 (Public Service 21 Movement)

於此項持續至今的公共服務改革運動中，新加坡政府主要採取以下幾項作法以提昇行政效率與公共課責：

- (1) 削減繁文縟節。要求公務員簡化行政程序，鼓勵人民提出改善建議，以使政府更透明，降低企業成本。
- (2) 提倡節約。設立網站接受百姓建言，指出政府可以刪除哪些支出，相關部會必須對這些建議作出回應，以促使公共部門更加透明與提昇公共財物的課責性。
- (3) 成立「支持企業小組」(Pro-Enterprise Panel, PEP)。積極透過民意，找出阻礙工商發展的法令，以使新加坡更

⁷⁰ 此一部分規定於新加坡公務員行為與紀律守則第 24 條。

適合工商企業與投資環境所需。

(4)實施「電子化政府行動計畫」(e-Government Action Plan)。加強電子化政府，減少公共服務輸送的複雜程序，並使之更加透明化。

3.政府資訊公開

新加坡政府各公共部門的組織結構、運作和決策過程，基本上算是相當的公開透明，尤其是從本研究前述有關公共採購與公共財務管理的相關敘述可知，政府各部會運作、決策過程與標準，以及課責報告等均會公布周知，此種作法有助於公眾瞭解公共部門組織結構、運作和決策過程，高度符合《聯合國反腐敗公約》第2章第10條第1款的規範。

4.公共部門貪腐風險定期報告

為更有效的預防貪腐，除了貪腐調查局會定期的公布貪腐相關的統計與風險報告外，新加坡公務員行為與紀律守則第24條也特別重視公部門檢討反貪腐措施之規範，此一條文的第5款第6項就規定：為防治貪污所訂定的措施必須三至五年仔細檢討一次，以便進一步改善。如果部門管理者覺得有需要，可以向貪腐調查局局長諮詢。

柒、司法機構

審判機關和檢察機關等司法體系，在各國反貪腐政策架構扮演相當重要的角色。因為審判機關和檢查機關能否獨立行使職權，能否有效的審理貪腐案件並做出公正的判決，都會影響反貪腐政策的成效，以及民眾對政府反貪腐的信心。也因此，《聯合國反腐敗公約》第2章第11條即是對會員國有關審判和檢察機關方面措施的規範，尤其

是對於得以加強審判機關人員廉正並防止其產生貪腐行為的措施，更是公約該條文關切的重點。

一、制度背景與內容

造就新加坡政府聞名於世的反貪腐成效重要因素之一，就是其非常獨立與有效的司法體系。新加坡政府獨立之後，為能迅速有效的執行其反貪腐政策以達到清廉立國的目標，決定採取嚴懲重罰的策略，因此，強有力且獨立的調查與審判機制就成為其最大的支柱。新加坡司法體系在以上制度背景系絡下，再加上制度內容的多樣性，因而成就其在新加坡人民心中獨立崇高的地位。基本上，新加坡審判檢察等司法體系主要政策內容有以下幾項特徵（Transparency International, 2006:23）：

- （一）新加坡的司法體系已被其人民確信案件審理具高度透明，並被視為是人民自由與政治權利的保護者。
- （二）新加司法體系與國際相關組織的高度互動，不僅保護與提昇新加坡在國際上的利益，也讓犯罪案件得以有效審理，尤其是與貪腐有關的案件，藉由國際合作得以有效處理。
- （三）新加坡司法體系與媒體和公民社會密切互動，藉以教育新加坡人民貪腐與犯罪的嚴重性。

二、制度執行體系與運作方式

新加坡司法制度兩大執行系統，一是最高法院（Supreme Court），一是附屬法院（subordinate）。最高法院包括上訴法庭與高等法院，上訴法庭是新加坡最高的申訴法院，其對於法律解釋的釐清與確認有決定權，並負責建立對各級法院的指導原則。高等法院則是附屬法院

的上級監督單位。附屬法院審理案件佔新加坡所有案件約 95%，主要是專業法庭、簡易法庭、家事法庭與青少年法庭等（Transparency International, 2006:23）。

新加坡司法體系主要透過以下幾種方式運作，達成其高透明高效的目標：

（一）司法審判與司法人員高度獨立

新加坡憲法賦予司法體系獨立審判（judicial independence）與司法人員獨立性的法源。憲法第 93 條賦予最高法院獨立於行政權之外的司法權，98 與 99 條則確立最高法院法官終生任用的永業保障權，但是附屬法院的法官則無永業保障。獨立審判權則是最高法院與附屬法院均一致享有，與獨立審判權和法官行為規範有關之法源，主要有憲法 93-101 條、最高法院法院法（Supreme Court of Judicature Act）、附屬法院法（Subordinate Court Act）、審判程序（報告管制）（Judicial Proceedings(Regulation of Reports)Act）、法律援助與建議法（Legal Aid and Advice Act）、法律專業法（Legal professional Act），以及法官審訊行為法（Code of Conduct for the Attorney-General Chamber）等（Transparency International, 2006:23）。

（二）審理貪腐案件近乎絕對的權力

新加坡政府為了確保反貪腐法律能被確實執行，以及對貪腐犯罪零容忍的政策，因此賦予法院審理貪腐案件時近乎絕對的權力。基本上，法院審理貪腐案件時具有以下權力（CPIB,2010a）：

- 1.命令犯罪者除徒刑、罰金或併科罰金外，還要繳出等同於來自賄賂不法所得之金額。
- 2.授權調查員依案情所需更大的權限。

- 3.無須證明行賄者與受賄者有對價關係即可進行偵察與案件審理。
- 4.命令其他政府機關提供調查與審理所需有關嫌疑人及其配偶和小孩財產相關資料。
- 5.檢察官可從稅務機關取得偵察案件所需的資訊。
- 6.得以嫌疑人不相稱的收入做為審判確證。
- 7.可將共犯轉移成主嫌，除非其採取合作態度。
- 8.官員在案件調查時有法律義務提供資訊。
- 9.對境外貪腐案件處理等同於新加坡境內案件。

(三)司法體系透明公開

誠如前述對新加坡政府公共部門與公共報告等面向之說明，新加坡政府非常致力於公共部門的透明與公開，此種精神也高度的落實在司法體系，尤其是新加坡司法體系又承襲英國法律傳統，更加的強調司法正義必須透過公開來彰顯。

因此，除法律另有規定之涉及國家機密的案件，以及性犯罪案件等，會限制媒體報導之外，其餘庭審一律公開。此外，新加坡卓越的電子化政府系統也提供完善的法律服務網路服務，法官律師與各類相關人員均可從此公開的網路法律系統得到服務（田威，2005）。

(四)司法人員專業清廉

除了以上各種機制之外，新加坡司法體系相關人員的專業清廉，也是造成新加坡司法體系反貪腐成效的重要因素。根據上述新加坡憲法最高法院及其人員相關規定，首席法官與最高法院法官由總統徵詢總理同意後任命。為了確保專業度，最高法院法官必須具備至少 10 年以上的專業律師資歷，或是在司法機構任職 10 年以上經驗，且被

認為是廉潔自持者，才有基本資格。至於附屬法院的法官，也必須符合上述相關法規規定具備專業素養者才能任職。

為了更進一步確保各級法官審理案件時的專業與廉潔公正行為，在案件審判過程中，如果首席大法官認為主審法官或相關人員，可能有專業上或廉政上的瑕疵，也可以進行監督審查與糾正。如果法官接受賄賂或濫用司法權，將永遠不得從事執法相關工作，退休金也必須上繳國庫；同時也必須受到貪污防制法的相關判刑與處罰。

捌、私部門

新加坡政府自 1959 年獨立後，人民行動黨就已確立要建設新加坡成為吸引全球投資者的國家，是國家永續的優先目標。因此，對於會降低投資者投資意願的反貪腐，也就成為國家重要政策。因此，新加坡政府目前在私部門的反貪腐相關制度內涵，即已相當符合《聯合國反腐敗公約》第 2 章第十二條的規範內涵。

一、制度背景與內容

新加坡政府反貪腐政策早期是以公共部門為主，但後來發現，因為公私部門的關係非常緊密，即使公共部門廉潔，但私部門貪腐依舊，則最後公共部門也會受到影響。再加上民間部門是新加坡經濟成長的動力，也是國家發展的優先策略。如果私部門貪腐盛行，工商就難繁榮，也就無人願意到新加坡進行投資。因此，從反貪腐策略而言，私部門的反貪腐就有戰略上的重要性。而此，也就是新加坡私部門反貪腐制度的背景。對於私部門反貪腐的重要性，新加坡貪污調查局副

局長陳德興曾舉出以下五點闡述新加坡私部門反貪腐的理由（許德興，2007）。⁷¹

- (一)私部門領域的貪腐會影響公共領域的利益。
- (二)新加坡地小無資源，必須靠貿易與投資。吸引工商投資就必須降低因公部門和私部門貪腐所增加的企業成本。
- (三)工商業是新加坡經濟支柱，必須確保其得以正常運作。
- (四)政府外包的事項越來越多，私部門如果有貪腐就會影響政府部門和社會大眾。
- (五)百姓持有民間企業的股票，如果公司因貪腐經營不善，股價下跌，就會影響人民的權益。

新加坡私部門反貪腐制度，最主要內容在於提昇企業治理的透明度，而此係藉由許多企業治理的規範，評估特定產業領域內部控制的程序與過程充分性，風險評估，以及利益衝突等（Lim, 2009）。

二、制度執行體系與運作方式

新加坡私部門反貪腐成效卓著，主要是因為以下幾項制度成功運作所致。

(一)企業治理與透明化規範有效落實

新加坡政府私部門反貪腐重要一環，就是企業治理的健全。因此，「公司法」（Companies Act）、「企業治理規範」（Code of Corporate Governance）等均提供企業有效的經營方法。公司法對於審計、財務揭露報告、會計標準與企業治理相關事宜均有規範，違反本法之工商企業，會被新加坡「商業部」（Commercial Affairs Department）與「工

⁷¹ 本段引述許德興（2007）部分，由於其原本為演講稿，本研究為使相干陳述得更簡潔。

商登記處」(Registry of Companies and Business) 撤銷資格 (ADB/OECD, 2004)。

企業治理規範則建議企業內成立獨立的稽核委員會，建立查核小組和資訊揭露與公共報告制度。企業也需要明瞭所面臨的威脅和風險，採取足夠的應對措施。同時對於以下三種貪腐風險密切注意(許德興，2007)：

- 1.公司裡的制度和程序是否有提供貪腐的機會和漏洞，是否有制衡的機制。
- 2.公司員工是否廉正不阿。
- 3.公司內外是否有誘因鼓勵不法。

除了企業治理規範之外，新加坡政府也要求工商企業必須符合「全球會計標準委員會」(International Accounting Standards Board) 的會計標準。此外，新加坡政府也拒絕對賄賂構成的費用實行稅款扣減 (ADB/OECD, 2004)。

(二)有效的預防、調查與起訴⁷²

新加坡嚴厲的貪腐防制法適用對象包括公部門與私部門，在該法的第 5 條規定個人貪腐罪行的處罰，第 6 條則是規定機關(構)貪腐罪行的處罰。第 10-12 條為有關企業向國會或公部門行賄的規定。第 37 條則是有關新加坡公民境外貪腐犯罪等同境內犯罪的規定。企業如果犯了以上貪腐罪，最嚴重可處坡幣 100,000 或另處或同時判處有期徒刑 5 年。如果是犯 10-12 條，則可加重至 7 年徒刑。

除了貪腐防治法能有效預防新加坡企業貪腐之外，以私部門為最主要規範的洗錢防制機制也充分發揮效果。另外，新加坡強有力的貪腐調

⁷² 本段參考 ADB/OECD(2004)與新加坡政府反貪腐相關資訊據以撰寫而成。

查局、公開獨立且具權力的司法體系和偵察系統，以及方便安全的檢舉管道等，也確保新加坡企業反貪的成效。⁷³

(三)貪腐調查局對企業的反貪腐教育

新加坡貪腐調查局對於私部門反貪腐的貢獻，除了上述的貪腐案件調查之外，也會透過選定一些與公共利益特別有重要性的產業與企業活動，進行反貪腐的演講，或是應企業之邀進行反貪腐宣導，⁷⁴以下即是貪腐調查局認為符合優先進行反貪腐教育的企業選擇標準(CPIB,2010b)：

1. 涉入重要的公部門契約者。
2. 產業或企業活動對公共健康、人身與國家安全有重要影響者。
3. 組織人數達一定規模者。

玖、社會參與

一、制度背景與內容

媒體與公民社會積極主動的社會參與，一向被國際組織視為是反貪腐重要的機制，例如國際透明組織的「國家廉政體系」與《聯合國反腐敗公約》等重要國際反貪腐規範，均非常強調社會參與此一面向。但觀察新加坡反貪腐政策卻發現，由於新加坡政府長期以來強勢主導民間各部門的統治風格，因此，媒體、民間社團、非營利組織與一般泛稱的公民社會在反貪腐與廉潔的努力上，甚少扮演重要的角色。儘管新加坡民間社會在扮演西方國家極為重視的政府權力制衡角色微

⁷³ 由於這幾項在本節其他段落均已說明，因此不再重複贅述。

⁷⁴ 新加坡私部門有意請貪腐調查局進行貪腐演講者，可以寫信至 lau_yong_hin@cpib.gov.sg

不足道 (negligible)，但卻非常配合新加坡政府的反貪腐政策 (Transparency International, 2006)。

由於新加坡政府對於反貪腐的相關資訊、宣傳、各種教育途徑，以及貪腐資訊公開等，均透過貪腐調查局與公共部門予以強力執行與傳送，再加上被嚴格管制的新聞媒體，也是高度配合政府反貪腐相關資訊的報導。因此，《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 13 條有關社會參與的四項內涵中，除了第一項：「提高決策過程的透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用。」之外，其餘各項新加坡政府之做為也堪稱相符。

二、制度執行體系與運作方式

新加坡反貪腐社會參與制度，基本上是由政府強勢主導。具體而言，大致上有以下幾種運作方式：⁷⁵

(一)高度便利的貪腐檢舉管道

民眾如果要檢舉或接觸貪腐調查局，只要利用 24 小時開放的檢舉專線打電話即可，也可親自到貪腐調查局、或是利用信件、傳真與電子郵件等。這些簡便且安全的檢舉管道，都非常清楚的在貪腐調查局網站可以得知 (<http://www.cpiib.gov.sg>) (Soh, 2009)。

(二)積極培養民眾反貪腐意識

為了積極培養新加坡人民反貪腐意識，新加坡政府透過以下各種作法達成目標。

1.反貪腐教育政策

⁷⁵ 本段說明的第 2 至四點係參考 ADB/OECD (2004) 與 CPIB 網站相關資訊撰寫而成。第 5 點則是參考 ADB/OECD (2004) 與 Transparency International(2006)撰寫而成。

新加坡政府有許多目的在喚起國民反貪腐的意識的國家教育方案，這些教育方案內容包括反貪腐政策對新加坡的策略重要性、貪腐控制、參訪反貪腐機構以瞭解貪腐的代價，以及政府所做的努力。

2.廣泛的演講

無論在公共部門或民間部門，有關反貪腐的演講相當普遍。

3.民眾認知調查與年度服務對象調查

新加坡政府經常舉辦「民眾認知調查」(Public Perception Survey)與「年度服務對象調查」(Annual Customer Surveys)，以增加民眾對反貪腐議題的瞭解。同時也會透過這些調查，告知民眾反貪腐機構服務的標準與所做的努力、貪腐案件與趨勢、詢問民眾對反貪機構服務的期望與希望增加的項目，以及對反貪腐機構的信心。這些調查結果都會被公布，以進一步增加民眾對反貪腐的意識。

(三)公開透明的資訊取得管道

新加坡政府積極建立與反貪腐有關的資訊公開透明制度，司法體系與其他政府機構，都負有陳述機構為提昇清廉與打擊貪腐所做努力，以及其他與反貪腐有關資訊之公共報告的義務。公共部門這些資訊，通常會透過媒體被釋出與報導。此外，貪腐調查局的網頁也提供一般民眾自由且簡便的資訊取得管道，包括該機構的角色、申訴與檢舉管道、貪腐犯罪的案例、貪腐的罰則與相關資訊等。

(四)弊端揭發人保護

新加坡政府透過憲法 36 條的規定，對於弊端揭發人保護機制負法源並有相當完善的機制，因此透過民眾弊端揭發而形成反貪腐政策社會參與的管道。

(五)政府主導下的媒體與 NGO 參與

此一部分主要是透過兩大實質由官方主控的「Singapore Press Holding」與「MediaCorp」媒體，大量的報導貪腐案件，反貪腐價值，以及對貪腐犯罪者進行道德式評論，進行反貪腐資訊的揭露與對大眾宣傳。此外，新加坡政府自陳，若從反貪腐的社會風氣而言，則其 NGO 對公部門方案與活動的參與是「足夠的」(redundant)。⁷⁶

拾、防制洗錢

一、制度背景與內容

新加坡政府對於經濟貪腐視同嚴重犯行，基本上採取零容忍的態度。誠如新加坡洗錢防治中心創辦人方應發所言：「洗錢在新加坡是一個犯罪行為，而且新加坡就是說，如果有人有犯罪，涉嫌洗錢罪名成立的話，他可能坐牢達 7 年，罰款最高可達 50 萬坡幣（約 1 千萬新台幣），或者兩者皆是，所以洗錢是一個比較嚴重的犯罪。」(TVBS, 2008)。

新加坡政府為了有效的防制洗錢，因此，對於相關的法源、制度運作與對銀行與金融機構的要求都頗為周延，新加坡對於洗錢防制最早的法源在於「貪腐防制法」47 條，對於洗錢的犯行與處罰加以規定。

之後，則規定於立法於 1999 年較「貪腐防制法」更為嚴格的「貪腐、販毒和其他嚴重罪行（利益充公法）」⁷⁶。近年來，為了使新加坡洗錢防制更符合《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 14 條「預防洗錢措施」各項內涵，因此於 2009 年，「新加坡金融管理局」(Monetary Authority of Singapore) 提出「洗錢防制與反金融恐怖主義規則」(Prevention of

⁷⁶ 新加坡政府在 2004 年的一份報告 (ADB/OECD,2004) 有關反貪腐社會參與的部分自陳：「NGO' monitoring redundant, in view of strong-anti-corruption ethos.」。然而，整個面向只有這句話，也未見任何其他敘述或舉證。

Money Laundering and Countering The Financing of Terrorism Rules 2009)，以及「金融管理局洗錢防制與反金融恐怖主義注意事項」(The MAS Notices on The Prevention of Money Laundering and Countering The Financing of Terrorism) 對於洗錢防制做更周延的修正與規範。

二、制度執行體系與運作方式

新加坡政府為了使洗錢防制制度可以充分落實，主是以「新加坡金融管理局」為最主要的主管機關，為了防患於未然。新加坡金融管理局對於洗錢防制與反金融恐怖主義，於其官方網頁特別開闢「反洗錢與反金融恐怖主義」(Anti-Money Laundering and Countering Financing Terrorism) 專區，並區分成管制法規 (Regulations)、注意事項與指導原則 (Notices and Guidelines)、諮詢報告 (Consultation Papers) 與公告 (Announcements) 四個部分。

而在注意事項與指導原則方面，則是進一步針對銀行、商業銀行、金融公司、保險公司、.....等，不同的金融機構類型，分別訂有不同的注意事項與指導原則 (請見表 9)，不過，新加坡洗錢防制體系的有效運行，除了金融管理局所做的諸多預防性措施外，新加坡貪腐調查局與司法體系，亦扮演洗錢犯罪偵察的重要角色，而此三者，遂構成新加坡洗錢防制制度有效運作的鐵三角。

表 9、新加坡金融管理局對各類金融機構洗錢防制指導相關指導原則(AML/CFT Notices and Guidelines)

Banks	<p><u>Notice to Banks on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice 626]</u>, 2 Dec 2009, (PDF, 100KB)</p> <p><u>MAS Notice 626 (Amendment) 2009</u>, 3 Jul 2009, (PDF, 12KB)</p> <p><u>Guidelines to MAS Notice 626</u>, 2 Dec 2009, (PDF, 163 KB)</p>
Merchant Banks	<p><u>Notice to Merchant Banks on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice 1014]</u>, 2 Dec 2009, (PDF, 103KB)</p> <p><u>MAS Notice 1014 (Amendment) 2009</u>, 3 Jul 2009, (PDF, 12KB)</p> <p><u>Guidelines to MAS Notice 1014</u>, 2 Dec 2009, (PDF, 164KB)</p>
Finance Companies	<p><u>Notice to Finance Companies on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice 824]</u>, 2 Dec 2009, (PDF, 90KB)</p> <p><u>MAS Notice 824 (Amendment) 2009</u>, 3 Jul 2009, (PDF, 12KB)</p> <p><u>Guidelines to MAS Notice 824</u>, 2 Dec 2009, (PDF, 156KB)</p>
Capital Markets Services Licensees	<p><u>Notice to Capital Markets Licensees and Exempt Persons on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice SFA04-N02]</u>, 2 Dec 2009, (PDF, 84KB)</p> <p><u>MAS Notice SFA04-N02 (Amendment) 2009</u>, 3 Jul 2009, (PDF, 12KB)</p> <p><u>Guidelines to MAS Notice SFA04-N02</u>, 2 Dec 2009, (PDF, 160KB)</p>
Financial Advisers	<p><u>Notice to Financial Advisers on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS</u></p>

	Notice FAA-N06], 2 Dec 2009, (PDF, 86KB)
	MAS Notice FAA-N06 (Amendment) 2009 , 3 Jul 2009, (PDF, 12KB)
	Guidelines to MAS Notice FAA-N06 , 2 Dec 2009, (PDF, 142KB)
Life Insurers	Notice to Life Insurers on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice 314] , 2 Dec 2009, (PDF, 87KB)
	MAS Notice 314 (Amendment) 2009 , 3 Jul 2009, (PDF, 12KB)
	Guidelines to MAS Notice 314 , 2 Dec 2009, (PDF, 76KB)
Trust Companies	Notice to Trust Companies on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice TCA-N03] , 2 Dec 2009, (PDF, 80KB)
	MAS Notice TCA-N03 (Amendment) 2009 , 3 Jul 2009 (PDF, 12KB)
	Guidelines to MAS Notice TCA-N03 , 2 Dec 2009, (PDF, 81KB)
Money Changers and Remittance Companies	Notice to Holders of Money-Changers Licence and Remittance Licence on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice 3001] , 2 Dec 2009, (PDF, 79KB)
	MAS Notice 3001 (Amendment) 2009 , 3 Jul 2009, (PDF, 10KB)
	Guidelines to MAS Notice 3001 , 2 Dec 2009, (PDF, 117KB)
Approved Trustees	Notice to Approved Trustees on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice SFA13-N01] , 2 July 2007 (PDF, 27KB)
	Guidelines to MAS Notice SFA13-N01 , 29 Dec 2006, (PDF, 26.1KB)

Holders of Stored Value Facilities	<u>Notice to Holders of Stored Value Facilities on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism [MAS Notice PSOA-N02]</u> , 2 Dec 2009, (PDF, 77KB)
	<u>MAS Notice PSOA-N02 (Amendment) 2009</u> , 3 Jul 2009, (PDF, 13KB)

資料來源：新加坡金融管理局網頁
http://www.mas.gov.sg/legislation_guidelines/aml/aml_notices_guidelines.html.2010/3/29

新加坡洗錢防制制度，則主要是透過以下幾項原則加以運作
(Money Authority of Singapore, 2009a)：

(一)一般性原則

1. 金融機構於處理金融相關交易時，均應秉持「客戶事前實體稽核」(Customer due diligence measure; CDD) 原則。
2. 金融機構行事均應避免與任何洗錢或金融恐怖主義有關。
3. 金融機構應協助以及與官方合作，共和偵察與預防洗錢或金融恐怖主義。

(二)金融機構內部政策、程序與控制

1. 金融機構應發展完善與澈底執行內部與洗錢、金融恐怖主義相關的政策、程序與控制機制，同時也必須與其員工及官員溝通。
2. 相關的政策、程序與控制機制應包含 CDD、交易紀錄、對異常交易的偵測系統、審計制度、申訴管理，以及員工雇用與訓練等。
3. 金融機構於發展上述各項機制時，應特別注意以科技為發展基礎的電子交易與匿名交易等新洗錢手法的防制。

4. 無論是新加坡境內或境外金融機構均應遵守以上規範。如果是境外機構則需要適用較嚴格的規範。

(三) 客戶事前實體稽核

金融機構擬對：客戶放款或同意其提款、懷疑客戶有洗錢嫌疑，以及對客戶過去提供之資訊有所懷疑時，必須進行 CDD。同時，也可以要求其他與該客戶有往來之金融機構對其進行 CDD。

(四) 對異常交易之報告

金融機構無法完成 CDD、客戶不願意進行 CDD、屬於「政治揭露人物」(politically-exposed person) 的借貸、無明顯經濟或法律目的之不尋常借貸之一部分，以及具備「貪腐、販毒和其他嚴重罪行(利益充公法)」39 條所列情形之一者，金融機構就必須向主管機關揭露與提出報告。

(五) 審計與承諾

金融機構內部必須嚴格執行與洗錢防制有關的政策、程序與控制機制，同時也必須對發展自我審視相關機制有效性有所承諾與行動。

(六) 員工雇用與訓練

金融機構也必須從人員雇用(含資格與程序)、訓練與溝通等人事管理相關面向，進行洗錢防制的相關措施。

(七) 罰金

任何個人或金融機構違反洗錢防制法，最高可處罰 100,000 坡幣。總結以上新加坡反貪腐政策與《聯合國反腐敗公約》第 2 章十個面向有關的介紹與分析可知，由於新加坡的反貪腐政策高度，係從立國基礎與國家永續發展而來，因此，不僅政策源起與發展甚早於《聯合國反腐敗公約》第 2 章之內涵，而且，在十個面向中，除了社會參與一項與《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 13 條第 1 項有稍微不相符之外，

其餘各面向不僅與之高度相符，而且新加坡政府之相關規範，甚且可說較《聯合國反腐敗公約》第2章之相關規範更加嚴謹與周延。也因此，其反貪腐政策成效能為世界各國之標竿。

第三節 芬蘭

壹、預防性反貪腐政策

根據國際透明組織(Transparency International)的歷年貪腐印象指數(Corruption Perception Index, CPI)結果，芬蘭為世界上最為清廉的國家之一。不僅如此，連同丹麥、冰島、挪威及瑞典在內的北歐五國，皆可謂世界清廉度最高的幾個國家。Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka (2007)歸結造成此些國家清廉程度較高的「北歐因素」(Nordic factors)指出，小國、富裕、政治穩定，及同質性社會，是其主要共同之特質。甚者，這些國家對於政府部門具有共同的價值信仰，如：公開、對公共體制的信任、政治人物與公務人員對國家的忠誠度，以及建立在富同情心、憐憫心的全面性社會安全體系，縮小了社會差距等因素，且人民薪資差異較小，亦是造就高清廉度國家的主要原因(Rappe, 2007; Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。同樣的，Rappe (2007)亦指出，芬蘭社會中溫和節制、律己、以公共利益為依歸的基本價值，提倡男女平權、女性參政比例高，亦塑造了芬蘭高度廉潔的成就。

一、制度背景與內容

檢閱相關探討芬蘭何以成為世界上最清廉國家的文獻，皆可發現，該國人民由上到下都相信良善治理(good governance)與良善行政(good administration)中的倫理價值與原則，是不可或缺、亦不可忽視

的重要關鍵；例如：《憲法》(Constitution of Finland)之第 21 條便陳述，良善治理需以法律確保之(Finland Ministry for Foreign Affairs, 2006)。而這些受到芬蘭民眾極為重視的倫理價值，包括：信任、透明、責任、課責，及參與(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。其中，最重要者，便是為政者及文官必須盡全力贏得民眾對其之信任，包含：公正、公開、客觀、合法、公平行政等。而這樣的要求，普遍見於斯堪的那維亞各個國家(Scandinavian countries)中(Finland Ministry for Foreign Affairs, 2006; Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

芬蘭依循著羅馬法系的傳統，區分行政法與刑法體系，在行政法中針對文官進行了大部分的規範，而公務人員之貪腐行為，則於部分刑法中予以規定。其中，與預防及打擊貪腐有關之法律，主要為其《行政程序法》(Administrative Procedure Act)，及《刑法》(Penal Code)兩部法典(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

(一)行政程序法

首先，政府部門之行政作為，主要皆受 2004 年所修訂通過之《行政程序法》之規範；該法之目的在於將與行政有關之原則、良善行政作為等規範於一部法典中(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。此外，確保行政之正當程序的精神，亦透過《憲法》、《政府活動公開法》(Act on the Openness of Government Activities)，及《公務人員法》(State Civil Service Act)等，豐富其原則之內涵。

《行政程序法》中強調，政府當局對於受服務之顧客應提供相等之對待，且行政作為須公正、合比例相稱原則，且為符合法律之可接受度。亦要求公務人員應以無償方式提供民眾建議，並積極回應民眾之要求。更重要者，該法之良善行政原則，要求文官應以適當、清楚，

且可理解的 (comprehensible) 語言來為民眾提供服務 (Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

(二)刑法

芬蘭刑法體系中，有諸項法律係用以懲罰不當行政或不當管理 (例如瀆職或犯罪)之公務人員。其中，《刑法》第 40 章便針對以下貪污犯罪事項，以專章予以規範，包括(1)收賄、甚至是高額地收受賄賂；(2)行賄；(3)以國會議員身分收受賄賂；(4)洩漏與不經意洩漏官方機密；(5)濫用職權；(6)違背職責、甚至是不經意地違背職責 (Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

其次，在《公務人員法》第 15 條規定公務人員不得要求、許可或收受金錢或其他形式之利益或餽贈；以及在 1999 年通過之《政府活動公開法》中，亦復強化了政府的公開性及保障社會大眾取得政府資訊之權利 (Finland Ministry for Foreign Affairs, 2006)。

除上述法律外，與防範公務人員貪污之相關法令規範，亦可見諸於《會計法》(Accounting Act)、《審計法》(Auditing Act)、《國家預算法》(State Budget Act)、《特許公共財務審計人員法》(Act on Chartered Public Finance Auditors)、《國家經濟審計長辦公室法》(Act on State Economy Comptroller's Office)、《公共採購法》(Public Procurement Act)，及《公共採購法規範範疇外之裁定案例》(Decree on Projects that are Not Governed by the Public Procurement Act)等法。

貳、預防性反貪腐機構

一、機構設立背景

事實上，芬蘭並沒有單一的專責反貪機構，負責對於貪污等不法情事之調查。此些案件之調查，主要依賴行政法院、監察使

(Ombudsmen) ， 甚 至 是 媒 體 來 完 成 (Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。然而，就芬蘭政府體制中之監督體系而言，最為重要者即為監察使和法務總長(Chancellor of Justice)之角色。監察使和法務總長之設置，不僅在芬蘭具有長久的歷史背景，擔任此二職位者更具有崇高之社會地位(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。依此，國會監察使和法務總長便代表著芬蘭政府對於文官廉潔和貪腐的監督機制。

二、機構現行體系與運作現況

監察使辦公室 (Office of Ombudsman) 與法務總長辦公室 (Chancellor's Office) 分別下轄 60 及 40 位成員。在運作上，監察使和法務總長二者間具有許多相同的業務面向，其中的主要差異在於，法務總長負責針對倡議行動(actions of advocates) 及公共法律扶助委員會(public legal aid council)的陳情；係因法務總長職司芬蘭政府行動作為合法性之監督(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。而監察使的主要職責，則在於確保政府機構及文官能夠遵守法律、憲法及人權，並且務使文官能依良善行政之原則執行其職權；因此，監察使主要負責監督政府部門及其文官是否達成其績效並符合人民的期待 (Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

Salminen et al. (2007)根據監察使及法務總長辦公室 2000 年至 2005 年之年度報告，個別分析二者主要之調查重心與案件數。在此，為能瞭解芬蘭監察使和法務總長間職權重點之異同，茲將二者之調查重點彙整如下(見表 9)。吾人可以發現，監察使較多著重於平等原則之違反、怠忽職責、徇私偏袒等案件，相對於此，法務總長則較多著重於不適任、職權濫用、不受信任之公共行為等，較屬行政倫理之相

關案件(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)；但綜觀二者，仍較少涉及貪污性質之案件調查。

表 10、芬蘭監察使和法務總長主要調查案件類型之比較

	監察使	法務總長
行政延遲	◎	◎
平等原則之傷害	◎	
怠忽職守	◎	
不當決策	◎	◎
欠缺公共性	◎	◎
欠缺利害關係人意見之聽取	◎	◎
歧視/不公平對待	◎	◎
欠缺公共告知	◎	
不當之建議	◎	◎
偏袒徇私	◎	
不適任		◎
濫用職權		◎
不受信任之行政作為		◎

資料來源：自行彙整自 Salminen et al. (2007: 89-90)。

隸屬於法務部之檢察署係以檢察總長為首長，在全國各地區共有 320 名地區檢察官，在中央的檢察總長辦公室中則有 13 名國家檢察官。在運作上，若遇高階公職人員之貪腐案件，則由國家檢察官進行處理調查；同時，在地區檢察機關中，設有一個主要檢察官小組專責處理公務人員之貪污舞弊案件(Rappe, 2007)。然而，芬蘭的檢察署並非實際負責調查之機關。主要的刑事調查權仍屬芬蘭內政部警政署。因此，就公務人員的貪污案件而言，便由檢察官和警政單位共同合作調查(Rappe, 2007)。

參、公共部門

形成現今芬蘭極低度貪腐的原因，應回溯至根植於芬蘭行政文化中的俄羅斯和斯堪的那維亞傳統 (Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。芬蘭政治體制中，長久以來保有了所謂的守法主義傳統(legalistic tradition)及法律專業主導文官體系的慣例。其中，守法主義的傳統影響了打擊違法行政和違法管理的法律建置，而斯堪的那維亞傳統則是為芬蘭注入了福利國家、大政府，以及公平共享的傳統價值，如同情心和一致性(uniformity)之強調(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。再者，由於芬蘭國民普遍教育程度高，也對公務人員之教育素質產生影響，同樣也抑制了貪腐的滋長。

在制度背景與內容上，芬蘭《憲法》中規範所有公職人員必須依法行使其職權；且憲法並要求內閣部長在就任前，需先主動向議會說明自身之不利條件。除此之外，對於文官之行為主要係依《公務人員法》(State Civil Service Act)加以規範(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。該法對於公務人員之不適任條件及利益衝突之避免，有極為嚴格的規範；其中，對於公務員之兼職有嚴格之界定，且有兼職者，必須向其長官誠實報告因兼職而產生的所有可能關係(connections)，並於就任前陳述其可能之利益衝突，並加以處理。因此，芬蘭政府極力避免公務機關中，發生任用親戚(nepotism)、任用親信(cronyism)，或酬庸(patronage)等情況發生，以避免任何貪腐的可能性，並確保政府資訊可被公開近用之可能性(Finland Ministry for Foreign Affairs, 2006; Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

其次，學者們認為，芬蘭文官制度中舊有的「實習生制度」(referendary system)，亦是有效抑制貪腐行為發生之有效機制(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。因為，在進行決策

前，必須先有官員蒐集相關資料，提出政策建議及替選方案之建議書，並提出決策之建議供決策者參考。而此一長久以來的制度，亦造成了意圖行賄者的成本負擔，因為任何想影響政府決策者，必須能同時影響「實習生」(referendary)及決策者，無形中增加其困難性(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

復次，政府決策推出前，必須經過政策辯論之傳統，亦使政府之資訊更顯透明，同時也增加意圖影響政府政策者之不可得性(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

再者，由於芬蘭長期以來的高度清廉文化，因此，若有公職人員收受賄賂或觸犯貪污情事，不僅將可能受到即刻免職之處分，甚至，因是少見之新聞，將受到大眾媒體之廣泛注意和播報，而嚴重損及當事人的名譽。因此，重視自身聲譽亦早已成為芬蘭文官體系中的一種文化(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。

此外，芬蘭文官體系中，另一項形成高度清廉的特色文化，即是「價值引領的管理思維」(value-led management) (Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。當中，對正式職位及階層的忠誠度(loyalty)、值得信賴、專業、公開透明，及獨立，便是深層影響芬蘭公務人員的倫理價值。在此情況下，芬蘭文官不願因貪腐而失去人民對其之信任及其他重要的懷疑。

肆、公職人員行為守則

芬蘭在國際透明組織的貪腐印象指數(Corruption Perception Index, CPI)評比中，歷年排行榜上都是高居榜首，不惟如此，不論是世界銀行的「人均國民收入」抑或聯合國的「人類發展指標」或「世界最適合人類居住」等等，芬蘭都是在前十名之列；究其主要原因即

在於當地政治文化已深植廉潔觀念。除如前述以《公務人員法》第 15 條規定公務人員不得要求、許可或收受金錢或其他形式之利益或餽贈外，芬蘭在簽署《聯合國反貪腐公約》之前，「公務人員行為規範」(codes of conduct for public officials) 早已成為文官體系的倫理核心價值，透過有效的預防措施與管制準則為芬蘭創造一個透明廉潔的公務文化。芬蘭政府歷年來致力於宣揚及維護文官體系之適當價值及行為標準。

伍、公共採購和公共財政管理

首先，在政府採購部分，OECD 曾以芬蘭所採取之採購作法進行介紹，做為他國欲提升公共採購效率和課責之參考範例(OECD, 2007)。芬蘭政府係以 Hansel 有限公司、透過競爭性投標方式，做為政府各部會，甚至國營事業採購需求的中央採購單位。芬蘭政府於 2006 年 6 月曾針對 Hansel 有限公司以更為集權化(centralized)的採購作法，及資訊科技之廣泛利用的作法進行改革，並將採購需求和契約訂定，都交由中央採購部門統一作業。採用集權化採購作法，其主要考量在於：

- 一、 針對大量或標準化的物品或服務採購內容，以更有效率和節省成本的方式提供採購服務
- 二、 提供改善採購人員及內部溝通之機會，提升政府採購的廉潔和績效
- 三、 透過縮小得與私部門進行互動採購人員之規模，使其更易予以課責

當然，這樣的作法仍有其負面的風險，其風險在於可能降低了新投標商獲得政府採購案之機會，也減少了政府得以創新的機會。但二

者相較下，芬蘭政府似乎選擇了課責此一面向。

其次，就公共財務制度背景與內容而言，芬蘭政府對於政府財務之監督係採內部審計的方式，進行獨立性稽核，主要方式係透過績效審計和告發。一旦機關內部審計單位發現不法情事，則可向警察單位提起告發。此外，就整個政府體系而言，係就國會以其立法機關之角色，監督並審計政府之財務狀況，因此，國會內部設有 5 位審計人員，這些審計人員除進行會計稽核外更可進行調查和監督的工作 (Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。此外，在國家審計辦公室(National Audit Office)擁有 145 位成員，為一獨立職權機構，針對行政機關之財務與績效進行審計 (Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。另，依《政府活動公開法》之規定，與公開採購有關之所有文件，於決標後，全數予以公開(Finland Ministry for Foreign Affairs, 2006)。

陸、公共報告

芬蘭政府相當重視政府的公開與透明程度，並期望透過政府之公開、透明，鼓勵藉由公民參與及民眾弊端揭發等方式，監督政府之作為。因此，芬蘭政府鼓勵民眾透過監察使、調查單位，甚至媒體進行政府弊端之揭露(Salminen, Viinamäki, & Ikola-Norrbacka, 2007)。在此前提下，提供多元的公民參與管道、獨立而自律的媒體、高教育水準的民眾、政府資訊的公共接觸管道、訴訟機關的清楚角色等，皆是造就低度貪腐的重要因素。換言之，芬蘭政府在有形與無形的預防貪腐政策上，皆昭示了公民監督體系(citizen control system)的重要性。

一、制度背景與內容

芬蘭早於 1999 年即訂立堪稱先進的「政府行動公開法」(Act on

the Openness of Government Activities)，詳細申明該國行政體系的透明運作程序，並具體列舉與規範人民獲取政府相關部會業管機關之資訊的各項途徑。該法不但確立了公民和媒體有獲得官方檔案（official records）和資訊的自由和權力，而且還規定政府工作人員有為公眾獲取資訊提供方便的義務和向媒體公開資訊的義務，透露資訊的公務員有匿名的權力，任何當局如果調查消息來源就構成犯罪。該項法案由司法部（Ministry of Justice）擔任該法之執法機構，建立芬蘭的公共報告系統制度；

此外，2002年芬蘭司法部亦修訂1999年所頒佈的「政府行動公開和資訊管理施行細則」（Decree on the Openness of Government Activities and on Good Practice in Information Management）；2003年亦陸續修訂「政府行動公開法」（Act on the Openness of Government Activities），上述法案構築成芬蘭資訊透明治理的整體策略架構。

芬蘭行政體系的公開程序與透明化，已成為一項固定機制，為政府施政過程一項極為重要的依據。當前，該國政府亦建置「政府資訊獲取網站」（<http://www.suomi.fi/english>），透過該「單一整合型」入口網站，芬蘭民眾可以直接獲取各類重要的政府資訊，或取得申請程序之說明。回溯制度淵源，芬蘭自1917年建國以來即十分重視政府資訊公開，由於芬蘭人具有極富北歐特色的民族性格與政治文化。芬蘭本身為法制觀念極重之社會，對於貪腐不能容忍，這是植基於該國長期以來的一種文化背景「誠信與誠實」。對政府資訊的透明度高度要求，舉凡政府之各項官方文件、政策決議過程，乃至擁有最高權力的國會（芬蘭語：Eduskunta；瑞典語：Riksdag）各項協商運作過程與法案版本，必須符合透明治理的原則。

二、制度執行體系與運作方式

參照芬蘭廉政制度體系的運作方式，其實踐「公共報告」的執行機制係在其監察使制度下創設「資訊保護監察使」(Data Protection Ombudsman)。資訊監察權制度亦為近年歐盟各國普遍設立的新制度，制度精神在於保護個人隱私與資訊自由。在當代資訊暨通訊技術十分發達的情況下，如何使民眾對政府訊息得以充分掌握，降低不透明所產生的政府弊端，遂成為資訊保護成為監察使的業務重點。「資訊保護監察使辦公室」(The Office of the Data Protection Ombudsman)隸屬司法部，係獨立運作，亦受國會監察使之監督，且不受政治干預，主要扮演「行政監督」與「保障人權」的任務。當人民向政府相關單位申請資訊而遭遇阻礙，可逕行向監察使申訴陳情，資訊監察使較少處理整飭官箴的案件，而率多處理資訊不透明之案，或與民眾生活和國民生計有關的基本人權事項，除了扮演「合法性監督者」的角色外，亦將資訊透明與「人權保護」、「促進善治」等施政作為予以連結。

柒、司法機構

一、制度背景與內容

參照芬蘭現行的廉政制度，該國政府普遍認為一個涵蓋廣泛的法律制度、獨立和有效的司法系統、以及高效率的執法作為，是預防當地貪腐情事的最重要措施。司法體系分為一個負責民事以及刑事司法爭議的法庭，以及一個專門負責公眾與行政部分訴訟的特別法庭。芬蘭為大陸法系國家，法庭分為地方法院、地區上訴法院及最高法院。除此，芬蘭司法機構尚包括議會監察專員辦公室 (the Office of the Parliamentary Ombudsman)、司法總長辦公室 (Office of The Chancellor of Justice) 及各級行政法院 (administrative courts)。其中，司法總長

與議會監察員監察使是職司廉政業務的最高政府級別，在芬蘭國內有「最高法律守護者」(Supreme Guardian of the Law)，擁有至高無上的權威與實權，兩項制度均是獨立的，有權針對國會議員、內閣部長，甚至國家元首進行調查，防止各項政治人員的職權被予濫用。

二、制度執行體系與運作方式

芬蘭司法制度的特點在於其獨立與行政而中立執法的悠久歷史，其早於十八世紀就確立了司法總長(The Chancellor of Justice)的制度，制度演變至今遂形成「司法總長辦公室」(Office of The Chancellor of Justice)，職司整體文官體系之內的廉政監督之責，申言之，司法總長負責監督政府與總統行為的合法性，以及監督其他職權、公職人員、以及保護檢舉人之安全。就司法制度之分工而言，國會監察使負責政府行政部門的外部監督，司法總長則負責行政部門的內部監督；芬蘭除了監察使和司法總監之外，還加上政府內部的「政府監察專員」，三者之間在業務上彼此分工合作，遂形成嚴密的國家司法監督系統。

捌、私部門

一、制度背景與內容

芬蘭資訊科技競爭力與國家總體競爭力多年來被「世界經濟論壇」(World Economic Forum)同列為全球第一。自1993年以來，芬蘭實際國內生產總值年均增長近5%。公共建設完備、擁有全球最鼓勵創新的投資環境、以及金融體質穩定均為芬蘭得以連年位居前茅的主因，外加政府體制透明、廉能，更連續六年被國際透明組織(Transparency International)評鑑為舉世第一。在企業領域的廉政建設，芬蘭2004年通過「社會企業法案」(Act of Social Enterprises)，

該法目的是希望藉由企業的機制來促進身心障礙者及長期失業的就業機會，並增加社會的創業數量，同時該法案亦強調企業的商業廉潔責任，在社會企業的補助措施上，芬蘭政府認為社會企業在公開及私底下的財務狀況就有如一般的公司。然而，社會企業也可受到小額的補助；這些補助會依據僱用的比例而有不同的調整。

二、制度執行體系與運作方式

芬蘭推動商業廉潔及企業界的預防貪腐措施，主要採取國際合作途徑。1973 年，其加入經濟合作開發組織（The Organization For Economic Cooperation Dvelopment, OECD），近年與北歐五國積極參與國際間跨國性的商業廉潔聯盟，長期致力於推動正式公約以敦促各國相關立法，簽署 OECD《反行賄公約》（Anti-Bribery Convention），共同致力於推動跨國性反貪法案制定工作。

玖、社會參與

一、制度背景與內容

芬蘭是一個政治清廉與人民普遍守法的福利國家，具備北歐民主社會主義國家的「統合主義」（corporatism）社會基礎，特別強調政治秩序、公民參與、社會公正、行政效率和兩性平權等價值。同時，其公民社會的強勁崛起與大眾傳媒的日益發達，形成了嶄新重要的社會制衡力量，亦構成有效監督政府與企業的力向。這些新的制度設計和機制均從民間組織或個人的社會參與力量得以觀察。

二、制度執行體系與運作方式

芬蘭於 1987 年設置兩性平等監察使 (Genda Equality Ombudsman)，迄今已有二十餘年歷史，該監察使隸屬社會事務與健

康部(Ministry of Social Affairs and Health)，該制度除擁有調查權、建議權、譴責權、起訴權等具體權限，亦擔負敦促社會參與的重要角色，調查公民對政府及其他公有部門公務員的投訴，以確保公民免受政府部門或其他機關的不公正對待。兩性平權監察使則係專業性質的監察使，與兒童監察使、消費者監察使、資訊保護監察使、族群監察使等(均隸屬不同部會)，共同承擔不同專門領域中的法制落實、專業諮詢、民怨伸張與社會教育等任務。由於公民教育的深植及申訴制度的健全，芬蘭公民都有權自由地檢舉和揭發違法的政府官員，芬蘭政府為公民提供了各種機會參與廉政治理的管道，讓每一個人都可以對政府官員的工作進行監督，任何人發現政府官員有瀆職行為都可向司法總長、國會監察使檢舉，甚至可以直接向法院提出告訴。

拾、防制洗錢

在預防洗錢措施上，芬蘭目前為「反洗錢金融行動特別工作組」(Financial Action Task Force on Money Laundering)、「亞太防制洗錢組織」(Asia Pacific Group on Money Laundering, APG)以及艾格蒙聯盟(The Egmont Group Financial Intelligence Units, FIUs)的會員國。除政府本身與企業界充份合作之外，芬蘭更積極參與如經濟合作暨開發組織(OECD)、歐洲反貪組織(GRECO)或聯合國(UN)等國際反貪腐組織並簽署各項反洗公約，與其密切合作並接受相互評鑑與評比，以提升本身廉政效能。近年，芬蘭亦有《防制洗錢法》(Act on Preventing and Clearing Money Laundering)，及《反洗錢與恐怖主義資金法》(Act on Preventing and Clearing Money Laundering and Terrorist Financing)兩項重要防制洗錢的法案業已通過，藉以強化該國於洗錢防制之規範。

第四節 瑞士

瑞士於 2003 年 12 月 10 日簽署《聯合國反腐敗公約》。為落實公約之內容，在經過修法與完備配套機制，作好準備之後，聯邦委員會(Bundesrat)⁷⁷於 2007 年 9 月 21 日決議批准此項公約，並向國會提出《聯合國反腐敗公約》報告(Botschaft zum UNO-Übereinkommen gegen Korruption)。在此項報告中，聯邦委員會具體說明瑞士為落實《聯合國反腐敗公約》的政策與具體作法，而以下之敘述主要是參考自該報告的內容。

瑞士向來重視對於貪污事件的防範與打擊，在其簽署《聯合國反腐敗公約》之前，即曾於 2000 年 5 月 31 日加入 1997 年 12 月 17 日經濟合作暨發展組織對抗在國際商業交易中行賄外國公務員公約，2006 年 7 月 1 日加入 1999 年 1 月 27 日歐洲理事會(Europarat)反貪污刑法協定及該協定 2003 年 5 月 15 日之附加備忘錄。為落實前二項公約，瑞士澈底修訂有關對抗行賄本國及外國公務員及行賄私人的刑罰規定，並設定挑戰系統性與跨區域性貪污的目標。此外與此相關值得一提的，尚有於 2001 年 1 月 1 日施行之 1999 年 12 月 22 日聯邦之行賄資金不許為租稅扣除法(Bundesgesetz vom 22.Dezember 1999 über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern)⁷⁸，於 2002 年初透過所謂效率方案(Effizienzvorlage)所實施之強化聯邦在追查包括行賄在內之組織性犯罪行為與經濟犯罪上的角色，以及瑞士為預防貪腐所採取之諸多其他的措施⁷⁹。

⁷⁷ 聯邦委員會為瑞士的聯邦政府，其地位相當於我國之行政院。

⁷⁸ AS 2000 2147(官方之聯邦法規彙編[Amtliche Sammlung des Bundesrechts]簡稱 AS，以下同)。

⁷⁹ 參 Der Bundesrat, Botschaft zum UNO-Übereinkommen gegen Korruption, Ziff. 1.1。

壹、預防性反貪腐政策

瑞士有一套有效預防與打擊貪腐的機制，其符合公約第 5 條第 1 項至第 3 項之要求者。就此個別所採取之措施如下。

一、貪污刑罰法規

瑞士於 2000 年及 2006 年修訂對抗行賄公務員與行賄私人之刑罰規定。透過此一修法，瑞士已擁有現代及有效得以追訴與處罰貪污的工具。而近幾年來，其也在其他各方面強化刑法之機制。

除了修訂刑事實體法外，瑞士也強化了聯邦在追查跨區域性、組織性之犯罪行為，與跨區域性經濟犯罪上的角色。新實施之聯邦審判權也包括行賄之構成犯罪事實（刑法第 337 條）。

二、一般聯邦行政之行為法典

聯邦委員會於 2000 年 4 月 19 日對於一般聯邦行政之行為法典加以核定。該法典的內容，以簡明扼要的方式，包含具體化對於聯邦行政人員職業倫理上之要求的目標設定與行為規則⁸⁰。

三、利益收受之禁止

除了刑法上之禁止收受利益（刑法第 3226 次條）外，人事法規也含有相關的規定：根據 2000 年 3 月 24 日聯邦人員法 (Bundespersonalgesetz)⁸¹ 第 21 條第 3 項之規定，在勞動關係範圍內之人員，不得索取、收受或期約餽贈或其他的利益。其細則由在聯邦的雇主定之。據此 2001 年 7 月 3 日聯邦人員規則

⁸⁰ 詳見公約第 8 條下之敘述。

⁸¹ SR 172.220.1（體系性之聯邦法規彙編[Systematische Sammlung des Bundesrechts]簡稱 SR，以下同）。

(Bundespersonalverordnung)⁸²第 93 條只允許聯邦行政職員收受極微薄、社會上極為普遍的利益，並授權各部門規範或禁止此等利益之收受。

四、聯邦職員之兼職

在聯邦的雇主，得要求某種工作與公共職務的執行（兼職）須經其許可，只要其可能影響任務的完成（聯邦人員法第 23 條）。詳細規定由在聯邦的雇主規定在其施行細則中。如此一來，聯邦行政之職員為執行與聯邦之勞動關係以外之公共職務與其他工作時，在某些前提下須經許可，即當與職務上之利益有發生衝突之危險時⁸³。

五、採購事宜一體化條款

聯邦採購委員會在 2000 年 9 月批准在採購事宜上為防止貪腐的一體化條款，並且於 2000 年 11 月送交至聯邦的採購單位以及分配勞務委託的聯邦單位。採購委員會並建議將這些條款寫入每一份的契約書中。

六、內部管控系統

藉由 2006 年 5 月 1 日之修訂，聯邦行政內之內部管控系統今明文規定在財政預算法 (Finanzhaushaltgesetz)⁸⁴ 與財政預算辦法 (Finanzhaushaltverordnung)⁸⁵ 中。據此規定，由行政單位之主管負責其權限範圍內管控系統的採行、投入與監督。此一內部管控系統包括規

⁸² SR 172.220.111.3。

⁸³ 聯邦人員規則第 91 條，SR 172.220.111.3。

⁸⁴ SR 611.0。

⁸⁵ SR 611.01。

章上、組織上與技術上的處置。根據 1967 年 6 月 28 日財政監察法 (Finanzkontrollgesetz)⁸⁶ 第 6 條與第 11 條，其在審計⁸⁷的範圍內由瑞士財政監察院 (die Eidgenössische Finanzkontrolle, EFK) 以及行政內部的財政監察人員 (內部審核單位) 加以審查。近幾年來已在不同的組織單位新增加或在人員上增強此類監察人員。

七、檢舉 (Whistleblowing)

2005 年 6 月 13 日國家議院 (Nationalrat) 接受 Gysin 在法律上保護貪污檢舉人的提議⁸⁸。此一提議要求聯邦委員會向國會提出法律草案，擔保檢舉人 (Whistleblowers) 在勞動法上受到有效的保護。此一提議後來經參議院 (Ständerat) 之修正，對於聯邦委員會的委託也因此加以補充為，應檢視「是否應課予聯邦的公務員，在執行其職務時所發現之犯罪行為具體可疑之事證，向主管機關通報的義務」。參議院在 2006 年 3 月 22 日接受此一修正後之提議，國家議院也在 2007 年 6 月 22 日通過參議院所建議的版本。之後在聯邦行政，指控貪污案件的查證可以向瑞士財政監察院通報。瑞士財政監察院在由其所起動的審核程序中查證這些指控。有時其會向刑事追訴機關舉發。基本上其是以保密的方式處理這些指控的來源。

八、公開法 (Öffentlichkeitsgesetz)

根據 2004 年 12 月 17 日公開法⁸⁹之規定，任何人在一定的要件下，皆可要求接近官方的文件，而無須提出特殊利益的證明。公開法適用

⁸⁶ SR 614.0。

⁸⁷ 原文為 Audits

⁸⁸ 03.3212 Mo Gysin: Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption。

⁸⁹ SR 152.3，該法自 2006 年 7 月 1 日起施行。

的對象包括聯邦行政、國會職務以及完成公共任務的組織，只要這些組織作成處分時（例如：瑞士聯邦鐵道⁹⁰、郵局或瑞士意外保險局⁹¹）。公開原則使得人民較容易接近官方的文件。它促使行政的透明化，與藉此增強人民對於國家機構的信賴。

九、國會議員

2002年12月13日國會法⁹²第11條課予聯邦議院—國家議院與參議院—成員，在任職與每一年開始時，有義務公開其收益、其職業活動、其在領導與監督機構以及顧問團與瑞士及國外公私法人團體、機構與財團法人等類似機構之活動、其為聯邦機構所從事之諮詢或專家活動、其為瑞士或國外利益團體所從事之持續性領導或諮詢的活動，以及其之參與聯邦之委員會與其他機關。大部分的邦(Kanton)也課予其議會成員公開其利益聯結的義務。

就公約第5條第4項之規定而言，瑞士多方面參與在此所要求之國際間的合作。具體而言，如其是歐洲理事會(Europarat)反貪腐國家組織(GRECO)與經濟合作暨發展組織(OECD)打擊貪腐工作小組的成員。每一個成員國，就其對於預防與打擊貪腐所作的努力與落實，皆受到彼此持續與嚴格的審查。此外瑞士也參與經濟合作暨發展組織發展委員會(DAC)與經濟合作暨發展組織政府管理委員會「在公共服務利益衝突處理」(Managing Conflict of Interest in Public Service)專家小組的工作。就此瑞士也支援從2003年以來所存在之經濟合作暨發展組織東歐與中東反貪腐網路系統。

⁹⁰ 原文為 Schweizerische Bundesbahnen, SBB

⁹¹ 原文為 Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, SUVA

⁹² SR 171.10。

打擊貪腐也是世界銀行與區域性開發銀行(Entwicklungsbank)⁹³的重要課題。透過其財政上的分擔，瑞士參與這些機構的領導與在此領域積極地投入有效的措施。此例如世界銀行於 2006 年 9 月在瑞士的參與下，通過強化對抗貪腐與促進「優良治理」(Good Governance)之好的策略。

貳、預防性反貪腐機構

在落實公約第 6 條第 1 項及第 2 項方面，真正與預防相關的，瑞士所採取的，是以各單位間互相交換資訊與視需要互相合作之分散式預防貪腐的體系(ein System der dezentralen Korruptionsprävention)。無論是在聯邦的層級或是在許多邦皆有此種單位。邦通常有其自己防範貪腐的機制可供使用。因為貪腐之態樣非常多樣，構成貪腐及與此相關聯之具體問題可能極為不同，而使此種多方面的預防體系具有重要的意義。此種分散處理的優點在於，由聯邦、各邦與地方各自分散的單位各自負責，以及對於各該情況的特別瞭解、符合需要與具機動性等。

在聯邦行政於個別部門，也有部分於聯邦機關的層級，有詳細之防範貪腐，用以補充或進一步具體化聯邦人員法之規定。

自 2000 年起，在聯邦行政之內，許多掌握不同貪腐問題面向的單位產生一種非正式的組織結合。在此一所謂貪腐協商小組(Konsultativgruppe Korruption)架構之下，瑞士外交事務部(Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, EDA)政治局(die Politische Direktion)每一年都會統籌辦理二次至三次，在

⁹³ 例如：歐洲重建及開發銀行、美洲洲際開發銀行、非洲開發銀行與亞洲開發銀行。

所有參與單位之間，範圍廣泛之資訊交換。對此政治局的作用是做為外國主管部門一般問題與其轉介入聯邦專業單位的接觸單位。

是否設置防範貪腐之集中單位曾在 2003 年，由聯邦委員會所成立，並由聯邦人事局所主持之跨部會的工作小組中被討論過。該工作小組的成員也有各邦的代表。該工作小組最後的結論是，此種單位的活動範圍毫無疑問的將受到限制；因此附加利用的等級極低。聯邦委員會在其 2003 年 6 月 16 日一份關於落實國家議院法律問題委員會要求預防貪腐之貪腐預防的報告⁹⁴中曾表示，瑞士財政監察院已執行了許多為打擊貪腐瑞士權限中心的功能，因此設置特別之組織單位並無迫切之需要。

依公約第 6 條第 3 項，應告知聯合國秘書長之可以協助其他締約國擬訂與實施預防貪腐特別措施的機關，在聯邦的層級為瑞士外交事務部下之開發與合作局(Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA)。只要所涉及的問題屬於其他機關單位的業務領域，將由開發與合作局負責轉交。

參、公共部門

針對公約第 7 條第 1 項之規定，瑞士在聯邦之人員的招聘、勞動關係之形成與解僱是分散式地由各主管單位負責。各主管單位在此有很大自由形成的空間。公開的職位在聯邦行政原則上是公開招聘⁹⁵。可以偏離此一原則之例外的情況，係規定在施行細則裡⁹⁶。在個別的情況下，主管單位可以在取得當事人同意之下，調閱特別的資料文件（刑罰紀錄的摘錄、所從事活動紀錄的摘錄、會議資料等等）。

⁹⁴ BBl 2003 5144（聯邦公報[Bundesblatt]簡稱 BBl，以下同）。

⁹⁵ 參聯邦人員法第 7 條。

⁹⁶ 參聯邦人員規則第 22 條。

對於所執行之職務通常且大量窺知政府活動、重要安全政策事務、境內或境外安全之祕密或特別需要保護之人事檔案之最嚴謹的應徵者，聯邦會進行特別之安全審查⁹⁷。聯邦可以在勞動關係存續中重複作安全審查。

工作人員(也包括處於特別有貪腐危險的工作人員)的培訓與監督由分散之專責單位負責。由這些專責單位採取必要的措施，以防範其負責的領域所有情況的貪腐。

聯邦對於違反義務的行為，特別是貪污的行為，會以紀律懲戒措施加以制裁⁹⁸。除了所有情況之紀律懲戒措施外，聯邦亦得以其作為雇主的作用，特別是在義務的違反與在僱用條件消失的情況下，採取行政上的措施；尤其是其可以變更勞動關係或解約⁹⁹。

聯邦委員會會定期地向國會提出執行其人事政策的報告¹⁰⁰。在此一提出報告的範圍內，聯邦委員會可以向組織單位(企業、部門、聯邦機關等等)要求提供得以發現貪腐危險，或則預防地防範貪腐危險之特別的資訊(例如有關兼職、薪資與津貼、收取餽贈或其他利益、培訓與提供資訊的資料)。

針對公約第7條第2項與第3項之規定，在瑞士國會內會定期的討論政黨資助的問題¹⁰¹。在過去的二十年間，約有十次國會的提案是針對此一議題，但是卻沒有任何一個提案被接納。就此有很多的原因：直接民主、聯邦主義、合議制的政府體制與民兵體制。相較於外

⁹⁷ 參 1997 年 3 月 21 日聯邦之維護境內安全措施法(Bundesgesetz vom 21. März über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, SR 120)第 19 條以下之規定；2001 年 12 月 19 日人員安全審查辦法(Verordnung vom 19. Dez. 2001 über die Personensicherheitsprüfungen, SR 120.4)。

⁹⁸ 參聯邦人員法第 25 條。

⁹⁹ 參聯邦人員法第 12 條第 6 項與第 7 項。

¹⁰⁰ 參聯邦人員法第 5 條第 1 項。

¹⁰¹ 詳盡之歷史描述，參 Tiziano Balmelli, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Freiburg 2001, S. 309 ff.。

國，在瑞士政黨並沒有擁有龐大的政黨機器（人員、建築物等等），且其經費，在其沒有公開義務下所作之估算，相當的保守。就不同之國會提案皆未通過的事實可得出，以公共財政資助政黨已不再是一個議題。惟嚴格規範政黨資助的目的正是針對公共財政而來。瑞士長久以來直接民主的傳統明白顯示，政黨再怎麼說都不是政治舞台上唯一的要角。每一次公投之提案與公投委員會同時也扮演中心的角色。若要顧及這些政治上不同的與全部的要角，能夠符合之法律實在很難擬訂與適用。

針對公約第 7 條第 4 項之要求，此種加強促進透明度與防止利益衝突的規定，特別是前述之聯邦人員兼職、公開法以及國會成員涉及利益應公開之規定¹⁰²。

肆、公職人員行為守則

關於公約第 8 條之要求，聯邦委員會曾於 2000 年 4 月 19 日核定聯邦行政之行為法典¹⁰³。此一法典以原則規定方式，規定了聯邦人員在日常工作中的職業倫理。該法典以簡明扼要之方式，包含目標設定與具體化職業倫理對於聯邦人員之要求的行為準則。並且透過各種不同的措施來確保，在聯邦行政內該法典確實為大家所周知，例如將該法典以郵寄之方式寄至每一位工作人員的家裡。機關主管有義務，將該法典發給每一位新到任的工作人員，以作為人事政策上指導典範的一部分。

聯邦委員會曾在 2003 年 6 月 16 日的報告¹⁰⁴中詳盡地討論該法典與為預防貪腐之進一步的措施。在此報告中特別提及公約第 8 條第 4

¹⁰² 參公約第 5 條下之敘述。

¹⁰³ Verhaltenskodex für die Bundesverwaltung

¹⁰⁴ BBl 2003 5144。

項對於締約國所作應採取措施，使公職人員很容易通報貪腐行為的要求。在瑞士每一個人都可以將指向貪腐之事實通報瑞士財政監察院(EFK)。

伍、公共採購與公共財政管理

公約第9條第1項針對公共採購所課予之義務，特別是對於尚不屬於1994年4月15日世界貿易組織(WTO)公共採購事宜公約¹⁰⁵成員國的國家，具有意義。公約第9條第1項針對公共採購所課予之義務，特別是對於尚不屬於1994年4月15日世界貿易組織(WTO)公共採購事宜公約¹⁰⁶成員國的國家，具有意義。然對於已經加入該公約之瑞士而言，卻早已將聯合國公約就此一領域所規定之義務轉化成國內法。此例如在聯邦層級之1994年12月16日聯邦之公共採購事宜法(Bundesgesetz vom 16. Dez. 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen)¹⁰⁷與1995年12月11日公共採購事宜辦法(Verordnung vom 11. Dez. 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen)¹⁰⁸，1995年10月6日聯邦之國內市場法(Bundesgesetz vom 6. Okt. 1995 über den Binnenmarkt)¹⁰⁹；於邦的層級有1994年11月25日/2001年3月15日各邦間有關公共採購事宜之協定(Interkantonale Vereinbarung vom 25. Nov. 1994/15. März 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen, IVöB)以及各個邦相關的法律規定。

針對公約第9條第2項所要求應包含之促進公共財政管理透明化

¹⁰⁵ SR 0.632.231.422。

¹⁰⁶ SR 0.632.231.422。

¹⁰⁷ SR 172.056.1。

¹⁰⁸ SR 172.056.11。

¹⁰⁹ SR 943.02。

與問責之措施：

一、第 1 款：通過國家預算計畫之程序

在瑞士預算的編列有一定的時程。在聯邦，聯邦委員會每年 2 月確定來年預算的目標與邊際價值，及預算計畫。在 3 月、4 月與 5 月時各部會提出其預算。在夏季假期來臨前，聯邦委員會會課予應使預算及財政計畫可以達成所設定之目標的任務。夏季假期過後聯邦委員會會作必要刪減的決定，與審查國民經濟之邊際價值（物價上漲、經濟成長、利率）。9 月底聯邦委員會將列印之「預算報告」轉交給國會。在聯邦委員會向國會提出預算案後，國會會在冬季的季節中討論、修訂與核准年度預算。若超出預算，則必須國會核准追加。因此財政高權是屬於聯邦大會(Bundesversammlung)，其除了確定預算外，國家決算的驗收也是其職權¹¹⁰。

二、第 2 款：對於收入與支出及時地提出報告¹¹¹

在新的 2005 年 10 月 7 日財政預算法中¹¹²，首次在法律的位階規定了簿記之重要的原則，並在財政預算辦法中規定其施行細則¹¹³。對於收入及支出及時地提出報告具有重要性者，一方面是完整性原則，此一原則要求毫無漏洞與符合任期地完成所有記帳必須的程序。另一方面是遵守及時性原則。依此原則，應儘可能及時地提出簿記之最新狀況，且按時間順序方式掌握其流程。

¹¹⁰ 相關之法律依據為聯邦憲法第 167 條與第 183 條，SR 101，國會法，ParlG, SR 171.10，以及財政預算法，FHG, SR 611.0。

¹¹¹ 下列之敘述亦參針對全面修訂 2004 年 11 月 24 日聯邦之瑞士財政預算法之報告(Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 24. Nov. 2004 über den Eidgenössischen Finanzaushalt)，BBl 2005 5。

¹¹² 參財政預算法第 38 條，SR 611.0。

¹¹³ 參財政預算辦法第 28 條，SR 611.01。

三、第 3 款：決算提出與審查及與此相關之監督的原則體系

財政預算法第 47 條規定決算提出之原則。這些原則的目的是為促使符合事實地說明聯邦之財產、財政與收益狀況。此說明須滿足獲取可靠、可比較與可理解之資訊的要求，因此而具有透明性與可令人信任。

最高、獨立之決算審查機關之組織同樣是規定在財政監察法 (Finanzkontrollgesetz) 中¹¹⁴。

四、第 4 款：有效且迅速之風險管理與內部控制的體系

內部管控或則風險管理的規定同樣新納入財政預算法中，而規定在第 39 條。藉此除其他者外，應該可以事後確保聯邦決算提出的品質。在財政預算辦法中¹¹⁵，又特別針對內部管控的機制與風險管理作了規定。

五、第 5 款：於本項所規定之措施皆無法達成時之輔助措施

因為藉由現行有效之立法，公約第 9 條第 2 項第 2 款至第 4 款之要求皆已滿足，因此輔助措施對於瑞士而言，係屬多餘的。

針對公約第 9 條第 3 項之規定，公共帳冊辦法 (Geschäftsbücherverordnung)¹¹⁶ 第 3 條要求，須以不可能被更改與無須經確認之方式製作與保存公共帳冊，取得與保存記帳之憑證與公函 (完整性與真實性)。

聯邦委員會認為瑞士之立法已全方位地符合此一條款之要求。

¹¹⁴ SR 614.0。

¹¹⁵ 參財政預算辦法第 3 條第 2 款，第 36 條至第 39 條，以及第 49 條至第 52 條。

¹¹⁶ 2002 年 4 月 24 日有關公共帳冊記載暨保存辦法 (Verordnung vom 24. April 2002 über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher)，GeBüV, SR 221.431。

陸、公共報告

聯邦憲法課予聯邦委員會就其行為「及時且廣泛」告知公眾的義務¹¹⁷。同時依照公開原則，每一個人皆有權查閱官方文件，與從機關處取得官方文件內容之資訊¹¹⁸。個人資料之資訊權是規定在資料保護法(Datenschutzgesetz)¹¹⁹中。與此相關值得一提的，還有公共採購事宜發包程序的公告¹²⁰，以及其他的程序，例如：建築計畫之公開義務、有關環境可承受與廣播、電視及通訊許可證公開投標之報告的公開。

聯邦委員會認為瑞士之立法因此已符合公約與此相關之要求。

柒、司法機構

針對公約第 11 條之規定，瑞士承認權力分立原則。

在聯邦之層級，法官的任期是六年，且由聯邦大會選舉之¹²¹。聯邦之法院獨立行使其審判之職權且只受法之拘束¹²²。法官既不得為聯邦大會，亦不得為聯邦委員會之成員，且不得與聯邦有任何勞動關係；其既不得執行任何會危害職責完成、法院獨立性或尊嚴之工作，亦不得在職業上代理第三人出庭¹²³。

當透過兼職毫不受限之完成職責、法院之獨立性及尊嚴不會受到危害時，聯邦法院(das Bundesgericht)得准許正職的法官從事非營業目

¹¹⁷ 聯邦憲法第 180 條第 2 項。

¹¹⁸ 公開法第 6 條，SR 152.3。

¹¹⁹ SR 235.1。

¹²⁰ 1994 年 12 月 16 日聯邦之公共採購事宜法第 13 條以下。，SR 172.056.1。

¹²¹ 2005 年 6 月 17 日聯邦之聯邦法院法(Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht)第 5 條第 1 項及第 9 條第 1 項，BGG, SR 173.110，2002 年 10 月 4 日聯邦之聯邦刑事法院法(Bundesgesetz vom 4. Okt. 2002 über das Bundesstrafgericht)第 5 條第 1 項及第 9 條第 1 項，SGG, SR 173.71，2005 年 6 月 17 日聯邦之聯邦行政法院法(Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht)第 5 條第 1 項及第 9 條第 1 項，VGG, SR 173.32。

¹²² 聯邦之聯邦法院法第 2 條第 1 項，聯邦之聯邦刑事法院法第 2 條，聯邦之聯邦行政法院法第 2 條。

¹²³ 聯邦之聯邦法院法第 6 條第 1 項及第 2 項，聯邦之聯邦刑事法院法第 6 條第 1 項及第 2 項，聯邦之聯邦行政法院法第 6 條第 1 項及第 2 項。

的之兼職¹²⁴。聯邦刑事法院(das Bundesstrafgericht)與聯邦行政法院(das Bundesverwaltungsgericht)之法官在法院之外執行業務須有該等法院之授權¹²⁵。有許多停職的原因；亦即如當法官就案件具有個人利益時，法官就必須停止行使職權¹²⁶。

聯邦的檢察官雖然由聯邦委員會任命，但其完全獨立行使職權。法律明文規定其獨立性¹²⁷，且不受其受到聯邦委員會行政監督之情事的影響。其依自由之確信向法院提出聲請¹²⁸。瑞士調查法官(Eidgenössische Untersuchungsrichter)係由聯邦刑事法院所任命¹²⁹。

即使是在邦的層級亦適用權力分立原則，且所有的法院機關皆獨立、不受行政的干預，作成其決定。

捌、私部門

針對公約第 12 條第 1 項及第 2 項之規定，將私部門納入對抗貪腐中的基礎是相對完整之刑法的機制，與透過發揮作用之司法對其之適用。如多次已提及者，從 2006 年 7 月 1 日起，向私人行賄及受賄者在瑞士是可處刑的¹³⁰。同時企業之原始責任也擴張到向私人行賄的情況¹³¹。向私人行賄是針對在經濟競爭中獲取不當的利益。違規行為真正的受益者不少是法人，即向私人行賄者為其利益而行為之法人。

¹²⁴ 聯邦之聯邦法院法第 7 條第 1 項。

¹²⁵ 聯邦之聯邦刑事法院法第 7 條，聯邦之聯邦行政法院法第 7 條。

¹²⁶ 聯邦之聯邦法院法第 34 條，聯邦之聯邦行政法院法第 38 條。

¹²⁷ 1934 年 6 月 15 日聯邦之聯邦刑法觀護法(Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege)第 16 條第 4 項，BStP, SR 312.0。

¹²⁸ 聯邦之聯邦刑法觀護法第 14 條第 2 項。

¹²⁹ 聯邦之聯邦刑事法院法第 15 條第 1 項第 5 款。

¹³⁰ 1986 年 12 月 19 日聯邦之對抗不正競爭法(Bundesgesetz vom 19. Dez. 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb)第 4 條之 1 與第 23 條，UWG, SR 241。

¹³¹ 刑法第 102 條。

企業之責任在貪腐的領域，也在私人行賄上具有相當預防的意義，因為企業有義務採取預防措施，以避免自己刑法責任的危機。

對於企業實務運作之法律上規定加以轉化、具體化與補充的一體適用標準與行為手冊由私部門自己去發展。近幾年內在瑞士與在國際層面，已有許多企業、團體、職業組織與非政府組織對自己頒訂了此種對抗貪腐的手冊。聯邦也支持此種趨勢，由例如在經濟國家秘書處(Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO)、瑞士經濟(Economiesuisse)¹³²與國際透明組織之資訊小手冊中，建議使用此種標準而可看出¹³³。

針對公約第 12 條第 3 項之規定，就此一方面所涉及的是刑法的規定，即偽造文書罪¹³⁴與違背職務與職業上義務之可罰的行為¹³⁵。另一方面在第 3 項下所列舉之行為在私法上也應該是不法的。依現行之債法(Obligationsrecht)此已經是如此，該所列舉之行為尚違反依規定簿記與提出決算之原則，特別是違反年度決算完整、明確以及真實或則正確之原則¹³⁶。提前銷毀憑證違反債法第 962 條之保存義務。

依公約第 12 條第 4 項之規定，對於屬行賄資金的支出，締約國應拒絕其租稅上之扣繳能力。經由 1999 年 12 月 22 日聯邦之行賄資金不許為租稅扣除法¹³⁷已滿足這個要求。

聯邦委員會認為，瑞士藉由上述之作為，整體而言，已符合公約第 12 條之要求。

¹³² 瑞士經濟(Economiesuisse)是瑞士經濟最大的屋脊組織。作為瑞士企業之協會之瑞士經濟，共有超過三萬個企業與總共一百五十萬在瑞士的工作者隸屬於此一協會。其網址：<http://www.economiesuisse.ch>。

¹³³ 例如：經濟國家秘書處(Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO)曾與聯邦司法部、瑞士外交事務部、瑞士經濟與瑞士國際透明組織合作，製作一份給在海外投資之瑞士企業的資訊手冊「避免貪腐－對在國外活動之瑞士企業的指點」，2008 年，2 版。

¹³⁴ 刑法第 251 條以下。

¹³⁵ 刑法第 312 條以下。

¹³⁶ 參考債法第 662 條之一，SR 220，關於股份公司與債法第 959 條關於所有的法律形式以及相關的學說與裁判。

¹³⁷ BBl 1997 II 1037, IV 1336, AS 2000 2147。

玖、社會參與

針對公約第 13 條之要求，聯邦是透過各種不同的方式引導公眾進入貪腐的預防與對抗。會定期與非政府組織、經濟與學術界進行資訊的交換。例如前所提及之貪腐協商小組 (Konsultativgruppe Korruption)¹³⁸ 每年至少舉行一次也有這些領域代表所參與之會議。在適用經濟合作暨發展組織(OECD)與歐洲理事會(Europarat)之公約所舉行之所謂各邦的檢查(Länderexamen)中，偶而也會提供一些對話與合作。此外聯邦經常與社會活動者，特別是為了提高警覺性的目的，共同舉辦活動¹³⁹。資訊的公開與決策的透明化，在瑞士亦即透過公開法(Öffentlichkeitsgesetz)¹⁴⁰與直接民主程序已獲得確保。聯邦憲法在第 16 條保障意見與資訊的自由。

公約第 13 條第 2 項意義下之有貪腐情事受理檢舉之主管機關，在聯邦層級為瑞士財政監察院。在大多數的邦與城市中也有類此所設置之財政監督單位或所謂監察長的職位(Ombudsstelle)，透過這些單位與職位將確保相關的事件能夠被舉發。

拾、防制洗錢

公約第 14 條作了一系列的規定以預防洗錢。在內容上—除第 3 項外—聯合國對抗跨區域組織性犯罪公約(UNO-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität)¹⁴¹第 7 條已符合此一規定；這些規定已轉換成瑞士法。

¹³⁸ 參本文貳、二、設置預防性反腐敗機構（公約第 6 條）。

¹³⁹ 例如：資訊文章、網頁、視訊會議、專題研討。

¹⁴⁰ 參本文貳、一、（八）。

¹⁴¹ BBI 2005 6722。

針對金融機構之內國的管制及監督體系，公約第 14 條第 1 項列舉其對此之要求；藉此確保不同的機關有能力互相合作與交換訊息，與考量為此目的設置集中之通報單位。

從 1998 年 4 月 1 日起洗錢法(Geldwäschereigesetz)¹⁴²在瑞士施行；並透過針對銀行事務與針對其他金融領域範疇如保險與賭場之不同的法規加以補充之。藉此已包含金融機構活動的法律框架。依照洗錢法第 9 條及第 23 條之規定，瑞士有一通報單位。洗錢法第 27 條第 4 項規定國內資訊交換的情況。洗錢法第 29 條至第 32 條規定與國內及國外機關的合作。自 2009 年 1 月 1 日起，並將瑞士銀行委員會(die Eidgenössische Bankenkommission)、聯邦私人保險局(das Bundesamt für Privatversicherungen)與對抗洗錢監理單位(die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei)整併成單一的機關－瑞士金融市場監理(die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, FINMA)。瑞士金融市場監理的權限是監督其下領域內之洗錢與資助恐怖主義的對抗。

針對公約第 14 條第 2 項之建議，瑞士已將國際金融反洗錢特別工作小組 (die internationale Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei, GAFI)特別建議編號 9 之建議轉化為國內法。就此可參聯邦委員會在 2007 年 6 月 15 日作成與之相關的報告¹⁴³與 2008 年 10 月 3 日聯邦之轉化國際金融反洗錢特別工作小組修正建議法(Bundesgesetz vom 3. Okt. 2008 zur Umsetzung der revidierten

¹⁴² 1997 年 10 月 10 日聯邦之在金融領域對抗洗錢法(Bundesgesetz vom 10. Okt. 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor)。2009 年 2 月 1 日修正為聯邦之在金融領域對抗洗錢與資助恐怖主義法 (Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor)，GwG, SR 955.0。

¹⁴³ Botschaft vom 15. Juni 2007 zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière, BBl 2007 6269.

Empfehlungen der Groupe d'action financière)¹⁴⁴。該法是採包裹立法之方式，其中修正了多部法律，特別是洗錢法之修正。透過此法之制定，瑞士反洗錢與資助恐怖主義防衛機制之前所存在之漏洞已獲得填補，並已提高與國際金融反洗錢特別工作小組建議之一致性¹⁴⁵。除洗錢法第 41 條之規定者外，該法並自 2009 年 2 月 1 日起施行。

針對公約第 14 條第 3 項之規定，洗錢法第 3 條至第 6 條規定所有金融機構之謹慎處理義務，亦即確認契約當事人（洗錢法第 3 條），確定經濟上之受益人（洗錢法第 4 條），重新確認或確定經濟上之受益人（洗錢法第 5 條），以及特別之說明義務（洗錢法第 6 條）。洗錢法第 7 條第 3 項規定，憑證於交易關係結束後或金融交易完成後，在至少十年的期間內應予以保存。在一連串付款過程中之資料的保存是規定在監督機關的辦法¹⁴⁶中。

關於公約第 14 條第 4 項之要求，瑞士是國際金融反洗錢特別工作小組(GAFI)的成員，且就國際金融反洗錢特別工作小組建議(GAFI-Empfehlungen)之重要之點也加以貫徹。基於此一理由，瑞士的法規已符合國際上比較之標準中最嚴格之要求。

關於公約第 14 條第 5 項之要求，瑞士已致力於將所有重要機構規劃與納入此一領域之工作，因此已滿足此項中所規定之要求。

¹⁴⁴ AS 2009 361 367。

¹⁴⁵ 參 <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467>。最後瀏覽日 2009 年 11 月 2 日。

¹⁴⁶ 在此關係中，作為監督機關而適用者，過去有瑞士銀行委員會(die Eidgenössische Bankenkommision)、對抗洗錢監理單位(die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei)、瑞士賭場委員會(die Eidgenössische Spielbankenkommision)與聯邦私人保險局(das Bundesamt für Privatversicherungen)。而自 2009 年 1 月 1 日起，瑞士銀行委員會(die Eidgenössische Bankenkommision)、聯邦私人保險局(das Bundesamt für Privatversicherungen)與對抗洗錢監理單位(die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei)整併為單一的機關－瑞士金融市場監理(die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, FINMA)。

綜觀瑞士預防與打擊貪腐的機制，具有三個特徵：

- 一、瑞士在反貪腐之措施上包括事前的宣導、國家決策與決策執行過程之公開透明、國家決策與決策執行過程之監督、事後違法之舉發與制裁（刑罰與懲戒）。
- 二、注重國內各機關與單位的相互合作與資訊交換：瑞士在聯邦與各邦之層級皆有反貪腐之機關與單位，同一個層級又有不同涉及反貪腐的機關與單位。因此各機關間之通力合作與交換資訊就顯得異常重要。
- 三、注重國際間的合作與加入國際間防範貪腐的機制：因貪污者可能會將貪污所得匯到國外，若無國際間的合作很難達成打擊貪腐之目標。

第五節 澳洲

壹、預防性反貪腐政策

一、制度背景與內容

澳大利亞聯邦（Commonwealth of Australia；簡稱澳洲）為當代君主立憲制之議會民主國家，其行政事務由內閣負責執行，內閣總理（the Prime Minister）為最高行政首長，由總督（the Governor-General）任命，並向議會負責。根據澳洲憲法，聯邦的行政權屬於英國女王，總督代表女王行使國家元首的權力，由女王任命。實際上，總督為澳洲政府的元首，執行所有權力，與女王無涉。行政業務由內閣推動，總督、總理及多位大臣（Ministers）組成聯邦行政委員會（The Federal Executive Council），賦予內閣決策以法定的權力，內閣成員除副總理

(現為 Julia Gillard) 外，尚有各部大臣。¹⁴⁷再者，澳洲為聯邦主義之憲政體制，實行聯邦、州和地方三級政府體制，在聯邦體制下，國家權力分別由聯邦政府 (national government)、州/領地政府 (state/territory government) 及地方政府 (local government) 三級政府共享。¹⁴⁸

是以，任何檢視澳洲國內「預防性反貪腐政策」之制度形成背景，必須置於聯邦主義 (Federalism) 的政府系絡下予以分析。從行政權的運作而言，採取中央與地方分權的概念，聯邦政府負責擬訂「中央」政策與事務，州及領地負責擬訂「地方」政策。聯邦政府主管國防、外交、貿易、移民、社會福利及稅務等全國性事務；州/領地政府主要負責教育、健康、交通運輸及地州政府司法權等事務，再者，依據聯邦憲法，凡不屬於聯邦政府管轄的許可權均由州/領地政府負責；地方政府則主要負責社區設施、道路維護、社區計畫等業務。基於此制度設計，各級政府擁有不同範疇的政策制定權力，故檢視該國「預防性反貪腐政策」，需考量各級政府政策制定機關之業務範疇與權責範圍，分別從中央 (聯邦) 與地方 (州/領地) 政府進行政策分析。

在中央政府方面，由於澳洲為議會內閣制政府體制國家，內閣執行全國性行政事務，並向議會負責，內閣總理為國內最高行政首長。基此，澳洲首相暨內閣部 (Department of Prime Minister and Cabinet) 為澳洲政府主要的中央政策部會，其他相關單位如聯邦檢察總署 (Attorney-General's Department)、國家審計局 (Australian National Audit Office)、聯邦監察使辦公室 (Commonwealth Ombudsman Office)

¹⁴⁷ 現任總督為 Michael Jeffery (2008 年 4 月 13 日宣布自 2008 年 9 月 5 日起由 Quentin Bryce 接任)，現任總理則為工黨領袖 Kevin Rudd。

¹⁴⁸ 關於澳洲政府體系 (Australia's system of government) 與「澳大利亞聯邦憲法」(The Constitution of the Commonwealth of Australia) 參閱 http://www.dfat.gov.au/facts/sys_gov.html。

依其組織任務亦負有研擬全國性「預防性反貪腐政策」之責。就地方政府方面，目前各州州政府設置有不同性質與名稱的政策機構(policy institutions)，如新南威爾斯 (New South Wales) 州政府之反貪獨立委員會 (The Independent Commission Against Corruption, ICAC)；澳洲昆士蘭 (Queensland) 州政府的「犯罪暨失職委員會」(Crime and Misconduct Commission，簡稱 CMC)；¹⁴⁹西澳大利亞 (Western Australia) 州政府的「貪瀆及犯罪委員會」(Corruption and Crime Commission)；維多利亞 (Victoria) 州政府的「警察廉政辦公室」(The Office of Police Integrity, OPI)¹⁵⁰，上述單位不僅針對個別公職人員貪腐案件進行調查，並實際負責州政府層級「預防性反貪腐政策」之研擬與教育訓練工作。

二、制度執行體系與運作方式

依照《聯合國反腐敗公約》(以下簡稱公約)第5條第3款「締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情彼此協作並同有關國際組織和區域組織協作，以促進和制定本條所述措施。這種協作可以包括參與各種預防貪腐的國際方案和項目。」身為《公約》之締約國，澳洲政府依據《《聯合國反腐敗公約》實施立法指南》，以及經濟合作暨發展組織 (OECD) 之《反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約》、《反行賄公約》(Anti-Bribery Convention)、¹⁵¹《公職人員利益衝

¹⁴⁹ 昆士蘭根據「2001 犯罪及失職法案 (Crime and Misconduct Act 2001)」而設立犯罪及失職委員會 (Crime and Misconduct Commission，簡稱 CMC)，主要調查公務員之嚴重失職或危害公眾利益事件，但該組織的功能亦涵蓋並透過教育與研究方式對貪腐行為予以控制與預防，參閱

¹⁵⁰ 維多利亞州政府的警察廉政辦公室之組織政策功能，參閱 <http://www.opi.vic.gov.au/>。

¹⁵¹ 據此公約，澳洲政府於 1999 年通過「犯罪行為修正法案」(Criminal Code Amendment-“Bribery of Foreign Public Officials” Bill 1999)；相關公約執行報告 (OECD Anti-Bribery Convention: National Implementing Legislation) 參閱：<http://www.oecd.org/dataoecd/57/42/35937659.pdf>。

突管理指引》(Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service)¹⁵²等國際建制，進行國內「預防性反貪腐政策」的更新與補強。同時，自 2006 年起，澳洲聯邦每年均派代表團參與由聯合國毒品與犯罪辦公室 (UNODC) 舉辦「《聯合國反腐敗公約》締約國會議」(Conference of States Parties, CoSP)，將國內廉政法制與政策實質與國際接軌。¹⁵³ 整體而言，其預防貪腐政策之各項範疇與運作機制可檢視如下：

(一) 中央與地方政府的廉政申訴制度

身為大英國協國家之列，澳洲政府與若干北歐斯堪的那維亞國家有著制度傳承的相同背景，¹⁵⁴ 在聯邦與州/領地政府層級建制有「廉政申訴制度」，亦即監察使 (Ombudsman) 制度，負責職司中央與地方政府的廉政申訴、調查、處理陳情案件、公職人員瀆職等業務，處理包含國防、入境事務、郵務及稅務業務領域的申訴案件。¹⁵⁵ 監察使制度的設計是澳洲政府預防性反貪腐政策的重要環節，提供人民陳情的管道，改變民眾與政府之間的信任關係；而為公職人員設置申訴管道可以預防日後貪腐情事的發生，監察使角色在於當司法系統本身難以為繼之時，可提供人們另一個保護的管道，同時調查政府文官體系成員行為、解決政府與民眾的爭端，以增加廉政、透明度及政府課責

¹⁵² 國際經濟合作暨發展組織 (The Organisation for Economic Cooperation and Development, 簡稱 OECD) 將利益衝突定義為包括避免財務上、其他個人損失或取得私人利益，參酌報告全文：<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=en&sf1=DI&st1=5LH0997VJJJ>。

¹⁵³ 澳洲政府與會紀錄參閱：<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html>。

¹⁵⁴ 紐西蘭則為英聯邦國家中首先設置監察使的國家 (1962 年成立)，較英國 (the United Kingdom) 早 5 年成立 (1967 年成立)。在澳洲，第一位監察使是西澳州監察使，於 1971 年被任命，聯邦監察使辦公室則是在 1976 年成立，並在 1977 年 6 月開始運作。

¹⁵⁵ 我國監察院監察調查處林調查官明輝獲得行政院人事行政局「97 年度出國專題研究」之補助，於 97 年 5 月中旬前往澳洲進行 4 個月的監察制度專題研究，林調查官確認可會同參訪後，隨即聯繫澳洲聯邦監察使 Professor John McMillan 及新南威爾斯州監察使 Mr. Bruce Barbour，該兩位監察使並分別指派 Ms. Emma、Ms. Elizabeth (澳洲聯邦監察使辦公室)，及 Ms. Lisa (新南威爾斯州監察使辦公室) 協助安排。回國後所撰寫之「澳洲監察使制度之運作」考察報告 (監察院, 2009)，對澳洲聯邦監察使有最新且實務性的觀察，值得參考。

性。監察特使的職責在於獨立的受理有關不良行政的指控，獨立性即是監察特使的最重要特徵。其中有關監察使的任命、任期、免職要件、資源、可及性（accessibility）及補救措施是此一制度的重點。

自聯邦監察使辦公室於 1976 年成立迄今，澳洲監察使制度施行超過 30 多年，根據其《三十週年年度報告》（30th Annual Report）（Commonwealth Ombudsman, 2007），¹⁵⁶監察使制度有效改變政府與人民的關係，也提高預防公職人員貪腐的效果，其保障民眾的申訴權、提高政府的可及性（Making the office accessible to the public）、協助發展申訴處理系統（Growth of internal complaint-handling systems）、建立信賴正式的調查權（Reliance on formal investigation powers）、並有效與其他監督機制合作（Liaison with other oversight agencies）、建立監察使聯盟（Ombudsman associations）等舉措，實質擔負澳洲「預防性反貪腐政策」的執行角色。

（二）健全廉政法制建設

從實踐觀察，國家廉政體制的基礎工程首要內容當屬法制化建設，法制規範的重要性在維繫基本的共識與價值，提供準則避免公務人員踰越分際而遂行私慾。鑒於反貪政策必須根基於法制工程，檢視澳洲政府過往的廉政法規堪稱完善，如《公職人員法》（Public Service Act 1999）訂定公務人員行為規範（APS Code of Conduct）及行政倫理價值規範（APS Value）；由於該法頒布施行之際時值澳洲國營事業的改革高峰，亦規範公職人員的聘僱原則；《國會議員服務法》（The Parliamentary Service Act 1999）規範聯邦兩院議員之「國會議員薪俸」

¹⁵⁶ Commonwealth Ombudsman (2007) *Annual Report 2006 – 2007- the 30th annual report of the Commonwealth Ombudsman*, Canberra: Commonwealth Ombudsman ; 全文參閱：<http://ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/>。

(parliamentary salary) 與行為規範等制度；¹⁵⁷以及 1976 年的《監察使法》(Ombudsman Act)、1975 年的《行政上訴法庭法》(Administrative Appeals Tribunal Act) 及 1977 年的《行政決策(司法審查)法》(Administrative Decisions Act)，上揭三個法案的通過為聯邦監察使制度、行政上訴法庭及行政審查會(Administrative Review Council，依據行政上訴法庭法所設立)提供法源基礎。在地方政府方面，則有新南威爾斯州於 1988 年《反貪獨立委員會法案》(Independent Commission Against Corruption Act 1988) 等廉政法制。

然而，鑒於《公約》第 5 條第 3 款「各締約國均應當努力定期評估有關法律文書和行政措施，以確定其能否有效預防和打擊貪腐。」澳洲政府在簽署《公約》之後，依據《公約》所規範之內容架構，重新審視既有廉政法制，並予以補強修正，已求落實該公約「執行機制」(Mechanisms for implementation)，從 2006 年起，陸續修正聯邦與州政府層級的各項廉政法制，此可從「澳洲聯邦成文法資料庫」(Commonwealth Consolidated Acts) 予以檢視。¹⁵⁸

(三) 公職人員利益迴避之預防貪腐政策

在預防性反貪腐政策的研擬上，澳洲政府強調防範「公職人員利益衝突」之制度舉措。首先在立法部門的規範政策，強調主要官員的利益迴避範圍，以及配偶的職業屬於「須予登記的利益」範疇(registrable interest)，而該項資訊須公開透明向社會大眾，以避免公職人員所可能引發之利益衝突潛在可能性。由於澳洲為議會內閣制政

¹⁵⁷ 參閱澳洲聯邦政府「公職人員薪資裁審處」(Remuneration Tribunal)網站：“The Parliamentary Service Act 1999 requires the Speaker of the House of Representatives and the President of the Senate to consult the Tribunal about the offices of Secretaries, the Parliamentary Service Commissioner and the Parliamentary Services Merit Protection Commissioner.”
<http://www.remtribunal.gov.au/aboutUs/>。

¹⁵⁸ 澳洲聯邦成文法資料庫(Commonwealth Consolidated Acts)，Database last updated: November 2009：http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/。

府體制國家，其行政事務由內閣執行，並向議會負責，內閣由總理主持，總理則由總督任命。是以，部長往往身兼國會眾議院議員，渠等須向眾議院與總理登記其配偶職業。他們向眾議院提供的資料毋須具體，而有關資料會向公眾披露，但他們向總理提供的具體資料，則不會向公眾揭露（Parliament of Australia, 2007）。

根據澳洲聯邦眾議院 2008 年最新修正的「眾議員個人利益登記」（Registration of Members' interests）決議案，¹⁵⁹當內閣閣員身兼國會議員，有責任向眾議院登記《眾議員個人利益登記冊》（Register of Members' Interests），該手冊不僅有每為議員「須予登記的利益」（registrable interests），亦即利益迴避的範疇，還有其配偶所涉及（持有）而「該議員知悉而須予登記的利益」，該項決議案詳述並列舉利益範疇（Parliament of Australia, 2007）。須予登記的利益包括：受薪董事職位、受僱工作與職位、顯示合夥關係的利益與活動性質的合夥人身份、顯示公司名稱的公共或私營公司的持股量，以及其他實質收入來源的性質，該登記冊可供公眾查閱。

再者，根據澳洲參議院「關於參議員個人利益」決議案（Resolutions relating to Senators' Interests）第 2 條規定，¹⁶⁰當部長身兼參議院議員，亦須遵守參議院的規定，於《參議員個人利益登記冊》（Register of Senators' Interests）登記他們及其配偶須予登記的利益（Parliament of Australia, 2007），參議院甚至設置常設性的「參議員個人利益委員會」（Senate Standing Committee of Senators' Interests）。

¹⁵⁹ 該議案於 1984 年首度通過施行，但隨後在 2003 年與 2008 年均有修正，已符合《公約》制度精神（Resolution adopted 9 October 1984 a.m., amended 13 February 1986, 22 October 1986, 30 November 1988, 9 November 1994, 6 November 2003, and 13 February 2008），詳細決議案內容請參閱 Parliament of Australia, (2007) Registration of Members' Interests. Available from <http://www.aph.gov.au/house/pubs/standos/resolutions.htm> (accessed 11 Oct, 2009)。

¹⁶⁰ 參閱「參議員個人利益委員會」網站：http://wopared.parl.net/senate/committee/interests_ctte/index.htm (accessed 11 Oct, 2009)。

參議員所須予登記的利益與眾議院為擔任議員的部長所界定須予登記的利益相同。與眾議院的安排有異，參議院會把有關部長配偶利益的資料備存於《參議員個人利益登記冊》作為一獨立部分，並交由參議員個人利益委員會保密，保密條件設定為除非涉及利益衝突或引起社會的負面看法，基於必要性得予以公開。

在地方政府層次上，澳洲昆士蘭（Queensland）州政府「犯罪暨失職委員會」（CMC）及新南威爾斯（New South Wales）州政府之「反貪獨立委員會」（The Independent Commission Against Corruption, ICAC），為協助其行政部門建立利益衝突政策，於 2004 年共同訂立「公部門管理利益衝突之指導原則」（Guidelines of Managing conflicts of Interest）¹⁶¹（New South Wales ICAC 2009）。

（四）公職人員培訓政策

澳洲在預防性反貪腐政策強調對公職人員的培訓政策，以及對民眾的公共教育，以政府行政部門政治傳播與促進公共參與策略，同時以強化公共教育策略與前二者相輔相成。以新威爾斯州反貪獨立委員會為例，其主要法定功能為揭發並調查貪污行為，並透過教育與研究方式對貪污行為予以控制與預防，其業務針對行政部門與其所屬之公職人員提供「預防性反貪腐教育訓練」方案（training workshops）（NSW ICAC, 2009）。¹⁶²

公共教育的政策上，《公約》呼籲各締約國積極推動非政府組織、社區力量及其他民間團體一同參與反貪工作，並同時提高公眾對貪污的警覺性及鼓勵舉發。總體而言，反貪教育在使從事廉潔成為一種公

¹⁶¹ 參閱新南威爾斯州政府之廉政公署：

http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/Guidelines_final.pdf。

¹⁶² 相關廉政教育方案之課程請參閱新威爾斯州反貪獨立委員會網站：

<http://www.icac.nsw.gov.au/education-and-events>。

民文化的行為，形塑反貪倡廉的政治與社會文化，關注如何事先防範而非仰賴事後調查，並進一步採取治理策略與行動。新南威爾斯州反貪獨立委員會針對民眾的反貪教育可分為六項工作項目予以檢視：1. 建構反貪網頁與資訊透明系統；2. 反貪書籍的相關出版品；3. 獎勵反貪學術研究；4. 設立反貪獎學金；5. 設立檢舉專線，聽取人民不同建言與忠告；6. 邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講。尤其對特定議題例如人權、環保與性別以及預防性反貪腐等議題進行政策倡導，亦即從被動反應的策略轉趨為更前瞻反應和長期的架構途徑。¹⁶³ 透過反貪公共教育，公民之間達到共同的認知，此舉將使民眾對於輕微的貪腐行為就會提高警覺，避免因他之個人行為而危害到社會大眾，並透過研討會、培訓班等的進行，以增強民眾對貪腐行為的認知，並進一步將貪腐的宣導融入高等教育之課程。

貳、預防性反貪腐機構

雖然各國都為了控制貪腐而竭盡心力，但在制度的設計方面，卻有不同的考量。有些國家甚至由政府設立為了使貪腐能有效減少的一個或多個專責機構（Anti-Corruption Agency, ACA）。根據長期投身於各國反貪腐體制的 Jon S.T. Quah（2007:73-95）的研究，以單一、專責廉政機構執行反貪腐相關法律的國家中，較易達成貪腐控制與預防貪腐的政策目標。¹⁶⁴

然而，身為大英國協國家之列，澳洲政府仿照英國廉政預防制度建設，構建多層次的預防性反貪腐機構與監督機制，雖然在聯邦政府

¹⁶³ 參閱新威爾斯州反貪獨立委員會網站：<http://www.icac.nsw.gov.au/education-and-events>；法務部（2008），法務部 96 年委託研究案「如何建構全民反貪網絡促進廉能政治報告書」，台北：法務部，頁 30。

¹⁶⁴ Quah, Jon S.T. (2007) *Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis*, 參閱：http://www.uquebec.ca/observgo/fichiers/34756_DAEPI-3.pdf。

層級未設置專門的反貪腐機構，但在州政府層級設置有直接隸屬於州議會的「反貪獨立委員會」。在實務運作上，聯邦政府強調反貪腐機關網絡特色的「多元機關模式」(multiagency model)，中央政府體系之中負責反貪腐及對政府的監督機構主要有立法部門（聯邦議會）、司法部門、審計部門、以及行政部門（含國營事業單位）內部監督委員會等，主要由以下幾個方面構成：

一、立法部門

澳洲政府是西敏寺（Westminster，或稱聯邦）議會民主制度的典型，總理和其閣員（大臣）均為議會的成員，議會是英國的最高權力機構，擁有立法權、財政權及監督調查權，監督政府的施政方針、政府文官體系成員行為的權力，具體包括質詢權、調查權、彈劾權等。是以，立法部門亦成為澳洲政府預防性反貪腐機制的重要構成要件。從國會權力而言，議會有權質詢內閣的任何一位部長，質詢的內容與範圍沒有限制，為加強監督，參、眾兩院議會各自設立與內閣機構設置對應的專門委員會，以及如「參議員個人利益委員會」（Senate Standing Committee of Senators' Interests）、「眾議院政府帳目及審計部聯合法定委員會」等監督議員之若干委員會，職司監督之責。

二、審計機構

英國是世界上最早設立審計機構的國家，澳洲聯邦政府承襲英國政府審計制度，根據 1997 年《審計總長法令》（Auditor-General Act 1997）成立全國性「澳洲國家審計局」（Australian National Audit Office），設置總審計長與審計委員之職位，負責就公共機構之組織的

表現和財務管理進行獨立的審查。¹⁶⁵組織任務包含：負責對所有政府機構（包含國營事業）財務開支；負責對政府提出報告建議並進行調查；接收政府部門各種內部審計委員會之報告；負責對一般性審計問題進行監督、在公共審計機構和私人公司分配審計任務、監測全國欺詐與公職人員貪腐行為等。

三、聯邦政府與州政府監察使辦公室

澳洲聯邦監察使辦公室（Commonwealth Ombudsman Office）於1976年成立，首任聯邦監察使 Jack Richardson 在1977年3月被任命，現任聯邦監察使為 John McMillan，他是第七任聯邦監察使。¹⁶⁶聯邦監察使辦公室依據1976年的「監察使法」（Ombudsman Act）而設立，¹⁶⁷監察使法是行政法中非常新且特別的部分，目前聯邦監察使辦公室的員工共計150名，監察使辦公室隸屬於內閣行政團隊的一部分，由總理監督治理。1976年《監察使法》（Ombudsman Act）賦予聯邦監察使三項法定角色，包含（一）陳情案件的調查（Complaint investigation）：依據來自人民、團體及組織陳情的要求，調查及檢視澳洲政府及機構的行政行為；（二）職司獨立調查權（Own motion investigation）：監察使得主動啟動調查權或依法獨立行使調查權；以及（三）審計審查權（Compliance auditing）：定期或不定期檢查公共機構的呈報記錄，以確保行政部門之施政措施合乎法規要求。¹⁶⁸

¹⁶⁵ The Australian National Audit Office (ANAO) is a specialist public sector practice providing a full range of audit services to the Parliament and Commonwealth public sector agencies and statutory bodies；參閱該審計總署網站：<http://www.anao.gov.au/>（accessed 23 Oct. 2009）。

¹⁶⁶ 參閱聯邦監察使辦公室網站，<http://ombudsman.gov.au/>（accessed 8 Oct. 2009）。

¹⁶⁷ 該法於1976通過施行，2008年進行修正。Ombudsman Act 1976 (as amended up to Act No. 26 of 2008) [Australia], Act No. 181 of 1976 as amended, 13 December 1976, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/487b63c32.html>（accessed 8 Oct. 2009）。

¹⁶⁸ 參閱澳洲聯邦成文法資料庫（Commonwealth Consolidated Acts），Database last updated: 9 November 2009：http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/oa1976114/。

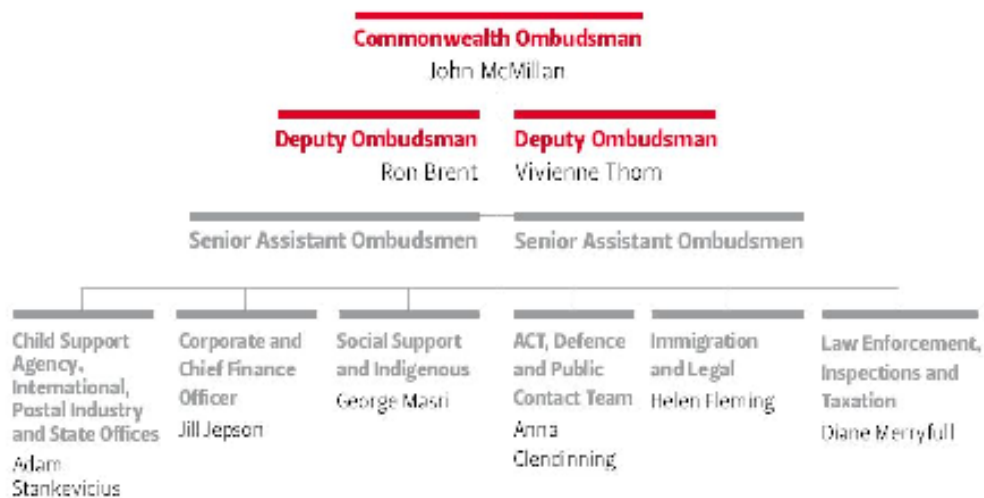


圖 5 澳洲聯邦監察使辦公室組織結構圖

資料來源：Commonwealth Ombudsman Office (2009)

就組織結構而言，聯邦監察使辦公室的組織編制除聯邦監察使外，尚有 2 位副監察使、6 位資深助理監察使 (Senior Assistant Ombudsman)，各自負責國內「公司/ 法人團體」(Corporate)、「社會支持與法律」(Social Support and Legal)、「郵政產業、國際與各州事務」(Postal Industry, International and State Offices)、「移民」(Immigration)、「法律執行、調查及稅務」(Law Enforcement, Inspections and Taxation)、「國防、首都領地、原住民及民眾會面組」(Defence, ACT, Indigenous and Public Contact Team)等六個部門。¹⁶⁹聯邦監察使專員負責對政府高階文官的監督，並向政府提出改進工作與採取措施的建議。監察使辦公室有權將有關調查情況向社會大眾公布，並提交議會向有關部長提出質詢。

¹⁶⁹ Commonwealth Ombudsman Office(2009), *Annual Report 2008–2009*, Canberra: Commonwealth Ombudsman Office, pp.5-6.

四、行政部門內部預防性反貪腐組織

澳洲聯邦政府的行政部門與國營事業單位設有監督機構，對公職人員貪腐行為進行直接監督，有的部門內部還設立特別調查單位，以及負責調查、監督與預防貪腐情事的常設委員會。例如國營「澳洲廣播公司」(Australian Broadcasting Corporation) 針對預防性反貪腐政策，轄下設有 6 個委員會，¹⁷⁰即 (一) 審計及風險委員會 (Audit and Risk Committee); (二) 財務委員會 (Finance Committee); (三) 澳洲廣播公司諮詢局董事委員會 (ABC Advisory Council Board Committee); (四) 編輯政策委員會 (Editorial Policies Committee); (五) 董事會行為守則委員會 (Board Code of Practice Committee) 及 (六) 行政首長薪資委員會 (Executive Remuneration Committee)。

此外，根據 1973 通過之《公職人員薪資裁審法案》(Remuneration Tribunal Act 1973)，澳洲聯邦政府針對行政、立法及司法部門設置有「公職人員薪資裁審處」(Remuneration Tribunal)。薪資裁審處為一獨立的法定機構負責審定下述政府公職人員的薪酬，並據此作出報告及提供政策意見：¹⁷¹ (一) 聯邦國會議員，包括部長和擔任議會職位的議員；(二) 聯邦法院和審裁處的司法及非司法職位；(三) 全職及兼職公職人員；(四) 根據《公職人員薪資裁審法案》第 3 條裁定的主要行政職位，包括隸屬聯邦政府之國營事業單位的官股代表職位。

¹⁷⁰ Australian National Audit Office (2005) *Management of the Conversion to Digital Broadcasting*, 參閱：

[http://www.anao.gov.au/WebSite.nsf/Publications/0B9AB6BAD6DD9966CA256FA90001338E/\\$file/Audit%20Report%2027.pdf](http://www.anao.gov.au/WebSite.nsf/Publications/0B9AB6BAD6DD9966CA256FA90001338E/$file/Audit%20Report%2027.pdf) (accessed 8 Oct. 2009)。

¹⁷¹ 參閱澳洲聯邦政府「公職人員薪資裁審處」(Remuneration Tribunal) 網站：<http://www.remtribunal.gov.au/aboutUs/default.asp>。

五、各州政府之「反貪獨立委員會」(The Independent Commission Against Corruption, 或譯「廉政公署」)

就澳洲反貪制度而言，各級地方政府為了落實預防性反貪腐政策，各地方政府成立各種獨立性委員會並對各級議會負責。其中又以新南威爾斯 (New South Wales) 州政府之反貪獨立委員會最負盛名，新南威爾斯州於 1988 年成立反貪獨立委員會，成為第一個設置直接隸屬於州議會的反貪獨立機構 (NSW ICAC, 2009)，其調查權力與範圍廣泛，根據 1988 年《反貪獨立委員會法案》規定，該委員會的司法管轄權涵蓋所有公職人員，甚至包含任何部長和總督。鑒於新南威爾斯州反貪獨立委員會的成功經驗，目前已有多州設有相同職權的常設性反貪機構，由於聯邦主義的州權性質不同，各州之反貪獨立委員會亦擁有不同職權，目前仍有若干州仍未設置反貪獨立委員會，是以，該制度並非適用解釋澳洲全境地方政府的共同性制度。

以新威爾斯州反貪獨立委員會的組織架構分析，在隸屬關係上，該委員會係向議會聯席委員會負責，但聯席委員會並不調查個案或審議委員會就個案所作的決定，此種制度設計旨在維持委員會的獨立性。基於對州立法權的負責，1988 年《反貪獨立委員會法案》規定反貪獨立委員會透過「反貪獨立委員會議會聯合委員會」(Parliamentary Joint Committee on the Independent Commission Against Corruption, 簡稱議會聯合委員會) 向新南威爾斯州議會負責，該委員會的成員不得包括任何部長。在實際運作上，議會兩院各自通過決議後，可將任何事宜 (包括貪污案件) 轉交委員會調查，委員會須就有關調查向議會報告。¹⁷²

¹⁷² 參閱 1988 年《反貪獨立委員會法案》第 74(A)條。

再者，該委員會首長由該州州長直接任命，任期五年，委員會首長人選強調行政資歷，根據慣例必須由具備擔任州或自治領土高等法院法官或聯邦法院法官資格或曾任法官者，始得擔任；並設有副主委一人，協助委員會首長並負責審議部門，對訴願案件及貪腐報告做初步審查。目前該委員會人員編制共約有 115 人，委員會下分為策略運作組、法律組、貪腐預防、教育及研究組、法人服務組等 4 組（NSW ICAC, 2009）。¹⁷³就組織任務而言，該委員會以調查機構的形式獨立運作，專責調查行政部門的貪腐行為，亦負責預防貪污及教育工作，同時負責出版一系列的政策研究與調查報告，針對過去貪腐案件中的調查實務經驗，提出制度補救之政策建議。

此外，維多利亞州於 2004 年成立「警隊誠信局」（The Office of Police Integrity）。跟澳洲其他州分的警隊反貪污及監察機構不同，在設立誠信局之前，維多利亞州沒有一個調查警務人員行為不當或貪污的皇家調查委員會。誠信局於 2004 年根據《1958 年警察管理法》的修訂而成立。當時，誠信局局長和維多利亞州申訴專員必須由同一人出任。誠信局獲賦予為期三年的強制權力，以偵查、調查和防止警務人員貪污或嚴重行為不當；然而這些權力受特別調查監察專員的監察。三年期滿後，特別調查監察專員向州議會提出多項建議，包括將誠信局重設為一個獨立實體，有一套完整的強制權力和本身的局長，局長更可以出任司法職位。州政府接納這些建議。現時，誠信局的職務、職能和職責都受《2008 年警隊誠信法》規管。2008 年 5 月，前縣法院法官 Michael STRONG 出任誠信局第二任局長。¹⁷⁴

¹⁷³ 參閱新威爾斯州反貪獨立委員會網站：www.icac.nsw.gov.au。

¹⁷⁴ 相關資訊，請參見：<http://www.opi.vic.gov.au/>

參、公共部門

一、制度背景與內容

澳洲公共部門行政業務由內閣推動，總督、總理及多位大臣（Ministers）組成聯邦行政委員會（The Federal Executive Council），賦予內閣決策及法定的權力，內閣成員除副總理外，尚有各部大臣，目前澳洲政府共有 30 名部長（含總理，其中 17 名內閣部長，13 名非內閣部長）。再者，澳洲為聯邦主義之憲政體制，實行聯邦、州和地方三級政府體制，在聯邦體制下，國家權力分別由聯邦政府（national government）、州/領地政府（state/territory government）及地方政府（local government）三級政府共享。¹⁷⁵

OECD（1997）曾界定公共部門，規範狹義公共部門包括中央或聯邦政府、地區或州政府、地方政府、市政府；廣義公共部門，除狹義公共部門，尚包括公營企業。根據 OECD 資料顯示，近十年來多數國家因應政府財政壓力及各項行政革新措施，公共部門精簡員工人數已然成為當前趨勢，澳洲減少 12.5%。¹⁷⁶然而，對於公共部門與文官體系的預防貪污措施有逐年重視之勢，如澳洲聯邦政府近年成立「澳洲公務人員委員會」（Australian Public Service Commission，簡稱 APSC）¹⁷⁷，強調訂定倫理守則與廉政教育，以及對不當行為的專案調查職權，進行聯邦文官之失職案件的個案研究與經驗分析，以提供日後遏阻貪腐與指導方針與預防策略規劃。

¹⁷⁵ 關於澳洲政府體系（Australia's system of government）與「澳大利亞聯邦憲法」（The Constitution of the Commonwealth of Australia）參閱 http://www.dfat.gov.au/facts/sys_gov.html。

¹⁷⁶ OECD, *Measuring Public Employment in OECD countries: sources, methods and results*, (France: Head of Publications Service, OECD, 1997).

¹⁷⁷ 澳洲公務人員委員會相當於我國考試院與行政院之下的人事部門，職掌包含負責該國公務人員風紀事項，現任主委 Carmel McGregor 女士。參閱：<http://www.apsc.gov.au/about/index.html>。

二、制度執行體系與運作方式

「澳洲公務人員委員會」職掌倫理守則與行為規範，及聯邦文官之失職行為之行政調查事項，訂定倫理守則與行為規範及不當行為的行政調查職權，並提供指導方針與策略規劃，要求各機關依據組織性質酌情訂定內部自我管理與具體行為守則，另訂定內部自我稽核及調查之規定，並強調公務人員的價值與行為規範，透過績效導向的行為規範，提升公務人員的價值，進而要求其自我提升行為之標準。在公職人員財產申報方面，所有行政機關首長與高階公務人員均須申報財產，對於從事高潛在貪腐風險的職位亦須向「聯邦監察使辦公室」作須報告其個人與家庭財務狀況，上述報告會被詳細檢查、核對（Commonwealth Ombudsman Office, 2009）。公職人員申報財產、財務狀況及忠誠報告若有不實，將會受到刑事或免職處分，此舉符合《公約》第八條第六款「各締約國均應當考慮根據本國法律的基本原則，對違反依照本條確定的守則或者標準的公職人員採取紀律措施或者其他措施。」

就地方政府方面，依據《公約》第7條第1款（二）之精神：「對於擔任特別容易發生貪腐的公共職位的人員，設有適當的甄選和培訓程式以及酌情對這類人員實行輪崗的適當程式」，新威爾斯州反貪獨立委員會除執掌調查貪污行為之任務，其主要功能在並透過教育與研究方式對貪污行為予以控制與預防，其業務範疇除包含行政部門、國營企業等政府機關，甚至涵蓋各級學校。¹⁷⁸其「預防貪腐業務」係針對行政部門與其所屬之公職人員提供「預防性反貪腐教育訓練」方案

¹⁷⁸中華民國駐澳大利亞代表處文化組（2002）「大學貪腐現象曝光澳廉政公署擬對高等教育機構調查整頓」，（引自澳洲日報，2002年8月22日）。

(training workshops) (NSW ICAC, 2009),¹⁷⁹ 同時提供「公務機關預防貪腐策略」(Corruption Prevention Strategy) 與「公務機關預防貪腐計畫」(Corruption Prevention Plan) 作為政策指導手冊，提供各政府機關自行依據機關性質酌情擬定預防貪腐的策略規劃。¹⁸⁰ 上述預防貪腐的教育培訓政策，首先將公職人員貪腐行為的通常性質予以界定：貪腐指下列任一行為：(一) 任何人（不論是否為公務員）直接、間接或可能妨害公務員個人或團體或公務當局公正無欺執行公務之行為。(二) 公務員以欺詐偏頗方式執行公務之行為。(三) 公務員或曾任公務員之人構成背信之行為。(四) 公務員或曾任公務員之人，在執行公務時為圖利自己或他人而濫用不實資訊之行為 (Corruption Prevention Plan, 2009)。¹⁸¹

肆、公職人員行為守則

一、 制度背景與內容

自 1999 年《公務人員法》(Public Service Act 1999) 通過以來，澳洲聯邦政府建制「公務人員行為規範」(APS Code of Conduct) 及「行政倫理價值規範」(APS Value)，強調文官體系的課責機制 (accountability) 概念，期望透過有效的預防措施與管制貪腐行為而創造一個透明廉潔的國家文官文化，以有效符合《公約》第 8 條第 2 款之要求：「各締約國均尤其應當努力在本國的體制和法律制度範圍內適用正確、誠實和妥善履行公務的行為守則或者標準。」

¹⁷⁹ 相關廉政教育方案之課程請參閱新威爾斯州反貪獨立委員會網站：<http://www.icac.nsw.gov.au/education-and-events>。

¹⁸⁰ 「公務機關預防貪腐策略」全文請參閱新威爾斯州反貪獨立委員會網站：<http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-prevention-strategy>。

¹⁸¹ <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-prevention-plan>。

二、 制度執行體系與運作方式

《公約》第 8 條第 4 款「各締約國應當根據本國法律的基本原則，考慮制訂措施和建立制度，以便於公職人員在履行公務過程中發現貪腐行為時向有關部門舉報。」在政府申訴與舉報系統上，澳洲設有「聯邦/州監察使」制度，負責處理針對聯邦政府所作決定的申訴，而各州與北領土亦設有申訴專員，負責處理地方事務。聯邦申訴專員亦擔任國防申訴專員、入境事務申訴專員、郵務業申訴專員及稅務申訴專員的職務。澳洲的昆士蘭州與維多利亞州，申訴專員亦可處理與公務員的人事管理有關的事宜。同時，新南威爾斯州訂有保障檢舉人的法律，對於檢舉人身分必須保密，使其身分不致外洩，當然檢舉人也可以匿名檢舉，但匿名檢舉在查處上會比較困難。

在防止公共部門及公務人員利益衝突上，《公約》第 7 條第 4 款「各締約國均應當根據本國法律的基本原則，盡力施行、維持及加強促進透明度與防止利益衝突的制度。」依據公約之精神，澳洲昆士蘭州犯罪暨失職行為委員會與新南威爾斯州反貪獨立委員會提出《公部門管理利益衝突之指導原則》。作為行政部門防範利益衝突之指導綱領，該項提出七項之指導方針，供行政部門參考，主要內容為：¹⁸²

- (一) 確認不同型態之利益衝突 (Identify the different types of conflicts of interest that typically arise in the organization)：新南威爾斯 (New South Wales) 廉政公署認為建立利益迴避策略的為行政部門防範利益衝突的首要步驟，即在於確認不同型態的利益衝突。各組織視其功能角色，有不同的可能情形，因此制定迴避標準與

¹⁸² 參閱「公部門管理利益衝突之指導原則」(Guidelines of Managing conflicts of Interest) 報告內文；陳怡玫，澳洲利益衝突管理機制之介紹，**科技法律透析**，2006 年 9 月。

管理策略時，應考量個別機關單位性質；且要能有效降低利益衝突的情事發生，並且應建立讓員工參與「討論利益迴避範圍」之機制，此舉有助於執行面。

(二) 建立適當政策、管理策略及回應 (Develop An appropriate conflicts of interest policy, management strategies and responses)：利益迴避範圍經確認後，應進而建立適當的政策及管理策略，以確保員工及主管對於可能涉及的利益迴避皆有所認識，並揭示機關之管理標準，以建立有效的執行策略及回應問題之機制，讓員工皆清楚知悉其職責。

(三) 教育員工、主管及資深行政首長，並公告利益衝突政 (Educate staff, managers and the senior executive and publish the conflicts of interest policy across the organization)

(四) 藉由個案經驗進行案例教學 (Lead the organization through example)：當機關內有衝突案件發生時，管理者應鼓勵當事人揭露該情形，並審慎協助處理，不僅得建立機關公正的形象，亦得做為其他員工的榜樣。惟有主管認真看待利益衝突案件，其他員工始會依循此領導方向，確實遵守迴避規定。

(五) 與組織相關之利害關係人 (包括契約相對人、客戶、贊助人及社群) 溝通組織對管理利益衝突所做承諾及程 (Communicate the organisation's commitment to its policy and procedures for managing conflicts of interest to stakeholders, including contractors, clients, sponsors and the community.)

(六) 執行政策 (Enforce the policy)：政策執行之良窳成效，關鍵在於如有違反政策之情事時，視其違反之嚴重程度，制定清楚之罰則規範並確實執行之，包括當事人內部紀律懲戒及負擔法律責任、廢止受影響之決定及合約，並排除受利益者參與未來之程序。除懲罰規定外，稽核及監督程序亦能有效執行政策，透過獨立的稽核人員 (independent auditor or ombudsman)，亦有嚇阻之效用，其他如獎勵檢舉亦屬方法之一，惟機關單位應留意對稽核及檢舉人之保護。

(七) 定期檢視政策 (Review the policy regularly)：依據《公約》第五條第三款：「各締約國均應當努力定期評估有關法律文書和行政措施，以確定其能否有效預防和打擊貪腐。」是以，澳洲政府除政策執行外，亦強調「定期審視及評估預防性貪腐政策」之有效性，檢視其遵守的情況，有需要則進行調整及更新；有關衝突之衡量標準、新興型態的影響，亦需納入考量，並徵詢員工對該政策之意見及經驗。

伍、公共採購和公共財政管理

一、制度背景與內容

1980 末至 1990 年代澳洲、紐西蘭等國即致力於財政透明化的推動，預算制度改革與公共採購透明化即屬其中不可或缺的環節。針對公共採購與公共財政領域的預防性反貪腐措施，澳洲聯邦政府於 1997 年通過《財政管理與課責法案》(Financial Management and

Accountability Act 1997) ,¹⁸³ 詳細規範政府採購與透明預算之標準程序，嗣後，OECD 於 2001 年公布《預算透明化最佳實務》(Best Practices for Budget Transparency) ，該法參照上述手冊於 2005 年再次修正，¹⁸⁴ 以符合《公約》第 9 條第 1 款：「各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取必要步驟，建立對預防貪腐特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基礎的適當的採購制度。」再者，澳洲財政部 (Australian Government, the Department of Finance and Deregulation, Finance) 針對政府採購業務範疇訂定有「聯邦採購指導手冊」(The Commonwealth Procurement Guidelines, CPGs) ,¹⁸⁵ 內容除依據多年各類行政機關之實踐運作經驗，尚納入 OECD、APEC、¹⁸⁶ 以及《公約》所訂立之透明課責採購標準與規範。針對行政部門財務人員與採購人員之行為規範，訂立有「財務廉政價值行為規範」(Finance Valued Behaviours) ¹⁸⁷，給予職司公共採購與公共財政業務之機關與人員有行為依循的標準。

二、制度執行體系與運作方式

針對公共採購與公共財政領域的制度運作方式，澳洲聯邦政府亦建立行政機關內外部審核（內控）檢查措施，對某些性質特殊的機

¹⁸³ 該法全文可參閱「澳洲聯邦檢查總署」網站：
<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/current/bytitle/E4DE79776487F928CA256FB800777CE9?OpenDocument&mostrecent=1>。

¹⁸⁴ 相關資訊，請參見：
http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34119_1905251_1_1_1_1,00.html。

¹⁸⁵ The Commonwealth Procurement Guidelines (CPGs) establish the core procurement policy framework and articulate the Government's expectations of all departments and agencies (agencies) subject to the Financial Management and Accountability Act 1997 (FMA Act) and their officials1, when performing duties in relation to procurement.
<http://www.finance.gov.au/publications/fmg-series/procurement-guidelines/index.html>。

¹⁸⁶ 相關資訊，請參見：
http://www.apec.org/apec/apec_groups/committee_on_trade/government_procurement/resources/

¹⁸⁷ 相關資訊，請參見：
<http://finance.gov.au/about-the-department/finance-valued-behaviours.html>。

關，例如「聯邦監察使辦公室」有權要求稅務單位及高階人員定期針對機關業務提交內部審核報告。再者，各州/領地政府除設置州立監察使制度，負責受理政府採購領域涉及貪腐之案件，以及相關申訴或檢舉案件；另外亦設立審計處，負責各行政機關之公共採購與公共財政的績效與課責審核機制，該項審核機制目的在預防機關採購過程都發生錯誤與人員貪腐情勢，符合《公約》第9條第1款(四)：「建立有效的國內復審制度，包括有效的申訴制度，以確保在依照本款制定的規則未得到遵守時可以訴諸法律和進行法律救濟。」

澳洲於1998年通過「預算誠實法章程」(Charter of Budget Honesty Act 1998)要求聯邦及各級政府定期發佈財政政策與措施安排，並有責任定期公佈國家經濟與政府財政報告書。¹⁸⁸在公共財政領域的制度設計上，澳洲聯邦政府在政府預算管理系統中導入績效考評制度，建立兩類監督機制：一是政府內部的評估機構，一是外部評估監測機制。前者包括三類，即「內閣支出審查委員會」(Expenditure Review Committee, ERC)¹⁸⁹、「國庫部」(Australian Treasury)¹⁹⁰、「公共服務委員會」(Public Service Committee)；後者也包括三類，即國會(Parliament of Australia)參眾兩院的「財政委員會」、「公共賬目和審計聯合委員會」、「聯邦審計署」。就澳洲憲政設計制度而言，國會的功能在為政府預算提供立法支援，澳洲憲法規定所有的聯邦收入都應歸入「統一收入基金」(the Consolidated Revenue Fund CRF)；未經議會同意，政府當局不能擅自使用此準備金。各監督機

¹⁸⁸ 該法全文，請參見：<http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=012&ContentID=70>。

¹⁸⁹ 該委員會成員由包括總理，國庫和財政部長在內的5至6名高級部長組成，委員會審議期間長達3個星期，討論經由高級部長審查通過的關於新支出提案支出審查委員會把支出提案向預算內閣推薦。相關資訊，請參見：<http://www.finance.gov.au/budget/budget-process/erc.html>。

¹⁹⁰ 根據國庫部的網站說明，該機構的使命提供良好的宏觀經濟環境，高效的政府開支和稅收政策安排以及完善的市場體系。相關資訊，參見：<http://www.treasury.gov.au/home.asp?ContentID=521>。

制之權責分明，對於公共財政的監督有明確具體的職能、程序、規則，其公共財政的績效評估體系已走向法制化軌道，各國立法機關借鑒學習。

陸、公共報告

一、 制度背景與內容

為求施政透明以及預防貪腐弊端難以遁形，當前各國均致力將政府機關持有及保管之資訊，即「公共資訊」(public information)予以公開揭露，並建構「資訊公開」的法制架構，參照當前先進各國之資訊公開立法，有美國 Freedom of Information Act of 1966 與 Electronic Freedom of Information Amendment of 1996，英國 Freedom of Information Act 2000，加拿大 Access to Information Act 1985)，紐西蘭 1982 年《政府資訊法》(The Official Information Act)，澳洲亦於 1982 年通過《資訊公開法》(Freedom of Information Act of 1982)。¹⁹¹ 澳洲政府過去一直致力於推動「公眾取得政府資訊的權利」相關政策措施，以強化行政程序透明規範強化人民取得政府資訊的各項管道。近年，澳洲政府亦參照《公約》的相關規範，陸續更新並加強各項公共報告與資訊透明的政策措施。

二、 制度執行體系與運作方式

目前，職司政府資訊公開政策的執行機關為掌管國家資訊管理業務的「澳洲國家統計局」(Australian Bureau of Statistics, ABS)，在 2008 年 12 月 18 日，—澳洲國家統計局 (ABS) 推動澳洲政府財政統計制度的資訊公開與定期報告政次，該局並且也是澳洲最大國家

¹⁹¹ 該法全文，請參閱：http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222/。

資訊管理與收藏的政府機關，釋出其所有豐富的資訊，包括年報等財政統計、人口、經濟、生活形態等資料，且不限制一定要用在非商業性使用，屬於限制最少的授權條款。由於澳洲國家統計局擁有豐富的資訊內容，過去就已經無償提供給民眾使用，但如今多了一個步驟以創用政府授權釋出资訊的最大好處，在於民眾不需要經過繁複的授權許可使用政府資訊擷取的過程（copyright clearance processes），就可以合法並且以任何方式使用這些沒有侵權疑慮的資料，提供一個政府資訊公開、透明與創新的環境。若想更詳細瞭解他們的著作權相關資訊，可以前往澳洲國家統計局的著作權網頁或是如何標示姓名的方法。

誠然，澳洲政府資訊公開的政策亦遭遇許多面向的挑戰，值得注意，Cunningham & Phillips（2005）兩位學者透過訪談實證瞭解澳洲政府在保存、存取電子檔案及出版品的挑戰，認為從澳洲政府電子檔案管理的角度進行分析，研究結果顯示，電子資料存在儲存與管理上的困難，也論及資訊業務委外所帶來電子檔案管理（record management）出現託管、技術移轉風險，以及管理過程中可能受政治力因素的影響，而使電子檔案無意、或惡意地轉變其本來的內容，而建議檔案管理應該要削弱部門間合作的認知。以下針對執行面所預見的困難進行說明：¹⁹²

（一）人員與技術更新未能因應潮流：數位資訊需要人員的維護，並仰賴所使用的機制與技術。技術面的問題

¹⁹² Cunningham, A. & Phillips, M. (2005). Accountability and accessibility: ensuring the evidence of e-governance in Australia. *Aslib Proceedings: New Information Perspectives*, 57(4):301-317；轉引自行政院研究發展考核委員會，項靖主持之「透明化電子治理：以網站落實政府資訊公開」，2009。

在於未能有效確保長期保存數位資訊。且如果網站為一互動場域（如：線上投票），過去存取技術可能是過時、無以因應。

- （二）法制建立缺乏：檔案管理的法治面反映對政府管理電子檔案的效率、課責、可靠的規範及準則，以及缺乏對線上刊物的保存的立法。
- （三）缺乏公民對政府資訊取得的標準作業程序之規範。
- （四）著重短期、及時的需求，而能注意未來對檔案資產、課責的長期性需要。
- （五）缺乏國家層次的總體策略：對維持國家重要線上資訊策略上的缺乏，故資料容易遺失，更甚至缺乏電子資訊管理在電子化政府的整體資源策略。
- （六）組織內上級管理人員對資訊檔案管理的承諾與認同是重要的。
- （七）資訊保存成本：電子檔案管理與保存是需要花費成本的。
- （八）忽視線上資訊存取的重要性：資訊創造、出版者、機關本身、政治家仍低度體認未來在線上存取資訊的重要性。
- （九）缺乏蒐集、保存線上出版品的適當資金：使得出版品及電子檔案具嚴重落差，在保存上可能出現技術轉移的問題。
- （十）缺乏知識與技術、人員未能在組織工作流程上的訓練：人員在數位檔案保存、技能上的匱乏與不足；且

在高壓及迅速變動的現代政府，人員未能在組織工作流程上進行訓練。

柒、司法機構

一、 制度背景與內容

澳洲為聯邦主義之憲政體制，實行聯邦、州和地方三級政府體制，在聯邦體制下，在司法體系上，審判權分別由聯邦政府、州/領地政府獨立行使，其審判機關為最高法院與其他聯邦法院、州法院，澳大利亞的法院分為聯邦法院和州法院兩套系統。聯邦高等法院是澳大利亞法律體系中的最高法院，設在首都堪培拉。聯邦一級的法院還有家庭法院、工業關係法院等專門法院。聯邦高等法院受理各州的上訴案件和涉及聯邦事務的一審案件。澳大利亞認為公民的離婚案件屬於聯邦事務，由聯邦級法院審理。另外，州與州之間的工業關係案件等也都由聯邦法院審理。州級法院分為：州最高法院、地區法院、地方法院，此外還有兒童法庭、賠償法庭、租賃關係法庭等專門法庭。聯邦法院與州法院之間同樣沒有領導和隸屬關係。在制度設計上，澳洲的司法審判機構之職權亦強調調解（Conciliation）與仲裁（Arbitration）的功能。聯邦國會於1904年通過調解與仲裁法（The Conciliation and Arbitration Act, 1904），產生了調解與仲裁聯邦法庭（The Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration），將仲裁及司法功能合而為一。

二、 制度執行體系與運作方式

澳洲重視司法部門的獨立性，該原則之核心精神表現在其禁止立法權與行政權對於司法判決之干涉，參照《公約》在規範「審判與檢察機關之措施」上強調「司法獨立」對預防貪腐的重要性，要求司法

機關與法官依循獨立行使職權原則進行審判程序，獨立的司法體制係政府施政的根本。在法官遴選制度上，澳洲沿襲了英國的制度，法官全部由政府任命，州一級的法官由州長任命，聯邦法官由聯邦總理任命，成為法官必須擔任超過7年以上有從事律師職業的經歷，因此，澳大利亞法官年齡均較高，最年輕的法官也已45歲。參照《公約》第11條第1款原則性強調：「考慮到審判機關獨立和審判機關在反貪方面的關鍵作用，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則並在不影響審判獨立的情況下，採取措施加強審判機關人員的廉潔觀念，並防止出現貪腐機會。這類措施可以包括關於審判機關人員行為的規則。」澳大利亞任命法官實行逐級選拔制，上級法院的法官必須從下級法院的法官中擇優選拔。聯邦高等法院現任7名大法官中有4名是從新州最高法院選拔上來的。法官是最昂貴的法律資源，享有極高的社會地位和至高無上的權力。澳大利亞的法官人數並不多，還以新南威爾士州為例，地方法院有128名法官，地區法院有65名法官，州最高法院法官不到40名，而聯邦高等法院僅有7名大法官。這些法官具有深厚的法學理論知識及豐富的社會經驗和人生閱歷，並且公正無私，其中許多人是法學家或法律學者。為維繫法官的審判獨立性，一旦被任命為法官，非因貪污、犯罪等法定事由，不被解職，保障其永業資格。

職是，澳洲司法制度規定法官和司法人員須受防止賄賂法制規範與司法人員職位任期之行為倫理規範守則之規約，再者，任何國會議員或行政官員對不得介入司法單位之判決。相反地，司法部門亦不能逾越自己的份際，將自己的權限延伸至其他兩部門之業務範圍中，澳洲法官的角色是依照法條解決司法爭訟的問題，其任務在於詮釋法

律、裁決量刑。憲法亦規定了議會可以推翻法院的判決，但因司法高度獨立，所以在澳洲憲政運作實務中幾乎沒有先例可循。

捌、私部門

一、 制度背景與內容

截至 2003 年底，共有一千三百萬個不種類別性質的企業註冊於「澳洲安全暨投資委員會」(the Australian Securities & Investments Commission)。¹⁹³2001 年，澳洲政府通過「公司法」(Corporations Act)，由「澳洲安全暨投資委員會」作為該法主管單位，負責建立並執行一系列「企業管制」的治理架構 (governance frameworks)，籌畫聯邦政府對多國籍企業 (multi-national corporations, MNCs) 全國性中小企業 (small-medium enterprises SMEs) 的各項管制措施，以及擔負消費者權益保護之職責。

參照澳洲政府近年在企業反貪領域所推行的策略係以建立組織機構為導向，在各項商業領域成立不同的政府監管單位職司監管之責，預防商業舞弊案件與企業行賄的發聲，如在金融領域，設置類似於我國「行政院金融監督管理委員會」的「澳洲審慎監理局」(Australian Prudential Regulation Authority; APRA)，該機構定期公佈對國內各企業集團的運作資訊，與澳洲各企業建立一種監管關係，該委員會加強在企業集團內部被監管機構的財務狀況，而不過分限制集團的結構和運營規模，但在企業發生併購案件或入主國有企業、土

¹⁹³相關資訊，請參見：<http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf>；Key Centre for Ethics Law Justice & Governance, Griffith University and Transparency International Australia, “Chaos or Coherence? Strengths, Opportunities and Challenges for Australia’s Integrity Systems,” National Integrity Systems Assessment (NISA)(Australia: Transparency International Australia, 2005), p.40.

地等涉及公共利益的案件，擁有主動展開調查的職權；¹⁹⁴在消費者權益保護領域設置有「澳洲商業競爭暨消費者委員會」（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC），有權調查企業與政府商品查驗單位的舞弊與行賄案件，以確保商品品質並保護消費者權益。再者，澳洲政府設置有「工商監察使辦公室」（Industry Ombudsman's offices）、「銀行監察使」（the Banking Ombudsman）及企業申訴制度（complaint schemes），同時，聯邦政府針對各類大型企業（如證券公司或電信產業）建立「自願性的自我規管制度」（voluntary self-regulatory schemes）（Shacklock et al, 2004），並舉辦針對商界行政人員及專業人士所參加公司管制與商業廉潔的研討會議。

二、 制度執行體系與運作方式

身為《公約》之締約國，澳洲政府依據《聯合國反貪腐公約實施立法指南》，推展國內商業廉潔的政策措施。1997年，澳洲政府簽署經濟合作暨發展組織（OECD）之《反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約》與《反行賄公約》（Anti-Bribery Convention）。依據兩公約，澳洲政府於1999年通過「犯罪行為修正法案」（Criminal Code Amendment- “Bribery of Foreign Public Officials” Bill 1999）；¹⁹⁵以國內法律明文規定，禁止澳洲籍企業行賄國內或國外公職人員。

此外，在地方層次上，澳洲新南威爾斯省廉政公署針對商業行賄案件擁有調查權，其調查權力與範圍廣泛，根據1988年《反貪獨立委員會法案》規定，該委員會的司法管轄權涵蓋所有公職人員，以

¹⁹⁴ 相關資訊，請參見：<http://www.apra.gov.au/>。

¹⁹⁵ 相關公約執行報告（OECD Anti-Bribery Convention: National Implementing Legislation）參閱：<http://www.oecd.org/dataoecd/57/42/35937659.pdf>。

2009年該署進行「向鐵路公司承辦商索取及收受賄款案件調查」¹⁹⁶為例，該委員會運用其司法管轄權具體檢控該案涉案人觸犯新南威爾斯省《1900年刑事罪行法》所規定的多項罪行，建議刑事檢察官具體求刑，即是政府關注企業行賄與偵察政府貪污舞弊的重要案例，亦即，澳洲政府賦予獨立反貪機構職司調查企業貪腐案件的職權，有效預防商業行賄之案件。

總體而言，參照澳洲政府的預防性企業反貪措施之運作經驗，係將公共機構與立法建制作為維護商業誠信、廉潔的一項重要社會關注。型塑企業之間相互的關係，以及個人、組織和社會公眾的整體廉潔意識，並確保所有的政策支持及維持在一個主題相輔相成的方式。質言之，政府站在輔助者的角色，在執行這些法規及提供支援服務時，維持及確保各類商業團體的誠信、效率及透明治理，亦從而在企業界之中培養一種尊重法治的文化。

玖、社會參與

一、 制度背景與內容

在澳洲國內，公民社會組織（civil society organisations）被定位為是監督政府與商業行為的外部力量。誠然，渠等代表著整體社會預防貪腐的制度結構的組成部分，亦擔負監督與凝聚內部社群成員，以及促進外部公共利益的提升（Key Centre for Ethics Law Justice & Governance, Griffith University and Transparency International Australia, 2005）。¹⁹⁷公民社會在澳洲非常活躍，包含環境保護組織、國際援助

¹⁹⁶ 該案係前鐵路公司僱員 Wasim Khan 計劃於四年間收取二十萬元，作為把合約判予 Unisec 保安有限公司(Unisec)的報酬。參見：<http://www.icac.org.hk/news/issue37big5/button4.htm>。

¹⁹⁷ Key Centre for Ethics Law Justice & Governance, Griffith University and Transparency International Australia, “Chaos or Coherence? Strengths, Opportunities and Challenges for Australia’s Integrity Systems,” *National Integrity Systems Assessment (NISA)* (Australia: Transparency

機構、宗教慈善團體、各式地方協會以及國際非政府組織（INGOs）等，更有許多組織具有政策導向的功能，如許多「原住民協會」（Aboriginal Councils and Associations）。上述組織在政府預防貪腐的措施擔負重要功能，在「國家廉政體系」（National Integrity System, NIS）的評估報告中，澳洲被視為是一個有效聲音（effective voice）的民間社會，政府協助發展完整的公民社會監督系統，並為不同類型的民間社會組織建立聯繫政府機關的管道，政府考慮如何加強公民社會監督能力，包括他們需要保留足夠的自主性和獨立權，並分配完整性的資源，這些目標均為澳洲聯邦政府目前努力的方向（Key Centre for Ethics Law Justice & Governance, Griffith University and Transparency International Australia, 2005）。

澳州政府亦從學術領域推展並擴大社會參與的基礎，如1990年資助成立，隸屬於雪梨科技大學（University of Technology Sydney, UTS）的「澳洲公共組織及管理中心」（Centre for Australian Community Organizations and Management, CACOM），透過研究、訓練、出版物、研討會和會議等方式，提高澳洲公共組織部門和相關之管理，並促進澳洲民眾對非營利部門更多方面的了解。¹⁹⁸

二、 制度執行體系與運作方式

在制度執行體系上，澳州政府透過地方層次的「公共廉政教育」政策，以發展公民社會的外部監督系統，誠如《公約》呼籲各締約國積極推動非政府組織、社區力量及其他民間團體一同參與反貪工作，

International Australia, 2005).

¹⁹⁸ 該中心迄今（2010）出版了七十幾份 working papers，為 CACOM 成員和其它社群研究員對亞太地區各方面的志願和慈善事業等之研究，相關資訊，請參見：
<http://www.business.uts.edu.au/cacom/about/index.html>。

並同時提高公眾對貪污的警覺性及鼓勵舉發。總體而言，反貪教育在使從事廉潔成為一種公民文化的行為，型塑反貪倡廉的政治與社會文化，關注如何事先防範而非仰賴事後調查，並進一步採取治理策略與行動。

澳洲政府分別於 1994 及 1997 年發表了兩個公民教育報告書，前者名為《根植於民》，後者名為《發現民主》。¹⁹⁹《根植於民》指出國家應努力培養 80% 孩子的公民意識，並支持他們的公民參與行動。學校應培養學生的公民知識、技能和態度，讓他們能建立一個鞏固的基礎，成為一個具識見而又肯參與的公民。另外，澳洲的公民教育應包含多元文化、性別、區域與國際的融合視野；另一本公民教育報告——《發現民主》側重強調政府的政策應注重社會整體的共同福祉，內容也提到廉政公民意識與預防貪腐的概念，一個有效的公民應竭力為社會的整體利益與經濟發展而貢獻己力，而學校、家庭等政治社會化的單位亦應朝廉政公民教育的方向培育公民(Prior, 2005)。

在地方層次，新威爾斯州反貪獨立委員會針對民眾的反貪教育可分為六項工作項目予以檢視：²⁰⁰ (一)建構反貪網頁與資訊透明系統；(二)反貪書籍的相關出版品；(三)獎勵反貪學術研究；(四)設立反貪獎學金；(五)設立檢舉專線，聽取人民不同建言與忠告；(六)邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講。尤其對特定議題例如人權、環保與性別以及預防性反貪腐等議題進行政策倡導，亦即從被動反應的策略轉趨為更前瞻反應和長期的架構途徑。透過反貪公共教

¹⁹⁹ Prior, W. (2005, in press) "Teachers' Perceptions of Citizenship in Australia", in W.O. Lee & J.T. Fouts (eds.), Education for Social Citizenship: Perceptions of Teachers in the USA, Australia, England, Russia and China. Hong Kong: Hong Kong University Press.

²⁰⁰ 參閱新威爾斯州反貪獨立委員會網站：<http://www.icac.nsw.gov.au/education-and-events>；法務部（2008），法務部 96 年委託研究案「如何建構全民反貪網絡促進廉能政治報告書」，台北：法務部，頁 30。

育，公民之間達到共同的認知，此舉將使民眾對於輕微的貪腐行為就會提高警覺，避免因他之個人行為而危害到社會大眾，並透過研討會、培訓班等的進行，以增強民眾對貪腐行為的認知，並進一步將貪腐的宣導融入高等教育之課程。

拾、防制洗錢

一、 制度背景與內容

當前國際間預防洗錢之趨勢，已然與各國對應反恐怖活動籌資與金援的因應政策連結，對各國政府中央銀行及國內各金融記夠日形重要，世界各國政府陸續通過的相關重要條例法案，如美國《愛國者法案》(Patriot Act)、歐盟的《反洗錢第三方案》(EU Third directive)、英國的《犯罪防制條例》(Crime Act)。

在預防洗錢措施上，澳洲聯邦政府於 2005 參照「反洗錢金融行動特別工作組」(Financial Action Task Force on Money Laundering)之建議 (FATF 40 Recommendations)，通過「反洗錢及反恐怖活動籌資草案」(Draft Anti-Money Laundering and Counter Terrorism Bill 2005)，隔年國會正式通過 2006 版「反洗錢及反恐怖活動籌資法案」(Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006；AML/CTF)。²⁰¹該法案正式引入「高知名度政治人物」(politically exposed person, PEP)之名詞，將外國政治人物其列為金融往來高風險客戶、加強「客戶審查作為」(CDD)。²⁰²澳洲聯邦協助各金融機構管理 AML/CTF 條例的各項法律遵循程序，改善且自動化金融機構現

²⁰¹ Partner Anna Lenahan, *Focus: Anti-money Laundering – May 2006, Guidance on 'politically exposed persons'*，參見：<http://www.aar.com.au/pubs/baf/foamlmay06.htm>。

²⁰² In the global AML standards issued by the Financial Action Task Force (FATF) and in those issued by the Wolfsberg Group and the Basel Committee, a PEP is recognised as a person who poses a particular AML risk.

今的反洗錢交易流程，提供審核追蹤並且紀錄相關的 AML/CTF 的交易活動。

在國際層次上，澳洲目前為各項國際反洗錢組織之重要成員，主導推動預防洗錢的區域協定與政策，如參與「反洗錢金融行動特別工作組」(Financial Action Task Force on Money Laundering)²⁰³、「亞太防制洗錢組織」(Asia Pacific Group on Money Laundering, APG) 與其「技術協助工作組」(APG Donors and Providers Group)，以及艾格蒙聯盟(The Egmont Group Financial Intelligence Units, FIUs)的會員國。其中上述「國際經濟合作發展組織」(OECD)的「反洗錢金融行動特別工作組」之重要任務在關於非法跨國性現金移轉，以及因應恐怖份子籌資活動(Terrorist Financing)所建立的一系列預防性行動計劃與合作機制，加強與其性質相若的地區組織及國際組織與團體的合作，如聯合國、艾格蒙聯盟國際防制洗錢聯盟(Egmont Group of Financial Intelligence Units)，以及若干國際金融機構等，這些組織對國際間打擊清洗黑錢活動及恐怖份子籌資活動，均表示支持及作出貢獻。其與上述國際反洗錢組織的政策合作窗口為「澳洲聯邦警署」(Australian Federal Police, AFP)，該機關主要關注之政策重點在於執行「跨國性執法合作政策」(The Law Enforcement Co-operation Program, LECP)與司法互助機制，該政策計畫於1997年實行以來，主要是以亞太地區國家的執法機關為建立夥伴關係的目標，然而亦視

²⁰³ 該工作小組的秘書處目前設在經濟合作及發展組織總部內。特別組織的成員包括二十九個國家及政府，分別為阿根廷、澳洲、奧地利、比利時、巴西、加拿大、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、中國香港、冰島、愛爾蘭、意大利、日本、盧森堡、墨西哥、荷蘭、新西蘭、挪威、葡萄牙、新加坡、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國及美國，另外兩個國際組織也是特別組織的成員，分別為歐洲委員會及海灣合作委員。

需要延伸到世界其他地區，澳洲政府以龐大資金挹針對境外洗錢、毒品運輸、人口走私、恐怖活動等跨國性的犯罪問題進行國際合作。²⁰⁴

二、 制度執行體系與運作方式

由於位處於南太平洋的島國常成為各國政要洗錢管道，澳洲政府特別重視與周邊國家的預防洗錢合作機制，以及協助各國執法機關的人員培訓工作。對此，澳洲政府採取兩種政策途徑，第一係以澳洲為中心，建構並持續發展太平洋地區打擊跨國犯罪的合作據點，已構築成跨國刑事司法合作的無間隙網絡，成立跨國打擊犯罪部隊（Transnational Crime Unit, TSU）目前已經在斐濟、東加、薩摩亞、瓦努阿圖和巴布亞新幾內亞成立並且運作中（McFarlane, 2005）。²⁰⁵

第二項途徑，係與周邊各國簽簽署「合作備忘錄」或「司法互助協定」，以增加像各國請求國際司法互助上之合法性，如 2006 年 8 月，澳洲與斐濟簽署「反洗錢協助團隊備忘錄」（Anti Money Laundering Assistance Team MOU, AMLAT MOU），在斐濟首府蘇瓦的太平洋島嶼會議秘書處設置執法訓練協調官（Law Enforcement Training Coordination Officer），負責協調太平洋地區執法訓練事項，並引進由類似澳洲南太平洋大學認可且符合太平洋地區特性的套裝執法訓練，以提升太平洋地區執法訓練能力。透過該跨國合作機制，

²⁰⁴在澳洲政府每年以年度預算約美金六百二十萬元，執法合作項目的政策範疇：1.跨國犯罪情蒐。2.維繫與外國執法機關的合作關係。3.協助外國執法機關有關制度政策、人力資源管理、機關內部倫理及反貪措施等方面的工作。4.加強夥伴關係國執法機關的系統設備，以及具有處理有關跨國犯罪問題的能力，以配合或協助澳洲聯邦警察處理有關跨國犯罪問題。6.提供訓練課程、進行人員交流與配屬、召開執法策略研討會及安排高階代表訪問。相關資訊，請參見：<http://www.globalcollab.org/Nautilus/australia/australia-in-pacific/law-enforcement-cooperation-program>。

²⁰⁵ John McFarlane, 'Regional and International Cooperation in Tackling Transnational Crime, Terrorism and Disrupted States', *Journal of Financial Crime*, vol. 12, no. 4 (August 2005), pp. 301-309.

澳洲聯邦警署將在金融情報分析、商業洗錢調查、及恐怖份子財務活動等方面提供斐濟政府技術及人力協助與訓練。²⁰⁶

再者，針對近年預防性跨國洗錢的趨勢，澳洲政府針對金融機構的客戶審查機制，參照「反洗錢金融行動特別工作組」之政策建議，以及《公約》與 OECD 之《反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約》及《反行賄公約》規定，訂定國際公約阻絕外國政府官員行賄措施，將貪瀆犯罪列為洗錢前置犯罪、貪瀆所得及衍生利益必須加以沒收、將外國「高知名度政治人物」(PEP) 列為金融往來高風險客戶、加強「客戶審查作為」(CDD)、相關金融交易必須由金融機構高層核定及持續監控這些「高知名度政治人物」財富與資金來源等，而在執法方面，加強有關商業工具、代理銀行、確認戶口的受益人，及管制銀行以外的財經機構的工作，加強貪瀆所得洗錢之追查、凍結、扣押與沒收，作為遏止貪瀆犯罪的預防性措施。

²⁰⁶ Media Release of the Fiji Government, “Cabinet Endorses Australian Assistance on Anti-Money Laundering,” 16 August 2006, See < http://www.fiji.gov.fj/publish/page_7256.shtml>

第四章 我國現行廉政制度及運作概況

肅貪、倡廉向來是各現代化國家公共行政最關注之議題之一，因為貪瀆貪腐不但危害政府公信力與影響人民權益，更會降低國家整體之競爭力。為了能在全球化的競爭環境中脫穎而出，各國政府無不傾全力的去預防與打擊各種貪污貪腐，以保障透明與公平競爭的機會與環境，進而促進國家整體之發展與競爭力。而對於公民社會的培養上，「廉潔」的價值更是整體社會發展能否健全的影響因素。

本章主要針對我國現行廉政制度與運作現況進行介紹。共分兩節，首先對我國廉政體系現況予以介紹，其次，則針對我國廉政制度與現行作法及其成效加以介紹，俾使對我國當前廉政作為有所瞭解。

第一節 我國廉政體系現況

職司我國「倡廉反貪」使命之主要機構為法務部，而目前廉政機制之設計主要分為內控及外控機制，採雙軌並行制。其中，所謂「內控機制」係指迄 2008 年 6 月全國已有 1029 個政風機構、政風人員 2457 人(法務部，2008)，依各機關層級分布於全國中央及地方機關及公營事業內，各機關內之政風人員依「政風機構人員設置條例」辦理各項業務，並兼受上級政風機構(法務部政風司)之指揮監督所設計的現存組織；而所謂「外控機制」即指法務部各地檢署及調查局廉政處，及分布全國各縣市之調查處、站(含北、中、南部機動工作組)，就各類型貪瀆案件實際以司法權進行偵辦之運作機制。

嚴格而言，諸如監察院監察調查處亦屬廉政機制之一環，就實務而言，監察委員所行使之職權為憲法所賦予之彈劾、糾舉權，性質上

亦應屬外控機制²⁰⁷。為符合本計畫之研究目的，本文擬從目前之政風機構與調查局其發展歷史沿革、組織架構、查處步驟、行政監察手段及執行成效等，以法制面觀點分析我國廉政體制之現況及執行成效。

壹、 廉政內控機制：政風機構之現況

1953年7月，政府於各機關內設置安全單位(處、室)，專司保防工作，其主要人力來自「保防班」之結訓人員(法務部，2008)。至1972年8月，行政院為精簡組織，而將各單位安全處(室)併至人事單位，更名為人事查核單位。1979年行政院為加強肅貪工作，乃訂頒「端正政風整肅貪污方案」，要求各機關成立政風督導會報，由各查核單位兼任秘書幕僚，加強推動政風調查工作，相關人員經調查局「人事查核班」或調查局「調查班」訓練結業(法務部，2008)。解嚴後，於1992年依立法院通過之「政風機構人員設置條例」，同年8月於法務部成立政風司，主管全國政風業務，各機關亦於同年9月16日做為基準日，相繼成立政風單位，而主要人力資源係來自國家考試(高普考、地方特考)中政風類科考試及格，經「政風班」訓練結業者(法務部，2008)。近年來，出現以現有廉政制度為基礎，將政風司擴編改制，提升為機關層級，以強化我國現行政風體制功能之議。

一、 組織架構

政風機構依據「政風機構人員設置條例」第4條規定，係指中央與地方機關及公營事業掌理政風業務之機構；並依據同條例第3條之規定，以法務部為掌理全國政風業務之主管機關。法務部下轄府、院、部、會、行、處、局、署及省市政府等45個主管機關政風機構(關)

²⁰⁷ 韋漢樑(2001)，《我國廉政制度之研究》，東海大學公共行政研究所碩士論文，頁133。

及 23 個縣市政府政風機構。據法務部 2008 年 10 月之統計，目前政風機構總數共 1,029 個；政風人員 2,457 人(法務部，2008)，屬組織相當龐大之機構，其組織架構如圖 3 與圖 4：

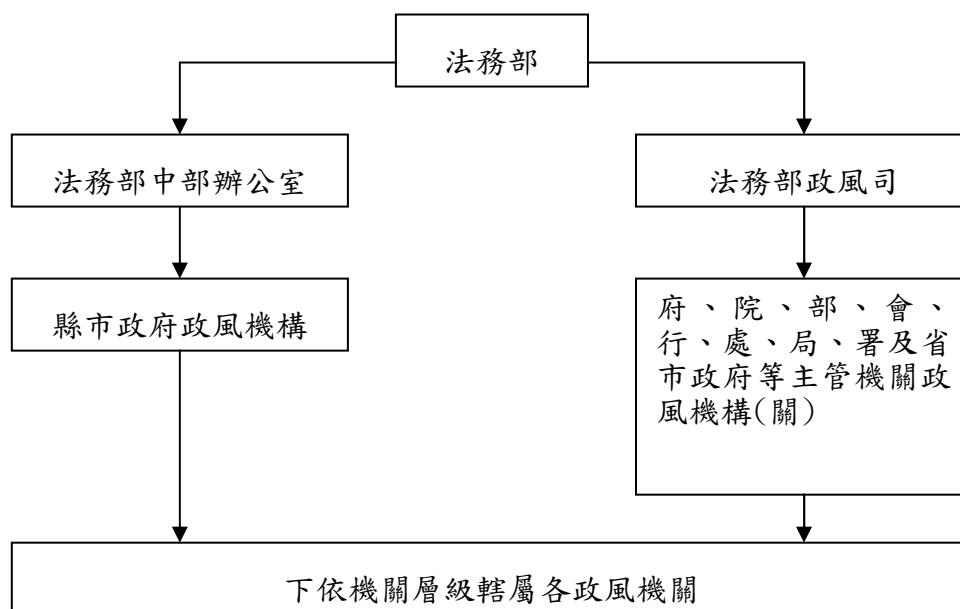


圖 6 全國政風機構組織架構圖

資料來源：法務部(2008)。

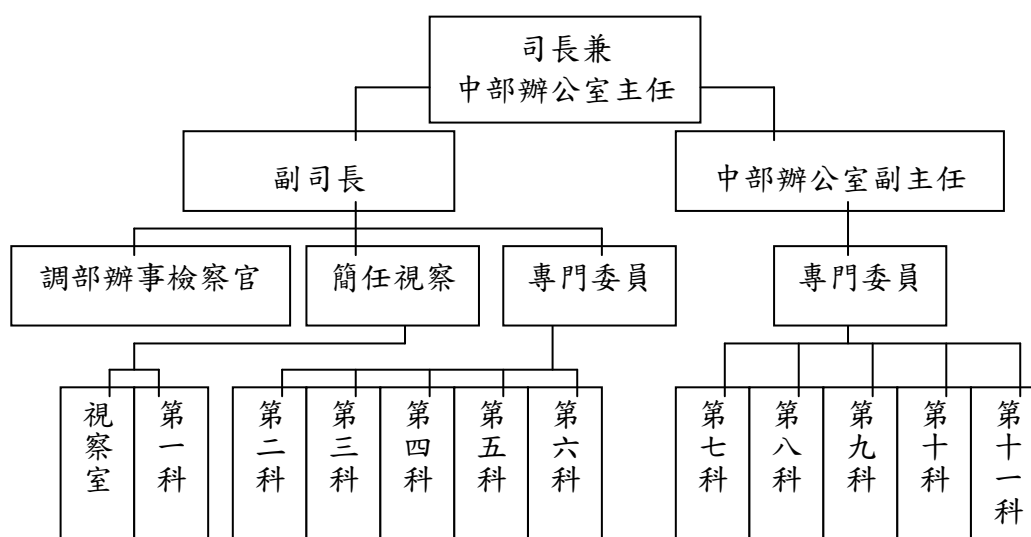


圖 7 法務部政風司組織架構圖

資料來源：法務部(2008)。

二、業務執掌

政風機構設置之目的，依條例第 1 條所示，即：「端正政風，促進廉能政治」。改制後之政風機構，在定位上係機關防制貪瀆之前哨；其功能，在機關內預先防制貪瀆，使得政府運作體系更為健全。換言之，便是為促使機關在業務執行上(尤其是易滋弊端之業務)，不僅要能依法運作，更要能在公開的檢視環境下有效率的運作，其最終目標，便在於建構廉潔而有效能的政府。依據「政風機構人員設置條例」第 5 條規定，政風機構掌理以下事項：I.政風法令之擬訂；II.政風法令之宣導；III. 機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項；IV. 機關政風興革之建議；V.機關政風考核獎懲之建議；VI.機關公務機密之維護等(法務部，2008)。

三、監督體系

依據「政風機構人員設置條例」第10條規定：「各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督」。而各機關之政風機構除依法設置外，其人員編制數額、人事及業務預算均屬各機關權責範圍，然依「政風機構人員設置條例」第5條第1項第3款之規定，各機關政風機構人員職司各機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項，在執行職務時，可能發生與機關同仁利害關係發生衝突之情事，為恪守職責，其角色必須中立，地位必須超然，因此為保其人事獨立，不受外力不當干預，政風如同人事、主計體系一般，在性質與設計上為一條鞭的人事管理監督體制，意即無論中央或地方機關，舉凡各該體系人員之遴補、訓練以及任免遷調、考核、考績、獎懲等，統由主管機關法務部統一指揮管理，以達成設立內控機制之目的(法務部，2008)。

貳、廉政外控機制：調查局之現況

一、設置沿革

法務部調查局成立於 1917 年，迄 1949 年 4 月間，政府為因應行憲需要，改制為「內政部調查局」，此為我國第一個完成立法程序之調查機構，首任局長由季源溥先生出任，同年 12 月隨政府播遷台北，至 1956 年 6 月 1 日改隸司法行政部；值此之際，調查局之主要任務為掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查、保防事項，直至 1980 年 8 月 1 日始改制為法務部調查局²⁰⁸。調查局為執行貪瀆防制工作，1989 年 2 月，經行政院院會決議，指示調查局成立「肅貪處」，專責檢肅貪污瀆職，由副局長兼任處長，並從現有人力調配，在各外勤調查處、站成立肅貪科組，另同時成立四個機動工作組，專責偵辦重大貪瀆案件。旋於 1991 年 2 月 1 日奉命更名為「廉政處」，除更積極研擬偵辦貪瀆案件及預防措施，並主動偵辦重大貪瀆案件。

二、組織架構

法務部調查局主要任務為維護國家安全、維護國家利益強化社會安定及增進人民福祉，得調查犯罪並採取各項預防措施。依「法務部調查局組織法」第 3 條之規定，該局設有 15 個處及 1 個室，包括：國家安全維護處、廉政處、經濟犯罪防制處、毒品防制處、洗錢防制處、資通安全處、國內安全調查處、保防處、國際事務處、兩岸情勢研析處、諮詢業務處、鑑識科學處、通訊監察處、督察處、總務處及公共事務室；其中廉政處之主要任務即為肅貪。

²⁰⁸ 法務部調查局 <http://www.mjib.gov.tw/cgi-bin/mojnbi/?newintroduction/newintro-2.html>，2009 年 5 月 14 日。

三、業務執掌

「法務部調查局組織法」第 2 條之規定，該局執掌以下業務項目：

- (一) 內亂防制事項
- (二) 外患防制事項
- (三) 洩漏國家機密防制事項
- (四) 貪瀆防制及賄選查察事項
- (五) 重大經濟犯罪防制事項
- (六) 毒品防制事項
- (七) 洗錢防制事項
- (八) 電腦犯罪防制、資安鑑識及資通安全處理事項
- (九) 組織犯罪防制之協同辦理事項
- (十) 國內安全調查事項
- (十一) 機關保防業務及全國保防、國民保防教育之協調、執行事項
- (十二) 國內、外相關機構之協調聯繫、國際合作、涉外國家安全調及跨國犯罪案件協助查緝事項
- (十三) 兩岸情勢及犯罪活動資料之蒐集、建檔、研析事項
- (十四) 國內安全及犯罪調查、防制之諮詢規劃、管理事項
- (十五) 化學、文書、物理、法醫鑑識及科技支援事項
- (十六) 通訊監察及蒐證器材管理支援事項
- (十七) 本局財產、文書、檔案、出納、庶務管理事項
- (十八) 本局工作宣導、受理陳情檢舉、接待參觀、新聞聯繫處理、為民服務及其他公共事務事項
- (十九) 調查人員風紀考核、業務監督與查察事項

(二十) 上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保
防事項

其中第 4 項「貪瀆防制及賄選查察事項」即為調查局廉政處執行
廉政工作業務職掌之法令依據。

第二節 我國廉政制度現況

近年來，在國際反貪潮流興起及政府的積極重視與推動的兩股推
力下，我國廉政制度產生具體改變。以下針對我國所推動之陽光法
案、公務倫理規範、最新之企業誠信倫理等面向之制度與作法(法務
部，2008：15-28)，及我國當前廉政作為之執行成效，進行介紹。

壹、陽光法案

法務部為推動廉政行動，於 1993 年 9 月 14 日起實施「端正政風
行動方案」，做為廉政行動之主要依據，俾使公務員不敢貪、不能貪、
不願貪、不必貪，以提升政府清廉形象；另，法務部奉行政院第 2683
次院會(2000.5.24)決議，並經行政院 2000 年 7 月 12 日核定實施「掃
除黑金行動方案」，更於 2003 年 7 月 1 日起，推動實施後續方案，
針對重大工程、鉅額採購、工商登記、都市計畫、銀行放款、證券管
理、監理、稅務、關務、警察、司法、矯正、建管、地政、環保、醫
療、教育、消防及殯葬等十九項易滋弊端業務，進行優先查察，以期
革除貪腐弊端。

此外，法務部亦積極推動陽光法案之立法與實施，由其主管之主
要相關法案包括：公職人員財產申報法、行政程序法、公職人員公職
人員利益衝突迴避法、政府資訊公開法，及貪污治罪條例等。其中，
「公職人員財產申報法」於 1993 年 7 月 2 日實施，嗣後於 2007 年進

行修正，針對意圖隱匿財產而故意為財產不實申報之行為，及財產異常增加且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，增列行政罰則。而「公職人員公職人員利益衝突迴避法」係於 2000 年 7 月 12 日實施，主要目的在於建立公職人員利益衝突迴避之規範，以期遏阻公職人員與利害關係人間發生不當之利益輸送。另外，我國於 2001 年 1 月 1 日實施「行政程序法」，以確保政府之行政作為能符合公正、公開與民主之正當程序(Due Process)，以保障人民權益。晚近，則於 2005 年 12 月 28 日公布實施「政府資訊公開法」，以建立政府資訊之公開制度，要求政府主動公開施政資訊，促使政府資訊之透明與公開，保障人民知的權利，提升民眾對政府之監督能力，並促進民主參與。

再者，於 1963 年 7 月 15 日實施之「貪污治罪條例」，分別於 1973 年、1992 年、1996 年、2001 年，及於 2003 年 2 月 6 日修正公布行賄外國公務員及於一定期間內自首得為不起訴之規定。2006 年 5 月 30 日修正公布第 2、8、20 條條文。今（2009）年 4 月 22 日再次通過修正增訂第 6 條之 1「貪污罪被告不說明財產來源罪」，規定若列為貪污罪被告之公務員，「檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女自涉嫌犯罪時及其後三年內任一年間所增加之財產總額超過其最近一年度合併申報之綜合所得總額時，得命本人就來源可疑之財產提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科不明來源財產額度以下之罰金」。此一修正雖仍有美中不足之處，但仍為我國廉政法制之建設，向前邁進一大步。

貳、公務廉政倫理

為推動公務廉政倫理，將其內化至公務人員日常生活，2008 年 6

月 12 日行政院通過法務部所提案之落實「公務員廉政倫理規範」，同年 8 月 1 日施行，做為公務人員公務行為之基本守則。同時間，行政院亦通過「中央廉政委員會設置要點」，於行政院成立「中央廉政委員會」，該委員會由院長擔任召集人，副院長為副召集人，另有政務委員、秘書長、法務部等 15 位相關部會首長為機關代表，並聘請民間人士陳長文律師、洪永泰教授、余致力教授、高希均教授、林蒼生總裁擔任外部委員共同組成，做為規劃及審議國家廉政計畫決策及重大措施之平台。

參、企業誠信倫理

除上述於公部門內部推動廉政之努力外，法務部鑒於近年來國內發生多起非法掏空、內線交易等企業犯罪案件，對國民經濟造成巨大衝擊，因此於 2008 年 2 月 26 日訂定「政風機構協同各機關推動企業誠信及倫理實施方案」，則由各政風單位結合業務單位及機關資源力量，利用機關對所轄工商企業及相關產業公會、團體之管理、輔導或監督時機，宣導企業誠信及企業倫理觀念，期望透過企業誠信之推動，減少「供應面的貪腐」(supply-side corruption)事件之發生。其主要目標包括：宣導企業誠信及企業倫理觀念，促使企業經營者重視公司治理風險控管問題；由政府輔導獎勵企業建立內部倫理規範及監督機制；建立國內企業誠信與企業倫理評鑑制度，提供社會投資大眾參考，以外部力量督促企業正常經營。

肆、我國廉政制度執行成效

在當今重視政府廉潔的趨勢之下，健全國家廉政體系已成為各國努力的目標。與《聯合國反腐敗公約》之第 2 章預防性措施之條文內容相較之下，我國法制制度已近乎完備。近年來法務部更為了落實反

貪腐之概念，推動廉政相關法案及規範，使法制面向更趨完善；且加強實踐反貪腐之具體做法及成立相關專責單位，並於每年每季公布貪瀆案件起訴之成效統計，使民眾能藉此一透明資訊瞭解政府端正貪腐風氣之決心。此外，法務部透過與其他部門，如：國防部、企業界合作的互助機制，讓廉潔之風氣蔓延至整個社會中，而不僅是限制於公部門，以期能達到上行下效的廉潔成果。

首先，自2008年起，因奉行政院核定將「加強查扣貪瀆、重大經濟犯罪、毒品等案件犯罪所得」列為中程施政計畫，基於掃除貪腐風氣、維護社會公益之旨成立「查扣犯罪所得法令研修工作小組」，由檢察司司長陳文琪為召集人，邀請學者、法官、檢察官等各界專家，研究扣押與沒收犯罪所得之理論，並參考外國法制及實務運作，進而反思國內在執行層面的不足，並提出建議方案²⁰⁹。

再者，廉政法制的落實亦可從統計資料數據中彰顯其執行成效。在貪瀆案件起訴成效統計方面，從89年7月至99年5月，貪瀆起訴案件共計5,326件，起訴人次15,000人，其中以民眾6,636人為最多，占44.24%，其次則為基層委任公務人員4,099人，占27.33%，查獲的貪瀆金額共計新台幣338億3,688萬8,133元(見表11)；又，在統計數據之外，定罪率亦是另一項判定法制落實的方式，避免徒有法律而無實質功用的情形，在定罪率分析方面(見圖8)²¹⁰，判決有罪者占判決確定者之60.84%，顯示在判決確定與判決有罪之間上仍有落差。在國家廉政建設行動方案方面，從98年7月至99年5月執行迄今之肅貪成效共計11個月以來，起訴案件共計425件，起訴人次1,197人，其中以民眾598人為最多，占49.96%，其次則為基層委任

²⁰⁹ 相關資訊請參見：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=148625&ctNode=27518&mp=001>

²¹⁰ 相關資訊請參見：<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/06301342133.pdf>

公務人員 27.74 人，占 27.74%，查獲的貪瀆金額共計新台幣 14 億 9,124 萬 6,792 元(見表 12)。從各年度偵辦的案件統計表中可看出，執行成效在 92 年達到最高峰，為 640 件，隔年(93 年)達到警惕效果，而銳減至 414 件，之後每年又逐漸有上升的趨勢，到 96 年時又為另一波高峰，而在去年(98 年)為 484 件，較前幾年為少，顯示在廉政肅貪的落實中已逐漸看到成效。

表 11、89 年 7 月迄今之肅貪偵辦成效

87 年 7 月至 99 年 5 月偵辦成效(累計 119 個月數據)				
項目	數據			
起訴總件數	5,326 件			
起訴總人次	高層	887 人次	5.91%	合計 15,000 人次，其中高、中層人員及民代所佔總起數人次比率為 28.43%
	民代	747 人次	4.98%	
	中層	2,631 人次	17.54%	
	基層	4,099 人次	27.33%	
	民眾	6,636 人次	44.24%	
累計查獲貪瀆金額	338 億 3,688 萬 8,133.28 元			

資料來源：法務部(2010)

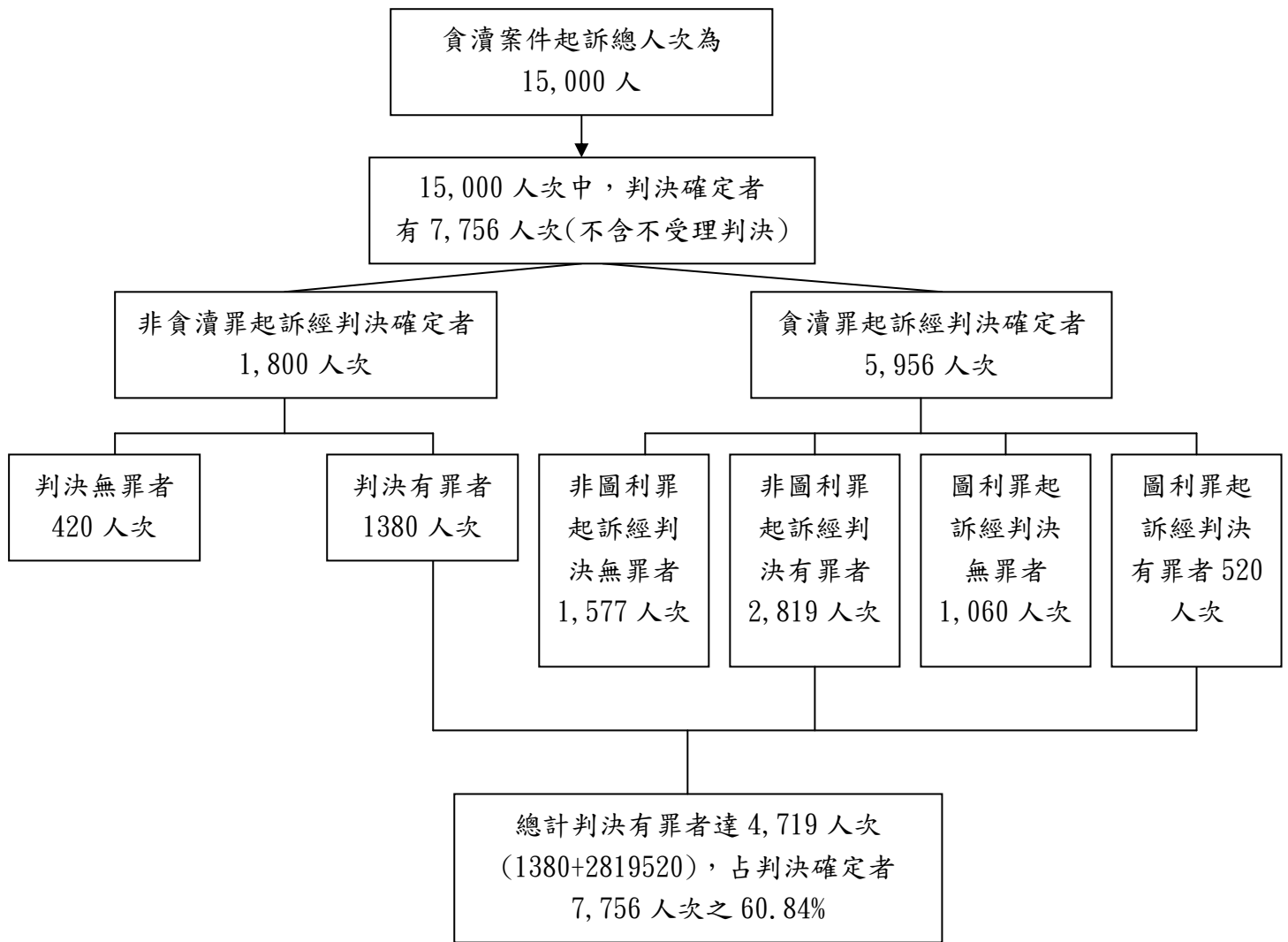


圖 8 89 年 7 月迄今定罪率分析

資料來源：法務部(2010)

表 12、98 年 7 月迄今之肅貪偵辦成效

98 年 7 月至 99 年 5 月偵辦成效(累計 11 個月數據)				
項目	數據			
起訴總件數	425 件			
起訴總人次	高層	62 人次	5.18%	合計 1,197 人次，其中高、中層人員及民代所佔總起數人次比率為 22.31%
	民代	21 人次	1.75%	
	中層	184 人次	15.37%	
	基層	332 人次	27.74%	
	民眾	598 人次	49.96%	
累計查獲貪瀆金額	14 億 9,124 萬 6,792 元			

資料來源：法務部(2010)

除上述之機關及專責單位之設置之外，與其他機構互助機制之建立亦對廉政肅貪之落實有極大的助益。鑑於兩岸人民往來及經貿交流日漸頻繁，易導致刑事範及刑事嫌疑犯遊走兩岸，因此冀能透過制度化合作打擊犯罪及司法互助架構，緝捕遣返外逃人員，因此政府委託財團法人海峽交流基金會與大陸地區海峽兩岸關係協會於98年4月26日在南京簽訂《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，並於同年6月25日生效，而礙於兩岸長久分離，在法律實務執行認知上各有所別，而至11月30日止。協議期間，包括涉嫌槍擊檢察官逃亡大陸的要犯黃上豐、98年3月在高雄犯下殺人案逃到大陸的許秧榮、前大陸金錢豹餐廳陶姓台商遭綁案，主嫌在台綁人，得款後潛逃大陸，均先後遭前返回臺²¹¹。

在國內政府機構方面，為提升國軍廉潔形象，吳院長於99年2月9日中央廉政委員會第四次會議中要求國防部會同、研考會、人事局等

²¹¹ 相關資訊請參見：<http://www.moj.gov.tw/public/Data/9122518165199.pdf>

機關提出推動方案，以期未來在多方協議商討之下，能對國家整體廉潔之提升有所助益²¹²。而在企業防貪機制建立方面，由於國內政商關係日漸複雜，企業詐欺、背信、非法掏空等不法行為已對國家經濟造成嚴重衝擊，而法務部於98年7月8日所發布之「國家廉政建設行動方案」納入「推動企業誠信」的內涵，並由行政院金融監督管理委員會、經濟部等機關共同推動，將企業納入廉潔體系之中²¹³。

基於上述，廉政法制的執行成效可從多方面予以評定，亦可從不同角度切入落實的核心，除了從制定法律、機關設立，亦可從執行成效之統計數據針對往後實踐的評定方法。再者，與其他機構的互助機制亦是健全整體廉政制度不可或缺的關鍵因素，若能使互助機制發揮功用，必能使廉政推動有事半功倍之效用。因此，廉政體制之落實可謂牽一髮而動全身，如何使積極之風影響消極之氣，是未來體現廉政的重要思維。

²¹² 相關資訊請參見：<http://www.moj.gov.tw/public/Data/02101355262.pdf>

²¹³ 相關資訊請參見：<http://www.moj.gov.tw/public/Data/9810184916710.pdf>

表 13、自 89 年 7 月迄今各年度偵辦貪瀆起訴案件統計表

	起訴案件 (單位:件)	起訴人次 (單位:人次)	層次(單位:人次)					貪瀆金額(新台幣)
			高層簡 任(相 當)人 員	民意 代表	中層薦任 (相當)人 員	基層委任 (相當)以 下	一 般 民眾	
89 年 7 月至 89 年 12 月	33	958	44	143	203	225	343	NT\$3,639,520,245.00
90 年 1 月至 90 年 12 月	585	1737	122	120	373	706	416	NT\$5,916,553,448.26
91 年 1 月至 91 年 12 月	605	1278	50	61	270	339	558	NT\$7,210,219,431.00
92 年 1 月至 92 年 12 月	640	1276	75	65	206	406	524	NT\$6,716,359,847.00
93 年 1 月至 93 年 12 月	414	920	51	68	148	307	346	NT\$2,657,351,319.00
94 年 1 月至 94 年 12 月	468	1299	64	55	179	352	649	NT\$1,363,136,290.52
95 年 1 月至 95 年 12 月	543	1668	85	65	268	445	805	NT\$1,109,643,933.00
96 年 1 月至 96 年 12 月	559	1862	149	49	325	362	977	NT\$1,989,674,363.50
97 年 1 月至 97 年 12 月	543	1932	140	64	359	401	968	NT\$1,523,103,211.00
98 年 1 月至 98 年 12 月	484	1607	84	45	234	433	811	NT\$1,266,673,756.00

	起訴案件 (單位：件)	起訴人次 (單位：人次)	層次(單位：人次)					貪瀆金額(新台幣)
			高層簡 任(相 當)人 員	民意 代表	中層薦任 (相當)人 員	基層委任 (相當)以 下	一 般 民眾	
99年1 月至99 年5月	157	463	23	12	66	123	239	NT\$444,652,289.00
87年7 月至99 年5月	5,326	15,000	887	747	2,631	4,099	6,636	NT\$33,836,888,133.28

說明：

- 一、本資料係自89年7月各地檢署肅貪執行小組辦理貪瀆案件依法起訴之資料。
 - 二、本資料包括(1)以貪污治罪條例或瀆職罪起訴之公務人員及民意代表。(2)檢察官以貪瀆案件偵辦而以其他罪名起訴之公務人員及民意代表。(3)普通民眾。
 - 三、本資料統計貪瀆起訴件數及人數，係以各地檢署偵字案號之件數及各案號之人數(次)為基準。
 - 四、本資料統計之民意代表包含立法委員、省市議員、縣市議員及鄉鎮代表。
- 資料來源：法務部(2010)

第五章 我國與《聯合國反腐敗公約》締約國在廉政制

度面與運作面之落差

本章係依《聯合國反腐敗公約》第2章預防性措施之十大面向，逐一檢視各標竿締約國之實際作法，並據以進一步檢視我國現行制度和作法與各標竿締約國相比，於各面向所顯現之落差，作為我國廉政改革方向之診斷。

第一節 預防性反貪腐政策

壹、紐西蘭

紐西蘭對於公職人員收受賄賂及貪污犯罪之規範，係以《犯罪法》及《秘密佣金法》作為最主要的法律依據。另，亦透過《刑法》、《犯罪所得法》等法律，強化其制裁作為。此外，如前所述，紐西蘭政府為落實《聯合國反腐敗公約》之規定，放寬對於「企業」之認定，將「國際援助」納入反貪之範疇，並增列「接受外國官員之賄賂或向外國官員索取賄賂」、「企圖藉收賄或索賄以期運用其實質或可能的影響力，用以影響其他政府官員」等之刑事罪責，且提高違反《秘密佣金法》之刑度，及將《聯合國反腐敗公約》內容列於《刑事事項互助法》之內容中。

爰此，紐西蘭政府將貪污視同犯罪之一種，因此統以《犯罪法》、《秘密佣金法》及《刑法》等法律予以規範，而無特別訂定之貪污防制法規，且近年為配合《聯合國反腐敗公約》之執行，亦作部分法律之修法工作，以期符合國際規範。因此，與紐西蘭相比，我國於相關反貪腐之法律和政策制度，顯較其更為嚴密而細瑣；但，為符合《聯

合國反腐敗公約》之規範，我國亦應採行全面性的檢視工作，並就必要之處進行修法動作。

貳、新加坡

新加坡政府由於其獨立立國之初，即確立清廉治國，因而自 1959 年獨立之後，即致力於強化各種反貪腐機制；並全面的修改各相關法律與制度，終於使得新加坡的貪腐不僅被有效控制，更使新加坡成為全球反貪腐的典範。因此，新加坡於 2005 年成為正式生效於 2003 年 10 月 31 日的《聯合國反腐敗公約》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC) 第 11 個會員國時 (CPIB, 2009a)，其反貪腐政策與架構儘管並非依《聯合國反腐敗公約》進行對應調整，但實質上卻已超越此公約的主要規範內容。具體而言，新加坡預防性反貪腐政策，具有以下特徵：

1. 法律體系周全
2. 嚴懲重罰
3. 適用對象普遍
4. 具統合性的「貪腐防制法」
5. 主政者堅定的決心與行動

根據本報告前述幾章有關我國現行制度度與運作之分析，以及焦點團體座談會專家學者之觀察，比較我國現行預防性反貪腐政策與新加坡之異同，大致呈現以下幾項特色：

1. 我國現行相關的預防性反貪腐法律與制度，規範範圍可謂相當廣泛周延，此點與新加坡類似。
2. 嚴懲重罰部分，根據受訪者觀察，則是認為部分法律規範內的刑責，仍顯過輕，無法發揮嚇阻效果。

3. 我國依適用對象不同，適用不同的法制。
4. 我國預防性反貪腐政策，屬於分散立法。
5. 至於主政者決心與行動力部分，部分受訪者指出，我國於此一
部分仍有待提昇。

總體而言，除第一項之外，我國預防性反貪腐政策與新加坡有極為
為明顯的差異。

參、芬蘭

芬蘭之所以能成為全世界最清廉的國家之一，其主要原因在於其
與其他數個北歐國家共同擁有之小國、富裕、政治穩定，及同質性社
會等共同特質，且國家中充滿公開、對公共體制的信任、政治人物與
公務人員對國家的忠誠度，以及具富同情心、憐憫心的全面性社會安
全體系，因此從根本的國情面、文化面，便以打下芬蘭人民高度廉潔
傳統的重要基礎。此外，芬蘭人民和政府官員亦崇尚信任、透明、責
任、課責、參與，公平行政等重要價值，亦促成了芬蘭重視清廉的整
體社會文化。正也因此，芬蘭在對防貪和肅貪的主要法律制度和政
策，都係包含在《行政程序法》和《刑法》兩部法律內，其他再搭配
如《政府活動公開法》、《公務人員法》、《公共採購法》等法，做規範
面向周延度之補足。

換言之，芬蘭對於清廉之促成和要求，主要依賴整體社會文化及
長久以來立國傳統的支撐，而非透過嚴密的法律制度制訂和規範或嚴
刑峻法來達成；因此，我國與芬蘭最主要的差異並不在於制度的缺少
或缺陷，而是整體社會文化對於清廉和政府透明等重要價值的重視程
度不足，所產生之顯著落差。

肆、瑞士

針對瑞士所採取之預防性反貪腐政策，我國與之相較，在制度面與運作面之落差如下。

一、貪污刑罰法規

瑞士於2000年及2006年修訂對抗行賄公務員與行賄私人之刑罰規定，惟我國在制度面上只有對抗行賄公務員之刑罰規定，而尚無行賄私人之刑罰規定。在此方面與瑞士之規定呈現極大的落差。

瑞士強化了聯邦在追查跨區域性、組織性之犯罪行為，與跨區域性經濟犯罪上的角色。因我國為單一國而非聯邦國，所以瑞士此方面之政策或許對採行不同國家體制之我國並不適宜比附援引。但瑞士此方面所採之政策，可供我國參考者是，如果貪腐案件之第一審法院為地方法院，因地方法院有管轄區域之限制，地方法院檢察署之檢察官在偵查犯罪時，也受偵查管轄區域之限制（參法院組織法第62條），此種限制將不利於跨區域性、組織性之犯罪行為的偵查起訴。目前可跨區域偵查犯罪之最高法院檢察署特別偵查組，其偵查之對象僅限於總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員之貪瀆案件，與特殊重大貪瀆經最高法院檢察署檢察總長指定之案件（參法院組織法第63條之一），而並未包含所有跨區域之貪腐案件。所以對於貪腐案件，比照瑞士之規定，尤其是針對跨區域之犯罪行為，似有必要以高等法院為第一審之法院，或由最高法院檢察署特別偵查組偵查起訴。若從這個觀點來看我國與瑞士之規定，則與瑞士所採之制度在制度面上仍有些許之落差。

二、一般聯邦行政之行為法典

瑞士聯邦委員會於2000年4月19日對於一般聯邦行政之行為法

典加以核定，以具體化對於聯邦行政人員職業倫理上之要求的目標設定與行為規則。而我國針對公務員之行為規範與倫理規範制定有公務員服務法，所以在制度面已有所規範。只是在防貪的具體作法上，瑞士的某些作法仍值得我國參考，而將在本章肆、四、中加以論述。

三、利益收受之禁止

瑞士除了刑法上之禁止收受利益（刑法第 322sexies 條）外，人事法規也含有相關的規定。根據聯邦人員法第 21 條第 3 項授權訂定之聯邦人員規則第 93 條，其只允許聯邦行政職員收受極微薄、社會上極為普遍的利益，並授權各部門規範或禁止此等利益之收受。我國公務員服務法（第 15 條、第 16 條、第 18 條、第 21 條）、刑法（第 121 條至第 123 條）、貪污治罪條例（第 4 條第 4 項第 5 款、第 5 條第 1 項第 3 款）、採購人員倫理準則（第 7 條至第 9 條）皆有禁止收受利益之規定，所以在制度面我國已有相關之規範。

四、聯邦職員之兼職

瑞士聯邦人員法第 23 條及其施行細則規定，在聯邦的雇主，得要求某種工作與公共職務的執行（兼職）須經其許可，只要其可能影響任務的完成，而可為兼職之禁止。我國公務員服務法第 13 條及第 14 條規定公務員不得兼任之工作與職務，同法第 14 條之二及第 14 條之三規定公務員應經服務機關或上級主管機關許可始得兼任之工作與職務，所以在制度面我國已有相關之規範。

五、採購事宜一體化條款

瑞士聯邦採購委員會在 2000 年 9 月批准在採購事宜上為防止貪腐的一體化條款，並且於 2000 年 11 月送交至聯邦的採購單位以及分

配勞務委託的聯邦單位。而我國對於政府之採購，已制定有對全國各機關皆適用之政府採購法，同瑞士已有各機關一體適用之規定。

六、內部管控系統

瑞士聯邦行政內之內部管控系統今明文規定在 2006 年 5 月 1 日修訂之財政預算法與財政預算辦法中。根據 1967 年 6 月 28 日財政監察法第 6 條與第 11 條，其在審計的範圍內由瑞士財政監察院以及行政內部的財政監察人員（內部審核單位）加以審查。而我國機關內容財政的管控，是規定在審計法中，並由設於監察院下之審計部（審計長）與審計部設於各機關之審計單位負責執行。故與瑞士相較，我國已有相當的法制。

七、檢舉

在瑞士，對於聯邦行政的貪污案件可以向瑞士財政監察院通報，並在由其所起動的審核程序中查證這些指控，有時其會向刑事追訴機關舉發，並有保護檢舉人之措施。而我國並無統一接受貪污案件檢舉之機關，人民雖然可以向監察院請願、向檢調單位檢舉與告發，但這些單位並非專門針對檢舉貪污案件而設，且亦無保護貪污檢舉人之措施。所以在此一方面，我國與瑞士的法制有極大的落差。

八、公開法

瑞士於 2004 年 12 月 17 日公布之公開法規定，任何人在一定的要件下，皆可要求接近官方的文件，而無須提出特殊利益的證明。公開法適用的對象包括聯邦行政、國會職務以及完成公共任務的組織，只要這些組織作成處分時。而我國也於 2005 年 12 月 28 日公布施行政府資訊公開法。依該法第 9 條之規定，具有中華民國國籍並在中華

民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，皆可向政府機關申請提供政府資訊，就資訊之提供無須證明具有特殊的利益。且政府資訊公開法適用之對象，依該法第4條之規定，包括中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理機構，受託行使公權力之個人、法人或團體。即凡事行使公權力者，皆有該法之適用。所以在制度面，我國已有相關之規範。且人民此一請求提供政府資訊之權利受侵害時，得提起訴願及行政訴訟，尋求法院的保護，所以在實際運作上，得貫徹法律保障人民權利之意旨。

九、國會議員

瑞士2002年12月13日國會法第11條課予聯邦議院—國家議院與參議院—成員，在任職與每一年開始時，有義務公開其收益、其職業活動、其在領導與監督機構以及顧問團與瑞士及國外公私法人團體、機構與財團法人等類似機構之活動、其為聯邦機構所從事之諮詢或專家活動、其為瑞士或國外利益團體所從事之持續性領導或諮詢的活動，以及其之參與聯邦之委員會與其他機關。大部分的邦也課予其議會成員公開其利益聯結的義務。而我國依公職人員財產申報法之規定，各級民意機關民意代表須申報其財產，並公開之，但其所從事之活動，尚無法律規定其應公開之。所以若與瑞士的法制相較，我國在規範民意代表的制度面上，仍有所落差。

伍、澳洲

澳洲預防性反貪腐政策與我國有所落差，然而，此落差乃基於兩國政治體制不同所使然，並無良窳之別。究實而論，澳洲國內「預防性反貪腐政策」之制度形成背景置於「聯邦主義」(Federalism)的政

府系絡下予以分析。兩國廉政制度之落差可分述如下：

一、澳洲在中央與地方層級均設有「廉政申訴制度」

澳洲在聯邦與州/領地政府層級建制有「廉政申訴制度」，亦即監察使（Ombudsman）制度，負責職司中央與地方政府的廉政申訴、調查、處理陳情案件、公職人員瀆職等業務，處理包含國防、入境事務、郵務及稅務業務領域的申訴案件。監察使制度的設計是澳洲政府預防性反貪腐政策的重要環節，提供人民陳情的管道，改變民眾與政府之間的信任關係；而為公職人員設置申訴管道可以預防日後貪腐情事的發生，監察使角色在於當司法系統本身難以為繼之時，可提供人們另一個保護的管道，同時調查政府文官體系成員行為、解決政府與民眾的爭端，以增加廉政、透明度及政府課責性。

二、國際合作的廉政制度

身為《公約》之締約國，澳洲政府依據《聯合國反貪腐公約實施立法指南》，以及經濟合作暨發展組織（OECD）之《反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約》、《反行賄公約》（Anti-Bribery Convention）、《公職人員利益衝突管理指引》（Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service）等國際建制，進行國內「預防性反貪腐政策」的更新與補強。同時，自 2006 年起，澳洲聯邦每年均派代表團參與由聯合國毒品與犯罪辦公室（UNODC）舉辦「聯合國反貪腐公約締約國會議」（Conference of States Parties, CoSP），將國內廉政法制與政策實質與國際接軌。

第二節 預防性反貪腐機構

壹、紐西蘭

紐西蘭政府並無單一的反貪專責機構，反貪事務之推行或反貪政策之執行，係由重大弊案室、紐西蘭警政署、審計長辦公室，及監察使辦公室等多個機關協力合作。

於我國政府中，亦有特偵組、審計部門，及監察院之組織和相關制度設計，除此之外，與防貪、肅貪工作有關者，更有政風、調查、檢察系統之運作體系，爰此，在預防性反貪腐機構之設計上，我國亦採多元機構之設計，且就相互合作之系統數目而言，更甚紐西蘭政府之設計。

貳、新加坡

新加坡能成為世界上少數有效控制貪腐的國家之一，扮演執法中心的「貪腐調查局」(Corrupt Practice Investigation Bureau, CPIB)絕對是其成功的關鍵要素之一。新加坡貪腐調查局在堅定的使命，彈性靈活的調查方式，以及充分的職權運用之下，成為新加坡反貪腐的最高機構，而其運作模式也成為各國反貪腐機構學習的重要標竿之一。

比較我國預防性反貪腐機構與新加坡之差異，最明顯之處為，我國並未有單一的最高反貪腐機構，而是分散於檢察、調查與政風三個不同體系，而且此三個體系之合作機制並不明顯。

參、芬蘭

芬蘭並沒有單一的專責反貪機構，負責對於貪污等不法情事之調查，主要依賴行政法院、監察使(Ombudsmen)，甚至是透過媒體的監

督。就芬蘭政府體制中之監督體系而言，最為重要者即為監察使和法務總長之角色。而監察使和法務總長之設置，不僅在芬蘭具有其長遠的歷史背景，且擔任此二職位者更需具有崇高的社會地位。

我國目前雖有監察委員及檢察總長等類似職位之設計，但如何邀請及聘任於社會及司法界具有崇高聲望者擔任，並切實發揮此些職位摘奸發伏之角色和功能，偵辦關鍵性重大案件，重建社會對反貪腐的重視和共識，方是其主要關鍵。

肆、瑞士

在落實公約第 6 條第 1 項及第 2 項方面，瑞士所採取的，是以各單位間互相交換資訊與視需要互相合作之分散式預防貪腐的體系。自 2000 年起，在聯邦行政之內，許多掌握不同貪腐問題面向的單位產生一種非正式的組織結合。在此一所謂貪腐協商小組架構之下，瑞士外交事務部政治局每一年都會統籌辦理二次至三次，在所有參與單位之間，範圍廣泛之資訊交換。對此政治局的作用是做為外國主管部門一般問題與其轉介入聯邦專業單位的接觸單位。此外，瑞士財政監察院也具有打擊貪腐瑞士權限中心的功能。我國亦未設有反貪腐的專責機構，亦是採分散式預防貪腐的體系。但與瑞士相較，我國缺少連繫各反貪腐機關的小組與會報，亦缺乏互相交換資訊的機制，與接受人民檢舉，及與外國交換資訊之對外的統一單位。就此部分而言，我國與瑞士相較，仍有運作面上的落差。

依公約第 6 條第 3 項，應告知聯合國秘書長之可以協助其他締約國擬訂與實施預防貪腐特別措施的機關，此機關在瑞士聯邦層級為瑞士外交事務部下之開發與合作局。只要所涉及的問題屬於其他機關單位的業務領域，將由開發與合作局負責轉交。我國因非反腐敗公約之

締約國，所以亦未設有執行此項任務之機關。

伍、澳洲

探討澳洲與我國預防性反貪腐機構面向之間的落差，應先觀察澳洲行政權的運作而言，採取中央與地方分權的概念，聯邦政府負責擬定「中央」政策與事務，州及領地負責擬定「地方」政策。我國與之在預防性反貪腐機構方面落差部分，分述如下。

一、澳洲中央層級廉政機構類似我國制度

澳洲中央層級相關單位有聯邦檢察總署（Attorney-General's Department）、國家審計局（Australian National Audit Office）、聯邦監察使辦公室（Commonwealth Ombudsman Office）依其組織任務亦負有研擬全國性「預防性反貪腐政策」之責。

二、澳洲於地方政府層級建立「獨立、單一、專責」的預防性反貪腐機構

就地方政府方面，各州採行「獨立、單一、專責」的預防性反貪腐機構，即為各州政府之「反貪獨立委員會」（The Independent Commission Against Corruption，或譯「廉政公署」）。目前各州州政府設置有不同性質與名稱的政策機構（policy institutions），如新南威爾斯（New South Wales）州政府之反貪獨立委員會（The Independent Commission Against Corruption，簡稱 ICAC），基於對州立法權的負責，1988 年《反貪獨立委員會法案》規定反貪獨立委員會透過「反貪獨立委員會議會聯合委員會」（Parliamentary Joint Committee on the Independent Commission Against Corruption，簡稱議會聯合委員會）向新南威爾士州議會負責，該委員會的成員不得包括任何部長。

此外，澳洲昆士蘭（Queensland）州政府的「犯罪暨失職委員會」（Crime and Misconduct Commission，簡稱 CMC）；西澳大利亞（Western Australia）州政府的「貪瀆及犯罪委員會」（Corruption and Crime Commission）；維多利亞（Victoria）州政府的「警察廉政辦公室」（The Office of Police Integrity，簡稱 OPI）。

第三節 公共部門

壹、紐西蘭

紐西蘭政府於內閣層次，倚賴的是部會首長責任制之運作，若發生貪污等不法情事，則將請辭下台以示負責；而在文官體系層次，則有賴「文官委員會」對相關案件或申訴之處理。

爰此，我國於公共部門之相關廉政規範和制度運作，應更甚於紐西蘭政府。

貳、新加坡

新加坡反貪腐行動始於公部門，而且對於公部門之貪腐預防與打擊亦是著力最深的面向。新加坡政府對於公共部門之公務員與非選舉產生公職人員反貪腐制度，具有以下特色：

- (一)發展透明的任用與陞遷體系，以避免恩寵主義、私親主義與偏好主義的浮濫，以確保獨立的文官得以產生
- (二)對於較容易發生貪腐的公務員與公共職位人員，則發展定期輪調制度以降低貪腐的機會
- (三)依據國家經濟水準發展足以維持適當生活水準的報酬制度
- (四)發展對公務員自由裁量權與人事權監督的機制
- (五)大量且深入的教育訓練

新加坡有關於經選舉產生的公職人員倫理相關規範，則亦是高度符合公約有關之要求，在人選資格、當選標準、候選人與政黨經費籌措等面向，均予以詳細的規範。

與新加坡相較，我國於公共部門此一面向之現行規範，則僅有憲法與相關人事法律法制有指明功績用人原則，就此而言勉強符合公約此一第1項第1款之規範。但其餘各項，則不僅與公約此一第1項第1款之規範。

其餘規範有相當落差，更與新加坡之相關法制與政策相去甚遠。

參、芬蘭

芬蘭政治體制中，長久以來保有了所謂的守法主義傳統及法律專業主導文官體系的慣例。雖透過《憲法》要求內閣部長在就任前，需先主動向議會說明自身之不利條件，及《公務人員法》對公務人員之不適任條件及兼職和利益衝突之避免，加以規範；但其藉由「實習生制度」(referendary system)增加意圖行賄者之成本負擔設計，有效抑制貪腐行為之發生，卻是明顯與各國不同之特有制度。

另，由於芬蘭長期以來的高度清廉文化，若發生公職人員收受賄賂或貪污之情事，除將受免職處分外，更會因是少見的新聞而受到大眾媒體之廣泛注意和報導，從而逐漸發展出來的「恥感文化」卻是更為深層的抑制貪腐因素。

與芬蘭相較，我國於《公務員服務法》、《公務人員行政中立法》等相關法制上皆有所建制和規範，而「實習生制度」雖有其吸引人之處，但與我國文官制度之設計顯有差異，未必能全盤借鏡；但是，與芬蘭公務機關相比，我國公職人員，尤其是政務及高階官員階層，未具深度的「恥感文化」，卻是我國與之最大的差距。

肆、瑞士

針對公約第 7 條第 1 項之規定，瑞士在聯邦之人員的招聘、勞動關係之形成與解雇是分散式地由各主管單位負責。公開的職位在聯邦行政原則上是公開招聘。在個別的情況下，主管單位可以在取得當事人同意之下，調閱特別的資料文件。而我國之公務人員，須經考試及格，方得任用。在選才之公平、公開上，我國與瑞士應不分軒輊。只

是我國在實際運作上，可能未針對易貪腐的單位，作特別之個人資料的審查，就此而言，與瑞士之作法，有些許之落差。

在瑞士公務人員的培訓與監督由分散之專責單位負責。由這些專責單位採取必要的措施，以防範其負責的領域所有情況的貪腐。而我國之公務人員是由公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局與各用人單位負責培訓。我國雖有公務人員的培訓制度，但課程規劃並未特別加強反貪腐，與認識各機關特有之貪腐情況的課程。就此與瑞士相較，我國在實際運作上，略顯不足。

瑞士聯邦對於違反義務的行為，特別是貪污的行為，會以紀律懲戒措施加以制裁。而在我國，公職人員違反義務的行為，也包括貪污的行為，亦會受到紀律懲處與懲戒（立法委員之紀律懲戒規定在立法委員行為法第 25 條至第 30 條；公務員之紀律懲處與懲戒規定在公務人員考績法與公務員懲戒法），故在法制上，我國與瑞士有類似的規定。

瑞士之聯邦委員會會定期地向國會提出執行其人事政策的報告。在此一提出報告的範圍內，聯邦委員會可以向組織單位要求提供得以發現貪腐危險，或者預防地防範貪腐危險之特別的資訊。而我國主管人事者，有銓敘部與行政院人事行政局；負責公務人員之培訓者，主要是公務人員保障暨培訓委員會。因銓敘部與公務人員保障暨培訓委員會隸屬於考試院，而考試院依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款，並無向立法院提出報告之義務。行政院依前揭憲法增修條文之規定，雖有至立法院報告之義務，但至今行政院未曾向立法院提出任何有關反貪腐之報告。故我國在實際運作上，與瑞士有相當大的落差。

針對公約第 7 條第 2 項與第 3 項之規定，在瑞士國會內會定期的討論政黨資助的問題，但瑞士至今尚無規範政黨資助的相關法律。與

瑞士相較，以公共財政補助政黨，我國是規定在公職人員選舉罷免法第 43 條第 5 項與總統副總統選舉罷免法第 41 條；私人對政黨之捐贈，係規定在政治獻金法。所以在此部分，我國之法制顯較瑞士完備

針對公約第 7 條第 4 項，加強促進透明度與防止利益衝突之規定的要求，瑞士有聯邦人員兼職、公開法以及國會成員涉及利益應公開等規定。而我國與此相關的規定，有公務員服務法、立法委員行為法、公職人員財產申報法、公職人員公職人員利益衝突迴避法、政府資訊公開法，與瑞士相較，在法制面尚稱完備。但我國並無民意代表須公開其所從事活動之相關規定，就此部分而言，與瑞士的法制，仍有稍許的落差。

伍、澳洲

我國文官體系經歷年演變發展已趨成熟，無論在「公職人員行為守則」之規範，以及採行功績制的考銓制度運作公職人員的招聘、雇用、留用、晉升和退休制度；再者，我國亦現有公職人員選舉罷免法、公務人員服務法、貪污治罪條例（含財產來源不明罪）、遊說法；以及未來規劃立法的政黨法(草案)、政治人物行為規範立法委員行為法(草案)均顯示我國在公共部門預防貪腐面向的努力。制度設計堪稱完備，經過檢視已與澳洲相關制度幾無落差。然，我關於在各機關之中建立適當的「工作輪調制度」尚未有全面性之制度規範，仍須努力，以預防特定公職人員成為廠商行賄之目標對象。另一方面，澳洲對於民選公職人員訂有詳細預防性反貪規範（請參閱第三章澳洲部分），此部分與我國現行對民選公職人員之廉政法制規範有所落差，值得重視。

第四節 公職人員行為守則

壹、紐西蘭

紐西蘭政府於公職人員之行為守則面向，2007年11月之前，係由其文官委員會所頒訂之《公共服務行為準則》，設定紐西蘭公務人員之最低廉潔標準和行為準則，作為規範該國公務人員行為標準與廉潔之主要依據。而於2007年11月30日之後，則以文官委員會新頒訂之《廉潔標準與準則》，取代《公共服務行為準則》，作為規範全國公務人員之新行為準則。

相較於紐西蘭文官委員會之作法，我國同樣有《公務人員服務法》及行政院頒訂的《公務員廉政倫理規範》等類似制度和規定；爰此，就制度面而言，我國與紐西蘭之作法間未有明顯差距。

貳、新加坡

新加坡政府對於各類公職人員行為方面的倫理規範與相關制度，為其政府貪腐防治的重點，此一部分亦即是《聯合國反腐敗公約》第2章第8條規範的重點所在。

與新加坡相較，由於我國現行有關公務人員廉潔之相關法律與制度，已經相當多樣，因此就法制涵蓋面與周延度而言，與之差異不大。但是在是否有提供便於公職人員弊端揭發之管道而言，以及對民選公職人員之規範部分，則我國此一部分仍亟需加以提昇。

我國相關法規堪稱多樣周延，但在便利的弊端揭發管道而言，則未及新加坡。

參、芬蘭

在公職人員行為守則一項上，我國亦有《公務人員服務法》及行

政院訂頒之《公務員廉政倫理規範》，作為全國公務人員於公務倫理之要求，並藉以提供公職人員於相關行為上之規範和參考依據，因此，與芬蘭相比，我國於此面向未顯有落差。

肆、瑞士

關於公約第 8 條之要求，瑞士聯邦委員會曾於 2000 年 4 月 19 日核定聯邦行政之行為法典。此一法典規定了聯邦人員在日常工作中的職業倫理、行為準則。並且透過各種不同的措施來確保，在聯邦行政內該法典確實為大家所周知，例如將該法典以郵寄之方式寄至每一位工作人員的家裡。機關主管有義務，將該法典發給每一位新到任的工作人員，以作為人事政策上指導典範的一部分。我國為確立立法委員倫理風範及行為準則，制定有立法委員行為法；為確立公務員（包括政務官與事務官）倫理風範及行為準則，制定有公務員服務法與公務人員行政中立法。對於違反前二法之規定者，皆有紀律懲處與懲戒之制度（立法委員行為法第 25 條至第 30 條；公務人員考績法與公務員懲戒法）。另針對政府採購人員之倫理規範，行政院採購暨公共工程委員會依政府採購法第 112 條授權訂有採購人員倫理準則。此外，針對部分之公職人員，尚有亦屬行為規範之公職人員公職人員利益衝突迴避法。所以在制度面我國已算完備，惟實際運作上之時時提醒公職人員應有廉政思想，告知其那些行為已觸法上，恐仍有待加強。

對於公約第 8 條第 4 項的要求，瑞士的作法是每一個人都可以將指向貪腐之事實通報瑞士財政監察院(EFK)。而我國並無統一可以接受通報貪腐事實的單位，在此方面與瑞士的作法有極大的落差。

伍、澳洲

檢視澳洲政府過往的廉政法規堪稱完善，如《公職人員法》(Public Service Act 1999) 訂定公務人員行為規範 (APS Code of Conduct) 及行政倫理價值規範 (APS Value)，澳洲政府亦對國營事業的公職人員訂有特別的行為規範守則。我國各機關均訂有「公職人員行為守則」，並將其評比結果列入考績，實與 UNCAC 之規範要求相符，惟與澳洲公職人員行為守則之廉政規範仍有部分落差，在於對於對民選公職人員的行為規範，澳洲訂有《國會議員服務法》(The Parliamentary Service Act 1999)，用以規範聯邦兩院議員之行為規範等制度。

再者，澳洲自 1999 年《公職人員法》(Public Service Act 1999) 通過以來，澳洲聯邦政府建制「公務人員行為規範」(APS Code of Conduct) 及「行政倫理價值規範」(APS Value)，強調文官體系的課責機制 (accountability) 概念，期望透過有效的預防措施與管制貪腐行為而創造一個透明廉潔的國家文官文化，以有效符合《公約》第 8 條第 2 款之要求：「各締約國均尤其應當努力在本國的體制和法律制度範圍內適用正確、誠實和妥善履行公務的行為守則或者標準。」

第五節 公共採購和公共財政管理

壹、紐西蘭

紐西蘭政府依循《聯合國反腐敗公約》之要求進行公共採購和財政制度之管理改革，強調一、節省成本開支；二、建構採購能力與潛力；三、提高企業參與；及四、改善治理、監督和課責性等四大重點，期望透過公共採購過程中的監督和課責機制，並鼓勵企業之參與，藉以降低政府施政成本，更發揮監督政府施政與花費之功能。

儘管我國具有相當嚴密的《政府採購法》以為規範，但就鼓勵優

質企業參與、採購與財政支出的成本效益計算，以及後續採購和財政管理之課責性與責任歸屬問題，皆未有有效方案或獲得重視，使得蚊子館和蚊子建設不斷叢生，參與公共工程之廠商未有公開的評鑑機制，亦致斷樑危橋屢屢發生，實需效法紐西蘭政府於此一面向有所改革。

貳、新加坡

新加坡政府除了以清廉立國之外，亦同時強調以工商發展，特蝶式吸引外資到新加營運與投資，做為國家永續的基礎之一，因此特別關注公共採購環境之建設。因此，新加坡公共採購之透明、公開與公平競爭，以及對於金錢價值的重視，為舉世稱道，且均採用單一窗口的「政府電子商務系統」進行。

與新加坡相較，我國雖然有相當周延的採購法與相關規範，但現行仍缺乏獨立超然的單一機構（窗口），且就公開、透明、公正與重視金錢價值而言，實務上仍有為人詬病之處。

再就以公共財政管理面向而言，新加坡對於公共財務管理透明度、風險管理與內部控制制度高度重視與落實。我國現行制度雖大抵符合 UNCAC 的規範，但根據受訪者觀察可知，我國由於政府資訊公開法之落實仍有待加強，因此公共財政管理過程仍非十分透明。此外，由於公共財政監督機構眾多且位階不同，因此風險控管與內部控制迅速部分，不及新加坡。

參、芬蘭

在公共採購面向上，芬蘭政府除制訂《公共採購法》，及《公共採購法規範範疇外之裁定案例》，作為相關制度規範外，更以 Hansel

有限公司、透過競爭性投標方式，做為政府各部會，甚至國營事業採購需求的中央採購單位，並藉以強化政府採購弊端課責之單一性。相較於此，我國亦有《政府採購法》之法律制度，未有明顯落差。

在公共財政制度上，芬蘭政府設有國家審計辦公室，採內部獨立審計稽核之方式，對行政機關預、決算進行監督和績效審計；我國於監察院下設有審計部，且各行政機關亦有主計、會計、審計等相關人員，進行機關財政之稽核動作，兩相比較，未有顯著差異。

但，芬蘭政府依《政府活動公開法》之規定，於採購決標後，與公開採購有關之所有文件，須全數予以公開；相較於此，我國《政府資訊公開法》中有關政府資訊主動公開一節，與此相關者，僅有「書面之公共工程及採購契約」一項，二者間存有極為顯著的差距，實為我國於相關制度上極為不足之處。

肆、瑞士

針對公約第9條第1項就公共採購所課予之義務，瑞士早已將聯合國公約就此一領域所規定之義務轉化成國內法。此例如在聯邦層級之聯邦之公共採購事宜法與公共採購事宜辦法、聯邦之國內市場法；於邦的層級有各邦間有關公共採購事宜之協定以及各個邦相關的法律規定。我國關於政府之採購事宜，制定有政府採購法及其施行細則，公約第9條第1項的要求，皆已在前二項法規中予以落實。我國在此方面的制度尚稱完備。

針對公約第9條第2項所要求應包含之促進公共財政管理透明化與問責之措施：

一、第1款：通過國家預算計畫之程序

在瑞士預算的編列有一定的時程。在聯邦，聯邦委員會每年2月確定來年預算的目標與邊際價值，及預算計畫。在3月、4月與5月時各部會提出其預算。9月底聯邦委員會將列印之「預算報告」轉交給國會。在聯邦委員會向國會提出預算案後，國會會在冬季的季節中討論、修訂與核准年度預算。若超出預算，則必須國會核准追加。財政高權是屬於聯邦大會（民意代表機關），其除了確定預算外，國家決算的驗收也是其職權。而我國的規定，與瑞士大致相同。即行政院應於會計年度開始三個月前，將下年度預算案提出於立法院（憲法第59條），並於會計年度結束後四個月內，提出決算於監察院（憲法第60條）；審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院（憲法第105條）。預算案須經立法院之審議（憲法第63條）。所以我國對於預算的編列亦有一定的時程，財政高權亦屬於民意代表機關—立法院，其有確定預算，與驗收國家決算的職權。

二、第2款：對於收入與支出及時地提出報告

瑞士2005年10月7日財政預算法規定了簿記之重要的原則，並在財政預算辦法中規定其施行細則。在我國，關於簿記之原則，詳盡規定在會計法，故與瑞士相較，在法制面我國尚屬完備。

三、第3款：決算提出與審查及與此相關之監督的原則體系

瑞士財政預算法第47條規定決算提出之原則。而我國決算法對於決算提出與審查及與此相關之監督的原則體系皆有詳盡的規定，故與瑞士相較，在法制面我國尚屬完備。

瑞士在財政監察法中規定了最高、獨立之決算審查機關的組織。

對於我國最高、獨立之決算審查機關－審計部與審計長－之組織，我國訂有審計部組織法，故與瑞士相較，在法制面我國尚屬完備。

四、第 4 款：有效且迅速之風險管理與內部控制的體系

瑞士有關內部管控或則風險管理的規定，係規定在財政預算法第 39 條與財政預算辦法中。我國有關內部管控、風險管理，係詳細規定在審計法中。故與瑞士相較，在法制面我國尚稱完備。惟近年來所爆發之公務員特別費案、總統國務機要費案與立法委員詐領公費助理費案皆顯示，我國會計及審計單位在執行會計及審計工作時，並不夠確實。

針對公約第 9 條第 3 項之規定，瑞士公共帳冊辦法第 3 條要求，須以不可能被更改與無須經確認之方式製作與保存公共帳冊，取得與保存記帳之憑證與公函（完整性與真實性）。我國會計法亦有製作與保存帳簿、取得與保存記帳之憑證與公函之規定，故與瑞士相較，在法制面我國尚稱完備。

伍、澳洲

澳洲在公共採購和公共財政管理面向以建置完整規範，澳洲聯邦政府於 1997 年通過《財政管理與課責法案》(Financial Management and Accountability Act 1997)，詳細規範政府採購與透明預算之標準程序，嗣後，OECD 於 2001 年公布《預算透明化最佳實務》(Best Practices for Budget Transparency)，該法參照上述手冊於 2005 年再次修正。此外，澳洲於 1998 年通過「預算誠實法章程」(Charter of Budget Honesty Act 1998) 要求聯邦及各級政府定期發佈財政政策與措施安排，並有責任定期公佈國家經濟與政府財政報告書。當前，我國政府採購相關

規範與程序均已依照世界貿易組織「政府採購協定」(The Agreement on Government Procurement)之規定，實與 UNCAC 之規範要求相符，亦即 UNCAC 要求各國之公共採購和公共財政管理規範應盡可能與國際接軌。

然我國亦與之有部分落差，在公共財政領域的制度設計上，澳洲聯邦政府在政府預算管理系統中導入績效考評制度，建立兩類監督機制：一是政府內部的評估機構，一是外部評估監測機制。前者包括三類，即「內閣支出審查委員會」(Expenditure Review Committee, ERC)、「國庫部」(Australian Treasury)、「公共服務委員會」(Public Service Committee);後者也包括三類，即國會(Parlliament of Australia)參眾兩院的「財政委員會」、「公共賬目和審計聯合委員會」、「聯邦審計署」。

第六節 公共報告

壹、紐西蘭

紐西蘭政府早在 1982 年便已通過「政府資訊法」，授予紐西蘭人民和團體獲得政府資訊和檔案的權利。民眾亦可透過「線上政府資訊網站」取得所需資料和資訊。且紐西蘭政府在提出某項政策法案或制訂、修訂法律前，都先將有關草案與背景向社會公布，任何個人或團體均可透過各種管道提出自己的看法。

雖然我國亦有《政府資訊公開法》之相關規定，但與紐西蘭相較，卻未有單一的政府資訊公開網站可供民眾查詢所需政府資料，而是散見於各行政機關之政府資訊專區中；且政府政策制訂過程中，對民眾先期公布之機制和制度亦未建立，亦未能給予民眾充分表達意見之法定期間，致使與紐西蘭之相關作法間存有不小落差。

貳、新加坡

新加坡政府為了打造新加坡成為全球投資者的首選都市，以及營造企業友善環境，致力於行政效率與反貪腐（尤其是與商業有關者）。同時，為了降低企業營運成本以及增加企業的信心，新加坡政府也相重視政府運作相關資訊的透明化。主要有以下作法：

- 一、行政效率與透明度提昇
- 二、工作方法的檢視
- 三、政府資訊公開
- 四、公共部門貪腐風險定期報告

與新加坡相較，我國現行已有政府資訊公開法，但是就落實度與各政府機關主動或被動公開的資訊範圍而言，根據諸多受訪者觀察可知，仍需大幅提昇。至於工作方法之檢視與簡化，以及公共部門貪腐風險定期報告等部分，則我國目前並未將之予以正式法制化。

參、芬蘭

如前所述，芬蘭人民及政府極為重視誠信和透明之共有價值，不僅如此，芬蘭政府更於 1999 年制訂《政府行動公開法》，由其司法部擔任主管機關，具體列舉與規範人民獲取政府相關部會業管機關之資訊的各項途徑，授予民眾和媒體取得政府資訊和檔案之合法權利，更於 2002 年修訂 1999 年所頒佈的《政府行動公開和資訊管理施行細則》，作為行政機關施行依據。再者，芬蘭政府亦建置「政府資訊獲取網站」作為該國民眾近用政府資訊的管道。尤有甚者，芬蘭政府更設有「資訊保護監察使」及「資訊保護監察使辦公室」，執行「行政監督」與「保障人權」之任務，務使政府資訊揭露精神得以落實。

反觀我國之《政府資訊公開法》，不僅政府資訊主動公開部分顯有限縮，且各級行政機關落實程度顯然不足外，亦未有施行細則之訂定，更未有政府資訊取得之專屬網站，僅要求各機關於網站設立資訊公開專區，未有統整性作法。此外，我國於政府資訊公開之業務執行上，不僅未有明訂之主管機關，更沒有「資訊保護官」或「資訊保護監察使」等類似職位之設置，顯致落實程度之不足。故，我國於公共報告面向上，與芬蘭相比顯有不足之處。

肆、瑞士

瑞士聯邦憲法課予聯邦委員會就其行為「及時且廣泛」告知公眾的義務（聯邦憲法第 180 條第 2 項）。同時依照公開原則，每一個人皆有權查閱官方文件，與從機關處取得官方文件內容之資訊（公開法第 6 條）。個人資料之資訊權是規定在資料保護法中。還有公共採購事宜發包程序的公告（聯邦之公共採購事宜法第 13 條以下），以及其他的程序，例如：建築計畫之公開義務、有關環境可承受與廣播、電視及通訊許可證公開投標之報告的公開。我國政府資訊公開法規定政府應主動公開其所持有之資訊（同法第 5 條、第 6 條），人民亦得請求政府提供其所持有之資訊（同法第 5 條、第 9 條；另參檔案法第 17 條）。其中同法第 7 條所規定之應公開事項，除法令、行政規則外，亦包括行政指導有關文書、施政計畫、業務統計及研究報告、預算及決算書、書面之公共工程及採購契約、支付或接受之補助、合議制機關之會議紀錄。此外，個人資料保護法（2010 年 5 月 26 日公布，但尚未施行）第 10 條規定，公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。且因人民在此方面的權利若受到侵害，得尋求行政救濟

與法院的保護，所以無論是在制度面或實際運作上，皆已符合公約之要求，並與瑞士之情況相當。

伍、澳洲

我國於 2005 年 12 月 28 日已公布施行之《政府資訊公開法》，內容規定政府應主動公開其所持有之資訊，人民亦得請求政府提供其所持有之資訊。但該法部分條文與 UNCAC 之規範仍有落差，如政府有責任簡化民眾申請政府業管單位資訊之獲取程序，我國在公共報告面向仍有低度落差，澳洲亦於 1982 年通過《資訊公開法》(Freedom of Information Act of 1982)。長期以來，澳洲政府過去一直致力於推動「公眾取得政府資訊的權利」相關政策措施，以強化行政程序透明規範強化人民取得政府資訊的各項管道。近年，澳洲政府亦參照《公約》的相關規範，陸續更新並加強各項公共報告與資訊透明的政策措施。總體而言，我國資訊透明面向與之並無顯著落差。

第七節 司法機構

壹、紐西蘭

紐西蘭憲法中便已確立司法部門的獨立性，嚴格禁止立法權與行政權對司法判決之干涉。故，紐西蘭司法制度規定法官和司法人員須受反賄賂及司法人員任職期間行為倫理規範等之規約。同樣地，司法部門亦不能逾越份際，介入或干涉其他兩部門之業務。

相較於紐西蘭，近年我國司法機構於獨立性之維護和確保上，較過往有長足之進步；但由於法官法至今尚未完成立法，在無明確法律和制度之規範下，難以確保司法之長久獨立性，實是我國於此面向有所欠缺不足之處。

貳、新加坡

造就新加坡政府聞名於世的反貪腐成效重要因素之一，就是其非常獨立與有效的司法體系，其司法體系具有以下特徵：

- 一、司法審判與司法人員高度獨立
- 二、審理貪腐案件近乎絕對的權力
- 三、司法體系透明公開
- 四、司法人員專業清廉

與新加坡相較，根據本報告前述章節分析可知，我國雖然也具有相關法制，但是並無以專門司法人員為規範對象之預防性反貪腐措施。此外，亦尚未建立法官評鑑制度。因此，若以上述新加坡司法體系四項特徵為標竿而言，我國司法體系仍必須繼續努力。

參、芬蘭

就芬蘭司法機構廉政監督體系之分工而言，如前所述，國會監察使負責政府行政部門的外部監督，司法總長則負責行政部門的內部監督，再加上政府內部的「政府監察專員」，形成三方彼此分工合作的嚴密司法監督系統。

就此而言，我國檢察總長角色未能有效發揮，及司法機構欠缺監督機制，多依賴司法人員自律以求之設計，實有明顯落差。

肆、瑞士

針對公約第 11 條之規定，瑞士承認權力分立原則。在聯邦之層級，法官的任期是六年，且由聯邦大會選舉之。聯邦之法院獨立行使其審判之職權且只受法之拘束。法官不得為其他聯邦機關之成

員，且不得與聯邦有任何勞動關係；其既不得執行任何會危害職責完成、法院獨立性或尊嚴之工作，亦不得在職業上代理第三人出庭。在邦的層級亦適用權力分立原則，且所有的法院機關皆獨立、不受行政的干預，作成其決定。而我國憲法亦承認權力分立原則，憲法第 80 條並保障法官之獨立審判，其只受法律之拘束，而不受任何干涉。我國法官依公務員服務法第 14 條之規定，除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。所以在制度上，我國原則上與瑞士相同，皆一方面保障法官的獨立性，另一方面有防止危害法官完成其職務、法院獨立性或尊嚴之規定。惟與瑞士法制不同的是，我國法官的選任無來自於外部的監督，不似瑞士聯邦層級法院的法官（相當於我國最高法院或最高行政法院之法官）是由民意代表機關所選出。且瑞士對於聯邦層級法院法官之行為規範，係規定在各法院法中，而非與行政官適用同一種規定。故在實際運作上，瑞士的法制較可以保障法官的獨立性，也讓聯邦層級法院法官的選任較透明化與具有民意的基礎。

瑞士聯邦的檢察官雖然由聯邦委員會任命，但其完全獨立行使職權。法律明文規定其獨立性，且不受其受到聯邦委員會行政監督之情事的影響。其依自由之確信向法院提出聲請。而我國檢察官依法院組織法第 61 條之規定，對於法院，亦是獨立行使職權，不受其受到法務部行政監督之情事的影響。就此而言，我國的法制與瑞士相當。

伍、澳洲

我國與澳洲的司法機構在預防性的廉政措施上有「高度」落差，澳洲重視司法部門的獨立性，該原則之核心精神表現在其禁止立法權

與行政權對於司法判決之干涉，參照《公約》在規範「審判與檢察機關之措施」上強調「司法獨立」對預防貪腐的重要性，要求司法機關與法官依循獨立行使職權原則進行審判程序，獨立的司法體制係政府施政的根本。在法官遴選制度上，澳洲沿襲了英國的制度，法官全部由政府任命，州一級的法官由州長任命，聯邦法官由聯邦總理任命，成為法官必須擔任超過7年以上有從事律師職業的經歷，因此，澳大利亞法官年齡均較高，最年輕的法官也已45歲。

聯邦高等法院現任7名大法官中有4名是從新州最高法院選拔上來的。法官是最昂貴的法律資源，享有極高的社會地位和至高無上的權力。澳大利亞的法官人數並不多，還以新南威爾士州為例，地方法院有128名法官，地區法院有65名法官，州最高法院法官不到40名，而聯邦高等法院僅有7名大法官。這些法官具有深厚的法學理論知識及豐富的社會經驗和人生閱歷，並且公正無私，其中許多人是法學家或法律學者。為維繫法官的審判獨立性，一旦被任命為法官，非因貪污、犯罪等法定事由，不被解職，保障其永業資格。相對而言，然我國近年所草擬的《法官法》及規範檢察官之相關法律均未通過，司法人員並無退場機制，渠等獨立性仍備受質疑，此點從過去幾年我國司法受到政治干預的現象得以觀察，是以我國在司法審判與檢察機關之預防貪腐的措施上仍亟待加強，以縮減與UNCAC之間的落差。

第八節 私部門

壹、紐西蘭

紐西蘭推動私部門反貪主要係採國際合作途徑，如：參與國際間跨國性的商業廉潔聯盟、簽署OECD之《反行賄公約》及《打擊跨國企業海外行賄公約》、參與並簽署亞太經合會「企業行為規範」等，

以跨國合作方式，昭示該國政府對於企業治理之重視，藉以規範該國企業及赴該國經商之國際企業。

相較於紐西蘭政府所採策略，我國受限於國際外交情勢，較難以此模式推展企業反貪作為；但我國外交和經貿主管機關亦應可嘗試由上述各國際機構之外圍研究機構或組織切入，爭取結盟機會，並藉以對國內企業提出昭示性作法。

貳、新加坡

新加坡私部門反貪腐制度，最主要內容在於提昇企業治理的透明度，而此係藉由許多企業治理的規範，評估特定產業領域內部控制的程序與過程充分性，風險評估，以及利益衝突等，具體作法有以下幾項：

- 一、企業治理與透明化規範有效落實
- 二、有效的預防、調查與起訴
- 三、貪腐調查局對企業的反貪腐教育

以我國現行相關制度而言，基本上已逐步建立起相關規範，但是，與新加坡以上三項作法相較，我國政風機構目前雖然已開始關注企業的反貪腐教育，但無論在相關法制，或是實務運作方面，仍與新加坡有顯著的落差。

參、芬蘭

在私部門反貪作法上，芬蘭主要係採國際合作途徑，如加入經濟合作開發組織，並簽署《反行賄公約》、與北歐五國建立跨國性商業廉潔聯盟、推動正式公約以敦促各國相關立法等方式，促使北歐各國及國內民眾，共同致力於推動跨國性反貪法案制定工作。

與芬蘭之積極作法相比，因我國並非聯合國或 OECD 等國際組織之會員國，因此少了與他國共同建立跨國企業反貪協議或聯盟的平台和機會，是為較顯不足之處。

肆、瑞士

針對公約第 12 條第 1 項及第 2 項之規定，瑞士係從 2006 年 7 月 1 日起，對於向私人行賄及受賄者加以處刑。同時企業之原始責任也擴張到向私人行賄的情況。至於我國至今尚無對於向私人行賄及受賄者加以處刑的規定，就此與瑞士之法制，呈現極大的落差。

瑞士聯邦支持私部門自己去發展與頒訂反貪腐的一體適用標準與行為手冊。並在經濟國家秘書處、瑞士經濟與國際透明組織之資訊小手冊中，建議使用此種標準。而對於金融業，我國訂有多種法規命令，要求金融業應訂定內部反貪腐規範者。惟對於非金融業之私法人、組織團體，政府並無支持其訂定內部反貪腐規範之政策。就此與瑞士之作法相較，呈現部分的落差。

針對公約第 12 條第 3 項之規定，在瑞士是該當刑法上之偽造文書罪與違背職務與職業上義務之可罰的行為。此外在第 3 項下所列舉之行為依債法之規定，亦屬不法的行為，且亦違反依規定簿記與提出決算之原則，而提前銷毀憑證亦已違反債法第 962 條之保存義務。在我國，若有公約第 12 條第 3 項下所列舉之行為，將該當我國刑法上之偽造文書罪與背信罪，在其違反商業會計法的情況下，亦得依該法第 71 條與第 72 條之規定，對行為人處以刑事制裁。故就此我國已有類似瑞士之規定。

關於公約第 12 條第 4 項，對於屬行賄資金的支出，締約國應拒絕其租稅上之扣繳能力的規定，瑞士已定有聯邦之行賄資金不許為

租稅扣除法。而我國尚無類此之規定，故與瑞士之法制，呈現極大的落差。

伍、澳洲

2001年，澳洲政府通過「公司法」(Corporations Act)，由「澳洲安全暨投資委員會」作為該法主管單位，負責建立並執行一系列「企業管制」的治理架構(governance frameworks)，籌畫聯邦政府對國內各類多國籍企業(multi-national corporations, MNCs)全國性中小企業(small-medium enterprises SMEs)的各項管制措施，以及擔負消費者權益保護之職責。

在預防商業舞弊案件與企業行賄的政策措施上，我國與澳洲現行制度之存有部分落差。參照澳洲政府近年在企業反貪領域所推行的策略係以建立組織機構為導向，在各項商業領域成立不同的政府監管單位職司監管之責，預防商業舞弊案件與企業行賄的發聲，如在金融領域，設置類似於我國「行政院金融監督管理委員會」的「澳洲審慎監理局」(Australian Prudential Regulation Authority; APRA)，該機構定期公佈對國內各企業集團的運作資訊。

1997年，澳洲政府簽署經濟合作暨發展組織(OECD)之《反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約》與《反行賄公約》(Anti-Bribery Convention)。依據兩公約，澳洲政府於1999年通過「犯罪行為修正法案」(Criminal Code Amendment-“Bribery of Foreign Public Officials” Bill 1999)；以國內法律明文規定，禁止澳洲籍企業行賄國內或國外公職人員，關於上述修法成果，我國亦訂有行賄外國公務員犯罪規範，與之並無顯著落差。

第九節 社會參與

壹、紐西蘭

如前所述，紐西蘭政府於 1982 年便已通過「政府資訊法」，除強調政府資訊之透明公開外，更據以規定政府（包含立法部門與行政部門）之政策、法案制定過程中必須納入社會民意；且，紐西蘭政府亦針對中小學及大學課程，推展「不再容忍貪腐」之公共教育方案，期能以公共教育之方式，擴大民眾對反貪腐重要性的認識程度。

據此而論，我國政府部門於政策制訂過程中雖有公聽會等制度，但多流於政令宣導等形式，未具實質公民參與之功用和意涵；且亦未有大規模之廉政公共教育方式之推行，足以將反貪公民意識向下扎根。因此，紐西蘭政府相比恐仍有差距之處。

貳、新加坡

新加坡在反貪腐方面的社會參與情形，由於其非屬於典型的民主國家，因此基本上具有由國家高度指導的特徵，新加坡於此面向之主要作法有以下幾項：

- 一、高度便利的貪腐檢舉管道
- 二、積極培養民眾反貪腐意識
- 三、公開透明的資訊取得管道
- 四、弊端揭發人保護
- 五、政府主導下的媒體與 NGO 參與

與新加坡相較，我國目前在前四項的成效仍有待提昇。但是，有別於新加坡政府主導下的媒體與 NGO 參與，我國媒體與公民社會的自主性，則是呈現出典型民主國家中，媒體與 NGO 自主與主動關注與參與反貪腐之特徵。

參、芬蘭

整體來說，芬蘭於社會參與層面有以下之特色：

- 一、強調透明、清廉、公平的社會文化
- 二、深度和廣度兼具之公民教育
- 三、健全的申訴制度

因此，使得芬蘭人民得以自由地檢舉和揭發違法的政府官員，任何人發現政府官員有瀆職行為都可向司法總長、國會監察使檢舉，甚至可以直接向法院提出告訴，且對檢舉人皆有充分的保護。就此而言，我國於社會文化和教育層面之建設，以及對檢舉人資料之保密和人身之保護，仍有許多待加強之處。

肆、瑞士

針對公約第 13 條之要求，瑞士聯邦是透過各種不同的方式引導公眾進入貪腐的預防與對抗，例如：定期與非政府組織、經濟與學術界進行資訊的交換，貪腐協商小組每年至少舉行一次也有這些領域代表所參與之會議，與社會活動者共同舉辦活動（資訊文章、網頁、視訊會議、專題研討）。而我國政府較少與非政府組織、經濟與學術界進行反貪腐資訊的交換，邀請其參加反貪腐會議，及與社會活動者共同舉辦活動。針對瑞士對此所採取之反貪腐措施，我國與之相較，在實際運作上較為不足。

公約第 13 條第 2 項意義下之有貪腐情事受理檢舉之主管機關，在聯邦層級為瑞士財政監察院。在大多數的邦與城市中也有類此所設置之財政監督單位或所謂監察長的職位，透過這些單位與職位將確保相關的事件能夠被舉發。而在我國，人民雖然可以向監察院請願、向

檢調單位檢舉與告發貪污案件，但卻無統一接受貪污案件檢舉之機關，與設有公約第 13 條第 2 項意義下之受理檢舉之主管機關。所以在此一方面，我國尚不符合公約之要求，亦與瑞士的法制有極大的落差。

伍、澳洲

在澳洲國內，公民社會組織（civil society organizations）被定位為是監督政府與商業行為的外部力量。誠然，渠等代表著整體社會預防貪腐的制度結構的組成部分，亦擔負監督與凝聚內部社群成員，以及促進外部公共利益的提升（Key Centre for Ethics Law Justice & Governance, Griffith University and Transparency International Australia, 2005）。

我國與之有落差部分，在於公民社會在澳洲非常活躍，包含環境保護組織、國際援助機構、宗教慈善團體、各式地方協會以及國際非政府組織（INGOs）等，更有許多組織具有政策導向的功能，如許多「原住民協會」（Aboriginal Councils and Associations）。且政府的援助發展機構（ODA）扮演了積極輔助的角色，協助國內各民間團體（NGOs）參與該國政府的援外機制，建立共同的執行架構與透明機制，運用公民社會的參與，實質監督政府的財政與援外過程，這些作法均超越我國在「社會參與」面向的制度規範。

再者，澳洲政府分別於 1994 及 1997 年發表了兩個公民教育報告書，前者名為《根植於民》，後者名為《發現民主》。《根植於民》指出國家應努力培養 80% 孩子的公民意識，並支持他們的公民參與行動。學校應培養學生的公民知識、技能和態度，讓他們能建立一個鞏固的基礎，成為一個具識見而又肯參與的公民。另外，澳洲的公民教

育應包含多元文化、性別、區域與國際的融合視野；另一本公民教育報告—《發現民主》側重強調政府的政策應注重社會整體的共同福祉，內容也提到廉政公民意識與預防貪腐的概念，一個有效的公民應竭力為社會的整體利益與經濟發展而貢獻己力，而學校、家庭等政治社會化的單位亦應朝廉政公民教育的方向培育公民，此種強調「政治社會化」過程中的公民廉政意識教育亦為我國待努力之方向。究實而言，UNCAC 強調社會參與、反貪教育、廉潔文化之形塑為預防性貪腐措施的重要環節，亦為基礎工程，我國現階段雖朝此方向努力，惟具體的行動方案與相關制度性配套措施仍顯不足，值得仿效其他 UNCAC 締約國之作法，持續加強型塑全民反貪意識。

第十節 防制洗錢

壹、紐西蘭

如前文所述，紐西蘭目前為「反洗錢金融行動特別工作組」、「亞太防制洗錢組織」以及艾格蒙聯盟之會員國，並成立「紐西蘭警政金融情報中心」作為該國與上述國際反洗錢組織之政策聯繫窗口。紐西蘭並於 2009 年建立「金融犯罪小組」專門負責追討金融犯罪所得，及蒐集所有政府與國際組織的金融情報。

與紐西蘭相較，我國較欠缺與國際間之相互援助合作關係，許多金融犯罪者極易逃亡至非邦交國藏匿，使執法單位無法將其順利逮捕和引渡回台接受審判和制裁，是為我國最需加強彌補之缺口。

貳、新加坡

新加坡洗錢防制制度相當完善周延，甚且及於境外。其主要是透過以下幾項原則加以運作：

- 一、一般性原則，要求金融機構於處理金融相關交易時，均應秉持「客戶事前實體稽核」(Customer due diligence measure; CDD)原則。金融機構行事均應避免與任何洗錢或金融恐怖主義有關。以及金融機構應協助以及與官方合作，共同偵察與預防洗錢或金融恐怖主義。
- 二、金融機構內部政策、程序與控制，要求金融機構應發展完善與澈底執行內部與洗錢、金融恐怖主義相關的政策、程序與控制機制，同時也必須與其員工及官員溝通。
- 三、對異常交易之報告。
- 四、審計與承諾，金融機構內部必需嚴格執行與洗錢防制有關的政策、程序與控制機制，同時也必須對發展自我審視相關機制有效性有所承諾與行動。
- 五、員工雇用與訓練，金融機構也必須從人員雇用(含資格與程序)、訓練與溝通等人事管理相關面向，進行洗錢防制的相關措施。
- 六、鉅額罰金，任何個人或金融機構違反洗錢防制法，最高可處罰 100,000 坡幣。

根據本報告前述章節有關我國洗錢防制面項之檢視可知，我國大抵上已符合公約有關之要求，但與新加坡相較，則我國目前上存有政治人士檔案未建立，洗錢防制專業訓練不足、法院定罪率過低等，值得繼續努力的部分。

參、芬蘭

相較於芬蘭之《防制洗錢法》及《反洗錢與恐怖主義資金法》等立法作為，我國亦有《洗錢防制法》之制訂，因此在法制建設上，應

未有明顯落差。但，芬蘭政府因具有如「反洗錢金融行動特別工作組」、「亞太防制洗錢組織」以及「艾格蒙聯盟」等會員國之身分，極有助於其結合各國政府共同打擊和防制洗錢之跨國合作，並發揮有效作為，相較於此，我國目前於洗錢防制之國際合作與相互援助上，所面臨之困境遠大於此，亦顯其落差。

肆、瑞士

針對公約第 14 條第 1 項之要求，瑞士是透過 1998 年 4 月 1 日起施行之洗錢法，與針對銀行事務、其他金融領域範疇如保險與賭場之不同法規的補充規定加以貫徹，藉此已包含金融機構活動的法律框架。依照洗錢法第 9 條及第 23 條之規定，瑞士有一通報單位。洗錢法第 27 條第 4 項規定國內資訊交換的情況。洗錢法第 29 條至第 32 條規定與國內及國外機關的合作。2009 年 1 月 1 日起，瑞士並將瑞士銀行委員會、聯邦私人保險局與對抗洗錢監理單位整併成單一的機關—瑞士金融市場監理，其權限是監督其下領域內之洗錢與資助恐怖主義的對抗。而與瑞士的法制相較，我國依洗錢防制法第 7 條及第 8 條，亦設有疑似洗錢之通報的單位—法務部調查局洗錢防制中心。同法第 16 條亦規定有與國外政府、機構或國際組織之合作。但我國洗錢防制法並未有國內資訊交換與國內機關、金融機構相互合作之規定。且對於可能涉及洗錢監理之主管機關—內政部、法務部、行政院金融監督管理委員會、中央銀行—尚未進行整合。因此，我國此部分之作法，與瑞士相較，在制度面與運作面仍有部分的落差。

針對公約第 14 條第 2 項之建議，瑞士已將國際金融反洗錢特別工作小組特別建議編號 9 之建議轉化為國內法—聯邦之轉化國際金

融反洗錢特別工作小組修正建議法。透過此法之制定，瑞士反洗錢與資助恐怖主義防衛機制之前所存在之漏洞已獲得填補，並已提高與國際金融反洗錢特別工作小組建議之一致性。我國於 2007 年 7 月 11 日修正洗錢防制法時，已加入資助恐怖主義的防範規定，2009 年 6 月 10 日修正該法時，對此並再予以強化。惟瑞士聯邦之轉化國際金融反洗錢特別工作小組修正建議法的許多規定，例如：允許金融機構凍結客戶之財產、金融機構間亦可互相交換洗錢資訊、免除金融機構因揭露客戶資料而受到民事與刑事之追訴，加強洗錢防制申報機關與刑事追訴機關間資訊的交換(諸如：刑事追訴機關應儘速地將所有涉及洗錢與資助恐怖主義已展開偵查的案件通報申報機關)等等，我國至今仍未作相關的規定，而與瑞士的規定產生相當的落差。

針對公約第 14 條第 3 項之規定，瑞士之洗錢法第 3 條至第 6 條規定所有金融機構之謹慎處理義務，亦即確認契約當事人(洗錢法第 3 條)，確定經濟上之受益人(洗錢法第 4 條)，重新確認或確定經濟上之受益人(洗錢法第 5 條)，以及特別之說明義務(洗錢法第 6 條)。洗錢法第 7 條第 3 項規定，憑證於交易關係結束後或金融交易完成後，在至少十年的期間內應予以保存。在一連串付款過程中之資料的保存是規定在監督機關的辦法中。而我國關於確認客戶身分之程序、留存交易紀錄憑證之方式與期限，依洗錢防制法第 7 條第 2 項之規定，是授權中央目的事業主管機關會同法務部、中央銀行定之。惟目前此等規定，卻是由中華民國銀行商業同業公會全國聯合會依銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法第 12 條第 2 項(僅針對銀行)與洗錢防制法第 6 條(包括所有金融機構)，規定在由中華民國銀行商業同業公會全國聯合會所訂定，並報行政院

金融監督管理委員會備查之防制洗錢注意事項範本中，不似瑞士是直接規定在法律中。從法制面來加以觀察，我國就此與瑞士的作法，仍有相當大的落差。

關於公約第 14 條第 4 項之要求，瑞士是國際金融反洗錢特別工作小組的成員，且就國際金融反洗錢特別工作小組建議之重要之點也加以貫徹。基於此一理由，瑞士的法規已符合國際上比較之標準中最嚴格之要求。而在我國，許多國際金融反洗錢特別工作小組有關於反洗錢的建議，我國仍未加以落實。若與瑞士相較，我國在貫徹區域、跨區域與多邊組織有關反洗錢措施之指示上，仍略有不足。

關於公約第 14 條第 5 項之要求，瑞士致力於將所有重要機構規劃與納入此一領域之工作。我國因非此公約之締約國，故與他國司法機關、刑事追訴機關與金融監理機關在此方面的合作較有困難。

伍、澳洲

在預防洗錢措施上，澳洲當前之制度規範與我國存有部分落差，值得我國進一步參照學習。澳洲聯邦政府於 2005 參照「反洗錢金融行動特別工作組」(Financial Action Task Force on Money Laundering) 之建議 (FATF 40 Recommendations)，通過「反洗錢及反恐怖活動籌資草案」(Draft Anti-Money Laundering and Counter Terrorism Bill 2005)，隔年國會正式通過 2006 版「反洗錢及反恐怖活動籌資法案」(Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006；AML/CTF)。該法案正式引入「高知名度政治人物」(politically exposed person, PEP) 之名詞，將外國政治人物其列為金融往來高風險客戶、加強「客戶審查作為」(CDD)。澳洲聯邦協助各金融機構管理

AML/CTF 條例的各項法律遵循程序，改善且自動化金融機構現今的反洗錢交易流程，提供審核追蹤並且紀錄相關的 AML/CTF 的交易活動。

然我國目前是「亞太防制洗錢組織」(Asia Pacific Group on Money Laundering, APG)等多個反洗錢組織的成員，所有預防洗錢之規範措施均已與各國進行制度接軌，法務部調查局防制洗錢中心亦定期參與國際間防制洗錢之交流活動，建立合作管道，使我國在防制洗錢的廉政法制規範堪稱完備先進。據此，我國目前所採取的跨境反洗錢措施與澳洲並無顯著落差。值得注意，澳洲目前為各項國際反洗錢組織之重要成員，主導推動預防洗錢的區域協定與政策，如參與「反洗錢金融行動特別工作組」(Financial Action Task Force on Money Laundering)、「亞太防制洗錢組織」(Asia Pacific Group on Money Laundering, APG)與其「技術協助工作組」(APG Donors and Providers Group)，以及艾格蒙聯盟 (The Egmont Group Financial Intelligence Units, FIUs) 的會員國，與我國努力方向一致。

針對近年預防性跨國洗錢的趨勢，澳洲政府針對金融機構的客戶審查機制，參照「反洗錢金融行動特別工作組」之政策建議，以及《公約》與 OECD 之《反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約》及《反行賄公約》規定，訂定國際公約阻絕外國政府官員行賄措施，將貪瀆犯罪列為洗錢前置犯罪、貪瀆所得及衍生利益必須加以沒收、將外國「高知名度政治人物」(PEP)列為金融往來高風險客戶、加強「客戶審查作為」(CDD)、相關金融交易必須由金融機構高層核定及持續監控這些「高知名度政治人物」財富與資金來源等，而在執法方面，加強有關商業工具、代理銀行、確認戶口的受益人，及管制銀行以外的財經機構的工作，加強貪瀆所得洗錢之追查、凍結、扣押與沒

收，作為遏止貪瀆犯罪的預防性措施。上述的廉政管制措施與我金融機構之現行制度仍存部分落差，值得我國相關業管單位予以重視。

綜整以上針對各標竿締約國於個別面向之廉政作法，以及我國與其之間的落差，本研究將其重點彙整如表 14。

表 14、我國與《聯合國反腐敗公約》締約國在廉政體系與制度之落差

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
<p>預防性反貪腐政策</p>	<p>紐西蘭政府將貪污視同犯罪之一種，因此統以《犯罪法》、《秘密佣金法》及《刑法》等予以規範，而無特別訂定之貪污防治法規，且近年為配合《聯合國反腐敗公約》之執行，亦作部分法律之修法工作。因此，與紐西蘭相比，我國於相關反貪腐之法律和政策制度，顯較其更為嚴密而細瑣；但，為符合《聯合國反腐敗公約》之規範，我國亦應採行全面性的檢視工作，並就必要之處進行修法動作。</p>	<p>新加坡預防性反貪腐政策，具有嚴懲重罰、法律體系周全、適用對象普遍、具統合性的「貪腐防治法」等，以及主政者堅定決心等特色。我國除周全與嚴懲重罰系的特色外，其餘部分均有明顯不同。</p>	<p>芬蘭對於清廉之促成和要，主要依賴整體社會文化及長久以來立國傳統的支持，而非透過嚴密的法律或刑制訂和規範；因此，我國與芬蘭最主要的差別並不在於制度的缺少或缺陷，而是整體社會文化對於清廉和政府透明等重要價值的重視程度不足，所產生之顯著落差。</p>	<p>在制度面中，我國對行賄私人之刑罰規定及跨區域性之犯罪行為偵查、保護檢舉人措施與對民意代表的規範均不及瑞士，其餘部分則與瑞士差距不大。在運作面，針對防貪之具體作法則尚需師法瑞士。</p>	<p>澳洲在聯邦與州/地方政府層級建制有「廉政申訴制度」，亦即監察使（Ombudsman）制度。監察使制度的設計是澳洲政府預防性反貪腐政策的重要環節，提供人民陳情的管道，改變民眾與政府之間的信任關係。且澳洲在預防性反貪腐政策強調對公職人員的培訓政策，以及對民眾的公共教育。</p>

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
<p>預防性反貪腐機構</p>	<p>紐西蘭政府並無專責機構，反貪事務之推行或反貪政策之執行，係由重大弊案室、紐西蘭警政署、審計長辦公室、監察使辦公室等多個機關協力合作。在預防性反貪腐機構之設計上，我國亦採多元機構之設計，且就相互合作之系統數目而言，更甚紐西蘭政府之設計。</p>	<p>新加坡具有強有且獨立的單一腐機構--「貪腐調查局」(CPIB)。我國則尚未有單一最高反貪腐機構，而是分散於不同機構。</p>	<p>芬蘭並沒有專責反貪污等事之調查院、監察使(Ombudsmen)，是透過媒體的監督。我國目前雖有監察委員及檢察總長等類似職位之設計，但如何邀請及聘任於社會及司法界具有崇高聲望者擔任，並切實發揮角色和功功能，重建社會對反貪腐的重視和共識，方是其主要關鍵。</p>	<p>我國與瑞士分散式反貪體系，但我國缺乏各反貪機關相互交換資訊與對外交換資訊之統一單位。</p>	<p>在預防性反貪腐機構方面，中央層級相關單位有聯邦檢察總署、國家審計局、聯邦監察使辦公室。就地方政府方面，各州採用「獨立、單一、專責」的預防性反貪腐機構，即為各州政府之「反貪獨立委員會」。與我國制度明顯有所不同。</p>
<p>公共部門</p>	<p>我國於公共部門之相關廉政規範和制度運作，應更甚於紐西蘭政府。</p>	<p>新加坡現有法制運作，充分體現UNCAC的相關規範，甚且較之尤甚。我國則僅有憲法與相關人事法律法制</p>	<p>與芬蘭相較，我國於《公務員服務法》、《公務人員行政中立法》等相關法制和規範，而「實習生制度」</p>	<p>我國針對公務人員之反貪培訓課程及反貪報告義務，在實際運作中尚</p>	<p>澳洲政府強調防範「公職人員利益衝突」之制度舉措與我國相同。但我國與之有落差部分在於「對民選公職人員」的廉政</p>

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
		<p>有指明功績用人原則，其餘部分尚待制 度化。</p>	<p>雖有其吸引人之 處，但與我國文官制 度之設計顯有差 異，未必能全盤借 鏡；但是，與芬蘭公 務機關相比，我國公 職人員，尤其是政 務及高階官員階層， 未具深度的「恥感文 化」，卻是我國與之 最大的差距。</p>	<p>待落實。</p>	<p>法制規範。澳洲強調 主要官員的利益迴 避範圍，以及配偶的 職業屬於「須予登記 的利益」範疇，而該 項資訊須公開透明 向社會大眾，以避免 公職人員所可能引 發之利益衝突潛在 可能性。較諸我國制 度更顯細緻。</p>
<p>公職人員行為守則</p>	<p>相較於紐西蘭文官 委員會之作法，我國 同樣有《公務人員服 務法》及行政院頒訂 的《公務員廉政倫理 規範》等類似制度和 規定；爰此，就制度 面而言，我國與紐西 蘭之作法間未有明 顯差距。</p>	<p>我國相關法規堪稱 多樣周延，但在便利 的弊端揭發管道而 言，則未及新加坡。</p>	<p>我國亦有相關法制 規範，因此，與芬蘭 相比，我國於此面向 未顯有落差。</p>	<p>我國在法治面上已 算完備，但在實際運 作上仍待加強。其 次，我國在通報貪腐 事實上並無統一受 理單位意識與瑞士 落差較大之處。</p>	<p>澳洲政府以《公職人 員法》訂定公務人員 行為規範及行政倫 理價值規範。與澳洲 相比，我國亦有相似 之公務人員規範和 制度。</p>
<p>公共採購和公共財</p>	<p>儘管我國具有相當 嚴密的《政府採購 法》以為規範，但就</p>	<p>我國雖然有相當周 延的採購法與相關 規範，但現行仍缺乏</p>	<p>在公共採購面向 上，我國亦有《政府 採購法》之法律制</p>	<p>我國在制度面上，採 購法及施行細則上 與瑞士相比尚稱完</p>	<p>澳洲政府於 1997 年 通過《財政管理與課 責法案》，詳細規範</p>

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
<p>政管理</p> <p>鼓勵優質企業參與、採購與財政支出、成本效益計算、以及後採購和財務管理之課責性與責任歸屬問題，皆未有有效方案或獲得重視，參與公共工程之廠商未有公開的評鑑機制，實需效法紐西蘭政府於此一面向有所改革。</p>	<p>獨立超然的單一機構（窗口），且就公開、透明、公正與重視金錢價值而言，實務上仍有為人詬病之處。</p> <p>新加坡對於公共財務管理透明度、風險程度與內部控制制度實有高度重視與落實。我國則由於政府資訊公開法之落實仍有待加強；以及公共財政監督機構眾多且位階不同，因此風險控管與內部控制迅速與嚴密程度不及新加坡。</p>	<p>度，未有明顯落差。在公共財政制度上，我國亦有主計、會計、審計等相關設計，未有顯著差異。但，芬蘭政府依《政府活動公開法》之規定，於採購法標後，與公開採購有關之所有文件，須全數予以公開；相較於此，我國《政府資訊公開法》中有關政府資訊主動公開一節，與此相關者，僅有「書面之公共工程及採購契約」一項，二者間存有極為顯著的差距，實為我國於相關制度上極為不足之處。</p>	<p>備；唯在公約第九條第二項第四款中「有效且迅速之風險管理與內部控制體系」，我國在執行會計及審計工作尚仍欠確實。</p>	<p>政府採購與透明預算之標準程序，嗣後，OECD 公布《預算透明化最佳實務》，該法參照上述手冊於 2005 年再次修正。另，澳洲於 1998 年通過「預算誠實法章程」要求聯邦及各級政府定期發佈財政政策與措施安排，並有責任定期公佈國家經濟與政府財政報告書。在公共財政領域的制度設計上，澳洲政府在政府預算管理系統中導入績效考評制度，建立兩類監督機制：一是政府內部的評估機構，一是外部評估監測機制。相較之下，我國於預算內容之透明度和規範</p>	

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
<p>公共報告</p>	<p>雖然我國亦有《政府資訊公開法》之相關規定，但與紐西蘭相較，卻未有單一的政府資訊公開網站可供民眾查詢所需政府資料，而是散見於各行政機關之政府資訊專區中；且政府政策制訂過程中，對民眾先期公布之機制和制度亦未建立，亦未能給予民眾充分表達意見之法定期間，致使與紐西蘭之相關作法間存有不小落差。</p>	<p>我國現行已有政府資訊公開法，但是就落實度與被動公開的主動或被動公開的資訊範圍而言，根據諸多受訪者觀察可知，仍需大幅提昇。至於工作方法之檢視與簡化，以及公共部門貪腐風險定期報告等部分，則我國目前並未將之予以正式法制化。</p>	<p>我國之《政府資訊公開法》，不僅政府部分資訊主動公開程度有限縮，且各行政機關落實程度顯然不足外，亦未有施行細則之訂定，更未有政府資訊取得之專屬網站，未有統整性作法。此外，我國於政府資訊公開之業務執行上，不僅未有明訂之主管機關，更無「資訊保護監察使」等職位之設置，顯致落實程度之不足。故，我國於公共報告面向上，與芬蘭相比顯有不足之處。</p>	<p>我國在查閱及取得官方文件之資訊及報告與人民權利受侵害時之尋求管道上，其制度面或實際運作上已符約要求並與瑞士情況相似。</p>	<p>算之作法，以及對預核制運用之績效考核制度等方面，顯有不足和缺漏之處。</p> <p>澳洲於1982年通過《資訊公開法》。澳洲政府過去一直致力於推動「公眾取得政府資訊的權利」相關政策措施，以強化行政程序透明規範強化人民取得政府資訊的各項管道。就此而言，我國於政府資訊公開之落實程度上仍有落差之處。</p>

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
司法機構	<p>相較於紐西蘭，近年我國司法機構之獨立性較過往有進步；但由於至今尚未有明確立法，在無明確法律保障之規範下，難以確保司法之獨立性，實是我國於此面向有所欠缺之處。</p>	<p>我國具有相關法制，但是並無以專門司法人員之預防性措施。此外，亦尚未建立法官評鑑制度。總體而言與新加坡有一段差距。</p>	<p>我國檢察總長角色未能有效發揮，司法機構欠缺監督機制，多依賴司法人員自律之設計，實有明顯落差。</p>	<p>制度面上，我國與瑞士相同，皆一方面保障法官獨立性，另一方面防止危害法官完成職務、法院獨立性或尊嚴之規定，另外，法院皆為獨立行使職權。而不同之處則在於瑞士之法官較我國保障法官獨立性、亦使聯邦級法院法官選任較透明化及較有民意基礎。</p>	<p>澳洲重視司法部門之獨立性，該原則之核心精神表現在其禁止立法權與行政權對於司法判決之干涉。就此而言，我國於司法機構之獨立性上，近年來雖已有進步，但仍得強化之空間。</p>
私部門	<p>相較於紐西蘭政府所採策略，我國受限於國際外交情勢，難以以此模式推展企業反貪作為；但我國外交和經貿主管機關亦應可嘗試由上述各國國際機構或組織研究切入，爭取結盟機</p>	<p>我國已逐步關注企業反貪教育，並逐漸建立公司治理透明之機制，但仍與新加坡有明顯落差。</p>	<p>我國並非聯合國或OECD等國際組織之會員國，因此與他國共同建立跨國企業反貪協議或聯盟的平台和機會，是為較顯不足之處。</p>	<p>我國至今尚無對於私人行賄及受賄者處刑之規定，亦無支持非金融業之私人、組織團體訂定內部反貪腐規範之政策，且在行賄資金支出之規定方面，我國亦尚無此類相關法律，因此上述三部</p>	<p>澳洲政府 2001 年通過「公司法」，並由「澳洲安全暨投資委員會」作為該法主管單位，負責建立並執行一系列「企業管制」的治理架構，籌畫聯邦政府對多國企業的全國性管制措施</p>

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
	<p>會，並藉以對國內企業提出昭示性作法。</p>			<p>分為與瑞士之落差。</p>	<p>施，以及擔負消費者權益保護之職責。澳洲政府於1999年通過「犯罪行為修正法案」；以國內法律明文規定，禁止澳洲籍企業行賄國內或國外公職人員。在相關制度上，我國未有明顯差距。另，澳洲政府近年在企業反貪領域所推行的策略係以建立組織機構為導向，在各項商業領域成立不同的政府監管單位職司監管之責；此一方向值得我國重視和學習。</p>
<p>社會參與</p>	<p>我國政府部門於政策制定過程中雖有公聽會等制度，但多流於政令宣質公民參與之功用和意涵；且</p>	<p>我國在高度便利的貪腐檢舉管道、積極培養民眾反貪的資訊、公開管道，以及弊端揭發人保護等部分</p>	<p>我國於社會文化和教育層面之建設，以及對檢舉人資料之保護，仍有許多待加強之處。</p>	<p>在實際運作上，瑞士透過各種不同方式引導公眾進入貪腐預防與對抗，此為我國在缺少與非政府組織、經濟與學術界</p>	<p>公民社會在澳洲非常活躍，澳洲政府分別於1994及1997年發表了兩個公民教育報告書，前者名為《根植於民》，後者</p>

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
<p>防制洗錢</p>	<p>亦未有大規模之廉政公共教育方式之推行，足以將反貪公民意識向下扎根。因此，紐西蘭政府相比恐仍有差距之處。</p> <p>與紐西蘭相較，我國較欠缺與國際間之相互援助合作關係，許多金融犯罪者極易逃亡至非邦交國藏匿，使執法單位無法將其順利逮捕和引渡回台接受審判和制裁，是為我國最需加強彌補之缺口。</p>	<p>尚不及新加坡。但是，我國之媒體與NGO則有別於新加坡政府主導下的媒體與NGO參與，而是自主自發性的關懷與參與。</p> <p>我國已具有相關的法律，但在政治人士檔案建立、洗錢防制專業訓練不足、法院定罪率過低等，值得繼續努力的部分。</p>	<p>在法制建設上，應未有明顯落差。但我國目前於洗錢防制之國際合作與相互援助上，面臨困境而顯其落差。</p>	<p>資訊交換之情況如下。可向瑞士效法之處。另外，我國人民雖可向有關單位檢舉貪污案件，但卻無統一接受貪污檢舉之機構，亦為與瑞士差距較大之處。</p> <p>與瑞士相較，我國在洗錢防治法方面未有國內資訊交換與國內機關、金融機構相互合作之規定，且對於可能涉及洗錢監理之主管機關尚未進行整合，且針對國際化為國內法的實際金融反洗錢特別工作小組修正建議法中的許多規定（如：機構間洗錢資訊流通）仍為我國未來努力之目標。</p> <p>另外，在洗錢法中規</p>	<p>名為《發現民主》，朝廉政公民教育的方向培育公民。此點十分值得我國政府部門學習。</p> <p>在預防洗錢措施上，澳洲政府於2006年通過「反洗錢及反恐怖活動籌資法案」。該法案正式引入「高知名度政治人物」之名詞，將外國政治人物其列為金融往來高風險客戶、加強「客戶審查作為」。澳洲聯邦亦協助各金融機構管理AML/CTF條例的各項法律遵循程序，改善且自動化金融機構現今的反洗</p>

	與紐西蘭相比	與新加坡相比	與芬蘭相比	與瑞士相比	與澳洲相比
				<p>定金融機構之謹慎義務方面，我國則尚未將其納入法律中。其次，我國對於國際金融反洗錢特別工作中有關反洗錢區域指示上之資訊整合仍顯不足。</p>	<p>錢交易流程，提供審核追蹤並且紀錄相關的 AML/CTF 的交易活動。我國目前尚無重要政經人士系統之建立，造成洗錢防制作為之漏洞，明顯有所落差。</p>

資料來源：本研究整理

第六章 我國與《聯合國反腐敗公約》在廉政制度面與

運作面之落差

本章主要目的在於由《聯合國反腐敗公約》第 2 章預防措施所規範之內容，檢視我國現行廉政政策於制度和運作面，是否與之有所差異或落差。據此，本章共分二節，第一節便由我國現行相關法律之制度面角度，進行與基於本計畫之主要目的，本研究特別針對我國現行廉政制度中，與《聯合國反腐敗公約》相較之落差檢視。繼而於第二節中，則藉由與專家學者深度訪談及焦點團體座談所獲資料，從實際運作面，進行落差程度之分析。

第一節 我國與《聯合國反腐敗公約》間制度面之落差分析

基於本計畫之主要目的，本研究特別針對我國現行廉政制度中，與《聯合國反腐敗公約》第 2 章預防措施精神相符之法律與規範進行初步檢視與比較，以期能對相關議題與法規制度有所瞭解。

我國對於《聯合國反腐敗公約》第 2 章所要求之反貪腐預防措施，有些部分已立法加以規範，有些部分仍有待將來的立法努力，其情況如下。

壹、設置預防性反貪腐機構

我國目前並無預防性反貪腐的專責機構，惟有預防性反貪腐的機制。目前在各機關與公營事業內預防貪腐之單位為各機關所設置之政風單位（參政風機構人員設置條例、政風機構人員設置條例施行細則，各機關依政風機構人員設置條例施行細則第 4 條第 2 款規定所訂

定之端正政風及防制貪污工作實施計畫，例如，內政部端正政風防制貪污工作實施計畫）。

貳、針對公部門之預防性反貪腐措施

- 一、 公職人員之選任：依「憲法」第 85 條之規定，我國之公務人員，非經考試及格者，不得任用。且公務人員之考試係由獨立行使職權之考試院舉辦之（憲法第 86 條第 1 款）。公務人員之任用，皆須符合公務人員任用法與各機關組織法有關官等、職等之規定。至於民選之總統、副總統、各級民意代表與地方首長，總統副總統選舉罷免法與公職人員選舉罷免法分別有積極及消極資格之規定。其中總統副總統選舉罷免法第 26 條第 2 款與公職人員選舉罷免法第 26 條第 2 款皆規定，曾犯貪污罪，經判刑確定者，不得登記為候選人。
- 二、 公職人員財產之申報：為端正政風，確立公職人員清廉之作為，我國於 1993 年 7 月 2 日制定公布「公職人員財產申報法」（最近一次修正為 2008 年 1 月 9 日）。依該法須申報財產之公職人員包括總統、副總統；行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長；政務人員；有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問；各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人；各級公立學校之校長、副校長，其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長；軍事單位上校編階以上之各

級主官、副主官及主管；依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長；各級民意機關民意代表；法官、檢察官、行政執行官、軍法官；政風及軍事監察主管人員；司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員（同法第 2 條第 1 項）。該法並訂有「財產強制信託條款」，對意圖隱匿財產而故意申報不實，以及財產異常增加且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，得處以行政罰。

三、 公職人員利益衝突之迴避：為促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，我國於 2000 年 7 月 12 日公布施行「公職人員公職人員利益衝突迴避法」。適用該法之公職人員，為公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員（同法第 2 條）。依同法第 6 條之規定，公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避，且依同法第 12 條之規定，公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向主管機關申請其迴避。

四、 對競選經費之規範：依「總統副總統選舉罷免法」第 38 條，中央選舉委員會於發布選舉公告之日，同時公告同一組候選人競選經費最高金額；依公職人員選舉罷免法第 41 條，選舉委員會於發布選舉公告之日，同時公告各種公職人員競選經費最高金額。

五、 對政治獻金之規範：為規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展，我國於 2004 年 3 月 31 日公布施行「政治獻金法」。同法第 4 條、第 21 條規定，收受政治獻金應向監察院申報。同法第 5 條規定，得收受政治獻金者，限於政黨、政治團體及擬參選人。該法並規定對同一政黨、政治團體、同一擬參選人，個人、營利事業與人民團體每年得捐贈的總額（同法第 17 條、第 18 條），與政黨、政治團體及擬參選人對於收支帳簿及會計報告書之製作與查核（同法第 20 條至第 22 條）。對於違反該法之規定者，將分別處以行政罰或刑罰。

六、 對政府機關及機關高層、各級民意代表遊說之規範：為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，我國於 2007 年 8 月 8 日制定公布「遊說法」（該法於公布後一年施行）。該法所規範者，係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—包括總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長、政務人員退職撫卹條例第 2 條第 1 項所定之人員—或其指定之人表達意見之行為。

參、公職人員行為守則

為確立立法委員倫理風範及行為準則，我國制定有「立法委員行為法」。而為確立公務員（包括政務官與事務官）倫理風範及行為準

則，我國制定有「公務員服務法」與「公務人員行政中立法」（98年6月10日公布施行）。對於違反前二法之規定者，皆有紀律懲處與懲戒之制度（立法委員之紀律懲戒規定在立法委員行為法第25條至第30條；公務員之紀律懲處與懲戒規定在公務人員考績法與公務員懲戒法）。另針對政府採購人員之倫理規範，行政院採購暨公共工程委員會依政府採購法第112條授權訂有採購人員倫理準則。

肆、公共採購與公共財政管理

- 一、 公共採購：為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序進行採購，我國於1998年5月27日公布「政府採購法」（公布後一年施行，最近一次修正為2007年7月4日）。該法規定政府機關、公立學校、公營事業辦理公告金額以上之採購，或法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，除限制招標外，應以公告方式辦理公開招標或選擇性招標。同法第38條第1項規定：「政黨及與其具關係企業關係之廠商，不得參與投標。」該法詳細規定各種招標、審標與決標之程序，並為此設置中央專責之主管機關—行政院採購暨公共工程委員會。而於廠商對於招標、審標與決標過程有所異議時，得向招標機關提出異議，對於異議處理結果不服或招標機關逾期不為處理時，得向主管機關、直轄市或縣(市)政府所設之採購申訴審議委員會申訴。採購申訴審議委員會之審議判斷，視同訴願決定。廠商對其不服時，得提起行政訴訟。另該法規定，機關辦理採購宜由具一定資格、通過考試、受有訓練採購

專業人員為之，並授權主管機關訂定採購人員倫理準則。中央及直轄市、縣(市)政府並應成立採購稽核小組，以稽核監督採購事宜。對於受託辦理採購人員意圖私利或強制採購人員洩密之人員，該法亦設有處刑之規定。

二、 公共財政管理：依憲法第 37 條、第 58 條第 2 項、第 63 條之規定，我國之預算須經行政院會議議決、立法院通過與總統公布等程序。依憲法第 60 條、第 105 條之規定，行政院應於會計年度結束後四個月內，提出決算於監察院，設於監察院之審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。所以預算與決算在我國須受到國會事前與事後的監督。另預算之編列與核銷均須符合「預算法」與「會計法」之規定，關於政府及其所屬機關財務之審計，須依審計法之規定。預算及決算書依「政府資訊公開法」第 7 條第 1 項第 6 款，係屬政府應主動公開之事項。

伍、公告報告

我國於 2005 年 12 月 28 日公布施行之「政府資訊公開法」規定政府應主動公開其所持有之資訊（同法第 5 條、第 6 條），人民亦得請求政府提供其所持有之資訊（同法第 5 條、第 9 條）。其中同法第 7 條所規定之應公開事項，除法令、行政規則外，亦包括行政指導有關文書、施政計畫、業務統計及研究報告、預算及決算書、書面之公共工程及採購契約、支付或接受之補助、合議制機關之會議紀錄。希望透過政府資訊公開之方式，讓政府與民間企業之接觸都得以透明化，以防止不當利益之輸送。

陸、司法機構有關之預防性反貪腐措施

- 一、 為維護法官依法獨立審判，保障法官之身分，以確保人民接受公正審判之權利，與訂定法官行為準則，司法院於2006年3月21日曾公告「法官法草案」。但此草案至今尚未立法通過。今對於法官行為之規範，主要仍適用公務員服務法之規定。為規範法官之行為，司法院訂有法官守則（1995年8月22日制定，最近一次修正為1999年12月18日）。
- 二、 我國於2006年2月3日修正公布「法院組織法」，增訂第63條之1，規定最高法院檢察署設特別偵查組，職司下列案件：「一、涉及總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員之貪瀆案件。二、選務機關、政黨或候選人於總統、副總統或立法委員選舉時，涉嫌全國性舞弊事件或妨害選舉之案件。三、特殊重大貪瀆、經濟犯罪、危害社會秩序，經最高法院檢察署檢察總長指定之案件。」

柒、針對私部門之預防性反貪腐措施

- 一、 私部門內部反貪腐措施：對於金融業，我國訂有多種法規命令，要求金融業應訂定內部反貪腐規範，例如：為防止票券金融公司轉投資發生利益衝突、內部交易，「票券金融公司轉投資管理辦法」第8條規定，票券金融公司申請轉投資時，除應提出符合第5條及前條規定之自評表外，並應檢具「票券金融公司與轉投資事業間對業務經營有利利益衝突事項、防止內線交易事項之內部規範」書件；為防

止票券金融公司從事衍生性金融商品交易發生有利益衝突、內部交易，「票券金融公司從事衍生性金融商品交易管理辦法」第 4 條規定，票券金融公司應訂定從事衍生性金融商品交易處理程序，經董事會通過後實施，並報主管機關備查。此從事衍生性金融商品交易處理程序包括「應包括風險管理(指信用、市場、流動性、作業、法律及系統等風險管理)、作業及管理規章、交易紀錄保存程序、評價方法及頻率、異常情形報告系統、防範利益衝突及內線交易行為之管理機制」之內部控制制度（第 2 項第 3 款）。

二、 旋轉門條款：為防止公務員退休或離職後，所從事之事業與其過去所承辦之業務相關，「公務員服務法」第 14 條之 1 特別規定，「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」

三、 私部門之財務報表：對於金融業，我國分別訂有應製作財務報表與揭露之規定。例如：「銀行法」第 49 條規定：「銀行每屆營業年度終了，應編製年報，並應將營業報告書、財務報表、盈餘分配或虧損撥補之決議及其他經主管機關指定之項目，於股東會承認後十五日內；無股東會之銀行於董事會通過後十五日內，分別報請主管機關及中央銀行備查。年報應記載事項，由主管機關訂之。」「銀行除應將財務報表及其他經主管機關指定之項目於其所在地之日報或依主管機關指定之方式公告外，並應備置於每一營業處所之顯著位置以供查閱。但已符合證券交易法第 36 條規定者，得免辦理公告。」「前項應行公告之報表

及項目，應經會計師查核簽證。」「金融控股公司法」第 47 條規定：「金融控股公司每屆營業年度終了，應合併編製財務報表、年報及營業報告書，並將上述所有文件與盈餘分配或虧損撥補之決議及其他經主管機關指定之事項，於股東會承認後十五日內，報請主管機關備查。年報應記載事項，由主管機關定之。」「金融控股公司應將前項財務報表中之資產負債表、損益表、股東權益變動表、現金流量表及其他經主管機關指定之事項，於其所在地之日報或依主管機關指定之方式公告。但已符合證券交易法第 36 條規定者，得免辦理公告。」「第 1 項財務報表中之資產負債表、損益表、股東權益變動表及現金流量表，應經會計師查核簽證。」另以營利為目的之事業，其會計事務之處理，須符合商業會計法之規定。商業負責人或主辦及經辦會計人員或依法受託代他人處理會計事務之人員違反該法之規定者，得處以行政罰或刑罰。

捌、社會參與

- 一、 公眾之參與決策：為促進人民對於行政機關制定法規命令之參與，我國於 2001 年 1 月 1 日施行之「行政程序法」第 152 條規定，對於法規命令之訂定，人民或團體得提議為之。同法第 154 條規定，行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，讓人民表示意見。同法第 155 條規定，行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。

- 二、 公眾之獲取政府資訊：為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，我國於 2005 年 12 月 28 日公布施行之「政府資訊公開法」第 5 條、第 9 條規定人民得申請政府提供資訊。此外為促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，我國於 1999 年 12 月 15 日制定公布之檔案法第 17 條規定，人民得申請閱覽、抄錄或複製檔案，各機關非有法律依據不得拒絕。
- 三、 反貪腐宣傳：例如：行政院新聞局為促進民眾參與政府施政監督，形塑國人反貪腐意識，建立乾淨政府之目標，並落實「公務員廉政倫理規範」工作推展，於 2009 年 3 月 3 日訂定「行政院新聞局九十八年『同心向廉 乾淨政府』網際網路有獎徵答活動要點」。

玖、預防洗錢措施

為防制洗錢，追查重大犯罪，我國於 1996 年 10 月 23 日公布施行「洗錢防制法」（最近一次修正為 2009 年 6 月 10 日）。

茲將我國現行相關制度與《聯合國反腐敗公約》第 2 章所規範內容與要求之落差，彙整於表 15。

表 15、我國與《聯合國反腐敗公約》在廉政制度面之落差

	更甚於UNCAC所要求者	與UNCAC要求相符	存有落差	說明
預防性反貪腐政策	√			<p>對照 UNCAC 要求與各國廉政制度，我國反貪法制建設堪稱完備，當前國內重要廉政法制如《公職人員財產申報法》、《公職人員利益衝突迴避法》、《洗錢防制法》、《政治獻金法》、《政府資訊公開法》，以及《行政程序法》等廉政法規更甚於 UNCAC 所要求者。</p>
預防性反貪腐機構			√	<p>UNCAC 要求各國均應以建立單一、獨立、專責的反貪機構為政策目標，據此，我國係採多元反貪機構之設計，以複式佈網方式予以建制；惟尚未能將除政風機構外之相關機構，共同納入「反貪腐機構」概念下，略顯有落差。</p>
公共部門			√	<p>UNCAC 此一部分重點有四，我國現行相關制度中，憲法與相關人事法制大致均有標榜，以功績用人為任用原則。因此就制度而言，某種程度堪稱符合本條約此部分第一項之規範內容。但其餘有關風險較高人員之職務輪調、採用較高的薪資報酬、以及充分的培訓制度等三個面向，則並未有明確的制度或政策。</p>
公職人員行為守則			√	<p>我國現有公共服務倫理相關規範，基本上已相當周延，堪稱符合 UNCAC 此一部分規範重點。然而根據焦點團體受訪者指出，仍欠缺統整性，而且，若從 UNCAC 第二章強調重點為預防而言，則我國現行法制事後處理的部分仍高於事前預防的部分。</p> <p>此外，在 UNCAC 有關設置具便利性的弊端揭發舉報的管道此一部分，則我國因為並未有便於弊端揭發的管道，因此仍</p>

	更甚於UNCAC所要求者	與UNCAC要求相符	存有落差	說明
公共採購和公共財政管理		√		有落差。 UNCAC 要求各國之公共採購和公共財政管理規範應盡可能與國際接軌，目前我國政府採購相關規範與程序均已依照世界貿易組織「政府採購協定」(The Agreement on Government Procurement) 之規定，實與 UNCAC 之規範要求相符。
公共報告			√	我國於 2005 年 12 月 28 日已公布施行之《政府資訊公開法》，內容規定政府應主動公開其所持有之資訊，人民亦得請求政府提供其所持有之資訊。但該法部分條文與 UNCAC 之規範仍有落差，如政府有責任簡化民眾申請政府管單位資訊之獲取程序，我國在公共報告面向仍有落差，期待未來修法改善之。
司法機構			√	我國尚未建立既可保障法官與檢察官獨立性，又可反貪腐的制度。
私部門			√	近年雖然我國法務部持續推動「商業廉潔」之行動方案，但仍缺乏預防企業貪腐的廉政法規，亦無制訂整體性的或甚至綜合性的政策方案，致使近年企業掏空、行賄、兼併等案件頻仍，未來仍有許多改善作為的空間。
社會參與			√	根據諸多受訪者一致看法顯示，我國目前因資訊公開尚未落實，因此決策透明度仍有待加強。此外，UNCAC 所要求的反貪腐公共教育，以及確保民眾知悉反貪腐機構與貪腐案件舉辦等，我國目前均未落實。
防制洗錢			√	1. 我國有關確認客戶身分與實際受益人之程序，並非規定在法律中，而具有不確定性。

	更甚於UNCAC所要求者	與UNCAC要求相符	存有落差	說明
				2. 我國尚未建立國內反洗錢資訊交換的系統與收集、分析與傳遞潛在洗錢活動訊息的金融情報機構。 3. 我國尚無資金跨境轉監測與追蹤的制度。

資料來源：本研究整理

第二節 我國與《聯合國反腐敗公約》間運作面之落差分析

接續上一節於制度面之比較，本節特重於各項制度於實際運作面之落差分析。而主要分析之資料，係依與學者專家所進行之深度訪談和焦點團體座談，依十大主要面向依序分析。

壹、預防性反貪腐政策

首先，就我國目前現有預防性反貪腐相關政策而言，受訪者大多可細數我國已有之相關法律，如：貪污治罪條例、刑法瀆職罪專章、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、洗錢防制法、政治獻金法、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法、公務員廉政倫理規範等，並認為就目前防貪、反貪之法制建設而言，規範範圍可謂相當廣泛，甚至可謂完備。

現在以肅貪來講，有貪污治罪條例、有刑法、有瀆職罪專章，我們有公職人員財產申報，這是一個陽光法案，公職人員利益衝突迴避法，尤其公職人員利益衝突迴避法還是極少數國家有的。(IW3)

像我們規範那麼廣的，全世界可能沒有一個國家像我們規範那麼廣的。
(IW3)

那有關的這個肅貪的法令來講，我們最基本的就是貪污治罪條，還有刑法裡面的組織罪，另外散布在其他特別法裡面有加重公務員加重處罰規定懲治組織條例的，還有毒品危害防制條例等等，這些特別法，都有特別的一些規定。(IW2)

比如說有關選舉的部分，就有公職人員選舉罷免法，有關總統、副總統的選舉罷免法，有關這個農漁會團體的選舉有關賄選的一些刑事責任的法律規範。那麼另外有這個政治獻金法，還有公務人員的公職人員利益衝突迴避法，這些都是屬於，另外還有那個公務員的倫理規範，那麼這些都是，還有這個財產申報法，另外講起來洗錢防制法啦，這些其實都是在預防的工作角色裡面的一些特別的規範。(IW2)

我們整個的廉政工作的一個法律命令規範的一個背景吼，實際上講起來已經是非常的完備，個人認為非常的完備。(IW2)

相較於法制面的完備程度，受訪者認為，目前我國在防制貪腐的作法上，並不缺少相關的法令規範，最欠缺者即為主政者推動反貪的決心！

所以其實相關法規其實它們說族繁不及備載，法令多如牛毛，都很齊備了，但是最重要在哪裡，決心啊！(IW3)

儘管如此，受訪者當中，仍有採批判之角度認為，我國目前的反貪制度與政策，相較於聯合國的反貪腐公約而言，仍顯不足，且更重要者，許多法律規定已不符合現勢，但仍未修改。甚至認為，目前多數人認為貪污治罪條例之相關規定和罰則，仍過於保守。

我們跟聯合國的反貪公約比我們是不夠的嘛！一些立法，一些措施都不夠。(IW4)

像離我們比較近的像香港跟新加坡，他們的法律水準是遠超過韓國人，那台灣的話就是.....坦白講是.....不完整。包括你講的那個法律，可是我覺得主要是貪污治罪條例，好像也沒有修改。(IW4)

嚴格講就是.....我覺得主要是公務員財產申報法，然後跟貪污治罪條例，沒有修改。公務員申報法還是行政法嘛！然後貪污治罪條例.....修改也不多。雖然有一些修改，但還是不是很理想。(IW4)

我們的貪污治罪條例是很保守的！(IW4)

甚至，在焦點團體座談中，數位與會者直言，無法清楚認知到我國所謂預防性反貪腐政策，或所謂的防貪政策，究竟為何？換言之，與會者認為，我國長久以來便僅有「肅貪」政策，而無「防貪」政策的存在。

今天問我說國家整個防貪的走向跟政策的方向是什麼？我可能很坦白的跟大家講我並不是很清楚，也就是說這代表什麼？代表第一個我們或許我們並沒有一個很完整的、長久的防範貪腐的整個計畫。(F2P1)

對我們檢察機關來講，我只看到我們的肅貪政策，可是我們從來沒有看到我們有防貪政策，從來沒有聽過有防貪這個東西，所以每次只要講到防貪污腐敗，我們拿來出來的東西還是一樣，還是一樣我們那一套肅貪政策。(F2P2)

其中，有與會者將貪污事件之爆發和處理分為四個階段，而其中，與會者認為政府部門之所以對貪污案件無法有效處理，主要係因

目前的政策與政風機構，無力對於已發現之貪腐事件進行有效處理。當中涉及了政風單位並非一權力單位、而是一未盡責則需負法律責任的義務單位的重要問題，認為政風機構除應為部分未能先期發現之貪瀆案件負起責任，更主張政風機構應善用制度賦予其之權力，發揮防微杜漸之功能。

這個應該把貪瀆的東西把它的流程我們大概可以分成 A 段、B 段跟 C 段，A 段就是所謂還沒有被發現之前，B 段就是已經發現、已經知道但是卻不向檢察機關、調查機關移送只是列為輔導，政風單位或者是其他單位都有這個特徵，C 段就是已經爆發了，大體應該分這三段來討論，然後我們現在最主要討論的忽略的 B 段跟 C 段，只有在 A 段的部分，就是還沒有被發現的部分應該如何來執行預防貪腐政策，這部分其實這種討論是沒有用的，因為現在問題重點是在 B 段，B 段的問題是相當多，因為政風單位知道很多是已經有問題了但是還是壓住、還是不處理，那另外剛剛於檢察官也有提到，不只是公部門的部分還有私部門的部分，那部分像金管會、證交所還有很多單位，他們知道私人企業已經發生問題還在輔導，列為輔導那這案件就後面越來越嚴重了，最後用 RTC 來付這筆錢，這個就是全民買單。(F2P3)

如果是從預防的部分來講，大概可以分為幾個部分就是要透明化 transparent，還有 disclose，揭露，這部分目前有一些新的法律，國外也有一些新的法律就是像職業注意義務法，這也是...包括不管是誰擔任監督單位政風單位也好其他單位也好，其實他並不是一個權力單位而是一個義務單位，如果他沒有盡責其實應該要負法律責任，但是到目前為止沒有一個政風單位、沒有一個金管單位負起法律任何責任，這個是法律制度根本不夠，變成一個管理單位，但是他並不是一個法律單位，很多案

件其實爆發都發生超過十年，超過十年這個案件來講，其實最後追究責任都是知道有人應該要追究責任，但是後來就是不了了之。(F2P3)

同時，亦有受訪者認為，其他相關法律規範內的刑責，仍顯過輕，無法發揮遏阻貪腐的功效。

像公務員的利益迴避，這個旋轉門條款、公務員服務法，其實這個刑責條款都很輕啦！政治獻金法這個也都很輕。(IW2)

當然，專家學者認為，貪腐案件之所以難以偵辦和定罪，主要原因在於貪瀆犯罪本身乃是一種隱密性犯罪，證據蒐集極為困難，更重要的是犯罪雙方的對價關係，常常不易認定和建立。另外一個原因，則是在於目前我國貪污治罪條例中所訂刑責過重，常造成「情輕法重」的不平衡、不符合比例原則的情況，造成許多承審法官判不下去，致使定罪率低，亦造成貪瀆犯者的僥倖心態。

那麼賄賂罪的查處，當然在證據的蒐集上是比較困難。所以要查到他的對價的關係的一個證詞比較困難。(IW2)

那第一點就是貪瀆犯罪的特性，那是一個私密的犯罪行為，而且相互的角色有對立的利害關係，所以很難說發現這個相互之間舉發對方的犯罪行為，在蒐證上其實很困難的情況。這先天就是犯罪的特性就是這樣。第二個因素就是現在貪污治罪條例，它這個罪則很重，像第 4 條可以判到十年以上無期徒刑的罪，那第 5 條也有七年以上的罪則，那第 6 條也有五年以上的罪則。那這個罪則都很重，所以往往法院在審理貪瀆案件的時候，非常慎重。有時候情比法重，判不下去的情況。那這個也會影

響到他定罪力，他對證據的嚴格要求，或者是說斟酌他的犯罪情狀，他在這個量刑或者是定罪的時候，會給法官心理上的壓力。所以現在其實也有在思考說，貪污之罪條例這 20 條的條款，要不要回歸到普通刑罰的瀆職罪章，或者說相關的罪章裡面去？(IW2)

因此，針對我國目前預防性反貪腐政策與機構之議題，受訪者認為應首先重新檢討過時的法規，並建議應從「生態性」的觀點，從貪腐的供給和需求、貪腐的網絡和共生關係、貪腐的對價關係等層面，重新建構預防性反貪腐政策。

所以法律需要檢討，需要依時代的這個時空進步，盡量是重新再去檢視。(IW2)

依我個人多年在公務機關的經驗，預防貪腐情事與行為應先著眼於環境因素，從生態法則的角度而言，貪腐是一種「供給」與「需求」的行為。現在政府所做的防制貪腐工作還是用傳統的方法，傳統的防貪工作只是治標無法治本，「治本」的預防貪腐政策必須研擬符合「自然生態法則」，就像最近馬總統所宣示的，讓公職人員建立公務員「不能貪、不敢貪、不願貪、不必貪」的信念。(IW5)

同時，專家學者亦提及，貪污犯罪係一生態性的犯罪，常有共生和對價關係存在；但目前的反貪政策困境，即在於無力對於對價關係進行有效的處理。因此，專家們極力主張，政府應從政策上，改變目前對於對價關係的狹義界定，亦謂立即報償或酬庸之給予或單一事件之發生與否，而認為應改採廣義界定途徑，從較長的時間脈絡作觀察和判斷，以使此一結構性問題獲致根本解決。

第二個重點，所謂的貪瀆犯罪不是獨立的犯罪，他是一個生態的犯罪。

(F2P3)

他是顯示有貪瀆，同時之間呢必然會有其他的犯罪出現，也就是說會有經濟犯罪的部分，他是一個互相的，有可能貪瀆的部分是拿國家的錢像外交、國防、採購或者是公共建設，然後這個必須要有一些商人來做這種採購案，所以這部分就會有給商人的好處然後商人再給回扣、佣金，這部分是這樣，但另外有一部分是所謂的...剛好是另外的問題，是經濟上的犯罪，但是因為一個重大的改變所以他的利潤是從差價裡頭就分擔回來，像我們知道金控案，金控的併購案那個議價的問題，一個金控可以吃到這麼多、獲利都上兆，跟官員一定是 share 一半、一半的，這個問題其實是很嚴重的，所以在研究這部分呢其實你應該是用生態來研究。(F2P3)

我覺得還一個最大的問題喔，就是我們大家如果對法院，大家仔細看一下很多貪瀆的工作最後被判無罪的原因是什麼？大家有沒有注意到，是對價關係，因為我們現在就以我們法律的層面來講，對於對價關係啊講的好像都是單一案件、單一事件，單一案件來做這方面的對價關係，其實對價關係不是這種看法，我覺得對價關係啊必須要廣義的解釋，不能夠做狹義的解釋。(F1P4)

這個對價關係不是現在看，這個對價關係要看以後或者是他以前做了哪些工程包了哪些工程，應該這個對價關係喔是應該這種看法，不是那麼狹義的針對某一個案件來看他的對價關係，如果這樣子以現在台灣法院的判刑呢，這個對價關係不釐清的話，台灣的肅貪通通不要談。(F1P4)

據此，面對我國反貪腐政策之改革，專家學者建議應重新定義「貪腐」的概念，將企業與私部門之貪污或行賄，從身分犯的概念出發，一併納入貪污治罪條例中予以規範，才能強化防貪、反貪之效果。

那我覺得這一個必須重新去，在法令裡面去定義貪腐的定義。目前我們的貪污治罪條例，我們主要還是針對公務員。那刑法裡面身分犯的概念，刑法應該是 31 條吧，如果錯你們再調整，我記得是 31 條，就是身分犯。什麼是身分犯？譬如說我不是公務員，可是我跟公務員一起犯這個罪，或者我是受託執行公務，譬如說受公家機關，我蓋一棟大樓，對不對，那那個時候，以前的貪污治罪條例可能就會去處罰，把他跟公務員一樣，大家都是共同正犯，那如果說勉強來講的話，這種情形之下，私部門的人有可能會觸犯貪污制約條例。(IW1)

譬如說一家大公司，他內部的人可能收人家回扣，可是我們大概是用背信啦！我們沒有用到公務員的貪污治罪條例，那背信罪跟貪污的罪，罰則刑責差很多，可能大家就不會很重視。但是我覺得可能會面臨另外一個問題就是，那他說貪腐就是公務員，以我們的國情來講，貪腐就是講公務員，你公務員自己都弊絕風清了嘛，你自己不管好你自己，現在怎麼來找我們，你應該先管你自己，我覺得這個是在觀念上面，可能必須要作比較大的改變，我們要讓大家曉得這個也是貪污。(IW1)

此外，亦應於目前散落各地之反貪腐相關法律之上，訂定反貪腐之母法，以簡要性的指引方式建立即可，亦可塑造我國廉政法制建設的統整性。

如果用當時的經驗，那個是指引的性質，就是他在這個法裡面，把所有的東西都把他包括進去，然後他所謂指引的性質就是說刑度，要判多少刑，走到貪污罪條例，如果他內部的，我們這樣講好了，我們分預防的，偵查的嘛，但你還有可能分宣導的什麼，譬如說偵查的，什麼另以什麼，就可能到貪污治罪條例，你可能預防的一些什麼，就指到哪裡，你用這樣子去訂一個，想辦法訂這樣一個法，或許是一個解決方法。(IW1)

當然，就我國長遠的廉政建設作為，亦有專家學者認為，反貪腐是項人民的基本人權，而如何落實《聯合國反腐敗公約》之重點，即在於上位者之決心！

像現在這幾年的國際法案比較蓬勃，他們都認為說，反貪是個人權，是基本人權。(IW4)

上位者你到底有沒有決心，決心不是用嘴巴講的，決心是用行動來展現你的決心！(IW3)

貳、預防性反貪腐機構

關於我國預防性反貪腐機構的部分，有部分專家學者認為，目前檢察、調查、政風所形成的廉政鐵三角，彼此間若能相互合作，事實上已能發揮極大功能。

那講起來現行的廉政工作團隊，就是檢察、政風、調查組，這三個機關、機構，那過去都講鐵三角。肅貪工作的鐵三角，就是檢察機關，那麼檢察機關他負責追訴這個貪瀆的犯罪，或者賄選的行為犯罪。那調查機關就負責去蒐證、查處、偵辦，政風機構是負責預防、協助、蒐證、偵辦。所以講起來，大概是三個團隊分立合結，就是大家分工的很明確，大家

團隊結合在一起，可以發揮他很大的一個施展的功能。(IW2)

但針對於此，有專家學者指出，目前我國政風機構面臨法務部政風司及所屬機關主管「兩個老闆」的角色自處尷尬情況，且在許多部門中，如國防、學校、立法機關等，皆尚無政風單位之設立，此為造成無法落實反貪政策之關鍵問題。

政風人員我想他們有他們的角色顧慮，那我們也發覺我們在很多的案件裡面，在執行搜索的時候，我們也有發現我們也有政風人員洩密，因為他跟他的所屬機關是有一些關係的，所以他可能有一些沒辦法自處好他的角色...(F2P2)

它的不足的地方在哪裡？它不足的地方就是在國防、學校、還有立法機關它沒有政風單位，那麼還有一個不足的地方就是它對於這個私部門企業這一部分呢，他可能是目前的政風機構他沒有辦法去執行的。(F1P2)

當然，專家學者們認為，可用其他相關權責機構作為現有機制之補強，不過，在許多廉政或反貪作為上，相互機關間配合度不一，造成許多失落的鏈結，並且有與會者認為，監察、檢察、調查機關皆屬事後的肅貪部分，因此認為稱不上具有專責的預防性反貪機構。

還好我們有一個金融監督管理會的檢查局還有我們的調查局不管是洗錢防制中心、犯罪防制中心這一邊還有他們的一個廉政處，這些都可以補助過來。(F1P2)

在目前如何去思考政風機構他所缺的地方可以把他補起來，補起來以後

你這個預防性的反腐敗機構就儼然成形了，就不需要再去討論別的東西，而政風機構目前所最欠缺的地方呢！就是說它第一個當然我們不去討論有沒有司法檢察權的問題，而是說它的目前只在於機關，學校都沒有，在機關喔所以當然在這個機關裡面你能不能夠做一個全面性的一個所謂的反貪腐機構的一個專責欠缺的在這裡。(F1P2)

在我們的這個國家機構裡面，一個是預防性的是這個政風機構，那在這個執行的時候是檢調，那在這個事後的追究跟檢討的部分是在監察院，大概是一個鍊這樣子，說完備嘛它很完備，但是呢這個它沒有一慣性，那這個第一個就是因為一個機構或組織之間它有一個一個溝在那個地方，所以我們不諱言就是說從這個預防性的這種政風機構到執行的這個調查局或者是監察機關之間呢在前面的一段時間發現了一些沒有辦法緊密結合的那個狀況，那那個監察院啊，目前行使這個監察權的時候，行政部門大概都是應付的，很少說真正的去就他所發現的問題來真正的反饋回來對於所有的行政上的一些措施跟行為做一個深入的一個不管是它的一個流程或是說它的這個行政規章啊，做一個深切的檢討，那這個是一個目前我們一個困境。(F1P1)

所以在台灣目前而言專責機構應該是沒有。(F2P5)

我的答案就是那我們的機構是否能夠充足，或者政策是否充足，我是認為說零，我們沒有防貪政策，那我們的執行機構呢？因為我們沒有防貪政策。(F2P2)

大部分的單位例如說監察、檢察官、調查局的體系似乎都是在做事後的工作比較多，事前的預防坦白講就這個部分來講，這幾個機關跟事前的

預防並沒有太直接的關連性，不管理理由是因為他的執掌或是他這個機關歷來的文化，他跟預防並沒有太大的關連性，那主、會計跟審計部門因為他們的，我想雖然他們在做的整個程序是在防範貪腐裡面是很重要的。一環。(F2P1)

同時亦有專家斬釘截鐵地表示，我國目前並無預防性的反貪腐機構，且政府各機關皆無法認知反貪腐與其業務間有何關聯？換言之，專家學者認為整體的預防性制度合作並未建立。

沒有，因為在過去，好像各個行政機關認為跟他們無關，很多機關都這樣子認為，在過去尤其是預防性反貪腐的政策跟做法，其實就只有好像我們政風單位在做，那機關首長也認為說跟它們無關，那是你們政風單位的事，那其他部會也都認為都是你們法務部的事，尤其肅貪防貪也都認為是你們法務部的事，因為廉政是你們法務部的事，在過去我的感覺他們好像都是這樣認為的，那像公職人員行為的守則方面，雖然我們有公務員服務法，但是當時的端正政風行動方案雖然是由行政院頒訂的，可是一般人認為那是法務部的，因為裡面有涉及到肅貪的，也就是檢察機關的事，都是你法務部的事情。(IW3)

但是，針對是否應於我國成立反貪腐之專責廉政機構，專家學者們卻有不同的看法。首先，在贊成成立專責機構的專家們，認為廉政建設應從長遠發展角度來看，設立專責機關，且應強化其政策規劃和知識累積的能力和功。能。

我的一個建議就是說可以讓政風司變成一個專責的預防單位，當然這是短期啦，是最快的，他專門做一個預防，就是所謂貪瀆的預防，……當

然就長遠來講的話我個人就覺得應該是要成立一個獨立的專責機構。
(F2P4)

比較理想化來講，當然我期待有一個獨立的機構，有另外一個機構的設立，那這一個獨立機構的設立，他能夠有一個獨立的權限，那不會有像我們剛才那個政風的狀況。(F2P2)

所以我個人會比較傾向就是說我們真的是需要一個專責的防範貪腐的機構，這個機構他不但要有擬訂政策的能力，他還要有規劃能力、宣導能力，甚至他要有查緝、防範貪腐這樣的能力，或許對我們來講整個台灣的防範貪腐比較會有一個長久的而且有效的改善，再者這個機構我想就像剛才提到的，它必須要有一定的組織位階，它必須要有一定的獨立性，這樣我想這個機構才能發揮它有效的功能，所以或許之前我們法務部廉政局，中央要求廉政局我覺得是一個蠻好的想法。(F2P1)

在成立專責廉政機構的具體作法上，專家學者們認為，應從目前斷裂的鏈結處開始著手，訂定政風人員職權行使法以強化其職權，並修訂政風機構人員設置條例，給予其法源基礎，且針對前述問題於目前欠缺政風單位的部門予以補充設立。且專家們認為設立一項獨立、專責、全國性的廉政機構有其困難性，但總體而言，多數受訪者仍贊同此一構想。

事實上國內我們講說 Anti-bureaucracy 這樣的機關機構，政風檢調包括公共工程、金檢這些稅捐，我想我們國內這些機關基本上是缺乏一個我們講說統合啦，就是斷鍊啦，這個鍊基本上是斷掉的，那我們也在想說

這個鍊的斷掉是制度上的問題，或著是鍊的斷掉是.....或者是這個鍊裡面你補強到底是補強它的業務職掌還是從法律面，譬如說政風人員要給他一些譬如說職權行使法或者設置條例，需要有這些可能要補強的。

(F1P3)

所以如果認定說我們只要設置政風機構存在這個就足以應付國際的潮流的話，那如何去思考說增加政風機構..政風機構他的權限他的職權，所以一方面是能不能去訂定一個政風人員的職權行使法，第二個就去修改，就去修正政風機構人員設置條例，那因為現在國防部沒有設置政風機構嘛。(F1P2)

所以第一個政風機構一定要有一個職權行使法來幫它跳脫它的泥淖，讓它能夠真正的去就這個行政調查的部分啊有足夠的授權，那它現在政風機構也已經有這樣優質的人力發展出來，它有這個能力，但它沒有這個權源。(F1P1)

政風機構是已經足夠，要如何去充實政風機構它的職權行使以及它的政風組織如何去把它做一個調整，那我相信呢就完全符合這個反貪腐公約的第 6 條設置預防性的反腐敗機構。(F1P2)

爲什麼有這方面的困難?主要喔，你要成立一個廉政公署，它必須.....按照我的看法，它必須是獨一的，在全國是獨一的，第二個它必須是在全國性的，第三個它的預算一定要獨立，這三樣東西喔如果說或缺一項都變成不能夠三足鼎立，那這成爲一個要建一個廉政公署喔，這個我所謂是獨一的，它就是在全國司法的層面上面它必須是要單獨的這麼一個機構，像香港的廉政公署跟新加坡的廉政局一樣，那所謂的這個全國性

的，它必須要在全國各個地方都要有一個司法單位。(F1P4)

所以呢我個人還是覺得說我會比較傾向需要一個專責機構，但是我知道他很難，因為有了機構你才會有比較高位階的東西來訂定政策來做，(F2P5)

我認為應該在政風司這一塊也能夠把它賦予他們司法這個警察的權力，這個該做可以做筆錄，至少可以做筆錄的這個權力要有，而且這個筆錄在以後的法院上面必須也要承認這份筆錄的這個法律的這方面的效用。(F1P4)

因為監察權現在是脫離國會，原來是國會的一支、國會的延伸，現在世界各國的監察權都在國會裡面，現在它變成是行政院的監察機關而已，跟國會沒有關係，後面沒有後盾，所以他為什麼壓力不夠，而且它沒有像檢察官的強制權，所以變成監察權的力量是要加強，這一塊的補救我個人是認為說應該跟立法權結合，因為我們這個本來是...本來是國會的延伸，我是建議...過去我也有寫這樣的文章，應該是監察法裡面可能要修訂說立法院接到人民請願的時候，有一部分是可以由立法委員交給監察院要調查。(F2P5)

同時，亦有專家建議應建立獨立、專責、握有司法警察權力之反貪腐專責機構，且有受訪者甚至主張，這樣的反貪腐專責機構，應設立於總統府下，直接對總統負責。

但是在政風沒有，他連調你的通聯紀錄都不可以，更不要說去通訊監察，就是監聽，他連執行監聽的權力都沒有.....(IW3)

所以他在機關內部，雖然現在是所謂一條鞭的體系，但是他是兩個老闆，一個老闆，法務部政風司，真正的老闆是部長，因為他的人事、升遷調動全部都由法務部來作業，他的績效考核、考績也是由法務部來打的；但是他在機關內部領人家的薪水，因為你領我的錢，你的預算的編列也是在我的機關裡面，所以他要聽命於機關首長，所以兩個老闆的情況之下，可能這個角色是衝突的，政風司，法務部這邊告訴他你發現狀況要報、應該要查，可是機關首長說，你不要報、不要查，這個是會比較困擾啦。(IW3)

監察院、審計部是事後審計、監察院是事後糾彈，檢調完全是犯罪嫌疑存在以後才發動所謂的犯罪偵查權、犯罪調查權，都是事後的，所以真正在做事前的只有政風，但是政風本身在機關裡面，它所擁有的資源是非常少的，它究竟不是一個業務單位，它只是一個輔助單位，所以它擁有的資源非常少，甚至有一個部會的政風處，可能它的業務費一年可能不到一百萬...(IW3)

我覺得總統府。(IW4)

但是相對的，亦有學者並不贊同成立專責政風或廉政機構，擔心會製造出另一權力獨大的行政怪獸。

所以專責單位是最可怕的一個單位，因為專責單位是會把很多東西蓋掉，所以我們現在很多四散在那邊，很有可能會不小心會露出來你控制不住，但是如果統一專責，我個人認為是很嚴重的問題，因為全世界只有比較集權的國家也用統一專責，其他的國家都是很複雜的。(F2P3)

基此，受訪者建議，應可將目前調查局中，與廉政有關之機構拉出來，和政風體系重新結合成一新的廉政專責機關，且這樣的設計，亦可避免國人對於政府人事規模的膨脹疑慮。

所以我說你把調查局出來，廉政處還有經濟犯罪防制中心，因為經濟犯罪洗錢，經濟犯罪這些一定跟貪腐是結合在一起的，因為貪腐貪來的錢，下一步一定就是要洗，所以你把廉政處還有洗錢防制中心出來，結合政風體系另外成立一個新機關，不要再增加員額。(IW3)

其實我們現在國家廉政建設行動方案的，就跟它是契合的，都已經涵蓋到這裡面來了，那只有反腐敗機構，就是預防性反腐敗機構沒有一個專責的機構，我們目前是沒有一個專責的機構，這一部分確實是做得不夠啦！(IW3)

但是，相較於成立獨立的專責機構之主張，亦有受訪者認為不需成立如廉政署之專責廉政單位，而應以法制單位負責即可。

誠如外界對成立廉政署所作的批評，就我國現行制度而言，成立廉政署在組織設計上將可能造成疊床架屋的現象。我認為不需要，反而應從根本上，從強化機關內部的法制單位功能著手。(IW5)

亦有專家學者就預防性做法角度建議，宜擴大現有對於廉政機構的認知，在現有政風基礎上再結合上我國之監察院、檢調、主計、會計、審計系統，應可構築成一預防性反貪腐體系，積極發揮行政肅貪之功能，並強化目前之反貪腐機制。

應該是調查局、政風還有檢察，應該還要再加一個管錢的人，我覺得應該。(IW1)

是主計、審計、會計什麼這一類的，因為有的時候這個要談到行政肅貪，有些蛛絲馬跡可以用行政肅貪，就是他使用的錢，有沒有一些瑕疵，有沒有涉及到灰色地帶，因為我們現在也要重視行政肅貪，他那塊就是可以做行政肅貪。(IW1)

政風機構其實它本身在反貪腐公約裡面它已經有存在一個所謂的預防性的反腐敗機構，它已經有了到底要不要賦予給它一個所謂的獨立行使機構喔，變成是這一個比較公正客觀。(F1P2)

我們到底有沒有一個反貪腐的一個預防性的機構在這邊，後來檢討就是有，就是政風機構。(F1P2)

我們看一下整個中華民國，任何一個機關、機構他的法定職掌會跟這個有關係的大概有幾個，一個是監察院，這是很明確的，監察院還有所屬的審計部門他們是很明確的，然後法務部這邊有法務部的檢調政風體系，然後行政院的部分有行政院的主會計系統，各機關有主會計系統，大致上這些單位他的法定職掌理面都會涉及到這個部分，那如果說把它廣泛稱為反貪腐機構或者廉政機構應該還說得過去，可是這些機構裡面他真正能夠符合《聯合國反腐敗公約》的要求的。(F2P5)

同時，亦有受訪者們認為為避免社會大眾對於政風人員及機構的負面觀感，建議可仿企業之做法，將政風機構轉化為倫理局，或是建

立稽核長制度，以使其在功能不變，但卻又有更多正面性意涵之職務與機構概念。或可作為政府部門之參考。

像私人企業很多乾脆它設置一個倫理長，我們講說倫理局，可能會比政風這個名字聽起來就舒服多了！(F1P3)

那我們的政風可不可以去仿效稽核長制度，在各個部門裡面設這個所謂的稽核部，那其實那個時候的研究也滿有趣的，其實是可以的，一方面在這個有國際間的例子，美國有可以提供給我們做這方面的仿效，二方面我們看看我們國內企業，我們國內企業以這個所謂的金融機構來說好了，金融機構呢在董事會下面設了一個稽核部，他這個稽核部是獨立超然行使它的職權，它不受制於各個其他的部門，它獨立接受董事會的指揮，那政風呢如果說角色跟它來做一個比較的話好像滿接近的。(F1P2)

最後，受訪者建議制定政風之監督和透明法，強化政府機關之透明度。但亦有專家認為，機構之設立比政策更為重要，因為欠缺專責機構之存在，亦無相關政策之產生。

我可以建議所謂像仿照 OECD 呢？所謂企業監督跟透明法，我們再把政風部分有監督跟透明法制訂的一套，然後用透明化的原則，然後我們要多設幾個單位，然後政風單位人員的擴增，然後跟民間的透明組織互相結合，然後常常舉行年度報告。(F2P3)

我覺得在政策上面...我覺得機構會比較重要，沒有機構就不會有政策，政策也不會執行。(F2P5)

參、公共部門

從廉政角度談公部門之改革，受訪者建議應調整我國公務人員之薪資待遇，調高至適當比例，使其得以養廉。

我向來主張調高我國公務人員的薪資，特別是高階文官，你要讓他們的薪資至少可以反應他們手上所掌握的公權力，而不是用社會的相對水準來衡量，針對擔任政府部門重要職位之公職人員，薪資待遇應予以反應。(IW5)

我國公務人員薪資結構的問題在於，前階段（即任職階段，掌握公權力）的薪資太少；但後階段（退休階段，離職而未有公權力）的保障太多。一般而言，公務人員在前階段的經濟負擔較大，有育嬰、購屋等財務壓力，如果薪資與所掌握之權力（公權力）顯不相當，就可能造成貪腐的誘因產生；然而，公務人員在後階段（退休階段）的經濟負擔較小，其實不需要太多保障，這些多餘的保障只是「錦上添花」，政府在前階段應該要對年輕公務人員「雪中送炭」。(IW5)

肆、公職人員行為守則

有關於我國現行公職人員倫理行為規範面向，與《聯合國反腐敗公約》相關規範強調重點相較，落實程度為何？根據焦點團體與會者的觀察，大致有以下三項特徵：

- 一、就法制建制而言，我國反貪腐相關法制堪稱具備，但缺乏統整性。
- 二、相關法制執行與落實方面仍有待加強。
- 三、雖有部分機制法規屬於預防性質，但並不算太多。

首先，與會者認為，我國目前有關公職人員倫理行為規範的相關法律與規範不少，但缺乏統整性，因而會有衝突的現象。一位長期在公職部門政風體系服務的與會者便指出：

我一直待在政府部門、公部門，你說廉政跟預防措施是否充足？我覺得是充足，而且太多了，只是你不落實，它有多少法律？但是利益迴避，通常利益迴避就有九種法律，利益迴避主體不同、客體不同，處罰不同，那什麼都不同，我自己都背不起來了，別人也背不起來，也不會有人檢舉，因為他搞不清楚，這是很正常的行為。...所以在基本上，我們在這個公務倫理的這一塊，其實應該要去統合，把這些反應都稍為統合一一下，不要讓它彼此衝突，要去檢討。...(F2P5)

由於相關法制缺乏統整性，因此，也相當程度造成貪腐計畫與執行之間的落差，與會者認為這是我國公職人員倫理規範方面，相關嚴重的問題。

那我想很多的問題我想我們剛才都提到，所以最重要是執行力的問題，所以現在就面臨說政府的部門計畫跟法令跟執行方面的落差，就是他執行部分的百分之多少，這其實是一個嚴重的問題。那根據這題目三跟題目四的部分，我想來做一個簡單總結。第一個這些就像剛才科長講的，很多的法規法令其實都很多，但是或許也有互相矛盾的地方，為什麼？可能就是，他的主管機關不一樣，所以沒有一個統合的單位來作為法律的協調或支援。...(F2P4)

受訪者基本上都同意，我國有部分屬於公職人員防貪的預防性機

制：

財產申報就比較偏重預防這個部分，他裡面有財產申報法、政治獻金、利益衝突迴避、遊說，甚至以後的政黨法等等...(F2P4)

但是，目前幾個重要相關體系，則與預防機制似乎較無關連性，因而產生嚴重落差。一位任職於監察體系的與會者（F2P1）即指出：

我想剛才 OOO 有提到說在整個政府機構裏面關於貪腐政策的執行跟預防有提到幾個單位，有監察、審計、主計、會計、檢調、政風，可是我們細究來看，大部分的單位例如說監察、檢察官、調查局的體系似乎都是在做事後的工作比較多，事前的預防坦白講就這個部分來講，這幾個機關跟事前的預防並沒有太直接的關聯性。...(F2P1)

伍、公共採購和公共財政管理

首先，參與焦點座談與會者普遍認為我國現行之相關政府採購內容完備，並已與 WTO 等國際組織之協定，以及《聯合國反腐敗公約》第 9 條規範內容有效接軌；但執行面仍有許多亟待加強之處。

我們政府在 88 年 5 月 27 日開始實行政府採購法，那在政府採購法裡面，當然也有一些跟廉政有關的一般的規定以外...這些規定，其實在採購法裡面算相當完整，因為當時在制定採購法的時候，其實也參考了當時我們加入「世界貿易組織」（WTO）的時候有承諾要簽署政府採購協定嘛，所以我們在採購法制定的過程當中，其實都有參考國際的協定，主要就是為了未來跟國際接軌。(F1P5)

所以這個部分我想說就這採購的部分，我剛也仔細看了那個反貪腐公約的第 9 條，這邊裡面談到的公共採購這個部分，包括他的資訊要公開，要確定哪些所謂的徵選條件、投標規則等等、申訴制度，其實我們是都符合的，就法規上看 起來是符合這個反貪腐公約的這個規定的，但是實際執行上，我們承認是還有檢討的空間，還有很多檢討的空間。(F1P5)

以我們的政府採購法來看，其實剛剛 000 講，真的是一個非常完整的一個法典，他提供給我們各政府機關在辦理採購的時候有個依循的方向，而且內部機制非常健全，這個真的的確是這個制度建立非常好。(F1P2)

以台北市政府為例，政府採購法是我們在辦理公共建設也好，或者是在辦理相關財務採購、勞務採購也好，它真的是一個法典，每個辦理採購的人員一定要把這本念得透徹...。(F1P2)

從過往政府採購弊案發生的案例來看，部分受訪者認為我國當前在「公共採購與公共財政」的預防貪腐政策面向上，所面臨的嚴峻挑戰在於「專業人力資源」的缺乏與亟待強化。特別是，面對變化多元的採購弊案形式，若政府無法建置獨立的專責機構，納入具有分析、預測、診斷能力的廉政人力，未來推動預防性反貪腐政策的「公共採購與公共財政」面向仍將遭遇阻礙。

提到專責機構...我們現在就是沒有一個機關有人力，我那個「人力」不是說它會不會做，而是說他沒有那個人去分析我們已經發生的弊案，在制度上做改善，其實我們很多工程採購弊案，從北到南各式各樣，檢察官有辦了一些，有些是有成，有些是證據不足不成，但是它有一些可以

看出，從一些工程弊案，你可以看出來商人，或是這些公務員，它是怎麼樣在鑽一些漏洞，其實你看到，可是沒有人有能力去把它做分析，然後可能在我們採購法或內規做一些防弊。(F2P2)

(一般行政或檢察單位)我們沒有辦法有人有這個時間，所以如果能夠有夠所謂的防貪的政策的話，我覺得我們曾經累積過一些弊案的經驗，它其實是非常可貴的，我們都是因為有那個案子去搜尋那個判決，原來相類似的東西。(F2P2)

事實上，我國政府早在 1998 年通過即《政府採購法》，在各國相關法規之中堪稱先鋒，甚至比德國《限制營業競爭防止法》(相當於政府採購法)更早。部分專家學者認為，儘管我國政府採購法面完善，亦訂有相關配套法規及「採購人員倫理準則」；但在強化預防性反貪腐政策面上，仍須對於擔任特別容易發生貪腐職位的公職人員，進行並落實輪調制度，以預防政府採購人員久居其職，成為廠商行賄之對象與管道。

現在採購法裡面，措施上，採購法應該有一個措施上是說，辦理採購人員可能要經常輪調，還有要把不良的廠商我們要資訊公開，我們有法規定說要資訊公開的話，這個資訊公開等於是一個很大的制裁，最大的制裁就是資訊公開，很多人就是怕，所以監察院能發揮功能就靠資訊公開。(F2P6)

除落實輪調制度外，部分學者專家認為，若欲避絕公共採購過程中之弊端，當前司法單位於審理涉貪案件時，所審視政、商兩造「對價關係」之判定標準應有所修正。亦即，針對主掌公共採購的權責單

位與(政治性任命)高階文官，應釐清所謂政、商之間的「對價關係」，所謂「對價關係」應考量的不是當時一刻，而應將兩者長遠關係一併納入判定考量，此係針對未來貪腐之前端預防工作，故應法制面予以補強，重新檢視當前涉貪案件兩造之間「對價關係」的判定標準。

這個前一陣子交通部的部長一個女的部長...她這個案子最後被判無罪，被判無罪的原因就是對價關係不明顯...沒有對價關係，甚至於對價關係不明顯，但是我們實際上從另外一個角度來看問題，這個你孩子要出國去讀書，我是商人呢我平白無故要送你兩萬塊美金要做什麼？這個對價關係不是現在看，這個對價關係要看以後或者是他以前做了哪些工程包了哪些工程，應該這個對價關係喔是應該這種看法，不是那麼狹義的針對某一個案件來看他的對價關係...所以我今天把這個對價關係特別點出來了，就是如果說是這個政府對於肅貪工作要落實嚴格落實，而且判刑能夠有著力點，先把對價關係釐清，這個是重點。(F1P4)

此外，主管政府採購之「行政院公共工程委員會，應擔負解釋行政規則之「立法範例」之責，增進行政規則之執行品質；其中，彙整歷年有效之法令解釋函及法令諮詢意見，做為各機關局處於辦理相同業務時之參考，讓採購人員與投標企業廠商有依循之標準，以及對於行政規則與法規有可預期性，亦是於採購作法尚可降低貪腐風險之方法。

為什麼法制上有這樣的一個規定，這些不得有的行為，為什麼還是會有人會去觸犯法令，然後去違法，那我想這個其實也就是我們要去仔細認真去思考，這個是等於說在執行面上為什麼沒有辦法去落實，那甚至這個我們法務部的檢調單位在這個部分也給我蠻多的意見，認為說其實或

許在我們的法規的規定之下，是不是還需要工程會這邊界定比較清楚的這些相關的行政規定，那把那一些機關不該有的這些作為更明確化，讓各機關在遵循上面，在行使他們行政作業的時候能夠更清楚。(F1P5)

甚者，更多專家學者建議，政府應秉持資訊公開、透明的原則，將不良採購廠商之資訊予以公開，運用市場機制進行淘汰；同時，應建立公開性的「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」，建構透明、公開、市場性的審查機制，預防「公共採購與公共財政」的行政流程之中發生貪腐行為的可能性。

....要把不良的廠商我們要資訊公開，我們有法規說要資訊公開的話，這個資訊公開等於是一個很大的制裁，最大的制裁就是資訊公開，很多人就是怕，所以監察院能發揮功能就靠資訊公開。(F2P6)

如果...任何採購的決策都是一個委員會，我們委員會大概權力大到銀行要不要給你執照什麼東西，第四家有線電視台、無線電視台，大概都是開個委員會就決定採購這樣的事項，我倒覺得最大的一個爭議在那個委員會的形式，當然有可能是名單洩漏。(F1P3)

法務部在推那個參與公共工程的採購的廠商要不要用一個評鑑制度...以現在的委員會來評審，我們有沒有一個客觀的評鑑制度，來評鑑這個廠商，當然評鑑的內容可能包括他的公司治理層面啦，他的誠信跟倫理層面這個部分，那這個評鑑制度的，我想的開端基本上是對於過去我們委員會來這樣評審，或是委員會來決定一個重大的公共工程，他等於是一個取代的方式，那委員會治國我想是一個我們國內政府的一個常態啦，那很多的重大公共工程也是因為委員會的，可能專業，可能委員的

操守都可以，但是他不一定選出我們要的廠商。(F1P3)

國外大概在公共採購裡面，因為國外大部分我們講說老外，特別是老美，食衣住行都是依賴評鑑，他今天要做那一個航空公司，他要去看第一名最安全叫西南航空公司，他就去坐那個，...汽車也有評鑑，消費者指南每年做那麼多的東西，那我們就很簡單，我現在採購的目的是什麼，那我的標準大概在哪裡?..那國外的採購很多依賴評鑑，不是沒有道理，因為很多的東西你不需要去透過一批委員。(F1P3)

再來就是說因為我們國內很多重大的公共工程發生問題，基本上有一種問題就是說我們等於是把公權力給..，無論是 BOT 也好，包括我們講說民營化，那公共工程的採購、招標、政府的服務委外，等於是你把公權力委給對方，一般對政府的民眾的形象跟他做的品質一定有很大的關係，因為它也是執行公權力，所以廠商執行公權力，這樣子廠商的選擇，一來它要執行公權力，所以你對它的挑選，你必須要特別嚴格，少則我想公共工程幾億的都很少，多則幾百億、上千億，那這種廠商的選擇，你有沒有一定的條件，而不是靠一個委員會說我要給這個廠商，他們就決策出來，那這個廠商可能它必須要在過去建立很大的公信力。(F1P3)

事實上我們國內有蠻多的廠商它在國際上是認證過的，然後在國際上它的評比也算不錯，符合很多的要件，如果說從我們採購，我記得法務部也在講說是不是在採購法裡面把這一種誠信啦、倫理的評鑑，列為它最有利標的部分，這個部分我覺得應該可以執行，最少它可以取代完全依賴委員打的分數。(F1P3)

為使我國採購過程和法制規範能與國際接軌，專家建議我國可參考 WTO《政府採購協定》，訂有相關配套法規及「採購人員倫理準則」，以使採購人員於行為舉措上有所參考和依據。

所以在整個這些以法制面來講，當然以我們主管的機關來說，我們會盡量設法讓這樣的一個採購的法規跟國際接軌以外，然後也要考慮到各個面向....除了採購法規定以外，我們有相關的執法，我們也有訂一個採購人員倫理準則，那個是母法第 112 條就有明訂授權去訂一個倫理準則。(F1P5)

我們一般知道接受饋贈招待，我們都把他臚列出來了...目的就是讓從事採購的這些相關人員很清楚的哪些是我們應該要去禁止這樣的行為，那甚至我們在這個倫理準則裡面也把所謂的採購人員其實做了很明確的定義，不單純是我們一般認為說你就辦發包，辦開標，辦決標人員，你有參與整個合約的履行的，從事履約管理，甚至你去定規格的這些人，在機關內部可能是不同部門在處理.....所以其實就一個採購案來說，我們要各機關的人員要遵守倫理準則的這個部分其實是涵蓋了大部分，那雖然法規面感覺好像，我們聽起來好像已經規範的蠻完整的。(F1P5)

公共工程委員會編了一本所謂的採購的一個錯誤行為態樣，那個東西真的是一個活教材，而且每一個辦理採購的人一定要去瞭解，所以提供了我們的公務員在辦理採購的時候盡量不要去犯錯，那有錯也不是你有心之錯，因為有那個東西在幫助你，所以這個回歸這一面來講，就是說是屬於當前我們的政府各部門來講，我覺得政府採購法的確是具有相當的一個貢獻。(F1P2)

另一方面，在公共財政面向上，部分專家學者從廣義角度觀察，我國現行之廉政相關機構應包含監察院所屬的審計部門與各級行政機關的主、會計單位。因此，未來討論設置廉政專責機構時，應同時針對我國現行監察院審計制度與行政機關的主會計系統予以檢討，部分焦點座談與會者主張應建立一高位階而獨立超然的「公共財政與公共採購」監督機構，將現行政府審計制度與會計系統、以及相關單位的法定職掌予以整合，以促進公共財政管理的透明度與問責制。

因為現在法務部他們在推的政策，現在叫國家廉政建設行動方案，國家廉政建設行動方案他大概就是用國家廉政體系的觀念來做...可是這個東西他會有一個很大的問題，政策誰來定就是由法務部，那法務部一定是交給政風司或者是任何一個司，他本身的位階不高，那定的政策雖然有一個中央廉政委員會，人家都認為會推他，可是各部門第一個，我的感覺，我不曉得會不會是錯覺，第一個感覺就是說各部門不認為那是我的事...。(F2P5)

現在英國行政監察司也一樣，監察權在國會的下屬，像審計部在監察院一樣，大概一個部的位階，現在我們把他膨脹到院的位階，這個假如說結合力量這個才會強大...。(F2P6)

依據我國現行廉政制度，政風系統設置於機關內部，較能先掌握相關貪瀆線索，但因組織位階與功能執掌之侷限，無法針對「公共採購與公共財政」面向發揮預防性的監督之效果，是以，部分專家學者建議可思考將監察院與現有政風體系做組織改造，設置類似美國之稽

核長制度²¹⁴，並在各個部門內部設立稽核部，負責公共財務監督之責，以做根本性的改革。

稽核長就是美國他們本身有設立一個稽核長制度，他來了也就是安隆事件來的，所以有這個稽核長制度下來，那我們的政風可不可以去仿效稽核長制度，在各個部門裡面設這個所謂的稽核部，...我們看看我們國內企業，我們國內企業以這個所謂的金融機構來說好了，金融機構在董事會下面設了一個稽核部，他這個稽核門是獨立超然行使它的職權，它不受制於各個其他的部門，它獨立接受董事會的指揮，那政風呢如果說角色跟它來做一個比較的話好像滿接近的。(F1P2)

...政風本身的素質一直在提昇，我們都一直在提昇，這都在自我這樣要求，我們也希望說能夠去考那個採購證照，我們現在所有的同仁都有，就是說他一進到這個部門以後，我們就一定要求他去考這個證照，那當然就是說我們在這方面的努力，當然只是外界他不容易去看的到這塊努力。(F1P2)

譬如說公司治理層面，他一定要有一個稽核委員會，獨立總監啦什麼，他的要求蠻多的，但是中小企業大概沒有辦法做得到，但是鼓勵中小企業去參與公共工程這樣子的話，是不是有另外一套機制，就是說他從他的哪些，是不是說我們也有一個評鑑機制對於常常參與，參與過的公共工程的這些，對他幾個層面啦，我想倫理應該也可以評鑑...。(F1P3)

²¹⁴美國「稽核長」制度主要執掌工作與權責範圍包含：(一)獨立客觀之查核、調查、檢視及評估；(二)增進經濟、效率與效能；(三)預防及偵測舞弊、浪費及濫用；(四)覆核法律及行政命令草案等。

陸、公共報告

多數專家學者對於我國公共部門的效率與透明之觀察，大致有以下幾點：

一、透明是防貪的最基礎面向，但我國目前既有提昇公共部門透明的機制，並不足以真正有效促進政府透明。

二、造成我國公共部門不夠透明的原因有三：

(一)現行各監督系統不同調

(二)行政程序法與政府資訊公開法有漏洞

(三)首長不支持

首先，與會者 F1P3 即指出：

...那一般政府的決策的透明這些東西，或者是某些資訊的透明，是不是這些我們所謂的這個政風、檢調、稅捐、金檢，是不是有一套機制可以讓它把這個透明強化。(F1P3)

另外，目前被視為與提昇我國公共部門透明最具代表性的行政程序法與政府資訊公開法，由於法規中有部分法條，得以讓機關規避決策與資訊透明的責任，因而也成為不少與會者認為不利於促進我國公共部門透明度。

首先就行政程序法而言，主要有資訊公開與聽證制度兩方面。F1P2 就對於行政程序法第 46 條對政府資訊公開造成的影響有深刻觀察：

...民意機關它爲了要去監督你這個政府部門，你的施政到底透不透明，所以它也會來跟你要資料，那民意代表來跟機關要資料是天經地義，但

是連這一塊在地方機關都可以用行政程序法第 46 條的規定，來說這是我內部簽辦的文件，按照行政程序法第 46 條的規定，這個是可以不要提供的，...(F1P2)

與會者 F2P6 則是對行政程序法中第一章第十節中，有關聽證制度無法發揮的缺陷觀察甚深：

現在我們的法治上有一個很大的問題，聽證制度一直沒有辦法發揮，就是行政程序法第一章第十節定了以後變得空了，沒有行政部門去發揮這個，最主要的原因是他那個本是公開透明的方法給民眾參與，聽取兩方的意見是很好，使很多的專家學者或各種領域的人參與聽證，但那個聽證總則裡面寫的是，處分的問題，是處分才需要，或是行政確定才需要，但是我們寫在總則或者包括及於法規命令，...各部會就不敢做，那等於空的，到現在很少推動。... (F2P6)

有關於政府資訊公開法的問題，與會者主要認為由於缺乏主管機關，因此就無法形成對各機關資訊公開課責制度，而造成此法形同具文。對此，與會者 F2P5 的見解提供精闢的論述如下：

...我們有政府資訊公開法，這種資訊公開法你沒有主管機關，或是沒有專門機關，沒有專門機關，沒有細則，一個法律沒有細則，沒有專門機關最大的問題是什麼？沒有專責機關，就沒有一個計畫，沒有一個計畫要每個單位去做，那每個機關做的結果，不用報告，因為你沒有計畫叫他做什麼，你也沒有報告，因為沒有報告，所以沒有評鑑，沒有評鑑，也沒有獎懲，也沒有人在檢討在推動，什麼都沒有啊！那你這個法不是空的放在那邊！...(F2P5)

由於相關法制的不同調與規範不完善，也因此造成首長對公共部門透明的不支持，並因而影響機關內部同仁對行政運作透明化的消極態度

...行政問題要行政內部解決，因為現在提到的就是說我們整個這個行政機關的這個連結的一個反貪腐的這個整個鍊的形成跟它的作用喔，基本上就是如果說今天首長他不支持，今天內部的行政同仁他不支持的話，我想你很難在機關內部形成有力量的一個改善或是改變或是變革。...(F1P1)

此外，專家學者們認為，目前的行政程序法和政府資訊公開法對於政府資訊透明度的改善能量仍顯不足，尤其在資訊揭露和透明度的層次上；然而，專家們直言，若政府欲達清廉境界，透明度是一主要關鍵。

真正的一個政府部門他是不是真的能夠做到清廉，透明化絕對是一個最重要的關鍵。(F1P2)

那當然啦以目前的這個所謂的行政資訊公開法是不夠的，是真的不夠的，那裡面也確實要檢討，那你說行政程序法它也只不過是一個模糊的一個所謂的規範，(F1P2)

所以我想最主要應該分幾個點，第一個點就是充分揭露跟透明化的部分，第二點就是管監督單位的人他的義務，就是說如果出了問題他要負起形式上的不純正、不作為犯的刑事責任，目前的檢察官也不會辦到這

裡，因為這個東西不能辦，辦下去檢察官會被外調走，檢察官位子實在太小了，不能辦，所以不純正、不作為你不能辦，第三個問題就是所謂的平行調查法，因為這個案件其實進入到 B 階段了，你不再處理其實就是 C 階段了，B 階段是還有可能用錢可以回補，這部分所謂平行偵查法的意思就是說你任何的申報資料其實不只有存在自己的單位，另外其他單位也要留，像金融檢察的話，金融檢察單位要有，其他的部分...。

(F2P3)

基於以上相關監督機制不同調、行政程序法與政府資訊公開法不夠健全與不具課責性，造成我國公共部門透明度不足的困境，與會者均認為應修改相關法制，並將政府機關資訊公開評鑑制度法制化，以利於提昇我國公共部門的透明程度。

柒、司法機構

一、現行法制之規定與執行

憲法第 80 條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」第 81 條規定：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸。」而該法律即是司法人員人事條例第 32 條以下之規定。故對於法官與司法機關所實施之反貪腐措施，不得侵犯法官之獨立性。此外，法院組織法第 61 條規定：「檢察官對於法院，獨立行使職權。」所以，檢察官在我國法制下，雖隸屬於法務部而為行政官，但其在偵查、起訴特定犯罪行為時，仍享有獨立性。故對於檢察官所實施之反貪腐措施，亦不得侵犯檢察官在此一方面之獨立性。我國司法官（包括法官與檢察官）之任用，依司法人員人事條例第 9 條以下之規定，皆須經

考試及格或具有一定資格。初任司法官前，與在職期間，皆須接受訓練（司法人員人事條例第 27 條以下）。所以在我國法制下，不可能經由關說而擔任司法官與進入司法體系。

為維護法官依法獨立審判，保障法官之身分，以確保人民接受公正審判之權利，與訂定法官行為準則，司法院於 2006 年 3 月 21 日曾公告法官法草案。但此草案至今尚未立法通過。今對於法官（檢察官亦同）行為之規範，與違法失職行為之懲處與懲戒，主要仍適用公務員服務法、公務人員考績法與公務員懲戒法之規定。其中公務員服務法第 5 條規定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食菸毒等，足以損失名譽之行為。」第 6 條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」第 14 條第 1 項規定：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。」第 16 條規定：「公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。」「公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。」第 17 條規定：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。」此外法官（檢察官亦同）亦為公職人員財產申報法（參該法第 2 條第 1 項）與公職人員公職人員利益衝突迴避法（參該法第 2 條）適用的對象，應按時申報財產與注意利益之衝突迴避。

為規範法官之行為，司法院訂有法官守則（1995 年 8 月 22 日制定，最近一次修正為 1999 年 12 月 18 日）。該守則第 1 點規定：「法官應保有高尚品格，謹言慎行、廉潔自持，避免不當或易被認為不當的行為。」第 2 點：「法官應超然公正，依據憲法及法律，獨立審判，不受及不為任何關說或干涉。」法官若有貪腐之行為，可認為已違反法官守則第 1 點與第 2 點之規定。除此之外，有關法官之倫理規範，

尚有司法院所頒布之各級法院法官自律委員會實施要點與法官社交及理財自律事項²¹⁵。

另為規範檢察官之行為，法務部亦訂有檢察官守則（1996年6月24日制定，最近一次修正為2003年8月15日）。該守則第1點規定：「檢察官應堅持人權之保障及公平正義之實現，並致力司法制度之健全發展，不因個人升遷、尊榮或私利而妥協。」第2點：「檢察官應依據法律，本於良知，公正執行職務，不為及不受任何請託、關說；並不得為私人承諾，或給予特定個人、團體任何差別待遇。」第8點：「檢察官辦理案件，如發現其本人、配偶、共同生活之家屬或二親等以內之親屬與該案件之律師、當事人或其他利害關係人有利益衝突時，應迴避處理該案件。但刑事訴訟法有特定規定者，依刑事訴訟法之規定。」第12點：「檢察官應廉潔自持，重視榮譽，言行舉止應端莊謹慎，不得為有損其職位尊嚴或職務信任之行為，以維司法形象。」第13點：「檢察官交友應慎重，不得與不當人士往來應酬。」第15點：「(第1項) 檢察官不得參加不正當之飲宴應酬活動、涉足不正當之場所或從事其他足以影響司法尊嚴之事務或活動。」「(第2項) 檢察官受邀之應酬活動，事先可疑有特定目的或涉及利益輸送等不當情形者，不得參與；如於活動中發現有前開情形者，應立即離去或採取必要之適當措施。」第16點：「(第1項) 檢察官不得經營商業或投機事業。」「(第2項) 檢察官非依法律不得兼任他項公職或公營事業機關、公司代表官股之董事或監察人。」「(第3項) 檢察官兼任教學、研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可。」「(第4項) 檢察官為前二項之兼任時，仍應注意是否與

²¹⁵ 關於法官之倫理規範，參蔡新毅，論法官倫理（上），司法周刊，第1346期，96年7月12日，頁2-3；論法官倫理（下），司法周刊，第1347期，96年7月19日，頁2-3。

其本職有所衝突或影響本職之業務。」第 17 點：「檢察官不得從事與其身分、經濟能力或信用狀況顯不相當之投資或其他商業活動；亦不得藉其身分、地位，於從事投資或其他商業活動時獲取不當利益。」第 18 點：「檢察官應避免與律師、所辦理案件之當事人或其他利害關係人有借貸、合夥或其他金錢往來關係。」第 19 點：「(第 1 項) 檢察官對於所辦理之事務，不得收受任何餽贈。」「(第 2 項) 檢察官與有隸屬關係者、所辦理案件之當事人或其他利害關係人間，無論涉及職務與否，均不得贈受財物。」「(第 3 項) 檢察官基於禮節而贈受財物須合於節度，不應使他人產生不當之聯想。」第 20 點：「檢察官不得接受所辦理案件之當事人及利害關係人之招待；非有職務上之必要，不得接受司法警察或其他機關、團體、個人之招待。」亦要求檢察官之廉潔與杜絕檢察官所有可能使其陷入貪腐的管道。此外，就檢察官之倫理規範，法務部另頒有檢察官參與飲宴應酬及從事商業投資應行注意事項²¹⁶。

對於公約第 11 條所要求之對於司法機構的預防性反貪腐措施，我國法制不能說沒有，只是並沒有一套特別針對司法官，不同於針對行政官員的預防性反貪腐措施。而無論是法官守則或檢察官守則，皆僅是行政規則，而非法律。當法官或檢察官違反這些守則，有懲處或懲戒之必要時，仍須適用公務員服務法、公務人員考績法與公務員懲戒法之相關構成要件與法律效果之規定。

二、現行法制與執行上之缺失

(一) 行政監督之不適當

²¹⁶ 關於檢察官之倫理規範，參周懷廉，我國檢察倫理規範之建立與實踐，檢察新論，第 2 期，96 年 7 月，頁 18-32。

為保障法官之獨立性，對於法官之監督應不同於對於須服從於長官之行政官的監督方式。所以目前由司法院執掌法官監督事宜的作法，並不妥適。且司法院應不可執掌司法行政權，司法院應回歸為司法審判機關的角色。

應該把司法院這個行政單位拿掉，他干預審判干預得最厲害，如果這一拿掉，審判機關會審判機關化，司法院的行政全部歸法務部去管，然後法務部也退出管檢察官的這種魔手，這樣整個才會回復正常體制。

(F2P3)

審判是獨立的，但法院的行政事項等司法行政，包括法院預算編列在內，必須一起放在國家的權力作用中被監督，包括司法預算被國會監督。司法部（按：在我國為法務部）除了檢察系統以外，也負責全國法院系統的司法行政事項，包含國家司法考試及培訓司法官的相關行政事項。三權分立的結果，並非司法部不能掌管各級法院的司法行政事項，而是相反地，最高審判機構不應同時擁有司法行政的權力，司法權必須與司法行政權分離，否則審判獨立的要求反而會被動搖。道理何在？司法獨立，核心內涵是個別法官審判各該具體事件不受干預的獨立性，我舉個實際例子。下級審法官 A 數度採納與最高審判機關不同的法律見解，在分離設計底下，試問最高審判機構能對 A 法官如何？就是以裁判撤銷其裁判而已，但是，如果是司法權與司法行政權合一的設計，最高審判機構除了撤銷以外還可以讓 A 法官走路或受其他懲罰，這就危及獨立性了。（林鈺雄，許玉秀等，2008，頁 125）

(二)法官評鑑制度之未建立

針對司法部門的反貪腐做法，受訪者建議應儘速通過法官法或採

大法庭制度，藉以消弭司法部門貪腐無人能予以監督的問題。

司法官會有一些內規，但是他犯罪之後，誰來辦他，我覺得這個才是重點。(IW1)

只要案子移送，別的檢察官辦成，還是法官可以審理，所以那這個發動的只有靠調查局，好，如果這些我們都不講，那還有誰，可能大家想的，有沒有一個廉政公署，這概念就出來了嘛！(IW1)

我認為臺灣的司法機關（特別指法院）應針對重大且情節特殊案件之審理，明顯有人力配置不足的窘境，往往由一位法官負責審理一項重大案件，無法做到專業能力的分工合作，導致審判效率過慢。因此，應建立「大法庭」制度，舉凡重大且情節特殊案件之審理，應建立專案審判團隊，由多元性質的法官人員組織專案團隊進行審判，提升「司法部門」的反貪腐功能。(IW5)

法官應不同於行政官，應有自己的一套退場機制。在法官監督部分，最重要的，是如何在不干涉法官獨立審判與預防貪腐間取得平衡。就此仍應儘早通過法官法，建立法官評鑑制度，以淘汰不適任的法官，與排除行政權對於法官之監督。依法官法草案第 31 條之規定，司法院設法官評鑑委員會，負責法官評鑑工作；評鑑委員會之委員，由法官二人、檢察官一人、律師二人、學者及社會公正人士六人組成。所以納入法院成員以外之人員擔任評鑑委員會之委員，是為提高各界對於法官評鑑委員會公正性之信賴，以發揮外部評鑑，擴大社會監督司法之功能。依草案第 30 條之規定，法官如有：「一、因故意或重大過失，致審判案件有顯然重大違誤者。二、違反職務上之義務或怠於

執行職務，情節重大者。三、現職法官參政、或不當兼職、或違反守密義務規定，情節重大者。四、違反法官守則，情節重大者。」情事之一者，應付評鑑。且依草案第 33 條之規定，「法官有第 30 條第 1 項各款情事之一，下列人員或機關、團體認為有評鑑之必要時，得請求法官評鑑委員會評鑑：一、檢察官以外之案件當事人。二、受評鑑法官所屬機關法官三人以上。三、受評鑑法官所屬機關或其上級機關。四、受評鑑法官所屬法院對應設置之檢察署。五、受評鑑法官所屬法院管轄區域之律師公會或全國性律師公會。六、依法設立登記之全國性人民團體，其章程所定之宗旨、任務與健全司法有關，經司法院許可得為評鑑之請求者。」換言之，民間團體亦得請求進行評鑑。依草案第 37 條，法官評鑑委員會如認受評鑑法官有評鑑事由，且有懲戒之必要者，報由司法院移送監察院審查，並得建議懲戒之種類。

對於法官之評鑑，應以律師的評鑑最為準確，因為律師是實際跟法官接觸的人，法官辦案態度如何，是否收受利益，律師最清楚，所以法官法草案所規定之法官評鑑委員會也包括來自於律師之委員，是極為正確的。此外讓民間團體，例如：司改會，也可以請求進行法官的評鑑，將可強化民間對於法官的監督。

關於司法機構監督之方式，與會者認為：

這個研究計畫的...主辦者能夠把司法機構就是說政府部門公職人員司法機構能夠分開來，因為這是確實是需要不一樣的預防措施，因為在司法機構.....，他的干涉其實是跟行政機關是要不一樣的。但是也因為一直以來就是說這幾年的一些司法改革運動，或者是一些民主化的過程，讓那個不要被干涉這件事情，不要被干涉司法、不要去干涉檢察官這個部分是膨脹的，所以檢察官跟法官的監督是沒有的，因為這是一個鐘

擺，你到底是要干預他，你可能干預他的案件，但你可能也會去箝制他的一些行爲，但是你這個鐘擺擺到什麼地方，那因爲這幾年的民主制度，我覺得是特別是一些司法改革的部分，其實是鐘擺是擺到那個，就是說基本上大家都知道，應然面都知道他不應該被干預。但是就另外一個聲音，這一兩年很紅的就是這些司法官的退場機制，也就是說你怎麼去看這些檢察官跟法官的問題，特別是在貪腐的部分。(F2P2)

很多人會認爲，法官跟檢察官你不好，你也沒辦法，就是你即使考績給他兩次丙你也不能讓他走路，因爲他就是有法律上的保障。那你必須要有設計另外一套怎麼樣的制度，但是他又不是被行政箝制的那一套制度，也就是說不要把司法官認爲就是政府的行政人員，他必須要有另外一套制度來處理，...才可能會有一些有效率的退場機制。(F2P2)

關於司法機關之監督應建立評鑑方式，與會者認爲：

到底在不要干涉跟預防上面要怎麼去做處理呢？行政人員行政部門的人員，當然你可以透過就是長官的箝制、政風的控管，來做一些事情。可是在司法官就是檢察官或法官上，不管是美國或者是歐陸國家基本上都認爲不太應該，但是他要怎麼樣讓他的不好被呈現出來。那我覺得我們最近一直在談的評鑑制度其實是有必要的，就是像我看這個你們提的那個預防性法制裡面提到那個法官法草案，不管是法官法草案也好，司法官法草案也好，裡面都提到那個檢察官或法官的評鑑。很重要的一點就是說他跟現在比較不一樣的就是說他期望能夠加入...民間的發動啦！(F2P2)

關於司法官評鑑制度應有民間與律師之參與，與會者認爲：

其實...從 80 幾年開始法官跟檢察官都有在被評鑑，但是沒有甚麼人發動它，因為它能發動的就是法官或檢察官自己的機關，或者是相對應的律師公會，或者是全國性的一些什麼跟司法改革有關的這些組織，其實沒有幾件，而且...最後的評鑑結果還是要回歸到行政懲處上面，所以它其實對於...法官跟檢察官的退場機制是沒有辦法做到，...其實法官跟檢察官在外面好不好，當然律師很清楚，最清楚。...比如說當主任，下面的檢察官好不好，他的私生活怎麼樣，我沒有辦法知道，政風也不太會告訴你...或政風可能也不知道。但是當地的律師我想他會曉得，因為他可以透過這個案件裡面去知道檢察官的作風狀況，透過案件去知道這個法官的作風狀況。那可能他們會比較瞭解，也比較知道說這些人有哪些問題。那人如果不被監督其實是很恐怖的，那如果你知道你被監督，雖然他後面的程序會成功率不是很大，可是那個監督的過程是讓你不舒服的，所以你會節制自己。很多所謂要這種自制，不管是律師要自制、媒體要自制，什麼要自制其實都很困難啦。(F2P2)

因為你若知道有人在，有可能那個人是會監督你的話，.....你會比較好一點，最近這幾年來，在開庭是會錄音錄影的，那檢察官可能他就會比較不敢講話不好聽，或是揶揄或什麼的，其實那是人性的使然。所以適當而且有效率的評鑑機制的推動在司法機構的預防上面是需要的。那以目前來講，目前的評鑑，其實是沒甚麼用的，因為我們沒有看到律師團體願意去發動，他們也不是很想要得罪檢察官或法官。(F2P2)

關於法官之評鑑，目前司法院雖然頒訂有法官評鑑辦法，但該辦法一來並非法律，二來依該辦法所設置之法官評鑑委員會，其委員五人，係由各該法院遴聘法官及法學教授擔任之（法官評鑑辦法第 4 條

第 2 項)，其中並無律師與社會公正人士之代表。且認為法官品德操守、辦案程序或開庭態度有評鑑之必要時，得移請法官評鑑委員會評鑑者，有「一、法官所屬法院及其上級法院。二、前款法院配置之檢察署。三、司法院及法務部。四、法官所屬法院管轄區域之律師公會。五、依法設立登記之全國性人民團體。但以其章程所定之宗旨、任務與健全司法有關者為限。」（法官評鑑辦法第 5 條第 1 項）其中並不包括案件當事人。所以仍以制定法官法（法律），廣納律師與社會公正人士為法官評鑑委員會委員，與允許案件當事人得移請評鑑，較能制度化與有效的淘汰不適任的法官。

三、缺乏來自於外部的監督

我國司法機關因同時擁有司法審判權與司法行政權，致使有關法官之人事決定與懲罰，皆由司法機關自己的成員所主導，而缺乏來自於外部的監督。此種制度一來可能影響法官之獨立性，二來可能造成司法人員官官相護，無法淘汰不適任之法官，與有效地監督懲處違失的法官。具體而言，目前是由司法院人事審議委員會審議法官之任用，若經法官評鑑委員會調查結果確認法官有違失之情事時，亦是送交司法院人事審議委員會依法處理（法官評鑑辦法第 11 條），惟司法院人事審議委員會的委員皆為司法內部之人員（參司法院人事審議委員會審議規則第 3 條），並無人民或外部人員之參與。由法官及法學教授所組成之法官評鑑委員會，其中除法官亦屬司法內部之人員外，法學教授亦是由法官所選定，即其人選亦是由司法機關所決定，而使得此一監督法官的機制缺乏外部的監督。

我國現行一般法官選任之程序，係司法院就符合．．．司法人員人事條

例第 9 條所定任用資格之一者，經司法院人事審議委員會決議後，再由司法院提報總統予以任命……。是於我國一般法官之選任係由司法院設人事審議委員會審議決定，惟司法院人事審議委員會中之構成員，如司法院院長、副院長雖經由民意機關同意後任命，但任命後是否仍受民意機關之監督，不無疑問。其次，司法院人事審議委員會並非依憲法所設立，且其構成員除上述經國會同意後任命之司法院院長及副院長外，大多數為各級法院法官出身者，此固符合法官自治，但卻無任何外部人員尤其是代表全國民意之國會議員參與其事，而符合國民主權原理。（林燦都，2009，頁 202-203）

雖然，我國現行法官人事制度與許多歐陸國家頗為類似，然於二戰後，基於各國內部不同之理由，歐陸主要國家之法官制度於一定程度上，皆作了變革。而由於我國制度未跟上此波重要演變，因此，我國現行法官人事制度，不僅與頗有不同，亦與歐陸主要國家之現制亦有所差異。精確言之，應該說我國現行法官人事制度，是不具備二戰後歐陸與英美國家於法官人事制度改革上，所具備之三項重要共通點。……（一）司法行政權割裂：法官人事與其他司法行政權分由不同機關掌管。……（二）司法人事非由法官完全自治掌理：簡單說，英美法與大陸法系於司法行政制度異曲同工之處，在於法官人事任命與升遷不完全由法官自治掌握。美國法制之法官任命，無論是聯邦或州法院，非由法官系統自己決定，已有悠久歷史；至於英國最近之司法改革，Lord Chancellor 仍然掌握一定之人事權，以及新設之法官任命委員會中，非法官出身之委員占一半以上，亦可知曉。至於歐陸之司法委員會，以法國為例，亦已有法官社群以外之人參與為原則；至於德國，則是終審法院法官之任命，亦經法官社群以外之力量介入，雖然其中不乏批評之聲浪。（三）法官選任方式非單一……。（陳長文，林超駿，2009，頁 161-162）

為解決上述與法官調職及升遷相關之問題，關鍵應是在於負責人事任命之單位是否被信任，以及是否勇於任事。以目前職司法官人事調動與升遷之司法院人事審議委員會之功能與組織架構看，顯然是有所不足者。當前司法院下設之人審會，無論是從組成、職權與功能之角度看，皆應再作檢討。本文基本上以為，司法院院長不應是人審會之成員；人審會地位應提升至屬司法院下之部會層級之獨立委員會；委員會之組成，非法官之委員應占半數以上（或至少是占相當部分）。至於功能與職權，亦應作更細緻之規範。（陳長文，林超駿，2009，頁 178）

捌、私部門

針對現今社會普遍重視之私部門反貪的部分，受訪者認為由於對價關係難以建立，但貪腐行為又是一生態性的結構，造成定罪之困難。可是，受訪者提及，私部門貪腐對國家社會所造成的影響，較公部門嚴重上許多倍。

社會上最大的力量是政治力，第二股力量是經濟力，這兩股力量，政治力的濫用往往就是貪腐、侵害人權等等這些，當然貪腐是比較常見的，因為侵害人權它也是要貪腐，然後經濟力的濫用就是經濟犯罪，但是每每這兩股力量是勾結在一起的，也就是經濟力想要濫用這些企業想要濫用它們的經濟力，一定要有政治力來庇佑它，否則是不太可能的。(IW3)

我想貪污的一個特性就是一種私密的犯罪行為，它一定是.....商人的部分，我是想說投資、投下一個賄賂的資本，他要回收你這個賄賂的對價還要高一些，回收。所以在相互利益的勾結之下，很難去發現他的具體的犯罪實證。(IW2)

但是一個力霸案就遠遠超過我們這幾年累積下來的貪腐金額甚至超過兩倍、三倍！(IW3)

從過去我國多起重大企業行賄與貪腐案件（企業掏空、海外洗錢、政商行賄）的經驗而言，部分焦點座談與會者從學理面進行分析，認為我國當前在「私部門預防貪腐政策」面向上，應將私部門之貪腐行為界定為一種「生態犯罪」，重視政商之間長期既存的貪瀆結構，予以防堵制度缺口。再者，政府未來在推動私部門的預防性貪腐政策上，應對於各種表面合法的貪腐案件從嚴認定，並納入預防貪腐機制的監督範疇，如各類民營釋股條例、金融公司的民營化，還有國有財產的土地之地目變更與轉變財團等不同類型的政商之間的貪瀆模式。

經濟犯罪的部分，他是一個互相的，有可能貪瀆的部分是拿國家的錢像外交、國防、採購或者是公共建設，然後這個必須要有一些商人來做這種採購案，所以這部分就會有給商人的好處然後商人再給回扣、佣金，這部分是這樣，但另外有一部分呢是所謂的...剛好是另外的問題，是經濟上的犯罪，但是因為一個重大的改變所以他的利潤是從差價裡頭就分擔回來.....。(F2P3)

像各種民營釋股條例、金融公司的民營化，還有台糖大的土地的轉變，這個其實都是很嚴重的，這部分他是牽涉到法律，這部分可能不被認為是貪瀆犯罪，但是背後一定有貪瀆犯罪，犯罪案件絕對不會辦到貪瀆案件，因為出紕漏的是在外面就抓外面，反過來出紕漏的是在官員就辦到官員，不會辦到另外一邊。(F2P3)

有鑒於民間未必重視廉政或反貪腐議題，有受訪者建議可先邀請富有社會名望之大型企業之企業主管，挺身倡議與號召，並結合企業評鑑制度，使企業認知到自身之廉潔度是與其競爭力具有高度相關，以此策略吸引企業之認同和投入。

那一般媒體也不太重視廉政，因為廉政是不能有廣告收入的，去做廉政相關節目的時候是不可能沒有廣告收入的，而且也不會提高我的收視率，因為民眾不關心這個區塊。(IW3)

先找一家大企業，把你的構想跟他講，如果我們研究出來一套，然後他可能有些認同，有些不認同，他如果大部分都認同的話，你就再跟他談下一步，說可不可以拜託出來。如果他很願意建立他企業形象，找到幾家那就很好啊，然後大家就提出來呼籲嘛，那其他人可能就覺得這也對。而且你想想看，那也是幫公司省錢，而且你說是私人企業，你都是上市上櫃，你真的完全私人嗎？我也是幫廣大的投資人這些股民，我也是幫他盯你。(IW1)

其實如果有一個比較有公信力的機構或媒體他做一個評鑑，評鑑完之後，因為他名次排在前面，他的股票因此可以漲的話，那他當然會願意做。(IW1)

此外，學者專家認為，政府亦應有責任樹立標竿學習的典範，因而建議強化「企業倫理與商業廉潔治理」可先從政府所屬的眾多國營事業單位展開，讓這些國營事業能夠揭露公司治理，進而在未來能成為一個各企業所可以學習的廉政治理模型，由政府部門提供政策輔導，協助企業建立內部企業倫理文化。

我們對於私部門的一些怎麼樣來促進，因為在這個企業程序裡面，是我們國家廉政建設行動方案裡面非常重要的一環，那他就會提到說像這個希望能夠像以財政部來講的話，他就希望說你對於你的所屬的國營事業，能夠讓這些國營事業能夠揭露公司治理，然後成爲一個標竿。(F1P1)

那我覺得這個是非常正確的一個政策指導，因為我們的國營事業，比方說像是銀行，像土地銀行或是臺灣銀行，或是菸酒公司，那今天他的品牌的建立在他的誠信上面，那國家經營就有他的優勢，那他本身的整個建制也非常完善，像剛才 OOO 提到這個稽核的制度還有這個政風機構的設置，對於人、對於業務他都有內控，做的非常完善，那這個所以在這一方面就是來引導這個，用這種發表的方式，強調誠信的方式來帶動企業誠信，他是應該會有效果的，那我們也要求我們所屬的國營事業機構都朝著這方面來推動，那在實務上就是說要去引導這些企業私部門，企業部門的這一些，給他們建立內部廉政文化的部分。(F1P1)

如何運用國營事業來去引導私人企業的部分...以私部門來講，其實我們可以看得出來，像台塑還有包括宏碁他們本身，他們自己本身對於這個企業倫理，他們的規範是比我們更嚴格，比私部門更嚴格，那爲什麼說我們在這個私部門所謂的企業倫理一直沒有辦法形成是一個趨勢的原因，我覺得就是說光從一個我們這邊去講求所謂的企業倫理，那是屬於一個長期的目標，你現在就要做，但是必須要很長期的一段時間，最後才能夠開花...。(F1P2)

像這種應該照理來講這一部分企業倫理的建立應該長期性的目標去經營，但是如何在目前，我們如何去強化，甚至於用這種嚴刑峻罰的方

式...。(F1P2)

此外，在結構性問題上，現行負責職司政府金融管制之業務監督機關，只有所屬在經管會之下的金融檢查局，由於組織法定位階不高，功能無法完整彰顯，專家建議未來可將檢查局整併入高組織位階的獨立監督機構，以強化我國預防性反貪腐政策的「公共採購與公共財政」面向。

金管會本身，我們可以從他的組織裡面看，一個金融局、一個銀行局、一個保險局、一個檢查局，然後另外一個是.....忘記了，大概就是說除了..它一共有四個局，其中三個局呢都是屬於專業性的財政的管理機構，只有一個是監督機構，就是金融檢查局，叫做金檢局。(F1P2)

那這三個機構（金融局、銀行局、保險局）放在金管會之下.....其實有一點跟財政部之間的就是所謂的監督關係已經大概有一點疏離了，但是疏離對於這個財政官裡面來講它是不對的，所以那個時候大家討論的結果是說這三個應該回去財政部，金管會留下什麼？留下金融檢查局，但是呢經管會如果剩下一個金融檢查局的話...大概只有一個金管會下面一個局而已，這根本就不是一個機構了，然後我們那個時候呢突發奇想就把金融這個金融監督管理委員會廢掉，廢掉以後成立什麼？成立廉政署，變成獨立機關，也就是金融監督管理會現在的用這個廉政署來取代，然後把檢查局呢併到廉政署來，它就變成是一個不只包括公部門、私部門還有企業的通通可以在這個廉政機構裡面，專責機構裡面它通通可以多頭馬車的問題，變成一個很獨立超然的機構出來。(F1P2)

除提高監督機構之位階外，專家學者亦建議應建立公開、透明、課責並符合市場機制的「企業廠商評鑑制度」，透過顧客評價予以實施，且運用市場機制進行淘汰，甚者，可在評鑑項目中納入公司治理等之項目，以強調企業廉潔的重要性。

...要把不良的廠商我們要資訊公開，我們有法規規定說要資訊公開的話，這個資訊公開等於是一個很大的制裁，最大的制裁就是資訊公開，很多人就是怕，所以監察院能發揮功能就靠資訊公開。(F2P6)

對於企業參與公共工程，我們如何給他誘因，他做的好的，誠信，比如說他符合國際 GRI 的標準，他又是這方面的專業，為什麼這個不能給他做，當然有很正當的理由給他做，不需要再經過一個委員會去幫他背書，應該就可以讓他做，因為國內符合這樣規格的廠商也不多了，已經國際了，那我們常常講說因為聯合國有反貪公約，基本上他也是結合像 GRI 啊、OECD 的一些跨國企業的行動綱領。(F1P3)

法務部在推那個參與公共工程的採購的廠商要不要用一個評鑑制度...以現在的委員會來評審，我們有沒有一個客觀的評鑑制度，來評鑑這個廠商，當然評鑑的內容可能包括他的公司治理層面啦，他的誠信跟倫理層面這個部分，那這個評鑑制度的，我想的開端基本上是對於過去我們委員會來這樣評審，或是委員會來決定一個重大的公共工程，他等於是一個取代的方式，那委員會治國我想是一個我們國內政府的一個常態啦，那很多的重大公共工程也是因為委員會的那個，可能專業，可能委員的操守都可以，但是他不一定選出我們要的廠商。(F1P3)

此外，亦有專家建議，欲形塑企業倫理文化亦須關注於「教育消

費者」的政策議題，讓消費者參與監督企業倫理的過程，從市場機制面增加消費者與私部門雙方對廉潔文化的高度要求，從而建立企業廉潔的鼓勵機制，獎勵具備誠信企業與倫理文化的私部門，運用市場自然法則，以及法制面的規範增加企業推動誠信廉潔的誘因。

...這個教育消費者是鼓勵企業的方式，我們的消費者如果說他覺得這個企業是誠信的，講究倫理的話，那他的產品的價格會比較高一點，有時候這是一個鼓勵的機制，那我覺得鼓勵的機制當然來自於，國外的做法基本上，我們國內有四大基金，公務基金我們講這種公務基金，是不是可以做為投資這些有社會良心的，或者是我們也不要講說公務基金，他可能撥一塊叫什麼社會良心基金，那我們來投資這些良心的產業啦，有良心的企業，也鼓勵他們啦，私部門。（F1P3）

那企業界他也不會熱於參與，因為事實上你也管不到企業界，那企業界如果說他今天很在乎他的企業倫理，對他也沒甚麼好處，所以這個制度上你要把這，你要讓他有好處啊。那或者是在法律上有一些強迫，譬如說你要上市上櫃你就非得有設立倫理展，你就非得去做員工倫理準則，你就非得把你的財務公開，你就非得怎麼樣怎麼樣，然後會有金融檢察機關去檢查。然後他就會慢慢他就會開始做社會參與啊，因為那是被強迫的，那要不然的話就是你有獎勵的誘因啦，那他就會去做社會參與，那否則的話他一般來說他是不會做的，那這些可能要靠一些法律，我大概簡單說。（F2P5）

我想也回應一下就是剛剛提到私部門的部分...就是我們透過一些誘因可以來讓這個企業能夠去落實企業誠信、企業倫理，那在政府採購這個部分，其實也是可以提供誘因的一個方式，就是如果你評鑑為優良廠

商，然後將來你去參與政府採購的時候，或者可以在這個所謂的評比上面可以加分等等，甚至如果列為所謂的優良廠商，在採購法也有說可以押標金、保證金，可以減低的這樣子的一個規定，但是最重要我是覺得說那個評鑑的機制要怎樣去建立，那由誰來做評鑑，我想這個部分其實還是要給他一個比較明確的，甚至如果有一個法律的依循，有一個依據來做這樣的評鑑，那個結果其實會更客觀，然後將來大家也比較能夠認同這樣的一個評鑑結果，然後在落實我們的獎勵措施，我想那個是可預期，有他的成效的。（F1P5）

最後，私部門反貪中另一個重要區塊，即是跨國性商業犯罪。從過往跨國性商業犯罪行為（企業掏空、海外洗錢、政商行賄）的經驗觀察，部分專家學者認為我國當前在「私部門」的預防貪腐政策面向上，所面臨的嚴峻挑戰在於「跨國企業罪犯」引渡機制的缺乏與亟待強化，是以，未來應建立快速反應的跨國司法互助系統，與他國（我國經濟罪犯常潛逃藏匿之國家）建立長期穩固的合作關係，以有效預防跨國性企業貪腐案件的發生。根據與會者針對過往處理跨國性商業罪犯的經驗，事實上，有許多國家（如新加坡）均願意與我方合作，也有許多已經成功實踐的司法互助經驗。未來，我國在處理「私部門」的預防貪腐政策面向，應建立制度化的跨國司法互助系統，並將過去累積的成功經驗予以彙整，提供未來偵辦同類案件之參考依據。

...用這種嚴刑峻罰的方式，甚至於說透過一個所謂的國際外交的方式來去解決這一方面的問題，今天如果說我們有辦法透過外交的手段把王又曾引渡回到台灣來去受審的話，那我敢保證我們的這個競爭力的評比馬上上來，所以這一點我覺得這一塊我比較陌生，但是我看到這個當前的這種狀況，難免讓人家灰心。（F2P2）

根據我方跟新加坡之間的合作關係，新加坡的這個對於打擊犯罪一向是跟我們合作無間，但是他只有一個原則，就是說你只能做不能說...，我舉兩個比較現實的例子，第一個就舉那個當時陳帝國，陳帝國因為是中正機場二期工程招標，他圍標案那個案子，後來人跑掉了，我們一直追追追，追到後來從澳洲發現他又跑到新加坡，我們跟新加坡這邊聯絡，新加坡就告訴我們根據新加坡他們那個移民法，你人進來可以兩個禮拜不要有簽證，沒有關係，但是過了兩個禮拜一定要走。(F1P4)

所以他跟我們講說你們可以派人過來，我們可以跟你們合作，但是唯一的條件就是不能夠在事情沒有做完之前，絕對不能見報，因為我對他們那麼合作，跟我們那麼合作，我們一直很感激，我就問他說為什麼你們會那麼主動的願意跟我們合作...（因為）新加坡是一個小島的國家，島國而不是一個很小的一個小的國家，他們不願意任何犯罪的人士到達他們國境內，只要他們有得到任何確實的消息，這個人是犯罪或者是各國的通緝犯，他們二話不說，一律驅逐出境。(F1P4)

玖、社會參與

《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 13 條為社會參與的指導原則，歸納主要內容有：1.提高決策過程的透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用；2.確保公眾有獲得資訊的有效管道；3.開展有助於反貪腐的公眾宣傳活動，以及包括中小學和大學課程在內的公共教育方案；4.尊重、促進和保護有關貪腐的資訊的蒐集、接收、公布和傳播的自由；5.確保公眾知悉貪腐案件舉發的管道與機關。

以上幾項原則在我國落實的程度為何呢？基本上，歸納本研究焦點團體與會者的意見大致有以下幾點：一、社會參與在我國反貪腐此

一議題相當不足，缺乏誘因、相關 NGO 不夠多元，以及政策參與者過於固定、欠缺與民間對話與缺乏創意等為重要原因；二、透過增加決策過程外部專家參與和公聽會、政府主動協助 NGO 與社區參與、更方便的弊端揭發管道、公共教育方案，以及更有創意的公共參與方案等，促進我國反貪腐議題的公共參與。

首先，大多數論及此一議題的與會者均不約而同的指出，我國反貪腐議題的社會參與相當不足，不足的原因，主要是來自於一般民眾缺乏參與的誘因，一位長期致力於政風體系耕耘的與會者對此有以下深刻的觀察：

這裡有一點難，因為廉政政策上社會參與是不是足夠？當然就是不足夠，但是人家為什麼要參與，我不知道為什麼人家為什麼要參與。那我覺得要求社會參與其實是非常困難的，因為每個人都在乎廉政，可是他不曉得他要怎樣做才是對的，而且那個信心度不高，...那我是覺得社會參與不夠，但是問題是人家為什麼要去參與呢？他也不曉得他要做甚？...(F2P5)

除了以上原因之外，由於我國廉政與反貪腐政策長期以來，主要政策決策者與參與者多頗為固定，且多是政府相關體系人員。此種現象造成廉政政策主要參與者與發聲者過於固定，導致欠缺創意和與欠缺與民間對話；再加上相關 NGO 不夠多元等等，都是造成社會參與不足的重要原因。一位地方檢察官的觀點，相當足以凸顯此種現象。

廉政政策社會的參與是不是足夠？我覺得在台灣其實是非常的不夠，因為在台灣談論廉政的永遠是那一堆人在談，它其實並沒有其它的人，我們可能也是相關的 NGO 並沒有非常的多樣化在台灣。就是我們也沒有

甚麼民間組織，就是除了那個台灣透明組織是所謂廉政方面，其實我們其它有關廉政的 NGO 其實是並不是非常的多的，那我們只要有關廉政的議題，永遠就是檢警檢調然後政風監察，不出這些人，那我也常常講，我之前因為去開會跟那個 X 老師有分享過，就是這些人還能談出甚麼東西來，再談幾年還是哪些東西，永遠談不出新意，因為我們沒有外面的那個參與。...沒有跟民間去談話，所以我們談出來的廉政政策不好聽的不好玩的沒有意思的，所以人家也不會來參加。(F2P2)

由於焦點團體與會者認為，我國在反貪腐政策的社會參與相當不足，因此，紛紛提出許多提昇社會參與的建議。其中，一位法界代表就指出，應在重要案件增加外部專家參與，以及從既有的行政程序法加以修正，使決策過程的公聽會可以成為常態，以提昇公民在決策過程對政府透明的監督與參與。

我是建議說這個要使那個社會參與能夠增加那個決策的透明度，決策過程發揮作用大概有兩個方式，一個剛我有提到過就是說在重要的那個標很高的那個，或者是重大的時候，這些都是要專家全力參與這個行政行為的一個委員會，大多數由外界參與，所以他那個機關降低他們那個單獨決定的程度。第二個當然是多舉辦聽證會！這個要在行政程序法修正，修正以後使那個非正式的聽證會也可以大量舉辦，...所以也就修改那個行政程序法第一章第十節把它修修掉，我們合理化，那這樣可能行政部門包括國會那個會加強公聽會或聽證，那個正式叫聽證。...非正式叫公聽會，使他這個加強這個舉辦，讓人民參與度增加，整個決策的透明度會增加很多。(F2P6)

除了以上從法制面著眼進行修正以提昇社會參與的建議之外，透

過 NGO 也是與會者認為一項重要的公民參與管道。

所謂的公民監督的力量，公民監督的力量其實非常大，那 NGO 的組織，那可以在發揮很大的力量，有很多例子可以看得出來，像日本的 NGO，它去監看所謂的日本各級政府的行政透明化的情形，它就發揮了很大的效果，對吧。(F1P2)

另外，透過社區作為一個使力點也是與會者提出的社會參與途徑之一。

我想如果要變成社會資源體系呢，必須要找到一個使力的點。社區裡頭當然，有所謂的大概關心自己的貪污的錢，是最主要是關心到自己的稅的錢，自己的稅交到那裡然後被 A 走，所以反貪更應該要監督稅務聯盟，要結合在一起。那這樣其它社稷團體其它人才有可能說我才支援你，支援你不一定要支援你要反貪，但我支援我自己，因為我要降稅，那這樣才有可能。(F2P3)

建制更方便更具保護性的弊端揭發管道，亦是與談者認為促進社會參與重要的機制。

有一個單位他覺得說我只要發生這樣的事情，我都有一個單位可以隱藏我的隱密性，可以做的保密一點，這個單位我想他們也會...有這樣的鼓舞，特別是我們講說哪些揭弊者的保護啦！這樣的機制存在的話，可能這樣的社會參與會比較熱絡一點。社會參與有幾個層面，有時候他碰到這個案子，他要不要去揭發？另外一個就是說他呈現在那裡，他關心，因為他的關心而使得很多想圖不軌的人有所警惕，就是說多了一份關

心，可能不法的人會有警惕。那可能再來就是揭弊，因為會有人出來揭弊，我想社會參與可能想要達到的層面是監督的力量嘛！或者是防弊！

(F1P3)

最後，從公共教育著手，於大學設立跨領域的反貪腐講座與課程等，亦是專家座談與會者認為，可以藉由研究神才養成，擴大社會參與的重要途徑。

像目前就是說我們就是要，我們所謂的民間參與非常不夠，團體不夠，現在那個能夠專責的話就是台灣透明組織或者是什麼乾淨選舉不多，這些人而且我們都是重複。那可以就是說我一個建議就是說在各大學來設一個講座就是反貪污的講座，在研究所設立一個講座，在重點幾個重點大學台大、政大等等幾個大學，來設立一個專責的講座來培養這些跨領域的。因為貪污的問題包括有政治經濟文化社會法律還有一些犯罪學警政等等，那這當然就需要做一個整合性一個研究，不過說我們在設立一個講座啦，哪些博碩士生去修這個課程，然後在論文寫作方面也是朝這個方向的話，那幾年下來，我們就可以培養很多的一些學反貪污的一些人才。

從這個我們上面的精英份子來帶動這整個一個社會的風氣，因為他居於社會的一個中堅，然後來從事這樣的一個研究活動，來帶動我們的一個整個的社會氣氛。(F2P4)

總結而言，我國現行有關反貪腐之社會參與此一部份，基本上與《聯合國反腐敗公約》社會參與的：1.提高決策過程的透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用；2.確保公眾有獲得資訊的有效管道；3.開展有助於反貪腐的公眾宣傳活動，以及包括中小學和大學課程在

內的公共教育方案；4.尊重、促進和保護有關貪腐的資訊的蒐集、接收、公布和傳播的自由；5.確保公眾知悉貪腐案件舉發的管道與機關等五項內涵，雖然仍有一段明顯落差，但本研究焦點團體座談會參與者之建議意見若能實踐，應減少我國目前反貪腐社會參與和《聯合國反腐敗公約》指導原則的差距。

拾、防制洗錢

一、現行法制之規定與執行

不管是貪污或者是重大犯罪的行為，其最終的目的不外是獲取不法的利益，而且安全地享用這些利益，所以犯罪的最後一個階段就是洗錢。洗錢本身即為一種犯罪行為，貪污者獲得不法利益以後，為了要切斷與貪污行為的關聯性，自然需要洗錢行為來加以掩飾、隱匿。因此如何落實金融機構的申報機制以及嚴密防範洗錢，即時發掘貪污、貪瀆的線索應該是反貪腐首要與當務之急的工作。而且洗錢的行為、管道與方法，隨著經濟的發展及交易方式的多元化，也日新月異，推陳出新，此也造成國家在洗錢防制工作上的一大挑戰。因為洗錢防制在防範貪腐上的重要性，《公約》第 14 條特別要求締約國應採取其所揭示之洗錢防制措施。

為防制洗錢，追查重大犯罪，我國於 1996 年 10 月 23 日公布施行洗錢防制法（最近一次修正為 2009 年 6 月 10 日）。該法主要內容如下：

- 一、對於該法所定義之洗錢行為科處刑罰。此對於中華民國人民在中華民國領域外犯罪者，亦適用之。（本法第 2、3、4、11 條第 1、2、6 項）。

- 二、對於收集、提供財物或財產上利益，供自己或他人實行特定犯罪，而恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、機構或國際組織者之處刑罰（即資助恐怖行動罪）。此對於中華民國人民在中華民國領域外犯罪者，亦適用之（本法第 11 條第 3、6 項）。
- 三、該法所定義之金融機構應訂定防制洗錢注意事項，報請中央目的事業主管機關備查。其內容應包括下列事項：1.防制洗錢之作業及內部管制程序。2.定期舉辦或參加防制洗錢之在職訓練。3.指派專責人員負責協調監督本注意事項之執行。4.其他經中央目的事業主管機關指定之事項（本法第 6 條）。
- 四、金融機構對於達一定金額以上之通貨交易，有確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並向法務部調查局申報之義務（本法第 7 條）。
- 五、金融機構對疑似犯洗錢或資助恐怖行動之罪之交易，有確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並向法務部調查局申報之義務；其交易未完成者，亦同。對於違反此一義務之金融機構將科處行政罰（本法第 8 條）。
- 六、旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶總值達一定金額以上外幣現鈔或有價證券，有向海關申報之義務；海關受理申報後，應向法務部調查局通報。對於違反此一義務，外幣未依規定申報者，所攜帶之外幣，沒入之；外幣申報不實者，其超過申報部分之外幣沒入之；有價證券未依規定申報或申報不實者，科以相當於未申報或申報不實之有價證券價額之罰鍰（本法第 10 條）。

- 七、檢察官於偵查中，有事實足認被告利用帳戶、匯款、通貨或其他支付工具犯洗錢或資助恐怖行動之罪者，得聲請該管法院指定期間，對該筆交易之財產為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處分之命令。其情況急迫，有相當理由足認非立即為上開命令，不能保全得沒收之財產或證據者，檢察官得逕命執行之。上開命令，法官於審判中得依職權為之。對於外國政府、機構或國際組織依本法第 16 條所簽訂之條約或協定或基於互惠原則請求我國協助之案件，如所涉之犯罪行為符合本法第 3 條所列之罪，雖非在我國偵查或審判中者，亦得準用檢察官聲請之規定（本法第 9 條）。
- 八、法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯洗錢或資助恐怖行動之罪者，除處罰行為人外，對該法人或自然人並科以各該項所定之罰金（本法第 11 條第 4 項）。
- 九、公務員或金融機構不具公務員身分之從業人員，洩漏或交付關於申報疑似犯洗錢或資助恐怖行動之罪之交易或犯洗錢或資助恐怖行動之罪嫌疑之文書、圖畫、消息或物品者之處刑罰（本法第 13 條）。
- 十、犯洗錢或資助恐怖行動之罪，犯罪所得之沒收。對於外國政府、機構或國際組織依本法第 16 條所簽訂之條約或協定或基於互惠原則，請求我國協助之案件，如所涉之犯罪行為符合第 3 條所列之罪，雖非我國偵查或審判中者，亦得準用沒收之規定（本法第 14、15 條）。

十一、國際合作：為防制國際洗錢活動，政府得依互惠原則，與外國政府、機構或國際組織簽訂防制洗錢之合作條約或其他國際書面協定；對於外國政府、機構或國際組織請求我國協助之案件，除條約或協定另有規定者外，得基於互惠原則，提供本法第 7 條、第 8 條、第 10 條受理申報或通報之資料及其調查結果（本法第 16 條）。

其中中華民國人民，不分國境內外為洗錢或資助恐怖行動，皆予處罰；從事恐怖行動之財產的凍結，申報與恐怖行動有關之可疑交易；將內線交易、背信等罪，列為防制洗錢法所稱的重大犯罪，可依法進行各項防制措施等規定，皆是在 2009 年 6 月 10 日該次修法時所增訂者。

我國洗錢防制法的規定，大致已符合《公約》第 14 條各項應採取之預防洗錢措施之要求。在防範洗錢上，我國也加入了兩個反洗錢國際組織－艾格蒙聯盟(The Egmont Group)²¹⁷與亞太洗錢防制組織(The Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)²¹⁸。艾格蒙聯盟著重在金融情報之交換；亞太洗錢防制組織會針對會員國反洗錢機制進行評鑑。(F1P4)

二、現行法制與執行上之缺失

²¹⁷ 艾格蒙聯盟為美、英、法、比等十餘國，於 1995 年在比利時布魯塞爾艾格蒙宮集會成立。設有類似洗錢防制中心之金融情報中心(FIU)者始可加入。我國是在 1998 年 6 月第六屆年會時以 MLPC ,Taiwan 名義加入。見李禮仲，國際防制洗錢之新趨勢－防堵恐怖分子利用全球金融機構，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/094/FM-B-094-004.htm>，最後瀏覽日 2009 年 11 月 2 日。

²¹⁸ 亞太洗錢防制組織(APG)為美國於 1997 年 2 月在泰國曼谷召開第四屆亞太防制洗錢研討會中決議成立。總部設在澳洲。我國以 Chinese Taipei 名義加入，是 13 個創始會員國之一。另 APG 於 2001 年 3 月組團來台，就法律規定、執法作為、金融制度、相關作法等方面評鑑我國防制洗錢工作，其評鑑結果給予相當正面的評價，認為符合聯合國反毒公約及 FATF 四十項建議，符合國際標準。見李禮仲，國際防制洗錢之新趨勢－防堵恐怖分子利用全球金融機構，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/094/FM-B-094-004.htm>，最後瀏覽日 2009 年 11 月 2 日。

(一)申報義務人範疇過於狹隘

依洗錢防制法第8條第1項之規定，金融機構負有申報疑似洗錢交易之義務。而那些機構為該條所稱之金融機構，係規定在該法第5條第1項及第2項，其中並不包括律師等專門職業人員。惟2003年6月20日國際金融反洗錢特別工作小組(Financial Action Task Force, FATF)新修正四十項建議中，依其第12項及第16項之規定，亦應課予律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師申報疑似洗錢交易之義務。此外，除洗錢防制法第5條第2項第1款所列舉之銀樓業外，不動產仲介業、骨董商、當舖也易遭洗錢者利用。所以，在我國若負有申報疑似洗錢交易之義務者，僅限於洗錢防制法第5條第1項及第2項所明文列舉者，則其申報義務人之範疇顯然過於狹隘，而可能無法有效地與全面性地預防透過洗錢所進行之貪腐。

關於非金融機構之防制洗錢，僅限於銀樓業被規範有與金融機構相同之申報義務，其他如律師、會計師、公證人、不動產經紀人、信託及公司服務提供者，均無法律規範此類專業應遵循之關於大額交易或疑似洗錢交易之申報義務，若以上述非金融機構為洗錢管道，將無法經由交易之申報加以預防，形成防制洗錢之重大漏洞。對於反洗錢內控之法律規定已有不足，即使如現行法律已規範應為大額交易及疑似洗錢申報之銀樓業，迄今亦無任何依洗錢防制法之申報紀錄，顯然空有法律，執行卻無成效可言。如此可知，有關非金融機構之防制洗錢仍有待主管機關大刀闊斧之努力。（慶啓人，2009，頁56）

當現有法定納入規範之金融機構配合防制洗錢作為落實有效時，洗錢者即會轉向利用其他管道，故金融目的事業主管機關及法務部須利用本法第五條第

一項第十八款及第二項第二款之授權依據，視洗錢偵防之現實需求，隨時主動擴充指定將其他有被利用進行洗錢之虞（實）之（金融）機構納入本法規範範圍。（林漢堂，2009，頁 237）

惟近年來，在國際上「打擊清洗黑錢財務行動特別組織(Financial Action Task Force on Money Laundering, 以下簡稱 FATF)」的四十項建議或歐盟反洗錢的立法指令，均有明文要求各國對律師、會計師等專門職業人員，課以申報疑似洗錢交易的義務，並以行政罰或刑罰確保其之施行。在立法例方面，歐盟國家(EU)的德國、英國及非歐盟國家的瑞士、加拿大等均足供我國參考。但較令人質疑的是：無論是針對理律法律事務所前法務專員劉偉杰背信案、博達葉素菲掏空公司資產案、太電胡洪九掏空公司資產案，甚至於調查中聯電違法投資大陸和艦案或股市金主林明達涉嫌內線交易的禿鷹案，均有法務、會計等專門職業人員或檢察官出身的政府官員涉入的事實。而我國學界或實務界對律師、會計師等專門職業人員，課以申報疑似洗錢交易義務的相關研究也極為罕見，究竟是我國學界或行政、立法、司法部門無視於國際防制洗錢的立法趨勢？抑或律師等專門職業人員身居白領階級的權力核心，類似立法例的引進，茲事體大、困難重重、難以實現？（李傑清，2005，頁 54-55）

根據 2003 年打擊清洗黑錢財務行動特別組織(Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)40 項建議(Forty Recommendations)中的第 12 項建議，律師、公證人或其他獨立執業的法律專業人員與會計師在為客戶準備或進行(1)買賣不動產(2)管理金錢、證券或其他資產(3)管理銀行、儲蓄或證券帳戶(4)對於公司的創立、營運或管理(5)法人或法律合意的發起、營運或管理及買賣事業體等交易時，應遵守第 5 項、第 6 項、第 8 至 11 項建議，比照金融機構對客戶進行詳盡之身分審查措施，並保存詳盡之交易紀錄至少 5

年，在必要時提供作為起訴犯罪之證據。根據第 13 項及第 16 項建議，於有懷疑或有合理懷疑交易之資金為犯罪所得時，應向防制洗錢主管機關申報可疑交易報告，但基於職業上保密義務或法律專業技術人員保密特權時，不負此項申報義務，各國也可以允許律師向自律組織送交可疑交易申報。綜上，律師等法律專業不能成為防制洗錢之漏洞，類似電影「黑色豪門企業」之情節，不容於現實中發生，顯然已成為國際潮流。（尤伯祥，2006，頁 5-6）

(二)洗錢防制專業訓練之不足

洗錢防制，例如追蹤金錢的來龍去脈，也需要一些專業知識與技能。惟金融機構與金融監管單位的工作人員是否皆已具備此方面的專業知識，與受到良好的訓練，值得思索。似乎可以由法務部調查局洗錢防制處開辦與提供此類的課程，供一般大眾（如開在社區大學的課程中）、金融機構與金融監管單位的工作人員修習。

這幾年我們常常去社區大學上課，覺得蠻不錯的，而且社大的哪些學員對於全民監工這樣的課程都非常喜歡，他們也很想說能不能調查局幫他們上一堂鑑識會計。像洗錢防制，鑑識會計就是一種跟洗錢有關、專門去追蹤金錢蛛絲馬跡的方法。(F1P3)

上述防制洗錢注意事項，係由各金融機構依據各該行業之注意事項範本，略微增刪而訂定。其中具體規範出對於開戶時，開戶後，交易時之注意事項，疑似洗錢交易之表徵，在防制洗錢之內部控管，包括確認客戶身分之程序及留存交易紀錄憑證之方式與期限，甚至也有對其本身職員之注意事項，該金融機構內部申報流程與向指定機構申報程序，防止申報資料外洩，以及定期檢討是否足以防制洗錢均有明文規定；定期舉辦或參加防制洗錢之在職訓練，可謂金融機構反洗錢工作的核心，因此訂有職前訓練與每年定期在職訓

練之相關規定，但是否落實恐有待檢驗；專責人員以銀行為例，則係由副總經理（或相當職位以上人員）負責協調監督該注意事項。（謝立功，2004，頁38）

另，受訪者大多認為，我國目前於此受到最大之困難，即是受限於我國之外交處境，使得跨國合作打擊貪腐之作為之並不容易。更糟糕的是，民間銀行業者對此的態度，亦是相當保留、消極。

我覺得會比較大的問題是國際合作，以我經驗來講，那國際合作的這個部分需要大家都願意。(IW1)

那現在我們最主要感到不足的，就是我們追緝外逃的嫌犯，外逃的犯罪很確定，確定判決有罪的這些被告跑到國外，或者說在追訴審判中就跑出去了，犯罪嫌疑人的被告很多啊！那在追查犯罪所得的部分，這個往往牽涉到有沒有司法的互助的問題。那現在司法的互助手續上往往非常的煩瑣，效益又不見得是很高。這個一動一牽涉到司法部處有很多很忌諱的一些事情，而且很多程序上的問題，糾葛在那個地方，使這些追緝外島的被告嫌犯也好，追緝他犯罪所得的洗錢的資金也好，往往受到很大的阻礙。(IW2)

但是我覺得我們銀行是保守的，甚至我們銀行的態度是不太願意去配合的。
(IW3)

受訪者建議，政府宜思考透過國際會議的非正式官方互動機會的參與，例如：國際檢察官年會，建立聯繫管道和合作網絡，強化與各國司法人員之互動和認識，以利未來可能的非正式司法互助合作。

我是覺得應該持續的，就是跟這兩個會員國的國家更緊密的結合，那至於說不在這些國家裡面的，可能就是外交體系這邊看可不可以突破，因為即使他不是在這這些國家，因為這種合作應該是很.....，如果說可以透過檢察體系也可以，因為檢察體系他們會開那個檢察官的年會，他們每年都會有這種會議，因為透過檢察體系去談合作，或者是透過調查局。

(IW1)

(三)政經人士系統之未建立

1.政經人士系統建立之必要性

基於洗錢行為現金密集、多次移轉、偽裝、掩飾與國際性等特性，為防範政經人士之洗錢行為，應建立政經人士系統，於其銀行存款資金有異常之異動時，即可追蹤查察，其是否已有洗錢或其他不法之行為。此種系統在國外的金融機構已有建立，但我國之金融機構卻尚未建立。我國洗錢防制法已規定多種防制洗錢的機制，唯獨缺少政經人士系統的建立。此次前總統陳水扁的貪瀆案件所以爆發，就是國外金融機構所建立之政經人士系統有將前總統陳水扁一家人之名字列入該系統而查得。所以我國有立即建立政經人士系統之必要性與迫切性。

洗錢行為的特性有四：(1)現金的密集；(2)多次轉移：此如為達到不法收益與漂白的目的，通常會將資金儲存在銀行外，也會做證券市場、不動產市場、貴重金屬市場各方面的投資與轉換，如此才能夠將不法所得真正的改頭換面，此為追查洗錢犯罪時所面臨的困難；(3)偽裝、掩飾：為了達到隱匿其來源與真正所有者的目的，犯罪者常利用人頭帳戶、白

手套在中間穿梭，達到掩飾的目的；(4)國際性：從最近我國所發生之洗錢的案例中可以看出，洗錢的發生，如許多事情的談判以及資金的轉移，大都是在國外。在國內從事洗錢者，大都是小宗、買毒品的案件。真正貪污大宗案件，如很早以前，台北縣政府地政局局長莊育焜的案子，其所有的談判都是在香港進行，所有的資金其不匯回台灣，直接從香港匯到美國，由此不難看出洗錢之國際化。(F1P4)

鑒於洗錢國際化之趨勢，國際上也採取了許多措施，如 2003 年《聯合國反腐敗公約》第 14 條規定金融機構之疑似洗錢交易申報的義務，設立金融情報中心，申報現金以及有價證券之跨國移轉，電信匯款，電文加入匯款人的資料等等，此等預防洗錢之措施，我國之洗錢防制法第 8 條，對於疑似洗錢的案件，要確認客戶的身分，留存交易紀錄向調查局洗錢防制處申報，以及第 10 條旅客以及交通工具服務之人員，入出境攜帶現鈔如果超過一萬美金或者是有價證券，也是相當於一萬美金，必須向海關申報，海關再向調查局洗錢防制處作申報，也都有所規定，我國目前所欠缺的，應是政治人士檔案之建立。(F1P4)

政治人士檔案建立的重要性可以由前總統陳水扁一案中看出。國內沒有一家銀行有建立，但國外的銀行卻完全有建立，因此從 2006 年澤西群島來的第一份文件裡，就可以看出其有 1600 萬美金的存款，2007 年開曼群島透過艾格蒙聯盟來的第二封電文裡可以看出，存款已由 1600 萬升到 2100 萬美金的存款，至 2008 年，因為瑞士將這個資料寄給我國，第一家庭的貪瀆案才正式爆發。而扁家將錢匯往國外，沒有一件是用他們自己家人的名字。一般洗錢案皆是如此，像在貪瀆案件，交付不法所得時，交付錢的人，都是自己負責去找人頭，把這些錢匯到國外，然後再從國外轉到不法所得者親人的帳戶，再從親人的帳戶轉到他處去。所

以 2006 年第一封從澤西群島傳來的文件裡，即已揭露吳淑珍跟陳致中的名字，2007 年的文件檔案裡也看得很清楚，也是他們兩個人的名字，到 2008 年所以會爆發，就是因為資金的轉動，又從陳致中轉到黃睿靚。在 2007 年時國外對於黃睿靚還沒有建檔，在 2008 年因為黃睿靚已被建立在政治人士檔案上面，所以有黃睿靚的名字而爆發，也導致後面一連串案子的爆發出來。所以馬政府在任內應該將此一檔案建立起來。這個檔案的建立，可以防止很多知名政治人士的洗錢事件。譬如如果在存款的銀行或者是全省的銀行都有建立檔案，則任何一筆相關人士的以及其家族的資金有不正常往來現象時，馬上就可以顯示出來。如前陣子北稽組在檢察官指揮之下，對台北縣某一位鄉長進行搜索，該鄉長每一樣工程都有收取回扣，但都沒有用自己的名字，而是用他家屬的名字，如此在短短的幾年內，其所收取之回扣已累積五億，而可看到資金的轉動將近五億。在此情形下，如果相關的銀行或者全省的銀行對於鄉、鎮、市長有建立檔案的話，也許這個案子早就爆發了。所以今天預防洗錢最重要的措施，就是高知名度政治人士此一檔案的建立。(F1P4)

此一檔案若建立的話，政府採購上所發生的貪腐弊端，尤其是在地方與鄉鎮市公所，也可以有效的預防，主因此種貪腐往往也透過洗錢來加以掩飾。(F1P5)

由於政治人物因擁有權力而有濫用之可能，特別是有重要影響力之政治人物(PEPs)濫用權力之風險即相對增高，其所為之金融交易因此亦有轉換其不法所得，利用金融機構而為洗錢之高風險，故對於其所為之金融交易是否涉及不法即有加強監控之必要。FATF 四十項建議之第六項，即要求金融機構對於 PEPs 除為一般性之客戶審查措施外，應特別注意判斷客戶是否為 PEPs，並對其建立適當之風險管理系統；對於 PEPs

應有確認財產及資金來源之合理措施；且對於其業務關係應實施持續性的嚴格監控。（慶啓人，2009，頁 68）

目前許多國家均已採納上述 FATF 之建議，其金融機構均有針對有重要影響力之政治人物加強客戶審查之內控規範。上述 FATF 之建議除已成為該組織對於其會員評鑑防制洗錢成效項目之一並為 APG 所採納為相互評鑑之項目。強化監控 PEPs 之金融交易之已成為現今防制洗錢之國際趨勢，我國防制洗錢之行政預防政策，亦應順應國際趨勢，儘速對於有重要影響力之政治人物之金融交易建立強化內控之規範，如金融主管機關或洗錢防制中心應對於國內及國外之有重要影響力之政治人物建立資料庫，使各金融機構將此類客戶歸類為高風險客戶，與其為業務往來時強化其開戶時認識客戶之審查，並對於此類客戶所為之金融交易其利益擁有人進行經常性之客戶審查，並主動申報其大額交易及疑似洗錢交易。（慶啓人，2009，頁 68）

2. 國際金融反洗錢特別工作小組修正建議之要求

國際金融反洗錢特別工作小組(FATF)2003 年修正反洗錢的四十項建議中有提及建立政經人士系統應注意之事項。對於國際金融反洗錢特別工作小組之建議，在我國依洗錢防制法第 6 條，「金融機構應訂定防制洗錢注意事項」之規定下，各銀行應可以依此建議建立政經人士系統。

國際金融反洗錢特別工作小組在 2003 年修正反洗錢的四十項建議中的第 6 項也清楚的規定，金融機構對於有重要影響力之政治人士(PEP)，除須為一般性的客戶審查措施外，亦應特別注意四點：(1)為判斷客戶是否為 PEP 人士，應該有適當的風險管理系統；(2) 建立 PEP 客戶業務往來關係時，須得

到上級主管之同意；(3) 確認財產及資金來源的合理措施；(4) 對於其業務關係實施繼續性嚴格的監控制度。銀行依洗錢防制法第 6 條，「金融機構應訂定防制洗錢注意事項」之規定，銀行在不違反相關法令情形下，是可以自己訂立範本，於得知或必須假定客戶往來資金來源來自貪瀆或者濫用公共資產時，不予接受或斷絕業務上往來的關係。但目前國內的本國銀行沒有一家遵守此一要求，對於知名政治人士（PEP）資金往來作特別的審查，大概只有一、兩家外商銀行在做。(F1P4)

3.政經人士系統之建立與運用

惟政經人士系統的建立與之後的運用，尚須有其他的配套機制，例如：須建置政經人士的資料庫、須建立通報系統、須建立職務互助機制，而有待我國加以建置者。

在政治人士檔案之建立與運用上，尚須作的，有：(1) 哪些人是屬於具有知名度的政治人士，應先定義出來。此一定義出來後，才能夠建立此種檔案；(2) 高知名度政治人士相關的資料庫必須建置；(3) 必須建立通報系統；(4) 協助檢方及執法機構建立互助機制，以監控及扣押不法所得。因為不論是貪污或經濟犯罪，最終目的是要享用不法所得的利益，所以一定要能扣押不法所得。(F1P4)

針對於此，受訪者建議我國應仿效先進國家，建立政經人士系統 (PEP system)，或至少是財產總歸戶系統，以便掌握重要政經人士的金流動向。當然，受訪者亦提醒，這樣做法因為具有高度敏感性，若僅由政府機關自行利用已有的檔案資料彙整，尚有可行性，然可能之社會阻力仍應納入考慮；而若欲要求各銀行予以配合建置，則必須透過立法方式處理，否則難見成效。

因為這個講起來有另外一個金融隱私，本人的話，或許有些都還好講，到他的家人，你要多親的親人、配偶、宗親、直系血親、尊輩親屬，我看最多大概只有到這個，我看到這個可能都會有話講，因為已經是 PEP 系統的人，他的小孩應該大多數都成年了嘛，對不對，大多數都成年了，成年的，你要把他的全部都掌握，這個有時候會比較會有一點爭議，這個可能需要再進一步的去規劃。(IW1)

公職人員的財產總歸戶，把公職人員所有的財產來總歸戶，總歸戶以後，我說將來如果財產總歸戶，財產申報法的申報都可以不要了，我們只要發現這個有問題的話，按照一定程序、一定原因，我們簽准以後就可以進去查你相關的財產資料變動的狀況，那很自然就可以知道這個人大概有沒有問題，(IW3)

我覺得應該要立法，不然的話，銀行也不敢建啊(IW1)

如果是建在金融系統，一定很難，如果是建在自己司法的，譬如說類似像調查局的這種洗錢防制處，他是屬於 FIU，就是金融情報單位，如果是建在 FIU 的話，以台灣，國外的 FIU 有的也是在金融建立那種機構，我印象中是這樣，台灣是建在，等於是在司法警察單位，司法警察單位阻力稍微小一點，因為自己說服自己，就把他建起來了，對不對，但是你建在銀行，我保證反彈很大。(IW1)

譬如說只是從我周邊去繞幾等親，就抓這個範圍，那這樣或許就還好，或者你就一步一步來，先不要弄到那個幾等親，先第一個，在法律上面有個叫同財共居的親屬，現在，這個是我剛剛講的這個，我是抓哪裡的文章，像洗錢

防制法有沒有這個文字，我記得以前都在講這個同財共居，就還沒有分家的，還住在一起的啊，那這個應該說的過去。(IW1)

我們也沒有一個洗錢的專責機構的存在。(IW3)

4.政經人士系統建立之機關或單位

若我國欲建立政經人士系統，所面臨的另一個問題是，由誰來建立，係銀行、行政院金融監督管理委員會或法務部調查局洗錢防制處？

三年前就有一家國外的廠商，新加坡的來向我們兜售，希望我們能夠建立在反洗錢這塊領域裡面 PEP 檔的建立。我當時記得有問他這個錢怎麼算，他是說一年一萬美金。我們也告訴他這個資料應該從銀行開始，要由銀行來建立才對。他也跟我們講得很清楚，就是他在台灣向各家銀行兜售這個資料，而且他每年更新，但卻沒有一家銀行願意採用這一套系統。甚至後來我們跟他建議去向金管會建議採用，也沒有下文。(F1P4)

5.建立政經人士系統現階段執行之困難性

政經人士系統之建立，在我國始終有一些阻力，例如：主事者因怕麻煩而不想做，或怕得最高層而不敢做，或涉及民意代表自身時，民意代表也會極力阻擾相關法規的通過，而使得此一系統之建立在我國有其困難性。

亞太洗錢防制組織每五年會對會員國作一次評鑑，我國在 2001 年時曾作第一次評鑑，2007 年時作第二次評鑑，第三次評鑑的時間是 2012 年。在作第二次評鑑時，關於政治人士檔案的建立我國完全未遵循。而 2007 年未建立

政治人士檔案，主要有兩個原因：(1)不能做：因為怕觸怒高層；(2)不想做：對於金融監管單位與銀行界來說，多一事不如少一事。惟 2008 年馬政府上任後，不能作這塊區域已經掃除了，因為馬政府就是要以清廉治國。不想做的部分還是存在，因為各金融監管單位，仍有一種多一事不如少一事的心理。且各單位最擔心的，是此一涉及政治人士的法律草案送到立法院審議時，若政治人士也包含所有民選的民意代表在內的話，一定會有極大的阻力。為排除阻力，也許可以縮小範圍，鄉、鎮、市民代表不列入，惟鄉、鎮、市長一定要列入，而縣級以上者是否亦列入，是可以討論的。(F1P4)

(四)法院過低之定罪率

如果政風與檢調單位努力查獲之貪瀆案件，送至法院卻常被判無罪時，也會打擊這些肅貪單位的士氣，與讓貪瀆者有恃無恐。近來法院常判無罪的理由，是無對價關係。只是何謂對價關係，法院似應重新定義，且不能只作狹義，有無金錢上對價的解釋，而應作廣義的解釋，即從是否享有其他利益與享有利益長久的觀點，作綜合的判斷。

肅貪在談到機關整合時，第一個要解決的，恐怕是司法單位。以目前來講，在各公家單位的政風室也偵破很多貪瀆案件，但這些案件送到法院之後，最後卻被判無罪。而被判無罪的原因，很多是因為無對價關係。以法律的層面來講，對價關係好像是從單一案件、單一事件來看。惟對價關係不應該從單一事件去看，而是必須作廣義的解釋，不能夠作狹義的解釋，例如最簡單的一個例子，郭瑤琪一案。這個案子最後被判無罪，被判無罪的原因就是對價關係不明顯。但是如果從另外一個角度來看這個問題，郭瑤琪的孩子要出國讀書，商人平白無故送她兩萬美金要做什麼？對價關係不是從現在來看，要看以後或者是以前做了哪些工程與包了哪些工程。所以不是那麼狹義地針對

某一個案件來看它的對價關係。如果以現在法院判案的見解，此一對價關係不釐清的話，我國的肅貪通通不用談。因為送到法院，都說沒有對價關係而宣判無罪。如果政府對於肅貪工作要嚴格落實，而且判刑能夠有著力點，應先把對價關係的問題釐清。(F1P4)

法院對於對價關係的認定，而永遠讓這些人最後無罪開釋，可能是專業的盲點跟專業的傲慢所造成的。比如說法官有他的專業傲慢，以政府部門而言，也有他的專業傲慢。對此除從教育著手之外，整個觀念的改革也非常重要。(F1P2)

(五)洗錢犯罪所得之未積極查扣

洗錢防制法第 14 條第 1 項及第 2 項規定：「犯第 11 條之罪者，其因犯罪所得財物或財產上利益，除應發還被害人或第三人者外，不問屬於犯人與否，沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額或以其財產抵償之。」²¹⁹「為保全前項財物或財產上利益追徵或財產之抵償，必要時，得酌量扣押其財產。」依此規定，法院雖得宣告沒收洗錢犯罪之所得，但因沒收依我國刑法之規定為從刑，須犯罪成立，宣告主刑時，方得宣告之。因此若被告逃匿或死亡，法院無從定罪時，亦無法單獨宣告沒收，即使可證明某一財產確實是洗錢犯罪之所得，致使檢察官在偵查犯罪時，通常只注重對人之逮捕與對犯罪事實之認定，而忽略犯罪所得之查緝。亞太洗錢防制組織在 2007 年對我國之相互評鑑報告中即曾指出，我國「只有少量之洗錢金額被以犯罪收益加以剝奪」，「統計資料顯示目前在犯罪收益剝奪方面成就有限。」²¹⁹

²¹⁹ 2007 年中華臺北接受亞太防制洗錢組織互相評鑑報告，法務部調查局編譯，2007 年 12 月，

在重新架構洗錢防制之體系之際，檢察、調查機關功能的再強化，亦是一個重要面向。蓋過去不論檢察機關、調查機關，所謂查案，無非就是把人逮到、把案起訴，卻忽略到犯罪所得之追蹤，乃至查扣、甚至沒收。在 APG 的評鑑報告中，也明白點出我國實務上缺乏對犯罪所得之查緝，我國近年的執行成果確實令人汗顏，比如：販毒與貪瀆案件是各國查緝洗錢犯罪所得之首要目標，但是，由我們的案件成果看來，在這兩個案件類型，我們真正查扣的犯罪所得都非常有限。其主要的因素，當然是我國目前仍缺乏對於犯罪所得單獨沒收之機制，倘被告逃匿或死亡，受限於對物之沒收屬於從刑，法院既無從宣判主刑，自無法處理對物的沒收問題，使得目前的刑事司法體系即無從介入犯罪所得之沒收，形成我國目前查緝犯罪所得上之一大困境。受法制面影響所及，我們的檢察、調查同仁，因此長期缺乏將犯罪所得之查緝，與對人之逮捕、對犯罪事實之認定等三個面向放在同等重要之天平上，其原因當然也在於統計上對於起訴計算、績效計分等各項評比中，始終缺乏對於犯罪所得之數字化統計與管理，表面上刑事判決的沒收或罰金數字轟轟烈烈，但是，我們都清潔明白，在偵查之始，未查扣犯罪所得、未追蹤洗錢之資金流向，事後談論沒收或罰金，充其量僅是帳面上的美化數字。（黃元冠，2008，頁 280-281）

由於執法機關未在犯罪查獲之初即以保全未來沒收、追徵或抵償其犯罪所得而先期預防性扣押涉嫌犯罪之被告所有之財產，使被告於偵查過程中仍得以繼續移轉財產，日後於案件判決被告有罪時，亦因被告早已脫產而無法沒收其犯罪所得，或對於其犯罪所得財產已變得之替代性財產亦因脫產而無法依

相關法律規定就其所得財產追徵其價額；此外檢察官及法官於案件之偵辦、審理過程通常僅針對扣案物為沒收之聲請或裁判，並未就未查扣之犯罪所得為後續之偵查或審判，審判實務對於供犯罪所用之土地、建物、車輛更從未為沒收之裁判。（慶啓人，2009，頁 56）

由於檢察機關未積極查扣犯罪所得，未來即使將被告定罪，亦無法對於被告為有效之制裁。須知對於毒品犯罪、經濟犯罪、貪污犯罪及組織犯罪等重大犯罪之被告，給予重罪重懲故為打擊此類犯罪之手段，惟個別犯罪之刑罰處罰尚不足以有效遏阻犯罪，必須澈底斬斷該犯罪集團賴以經營之金脈，始有鏟除該犯罪組織之可能；也惟有在剝奪自由之懲罰之外，剝奪其犯罪所得，始能讓被告無法於忍受牢獄之災後，於重獲自由時再度坐享其犯罪成果。（慶啓人，2009，頁 56-57）

追尋犯罪資金之流向，可以深入犯罪組織之高層，斬斷犯罪者之資產則能澈底消弭犯罪，目前重大犯罪之查緝多半僅限於罪犯之逮捕及犯罪工具之查扣，鮮少及於犯罪所得之查扣，更遑論犯罪所得流向之追查及相關洗錢犯罪之查緝，使得重大犯罪無法全面遏阻。APG 於 2007 年對台灣之相互評鑑報告即直指：台灣只有少量之洗錢金額被以犯罪收益加以剝奪，足見在偵辦犯罪時對於犯罪所得之查扣，我們仍有進步努力之空間。（慶啓人，2009，頁 68-69）

犯罪所得的查緝與追蹤涉及許多會計、財金、地政等方面的專業知識，且工作繁雜又持久，可能不是不具有此方面之專業知識且獨自辦案之檢察官所得勝任，就此有必要設置查緝犯罪所得之專責

單位或協助檢察機關查緝之此等專業人員的設置。但我國目前卻缺乏此種專責單位或此等專業人員的設置。

我國檢察機關或警察機關也一直缺乏查緝洗錢之專責單位，以美國、瑞士、紐西蘭等國家實務運作為例，每一個重大個案，在發動偵查前，即已經先就相關當事人之資金與財產做出清查，一旦偵查啟動，同時間所有帳戶資金，乃至不動產極可能遭到凍結。而且，在起訴之後，對於犯罪所得及洗錢之清查，仍移交讓專責的洗錢或犯罪所得沒收單位持續追查，務求將一分一毫的犯罪所得都追回來。這樣兼及對人、對物雙重面向的涵蓋，才能真正讓犯罪者與犯罪所得都無法遁逃，完整地發揮嚇阻重大犯罪之立法目標。（黃元冠，2008，頁 281）

造成上述洗錢犯罪執法成效不彰之原因甚多，惟檢察機關因積案壓力、辦案人力不足，缺乏鑑別及分析犯罪所得流向之財經、會計、租稅等跨領域專業等，均為影響洗錢查緝績效之原因。對於被告人數眾多、有組織之集團犯罪、犯罪時間長達數年、甚至牽涉跨國之犯罪、犯罪資金流向複雜之重大案件，無法由個別檢察官獨立為之，應發展由專案小組團隊辦案之模式，分別就犯罪資金分析、犯罪組織內部關係、跨國犯罪情資之取得，即透過國際刑事司法協助取得證據等分工合作，始能有效查扣犯罪所得，並進而偵辦所牽涉之洗錢犯罪。（慶啓人，2009，頁 72）

此外，由於犯罪所得之查緝於偵查過程中須耗費人力以分析財產流向，建議應於各地檢署配置財經專業人員於偵辦洗錢犯罪或自前置犯罪（即重大犯罪）偵辦之初，即協助檢察官分析犯罪資金流向，始能有效追緝相關犯罪所得，以提昇各地檢署偵查洗錢犯罪之具體成效。（慶啓人，2009，頁 72）

本研究茲將以上針對我國於落實《聯合國反腐敗公約》各面向，在實際運作層面上之問題或不足處，統整如表 16，提供整體性之瞭解基礎。

表 16、我國與《聯合國反腐敗公約》在廉政運作面之落差

	更甚於 UNCAC 所要求者	與 UNCAC 要求相符	存有落差	說明
預防性反貪腐政策			√	如前所述，當前國內重要廉政法制更甚於 UNCAC 所要求者。然，諸多法律和制度偏於肅貪之概念，而欠缺防貪概念之法規制度；且部分現行法律所規範之內容，顯與當前時勢不符，而應有所檢討和修正。惟最重要者在於，我國反貪腐政策中對於「對價關係」之界定，仍未能從生態觀點予以修改，以致許多貪污和行賄案件無法落實偵辦。而上述不足處，皆導致我國反貪腐政策於運作上無法有效落實。
預防性反貪腐機構			√	如前所述，我國廉政機構係採內控、外控兼具之多元體系、複式佈網概念設計。然，在現行運作架構和現實情勢下，部分應相互協調合作之機構間，或有欠缺良好互動和合作的情況發生。
公共部門			√	UNCAC 此一部分重點有四，我國現行相關制度中，僅有憲法與相關人事法制，指明以功績用人為原則；但此一面向的實務運作，從諸多相關的文獻顯示，無論在任用、考績或是升遷，仍與功績原則的落實有一段距離。 本條約此一部分其餘有關風險較高人員之職務輪調、採用較高的薪資報酬、以及充分的培訓制度等三個面向，則我國在制度面尚未完整建制，因此實務運作部分更尚待加強。
公職人員行為守則			√	我國現行有關 UNCAC 此一部分規範的實務運作情形，根據焦點團體受訪者觀察，相關法制執行與落實與部分，仍有待加強。

	更甚於UNCAC所要求者	與UNCAC要求相符	存有落差	說明
公共採購和公共財政管理		√		UNCAC 要求各國之公共採購和公共財政管理規範應盡可能與國際接軌，目前我國政府採購相關規範與程序均已依照世界貿易組織「政府採購協定」(The Agreement on Government Procurement) 之規定，實與 UNCAC 之規範要求相符。
公共報告			√	我國雖在 2005 年底通過「政府資訊公開法」，因未設主管機關，至今尚無施行細則，以致無法有效落實，據此，在「公共報告」面向我國運作面仍顯不足，似應即予以檢討。未來，應建議明訂「政府資訊公開法」主管機關，並未指涉任何特定機關適合擔負該法主管機關，此項任務應留交政府相關單位討論。再者，政府行政資訊公開範圍應擴大且明確，應以現行「政府資訊公開法」第 7 條為基礎加以擴大，例如該法第七條關於採購發包、審議過程的紀錄應公開上網。最後，我國似可仿效美國明訂每年提出「政府資訊透明執行報告」(annual report)，向立法院提出年度報告，此也增加立法院修法之誘因。
司法機構			√	我國現制有造成干預法官與檢察官獨立性與包庇司法人員貪腐之可能性。
私部門			√	近年雖然我國法務部持續推動「商業廉潔」之行動方案，但在運作上仍缺乏預防企業貪腐的廉政法規，致使近年企業掏空、行賄、兼併等案件頻仍，在運作面上似未與各類金融機構、律師事務所、律師公會、會計師公會、非營利組織等有關民營機構或組織建立企業反貪的政策聯繫管道，當前我國負責職司政府金融管制之業務監督機關，只有所屬在經管會

	更甚於UNCAC所要求者	與UNCAC要求相符	存有落差	說明
社會參與			√	<p>之下的「金融檢查局」，由於組織法定位階不高，人力有限，導致其監督功能無法完整彰顯，這些制度面的運作問題均值得持續關注。</p> <p>由於我國目前尚未完備建制 UNCAC 所提及的各項社會參與機制，因此運作成效方面仍有相當的落差。</p>
防制洗錢			√	<p>1. 我國金融機構在確認客戶身分與實際受益人上仍有待加強。</p> <p>2. 我國各涉及洗錢的政府單位與民間機構並未從事反洗錢資訊的交換，政府亦未作收集、分析與傳遞潛在洗錢活動訊息的工作。</p> <p>3. 我國尚無資金跨境移轉的監測與追蹤措施。</p> <p>4. 尚未完全落實區域、跨區域與多邊組織有關反洗錢措施之指示。</p> <p>5. 與他國司法機關、刑事追訴機關與金融監理機關在反洗錢方面的合作非常不足。</p>

資料來源：本研究整理

第七章 我國落實《聯合國反腐敗公約》規範之建議

立基於本研究前面六章，以文獻檢閱、深度訪談，和專家焦點團體座談等方法，所得關於我國於落實《聯合國反腐敗公約》預防性措施十大面向要求的落差和不足之處，本研究從與國際接軌之角度，試圖提出我國廉政改革之政策建議。

本章共分三節，首先，本章將提出本研究之初步政策建議，繼而，依此些政策建議，再次以焦點團體座談，及政策可行性分析問卷調查，探詢各方專家學者之修正意見，最後，再據以釐清並修改初步建議，以使本研究所提改革政策兼具實用性和可行性。

第一節 初步政策建議之研擬

首先，提出本研究依據《聯合國反腐敗公約》預防性措施十大面向所初擬之政策建議：

壹、預防性反貪腐政策

依據《聯合國反貪腐公約》第5條於預防性反貪腐政策與作法之規範，各締約國應根據該國法律制度的基本原則，制訂和執行相關反貪腐政策，以強化政府之廉政、透明、課責及促進社會參與；並須定期評估有關法律制度和措施，以確保其能有效預防和打擊貪腐。爰此，本研究茲針對我國預防性反貪腐政策提出以下建議：

一、對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中

近年來，以契約委外方式將公共服務輸送或公務之執行委由民間

企業代為實行或共同執行的領域範圍和項目日益增多(如車輛代檢等)，不僅產生公私部門界線日趨模糊的情況，亦致使民眾面對公權力執行時，不易清楚辨別公部門人員和民間業者所表達之授意、或二者間的身分是否有所不同。也因此，無形中賦予了不肖公務人員借民間業者之手、或不肖業者假公部門之名義進行索賄之空間。但在現行法律規範下，對於非執行公權力人員部分(如公立醫院之醫護人員)，無法以「貪污治罪條例」予以約束，而造成新時代環境下防貪政策的漏洞。因此，本研究建議法務部應重新針對「貪污」之概念予以定義，將與公部門協同執行公務事項之私部門人員，以「身分犯」之概念，一併納入「貪污治罪條例」等相關法律規範中，以確保防貪政策之範疇與遏阻效果具有有效性。

二、重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係

無論透過文獻檢閱或深度訪談及焦點團體座談，皆可發現我國於防貪、反貪之相關法律，如：貪污治罪條例、刑法瀆職罪專章、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、洗錢防制法、政治獻金法、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法、政府資訊公開法、公務員廉政倫理規範等，規範範圍不僅相當廣泛，就內容而言亦稱完備。惟美中不足之處，係部分法律規定已不符合現今時勢需求，但卻仍未修改。

其次，包括「公務人員服務法」、「政治獻金法」等在內之部分法律的刑責，仍顯過輕，無法發揮遏阻貪腐的功效；但另一方面，如「貪污治罪條例」等刑責內容卻又過重，致使許多法官不敢輕易判處犯罪

嫌疑人之罪刑，而造成相關法律制度失靈的困境。

復次，許多貪污犯罪內之雙方對價關係因屬長期發展之生態概念，且常有事成後「延後償付」的付價模式，且所謂之「付價」亦未必以金錢做為報償，因此相當不易以單一事件或橫斷面時間點的方式進行犯罪認定，而使貪污罪犯易於脫罪、逍遙法外。因此，本研究認為實有必要針對貪污犯罪中的對價關係，依實際犯罪態樣予以重新界定。

基於上述，本研究建議法務部應針對我國相關反貪腐法律制度進行重新檢視，將未能符合現今時勢、或刑責規定過輕或過重之條文內容，做適度修法調整。並且對貪污犯罪兩造間的對價關係，從生態觀點加以重新界定，俾使其更能符合貪污犯罪之動態實情，以發揮遏阻之功效。

三、將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇

過去長時間以來，我國政府部門對於反貪、防貪及肅貪政策之思維，多著重於對政府內部人員，如公務人員、民選公職人員等，及其內部行政作為之規範與管理，但相對於此，則對公務人員在對外事務上所涉及貪腐行為，如對邦交國之援助或對廣泛性之國際援助事務，則較少有規範。因此，本研究建議，我國可參考紐西蘭政府之作法，於反貪政策中，納入對於國際援助事務的制度規範，以擴大我國廉政制度的思維與範疇，亦可避免發生反貪制度中之缺口。

四、廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念

2008年行政院通過「國家廉政建設行動方案」，檢討過往「肅貪、防貪」之二元思維模式，改採國際透明組織倡議之「國家廉政體系」

概念，此體系共有 11 根支柱 (pillars)，包括立法機構 (legislature)、行政機關 (executive)、司法系統 (judiciary)、審計總署 (auditor-general)、監察特使 (ombudsman)、反貪腐機構 (watchdog agencies)、文官系統 (public service)、私人企業部門 (private sector)、媒體 (media)、公民社會 (civil society) 及國際行為者 (international actors) (Transparency International, 2000)。²²⁰ 這 11 根支柱亦符合《聯合國反貪腐公約》第 2 章所規範之十大面向之條文內涵，我國宜據此概念以多元策略整合跨部門的資源提升政府廉潔與施政透明。

參照我國現行廉政相關法規，當前國內重要廉政法制如《公職人員財產申報法》、《公職人員公職人員利益衝突迴避法》、《洗錢防制法》、《政治獻金法》、《政府資訊公開法》，以及規範政府施政作為須符合公正、公開與民主之正當程序的《行政程序法》等廉政法規，相較於亞洲各國，我國反貪法制建設堪稱完備。再者，為彌補相關制度規範缺口，我國政府持續強化與更新相關廉政法制，如 2009 年行政院院會通過《貪污治罪條例》部分條文修正草案，增加「貪污罪被告不說明財產來源罪」及「不違背職務行賄罪」。儘管如此，相較亞洲廉政績效卓越之各國，我國廉政發展前端之預防貪腐法規與制度仍亟待加強。基此，我國實有必要參考《公約》所訂立之「預防性措施」規範架構，強化廉政政策領域之法制建設及執行措施。日後宜參照「國家廉政體系」概念，強調每一支柱 (pillars) 的法制功能，強化審判與檢察機關、私人企業、及公民社會領域的廉政立法工程。

貳、預防性反貪腐機構

²²⁰ 觀察該體系架構，大致可將 11 根支柱區分為兩大部分：第一個部分為政府部門內部機制的檢視，包括立法機構、行政機關、司法系統、審計總署、監察特使、反貪腐機構和文官系統；第二個部分則是政府外部機制的審視，包括私人企業部門、媒體、公民社會及國際行為者。

《聯合國反貪腐公約》第6條於預防性反貪腐機構之規範，主要期望各締約國能依據該國之法律制度設立一個或酌情設有多個預防性反貪腐機構，以專責處理預防貪腐之知識傳播，及預防性反貪腐政策之執行和協調。換言之，在《聯合國反貪腐公約》制定者的概念中，一國應有一專責性的預防性反貪腐機構，若該國制度設計有其需求，則再酌情設立多個是類機構，以執行其功能。根據此一宗旨，本研究茲對我國預防性反貪腐機構之設計，提出以下建議：

一、維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制

儘管參與深度訪談或焦點團體座談之專家學者們對於我國應否設立專責的廉政機構仍存有不同的看法，但就多數觀點而言，仍期待我國政府能朝設立單一專責機構的方向發展。唯就跨國比較經驗而言，以納入本研究檢視之廉政標竿國家作為觀察，僅有新加坡採單一、專責性廉政、反貪機構之設置，而紐西蘭、芬蘭、瑞士及澳洲等國，皆採多元廉政機構的協力設計。又，就制度發展策略而言，若廉政組織之設計朝單一機構方向思考，則如何避免民眾對此設計產生「製造獨大行政怪獸」、或藉機擴大行政部門人事規模等之疑慮，亦應納為組織設計時之考量重點。依此，本研究建議，可維持我國目前多元廉政機構之設計理念，但從強化機關能力面向作為主要思考。據此，僅以下列面向勾勒我國未來廉政機構設計可參考之規劃重點：

- (一) 將現有之金融管理、主計、會計、審計系統，及與廉政、經濟犯罪、洗錢防制有關機關，重新整併，以強化機關能力，且免於人事規模擴增之疑慮

首先，觀諸於廉政作為上較為精進之各國政府部門設計，可發現許多國家仍保持多元機構間相互協力、互補之複式佈網的組織設計模

式。爰此，本研究認為，我國未來廉政組織之發展和設計，應維持現行多元機構協力之概念，但所著重之重點，則應在如何強化其機關能力之改善作為上。基此，本研究建議應可將目前我國政府體系中，原本就已扮演防制貪腐功能之主計、會計和審計系統整併至政風體系之中。其次，大型貪腐案件多與經濟犯罪、利用現金流通管道方式進行洗錢有關，因此，為能有效防制貪污案件之發生，金融管理(與金流有關之部分)和目前調查局洗錢防制中心之功能，亦需一併予以整合，方能發揮功能完整、全面防堵、知識一貫的整體綜效。最後，由於這些機關和單位現已存在於政府組織架構之中，將之予以整併並不會造成員額編制的擴張，亦可降低民眾於此層面之疑慮，但如此之作法，卻可收強化政風人員於防制貪腐的專業與執行能力之效。

(二)整併後之廉政機構明確定位為「防貪」之角色與功能

由上述規劃內容來看，可以明顯發現本研究所建議的整合性廉政機構仍不具有執行調查工作等實權，僅具有教育宣導、偵測、監控等預防功能。依此，本研究期望此一廉政機構能明確定位為「防貪」或預防貪腐工作之角色功能，且以「協助機關提升行政效能」為機關定位，而不涉肅貪工作，以避免民眾對此整合性機構產生權力過大、無法有效監督和制衡的疑慮。

(三)肅貪工作以調查、檢察、監察機關為主，彼此明確分工

承上所述，本研究建議此一廉政機構，必須定位於負責「防貪」之角色和功能，而有關肅貪之工作，則建議移至調查、檢察，及監察機關，一方面更為尊重現行制度與機構設計的原意，另一方面則可使「防貪」和「肅貪」的機關間能有明確分工，且任一機關之權力亦不至於過大。

二、仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象

若上述專責廉政機構之建議構想成立，則此一專責機構之主要任務便在於灌輸公務人員廉潔觀念、提供廉政教育宣導、累積防貪專業知識，及有效防制貪污舞弊作為等「防貪」面向，且不涉肅貪功能之執行，因此，本研究建議可參考企業之倫理長制度，將「政風」人員改稱為「倫理長」或「倫理人員」，使其工作內容與職務稱呼更形一致，且能賦予其正面、專業的行政形象，擺脫一般民眾對其負面之刻板印象。

參、公共部門

《聯合國反腐敗公約》第2章第7條有關公共部門之預防措施，以人員別而言，可區分成一般公務員與需經選舉產生之公職人員。為了使我國公共部門反貪腐相關規範，能與《聯合國反腐敗公約》第2章第7條有關公共部門之預防措施內涵更為一致，以使我國公共部門反貪腐機制能與全球同步，以下分就一般公務員與經選舉產生之公職人員兩部分，分別提出初步建議。

一、一般公務員

分析《聯合國反腐敗公約》對於一般公務員反貪腐重點，在於透過相關人事政策以達預防貪腐的目標，尤其是著重在以下幾項：

- (一) 人事政策以功績和透明原則為基礎
- (二) 貪腐風險較高人員之甄選、訓練與職期輪調特別規範
- (三) 充分的報酬與薪資以降低公務人員貪腐動機
- (四) 進行反貪腐教育訓練，提昇公務人員誠實履行公務與貪

腐風險意識

根據本研究前述第二章第三節我國廉政制度概況與預防性反貪腐法制相關說明，以及焦點團體對公共部門之相關意見分析等發現，我國公共部門有關一般公務人員之預防性反貪腐措施，較為著重在倫理行為與法制之建制，也就是《聯合國反腐敗公約》第2章第8條之規範內涵。至於本段上述三項《聯合國反腐敗公約》第2章第7條對於一般公務員之預防性反貪腐原則，則似乎較不是我國反貪腐機構強調的重點。以下，即對於我國現行人事政策是否相符，以及如何能與《聯合國反腐敗公約》第2章第7條有關一般公務員預防性反貪腐原則較為相符，提出初步分析與建議。

(一)人事政策以功績和透明原則為基礎

分析我國現行公務員相關人事法規可以發現，「公務人員任用法」、「公務人員任用法施行細則」、「公務人員陞遷法」、「公務人員陞遷法施行細則」等幾項以升遷任用為主的人事法規，甄補、任用與升遷等標準，基本上都是以考試資格、年資、教育程度、考績等功績原則為主。而且根據上述相關規定與辦法，各機關在辦理升遷時，形式上必須由甄審委員會負責人員升任甄補的主要決策，與處理決策過程的相關事宜，而甄審委員會的組成與執掌均有頗為詳盡的規定。

因此，就法制面的規定來看，我國一般公務人員的任用與陞遷等，無論是升遷標準或是升遷決策過程的設計，都頗為符合功績型升遷的特色。就法制形式而言，已堪稱與《聯合國反腐敗公約》第2章第7條有關一般公務員預防性反貪腐規範第一項相符。然而，儘管法制面我國人事體制具有功績原則之精神，但實務運作卻也發現，我國的公務人員任用與陞遷，仍然具有一定的政治現象(蔡秀涓、施能傑，1998)。換言之，就實質文化與結果而言，並非完全符合功績原則。

據此，本研究建議，我國一般公務人員之任用若欲法制規範、實質結果與文化氣候等，均符合《聯合國反腐敗公約》第2章第7條第1項功績原則之內涵，則以下兩點建議或可參考：

1.人事主管機關應提供相關的具體指導原則與訓練

實務上，各用人機關對於我國人事政策標榜透明、公正與功績原則應十分清楚。但是，如何轉化成實質的人事決策標準與程序，以及培養各級主管功績用人之決心與文化，就需要人事主管機關提供對各機關更具體之指導原則與協助。此外，人事主管機關也應提供對各級有用人權之主管，如何落實功績原則與在機關中養成功績文化之訓練。

2.人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程

現行「公務人員陞遷法施行細則」第7條有關甄審委員會組成與人員代表之規定，人事人員為當然委員之一，但政風人員並非是機關首長必須指定的委員之一。因此實務上政風人員是否會參與機關甄審委員會，則依主管而定。即使政風人員為甄審委員會之代表，其功能也是在提供任用或陞遷候選人個人品德操行方面的諮詢，而非監督機關人事決策是否符合功績原則。

本研究建議，為進一步落實《聯合國反腐敗公約》第2章第7條第1項功績原則之內涵，則「公務人員陞遷法施行細則」第7條有關甄審委員會組成與人員代表之規定，應修正為人事人員與政風人員均為指定代表，而且此二類人員必須對甄審標準、過程與結果，是否符合透明與功績原則負有監督義務。

(二)貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範

觀察我國現行人事制度可以發現，並無以法律層次為主的相關法

源規定，各機關必須對貪腐風險較高人員之甄補、訓練，或是職期輪調等，制訂與一般人員有別的特別規範。不過，觀察我國現行人事實務則可以發現，無論是中央機關、業務主管機關與縣市政府，均會自行訂定部分類別人員的甄補、訓練與職期輪調相關規範或指導原則，這些規範基本上都是以規定、要點、辦法等形式呈現。其中，有些會指明係基於反貪腐之理由而制訂，例如「內政部端正政風防制貪污工作實施計畫」第五條即規定：「各機關對與民眾直接接觸之公務人員，依規定須實施職期輪調者，應切實執行；並依『各機關職務代理應行注意事項』，建立職務代理人制度，以增進行政效能」。不過也有並未特別指明係基於貪污防制之理由而訂定者，例如「中央機關人事主管人員遴用及職期遷調作業規定」、「法務部及所屬機關職務遷調實施要點」、「政風人員職期調要點」、「人事主管職期遷調考評」、「台北市政府教育局公務人員職期遷調補充規定」…等。

儘管我國政府各機關與各業務領域，現行已有依機關考量而對於貪污風險較高之可能人員，於甄補、訓練和職期輪調等人事制度，制訂相關貪污防制之規範。但是，本研究仍建議，若欲進一步落實《聯合國反腐敗公約》第2章第7條之內涵，應可參考新加坡與瑞士等國的作法，以法律而非行政命令或規則的方式，於相關的法規明訂，機關應對貪腐風險較高人員的甄補、訓練與職期輪調有所規範，以更有效達到貪腐之事前預防效果。

據此，以我國現行制度而言，本研究建議以下兩種作法：

- 1.就長期性與法律性，直接在公務人員任用法、公務人員陞遷法，以及公務人員訓練法等，增列相關規定之條文。並列為各機關向立法院進行機關風險報告之一環。
- 2.就立即可行與立法困難度考量，則行政院研考會可將各機

關對貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調等，是否有針對貪腐預防進行特別考量及政策成效等，列為行政院各機關施政績效評比的一個項目。

(三)充分的報酬與薪資以降低公務人員貪腐動機

《聯合國反腐敗公約》第2章第7條此一內涵，由於涉及到各國經濟發展水準不同，以及國家體制差異。因此，並非屬強烈建議事項。以新加坡而言，由於其非屬西方民主政體，因此政府可以用全球最高的公務人員薪資，藉以降低公務人員貪腐的動機。但以其他民主國家而言，則由於公民對公務人員薪資報酬之人事成本較為關注，因此任何執政黨或在野黨在選票壓力考量下，鮮少會提出藉由提高公務人員薪資報酬以違反貪腐之提案或政策。

以我國現行社會對公務人員之觀感，以及對公私部門薪資福利等總體報酬制度之公平性看法而言，本研究並不建議我國應仿照新加坡採「高薪養廉」之途徑。

(四)進行反貪腐教育訓練，提昇公務人員誠實履行公務與貪腐風險意識

我國現行公務人員訓練課程，無論是考試院國家文官學院、行政院人事行政局公務人力發展中心，或是地方研習中心所舉辦者，近幾年由於馬英九總統將反貪腐列為重要政見之一，因此「廉能政府與倫理規範」此一科目，普遍都會在公務人員相關訓練中被排入課程。但是，此一課程通常是以專題演講的形式呈現，而非較深入的對反貪腐相關議題進行教育訓練和研討。再者，訓練時間也通常只有2-3小時，就性質而言，係屬政令宣導型的非核心課程。此外，反貪腐之相關課程，亦非明文規定於「公務人員訓練進修法」。

基於使公務人員之反貪腐訓練得以更加落實與有效，以提昇公務

人員誠實履行公務與貪腐風險意識，得以更有效達到貪腐預防，以及更符合《聯合國反腐敗公約》第2章第7條之相關規範，本研究建議可以在「公務人員訓練進修法」第5條有關行政中立訓練部分，再加上反貪腐之訓練法源。

至於未來相關課程應由哪一機關主辦，本研究建議由法務部政風司負責總體性的訓練方案規劃，而由各機關或各業務領域（例如會計、人事、採購、環保……等），依個別機關或業務體系業務性質，在政風司協助下自行設計與執行反貪腐訓練方案，以更符合該機關與該業務領域之反貪腐所需。

(五)落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」以預防久居其職的公職人員成為行賄對象

《公約》第7條第1款規定對於擔任特別容易發生貪腐職位的公職人員，實行「工作輪調制度」，我國現行《政府採購法》等相關法律雖有類似之制度規定，但對於擔任特殊職位之公職人員，多數機關仍未建立「制度化」的輪調標準與程序，造成久居其職的公職人員易成為行賄對象。例如，澳洲、香港等國之海關、稅務及採購等機關，均有對該機關內部擔任特殊職位的公職人員實行定期或非定期的「工作輪調制度」，旨在預防涉及或執掌特殊職務之公職人員成為廠商行賄對象，我國應檢討現行制度，並配合考績制度進行各項工作輪調制度的可行性評估。

(六)建立「廉政申訴制度」全面構築內、外部舉報機制

《公約》第8條第4款關於公職人員的「內部舉報機制」，在我國現行法制規範中仍非健全，致使公職人員在履行公務過程中如發現貪腐情事少有舉報行為。循此，我似可借鑑澳洲中央與地方政府層級所建立的「廉政申訴制度」之經驗。長久以來，澳洲等國在聯邦與州

/領地政府層級建置有監察使（Ombudsman）制度，負責職司中央與地方政府的廉政申訴、調查、處理陳情案件、公職人員瀆職等業務，處理包含國防、入境事務、郵務及稅務業務領域的申訴案件。我國制度傳統雖無監察使制度設計，但可綜整現行各單位的職掌功能，強化「內、外部舉報機制」，提供文官體系內部舉報及外部申訴的制度誘因。毋寧，「廉政申訴制度」是各先進國家預防性反貪腐政策的重要環節，提供渠人民陳情的管道，亦可因此改變民眾與政府之間的信任關係。

基此，當前我國應思考如何為公職人員設置申訴管道，此舉可以預防日後貪腐情事的發生，當現行制度在於當文官體系中難以為繼之時，應檢討如何可提供「內、外部舉報人」另一個保護的管道，以解決政府與民眾的爭端，以增加廉政、透明度及政府課責性。綜之，建議研擬建立中央、地方層級的「廉政申訴制度」，該制度的目的在於獨立的受理有關行政內部不良施政作為的指控，獨立性即是該制度的最重要特徵。同時強化現行全國政風單位的揭發並調查貪污職權，透過教育與研究方式對貪污行為予以控制與預防，針對行政部門與其所屬之公職人員提供「預防性反貪腐教育訓練」方案。

二、經選舉產生之公職人員

《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 7 條有關經選舉產生之公職人員貪腐預防措施重點，主要有以下兩項：

1. 參選資格與當選標準應做規範。
2. 候選人與政黨經費籌措之透明化。

(一) 參選資格與當選標準應做規範

以第 1 項規範重點而言，分析我國現行規範民選之總統、副總

統、各級民意代表與地方首長公職人員選舉最重要的「總統副總統選舉罷免法」，以及「公職人員選舉罷免法」可知，這兩項法律均對於參選資格分有積極及消極資格之規定。

「總統副總統選舉罷免法」對於總統副總統參選人積極資格規定於第 20 條，26 條與 27 條則有消極資格之規定。其中，26 條第 2 款有規定，曾犯貪污罪，經判刑確定者，不得登記為候選人。此外，當選標準相關規定，則是在第 7 節選舉結果（63 條-67 條）。「公職人員選舉罷免法」對於參選人積極資格規定於第 24 條，26 條與 27 條則有消極資格之規定。其中，26 條第 2 款規定，曾犯貪污罪，經判刑確定者，不得登記為候選人。此外，當選標準相關規定，則是在第 8 節選舉結果（67 條-74 條）。

因此，就相關法制規範內容而言，我國公職人員選舉之參選與當選資格規範，與《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 7 條第 2 項之規範內涵頗為一致。

（二）候選人與政黨經費籌措之透明化

再就候選人與政黨經費籌措之透明度規範而言，我國現行法制主要規範於「總統副總統選舉罷免法」、「公職人員選舉罷免法」以及「政治獻金法」。其中，對競選經費之規範，「總統副總統選舉罷免法」第 38 條規定，中央選舉委員會於發布選舉公告之日，同時公告同一組候選人競選經費最高金額；公職人員選舉罷免法第 41 條亦規定，選舉委員會於發布選舉公告之日，同時公告各種公職人員競選經費最高金額。

此外，我國對政治獻金之規範，則是始於 2004 年 3 月 31 日公布施行的「政治獻金法」。本法第 4 條、第 21 條規定，收受政治獻金應向監察院申報。第 5 條規定，得收受政治獻金者，限於政黨、政治團

體及擬參選人。第 10 條則是有關政治獻金之捐贈，不得行求或期約不當利益；以及政黨、政治團體及擬參選人亦不得收受的反貪腐規定。第 17 與 18 條規定，對同一政黨、政治團體、同一擬參選人，個人、營利事業與人民團體每年得捐贈的總額。第 20 條至第 22 條則規定，政黨、政治團體及擬參選人對於收支帳簿及會計報告書之製作與查核。對於違反該法之規定者，將分別處以行政罰或刑罰（25 條-33 條）。

綜合以上分析可知，我國有關公職人員競選經費與政黨經費籌措透明度相關規範，就法制面而言應算是相當周延，且高度符合《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 7 條第 3 項之規範內涵。因此，就法制面而言，本研究認為應已足夠。

然而，在執行成效方面，本研究認為我國現行選舉文化與政治獻金之捐贈與受贈手法，仍有部分並非循公開捐贈之方式進行，此一部份除非是捐贈者與受贈者主動提出或留下證據，否則很難被察覺與規範，而這一部份非公開透明的政治獻金，卻往往是期約賄選或未來對價關係兌現之所在。因此，本研究建議主管機關可以就此做更細膩周延之規範，以及進行相關之教育與宣導。

肆、公職人員行為守則

《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 8 條有關公職人員行為守則之反貪腐預防措施內涵，主要重點可歸併成以下幾點：

1. 制訂相關的反貪腐預防法典（含違反效果），並提倡廉政、誠實與負責的價值
2. 提供方便公職人員舉報部門貪腐事件（弊端揭發）之管道
3. 利益衝突相關事項申報機制

從本研究前述第 2 章第 3 節，我國廉政制度概況與預防性反貪腐法制相關說明可知，我國公共部門現行有關預防性反貪腐措施，堪稱立法最為豐富者，而此一部分，也就是《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 8 條上述三項規範重點。²²¹

一、制訂相關的反貪腐預防法典（含違反效果），並提倡廉政、誠實與負責的價值

我國目前相關之法律有「公務員服務法」、「立法委員行為法」、「公務員懲戒法」、「公務人員考績法」等，這些法律對於公務人員與民選公職人員，應遵守的倫理與廉政行為，以及違反效果均有規範。此外，屬於行政規則的「公務員廉政倫理規範」，對於公務員正常社交禮俗標準、公務禮儀、受贈財務、利益迴避、飲宴應酬、請託關說、職外活動等與廉政有關知行為規範與處理程序，則是規範的相當周延與具體，同時亦對違反效果有所規定。因此已符合《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 8 條第 1 項之內涵。

但是，誠如焦點團體受訪者與深度訪談受訪者意見與相關研究和調查所顯示（蔡秀涓等，2008），我國現行有關各類公職人員之倫理行為規範法規過於龐雜，主管機關也很多元，此種法制形式與執行體系，不僅與《聯合國反腐敗公約》之規範及全球趨勢不符，而且也造成各類公職人員因多頭馬車而可能無所適從之困境。因此，本研究建議應將與公職人員倫理行為守則相關的法制做一統合性立法，並對主管機關加以整併。

²²¹ 有關此一部分之我國與各國法制瞭解與相關政策建議，可參閱蔡秀涓、陳敦源、謝立功、余致力等 2008 年，由行政院研究發展考核委員會出版之〈〈統合性政府倫理法制之研究〉〉。

二、提供方便公職人員舉報部門貪腐事件（弊端揭發）之管道

我國現行公職人員內部揭弊管道之規範，僅有「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第 2 條指出：「公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而自行或交由他人告發者，除法令另有規定外，不給與檢舉獎金（以下簡稱獎金）」。²²²因此，嚴格來講，我國並沒有符合《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 8 條第 4 項有關政府內部弊端揭弊管道與保護之法制規範。

根據一項以我國全國公務人員為調查為對象之相關研究顯示，受訪者認為「弊端揭發程序與保護」的相關規範，應列為優先立法的倫理事項（蔡秀涓、王千文，2009）。基於《聯合國反腐敗公約》相關規範國內法化，以及使我國公共部門反貪腐更有成效，本研究建議主管機關應儘速就政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法。

三、利益衝突相關事項申報機制

我國現行的「公職人員公職人員利益衝突迴避法」、「公職人員財產申報法」、「公務員服務法」等法律，屬於行政規則的「公務員廉政倫理規範」，以及「公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準」等，均對於各類公職人員特別就可能與其公職人員的職能發生利益衝突的職務外活動、任職、投資、資產以及貴重饋贈或者重大利益等，如何負有向關機關申報義務、應申報對象與項目、申報程序，以及違法效果等有相當周延的規範。因此，本研究認為應無須再強化相關規範。

伍、公共採購和公共財政管理

²²² 本研究認為此條有關公務員內部弊端揭發之規定，反而會形成負面誘因效果。

一、未來設置廉政專責機構，應考量將獨立超然的「公共採購與公共財政」監督機構予以併入，整合現行政府審計與主、會計制度

從廣義角度而言，我國現行職司公共財政之廉政機構眾多，包含監察院所屬的審計部門與各級行政機關的主、會計單位，分屬不同位階、層級，未來若設置廉政專責機構，應考量將獨立超然的「公共採購與公共財政」監督機構予以整併，強化整合性的功能。在具體作法上，似宜針對我國現行監察院審計制度與行政機關的主會計系統予以檢討，應建立一高位階而獨立超然的「公共採購與公共財政」監督機構，將現行政府審計制度與會計系統、以及相關單位的法定職掌予以整合，以促進公共財政管理的透明度與問責制，其組織功能可參照《公約》第九條第二款之「公共採購與公共財政管理」(public procurement and management of public finances) 規範措施，組織涵蓋功能應包括(一)「國家預算的通過模式」之過程監督；(二)針對行政機關年度預算執行之「按時報告收入和支出情況」；(三)「由會計和審計標準及有關監督構成的制度」；以及(四)迅速而有效的風險管理和內部控制制度；並依(五)當依「規定的要求未得到遵守時酌情加以糾正」。此建議係與前述預防性反貪腐機構之建議做一呼應。

二、提高「金融檢查局」組織法定位階，並成立具跨部會性質的「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉

現行負責職司政府金融管制之業務監督機關，只有所屬在金管會之下的金融檢查局，由於組織法定位階不高，功能無法完整彰顯，未來設置廉政專責機構可將檢查局整併入高組織位階的獨立監督機

構，以強化我國預防性反貪腐政策的「公共採購與公共財政」面向。

再者，為遏阻跨境非法資產移轉，《公約》要求各國政府職司防制洗錢部門與當地金融監管機構必須能夠同時在國內與國際層面開展合作並交換資訊，成立「金融情報單位」(financial intelligence units)，或以定期之「跨部會協調會議」，整合我國警務單位及海關、金融監管機構、金融管理局、保險業監督、證券及期貨事務監察委員會，共同訂定「防止洗錢活動準則」(Anti Money-Laundering Guidelines)。建議未來若能提高「金融檢查局」組織之法定位階，似可於該局中建立具跨部會性質的「金融情報單位」，職司國內與國際金融情報接軌的業務功能，以遏阻跨境非法資產移轉等洗錢犯罪行為。

三、全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案

從過往政府採購弊案的經驗而言，我國當前在「公共採購與公共財政」的預防貪腐政策面向上，所面臨的嚴峻挑戰在於「專業人力資源」的缺乏與亟待強化。特別是，面對變化多元的採購弊案形式，若政府無法建置獨立的專責機構，納入具有分析、預測、診斷能力的廉政人力，未來推動《公約》規範之預防性反貪腐政策的「公共採購與公共財政」面向仍將遭遇阻礙。是以，應從公務人力革新面向著手，提升政府的廉政人力與法制人員之員額比例，並以專責監督「政府採購」之獨立機構，針對累積的防弊經驗，針對各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，強化預防性反貪腐法制規範的時效

性。

承上所述，未來應全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，納入具有分析、預測、診斷能力的廉政人力與法制人員，針對過往防弊經驗，進行個案分析與教學工作，並參照各先進國家實務經驗，對各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，研訂「最佳實務手冊」(Best Practice)，強化反貪腐法制規範的「時效性」與「預防性」功能。

四、針對職司採購業務之主管人員仍須建立「職務輪調制度」，以預防採購人員久居其職，成為廠商行賄之對象

誠如《公約》第 7 條第 1 款規定對於擔任特別容易發生貪腐職位的公職人員，實行「職務輪調制度」。儘管我國《政府採購法》等相關法律雖有類似之制度規定，亦訂有相關配套法規及「採購人員倫理準則」，但對於擔任特殊職位之公職人員，多數機關仍未建立「制度化」應有的輪調標準與標準作業程序，此舉造成久居其職的公職人員易成為行賄對象。未來，在強化預防性反貪腐政策面上，我國採購過程與法制規範並秉持資訊公開、透明之原則，將紀錄不良的廠商之資訊予以公開，並嚴格執行「辦理採購人員」之不定期輪調制度，以有效預防政府採購過程的貪腐情事並阻絕相關行賄管道。再者，在制度設計上可參照《公約》第 7 條第 1 款(二)：「對於擔任特別容易發生腐敗的公共職位的人員，設有適當的甄選和培訓程式以及酌情對這類人員實行輪調的適當制度。」以預防政府採購人員久居其職，成為廠商行賄之對象與管道。此一建議亦與前述公職人員面向之政策建議相呼應。

五、檢討我國司法單位及相關法規內容，對於政府採購或同性質之涉貪案件之審理，應重新審視政、商兩造「對價關係」之判定標準

從過往政府採購弊案的經驗而言，我國當前司法單位在審理涉貪案件時，所審視政、商兩造「對價關係」之判定標準應有所修正。亦即，針對主掌公共採購的權責單位與（政治性任命）高階文官，應釐清所謂政、商之間的「對價關係」，所謂「對價關係」應考量的不是當時一刻，而應將兩者長遠關係一併納入判定考量，此係針對未來貪腐之前端預防工作，故應法制面予以補強，重新檢視當前涉貪案件兩造之間「對價關係」的判定標準。此一建議亦與前述預防性反貪腐政策面向之政策建議相互呼應。

六、仿效私部門，建立稽核長制度，及引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」

依據我國現行廉政制度，政風系統設置於機關內部，較能先掌握相關貪瀆線索，但因組織位階與功能執掌之侷限，無法針對「公共採購與公共財政」面向發揮預防性的監督之效果，是以，部分焦點座談與會者建議可思考將監察院與現有政風體系做組織改造，設置類似美國各級政府或企業單位之稽核長（或譯檢核長，Inspector General，IG）制度。美國「稽核長」制度主要執掌工作與權責範圍包含：（一）獨立客觀之查核、調查、檢視及評估；（二）增進經濟、效率與效能；（三）預防及偵測舞弊、浪費及濫用；（四）覆核法律及行政命令草案等。未來，我國可以仿效美國「稽核長」制度，在各個部門內部設立稽核部，負責公共財務監督之責。另一方面，似應強調立法部門對於各級行政部門施政作為的外在監督，所謂「課責評估」最後應透過

市場機制與顧客評價來實施。是以，應秉持資訊公開、透明的原則，將不良的廠商予以資訊公開，運用市場機制進行淘汰；同時，應引進外部顧客評價機制，建立「參與式公共工程採購廠商的評鑑制度」，建構透明、公開、市場性的審查機制，預防「公共採購與公共財政」的行政流程之中發生貪腐行為的可能性。

七、建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度

依照我國現有制度，若採購案件雙方發生爭議或糾紛事項時，多採民事訴訟方式向法院提出告訴，但卻無專責、專業之法庭進行類似案件之受理和仲裁。為強化我國於公共採購制度之完備性，應可從最後一哩(the last mile)概念思考改善方向。爰此，本研究建議，我國應可參考新加坡政府為確保公共採購的透明，避免政府採購雙方中任何人因採購契約而受損害，或須承擔損害之風險，而所設立之「政府採購仲裁法庭」(Government Procurement Adjudication Tribunal)申訴制度，提供爭議事件發生時之仲裁管道，以確保政府採購契約雙方之權益和降低彼此於採購執行過程中之風險。

陸、公共報告

一、制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關。

在「公共報告」與「政府資訊公開」方面，《公約》第10條：「酌情簡化行政程序，在民眾與主管機關之間的聯繫管道採取便民措施」，當前我國雖訂有《政府資訊公開法》，但卻無該法實行細則與執行措施，亦無法規主管機關，造成無法運用該法推動透明政府的窘境。檢視我國現行《政府資訊公開法》未訂有主管機關，從該法第12條的精神而言，該法雖未訂有主管機關，但係將執法權利交由各

級政府機關執行之，法務部則為該法政府之法律解釋機關。未來我國應強化《政府資訊公開法》之施行細則與執行措施，而非只注重該法的象徵性功能。

二、建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度

新加坡政府除以嚴格之制度防止貪腐案件之發生外，另一方面，亦著重於透過資訊之公開俾使民眾清楚瞭解政府的貪腐狀態。其中一項值得參考之設計，便是所謂「公共部門貪腐風險定期報告」之制度。爰此，本研究亦建議法務部除定期委託中立機構進行國內貪腐監測和調查研究外，應以更積極的態度，彙整相關指標資訊，並發展「政府部門貪腐風險」之監測概念，將每年所測得之貪腐風險情況，定期以「政府部門貪腐風險報告」向民眾公開監測結果，以建立民眾對政府的清廉信心。

柒、司法機構

一、儘速通過法官法/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範，並制定適用於法官/檢察官之人事法規

為預防司法機構之貪腐，在採取反貪腐之措施時，須同時顧及不得干預法官獨立審判之憲法要求。所以針對司法機構之反貪腐機制，必須是一套可以同時兼顧司法獨立性與有效預防貪腐之機制。惟我國目前法官與一般須服從長官之指示的公務員同，皆是適用同一套之懲處與懲戒制度，此對於司法之獨立性不無妨礙。再加上我國司法審判機關同時兼掌司法行政權，司法審判機關又可以透過司法行政權的行使，干預法官之獨立審判。且司法審判機關同時兼掌司法行政權的情況下，也會令外人質疑，在法官有違失之情事時，司法機關是否會官

官相護，而不能澈底地查辦。因此當務之急，應是儘速通過法官法，特別制定一套僅適用於法官之人事法規。

對於法官之行為，司法院在行使其司法行政權下雖然頒訂有許多的倫理規範（例如：法官守則、各級法院法官自律委員會實施要點、法官社交及理財自律事項），但此等倫理規範之性質僅是行政規則，而非法律，其是否具有規範法官之效力，令人質疑。從而，法官之倫理規範，也有必要以法律定之，而一併規定在法官法中。

檢察官依我國法律之規定，在偵查、起訴特定犯罪行為時，係獨立行使職權。為保障檢察官之獨立行使職權，也有必要制定一套僅適用於檢察官之人事法規與倫理規範，並以法律定之（至今討論的方案有，制定同時規範法官與檢察官之司法官法或法官法，或分別制定規範法官與檢察官之法官法與檢察官法）。

二、建立法官/檢察官評鑑制度

為保障法官之獨立審判、避免來自於司法內部的干預與引入外部對於司法之監督，應建立評鑑委員會不全然是由司法人員所組成之法官評鑑制度。為有效地揭發法官的貪腐與違失情事，也應建立一套多方人士得請求發動評鑑之法官評鑑制度。故於法官有貪腐與違失之情事時，應有交付評鑑與調查之制度。且評鑑委員會之委員，除司法人員（法官、檢察官）外，應有律師、學者及社會公正人士代表。且除了司法內部人員（例如：法官、檢察官）與機關（受評鑑法官所屬機關或其上級機關、受評鑑法官所屬法院對應設置之檢察署）得請求交付評鑑外，也應允許律師公會、民間司改團體，或甚至案件當事人請求交付評鑑。

關於法官之評鑑，司法院目前雖然頒訂有法官評鑑辦法，但因該

辦法並非法律，且依該辦法所設置之法官評鑑委員會的委員，係由各該法院所遴聘之法官與法學教授所組成（法官評鑑辦法第 4 條第 2 項），其中並無律師與社會公正人士之代表。此外，案件當事人並無法請求交付評鑑（參法官評鑑辦法第 5 條第 1 項）。故仍有制定法官法，將前述之理想法官評鑑制度制定於法律之必要。

為保障檢察官之獨立行使職權與引入外部對於檢察體系之監督，對於有貪腐與違失情事之檢察官，也應建立類似法官之檢察官的評鑑制度，並以法律定之。

三、建立外部監督機制

目前無論是法官之任用或法官有違失情事之虞，經法官評鑑委員會調查確認屬實後應如何處理，皆是交由司法院人事審議委員會審議。惟司法院人事審議委員會的委員皆為司法內部之人員（參司法院組織法第 20 條、司法院人事審議委員會審議規則第 3 條），並無人民或外部人員之參與，而缺乏來自於外部的監督。司法院 2006 年 3 月 21 日所公告之法官法草案第 4 條²²³，負責審議司法院及各法院法官之任免、轉任、遷調、考核、獎懲之司法院人事審議委員會，其組成人員仍為司法內部之人員。此審議法官任免、轉任、遷調、考核、獎懲事宜之委員會雖未必須有國會之參與，但至少須有一部分之委員係屬於外部之人員，始較能達到有效監督法官與司法之目的。

捌、私部門

²²³ 2006 年 3 月 21 日司法院公告之法官法草案第 4 條：「司法院設人事審議委員會，依法審議司法院及各法院法官之任免、轉任、遷調、考核、獎懲、第十一條第一項但書所規定之延任事項及其他法律規定應由司法院人事審議委員會審議之事項。」「前項委員會，由司法院院長、其指定之人及票選之法官代表組成；委員總額中，票選之法官代表不得少於二分之一，司法行政人員及法院院長以外之法官代表，不得少於三分之二。」「最近十年內曾受懲戒者，不得擔任前項之法官代表。」「司法院人事審議委員會委員產生方式、員額及審議規則，由司法院定之。」

一、我國各項「政府性質」的廉政法規內容完備，但企業領域之相關法規並未與國際協定及《聯合國反貪腐公約》規範內容有效接軌，執行面仍有許多亟待加強之處

我國當前各項政府廉政法制已與國際接軌，如我國《政府採購法》參考 WTO《政府採購協定》之規定：「採購應依功能或效益訂定招標文件。其有國際標準或國家標準者，應從其規定。」防止規格綁標，以免圖利特定廠商。焦點座談與會者普遍認為我國現行之相關政府採購內容完備，並已與 WTO 等國際組織之相關協定和規範相接軌，但企業領域之相關法規未與國際協定及《聯合國反貪腐公約》規範內容有效接軌，執行面仍有許多亟待加強之處。職是之故，未來在企業反貪方面，除我國已透過國內立法實踐落實的「經濟合作暨發展組織」《禁止在國際商業交易中行賄外國公務員公約》之外。應參照，亞太經合會（APEC）的「企業行為規範」（Code of Conduct for Business）²²⁴（2007）、世界經濟論壇（WEF）的《反貪腐夥伴倡議—反賄賂守則》（Partnering Against Corruption—Principles for Countering Bribery, ACI）（2004）、以及聯合國當前推動的「全球盟約」（Global Compact）（2004）等最新企業規範的國際法制，以健全《公約》「企業反貪」面向的具體規範措施。

二、參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」

在企業反貪方面，敦促商業廉潔已成當前全球反貪運動的迫切需求，近年企業貪腐醜聞案的湧現，再度引發國際對誠信廉潔議題的矚

²²⁴ 該規範由亞太經合會 2005 年成立的「反貪腐與透明專家特別小組」（Asia Pacific Economic Cooperation Anti-Corruption & Transparency Experts' Task Force）研擬制訂而成，該小組參照國際透明組織的治理標準，採用該組織推薦的反貪行動方案與確保公私部門的治理透明。

目。當前，除我國已透過國內立法實踐落實的「經濟合作暨發展組織」《禁止在國際商業交易中行賄外國公務員公約》之外，應參照，亞太經合會（APEC）的「企業行為規範」（Code of Conduct for Business）²²⁵（2007）、世界經濟論壇（WEF）的《反貪腐夥伴倡議—反賄賂守則》（Partnering Against Corruption—Principles for Countering Bribery, ACI）（2004）、以及聯合國當前推動的「全球盟約」（Global Compact）（2004）等最新企業規範的國際法制，以健全《公約》「企業反貪」面向的具體規範措施。

當前國際間已有數量相當的企業反賄訓練教材，如前述世界經濟論壇（WEF）的《反貪腐夥伴倡議—反賄賂守則》（2004）、聯合國當前推動的「全球盟約」（Global Compact），近年來國際商會（The International Chamber of Commerce）提出的《打擊勒索和賄賂行為準則與建議》，以及著名非政府組織國際透明組織研訂的《商業反賄賂守則》（Business Principles for Countering Bribery）（2002）與《中小企業商業反賄賂守則》（2008）等重要企業反賄訓練教材。

因此，如同目前行政院金管會及經濟部刻正編輯之「上市上櫃公司誠信經營守則」及「中小企業誠信經營手冊」作法，建議亦可參考國際透明組織研訂的《商業反賄賂守則》（Business Principles for Countering Bribery）（2002）與《中小企業商業反賄賂守則》（2008），由政府相關單位（如法務部政風司、經濟部等）編列預算，協助翻譯並製作成「商業廉潔輔導手冊」，分發給國內企業人力資源部門進行訓練，上述規範守則對提升國內商業廉潔環境無疑具有積極作用。

²²⁵ 該規範由亞太經合會 2005 年成立的「反貪腐與透明專家特別小組」（Asia Pacific Economic Cooperation Anti-Corruption & Transparency Experts' Task Force）研擬制訂而成，該小組參照國際透明組織的治理標準，採用該組織推薦的反貪行動方案與確保公私部門的治理透明。

三、要求國營事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事

國營企業的運作透明與否是直接影響民眾對政府清廉度的觀感來源，以紐西蘭為例，其為預防國營企業的運作舞弊情事，政府建立一個外控監督機制，由財政部和相關部會負責監控國有事業的運作，並要求各所屬事業機構每年（或每季）提交「國有事業營運說明書」，據此查核各事業機構是否遵守每年的營運計畫與透明預算。該項報告書內容亦應涵蓋該事業機構之資產管理，包含土地徵收、出售、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之地，讓售依法須經目的事業主管機關核轉者，應由該目的事業主管機關先行審核；再者，國有事業營運說明書係各事業執行長與部長共同簽署的文件，載明各個國有事業應向政府擔負之績效責任，被用來指導和監督每一個國有事業的營運成果，以資訊透明報告模式，確保國營企業的政策透明化。

四、獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制

除參照上述各國國際組織於私部門反貪所推動之倡議作為外，本研究認為我國應亦可仿效新加坡之作法，以獎勵方式，鼓勵企業內部設立「企業治理規範」(Code of Corporate Governance)，並依此治理規範成立獨立之稽核委員會及稽核小組，並鼓勵企業採納公共報告及資訊揭露之制度。藉以使企業及早瞭解其內部之貪腐風險，亦使投資人能清楚掌握企業內部狀況。

五、針對私部門進行反貪腐教育

長久以來，政風部門僅著重於對政府內部及公務人員之反貪腐教

育；但這樣的觀念顯然已經不夠，甚至已是落伍。從供應面貪腐 (supply-side corruption) 的概念來看，針對賄賂提供者之私部門反貪，已是刻不容緩、需積極建立的觀念。因此，本研究建議，我國應參考新加坡政府之積極作法，除廉政機構外，經濟部、金管會等重要商業機關，必須一同攜手規劃針對私部門之反貪腐教育，並可結合部分的補貼或獎勵作法，鼓勵私部門重視企業治理中反貪腐之重要性。

玖、社會參與

社會參與，一向被國際組織視為是反貪腐政策重要的機制之一，除了《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 13 條之外，國際透明組織所提出的「國家廉政體系」，亦是非常強調社會參與此一面向。歸納《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 13 條主要強調重點有以下幾項：

1. 提高決策透明度與促進公眾決策參與
2. 政府資訊公開管道暢通²²⁶
3. 反貪腐宣導與公共教育方案

一、提高決策透明度與促進公眾決策參與

我國於 2001 年 1 月 1 日施行之「行政程序法」，主要立法目的即在於政策形成過程中，提高決策透明度與促進公眾參與決策。於 2005 年 12 月 28 日公布施行之「政府資訊公開法」，對於提高政府決策透明度之貢獻，則主要是在提供政府決策相關的標準、程序與法規，以及政府決策過程部分資訊（但屬決策事後性質）。²²⁷ 因此，若以法律

²²⁶ 聯合國反腐敗公約》第二章第 13 條第 4 項，主要是與反貪腐相關資訊搜尋與流通自由便利有關之規範。本研究認為此項本質上，屬於本法條第 2 項政府資訊公開範圍，因此，不另外就第 4 項提出討論與政策建議。

²²⁷ 有關這兩個法較詳細內容，因為已於本研究第二章第三節我國廉政體系與制度現況予以說明，故於此不再贅述。

規範而言，我國現行法制堪稱已達到《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 13 條第 1 項之規範內涵。

然而，從本研究焦點團體相關意見卻發現，與會者認為現行的「行政程序法」，由於存有部分條文得以讓機關規避決策與資訊透明，以及促進公民參與決策的責任，因此雖然有法律存在，但實質上卻對於提昇我國政府決策透明與促進公民決策參與助益不大。

焦點團體與會專家指出，「行政程序法」中，最明顯提供機關規避決策與資訊透明的法條，應屬第 46 條。本研究進一步分析本法第 46 條條文發現²²⁸，本法條第一項有關：「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」規定，另，「政府資訊公開法」第 18 條第 3 項「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」，同時賦予機關依法可以不提供相關決策資訊的法源。因此，就實務上而言，只要政府機關不願意讓決策資訊透明或讓公民有參與決策的機會，就可以此二條文規避。

觀察我國近年來多件因政府業務主管機關決策不透明所引發的爭議，多屬民眾於行政決定前與過程中，無從瞭解政府主管機關之政策方向，而一旦業務主管機關對外公佈時，卻都已是決策定案後的事後告知，因而引發抗爭之案例，基本均屬於上述情形。

²²⁸行政程序法第 46 條內容如下：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。

行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：

- 一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。
- 二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。
- 三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。
- 四、有侵害第三人權利之虞者。
- 五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。

前項第二款及第三款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。

當事人就第一項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」。

此外，「行政程序法」第 1 章第 10 節（54-66 條）有關聽證制度之規定，原本是有關促進民眾參與政府決策之機制設計。然而進一步分析本法第二章行政處分第 2 節，有關舉行陳述意見與聽證制度之規定，卻是政府機關做成行政處分或行政確定後才需要舉行²²⁹，因此，民眾循體制內參與政府決策之管道，也因為法規限制而限縮。

總結以上有關「行政程序法」中，政府決策透明與促進公民參與決策之相關討論，本研究建議主管機關應儘速就本法進行檢討，尤其是對於例如第 46 條決策透明，以及意見陳述和聽證制度等相關規定，應優先修改。

二、政府資訊公開管道應更加落實與暢通

我國現行相關法制中，與政府資訊公開法有關者，主要有我國於 1999 年 12 月 15 日制定公布之「檔案法」、2001 年 1 月 1 日施行之「行政程序法」，以及 2005 年 12 月 28 日公布施行之「政府資訊公開法」。其中，「政府資訊公開法」是政府宣示我國邁入政府資訊公開時代最重要的一項法律。

然而，由於本法並無主管機關之規定、亦無施行細則、政府資訊應主動公開的範圍不足，但機關得以不公開之資訊種類過多；再加以我國政府機關首長與公務人員尚不習慣，民主國家政府資訊公開透明，是政府清廉治理最基礎價值與課責所在²³⁰。因此，本法施行以來總體效果不彰。

本研究上述這幾項政府資訊公開法之缺失，不僅是本研究焦點團

²²⁹行政程序法第 102 條內容如下：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」。

²³⁰ 蔡秀涓（2009）實證研究發現，我國公務人員並不認為政府資訊公開在我國應是一項重要的公共服務價值。

體受訪者關注之處，更是「台灣透明組織」長久關懷，且認為我國如要與《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 13 條第 2 項接軌，則主管機關應列為優先修法之項目。為此，「台灣透明組織」並擬具一份具體的修正建議報告書，本研究認為此建議報告書對於「政府資訊公開法」應如何修正已有非常清楚具體且可行的建議，因此，本研究有關政府資訊公開此一反貪腐面向之建議，即以之為本。

三、反貪腐宣導與公共教育方案

觀察本研究據以分析的幾個國家可以發現，反貪腐成功的重要因素之一，就是從社會關係著眼，對社會進行有效的反貪腐宣導與公共教育方案。即使是新加坡政府，儘管新加坡政府讓民間社會主動參與政府決策之空間，並不如一般民主國家，但是，新加坡政府卻是非常用心於對企業與一般大眾之反貪腐宣導與意識培養，同時，也透過正式的公共教育方案，讓不同年齡層的公民，在不同的求學階段均能接受反貪腐教育之薰陶。

但是我國於此一面向之作法，儘管主管機關亦是相當認真的進行反貪腐宣導與各種行銷活動，²³¹但誠如焦點團體與會專家們之觀察，或許由於我國廉政政策網絡參與者較為固定，因此，反貪腐宣導之對象與關注者，尚未能擴散至全民，激起強烈的反貪腐意識。此外，公共教育方案亦無規定，中小學與大學應將反貪腐相關課程納入。據此，我國目前此一面向之執行狀況，與《聯合國反腐敗公約》第 2 章第 13 條第 3 項之規範內涵，尚有提昇的空間。對此，本研究建議以下幾項作法：

²³¹ 本研究做此陳述之理由，是基於研究團隊有較多機會參與政府反貪腐相關活動，因此瞭解主管機關與政府各機關均有反貪腐宣導與相關活動。

（一）政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾

所有的政府改革議題，關鍵性成功要素中，政治領袖與高階管理者公開持續且堅定的支持，是最重要的一環。尤其是在反貪腐價值的提倡與行為改變此一議題，更是如此（Lewis & Gilman, 2005; Menzel, 2007），從新加坡之例子即可加以佐證。

（二）主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異

本研究認為，政府如果要更有效的達到反貪腐宣傳成效，就應該針對不同對象（例如公職人員、企業、一般公民、不同年齡層、不同職業別...等），依其所能理解與所需注意的重點，以不同的行銷管道進行反貪腐的宣傳。

（三）適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程

本研究建議，政府可依學齡前、中小學與大學不同學制，設計該年齡得以理解與接受的反貪腐課程，從小培養國人對反貪腐之認識與意識。舉例而言，數年前台北市政府政風處與社區大學合作出版的「愛廉說」，無論是故事寓意或插圖，就相當適合做為學齡前與中低年級學童反貪腐教育之教材。而對於年齡較高者，則可以貪腐之代價以及案例討論為教育重點。

四、採「雁行理論」，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡

一國廉政制度的有效運作，政府並非唯一的行為者，亦須仰賴公民社會、私人企業及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡。當前反貪腐工作的政策範疇大致可以分成政府、企業與公民社會三個部門。這三個部門所擁有的資源、力量各不相同，政府所擁有的資源、權力與力量最大，企業所擁有的資源與力量次之，公民社會則由於有

資源限制的困境，所擁有的資源與力量最難以匯聚在一起。申言之，政府力量的強化與否、企業部門是否意識其自身的社會責任、公民社會的公民意識是否覺醒與媒體是否自由與有公信力等，皆會影響到反貪腐的整體結構與反貪腐力量的展現。

誠然，在一般民主國家，公民社會的力量勢必要政府的支持，不然只會成為一種象徵性的符號，在反貪腐的成果也僅能產生「點」的影響而無法擴及「面」的影響。再者，一般人民對於反貪腐議題之意見表達乃至於行為反應，常會因為政治對立、社會氣氛等社會效果（social effect）所影響，進而導致公民對於反貪腐議題的關切、投入心力與表達的意願降低。循此，國內反貪運動應採「雁行理論」，由政府帶頭引領，透過企業自發性的廉潔作為、非政府組織的動員力量、以及媒體在反貪腐政策之議程設定角色，將可匯聚多元意見表達公民社會對反貪的訴求。

五、從六方面全面構建「全民反貪教育」以覺醒公民社會的廉潔意識

承本研究之研究成果，擬建議我國似宜透入資源，參照他國經驗規劃出系統性的民眾反貪教育，針對民眾的反貪教育可分為六項工作項目予以檢視：（一）建構反貪網頁與資訊透明系統：以單一的反貪資訊入口網的形式，提供民眾最新、最即時、最正確、最透明的反貪和廉政資訊，並應提供互動式、具個資保障功能之平台，鼓勵民眾對政府廉政政策提供建言和參與反貪行動；（二）反貪書籍的相關出版品：出版編印適用華人社群的中文反貪書籍，或鼓勵民間編譯出版相關政府反貪、商業廉潔等議題書籍；（三）獎勵反貪學術研究：與教育部高等教育司合作推動大學「比較廉政研究」的獎勵措施；（四）設立

反貪獎學金：透過獎學金設置讓各級學校的在學生感受反貪是一種榮譽的行為，提高獎學金頒發層級，如設置「副總統廉潔獎學生」；(五)設立 24 小時免費檢舉專線（類似北市 1999 專線功能）：雖然目前法務部政風司已設有 24 小時付費檢舉專線，本研究仍建議應設立免費檢舉專線電話，並使其不僅具備民眾舉報之功能，亦可聽取人民不同建言與忠告；(六)邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講。尤其對特定議題例如人權、環保與性別以及預防性反貪腐等議題進行政策倡導，亦即從被動反應的策略轉趨為更前瞻反應和長期的架構途徑。透過反貪公共教育，公民之間達到共同的認知，此舉將使民眾對於輕微的貪腐行為就會提高警覺，避免因他之個人行為而危害到社會大眾，並透過研討會、培訓班等的進行，以增強民眾對貪腐行為的認知，並進一步將貪腐的宣導融入高等教育之課程。

拾、防制洗錢

一、金融機構確認客戶身分之加強

貪污者通常會將其貪污所得存入金融機構的帳戶，以掩飾或轉換其貪污之所得。如果金融機構可以作好確認客戶身分的工作，將可防範與及早發現貪污者透過金融機構達到洗錢目的的貪腐行為。

國際金融反洗錢特別工作小組(FATF)1990 年之反洗錢的 40 項建議中已呼籲各國加強確認客戶身分，該小組 2003 年修正其 40 項建議時，對於金融機構如何認識客戶以防制洗錢，作了更明確的規範，其中包括金融機構在與客戶建立業務關係、與臨時性客戶進行交易、或懷疑客戶資料不足以確認身分時，應進行客戶身分的確認；對於非面對面之客戶，應建立一套確認身分之程序與政策；針對複雜性、異常性的大筆資金交易，或任何異常型式之交易，應特別關注，審查交易

背後是否存有不法意圖。巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)也曾發布幾項涉及確認客戶身分之重要文件,例如:2001年10月之銀行客戶審查準則(Customer Due Diligence for Banks, CDD)、2003年2月之為前項準則附件之開戶及確認客戶身分準則(General Guide to Account Opening and Customer Identification)、2004年10月之整合客戶風險管理報告(Consolidated KYC Risk Management)²³²。

我國洗錢防制法第7條與第8條雖然有金融機構應確認客戶身分及留存交易紀錄憑證之規定,但須確認客戶身分及留存交易紀錄憑證者,僅限於該等條項所規定之一定金額交易與可疑交易,而非每一筆交易皆須作客戶身分之確認。惟貪污或其他犯罪之洗錢,也常利用人頭帳戶來進行,這些人頭帳戶的交易可能非屬一定金額交易與可疑交易,而造成洗錢防制的漏洞²³³。為防制洗錢與利用人頭帳戶進行洗錢,金融機構應加強對於客戶開戶時認識客戶之徵信、瞭解客戶之職業背景、開戶目的、經濟來源、帳戶是否為本人所使用,並於客戶開戶後,於客戶為歷次之各項交易時,應持續進行客戶審查,瞭解客戶之交易習慣與確認帳戶之最終受益人,即應落實確認客戶身分、認識客戶之審查程序²³⁴。

關於金融機構如何確認客戶身分及申報一定金額交易與可疑交易的具體規範,主要是規定在由中華民國銀行商業同業公會全國聯合會所訂定,並報行政院金融監督管理委員會備查之防制洗錢注意事項

²³² 參林志潔,防制洗錢之新思維--論金融洗錢防制、金融監理與偵查權限,檢察新論,第3期,2008年1月,頁265-281(頁272);李智仁,論銀行之防制洗錢課題與確認客戶身分義務,銘傳大學法學論叢,第6期,2006年6月,頁95-130(頁24-25)。

²³³ 參林志潔,防制洗錢之新思維--論金融洗錢防制、金融監理與偵查權限,檢察新論,第3期,2008年1月,頁265-281(頁273)。

²³⁴ 參慶啓人,試論全球反洗錢浪潮之臺灣因應策略,刑事法雜誌,第53卷第2期,2009年4月,頁43-87(頁55,63)。

範本（例如：銀行防制洗錢注意事項範本、辦理信用卡業務機構防制洗錢注意事項範本、信用合作社防制洗錢注意事項範本、金銀珠寶商（銀樓）業防制洗錢注意事項範本、農（漁）會信用部防制洗錢注意事項範本）中。洗錢防制法第 7 條第 2 項雖規定，確認客戶身分之程序由中央目的事業主管機關會同法務部、中央銀行定之。惟此一程序目前卻是由中華民國銀行商業同業公會全國聯合會依銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法第 12 條第 2 項（僅針對銀行）與洗錢防制法第 6 條（包括所有金融機構）訂定在前述的範本中。換言之，我國目前對於金融機構如何確認客戶身分的規範並非法律或法規命令，而僅是中華民國銀行商業同業公會全國聯合會所制定，供各金融機構參考之範本，不似美國係規定在由財政部與金融犯罪稽查局聯合發布之確認客戶身分規範指導準則(Guidance on Customer Identification Regulation)，或日本係規定在本人確認及防止濫用存款帳戶法及其施行細則之命令與法律中²³⁵。對於金融機構如何確認客戶身分，實有必要制定一套對於各金融機構一體適用，且具有規範效力的法規，而非任由各金融機構自行訂定注意事項。

二、加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務

貪污者一定會透過各種管道與機構，將其貪污所得加以掩飾與轉換，如果這些管道與機構於其處理與執行業務，發現可疑之貪腐洗錢行為，而可以即時通報主管機關時，當可及早發現正在進行之貪腐行為與有效地預防貪腐行為的發生。此之各種管道與機構是防制貪腐洗

²³⁵ 關於美國及日本之規定，參李智仁，論銀行之防制洗錢課題與確認客戶身分義務，銘傳大學法學論叢，第 6 期，2006 年 6 月，頁 95-130（頁 27-30）。

錢的第一線，因此加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務，將成為防制貪腐洗錢的首要政策。就申報義務部分，我國尚待加強者如下。

（一）申報義務人範疇之擴張

我國目前依洗錢防制法第 8 條第 1 項負有申報義務者，僅限於同法第 5 條第 1 項及第 2 項所規定之金融機構與銀樓業者，而不包括律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、骨董商、當舖等非金融機構。惟前述之專業人員也可能在其執行業務時，發現貪腐之洗錢行為，而透過買賣不動產、古董以達到洗錢之目的，亦時有所聞，此等人員與機構亦有成為申報義務人之必要。因此，主管機關應利用洗錢防制法第 5 條第 1 項第 18 款與第 2 項第 2 款之授權，隨時與主動地擴充指定申報義務人之範圍，或適時地修正洗錢防制法有關申報義務人範疇之規定，以符合國際金融反洗錢特別工作小組之建議與世界各國之立法趨勢。

（二）申報義務機構人員訓練之加強

若金融機構為防制貪污洗錢之第一線，則金融機構從業人員將成為防制貪污洗錢之第一線人員。惟疑似貪污洗錢行為的辨識與發掘，需要專業的知識與敏銳的洞察力，此等知識與洞察力只能透過不斷的訓練加以培養。且貪污洗錢的犯罪手法日新月異，此方面之知識亦有隨時予以補充與更新之必要。故金融機構除對其新進從業人員須施以洗錢防制之專業訓練外，亦應定期或隨時針對最新之洗錢犯罪手法開設教育訓練的課程。在開設此等課程時，可與政府部門涉及洗錢防制的機關或單位合作，作更深入與符合實務需要之探討。

（三）建立申報獎勵制度

洗錢防制法第 7 條第 3 項與第 8 條第 4 項對於違反申報義務之金

融機構有處行政罰之制裁規定，但對於盡其申報義務、協助破獲洗錢案件之金融機構，同法卻無任何獎勵措施。如果能夠對於依法申報，並協助破獲洗錢案件者給予獎勵，必能激勵金融機構善盡其申報義務之意願。同法第 15 條規定，依第 14 條第 1 項沒收之犯罪所得財物或財產上利益為現金或有價證券以外之財物者，得由法務部撥交檢察機關、司法警察機關或其他協助查緝洗錢犯罪之機關作公務上使用；外國政府、機構或國際組織依第 16 條所簽訂之條約或協定或基於互惠原則協助我國執行沒收犯罪所得財物或財產上利益者，法務部得將該沒收財產之全部或一部撥交該外國政府、機構或國際組織。該條若能規定，此等沒收之犯罪所得財物或財產上利益，亦可撥交協助查緝洗錢犯罪之申報義務機構或其人員，由其分享時，當可達到鼓勵其申報之目的²³⁶。

三、建立政經人士系統

政府人員與民意代表因其得以利用其行使職權之便，與他人進行利益之交換，而使得此等人物成為貪污洗錢的高達犯人物，且其貪腐行為對於國家社會的危害也最為嚴重。因此對於此等人物，應有不同於一般人之確認客戶身分與疑似貪腐洗錢申報的制度。即對於此等人物應建立資料庫與加強監控，留意其資金之來源及匯兌，與其業務往來關係。故我國應儘速建立政經人士系統，加強對於政經人士資金往來的監控，以期符合國際金融反洗錢特別工作小組(FATF)2003 年反洗錢四十項建議中之第 6 項建議，與現今國際防制貪污洗錢之作法。

²³⁶ 相同見解，參林漢堂，論金融機構及其從業人員防制洗錢之法律責任--以洗錢防制法第七條、第八條罰則規定之探討為主，成大法學，第 18 期，2009 年 12 月，頁 193-241(頁 238-239)；蔣淑芬，從洗錢防制之法規範--論各監理機關反洗錢之因應對策及其相關法律適用問題(下)，刑事法雜誌，第 48 卷 6 期，2004 年 12 月，頁 59-77(頁 73-74)。。

四、強化貪污洗錢犯罪所得之查扣²³⁷

依洗錢防制法第 14 條第 1 項及第 2 項之規定，法院雖得宣告沒收洗錢犯罪之所得，但因沒收依我國刑法之規定為從刑，須犯罪成立，宣告主刑時，方得宣告之。因此若被告逃匿或死亡，法院無從定罪時，亦無法單獨宣告沒收，即使可證明某一財產確實是洗錢犯罪之所得，致使檢察官在偵查犯罪時，通常只注重對人之逮捕與對犯罪事實之認定，而忽略犯罪所得之查緝，亞太洗錢防制組織在 2007 年對我國之相互評鑑報告中也曾指出我國此一方面之缺失。

唯有對於貪污洗錢犯罪之所得進行查緝，才能了解整個資金的來龍去脈，貪腐的犯罪結構與斬斷貪腐者之資產。如果檢察官在發現犯罪之初，不對犯罪之所得進行查緝與扣押，則在法院定罪時，可能因為被告已脫產或蓄意隱匿財產，最終即使宣告犯罪成立，沒收犯罪所得之財產，亦已無可供沒收之財產。若貪腐者與其家人此時仍可繼續享有這些利益，將無法完全地杜絕犯罪，顯然也不符合公平正義。所以檢察官在偵查之始，對於犯罪所得之查緝與扣押，無論是對於犯罪的追蹤，或將來沒收犯罪所得之可能性，都具有重要的意義。

惟犯罪所得的查緝與追蹤涉及許多會計、財金、地政等方面的專業知識，可能不是有此方面之專業知識的檢察官所得完全勝任者。故為查緝犯罪之所得，或許可以設置查緝之專責單位，或聘僱此等專業人員協助檢察單位進行查緝。

五、加強洗錢防制之國際合作

²³⁷ 相同見解，參黃元冠，洗錢防制法十週年回顧與展望研討會論文集，與談人評論與回應，檢察新論，第 3 期，2008 年 1 月，頁 277-281（頁 280-281）；慶啓人，試論全球反洗錢浪潮之臺灣因應策略，刑事法雜誌，第 53 卷第 2 期，2009 年 4 月，頁 43-87（頁 68-80）。

貪污洗錢之犯罪，無論是行為人將其犯罪所得匯往國外，或其逃往國外，皆有賴國際間之合作，才能將行為人繩之於法、查扣其犯罪之所得，與達到杜絕與預防犯罪之目的。我國雖非聯合國之會員國，亦無法簽訂聯合國相關之反洗錢公約，但我國仍應儘量修訂我國之法規，以符合國際公約有關反貪腐、反洗錢，以及國際合作的要求與建議。

國際間共同打擊犯罪的合作，最主要是透過司法互助。雖然中國尚不承認我國為一個國家，我國與許多世界上的國家亦無邦交，但我國仍須儘量設法與中國與無邦交國家簽訂刑事司法互助之協定，在此我國與美國所簽訂之雙邊刑事司法互助協定，或可作為依循的模式。目前與我國未簽訂刑事司法互助協定之國家，於其請求我國提供刑事司法協助時，係適用外國法院委託事件協助法提供協助。該法第4條規定：「委託法院所屬國，應聲明中華民國法院如遇有相同或類似事件須委託代辦時，亦當為同等之協助。」我國亦可透過此條文之適用，與他國建立起互相協助的管道。此外，我國亦可仿效澳洲政府，以與各國簽署「合作備忘錄」的方式，補足和強化彼此於司法互助上的合法性。

此外，我國洗錢防制中心、金融情報中心與銀行，在不違背法令的情況下，亦可透過與他國之相對應機關（構）與銀行互相交換情報資料的方式，共同防範國際間之貪污洗錢犯罪。

六、成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉

為遏阻跨境非法資產移轉，《公約》要求各國政府職司防制洗錢部門與當地金融監管機構必須能夠同時在國內與國際層面開展合作並交換資訊，成立「金融情報單位」(financial intelligence units)，或

以定期之「跨部會協調會議」，整合我國警務單位及海關聯合、金融監管機構、金融管理局、保險業監督、證券及期貨事務監察委員會，共同訂定「防止洗錢活動指引」(Anti Money-Laundering Guidelines)。如紐西蘭依據合作窗口為成立「警政金融情報中心」(New Zealand Police Financial Intelligence Unit)，該機關主要關注之政策重點在於「建立有效之反洗錢與反恐銀行監理機制」。

目前，我國為「亞太防制洗錢組織」(Asia Pacific Group on Money Laundering, APG) 以及「艾格蒙反洗錢聯盟」(The Egmont Group Financial Intelligence Units, FIUs) 的會員國，在上述組織創會以來即以政府名義參與會務，每年均由法務部派員與會，積極參與會務活動，確保我國之執法成效及金融監理能符合國際標準。然而，未來我國應進一步參照「防制洗錢金融行動工作組織」(Financial Action Task Force, FATF) 所研訂最新跨國防制洗錢準則，擬訂適用於國內金融體系的洗錢防制法規。同時，「亞太防制洗錢組織」於 2007 年起派遣來自澳洲、紐西蘭、韓國、斐濟、庫克群島等國之法律及金融專家，對我國檢察、調查、金融等各政府機關及各公私立機構，就查緝洗錢及相關金融管制機制等政策及執行展開全面性評鑑。我國似可運用參與評鑑的機會，要求該組織提供評鑑報告，重視我國制度漏洞進而綜研各項政策方案，以合乎國際標準的金融執法及監理制度之要求。

第二節 初步建議之可行性分析

為檢測前述所提初步政策建議之可行性，本研究採行兩種途徑進行政策建議之可行性分析：其一為舉辦兩場焦點團體座談，邀請學者專家針對研究團隊所擬政策建議於政治、經濟、行政、法律、技術和時間等條件之可得性，進行對話檢視和討論；且，兩場焦點團體座談

中之一場，特邀台灣透明組織之成員和理監事提供建議。其二則是將本研究所擬政策建議轉製設計成可行性分析問卷，進行可行性分析問卷調查。可行性分析調查問卷中，係依本研究於《聯合國反腐敗公約》各面向所提政策建議，分兩個角度詢問專家學者之意見：一為依各政策建議於各個可行性面向之認知和判斷，在 0 至 10 分之間給予評分數值；另一為請學者專家設想，若欲將各項所擬政策建議付諸實現，則哪一可行性面向之條件取得或障礙克服係政策主管機關須首先處理者，並據此做出各可行性間之重要性排序。可行性分析問卷之內容，詳見附錄五。問卷發放之對象，除前述兩場焦點團體座談受邀專家學者外，亦包括於期中報告前曾參與本研究舉辦深度訪談和焦點團體座談之學者專家。

爰此，在焦點團體座談方面，第一場座談中，共邀請 6 位專家學者蒞臨與談，第二場座談則有 5 位台灣透明組織之學者專家共同提供可行性分析建議。在可行性分析問卷調查方面，共計發出 26 份問卷（包含期中報告前受邀之專家學者 15 份，及期中報告後邀請之學者專家 11 份），回收 24 份問卷，且皆為有效問卷，因此計回收率為 92.3%（詳見表 17）。

表 17、可行性分析問卷回收率

	深度 訪談	第一場 焦點團體 座談	第二場 焦點團體 座談	第三場 焦點團體 座談	第四場 焦點團體 座談	總 計
發出問卷數	5	4	6	6	5	26
回收問卷數	4	4	5	6	5	24
未回收數	1	0	1	0	0	2
問卷回收率 (%)	80	100	83.3	100	100	92.3

資料來源：本研究整理

是以，本研究將先針對學者專家們於可行性分析問卷所提供之意見和判斷，進行分析和討論；繼而再針對後兩場焦點團體座談中，專家們所提建議，予以分析和歸納，作為本研究政策建議再修正之參考。

壹、可行性分析問卷之分析結果

本小節將依《聯合國反腐敗公約》之十大面向，針對專家學者於政策建議所提可行性判斷意見，依序進行分析。由於本研究之可行性分析問卷中包含各政策建議於六大可行性評估面向可行程度之判斷，及此六項可行性面向於執行上重要性之排序，因此，以下茲先就各項政策建議於政治、經濟、行政等六個評估面向之可行程度進行分析；嗣後，再針對專家學者們於可行性面向之重要性排序加以說明。

一、政策建議之可行性評估

(一)預防性反貪腐政策

首先，針對第一項政策建議「對於『貪污』之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中」，受訪之專家學者認為此一政策建議之經濟與行政可行性最高，

可行性判斷平均值皆為 6.7 分，因此一建議之本質在於進行法律之修訂，因此就經費預算和行政成本而言代價較低；但相對於此，受訪者咸認為欲達成此一政策目標，政治可行性(平均值 5.5 分)和時間可行性(平均值 5.7 分)最低，應是受訪者顧及修法須經行政部門、立法部門，甚至社會大眾之廣泛討論和共識取得，方有可能，且此一過程可能曠日廢時，因此認為此二面向之條件取得較不可行。

其次，在「重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係」之政策建議上，受訪者多認為欲達此一政策目標，於行政作為上有其可能(平均值 7.0 分)，但因涉及現行法令之重新檢視以及修法工程，因此受訪者認為在時間(平均值 6.0 分)和政治(平均值 6.1 分)條件的取得上，可能性較低。

復次，於「將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇」之政策建議上，受訪者認為此政策之執行於經濟可行性最高(平均值 6.8 分)，但較需考量者為其政治可行性(平均值 5.2 分)，爰將國際援助事項納入反貪政策係屬國際多邊事務，而非單方面一相情願之事，因此如何取得他國之同意與合作之政治層面考量和操作，方是主要關鍵。

最後，關於「廉政法制建設應提升至『國家廉政體系』概念」之政策建議，受訪者普遍認為於六大可行性面向上皆屬可行，且為四項政策建議中最具可行性者(總平均值 7.1)，尤其在「行政可行性」方面(平均值 7.5 分)；相較於此，受訪者較為憂慮此一概念建立於時間上的可行性(平均值 6.5 分)。

表 18、預防性反貪腐政策之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中。	政治可行性	5.5	2.6	6.2
	經濟可行性	6.7	2.4	
	行政可行性	6.7	2.2	
	法律可行性	6.1	2.3	
	技術可行性	6.4	2.0	
	時間可行性	5.7	1.9	
2. 重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係。	政治可行性	6.1	2.3	6.5
	經濟可行性	6.6	2.0	
	行政可行性	7.0	1.5	
	法律可行性	6.7	1.5	
	技術可行性	6.8	1.5	
	時間可行性	6.0	1.6	
3. 將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇	政治可行性	5.2	2.6	6.2
	經濟可行性	6.8	2.1	
	行政可行性	6.3	2.2	
	法律可行性	6.5	1.6	
	技術可行性	6.5	2.1	
	時間可行性	6.0	2.0	
4. 廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念。	政治可行性	7.2	2.3	7.1
	經濟可行性	7.2	2.1	
	行政可行性	7.5	1.9	
	法律可行性	7.4	2.1	
	技術可行性	6.9	2.0	
	時間可行性	6.5	2.2	

資料來源：本研究整理

(二)預防性反貪腐機構

本研究於「預防性反貪腐機構」面向上，本研究提出兩項政策建議。首先，在「維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制」一項上，²³⁸因涉及行政機關組織設計與編制等重組工程，專家學者所給的可行性判斷多所偏低，僅有經濟和技術可行性較高(平均值 6.0 分)，其中，專家們認為該建議之政治可行性最低(平均值 5.3 分)，其次則擔憂行政與時間上之可行性(平均值皆為 5.4 分)。

其次，在「仿企業倫理長制度，將『政風』人員改為『倫理長』或『倫理人員』，賦予其正面形象」此一政策建議上，為兩項建議中最為可行者(總平均值 6.7)，受訪專家咸認為此一建議於技術上高度可行(平均值 7.3 分)，惟仍須注意此一政策目標於政治和行政條件的取得能力(平均值皆為 6.3 分)。

²³⁸ 在細部設計上，尚包括：首先，將現有之金融管理、主計、會計、審計系統，及與廉政、經濟犯罪、洗錢防制有關機關，重新整併，以強化機關能力，且免於人事規模擴增之疑慮。其次，整併後之廉政機構明確定位為「防貪」之角色與功能。最後，肅貪工作以調查、檢察、監察機關為主，與防貪機構間彼此明確分工。

表 19、預防性反貪腐機構之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
<p>1. 維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 首先，將現有之金融管理、主計、會計、審計系統，及與廉政、經濟犯罪、洗錢防制有關機關，重新整併，以強化機關能力，且免於人事規模擴增之疑慮。 ■ 其次，整併後之廉政機構明確定位為「防貪」之角色與功能。 ■ 最後，肅貪工作以調查、檢察、監察機關為主，與防貪機構間彼此明確分工。 	政治可行性	5.3	2.9	5.6
	經濟可行性	6.0	2.4	
	行政可行性	5.4	2.4	
	法律可行性	5.6	2.8	
	技術可行性	6.0	2.6	
	時間可行性	5.4	2.2	
<p>2. 仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象。</p>	政治可行性	6.3	2.1	6.7
	經濟可行性	6.8	2.3	
	行政可行性	6.3	2.1	
	法律可行性	6.7	2.0	
	技術可行性	7.3	1.9	
	時間可行性	6.6	1.9	

資料來源：本研究整理

(三)公共部門

在「公共部門」此一面向上，本研究提出五項政策建議。首先，在「人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程」此一建議上，受訪專家學者普遍認為可行性高，尤其在經

濟可行性(平均值 7.9 分)和技術可行性(平均值 7.8 分)兩項評估面向上，均獲得可行性判斷之支持；相較於此，受訪者略為考慮此一改革所需獲得政治支持的可能性(平均值 6.9 分)。

其次，於「建立貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範」建議上，受訪學者專家於各可行性評估面向上之判斷頗為趨近，經判斷可行程度最高者為技術可行性(平均值 7.1 分)，最低者為行政及時間可行性(平均值皆為 6.9 分)，但彼此差異不大。

復次，於所提「在『公務人員訓練進修法』第 5 條有關行政中立訓練部分，加上反貪腐課程之訓練法源」一項建議，受訪者咸認為十分可行，且為諸項建議中最為可行者(總平均值 8.5)，尤其指出此一政策目標於技術上不難克服(平均值 8.8 分)，即便是可行性較低者，如政治和經濟可行性，亦皆獲得 8.3 分的高可行性判斷。

再復次，於「落實貪腐風險較高人員之工作輪調制度」的政策建議上，受訪者認為就法律規範面而言，極為可行(平均值 7.7 分)，但相對擔心於實際作法上的行政落實層面之可得性(平均值 7.0 分)。

最後，在「建立中央、地方層級之『廉政申訴制度』」此項建議上，受訪者們於各面向之判斷亦甚為趨同，即可行性最高之技術面向(平均值 7.7 分)與最低之行政面向(平均值 7.2 分)，彼此間差距不大。

表 20、公共部門之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程。	政治可行性	6.9	2.5	7.5
	經濟可行性	7.9	1.6	
	行政可行性	7.4	1.8	
	法律可行性	7.5	1.7	
	技術可行性	7.8	1.8	
	時間可行性	7.5	1.7	
2. 建立貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範。	政治可行性	7.0	2.2	7.0
	經濟可行性	7.0	2.2	
	行政可行性	6.9	2.2	
	法律可行性	7.0	2.1	
	技術可行性	7.1	2.0	
	時間可行性	6.9	2.0	
3. 在「公務人員訓練進修法」第 5 條有關行政中立訓練部分，加上反貪腐課程之訓練法源。	政治可行性	8.3	1.6	8.5
	經濟可行性	8.3	1.7	
	行政可行性	8.5	1.4	
	法律可行性	8.5	1.5	
	技術可行性	8.8	1.3	
	時間可行性	8.6	1.4	
4. 落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」。	政治可行性	7.4	1.5	7.3
	經濟可行性	7.2	1.7	
	行政可行性	7.0	1.6	
	法律可行性	7.7	1.4	
	技術可行性	7.5	1.7	
	時間可行性	7.2	1.7	

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
5. 建立中央、地方層級之「廉政申訴制度」。	政治可行性	7.4	1.8	7.4
	經濟可行性	7.3	1.7	
	行政可行性	7.2	1.7	
	法律可行性	7.6	1.7	
	技術可行性	7.7	1.6	
	時間可行性	7.4	1.6	

資料來源：本研究整理

(四)公職人員行為守則

本研究於公職人員行為守則面向上，提出兩項政策建議。首先，在「將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併」此一建議中，受訪者認為建立此一統合性立法較不涉及預算問題，因此於經濟層面之可行性高(平均值 6.8 分)，但缺也憂慮此一法制改革工程於時間上勢必花費相當時日方能完成(平均值 5.6 分)。

其次，於「針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法」此一政策建議上，受訪者於各層面可行性之判斷較為接近，為二項建議中較為可行者(總平均值 7.0)，其中最具可行性者為法律和技術面向(平均值皆為 7.2 分)；而即使受判斷為可行性較低之行政和時間面向，亦同具有 6.8 分之可行程度。

表 21、公職人員行為守則之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併。	政治可行性	6.6	2.5	6.1
	經濟可行性	6.8	2.4	
	行政可行性	5.8	2.3	
	法律可行性	6.1	2.4	
	技術可行性	5.9	2.1	
	時間可行性	5.6	2.4	
2. 針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法。	政治可行性	7.0	2.0	7.0
	經濟可行性	7.0	1.6	
	行政可行性	6.8	1.8	
	法律可行性	7.2	1.8	
	技術可行性	7.2	1.8	
	時間可行性	6.8	1.7	

資料來源：本研究整理

(五)公共採購和公共財政管理

在此面向中，本研究首先提出「提高『金融檢查局』組織法定位階，並成立具跨部會性質的『金融情報單位』於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉」之政策建議，總的來說，受訪專家學者對此一建議不表樂觀，在可行程度的判斷上皆屬偏低的給分模式。專家們認為可行性較高者為技術層面之議題(平均值 5.9 分)，但認為若欲將此建議付諸實行，則需考量行政與時間上的可行性(平均值皆為 5.4 分)。

其次，在「全面強化『政府採購』監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展『個案學習』與『最佳實務』的訓練教材與方案」

的政策建議上，為諸項政策建議中最為可行者(總平均值 7.6)，受訪者認為此一建議於技術和時間上皆屬較為可行(平均值皆為 7.8 分)，惟在經濟預算層面上可作斟酌(平均值 7.5 分)，但就各可行性評估層面而言，彼此差異不大。

復次，在「仿效私部門，建立稽核長制度，強化採購和預算稽核功能」之政策建議上，受訪專家學者認為此一建議於技術上或許可行(平均值 6.3 分)，但仍須注意在行政機關組織的設計與調整上，是否可行(平均值 5.6 分)。

再復次，於「引進外部顧客評價，建立『參與式公共工程採購廠商評鑑制度』」之政策建議上，受訪專家們認為此建議於技術上較為可行(平均值 6.2 分)，但或許因涉及行政機關行政程序之改變，專家學者們建議仍應慎重考量其於行政作法上的可行性(平均值 5.6 分)。

最後，於「建立『政府採購仲裁法庭』，解決採購爭議及提高透明度」之政策建議上，受訪者咸認為此建議於技術上可行(平均值 6.7 分)，但因目前我國仍無「政府採購仲裁法庭」之設計與制度，學者專家建議於該政策目標之達成上，應考量經濟預算之可得性(平均值 6.2 分)。

表 22、公共採購和公共財政管理之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 提高「金融檢查局」組織法定地位，並成立具跨部會性質的「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉。	政治可行性	5.6	2.4	5.6
	經濟可行性	5.5	2.1	
	行政可行性	5.4	2.2	
	法律可行性	5.6	2.3	
	技術可行性	5.9	1.8	
	時間可行性	5.4	2.0	
2. 全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案。	政治可行性	7.6	1.8	7.6
	經濟可行性	7.5	1.9	
	行政可行性	7.6	1.7	
	法律可行性	7.7	1.7	
	技術可行性	7.8	1.8	
	時間可行性	7.8	1.7	
3. 仿效私部門，建立稽核長制度，強化採購和預算稽核功能。	政治可行性	5.9	1.8	5.9
	經濟可行性	6.0	1.6	
	行政可行性	5.6	1.6	
	法律可行性	6.1	1.8	
	技術可行性	6.3	1.9	
	時間可行性	5.8	1.8	
4. 引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」。	政治可行性	6.0	2.0	6.0
	經濟可行性	6.0	2.2	
	行政可行性	5.6	2.1	
	法律可行性	6.1	1.8	
	技術可行性	6.2	2.0	
	時間可行性	5.9	2.1	

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
5. 建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度。	政治可行性	6.5	2.0	6.5
	經濟可行性	6.2	1.8	
	行政可行性	6.4	1.9	
	法律可行性	6.5	2.0	
	技術可行性	6.7	1.9	
	時間可行性	6.5	1.9	

資料來源：本研究整理

(六)公共報告

本研究於公共報告此一面向提出兩項政策建議。其一為「制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關」，在此建議上，受訪專家學者皆給予較高的可行性判斷，尤其認為於法律層面特別可行(平均值 7.7 分)，但同時亦擔心此一涉及法規制訂之建議，於時間上是否會有曠日廢時之憾(平均值 7.0 分)。

另一政策建議即為「建立政府部門『貪腐風險定期報告』制度」，為二項建議中最為可行者(總平均值 7.6)，專家學者們亦認為此一建議就法律制度層面言，極為可行(平均值 8.0 分)，但仍建議若欲建立此一制度，亦需同時關注其於政府預算、行政程序，及時間上之可行性(平均值皆為 7.5 分)。

表 23、公共報告之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關。	政治可行性	7.4	1.6	7.4
	經濟可行性	7.4	1.6	
	行政可行性	7.4	1.5	
	法律可行性	7.7	1.5	
	技術可行性	7.3	1.5	
	時間可行性	7.0	1.5	
2. 建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度。	政治可行性	7.8	1.9	7.6
	經濟可行性	7.5	1.9	
	行政可行性	7.5	1.8	
	法律可行性	8.0	1.8	
	技術可行性	7.6	2.0	
	時間可行性	7.5	1.9	

資料來源：本研究整理

(七)司法機構

本研究於此面向共提出四項政策建議。首先，在「儘速通過法官法/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範」之建議上，受訪專家學者認為此一建議不涉預算事項，故於經濟層面上較為可行(平均值 7.7 分)，但同時亦指出此一至今久未解決之問題，若欲付諸實踐，時間成本之付出需納入考慮(平均值 7.0 分)。

其次，在「制定適用於法官/檢察官之人事法規」之建議上，受訪者同樣認為此一建議於經濟和技術可行性皆無太大問題(平均值皆為 7.4 分)，但應考慮其時間之可行性(平均值 7.0 分)。

復次，本研究亦建議應「建立法官/檢察官評鑑制度」，受訪者於

此議題上認為，此一建議甚為符合社會長久以來之期待，為各項建議中最為可行者(總平均值 7.4)，因此在政治上之可行性高(平均值 7.7 分)，但卻認為行政作法上之落實程度，及制度建立所需時間(平均值皆為 7.2 分)，是為關鍵。

最後，在「建立司法系統的外部監督機制」建議上，受訪專家學者咸認為，此一議題可獲社會大眾之支持，且制度上亦可行，因此於政治和法律可行性皆給予較高之判斷(平均值皆為 6.9 分)；儘管如此，專家學者仍認為此一外部監督機制之細部設計、如何監督、如何運作等技術層面(平均值 6.5 分)，卻是值得深入探討的議題。

表 24、司法機構之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 儘速通過法官法/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範。	政治可行性	7.3	1.7	7.2
	經濟可行性	7.7	1.6	
	行政可行性	7.1	1.9	
	法律可行性	7.3	1.9	
	技術可行性	7.2	1.8	
	時間可行性	7.0	1.8	
2. 制定適用於法官/檢察官之人事法規。	政治可行性	7.3	1.5	7.3
	經濟可行性	7.4	1.7	
	行政可行性	7.3	1.5	
	法律可行性	7.2	1.8	
	技術可行性	7.4	1.4	
	時間可行性	7.0	2.1	
3. 建立法官/檢察官評鑑制度。	政治可行性	7.7	2.1	7.4
	經濟可行性	7.6	1.7	
	行政可行性	7.2	2.0	
	法律可行性	7.5	1.9	
	技術可行性	7.3	2.2	
	時間可行性	7.2	2.0	
4. 建立外部監督機制。	政治可行性	6.9	1.7	6.7
	經濟可行性	6.8	2.0	
	行政可行性	6.7	1.6	
	法律可行性	6.9	1.6	
	技術可行性	6.5	1.9	
	時間可行性	6.8	2.0	

資料來源：本研究整理

(八)私部門

本研究針對私部門此一面向，提出四項政策建議。首先，在「參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的『商業廉潔輔導手冊』」此一建議上，專家學者們皆認為此一作法可行性高，為諸項建議中最具可行性者(總平均值 8.1)，尤其在政治可行性方面，訴諸企業倫理議題，可獲社會大眾之支持，可行程度最高(平均值 8.4 分)，但即便可行性判斷為最低者之時間可行性，亦仍有 7.9 分之平均值。

其次，於「要求國營事業機構提交『國有事業營運說明書』，以防止舞弊情事」此一政策建議上，受訪之專家學者認為其法律可行性高(平均值 7.9 分)，但亦擔心此一目標之達成是否在時間上會有緩不濟急的問題(平均值 7.2 分)。

復次，在「獎勵企業設立『企業治理規範』，建立企業反貪具體機制」之政策建議上，專家學者認為此一強化企業治理之作法，咸可獲得社會及輿論之支持，因此於政治層面之可行性高(平均值 7.4 分)，但是在具體作法及其技術說明和規範上，學者專家表現較多疑慮(平均值 6.8 分)。

最後，於「針對私部門進行反貪腐教育」之政策建議上，受訪者同樣認為此一議題能獲大眾及媒體之支持，故政治可行性高(平均值 7.9 分)；但因企業之運作屬私部門自由市場之範疇，若欲由政府對企業進行反貪腐教育宣導，雖立意良好，卻可能發生政府干預市場之質疑，以及行政部門不知該如何著手和切入之困境，致使於行政可行性上較為低落(平均值 7.3 分)。

表 25、私部門之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」。	政治可行性	8.4	1.4	8.1
	經濟可行性	8.0	1.6	
	行政可行性	8.0	1.4	
	法律可行性	8.3	1.5	
	技術可行性	8.1	1.5	
	時間可行性	7.9	1.5	
2. 要求國營事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事。	政治可行性	7.7	1.7	7.5
	經濟可行性	7.5	1.7	
	行政可行性	7.3	1.8	
	法律可行性	7.9	2.0	
	技術可行性	7.5	1.8	
	時間可行性	7.2	2.2	
3. 獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制。	政治可行性	7.4	1.7	7.1
	經濟可行性	7.3	1.5	
	行政可行性	7.1	1.5	
	法律可行性	7.0	1.8	
	技術可行性	6.8	2.0	
	時間可行性	6.9	1.9	
4. 針對私部門進行反貪腐教育	政治可行性	7.9	1.3	7.5
	經濟可行性	7.6	1.7	
	行政可行性	7.3	1.9	
	法律可行性	7.4	2.2	
	技術可行性	7.5	1.6	
	時間可行性	7.4	1.7	

資料來源：本研究整理

(九)社會參與

本研究於社會參與面向中，共提出六項政策建議。第一，在「修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定」此一建議中，專家學者認為可行性最高者為經濟可行性(平均值 7.5 分)，最低者為修法所需之時間可行性(平均值 6.8 分)。第二，在「政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾」之建議上，專家學者認為此一建議絲毫不涉及政府預算之編列與花費，因此經濟可行性最高(平均值 8.0 分)，但亦擔心此一倡導與承諾於行政體系所能發揮實質效果，因此認為其行政可行性最低(平均值 7.3 分)。

第三，在「主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異」之建議上，受訪專家學者認為其政治可行性最高(平均值 8.5 分)，而技術可行性則最低(平均值 7.8 分)。第四，在「適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程」之政策建議上，專家學者們咸認為可行性皆高，為數項政策建議中最具可行性者(總平均值 8.2)，尤其是在政治層面上的資源取得機率最高(平均值 8.4 分)，最低者則為行政可行性(平均值 8.0 分)。

第五，於「採『雁行理論』，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡」之政策建議上，受訪者認為在政治可行性之可得機率高(平均值 7.1 分)，但在技術上言，仍須多方條件之配合，故可行性較低(平均值 6.6 分)。第六，在「全面建構『全民反貪教育』以喚醒公民社會之廉潔意識，具體作法如：建構反貪網頁與資訊透明系統、出版反貪相關書籍、獎勵反貪學術研究、設立反貪獎學金、設立 24 小時免費檢舉專線、邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講等」之具體建議上，專家學者們認為此一建議於政治面向之可行性最高(平均值 8.1 分)，但指出同時仍須考慮經濟和行政條件之取得可能(平均值皆為 7.7 分)。

表 26、社會參與之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定。	政治可行性	7.4	1.7	7.2
	經濟可行性	7.5	1.6	
	行政可行性	7.2	1.6	
	法律可行性	7.3	1.9	
	技術可行性	7.3	1.6	
	時間可行性	6.8	1.8	
2. 政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾。	政治可行性	7.7	2.2	7.7
	經濟可行性	8.0	2.3	
	行政可行性	7.3	2.5	
	法律可行性	7.7	2.5	
	技術可行性	7.5	2.8	
	時間可行性	7.8	2.4	
3. 主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異。	政治可行性	8.5	1.3	8.0
	經濟可行性	8.0	1.8	
	行政可行性	8.0	1.8	
	法律可行性	8.0	2.1	
	技術可行性	7.8	2.0	
	時間可行性	8.1	1.8	
4. 適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程。	政治可行性	8.4	1.3	8.2
	經濟可行性	8.2	1.5	
	行政可行性	8.0	1.7	
	法律可行性	8.1	1.9	
	技術可行性	8.2	1.6	
	時間可行性	8.3	1.6	

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
5. 採「雁行理論」，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡。	政治可行性	7.1	1.9	6.8
	經濟可行性	7.0	1.4	
	行政可行性	6.8	1.7	
	法律可行性	6.8	2.0	
	技術可行性	6.6	2.0	
	時間可行性	6.8	2.0	
6. 全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識，具體作法如：建構反貪網頁與資訊透明系統、出版反貪相關書籍、獎勵反貪學術研究、設立反貪獎學金、設立 24 小時免費檢舉專線、邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講等。	政治可行性	8.1	1.8	7.8
	經濟可行性	7.7	2.0	
	行政可行性	7.7	2.0	
	法律可行性	8.0	2.0	
	技術可行性	7.8	2.2	
	時間可行性	7.8	2.0	

資料來源：本研究整理

(十) 防制洗錢

本研究團隊於此面向上提出九項政策建議。第一，在「金融機構確認客戶身分之加強」之建議上，受訪專家學者們認為，若欲落實此一政策，立即可做，極具時間可行性(平均值 8.0 分)，但此一措施之推動，或將遭致國內政商人士之反對或議論，因此政治可行性偏低(平均值 7.1 分)。第二，於「加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務」之建議上，如同前一政策建議，學者專家認為其時間可行性最高(平均值 7.5 分)、政治可行性最低(平均值 6.9 分)。

第三，在「將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法

律專業人員及會計師，與不動產仲介業、古董商、當舖等非金融機構」此一政策建議上，受訪專家學者普遍判斷之可行性偏低，其中，因不涉及政府預算，故經濟可行性最高(平均值 6.0 分)，但專家們認為時間可行性最低(平均值 5.5 分)。第四，在「加強申報義務機構人員之訓練」之政策建議上，為數項建議中最具可行性者(總平均值 7.8)，受訪者認為該建議於技術和時間層面考量皆具可行性(平均值皆為 8.0 分)，但在預算成本的花費上，則較不具可行性(平均值 7.5 分)。

第五，在「建立申報獎勵制度」此一建議上，專家們認為具法律和技術之可行性(平均值皆為 7.7 分)，惟因涉獎勵或獎金，經濟可行性應受較多考量(平均值 6.9 分)。第六，在「建立政經人士系統」此一具體建議上，專家學者們認為其經濟可行性佳(平均值 6.5 分)，但此一系統與制度之建立，將影響國內政商人士之個人資料保障與蒐集等議題，恐將引起社會輿論之廣泛討論，甚至是重要政經人士之反對，因此，其政治可行性被判斷為最低(平均值 5.0 分)。

第七，於「強化貪污洗錢犯罪所得之查扣」之具體建議上，受訪學者專家認為其法律可行性最高(平均值 7.2 分)、時間可行性最低(平均值 6.8 分)。第八，針對「加強洗錢防制之國際合作」之建議，學者專家同樣認為其法律可行性最高(平均值 7.8 分)、時間可行性最低(平均值 7.0 分)。第九，在「成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉」之政策建議上，學者專家認為就目前制度而言，應具法律可行性(平均值 6.6 分)，但執行技術上仍有許多待克服之處(平均值 6.1 分)。

表 27、防制洗錢之政策建議可行性分析

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
1. 金融機構確認客戶身分之加強。	政治可行性	7.1	1.8	7.5
	經濟可行性	7.3	1.3	
	行政可行性	7.4	1.5	
	法律可行性	7.4	2.1	
	技術可行性	7.8	1.4	
	時間可行性	8.0	1.4	
2. 加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務。	政治可行性	6.9	1.6	7.2
	經濟可行性	7.3	1.6	
	行政可行性	7.0	1.7	
	法律可行性	7.1	2.0	
	技術可行性	7.3	2.1	
	時間可行性	7.5	1.7	
3. 將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、古董商、當舖等非金融機構。	政治可行性	5.6	1.7	5.7
	經濟可行性	6.0	1.8	
	行政可行性	5.9	1.8	
	法律可行性	5.8	1.9	
	技術可行性	5.6	2.1	
	時間可行性	5.5	2.4	
4. 加強申報義務機構人員之訓練。	政治可行性	7.7	1.6	7.8
	經濟可行性	7.5	1.7	
	行政可行性	7.9	1.7	
	法律可行性	7.8	1.6	
	技術可行性	8.0	1.7	
	時間可行性	8.0	1.5	

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
5. 建立申報獎勵制度。	政治可行性	7.3	1.9	7.4
	經濟可行性	6.9	1.8	
	行政可行性	7.5	1.6	
	法律可行性	7.7	1.7	
	技術可行性	7.7	1.7	
	時間可行性	7.5	1.8	
6. 建立政經人士系統。	政治可行性	5.0	2.0	5.9
	經濟可行性	6.5	1.8	
	行政可行性	6.3	1.9	
	法律可行性	5.2	2.2	
	技術可行性	6.1	2.1	
	時間可行性	6.2	2.3	
7. 強化貪污洗錢犯罪所得之查扣。	政治可行性	6.9	2.1	7.0
	經濟可行性	7.1	1.7	
	行政可行性	6.9	1.6	
	法律可行性	7.2	1.9	
	技術可行性	6.9	1.7	
	時間可行性	6.8	1.7	
8. 加強洗錢防制之國際合作。	政治可行性	7.3	2.1	7.4
	經濟可行性	7.5	2.0	
	行政可行性	7.6	1.8	
	法律可行性	7.8	2.0	
	技術可行性	7.3	2.2	
	時間可行性	7.0	2.3	
9. 成立跨部會「金融情報單位」以 遏阻跨境非法資產移轉。	政治可行性	6.3	2.1	6.3
	經濟可行性	6.5	2.0	

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均值
	行政可行性	6.3	2.3	
	法律可行性	6.6	2.5	
	技術可行性	6.1	2.3	
	時間可行性	6.2	2.2	

資料來源：本研究整理

二、可行性面向重要性排序分析

(一)預防性反貪腐政策

首先，在「對於『貪污』之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中」之政策建議上，有 45.8%的受訪專家學者認為應將法律可行條件之取得，視為此項建議可獲實現的首要條件；同時，亦有 41.7%的受訪者主張此一政策建議之實踐，應先處理政治可行性之問題。

其次，在「重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係」之建議上，有 54.2%的受訪者應優先處理其法律可行性之議題，再來則是政治與行政可行性條件之取得(各有 33.3%之受訪者主張)。

復次，於「將『國際援助』事項納入反貪政策規範範疇」之政策建議上，則有 58.3%之受訪學者專家認為應先克服各國與我國建立國際援助意願之政治可行性問題。最後，在「廉政法制建設應提升至『國家廉政體系』概念」之建議上，則是有 45.8%的受訪者主張應優先處理其政治可行性之問題。

表 28、預防性反貪腐政策之政策建議可行性排序分析

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
1. 對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中。	政治可行性	41.7%	12.5%	20.8%	4.2%	4.2%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	4.2%	33.3%	29.2%	25.0%	100.0%
	行政可行性	0.0%	45.8%	20.8%	20.8%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	45.8%	20.8%	20.8%	4.2%	4.2%	4.2%	100.0%
	技術可行性	8.3%	16.7%	16.7%	33.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	0.0%	16.7%	4.2%	33.3%	45.8%	100.0%
	政治可行性	29.2%	33.3%	12.5%	12.5%	8.3%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	0.0%	0.0%	20.8%	8.3%	33.3%	37.5%	100.0%
	行政可行性	8.3%	33.3%	25.0%	20.8%	4.2%	8.3%	100.0%
	法律可行性	54.2%	29.2%	8.3%	4.2%	0.0%	4.2%	100.0%
2. 重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係。	技術可行性	8.3%	4.2%	25.0%	37.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	時間可行性	0.0%	0.0%	8.3%	16.7%	37.5%	37.5%	100.0%
	政治可行性	58.3%	16.7%	12.5%	0.0%	4.2%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	4.2%	16.7%	33.3%	16.7%	20.8%	100.0%
	行政可行性	12.5%	29.2%	29.2%	12.5%	12.5%	4.2%	100.0%
	法律可行性	20.8%	29.2%	25.0%	4.2%	16.7%	4.2%	100.0%
	技術可行性	0.0%	16.7%	16.7%	37.5%	20.8%	8.3%	100.0%
	時間可行性	0.0%	4.2%	0.0%	12.5%	29.2%	54.2%	100.0%
	政治可行性	45.8%	20.8%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	16.7%	33.3%	16.7%	20.8%	100.0%
3. 將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇。	政治可行性	58.3%	16.7%	12.5%	0.0%	4.2%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	4.2%	16.7%	33.3%	16.7%	20.8%	100.0%
	行政可行性	12.5%	29.2%	29.2%	12.5%	12.5%	4.2%	100.0%
	法律可行性	20.8%	29.2%	25.0%	4.2%	16.7%	4.2%	100.0%
4. 廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念。	技術可行性	0.0%	16.7%	16.7%	37.5%	20.8%	8.3%	100.0%
	時間可行性	0.0%	4.2%	0.0%	12.5%	29.2%	54.2%	100.0%
	政治可行性	45.8%	20.8%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	16.7%	33.3%	16.7%	20.8%	100.0%

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
	經濟可行性	4.2%	4.2%	12.5%	16.7%	20.8%	41.7%	100.0%
	行政可行性	16.7%	29.2%	25.0%	16.7%	4.2%	8.3%	100.0%
	法律可行性	25.0%	25.0%	29.2%	12.5%	4.2%	4.2%	100.0%
	技術可行性	0.0%	16.7%	12.5%	37.5%	29.2%	4.2%	100.0%
	時間可行性	8.3%	4.2%	12.5%	8.3%	29.2%	37.5%	100.0%

資料來源：本研究整理

(二)預防性反貪腐機構

首先，在「維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制」之政策建議上，45.8%的受訪者認為若欲採行此一建議，則應優先處理於政治層面所可能引發之效應，以及取得各方相關利害關係人於此議題上之支持；再者，則有不到四成的受訪學者專家(37.5%)認為，於政治所需條件取得後，則繼而應處理行政可行性之議題，俾使各相關機關間願意配合此一組織設計。

其次，於「仿企業倫理長制度，將『政風』人員改為『倫理長』或『倫理人員』，賦予其正面形象」之政策建議上，半數之受訪者(50%)認為若欲將此建議付諸實踐，則需優先取得社會各方之整體共識之政治條件，再者，有 33.3%的受訪專家認為次要處理者，即是相關制度修訂之法律可行性問題。

表 29、預防性反貪腐機構之政策建議可行性排序分析

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
1. 維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制。	政治可行性	45.8%	16.7%	8.3%	12.5%	12.5%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	0.0%	0.0%	4.2%	29.2%	33.3%	33.3%	100.0%
	行政可行性	20.8%	37.5%	33.3%	4.2%	4.2%	0.0%	100.0%
	法律可行性	25.0%	29.2%	16.7%	20.8%	0.0%	8.3%	100.0%
	技術可行性	0.0%	12.5%	29.2%	25.0%	20.8%	12.5%	100.0%
	時間可行性	8.3%	4.2%	8.3%	8.3%	29.2%	41.7%	100.0%
	政治可行性	50.0%	16.7%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	0.0%	8.3%	4.2%	29.2%	16.7%	41.7%	100.0%
	行政可行性	12.5%	29.2%	41.7%	4.2%	4.2%	8.3%	100.0%
	法律可行性	29.2%	33.3%	20.8%	8.3%	8.3%	0.0%	100.0%
2. 仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象。	技術可行性	8.3%	12.5%	8.3%	37.5%	20.8%	12.5%	100.0%
	時間可行性	0.0%	0.0%	16.7%	12.5%	41.7%	29.2%	100.0%

資料來源：本研究整理

(三)公共部門

首先，在「人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程」此一政策建議上，有 37.5%的受訪者認為此建議之執行，應優先取得政治之可行性；同時，亦有 41.7%之受訪專家主張在取得政治要件後，則應獲得相關行政程序上之配合條件。

其次，於「建立貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範」之政策建議上，三分之一之受訪專家(33.3%)認為獲得政治可行性是需優先處理的課題，再來則是有 50%的受訪者認為次要條件便是行政規範和條件之取得。

復次，於「在『公務人員訓練進修法』第 5 條有關行政中立訓練部分，加上反貪腐課程之訓練法源」此一具體政策建議中，同時分別有 25%的受訪專家學者認為，若欲執行此一政策，則政治和行政可行性之條件必須優先獲得，方有可能。

再復次，於「落實貪腐風險較高人員之『工作輪調制度』」此一建議上，同樣分別有 33.3%之受訪者主張，主管機關應優先處理政治和行政層面之問題，並取得可行條件。

最後，於「建立中央、地方層級之『廉政申訴制度』」的政策建議上，50%的受訪者認為政治可行性乃是促使此一政策得以執行之最優先條件，再來則是有 37.5%的受訪專家學者認為次要處理者，便是行政可行性之具體要件。

表 30、公共部門之政策建議可行性排序分析

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
1. 人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程。	政治可行性	37.5%	12.5%	16.7%	12.5%	12.5%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	0.0%	8.3%	20.8%	33.3%	29.2%	100.0%
	行政可行性	25.0%	41.7%	16.7%	8.3%	8.3%	0.0%	100.0%
	法律可行性	12.5%	33.3%	20.8%	0.0%	16.7%	16.7%	100.0%
	技術可行性	8.3%	8.3%	33.3%	25.0%	16.7%	8.3%	100.0%
	時間可行性	8.3%	4.2%	4.2%	33.3%	12.5%	37.5%	100.0%
	政治可行性	33.3%	8.3%	25.0%	4.2%	25.0%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	4.2%	12.5%	16.7%	16.7%	41.7%	100.0%
	行政可行性	20.8%	50.0%	20.8%	8.3%	0.0%	0.0%	100.0%
	法律可行性	16.7%	25.0%	25.0%	20.8%	8.3%	4.2%	100.0%
2. 建立貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範。	技術可行性	16.7%	8.3%	12.5%	20.8%	37.5%	4.2%	100.0%
	時間可行性	4.2%	4.2%	4.2%	29.2%	12.5%	45.8%	100.0%
	政治可行性	25.0%	37.5%	12.5%	12.5%	12.5%	0.0%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	4.2%	8.3%	20.8%	20.8%	37.5%	100.0%
	行政可行性	25.0%	16.7%	33.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%
	法律可行性	16.7%	20.8%	20.8%	20.8%	8.3%	12.5%	100.0%
	技術可行性	16.7%	20.8%	20.8%	20.8%	8.3%	12.5%	100.0%
	時間可行性	16.7%	12.5%	4.2%	29.2%	25.0%	12.5%	100.0%
	政治可行性	8.3%	4.2%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%
	法律可行性	16.7%	20.8%	20.8%	20.8%	8.3%	12.5%	100.0%
3. 在「公務人員訓練進修法」第 5 條有關行政中立訓練部分，加上反貪腐課程之訓練法源。	政治可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	行政可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	法律可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	技術可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	時間可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	政治可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	行政可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	法律可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
4. 落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」。	政治可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	行政可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	法律可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	技術可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	時間可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	政治可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	行政可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
	法律可行性	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
5. 建立中央、地方層級之「廉政申訴制度」。	經濟可行性	4.2%	4.2%	29.2%	8.3%	20.8%	33.3%	100.0%
	行政可行性	33.3%	33.3%	16.7%	4.2%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.3%	12.5%	33.3%	16.7%	12.5%	16.7%	100.0%
	技術可行性	8.3%	20.8%	4.2%	37.5%	25.0%	4.2%	100.0%
	時間可行性	12.5%	12.5%	0.0%	29.2%	16.7%	29.2%	100.0%
	政治可行性	50.0%	16.7%	4.2%	8.3%	16.7%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	8.3%	20.8%	16.7%	20.8%	29.2%	100.0%
	行政可行性	16.7%	37.5%	25.0%	8.3%	4.2%	8.3%	100.0%
	法律可行性	8.3%	20.8%	25.0%	33.3%	4.2%	8.3%	100.0%
	技術可行性	12.5%	4.2%	20.8%	25.0%	25.0%	12.5%	100.0%
	時間可行性	8.3%	12.5%	4.2%	8.3%	29.2%	37.5%	100.0%

資料來源：本研究整理

(四)公職人員行為守則

首先，在「將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併」此一政策議題上，無疑地，有 54.2% 的受訪者認為法律層面之條件和可行性取得，是絕對必須優先處理之問題。

其次，於「針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法」之政策建議上，則有 41.7% 的受訪者認為，此一建議之實現，需先取得政治層面之支持和條件；在此之後，則有 45.8% 之受訪者認為，行政可行性之獲得係次一重要條件。

表 31、公職人員行為守則之政策建議可行性排序分析

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						
		1	2	3	4	5	6	總計
1. 將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併。	政治可行性	29.2%	29.2%	12.5%	8.3%	12.5%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	0.0%	8.3%	20.8%	25.0%	41.7%	100.0%
	行政可行性	8.3%	29.2%	33.3%	25.0%	4.2%	0.0%	100.0%
	法律可行性	54.2%	25.0%	12.5%	0.0%	4.2%	4.2%	100.0%
	技術可行性	4.2%	16.7%	12.5%	25.0%	29.2%	12.5%	100.0%
	時間可行性	0.0%	0.0%	20.8%	20.8%	25.0%	33.3%	100.0%
	政治可行性	41.7%	4.2%	29.2%	16.7%	4.2%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	0.0%	8.3%	29.2%	16.7%	41.7%	100.0%
	行政可行性	12.5%	45.8%	20.8%	12.5%	8.3%	0.0%	100.0%
	法律可行性	29.2%	33.3%	16.7%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
2. 針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法。	技術可行性	8.3%	4.2%	20.8%	29.2%	29.2%	8.3%	100.0%
	時間可行性	4.2%	12.5%	4.2%	4.2%	33.3%	41.7%	100.0%

資料來源：本研究整理

(五)公共採購和公共財政管理

首先，於「提高『金融檢查局』組織法定位階，並成立具跨部會性質的『金融情報單位』於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉」之政策建議上，有 37.5%的受訪者認為應優先處理其法律可行性之問題，但亦有為數相當的受訪者(33.3%)主張應先取得政治層面之支持。

其次，在「全面強化『政府採購』監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展『個案學習』與『最佳實務』的訓練教材與方案」之具體建議上，29.2%的受訪者主張應先取得行政組織及程序上之支持和條件，方能得以實現。

復次，於「仿效私部門，建立稽核長制度，強化採購和預算稽核功能」之建議上，37.5%的受訪者建議先處理法律制度上之問題，檢視其可能性，同時亦有 33.3%之受訪者認為應優先取得政治可行性之條件；另，則有 37.5%的受訪專家認為，在上述問題解決後，則應處理行政可行性之議題。

再復次，於「引進外部顧客評價，建立『參與式公共工程採購廠商評鑑制度』」之政策建議上，33.3%之受訪者建議應先取得政治層面之共識；在此條件下，各有 25%的受訪專家認為行政機關之配合及法律規範之調整，則是繼而之必要條件。

最後，在「建立『政府採購仲裁法庭』，解決採購爭議及提高透明度」的政策建議上，半數以上的受訪專家(54.2%)主張應優先處理目前我國法律制度上尚無「政府採購仲裁法庭」此一設計之問題，取得法律條件，方有可能使之獲致實踐。

表 32、公共採購和公共財政管理之政策建議可行性排序分析

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
1. 提高「金融檢查局」組織法定位階，並成立具跨部會性質的「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉。	政治可行性	33.3%	25.0%	12.5%	12.5%	8.3%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	0.0%	33.3%	33.3%	25.0%	100.0%
	行政可行性	16.7%	29.2%	37.5%	0.0%	16.7%	0.0%	100.0%
	法律可行性	37.5%	29.2%	20.8%	4.2%	0.0%	8.3%	100.0%
	技術可行性	8.3%	8.3%	16.7%	33.3%	25.0%	8.3%	100.0%
	時間可行性	0.0%	4.2%	12.5%	16.7%	16.7%	50.0%	100.0%
	政治可行性	20.8%	12.5%	20.8%	4.2%	12.5%	29.2%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	4.2%	12.5%	20.8%	37.5%	12.5%	100.0%
	行政可行性	29.2%	33.3%	12.5%	16.7%	4.2%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.3%	12.5%	25.0%	29.2%	16.7%	8.3%	100.0%
2. 全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案。	技術可行性	12.5%	33.3%	16.7%	16.7%	12.5%	8.3%	100.0%
	時間可行性	16.7%	4.2%	12.5%	12.5%	16.7%	37.5%	100.0%
	政治可行性	33.3%	16.7%	12.5%	12.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	0.0%	16.7%	20.8%	25.0%	29.2%	100.0%
	行政可行性	4.2%	37.5%	33.3%	20.8%	4.2%	0.0%	100.0%
	法律可行性	37.5%	25.0%	16.7%	8.3%	4.2%	8.3%	100.0%
	技術可行性	12.5%	16.7%	12.5%	33.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	4.2%	16.7%	4.2%	4.2%	20.8%	4.2%	100.0%
	政治可行性	33.3%	16.7%	12.5%	12.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	0.0%	16.7%	20.8%	25.0%	29.2%	100.0%
3. 仿效私部門，建立稽核長制度，強化採購和預算稽核功能。	行政可行性	4.2%	37.5%	33.3%	20.8%	4.2%	0.0%	100.0%
	法律可行性	37.5%	25.0%	16.7%	8.3%	4.2%	8.3%	100.0%
	技術可行性	12.5%	16.7%	12.5%	33.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	4.2%	16.7%	4.2%	4.2%	20.8%	4.2%	100.0%
	政治可行性	33.3%	16.7%	12.5%	12.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	0.0%	16.7%	20.8%	25.0%	29.2%	100.0%
	行政可行性	4.2%	37.5%	33.3%	20.8%	4.2%	0.0%	100.0%
	法律可行性	37.5%	25.0%	16.7%	8.3%	4.2%	8.3%	100.0%
	技術可行性	12.5%	16.7%	12.5%	33.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	4.2%	16.7%	4.2%	4.2%	20.8%	4.2%	100.0%
4. 引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商	政治可行性	33.3%	8.3%	8.3%	29.2%	4.2%	16.7%	100.0%

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						
		1	2	3	4	5	6	總計
評鑑制度」。	經濟可行性	4.2%	20.8%	12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	100.0%
	行政可行性	16.7%	25.0%	37.5%	4.2%	12.5%	4.2%	100.0%
	法律可行性	20.8%	25.0%	20.8%	16.7%	8.3%	8.3%	100.0%
	技術可行性	20.8%	12.5%	16.7%	33.3%	16.7%	0.0%	100.0%
	時間可行性	4.2%	8.3%	4.2%	8.3%	33.3%	41.7%	100.0%
	政治可行性	25.0%	20.8%	16.7%	12.5%	8.3%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	8.3%	8.3%	16.7%	37.5%	20.8%	100.0%
	行政可行性	8.3%	29.2%	37.5%	16.7%	8.3%	0.0%	100.0%
	法律可行性	54.2%	25.0%	8.3%	4.2%	0.0%	8.3%	100.0%
	技術可行性	0.0%	12.5%	20.8%	41.7%	16.7%	8.3%	100.0%
時間可行性	4.2%	4.2%	8.3%	8.3%	29.2%	45.8%	100.0%	

5. 建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度。

資料來源：本研究整理

(六)公共報告

首先，在「制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關」之具體建議上，58.3%之受訪專家學者皆建議，此一政策方向之實現，必先透過法律層面進行法規制訂或修改，方有可能；其後，則有 37.5%的受訪者認為政治支持之取得便是此項建議之次一必要條件。

其次，關於「建立政府部門『貪腐風險定期報告』制度」此一政策建議，有 45.8%的受訪者認為應優先取得政治之可行條件；另，則有 54.2%的受訪專家建議行政可行性之取得，係此一政策建議之第二優先條件。

表 33、公共報告之政策建議可行性排序分析

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
1. 制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關。	政治可行性	20.8%	37.5%	8.3%	16.7%	4.2%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	0.0%	4.2%	16.7%	25.0%	29.2%	25.0%	100.0%
	行政可行性	16.7%	25.0%	29.2%	8.3%	16.7%	4.2%	100.0%
	法律可行性	58.3%	12.5%	12.5%	8.3%	4.2%	4.2%	100.0%
	技術可行性	4.2%	16.7%	25.0%	33.3%	16.7%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	0.0%	12.5%	8.3%	29.2%	50.0%	100.0%
	政治可行性	45.8%	8.3%	25.0%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	8.3%	20.8%	37.5%	25.0%	100.0%
	行政可行性	12.5%	54.2%	12.5%	16.7%	0.0%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.3%	8.3%	25.0%	20.8%	12.5%	25.0%	100.0%
2. 建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度。	技術可行性	25.0%	20.8%	20.8%	16.7%	12.5%	4.2%	100.0%
	時間可行性	4.2%	4.2%	8.3%	16.7%	29.2%	37.5%	100.0%

資料來源：本研究整理

(七)司法機構

對於「儘速通過法官法/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範」此一政策建議，45.8%的受訪專家認為應先透過立法和修法途徑，取得法律可行性，另並有 33.3%之受訪者認為在此議題上，應先取得政治可行性之條件。

其次，在「制定適用於法官/檢察官之人事法規」之建議上，41.7%的受訪者認為亦應先由法律途徑取得可行性，次而有 37.5%之受訪者認為於法律可行條件取得後，則需在處理政治可行性之問題，方能使此政策建議能以實現。

復次，對「建立法官/檢察官評鑑制度」此一政策建議，45.8%之受訪者咸認為應優先處理政治可行性之問題，取得社會於此議題之共識；而有 37.5%的受訪專家認為，處理完政治性問題後，接下來便可由法律面逐步建立此一評鑑制度。

最後，在「建立外部監督機制」建議上，41.7%之受訪者認為應先取得政治層面之支持，在此之後，33.3%的受訪者建議則可從行政程序面獲致此一政策建議之實行條件。

表 34、司法機構之政策建議可行性排序分析

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計	
		1	2	3	4	5	6		
1. 儘速通過法官/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範。	政治可行性	33.3%	29.2%	16.7%	4.2%	8.3%	8.3%	100.0%	
	經濟可行性	4.2%	4.2%	4.2%	25.0%	25.0%	37.5%	100.0%	
	行政可行性	8.3%	20.8%	41.7%	8.3%	20.8%	0.0%	100.0%	
	法律可行性	45.8%	29.2%	16.7%	4.2%	0.0%	4.2%	100.0%	
	技術可行性	4.2%	16.7%	12.5%	45.8%	16.7%	4.2%	100.0%	
	時間可行性	4.2%	0.0%	8.3%	12.5%	29.2%	45.8%	100.0%	
	政治可行性	29.2%	37.5%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%	
	經濟可行性	4.2%	4.2%	4.2%	25.0%	25.0%	37.5%	100.0%	
	行政可行性	12.5%	29.2%	37.5%	8.3%	12.5%	0.0%	100.0%	
	法律可行性	41.7%	12.5%	25.0%	12.5%	0.0%	8.3%	100.0%	
2. 制定適用於法官/檢察官之人事法規。	技術可行性	8.3%	16.7%	12.5%	25.0%	37.5%	0.0%	100.0%	
	時間可行性	4.2%	0.0%	12.5%	20.8%	16.7%	45.8%	100.0%	
	政治可行性	45.8%	20.8%	8.3%	12.5%	4.2%	8.3%	100.0%	
	經濟可行性	4.2%	0.0%	0.0%	25.0%	41.7%	29.2%	100.0%	
	行政可行性	12.5%	20.8%	41.7%	12.5%	12.5%	0.0%	100.0%	
	法律可行性	16.7%	37.5%	20.8%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%	
	技術可行性	16.7%	12.5%	16.7%	33.3%	20.8%	0.0%	100.0%	
	時間可行性	4.2%	8.3%	12.5%	8.3%	12.5%	54.2%	100.0%	
	3. 建立法官/檢察官評鑑制度。	政治可行性	4.2%	0.0%	12.5%	20.8%	16.7%	45.8%	100.0%
		經濟可行性	45.8%	20.8%	8.3%	12.5%	4.2%	8.3%	100.0%
行政可行性		4.2%	0.0%	0.0%	25.0%	41.7%	29.2%	100.0%	
法律可行性		12.5%	20.8%	41.7%	12.5%	12.5%	0.0%	100.0%	
技術可行性		16.7%	37.5%	20.8%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%	
時間可行性		16.7%	12.5%	16.7%	33.3%	20.8%	0.0%	100.0%	
政治可行性		4.2%	8.3%	12.5%	8.3%	12.5%	54.2%	100.0%	
經濟可行性		4.2%	0.0%	0.0%	25.0%	41.7%	29.2%	100.0%	
行政可行性		12.5%	20.8%	41.7%	12.5%	12.5%	0.0%	100.0%	
法律可行性		16.7%	37.5%	20.8%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%	

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
4. 建立外部監督機制。	政治可行性	41.7%	20.8%	4.2%	12.5%	8.3%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	20.8%	20.8%	25.0%	25.0%	100.0%
	行政可行性	0.0%	33.3%	29.2%	25.0%	12.5%	0.0%	100.0%
	法律可行性	29.2%	25.0%	16.7%	12.5%	8.3%	8.3%	100.0%
	技術可行性	20.8%	8.3%	29.2%	20.8%	12.5%	8.3%	100.0%
	時間可行性	4.2%	8.3%	0.0%	0.0%	33.3%	41.7%	100.0%

資料來源：本研究整理

(八)私部門

首先，關於本研究所提出「參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的『商業廉潔輔導手冊』」之政策建議，29.2%的受訪專家學者認為若欲採行此一建議，應先滿足行政可行性之條件，邀集相關部會共同商議此一商業廉潔輔導手冊之編寫事宜；另，亦有 25%之受訪者認為應優先獲得社會於此之共識和支持。

其次，於「要求國營事業機構提交『國有事業營運說明書』，以防止舞弊情事」之政策建議上，45.8%之受訪者建議應先取得社會大眾及相關利害關係人於此議題上之共識，方足以成事；有 29.2%的受訪專家建議於政治可行性條件取得後，則應關注於各事業機構能否配合此一政策之行政可行性問題。

復次，對於「獎勵企業設立『企業治理規範』，建立企業反貪具體機制」的政策建議上，37.5%的受訪專家認為應先取得社會上各企業於此議題之共識，其次，有 41.7%的受訪者認為在取得企業之共識後，則是應討論行政機關能拿出何種具體作為據以獎勵企業建立治理規範之行政可行性問題。

最後，在「針對私部門進行反貪腐教育」的建議上，25%的受訪者認為應優先處理政府部門是否應對私部門進行反貪腐教育之政治可行性和共識問題的解決，後續各面向議題方能水到渠成。

表 35、私部門之政策建議可行性排序

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
1. 參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」。	政治可行性	25.0%	16.7%	16.7%	4.2%	29.2%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	16.7%	29.2%	12.5%	12.5%	20.8%	100.0%
	行政可行性	29.2%	29.2%	12.5%	20.8%	4.2%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.3%	16.7%	8.3%	29.2%	12.5%	25.0%	100.0%
	技術可行性	12.5%	20.8%	25.0%	16.7%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	16.7%	0.0%	8.3%	16.7%	20.8%	37.5%	100.0%
	政治可行性	45.8%	16.7%	4.2%	8.3%	8.3%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	12.5%	4.2%	20.8%	33.3%	25.0%	100.0%
	行政可行性	25.0%	29.2%	33.3%	8.3%	0.0%	4.2%	100.0%
	法律可行性	12.5%	25.0%	20.8%	20.8%	8.3%	12.5%	100.0%
2. 要求國營事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事。	技術可行性	8.3%	12.5%	33.3%	25.0%	20.8%	0.0%	100.0%
	時間可行性	4.2%	4.2%	4.2%	16.7%	29.2%	41.7%	100.0%
	政治可行性	37.5%	20.8%	12.5%	4.2%	16.7%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	16.7%	8.3%	25.0%	12.5%	20.8%	16.7%	100.0%
	行政可行性	4.2%	41.7%	20.8%	20.8%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	20.8%	12.5%	12.5%	25.0%	8.3%	20.8%	100.0%
	技術可行性	8.3%	4.2%	12.5%	8.3%	25.0%	41.7%	100.0%
	時間可行性	25.0%	29.2%	8.3%	12.5%	12.5%	12.5%	100.0%
	政治可行性	37.5%	20.8%	12.5%	4.2%	16.7%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	16.7%	8.3%	25.0%	12.5%	20.8%	16.7%	100.0%
3. 獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制。	行政可行性	4.2%	41.7%	20.8%	20.8%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	20.8%	12.5%	12.5%	25.0%	8.3%	20.8%	100.0%
	技術可行性	8.3%	4.2%	12.5%	8.3%	25.0%	41.7%	100.0%
	時間可行性	25.0%	29.2%	8.3%	12.5%	12.5%	12.5%	100.0%
	政治可行性	37.5%	20.8%	12.5%	4.2%	16.7%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	16.7%	8.3%	25.0%	12.5%	20.8%	16.7%	100.0%
	行政可行性	4.2%	41.7%	20.8%	20.8%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	20.8%	12.5%	12.5%	25.0%	8.3%	20.8%	100.0%
	技術可行性	8.3%	4.2%	12.5%	8.3%	25.0%	41.7%	100.0%
	時間可行性	25.0%	29.2%	8.3%	12.5%	12.5%	12.5%	100.0%

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
4. 針對私部門進行反貪腐教育。	政治可行性	25.0%	29.2%	8.3%	12.5%	12.5%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	8.3%	16.7%	20.8%	20.8%	12.5%	20.8%	100.0%
	行政可行性	16.7%	20.8%	37.5%	12.5%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	16.7%	12.5%	8.3%	20.8%	12.5%	29.2%	100.0%
	技術可行性	16.7%	16.7%	16.7%	29.2%	16.7%	4.2%	100.0%
	時間可行性	16.7%	4.2%	8.3%	4.2%	37.5%	29.2%	100.0%

資料來源：本研究整理

(九)社會參與

首先，在「修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定」此項政策建議方面，45.8%的受訪者認為應優先進行行政程序法等之修法工作，以取得法律可行性條件；嗣後，41.7%的受訪專家認為，在此條件下，再來應處理相關行政程序的配套修改等作法，以獲致行政可行性。第二，在「政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾」此項建議上，絕大多數的受訪者(75%)認為此建議之實踐全繫於政治領袖和各政務首長是否願意支持之政治可行性議題。

第三，在「主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異」此一政策建議上，所應首要取得的條件係主管機關的行政配合意願(54.2%)，其次則是宣導上之區隔技術問題(37.5%)。第四，在「適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程」之政策建議上，29.2%的受訪者認為首要應處理者為各行政機關配合意願之行政可行性，同時，亦有25%的受訪專家責任為應先取得政治上之共識和支持。

第五，於「採『雁行理論』，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡」之政策建議上，37.5%的受訪者建議應先取得社會整體對此議題之共識和支持承諾，同時亦有33.3%的受訪者建議應優先取得行政可行性之條件，方有可能予以實踐。最後，在「全面建構『全民反貪教育』以喚醒公民社會之廉潔意識，具體作法如：建構反貪網頁與資訊透明系統、出版反貪相關書籍、獎勵反貪學術研究、設立反貪獎學金、設立24小時免費檢舉專線、邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講等」之政策建議上，33.3%之受訪者建議應先聯合各行政機關之共識與協力意願，進行整體規劃；繼而29.2%的受訪者建議於此條件下，則可處理相關技術要件的取得問題。

表 36、社會參與之政策建議可行性排序

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
1. 修正行政程序中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定。	政治可行性	20.8%	16.7%	20.8%	16.7%	12.5%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	16.7%	20.8%	25.0%	29.2%	100.0%
	行政可行性	16.7%	41.7%	20.8%	12.5%	4.2%	4.2%	100.0%
	法律可行性	45.8%	16.7%	8.3%	12.5%	8.3%	8.3%	100.0%
	技術可行性	8.3%	16.7%	20.8%	29.2%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	4.2%	4.2%	12.5%	8.3%	29.2%	41.7%	100.0%
2. 政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾。	政治可行性	75.0%	4.2%	8.3%	4.2%	8.3%	0.0%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	8.3%	16.7%	8.3%	29.2%	33.3%	100.0%
	行政可行性	12.5%	37.5%	20.8%	20.8%	8.3%	0.0%	100.0%
	法律可行性	4.2%	16.7%	16.7%	8.3%	20.8%	33.3%	100.0%
	技術可行性	4.2%	8.3%	25.0%	41.7%	16.7%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	25.0%	12.5%	16.7%	16.7%	29.2%	100.0%
3. 主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異。	政治可行性	16.7%	12.5%	12.5%	25.0%	16.7%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	0.0%	12.5%	25.0%	16.7%	41.7%	4.2%	100.0%
	行政可行性	54.2%	16.7%	8.3%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	12.5%	8.3%	12.5%	12.5%	16.7%	37.5%	100.0%
	技術可行性	12.5%	37.5%	25.0%	12.5%	12.5%	0.0%	100.0%
	時間可行性	4.2%	12.5%	16.7%	25.0%	4.2%	37.5%	100.0%

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
4. 適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程。	政治可行性	25.0%	8.3%	25.0%	8.3%	20.8%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	4.2%	12.5%	37.5%	29.2%	4.2%	100.0%
	行政可行性	29.2%	37.5%	16.7%	4.2%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.3%	8.3%	16.7%	12.5%	12.5%	41.7%	100.0%
	技術可行性	20.8%	25.0%	16.7%	25.0%	12.5%	0.0%	100.0%
	時間可行性	4.2%	16.7%	12.5%	12.5%	16.7%	37.5%	100.0%
	政治可行性	37.5%	8.3%	8.3%	16.7%	25.0%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	25.0%	0.0%	100.0%
	行政可行性	33.3%	33.3%	12.5%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	4.2%	8.3%	16.7%	20.8%	8.3%	41.7%	100.0%
	技術可行性	12.5%	29.2%	25.0%	8.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	12.5%	12.5%	16.7%	12.5%	45.8%	100.0%
5. 採「雁行理論」，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡。	政治可行性	20.8%	8.3%	8.3%	16.7%	25.0%	20.8%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	4.2%	20.8%	37.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	行政可行性	33.3%	29.2%	16.7%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	4.2%	20.8%	12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	100.0%
	技術可行性	12.5%	29.2%	25.0%	8.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	12.5%	12.5%	16.7%	12.5%	45.8%	100.0%
	政治可行性	20.8%	8.3%	8.3%	16.7%	25.0%	20.8%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	4.2%	20.8%	37.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	行政可行性	33.3%	29.2%	16.7%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	4.2%	20.8%	12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	100.0%
	技術可行性	12.5%	29.2%	25.0%	8.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	12.5%	12.5%	16.7%	12.5%	45.8%	100.0%
6. 全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識，具體作法如：建構反貪網頁與資訊透明系統、出版反貪相關書籍、獎勵反貪學術研究、設立反貪獎學金、設立 24 小時免費檢舉專線、邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講等。	政治可行性	20.8%	8.3%	8.3%	16.7%	25.0%	20.8%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	4.2%	20.8%	37.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	行政可行性	33.3%	29.2%	16.7%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	4.2%	20.8%	12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	100.0%
	技術可行性	12.5%	29.2%	25.0%	8.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	12.5%	12.5%	16.7%	12.5%	45.8%	100.0%
	政治可行性	20.8%	8.3%	8.3%	16.7%	25.0%	20.8%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	4.2%	20.8%	37.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	行政可行性	33.3%	29.2%	16.7%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	4.2%	20.8%	12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	100.0%
	技術可行性	12.5%	29.2%	25.0%	8.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	12.5%	12.5%	16.7%	12.5%	45.8%	100.0%

資料來源：本研究整理

(十)防制洗錢

首先，在「金融機構確認客戶身分之加強」之政策建議上，37.5%之受訪專家建議於此政策上應優先取得社會之共識和支持，獲致政治可行性，方有可能予以實踐。第二，於「加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務」的建議上，分別各有近三成的受訪專家認為，若欲達此政策目標，應優先取得政治及法律上之可行條件，並克服其中困難。第三，在「將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、古董商、當舖等非金融機構」的政策建議上，37.5%的受訪專家認為應先取得社會於此議題之共識，同時亦有 33.3%的受訪者認為應先透過修法方式，克服目前法律上之限制。

第四，在「加強申報義務機構人員之訓練」的建議上，分別有 25%的受訪者認為應優先處理行政及技術層面之可行性問題。第五，於「建立申報獎勵制度」的建議方面，應此政策涉及獎勵提供及其內容來源，因此 33.3%的受訪者建議應優先取得經濟上之可行條件。第六，在「建立政經人士系統」的政策建議方面，因若欲推動此一政策，必將涉及重要政經人士個人資料等權益問題，屬社會敏感性議題，因此 58.3%的受訪專家建議絕對應優先處理政治可行性問題，以先獲致社會全體共識為要。

第七，關於「強化貪污洗錢犯罪所得之查扣」之政策建議，37.5%的受訪者主張應先處理法律可行性之要件，同時另有 29.2%的受訪者主張應先強化社會於此議題之共識。第八，在「加強洗錢防制之國際合作」的建議上，37.5%的受訪者關切此一建議在目前我國國際情勢中於政治上之可行性問題；若能突破國際外交之困境，則有 29.2%的受訪者認為接下來便是應處理技術層面之問題。最後，在「成立跨部

會『金融情報單位』以遏阻跨境非法資產移轉」之政策建議上，因涉行政部門間跨機關的協調合作，33.3%的受訪者關切此於政治上之可行性；若能獲致政治上之支持，則有 37.5%的受訪者認為繼而便需處理行政機關間的協力條件之行政可行性事宜。

表 37、防制洗錢之政策建議可行性排序分析

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
1. 金融機構確認客戶身分之加強。	政治可行性	37.5%	8.3%	8.3%	0.0%	20.8%	25.0%	100.0%
	經濟可行性	16.7%	4.2%	16.7%	37.5%	12.5%	12.5%	100.0%
	行政可行性	12.5%	25.0%	25.0%	25.0%	12.5%	0.0%	100.0%
	法律可行性	12.5%	25.0%	20.8%	16.7%	4.2%	20.8%	100.0%
	技術可行性	16.7%	20.8%	20.8%	20.8%	12.5%	8.3%	100.0%
	時間可行性	4.2%	16.7%	8.3%	0.0%	37.5%	33.3%	100.0%
2. 加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務。	政治可行性	29.2%	16.7%	4.2%	16.7%	8.3%	25.0%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	4.2%	25.0%	20.8%	29.2%	8.3%	100.0%
	行政可行性	12.5%	25.0%	20.8%	20.8%	16.7%	4.2%	100.0%
	法律可行性	29.2%	16.7%	8.3%	16.7%	16.7%	12.5%	100.0%
	技術可行性	16.7%	16.7%	29.2%	25.0%	8.3%	4.2%	100.0%
	時間可行性	0.0%	20.8%	12.5%	0.0%	20.8%	45.8%	100.0%
3. 將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、古董商、當舖等非金融機構。	政治可行性	37.5%	20.8%	8.3%	25.0%	4.2%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	33.3%	0.0%	50.0%	8.3%	100.0%
	行政可行性	8.3%	12.5%	25.0%	33.3%	16.7%	4.2%	100.0%
	法律可行性	33.3%	37.5%	4.2%	4.2%	4.2%	16.7%	100.0%
	技術可行性	16.7%	16.7%	25.0%	33.3%	8.3%	0.0%	100.0%
	時間可行性	0.0%	8.3%	4.2%	4.2%	16.7%	66.7%	100.0%

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
4. 加強申報義務機構人員之訓練。	政治可行性	16.7%	12.5%	4.2%	12.5%	33.3%	20.8%	100.0%
	經濟可行性	16.7%	8.3%	29.2%	16.7%	20.8%	8.3%	100.0%
	行政可行性	25.0%	33.3%	16.7%	12.5%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.3%	4.2%	25.0%	20.8%	8.3%	33.3%	100.0%
	技術可行性	25.0%	25.0%	12.5%	25.0%	8.3%	4.2%	100.0%
	時間可行性	8.3%	16.7%	12.5%	12.5%	20.8%	29.2%	100.0%
5. 建立申報獎勵制度。	政治可行性	20.8%	8.3%	16.7%	4.2%	33.3%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	33.3%	4.2%	25.0%	12.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	行政可行性	12.5%	37.5%	12.5%	25.0%	12.5%	0.0%	100.0%
	法律可行性	20.8%	20.8%	8.3%	25.0%	8.3%	16.7%	100.0%
	技術可行性	8.3%	8.3%	37.5%	20.8%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	4.2%	16.7%	0.0%	12.5%	12.5%	54.2%	100.0%
6. 建立政經人士系統。	政治可行性	58.3%	25.0%	0.0%	4.2%	12.5%	0.0%	100.0%
	經濟可行性	4.2%	4.2%	20.8%	20.8%	29.2%	20.8%	100.0%
	行政可行性	4.2%	12.5%	33.3%	37.5%	12.5%	0.0%	100.0%
	法律可行性	25.0%	33.3%	12.5%	4.2%	0.0%	25.0%	100.0%
	技術可行性	4.2%	12.5%	29.2%	29.2%	25.0%	0.0%	100.0%
	時間可行性	4.2%	12.5%	4.2%	4.2%	20.8%	54.2%	100.0%
7. 強化貪污洗錢犯罪所得之查扣。	政治可行性	29.2%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	20.8%	100.0%

政策建議	可行性評估面向	重要性排序比例						總計
		1	2	3	4	5	6	
8. 加強洗錢防制之國際合作。	經濟可行性	4.2%	4.2%	16.7%	25.0%	33.3%	16.7%	100.0%
	行政可行性	4.2%	16.7%	25.0%	37.5%	12.5%	4.2%	100.0%
	法律可行性	37.5%	33.3%	8.3%	4.2%	4.2%	12.5%	100.0%
	技術可行性	20.8%	25.0%	20.8%	12.5%	16.7%	4.2%	100.0%
	時間可行性	4.2%	8.3%	16.7%	8.3%	20.8%	41.7%	100.0%
	政治可行性	37.5%	20.8%	12.5%	4.2%	8.3%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	12.5%	16.7%	12.5%	12.5%	37.5%	8.3%	100.0%
	行政可行性	4.2%	20.8%	33.3%	33.3%	4.2%	4.2%	100.0%
	法律可行性	25.0%	12.5%	25.0%	8.3%	12.5%	16.7%	100.0%
	技術可行性	12.5%	29.2%	8.3%	33.3%	16.7%	0.0%	100.0%
9. 成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉。	時間可行性	8.3%	4.2%	8.3%	4.2%	20.8%	54.2%	100.0%
	政治可行性	33.3%	12.5%	12.5%	12.5%	25.0%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	0.0%	8.3%	16.7%	25.0%	29.2%	20.8%	100.0%
	行政可行性	16.7%	37.5%	20.8%	4.2%	20.8%	0.0%	100.0%
	法律可行性	25.0%	16.7%	20.8%	12.5%	4.2%	20.8%	100.0%
	技術可行性	12.5%	16.7%	16.7%	37.5%	8.3%	8.3%	100.0%
	時間可行性	12.5%	8.3%	12.5%	8.3%	12.5%	45.8%	100.0%

資料來源：本研究整理

貳、可行性焦點團體座談分析

由於本研究前所提出之初步政策建議，係基於針對各國廉政及反貪腐作為所進行文獻檢閱，以及邀請各方專家學者於深度訪談和焦點團體座談中提出討論與政策建議所彙整得出，故於此階段之焦點團體座談中，僅要求與會專家學者針對本研究所提諸項政策建議中，最不可行的部分提出討論和建議。爰此，本小節中僅就學者專家們於此面向之議題討論進行分析。

總的來說，兩場焦點團體座談中，專家學者們之關注大多聚焦於預防性反貪腐機構中多元反貪機構以及倫理長之設置、公部門中貪腐風險較高人員之輪調制度、公共報告之政府資訊公開、私部門反貪作為倡導、社會參與中政治領袖之倡導和承諾，及防制洗錢中之諸項建議等之討論，當然其中尚包含部分零星議題之思考。以下茲就此些重點討論面向中專家學者之看法，逐一討論和分析。

一、預防性反貪腐機構

在預防性反貪腐機構面向中，本研究提出維持多元反貪機構設計，整合並強化現有防貪機制，及政府機構中倫理長制度之設置等兩項政策建議。焦點團體座談中，與會者對此二項建議皆有提供意見，以下分述之。

(一)反貪機構之設計

首先，受到最多與會專家學者討論之初步建議，便是「維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制。首先，將現有之金融管理、主計、會計、審計系統，及與廉政、經濟犯罪、洗錢防制有關機關，重新整併，以強化機關能力，且免於人事規模擴增之疑慮。其次，

整併後之廉政機構明確定位為『防貪』之角色與功能。最後，肅貪工作以調查、檢察、監察機關為主，與防貪機構間彼此明確分工」此項政策建議。觀諸專家學者於此政策建議上之意見，仍然十分分歧，一方論者雖能認知到在目前的主、客觀環境下，進行機關之整併並不容易，但仍強烈主張我國應有一完整、專責且獨立之廉政機構，且此一廉政機構應如同警政署、消防署一般，將防貪和肅貪等所有相關前端與後端的職能和業務完全納入，使之成為一功能完整之專責廉政機構。

多少年來我一直堅持，就說國家如果沒有一個完整的廉政機構，其他都是空談，……一個人就一個責任嘛，是整套的東西來做，不是片片段段的東西來做，這很重要，這麼多年喔，我是覺得整個廉政都是片片段段的來做，來宣傳也好、來推動也好都是片片段段的，沒有整套的東西，所以後我來也體會到，就是剛大家也有提到，就是消防局也好或是衛生署也好，人家都有這麼一個東西啊，對不對，消防有個消防署、衛生有個衛生署，你看他都是預防查處，一套的，你不能切割的，現在這個東西你切的一蹋糊塗，到處都是……(F3P6)

我認為說假如站在一定預防性的防治貪污來講倒不如認為把肅貪跟防貪這種機構這種設計做一個結合，而且不是單獨只講防貪，因為你只講防貪的話好像你手裡拿的利器根本不夠而且在機關裡面在整個政府部門來講，這樣的成效非常有限，……我倒比較傾向把肅貪跟防貪這樣去做一個整合。(F3P4)

比如說像這個維持多元反貪機構的設計，整合並且強化現有的防貪機制，那這個部份怎麼樣去做一個整合，這個部份我個人是覺得可能也不是那麼簡單，因為這個東西變得說每個單位有他個人的一個本位主義，那你現在就要談整合其實氛圍是不是夠了，那這個部份可能是現

階段實施可能沒那麼快立竿見影。(F3P2)

針對多元機制的部份，我們其實非常非常贊成，可是如同剛才所講的，困難度其實很高，就是行政體系整合其實很困難。.... 其實這個相關的監督或督導或相關機制其實越整合越好，否則其實是一種行政浪費，而且我覺得這也不是一個正常的發展，可是目前來說困難度很大，其實我覺得這是一個 good idea 是很好的。(F3P3)

政風人員他其實是比較獨立的，包括它的派免啊幹什麼...其實都在外部了，甚至他的訓練，而且它對機關內部的人是具有偵察的職能。他今天跟機關首長之間的互動都會有一點點尷尬，那你如果今天要去這種機構上的整併，那機關首長覺得他對這個完全沒有所謂的那個什麼...管理的可能的時候，第一個它會派不進去，就像學校，為什麼公立學校它的政風會派不進來，接下來它的功能就會完全喪失。所以我對於這個東西的可行性喔，就是說我對這個我是覺得最不行啦。(F4P1)

也有與會專家學者建議在我國廉政體系或相關機構的設計上，應回歸國際透明組織所提「國家廉政體系」(NIS)中十二根支柱的概念，亦即將國家廉政體系中如審計和監察等具有獨立支柱者，仍保有其獨立性，並於此原則上再將我國現行與廉政、反貪腐相關之機構和職能，納入至所謂「反貪腐機構」的概念中，並保有其原本運作機制，就其原有功能和相互協調性予以強化，但非整合至單一之機構中。

其實我們現在講的這種反貪機構就只有 ACA 啦，Anti-Corruption Agency 這個就是反貪機構，那個反貪機構如果你看讓受訪者知道說全世界有關反貪機構有至少三到四種類型，.... 只是在 ACA 的這個層次上面，他把其他像你剛剛講會計啊、那個主計啊那些納進來，納到這個...那個 ACA，就 Anti-Corruption Agency，可是本來 ACA 就是在十幾根柱子裡面的一根，.... 所以從這個角度來解釋你可能比較不會

被人家質疑，我的意思是說 ACA 這個部分是 one of the eleven 或者是 twelve，那所以你現在講整併是在 ACA within，這個 ACA 的 system...(F4P4)

原則上如果我們先接受這個柱子的觀念，那先讓每一根柱子就位，那現在你要談那個 ACA，就是個反貪機構的這部分，再看看有沒有哪一個部分它不是在那個柱子裡面，可是它實際上也具有這種反貪或者是肅貪的功能的機構你把它放進來。比如說本來就是 auditing，例如在柱子裡面就有審計的功能，那你就不要去碰它。ACA 的部分如果要整併的話也不要去整併到那個柱子，人家原來就有獨立的一根柱子了。(F4P4)

承接上述概念，另一方論者便主張就我國目前國情和行政機關的發展歷史脈絡觀察，反貪機構較佳之設計，應是於現行各機關運作機制中，強調網絡(networking)與協力之概念，而非進行機關整併或單一專責機構之設立。但，在現行紛沓的機構設計中，又該如何建立此一網絡或協力的機制呢？與會專家便建議，我國未來「反貪腐機構」之設計，應於現有機關上建立一協調平台；更具體地說，此一平台之設計，可參考目前我國「國家安全會議」之設計，設立「國家廉政委員會」，直屬於總統，做為總統於廉政政策之諮詢機關，更重要者在於使之成為一常設之行政機構，具有常設、專任之人員編制，並將廉政議題拉高至與國家安全同等級，一方面昭示我國對廉政之重視，另一方面賦予其足夠之行政位階與地位，使之得以協調政風、檢察、調查，甚至金管、外交等相關機關部會之資訊和作為。且，此一設計之優點在於，並不會更動現有機關之體制與設計，亦不涉及機關間之整併，僅是在現有機構上，增設一具有足夠位階之整合、協調平台，並整合防貪與肅貪的所有功能。

我覺得現在可能不要特別去強調整併機構，因為整併起來，原先設置的功能反而會喪失，或者是阻力會比較大，因為你要把人家的東西弄進來或者去弄一個大家比較會擔心變成一個大怪獸這樣的情況。還不如比較強調從網絡的觀念，network 的觀念，我們弄一個平台，但是在這個平台上面我覺得較是要有一個類似指導委員會的東西。那個進來可能比較妥。(F4P4)

比較容易做到的應該是屬於後面要談到的，能不能建立一個共同的情報資源網絡我覺得這倒是比較可行的。那你把它放在整個國家的廉政體系去做，國家裡面有個一體性的做法，那針對上位有一個指導委員去做個這樣子系統的協調，去貫徹國家統一的廉政概念，我覺得這個也可行。可是，去做這種多元機構的整併、防貪機構的整併，我會比較操心。(F4P1)

如國安局²³⁹，國家意識由總統主導再下來到國安局，國安局就是把警政署、調查局、軍事情報局、三軍司令、憲軍司令部全部納進去，它當然是站在國家安全的統治立場上去看待這件事情。可是你如果說國家廉政體系能夠建立，把國家廉政體系也定調在屬於國家安全跟國家治理的一部分，它也不是不可能去成立一個類似像國安局之類的廉政局這樣一個單位去統整下面所有不同的。因為其實國安局的成立並有去取代調查局、也沒有去取代其中任何其他一個，它是做資源共享跟協調，就是○老師說的 platform 的角色。所以我才會講，今天不管是防貪或者是肅貪，它基本上是站在一個所謂的貪腐行為的前端跟後端，他應該要上綱到所為國家廉政體系去成立一個這樣子的專責體系去作協調。這個東西可能會把我們剛剛前面所談到的各類，甚至把後面有關於監察、有關於調查，調查當然是屬於犯罪偵防這塊的調查，

²³⁹ 與會者原意係指國安會。

還有包括司法系統裡面所有的特別法庭，比如說特偵組或像其它的廉政法庭把它納進來，我覺得這個東西反而是在這種體系裡面思想會比較容易成功。今天如果只是在於一個單一部會，光是講肅貪這個部分好了，位階高低其實落差就很大。所以今天到底是要定於單一或是要由誰來統整其實都很困難。要往上拉，拉高到總統的層次去做這件事情才有可能，所以為什麼說國家廉政體系我認為是最大的觀念上的突破，就是去建立這個東西。(F4P1)

我的想法是這樣就是一個獨立機構的設置就像我們所說的國安局的設置，當然有它的好處，它可以建立一個統籌的平台，那我站在這個防貪的立場來看，你可以發現到防貪它有兩個工具，一個是教育，另一個就是偵查，它還是要輔以偵查的手段，才有可能去達到防貪。(F4P1)

我認為這個東西中央廉政會報要到總統主持，還不是院長主持，因為它還要再去統合審計，他還要是統合司法，他還要統合調查，我覺得要到總統的位階啦，就跟國家安全會議一樣。.... 我覺得它倒像總統主持的這個層次反而會好的原因是因為現在目前把這個肅貪、反貪把它列為行政權，所以它才會認為說它不應該在立法院機構去設，它認為是行政權侵奪立法權，可是如果你上到是屬於國家安全的這種概念位階的話，它其實五院都納入管轄，那我也相信說今天有關肅貪、反貪的這種東西跟國家安全扣合，我覺得這個是通的，因為這個部分確實跟國家的未來發展絕對有必然性，我覺得建立一個這樣子的平台，然後讓它的位階要高，可以統合五院，只靠行政院是沒辦法的，而且行政院是最大的執行者也是最大的嫌疑者。(F4P1)

(二)倫理長制度

其次，在預防性反貪腐機構面向中之另一項政策建議：「仿企業倫理長制度，將『政風』人員改為『倫理長』或『倫理人員』，賦予其正面形象」，與會專家學者雖然政風機構之英文名稱即是

(government ethics)具有倫理之意涵，但若就此更名、甚或是「正名」，可能牽涉範圍甚廣，連同現有機關體制中相關業務皆須重行檢討，可能短期內並不可行，或可設為中長期改革方向，亦或可由地方政府先行試辦更名，待相關一律都已排除後，再擴散至中央機關，較為可行。

將政風人員改為倫理長或倫理人員，那其實這個部份建議，那其實我站在我的角度部份，工作職掌的部份，我是認為說如果說要改的話並不是說不可以啦，但是如果說你要改這樣的制度，其實涉及的層面還蠻廣的，就現階段來講，政風單位來講不僅是肅貪、防貪的部份，它還有包括公務機密跟機關安全的部份職掌，那改成這樣的一個名稱以後，那這些職掌其他的職掌會不會讓人家誤解說那些職掌跟倫理這個，跟倫理長這個概念不太搭軋，所以長久來講，中長期的話似乎是可以透過一些修法的程序來做，那另外一個其次就是說如果沒辦法透過長期的話，中期來講的話似乎也可以說因為現在中央跟地方都分制，那地方是不是因為地方制度法的關係，是不是可以借用地方制度法的關係把這些名稱可以做一些就是說透過地方的自治權責可以做一些處理。(F3P2)

很簡單的一件事情我也可以填說可行性很低，包括把政風的改成倫理長，這件事情我覺得從可行性來看沒什麼阻礙，但說不定真的就無法做這件事情，因為你把政風變成倫理長，可能有很多相關內部的問題會發生，我想政風人員不會反對，但會不會有其他人員反對，在機關裡面，那他如果是倫理長的話，他的雙重隸屬角色它應該怎麼去...就是他的專業倫理，如果你把一件事情如果仔細去挖的話，就會覺得困難度很大。我覺得，像我寫的這些內容，表面上的這些可能跟實務上真正在做的時候會有落差。.... 有時候光一個政風變倫理長可能就牽涉很廣，它可能看這樣的描述覺得很簡單，但實務上卻蠻困難。(F4P5)

二、公共部門

在公共部門面向中，有與會專家針對「落實貪腐風險較高人員之『工作輪調制度』」此一政策建議提出意見，認為是應該針對貪腐風險較高之人員進行輪調，但其強調輪調是有政治成本的；因為在許多專業領域上，透過輪調制度或許可避免或降低貪污風險，但卻可能因此招致因新調任人員對細部程序不熟悉而造成行政作業之出錯。基此，與會專家建議將此些需透過經驗累積專業、但卻具貪腐風險之人員，設計如政風、人事、會計等一條鞭體系之概念，令其於同一專業職務領域內調動，俾以兼收降低貪腐風險及專業經驗累積之效。

採購他又很麻煩，他不像說有一些文書作業或是行政作業，你一上場一段時間就會了，那你就發現他常常會出錯，因為採購法規定的實在太細了，又常常變，那所以我們反而不太支持這一塊做輪調，可是他似乎是高風險的一塊，所以這個事實上是有衝突的，那採購其實他可以做到讓風險降到最低，這是我個人在專業上個人的看法，所以我們是覺得說針對於貪腐風險較高的去推這個輪調制度的時候，可能要思考到這個，……我們也希望、我們粗淺的想法如果他跟政風、會計是一條鞭的話，你讓他輪調，就是跟剛剛前面的這個做配套，他可以輪調，可是他都是在他的職務領域去做輪調，……然後要去輪調的話，就是在這個領域去輪調，我從這個主計單位，都在主計單位，從這個機關輪到那個機關我都是在政風機關，從這個機關輪到那個機關，那他的經驗可以傳承，他的專業都在這個專業領域裏，那很多的問題我們認為是可以迎刃而解。(F3P3)

三、公共報告

在公共報告面向中，與會專家主要針對本研究「制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關」之建議提出意見。與會專家

指出，目前我國之《政府資訊公開法》係一共通性法律，期使各行政機關皆可適用，不因各機關資訊類型之不同而產生無法適用之情況；爰此，當初該法於制訂之初便無訂定施行細則之意圖。目前之改革方向係鼓勵並交由各機關自行訂定符合其機關主管資訊特質之規範，仍無制訂施行細則之構想。而在專責主管機關一項，與會專家表示目前規劃係朝強化各機關的上級機關監督能力之方向努力；換言之，亦無專責主管機關之設置計畫。

我們台灣以前都沒有所謂的一般性政府資訊公開法的法制，所以既然是給大家一起用的法，所以很難去施行細則去做很多的所謂的定義細項。那原因是我們的政府資訊類別太多。.... 那日本現在就是用這樣的方式它各個機關去定他自己所謂的審查基準，就不需要去仰賴說中央訂一個所謂的施行細則，然後說這定了給大家用，然後通通都很清楚，這是不可能發生的事情，所以施行細則在這邊....應該.....我是覺得應該...不需要啦，應該仰賴於各個機關來訂。.... 那像這個樣子的一個獨立機關....專責的一個機關，現在因為組織精簡的緣故啦！我看現在應該短期之內應該不可能出現這樣的一個機構，所以假如說想要仰賴一定要有一個專責機關才可以做的話，我是覺得這樣的一個策略好了，用在我們目前現在這邊來看，我是覺得那可能就遙遙無期了，.... 我們覺得應該直接去強化現在的，既然這個法是普遍用於各個機關，包含所謂的司法院也會用，考試院也會用，大家都要用，總統府也會用，因為我們希望直接去強化他的上級機關的監督能力。(F3P1)

後來我們這邊發覺其實應該政府資訊公開法，這個普通法應該要慢慢分化出他的新的生命，應該要長翹了，也就是所謂的特別資訊公開法，應該要開始 PUSH 去推動他。比如說國外現在最常看到的特別資訊公開法案就是環境資訊公開法，這不管在德國在英國都已經這樣在做了，那他們那種比較特別的資訊公開法所做的方式，在裡面會強制這

種類型的資訊，我們原則上一定要把他公開出來，國內開始有很多東西也開始在仿照。(F3P1)

四、私部門

在兩場焦點團體座談中，與會專家學者並未對本研究於私部門此面向所提特定之政策建議給予意見，但是卻對公部門有無能力對私部門進行企業反貪作為進行規範，表示質疑的態度。與會專家學者咸認為政府部門，對於企業之治理與反貪腐作為，僅能進行宣導，但實質效果絕對有限；再加上，若政府不願對私部門提供具體的獎勵誘因，如：貸款利息之優惠、稅額之減免等，勢必無法發揮功效，僅能停留在道德勸說的層次。且，若此項業務由政風單位負責推動，政風人員受限於設置條例中所規範之職掌，僅限行政作為之施行需與所在之「本機關」業務有關，則亦無法提供政風人員執行此項業務之有效動機。

所以真的要在主持人提出的幾個意見裡面討論所謂最不具可行性這一方面，我想可能就是說，這裡面一個比較大的問題就是私部門，第一個比如說你要怎麼宣傳，這可能是一個很大的，我們講是很容易講，跟私部門，可是這裡面會陷入一個問題。(F3P5)

對私部門也列了好幾點說希望設立企業治理的規範，什麼反貪腐其實我們政風單位目前在推動企業的誠信倫理這一塊也有在著墨，但是我也認為，言者諄諄，聽者藐藐，因為你對企業根本就沒有強制力，尤其你政風單位宣導這些的話只能是一種道德上的勸說。(F3P4)

我也認為說要讓企業講究誠信倫理的話，我們目前獎勵制度是不夠的，你譬如說這個企業只要善盡到社會責任我做到我這個企業誠信管理，是不是我企業有需要資金貸款的時候，那麼能夠在這個利息方面

可以有什麼樣的優惠打折，或是說我在要上市上櫃的時候在審查的時候有沒有比較優待的條件，這樣比較實質來推也許比較有效，而且我不曉得像對企業進行反貪腐教育協調是誰要做，我不曉得以我們的研究來協助，要政風單位來做還是說誰來做，因為政風單位剛剛我們這個同行也提到，因為這個我們設置條例裡面的部份比如說我們的職掌事項，前面都是例如有 5 個字很重要，關於本機關的什麼東西政風法令宣導也好啦、貪瀆不法的預防也好啦，政風怎麼樣都是關於本機關..... (F3P4)

五、社會參與

在社會參與此一面向中，與會專家學者對本研究所提「政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾」之政策建議抱持悲觀之看法。主要認為此些政治領袖與政府高階管理者之倡導和承諾非常重要，也立即可行，但卻也因缺乏具體的作為或評估和監督標的，可能會流於口號、空談，而無法進行後續的監督。

那個政治領袖與高階管理者持續的堅定倡導與承諾，這個我覺得你可能在可行性上面比較麻煩，它.....重要性很重要，我給它.....但是你現在這個地方是說他持續的堅定倡導跟承諾，我覺得後面的這幾個可行性都沒辦法用上，.....因為這種東西是.....只是一個承諾這種，它很重要，但是它可行.....經濟可行、行政可行、法律可行、技術可行、時間可行.....這個我覺得就是到時候你要怎麼去評估它?其實我在這裡面我整個看完，我覺得它最不可行，雖然它最重要.....最重要，但它最不可行。因為 out of control 對那個行政機關來講，因為你講那 promise，所以我說你這個變成是要靠民意機關去監督他，或者是靠民眾自覺，或者是社會上有一些 NPO 或 NGO 他願意做這種施政滿意度的這種，或者是對他貪腐的調查。用這種 social control，而不是用用這種 administrative executive 的 control，那個沒有用啦，那我才說在這個可行性上來講，它

簡直是最不可行。(F4P4)

六、防制洗錢

在防制洗錢此一面向，與會專家學者們認為諸多政策建議涉及國際事務，以及敏感性資訊，可能造成執行不易的情況。例如：在「加強洗錢防制之國際合作」或國際援助上，礙於我國目前的外交困境，和有限的邦交國數，儘管這是強化洗錢防制機制與能力之重要一環，但客觀而言，仍有其難處。

這個裡面其實最困難的應該是第三點、第三，就是國際援助的部份，當然這個我們不是專家，但是以我們採購來說，我們也知道他實務上受規範的困難度。(F3P3)

其次，若欲建立重要政經人士系統，以及強化金融機構對客戶身分確認及申報之動作，因涉及社會重要人士的個人資訊和隱私保護的議題，與會學者專家擔憂此項建議若付出實行，可能引起莫大的社會爭議，甚至引起政治爭端，必須審慎思考和行事。

我覺得防制洗錢裡面有幾個部分比如說加強對金融機構的查核，還有申報義務的擴大，還有包括政經人士的系統，還有另外一個國際合作那這幾個，它們困難度比較高各有他們的原因，像加強客戶申報的義務這部分可能涉及到個人隱私保護的問題，可能在引起的社會爭議可能會比較高，這是我覺得他困難度比較高的原因。另外一個，建立政經系統，我覺得會有像以前 AB 檔案的疑慮，我覺得這個政治的爭議會比較高。前面來講是社會爭議比較大，這個是政治爭議會比較大。另外，加強洗錢防制跟國際合作，我們一直有在做，但因為國際現實，我們跟有些國家又沒有邦交，在加上中國的壓力，其實這部分的不可

行不是說我們不想做，而是在於在國際現實上可能有些困難度。(F4P2)

再者，亦有與會者擔心本研究所提「將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、古董商、當舖等非金融機構」之建議，若無詳盡、明確、周延的配套規範和作法，可能會使不動產仲介業、古董商、當舖等業者退出國內市場、或是轉為地下化，反而無法解決實際的問題。因此，與會專家建議可將申報義務人之概念，擴及所謂「非金融機構」即可，至於非金融機構所指為何，則可留待未來制訂細則時再做詳細討論和規範即可。

或者是到不動產仲介業等非金融機構。……就是到非金融這些機構這些字眼就可以了，非金融機構的話大概應該……實務上應該理解所謂非金融機構指的是什麼，對不對？要不然就乾脆用非金融機構，那實務上的認定再由那個將來如果要訂施行細則的時候再比較明確的規範啦。不然的話現在可能在這個到底什麼東西要進來、什麼東西不進來，可能還沒有辦法講得很清楚。(F4P4)

在兩場焦點團體座談中，部分學者專家亦有提及關於本研究初步政策建議之零星、小部分文字修改建議，如：私部門之第二項建議，「要求國營事業機構提交『國有事業營運說明書』，以防止舞弊情事」中的「國營」事業應修改為「國有事業」以符合政策建議實質意涵；如針對法官/檢察官的倫理規範、人事制度、評鑑制度等，應強調「入法」之字眼；公共採購和公共財政管理中有關建立稽核長制度建議，與會專家學者一方面建議，在文句上除表達仿效私部門之作法外，事實上亦可參考美國政府之相關制度，但另一方面亦也認為美國的稽核長制度事實上便等同於我國審計長之制度，係已存於我國政府體系之

中。此外，在社會參與之「採『雁行理論』，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡」，與會專家建議應重視者應為網絡的概念，而非「雁行理論」，可做適度修改。最後，在預防性反貪腐政策的第一點建議，「對於『貪污』之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中」，經座談中詳細討論，與會專家建議應強調將貪污治罪條例中公務員之概念，擴大至如現行刑法中之廣義概念，俾使貪污治罪條例能發揮更大的制裁功效。凡此，本研究皆會於後續政策建議的修改中，一併予以修正和調整。

參、小結

本節著重於針對本研究依《聯合國反腐敗公約》之十大面向所提初步政策建議，邀請專家學者提供可行性判斷與重要性排序意見，並對較不可行之政策建議加以討論。綜整本節之分析重點，茲做以下歸納：

一、預防性反貪腐政策

針對此面向之政策建議，多數專家學者認為政策制定牽涉執政者之政治意識形態、法律與機構之調整，需要透過多元機構互相合作才能日漸成效，例如：此面向之政策建議中第三項：「將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇」，且其中涉及與國際間交流之需求，非一步可登天。因此在政治可行性與時間可行性方面較難取得，但亦因政治及法律可行性較難取得，卻又是影響此面向成敗之關鍵，因此多數受訪者認為在重要性排序方面，認為法律可行性與政治可行性可謂首重之務，唯有兩者之經絡通暢，才能成為其他可行性良好的基石，進而帶動後續之落實。而將受公部門委託、或共同

執行公務事項之私部門以身分犯概念納入法律規範中，更是需從現行法律不一致處進行接軌。

二、預防性反貪腐機構

此面向中針對多元反貪機構之設計及強化機制運作的政策建議，因擴及行政機關組織設計與編制，對於現今機關運作的更動幅度來說層面較廣，甚或建議拉高至隸屬總統府之層次，以作各方資訊與作為之協調；另外，針對「仿企業倫理長制度，將『政風』人員改為『倫理長』或『倫理人員』，賦予其正面形象」的部分，需取得社會各方之共識，因此在反貪腐機構面向中之政策建議，在政治、行政與時間上皆是在取得條件上較為困難之處，而政治可行性又為反貪機構改革最重要的關鍵要素。

三、公共部門

關於公共部門面向之政策建議多為人事制度上之改變，如對人事決策進行監督、建立輪調制度、在訓練公務人員課程中加上反貪腐之要素、建立廉政申訴制度等，因此在取得政治可行性之後，在行政可行性的落實方面便是更大的挑戰，如政策建議中第二項「建立貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範」，此項建議若能付諸實行，對廉政制度落實而言無疑是一大助力，但就行政機關目前組織結構與能力而言，是否足以承擔執行時所帶來的衝擊，是行政可行性在此面向中所扮演著既難取得卻又不可或缺的角色。

四、公職人員行為守則

在提出的兩項政策建議中，政治可行性仍是關注的重點之一，在

取得政治可行性之後，接續法律可行性中的法制改革部份，亦是在公職人員行為守則面向中難以割捨的要素，兩者在唇亡齒寒的情形下，重要性可見一斑，但隨之而來的問題即在法制改革的浩大工程上，時間耗費的必要性是無法避免的，因此在時間可行性的評估方面會遭受到較限於現實層面的考量。

五、公共採購和公共財政管理

總體而言，受訪者在此面向著重在法律、政治與行政三者可行性條件的取得，除了先在政治層面獲得支持之外，亦需透過立法程序建立具有正當性執行的依據。此外，行政可行性在落實層面可說是核心要點，如在建議第二點中，「全面強化『政府採購』監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展『個案學習』與『最佳實務』的訓練教材與方案」亟需行政機關之配合才能達成，因此行政可行性之條件雖重要，卻也在實行上為較艱鉅的環節；另外，經濟可行性在實行時亦為需考量的因素，在建立制度或引進外來機制時，因地制宜是必須的，在現有機制之下如何恰當地引進良好的機制，並在有效率地運用預算之下達到事半功倍的效果，是未來需平衡的方向。

六、公共報告

此面向包含的兩項建議在落實方面著重於不同可行性條件的取得，在「制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關」方面，法律可得性無疑是最重要的關鍵，受訪者亦在法律的可行性上保持樂觀，但恐有耗費時間之疑慮；另外，在「建立政府部門『貪腐風險定期報告』制度」方面，獲得政治上的支持是首重，其次則為行政

可行性上的配合，由於定期報告牽涉層面包括人員的行政作業流程、時間處理及在預算上的考量，因此在三方可得性的配合受訪者尚呈現保守觀點。其中，因目前政府部門對於《政府資訊公開法》之相關改革方向，與本研究所企求者不同，故仍維持本研究之原始建言。

七、司法機構

在此面向之政策建議多關注在法律、制度及規定上的增加或調整，如政策建議第三點「建立法官/檢察官評鑑制度」，即是必須制定對法官及檢察官評鑑制度所需要的相關法規，因此受訪者普遍認為在此面向中，政治及法律可行性是落實的關鍵所在。但，如上探討所述，觸及法律層面之修正大多有在時間耗費上之疑慮，且在行政作法的落實程度亦需假以時日才能見其效。

八、私部門

政治可行性之條件取得對於私部門面向之政策建議而言，是一項必要的條件，而近來私部門舞弊現象出現之頻繁，造成社會大眾對私部門營運的廉潔度深受打擊，因此針對私部門的規範也易獲得社會大眾之支持。而行政運作上之可行性在此部份亦為重點面向之一，如在建議中第三點「獎勵企業設立『企業治理規範』，建立企業反貪具體機制」，在獲得政治可行性之後，後續執行方面，在對於行政機關的角色界定與執行的能力可能左右落實的程度；另一方面，不可諱言在私部門的政策建議落實亦需要時間之花費才可得知是否有彰顯廉潔之成效。儘管如此，就政府部門之角度而言，如何提供實質的獎勵誘因，突破僅能從事道德勸說的框架，或許是最大的挑戰來源。

九、社會參與

顧名思義，此面向著重在於民眾貪腐意識的提升，並建立使民眾可參與的管道，讓民眾不再是透過政府報告才能得知廉政相關資訊的第三者，而是透過親身參與而對政府進行監督的模式，如此切身體驗之下必能對廉能政府有更深的體悟，進而重視並積極參與。而在社會參與中行政可行性可謂落實最關鍵的面向，如在建議第五點中，「強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡」，此部份涉及行政機關必須跨部門甚至跨層級與企業、第三部門等交涉，如此在行政作業上龐雜的業務勢必帶來不小的衝擊，因此在行政可行性上亦為執行面向中可行性最低的部份，如何提供一個無障礙的廉政資訊平台，是在社會參與面向的中心思維。

十、防制洗錢

在此面向政策建議共九項中，針對每項建議的不同，受訪者的意見亦較為分歧，但在關於身分認定、跨部會間甚至擴及國際合作的建議中，如「建立政經人士系統」及「加強洗錢防制之國際合作」等，受訪者大多認為政治可行性之條件取得仍為首要達成之要素，但在國際合作方面，礙於目前我國國際情勢在外交上之困境，因此政治可行性與時間可行性也是受訪者普遍認為可行性中最低的部份。其次，在加強訓練與獎勵制度方面，則是在行政與經濟條件的取得是不可小覷的，但兩者若在未來落實時，對預算需求的必要性也導致受訪者在經濟可行性的態度呈現較為保留的觀點。

第三節 修正後之政策建議

基於以上對於本研究所初擬政策建議於可行性條件取得之討論，本研究再將部分政策建議予以修正，使其更能符合各方專家學者之期待與要求。本研究納入修正之政策建議計有 11 項，以下分述之。

- 一、將預防性反貪腐政策中之「對於『貪污』之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中」原建議，改為「對於『貪污』之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中，以使《貪污治罪條例》對公務員之定義與《刑法》一致」。因《刑法》和《貪污治罪條例》中對相關刑責所採刑度有所不同，為提高對貪污弊案之遏阻和制裁效果，以此敘明並強調修改之參照方向，且避免予人重複修改之感。
- 二、將預防性反貪腐機構之「維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制」原建議，修改為「參考國家安全會議之設計，設立一直屬於總統之『國家廉政委員會』，以此常設機構協調統整政風、檢察、調查、金管等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台」之內容，以彰顯維持我國現有反貪腐機構多元化之設計理念，但特別著重於在此原則和基礎上，將廉政政策拉高至國家安全和治理之高度，設立一直屬於總統之廉政常設機構，藉以作為協調整合現有各機關之行動和資訊之網絡平台。
- 三、將公部門之「建立貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範」原政策建議，修改為「針對貪腐風險較高人員進行檢視和界定，建立該類人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範，屬專業職務領域者，其輪調以該專業職務領域為主要範圍，並

進行跨部門、跨機關之輪調」之建議，企圖先針對易滋弊端之業務人員與類別加以清楚界定，繼而思考對於部分屬於專業領域者(如採購人員)，是否得仿人事、會計、政風等一條鞭體系之輪調作法，使之得以於專業職務領域內輪調即可，避免專業知識無法累積之缺點。

- 四、將公共採購和公共財政管理中之「仿效私部門，建立稽核長制度，強化採購和預算稽核功能」，改為「仿效私部門及美國政府之稽核長制度，強化現行主計、會計和審計人員於採購和預算稽核之功能」，以期思考上述各類人員於「防弊」功能外，發展「興利」積極角色之可能。
- 五、將司法機構中之「儘速通過法官法/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範」、「建立法官/檢察官評鑑制度」及「建立外部監督機制」原建議，分別修改為「儘速通過法官法/檢察官法，並將進行法官/檢察官之倫理規範予以入法」、「建立法官/檢察官評鑑制度，並將該制度予以入法」，和「建立法官/檢察官之外部監督機制，並將此監督機制予以入法規範」，以強調將相關機制和規範予以入法、制度化之重要性。
- 六、將私部門之「要求國營事業機構提交『國有事業營運說明書』，以防止舞弊情事」，略修為「要求國有事業機構提交『國有事業營運說明書』，以防止舞弊情事」，以符合原意。
- 七、將社會參與中「採『雁行理論』，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡」之原建議，略修為「強化政府與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成反貪協力網絡」，以強調政府需與其他部門積極建立反貪協力網絡之重要性和必須性。

八、將防制洗錢中「將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、古董商、當舖等非金融機構」之原建議，修改為「將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業等非金融機構」，保留較為明確、無爭議之對象和概念，而其實質內涵則留待細則訂定時在予以討論。

本研究之原建議與修改後之政策建議對照，詳見表 38。

表 38、政策建議修正對照表

	原政策建議	修改後之政策建議
預防性反貪腐政策	1. 對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中。	對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中， <u>以使《貪污治罪條例》對公務員之定義與《刑法》一致。</u>
	2. 重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係。	維持原建議。
	3. 將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇	維持原建議。
	4. 廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念。	維持原建議。
預防性反貪腐機構	<p>1. 維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制。</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 首先，將現有之金融管理、主計、會計、審計系統，及與廉政、經濟犯罪、洗錢防制有關機關，重新整併，以強化機關能力，且免於人事規模擴增之疑慮。 ▪ 其次，整併後之廉政機構明確定位為「防貪」之角色與功能。 ▪ 最後，肅貪工作以調查、檢察、監察機關為主，與防貪機構間彼此明確分工。 	<p><u>參考國家安全會議之設計，設立一直屬於總統之「國家廉政委員會」，以此常設機構協調統整政風、檢察、調查、金管等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台。</u></p>
	2. 仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象。	維持原建議。

	原政策建議	修改後之政策建議
公共部門	1. 人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程。	維持原建議。
	2. 建立貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範。	<u>針對貪腐風險較高人員進行檢視和界定，建立該類人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範，屬專業職務領域者，其輪調以該專業職務領域為主要範圍，並進行跨部門、跨機關之輪調。</u>
	3. 在「公務人員訓練進修法」第5條有關行政中立訓練部分，加上反貪腐課程之訓練法源。	維持原建議。
	4. 落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」。	維持原建議。
	5. 建立中央、地方層級之「廉政申訴制度」。	維持原建議。
公職人員行為守則	1. 將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併。	維持原建議。
	2. 針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法。	維持原建議。
公共採購和公共財政管	1. 提高「金融檢查局」組織法定位階，並成立具跨部會性質的「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉。	維持原建議。
	2. 全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案。	維持原建議。

	原政策建議	修改後之政策建議
理	3. 仿效私部門，建立稽核長制度，強化採購和預算稽核功能。	仿效私部門及美國政府之 <u>稽核長制度</u> ，強化現行主計、會計和審計人員於採購和預算稽核之功能。
	4. 引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」。	維持原建議。
	5. 建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度。	維持原建議。
公共報告	1. 制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關。	維持原建議。
	2. 建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度。	維持原建議。
司法機構	1. 儘速通過法官法/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範。	儘速通過法官法/檢察官法，並將進行法官/檢察官之倫理規範予以入法。
	2. 制定適用於法官/檢察官之人事法規。	維持原建議。
	3. 建立法官/檢察官評鑑制度。	建立法官/檢察官評鑑制度，並將該制度予以入法。
	4. 建立外部監督機制。	建立法官/檢察官之外部監督機制，並將此監督機制予以入法規範。
私部門	1. 參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」。	維持原建議。
	2. 要求國營事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事。	要求國有事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事。
	3. 獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制。	維持原建議。
	4. 針對私部門進行反貪腐教育	維持原建議。
社會	1. 修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定。	維持原建議。

	原政策建議	修改後之政策建議
參與	2. 政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾。	維持原建議。
	3. 主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異。	維持原建議。
	4. 適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程。	維持原建議。
	5. 採「雁行理論」，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡。	強化 <u>政府與私人企業、公民社會及媒體的共同合作</u> ，形成 <u>反貪協力網絡</u> 。
	6. 全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識，具體作法如：建構反貪網頁與資訊透明系統、出版反貪相關書籍、獎勵反貪學術研究、設立反貪獎學金、設立24小時免費檢舉專線、邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講等。	維持原建議。
	防制洗錢	1. 金融機構確認客戶身分之加強。
2. 加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務。		維持原建議。
3. 將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、古董商、當舖等非金融機構。		將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與 <u>不動產仲介業等非金融機構</u> 。
4. 加強申報義務機構人員之訓練。		維持原建議。
5. 建立申報獎勵制度。		維持原建議。
6. 建立政經人士系統。		維持原建議。
7. 強化貪污洗錢犯罪所得之查扣。		維持原建議。
8. 加強洗錢防制之國際合作		維持原建議。

	原政策建議	修改後之政策建議
	9. 成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉。	維持原建議。

資料來源：本研究整理

第八章 結論

本研究主要係依循《聯合國反腐敗公約》第2章預防性措施之十大面向，即：預防性反貪腐政策、預防性反貪腐機構、公共部門、公職人員行為守則、公共報告、公共採購和公共財政管理、司法機構、私部門、社會參與，和防制洗錢，分別由我國現行政策與作法、標竿締約國(包括：紐西蘭、新加坡、芬蘭、瑞士、澳洲)之制度和作法，我國與締約國作法之比較，以及我國與《聯合國反腐敗公約》第2章預防性措施所昭示十大面向要求間之制度面和運作面落差等不同角度，加以檢視和探討。此外，本研究並運用文獻檢閱、深度訪談，及焦點團體座談等方法，蒐集並探詢國內各界專家學者對於我國現行反貪腐預防措施之看法；繼而依此所得資料提出本研究之初步政策建議，再以焦點團體座談及政策可行性分析問卷調查等方法，以瞭解學者專家對於本研究所提初步建議於可行性面向之意見和觀點，並依各政策建議於不同可行性面向之可得條件性高低，及其重要性排序，予以綜整分析。最後，依前述意見，再次針對政策建議進行修正，以期獲致兼具問題解決性和可行性之政策建議。

爰此，本章以研究結論和政策建議二節，將上述所得主要研究發現和結論，以及政府部門立即可行或可列於中長期廉政改革計畫之政策建議，予以詳加說明。

第一節 研究結論

本節將本研究所得主要研究結論，依標竿締約國可供借鏡之處、我國現行反貪作法於制度面和運作面之落差三面向，依序說明。

壹、各標竿締約國可供借鏡之處

以下依《聯合國反腐敗公約》第2章預防性措施之十大面向，依序說明各標竿締約國現行作法中足堪我國借鏡學習之處。

一、預防性反貪腐政策

總的來說，我國於反貪腐之政策或法律制度層面所下工夫極深，從制度面的廣度來看，我國現有相關法規制度顯已超過《聯合國反腐敗公約》所要求，甚遠甚於諸多標竿締約國；但甚為可惜的是，我國於反貪政策的執行和落實層面上，遠不如其他於廉政上的先進國家。尤有甚者，本研究認為，芬蘭所保有長期以來重視清廉的傳統，以及所形成的整體社會文化、社會教育，方是我國必須效法和看齊者。此外，因著長期對清廉重視所形塑的社會文化，芬蘭和新加坡社會，同樣有著「以貪腐為恥」的所謂恥感文化，亦是我國未來應深切思考的社會改革方向。

二、預防性反貪腐機構

如前所述，我國反貪機構之設置，係採多元機構、複式佈網的設計原理。觀諸各標竿締約國的作法，僅新加坡以單一專責機構總成其廉政事務；但相反的，其他諸如紐西蘭、芬蘭、瑞士、澳洲等國，卻是採與我國較為相似的多元反貪機構設計方式，因此，本研究認為，就我國未來反貪腐機構之設計改革方向而言，應就變動現行體制最小幅度的情況下，思考可能的變革作為；因此，上述如紐西蘭、芬蘭、瑞士、澳洲等國之多元反貪機構間的運作、互動模式，有許多值得我國學習的地方，特別是此些機構間彼此協調與資訊交換之機制設計和運行方式，更是值得我國借鏡之處。

三、公共部門

儘管我國對於公部門人員之反貪制度甚為完備，但各標竿締約國中仍有值得我國政府效法學習之處。例如澳洲政府以法明訂各級政府首長和高級官員須迴避之利益，並要求其配偶須進行職業資訊之登記，以清楚昭示其所須迴避之各項利益，務使政府首長及其配偶須迴避之利益和業務範疇，皆能透明公開。再者，新加坡和瑞士政府所提供統一且便利的弊端揭發管道，以及澳洲所設立的內部舉報制度，皆是我國現行作法中極為不足之處。此外，瑞士政府對公職人員及易滋貪腐機關所提供反貪課程之深度，亦值得我國效法。

四、公職人員行為守則

在公職人員行為守則部分，在我國通過《公務員服務法》、《公務人員行政中立法》，及行政院頒訂「公務員廉政倫理規範」後，已與各國之作法接軌而無明顯落差，可稱適切。

五、公共採購和公共財政管理

在公共採購和公共財政管理面向上，我國雖已有周延且完備的相關制度，但在許多細部落實層面中，各標竿締約國之部分作法仍有足堪學習之處。例如芬蘭政府配合政府資訊公開之理念和精神，要求政府部門於採購決標後，將與公開採購有關之所有文件，全數予以公開之作法，便是我國制度所未逮之處。再者，新加坡政府為公平處理採購案件中所發生之爭議，設立政府採購仲裁法庭，以及新加坡和瑞士嚴格落實公共財政管理和監督之透明度，及所採強化財政風險管理和內部管控等作法，皆是可供借鏡之處。

六、公共報告

我國雖已通過《政府資訊公開法》之立法，並要求各級機關於其官方網站上設置政府資訊專區，提供政府相關資訊，但卻因該法並無施行細則之制訂，及未明訂主管機關，致使各行政機關於政府資訊公開之落實程度極為有限。反觀各標竿締約國之作法，紐西蘭、芬蘭設有政府資訊公開之專屬網站，便於民眾蒐集和取得政府資訊；新加坡政府更要求政府部門必須每年提出貪腐風險報告，公開政府貪腐風險；而芬蘭更是要求政府資訊盡可能全數透明、主動公開，並依法設有政府資訊公開之主管機關，尤有甚者，更設有「資訊保護監察使」，以維護民眾於政府資訊上「知的權利」。這些皆是我國於政府資訊公開作為上，極為落後且不足之處。

七、司法機構

無庸諱言地，世界各國皆重視其國內司法機構及人員之獨立性，並避免行政及立法權對司法審判之介入。但於此其中，瑞士政府於法官選任的透明化作法，及令其具有民意基礎之理念，甚或值得我國借鏡。

八、私部門

在強化私部門反貪的作法上，可能是從公部門角度來看，較為棘手的面向。觀諸各標竿締約國之作法，紐西蘭和芬蘭皆採與國際組織合作途徑，作為促進私部門反貪之主要策略；瑞士政府則是提供對企業訂定反貪規範之獎勵和支持；澳洲政府則於不同商業領域設立監理管制機關，制訂公司治理制度；上開各項作法，或可供我國相關政府部門效法和學習。

九、社會參與

在擴大社會於反貪腐作為之參與層面上，檢視各國作法，不難發現，如新加坡、紐西蘭、芬蘭，和澳洲，皆採提供廣泛且系統性的公共反貪教育，以強化社會大眾對於清廉之重視及反貪的意識。當然，光有教育宣導仍是不夠，因此，新加坡、芬蘭、瑞士致力於提供安全、便利的檢舉管道，供民眾檢舉貪污不法，且對弊端揭發人給予嚴格的保密和保障。本研究認為，在上述二面向上，我國現有作法皆有不足而有待改革之處。

十、防制洗錢

本研究所檢視之各標竿締約國皆極其重視該國於防制洗錢面向之策略和作法，如紐西蘭、芬蘭、瑞士和澳洲積極透過國際合作，建立洗錢防制聯盟，交換所需資訊。再者，新加坡、瑞士和澳洲等國，則是積極強調金融機構通報與處理義務之落實，並強化其國內機關、金融機構間之資訊交換。此外，新加坡和澳洲政府為有效打擊跨國洗錢之非法作為，皆建立重要政經人士系統，以對其金錢流向有所掌控。我國於此些層面之落實程度上，皆極其有待加強。

貳、我國現行反貪作法與《聯合國反腐敗公約》相較於制度面之落差

除將我國反貪制度和作法與各標竿締約國相比較之外，本研究亦將其與《聯合國反腐敗公約》第2章之規範內容進行比較，以瞭解我國於制度面和運作面之落差為何，以作後續改革之參考。

就制度面之比較，本研究認為具有明顯落差者，係「防制洗錢」此一面向，其主要原因在於：一、我國對於確認客戶身分與實際受益人之程序，非以法律明訂，因而存有不確定性；二、我國目前尚未建

立國內反洗錢資訊交換之資訊系統，亦缺乏職司收集、分析與傳遞潛在洗錢活動訊息之金融情報機構；三、目前我國亦無監測和追蹤資金跨境移轉之相關制度。

其次，本研究判斷我國現行作法與《聯合國反腐敗公約》規範間亦有落差者，共有五個面向，其個別原因在於：

一、公共部門：我國現行制度中，有關風險較高人員之職務輪調、採用較高的薪資報酬、以及充分的培訓制度等三個面向，皆未有明確的制度或政策。

二、司法機構：我國尚未於司法系統建立既可保障法官與檢察官獨立性，且又可防制貪腐的有效制度。

三、私部門：近年雖然我國法務部持續推動「商業廉潔」之行動方案，但仍缺乏預防企業貪腐的廉政法規，亦無制訂整體性的或甚至綜合性的政策方案，致使近年企業掏空、行賄、兼併等案件頻仍，仍有改善作為的空間。

四、社會參與：我國目前雖有政府資訊公開之相關立法，但卻尚未充分落實。此外，在反貪腐公共教育之推動，及確保民眾知悉反貪腐機構與貪腐案件舉辦等，我國目前均未能予以落實。

參、我國現行反貪作法與《聯合國反腐敗公約》相較於運作面之落差

就運作面來比較，本研究認為我國現行作法與《聯合國反腐敗公約》規範和要求間，具有明顯落差者，仍是「防制洗錢」此一面向，其主要癥結在於：一、我國金融機構於客戶身分與實際受益人之確認作法和落實程度上，仍有待加強；二、我國現有涉及洗錢之各政府單

位與民間機構並未從事反洗錢資訊的交換，政府亦未作收集、分析與傳遞潛在洗錢活動訊息的工作；三、我國尚無資金跨境移轉的監測與追蹤措施；四、依現行作為觀之，我國亦尚未完全落實區域、跨區域與多邊組織有關反洗錢措施之要求；五、我國與他國司法機關、刑事追訴機關與金融監理機關在反洗錢方面的合作極為不足。

其次，綜整學者專家之意見，並與《聯合國反腐敗公約》規範相對照，本研究認為我國目前作法仍存有落差、有待改善者，包含預防性反貪腐政策等七大面向，其個別原因為：

- 一、預防性反貪腐政策：儘管當前國內重要廉政法制更甚於 UNCAC 所要求者，但我國諸多法律和制度偏於肅貪概念，而欠缺防貪概念之法規制度；且部分現行法律所規範之內容，顯與當前時勢不符，而應有所檢討和修正。其中尤其重要者在於，我國反貪腐政策中對於「對價關係」之界定，仍未能從生態觀點予以修改，以致許多貪污和行賄案件無法落實偵辦。
- 二、預防性反貪腐機構：我國廉政機構係採內控、外控兼具之多元體系、複式佈網概念設計，但在現行運作架構下，部分應相互協調合作之機構間，仍可能欠缺良好互動和合作。
- 三、公共部門：從諸多相關的文獻顯示，無論在任用、考績或是升遷，我國人事制度仍與功績原則的落實有一段距離。另外，有關風險較高人員之職務輪調、採用較高的薪資報酬、以及充分的培訓制度等三個面向，因我國在制度面尚未完整建制，以致實務運作部分更尚待加強。
- 四、公共報告：我國雖在 2005 年底通過「政府資訊公開法」，因未設主管機關，至今尚無施行細則，以致無法有效落實，據此，在「公共報告」面向我國運作面仍顯不足，應即予以檢討。再

者，政府行政資訊公開範圍應擴大且明確，應以現行「政府資訊公開法」第7條為基礎加以擴大，例如該法第七條關於採購發包、審議過程的紀錄應公開上網。最後，我國似可仿效美國明訂每年提出「政府資訊透明執行報告」，向立法院提出年度報告，此也增加立法院修法之誘因。

五、司法機構：觀諸我國現制，仍有造成干預法官與檢察官獨立性與包庇司法人員貪腐之可能性。

六、私部門：近年雖然我國法務部持續推動「商業廉潔」之行動方案，但在運作上仍缺乏預防企業貪腐的廉政法規，致使近年企業掏空、行賄、兼併等案件頻仍，在運作面上似未與各類金融機構、律師事務所、律師公會、會計師公會、非營利組織等有關民營機構或組織建立企業反貪的政策聯繫管道；且當前我國負責職司政府金融管制之業務監督機關，只有所屬在經管會之下的「金融檢查局」，由於組織法定位階不高，人力有限，導致其監督功能無法完整彰顯。

七、社會參與：由於我國目前尚未完備建制《聯合國反腐敗公約》所提及的各項社會參與機制，因此運作成效方面仍有相當的落差。

第二節 政策建議

承繼上述之研究發現，本研究除提出初步政策建議外，更以焦點團體座談及政策可行性分析問卷調查等方法，蒐集並彙整學者專家對本研究所提建議之意見，據以進行政策建議之修正，並對政策建議修正處予以說明對照。整體而言，若欲執行本研究所提各項政策建議，各主管機關最需獲致之可行條件，大多為政治和法律可行性之要件，

其次才是行政可行條件。誠然，本研究所提各項廉政改革建議，多係可能影響各方利害關係人之根本性改革作為，需要凝聚社會之改革共識與合意，倘若欠缺此一社會共識和集體支持，必將引起軒然大波，反使主政者改革意志退縮；另，也因多項改革建議涉及修法工程，是以法律可行性之取得勢在必然。最後，多項涉及行政組織、程序、機關作為調整之政策建議上，行政機關之配合與支持意願，便成為不可或缺的必要條件。爰此，政治、法律和行政可行性條件之取得，係政府機關採行本研究政策建議時，必須審慎納入考量之關鍵思考面向。

以下，本研究依立即可行及列入中長期規劃兩大面向，再次歸納本研究修正後之政策建議。

壹、立即可行之政策建議

- 一、重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係

透過文獻檢閱或深度訪談及焦點團體座談，皆可發現我國於防貪、反貪之相關法律，如：貪污治罪條例、刑法瀆職罪專章、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、洗錢防制法、政治獻金法、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法、政府資訊公開法、公務員廉政倫理規範等，規範範圍不僅相當廣泛，就內容而言亦稱完備。惟其中部分法律規定已不符合現今時勢需求，但卻仍未修改。其次，包括「公務人員服務法」、「政治獻金法」等在內之部分法律的刑責，仍顯過輕，無法發揮遏阻貪腐的功效；但另一方面，如「貪污治罪條例」等刑責內容卻又過重，致使許多法官不敢輕易判處犯罪嫌疑人之罪刑，而造成相關法律制度失靈的困境。

更重要者，許多貪污犯罪內之雙方對價關係屬長期發展之生態概念，且常以「延後償付」模式進行付價，且所謂之「付價」亦未必以金錢做為報償，因此相當不易以單一事件或橫斷面時間點的方式進行犯罪認定，而使貪污罪犯易於脫罪。因此，本研究認為實有必要針對貪污犯罪中的對價關係，依實際犯罪態樣予以重新界定。

基於上述，本研究建議法務部應針對我國相關反貪腐法律制度進行重新檢視，將未能符合現今時勢、或刑責規定過輕或過重之條文內容，做適度修法調整。並且對貪污犯罪兩造間的對價關係，從生態觀點加以重新界定，俾使其更能符合貪污犯罪之動態實情，以發揮遏阻之功效。

二、將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇

過去長時間以來，我國政府部門對於反貪、防貪及肅貪政策之思維，多著重於對政府內部人員，如公務人員、民選公職人員等，及其內部行政作為之規範與管理，但相對於此，則對公務人員在對外事務上所涉及貪腐行為，如對邦交國之援助或對廣泛性之國際援助事務，則較少有規範。因此，本研究建議，我國可於反貪政策中，納入對於國際援助事務的制度規範，以擴大我國廉政制度的思維與範疇，亦可避免發生反貪制度中之缺口。

三、廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念

2008年行政院通過「國家廉政建設行動方案」，檢討過往「肅貪、防貪」之二元思維模式，改採國際透明組織倡議之「國家廉政體系」概念，此體系共有11根支柱（pillars），包括立法機構（legislature）、行政機關（executive）、司法系統（judiciary）、審計總署（auditor-general）、監察特使（ombudsman）、反貪腐機構（watchdog

agencies)、文官系統(public service)、私人企業部門(private sector)、媒體(media)、公民社會(civil society)及國際行為者(international actors)(Transparency International, 2000)。這11根支柱亦符合《聯合國反貪腐公約》第2章所規範之十大面向之條文內涵，我國宜據此概念以多元策略整合跨部門的資源提升政府廉潔與施政透明。建議宜參照「國家廉政體系」概念，強調每一支柱(pillars)的法制功能，強化審判與檢察機關、私人企業、及公民社會領域的廉政立法工程。

四、人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程

現行「公務人員陞遷法施行細則」第7條有關甄審委員會組成與人員代表之規定，人事人員為當然委員之一，但政風人員並非是機關首長必須指定的委員之一。因此實務上政風人員是否會參與機關甄審委員會，則依主管而定。即使政風人員為甄審委員會之代表，其功能也是在提供任用或陞遷候選人個人品德操行方面的諮詢，而非監督機關人事決策是否符合功績原則。爰此，為進一步落實《聯合國反腐敗公約》第2章第7條第1項功績原則之內涵，本研究建議，「公務人員陞遷法施行細則」第7條有關甄審委員會組成與人員代表之規定，應修正為人事人員與政風人員均為指定代表，而且此二類人員必須對甄審標準、過程與結果，是否符合透明與功績原則負有監督義務。

五、落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」

《聯合國反腐敗公約》第7條第1款規定對於擔任特別容易發生貪腐職位的公職人員，實行「工作輪調制度」，我國現行《政府採購法》等相關法律雖有類似之制度規定，但對於擔任特殊職位之公職人員，多數機關仍未建立「制度化」的輪調標準與程序，造成久居其職

的公職人員易成為行賄對象。例如，澳洲、香港等國之海關、稅務及採購等機關，均有對該機關內部擔任特殊職位的公職人員實行定期或非定期的「工作輪調制度」，旨在預防涉及或執掌特殊職務之公職人員成為廠商行賄對象，我國應檢討現行制度，並落實對於貪腐風險較高或易滋弊端單位人員之工作輪調制度。

六、建立中央、地方層級之「廉政申訴制度」

關於公職人員的「內部舉報機制」，在我國現行法制規範中仍非健全，致使公職人員在履行公務過程中如發現貪腐情事少有舉報行為。循此，我似可借鑑澳洲中央與地方政府層級所建立的「廉政申訴制度」之經驗，強化「內、外部舉報機制」，提供文官體系內部舉報及外部申訴的制度誘因。綜之，建議研擬建立中央、地方層級的「廉政申訴制度」，該制度的目的在於獨立的受理有關行政內部不良施政作為的指控。

七、全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案

從過往政府採購弊案的經驗而言，我國當前在「公共採購與公共財政」的預防貪腐政策面向上，所面臨的嚴峻挑戰在於「專業人力資源」的缺乏與亟待強化。特別是，面對變化多元的採購弊案形式，應從公務人力革新面向著手，提升政府的廉政人力與法制人員之員額比例，並以專責監督「政府採購」之獨立機構，針對過往累積的防弊經驗，針對各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，強化預防性反貪腐法制規範的時效性。未來應全面強化「政府採購」監

督機構的專業人力，納入具有分析、預測、診斷能力的廉政人力與法制人員，針對過往累積的防弊經驗，進行個案分析與教學工作，並參照各先進國家實務經驗，對各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，研訂「最佳實務手冊」(Best Practice)，強化反貪腐法制規範的「時效性」與「預防性」功能。

八、引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」

為強化我國公共採購制度之透明度，建議透過市場機制與顧客評價，秉持資訊公開、透明的原則，將不良的廠商予以資訊公開，運用市場機制進行淘汰；同時，應建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」，建構透明、公開、市場性的審查機制，預防「公共採購與公共財政」的行政流程之中發生貪腐行為的可能性。

九、建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度

新加坡政府除以嚴格之制度防止貪腐案件之發生外，另一方面，亦著重於透過資訊之公開俾使民眾清楚瞭解政府的貪腐狀態。其中一項值得參考之設計，便是所謂「公共部門貪腐風險定期報告」之制度。爰此，本研究亦建議法務部除定期委託中立機構進行國內貪腐監測和調查研究外，應以更積極的態度，彙整相關指標資訊，並發展「政府部門貪腐風險」之監測概念，將每年所測得之貪腐風險情況，定期以「政府部門貪腐風險報告」向民眾公開監測結果，以建立民眾對政府的清廉信心。

十、儘速通過法官法/檢察官法，並將進行法官/檢察官之倫理規範予以入法

為預防司法機構之貪腐，在採取反貪腐之措施時，須同時顧及不得干預法官獨立審判之憲法要求。所以針對司法機構之反貪腐機制，必須是一套可以同時兼顧司法獨立性與有效預防貪腐之機制。惟我國目前法官與一般須服從長官之指示的公務員同，皆是適用同一套之懲處與懲戒制度，此對於司法之獨立性不無妨礙。再加上我國司法審判機關同時兼掌司法行政權，司法審判機關又可以透過司法行政權的行使，干預法官之獨立審判。且司法審判機關同時兼掌司法行政權的情況下，也會令外人質疑，在法官有違失之情事時，司法機關是否會官官相護，而不能澈底地查辦。因此當務之急，應是儘速通過法官法，並將法官之倫理規範，如：法官守則、各級法院法官自律委員會實施要點、法官社交及理財自律事項，以法律定之，而一併規定在法官法中。

檢察官依我國法律之規定，在偵查、起訴特定犯罪行為時，係獨立行使職權。為保障檢察官之獨立行使職權，也有必要制定一套檢察官法，對其倫理規範，亦以法律定之。

十一、參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」

當前國際間已有數量相當的企業反賄訓練教材，如世界經濟論壇（WEF）的《反貪腐夥伴倡議—反賄賂守則》（2004）、聯合國當前推動的「全球盟約」（Global Compact），近年來國際商會（The International Chamber of Commerce）提出的《打擊勒索和賄賂行為準則與建議》，以及著名非政府組織國際透明組織研訂的《商業反賄賂守則》（Business Principles for Countering Bribery）（2002）與《中小企業商業反賄賂守則》（2008）等重要企業反賄訓練教材。

因此，建議採納國際透明組織研訂的《商業反賄賂守則》(Business Principles for Countering Bribery)(2002)與《中小企業商業反賄賂守則》(2008)，由政府相關單位(如法務部政風司、經濟部等)編列預算，協助翻譯並製作成「商業廉潔輔導手冊」，分發給國內企業人力資源部門進行訓練，上述規範守則對提升國內商業廉潔環境無疑具有積極作用。

十二、要求國有事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事

國有企業的運作透明與否是直接影響民眾對政府清廉度的觀感來源，以紐西蘭為例，其為預防國有企業的運作舞弊情事，政府建立一個外控監督機制，由財政部和相關部會負責監控國有事業的運作，並要求各所屬事業機構每年(或每季)提交「國有事業營運說明書」，據此查核各事業機構是否遵守每年的營運計畫與透明預算。該項報告書內容亦應涵蓋該事業機構之資產管理，包含土地徵收、出售、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之地，讓售依法須經目的事業主管機關核轉者，應由該目的事業主管機關先行審核；再者，國有事業營運說明書係各事業執行長與部長共同簽署的文件，載明各個國有事業應向政府擔負之績效責任，被用來指導和監督每一個國有事業的營運成果，以資訊透明報告模式，確保國有企業的政策透明化。

十三、獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制

本研究認為我國應可仿效新加坡之作法，以獎勵方式，鼓勵企業內部設立「企業治理規範」(Code of Corporate Governance)，並依此治理規範成立獨立之稽核委員會及稽核小組，並鼓勵企業採納公共報告及資訊揭露之制度。藉以使企業及早瞭解其內部之貪腐風險，亦使

投資人能清楚掌握企業內部狀況。

十四、針對私部門進行反貪腐教育

長久以來，政風部門僅著重於對政府內部及公務人員之反貪腐教育；但這樣的觀念顯然已經不夠，甚至已是落伍。從供應面貪腐 (supply-side corruption) 的概念來看，針對賄賂提供者之私部門反貪，已是刻不容緩、需積極建立的觀念。因此，本研究建議，我國應參考新加坡政府之積極作法，除廉政機構外，經濟部、金管會等重要商業機關，必須一同攜手規劃針對私部門之反貪腐教育，並可結合部分的補貼或獎勵作法，鼓勵私部門重視企業治理中反貪腐之重要性。

十五、政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾

所有的政府改革議題，關鍵性成功要素中，政治領袖與高階管理者公開持續且堅定的支持，是最重要的一環。尤其是在反貪腐價值的提倡與行為改變此一議題，更是如此。本研究於是建議政府之政治領袖和高階管理者必須展現持續而堅定的反貪承諾，並持續倡導，且以身作則，以求收風行草偃之效。

十六、主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異

本研究認為，政府如果要更有效的達到反貪腐宣傳成效，應採分眾行銷概念，針對不同對象（例如公職人員、企業、一般公民、不同年齡層、不同職業別…等），依其所能理解與所需注意的重點，以不同的行銷管道進行反貪腐的宣傳。

十七、適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程

本研究建議，政府可依學齡前、中小學與大學不同學制，設計

該年齡得以理解與接受的反貪腐課程，從小培養國人對反貪腐之認識與意識。舉例而言，數年前台北市政府政風處與社區大學合作出版的「愛廉說」，無論是故事寓意或插圖，就相當適合做為學齡前與中低年級學童反貪腐教育之教材。而對於年齡較高者，則可以貪腐之代價以及案例討論為教育重點。

十八、強化政府與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成反貪協力網絡

一國廉政制度的有效運作，政府並非唯一的行為者，亦須仰賴公民社會、私人企業及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡。當前反貪腐工作的政策範疇大致可以分成政府、企業與公民社會三個部門。這三個部門所擁有的資源、力量各不相同。政府力量的強化與否、企業部門是否意識其自身的社會責任、公民社會的公民意識是否覺醒與媒體是否自由與有公信力等，皆會影響到反貪腐的整體結構與反貪腐力量的展現。循此，國內反貪運動應由政府帶頭引領，透過企業自發性的廉潔作為；非政府組織的動員力量；以及媒體在反貪腐政策之議程設定角色，將可匯聚多元意見表達公民社會對反貪的訴求。

十九、全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識

本研究建議我國可參照他國經驗，規劃出系統性的民眾反貪教育，針對民眾的反貪教育可分為六項工作項目予以檢視：(一) 建構反貪網頁與資訊透明系統：以單一的反貪資訊入口網的形式，提供民眾最新、最即時、最正確、最透明的反貪和廉政資訊，並應提供互動式、具個資保障功能之平台，鼓勵民眾對政府廉政政策提供建言和參與反貪行動；(二) 反貪書籍的相關出版品：出版編印適用華人社群的中文反貪書籍，或鼓勵民間編譯出版相關政府反貪、商業廉潔等議題書

籍；(三)獎勵反貪學術研究：與教育部高等教育司合作推動大學「比較廉政研究」的獎勵措施；(四)設立反貪獎學金：透過獎學金設置讓各級學校的在學生感受反貪是一種榮譽的行為，提高獎學金頒發層級，如設置「副總統廉潔獎學生」；(五)設立 24 小時免費檢舉專線（類似北市 1999 專線功能）：雖然目前法務部政風司已設有 24 小時付費檢舉專線，本研究仍建議應設立免費檢舉專線電話，並使其不僅具備民眾舉報之功能，亦可聽取人民不同建言與忠告；(六)邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講。尤其對特定議題例如人權、環保與性別以及預防性反貪腐等議題進行政策倡導，亦即從被動反應的策略轉趨為更前瞻反應和長期的架構途徑。透過反貪公共教育，公民之間達到共同的認知，此舉將使民眾對於輕微的貪腐行為就會提高警覺，避免因他之個人行為而危害到社會大眾，並透過研討會、培訓班等的進行，以增強民眾對貪腐行為的認知，並進一步將貪腐的宣導融入高等教育之課程。

二十、金融機構確認客戶身分之加強

貪污者通常會將其貪污所得存入金融機構的帳戶，以掩飾或轉換其貪污之所得。如果金融機構可以作好確認客戶身分的工作，將可防範與及早發現貪污者透過金融機構達到洗錢目的的貪腐行為。

國際金融反洗錢特別工作小組(FATF)1990 年之反洗錢的四十項建議中已呼籲各國加強確認客戶身分，該小組 2003 年修正其四十項建議時，對於金融機構如何認識客戶以防制洗錢，作了更明確的規範，其中包括金融機構在與客戶建立業務關係、與臨時性客戶進行交易、或懷疑客戶資料不足以確認身分時，應進行客戶身分的確認；對於非面對面之客戶，應建立一套確認身分之程序與政策；針對複雜

性、異常性的大筆資金交易，或任何異常型式之交易，應特別關注，審查交易背後是否存有不法意圖。巴塞爾銀行監理委員會也曾發布幾項涉及確認客戶身分之重要文件，例如：2001年10月之銀行客戶審查準則、2003年2月之為前項準則附件之開戶及確認客戶身分準則、2004年10月之整合客戶風險管理報告。

我國洗錢防制法第7條與第8條雖然有金融機構應確認客戶身分及留存交易紀錄憑證之規定，但須確認客戶身分及留存交易紀錄憑證者，僅限於該等條項所規定之一定金額交易與可疑交易，而非每一筆交易皆須作客戶身分之確認。惟貪污或其他犯罪之洗錢，也常利用人頭帳戶來進行，這些人頭帳戶的交易可能非屬一定金額交易與可疑交易，而造成洗錢防制的漏洞。為防制洗錢與利用人頭帳戶進行洗錢，金融機構應加強對於客戶開戶時認識客戶之徵信、瞭解客戶之職業背景、開戶目的、經濟來源、帳戶是否為本人所使用，並於客戶開戶後，於客戶為歷次之各項交易時，應持續進行客戶審查，瞭解客戶之交易習慣與確認帳戶之最終受益人，即應落實確認客戶身分、認識客戶之審查程序。

我國目前對於金融機構如何確認客戶身分的規範並非法律或法規命令，而僅是中華民國銀行商業同業公會全國聯合會所制定，供各金融機構參考之範本，不似美國係規定在由財政部與金融犯罪稽查局聯合發布之確認客戶身分規範指導準則，或日本係規定在本人確認及防止濫用存款帳戶法及其施行細則之命令與法律中。對於金融機構如何確認客戶身分，實有必要制定一套對於各金融機構一體適用，且具有規範效力的法規，而非任由各金融機構自行訂定注意事項。

二十一、加強申報義務機構人員之訓練

若金融機構為防制貪污洗錢之第一線，則金融機構從業人員將成為防制貪污洗錢之第一線人員。惟疑似貪污洗錢行為的辨識與發掘，需要專業的知識與敏銳的洞察力，此等知識與洞察力只能透過不斷的訓練加以培養。且貪污洗錢的犯罪手法日新月異，此方面之知識亦有隨時予以補充與更新之必要。故金融機構除對其新進從業人員須施以洗錢防制之專業訓練外，亦應定期或隨時針對最新之洗錢犯罪手法開設教育訓練的課程。在開設此等課程時，可與政府部門涉及洗錢防制的機關或單位合作，作更深入與符合實務需要之探討。

二十二、建立申報獎勵制度

洗錢防制法第 7 條第 3 項與第 8 條第 4 項對於違反申報義務之金融機構有處行政罰之制裁規定，但對於盡其申報義務、協助破獲洗錢案件之金融機構，同法卻無任何獎勵措施。如果能夠對於依法申報，並協助破獲洗錢案件者給予獎勵，必能激勵金融機構善盡其申報義務之意願。同法第 15 條規定，依第 14 條第 1 項沒收之犯罪所得財物或財產上利益為現金或有價證券以外之財物者，得由法務部撥交檢察機關、司法警察機關或其他協助查緝洗錢犯罪之機關作公務上使用；外國政府、機構或國際組織依第 16 條所簽訂之條約或協定或基於互惠原則協助我國執行沒收犯罪所得財物或財產上利益者，法務部得將該沒收財產之全部或一部撥交該外國政府、機構或國際組織。該條若能規定，此等沒收之犯罪所得財物或財產上利益，亦可撥交協助查緝洗錢犯罪之申報義務機構或其人員，由其分享時，當可達到鼓勵其申報之目的。

二十三、強化貪污洗錢犯罪所得之查扣

依洗錢防制法第 14 條第 1 項及第 2 項之規定，法院雖得宣告沒

收洗錢犯罪之所得，但因沒收依我國刑法之規定為從刑，須犯罪成立，宣告主刑時，方得宣告之。因此若被告逃匿或死亡，法院無從定罪時，亦無法單獨宣告沒收，即使可證明某一財產確實是洗錢犯罪之所得，致使檢察官在偵查犯罪時，通常只注重對人之逮捕與對犯罪事實之認定，而忽略犯罪所得之查緝，亞太洗錢防制組織在 2007 年對我國之相互評鑑報告中也曾指出我國此一方面之缺失。

惟有對於貪污洗錢犯罪之所得進行查緝，才能了解整個資金的來龍去脈，貪腐的犯罪結構與斬斷貪腐者之資產。如果檢察官在發現犯罪之初，不對犯罪之所得進行查緝與扣押，則在法院定罪時，可能因為被告已脫產或蓄意隱匿財產，最終即使宣告犯罪成立，沒收犯罪所得之財產，亦已無可供沒收之財產。若貪腐者與其家人此時仍可繼續享有這些利益，將無法完全地杜絕犯罪，顯然也不符合公平正義。所以檢察官在偵查之始，對於犯罪所得之查緝與扣押，無論是對於犯罪的追蹤，或將來沒收犯罪所得之可能性，都具有重要的意義。

惟犯罪所得的查緝與追蹤涉及許多會計、財金、地政等方面的專業知識，可能不是有此方面之專業知識的檢察官所得完全勝任者。故為查緝犯罪之所得，或許可以設置查緝之專責單位，或聘僱此等專業人員協助檢察單位進行查緝。

二十四、加強洗錢防制之國際合作

貪污洗錢之犯罪，無論是行為人將其犯罪所得匯往國外，或其逃往國外，皆有賴國際間之合作，才能將行為人繩之於法、查扣其犯罪之所得，與達到杜絕與預防犯罪之目的。我國雖非聯合國之會員國，亦無法簽訂聯合國相關之反洗錢公約，但我國仍應儘量修訂我國之法規，以符合國際公約有關反貪腐、反洗錢，以及國際合作的要求與建

議。

國際間共同打擊犯罪的合作，最主要是透過司法互助。雖然中國尚不承認我國為一個國家，我國與許多世界上的國家亦無邦交，但我國仍須儘量設法與中國與無邦交國家簽訂刑事司法互助之協定，在此我國與美國所簽訂之雙邊刑事司法互助協定，或可作為依循的模式。目前與我國未簽訂刑事司法互助協定之國家，於其請求我國提供刑事司法協助時，係適用外國法院委託事件協助法提供協助。該法第 4 條規定：「委託法院所屬國，應聲明中華民國法院如遇有相同或類似事件須委託代辦時，亦當為同等之協助。」我國亦可透過此條文之適用，與他國建立起互相協助的管道。此外，我國亦可仿效澳洲政府，以與各國簽署「合作備忘錄」的方式，補足和強化彼此於司法互助上的合法性。此外，我國洗錢防制中心、金融情報中心與銀行，在不違背法令的情況下，亦可透過與他國之相對應機關（構）與銀行互相交換情報資料的方式，共同防範國際間之貪污洗錢犯罪。

二十五、因應廉政署設立之相關建議²⁴⁰

由於《聯合國反貪腐公約》第 6 條於預防性反貪腐機構之規範，主要期望各締約國能依據該國之法律制度，設立一個或酌情設有多個預防性反貪腐機構，以專責處理預防貪腐之知識傳播，及預防性反貪腐政策之執行和協調。因此，該條規範內容係以「預防性」反貪腐機構為主，本研究前文所提建議，亦即是以「預防性」反貪腐機構為政策建議的主軸。不過，由於 7 月中我國爆發司法官集體受賄事件醜

²⁴⁰ 本政策建議係因應本研究結案之際的時事發展，未及於研究案執行過程中納入討論和進行可行性分析，因此僅納入立即可行的政策建議中略做討論，避免影響研究報告內容之結構及造成讀者之不理解或混淆。

聞，引起社會震驚。因此馬英九總統遂於7月20日召開記者會，宣布我國將成立廉政署。此消息公佈之後，引發朝野各界高度關注並引起各種不同意見的討論。

依照目前所知的法務部「廉政署組織法草案」，未來可能成立之廉政署，員額編制為400人，主要職掌包括國家廉政政策之訂定、推動、協調；廉政相關法令，如中央廉政工作行動方案、公職人員財產申報、公職人員利益衝突法等廉政法案等之執行，以及廉政預防措施、貪瀆犯罪調查、政風業務考核、政風組織管理等業務(聯合報，2010/7/19；2010/7/21)。在組織設計上，共設有七組即包括：(一)綜合規劃組：負責廉政政策規劃、人員培訓，(二)貪瀆防制組：負責反貪宣導和教育，(三)肅貪執行組：負責貪瀆案件調查之執行，及(四)政風機構組：負責政府政風業務之管理和考核，(五)成立北部地區調查組、中部地區調查組、南部地區調查組，及部分輔助單位。另在人員組成上，其運作主體為派駐檢察官、廉政官、及相關廉政人員；其中廉政官由原有的政風人員、調查人員、檢察事務官及各類專業人員中遴選；在實際運作上，因廉政官具司法警察身分，可在收到政風單位或接獲檢舉等各類途徑所取得之案件後，直接分案調查，且廉政官由派駐檢察官指揮辦案。

雖然本研究案之範圍並未包括廉政署之設立與相關議題，但由於本研究案結案之際，適逢馬英九總統宣布將成立廉政署之時。因此，本研究基於廉政署成立，不僅將攸關我國未來反貪腐機構之定位，更是大多數民眾的期待，²⁴¹ 且某種程度上，亦能符合《聯合國反貪腐

²⁴¹ 根據法務部歷年委託台灣透明組織所做的相關調查均顯示，每次均有超過六成的受訪者認為，一旦「政府成立一個專門的廉政機關」對提昇政府的清廉會有所幫助(陳俊明，2008；台灣透明組織網頁)。

公約》於預防性反貪腐機構之期待，但同時目前民間社會也存有諸多歧異看法，因此，遂提出以下幾點建議，做為主管機關之參考。²⁴²

(一)主管機關應對於朝野社會相關疑慮進行釐清與有效溝通

儘管我國社會對於設立一個專責廉政機構，基本上抱持正面肯定的看法與期待。但無可否認，現今社會對於此一專責廉政機構，其更細部的功能執掌與定位等問題仍有不同討論和疑慮，例如：應以防貪、反貪為主？肅貪為主？亦或是集反貪、防貪與肅貪於一身的全方位廉政機構？此一廉政署究竟應設置在何種層級較為有效？隸屬五權何者之下？是總統府？行政院？法務部？此一專責的廉政機構與現行法務部調查局的功能，是否會重疊形成疊床架屋？爭功諉過？亦或是能發揮所謂的「交叉火網」之功能？此一專責廉政機構如何能確保其獨立性和課責性（accountability）？而不會成為執政黨打擊異己的政治工具？此專責機構成員之專業性如何確保能有效推動反貪與防貪政策並有效肅貪？

以上種種，基本上雖不能涵蓋目前朝野社會有關廉政署設立之所有疑慮，但大致應已包括幾項相當重要的議題。本研究建議，主管機關應確實蒐集社會大眾相關疑慮，進行較為整體周延且能確實釐清社會大眾疑慮，並以兼具理性與感性的呈現方式，而非以典型行政機關官方式、說教式，甚至防衛性的回應方式，²⁴³ 透過各種溝通管道與

²⁴² 由於廉政署並非本研究案主要研究範圍，且廉政署組織設計涉及高度實務面的專業與細節，非本研究團隊能力所及等原因，故本研究僅就能力所及與較為關切之議題提出廉政署相關之政策芻議。

²⁴³ 本研究大略地瀏覽主管機關最近對於報章媒體投書的意見回應發現，基本上回應內容與文字呈現，顯示主管機關的高度專業與理性（法務部政風司，<http://www.ethics.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=11648&CtUnit=723&BaseDSD=7&mp=189>，2010/09/02），但是，似乎可以再增加一些較為平易近人的論述。而且，迄今為止，似乎仍未見

說明方式，與包含社會大眾、各黨立法委員、媒體、公務員、民間企業等各類政策利害相關人，進行溝通。

此舉不僅有利於朝野會對於廉政署瞭解，有助於未來立法通過之順利，更是一次凝聚與教育我國社會反貪腐的絕佳機會。本研究建議，主管機關可參採香港廉政公署（Independent Commission Against Corruption; ICAC）社區關係處之相關作法，採取較為積極主動與客製化的方式，進行有效的溝通釐清社會大眾與各相關人的疑慮。

（二）廉政署獨立性與被課責性

觀察任何一個能夠有效運作的廉政機構，均必須具備以下五項條件（陳俊明，2008：143）：

1. 反貪腐機構本身必須是不貪腐的。
2. 反貪腐機構必須獨立於政治控制之外，除了不允許政治人物干預日常運作，更應使反貪機構能夠無憂無懼地調查所有政治人物和高級常任文官的貪污行為。
3. 必須要有完整而周延的反貪立法做為反貪機構的行動依據。
4. 有適當的經費和人力。
5. 政府必須展現對反貪行動的承諾。

前兩項議題，正是目前朝野社會對未來廉政署成立之後，能否超脫政治力影響，確實獨立、客觀公正的運作（尤其是肅貪案件部分）之關切所在。對此，本研究認為，未來廉政署如果要能真正令社會大眾相信其獨立性，並對其具有課責性，則應該有以下設計：

1. 廉政署應設置數個獨立監督諮詢委員會，提供諮詢與嚴密監察廉政署執行反貪、防貪與肅貪工作。

相關單位有較為鮮明的對外溝通與說明，仍僅在官方網頁說明。

我國政府經常舉香港、新加坡做為反貪腐成功的例子，卻甚少提及這兩個典範究竟其公開、獨立、透明與民眾信任度是如何產生的？以及這二者有何差異。基本上，新加坡與香港二者為人稱道者係屬不同面向，新加坡係以其專業性、高度完整的強大公權力著稱，香港則是因為其獨立性與社會參與成效著稱。

因此，本研究認為若就獨立性與課責性而言，香港廉政公署透過設置審查貪污舉報諮詢委員會、防止貪污諮詢委員會、廉政公署投訴委員會與社區關係市民諮詢委員會等四個獨立委員會，以確保其獨立性和受課責性的精髓，值得我國主管機關進行廉政署組織設計時之有效借鏡。尤其我國為一民主國家，專責廉政機構之政治獨立性與民主課責性更是最值得重視的課題。

2. 廉政署運作應更加地落實政府資訊公開透明及貪腐風險控管原則

未來廉政署的經費、人事、運作等，必須更加落實政府資訊公開透明原則。不僅應定期在網站向社會大眾公開，也應該定期向我國最高民意機構--立法院報告與接受備詢。此外，作為專責廉政機構，廉政署應該比其他機關更加落實內部貪腐風險控管原則，並定期向社會大眾與立法院報告，以符合民主課責、政府資訊公開透明原則，以及以身作則之精神。

二十六、提供私部門客製化的反貪腐服務²⁴⁴

私部門是整體國家社會不可或缺的重要領域，因此，如果希冀一

²⁴⁴本政策建議係因應本研究結案之際的時事發展，未及於研究案執行過程中納入討論和進行可行性分析，因此僅納入立即可行的政策建議中略做討論，避免影響研究報告內容之結構及造成讀者之不理解或混淆。

個國家或政府反貪有所成效，就必須將之納入整體國家廉政系統的一環，這也是世界銀行與國際透明組織均將私部門納入國家廉政體系的重要原因。本研究認為，如果要進一步提昇我國私部門反貪腐的成效，未來可能成立的廉政署可進一步參考香港廉政公署有關私部門反貪腐的相關作法，以提昇我國私部門反貪腐的成效。

歸納香港廉政公署有關私部門的反貪腐政策，最主要的特徵，就是除了以廣泛的私部門為焦點的相關規範與指導原則之外，相當重視與著力於針對個別的產業、企業與各類民間組織，提供他們所需要的反貪腐諮詢與協助。香港廉政公署對於私部門反貪腐的作法，主要有以下幾項（ICAC, 2010）：

- (一)提供與協助私部門制訂或推行紀律守則之管道，供需要的企業與私部門組織參考，以使民間機構的員工對組織的紀律有所了解，以及讓員工對違反公司紀律的後果有所警惕。
- (二)針對私部門組織，編製多種為個別產業、個別職務量身訂作的「防貪錦囊」，以提供防賭貪污漏洞的諸多建議。例如：顧問管理、旅行社營運管理、非政府機構工程合約的簽訂和管理、中小企業「管制與內部監控」實務指南等。
- (三)設置「私營機構顧問組」，以為個別私部門組織提供客製化反貪腐服務。廉政公署私部門反貪腐最重具特色的機制之一，就是設有為個別私部門組織提供的各類型服務，例如：切合所需的建議、紀律守則、工作常規、講座/研討會，並視客戶的諮詢範圍及深入程度提出建議供參考，亦對所有私營公司資料予以保密。

本研究建議，未來我國廉政署成立之後，可以設置類似廉政公署

「私營機構顧問組」的單位，例如「私部門反貪腐顧問組」或是「私部門反貪腐服務組」之類，更積極主動的為個別產業、各類重要職務，以及個別組織，提供量身定做的協助與服務，如此將可藉由公私部門更加緊密的攜手合作，提昇私部門反貪腐的成效與總體國家社會的廉潔程度。

二十七、設立負責提昇社會參與的專責單位²⁴⁵

本研究以上各項建議，基本上在我國現行相關的廉政制度下即可推動。但是，如果基於更加統合與有效推動的考量，則本研究建議，未來也可以參考反貪腐社會參與政策做得非常成功的香港廉政公署之作法，藉由設立專責社會參與的「社區關係處」(Community Relations Department)，以提昇我國公民社會反貪意識，並促成社會與政府合作，有效預防貪腐與進行肅貪。

香港廉政公署社區關係處成立目的在於藉由教育與大眾傳播，轉化大眾的價值信念，進而改變其態度，爭取公共支持，這是香港廉政公署進行肅貪反腐社會改造(Social Reengineering)成功的關鍵，亦是其最為著名的反貪策略之一(黃榮護，2003)。社區關係處主要是透過：1.致力於教育市民貪污禍害和宣揚誠信的價值觀；以及2.提供便捷的貪污舉報管道兩項作法，加強反貪污政策中，社會參與此一部份的成效(ICAC,2010)。

分析香港廉政公署社區關係處第一項作法又是其最為人所稱道者，因此本研究建議，未來我國廉政署成立後或可參考其以下幾項作

²⁴⁵本政策建議係因應本研究結案之際的時事發展，未及於研究案執行過程中納入討論和進行可行性分析，因此僅納入立即可行的政策建議中略做討論，避免影響研究報告內容之結構及造成讀者之不理解或混淆。

法 (ICAC,2010;黃榮護, 2003) :

- 1.按個別服務對象的需要，清楚地界定目標公眾，計分成五類：
青少年（含幼稚園、小學）、企業體、政府及公務機關、地區團體，以及選舉事務並且針對每一類公眾群體設計各種倡導活動。
- 2.善用政治傳播，例如設計鮮明的識別標誌與琅琅上口的口號，以及運用各種新形態的傳播科技(各種傳播媒體與網路工具)。
- 3.與各標的團體合作建構議題網路。
- 4.深入地方基層與社區，主動建構反貪腐社會網絡。

上述政策建議之執行機關建議表如下所附。

表 39、立即可行政策建議之執行機關表

序號	政策建議	主辦機關	協辦機關
1.	重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係	法務部	
2.	將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇	法務部	
3.	廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念	法務部	
4.	人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程	銓敘部	人事行政局
5.	落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」	研考會	人事行政局
6.	建立中央、地方層級之「廉政申訴制度」	法務部	
7.	全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案	工程會	法務部 主計部 審計部 各機關
8.	引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」	工程會	
9.	建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度	法務部	各機關
10.	儘速通過法官法/檢察官法，並將進行法官/檢察官之倫理規範予以入法	法務部 司法院	
11.	參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」	經濟部 金管會	法務部
12.	要求國有事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事	經建會 經濟部 財政部 交通部 退輔會	法務部
13.	獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制	經建會 經濟部 金管會	法務部

序號	政策建議	主辦機關	協辦機關
14.	針對私部門進行反貪腐教育	法務部	經濟部
15.	政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾	總統府	五院 各部會 各級政府
16.	主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異	法務部	各機關
17.	適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程	教育部 法務部	
18.	強化政府與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成反貪協力網絡	法務部	經建會 經濟部 金管會 新聞局
19.	全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識	法務部	教育部
20.	金融機構確認客戶身分之加強	金管會	
21.	加強申報義務機構人員之訓練	金管會	
22.	建立申報獎勵制度	金管會	
23.	強化貪污洗錢犯罪所得之查扣	法務部 (調查局)	
24.	加強洗錢防制之國際合作	法務部 (調查局)	
25.	因應廉政署設立之相關建議	法務部	
26.	提供私部門客製化的反貪腐服務	法務部	
27.	設立負責提昇社會參與的專責單位	法務部	

貳、中長期之政策建議

一、對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中，以使《貪污治罪條例》對公務員之定義與《刑法》一致

近年來，以契約委外方式將公共服務輸送或公務之執行委由民間企業代為實行或共同執行的領域範圍和項目日益增多，不僅產生公私部門界線日趨模糊的情況，亦致使民眾面對公權力執行時，不易清楚辨別公部門人員和民間業者所表達之授意、或二者間的身分是否有所

不同。也因此，無形中賦予了不肖公務人員借民間業者之手、或不肖業者假公部門之名義進行索賄之空間。但在現行法律規範下，對於非執行公權力人員部分，無法以「貪污治罪條例」予以約束，而造成新時代環境下防貪政策的漏洞。且因目前《刑法》和《貪污治罪條例》中對相關刑責所採刑度有所不同，為提高對貪污弊案之遏阻和制裁效果，本研究建議法務部應重新針對「貪污」之概念予以定義，將與公部門協同執行公務事項之私部門人員，以「身分犯」之概念，一併納入「貪污治罪條例」等相關法律規範中，並使其對公務員之定義與《刑法》一致，以確保防貪政策之範疇與遏阻效果具有效性。

二、參考現行「中央廉政委員會」之經驗，於總統府設立一跨院之「國家廉政委員會」，以此作為協調統整政風、檢察、調查、金管、監察、審計等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台²⁴⁶

《聯合國反貪腐公約》第6條於預防性反貪腐機構之規範，主要期望各締約國能依據該國之法律制度設立一個或酌情設有多個預防性反貪腐機構，以專責處理預防貪腐之知識傳播，及預防性反貪腐政策之執行和協調。換言之，在《聯合國反貪腐公約》制定者的概念中，一國應有一專責性的預防性反貪腐機構，若該國制度設計有其需求，則再酌情設立多個是類機構，以執行其功能。

儘管未來可能成立法務部廉政署，作為我國專責性反貪腐機構，

²⁴⁶ 此一政策建議原如前文修正後之政策建議為：「參考國家安全會議之設計，設立一直屬於總統之『國家廉政委員會』，以此常設機構協調統整政風、檢察、調查、金管等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台」，後因回應法務部廉政署可能成立之時事發展，再略做修正。

但於實際運作上，未來的廉政署仍有與調查局、金管會，甚或與監察院、審計部等，進行跨機關、跨部會，甚至跨院之協調合作與資訊交換，方能有效達成防貪、反貪、肅貪之目的。因此，為消弭跨機關資訊交換和協調行動之障礙，本研究建議，未來仍可參考目前行政院「中央廉政委員會」之運作經驗，採「平行組織法」的概念(吳定、鄭勝分、李盈盈，2005)，²⁴⁷ 於總統府設立一跨院之「國家廉政委員會」，以類似會報的方式，作為協調統整政風、檢察、調查、金管、監察、審計等與廉政有關之機關行動和資訊，使之成為反貪腐機構之網絡整合平台。

三、仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象

本研究建議，未來政風機構可參考企業之倫理長制度，將「政風」人員改稱為「倫理長」或「倫理人員」，使其工作內容與職務稱呼更形一致，且能賦予其正面、專業的行政形象，擺脫一般民眾對其負面之刻板印象。

四、針對貪腐風險較高人員進行檢視和界定，建立該類人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範，屬專業職務領域者，其輪調以該專業職務領域為主要範圍，並進行跨部門、跨機關之輪調

我國現行人事制度中並無相關法源規定必須對貪腐風險較高人

²⁴⁷ 「平行組織法」之概念，即是於正式組織之外成立一個與其共存的併行組織，以解決正式組織所無法解決之結構不良問題，如各地方政府所採之道安會報、治安會報等，便是平行組織之概念設計(吳定、鄭勝分、李盈盈，2005：288)。

員之甄補、訓練，或是職期輪調等，進行明文的相關規定。據此，本研究認為，應可參考新加坡與瑞士等國的作法，於相關的法規明訂，機關應對貪腐風險較高人員的甄補、訓練與職期輪調有所規範，以達貪腐之事前預防效果。且先針對上述易滋弊端之業務人員與類別加以清楚界定，繼而思考對於部分屬於專業領域者(如採購人員)，是否得仿人事、會計、政風等一條鞭體系之輪調作法，使之得以於專業職務領域內輪調即可，以收兼具防弊和專業累積之效。

五、在「公務人員訓練進修法」第 5 條有關行政中立訓練部分， 加上反貪腐課程之訓練法源

我國現行公務人員訓練課程，無論是考試院國家文官學院、行政院人事行政局公務人力發展中心，或是地方研習中心所舉辦者，皆將「廉能政府與倫理規範」此一科目，安排於相關訓練課程中。但是，此一課程常以專題演講的形式呈現，而非較深入的對反貪腐相關議題進行教育訓練和研討。再者，訓練時間也通常只有 2-3 小時，就性質而言，係屬政令宣導型的非核心課程。此外，反貪腐之相關課程，亦非明文規定於「公務人員訓練進修法」。基於使公務人員之反貪腐訓練得以更加落實與有效，以提昇公務人員誠實履行公務與貪腐風險意識，得以更有效達到貪腐預防，本研究建議可以在「公務人員訓練進修法」第 5 條有關行政中立訓練部分，再加上反貪腐之訓練法源。

至於未來相關課程本研究建議由法務部政風司負責總體性的訓練方案規劃，而由各機關或各業務領域(例如會計、人事、採購、環保…等)，依個別機關或業務體系業務性質，在政風司協助下自行設計與執行反貪腐訓練方案，以更符合該機關與該業務領域之反貪腐所需。

六、將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併

我國現行有關各類公職人員之倫理行為規範法規過於龐雜，主管機關也很多元，此種法制形式與執行體系，不僅與《聯合國反腐敗公約》之規範及全球趨勢不符，而且也造成各類公職人員因多頭馬車而可能無所適從之困境。因此，本研究建議應將與公職人員倫理行為守則相關的法制做一統合性立法，並對主管機關加以整併。

七、針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法

我國現行公職人員內部揭弊管道之規範，僅有「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第2條指出：「公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而自行或交由他人告發者，除法令另有規定外，不給與檢舉獎金」。因此，基於《聯合國反腐敗公約》相關規範國內法化，以及使我國公共部門反貪腐更有成效，本研究建議主管機關應儘速就政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法。

八、提高「金融檢查局」組織法定位階，並成立具跨部會性質的「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉

現行負責職司政府金融管制之業務監督機關，只有所屬在金管會之下的金融檢查局，由於組織法定位階不高，功能無法完整彰顯，未來設置廉政專責機構可將檢查局整併入高組織位階的獨立監督機構，以強化我國預防性反貪腐政策的「公共採購與公共財政」面向。

再者，為遏阻跨境非法資產移轉，《公約》要求各國政府職司防制洗錢部門與當地金融監管機構必須能夠同時在國內與國際層面開

展合作並交換資訊，成立「金融情報單位」(financial intelligence units)，或以定期之「跨部會協調會議」，整合我國警務單位及海關聯合、金融監管機構、金融管理局、保險業監督、證券及期貨事務監察委員會，共同訂定「防止洗錢活動準則」(Anti Money-Laundering Guidelines)。建立未來在提高「金融檢查局」組織法定位階之後，似可於該局中建立具跨部會性質的「金融情報單位」，職司國內與國際金融情報接軌的業務功能，以遏阻跨境非法資產移轉等洗錢犯罪行為。

九、仿效私部門及美國政府之稽核長制度，強化現行主計、會計和審計人員於採購和預算稽核之功能

依據我國現行廉政制度，政風系統設置於機關內部，較能先掌握相關貪瀆線索，但因組織位階與功能執掌之侷限，無法針對「公共採購與公共財政」面向發揮預防性的監督之效果，是以，本研究建議可思考設置類似美國各級政府或企業單位之稽核長制度。美國「稽核長」制度主要執掌工作與權責範圍包含：(一)獨立客觀之查核、調查、檢視及評估；(二)增進經濟、效率與效能；(三)預防及偵測舞弊、浪費及濫用；(四)覆核法律及行政命令草案等。未來，我國可以仿效美國「稽核長」制度，在各個部門內部設立稽核部，負責公共財務監督之責。

十、建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度

依照我國現有制度，若採購案件雙方發生爭議或糾紛事項時，多採民事訴訟方式向法院提出告訴，但卻無專責、專業之法庭進行類似案件之受理和仲裁。為強化我國於公共採購制度之完備性，應可從最後一哩(the last mile)概念思考改善方向。爰此，本研究建議，我國應

可參考新加坡政府為確保公共採購的透明，避免政府採購雙方中任何人因採購契約而受損害，或須承擔損害之風險，而所設立之「政府採購仲裁法庭」(Government Procurement Adjudication Tribunal) 申訴制度，提供爭議事件發生時之仲裁管道，以確保政府採購契約雙方之權益和降低彼此於採購執行過程中之風險。

十一、制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關

當前我國雖訂有《政府資訊公開法》，但卻無該法實行細則與執行措施，亦無法規主管機關，造成無法運用該法推動透明政府的窘境。檢視我國現行《政府資訊公開法》未訂有主管機關，從該法第12條的精神而言，該法雖未訂有主管機關，但係將執法權利交由各級政府機關執行之，法務部則為該法政府之法律解釋機關。未來我國應強化《政府資訊公開法》之實行細則與執行措施，而非只注重該法的象徵性功能。

十二、制定適用於法官/檢察官之人事法規

如同前述儘速通過法官法及檢察官法立法之建議，本研究更進一步建議宜特別制定一套僅適用於法官之人事法規，以與法官法/檢察官法收互補、強化周延之效。

十三、建立法官/檢察官評鑑制度，並將該制度予以入法

為保障法官之獨立審判、避免來自於司法內部的干預與引入外部對於司法之監督，應建立評鑑委員會不全然是由司法人員所組成之法官評鑑制度。為有效地揭發法官的貪腐與違失情事，也應建立一套多方人士得請求發動評鑑之法官評鑑制度。故於法官有貪腐與違失之情事時，應有交付評鑑與調查之制度。且評鑑委員會之委員，除司法人

員（法官、檢察官）外，應有律師、學者及社會公正人士代表。且除了司法內部人員（例如：法官、檢察官）與機關（受評鑑法官所屬機關或其上級機關、受評鑑法官所屬法院對應設置之檢察署）得請求交付評鑑外，也應允許律師公會、民間司改團體，或甚至案件當事人請求交付評鑑。

關於法官之評鑑，司法院目前雖然頒訂有法官評鑑辦法，但因該辦法並非法律，且依該辦法所設置之法官評鑑委員會的委員，係由各該法院所遴聘之法官與法學教授所組成（法官評鑑辦法第 4 條第 2 項），其中並無律師與社會公正人士之代表。此外，案件當事人並無法請求交付評鑑（參法官評鑑辦法第 5 條第 1 項）。故仍有制定法官法，將前述之理想法官評鑑制度制定於法律之必要。

為保障檢察官之獨立行使職權與引入外部對於檢察體系之監督，對於有貪腐與違失情事之檢察官，也應建立類似法官之檢察官的評鑑制度，並以法律定之。

十四、建立法官/檢察官之外部監督機制，並將此監督機制予以入法規範

目前無論是法官之任用或法官有違失情事之虞，經法官評鑑委員會調查確認屬實後應如何處理，皆是交由司法院人事審議委員會審議。惟司法院人事審議委員會的委員皆為司法內部之人員，並無人民或外部人員之參與，而缺乏來自於外部的監督。司法院 2006 年 3 月 21 日所公告之法官法草案第 4 條，負責審議司法院及各法院法官之任免、轉任、遷調、考核、獎懲之司法院人事審議委員會，其組成人員仍為司法內部之人員。此審議法官任免、轉任、遷調、考核、獎懲事宜之委員會雖未必須有國會之參與，但至少須有一部分之委員係屬

於外部之人員，始較能達到有效監督法官與司法之目的。

十五、修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定

我國於 2001 年 1 月 1 日施行之「行政程序法」，主要立法目的即在於政策形成過程中，提高決策透明度與促進公眾參與決策。於 2005 年 12 月 28 日公布施行之「政府資訊公開法」，對於提高政府決策透明度之貢獻，則主要是在提供政府決策相關的標準、程序與法規，以及政府決策過程部分資訊。

然而，現行的「行政程序法」存有部分條文得以讓機關規避決策與資訊透明，以及促進公民參與決策的責任，因此雖然有法律存在，但實質上卻對於提昇我國政府決策透明與促進公民決策參與助益不大。

「行政程序法」第 46 條第 1 項規定：「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。」，賦予機關依法可以不提供相關決策資訊的法源。此外，「行政程序法」第 1 章第 10 節（54-66 條）有關聽證制度之規定，原本是有關促進民眾參與政府決策之機制設計。進一步分析本法第 2 章行政處分第 2 節，有關舉行陳述意見與聽證制度之規定，卻是政府機關做成行政處分或行政確定後才需要舉行，因此，民眾循體制內參與政府決策之管道，也因為法規限制而限縮。總結以上有關「行政程序法」中，政府決策透明與促進公民參與決策之相關討論，本研究建議主管機關應儘速就本法進行檢討，尤其是對於例如第 46 條決策透明，以及意見陳述和聽證制度等相關規定，應優先修改。

十六、加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務

貪污者一定會透過各種管道與機構，將其貪污所得加以掩飾與轉

換，如果這些管道與機構於其處理與執行業務，發現可疑之貪腐洗錢行為，而可以即時通報主管機關時，當可及早發現正在進行之貪腐行為與有效地預防貪腐行為的發生。此之各種管道與機構是防制貪腐洗錢的第一線，因此加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務，將成為防制貪腐洗錢的首要政策。

十七、將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業等非金融機構

我國目前依洗錢防制法第 8 條第 1 項負有申報義務者，僅限於同法第 5 條第 1 項及第 2 項所規定之金融機構與銀樓業者，而不包括律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業等非金融機構。惟前述之專業人員也可能在其執行業務時，發現貪腐之洗錢行為，而透過買賣不動產以達到洗錢之目的，亦時有所聞，此等人員與機構亦有成為申報義務人之必要。因此，主管機關應利用洗錢防制法第 5 條第 1 項第 18 款與第 2 項第 2 款之授權，隨時與主動地擴充指定申報義務人之範圍，或適時地修正洗錢防制法有關申報義務人範疇之規定，以符合國際金融反洗錢特別工作小組之建議與世界各國之立法趨勢。

十八、建立政經人士系統

政府人員、民意代表，或大型集團負責人，因其得以利用其行使職權之便，與他人進行利益之交換，而使得此等人物成為貪污洗錢的高違犯人物，且其貪腐行為對於國家社會的危害也最為嚴重。因此對於此等人物，應有不同於一般人之確認客戶身分與疑似貪腐洗錢申報的制度。即對於此等人物應建立資料庫與加強監控，留意其資金之來源及匯兌，與其業務往來關係。故我國應儘速建立政經人士系統，加

強對於政經人士資金往來的監控，以期符合國際金融反洗錢特別工作小組 2003 年反洗錢四十項建議中之第 6 項建議，與現今國際防制貪污洗錢之作法。

十九、成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉
為遏阻跨境非法資產移轉，《公約》要求各國政府職司防制洗錢部門與當地金融監管機構必須能夠同時在國內與國際層面開展合作並交換資訊，成立「金融情報單位」，或以定期之「跨部會協調會議」，整合我國警務單位及海關聯合、金融監管機構、金融管理局、保險業監督、證券及期貨事務監察委員會，共同訂定「防止洗錢活動指引」。

目前，我國為「亞太防制洗錢組織」以及「艾格蒙反洗錢聯盟」的會員國，在上述組織創會以來即以政府名義參與會務，每年均由法務部派員與會，積極參與會務活動，確保我國之執法成效及金融監理能符合國際標準。然而，未來我國應進一步參照「防制洗錢金融行動工作組織」所研訂最新跨國防制洗錢準則，擬訂適用於國內金融體系的洗錢防制法規。同時，「亞太防制洗錢組織」於 2007 年起派遣來自澳洲、紐西蘭、韓國、斐濟、庫克群島等國之法律及金融專家，對我國檢察、調查、金融等各政府機關及各公私立機構，就查緝洗錢及相關金融管制機制等政策及執行展開全面性評鑑。我國似可運用參與評鑑的機會，要求該組織提供評鑑報告，重視我國制度漏洞進而綜研各項政策方案，以合乎國際標準的金融執法及監理制度之要求。

上述政策建議之執行機關建議表如下所附。

表 40、中長期政策建議之執行機關表

序號	政策建議	主辦機關	協辦機關
1.	對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中，以使《貪污治罪條例》對公務員之定義與《刑法》一致	法務部	
2.	參考現行「中央廉政委員會」之經驗，於總統府設立一跨院之「國家廉政委員會」，以此作為協調統整政風、檢察、調查、金管、監察、審計等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台	法務部	總統府
3.	仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象	法務部	人事行政局 銓敘部 研考會
4.	針對貪腐風險較高人員進行檢視和界定，建立該類人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範，屬專業職務領域者，其輪調以該專業職務領域為主要範圍，並進行跨部門、跨機關之輪調	研考會	人事行政局
5.	在「公務人員訓練進修法」第 5 條有關行政中立訓練部分，加上反貪腐課程之訓練法源	保訓會 人事行政局	
6.	將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併	銓敘部 人事行政局	
7.	針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法	法務部	
8.	提高「金融檢查局」組織法定位階，並成立具跨部會性質的「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉	金管會	
9.	仿效私部門及美國政府之稽核長制度，強化現行主計、會計和審計人員於採購和預算稽核之功能	法務部	審計部 主計處
10.	建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度	司法院 法務部	工程會
11.	制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關	法務部	

序號	政策建議	主辦機關	協辦機關
12.	制定適用於法官/檢察官之人事法規	司法院 法務部	
13.	建立法官/檢察官評鑑制度，並將該制度予以入法	司法院 法務部	
14.	建立法官/檢察官之外部監督機制，並將此監督機制予以入法規範	司法院 法務部	
15.	修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定	法務部	
16.	加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務	金管會	
17.	將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業等非金融機構	金管會 法務部 (調查局)	經濟部
18.	建立政經人士系統	法務部 (調查局)	金管會
19.	成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉	法務部 (調查局)	金管會

附錄一 第一、二場焦點團體座談討論題綱

法務部 98 年我國廉政發展應 如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究案 焦點團體座談討論題綱(第一場)

1. 您認為目前我國現有之廉政及預防貪腐政策及其執行機構是否充分和足夠？就您所瞭解，在實際執行上，這些反貪腐政策是否能有效落實呢？反貪腐機構的執行力是否足夠呢？如果您認為不夠的話，又認為該如何強化其執行與落實呢？
2. 您認為目前我國在廉政政策的推動上，社會的參與是否足夠？為什麼？如果您認為不夠的話，又認為該如何增強社會部門在反貪腐運動上的參與呢？
3. 您認為目前我國現有於公共採購及政府財政政策的廉政及預防貪腐措施是否充分和足夠？就您所瞭解，在這些預防貪腐措施的實際執行上，能否有效落實呢？如果您認為不夠的話，又認為該如何強化其執行與落實呢？
4. 您認為目前我國目前對於私部門廉政及預防貪腐的措施設計與作法是否充分和足夠？就您所瞭解，在這些預防貪腐措施的實際執行上，能否有效落實呢？如果您認為不夠的話，又認為該如何強化其執行與落實呢？
5. 您認為目前我國現有於防制洗錢的預防措施是否充分和足夠？就您所瞭解，在這些預防措施的實際執行上，能否有效落實呢？如果您認為不夠的話，又認為該如何強化其執行與落實呢？
6. 最後，若我國期望將《聯合國反腐敗公約》轉化為國內法，您對於我國推動廉政，及欲落實《聯合國反腐敗公約》的作法上，有何建議和看法？

**法務部 98 年我國廉政發展應
如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究案
焦點團體座談討論題綱(第二場)**

1. 您認為目前我國現有之廉政及預防貪腐政策及其執行機構是否充分和足夠？就您所瞭解，在實際執行上，這些反貪腐政策是否能有效落實呢？反貪腐機構的執行力是否足夠呢？如果您認為不夠的話，又認為該如何強化其執行與落實呢？
2. 您認為目前我國在廉政政策的推動上，社會的參與是否足夠？為什麼？如果您認為不夠的話，又認為該如何增強社會部門在反貪腐運動上的參與呢？
3. 您認為目前我國現有於政府部門及公職人員的廉政及預防貪腐措施是否充分和足夠？就您所瞭解，在這些預防貪腐措施的實際執行上，能否有效落實呢？如果您認為不夠的話，又認為該如何強化其執行與落實呢？
4. 您認為目前我國目前對於司法機構廉政及預防貪腐的措施設計與作法是否充分和足夠？就您所瞭解，在這些預防貪腐措施的實際執行上，能否有效落實呢？如果您認為不夠的話，又認為該如何強化其執行與落實呢？
5. 最後，若我國期望將《聯合國反腐敗公約》轉化為國內法，您對於我國推動廉政，及欲落實《聯合國反腐敗公約》的作法上，有何建議和看法？

附錄二 深度訪談題綱

法務部 98 年我國廉政發展應

如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究案

深度訪談題綱

- 1.就您所瞭解，目前我國具備哪些廉政或預防貪腐之法規或政策？
- 2.您認為這些現行法規及政策的規範內容，與《聯合國反腐敗公約》之第二章預防性措施相比較是否完備和健全？為什麼？您認為不足之處有哪些地方？又，應該如何強化或補足呢？
- 3.您認為目前國內對於「防制洗錢、私部門、公職人員及司法部門」的規範是否足夠？為什麼？就您認為，政府該如何強化和補足呢？
- 4.就您的認知和瞭解，前面您所提到我國相關的廉政或預防貪腐法規和政策，在實際的執行上，有無落實？如果您認為不夠落實，您覺得問題發生在哪裡呢？又，您認為該如何強化和彌補呢？
- 5.最後，您對於我國推動廉政，及欲落實《聯合國反腐敗公約》的作法上，有何建議和看法？

附錄三 新加坡貪腐調查局對公務員貪腐之相關教育

內容

Do's and Don'ts for Public Officers

A list of "Dos" for Public Officers

1. Report any corrupt overtures.
2. Confine your relationship with members of the public who have official dealings with you to an official basis to avoid allegation of favouritism.
3. Declare your interest in the business of any companies on account of yourself/family. Disqualify yourself from supervising the projects involved.
4. Treat all persons you have official dealings with equally and fairly without fear or favour.
5. Acquaint yourself with the provisions of the Prevention of Corruption Act and the policies and instructions of the department governing the conduct of officers.
6. Consult your superiors if in doubt of the propriety of anything you wish to do.
7. Always be loyal to and have the best interest of the department at heart.

A list of "Don'ts" for Public Officers

1. Do not accept any reward from any member of the public for doing anything which is your duty to do.
2. Do not accept reward from anyone for forbearing to do an act, which is your duty to do.
3. Do not accept any reward to show or forbear to show favour to anyone in the course of your duty.
4. Do not accept any reward to show or forbear to show disfavour to anyone in the course of your duty.
5. Do not intentionally make any erroneous or incorrect statement or entry in official documents.
6. Do not accept invitation to meals or entertainment from anyone you have official dealings with to prevent allegation of favoritism by their competitors.
7. Do not accept gift or present from anyone you have official dealings with for any reason or on any occasion or festival.
8. Do not extend invitation to anyone you have official dealings with to attend functions organised by you.
9. Do not undertake any paid part-time employment or commercial enterprise without the written approval of the authorities.
10. Do not accept any fee from anyone for professional services rendered to him/her in connection with your official duties.
11. Do not accept remuneration or compensation from any contractor for working beyond your official time to supervise the project in hand.

12. Do not invest in the business of anyone you have official dealings with.
13. Do not accept any offer or share in the business or sub-contract from anyone you have official dealings with.
14. Do not accept any commission or kickback from contractors on account of anyone providing service or goods.
15. Do not accept any offer of free service (such as transport, renovation, etc) from anyone you have official dealings with.
16. Do not fraternise with anyone you have official dealings with or practice favouritism.
17. Do not accept overseas trip from contractors under the pretext of training or checking on products to be supplied from overseas.
18. Do not conduct official meetings or negotiation with contractors at a public place or the office of the contractors unless there are reasons to do so.
19. Do not visit the office or home of contractors who have official dealings with you.
20. Do not obtain any loan (secured or unsecured) from contractors who have official dealings with you.
21. Do not accept any offer of employment from contractors while supervising their projects.
22. Do not allow contractors to pay your bills or installments.
23. Do not let personal interest interfere with the discharge of your duties.

24. Do not do anything to the detriment of the Government such as advising contractors to exploit any loophole in a contract with or without reward

Lest You Don't Know...

1. It is an offence to give or receive a bribe.
2. It is not necessary to prove that the receiver of a bribe is in the position to carry out the required favour for the purpose of conviction.
3. Any gratification received by a public officer is presumed corrupt, unless the contrary is proven.
4. Public officers under investigation may be required to furnish sworn statements on their properties.
5. Wealth disproportionate to income can be admitted as corroborative evidence.
6. Singapore citizens are liable for corrupt offences committed outside Singapore.
7. The Corruption, Drug Trafficking and other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act empowers the court to confiscate wealth which a convicted person cannot account for.

資料來源：CPIB, 2009, http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=167

last update: 2009/10/28

附錄四 第三、四場焦點團體座談討論題綱

法務部 98 年我國廉政發展應

如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究案

焦點團體座談 (第三、四場)

討論題綱

1. 從我國欲落實《聯合國反腐敗公約》之目的來思考，首先，在本研究團隊依據該公約第二章預防性措施的十大面向所研擬之諸項政策建議中，您認為哪幾項建議最不具可行性？為什麼呢？
2. 其次，在這些政策建議當中，您認為哪一些建議項目可列為政府立即可行之短期目標？為什麼呢？
3. 最後，又有哪些政策建議是必須列於中、長期規劃中，需要較長的時間才能得以實現的？為什麼呢？

附錄五 政策建議可行性分析問卷

親愛的先進，您好：

首先感謝 您惠允接受台灣透明組織協會之邀請，參與本協會受行政院法務部政風司所委託「我國應如何落實《聯合國反腐敗公約》研究計畫」中深度訪談和焦點團體座談之執行。為使研究計畫成果具可執行性，除進行彼此激盪式的對話外，本研究團隊更希冀能仰賴 您於廉政作為和反貪腐政策上之專業，為吾等所初擬之政策建議提供可行性評量之意見，以利政策規劃之精進。

此份可行性評估問卷所評量之標的，係本研究團隊依《聯合國反腐敗公約》第 2 章預防性措施所規範之內容，根據本計畫初步研究成果所研擬之政策建議(請見附件)，涵蓋「預防性反貪腐政策、預防性反貪腐機構、公共部門、公職人員行為守則、公共採購和公共財政管理、公共報告、司法機構、私部門、社會參與、防制洗錢」等十個面向。預計完成填答所需時間約為 20 分鐘，敬祈 您撥冗親自填答，惠賜寶貴意見。

為使您更便於填寫此問卷，建議您務必先行參考所附附件，以利對本研究團隊所擬初步政策建議有清晰的瞭解。

各項問卷資料僅供本團隊執行研究計畫之用，研究團隊並將恪遵研究倫理及資料保密規範。

謹代表委託單位及台灣透明組織，感謝 您撥冗填寫問卷！

敬頌

時祺

計畫主持人	胡龍騰	副教授
協同主持人	蔡秀涓	副教授
	陳淑芳	副教授
研究員	陳偉華	博士生

問卷聯絡人：林依瑾研究助理

電話：(02) 2236-8225 分機 63477

Email：lyjsmoagi@hotmail.com

【問卷面向簡介】

本問卷依照《聯合國反腐敗公約》第2章預防性作法，共分十大面向：預防性反貪腐政策、預防性反貪腐機構、公共部門、公職人員行為守則、公共採購和公共財政管理、公共報告、司法機構、私部門、社會參與、防制洗錢；茲將各面向主要內涵分述如下：

- A. 預防性反貪腐政策：主要關注於該國是否具備反貪腐政策，以確保政府之廉正、透明和課責。
- B. 預防性反貪腐機構：主要關注於該國是否設有一個或酌情設有多個反貪腐機構，以執行貪腐之預防措施。
- C. 公共部門：主要關注於該國對於常任公務人員及民選公職人員之人事及相關規範制度設計，能否達到預防貪污舞弊之效果。
- D. 公職人員行為守則：主要關注於該國是否具備公職人員之倫理行為和利益衝突迴避等相關規範。
- E. 公共採購和公共財政管理：主要關注於該國是否具備透明、維護有效競爭，及客觀標準之政府採購制度，以及是否具有可促使透明、課責之公共財政和預算制度。
- F. 公共報告：主要關注於該國是否具備提升政府部門行政與政策透明度之作法與措施。
- G. 司法機構：主要關注於該國是否具備可維護司法審判獨立性、避免貪腐之相關制度。
- H. 私部門：主要關注於該國是否具備可防止私部門貪腐，加強私部門會計和審計之監督作法，及違反時之處罰規定。
- I. 社會參與：主要關注於該國是否採取積極作法鼓勵民間社會參與貪污之預防和打擊工作。
- J. 防制洗錢：主要關注於該國是否具備可有效杜絕洗錢管道和遏止洗錢發生之監督機制。

【可行性評估面向簡介】

- 1. 政治可行性：係指該項政策建議在政治方面可受到支持的可能性如何。
- 2. 經濟可行性：係指若欲將該項政策建議付諸實現所需付出之經費預算或人力、物力等資源之可得性如何。
- 3. 行政可行性：係指目前行政機關之組織結構和能力，是否足以承擔該項政策建議之執行。
- 4. 法律可行性：係指若欲將該項政策建議付諸實現，是否將遭遇法規方面的障礙，是否需要制訂新法或修改法規，或是僅需依靠行政命令即可實施。
- 5. 技術可行性：係指目前行政機關是否具備執行該項政策建議之技術與專業知識。
- 6. 時間可行性：係指若欲將該項政策建議付諸實現，從時間成本考量是否可能。

【問卷填答方式】

本問卷之填答包含以下兩個部分：

1. **可行性評量**：請依據您對各政策建議於各個可行性面向之認知和判斷，給予評分數值。0分表示您認為該政策建議於該評估面向上非常不可行；10分表示您認為該政策建議於該評估面向上非常可行。亦即以此光譜概念進行可行性評量：**【非常不可行 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 非常可行】**
2. **重要性排序**：係指若欲將該項政策建議付諸實現，您認為哪一個面向的條件取得或障礙克服是主管機關必須首先處理的。請依據您的認知和判斷，針對6項可行性面向，依重要性之不同，由高至低以1、2、3、4、5、6依序標示。

A. 【預防性反貪腐政策】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進 行評量；0 分代表非 常不可行，10 代表 非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可 行性面向之重 要性，由 1-6 進行排序】
1. 對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
3. 將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
4. 廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

B.【預防性反貪腐機構】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
<p>1. 維持多元反貪機構之設計，整合並強化現有防貪機制。</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 首先，將現有之金融管理、主計、會計、審計系統，及與廉政、經濟犯罪、洗錢防制有關機關，重新整併，以強化機關能力，且免於人事規模擴增之疑慮。 ▪ 其次，整併後之廉政機構明確定位為「防貪」之角色與功能。 ▪ 最後，肅貪工作以調查、檢察、監察機關為主，與防貪機構間彼此明確分工。 	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
<p>2. 仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象。</p>	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

C.【公共部門】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進 行評量；0 分代表非 常不可行，10 代表 非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可 行性面向之重 要性，由 1-6 進行排序】
1. 人事與政風人員均應 明文規定為甄審委員會指 定代表，監督人事決策過 程。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 建立貪腐風險較高人 員之甄補、訓練與職期輪 調特別規範。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
3. 在「公務人員訓練進修 法」第 5 條有關行政中立 訓練部分，加上反貪腐課 程之訓練法源。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
4. 落實貪腐風險較高人 員之「工作輪調制度」。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
5. 建立中央、地方層級之 「廉政申訴制度」。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

D.【公職人員行為守則】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
1. 將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

E.【公共採購和公共財政管理】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
1. 提高「金融檢查局」組織法定位階，並成立具跨	政治可行性		
	經濟可行性		

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進 行評量；0 分代表非 常不可行，10 代表 非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可 行性面向之重 要性，由 1-6 進行排序】
部會性質的「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉。	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
3. 仿效私部門，建立稽核長制度，強化採購和預算稽核功能。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
4. 引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
5. 建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
	技術可行性		
	時間可行性		

F.【公共報告】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
1. 制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

G.【司法機構】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
1. 儘速通過法官法/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 制定適用於法官/檢察官之人事法規。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
3. 建立法官/檢察官評鑑制度。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
4. 建立外部監督機制。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

H. 【私部門】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
1. 參照當前國際組織出	政治可行性		

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」。	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 要求國營事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
3. 獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
4. 針對私部門進行反貪腐教育	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

I. 【社會參與】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進 行評量；0 分代表非 常不可行，10 代表 非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可 行性面向之重 要性，由 1-6 進行排序】
1.修正行政程序法中關於 意見陳述和聽證制度等之 相關規定。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 政治領袖與政府高階 管理者持續堅定的倡導與 承諾。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
3. 主管機關反貪腐宣傳 應依對象不同而有差異。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
4. 適度的於公共教育方 案鑲嵌反貪腐課程。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
5. 採「雁行理論」，強化 與私人企業、公民社會及 媒體的共同合作，形成制	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
度上的互賴網絡。	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
6.全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識，具體作法如：建構反貪網頁與資訊透明系統、出版反貪相關書籍、獎勵反貪學術研究、設立反貪獎學金、設立 24 小時免費檢舉專線、邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講等。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

J.【防制洗錢】

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
1. 金融機構確認客戶身分之加強。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
2. 加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
	技術可行性		
	時間可行性		
3. 將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、骨董商、當舖等非金融機構。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
4. 加強申報義務機構人員之訓練。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
5. 建立申報獎勵制度。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
6. 建立政經人士系統。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

政策建議	可行性評估 面向	可行性評量 【請以 0—10 分進行評量；0 分代表非常不可行，10 代表非常可行】	重要性排序 【針對 6 個可行性面向之重要性，由 1-6 進行排序】
7. 強化貪污洗錢犯罪所得之查扣。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
8. 加強洗錢防制之國際合作	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		
9. 成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉。	政治可行性		
	經濟可行性		
	行政可行性		
	法律可行性		
	技術可行性		
	時間可行性		

問卷結束，非常謝謝您的協助！

附錄六 政策建議之可行性分析結果

A.【預防性反貪腐政策】

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序							
					1	2	3	4	5	6	總計	
1. 對於「貪污」之定義重新界定，對於協同公部門執行公務事項之私部門，以身分犯之概念納入法律規範中。	政治可行性	5.5	2.6	6.2	41.7%	12.5%	20.8%	4.2%	4.2%	16.7%	100.0%	
	經濟可行性	6.7	2.4		4.2%	4.2%	29.2%	25.0%	100.0%			
	行政可行性	6.7	2.2		0.0%	45.8%	20.8%	8.3%	4.2%	100.0%		
	法律可行性	6.1	2.3		45.8%	20.8%	4.2%	4.2%	100.0%			
	技術可行性	6.4	2.0		8.3%	16.7%	33.3%	20.8%	4.2%	100.0%		
	時間可行性	5.7	1.9		0.0%	0.0%	16.7%	4.2%	33.3%	45.8%	100.0%	
	2. 重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中的對價關係。	政治可行性	6.1	2.3	6.5	29.2%	33.3%	12.5%	12.5%	8.3%	4.2%	100.0%
		經濟可行性	6.6	2.0		0.0%	0.0%	20.8%	8.3%	33.3%	37.5%	100.0%
		行政可行性	7.0	1.5		8.3%	33.3%	25.0%	20.8%	4.2%	8.3%	100.0%
		法律可行性	6.7	1.5		54.2%	29.2%	8.3%	4.2%	0.0%	4.2%	100.0%
技術可行性		6.8	1.5	8.3%		4.2%	25.0%	37.5%	16.7%	8.3%	100.0%	
時間可行性		6.0	1.6	0.0%		0.0%	8.3%	16.7%	37.5%	37.5%	100.0%	

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
3. 將「國際援助」事項納入反貪政策規範範疇	政治可行性	5.2	2.6	6.2	58.3%	16.7%	12.5%	0.0%	4.2%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	6.8	2.1		8.3%	4.2%	16.7%	33.3%	16.7%	20.8%	100.0%
	行政可行性	6.3	2.2		12.5%	29.2%	29.2%	12.5%	12.5%	4.2%	100.0%
	法律可行性	6.5	1.6		20.8%	29.2%	25.0%	4.2%	16.7%	4.2%	100.0%
	技術可行性	6.5	2.1		0.0%	16.7%	16.7%	37.5%	20.8%	8.3%	100.0%
	時間可行性	6.0	2.0		0.0%	4.2%	0.0%	12.5%	29.2%	54.2%	100.0%
4. 廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念。	政治可行性	7.2	2.3	7.1	45.8%	20.8%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	7.2	2.1		4.2%	4.2%	12.5%	16.7%	20.8%	41.7%	100.0%
	行政可行性	7.5	1.9		16.7%	29.2%	25.0%	16.7%	4.2%	8.3%	100.0%
	法律可行性	7.4	2.1		25.0%	25.0%	29.2%	12.5%	4.2%	4.2%	100.0%
	技術可行性	6.9	2.0		0.0%	16.7%	12.5%	37.5%	29.2%	4.2%	100.0%
	時間可行性	6.5	2.2		8.3%	4.2%	12.5%	8.3%	29.2%	37.5%	100.0%

B 【預防性反貪腐機構】

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
1. 維持多元反貪機構之設計，整合並強化現	政治可行性	5.3	2.9	5.6	45.8%	16.7%	8.3%	12.5%	12.5%	4.2%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
有防貪機制。	經濟可行性	6.0	2.4	6.7	0.0%	0.0%	4.2%	29.2%	33.3%	33.3%	100.0%
	行政可行性	5.4	2.4		20.8%	37.5%	33.3%	4.2%	4.2%	0.0%	100.0%
	法律可行性	5.6	2.8		25.0%	29.2%	16.7%	20.8%	0.0%	8.3%	100.0%
	技術可行性	6.0	2.6		0.0%	12.5%	29.2%	25.0%	20.8%	12.5%	100.0%
	時間可行性	5.4	2.2		8.3%	4.2%	8.3%	8.3%	29.2%	41.7%	100.0%
	政治可行性	6.3	2.1		50.0%	16.7%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%
2. 仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象。	經濟可行性	6.8	2.3	6.7	0.0%	8.3%	4.2%	29.2%	16.7%	41.7%	100.0%
	行政可行性	6.3	2.1		12.5%	29.2%	41.7%	4.2%	4.2%	8.3%	100.0%
	法律可行性	6.7	2.0		29.2%	33.3%	20.8%	8.3%	8.3%	0.0%	100.0%
	技術可行性	7.3	1.9		8.3%	12.5%	8.3%	37.5%	20.8%	12.5%	100.0%
	時間可行性	6.6	1.9		0.0%	0.0%	16.7%	12.5%	41.7%	29.2%	100.0%

C【公共部門】

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
1. 人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程。	政治可行性	6.9	2.5	7.5	37.5%	12.5%	16.7%	12.5%	12.5%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	7.9	1.6		8.3%	0.0%	8.3%	20.8%	33.3%	29.2%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序							
					1	2	3	4	5	6	總計	
2 建立貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職 期輪調特別規範。	行政可行性	7.4	1.8	7.0	25.0%	41.7%	16.7%	8.3%	8.3%	0.0%	100.0%	
	法律可行性	7.5	1.7		12.5%	33.3%	20.8%	0.0%	16.7%	16.7%	100.0%	
	技術可行性	7.8	1.8		8.3%	8.3%	33.3%	25.0%	16.7%	8.3%	100.0%	
	時間可行性	7.5	1.7		8.3%	4.2%	4.2%	33.3%	12.5%	37.5%	100.0%	
	政治可行性	7.0	2.2	7.0	33.3%	8.3%	25.0%	4.2%	25.0%	4.2%	100.0%	
	經濟可行性	7.0	2.2		8.3%	4.2%	12.5%	16.7%	16.7%	41.7%	100.0%	
	行政可行性	6.9	2.2		20.8%	50.0%	20.8%	8.3%	0.0%	0.0%	100.0%	
	法律可行性	7.0	2.1		16.7%	25.0%	25.0%	20.8%	8.3%	4.2%	100.0%	
	3. 在「公務人員訓練進修法」第5條有關行 政中立訓練部分，加上反貪腐課程之訓練法 源。	技術可行性	7.1	2.0	8.5	16.7%	8.3%	12.5%	20.8%	37.5%	100.0%	
		時間可行性	6.9	2.0		4.2%	4.2%	4.2%	29.2%	12.5%	45.8%	100.0%
		政治可行性	8.3	1.6		25.0%	37.5%	12.5%	12.5%	12.5%	0.0%	100.0%
		經濟可行性	8.3	1.7		8.3%	4.2%	8.3%	20.8%	20.8%	37.5%	100.0%
行政可行性		8.5	1.4	8.5	25.0%	16.7%	33.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%	
法律可行性		8.5	1.5		16.7%	20.8%	20.8%	20.8%	8.3%	12.5%	100.0%	
技術可行性		8.8	1.3		16.7%	12.5%	4.2%	29.2%	25.0%	12.5%	100.0%	
時間可行性		8.6	1.4		8.3%	8.3%	20.8%	8.3%	25.0%	29.2%	100.0%	
4. 落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制 度」。		政治可行性	7.4	1.5	7.3	33.3%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%	12.5%	100.0%
		經濟可行性	7.2	1.7		4.2%	4.2%	29.2%	8.3%	20.8%	33.3%	100.0%
		行政可行性	7.0	1.6		33.3%	33.3%	16.7%	4.2%	8.3%	4.2%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
5. 建立中央、地方層級之「廉政申訴制度」。	法律可行性	7.7	1.4	7.4	8.3%	12.5%	33.3%	16.7%	12.5%	16.7%	100.0%
	技術可行性	7.5	1.7		8.3%	20.8%	4.2%	37.5%	25.0%	4.2%	100.0%
	時間可行性	7.2	1.7		12.5%	12.5%	0.0%	29.2%	16.7%	29.2%	100.0%
	政治可行性	7.4	1.8	50.0%	16.7%	4.2%	8.3%	16.7%	4.2%	100.0%	
	經濟可行性	7.3	1.7	4.2%	8.3%	20.8%	16.7%	20.8%	29.2%	100.0%	
	行政可行性	7.2	1.7	16.7%	37.5%	25.0%	8.3%	4.2%	8.3%	100.0%	
	法律可行性	7.6	1.7	8.3%	20.8%	25.0%	33.3%	4.2%	8.3%	100.0%	
	技術可行性	7.7	1.6	12.5%	4.2%	20.8%	25.0%	25.0%	12.5%	100.0%	
	時間可行性	7.4	1.6	8.3%	12.5%	4.2%	8.3%	29.2%	37.5%	100.0%	

D.【公職人員行為守則】

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
1. 將與公職人員倫理行為守則之相關法制 做一統合性立法，並將主管機關加以 整併。	政治可行性	6.6	2.5	6.1	29.2%	29.2%	12.5%	8.3%	12.5%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	6.8	2.4		4.2%	0.0%	8.3%	20.8%	25.0%	41.7%	100.0%
	行政可行性	5.8	2.3		8.3%	29.2%	33.3%	25.0%	4.2%	0.0%	100.0%
	法律可行性	6.1	2.4		54.2%	25.0%	12.5%	0.0%	4.2%	4.2%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						總計
					1	2	3	4	5	6	
2. 針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法。	技術可行性	5.9	2.1	7.0	4.2%	16.7%	12.5%	25.0%	29.2%	12.5%	100.0%
	時間可行性	5.6	2.4		0.0%	0.0%	20.8%	20.8%	25.0%	33.3%	100.0%
	政治可行性	7.0	2.0	4.2%	4.2%	29.2%	16.7%	4.2%	4.2%	100.0%	
	經濟可行性	7.0	1.6	4.2%	0.0%	8.3%	29.2%	16.7%	41.7%	100.0%	
	行政可行性	6.8	1.8	12.5%	45.8%	20.8%	12.5%	8.3%	0.0%	100.0%	
	法律可行性	7.2	1.8	29.2%	33.3%	16.7%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%	
	技術可行性	7.2	1.8	8.3%	4.2%	20.8%	29.2%	29.2%	8.3%	100.0%	
	時間可行性	6.8	1.7	4.2%	12.5%	4.2%	4.2%	33.3%	41.7%	100.0%	

E.【公共採購和公共財政管理】

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						總計
					1	2	3	4	5	6	
1. 提高「金融檢查局」組織法定位階，並成立具跨部會性質的「金融情報單位」於該局轄管單位，以遏阻跨境非法資產移轉。	政治可行性	5.6	2.4	5.6	33.3%	25.0%	12.5%	12.5%	8.3%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	5.5	2.1		4.2%	4.2%	0.0%	33.3%	33.3%	25.0%	100.0%
	行政可行性	5.4	2.2	16.7%	29.2%	37.5%	0.0%	16.7%	0.0%	100.0%	
	法律可行性	5.6	2.3	37.5%	29.2%	20.8%	4.2%	0.0%	8.3%	100.0%	
	技術可行性	5.9	1.8	8.3%	8.3%	16.7%	33.3%	25.0%	8.3%	100.0%	

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
	時間可行性	5.4	2.0		0.0%	4.2%	12.5%	16.7%	16.7%	50.0%	100.0%

2. 全面強化「政府採購」監督機構的專業人力，針對過往累積的弊案經驗，以及各項政府採購程序建立系統性並持續更新的防弊措施，進而推展「個案學習」與「最佳實務」的訓練教材與方案。	政治可行性	7.6	1.8	7.6	20.8%	12.5%	20.8%	4.2%	12.5%	29.2%	100.0%
	經濟可行性	7.5	1.9		12.5%	4.2%	12.5%	20.8%	37.5%	12.5%	100.0%
	行政可行性	7.6	1.7		29.2%	33.3%	12.5%	16.7%	4.2%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.7	1.7		8.3%	12.5%	25.0%	29.2%	16.7%	8.3%	100.0%
	技術可行性	7.8	1.8		12.5%	33.3%	16.7%	16.7%	12.5%	8.3%	100.0%
	時間可行性	7.8	1.7		16.7%	4.2%	12.5%	12.5%	16.7%	37.5%	100.0%
3. 仿效私部門，建立稽核長制度，強化採購和預算稽核功能。	政治可行性	5.9	1.8	5.9	33.3%	16.7%	12.5%	12.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	6.0	1.6		8.3%	0.0%	16.7%	20.8%	25.0%	29.2%	100.0%
	行政可行性	5.6	1.6		4.2%	37.5%	33.3%	20.8%	4.2%	0.0%	100.0%
	法律可行性	6.1	1.8		37.5%	25.0%	16.7%	8.3%	4.2%	8.3%	100.0%
	技術可行性	6.3	1.9		12.5%	16.7%	12.5%	33.3%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	5.8	1.8		4.2%	8.3%	4.2%	4.2%	29.2%	50.0%	100.0%
4. 引進外部顧客評價，建立「參與式公共工程採購廠商評鑑制度」。	政治可行性	6.0	2.0	6.0	33.3%	8.3%	8.3%	29.2%	4.2%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	6.0	2.2		4.2%	20.8%	12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	100.0%
	行政可行性	5.6	2.1		16.7%	25.0%	37.5%	4.2%	12.5%	4.2%	100.0%
	法律可行性	6.1	1.8		20.8%	25.0%	20.8%	16.7%	8.3%	8.3%	100.0%
	技術可行性	6.2	2.0		20.8%	12.5%	16.7%	33.3%	16.7%	0.0%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
	時間可行性	5.9	2.1		4.2%	8.3%	4.2%	8.3%	33.3%	41.7%	100.0%

5. 建立「政府採購仲裁法庭」，解決採購爭議及提高透明度。

	政治可行性	6.5	2.0	6.5	25.0%	20.8%	16.7%	12.5%	8.3%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	6.2	1.8		8.3%	8.3%	8.3%	16.7%	37.5%	20.8%	100.0%
	行政可行性	6.4	1.9		8.3%	29.2%	37.5%	16.7%	8.3%	0.0%	100.0%
	法律可行性	6.5	2.0		54.2%	25.0%	8.3%	4.2%	0.0%	8.3%	100.0%
	技術可行性	6.7	1.9		0.0%	12.5%	20.8%	41.7%	16.7%	8.3%	100.0%
	時間可行性	6.5	1.9		4.2%	4.2%	8.3%	8.3%	29.2%	45.8%	100.0%

F.【公共報告】

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
1. 制訂《政府資訊公開法》之施行細則，並確立主管機關。	政治可行性	7.4	1.6	7.4	20.8%	37.5%	8.3%	16.7%	4.2%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	7.4	1.6		0.0%	4.2%	16.7%	25.0%	29.2%	25.0%	100.0%
	行政可行性	7.4	1.5		16.7%	25.0%	29.2%	8.3%	16.7%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.7	1.5		58.3%	12.5%	12.5%	8.3%	4.2%	4.2%	100.0%
	技術可行性	7.3	1.5		4.2%	16.7%	25.0%	33.3%	16.7%	4.2%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
	時間可行性	7.0	1.5		0.0%	0.0%	12.5%	8.3%	29.2%	50.0%	100.0%

2. 建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度。	政治可行性	7.8	1.9	7.6	45.8%	8.3%	25.0%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	7.5	1.9		4.2%	4.2%	8.3%	20.8%	37.5%	25.0%	100.0%
	行政可行性	7.5	1.8		12.5%	54.2%	12.5%	16.7%	0.0%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.0	1.8		8.3%	8.3%	25.0%	20.8%	12.5%	25.0%	100.0%
	技術可行性	7.6	2.0		25.0%	20.8%	20.8%	16.7%	12.5%	4.2%	100.0%
	時間可行性	7.5	1.9		4.2%	4.2%	8.3%	16.7%	29.2%	37.5%	100.0%

G.【司法機構】

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
1. 儘速通過法官法/檢察官法，藉以進行法官/檢察官之倫理規範。	政治可行性	7.3	1.7	7.2	33.3%	29.2%	16.7%	4.2%	8.3%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	7.7	1.6		4.2%	4.2%	4.2%	25.0%	25.0%	37.5%	100.0%
	行政可行性	7.1	1.9		8.3%	20.8%	41.7%	8.3%	20.8%	0.0%	100.0%
	法律可行性	7.3	1.9		45.8%	29.2%	16.7%	4.2%	0.0%	4.2%	100.0%
	技術可行性	7.2	1.8		4.2%	16.7%	12.5%	45.8%	16.7%	4.2%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
	時間可行性	7.0	1.8		4.2%	0.0%	8.3%	12.5%	29.2%	45.8%	100.0%

2. 制定適用於法官/檢察官之人事法規。	政治可行性	7.3	1.5	7.3	29.2%	37.5%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	7.4	1.7		4.2%	4.2%	25.0%	25.0%	37.5%	100.0%	
	行政可行性	7.3	1.5		12.5%	29.2%	37.5%	8.3%	12.5%	100.0%	
	法律可行性	7.2	1.8		41.7%	12.5%	25.0%	12.5%	0.0%	8.3%	100.0%
	技術可行性	7.4	1.4		8.3%	16.7%	12.5%	25.0%	37.5%	100.0%	
	時間可行性	7.0	2.1		4.2%	0.0%	12.5%	20.8%	16.7%	45.8%	100.0%
3. 建立法官/檢察官評鑑制度。	政治可行性	7.7	2.1	7.4	45.8%	20.8%	8.3%	12.5%	4.2%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	7.6	1.7		4.2%	0.0%	0.0%	25.0%	41.7%	29.2%	100.0%
	行政可行性	7.2	2.0		12.5%	20.8%	41.7%	12.5%	12.5%	100.0%	
	法律可行性	7.5	1.9		16.7%	37.5%	20.8%	8.3%	8.3%	100.0%	
	技術可行性	7.3	2.2		16.7%	12.5%	16.7%	33.3%	20.8%	100.0%	
	時間可行性	7.2	2.0		4.2%	8.3%	12.5%	8.3%	12.5%	54.2%	100.0%
4. 建立外部監督機制。	政治可行性	6.9	1.7	6.7	41.7%	20.8%	4.2%	12.5%	8.3%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	6.8	2.0		4.2%	4.2%	20.8%	20.8%	25.0%	100.0%	
	行政可行性	6.7	1.6		0.0%	33.3%	29.2%	25.0%	12.5%	100.0%	
	法律可行性	6.9	1.6		29.2%	25.0%	16.7%	12.5%	8.3%	100.0%	
	技術可行性	6.5	1.9		20.8%	8.3%	29.2%	20.8%	12.5%	100.0%	

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
	時間可行性	6.8	2.0		4.2%	8.3%	0.0%	0.0%	33.3%	41.7%	100.0%

H.【私部門】

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
1. 參照當前國際組織出版的企業反賄訓練教材，編印符合我國企業環境的「商業廉潔輔導手冊」。	政治可行性	8.4	1.4	8.1	25.0%	16.7%	16.7%	4.2%	29.2%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	8.0	1.6		8.3%	16.7%	29.2%	12.5%	12.5%	20.8%	100.0%
	行政可行性	8.0	1.4		29.2%	29.2%	12.5%	20.8%	4.2%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.3	1.5		8.3%	16.7%	8.3%	29.2%	12.5%	25.0%	100.0%
	技術可行性	8.1	1.5		12.5%	20.8%	25.0%	16.7%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	7.9	1.5		16.7%	0.0%	8.3%	16.7%	20.8%	37.5%	100.0%
	政治可行性	7.7	1.7		45.8%	16.7%	4.2%	8.3%	8.3%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	7.5	1.7		4.2%	12.5%	4.2%	20.8%	33.3%	25.0%	100.0%
	行政可行性	7.3	1.8		25.0%	29.2%	33.3%	8.3%	0.0%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.9	2.0		12.5%	25.0%	20.8%	20.8%	8.3%	12.5%	100.0%
技術可行性	7.5	1.8	8.3%	12.5%	33.3%	25.0%	20.8%	0.0%	100.0%		
時間可行性	7.2	2.2	4.2%	4.2%	4.2%	16.7%	29.2%	41.7%	100.0%		

2. 要求國營事業機構提交「國有事業營運說明書」，以防止舞弊情事。

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
3. 獎勵企業設立「企業治理規範」，建立企業反貪具體機制。	政治可行性	7.4	1.7	7.1	37.5%	20.8%	12.5%	4.2%	16.7%	8.3%	100.0%
	經濟可行性	7.3	1.5		16.7%	8.3%	25.0%	12.5%	20.8%	16.7%	100.0%
	行政可行性	7.1	1.5		4.2%	41.7%	20.8%	20.8%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.0	1.8		20.8%	12.5%	12.5%	25.0%	8.3%	20.8%	100.0%
	技術可行性	6.8	2.0		8.3%	4.2%	12.5%	8.3%	25.0%	41.7%	100.0%
	時間可行性	6.9	1.9		25.0%	29.2%	8.3%	12.5%	12.5%	12.5%	100.0%
4. 針對私部門進行反貪腐教育	政治可行性	7.9	1.3	7.5	25.0%	29.2%	8.3%	12.5%	12.5%	12.5%	100.0%
	經濟可行性	7.6	1.7		8.3%	16.7%	20.8%	20.8%	12.5%	20.8%	100.0%
	行政可行性	7.3	1.9		16.7%	20.8%	37.5%	12.5%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.4	2.2		16.7%	12.5%	8.3%	20.8%	12.5%	29.2%	100.0%
	技術可行性	7.5	1.6		16.7%	16.7%	16.7%	29.2%	16.7%	4.2%	100.0%
	時間可行性	7.4	1.7		16.7%	4.2%	8.3%	4.2%	37.5%	29.2%	100.0%

I. 【社會參與】

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
1. 修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制	政治可行性	7.4	1.7	7.2	20.8%	16.7%	20.8%	16.7%	12.5%	12.5%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
度等之相關規定。	經濟可行性	7.5	1.6	7.5	4.2%	4.2%	16.7%	20.8%	25.0%	29.2%	100.0%
	行政可行性	7.2	1.6		16.7%	41.7%	20.8%	12.5%	4.2%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.3	1.9		45.8%	16.7%	8.3%	12.5%	8.3%	8.3%	100.0%
	技術可行性	7.3	1.6		8.3%	16.7%	20.8%	29.2%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	6.8	1.8		4.2%	4.2%	12.5%	8.3%	29.2%	41.7%	100.0%

2. 政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾。	政治可行性	7.7	2.2	7.7	75.0%	4.2%	8.3%	4.2%	8.3%	0.0%	100.0%
	經濟可行性	8.0	2.3		4.2%	8.3%	16.7%	8.3%	29.2%	33.3%	100.0%
	行政可行性	7.3	2.5		12.5%	37.5%	20.8%	20.8%	8.3%	8.3%	100.0%
	法律可行性	7.7	2.5		4.2%	16.7%	16.7%	8.3%	20.8%	33.3%	100.0%
	技術可行性	7.5	2.8		4.2%	8.3%	25.0%	41.7%	16.7%	4.2%	100.0%
3. 主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異。	時間可行性	7.8	2.4	8.0	0.0%	25.0%	12.5%	16.7%	16.7%	29.2%	100.0%
	政治可行性	8.5	1.3		16.7%	12.5%	12.5%	25.0%	16.7%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	8.0	1.8		0.0%	12.5%	25.0%	16.7%	41.7%	4.2%	100.0%
	行政可行性	8.0	1.8		54.2%	16.7%	8.3%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.0	2.1		12.5%	8.3%	12.5%	12.5%	16.7%	37.5%	100.0%
4. 適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程。	技術可行性	7.8	2.0	8.2	12.5%	37.5%	25.0%	12.5%	12.5%	0.0%	100.0%
	時間可行性	8.1	1.8		4.2%	12.5%	16.7%	25.0%	4.2%	37.5%	100.0%
	政治可行性	8.4	1.3		25.0%	8.3%	25.0%	8.3%	20.8%	12.5%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
	經濟可行性	8.2	1.5	8.3	12.5%	4.2%	12.5%	37.5%	29.2%	4.2%	100.0%
	行政可行性	8.0	1.7		29.2%	37.5%	16.7%	4.2%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.1	1.9		8.3%	16.7%	16.7%	12.5%	12.5%	41.7%	100.0%
	技術可行性	8.2	1.6		20.8%	25.0%	16.7%	25.0%	12.5%	0.0%	100.0%
	時間可行性	8.3	1.6		4.2%	16.7%	12.5%	12.5%	16.7%	37.5%	100.0%

5. 採「雁行理論」，強化與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡。	政治可行性	7.1	1.9	6.8	37.5%	8.3%	8.3%	16.7%	25.0%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	7.0	1.4		12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	25.0%	0.0%	100.0%
	行政可行性	6.8	1.7		33.3%	33.3%	12.5%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	6.8	2.0		4.2%	8.3%	16.7%	20.8%	8.3%	41.7%	100.0%
	技術可行性	6.6	2.0		12.5%	29.2%	25.0%	8.3%	20.8%	4.2%	100.0%
6. 全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識，具體作法如：建構反貪網頁與資訊透明系統、出版反貪相關書籍、獎勵反貪學術研究、設立反貪獎學金、設立 24 小時免費檢舉專線、邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講等。	時間可行性	6.8	2.0	7.8	0.0%	12.5%	12.5%	16.7%	12.5%	45.8%	100.0%
	政治可行性	8.1	1.8		20.8%	8.3%	8.3%	16.7%	25.0%	20.8%	100.0%
	經濟可行性	7.7	2.0		12.5%	4.2%	20.8%	37.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	行政可行性	7.7	2.0		33.3%	29.2%	16.7%	8.3%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	8.0	2.0		4.2%	20.8%	12.5%	8.3%	25.0%	29.2%	100.0%
技術可行性	7.8	2.2	16.7%	29.2%	25.0%	12.5%	12.5%	4.2%	100.0%		
時間可行性	7.8	2.0	12.5%	8.3%	16.7%	16.7%	12.5%	12.5%	33.3%	100.0%	

J. 【防制洗錢】

政策建議	可行性評估 面向	平均值	標準差	總平均	排序						
					1	2	3	4	5	6	總計
1. 金融機構確認客戶身分之加強。	政治可行性	7.1	1.8	7.5	37.5%	8.3%	8.3%	0.0%	20.8%	25.0%	100.0%
	經濟可行性	7.3	1.3		16.7%	4.2%	16.7%	37.5%	12.5%	12.5%	100.0%
	行政可行性	7.4	1.5		12.5%	25.0%	25.0%	25.0%	12.5%	0.0%	100.0%
	法律可行性	7.4	2.1		12.5%	25.0%	20.8%	16.7%	4.2%	20.8%	100.0%
	技術可行性	7.8	1.4		16.7%	20.8%	20.8%	20.8%	12.5%	8.3%	100.0%
	時間可行性	8.0	1.4		4.2%	16.7%	8.3%	0.0%	37.5%	33.3%	100.0%
2. 加強金融機構對於客戶身分之確認與強化各種管道與機構之申報義務。	政治可行性	6.9	1.6	7.2	29.2%	16.7%	4.2%	16.7%	8.3%	25.0%	100.0%
	經濟可行性	7.3	1.6		12.5%	4.2%	25.0%	20.8%	29.2%	8.3%	100.0%
	行政可行性	7.0	1.7		12.5%	25.0%	20.8%	20.8%	16.7%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.1	2.0		29.2%	16.7%	8.3%	16.7%	16.7%	12.5%	100.0%
	技術可行性	7.3	2.1		16.7%	16.7%	29.2%	25.0%	8.3%	4.2%	100.0%
	時間可行性	7.5	1.7		0.0%	20.8%	12.5%	0.0%	20.8%	45.8%	100.0%
3.將申報義務人擴及律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，與不動產仲介業、骨董商、當舖等非金融機構。	政治可行性	5.6	1.7	5.7	37.5%	20.8%	8.3%	25.0%	4.2%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	6.0	1.8		4.2%	4.2%	33.3%	0.0%	50.0%	8.3%	100.0%
	行政可行性	5.9	1.8		8.3%	12.5%	25.0%	33.3%	16.7%	4.2%	100.0%
	法律可行性	5.8	1.9		33.3%	37.5%	4.2%	4.2%	4.2%	16.7%	100.0%
	技術可行性	5.6	2.1		16.7%	16.7%	25.0%	33.3%	8.3%	0.0%	100.0%
	時間可行性	5.5	2.4		0.0%	8.3%	4.2%	4.2%	16.7%	66.7%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						總 計
					1	2	3	4	5	6	
4. 加強申報義務機構人員之訓練。	政治可行性	7.7	1.6	7.8	16.7%	12.5%	4.2%	12.5%	33.3%	20.8%	100.0%
	經濟可行性	7.5	1.7		16.7%	8.3%	29.2%	16.7%	20.8%	8.3%	100.0%
	行政可行性	7.9	1.7		25.0%	33.3%	16.7%	12.5%	8.3%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.8	1.6		8.3%	4.2%	25.0%	20.8%	8.3%	33.3%	100.0%
	技術可行性	8.0	1.7		25.0%	25.0%	12.5%	25.0%	8.3%	4.2%	100.0%
	時間可行性	8.0	1.5		8.3%	16.7%	12.5%	12.5%	20.8%	29.2%	100.0%
5. 建立申報獎勵制度。	政治可行性	7.3	1.9	7.4	20.8%	8.3%	16.7%	4.2%	33.3%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	6.9	1.8		33.3%	4.2%	25.0%	12.5%	16.7%	8.3%	100.0%
	行政可行性	7.5	1.6		12.5%	37.5%	12.5%	25.0%	12.5%	0.0%	100.0%
	法律可行性	7.7	1.7		20.8%	20.8%	8.3%	25.0%	8.3%	16.7%	100.0%
	技術可行性	7.7	1.7		8.3%	8.3%	37.5%	20.8%	20.8%	4.2%	100.0%
	時間可行性	7.5	1.8		4.2%	16.7%	0.0%	12.5%	12.5%	54.2%	100.0%
6. 建立政經人士系統。	政治可行性	5.0	2.0	5.9	58.3%	25.0%	0.0%	4.2%	12.5%	0.0%	100.0%
	經濟可行性	6.5	1.8		4.2%	4.2%	20.8%	20.8%	29.2%	20.8%	100.0%
	行政可行性	6.3	1.9		4.2%	12.5%	33.3%	37.5%	12.5%	0.0%	100.0%
	法律可行性	5.2	2.2		25.0%	33.3%	12.5%	4.2%	0.0%	25.0%	100.0%
	技術可行性	6.1	2.1		4.2%	12.5%	29.2%	29.2%	25.0%	0.0%	100.0%
	時間可行性	6.2	2.3		4.2%	12.5%	4.2%	4.2%	20.8%	54.2%	100.0%

政策建議	可行性評估 面向	平均 值	標 準 差	總 平 均	排序						總 計
					1	2	3	4	5	6	
7. 強化貪污洗錢犯罪所得之查扣。	政治可行性	6.9	2.1	7.0	29.2%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	20.8%	100.0%
	經濟可行性	7.1	1.7		4.2%	4.2%	16.7%	25.0%	33.3%	16.7%	100.0%
	行政可行性	6.9	1.6		4.2%	16.7%	25.0%	37.5%	12.5%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.2	1.9		37.5%	33.3%	8.3%	4.2%	4.2%	12.5%	100.0%
	技術可行性	6.9	1.7		20.8%	25.0%	20.8%	12.5%	16.7%	4.2%	100.0%
	時間可行性	6.8	1.7		4.2%	8.3%	16.7%	8.3%	20.8%	41.7%	100.0%
8. 加強洗錢防制之國際合作	政治可行性	7.3	2.1	7.4	37.5%	20.8%	12.5%	4.2%	8.3%	16.7%	100.0%
	經濟可行性	7.5	2.0		12.5%	16.7%	12.5%	12.5%	37.5%	8.3%	100.0%
	行政可行性	7.6	1.8		4.2%	20.8%	33.3%	33.3%	4.2%	4.2%	100.0%
	法律可行性	7.8	2.0		25.0%	12.5%	25.0%	8.3%	12.5%	16.7%	100.0%
	技術可行性	7.3	2.2		12.5%	29.2%	8.3%	33.3%	16.7%	0.0%	100.0%
	時間可行性	7.0	2.3		8.3%	4.2%	8.3%	4.2%	20.8%	54.2%	100.0%
9. 成立跨部會「金融情報單位」以遏阻跨境非法資產移轉。	政治可行性	6.3	2.1	6.3	33.3%	12.5%	12.5%	12.5%	25.0%	4.2%	100.0%
	經濟可行性	6.5	2.0		0.0%	8.3%	16.7%	25.0%	29.2%	20.8%	100.0%
	行政可行性	6.3	2.3		16.7%	37.5%	20.8%	4.2%	20.8%	0.0%	100.0%
	法律可行性	6.6	2.5		25.0%	16.7%	20.8%	12.5%	4.2%	20.8%	100.0%
	技術可行性	6.1	2.3		12.5%	16.7%	16.7%	37.5%	8.3%	8.3%	100.0%
	時間可行性	6.2	2.2		12.5%	8.3%	12.5%	8.3%	12.5%	45.8%	100.0%

附錄七 《聯合國反腐敗公約》第2章原文

《The United Nations Convention against Corruption》

Chapter II Preventive measures

Article 5

Preventive anti- corruption policies and practices

1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti -corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability.
2. Each State Party shall endeavour to establish and promote effective practices aimed at the prevention of corruption.
3. Each State Party shall endeavour to periodically evaluate relevant legal instruments and administrative measures with a view to determining their adequacy to prevent and fight corruption.
4. States Parties shall, as appropriate and in accordance with the fundamental principles of their legal system, collaborate with each other and with relevant international and regional organizations in promoting and developing the measures referred to in this article. That

collaboration may include participation in international programmes and projects aimed at the prevention of corruption.

Article 6

Preventive anti- corruption body or bodies

1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as:

(a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and coordinating the implementation of those policies;

(b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption.

2. Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided.

3. Each State Party shall inform the Secretary-General of the United Nations of the name and address of the authority or authorities that may assist other States Parties in developing and implementing specific measures for the prevention of corruption.

Article 7

Public sector

1. Each State Party shall, where appropriate and in accordance with the

fundamental principles of its legal system, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems for the recruitment, hiring, retention, promotion and retirement of civil servants and, where appropriate, other non-elected public officials:

(a) That are based on principles of efficiency, transparency and objective criteria such as merit, equity and aptitude;

(b) That include adequate procedures for the selection and training of individuals for public positions considered especially vulnerable to corruption and the rotation, where appropriate, of such individuals to other positions;

(c) That promote adequate remuneration and equitable pay scales, taking into account the level of economic development of the State Party;

(d) That promote education and training programmes to enable them to meet the requirements for the correct, honourable and proper performance of public functions and that provide them with specialized and appropriate training to enhance their awareness of the risks of corruption inherent in the performance of their functions. Such programmes may make reference to codes or standards of conduct in applicable areas.

2. Each State Party shall also consider adopting appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prescribe criteria concerning candidature for and election to public office.

3. Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to enhance transparency in the funding of candidatures

for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.

4. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest.

Article 8
Codes of conduct for public officials

1. In order to fight corruption, each State Party shall promote, inter alia, integrity, honesty and responsibility among its public officials, in accordance with the fundamental principles of its legal system.

2. In particular, each State Party shall endeavour to apply, within its own institutional and legal systems, codes or standards of conduct for the correct, honourable and proper performance of public functions.

3. For the purposes of implementing the provisions of this article, each State Party shall, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its legal system, take note of the relevant initiatives of regional, interregional and multilateral organizations, such as the International Code of Conduct for Public Officials contained in the annex to General Assembly resolution 51/59 of 12 December 1996.

4. Each State Party shall also consider, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, establishing measures and systems to facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions.

5. Each State Party shall endeavour, where appropriate and in

accordance with the fundamental principles of its domestic law, to establish measures and systems requiring public officials to make declarations to appropriate authorities regarding, inter alia, their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts or benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials.

6. Each State Party shall consider taking, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, disciplinary or other measures against public officials who violate the codes or standards established in accordance with this article.

Article 9

Public procurement and management of public finances

1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take the necessary steps to establish appropriate systems of procurement, based on transparency, competition and objective criteria in decision-making, that are effective, inter alia, in preventing corruption. Such systems, which may take into account appropriate threshold values in their application, shall address, inter alia:

(a) The public distribution of information relating to procurement procedures and contracts, including information on invitations to tender and relevant or pertinent information on the award of contracts, allowing potential tenderers sufficient time to prepare and submit their tenders;

(b) The establishment, in advance, of conditions for participation, including selection and award criteria and tendering rules, and their publication;

(c) The use of objective and predetermined criteria for public procurement decisions, in order to facilitate the subsequent verification of the correct application of the rules or procedures;

(d) An effective system of domestic review, including an effective system of appeal, to ensure legal recourse and remedies in the event that the rules or procedures established pursuant to this paragraph are not followed;

(e) Where appropriate, measures to regulate matters regarding personnel responsible for procurement, such as declaration of interest in particular public procurements, screening procedures and training requirements.

2. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take appropriate measures to promote transparency and accountability in the management of public finances. Such measures shall encompass, inter alia:

(a) Procedures for the adoption of the national budget;

(b) Timely reporting on revenue and expenditure;

(c) A system of accounting and auditing standards and related oversight;

(d) Effective and efficient systems of risk management and internal control; and

(e) Where appropriate, corrective action in the case of failure to comply with the requirements established in this paragraph.

3. Each State Party shall take such civil and administrative measures as may be necessary, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to preserve the integrity of accounting books,

records, financial statements or other documents related to public expenditure and revenue and to prevent the falsification of such documents.

Article 10
Public reporting

Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including with regard to its organization, functioning and decision-making processes, where appropriate. Such measures may include, inter alia:

- (a) Adopting procedures or regulations allowing members of the general public to obtain, where appropriate, information on the organization, functioning and decision-making processes of its public administration and, with due regard for the protection of privacy and personal data, on decisions and legal acts that concern members of the public;
- (b) Simplifying administrative procedures, where appropriate, in order to facilitate public access to the competent decision-making authorities; and
- (c) Publishing information, which may include periodic reports on the risks of corruption in its public administration.

Article 11
Measures relating to the judiciary and prosecution services

1. Bearing in mind the independence of the judiciary and its crucial role in combating corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system and without prejudice to judicial independence, take measures to strengthen integrity and to prevent opportunities for corruption among members of the judiciary. Such measures may include rules with respect to the conduct of members of the judiciary.

2. Measures to the same effect as those taken pursuant to paragraph 1 of this article may be introduced and applied within the prosecution service in those States Parties where it does not form part of the judiciary but enjoys independence similar to that of the judicial service.

Article 12
Private sector

Each State Party shall take measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prevent corruption involving the private sector, enhance accounting and auditing standards in the private sector and, where appropriate, provide effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal penalties for failure to comply with such measures.

2. Measures to achieve these ends may include, inter alia:

(a) Promoting cooperation between law enforcement agencies and relevant private entities;

(b) Promoting the development of standards and procedures designed to safeguard the integrity of relevant private entities, including codes of conduct for the correct, honourable and proper performance of the activities of business and all relevant professions and the

prevention of conflicts of interest, and for the promotion of the use of good commercial practices among businesses and in the contractual relations of businesses with the State;

(c) Promoting transparency among private entities, including, where appropriate, measures regarding the identity of legal and natural persons involved in the establishment and management of corporate entities;

(d) Preventing the misuse of procedures regulating private entities, including procedures regarding subsidies and licences granted by public authorities for commercial activities;

(e) Preventing conflicts of interest by imposing restrictions, as appropriate and for a reasonable period of time, on the professional activities of former public officials or on the employment of public officials by the private sector after their resignation or retirement, where such activities or employment relate directly to the functions held or supervised by those public officials during their tenure;

(f) Ensuring that private enterprises, taking into account their structure and size, have sufficient internal auditing controls to assist in preventing and detecting acts of corruption and that the accounts and required financial statements of such private enterprises are subject to appropriate auditing and certification procedures.

3. In order to prevent corruption, each State Party shall take such measures as may be necessary, in accordance with its domestic laws and regulations regarding the maintenance of books and records, financial statement disclosures and accounting and auditing standards, to prohibit the following acts carried out for the purpose of committing any of the offences established in accordance with this Convention:

(a) The establishment of off-the-books accounts;

(b)The making of off - the- books or inadequately identified transactions;

(c) The recording of non-existent expenditure;

(d)The entry of liabilities with incorrect identification of their objects;

(e)The use of false documents; and

(f)The intentional destruction of bookkeeping documents earlier than foreseen by the law.

4. Each State Party shall disallow the tax deductibility of expenses that constitute bribes, the latter being one of the constituent elements of the offences established in accordance with articles 15 and 16 of this Convention and, where appropriate, other expenses incurred in furtherance of corrupt conduct.

Article 13
Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non- governmental organizations and community- based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

(a)Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision- making processes;

(b)Ensuring that the public has effective access to information;

(c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;

(d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary:

(i) For respect of the rights or reputations of others;

(ii) For the protection of national security or ordre public or of public health or morals.

2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the reporting, including anonymously, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention.

Article 14

Measures to prevent money-laundering

1. Each State Party shall:

(a) Institute a comprehensive domestic regulatory and supervisory regime for banks and non-bank financial institutions, including natural or legal persons that provide formal or informal services for the transmission of money or value and, where appropriate, other bodies particularly susceptible to money-laundering, within its competence, in order to deter and detect all forms of money-laundering, which regime shall emphasize requirements for customer and, where appropriate, beneficial owner identification, record-

keeping and the reporting of suspicious transactions;

(b) Without prejudice to article 46 of this Convention, ensure that administrative, regulatory, law enforcement and other authorities dedicated to combating money-laundering (including, where appropriate under domestic law, judicial authorities) have the ability to cooperate and exchange information the national and international levels within the conditions prescribed by its domestic law and, to that end, shall consider the establishment of a financial intelligence unit to serve as a national centre for the collection, analysis and dissemination of information regarding potential money-laundering.

2. States Parties shall consider implementing feasible measures to detect and monitor the movement of cash and appropriate negotiable instruments across their borders, subject to safeguards to ensure proper use of information and without impeding in any way the movement of legitimate capital. Such measures may include a requirement that individuals and businesses report the cross-border transfer of substantial quantities of cash and appropriate negotiable instruments.

3. States Parties shall consider implementing appropriate and feasible measures to require financial institutions, including money remitters:

(a) To include on forms for the electronic transfer of funds and related messages accurate and meaningful information on the originator;

(b) To maintain such information throughout the payment chain; and

(c) To apply enhanced scrutiny to transfers of funds that do not contain complete information on the originator.

4. In establishing a domestic regulatory and supervisory regime under the terms of this article, and without prejudice to any other article of

this Convention, States Parties are called upon to use as a guideline the relevant initiatives of regional, interregional and multilateral organizations against money-laundering.

5. States Parties shall endeavour to develop and promote global, regional, subregional and bilateral cooperation among judicial, law enforcement and financial regulatory authorities in order to combat money- laundering.

附錄八 《聯合國反腐敗公約》第2章中譯

第二章 預防措施

第5條

預防性反腐敗政策和做法

- 一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，制訂和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策，這些政策應當促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉正、透明度和問責制的原則。
- 二、各締約國均應當努力制訂和促進各種預防腐敗的有效做法。
- 三、各締約國均應當努力定期評估有關法律文書和行政措施，以確定其能否有效預防和打擊腐敗。
- 四、締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情彼此協作並同有關國際組織和區域組織協作，以促進和制訂本條所述措施。這種協作可以包括參與各種預防腐敗的國際方案和項目。

第6條

預防性反腐敗機構

- 一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，確保設有一個或酌情設有多個機構通過諸如下列措施預防腐敗：
 - (一) 實施本公約第5條所述政策，並在適當情況下對這些政策的實施進行監督和協調
 - (二) 積累和傳播預防腐敗的知識
- 二、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，賦予本條第1款所述機構必要的獨立性，使其能夠有效地履行職能和免受任何不

正當的影響。各締約國均應當提供必要的物資和專職工作人員，並為這些工作人員履行職能提供必要的培訓。

三、各締約國均應當將可以協助其他締約國制訂和實施具體的預防腐敗措施的機關的名稱和地址通知聯合國秘書長。

第7條

公共部門

一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情努力採用、維持和加強公務員和適當情況下其他非選舉產生公職人員的招聘、雇用、留用、晉升和退休制度，這種制度：

(一) 以效率原則、透明度原則和特長、公正和才能等客觀標準原則為基礎

(二) 對於擔任特別容易發生腐敗的公共職位的人員，設有適當的甄選和培訓程式以及酌情對這類人員實行輪崗的適當程式

(三) 促進充分的報酬和公平的薪資標準，同時考慮到締約國的經濟發展水平

(四) 促進對人員的教育和培訓方案，以使其能夠達到正確、誠實和妥善履行公務的要求，並為其提供適當的專門培訓，以提高其對履行其職能過程中所隱含的腐敗風險的認識。這種方案可以參照適當領域的行為守則或者準則

二、各締約國均應當考慮採取與本公約的目的相一致並與本國法律的基本原則相符的適當立法和行政措施，就公職的人選資格和當選的標準作出規定。

三、各締約國還應當考慮採取與本公約的目的相一致並與本國法律的基本原則相符的適當立法和行政措施，以提高公職競選候選人經費籌措及適當情況下的政黨經費籌措的透明度。

- 四、各締約國均應當根據本國法律的基本原則，努力採用、維持和加強促進透明度和防止利益衝突的制度。

第8條

公職人員行為守則

- 一、為了打擊腐敗，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，在本國公職人員中特別提倡廉正、誠實和盡責。
- 二、各締約國均尤其應當努力在本國的體制和法律制度範圍內適用正確、誠實和妥善履行公務的行為守則或者標準。
- 三、為執行本條的各項規定，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情考慮到區域、區域間或者多邊組織的有關舉措，例如大會1996年12月12日第51/59號決議附件所載《公職人員國際行為守則》。
- 四、各締約國還應當根據本國法律的基本原則，考慮制訂措施和建立制度，以便於公職人員在履行公務過程中發現腐敗行為時向有關部門舉報。
- 五、各締約國均應當根據本國法律的基本原則，酌情努力制訂措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其公職人員的職能發生利益衝突的職務外活動、任職、投資、資產以及貴重饋贈或者重大利益向有關機關申報。
- 六、各締約國均應當考慮根據本國法律的基本原則，對違反依照本條確定的守則或者標準的公職人員採取紀律措施或者其他措施。

第9條

公共採購和公共財政管理

- 一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取必要步驟，建立對預防腐敗特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基

礎的適當的採購制度。這類制度可以在適用時考慮到適當的最低限值，所涉及的方面應當包括：

- (一) 公開分發關於採購程式及合同的資料，包括招標的資料與授標相關的資料，使潛在投標人有充分時間準備和提交標書
- (二) 事先確定參加的條件，包括甄選和授標標準以及投標規則，並予以公佈
- (三) 採用客觀和事先確定的標準作出公共採購決定，以便於隨後核查各項規則或者程式是否得到正確適用
- (四) 建立有效的國內復審制度，包括有效的申訴制度，以確保在依照本款制定的規則未得到遵守時可以訴諸法律和進行法律救濟
- (五) 酌情採取措施，規範採購的負責人員的相關事項，例如特定公共採購中的利益關係申明、篩選程式和培訓要求

二、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取適當措施，促進公共財政管理的透明度和問責制。這些措施應當包括下列方面：

- (一) 國家預算的通過程式
- (二) 按時報告收入和支出情況
- (三) 由會計和審計標準及有關監督構成的制度
- (四) 迅速而有效的風險管理和內部控制制度
- (五) 在本款規定的要求未得到遵守時酌情加以糾正

三、各締約國均應當根據本國法律的基本原則，採取必要的民事和行政措施，以維持與公共開支和財政收入有關的帳簿、紀錄、財務報表或者其他檔完整無缺，並防止在這類檔上作假。

第10條

公共報告

考慮到反腐敗的必要性，各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取必要的措施，提高公共行政部門的透明度，包括酌情在其組織結構、運作和決策過程方面提高透明度。這些措施可以包括下列各項：

- (一) 施行各種程式或者條例，酌情使公眾瞭解公共行政部門的組織結構、運作和決策過程，並在對保護隱私和個人資料給予應有考慮的情況下，使公眾瞭解與其有關的決定和法規
- (二) 酌情簡化行政程式，以便於公眾與主管決策機關聯繫
- (三) 公佈資料，其中可以包括公共行政部門腐敗風險問題定期報告

第11條

與審判和檢察機關有關的措施

- 一、考慮到審判機關獨立和審判機關在反腐敗方面的關鍵作用，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則並在不影響審判獨立的情況下，採取措施加強審判機關人員的廉正，並防止出現腐敗機會。這類措施可以包括關於審判機關人員行為的規則。
- 二、締約國中不屬於審判機關但具有類似於審判機關獨立性的檢察機關，可以實行和適用與依照本條第一款所採取的具有相同效力的措施。

第12條

私營部門

- 一、各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取措施，防止涉及私營部門的腐敗，加強私營部門的會計和審計標準，並酌情對不遵

守措施的行為規定有效、適度而且具有警戒性的民事、行政或者刑事處罰。

二、為達到這些目的而採取的措施可以包括下列內容：

- (一) 促進執法機構與有關私營實體之間的合作
- (二) 促進制訂各種旨在維護有關私營實體操守的標準和程式，其中既包括正確、誠實和妥善從事商業活動和所有相關職業活動並防止利益衝突的行為守則，也包括在企業之間以及企業與國家的合同關係中促進良好商業慣例的採用的行為守則
- (三) 增進私營實體透明度，包括酌情採取措施鑒定參與公司的設立和管理的法人和自然人的身分
- (四) 防止濫用對私營實體的管理程式，包括公共機關對商業活動給予補貼和頒發許可證的程式
- (五) 在合理的期限內，對原公職人員的職業活動或者對公職人員辭職或者退休後在私營部門的任職進行適當的限制，以防止利益衝突，只要這種活動或者任職同這些公職人員任期內曾經擔任或者監管的職能直接有關
- (六) 確保私營企業根據其結構和規模實行有助於預防和發現腐敗的充分內部審計控制，並確保這種私營企業的帳目和必要的財務報表符合適當的審計和核證程式

三、為了預防腐敗，各締約國均應當根據本國關於帳簿和紀錄保存、財務報表披露以及會計和審計標準的法律法規採取必要措施，禁止為實施根據本公約確立的任何犯罪而從事下列行為：

- (一) 設立帳外帳戶
- (二) 進行帳外交易或者帳實不符的交易
- (三) 虛列支出

- (四) 登錄負債帳目時謊報用途
- (五) 使用虛假單據
- (六) 故意在法律規定的期限前銷燬帳簿

四、鑒於賄賂是依照本公約第十五條和第十六條確立的犯罪構成要素之一，各締約國均應當拒絕對賄賂構成的費用實行稅款扣減，並在適用情況下拒絕對促成腐敗行為所支付的其他費用實行稅款扣減。

第13條

社會參與

一、各締約國均應當根據本國法律的基本原則在其力所能及的範圍內採取適當措施，推動公共部門以外的個人和團體，例如民間團體、非政府組織和社區組織等，積極參與預防和打擊腐敗，並提高公眾對腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。這種參與應當通過下列措施予以加強：

- (一) 提高決策過程的透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用
- (二) 確保公眾有獲得資訊的有效渠道
- (三) 開展有助於不容忍腐敗的公眾宣傳活動，以及包括中小學和大學課程在內的公共教育方案
- (四) 尊重、促進和保護有關腐敗的資訊的查找、接收、公佈和傳播的自由。這種自由可以受到某些限制，但是這種限制應當僅限於法律有規定而且也有必要的下列情形

1、尊重他人的權利或者名譽

2、維護國家安全或公共秩序，或者維護公共衛生或公共道德

二、各締約國均應當採取適當的措施，確保公眾知悉本公約提到的相

關的反腐敗機構，並應當酌情提供途徑，以便以包括匿名舉報在內的方式向這些機構舉報可能被視為構成根據本公約確立的犯罪的事件。

第14條

預防洗錢的措施

一、各締約國均應當：

(一) 在其許可權範圍內，對銀行和非銀行金融機構，包括對辦理資金或者價值轉移正規或非正規業務的自然人或者法人，並在適當情況下對特別易於涉及洗錢的其他機構，建立全面的國內管理和監督制度，以便遏制並監測各種形式的洗錢，這種制度應當著重就驗證客戶身分和視情況驗證實際受益人身分、保持紀錄和報告可疑交易作出規定

(二) 在不影響本公約第四十六條的情況下，確保行政、管理、執法和專門打擊洗錢的其他機關（在本國法律許可時可以包括司法機關）能夠根據本國法律規定的條件，在國家和國際一級開展合作和交換資訊，並應當為此目的考慮建立金融情報機構，作為國家中心收集、分析和傳遞關於潛在洗錢活動的信息

二、締約國應當考慮實施可行的措施，監測和跟蹤現金和有關流通票據跨境轉移的情況，但必須有保障措施，以確保資訊的正當使用而且不致以任何方式妨礙合法資本的移動。這類措施可以包括要求個人和企業報告大額現金和有關流通票據的跨境轉移。

三、締約國應當考慮實施適當而可行的措施，要求包括匯款業務機構在內的金融機構：

(一) 在電子資金劃撥單和相關電文中列入關於發端人的準確而有用的信息

(二) 在整個支付過程中保留這種資訊

(三) 對發端人資訊不完整的資金轉移加強審查

四、籲請締約國在建立本條所規定的國內管理和監督制度時，在不影響本公約其他任何條款的情況下將區域、區域間和多邊組織的有關反洗錢舉措作為指南。

五、締約國應當努力為打擊洗錢而在司法機關、執法機關和金融監管機關之間開展和促進全球、區域、分區域及雙邊合作。

附錄九 法務部 98 年我國廉政發展應如何落實《聯合

國反腐敗公約》之研究期末報告審查意見回應表

審查委員	項次	審查意見	回應意見
陳金貴委員	1	本案資料豐富，惟推導過程複雜，建議於政策建議乙節，將各項政策建議推導過程作一扼要的整體歸納綜整，俾便於瞭解政策建議產出緣由。	感謝審查委員的建議。由於本研究最末計提出共 46 項政策建議，各項建議之提出緣由和立論基礎皆於各項建議中加以說明，因此，為避免內容過多重複之處，本研究僅能於第八章第二節政策建議首段(頁 468)，說明本研究政策建議之形成、分析和修改過程，以使讀者較能清楚瞭解其整體產出過程。
	2	第 255-257 頁、第 336-339 頁：有關「我國與《聯合國反腐敗公約》在廉政制度面及運作面落差」評估，未來可能成為廉政國際評比參考資料之一，應以完整論據支持，建議研究團隊敘明落差強度的判斷標準，亦即，敘明我國廉政現制與該公約規	感謝審查委員的建議。此部分已依政風司承辦科於審查會議中所提意見修改，即不凸顯落差程度，僅以「有落差」，併附說明之方式予以呈現。因此，便無落差強度判斷標準的問題。

審查委員	項次	審查意見	回應意見
		範差異。	
	3	<p>有關政策建議部分之意見：</p> <p>(1) 有關「倫理長制度及訂定行政倫理法」，提供研究團隊參考意見：其一，美國係訂有行政倫理法而設置倫理長，其二，我國過去欲推動訂定倫理守則曾遭遇很大的阻力。</p> <p>(2) 目前政府刻正推動廉政署政策，建議研究團隊簡要分析廉政署優劣，提供委託單位建議。</p> <p>(3) 有關「設置國家廉政委員會」，建議將現制中央廉政委員會併納入分析。</p>	<p>感謝審查委員的建議。茲針對各項建議回應如下：</p> <p>1. 有關倫理長之建議，除於本研究所舉辦的專家焦點團體座談中，有數位學者專家提出建言外，主要著眼於政風單位之英文名稱即為”Department of Government Ethics”，具有機關倫理長之固有特質，因此希冀藉由此一建議，一方面改善民眾對政風人員長久以來較為負面的刻板印象，另一方面給予其「正名」之契機。此外，行政院研考會亦曾有「統合性政府倫理法制之研究」之委託研究案，因此期望能再次藉此機會推動國內倫理法制之改革。</p> <p>2. 有關因應我國廉政署設立之建議，已於立即</p>

審查委員	項次	審查意見	回應意見
			<p>可行之政策建議中，增列第 25 項建議(頁 482-486)予以討論並提出建議。</p> <p>3. 配合上述政策建議之調整，本研究亦於中長期政策建議第 2 項一併將相關概念納入修訂(頁 492-493)。並針對「國家廉政委員會」之建議設計，修改為「參考現行『中央廉政委員會』之經驗，於總統府設立一跨院之『國家廉政委員會』，以此作為協調統整政風、檢察、調查、金管、監察、審計等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台」，使其成為一跨院的協調機制。</p>
	4	<p>建議本案關於「廉政署設置」議題及針對私部門、社會參與之政策建議部分，參考香港廉政公署資料。</p>	<p>感謝審查委員的建議。關於參考香港廉政公署於私部門和社會參與之有效作法，本研究已於立即可行</p>

審查委員	項次	審查意見	回應意見
			政策建議第 26、27 項(頁 487-489)，針對未來廉政署成立可借鏡之處，提出相關建議。
	5	<p>文字或文義修正：</p> <p>1、第 I 頁：目次表，請增列第一章緒論之節次。</p> <p>2、第 1 頁：本頁中段有關「今年(2009)…去年(2008)」敘述，建議刪除今年及去年用語，避免混淆。</p> <p>3、第 3 頁：</p> <p>(1)建議將「第二節 研究目的」第一段增列至「第一節 研究背景」最末段，使文義完整。</p> <p>(2)建議「不敢貪、不願貪、無從貪」修正為「不敢貪、不願貪、不能貪」。</p> <p>(3)建議研究目的撰述模式宜對應研究大綱。</p> <p>4、第 4 頁：第 1 行「基於上述相關文獻與法規之檢閱……」，惟本研究報告撰述至此尚無文獻及法</p>	<p>感謝審查委員的建議。此點中各項建議皆已修訂版之期末報告中予以修正。</p> <p>再次感謝委員的指正。</p>

審查委員	項次	審查意見	回應意見
		<p>規檢閱，相關文句建議修正。</p> <p>5、第 13 頁：第 5 行提出本案設計可行性調查問卷，建議「圖 2 研究流程圖」納入「問卷調查」流程。</p> <p>6、第 15 頁：本章內容提及我國現行廉政制度，建議於本章前言敘明。</p> <p>7、第 23 頁：倒數第 11 行建議刪除行末之「第 9 條…」乙詞，避免語意重複。</p>	
吳定委員	6	<p>有關廉政署設置問題：</p> <p>1、本案針對預防性反貪腐機構部分，提出我國協調機制不足問題與設置專責機構不相衝突，建議研究團隊設一專章論述廉政署設置相關問題。</p> <p>2、第 462 頁：有關本頁「二、預防性反貪腐機構」乙節，提及「吾人並無法找到非得成立單一專責之反貪機構之論述</p>	<p>感謝審查委員的建議。茲針對各項建議回應如下：</p> <p>1. 有關因應我國廉政署設立之建議，已於立即可行之政策建議中，增列第 25 項建議(頁 480-484)予以討論並提出建議。</p> <p>2. 在修訂版之期末報告中，已依委員之建議於各相關處將類似語句予以刪除和調整。</p>

審查委員	項次	審查意見	回應意見
		<p>基礎」，如本研究報告增設廉政署分析，建議研究團隊為文義調整。</p> <p>3、第 469 頁：有關立即可行政策建議，建議研究團隊得納入廉政署設置意見。</p>	<p>3. 已於立即可行政策建議中，針對廉政署之可能設立，增列第 25 項建議(頁 482-486)予以討論並提出建議。</p>
	7	<p>第 483 頁：有關本頁「設置國家廉政委員會」乙節，建議研究團隊引用平行組織理論支持此論點。</p>	<p>感謝審查委員的建議。本研究已於期末報告修訂中(頁 492-493)，針對「國家廉政委員會」之建議設計，更改為「參考現行『中央廉政委員會』之經驗，於總統府設立一跨院之『國家廉政委員會』，以此作為協調統整政風、檢察、調查、金管、監察、審計等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台」，並說明可參採「平行組織法」之概念，使之成為一協調整合平台。</p> <p>再次感謝委員的指正。</p>
喻肇基委員	8	<p>政策建議部分建議進行法制研究、評估可行性並釐清權責關係：</p>	<p>感謝審查委員的建議。茲針對各項建議回應如下：</p> <p>1. 有關倫理長之建議，除</p>

審查委員	項次	審查意見	回應意見
		<p>1、以「政風人員改為倫理長」為例，我國公務人員倫理法制為考試院銓敘部職掌，而政風機構所職掌的「廉政倫理規範」僅就較特定項目規範。</p> <p>2、有關「設置直屬總統之國家廉政委員會」，建議考量法制上可行性。</p> <p>3、有關「專業職務領域者輪調」，現行行政體制架構下，針對部分職系公務人員為職期輪調，輪調範圍可能相對狹隘。</p> <p>4、有關「倫理規範入法」，目前國內尚無公務倫理法，建議斟酌入法可行性併考量納入「公務人員基準法」可能性。</p>	<p>於本研究所舉辦的專家焦點團體座談中，有數位學者專家提出建言外，主要著眼於政風單位之英文名稱即為”Department of Government Ethics”，具有機關倫理長之固有特質，因此希冀藉由此一建議，一方面改善民眾對政風人員長久以來較為負面的刻板印象，另一方面給予其「正名」之契機。此外，行政院研考會亦曾有「統合性政府倫理法制之研究」之委託研究案，因此期望能再次藉此機會推動國內倫理法制之改革。</p> <p>2. 有關「國家廉政委員會」之建議設計，修訂版之期末報告中已修改為「參考現行『中央廉政委員會』之經驗，於總統府設立一跨院</p>

審查委員	項次	審查意見	回應意見
			<p>之『國家廉政委員會』，以此作為協調統整政風、檢察、調查、金管、監察、審計等與廉政有關之機關作為和資訊，使之成為反貪腐機構之整合平台」，使其成為依據有跨院協調功能之平台機制。請參閱頁 492-493。</p> <p>3. 該項政策建議目前已增修為「針對貪腐風險較高人員進行檢視和界定，建立該類人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範，<u>屬專業職務領域者，其輪調以該專業職務領域為主要範圍，並進行跨部門、跨機關之輪調</u>」，使其文義更符合本研究意旨。請參閱頁 493。</p> <p>4. 有關對法官、檢察官倫理規範入法之政策建議，本研究主要係期待於未來制訂之法官</p>

審查委員	項次	審查意見	回應意見
			<p>法或檢察官法中，能將相關倫理規範之規定、範疇、標準，一併納入並予以載明，以避免未來相關事件發生時，或有參照客體或標準不一及有爭議的情況出現。</p> <p>再次感謝委員的指正。</p>

法務部 98 年我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究

期末報告審查意見-法務部政風司

項次	頁次	修正建議	回應意見
1	格式	<p>請就期末報告內容再予檢視勘誤：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各章節排版、段落、項次、點次應予統一，請再檢視。 2. 各章節阿拉伯數字及英文字母字型統一為 Times New Roman。 3. 報告內文標點符號”（）”請統一為全形或半形。 4. 報告內文仍有部分錯漏字：如「儘」速、「澈」底等，請再檢視。 5. 報告內文各節標題結尾句點建議刪除，請再檢視。 6. 《聯合國反腐敗公約》第○章第○條第○項，請統一以阿拉伯數字表示。 7. 引用法規內容章節、條、項、款部分，請統一以阿拉伯數字表示，如第「5」章、第「6」節、第「1」項、第「2」款。 	<p>感謝審查委員的建議。各項建議皆已修正。</p>
2	目次	<p>第一章下建議一併列出第一節至第三節之目錄。</p>	<p>感謝審查委員的建議。修訂版之期末報</p>

項次	頁次	修正建議	回應意見
			告中已於目錄中作修正。
3	附錄	增列本公約第二章預防措施英文及中譯文對照。(期中報告吳定委員意見 02、蕭乃沂委員意見 02)	感謝審查委員的建議。已於修訂版期末報告中增加相關資料於附錄。
4	附錄- 參考文 獻	請統一格式段落之「對齊方式」。	感謝審查委員的建議。所提建議已修正。
5	法規用 語	請就期末報告書內容再予檢視： 引用法規、命令，請檢視名稱完整性及正確性。 如：p342 「利益衝突迴避法」應為「公職人員利益衝突迴避法」。 「公務人員倫理規範」應為「公務員廉政倫理規範」。	感謝審查委員的建議。所提建議皆已修正。
6	釐清語 意	請釐清語意： 1. p346 第 8 行：利用「現金流」 管道洗錢...之語意。 2. p358 倒數第 7 行：整合我國 「警務單位及海關聯合」...之 語意。 3. p358 倒數第 4 行：「建立」未 來在提高「金融檢查局」組織	感謝審查委員的建議。所提各項建議及語意不清或誤植之處，皆已修正。

項次	頁次	修正建議	回應意見
		<p>法定位階之後，似可於該局中建立具跨部會性質的「金融情報單位」...之語意。</p> <p>4. p365 第 9 行：...但企業領域之相關法規「已未與」國際協定...之語意。</p> <p>5. p365 倒數第 6 行：「焦點座談與會者普遍認為我國現行之相關政府採購內容完備，並已與 WTO 等國際組織之協定，」...之語意。</p>	
7	標點符號	<p>1. p4：壹、預防性反貪腐政策至拾防制洗錢各點末，標點符號建議刪除。</p> <p>2. p360 第 2 行：增補”採購人員倫理準則”之下引號。</p> <p>3. p373 倒數第 4 行至末行：「透過企業自發性的廉潔作為；非政府...；以及媒體.....」，分號是否修正為頓號，請考量。</p>	感謝審查委員的建議。所提建議皆已修正。
8	第一章 p1	<p>本章緒論第一節研究背景提出貪腐印象指數乙段內容「...今年(2009).....與去(2008)年相比.....」。</p> <p>有關貪腐印象指數調查年度及公</p>	感謝審查委員的建議。行文方式已作修正。

項次	頁次	修正建議	回應意見
		佈年度似有落差，因此，建議釐清本段用語，避免混淆。	
9	第三章 p41-177	<p>本章《聯合國反腐敗公約》締約國廉政制度簡述，各小節末建議增列「小結」簡要評述該國制度之優缺點。</p> <p>(期中報告吳定委員意見 04、陳金貴委員意見 07)</p>	<p>感謝審查委員的建議。針對此點，為避免報告中資料於多處重複，期末報告中已以表 14 將各國廉政制度於各面向之特色及足堪我國借鏡之處加以彙整比較，便不再以小結的方式作呈現。</p>
10	第四章 p188	<p>本章第二節肆、我國廉政體系執行成效乙節：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 請釐清標題用語，是否將「廉政體系執行成效」調整為「廉政制度執行成效」。 2. 建議本節執行成效數據資料，應與前節廉政制度現況內容(壹、陽光法案、貳、公務廉政倫理及參、企業誠信倫理等)所提相互對應，亦即，建議就執行成效之數據資料應與「廉政制度」內容呼應。(期中報告管高岳委員意見 01) 	<p>感謝審查委員的建議。茲針對各項建議回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 已依所提建議修正。 2. 因就法務部網站或公布之官方資料和文件所能蒐集之客觀數據資料，似無法與廉政制度現況內容一一對應。為避免在某些項目上無法呈現成效數

項次	頁次	修正建議	回應意見
			據，因此仍保留目前之呈現方式。
11	第七章 p341-381	本章政策建議第一節初步政策建議之擬議撰寫方式，經審查部分內容有將建議事項以粗體字表現，而部分卻無。 請研究團隊統一表述方式，請予考量。	感謝審查委員的建議。所提建議已修正。
12	第七章 p345	本章政策建議貳、預防性反貪腐機構，本部刻正推動設置廉政署作業，又未來廉政署業務規劃涵蓋肅貪、防貪及反貪功能，建議與本點政策建議內容相互連結。	感謝審查委員的建議。有關因應我國廉政署設立之建議，已於立即可行之政策建議中，增列第 25 項建議(頁 482-486)予以討論並提出建議。
13	第七章 p350	本章政策建議參、公共部門，提出我國現行人事制度並無相關法源規定必須對貪腐風險較高人員之甄補、訓練，或是職期輪調等，進行明文的相關規定。 查現行制度中部分業務人員有職務輪調等規定，如：「關務人員職期調任互調或輪調辦法」等。請予釐清。	感謝審查委員的建議。針對貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範之建議，已於頁 347-349 增修相關內容。

項次	頁次	修正建議	回應意見
14	第七章 p350-351	本章政策建議參、公共部門，針對一般公務員提出建議之(二)及(五)均有關貪腐風險較高人員職期輪調之建議，是否整併請再予考量。	感謝審查委員的建議。針對一般公務員所提建議(二)之重點在於提醒有關單位應針對貪腐風險較高之公務人員由甄補、訓練、以至職期輪調等，皆應有明文規定。而建議(五)之重點在於強調執行之落實性。因二點強調重點不同，為凸顯其重要性，仍保留目前呈現方式。
15	第七章 p365	本章政策建議捌、私部門，有關編印「商業廉潔輔導手冊」乙節，目前行政院金管會及經濟部刻正編輯「上市上櫃公司誠信經營守則」及「中小企業誠信經營手冊」，建議與本點政策建議內容相互連結。	感謝審查委員的建議。所提建議已於修訂版期末報告頁 364 予以增修。
16	第七章 p371	本章政策建議玖、社會參與，有關二、政府資訊公開管道暢通乙節，節末提出有關政府資訊公開此一反貪腐面向之建議請詳參見附錄。經審查未見附錄，請再予釐清。	感謝審查委員的建議。修訂版之期末報告中已將「請詳參見附錄」等字予以刪除。

項次	頁次	修正建議	回應意見
17	第七章 p374	<p>本章政策建議玖、社會參與，有關五、建構全民反貪教育乙節，請就下列建議在予釐清：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 有關第一點建構反貪網頁部分：為發揮集中宣導功能，本部「反貪資訊網」業已移除，又廉政資訊已配合法務部全球資訊網改版，整併納入法務部及政風司網頁。 2. 有關第五點免費檢舉電話部分：法務部政風司目前已有 24 小時付費檢舉專線。 3. 有關第六點邀請專家學者深入地區演講部分：建議參考本部推動行政院函頒國家廉政建設行動方案有關結合公私部門及社會參與之相關執行內容；另案內提出針對環保、性別議題為專題演講似與預防性反貪腐無直接關聯性，請再予商榷。 	<p>感謝審查委員的建議。資針對各項建議回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 修訂版之期末報告中，已將該點建議修改為「(一)建構反貪網頁與資訊透明系統：以單一的反貪資訊入口網的形式，提供民眾最新、最即時、最正確、最透明的反貪和廉政資訊，並應提供互動式、具個資保障功能之平台，鼓勵民眾對政府廉政政策提供建言和參與反貪行動」。請參見頁 372。 2. 修訂版之期末報告中，已將該點建議修改為「(五)設立 24 小時免費檢舉專線（類似北市

項次	頁次	修正建議	回應意見
			<p>1999 專線功能)：雖然目前法務部政風司已設有 24 小時付費檢舉專線，本研究仍建議應設立免費檢舉專線電話，並使其不僅具備民眾舉報之功能，亦可聽取人民不同建言與忠告」，請見頁 373。</p> <p>3. 就當前全球反貪腐運動，及國際透明組織的近期關注對象進行觀察，任何公共事務，包括森林伐木、環境保護、水資源、國際組織援助等，背後的執行缺失、人謀不臧，皆與貪腐或行賄有關，因此，此建議之用意在於喚起社會大眾更廣泛的反貪腐意識。</p>

項次	頁次	修正建議	回應意見
18	第七章 p406-434	本章第二節「二、可行性面向重要性排序分析」乙節之版面配置，請研究團隊再構思如何將內文與附表排列修正為較便利閱讀。	感謝審查委員的建議。因為表格內容資訊眾多，目前的呈現方式已是最利於文字閱讀和排版的方式。
19	第八章 p468	本章第二節政策建議分就「立即可行之政策建議」及「中長期之政策建議」。 為明確清楚對應各項建議執行內容及執行機關，請增加附表整理。	感謝審查委員的建議。修訂版的期末報告中，已增加表 39、表 40 作為附表，並說明各項政策建議之主辦和協辦機關。

法務部 98 年我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究

期末報告審查意見-行政院研考會

	審查意見	回應意見
	<p>本研究旨在檢視我國現階段廉政制度及運作概況與《聯合國反腐敗公約》預防性反貪措施之落差，並參考該公約締約國成功典範，評估我國現行制度，研提未來反貪腐改革策略。首先就該公約第二章進行逐條檢視分析，其次分析締約國制度規範與實務運作，並依據所蒐集之質性資料研提 43 項政策建議及可行性分析。整體而言，文獻與分析架構合理，各項實證資料與分析詳盡，符合本案所預期之研究目的。</p>	<p>感謝審查委員的肯定。</p>
2	<p>本報告各項資料豐富詳細，惟關於我國預防性反貪機構相關分析，建議依目前法務部廉政署之規劃略做修正。例如報告第 21 頁、第 245 頁及第 359 頁關於反貪腐機構之文字，建議研究團隊併予調整。</p>	<p>感謝審查委員的建議。有關因應我國廉政署設立之建議，已於立即可行之政策建議中，增列第 25 項建議(頁 480-484)予以討論並提出建議。</p>
3	<p>有關第 369 頁提高決策透明度之相關分析與政策建議，係引述焦點座談會與談者所提之行政程序法第 46 條相關規範，其範圍限縮於卷宗閱覽。惟關於政府資訊公開，我國業訂定政</p>	<p>感謝審查委員的建議。針對所提建議，於修訂版的期末報告頁 367 第三段中間，已作增修，使其符合本研究意旨。</p>

	審查意見	回應意見
	府資訊公開法，並於第 18 條明列限制公開範圍，請研究團隊審酌併入分析。	
4	報告第 350 頁所建議「行政院研考會可將各機關對貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調等，...，列為行政院各機關施政績效評比的一個項目」，有關人力面向施政績效指標係為行政院人事局主政之業務，建議研究團隊併予修正。	感謝審查委員的建議。因行政院所屬各機關施政績效評比主要係由行政院研考會業管與協調，因此本研究仍認為應由行政院研考會將此概念納入施政績效指標體系，並與人事行政局進行商議和協調。依此，本研究雖於該項政策建議主辦機關一欄仍標示為行政院研考會，但在協辦機關一欄中，則標示為行政院人事行政局。
5	另有關第七章第二節（385-434 頁）可行性分析，各項統計數據網底標示部分未經統計檢定分析，惟問卷調查有效樣本僅 24 人，且各題項政策建議達成難易度標準不一，請研究團隊參酌是否以統計檢定加強論據，或增加網底標示之說明。	感謝審查委員的建議。由於政策可行性分析，係採專家評估方式，因此，其所著重之重點並不在於樣本數的大小，而在於是否能找到適合的專家協助評估。也因此，此方法之使用並非採抽樣方式進行，更無所謂母體之存

	審查意見	回應意見
		在，所以亦無統計推論和假設檢定之需要。
6	第 19-30 頁各條約原文呈現方式，以及參考文獻格式應予統一，建請研究團隊修正。另請於報告本文之前補充中文提要。	感謝審查委員的建議。所提建議皆已修正。

法務部 98 年我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究
修正後期末報告書審查意見一覽表

項次	頁數	修正意見	回應意見
1	封面 書背	標題修正為「法務部 98 年我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約之研究》 <u>研究成果報告書</u> 」。	已修正
2	書背	將書背「98」調整為直式，與其他文字方向一致。	已修正
3	摘要	1. 增列頁碼。 2. 依本案契約規定第七(二)點，增列英文摘要。	已修正
4	p13	期末報告陳金貴委員審查意見表 5.5 修正「圖 2 研究流程圖」乙節，於本案修正後期末報告書，本流程圖仍未增加「問卷調查」流程。	陳金貴委員所指「問卷調查」係本研究所進行之初步建議「可行性分析」。本研究已於第一次期末報告修改中，於研究架構增加「可行性分析」，俾使讀者能有一致性的瞭解。
5	p332	刪除本頁左上角「219」。	219 為註腳編號，已調整。
5	p339-365 p471 p480-481	數字之文字格式修正為「Times New Roman」。	已修正。
6	p350	期末報告行政院研考會審查意見表 23 回應意見「於主辦機關列研考會協辦機關列人事局」乙節，與對應表 39.5、表 40.4	已重予調整。

		似有不同，請再予檢視。	
7	p475	本頁第二段「承上所述，建議採納.....無疑具有積極作用。」與本頁第一段似有重疊，請釐清。	已修正。
8	p478	期末報告法務部政風司審查意見表 17.1「反貪資訊網業已刪除」乙節，於本案修正後期末報告書 p372-373 業已修正，請併同修正本頁第一行「目前法務部已有反貪資訊網...」。	已將反貪資訊網及免費檢舉專線等處，一併修正。
9	p483	本頁第二段有關廉政署組織架構簡介乙節，媒體公佈之資訊與現行研訂之廉政署組織編制有落差，謹就目前已定案之資料調整本段內容，詳參本表附件 1。	已依修正建議修改。
10	p484	1. 本頁第 10 行「行政院法務部」，請修正為「法務部」。 2. 本頁頁尾註 242「2.委託單位已有另一委託研究案...應可參考；」，本部 98 年確有一研究案為「政風機構組織設計及職權行使法制化之研究」，惟該研究案非就廉政專責機構為研究標的，故該案研究成果恐不適合引用。建議予以刪除或酌作修正。	1.已修正 2.已將註腳 242 略做修正。
11	p487	本頁倒數第 10 行開始至末行，請調整（一）（二）（三）字體大小及排版。	已修正
12	p490-491 p501-503	表 39 及表 40 臚列之執行機關表，參酌各院、部會之職掌，	已依修正建議修改。

		有關各案意見之主協辦機關，提供修正意見詳參本表附件2、3；另有關該2表內容排版請併同參考附件2、3。	
13	附錄七	請調整排版為「左右對齊」。	已修正
14	附錄九	1. 附表漏列法務部政風司及研考會審查意見，請補充。 2. 附表之回應意見，請再予檢視對應之報告書頁碼。	已修正

參考文獻

- Hans-Heiner Kühne，對抗貪污以及洗錢的國際規範--轉換成國內法的可能性與批評，*高大法學論叢*，第3卷1期，2007年12月，頁27-66。
- TVBS（2008），〈台灣若證實犯行星國可協助查帳〉，【線上資料】，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=ghost20080829195620，2010/03/20。
- 于茂宗，司法人員、政務官、事務官及武職人員適用同一懲戒程序問題之研究，*復興崗學報*，第89期，2007年6月，頁347-364。
- 尤伯祥，洗錢防制法，不斷牽生新興法律問題的法律，*律師雜誌*，第320期，2006年5月，頁2-6。
- 王乃彥，洗錢罪的保護法益與體系地位--以洗錢防制法第11條第1項為主題，*檢察新論*，第3期，2008年1月，頁305-325。
- 王阿源，兩岸洗錢防制法制比較研究，*國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文*，93年。
- 王虹文，經濟犯罪法制相關問題研究-以掏空上市櫃公司資產及洗錢防制為例，*中央警察大學法律研究所碩士論文*，96年1月。
- 王紹宸，兩岸地下金融犯罪研究--以兩岸地下通匯為例，*國立台北大學犯罪學研究所碩士在職專班碩士論文*，96年1月。
- 台灣透明組織（2008），〈台灣透明組織新聞稿〉，【線上資料】，http://www.tict.org.tw/News/2008bpi_News.pdf，2009/12/20。
- 台灣透明組織（2009），〈台灣透明組織新聞稿〉，【線上資料】，http://www.tict.org.tw/News/091117_2009cpi_News.pdf，2009/12/20。
- 田威（2005），〈新加坡的司法監督制度〉，【線上資料】，*人民網*，<http://www.people.com.cn/Big5/14576/28320/36615/36616/3286308.html>，2010/03/25。
- 成永裕，論律師與司法官應有之專業倫理觀念與作法--以法律專業倫理為研討主

- 軸，律師雜誌，第 274 期，2002 年 7 月，頁 14-24。
- 朱立豪，金融犯罪與洗錢活動之風險管理--以洗錢防制措施為對策，犯罪學期刊，第 9 卷 2 期，2006 年 12 月，頁 97-128。
- 朱立豪，洗錢防制法的趨勢及展望，律師雜誌，第 294 期，2004 年 3 月，頁 59-70。
- 江玉女，洗錢防制法之解析，警光，第 488 期，1997 年 3 月，頁 26-30。
- 江朝聖，我國洗錢防制體系之評估與建議，國立中興大學法律研究所碩士論文，87 年。
- 行政院人事行政局（2009），新加坡公務員人事法令彙編，台北：行政院人事行政局。
- 行政院公共工程委員會（2005），〈新加坡政府採購制度簡介〉，【線上資料】，行政院公共工程委員會，
http://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/MenuContent.do?sute=002&bid=BIZS_C000，2009/11/01。
- 余致力，胡龍騰，拒絕貪污腐蝕臺灣的民主成果，臺灣民主，第 5 卷第 3 期，2008 年 9 月，頁 157-166。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩，2007，《公共政策》，臺北：智勝。
- 余致力、蘇毓昌，2006，〈國家廉政體系的建構與測量〉，《研考雙月刊》，256 期，頁 44-54。
- 余致力主持，2006，《政府廉政體系指標之建構》，臺北：行政院研考會。
- 吳天雲，律師收受辯護報酬是否該當洗錢罪之界限，全國律師，第 9 卷第 7 期，2005 年 7 月，頁 95-106。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一 編著，2007。行政學（上、下冊）。台北：國立空中大學。
- 吳定、鄭勝分、李盈盈，2005。組織發展應用技術。台北：智勝文化。
- 吳秋慧，由國際防制洗錢之理論及實務探究我國防制洗錢之法律建構及施行概況，立法院院聞，第 26 卷 2 期，1998 年 2 月，頁 44-72。
- 呂政勳，司法人員對司法革新應有之共識，法務通訊，第 1762 期，1996 年 1 月 25 日，頁 2-3。
- 李金德，論我國司法官之彈劾，法律評論，第 46 期，1980 年 7 月，頁 10-13。

- 李晉偉，洗錢犯罪偵查模型之研究，中央警察大學刑事警察研究所碩士論文，96年6月。
- 李傑清，沒收洗錢犯罪所得的實體與程序，檢察新論，第3期，2008年1月，頁243-264。
- 李傑清，洗錢罪保護法益及處罰，月旦法學，第115期，2004年12月，頁9-27。
- 李傑清，從比較法觀點論我國洗錢防制法與日德相關法規，法令月刊，第49卷5期，1998年5月，頁22-26。
- 李傑清，論律師等專門職業人員申報疑似洗錢交易的立法趨勢--兼論我國相關立法的因應之道，全國律師，第9卷8期，2005年8月，頁54-78。
- 李智仁，論銀行之防制洗錢課題與確認客戶身分義務，銘傳大學法學論叢，第6期，2006年6月，頁95-130。
- 李意如，我國洗錢防制法之現狀與檢討，國防管理學院法律研究所碩士論文，96年5月。
- 李聖傑，洗錢行為的認定--簡評最高法院九五年臺上字第一六五六號刑事判決，臺灣本土法學雜誌，第85期，2006年8月，頁230-233。
- 李聖傑，洗錢罪在刑法上的思考，月旦法學，第115期，2004年12月，頁44-55。
- 李禮仲，A Toll to Barricade Illegal Money Flows Taiwan's Opposition to the Money-Laundering Epidemic，國立臺灣大學法學論叢，第32卷2期，2003年3月，頁27-66。
- 沈崇廉，跨國洗錢防制法制之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，97年6月。
- 周峻，由權力分立原則論我國司法懲戒與行政懲處之界限，國防管理學院法律研究所碩士論文，90年。
- 周懷廉，我國檢察倫理規範之建立與實踐，檢察新論，第2期，2007年7月，頁18-32。
- 林世宗，監察權、立法權與司法權之爭議--兼論監察委員對司法人員之調查權，憲政時代，第20卷第1期，1994年7月，頁40-54。
- 林志潔，防制洗錢之新思維--論金融洗錢防制、金融監理與偵查權限，檢察新論，第3期，2008年1月，頁265-281。

- 林漢堂，論金融機構及其從業人員防制洗錢之法律責任--以洗錢防制法第七條、第八條罰則規定之探討為主，成大法學，第 18 期，2009 年 12 月，頁 193-241。
- 林燦都，論我國法官之選任制度及其改革，中央警察大學法學論集，第 17 期，2009 年 10 月，頁 185-219。
- 林燦都，論法官獨立及對法官之監督，中央警察大學法學論集，第 8 期，2003 年 8 月，頁 1-23。
- 林麗瑩，試論司法官的倫理規範體系--以國際組織研究意見及德國法為中心的探討，檢察新論，第 2 期，2007 年 7 月，頁 1-17。
- 林麗瑩，檢察一體與檢察官獨立性之分際，月旦法學，第 124 期，2005 年 9 月，頁 38-51。
- 法律評論，從律師與司法人員間之來往禁令談到優良司法風氣之維護，法律評論，第 44 卷第 10 期，1978 年 10 月，頁 1-2。
- 法務部，2008，《法務部政風白皮書》。臺北：法務部。
- 邱冠彰，司法官之角色定位：就法官法草案與現行法規之比較，考銓季刊，第 38 期，2004 年 4 月，頁 116-142。
- 邱冠彰，我國司法人員人事法制之研究，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文，90 年。
- 洪永泰主持，2007，《我國廉政體系革新與指標之研究》，臺北：法務部。
- 洪光煊，2009，〈各國特殊肅貪法制〉，《檢察新論》，5 期，頁 250 以下。
- 洪光煊，各國特殊肅貪法制，檢察新論，第 5 期，2009 年 1 月，頁 250-267。
- 香港廉政公署(ICAC)，<http://www.icac.org.hk/tc/home/index.html>，【2010/09/09】。
- 徐仲志，洗錢防制法改革論，國立高雄大學法律學系碩士班碩士論文，94 年 12 月。
- 徐國勇，司法人員不得交往?--鳳梨案之省思，全國律師，第 3 卷第 12 期，2000 年 12 月，頁 93-94。
- 徐慶發，我國法官彈劾與懲戒制度之研究，中國文化大學中山學術研究所/博士論文，92 年。
- 特審司，初探現行司法人員任用法制相關問題，公務人員月刊，第 117 期，2006 年 3 月，頁 5-12。

- 張志全，新型態電子支付系統與網路洗錢活動之防制，東吳大學法律學系研究所碩士論文，91年。
- 張夏萍，洗錢犯罪及其防制措施之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，86年。
- 張衛航，國票案洗錢行為模式之刑事規制對策研究——以洗錢行為應罰性與可罰性間落差為探討重心，中國文化大學法律學研究所碩士論文，92年。
- 張學海，如何使司法人員能嚴於克己、勇於任事，法務通訊，第1913期，2000年1月11日，頁3-4。
- 戚仁俊，洗錢犯罪立法之研究--以金融機構立法規制探討為中心，輔仁法學，第14期，1995年6月，頁123-152。
- 曹振良，如何使司法人員能嚴於克己，勇於任事，法務通訊，第1913期，2000年1月11日，頁6-7。
- 許玉秀等，法官與檢察官的實然與應然--「法官與檢察官的實然與應然」議題討論，臺灣法學雜誌，第107期，2008年6月，頁110-148。
- 許政賢，法官法草案關於法官任用之評析，官協會雜誌，第10期，2008年11月，頁38-58。
- 許皆清，臺灣地區跨國組織犯罪之態勢與抗制策略，警學叢刊，第37卷3期，2006年11月，頁29-43。
- 許福生，中日兩國防制組織犯罪法制之比較研究，中央警察大學學報，第40期，2003年4月，頁211-233。
- 許德興(2007)，〈新加坡防制私部門貪腐之策略〉，發表於台灣國際廉政研討會，台北市：法務部。
- 陳長文、林超駿，試論當前法官人事制度改革之可能方向--從我國法官社群(Judicial Corps)之特性談起，月旦法學，第164期，2009年1月，頁157-185。
- 陳俊明(2008)，〈廉政制度設計與民意偏好：對新加坡和香港反貪機構的省思〉，《日晷》，第五期，頁140-143。
- 陳惠馨，透明度與司法人員考選制度之興革，國家菁英，第1卷第2期，2005年6月，頁33-54。
- 陳慧玲;安怡芸;呂佳陵，淺析洗錢犯罪--兼論兩岸金融業防制洗錢之法律責任，

- 法務通訊，第 2383 期，2008 年 3 月 27 日，頁 5-6。
- 曾騰貫，司法人員人事條例部分條文修正草案簡介，公務人員月刊，第 70 期，2002 年 4 月，頁 4-5。
- 黃名榛，司法人員獎懲法制之研究，國立中山大學政治學研究所碩士論文，97 年。
- 黃瑞明主持，「司法官與律師接觸準則」、「檢察官參與飲宴應酬及從事商業投資應行注意事項」之妥適性座談會實錄-上-，律師雜誌，第 261 期，2001 年 6 月，頁 111-128。
- 黃瑞明主持，「司法官與律師接觸準則」、「檢察官參與飲宴應酬及從事商業投資應行注意事項」之妥適性座談會實錄-下-，律師雜誌，第 262 期，2001 年 7 月，頁 75-85。
- 黃榮護(2003)，「從公共事務管理觀點論肅貪防腐之功能：以香港廉政公署社區關係為例」，「反貪倡廉與行政透明」國際學術研討會，台北：世新大學行管系、政大公企中心。
- 葉潛昭，懲處司法官應稟持嚴格證據，中央綜合月刊，第 34 卷第 10 期，2001 年 10 月，頁 30-31。
- 解廣怡，從百年樹人談培養弊絕風清的司法官之道，法務通訊，第 1892 期，1998 年 1 月 11 日，頁 6-7。
- 詹德恩，淺探地下通匯與洗錢關聯性，法務通訊，第 2009 期，2000 年 11 月 23 日，頁 3-6。
- 廖尉均，從洗錢罪之刑罰根據論洗錢防制法之修正方向，刑事法雜誌，第 47 卷 4 期，2003 年 8 月，頁 71-89。
- 銓敘部特審司，司法人員人事條例修正草案簡介，公務人員月刊，第 157 期，2009 年 7 月，頁 6-12。
- 銓敘部特審司，現行司法人員人事條例及相關問題之檢討，公務人員月刊，第 8 期，1997 年 2 月，頁 10-21。
- 劉昊洲，法官法或司法官草案相關問題探討，公務人員月刊，第 177 期，2008 年 6 月，頁 29-35。
- 劉連煜，評議洗錢防制法草案中之「可疑申報制」，軍法專刊第 41 卷 12 期，民

- 1995 年 12 月，頁 1-3。
- 慶啟人，防制人頭帳戶成為洗錢管道芻議，國會月刊，第 35 卷第 4 期，2007 年 4 月，頁 74-95。
- 慶啟人，試論全球反洗錢浪潮之臺灣因應策略，刑事法雜誌，第 53 卷第 2 期，2009 年 4 月，頁 43-87。
- 蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功等（2008），《統合性政府倫理法制之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 蔡佩芬，反洗錢國際組織與司法互助議題之研究，高大法學論叢，第 5 期，2009 年 9 月，頁 51-131。
- 蔡炯墩，法官遴任與退場機制—美國與我國法制之比較觀察，銘傳大學法學論叢，第 8 期，2007 年 12 月，頁 1-47。
- 蔡炯墩，談法官之監督，律師雜誌，第 231 期，1998 年 12 月，頁 22-34。
- 蔡新毅，法官懲戒制度之變革--以司法院版法官法草案相關規定為中心，法官協會雜誌，第 10 期，2008 年 11 月，頁 59-75。
- 蔡新毅，論法官倫理（上），司法周刊，第 1346 期，2007 年 7 月 12 日，頁 2-3。
- 蔡新毅，論法官倫理（下），司法周刊，第 1347 期，2007 年 7 月 19 日，頁 2-3。
- 蔣淑芬，洗錢防制法之交易申報制度--就有關金融情報中心隸屬及金融資料庫建立之探討，月旦法學，第 119 期，2005 年 4 月，頁 91-103。
- 蔣淑芬，國際刑事司法互助與洗錢防制國際合作之探討，律師雜誌，第 320 期，2006 年 5 月，頁 41-54。
- 蔣淑芬，從洗錢防制之法規範--論各監理機關反洗錢之因應對策及其相關法律適用問題（上），刑事法雜誌，第 48 卷第 5 期，2004 年 10 月，頁 70-87。
- 蔣淑芬，從洗錢防制之法規範--論各監理機關反洗錢之因應對策及其相關法律適用問題（下），刑事法雜誌，第 48 卷第 6 期，2004 年 12 月，頁 59-77。
- 蔣淑芬，從洗錢防制之法規範--論各監理機關反洗錢之因應對策及其相關法律適用問題，刑事法雜誌，第 48 卷 6 期，2004 年 12 月，頁 59-77。
- 鄭善印，人頭帳戶刑責之研究，律師雜誌，第 320 期，2006 年 5 月，頁 18-25。
- 蕭宗宏，我國檢察事務官人事制度與運作之研究，中華大學行政管理學系(所)碩士論文，97 年。

- 蕭新民，論司法獨立與司法官的保障，中國憲政，第 12 卷 12 期，1977 年 12 月，頁 13-15。
- 謝立功，2007 年洗錢防制法之修法評述，國會月刊，第 36 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 41-55。
- 謝立功，我國防制洗錢法制之省思，律師雜誌，第 239 期，1999 年 8 月，頁 57-69。
- 謝立功，我國洗錢防制法簡介與評析，國家發展學刊(國家發展研究學會)，第 4 期，1998 年 02 月，頁 134-138。
- 謝立功，防制洗錢法制之探討，立法院院聞，第 26 卷 2 期，1998 年 2 月，頁 17-43。
- 謝立功，防制洗錢與追查重大犯罪之關連性，刑事法雜誌，第 43 卷 5 期，1999 年 10 月，頁 33-72。
- 謝立功，洗錢防制相關法律之適用問題的探討，中山學術論叢，第 16 期，1998 年 6 月，頁 191-230。
- 謝立功，徐韶關，鄧文法，我國「網路銀行」安全機制與防制洗錢策略之研究，資訊安全通訊，第 8 卷 1 期，2001 年 12 月，頁 41-53。
- 謝立功，掃除黑金的新思維--防制洗錢，中央警察大學學報，第 39 期，2002 年 4 月，頁 211-225。
- 謝立功，董顯惠，試評大額交易申報制之可行性--兼論洗錢防制法第七條修正草案，中央警察大學法學論集，第 7 期，2002 年 12 月，頁 57-73。
- 謝立功，試論兩岸反洗錢法規範之變革，國境警察學報，第 2 期，2003 年 10 月，頁 1-11。
- 謝立功，試論兩岸金融機構反洗錢之法律責任，月旦法學，第 115 期，2004 年 12 月，頁 28-43。
- 謝立功，電子商務發展之挑戰--網路洗錢相關問題之探討，科技法律透析，第 12 卷 11 期，2000 年 11 月，頁 57-62。
- 謝立功，臺灣、澳門防制洗錢之法理結構比較，法律評論，第 68 卷 7-9，2002 年 9 月，頁 2-12。
- 謝庭晃，贓物罪的保護法益與客觀要件的解釋，華岡法粹，第 41 期，2008 年 7 月，頁 107-137。
- 簡敏丞，跨國洗錢犯罪構成要件之研究，中國文化大學法律學研究所碩士論文，

95 年。

魏武群，洗錢防制法上有關禁止處分制度之研究--以沒收保全為中心--，中原大學財經法律研究所碩士論文，民 97 年 1 月。

羅肇昌，台灣洗錢防制之研究—以調查局偵辦之案件為例，暨南國際大學管理學院經營管理碩士學位學程碩士在職專班碩士論文，98 年 7 月。

藍志麟，我國洗錢防制成效之研究，逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文，96 年 5 月。

蘇友辰，從司法官「臺鳳宴」的懲戒，探討監察院調查及審查程序辯護制度的建立，全國律師，第 4 卷 1 期，2000 年 1 月，頁 52-54。

ADB/OECD(2004), “ Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific Self-Assessment Report Singapore.”, Asia Development Bank.

ADB/OECD(2006), “ Curbing Corruption in Public Procurement in Asia and the Pacific: Progress and Challenges in 25 Countries. ”, Asia Development Bank.

Bahk, J. (2002). The Anti-Corruption Index: A cornerstone of controlling corruption. In Holzer, M. and H.Y. Kim (eds), *Building good governance: Reforms in Seoul*. Newark, NJ: Rutgers University.

Botchwey, K. et al. (2000). *Fighting corruption, promoting good governance: Commonwealth expert group on good governance and the elimination of corruption*. London: Commonwealth Secretariat.

Bradshaw, D. (2009). *Anti-corruption: A New Zealand perspective*. Retrieved November 1, 2009, from: <http://www.icac.org.hk/news/issue31eng/button2.htm>。

CPIB (2009a) ,” International: United Nations Convention Against Corruption,”

【website】，

Available: http://app.cpi.gov.sg/cpi_new/user/default.aspx?pgID=173

【2009, Oct 28】。

CPIB (2009b) ,” Education: Strategic Considerations,” 【website】，

Availabe:http://app.cpi.gov.sg/cpi_new/user/default.aspx?pgID=77

【2009, Oct 29】。

CPIB (2009c) ,” International: World Bank Institute,”，【website】

Available:http://app.cpi.gov.sg/cpi_new/user/default.aspx?pgID=152

- 【2009, Oct 29】 .
- CPIB (2009d) , ” International: Political & Economic Risk Consultancy Limited,”
【website】
 Available:http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=148
- 【2009, Nov 2】 .
- CPIB (2009e) , ” Education: Strong Anti-Corruption law/administrative Measure,”
【website】
 Availabe:http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=165
- 【2009, Oct 29】 .
- CPIB (2009f) , ”Legislation: Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes(Confiscation of Benefits)Act(cap 65A),” **【 website】**
 Availabe:http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=205
- 【2009, Oct 29】 .
- CPIB (2009g) , ” International: ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific,” **【website】**
 Available:http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=151
- 【2009, Nov 2】 .
- CPIB (2009h) , ”Corrupt Practice Investigation Bureau,” **【 website】**
 Available:<http://app.cpib.gov.sg/data/website/doc/MangePage/175/Amended.CPIB%20booklet-English.pdf>
- 【2009, Oct10】 .
- CPIB (2009i) , ” Education: Preventive Measures,” **【 website】**
 Availabe:http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=167
- 【2009, Oct 20】 .
- CPIB(2010a).Strong Anti-Corruption Law/Administrative Measure. **【 website】**
 Available:http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=165
- 【2010, March 20】
- CPIB(2010b).eService: Private Sector. **【website】**
 Available: http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=218 .
- 【2010, March 23】 .

- Finland Ministry for Foreign Affairs (2006). Preventing corruption: A handbook of anti-corruption techniques for use in international development cooperation. Retrieved October 13, 2009, from:
<http://formin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=12374&GUID={875D9DC0-A2FA-40CC-87A1-25B1CF3360}> .
- Koskinen, J. (2003). Speech on the high-level political conference for the signature of the United Nations Convention against Corruption, 9-11 December 2003, in Merida, Mexico. Retrieved September 14, 2009, from:
<http://www.un.org/webcast/merida/statements/finl031209en.htm> .
- Langseth, P., Stapenhurst, R., & Pope, J. (1999). *National Integrity System*. In Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh (eds), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: The World Bank.
- Lim, S. P (2009), " NATIONAL CORPORATE GOVERNANCE AND CORRUPTION PREVENTION." Paper presented at the 2009 APEC Anti-Corruption & Transparency Experts' Task Force Workshop on " Governance in Public and Private Sectors and Its Impact on Anti-Corruption, Singapore, 2009, Feb 24-25.
- MOF and SPRING Singapore(2009), " Government Procurement Guide for MEs,"
【website】
 Available: <http://app.mof.gov.sg/data/cmsresource/For%20Business/Gov%20Procurement%20Guide20%SME%20> **【2009, Oct16】** .
- MOF(2009), " Government Procurement," **【website】**
 Available:http://app.mof.gov.sg/government_procurement.aspx **【2009, Oct 15】** .
- Money Authority of Singapore(2009a).Moneylenders(Prevention of Money Laundering and Countering The Financing of Terrorism Rules 2009).Retrieved March 4, 2010, from:
http://www.mas.gov.sg/legislation_guidelines/aml/aml_consultation_papers.html
- Money Authority of Singapore(2009b).Proposed Revisions to the MAS Notices on The Prevention of Money Laundering & countering The Financing of Terrorism. Retrieved March 4, 2010, from:
http://www.mas.gov.sg/legislation_guidelines/aml/aml_consultation_papers.html.
- Money Authority of Singapore(2010). AML/CFT Notices and Guidelines. **【website】**

Available:

http://www.mas.gov.sg/legislation_guidelines/aml/aml_notices_guidelines.html

【2010, March 29】 .

Muhammed Ali(2000), “ Eradicating Corruption: The Singapore Experience.’ Paper presented at the Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption, Feb 17.

New Zealand Ministry of Justice (2009). Saying no to bribery and corruption.

Retrieved October 20, 2009, from:

<http://www.justice.govt.nz/policy-and-consultation/crime/documents/bribery-and-corruption/saying-no-to-bribery-and-corruption.pdf> °

New Zealand Office of the Minister of Commerce (2009). Government Procurement Reform. Retrieved October 22, 2009, from:

<http://www.med.govt.nz/upload/68287/cabinet-paper-may-2009.pdf> °

New Zealand State Services Commission (2007a). *Understanding the code of conduct: Guidance for State servants*. Retrieved October 12, 2009, from:

http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/understanding-the-code-july08.pdf °

New Zealand State Services Commission (2007b). *Standards of Integrity and Conduct*. Retrieved October 12, 2009, from:

http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Code-of-conduct-StateServices.pdf °

OECD(2007). *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*. Paris: OECD.

OECD. (1996). *Ethics in the public service : Current issues and practice*, Paris: OECD.

Pope, J. (2000). *TI source book: Confronting corruption: The elements of a National Integrity System*. Transparency International.

Rappe, J. (2007). Finnish Prosecution Service: A partner in combating corruption,

Retrieved September 15, 2009, from:

<http://www.icac.org.hk/news/issue29eng/button3.htm> °

Rubin, H. J., & Rubin, E. S. (1995). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Thousand Oaks: Sage.

- Salminen, A., Viinamäki, O.-P., & Ikola-Norrbacka, R. (2007). The control of corruption in Finland. *Administration and Public Management Review*, 9: 81-95.
- Singapore Elections Department(2010). 【website】
Available: <http://www.elections.gov.sg/registry.html>. 【2010, March 20】
- Singapore Statues Online(2010). 【website】 Available: <http://statutes.agc.gov.sg>.
Retrieved 【2010, March 15】
- Soh, K. H(2009), “EFFECTIVE INVESTIGATION OF AND PUNISHMENT FOR CORRUPTION.” Paper presented at the 2009 APEC Anti-Corruption & Transparency Symposium on “Systematic Approach to Building Anti-Corruption Capacity: Diagnosing & Evaluating Corruption and Sharing Best Anti-Corruption Policies”, Seoul Korea, Sep 16-17.
- Transparency International (2006).National Integrity Systems: Transparency International Country Report: Singapore2006. Retrieved March 27, 2010, from:<http://www.transparency.org/publications/publications>.
- Transparency International. (2000). *Confronting corruption: the elements of a National Integrity System*. Transparency International.