

擘劃參與式廉政治理體系之具體實踐

Plaining Particpate-Model of Integrity Governance System to Specific Practice.

黃俊祥

科技部政風處科長

中央警察大學犯罪防治研究所法學博士

臺灣警察專科學校刑事警察科兼任助理教授

中文摘要

本篇文章撰寫的主要目的與核心理念，是在呼應《聯合國反貪腐公約》最主要的核心目標—「反貪腐預防措施」；並進一步要呈現的，就是以該《公約》第二章預防性措施為範圍，參研《聯合國反貪腐公約實施立法指南》與《聯合國反貪腐公約技術指南》之指導與技術說明，據以擘劃「參與式廉政治理體系」，試圖導引及提供相關部門可以具體實踐之主要預防參與元素（包括外部監督、舉報管道、課責機制、教育宣導、多元合作、公開揭露、透明化、行為準則等九項），輔以圖像式的學習效能，建構各部門間對於反貪腐預防措施之彼此認識與心智圖像，有助於反貪夥伴彼此的對話與資源整合；也期望能提供我國未來推動《聯合國反貪腐公約施行法》之後續系統性防貪參與策略及反貪腐成效展現的參考，讓各界充分瞭解如何「具體有效」的落實該公約及國內施行法之真正精神。

關鍵字

參與式、廉政治理體系、外部監督、檢舉管道、課責機制、教育宣導、多元合作、公開揭露、透明化、行為準則

壹、前言

1994 年末台灣政治學會成立，近 20 幾年的光景，在各方學者的努力之下，政治議題逐漸受到產業、官方、學校、研究單位的重視，一場場隨著研討會所累積的成果與共識，更讓學術界與實務界獲益良多。在 2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考國家：五都之後，百年前夕！」學術研討會中，作者曾發表「讓清廉成為百年政治價值之具體實踐」一文，當下除提醒大家應該思考以清廉元素讓臺灣的政治從新注入新的思維與活力之外，更讓社會大眾有信心、有意願去思考我們要的政治環境，進而促發公共參與，找出謀求社會安定的政治契機，而不再只是漫天口號與衝突對立；這篇文章同時也是呼應於民國 100 年 7 月 20 日我國第一個專責廉政機關法務部廉政署成立之目的，同時期盼國人更應積極接軌國際，尋找適合台灣本土環境的反貪腐元素，並對於國內廉政治理環境有所重視與紮根。

2016 年 10 月「民主的挑戰與深化：臺灣新政局的契機」國際學術研討會，台灣政治學會仍然持續關注國內最核心的政治學相關議題，更在「良善治理與政府效能」主題中，加入了「廉能政府」、「行政透明」、「跨域治理」、「開放政府」與「大數據分析」等子題，充分顯示廉政議題中的各項核心元素，已經受到政治學界的重視；而反貪腐這個長期受到國人忽略的議題，在近幾年之中，能夠逐漸受到各界的關注，對於作者本身是現職政風人員，亦長期以擔任觀察與研究貪腐態樣之兼任教職角色而言，內心充滿著無比的欣慰；因為大家已經逐漸感受到隱藏在冰山下貪腐問題蔓延的嚴重性，遠比浮出冰山上容易被察覺的貪污犯罪人更為可怕。「腐敗」（Corruption）才是廉政議題最大的核心敵人，腐敗藏於無形、無所不在，除非等到構成犯罪的要件成立才讓人驚覺處理，但為時已晚；因此，犯罪前的腐敗行為往往讓人輕忽（如違反倫理規範與誠信準則、結構性與集體性違失、政策性與例行性浪費、制度性與文化性陋習、資訊不對稱與不公開等），甚至不知不覺中成為一種習慣、一種文化與理所當然的價值觀。

貪腐問題具有複雜性、多樣性、隱藏性與不易察覺性等特性，因

此抗制這個問題所導引出來的廉政治理工作愈顯艱辛，如果無法喚起公部門、私部門和社會大眾的反貪認知與警覺性，具系統性建構反貪體系的運行，讓每一個人都知道自己為了身處的廉潔環境而必須做出的努力與付出的使命；那麼，貪腐問題還是會持續趁隙利用廉政力量無法系統性統合之弱點及各組織間因本位主義所導致的斷裂現象而不斷滋長與蔓延。因此，作者就以目前第一線致力於廉政工作的政風人員之角度，結合多年來對於犯罪人研究的學經所長，試圖將抗制貪腐的努力與各項廉政政策目標工作推展的經驗，轉化為更具系統性的廉政治理圖像，據以擘劃參與式的具體實踐策略，讓各界對反貪腐具備更為完整性的認識。但也因為受文章篇幅限制，在此僅以反貪腐之預防性策略為主籌加以詮釋，除了讓讀者了解系統性反貪腐的重要性及未來可致力於反貪工作的著力點外，更進一步回應《聯合國反貪腐公約》（United Nations Convention against Corruption, UNCAC）第二章預防性措施（Preventive Measures）中之第5條至14條對於預防性反貪腐政策及作法的精神；畢竟，作者相信唯有「參與」（Participate）才能真正有效激發「透明」能量與「課責」效果，這也是預防性反貪腐策略最重要的廉政治理元素之一。

貳、聯合國反貪腐公約之基本認識與體系呈現

我們經常將貪污（Crime of corruption）與貪腐（Corruption）劃上等號，作者認為，貪腐問題不但不能僅以狹隘的犯罪問題之後設處理角度來看待，反而要以前置的預防思維，正視如作者強調的：「腐敗會帶來更多的犯罪風險因子」，因為腐敗往往在先期並非以犯罪的態樣呈現，更因為經常尚未出現顯而易見的被害人，又加上大多數人常常抱持一種無關緊要、鄉愿或默許的態度，甚至逐漸形成一種習慣與文化，進而埋下導致重大貪腐犯罪的毒苗；貪污犯罪僅僅是貪腐行為的一種態樣，在法律框架以外的貪腐行為更加可怕，如果不事前預防，腐敗會快速地蔓延。林志潔（2015）也曾指出企業海外行賄或洗錢，不僅影響其他企業在該地的公平競爭，更重要的是，影響當地執

行職務的公正性，也幾乎可謂引誘他人犯罪的行為。因此，貪腐的結果，輕則影響單獨個人或一個部門，重責影響社會安定及經濟成長，更可能受到國際社會排擠而斲傷國家永續發展形象。

屬於非政府組織（NGO）性質之國際透明組織（Transparency International, TI）曾早在 2000 年間提出一套抗制貪腐的策略—國家廉政體系（National Integrity System, NIS），該體系提供 11 個反貪腐的支柱（Pillars）讓世界各國有一致性的反貪策略支撐架構（包括行政、立法、司法、監察使、審計、政黨、專責反貪機構、企業部門、媒體、公民社會與國際組織等），而各國也不斷參考這個體系以精進該國的反貪策略，同時持續回報 TI 並與其他國家分享有效的反貪腐經驗（Transparency International, 2000）。雖然這是一個非常好的國際反貪腐策略工具平台，然而，貪污犯罪之刑事政策思維在國內尚有健全肅貪機制及刑罰架構來因應，貪腐行為的預防思維長期以來未能有一個清晰可尋的體系與機制，相關研究與理論更是付之闕如；許福生（2015）曾以犯罪學之古典理性論、倫理道德論、社會學習理論、組織結構論及文化因素論等角度來分析貪腐之成因；然而，相關的實證性研究尚不足以建構一個具有高度解釋力的貪腐行為理論或反貪腐預防體系。正因為感受到貪腐問題蔓延的嚴重性與可怕，以及尚無有效的研究成果與預防理論可供世界各國參考；因此，聯合國大會於 2003 年 10 月 31 日通過，並於 2005 年 12 月 14 日生效的《聯合國反貪腐公約》，公約全文 8 章 71 條（United Nations Office On Drugs and Crime, 2016），條文內容摘要表如表一所示，全般條文之目的在用以指導各國政府制定反貪腐法規制度和政策為出發點，主要內容包括貪腐行為預防措施、預防性反貪腐機構、公職人員行為守則、政府採購、刑事政策、洗錢防制、國際司法互助等，涵蓋公私部門諸多有關反貪腐的事項。而我國為使《聯合國反貪腐公約》（下稱《公約》）具有國內法化之法律效力，以因應國際廉政發展趨勢與挑戰，法務部制定《聯合國反貪腐公約施行法》（表二），經立法院三讀通過，馬總統於 2015 年 5 月 20 日公布，2015 年 12 月 9 日生效施行，成為我國反

貪腐法制和措施的法源依據。且依《聯合國反貪腐公約施行法公約》之規範，各級政府機關應依該公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符《公約》規定者，應於施行法實施後3年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進，且各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行公約規定事項，若涉及不同機關業務職掌者，應協調聯繫辦理，而各政府機關職權之行使，亦須符合該公約之規定，以落實《公約》之規範與精神（全國法規資料庫，2016）。

表一 聯合國反貪腐公約條文內容摘要表

第一章 總則	第二章 預防措施	第三章 定罪和執法	第三章 定罪和執法
第 1 條 宗旨聲明	第 5 條 預防性反貪腐政策及作法	第 15 條 賄賂國家公職人員刑事入罪	第 31 條 凍結、扣押和沒收犯罪所得
第 2 條 用詞定義	第 6 條 預防性反貪腐機構	第 16 條 賄賂外國公職人員或國際組織官員刑事入罪	第 32 條 保護證人、鑑定人和被害人
第 3 條 適用範圍	第 7 條 政府部門作為的要求	第 17 條 公職人員侵占、竊取或挪用財物刑事入罪	第 33 條 保護檢舉人措施
第 4 條 保護主權	第 8 條 公職人員行為守則	第 18 條 影響力交易刑事入罪	第 34 條 受貪腐行為影響之結果處理
	第 9 條 政府採購和政府財政管理	第 20 條 不法致富（資產非法增加或財產來源不明）刑事入罪	第 35 條 發生貪腐行為之損害賠償
	第 10 條 政府主動公開行政相關報告	第 21 條 私部門賄賂之刑事入罪	第 36 條 專責機關之設置
	第 11 條 與審判和檢察機關有關之措施	第 22 條 私部門財產之竊取或侵占之刑事入罪	第 37 條 與執法機關之合作
	第 12 條 私部門拒絕賄賂稅捐減免措施	第 23 條 犯罪所得洗錢行為刑事入罪	第 38 條 國家機關間之合作
	第 13 條 擴大社會參與措施	第 24 條 藏匿犯罪所得財產刑事入罪	第 39 條 國家機關與私部門間之合作
	第 14 條 嚴密預防洗錢措施	第 25 條 妨害司法定罪之刑事入罪	第 40 條 克服銀行保密之障礙
		第 26 條 法人參與貪腐之罪責	第 41 條 犯罪紀錄之跨國提供

		第 27 條 參與貪腐和未遂之刑事入罪	第 42 條 各締約國管轄權之確立
		第 28 條 客觀推定貪腐犯罪故意要件	
		第 29 條 追訴時效	
		第 30 條 制定起訴、審判及處罰制度	
第四章 國際合作	第五章 追繳資產	第六章 技術援助和訊息交流	第七章 實施機制
第 43 條 調查和訴訟之國際合作	第 51 條 返還資產與協助之基本規定	第 60 條 具體培訓反貪腐人員和技術援助	第 63 條 本公約締約國會議之舉行
第 44 條 引渡條件及規定	第 52 條 預防和監測犯罪所得轉移	第 61 條 貪腐資料之蒐集、交換及分析	第 64 條 聯合國設立秘書處提供服務
第 45 條 受刑人移交	第 53 條 直接追繳財產之措施	第 62 條 透過經濟發展和技術援助實踐公約之其他相關措施	
第 46 條 司法互助	第 54 條 透過國際合作進行資產沒收		第八章 最終條款
第 47 條 刑事訴訟程序之移轉管轄	第 55 條 建立接受他國請求沒收之回應機制		第 65 條 公約實施之義務
第 48 條 執法合作	第 56 條 特別合作機制之建構		第 66 條 爭端解決之方式
第 49 條 設置聯合偵查機構及協議	第 57 條 保障資產返還和處分權益		第 67 條 簽署、批准、接受、同意及加入本公約事宜
第 50 條 雙方同意下之特殊偵查手段	第 58 條 設置金融情報機構傳送情資		第 68 條 生效日之規定
	第 59 條 強化雙邊和多邊協定及安排之有效性		第 69 條 修正案之規定及作業方式
			第 70 條 退出本公約之作業方式
			第 71 條 公約保存人和各種語文之文本作準

資料來源：United Nations Office On Drugs and Crime(2016)。

說明：本表由作者整理繪製。

表二 聯合國反貪腐公約施行法條文內容表

條次及法意	條文內容
第一條（立法目的）	為實施西元二〇〇三年聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption）（以下簡稱公約），健全預防及打擊貪腐體系，加強反貪腐之國際合作、技術援助、資訊交流，確保不法資產之追回及促進政府機關透明與課責制度，特制定本法。
第二條（法律效力）	公約所揭示之規定，具有國內法律之效力。前項規定涉及國際法義務之履行，應依條約；無條約或條約未規定者，應本於互惠原則。
第三條（適用公約規定之解釋）	適用公約規定，應參照聯合國反貪腐公約實施立法指南及公約締約國會議之決議。 有關反貪腐案件之法律適用與解釋，應以符合公約規定為原則。
第四條（政府機關行使職權，應符合規定，落實反貪腐法制及政策）	各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實各項反貪腐法制及政策。
第五條（各級政府機關及政府與國際間，相互協調合作）	各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調聯繫辦理。 政府應與各國政府、政府間國際組織、非政府間國際組織及反貪腐機構共同合作，以落實公約所建立之反貪腐法律架構。
第六條（定期公布反貪腐報告）	政府應定期公布反貪腐報告。 前項報告，應包含貪腐環境、風險、趨勢等分析，與各項反貪腐政策、措施之有效性評估。
第七條（不符公約規定之改進期限）	各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。
第八條（施行日）	本法施行日期，由行政院定之。

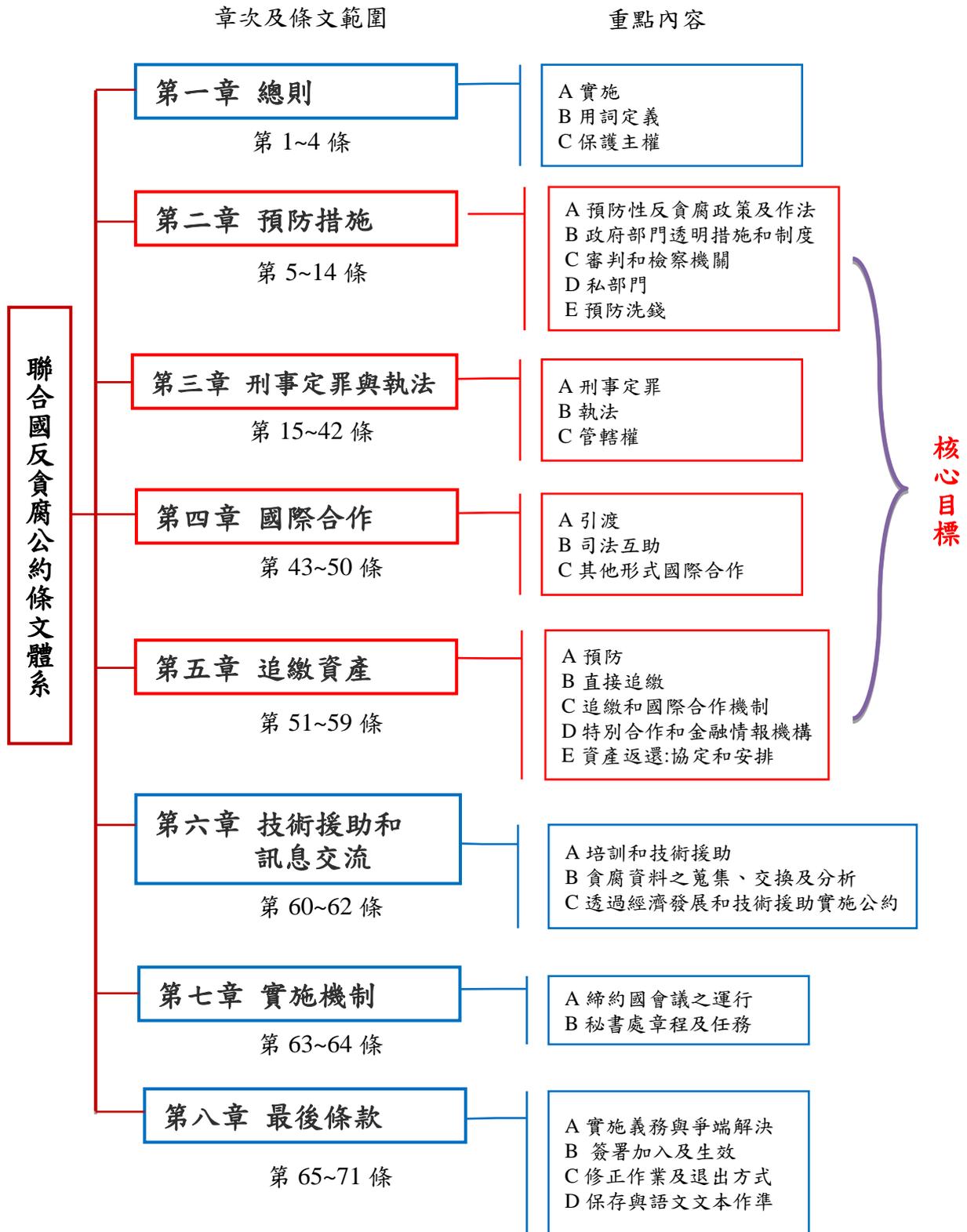
資料來源：全國法規資料庫(2016)，本研究整理。

說明：本表由作者整理繪製。

聯合國反貪腐公約全文 8 章，主要包括第一章總則、第二章預防措施、第三章刑事定罪、執法和管轄權、第四章國際合作、第五章追繳資產、第六章技術援助和訊息交流、第七章實施機制與第八章最終條款，共計 71 條。為了讓讀者更完整瞭解該《公約》的整體架構及各章所涵蓋的條文精神，再透過《聯合國反貪腐公約實施立法指南》（Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption）（以下簡稱《立法指南》）與《聯合國反貪腐公約技術指南》（Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption）（以下簡稱《技術指南》）對於該《公約》之實施指導與技術性說明，作者嘗試建構該《公約》條文之全般體系圖像（圖一），並據以凸顯「預防性措施」、「刑事定罪與執法」、「國際合作」與「追繳不法資產」等四大任務是該《公約》的核心目標，以加深讀者對於該公約條文體系的認識，除有助於相關政府部門在這個基礎上有效的建構反貪腐策略及相關資源之運用，並導引明確的反貪腐策略發展方向，同時接軌國際社會外，更讓私部門、團體或民眾能夠體會到反貪腐體系的真諦，以切身之力，協助或參與打擊反貪腐的行列，讓台灣的社會更廉潔，政府施政更為透明。

本篇文章撰寫的主要目的與核心理念，也是呼應該公約最主要的核心目標—反貪腐預防措施；並進一步要呈現的，就是以該公約第二章預防性措施為範圍，參研《立法指南》與《技術指南》之指導與技術說明，據以擘劃「參與式廉政治理體系」，試圖導引及提供相關部門可以具體實踐之預防參與元素，輔以圖像式的學習效能，建構各部門間對於反貪腐預防措施之彼此認識與心智圖像，有助於反貪夥伴彼此的對話與資源整合；也期望能提供我國未來推動《聯合國反貪腐公約施行法》之後續系統性防貪參與策略及反貪腐成效展現的參考，讓各界充分瞭解如何「具體有效」的落實該公約及國內施行法之真正精神。

圖一 聯合國反貪腐公約條文體系架構圖



資料來源：United Nations Office On Drugs and Crime(2016)。

說明：本架構圖由作者摘整繪製。

參、預防性措施之再詮釋與聚焦

《聯合國反貪腐公約》之內容，包含多個面向的策略原則及建議措施，可作為世界各國預防及控制貪腐的制度和組織設計之參考架構；其中第二章的預防性措施（Preventive Measures），乃由反貪和防貪之角度著手，期望建立全球反貪腐具體策略的範本。在該章的內容之中，與公部門法令規章和相關機關之設立措施，便有相當篇幅之論述，顯見該公約制訂者對於各國政府部門自身在反貪腐能力提升方面，以及政府機關內部應善盡治理能力及完備清廉環境等努力之重視程度。首先，作者將先從《立法指南》與《技術指南》的編寫目的著手，呈現這兩個《指南》對於該《公約》具體實踐的政策問題、體制問題與行動框架，進一步才能完整聚焦本篇文章接下來要勾勒的重要預防精神及反貪腐預防策略元素。

一、《立法指南》與《技術指南》之核心目標與互補關係

《公約》之《立法指南》是實施該《公約》過程中所可能遭遇問題的法律指南，其主要是提供準備批准和實施該公約的各國立法者和政策制訂者使用（United Nations Office On Drugs and Crime, 2009）；而《技術指南》的主要重點是為反貪腐執行人員和機構提供相關技術性建議、工具和可行性做法的範例，從而使《公約》的條款具有可操作性（United Nations Office On Drugs and Crime, 2012）。因此，《技術指南》不太注重於將《公約》納入有關國家國內法律體系而做出的必要立法變動方面提供指導，而是強調與提出更為全面有效落實該《公約》各項規定之相關具體政策問題、體制問題和行動框架。也就是基於這兩個《指南》實際上是互為補充的關係，對於反貪腐機構、刑事司法機關或執法機關等相關部門而言，渠在探討各該部門具體可行的執行策略時，更必須同時將這兩個《指南》加以整合及研析，才能真正提升及深化反貪腐的相關知識與能力；對於回應該《公約》的有效性與未來的技術支援活動，也才能更為具體、落實與受益。

二、兩個《指南》揭示《公約》的四大核心支柱是一項全面和跨專業之反貪腐策略

兩個《指南》也強調，各締約國除可將其視為一種諮詢材料外，更要充分考量各該國家的法律體系和文化傳統，以及現有體制迥異的現實環境；也呼籲各國要將該《公約》四大核心目標（預防、刑事定罪和執法、國際合作、資產追回）以更為全面且跨專業的角度來構築反貪腐系統藍圖。因此，《公約》的結構是一項全面性的宣示，而兩個《指南》除了是呼應《公約》本文所做出的細節規劃外，同時也是由聯合國毒品和犯罪問題辦公室（United Nations Office On Drugs and Crime, UNODC）以及聯合國區域間犯罪和司法研究所（United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI）以《公約》締約國會議秘書處的身份作為聯合國從事應用研究和預防犯罪的主要機構，其所持續開發的一系列反貪腐工具之一。因此，兩個《指南》所揭示的細節是會因應各國貪腐的態樣而改變的，各締約國也應自行就該國內所面對的貪腐態樣而建構屬於自己的預防策略，這才是《聯合國反貪腐公約》及兩個《指南》訂定的真正目的。

三、引導有效的參與式元素以落實預防措施核心目標之重要性

承上所述，《公約》的四大核心目標之首就是預防性反貪腐措施的強化；其二就是參考兩個《指南》所引導的概念，建構全面且跨專業的反貪腐系統藍圖與策略工具；最後則是依據各該國家的體制特性，找出「有效性」的預防政策和措施。然而，作者發現，要實踐有效性的預防措施，就必須先深刻體認兩個《指南》分別在導言之開宗說明略以：「貪腐和其他犯罪一樣，其盛行之原因包括替非法行為提供機會之環境、人們普遍有利用這類機會之動機，以及社會控制薄弱。若環境具有儘量減少貪腐機會、鼓勵廉正、考慮透明化、具備強力合法之規範性指導以及整合政府部門、私部門和公民團體努力等特質，則預防貪腐較為有效…」（United Nations Office On Drugs and Crime,

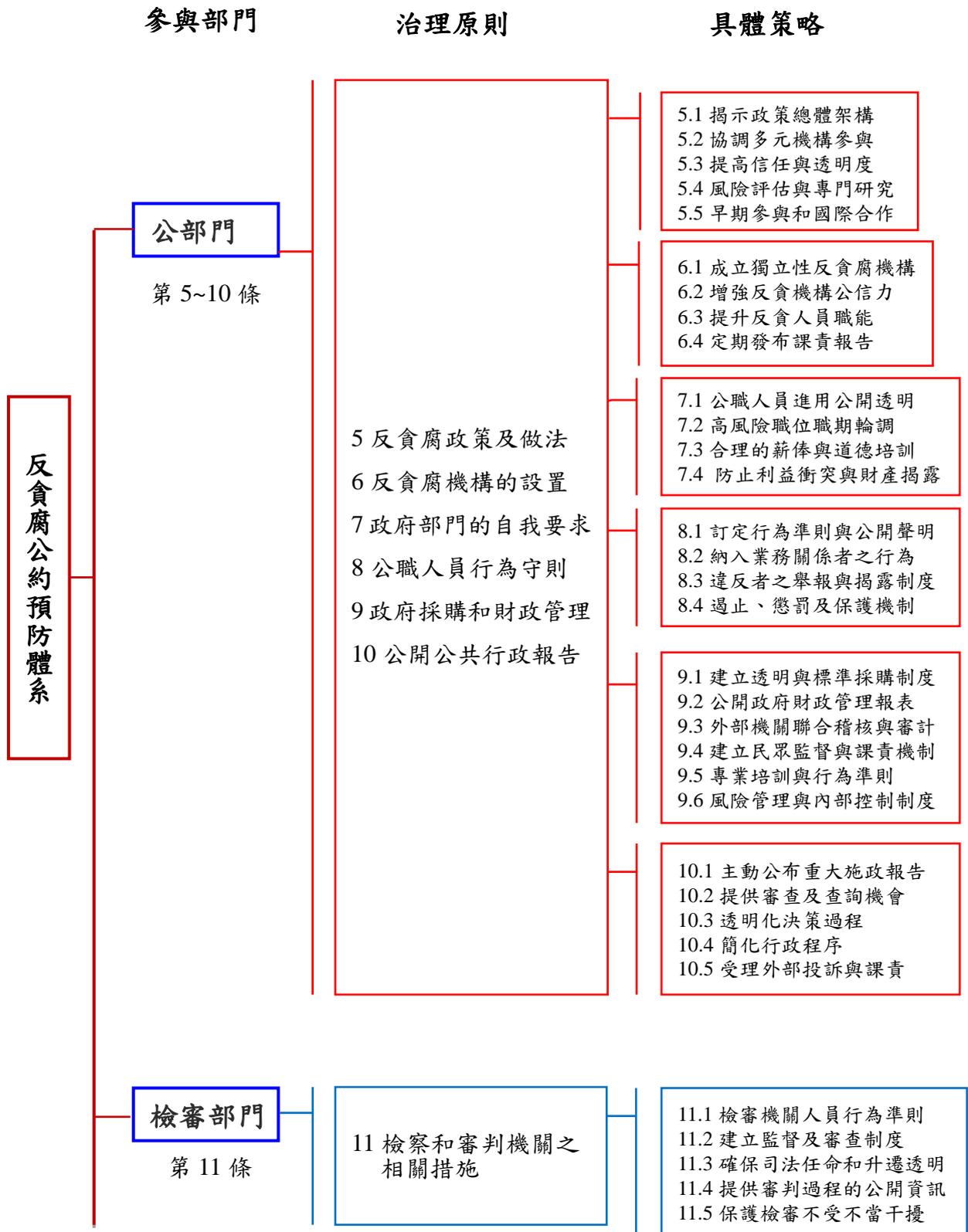
2009) 和「各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，制訂和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策，這些政策應當促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉正、透明度和課責制的原則…」(United Nations Office On Drugs and Crime, 2012)。有了上述的認識之後，試圖找出能夠落實預防措施之有效性的「參與式元素」以作為建構廉政治理系絡圖像與具體實踐策略，此預防思維及邏輯的形塑更顯重要與刻不容緩，這也是作為本篇文章撰寫的核心價值與思維主軸。

肆、建構參與式廉政治理體系與系統性實踐策略

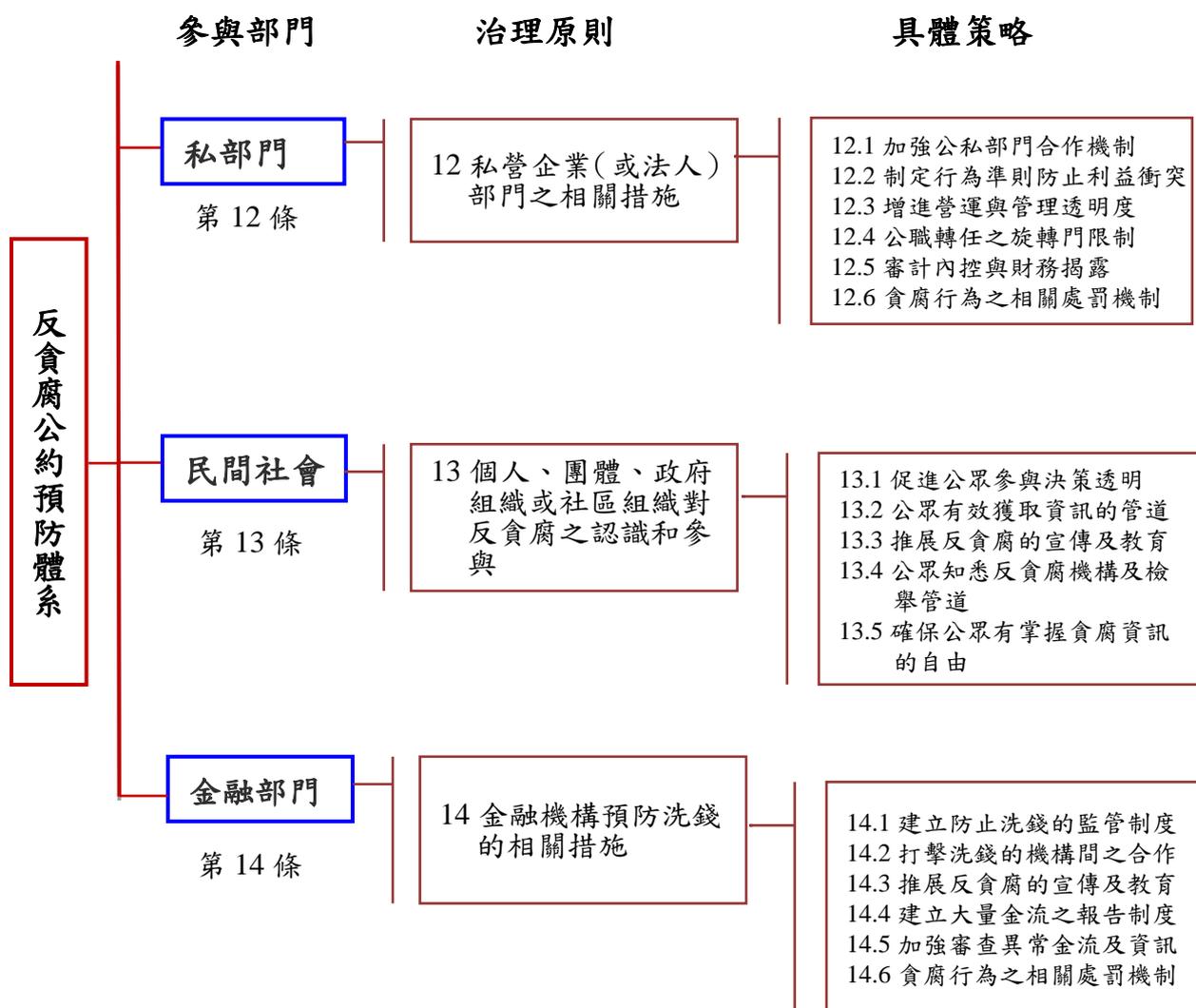
一、揭示聯合國反貪腐公約預防體系架構及策略元素

《公約》之第二章(預防措施)第5條至第14條(包括第5條預防性反貪腐政策及做法、第6條預防性反貪腐機構、第7條政府部門作為的要求、第8條公職人員行為守則、第9條政府採購和財政管理、第10條政府主動公開公共行政報告、第11條與審判和檢察機關有關之措施、第12條私部門拒絕賄賂稅捐減免措施、第13條擴大社會參與措施、第14條嚴密預防洗錢措施)所揭示的架構及策略，即是結合「公部門」、「檢審部門」、「私部門」、「民間社會」與「金融部門」等五大體系的預防能量，並主張透過積極的「實質參與」，才能真正促使在法治、管理公共事務與財產、廉正、透明度與課責等作為上之有效實踐；因此，作者首先將該《公約》的預防體系概念與各主要部門之治理原則及具體策略的架構，依條文次序整理如圖2(聯合國反貪腐公約預防體系架構圖)所示，讓讀者更為完整理解《公約》所強調之預防措施所導引出來的具體防貪策略圖像及其後續的實踐策略；也藉由這個清晰的防貪策略圖像，作者將進一步導引更具脈絡性的「參與式廉政治理系絡圖像」，讓參與元素真正落實與融入到各項防貪具體策略之中，落實「實質參與」之反貪作為，而並非僅呈現出一種空有防貪策略而無實際防貪效能之「表象參與」。

圖二 聯合國反貪腐公約預防體系架構圖



圖二 聯合國反貪腐公約預防體系架構圖（續）



資料來源：United Nations Office On Drugs and Crime(2009)。

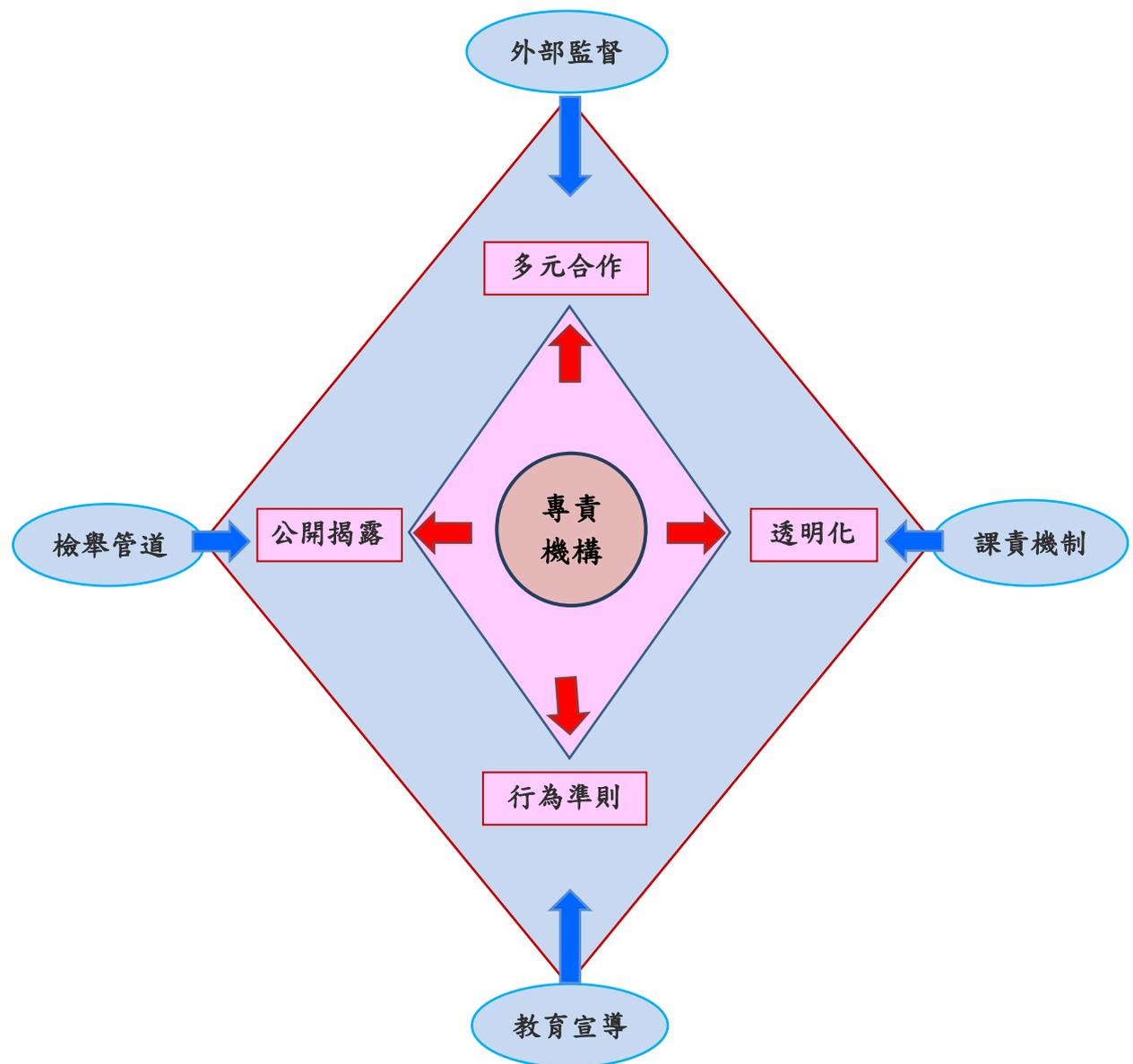
說明：本架構圖由作者摘整繪製。

二、擘劃參與式廉政治理體系圖像與實踐策略

經由作者以系統性的架構圖像呈現《公約》所揭示的預防體系之各主要部門治理原則及具體策略後，我們可以更為清晰理解，做為有效落實反貪腐預防措施與策略的相關參與部門及其各自應該具備的防貪治理原則，並藉由治理原則導引出有效的具體策略。接下來，作者要進一步強調的，各種具體策略都必須以「實質參與」為前提，才

能真正落實與激發反貪腐策略的價值與效能。因為文章篇幅的限制，無法一一就各防貪治理原則所引導的具體策略逐一說明，在此僅先歸納上述各部門中具備共通性的九項預防參與策略元素，以作為建構「參與式廉政治理體系圖」(圖三)及實踐策略之依據，首先說明「參與式廉政治理體系圖」之建構概念與思維如下：

圖三 參與式廉政治理體系圖



資料來源：本研究作者。

說明：本圖由作者繪製。

圖三之「參與式廉政治理體系圖」乃根基於圖二之「聯合國反貪腐公約預防體系架構圖」中之治理原則及具體策略，並就五大核心參與部門中之共通性策略作為，找出各該機關或部門可供「內部參與」與「外部參與」的實質參與策略，並規劃讓這些可供實質參與的策略轉化為具體可行的「參與式廉政治理體系圖」，此體系以成立專責反貪腐機構為出發點，讓各部門和社會大眾能夠彼此了解由內而外（內部參與）的具體可行預防參與策略（包括多元合作、透明化、公開揭露、行為準則）及由外而內（外部參與）的具體可行預防參與策略（包括外部監督、課責機制、檢舉管道、教育宣傳）。茲再進一步就體系圖像中之各參與策略元素及具體實踐方式分別說明如下：

（一）專責機構（Specialist anti-corruption agency）

反貪腐之決心與首要，就是必須從各部門中建立一個專業的反貪腐專責機構開始，這也是整合所有實質參與的廉政治理元素之核心工作，無論公私部門、檢審部門、金融部門或民間社會之法人團體等相關主要反貪腐部門，均必須成立一個類似反貪腐的專責機構，而非僅在公部門中成立；除了檢視自身的貪腐風險外，更必須以此作為與其他機關或部門的反貪腐聯繫窗口，這也是《公約》中明示各締約國必須做到的強制性要求，顯見其重要性。

（二）多元合作（Diversified cooperation）

有效打擊反貪腐的重要預防思維之一就是「多元合作」，也就是以公部門為主軸，主動邀集其他部門多元參與；唯有透過各部門跨專業的全面性合作，才能跨出反貪腐的第一步。因此，各部門應極力就現有的權管業務，邀集跨專業的學者、實務專家、機關部門或外部民眾，建構多元合作參與機制和平台，解決跨專業、跨場域或跨機關間的貪腐問題，激發更有效的反貪腐創思與能量。台灣透明組織顧問團召集人余致力（2015）也

曾經強調，廉政工作不一定僅需由政府為之，全民皆可參與，廉政署、調查局及檢察機關亦應相互參與配合，扮演預防角色；廉政署應該強化跨機關平台，使各機關共同參與。

（三）透明化（Transparency）

透明化決策在兩個《指南》中，特別提到的是採購過程中之高貪腐風險機會、預算與財政之支出與公開透明、外部檢查與審計透明、風險管理與內部控制制度的透明等四大透明措施。透明化是反貪腐過程中非常重要的治理原則，也是機關部門本身做好內部反貪的重要具體作為之一；作者除呼應上述兩個《指南》所強調的四大透明化措施之外，同時也強調，任何與民眾權益之重要決策過程的透明化都必須讓外界可查詢、可理解、可利用，貪腐問題應該被視為是一種民眾「知」的權力，也因為民眾認知貪腐問題的嚴重性之後，才能做出適當的回應與反擊；反之，也不會因產生誤解而讓貪腐快速的蔓延。

（四）公開揭露（Public disclosure）

有別於透明化所做的是對於重要決策之"過程"公開，「揭露」所強調的是對於"結果"的公開，包括貪腐研究報告、財務稽核報告、金流報告、施政報告、利益衝突與財產申報、轉任旋轉門報告及相關懲罰貪腐行為之判決結果報告等，這些報告都應該列為是廉政治理應公開揭露的重要資訊，唯有公開揭露才能宣示反貪腐的決心，更確保民眾對於貪腐資訊有知悉及掌握的自由。

（五）行為準則（Code of conduct）

對於各該反貪腐部門而言，除了透過上述的治理元素所導引的相關策略並據以執行之外，努力將各該部門自身的貪腐風險因子降到最低，更是機關部門內最重要，也是內部反貪力量的最後一道防線，這道防線就是要不斷的檢視內部人員所應具備的「行為倫理準則」，並將之化為反貪腐的保護因子，包括從事

高風險業務人員職期輪調、合理的薪俸與道德培訓、建構專業倫理與行為規範等，都應該納入各該部門的員工行為準則或倫理規範之內；讓不同部門之各種專業倫理與行為準則是建構在道德倫理的基礎上，而反貪腐才能真正落實在日常生活之中。

(六) 外部監督 (External supervision)

反貪腐要能落實有效，掌握上述各該機關或部門內的廉政治理元素是不可或缺的；然而，反貪腐工作大多未能有效落實，也常肇因於在反貪腐過程中所出現的「家醜不外揚」之盲點，讓貪腐未能完全根除，久而久之，又逐漸滋長與蔓延。而「外部監督」之參與元素，就是要讓各該機關或部門以外的監督力量，能夠以更客觀、公正、公開的第三者角色，替該部門的反貪腐工作把關，包括外部聯合稽核與審計、決策結果之監督與審查等做法，最重要的就是透過外部監督力量，在第一時間早期發現貪腐並適時地遏止貪腐的蔓延及其危害。

(七) 檢舉管道 (Reporting channels)

機關以外的其他部門或社會大眾對於獲悉貪腐的各種情資之後，是否有檢舉或反映的管道，及其後續的處理與保護機制等一系列作為，是貪腐問題能否被揭露及妥適處理的重要課題；因此，各國已經陸續有吹哨者保護法、證人保護法、個人資料保護法等相關保密措施的法律制定。另一方面，檢舉貪腐行為的管道應該更為多元化，包括書信、傳真、電話、臉書、電子郵件、社群軟體等，而宣傳方式也可包括廣告、微電影、融入式教材、辯論賽、說故事比賽、燈箱、看板、置入性宣傳、大型反貪活動等；總之，就是要讓所有人都能充分瞭解如何抵制貪腐以及勇於檢舉貪腐。

(八) 課責機制 (Accountability mechanism)

處理貪腐問題的最後手段就是「課責」，也就是肅貪與罪責，當善盡各種反貪腐預防措施之後，就必須明白告訴所有可能有

貪腐動機的人，從事貪腐行為必須受到罪責相當的懲罰，這是一種特殊嚇阻作用（對症下藥）；反之，也要讓沒有貪腐動機的人瞭解，貪腐行為一定會受到制裁而不敢從事貪腐行為，這是一般性嚇阻作用（殺雞儆猴）。除了法律課責之外，對於尚未達違反法律的貪腐行為，行政課責機制（包括懲處、降級、減薪、罰款、調地等）也必須落實，這讓舉報貪腐行為的人能夠受到正面的回應，也藉此凸顯反貪腐的效果與價值；而課責的另一個治本目的就是「再防貪」，藉由肅貪之後的懲罰所帶來的效果，達到遏止犯罪的預防效果。

（九）教育宣傳（Educational campaign）

要將上述八大預防策略凝聚起來的最後一項元素，就是促發廣大參與的「教育宣傳」，無論再好的反貪腐元素，如果沒有人知道其真正的意涵或透過何種管道進行參與，那麼反貪腐將淪為口號，這種類型的參與只是短暫性的活動，無法真正落實「實質參與」與長久維持反貪能量。因此，除了公務部門、檢審部門、私營部門、金融部門及民間社會組織等主要的預防部門之外，所有部門更應主動規劃相關反貪教育宣導活動，對象必須擴及在校學生及一般社會大眾，社會的每一份子都應該受最基本的反貪教育，使其了解自身在面對現存可能的貪腐環境中所應踐行之道德行為標準、責任與態度；同時藉由社會大眾的參與，才能讓各界更深刻體會反貪腐工作對建構下一代健康與廉潔之生活環境的重要性。

伍、導正迷思、突破困境與擘畫未來

一、廉政治理的迷思

長久以來，貪腐問題一直被廣大的社會民眾誤認為僅是貪汙行為，除了受大眾注目的公眾人物或高階官員之貪汙犯罪外，大多數的貪汙犯行其實是被忽略的，更遑論真正的貪腐行為，它還包括洗錢行為、

利益衝突、請託關說、制度性與結構性資源壟斷、資訊不公開透明、違反專業倫理，甚至是刻意浪費巨額預算等行為，這些腐敗行為都將成為貪汙等重大犯罪的前身，而且具有感染性，如果不在初期就加以遏止，其嚴重性必然與日俱增。因此，當我們談如何清廉治理以抵制貪腐問題時，一般社會大眾長期以來就會出現下列七大迷思，迄今仍無明顯改變（黃俊祥，2010）：

- （一）肅貪就能清廉？其實打擊貪污犯罪只是清廉的一種展現方式之一，徹底肅貪不全然就代表是完全的清廉，這是消極性的治標作法；積極性的治本作法卻是真正落實反貪腐預防工作，讓貪汙行為形成前的腐敗環境也能被淨化，這才是清廉最重要的根基，也是廉政治理的首要任務，但這個認知往往被忽略了。
- （二）清廉的投資會立竿見影？就像長年護溪復育讓魚兒回流一樣，清廉是要長期規劃與深耕，從小教育養成，其效果並不會立竿見影；但長遠來說，其節省的社會付出（不只是金錢），將比短期內整肅幾件貪污犯罪之不法所得高出無數倍。
- （三）清廉無法以數字計算？許多人經常將清廉掛在嘴邊，但卻無法具體說出到底有多清廉，這個現象也包括公部門，雖然已經有一些 KPI 參考指標，但這些指標的效度宜再檢視，以符清廉的實際面貌。運用更科學的統計分析語言來詮釋清廉，並進一步量化這些因子，輔以類似工程學清晰的系統結構設計，發展一套全方位的清廉偵測工具，對於貪腐行為的描述、解釋、控制、預測與預防將有莫大的幫助，這些工作其實是一體兩面。
- （四）清廉是經濟富裕的阻力？生意人常說「乾淨的水裡，抓不到魚（台語發音）」，也就是暗示著做生意的環境太公平、太清廉，是無利可圖的，這樣的觀念逐漸形成一種唯

利是圖與奸詐取巧的灰色企業環境與文化。但是，我們要堅定地表示，企業或商場也許會因為作帳或投機而賺取暴利，但是如果以清廉及誠信為企業的內部文化與責任，卻是可以創造無限的商機與永續的價值，近 10 多年來倡導的企業社會責任（CSR）與永續治理就是最好的呼應。

（五）政策錯誤還算清廉？社會廉潔意識近年來明顯高漲，尤其是青年新世代對於國家級上一代給他們的環境非常不滿與失望，以往大家對於貪汙罪犯相當撻伐，貪汙所得高達新臺幣 1 億元以上者，已經是相當驚人；然而，錯誤的政策所帶來的損失更可怕，甚至難以估計。近來幾項重大國家建設工程的舞弊事件，已經應證這個事實。

（六）施政效能滿意等同於政府清廉？「廉」（integrity）與「能」（efficacy）是不一樣的概念，「能」建立在「廉」的基礎之上，也就是說，雖然有效能，也不一定是清廉；反之，清廉卻是達成效能的最佳方式。施政的滿意度所代表的「能」，也許反映當下的民意趨向或結果，但是要經得起長時間律法與公眾的檢驗，才是真正的「清廉」。

（七）廉政工作是政府的事！我國廉政署於民國 100 年成立之前，是由法務部政風司作為端正政風的主管部門，這時候的廉政工作可說是政府部門各機關內政風機構的事，各機關大多消極面對，更何況是民眾對於廉政的一知半解。廉政署成立之後，雖然積極學習新加坡廉政公署的社會關係處之各種與民眾互動的宣傳活動，讓民眾知道政風單位的存在，但是仍然緩不濟急，大多數的民眾雖然意識到廉政的重要性，但是還是以旁觀者的立場來支持各機關政風機構的廉政相關活動。從本篇文章對於參與式廉政治理體系的介紹，我們一定會更為恍然大悟，廉政治理工作是讓整體社會更為廉潔的首要任務，各相關主要部門與社會大眾都應積極

實質參與，提供各種專業的資源，才能發揮一加一大於二的反貪腐綜效。

二、實踐廉政治理的隱憂與困境

貪腐問題的形成，乃與個人行為、心理、風俗、文化、社經環境，甚至與法律制度有關，是一種多成因的複雜性問題。尤其上述普遍存在的實踐清廉迷思，更加深了反貪腐工作的困難。因此，提醒大家更應認識下列目前反貪腐工作的主要隱憂：

(一) 忽視貪腐可怕的隱憂!貪汙很容易被大家直覺地認為是嚴重的一種犯罪型態(主要包括竊取或侵佔公有財物、利用職務機會詐取財物以及行賄行為等三種)，從犯罪學角度來看，是屬於白領犯罪的研究範疇，亦往往被認為是一種經濟犯罪態樣，而經常被以「個別犯罪人」之角度來觀察；但是，我們卻更常將貪污行為下的另一種潛存意義忽略了，那就是腐敗，它不一定是以「貪汙犯」的型態呈現，腐敗不容易被察覺的原因是它會化身潛藏在各種制度、方案、流程或例行事務，平時看似合理，但其實已經開始造成損害，如果沒有被發掘或出現具體貪汙或重大違失而被揭露，其可能默默腐蝕著我們的資源，這會比單一貪污事件所造成的損害更為可怕，而且難以一時彌補漏洞，貪腐是非常可怕的。

(二) 公部門決心不足的隱憂!公部門各有專業權管業務，看似一種有組織系統的行政運作體系，然而有一些幕僚業務卻是每一個機關部門都必須存在的，包括主計、人事、秘書與政風；不可諱言的，前三者往往被機關以正面的態度來看待，而政風業務在現階段仍經常被機關或同仁抱持著「少接觸為妙」的態度，因為一想到政風就聯想到涉案或出事了，看待政風的態度往往存在著負面形象與隔閡；這時候機關首長的支持與以身作則就顯得非常重要，重視廉

政其實就是一種機關廉潔文化養成的基礎，不待政風室的加強宣導，其實就可以由機關或每一位同仁主動型塑與共同參與。反之，機關首長或內部同仁的決心不足，雖然有再好的廉政策略，都會因此而成效減半。

- (三) 意識形態阻礙的隱憂! 抗制貪腐非在單一抗制貪汙犯罪行為的認知下所能夠解決，要解決貪腐問題更該從多元專業知能的倫理學、管理學與刑事法學著手；首先，從治本的倫理學之反貪意識做起；其次，運用貪腐產生過程中的管理學來防弊；最後則是對症下藥的刑事法學來肅貪。只可惜，現今的國家機器與全民意識所形成的反貪腐意識，尚僅存在於治標的肅貪為種之階段，治本的預防策略所引領出來的反貪腐作為，卻是經常被社會大眾所忽略。廉政治理與反貪意識形態的阻礙，是讓反貪腐工作未能有效落實的重要原因之一。
- (四) 策略邏輯謬誤的隱憂! 貪腐產生的原因非常多，主要還是導源於社會價值、制度設計與民情風俗等因素使然，且貪腐現象的蔓延亦非短時間可以促成。國內目前的反貪腐策略似乎仿效鄰近的香港、新加坡以及歐美等高度清廉印象指數的國家居多，一開始也許沒有不妥之處，但是畢竟我國的貪腐成因、態樣、分布及嚴重性等特性與其他國家有別，錯誤使用反貪策略可能導致事倍功半的效果，這也是聯合國反貪腐公約秘書處特別提醒各締約國應該注意的盲點。因此，本土化反貪腐策略邏輯之形成亟待建構，以有效因應及解決國內潛存的貪腐問題，本篇文章亟力呈現參與式廉政治理體系圖像以供各相關反貪部門及民眾參考的目的無非於此。
- (五) 資源整合缺乏的隱憂! 抗制貪腐之任務目前由政府部門主導，受限於主管機關法務部廉政署及各機關政風機構的人

員編制及相關預算，其人力及資源實在有限，除了必須具備一套清晰的系統性資源整合架構及合作策略外，相關部門的主動參與才是關鍵。反貪腐資源的提供更要在國家整體思維的概念下方能實，以各機關的立場而言，經常不會輕易將各該機關的資源投入在短時間內不易看見成果的廉政業務上，尤其許多機關常存在一種偏見：「機關內部政風做太多事，就好像拿石頭砸自己的腳、自挖瘡疤一樣！」。因此，機關內推展廉政工作的資源往往受到限制。殊不知以清廉環境的建構成本相較後續強力肅貪所投入的成本兩相比較之下，前者的付出成本是較少而且長遠有效的。此外，貪腐所帶來的長期損害更是難以估計，一個機關的貪腐甚至會是動搖民眾對國家信心的關鍵絆腳石。所以，反貪腐資源的系統性整合刻不容緩。

(六) 社會文化與價值觀偏差的隱憂!反貪腐最終的隱憂還是在廣大社會民眾的倫理道德與價值觀偏差，這項工作也必須從小養成，從日常生活中做起，父母親職教育是第一個關鍵因素，再來是學校教育，最後則是社會職場與文化環境。然而功利主義盛行的現代化社會，似乎已經成為滋養貪腐的溫床，反貪腐的最重要根基卻淪為最不受重視的角落。倫理道德與誠信教育不只是用說的、用喊的，而是要有系統的育成與踐行，並發自內心的參與，形成一種風氣與文化，這種力量才是貪腐最大的剋星。

三、實踐參與式廉政治理體系

雖然，法務部廉政署刻正積極以「反貪、防貪、肅貪與再防貪」之反貪腐理念作為預防策略之主要運行思維，然這個思維仍僅存在於各政風機構內，各機關尚未能完全體認與配合，何況是反貪腐最主要的民間社會力量皆一知半解，這種情況將削弱反貪腐資源整合的力量。基於上述實踐清廉的迷思與隱憂之說明後，我們應該更加體會本篇文

章所嘗試建構的「參與式廉政治理體系」與其中各個參與策略元素之重要性，再進一步充分研析與詮釋《聯合國反貪腐公約》第二章預防措施所揭示的主要各相關部門之任務後，我們可以發現，每個部門應就各該之共同性預防策略（包括成立專責反貪腐部門、多元合作、透明化、公開揭露、行為準則、外部監督、課責機制、檢舉管道、教育宣傳等九項），規劃可供外界實質參與的策略及管道，並應該落實實質參與之精神；而我國反貪腐工作的公部門相關主管機關更應該擔負這些參與策略有效整合的角色，落實規劃參與式廉政治理體系之整合系統平台，輔以巨量資料與分析之工具和思維，以動態掌握廉政治理之相關龐大資訊與運用成果，並提供各參與反貪腐工作的相關部門及人員一個更佳策略判準與認識，隨時因應貪腐問題的變化而做出更恰當的決策，這才是真正落實廉政治理以有效抗制貪腐的策略邏輯。

柒、結語

清廉與貪腐是一體兩面的，貪腐像是疾病，很容易感染與蔓延，初期不積極防治，日後就會形成難以根治的禍源。聯合國有鑑於各國貪腐現象的蔓延及逐漸嚴重，相繼制定《聯合國反貪腐公約》、《聯合國反貪腐公約實施立法指南》與《聯合國反貪腐公約技術指南》，其目的無非是讓世界各國認識貪腐的可怕，並提供反貪腐之有效性預防策略及架構。更重要的是，提醒各締約國在執行各項反貪腐工作時，不僅需要保持靈活性，還需要在國際場合保持一致性和一定程度之協調，秉持這種精神，《立法指南》已為締約國列出強制性要求或選擇性要求項目之分；由於多數國家正處於實施工作之初期階段，這些策略實例僅說明各種具體可行辦法，但不一定是「最佳做法」；而其內容並非具權威性而不可改變，在評估每項具體要求時，應參閱研析各項條款之實際行文後，據以發展有效性的預防策略。在將公約條款原封不動納入各該國家法律時，也應謹慎從事，因為國家法律一般都對明確性和特殊性的罪行有更高標準，從而促進實施並將其納入更廣泛

的法律制度和文化認知之中，並持續加強執法與落實。

基於上述精神，聯合國毒品與犯罪辦公室（UNODC）近年來也積極為各國建構「反貪腐知識工具和資料庫」(Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge, TRACK)，將最新的反貪腐經驗提供世界各國參考，也正提醒各國要不斷以系統性、科學性的方式來發展有效的反貪腐工具與策略。本篇文章有感於聯合國（UN）及國際透明組織（Transparency International, TI）長期對於全球反貪腐的努力，期盼藉由完整呈現《公約》、《立法指南》與《技術指南》對於預防策略的精神揭示，提醒國內從事反貪腐工作的主要政府部門與社會大眾，建構一套具備有效落實反貪腐工作的系統架構是當務之急的任務，尤其本文所擘劃的「參與式廉政治理體系」及其相關預防參與策略元素，更應該在國內積極促進各界多元參與及具體實踐，才能真正有效打擊貪腐，落實廉政治理的價值。

參考文獻

- 全國法規資料庫，2016，〈聯合國反貪腐公約施行法〉，
<http://law.moj.gov.tw/>，查閱時間：2016/8/10。Laws & Regulations Database of the Republic of China. 2016." United Nations Convention against Corruption Act". (Accessed on August 10, 2016).
- 余致力，2015，〈我國現階段落實反貪腐公約當中預防性措施的成效與挑戰〉，聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集－我國之實踐與展望。臺北市：法務部廉政署。Yu, Chi-lik, 2015. "The Effect and Challenge of Preventive Measures Implemented in United Nations Convention against Corruption at Present. ". Annual Conference papers of United Nations Convention against Corruption – Taiwan's practices and future .Taipei: Ministry of Justice Agency Against Corruption.
- 林志潔，2015，〈反制跨國企業海外行賄〉，聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集－我國之實踐與展望，臺北市：法務部廉政署。Lin, Zhi-jie. 2015. "Countering the multinational corporation

overseas bribery". Annual Conference papers of United Nations Convention against Corruption – Taiwan's practices and future .Taipei: Ministry of Justice Agency Against Corruption.

許福生，2015，〈聯合國反貪腐公約與我國反貪腐刑事政策之思維〉，聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集－我國之實踐與展望。臺北市：法務部廉政署。Hsu, Fu-Seng. 2015. "United Nations Convention against Corruption and Criminal Justice Policy about UNCAC in Taiwan." Annual Conference of United Nations Convention against Corruption – Taiwan's practices and future .Taipei: Ministry of Justice Agency Against Corruption.

黃俊祥，2010，〈讓清廉成為百年政治價值之具體實踐〉，2010年台灣政治學會年會暨「重新思考國家：五都之後，百年前夕！」學術研討會論文集。臺北市：臺灣政治學會。Huang, Chen-Hsing. 2010. "Let Integrity for Specific Feasibility of Century Political Value. Paper presented at the Annual Conference of 2010 Taiwanese Political Science Association and [Reminding Nation: After 5 Municipalities Directly under the Central Government and Before Century to Come.]"Taipei: Taiwanese Political Science Association.

Transparency International, 2000. "Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (TI Source Book) ."http://www.u4.no/recommended-reading/confronting-corruption-the-elements-of-a-national-integrity-system-ti-source-book/(Ot). (Accessed on October 2, 2016).

United Nations Office On Drugs and Crime, 2009. "Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption. " United Nations: New York.

United Nations Office On Drugs and Crime, 2012. "Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption. " Second Revised Edition. United Nations: New York.

United Nations Office On Drugs and Crime, 2016. "United Nations Convention against Corruption." <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html>.(August 20, 2016).

Summary

The main purpose and core idea of this article is to respond to the most important core objective of the United Nations Convention against Corruption - "anti-corruption prevention measures"; and further to present the preventive measures of the Convention's second chapter, then to plaining participate-model of Integrity Governance System(IGS) to specific practice based on the guidelines and descriptions of the "Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption." After conducting IGS, this article provide 9 preventive participate elements(including external supervision 、 reporting channels 、 accountability mechanism 、 educational campaign 、 diversified cooperation 、 public disclosure 、 transparency 、 code of conduct.) for relative department to practice. In addition, author converted 9 preventive participate elements into one image to enhance dialogue, awareness and resource integration among anti-corruption partners. This article also hopefully provide follow-up systematic anti-corruption strategy information on the future implementation of the United Nations Convention against Corruption for all parties which can fully understand how to implement "concrete and effective" the spirit of the Convention and the domestic implementation of the law.

Keywords

Participative model 、 Integrity governance system 、 External supervision 、 Reporting channels 、 Accountability mechanism 、 Educational campaign 、 Diversified cooperation 、 Public disclosure 、 Transparency 、 Code of conduct