

出國報告（出國類別：考察）

## 瑞典政府廉政業務考察報告

服務機關：法務部廉政署

姓名職稱：陳春杏科長、聶文娟專員

派赴國家：瑞典

出國期間：中華民國 100 年 10 月 29 日至 11 月 7 日

報告日期：中華民國 101 年 2 月 6 日

## 摘要

為展現政府打擊貪腐決心回應民眾期許，提升現行防貪、反貪及肅貪效能，落實《聯合國反貪腐公約》之各項反貪腐措施，我國於民國 100 年 7 月 20 日成立「法務部廉政署」，專責於國家廉政政策規劃，執行防貪、反貪及肅貪業務。廉政署成立後亟思與國際接軌推動廉政交流，爰規劃本次出國考察活動。

國際透明組織自 1995 年起每年公布全球貪腐印象指數 (CPI) 報告，瑞典向來排名在全球前 6 名之內，近 3 (2009 至 2011) 年之排名為第 3、4 及 4 名，得分為 9.2 分、9.2 分及 9.3 分，2008 年甚至曾排名全球第 1 名，顯示瑞典屬高度廉潔國家。反觀臺灣在全球貪腐印象指數近 3 年排名則為第 37、33 及 32 名，得分為 5.6 分、5.8 分及 6.1 分；雖然排名逐年上升中，惟相較於瑞典之高度廉潔，我國尚有相當進步空間。因此，瑞典相關廉政制度或措施應有足資我國借鏡及學習之處。

透過本次赴瑞典參訪策略人力資源發展委員會、反貪學會、檢察總署、國會監察使及斯德哥爾摩利丁厄市政府等機構所見，謹提出以下幾點建議：

- 一、加強學校反貪腐教育。
- 二、加強與非政府組織合作。
- 三、建立公平競爭環境。
- 四、推動國際交流合作。

# 目次

摘要 .....	i
圖目次 .....	iv
表目次 .....	v
本文	
第一章 考察緣起與目的.....	1
第二章 考察行程與國家簡介.....	3
第一節 考察重點 .....	3
第二節 考察行程 .....	4
第三節 瑞典簡介 .....	6
第三章 考察機構簡介與參訪過程概況.....	10
第一節 瑞典策略人力資源發展委員會 .....	10
第二節 瑞典反貪學會 .....	17
第三節 瑞典檢察總署 .....	19
第四節 瑞典國會監察使 .....	30
第五節 斯德哥爾摩利丁厄市政府 .....	35
第四章 心得與建議.....	38
第一節 參訪心得 .....	38
第二節 建議事項 .....	39

第五章 結語	41
--------	----

## 附錄

一、參訪照片	43
二、瑞典參訪機構簡報資料	47
(一) 瑞典策略人力資源發展委員會	47
(二) 瑞典反貪學會	55
(三) 瑞典檢察總署	57
(四) 瑞典國會監察使	69
(五) 利丁厄市政府	79

## 圖目次

圖 3-3-1	法律鏈 -----	20
圖 3-3-2	案件管理圖 -----	22
圖 3-3-3	瑞典檢察機關組織圖 -----	23
圖 3-5-1	利丁厄市政府組織與審計單位、議會關係圖 ---	37

## 表 目 次

表 1-1	2009-2011 年臺灣與瑞典全球貪腐印象指數 (CPI)	
	分數及排名比較表 -----	2
表 2-2-1	行程表 -----	4
表 2-3-1	瑞典基本資料 -----	8

# 第一章 考察緣起與目的

我國已歷經數次政黨輪替，民主制度之建立業受世界各國之高度肯定。馬英九總統上任以來，為展現政府打擊貪腐決心回應民眾期許，提升現行防貪、反貪及肅貪效能，落實《聯合國反貪腐公約》之各項反貪腐措施，於民國 99 年 7 月 20 日宣布設置「法務部廉政署」（下稱「本署」）專責於國家廉政政策規劃，執行防貪、反貪及肅貪業務，以治標（執法）、治本（防貪）及根除（教育）三管齊下策略，達成提高貪瀆犯罪定罪率、降低貪瀆犯罪率及保障人權等三大目標。

本署於民國 100 年 7 月 20 日成立後，首重防貪與反貪工作，並充分結合各機關政風機構，從根本整治貪腐，以「標本兼治」、「擴大治理面向」為核心工作原則，並參酌廉政先進國家地區經驗，全力推動廉政工作社會參與，將企業、社區、社團、學校均納入廉政夥伴團隊。

北歐諸國長期以來享有高度競爭力與高度廉潔之美譽，以瑞典為例，國際透明組織（Transparency International, TI）自 1995 年起每年均公布全球貪腐印象指數報告（Corruption Perception Index, CPI），1995 年以來，瑞典於貪腐印象指數報告之排名均在全球前 6 名之內，近 3 年（2009、2010 及 2011 年）之排名為第 3、4 及 4 名，得分分別為 9.2 分、9.2 分及 9.3 分，2008 年甚至曾排名全球第 1 名，顯示瑞典屬高度廉潔國家。反觀臺灣在全球貪腐印象指數近 3 年之排名則為第 37、33 及 32 名，得分分別為 5.6 分、5.8 分及 6.1 分<sup>1</sup>（如表 1-1）；雖然排名逐年上升中，惟相較於瑞典之高度廉潔，我國尚有相當進步空間。因此，有關其廉政相關措施應有足資我國借鏡之處。

因此，本署於 100 年 10 月 29 日至 11 月 7 日派員出國考察瑞典政府廉政業務，參訪瑞典策略人力資源發展委員會、反貪學會、檢察總署、國會監察使及斯德哥爾摩利丁厄市政府等機構，藉以瞭解瑞典廉政制度與法令規章及其運作機制之實施情形，提供本署規劃廉政政策、制度及執行防貪、肅貪工作之參考，並透過考察參訪，加強瑞典與我國廉政領域之交流與認識，同時達成宣傳我國廉政革新經驗之目的。

---

<sup>1</sup> 參考資料來源：國際透明組織網站（<http://www.transparency.org>）。

表 1-1 2009-2011 年臺灣與瑞典全球貪腐印象指數 (CPI) 分數及排名比較表

年 度	2009		2010		2011	
國 家	瑞典	臺灣	瑞典	臺灣	瑞典	臺灣
分 數	9.2	5.6	9.2	5.8	9.3	6.1
排 名	3	37	4	33	4	32
評 比 國 家 數	180		178		183	



## 第二章 考察行程與國家簡介

### 第一節 考察重點

為使本次出國考察任務順利完成，本署行前即積極蒐集有關資料，擬定預定考察重點後，洽請外交部駐瑞典代表處先行傳送各參訪機構參考，俾利受訪機構及人員預作準備。

有關本次考察重點項目臚列如下：

#### 一、瑞典策略人力資源發展委員會 (Swedish Council for Strategic Human Resources Development)

- (一) 該委員會組織、功能、運作方式？
- (二) 瑞典之國家廉政政策或制度為何？有無防制或打擊貪瀆犯罪相關法令或防貪措施？
- (三) 瑞典有無自訂本國廉政指標相關監測機制或衡量工具？其內涵為何？
- (四) 有無加入國際廉政相關組織？交流情形為何？
- (五) 瑞典有無簽署反貪腐國際條約？是否接受國際組織檢查？檢查結果與回應情形？
- (六) 瑞典有無訂定公務員廉政倫理規範？其訂定內容？執行情形？

#### 二、瑞典反貪學會 (Anti Corruption Institute)

- (一) 該組織之組成、功能及運作方式？
- (二) 有無國際性廉政指標監測或自訂國內廉政指標衡量工具相關研究資料？其內涵為何？
- (三) 如何推動建置各種反貪機制？與政府部門結合推動反貪腐工作情形？與國際性反貪或廉政組織（如）交流或聯繫情形？
- (四) 有無對防制私部門貪腐之相關研究？其內涵為何？

#### 三、瑞典檢察總署 (The Swedish Prosecution Authority)

- (一) 瑞典檢察機關組織架構、編制及運作情形？
- (二) 有無貪污犯罪偵查之專責任務編組？運作情形？
- (三) 貪污犯罪現況及起訴、判刑（定罪率）等情形？有無相關統計數據資料可供參？

(四) 貪污犯罪之跨國司法互助合作或協調聯繫情形？

#### 四、瑞典國會監察使 (Ombudsman)

(一) 國會監察使制度之歷史沿革、組織架構、成員編制？

(二) 國會監察使之職權範圍、權限及功能？

(三) 行政監督機制之運作及執行情形？

(四) 國會監察使與司法機關之關係？有無協調聯繫機制？

#### 五、斯德哥爾摩-利丁厄市政府 (City of Lidingö)

(一) 有無設置專責公務員廉政相關單位？職掌、編制及運作情形？

(二) 有哪些反腐敗機制或防貪措施？

(三) 有無訂定公務員廉政倫理規範？其訂定方式（法律、命令或行政規則）？

有無申報或登錄制度？受理單位為何？有無關教育訓練？

(四) 政府對防制私部門貪腐及企業治理（含企業倫理、企業社會責任等）有無相關作為？（如：相關法令、輔導或評鑑等，主管部門為何？）

(五) 政府部門有無結合民眾推動相關防貪作為？其內涵為何？執行情形？

## 第二節 考察行程

本次出國考察期程自 100 年 10 月 29 日至 11 月 7 日止，共計 10 天，行程詳如表 2-2-1。

表 2-2-1 行程表

日期	時間	參訪機構
100/10/29 100/10/30	23：50~06：50	晚間 9 時出發前往桃園國際機場，23：50 搭乘中華航空班機飛往德國法蘭克福機場； 06：50 抵達，飛行時數 14 小時。

日期	時間	參訪機構
100/10/30	09：35～11：40	上午 09:35 由德國法蘭克福機場搭乘德國漢莎航空班機飛往瑞典斯德哥爾摩，11：40 抵達，飛行時數 2 小時 5 分。由我國駐瑞典代表處徐秘書蔚民接機。
100/10/31	11：00～19：00	上午 11:00 拜會駐瑞典代表處朱大使文祥及代表處同仁。 下午 15:00 由文化組陳秘書鈺林陪同拜會瑞典策略人力資源發展委員會（Swedish Council for Strategic Human Resources Development）Ms. Annelie Håkansson, Senior Strategic AR Development Officer，由本署科長陳春杏代表本署致贈紀念品。
100/11/1	14：00～16：00	下午 14:00 由新聞組蔡秘書育琦陪同拜會瑞典的非營利組織-反貪學會（Anti Corruption Institute）主席 Mr. Claes Sandgren 聽取有關非營利組織如何推動反貪工作之簡報，由本署科長陳春杏代表本署致贈紀念品。
100/11/2	9：00～16：10	整理拜訪瑞典策略人力資源發展委員會及反貪協會之相關資料。
100/11/3	9：30～11：00	上午 09:30 由廖秘書莉莉陪同拜會瑞典檢察總署（Swedish Prosecution Authority）資深檢察官 Ms. Anna Remse，聽取有關檢察機構如何預防與偵辦貪瀆之簡報，由本署科長陳春杏代表本署致贈紀念品。

日期	時間	參訪機構
100/11/4	09：30～11：00 14：00～15：00	上午 09:30 由駐瑞典代表處徐秘書蔚民陪同拜訪國會監察使 (Ombudsman) 辦公室處長 Mr. Albert Johnson，聽取有關國會監察使之歷史沿革與業務推動之簡報，由本署科長陳春杏代表本署致贈紀念品。 下午 14:00 由徐秘書蔚民陪同拜訪利丁厄市政府 (City of Lidingö) 法律顧問 Mr. Johan Alfredsson，聽取有關 Lidingö 市政介紹及防貪工作等推動情形之簡報，由本署科長陳春杏代表本署致贈紀念品。。
100/11/5	09：30～18：00	整理參訪相關資料。
100/11/6	02：00～08：25	2：00 由廖秘書莉利送團員赴機場。6：00 於斯德哥爾摩機場搭乘德國漢莎航空班機前往德國法蘭克福機場轉機，8：25 抵達，飛行 2 小時 25 分。
100/11/6 100/11/7	10：40～06：00	10：40 於德國法蘭克福機場搭乘中華航空班機返臺，次日 6：00 抵達桃園國際機場，飛行 12 小時 20 分，結束參訪行程。

### 第三節 瑞典簡介

#### 一、自然環境

瑞典面積共 44 萬 9,964 平方公里，地處北歐，介於北緯 55 度至 70 度之間，南北距離長 1,574 公里，東西距離寬 499 公里，北與挪威及芬蘭北部國土接壤，西與挪威相鄰，東濱波羅的海與芬蘭相鄰，南面與丹麥隔海相對。瑞典國土中，森林占 53%，高山占 11%，農地占 8%，湖泊與河流占 9%，其他則占 19%。

瑞典所處緯度較高，北極穿越其北部地區，屬大陸型寒帶氣候，南北相差很

大，愈北愈乾燥寒冷，冬季酷寒，夏季涼爽。但由於受北大西洋暖流的影響，瑞典的氣候要比同緯度的其他國家及地區溫暖。1 月份瑞典南部平均氣溫為攝氏零下 1 度，北部為攝氏零下 14 度、首都斯德哥爾摩的冬季從 11 月開始到次年的 4 月底結束，冬季的平均氣溫為零下 5 度，平時降雪較多。7 月份大部分地區的平均氣溫為 15 到 20 度、斯德哥爾摩的平均氣溫為 18 度左右。

## 二、人文及社會環境

瑞典為古王國，西元 1523 年正式成為獨立王國，1809 年頒佈憲法，實行君主立憲制度，將政權分隸於國王及國會，其後逐漸演進至 1917 年之內閣制度。兩次世界大戰中，瑞典均得以保持中立而未受戰爭之破壞，其政經建設亦得以繼續發展，成為社會福利國制度極為完善之國家。

瑞典人口共 942 萬 054 人，以瑞典人為主，另有少數芬蘭人及薩米人(Sami)，近年來亦有中東、東歐及少量亞洲移民遷移至瑞典定居。斯德哥爾摩為瑞典首都，是瑞典第一大城市及政治文化經濟和交通中心，人口達到 180 萬，該城市工業總產值和商品零售總額均占全國的 20%以上，擁有鋼鐵、機器製造、化工、造紙、印刷、食品等各類重要行業，全國各大企業以及銀行公司的總部有 60% 設在斯德哥爾摩。

首都斯德哥爾摩是瑞典第一大城市，瑞典國家政府、國會以及皇室的官方宮殿都設在斯德哥爾摩。它位於瑞典的東海岸，瀕波羅的海，梅拉倫湖入海處，風景秀麗，是著名的旅遊勝地。市區分布在 14 座島嶼和一個半島上，70 餘座橋樑將這些島嶼聯為一體，因此享有「北方威尼斯」的美譽。斯德哥爾摩市區為大斯德哥爾摩的一部分。

從 13 世紀起，斯德哥爾摩就已經成為瑞典的政治、文化、經濟和交通中心。斯德哥爾摩由於免受戰爭的破壞而保存良好，現在共有 100 多座博物館和名勝，包括歷史、民族、自然、美術等各個方面。斯德哥爾摩也是一個高科技的城市，擁有眾多大學，工業發達。

斯德哥爾摩是阿爾弗雷德·諾貝爾的故鄉。從 1901 年開始，每年 12 月 10 日諾貝爾逝世紀念日，斯德哥爾摩音樂廳舉行隆重儀式，瑞典國王親自給獲諾貝爾獎者授獎，並在市政廳舉行晚宴。

## 三、政治環境

瑞典政治體制為君主立憲，主要政黨包括：社會民主黨、綠黨、左黨、溫和黨、中央黨、自由黨、基民黨。每4年1次的全國大選於2010年9月19日舉行，主要的政黨聯盟是執政的中間偏右聯盟（溫和黨、人民黨、基督民主黨、中黨）和對立的中間偏左的紅綠黨聯盟（社會民主黨、左黨、綠黨）。選舉結果，由首相Fredrik Reinfeldt領導之非社會主義聯盟(包括溫和黨、中央黨、自由黨籍基督教民主黨)連任成功。執政聯盟獲得49.27%的選票，比上次選舉增加了1.03%，國會則取得173個席位，比上屆減少了5席，雖然離最大黨還少了2席，但仍將繼續執政4年。這也是瑞典在將近1個世紀以來，1個中間偏右的政府首次任期任滿並連任。(瑞典基本資料，詳如表2-3-1)

1991年7月瑞典申請加入歐洲聯盟(EU)，1994年3月間與歐盟完成談判，同年11月經全民投票通過加入歐盟案，1995年元月正式成為歐聯會員。1996年10月，瑞典被選為聯合國安理會非常任理事國。瑞典雖為歐盟會員國，但仍非歐元區<sup>2</sup>。

表 2-3-1 瑞典基本資料

自 然 人 文	
自 然 人 文	瑞典國土中，森林占53%，高山占11%，農地占8%，湖泊與河流占9%，其他則占19%。
地 理 環 境	地處北歐，介於北緯55度至70度之間，南北長1,574公里，東西寬499公里，北與挪威及芬蘭北部國土接壤，西與挪威相鄰，東濱波羅的海與芬蘭相鄰，南面與丹麥隔海相對。
國 土 面 積	449,964平方公里
氣 候	瑞典所處緯度較高，北極穿越其北部地區，屬大陸型寒帶氣候，南北相差很大，愈北愈乾燥寒冷，冬季酷寒，夏季涼爽。但由於受北大西洋暖流的影響，瑞典的氣候要比同緯度的其他國家及地區溫暖。1月份瑞典南部平均氣溫為攝氏零下1度，北部為攝氏零下14度、首都斯德哥爾摩的冬季從11月開始到次年的4月底結束，冬季的平均氣溫為零下5度，平時降雪較多。7月份大部分地

<sup>2</sup> 參考資料來源：經濟部全球台商服務網 (<http://twbusiness.nat.gov.tw/home.do>)。

		區的平均氣溫為15到20度、斯德哥爾摩的平均氣溫為18度左右。
種族		瑞典人為主，少數芬蘭人及薩米人（Sami）
人口		942萬054人（2010）
語言		瑞典語及英語
宗教		基督教路德教派
首都及重要城市		Stockholm（首都）、Gothenburg（第一大港）
政治體制		君主立憲，主要政黨包括：社會民主黨，溫和黨，中央黨，自由黨，基民黨，綠黨，左黨
投資主管機關		瑞典投資局（Invest in Sweden Agency）
<b>經濟概況</b>		
幣制		瑞典克朗（Swedish Kronor）
國內生產毛額(GDP)		US\$4,446億（2010年資料）
經濟成長率		5.5%（2010）
平均國民所得		US\$ 3萬9,000（2010）
出口總金額		US\$1,626億（2010）
主要出口產品		工業機械、交通工具、紙製品及木材加工品、鋼鐵及非含鐵金屬材、化學品
主要出口國家		德國、挪威、丹麥、英國、美國、芬蘭、荷蘭、法國、比利時
進口總金額		US\$1,586億（2010）
主要進口產品		工業機械、原油及石化相關產品、化學品、汽車及其零配件、鋼鐵及非含鐵金屬材、食品、紡織
主要進口國家		德國、丹麥、挪威、英國、芬蘭、荷蘭、法國、俄羅斯、中國

## 第三章 考察機構簡介與參訪過程概況

### 第一節 瑞典策略人力資源發展委員會（**Swedish Council for Strategic Human Resources Development**）

#### 一、業務功能

瑞典策略人力資源發展委員會（**Swedish Council for Strategic Human Resources Development**）在瑞典政府的業務職掌，係負責提升政府行政組織內 230 個機構的競爭力，主要之目標在澄清公務員的角色，促進和支持政府機關的公務員工作之相關倫理和價值議題，以及發展公共管理者和公務員的工具和教育性措施，以引導和協調相關於委員會的計畫。

瑞典策略人力資源發展委員會受政府的委任，目前正替中央政府執行一個針對公務員規範、倫理和價值觀的計畫。這個計畫的目的是要增加和發展一套價值基礎管理，並實施已生根於公務員職責的一種特殊職業精神，意即過去瑞典政府注重實務手冊細節、官僚化以及目標管理，目前改變較為彈性授權，但是希望公務員重視核心價值、與社會各階層包含地方政府及私部門積極合作協調，更有效率共同回應公民對政府課責之要求。此計畫已於 2009 年規劃研訂，並預計於 2012 年開始實施。

#### 二、近期推動之計畫目標

瑞典策略人力資源發展委員會致力於讓所有公務員內化其核心價值，以建立良好的行政文化。2010 到 2011 年中執行提升公共精神特質相關計畫。執行公共精神特質的目的是要「讓公務員澄清何謂引導他們每天機能的核心價值。」

瑞典策略人力資源發展委員會廣泛性的目標在於激發公務員強化大眾對政府的信心，並增加政府的效率和法律保障，建構政府和行政機關的健全文化。

為何現在需要公共精神特質？分析其原因如下：

- （一）將外部競爭能力引進中央政府行政機關：結合世代交替加強勞動市場的流動性，以改變政府公務人員的人力結構。
- （二）外界日益增加的複雜程度將會影響競爭能力：一個瞬息變化的世界更需要



公務員在不同情況下都持有忠誠和廉潔的態度。

(三) 核心價值的功能是作為管理和實務發展的手段。

(四) 以核心價值和社會合作責任(social cooperate responsibility)是形塑政府品牌的一部分。

2012 年開始實施之計畫致力於以下 3 點：

(一) 應當一直以秉持尊嚴和尊敬的方式與公眾互動。

(二) 所有政府機構都充分準備好要處理相關倫理之議題。

(三) 加強公務員對於核心價值的認知和瞭解，且讓他們理解身為公務員的專業職責。

### 三、核心價值的 6 個原則

瑞典的公務員必須知道這些原則，並瞭解這些原則對於每位公務員在機關工作的重要性，特別是當面臨民眾和其他當事人時也必須有心理準備，若遇到與這些原則有所抵觸的情況時，必須使用良好的判斷力來處理這些個案，並採取適當的行動。

瑞典公務員共同價值觀的這些原則，可以指導工作方向，但身為公務員有責任要將這些文字轉換成行動。

**(一) 民主：瑞典憲法揭示所有的公眾權力來自人民，透過人民的普選權、代表性民主和議會系統授權。**

政府各行政機關和法院系統都是民主和法律規則的重要構成要素。這表示民主價值是所有工作和權力執行的基礎。瑞典的所有公共權力來自於人民，而議會是人民的主要代表。投票代表民主的基本權利，並且以一般選舉當做選擇代理人代表人民意志的方法。瑞典每 4 年都有議會選舉，而瑞典人民每 4 年都要選擇 349 位議會代表。

選定的公務員要決定瑞典該如何管理，政府機構及法院可以保障政府及議會所做出的決定可以實際去執行。根據瑞典憲法，公部門有責任促進民主價值的散播，意即私人企業員工和公務員有本質上的差異，以公務員來說，主要的價值就是授權他們的工作必須對公共利益有所貢獻。政府執行的工作必須依照法律去執行，並尊重每個人的正直性、獨立性和意見。此工作是受法律、法令和行政規則之管理。

**(二) 合法性：政府所有的決定(不論人或組織)都需要依據法律，公共權力應該依照法律去執行。**

瑞典有個常見的說法即法律是訂定來遵守的。這說法對於替政府工作的人來說更是受用。合法性原則意指政府的行動必須根據法律或其他法令去執行。為了使瑞典的所有居民都可以獲得相同程度的服務和對待，重要的是政府所做出的每個決定在法律上必須是有根據的，當政府依此原則行動，它們對法律規則和人民給予他們的信任都有所貢獻，而法律因此會適用在有利於當事人、公正和正確的方式。如果政府機關任意的做決定，所做的決定也都不遵守法律，政府就違反適用於瑞典法規命令訂定的民主之基礎原則。

「你所做的任何事都必須根據法律」，行政機關對人民的職權一定擁有法律或其他法令的授權。各部會首長沒有管理權力，瑞典的政府機關都是相對獨立的。政府會建立各機關必須執行且支配一切的優先順序。然而，這些機關首長不能在個人事務上做出任何決定。政府不能自己改變法律，但是政府可以提案給議會。這個方式透過有意造成系統內固有的緩慢，來防止在政治上產生突發奇想的情況。此外，這方式也可以有助於預知未來會發生的各種情況以未雨綢繆。

**(三) 客觀及公平：法院和政府機關必須在法律前考慮到每個個體是平等的，且保證他們做的每個決定都是客觀的。**

人民應該要能信賴政府能夠平等的對待每一個人，公務員不能自認為公正客觀即可，必須得到民眾的認同。如果公眾懷疑公務員對此事件之決定出自或摻有個人之利益考量，則須利益迴避。公務員跟其他人一樣擁有自由等基本權利。然而，當身為擔任公務員時，則不應該牽涉到私人觀點，尤其在討論媒體議題時，永遠都要清楚地表示，你現在是以公務員身分發言還是一個以私人身分發言。

**1. 建立一個良好的典範**

客觀性、公平性和平等對待的規定，是保證法院和行政機關可以正常運作的必要條件。一個良好運作的政府程序是沒有空間可以任意及變化無常的發言。類似的案件應該也要以相同的方式處理。公務員的行為必須一致。公務員做出的決定必須根據事實的考量而不是依據個人的觀感。另外，公務員所做的決定和採行的措施，也必須符合比例原則。這表示公務員所做出的決定在議題的範圍內是合理的。

作為公務員，我們不能以會減少公眾對我們（或我們代表的機關）信任的方式去執行工作。基本上，會在不適當情況下接受禮物餽贈的人，就有可能會被懷疑他有接受或實行賄賂的可能性。這樣的犯罪是由員工或承包業者接受、請求或不拒絕不適當的利益而造成的。這些行為是為了要引誘員工或承包業者去巴結捐贈者。捐贈者在賄賂時，會提供不當利益給員工或承包業者。當員工或承包業者接受此利益，他就犯了接受或請求賄賂的罪刑。

## **2.避免利益衝突**

避免你可能會有的任何利益衝突情況發生，即使大眾只是懷疑你有利益衝突，僅是這點懷疑就足以減少大眾對你的信任。如果公務員遇到這種情況，必須向長官解釋你可能碰到了利益衝突的情形，你可能要請其他同事接手你的工作。另外，取消資格的規則指出利益衝突會在哪些情況出現。這些情況可能會發生在本身、親戚或其他類似的情形。如果被授權以公司的立場去簽署 1 份文件，你就不能處理與該公司相關的案件。

## **3.對於兼職之規定**

兼職是另一個需要小心處理的議題。兼職如果會影響或與你日常職務相衝突的話，則會被禁止。如果因為兼職遭受到民眾不信任，就必須透過公部門就業法或國家員工集體協議。下列 3 種兼職情形應該避免：導致減少信任的工作（例如在你的閒暇時間會因為你的職務而有利益衝突的工作）、造成你忽視你職務表現的工作，及會與你的雇主有業務上競爭的工作（尤其是雇主並不同意的情况）。

**（四）透明程度和表示意見的自由：瑞典民主是根基建立在可以自由的形成意見上。**

在瑞典這樣的民主國家，人民自然的應該擁有表達他們意見的權利。根據瑞典憲法，民眾可以到街頭及廣場上遊行、加入利益團體聯盟、信奉宗教，或另外改信我們自己的信仰。重要的是公務員要注意和尊敬這些可以適用於你在工作所面臨的任何人之基礎權利。

## **1.每個人都有取得公共文件的權利(政府資訊公開):「自由取得到正式文件的原則是民主的金礦」**

法律規定每個人都有從政府機關取得公共文件的權利。相同的，他們也有拷貝或拍攝公共文件的權利。他們可以取得拷貝本（包含為了費用的一些特定案

件)。請求該文件的人擁有匿名的權利，也可以保有他們為何要申請此文件的原因。這個原則會促成一些國家議題的討論更加透明化，也會增加機關和其他公共團體的公眾信任，政府資訊公開得以提升依法行政，並透過允許記者和其他利害關係者來檢查完成的工作，以增加效率。這可以廣泛適用到大型建設計劃到學術教育入學程序。

有時候機關內部的事情不是以適當的方式去執行，而員工也希望將這情形解釋給一個局外人知道。對外揭發不當事情的員工稱之為告密者。政府適用弊端揭發人保護原則，這使得公務員更容易揭發私人企業員工的秘密。

## 2.保護消息來源

政府管理者嚴禁找尋洩密給媒體的告密者。記者在揭發自己的消息來源時也是違反舉報人保護原則。雇主也沒有權利在員工運用自己言論自由及通訊自由的權利時，解僱或處罰員工。

**(五) 尊敬：公平、機會的平等性、同情和廉潔是每個公務員的關鍵字，你必須沒有偏頗的運用公共權力，並且尊重每個人都是獨立的個體。**

國家法律、國際法律和國際協議都是根據基本的人權和自由。聯合國依照1948年的世界人權宣言運作。具體來說，世界人權宣言即是根據「所有人民是自由的，而且應該活得有尊嚴」這個理念而訂定的。

歐盟(EU)是根據人權的自由、民主和尊敬的價值觀上制定的。聯合國的所有會員國都同意此價值觀。我們對公平的認知是以「所有人是自由的，而且應當在法律的規則下，有尊嚴的去過他們自己的生活」為基礎。會員國必須尊重歐洲人權公約所保證的人權，並遵守會員共同擁有的基本傳統。

## 1.嚴禁歧視

瑞典憲法規定公部門反對歧視，並且嚴禁對以性別和種族特點為基礎的歧視。作為一個雇主，政府必須示範良好的典範。反歧視法案目的在防止歧視，並促進平等對待。

## 2.尊嚴和權利的平等

性別、宗教、種族特點、性別偏好、年齡、或功能性的損傷都不應該被考慮。人是可以在不同的區域被分類。但不幸的，即使法律禁止這樣的行為，人往往還是會因為一些特性而在學校、公司、或其他地方遭受不良對待。作為一個公務員，

你的職責是要設立一個典範給其他人參考。一個提供給大眾資訊和意見的人必須平等對待每一人。憲法同樣也規定公務員必須幫助防止歧視的情況出現。

公平監察使由法律賦予監督遵守的責任。犯罪中歧視的指標可以視為應導致更嚴厲處分的負面因素。舉例來說，工作上的非法歧視就是種犯罪。

### **3.隱私的權利**

如果想更尊重他人，要注意的是要懂得尊重他個人特質上的差異處。每個人想要分享的資訊都不同。有些人會在部落格或其他地方完全分享自己的生活，但也有一些人希望保有自己的隱私。根據歐洲人權公約，政府規定要保護和尊重每個人的隱私和家庭事務。

**(六) 效率和服務：公部門的活動執行必須根據可獲得的資源，盡量便宜且高品質。透過比例的手段去遞送高品質和有成本效益的服務，擁有對大眾的高度和平等利用性。**

同時達成效率的客觀性和提供高品質的服務原本是件難以達到的事。然而，良好且容易取得的資訊可以使得這件事的可能性提高。效率是要透過使用既定的資源，盡量去製造價值。在政府的預算內容中，政府對於效率的定義，是機關應該使用合理的資源去運作並達成它們的目標。然而在運作並達成它們的目標的同時，要把花費維持在限定的財務限制中。因此，政府機關必須保證其可以有效的運作。行政管理也必須保證其運作的財務狀況是正確且可靠的。

#### **1.快速、正確而且便宜的服務**

行政程序法規定每件事應該在不損失安全的情況下，應該要快速且便宜的完成。作為公務員，你有個要履行的任務，而你的僱用合約同樣也規定你要盡量有效率的把工作完成。公務員因為自己的身分，應該考慮公款是納稅人的辛苦錢，應該盡全力去節省公款。你必須在可以保障人民認為自己受到良好服務的條件下，平衡自己達到運作目標的需要。同時，一個人必須不能忽視合法性原則。你必須依照規定去實行權力。如此，不論跟他們聯絡的公務員是誰，人民都一樣會受到平等的對待。

當一個議題需要透過很多機關去運作，該機關不僅必須盡量配合執行，更要執行到這樣的合作不受資訊和秘密法案的公共取得限制。合作可以增加效率，而每個機關應該在自己活動範圍中幫助其他機關。

## 2.正確的資訊可以節省費用

提供正確和可以瞭解的資訊，政府機關規定要提供服務，這表示聯繫機構的人民應該接收到回應。任何人都不需要持續打電話或書寫，而是機構要去主動的通知每個告知他們權利和義務的人。除此之外，提供的資訊的清楚和簡單程度，必須淺顯到寄出的訊息是不可能被誤解的。

## 3.清楚的口頭和書面說明

對瑞典政府和法院而言，清楚和簡單的口頭和書面說明是重要的。用在所有公開活動的語言必須禮貌、直接和易於瞭解。另外，一個受措施或決定影響，且不懂瑞典文的人不但必須同樣收到相同的服務，並另外獲得翻譯員的幫助。

### 總結 6 個核心價值的重要性：

最重要的事情是要記得你現在是替大眾服務。如果你是以個體市民的角度去思考，你會發現做一個良好的決定、決定要進行的下一步和會產生信任的方法，都比以公務員的角度去思考，還簡單。

## 四、小結

瑞典策略人力資源發展委員會是我們考察瑞典廉政制度的第一站，在此非常感謝我國駐瑞典代表處大力協助與事前耐心的聯繫，將我們考察目的與預擬的問題事先提供給受訪單位準備，因此往後數日的拜訪都非常順利。

當瑞典策略人力資源發展委員會資深官員 Annelie Håkansson 女士在辦公室門口以溫暖的笑容迎接我們，讓我們立即感受到瑞典政府的友善，並且進行詳細的簡報，介紹委員會業務職掌與目前正在進行的計畫，過程中對於我們所提出的任何問題皆態度誠懇地回應，例如有關如何強化公務員核心價值及如何落實透明化等等。

Annelie Håkansson 女士提及他們在推動計畫上也有遭遇到困難的地方，例如該委員會人力約 20 多人，在人力有限的情形下如何深化與落實這些核心價值，的確有其困難，所以他們充分應用電子化網絡傳播等方式，有關此點我們也分享我國政府電子化的成果，我國自民國 87 年開始推動以網際網路為基礎之電子化政府，12 年來已經順利完成第一階段的政府網路基礎建設、第二階段的政府網路應用推廣計畫以及第三階段著重社會關懷、提供民眾無縫隙的優質政府服務，至今無論在提升效率及服務品質方面，已有相當具體的成果，並獲得國際組織評

比肯定。

此外，對於如何維持或者達到國際廉潔評比名列前茅的方法，Annelie Håkansson 女士謙虛地回答，他們只是務實地達成每個階段訂定的目標，對於每次評比結果出爐，他們會去研究評比背後的原因分析，對於退步或者缺失會盡力改善，但是一直都是秉持平常心對待，當然，Håkansson 女士提到瑞典 200 年沒有戰爭也是重要的原因，政府可以持續地做好該做的事情，不會因為外部原因而中斷。

## 第二節 瑞典反貪學會（Anti Corruption Institute）

瑞典反貪學會為非營利組織，位於斯德哥爾摩大學內，學會主席 Claes Sandgren 先生亦為該大學法律系教授，我國駐瑞典代表處事先聯繫安排拜訪的時間在 11 月 1 日下午 2 點，我們提前約 30 分鐘到達，當日陪同人員蔡秘書表示瑞典人非常重視守時，因此約 2 點見面就必須剛好 2 點見面，提前到達也不宜逕行拜訪，我們就在校園內等候，也拜這個機會之賜，我們發現斯德哥爾摩大學的校園面積廣闊，種植許多樹木，11 月初樹木都已轉成金黃色，深秋的味道，踩在鋪滿落葉的地上，提醒我們真的到了一個氣候遠不同於臺灣的地方，景致美麗沉靜，校園內建築物都矮矮的，沒有高聳的大樓，因此踱步其中視覺遼闊心情輕鬆。到了 1 點 50 分我們又走向教室外等候，一位高瘦的先生經過看我們 3 個東方人（在瑞典，東方人很少見，所以異常明顯）立刻趨前打招呼，經確認後他就是反貪反貪學會主席 Claes Sandgren 先生，他表示還有 5 分鐘，請我們等一下，他又離開了，我們猜測可能是準備會議室，終於到了 2 點整，Claes Sandgren 先生出現引導我們到一間小型會議室開始這次的會面。在此不厭其煩地敘述見面過程，是讓大家瞭解從小地方可以發現瑞典一絲不苟的民族性。

Claes Sandgren 先生首先詢問我們何時到達，對於瑞典的感覺等一般性話題，解除我們的緊張感後，即開始依據他發給我們的簡介資料，逐項說明該協會的性質、工作重點等。整理摘要如下：

### 一、組織簡介

反賄賂機構（IMM）是個成立於 1923 年的非營利商業組織。核心成員為商

會、瑞典企業會議、瑞典貿易協會。除此之外，還有 15 個其他組織之支援。董事會由商業組織成員、公司、教授組織，因為任務在監督政府是否落實公平競爭，故無政府人員的參與，經費來源藉由替公司服務收取規費來維持營運。

## 二、使命與目標

針對私部門對公部門及私部門對私部門（Private-to-Public/Private-to-Private）打擊賄賂與不公平競爭，以促進建立良好的市場經濟。

## 三、焦點目標

學會之焦點目標在於政府採購、公共決策，特別關注在營建部門，因為可能涉及之採購金額較高。

## 四、工具及提供服務

學會運用的工具及提供的服務包括：綱要、手冊、對公司及市政提供諮詢服務、教育、對政府及媒體遊說及倡議特定議題、網址、建立國家、部門、公司層次之行為規範、督促立法、蒐集法院判決之相關資料、新聞報導、蒐集有關賄賂之文獻等。

## 五、研究發現

學會提供之研究、經驗發現，瑞典具有建立廉潔機制之悠久歷史，加上公民對於賄賂之零容忍，因此成為廉潔與高度競爭力的國家，其成功的因素並非單純依靠推動反貪腐措施及手段，而是植基於良好的教育、健康活力的公民社會、資訊自由法案、開放經濟、公開之政府採購制度、打擊獨占等；此外建立資訊自由的制度，公眾可以獲取想要的政府資訊，對於弊端揭發人之充分保護，即使私人公司也必須訂有弊端揭發保護系統，維持揭發人之匿名性等等，才造成今日的瑞典成就。

## 六、如何追查貪污資金流向

如何追查貪污資金流向重點包括：注意舉證責任轉換、洗錢管道與技術，擴大政府各種線上申請，減少公務員與民眾之實際接觸機會，也可減少賄賂貪污之可能。當然，民眾信任政府會善用稅金，支持廉政制度也是非常重要的關鍵。

## 七、小結

瑞典反貪學會主席 Claes Sandgren 先生因為同時也是斯德哥爾摩大學的法律系教授，所以互動過程中就像一個老師一樣，非常清楚的說明與解釋學會工作，



令人印象深刻的是瑞典政府對於賄賂與貪污行為並無公、私部門的區分，在私部門與私部門之間的交易，如果拿回扣或接受對方給的好處，就跟公部門的賄賂是課以一樣的刑責，包括中間第三人亦有刑事責任。

當談到瑞典對於公、私部門收受紅包或拿回扣等不法行為都視同賄賂時，我們也把握機會說明本署推動反貪工作，也相當重視私部門的誠信經營，統計數據發現企業貪腐例如內線交易、洗錢、不實財務報表、操縱市場等，牟取不法利益遠遠超過公部門同時期貪污案件查獲的貪瀆總金額，國際透明組織 2009 年度以「貪腐與私部門」為主題指出，貪腐侵蝕企業生命，衍生出員工士氣低落、顧客與商業夥伴之間高度不信任等危機，貪腐至少提高百分之十的企業成本，企業還要支付高額政治支出，從事不法關說、行賄等共謀的貪腐行為，不但破壞公司治理機制，並將成本轉嫁到消費者身上，因此我們拍攝企業誠信等宣導短片，並請國內實踐企業社會責任之優良企業負責人現身說法強調企業聲譽之重要，企業若要永續經營就必須誠信守法，贏得消費者的信賴。此外我們亦製作企業誠信說帖、信箋，寄送國內廠商與外商公司，倡籲私部門應與公部門攜手共創乾淨政府、誠信社會，以符合《聯合國反貪腐公約》有關社會參與的訴求。

令人感興趣的是瑞典反貪學會積極主動遊說倡議政府儘速制定或完備現有的法制，以營造公平競爭之環境，這完全是由私部門發起，反觀我國目前仍有企業認為企業只要好好經營賺取利潤，對於企業誠信等理念或者共同建立廉潔經營環境，認為這是政府的事情，於是我們請教為何瑞典私部門主動督促政府去制定反賄賂相關法規以建立公平競爭的環境，主席表示因為誠實的企業不希望政府接受其他企業賄賂或回扣而獨惠該企業，這樣非常不公平，且破壞市場自由經濟，企業不想因此而付出額外的成本，自然希望政府能夠建立公平競爭的市場環境。

### **第三節 瑞典檢察總署 ( Swedish Prosecution Authority )**

據瑞典檢察總署 ( Swedish Prosecution Authority ) 資深檢察官 Ms. Anna Remse 表示，瑞典之刑事法院分為三級：地方法院、上訴法院及最高法院。檢察機關為一扁平式組織，檢察官獨立行使職權，檢察機關與警察機關乃分別獨立設置。有

關預防貪瀆犯罪屬於檢察官的工作之一。茲綜整參訪機構簡介資料及意見交流等內容，臚列如下：

## 一、檢察官之角色及功能

瑞典檢察官在包含警察、公訴人、法院和監獄及感化等刑事服務上，是法律訴訟的一個重要連結，亦在法律系統上扮演一個重要的角色。在所調的「法律鏈」(The Legal Chain，如圖 3-3-1) 過程中，每一個權責機關的運作，都取決另一個權責機關的運作，因此不同機關間之合作甚為重要。

檢察官帶領犯罪之調查，並決定不同之強制措施、決定是否要進行法律訴訟(提起訴訟)及代表國家在法院出庭。檢察官在調查階段及出庭時均可決定案件進行的方向。因此檢察官可說是引導法律訴訟之重要人物。基此，檢察官具有以下功能：

- (一) 負責犯罪調查，決定起訴與否及在法院之強制措施。
- (二) 控制案件在調查階段及法院之過程。
- (三) 指引犯罪案件程序之方向。

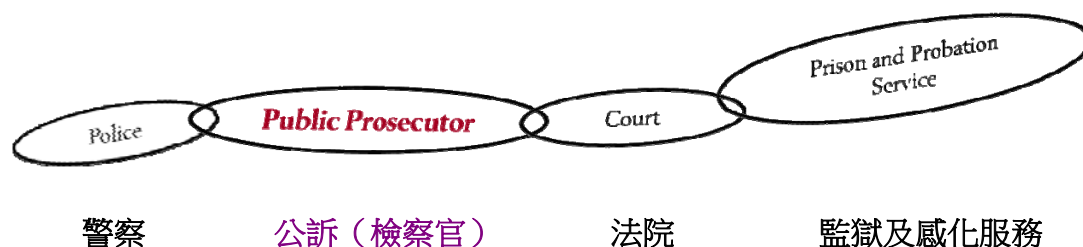


圖 3-3-1 法律鏈

## 二、檢察官之職掌

### (一) 調查

1. 當警察發現犯罪之存在，即展開初步調查。檢察官會在有特定人遭受合理之犯罪懷疑時進行調查。如係較不嚴重之輕微犯罪，則交由警察進行初步調查後移送法院處理。
2. 檢察官作為犯罪調查工作之領導者，須以最佳方式進行調查。警察依據檢察官之指導方向執行調查並遵守調查方向。另外，檢察官亦得作必要之調查措施與

決定。

- 3.若調查涉及嚴重或複雜之犯罪時，檢察官通常直接參與調查，如犯罪現場重建或重要之審問等。
- 4.在初步調查階段，檢察官之任務包含決定強制措施，如逮捕、搜尋財產及充公等問題。一個人是否可以行使較長時間的監管，是取決於審前羈押的法院訴訟去決定。在訴訟中，檢察官會考慮案件及嫌犯在案件之立場，以及其應被拘留之原因，並且確認是否充分考量到受害者之利益。
- 5.據瑞典檢察官 Ms. Anna Remse 表示，瑞典檢察機關每年處理約 450,000 件涉嫌犯罪之案件，每年約有 26,000 個人被逮捕，且有 10,000 人被羈押。

## (二) 起訴

- 1.當調查完成後，檢察官確認有一般起訴範圍內之犯罪事件，且有足夠證據證明嫌疑犯有罪者，即負有對嫌疑犯提出指控之責，此為起訴之絕對規定。
- 2.另依據特定法規，檢察官即使在該案成立之情況下，亦得在特殊案件予以不起訴或暫緩執行（簡易程序處罰命令）；如經嫌疑犯同意，案件毋須送至法院執行。簡易程序處罰命令等同於法院判決。
- 3.據檢察官 Ms. Anna Remse 表示，每年總計約有 120,000 件訴訟案件。起訴裁決數量可達約 175,000 件（按：一個人可以同時被告很多項罪名），而簡易程序處罰案件數量每年大約有 47,000 件。

## (三) 出庭

檢察官另一重要工作即準備於法院出庭。透過檢察官起訴之決定和其對犯罪之描述，提供刑事案件程序之架構，並且促使案件進行。

## (四) 行動

- 1.一旦地方法院判決，檢察官或被判有罪之被告可對法院之判決提出上訴。
- 2.對於上訴法院之判決不服者，接下來可能會上訴至最高法院。
- 3.在最高法院中，只有總檢察長特別指定之人，才可在最高法院進行辯論。

## 三、案件管理

一件案件從犯罪報告、檢察官起訴，到法院開庭的過程，案件管理詳如圖 3-3-2。

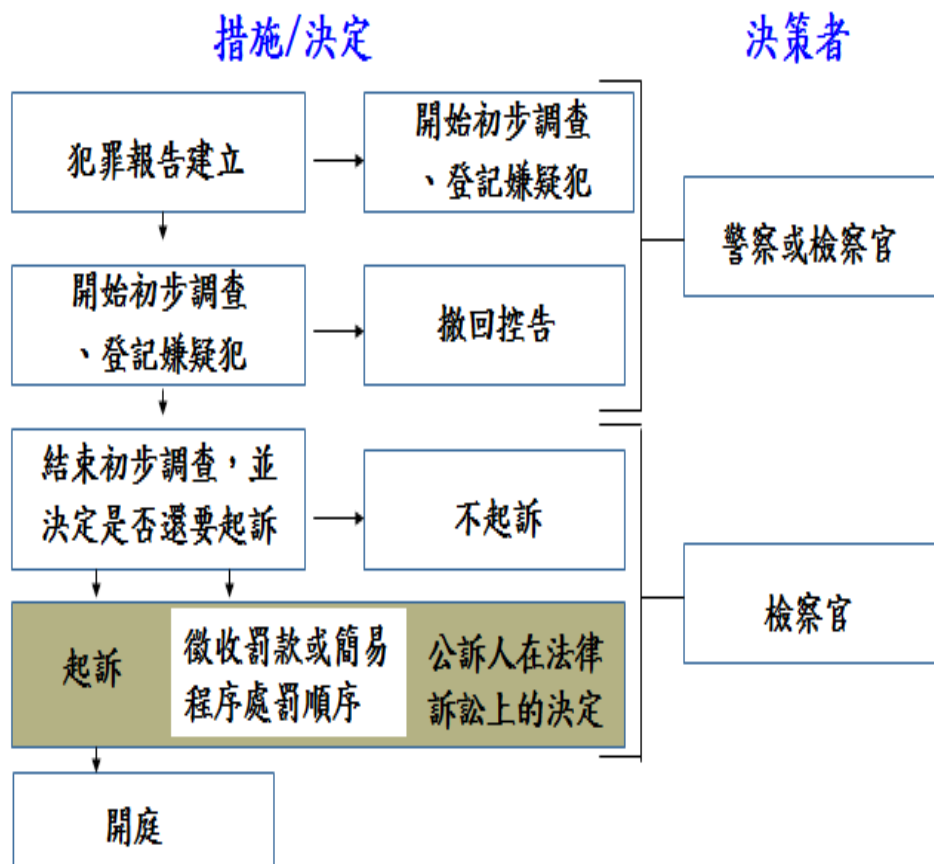


圖 3-3-2 案件管理圖

#### 四、瑞典檢察機關之組織與任務

瑞典檢察機關大約有 1,300 位員工，其中有 900 位檢察官，其他 400 位則是具有支援功能之員工。檢察機關之任務是要將犯罪者有效的繩之以法，以達到犯罪率之降低。

瑞典檢察機關係由總檢察長、檢察發展中心及公訴（檢察官）辦公室所組成（組織圖如圖 3-3-3），茲概述如下：

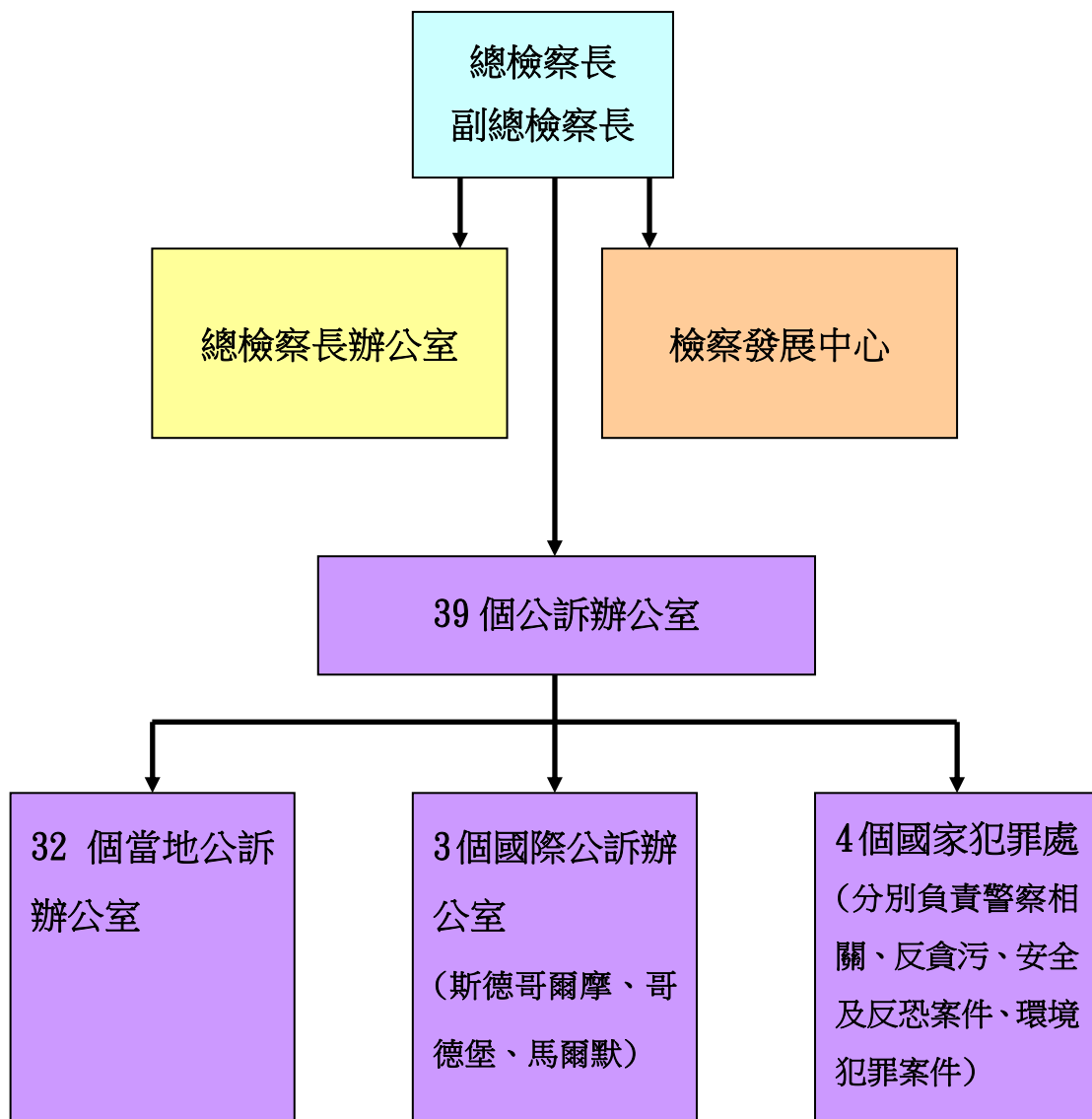


圖 3-3-3 瑞典檢察機關組織圖

(一) 總檢察長 (Prosecutor-General) 及總檢察長辦公室 (Office of the Prosecutor-General)

1. 總檢察長 (Prosecutor-General) 是國家的最高檢察官，亦是最高法院唯一的公訴人。透過提交適當的案件給最高法院，總檢察長可以協助確認與法律實質管理上相關的重要議題。
2. 總檢察長每年均對最高法院提出大約 20 件法院判決的上訴。當一個人被判定為有罪，他可以針對此判決對最高法院提出上訴。而當被判決的人提出上訴，

總檢察長須以回覆信之形式在重要法律議題上協助解釋。

3.總檢察長辦公室（Office of the Prosecutor-General）位於斯德哥爾摩，是具有運作及協調功能的公開檢察部門，除了在最高法院的相關活動及工作外，亦是法律方向和控制相關的法律部門。除此之外，有關中央國際議題，也是其負責處理。

#### （二）當地公訴辦公室（Local Public Prosecution Office）

檢察官之起訴工作是在公訴辦公室執行。當地公訴辦公室（Local Public Prosecution Office）大約對應瑞典的地理區域。在檢察官工作中，日常犯罪占大部分，包含商店偷竊、攻擊、和製造損傷等。而在大部分的當地公訴辦公室中，會有 1 名專業檢察官負責日常犯罪之處理。至於其它類型之犯罪，例如環境犯罪、嚴重的暴力犯罪及藥物相關犯罪，也同樣有專業檢察官負責。

#### （三）國際公訴辦公室（International Public Prosecution Office）

國際公訴辦公室負責打擊跨國性組織犯罪及國際公訴合作的案件。該辦公室置有負責打擊跨國組織犯罪及國際檢察官間合作的專業檢察官。

#### （四）國家公訴辦公室（National Public Prosecution Office）-國家犯罪處（National Crimes Unit）

國家公訴辦公室設有 4 個國家犯罪處（National Crimes Unit），屬於任務編組，分別負責警察相關犯罪、反貪污、國家安全和恐怖主義犯罪、環境犯罪等案件。其就組織法規而言隸屬總檢察長，但在管理上又是獨立的權責機關。

若涉及經濟犯罪（如逃稅、跨國洗錢等）案件，是由經濟犯罪局中 70 名專業檢察官處理。如為特定鄰近國家的類似案例，亦同樣由此 70 名專業檢察官處理。

#### （五）檢察發展中心（Prosecution Development Centre）

從瑞典檢察官 Ms. Anna Remse 女士所提供的另一份簡介資料可知，檢察機關還設有檢察發展中心（Prosecution Development Centre）。該中心之職責主要為研究（採取不同犯罪區域的方法學和法律發展）及接受投訴檢舉案件。另外，相關法律的後續行動同樣也在這些地區執行。4 個地區的檢察發展中心負責之犯罪類型分列如下：

1.於默奧的檢察發展中心

- (1) 犯罪受害者事件
- (2) 警察案例/不當行為
- (3) 警察/起訴之間的界面
- (4) 起訴/法院之間的合作
- (5) 一般處罰程序議題

## 2.斯德哥爾摩的檢察發展中心

- (1) 財產的犯罪，包含經濟犯罪
- (2) 稅務類的犯罪
- (3) 安全案件，包含恐怖主義
- (4) 資訊科技犯罪
- (5) 藥物和興奮劑相關的犯罪
- (6) 環境和工作環境犯罪
- (7) 貪污犯罪
- (8) 非法交易
- (9) 一般結果議題

## 3.哥德堡的檢察發展中心

- (1) 暴力犯罪，包含違反自由和違法威脅
- (2) 性犯罪
- (3) 割禮/性切割的行為，參觀和購買性服務的禁令

## 4.馬爾默的檢察發展中心

- (1) 走私犯罪，包含藥物和與興奮劑相關的犯罪
- (2) 與憎恨相關的犯罪
- (3) 交通犯罪
- (4) 人權
- (5) 其他刑法

## 五、刑事政策之新挑戰

刑事政策的宗旨就是減少犯罪，並且增加人民之安全感。檢察官需要透過將罪犯有效的繩之以法，來達成此目標。

社會是一直持續在發展的，同樣的，犯罪也是一直在變化。法律系統因此更

需要與世界一起同步發展，才能跟得上犯罪的變化。近年來，瑞典的刑事政策上也面臨到一些主要的挑戰，舉例如下：

### **（一）與年輕人相關之措施**

年輕人在犯罪者與受害者之間的代表率，是不成比例的。大多數人即使在年輕時有犯過錯，他們過幾年後就會回歸到正常人生。但年輕人中仍然有小比例的人，會習慣於這種犯罪生活方式及出現其他類型的反社會行為。因此當年輕人犯罪，社會必須快速且果斷的做出反應，這樣才能減少持續犯罪的可能風險。

### **（二）日常犯罪**

日常犯罪，亦稱為大量罪行，是最常見的犯罪。這種犯罪包含汽車行竊、偷竊、夜盜，及製造損害。換言之，日常犯罪就是會影響人民日常生活，且對社會的安全造成威脅的犯罪。

### **（三）暴力犯罪**

不像其他類型的犯罪，特定類型的暴力犯罪在這幾年已有頻繁的成長。除那些因為直接的暴力行為而遭受嚴重後果的個人，這種犯罪同樣也會帶來一定程度的不安全感和影響社會風氣。暴力犯罪不僅應該有效的防止，更應該以各種可能的方式予以打擊。

### **（四）性犯罪**

性犯罪通常都會強加於無防禦能力或相對脆弱之人，主要對象為女人、小孩。因為證據往往很難蒐集或蒐集不足，因此該類案件很難調查。當受害者是小孩時，問案方法和訪問方式也會相當的困難。因此，打擊性犯罪的工作往往被視為高優先順序。

### **（五）與憎恨相關之犯罪**

與憎恨相關的犯罪指的是對弱勢團體、非法歧視、討厭同性戀的犯罪、對競選代表的威脅和暴力的犯罪。憎恨相關犯罪的目的，是因為種族、膚色、國籍、種族來源、宗教信仰、性向或其他類似情況而違反一個人或團體。這同樣是會影響無防衛能力或脆弱人民的犯罪，且大部分都是未被揭露的犯罪。此表示該類案件需要以新的方法去預防和打擊。

## **六、反貪相關機構**

### **（一）瑞典國家反貪污處（National Unit Against Corruption, NACU）**



## 1.沿革

2003 年瑞典總檢察長設立國家反貪污處 (National Unit Against Corruption)，屬於瑞典檢察機關的單位。

## 2.功能

國家反貪污處將焦點放在處理國家面向的貪污及與貪污相關的犯罪，該處擁有與其他公訴人一樣的權力和功能，其對於外國的賄賂案件亦具有相同的權力和功能。該處並無配置屬於自己的警察或調查員，因此它需要與當地和區域的警察和國家調查員一起合作。另外，國家經濟犯罪局也會提供相關資源，如：支援提供財政調查員或會計人員。

## 3.組織

國家反貪污處是透過總檢察長辦公室運作。該單位完全獨立於國家警察單位。該處目前置有 6 位檢察官，以及 3 位調查專業會計人員，支援協助檢察官的工作。

## 4.成效

由於網路之優勢，該單位可以趁犯罪調查時，共用政府機構所延用的專家。但同樣的，當單位正在調查和起訴貪污案件時，網路也使得這些機構更容易掩護貪污，且得知接下來會有的法律程序。網路同樣也是個論壇，可以紀錄和分析所發生的貪污事件和罪犯再犯下這些罪行時所使用的方法。

國家反貪污處的功能，是擁有實質的防止效果，也因為這些案件和結構性措施引起媒體的注意，使民眾對於貪污意識顯著的提昇。

企業及政府機構對於微不足道的貪污之容忍度已經下降。這可以在機構產生的政策文件數目上反映出來。而這些政策文件數目會限制公務員在工作時獲得的利益。該單位可以辨別法規掩護貪污的缺點，例如：告密者的保護、雙重控告的規定和特定的沒收議題。

據瑞典檢察官 Ms. Anna Remse 表示，國家反貪污處每年處理約 100 件涉嫌貪瀆案件，其中起訴案件約 20 件（按：20 件起訴案件中，約 5 至 10 件為行政罰案件，10 件為判決有罪案件），大約 50% 的案件會涉及到私人（私部門）。一般而言，案件審理時間最多為 3 年。

另外，有關跨國性組織犯罪（如：國際毒品組織犯罪、人口販運犯罪等）案

件不多，而且組織犯罪的連結，在瑞典並不十分明顯。

## （二）瑞典經濟犯罪局（Swedish Economic Crime Authority）

- 1.在瑞典對於經濟犯罪有 2 個不同的權責機關，其中 1 個負責商業犯罪、詐騙、貪污、賄賂等案件，另 1 個主要負責與稅務犯罪（EBM）相關的經濟犯罪。
2. 一般警察和檢察官分成不同的組織。

## 七、國家反貪網絡

在國家反貪層級上，國家反貪網絡是包含很多權責機關及機構。國家反貪網絡之目標是要提高公共意識，並防止及打擊貪污。瑞典目前已由國家反貪污處及 KRUS（按：KRUS 為一家瑞典的管理發展機構—The Swedish Administrative Development Agency），共同合作組成國家反貪網路。

## 八、貪污法規

據瑞典檢察官 Ms. Anna Remse 表示，瑞典並無類似我國「貪污治罪條例」之貪污專法，而係散見於各種法律中；亦無類似我國「公務員廉政倫理規範」相關規定或贈送財物登錄制度，另外，中央及地方政府並未設置類似我國之政風機構。在瑞典常見之貪污案件類型為工程、監理部門相關案件。

貪污會不當的影響決策及其他社會秩序（如：自由競爭），貪污的目標在於是要「污化」機器或分裂它的功能。但並不是每個影響都是不適當的，如：一般社交禮儀範圍內的行銷、習慣上的禮物等，即非屬賄賂。茲就賄賂之形式、受賄賂者、「不當」之意涵等，摘列如下：

### （一）賄賂之形式

- 1.獎勵、利益、條件。
- 2.現金、禮券、物品、服務、紅利、折扣、貸款、個人保證。
- 3.旅遊、食物、住宿、餐廳、運動項目。
- 4.高薪資工作。
- 5.折扣、照料。
- 6.獎勵不需要接受者有財務上的價值- 有其他的吸引力就已足夠。

### （二）受賄賂者

- 1.公部門和私部門的員工。
- 2.由法令規定的私人或公開指派。

- 3.運用權限。
- 4.信任的立場。

### (三)「不當」之意涵

何謂「不當」？其界限模糊，無法律上之定義，須考量下列因素：

- 1.內含的估價
- 2.習俗和公共意見
- 3.影響/影響機率的風險
- 4.社交的一般方式
- 5.同意主要的事項
- 6.不同意公開活動
- 7.條件、目的、價值
- 8.接受者的立場
- 9.個人關係
- 10.開放度/透明度

## 九、防貪策略

其重要的防貪作為如下：

(一)「開放度」是貪污的最大敵人。公開方式包括：

- 1.公開取得權責機關的法規，亦即公開取得官方紀錄原則。
- 2.自由及獨立的媒體，也是打擊貪污的一個基礎工具。

(二)自由的媒體和資料取得的相互關係，及一個由國際透明組織設立的「貪污清單」立場。

(三)建立打擊貪腐之國家網絡。

## 十、反貪污之國際合作

依據國際化程度，犯罪開始逐漸擁有跨國的性質，因此法律和刑事政策跨國合作的需要，也逐步在增加。在最近這幾年，透過國際組織、協議和方式改變等原因，使得國際合作變得更有效率。例如：經濟合作發展組織的反賄賂公約（OECD Anti-Bribery Convention）及工作小組（Working group）、聯合國反貪腐公約（the United Nations Convention against Corruption, UNCAC）、國際透明組織（Transparency International）等。

國際合作實際的工作，包含協助外國檢察官進行外國的刑事調查。此類調查有可能是要審問住在瑞典的人民，或是搜索、引渡一個通緝犯。其他國家也可能會被要求支援相關瑞典刑事調查，或是類似的協助工作。

國際合作同樣也包含不同網絡的參與、協調及運作，其中最重要的是歐洲司法院，因為它包含所有歐盟國家的檢察官。瑞典檢察官同樣也關心東歐及其他地方的各式發展計畫。

## 十一、小結

瑞典檢察總署資深檢察官 Ms. Anna Remse 是我們拜訪的 5 個機構中唯一全程以瑞典語進行簡報之受訪人員，讓我們體驗到不同於英語的簡報，在此非常感謝我國駐瑞典代表處廖莉莉秘書專業的現場翻譯，讓我們清楚的瞭解瑞典檢察總署現況。

在我們詢問有關貪污行為的定罪率時，Anna Remse 女士回應因為貪污行為證據取得困難，故他們也有定罪困難之情況，但是因為瑞典人口少且透明程度高，所以其貪污案件不多，且性質比較單純，一般貪污案件所涉賄賂之不法利益金額相對也不高，折合新臺幣約數百萬元左右。另外在瑞典，有關防貪宣導工作，主要是由檢察官執行，一般多會結合媒體或以座談、演講方式辦理。

## 第四節 瑞典國會監察使（Ombudsman）

### 一、歷史沿革

瑞典為全球第一個採行監察使制度之國家，瑞典國會監察使（Riksdagens Justitieombudsman，簡稱 JO）可謂為世界各國監察使制度之鼻祖。「監察使」（Ombudsman）一詞，在瑞典文原義指「代表」，最早可源自於瑞典國王卡爾（Kar1）於 1709 年與俄羅斯戰敗後，逃亡至土耳其，由於國王長期缺位，使瑞典的統治變得毫無章法，為恢復秩序，1713 年卡爾國王決定設立「最高監察使」作為其代表。當時最高監察使並無政治實權，其係代表國王以確保法律之遵守及公職人員之善盡職守；其一旦發現有違反法律或其他不當行為情形，有權舉發失職者。1719 年新憲法與隔年之修正，將國王權限制至最小，國會（由貴族、神職人員、市民與農民等代表組成）政治勢力抬頭，日益強大，最高監察使改稱為「法務總

長」(Chancellor of Justice)，其任命權仍屬於國王。

1809 年查理 13 世即位為國王，國會乃以法務總長為雛型，創立「國會監察使」制度，此即為西方國會監察使制度之起源。至此法務總長與監察使二者分道揚鑣，法務總長仍由國王任命，監察使則由國會選出。1810 年 2 月國會通過規範監察使職權之監察法，同年 3 月選出首任監察使-馬爾海姆 (Mannerheim)。

1915 年採國會監察使模式，指派一位「軍事監察使」監督軍事機關，此時進而有 2 個職權分開的監察使。1968 年後機構合併，成立擁有 3 位監察使的國會監察使辦公室。1976 年改組後，國會監察使增加為 4 名<sup>3</sup>。

## 二、資格及任期

有關擔任國會監察使之資格，1975 年後規定監察使須為具備法律知識並為廉正典範之公民。據國會監察使辦公室處長 Mr. Albert Johnson 表示，目前國會監察使多為具法官身分或法學背景者當選。

監察使係由瑞典國會 (Riksdag) 所選出，每 4 年選舉 1 次，可連選連任，由憲法委員會辦理選舉，並經國會同意 (於國會全體會議中行使同意權)，選舉過程全程保密。在監察使 4 年之任期中，國會通常給予其充分尊重，然如監察使失去國會信任，國會可應憲法委員會要求，於其任期結束前予以解除職務。

瑞典 4 位國會監察使各司其職，並遵循內部規章行事。其中 1 名監察使為首席監察使，為國會監察使之行政首長，負責監察使辦公室之行政管理以及監察使整體工作方針之決策，但首席監察使不得干預其他監察使職權範圍內案件之調查方式或決策，亦即每一監察使均獨立行使職權，直接向瑞典國會負責。

國會監察使辦公室設秘書處，包含行政主任、處室主管人員及職員，負責協助處理各項行政事務。據國會監察使辦公室處長 Mr. Albert Johnson 表示，目前每位國會監察使配置約 65 名助理，其中有 40 位具律師資格。另監察使執行任務所需經費，則直接來自於國會。

## 三、任務及角色

監察使代表國會監督法官、政府官員及其他公務人員，並起訴違法失職之政府官員，確保公共行政及司法的品質。換言之，其任務在於確保政府機關及職員

---

<sup>3</sup> 參考資料來源：監察院 2000 年出版之「瑞典國會監察使」一書。

遵守國會之法令及其相關規程，並依法履行其職務。

國會監察使在監督過程中，如發現有失誤或疏忽等例證，則可向違反者採取法律程序或其他行動。國會監察使對於公職人員未善盡職責所採取之處置，包括處分之理由、給予警告或採取法律程序。因此，現今國會監察使之主要角色不再僅是檢舉公職人員之違法行為，而是提倡正確地適用法律，例如協助相關機構記取自身或他人之錯誤，並從中學習。

另外，近年來國會監察使的角色於若干方面亦有所演變。傳統上監察使主要是負責監督法官、監獄和矯治機構的狀況，似乎偏重於法律體系與法院組織，直至 1950 年，國會監察使才漸將重心轉向市民服務。近年來，國會監察使已成為瑞典國會和政府的顧問機構，尤其是在立法相關議題方面。亦即監察使監察法賦予監察使可檢視立法之權責，對於不明確、過時或不適宜法令可提出修正建議。

除國會監察使外，瑞典自 1950 年代起陸續在不同領域創設監察使制度，例如：1953 年設置「公平交易監察使」，負責管制企業之聯合壟斷與獨占行為，以維護自由市場秩序。1969 年設置「消費者保護監察使」，負責監督企業在市場之活動、商品製造人責任及消費者權益之保護；同年並設置「新聞監察使」以監督媒體，保護個人之名譽、隱私免於遭受侵害。

#### 四、監督對象及範圍

據國會監察使辦公室處長 Mr. Albert Johnson 表示，國會監察使之監督對象及範圍包括法院、中央和地方政府、國營事業機構、受政府委託執行業務涉及公事務之私部門等。至於憲法委員會、國會議員及法院判決等，則非屬國會監察使之監督範圍。

監察使獨立行使職權，無需聽命於國會，其最初之任務係擔任追訴官，主要監察對象係行政與司法官員，至二次世界大戰以後，監察使亦致力於一般行政監督，至 1957 年修正法律，將地方政府亦列入監督範圍。當發現官員違法情事嚴重時，監察使有權發動法定程序予以起訴，至於較輕微案件，則交由機關首長予以紀律處分。其後起訴及送交紀律處分的方法逐漸少用，而以公開譴責代之。至 1976 年瑞典刑法修正後，除重大犯罪外，監察使已不負追訴國家公務員之責。現今監察使起訴官員之機會不多，大多數係透過輿論譴責。

瑞典 4 位國會監察使負責之監察對象及範圍如下：

- (一) 首席監察使：負責監督法院、檢察系統、警政。
- (二) 第一位監察使：負責監督獄政、武裝部隊、稅務、海關、社會保險等。
- (三) 第二位監察使：負責監督社會福利、公共健康、醫療、教育等。
- (四) 第三位監察使：負責監督行政法院、房屋與建築、移民、外交事務、環境保護、農業與動物保護、勞動市場，以及其他各監察使未負責監督業務。

## 五、主要權限

國會監察使之權限可簡要歸納為調查權（包括文件調閱權）、制裁權（如：起訴、移請公職人員服務機關進行懲處、糾舉及彈劾等）、建議權等，概述如下：

### （一）調查權

國會監察使主動留意各項相關事務，有時報紙、廣播及電視報導等，亦會促使其主動調查。監察使執行監督之權力，可出席法院或政府機關的會議，即使為具機密性質之會議，監察使仍可參與。出席會議時其角色侷限於觀察者，無權於會中發表任何意見，但於執行監督過程中，在監督範圍內具爭議問題仍得予審酌。

國會監察使有權調閱法院或機關之會議紀錄或文件，即使是列為機密之紀錄與文件，亦須提供。法院、公務機關及中央政府或地方政府職員，均應配合其要求提供資料、報告及提供必要之協助，並負有據實以告之義務，檢察官亦有協助調查之義務。

有關案件受理時效部分，受限於資源及人力有限等考量，除非有特殊原因，國會監察使不受理調查超過 2 年期限之案件。

據國會監察使辦公室處長 Mr. Albert Johnson 表示，國會監察使每年主動調查案件約為 50 件。對於機關之糾正案件中，大部分（約占 80%）為國會監察使主動調查案件，少部分（約占 10%）為人民投訴案件。

### （二）制裁權

監察使於調查案件時，一旦發現官員執法不當，對於觸犯法律之行為，可採取法律程序，提出告訴。如官員因觸犯某些可處以紀律處分的罪行，監察使可向執行紀律的單位報告（一般為該官員所屬的公職單位）。官員因犯罪行為或明顯多次瀆職，足以構成免職或暫時撤職之理由，則監察使可向有權做出裁決的單位提出報告。

### （二）建議權

國會監察使可對於官員失職行為，提供一致性及正確性的法律意見供參用。若監察使發現有錯誤或不當措施，但尚未達到可提出告訴的程度，可於其決議中，依個人意見，指示該事件應做何處理。監察使可就相關單位應處理的方式，給予各種建議以改正錯誤，以避免公職人員疏失。監察使也可向政府或國會提出建議及檢討立法，以協助修正立法瑕疵。

據國會監察使辦公室處長 Mr. Albert Johnson 表示，國會監察使每年處理案件數量約為 7 千件左右，數量相較於早期而言，已有成長；其中須起訴案件約為 1 至 2 件，其餘多屬於書面糾正。

## 六、工作重點

### (一) 處理投訴案件

國會監察使主要工作在於處理民眾所提出之投訴。所有人民，即使非瑞典公民或非居住於瑞典者，皆可向監察使陳訴，投訴人毋需是案件當事人。

在案件處理方面，據國會監察使辦公室處長 Mr. Albert Johnson 表示，目前投訴案件之主要類型為社會福利、警察、獄政、社會保險、法院等方面。在每年處理約 7 千件案件中，有 50% 的案件不會受理調查（因屬於匿名、非屬職權範圍、逾 2 年受理期限等），35% 的案件經初步調查後即予退回，剩下 15% 的案件則會進行充分的調查。

### (二) 巡察工作

國會監察使自設置以來，巡察即為其重要工作。每位監察使於其職責範圍內執行巡察工作，但仍應徵詢首席監察使之意見。4 位監察使每年巡察法院及各機關時間約計 50 至 60 天。監察使秘書處官員如經首席監察使授權，亦可執行巡察工作，惟無權代表監察使發表意見或其他聲明。巡察之對象包括受監察使監督之法院、公職單位，或其他中央或地方機關等。

國會監察使在巡察過程中，大部分時間用於查閱檔案和其他文件，以及會晤機關首長和行政單位成員，並進行討論。巡察絕大部分係依據過程所得之觀察結果和資料加以分析。巡察所得之觀察結果常促使監察使採取相關行動，以修正法令之缺失。

### (三) 公開報告

國會監察使於每年 11 月 15 日向國會提交 1 份年度報告（約 600 頁，起訖期



間為上一年度 7 月 1 日起至當年度 6 月 30 日止)。報告內容包括起訴及紀律處分案件內容、調查案件之裁定、國際聯繫、巡察等工作，同時亦包含法令修正建議或其他改善措施。

該年度報告會分送至法院及各政府機關、法官、法律學者、受監察使監督之機關職員和其他單位。同時，年度報告也是非常重要的法源依據，常會被引述於立法內容中，因此國會監察使於年度報告所提出之法律修正建議意見，對於執法之統一性與適當性，頗具貢獻。

## 七、小結

國會監察使制度扮演瑞典社會之穩定因子，歸納其成功的重要因素，是以經濟及簡明的方式，提供一般人民對機關行政之合法性及公平性的審查標準。然資源及預算之缺乏，亦為監察使所面臨問題之一。國會監察使辦公室處長 Mr. Albert Johnson 即不諱言表示，監察使在面臨每年處理約 7 千件陳訴案件的困難之處，雖大多仍圓滿處理每一件案子，卻無暇執行調查及其他主動性調查行動。另外尚有其他問題，如法院及其他眾多機關冗長的處理時間等。

即使如此，瑞典國會監察使對於正式法律機構而言，是不可或缺的補給站，其特質所賦予的實際與心理效應，仍是其他機構無法取代的，且其具有重要的預防功效，許多疏失因監察使的存在而免於發生。

## 第五節 斯德哥爾摩利丁厄市政府 (City of Lidingö)

### 一、利丁厄市 (Lidingö) 簡介

利丁厄(Lidingö)是斯德哥爾摩群島內部的 1 個島嶼，位於瑞典首都斯德哥爾摩市中心東北部，距離斯德哥爾摩市中心僅 10 分鐘，2010 年該市市民約 31,561 人。

在瑞典，利丁厄被歸類為中小型城鎮，人口稠密，約 44,025 人，居民平均年齡 41 歲，是 1 個極具吸引力的地方，住有許多富裕的居民，其平均收入約 46,651 歐元，遠高於瑞典全國平均收入 29,753 歐元，其居民平均存活年齡男性 82 歲、女性 85.4 歲，亦高於瑞典全國平均值(男性 78.9 歲、女性 83.1 歲)。最獨特的部分是從 Mölna 東尖島 Gåshaga，全部統稱為黃金海岸。該市市政府一直堅持其

富裕程度在全國僅次於 Danderyd 和 Täby 排名第 3。

利丁厄市，由利丁厄周圍的小島嶼組成，是瑞典歷史文化名城之一。遊客必訪景點米勒斯雕塑公園 Millesgarden，公園內陳列瑞典最著名的雕刻大師米勒斯作品，其雕刻品大多是以希臘、北歐神話為主題，輕快明亮再加上北歐人特有的強勁力與美風格，直到死前米勒斯都還不斷繼續的創作，留下了眾多精采的雕塑作品。此外，該市有世界最大跨國路跑活動，每年 5 月還舉辦環島車賽，吸引許多外國觀光客到訪，最有名的居民是瑞典 ABBA 合唱團的 Bjorn Ulvaeus 和 Agnetha Faltskog，也讓許多 ABBA 合唱團的歌迷前往參觀留念。

斯德哥爾摩和利丁厄的地理環境看起來很像美國的西雅圖或是澳大利亞的雪梨，有廣大的森林與開放的農場土地，但氣候更冷。夏季時間短暫(5 月到 8 月結束)，秋天是則只有 9 月至 10 月兩個月，夏季平均溫度很少超過 25° C。

## 二、市政重點及願景

(一) 利丁厄市政府主要推動之市政重點如下：

1. 學齡前教育
2. 老弱殘疾照護
3. 社會服務
4. 公共建設 (橋梁、供水、廢棄物回收等)
5. 休閒娛樂

(二) 利丁厄市縣議會關注重點

1. 醫療保健
2. 大眾運輸

(三) 建立市政品牌

利丁厄市朝建立「健康島嶼」的優良品牌努力，其核心價值在維護與提升居民身、心與社會健康，因此致力於提供居民、遊客與工作者優良生活環境。

市政願景在於提供居民維持良好健康所需條件、提供居民與企業富創造力之環境、兼顧發展與環境保護、建立全國最好的學校，並且讓每位居民感到生命中每個階段都充滿安全感。

## 三、組織架構

利丁厄市政府之組織架構及與審計單位、議會間之關係，詳如圖 3-5-1。

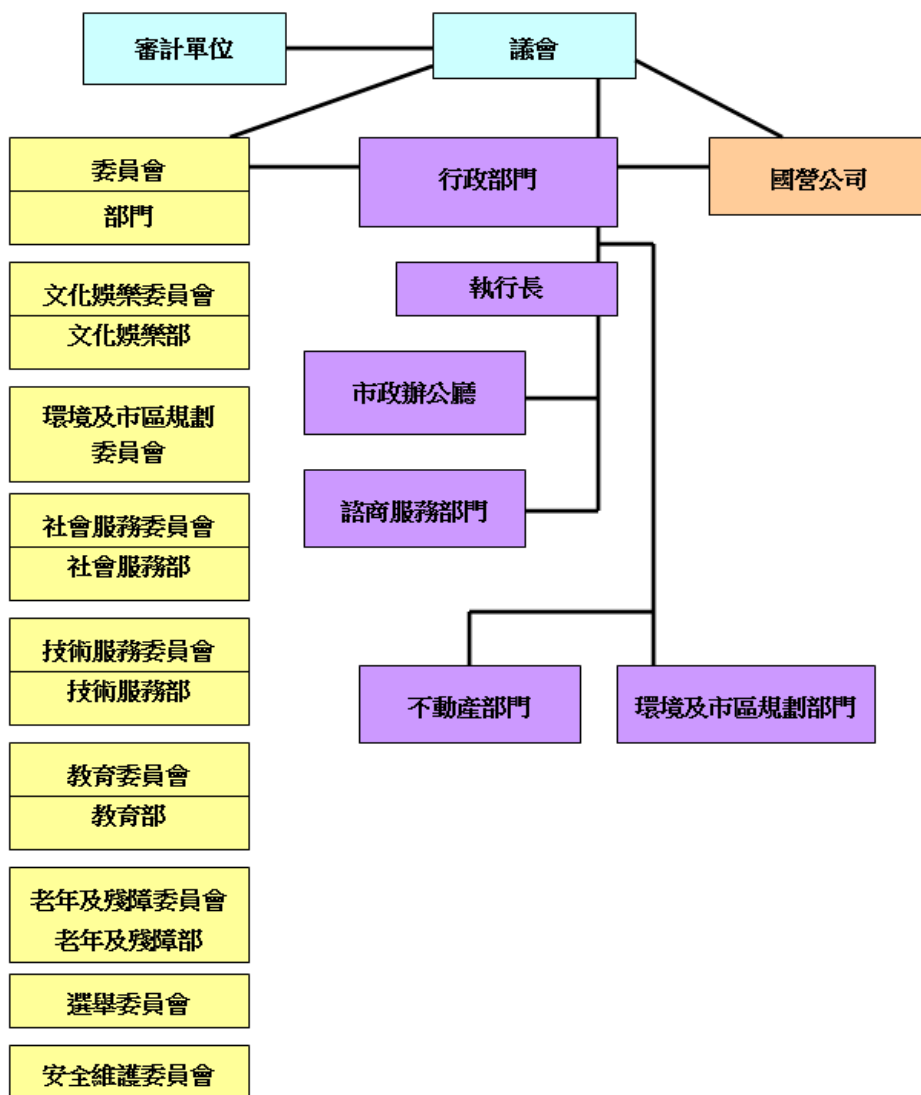


圖 3-5-1 利丁厄市政府組織與審計單位、議會關係圖

#### 四、現階段反貪工作

利丁厄市之反貪政策主要落實於基礎教育，透過學齡前、小學、中學等各階段年齡層，將反貪理念融入學生之道德教育中，並從多面向測量該市推動反貪教育之成效，如網路、一般居民之感受等；對於反貪宣導方面，比較重視溝通，透過種子教官將反貪理念與相關規定傳播到每位公務員。

該市並無制定類似我國公務員廉政倫理規範之專章規定，但是有關利益衝突迴避、廉潔正直等倫理道德價值，卻從每位國民從小接受之教育潛移默化，故可減少相關宣導成本。

## 第四章 心得與建議

### 第一節 參訪心得

當我們進行瑞典考察的第一站—拜訪策略人力資源發展委員會，在入口處即登記相關資料並貼上電腦當場列印出來的名條於臂上，剛開始並沒有對這個動作有何想法，等之後到訪其他政府機關，在拜訪前皆做了類似的動作，我們才發現原來所謂的「透明化」，就是從這種小地方就開始實踐，公務員於上班時間無論見了誰或與誰接觸，都必須登記於電腦系統中，這樣可以清楚交代公務員是否有違反類似我國「公務員廉政倫理規範」第 8 點「不當接觸」之規定，小小的程序，對於身為訪客的我們並沒有造成甚麼不便，反而印證了該國高度透明廉潔的美譽。

其次，無論拜訪政府組織與非營利組織時，對於我們所詢問的問題，即為何瑞典在國際評比上始終排名前段班於不墜，受訪者都謙虛的表示，他們只是做好該做的事情，並且從每次退步或者評比結果去瞭解下次改善的地方，對他們來說，瑞典能有今日的進步並非一蹴可幾，長達兩百年沒有戰爭與安定的生活，可以讓他們慢慢累積現在的成就，這是歷史的力量。當然我們也不可妄自菲薄，記得瑞典非營利組織反貪學會主席，也是斯德哥爾摩大學法律系教授 Claes Sandgren，在詢及我國近幾年於國際廉政評比之排名時表示，對於我國逐漸進步的成績予以正面肯定，雖然我們知道未來還有努力的空間，但是能夠得到這樣的肯定也是非常高興。

再者，從本次考察之觀察得知，貪污問題並非瑞典社會主要問題，故其未訂定專門的、全國性反貪瀆政策，其對於貪污之調查與起訴工作，亦無特別的程序規定，是以，貪污案件處理與其他犯罪案件處理並無特殊之處。另瑞典目前並無置肅貪或防貪專責人員，亦未設立專責廉政組織，惟據瑞典檢察總署資深檢察官 Ms. Anna Remse 表示，瑞典預計於 2011 年 12 月成立肅貪的專責小組，將由專責檢察官及警察組成，此對照我國成立專責廉政機關—本署，更顯設置專責廉政或整合不同部門反貪力量之重要性及必要性。

另外，本次考察有幸能拜訪各國監察使制度之鼻祖—瑞典國會監察使（Ombudsman）辦公室，聆聽 Mr. Albert Johnson 對 Ombudsman 的介紹，瞭解到

瑞典不僅以福利國家聞名，同時也擁有世界上最健全的行政監督機制。國會監察使不僅為對瑞典政府部門課責、要求回應及負責之重要機制，也促使政府更為公平、合理，防止國家權力被濫用，對於建立廉能政府，維護人民權益，有莫大之助益。透過本次參訪亦深刻感受到，監察使制度是否能充分運作，在於尊重人民基本權益，高度獨立性，加上充分調查權力，以及其對受其監督機關之作為。

## 第二節 建議事項

透過本次參訪可瞭解到，瑞典之所以成為世界廉潔與高度競爭力的國家，並非一蹴可幾，其具有建立廉潔機制之悠久歷史，歸納其成功的因素，並非僅單純仰賴推動反貪腐措施及手段，而是植基於良好的教育、健康活力的公民社會、資訊自由、開放經濟、公開之政府採購制度等因素；另外，對於弊端揭發人之充分保護，即使是私人公司，亦須訂有弊端揭發保護系統，維持揭發人之匿名性等，當然，公民對於賄賂零容忍、民眾支持廉政制度之社會風氣，也是非常重要之關鍵，因而造成瑞典今日的成就。

所謂「他山之石、可以攻錯」，在資訊與交通發達及地球村概念發展迅速之今日，應順應世界廉政思想潮流，參酌廉政先進國家相關廉政制度及運作實務之優點，且適合我國國情及環境者，作為我國訂定相關廉政政策及推動廉政業務、實務運作之參考。謹將本次考察所得之建議事項臚列如下：

### 一、加強學校反貪腐教育

瑞典高清廉度主要來自於民族性與從小就開始灌輸的良善公民教育，對他們來說公事公辦依法行政本天經地義，並無華人社會送禮、應酬、關說等禮尚往來之社會習俗，利益衝突迴避的概念深植人心，公務員核心價值首要目標在建立民眾對公務員的信賴，這些有賴於長期的教育扎根，並由上而下形塑清廉風氣，因此建議協調教育部加強學校反貪腐教育，從日常生活就地取材，並且避免形式化的教條教育，針對國小、國中、高中等分層設計不同程度的教本，有關規劃教材部分可參考臺北市政府誠信融入式教案以及香港廉政公署德育資源網之建議做法，並規定學生必須接受一定時數之教育或研修學分，以做好基礎扎根工作，減少未來宣導或矯正的成本。

## 二、加強與非政府組織合作

建議加強與廉政相關非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）如：國際透明組織臺灣分會之合作，以推動私部門之反貪腐合作。在這次拜訪瑞典非營利組織—反貪學會，發現該學會是以非常積極的態度推動反貪腐措施，並且也肩負相當社會教育責任與公共利益團體的角色。

## 三、建立公平競爭環境

有關建立公平競爭環境，應能減少政府與企業共謀貪腐之情形，建議將公平交易委員會納為「國家廉政建設行動方案」有關企業誠信項目之執行單位，從業務職掌推動強化公平交易，以提升私部門誠信經營。

## 四、推動國際交流合作

以國際地球村及世界公民等觀點而言，與國際接軌為時勢所趨，我國應走向世界，積極拓展交流，方可擷長補短，彌補本身不足，吸取國際反貪的經驗與作法，並適時參與如亞太經濟合作會議（APEC）、經濟合作暨發展組織（OECD）及各國廉政機構舉辦之相關活動及會議，不僅可擷取各國廉政之優點，作為制定廉政政策方向及作法之參考，增進自我反貪能力，並可提升我國之國際能見度及清廉形象。

## 第五章 結語

過去臺灣對於瑞典的印象，除了聞名全球的 VOLVO、SAAB 汽車、Ericsson 手機大廠、IKEA 傢俱名店，以及優美的自然風景之外，大概就是屢次為國際透明組織及世界經濟論壇評比為高度透明及高競爭力國家的印象。由於距離的遙遠，使我國對於其廉政制度所知有限。透過本次考察，讓我們對於瑞典的廉政制度有更深一層的認識及瞭解，除受訪機構相關特點及作法，值得我國借鏡與深思外，透過與參訪機構人員之意見交流，亦對本署未來推動相關業務，具有不少啟發作用。

「廉政」已成普世價值，廉政工作也成為每一個政府必須面對的挑戰和責任。《聯合國反貪腐公約》在序言中表示：貪腐已經不再是局部問題，而是一種影響所有社會和經濟的跨國現象，為有效的預防和打擊貪腐，需要採取綜合性的、多學科的辦法，這也表明了反貪腐沒有所謂的萬靈丹。因此，應該結合多元的參與者，包括政府機關在內的社會各階層，聯合起來對社會面臨的品格、誠信及貪腐等問題，群策群力地從根本上著手解決。本署作為整合反貪、防貪與肅貪機制的專責機關，秉於根除積弊及清廉執政之決心，將持續尋求前瞻宏觀視野，強化各領域專業能力，回應全民殷切期盼，全力推動國家廉政工作，期與各界共同努力，實現廉政國家之願景目標。

最後，本次在公務期間能奉派赴瑞典參訪，機會甚為難得，行前承蒙外交部政風處轉請駐瑞典代表處協助安排參訪機構、行程等相關事項，考察期間並蒙駐瑞典代表處朱大使文祥接見及接待，徐秘書蔚民、廖秘書莉莉、文化組陳秘書鈺林、新聞組蔡秘書育琦等人之全程接送、陪同及鼎力協助，使本次考察任務圓滿完成，特致謝忱。





## 附錄一 參訪照片



100年10月31日拜會瑞典策略人力資源發展委員會(Swedish Council for Strategic Human Resources Development)資深官員(Senior Officer) Ms. Annelie Håkansson



100年11月1日拜會瑞典反貪學會(Anti Corruption Institute)主席(Chair) Mr. Claes Sandgren



100年11月3日拜會瑞典檢察總署（Swedish Prosecution Authority）  
資深檢察官（Senior Public Prosecutor）Ms. Anna Remse



100年11月4日拜會瑞典國會監察使（Ombudsman）  
辦公室處長（Head of Division）Mr. Albert Johnson



100年11月4日拜會利丁厄市政府（City of Lidingö）  
法律顧問（City Legal Adviser）Mr. Johan Alfredsson

