

專題演講

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

余致力*

壹、我國廉政機關之設計與建議

今天將以宏觀之角度，介紹聯合國反貪腐公約第二章規定之內容與精神，省思目前我國現階段預防措施施行的成效。預防應先於執法及定罪，因此，預防為廉政工作之上游工作，前階段行為如完善妥適，後續之肅貪工作則較能簡易迅速完成。在預防措施的相關規範，共有10條的規定。法務部於2009年即有委託學者研究我國反貪腐法制與聯合國反貪腐公約之規範相比是否周延，抑或執行層面上有確實落實。而在2011年，我國廉政工作上有一個巨大的改變，即成立設置廉政署。在聯合國反貪腐公約第6條即規定，應設置一個預防性之反貪腐機關，並且須具備充分之物資、人員及培訓，以確實執行預防性工作。我國預防性措施之工作，即屬廉政署專門負責。此外，我國目前法制架構下，廉政工作除了廉政署職掌外，後續亦有檢調機關會進行調查偵辦，為一複式機關之設計，有非常多的學者、專家倡議應僅設置單一專責機關即可，惟單一專責機關之設計並非必定能有效確實進行肅貪工作。在亞洲，有複式機關設計之國家，亦有單一機關設計之國

* 世新大學行政管理學系專任教授、台灣透明組織顧問團召集人。

家，無論是複式機關或單一機關，於全球清廉評價的排名上，皆有在前段班的國家也有在後段班的國家。我國在全球清廉評價的排名，於複式機關設計的國家中，屬於領頭羊的國家，期許未來我國廉政組織設計及執行成效能夠成爲各國之典範及標竿。

而欲成爲良好的廉政體系，須有足夠之資源，在本人2013年的研究中（廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究），即有三個對於我國廉政組織體系的建議。一爲須有足夠的人員配置，目前臺灣機關員額已接近規範所定之上限，欲擴充人員實屬不易，僅能透過調整職務，減少非必要業務等方式來加以解決。二爲廉政署薪俸加給之檢討與改革，在廉政署從事肅貪工作的人員有廉政加給、司法加給，另一部分的人員則無。因爲從事肅貪的人員其工作性本身有一定程度之危險性，工作較爲辛苦，但也難免給一般人有「重肅貪輕預防」的觀感。未來應該能在薪資上激勵從事預防工作的人員，以吸引好的人才從事預防工作。三爲調查與廉政人員應參與培訓及研習，並且透過培訓及研習的活動，使調查人員與廉政人員培養感情、默契，希冀將來互相能夠有好的合作。然而，目前更重要的是，應增加我國對於培訓廉政人員預防貪腐能力的師資及課程，不管在學術或在課程的質與量上都應再有所提升。

貳、我國廉政預防性措施於聯合國反貪腐公約之實踐及建議

聯合國反貪腐公約第5條第1項規定是關於政策，第2項是應如何爲之，第3項是如何確保成效，第4項則是盡可能參與國際計畫。首先，應強化政策、法規之研擬、修改。我國新設置廉政機關爲廉政「署」，署不同於局，署有政策規劃之職掌，因此，廉政署應作政策之規劃，並且政策規劃應先於法規，研擬之政策不應過度受限於現行法規。其次，預防貪腐之作法，本文建議應建

立與強化跨機關平台。廉政工作不一定僅須由政府為之，全民皆可參與，廉政署、調查局及檢察機關亦應互相參與配合，扮演預防之角色，像是重大建設案件，即由廉政署舉辦一個平台會議，使各機關共同參與。再者，在定期評估及確保成效方面，可著力於廉政署研究能力之強化，為了能透過社會科學研究方法檢驗廉政署政策之成效，應結合其他學界，建立促使其他學界研究廉政的機制，至於委外研究部分，亦應有能力確保其品質。最後，關於國際接軌部分，無論是出國開會、接待外國人員到臺灣參訪的交流或是與其他國家共同辦理國際研討會等方式，在廉政署成立後已有相當多的建樹，但仍有再努力之空間。國際透明組織目前有一些方案，亦係希望我國能共同參與，例如，目前國際透明組織所推動之針對亞太地區國家廉政機關之評鑑，期待能透過這個計畫幫各國作廉政機關之體檢或強化之建議。我國若能參與，必能提升我國與國際接軌方面之成效。

聯合國反貪腐公約第7、8、9、10條規定，則是對於公部門的全面性規範。首先，第7條係公務人員之進、用、考、訓、退各種建制，必須使其具有貪腐預防之風險意識，此外，還包括公職人員候選資格、當選標準、競選經費籌措及政黨經費籌措之透明度，與防止利益衝突等之規範。而第8條規定，係公職人員之行為守則，其標準、國際行為準則、檢舉或告發、利益衝突處置，以及處分或其他措施等規範。第9條規定則係政府採購與政府財政管理，包含像是政府採購透明度、競爭與客觀標準、財政管理之透明及評鑑。第10條規定係關於政府報告及透明度，強調透明度的範圍，即結構運作與決策程序，並且有簡化程序的規範。本文對於此4條公部門全面性規範有兩個建議，一為推動廉政評鑑機制與行政診斷。這個工作並非僅由廉政體系機關即能完成，有賴全國所有機關配合評鑑與診斷。廉政署從2012年起，即有從事廉政民意調查與試點評鑑方案，對於診斷廉政現象有很好的基礎。期許能建立完善的廉政評鑑方案，及全面的行政診斷，

以對於預防貪腐有更好的幫助。二為推動全面的流程再造。所謂廉政係反貪、防貪及肅貪，而關於防貪，最重要者在於流程再造，亦即觀察流程中，發現有風險危機之處，即應再行調整。我國因有政風人員配置在全國各機關，因此，可加強此部分之預防工作，政風人員應幫助各政府機關思考流程之疏漏。此外，肅貪之工作仍然非常重要，由於前段防貪工作做得再好、再完善，仍無法避免貪腐之發生，有漏洞時就應靠肅貪彌補，並且，肅貪亦有預防之功能，可以有殺一儆百之效。而肅貪後，必定要從事再防貪之工作，必須詳加檢討該貪污弊案之緣由，提出防止該類型弊案反覆發生之解決方法，避免國家及人民遭受二次傷害。

從多年研究廉政之經驗可以發現，廉、能及信任三者之間，有非常弔詭之競合消長關係。政府施政之效能與民眾對政府之信任有關，舉例而言，一個國家之政府倘能帶動國家之經濟發展，必能得到多數民眾之信任。廉與信任亦息息相關，一個國家之政府如果非常廉潔，將得到多數民眾之信任。然而，廉，包含預防措施及執法定罪兩個部分，即涵括反貪、防貪及肅貪工作，而在政府肅貪完後，究竟人民對於政府之信任係有加分效果或減分效果？則帶給人民複雜、兩難的情緒。人民可能會給廉政機關肯定，但對政府整體廉政狀況反而更無信心。特別是一些貪腐案件，在偵查階段即因媒體報導渲染，形成未審先判，甚至未訴先判之情事，在無法確定是否為弊案前，即造成人民對於政府之不信任。因此，廉政工作者在偵查階段對新聞發布應更審慎作自我約束。另一方面，應注意的是，流程再造，並非必為加強管制，有時應進行流程之合理鬆綁，換言之，應建立一個符合比例原則之預防措施，不宜讓流程過度防弊，反而造成機關業務之執行綁手綁腳，無法發揮。曾有機關之政務首長即戲稱，機關內之人事、會計、政風單位為「人快瘋」，認為此三個單位之管制要求造成機關業務無法有效執行。

聯合國反貪腐公約第11條規定，係特別針對審判及檢察機

關，加強廉政與防腐，因司法乃係最後且重要之防線。貪腐的公式為獨占、有裁量、沒有透明度及沒有課責，具備這四者即容易滋生腐敗。法官之職業內容即為有獨占、有裁量與些許之課責，惟司法機關是否必存在嚴重之貪腐？則非必然。實際上，政府多數之業務很難不獨占或不賦予其裁量權，因此，應著重在減少政府過度獨占及過度裁量、增加透明程度及課責強度，透過這些措施之設計加強反貪腐之預防。

聯合國反貪腐公約第12條規定，係關於私部門的反貪腐規範，藉由加強民事、刑事及行政責任，列舉措施及禁止行為。我國在私部門的防貪、肅貪與廉政工作是最需要加強的部分，因為我國起步晚，貪污治罪條例亦非適用於企業。法務部歷年民意調查之研究報告中，其中有一項係關於廉政之不當行為，而不當行為約有四種樣態，一為收受紅包、二為關說、三為賄選、四為企業利用金錢之方式影響政府之政策。調查結果可以發現，民眾對於第四種金權掛勾之不當行為態樣最為不滿，企業財團與政府間之勾結，在臺灣民主轉型後，反而是人民最無法接受的貪腐不當行為。金權掛勾在國外亦屢見不鮮，乃是目前全球化之問題，應正視之。廉政署正持續推動商業廉潔與企業誠信等相關預防方案，調查局亦特別成立企業肅貪單位，廉政署與調查局未來亦應互相對於預防與肅貪有更多之合作與交流。

聯合國反貪腐公約第13條為社會參與，鼓勵國家人民多參與反貪腐工作，發現弊案應即檢舉，且對於匿名檢舉之案件應加以處理，不得置之不理。法務部近年也放寬揭弊標準，以鼓勵人民揭弊。而關於鼓勵人民參與反貪腐工作，在台灣透明組織多年推動廉政工作的內容當中，閩小妹之廉政教育動畫，係最滿意的項目之一，由法務部、廉政署、臺南地檢署、更生保護會、冉色斯創意影像有限公司、世新大學共同製作動畫，跨域共同合作而成，目前有些小學已經運用於課程中，並開發教案。未來應持續進行，加強及深耕人民廉政教育與觀念。

聯合國反貪腐公約第14條規定，係預防洗錢措施。早先銀行秉持顧客至上及保密責任，使犯罪所得之黑錢能安然無恙於世界流動。本文由此有兩個啟發，一為維護國家安全及社會正義，企業顧客至上或自由主義之個人隱私概念，不應無限上綱，須有適當之節制與管制。二為大家共同努力即能改變以往陋習，期望大家能共同投入廉政工作。

參、結 論

最後，對於預防性措施所面臨的挑戰，乃係目前各界之觀念及制度設計常為「重治療輕預防」，大家常對廉政工作首先思考到的項目為肅貪，而疏忽前階段預防工作之重要性，想到廉政即聯想到肅貪。然而，我們應改變重治療輕預防、重肅貪輕防貪之心態，不僅所有政府機關，也包含所有社會大眾，應建立起「預防重於治療」之觀念。而從事預防工作的人員，應具備創意，思考如何改變以往機關流程、公務人員行為可能發生弊端之處，加以進行改革，人民亦應給予默默無聞之預防貪腐工作人員高度評價，鼓勵預防工作人員規劃出更完善、妥適之貪腐預防政策。