

《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：

社團法人台灣舞弊防治與鑑識協會

壹、前言

台灣經濟實力位居世界經濟前30強，惟因受限於國際政治現實，無法成為聯合國之正式會員，但我國仍以聯合國各項公約等國際規範為依循標準，並進行國內法化，例如民國 98 年通過之《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》及民國 104 年立法之《聯合國反貪腐公約施行法》等皆是，此次行政院發布《中華民國聯合國反貪腐公約第二次國家報告》係依《聯合國反貪腐公約施行法》第六條定期報告之要求，所製作發行之國家報告，以利作為國內施行檢討及與國際溝通之管道。

社團法人台灣舞弊防治與鑑識協會(以下簡稱協會)係以發展及推廣舞弊防治與鑑識調查的專業知識與技能為宗旨，反貪腐議題亦為協會持續關心的重要使命，故特此就《中華民國聯合國反貪腐公約第二次國家報告》提出平行報告，期能做為國家未來於推動舞弊及貪腐防治施政之參考。

貳、摘要

根據國際舞弊稽核師協會（Association of Certified Fraud Examiners，ACFE）2022 年的職場舞弊報告(Occupational Fraud 2022: A report to the Nations)顯示，職場舞弊中涉及貪腐的比例有逐年增加的趨勢(從2012年的33%增加至2022年的50%)，在舞弊的對策與強化內部控制方面，設立熱線舉報增加16%(54%增加至70%)，強化員工訓練增加14%(47%增加至61%)，制定反舞弊政策增加13%(47%增加至60%)，強化高階主管訓練增加12%(47%增加至59%)，執行舞弊風險評估增加約11%(36%增加至46%)。

本協會就過去數年國內外舞弊事件所觀察之經驗及對國內立法及執法現狀，列示七項相關的發現與建議，對應UNCAC條文列示如下：

序號	觀察發現	UNCAC	頁次
一	法庭資訊公開－揭露鑑定人或專家證人報告	Article 10 Public reporting 政府報告 Article 11 Measures relating to the judiciary and prosecution services 與審判和檢察機關有關之措施 Article 32. Protection of witnesses , experts and victims 保護證人,專家及受害者	P3-5
二	法人透明度－建立實質受益人申報及揭露制度	Article 12 Private sector 私部門	P5-7
三	法人的刑事責任－建構完整的法人刑事責任之法律制度	Article 26. Liability of legal persons 法人責任	P7-11
四	吹哨者保護－制訂揭弊者保護相關法規及其配套措施	Article 33 protection of reporting persons 保護吹哨者	P11-12
五	強化對不當行為的制裁－公權力機關違背財政紀律行為的制裁	Article : 9 Public procurement and management of public finances 政府採購與財政	P13-15
六	強化對不當行為的制裁－民間機構出具不實評價報告之制裁	Article 12 Private sector 私部門	P16-18
七	強化公私部門舞弊防治與調查訓練	Article 60 Training and technical assistance 培訓和技術支援	P18-20

叁、發現與建議

一、 法庭資訊公開－揭露鑑定人或專家證人報告

(一) 觀察與發現：鑑定報告(含專家證人報告)未公開

資訊公開為證券交易法的立法精神。美國大法官Louis Brandeis就藉陽光與燈光顯示資訊公開的優點：「陽光是最好的殺蟲劑，燈光是最有效的警察 (Sunlight is said to be the best of disinfectants, electric light the most efficient policeman.)。」我國除證券交易法外，還頒有公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法，以及遊說法等陽光四法，採公職人員、政黨、候選人等人公開攸關資訊之手段，亦由取得資訊之大眾發揮殺蟲劑與警察的監督功能。類似地，我國司法改革的目標之一，係重建司法系統和人民的關係，即賴「司法公開與透明」(改革方案的第七點)與「確定判決檢討機制」(改革方案的第十點)等手段來達成。政府推動司法資訊公開，2010年是公佈判決書，2017年再公開起訴書，均希望司法審判能更透明。

鑑定人或專家證人所出具之報告，是一種法庭活動之資訊，惟不在判決書與起訴書的範圍之內；其提出，可協助法官取得高品質的資訊，提升判決之品質；其揭露，亦可供社會大眾檢視、監督，達人民可了解司法裁判之目標。

法庭活動資訊之公開現況如下：

1、法條之規範：

2005年2月，我國即施行政府資訊公開法，惟該法屬普通法，特別法優先適用。2010年，法院組織法第83條修法通過，要求各級法院及分院應定期……以……適當方式，公開裁判書。但訴訟卷宗不在公開範圍之內，而民事訴訟法第242條第2項規定：「第三人經當事人同意或釋明有法律上之利害關係，而為前項之聲

請者，應經法院裁定許可。」，因此，在政府資訊公開法(6、7、18條)、檔案法(17、18條)及民事訴訟法(242條)的規範下，不論在程序上或實體上，對人民取得充分司法資訊都不利。

2、相關判決：有

- (1) 最高行政法院108年度判字第274號
- (2) 高雄高等行政法院105年度訴字第207號
- (3) 臺灣高等法院104年度上易字第352號
- (4) 臺灣高等法院100年度重上更(二)字第73號

綜觀目前實務判決，並未將專家報告或鑑定報告完整公開，最多僅將報告之部分內容作為法院見解闡述時之依據。

(二) 建議：

資訊公開有其功能。我國司法改革方案的第七點「司法公開與透明」，追求以重建司法系統和人民的關係為目標，其手段是制定五年數位與開放政策計畫，方便人民查詢、傳輸、儲存與運用司法相關資訊，同一方案的第十點「確定判決檢討機制」，則僅針對經提起再審或非常上訴而廢棄、撤銷之原確定判決，進行分析研究，並將重要案例提供予法官學院作為研究教材和研議民事、刑事及行政訴訟有關證據相關規定，例如鑑定制度、專家證人等，使事實認定更迅速、正確。鑑定報告的原則全面揭露，可使社會大眾能夠檢視，達到幫助人民監督司法之目的。

- 1、建議：待訴訟關係消滅後，隱去專家意見中宜保密部分，其他公開。此時，當事人訴訟權之保障或防禦權之行使應告結束，相關訴訟卷宗等政府資訊之公開，僅與保障人民知的權利有關。

2、配套措施：

- (1) 賦予當事人或代理人得向法院聲請遮蔽特定資訊之權利：當事人或代理人得附理由請求法院遮蔽特定資訊，以降低其隱私遭不當侵害之風險。

(2) 特定類型卷證資料例外不公開：特定類型卷證資料的公開，如恐對公共利益造成重大危害，應排除其公開。

備註：(參照法規/相關單位)

- 政府資訊公開法
- 法院組織法
- 民事訴訟法
- 檔案法

二、 法人透明度－建立實質受益人申報及揭露制度

(一) 觀察與發現

一國證券市場的健全，有賴上市櫃公司為即時且充分之資訊揭露。其中，對於投資人至關重要的資訊即為實際控制公司的人是誰；對於主管機關監理與責任訴追來說，辨識實際上控制公司的人同樣重要。

觀察我國資本市場的運作，法人代表擔任董監事之情況十分普遍，許多上市櫃公司除獨立董事之外，其餘董監事均為法人代表。由於這些代表人均可能被隨時改派，而這些法人股東可能又是層層架構下的公司組織，實際上控制這些法人股東的人不容易為外界知曉。由於法人股東的不透明，致使法規適用與責任訴追上面臨相當大的挑戰，例如，要辨識公司是否與董事具有利害關係之人進行交易，或者要辨識何人是實質董事，均非易事。

自然人利用法人隱身背後脫免責任，不獨是我國的現象。各國均體認唯有建立國際標準，才能有效嚇阻濫用法人的犯罪行為，否則有心人士將法人設置在規範較為寬鬆之法域，利用法人隱藏身分、不法目的與犯罪所得，將無法有效防制犯罪。

防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force，FATF）於2003年發布洗錢防制與反資恐40項建議，其中第24項建議為「法人透明度與實質受益人」。該條規定，「各國應採取措施防止法人成為洗錢或資恐之工具，並應確保主管機關可即時取得充分、準確之法人實質受益人的相關資訊。」

歐盟亦於2015年發布「洗錢防制第四號指令（4th AMLD）」¹，要求各成員國應充分、即時以及準確地掌握設立在本國的公司等法律實體之實質受益人資訊，相關資訊必須存放在公司以外之處所，成員國應建立集中資訊系統（central database）」管理相關資訊，以供執法部門以及利害關係人查閱，歐盟並要求各成員國必須於2017年6月前實施本指令。歐盟於2018年7月生效的「洗錢防制第五號指令」²，明令成員國應於2020年1月10日前，允許公眾查閱公司的實質受益人名簿，此外，各國應於2020年3月30日前建立信託受益人名簿，可不公開，但執法部門間可互換資訊。

就個別國家來說，英國、歐盟國家近年均紛紛修正相關法規，建立實質受益人申報制度，以強化法人透明度。過去被認為是避稅天堂的開曼群島，為建立準確與即時的實質受益人資訊，也於2017年修法，要求公司應備置實質受益人資訊，如股東不遵守規定期間提供實質受益人相關資料，公司可發出「限制權利行使通知（restrictions notice）」，限制該股東行使股東權利（包括股份轉讓、表決，或受領股利等），此外，開曼也承諾將比照英國，於2023年對公眾開放實質受益人資訊之查閱³。

亞洲國家中，以新加坡制度較為健全。新加坡修正公司法要求公司應備置實質受益人資訊，並於2017年3月31日起施行，2020年2月新加坡主管機關依公司法之授權，建立實質受益人集中申報系統（Central Register of Controllers），命各公司應將實質受益人名簿上傳至前述申報系統⁴。

目前，我國尚未如其他國家，於公司法下建立實質受益人申報制度。公司法於2018年修正時增訂第22—1條，僅在要求公司申報董監事以及持股超過10%以上之股東資訊，與實質受益人之要求，相去甚遠。金管會雖已要求上市櫃公司以及金融機構應於季報中，揭露持股超過5%以上之股東，其規範已較公司法為嚴格，惟如前所述，股東申報與實質受益人申報係屬兩事。

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>，last visited 11.15.2021.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>，last visited 11.15.2021.

³ <https://caymannewsservice.com/2020/07/uk-confirms-ots-have-till-2023-to-make-bos-public/>，last visited 11.15.2021.

⁴ <https://www.acra.gov.sg/compliance/register-of-registrable-controllers>，last visited 11.15.2021.

我國規範與國際標準相去甚遠所產生的影響不容小覷。在各國紛紛強化法人透明度與實質受益人規範時，我國法制若未能及時跟上腳步，一方面不利於我國資本市場秩序的維護，另一方面也可能使國際上不法份子將台灣設置為隱匿不法犯罪行為之地。

（二）建議：建立實質受益人申報及揭露制度

2028年APG將進行下一輪的評鑑，我國立法部門與行政部門必須儘速正視此一問題，透過法規修正與政令宣導，讓各界了解法人透明度帶來的價值與好處。儘速跟上國際腳步，維護我國資本市場的健全發展並保護市場參與者之權益。

相關作法方面，建議修正公司法，建立實質受益人申報制度，金管會亦應修正相關資訊揭露規定，要求公開發行以上公司揭露大股東與董監事之實質受益人。

備註：（參照法規/相關單位）

- 公司法/經濟部
- 洗錢防制法/法務部
- 證券交易法/金融監督管理委員會

三、法人的刑事責任—建構完整的法人刑事責任之法律制度

（一）觀察與發現：

1、目前現況

在111年4月20日發布的聯合國反貪腐公約第二次國家報告中，針對法人刑事責任(§ 26 I、II、IV)提及，我國繼受歐陸法系的刑法理論，因此我國《刑法》中雖無法人刑事責任之規定，但立法實務係以附屬刑法中規範以補《刑法》之不足，包括於《銀行法》第127條之4、《洗錢防制法》第16條第1項、《營業秘密法》第13條之4、《食品衛生管理法》第49條第5項，以及《政府採購法》第七章等，訂有科處法人刑事責任之規定。

我國近幾年發生很多法人犯罪，除嚴重影響一般人民之日常生活外，並造成難以回復之損害，如昱伸公司食品違法添加塑化劑案、台塑高雄仁武廠違法清運汞污泥案、中藥商全聯會行賄立委案、中華銀行違法放貸案、大統混油案等。這些違法企業一般可能認為係屬正常業務，無法避免的問題，而企業活動涉及複雜的決策程序，對於這些內部往往以「正常業務」、「無可避免」等為卸責之詞的行為，應非僅究責該行為之自然人，法人亦需因其惡質的企業文化被究責。

2014年7月智慧財產法院103年度刑智上易字第13號刑事確定判決，雖判決大統長基食品廠股份有限公司因違反食品衛生管理法案案件，處新台幣3,800萬元罰金，但因於法無據而無法宣告沒收其不法所得，理由謂「法人不具犯罪行為能力」。此案復基於一行為不二罰、刑法優先原則，撤銷其行政罰18.5億元，以致大統公司因違反食安法所付出的代價僅3,800萬元罰金，較其不法所得18.5億元，實不合比例原則，並因而引起論者大加撻伐。最高法院檢察署檢察總長於2015年1月13日提起非常上訴。⁵諸多重大食品安全事件後，食品安全衛生管理法才陸續修法，其修正重點包括：1.舉證責任反轉、2.大幅提高法人罰金到20億、3.沒收不法利得納入食安基金、4.要求飼料和食品廠分廠分照管理等4大重點。

營業秘密法於102年增訂第13條之1至第13條之4刑罰規定，其中第13條之4規定採「兩罰制」之立法模式，就同一犯罪行為同時處罰行為人及其企業組織。

對於行為人而言，其係基於自身之違法犯罪行為而受處罰；對於企業組織而言，其受罰則係因其監督不力。由於第13條之4但書之免責規定須由法人或自然人雇主負舉證責任，

⁵ 謝碧珠，法人可否為犯罪主體及相關問題研析，立法院專案研究，2015年3月1日。

證明其已盡力為防止行為，目前實務上許多公司於僱用員工時，會要求求職者簽署切結書，以證明公司並無意圖要求攜帶前公司之營業秘密到職。然而論者有謂該但書之免責規定係採「推定過失」原則，企業組織之監督措施究應達到何種程度始屬「已盡力為防止行為」，個案認定充滿高度之不確定性，反而使企業組織有動輒受罰之疑慮。⁶

2、現狀之欠缺及具「法人刑事責任」法律架構之優點

近年來，台灣上市櫃公司之主管機關為強化公司治理，不斷推出各項管理機制，包括公司治理2.0、公司治理3.0等相關辦法。例如設置「公司治理主管」制度，金管會自2019年3月開始要求實收資本額達新台幣100億元的上市公司和金融保險業應設置公司治理主管，凡實收資本額達20億元以上的非金融業上市櫃公司，從2021年開始也要設置公司治理主管。目的為提供董監正確、有效、即時的資訊，協助董監執行業務、發揮監督功能，並作為董事會與各業務單位及主管機關的橋樑。2021年5月17日台灣證券交易所宣布，未來新申請上市公司必須設置公司治理主管，使申請上市公司於上市前即熟稔公司治理主管的職權及運作，以達到上市後能無縫接軌目的。

對上市櫃公司而言，這些行政規範僅及於行政責任，而未涉及刑事責任，對於公司的約束力強度顯不足，甚至認為這些規範更增加公司的經營成本，而欠缺遵循的意願以致公司舞弊的事件仍層出不窮。

簡列架構法人刑事責任之制度的優點如下：

- (1)使台灣法制能夠回應社會的需求及與國際接軌。
- (2)為因應我國加入世界各國的相關組織，針對跨國的貪腐行為，如未研擬法人犯罪責任問題，將與世界各國有法制落差，阻礙與國際接軌。
- (3)有效遏止企業違法。

⁶ 吳欣宜，我國營業秘密法制之檢討，立法院專案研究，2020年12月21日。

- (4)強化法人重視法律遵循之觀念。
- (5)法人積極從事公司治理。
- (6)法令遵循制度之建置。
- (7)建立內部最佳化偵測及調查不法行為之程序及標準。
- (8)預防未來經濟犯罪之發生。
- (9)追究法人之刑事訴訟程序，對被告之保障較行政裁罰程序高，對法人所受到的法律正當程序之保障，亦較高。

(二) 建議：

1、我國應積極建構完整的法人刑事責任之法律制度

過去傳統刑法認為，只有自然人才具犯罪能力，現今各國法制趨勢，認為法人犯罪亦應給予相對應懲罰。因此，建議我國立法機關應積極檢討現行法人刑事責任之思維及歸責模式，建構完整的法人刑事責任之法律制度，方足以對抗層出不窮之經濟犯罪，況且英美刑事歸責體系均已明文規定處罰法人犯罪。透過法人刑事責任，確保法人得以建立內部最佳化偵測及調查不法行為之程序及標準，使法人積極從事公司治理、法令遵循之建置，預防未來經濟犯罪之發生。

2、引用「組織缺陷」理論，作為法人刑事責任之基礎⁷。

於法人經營過程中，如造成損害，究竟誰是決策人或行為人，是高階管理者或是低階員工？低階員工於業務上之違法或犯罪行為，儘管其為個人行為，但亦有可能為內部監督或管控制度欠缺或失靈造成，對於此等組織缺陷問題，法人理應負擔刑事責任。對於法人科以刑事責任，將得以對法人創造誘因使法人自行強化監督責任、自我積極內部控制內部人之不法行為。

3、針對法人之處罰方式，可參考法國刑法，除罰金外，並可採解散、限制廣告、禁止活動等措施，以有效遏止企業違法。

4、結合個人責任與法人責任的「兩罰模式」。

對於企業組織的不法，應同時追究負責人的刑責與法人的刑責，才能對企業具領導、決策地位之負責人使其未來不

⁷ 王皇玉，法人刑事責任之研究，輔仁法學，第四六期，2013年12月。

再犯罪的預防作用。

5、建構企業組織監督責任之具體內容。

營業秘密法第13條之4規定，對於法人責任的處罰，係以但書方式，對於犯罪行為的發生，法人是否已盡力防止行為發生，作為追究法人責任。而何謂「已盡力防免」之舉證標準不夠具體、明確，造成目前訴訟上舉證及認定之爭議。因此，建議應建構企業組織監督責任之具體內容，例如規定法人應建置合理且必要的防範措施，如積極落實舞弊風險管理制度，或建構預防及偵測員工犯罪行為的機制。

四、吹哨者保護－制訂揭弊者保護相關法規及其配套措施

（一）觀察與發現：揭弊者保護法規定未臻周延

依據國際舞弊防治協會ACFE 2022的職場調查報告，舞弊的發現，內部舉報是最有效的機制(佔42%)，特別是內部員工的舉報，其次是內部稽核(16%)，及管理者佔(12%)。因此揭弊法的立法與設立有效的熱線舉報制度是降低貪腐賄賂最有效的方法。

行政院於108年5月間曾將揭弊者保護法草案（公、私合併版）送立法院審議，後因立法委員改選，屆期不續審。目前109年版草案，陸續於109年、110年修正，草案現仍於行政院審查中。

另草案採層次性通報程序，揭弊者需先向第一層通報（即內部主管或有調查權限之人），始得向第二層民意代表或媒體為揭弊，否則不受揭弊保護，層次性通報之可行性與適當性宜參考外國立法例。

此外，目前草案提供的保護包含禁止不利措施、工作權保障、人身安全、報復性行為加重處罰、責任減免等，草案規劃需具名檢舉才受保護，惟實務層面，揭弊者最在乎的是身分保密。草案第15條揭示要求承辦人對揭弊者身

分保密，但仍缺乏具體保護措施。

目前金融控股公司、證券業、銀行業、保險業及上市、上櫃公司均有建置相關檢舉制度之規範，為促進及鼓勵私部門建置揭弊者保護制度，草案可規劃私部門制訂建置揭弊制度之內容及發放揭弊獎金。

(二) 建議：

- 1、具體說明揭弊者保護法草案最新立法修正重點。
- 2、揭弊者保護法草案說明揭弊者層次性通報之外國立法例。
- 3、強化揭弊者身份保密具體作為，在制度設計及實務運作上明確規範：
 - (1) 揭弊制度的設置目標、運作方式及與公司誠信經營守則的連結。
 - (2) 揭弊者身份及內容之收受、記錄、保存過程中，如何確保機密性及安全性。
 - (3) 負責受理揭弊案件人員之資格條件、權利義務及在組織運作上之獨立性。
 - (4) 公司政策聲明並承諾對檢舉人不施予任何形式的報復行為。
 - (5) 針對員工、供應商及第三方實施揭弊制度之教育訓練。
 - (6) 獨立單位定期評估公司揭弊制度實施之績效。
- 4、規劃私部門達一定經營規模、員工人數，或針對公開發行公司等，制訂應建置揭弊制度之內容及發放揭弊獎金。

備註：(參照法規/相關單位)

- 揭弊者保護法草案/行政院
- 上市上櫃公司誠信經營守則/台灣證券交易所
- 上市上櫃公司治理實務守則/台灣證券交易所

五、強化對不當行為的制裁—公權力機關違背財政紀律行為的制裁

（一）觀察與發現：對公權力機關違背財政紀律行為的制裁不足

1、總統府國務機要費之運作

聯合國所稱之「重大貪腐（grand corruption）」，係指政府最高層普遍存在的貪腐，權力濫用嚴重，而導致民眾對法治制度（rule of law）、經濟穩定和對政府善治（good governance）的信心迅速侵蝕之現象⁸；U4反貪腐資源中心所稱之「重大貪腐」則有三項特徵，分別為誤用（misuse）或濫用（abuse）高層的權力、金額大，以及造成之後果為有害⁹；國際透明組織之定義則為「濫用高層權力，以犧牲多數人之利益為代價，讓少數個人受益，對社會造成的危害嚴重而廣泛，且經常未受懲罰¹⁰」。

我國之「國務機要費」，係供總統府這個機關執行業務需要，且核定有案供總統、副總統之經費。國務機要費之不實報銷，傷及政府之財政紀律。該等權力濫用行為出於政府最高層人員，恐屬前開「重大貪腐」之列。

立法院於2011年5月增訂會計法第99條之1，將一般機關首長特別費之不當報銷除罪，亦不追究該等機關首長之行政及民事財務責任。2020年3月，立法院建議再修正第99條之1，將國務機要費與首長特別費並列；換言之，不擬追究總統府這個機關首長之刑事、行政及民事財務責任，且免責的效力向前追溯16年(至2006年)。今(2022)年5月中，立法院財政委員會審議該修正草案，決定全案保留，送院會處理，二讀前，須通過黨團協商，惟執政黨仍於5月底在遭在野黨強力杯葛下，強行通過，免除該不實報銷的刑事責任。

⁸ United Nations(2004, Sept.), United Nations Handbook on Practical Anti—Corruption Measures for Prosecutors and Investigators, 23.

⁹ U4 Anti—Corruption Research Centre (2020, Oct. 2), U4 Helpdesk Answer.

¹⁰ Transparency International (2016, Sept. 21), *WHAT IS GRAND CORRUPTION AND HOW CAN WE STOP IT*. Transparency International. <https://www.transparency.org/en/news/what-is-grand-corruption-and-how-can-we-stop-it>

國務機要費與首長特別費二者性質不同、規定有異，金額相差懸殊：首長特別費涉及之機關首長為數眾多，包括公立中小學校長，逾6,000人，而國務機要費則僅涉寥寥2人，且以總統一人為主；兩種首長所掌權力大不相同，全國沒有一個人的權力能出總統、副總統之右。至於得以領據報銷經費半數的規定，在首長特別費，早在49年前(民國62年)，行政院主計處即以函釋特別容許，不要求支出者公開最終經費收受者之姓名及經費之用途，但在國務機要費，則無類似免責函釋。至於兩種經費的數額，相差可達200倍：在國務機要費，每月曾逾\$400萬，而學校首長之特別費，則僅2萬而已。

2、勞動部勞金局勞動基金的運作

我國行政院勞動部勞動基金運用局（勞金局）掌管六大基金¹¹，總金額逾新台幣4兆元，影響所及的國民達1,400萬人，是全國百姓的六成。六大基金之操作，有自營，有委託他人代操，分別按地區指派勞金局國內投資組及國際投資組負責。勞金局國內投資組前組長自2007年起，先擔任勞金局前身勞退基金監理會財管組組長，7年後，勞金局成立，改任國內投資組組長。次(2015)年底，政風處與勞金局即收匿名檢舉，謂其行為有違反公務員廉政倫理規範的疑義。2015年起4年內，類似檢舉計4起，但最終全以查無實證結案。勞金局每年或每季遴選委託代操之券商。這種作法不但無法考量券商針對個案而提出研究報告之品質，還使券商因該組長手握遴選券商之大權而不敢不從。2017年，勞金局局長易人，欲輪調該組長之職位，但公文發出竟又撤回。

該組長久居其位，行為引人議論，主管糾正無效，至2020年7月，渠聯合券商炒作股價之弊案爆發，9月，廉政署查到其銀行戶頭內有來源不明之資金\$900萬，11月底，終移送廉政署查辦。次年3月，勞金局局長易人，新局長強調內部控制之落實執行，金管會專案金檢投信業者，立法院財政委員會

¹¹ 六大基金係指新制勞退、舊制勞退、勞保、就業保險、積欠工資墊付五個基金，另外，勞動部接受衛福部委託，經營國民年金保險基金。

聽取金管會之報告，促金管會提前金檢券商，處罰配合該組長不當行為之投信業者，對財政紀律不良之行為作出制裁，發出財政紀律應予重視之肅貪訊息。

總統府不實報銷國務機要費，以及勞動部勞金局國內投資組長夥同券商炒作股價，均顯示公務機關高階管理者的管理風格，並未追求公職人員應有的清廉作為，亦未端正貪風，傷及財政紀律，係政府內部控制之缺失。在國務機要費案，立法院於2022年5月底修正會計法第99條之1針對總統府首長個案立法，將國務機要費與首長特別費不當並列，擬不追究全國最高首長民、刑及行政責任，置肅貪於腦後，且溯及既往，顯示不僅政府的內部控制失靈，國家的內部控制亦然。所幸，在勞動部勞金局的炒股弊案，立法院財政委員會聽取金管會報告之舉，促金管會採取肅貪行為，對財政紀律不佳之行為作出制裁，發出肅貪之訊息，顯示立法部門對改善行政部門內部控制之努力，國家內部控制之效果仍獲維持。

(二) 建議：

法律作出制裁的規範，若能落實執行，厲行肅貪，則政府財政紀律有望改善。勞金局最終將行為欠當的公務員移送廉政署、新局長上任後修正原作法，強調內部控制的重要，以行動宣示改革的信心，即為佳例。配套措施：

- 1、國務機要費並非機密費，其報支程序，及相關會計憑證均有規定。凡有規定，即應落實執行。
- 2、會計法第99條之1或任何法律，均不宜不當增修。為個案而修法，容有心人脫免其責，尤應避免。

備註：(參照法規/相關單位)

- 會計法/行政院主計總處

六、強化對不當行為的制裁－民間機構出具不實評價報告之制裁

(一) 觀察與發現：

有形資產如不動產、無形資產如專利權，於進行交易、納稅、訴訟時，以及於交易後進行財務報導時，均需評估交易標的之價值。此時，常需仰賴外界專業人士之協助。不動產之估價，有賴不動產估價師或建築師；無形資產之評價，則賴會計師或其他人士。

專業人員於執行業務時，包括評價，應遵守相關行業頒佈之準則及職業道德規範，不得有不正當之行為，亦不得違反或廢弛其業務上應盡之注意義務。當專業人士廢弛其義務，出具之評價報告不實，則恐致成交條件不公，損及其中一方當事人之權益，還可能成為掩飾賤賣、掏空等背信情事之工具，並傷及財務報導之品質。

實務上，關係人交易並不少見，其型態甚多，可以是買賣不動產、授權使用專利權，或者，合意的企業併購。此時，交易對手為關係人，雙方利害一致，權益受損者，並非出面交易之當事人，而為其中一方交易人之利害關係人，如，在合意併購中，被併購公司的小股東。這些被現金逐出的小股東毫無發言權，他們所能收取之現金對價，常因評價不實而被低估。不實評價報告對私經濟交易公平的危害，不以交易為限，亦包括後續之財務報導。資訊的可靠性一旦受損，即衍生其他損害，交易的公平及交易秩序的維持再受不利影響。

現行法律之規範，對於不實評價報告並非無科以行政、民事、刑事責任之規定，但其執行，查諸金融監督管理委員會今（111）年2月更新的最近5年度受會計師法懲戒名單，以及內政部各縣市不動產估價師受懲戒名單，均發現因評價報告不實而受懲戒的人寥寥無幾，顯示法律縱有規範，但實務上卻執行無力。台北捷運新店機廠之聯合開發案(美河市案)係對不實評價報告作出制裁之少數案例。

在美河市案，台北市政府出土地，相對人日勝生則出建築工料，雙方聯合建造美河市建築群出售後，再按比例分配利益(稱「權益」)。此時，土地的評價如不實低估，日勝生所得之權益自然提高。本案聘用之不動產估價人員出具之評價報告低估土地之價值，圖利日勝生。日勝生不但促估價人員出具不實估價報告，還與台北市政府捷運局聯合開發處處長及其下屬串謀，由處長指示下屬竄改估價報告，進一步降低土地的估價，更提高日勝生可分配的權益，致市府損失近百億。此案中，不動產估價人員受懲處，最高法院於今（民國111）年方依貪汙治罪條例分別判決處長及其下屬有期徒刑10年與4年，全案定讞。雖爭訟期間逾七年，但係少數對評價不實作出制裁之案例。

評價報告如正確，資訊才能透明，交易方可公平，商業秩序方能維持。現行法規對不動產、股份等的不實評價報告，雖有可作出懲處之規範，但評價不實未受懲處之案例，卻屢見不鮮。法律執行，待改善空間甚大。尤其是，會有不實評價之交易，交易金額多龐大；評價不實傷及交易相對人之權益，與交易秩序之程度，實屬嚴重，如再遇企業合意併購等類關係人交易，危害的程度更是驚人。對評價報告不實的制裁，若未能貫徹，對有心人士不當行為未能遏阻，則形同懲罰出具正確評價報告的估價人員。制裁不實評價報告，係在避免社會發生反淘汰的現象。

(二) 建議：

因為執法人員能對不實評價報告作出制裁，須先讀懂評價報告，且能取得判斷評價數據是否可靠的佐證，才能做成是否制裁的決定。此外，如評價報告能於必要時公開，提供大眾檢視，自能提升評價報告之品質，有助提昇報告之品質。因此，建議下列配套措施。

- 1、建立資料庫，提供公平市價之訊息。如不動產之實價登錄制度，即提供可用來辨認不動產個案之評價是否不實的客觀資訊。

- 2、培育執法人員閱讀不動產、企業或個別無形資產(如專利權、營業秘密)評價報告之能力，以判斷評價報告之品質。
- 3、鼓勵評價報告公開，提供大眾檢視及監督的機會。訂定公開評價報告之規範，設置資訊公開平台，提供大眾取得資訊之媒介。

備註：(參照法規/相關單位):

- 不動產估價師法/內政部、地方縣市政府
- 會計師法、證券交易法/金融監督管理委員會
- 稅捐稽徵法/財政部
- 刑法/法務部

七、強化公私部門舞弊防治與調查訓練

(一) 觀察與發現：公私部門宜強化內部控制及舞弊防治訓練

組織成員之能力，是組織之目標能否達成的關鍵因素之一，發展組織成員之能力，亦稱訓練。

依據ACFE 2022的職場舞弊調查報告，在舞弊的對策與強化內部控制方面，強化員工訓練增加14%(47%增加至61%)，強化高階主管訓練增加12%(47%增加至59%)，顯示舞弊防治訓練逐漸受到重視，相關的訓練被認為是舞弊防治的有效方法。

政府「內部控制監督作業要點」第十五條、內部稽核人員執行內部稽核工作時，應對潛在風險業務保持警覺，並掌握可能涉有公帑損失、浪費等不法或不當情事；為達此目的，對於政風單位及內部稽核在舞弊預防調查的訓練，要能涵蓋舞弊徵兆識別 (red flag)、舞弊意識(fraud awareness)、舞弊風險管理(Fraud risk management)、舞弊調查技巧、數位鑑識(e-discovery)、鑑識會計(Forensic accounting)、電腦舞弊(cyberfraud)及新興科技(如虛擬貨幣)相關的舞弊等知識。

(二) 建議：

- 1、加強公部門的採購內部控制的訓練

政府違法失職案件，有些經查獲並予處分。審計部統計該等案件，於「政府審計年報」報導。分析各年度政府審計年報所揭露案件之性質，發現屬政府採購缺失與內部控制缺失者，分居前二名，顯示這二個領域的訓練有待加強。冀盼能針對此二議題，加強訓練與輔導。

- 2、舞弊風險管理是內部控制的一環，舞弊訓練計畫應依據政風與內部稽核單位的任務與工作能力要求(competency)來規劃，並結合「內部控制及內部稽核訓練計畫」一併實施。
- 3、強化一般人員舞弊意識教育訓練，包括對舞弊徵兆的識別(red flags)、舞弊通報程序、反貪腐賄賂政策與舞弊案例分析等，以強化一般職員對舞弊的認知，並指導員工正直誠信的工作態度。
- 4、公開發行公司內部稽核人員之任用資格，宜納入國際舞弊稽核師

公開發行公司建立內部控制制度處理準則第11條規定：「公開發行公司應設置隸屬於董事會之內部稽核單位，並依公司規模、業務情況、管理需要及其他有關法令之規定，配置『適任』及適當人數之專任內部稽核人員……」。由於「適任」語意籠統，主管機關乃另訂「公開發行公司內部稽核人員及其職務代理人適任條件與訓練時數」。該規定第一點(二) 5，為：取得會計師考試及格證書、國際內部稽核師協會所核發之國際內部稽核師證書或國際電腦稽核協會所核發之國際電腦稽核師證書者，是符合擔任內部稽核人員之適任條件。惟上述規定納入的國際組織，有內部稽核師協會(Institute of Internal Auditors)及電腦稽核協會(Information Systems Audit and Control Association)，納入的專業人員，有內部稽核師、電腦稽核師，但尚缺同為國際組織的舞弊稽核師協會(Association of Certified Fraud Examiners)。該協會每二年公布一次其調查(survey)報告：The Report to Nations，影響力甚大，其主辦之舞弊稽核師考試，測驗科目包括如何

進行舞弊(Fraudulent Financial Transactions，舞弊性金融交易)、如何調查舞弊(Fraud Investigation，舞弊調查)、揭發舞弊後，如何追究其法律責任(Legal Elements of Fraud，舞弊的法律要素)，以及如何預防舞弊，使其不再發生(Fraud Prevention and Deterrence阻礙)，對內部稽核人員發揮其查弊、防弊功能，甚有助益。再加上，該項測驗之淘汰率甚高，證照取得不易，遺漏該項資格，「公開發行公司內部稽核人員及其職務代理人適任條件與訓練時數」之考量即有欠完整，主管機關證期局宜加檢討。本分會已向總會提出試題中文化之要求，期更進一步提升本證照於華人業界之知名度。

備註：(參照法規/相關單位)

- 政府內部控制監督作業要點/行政院
- 公開發行公司建立內部控制制度處理準則/金融監督管理委員會

社團法人台灣舞弊防治與鑑識協會

<http://www.acfetaiwan.com.tw>
acfetaiwan@gmail.com