

《中華民國聯合國反貪腐公約  
第三次國家報告》

平行報告

報告人

全國律師聯合會

林瑞彬律師

劉映雪律師

中 華 民 國 1 1 5 年 4 月

# 全國律師聯合會

## 《中華民國聯合國反貪腐公約第三次 國家報告—平行報告》

### 目錄

一、前言	3
二、執行摘要	4
三、觀察與建議	
(一) 私部門反貪腐規範之整體強化	
1. 我國私部門反貪腐法制之發展現況	5
2. 法人責任與事前預防機制之落差	5
3. 商業賄賂規範不足與實務困境	6
4. 建構自律與他律並行之反貪腐體系	6
(二) 公部門廉政平臺之深化與高風險領域治理	
1. 我國廉政平臺之運作與功能	9
2. 廉政平臺制度適用範圍與專業參與之限制	9
3. 高貪腐風險領域之反貪腐挑戰	10
4. 強化廉政平台適用、制度化引入外部專業參與暨建構高風險治理機制	10
四、結論	12
五、銘謝	14

## 一、前言

在全球化經濟交流與跨境商業往來活動日益蓬勃發展下，衍生相關貪腐行為亦隨之進化，型態漸趨多元與隱蔽，從傳統公部門舞弊的權錢交易，逐步擴展至私部門間之商業賄賂、不當利益輸送，甚或連結跨國洗錢手法以阻斷追查等複雜結構。

從國際層出不窮的貪腐案例顯示，公、私部門之貪腐行為往往帶來破壞性的深遠影響，不僅侵蝕政府廉潔度與信譽、企業治理與商譽，更嚴重擾亂市場秩序、衝擊社會經濟發展與人民信賴與權益，凸顯各國建構完善縝密之反貪腐制度，實屬迫在眉睫。

對此，國際社會已形成普遍認知，僅依賴舊有之事後刑事制裁制度不足以有效遏止貪腐，進而強調以事前預防為核心之重要性，透過引入跨專業力量、公私部門攜手合作之機制，架構出全方位打擊貪腐之體系。於此背景下，《聯合國反貪腐公約》（United Nations Convention against Corruption, 簡稱《UNCAC》）誕生，建立涵蓋預防措施、定罪和執法、國際合作、追繳資產等全面性規範框架，推動各國反貪腐政策之執行。

我國為接軌全球反貪腐制度之發展方向，特制定《聯合國反貪腐公約施行法》（簡稱《UNCAC 施行法》），落實 UNCAC 之精神，且為檢視執行成效，定期提出國家報告，並藉由邀請民間機構出具平行報告，透過多方觀點之交互檢驗，結合法律、會計等專業領域之實務經驗觀察，協助政府持續精進反貪腐工作。

## 二、 執行摘要

近年來，我國持續努力推動反貪腐制度之發展，累積相當成果，殊值肯定，例如在公部門方面，透過建構廉政平台及跨機關合作機制，強化高風險案件之前端預防與控管；在私部門方面，透過修法引入法人刑事責任，深化企業誠信經營之落實。

然而，整體制度仍存在精進空間。首先，在反貪腐預防措施中，外部專業參與之程度尚屬有限，現行政策多以公、私部門內部人員運作為主，未充分引入律師等第三方專業人員之角色、將其等納入反貪腐架構，無法在內控設計、風險辨識及調查程序等關鍵環節發揮專業功能，已成為反貪腐制度之缺口。

其次，就私部門而言，法人刑事責任之立法趨勢固逐步確立，惟相關配套措施尚未周延，例如法規在企業貪腐責任加重的同時，對於企業加強內控與法遵設計之誘因則仍顯不足、現行刑事規範針對商業賄賂行為之適用限制，恐使部分貪腐行為逸脫制裁，影響反貪腐體系之完整。

再者，就公部門而言，廉政平台針對高風險案件之適用範圍與規制力道仍待強化，且高風險機構欠缺系統性之風險評估機制與監測工具，難以應對隨科技發展日益複雜、隱蔽之貪腐行為，影響反貪腐之預防。

全國律師聯合會長期關注反貪腐議題，特此就《中華民國聯合國反貪腐公約第三次國家報告》（簡稱第三次國家報告）提出平行報告，以律師專業角度為出發，透過現行制度分析與具體實務觀察，針對我國落實 UNCAC 之情形，提出建議，期能協助進一步提升我國反貪腐治理之成效。

### 三、 觀察與建議

#### (一)私部門反貪腐規範之整體強化

##### 1. 我國私部門反貪腐法制之發展現況

隨著全球反貪腐治理逐步由公部門擴展至私部門，UNCAC 亦明確於第 12 條要求締約國促進私部門採取預防貪腐之措施，包括建立適當之標準與程序以維護企業誠信，強化內部審計控制制度，並防止利益衝突及不實紀錄等行為，此等要求在國際實務上，通常具體化為企業內部控制、誠信經營準則及法遵制度之建構，並於第 21 條鼓勵締約國考慮將私部門之賄賂行為納入刑事規範，顯示國際上相當重視企業間不當利益輸送之問題。上述規範架構顯示，私部門反貪腐治理已由傳統之補充性角色，轉變為不可或缺之核心環節。

我國近年法制朝向國際趨勢接軌，強化企業刑事責任之方向修法，已有顯著進展。例如，《洗錢防制法》業經修法引入法人責任制度，處罰行賄的自然人背後的法人主體，並設有一定條件下之減輕或免除責任條款，反應立法者已開始承認企業作為組織體，應就其內部控制失靈所導致之不法行為負責；《貪污治罪條例》於修正草案中，亦研擬引入法人責任規範，對法人處以高額罰金刑。此一發展方向，旨在透過法人責任制度，促使企業強化內部治理，以預防貪腐行為之發生。

##### 2. 法人責任與事前預防機制之落差

上述修法顯示我國對於企業法律責任之重視，其方向值得肯定，然而，同時必須指出的是，其對於鼓勵企業加強落實事前預防機制之「誘因」設計，尚顯不足，例如縱然《洗錢防制法》修法、《貪污治罪條例》修正草案設有減免責任條款，其適用範圍與判斷標準仍有待進一步明確化

與制度化，目前修法設計重心之結果，仍較偏向事後責任追究，而非透過直接性之內部合規制度與刑罰連結，鼓勵企業主動建立有效之內部控制與法遵機制。

### 3. 商業賄賂規範不足與實務困境

現行就私部門貪腐行為之傳統刑事規範，亦存在明顯不足。我國實務對於企業間不當利益輸送等商業賄賂行為，並無制定以保護經濟活動中自由公平競爭之社會法益為本旨、屬於危險犯之私部門賄賂罪，而是多以保護整體財產之個人法益為本旨、屬於實害犯之《刑法》背信罪加以處理，然其成立以「造成財產損害」為要件，舉證困難，實際適用範圍受限，使部分私部門貪腐行為無法以現有刑事法律制裁，顯示我國就私部門貪腐行為，尚未建立完整之刑事規範架構。

### 4. 建構自律與他律並行之反貪腐體系

為促使我國私部門反貪腐制度更臻完備，符合 UNCAC 之要求，本會建議從「自律」與「他律」兩個面向進行強化。

(1) 首先，就「自律」面向而言，建議於刑事與商事法制中，明確建立以「有效法遵制度與內部控制」為核心之法人減免責任條件，若企業證明其已採取合理有效之預防貪腐措施，例如實施風險評估與危險偵測機制、舉辦教育訓練、建立檢舉管道與保護證人制度等內部調查程序，得作為減免法人刑責之依據，提升企業落實法遵與內控之誘因，有助於將反貪腐治理重心由事後處罰轉向事前預防。

a. 於法遵制度層面，建議企業設置專責法遵主管，並強制由律師擔任，以確保其具備專業法律知識及實

務能力，能有效辨識法規風險、規劃合規制度。法遵主管應具有高度獨立性，不受公司內部其他業務部門干擾，確保其執行職責時能以法律規範為最高指導原則，避免利益衝突影響判斷。此外，法遵主管對於公司任何未遵守法律或規範之情事，應負有主動揭露及建議改善的義務，並在必要時向董事會或監察機關提出報告，促使公司及時修正違法行為，落實企業誠信治理。

- b. 於有效內部控制方面，不僅僅著重於制度外觀的建立，更應強化內控人員的專業素養，且於內控執行，應須對合約條文進行全面且有效的審閱，以及在面對高風險案件時，應即時進行風險評估及提出具體風險抵減方案的能力。這些均為我國公開發行公司現行內控制度亟需加強的重要環節，唯有透過持續提升人員專業度與實務操作能力，方能確保內部控制機制的實質效能，落實預防貪腐的目標。

此外，本會建議將反貪腐機制明確納入 ESG 評鑑指標之一環(公司治理評鑑已於今年改為 ESG 評鑑，但原有公司治理評鑑項目均大致維持，僅評鑑重點有所調整，以呼應企業永續發展與社會責任之趨勢)，因隨著國際市場對於企業永續經營與誠信治理之重視程度日益提高，透過評鑑機制將反貪腐納入企業績效評量，提升企業預防貪腐之內在動機，透過市場機制持續促進企業精進其法遵與內控機制。

在執行上述過程中，為加強其可信性，本會建議鼓勵企業應設立反貪腐委員會等專責單位，引入外部律師、會計師等專家顧問，實質參與反貪腐制度之建構，確保制度設計符合法律規範，提升貪腐風險管理、內部調查與決策意見之公正性與專業性。

(2) 其次考量現行商業賄賂規範之不足，本會建議採取分階段之強化策略。

短期部分，企業對於營業秘密法、洗錢防制法及反滲透法等相關法律之法遵行為，亦宜由企業之反貪腐機制統一管理或監督並列入 ESG 評鑑。這不僅能強化企業內部對各項法律規範的整合與落實，更能確保因違反上述法律所可能引發之貪腐行為能夠被有效預防與控制，進一步維護企業誠信治理與合法經營。

惟中長期部分，仍建議有必要審慎評估建立商業賄賂專法，以回應 UNCAC 之要求。此類立法應考量我國實際商業結構、企業運作模式，在構成要件設計上兼顧明確性與可執行性，因此建議以專法方式立法，如此，方可納入上述「自律」機制之環節，強制一定規模之企業建立反貪腐機制，再就未做好反貪腐機制而造成商業賄賂罪之法人科以一定之法人責任，如此方可有效減緩企業貪腐情節的發生。

## (二)公部門廉政平台之深化與高風險領域治理

### 1. 我國廉政平台之運作與功能

UNCAC 就公部門反貪腐預防措施，於第 5 條要求締約國制定並執行協調一致之反貪腐政策，以促進法治、良善治理及公共事務之廉潔性，第 9 條要求締約國建立適當之公共採購制度，以確保透明、競爭及客觀標準，降低貪腐風險，第 13 條強度社會參與，包括提升資訊透明度、鼓勵公眾監督及促進公私部門合作，以強化反貪腐措施之有效性，在在揭示 UNCAC 之規範方向，已由事後查處轉向事前預防，強化重大、高風險案件之前端審查機制，並強調跨機關協作及引入外部專業參與之重要性。

於此架構下，我國目前所推動多元廉政平臺機制，例如「機關採購廉政平臺」、「企業服務廉政平臺」、「打擊妨害綠能產業發展連繫平臺」等，已逐步發展出跨部門、跨機關、跨界合作與預防性介入之運作模式，具備若干重要功能，包括促進跨機關資訊整合與協作，降低部門間資訊不對稱、提前辨識潛在廉政風險並提供預防建議、建立公家機關與民間企業間之溝通機制，減少不透明互動所衍生之貪腐風險。

上述制度運行，已與 UNCAC 強調之預防性治理、公私協力方向相符，並在實務上累積一定成效，殊值肯定。

### 2. 廉政平臺制度適用範圍與專業參與之限制

然而，現行廉政平臺多屬行政指導或政策推動性質，其運最基礎主要來自行政機關之內部作業規範、廉政系統之協調機制，並無課與法律上強制參與之義務效果，實務上仍

多由各機關依個案需求評估是否加入，屬於自願性、裁量性之運作模式，固保留行政彈性，惟亦導致制度適用力道不足，難以確保所有高貪腐風險之案件均能納入監督機制中。

### 3. 高貪腐風險領域之反貪腐挑戰

隨著科技發展，公共治理環境日益複雜，在高貪腐風險領域，諸如重大公共工程採購、國防及軍事採購、能源與基礎建設投資，或具高度社會輿情關注之案件，往往牽涉龐大金流、多方利害關係，容易成為貪腐風險高度集中區域，其貪腐型態亦不斷演變，不當利益輸送之方式更趨隱蔽，增加監督與查核之難度，需要高度專業能力，協助風險判斷、預防與控管。

面對上述嚴苛情形，如何與時俱進，導入科技工具與專業分析能力，有效針對高貪腐風險領域，建立制度化、持續性之監測與預防機制，亦屬公部門反貪腐治理之重要課題。

### 4. 強化廉政平台適用、制度化引入外部專業參與暨建構高風險治理機制

鑒於上述觀察，首先，為進一步提升廉政平臺制度之覆蓋範圍及效能，本會建議針對達一定金額以上之公共工程、都市計畫及政府投資等重大專案，均應強制納入廉政平臺運作，確保高風險案件皆受監督與預防管控；或至少建立半強制之納管機制，即原則上應受廉政平臺控管，例外應由主管機關具體提出說明不納入平臺之理由，建立程序上之透明問責機制，在行政裁量與風險控管間取得平衡，確保高風險案件不致因個別判斷之疏漏而未納入適當監控。

其次，針對部分機關可能面臨人力資源不足之困境，且為提升廉政平臺之專業度與公信力，本會建議應制度化引入外部專業人員之社會參與，可考慮由相關採購或計畫執行經費中，合理挪出一小部分經費，委請各專業公會派遣律師、會計師、各種技師等專業人員協助參與平臺運作，使其參與專業文件審查、爭議案件之合規評估、事實調查釐清及風險判斷等事項，藉以補足專業能量，提升制度執行力與專業審查水準，促進公私協力，共同維護公共利益與廉政治理，例如，律師可就重大採購案件契約條款之合法性、權利義務分配與潛在法律風險，提供專業意見，會計師可就財務資料、成本結構與異常交易，進行專業分析，透過跨專業合作，提升決策品質與一致性；並對參與之專家佐以一定之資格標準、遴選機制與權責範圍，以強化制度穩定性與可性度。

再者，本會建議應針對高貪腐風險之重要機關或案件，建立內部制度化之治理機制，例如導入系統性貪腐風險評估模型，透過彙整、盤點高風險機關之業務特性、交易模式及歷史案例，辨識潛在貪腐風險之好發區域，據以配置監督資源，並運用科技智慧工具進行監測，藉由資料分析技術抓出異常交易、重複得標或不合理成本經費變動等可疑情形，提升貪腐風險偵測之即時性與精確性；並結合人工調查程序，發展符合法治原則之輔助查核措施，例如在符合比例原則與程序正義之前提下，透過專業人員進行證據蒐集、情資分析、證人訪談，提升對貪腐行為之控管能力。

#### 四、 結論

近年我國反貪腐制度，實已奠定相當基礎，大幅與 UNCAC 揭示之規範方向接軌，由傳統事後查處制裁為主之模式，逐步轉向強調預防性治理與制度化管理。然而，隨著貪腐行為日益複雜、隱蔽化，現行制度仍有檢討、深化與精進之必要，以確保反貪腐體系之有效運作。

在私部門反貪腐制度之發展上，應以「自律」與「他律」並行為原則。一方面，相關法制固已朝向加強法人反貪腐責任之方向發展，惟在制度設計上，仍需加強企業遵循之誘因，應修法研擬設計具體之法人責任減免機制，促使企業結合外部專家意見，落實內部控制、合規法遵與誠信經營機制，主動預防貪腐行為；另一方面，透過短中長期法制規畫，逐步完善刑事規範體系，填補現行商業賄賂法制之不足，提升對私部門貪腐行為之嚇阻效果。

在公部門反貪腐政策之進展上，現行廉政平臺固已具備跨部門合作與預防性介入之功能，然因其運作模式多屬於自願性質，加上外部專業參與之不足，並未發揮整體制度應有之最佳效益，未來應擴大適用範圍與納管強度，並引入社會參與之專業性，提升決策之公信力；而在面對高貪腐風險領域之治理挑戰下，未來宜朝向導入智能風險評估、科技監測工具與制度化查核機制之方向發展，促進公部門預防貪腐之效能。

綜上所述，我國未來反貪腐制度之發展，應以 UNCAC 所揭示之預防性制法、跨部門合作與社會參與為核心，並透過法規完善與制度設計，強化公私部門之協作關係。於此過程中，律師作為法律專業之核心角色，若能適切引進其專業輔助，建立穩定長期之參與機制，發揮預防貪腐之制度設計、

風險控管及程序保障等多重功能，將有助於提升整體反貪腐體系之治理能力，促進誠信經營之健全發展。

## 五、 銘謝

感謝法務部廉政署長期推動我國反貪腐制度之精進，並提供本會參與撰寫平行報告之機會。

本報告之完成，承蒙本會洗錢及資恐防制法委員會、刑事法委員會、司法改革委員會之協助，於報告撰擬過程中，提供寶貴之實務經驗與精闢之觀察建議，使本報告之論述更為周延與完整，特此致謝。