

宋作楠先生紀念教育基金會

T N SOONG Foundation

聯合國反貪腐公約第三次國家報告平行報告

中華民國一一五年四月

前言：基金會立場、方法論與報告架構

一、基金會立場

宋作楠基金會係以推動臺灣會計、審計專業發展與財務廉正為宗旨之民間專業基金會，命名紀念臺灣現代會計師制度先驅宋作楠先生。本報告係針對我國《聯合國反貪腐公約》(UNCAC)第三次國家報告，從會計、審計與財務廉正之專業觀察者立場，提出平行評析意見。

二、報告方法論

本報告採取三相論述方式。第一，以國家報告所載之法制架構、實務措施及統計數據為基礎，檢視其在 UNCAC 各該條文要求下之遵守狀態；第二，於各主題中引入具代表性之比較法例，協助定位臺灣現行制度在國際法例光譜中之相對位置；第三，針對國家報告所載數據，提出意見及評析。

三、軟法與硬法：貫穿全文之結構性觀察

臺灣在私部門反貪腐治理中，大量仰賴「守則」、「指引」、「參考範例」等軟法 (soft law) 工具，而非以強制性法律規範 (硬法, hard law) 為主。此一治理路徑並非全然缺乏優點：軟法具有彈性，企業得依自身規模、產業特性調整合規措施；軟法亦能鼓勵企業超越法定最低標準，追求最佳實務。對於以中小企業為主之產業結構而言，軟法可降低合規成本。

然而，軟法主導之治理模式在執行力道、責任追究及國際評比上均面臨挑戰。比較法觀察顯示，主要法域多採「軟硬法並存、分層規範」之模式——在義務層面採硬法，在執行方法上留予軟法彈性。本報告各主題之評析，除探究相關規範屬軟法或硬法層次，並於可行範圍內提出之建議。

四、報告結構

本報告共分六個主題，各主題均對應 UNCAC 特定條文，並區分「現行法」與「制度性建議」等層。主題內容涵蓋：私部門反貪腐預防機制之整體評析 (第 12 條)、私部門內部控制與異常交易檢核 (第 12 條第 2 項第 f 款)、揭弊者保護制度 (第 33 條)、實質受益人透明度 (第 12 條第 2 項第 c 款)、ESG 反貪腐承諾驗證機制 (第 12 條第 1 項)、非上市櫃公司之帳務治理與鑑識會計 (第 12 條第 2 項第 f 款及第 21 條)。

主題一：私部門反貪腐預防機制之整體評析

《UNCAC》第12條第1、2項 私部門

1.1 國家報告所述現況

國家報告詳細列舉我國針對私部門反貪腐已採行之多項措施，包括 2010 年由金管會指示證交所及櫃買中心共同發布之「上市上櫃公司誠信經營守則」、2002 年發布之「上市上櫃公司治理實務守則」、2015 年起辦理之「公司治理評鑑」（將於 2026 年轉型為「ESG 評鑑」），以及經濟部所編訂之「中小企業誠信經營手冊」、「誠信經營這堂課」等多項指引。

根據國家報告所載第 11 屆（2024 年度）公司治理評鑑結果，1749 家上市櫃公司中，計有 1042 家設置誠信經營專（兼）職單位且至少一年向董事會報告一次，1245 家揭露經董事會通過之誠信經營政策並明訂具體做法與防範不誠信行為方案，1457 家於公司網站揭露內、外部人員對於不合法（包括貪污）與不道德行為的檢舉制度。此外，調查局企業肅貪科自 2020 年至 2025 年底止共辦理 1371 場次企業肅貪經驗交流，參加廠商 7490 家，參與人次達 9 萬 7923 人；廉政署 2020 年至 2024 年辦理大型「破解圖利與便民迷思」宣導座談會及企業誠信論壇（含外商）共計 312 場。

1.2 與國家報告之對話

國家報告所載「1457 家於公司網站揭露檢舉制度」之數字令人印象深刻，惟此一數字僅反映「揭露制度之存在」，而非「檢舉制度之實際運作」。然該 1457 家公司中，年度實際受理檢舉件數為何、處理結果如何、受檢舉類型分布為何等問題，並未深究。故本基金會建議政府於下一次評鑑中增加「檢舉制度運作情形」之數據揭露要求，將「是否揭露制度」進一步推進至「是否揭露運作數據」。

1.3 本基金會評析：軟法主導架構之侷限

從本基金會立場觀察，上述諸多措施中，「上市上櫃公司誠信經營守則」、「公司治理實務守則」等核心規範，均屬於「守則」層次之軟法，其法律性質為「鼓勵企業自主採行」，而非「依法強制適用」。企業縱使完全不遵守相關守則，亦無直接法律後果，僅能透過公司治理評鑑等間接方式施壓。此一治理模式與主要法域存在明顯差距。以下以英國《Bribery Act 2010》第 7 條為代表，說明國際上對於私部門反貪腐之典型立法例。

1.4 比較法觀察：英國《Bribery Act 2010》第 7 條之「企業未能防止賄賂罪」

英國於 2010 年制定《Bribery Act 2010》，其中第 7 條創設「商業組織未能防止賄賂罪」(failure of commercial organisations to prevent bribery)。該條規定：若與「相關商業組織」(relevant commercial organisation) 有關聯之人 (associated person) 為該組織取得或保有業務上之利益而行賄，則組織本身構成犯罪，並處以無上限之罰金。「相關商業組織」之範圍涵蓋於英國設立或於英國從事部分業務之任何商業組織，具有顯著之域外效力。第 7 條第 2 項規定「適當程序抗辯」(adequate procedures defence)：組織若能以「優勢證據」(balance of probabilities) 證明其已建立「適當程序」(adequate procedures) 以防止關聯人行賄，即得免責——此係將舉證責任倒置，由被告組織負擔。

然而，該條第 2 項提供「適當程序抗辯」(adequate procedures defence)：企業若能證明其已建立「適當程序」以防止關聯人行賄，即得免責。何謂「適當程序」？英國司法部 (Ministry of Justice) 於 2011 年發布《Guidance》，提出六項原則：比例性程序、最高層級承諾、風險評估、盡職調查、溝通（含訓練）、監督與檢討。企業得依自身規模與風險狀況，設計符合此六原則之合規程序。

此一立法例之關鍵在於：在「義務層面」以硬法強制所有商業組織負擔防止賄賂之法律責任，在「執行方法」上以軟法 (Guidance) 提供彈性指引。根據 SFO (Serious Fraud Office) 之執法實績，第 7 條實施後，英國企業大規模重整其合規體系，效果顯著。Glencore 案 (2022 年) 即為近年重要執法案例，Glencore Energy (UK) Ltd. 因其關聯人在非洲多國行賄而被依第 7 條定罪，遭處巨額罰金。反觀臺灣立法，「是否應建立反貪腐內控」本身即屬軟法層次之鼓勵，此一架構使企業縱使完全不建立反貪腐機制亦無直接法律後果，與國際趨勢存在結構性差距。

軟法架構在臺灣的具體影響，可從三個實證面向觀察。第一，缺乏強制性意味著企業的反貪腐承諾往往停留在「形式合規」層次——例如在年報中揭露誠信經營政策，卻未實際建立有效的內部檢核機制；國家報告所載 1245 家揭露誠信經營政策之數字，或許正反映此一現象。第二，對於違反守則之企業，現行法制缺乏直接且有效的裁罰機制，僅能透過評鑑排名等間接方式間接影響公司決策，此與英國得處無上限罰金形成鮮明對比。第三，非上市櫃公司幾乎完全不受上述守則規範，形成治理盲區——此一問題於本報告主題七將進一步深入討論。

1.5 數位治理透明度與 ESG 評鑑之反貪腐構面

國家報告提到，自 2026 年起公司治理評鑑將轉型為「ESG 評鑑」，並調整為環境面 (E)、社會面 (S) 及治理面 (G) 三大構面。原有推動誠信經營之評鑑指標 4.2、4.15、4.16 均予保留，題號變更為 ESG 評鑑 S-7、S-8、S-9。本基金會認為，此一轉型提供了將「反貪腐承諾之實踐驗證」納入評鑑架構的重要契機，但若仔細檢視現行指標之內涵，則可發現其仍以形式性指標為主——例如「是否設置誠信經營專職單位」、「是否訂定誠信經營政策」、「是否訂定檢舉制度」等——尚未進入「是否確實執行」之實質驗證層次。

特別是在數位治理方面，企業對於反貪腐承諾的實踐完成度——例如是否建立數位化之檢舉管道、內部檢核流程是否透明可追蹤、是否導入 AI 或數位稽核工具——應成為 ESG 評鑑中反貪腐構面的重要評比項目之一。國家報告第 31 次中央廉政委員會會議亦期許未來持續導入 AI 科技及數位稽核工具，提升查核效率與預警能力，此一政策方向值得在 ESG 評鑑中具體落實。

1.6 本基金會建議

本基金會認為，ESG 評鑑之轉型係強化私部門反貪腐治理的重要契機，不應僅止於指標題號的形式變更，更應藉此機會深化反貪腐構面之評鑑內涵。具體而言，金管會應在 ESG 評鑑反貪腐構面中，增訂「反貪腐承諾執行實效」之質化指標。現行指標多聚焦於「是否設置誠信經營單位」、「是否揭露誠信經營政策」等靜態指標，建議增加動態性與實質性的評鑑面向：企業是否將 ESG 報告書中之反貪腐承諾內容提交反貪腐委員會或相當功能之機構進行獨立審查；企業是否定期聘請外部律師或會計師，檢視其反貪腐承諾之落實程度，包括檢核單據金額之合理性、供應商合約條件是否存

在異常變動等具體查核項目。此一方向與本報告主題六所詳述之「反貪腐委員會審理機制」互相呼應。

在數位治理透明度方面，建議將「企業數位反貪腐工具採用情形」納入 ESG 評鑑指標。此一指標應涵蓋企業是否建立數位化之內控檢核流程、是否運用 AI 或數位稽核工具提升查核效率與預警能力、數位化檢舉管道之建置與運作情形等。臺灣在金融科技與數位治理方面具有相當基礎，將數位治理透明度納入反貪腐評鑑，既能呼應國際趨勢，亦能發揮臺灣的技術優勢，形成具有區域特色之反貪腐治理模式。

更根本的問題在於，對於反貪腐治理之核心要求，金管會應參酌英國《Bribery Act 2010》第 7 條之立法經驗，研議差異化之硬法化路徑。然本基金會並非主張一次性全面硬法化，自臺灣以中小企業為主之產業結構觀之，此種途徑將造成過重之合規負擔，亦不符合軟法適用之比例原則。相對可行之路徑應為分階段推動：第一階段，就「上市櫃公司及金融機構」之核心反貪腐義務，從軟法轉為硬法，並配套訂定違反時之裁罰機制；第二階段，就「政府特許行業及達一定規模之非上市櫃公司」擴及硬法化；第三階段再評估是否擴及全體商業組織。此一漸進路徑既能回應國際趨勢，亦能兼顧本土產業特性。

最後，關於「適當程序抗辯」之設計，縱使短期內無法推動新立法，金管會亦可透過行政指導方式，明確公告「適當反貪腐程序之最低標準」，作為上市櫃公司建立反貪腐內控之參考架構。此一作法可在既有軟法框架內，逐步引入硬法思維之精神。

主題二：私部門內部控制、審計品質與異常交易檢核

《UNCAC》第12條第2項第f款 確保民營企業實行有助於預防與發現貪腐之充分內部審計控制

2.1 現行制度

國家報告詳細列舉我國私部門內部控制法制架構，包括《證券交易法》第14條之1要求公開發行公司應建立財務、業務之內部控制制度，以及「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」等配套規範。金管會2020年至2025年9月底止，針對銀行業違反內控制度之裁罰件數計47件、裁罰金額共計3億9601萬元；證券商154件、7602萬元；保險業98件、1億8260萬元。調查局移送刑事案件涉財報不實之案件數，2022年至2025年分別為3件、4件、4件、2件，嫌疑人數合計98人，犯罪標的金額合計37億7242萬元。

2.2 與國家報告之對話

國家報告所載財報不實案件數每年僅3至4件，乍看似顯示我國財報品質良好，惟此一數字需搭配「偵查能力」與「案件能見度」共同理解。根據國際詐欺稽核師協會(ACFE)2024年《Report to the Nations》所調查之1921件舞弊案件中，舞弊平均持續12個月始被發現，且僅約3%之案件係由外部查核會計師首先發現。換言之，財報不實之「偵查黑數」可能遠高於已起訴案件數。

2.3 本基金會評析：異常合約條件變動之內部檢核機制

從實務案例觀察，臺灣多起重大企業貪腐案件均涉及「異常合約條件變動」之態樣。國家報告所列舉之鴻○公司SMT技委會主管收受回扣案，即係透過白手套業者向供應商索取回扣，並指示下屬向特定廠商下單採購；台○企業採購人員收受回扣案，係刻意縮短詢價日數，使特定廠商抬高報價，將價差作為回扣；群○光電業務處長收受回扣案，則係核定予頂創公司明顯低於同時期其他客戶之面板價格，以抽取高額回扣。這些案件的共同特徵是：合約金額、付款條件、或定價水準與過往交易模式相比出現顯著異常，但既有的內部控制機制未能有效識別此類異常。

以實務上常見之態樣為例，當供應商合約從過去的一百萬元突然變成一千一百萬元，多出來的一千萬元可能被委由供應商作為賄款支付給公務員或企業內部人員，甚至導致財報不實。建立針對此類「單據金額合理性」之檢核機制，是預防企業貪腐的關鍵環節。然而，現行內部控制制度之設計多著重於流程合規，對於交易金額之合理性分析及異常偵測之機制仍有不足。

2.4 比較法觀察：美國COSO 2013年架構之「反舞弊風險評估」要素

美國COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)於2013年發布之《Internal Control - Integrated Framework》(內部控制整合架構)，在全球廣受採用，亦為臺灣金管會制定內部控制相關規範之重要參考。該架構分為5項組成要素(Components)，其下共有17項原則(Principles)。「風險評估」(Risk Assessment)組成要素下之原則8明確要求組織「於評估達成目標之風險時，應考量可能發生舞弊之風險」(considers the potential for fraud in assessing risks to the achievement of objectives)。

COSO 架構特別強調「舞弊風險評估」(fraud risk assessment) 應為內控制度之核心要素。組織應：一、辨識可能發生之舞弊類型（包括貪腐、資產不當使用、財報舞弊）；二、評估舞弊發生之可能性與影響程度；三、分析舞弊機會 (opportunities)、壓力 (pressures) 與合理化 (rationalizations) ——即著名之「舞弊三角」；四、設計並實施因應舞弊風險之控制活動。

在具體執行面上，COSO 建議之反舞弊控制活動包括：職務分工 (segregation of duties)、交易金額授權層級、異常交易之主動偵測（如資料分析技術）、關係人交易之強制揭露、以及獨立之內部舞弊檢舉管道。特別值得注意的是，COSO 架構明確要求組織應對「管理階層凌駕控制」(management override of controls) 此一特別風險有所因應——因為多數重大企業舞弊案件均涉及高層管理者利用其權威繞過正常內控程序。臺灣「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」雖參考 COSO 架構，惟對於「舞弊風險評估」之具體要求及方法論引導，相較於美國實務仍有精進空間。特別是國家報告所列舉之臺灣企業貪腐案件，多涉及採購主管濫用職權之態樣，此正屬 COSO 所警示之「管理階層凌駕控制」風險。

2.5 私部門饋贈招待之規範缺口

在私部門饋贈招待方面，目前公部門已有《公務員廉政倫理規範》對公務員收受饋贈訂定明確標準——例如「正常社交禮俗標準」為市價新臺幣 3000 元以下、同一年度來自同一來源累計不超過 1 萬元等具體規範。但私部門在此方面之規範明顯不足。國家報告雖提及「上市上櫃公司誠信經營守則」中有禁止不合理禮物及款待之規定（第 10 條），但此一規範屬於軟法層次，且未訂定具體之金額上限、核准程序或紀錄保存要求。

私部門饋贈招待規範之重要性，在於其往往為商業賄賂之前期行為——收受異常高額之招待後，形成難以拒絕之「人情壓力」，進而演變為利益輸送或採購偏袒。若無明確標準，員工難以判斷何種招待屬於「正常商業往來」、何種屬於「賄賂前期徵兆」；企業亦難以對違規員工採取懲處措施。

2.6 本基金會建議

本基金會認為，金管會應將「針對供應商合約金額與條件異常變動之內部檢核機制」納入金融檢查之查核項目。現行金檢對於內部控制制度之查核，多聚焦於制度是否存在、流程是否完備，但對於制度是否能實際偵測異常交易之功能性評估仍有不足。建議金管會於金檢中增加對企業採購合約變動趨勢之抽查，具體指標包括：單一供應商合約金額年度變動率超過一定門檻（如 50%）之案件數、付款條件變更（如預付款比例提高、驗收條件放寬）之頻率、關係人交易之價格合理性分析、以及金額超過一定門檻（如新臺幣 1 億元）之大型採購合約是否經過充分比價程序。此類查核項目之增加，將有助於促使企業建立更有效的異常偵測機制，亦能使金檢從「流程合規查核」進化至「實質有效性查核」。

在私部門饋贈招待規範方面，建議金管會指導證交所及櫃買中心修訂「上市上櫃公司誠信經營守則」第 10 條，要求上市櫃公司應訂定私部門饋贈招待之明確標準。該標準應至少涵蓋以下要素：饋贈金額之上限（可區分「單次」及「年度累計」二層門檻）、超過門檻時之核准層級（如超過特定金額須報董事長或審計委員會核准）、對特定身分對象之差別規範（如公務員、客戶採購人員、供應商業務人員、外國公務

員)、紀錄保存要求(如應登錄於饋贈招待登記簿並保存 5 年以上)、及違反時之內部懲處機制。

更進一步,本基金會建議將企業內部反貪腐檢核機制納入 ESG 報告書之反貪腐委員會審理架構——此一機制之具體設計將於本報告主題六詳細說明。金管會亦應研議將此一機制列入金檢範圍,以確保企業於執行面落實。此一「企業自律、外部驗證、主管機關監督」三層架構,方能將內部控制從形式合規推進至實質有效。

最後,就 COSO 架構中「管理階層凌駕控制」之特別風險,建議「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」於下次修訂時明確納入此一風險之因應要求,並要求上市櫃公司於內部控制聲明書中具體說明對此類風險之控制措施。此一修訂將使臺灣內控規範更貼近國際最佳實務,亦能回應國家報告所載企業貪腐案件之實際態樣。

主題三：揭弊者保護制度之評析

《UNCAC》第33條 保護檢舉人

3.1 現行法制架構與推動歷程

《公益揭弊者保護法》於2024年12月27日經立法院三讀通過，並經總統於2025年1月22日公布全文21條，自2025年7月22日施行。該法將泛公部門揭弊者納入適用，提供下列保護措施：工作保障（第8條）、舉證責任倒置（第8條第5項、第6項及第10條第5項）、揭弊抗辯優先調查（第9條第2項及第10條第4項）、人身保護（第14條）、身分保密（第15條）。此外，第18條規定揭弊者因揭弊而查獲不法事實者，應給予獎金，且獎金數額不得低於違反法令者因揭弊所受罰鍰、罰金、沒收之財物或財產上利益、追徵價額、財產抵償之總額10%。

截至2025年底止，已有計57個主管機關辦理宣導共計3493場、19萬9578人次參與。就執行面之推動，法務部於2025年5、6月間針對政風單位辦理種子講師培訓工作坊，共計4場次172人次，並於2025年6、7月間辦理全國新法分區說明會，共計4場次963人次。此一立法係回應2022年第二次國家報告國際審查結論性意見第21項建議「將公私部門揭弊者保護立法納入優先修法」之重要成果。

3.2 ACFE 數據對揭弊者保護價值之實證支持

就揭弊者保護之實證重要性，本基金會援引國際詐欺稽核師協會 (ACFE) 2024年《Report to the Nations》之研究數據。該研究基於1921件職業舞弊案件之調查，結論顯示：43%之舞弊案件係透過「檢舉」(tips) 首先發現，此比例為次高發現管道（內部稽核，14%）之三倍以上。而外部查核會計師首先發現舞弊之比例僅為3%。更重要的是，52%之檢舉來自員工，其次為客戶(21%)、供應商(11%)。

此外，ACFE調查另顯示：在2024年報告所涵蓋之1921件舞弊案件中，71%之受害組織設有匿名舞弊檢舉熱線。檢舉來源以電子郵件(37%)、網路表單(40%)、電話(30%)等管道為主，其中網路型檢舉管道於2024年首度成為最主要之檢舉管道。ACFE進一步發現，建置適當反舞弊控制機制（包括匿名檢舉專線、反舞弊訓練、外部審計等）之組織，其舞弊損失金額平均較未建置之組織低約50%。此一「機制有無與損失規模」之差異，說明揭弊保護不僅是個人權益保障問題，更是企業治理與國家反貪腐效能之重要環節。

觀察臺灣現況，企業貪腐犯罪之隱蔽性與封閉性，使得內部人士的揭發往往是發現弊端的唯一管道。若我國持續將揭弊者保護侷限於泛公部門，將有超過四成之私部門舞弊案件可能無法被發現——此對於投資人權益保障、資本市場健全及國家反貪腐效能均構成嚴重挑戰。

3.3 本基金會評析：私部門保護缺口之結構性問題

《公益揭弊者保護法》目前僅將泛公部門（含政府機關、國公營事業、政府捐助之財團法人及受政府控制之事業團體或機構）納入施行範圍，私部門尚未納入適用範圍。國家報告提到將秉持「公私分流，行政立法雙軌並行」之立法策略，透過行政指導柔性輔導私部門自主建置內部揭弊保護制度。截至2025年7月21日止，達法定規模之財團法人591家（達成83.1%）、國營事業16家（達成率100%）及行政法人10家（達成率90.9%）已有一定比率。

3.4 比較法觀察：日本《公益通報者保護法》2022 年改正之私部門義務化路徑

日本《公益通報者保護法》於 2004 年制定，原以揭弊者事後保護為主，對企業並無積極設置揭弊管道之義務。然經實施多年後，消費者廳調查顯示企業內部揭弊制度建置不足、有效性不彰，遂於 2020 年 6 月經國會通過重大修正，自 2022 年 6 月 1 日施行。

2022 年改正之核心在於：對於員工數 301 人以上之事業者，課予「公益通報對應體制整備義務」（第 11 條第 1 項及第 2 項），包括：一、指定內部公益通報受理窗口之負責部署及責任者；二、對於涉及組織之長或其他幹部之事案，應確保調查處理之獨立性；三、對勞動者及退職者進行教育與周知。就未履行義務之事業者，內閣總理大臣得為報告徵求、建議、指導、勸告，勸告不遵守者可公布企業名稱，對於虛偽報告得處 20 萬日圓以下過料。

更值得注意的是，日本於 2025 年 6 月 11 日公布之進一步修正（預計 2026 年 12 月施行），新增對揭弊者為解雇或懲戒之事業主之刑事罰規定，顯示日本正持續強化私部門揭弊者保護之法律強度。此一「分階段立法」之路徑——從事後保護（2004）、到私部門體制整備義務（2022）、再到刑事罰強化（2025）——為臺灣提供了重要參考。日本模式的關鍵特點在於：並非一次性將所有私部門納入，而係以「員工數 301 人以上」為門檻，聚焦於中大型企業；並以「體制整備義務」為核心（硬法），同時透過政府指針提供具體內容指引（軟法），形成軟硬法並存之架構。

3.5 檢舉獎金機制之評析

《公益揭弊者保護法》第 18 條規定獎金不得低於違反法令者因揭弊所受罰鍰、罰金、沒收之財物或財產上利益、追徵價額、財產抵償之總額 10%。此一機制設計係參考美國《Dodd-Frank Act》之吹哨者獎金制度（10%-30%）。本基金會認為，此一機制在理論上有助於激勵揭弊行為，但在實務運作上有數點值得觀察。

首先，10%之下限是否足夠？美國 SEC 吹哨者獎金制度自 2011 年實施以來，截至其 2024 會計年度止，累計已向 444 名吹哨者發放獎金逾 22 億美元，其單案最高獎金為 2023 年 5 月所核發之 2.79 億美元，該筆獎金係該計畫史上最高紀錄。FY2024 當年度，SEC 即向 47 名個別吹哨者發放逾 2.55 億美元獎金，並接獲創紀錄之 2 萬 4980 件吹哨檢舉。美國經驗顯示，真正能促使內部人揭弊的獎金水準，往往需要達到相當可觀之絕對金額，因揭弊者面臨職涯風險、訴訟成本及心理壓力。若案件本身之裁罰金額不高，10%之獎金可能無法覆蓋揭弊者承擔之風險成本。其次，獎金發給之時程與確定性問題——從揭弊到最終確定裁罰往往需要數年時間，此對揭弊者之生活經濟能力構成考驗，美國制度設有暫時性經濟援助（interim assistance）機制，我國則尚未建置。第三，獎金機制之適用範圍——現行僅適用於泛公部門揭弊，若私部門揭弊擴大納入保護，獎金機制亦需相應擴大，並考量私部門案件之裁罰金額與公部門案件之差異。

3.6 本基金會建議

本基金會建議政府應明確將私部門揭弊者保護納入《公益揭弊者保護法》擴大適用範圍之具體時程表。鑒於立法過程需要時間，並考量日本 2022 年改正之經驗，建議採分階段推動路徑。第一階段，應優先將上市櫃公司、金融機構及政府特許行業納入——此類企業因涉及公眾利益，對於揭弊者保護之需求最為迫切，亦具備履行體制整備義務之資源。建議以「員工數一定規模以上」為門檻（可參酌日本 301 人之標準，

或調整為符合臺灣產業規模之水準），要求該等企業建立內部揭弊受理窗口、指定專責人員、進行員工教育。

第二階段，就違反體制整備義務之企業，建立行政監督與公布機制。參酌日本經驗，主管機關得為報告徵求、指導、勸告，勸告不遵守者得公布企業名稱。此一機制之關鍵在於「聲譽罰」——透過公開資訊使市場機制對違規企業形成壓力，而非僅依賴行政罰鍰。第三階段，視執行情形評估是否進一步強化（如對報復揭弊者之雇主加入刑事罰），擴及至更廣泛之企業範圍。此一分階段路徑既能回應公約精神，亦能避免對中小企業造成過重衝擊。

在私部門尚未納入專法保護之前，建議金管會強化「上市上櫃公司誠信經營守則」中檢舉制度之實質要求。現行守則第 23 條雖已規定企業應訂定具體檢舉制度，但對於檢舉制度之具體內涵——例如是否設有獨立之受理單位、檢舉人身分保密之程序規範、調查機制之獨立性、禁止報復措施之具體內容等——缺乏明確的最低標準。建議金管會指導證交所及櫃買中心訂定檢舉制度之最低要求，並要求上市櫃公司在年報中公開揭露檢舉受理情形之統計數據（例如年度受理件數、處理結果分類、重大檢舉案件之處理經過等），以利外部監督。此外，應鼓勵企業建立獨立於管理階層之檢舉受理管道，例如委託外部獨立機構受理檢舉，以強化檢舉制度之公信力。

主題四：實質受益人透明度

《UNCAC》第12條第2項第c款 增進私營實體透明度

4.1 現行制度

根據國家報告，我國依《公司法》第22條之1要求公司揭露持有已發行股份總數或資本總額超過10%之主要股東，並於「公司負責人及主要股東資訊申報平臺」進行申報，該平臺由臺灣集中保管結算所建置，根據國家報告所述，目前全國公司申報比率已達85%以上。另《證券交易法》第43條之1已於2023年5月10日經總統公布修正，自2024年5月10日起施行，將大量持股申報及公告之門檻由現行之10%降至5%。任何人（包括其配偶、未成年子女及利用他人名義持有者）單獨或與他人共同取得任一公開發行公司已發行股份總額超過5%之股份者，應辦理申報及公告。

行政院洗錢防制辦公室亦於2025年辦理委託研究案，研究FATF第24項及第25項建議（法人及法律協議透明度及實質受益權）最新修正內容變化，以利後續相關法制修正與政策落實參考。此外，數發部於2024年11月29日修正發布《提供第三方支付服務之事業或人員防制洗錢及打擊資恐辦法》，就第三方支付服務業者確認客戶身分措施，將實質受益人修正納入應瞭解及驗證之範圍。

4.2 本基金會評析

我國現行《公司法》第22條之1之申報門檻為10%，高於FATF最新建議中對於實質受益人識別之要求。此外，現行制度主要覆蓋「股東」而非「實質受益人」，兩者在複雜股權架構中可能存在落差——例如透過多層股權架構、代持安排、或離岸信託安排，真正控制公司之個人可能並不直接持有10%以上股份，此類架構於國際反貪腐實務中特別常見。

4.3 比較法觀察：歐盟第五號反洗錢指令(AMLD5)之實質受益人集中登記制

歐盟於2018年通過第五號反洗錢指令(Directive (EU) 2018/843, AMLD5)，要求所有會員國於2020年1月前建立實質受益人(beneficial ownership)集中登記制。該指令在繼承第四號反洗錢指令(AMLD4)基礎上，進一步要求：一、各會員國就其境內設立之公司及其他法律實體，建立並維持集中式之實質受益人資訊登記制度(central register)。二、登記資訊至少應包括實質受益人之姓名、出生月與出生年、國籍、居住國，以及其持有或控制利益之性質與範圍。三、主管機關及金融情報單位(FIUs)對該等資訊應享有無限制存取權；義務機構則應得於履行客戶審查(CDD)義務之範圍內存取該等資訊。四、就公司及其他法律實體而言，AMLD5原將實質受益人資訊之查詢範圍擴張至任何一般公眾，而不再以證明「正當利益」(legitimate interest)為要件；惟此一「一般公眾全面可得存取」之規定，嗣經歐盟法院於2022年11月22日判決宣告無效。

AMLD5之重要創新在於「實質受益人」之定義不限於「直接持股」，而係延伸至「最終控制」之概念。具體而言，凡透過直接或間接持有超過25%股份或表決權、或透過其他方式行使最終控制之自然人，均屬實質受益人。若無法識別最終控制者，則應登記高階管理人員作為「擬制實質受益人」。AMLD5實施後，歐盟境內洗錢犯罪之偵查能力顯著提升。根據歐盟反洗錢局(AMLA)2024年報告，實質受益人登記制使金融機構得以大幅提升客戶盡職調查之效率，並使執法機關得以快速識別隱匿於複雜架

構背後之犯罪所得。反觀臺灣，《公司法》第 22 條之 1 之 10% 門檻、僅覆蓋「股東」而非「實質受益人」、以及未建立集中登記制等特徵，均與 FATF 及歐盟最新標準存在差距。

4.4 本基金會建議

本基金會建議加速推動實質受益人集中登記制之立法或行政措施。現行以《公司法》第 22 條之 1 為基礎之主要股東申報制度，雖已建置「公司負責人及主要股東資訊申報平臺」，但其涵蓋範圍僅及於持股超過 10% 之股東，對於透過多層架構或代持安排隱匿實質受益人之情形，識別能力有限。參酌歐盟 AMLD5 之經驗，建議未來立法或制度調整應至少涵蓋以下要素。

第一，降低申報門檻。建議將實質受益人之識別門檻調降至與 FATF 建議及歐盟 AMLD5 一致之水準 (25%)，並就高風險行業（如信託及公司服務業、虛擬資產業）採更嚴格之門檻（如 10%）。此一調整可參酌新加坡及香港之作法，依行業風險差異化設計門檻。

第二，明確「實質受益人」之法律定義。依《公司法》第 22 條之 1 之現行設計，申報對象為「持有已發行股份總數或資本總額超過 10% 之股東」，係以登記名簿上之股東為準，對於法人股東並不要求穿透至最終自然人受益人；且本條亦未設「利用他人名義持有」之擬制規定。此一立法使我國之法人透明度制度與 FATF 第 24 項建議所要求之「追溯至最終有受益權、控制權之自然人」標準存在明顯落差。建議於下階段法制修正中參酌 FATF 及歐盟標準，將實質受益人明確定義為「最終直接或間接擁有、或以其他方式最終控制法人之自然人」，並納入「若無法識別最終控制者，則登記高階管理人員作為擬制實質受益人」之補充規則。

第三，建立有效的查核與更新機制。實質受益人資訊若無後續查核，申報比率縱使高達 85% 以上，其品質仍可能存疑。建議主管機關建立「申報資訊定期抽查」及「異動申報督導」機制；對於申報異常或與其他公開資訊（如稅務資料、銀行客戶盡職調查資料）不符之案件，進行實質查核。此一機制設計應參考國家報告所提及「目前針對申報異常公司進行查核」之既有作法，並進一步擴大規模與深度。

第四，差異化之查詢機制。參酌歐盟 AMLD5 之分層設計，對於主管機關及金融機構等義務機構，應提供「全面且開放」之查詢管道；對於「具正當利益」之一般公眾得設計申請查詢機制，兼顧透明度與隱私保護。在推動過程中，應參酌洗防辦 2025 年委託研究案之成果，並同步評估對中小企業之影響及配套措施。

此部分改革之重要性，不僅在於回應 FATF 評鑑，更在於建構健全之反貪腐基礎設施。實質受益人透明度為「反洗錢」與「反貪腐」之交會點——貪腐犯罪所得之隱匿，往往透過複雜之法人架構進行，若法人透明度不足，追繳貪腐所得之國際合作亦難以有效運作。

主題五：ESG 反貪腐承諾驗證機制與反貪腐委員會

《UNCAC》第 12 條第 1 項 各締約國採取措施以防止涉及私部門之貪腐

5.1 問題意識：從「承諾揭露」到「實踐驗證」

臺灣上市櫃公司已被全面要求編製永續報告書（ESG 報告書），並在其中揭露反貪腐相關政策與承諾。根據國家報告，全體上市櫃公司自 2023 年起已編製永續報告書，並自 2026 年起公司治理評鑑將轉型為「ESG 評鑑」。在此一制度設計下，反貪腐承諾之揭露已成為上市櫃公司之事實義務。

然而，目前對於這些承諾的檢驗機制仍有不足。企業在永續報告書中宣稱「零容忍貪腐」、「全員簽署誠信經營聲明書」、「建立檢舉制度」等，但實際上是否建立了有效的反貪腐檢核機制，缺乏獨立且有組織的驗證程序。此種「承諾與實踐之間的落差」，正是軟法治理模式下常見的結構性問題——ESG 報告書之編製本身屬於資訊揭露之規範，但揭露內容是否屬實、是否有效，則繫於企業自律。

5.2 比較法觀察：OECD《跨國企業準則》之反貪腐合規程序指引

經濟合作暨發展組織（OECD）於 2023 年 6 月更新之《Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct》（跨國企業責任行為準則），其第 VII 章「打擊賄賂、索賄及敲詐勒索」（Combating Bribery, Bribe Solicitation and Extortion）明確要求跨國企業建立有效之內部控制、倫理及合規程序，以防止及偵測賄賂。

準則特別強調三個執行面要素。第一，「最高治理層級承諾」——企業之董事會或相當機關應明確表達反貪腐承諾，並定期監督合規程序之有效性；此非形式性之聲明，而係要求將反貪腐議題常態性列為董事會議程。第二，「定期風險評估」——企業應依業務性質、地域、交易對象等因素，定期評估貪腐風險，並依評估結果調整合規措施。第三，「獨立之合規監督」——大型跨國企業應設立獨立之合規長（Chief Compliance Officer）或相當職位，直接向董事會或審計委員會報告，不受業務部門管轄。

OECD 準則之另一重要特色是「盡職調查」（due diligence）概念之引入。企業對於其供應鏈、合資夥伴、代理商等「商業關係」，亦應進行反貪腐盡職調查，包括背景查核、合約中納入反貪腐條款、及持續監督。此一概念將反貪腐合規從「企業內部」延伸至「企業生態圈」。OECD 準則雖屬軟法性質，但透過各國之國家聯絡點（National Contact Points）機制，使跨國企業之違規行為得以被受理、調解及公開。此一機制形成「軟法之硬執行」——規範為軟法，但執行有相應機制且有後果。

5.3 本基金會建議：建立反貪腐委員會審理機制

本基金會建議，上市櫃公司應建立「反貪腐委員會」或在審計委員會下設「反貪腐審理小組」，作為 ESG 報告書中反貪腐承諾之獨立驗證機制。此一機制參酌 OECD 準則之精神，結合臺灣現行公司治理架構設計，具體內涵應包括以下數項措施。

首先，在承諾審查方面，反貪腐委員會應定期審查企業 ESG 報告書中之反貪腐承諾內容（包括誠信經營政策、檢舉制度、利益衝突迴避、供應商管理、饋贈招待標準等），逐項檢視企業是否確實落實承諾。此一審查不應流於形式化的自我評估，而應涵蓋具體的查核程序，例如：抽樣檢核重大交易之單據金額合理性、檢視供應商合約

條件是否存在異常變動、確認檢舉管道是否確實運作、查核年度員工簽署之誠信經營聲明書是否建檔等。審查結果應形成書面報告，提交董事會審議，並於 ESG 報告書中揭露審查概要。

其次，在獨立審查方面，反貪腐委員會應有權聘請外部律師及會計師，對於企業之反貪腐執行情形進行獨立審查。外部專業人士之參與，可彌補企業內部自我審查之侷限性，並提升審查結果之公信力。具體而言，外部會計師得就特定交易之單據金額合理性、資金流向及帳務處理之正確性進行查核；外部律師得就企業之反貪腐制度設計、檢舉案件之處理程序及法遵情形提供專業意見。此一外部審查應有一定頻率，並由反貪腐委員會依風險評估決定審查範圍。

第三，在檢舉受理方面，反貪腐委員會應作為企業內部檢舉管道之獨立受理機關，確保檢舉案件能獲得公正處理，而不受管理階層之不當干預。委員會應建立檢舉案件之受理、調查、處理及回報之標準程序，並定期向董事會報告檢舉受理情形之統計數據。對於涉及董事、總經理等高階管理人員之檢舉，應特別強化獨立性——可參酌 OECD 準則所建議之「合規長直接向董事會報告」模式，使高階管理人員無法干預涉己案件之調查。

第四，在私部門饋贈招待標準方面，反貪腐委員會亦應負責訂定及監督企業之饋贈招待政策。企業應就私部門饋贈招待訂定明確標準，包括金額上限、核准程序、紀錄保存要求、以及對特定身分對象（如公務員、客戶、供應商、外國公務員）之差別規範。此類標準之遵循情形，應納入反貪腐委員會之定期審查範圍。於高風險情境（如涉及外國公務員之贈禮、金額顯著高於正常商業往來之招待），應建立事前核准機制。

第五，在供應商盡職調查方面，參酌 OECD 準則所強調之「商業關係」反貪腐盡職調查概念，反貪腐委員會應監督企業建立供應商反貪腐盡職調查機制。具體包括：新供應商建立關係前之背景查核（特別是涉及公部門業務之供應商）、合約中納入反貪腐條款與稽核權條款、對既有供應商定期進行風險評估、及異常情事之主動偵測。

5.4 執行面之制度銜接

為確保上述機制之落實，金管會應研議將反貪腐委員會之設置及運作情形納入 ESG 評鑑指標，並於金融檢查中將反貪腐內控機制之有效性列為查核項目。建議具體作法包括：第一，於 ESG 評鑑指標 S-7、S-8、S-9 之基礎上，新增「反貪腐委員會之設置與運作」項目，並依企業規模（如資本額、員工數）差異化要求——對大型上市公司採強制設置，對中小型上市櫃公司採鼓勵設置並加分。第二，將反貪腐委員會之運作情形（如年度會議次數、外部審查頻率、檢舉受理與處理情形）列入年報揭露必要內容。第三，金管會於金檢中將「反貪腐內控機制之有效性」列為常態查核項目，而非僅於發生重大舞弊案件後事後檢視。

透過此一由企業自治、外部審查與主管機關監督三者結合之架構，方能將 ESG 報告書中的反貪腐承諾從「紙上宣示」轉化為「制度落實」。此一設計亦呼應 OECD 準則所謂「軟法之硬執行」精神——反貪腐委員會之設置要求可為軟法層次（評鑑指標），但一旦設置，其運作程序及外部審查結果之揭露則具有實質拘束力。

主題六：非上市櫃公司之帳務治理與鑑識會計

《UNCAC》第 12 條第 2 項第 f 款及第 21 條 私部門內部審計控制及私部門賄賂

6.1 問題意識：治理覆蓋之結構性缺口

國家報告所述之私部門內控與審計架構，主要覆蓋上市櫃公司及金融機構。然而，臺灣有大量非上市櫃之中小型企業，其經營帳務問題並未在現行反貪腐架構中得到充分關注。依《公司法》第 20 條第 5 項規定，達特定條件之非公開發行公司財務報表未依法經會計師查核簽證者，將被處以罰鍰；另經濟部每年均依《公司法》第 20 條第 4 項規定，主動函請一定數量之公司申報財務報表，公司若未申報則處以罰鍰。

6.2 與國家報告之對話

國家報告就非上市櫃公司之帳務治理著墨有限，對此，我國未上市櫃公司之家數及占整體企業之比例為何、此等公司每年因違反《公司法》第 20 條而被處以罰鍰之件數與金額為何、此等公司之舞弊案件由何種管道發現、是否有任何系統性之資料顯示此等公司之反貪腐治理現況等問題就成為可探討之處。

依據經濟部統計，我國登記在案之公司家數超過 70 萬家，其中上市櫃公司合計約 1700 餘家，僅佔整體公司家數極小比例。絕大多數商業活動係由非上市櫃之中小企業進行，而此等企業之反貪腐治理——特別是與公部門採購、政府補助款、政府特許業務有關者——在現行架構中存在顯著缺口。從實務觀察，非上市櫃公司之貪腐案件態樣多樣：與公務員勾結之圍標、投標文件造假、政府補助款詐領、稅務申報虛偽、向業務往來公司之員工行賄等。此等案件之發現，往往係透過個案偵辦而非系統性監理。

6.3 本基金會評析：CFE 調查與鑑識會計之引入

針對非上市櫃公司的經營帳務問題，傳統的審計方法往往不足以發現其中的舞弊與貪腐。一般財務報表審計 (financial statement audit) 之目標在於取得財務報表整體是否允當表達之合理確信，其程序設計並非以偵查舞弊為主要目的；國際審計準則第 240 號 (ISA 240) 雖要求會計師考量舞弊風險，但亦明確承認審計對於舞弊發現之「固有限制」。

「認證舞弊稽核師」(Certified Fraud Examiner, CFE) 調查與「鑑識會計」(Forensic Accounting) 方法，提供了更具針對性的工具。鑑識會計有別於一般審計，其核心在於運用會計、審計、法律及調查技術，針對特定的舞弊嫌疑進行深入調查。CFE 為國際詐欺稽核師協會 (ACFE) 所頒發之專業認證，涵蓋舞弊預防與偵測、金融交易與舞弊計劃、法律、調查技術四大領域。

6.4 比較法觀察：美國 CFE 制度與鑑識會計在私部門反貪腐之實務運用

美國為 CFE 制度之發源地，該認證由 ACFE 於 1988 年創立，目前全球持證者超過 9 萬人，分布於 140 餘國。在美國實務中，CFE 扮演私部門反貪腐之重要角色，其典型工作場景包括：一、企業內部調查——當企業收到員工檢舉或發現異常跡象時，委託 CFE 進行獨立調查，其報告可作為企業後續處理（如解雇、追訴、民事求償）之基礎；二、法庭專家證人——CFE 於涉及舞弊之民刑事案件中，得以專家身分出庭，就

其調查發現與專業意見提供證言；三、配合執法機關——CFE 之調查結果可作為 FBI、SEC、DOJ 等執法機關偵辦企業舞弊之重要線索與證據補強。

鑑識會計在私部門反貪腐之具體方法論包括：「資金追蹤」(follow the money)——透過銀行紀錄、會計憑證、關係人交易分析，重建不法資金流向；「班佛定律分析」(Benford's Law analysis)——檢測財務數據分布是否符合自然規律，識別可能之人為操縱；「異常比率分析」——比較同業、跨期之財務比率，識別異常變動；「內部控制缺失分析」——系統性檢視內控缺失與舞弊機會之關聯。

在法律定位上，CFE 於美國司法實務中之角色主要透過「專家證人」(expert witness) 制度實現——法院依據聯邦證據規則第 702 條及 Daubert 標準，審查專家之資格、方法論及證據可信度，CFE 因其專業訓練背景，通常可被法院認可為合格之舞弊調查專家。此外，企業若發生重大舞弊事件而未委請具專業資格之調查，於後續股東代位訴訟或董監事責任追究中，可能被認定為未盡善良管理人注意義務。此一法律環境使 CFE 不僅是「專業職業」，更成為企業治理之實質組成部分。

鑑識會計能夠在以下場景中發揮關鍵作用。在查核特定交易之單據金額合理性方面，鑑識會計師能夠運用專業分析技術，判斷交易金額是否存在虛增成本、增加回扣空間之情形。例如，透過比較同類交易之市場價格、分析歷史交易趨勢、以及追蹤資金最終流向，可以有效識別潛在的貪腐問題。在追蹤異常金流方面，特別是與特定供應商或關係人之間的資金往來，鑑識會計師能夠透過資金流向分析，發現隱藏的利益輸送管道。在檢視合約條件變動是否合理方面，例如供應商合約金額突然大幅增加、付款條件顯著變更等，CFE 調查能夠判斷此類變動是否具有商業合理性，抑或可能涉及不法目的。此類調查結果在實務上可作為檢調機關證據的一部分，協助司法機關建立犯罪事實。國家報告所載之多起企業貪腐案件中，若能在事前透過鑑識會計或 CFE 調查發現異常，可能有機會及早防止損害擴大。

6.5 本基金會建議

本基金會建議從三個面向推動鑑識會計與 CFE 調查機制之制度化。

在中小企業治理方面，建議經濟部將「基本內部檢核機制」之建置指引納入中小企業誠信經營手冊中推廣，引導中小企業建立定期檢核重大交易之單據與合約條件之制度。即使規模較小的企業，亦應具備基本的異常偵測能力——例如設立「重大交易事前核准機制」（如單筆交易超過公司資本額 1% 應經特定層級核准）、「供應商輪替機制」（避免單一供應商長期壟斷特定業務）、「職務分工原則」（採購人員、驗收人員、付款人員不得為同一人）等。此等機制不需高度專業即可建立，對中小企業而言具有可操作性。對於達一定規模之非上市櫃公司（如員工數 100 人以上或年營收達一定金額），則建議經濟部以行政指導方式，鼓勵其參照上市櫃公司誠信經營守則精神，建立較完整之反貪腐內控體系。

在專業人才培育方面，建議金管會研議將鑑識會計與 CFE 調查之相關指引納入會計師或內部稽核人員之繼續教育體系。現行會計師及內部稽核人員之繼續教育內容，多聚焦於審計準則及會計準則之更新，對於舞弊調查技術之訓練相對不足。將鑑識會計之方法論與實務技巧納入繼續教育課程，有助於提升專業人員在查核過程中識別貪腐跡象之能力。具體方向或許可參酌美國 ACFE 之 CFE 認證課程架構，設計符合臺灣法制環境之進階培訓課程，並鼓勵會計師公會、內部稽核協會推動專業認證。此一人才培育工作，應視為臺灣建立成熟鑑識會計實務之基礎建設。

在司法配合方面，本基金會建議鼓勵企業在發現潛在貪腐問題時，委託具備 CFE 資格之專業人員或鑑識會計師進行調查，其調查結果得作為向檢調機關告發之佐證資料。此一機制可強化私部門與司法機關之間的合作，使反貪腐之發現與追訴更為有效率。在制度層次，建議司法院及法務部研議「鑑識會計報告之證據法上定位」——於刑事訴訟中，此類報告得作為何種性質之證據（書證、鑑定意見、或輔助資料）？於何種條件下得採用？此等程序性問題之釐清，將使鑑識會計在我國司法實務中之運用更為穩定。參酌美國 CFE 制度之發展經驗，鑑識會計從「私部門內部調查工具」到「司法程序參考證據」之轉化，係一個需要法律人員、會計專業及司法實務長期互動之過程。

結論與政策路徑

一、整體評析

本報告以宋作楠基金會之專業觀察者立場，就我國第三次 UNCAC 國家報告中與私部門反貪腐、揭弊者保護、實質受益人透明度、ESG 反貪腐驗證、及非上市櫃公司帳務治理等議題，提出評析與建議。

總體而言，我國在私部門反貪腐領域已建立相當完整的法制架構，此一成果不容抹煞。自 2015 年《聯合國反貪腐公約施行法》公布以來，我國在預防措施（如公司治理評鑑、企業誠信宣導）、及揭弊保護（如 2025 年 7 月《公益揭弊者保護法》施行）等面向，均有具體進展。「臺美 21 世紀貿易倡議」首批協定將「反貪腐」納入雙邊貿易談判，亦顯示我國反貪腐努力已獲國際社會正面肯定。然而，從公約完整遵守之視角觀察，仍存在以下結構性挑戰。

二、結構性挑戰

第一，軟法與硬法之比例失衡。臺灣私部門反貪腐治理之核心規範——「上市上櫃公司誠信經營守則」、「公司治理實務守則」等——多以「守則」形式存在，企業縱使不遵守亦無直接法律後果。此與英國《Bribery Act 2010》第 7 條之立法例形成鮮明對比，亦使我國私部門反貪腐治理之國際評比面臨質疑。

第二，形式合規與實質執行之落差。ESG 報告書中的反貪腐承諾缺乏獨立驗證機制；國家報告所載之「1457 家揭露檢舉制度」等數據，其背後之實際運作情形尚待進一步揭露。「承諾與實踐之間的距離」有待縮短。

第三，治理覆蓋的結構性缺口。非上市櫃公司（佔我國公司家數絕大多數）及私部門揭弊者保護仍有待補強；實質受益人透明度之法制架構在申報門檻、概念定義及集中登記制上與 FATF 及歐盟標準存在差距。

三、政策路徑建議

基於上述分析，本基金會建議國際審查委員考量以下政策路徑建議。

就短期可推動者：(一)修訂「上市上櫃公司誠信經營守則」，強化檢舉制度之實質要求、訂定私部門饋贈招待之明確標準；(二)將「反貪腐承諾執行實效」納入 ESG 評鑑之質化指標。

就中期可推動者：(一)依分階段路徑（參酌日本 2022 年改正模式），將《公益揭弊者保護法》擴及上市櫃公司及金融機構；(二)推動實質受益人集中登記制之立法，降低申報門檻至與 FATF 及歐盟標準一致；(三)就上市櫃公司及金融機構之核心反貪腐義務，評估軟法轉硬法之可行性（參酌英國《Bribery Act 2010》第 7 條模式）；(四)建立鑑識會計與 CFE 調查之制度化架構，將相關內容納入會計師及內部稽核人員之繼續教育體系。

就長期結構性改革：(一)建構完整之反貪腐委員會審理機制，將其納入上市櫃公司治理必要組成；(二)評估將反貪腐合規義務擴及達一定規模之非上市櫃公司；(三)就鑑識會計報告之證據法上定位進行立法研議，強化私部門與司法機關之合作架構。

四、結語

本基金會期待國際審查委員能針對上述議題提出具體建議，協助我國進一步強化私部門反貪腐治理。我國在公部門反貪腐領域已展現相當成果，若能在私部門治理方面同步精進——特別是在軟法轉硬法之分階段路徑、ESG 反貪腐驗證機制、揭弊者保護擴及私部門、及實質受益人透明度提升等面向——將能更完整地回應公約之要求，亦更能保障我國企業之國際競爭力與投資環境之廉潔度。

UNCAC之目標不僅在於形式遵守，更在於實質建構廉潔之治理環境。本報告所提各項建議，無論是比較法之借鑑、與國家報告數據之對話、或制度性建議之提出，均係以此一目標為核心。期盼我國能藉由本次國際審查之契機，將國際社會之觀察與建議轉化為具體政策行動，使臺灣之反貪腐治理邁向新的階段。