

對台灣採行聯合國反貪腐公約的看法

台灣透明組織協會

壹、前言

國際透明組織於 1 月 25 日發布全球 180 個國家地區，2021 年清廉印象指數(Corruption Perceptions Index, 簡稱 CPI)排名，台灣前進 3 名，排名為第 25 名；這是歷年來最佳成績，相較十年前(2012 年)的第 37 名，提升 12 名，可謂長足進步。台灣得分為 68 分，全球平均僅 43 分，更有三分之二的國家(123 國)低於 50 分；台灣的廉潔政治已列為前段班。

過去這段期間台灣的防疫成功，政府的數位治理、公共政策的透明溝通、以及紓困計畫的到位等，皆獲得國際間肯定。例如世界經濟論壇特別指出臺灣在提供企業的金融協助、醫療照顧，以及對抗疫情的優異表現。政治與經濟風險顧問公司認同台灣對貪腐案件的調查與起訴能力，並肯定台灣的貪腐案件數長期呈現逐漸下滑趨勢。瑞士洛桑管理學院則對於台灣的數位科技實力、企業的創新能力、社會的凝聚力、以及政府的效能等予以正面的評價。

台灣政府向來注重廉潔治理；在 2010 年成立廉政署，結合原來的政風與檢調系統，針對反貪教育、防貪規範與肅貪偵察等，建立完善健全的體制。雖然非聯合國會員，但對於聯合國通過的「聯合國反貪腐公約」(UNCAC)，仍立法制定該公約的國內施行法，誓言遵守該公約的各項反貪腐規定。

2015 年「聯合國反貪腐公約施行法」施行後，台灣政府即依照該公約規範著手制定各項法規制度與政策，並修正國家廉政建設行動方案。2018 年提出首次國家執行報告，並召開國際審查會議。今(2022)年完成第二次國家報告，並仍將邀請國際反貪腐專家，召開國際審查會議。本會以協助與監督政府廉政機構的專業組織立場，特提出此民間版平行報告。

貳、本會對執行現況的檢討與建議

近年來台灣政府推動不少廉政政策創新，對於提升廉政治理確有助益；惟在遵照守合國反貪腐公約的規範與原則下，仍有改進空間，俾精益求精。

茲提出本會的觀察與建議意見如次：

一、機關採購廉政平台的設置

台灣政府自 2016 年起針對各機關重大採購案，推動成立廉政平台，期建立檢察、廉政、工程會等政府相關機關、公民團體、專家、民眾及廠商等跨域溝通的管道，目的在強化監督機制，同時維護廠商合理權益，並讓公務員勇於任事，給與全民優質的公共建設。目前全台已有三十餘案成立，總金額高達新台幣七千餘億元。其中數項本會皆有派員參與，發現問題與改進建議如次：

(一) 問題：參與的各方人士對資訊的認知與需求程度各不同，廠商提供的資訊類型與格式亦不一致，廉政平台似乎成為只是獲取資訊的管道。欲達到原設計的資訊分享、加值，以及增進溝通，進而獲取共識的預期目標，仍有差距。

(二) 建議：

1. 各機關執行廉政平台應建立知識管理交流機制，方便即時盤點與更新資訊，同時產生溝通交流、政策學習與擴散效果。
2. 廉政署設置「廉政平台單一入口網站」，連結各機關採購採購履約相關資料與網頁，呈現各標案有關的公開資訊。方便民眾下載，成為獲取資訊的重要管道，達成全民參與督促政府透明與廉潔採購的目標。

二、機關廉潔評估的推動

為激勵政府機關內部致力於追求更好的治理與建立良好的廉潔形象，廉政署於 2014 開始執行廉政評鑑，嗣後轉化成獎勵性質的「透明晶質獎」。此項政策目的在於鼓勵各機關的廉政創新，成為機關間標竿學習的典範。

觀察廉政署推動的廉潔評估與透明晶質獎評選項目，大致皆以 UNCAC 第二章「預防措施」內條文規定作為規範，從制度、政策、機制、程序等面向的作為予以要求。評審過程係先詳細審查各機關所產製的資料與報告，再透過符合科學與研究方法的分析，選出優質得獎者，方式尚屬嚴謹。三年來所

評選出的 15 個特優機關，在廉政創新方面的作為，也確實有值得其他機關學習的亮點。

首次 UNCAC 國家報告國際審查結論性意見 13 點特別提及，廉潔評估目的在激勵政府內部追求更好治理與建立良好形象。因此應將這些獲得透明品質獎機關的努力成果，透過資通科技、媒體報導、社群網路等途徑廣為民間企業與一般民眾知曉，形塑社會要求政府廉潔治理的風氣；建議廉政署加強研究規畫如何提升這方面的政策行銷。

三、保護檢舉人的立法

行政院於 2019 年參考國際立法規範，研訂公私合併版的揭秘者保護法草案，並函送立法院審議；至 2020 年二月立法委員換屆，屆期不連續而未能完成立法。目前該法草案仍在行政院審查中，因各界意見分歧，迄今尚未能送立法院審議。

查保護檢舉人制度的健全與否，關係著貪腐弊案的被揭發與否、通報與調查程序的適當性、檢舉人身份保密、人身安全保護與工作保障等，可謂是提升廉潔治理與組織反賄賂的利器，首次 UNCAC 國家報告國際審查結論性意見第 29 點亦提及，在此本會再次呼籲政府行政與立法部門能積極整合各方意見，讓該法盡速完成三讀立法。

四、民間反貪腐機制的建構

首次 UNCAC 國家報告國際審查結論性意見第 5 點提及：「由於當前的預防措施主要集中在公部門，台灣應更加關注私部門的預施，以因應日益嚴重的私部門貪腐之威脅。」

2018 年 11 月行政院長賴清德主持「中央廉政委員會第 21 次委員會議」時表示，廉能是政府施政的根本，也是提升行政效能的重要關鍵，廉政反貪「預防勝於治療」，政府將研議導入 ISO 37001 企業反賄賂管理機制，作為台灣公私部門推廣反貪腐之參考依據。嗣經法務部、經濟部與金管會等共同辦理「建構私部門的防貪機制委外研究案」，並將研究結果呈報行政院，提供相關機關參採。期間「上市上櫃公司誠信經營守則」與「中小企業誠信經營

手冊」已參採 ISO 37001 規範予以修正。

無論公部門或私部門組織的反賄賂管理作業規範，有 ISO 國際標準可資遵循，國際間多國政府亦有鼓勵企業甚至政府部門去取得認證。台灣 2021 年已有台泥公司獲得 ISO 認證，預計 2022 年將有多家上市公司獲得認證。透過 ISO 的系統性規範，鼓勵私部門組織建立完整的反賄賂機制與組織文化，確有其必要性與迫切性。建議政府各事業主管機關仍應鼓勵相關上市櫃企業去取得認證。

如果考慮台灣絕大多數的中小企業與非營利組織的認證經費負擔；而又能有效的全面性建構私部門反貪腐機制。除廉政相關機關仍應持續辦理各項廉政講座、研討會、論壇等外；本會建議採取講習授課方式，以提升負責人的廉政認知。作法建議由具公信力的專業協會、學會或大學相關系所，以 ISO 的規範為教材，進行短期廉政講習，並授予證書。受訓者自行負擔講習費用，各企業或非營利組織主管機關則採取各種形式的獎勵政策配合。受訓者有了反賄賂的法律、道德與制度等規範，回到該企業或組織必能產生發揮廉潔意識的種子擴散效果，對提升私部門反貪腐機制應較舉辦研討會更具有實質效果。

五、請託關說登錄的落實

首次 UNCAC 國家報告國際審查決議性意見第 16 點提及：「若有請託關說或其他不法遊說者，對公務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義務。」

查台灣政府訂有「公務員廉政倫理規範」與「行政院及所屬機關請託關說登錄查察作業要點」，公務員遇有請託關說，應向所屬機關政風機構登錄備查，請求內容涉有違反法令之虞者，應由各機關將登錄資料彙整轉廉政署查考。

根據 TI 公布的 2020 年的全球貪腐趨勢指數(Global Corruption Barometer)針對台灣一千份民眾的回答，該問卷題目為：「過去一年你有多常為獲得所需的公文件，動用私人關係？」，回答：「一二次、偶而或經常者」

比例有 13.9%。另一題目為：「過去一年你有多常付賄款、禮物或提供好處來換取服務?」，回答：「一二次、偶而或經常者」比例有 17%，較 2017 年的 6% 增加了 11%。

然而經統計全國中央機關與地方政府受理請託關說登錄案件僅共計 359 件。此數據似無法反映真實狀況。為何政府官員申報登錄案件少?此法規制度是否無法有效落實?法規本身是否有其灰色地帶而導致公務員無從遵守?如所謂的「正常社交禮俗」、「公務禮儀」等如何定義?不同業務機關與不同地區的標準是否有所區別?機關首長是否確實向下屬政風機構申報登錄?申報登錄是否增添許多無謂的調查程序?甚至涉及揭密?這些皆有待該規範與要點不斷的檢討與修正，才能落實該制度。

六、各機關廉政會報功能的強化

首次 UNCAC 國家報告國際審查決議性意見第 2 與 24 點皆肯定中央廉政委員會在確保與協調中央與地方政府各機關的反貪腐工作與合作。查各機關廉政會報負責督導該機關廉政工作，原則由機關首長擔任召集人，一級主管皆為當然委員，並延聘學者專家參與。

2020 年全台各機關共召開 1,206 次會議；為避免部分機關首長重視程度不足，導致該會議流於形式，對於該機關的反貪腐業務無法發揮實質考核、諮詢、協調與督導功能。

建議由中央廉政會報要求各機關廉政會報，可以審議該機關當前面臨的各項貪腐風險評估與分析，仿照近年來廉政署推動相當有成效的「廉政細工」做法，督導各機關確實執行各項防杜貪腐風險的政策與措施。此外各機關廉政會報也可以負責該機關所主管業務的特定企業、公民族群與人民團體等，進行廉政宣導與教育(含前述私部門反貪腐講習)，讓全民反貪腐風氣與廉潔教育業務由各機關共同努力，而非僅是廉政機關。