東西方貪腐型態與防制策略之比較研究

陳慈幸[1]

摘要

公務員貪腐問題是目前國際社會一個矚目犯罪問題之一，公務員位於國家要位，若發生貪腐現象，對國家社會進步將成為嚴重之窒礙。本文主要針對東西方國家貪腐狀況及防治策略進行探討，且特別著重於貪腐類型上進行比較文化之聚焦，並以文獻探討方式，試圖探討以下問題：其一、東西方國家貪腐成因與類型，其二、東西方貪腐防制策略之探討。本研究之結論,主要希冀以比較研究之方式,篩選出東西方國家當中較為值得我國實務借鏡之策略。

關鍵字： 貪腐、賄賂罪、公務員

[1] 日本中央大學法學博士、國立中正大學犯罪防治學系教授、司法官學院講座。
聯絡：crmthc@ccu.edu.tw。
本文尚在修正，請暫勿引用。

A Comparison of Corruption and Anti-corruption Measures in the East and West

Cathy, Tzu-Hsing Chen

Abstract

Corruption is a critical issue worldwide. Indeed, corruption amongst public servants constitutes a major hindrance to national development. In this paper I examine corruption in both Asian and Western nations, and compare the cultural factors which have a bearing on this phenomenon. Using document analysis, I categorize the most prevalent types of corruption, examine their underlying causes, and discuss the strategies employed for combatting them. In the conclusion I identify which anti-corruption strategies being employed overseas would also be suitable for application in Taiwan.

Keywords: Corruption, Bribery, Public Servants

一、前言

貪腐是一個近年來國際社會當中一個重大犯罪問題之一，如何有效防制貪腐，亦是目前世界各國國家政策之一大重點指標。對於貪腐現象之探討，本文需就本議題之聚焦，亦即:「東西方國家之界定與擇選」與「貪腐之定義」幾個關鍵文彙進行說明。

其一、東西方國家之界定與擇選

一般來說，許多民眾對於貪腐之觀感與認知，主要以本國與本國鄰近國家之狀況為主，亦即一般民眾較易以本國狀況，特別較落於媒體報導狀況為主觀概念進行貪腐指標評斷。例以我國各大媒體爭相報導某一政治人物貪腐情形，我國民眾就易產生我國貪腐問題嚴重而論斷。然而，以較為客觀之世界透明組織對於全球貪腐指標實證統計當中可查知，世界各國當中貪腐問題排名指數不一，惟從圖 1 可清楚得知，亞洲與大洋洲國家當中，除了澳洲、紐西蘭、日本、我國、韓國以外，全體清廉指數呈現不佳之情形，北美、北歐，普遍清廉指數呈現較佳之狀況。

本文就上述世界透明組織實證統計界定東西方國家之範圍，東方國家則以亞洲國家、西方國家則以美洲、歐洲、大洋洲國家進行劃分，從該份之實證統計當中可清楚確知，東西方國家根據排名結果可得知東方國家普遍清廉指數較西方國家較低。就問題之釐清，本文擬將擇選清廉指數較高國家，分東西方國家進行地區性探討，東方國家中以我國、日本、新加坡等國進行原因性探討，西方國家則選擇丹麥、紐西蘭、加拿大、美國進行探討。附帶說明的是，雖亞洲國家與地區當中香港雖清廉指數較高，然因網站資料取得方便，故本文僅簡要論述，除此之外，目前亞洲國家當中貪腐問題於國際上較為矚目之大陸、南韓亦一併探討之。

圖1　Corruption Perceptions Index 2014: Results[2]

其二、貪腐之定義

認為「貪腐」是一個廣義性之名詞，主要泛指公職人員於職務上進行非法收取利益、涉足不當場所或與其職務有利害關係之相關人員不當接觸之行為，其性質主要以道德為規範。

對於如何構成貪腐行為，事實上會依據各國法規定與各種印證主觀之實證統計進行探討，例如前述圖 1 之國際透明組織以及下圖 2 之民眾與社會菁英對貪腐之不同認知指標。

圖 2　Heidenheimer 區分民眾與菁英對貪腐的不同認知圖[3]

[2] 2014 年全球清廉指標：http://www.transparency.org/cpi2014/results，2015 年 5 月 6 日造訪。

[3] Heidenheimer,A.J.(Ed.)(1978).Political Corruption:Cases in Comparative Analysis. New Brunswick:Transaction. 轉引自：彭立忠、張裕衢,華人四地貪腐程度之比較-以「貪腐成因」為分析途徑，公共行政學報,第 24 期，2007 年 9 月，頁 109。

圖說：

（一）二個圓圈部分代表民眾與社會菁英或公職人員兩類不同的群體，對貪污行為的判斷；
（二)白色部分代表兩群體均認為非貪污的行為,但是在不同的社會裡卻可能被視為貪腐行為；
（三）灰色部分代表某一群體認為此行為需給予懲罰的貪污行為，而另外一方持不同的看法；
（四）黑色部分及代表兩群體一致認為應給予嚴懲的貪污行為。

前者二圖主要為非官方統計與學理針對貪腐認知理論圖，從圖 2 之理論構成圖當中可查知民眾與社會菁英或公職人員所認知之「應給予嚴懲之貪污行為」基本上是屬於較為少數，然從前述定義當中,「兩群體均認為非貪污的行為，但是在不同的社會裡卻可能被視為貪腐行為」以及「某一群體認為此行為需給予懲罰的貪污行為，而另外一方持不同的看法」佔有比較大幅度而言，足見對於「貪腐」之概念，仍有相當程度之不一致，故此，需針對何謂構成貪腐進行說明。

承前述，對於「貪腐」之定義，各國所規定大致會因其國土民情而有不同，故對於構成貪腐之要件，各國之法律要件皆有所不同。一般而言，一個國家對於「貪腐」之定義，可從「貪腐」防制策略相關組織與防制規定而窺知。以我國為例,「貪腐」防制策略相關組織與防制規定，以公務員廉政倫理規範與刑法、公務人員申報等相關法，其配合防制貪腐機關，亦即有廉政署為首配合各組織編列與政風單位（參下圖 4)，與各地檢調單位。

圖 4 廉政署組織圖[4]

承前述，筆者認為，貪腐防制相關法律規定即為最狹義與最基本之定義，一般先進國家當中，部分皆有公務員廉政倫理規定，例如我國與日本，此種廉政倫理規定主要是以道德基準配合法律違法行為進行規範。以我國公務員廉政倫理規範當中而言，其中有連結刑法相關規定之違犯規定，例如受贈財物、飲宴應酬、請託關說等外，尚包括較為廣義性之道德概念，例如 2000 年 7 月公務員廉政倫理規範又增定「公務員除因公務需要需報請長官同意，或有其他正當理由者外，不得涉足不妥當之場所」(公務員廉政倫理規範第 8 條第一項）以及「公務員不得與其職務有利害關係之相關人員為不當接觸」(公務員廉政倫理規範第 8 條第二項）等之規定。需說明的是，貪腐之構成要件當中，涵蓋多數道德瑕疵之要件，主要是因公職人員，相對於社會中其他職業種類，被要求更高之道德與倫理與來自民眾之相當程度之期待性，故公職人員若有非法行為或道德瑕疵之行為，較易受到社會上高度譴責。

承前述，貪腐問題因有富涵高度道德基準，故定義上將受到一國當中文官文化與民風相當重要之影響，故其是否構成「貪腐」，於各國當中皆有些許不同之狀況，例如「收取與職務有利害關係人之不正當款項或接受招待等之情形」者，部分國家成立貪污，然卻有部分國家

[4] 參廉政署組織圖，http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=372474&CtNode=36433&mp=289，2015 年 5 月 2 日造訪。

認為是理所當然之狀況，此可參考以下文獻：「…印度與東南亞國家而言，公務員接受證照申請人之贈禮，被認為是理所當然的，這是因為提供服務而收取費用，是符合他們的同儕、家族和朋友間行為規範的，然而，根據西方的標準，這是貪污的行為…[5]」然而，許多亞洲先進國家，例如我國、日本、韓國，自古受到儒家民風與文化禮儀深厚影響，特別著重年節個人婚喪喜慶禮儀文化，故於我國與日本、韓國等國情當中，如何兼顧禮儀又能夠防制公職人員不當收取利益之行為，此於公務員廉政倫理規範當中即明訂公職人員社交與餽贈收禮之標準，此即是我國公務員廉政倫理標準當中除了明訂公務員之貪腐構成之違犯要件外，亦對公務員社交禮儀之道德規範規定甚詳，此可參照我國公務員廉政倫理規範當中之社交標準之定義，例如正常社交標準指一般人社交往來，市價不超過新台幣三千元者。但同一年度來自同一來源收贈財物以新台幣一萬元為限（公務員廉政倫理規範第 2 條第三項），除此之外，並訂有公職人員於偶發而無影響特定權利義務之虞者時，則得受贈之，例如屬公務禮儀：長官之獎勵、救助或慰問等（公務員廉政倫理規範第 4 條第一、二項）， 除此之外尚有規定受贈財物於五百元以下以及對於機構內多數人為餽贈時，市價總額為一千元以下（公務員廉政倫理規範第 4 條第三項），以及訂婚、結婚、傷病等情形受贈財務世界不得超過正常社交禮俗標準（公務員廉政倫理規範第 4 條第四項）等具體與非具體之規定外，對於公務員遇有受贈財物之情事時之程序處理規定，例如排除與其職務有利害關係者之餽贈等（公務員廉政倫理規範第 5 條）。我國公務員廉政倫理規範之立法承襲，主要來自於美國倫理改革法、第 12674 號命令，以及日本國家公務員倫理法、國務大臣、副大臣暨大臣政務官規範以及新加坡行為與紀律、部長行為準則等立法例[6]再加以符合我國民情文化進行修訂。

筆者認為，前述非官方統計與實際官方統計之相互比較與對照結果下，可客觀呈現一國貪腐之情況。例如於前述非透明組織之統計下，我國得到 61 分（參圖 1），處中間偏上之成效，此再對照我國近年法務部統計之結果，近十二年來因刑法瀆職罪與貪污治罪條例起訴之件數筆者統計為 5,205 件，每年至多不超過 550 件，而在 2014 年起訴件數最少為 330 件，2004 年起訴人數最少為 756 人；從前述非官方與官方統計之對照下，仍可確知大致世界各國貪腐政策之客觀狀況，故非官方統計仍屬可採；並可參照由表 1 資料當中之「貪瀆案件起訴件數」以及「貪瀆案件起訴人數」繪製之折線圖（參圖 3），可明顯了解我國貪瀆案件起訴件數有逐年下降之趨勢，而貪瀆案件起訴人數則顯示近五年大致皆未超過 1,000 人次，僅有 2014 年超

[5] 彭立忠、張裕衢（2007 年 9 月）,華人四地貪腐程度之比較-以「貪腐成因」為分析途徑,公共行政學報,第 24 期，頁 106。

[6] 參法務部，簡介公務員廉政倫理規範，https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=127782&ctNode=23585&mp=001 ，2015 年 5 月 1 日造訪。

過一些，可謂我國進行積極防制貪腐，於政策上已獲得一定之效果，故非官方統計之清廉指數仍有相當程度之採信度。

表 1 地方法院檢察署貪瀆案件起訴情形（2003-2014 年）[7]

年別	全般刑事案件起訴件數	貪瀆案件起訴件數			起訴人數全般刑事案件	貪瀆案件起訴人數			
		計	貪污治罪條例	瀆職罪		計	貪瀆起訴人口率	貪污治罪條例	瀆職罪
2003	113,004	591	561	30	136,258	1,101	4.9	1,065	36
2004	118,851	357	339	18	139,454	756	3.3	728	28
2005	134,624	465	445	20	158,817	1,092	4.8	1,056	36
2006	158,889	512	485	27	189,943	1,330	5.8	1,274	56
2007	188,422	529	491	38	221,486	1,331	5.8	1,267	64
2008	199,374	512	468	44	231,813	1,467	6.4	1,393	74
2009	187,179	438	400	38	216,540	1,179	5.1	1,118	61
2010	187,424	354	310	44	218,443	887	3.8	830	57
2011	182,051	354	317	37	211,783	814	3.5	755	59
2012	176,379	407	380	27	203,760	943	4.1	897	46
2013	180,508	356	320	36	208,262	929	4.0	875	54
2014	145,353	330	299	31	164,819	1,073	4.6	1,017	56

說明：
(1)貪瀆起訴人口率=貪瀆起訴人數/期中人口數＊100,000。
(2)期中人口數=(期末人口數+上期期末人口數)/2。

圖 3 地方法院檢察署貪瀆案件起訴件數及人數情形折線圖（2003-2014 年）[8]

[7] 法務部，法務統計月報，2014 年 9 月，表 105. 地方法院檢察署貪瀆案件起訴情形，http://www.rjsd.moj.gov.tw/RJSDWEB/book/Book_Detail.aspx?book_id=100，2015 年 6 月 15 日造訪。

[8] 周家陽，公務人員貪瀆案件統計分析，法務部，2013 年 7 月， http://l.facebook.com/lsr.php?u=http%3A%2F%2Fwww.rjsd.moj.gov.tw%2FRJSDWEB%2Fcommon%2FWebListFile.ashx%3Flist_id%3D867&ext=1430551605&hash=AckZ_CWWnq7CLqP5mxKRWeJZ5jOgTRg5RTSYAUK70ZXf0w，2015 年 5 月 2 日造訪。

然而，雖我國目前防治貪腐成效已獲得初步成效，然公務人員貪腐案件仍無法深刻杜絕，從此可得知，我國雖近年於貪腐防制組織與法規、防制策略之上即使較為完善，仍無法真正使貪腐案件減為最低，此亦突顯出本議題之重要性與研究之深切性。為使我國公職人員貪腐狀況更為改善，本文將藉由東西方國家貪腐型態與防制策略之介紹，藉以文獻探討方式進行比較性研究，承此，本研究之聚焦主要有下，其一、東西方國家貪腐成因與類型、其二，東西方國家貪腐防制策略之探究。希冀本研究之結果，能賦予我國貪腐防制策略進行更深之思考並提供我國實務之借鏡。

二、東西方貪腐成因與型態

一般而言，貪腐首重利益不正當之獲取行為，為形成此行為，文獻當中指出影響貪腐發生之原因可分有三大條件，其所謂之「機會條件」、「動機條件」與低風險條件」三項，其主要意義在於誘發貪腐首要「機會」機會掌握後，若行為者之「動機要件」滿足後，即評估是否有風險，若此時為低風險時，即構成貪腐行為[9]，然筆者觀測前述文獻當中所解釋之三大要件，其實有犯罪學著名之「Routine Activity Theory」理論（又稱：日常活動理論）可以得證，「Routine Activity Theory」理論之理論要點事實上是結合以下公式而成。

日常活動理論（Routine Activity Theory），為美國學者 Lawrence Cohen（科恩） 和 Marcus Felson（費生） 於 1979 年提出，此論點主要發表於美國社會科學期刊（American Sociological Review）之重要期刊，其主要之論點，主要整合於 Life Style（生活形態）理論當中，犯罪被害人之 Life Style（生活形態）導致了犯罪被害之發生外，其亦特別強調犯罪人之 Life Style（生活形態）也導致了犯罪之發生，並提出犯罪的發生其實是反映出以下三個變項的互動關係，分別是合適的標的物（Suitable Targets）、缺乏有能力的監控者（Absence of Capable Guardian）及有動機的犯罪者（Motivated Offender）[10]。

[9] 彭立忠、張裕衢（2007），華人四地貪腐程度之比較-以「貪腐成因」為分析途徑，公共行政學報，第 24 期，頁 109。

[10] 張平吾（1993），被害者學概論，三民書局，頁 105。並參照 Lawrence E. Cohen and Marcus Felson, Social Change and Crime Rate Trends : A Routine Activity Approach, American Sociological Review, vol.44, 1979, pp588。轉引自陳慈幸，犯罪被害與鑑識，新學林書局，2010 年，頁 157-158.

圖 5 日常活動理論結構圖[11]

根據筆者查閱日本文獻與科恩等人之文獻，可發現到此理論有幾個重要之狀況需要學習者注意：

重點一、科恩等人發現，犯罪在日常生活當中，隨時可發生，然而，若犯罪被害人隨意將皮包等財物任意放置，極易導致犯罪之發生，因此，科恩等人特別在 1947 年至 1974 年進行了長期性 Life Style（生活形態）與犯罪率關係之實證研究，結果發現 1960 年代後 Life Style(生活形態)之變化主要在於『青少年人口增加』、『可隨身攜帶小型家電製品普及』與『雙薪家庭增加傳統家族構成崩解』…等幾點原因，而導致犯罪率增加。

重點二、Life Style 理論傾向重視被害人之 Life Style（生活形態），而日常活動理論，主要同時重視犯罪人與被害人日常生活之共同部分，亦即，本理論主要強調犯罪之發生主要在於犯罪人與被害人之間之相互關係，簡言之，就是加害人與被害人之間產生交集。

重點三、此理論之結論強調了防止犯罪之發生，市民應改善 life style，也就是從『不要夜間外出』、「不穿金戴銀」與「商店應安裝監視器」等三點做起…。[12]」

承前述日常活動理論（Routine Activity）之理論重點主要著重於加害人與被害人之生活形態之交互關係，以貪腐案件對照此理論解釋，貪腐者與給予貪腐機會者（例如行賄者）於此理論構成當中該當為加害人之地位，而國家與民眾則為被害人之地位，亦即，國家若是對

[11] 作者根據以下文獻從新繪製，Lawrence E. Cohen and Marcus Felson(1979), Social Change and Crime Rate Trends：A Routine Activity Approach, American Sociological Review, vol.44, pp588。

[12] Lawrence E. Cohen and Marcus Felson, Social Change and Crime Rate Trends：A Routine Activity Approach, American Sociological Review, vol.44,1979， p588。宮澤浩一等人，犯罪被害者支援の基礎，東京法令，2000 年，頁 54-55。

於文官教育之訓練之不完善、公職人員對自我工作內容無榮譽感與違反倫理之警戒心，以及民眾與社會文化呈現對於貪腐文化認知之偏差，即使有防治法規等要件存在或無視防治法規之加乘下，貪腐相關案件之防制是無法收得最佳成效。

以下則針對東西方貪腐案件型態進行分析，國內實證研究文獻指出，貪腐行為若是界定為貪污犯罪時，其類型主要以「竊取或侵佔公有財物」、「利用職務機會詐取財務」以及「行賄行為」為前三個最多之犯罪類型[13]，筆者認為，貪腐行為是一種廣義性道德操守偏差之行為，除前述三種犯罪類型較為明確外，尚有「不正利益」之行為於先進國家當中，如我國亦列為貪腐行為，例如積存紅利點數等行為[14]。何謂「不正利益」，依據目前實務上概括之定義，一般行賄等賄賂行為主要是有形之利益交付，除有形性利益交付之賄賂行為外，尚有所謂之不正利益之交付，不正利益則是不限有形、無形利益之交付[15]。

參閱前述圖 1 當中全球清廉指數結果可得知，東方國家，亦即亞洲國家相較於西方國家而言，於清廉指數上呈現較為不佳，東方國家當中清廉指數較為高者，主要是日本、新加坡、香港等地。關於日本、新加坡與香港為何於清廉指數呈現較高，將於本文後述進行說明。然而，需說明的是，雖日本現今清廉指數較高，惟實際上日本戰後歷史上亦經歷了數次重大元首與首長級貪污案重創日本政治形象，其中最具代表官員賄賂政治案件有「1948 年昭和電工事件[16]」、「1954 年造船疑獄事件[17]」、「1976 年ロッキード（洛克希德）事件[18]」、「1988

---

[13] 胡佳吟，公務員貪汙犯罪影響因素之研究，犯罪與刑事司法研究，第四期，頁 41。

[14] 此可參考：「…使用會員卡採購公物，『私吞』累積紅利點數，吃了飯驗收就放水，或是浮報價額等，都算是不正利益…。」2013 年 5 月 9 日新聞， http://m.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130509/178903/，2015 年 5 月 7 日造訪。

[15] 請參考以下說明：「『賄賂』是指金錢或可以金錢計算的有形財物。可以計算包括新臺幣、美鈔、日圓、支票、金、銀、鑽戒、菸酒、食品、人參、補品等，這些都是「賄賂」。何謂「不正利益」？就是除了「賄賂」以外，凡是一切足以滿足人的需要、滿足人的慾望，有形或無形的利益都已包括在內，範圍相當廣。譬如說，欠人家十萬元，利用職務上的機會幫他的忙，使得十萬元的債務可以免除；甚至召妓作樂為其打通關節；或以代其親友謀職，做為幫助的報酬，這些都是不正的利益，範圍相當的廣泛。公務員收受賄賂或不正利益，只要與職務有關就會構成賄賂罪。…」此部分參考：淺談賄賂與圖利罪, http://homepage.vghtpe.gov.tw/~ged/lefta/a1_005.htm，2015年5月5日造訪。

[16]「…昭和電工公司為獲 30 億政府貸款，向首相等官僚行賄 7000 萬日元的事件，導致以蘆田均為首相的社會黨、民主黨、國民協同黨三黨聯合內閣倒臺。…」，詳細中譯可參考 http://tc.wangchao.net.cn/baike/detail_611802.html，2015 年 5 月 5 日造訪。

[17]「…造船疑獄事件是發生於二次世界大戰後，造船業者為使國會「遠洋船舶修造利息補給法（外航船建造利子補給法）」通過，進而向首相吉田茂及其親信行賄。1954 年 1 月事件爆發，政商界及許多官僚皆被逮捕，內閣解散首相下臺…」，http://www.weblio.jp/content/%E9%80%A0%E8%88%B9%E7%96%91%E7%8D%84，2015 年 5 月 5 日造訪。

[18] 原文：「ロッキード事件は、アメリカの航空機製造大手のロッキード社による、主に同社の旅客機の受注をめぐって1976年（昭和51年）2月に明るみに出た世界的な大規模汚職事件。この事件では日本やアメリカ、オランダ、ヨルダン、メキシコなど多くの国々の政財界を巻き込んだが、本項では、「総理の犯罪」の異名で知られる日本での汚職事件について詳細に述べる。なお、肩書きはいずれも当時のものとする。」，簡述中譯：「...洛克希德貪腐事件乃起因於美國飛機製造商洛克希德公司，為客機訂單向首相田中角榮及相關政治要角高額行賄，為1976年全球矚目之大型貪腐案件。除日本以外，仍有數國政府捲入本案，如美國、荷蘭、約旦等。...」，昭和62年（あ）第1351号判決。

年リクルート（里庫路得）事件[19]」等。ロッキード事件（洛克希德事件）是美商飛機公司為販售自家飛機向海外政治人物行賄，日本政治高層甚至是首相田中角榮亦捲入行賄醜聞，成為日本政治史上最為嚴重且矚目之貪腐案件。然而，本文後續亦有說明，日本自 1999 年國家公務員倫理法制訂後，貪腐案件減少許多，2014 年日本警察廳所出版的「平成 25 年（2013 年）の犯罪情勢」（中譯：2013 年犯罪情況）當中指出日本在政治及行政上之不正案件（不包括選舉違法違規行為）之逮捕總件數為 38 件，比前一年度減少 7 件[20]，此可參考表 2：

表 2 日本政治、行政不正事件逮捕件數（2004-2013 年）[21]

年別 / 類別	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	增減	
											件數	率(%)
行賄、受賄	72	65	74	47	50	38	41	36	31	25	-6	-19.4
有關公共的契約的拍賣投標妨害、非法協議	11	17	42	26	27	14	12	15	13	11	-2	-15.4
違反「調停獲利處罰方法」	0	1	2	0	0	0	0	1	1	1	0	0.0
違犯「政治資金管理法」	0	1	1	0	0	0	2	4	0	1	1	-
合計	83	84	119	73	77	52	55	56	45	38	-7	-15.6

相對於日本，我國與南韓亦發生國家政治高層（元首）重大貪污案件，較為嚴重且具有代表性之案件則為陳水扁前總統所涉及之二次金改貪污案定讞案[22]，政治領袖涉入貪污、洗錢案件對於我國政治廉潔形象重創。又，南韓國家元首貪污案件則有前總統全斗煥[23]、前總統盧泰愚[24]，前總統金泳三[25]與前總統金大中[26]等則為本人收賄或無收賄家人收賄。南韓多位國家元首貪污案件重創南韓於全球清廉指數之排名，即使南韓近年來經濟狀況已是亞洲國家當中位居前位，然國家元首貪污案件背景下錯綜複雜之政商關係，使得南韓於亞洲國家當中，無法獲得清廉指數前位國家，然而，南韓於近年已成立相關防治策略，此部分於後續進行說明之。

---

[19] 「….日本房地產公司里庫路得會長向政府官員等重要人士贈與子公司里庫路得柯斯摩司未上市股票….」，http://matome.naver.jp/odai/2136035953115014801，2015年5月5日造訪。

[20] 平成 25 年の犯罪情勢，https://www.npa.go.jp/toukei/seianki/h25hanzaizyousei.pdf#search=%27%E6%B1%9A%E8%81%B7%E7%8A%AF%E7%BD%AA%E7%B5%B1%E8%A8%88%27，頁 56，2015 年 5 月 5 日造訪。

[21] 平成 25 年の犯罪情勢，https://www.npa.go.jp/toukei/seianki/h25hanzaizyousei.pdf#search=%27%E6%B1%9A%E8%81%B7%E7%8A%AF%E7%BD%AA%E7%B5%B1%E8%A8%88%27，頁 56，2015 年 5 月 5 日造訪。

[22] 參最高法院刑 101 臺上 6482 判決。

[23] 參美韓聯手 追回全鬥煥 2870 萬美元不法所得， 2015 年 3 月 6 日世界民報，http://www.worldpeoplenews.com/news/2/2015-03/71046，2015 年 5 月 5 日造訪。

[24] 參韓國總統盧泰愚貪汙被捕新聞，2012 年 11 月 17 日香港成報，http://www.singpao.com/zt/cwkls/201211/t20121117_402293.html，2015 年 5 月 6 日造訪。

[25] 參金泳三：卸任後因兒子偷稅背負罵名，http://www.hnds.gov.cn/hnmh/ssxc/qxnjy/mrys/content_465567.html，2015 年 5 月 9 日造訪。

[26] 參金大中三個兒子兩個腐敗獲刑，2009 年 8 月 18 日網易新聞，http://news.163.com/09/0818/16/5H0STD7K0001121M.html，2015 年 5 月 9 日造訪。

亞洲國家當中與日本位居清廉指數前位者，尚有香港。香港於 1974 年成立廉政公署，故於貪腐取締上早有成效，相較於香港，近年大陸嚴格取締貪污並實施多樣取締政策，此使得多數首長及高級官員貪污案紛紛浮上檯面，成為亞洲國家當中取締貪腐情況相當積極之國家之一，就以 2014 年最新統計，近年中國積極防制貪腐案件，於 2014 年之統計官員貪污案件受偵查之件數主要有 8222 件，賄賂 5 萬元以上、挪用公款超過 10 萬之大型案件佔有八成[27]，顯示大陸貪腐情形呈現犯罪利益集中於較為高額之狀況；於本年度（2015）之最新報導，中國全國檢察機關反貪部門於 2013 年 1 月至 2014 年 12 月間，共查辦發生在群眾身邊損害群眾利益貪污賄賂犯罪案件 35,804 件，48,632 人，涉案總金額達到 132.2 億元[28]。然而，此些取締之結果仍未使得大陸於全球廉政指數收得更高之成果。

新加加坡為亞洲高度發展的國家之一，於 2013 年透明國際組織清廉指數排名第五的國家，且也是在亞太經濟體當中自 1995 年以來，穩坐亞洲最清廉國家之座。新加坡專責重大貪汙案件偵辦起訴之機構為貪污調查局（Corrupt Practices Investigation Bureau, 簡稱：CPIB），負責受理調查貪腐犯罪，在其最新 2013 年調查報告（Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013）中顯示，在 2013 年貪污調查局所接獲來自信件、傳真、專線電話以及網路的檢舉案量共計 792 件，相對於 2012 年減少 12.6 的百分比[29]（參圖 7）。在 792 件檢舉當中，經過 CPIB 的檢舉評估委員會（CPIB’s Complaints Evaluation Committee）篩選後，啟動偵查則餘有 152 件，比起 2012 年啟動偵查之 179 件較少可能的原因在於檢舉總案件數相對較少以及缺乏足夠的啟動偵查要件。而在此些偵查案件當中的貪腐類型則以私人機構（Private Sector）為最多（84%），政府部門次之（10%）以及法定委員會最少（6%），總計 175 人被判定違反貪污防治法（Prevention of Corruption Act, 83.5%）、刑法（Penal Code, 13.1%）以及其他法律（3.4%）之罪[30]。

[27] 參中國首季逾萬官員因貪汙賄賂被查，http://www.nanzao.com/tc/national/14c315adb7a2d5d/zhong-guo-shou-ji-yu-wan-guan-yuan-yin-tan-wu-hui-lu-bei-cha，2014 年 5 月 15 日南早中文，2015 年 5 月 5 日造訪。

[28] 參全國檢察機關兩年查辦損害群眾利益貪汙賄賂犯罪案件 3.5 萬餘件，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2015-02/18/content_2820694.htm，新華社報導，2015 年 5 月 5 日造訪。

[29] Corrupt Practices Investigation Bureau (2014), Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013, website: https://www.cpib.gov.sg/sites/default/files/publication-documents/CPIB%20Annual%20Report%202013.pdf, pp. 4. Visited on 2015/06/01.

[30] Corrupt Practices Investigation Bureau (2014), Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013, website: https://www.cpib.gov.sg/sites/default/files/publication-documents/CPIB%20Annual%20Report%202013.pdf, pp. 5-7. Visited on 2015/06/01.

圖 7 2009-2013 年新加坡貪污調查局接獲貪腐檢舉案量[31]

相對於東方國家，西方國家當中北歐、紐澳、北美則是貪腐案件較為少數之地區，此些地區縱然仍有少數貪腐案件發生，惟清廉指數於世界調查結果來看是相對較高的國家。清廉指數排行第一的國家是丹麥、第二則是紐西蘭皆是相當值得借鏡探討的國家，此二國家亦正可為歐洲及大洋洲之代表；北美地區代表性國家則以清廉排名第十的加拿大進行討論；此外，清廉指數排名十七的美國在於貪瀆案件類型及防制上亦相當多元且縝密，因又是我國公務員廉政倫理規範之承襲國之一，可作為對照併同探討，以下，則以此四國進一步探討西方國家貪瀆之成因及型態。

丹麥之清廉指數排名第一，其清廉之緣起可細述該國之歷史，於筆者所蒐集之文獻當中，特別提到丹麥係屬世界上君主政體最古老的國家之一，在其悠久的歷史當中有許多的關鍵因素，進而奠基其國家建設與領土地理位置：「…在中古世紀，丹麥同鄰近北歐國家，如挪威、瑞典，形成複合的聯盟國家（Kalmar Union, 1397-1523），在當時是全歐洲領土範疇最大的國家，爾後經拿破崙戰爭，以及與普魯士和奧地利軍隊的爭鬥逐漸削弱，演變成一個歐洲的小國至今。回溯至 1660 年以後的丹麥國王，為了剷除前朝勢力以鞏固王權，故削弱皇室貴族在國家行政與軍隊上的權力、徵收其土地與財產，營造王權至上的地位專制確立，國王的政府改組，所有任命罷免的權力集中於國王，中央行政分流為軍事和民用的組織部門，19 世紀初，僅有 10%的王室僕人是貴族背景，非貴族出身的公僕對於國王有著更高的忠誠。丹麥之政治

[31] Corrupt Practices Investigation Bureau (2014), Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013, website: https://www.cpib.gov.sg/sites/default/files/publication-documents/CPIB%20Annual%20Report%202013.pdf, pp. 4. Visited on 2015/06/01.

清廉位居世界第一，其因源自 19 世紀的丹麥因為法國同盟國涉入拿破崙戰爭，導致國家巨大損失，在 1813 年丹麥面臨破產，陷入經濟危機，這樣的惡況一直持續到 1830 年。在這段時間有相對大量的特定區域、地方以及中央行政之公務官員因貪汙遭受起訴，此些貪汙案大部分屬於『公款挪用』，依據當時國家通貨膨脹及社會活動力降低的情況，可推測導致貪汙的原因是來自於公僕工資減少，在此情況下，官員會向其公務單位之公款借錢，倘若無法償還者則被視為貪污罪...[32]」從前述可查知，丹麥過往貪污犯罪之原因主要是公務人員薪資過低且構成貪污罪之門檻亦較低。近年，丹麥未改善公務人員薪資過低之情形，則進行彈性調薪制度，藉以提高薪資改善貪腐之狀況[33]。

貪腐議題與經濟貿易息息相關，在 Business Anti-Corruption Portal 國際網站當中對於各國的貪腐狀況皆有登錄相關資訊，筆者自該網站中彙整目前丹麥的貪瀆類型及現狀加以闡述：

其一、丹麥的司法系統受人民信賴為最廉潔的機構，獨立且公正的司法，並貫徹任何產權的強制執行，不受賄賂影響34；

---

[32] JENSEN, M. F. (2014). THE QUESTION OF HOW DENMARK GOT TO BE DENMARK-ESTABLISHING RULE OF LAW AND FIGHTING CORRUPTION IN THE STATE OF DENMARK 1660-1900. QOG Working Paper Series. Pp. 3-21.

[33] 此部分可參閱：「…一、薪酬的結構

國家部員工的薪酬結構，包括了「基本薪」（Basic Pay）、「主要加給」（Central Allowances）、「職務加給」（Functions-related allowances）、「個人能力加給」（Qualifications-related allowances）、「一次性酬勞金」（One-off Payment）和「績效薪俸」（ Performance-related Pay）。依圖所示，僅單一或少數俸階的「基本薪」和一些「共同加給」（central allowances），係由核心的商議程序中所同意，其他各種加給或給與，則是各機關各自商議程序中所同意。

茲將由各機關各自商議程序所同意的加給或給與，簡介如下：

1.「能力資格加給」（Qualifications-related allowances）：

通常運用在受僱者的專業及個人資格能力，任務執行的品質，或是基於與勞動市場上其他相當職位取得平衡，以有利於甄補或留住人才。這種類型的加給給與，已被視為薪酬的固定內涵。

2.「職務加給」（Functions-related allowances）：

這種加給係因職務上特別的職掌，亦即因執行特定職權所發給。一般來說，這種類型加給的發給非屬常態性，而限於行使特定職權的職務，但也有可能成為薪酬的固定內涵。

3.「一次性酬勞金」（One-off payment）：

特別努力執行某特定事務而有成效時發給的酬勞金。

4.「績效薪酬」（Performance-related pay）：

達成協約所定之績效薪酬在質量上預先設定的指標而發給的薪酬，這項薪酬並可依個人或團體的績效發給。

二、首長及主管的薪酬制度

從 1995 年起，已對內閣各部所屬「執行公署」署長（directors general）採用「績效薪酬契約」（performance pay contracts），以在績效表現和薪資所得間建立明顯的關連性。其後，簽訂「績效薪酬契約」（performance pay contracts）也擴及適用在其他管理階層人員。因此，建立各部所屬「執行公署」首長(directors general)和其他主管等管理人員之「績效薪酬計畫」（performance- related pay schemes），是丹麥國家部門於 1998 年推動薪酬制度改革後，另一個重要的發展。

1999年時，丹麥中央政府為主管人員新增了「管理人員薪酬協約」（managerial pay agreement），使得適用在首長或主管的薪酬制度更具有彈性。例如，「一次性酬勞金」（One-off payment）和固定發給或偶爾發給的各種加給（permanent and temporary allowances），可經由分別和各個首長或主管商議決定。…」丹麥公務人員制度簡介，國政報告，2011年5月4日，http://www.npf.org.tw/post/2/9126，2015年6月20日造訪。

[34] Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/judicial-system.aspx. Visited on 2014.6.17.

其二、警察機關也受到民眾相當大的青睞，而政府亦有一套有效機制來調查和懲罰警察權力濫用和貪腐事件，因此警察單位也被丹麥人民視為最不腐敗的機構之一35；

其三、在公共服務領域的律法、管理和會計制度是透明且符合國際標準的，官僚程序亦簡化且受人民監督，在相關行政證照，如各式許可證、執照、報表的發給上不接受賄賂關說36；

其四、丹麥的稅收以及土地行政管理機關幾乎未發生貪腐或濫用職權的情形，丹麥稅務評估法案（The Danish Tax Assessment Act）並特別規定支付給國外公務員以及國營企業員工的賄款及加速用支付（Facilitation Payments）不列入減稅，此外稅務部會公布企業納稅紀錄以增加企業的透明度使，公眾得以監督37；

其五、在海關行政上，貪腐從來不是丹麥邊境的一個問題，根據調 2014 年全球促進貿易報告（The Global Enabling Trade Report 2014）顯示，丹麥海關管理的透明度以及效率相當高[38]。在進出口貿易上最棘手的因素當中「邊境貪腐（Curruption at foreign borders）」的指數皆是最低，亦即影響最小[39]；而在「邊境管理的效率和透明度（Efficiency and transparency of border administration）」項目在報告評析中的 138 個國家當中排行第 9 名（第一名為新加坡）[40]，皆有優秀的表現。

其六、在公共採購的項目當中，則顯示了相較其他稍微較高的貪腐可能性，有些企業認為在公開招標時，有些公務人員會有所偏袒，雖然法律訂有公平且透明的採購流程，但統一的採購規範則是較為欠缺的。[41]」

再以加拿大而言，加拿大雖在前揭提及之統計資料顯示貪腐程度最低，為最低之第二名地位，惟根據近期的國際商業報導顯示：加拿大的國際企業與國家官員掛鉤而生之貪瀆事件則是該國當中相對較為嚴重的問題[42]。此外，甚早已有研究者討論加拿大政府早於 1988 年頒布《外國公職人員貪污條例》（Corruption of Foreign Public Officials Act，簡稱：CFPOA），

---

[35] Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/police.aspx. Visited on 2014.6.17.

[36] Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/public-services.aspx. Visited on 2014.6.17.

[37] Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/land-administration.aspx、http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/tax-administration.aspx. Visited on 2014.6.17.

[38] Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/customs-administration.aspx. Visited on 2014.6.17.

[39] World Economic Forum(2015), The Global Enabling Trade Report 2014.Website: http://www.weforum.org/reports/global-enabling-trade-report-2014, pp. 114. Visited on 2014.6.17.

[40] World Economic Forum(2015), The Global Enabling Trade Report 2014.Website: http://www.weforum.org/reports/global-enabling-trade-report-2014, pp. 115. Visited on 2014.6.17.

[41] Business Anti-Corruption Portal(2015), Denmark Country Profile. Website: http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/denmark/judicial-system.aspx. Visited on 2014.6.17.

[42] Trace Matrix Bribery Index: Canada 2nd-Least Corrupt Country In The World, http://www.huffingtonpost.ca/2014/11/11/most-corrupt-countries-least-corrupt_n_6140324.html, visited on 2015/5/10.

以全力打擊大型國暨貿易之貪污案件[43]。若要細窺加拿大對於貪瀆行為之規定，則可從刑法典之規定當中得知，此部分又分為國內及國外之規定：

「其一、無論是主動或被動的受賄、收取回扣或關說、勒索敲詐以及濫用職權等的貪腐行為，皆為犯罪需受刑罰約束。

其二、針對外國人或於國外所犯之貪腐案件之規定，則係以前述之 CFPOA 規範。[44]」

於紐西蘭之狀況而言，紐西蘭曾為英國殖民地，於政經、語言以及法制上多數繼承英國作法，於防制貪腐之機構設置上也類同於英國。以英國來說，從資料上顯示英國執法及檢控並非由單一機構負責，而是分散責任於各機構：「英國沒有一個職能集中的國家警隊，因此，英格蘭及威爾斯的 43 支地方警隊，以及蘇格蘭的地方警隊，均各自在管轄範圍就貪污指控進行調查。此外，嚴重欺詐案辦公室（Serious Fraud Office）亦擁有調查權力。對檢察官而言，貪污案件可能由皇家檢控署（The Crown Prosecution Service）、嚴重欺詐案辦公室（兼具調查及檢控職能）、甚或稅務及海關檢控辦公室（Revenue and Customs Prosecutions Office）處理[45]」相同地，紐西蘭原亦無一個專責反貪的機構，然於 1990 年則成立專責處理嚴重或複雜詐欺案件的詐欺重案辦公室（Serious Fraud Office）[46]，並通過詐欺重案辦公室法案（Serious Fraud Office Act 1990），該辦公室主要處理複雜或嚴重的詐欺調查和起訴，收獲的犯罪指控和檢舉或經過辦公室之檢測情報單位進行評估，若並非符合辦公室調查的標準，會轉介到合適的執法機構或發回原呈報機構進行處理。為投資者及廣大民眾的利益，該辦公室有一系列的機制針對高等級的詐欺案件進行嚴密的監控、調查和起訴，使之接受法律制裁。辦公室處理之優先案件有四大類型：多受害者之投資詐騙、專業人士之信任詐欺（如律師）、賄賂與腐敗問題、任何顯著損害紐西蘭的公平自由的金融市場以及零腐敗聲譽的案件。而圖 6 則是該機構公開宣導、政策、績效以及接受民眾檢舉及查詢相關資訊的網頁。

---

[43] 文世昌（2013.05.21），從香港廉政風暴 看加拿大反貪趨勢， http://yp.worldjournal.com/bookmark/22650062-%E5%BE%9E%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%BB%89%E6%94%BF%E9%A2%A8%E6%9A%B4-%E7%9C%8B%E5%8A%A0%E6%8B%BF%E5%A4%A7%E5%8F%8D%E8%B2%AA%E8%B6%A8%E5%8B%A2，2015 年 5 月 10 日造訪。

[44] Business Anti-Corruption Portal(2015), Canada Country Profile, http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/canada/snapshot.aspx. Visited on 2015.06.17.

[45] Martin Polaine (2009)，英國的反貪機制及策略，香港廉政建設研究中心開幕禮暨研討會，頁 123-131，網址：http://www.cacs.icac.hk/tc/events/files/CACS_chi_P123-131.pdf，2015 年 5 月 7 日造訪。

[46] 可參考 David Bradshaw，紐西蘭反貪透視，網站：http://www.icac.org.hk/newsl/issue31big5/button2.htm，2015 年 5 月 7 日造訪。

圖 6 紐西蘭詐欺重案辦公室（Serious Fraud Office）官方網站[47]

上述皆為清廉指數較高之西方國家對於貪腐型態之狀況，因上述國家當中貪腐行為相當少數，則以偏向本文下一段之防治政策進行合併式之探討，我國對於美國狀況相當關注，以下特針對美國貪腐狀況進行探討。

於美國，主要貪腐案件之來源有國會議員(Congressmen)、聯邦高級官員（High federal officials:）、州高級官員（High state officials）、法官（Judges）、美國國稅局及其他聯邦執法官（I.R.S. and Other Federal Agents）、公職人員（ Public Officials）、檢察機關不正行為（Prosecutorial misconduct）、背信案件（Breach of trust cases）、針對公眾參與的策略性訴訟（Strategic Lawsuits Against Public Participation, SLAPPs）[48]、權利請求及違反第一修正案之訴願案件（Petitions for redress of grievances & First Amendment violations）[49]以及其他行政、司法之濫權案件[50]。舉例而言，2015 年四月甫爆發之美國參議員 Robert Menendez 涉嫌收賄事件

[47] 參紐西蘭嚴重詐欺辦公室（Serious Fraud Office），https://www.sfo.govt.nz/，2015 年 5 月 9 日造訪。

[48] SLAPP 案件又稱「透過訴訟手段使公民噤聲」，意指由企業公司或公私部門對於反對或抗議的民眾、公民團體採取法律訴訟，以達到寒蟬效應或透過高額、冗長的法律程序使被告賠償或認錯的案件類型。最常見的典型是妨害名譽（參：https://www.law.cornell.edu/wex/slapp_suit，2015 年 6 月 21 日造訪），例如美國伊利諾州 West field Partners, Ltd 是一家房地產開發公司因開發案控告當地反對興建的居民（參：http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/740/523/1952185/，2015 年 6 月 21 日造訪）。除美國以外的其他案例有助於更瞭解此類型的案件，例如我國近年有名的台塑控中興大學莊秉潔教授之學術成果妨害台塑旗下公司名譽一案（參：http://www.nchu.edu.tw/news-detail.php?id=25002，2015 年 6 月 21 日造訪）；日本著名的沖繩標的の村事件，沖繩高江民眾反對於該地興建美軍停機坪，組成自救會進行抵抗運動，至建設現場靜坐抗議，阻擋施工，參與村民則被日本政府以「妨礙交通」罪名起訴（參：http://www.insight-post.tw/kikumon/20140821/8925，2015 年 6 月 21 日造訪）。此類 SLAPP 案件可能涉及公私部門之賄賂及利益交換等貪腐因素，並使用公權力或企業勢力對抗公民之貪腐情形。

[49] 即人民或團體受公部門不當、不合法之行政裁定、稅收審查、不合理的行政程序、量刑以及任何違反美國憲法第一修正案索保障之人權（宗教信仰自由、言論自由、新聞自由、集會自由、請願權利等）所造成的侵犯情形，皆可提出請願訴訟。

[50] 參 LIST OF PUBLIC CORRUPTION CASES，http://www.patriotnetwork.info/public_corruption.htm，2015 年 5

遭聯邦檢察官起訴[51]，此則屬國會議員貪腐案件之典型案例。

於探討「貪腐」之議題時，我國較聚焦在政府官員及公職人員在職場上收受賄賂的行為，並隨之探討賄賂後所影響之面向，包括國家經貿及各項發展當中可能發生之官商勾結、權力濫用、掩飾犯罪行為、以及公眾危害，然於以上列舉之國家當中，筆者發現清廉指數較高之歐美等國於官員與國內外企業間的互動上投入相當之注目與規範，貪腐的類型以及成因更加擴張至國際觀點來統合討論與防範。

三、東西方國家貪腐防制概說

此部分主要依據本文標題，分為東方與西方國家進行論述，首先先針對東方國家進行說明，東方國家之論述當中，因我國資料收集方便，故排除我國，並針對清廉指數較高之日本、香港、新加坡、香港進行說明，需說明的是，香港因資料蒐集之便利，故較為精簡方式說明，此外，因韓國 2015 年新通過貪腐防治法規，此部分一併說明之。

觀測亞洲對於貪腐防制之策略，例如前述全球清廉指數獲得前位之日本、香港，香港主要以中央廉政主管機構廉政署配合法令進行防制，然而，我國廉政相關法規與機構主要承襲國家中有一部分來自於日本法制，以下特於日本防制貪腐之政策說明之。

前述已論，日本於二次世界大戰後國內政壇發生數次首相等高階官員重大貪污事件後，國內開啟積極改革之聲，承此，日本於 1999 年制訂之國家公務員倫理法[52]，於此法之架構下設置公務員倫理審查委員會（參下圖 8），從此開啟日本廉政倫理之指針與貪腐防制政策。

日本國家公務員倫理法主要是以總則（第一章）、國家公務員倫理章程（第二章）、個人資產報告與公開（第三章）、國家公務員倫理審查會（第四章）與倫理監督官（第五章），雜則（第六章）與附則等組成，此與我國公務員廉政倫理規範相較，日本規定較為詳細與統一化，例如日本公務員資產報告與公開相關規定制訂於國家公務員倫理法，我國則是於監察院所掌管之陽光法案[53]，雖我國廉政署與日本相同有設置國家公務員倫理委員會之類似機構（我國為中央廉政委員），然而，日本則於內閣下與各下級機構設置倫理監督官，實施廉政政策之實施。

月 9 日造訪。

[51] 「…新澤西州大陪審團確定梅嫩德茲接受了佛羅裡達州眼科醫生所羅門・邁爾根(Salomon Melgen)的禮物，並以動用參議員權力作為回報，滿足邁爾根在財務和個人方面的利益。美國司法部表示，梅嫩德茲接受了邁爾根價值 100 萬美元的豪華禮物和競選獻金，在處理邁爾根價值數千萬美元的醫療賬單糾紛問題上施加影響。」參美國國會參議員貪汙被起訴，2015 年 4 月 2 日美國之聲報導，http://m.voacantonese.com/a/cantonese-10500386-us-corruption-sotvo-0402-2015-ry/2703813.html，2015 年 5 月 7 日造訪；參 Menendez claims innocence after indictment，2015 年 4 月 2 日 CNN 報導，http://edition.cnn.com/2015/04/01/politics/robert-menendez-corruption-charges/，2015 年 5 月 7 日造訪。

[52] 平成十一年八月十三日法律第百二十九號。

[53] 參監察院陽光法案主題網，http://sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/mp?mp=2，2015 年 5 月 7 日造訪。

圖 8 日本國家公務員倫理委員會[54]

[54] 參日本公務員倫理委員會公式網頁，http://www.jinji.go.jp/rinri/，2015 年 5 月 7 日造訪。

圖 9 日本公務員倫理委員會會長與委員[55]

圖 10 日本公務員倫理委員會所掌業務[56]

若論日本倫理監督官，需從日本公務員倫理審查會之業務說明之，根據上圖 9、10，再參考日本國家公務員倫理法中可得知，日本為防制貪腐，於內閣設置人事院進行貪腐懲戒之業務，其下則設置國家公務員倫理委員會，其主要工作為：

其一、倫理章程之制訂與給予修正廢除之相關意見。

其二、關於國家公務員遵守倫理之調查研究、企劃。

其三、企劃與調整國家公務員遵守倫理之研習。

其四、各類報告書之審查。

其五、違反倫理法時之懲戒處分之基準之制訂或變更。

其六、有違反倫理法之虞時之調查、實施懲戒之程序與懲戒處分之認定。

其七、各府省之指導、建言與要求必要之措施等等。[57]

[55] 參日本公務員倫理委員會公式網頁，http://www.jinji.go.jp/rinri/gaiyou/sinsakai.htm，2015 年 5 月 7 日造訪。
[56] 參日本公務員倫理委員會公式網頁，http://www.jinji.go.jp/rinri/gaiyou/syosyojimu.htm，2015 年 5 月 7 日造訪。

國家公務員倫理審查會主要是較為高階之機構，日本國內各地政府首長得經過國家公務員倫理審查會之同意,於各地設置公務員倫理訓令(國家公務員倫理法第5條第一項第三款)，此外，內閣下之各機關以及各下級機構並設置倫理監督官一人，除指導各機構職員遵守倫理規範外，並依據國家公務員審查會之指示，於各部門建立完善之倫理規範（國家公務員倫理法第 39 條）。

從前述可得知日本廉政相關政策主要是國家公務員倫理法為主要綱領進行整合，除此之外，關於刑事法相關處罰有：刑法上有瀆職罪（汚職の罪）相關罪章進行防制外，以及針對參議員、眾議員、地方議員等較為首長級之公務員設置之「公職にある者等のあっせん行為による利得等の処罰に関する法律」(中譯：公職人員不正利益斡旋處罰法，類似於我國貪污治罪條例）等進行對應。

除日本之外，我國公務員廉政相關法規尚承襲於新加坡，以下特針對新加坡之防治狀況進行探究，新加坡對於其在貪腐防治的策略上採取四大支柱：(1) 有效的反貪腐法律（The Effective Anti-Corruption Law）、(2) 獨立審判（Independent Adjudication）、(3) 有效率且敏感的公共管理（An efficient & Responsive Public Administration）、(4)有效的執法（Effective Enforcement）[58]，在有效率且確實的步驟之下執行對貪腐案件的審查、偵查以及起訴，無論是高級官員或是一般公司高層皆比照辦理，秉持國家零腐敗的目標為執法核心。

南韓於近年接連幾起總統貪污案件後，為有效防治貪腐，國會於 2015 年 3 月 3 日表決通過反腐新法案「金英蘭法（全名：關於禁止接受不正當請託和財物的法律制定案）」進行表決，2016 年 9 月起「金英蘭法」正式生效，以該法規範：「…公職人員及其配偶若收受超過 100 萬韓元（臺幣約 3 萬）的財物，不管該行為是否與其職務有關，將受刑事處罰，媒體人員及私立學校教職員及私立學校所屬財團理事長、理事、配偶亦在適用對象內，適用人數約 360 萬人。[59]」足見韓國在打擊貪腐採取更加嚴格的態度進行防守。

以上為東方國家防制貪腐之狀況，以下就西方國家，以丹麥、紐西蘭、加拿大等被評定為貪腐程度較低國家為借鏡，再以我國公務員廉政倫理規範承襲國之美國之防制策略，就該些國家對於貪腐案件之防制重點如何著眼進行討論。

承前所述，丹麥之清廉政治奠基自其君主專制之政體，唯才是用，避免貴族晉用始獲得

---

[57] 參日本公務員倫理委員會公式網頁，http://www.jinji.go.jp/rinri/gaiyou/sinsakai.htm，2015 年 5 月 7 日造訪。

[58] Corrupt Practices Investigation Bureau (2014), Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013, website: https://www.cpib.gov.sg/sites/default/files/publication-documents/CPIB%20Annual%20Report%202013.pdf, pp. 3. Visited on 2015/06/01.

[59] 參南韓力打貪汙 反腐法案《金英蘭法》通過，2015 年 3 月 3 日自由時報，http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1246208，2015 年 5 月 10 日造訪。

臣心。而在內部體制強調科層制度之分明，以建立強大的政經體制。丹麥獲得全世界清廉國家頭銜並非浪得虛名，但其來有至，且筆者認為於多年來政體努力發展，公務員之「人」的質地和其對於國家的「忠誠」在在顯示出防制貪腐之高度成效。

其次，紐西蘭除簽署關於外國公職人員在國際商業交易的經合組織公約（OECD Convention on Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions），以及聯合國反貪腐賄賂公約（the UN Convention Against Corruption）。此兩個公約要求成員國實施強有力的措施，打擊賄賂和腐敗。為維持其清廉之政經體制，除對官員以法律規範嚴格的刑責（最高有期徒刑 14 年），並且可追溯與該國貪污案件當中另一國家的受賄官員。並匯結證券市場法以及民事制裁等相關法律規範公私部門之間的內幕交易及操縱市場等行為[60]。紐西蘭亦是朝向國際化以及公私部門全面防堵貪腐情形之趨勢。

承前述加拿大的貪瀆類型相應抵制之法律刑罰規定，則有以下：[61]

其一、在加拿大境內犯貪汙罪之最高刑期為五年以下有期徒刑；

其二、倘若涉及海外行賄，則最高刑期可判處 14 年以下有期徒刑；

其三、且若貪腐案件當中再涉及賄賂法官或執法人員則再加重其刑；

其四、另，對於公司或個人貪腐案件之罰金無上限。「加速用付款」在 CFPOA 上則是被禁止的。

此外，為全面防堵貪瀆使其無所遁形，資料顯示：加拿大也在《犯罪所得以及恐怖分子融資法》（The Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act，PCMLTFA）訂有洗錢犯罪之相關規定。同時，公職人員也被要求披露其金融資產和利益衝突調節之資料（並非全盤公布），是所有公部門僱員必須遵守的準則，也是公務人員基本的價值觀和道德感[62]。

筆者搜尋近期報導發現：「加拿大首都渥太華政府，正開始準備更強硬的反腐敗制度，依據規定甚至可涵蓋針對加拿大企業在海外犯罪判處罪刑。加拿大通信主管公共工程和政府服務部部長（communications director for Public Works and Government Services Minister）歐文女士（Ms. Irwin）承諾該部將會設立一特別委員會，並在行業團體以及獨力之倫理審查專家的協助之下，作為一個特別審查機構[63]。在審查機構的運作之下，加強監督以避免不當的利

---

[60] Ministry of Justice(2015). Bribery and corruption: Saying no to bribery and corruption: http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/b/publication/bribery-and-corruption-saying-no. Visited on 2015/6/10.

[61] Business Anti-Corruption Portal(2015), Canada Country Profile-Legislation: http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/canada/legislation.aspx. Visited on 2015/06/21.

[62] Business Anti-Corruption Portal(2015), Canada Country Profile: http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/canada/legislation.aspx, visited on 2015/06/01.

[63] BARRIE MCKENNA(2015.1.27), Ottawa working to modify strict anti-corruption rules, http://www.theglobea

益交換。在 2015 年 2 月埃森蘭萬靈（SNC-Lavalin Group Inc.）及其二合作夥伴企業因刑事詐欺罪（Criminal Fraud, 380(1)(a) of the Criminal Code.）以及賄賂罪（Bribery, section 3(1)(b) of the CFPOA）被定罪，公司涉案主管面臨 14 年最高刑期以及高額的罰金[64]，此外針對挖掘工業，包括礦產及天然氣的公司，於 2014 年開始制定《採掘業透明措施法案》（Extractive Sector Transparency Measures Act）[65]，規定相關業者在特定利益款項應披露以示透明合法，此些措施，更加顯示了加拿大防腐的決心與實際作為。筆者認為，加拿大因其在世界之經濟地位顯赫，側重的貪汙防制面向則是以全球化、重視國際商業活動與公部門涉賄防堵為主要防貪腐戰線。

最後，於美國方面，美國聯邦調查局（The FBI）於其公式網頁上列舉歷年來破獲之貪腐案件，公開民眾審閱[66]。以美國調查局所分類進行偵查之貪腐類型可分有以下議題：各州及地方政府之貪腐（State/Local Corruption）、邊境貪腐（Border Corruption）、災難詐欺（Disaster Fraud）、外國貪腐（Foreign Corruption）、經濟刺激之貪腐與詐欺（Economic Stimulus Fraud/Corruption）、選舉犯罪（Election Crimes）以及國際合作貪腐（International Contract Corruption）[67]。對於美國而言，貪腐是對於國家聯邦之一種背信行為，危害國家安全、公眾信心以及稅收，屬 FBI 最重要的刑事調查重點。貪腐最常見的犯罪行為是賄賂，也有敲詐勒索、收取回扣、洗錢，以及電信、郵件、銀行與稅務的詐欺行為，美國聯邦調查局特別又針對「邊界貪腐」以及「貪官利用自然災害或經濟危機轉移政府援助資金並中飽私囊」，此二者為調查重點中之更重要的打擊目標。而此些情形可見於立法機構，法院，市政廳，執法部門，學校和分區委員會，各級政府（包括規範選舉和運輸），甚至公司與政府有業務往來的機構等，美國聯邦調查局在此國家貪腐調查當中有獨特的地位，除了透過各州民眾檢舉之幫助（可參圖 9），合法使用先進的調查工具和秘密行動如臥底之方法，並有法院授權之電子監視，讓調查局可掌握賄賂金錢流動以及幕後黑手非法交易等之足夠證據，將罪犯送進監獄[68]。前述之「邊界貪腐」主要是指邊界官員收受賄賂讓含有大規模殺傷性武器或非法物品之運輸工具進入美國本土；以及「貪官利用自然災害或經濟危機轉移政府援助資金並中飽私囊」近

---

ndmail.com/report-on-business/ottawa-working-to-modify-strict-anti-corruption-rules/article22661799/, visited on 2015/5/10.

[64] LEGAL POST (February 19, 2015). SNC-Lavalin charges reveal the teeth in Canada's new anti-bribery law. Visited on 2015/06/09.

[65] 此法案繼承歐盟的《會計和透明度指令》（Transparency and Accounting Directives）之精神，參「加拿大将推出采掘业透明措施法案」，http://news.315.com.cn/20141106/100151203.html，2015 年 6 月 10 日造訪。

[66] The FBI: Public Corruption, http://www.fbi.gov/news/stories/story-index/public-corruption, visited on 2015/5/10.

[67] The FBI: Public Corruption, http://www.fbi.gov/about-us/investigate/corruption, visited on 2015/5/10.

[68] The FBI: Public Corruption, http://www.fbi.gov/news/stories/2010/march/corruption_032610, visited on 2015/5/10.

期則有因擅自誤用聯邦政府發給颶風卡崔娜（Hurricane Katrina）之援助金之新奧爾良市（New Orleans City）議員之貪腐案件經聯邦檢察官調查起訴後並於 2012 年 7 月 18 日認罪[69]。美國之聯邦及各州體系幅員遼闊之廣大，又在國際上佔有相當重要之政經地位，其貪腐案件類型之多元與案量非少之狀態，實為理所當然，但在於打擊貪腐之決心上，美國聯邦調查局及司法檢察體系對於偵查過程當中之支持，並結合民眾檢舉，防制策略上可謂不遺餘力。

圖 9 美國聯邦調查局網頁公告各州民眾檢舉貪腐事件之聯絡方式[70]

Report Corruption Now

Submit an Online Tip

Call our Local Corruption Hotlines

- Katrina Fraud: (800) CALL-FBI
- Birmingham, AL: (877) 628-2533
- Boston, MA: (844) NOBRIBE
- Columbia, SC: (803) 551-4200
- Denver, CO: (888) 232-3270
- Indianapolis, IN: (317) 845-4812
- Jacksonville, FL: (888) 722-1225
- Kansas City, MO: (855) KCPCTIP
- Knoxville, TN: (888) 678-6720
- Little Rock, AR: (501) 221-8200
- Los Angeles: (855) 5 BRIBES
- New Haven, CT: (800) CALL-FBI
- New Orleans, LA: (504) 816-3000
- New York, NY: (212) 384-1000
- Norfolk, VA: (844) FIGHTPC
- Omaha, NE: (402) 492-8688
- Philadelphia, PA: (855) FBI-TIPS
- Pittsburgh, PA: (412) 432-4122
- Portland, OR: (503) 460-8585
- Puerto Rico: (877) FBI-SJPR
- Richmond, VA: (804) 627-4597
- Sacramento, CA: (855) 466-7243
- San Diego, CA: (877) NO-BRIBE
- San Fran., CA: (800) 376-5991
- Springfield, IL: (877) U-TIP-OFF
- U.S. Virgin Islds: (340) 774-9296
- More Local FBI Offices

[69] New Orleans City Councilman Pleads Guilty to Conspiracy, http://www.fbi.gov/neworleans/press-releases/2012/new-orleans-city-councilman-pleads-guilty-to-conspiracy, visited on 2015/5/10.

[70] The FBI: Public Corruption, http://www.fbi.gov/about-us/investigate/corruption, visited on 2015/5/10.

四、結論

貪腐行為是對於國家政策之推動上一個巨大之阻礙，觀之前述東西方各國貪腐型態之發生，特別於國家元首與首長級貪腐事件除社會觀感不佳外，亦會使得民眾對於國家行政失去信心.我國雖於近年針對貪腐防制進行多項策略，甚而承襲先進國規定設置廉政署、各機構再設政風單位，於廉政法規與政策上公務員廉政倫理規範與監察院陽光法案，再配合刑法瀆職罪章、貪污治罪條例等，然近年貪腐案件仍是無法杜絕，甚至近年我國發生元首與民意代表多次貪腐案件，使得我國取締貪腐政策成效仍受影響。

雖我國廉政相關規定承襲於日本、新加坡、美國等國並依照本國之民情加以修訂，然根據文內多次文獻比對與調查結果發現，我國廉政各級單位確實於貪腐防制政策上盡力甚多，惟部分政商關係糾結、不正利益如何防制、以及多元化防貪政策與單位下，使得我國貪腐事件依然無法杜絕。本文分析了東西方國家貪腐型態與防制策略後，可發現我國防制貪腐政策之體系已完整，甚於亞洲國家當中位居前位，惟筆者認為，於整體架構上，我國實務可朝以下進行修正：

其一、防堵不正利益之產生

雖於前述已說明，我國對於不正利益，例如積存紅利納為私有之部分於實務上是禁止的，然而，諸多公務員（或於教育機構任職之公務人員）於申請差旅之狀況，若公務體系無法預借款項時，多半以個人先行墊付差旅費用之狀況為多，此時，若可依據日本經驗，以公務機構代為購票，即可減少此種狀況發生。

其二、公務人員相關法令適用範圍之適度擴張

我國近年總統與首長級公務員貪污事件除撼搖貪腐政策之實施成效外，亦對於我國國際形象承受相當程度之負面影響，此部分我國或可參考南韓於 2015 年 3 月 3 日國會表決通過 2016 年 9 月起正式實施之反腐新法案「金英蘭法（全名：關於禁止接受不正當請託和財物的法律制定案）」，並以該法規範：「…公職人員及其配偶若收受超過 100 萬韓元（新臺幣約 3 萬元）的財物，不管該行為是否與其職務有關，將受刑事處罰，媒體人員及私立學校教職員及私立學校所屬財團理事長、理事、配偶亦在適用對象內，適用人數約 360 萬人。[71]」雖筆者不贊成過度之嚴格立法規定，然我國貪污規定主要針對公務人員進行防制，或可思考將南韓立法當中受刑事處罰之規定適用於媒體人員及私立學校教職員及私立學校所屬財團理事長、理事、配偶等部分擴張於我國法規上，不集中於公務人員之處罰上。

[71] 參南韓力打貪汙 反腐法案《金英蘭法》通過，2015 年 3 月 3 日自由時報，http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1246208，2015 年 5 月 10 日造訪。

其三、人才適用及待遇相關規定

科層體制之精神乃係透過分層負責使繁多的工作得以應運完成，維持高效率且高效能之成效，並且避免推諉卸責或是影響他人工作評斷的制度。在臺灣的行政體制亦如是，然而臺灣普遍薪資較低，包括公務員（含授權公務員，如：教授），相對於其他國家有所不足，又加上臺灣普遍送禮文化盛行，在公務來往之間將造成許多錢財上的漏洞以及有心人士的趁虛而入。我國公務員品質甚高，然體制文化的團體取向，由人深根的情義糾結較複雜，導致許多公務員在工作上受挫折的壓力較多也較難依循合法流程。此部分或可仿照前述丹麥人才適用方式，於人事方面的風氣養成以及晉級、升遷、待遇的規定上應更加公平與完善。

貪腐，因涉及到文化、社會與民風，一般而言要完全杜絕，是一件相當困難之事，惟良好之法規與政策可將貪腐狀態減至最低，我國目前貪腐政策體制大致完善與成效良善，此主要歸功於廉政與政風、警檢人員之努力，期待我國貪腐防制政策可參考國外較為良善政策，配合我國民風加以適度之修正，使得無法完全杜絕之貪腐問題減至最低。