

臺灣策進聯合國反貪腐公約精神的觀察

李聖傑

新時代法律學社副理事長

國立政治大學法學院副教授

聯合國針對貪腐行為 (Corruption) 可能動搖國家競爭力進而影響國家安全，於是在 2003 年 10 月 31 日由大會通過了《聯合國反貪腐公約 (United Nations Convention against Corruption (UNCAC))》，以下簡稱「公約」，並於 2005 年 12 月 14 日生效，表現了反制貪腐行為的跨國際合作的必要性。公約在序言中明白宣示：「在確信非法獲得個人財富特別會對民主體制、國民經濟及法治造成損害」的共識下，將根除貪腐現象作為國家發展的責任。

臺灣儘管不是公約的締約國，但是為了展現與國際秩序接軌的自我要求，國會在 2015 年 5 月 5 日制定《聯合國反貪腐公約施行法 (以下簡稱 UNCAC 施行法)》，嘗試在公約的規範精神下，將公約提出反貪腐的具體建議，透過法制與行政體系的整合檢視，對於防治貪腐的作為，落實不再只是在以往自限於制裁公務貪污狹隘觀念，而是全方位的研擬並且落實公約視角的防制規範。

為了具體落實公約所揭示的配套措施，在 UNCAC 施行法通過制定後，廉政署積極協調中央與地方權責機關以及相關非政府組織代表，不斷進行彙整反制貪腐政策以及法制規範的改進方針，在 2018 年 3 月提出「UNCAC 首次國家報告」，並在 2018 年 8 月舉辦首次國家報告國家審查會議，藉由國際審查委員的外部檢視，綜整了「臺灣的反貪腐改革」結論性意見共計 47 點，成為改進措施的重要參考。在國際審查結束滿 2 年時，並就期間內推動落實結論性意見的策進作為，於 2020 年 12 月公布「UNCAC 首次國家報告國際審查結論性意見期中報告」。在相關法制調整後，為了持續公約自我檢視機制，貫徹 4 年 1 次的國際審查週期，法務部將於 2022 年 4 月公布「UNCAC 第二次國家報告」，並預計於 2022 年 8 月參照首次國報告模式，邀請國際專家參與國際

審查會議，使外界瞭解我國對於反貪腐工作的實踐行動。

就觀察我國反制貪腐作為的機構視角而言，我們確實看到了臺灣在參與國際合作並呈現接軌國際秩序的強大企圖心，也不能忽略對於負責防治貪腐的相關廉政機構所表現自我策改的辛勤付出。事實上從國際透明組織（Transparency International）這兩年所公布的清廉印象指數排名，臺灣屢創佳績，並取得歷年來最優排名成績的表現，可以看到國際社會對於臺灣臺灣的肯定。儘管如此，臺灣仍不能自滿於現有的反貪腐的作為。在兩次國家報告中，我們觀察到在法制制定的應有作為上，至少在立法的策進方向，還應該落實諸如吹哨者保護基本法、商業賄賂罪以及思考賄賂外國公務員的適當性制裁，另外對於企業或組織體的刑罰制裁也應該有符合整體體系的完整因應作為。

一、吹哨者保護法的基本法

臺灣對於吹哨行為的法制保護，散見於個別法規，這樣的法制表現，不但使得對於吹哨者保護的法制態度可能產生不一致現象，最大的問題在於對於吹哨行為欠缺全面性保護的法制宣示。在首次國家報告後，我們觀察到廉政署提出了揭弊者保護法，相關保護吹哨者的法規建制從開始時對於公部門的揭弊行為的關注，建制為合併公、私部門的揭弊者保護法草案的提出。但目前仍未經國會通過，雖然行政與立法權的分立，使得立法效率與時程，似乎難以在行政作為上有所表現，但是從國際社會的外部觀察而言，以立法怠惰作為回應說理，顯然欠缺強大說服性。應以國家報告的上位觀察角度，積極督促吹哨法保護法以基本法模式的法制呈現。

二、商業賄賂罪的制定

我國刑法截至目前為止，仍然沒有從競爭機會公平性的保護作為出發點，以普通刑法的性質對於商業賄賂行為全面加以制裁的一般性刑法規範。就是否以刑罰全面制裁商業賄賂行為，其實早期行政部門的態度相對保守。從 2013 年立法院曾有委員從企業賄賂會影響國家競爭力的角度，提出《企業賄賂防制法》草案制裁企業賄賂行為，但由於當時法務部認為相關行為也涉及刑法

背信罪及銀行法等規定的制裁整合，草案最後經會議主席裁示全案保留，送朝野協商，最終草案因為國會屆期不連續，無疾而終。此後國會似乎也不再關注商業賄賂行為全面刑罰制裁的立法。儘管學界有部分學者曾有主張，以刑法背信罪的性質而言，現行刑事立法對於商業賄賂行為也並非無法以刑罰處罰，認為並不需要在刑法另訂概括性的商業賄賂罪。但背信罪保護的利益是個別財產，從公約防治貪腐的視角，在規範精神上顯然還存在很大的落差。隨著全球化的發展趨勢，跨國性規模的組織與經濟犯罪逐漸拉大了社會資源分配的差距，貧富不均以及階級流動停滯的現象所影響的人類共同生活利益，事實上已經遠遠超過了在固有的刑法規範體系中，我們所認識的財產犯罪所侵害的共同生活利益。行政部門應該把握這次 UNCAC 施行法對於反制貪腐體系檢視的立法契機，也因此固守法益原則的刑法功能的前提下，建構新興法益做為出發點，實踐貪腐行為防制的作為，才可以在公平競爭的前提下強化行政效能，真正達到資源正當性分配的經濟秩序。

三、思考賄賂外國公務員的法制因應

賄賂外國公務員的行為依照公約第 16 條的規定，應為入罪處罰的類型。在傳統處罰公務員貪污的觀念上，常以公務員收受賄賂是破壞了人民對於公務員廉潔性的信賴，而加以處罰。其實從全球化的觀察面向而言，對於公務體系的不正當影響所可能牽動的資源公平性分配而言，賄賂內國公務員與賄賂外國公務員，並不會出現有行為的刑事不法的重大差異，真正涉及法規範體系的問題，可能只在入罪的刑罰執行的刑法管轄問題。在立法政策的回應思考上，應該確實掌握定罪與管轄的不同意義。行政部門在立法的策進作為上，如果不能超越過往的制裁公務員貪腐行為的固有思維，當然很難有具體回應公約規範精神的具體做法。行政部門應該在徹底研究會落外國公務員所可能影響資源公平分配的規範視角下，將賄賂外國公務員的行為模式分類，例如在國內或國外的賄賂行為作為區隔，更積極地逐步推動賄賂外國公務員的入罪規範。而不在只是從管轄權的障礙，看待公約定罪建議的回應。

四、全面整合刑法法律效果適用企業或組織體責任的體系

臺灣的刑法制裁體系有其發展的固有體系路線，過往在思考法人或組織體的刑事責任時，往往從犯罪能力逐步減是犯罪要件的存在，對於以刑法法律效果連結法人或組織體責任，似乎只能在所謂特別刑法的規範中，予以「特別」的制裁。2015年臺灣對於法收的新修法，給予了在普通刑法的規定中，對於法人施以刑法法律效果（沒收）的全新正當性基礎。沒收新法的呈現，事實上在表現對於法人的不當利益的國家干預，社會給予相當正面的評價。在全球化發展過程中，為了避免法人或組織體利用犯罪擴大其社會支配影響力，進一步借鏡與我國刑法規範體系相似的奧地利或德國制裁法人的規定或立法過程，不但可以落實公約規範精神，更可以解決並實踐以刑法法律效果制裁法人的正義期待。行政部門可以作為日後落實公約規範建議的具體改進方向。

兩次國家報告的提出，確實呈現了臺灣對於防治貪腐的具體作為，但是作為自我檢視的角色，相關部門更應該從「什麼還沒做，而不是做了什麼」的策進視角，確實呈現為日後持續防治貪腐的大方向，然後更細緻的提出具體改革目標。國際透明組織所提出2021年的清廉印象指數，劃下了我國反制貪腐行為的的廉政新頁，卻也給予了日後提出反制貪腐成績的更高門檻，如果可以在上述法規制定給予明確地落實回應，應該可以預期有具體的正面評價。