



2015年廉能學術研討會—防貪策略的聚焦與創變

東西方貪腐型態與防制策略之比較研究

陳慈幸

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



前言

貪腐問題是目前國際社會一個矚目犯罪問題之一，公務員位於國家若發生所謂貪腐現象，對於國家社會進步將成為嚴重之窒礙。對於貪腐現象之探討，本文需就本議題之界定，針對以下二概念先予說明與定義：

東西方國家之
界定與擇選

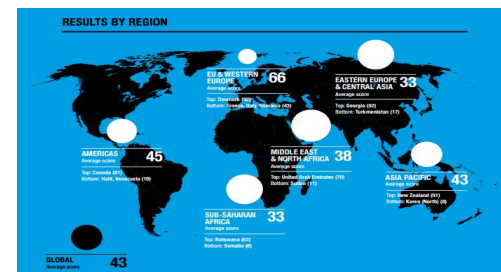
何謂貪腐



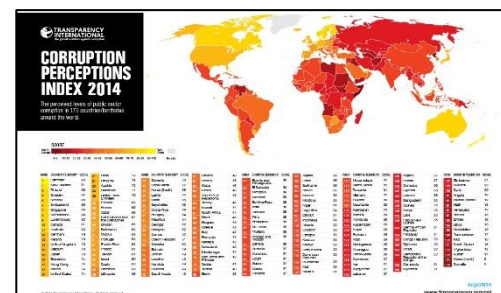
前言

依據世界透明組織2014年全球清廉指標實證研究報告結果：

I 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。



2 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：我國、日本、新加坡。
※西方國家：選擇丹麥、紐西蘭、加拿大、美國。



東西方國家之
界定與擇選

何謂貪腐

RESULTS BY REGION

AMERICAS

Average score

45

Top: Canada (81)

Bottom: Haiti, Venezuela (19)

EU & WESTERN EUROPE

Average score

66

Top: Denmark (92)

Bottom: Greece, Italy, Romania (43)

EASTERN EUROPE & CENTRAL ASIA

Average score

33

Top: Georgia (52)

Bottom: Turkmenistan (17)

MIDDLE EAST & NORTH AFRICA

Average score

38

Top: United Arab Emirates (70)

Bottom: Sudan (11)

SUB-SAHARAN AFRICA

Average score

33

Top: Botswana (63)

Bottom: Somalia (8)

ASIA PACIFIC

Average score

43

Top: New Zealand (91)

Bottom: Korea (North) (8)

GLOBAL

Average score

43

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2014

The perceived levels of public sector corruption in 175 countries/territories around the world.

(一) 東方國家：

1. 我國：第36名，61分。
2. 日本：第16名，76分。
3. 新加坡：第7名，84分。

(二) 西方國家：

1. 丹麥：第1名，92分。
2. 紐西蘭：第2名，91分。
3. 加拿大：第10名，81分。
4. 美國：第17名，74分。



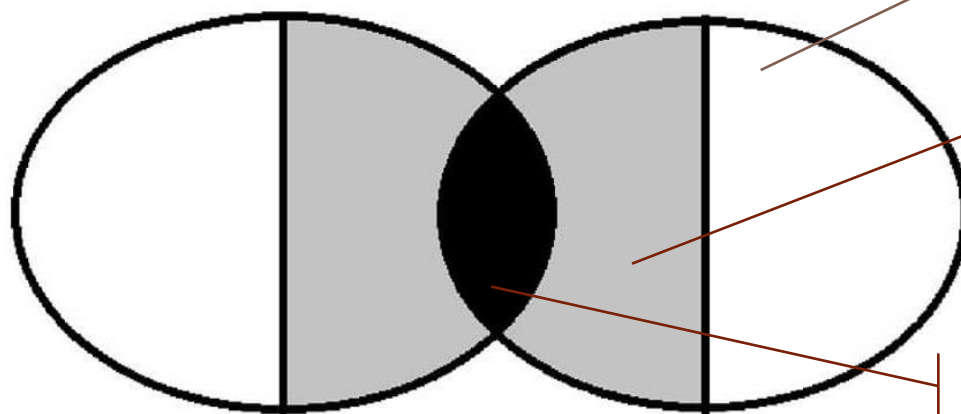


前言

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。

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

Heidenheimer區分民眾與菁英對貪腐的不同認知圖



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

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

黑色部分代表兩群體一致認為應給予嚴懲的貪污行為。

東西方國家之
界定與擇選

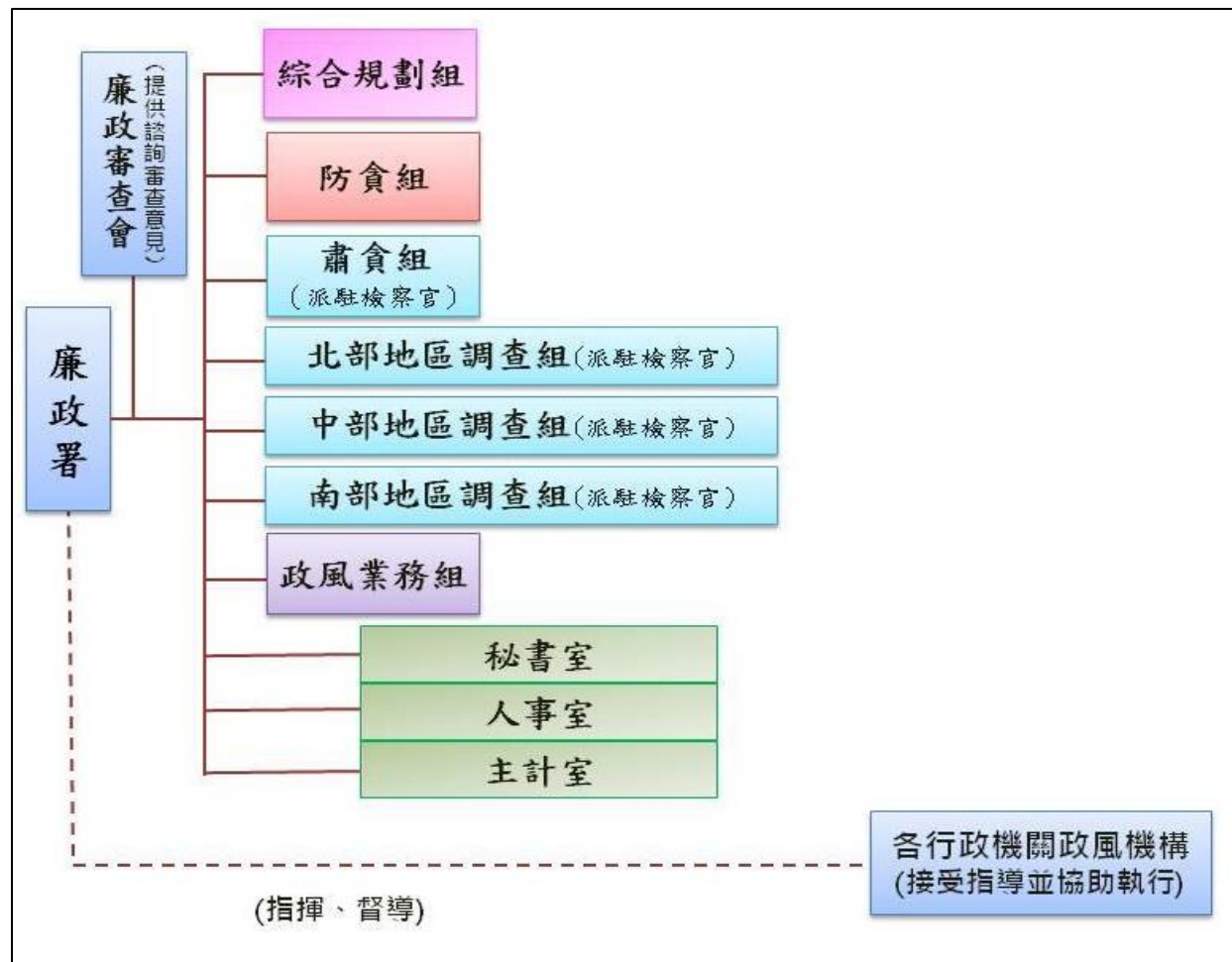
何謂貪腐

前言

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，與各地檢調單位。



廉政署組織圖





前言

貪腐防制相關法律規定即為最狹義與最基本之定義

- 以我國公務員廉政倫理規範為例，2000年7月公務員廉政倫理規範增訂：
- 「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）
- 「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）
- 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。

貪腐問題因有富涵高度道德基準，定義上將受到一國當中文官文化與民風相當重要之影響

- 「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」，部分國家成立貪污，然卻有部分國家認為是理所當然之狀況
- 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...」



前言

我國公務員廉政倫理規範當中之社交標準之定義：

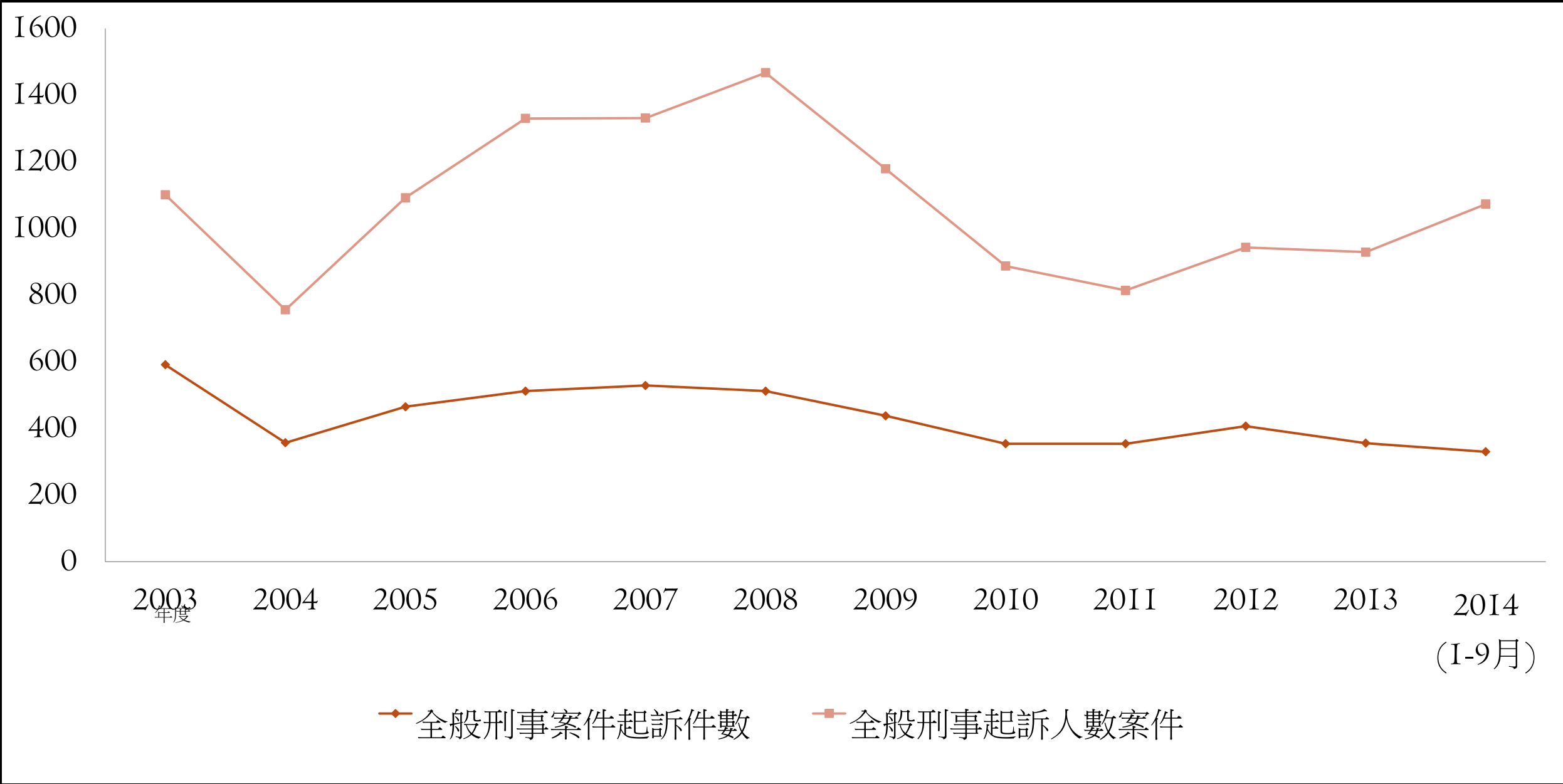
- 我國公務員廉政倫理規範之立法承襲，主要來自於美國倫理改革法、第12674號命令，以及日本國家公務員倫理法、國務大臣、副大臣暨大臣政務官規範以及新加坡行為與紀律、部長行為準則等立法例 再加以符合我國民情文化進行修訂。
- 正常社交標準指一般人社交往來，市價不超過新台幣三千元者。同一年度來自同一來源收贈財物以新台幣一萬元為限（公務員廉政倫理規範第2條第三項）。
- 公職人員於偶發而無影響特定權利義務之虞者時，則得受贈之，例如屬公務禮儀：長官之獎勵、救助或慰問等（公務員廉政倫理規範第4條第一、二項）。
- 受贈財物於五百元以下以及對於機構內多數人為餽贈時，市價總額為一千元以下（公務員廉政倫理規範第4條第三項），
- 訂婚、結婚、傷病等情形受贈財務市價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）。
- 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）。

地方法院檢察署貪瀆案件起訴情形（2003-2014年）

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。

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）





東西方貪腐成因與型態

國內實證研究文獻指出，貪腐行為若是界定為貪污犯罪時，其類型主要有：





東西方貪腐成因與型態

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」、「1954年造船疑獄事件」、「1976年ロッキード（洛克希德）事件」、「1988年リクルート（里庫路得）事件」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

類別	年別	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

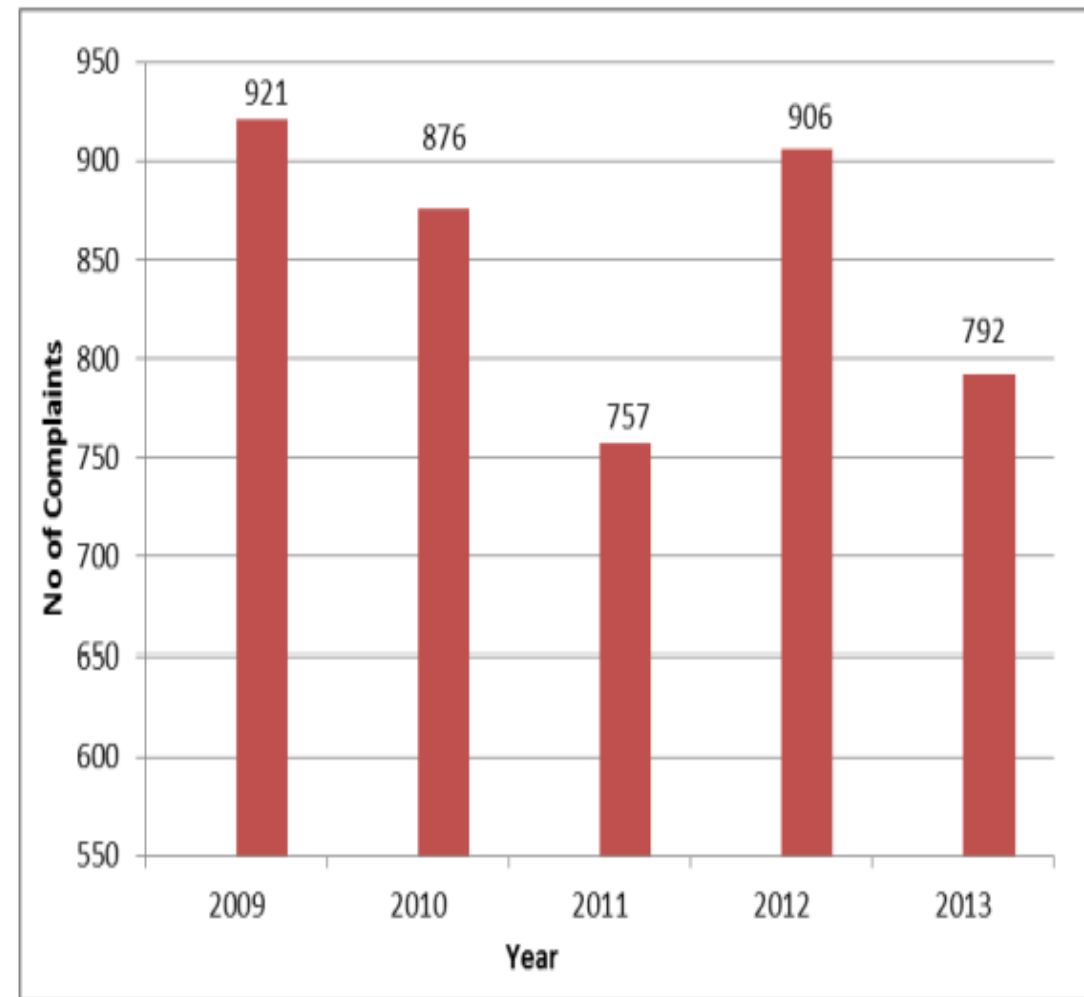


東西方貪腐成因與型態

新加坡專責重大貪污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。

最新2013年調查報告（Corrupt Practices Investigation Bureau Report 2013）：

1. 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。
2. 在792件檢舉當中，經過CPIB的檢舉評估委員會篩選後，啟動偵查則餘有152件，比起2012年啟動偵查之179件較少。
3. 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。





東西方貪腐成因與型態

丹麥之清廉指數排名第一，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。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。

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。

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。

公共服務領域的律法、管理和會計制度

- 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。

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不列入減稅。
- 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。

海關行政

- 根據調2014年全球促進貿易報告顯示，丹麥海關管理的透明度以及效率相當高。在進出口貿易上最棘手的因素當中「邊境貪腐」的指數皆是最低，亦即影響最小。
- 「邊境管理的效率和透明度」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）。

公共採購

- 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。



東西方貪腐成因與型態

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。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），以全力打擊大型國暨貿易之貪污案件。

「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CFPOA規範。」

紐西蘭於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），並通過詐欺重案辦公室法案（Serious Fraud Office Act 1990）。

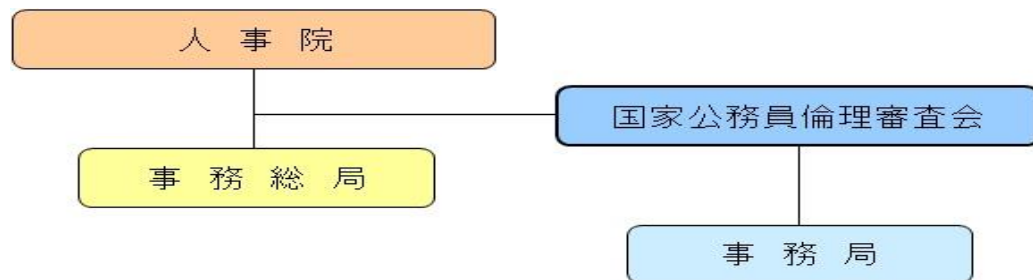
1. 主要處理複雜或嚴重的詐欺調查和起訴，收獲的犯罪指控和檢舉或經過辦公室之檢測情報單位進行評估，若並非符合辦公室調查的標準，會轉介到合適的執法機構或發回原呈報機構進行處理。
2. 有一系列的機制針對高等級的詐欺案件進行嚴密的監控、調查和起訴。
3. 辦公室處理之優先案件有四大類型：多受害者之投資詐騙、專業人士之信任詐欺（如律師）、賄賂與腐敗問題、任何顯著損害紐西蘭的公平自由的金融市場以及零腐敗聲譽的案件。

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）、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）以及其他行政、司法之濫權案件。



東西方國家貪腐防制概說

日本國家公務員倫理法：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，設置國家公務員倫理委員會，並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。



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。

東西方國家貪腐防制概說



新加坡

- 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），
- 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

- 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。」



東西方國家貪腐防制概說

丹麥

- 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臣心。
- 內部體制強調科層制度之分明，以建立強大的政經體制，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。

紐西蘭

- 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。
- 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。

加拿大

- 貪瀆類型相應抵制之法律刑罰規定嚴格，刑期高，罰金無上限。
- 通信主管公共工程和政府服務部將設立一特別委員會，在該委員會審查機構的運作之下，加強監督以避免不當的利益交換。

美國

- 特別針對「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。
- 美國聯邦調查局除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。



結論

防堵不正利益
之產生

禁止積存紅利納為私有
→ 差旅費無法預借款項
→ 公務機構代為購票

臺灣送禮文化
→ 公務員訓練
人際禮儀
→ 完善人事晉
級、升遷、待
遇的規定

人才適用及待
遇相關規定

針對首長級等
高階主管之貪
腐防制之規定

借鏡：日本針對參議
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
等のあつせん行為によ
る利得等の処罰に關す
る法律」



報告完畢，感謝聆聽

歡迎各界長官提出討論！

聯絡信箱：crmthc@ccu.edu.tw