

中華民國會計師公會全國聯合會
聯合國反貪腐公約(UNCAC)
第三次國家報告平行報告

提出單位：中華民國會計師公會全國聯合會

文件性質：專業團體平行報告（NGO / Professional Association Parallel Report）

核心議題：UNCAC 第 9 條、第 12 條、第 14 條，並延伸關注第 10、26、33、52 條

依據文件：第三次國家反貪腐報告三冊及三份專業團體平行報告

日期：中華民國 115 年 4 月

目 錄

摘 要	- 1 -
一、前言與報告定位	- 3 -
二、撰寫方法與文件基礎	- 3 -
三、會計專業在反貪腐架構中的制度功能	- 4 -
四、我國第三次國家報告之相關重點整理	- 5 -
五、UNCAC 第 9 條：政府採購與政府財政管理	- 6 -
六、UNCAC 第 12 條：私部門反貪腐、財務報導與公司治理	- 7 -
七、UNCAC 第 14 條：預防洗錢措施與會計師角色	- 8 -
八、延伸觀察：實質受益人、法人責任、揭弊保護與數位治理	- 10 -
九、會計師公會之整體判斷	- 10 -
十、逐條對照與建議矩陣	- 12 -
十一、具體政策建議（十五項）	- 13 -
十二、結論	- 14 -
附錄一：參考文件與撰寫說明	- 15 -
附錄二：建議作為之優先順序與可能主責機關	- 15 -
附錄三：供國際審查專家參考之條文別答覆草案	- 16 -
附錄四：會計師公會可協力推動之後續工作	- 16 -
附錄五：常用名詞與專業術語簡表	- 17 -
附錄六：示範性提交語句（可供摘要或簡報使用）	- 18 -
附錄七：建議優先辦理之三年行動路徑（示意）	- 19 -

摘 要

本報告由中華民國會計師公會全國聯合會，依聯合國反貪腐公約審查制度所鼓勵之平行報告精神提出。其目的不在於與國家報告相互對立，而在於從會計專業之制度位置出發，補充國家報告中與財務透明、審計監督、公司治理、反舞弊、反洗錢及企業風險管理相關之專業觀察，並提出較具制度可行性之政策建議。第三次國家報告已明確說明我國係依《UNCAC 施行法》每四年提出國家反貪腐報告，並透過國際審查與公私部門對話機制持續精進廉政治理，本報告即是在此一既有基礎上，從專業社群角度提出補充。

就會計師專業而言，UNCAC 第 9 條、第 12 條與第 14 條為最直接相關之條文。第 9 條涉及政府採購、政府財政管理、事後稽核、績效管理與資訊公開，均與財務紀律、成本效益分析、內控與審計邏輯密切相關。第 12 條要求私部門建立適當之會計、審計及內部控制制度，以防止貪腐與不實帳務，並促進誠信經營文化。第 14 條則要求國家建立適當之預防洗錢措施，會計師作為特定非金融事業或人員的一環，在客戶審查、交易異常辨識、教育訓練及專業自律上，均具有制度性責任。

整體觀察而言，我國於相關制度層面已建立相當之制度基礎。例如，第三次國家報告已詳細說明我國政府採購制度以透明、競爭、客觀標準及申訴救濟為基礎，並逐步導入採購廉政平臺、結構化資料與數位稽核工具；在私部門方面，國家報告亦指出我國已建構涵蓋營利及非營利事業之會計、審計及內控法制架構，且對財報不實、未建立內控或應簽證未簽證等行為設有民刑事及行政責任；在反洗錢方面，國家報告並載明相關主管機關對金融機構及特定非金融專業人員辦理教育訓練、查核與裁罰，顯示相關制度已有具體基礎¹。

然而，若從會計與治理實務角度觀察，仍有數項可再強化之處：其一，政府採購之資料雖已公開，但仍可朝更完整之結構化與可分析化邁進，使外部專業社群得以對採購生命週期進行更有效之追蹤與分析；其二，重大公共投資與特別預算之財務風險揭露，尚可更制度化地納入事前成本估算、事中變更控管與事後績效審計；其三，私部門反貪腐制度目前在上市櫃公司較成熟，但中小企業及非公開發行公司仍存在『有文件、少運作』的落差；其四，會計師在企業誠信與洗錢防制制度中的角色已被確認，但風險基礎指引、案例資料庫與跨機關合作回饋機制仍可更完整；其五，實質受益人透明、評價報告品質、法人責任與揭弊保護等議題，仍值得自會計專業立場提出進一步制度建議。

基於上述觀察，本報告最後提出十五項具體建議，涵蓋公共採購結構化資料、重大公共投資財務揭露、私部門反賄賂內控、中小企業分級導入機制、會計師洗錢防制風險指引、實質受益人資訊整合、法人責任與會計不法之處理、揭弊與外部專業意見品質控管、以及以公私協作方式建立反貪腐專業知識平台等面向。這些建議均以『逐步可行、與既有法制相容、以專業協力補強制度』為原則，而非以對抗性語言否定既有成果。

一、前言與報告定位

聯合國反貪腐公約在多數國家的審查實務中，除政府自評與國家報告外，均高度重視民間社會及專業團體所提出之平行報告。平行報告的價值，不在於重複政府已敘述之制度成果，而在於指出一項制度在『設計、執行與落地』之間是否存在落差，並從行業、職業與專業治理的角度，提出能夠被主管機關、企業與專業社群共同採納的建議。因此，本報告採取專業補充之定位，並以建設性、合作性與可執行性作為基本立場。

會計師專業與反貪腐制度的關聯，首先表現在財務資訊的可靠性。公共部門或私部門若發生貪腐、挪用、圖利、利益衝突、洗錢或財報舞弊，其結果大多會反映在帳務紀錄、交易憑證、資金流向、財務報告、內控設計或審計證據上。換言之，會計與審計既是治理系統的基礎設施，也是發現異常、建立透明與形成責任追究的重要工具。

其次，會計師是典型的制度中介者。一方面，會計師依據法律、審計準則與專業倫理，對財務資訊與內部控制提供驗證或建議；另一方面，會計師又在企業、公益法人、學校法人、醫療法人及其他組織之間扮演專業接口，使法規要求得以轉化為制度流程。正因如此，會計師團體觀察到的問題，往往不是單一案件性的，而是制度如何從『有規範』走向『有運作』的問題。

本報告亦參考三份先前由專業團體提出之平行報告風格。其共同特徵有三：第一，以摘要方式先提出整體觀察，再以專業領域分節；第二，重視制度結構與資訊揭露，而非單純列舉個案；第三，建議通常採取『主管機關＋專業團體＋受規範組織』三方協力的模式。在形式上，本報告承襲此一寫法，但內容聚焦於會計與審計之制度環節。

二、撰寫方法與文件基礎

本報告主要係依據使用者提供之六份文件撰寫：第三次國家反貪腐報告第 1 冊至第 3 冊，以及三份已公開之平行報告。就國家報告部分，第 1 冊提供我國 UNCAC 自評、國際審查與中央廉政委員會等整體制度背景；第 2 冊則是最主要之依據，因其涵蓋第 9 條政府採購與政府財政管理、第 12 條私部門以及第 14 條預防洗錢措施；第 3 冊雖較偏重定罪、執法與國際合作，但其中第 21 條私部門賄賂、第 26 條法人責任、第 39 條國家機關與私部門合作等內容，對會計專業之延伸觀察仍具參考價值。

在方法上，本報告先整理國家報告中與會計專業最相關之制度描述，再以會計專業之視角辨識出三種可能的落差：第一，法律或制度已存在，但資訊難以被外界有效理解與運用；第二，規範設計已具雛形，但對不同規模組織之適用方式仍不夠分層；第三，專業責任已被立法確認，但風險指引、回饋機制或跨機關合作仍不足。此一方法可進一步使報告的討論焦點，從抽象價值轉化為可操作的治理問題。

本報告並參酌其他專業團體平行報告的組織方式。誠正經營暨防弊鑑識學會之報告強調：反貪腐之根本在於組織治理與資訊揭露；上市櫃公司治理評鑑不應止於存在形式，而應從風險基礎與實質活動加以評價。台灣舞弊防治與鑑識協會之報告則特別指出：對不實評價報告、法人透明、吹哨者保護以及公私部門舞弊防治訓練之強化，都是治理中的關鍵環節。這些觀察，對本報告具有高度啟發性²，因為評價品質、內控實質化、資訊揭露與專業訓練，正是會計專業之核心關懷。

最後，為避免平行報告淪為過度概括的評論，本報告刻意採取『承認既有進展、指出執行落差、提出階段性建議』之寫法，並在附錄中附上具體建議與可能主責機關，以利後續政策對話。

三、會計專業在反貪腐架構中的制度功能

會計專業在反貪腐制度中的第一個功能，是將抽象的透明原則轉化為具體的帳務與揭露機制。財務報告之編製、查核簽證、內部控制設計與執行情況，實質上構成了組織是否能夠被外部利害關係人檢驗的基礎。若沒有適當的會計制度，即使存在廉政規範，也可能因缺乏可追溯的證據與交易脈絡而難以發揮功能。

第二個功能，是風險評估與異常辨識。無論是在公共工程的變更設計、政府補助款運用、關係人交易、異常資金往來、估價與減損測試、或複雜之跨境架構安排中，會計與審計都提供了一種檢視『是否偏離合理經濟邏輯』的方法。此種方法不是偵查權的替代，而是早期預警與制度自我修正的重要前端機制。

第三個功能，是促進治理責任之明確化。內部控制制度的核心，不只是製作手冊或建立簽核層級，而是將『誰應負責、何時應留痕、何種情況需要升高審查』制度化。這也是為何

UNCAC 第 12 條特別強調會計、審計與內控要求；因為若沒有責任的明確分工，貪腐與舞弊常會在組織邊界與授權模糊處發生。

第四個功能，是協助國家建立公私協力治理。國家報告本身已顯示我國在私部門會計、審計及內控法制上已建構相當完整的架構，涵蓋公司法、證券交易法、商業會計法、財團法人法、人民團體法、學校及醫療相關法制，以及會計師法與查核簽證規則。會計師公會若能在此基礎上與主管機關建立更有系統之合作，例如提供風險案例、標竿作法與訓練模組，將可進一步促使法規要求轉化為日常治理能力。

因此，本報告主張：會計師不應僅被視為事後簽證者，而應被視為國家反貪腐治理中的制度夥伴。這一主張不意味著擴張會計師之法律責任，而是希望透過更清楚的角色定位，使政府、企業與專業團體在不同階段形成分工與合作。

四、我國第三次國家報告之相關重點整理

從第 1 冊基本資訊觀察，第三次國家報告延續我國過去兩次國家報告之制度路徑，強調我國依《UNCAC 施行法》定期提出報告、辦理國際審查，並將前次國際審查結論性意見納入國家廉政建設行動方案滾動追蹤。此一安排的制度意義在於：反貪腐工作不被視為一次性的政治宣示，而是透過評估、回饋與調整形成持續改進循環。

第 2 冊則在與會計專業最相關的章節中，呈現三項重要訊息。其一，第 9 條章節明確說明我國政府採購制度係以公開資訊、事先確定之資格與決標標準、事後稽核與有效救濟制度為核心，並列有公開決標比率、最有利標決標件數與金額、申訴審議案件及採購專業人員訓練等統計。其二，第 12 條章節說明我國已建構私部門會計、審計與內控法制架構，並對財報不實、未建立內控制度與未依規定簽證等情形設有責任。其三，第 14 條章節則呈現我國在洗錢防制制度上已涵蓋教育訓練、查核裁罰、可疑交易申報與國際合作等內容。

需進一步注意的是，國家報告已開始使用較多『數位治理』與『結構化資料』語言。例如中央廉政委員會已討論政府採購資料結構化與國際開放採購資料標準（OCDS）導入之可能性，並提及 AI 科技與數位稽核工具之應用。對會計專業而言，這代表未來公共採購與公部門財務治理，將不再只是文件式審查，而會轉向可分析資料與持續性監測。

另從其他專業團體報告可看出，國際審查專家通常特別重視兩類問題：一類是資訊透明是否真正可供公眾、投資人或外部監督者使用；另一類是既有制度是否只是『範本化存在』，而未依風險基礎進行差異化實施。這也構成了後續對第 9、12、14 條進行專業觀察的切入點。

五、UNCAC 第 9 條：政府採購與政府財政管理

國家報告於第 9 條章節中明確指出，我國政府採購制度已就招標與決標資訊公開、資格與評選條件事先公布、客觀標準適用、救濟程序以及採購承辦人員訓練等事項建構制度，並列示公開決標件數與金額比率、最有利標決標情形、申訴審議案件結案比率及全民督工等資料。從規範設計上看，這些元素已相當程度符合 UNCAC 第 9 條所要求之透明、競爭與事後可稽核性³。

然而，從會計與審計專業角度看，政府採購治理不應僅停留在『程序合法』。程序透明固然重要，但若重大公共採購或投資計畫缺乏充分之事前財務評估、風險情境分析、履約變更成本紀錄與事後績效審計，即使程序形式上完備，仍可能無法及時辨識低估風險、過度樂觀假設、需求設計不當或以合法程序掩蓋低效率支出之問題。

因此，本報告觀察第 9 條在會計專業上的關鍵補充，應聚焦於『採購生命週期的財務透明』。此一生命週期至少包括：需求提出階段之成本與效益估算、招決標階段之價格形成依據、履約執行階段之變更設計與追加減帳紀錄、完工或驗收後之績效比較，以及若干年後之總成本與維運成本追蹤。若未形成可連結資料，外界很難評估一項採購究竟是單純價格偏離，還是設計、需求與執行整體失衡。

國家報告已提及採購資料結構化與導入 OCDS 的可能性。本報告高度支持此一方向，因為結構化資料可使採購資訊不再只是公告頁面的散落文件，而能被串連為機關、標案、廠商、變更、履約與付款的分析資料。對會計師、審計人員、研究者及公民社群而言，這將可進一步促進異常比對、關聯分析與風險熱點識別，也能提高外部監督的精準性。

本報告並建議，對重大公共投資或長期基礎建設，應建立與一般採購不同之『重大案件財務揭露清單』，至少包括：計畫總經費結構、分年支出計畫、關鍵假設、需求變更原因、履約風險及財務敏感性分析。這些內容不必全部公開至妨害商業秘密，但可採分層揭露方式，讓社會得以理解重大財政承諾之全貌。

進一步言之，政府財政管理與採購治理之交會點，在於預算編列、執行與審計資訊能否形成可比較鏈結。若一項重大採購之預算編列、決標金額、履約追加與最終支出不能被外部輕易串接，則公眾很難判斷其成本控制與績效責任。會計師公會建議，未來可由主計、工程、審計及廉政主管機關協力研議一套『重大政府採購財務揭露準則或指引』，以提升財務可理解性與可比較性。

最後，會計專業也關注外部評價或估價報告在公共案件中的角色。其他協會平行報告曾以美河市案指出，不實評價報告可能影響公共利益分配。對會計專業而言，公共採購、促參或聯合開發案件中之估價、財務模型與公平意見書品質，均應納入制度化之品質控管與責任界定，避免外部專業意見被形式化使用，卻未對其方法論與假設承擔足夠責任。

六、UNCAC 第 12 條：私部門反貪腐、財務報導與公司治理

國家報告就第 12 條指出，我國已建構涵蓋營利與非營利事業之會計、審計及內控法制架構，並於圖 2-2 中整合呈現商業會計法、公司法、證券交易法、財團法人法、人民團體法及會計師法等制度。這代表我國在制度圖像上，並非缺乏規範，而是已形成相當完整之框架⁴。特別是在公開發行公司與達一定規模之公司，會計師簽證、財務報告編製準則與內部控制制度均已有明確要求。

國家報告另明列財務報告不實、內部控制制度聲明書不實、未建立內控制度，以及應簽證未簽證等行為所對應之民事、刑事與行政責任。此一敘述十分重要，因為它說明國家對私部門反貪腐並不只停留在道德倡議，而是透過會計與資訊揭露制度把反貪腐轉化為法律責任。然而，從實務上看，制度成熟度仍高度不均，公開發行公司與大型企業通常較能運作內控與合規制度，但中小企業、家族企業與非公開發行公司，常仍停留在以稅務或帳務完成為主要目標的階段，尚未把內部控制視為反貪腐與風險管理工具。

因此，本報告同意其他平行報告對『範本文化』之批評。亦即，部分企業雖具備誠信經營守則、檢舉辦法或反賄賂條款，但其內容多屬複製貼上，與自身產業風險、採購鏈條、海外代理、經銷模式、政府互動或贈與招待風險之連結不足。從會計專業角度看，真正有效的私部門反貪腐制度⁵，應該至少包括：風險盤點、權責分離、敏感交易審查、關係人與高風險往來之揭露、會計科目異常監控、內部檢舉處理流程，以及董事會或監督單位的定期回顧。

就公司治理而言，上市櫃公司治理評鑑可作為推動反貪腐內控實質化的重要工具。其他協會報告建議主管機關與金管體系，將評鑑焦點由『是否有制度』進一步轉向『是否依風險基礎落實』，予以支持。以會計專業觀點補充，未來評鑑可更重視三項指標：一是與財務報導及內控相關之舞弊風險評估是否由董事會或審計委員會審閱；二是檢舉案件、內控缺失與改善情形是否有彙總性揭露；三是會計、法遵、採購及內部稽核部門間是否形成交叉檢核機制。

除上市櫃公司外，本報告特別主張應發展中小企業分級導入機制。對中小企業若直接要求與大型公開發行公司相同之文件與流程，常不具實際可行性；但若完全不要求，又會使高風險交易缺乏基本防線。較可行的做法，是依公司規模、是否與政府交易、是否有跨境代理及是否屬高風險產業，設計基礎版、進階版與高風險版內控與反貪腐指引。會計師公會可協助擬定範例、教育模組與自評表單，使中小企業可逐步建立實務可行的制度。

本報告亦關注非營利事業之會計、審計與誠信治理。其他平行報告已指出，公益組織與享有社會資源之組織若缺乏足夠資訊揭露，會使外部監督效果有限。從會計專業角度，財團法人、醫療法人、學校法人及若干職業團體、全國性組織，若收受補助、捐款或公權力授予資源，便應更重視會計與內控透明。對此，第三次國家報告中圖 2-2 所呈現之非營利事業法制架構，是重要基礎；後續可再進一步推動公開資訊標準化，提升公眾可近性。

最後，會計師在第 12 條中的角色不僅是簽證者，也應是誠信治理之倡議者與制度轉譯者。會計師公會可透過持續專業進修、最佳實務案例彙整與跨領域合作，協助企業從傳統帳務遵循轉向治理導向內控，從而讓反貪腐不只是法務或稽核單位的工作，而成為董事會、管理階層與財會體系共同承擔之責任。

七、UNCAC 第 14 條：預防洗錢措施與會計師角色

國家報告於第 14 條章節下，說明我國反洗錢制度包括主管機關查核與裁罰、可疑交易申報、大額通貨交易與出入境申報，以及與他國金融情報機構合作等面向。報告並提及會計師、律師、地政士、不動產經紀業及銀樓業等非金融專業人員之教育訓練成果，顯示我國已將特定非金融事業或人員納入洗錢防制政策視野⁶。

對會計專業而言，第 14 條的重點不在於要求會計師承擔偵查機關的任務，而在於明確其在風險辨識與第一線防堵中的角色。會計師在公司設立、增資減資、併購架構、資金規劃、帳務整理、財報查核或稅務諮詢過程中，可能接觸異常交易安排、實質控制人資訊不明、交易目的與商業實質不一致、跨境金流複雜化等情形。因此，若缺乏明確的風險基礎指引，專業人員容易在高風險情境下僅以形式性文件完成程序，而未能真正識別可疑因素。

本報告建議，主管機關與會計師公會可共同發展更細緻的『會計師洗錢防制風險場景指引』。此種指引不必重述法條，而應以實務案例為核心，說明哪些客戶特徵、交易類型、文件異常或控制權安排，可能構成紅旗警訊；對不同服務類型，例如一般稅務申報協助、財報查核、併購財務顧問、設立與投資架構諮詢等，也可設計差異化之注意程度與應留存文件。

其次，洗錢防制教育訓練應從單次授課走向持續性能力建構。國家報告中雖已列示辦理場次與受訓人次，然而從專業社群角度看，更重要的是：訓練是否足以讓會計師面對新型態風險，例如複雜受益人架構、虛擬資產相關交易、利用公司或境外架構掩飾資金來源、以及看似合法之商業交易實際用於轉移風險。會計師公會可協助建立案例庫、問答庫與匿名化經驗分享機制，讓教育訓練不只是法規宣導，而能逐步形成專業判斷能力。

再者，洗錢防制制度也需要回饋機制。會計師在實務上最常遭遇的難題之一，是做了風險判斷與通報程序後，卻欠缺足夠的制度回饋，不易知道哪些紅旗在實務上被認定具有重要性，哪些留存文件方式較能支持專業判斷。基於保密與執法需要，主管機關固然不能揭露個案細節，但仍可考慮提供去識別化的趨勢分析、常見錯誤態樣與優良作法摘要，增進整體制度學習效果。

本報告亦主張，洗錢防制不應與公司治理、實質受益人透明及財報可信度切割處理。很多高風險安排，同時會出現在控制權不透明、關係人交易不清楚、異常往來、估價偏差與帳務複雜化之情境中。因此，第 14 條的有效落實，與第 12 條的內控、會計與揭露要求實際上密切相連。會計師作為同時接觸財務資訊與組織結構的專業人員，正可在這兩個條文之間發揮橋接作用。

八、延伸觀察：實質受益人、法人責任、揭弊保護與數位治理

除第 9、12、14 條外，本報告觀察，至少尚有四項延伸議題與會計專業高度相關。第一是實質受益人透明。國家報告與開放政府行動方案均提及實質受益人資訊透明之推進；國際

反貪腐實務也普遍認為，若無法辨識實際控制公司之個人，則洗錢防制、稅務透明與反貪腐執法均會面臨障礙。會計專業在辨識控制權、股權鏈及交易結構上具備技術優勢，故應被納入制度設計與執行對話。

第二是法人責任。第 3 冊國家報告已將法人責任列為一項專門章節，其他協會平行報告也主張我國應建構更完整之法人刑事責任制度。從會計專業角度觀察，若對企業或法人之責任設計過於片段，可能造成財會、稽核與治理失靈時，只能追究個別自然人，卻不足以驅動組織層級的內控改善⁷。因此，未來關於法人責任之討論，應與內控、監督義務與專業意見之品質控管一併思考。

第三是揭弊保護。國家報告已將揭弊者保護列為重要進展。對會計專業而言，內控與財務透明制度之有效性，往往仰賴能否及時獲得內部異常訊息。若吹哨者無法受到適當保護，很多問題會在帳務表面被合理化⁸，直到損害擴大後才被揭露。因此，企業內部檢舉制度與外部專業服務者之回應程序，應納入反貪腐制度之整體設計。

第四是數位治理。國家報告中已提到 AI 科技、數位稽核工具及採購資料結構化。從會計專業觀點，數位化不只是效率工具，更是治理工具。若採購、付款、合約、估價、補助與內控缺失資料能被結構化與串接，便能提高異常偵測能力，也可進一步提升外部審計與內部稽核之連動。會計師公會建議未來在推動數位治理時，同步思考資料欄位標準、留痕要求與分析權限設計，讓數位化真正服務於課責。

九、會計師公會之整體判斷

綜合前述，本報告觀察我國在 UNCAC 相關制度上已建立良好基礎，尤其在程序透明、私部門會計審計法制及洗錢防制制度框架方面，已具備相當程度之成熟度。若僅從『有無法規』的層次衡量，我國多數要求並非不足；真正的關鍵在於如何把既有規範轉化為可運作、可評估、可學習與可比較之治理機制。

從會計專業觀察，我國目前最值得強化的，不是再增列大量抽象義務，而是改善三種『中介機制』：第一，資料中介，即讓資訊從公告存在走向可分析可連結；第二，能力中介，即讓企業與專業人員有能力理解風險並將規範落地；第三，回饋中介，即讓制度執行後的經驗能回流到指引、訓練與評估中。若此三者能改善，現行制度之效果將大幅提升。

另一方面，本報告亦主張反貪腐治理不宜將會計師侷限為被動責任承擔者。相反地，透過公會、主管機關與企業三方合作，會計師可以成為制度深化的重要推動者，包括：建立中小企業風險分級工具、設計反賄賂與內控檢核表、發展會計師洗錢防制案例訓練、協助非營利組織提升財務揭露，以及針對高風險交易安排提出專業警示。

總之，本報告的整體立場是：我國已有制度基礎，下一步應朝『資料更可用、制度更分層、內控更實質、專業更協作』的方向前進。

十、逐條對照與建議矩陣

以下表格係將國家報告已揭示之制度成果，與從會計專業視角提出之補充觀察及建議對照整理，供國際審查專家快速掌握本報告之主張。

UNCAC 條文	國家報告已揭示重點	會計專業補充觀察	建議方向
第 9 條	採購資訊公開、客觀評選、申訴救濟、採購專業人員訓練、逐步推動資料結構化。	程序透明已有基礎，但重大公共投資全生命週期之財務可理解性與可比較性仍不足。	導入結構化採購資料、建立重大案件財務揭露清單、強化績效審計與外部專業意見品質控管。
第 12 條	已建立營利與非營利事業之會計、審計與內控法制；對財報不實與未依規定內控設責。	上市櫃與大型企業制度較成熟，但中小企業、非公開發行公司與部分非營利組織仍存在形式化落差。	建立分級導入指引、強化公司治理評鑑之風險基礎與實質運作評估、提升非營利組織資訊透明。
第 14 條	已辦理特定非金融專業人員教育訓練、查核裁罰與申報制度。	會計師之洗錢防制角色已被確認，但風險場景指引、案例回饋與跨機關學習機制仍待強化。	建立會計師洗錢防制風險場景指引、持續性案例式訓練、提供去識別化趨勢回饋。
延伸： 實質受益人	國家報告與開放政府行動方案已重視實質受益人透明。	實際控制權辨識與交易結構分析需要會計與公司治理專業協助。	整合資訊查詢與風險提示機制，強化公私部門對複雜控制架構之辨識能力。
延伸：法人責任	國家報告將法人責任列為專章討論。	若只處理自然人責任，不足以驅動組織層級內控改善。	將法人責任討論與內控缺失、監督義務及治理改善連結。

延伸：揭弊保護	揭弊者保護法制已有進展。	財務與舞弊異常資訊往往仰賴內部人揭露，保護不足會削弱內控功能。	強化企業內部檢舉流程與外部專業服務之回應程序。
---------	--------------	---------------------------------	-------------------------

十一、具體政策建議（十五項）

1. 建議行政院公共工程委員會持續評估導入國際開放採購資料標準（OCDS）或同等程度之結構化資料方案，並就招標、決標、履約變更、付款與驗收建立可串接欄位，使外部專業社群得以進行全生命週期之追蹤分析。
2. 建議對重大公共投資、促參或長期基礎建設案建立分層揭露之財務資訊清單，至少包含總經費結構、分年支出、關鍵假設、風險情境、重大變更原因及事後績效比較。
3. 建議審計、主計、工程及廉政主管機關共同研議重大政府採購財務揭露指引，使預算、決標、變更及最終支付資料具有可比較性。
4. 建議對公共案件中出具之估價、財務模型、公平意見書或類似專業報告，建立更清楚之方法揭露與品質控管要求，以避免專業意見被形式化使用。
5. 建議金管會與相關主管機關在公司治理評鑑或類似評估工具中，提高對反貪腐內控實際運作、舞弊風險評估、檢舉制度與董事會監督品質之比重。
6. 建議建立中小企業反貪腐與內部控制分級導入機制，依規模、風險與是否承作政府或跨境業務，提供基礎版、進階版及高風險版指引。
7. 建議會計師公會與主管機關合作，編製中小企業可使用之反賄賂、關係人交易審查、檢舉處理與會計異常監控範例文件，以降低導入成本。
8. 建議持續提升非營利事業、財團法人、醫療法人、學校法人及具公共性資源之組織之財務資訊標準化揭露程度，並結合會計師查核與內控要求。
9. 建議主管機關與會計師公會共同建立會計師 洗錢防制風險場景指引，以案例方式說明紅旗警訊、文件留存與升高審查之情境。
10. 建議 洗錢防制教育訓練從法規宣導進一步發展為案例式、分眾式及持續性能力建構，並可視需要納入跨境架構、複雜受益人安排與虛擬資產相關風險。

11. 建議主管機關提供去識別化之 洗錢防制趨勢分析與常見缺失摘要，形成對專業人員之制度回饋，提升風險判斷的一致性。
12. 建議持續推進實質受益人透明制度，並強化與公司登記、財務簽證、洗錢防制客戶審查及高風險交易辨識之聯動性。
13. 建議在法人責任制度討論中，同步納入內控缺失、監督義務與治理改善的觀點，使責任設計能促使組織層級改進，而非僅停留在個人追訴。
14. 建議加強揭弊保護與企業內部檢舉程序之落地，特別是財務、採購與內控相關部門的匿名保護、案件分流及後續追蹤機制。
15. 建議建立由主管機關、會計師公會、學界與其他專業團體共同參與之反貪腐專業知識平台，定期彙整案例、發布指引、分享最佳實務並追蹤制度成效。

十二、結論

整體結論是：我國在 UNCAC 相關制度上已具備穩固基礎，但若欲進一步提升國際審查中所強調之實效與可信度，關鍵並不只是增修法條，而是讓既有制度更可分析、更分層、更有回饋，並使公私部門與專業團體形成更穩定的協作關係。

會計專業對反貪腐制度的貢獻，在於把透明、課責與風險控制轉化為可操作之制度工具。無論是公共採購之財務揭露、企業內控之實質化、洗錢防制風險辨識，抑或非營利組織之資訊透明，會計師均可在制度設計與實務執行之間扮演關鍵橋梁。

因此，最後重申：會計師公會願以專業團體之身分，持續與政府機關、企業、公益組織及其他專業社群合作，協助我國反貪腐制度從『有規範』進一步走向『有效運作』，並於未來國際審查過程中，持續提供可檢驗、可對話、可改進之專業觀察。

附錄一：參考文件與撰寫說明

一、參考之主要文件包括：第三次國家反貪腐報告第 1 冊「基本資訊」、第 2 冊「公約第二章、第五章」、第 3 冊「公約第三章、第四章」；以及三份專業團體平行報告，包括臺灣誠正經營暨防弊鑑識學會、宋作楠紀念基金會、台灣舞弊防治與鑑識協會等文件。

二、參考其他專業團體常用之架構：以前言與摘要說明立場，再就特定條文或特定組織型態提出制度觀察，最後提出具體建議。此種架構可進一步協助國際審查專家迅速掌握重點，也能使建議更貼近政策對話情境。

三、由於定位為平行報告，故著重於補充觀察及專業建議，並未對政府制度作逐條否定。相反地，承認既有成果，並聚焦於制度如何更可操作、可比較與可持續精進。

附錄二：建議作為之優先順序與可能主責機關

優先順序	建議作為	可能主責或協力機關
短期	採購資料結構化、重大案件財務揭露清單、會計師洗錢防制場景指引	工程會、主計總處、法務部、金管會、會計師公會
中期	中小企業分級內控指引、公司治理評鑑強化、非營利組織資訊標準化	金管會、經濟部、內政部、教育部、衛福部、會計師公會
中長期	實質受益人整合應用、法人責任與揭弊制度深化、反貪腐知識平台	法務部、經濟部、金管會、廉政署、調查局、專業團體

附錄三：供國際審查專家參考之條文別答覆草案

一、關於第 9 條，本公會建議國際審查專家在評估我國遵循情形時，除注意政府採購程序透明、競爭與救濟制度外，亦可進一步檢視：重大採購案之事前成本效益分析是否足夠公開、履約變更是否有完整留痕、審計機關或主管機關能否提供事後績效資訊，以及外部專業社群是否能藉由可利用之資料追蹤整體採購生命週期。此一觀點並非否定我國既有採購制度，而是認為當程序透明已建立相當制度基礎後，下一階段宜朝財務透明、風險透明與資料可分析化邁進。

二、關於第 12 條，本公會建議國際審查專家將『會計、審計與內控法制是否存在』與『是否能依組織風險實質運作』分別觀察。我國目前在公開發行公司、達特定規模公司及部分非營利事業之會計與簽證制度上，確已具相當架構；但中小企業與非公開發行公司之誠信治理，尚需藉由分級導入、範例指引與專業輔導機制逐步深化。若僅以大型上市櫃公司之實務觀察整體私部門，容易高估制度落地程度。

三、關於第 14 條，本公會建議國際審查專家關注：會計師等非金融專業人員是否獲得足以支持其專業判斷之案例式指引與回饋機制。實務上，洗錢防制制度最困難之處不在於背誦法條，而在於辨識交易是否具商業實質、客戶控制結構是否透明、文件是否足以支持合理判斷，以及面對風險訊號時是否知道如何升高處理。若主管機關與專業團體能建立持續性合作，將可進一步促使制度要求轉化為專業能力。

四、在橫向議題上，本公會建議國際審查專家注意實質受益人透明、法人責任、揭弊保護與數位治理之連動。許多反貪腐與洗錢風險並非各自獨立，而是同時出現在控制權不透明、財務揭露不足、異常評價或交易結構複雜化的情境中。會計與審計專業在這些面向均可提供方法論支援，因此未來制度精進宜朝整體治理角度思考。

附錄四：會計師公會可協力推動之後續工作

一、編製行業別風險指引。會計師公會可針對與政府採購往來頻繁、跨境交易較多、或資金流動複雜之產業，彙整常見風險情境與紅旗警訊，提供會員及受查核機構參考。此種指引可採『原則+案例』方式，而不必製作過度僵化之細則。

二、建立反貪腐與洗錢防制進修模組。現行持續專業進修內容中，可逐步增加公共採購資料分析、內控缺失與舞弊關聯、實質受益人辨識、複雜交易判讀與揭弊應對等主題，使專業社群能對新型態風險形成共同語言。

三、發展中小企業自評工具。多數中小企業缺乏專責法遵與內控人力，若能由公會協助設計簡明的風險自評表、敏感交易清單、授權與留痕檢核表，將可進一步促使反貪腐要求轉化為企業可採取的日常措施。

四、建立匿名化案例分享機制。會計師於執業過程常接觸各類缺失與風險訊號，但多因保密義務與個案敏感性而無法分享。若能透過匿名化、型態化方式整理共通風險，將可讓整體專業社群從個案經驗轉化為制度學習。

五、與其他專業團體形成合作網絡。反貪腐制度涉及法律、調查、鑑識、估價、資料治理及產業監理等多個面向。會計師公會可與其他已提出平行報告之專業團體合作，共同推動跨領域政策對話，使建議更具整體性。

六、定期發布觀察報告。除在國家報告審查期間提出平行報告外，公會亦可考慮每年就公共採購透明、企業內控、財報舞弊風險或洗錢防制實務發布年度觀察摘要，作為制度持續改進之民間專業參考。

附錄五：常用名詞與專業術語簡表

名詞	本報告使用方式
採購生命週期	指從需求形成、預算編列、招標、決標、履約、付款、驗收、維運到事後評估的完整過程。
結構化資料	指資訊以可被系統讀取、比較與分析之欄位形式呈現，而不只是散見於 PDF 或公告文字。
風險基礎方法	指依組織、交易、客戶或情境的風險高低，採取不同程度之審查與控制措施。
實質受益人	指最終實際控制法人或安排之自然人，並非僅指形式上的股東或登記代表人。

名詞	本報告使用方式
反賄賂內控	指企業為預防不當利益輸送而建立之授權、審查、會計留痕與監督機制。
鑑識會計	指利用會計、審計與調查方法，協助釐清舞弊、資金流向與損害事實之專業實務。
紅旗警訊	指在交易、文件、控制權、付款方式或商業邏輯上出現的異常徵兆，提示可能存在較高風險。
回饋機制	指主管機關或專業團體在制度執行後，將匿名化或概括化之趨勢、常見缺失與最佳實務回流於指引與訓練。

附錄六：示範性提交語句（可供摘要或簡報使用）

一、本報告觀察，我國反貪腐制度之下一階段任務，在於從制度存在走向制度可用，從資訊公開走向資訊可分析，從大型企業的合規架構走向不同規模組織均可採行的分層治理模式。

二、政府採購方面，程序透明已具相當基礎，但重大公共投資案仍宜提升財務可理解性、變更留痕與事後績效審計，使外部監督不僅能看到結果，也能看到形成結果的過程與原因。

三、私部門方面，我國已具有相當完整的會計、審計與內控制度法規，但仍需避免範本化、形式化，並將反賄賂、舞弊風險評估與董事會監督更緊密地連結。

四、洗錢防制方面，會計師在第一線辨識風險之角色已被確認，下一步應強化情境式指引、匿名案例回饋與跨機關學習機制，以提高專業判斷一致性。

五、會計師公會願在不取代政府執法與監理權限之前提下，透過專業進修、案例彙整、指引開發與跨領域合作，成為我國反貪腐制度持續深化的協力者。

附錄七：建議優先辦理之三年行動路徑（示意）

第一年，建議以盤點與標準化為重點。政府部門可先就重大公共投資案之資料欄位、採購流程節點與可公開資訊範圍進行統整；會計師公會則可同步編製中小企業反貪腐與洗錢防制風險自評工具，並與主管機關協作完成初步案例庫與訓練模組。此一年之重點不在全面強制，而在建立共同語言、欄位標準與示範模式。

第二年，建議以試行與分級導入為重點。主管機關可選擇若干高金額採購機關、國營事業或常承作政府標案之民間企業，試行較完整之財務揭露與風險提示模式；在私部門部分，則可針對上市櫃公司與高風險中小企業導入分級內控指引，並由公會、產業公協會及主管機關共同辦理說明與諮詢。

第三年，建議以評估與制度化為重點。對前二年之試行成果，應建立量化與質化指標，例如資料利用度、異常案件辨識率、教育訓練滿意度、企業導入比例及揭弊案件處理品質等，並據此修正指引與法規。若制度運作成熟，再逐步推動更廣泛之資料結構化、標準揭露或治理評估項目，形成可持續之治理循環。

上述三年路徑的核心，在於先建立基礎，再推動試行，最後進行制度化。從會計專業角度看，反貪腐制度最怕一次到位式的形式主義，也最怕完全沒有節奏的零散改革。若能以分階段方式推進，較有可能兼顧制度品質、組織負擔與外部監督的可行性。

註腳

1. 《聯合國反貪腐公約第三次國家報告》第 2 冊，第 9 條（67 - 82 頁）、第 12 條（99 - 128 頁）、第 14 條（138 - 159 頁）。
2. 《台灣舞弊防治與鑑識協會平行報告》，第 2 - 3 頁。
3. 《聯合國反貪腐公約第三次國家報告》第 2 冊，第 67 - 82 頁。
4. 《聯合國反貪腐公約第三次國家報告》第 2 冊，第 99 - 128 頁。
5. 《臺灣誠正經營暨防弊鑑識學會平行報告》，摘要與建議部分。
6. 《聯合國反貪腐公約第三次國家報告》第 2 冊，第 138 - 159 頁。
7. 《聯合國反貪腐公約第三次國家報告》第 3 冊，第 26 條（40 - 44 頁）。
8. 《聯合國反貪腐公約第三次國家報告》第 2 冊，第 56 頁及第 93 頁以下。