

積極落實《聯合國反貪腐公約》 -提昇我國廉潔治理效能

余致力、胡龍騰、陳偉華¹



余 致 力－台灣透明組織執行長

學 歷－美國喬治亞大學公共行政學博士

經 歷－世新大學行政管理學系

教授兼副校長

生活名言－透過微觀個人的努力

突破宏觀結構的限制



胡 龍 騰－台灣透明組織副執行長

學 歷－美國羅格斯大學公共行政學博士

經 歷－世新大學行政管理學系助理教授

生活名言－博觀而約取，厚積而薄發

肆
政風論壇

摘要：貪腐問題影響社會穩定及經濟發展甚劇，更可能阻礙國家治理效能。基此，2005年12月15日生效的《聯合國反貪腐公約》其目的即在建立全球反貪腐規範架構，敦促各國政府持續建構國內反貪法制工程，並在國際法制平台上進行政策合作。當前，我國政府展現高度反貪意志，實應依循該公約規範及締約國成功典範，從執行面深化整體反貪法制，踐履反貪腐之作為。本文檢視《聯合國反貪腐公約》的多面向原則與機制，並以「預防性措施」(preventive measures)為討論核心，強調預防及控制貪腐為落實政府反貪腐政策之首要任務，期待透過公私部門之合作，協力推動該公約之建議措施以達治本之道。觀諸當前我國廉政相關作為，在強化配套措施與制度改革之際，應先從預防的角度出發，以完備相關的基礎措施，並思考如何落實《聯合國反貪腐公約》，推動跨域整合，為建立廉能政府奠下重要基礎。

¹ 余致力為世新大學行政管理學系教授，台灣透明組織執行長；胡龍騰為世新大學行政管理學系助理教授，台灣透明組織副執行長；陳偉華為政治大學外交研究所博士生，台灣透明組織國際事務部主任。



一、前言

在國際競爭日益劇烈的今天，「廉政」已成為世界各國展現國家競爭力的重要面向與指標，亦是全球施政革新之趨勢；同時，「廉潔」（integrity）價值亦是政府施政的根本，政府施政如果缺乏廉潔的基準，勢必降低「公共支持」（public support）與「制度信任」（institutional trust）的社會基礎，故此，「反貪腐」將成為當前國家治理及法制建設的當務之急。

易言之，反貪腐是建立廉政制度的首要步驟。若政府無視於反貪腐之必要性，可能縱容官箴敗壞、造成政府體制弊病叢生、社會風氣敗壞，將使得人民對政府失去信心。另從國際反貪運動角度觀察，如國際透明組織、世界經濟論壇等國際組織，近來紛將政府廉潔程度作為評比項目，藉由相關指標的數值及排名次序的變化，呈現出各國不同階段發展時期的清廉程度。可惜的是，我國在近幾年不同指標性機構的評比中，整體清廉程度有每下愈況的現象。

根據國際間唯一致力於反貪腐運動之非政府組織－國際透明組織（Transparency International, TI）在1995至2008年間所公布的貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI）（如表1），過去幾年，我國約在25名至35名間起伏，變化不大，政府清廉程度尚稱穩定。但由於近年國內政治環境變化，致使我國廉潔評比有逐漸下滑之勢。前年（2007），我國清廉分數為5.7分，排名第34（滿分為10分，分數越高則廉潔程度越高），相較於亞洲的新加坡（9.3分，第4名）、香港（8.3分，第14名）、日本（7.5分，第17名）和南韓（5.1分，第43名），我國在亞洲四小龍中的廉潔程度只略贏南韓，落後新加坡和香港甚多。去年（2008）我國在180個國家中的排名更退步至第39名，得分是5.7（台灣透明組織，2007、2008）。相較於十多年前的調查，台灣整體的清廉程

度持續衰退，與亞洲四小龍的廉政績效相比，更呈現相對落後之勢。

表1 1995年～2008年貪腐印象指數亞洲部分國家排名

年度 國家	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
新加坡	3	7	9	7	7	6	4	5	5	5	5	5	4	4
香港	17	18	18	16	15	15	14	14	14	16	15	15	14	12
日本	20	17	21	25	25	23	21	20	21	24	21	17	17	18
臺灣	25	29	31	29	28	28	27	29	30	35	32	34	34	39
南韓	27	27	34	43	50	48	42	40	50	47	40	42	43	40

資料來源：台灣透明組織，2008。

對照近年我國在政治貪腐與企業行賄等方面所爆發的案件，這樣的國際評比結果或許不令人感到意外，但倘若真為上行下效，人民將情何以堪？透過媒體報導與關注，許多民眾對國內的廉政前景感到憂心忡忡，此種現象將影響人民對政府的信任程度；甚者，對國家整體的治理運作亦將產生危機（Caiden, 2001）。再者，從政府的角度而言，追求廉能政府的政策推動過程中，如何突顯出目前台灣廉政肅貪的努力獲得國際社會的認同已然成為重要課題。當前，我國政府已批准《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會及文化權利國際公約》兩份聯合國人權公約，未來將持續推動《聯合國反貪腐公約》等國際條約國內法制化的立法工程，使我國相關法制與國際有效接軌，達到實質參與國際社會之目的，以期從法治面推展至政策面，強化我國相關反貪法制建設。

實驗證明，貪腐問題深刻影響社會穩定與經濟發展，更可能阻礙國家永續發展之道路。基此，國際社會於2003年起持續推動《聯合國反貪腐公約》，其目的就是在建立全球反貪腐法律的建構，促使世界各國關注貪腐的議題；各締約國並且倡議建立評鑑機制，以檢視各國執行該公約的成效為何。而我國雖非屬聯合國會員國，但在有利於社會發展的角度，實有義務依循該公約提示之方向與原則，以因應我國法律制度及社會風氣，踐履反貪腐的行為，並與現行全球反貪趨勢、國際法建制有效



接軌。

該公約中有多面向的原則及機制，以預防及控制貪腐的行動，而其中的「預防性措施」（preventive measures），實為實踐政府反貪腐政策首要任務，強調應將公私部門予以結合，協力推動該公約之建議措施以達治本之道。觀諸我國廉政之相關作為，在強化配套措施與制度改革時，應先從預防的角度出發，務使之「不必貪、不願貪、不能貪、不敢貪」，以完備相關的基礎措施，並思考如何落實《聯合國反貪腐公約》，推動跨域整合，實為刻不容緩之事。

二、國際透明組織與全球反貪腐規範

當前全球反貪社群與聯盟公認國際透明組織為最具領導力與影響力的反貪國際非政府組織，該組織的核心任務即持續推動全球反貪腐的國際規範架構。面對全球金融危機的持續蔓延，國際透明組織將工作重點移轉向跨國企業（Transnational Corporations, TNCs），呼籲各國政府在打擊政治貪腐的同時，亦應重視私營領域的貪腐與賄賂行為。除此，該組織長期著眼於國家及國際間抑制貪腐工具的建立，並著重於國際間的反貪腐法制規範的建立，致力推動各國政府在全球反貪腐法制架構的政策合作。

歷年以來，國際透明組織推動全球性反貪法制架構與行動方案的過程中，積極與歐洲聯盟、美洲國家組織、非洲聯盟、世界銀行、經濟合作暨發展組織、世界貿易組織、國際貿易基金會等政府間組織（inter-governmental organizations）的合作，終於2003年推動聯合國會員大會通過《聯合國反腐敗公約》，亦在聯合國「毒品及跨國犯罪項目」取得代表國際非政府組織的「諮詢地位」（consultative status），透過與國際組織的策略聯盟，該組織成員取得參與各種國際會議的機會，並協助擬定會議討論議程與各種參考資料。這其中最具代表性當屬與經濟合

作暨發展組織（Organization of Economic Co-operation And Development, OECD）的合作成果，促使OECD在1997年11月21日通過《反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約》（Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1997），至今已有30個OECD會員國與7個非會員國簽署該公約，共同致力於創造更為廉潔公平的國際商業環境（OECD, 2008）。

為要求簽署公約之各締約國有效落實公約之法制規範與政策方案，自2006年起聯合國毒品與犯罪辦公室舉辦「締約國會議」（Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption），¹針對各締約國之國內立法與公約之落差情形進行檢閱，至今已召開兩次大型會議，預計今（2009）年11月將於多哈（Doha）召開第三屆締約國會議，歷屆會議之相關決議、政策監督計畫（Monitoring Programme）以及官方文件具有重要之政策學習價值，在當前我國推動國際反貪規範國內法制化之際，值得參考。

三、聯合國反貪腐公約之內涵

《聯合國反貪腐公約》（The United Nations Convention against Corruption, UNCAC，以下簡稱公約）於2003年10月31日由聯合國大會通過；並於2005年12月15日正式生效，目的在建立全球反貪腐法律架構，規定締約國執行廣泛而詳細的國內法律規範打擊貪污，促使世界各國共同致力於反貪腐議題。截至2009年3月初，已有140個會員國家簽署，其中132個國家批准該公約。該公約提供各國政府針對建構國內相關反貪法制之指引方針，以與現行全球反貪趨勢、國際法建制有效接軌；此外，聯合國為敦促各締約國在國內法制建設落實公約規範，於2006年訂頒《聯合國反貪腐公約實施立法指南》（Legislative guide

1 歷屆官方會議報告參閱：<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html>。



for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, 2006），以及公約正式締約國及非正式研究會議之文件、報告及決議，提供各締約國實踐該公約的重要依據。

相較於亞洲各國，我國反貪法制建設堪稱完備，當前國內重要立法包含《貪污治罪條例》、《洗錢防制法》、《公職人員財產申報法》、《公職人員利益衝突迴避法》、《政治獻金法》、《政府資訊公開法》，以及《貪汙罪被告不說明財產來源罪》等廉政法規。但比較香港、新加坡等地，我國廉政發展前端之預防貪腐法規與制度仍亟待加強。依此，為提昇我國廉潔治理之效能，實有必要參考《聯合國反貪腐公約》，特別是針對「預防性措施」部分，強化我國於廉政政策領域之法制建設與政策執行。

整體而言，《聯合國反貪腐公約》的內容架構可分為預防性措施（Preventive measures）、定罪和執法（Criminalization and law enforcement）、國際合作（International cooperation）、不法資產的追回（Asset recovery），以及落實該公約「執行機制」（Mechanisms for implementation）等五大部分。其中，公約之「預防性措施」設計規定於第五條至第十四條，整體內容強調各國國內建設反貪法制之重要性，建議各國政府應「定期評估有關法律文書和行政措施，以確定其能否有效預防和打擊腐敗。」（公約第五條第三款）。同時，公約參考國際間著名廉政組織，例如新加坡貪污調查局（CPIB）、香港廉政公署（ICAC）的運作實務，關注各國反貪機構的預防性功能，其中第六條提出「預防性反貪機構（Preventive anti-corruption body）」之建議，強調該機構之獨立性並擁有充足的反貪資源：「各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，賦予本條第一款所述機構必要的獨立性，使其能夠有效地履行職能和免受任何不正當的影響。各締約國均應當提供

必要的物資和專職工作人員，並為這些工作人員履行職能提供必要的培訓。」（公約第六條第二款），第七條「公共部門」與第八條關於「公職人員行為守則」之規範內容，與我國現行「公務員廉政倫理規範」（Ethics Directions for Civil Servants）、《公職人員利益衝突迴避法》（Act on Recusal of Public Servants Due to Conflicts of Interest）幾無落差。事實上，我國當前在公務倫理、財產揭露（申報）、利益衝突迴避、以及公共採購之資訊透明等，均已建制先進立法規範，具備公約現行條文規範與立法精神。

近年我國自軍購弊案、財團掏空潛逃海外及若干外交醜聞等重大犯罪案件，當事者皆透過境外洗錢手法，獲利不法所得，嚴重影響我國廉政形象，可見我國在「追查侵占款項之流向並遏阻後續的跨境洗錢」與「反貪調查之國際合作」上仍有亟待加強之處，應依據公約採取更多積極作為。以2008年爆發之巴紐金援外交醜聞案為例，依據公約第二部分（第十四條第二款）規定：「締約國應當考慮實施可行的措施，監測和跟蹤現金和有關流通票據跨境轉移的情況，但必須有保障措施，以確保資訊的正當使用而且不致以任何方式妨礙合法資本的移動。這類措施可以包括要求個人和企業報告大額現金和有關流通票據的跨境轉移。」第五款：「締約國應當努力為打擊洗錢而在司法機關、執法機關和金融監管機關之間開展和促進全球、區域、分區域及雙邊合作。」故此，政府應透過國際合作管道與公約所建構之跨國反洗錢之執行機制，全力追查侵占款項的流向並遏阻後續的跨境洗錢，並與新加坡等國就公約現行架構申請他國協助追查上述款項。

該公約除以預防性措施（Preventive measures）提供各國反貪政策建議外，該公約亦強調各國打擊貪腐的「國際合作」機制與措施，以及強調對「不法資產」的返還（Asset recovery）。在國際合作上，公約規定



對此案犯罪行為之不法所得與侵占款項當事國得請求「凍結、扣押和沒收」之國際司法協助，通過沒收事宜的國際合作追回資產的機制（第五十五條），公約第三十一條第一款亦規定：「各締約國均應當在本國法律制度的範圍內盡最大可能採取必要的措施，以便能夠沒收：（一）來自根據本公約確立的犯罪所得或者價值與此所得相當的財產；（二）用於或者擬用於根據本公約確立的犯罪的財產、設備或者其他工具。」

同時，有鑑於長期以來各國貪腐之不法所得藏匿於海外而無法追回，公約建置跨境洗錢調查之國際合作架構，以及請求資產返還（Asset Recovery）之執行架構，公約詳細闡述了一個全球性跨國合作的資產返還、追回架構，包括國家在北方和南方。如公約第五十三條規範「直接追回資產的措施」，規定各締約國均應當依本國法律：（一）採取必要的措施，允許另一締約國在本國法院提起民事訴訟，以確立對通過實施根據本公約確立的犯罪而獲得的財產的產權或者所有權；（二）採取必要的措施，允許本國法院或者主管機關在必須就沒收作出決定時，承認另一締約國對通過實施根據本公約確立的犯罪而獲得的財產所主張的合法所有權。

再者，該公約亦重視行賄外國公務員之國際犯罪行為，認為應為刑事處罰正視之課題。在全球化趨勢之下，行賄外國公務員行為成為新的貪腐途徑，以往對於傳統行賄本國公務員犯罪行為，已延伸出面臨多國籍企業為爭取商業利益進而行賄外國公務員，有別傳統行賄本國公務員模式，更應為各國政府所重視，因而公約亦連結OECD通過《反對在國際商業交易中行賄外國公務員公約》，納入許多政策配套措施，值得我國未來政策執行面的經驗參考。

四、未來展望

自2005年《聯合國反貪腐公約》生效至今，已有超過140個會員國家

簽署，足見各國政府已將該公約作為建設國內廉政法制，以及接軌國際反貪實務的重要政策工具。在當前我國推動國際反貪規範國內法制化之際，詳細檢閱該公約內容以深化我國廉政法制面的執行措施就有其必要性。再者，該公約亦強調政府資訊透明化之重要性，然以此觀諸我國目前之「政府資訊公開法」，雖該法已於2005年底通過，但卻因法令規範中並未明訂主管機關，對於各機關資訊透明程度亦無法進行有效推動與考核，亦無「政府資訊公開法施行細則」之訂定，以致該法無法有效落實。

當前，我國作為國際社會的一份子，即使並非聯合國會員國，但仍應表現出良好國際公民的作為。目前我國已通過《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會及文化權利國際公約》，透過國際條約的國內法制化建立參與國際社會的新模式；於此之際，我國政府部門一方面應積極思考如何以國內法的形式，實現《聯合國反貪腐公約》之相關規範，同時並檢討我國現行廉政制度與該公約間落差之處，加以立法彌補；更重要者，是檢討如何從執行面有效落實相關廉政法規。另一方面，針對「政府資訊公開法」進行修訂，增訂主管機關及施行細則，促使我國政府資訊公開之有效落實，為建立廉能政府奠下重要基礎。

參考文獻

- 台灣透明組織，2007，〈台灣透明組織公布2007年世界各國「貪腐印象指數」新聞稿〉，<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/introduction.files/cpi.files/2007cpi.pdf>。
- 台灣透明組織，2008，〈台灣透明組織公布2008年世界各國「貪腐印象指數」新聞稿〉，<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/introduction.files/cpi.files/2008cpi.pdf>。
- Caiden, Gerald E. 2001. "Corruption and Governance," In Gerald E. Caiden, O.P.Dwivedi, and J. Jabbra (eds), Where Corruption Lives. Connecticut: Kumarian Press.
- OECD. 2008. OECD Working Group on Bribery - Annual Report 2007. Paris: OECD.
- Transparency International. 2008. Effectively Monitoring the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). Berlin: Transparency International.



中華民國法務部97年政風工作年報