

**《聯合國反貪腐公約》第2次國家報告暨
回應首次國家報告國際審查結論性意見報告審查會議
第四場次會議紀錄**

時間：110年8月12日(星期四)下午2時30分

地點：廉政署第一會議室

主席：李聖傑委員

出(列)席人員：如簽到名冊(略)

紀錄：蔡曉雯

壹、會議開始

一、主辦機關代表致詞(廉政署陳副署長榮周)

本次會議審查《聯合國反貪腐公約》第2次國家報告及結論性意見回應報告有關第三章定罪與執法相關內容，邀請李聖傑委員、潘怡宏委員擔任主持人，並邀請許福生委員、廖興中委員、葛傳宇委員、王士帆委員、許順雄委員、鍾元珖委員等共同審查，感謝各機關代表參與。

二、會議主席致詞(略)

貳、秘書單位報告(略)

參、第2次國家報告逐條(專論)審查

一、第15條(賄賂國家公職人員)

(一) 廖興中委員：第34點的統計數據僅說明定罪率的統計基準自2020年1月起改用罪次，請再清楚說明定罪率因統計基準變更而提升的內容，否則容易產生更換計算基準是為了讓定罪率數字提升的誤解。

(二) 葛傳宇委員：有關統計數據之附錄2內容，請釐清是否皆與貪腐行為相關，若是貪瀆案件，為何2017年(77.5%)與2018年(88.5%)之定罪率落差較大，2019年

與 2020 年之定罪率高達 96.2%與 99%。一般而言，嚴謹法治國家通常定罪率不會趨近於 100%，且圖利罪的定罪率一向非常低，如果把圖利罪納入，定罪率也應該不會這麼高，為因應國際專家學者可能提出之疑慮，此部分請檢察司說明。

- (三) **許福生委員**：在 2009 年「國家廉政建設行動方案」公布之前起訴率很高，定罪率約 6 成，然後在 2009 年之後因為推動防貪措施，起訴率有下降，定罪率也提升至 7 成多，這個部分建議解釋清楚，將起訴率下降定罪率提升的成果展現說明。
- (四) **王士帆委員**：附錄 2 的定罪率是以有罪、無罪作為分母，有罪作為分子，這樣的結果忽略了起訴之後，可能是不受理、免訴、管轄錯誤之案件，所以分母本身是有問題的。趨勢圖的部分，文字敘述是對的，但第一個曲線是起訴的總罪次，對應到表格內容，是有罪跟無罪的罪次，欄位標示跟曲線圖文字不一致，欄位應該是要說明總起訴件數與確定有罪判決件數。
- (五) **主席**：有關附錄 2 內容應該是針對貪腐案件，但為避免只看數字所呈現出來的疑慮，請檢察司研議是否可找出計算定罪率的分母資料，當審查委員提出疑問才能有確實資料佐證，因為在一般客觀經驗法則上，確實不容易呈現 96%、99%這樣的定罪率；統計數據所顯示的意義，如是執行裁判確定，有罪及無罪罪次作為分母時，須補充文字說明，而定罪率的內涵，是否要呈現這樣的分母跟分子的關係，亦須一併說明清楚。
- (六) **許順雄委員**：如以貪瀆案件起訴，但最後的判決有罪罪名不是貪瀆，是列在有罪判決還是無罪判決？

(七) **主席**：公約第 15 條是以公職人員為前提，如果不涉及第 15 條規範內容，非屬公職人員，不一定會算入附錄 2 之內容。

(八) **廖興中委員**：建議再確認統計數據的正確性，另可思考本條之公職人員，廣義而言應該包含考試進用的公務人員，和非考試進用的政務人員，假設定罪率中間有一定相當程度的落差，事實上也意味著實務在這個數字上看起來有一些偏頗，所以若可再行檢視提出更細緻的說明，也可強化大家對我們在執法上的印象。

主席裁示：

請檢察司依各委員意見再行檢視報告內容與相關附件表格之數字如何呈現後增補內容。

二、第 16 條(賄賂外國公職人員或國際組織官員)

(一) **主席**：第 16 條本身就是賄賂外國公職人員或國際組織官員的定罪，過往立法討論，都以為我們要處罰的是外國公務員，其實本國人賄賂外國公務員，我國法律對本國人是處罰。

(二) **許福生委員**：建議主管機關可參考美、英國的相關賄賂防制法。美國《海外反賄賂法》說明該國企業或該國人在海外賄賂，要接受該法處罰，若參考美國《海外反賄賂法》精神，這個條文會比較清楚。

(三) **廖興中委員**：第 16 條除採取必要之立法，其實還「其他措施」，目前報告內容只提到立法，建議說明「其他措施」的內容，例如向外國公職人員或國際組織官員直接或間接行求期約，這些外國人公務人員可以對國內檢舉，或是我國主動提示遇到這種情形可以向我國檢舉等措施。

(四) 葛傳宇委員：第 16 條一直是國外對我國最關切，也是對批評最多的條文，簡單說明幾項內容：

1. 行賄者本人只要是本國人即可適用《貪污治罪條例》第 11 條 第 3 項規定，但是一般海外行賄，通常是透過白手套、代理商，這是立法疏漏。
2. 我國海外行賄罪，最多的地方通常是落後國家或大陸地區。但法務部統計資料從偵查起訴到犯罪，並無顯示執行成效
3. 《貪污治罪條例》第 11 條第 3 項規範，不應只侷限於商業活動，這其實不符合公約精神，建議考慮修法。

(五) 主席：我國現在沒有賄賂外國公務員的規範，如有相關規範使這個行為存有刑事不法，那行賄的金錢就是犯罪工具。犯罪工具按照《刑法》是可沒收。如就外國公務員來看，本身是不罰者，但 2015 年《刑法》沒收修法後也可以沒收。

主席裁示：

- (一) 請檢察司依委員意見補充說明關於「其他措施」之內容（如檢舉制度）。
- (二) 針對各委員意見請檢察司納入相關修法研議參考。

三、第 17 條(公職人員侵占、竊取或挪用財務)

- (一) 廖興中委員：反貪腐其中一個很重要的防腐劑就是課責，案件有偵查終結起訴，也有執行裁判確定有罪，因此執法機關應重視有無追繳或追繳回來的結果與程度，否則會變成只是有罪，但事實上沒辦法抑制這樣的行為。
- (二) 主席：若具備刑事不法的行為是可以確定，2015 年《刑法》沒收規範修法後，基本上都可執行沒收，若不法所得確實與行為存有因果關係，針對企業目前是可以

執行沒收，有法律效果的適用。

(三) 潘怡宏委員：《貪污治罪條例》第 4 條第 1 款欠缺主觀構成要件規定，建議明文化，以避免解釋上的疑慮。

主席裁示：

針對各委員意見請檢察司納入相關修法研議參考。

四、第 18 條(影響力交易)

廉政署：廉政署協助檢察司組成貪污修法小組，推動針對餽贈、影響力交易罪、《刑法》與《貪污治罪條例》整併等內容，分成中長期跟短期目標，整併的部分屬長期目標，短期會先以影響力交易罪和餽贈罪為主，這部分檢察司已與行政院、司法院開會討論，目前尚在審查中，今(110)年已經召開 2 次審查會議。

主席裁示：

目前報告內容未有說明修法之進度，請檢察司以時間軸的方式增補於報告內容。

五、第 19 條(濫用職權)

無審查意見。

六、第 20 條(不法致富)

無審查意見。

七、第 21 條(私部門之賄賂)

(一) 許福生委員：第 69 頁(3)打擊私部門賄賂貪腐行為，建議可以獨立為「統計數據」內容，放在策進作為說明我國打擊私部門之成效。另有關(4)營業秘密的竊取部分與私部門賄賂的條文關聯性比較不大，與公約第 22 條私部門財產竊取侵占比較相關，建議可考慮移列至第 22 條說明。

- (二) 主席：以獨立的統計數據，確實較能展現具體成效，另營業秘密將移至第 22 條私部門財產不法盜竊之內容討論。

八、第 22 條(私部門財產之竊取或侵占)

- (一) 許順雄委員：本條提到的是刑事面處罰，其實就是罰金或者賠償的金額統計，建議可以考慮納入竊取營業秘密案件，將這類的民事賠償數據統計一併呈現，顯彰執行成效，如大立光案例賠償金額高達新臺幣 15 億元，民事賠償也是目前遏止私部門竊取和侵占的方式之一。
- (二) 司法院：第 22 條應該算是一個實體的刑事犯罪，有關於民事的部分，應該是民事損害賠償，或許可在其他條文中呈現，例如第 35 條損害賠償的內容。
- (三) 鍾元珽委員：第 35 條民事損害賠償，目前只有提《國家賠償法》、《刑事補償法》，關於私部門的部分比較少。其實私部門貪腐最重要的部分是《證券交易法》第 171 條第 1 項第 2、3 款的行為，因此用這個關鍵字去搜尋，可以找到民事案件，大概都是投保中心，因為都是公開發行公司，建議可將投保中心的作為納入，顯示我國的執行成效。
- (四) 許順雄委員：有關營業秘密之內容，建議可參考並納入經濟部智慧財產局案例彙編的資料。

主席裁示：

- (一) 請金管會協助提供歷年來投保中心依《證券交易法》蒐集的相關數據與資料。
- (二) 請經濟部協助提供營業秘密或智慧財產之法規內容、數據與案例資料。

九、第 23 條(犯罪所得之洗錢行為)

主席：因洗錢防制法已完成修正，符合公約第 23 條規範，在回應上有明顯成效。

十、第 24 條((藏匿犯罪所得財產)

主席：藏匿犯罪不法所得對於貪腐行為的管制其實是一個重要手段，我國法制上有很大的進步，沒收的適用對象不再侷限於犯罪行為人，更延伸到無行為能力的主體，且都屬於司法裁定判決效力所及，足以追上國際規範腳步的修法。

十一、第 25 條(妨害司法)

(一) 葛傳宇委員：通常妨害司法都是有權有勢者，一般市井小民反而是受害者，公約第 25 條是規範「各締約國均應採取必要之立法和其他措施」，例如桃園地檢署檢察長及石木欽院長的案件，實務上除了影響力交易入法之外，是否還有其他措施，能夠真正獨立行使職權，實現司法正義。為預先因應國際審查委員對於該議題之關注，建議將此案例納入報告內容，主動向國際表達我們應對的省思，這反而可以是化負面為正面的重要的動力。

(二) 廖興中委員：本條文其實是不希望執法人員受到外力的影響，換言之，現行司法體系應該有其他機制去防止法官在審判過程中受到影響，運作的情況如何，建議補充說明。

(三) 司法院：第 25 條其實是界定在刑事法的範疇，至於提到可能會影響到司法的行為，如果不是受刑法處罰，可能是第 11 條討論的部分。

(四) 秘書單位：因為同時討論到司法人員廉正性的部分，若有個案討論，請相關機關提供說明。除目前立法之

外，「和其他措施」的部分，報告中可援引第 11 條與審判和檢察機關有關促進司法行政廉正之措施，若有其他建議也請司法院和檢察司再行提供說明。

(五) 主席：這是規範體系的問題，司法院有人事審查委員會等司法行政的規範，不管從司法行政規範或從刑事的規範角度來看，當然相關的行為證據足夠，應該能繩之以法。但因為這是具體且國際社會矚目的重大司法風紀案件，又牽扯到時效性問題，國際審查委員可能會關注，建議司法院說明無法繩之以法的原因，雖時效因素無法進行刑事訴追，但仍有送監察院討論，直接做整體回應，讓審查委員瞭解並聚焦討論，另就司法行政的管制或者是人審會的運作亦可一併說明。

主席裁示：

請司法院依委員意見增補相關重大風紀案例內容(說明該案之時空背景、針對該案目前罹於時效與未罹時效之處理、其他具體防制措施)。

十、第 26 條(法人責任)

王士帆委員：公約第 26 條對於法人的制裁，是尊重會員國司法主權的行使，法律價值的選擇。在行政責任這邊只有說行政罰法概括性規定，請法律事務司加強個別行政法是針對法人責任加以行政處罰的，可以舉例說我們有什麼樣的行政法規規定如果自然人執行業務參與反貪腐公約所涉及的罪名時，對法人施以什麼樣的制裁，可能是勒令歇業或罰鍰，可能是停止某些營業行為，但目前從行政責任的敘述看不出來。

主席裁示：

請王委員協助秘書單位撰寫第 26 條的說明。

十一、第 27 條(參與和未遂)

(一) 潘怡宏委員：《刑法》第 25 條以下只針對未遂犯可罰性規定，預備犯的處罰並沒有總則性的規定，只有分則特別明文，因此建議將預備行為可罰性直接在總則裡面明文，或在《刑法》第 121、122 條及《貪污治罪條例》相關規定將有關的預備行為明文化，以回應公約第 27 條第 3 項預備行為。

(二) 主席：第 27 條第 3 項「各締約國均得採取必要之立法和其他措施，依其國家法律將為觸犯本公約所定犯罪之預備行為定為犯罪」，這部分可以說明原則上預備犯雖無如未遂之總則性規定，但仍有在各個犯罪就預備行為的處罰規定，然後再呈現相關的貪腐行為已經有處罰預備的條文內容。

主席裁示：

請檢察司依委員意見增補處罰貪腐行為預備犯條文之內容。

十二、第 28 條(作為犯罪要件之明知、故意或目的)

主席：犯罪以處罰故意為原則，處罰過失為例外，在《刑法》規範體系上沒有太大問題。

十三、第 29 條(時效)

主席：貪腐行為除了對行為主體制裁外，如果可以進一步有效追索貪腐不法利益，也是對於反貪很重要的回應作為，例如沒收時效就有特別規定，所以可以補充沒收時效的說明。

十四、第 30 條(起訴、審判及處罰)

王士帆委員：有關《入出國移民法》，建議增加《刑事訴訟法》第 93-2 條至第 93-6 條限制出境、出海專章，因為這是近期立法動態。

主席裁示：

請司法院依委員意見增補內容。

十五、第 31 條(凍結、扣押和沒收)

主席裁示：

請檢察司確認拉法葉案的金額有無納入結論性審查意見第 50 頁「貪污、瀆職罪案件查扣統計」表格內容。

十六、第 32 條(證人保護)

主席裁示：

請檢察司詳細回應審查委員對於鑑定人保護提出的意見，包含修法進度及遇到阻礙的問題點。

十七、第 33 條(保護檢舉人)

- (一) 廉政署：就《揭弊者保護法》之推動進度，於 2019 年送至立法院，但因立法政策尚未達成共識，嗣於 2020 年 2 月、9 月分別陳報修正草案至行政院。而於今年 4 月立法院公聽會中仍有不同的立法建議，目前行政機關的立場還是在積極蒐集，希望持續調整讓草案更加完善，法案目前仍在行政院審查中，積極配合審查作業跟立法進度。
- (二) 許福生委員：請修正報告第 87 頁揭弊者內部人及外部人保護範圍的說明，避免說明矛盾。
- (三) 主席：可直接說明現行檢舉保護制度有規範內部人員的保護，不用特別說明為何未保護外部人員。揭弊者保護重點既然是職務保障，即屬內部的問題，故規範方向以內部為主。
- (四) 葛傳宇委員：請說明《揭弊者保護法》對於內部人員的定義。
- (五) 法務部廉政署：有關揭弊者的內部人員部分，因為保

護措施重在工作權，原則上是以機關組織內部人員職務的屬性來判斷，並不是以身分關係，但是在人身安全保護措施，是擴及配偶或生活上有密切關係之人。

(六) 金管會：將修正報告第 88 頁論述。

主席裁示：

請廉政署加強說明私部門推動揭弊者保護之精神，並就立法進度相關細節(例如行政院會討論內容、立法委員相關意見)具體說明。

十八、第 34 條(貪腐行為之後果)

無審查意見。

十九、第 35 條(損害賠償)

(一) 法律事務司：依據最近 20 年來統計，就中央機關部分國賠案件約有三分之二案件類型屬於公共設施缺失所造成的損害賠償，因公共設施採取無過失賠償責任，而對於公務員求償案件之要件卻限制在公務員必須是故意或重大過失情形，故造成對公務員之求償率很低，這是結構性因素。從 1999 年迄今的統計數據，就中央機關部分對公務員的求償案件中，尚無因貪腐行為成立的案件，大部分求償案件為軍事單位的重大過失造成，或教育單位傷人案件等，建議不要把統計資料放進去，避免誤解。

(二) 許順雄委員：第 35 條涉及因貪腐行為所造成自然人或者企業實體的實質損害，與國家賠償定位故意或過失的不法侵害，在法的定義上，應該有所不同。另外《刑事補償法》有關因為無追訴、處罰造成的損害，亦非貪腐行為所造成損害賠償。

(三) 主席：貪腐行為本來就是一個負價值行為，較難因過

失行為產生，《國家賠償法》雖規範公務員的故意或過失，較難想像因貪腐所造成的人民的損害，而國家不負責任情形。

- (四) **鍾元珮委員**：追償貪瀆的公務員，於沒收修法之後，是不是也有可提及論述的部分。
- (五) **司法院**：有關《刑事補償法》的部分，是從事審判的法官或檢察官，假如曾經有貪腐的違法行為，導致當事人的權益有受到損害，於符合本條的情形，當事人得依此求償。

二十、第 36 條(專責機關)

- (一) **主席**：調查局跟廉政署的工作職掌的分配，是否有說明。
- (二) **廉政署**：國際審查委員很重視調查局與廉政署雙方合作的情形，故有關強化反貪組織架構及兩個機關間如何合作與分工，報告內容已有相關說明，廉政署及調查局將持續保持密切聯繫與合作。
- (三) **廖興中委員**：第 36 條強調專責機關的獨立性，最重要是能不受任何不正當影響之情況，有效執行職務，建議可以從制度、法制面說明如何確保專責機關的獨立性，實際執行面包括人員培訓、挑選、主管的任命等，是否有確保足夠的獨立性，可就相關部分加以論述說明。另外執行職務時必須有適當的資源，建議在報告中加以補充，舉例而言提到一條鞭指揮監督權限，可是對一條鞭體系有什麼樣的特色與如何確保獨立性沒有太多的嚴謹論述，建議強化說明於內容。
- (四) **許順雄委員**：調查局的私部門防貪業務，係由企業犯罪防制處的企業肅貪科負責，公約內容私部門防貪佔

蠻大比重，建議應把私部門防貪的角色定位清楚，如此才能夠完整呈現制度面的內容。

- (五) **法務部調查局**：企業肅貪科組織層級雖然不高，但全局調查處站皆有設置經濟犯罪防制科或經濟犯罪防制組推動相關工作。

主席裁示：

- (一) 請廉政署依委員意見增補說明內容，並就教育訓練(考用、訓練)簡短說明。
- (二) 請調查局依委員意見強化增補負責私部門防貪業務之相關內容。

二十一、第 37 條(與執法機關之合作)

葛傳宇委員：根據外國文獻對我們臺灣廉政制度的批評較多提及資源與獨立性不夠，因此希冀藉由國際審查的機會，讓我國能夠爭取更多資源，發揮分進合擊的力量。

二十二、第 38 條(國家機關間之合作)

無審查意見。

二十三、第 39 條(國家機關與私部門間之合作)

無審查意見。

二十四、第 40 條(銀行保密)

檢察司：銀行原則有保密義務，但若涉及違反資恐跟洗錢防制相關規定，銀行須通報調查局，可免除其保密義務。

主席裁示：

請檢察司將銀行保密有關資恐防制部分內容納入報告。

二十五、第 41 條(犯罪紀錄)

主席裁示：

請警政署補充說明有關提供刑事犯罪紀錄(即所謂良民證)所依據法規或辦法。

二十六、第 42 條(管轄權)

無審查意見。

肆、首次國家報告國際審查結論性意見報告審查

主席裁示：

相關內容已於各條文審查時討論。

伍、臨時動議(無)

陸、散會(下午 5 時 30 分)