

由聯合國反貪腐公約檢視我國 公部門廉政法制建設與組織設計 ——以預防性內部治理為焦點*

胡龍騰**、蔡秀涓***

目 次

壹、前 言	伍、政府部門倫理法制與人事 政策改革建議
貳、《聯合國反貪腐公約》之 公部門預防措施	一、政府部門倫理法制
一、第5條：預防性反貪腐政 策與作法	二、行政機關人事政策
二、第6條：預防性反貪腐 機構	陸、反貪機構之強化與整合
三、第7條、第8條：政府部門 與公職人員行為守則	一、強化廉政署之獨立性與被 課責性
參、我國廉政制度與組織之運 作檢視	二、整合現有防貪夥伴機制， 強化反貪體系的協力鏈結
肆、廉政法制總體性原則改革 建議	三、仿企業倫理長制度，將 「政風」人員改為「倫理 長」或「倫理人員」，賦 予其正面形象
	柒、結 論

* 本文主要摘錄與增修自由胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳、陳偉華所共同執行之《我國廉政發展應如何落實聯合國反腐敗公約之研究》之研究報告。本文發表於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會——我國之實踐與展望」，臺北：法務部廉政署。

** 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授、台灣透明組織常務理事。

*** 東吳大學政治學系副教授、台灣透明組織常務監事、行政院中央廉政委員會委員。

摘要

「聯合國反貪腐公約施行法」於2015年5月5日經立法院三讀審議通過，並於5月20日經總統公布，使《聯合國反貪腐公約》所揭示之規定，具有國內法律之效力；且依該施行法之規範，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。爰此，本文乃聚焦於與公部門相關之廉政制度和組織設計議題，以《聯合國反貪腐公約》第二章預防性措施之內涵作為規範性參考架構，從而檢視我國為落實該公約之期待，仍應戮力改善之方向。

本文指出，儘管我國在廉政法制的建設上具有相對完備的基礎，但部分現行法律所持規範重點，未能有效發揮反貪功效，應儘速展開全面檢討和修正。且為建構起公部門全面性的預防性反貪法律體系，其他配套如相關的人事法規、弊端揭發之舉報及保護制度，以及公職人員倫理行為相關法制之統合等，亦須一併相互校準與增修。在預防性反貪腐機構的建立上，法務部廉政署成立後，我國廉政體制已展開新頁，但在廉能政策研究與制訂知識的累積、社會反貪觀念的宣揚與擴散、社會關係之建立，與既有內外控夥伴機制間的協力鏈結，甚至是廉政署本身的獨立性及可課責性等方面，則將會是我國廉政建設的續階工程核心。

關鍵詞：聯合國反貪腐公約、聯合國反貪腐公約施行法、預防性措施、廉政制度、廉政署

壹、前言

貪腐問題的形成，乃與個人行為、心理、風俗、文化、社經環境，甚至法律制度有關，是一種多成因的複雜性問題。由於貪腐問題不僅可能影響社會穩定性及經濟之成長發展，更可能斷傷國家永續發展之基礎，因此，於2003年10月31日由聯合國大會通過；並於2005年12月14日生效的《聯合國反貪腐公約》（United Nations Convention Against Corruption, UNCAC），便以建立全球反貪腐法律的架構為主要宗旨，並建立評鑑機制以檢視各締約國之執行成效。我國雖然不是聯合國會員國，無法成為該公約的締約國，但因馬英九總統上任後極為重視廉能建設與反貪腐政策，為展現我國對於打擊貪腐之決心，遂以內國法化之方式，與國際規範加以接軌。而「聯合國反貪腐公約施行法」於2015年5月5日經立法院三讀審議通過，並於5月20日經總統公布，使《聯合國反貪腐公約》所揭示之規定，具有國內法律之效力；且依「聯合國反貪腐公約施行法」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《聯合國反貪腐公約》之規範。

《聯合國反貪腐公約》之內容，包含多個面向的原則及機制建議，可作為世界各國預防及控制貪腐的制度和組織設計參考架構。其中第二章的預防性措施（preventive measures），乃由反貪和防貪層面著手，期望建立全球反貪的治本之道。在此當中，與公部門法令規章和機關設立有關者，便占有顯著篇幅，顯見該公約制訂者對於公部門本身反貪能力（capacity）建立，以及政府機關內部治理條件完備性等之重視程度。

我國廉政機制之設計主要採內控及外控並行之雙軌機制。其中，所謂的「內控機制」，主要係指由在2011年7月20日成立之法務部廉政署，以及依據「政風機構人員設置管理條例」所設置分布於全國中央及地方機關及公營事業內之政風人員。而所謂「外控機制」即指法務部各地檢署及調查局廉政處，及分布全國各縣市之調查處、站（含北、中、南部機動工作組）所形成之運作機制。¹

自法務部廉政署成立後，其主要職掌包括：國家廉政政策之規劃、研究、擬訂、協調及推動；廉政相關法規制（訂）定、修正之研擬及解釋，以及貪瀆預防措施推動、政府部門防貪審查及稽核、貪瀆犯罪調查和管考、政風機構業務督導及考核、政風機構組織管理等業務。在組織設計上，共設有綜合規劃、防貪、肅貪、政風業務，及北部、中部、南部地區調查組等7組。在人員組成方面，廉政署的運作主體為駐署檢察官、廉政官，及相關廉政人員，且因廉政官具有司法警察身分，可在收到政風單位或接獲檢舉等各類途徑所取得之案件後，由駐署檢察官直接指揮並分案調查。其中，「駐署檢察官」之設計，主要精神在於一方面符合我國係以檢察官為偵查主體之刑事訴訟制度，另一方面由駐署檢察官直接指揮廉政官進行案件調查，可明顯強化廉政署在貪瀆案件之偵辦效率（法務部，2010）。再者，法務部廉政署成立之後，我國廉政體系亦由過去檢察、調查、政風所形成的反貪鐵三角，轉變成為由檢察機關指揮帶領廉政署、調查局、政風機構統合作戰之金字塔型廉政架構（法務部，2010）。

除上述逐步建構完整的反貪組織體系外，我國在廉政制度的建設上，與公部門息息相關者，主要包括公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、行政程序法、政府資訊公開法、貪污

¹ 就實務而言，監察委員所行使之彈劾、糾舉權，以及監察院監察調查處亦應屬廉政外控機制之一環。

治罪條例、政治獻金法、遊說法、公務員服務法、公務人員行政中立法、公務員廉政倫理規範、行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點等，就防貪與肅貪之立法目的而言，堪稱完備。

不過，雖然行政院仍未公布「聯合國反貪腐公約施行法」之實施日期，但在該法立法通過並公布後，政府各機關仍應檢視相關法律內容和運作方式，與《聯合國反貪腐公約》所要求者，是否具有不足或需修正之處。爰此，本文遂聚焦於與公部門相關之廉政法制建設和組織設計議題，以《聯合國反貪腐公約》第二章預防性措施之內涵作為規範性參考架構，並側重於政府機關內部治理面向，即總體性政策、公務人員倫理法制與人事政策，及反貪機構設計等，從而檢視我國為落實該公約之期待，於公部門自身內部，仍應戮力改善之方向。

貳、《聯合國反貪腐公約》之公部門預防措施

《聯合國反貪腐公約》於2003年10月31日由聯合國大會通過，並於2005年12月14日正式生效，內容除序言外共分為8章、71項條款，包括總則（General provisions），預防措施（Preventive measures），定罪及執法（Criminalization and law enforcement），國際合作（International cooperation），資產的追回（Asset recovery），技術援助和資訊交流（Technical assistance and information exchange），實施機制（Mechanisms for implementation）以及最後條款（Final provisions）。而制訂《聯合國反貪腐公約》之主要目的，乃在於建立全球反貪腐的法律架構，促使各締約國以共同的法律標準打擊貪污，並以聯合締約國協力圍堵單一國境，甚至是跨國的貪瀆犯罪。而除《聯合國反貪腐公約》的規範性架構外，為推動各締約國能進一步落實該公約之規範，聯合國於2006年訂頒「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)，作為各國立法和執行之參考；且該指南目前已於2012年發布第二版之更新，更能符合各國之實際系絡。

就本文主要關切的預防性反貪措施面向而言，該公約特別著重公部門本身所投注的法制建設，將其視為有效遏阻貪污腐敗的重要基礎，一方面期待能有專門，且獨立的預防性機構，另一方面則是要求應能建立公職人員的有效管理制度，制訂，並定期對反貪相關法律進行檢討和評估，以確保法律執行和打擊貪腐的有效性。依據本文之旨趣，主要針對該公約之第5條至第8條之內容加以討論，並就我國現行制度和組織運作提出檢視觀點。

一、第5條：預防性反貪腐政策與作法

《聯合國反貪腐公約》第5條在於規範「預防性反貪腐政策與作法」，規定「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，訂定及執行或堅持有效而協調之反貪腐政策。此等政策應促進社會參與，並體現法治、妥善管理公共事務與公共財產、廉正、透明度和課責等原則。」同時，不僅要求各締約國應提出預防貪腐之有效作法，第5條第3款更強調各締約國應定期評估相關法律文書及行政措施，以確定其能否有效預防與打擊貪腐。而為使《聯合國反貪腐公約》所建立的反貪法律架構能適用於不同國情之締約國，期待「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，酌情彼此合作，並與相關國際組織及區域組織合作，以促進和訂定本條所定之措施。此種合作得包括參與各種預防貪腐之國際計畫及方案」。

二、第6條：預防性反貪腐機構

聯合國參考國際上運作成效較佳之政府反貪機構的設立特質，建議在衡酌各國國情的條件下，得設立一個或多個反貪機

構，但強調必須維持是類機構的職權行使的獨立性以及反貪資源的充分性，規定：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，賦予本條第1項所定機構必要之獨立性，使其能有效履行職權，及免受任何不正當之影響。各締約國均應提供必要之物資與專職工作人員，並為此等工作人員履行職權，提供必要之培訓。」

三、第7條、第8條：政府部門與公職人員行為守則

《聯合國反貪腐公約》之第7條「政府部門」與第8條「公職人員行為守則」之內容，就其本質而言極為相近，皆在強調各締約國應透過適當的制度，確保公職人員的廉正。如第7條第1項便要求：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，酌情努力採用、維持及加強公務員及在適當之情況其他非選舉產生公職人員之招募、聘僱、留用、陞遷及退休制度。」且從其項下之條文內容來看，係要求各締約國應維繫公職人員進用與陞遷之功績原則、公平和透明。尤其第7條第1項第2款，特別對於「擔任特別容易發生貪腐之政府職位人員」，強調應「訂定適當之甄選與培訓程序，以及酌情對此等人員實行輪調之適當程序」，以「工作輪調制度」確保滾石不生苔。

《聯合國反貪腐公約》第7條第1項第3款提到了「高薪養廉」的觀點，建議締約國應「促進充分之報酬及公平之薪資標準，並考量締約國經濟發展水準。」此外，聯合國認為除專業性職能訓練外，亦應對公務人員提供反貪在職訓練，俾使其「提高其對履行職權過程所隱含貪腐風險之認識」。

《聯合國反貪腐公約》第8條第2項要求：「各締約國均應特別努力在其國家體制及法律制度之範圍內，適用正確、誠實及妥善執行公務之行爲守則或標準」，強調應建立公務人員之廉政倫理規範。該條文第4項則是強調應提供公務人員弊端揭發之制度和管道。而第8條第5項則屬公職人員利益衝突迴避之概念，要求

各締約國「應依其國家法律之基本原則，酌情努力訂定措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其職權發生利益衝突之職務外活動、任職、投資、資產及貴重之饋贈或重大利益，向有關機關陳（申）報」。

由上述簡要分析可以看出，除公約第6條屬於預防性反貪腐機構之組織面規範外，第5條、第7條、第8條之內容皆與締約國之預防性反貪制度建立有關。以下乃就前述條文所涉制度和組織設計之規範，與我國公部門相關之面向提供檢視，並就未來欲落實該公約規範之思考策略，提出本文之觀點。

參、我國廉政制度與組織之運作檢視

藉由以5場深度訪談、4場焦點團體座談，共計與27位學者專家討論與對話，本文以下綜整我國若欲落實《聯合國反貪腐公約》，在公部門面向上仍需努力及強化之重點。²

首先，從預防性反貪腐相關制度來看，我國目前已有如貪污治罪條例、刑法瀆職罪專章、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、洗錢防制法、政治獻金法、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法、公務員廉政倫理規範等制度設計，規範範疇可說相當廣泛。不過，若由法律本質來看，相關制度多偏重「肅貪」目的，而使防貪性政策的認知不易深植於公務人員或一般民眾心中。若再從制度實質規範內涵檢討，目前許多法律規定久未修訂，已不符合現勢，且貪污治罪條例、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法等之相關規定和罰則或刑責，偏向保守，甚至過輕，恐無法發揮遏阻貪腐的積極性效果。

² 完整的研究資料彙整與分析，請詳見胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳、陳偉華（2010）之「我國廉政發展應如何落實聯合國反腐敗公約之研究」研究報告。

其次，由於貪瀆犯罪屬於一種隱密性、智慧型犯罪，在犯罪證據的蒐集上具有一定難度，尤其關鍵的是，貪污犯罪乃是一種生態性的犯罪，常伴有共生和對價關係，且時至今日的貪污犯罪早已不是雙方立即給予報償或單一事件對價的型態，但由於目前制度上對於犯罪雙方的對價關係，仍採狹義的界定，因而對於犯罪事實常常不易認定和建立；再加上，我國現行貪污治罪條例中所訂刑責過重，至少為5年以上的刑責，常形成「情輕法重」的不符比例的情況，造成許多承審法官判不下去，連同前述對價關係不易認定的因素，而使貪污案件定罪率偏低，同時造成貪瀆犯者的僥倖心態。是以，應重新檢討過時的法規，從貪腐的供給和需求、貪腐的網絡和共生關係、貪腐的對價關係等層面，重新修訂預防性反貪腐制度。甚至，專家學者建議應重新定義「貪腐」的概念，將企業與私部門之貪污或行賄，一併納入貪污治罪條例中予以規範，從而強化防貪、反貪之效果。

其三，誠如前述，我國與防制貪腐相關之法令規範繁多，但同時也因不同法令背後的主管機關各有所異，欠缺統整性，甚至彼此間互有矛盾之處，所致生的影響便是執行機關間可能相互掣肘，一般民眾或吹哨者想要檢舉，也不易清楚政府主管機關之間的分工。

其四，由預防性反貪腐機構之角度檢視，在廉政署成立後，我國原本由檢察、調查、政風所形成的鐵三角平面概念，已成3D立體的廉政體系架構。儘管如此，目前我國政風單位在運作上，仍然面臨法務部廉政署及所屬機關首長「兩個老闆」的雙重隸屬尷尬情況，且在許多部門中，如學校、立法機關、基層行政部門等，皆尚無政風單位之設立，形成無法落實反貪政策，無法將反貪能量延伸至行政末梢、未能先期發現及發揮防微杜漸功能的關鍵原因。

更深入言，雖然我國目前已成立廉政署作為廉政政策的主責機關，同時也有檢查、調查，甚至監察機關形成反貪腐體系，但

前述多數機關皆屬事後肅貪部分，因此在一般社會認知上，我國預防性反貪機構的建立和功能仍待強化。不僅如此，前述機關間的合作與鏈結也應增強。是以，專家學者們認為，應訂定「政風人員職權行使法」以強化其職權，並修訂「政風機構人員設置管理條例」，給予其法源基礎，且針對前述問題於目前欠缺政風單位的部門予以補充設立，並且廉政署應積極地強化其政策規劃和知識累積的能力，除一般所熟悉的肅貪功能外，應擴大資源投注於與預防性作為有關的反貪和防貪表現上。

最後，若欲擴大預防性體系的功能與作為，專家學者建議在現有廉政、政風基礎上，再結合監察院、檢調、主計、會計、審計系統，構築成一預防性反貪腐體系，積極發揮行政肅貪與防貪之功能，並強化目前之反貪腐機制。同時，為加深社會對於政府於「反貪」的正面認知，專家學者建議可參考企業部門之作法，將政風機構轉化為倫理局，或是建立稽核長制度，以形塑其正面性意涵之職務與機構概念。

肆、廉政法制總體性原則改革建議

基於前述專家學者們對於我國公部門範疇中與預防性反貪腐制度及組織相關的檢視和建議，本文提出我國在通過「聯合國反貪腐公約施行法」後，下一階段（the next step）於落實和實行《聯合國反貪腐公約》時，可納入思考的改革作法。依據《聯合國反貪腐公約》第5條於預防性反貪腐政策與作法之規範，各締約國應根據該國法律制度的基本原則，制訂和執行相關反貪腐政策，以強化政府之廉政、透明、課責及促進社會參與，並須定期評估有關法律制度和措施，以確保其能有效預防和打擊貪腐；爰此，此一部分首先就預防性反貪腐的法制變革提出芻議。

一、重新檢視未能符合現今時勢之反貪腐法令規範，對於過輕或過重之刑責規定，做適度修法調整；並重新界定貪污犯罪中

的對價關係。

無論透過文獻檢閱或前述之專家學者深度訪談及焦點團體座談，皆可發現我國於防貪、反貪之相關法律，如：貪污治罪條例、刑法瀆職罪專章、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、洗錢防制法、政治獻金法、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法、政府資訊公開法、公務員廉政倫理規範等，規範範圍相當廣泛，就內容而言亦稱完備。惟美中不足之處，係部分法律規定已不符合現今時勢需求，但卻仍未修改。

其次，包括「公務人員服務法」、「政治獻金法」等在內之部分法律的刑責，仍顯過輕，無法發揮遏阻貪腐的功效；但另一方面，如「貪污治罪條例」等刑責內容卻又過重，致使許多法官不敢輕易判處犯罪嫌疑人之罪刑，而造成相關法律制度失靈的困境。

復次，許多貪污犯罪內之雙方對價關係因屬長期發展之生態概念，且常有事成後「延後償付」的付價模式，且所謂之「付價」亦未必以金錢作為報償，因此相當不易以單一事件或橫斷面時間點的方式進行犯罪認定，而使貪污罪犯易於脫罪、逍遙法外。因此在實務上，實有必要針對貪污犯罪中的對價關係，依實際犯罪態樣予以重新界定。

故而建議法務部應針對我國相關反貪腐法律制度進行重新檢視，將未能符合現今時勢，或刑責規定過輕或過重之條文內容，做適度修法調整。並且對貪污犯罪兩造間的對價關係，從生態觀點加以重新界定，俾使其更能符合貪污犯罪之動態實情，以發揮遏阻之功效。

二、廉政法制建設應提升至「國家廉政體系」概念

2008年行政院通過「國家廉政建設行動方案」，檢討過往「肅貪、防貪」之二元思維模式，改採國際透明組織倡議之「國家廉政體系」概念，此體系共有11根支柱（pillars），包括立法機構（legislature）、行政機關（executive）、司法系統

（judiciary）、審計總署（auditor-general）、監察特使（ombudsman）、反貪腐機構（watchdog agencies）、文官系統（public service）、私人企業部門（private sector）、媒體（media）、公民社會（civil society）及國際行為者（international actors）（Transparency International, 2000）。這11根支柱亦符合《聯合國反貪腐公約》第二章所規範之條文內涵，我國宜據此概念以多元策略整合跨部門的資源提升政府廉潔與施政透明。

參照我國現行廉政相關法規，當前國內重要廉政法制如公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、洗錢防制法、政治獻金法、政府資訊公開法，以及規範政府施政作為須符合公正、公開與民主之正當程序的行政程序法等廉政法規，相較於亞洲各國，我國反貪法制建設堪稱完備。再者，為彌補相關制度規範缺口，我國政府持續強化與更新相關廉政法制，如2009年行政院院會通過貪污治罪條例部分條文修正草案，增加「貪污罪被告不說明財產來源罪」及「不違背職務行賄罪」。儘管如此，相較亞洲廉政績效卓越之各國，我國廉政發展前端之預防貪腐法規與制度仍亟待加強。基此，我國實有必要參考《聯合國反貪腐公約》所訂立之「預防性措施」規範架構，強化廉政政策領域之法制建設及執行措施，並參考「國家廉政體系」概念，從而檢視及加強每一支柱（pillars）的法制功能，補足尚缺之必要法源，以完善我國廉政立法工程。

伍、政府部門倫理法制與人事政策改革建議

基於政府部門的廉潔是民主國家最重要的基礎，因此，分別就政府部門的倫理法制面與人事政策面，提出以下建議供廉政與人事主管機關參考。此外，儘管公約第7條是有關公務人員廉潔的相關人事政策建議，而第8條才是以整體政府部門人員為主，

但本文認為先行說明整體公部門之倫理法制面，進而更聚焦的提出行政機關公務人員相關作法，較為符合論述邏輯與行文流暢，因此以下將先就政府部門整體倫理法制面加以說明。

一、政府部門倫理法制

《聯合國反貪腐公約》第8條有關公職人員行為規範之反貪腐預防措施內涵，主要重點可歸併成以下幾點：(一)制訂相關的反貪腐預防法典（含違反效果），並提倡廉政、誠實與負責的價值；(二)提供方便公職人員舉報部門貪腐事件（弊端揭發）之管道；(三)利益衝突相關事項申報機制。雖然我國公部門現行有關預防性反貪腐措施，堪稱立法最為豐富者，即為上述三項規範重點，但進一步分析現行相關法制可知，仍缺少具統合性的倫理法；而對於廉政相當重要且為各國高度重視的弊端揭發機制，我國亦尚未立法，為使政府部門倫理法制更形完善，以下興革建言或可參考。

(一)將與公職人員倫理行為守則之相關法制做一統合性立法，並將主管機關加以整併

我國目前與公職人員倫理行為相關之法律有「公務員服務法」、「立法委員行為法」、「公務員懲戒法」、「公務人員考績法」等，這些法律對於公務人員與民選公職人員，應遵守的倫理與廉政行為，以及違反效果均有規範。此外，屬於行政規則的「公務員廉政倫理規範」，對於公務員正常社交禮俗標準、公務禮儀、受贈財務、利益迴避、飲宴應酬、請託關說、職外活動等與廉政有關之行為規範與處理程序，則是規範的相當周延與具體，同時亦對違反效果有所規定。已符合《聯合國反貪腐公約》第8條之內涵。

但是，誠如專家學者們之意見與相關研究和調查所顯示（蔡秀涓等，2008），我國現行有關各類公職人員之倫理行為規範法

規過於龐雜，主管機關也很多元，此種法制形式與執行體系，不僅與《聯合國反貪腐公約》之規範及全球趨勢不符，而且也造成各類公職人員因多頭馬車而可能無所適從之困境。因此，未來應可將與公職人員倫理行為守則相關的法制做一統合性立法，並對主管機關加以整併。

（二）建立政府部門全面性的內、外部「廉政申訴制度」

《聯合國反貪腐公約》第8條第4款關於公職人員的「內部舉報機制」，在我國現行法制規範中仍非健全，致使公職人員在履行公務過程中如發現貪腐情事少有舉報行為。循此，我似可借鑑澳洲中央與地方政府層級所建立的「廉政申訴制度」之經驗。長久以來，澳洲等國在聯邦與州／領地政府層級建置有監察使（Ombudsman）制度，負責職司中央與地方政府的廉政申訴、調查、處理陳情案件、公職人員瀆職等業務，處理包含國防、入境事務、郵務及稅務業務領域的申訴案件。我國制度傳統雖無監察使制度設計，但可綜整現行各單位的職掌功能，強化「內、外部舉報機制」，提供文官體系內部舉報及外部申訴的制度誘因。「廉政申訴制度」乃是各先進國家預防性反貪腐政策的重要環節，提供人民陳情的管道，亦可因此改變民眾與政府之間的信任關係。

基此，當前我國應思考如何為公職人員設置申訴管道，此舉可以預防日後貪腐情事的發生，當現行制度在於當文官體系中難以為繼之時，應檢討如何可提供「內、外部舉報人」另一個保護的管道，以解決政府與民眾的爭端，以增加廉政、透明度及政府課責性。綜之，建議研擬建立中央、地方層級的「廉政申訴制度」，該制度的目的在於獨立的受理有關行政內部不良施政作為的指控，獨立性即是該制度的最重要特徵。同時強化現行全國政風單位的揭發並調查貪污職權，透過教育與研究方式對貪污行為予以控制與預防，針對行政部門與其所屬之公職人員提供「預防

性反貪腐教育訓練」方案。

二、行政機關人事政策

《聯合國反貪腐公約》第7條有關公共部門之預防措施，以人員別而言，可區分成一般公務員與需經選舉產生之公職人員。惟限於本文篇幅及核心旨趣，且為使我國公共部門反貪腐相關規範，能與《聯合國反貪腐公約》之內涵更為一致，以下僅就一般公務員之部分，提出思考建議供有關部門參考。分析《聯合國反貪腐公約》對於一般公務員反貪腐重點，在於透過相關人事政策以達預防貪腐的目標，尤其是著重在以下幾項：

(一)人事政策以功績和透明原則為基礎；

(二)貪腐風險較高人員之甄選、訓練與職期輪調特別規範；

(三)充分的報酬與薪資以降低公務人員貪腐動機；

(四)進行反貪腐教育訓練，提升公務人員誠實履行公務與貪腐風險意識。

從現有制度來看，我國公部門於一般公務人員之預防性反貪腐措施，較著重在倫理行為與法制之建制，也就是《聯合國反貪腐公約》第8條之規範內涵。至於上述四項《聯合國反貪腐公約》第7條對於一般公務員之預防性反貪腐原則，則似乎較不是我國現行反貪腐機構強調的重點之一，為使我國人事體系可以作為支撐廉政的重要基礎，茲提出以下幾項建議：

(一)人事政策以功績和透明原則為基礎

分析我國現行公務員相關人事法規可以發現，「公務人員任用法」、「公務人員任用法施行細則」、「公務人員陞遷法」、「公務人員陞遷法施行細則」等幾項以陞遷任用為主的人事法規，甄補、任用與陞遷等標準，基本上都是以考試資格、年資、教育程度、考績等功績原則為主。而且根據上述相關規定與辦法，各機關在辦理陞遷時，形式上必須由甄審委員會負責人員升

任甄補的主要決策，與處理決策過程的相關事宜，而甄審委員會的組成與執掌均有頗為詳盡的規定。

因此，就法制面的規定來看，我國一般公務人員的任用與陞遷等，無論是陞遷標準或是陞遷決策過程的設計，都頗為符合功績型陞遷的特色。就法制形式而言，已堪稱與《聯合國反貪腐公約》第7條有關一般公務員預防性反貪腐規範第1項相符。然而，儘管法制面我國人事體制具有功績原則之精神，但實務運作卻也發現，我國的公務人員任用與陞遷，仍然具有一定的政治現象（蔡秀涓、施能傑，1998）。換言之，就實質文化與結果而言，並非完全符合功績原則。

據此，本文認為，我國一般公務人員之任用若欲法制規範、實質結果與文化氣候等，均符合《聯合國反貪腐公約》第7條第1項功績原則之內涵，則以下兩點作法或可參考：

1. 人事主管機關應提供相關的具體指導原則與訓練

實務上，各用人機關對於我國人事政策標榜透明、公正與功績原則應十分清楚。但是，如何轉化成實質的人事決策標準與程序，以及培養各級主管功績用人之決心與文化，就需要人事主管機關提供對各機關更具體之指導原則與協助。此外，人事主管機關也應提供對各級有用人權之主管，如何落實功績原則與在機關中養成功績文化之訓練。

2. 人事與政風人員均應明文規定為甄審委員會指定代表，監督人事決策過程

現行「公務人員陞遷法施行細則」第7條有關甄審委員會組成與人員代表之規定，人事人員為當然委員之一，但政風人員並非是機關首長必須指定的委員之一。因此實務上政風人員是否會參與機關甄審委員會，則依主管而定。即使政風人員為甄審委員會之代表，其功能也是在提供任用或陞遷候選人個人品德操行方面的諮詢，而非監督機關人事決策是否符合功績原則。

是以，為進一步落實《聯合國反貪腐公約》第7條第1項功績原則之內涵，則「公務人員陞遷法施行細則」第7條有關甄審委員會組成與人員代表之規定，應修正為人事人員與政風人員均為指定代表，而且此二類人員必須對甄審標準、過程與結果，是否符合透明與功績原則負有監督義務。

(二)針對貪腐風險較高人員進行檢視和界定，建立該類人員之甄補、訓練與職期輪調特別規範，屬專業職務領域者，其輪調以該專業職務領域為主要範圍，並進行跨部門、跨機關之輪調

觀察我國現行人事制度可以發現，並無以法律層次為主的相關法源規定，各機關必須對貪腐風險較高人員之甄補、訓練，或是職期輪調等，制訂與一般人員有別的特別規範。不過，觀察我國現行人事實務則可以發現，無論是中央機關、業務主管機關與縣市政府，均會自行訂定部分類別人員的甄補、訓練與職期輪調相關規範或指導原則，這些規範基本上都是以規定、要點、辦法等形式呈現。其中，有些會指明係基於反貪腐之理由而制訂，例如「內政部端正政風防制貪污工作實施計畫」第5條即規定：「各機關對與民眾直接接觸之公務人員，依規定須實施職期輪調者，應切實執行；並依『各機關職務代理應行注意事項』，建立職務代理人制度，以增進行政效能。」不過也有並未特別指明係基於貪污防制之理由而訂定者，例如「中央機關人事主管人員遴用及職期遷調作業規定」、「法務部及所屬機關職務遷調實施要點」、「政風人員職期調要點」、「人事主管職期遷調考評」、「台北市政府教育局公務人員職期遷調補充規定」……等。

儘管我國政府各機關與各業務領域，現行已有依機關考量而對於貪污風險較高之可能人員，於甄補、訓練和職期輪調等人事制度，制訂相關貪污防制之規範。但是，本文認為，若欲進一步落實《聯合國反貪腐公約》第7條之內涵，應可參考新加坡與瑞

士等國的作法，以法律而非行政命令或規則的方式，於相關的法規明訂，機關應對貪腐風險較高人員的甄補、訓練與職期輪調有所規範，以更有效達到貪腐之事前預防效果。

據此，以我國現行制度而言，建議思考以下三種作法：

1.就長期性與法律性之考量，建議直接在公務人員任用法、公務人員陞遷法，以及公務人員訓練法等，增列相關規定之條文。並列為各機關向立法院進行機關風險報告之一環。

2.就立即可行與立法困難度考量，則國家發展委員會可將各機關對貪腐風險較高人員之甄補、訓練與職期輪調等，是否有針對貪腐預防進行特別考量及政策成效等，列為行政院各機關施政績效評比的一個項目。

3.先針對易有貪腐潛在風險之業務人員與類別加以清楚界定，繼而思考對於部分屬於專業領域者（如採購人員），是否得仿人事、會計、政風等一條鞭體系之輪調作法，使之得以於專業職務領域內輪調即可，避免專業知識無法累積之缺點。

（三）充分的報酬與薪資以降低公務人員貪腐動機

《聯合國反貪腐公約》第7條此一內涵，由於涉及到各國經濟發展水準不同，以及國家體制差異。因此，並非屬強烈建議事項。以新加坡而言，由於其非屬西方民主政體，因此政府可以用全球最高的公務人員薪資，藉以降低公務人員貪腐的動機。但以其他民主國家而言，則由於公民對公務人員薪資報酬之人事成本較為關注，因此任何執政黨或在野黨在選票壓力考量下，鮮少會提出藉由提高公務人員薪資報酬以違反貪腐之提案或政策。

因此，以我國現行社會對公務人員之觀感，以及對公私部門薪資福利等總體報酬制度之公平性看法而言，本文並不認為現階段我國可仿照新加坡採「高薪養廉」之途徑。

(四)進行反貪腐教育訓練，提升公務人員誠實履行公務與貪腐風險意識

我國現行公務人員訓練課程，無論是考試院國家文官學院、行政院人事行政總處公務人力發展中心，或是地方行政研習中心所舉辦者，近幾年由於馬英九總統將反貪腐列為重要政見之一，因此「廉能政府與倫理規範」此一科目，普遍都會在公務人員相關訓練中被排入課程。但是，此一課程通常是以專題演講的形式呈現，而非較深入的對反貪腐相關議題進行教育訓練和研討。再者，訓練時間也通常只有2-3小時，就性質而言，係屬政令宣導型的非核心課程。此外，反貪腐之相關課程，亦非明文規定於「公務人員訓練進修法」。

基於使公務人員之反貪腐訓練得以更加落實與有效，以提升公務人員誠實履行公務與貪腐風險意識，得以更有效達到貪腐預防，以及更符合《聯合國反貪腐公約》第7條之相關規範，似可在「公務人員訓練進修法」第5條有關行政中立訓練部分，再加上反貪腐之訓練法源。同時，可由法務部廉政署負責總體性的訓練方案規劃，而由各機關或各業務領域（例如會計、人事、採購、環保……等），依個別機關或業務體系業務性質，在廉政署協助下自行設計與執行反貪腐訓練方案，以更符合該機關與該業務領域之反貪腐所需。

(五)落實貪腐風險較高人員之「工作輪調制度」以預防久居其職的公職人員成為行賄對象

《聯合國反貪腐公約》第7條第1款規定對於擔任特別容易發生貪腐職位的公職人員，實行「工作輪調制度」，我國現行《政府採購法》等相關法律雖有類似之制度規定，但對於擔任特殊職位之公職人員，多數機關仍未建立「制度化」的輪調標準與程序，造成久居其職的公職人員易成為行賄對象。例如，澳洲、香

港等國之海關、稅務及採購等機關，均有對該機關內部擔任特殊職位的公職人員實行定期或非定期的「工作輪調制度」，旨在預防涉及或執掌特殊職務之公職人員成為廠商行賄對象，我國應檢討現行制度，並配合考績制度進行各項工作輪調制度的可行性評估。

(六)針對政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法

我國現行公職人員內部揭弊管道之規範，僅有「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第2條指出：「公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而自行或交由他人告發者，除法令另有規定外，不給與檢舉獎金。」因此，嚴格來講，我國並沒有符合《聯合國反貪腐公約》第8條第4項有關政府內部弊端揭弊管道與保護之法制規範。

根據一項以我國全國公務人員為調查為對象之相關研究顯示，受訪者認為「弊端揭發程序與保護」的相關規範，應列為優先立法的倫理事項（蔡秀涓、王千文，2009）。基於《聯合國反貪腐公約》相關規範國內法化，以及使我國公共部門反貪腐更有成效，主管機關應思考並儘速就政府部門內部弊端揭發管道與保護機制，進行研議與立法。

陸、反貪機構之強化與整合

強有力的反貪機構絕對是一國廉政最攸關的要素，而此也是各國國際組織與國家高度切的課題。《聯合國反貪腐公約》第6條於預防性反貪腐機構之規範要旨，乃期望各締約國能依據該國之法律制度設立一個或酌情設有多個預防性反貪腐機構，以專責處理預防貪腐之知識傳播，及預防性反貪腐政策之執行和協調。換言之，在《聯合國反貪腐公約》制定者的概念中，一國應有一專責性的預防性反貪腐機構，若該國制度設計有其需求，則再酌情

設立多個是類機構，以執行其功能亦是作法之一，惟此作法的重點在於協調；此外，反貪機構最重要的特質在於獨立性與可被課責。據此，本文提出以下之續階思考方向：

一、強化廉政署之獨立性與被課責性

觀察任何一個能夠有效運作的廉政機構，均必須具備以下五項條件（陳俊明，2008：143）：（一）反貪腐機構本身必須是不貪腐的。（二）反貪腐機構必須獨立於政治控制之外，除了不允許政治人物干預日常運作，更應使反貪機構能夠無憂無懼地調查所有政治人物和高級常任文官的貪污行為。（三）必須要有完整而周延的反貪立法作為反貪機構的行動依據。（四）有適當的經費和人力。（五）政府必須展現對反貪行動的承諾。

前兩項議題，正是社會大眾對於廉政署成立後，能超脫政治力影響，確實獨立、客觀公正的運作（尤其是肅貪案件部分）之期待所在。儘管目前廉政署對於貪瀆案件之偵辦，乃以檢察體系為主體，以其確保其獨立性，本文進一步建議，廉政署可由以下兩面向著手，以提升社會大眾對其獨立性之信任，並強化其可課責性：

（一）廉政署應設置數個獨立監督諮詢委員會，提供諮詢與嚴密監察廉政署執行反貪、防貪與肅貪工作

我國政府部門經常舉香港、新加坡作為反貪腐成功的例子，卻甚少提及這兩個典範究竟其公開、獨立、透明與民眾信任度是如何產生的？以及這二者有何差異。基本上，新加坡與香港二者為人稱道者係屬不同面向，新加坡係以其專業性、高度完整的強大公權力著稱，香港則是因為其獨立性與社會參與成效著稱。

因此，本文認為若就獨立性與可課責性而言，「對監督者之監督」至為關鍵。而香港廉政公署透過設置貪污問題諮詢委員會、審查貪污舉報諮詢委員會、防止貪污諮詢委員會，與社區關

係市民諮詢委員會等4個獨立委員會，以及廉政公署事宜投訴委員會和內部監察小組等設計，以確保其獨立性和受課責性的精髓，值得我國廉政署借鏡。雖然我國廉政署目前亦有廉政審查會之設立，但仍為單一委員會，與香港廉政公署相比，就多個委員會之專業分工、委員會內之委員組成、主席擔任，以及監察力道等面向來看，容有可精進之空間。³由於我國乃一民主國家，專責廉政機構之政治獨立性與民主課責性，誠然是亟需重視的課題。

（二）廉政署運作應更加地落實政府資訊公開透明及貪腐風險控管原則

除前述以組織設計強化對廉政署本身的監察力量外，廉政署在經費運用、人事進用、行政運作等面向，必須更加落實政府資訊公開透明之原則。不僅應定期在網站向社會大眾公開，也應該定期向我國最高民意機構——立法院報告與接受備詢。此外，作為專責廉政機構，廉政署應該比其他機關更加落實內部貪腐風險控管原則，並定期向社會大眾與立法院報告，以符合民主課責、政府資訊公開透明原則，以及以身作則之精神。

二、整合現有防貪夥伴機制，強化反貪體系的協力鏈結

就廉政機構的設置模式而言，新加坡採單一、專責性機構之設計，而紐西蘭、芬蘭、瑞士或澳洲等國，則採多元廉政機構的

³ 目前法務部廉政署之「廉政審查會」，係由法務部廉政署署長擔任召集人、副署長為副召集人，及檢察司、行政院公共工程委員會、審計部等有關機關代表7位，並遴聘法律、財經、醫療、建築等領域之專家學者及社會公正人士7-8人，就廉政署存查列參案件、業務稽核清查結果、廉政署偵辦案件經法院判決無罪情形或其他廉政事項等，提供諮詢及建議，並作外部監督。

協力設計；亦如《聯合國反貪腐公約》第6條之內涵，不在於強調機構設置是否具有單一性，重點乃在於廉政或反貪機構間運作的有效性。因此，我國在法務部廉政署成立後，應繼從強化廉政體系之相互協作能力作為主要思考方向。

觀諸在廉政作為上較為精進之各國政府部門設計，可發現許多國家仍保持多元機構間相互協力、互補之複式佈網的組織設計模式。基此，本文建議應可將目前我國政府體系中，原本就已扮演防制貪腐功能之主計、會計和審計系統納入廣義的廉政體系中。再者，大型貪腐案件多與經濟犯罪、利用現金流通管道方式進行洗錢有關，因此，為能有效防制貪污案件之發生，應以法務部為核心，結合金融管理（與金流有關之部分）和目前調查局洗錢防制中心之功能，強化前述各機關或系統間的資訊流通與通報，方能發揮功能完整、全面防堵、知識一貫的整體綜效。

三、仿企業倫理長制度，將「政風」人員改為 「倫理長」或「倫理人員」，賦予其正面形象

從預防性反貪腐組織之設置角度思考，上述廉政體系的主要任務便在於灌輸公務人員廉潔觀念、提供廉政教育宣導、累積防貪專業知識，及有效防制貪污舞弊作為等「防貪」面向；而這也是我國過去長久以來偏重「肅貪」以致反貪量能不足的現在，所需補強的重點。因此，本文認為或可參考企業之倫理長制度，將「政風」人員改稱為「倫理長」或「倫理人員」，使其工作內容與職務稱呼更形一致，且能賦予其正面、專業的行政形象，擺脫一般民眾對其負面之刻板印象也能從無形中推廣公務倫理和廉潔觀念。

柒、結 論

基於以上的檢視分析和討論，我們可以看出，儘管我國在廉

政法制的建設上具有相對完備的基礎，但部分現行法律所持規範重點，顯與當前時勢不符，若欲能發揮有效反貪功效，則應儘速展開全面檢討和修正，甚至對於貪污案件核心的「對價關係」之定義，應與時俱進、重行界定。又，現有法制多囿於傳統觀點，諸多法律和制度偏於肅貪概念，而應納入並強化防貪概念，以符合《聯合國反貪腐公約》當中預防性措施的趨勢觀點。此外，為建構起公部門全面性的預防性反貪法律體系，除一般大眾較為熟悉的主要法令外，其他配套如相關的人事法規、弊端揭發之舉報及保護制度，以及公職人員倫理行為相關法制之統合等，亦須一併相互校準與增修。

在預防性反貪腐機構的建立上，法務部廉政署成立後，我國廉政體制已展開新頁，防貪與肅貪的機構量能得以凝聚，但是在廉能政策研究與制訂知識的累積、社會反貪觀念的宣揚與擴散、社會關係之建立，與既有內外控夥伴機制間的協力鏈結，甚至是廉政署本身的獨立性及可課責性等方面，或許是我國廉政建設的續階工程核心。專責性機構的成立，必然會產生社會聚焦和意義彰顯的效果，但是若要成功建立社會大眾對於廉政署的信任感與信賴感，仍然需要更多參與性及透明性的機制設立，來爭取社會民眾的認同。

本文在有限的篇幅內，僅就與公部門內部治理相關之廉政法制建設與組織設計，以預防措施觀點進行討論，但整體制度之整備與健全，其範疇更遠甚於此。在「聯合國反貪腐公約施行法」剛通過立法程序、尚未正式施行之際，實有必要依施行法之要求，通盤檢視各級政府機關所主管之法令是否有與《聯合國反貪腐公約》不符或相互衝突，而需修訂或廢止者；惟檢視與修法之工程，不可能一蹴可幾，法務部應及早啟動我國廉政法制的續階工程，以此契機翻修並健全相關廉政體系與制度。

參考文獻

- 法務部（2010），《法務部廉政署設立說明》，臺北：法務部。
- 胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳、陳偉華（2010），《我國廉政發展應如何落實聯合國反腐敗公約之研究》，臺北：法務部。
- 陳俊明（2008），〈廉政制度設計與民意偏好：對新加坡和香港反貪機構的省思〉，《日晷》，第五期，頁140-143。
- 蔡秀涓、王千文（2009），〈台灣民主治理重要基礎：公務人員公共服務倫理認知分析〉，「2009TASPAA全球化下新公共管理趨勢與挑戰——理論與實踐研討會」，台灣公共行政與公共事務系所聯合會、公務人員保障暨培訓委員會、中山大學公共事務研究所主辦。
- 蔡秀涓、施能傑（1998），〈文官甄補的政治與功績之間〉，《「行政現代化」兩岸學術研討會論文集》，臺北：臺灣大學政治學系。
- 蔡秀涓、陳敦源、余致力、謝立功等（2008），《統合性政府倫理法制之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- Transparency International (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International.