

聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查會議結論性

意見—「臺灣的反貪腐改革」

2018年8月，臺北

【中譯本】

引言

貪腐已經成為當代最有害的社會現象之一，因為貪腐導致財富無法合理分配，也因而使得貧富差距擴大與導致不平等，讓貧苦者更加貧困。貪腐也導致政府機構孱弱並影響其治理效能，破壞民主；也因為貪腐對人權產生負面影響，形成對國家內部及國際安全的挑戰。

如今，貪腐更有了新的犯罪態樣，即所謂的「權貴貪腐」：指濫用高層權力，犧牲了多數人的權益只為了使少數人從中得利，無論對於個人或社會都將造成嚴重的傷害，但往往礙於始作俑者之權勢，讓權貴貪腐犯罪者經常逍遙法外。

2017 年的臺灣官方報告指出，有 39 件權貴貪腐案件曾被調查，而這些案件同時被媒體報導。

放眼亞太地區，臺灣一般被認為屬於清廉國家之列。然而，根據國際透明組織亞太地區全球貪腐趨勢指數的調查，臺灣公民普遍不滿意政府在反貪腐工作上投注的努力，且認為國內的貪腐程度呈現增長。

2003 年，聯合國採行《聯合國反貪腐公約》(UNCAC)，並指出「貪腐對社會穩定和安全所造成之問題和構成威脅之嚴重性，破壞民主體制及價值觀、倫理觀與正義，並危害永續發展及法治。」縱使臺灣非聯合國的會員國，但仍展現高度承諾致力推動反貪腐及促進廉潔透明，單邊執行國際反貪腐公約，並為達這個目的，臺灣政府在 2015 年 5 月 20 日制定《聯合國反貪腐公約施行法》。

為了能盡快全面地實現 UNCAC 之內涵，臺灣政府建立了一個「公

約實行情形」的自我檢視機制，並於 2018 年 3 月發表首次的自我檢視報告，該報告檢討 UNCAC 第 2 章至第 6 章的所有條文在臺灣的執行情形。

臺灣政府隨後決定將自我檢視報告提交給由 José Ugaz 主持的國際審查委員會(下稱委員會)，由 Jon S. T. Quah、Peter Ritchie、Rick McDonnell 及 Geo-Sung KIM 組成。在對報告進行初步的審查後，委員會並與臺灣政府的 120 多名代表、4 個公民社會組織代表及 3 名立法委員面對面討論。

2018 年 8 月 21、22 日在臺北舉行為期兩天的審查會議，從技術或方法層面，對 UNCAC 規定進行了全面的討論並詳細記錄。根據前述審查過程，委員會針對本次自我檢視中的重點項目作成概要的評論與給予改善的建議。委員會認同臺灣政府在採取預防措施與建立打擊貪腐的有效手段兩方面具有重大成就。

不過，委員會認為在若干方面仍有改善的空間。因此，委員會提出了關於 UNCAC 共計 6 章規定的整套建議，相關內容包括反貪腐機構之協調整合與獨立性、政府部門、私部門、政府採購、公民社會、刑事定罪和執法成效、國際合作、資產追回、技術援助和資訊交流等。另外，委員會也呼籲臺灣在執行打擊貪腐的相關業務時，應更加重視性別平等的需求。

委員會特別感謝臺灣政府給予這個機會，共同為制定出更完善的打擊貪腐政策作出貢獻，也為臺灣人民創造更美好有益的環境。

2018 年 8 月 24 日

第二章 預防措施

預防性反貪腐政策及作法

委員會認可臺灣在這些領域取得成就：

- 制定「國家廉政建設行動方案」的 9 項策略，並達成 46 項措施中的 39 項。
- 成立行政院中央廉政委員會，以確保及協調臺灣各機構的反貪腐工作。
- 臺灣在 6 個部會、國家發展委員會、2 個總處(即行政院人事行政總處及行政院主計總處)、關務署、2 個委員會(即金融監督管理委員會及公共工程委員會)、審計部、中央銀行、法務部廉政署(下稱廉政署)、法務部調查局(下稱調查局)、中央及地方機關政風機構都建置了反貪腐預防措施，反映出臺灣對預防貪腐的重視。

委員會建議臺灣可以在這些領域做更進一步的努力：

- 行政院中央廉政委員會應審視目前的反貪腐組織架構，以查明參與打擊和預防貪腐的機構之間是否存有合作與協調上的障礙，並儘量減少職能的重疊。
- 由於當前的預防措施主要集中在公部門，臺灣應更加關注私部門的預防措施，以因應日益嚴重的私部門貪腐之威脅。

預防性反貪腐機構

委員會認可臺灣在這些領域取得成就：

- 1949 年成立的調查局和 2011 年成立的廉政署，已是臺灣的 2 個主要的反貪腐機構。

- 為確保廉政署的獨立性，建立法務部「派駐檢察官」制度，負責指揮監督貪腐案件的調查，並成立一個各領域之專業人士組成的審查委員會，發揮外部監督職能。
- 廉政署推行廉政志工計劃，從 2011 年至 2017 年招募了 8,745 名廉政志工。
- 廉政署在 2013 年至 2017 年期間，為 7,772 名人員開設了 115 門課程，展現了對專業人員的培訓承諾。

委員會建議臺灣可以在這些領域做更進一步的努力：

- 由於國際上肯認的最佳實踐是「單一專責的反貪腐機構」（Anti-Corruption Agency, ACA），政府宜考慮採用這種做法，並提供 ACA 必要的資源，以維持其有效運作。
- 現下，調查局與廉政署在查辦政府部門和私部門的貪腐案件上，仍應持續密切合作。
- 為確保廉政署廉政審查委員會具有獨立性，臺灣政府應考慮由行政院長任命委員會成員。

政府部門

委員會建議臺灣可以在這些領域做更進一步的努力：

- 每年對公共機構進行廉潔評估，以激勵內部致力於追求更好的治理和建立良好的廉潔形象。
- 在立法院的支持下，政府應考慮進一步限制公司、社團、學會、協會等組織的政治獻金。

政府採購

委員會建議：

- 政府應考慮成立廉潔採購委員會，這個委員會應包括來自公民社會、學術界、專家及私部門的代表。
- 若有請託、關說或其他不法遊說者，對公職人員採取任何不當作為，政府應考慮強制要求公務員負起向廉政署陳報的義務。

私部門

委員會建議臺灣可以在這些領域做更進一步的努力：

- 臺灣的商會、工會、中小企業等，應更積極地參與打擊貪腐和促進良善治理，以杜絕私部門的貪腐。

公民社會

委員會認可臺灣在這些領域取得成就：

- 在過去 10 年間，臺灣的公民社會組織及學術界在反貪倡廉方面扮演了重要角色，足以作為亞太地區的學習榜樣。
- 媒體在促進無貪腐社會及持續參與反貪倡廉工作（例如調查報導）上所扮演的角色，令人激賞。

委員會建議：

- 政府須考慮
 1. 加強廉政署的預防職能，以鼓勵積極預防貪腐和促進廉政。
 2. 幼兒園及小學的廉潔教育，應納入教育部門的核心任務之中。
- 媒體應持續參與反貪倡廉的工作（例如調查報導）。

第三章 定罪和執法

委員會認可臺灣在以下領域取得成就：

- 建立反貪腐專責機構（第 36 條），廉政署和調查局內配置經過培訓的中央及地方人員從事預防和打擊貪腐的工作。
- 在行政院中央廉政委員會的指導下促進國家政府之間的有效合作（第 38 條）。
- 打擊洗錢活動，辨識、追蹤、凍結和沒收犯罪所得（第 31 條）。臺灣於 2016 年 12 月修正「洗錢防制法」，旨在使反洗錢的法律符合 FATF 的標準。委員會認為，本次修法基本上達成了這一目標，且將為未來的反洗錢工作提供更全面的法律基礎，包括處理貪腐的犯罪所得以及扣押和沒收非法獲得的財產等。
- 為了打擊私部門的貪腐行為（第 21 條），調查局於 2014 年成立企業肅貪科，調查企業貪腐案件，如賄賂、操縱股價、內線交易、收取回扣、掏空資產和侵害營業秘密。這項工作由全國各地的外勤站支援，成立專責人力偵辦企業貪瀆案件。
- 確定法人與非法人等各種組織體（第 26 條）參與貪腐和賄賂犯罪的責任，包括刑事、民事和行政責任。
- 依據「貪污治罪條例」，為幫助揭露貪腐案件的人提供獎勵。

委員會注意到臺灣承諾在這些領域做進一步的努力：

- 擬定並實行私部門之揭弊者保護（無論是透過立法或修法的方式）。

- 透過法務部刑法修正小組，加強改善妨害司法的防治措施（第 25 條），針對可能的犯罪態樣和罰則，徵求學界和法律實務界的意見。
- 進一步考慮起訴貪腐和賄賂犯罪的時效（即追訴期間，第 29 條），理想情況是對於追訴時效的合理訂定有所共識，或在某些情況下時效中斷。
- 加強打擊洗錢活動並追繳犯罪所得。委員會認為，臺灣目前正在修正「公司法」，以規範和確定公司的受益所有權和發行無記名股票。委員會鼓勵臺灣進行這項工作，包括考慮禁止代理人股份和代理人董事，或提供其他機制以確保不會淪為洗錢目的。臺灣還實施了沒收犯罪所得（第 31 條）的新規定（2016 年公布），以及改善凍結和沒收財產的管理制度。
- 審查未來可能採取的措施，以保護鑑定人（第 32 條）不會因為貪腐或賄賂犯罪的證詞而受到報復。
- 澄清關於影響力交易之規定（第 18 條），「貪污治罪條例」第 4、5、6 條是否適用於對公職人員採取（或欲行未遂）具有實際影響力（或被認為具有影響力）行為之「中間人」。
- 考慮將檢舉申訴管道及相關保護機制納入金融控股公司、銀行業、證券業及保險業之內控內稽辦法規範，且作為未來檢查項目；確保金融服務業對檢舉人和申訴事件妥善處理，並保護檢舉人之相關權益，促進金融業提升公司治理。
- 通過「國家賠償法」修正草案，加強貪腐案件之損害賠償制度（第 35 條）。

此外，委員會建議臺灣考慮進一步開展工作：

- 將外國公職人員賄賂或接受賄賂定為刑事犯罪（第 16 條）。

第四章 國際合作

委員會認可臺灣在以下領域取得成就：

- 臺灣近期制定符合 UNCAC 要求的「國際刑事司法互助法」，並與若干國家簽訂了協議和協定。對於無法簽訂協議或協定的國家，臺灣可以在互惠原則的基礎上提供刑事司法互助。
- 關於引渡問題，臺灣有一些實務和法律的機制，能根據其與請求國的關係類型，將逃犯遣送回國。
- 其中一項機制是依據「引渡法」，目前法律正在修正，以彌補一些不足並擴大適用範圍，例如涵蓋外國公職人員接受賄賂。委員會同意修正草案內容，並樂見草案的制定及實施。
- 有關受刑人移交，臺灣已盡可能於適當協議和協定下，進行受刑人之移交。
- 在執法合作方面，臺灣採用多重手段。其中包括調查、緝捕及預防犯罪的司法互助；執法合作；經濟犯罪、毒品、貪腐、瀆職及逃犯遣返等犯罪資訊的交流。在某些情況下，還可以接收國際刑警組織 (INTERPOL) 的訊息、派遣駐外警察聯絡官，並與外國金融情報中心和金融監管機構交換訊息。委員會認同上述積極打擊犯罪之努力。
- 在特殊偵查手段方面，臺灣能夠使用控制下交付機制，並成功完成多起調查案件。惟與許多其他國家不同，臺灣在法律上無法在

調查貪腐或其他嚴重犯罪時使用臥底偵查或監控電腦系統。委員會鼓勵臺灣繼續推動「臥底偵查法」草案，並考慮透過立法，在被授權調查的期間可以從電腦系統獲得證據和情報。

第五章 追繳資產

- 委員會認識到，臺灣在沒有外交關係國家的公民和組織的貪腐案件與追繳資產方面所面臨的挑戰。然而，過去臺灣仍成功完成多起案件之資產追繳。
- 目前臺灣已實施獨立宣告財產沒收新制，得以沒收已變現之財產。

第六章 技術援助和訊息交流

- 委員會認識到臺灣對前述相關專業人員培訓的承諾。
- 臺灣已有成功分享反貪腐專業知識的案例，例如臺灣參與 APEC 時，分享對於揭弊者保護的實務作法。臺灣應繼續尋求與其他國家的反貪腐機構開展聯合培訓計劃的可能性，以及參與區域型及國際型反貪腐研討會議。