

《中華民國聯合國反貪腐公約第二次國家報告》

平行報告



報告人

財團法人宋作楠先生紀念教育基金會

中華民國 111 年 5 月

## 財團法人宋作楠先生紀念教育基金會

### 《中華民國聯合國反貪腐公約第二次國家報告 - 平行報告》

#### 目錄

壹、前言 .....	3
貳、執行摘要 .....	4
參、觀察與建議 - 臺灣私部門對貪腐行為之預防措施 .....	5
1. 臺灣執法機構與私營實體間之合作 (12(2)(a) UNCAC) .....	5
2. 臺灣私營實體之操守標準及程序 (12(2)(b) UNCAC) .....	6
3. 臺灣私營實體透明度 (12(2)(c) UNCAC) .....	7
4. 臺灣私營實體對貪腐之內部稽核與控制 (12(2)(f) UNCAC) .....	8
肆、觀察與建議 - 臺灣私部門對反貪腐之社會參與 .....	10
1. 臺灣會計師行業應更積極地參與臺灣預防和打擊貪腐相關活動 .....	10
2. 臺灣企業應更積極參與貪腐行為之預防及打擊 .....	12
伍、結論 .....	14
陸、銘謝 .....	16

## 壹、前言

國際間對於反貪、反賄等不誠信行為之打擊力道方興未艾。去年10月，美國和英國主管機關作出裁決，判令瑞士信貸（Credit Suisse）必須支付4.75億美元，以解決該銀行高層與莫三比克腐敗醜聞有關的賄賂和欺詐指控。今年4月，前高盛集團（Goldman Sachs）銀行高管被陪審團判定賄賂和腐敗罪名成立，該案檢察官指稱，該名高管通過債券銷售幫助馬來西亞主權基金募集了65億美元，但是卻通過賄賂和回扣，把其中的45億美元送入了自己和其他同夥的荷包。「這對馬來西亞人民造成的傷害是無法衡量的」，檢察官亞歷珊卓·史密斯（Alixandra Smith）在做最後陳述時說道，「這對其他所有照規則行事的人來說，都深為不公」。

自企業經營角度而言，若容忍不誠信行為的發生，除可能造成內部風氣不佳、資金無故流失、營運效率低落等影響股東權益之狀況；除此之外，貪腐、賄賂、不公平競爭、不當捐獻等，一旦發生且被揭露，將影響客戶、供應商、政府、股東及融資機構對該企業的信任程度，輕則罰款了事，重則禁止營業或喪失營運權利，將對商譽帶來嚴重且長遠的衝擊。

## 貳、執行摘要

臺灣於今年 8 月將進行《聯合國反貪腐公約》（United Nations Convention Against Corruption，簡稱 UNCAC）的第二次國際審查，屆時台灣將向國內、外說明臺灣在第一次國際審查後，落實《UNCAC》及國際審查委員第一次結論性意見之執行情形。第一次國家報告中，國際審查委員多積極肯定臺灣公部門機構積極推動反貪、反賄等相關廉政作為，惟審查結論意見中則認為臺灣私部門在推動在打擊貪腐之目標上，宜扮演更積極角色。

財團法人宋作楠先生紀念教育基金會（以下簡稱本會）係以研究及發展私部門之會計及審計標準相關專業知識與技能為宗旨，反貪腐議題亦為本會持續關心之重要使命。故本會特此就《中華民國聯合國反貪腐公約第二次國家報告》（下稱第二次國家報告）、《回應聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查結論性意見報告》（下稱結論性意見報告）提出平行報告，針對第一次國際審查中委員們所提出結論性意見，後續之追蹤與執行，以及 2018 年以來 UNCAC 於臺灣私部門領域內之落實情形，提出檢討及數項建議，期能作為臺灣政府當局、民間企業及組織，未來於推動舞弊及貪腐防治施政之參考。

### 叁、觀察與建議 - 臺灣私部門對貪腐行為之預防措施

<p>UNCAC Article 12 - 私部門</p> <p>1. 各締約國均應依其國家法律之基本原則採取措施，以防止涉及私部門之貪腐，<u>加強私部門之會計及審計標準</u>，並酌情對不遵守措施之行為制定有效、適度且具有警惕性之民事、刑事或行政處罰。</p> <p>2. 為達到這些目的而採取之措施得包括下列事項：(a) 促進執法機構與相關<u>私營實體間之合作</u>；(b) 促進制定各種旨在維護相關<u>私營實體操守標準及程序</u>，包括正確、誠實及妥善從事商業活動和所有相關職業活動，並防止利益衝突之行為守則，及在企業之間及企業與國家間之契約關係，促進良好商業慣例採用之行為守則；(c) 增進<u>私營實體透明度</u>，包括酌情採取措施，以識別參與公司設立及管理之法人與自然人身分；(d) 防止濫用對私營實體之管理程序，包括政府機關對商業活動給予補貼和核發許可證之程序；(e) 在合理期限內，對原公職人員之職業活動，或公職人員辭職或退休後在私部門之任職，進行適當之限制，以防止利益衝突。前揭限制僅須此種活動或任職與該公職人員任期內曾擔任或監管之職權具有直接關連；(f) 確保民營企業依其結構及規模<u>實行有助於預防與發現貪腐之充分內部審計控制</u>，並確保此種民營企業帳冊和必要之財務報表符合適當之審計及簽證程序<sup>1</sup>。</p>
<p>首次國家報告國際審查結論性意見</p> <p>第5點：由於當前的預防措施主要集中在公部門，臺灣應更加關注<u>私部門的預防措施</u>，以因應日益嚴重的私部門貪腐之威脅。</p>

依據 UNCAC Article 12(1)，為防止私部門之貪腐，臺灣應加強私部門之會計及審計標準。為達成此目的，Article 12(2) 指出 6 項得締約國得採取之措施。以下本會將針對 UNCAC Article 12 列舉之相關措施，就臺灣私部門之執行情形，提出觀察與建議。

#### 1. 臺灣執法機構與私營實體間之合作 (12(2)(a) UNCAC)

- A. 對於臺灣執法機構與相關私部門間各類打擊貪腐之合作，本會肯定第二次國家報告第 61 頁以下所述諸多實績，臺灣目前各主管機關針對各類產業活動之管理、許可、補助與發展皆訂定多項法令規範，其中最重要者包括《公開發行公司建立內部控制制度處理準則》，該準則針對臺灣公開發行公司應如何訂定產業法令遵循內控制度、自行評估作業及內部稽核訂等等議題，均有明確規範，明定內部控制制度應涵蓋所屬產業法令

<sup>1</sup> 最高法院網站所登載之「聯合國反貪腐公約正體中文版」中將「certification procedure」譯為「核發執照程序」。惟本會認為譯為「簽證程序」似較為妥適。

遵循事項（該準則第7條），並要求內部稽核單位應將法令遵循納入年度稽核計畫確實查核（該準則第13條），金管會亦持續督導證交所及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（下簡稱櫃買中心）執行上市（櫃）公司內控查核時，加強查核公司法令遵循情形。

- B. 惟本會亦發現，目前臺灣證交所及櫃買中心針對股票初次申請上市或上櫃之公司，實地審查申請公司是否依據「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」，建立有效之內部控制制度時，並未就申請公司內部反貪腐控制程序執行專案性審查，故現行查核機制尚無法有效確保各將上市櫃企業內部均有有效的反貪腐內部控制程序。故本會建議，現行「臺灣證券交易所股份有限公司證券承銷商辦理股票初次申請上市案之評估查核程序」及「財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心推薦證券商辦理股票申請上櫃案之評估查核程序」應加入反貪腐控制程序之審查機制，使未來證交所針對初次申請上市公司進行內部控制實地審查時，加強查核公司內部反貪腐控制機制。
- C. 另，除前項公司上市櫃前的查核機制外，針對公司公開上市櫃後之反貪腐控制，主管機關亦應建立定期查核機制，故本會建議主管機關亦應要求上市（櫃）公司每年公告已簽署的反貪腐聲明及反貪腐內部稽核執行情形。且針對主管機關來函指正之內控或公司發生貪腐情形之缺失，各公司應每季向主管機關回報改善情形，以確保企業切實執行。

## 2. 臺灣私營實體之操守標準及程序 (12(2)(b) UNCAC)

- A. 對於臺灣私部門應遵守之反貪腐操守標準及程序，本會肯定結論性意見報告第4頁以下所臚列實績。本會認為其中最要者，乃臺灣證券交易所及證券櫃檯買賣中心亦於2019年5月23日公告修正《上市上櫃公司誠信經營守則》，將個別企業反貪腐措施實際執行情形資訊透明化，修正重點包括上市櫃公司制定以誠信為基礎之政策應經董事會通過、建立不誠信行為風險之評估機制等。須特別肯定者，乃證期局於2020年將「履行誠信經營情形及與上市上櫃公司誠信經營守則差異」納入年度公司治理評鑑指標，該指標切實而具體地追蹤各公司訂定誠信經營守則後之落實情形，避免相關守則訂立後並未切實執行，從而流於形式。
- B. 惟本會亦發現，雖《上市上櫃公司誠信經營守則》實施後，臺灣上市櫃企業反貪腐機制的規範似乎已略見雛型，但具體上應如何落實，卻是仍由各公司自行發展，在臺灣實務上常見的是各企業於其官網上公告其反貪腐政策或誠信經營等宣誓性的聲明，惟其具體執行細節、個案評估、申報機制相較於國外企業規範內容的詳細程度，似乎仍有可再優化的空間。<sup>2</sup> 針對上述不足，本會認為，由聯合國、世界銀行與OECD共同提出的12階國際反貪腐遵循架構，值得借鑑。<sup>3</sup> 其中包括1. 高階主管支持與承諾、2. 發展計劃、3. 監督計劃、4. 政策明確、5. 特定風險、6. 商業夥伴、7. 內部控制與紀錄留存、8. 溝通與訓練、9. 推動與獎勵、10. 檢測與舉報、11. 違規處理、12. 定期審查與評估等項目。

<sup>2</sup> 《從誠信經營守則修訂談反貪腐政策之落實》，德勤商務法律事務所，張憲璋資深律師。

<sup>3</sup> OECD, UNODC, & World Bank (2013)., Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business.

- C. 在上述 12 階架構中，其中最複雜的工作當屬反貪腐法遵計畫的發展與監督，亦即規範面的設計與實際執行成效的控管。因為該部分必須考慮到不同國家的法規要求，設計一套可資適用的規範，有時候必須考慮不同國家的共通適用需求。在監督方面，董事會的涉入程度是一個重要指標，包括指派董事指派法遵、道德委員會人員負責監督法遵計畫，專責單位負責執行法遵計畫，董事會並定期接受彙報，並評估反貪腐法遵計畫之執行與持續改善績效，如果事涉高階主管的舉報案件，董事會亦有負責處理違規行為之職責。依照聯合國、世界銀行與 OECD 聯名發布的 Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business 所列舉的案例<sup>4</sup>，某公司因主管在國外投標行為涉及賄賂案件而遭檢察官調查，公司董事會因而暫停所有涉案的高階經理人職務，委託外部顧問建立防範賄賂之機制，對賄賂高風險的部門進行訪談，被訪談人員從基層員工至高階管理人員，董事會並積極參與顧問之各項專案會議，同意顧問依公司商業模式與實際運作制定，部分董事亦積極參與討論與審視相關規範條文與反賄賂機制，而董事會的支持正是該公司可以將反賄賂機制迅速上線與實行的重要因素。<sup>5</sup>
- D. 其次，利益衝突的風險控管也是企業反貪腐法遵計畫應辨識的特定風險。本會認為，預防企業中潛在利益衝突中最重要之機制，莫過於要求公司員工及供應商夥伴應揭露給公司其主觀上所知悉潛在的利益衝突，尤其是針對公司內的財務、銷售、行銷、採購及人事部門人員。惟本會發現，臺灣目前大多上市櫃公司之誠信經營守則，均僅概括地要求員工及管理階層應避免利害衝突，惟大多數公司均未於條文內針對利益衝突可能之形式、態樣、應申報之金額門檻、利害關係人之身分與範圍、以及潛在利益衝突的檢舉、申報、罰則等機制為具體規定。故本會建議，未來臺灣上市櫃公司及主管機關應明文化、具體化公司對於利益衝突的風險評估機制與執行要點，採取適當控管措施以降低利益衝突所帶來的負面影響。<sup>6</sup>
- E. 最後，因臺灣之上市上櫃公司誠信經營守則，乃臺灣證交所為實踐 2018 年聯合國反貪腐公約國際審查之結論性意見，參酌 ISO37001 管理機制所制定。故該守則之規範密度仍不若 ISO37001 嚴謹與完整，蓋 ISO37001 是國際標準組織於 2016 年針對反賄賂管理制度發布的國際標準，透過 ISO 管理制度 PDCA 架構，提供企業建立賄賂防制管理制度之基石、協助企業組織，分析內外部環境及利害關係人需求，識別賄賂風險因子、辨識潛在賄賂情境，並執行賄賂風險評估，進而針對中、高風險因子，設計有效之控管方式。故本會建議，為鼓勵企業導入 ISO37001，可將之作為公司治理評鑑之獨立評分指標或額外加分指標。

### 3. 臺灣私營實體透明度 (12(2)(c) UNCAC)

- A. 本會肯定第二次國家報告第 58 頁以下所臚列諸項促進臺灣公司資訊透明化之法規和機制。惟本會亦須指出，臺灣目前雖有「商工登記公示資料查詢服務」，提供民眾查詢必

<sup>4</sup> Ibid, 17.

<sup>5</sup> 同註 1。

<sup>6</sup> 同前註。

要且即時之工商登記資訊；以及「公司負責人及主要股東資訊申報平臺」；「證券交易法」針對公開發行公司發生對股東權益或證券價格有重大影響之事項應辦理公告等等之規定<sup>7</sup>。惟該等規定均著重於公司基本登記資訊之揭露以及足以影響股票價格重大資訊之揭露，並未包含公司內部控制執行情形相關資訊之揭露，無法從上開資訊得知公司內部是否有相關反貪腐之機制以及系爭機制之執行情形。

- B. 故本會建議，在增進私營實體透明度上，臺灣的公開發行公司，未來應於年報或公開說明書敘明公司為打擊企業內部貪腐情形之相關控制措施，以及相關措施之改善計畫及定期追蹤情形（尤其應針對相關機制設計不夠周延或根本未設計相關控制措施之企業）。另公開發行公司亦應於年報或公開說明書中揭露該年度經主管機關糾舉之相關內控缺失、以及缺失的具體內容，並應於年報或公開說明書公布舉報案件處理結果，並將案件重點資訊(如涉案單位、舞弊手法和懲戒方式)予以公布，使公司員工及投資大眾明確知道公司對待舞弊案件的態度、與執行成效。最後，本會亦建議，企業應於年報或公開說明書公布公司定期舉辦舞弊認知教育訓練之員工及管理階層參與時數及教育訓練成果。
- C. 另本會亦須強調，臺灣雖已於2019年5月2日通過揭弊者保護法草案。該法案內容雖有針對私部門揭弊範圍、程序及揭弊者權益保護等規範，已有初步規範，惟該法案結截至本報告截稿日止，仍未正式生效實施。本會建議臺灣立法機關應盡速推動修法，使臺灣私部門吹哨者監督機制能盡快上軌，完成國際審查委員於結論性意見第28點建議之意旨，以加強臺灣私營實體透度。

#### 4. 臺灣私營實體實對貪腐之內部稽核與控制 (12(2)(f) UNCAC)

- A. 依據臺灣現行「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第7、8條規定，公開發行公司之內部控制制度應涵蓋8大循環、17項管理作業之控制作業，惟本會發現該處理準則並未納入對於防範員工、管理階層從事企業貪腐行為之管理。本會建議，應將貪腐行為之管理一併納入現行內部控制制度處理準則中，強制公開發行公司須建立如防範員工從事貪腐行為之控制機制，諸如員工及管理階層須簽訂誠信廉潔承諾書，並明訂規則收取回扣、賄賂之罰則，以及向相關司法機關提出告發、告訴等機制。
- B. 此外，在臺灣私部門採購循環之控制流程中，一種極常見之貪腐行為而不易發現之態樣為：採購與供應商私下協定好價格，但發票開立較高金額請款，出納或業務即藉此聯手將差價要求供應商支付現金作為回扣。為避免此種貪腐行為發生，本會建議，於該準則之規範與實踐上，應令公司建立供應商評估體系，並按季更新產品比議價結果且並與真實市場價格連動，對價格或品質不穩定之供應商應建立自動評估、稽核或淘汰機制，而非端賴採購人員主觀判斷價格合理性或因循雙方交易舊習。另洗錢防制機關亦可針對公開發行公司重要採購或財務人員之私人資金異常流動建立監視通報制度，已使公開發行公司可以早期發現或進行工作調動，避免相關人員間襲常循故，易生弊端。

<sup>7</sup> 證券交易法第36條第3項第2款參照。



- C. 另外在臺灣私部門財產管理作業之控制流程中，另一種常見之貪腐行為態樣為公司存貨放在倉庫保管時，遭員工挪用。為避免此種貪腐行為發生，本會建議臺灣企業可使用臉部辨識系統及無線射頻辨識系統(RFID)保管公司高價值存貨，於存貨欲移出倉庫時即自動以系統記錄，經權責主管於遠端核准放行之數位管理方式保管公司重要資產。

## 肆、觀察與建議 - 臺灣私部門對反貪腐之社會參與

<p><b>UNCAC Article 13 社會參與</b></p> <p>1. 各締約國均應依其國家法律之基本原則，在其能力所及之範圍內採取適當措施，<b>推動政府部門以外之個人及團體，如公民團體、非政府組織與社區組織等，積極參與預防和打擊貪腐</b>，並提高公眾認識貪腐之存在、根源、嚴重性及其所構成之威脅。這種參與應透過下列措施予以加強：(a) 提高決策過程之透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用；(b) 確保公眾有獲得訊息之有效管道；(c) 進行有助於不容忍貪腐之公眾宣傳活動，及中小學和大學課程等領域之公共教育方案；(d) 尊重、促進及保護有關貪腐訊息之查詢、接收、公布及傳播自由。這種自由得受到一些限制，但應僅限於法律有明文規定且必要之下列情形：(i) 尊重他人之權利或名譽；(ii) 維護國家安全或公共秩序，或維護公共衛生或公共道德。</p> <p>2. 各締約國均應採取適當措施，以確保公眾知悉本公約所定之相關反貪腐機構，並應酌情提供途徑，以利於透過匿名等方式向此等機構檢舉可能被視為構成本公約所定犯罪之案件。</p>
<p><b>首次國家報告國際審查結論性意見</b></p> <p>第 17 點：<b>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</b>，以杜絕私部門的貪腐。</p>

依據 UNCAC Article 13(1)，為防止私部門之貪腐，臺灣應積極動政府部門以外之個人及團體，如公民團體、非政府組織與社區組織等，積極參與預防和打擊貪腐。為達成此目的，Article 13(1) 指出 4 項締約國得採取之措施。以下本會將針對 UNCAC Article 13 在臺灣私部門之執行情形，提出觀察與建議。

### 1. 臺灣會計師行業應更積極地參與臺灣預防和打擊貪腐相關活動

- A. 為回應第一次國家報告國際審查意見第 17 點，臺灣自 2018 年以來均持續積極推動各商會、公會訂定相關職業自律規範參與推動反貪腐。例如臺灣產、壽險公會之《保險業招攬及核保作業控管自律規範》明定保險公司對其業務員在執行人身保險商品招攬時，應要求依社會一般道德、誠實信用原則及保護要保人、被保險人及受益人之精神；臺灣銀行公會訂有《中華民國銀行公會會員自律公約》，督促會員不得以不正當方法杯葛其他會員所從事交易行為及獲取其行銷機密或其相對人資料之行為等等做法，凡此各類臺灣民間商會及企業所訂定之反貪腐自律規範，本會均予高度肯定。<sup>8</sup>
- B. 惟本會認為，在促進臺灣私營實體於從事商業行為、相關職業應有之操守方面，臺灣

<sup>8</sup> 第二次國家報告第 58 頁以下參照。

會計師事行業應扮演更積極之角色，蓋相較執法機關，會計師行業之獨立性與專業訓練，可於第一線觀察企業的對於反貪腐活動的控制能力、以及偵測可能存在企業內之貪腐活動。故本基金會建議會計師事務所在臺灣的反貪腐藍圖中，應發揮更積極作用。除了遵守現行「會計師法」、「會計師查核簽證財務報表規則」等職業操守標準及工作準則外，臺灣會計師行業內部亦應建立預防、偵測委任客戶從事貪腐行為之以及作業程序。例如臺灣勤業眾信聯合會計師事務所，目前即已針對委任客戶舞弊、貪腐之風險，建立事前風險評估程序及事中查核程序，本會認為殊值借鑑。相關程序概述如下。

1. 於接受委任前，會計師查核團隊即需先行評估受查主體之風險狀況，查核團隊應使用大數據及 AI 軟體協助評估舞弊風險，相關機制包括：
  - a. 使用認識客戶程序(Know Your Clients, KYC)
  - b. 於數據分析平台運用數據分析、資料檢索及機器人流程自動化等技術，收集並擷取客戶各項資訊。
  - c. 自動將收集到之財務資訊進行財務比率計算及風險指標之辨認，以評估舞弊風險，確認是否承接。
2. 其次，會計師於查核初期階段，須執行舞弊風險評估程序，以取得對受查者及其環境，適用之財務報導架構，以及內部控制之了解。程序中應包含
  - a. 詢問管理階層如何控制舞弊(Fraud inquiries with the management)，即依據 74 號公報所述內容(包含但不限)詢問委任客戶相關人員，以查詢及了解受查者治理單位如何執行對舞弊行為之控制。
  - b. 辨識舞弊風險因子以及潛在舞弊計畫 (Identify applicable fraud risk factors and potential fraud schemes)。
  - c. 查核團隊應舉行舞弊風險討論會議 (Hold an engagement team fraud brainstorming discussion)。
  - d. 於風險評估時，會計師應特別考量管理階層逾越控制之可能性。<sup>9</sup>
3. 再者，於查核過程中，不論查核人員對管理階層逾越控制之風險評估結果為何，查核人員均應需實施下列查核程序：<sup>10</sup>
  - a. 會計分錄測試(Journal Entry Testing)
  - b. 評估會計估計中之偏誤(Evaluation of bias in accounting estimates)
  - c. 其他可適用之程序(Other Procedures, as applicable)
4. 會計師查核團隊應針對管理階層逾越控制之風險，執行獨立的舞弊風險查核程序，辨認及了解受查企業有何可因應管理階層逾越控制之程序，以增加預防、阻止和偵測舞弊財務報導的可能性，該等程序包含：
  - a. 對重大非常規交易所做之控制，尤其是會導致延遲入帳或異常日記簿分錄者
  - b. 與關係人交易有關之控制

<sup>9</sup> 審計公報第 74 號 31-33 條

<sup>10</sup> 審計公報第 74 號 88-94 條。

- c. 與管理階層作成重大估計有關之控制
- d. 用來減輕管理階層誘因及壓力，以避免管理階層偽造或不適當操縱財務結果的控制
- e. 財務報導流程內，與期末傳票分錄及調整有關之控制。

最後須強調者，本會雖鼓勵臺灣會計師行業針對客戶從事貪腐、舞弊之風險建立相關風險評估及審計程序，但依照現行國際審計準則(International Standard on Auditing, ISA)<sup>11</sup>，預防及偵出企業舞弊為企業治理單位與管理階層之主要責任，儘管會計師可能懷疑或於少數情況下辨認出企業舞弊之發生，會計師對於舞弊是否實際發生並不宜、也不應自行作出法律上判斷。<sup>12</sup> 會計師如辨認出疑似舞弊之情形，應先行確認法令或相關職業道德規範之規定，此可能涉及複雜之考量及專業判斷，故本會建議會計師宜考量先進行內部諮詢，或以保密方式向主管機關或專門職業團體諮詢(除非法令禁止諮詢或將違反保密義務)，並考慮取得法律專家之意見，以瞭解可選擇之各種方案及擬採取特定方案之影響。<sup>13</sup>

## 2. 臺灣企業應更積極參與貪腐行為之預防及打擊

- A. 本次國家報告於第 67 頁以下，鉅細靡遺地臚列了臺灣自 2018 年以來，監理機關持續鼓勵公司與非營利組織所辦理之反貪腐研討會、座談會等活動，本會高度肯定該等活動對促進臺灣反貪腐社會參與的卓越成果。惟本會亦發見，臺灣目前的反貪腐社會參與，仍停留在「政府倡議」階段。就本會觀察，臺灣目前大多上市櫃公司所參與之預防、打擊貪腐行動，大多仍停留在被動地應政府要求參與相關反貪腐教育訓練、座談會、實施法遵內控等外部規定要求。本會認為上述模式應逐漸轉變，未來在反貪腐的預防跟打擊上，臺灣之企業，應扮演更主動積極之角色。亦即，臺灣反貪腐之社會參與，應由「政府倡議」轉向為「企業自覺」。
- B. 因此，本會建議，臺灣未來應依照各上市櫃公司之資本規模、逐步而漸進地強制各上市櫃公司設置並公告內部及外部人員檢舉管道。例如透過與員工與公司廉政單位定期晤談，或提供電子郵件、電話及傳真等多元化申訴管道讓員工有多元而彈性的檢舉管道。而於處理檢舉案件時，除對檢舉事實客觀之查證外，本會認為最重要者，乃對檢舉者個人識別資料之匿名化與加密措施，故相關檢舉資料的存取權限，應以最嚴格、最機密之方式限制，並將檢舉資料的保存與存取權限之納入內部作業程序及內部控制制度控管。本會建議，上開措施除應於上市櫃公司實施外，亦應逐步推廣至公營事業及各級政府單位。
- C. 除了公司內強制性規定外，塑造公司文化與反貪腐的管理基調，亦同樣重要。故本會

<sup>11</sup> Section 4: Responsibility for the Prevention and Detection of Fraud, INTERNATIONAL STANDARD ON AUDITING 240 THE AUDITOR'S RESPONSIBILITIES RELATING TO FRAUD IN AN AUDIT OF FINANCIAL STATEMENTS.

<sup>12</sup> 審計公報第 74 號第 4 條。

<sup>13</sup> 審計公報第 74 號第 43, 113 條。

建議臺灣上市櫃公司之管理階層亦應自發性地定期舉辦舞弊認知教育訓練，藉以傳遞公司的道德標準、什麼樣的行為是舞弊、發現舞弊或公司可能有易發生舞弊的制度性漏洞時該如何舉報及舉報方式等等，提高員工的誠信意識。而相關私部門的貪腐檢舉制度，除政府立法訂立之吹哨者保護機制外，公司自身更應塑造舉報友善的氛圍，鼓勵舉報者勇於站出來，絕不會因舉報或提出貪腐制度性漏洞而受到報復。本會認為，本次國家報告中提及台灣部分上市櫃公司如臺灣中油公司、臺灣自來水公司，每年均自發性地舉辦相關企業廉潔座談會與教育訓練，針對該公司採購作業中可能發生之採購廉政風險違失事項，實施案例研析，並讓參與員工及受邀廠承包商可進行雙向意見交流溝通，以期建構優質採購環境之作法，殊值臺灣私部門管理階層借鑒。<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> 國際審查結論性意見報告第 13 頁以下參照。

## 伍、結論

本會肯定第二次國家報告及結論性意見報告中所臚列之成就，亦認同政府為有效打擊貪腐所作諸項承諾。然而，如本報告中所述，本會認為臺灣私部門的預防及打擊貪腐措施，仍有諸多未盡之處。故在本報告結尾，本會總結了上開報告中討論的主要建議，並依據聯合國反貪腐公約之條文次序進分類臚列如下。

### 臺灣私部門之預防性反貪腐政策及措施

#### 一、執法機構與相關私營實體間之合作

- 甲、金管會應要求證交所與櫃買中心對將申請上市櫃公司的反貪腐內控及稽核機制之實施專案檢查。並將上開專案檢查明文規定於下列程序
  - i. 臺灣證券交易所股份有限公司證券承銷商辦理股票初次申請上市案之評估查核程序
  - ii. 財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心推薦證券商辦理股票申請上櫃案之評估查核程序
- 乙、金管會應要求證交所針對已上市櫃公司之反貪腐內控及稽核機制實施定期專案檢查。
- 丙、上市櫃公司應定期於年報中公佈當期針對內部貪腐行為之稽核結果，以及經簽署之反貪腐聲明。
- 丁、針對主管機關來函指正之內控缺失或實際發生之貪腐案件，各上市櫃公司應每季向主管機關回報改善情形。

#### 二、私營實體操守標準及商業行為守則

- 甲、公開發行公司應建立具體且可實際執行商業習慣及標準，以打擊貪腐。對此，聯合國、世界銀行與 OECD 聯名發布的反貪腐、道德與法遵手冊中所提供的 12 階反貪腐遵循架構，極具參考價值。
- 乙、上市櫃公司應建立具體且可執行內控機制，以解決利益衝突風險。
- 丙、ISO37001 之導入應納為公司治理評鑑指標。

#### 三、私營實體透明度

- 甲、公開發行公司應於年報或公開說明書公佈公司為打擊貪腐所實施之相關內部控制措施，以及相關措施之改善計畫及定期追蹤情形。
- 乙、公開發行公司應於年報或公開說明書中公佈該年度經主管機關糾舉之相關內控缺失、以及缺失的具體內容，並應於年報或公開說明書公佈。

- 丙、公開發行公司應於年報或公開說明書中公佈公司定期舉辦舞弊認知教育訓練之員工及管理階層參與時數及教育訓練成果。
- 丁、臺灣立法機關應盡速推動修法，使臺灣私部門吹哨者監督機制能盡快上軌，完成第一次國際審查結論性意見報告中規範意旨

#### 四、內部稽核與控制

- 甲、公司對貪腐行為之內部控制，應明文納入公開發行公司建立內部控制制度處理準則，成為必要執行事項。
- 乙、公開發行公司應建立防範員工從事貪腐行為之控制機制，比如員工及管理階層須簽訂誠信廉潔承諾書。
- 丙、公開發行應明訂規則收取回扣、賄賂之罰則，以及向相關司法機關提出告發、告訴等舉報機制。
- 丁、公司應建立供應商評鑑系統以及相對應的歷史報價資料庫，以及建立自動化的供應評估、稽核及淘汰機制

#### 臺灣私部門之社會參與

##### 一、臺灣會計師行業應更積極地參與臺灣預防和打擊貪腐相關活動

- 甲、臺灣會計師事務所應建立受委任前之風險評估程式及受委任後之審計程式，以預防及偵測客戶之舞弊行為。

##### 二、臺灣公開發行公司應更積極地參與臺灣預防和打擊貪腐相關活動

- 甲、臺灣反貪腐之社會參與，應由「政府倡議」模式轉向「企業自覺」。
- 乙、對貪腐之預防及打擊，上市櫃公司之董事會及管理階層應建立高層管理基調。
- 丙、公司應建立對檢舉者友善之氛圍，鼓勵檢舉人勇於發聲，並確保其不會因檢舉而遭受報復。
- 丁、公司應定期自主舉辦企業廉潔座談與教育訓練，鼓勵相關人員對採購循環中可能發生之貪腐風險漏洞提出意見與討論。
- 戊、臺灣應依照各上市櫃公司之資本規模、逐步而漸進地強制各上市櫃公司設置並公告內部及外部人員檢舉管道。

## 陸、銘謝

感謝法務部廉政署提供此次機會，使本會能參與臺灣反貪腐政策之討論與規劃，為打擊臺灣的貪腐行為作出實質貢獻，祈能為台灣人民建立一個更良好的商業環境。