



國際反貪污會議報告

陳文琪—法務部檢察司副司長

壹、前言：

「國際反貪污會議」(International Anti-Corruption Conference -- IACC)是國際性非官方之專業研討會，由國際透明組織 (Transparency International, TI) 發動成立，旨在推動各國及各地區的反貪污工作，預防和懲治貪污犯罪，維護社會穩定和經濟發展。2006 年第 12 屆會議，由瓜地馬拉共和國主辦，於 11 月 15 日至 18 日在首都瓜地馬拉市舉行，會議主題為：「邁向更公義的世界；為何貪污仍為障礙」(Towards a fairer world: Why is corruption still blocking the way?)。有來自超過 100 多個國家地區，約 1,000 人與會。

近年來，我國每年均由臺灣國際透明組織 (Transparency International Taiwan) 組團參加該會議。本次會議在瓜地馬拉舉行，瓜國政府特別透過瓜國駐臺大使館正式邀請我國組團參加。反貪防腐為政府當前重要政策之一，亦為法務部（下稱本部）主管業務，外交部為促進邦誼，特函請本部指派代表與會，遂由外交部非政府組織(NGO)國際事務委員會執行秘書王志發、本部檢察司副司長陳文琪及臺灣國際透明組織執行長余致力、常務理事謝立功、理事楊永年、專案經理陳偉華共同組團參加。

國際間討論貪腐問題，有與國內不同的觀點及論述，從社經政治、資源環境、國際組織及公民社會等面向，探討貪腐現象、反貪策略、規範標準、監督執法、國際合作等議題。茲綜合各場會議及分組討論內容，摘述議題如后。

貳、貪污仍為邁向公義世界的障礙：



貪污腐敗，侵蝕國家福祉，過去數十年，各國為消除貪腐弊端，也簽署了一些反貪公約；然而，與會代表都承認，貪腐問題並未減少。為何各國無論其政治制度、經濟文化狀況如何，仍無一免於貪腐問題？不只發生在貧窮國家，也發生在已開發之經濟發達的國家。中南美洲為貪腐問題較嚴重的地區；OECD 會員國也不乏有政治領導人或政黨涉及貪污，而美國於 2006 年 11 月舉行之期中選舉，亦有 75%之民眾表示，政府的貪腐因素影響投票行為；其貪腐原因何在？其問題有多深？有多廣？值得深究。其貪腐類型大致可分三類：

一、權貴貪腐(Grand corruption)：

指政治人物或國家公職人員本人或其家人親信，因該政治人物或公職人員職務關係所涉之貪瀆。除了賄賂、瀆職等問題，亦不乏有因濫用權力、利益衝突或攀附裙帶而致「權」與「錢」相倚滋生的結果。

二、輕度貪腐(Petty corruption)：

通常發生於貧窮或低所得之公務員，為改善生活條件而生之貪污行為。

三、企業貪腐(Private sector corruption)：

部分企業公司為推展商務，取得交易，故而產生行賄之行為。貪污行為如同對國家之偷竊行為，國家公職人員貪污腐敗，不但造成資源浪費，決策錯誤，增加的成本或不利益則轉嫁至百姓身上；同時也危害政風，令人民喪失對政府的信賴，影響國家發展。國際間為了打擊貪腐，曾經簽署了關於反貪之公約，然而在華麗的政治辭藻外，並沒有充分的配合實踐，被追訴的案例為數不多，再加上公約沒有懲罰效果，所以成效並不顯著。

推動倡廉防腐，政府的立法、行政、司法部門固然是責無



旁貸，但盤根錯節的政治結構，地方勢力或既得利益者，本身往往是貪腐滋生之源，有時又成為抵擋「反貪改革」之勢力，因此，也需要政府部門以外的個人或團體的支持及參與，形成協力與監督的機制，包括：廉能的行政、完善的立法、健全的國會、中立的媒體、公民社會及獨立的司法。在各場會議中，特別強調公民社會（civil society）的力量，意味著整體社會的動員與投入，如何扶植反貪團體（包括非政府組織、專業研究團體、工商團體等），協助其發展運作，在會中多所討論。如能結合體制內、外的監督機制及鼓勵檢舉措施，當有助於防制貪腐。

陽光政策是最好的防腐劑，加強「透明化」措施自是重要且優先的做法，包括資訊公開、保障新聞自由及有效的監督機制等，均有助於防杜貪腐滋生。惟據瓜國副總統 Mr. Eduardo Stein 在大會發表報告時表示約有三分之二之瓜國國民認為政府提供之資訊並不充足。民眾均知決策過程的透明可信很重要，遊說者享有接近決策者的「特權」，因之，遊說過程必須透明化，惟要通過遊說法案，並不容易，常在國會中遭到議員阻擋。

目前國際間的交流頻繁，國際化的結果，許多跨境的違法交易也暗藏著貪腐問題在內，例如：軍火、毒品、人口、器官、保育動物、仿冒品、藝術國寶等之販運或洗錢行為，犯罪集團常與公部門人員形成共犯結構，因此跨境犯罪之追查，即需要透過國際合作來共同努力。

參、貧窮、金援及貪腐：

貧窮及低收入家庭之公務員為了負擔生活費用，追求更高的物質條件，誘發其濫用公權力以獲取個人利得之貪瀆。自國際透明組織成立以來，金錢援助與貪腐問題，在每年的年會上均被討



論。例如：尼泊爾、肯亞、坦尚尼亞都存在著此問題。受援助國家內部的貪腐現象包括：賄賂、勒索、結黨、侵占、貪污及利用裙帶關係等；因為參與其中之國、內外公、私部門人員上下其手，使得援助之目的及效果大打折扣。例如：食物救援之採購是由主事者選舉之廠商得標；高速公路建設建在總統故鄉。貪腐延伸至決策之上游階段，非以貧者需求及國家長遠發展為考量，而是「供給者驅動」(supplier driven)及受到援助廠商遊說之結果。在缺乏監控機制及處罰規定之情況下，更助長了貪腐滋生。馬可仕、蘇哈托之人，均因金援弊案導致惡名昭彰。

多年的貪腐沈痾，非一夕可除，有效的反貪措施，必須將地方特性、政治及文化因素納入考量。對於上述問題，提供我們省思的是，以實質援助代替金錢援助，及加強透明度及相互之責任，或許可以減少貪腐弊端產生。

肆、監測及打擊貪腐觀察指標：

國際透明組織為目前全球最具影響力之反貪污非政府組織，其所開發之「貪腐印象指數(CPI)」、「全球貪腐趨勢指數(GCB)」及「行賄指數(BPI)」，已成為全球被廣泛用來衡量貪污情況的指標。

一、貪腐印象指數(Corruption Perception Index, CPI)：

國際透明組織自 1995 年開始，根據各國商人、學者與國情分析專家，對一國之公務人員與政治人物貪腐程度（或反面指廉潔度）的實質感受進行調查，彙整建構以國家為評比對象的「貪腐印象指數」(CPI)，測量貪腐情況之嚴重程度以擬定反貪腐工作計畫。指數以 10 分為滿分，分數愈高代表愈清廉。

臺灣在 2005 年公布之 CPI 年度調查報告，在全球 159 個納入評比的國家中排名第 32 (5.9 分)，當年排名最優者依序



是冰島、芬蘭、紐西蘭、丹麥、新加坡、瑞典、瑞士等 7 國（得分均在 9 以上）；與亞洲國家排名比較，在新加坡（排名 5）、香港（排名 15）、日本（排名 21）之後，僅略優於南韓（排名 40）。而在 2006 年公布之 CPI 年度調查報告，在全球 163 個評比國家中，冰島、芬蘭、紐西蘭並列第 1（9.6 分），臺灣與以色列同以 5.9 分排名第 34。但在亞洲國家排名，則從 2005 年之第 4 名降至第 6 名，落在新加坡（排名 5，9.4 分）、香港（排名 15，8.3 分）、日本（排名 21，7.6 分）、澳門、不丹之後，仍優於南韓（排名 42，5.1 分）。整體而言，自 1995 年至 2006 年臺灣排名在 25 至 35 名之間盤旋，從全球比較的觀點而言，臺灣屬中度廉潔的國家。如何建構臺灣成為廉能的國家，維護臺灣的國際形象，是亟待重視改善的課題。

二、全球貪腐趨勢指數（Global Corruption Barometer, GCB）：

除了貪腐印象指數外，國際透明組織也根據民眾對未來貪腐情況的預期，於 2003 年 7 月首度公布「全球貪腐趨勢指數」（GCB），亦受到各國政府、企業部門、公民社會與大眾傳媒的重視。「全球貪腐趨勢指數」是國際透明組織委託國際蓋洛普公司（Gallup International）執行的跨國性民意調查，2004 年正式將臺灣納入評比國家。

此項調查問卷題目包括民眾對該國內各機關部門貪腐程度的感受，對貪腐影響政治活動、商業環境及個人與家庭生活的感受，對未來三年貪腐情況的預期，以及過去一年內受訪者或其家人是否有過行賄的經驗。根據 2005 年調查結果顯示政黨在全球多數民眾眼中，是貪腐情況最為嚴重的部門。2005 年在臺灣的調查結果顯示，國會貪腐問題最為嚴重，有七成八（得分 4.3）的民眾認為國會的貪腐問題嚴重；其次則是政黨，有六成九（得分 4.1）認為政黨貪腐情況嚴重。2006 年國際透明



組織於 7 月至 9 月間對全球 62 個國家及地區之 5 萬 9 千餘人進行調查，在臺灣地區的調查結果顯示，民眾認為貪腐最嚴重的機關部門依序為：政黨、國會、警察、軍事、法院、醫療。且各部門貪腐程度在受訪民眾的主觀感受上，均較去年約增加 20% 以上。無論公部門或私部門的貪腐現象均有惡化趨勢，值得警惕。又我國與南韓民眾認為政黨與國會貪腐嚴重，而香港及新加坡民眾則認為私部門之貪腐嚴重，或可解釋為香港及新加坡在推動政府部門廉能工作有成。

三、行賄指數 (Bribe Payers Index, BPI)：

國際透明組織 2006 年 10 月 4 日公布的「2006 年行賄指數 (BPI)」調查報告，係針對來自世界 125 個國家之 11,232 名企業經理人進行調查，以瞭解 30 個主要出口國家海外公司行賄的頻率與強度。臺灣的行賄嚴重度排名第五，僅次於土耳其、俄羅斯、中國、印度。

調查結果行賄最不嚴重的國家，前十名都是歐美國家，亞洲國家中日本排名最佳為第 11 名。儘管國際間制定了許多反腐敗的公約，國內亦有相關法令，但仍無法遏止世界主要出口大國的企業在海外行賄。特別是與開發中國家做生意時，即令歐美清廉度高的國家，其企業在非洲、亞洲或東歐國家為推展商務，取得交易，行賄行為亦常有發生。

伍、聯合國反腐敗公約 (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) 簡介：

一、公約之簽署：

2003 年 10 月 31 日在第 58 屆聯合國大會上表決通過了「聯合國反腐敗公約」(UNCAC)，同年 12 月 9 日至 11 日在墨西哥梅里達召開政治會議上，開放「聯合國反腐敗公約」給各國簽署，依公約第 68 條規定，在第 30 個簽署國批准後第 90



天生效。聯合國將每年的 12 月 9 日定為「國際反腐敗日」，一則紀念「聯合國反腐敗公約」的簽署，同時喚起國際社會對貪腐問題的重視。嗣該公約於 2005 年 12 月 14 日生效，超越其他公約，成為全球性的反貪規範架構，並為世界各國反貪腐所必要之國際合作提供了法律依據。目前已有 140 個國家簽署了這一公約，其中有 80 國家並已批准(ratify)該公約，足見該公約獲重視之程度。2006 年 12 月 10 日至 14 日在約旦安曼舉行締約國第一屆會議。

二、主要內容：

「聯合國反腐敗公約」除序言外共分 8 章，計 71 條，包括總則，預防措施，定罪和執法，國際合作，資產追回，技術援助和資訊交流，實施機制以及最後條款。第 1 條即揭示本公約之宗旨為：促進並加強各項措施，俾更有效率及效果地預防和打擊貪腐；促進、便利及支援預防和打擊腐敗方面的國際合作及技術援助，包括資產追回；提倡廉政、責任制及對公共事務和公共財產的妥善管理。本公約奠定了各國就打擊腐敗犯罪國際合作的法律基礎，也確立了「被貪污的錢必須返還」；本公約也是各國打擊貪腐犯罪國際合作的法律基礎；甚且對於引渡合作，特別規定不將貪污犯視為「政治犯」的情形，期更有利於各國對貪污犯罪者追贓追逃。茲就公約主要內容述如后。

- (一) 公約對於「貪腐」(corruption)並未予定義，蓋各國對於「貪污腐敗的理解不同，故迴避了就公約名稱用語定義。然而在第三章第 17 條至第 25 條規定各締約國應採取必要的立法及其他措施罪刑化特定行為，賄賂本國公務員（第 15 條）、賄賂外國公務員或國際公共組織官員（第 16 條）、貪污、挪用公款（第 17 條）、影響力交易（第 18 條）、濫用職權（第 19 條）、資產非法增加（第 20 條）、私營部門內之



賄賂（第 21 條）、私營部門內之侵占（第 22 條）、洗錢（第 23 條）、窩贓（第 24 條）、妨害司法（第 25 條）；大致上包括了政府部門及企業內之賄賂瀆職行為。

（二）對「公職人員」(Public Officials)採較廣義之定義。公約第 2 條第 1 項規定：「“公職人員”系指：1、無論是經任命還是經選舉而在締約國中擔任立法、行政、行政管理或者司法職務的任何人員，無論長期或者臨時，計酬或者不計酬，也無論該人的資歷如何；2、依照締約國本國法律的定義和在該締約國相關法律領域中的適用情況，履行公共職能，包括為公共機構或者公營企業履行公共職能或者提供公共服務的任何其他人員；3、締約國本國法律中界定為“公職人員”的任何其他人員。但就本公約第二章所載某些具體措施而言，“公職人員”可以指依照締約國本國法律的定義和在該締約國相關法律領域中的適用情況，履行公共職能或者提供公共服務的任何人員」。

（三）預防性反腐敗政策和做法：

公約第 5 條規定各締約國均應制訂和執行或者堅持有效而協調的反貪腐政策，以促進社會參與，體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉政、透明度和問責制的原則。同時也應當努力制訂和促進各種預防貪腐的有效做法並評估其是否有效。締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情彼此協作並同有關國際組織和區域組織協作，以促進和制訂本條所述措施。這種協作可以包括參與各種預防腐敗的國際計畫和方案。

（四）預防性的反貪機構：

公約第 6 條規定，反貪污必須要有獨立的機構和專業的人員，其目的為：1、實施本公約第 5 條所定之防貪政策，



並在適當情況下監督並調和這些政策的實施；2、累積和傳播預防貪腐的知識。

目前世界各國檢察官在打擊反貪腐方面扮演更吃重的角色，無論由檢察官專責肅貪或與司法警察合作為之均然；另一方面，如香港、新加坡等設有獨立反貪機構者，則因有卓著成效而受國際矚目。

（五）社會參與：

本公約認為公民社會組織(Civil Society Organization, CSO)在反貪工作上扮演積極且重要的角色。例如：國際透明組織便使不同國家之市民社會或機構一起推動反貪工作。

公約第 13 條即規定各締約國應推動公共部門以外的個人和團體，例如：民間團體、非政府組織和社區組織等，積極參與預防和打擊貪腐，並提高公眾對貪腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。這種參與可藉由：1、提高決策過程的透明度；2、發揮公眾在決策過程中的作用；3、教育宣導；4、維護資訊傳播自由等方式予以加強。各締約國並應提供民眾檢舉途徑，以檢舉貪瀆不法。

（六）罪刑化與執法 (Criminalization and law enforcement)：

公約第 3 章為「定罪與執法」，規定各締約國應考慮採取必要的立法和其他措施，將下列行為定為犯罪：1、賄賂本國公職人員（第 15 條）；2、賄賂外國公職人員或者國際公共組織官員（第 16 條）；3、公職人員貪污、挪用、侵占財產（第 17 條）；4、影響力交易（第 18 條）；5、濫用職權（第 19 條）；6、資產非法增加（第 20 條）；7、私營部門內的賄賂（第 21 條）；8、私營部門內的侵吞財產（第 22 條）；9、犯罪所得的洗錢行為（第 23 條）；10、隱



匿犯罪所得（第 24 條）；11、妨害司法（第 25 條）。其所列之犯罪行為比我國貪瀆罪之規定範圍更廣。

為有效查緝上開犯罪行為，訂有凍結、扣押和沒收犯罪所得（第 31 條）、保護證人、鑑定人及被害人（第 32 條）及保護檢舉人（第 33 條）等規定。

（七）資產追回(Assets Recovery)：

對於各國所關注被非法移轉到國外的資產追回問題，本公約確立了「被貪污得來的資產必須返還」的國際原則；第 53 條規定「直接追回財產的措施」及第 54 條規定「透過國際合作追回資產的措施」，提供了追回資產的機制。此當有助於各國打擊貪污犯罪，減少犯罪所造成的損失，維護國家利益，而且可以警惕貪官污吏，斷其隱匿不法財產之路。

三、執行：

大家深知 UNCAC 若無法有效推行，不過是一疊紙張而已。由於公約內容含蓋層面廣且簽署國家多達 140 個，如何推動各國落實執行公約，是一項困難的挑戰。為推動「聯合國反腐敗公約」的實施，第 12 屆國際反貪污大會的結論報告中之一項，即致力推動「聯合國反腐敗公約」之後續監督執行。後續的監督執行有賴強力的秘書組織及聯合國的預算支援，另結合公民社會的參與而透明地執行，同時也與其他現有的公約整合。國際透明組織自 2007 年起，重點將放在公約有關資產追回、政府財務公開及公開採購等規定有無被履行。2006 年 12 月 10 日至 14 日在約旦安曼舉行「聯合國反腐敗公約」締約國第一屆會議，亦就如何加強國際合作打擊貪腐、追回資產以及如何結合公民社會的參與列為重點。



陸、司法互助：

面對犯罪行為跨越國境之情形，當許多重大貪污賄賂犯罪之行為人攜款外逃時，亟需到境外調查取證，因此國際間須藉由司法互助，跨越主權障礙，共同打擊犯罪之情形日益增多，各國必須攜手合作，建立司法互助之管道，始能有效偵查犯罪。

本公約為各國打擊貪腐犯罪國際合作的法律基礎。臺灣在國際間政治地位特殊，在無外交關係或條約基礎上欲尋求司法互助，主要關鍵在於雙方的認知及是否願意採取彈性做法，亦即彼此之間是否存有只要不違反受請求國之國內法律，受請求國應提供請求國最大的協助之共識。各締約國應認識並尊重不同的司法制度；又各國執法機關人員或執法機關之間應有適當之接觸，取得互信，對於（機密）資訊的傳遞及利用均有信賴。即令雙方人員互動關係良好，並不保證有好的合作偵查效果，還需有一些指導規範(guideline)。

2006 年 12 月 10 日至 14 日在約旦安曼舉行「聯合國反腐敗公約」締約國第一屆會議，重點亦在於如何加強國際合作打擊貪腐、追回資產以及預防和懲治貪腐措施。公約第 44 條甚且對於引渡合作，特別規定不將貪污犯視為「政治犯」的情形，期更有利於各國對貪污犯罪者之追緝。

除了國際間之司法互助，國內執法機關間亦應建立合作關係。本次國際反貪污會議在分組討論中，香港廉政公署(ICAC)代表即以「建立打擊貪腐之夥伴關係」(Partnership against corruption)中，報告香港經驗。緣於 1970 年香港貪腐猖獗，警方因為本身也貪污而不被人民信賴；民眾乃希望有一個獨立於警察體系之反貪機構，遂於 1974 年成立廉政公署。廉政公署的三大工作面向為：一、執法；二、預防；三、教育。成立之後首先便



向警方開刀，以重拾民眾對政府的支持與信心。1980 年代陸續採取一些反貪措施，並重新與警方建立合作關係，對於領導人則強調政風倫理，即誠實及廉正(honest and integrity)，展現良好的績效。

柒、心得與建議：

- 一、IACC 為目前主要之國際性反貪污會議，本部宜持續派員參加會議，以瞭解國際間反貪政策及司法互助關注的焦點及發展趨勢；另透過國際性反貪污會議介紹我國反貪防貪作為及成果，藉以行銷臺灣良好形象，俾增加國際曝光機會。
- 二、「國際反貪污大會」是目前主要之「全球性」的反貪會議之一。為非官方會議，政治色彩較淡。臺灣因國際政治因素，無法加入打擊跨國犯罪之公約和條約，故應藉參與國際會議之機會，增進與他國檢察機關或反貪機構人員之友誼，互通資訊，相互學習，發展實質性的合作關係。
- 三、反貪議題，包括懲治及預防面，含蓋甚廣，與本部檢察司及政風司業務有關，故兩司應儘可能編列出國預算，派員參加是類會議，以掌握國際反貪動向，瞭解國際組織運作，建立深厚之國際人脈關係並累積參與國際會議之經驗與能力。
- 四、此類大型國際會議，雖全體大會期間備有英語、西語、法語及中文之同步口譯，惟分組討論時只有英、西二種語言間之同步口譯；又除開會研討之外，另有餐宴、雞尾酒會、參訪等社交活動，故與會者應具備英語聽、說能力，始能進入狀況並參與討論及交談。
- 五、積極培訓參與國際會議、加入國際組織及進行國際交涉之人才（含檢察官及行政人員），俾期本部相關業務與國際接軌，並拓展國際舞臺。



懂得放手的人找到輕鬆

懂得遺忘的人找到自由

懂得關懷的人找到朋友

苗栗縣政府政風室

95年度政風績優單位