

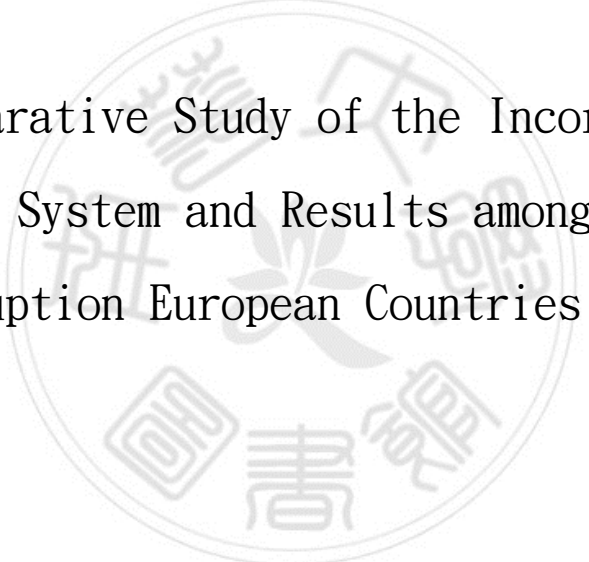
南 華 大 學

國際事務與企業學系歐洲研究所

碩士論文

歐洲高度清廉國家與我國廉政體制與成效之比較研究

A Comparative Study of the Incorruptible
Government System and Results among Height Free
from Corruption European Countries and Taiwan



研 究 生：林 煥 淳

指 導 教 授：郭 武 平

中 華 民 國 104 年 06 月 23 日

南 華 大 學

國 際 事 務 與 企 業 學 系 歐 洲 研 究 碩 士 班 碩 士 學 位 論 文

歐洲高度清廉國家與我國廉政體制與成效之比較研究
A Comparative Study of the Incorruptible Government System
and Results among Height Free from Corruption European
Countries and Taiwan

研究生：林煥淳

經考試合格特此證明

口試委員：宋啟元

劉華宗

鄧武平

指導教授：鄧武平

系主任(所長)：張心怡

口試日期：中華民國一〇四年五月二十七日

摘 要

我國自 2011 年 7 月 20 日成立專責廉政機構廉政署三年多來，廉政治理雖漸顯成效，然而國際透明組織 (Transparency International, TI) 公佈的 2014 年度世界各國清廉印象指數 (Corruption Perception Index, CPI)，台灣在 175 個國家中，清廉度排名為第 35 名；相較於所有列入評比的國家，臺灣屬於中度廉潔的國家，與其他民主先進國家相較，仍有檢討與精進的空間。

鑒於某些歐洲先進國家全世界清廉度評比均名列前茅，而我國近幾年來一直僅在 32 至 37 名中更迭，為期增進我國政府的廉潔與效能，本研究特挑選歐洲高度清廉國家丹麥、芬蘭兩國，做為與我國之比較藍本，深入分析前述國家其廉政體制之演進、運作與執行成效，包括：反貪機構組織、法令及打擊重大貪瀆犯罪的作法等，和我國廉政體制互相比較探討，以效法渠等國家之優點與長處，彌補我國之不足，俾以能急起直追，達成他山之石可以攻錯之功效。

關鍵字：廉政體制、廉政署、政風機構、反貪、防貪、肅貪

Abstract

The Agency against Corruption (AAC) in Taiwan has been established over three years since July 20, 2011 to take charge of formulation and enforcement of the government's corruption-eradication policy and some gratifying results in corruption control have been achieved. However, Taiwan still ranked 35th in the Corruption Perception Index (CPI) announced by Transparency International (TI) in 2014. Taiwan belongs to moderately corrupt country among all evaluated countries. Compared with other democratic advanced countries, Taiwan still has room for improvement.

Some advanced European countries rank always on the top countries in the CPI but the ranking of Taiwan changed between the 32th and 37th in recent years. Therefore, in order to promote the integrity and effectiveness of the Taiwan government, this research selected two highly honest and clean European governments, Denmark, and Finland, and compared them with the Taiwan government and deeply explored the integrity system in three aspects, the evolution, operation and effectiveness of the implementation including the anti-corruption institutions, laws and practices of corruption combating. The integrity systems of selected countries were compared with the integrity system of Taiwan and the strengths of the selected countries were pointed out and suggestions were made to facilitate the promotion of the integrity and effectiveness of the Taiwan government.

Key Words : National Integrity System, Agency against Corruption, Ethics Units, Corruption Investigation, Corruption Preventions, Fighting Corruption

目 錄

中文摘要	I
英文摘要	II
目錄	III
表目錄	IV
圖目錄	IV
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	2
第二節 研究方法	6
第三節 研究範圍與限制	8
第四節 研究架構	11
第五節 文獻探討	13
第二章 歐洲高度清廉國家廉政體制與成效	15
第一節 丹麥廉政體制與成效	15
第二節 芬蘭廉政體制與成效	28
第三節 本章小結	37
第三章 我國廉政體制與成效	40
第一節 我國廉政體制的變遷	40
第二節 我國廉政體制肅貪組織架構	47
第三節 我國廉政體制反貪防貪與肅貪之成效	55
第四節 本章小結	71
第四章 我國與歐洲高度清廉國家廉政體制與成效之比較	75
第一節 我國與丹麥、芬蘭廉政體制之比較	75
第二節 我國與丹麥、芬蘭廉政運作成效之比較	90
第三節 我國廉政體制的問題與癥結	94
第四節 本章小結	96

第五章	結論	98
	第一節 研究發現	98
	第二節 研究建議	101
第陸章	參考書目.....	106

表目錄

表3-1	馬總統上任後貪瀆案件偵辦成果統計表（至2013年5月） ..	72
表3-2	2005--2014年我國「清廉印象指數」（CPI）排名及分數...	73
表4-1	丹麥、芬蘭與我國廉政體制與執行成效之比較表.....	96

圖目錄

圖3-1	政風機構組織沿革.....	45
------	---------------	----

第一章 緒論

清廉是人民對政府施政最基本的要求，政府施政若缺乏廉潔，可能導致吏治不清、官箴不正，而弊端叢生，人民對政府的信任感降低，國家治理必將產生危機。因此，許多國家莫不致力於廉政工作之推動與政府廉潔的維持。從國際透明組織¹(Transparency International, TI)每年公布的清廉印象指數²(Corruption Perception Index, CPI)，恰可提供一個世界各國廉潔度評比的標準，並視為各國施政清廉與否的判斷基準³；其所公布的 CPI 指數，各國莫不重視，以做為各國對歷年廉政治理努力成效的自我檢視與督促機制。清廉印象指數排行榜上得分及名次較低的國家，均應認真面對該國內之貪腐問題，進行檢討與採取策進方案，並教育民眾提高對公共部門的監督和課責。得分及名次較高的清廉國家也應持續努力，建立更完善的廉能政府體制，以增強國際競爭力。國際透明組織 2014 年 12 月 3 日公佈 2014 年度清廉印象指數⁴。針對 175 個國家進行調查，以 0 分為最貪腐，100 分為最清廉。今年 175 個國家的平均分數為 43 分，2/3 以上的國家得分不到 50 分。台灣連續 3 年得分都維持在 61 分，在 175 個國家中，清廉度排名第 35 名。亞洲排名最高的國家是排名第 7 名的新加坡(84 分)，日本(76 分)排名第 15 名，香港(74) 排名第 17 名，韓國(55 分)排名第 43 名。全世界排名最高的前 10 名國家是：1.丹麥(92 分)、2.紐西蘭(91 分)、3.芬蘭(89 分)、4.瑞典(87 分)、5.挪威(86 分)、5.瑞士(86 分)、7.新加坡(84)、8.荷蘭(83 分)、9.盧森堡(82 分)、10.加拿大(81 分)。國際透明組織公布「2014

¹ 1993 年成立的國際透明組織（Transparency International），是國際上唯一專門致力於打擊貪污腐敗的國際性非政府組織（NGO），在全球反貪腐運動中扮演著重要的角色。該組織的發起人彼得·艾根（Peter Eigen）試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟，從行賄、收賄兩大方向打擊貪腐，藉由國際社會的集體力量，激發帶動各國民間社會的反貪腐能量，為打造更廉潔的地球而努力。為達成上述目標，國際透明組織採取下列五項策略：一、激起社會關注，二、建立反腐聯盟，三、開發反貪工具，四、設定廉潔標準，五、監測貪腐活動。

² 貪腐印象指數是根據各國商人、學者與國情分析專家，對一國之公務人員與政治人物廉潔認可的評價。原以滿分十分代表清廉，至 2012 年後修正為滿分 100 分。

³ 楊合進，「從新制度論探討我國政府的廉政設計」，中國文化大學社會科學院政治研究所博士論文，2012 年，頁 1。

⁴ 法務部廉政署網頁：www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=368378&ctNode=31017&mp=289

年清廉印象指數」，台灣獲得 61 分，與 2013 年相同，在東亞僅次於新加坡、日本、香港，且優於南韓。在全球 175 個接受評比的國家地區排名第 35，較 2013 年進步 1 名。法務部指出總體而言，我國大力肅貪推動廉政革新已漸獲國際肯定。惟如與歐洲高度清廉國家相比較，各項廉政體制與治理成效仍有努力向上提升的空間。此外，《聯合國反貪腐公約》⁵(The United Nations Convention Against Corruption，簡稱 UNCAC)序言裡闡明，貪腐不再是局部問題，而是一種影響所有社會和經濟的跨國現象，非法獲得財富將對國民經濟和法治造成損害，也影響民主政治的原則。由此可見，貪腐所造成的影響深遠，各國皆然，且反貪工作的成效絕非僅靠政府單一機構所能達成。貪瀆是一個全球性的問題，古今中外，無論在何種政治制度下，均會發生貪瀆犯罪。因此，貪瀆犯罪可說是一種傳統型態的犯罪。由於這種犯罪，直接影響政府功能、威信、效率與國家競爭力，關係政治的隆污、經濟繁盛與民心的向背，足以影響社會安定、國力興衰與政府的存亡，而政風的良窳關係國家整體競爭力的表現。有鑑於此，世界各國都非常重視廉政體制的建立與廉政政策的擬定與推行。各國政府無不以防制貪瀆，為安邦立國的要務；莫不專心致力於廉政防貪反貪與肅貪工作的永續推動。

第一節 研究動機與目的

壹、 研究動機

國際透明組織調查的全球清廉印象指數，相較於所有列入評比的國家，臺灣屬於中度廉潔的國家，與其他民主先進國家相較，仍有檢討與精進空間。有鑒於某些歐洲先進國家全世界清廉度評比名列前茅，而我國近幾年來一直僅在 32 至 37 名中更迭，為深入探討歐洲高度清廉國家其廉政體制之演進、運作成效，與我國廉政體制相比較探討，以效法渠等國家之優點與長

⁵《聯合國反腐敗公約》是聯合國歷史上通過的首個用於打擊國際腐敗犯罪的法律文件。《反腐敗公約》草案於 2003 年 10 月 1 日在維也納會議上確定並核准，並於同年 10 月 31 日在第 58 屆聯合國大會全體會議投票通過。公約被定義為是聯合國為世界各國加強反腐工作、提高反腐成效、促進反腐領域的國際合作而通過的一項指導國際反腐敗鬥爭的法律文件。反腐公約於 2003 年 12 月 9 日至 11 日在墨西哥南部城市梅里達舉行的聯合國國際反腐敗高級別政治會議上開始供各國簽署。根據規定，該公約將在第 30 個簽署國批准後第 90 天生效。截至到 2007 年初，已有 83 個國家批准了此公約。

處，彌補我國之不足，俾以能急起直追，促使我國早日成為世界高度廉潔國家，並增強我國的國際競爭力。

研究者從事政風工作多年來得知，我國中央政府近幾年所推動的政府改革措施中，不乏廉政工作的宣示或政策措施⁶：民主進步黨於2000年初次贏得政權，即由唐飛內閣提出了「掃除黑金行動方案」(2000年7月)；行政院游錫堃院長核定「掃除黑金行動方案的後續推動方案」(2003年7月)；蘇貞昌院長核定「反貪行動方案」(2006年11月)。由此觀之，民主進步黨執政期間，反貪倡廉的政策宣示不少，卻因陳水扁總統涉貪，以及所任用之政務官涉嫌貪瀆案件陸續被揭發出來，而喪失了人民對民主進步黨因反黑金與貪腐之訴求而取得執政的信任。紅衫軍反貪瀆遊行的集體行動，讓2008年總統大選，國民黨標舉肅貪防腐的大旗，終於獲得民心認同，贏得大選重新執政。新政府上台後，劉兆玄院長為與國際反貪腐趨勢接軌，兼顧公私部門廉潔及倫理規範，經行政院中央廉政委員會第一次會議(2008年10月3日)決議，參考《聯合國反腐敗公約》及國際透明組織倡議，於2009年7月擬具「國家廉政建設行動方案」⁷，闡明國家廉政建設的目標和策略，並整合「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」及「反貪行動方案」，以建構國家廉政發展策略目標，提出創造乾淨政府與誠信社會之願景。然而，這些響亮的政策方案推動至今，貪瀆案件仍時有所聞，其中台灣高等法院法官的貪瀆案件，是政府成立廉政署的催化劑。2012年6月27日，爆發行政院祕書長林益世涉嫌索賄，同年8月10日爆發水利署第六、第七河川局局長等多人貪瀆案，10月底與11月中交通部台灣鐵路管理局兩位副局長先後因涉嫌收受賄賂案被收押，11月29日南投縣長李朝卿涉嫌在道路災修工程涉嫌收取回扣貪瀆案而被收押，可謂弊案連連。以反貪瀆為競選主軸，標舉「廉能政府」而取得政權的執政黨，形象受到嚴重的斲傷，飽受社會各界「不廉無能」的批評。

⁶ 楊合進，「從新制度論探討我國政府的廉政設計」，中國文化大學社會科學院政治研究所博士論文，2012年，頁3。

⁷ 為與國際反貪腐趨勢接軌，兼顧公私部門廉潔及倫理規範，經行政院九十七年十月三日中央廉政委員會第一次委員會議決議，參考《聯合國反腐敗公約》(The United Nations Convention against Corruption，簡稱 UNCAC)及國際透明組織(Transparency International)相關倡議，擬具「國家廉政建設行動方案」草案(簡稱本方案)。

由上述的背景分析，本研究之動機有以下三項⁸：

一、我國廉政體制的規劃與執行有無符合社會現況需求？

政府雖訂頒多項防制貪瀆的措施，惟政府官員收受賄賂仍時有所聞。近者已如前述，更早一點的警界與法界，涉犯貪讀者案件不斷，海關人員集體收賄、公立醫療院所主管涉嫌受賄、新北市國中小學校長多人涉嫌接受團膳業者不正利益等等。總統與行政團隊以建立廉能政府為口號，訂頒「國家廉政建設行動方案」，設置「中央廉政委員會」，實施「公務員廉政倫理規範」，修訂《貪污治罪條例》及《洗錢防制法》，並成立「法務部廉政署」等，卻未能有效遏止歪風，本研究動機即在思考，為何我國廉政體制於 2011 年 7 月 20 日成立專責廉政機構廉政署⁹，政府反貪機制可謂已近完備，各行政機關普設政風機構，卻仍令貪腐情事一再發生，是否為廉政體制失效，亦或是廉政體制之設計未充分考慮其他因素？

二、如何效法歐洲高度清廉國家廉政體制與運作成效？提升我國廉政體制與效能，使我國邁向高度清廉國家之列：

國人普遍認為，新加坡與香港的廉潔程度比我國還高，是因該國或地區設有專責肅貪機構得以徹底打擊貪污，所以倡議效法新加坡與香港成立專責廉政肅貪機構。這樣就可以使國內貪腐現象減少甚至達到弊絕風清？反貪制度設計(anti- corruption agency, ACA)各國不一，新加坡與香港設有專責的肅貪機構，但美國或多數的歐洲國家，甚至北歐國家，並無明確的 ACA 設計，廉政業務是分散在不同機關中。而新加坡與香港肅貪機構成效良好，歷年其政府廉潔度與效率評比，由清廉印象指數均排名在前可以為證。惟丹麥、芬蘭、瑞典等北歐國家建置有監察長(Ombudsman)制度¹⁰，其規模與運作方式與新加坡、

⁸ 楊合進，「從新制度論探討我國政府的廉政設計」，中國文化大學社會科學院政治研究所博士論文，2012年，頁 4-5。

⁹ 法務部廉政署新聞稿：〈法務部廉政署 7 月 20 日揭牌成立—開啟廉政新紀元〉，2011 年 7 月 20 日

¹⁰ 1809 年，瑞典憲法授權國會可以設立申訴委員(ombudsman)，1810 年，瑞典國會設立了議會監察使，它是一個獨立機構，代表瑞典國會獨立行使職權，不受瑞典王室管轄。只要與瑞典中央政府、地方政府任命的任何官

香港之專責肅貪機構大異其趣，以國際透明組織近十年來的清廉印象指數評比觀之，北歐國家清廉指數多數名列前茅，代表其政府施政廉潔的成效卓著。而日本等民主國家，並未設置專責的肅貪機構，亦能展現政治清明。是以專責廉政肅貪機構與肅貪防腐的功能有無必然關係？防治貪腐功能不彰的因素很多，必須針對功能不彰的原因痛下針砭。除組織因素外，更應探究非組織的影響因素。在全球化時代，資訊科技日新月異，利用現代化科技，建構全民反貪與防貪的網絡，讓反貪、防貪與肅貪有公部門以外的個人和團體加以支持和參與，俾能成為全民運動。若僅單靠專責廉政肅貪機構而要達到反貪、防貪與肅貪的亮麗成果，需要甚麼樣的規劃設計與執行力或其他配套措施？

三、如何整合我國廉政機構功能，強化反貪防貪與肅貪工作整體執行成效？

我國政風機構組織功能的制度變遷過程中，成立廉政署為一個重要的里程碑¹¹。我國現有廉政機構中，調查局、政風機構、廉政署都有摘奸發伏、預防與檢肅貪瀆的責任，而成立專責廉政機構廉政署後，調查局則是兼辦肅貪工作，廉政署既然以反貪、防貪與肅貪為主，自應統合調查局、政風機構，發揮三合一或「交叉火網」的功能；惟廉政署成立初期，與調查局分工不是很明確，更談不上互助與合作。如何調適與協調合作，以免讓外界對於廉政署之成立，有疊床架屋功能重疊的疑慮真正發生，是為本研究關心所在。而成立專責廉政機關之構想始於 1987 年，時任立法委員趙少康提議倡導，而廉政署成立在 2011 年 7 月 20 日，相隔 25 年才讓專責廉政機構成立，其中最大因素可能是調查局並未全力支持。此外多數人認為成立專責廉政機構，將瓜分調查局的功能，或稱專責廉政機構與調查局將有功能重疊之疑慮。研究者認為部分業務重疊，正可代表廉政署與調查局的競爭與合作關係，反而有利於貪瀆之偵辦與防制。

總而言之，政府施政廉潔度關係著該國競爭力與國力的興衰，臺灣社會近年來除面臨到官

員有關，任何人包括非瑞典公民，在任何事件上覺得自己受到瑞典政府不公正的對待，都可以向議會監察使提出申訴。

¹¹ 楊合進，「從新制度論探討我國政府的廉政設計」，中國文化大學社會科學院政治研究所博士論文，2012年，頁 5。

僚貪瀆之風日熾，影響到政府行政效率，導致公共建設遲緩及令外商投資怯步等問題；黑金及貪瀆問題更成為國家政經發展上的一個毒瘤，使臺灣已變成在亞洲四小龍之中敬陪末座，貪腐已滲入啃蝕國家政經基柱，戕害國家競爭力，成為國家發展的一大阻礙。臺灣要步入已開發國家，必須剷除貪瀆這項障礙，才能恢復外界及民眾對政府的信心。而我國的廉政體制如何參考歐洲高度清廉國家之廉政體制與做法，有效強化我國廉政反貪機制，提升政府清廉度，還給人民一個清廉透明的社會環境，再創臺灣第二次政治與經濟奇蹟，為本次研究之重點。

為有效增進政府廉能，本次研究特挑選歐洲高度清廉國家之丹麥、芬蘭等國做為與本國之比較藍本，分析前述國家的廉政反貪機構組織、法令及打擊重大貪瀆犯罪的作法，提供可行性建議給本國廉政反貪機構參採，盼他山之石可以攻錯，俾以健全國家廉政體制，有效防制貪瀆情事發生，並能提升國家整體競爭力。

貳、研究目的

本論文的研究目的在試圖探討或解決下列各項：

- 一、我國與歐洲高度清廉國家丹麥、芬蘭等國之廉政反貪機構現況及實踐作法。
- 二、我國與歐洲高度清廉國家丹麥、芬蘭等國對打擊貪瀆問題之優劣比較。
- 三、研究如何效法歐洲高度清廉國家丹麥、芬蘭等國廉政體制優點，增進我國廉政反貪機制與效能。

第二節 研究方法

研究方法(methods)是指蒐集與處理資料的技術，例如：文獻研究法、比較研究法。本論文主要探討我國與歐洲高度清廉國家之丹麥、芬蘭等國家廉政體制與反貪機構之優劣及策進作為，尤其是在 2008 年 5 月馬總統上任後，強調創造清廉政府，卻陸續發生重大貪瀆弊案，顯示國家強化廉政體制與反貪瀆之重要性與急迫性。本論文將採用我國與上述兩國的政府官方文件、紀錄、報紙、學術論文、網路官方資料與學者研究報告及我國公務考察報告等做為研究論文的依據。

而本論文將採用下列研究方法：

壹、文獻分析法¹²：

是尋求歷史資料、檢視歷史紀錄並客觀地分析、評鑑這些資料的研究方法，由於常需要大量的歷史資料與文獻，因此亦稱歷史文獻法。當研究者對歷史資料進行蒐集、檢驗與分析後，便可以從了解、重建過去所獲致的結論中，解釋社會現象的現況，甚至預測將來之發展。採取文獻分析法進行資料的分析時，必須先對文獻進行檢閱，不論是第一手或是次級資料，均應確定其可靠性和可信度。不同的文獻，對於研究會有不同的助益或侷限。例如正式紀錄，包括了官方資料和年報等，是文獻研究時最大宗的來源，其多半從正面的角度立論做依據；若觀察角度與概念適合，是一種質量俱備的資料來源；然而，正式文件亦可能誇大其成效，忽略、歪曲了某些有利益牴觸或自行判斷「不重要」的部分，故需仔細過濾資料，以免觀點過於狹隘。

本論文針對「廉政」及「反貪」關鍵字加以搜尋，並綜合在圖書館、政府機關、期刊或學術單位找到之資料內容，對我國與歐洲高度清廉國家之丹麥、芬蘭等國廉政體制與反貪機構之機制及成效進行分析比較，整理內容並做出建議，作為研究的基礎。

貳、比較研究法¹³：

比較研究法是研究某些現象或各類現象之間相似和相異的方法，其目的在於建立社會現象的分級和類型，並透過各種因素之間的經驗聯繫和時間順序研究，來檢驗因果關係。只有比較才有鑑別，只有鑑別才能分析優劣。故在學術研究中，比較研究是認識事物本質的最基本也是最重要的方法之一。

新加坡與香港的肅貪防腐績效卓著，他們都設有專責肅貪機構，而且運作良好，但這是唯一的判準嗎？本研究將以歐洲高度清廉國家丹麥與芬蘭兩國與我國的廉政體制與執行成效相比較，故本研究採用比較研究法。將我國與歐洲高度清廉國家之丹麥、芬蘭等國廉政體制與反貪機構之機制，加以有計畫、有目的對照、分析、探求及綜合整理，找出其中異同優劣，並歸

¹²林海洋，「反貪機構之比較研究-以臺灣、新加坡、印尼為例」，政治大學國際事務學院戰略與國際事務碩士在職專班論文，2014年，頁18。

¹³楊合進，「從新制度論探討我國政府的廉政設計」，中國文化大學社會科學院政治研究所博士論文，2012年，頁13。

納出好的廉政體制、反貪策略或有效措施與方法，作為有關當局解決貪瀆問題或策進廉政制度之參考。

比較研究法的目的有三，茲分述如下：

- 一、從我國與歐洲高度清廉國家之丹麥、芬蘭等國廉政體制與反貪機構之機制及成效的比較研究中，可歸納出提升整體廉政肅貪體制之方向與作法。
- 二、可擴大國際視野增進了解國外廉政體制與成效，消除偏見，破除本位主義，為本國廉政體制注入一股活泉。
- 三、有助於健全本國廉政體制，從了解本國與外國廉政制度的優劣，汲取他人之長處來彌補自己之短處，在相互比較之中，當可從別國之優點中吸取成功經驗，並發現本國不足之處，以作為改進的依據，亦即所謂古云「三人行，必有我師」之至理名言。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍：

本論文研究之範圍係以歐洲高度清廉國家丹麥及芬蘭之廉政體制運作與成效，及我國廉政體制之反貪、防貪與肅貪機構對防制打擊貪瀆之成效，與如何提升公務員之品德操守和服務效能，做為研究的範圍。本研究稱的廉政體制與成效，其範圍是以最近十年來之相關學術著作、官方資料、考察報告、法規資料、研究者發表之論文或相關學術研討會所發表之文章等為研究範圍。雖然亞洲國家多數受到中華文化之影響，而在作比較分析上並非以亞洲廉潔程度較高，其制度與我國較相近之國家地區做比較，係因相關研究者眾，其相關廉政體制措施經採用後功能並未能顯現；因此改選擇歐洲高度廉潔國家，雖與我國體制制度不盡相同，惟其有可供參考之廉政體制成效，亦應加以重視與蒐羅比較，以了解不同體制中其廉政體制之運作成效，政府如何去效法他們的廉政體制成效發揮其優勢，以早日使我國成為高度清廉之國家。

至於為何只選擇丹麥、芬蘭等兩個歐洲國家作為研究對象，主因係參考最近十年來國際透明組織發表之世界各國清廉印象指數中，該兩國清廉指數排名均名列前茅，而近年來政府公務機關亦多派員考察等國家之廉政體制運作成效與相關措施，足見該兩國之廉政體制與成效，

應可供我國借鏡與效法。

貳、研究限制：

一、未深入探究我國監察制度：

在研究資料蒐集上，發現歐洲高度清廉國家的廉政體制與措施中，監察制度係一重要的成功因素，反觀我國之監察院在我國廉政體系中僅負責政府機關與公務員違失案件之糾舉與彈劾，較無功能與不受重視。因此本論文研究亦無對此多所著墨，可能造成比較上之差異，亦可能無法盡如人意，或造成資料運用上的疏漏，這是本研究可能會遇到限制的地方。

二、未親赴歐洲各國蒐集第一手資料：

本研究之國外相關文獻很多，但因未親赴歐洲各國蒐集並非第一手資料，且國內亦不容易取得，而本研究係以歐洲高度清廉國家與我國廉政體制與成效優劣比較為主，國外文獻的引用相對較少，又因時間壓力下，是以已有的中文資料或西洋文獻的中譯本為主，這是在西方文獻原文資料有尚非充足的限制；另歐洲各國廉政制度之研究，中文文獻或資料不但資料有限，僅能針對公務機關赴相關國家公務考察之報告分析研究，或參考中國對相關歐洲高度清廉國家廉政體制與措施研究資料，且不同廉政體制可能受國情或民族性影響較大；加以英文文獻尋找不易，可能會有思慮不週之處。惟儘可能希望透過蒐集研究歐洲高度清廉國家廉政制度與我國廉政制度之優缺點分析比較研究後，研擬適合我國國情之一套最佳之廉政制度或執行方式，並建議中央政府採行後逐步落實，俾以有效提升我國政府之廉政績效，積極邁向高度清廉國家之列。

三、本研究採綜合文獻研究法有其限制性：

綜合文獻研究法除了相關之基礎理論為必備之分析工具外，政府部門之決策與執行資料之蒐集亦顯得格外重要。故本研究主要採圖書館式文獻分析法，一方面從國內外相關期刊、書籍、學位論文等資料，經過分析、整理及歸納，以瞭解目前相關研究之狀態，並擷取符合本文研究主旨之理論數據資料，重新建立理論架構；另一方面就法務部廉政

署、國際透明組織、台灣透明組織、調查局、各級檢察機關的業務報告、研究報告、重要檔案、文件、年報、統計資料、刊物、圖表等，作為分析材料。官方文件資料以法務部資料為主，並參考行政院、監察院、行政院研究發展考核委員會或法務部調查局等單位之相關資料。

四、未進行訪談與測驗之限制¹⁴：

本研究以文獻資料分析、制度分析來析論，因強調「方法論的個人主義」¹⁵ (methodological individualism)，欲求了解個人之選擇，採取之途徑即是進行調查、訪談。本研究並未以建立問卷及計量方法，僅就文件資料分析、個人所學及在政府部門參與政策執行過程之實務經驗，作為分析立論依據。同時，研究者在政風機構任職期間，多次參與廉政制度與措施之研討與執行之機會，且與各級政風同仁接觸頻仍，經常性的業務會談或私下聯誼，對政風體系的相關措施知之甚詳，算是有「參與觀察」的性質，故本研究並非標準的「質性研究」¹⁶，或可稱為「修正式的質性研究」。雖是如此，但學術研究畢竟有其嚴謹之處，方法與步驟須依一定之規矩，其研究結論方能正確解釋現象。本研究未進行深度訪談，其因乃具學術作用的訪談對象，彼此都相識已久，訪談就流於形式。且研究者認為這個題目很難做民意調查，或深度訪談，爰決定不以訪談為必要。研究者定義此研究為資料性的研究，本研究對個人的行為選擇，完全是用邏輯面的推敲與演繹，個人在制度中，與制度的互動，悉依文獻期刊、相關書籍、媒體報導、官

¹⁴楊合進，「從新制度論探討我國政府的廉政設計」，中國文化大學社會科學院政治研究所博士論文，2012年，頁 16-18。

¹⁵方法論的個人主義 (Methodological individualism) 又稱個人主義方法論，是一種哲學的研究方法，將社會的發展看作是許多個人的聚集 (整體上是個人主義的一種形式)，以此解讀和研究許多學科。在最極端的形式上，方法論的個人主義認為「整體」只不過是「許多個體加起來的總合」(原子論)。方法論的個人主義也被稱為「化約主義」(reductionism) 的一種形式，因為它的解釋方式是將一個大的實體化約為許許多多的小實體。

¹⁶定性研究或稱質性研究、質化研究，是一種在社會科學及教育學領域常使用的研究方法，通常是相對定量研究而言。定性研究實際上並不是一種方法，而是許多不同研究方法的統稱，由於他們都不屬於量化研究，被歸成同一類探討。其中包含但不限於民族誌研究、論述分析、訪談研究等。定性研究者的目的是更深入瞭解人類行為、及其理由。

方文書等文獻資料，加以個人經驗及識見分析所得，在方法論上，強調歸納演繹法的邏輯性，雖難謂精準，但應可提供作為重要參採依據，惟部分的求證可能有待後續的研究再來補充，這是研究限制之四。

五、理論與實務的限制：

研究中殊難截然劃分個人與集體的意志，在方法論個人主義下，有多元的理論性質，反貪防貪肅貪的方法與成效可以百家爭鳴方法多元。我國現行廉政體制，是一層級節制體系，廉政反貪防貪與肅貪機構正式組織隸屬於行政體系內，所轄政風單位也都附屬於各級行政機關之內。世界各國反貪的制度設計(ACA)各有不同的組織與功能型態¹⁷。所以，本研究認同機關組織的廉政防貪反貪與肅貪設計的運作績效，但非ACA設計的肅貪績效與具有ACA之肅貪組織之成效，難以同一標準相較其優劣。這樣多元的廉政防貪反貪與肅貪制度，且須就其體制成效的良窳加以分析比較，在研究範圍與規模上，必須加以限制，此為研究限制之五。

第四節 研究架構

本論文區分為五章，分析架構與章節安排如次：

- 第一章 說明研究動機與目的，論文架構與研究方法、研究範圍與限制，以及相關的文獻回顧與探討等事項。
- 第二章 主要探討歐洲高度清廉國家之廉政制度〈包含：丹麥、芬蘭等〉，以瞭解各國的優點所在，如何有效學習運用於我國廉政體制並加以有效運作，成為反貪、防貪與肅貪機構反制與打擊貪瀆的利器。

¹⁷反貪腐機構（Anti-Corruption Agency, ACA）大致分為三種，第一種為「單一專責機構」，例如我們熟知的香港、新加坡等，其中香港的廉政公署（ICAC）為全備式反貪專責機構，即透過調查、預防和教育三管齊下以求根除貪腐；新加坡則為貪腐調查局（CPIB），著重於調查式反貪。第二種為「多機關模式」，即以數個反貪機構來執行反貪法律的國家，例如美國、菲律賓等，臺灣亦屬之。第三種反貪機構較為獨特，以澳洲新南威爾斯省於議會下設置獨立的反貪委員會為代表。

第三章 研究分析我國相關廉政體制及成立專責廉政肅貪機構之歷史背景、扮演角色及運作現況，藉此瞭解對於反貪、防貪與肅貪之相關做法與成效。

第四章 對於歐洲高度清廉國家〈包含：丹麥、芬蘭等〉與我國之廉政制度進行文獻蒐集與分析比較，反貪、防貪與肅貪經驗及成效，找出較優者的成功之道及該國廉政體制成效；研究較優者如何達到抑制貪瀆的預期目標，得出之心得作為末章結論之依據。瞭解並效法各國的優點，藉以對我國廉政制度之健全運作與發展有所助益。

第五章 綜合上述文獻的蒐集與分析比較研究，找出與研究目的相呼應的結果，提出強化政府廉政體制與反貪、防貪與肅貪工作及增修定相關廉政法令與作法之建議，以有效提升我國國際廉政評比，使我國早日躋身於高度清廉國家之列，俾有效提升國家對外之競爭力。

茲將相關章節摘述如下：

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第二節 研究方法

第三節 研究範圍與限制

第四節 研究架構

第五節 文獻探討

第二章 歐洲高度清廉國家廉政體制與成效

第一節 丹麥廉政體制與成效

第二節 芬蘭廉政體制與成效

第三節 本章小結

第三章 我國廉政體制與成效

第一節 我國廉政體制的變遷

第二節 我國廉政體制組織架構

第三節 我國廉政體制反貪防貪與肅貪的成效

第四節 本章小結

第四章 我國與歐洲高度清廉國家廉政體制與成效之比較

第一節 我國與歐洲高度清廉國家廉政體制之比較

第二節 我國與歐洲高度清廉國家廉政運作成效之比較

第三節 我國廉政體制的問題與癥結

第四節 本章小結

第五章 結論

第一節 研究發現

第二節 研究建議

第五節 文獻探討

聯合國在 2003 年發起「反貪腐公約」¹⁸（UNCAC）目前世界已有 160 餘國簽署，歐洲高度清廉國家丹麥、芬蘭兩國也名列其中，我國雖未簽署，但身為國際社會一份子，也責無旁貸自發性的遵守該條約；顯示各國對廉政體制之建立與運作執行成效均極度重視，尤其前述兩國均早已成為世界高度清廉國家，邁入先進已開發國家之列。而各該國如何建立及運作廉政體制，發揮提高國家廉潔度與競爭力，實有必須深入探討研究學習之處。

經搜尋相關文獻資料發現，歷年來針對我國與世界各國廉政體制與反貪肅貪機制效能之比較研究，大多集中於與亞洲設有專責肅貪機制之國家地區，如新加坡、香港等。而甚少研究歐洲高度清廉國家與我國廉政體制與執行成效之異同。因此本研究除對我國廉政體制及業務現況，作深入之探討外，並與歐洲清廉度較高之丹麥、芬蘭等國家廉政機構的制度作分析比較，進而瞭解與我國之廉政組織及法令上之差異性。筆者服務於政風機構，並以一個政風工作者從政府體制內來探討分析我國廉政體制之設置沿革與現況，詳予研析其優缺點，並對照歐洲高度清廉國家丹麥與芬蘭廉政體制之設置運作執行成效，加以比較研析後，提出我國廉政機關之廉

¹⁸ 聯合國反貪腐公約於 2003 年 12 月開放各國簽署，2005 年 12 月生效，為目前雙邊、多邊反腐敗條約中內容最全面的公約，迄今共有 160 餘國簽署。

政反貪、防貪與肅貪策略、具體改革防制措施及建議，期能在國家廉政工作改革工程中略盡一份心力。

本論文就以歐洲高度清廉國家丹麥、芬蘭兩國與我國之相關廉政制度及反貪、防貪與肅貪機構執行成效作為研究對象，以比較分析方式學習他國成功經驗並改進我國缺漏之處，盼提供一些建設性的意見予我國高層及廉政反貪、防貪與肅貪機構，期能落實廉能政府之理想及目標，以有效提升我國廉政評比。

總結而言，「政府再造」工程中，廉能政治是人民的基本要求，明朝名相張居正言：「天下之爭，不難於立法，而難於法之必行」¹⁹，因之本研究對廉政體制與政策提出建言，期盼政府能積極改革，俾以澄清吏治，掃除經濟障礙吸引國外廠商投資，有效提升國家整體長期競爭力，早日使我國邁入世界高度廉能國家之列。



¹⁹ 洪武博，我國司法機關政風機構政風人員角色扮演與肅貪執行成效研究，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，2005年，摘要。

第二章 歐洲高度清廉國家廉政體制與成效

第一節 丹麥廉政體制與成效²⁰

壹、丹麥監察使制度 (The Danish Ombudsman)

「國會監察使 (The Parliamentary Ombudsman)」制度起源於 19 世紀初瑞典²¹，丹麥是在 1953 年通過「憲法修正案」後正式引進該項制度，並於翌年(1954 年)正式通過編號為 203 號的「國會監察使法」，其後於 1955 年 4 月 1 日正式設立國會監察使。丹麥國會監察使係由國會之法律事務委員會負責遴選，代表國會監督內政及軍事之中央政府機關行政業務，性質上為一獨立且向國會負責的政府高階官員所領導的機構。監察使得接受人民對於政府機關、政府官員及公務人員之陳訴，特別是監察使係獨立行使職權，並有權進行任何調查、提出糾正建議以及發表報告，其整體制度之運作，與我國監察制度頗為類似，但職權更大更積極落實貪污之認定、防制與檢肅。

一、監察使管轄範圍：

丹麥國會監察使係由國會所任命，負責監督行政部門，並具有輔助法院之功能，因此，一般丹麥民眾倘有任何抱怨或不滿，均可快速地透過該項管道來反映。丹麥的行政部門組織十分龐大，全國總計約有 85 萬名公務員，約占全國勞工市場之 1/4，監察使對之有完全的監督權，可監督行政部門之公務員，然而監察使對於國會及國會所屬之機構並無監督權；此外，如人民陳訴之案件已呈送法院審理，或國會目前刻正審議之案件、私人公司或私人機構、非政府組織²² (NGO) 等，監察使亦無監督權，無法受理任何陳訴或請願案件。

二、監察使依據及定位：

²⁰ 楊世華等，法務部政風司：丹麥、芬蘭二國廉政制度之運作考察報告-2007 年

²¹ 趙榮耀等，監察院委員：世界監察制度手冊- 2010 年

²² 非政府組織 (英語：Non-Governmental Organization，縮寫：NGO) 是一類不屬於任何政府、不由任何國家建立的組織，不屬於政府的機構，通常獨立於國家政府。雖然從定義上包含以營利為目的的企業，但該名詞一般僅限於非商業化、合法的、與社會文化和環境相關的倡導群體。非政府組織通常是非營利組織，他們的基金至少有一部分來源於私人捐款。現在該名詞的使用一般與聯合國或由聯合國指派的權威非政府組織相關。

丹麥國會監察使之法源依據除「憲法」及「監察使法」外，另有其他法源賦予其行使相關職權，例如調查監獄是否發生虐待人犯情事；此外，監察使亦被授權調查行政機關是否公平、公正地對待弱勢團體，因此有所謂監察使就像行政法庭之說，然而監察使本身則認為其職權並不僅止於此，監察使具有主動權，法院則是被動受理，其調查與建議實際上與一般法庭並不相同。

丹麥國會監察使本身對於反貪、肅貪之權力有限，且監察使蒐證能力較為薄弱，因此，倘有政治人物收受政治獻金，有關的證據蒐集即交由檢警機構去執行，監察使主要任務在於判斷貪污之定義，例如何謂貪污？收受多少價值禮品始構成貪污？或怎樣的行為應界定為貪污？這是監察使的職權。

丹麥法律對於何謂貪污？何謂一般饋贈？並未明確界定，因此在西元 2005 年，該國監察使曾針對此灰色地帶研擬一項綱領以界定何種情形構成貪污？何種情形不構成貪污？例如於結婚紀念日或生日此種傳統習俗時接受禮物，監察使認為並不構成貪污，參加工作性質的晚餐（work dinner）亦不構成貪污，即便是私人公司所提供，監察使認為亦不構成貪污。此外，如外國公司欲在丹麥探勘石油，邀請丹麥官員至其本國參觀（即探勘石油的國家）雖被允許，惟官員本身必須自費，否則即構成貪污。監察使當初設定此綱領界定何謂貪污時，行政部門曾對此有所反彈，原因即在於行政部門喜歡有灰色地帶，不希望過於透明，但就在監察使訂定此綱領半年後，即有某地方自治團體首長因接受廠商餽贈其私人住宅之新暖氣系統與衛浴設備等物品被認定貪污，並因此被判刑，該自治團體許多官員亦因此遭到羈押，自該事件發生後，所有丹麥民衆因此受到警惕，貪污案件便顯著減少。丹麥雖然甚少發生貪污案件，但據統計每隔約 10 至 15 年便會發生類似醜聞，制定綱領不僅可令丹麥社會大眾產生警惕，丹麥行政部門更因此自行訂定反貪污綱領。一般而言，監察使於反貪污工作之過程中，其本身自我界定為負責較基礎性之工作，例如界定何謂貪污並制定綱領。

三、監察使職掌及權限：

〈一〉受理陳訴案件：一般而言，監察使可透過以下方式受理各項陳訴案件：1、直接受理：

丹麥法律規定任何民衆均可向監察使提出有關其個人之抱怨或訴願，但法律亦有附帶規定，即監察使可自主決定是否受理並調查人民之抱怨或訴願，此與丹麥一般法院或行政機關受理陳訴之處理方式不同，一般行政機關雖接受人民陳訴，惟受理後即必須審理，

但監察使則不一定要受理或調查，此項重要設計，監察使得以自行設定其處理案件之優先順序，一旦監察使認為受理之案件並非特別重要，或難以解決蒐證問題，甚至可將受理之案件予以取消。

2、主動調查：監察使從媒體報章或其他管道得知行政部門具有不法情事時，亦可主動提出調查，其主動提出調查之方式計有以下幾種：〈1〉針對個案進行調查。〈2〉蒐集相關案件，集體處理。〈3〉逕行調查公家機關有無涉及不法，例如針對監獄、醫院等機關有無涉及不法情事。

〈二〉調查方式：監察使展開調查後，可利用以下幾項法律所賦予之權力：1、調閱檔案：

監察使可要求行政機關提供所有文件檔案供其調閱。2、詢問當事人：監察使可詢問當事人並要求其回答與案件有關之證據或相關問題，亦可就一些很廣泛的法律問題進行詢問，當事人並有義務回答。3、親至行政機關：包含調閱檔案及蒐集資料。4、要求當事人親自出庭：可於法庭上當面進行詢問，但監察使通常並不採取此種方式。

〈三〉案件之決定及效力：監察使可公布其對於人民陳訴案件之最終決定，惟其決定並不具有實質之拘束力。對此，丹麥於 1996 年時曾試圖修正監察使法賦予監察使之決定有拘束行政機關的效力，惟來自國會方面的意見認為監察使之決定並沒有必要具有該項效力，因此，修正案並未通過，國會所持理由為，監察使只是將其決定或意見公開，一但具有拘束力，行政機關之首長即可能因此去（撤）職，相形之下，監察使之意見沒有拘束力，反而是一項優點。雖然監察使最終之決定並沒有拘束力，但監察使之意見是以法律為基礎、並經過充分及廣泛之蒐證，其意見事實上具有充分法律依據，因此，即便監察使之意見不具有拘束力，然其意見或裁決，有 99.9% 之比例均為行政機關所接受，究其原因在於監察使之調查及提出之意見具有法律依據且十分廣泛、詳實。因此，即使前述之修正案並未通過，但就監察使本身而言，已有足夠的職權得以行使其職務。

四、與瑞典監察使制度比較：

丹麥國會監察使之職權與瑞典不盡相同。瑞典國會監察使較類似檢察官，可將案件提送法院審理，丹麥國會監察使則與此稍有不同，惟基本上二國均屬清廉度極高的國家，

且對於貪污的界定基本上是一致的。

五、監察使與國會、政黨貪污問題：

根據國際透明組織所作的研究顯示，大部分國家產生貪污問題者多在國會及政黨。

丹麥國會監察使雖然對於國會無法進行監督，但仍無損該國的廉潔度，根據監察使辦公室本身的觀察，實有以下幾項重要原因：

〈一〉公開、透明的社會：丹麥本身屬於一個非常開放及透明的社會，因此，亦連帶影響丹麥的國會之運作。

〈二〉充分且受保障之新聞自由，媒體可迅速揭發不法情事：丹麥為一個非常自由國度，有法律保障各種自由，且自 1971 年以來即有保障自由之法律，例如新聞自由、言論自由等，媒體有各種報導的自由，任何政府部門或國會倘有發生不法情事，媒體均會報導，社會大眾亦會知悉。丹麥國會本身雖有委員會監督議員言行有無失當或抵觸、違反公共利益，然而在丹麥媒體自由的報導下，政治家或國會議員的任何違法或貪污行為必定會被揭發，一旦丹麥民眾知悉，該政治家或國會議員便無法再次參與競選。

〈三〉丹麥國會的結構亦是促使該國清廉的因素之一：丹麥國會本身不僅有政黨辦公室，亦有媒體辦公室，一旦有任何關於貪污之蛛絲馬跡或傳言，媒體及各政黨均會知悉，正因如此，在媒體及各政黨的相互制約下，丹麥國會及各政黨很少發生貪污情事。

貳、重大經濟犯罪檢察官辦公室(The public prosecutor for Serious Economic Crimes)

一、丹麥司法機構簡介

丹麥員警與司法機構之最高負責人為司法部長，在部長下設有 1 名檢察總長，並設有 6 個區域檢察署，基層原設有 56 個警察分局，每個分局均設有分局長，分局長本身為法律背景出身並具有律師資格。丹麥政府自 2007 年 1 月 1 日起將原有的 56 個警察分局整編為 12

個較大區域的警察分局，該項整編主要是因應全球化的趨勢與跨國境、跨區域之犯罪，整編後透過資源等各方面的整合，更能有效率地打擊各項犯罪。

- 〈一〉基本組織架構：丹麥司法機構針對案件是否起訴，係由 6 個區域檢察署決定，該 6 個區域檢察署檢察長亦得審查 12 個警察分局所處理之刑事案件是否妥當以及是否提起上訴。此外，檢察長必須負責蒞庭；至於檢察總長則為檢察系統最高負責人，亦須至最高法院蒞庭。丹麥檢察機關除必須依據法令行使職權外，根據丹麥法令規定，檢察長或檢察官亦必須迅速偵審案件，以確保犯罪者無法逃出法網，無辜者不被誣陷、受害或處罰。綜觀丹麥的司法機構，基本上可區分為 4 個層次，第一個層次即司法部長，第二個層次為檢察總長，第三個層次為各地區檢察長，第 4 個層次則是警察分局長。
- 〈二〉司法機構之組織改造：丹麥在司法部長下設有檢察總長，檢察總長對於案件之偵審並無任何權力過問，僅負責提供員警機構所需之車輛、槍械、汽油、建築物等配備以利其從事該職務；至於 12 個警察分局目前則是由檢察官與員警共同合署辦案，分局長則兼具 2 種身分，一為檢察首長，一為警察首長，丹麥的「檢警混合制度」與挪威是全球僅有兩個實施此制度之國家，可謂極為獨特。此外，丹麥除 6 個區域檢察署外，另設有 2 個特別檢察署，分別為「重大經濟犯罪檢察官辦公室」與「特別國際犯罪檢察署」，負責丹麥全境的相關犯罪。丹麥的法院，原於最基層設有 82 個地方法院，丹麥政府亦自 2007 年 1 月 1 日起將其整編為 24 個地方法院，其整編的理由就如警察分局的整編，目的均在於更有效率地打擊犯罪。丹麥的警察機構自 2007 年 1 月 1 日整編為 12 個以後，每個警察分局大約管轄 50 萬人口(不含首都哥本哈根地區，該地區約有 130 萬人)，並配置約 600 至 800 名的檢察官、員警和相關人員，目前丹麥員警總數則約有 1 萬 800 餘人。除此以外，丹麥尚有格陵蘭、法羅群島 (Greenland and the Faeroe Islands) 等屬地，屬半自治狀態，各有 5 萬名人口，該 2 個地區均有其獨立的警力，與丹麥本土相較，是屬於完全截然不同的文化。丹麥政府的組織改造是全面性地組織改造，不只司法機構，其中區域檢察署的職掌雖有些改變，但基本權力則未變動，至於法院系統則僅有基層法院進行組織改造，最高法院與 2 個高等法院基本上維持不變，至基層則仍舊維持檢警混合的制度。丹麥重大經濟犯罪原本是直接由高等法院審理，然而自 2007 年 1 月 1 日起，無論是重大犯罪亦或一般犯罪，一律由地方法院逐級至高等法院審理，與我國體制相同。
- 〈三〉職掌及權限：丹麥司法部長為整個檢警系統的最高負責人，根據法令司法部長有權監督

檢察總長及檢察官，以避免產生職權上或利益上之衝突。另外司法部長亦可訓令檢察長及檢察官加速案件之處理或停止處理。因此為避免司法部長因可能之政治壓力干預案件之偵審，丹麥政府制定新的行政法規，要求司法部長訓令檢察系統時，必須以書面方式敘明理由並知會國會議長，一旦司法部長介入案件偵審過程，便予以公開，使丹麥全國人民均可知悉；另一方面，國會亦可就特定案子偵審過程質詢司法部長。因此截至目前為止，丹麥尚未發生司法部長訓令檢調系統情事。丹麥的檢察系統特別強調獨立性，律師與檢察官均必須維持獨立，特別是有關貪污的案件，檢察官的職權更必須獨立，至目前為止均能維持獨立審判，尚未發生被干預情事。

二、重大經濟犯罪檢察官辦公室

〈一〉成立背景及設置目的：丹麥於 1973 年在司法部設立「重大經濟犯罪檢察官辦公室」

，主要係針對白領階級，亦即非軍人之一般公務員及一般民眾的經濟犯罪，例如仿冒、偽冒、破壞互信（背信）、逃稅、貪污、扭曲事實、內線交易等案件。對於上述案件，該辦公室於決定是否偵查時，考慮下列因素，例如：案件是否很複雜，是否為組織性犯罪，是否有特別商業手法在其中或是否會有其他很嚴重後果的情事發生。該辦公室目前亦負責反貪事務（於丹麥，一般單純貪污案件係由基層的員警、檢察機關處理，而後逐層上來）。

〈二〉基本組織架構：「重大經濟犯罪檢察官辦公室」除 1 名總負責人（檢察長）外，另由

23 名檢察官、60 名調查員（主要為員警）及其他工作同仁組成，檢、警不僅充分密切地合作，必要時亦可委由律師就個案提供協助（律師是以公正無私的第三者協助偵查）。此外該辦公室的日常業務區分為 2 個科（Section1、Section2），且設有法律秘書處，一般經濟犯罪之審理是由 1、2 科辦理，並與各地區員警機構保持密切聯繫，法律秘書處則負責國際經濟犯罪合作，特別是有關防制洗錢，防制反恐等事務，均須與該辦公室聯絡。

〈三〉職掌及權限：「重大經濟犯罪檢察官辦公室」除負責反貪外，另負責仿冒、偽冒，破壞互信（背信）、逃稅、貪污、扭曲事實、內線交易等案件，茲就上述案件之外，其較為特

殊之職掌簡述如下：1、防制洗錢：丹麥對於洗錢之防制可謂極為嚴格，一般國家只要發生非法洗錢情事，可能須達一定額度始須報告，但在丹麥只要有任何懷疑，無論金額多寡或其來源(不管是從銀行、保險公司，亦或由律師、會計師事務所而來)，只要發現有洗錢嫌疑即必須向重大經濟犯罪檢察官辦公室報告或舉發。不同於其它國家，丹麥防制洗錢係由檢察系統負責(我國調查局目前亦設有洗錢防制中心並與各地檢察機關合作，但洗錢防制法僅規定超過新台幣 50 萬元²³以上者，銀行始須申報)，據統計丹麥洗錢案件，目前一年約有 400 餘件。2、蒐集及提供案例：「重大經濟犯罪檢察官辦公室」另有一項特殊重要功能，即蒐集法院案例與判決。丹麥員警機構倘欲蒐集之前案例時，即可向該辦公室調卷。3、提供法律諮詢：「重大經濟犯罪檢察官辦公室」亦提供法律諮詢服務，員警或檢察官倘對於法律之解釋不甚清楚時亦可向該辦公室詢問，遇有特殊案件時，該辦公室亦會派遣員警至當地協助偵查。

〈四〉特殊的辦案模式：1、引進專業人才協助辦案：「重大經濟犯罪檢察官辦公室」目前亦根據歐盟²⁴(European Union，簡稱 EU)規定(當某公家機關聘請私人專家提供一些服務時必須採取招標方式)，聘請某些民間企業，如民間會計公司來協助辦案。「重大經濟犯罪檢察官辦公室」通常較不常用稅務機關會計人員或主計機關主計人員協助辦案，其原因在於避免對方辯護律師質疑其同屬政府體系人員，失去客觀性；此外由於專業會計師事務所較為熟稔作證程序及撰寫各類報告，極易為法庭所接受及採納，因此該辦公室目前主要仍以聘請外界專業之律師或會計師事務所等專家進行合作。2、檢警混合的特殊辦案模式：丹麥政府認為檢、警機構合署辦公為一項不錯的制度，特別是在涉及重大經濟犯罪時，因往往牽涉民法、刑法及刑事訴訟法等法律問題，不僅檢察機關，員警本身因具有

²³ 自 98 年 3 月 18 日起，洗錢防制法上所訂之一定金額以上通貨交易之門檻，由現行新台幣 100 萬元(含等值外幣)以上，調降為新台幣 50 萬元(含等值外幣)以上

www.landbank.com.tw/NewsQuery.aspx?5ymEs3cvJfbJvluCGjEvICqLCQ9CaOzQ

²⁴ 歐洲聯盟(簡稱歐盟，European Union -- EU)是由歐洲共同體(European communities)發展而來，是一個集政治實體和經濟實體於一身、在世界上具有重要影響的區域一體化組織。1991 年 12 月，歐洲共同體馬斯特裏赫特首腦會議通過《歐洲聯盟條約》，通稱《馬斯特裏赫特條約》。1993 年 11 月 1 日，條約正式生效，歐盟正式誕生。歐盟現有 28 個成員國和 5.07 億人口，總部設在比利時首都布魯塞爾。

法律及律師背景，因此雙方常能共同解決並防制問題的發生。該辦公室在處理重大經濟犯罪時，結合員警、檢察官與專家的力量，不僅可迅速偵審，亦能避免在耗費許多時間偵審後，產生無法起訴之情況。雖然部分丹麥媒體曾經指責該辦公室結合員警、檢察機構容易產生不公正或不客觀之情事，然而丹麥司法部成立委員會檢討此項制度後，仍舊認為此項制度是最好的制度。

目前「重大經濟犯罪檢察官辦公室」本身已定有一套作業規範，例如於偵審時，一般國家的警察機關，必須先得到法院授權書後始可扣押，然而在丹麥因「重大經濟犯罪檢察官辦公室」採取檢警混合的緊密結合辦案方式，二者合署辦公，無論是蒐證、調查或沒收，亦或亟需法律依據時，檢警均可相互支援協助，此亦為丹麥政府認為二者何以必須合署辦公的主要原因之一。

「重大經濟犯罪檢察官辦公室」於決定是否偵查某案件時，如前所述，必須根據一定資料以決定案件是否偵查，且每案件均會成立正式或非正式之「營運委員會」，除此以外，就案件本身亦設有一「專案小組」（一般為內部性質，倘遇有特殊案件時，會與當地員警、檢察機構混合組成營運委員會），專案小組至少有 2 人，一為檢察官，一為員警，大的案件可能會有多名員警及 2 至 3 名檢察官，較重大案件，甚至可能有 10 到 15 名員警，專案小組有時亦會邀請外部專家，如會計師事務所或關政署具有稅務背景之官員參與，不同案件視需要而成立不同任務編組。專案小組最初由員警負責，惟至起訴階段，負責人則變成檢察官（蒐證、調查階段由員警負責，至起訴階段後變成檢察官），基本上專案小組及營運委員在於提供及確認偵查方向以利案件之調查，惟倘遇到高階官員涉案時，負責人即變成該辦公室最高負責人並由其決定是否起訴。

「重大經濟犯罪檢察官辦公室」處理案件之來源，一般來自外界報告或舉發，有時亦會根據報載主動偵審案件，惟大部分來自於外界要求該辦公室處理的案件，主要以稅務機關發現之逃稅案件為大宗。

丹麥檢警混合的辦案模式，固然亦存在某些衝突，但透過平日良好配合及蒞庭時之密

切溝通，始終維持了良好的運作模式，倘若溝通不良，則由最上層檢察官進行最後裁決；亦因檢警合署辦公，彼此具有打擊犯罪之共同目標，就該辦公室而言，其本身認為是一項很好的團隊辦案(team work)模式。

叁、司法部檢察總署國際處

丹麥司法部檢察總署主要負責提起上訴至最高法院，該署國際合作部門(國際處)負責丹麥參與國際反貪污組織及國際公約事務。目前其國際合作事務中最重要者為聯合國反腐敗公約。根據聯合國反腐敗公約規定，締約國必須設置一個或多個獨立行使職權之肅貪或防貪機構，丹麥目前雖未有類似規劃，惟一旦司法部決定設置，較可能之專責機構，即為前述隸屬司法部之「重大經濟犯罪檢察官辦公室」。目前許多國際機構均曾建議丹麥必須成立一個專責機構，但丹麥由於本身貪污案件極少，因此雖有若干人士認為成立專責機構，將可以發掘更多潛藏的貪污問題，然而由於該國內極少發生貪污案件，因此設立與否，丹麥各界尚視為屬於「評估」階段。

肆、國際透明組織丹麥分會 (Transparency International Denmark)

一、會務簡介及運作概況：

丹麥早期的貪腐情況十分嚴重，惟近百年來，在不斷透過教育、提升公務員薪俸以養廉以及政府嚴正的執法下，遂享有極高之廉潔度。雖然「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, 簡稱 OECD²⁵) 曾提出建言認為丹麥的制度可能讓人容易貪污，但因多數丹麥民衆早已體認貪污為不對及不應該之行

²⁵OECD 前身為歐洲經濟合作組織(Organization for European Economic Co-operation, 簡稱 OEEC)，創立於 1948 年，成立的目的是於二次世界大戰後，在協助歐洲重建之馬歇爾計畫下，執行美國及加拿大所提供的援助。1950 年代末期，西歐經濟逐漸復甦，OEEC 之最初目標已告達成，西歐各國咸認有必要另設立一新機構，以促進經濟之成長，協助第三世界國家之經濟發展，並擴大合作層面，提升美國及加拿大之準會員地位，使其成為正式會員。1959 年 12 月，法國、德國、英國、美國等各國代表在巴黎集會，會後發表公報，提供籌設新組織之倡議，隨即於 1960 年舉行多次諮商，並設立籌備委員會，負責草擬設立新機構之公約。1960 年 12 月 14 日，歐洲 18 個國家與美、加兩國在巴黎簽署公約，正式成立 OECD，並於次(1961)年 9 月生效。日本、芬蘭、澳洲、紐西蘭等國家先後陸續加入該組織。OEEC 於 1961 年轉變為 OECD 後，其工作重點為建立會員國強而有力的經濟實力，提高效率發展並改進市場體系，擴大自由貿易，促進已開發及開發中國家之發展。

為，該國政府已毋須藉由嚴刑峻法來嚇阻或制裁貪污行爲。

丹麥政府的清廉度在國際透明組織歷年所公布之各項評比中始終維持極高的評價，但致力於該項工作之國際透明組織丹麥分會，則未曾接受丹麥政府的資助，該會認為如接受政府補助，日後將難以中立地監督政府。目前亦有許多退休法官加入該分會工作行列。

國際透明組織丹麥分會對其使命、任務、職掌曾有諸多公開討論，特別是如何界定貪污，然而該分會卻強調丹麥不應討論如何界定貪污。由於國際透明組織丹麥分會擁有許多學有專精的專家針對各項議題進行探討，因此該分會極受國際上的肯定與支持，也跟其他各國分會有許多意見、資訊的交流。目前國際透明組織丹麥分會的工作重點著重於督促政府，以避免政府受到民間利益團體的影響與左右，此外，該分會亦從商業角度關注企業如何進行反貪污。

二、企業反貪腐策略與作法：

由於丹麥與臺灣均屬地小人稠，極度倚賴外貿，且又是積極拓展國際貿易市場的國家，因此就企業而言，貪污本身也是一項與企業進行外銷、進口、投資等相關連而產生的問題。根據 1999 年 OECD 通過之反賄賂公約²⁶，成員(締約)國有義務對本國公司提出訴訟與檢查，假使本國公司對外行賄，簽署該公約國家亦必須處罰其本國公司，2005 年生效的聯合國反腐敗公約²⁷亦有類似規定。對此，丹麥內部曾有許多關於此方面的討論，例如丹麥的外貿及對外投資應如何進行？何者才是應有之道。丹麥政府自 1996 年起便十分關注企業反貪腐議題，不論是公約的起草亦或協助如何制定規則，以防止丹麥廠商在對外貿易時發生貪污弊端。因此丹麥國家之企業反貪作法與經驗，值得國人參考借鏡者如

²⁶ OECD 在 1999 年提出「打擊國際經濟活動中向外國官員行賄公約 (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)」，並已經多數成員國批准後立法實施中。根據該項公約的規定，成員國必須將國人行賄國外官員列為刑事犯罪事項，並且規定企業需負擔賠償責任，國外官員包括民選和政治任命人員，包括國營事業官員。公約中所稱的賄賂行為是指：透過直接方式或第三者方式，故意提供、承諾或給予任何一位該國政府官員本人或第三者，不應當的金錢或其他好處利益，藉以要求該官員執行或不執行其職務，進而獲致或保有國際商務活動的商機或其他不適當的好處。

²⁷ 本公約於 2003 年 10 月 31 日經聯合國大會通過，並在同年 12 月 9 日於墨西哥（梅里達市）舉行的「簽署聯合國反腐敗公約高層政治會議」(High-level Political Conference for the Purpose of Signing the UN Convention against Corruption) 開放供各國簽署，對國際間加強反腐敗具重要意義。

下：

- 〈一〉企業本身須重視透明度：目前企業所忽略而必須格外重視者為企業透明度。以往各國極少關注企業透明度，如缺乏透明度，很多弊端便無法防止。有鑑於此，國際透明組織丹麥分會與部分國家於是共同成立一個網站（網址：http://www.transparency.org/policy_research/nis/regional），該網站係該分會與私人企業、TI 德國分部和 NGO 等公民團體所合作設立，在此網站，有許多國際透明組織所發現以及揭露的不法情事，目前該分會正積極擴增他們所合作國家的數目。國際透明組織包含丹麥分會在內，所有分會均為獨立自主，各國分會必須自行決定其工作優先順序，例如某些國家分會主要針對政治貪污，某些國家針對外援與貪污的問題，有些國家則比較注重與私人企業之合作聯繫；至於應以何種項目為優先，與各國分會成員及幹部本身的學養及擁有的專業領域有關。目前西歐各國分會的趨勢著重於與私人企業合作。國際透明組織丹麥分會十分願意協助全世界各國分會進行企業反貪腐教育與訓練，假如各國有需要者，均可向該分會提出，該分會將很樂意並竭誠提供各項協助。
- 〈二〉企業本身須建立反貪污策略：國際透明組織丹麥分會除負責監督政府之廉潔外，亦致力於關注企業之貪污問題，並極力推動對企業之反貪污訓練；該分會強調企業本身應建立其自身之反貪污策略，包含企業如何進行資訊之透明化、如何與政府建立完善溝通機制及密切合作、如何進行反貪腐教育訓練等，以徹底防制企業本身發生貪污行為。

伍、反貪腐工作概況

丹麥政府認為貪污不僅是國內問題，亦是國際問題，因此簽署許多國際反貪污公約。如經濟合作暨發展組織(OECD)反賄賂公約、歐盟（EU）反貪污公約及聯合國反腐敗公約²⁸

²⁸ 聯合國反腐敗公約（UNCAC）是聯合國歷史上通過的第一個用於指導國際反腐敗鬥爭的法律文件，對預防腐敗、界定腐敗犯罪、反腐敗國際合作、非法資產追繳等問題進行了法律上的規範，並確立了打擊腐敗的措施，奠定了各國就打擊腐敗犯罪開展國際合作的多邊法律基礎，在預防性措施、刑事定罪、引渡合作等方面形成了一套完整的制度，特別是在腐敗資金的返還問題上，開創了一種新的合作模式，第一次在國際法律文書中確立了「被貪污的公款必須返還」的原則，對各國加強國內的反腐行動、提高反腐成效、促進反腐國際合作具有重要意義。

(UNCAC)。丹麥政府認為其本國的法律已符合國際規範，雖然其刑法若干有關賄賂、收受賄賂之條款中對於貪污並未有明確之定義，惟丹麥財政部已針對整體公務員行為應有之準則積極訂定一項規範，該項規範包括許多面向，其中之一即針對有關賄賂問題，公務員應如何處理及應否呈報警察局之有關規定。丹麥刑法除規定丹麥政府本身對貪污必須有制裁機制之外，亦積極進行防制洗錢工作。丹麥政府認為該國在國際透明組織的各項調查，其清廉度始終能名列前茅，計有以下幾項重要因素：

- (一) 最根本及最重大的原因是丹麥人民一開始即認為貪污或收賄是不對的行為。
- (二) 丹麥長期以來公務體系具有很透明的制度且資訊十分公開，所有丹麥人民均可向政府調閱檔卷，以審視政府施政是否合法，是否正確。
- (三) 丹麥擁有極為自由、活躍與自制的媒體，不僅經常關注政府部門，亦包括私人公司內部是否有貪污情形，如經知悉一定將其披露。
- (四) 另有一項重要原因即政府與私人企業充分密切合作。丹麥人民普遍擁有共同價值，認為貪污是不對的，亦有很多官方組織很廣泛地，從不同角度、面向來監督政府，防止發生貪污，如監察使、全國主計處。另外就是公共採購，丹麥亦設有一個公共採購委員會，倘任何私人機構認為係因沒有行賄而未得標，認為不合理即可向公共採購委員會提出訴願。丹麥政府並沒有一特別機構負責防制貪污，亦無特別計畫進行防制貪污，基本上，該國政府係以整體的角度來防制貪污。

為持續向民眾教育灌輸何謂貪污、何以會導致貪污，使人民、企業廠商均有所警覺，丹麥司法部藉由制發小冊子說明何謂貪污及如何反貪污。此外該國工業總會亦制發類似小冊子，廣為轉發周知，向丹麥民眾宣導何謂貪污及如何避免貪污。另司法部亦訂定相關法令規範交予檢察系統，透過與工業總會及其他 NGO 與國際透明組織丹麥分會的密切合作，積極宣導反貪污。

丹麥政府目前甚為關心反貪污的另一個面向就是外援問題。丹麥本身設有一個特別的援外

總署從事對外援助工作(類似我國外交部國合會²⁹)，該總署亦轉發一種有關貪污與反貪污的小冊子，以協助接受丹麥援助之國家維持透明度，避免接受援助的國家發生貪污情事。丹麥政府在執行援助工作時，有一項重要條件，即規定被援助國官員不可有收賄、貪污情事。

陸、對設置專責肅貪機關看法

丹麥政府目前並未設置專責機關從事反貪污工作，主要原因在於並無實際需要(由於丹麥貪污案件極少，其他如挪威、瑞典等，因貪污案件極少亦未設置特別的反貪機構)，倘發生重大經濟犯罪即由「重大經濟犯罪檢察官辦公室」處理，至於基層警員收賄之貪污犯罪，則由地區警察分局處理，此為處理一般刑事案件情況，除此之外重大貪污案件則由檢察署處理。丹麥因貪污案件極少，有關貪瀆之防制較為單純，且被視為經濟犯罪，然相較我國之貪腐情況，不僅不若丹麥單純，且廉潔、守法觀念亦未普遍深植人心，雖有部分國內人士援引丹麥政府現況，主張我國亦毋須設置專責廉政機關。然而因國情與廉潔風氣不同，台灣仍須設置專責廉政機關，以從事反貪、防貪與肅貪工作。

柒、公務員財產申報制度

丹麥公務員的任用並無政治任命性質，除部長係由國會議員轉任內閣閣員外，常務次長等均屬常任文官(北歐各國均如此)。丹麥政府的公務員基本上是透過申請方式，由任用機關進行甄選，並無類似我國之考選制度，其進用雖類似私人企業，但亦受利益衝突迴避的規範。此外，丹麥公務員(例如司法部本身、檢察機關甚至警察機構)亦無「職務輪調」的制度，原則上雖會進行內外勤之輪調，但一旦決定內外勤後，即不再進行輪調(因此有許多公務員於同一職務一做便是 20 多年)。而丹麥政府各部會之部長均須申報財產，其申報並非依據任何法令，而是由首相決定(因閣員為首相挑選，所以便規定閣員及其配偶每年都要財產申報，包含股票、財產、往來之公司等並均予以公開)，至於一般公務員則無申報財產義務，法律亦無任何有關財產申報的規定，倘認有申報財產不實的情事，涉及刑責時，是由各地區的檢警人員處理，任何人亦

²⁹國財團法人國際合作發展基金會 ICDF 簡稱國合會，成立的宗旨在配合政府外交政策，協助鞏固邦交，擴大國際空間，該會董事長是閣揆任命，由外交部長兼任，與外交部關係密切。

可向檢警機構進行舉發。針對利益衝突迴避或財產申報等，丹麥行政法基本上訂有關於利益衝突迴避之基本原則，所有財產申報資訊均屬公開，任何人均可向公務機關詢問公務員其薪資等財產狀況。

捌、關於政府高層或國會、政黨之貪腐問題：

丹麥政府認為「吹哨者制度」(whistle-blower³⁰)應為一種可行之防制方式，目前在北歐所施行的公民監督網絡 (citizen ombudsman network)主要是藉用公民社會力量來督促政府朝向公開透明及廉能施政之目標邁進。即以多數民眾建構之社會監視網絡，嚇阻少數企圖進行貪瀆之官員及廠商。而公民監督網絡對於地方政府違法使用公帑、公務機關與私人企業間的不當飲宴、公共工程浪費、浮報、施工品質不良、行政資訊揭露不確實與不完整、民意機關自肥等，都具有不錯的成效。公民監督網絡功能發揮與否，與公民社會當中揭弊文化的養成有關，而揭弊文化之養成亦與法律及制度設計當中，須有一套完善保護揭弊人之措施，以及適當的誘因有關，還有社會上須普遍認為揭弊是一種公民美德。而民眾或行政人員檢舉貪腐行為願意具名的比例愈高，表示其對貪腐的危害有更深入的認識，也表示其對受理機關愈深具信任感，對肅貪工作亦愈深富信心，對肅貪業務的推展與績效有極大的助益，長久下來，將有助於反貪文化的形塑與生根。也因民眾的踴躍支持與配合，對於其所掌握的情報或線索勇於舉報，將使肅貪工作更順利進行，對執行清廉政策的人員亦是莫大鼓舞，而民眾的反貪意識普遍建立與否，則是肅貪工作能否成功的關鍵因素。

因此丹麥司法部國際合作部門特別建議，我國在高層貪污問題之處理上，不妨可考慮引進「吹哨者制度」，應該是一個可以嚴肅思考的議題，但目前我國在推動立法上仍有待努力。

第二節 芬蘭廉政體制與成效³¹

壹、芬蘭監察使 (The Finish Ombudaman³²)

³⁰ 吹哨者 (whistle-blower)，依照美國國務院國際信息局網站上的文件解釋，「政府內部挺身而出揭露不軌或不法行為的人通常被稱作"吹哨者"("whistle-blower")，他們使公眾注意到政府的錯誤行為。按照美國法律，這些揭露內情的人有權利不因他們的行動而遭到報復。」事實上，吹哨者可以存在於任何組織內部，過去通常被統治階層污名化為「告密者」或「抓耙子」。由於政府或企業內部往往藉由所謂的「保密條款」來脅迫內部員工成為共犯結構的一員，導致弊端叢生。2002年時代雜誌便以三位吹哨者做為年度風雲人物，值得我們多加省思。

³¹ 楊世華等，法務部政風司：丹麥、芬蘭二國廉政制度之運作考察報告-2007年

一、監察使簡介：

芬蘭國會監察使係 1920 年設立，為全球第二個設立的監察使制度³³（該制度為瑞典所創立），而其後各國設立之國會監察制度與芬蘭、瑞典並不太相同，其他各國設立的監察使類似仲裁機構，負責仲裁爭端，但芬蘭與瑞典的國會監察使制度則具有較高的法律性（執法性），例如調查及起訴職權。

芬蘭國會監察使是承繼瑞典國會監察使制度，其制度之運作是依據瑞典遺留的典章制度。芬蘭國會監察使與司法總長制度二者職權相類似，為平行的二大體系，同時負責監督行政體系，但截至目前為止，二體系彼此並行不悖運作良好，整體而言算是一項不錯的制度。

芬蘭國會監察使任期係跟隨國會，一般任期為 4 年，監察使辦公室除一位監察使外，另有二位副監察使。監察使必須對法律非常了解，基本上必須具備律師資格，才可能擔任監察使。芬蘭「憲法」訂有專章規範監察使職掌以及其執行業務的範圍，另外尚有「國會監察使專法」規範監察使的工作。監察使任期 4 年，原本是按國會的任期擔任，但由於監察使並非民選而是由國會遴選，倘監察使於任期中因故去職（離職、辭職）時，即重新遴選，任期一樣 4 年。監察使沒有任何干預副監察使獨立行使調查的權力，在案件的調查或審理，正、副監察使均是獨立行使職權，各自獨立運作，各有其調查權責及人力，此外監察使辦公室之運作亦不受國會及總統干預。

芬蘭國會監察使有一項職權與瑞典極為類似，是在其他國家很少有的，即是可監督法院的運作及法官的審理。另外除政府公職人員外，受政府委託執行某類公務或跟公務有關的人員，監察使亦負責監督。例如私人保險公司受政府委託進行某項保險案件調查

³² Ombudsman 在瑞典文裡原意為「代表」(representative)，其意義為負責照顧他人權益的人或「接受抱怨的人」(umbodhsmandr)，目前Ombudsman已成為國際通用的字彙，通常專指隸屬於國會之下的監察官員，因此稱為國會監察使(Parliamentary Ombudsman)。在北歐國家的傳統，國會監察使視為公職，代表國會監督政府行政，獨立行使監察權，並向國會提出報告，為民主制度中最高監察機。

³³ 李文郎，「芬蘭國會監察使制度與運作」《問題與研究》第43卷 第二期 2004年 頁1。

時，該保險公司營業員即受到監察使監督。監察使對於國會議員本身並沒有監督權責，其範圍不及於國會，國會監察使與司法總長雖然職權非常相近，但彼此間仍有部分之業務劃分，例如司法總長不監督國防、警政，但對部長級的官員，司法總長及國會監察使均負責監督，但倘若是由國會議員擔任之政府首長，監察使則不能監督該名政府首長。

二、監察使職掌及權限：

監察使處理的案件，除民眾投訴之外，還包括監察使主動調查或媒體報導覺得可疑者，即使是匿名案件，監察使亦會視匿名信件內容是否與其它案件具有關連，倘認為有可疑者，監察使亦會主動進行調查。民眾投訴時，不論國籍均可投訴並且免費，亦毋須填具任何制式表格，案件的追溯期為 5 年，5 年以內的案件均可提出投訴。

監察使針對一些非公開場所，例如監獄或國防單位，在 2 至 3 年內必須巡視 1 次，此屬於監察使職權範圍。此外，監察使對於通信以及警方秘密調查行動，是否有所謂妨礙通信自由等情況亦必須進行監督，以了解警政與調查業務是否有涉及執法不當情形。民眾投訴的案件原則是公開的，但如牽涉到個人隱私，比如健康情況或個人財富所得時，監察使便不得公開。

芬蘭國會監察使辦公室真正執行調查、受理投訴者為 30 位律師，其他尚有 20 幾位職員，該辦公室共有 56 人。主要負責調查受理案件的 30 位律師，每人每年平均約受理將近 100 個案件，其負責的案件係由監察使指派，不能自行選擇案件。芬蘭國會監察使對於受理之申訴案，除監督所謂的不法外(如超過職權範圍去執行或濫用、誤用職權情形)，亦監督貪腐案。目前國會監察使處理的案件中，人民較詬病常投訴者為案件被無意義的拖延(即沒有任何理由，無意義的拖延案件的執行)。至於監察使實際調查工作中最困難者為如何判定當事人是否違法(違背法令或憲法)，由於每個案件情況不同，必須逐案了解，通常必須視民眾投訴所持之理由是否足以構成監察使去判定行政機關或政府官員有無違法或失職的情況，此為監察使執行職務時最為困難的事項之一。

芬蘭國會監察使對法院審理的過程並不主動進行監督，但倘民眾投訴案件被無理由

拖延(如法官審理或檢察官起訴拖延太久，一個案子成案或調查過久，在審理程序中有無任何技術性瑕疵，有無民眾認為審訊過程當中有行政上疏失)，國會監察使即必須監督其有無行政疏失影響到民眾權益，一旦發現官員執法上或程序上有問題，有違法失職時，便會移給檢警機關進行後續處理，但該種情況並不多，果真違法失職時，一般民眾仍會直接向司法機關投訴。

三、監察使之決定與效力：

芬蘭國會監察使對於受理之投訴案件經調查作成決定後，倘涉及不法便交由檢察署檢察官進行調查，監察使本身並不直接起訴官員。在監察使調查告一段落後計有幾項處理結果：

- 〈一〉由檢察機關起訴，或對於行政機關所作決策提出糾正。
- 〈二〉提出法律意見：監察使辦公室得向行政機關說明案件有何問題，並提出改進意見供行政機關參考。
- 〈三〉對於未來立法方向提出建議：當受理民眾投訴案件後，倘認為其中有牽涉到立法缺失問題，或是行政機關立法上並未周延，監察使便會提出未來立法時應從哪個方向去修正，亦可以建議國會等立法機構將來要作哪些修正。

貳、司法部 (Ministry of Justice Finland)

一、司法部簡介：

司法部國際事務處犯罪政策司，負責國際聯繫事宜，其主要聯繫範圍除芬蘭週邊國家，例如北歐國家、波羅的海國家及俄國和東歐國家。所謂國際司法合作業務範圍主要是和檢察單位及不同國家的司法部門進行聯繫，另外便是反貪腐；芬蘭目前在經濟合作暨發展組織(OECD)亦負責反貪腐的協調、聯絡工作。芬蘭在歐盟最高行政單位理事會裏亦擔任協調工作，特別是參與反貪腐有關之委員會。

另外司法部長的特別顧問，事實上亦擔任司法部許多協調、聯繫工作。除司法行政相關業務之外，亦擔任芬蘭反貪腐跨部會聯絡小組召集人，並在中央政府裏擔任反貪腐任務特別事務小組主席，負責協調芬蘭政府整個反貪腐任務，芬蘭反貪腐的工作不僅包括政府部會，尚包括各地商會在內。

二、司法總長辦公室：(Office of The Chancellor of Justice)

〈一〉成立背景及設置目的：芬蘭目前有 2 個負責監督政風之反貪污機構，一為國會監察使，另一個便是司法總長。國會監察使係設立於 1920 年代，然而司法總長制度確立至今已有將近 200 多年歷史，係 1809 年俄國統治芬蘭時所確立的一項制度(芬蘭於 1917 年獨立前，曾歷經將近 110 年的俄國統治時期，該項制度為俄皇亞歷山大二世統治芬蘭時所設立)。

國會監察使與司法總長二者的職權雖有許多重疊或相類似之處，但均負責監督行政部門施政良好與否，惟二者在職務上之劃分上仍有些許不同：國會監察使監督範圍包含軍事、國防、監獄制度、警察，另外便是國立精神病院；律師公會則由司法總長負責監督(在芬蘭律師公會並非政府組織一環，公會本身是一個獨立自主的私人機構，司法總長必須監督律師公會對於律師的執業情況，有無忠誠履行與客戶之關係以及律師對其職業是否忠誠等有無作好監督工作)，但僅是其監督對象其中之一，司法總長主要還是在監督政府機構於決策過程當中是否合法。司法總長目前計有 3 名幕僚協助其監督部會首長做決策的過程是否合法。以目前所負責的業務而言，1 年約有將近 140 件民眾投訴案件，其中大約 70% 集中於對政府官員或對其施政涉及不法之情事，30% 集中於高層，例如部會首長此等重要官員。一般而言，有 20% 之投訴案件確實有發現執法上或施政上不妥及不法之處，司法總長便提出糾正或改善建議，與國會監察使之處理情況頗為類似。

司法總長對於並非針對政府單位的投訴(主要是針對民間企業銀行作業上的疏失等問題，致影響人民權益者)，一般均將其歸由檢警機構處理，但司法總長一般並不會直接將案件移請檢警機構處理，而是請民眾逕向檢警機關陳訴，其所持理由為逕行移請檢警機構

處理，將違反人民本身的意願(人民是向司法總長投訴，並非向檢警機構投訴)。此外司法總長並不能受理對於國會的投訴案件，但對於市議會，特別是市議會選出之政府官員(市長並非民選，而是由市議會選出產生)則必須負責監督。

〈二〉職掌及權限：司法總長針對政府官員所作決策，基本上並無權力變更，一旦決策被送至行政法院時，則端視行政法院如何裁量。一般而言，政府各部會通常會樂於接受司法總長所提供之專業法律意見，亦會遵照司法總長給予的法律意見去作改變或修正決策；倘有部會官員抗拒、不服從司法總長意見時，司法總長雖有權舉發公務員、追訴公務員不法情事，但僅是在最嚴重情況下，司法總長才會針對不服的官員予以起訴。此外，如果法官的判決被民眾舉發有涉及不法或不當判決情事，司法總長亦會針對法官的判決給予法律意見，如法官對司法總長的意見拒絕接受或其情形嚴重者，司法總長甚至可起訴法官。目前則尚未發生行政機關不遵照或不依循司法總長建議之法律專業意見情事。司法總長實質上儘量不去涉及替其他機關進行決策，而是建議甲案或乙案，哪一項比較合法或比較合乎法律專業，唯有在行政機關向其詢問意見時，例如對於甲案或乙案何者比較合適，司法總長才會提出具體建議。

叁、國際透明組織芬蘭分會 (Transparency International Finland)

國際透明組織芬蘭分會主要業務與反貪腐、廉政以及政府效能均有密切關係。

一、反貪腐策略與作法：

〈一〉協助教育民眾及政府官員拒絕貪腐：芬蘭的貪腐問題主要在於地方政治人物和當地利益團體的一些影響力交換。因此國際透明組織芬蘭分會主要工作之一，即在於教育民眾及政府官員，避免在作決策過程涉及任何利益交換問題或不法情況。此外，便是教育芬蘭產業界，雖然在外國生意作不成，也不要行賄；即使外國政府或該國公司索賄時，也不要行賄。國際透明組織芬蘭分會曾與芬蘭產業界進行一項共同合作，即由該分會在若干國際貿易公司開辦一些如何面對外國不良經商環境拒絕貪污與收賄訓練課程，從中

教導經理人如何面對外國的索賄跟收賄等貪腐情況。不僅教育芬蘭公司，亦可讓國際透明組織芬蘭分會了解，那個國家發生行賄或索賄情事(不僅訓練芬蘭人不要行賄，同時也瞭解外國人收賄情況)。

〈二〉提供反貪腐工作經驗：一般而言，經由各國政府邀請，國際透明組織各國分會才會參與各該國組織改造，尤其是反貪腐工作，國際透明組織分會是否參與各該國反貪工作，端視各國實際情況及需要而定。由於芬蘭相對其它國家而言，貪腐案件極少，因此，國際透明組織芬蘭分會認為將貪腐的情況定義下來是極為重要的事情，至少可使民眾獲知哪些情況可被定義為貪腐。芬蘭之所以成立國際透明組織分會，其最大目的之一，即是藉由找出不同形式的貪腐狀況並給予適當定義，以提供各國作為反貪工作參考。

〈三〉協助公司行號或產業界進行反貪污：國際透明組織芬蘭分會亦進行一些實際協助公司行號或產業界進行反貪污或反行賄、反索賄的計畫，主要是建立產業界和企業廠商社會公信力的計畫。亦即協助公司行號建立其自身反貪計畫或反貪行動的方案，國際許多大型企業公司也開始進行反貪的訓練跟反貪計畫。事實上，國際透明組織芬蘭分會已在協助公部門或私部門，建立自身的反貪行動方案，業已施行多年且成效良好。國際透明組織芬蘭分會亦曾擬定一份如何界定貪污以及研究交換影響力之計畫；用以研究芬蘭企業到海外投資，是否會捲入當地的貪污；另外就是為使大眾對貪腐有正確認知，該會亦積極加強教育宣導，期望能把貪污產生之不利影響予以去除。

聯合國（UN）、經濟合作暨發展組織（OECD）與歐盟（EU）均訂有反貪腐或反賄賂公約，芬蘭本身均參與上述公約，並著手將其國內法進行修改以符合相關公約規定；但目前對於制裁貪污仍未有特別法，還是按照刑法及一般規定辦理。此外，OECD 反賄賂公約中有 1 項規定，即禁止對外國政府官員行賄，芬蘭已接受並遵守。目前芬蘭公司如在海外對外國官員行賄，雖其行為地發生於海外，但芬蘭對該公司仍可處罰其犯罪行為，歐盟也有相同的防止貪污的規定。

肆、反貪腐工作概況

在歐盟致力於推動反貪法規以落實至各會員國的過程中，芬蘭與各國均曾參與討論，特別是將歐盟的立法精神落實至各國(即將各國不同的立法、司法統合在歐盟架構之下)，而後由各國自行去施行其本身反貪法律的過程。由 2007 年開始，歐盟即開始監督各國的貪腐情況，芬蘭本身亦屬被監督的國家之一；因此芬蘭政府自歐盟制定基本總綱後，便積極修訂該國的立法與執法情況，以期符合歐盟的基本規範與精神。

伍、芬蘭廉政法規概況

一、芬蘭目前已制定相關反貪法令：

針對迴避利益衝突的時機，以及如何進行良好之施政，尤其是對於人民態度應和善，行政官員該有的良好態度等均有規範。另外芬蘭刑法上亦針對行賄或收賄的罪刑定有相關刑責。芬蘭有關廉潔之規範並非類似我國集結成冊，而是散見於不同法規，如行政程序法或刑法，並無一套完整或單獨與廉政有關之法令。

芬蘭刑法上對於行、收賄大概有 3 種不同的罰責(刑責)，如輕微的、中等程度和嚴重的收賄或索賄行為。所謂基本的、輕微的行賄案件，一般被告的刑責最輕微只有 6 個月，中等者為 2 年，最高的程度為 4 年，其基本刑責無論是收賄或行賄雙方均一體適用。

芬蘭政府官員的薪資所得，總體而言差距並不大，由於社會十分公開及透明，芬蘭政府最高層的官員均必須申報財產；不管是薪資所得、個人投資均必須申報，且有任何新的所得時，無論是新購股票亦或投資，均必須重新申報；此規定之目的在於避免產生利益衝突問題。芬蘭稅務機關對於查稅工作頗為積極，一般會針對官員所得情況進行查核，倘有官員購買一艘豪華郵艇，與其所得並不相當，稅務機關便會要求當事人說明其購買此奢侈品之金錢來源，因此縱使該名官員蓄意隱瞞資產或將其隱藏國外，還是可能被查獲。芬蘭除立法之外，其整個社會的透明公開程度，加上官員誠實申報財產，稅務機關嚴謹的查核，因此均使得芬蘭極少發生貪污案件。

二、芬蘭利益衝突迴避制度：

芬蘭政府要求官員本身必須先自我判斷，其所經辦的業務是否涉及利益衝突，如確有涉及，即必須自行決定是否迴避。任何人對於官員在處理某項業務時是否涉及利益衝突，亦可提出合理懷疑。芬蘭迴避利益衝突的相關法令規定大致與我國的法規內容相同，基本原則為芬蘭政府官員自己本身必須判定是否有利益衝突問題而主動進行迴避；芬蘭公民亦可向國會監察使或司法總長舉報，其認為該官員沒有適當迴避利益衝突之問題，甚至可針對行政法院判決是否有未顧及利益衝突迴避，而逕向司法總長或國會監察使舉發。

在芬蘭期約行賄與收賄均屬犯罪行為，即使並未真正受賄亦有被起訴可能。（例如：聽到政府官員對當事人說，這公司行號的事情我會處理，你就匯 10 萬美金到我銀行戶頭去，或是在法院如果有民眾問，我的案子甚麼時候審理，法院書記官說，那我們去外面吃晚餐再談，光憑講這句話，便可以提出控告了。）

三、芬蘭資訊公開制度：

芬蘭行政機關本身貪腐案件不多，主要是芬蘭社會傳統上已有深厚的誠信跟反貪腐文化習性；芬蘭社會對於反貪腐的重視可遠溯至瑞典統治時代，早在 1766 年即制定有所謂的「新聞傳播自由法」，此一新聞資訊公開機制。芬蘭的資訊公開跟取得資訊的權利可遠溯幾百年前至今，資訊的公開始終十分透明。芬蘭政府資訊公開程度相當大，除外交政策、政府與外國政府間機密性質的對話內容及文件，以及牽涉私人秘密，例如：私人公司之間或政府和私人之間所簽訂的合約內容、健康情況等不得公開之外，其它原則上均可公開。

四、芬蘭財產申報制度：

芬蘭對於高階政府官員規定必須申報財產，以司法總長個人為例，便必須向司法部長申報其個人各種所得，無論是房地產亦或其他財產均須申報，大部分首長亦必須申報，除了財產之外，債務亦必須申報；因債務倘大幅減少或償還者，涉及資金從何而來及如

何償還問題，因此亦必須併同財產一併申報，此為芬蘭財產申報制度的一項特色。芬蘭政府官員甚少發生申報不實情況，一旦申報不實(如發生漏報情事)，即使出自於疏忽，於某些職務不僅可能無法提名擔任，甚至可能被迫辭去目前擔任的職務(例如就警察機關而言，警察總長即必須誠實申報，一旦被提名或擔任警察總長職務時，被發現申報不實，便有可能無法通過提名或被迫辭去現職)。

五、其它廉潔規範：

芬蘭政府對於政府官員收禮，只要屬正常合理範圍內，政府並不會嚴格要求公務員不得收禮。倘政府官員私下和企業界聚餐，飯後接受小禮物之類的餽贈(例如：一瓶紅酒)，屬正常範圍內並無問題，但如果是價值甚高的手錶，即被視為非正常範圍內，可能牽涉到索賄問題。而政府官員彼此間或政府官員與某單位進行協商談判時，應儘量避免餐敘情事；倘係私人機構請政府官員餐敘，如屬於正常合理之範圍雖被允許，但如與廠商之間有採購合約，則應拒絕接受廠商的邀約。

芬蘭政府對於政府官員的行為良好與否，基本上是由司法部制定相關法令加以規範，一名政府官員對其本身職務上所應遵守之利益衝突迴避，以及不能收賄、索賄等，雖然法律本身已有規範，但仍屬於公務員本身應有的基本要求。芬蘭政府在各個不同部會雖然亦設有監察使(該監察使相較國會監察使係屬於第二位階，針對專業範圍的執法或業務諮詢的情況進行監督。)監督公務員行為，但實際上對於何謂收賄、索賄？何謂一般送禮？通常是很難區分清楚。因此芬蘭政府仍舊透過制定相關規範，以使公務員得以恪遵相關之廉潔規範。

第三節 本章小結

壹、丹麥廉政經驗之啟示³⁴

丹麥政府對於防制貪污，目前並無特別的反貪污策略與法令，其成功的反貪污經驗，除了

³⁴ 楊世華等，法務部政風司：丹麥、芬蘭二國廉政制度之運作考察報告-2007年

植基於丹麥人民根深蒂固的共同價值之外(認為貪污、收賄是不對的),另有以下幾項重要因素:

一、良好的文官制度及公開透明公務體系:

丹麥文官體系極為健全及廉潔,當丹麥人民循合法管道向政府請求許可時,於一定時間內,便可取得其想要之權力或文件,毋須透過賄賂行政官員或請代理人等手段。丹麥人可循管道從文官體系獲得其應有權利,根本毋須賄賂。

二、足以養廉的薪水及健全的福利制度:

薪資能夠使公務員可以自己自足,不須倚靠賄賂,則便可以養廉。相反的,當一個國家文官體系薪水不夠高,需有很多繁文褥節手續來申辦一些證件時,便是貪污的溫床。

三、嚴格的懲罰措施:

丹麥政府對於貪污案件施予重罰,足以讓眾人心生警惕。

四、活躍自由與自律的媒體:

如有任何不滿或小小謠言,透露給媒體,媒體即將其公布,當事人便必須改變作法,因此根本不可能貪污。

貳、芬蘭廉政經驗之啟示³⁵

芬蘭在國際透明組織(Transparency International, TI)的各項廉潔指標何以能名列前茅,芬蘭政府本身總結計有以下 4 項重要因素:

一、注重法治與誠實信用:

芬蘭本身為法制觀念極重之社會,對於貪腐不能容忍,這是植基於該國長期以來的一種文化背景「誠信與廉潔」。

³⁵ 楊世華等,法務部政風司:丹麥、芬蘭二國廉政制度之運作考察報告-2007 年

二、行政體系公開與透明化：

芬蘭的公務體系亦是崇尚資訊公開與行政透明化，已成為一項固定的機制，為政府施政過程一項相當重視的環節與重要的依據。

三、擁有活躍的媒體進行監督：

由於該國社會與政府資訊公開自由度極大，因此，媒體基本上可以很自由地取得政府的各類施政資訊而進行監督。

四、薪水跟福利已足令公務員養廉：

公務體系的薪水與福利足令公務員養廉，不太可能貪污。（雖然每個人的慾望無法充分滿足，但基本的薪水跟福利已足夠一般開銷。）

有關芬蘭在肅貪及反貪工作上之經驗與成效，目前在歐盟（EU）與經濟合作暨開發組織（OECD）此二大組織，對於芬蘭反貪腐工作已有專門的報告。

第三章 我國廉政體制與成效

第一節 我國廉政體制的變遷³⁶

我國早期肅貪組織在法務部主管及整合指揮下，由檢察機關負責指揮偵查、起訴及追訴等相關作業；調查局負責調查證據、查處防制；政風機構則專責預防、發掘與協助蒐證，各司其職分工合作。然政風體系只有行政調查權，在機關發生疑似貪瀆案件時，只能以內部行文的方式要求相關單位進行說明或協助調查；在經過一定程序後，若仍無法得到相關資料，就必須移送調查局各縣市調查處站進行蒐證，或是移給地檢署由檢方進行偵辦，因此主要運作執行之肅貪機關仍是檢察署及調查局。而現行肅貪組織的網絡關係，業超越過去檢察機關、調查局和政風機構形成所謂的肅貪鐵三角，在2011年7月20日加入廉政署後，結合監察院所組成的廉政與肅貪組織形成完整的網絡，茲謹就各機關負責有關廉政業務說明如下：

壹、監察院

監察院透過彈劾、糾舉及糾正，以懲處違法失職及貪瀆之官員，在政府體系運作中扮演防腐再防貪的角色³⁷。而監察院的職權功能，依據憲法及憲法增修條文暨監察法相關之規定，分述如下：

一、行使彈劾、糾舉及審計權：

依據我國憲法增修條文第7條第1項規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。

二、提出糾正權：

依憲法第97條規定，監察院經各該委員會之審查及決議，得提糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。監察院對中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提糾舉案或彈劾案。

³⁶ 林怡君，法務部廉政署肅貪政策執行之研究，成功大學政治經濟研究所碩士論文，2013年，頁50-56。

³⁷ 蘇信璋：監察權與肅貪機制：以中華民國監察院為例，國立中正大學政治所碩士論文，2007年。

三、調閱文件：

依憲法第95條規定，監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。

四、行使調查權：

依憲法第96條規定，監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。監察法第26條規定，監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關、部隊、公私團體調查檔案、冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕，遇有詢問時應至詢問地點負責為詳實之答復；如製作筆錄，受詢人應署名簽押。調查人員調查案件，於必要時得通知書狀具名人及被調查人員至指定地點接受詢問。

五、受理公職人員財產申報：

公職人員財產申報法第2條及第4條規定，應依法向監察院申報財產之人員，包括：總統、副總統；行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長；政務官；有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問；法官、檢察官；公營事業總分支機構之首長副首長；簡任12職等以上之機關首長副首長；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人；公立專科以上學校校長及附屬機構首長；軍事單位少將編階以上之各級主管；依法選舉產生之鄉(鎮、市)級以上政府機關首長；鄉(鎮、市)級以上各級民意機關民意代表。

六、審計權：

我國監察院將審計權交由審計部，而審計部的職權則有監督預算之執行、核定收支命令、審核財務收支及審定決算、稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為、考核財務效能、核定財務責任、其他依法律應行辦理之審計事項。對於審計機關應報請監察院處理之案件及其職權行使，說明如下：

- 〈一〉依審計法第14條規定，審計人員為行使職權，向各機關查閱簿籍、憑證或其他文件，或檢查現金、財物時，各該主管人員不得隱匿或拒絕；遇有疑問或需要有關資料，

並應為詳實之答復或提供之。如有違背規定，審計人員應將其事實報告該管審計機關，通知各該機關長官予以處分，或呈請監察院核辦。

〈二〉依審計法第17條規定，審計人員發覺各機關人員有財務上不法或不忠於職務上之行為，應報告該管審計機關，通知各該機關長官處分之，並得由審計機關報請監察院依法處理；其涉及刑事責任者，應移送各地方法院檢察署偵辦，並報告於監察院。

貳、檢察機關

一、業務職掌：

依據法院組織法第60條，檢察官之職權包括：

- 〈一〉實施偵查，提起公訴、實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行。
- 〈二〉其他法令所定職務之執行。另依據刑事訴訟法第228條，檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。前項偵查，檢察官得限期命檢察事務官、第230條之司法警察官或第231條之司法警察調查犯罪情形及蒐集證據。因此檢察官為偵查之主體，可指揮調度司法警察（官），進行相關刑事犯罪偵查事宜。

二、肅貪業務執行：

- 〈一〉貪瀆罪偵查主體：檢察機關作為貪污罪、瀆職罪及刑事法規之偵查主體。法務部對於肅貪業務執行，採取專組辦案方式，於2000年7月1日依據「掃除黑金行動方案」³⁸成立「查緝黑金行動中心」³⁹，並在行動中心下設立台北、台中、台南、高雄四個分區「檢肅黑金特別偵查組」，結合一、二審檢察署之檢察官及調查、警察及相關專業人員，就「掃黑、肅貪、查賄」等方面之重大犯罪予以積極查緝。
- 〈二〉特別偵查組法制化：2006年2月3日法院組織法增訂第63-1條特別偵查組之設置及職司

³⁸行政院八十九年七月十二日台八十九法字第○九六四號函核定因當時社會黑金氾濫，嚴重衝擊社會治安與民主法治的發展，並侵蝕經濟發展的成果，損傷政府公權力與公信力，遭致人民對政府失去信心。為使臺灣社會徹底擺脫向下沈淪的力量，讓清流共治向上提升，還給人民一個清明的政治環境，遵奉院長「徹底掃除黑金」政策宣示，訂定本方案，以為貫徹實施之準據。

³⁹高等法院檢察署查緝黑金行動中心係於民國八十九年七月，依據行政院「掃除黑金行動方案」，結合一、二審檢察官、檢察事務官、書記官、調查員、刑事偵查員、金融局人員與賦稅署人員所成立之任務編組。

案件，並於2007年4月2日設立最高法院檢察署特別偵查組，職司總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員之貪瀆案件，及特殊重大貪瀆、經濟犯罪、危害社會秩序，經最高法院檢察署檢察總長指定之案件等，為專辦重大貪瀆案件之檢察單位。並設置檢察官六到十五人，由最高法院檢察署檢察總長指定一人為主任，該組之檢察官、檢察事務官及其他人員，由最高法院檢察署檢察總長自各級法院檢察署中調最高法院檢察署辦事，此外，基於辦案需要，也可借調相關機關專業人員協助偵查。

〈三〉借調檢察官擔任重要政風機構主管：各級檢察官借調至法務部所屬重要政風機構(如司法院政風處、法務部調查局政風室、行政院海岸巡防署政風處、內政部警政署政風室等)擔任主管，直接掌管或主管政風業務。除借重檢察官法律專長背景，嗣後回任檢察系統，因熟悉政風業務，對於執行反貪防貪與肅貪等相關廉政工作，有相得益彰之加乘效果。

叁、調查局

一、組織沿革：

行政院於1956年8月7日以臺 45（內）字第4711號令頒布調查局10項工作職掌，其中第5項「貪污瀆職事項」及第10項「上級機關特交之調查保防事項」，即為該局執行廉政工作之法令依據⁴⁰。2007年12月修正公布「法務部調查局組織法」（原名稱：法務部調查局組織條例）；該法自2008年3月20日起施行。該法第2條以列舉方式明文規定該局掌理之事項，其中第4款「貪瀆防制及賄選查察事項」及第20款「上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項」，即為該局執行廉政工作之法令依據。

民國六十年底政府決心大力整頓政風以來，有關檢肅貪污之工作交由調查局執行，根據行政院所制定之各項肅貪法令與政策，調查局對於肅貪工作之進行亦曾有過數次調整與變化。現在的肅貪機制從法務部調查局自1979年進行改組成立「貪污及經濟犯罪防制中心」後，續於1983年、1984年增加肅貪人力總數達640人，但至1987年間，民意及輿論仍強烈要求政府加強檢肅貪污，端正政風，並經立法委員102人提議於行政院下設立「反

⁴⁰ 法務部調查局網站，網址：<http://www.mjib.gov.tw/mojnbi.php?pg=news/event.html>

貪污局」，行政院研究後仍認以改善現有機制為宜，遂於1989年指示法務部調查局成立「肅貪處」且又增加人力數264人，並在各外勤調查處、站成立26個肅貪科組，同時成立北、中、南、東四個機動工作組，「肅貪處」並於1991年2月1日更名為「廉政處」，除主動偵辦重大貪瀆案件外，並研擬加強偵辦案件技巧及預防措施，另為防止金錢介入選舉，亦加強偵辦賄選案件⁴¹。

二、廉政署與調查局協調合作層面：

在法務部廉政署於2011年7月20日成立後，與調查局所涉及相關肅貪機制分工部分，先前於2010年10月12日曾召開「法務部設置廉政署與調查機關聯繫協調合作機制會議」進行商討，包括：同一檢舉案件(踩線狀況)之協調處理機制，與貪瀆案件有關之經濟犯罪、洗錢防制、科技犯罪、科學鑑識、通訊監察之支援合作事項，未涉及貪瀆案件之處理方式(如圍標、一般不法案件)，及政風機構函送偵辦未結案之後續處理，和政風機構配合作為等，更詳細討論廉政署與調查局人員相互交流機制，除權責劃分，更重要的是找到整合與協調合作機制，有效擴大整體反貪與肅貪能量⁴²。

肆、政風機構

一、組織沿革：

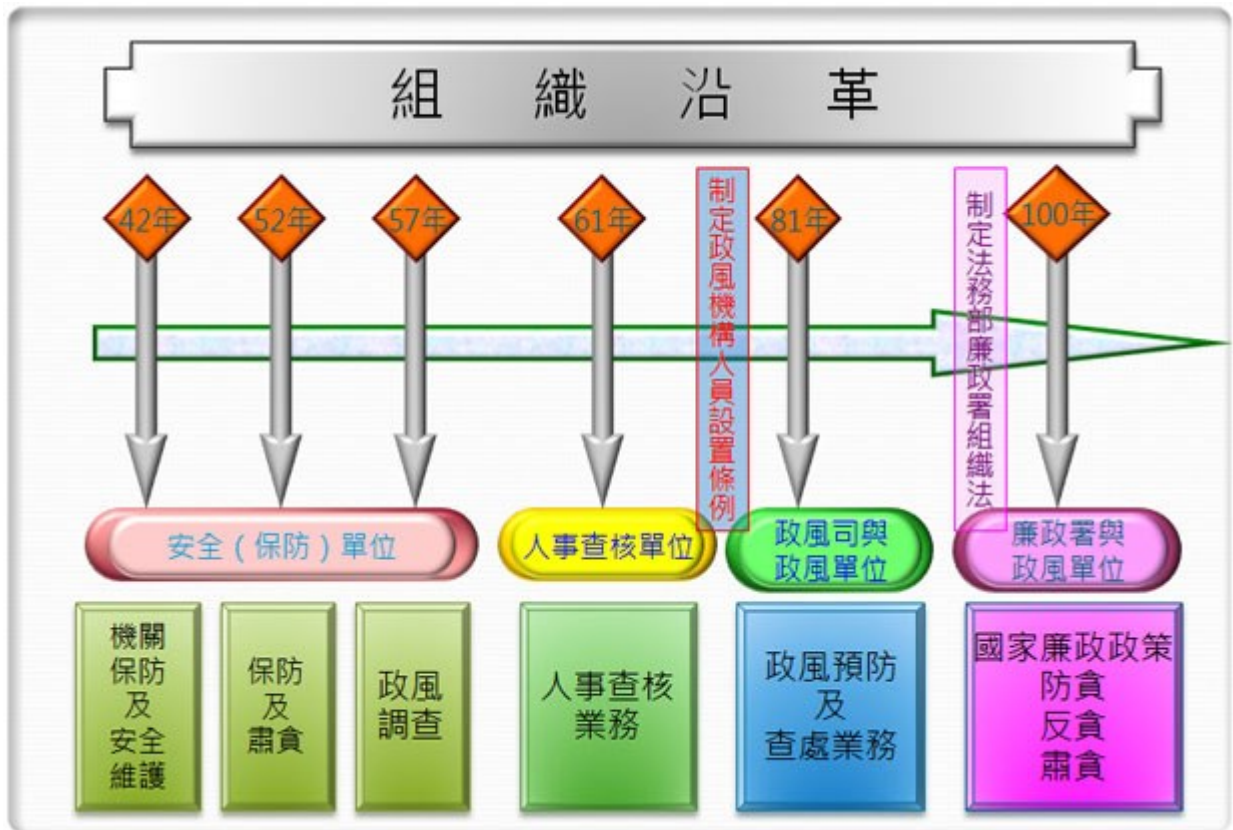
政風機構在1953年7月至1972年8月為機關安全單位(安全處或室)時期，辦理機關保防及安全維護工作。1972年8月行政院為精簡組織，裁撤各機關安全單位，改制為人事查核單位，組織編制併入機關人事單位，稱為人事處(二)或人事室(二)，辦理人事查核業務，並受法務部調查局指揮監督。在1992年7月1日「政風機構人員設置條例」公布施行後，法務部成立政風司，主管全國政風業務，各機關原人事查核單位於同年9月16日全面改制為政風機構。而在2011年7月20日整併政風司與法務部中部辦公室後，成立法務部廉政署，而全國各機關政風機構受其指揮督導⁴³。

⁴¹ 張銘耀，我國政風機推動廉政建設之研究，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，2010年。

⁴² 法務部廉政署：《法務部廉政署100年度工作報告》，2011年。

⁴³ 張銘耀：《我國政風機推動廉政建設之研究》，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，2010年。

圖 3-1 政風機構組織沿革



資料來源：法務部廉政署網站 <http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=271994&CiNode=30743&mp=289>

二、業務性質：

我國公務機關中所設置的政風機構，負責貪污預防及貪瀆案件線索發掘的「防貪」與「反貪」工作，在機關中結合各業務單位通盤規劃、設計，建立公務機關自身之防貪運作機制，並將各機關貪瀆不法之事前預防與事後發掘，與檢察、調查機關的偵查作為銜接，因此政風機構兼具有防貪及肅貪之屬性。惟外界常把政風單位執行政風工作重點擺在「肅貪」，但政風人員的法定職掌並無司法調查業務與權限，亦不具司法警察身分，且政風人員執行職務時如發現貪瀆不法，僅係依刑事訴訟法第 241 條為職務告發，在肅貪工作上較為被動，因此查處成效有限。此外，民意機關及公立各級學校並未設立政風機構，防貪及肅貪等措施未能深入各機關，以致政風機構防貪肅貪之功能與成效亦受很大限制。

三、定位調查性政風—積極查處貪瀆：

〈一〉、建構「期前辦案」團隊模式：建置「地區政風業務聯繫協調中心」，發揮業務聯繫和網絡功能，以任務導向，不定期集會，由地檢署政風室擔任地區業務聯繫中心秘書單位，為地檢署與各政風單位間業務聯繫窗口。政風單位發掘貪瀆線索，過去通常移由轄區調查單位偵辦，待調查單位偵辦完成始移由檢察機關處理。惟對於重大敏感貪瀆案件，為能掌握並縮短案件偵辦期程及強化蒐證能力，政風單位透過「地區政風業務聯繫協調中心」直接與檢察機關協同合作，合組辦案團隊，由檢察官指揮檢察事務官並結合政風人員，依「期前辦案」之原則共同執行案件蒐證作為，以增進案件偵辦速度，有效達成蒐證偵辦目的，提昇貪瀆案件之定罪率。

〈二〉機動小組查處重大貪瀆案件：針對重大貪瀆不法線索組成查處機動小組，另亦有「廉政查緝隊」鎖定簡任第 10 職等以上公務員涉及「具指標性意義重大貪瀆案件」，積極主動執行蒐證任務，展現政府強力肅貪，整飭官箴之決心。

伍、廉政署

一、組織架構：

法務部廉政署組織法第1條規定，廉政署業務職掌包含廉政政策規劃，執行反貪、防貪及肅貪業務，為推動執行該四大業務，法務部廉政署署務規程第4條規定，設「綜合規劃組」、「防貪組」、「肅貪組」、「政風業務組」及北、中、南等3個地區調查組，計7個業務單位，並設秘書室、人事室、會計室等3個輔助單位，基於政府組織改造精簡為上的原則，編制員額為240人，初期以預算員額180人運作，實際執行肅貪政策人員約100人左右⁴⁴。

二、組織特色：

〈一〉唯一專責廉政機構：廉政署是國內唯一符合《聯合國反腐敗公約》倡議，執行反貪防貪與肅貪三大任務的專責廉政機構，以專責但不獨占的方式，與監察院、調查局及其他

⁴⁴ 法務部廉政署：《法務部廉政署 100 年度工作報告》，2012 年 1 月。

機關攜手推動廉政工作。

〈二〉首創「駐署檢察官」制度：廉政署本部及各地區調查組之廉政官具有司法警察權，由駐署檢察官直接指揮偵辦貪瀆案件，減少行政流程，提升辦案效率，所建立的期前辦案模式，在案件醞釀階段檢察官即投入偵辦，更能及早掌握犯罪事證，且經由多重過濾查證機制，精準掌握犯罪事證，落實保障人權及展現偵查犯罪之獨立性，提升偵辦貪瀆案件之時機與效率，提高貪瀆定罪率，展現政府肅貪決心。

〈三〉創設「廉政審查委員會」⁴⁵：遴聘社會各專業領域代表、專家學者及相關機關代表擔任委員，共同監督廉政署業務推動。廉政審查會除提供廉政政策之諮詢、評議事項外，並針對民眾投訴、社會輿論質疑處理失當及調查結果未移送偵辦等案件，進行事後之審查監督，以有效促進廉政署公正超然行使廉政相關職權，樹立依法行政之廉明形象，接受全民監督與檢驗，獲取社會大眾信任。

第二節 我國廉政體制肅貪組織架構

我國廉政體制中最主要的專責肅貪機關有：法務部調查局、最高檢特別偵查組及廉政署等三個機關，茲將渠等組織架構及分工簡述如下⁴⁶：

壹、法務部調查局

一、廉政工作組織：

調查局廉政工作在1979年5月以前，原由該局第一處負責辦理。由於該年臺灣政、經遭到鉅變，行政院為有效遏阻經濟犯罪，保障民眾權益，維護國內經濟秩序，經多次召集專案會議，於同年月責令調查局成立「經濟犯罪防制中心」，接辦原第一處有關犯罪調查業務，並報奉行政院核准後正式運作。同年8月復依據行政院頒「端正政風整肅貪污

⁴⁵ 法務部廉政署組織法第5條第2項：為有效評議廉政業務之推動，並提供專業諮詢，設廉政審查會。前項審查會，置廉政審查委員十一人至十五人，均為無給職，任期二年，就法律、財經、工程等相關專業領域代表、專家學者及有關機關代表遴聘之。

⁴⁶ 林海洋，「反貪機構之比較研究-以臺灣、新加坡、印尼為例」，政治大學國際事務學院戰略與國際事務碩士在職專班論文，2014年，頁61-65。

方案」，將該中心擴編為「貪污及經濟犯罪防制中心」，以加強檢肅貪污及經濟犯罪防制等工作。

嗣因臺灣各界對澄清吏治、檢肅貪瀆之期盼日益殷切，調查局於1989年奉行政院指示，成立「肅貪處」專責辦理肅貪業務，置處長1人由副局長兼任、執行長1人、副處長1人，下設5個科，並就當時編制人力調派，在各外勤調查處、站成立肅貪科、組，另同時成立北、中、南、東4個地區機動工作組，專責偵辦重大貪瀆案件。從此廉政工作遂與該局其他犯罪調查業務區隔，獨立為一重點工作。1990年間，經研討再做業務上精進與作業流程改進，確立肅貪工作最高指導原則為「預防重於偵辦，偵辦也為預防」，1991年奉行政院核准，將「肅貪處」更名為「廉政處」，除全面指導外勤調查處、站及機動工作組主動發掘偵辦重大貪瀆案件外，更積極協調各機關政風機構及稅、關務監（督）察等相關單位，加強貪瀆預防相關措施，以達到端正政風，澄清吏治之目的。

另為加強公共工程弊端之防制與案件偵辦，調查局奉行政院指示，於1992年5月在廉政處底下成立「公共工程弊端防制專案小組」，負責規劃、推動、執行本項業務，2001年起，臺灣內重大貪瀆弊案迭起，新聞媒體爭相追逐報導，社會大眾反貪腐意識高漲，法務部於2006年11月擬定之「反貪行動方案」經行政院核定生效，從肅貪、防貪二方面著手整飭貪瀆、澄清吏治。調查局為配合政府政策，研定「強化廉政工作方案」，從「簡化辦案流程」、「調整肅貪人力」、「修定績效評定要點」及「提高廉政工作績效比重及行政獎勵」，導引各外勤單位提昇主動發掘案件能量，善盡主動調查權責，嚴守辦案程序正義，加速案件處理時效，偵辦重大指標性貪瀆案件，並申設0800-007-007免付費「反貪腐專線」，鼓勵民眾踴躍檢舉，以具體行動展現反貪與肅貪決心。

迄至2008年3月1日法務部調查局組織法將廉政處法制化，依據該法廉政處分五科辦事，掌理下列事項：

- 〈一〉貪瀆、賄選案件調查與預防工作之規劃、指導、協調及考核工作。
- 〈二〉上級機關特交有關國家安全與國家利益及廉政相關之調查工作。
- 〈三〉辦理其他有關廉政事項。

上述即為掉調查局廉政處組織及職掌現況。廉政處主管該局廉政業務，置處長綜理處務，副處長、專門委員襄助處理處務。廉政處整合為4個科，各科業務分工分述如下：第一科：掌理南部地區及澎湖地區之公共工程弊端案件、財物勞務採購舞弊案件、一般貪瀆案件及上級特交案件之偵查偵辦、行政處理等策劃督導業務。第二科：掌理北部地區及金門、馬祖、宜蘭等地區之公共工程弊端案件、財物勞務採購舞弊案件、一般貪瀆案件及上級特交案件之偵查偵辦、行政處理等策劃督導業務。第三科：掌理中部地區及花蓮、臺東等地區之公共工程弊端案件、財物勞務採購舞弊案件、一般貪瀆案件及上級特交案件之偵查偵辦、行政處理等策劃督導業務。第四科：掌理廉政工作之策劃管考、業務統計、教育訓練、績效評定等綜合業務，籌備公共工程諮詢委員會議及不定期業務研討會議，協調聯繫財政部賦稅署第四組等單位，查察賄選專案之規劃執行，移送案件偵辦流程複閱審查，貪瀆案例研究報告審核，內部網路廉政資料庫建置更新，廉政工作年報編輯，廉政工作手冊、犯罪調查作業手冊之編修訂及辦理一般行政業務。

二、廉政工作目標：

- 〈一〉查緝重大貪瀆案件：調查局素為我國肅貪機關主力，五十餘年來肩負整飭貪腐使命，累積豐富偵辦貪瀆案件經驗，除培養出大批幹練的第一線調查人員外，亦建置精實的科技、鑑識與通訊監察等後勤支援部門，可謂是一支訓練精良、組織嚴謹的肅貪打擊部隊。
- 〈二〉監督政府採購、防制黑金介入：調查局偵辦政府機關公務員利用經辦公共工程採購、財物採購或勞務採購之機會從事索賄、收賄與舞弊等貪瀆犯行，歷年來均占當年度貪瀆案件偵辦類型相當大之比例。不肖廠商為爭食政府採購，往往不擇手段，財力雄厚或勢力強大者，則邀集其他廠商共同圍標分配利益；另為確保得標或獲取更高額利潤，則對具有影響力之公務員施以賄賂或其他不法手段，由於「成本」增加，因此履約必須偷工減料，然而為順利通過驗收，尚須再次對具影響力之公務員施以賄賂或其他不法手段。經此公務員與廠商分贓分食之政府採購案件，其品質確實堪憂，由於浪費公帑甚鉅。調查局肅貪重點之一，即藉由偵辦手段，嚴懲並防制黑金介入，尤以重大公

共工程與巨額採購為注偵目標，期能建構一個公平潔淨的政府採購環境。

〈三〉提昇查賄效能、端正投機選風：賄選文化係貪瀆弊端發生之主因，為阻止不肖人士進入民意機關上下其手，治本之道在結合檢察、調查及警察機關之力量，加強地方首長、民意代表選舉查察賄選工作，以收正本清源之效。歷年來，針對各項公職人員、農漁會或農田水利會選舉，調查局皆成立查賄專案，配合檢察機關執行查賄工作，並全力動員內外勤同仁，機先發掘賄選情資，積極查處賄選案件，貫徹政府端正選風、維護選舉秩序之決心，藉以樹立公平乾淨的選舉環境。

三、廉政工作重點：

〈一〉偵辦貪瀆案件：偵辦公務員貪瀆犯罪，是調查局廉政工作核心業務。所謂「貪瀆案件」，指刑法第10條第2項規範之公務員違犯貪污治罪條例、刑法瀆職罪章、或其他法律規定具公務員身分始得成立之犯罪案件。該局一旦發現貪瀆案件線索，即立案進行調查。然而有若干線索，如廠商圍標借牌行為、司法詐欺行為、民眾破壞國土行為、民眾觸犯環保法令之行為，形式上雖非屬前述「貪瀆案件」，惟鑒於該等行為與公務員勾結之可能性相當高，調查局亦予立案調查，經查證後認無公務員牽涉其中者，則列為「非貪瀆案件」。另公立學校教師、公立醫院醫護人員及公營事業機構人員，其身分於2006年7月1日刑法修正前為公務員，如涉嫌貪瀆犯罪，當屬貪瀆案件。刑法修正後，大部分前述人員已非屬公務員，惟調查局對於同樣之侵占、詐欺、偽造文書等行為，仍予立案調查，以澄清政風，但列為「非貪瀆案件」。

〈二〉查察賄選案件：對於違反總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、農會法、漁會法、農田水利會組織通則及刑法妨害投票罪章之行賄與受賄買票賣票行為，均屬「賄選案件」之範疇，於1991年增列至調查局職掌，為該局查察偵辦對象。

〈三〉與廉政署之區隔：中華民國政府為展現打擊貪腐決心，回應民眾期許，於2011年7月20日成立專責廉政機構—「法務部廉政署」，從事反貪、防貪與肅貪工作；惟仍期許調查局繼續執行原來職掌之一「貪瀆案件調查工作」，與廉政署分進合擊，為建設廉能政

府共同努力。今後調查局將側重企業貪瀆案件偵辦，專注發掘層級高、集團性或犯罪金額龐大之重大貪瀆線索，以具體查緝行動，達到澄清吏治之目標。

貳、特別偵查組

一、成立緣由：

我國各縣市地方法院檢察署原設有肅貪執行小組，指派資深幹練檢察官負責指揮偵辦公務員貪瀆案件，並於每季定期召開肅貪執行小組會報檢討策進執行成效。而於 2000 年 7 月為加強查緝中央地方政府高官、民代涉嫌官商舞弊及黑白掛勾等重大貪污瀆職案件，臺灣高等法院檢察署依據行政院「掃除黑金行動方案」，結合一、二審檢察官、檢察事務官、書記官、調查員、刑事偵查員、金融局人員與賦稅署人員成立「查緝黑金行動中心」，分別於臺高檢及臺中、臺南、高雄高分檢成立四個特別偵查組。

2006 年立法院肯定「查緝黑金行動中心」之功能，增訂法院組織法第 63 條之 1，將其法制化，從原來臨時性任務編組，提升成為正式法制機構，在最高法院檢察署下設「特別偵查組」，讓檢察總長親自挑選精明幹練檢察官，調度相關專業支援人力，組成一個能貫徹其「維護法律，實現公益」意志的直屬團隊。俾在其直接指揮下，積極查辦涉及總統、副總統、各部會首長及上將軍階之貪瀆案件，及其他重大貪瀆、財經、危害社會法治犯罪之案件，以積極維護民主憲政體制，健全自由市場經濟秩序，保障國民生命財產安全，有效增進國人對司法信任及檢察體系之榮譽。

為使這個由檢察總長所帶領之特別偵查組能充分發揮其功能，立法院於 2006 年 1 月修訂法院組織法時，將檢察總長之任命方式由總統任命改為由總統提名且經國會同意之方式，使其獲得「間接民意基礎」並責成其應向全體國民負責。並明定檢察總長任期為四年且不得連任，以彰顯檢察系統之獨立性。從一個高度透過檢察一體，由檢察總長建立一個高效能的專業團隊，指揮檢察體系資深幹練的檢察官，有系統、有組織的偵辦高官貪瀆重罪案件，以符合人民殷切的期待。

二、設置法源與職掌：

中華民國法院組織法第 63 條之 1(特偵組之設置及職司案件)最高法院檢察署設特別偵查組，職司下列案件：1、涉及總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員之貪瀆案件。2、選務機關、政黨或候選人於總統、副總統或立法委員選舉時，涉嫌全國性舞弊事件或妨害選舉之案件。3、特殊重大貪瀆、經濟犯罪、危害社會秩序，經最高法院檢察署檢察總長指定之案件。

特別偵查組置檢察官 6 人以上，15 人以下，由最高法院檢察署檢察總長指定一人為主任，該組之檢察官、檢察事務官及其他人員，由最高法院檢察署檢察總長自各級法院檢察署中調最高法院檢察署辦事。特別偵查組為辦案需要，得借調相關機關之專業人員協助偵查。特別偵查組檢察官執行職務時，得執行各該審級檢察官之職權，不受第 62 條檢察官於其所屬檢察署管轄區域內執行職務。但遇有緊急情形或法律另有規定者，不在此限之限制。調特偵組辦事之檢察官行使職權，不受第 66 條之 1 法務部得調高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察官或候補檢察官至最高法院檢察署辦事，承檢察官之命，辦理訴訟案件程序之審查、法律問題之分析、資料之蒐集及書類之草擬等事項的限制。

叁、廉政署

一、成立緣由：

1987 年立法委員趙少康與 102 位立委共同連署提案在行政院下成立「反貪污局」。嗣後立法、行政部門陸續提出成立兼具肅貪、防貪職掌之「廉政公署」、「廉政總署」或「政風署」等意見。馬總統擔任法務部部長期間，曾建議行政院將法務部「政風司」提昇為僅專門負責防貪之「政風局」。2000 年我國舉行總統、副總統大選後政黨輪替，法務部前部長陳定南上任後宣示推動成立「法務部廉政署」，修定「法務部組織法」及研擬「法務部廉政署組織條例草案」，經行政院第 2703 次院會通過，送請立法院審議，並列為亟需於立法院第 4 屆第 5 會期審議通過之優先法案之一，惟立法院朝野黨團協商時，因廉政署相關草案版本太多（行政院版與立法委員版本共 7 個版本）未獲共識而緩議。

2008 年 5 月政黨再次輪替，法務部前部長王清峰上任後，認為我國在防貪、肅貪工

作上是透過檢察機關、政風機構與調查局廉政處進行，雖然建立一定之績效，然而外界對於廉能政府及整合現有單位設立廉政專責機構仍有高度期待，特成立專案小組，就原規劃之「法務部廉政局」重行檢討，重行研議設立廉政專責機關的必要性。於 2009 年 5 月提出「設立廉政專責機關評估報告」陳報行政院為政策參考，建議規劃設立統籌反貪、防貪與肅貪權責之廉政專責機關，決議「整併法務部政風司與中部辦公室，成立『法務部廉政署』⁴⁷。

2010 年 3 月前法務部長曾勇夫上任後，積極推動法務部組織改造，展現政府打擊貪腐決心，成立「法務部廉政署組織法規修正專案小組」研議相關法制，以積極回應民眾殷切期待，加大反貪、防貪及肅貪效能，落實「聯合國反貪腐公約」各項措施，總統馬英九於 2010 年 7 月 20 日宣布設置「法務部廉政署」，專責於國家廉政政策規劃，執行反貪、防貪及肅貪業務，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、降低貪瀆犯罪率及落實保障人權等三大目標。法務部於 2010 年 9 月 23 日將「法務部廉政署組織法草案」及「法務部組織法部分條文修正草案（有關廉政署部分）」陳報行政院審查，並列為於立法院第 7 屆第 6 會期優先推動審議法案，經同年 11 月 4 日行政院第 3220 次會議決議通過，同日函送立法院審議。2010 年 12 月 9 日「法務部廉政署組織法草案」於立法院第七屆第六會期司法及法制委員會第 16 次全體委員會議審查完竣，復於 2011 年 4 月 1 日立法院第七屆第七會期第七次會議經逐條表決完成三讀立法程序，馬總統於同年 4 月 20 日公布制定「法務部廉政署組織法」，行政院並核定法務部廉政署於 2011 年 7 月 20 日正式成立。

二、業務職掌：

廉政署首重反貪與防貪工作，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，全力推動社會參與廉政工作，將企業、社區、社團、學校均納入廉政夥伴團隊。廉政署結合檢察、調查、政風及其他政府機關力量，共同打擊貪腐，除將精緻偵查貪瀆案件及協助政府機關

⁴⁷ 法務部廉政署：《法務部廉政署 100 年度工作報告》，2012 年 1 月。

完備內控機制外，並注重反腐敗措施及社會參與的推動，積極建立民眾的反貪意識，策進國家廉政建設。

廉政署整合反貪、防貪、肅貪業務，推動「防貪、肅貪、再防貪」的機制，並督導各級政風機構，落實內控管理，建立機關廉政風險評估資料，計畫性實施風險業務稽核，並擴大鎖定重大結構性的高風險業務執行聯合性專案稽核，適時導正缺失、研提興革建議、編撰防貪指引，建構完善防貪機制。另於啟動肅貪案件調查過程中，如發現有人員行政違失或制度面缺失事項，認有即時處理之必要者，立即懲處、調整職務，另外發動全國性專案清查、稽核等，在不影響後續偵辦情況下，即時將違失態樣及建議辦理方式通報權責單位處理，透過擴大稽核面向、清查弊失風險等再防貪作為，達到肅貪與防貪工作結合之目標。

三、業務分工：

廉政署本部設四個業務組其業務分工分述如下：

- 〈一〉綜合規劃組：負責 1、廉政署年度施政計畫、中程施政計畫與個案計畫之規劃、執行及管考。2、國家廉政政策與制度之規劃及研究。3、廉政措施之管考及評估。4、國際廉政與司法互助事務之聯繫、協調、交流及推動。5、法規命令、行政規則及解釋之諮詢。6、行政爭訟及國家賠償事件之協助。7、廉政工作法規、手冊之研編。8、全國各機關政風機構組織與人員任免、遷調、考績、獎懲之綜合規劃、擬議及執行。
- 〈二〉防貪組：負責 1、貪瀆預防法令、制度、措施之研擬、推動及協調。2、政府部門與公共機構防貪審查及稽核。3、公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法之宣導、解釋及案件審議。4、公務員廉政倫理規範之研擬、推動及協調。5、政府部門、公共機構、民眾、社區、學校、企業、團體等廉政與誠信教育之宣導策劃及推動。6、其他貪瀆防制事項。
- 〈三〉肅貪組：負責 1、肅貪法令、制度、措施之研擬、推動及協調。2、貪瀆或相關犯罪案件調查之執行、督導、協調及管考。3、檢舉貪瀆或相關犯罪案件之

獎勵及保護。4、行政肅貪之推動及督導。5、其他肅貪執行事項。

〈四〉政風業務組：負責1、政風機構年度工作計畫之管考。2、政風機構業務之績效評核。3、政風機構辦理貪瀆預防業務之督導。4、政風機構辦理貪瀆或相關犯罪案件之審核、督導、分析及查處。5、政風機構執行公務機密維護之推動及管考。6、有關法務部政風業務。7、其他有關政風機構之預防及查處事項。

另設有三個外勤單位即北部、中部、南部地區調查組：掌理各自轄區貪瀆案件之蒐證、分析、調查事項。所配置之廉政官均分配責任區，連結轄區政風機構，充分掌握轄區廉政狀況並協助推展廉政社區參與工作。亦有核派駐署檢察官：建立檢察官先期介入偵查辦案模式，由各地檢署派駐檢察官於廉政署，直接指揮廉政官及相關司法警察偵辦貪瀆案件，秉持案件不分大小、事證明確一律嚴辦之原則，提升偵辦貪瀆案件之時效與效率，積極有效提高定罪率。

亦設置有外部監督之「廉政審查委員會」：遴聘各專業領域代表、專家學者及相關機關代表擔任委員，共同監督廉政署業務推動。廉政審查委員會除提供廉政政策之諮詢、評議事項外，並針對民眾投訴、社會輿論質疑處理失當及調查結果未移送偵辦等案件，進行事後之審查監督，接受全民嚴謹監督與檢驗。

第三節 我國廉政體制反貪防貪與肅貪之成效

我國在2011年7月20日成立專責廉政機關廉政署以前，廉政肅貪、防貪與反貪工作係由調查局負責；而廉政署成立後防貪與反貪工作全部移由該署負責，而兩個機關針對肅貪業務的分工，係以協同合作分進合擊方式定位。原則上機關內部公務員體系由廉政署負責，而調查局負責一般民間企業廠商的貪瀆案件為主；當然調查局亦可偵辦公務員貪瀆案件，端視誰先立案就由誰負責偵辦，以有效達成綿密佈網避免產生疏漏情事。

而監察院主要業務誠如前述，係透過彈劾、糾舉及糾正，以懲處違法失職及貪瀆之官員，並主管陽光法案，如政治獻金、利益衝突、財產申報、遊說法等之推動，在政府體系運作中扮演反貪、防腐與再防貪的角色。茲將個別重要廉政業務執行成效簡述如下：

壹、監察院廉政執行成效

監察院近幾年來重大廉政執行成效分述如下⁴⁸：

一、縝密審查糾彈案件，嚴密整飭官箴：

- 〈一〉97年8月至103年7月止，共成立糾舉案6案，糾舉8人。其中文官5人（含簡任4人及薦任1人），武官3人（含將官2人及校官1人）。另成立彈劾案146案，彈劾282人，其中文官254人，含選任8人（縣長2人、鄉鎮長6人）、特任30人（部分為部會首長、大部分為政務首長）、簡任140人、薦任73人、委任3人；武官28人（含將官13人、校官15人）。被彈劾人282人中，除武官28人外，特任30人及簡任140人，顯見監察院行使彈劾職權不分官階，毋枉毋縱。另被彈劾人經懲戒機關議決處分者計有211人，其中降級54人、撤職43人、記過37人，分居前三名。分析彈劾案違法失職態樣，以貪污41案（占28.1%）排名第一，其次為違反政府風紀26案（占17.8%）位居第二，再次為違反監督考核20案（占13.7%）居第三，積極展現澄清吏治端正政風之功效。
- 〈二〉97年8月至103年7月止，監察院調查案件已結案部分，函請各機關議處違失人員計2,243人，有效澄清吏治端正政風：其中以國政建設類案件814人（占36.3%）排名第一，其次分別為廉能政府類690人（占30.8%），文教科技類252人（占11.2%），期使公務人員有為有守，弊絕風清，提升國家競爭力。

二、促使各機關提出具體改善措施計4,077項，有效達成興國利民目標：

按監察院提出調查報告、糾正案文、彈劾案文、糾舉案文，固可達成監督政府施政之目的，然於調查之後，輔以「核簽意見」、「中央巡察」、「地方巡察」之聯合持續追蹤，更能發揮促請政府改善缺失、解決問題、預防危機、增福、興利、避禍、減災等功能。97年8月至103年7月止，各機關因監察院糾正案、調查意見函請改善案，而提出具體改善措施約計4,077項，其中國政建設類995項（占24.4%）排名第一，其次分別為公義社會類959項（占23.5%）、廉能政府類911項（占22.3%），有效提升政府施政效能。

⁴⁸ 監察院全球資訊網 <http://www.cy.gov.tw/mp.asp?mp=1>

三、迅速妥適處理人民陳情案件，有效紓解民怨：

所謂「為民平反案件」係指：

- 〈一〉監察院核派委員調查，凡調查報告涵蓋財務增益、行政變革、法令增修、懲處失職人員或維護民眾權益者。
- 〈二〉監察委員核批函請行政機關查處，致人民權益獲得救濟或保障，相關機關對違失公務人員進行懲處或相關機關因而改善其制度或修正法令者。97年8月至103年7月止，監察院積極處理人民陳情案件及行使職權，致行政制度變革、財務增益、法令增修、懲處失職人員、維護民眾權益等，為民平反案件合計約達3,287案，其中委員核批調查1,989案，核批函查1,298案，促請政府機關迅速妥適處理人民陳情案件，有效紓解民怨。

四、鍥而不捨追蹤改善，貫徹監察職權效能：

97年8月至103年7月間，政府因各機關措施未當，而為監察院提糾正案、或調查後函請改善案中，計節省公帑約303億1,953萬元、增加稅收約36億300萬元，產生之財務效益，合計高達約339億2,253萬元，確實防杜了浪費及因不經濟之公帑支出，為國家長遠發展奠定堅實的基礎。

貳、調查局廉政肅貪執行成效

近幾年來調查局重大肅貪執行成效分述如下⁴⁹：

調查局近年來推動「廉能專案」，打擊重大貪瀆案件，包含：前馬辦主任賴素如、南投縣長李朝卿、彰化縣長胞弟卓伯仲及台灣獄政史上層級最高典獄長的貪瀆弊案。另外近六年來調查局偵辦經濟犯罪近七百件，犯罪標的金額高達近新台幣九百億元，其中包含多起社會矚目之上市櫃公司操縱股價、內線交易及掏空資產等企業貪瀆案件。有鑑於此類案件受害人數眾多、涉案金額龐大，危害國家經濟發展甚鉅，調查局於2014年7月特別成立「企業肅貪科」，並於各縣市外勤處站及四個地區機動工作站成立企業肅貪專組，加強防制企業貪瀆等重大經濟犯

⁴⁹ 法務通訊 第 2731 期 2015 年 1 月 9 日

罪。

調查局新任汪局局長一上任後，積極推動成立企業肅貪科，於2014年7月16日正式成立，隸屬於調查局經濟犯罪防制處，主要業務職掌包括：股市犯罪、私募資金、金融公司資產掏空、一般公司侵占、背信案件、以及企業內賊案件（商業機密罪）等幾大項，調查局為強化外勤偵辦企業肅貪能量，特別指示所有外站以任務編組方式，成立企業肅貪專責小組，專辦此類案件。面對企業利用各種手段掩護不法牟利，調查局特別成立企業肅貪科，專責打擊偵辦企業經濟犯罪，目的就在維護商業市場的公平正義。當鴻海集團董事長郭台銘一聽到調查局成立企業肅貪科，立即指派集團法務總處祕書長拜會調查局，要求和企業肅貪科建立專門窗口，原因就是先前鴻海集團高階副總經理強索回扣案，就是靠著調查局才查得水落石出的，一舉揪出鴻海內賊收受回扣的不法內情。接著調查局偵辦宏達電內賊案，如果不是調查局以迅雷不及掩耳速度，阻止涉案的宏達電首席設計師簡志霖，那我國在全世界上唯一出名的手機品牌，有可能就此在國際競爭中敗下陣來。而事後宏達電估算因為調查局的介入，至少挽救了公司高達五億人民幣的損失。「協助企業抓內賊，未來將是企業肅貪科最受企業界歡迎的一個業務。」首任企業肅貪科科長林中輝指出，內賊是每個企業最可怕、最難防的一個弊端，小到侵吞公司資產，大到出賣公司商業機密，甚至會危害到整個企業的生存。

叁、最高法院檢察署特別偵查組肅貪執行成效

近幾年來特偵組重大肅貪執行成效分述如下⁵⁰：

一、前總統陳水扁貪瀆弊案：

2008年12月12日，特偵組以國務機要費案、洗錢案、南港展覽館案和龍潭購地案等四項案件，分別依貪污及洗錢等罪名，起訴前總統陳水扁、夫人吳淑珍、兒子陳致中、兒媳黃睿靚、大舅吳景茂、舅妻陳俊英、吳淑珍好友蔡美利、吳淑珍特助蔡銘哲、蔡美利弟弟蔡銘杰、前總統辦公室主任馬永成、前總統辦公室主任林德訓、前總統府會計陳鎮慧、前竹科管理局長李界木及力麒建設負責人郭銓慶等共14人。特偵組發言人陳雲南代

⁵⁰ 最高法院檢察署網站 <http://www.tps.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=221224&CtNode=30091&mp=002>

表檢方，就該腐敗群案請求法院從重量刑，檢方並在起訴書中指出，陳水扁夫婦在此三項案件中，犯罪不法所得為新台幣4億9415萬2395元及美金873萬550元。龍潭購地案，陳水扁、吳淑珍均判刑11年，併科罰金1.5億新台幣、蔡銘哲判刑8個月(緩刑3年)、李界木判刑3年6個月定讞。前台北101董事長陳敏薰以1,000萬元行賄扁珍買官案三審定讞，陳水扁、吳淑珍均判刑8年，併科罰金1000萬新台幣，吳淑珍洗錢部分判刑1年2月，減為7月定讞。

二、林益世索賄貪瀆弊案

2012年6月爆發的政壇貪瀆罪案，起因於時任國民黨副主席及行政院祕書長的林益世擔任立法委員時，以協助中國鋼鐵公司（簡稱中鋼）下游廠商「地勇選礦公司」續約為由，涉嫌向地勇公司負責人陳啟祥索取賄款。林的母親沈若蘭、妻子彭愛佳、舅父沈煥璋、沈煥瑤亦有涉入其中的嫌疑。特偵組於2012年10月25日將全案偵查終結，將被告林益世、彭愛佳、沈若蘭、沈煥璋、沈煥瑤等5人提起公訴，其中，林益世係涉犯貪污治罪條例第4條第1項第5款「違背職務行為收受賄賂」、第15條「隱匿貪污犯罪所得財物」、第5條第1項第3款「對於職務上行為要求賄賂」、第6條之1「財產來源不明罪嫌」，所犯四罪間，犯意各別、行為互殊，應予分論併罰。最高刑度可處無期徒刑，檢方並未具體求刑，只有要求法官重罰。2013年4月30日，臺北地方法院一審判處林益世有期徒刑7年4個月。其餘被告，包括彭愛佳、沈若蘭、沈煥璋、沈煥瑤等人，則全部獲判無罪。

三、臺灣高等法院數名法官收賄案（正己專案）

2010年11月4日偵結：被告法官陳榮和等13人起訴。律師張權另發交臺灣臺北地檢署送請律師懲戒委員會處理。檢察官邱茂榮、林天麟違反檢察官守則，陳送法務部懲處；高院法官陳榮和、蔡光治違反法官守則，陳送法務部核轉司法院懲處。一審：臺北地院99年度金訴字第52號判決。(100年6月30日)一審確定：謝燕貞：徒刑1年6月、緩刑4年。二審：臺灣高等法院100年度金上訴字第42號判決。(101年8月3日)二審定讞：房阿生：徒刑10年6月、併科罰金新臺幣100萬元。葉宗鎰：徒刑1年6月、緩刑4年。三審：最高法院102年度台上字第4200號判決。(102年10

月 17 日) 三審定讞：陳榮和：徒刑 18 年、併科罰金 300 萬元。蔡光治：應執行徒刑 20 年、併科罰金 350 萬元。李春地：應執行徒刑 11 年 6 月、併科罰金 100 萬元。邱茂榮：應執行徒刑 6 年、併科罰金 270 萬元。賴瑞珍：應執行徒刑 4 年、併科罰金 150 萬元。段美月：徒刑 2 年 6 月減為 1 年 3 月。張炳龍：徒刑 2 年減為 1 年。邱創舜：徒刑 3 年減為 1 年 6 月。張權：徒刑 2 年。另被告何智輝因逃匿通緝中。

肆、專責廉政機關廉政署廉政執行成效⁵¹

自 2011 年 7 月 20 日我國成立專責廉政機關廉政署以來，除了積極偵辦重大貪瀆弊案外，該署亦即積極推動「廉政新構想—以民為本」，以「培養公務員拒絕貪污成為習慣」、「防貪先行，肅貪在後」、「推展『行動政風』功能」、「建構縱向及橫向之肅貪體系」、以「全民參與」為中心理念，將政風工作由揭弊者之角色，往前拉到預警，「行動政風」要求政風人員必須走出辦公室，全程參與監辦、會辦，於發現公務員有犯罪可能性時，就應該發揮預警的功能，使貪污犯罪不致發生，公務員不致誤觸法網，作為最高工作指導原則，強化「預警」功能以減少貪污犯罪及公帑浪費為主要任務目標，以正面思維促成機關同仁與政風人員榮辱與共的夥伴關係，工作的重點方向延伸或轉變如下：

一、防貪方面：

- 〈一〉全面宣導：由廉政署提供素材，透過機關公務員宣導、社會宣導、扎根宣導、深耕宣導、國際宣導等方式，達到全民宣導目標，培養拒絕貪污成為習慣。
- 〈二〉建構機制：1. 建構實質透明化機制，讓所有過程攤在陽光下。2. 建構監督之機制，例如「四眼監督」。3. 改造機關組織文化，減少結構性貪污。4. 政風文化改造：從傳統揭弊者之角色往前拉到預警功能，消弭貪污犯罪於未然。5. 機關內部風險評估：鎖定目標及例外管理。

茲將廉政署近年來防貪工作執行成效略述如下：

- 〈一〉建構實質透明化機制：1、舉辦「推動行政透明措施」觀摩會。2、函頒行政透明

⁵¹ 法務部廉政署 102 年度工作報告、2014 年 10 月，網址 <http://www.aac.moj.gov.tw>

措施建議作法：訂定「機關推動行政透明措施建議作法」及「政風機構協助機關推動行政透明措施實施計畫」，積極推動行政透明措施。

〈二〉健全反貪腐法律，落實會報功能：1、設立中央廉政委員會：行政院為統籌廉政政策，端正政治風氣，促進廉能政治，特設中央廉政委員會，法務部負責秘書業務，透過中央廉政委員會運作平臺，審議廉政決策及重大措施，檢討肅貪、防貪、公務倫理、企業誠信、反賄選、行政效能及透明化措施，並督導考核廉政工作執行情形等，積極推動落實各項廉能措施。2、推動各級機關定期召開廉政會報：依據「國家廉政建設行動方案」，法務部積極推動各級機關成立廉政會報，原則由機關首長擔任召集人，並有專家學者及社會公正人士參與，引進外部監督諮詢力量，負責機關廉政工作之規劃、審議、督導、考核及諮詢事項，並將執行成果公布於機關網站。透過廉政會報機制，深入研析業務風險，強化機關風險控管。

〈三〉加強預警作為，減少貪瀆不法：1、為強化現行防貪政策，廉政署提出「廉政新構想-以民為本」政策，推動「行動政風」，確立「防貪先行、肅貪在後」的工作原則，讓政風人員調整角色定位，從事後揭弊，轉化為事前預警，各政風機構在機關出現潛存違失風險事件或人員，但尚未構成刑事犯罪的情況下，即時簽報機關首長，機先採取預防作為。2、制度面再防貪，研提興革建議：〈1〉102年7月4日廉政署訂定「政風機構再防貪案件分案處理原則」，配合建置資訊系統，以持續列管追蹤執行效益。再防貪機制方面，要求政風機構對於機關人員疑涉貪瀆不法或涉及行政違失，主動提出興革建議或再防貪措施，並追蹤執行效益。另外同時修正政風機構績效評比制度，加重預警及再防貪績效，以政策引導政風機構貫徹「防貪－肅貪－再防貪」。

〈四〉落實風險評估，辦理專案稽核清查：1、廉政署實施廉政風險評估建立風險資料庫，102年度評估機關具廉政風險事件2,434件，其中高度風險454件(占18.65%)，中度風險1,011件(占41.54%)，低度風險969件(占39.81%)，透過落實平時考

核、調整職務、建議首長輔導等作為降低風險，並透過機關廉政會報，提出具體改進方案，健全機關預防機制。2、廉政署推動「防貪－肅貪－再防貪」機制，擇定民生議題之風險業務，實施專案稽核，提出具體改善建議，發揮興利預警功能。102年辦理專案稽核計75件，發現疑涉不法情事計61案，追究行政責任計76人次（含記過9人次、申誡64人次及調職3人次）、節省公帑62案及修訂法規、作業程序20種，並就稽核發現缺失，適時導正並研提興革建議。3、廉政署成立以來基於厚植國計民生、以民為本的立場，針對當前廉政工作需求、輿情反映事項及貪瀆個案，研析相關具體犯罪態樣及觸犯法條，聚焦主題實施專案清查。

〈五〉落實「四眼監督」，建置採購聯合稽核平臺：廉政署基於「四眼監督」機制，與行政院公共工程委員會（下稱工程會）於102年7月11日共同建構「政府採購聯合稽核平臺」（下稱稽核平臺），透過政風機構對異常案件進行控管查察，防範弊端於未然。並舉辦相關教育訓練，俾利廉政署及政風同仁瞭解稽核平臺之運作模式。稽核平臺成立後迄102年底，工程會已提交廉政署潛在異常政府採購計55案，另不定期將該會中央採購稽核小組稽核發現之個案缺失，或「最有利標標案管理系統」中回饋之個案異常意見，移請廉政署參處。上開案件廉政署均函請各權責主管機關政風機構深入瞭解是否涉有疏失或不法情事。

二、肅貪方面：

廉政署近年來重大肅貪執行成效如下⁵²：

廉政署肅貪政策係以落實保障人權及展現偵查犯罪之獨立性，提升偵辦貪瀆案件之效率，提高貪瀆定罪率，展現政府肅貪決心；並鎖定高層、結構性貪污為重點，一般貪污原則策動自首。近年來偵辦之重大貪瀆案件，除基隆市議長黃景泰、桃園縣副縣長葉世文等重大貪瀆弊案外。另以加強發掘案源，展開期前調查，精緻偵查以提升定罪率及建構縱向及橫向之肅貪體系為目標。

⁵² 法務部廉政署網站、網址 <http://www.aac.moj.gov.tw>

茲將該署近年來肅貪工作執行成效略述如下：

- 〈一〉精緻偵查，保障司法人權：1、情資審查小組會議：為有效分析及過濾情資，妥善運用查緝資源，廉政署廉政官就情資進行初步查證審核後，另由該署人員及派駐檢察官成立之「法務部廉政署情資審查小組」進行複審，借重檢察官辦案經驗，進而精緻偵查作為，提升案件偵辦結果之正確性，精準打擊貪瀆犯罪。廉政署102年受理案件與犯罪相關分「廉立」字案2,177案，經該小組審查結果，認有犯罪嫌疑分「廉查」字案共554案。102年間，「廉查」字案之調查結果，移送地檢署偵辦150案，已起訴68案（已判決26案，其中25案有罪，1案無罪上訴中），緩起訴22案，不起訴6案。另自100年7月20日至102年12月31日，「廉查」字案之調查結果，移送地檢署偵辦273案，已起訴107案（已判決50案，其中48案有罪，2案無罪上訴中），緩起訴44案，不起訴12案，移送案件經起訴後判決確定者共32件，皆為有罪，定罪率達100%。
- 2、廉政審查會外部監督機制：「廉政審查會」係引進外部監督，由法務部部长聘任廉政署署長（兼召集人）、副署長（兼副召集人）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人，並遴聘法律、財經、工程、醫療、建築管理等專業領域之專家學者及社會公正人士8人，共計15名委員，提供廉政政策的諮詢、評議，並針對調查後存參的案件進行抽查審核，以期達到勿枉勿縱之目標。
- 〈二〉周延肅貪法令，研提揭弊者保護法：政府為嚴懲貪污，陸續修正貪污治罪條例不違背職務收受賄賂罪及財產來源不明罪等法規，惟近年社會仍發生司法官、海關官員、醫院院長、醫生、學校校長涉嫌違法收受賄賂等重大貪瀆舞弊案件，影響國計民生至鉅。101年7月國內更爆發行政院秘書長林益世索賄案，嚴重打擊人民對於政府之信賴，也因為林益世案件是由受害人直接訴諸媒體尋求救濟，而非循司法或行政管道反映，彰顯民眾對於政府保護處遇之不信任。為回應社會人民對於政府機關揭弊者保護專法之殷切期盼，廉政署於101年8月即委託政治大學進行揭弊者保護專法之立法研究，並已於102年11月完成「揭弊者保護法」草案，刻正於法務部審議中。

〈三〉廣闢案源，擴大民眾檢舉貪瀆利基：為引導防貪與肅貪工作之推動，強化全民反貪之觀念，形塑「貪污零容忍」之社會風氣。廉政署為擴大獎勵檢舉範圍，積極辦理「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」修正，於102年6月召開專家學者會議，凝聚共識，以擴大獎勵範圍及鼓勵有效檢舉為修正方向，嗣於102年11月將修正版本函報法務部，業依法務部函附意見進行修正並函送行政院審議中。

〈四〉整合肅貪資源，建立橫向、縱向聯繫機制：為整合肅貪資源，強化肅貪能量，廉政署整合政風人員，並與各地檢署專責檢察官建立縱向指揮偵辦系統，強化精緻偵查，提升貪瀆定罪率；並與調查局依聯繫作業要點建立橫向聯繫，確立業務分工，建置合作機制：

1、結合政風人員，並與各地檢署專責檢察官建立縱向指揮偵辦系統：〈1〉建立期前調查制度，整合政風人員情資及該署廉政官偵查能量，辦理行動蒐證以掌握機先證據，自100年7月20日迄102年12月31日止，全國政風機關（構）協助該署偵辦案件計864次，協助其他機關偵辦計4,104次，共計4,968次。〈2〉於102年6月間舉辦「廉政署與檢察機關肅貪業務座談會」，強化廉政署與各地方法院檢察署專責檢察官之協調聯繫機制，以建立縱向指揮偵辦系統。2、與調查局建立橫向聯繫：〈1〉法務部於102年8月1日法檢字第10204542740號函頒「法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫作業要點」，以有效結合廉政署及所屬調查組、法務部調查局及所屬外勤處站之整體肅貪能量，設置固定聯繫窗口，強化良性互動作為，建立資源共享、情資分流及相互協力之橫向聯繫機制。〈2〉依「法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫作業要點」規定兩機關對於同一案件均立案之處理，及共同偵辦之原則，目前運作順暢，已見成效，廉政署與調查局102年共聯繫24次，另在各地檢署檢察官指揮下共同偵辦案件累計7案。

〈五〉行政肅貪及行政違失通報機制：為建構「防貪、肅貪、再防貪」的完整體系，廉政署積極推動行政肅貪，就未涉貪瀆但涉及行政違失之案件，通報政風單位簽請機關首長召開考績會追究公務員之行政責任，使公務員心生警惕，依法行政以免誤觸法網，發揮政風機構防貪功能，102年計辦理行政肅貪案件共260件。廉政署另就偵查後認尚無違反法

規命令，然行政程序流程有瑕疵之案件，透過行政違失通報機制，函知政風機構與業務單位研提再防貪措施，配合追蹤制度，確保再防貪措施發揮效果，以避免類似疑義再度發生，造成業務單位同仁困擾。

〈六〉建立機關夥伴關係，鼓勵自首：廉政署「廉政新構想」將策動自首列為辦理一般性貪污案件之原則，透過政風機構協助機關進行內部自我檢視，發掘人員不法行為，鼓勵違法人員自首，勇敢面對司法制裁，並協助或陪同機關人員至廉政署自首，確保當事人權益，強化與機關夥伴關係。102年共受理自首案件合計49件62人，不法所得合計401萬5,672元；自100年7月20日至102年受理自首案件合計122案共344人，不法所得合計2,360萬4,544元。

〈七〉推動國際司法互助建構對等聯繫窗口：為因應境外調查取證、犯罪情資蒐集、犯罪所得查扣及人犯遣返等辦案需求，廉政署自成立以來即積極擴展國際司法互助業務，以強化境外打擊犯罪能力，除透過法務部國際及兩岸法律司協助外，亦積極爭取與國際及兩岸專責廉政機構建立雙邊關係，102年共計辦理工作會談3次。除進行廉政業務交流外，亦著重於調查部門相互進行案件協查及貪瀆犯罪情資交換等事宜，陸續與大陸與港澳地區及部分設有專責肅貪機構的國家，建立貪瀆案件協查及情資交換管道，並就廉政署調查中之個案進行境外調查取證及互換犯罪情資，以強化本國刑事追訴權，務使涉犯貪污罪責者接受制裁，有效查扣犯罪所得，102年共計執行情資交換10次。

三、再防貪方面：

重新建構機制，填補漏洞，促使公務員勇於任事，從偵辦案件中掌握預警及防貪之關鍵時機或因素，就已發生之貪瀆弊案及行政違失案件（起訴及行政肅貪案件），要求各政風機構在事件發生1個月內，就發生原因、過程及內部控制監督作業漏洞等進行研析，研提「再防貪」之建議或措施，簽陳機關首長核定並追蹤辦理情形。

四、反貪工作方面：

〈一〉加強機關廉政宣導，改變組織文化：防貪之目的在於使公務員知悉法律規定及法律效果，避免誤觸法網，進而養成拒絕貪污的習慣，從根本澄清吏治。就宣導對象而言，

不僅對現職公務員實施宣導，更要從學生開始灌輸反貪的概念，甚至要廣及社會大眾，因此規劃並執行下列宣導作為：1、舉辦關務分區廉政座談。2、辦理基層公務員法紀宣導。3、校長會議宣導廉政法紀。

- 〈二〉擴大社會宣導，促進貪腐「零容忍」：1、喊出廉能核心價值宣導：運用機關網頁、電子看板、跑馬燈及電視牆等管道，並協調有線或無線媒體之公益頻道，加強宣導「廉能是政府的核心價值，貪腐足以摧毀政府的形象，公務員應堅持廉潔，拒絕貪腐，廉政檢舉專線0800-286-586」，喊出廉政核心價值，以形塑全民「貪污零容忍」意識。
- 〈三〉廣播創作大賞活動宣導：舉辦「喊出廉能的核心價值」廣播創作大賞活動，優勝作品除在警廣全國治安交通網頻道（FM104.9）播出，並將前3名優勝作品結合廉政新構想理念，製作3D動畫，以擴大宣導成效。
- 〈四〉培訓廉政故事志工：提供廉政故事集、童言童語畫廉政及反賄反貪零霸凌動畫教材，做為廉政故事志工及全國各學校廉政宣導使用。
- 〈五〉對國小五年級以上學生辦理扎根宣導：以「請託關說」、「受贈財物」、「飲宴應酬」、「圖利」及「收受賄賂」等主題，製作宣導影片，透過學校老師與檢察官、檢察事務官、廉政官及政風人員至校園對國小5年級（含）以上學生面對面的宣導，使學生體認誠信的價值，形塑道德價值觀，提升法治素養。
- 〈六〉校園誠信研習營：協同教育部辦理「全國高級中等學校誠信研習營」活動，藉由多元課程安排及團體生活，培養學子正確的價值觀及體悟誠信的重要。
- 〈七〉發展廉政平臺，建立夥伴關係：為推動廉政平臺業務，各政風機構計建立3,015個聯繫的據點，蒐報民情需求事項、受理施政興革反映、宣導反貪倡廉資訊。

五、落實陽光法案，防止利益衝突：

- 〈一〉公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法：1、公職人員財產申報法：102年各級政風機關（構）受理財產申報人數5萬4,039人，經公開抽籤實質審核件數8,304人，抽籤比例達15.4%；另為瞭解受實質審查申報人之財產變動有無異常，辦理前後年度財

產比對件數3,843件，比對抽籤比例達46.3%（前後年度財產比對件數÷公開抽籤實質審核件數）。102年法務部公職人員財產申報案件審議委員會審議計197件；審議結果裁罰100案，裁處罰鍰計955萬元。2、公職人員利益衝突迴避法：102年法務部公職人員利益衝突迴避案件審議委員會審議計35件；審議結果裁罰16件，裁處罰鍰1億7,267萬元。

〈二〉嚴格執行行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點：1、依「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」規定受理登錄計154件，其中中央機關登錄60件、地方機關登錄94件）。2、102年共辦理4次抽查作業，計抽查84件，整體抽查比例為28.6%；發現7案疑涉不法，其中經廉政署立案偵辦計5案、策動請託關說者自首1案、追究行政責任1案。

〈三〉貫徹公務員廉政倫理規範：1、為使公務員瞭解廉政倫理之核心價值，編撰公務員廉政倫理規範教材，提供國家文官學院作為公務人員考試錄取人員基礎訓練「廉能政府與廉政規範」課程講義。另攝製公務員廉政倫理規範「不關說」、「不涉足不當場所」、「不應酬」及「不送禮」等4篇短片，公布於網站，提升公務員及民眾對廉政倫理規範之認識。2、102年度「公務員廉政倫理規範」各機關受理登錄，「受贈財物」計4萬8,662件、「飲宴應酬」計1萬4,563件、「請託關說」計1萬125件。

六、推動廉政與國際接軌：

〈一〉積極參加國際會議，提升廉能形象：廉政署參加亞太經濟合作會議⁵³（APEC）反貪腐透明化工作小組⁵⁴（ACTWG）第16次、17次會議、「透過公私部門夥伴關係強化誠信

⁵³亞洲太平洋經濟合作會議（簡稱亞太經合會；英語：Asia-Pacific Economic Cooperation，縮寫：APEC），是亞太區內各地區之間促進經濟成長、合作、貿易、投資的論壇，始設於1989年，現有21個經濟體成員。亞太經合會是經濟合作的論壇平台，其運作是通過非約束性的承諾與成員的自願，強調開放對話及平等尊重各成員意見，不同於其他經由條約確立的政府間組織。

(廉潔)，防止疏通費及管理禮物原則研討會」、「設計追訴貪腐與洗錢之最佳模式研討會」、「APECASEAN引導計畫打擊貪腐及非法貿易國際研討會」⁵⁵；APEC中小企業工作小組(SMEWG)之「APEC醫療利害關係者意識高階研討會：型塑醫療器材和生物製藥行業的道德環境」；國際反貪局聯合會⁵⁶(IAACA)第5屆研討會及IAACA第7屆年會；聯合國反貪腐公約締約國會議等相關國際會議。廉政署積極爭取於上述國際會議提出報告及發言之機會，除於「APEC醫療利害關係者意識高階研討會：型塑醫療器材和生物製藥行業的道德環境」提出「中華臺北醫療利害關係者聯合行動」之報告外，其他會議出席者亦於APEC反貪腐及透明化工作小組會議提報我國落實聯合國反貪腐公約(UNCAC)之各項成效報告，另提出「我國疏通費與不違背職務行賄罪相關規定」，並於「我國追訴貪腐與洗錢模式研討會」中報告並擔任與談人，積極且廣泛參與各層級APEC、IAACA等國際會議，並適時於國際場合報告我國廉政成效，掌握國際廉政趨勢並增加國際能見度。

〈二〉考察他國廉政制度，汲取國外優點：鑒於日本是世界七大工業國⁵⁷中唯一的亞洲成員國，

⁵⁴ APEC 於是於 2005 年成立了「反貪污及透明化工作小組」Anti-Corruption and Transparency Experts' Task Force，簡稱 ACT，舉而我國法務部每年均會派員以中華台北名義參加「反貪污及透明化工作小組」會議，除就我國每年在反貪工作之進展在會場上報告外，並藉會中討論了解 APEC/ACT 年度反貪工作重點。

⁵⁵ APEC 於是於 2005 年成立了「反貪污及透明化工作小組」Anti-Corruption and Transparency Experts' Task Force，簡稱 ACT，舉而我國法務部每年均會派員以中華台北名義參加「反貪污及透明化工作小組」會議，除就我國每年在反貪工作之進展在會場上報告外，並藉會中討論了解 APEC/ACT 年度反貪工作重點。

⁵⁶ 國際反貪局聯合會是一個獨立的、非政治的反腐敗組織。目標是：促進有效執行反貪腐公約，協助反腐敗當局國際打擊腐敗，並為此目的：促進國際合作的重要性，在收集和提供證據；在跟蹤、查封和沒收收益的腐敗活動；在逃亡的罪犯；起訴要提高速度和效率在這種國際合作的重要性；促進公共和私營部門；腐敗的預防措施要促進人際關係和國際；反腐敗機關之間的協調為了促進交流和傳播他們的專門知識和經驗。

⁵⁷ 七大工業國組織(Group of Seven)，簡稱「G7」，前稱八大工業國組織，是指現今世界七大工業領袖國聯盟。七大工業國組織始創於 1973 年的五大工業國組織(簡稱「G5」)，始創國有 5 個，包括法國、美國、英國、西德(現今的德國)、日本。義大利於 1975 年加入成為六大工業國組織(簡稱「G6」)。其後加拿大於 1976 年加入，成為七大工業國組織(簡稱「G7」)。俄羅斯於 1991 年起參與 G7 峰會的部份會議，直至 1997 年，被接納成為

亦為世界第三大經濟體，國際透明組織公布的清廉印象指數，日本被列為高度清廉的國家。廉政署102年前往日本考察該國人事院國家公務員倫理審查會、最高檢察廳及總務省行政評價局，希望藉由瞭解日本在實務上之作法，對於我國公務員廉政倫理規範之法制化及執行，強化行政管理、提升行政效率和防止貪污，及於刑事訴訟程序運用測謊、監聽、對犯罪嫌疑人之合法權利保障等都有相當的參考價值。

〈三〉外賓交流參訪廉政署，分享廉政實務經驗：廉政署自100年成立起，逐漸受到國際關注，國外廉政與監督機構、學者、駐我國代表、他國之透明組織紛紛派員拜訪，除交流廉政工作經驗外，汲取制度與實踐上之特色與優點，作為精進廉政工作之參考。102年度先後接待匈牙利基本權利監察使公署監察使與匈牙利貿易辦事處代表、蒙古駐臺北烏蘭巴托貿易經濟代表處代表、泰國法律專家與議員、大陸地區福建省人民檢察院、國際透明組織葡萄牙透明及廉政協會主席、國際透明組織韓國分會主席、美國富比士雜誌記者、美國喬治城法學院學者、泰國國家反貪腐委員會委員率泰國公、私部門高階主管代表團等一行80人，除介紹廉政署組織與業務外，並互相交流廉政實務經驗，讓外賓瞭解我國推動廉政工作之成效，同時汲取國外最新反貪政策訊息。其中泰國國家反貪腐委員會委員為促使政府機關、私部門、企業與公民社會瞭解防貪與肅貪的重要性，辦理「反貪腐策略管理高階主管培訓課程」，其中包含海外研習。

〈四〉舉辦國際廉政研討會，建構臺灣廉政新藍圖：102年12月9日「國際反貪日」⁵⁸廉政署與世新大學廉政治理研究中心，舉辦「2013廉政治理研討會」，邀集國際透明組織亞太部部長Srirak Plipat、副部長Rukshana Nanayakkara、高級主任廖燃、台灣透明組織

第八個成員國，正式成為八大工業國組織（簡稱「G8」）。但於2014年烏克蘭危機中因佔領克里米亞半島，被凍結會籍至今。因此重新回復為七大工業國組織。

⁵⁸國際反貪日是全球性的反貪腐活動，起源於《聯合國反貪腐公約》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)的首次簽署日—12月9日。2003年10月31日第58屆聯合國大會通過了《聯合國反貪腐公約》，同年12月9日於墨西哥南部梅裡達(Merida)舉行簽署。2005年12月14日在達到30個簽署國家的數目後，該公約正式生效。為紀念12月9日為該公約簽署的起始日，以及希望喚起國際社會關心並重視貪腐問題。在國際透明組織(Transparency International, TI)的倡議下，2004年起，聯合國決定將每年的12月9日訂為國際反貪日。

理事長黃榮護、執行長葉一璋等國內外學者專家及政府機關代表參加，研商如何提升國際評比及國際透明組織所開發「清廉印象指數」、「全球貪腐趨勢指數⁵⁹」等指標研究工具衍生問題等議題廣泛交換意見，有效提升台灣透明組織及國際透明組織的合作機制。

〈五〉國際廉政訓練，培養專業國際人才：廉政署協助行政院辦理「102年行政院中高階國際經貿談判與訴訟人才培用班國內職務歷練」，其中第一梯次中階班於102年12月25日舉辦，課程內容包含「我國落實聯合國反貪腐公約（UNCAC）執行情形」、「國際廉政指數介紹」、「國際廉政業務交流案例解析」、「廉政署業務簡介」及「綜合座談」等，課程內容充實，授課活潑風趣，與學員互動熱烈外，亦增進其他行政機關中高階國際經貿談判與訴訟人才對廉政署政策與國際參與之認識。

〈六〉編印中英文版文宣，展現廉政政策成果：廉政署編印及出版「101年度工作報告中英文版」，寄送法務部各單位及所屬機關、各機關政風機構、立法委員、大專校院、圖書館等供參考。另外，為使全民瞭解廉政署積極推動之「廉政新構想—以民為本」重大政策、「防貪」、「肅貪」、「再防貪」等重點業務，及自成立迄今執行成果與未來工作的展望，分別編印「廉政署簡介中英文版」、「廉政署2週年報」、「廉政新構想—以民為本中英文版」等文宣或手冊，並結合財政部印刷廠將「廉政核心價值」印製於103年年曆，除於接待外賓及參加國際會議等場合致贈貴賓外，並寄送法務部各單位及所屬機關、各機關政風機構、圖書館及國內各大商會等供參考。

〈七〉蒐集國際廉政訊息，掌握國際廉政脈動：為推動國際交流合作，提高我國國際能見度及清廉形象，廉政署召集所屬政風機構外語能力佳之同仁組成「國際廉政訊息蒐集及推廣小組」，除專案協助廉政署蒐集國際上有關貪污零容忍之政策及作法外，並定期且及時蒐集、翻譯國際各重要廉政機構（如國際透明組織、香港廉政公署、經濟合作暨發展組織等約20個組織，46則訊息）發布之訊息或所推動之廉能治理作為，期能掌握國際廉

⁵⁹《全球貪腐趨勢指數》是一項針對民眾所進行的調查，反映民眾對各部門/機關貪腐的看法，以及在接受政府提供服務時個人行賄的經歷。

政脈動，並與國際趨勢接軌。

〈八〉積極加入國際組織，爭取國際參與：廉政署成立後，除持續推動各項廉政工作外，更致力於我國與國際廉政趨勢接軌。其中馬總統提出之「黃金十年、國家願景」⁶⁰，特別揭示「廉能政府」之重要性，並於施政主軸中提及「接軌國際廉政趨勢」、「加入國際廉政與反貪組織」與「提升我國清廉印象指數（CPI）全球排名」等目標，因此廉政署於成立後積極向APEC申請在臺舉辦國際研討會，以及申請加入「ADB/OECD亞太區反貪瀆倡議」，102年度向APEC提出申請2次；辦理申請加入「ADB/OECD亞太區反貪瀆倡議」研商會議1次。

第四節 本章小結

綜合以上我國各廉政肅貪機關近年來積極強化各項廉政作為，所努力的成果分述如下：

壹、貪瀆犯罪情勢分析⁶¹

一、91年至103年各地方法院檢察署偵辦貪瀆起訴案件每十萬人口其中貪瀆起訴率呈下降趨勢：

從地檢署偵查貪瀆案件起訴情形，觀察貪瀆起訴人數占其中人口之變化情形，91年「每十萬其中人口貪瀆起訴率」為4.8（單位：人/十萬人。即每十萬其中人口中，有4.8人以貪瀆罪名起訴，以下略），97年最高為6.4，之後逐年下降，至102年為4，「每十萬其

⁶⁰「黃金十年 國家願景」為總統連任期間擘劃之國家重要施政方針，以「繁榮、和諧、永續的幸福臺灣」為總目標規劃國家願景。101年6月7日行政院核定經建會提報「黃金十年 國家願景」，共分為八大願景、31項施政主軸，並請行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）遵照總統指示，協調各主管部會篩選3項優先順序最高之具體政策報院，務必全力落實推動。經建會業將「黃金十年 國家願景」各部會優先具體政策納入「國家發展中期計畫（102-105年）及「102年國家發展計畫」，後續將配合「國家發展計畫」年度計畫及執行檢討，進行滾動式檢討，俾利控管執行成效。「黃金十年 國家願景」計畫共有八大願景，願景三「廉能政府」以「廉政革新」與「效能躍升」為施政主軸。

⁶¹ 林海洋，「反貪機構之比較研究-以臺灣、新加坡、印尼為例」，政治大學國際事務學院戰略與國際事務碩士在職專班論文，2014年，頁75-76。

中人口貪瀆起訴率」呈長期下降趨勢。

二、偵辦貪瀆案件之定罪率逐步提升：

自馬總統97年5月上任以來迄102年止，各地檢署偵辦貪瀆案件，總計起訴7,565人次，判決確定者有罪及無罪計3,445人次，其中判決有罪確定者2,340人，定罪率達67.9%。又從98年7月起「國家廉政建設行動方案」實施以來，迄102年之貪瀆定罪率達75%，顯示偵辦貪瀆案件之定罪率，因「國家廉政建設行動方案」的實施，其成效有相對提升。另外廉政署偵辦貪瀆案件維持精緻偵查之一貫原則，自100年7月成立迄102年止，移送貪瀆案件經檢察官起訴並判決確定計32件，均係判決有罪確定，定罪率維持100%。

三、加強整飭政風，有效澄清吏治：

馬總統自2008年5月上任後，加強整飭政風，澄清吏治，責令司法機關積極偵辦貪瀆不法之公務員，並於2011年7月成立廉政署，確實達到立竿見影，展現不少成效，其中起訴公務員共3,383人次、民意代表205人次、一般民眾3,251人次，起訴之貪瀆金額共計44億823萬78元。

附表 3-1 馬總統上任後貪瀆案件偵辦成果統計表（2008年5月至2013年5月）

項目	數據
起訴件數：	2,228件（合計6,839人次）
起訴對象類別：	
高層公務員	449人次
中層公務員	1,270人次
基層公務員	1,664人次
民意代表	205人次
民眾	3,251人次
起訴案件貪瀆金額：	44億823萬78元

資料來源：參考林海洋，「反貪機構之比較研究-以臺灣、新加坡、印尼為例」論文

貳、國際透明組織清廉印象指數

表3-2 2005-2014年我國「清廉印象指數」(CPI)排名及分數

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
分數	5.9	5.9	5.7	5.7	5.6	5.8	6.1	6.1	6.1	6.1
排名	32	34	34	39	37	33	32	37	36	35
國家	159	163	180	180	180	178	183	176	177	175
百分等級	80	79	81	78	79	81	82	79	80	80

註：百分等級(PR)代表領先其他國家的數值，例如 PR 值 80 代表排名前 20%。

資料來源：參考國際透明組織網站，作者自行整理。

從上表可知⁶²，2005年臺灣第一次政黨輪替總統陳水扁第二任期後，我國「清廉印象指數」I 排名逐漸下滑，2008年甚至滑落到39名，該年5月後馬英九代表國民黨當選總統雖已執政，惟清廉印象指數係落後指標，反映過去1、2年民眾對政府廉能程度的觀感，顯示我國民眾對2006年及2007年政府清廉程度有所不滿，故清廉印象指數的分數及名次均呈現後退現象，2009年後在新政府積極整飭貪瀆的努力下才逐漸回升。

再觀察2011年世界清廉印象指數，在183個納入評比的國家及地區中(較2010年增加5個評比國家)，我國排名從西元2010年第33名，進步至第32名，分數首次達6.1分，為1995年公布該指數17年來的歷史新高，分數進步0.3分，則是全球進步最多的5個國家之一，進步幅度也是亞太地區最大，排名連續3年向上提升，顯示中華民國政府近幾年來推動廉政改革的成效獲得國際肯定。我國的「清廉印象指數」是引用7個機構的10項調查資料建構而成，「國際透明組織」以2項標準觀察該指數是否明顯進步，就是進步幅度在0.3分

⁶² 林海洋，「反貪機構之比較研究-以臺灣、新加坡、印尼為例」，政治大學國際事務學院戰略與國際事務碩士在職專班論文，2014年，頁76-77。

以上及過半數引用的調查資料有進步，2011 年僅我國與挪威等 5 個國家符合該標準達到明顯進步。而 2012 年及 2013 年我國名次卻從 32 名滑落到 37 及 36 名，整體廉政分數雖未下跌，也未有顯著進步，表示政府打擊貪污的努力有待提升。而「國際透明組織」2014 年 12 月 3 日公佈 2014 年度清廉印象指數。針對 175 個國家進行調查，我國獲得 61 分，與 2013 年相同，在東亞僅次於新加坡、日本、香港，且優於南韓。在全球 175 個接受評比的國家地區排名第 35，較 2013 年進步 1 名。法務部指出總體而言，我國大力肅貪推動廉政革新已漸獲國際肯定。惟研究者認為如與歐洲高度清廉國家相比較，各項廉政體制與治理成效仍有努力向上提升的空間。



第四章 我國與歐洲高度清廉國家廉政體制與成效之比較

第一節 我國與丹麥、芬蘭廉政體制之比較

壹、我國與丹麥之廉政體制比較

一、丹麥國會監察使係由國會之法律事務委員會負責遴選：

丹麥國會監察使代表國會監督內政及軍事中央政府機關行政業務，性質上係一獨立且向國會負責的政府高階官員所領導的機構。丹麥國會監察使不負責貪污的查處與預防⁶³，主要任務為保障人權、受理申訴，雖然監察使對案件調查結果的裁定，也會涉及對於良善管理責任的要求或建議，例如針對行政機關的可靠性、效率性表示意見，要求改善有缺失、不適切及官僚作風的作業流程，要求公務員不得收受私人機構的某項利益，以加強其與民眾間的信賴關係等，但通常該等建議均係基於人權而非防貪考量。監察使得接受人民對政府機關、政府官員及公務人員之陳訴，特別是監察使係獨立行使職權，並有權進行任何調查、提出糾正建議以及發表報告，其整體制度之運作，與我國監察制度頗為類似，只是我國監察委員係由總統提名經立法院同意任命；而丹麥國會監察使職權更大更積極落實貪污之認定與人權保障。

二、丹麥於司法部設立「重大經濟犯罪檢察官辦公室」：

主要是針對白領階級，亦即非軍人之一般公務員貪污案件。該辦公室目前亦負責反貪事務（於丹麥一般單純貪污案件係由基層的員警、檢察機關處理，而後逐層上來）。且採用特殊的辦案模式即引進專業人才協助辦案，聘請某些民間企業，如民間會計公司來協助辦案，由於專業會計師事務所較為熟悉作證程序及撰寫各類報告，較容易為法庭所接受及採納，因此該辦公室仍以聘請外界專業之律師或會計師事務所等專家進行合作為主。另外其亦採用檢警混合的特殊辦案模式，丹麥政府認為檢、警機構合署辦公為一項很好的制度，特別是在涉及重大犯罪時，往往因牽涉民法、刑法及刑事訴訟法等法律問題，不僅檢察機關及員警本身皆具有法律及律師背景，因此雙方常能共同解決並防制問題的發生。結合員警、檢察官與專家的力量，不僅可迅速偵審，亦能避免在耗費許多時間偵審後，產

⁶³ 張榮貴等，台北市政府政風處，考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

生無法起訴之情況。至於我國則除了於 2011 年 7 月 20 日設置專責廉政機構廉政署外，尚有調查局廉政單位於偵辦貪瀆案件後，移由檢察機關偵訊後提起公訴，警察機關則不負責偵辦貪瀆案件。

三、丹麥的反貪組織⁶⁴：

丹麥反貪工作主要是由法務部負責，查察貪污的部門包括警方、檢察機構及重大經濟犯罪檢察官辦公室，由於以上部門查察犯罪並不以貪污犯罪為限，故嚴格來說，丹麥並無專責肅貪、防貪機構。而負責偵辦貪污案件的機關有：

〈一〉警察機關：丹麥分全國為12個警察轄區分局及格陵蘭與法羅島（The Faroe Islands）

二個獨立的警勤系統，警方負責各類犯罪案件調查，包括貪污案件在內。每個轄區的警察局及其助手具有起訴權，並以公訴人的身分出席城市法庭（the city courts），且多數案件均由警察局長直接起訴，僅重大案件才會呈報檢察官。也因此，警察局長及其助手必須具有法律學位。

〈二〉檢察機關：1、丹麥全國計分六個公訴轄區，重大案件是否起訴由六位區域檢察官之一來決定，地區檢察官的職責包括：負責監督警察局長所處理的犯罪案件、決定是否就地區法院的判決進行上訴、受理由高等法院審理的案件、於高等法院開庭時蒞庭。

2、檢察長（"Rigsadvokaten"或稱首席公訴人）是最高檢察官。檢察長的主要職責為監督其他檢察官及警察、於最高法院開庭時蒞庭。此外少數案件，例如新聞媒體的觸法行為，只有檢察長才能起訴。3、法務部長是檢察官的長官，負責監督所有檢察官，包括檢察長在內，除了聽取少數由檢察長直接受理而決定的上訴案件，並可以就檢察官履行其職責發布指導性的規則。司法管理條例同時也授權法務部長對特定案件作出指示，包括起訴與否。不過根據傳統，法務部長不會干預承辦檢察官所做的個案決定。此與我國檢察機關職權與屬性類似。

〈三〉重大經濟犯罪檢察官辦公室：1、丹麥法務部設立了重大經濟犯罪檢察官辦公室（The public prosecutor for serious economic crimes），負責處理全國性的經濟犯罪案件，

⁶⁴ 張榮貴等，台北市政府政風處，考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

詐欺、侵占、背信、敲詐、高利貸、冒貸、逃漏稅等稅務詐欺、股市內線交易等。丹麥等歐洲國家認為貪污案件屬於經濟犯罪的一環，嚴重的貪污案件必需藉洗錢的手段以保有其不法金錢利益，因此，貪污與洗錢案件亦屬重大經濟犯罪檢察官辦公室的主要職掌。2、重大經濟犯罪檢察官辦公室和其他檢察官部門不同，其下設有一個特別的刑事小組。重大經濟犯罪檢察官辦公室的檢察官主要負責調查工作，並基於調查結果提起公訴，若有嚴重的貪瀆案件通常由其調查。其與地方警察機關業務劃分，係以案件的嚴重性為考量，屬於重大經濟犯罪檢察官辦公室查辦的案件包括：大型複雜的犯罪案件（涉及數個警察轄區或涉及國際性的案件）、集團性犯罪、手法態樣特殊的犯罪（出現新的犯罪手法）、其他嚴重的犯罪。其與我國不同之處在於我國設有專責肅貪機關廉政署、調查局及特偵組亦偵辦貪瀆案件，而警察機關針對貪瀆案件，則均移由專責肅貪單位辦理，或移由檢察機關偵辦，警察機關並未有如丹麥警方之起訴職權。而丹麥的重大經濟犯罪檢察官辦公室的職掌與我國之特偵組相類似。

四、丹麥肅貪相關法令：

建議增修防貪相關法令及加強國際合作是丹麥法務部的業務執掌，從丹麥防貪相關法令之內容及其致力於防治貪污法令之國際化上，不難窺見其肅貪工作的方向與查處重點。故謹簡要介紹丹麥防治貪污相關法令如后⁶⁵：

〈一〉賄賂罪部分：1、丹麥國會同意履行下列國際組織之規定：(1) 一九九七年十二月十七日經濟合作發展組織「禁止在國際貿易中行賄外國公務員公約」。(OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 17 December 1997)。(2) 一九九七年五月廿六日所訂定之打擊歐洲共同體或歐盟會員國公務員貪污公約。Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union of 26 May 1997)。(3) 一九九八年十二月廿二日基於歐盟協定k3 節條款，關於私部門賄賂的聯合行動。(Joint Action of 22 December 1998 adopted by the

⁶⁵ 張榮貴等，台北市政府政風處，考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

Council on the basis of Article K.3 of Treaty on European Union on corruption in the private sector) (4) 歐洲刑法公約於一九九九年一月廿七日對於貪污所制定之部分。(European Criminal Law Convention on Corruption of 27 January 1999)。其主要效力之一為對國外公務員與國際組織(經濟合作發展組織、歐洲地方協調會、歐盟、北大西洋公約組織⁶⁶、聯合國等)公務員行賄視同對丹麥國家公務員的行賄。又接受國外公務員與國際組織(經濟合作發展組織、歐洲地方協調會、歐盟、北大西洋公約組織、聯合國等)公務員之賄賂,亦適用於丹麥公務員,從而成立受賄罪。此外,法人(公司等)若涉及在公私領域中的行賄行為業被課予法律責任,包括具有操控賄賂行為的傾向。2、丹麥有關行賄罪及受賄罪分別為觸犯刑法第一二二條與第一四四條。其內容如下:第一二二條(行賄罪): 任何人不正當行求、期約或交付禮物或其他特權予執行丹麥、國外或國際性的政府職務與職責的人,以誘其履行或不履行任何關於其公務員之職責,將處以罰金或三年以下有期徒刑。**Any person who unduly grants, promises or offers some other person exercising a Danish, foreign or international public office or function a gift or other privilege in order to induce him to do or fail to do anything in relation to his official duties shall be liable to a fine or imprisonment for any term not exceeding three years.**第一四四條(受賄罪): 任何丹麥、國外或國際性的政府職務與職責的人,不正當的收受、要求或期約禮物或其他特權,處六年以下有期徒刑,或於得減輕的情況下科以罰金。**Any person who, while exercising Danish, foreign or international public office or function, unduly receives, demands or accepts the promise of a gift or other privilege shall be liable to imprisonment for any term not exceeding six years or, in mitigating circumstances, to a fine.**3、前述丹麥行、受賄罪之內容與我國貪污治罪條例及刑法行、受賄罪的主要差異在於:(1) 對於境外賄賂行為,包括對外國公務員或行使國際組織的職責的人員行賄,以

⁶⁶北大西洋公約組織(簡稱北約組織或北約)North Atlantic Treaty Organisation, NATO

以美國為首,是一個為實現防衛協作而建立的國際組織,1949年3月18日美國和西歐國家公開組建北大西洋公約組織,於同年4月4日在美國華盛頓簽署《北大西洋公約》後正式成立。為與以前蘇聯為首的東歐集團國成員相抗衡,使成員國一旦受到攻擊時,其他成員國可以作出即時反應。

及接受外國公務員或行使國際組織的職責的人員的賄賂，均構成犯罪，並直接行諸刑法條文。(2) 對於公務員不違背職務行為之行賄，亦構成犯罪。換言之，丹麥刑法第一二二條的懲罰只要不正當的交付（行求或期約）財物或其他特權予公務員，以誘其履行或不履行任何關於其公務員之職責，就足以構成犯罪。而不問公務員的行為是否違背其職務，或行賄者有此意圖。不過，由於公務員對於未違背職務之行為收受賄賂，因犯罪可責性較低，其處罰實務上會較違背職務收受賄賂為輕，違背職務的行為本身則可以單獨成立另外的罪責而遭到刑罰。4、對於私人事務的賄賂行為：丹麥刑法對於私人事務的賄賂行為規定於第二九九條第二款。根據這項規定，行賄與受賄都是犯法行為。依據該國刑法第二九九條第二款，任何人在除了有丹麥刑法第二八〇條之適用的情況外，若以他人財產受託管理人的身分，為自己或他人之利益，違背其責任收受、要求或期約（接受承諾）來自第三人的禮物或其他特權，將科處罰金或一年六個月以下有期徒刑。其行求、期約或交付禮物或其他特權者亦同。除了（純粹的）私人財產的事務之外，這項規定也適用於不屬於該國刑法第一四四條，而由個人受託管理政府財產的情況。無論授與賄賂者是否為立約者（受託管理財產者）或是第三人，在刑事責任的界定上則無關緊要。同樣的，也不論得利於該賄賂者是主管該項資產者或是第三人，對於犯罪之構成並無影響。而我國遲至2011年7月，始於貪污治罪條例第六條中增訂不違背職務行賄罪條文；且罪責均較重。

〈二〉丹麥簿記法 ("bogføringsloven" / the Danish Book-keeping Act) 防貪相關規定：

1、根據丹麥簿記法，每一項單一的交易必須被精確的紀錄，而且每項交易紀錄必須有收據或文件證明。2、所有丹麥的工商企業及在丹麥執業的外國企業，都受到簿記法的規範。3、違反簿記法與公司會計法的懲罰刑度將科處罰金至一年以下有期徒刑。4、這項法案對企業賄賂國外政府公務員官員及企圖隱藏賄賂提供了禁制及防範之道。

我國則無類似丹麥簿記法之規範，但有制訂商業會計法規定。

〈三〉洗錢罪部分：1、洗錢在丹麥也是一項獨立的犯罪行為。丹麥司法當局一向視洗錢與貪污息息相關，並從疑似洗錢行為反向追查貪污犯罪。2、洗錢觸犯該國刑法第二九〇條，其條文如下：第二九〇條 任何人使自己或他人接受或獲得藉違法獲得的利益者，以

及隱藏事實或庇護、參與利益輸送、幫助販賣或以接續發生的任何方式協助他人確保藉違法獲得的利益者，則為犯下洗錢罪，處以罰金或一年六個月以下有期徒刑。若洗錢情形極為嚴重，或接受贓款涉及商業性質，其刑罰為處以罰金或六年以下有期徒刑。任何人因一般扶養而接受親戚或同居人之利益，或接受正常利益如一般消費品、日常生活用品等服務者，依此條款之規定，並不違法。3、第二九〇條洗錢條款所稱的違法獲得的利益，也適用如第一二二條（行賄）、第一四四條（受賄）、第二九九條（私部門的賄賂罪）或第三〇六條（法人違法獲利）之犯罪利得。該條的適用並不限於與丹麥有關的確定判決案件，這項條款亦可適用於不受丹麥司法權所約制的犯罪案件。

我國洗錢防制法亦有相關規定，透過司法互助互惠原則，亦可適用在國外犯罪者。

〈四〉對法人不當得利之處罰：1、丹麥對法人不當得利之處罰規定於丹麥刑法第三〇六條，該條文指出，當（法人）違反刑法第五章，藉包括賄賂在內之違法行為而為公司獲取利益，即公司營利有一部分由不法得來，該法人應負刑事責任。2、前揭條文所稱的法人，包括股份有限公司、合作企業等，與在規模與組織上像公司一樣單獨經營的地方與政府單位。即政府單位以相當於私人或民間企業的地位執行業務時亦有該條文之適用。3、丹麥刑法對法人的處罰僅雖然只是罰金，但法人的刑事責任並不排除法人管理階層人員個人違反刑法的刑事責任。4、以上說明了丹麥肅貪部門也視「課予法人不當得利之刑罰」為預防貪污的主要手段之一。

〈五〉司法審判權對有關境外賄賂之補充：1、丹麥的司法審判權規定在刑法第六條至第十二條。丹麥的司法審判權包括丹麥領土內的違法行為（屬地主義）以及在國外發生，但犯案者與丹麥相關聯的犯罪行為，（屬人主義）。如上所述，發生於丹麥境內的賄賂行為，與發生在丹麥境外、但犯案者與丹麥有特定關聯的賄賂行為，丹麥均有司法審判權。2、依照該國刑法第七條第一款與第二款，如丹麥國民在國外發生例如賄賂之情形，依當地法律或丹麥法律具有可罰性者（雙重犯罪），都要受到丹麥的司法審判。

五、丹麥的防貪措施⁶⁷：

⁶⁷ 張榮貴等，台北市政府政風處，考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

貪瀆並非丹麥社會的主要問題。也因為如此，丹麥也並未有任何國家反貪瀆的政策實施。不過，丹麥已建立了後述防貪一般措施與端正警察風紀的具體作法，且該國政府相信該等措施對於防貪工作已發揮實際效果：

〈一〉一般措施：1、禁止不當兼職：丹麥文官法案（Civil Servants Act）第十七條規定，文官除非兼任職務之屬性，無礙其公正行使政府職權，也無礙於對其行使職權的信賴，否則不得兼任。許多大型社教機構均具體而詳細的載明同意兼職的範疇及可接受的種類。根據1998年總理頒布的一項政策指導方針，高階公職人員在就任閣員時，如有兼職情形，需向總理提出報告並獲其批准，類似的程序對於初任高階公職人員同樣適用。此外，這項規定亦適用於政府資助的企業。2、鼓勵職務輪調與落實代理人制度：任職於政府財政部門的主要職務並無職務輪調的強制性規定，然而，負責公共機構流動基金管理的主要人員安排固定較長的休假，致期間其職務可由他人代理，已被視為審計程序上的一個慣例。丹麥的政府機關相當致力於鼓勵全體員工職務輪調，尤其是對資深的公務員。

〈二〉有關警察貪瀆的防範措施（端正警察風紀的作法）1、以高標準來徵募挑選新職員：丹麥當局相信，對於較引人注目或是較受尊敬的工作要以高標準來徵募挑選新職員。丹麥是歐洲警察收入最高的一國。警察在丹麥民眾心中佔有一個中心位置，扮演一不可或缺的角色。2、建立健全的警察文化（A sound police culture）：丹麥警察的培育已與警察組織緊密合作發展。其內部實際狀況，如懲戒案例的發展經常成為矚目的焦點。健全的職業道德則不只受到警察管理部門的約束，同時也受到丹麥警察聯盟的規範“Dansk Politiforbund”）。3、重視教育訓練與年度評鑑：從教育方案看來，選拔與訓練至關重要。因此，對於警察的年度評估有其必要，然而，對於行政轄區刑事偵緝部長官的評估則需經過具體申請。評估的目的在於對每位成員在個人、專業與管理上能否勝任提出一具體資訊。4、對控訴案件與可疑行為訂有確定的調查程序：被告或其他人抱怨警察調查行為不當時，可以向上級警官或當地警方投訴委員會投訴。司法法令對於控訴警察案件的調查訂有詳細的規定，包括控訴警察在執勤時的行為。5、內部控制措施：特別委派的法務部資深官員以及在國家警政署長之下執行任務的查帳部門，根據一般準則，對警察轄區進行無

預警的查帳審計工作，尤其針對易滋弊端的贓物及被沒收並保留在警方的有價物品。除此之外，禁止不當兼職的規定一樣適用於警察，內部規章對於警察人員兼職有清楚明確的規範。經營商業（該當於商人的地位）及違背其薪資給付的兼職，必需事先得到警政署長的批准，否則不得為之。若所兼職務與警察職務之間的產生衝突情況，則該兼職申請將被拒絕。最後，對於風紀案件發展的持續監督，在防止貪污上也佔有極高之重要性。這些案件的詳細資料已全被紀錄，而每年亦呈交報告以作為內部參考之用。反觀我國雖訂有嚴謹的防貪措施，惟其執行成效有限尚待落實執行；而針對警察風紀的維持，尤其是涉及貪瀆問題，除原由其督察系統處理外，尚待逐級增設政風單位專責辦理以竟其功。

六、丹麥對其他防弊作為的看法⁶⁸：

- 〈一〉公職人員財產申報與財產來源不明罪部分：丹麥沒有建立公職人員財產申報資料，也未訂定財產來源不明罪，但與其他北歐國家一樣，公務員如有財產收支異常的情形，主管可以隨時向稅務機構瞭解其財產狀況，不過這種情況通常不會發生。此外，丹麥檢察機構與稅務機構等部門間的合作與互動密切，如稅務機構發現可疑也會進行追查與通報。丹麥社會透明度高，原則上，政府清楚所有個人的資料，有利於對不明來源資金的追查，及貪瀆的嚇阻，從「重大經濟犯罪檢察官辦公室」調查洗錢的作業程序可見一斑。
- 〈二〉請託關說、受贈財物、飲宴應酬規範部分：丹麥沒有類似我國「公務員廉政倫理規範」一般，對請託關說、受贈財物、飲宴應酬事件作出細密的規定，原因之一是定義困難，此外丹麥社會也無此習慣。該類事件通常會回到法律面來處理，例如關說，只要沒有違背公平競爭的事證，原則上就沒有犯罪的問題。受贈財物亦同，依據丹麥刑法之規定，賄賂（Criminal bribery）的成立在於財物或特權「不正當」之交付（或要求、行求、期約），「不正當」這個措辭，其意義不包括不致影響職權行使的小型捐贈。因此，為感謝或肯定受贈者一般的工作，而偶一為之之贈禮，如節慶（周年紀念日）、辭職或調動等，根本上並不會誘使公務員就單一事件履行或不履行其職責，一般都不視為不正當，而無法律上的可責性。至於，為期迅速處理某事而送禮，自然包涵於刑法第一四四條所規範的犯罪行為。

⁶⁸ 張榮貴等，台北市政府政風處，考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

〈三〉獎勵、保護檢舉措施部分：丹麥司法機關並不似我國一般主動鼓勵檢舉，也沒有檢舉獎金或其他獎勵措施。在保護檢舉人方面，檢舉人或證人可以基於安全需要，要求分庭審問，警方也可以依檢舉人或證人之請求予以保護。

〈四〉公共工程招標部分：公共工程招標作業與一般行政運作相同，要求程序透明，工程主辦機關會有非常嚴格的檢查，違背公平競爭原則及有涉及貪污行為，可視實際情況，對自然人及法人分別依法追究刑責。

〈五〉法紀宣導部分：丹麥法務部並未如我國對公務員及民眾從事法紀宣導工作，認為該國公民教育已提供國民守法的觀念，且貪污現象在丹麥並不嚴重。

〈六〉丹麥法務部對政府高清廉度的原因分析：總結丹麥法務部認為該國的高清廉度來自以下因素：1. 良好的社會福利制度，使國民無經濟上的負擔；2. 透明化的社會，政府清楚個人的所有資料；3. 良好的文化背景，丹麥社會普遍沒有送禮的陋習；4. 合理的公務人員薪資與相當的社會地位。

貳、我國與芬蘭廉政體制之比較

一、廉政組織與制度⁶⁹：

〈一〉芬蘭國會監察使性質：1、是一個獨立機構，負責監督政府機構、公職人員及其他執行公共職能的機構或人員是否遵守法律、善盡職責，並符合憲法及國際人權的要求。國會監察使有權調查民眾陳訴案件，主動調查所關心的事件及巡察任何政府機關（構）。2、國會監察使對於政府機構具有司法權，包括部長、法官、警官、軍官、文職公務員、檢察官、自治市的議會、社會福利工作者、稅務部門長官、和其他文職公務員。他對於國營企業、履行公共職能的社團法人或教會團體的負責人也擁有司法權。3、國會監察使由國會選定，每4年一任，可以連任。二位協助國會監察使的副國會監察使也由國會選出。國會監察使與副國會監察使都必需具有傑出的法律知識。國會監察使有40位幕僚，分別依照政府不同分支部門而分工。國會監察使也配置一些具備警方訓練的調查官員協助其執行調查

⁶⁹ 張榮貴等，台北市政府政風處：考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

工作，然而他也可以要求國家調查局（NBI）提供協助。事實上，國會監察使會經常請求警方提供執行上的支援，而所有的警官都一定會協助國會監察使。4、當國會監察使發現一個政府機關或公務員執行職務上的犯罪證據，可以向法院提出控訴。國會監察使在處理公務員違法案件上，具有特別檢察官的身分。尤其值得注意的是，國會監察使一般具有法定資格與能力，調查有關民眾陳訴檢察官不當行為的案件，雖然實際上該陳訴是交由檢察長調查。如果檢察官對某特定案件決定不起訴，國會監察使有權下令重新調查或自己提起告訴。5、如果國會監察使發現一個有事實根據的陳訴，他會向政府機關或公務員就其不當行為或訴訟提出訓誡（official admonition 或稱之為reprimand）。在芬蘭國會監察使的公開訓誡，批評公務員執行職權的方式（或態度），通常被認為是非常嚴重的制裁，具有相當程度道德上的約束力。6、在實務運作上，國會監察使對陳訴案件調查結果，除了前述就瀆職的公職人員提出刑事告訴及訓誡行為不當或程序錯誤之公務機關或公職人員外，還會以下列方式處理：（1）針對公務機關或公職人員宜酌量減輕懲罰的不當行為發表聲明，表達其批評性觀點，或說明對據以執行公務的法條之正確詮釋為何。（2）提醒公務機關及公職人員注意良好行政的原則，例如對良善管理原則的關注。（3）針對具模糊性、瑕疵、或不一致的法律條款，提出改革建議。該等舉措對引導公務員正確依法行政及防範貪污瀆職皆具有正面效果。

芬蘭國會監察使與我國監察委員之產生方式不同、運作方式亦不同，其具有較高司法屬性之調查起訴權。

〈二〉司法總長辦公室：1、司法總長是一個獨立自主的監督機構，負責保證政府機構、公營企業的員工和其他履行公共職能的個人在執行職務時遵守法律程序和公務職責。其監督範圍及於總統、內閣、各部會、監督檢察機構與法院行事的合法性。為期有效監督前揭機構及人員絕對遵守法律規定與程序，有權依法出席內閣會議和複審法院的判決。根據律師法司法總長也監管律師的行為。2、司法總長附屬於總統辦公室（the office of the Prime Minister），由總統任命，直到退休，並有一位副總長協助其業務。依芬蘭憲法規定司法總長必需要有傑出的法律知識。目前司法總長辦公室計有成員34名。3、司法總長與國會

監察使扮演著非常相似的角色，基於歷史上的理由，二個在若干方面功能幾乎相同的機構同時存在，其職權的劃分則規定於「司法總長與國會監察使職權劃分法」（“the Act on the Division of Duties Between the CoJ and the PO”），實際上其職權劃分，可視為一項負責範圍的分工協議。4、和國會監察使一樣，司法總長有權主動調查或受理民眾陳述從而展開調查，並在發現機構或公務員涉嫌貪瀆時，即以特別檢察官的身分予以起訴，也有權對公務人員或團體不當行使職權提出訓誡。

芬蘭的司法總長與我國最高檢察署之檢察總長職權相類似。

〈三〉檢察機關：1、芬蘭的檢察機構是一個獨立自主的機構，附屬於不同位階法院。審判前調查法（the Pre-trial Investigation Act）規定，警察發現犯罪嫌疑人時應向檢察官報告，簡單的案件則沒有報告的責任。檢察官可以依前揭法令指揮警察偵辦犯罪案件。事實上，除非是重大案件，實際調查工作基本上是由警察來執行。檢察官根據調查獲得的證據決定是否向法院提出告訴。檢察官的主要功能是在審判時蒞庭。2、根據芬蘭憲法，檢察長（the Prosecutor General）（以下簡稱"PG"），為芬蘭最高檢察官，領導檢察機關。檢察長（與副檢察長）經內閣提名由總統任命，該項職務直到退休為止。檢察長不能因政治理由而予免職，但可因職務上的不端行為或違法犯罪而予免職。檢察長獨立行使職權，包括內閣及任何部長或主管當局都無權對他行使命令、暗示或施壓。3、芬蘭檢察機關有500名職員，包括300名檢察官。1997年改革以後，檢察機構由三位階改為二位階，即檢察長與地區檢察官。國家檢察單位（The State Prosecution Unit）是檢察長辦公室（the Office of the PG）的一部分，計有12名檢察官，他們負責推動全國業務，處理困難的、全國的、國際性的或引起大眾關切的案件。他們也負責處理由上訴法庭（the Court of Appeal）審判的案件，包括與高階公務員違法有關的案件。國家檢察官被授予二個新增的職務，即處理經濟及貪污案件。4、地方檢察機關由78個地區單位所組成，擁有288名地區檢察官。大多數的檢察單位分屬於一個提供彼此支援與協助的聯合運作領域。24名檢察官專攻包括貪污犯罪在內之經濟犯罪，其中10名在赫爾新基，其他的則分佈於芬蘭其他地區。檢察長辦公室成員是自地區檢察官中選拔歷練而來。5、檢察機關沒有專責處

理貪污案件的檢察官，雖然貪污案件會理所當然的歸屬於處理經濟犯罪的特別檢察官。檢警雙方沒有舉行關於貪污犯罪的定期會議。在芬蘭沒有針對檢察官安排關於貪污或貪污類型科學的專門訓練課程（科目）。通常貪污依照一般經濟犯罪的脈絡被討論。一些訓練課程被共同安排於關稅、警察與檢察官的訓練範圍內。

我國各檢察機關則設有專責肅貪檢察官，並每季召開肅貪執行會報檢討辦理成效。

〈四〉警察：1、芬蘭警方除了處理一般的犯罪，也受命發掘及調查貪污犯罪。2、警政署下設有國家調查局（The National Bureau of Investigation）（以下簡稱NBI）負責處理具全國性影響及涉及外國的重大犯罪案件。嚴重的賄賂案件通常就交給有經驗的NBI 警官調查。NBI 設置一名首長，二名副首長。其中一名副首長負責指揮監督犯罪情報蒐集部門（the Criminal Intelligence Division 以下簡稱 CID ）。NBI 多達 550 位成員，其中 135 名屬於 CID。3、CID 同時在國際合作與反貪污上，扮演著全國執法專業機構的焦點角色。4、NBI 或其他芬蘭警察機關均未設置專責反貪單位，然而，NBI 的地區部門和赫爾新基警察局設有專責經濟犯罪的部門，這些部門也被指派處理貪污案件。

反觀我國警察機關則不主動處理偵辦貪瀆案件。

二、芬蘭的防貪政策與措施⁷⁰：

〈一〉芬蘭沒有全國性的反貪政策：1、芬蘭沒有專門的全國性反貪計畫：貪污問題未被政府或內閣列為優先考慮。因此沒有反貪污策略，也沒有專門特別的防貪計畫。對於貪污的調查與起訴工作，也沒有特別的程序安排，貪污案件的處理與任何其他犯罪案件相同。並未對貪瀆案件進行特別研究。公務部門認為沒有貪污問題，所以沒有為執法官員提供特別的有系統的工作方針或訓練課程。沒有委派肅貪防貪專責人員，也沒有專業的反貪團隊。沒有專責處理貪污或整合不同部門反貪力量的機構。2、經濟犯罪的定義一樣適用於貪污：基本的觀念為貪污犯罪的一部分從屬於經濟犯罪，且能被掌握自相同的脈絡。在這個觀念下，可以認為芬蘭於1996年採用對抗經濟犯罪和灰暗經濟結構的計畫（the Program against economic crime and the gray economy adopted by the Finnish Government in

⁷⁰ 張榮貴等，台北市政府政風處，考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

1996)，一樣適用於貪污犯罪。

〈二〉芬蘭政府高清廉度的原因分析：1、芬蘭政府分析高清廉度的原因，強調芬蘭公務員的高道德標準、他們行使職權的獨立性、政府部門的監督系統、特別是來自芬蘭社會、習俗的透明度。此外媒體非常積極的尋找和發佈關於管理不善、不正常及有蹊蹺的社交行為。2、社會透明度是經常被當成主要的關鍵被提出，用以解釋為什麼在芬蘭貪污似乎為相當不循常的事件。芬蘭憲法第二章第十二條規定了資訊公開制度，其內容：「政府機關保有的文書與錄音、錄影檔案是公開的，除非其公佈基於令人信服的理由具體受限於法律，每個人都有權取得政府的文書與錄音、錄影檔案。」該條文意指，公開透明為一般性規定，限制其透明必須被當成例外來考慮，且需遵照法律而為明確裁決。憲法與法律原則上准許每位民眾有權使用政府機構、自治市和公營企業的檔案資料。這樣的權力使得每位民眾和媒體細查政府檔案、通信及核對每一項政府機構作成的決定成為可能。而且所有私人公司的審計報告也是公開的。在芬蘭公開透明的社會與政府是非常重要的信念。透明度四處存在。整個芬蘭社會和公部門的運作是非常公開和透明的。每個居民都有權要求已歸檔或掛號的文件或詳細的說明。被收存在系統或報告中可供取得的公部門一般及個案工作資料，幾乎是完整的。下面的例子可以說明此一信念：任何一個人只要簡單的打電話給權責機關，都可以查明車主的身分。只有少數稅務機密存在，每位市民均有權查詢他鄰居的納稅申報單，且稅務機關會予以回答。每個人都可以到政府部門詢問。持有一家公司股票超過百分之五也是一樣是公開的。媒體可稱之為透明度的保證人。3、國會監察使與法務總長對於政府機構的監督，在芬蘭扮演了一個重要的角色。民眾可以隨時就任何違法不當行為及公共事務管理不善向上述二個機構提出申訴。這使國會監察使及法務總長與公共管理每日的真實面永遠保持接觸，而且對任何公務員的不當、濫權、違法犯行接收到立即的報告。GRECO⁷¹ 評估團隊滿意的注意到，這樣的一個系統，結合廣義的透明度，提供了對政府機構的行事與失職一個接近、立即、有效的檢查之可能性，且對貪污形成一個強大的

⁷¹ GRECO (the Group of States Against Corruption 成立於1998年，其目的在監督歐洲會議有關防腐化條約的履行。)

遏阻力量。4、另一個預防及發掘貪污活動的措施為一個非常先進的審計系統，出現在好幾個層次，不只在政府部門，同時也出現在商業部門。

反觀我國則於1992年政風機構改制設立法務部政風司，即負責政風預防工作，而至2011年7月20日設立了專責廉政機構廉政署，統籌全國反貪防貪與肅貪業務。至於芬蘭的公開透明機制則頗值得我國效法與學習。

三、芬蘭對其他防貪措施的看法⁷²：

〈一〉公職人員財產申報與財產來源不明罪：依據芬蘭國家公務員法（The State Civil Servants' Act）高階公務員有義務申報財產，但對財產申報的正確性不會如我國抽樣實質審核一般實施固定的檢查，如果未遵守規定通常也不會強加任何制裁，反觀我國則會予以裁罰。不過芬蘭為高度透明化的國家，對於媒體查閱公職人員的納稅資料並不困難，也不認為有侵犯隱私權的問題，相對的公職人員財產申報制度是否完善就顯得不是那麼重要了。芬蘭也沒有我國貪污治罪條例中規定的財產來源不明罪，但出現來源不明的高額財產是非常危險的，首先查稅人員會進行調查，如果查不出來的話，稅捐單位會課予非常高額的納稅百分比，如百分之八十。值得注意的是高階公職人員除了申報財產狀況外，還必需公佈個人關係，例如與民間機構的關係、兼職、兼課情形，如在某大學擔任客座教授等，我國則未規定。

〈二〉對於請託關說、受贈財物、飲宴應酬的規範：芬蘭國家公務員法（The State Civil Servants' Act）對公務員職務倫理（civil service ethics）採原則性規範，有關請託關說、受贈財物、飲宴應酬事項之規範，亦僅簡短的規定：「公務員不得要求或接受任何金錢或其他利益，如果如此將可能影響對他個人或機構的信任」（第四章第十五節）、「公務員的行為表現必需符合身分與職務」（第十四節），而無進一步的指導，例如明列可以或不可以接受禮物的條件與金額，畢竟在芬蘭送禮不是文化的表現。依前述公務員法規定，當一個公務員違背或怠忽其職守時，會面臨遭機關警告（第廿四節）、免職（第廿五及卅三節），或停職（第四十節）之處分。芬蘭全國文官人事政策，由財政部

⁷² 張榮貴等，台北市政府政風處，考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

的人事部門（The Personnel Department of the inistry）負責，包括有關國家文職公務員職務倫理的立法，及保障這些規章提供民眾對於獨立客觀的國家行政之信賴。

〈三〉獎勵、保護檢舉措施：芬蘭的法律中並不包含保護證人、檢舉人及其他與法官合作者的具體行動，也沒有特別的證人保護計畫；惟芬蘭立法機構提供許多保護證人的方法，例如：審判期間，藏匿證人；在出庭期間保持聯絡；跟蹤證人提供必要保護；不要讓證人曝光；不讓證人的名字出現在公開的場合；改變證人的姓名和住址（身分證字號不變）；依照警察法第144條，防止警方透露證人的身分。此外，芬蘭與大多數歐洲國家一樣，並無獎勵檢舉措施。反觀我國則訂有「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，並加強宣導鼓勵民眾踴躍檢舉貪瀆。

〈四〉公共工程招標：芬蘭與公共工程招標有關的單位為公平競爭管理機構（Competition Authority），該機構成立於1988年，隸屬於經濟部，其職掌之一為負責調查競爭狀況與限制規定，排除來自競爭限制規定的有害影響。一旦發現公共工程招標有圍綁標阻礙公平競爭的情形，公平競爭會議（the Competition Council）將會依據公平競爭管理機構的提案課以該公司全年營業額百分之十以上的制裁。在公平競爭管理機構調查案件的過程中通常至少有二名公務員全程參與，其裁定也經常由二名公務員共同簽署，以避免任何有關貪污或受到關說的質疑。公平競爭會議依據公平競爭法（the Act on Competition Restrictions）及政府採購法（the Act on Public Procurements）負責管理及裁判爭論案，特別是對公平競爭管理機構裁定之上訴。每年公平競爭會議審查大約200件案子，惟尚未有機會審查涉及貪污的案子。但也表示芬蘭當局迄未針對公共工程、政府採購之類的問題，為公務員精心策訂指導方針或防貪措施。司法部門亦沒有積極主動的發掘公共工程舞弊情事，也沒有為審計、公平競爭機構和全體公務員訂定偵查貪污現象或一旦發生貪污應採取的程序。甚至沒有法律明文規定相關人員有義務向警方或檢察官報告可能存在的貪瀆情事。

四、潛存危機及研議中的策進作法⁷³：

⁷³ 張榮貴等，台北市政府政風處，考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年

〈一〉在反貪政策方面：GRECO 評估團隊對芬蘭的評估報告一再指出，芬蘭政府及社會對於他們公共行政和公務員操守的高度信心，可能會削弱對貪污的察覺，妨礙對懷疑存有貪污活動的報導。也可能使警方和其他執法機構或監督組織疏於尋找貪污的跡象，當私人或商業部門被委託處理公共事務時，以及面對來自外國聲譽不佳的公司時，此一影響尤為重要。因此，建議芬蘭當局宜提昇公務員對貪污問題的認識，特別是針對容易受到貪污侵害和可能接觸貪污活動機關的公務員，透過適時的提醒與訓練，要求依據議定的程序報告嚴重的疑似貪污狀況，以及促成法律執行機構致力於發覺貪污犯罪。芬蘭過去並未特別針對提昇反貪意識進行教育訓練，未來可能計畫與學校合作，從學校教育著手，另外針對公務員部分，則採定期組訓交換防弊經驗或看法的方式，以彙集實務作法上的意見與共識。此方面與我國現行作法相類似。

〈二〉在查察貪瀆的手段方面：芬蘭在查察貪瀆上的不足，不難從GRECO 評估團隊的建議一窺究竟。首先芬蘭雖然成功的掌握了民眾、媒體對貪污行為的舉發與政府相關部門的報告，但似乎過於依賴舉發，而未能積極主動發掘。GRECO評估團隊的建議包括：1、強化處理貪污案件的專責檢警人員。2、建立檢查及預防貪瀆的標準作業程序。3、組織一個集中處理的系統，處理關於投標程序違法的申訴，疑似圍標的報告，國家和地區審計機關的報告，稅務機關對於可疑納稅申報的報告，公平競爭機構的報告等可能涉嫌貪瀆的異常資料。此外，芬蘭對於重大犯罪的調查，雖可採取監聽或與科技監視（interception of communications and technical surveillance.）。但在貪污案件的調查上，法院尚無同意授權監聽的情形。而臥底行動（under cover operations）因無法律上的基礎，而不被採用。因此，建議將貪污列為重大犯罪以便可以進行電話錄音和其他特別的調查方法。我國則早已採行相關作為。

第二節 我國與丹麥、芬蘭廉政運作成效之比較

壹、我國與丹麥之廉政運作成效比較

一、丹麥法律對於何謂貪污？何謂一般饋贈？並未明確界定：

在西元 2005 年丹麥國會監察使曾針對此灰色地帶，研擬一項綱領以界定何種情形構成貪污？何種情形不構成貪污？制定綱領不僅使丹麥社會大眾產生警惕，丹麥行政部門更因此自行訂定反貪污綱領，而該國貪污案件便顯著減少。

而我國則早已制定貪污治罪條例，此一最嚴格之法令來懲治貪瀆犯罪；另行政院亦制定廉政建設行動方案，全方位來進行反貪防貪與肅貪工作。惟因國情與民族性不同而產生不同之效果。

二、丹麥本身屬於一個很開放且透明的社會：

該國擁有充分且受保障之新聞自由，媒體可迅速揭發不法情事，政治家或國會議員的任何違法或貪污行為必定會被揭發，一旦讓丹麥民眾知悉，該政治家或國會議員便無法再次參與競選。丹麥國會本身不僅設有政黨辦公室，亦有媒體辦公室，在媒體及各政黨的相互制約下，丹麥國會及各政黨很少發生貪污情事。

反觀我國社會尚屬保守且不甚開放透明，而國會雖亦設有媒體辦公休息室及黨團運作模式，惟卻因講究人情而各取所需，常被質疑密室協商，反而成為亂源。

三、多數丹麥民眾早已體認貪污為不對及不應該之行為：

丹麥早期的貪腐情況十分嚴重，惟近百年來在不斷透過扎根教育、提升公務員薪俸以養廉以及政府嚴正的執法下，遂擁有極高之清廉度，多數丹麥民眾早已體認貪污為不對及不應該的行為，政府已無須藉由嚴刑峻法來嚇阻或制裁貪污行為。

目前我國廉政署亦積極透過各政風機構加強對民眾宣導培養〈對貪污零容忍〉之信念，尚待逐步落實推動展現成效。

四、國際透明組織丹麥分會協助政府充分發揮反貪功能：

國際透明組織丹麥分會的工作重點著重於監督政府，以避免政府受到民間利益團體的影響與左右。此外該分會亦從商業角度關注企業如何進行反貪污。國際透明組織丹麥分會除負責監督政府之廉潔外，亦早已致力於關注企業之貪污問題，並全力推動對企業之反貪污訓練，該分會特別強調企業本身應建立其自身之反貪污策略，包含企業如何進行資訊之透明化、如何與政府建立完善溝通及密切合作機制、如何進行反貪腐

教育訓練等，以有效防制企業本身發生貪污行為。

反觀我國目前前述工作才由廉政署積極規劃推動中，而國際透明組織台灣分會則尚待加強發揮相關功能。

五、丹麥政府自 1996 年起便十分關注企業反貪腐議題：

丹麥不論是公約的起草亦或協助如何制定規則，以防止丹麥廠商在對外貿易時發生貪污弊端。因此丹麥國家之企業反貪作法與經驗，頗值得我國參考與借鏡。

六、丹麥政府係以整體的角度來防制貪污：

丹麥政府並沒有一特別機構負責防制貪污，亦無特別計畫進行貪污防制，基本上該國政府係以整體的角度來防制貪污。丹麥政府認為該國在國際透明組織的各項調查中，其清廉度始終能名列前茅的原因，最根本及最重大原因是，丹麥人民一開始即認為貪污或收賄是不對的行為。

然相較我國之貪腐情況，不僅不若丹麥單純，且廉潔、守法觀念亦未普遍深植人心。而我國於 2011 年 7 月 20 日設立專責廉政機構廉政署，目前由廉政署負責反貪防貪與肅貪工作，亦逐步採全方位角度來推動相關廉政工作，俾以能有效防制貪污。

七、丹麥政府清廉度高的根基：

丹麥政府其成功的反貪污經驗，除了植基於丹麥人民根深蒂固的共同價值之外(認為貪污和收賄是不對的)，另外更有以下幾項重要因素：

- 〈一〉良好的文官制度及公務體系：丹麥人可循正常管道從文官體系獲得其應有資料與權利，根本毋須透過關係或代理人和公務機關的人員打交道或進行賄賂。
- 〈二〉足以養廉的薪水：使公務員可自己自足，不須倚靠賄賂，便可以養廉。
- 〈三〉嚴格的懲罰措施：丹麥政府對於貪污案件施予重罰，足以讓眾人警惕。
- 〈四〉防制政府高層或國會、政黨貪腐問題：丹麥政府認為「吹哨者制度」(whistle-blower)

為一種可行有效之防制方式，不僅針對政府部門，亦針對私人部門。特別建議我國針對高層貪污問題之處理，應積極研議引進該項制度，相信會是良善的方法。

目前我國尚待建立公開透明的公務行政部門與相關簡便措施，減化不合時宜法令規章，並營造優質公務環境讓公務員能勇於任事，而「揭弊者保護法」在推動立法上仍有待努力。

貳、我國與芬蘭之廉政運作成效比較

一、芬蘭與瑞典的國會監察使制度具有較高的法律執法性（調查及起訴職權）：

芬蘭國會監察使與司法總長二者職權相似，為平行的二大體系，同時負責監督政風，芬蘭國會監察使有一點與瑞典類似，在其他國家是很少有的職權，即是可監督法院的運作及法官的審理。（譬如：法官審理或檢察官起訴拖延太久，一個案子成案或調查過久，在審理程序中有無任何技術性瑕疵，有無任何民眾認為審訊過程當中之行政上疏失等）。

反觀我國並未有如此機制。因偵查不公開而僅由法務部內部制訂規範，來約束辦案時效。另司法院制定速審法及觀審制度來提升效率與嚴謹審理程序。

二、國際透明組織芬蘭分會主要業務與反貪腐、廉政及政府效能均有密切關係：

國際透明組織芬蘭分會主要工作之一，即在於教育民眾及政府官員，避免在作決策過程涉及任何利益交換問題或不法情事。此外便是教育芬蘭產業界，在外國生意作不成，也不要行賄，即使外國政府或該國公司索賄時，也不要行賄。國際透明組織芬蘭分會已在協助公部門或私部門，建立自身的反貪行動策略方案。

而反觀我國目前前述工作才由廉政署積極規劃推動中，而國際透明組織台灣分會則尚待加強發揮相關功能。

三、芬蘭刑法上對於行、收賄僅區分有 3 種不同的罰責(刑責)：

區分如輕微的、中等程度和嚴重的收賄或索賄行為。所謂基本的、輕微的行賄案件，一般被告的刑責最輕微只有 6 個月，中等者為 2 年，最高程度則為 4 年，而其基本刑責

無論是收賄或行賄雙方均一體適用。

反觀我國除刑法第四章瀆職罪外，尚特別訂定貪污治罪條例提高刑度，期遏阻公務員貪污情事發生，卻適得其反因刑度太高，導致法官更謹慎採最嚴格證據法則來要求與審視，致判刑不易而使定罪率太低，未達其預期效果。

四、芬蘭本身為法制觀念極重之社會，對於貪腐不能容忍：

這是植基於該國長期以來的一種文化背景「誠信與廉潔」。行政體系公開與透明化，擁有活躍的媒體進行監督，公務體系的薪水與福利足令公務員養廉，不太可能貪污。

而我國則於 2011 年 7 月 20 日設立專責廉政機構廉政署，目前才由廉政署負責透過宣導及教育，營造公開透明之公務環境。另亦進行扎根與深根強化學校廉政法治教育與培養社會民眾對貪腐建立不能容忍之信念。

第三節 我國廉政體制的問題與癥結⁷⁴

一、反貪肅貪機構層級太低：

我國廉政肅貪機關特偵組、調查局及廉政署，都隸屬在法務部下，特偵組係由檢察總長挑選幹練的檢察官組成，預算及行政上都需受到國會的節制與監督。而偏偏媒體又曾報導國會是被民眾認為最貪腐的機構，造成涉案的立委可以藉由質詢或刪除預算來威脅司法機關，以進行所謂的瞭解案情而實質關說，造成有球員兼裁判之嫌，難免會讓人質疑並影響司法機關的公正性，進而對偵辦重大貪瀆案件產生莫大的阻力與壓力。

二、全民反貪意識普遍不足：

北歐國家中丹麥與芬蘭其廉政成功的特色之一，係重視公民社會的參與，用以形塑全民對貪腐不能容忍的共識。相對於我國的民意調查顯示，有3成左右的民眾對貪腐

⁷⁴ 林海洋，「反貪機構之比較研究-以臺灣、新加坡、印尼為例」，政治大學國際事務學院戰略與國際事務碩士在職專班論文，2014年，頁93-95。

仍能有限度的容忍。因此，廉政建設不能僅侷限於公務部門積極辦理反貪、防貪及肅貪工作，建立全民反貪共識也是重要的任務之一，須積極結合各個領域的專家及相關公私部門，提供民眾關心貪腐、監督政府的管道，以激發民眾反貪意識，全面建立對貪腐零容忍的認知與實踐的良好環境。

三、肅貪法令太嚴變相保護貪瀆犯：

在司法案件數上，從2008年每萬件犯罪起訴案件中，有26.6件以貪瀆罪名起訴⁷⁵，至2012年已降為20.67件，在人數上，2008年每萬名犯罪起訴被告中，有65.22人次以貪瀆罪名起訴，至2012年已降為41.57人次。顯示在法官對貪瀆案件嚴格要求證據能力下，檢察官為提高定罪率及避免訟累，已不輕率起訴；貪瀆犯往往也可藉挑調查局或廉政署移送案件之瑕疵，在法庭上為自己辯護開脫，以逃避法律責任，造成貪瀆案件追訴上的困難。尤其肅貪法令之「財產來源不明罪」及「通訊保障及監察法」上，其適用申請太過嚴格且規範太多，似有過度保護被告人權之情形，使司法機關辦案綁手綁腳，間接造成偵查上的盲點，無形中助長貪瀆風氣。

四、行政措施不夠透明、法令與機關管理層級太多：

一國的行政措施越透明，就越沒有空間讓有心人士上下其手行賄與索賄，丹麥與芬蘭兩國不但行政措施公開透明，而官方也致力提升行政效率貪腐不易發生。反觀我國公務機關行政效率不彰一向為國人所詬病，在行政法令多如牛毛下，一筆申請案往往需蓋幾十個章，或常常需在二、三個權責機關中公文往返旅行，不僅耗時且易形成貪瀆的漏洞，讓不肖公務員遊走法律邊緣甚至鋌而走險進行索賄。是以行政透明度亦成為世界各國清廉程度的衡量指標。我國如能重視隨時檢討簡化不合時宜法令規章，有效提升公開透明與行政效能，則有助於政府機關清廉度的提升。

五、企業界未重視透明與反貪策略：

⁷⁵ 林海洋，「反貪機構之比較研究-以臺灣、新加坡、印尼為例」政治大學 國際事務學院戰略與國際事務碩士在職專班論文 2014年3月

企業本身須建立反貪污策略，國際透明組織丹麥分會除負責監督政府之廉潔外，亦致力於關注企業之貪污問題，並極力推動對企業之反貪污訓練，該分會強調企業本身應建立其自身之反貪污策略，包含企業如何進行資訊之透明化、如何與政府建立完善溝通及密切合作機制、如何進行反貪腐教育訓練等，以防制企業本身發生貪污行為。而國際透明組織芬蘭分會目前亦進行一些實際協助公司行號或產業界進行反貪污或反行賄、反索賄的計畫，主要是建立產業界和企業的社會公信力的計畫。所以企業須與政府維持密切合作才能有助於公務體系之反貪、防貪與肅貪功能之發揮。反觀我國企業界則尚待加強建立相關透明化與反貪策略，企業界亦甚少主動要求或配合政府協助訂定相關反貪機制，甚至常有為求本身利益，〈例如為求順利承攬得標公共工程〉而行賄公務員者。近年來則有鴻海集團發生重大貪腐案件，要求檢調機關協助偵辦揪出內鬼，而引起媒體大幅報導與社會關注。

第四節 本章小結

綜合以上我國與歐洲高度清廉國家丹麥與芬蘭廉政體制與執行成效之比較研析，得出之結果整理如下表所示：

表 4-1 丹麥、芬蘭與我國廉政體制與執行成效之比較表

項目 \ 國家	丹 麥	芬 蘭	臺 灣
一、反貪防貪與肅貪相關廉政體制	國會監察使、司法部長 檢察總長、總署國際處 重大經濟犯罪檢察官辦公室、地區檢察署、 警察分局	國會監察使、司法總長 司法總長特別顧問、司 法部國際事務處犯罪政 策司、地區檢警機構	監察院、法務部長 檢察總長、特偵組 檢察機關、調查局 廉政署、各政風機構
二、有無專責肅貪反貪機制	無 貪污案件少無實際需要	無 社會注重法治觀念	有 廉政署、各政風機構
三、有無專屬肅貪法令或定義何謂貪污	無、刑法122、144條 視同經濟犯罪或洗錢、 逃漏稅案件	有、較單純、罪刑較輕 僅區分：輕微6個月、中 級2年與嚴重4年等3種	有、較複雜、罪刑較重 除刑法瀆職罪章外另 訂有貪污治罪條例
四、國會監察使司法屬性	國會監察使 無司法權、較類似我國	國會監察使 有司法權可直接起訴	監察院〈監察委員〉 無司法權

五、國際透明組織分會功能	該國分會除進行監督政府貪腐外亦協助防貪宣導及企業防貪反貪工作	該國分會除進行監督政府貪腐外亦協助防貪宣導及企業防貪反貪工作	我國會尚未發揮相關功能
六、反貪腐工作概況	認為貪污不僅是國內問題亦是國際問題、簽署許多國際反貪污公約	積極派員參與歐盟推動反貪法規之制定與協調	我國近幾年來亦積極參加國際反貪組織會議或活動並簽署相關反貪公約
七、公務員財產申報制度之建立	各部會部長及閣員與眷屬均須申報財產、一般公務員則不用申報	規定高階官員必須申報財產與債務、亦必須公佈個人之關係及兼職狀況	規定承辦易滋弊端或重要業務主管以上人員均必須申報財產與債務
八、利益衝突迴避制度之建立	行政法上訂有利益衝突迴避之基本原則	要求政府官員經辦業務必須嚴謹自我判斷是否涉及利益衝突並應自行迴避	我國相關規定亦與芬蘭相同、惟守法觀念較淡薄
九、其它廉潔規範之訂定	未訂定相關廉潔規範 傳統文化注重廉潔 官員如受贈財物即被認定為貪污	訂定相關廉潔規範讓公務員有所遵循、並能自我要求切實遵守	訂有公務員廉政倫理規範，明確規定請託關說、受贈財物與飲宴應酬相關規範
十、訂定資訊公開機制	長期以來制度透明、資訊公開、人民可向政府調閱檔案資訊取得容易	政府資訊公開制度已有百年歷史、人民很容易申請取得政府資訊資料	近期訂有政府資訊公開法、惟規範太嚴謹且尚待加強落實執行
十一、媒體揭發貪瀆的功能	活躍自由自律的媒體、有效發揮監看貪腐功能	活躍自由自律的媒體有效發揮監看貪腐功能	尚待建立自律的媒體常有為特定議題或未審先判情形發生
十二、借鏡成功的反貪污經驗	廉潔守法觀念深植人心 國家重視企業反貪作法 吹哨者制度的倡議	法治觀念極重的社會 國家重視企業反貪作法 國際透明組織荷蘭分會反貪防貪功能充分發揮	

資料來源：作者自行整理

由以上的比較表中可清楚了解到，我國不論是在廉政體制上或是在執行方法上均有改善成長空間，如何效法歐洲高度清廉國家丹麥與芬蘭廉政體制與執行方法，藉以迎頭趕上躋身於高度清廉國家之列，將於本文第五章中提出相關的研究結論與相關具體建議俾供參採。

第五章 結論

第一節 研究發現

根據國際透明組織公布的 2014 年全球清廉印象指數，丹麥及芬蘭二國分別排名第 1 名及第 3 名，屬高度清廉國家，而台灣則排名第 35 名，屬中度清廉國家，檢視我國的貪腐程度，不僅人民對政府信任度偏低，加上資訊不夠透明、不當的施政規劃及浪費行為更導致貪腐行為多樣化，使貪腐問題層出不窮很難根除，上述結果顯示，我國政府、企業與社會在反貪倡廉的作為上，尚有檢討與努力的空間。

本研究針對歐洲高度清廉國家如丹麥及芬蘭的廉政制度之運作進行分析，該等國家在廉政工作上卓越的成績，除來自於根深蒂固的廉潔守法的價值外，以及有效的廉政制度之運作，對於此兩個國家值得參考的廉政經驗說明如下：

壹、丹麥國家清廉度高的因素分析

一、公開透明的社會：

丹麥有一個很開放、透明的社會，人民廉潔守法的素質亦連帶影響丹麥的國會、政黨與媒體。

二、優良的國會監察使制度：

監察使係獨立行使職權，有權進行任何調查、提出糾正建議以及發表報告，其整體制度之運作與我國監察制度雖頗為類似，但卻較為該國人民所敬重與信服。

三、重大經濟犯罪檢察官辦公室發揮功能：

建立檢警混合辦案的模式，二者合署辦公，在蒐證、調查、沒收或法律依據等相互支援協助。就重大特殊案件設有專案小組，必要時邀請外部專家(如會計師、律師)協助參與，有效發揮打擊犯罪的超高效能。

四、有效的企業反貪策略與作法：

由於丹麥與臺灣均屬地小人稠，極度倚賴對外貿易，且均積極拓展國際貿易市場的國家，因此對企業而言，貪污本身也是一項與企業進行外銷、進口、投資等業務有關連而產生的問題。企業本身必須重視透明度及建立反貪污策略，並與政府維持密切合作，

主要包含企業資訊之透明化，政府與企業間建立完善溝通與密切合作制度，並對企業提供反貪相關資訊，以有效防制企業發生貪污的情事。

五、自由的媒體與健全的國會結構：

媒體有充分報導的自由，任何部門或國會倘有不法情況，在媒體報導下，該違法或貪污之政治家或國會議員便無法再次參與競選。另國會本身不僅設有政黨辦公室，亦有媒體辦公室，在媒體及各政黨的相互制約下，國會及政黨便極少發生貪污情事。

貳、芬蘭國家清廉度高的因素分析

一、有效的監督機制：

政府從報稅資料即可進行監督，利用基本會計審計法規，以瞭解政黨或公司行號各個組織有無異常資金進出及不法的運作方式。媒體及人民亦可以很自由地取得政府的各類施政資訊，進行有效的監督。

二、適當的刑事懲罰：

芬蘭刑法上對於行、收賄僅有三種不同的罰則，如輕微、中度及嚴重的行賄或索賄行為。輕微的行賄案件，刑責最輕只有 6 個月，中度者為 2 年，最嚴重的程度則為 4 年，所以基本刑責無論是收賄或行賄刑度均一體適用，因此可迅速審判定刑。

三、嚴謹的利益衝突迴避制度：

基本原則為政府官員本身必須自行判定是否有利益衝突問題而進行迴避，公民亦可向國會監察使或司法總長舉報官員沒有適當迴避利益衝突，該國利益衝突迴避的相關法規大致與台灣相同，但該國政府官員或公民守法素質較高，較能主動遵守相關規範。

四、政府資訊充分公開：

行政體系公開與透明，為政府施政過程極為重要的依據。芬蘭政府資訊公開程度甚大，除涉及機密及私人秘密等不公開之外，其餘均可公開且很容易申請取得。

五、有效的財產申報制度：

對於高階政府官員規定必須申報財產，除財產之外，債務必須申報。一旦發生申報不實，即使出於疏忽，某些職務不僅可能無法擔任，甚至會被迫辭去該項職務。

六、誠信與反貪的文化習性：

芬蘭本身為法制觀念極重之社會，對於貪腐不能容忍，是根植於該國長久以來的廉

潔、誠信及反貪腐的傳統文化習性。

參、綜合論述

擁有一個廉潔而有效能的政府並非一蹴可幾，即使如丹麥與芬蘭等世界最清廉的國家，亦曾經歷過嚴重的貪腐問題，但在政府公正的執法下，與不斷透過教育及提升公務員薪俸以養廉，遂享有目前為人稱羨之極高的廉潔度。比較二國成功的廉政建設經驗，可以發現二國政府對於防制貪污，雖無特別制定的反貪污法令或措施，然由其成功的反貪腐經驗顯示，除了貪污、收賄是不對的觀念已根深蒂固深植人心，成為社會共同的價值之外，實歸功於以下幾項重要原因，頗值我國借鏡參考：

一、優良的文官制度與健全的公務體系：

丹麥與芬蘭二國的文官體系極為健全及廉潔，其公務員的高道德標準，行使職權的獨立性，與政府部門的監督系統相當完整，當人民向政府請求許可時，只要循合法管道申請，於最短時間內，根本毋須透過賄賂官員或聘請代理人等手段，即可自文官體系取得所需的文件與應有的權利，長期累積下來，民眾自然而然養成毋須透過走後門或賄賂方式，便可取得所需許可或證照的守法習慣。

二、足以養廉的薪水與健全的福利制度：

公務體系的薪水與福利促使公務員養廉，即使仍無法充分滿足個人的慾望，但已足以令公務員自己自足而有尊榮感，不須貪非分之財或倚靠賄賂維生。

三、行政程序的公開與透明化：

資訊公開透明已成為各該國一項傳統與固定的機制，為人民監督政府施政過程一項極為重要的體制與措施。

四、有效的監督機制與嚴正的執法：

公開透明的財產與稅務制度，加上透過嚴密的查帳手段，政府高層展現嚴懲不法之決心，絕不姑息寬待，以做為社會大眾之殷鑑。

五、活躍自由而自制的媒體與優質的國會運作：

媒體享有充分且受保障的新聞報導自由，可迅速有效揭發相關不法情事，自我節制並善盡良好社會正義責任；國會亦受影響而表現優異。

六、積極參與國際反貪組織運作與加強合作評鑑：

除政府本身與企業界充份合作之外，更積極參與如經濟合作暨開發組織(OECD)、歐洲反貪組織(GRECO)或聯合國(UN)等國際反貪腐組織並簽署公約，與其密切合作並接受相互評鑑與評比，以提升本身廉潔與效能。

七、人民守法廉潔及固有良好傳統文化：

丹麥本身屬於一個很開放、透明的社會，人民廉潔守法的素質亦連帶影響丹麥的國會、政黨與媒體。而芬蘭本身為法制觀念極重之社會，對於貪腐不能容忍，植基於該國長久以來的廉潔、誠信及反貪腐的傳統文化習性。

丹麥及芬蘭是以長期形成的良好社會道德風尚，社會的透明與開放，媒體有效的監督機制，擁有很豐富的公民社會資本，因而均使得該等國家能成為高度廉能透明的國家。反觀我國貪瀆事件層出不斷，國家肅貪機關的肅貪能力備受質疑，國會亂象及自以為是的媒體，更是增加民眾的不信任感，公民社會資本的不足，因此借鏡丹麥、芬蘭的廉政經驗，可作為提高我國廉政反貪、防貪與肅貪能力及提昇公民社會廉政的認知與建立對貪污零容忍之共識。

第二節 研究建議

由本研究得知丹麥及芬蘭二國近年來在廉政工作上之卓越成績，不僅譽滿全球，更令其人民引以為豪，其廉政建設足供我國取法。希能汲取丹麥及芬蘭在廉政制度上之優點，為我國廉政制度之改革提供更具前瞻與啟發性的思維與觀點，期而透過政策的落實，以早日達成廉能政治之目標。綜合上述丹麥、芬蘭二國廉政制度運作成功之因素，及與我國廉政體制與執行成效比較研析後，提出以下幾點拙見與建議，希望對我國廉政體制與執行成效有所助益：

一、應強化全民反貪意識，建立民眾對貪腐零容忍的共識：

由本研究得知丹麥與芬蘭均曾經面臨嚴重貪腐問題，而在不斷地透過教育宣導向下紮根、提高公務員薪俸來養廉以及政府嚴正的執法下，人民早已根深蒂固地意識到貪污為不對及不應該之行為，所以政府根本不須藉由嚴刑峻法來嚇阻或制裁貪污。另外政府亦主動提供企業預防貪及反貪腐資訊與作法，透過彼此完善的溝通與密切合作機制，避免公私部門間因業務接觸而產生貪腐問題，此外積極參與國際組織締結公約，結合政府、公民或企業團體，以及國際組織的力量，進而喚醒人民關注反貪議題，形成全民反貪意識。雖然我國政府在2011年7月20日成立了專責廉政機構廉政署，經過了三年多來

在防貪反貪與肅貪方面的努力，漸獲各界肯定，然而，社會大眾對公務人員的貪腐行為，仍有許多不滿，例如：2000年政黨輪替後期爆發總統陳水扁重大貪腐案、2008年第二次政黨輪替後，發生了林益世、賴素如與近期葉世文貪瀆案，讓人不禁懷疑政府肅清貪污的決心，而嚴重斷傷政府的形象與威信。雖然3年多來廉政署亦透過各機關政風機構致力於防貪與反貪宣導；惟建立民眾對貪污零容忍信念，尚未形成社會普遍共識。因此，建立廉能政府，實有賴全體民眾普遍覺醒更積極重視倡廉與反貪污問題，有效提升全民的廉潔意識，共同戮力以赴，才能免除貪污所帶來社會成本的虛耗和損及國家的國際競爭力。

二、展現決心推動廉政體制改造，提升廉政專責機關廉政署組織層級與補齊增加人力：

丹麥與芬蘭二國由於貪腐案件極少，因此未設置特別或專責的肅貪機構，然而經濟合作暨開發組織(OECD)卻曾提出建言，認為丹麥的廉政制度可能容易令人貪污，可見清廉度高的國家，並不代表即弊絕風清，而不須注重肅貪工作。相較於丹麥、芬蘭二國，我國僅屬中度清廉國家，貪腐案件時有所聞，面對貪腐此種不易為人所揭發的罪行，國家領導者必須展現決心，大刀闊斧地進行改革方能克竟全功。我國雖於2011年7月20日成立廉政專責機關廉政署執行肅貪、防貪與反貪工作，在打擊貪污犯罪上漸顯成效，但因成立初期限於經費與人力無法補齊，導致肅貪人力不足及辦案資源匱乏，始終無法達成社會大眾的期望。因此宜仿效丹麥政府司法部門的組織改造，進行資源整合，將隸屬於法務部的廉政署提升位階直接隸屬行政院或總統府，成為一個有充足預算及有足夠人力、權力的專責肅貪機構，不僅可提升肅貪及打擊犯罪的效率，更可協助建立廉潔有效能的政府。

三、儘速制定通過「政風人員職權行使法」，賦予準司法警察官職權及行政調閱權：

廉政署成立至今已逾三年，尚不見有關政風人員職權行使法的制定，與政風機構人員的期待有所落差，對於反貪防貪與肅貪功效極其有限的政風機構賦予行使職權的依據，擁有反貪防貪及肅貪的利器，更是有其必要性，也是當務之急，方能展現廉政署統領政風機構的肅貪專業與專責的決心。廉政署所屬的政風機構，於調查公務員涉及貪瀆案件時能賦予準司法警察官身分及職權行使法，對於政風機構人員在行政調查上，能夠

行使哪些職權、程序，都必須有效規範出來，這樣政風人員才能有所依循。因為沒有司法調查權，所以在辦理案件的時候會有需要去做，但又有沒有權利去做的情形，造成對查處貪瀆工作綁手綁腳，又怕會違反相關法令；當公務員涉嫌刑事案件，如果機關首長又不支持依法處理時，變成要取得相關資料文件或物證事證時就相當困難，也因政風機構職權行使相關法制闕如，辦理肅貪功能受限。是以應儘速訂定「政風人員職權行使法」，將政風機構內部行政調查予以法制化，避免政風機構行政調查僅來自首長授權，衍生調查或調卷受阻情事發生。建議可以先從制定政風人員職權行使法開始，讓政風人員有完整的調卷權限，被調卷之機關及個人不得拒絕，而且當政風人員認有必要得製作訪談筆錄，亦不得拒絕，這樣一來，政風人員在辦理肅貪案件時，當可發揮更即時的效果。釜底抽薪之方，仍應透過法制作業，立法讓政風人員在執行貪瀆或相關犯罪調查時，具有司法警察權，當可使反貪防貪與肅貪業務更形周延有效。

四、儘速制定通過「揭弊者保護法」，讓全民能安心勇於檢舉貪瀆不法：

「揭弊者保護」在國際社會早已是一個備受關注的議題，美國、英國、澳洲、紐西蘭、日本及韓國等國家，陸續於1989年至2000年間制定了揭弊者保護專法，國際透明組織亦於2009年提出揭弊者保護立法的27項原則供各國參考，此法之制定與實施已是國際間評鑑反貪腐的重要指標。此外貪瀆是一種智慧型犯罪，目前我國對於公、私部門揭弊者的保護法令，僅散見於少數法令之中，因此如何從預防的角度，建立良好的揭弊環境，讓全民都能夠安心檢舉勇於揭弊，使揭弊者不會受到任何排擠或遭受不合理的對待，應該是「揭弊者保護法」立法努力的目標。

五、建立嚴謹自律之媒體，善盡監督政府之責任：

丹麥在1971年便有保障媒體自由的法律，芬蘭更早在1766年瑞典統治時期即制定新聞傳播自由法，由於二國的媒體長期以來擁有極高的自由度，不僅享有充分的保障，其本身亦相當嚴謹自律，並以拒絕袒護不法，實現社會公平正義，作為媒體存在之主要價值。因此透過活躍而自由媒體的監督及有效揭發，便能使政治人物警惕及使社會大眾因而屏除貪污不法之念。反觀我國自開放報禁及媒體自由化後，不僅缺乏專業自律，更忽略了監督制衡政府此種第四權角色的公民社會責任，競相追逐腥羶色等八卦新聞等，而成為台灣社會的新亂源。對照丹麥、芬蘭二國媒體專業而善盡社會公民責任的表現，我

們希望政府能更加速媒體自由化的改革，使媒體對於公私部門都能發揮正面實質的影響力，繼而在媒體的嚴謹自律下，善盡監督政府施政及傳遞政府正確資訊之角色，進而達成揚善抑惡之功能，以有效提升政府之廉潔度與透明度。

六、健全國際透明組織台灣分會功能，積極參與國際反貪腐組織活動並加強雙邊合作效能：

貪腐不僅是國內問題，也是國際性的問題(本國發生貪腐問題，對外國來說即是屬於國際的貪腐問題)，兩者其實是環環相扣極為密切。因此如能積極參與各種國際反貪組織(如UN、OECD、GRECO等)，不僅可汲取各國廉政建設的優點，增進我國反貪腐的能力，更有效的提升我國政府與企業之透明度，而能吸引外國企業廠商來我國投資，達到促進對外經貿發展的積極功能。我國應該積極效法丹麥與芬蘭兩國國際透明組織分會之功能，透過國際透明組織台灣分會協助企業建立防貪與反貪策略機制，並與政府間充分密切合作，積極拓展和外國交流進行反貪腐合作，方可擷長補短，彌補自己本身的不足，所謂「他山之石，可以攻錯」，我國也應該積極參加此類組織的各類活動，汲取國際間反貪腐的豐富經驗與實務作法，以作為未來制定廉政及反貪策略的參考。

七、建立監督並定期公布政府廉能之有效機制：

丹麥、芬蘭二國對行政機關和公職人員職務行為之監督，不僅有極為完善的機制(國會監察使及司法總長制度等)，負責監督政府和行政部門的貪腐狀況，亦有強而有力的民間反貪腐監督組織，譬如國際透明組織各該國分會，以彌補其政府機制之不足，並監督及防制政府高層及公務人員之貪腐，使兩國在「國際透明組織」全球清廉印象指數的評比中，表現甚為傑出且均名列前茅，對打擊貪污促進廉潔發揮了巨大的影響力。因此當務之急，我國在加強肅貪之餘，亦應強化制衡監督力量，例如：結合監察院審計功能等；另亦亟需建立具有公信力之廉政指標，隨時實施監測並定期公布監測結果。尤須扶助或獎勵民間團體，以體制外客觀的對政府貪腐狀況實施監督，以補政府廉政機制之不足，並加強政府機構施政的透明度，進而有效防止貪瀆情事發生。

八、強化增修訂廉政反貪與行政透明制度，建立清明廉潔陽光法制：

丹麥與芬蘭政府之所以極為廉潔，除了嚴格執法與強力肅貪之餘，更重視政府公務

員行政行為的規範和違法行為的預防工作。丹麥與芬蘭二國的法律對於貪污雖無明確定義，然而二國除了刑法對收賄、索賄之貪污行為，均定有相關刑罰處罰規定之外，行政部門亦相繼透過制定綱領、行為準則等方式，促使公務員或社會大眾產生警惕，亦能充分透過制度之建立，減少留下灰色的地帶，不僅能有效確保公務員不致於發生誤觸貪瀆犯罪之機會，更因建立了公開透明之行政流程及完整的法令制度，使公務員在優質的公務環境中均能勇於任事。我國近年來雖業已努力建立了完整的陽光法案體系，然而卻欠缺執行成效，應該進一步思考如何落實執行相關「陽光法案」，包含：「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突迴避法」、「政府採購法」、「信託業法」、「行政程序法」、「政治獻金法」、「公務人員基準法」、「遊說法」、「政府資訊公開法」、「個人資料報護法」及「政黨法」等，以期建立完整公開透明的陽光法制。另外亦應簡化各項業務申辦之法令規定，並建立公開透明行政流程與標準作業程序，實為我國政府未來勢必加強落實執行的重點，以有效杜絕民眾為鑽法律漏洞而行賄公務員，或讓公務員有上下其手或需求索賄之不當管道。

九、深耕倫理法治教育，形塑崇尚廉潔道德情操：

丹麥及芬蘭是以長期形成的良好社會道德風尚，社會的透明與開放，媒體有效的監督機制，擁有很豐富的公民社會資本，因而均使得該等國家能成為高度廉能透明的國家。我國應積極效法該兩國的作法，對於民眾法治廉潔觀念應注重紮根的工夫，從小教育及培養起，各級學校應安排法治案例課程，以有效形塑廉潔、誠信及反貪污的社會文化。而深耕倫理法治教育，是反貪廉政基礎工程，亦應從小注重教導起，使國民視檢舉不法，為道德勇氣的表現，為國民的天職，並建立對貪污零容忍的共識，並能使民眾勇於對貪瀆不法情事提出檢舉。由此社會風氣方得以淨化，民眾價值觀也可跟著轉變與淨化，才能徹底有效杜絕貪瀆案件發生，進而打造我國成為世界高度清廉的國家。

第陸章、參考書目

一、中文部分

(一)專書

1. 法務部，《政風白皮書》，(臺北：法務部，2008年)。
2. 法務部廉政署：《法務部廉政署 100 年度工作報告》，(臺北：法務部廉政署，2012年)。
3. 法務部廉政署，《法務部廉政署 102 年度工作報告》，(臺北：法務部廉政署，2013年)。
4. 法務部調查局，《法務部調查局 102 年度廉政工作報告》，(臺北：法務部調查局，2013年)。
5. 監察院，《世界監察制度手冊》，(臺北，監察院，2010年)。

(二)官方資料或研究報告

1. 高雄大學，「公益揭發保護者草案」，2013 廉政焦點論壇，2013 年。
2. 張榮貴等，台北市政府政風處：考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告-2002 年。
3. 陳新民，「廉政組織之設計」，倡廉反貪與行政透明學術座談會，政治大學公共行政暨企業管理教育中心主辦，2003 年。
4. 楊世華等，法務部政風司：丹麥、芬蘭二國廉政制度之運作考察報告-2007年。
5. 廉政署，「101 年廉政民意調查及指標研究期中報告書」，2012年。
6. 蔡秀涓等，「反貪腐運動之全球與在地 NGO 鏈結：臺灣透明組織倡議策略分析」，2007 年。
7. 監察院，「貪瀆案件定罪率之探討專案調查研究報告」，監察院，2011 年。
8. 謝立功等，「如何建構全民反貪網絡促進廉能政治報告書」，法務部96年委託研究案，2007 年。

(三) 期刊

1. 李文郎，「芬蘭國會監察使制度與運作」《問題與研究》第 43 卷 第二期 2004 年。
2. 法務通訊 第 2731 期 2015 年 1 月 9 日

(四)學位論文

1. 林怡君，《法務部廉政署肅貪政策執行之研究》，成功大學政治經濟研究所碩士論文，

2013 年。

2. 林海洋，《反貪機構之比較研究-以臺灣、新加坡、印尼為例》，國立政治大學國際事務學院戰略與國際事務碩士在職專班論文，2014 年。
3. 胡佳吟，《公務員貪污犯罪影響因素之初探性研究》，台北大學犯罪學研究所碩士論文，2003 年。
4. 洪武博，《我國司法機關政風機構政風人員角色扮演與肅貪執行成效研究》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，2005 年。
5. 翁源燦，《我國廉政制度之國際比較分析-以政風機構為個案之研究》，中國文化大學中山學術研究所博士論文，2004 年。
6. 徐連城，《我國反貪腐策略改進之研究—以香港與新加坡為標竿學習對象》，逢甲大學公共政策研究所碩士學位論文，2005 年。
7. 陳順煌，《我國貪污問題與廉政制度之研究》，東華大學公共行政研究所碩士論文，2002 年。
8. 陳康生，《我國廉政機制整合之研究》，國立台北大學公共行政暨政策研究所碩士論文，2006 年。
9. 梁國強，《檢肅貪瀆與國家競爭力之探討—以台灣現況為例》，中山大學中山學術研究所碩士論文 2008 年。
10. 張銘耀，《我國政風機推動廉政建設之研究》，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，2010 年。
11. 楊合進，《從新制度論探討我國政府的廉政設計》，中國文化大學社會科學院政治研究所博士論文，2012 年。
12. 蔡昌德，《高雄市行政透明與廉能策略研究》，中山大學碩士論文，2006 年。
13. 賴彥宏，《我國肅清政治貪腐的困境與策略之研究》，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文，2007 年。
14. 謝建財，《我國廉政機制變革之研究》，臺灣大學政治學研究所碩士論文，2005 年。
15. 羅志成，《我國政府推動廉政機構之研究》，世新大學行政管理學研究所碩士論文，

2003年。

16. 蘇信璋，《監察權與肅貪機制：以中華民國監察院為例》，國立中正大學政治研究所碩士論文，2007年。

(五)網站資料

1. 台北榮民總醫院，《貫徹行政革新方案－檢肅貪瀆，端正政風》專文。
http://homepage.vghtpe.gov.tw/~ged/lefta/a2_004a.htm。
2. 台灣國際透明組織新聞稿
http://www.tict.org.tw/News/091117_2009cpi_News.pdf。
3. 法務部
<http://www.moj.gov.tw>
4. 法務部廉政署
<http://www.aac.moj.gov.tw>
5. 法務部調查局
<http://www.mjib.gov.tw>
6. 最高法院檢察署網站
<http://www.tps.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=221224&CtNode=300918&mp=002>
7. (落實檢肅貪瀆建立廉能政府之研究) 2010年
<http://webcpa.cpa.gov.tw/research94/jpdf/j7.pdf>。
8. 新加坡貪污調查局
<http://www.cpiib.gov.sg>
9. 監察院全球資訊網
<http://www.cy.gov.tw/mp.asp?mp=1>

二、英文部分：

- 〈一〉 Chen, Chun-Ming and Wen-Jong Juang. 2010. "Public Service Ethics and Corruption in Taiwan". In Evan M. Berman, M. Jae Moon, and Heungsuk Choi, eds., *Public Administration in East Asia, Mainland China, Japan,*

South Korea, and Taiwan. CRC Press.

- 〈二〉 Heineman, B. W. & Heimann, F., "The Long War Against Corruption," *Foreign Affairs*(New York), Vol. 85, No. 3(May-Jun, 2006), pp. 75-86.
- 〈三〉 Olaya, J. (2006). *TI Global Corruption Measurement Tools*. Berlin:
- 〈四〉 Quah, Jon S. T. (2004) , "Best Practices for Curbing Corruption in Asia, " *The Governance Brief*, 11-2004 : 1-4.
- 〈五〉 Tarling, N. (2005) , *Corruption and Good Governance in Asia*, London and New York : Routledge.
- 〈六〉 Transparency International, *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006*(Berlin: Transparency International, 2006).

