

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
出國類別：考察

「德國考察廉政制度報告」

服務機關：臺北市政府政風處

出國人職稱及姓名：

副處長喻肇基、科長馮俊雷、視察王健敦
專員劉孟修、專員周輝勝、專員黃兆祥

出國地區：德國

出國期間：中華民國95年11月29日至12月6日

報告日期：中華民國96年3月1日

考察德國廉政制度報告

目 錄

第一章 考察緣起與目的	4
第二章 參訪行程	6
第三章 參訪所見及綜合心得	7
第一節 德國的民族背景及政府組織概況	7
第二節 德國的政治制度與公務員任用	9
第三節 德國政府的反貪工作	12
一、德國的貪污現象及認識	12
二、反貪組織與制度	14
(一) 警察制度	14
(二) 巴伐利亞邦警察總局參訪摘記	17
(三) 檢察機關	23
(四) 柏林反貪腐中心參訪摘記	24
三、防貪政策與措施	29
(一) 德國沒有全國性的反貪政策	29
(二) 德國政府高清廉度原因的分析	29
(三) 其他對防貪措施的看法	31
第二節 國際透明組織	32
一、國際透明組織簡介	32
二、國際透明組織的主要工作	33
三、貪腐印象指數與行賄指數是如何產生的	34
(一) 貪腐印象指數	34
(二) 行賄指數	35
四、國際透明組織對我國反貪工作的建言	36
第四章 建議事項	37
附錄：參訪機關提供德國貪污案件統計資料	46

摘 要

1993 年成立的國際透明組織，總部設在德國柏林，是國際上唯一專門致力於抑制貪污腐敗的非政府、非盈利、國際性的民間組織(NGO)。該組織試圖結合公民社會、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，一起為「更廉潔」的地球而努力。國際透明組織自 1995 年公佈世界各國貪腐指數迄今，德國一直名列平均第 7 名至 18 名間，95 年名列第 16；2006 年行賄指數(BPI) 德國亦名列第 7 (7.3 分)。顯見德國推動政府部門廉政工作的成果，著實值得借鏡。德國檢察及警政工作向來維持高效率 and 品質，在發掘及調查貪污犯罪，之工作亦獲得國際間之好評，故本次藉考察機會，對於國際透明組織、德國巴伐利亞邦內政廳及刑事警察局、柏林反貪腐中心等單位有關肅貪工作之推動、運作及成效進行瞭解，俾有助於提升本府廉政工作之成效。

德國考察廉政制度報告

第一章 考察緣起與目的

由過去 10 年觀察，台灣的全球貪腐印象指數排名變動不大，整體而言，自 1997 年至 2006 年台灣排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋，台灣透明組織於 2006 年 11 月 6 日公布由國際透明組織調查的 2006 年全球貪腐印象指數(Corruption Perception Index, 簡稱 CPI)，以滿分 10 分代表清廉，在全球 163 個納入評比的國家中，當年台灣以 5.9 分與以色列同列第 34 名，與前一年（2005 年）相比，雖維持同樣得分，名次卻下降 2 名，然而從世界各國比較的觀點而言，台灣尚屬中度廉潔的國家。值得注意的是，2006 年台灣排名與前一年相較退步 2 名，再與亞洲國家排名比較，係在新加坡、香港、日本之後，僅略優於南韓，顯示台灣貪污情況，仍為亟待改善課題之一。

反觀國際透明組織自 1995 年公佈世界各國貪腐指數迄今，德國一直名列平均第 7 名至 18 名間，95 年名列第 16；2006 年行賄指數(BPI) 德國亦名列第 7 (7.3 分)。顯見德國推動政府部門廉政工作的成果，著實值得借鏡。此段期間，我國貪腐指數排名，則自第 31 名逐年爬升到 27 名後又往下降，2006 年則為落後為第 34 名。雖然，貪腐指數只是主觀看法，上下小幅波動意義不大，但較大的差距仍有其指標作用。歐洲諸國高清廉度的呈現，必有其反貪機制上或者社會文化面的理由。其次，自 1997 年國際經濟合作發展組織 (OECD) 會員國接受美國政府的意見，基於國際貿易的公平原則及反對貪瀆的立場，共同簽署了「禁止在國際貿易中行賄外國公務員公約」(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 17 December 1997) 以來，反貪工作業已成為國際性的共識，相關次級組織如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。) 、FATA (國際打擊清洗黑錢財務行動特別組織 Financial Action Task Force on Money Laundering。) 等顯得格外活耀，當全球反貪作為與努力趨於一致時，對我國未來反貪瀆立法及查處相關作為勢將有所影響。

上述結果顯示，台灣政府、企業與社會在倡廉反貪的作為上，尚有努力的空間與必要。二十一世紀的優質治理需要廉能政府的領航與公民社會的參與，而貪腐無疑是邁向優質治理最大的障礙與問題。為與國際反貪工作接軌，開拓國際視野，有必要汲取外國推動廉政之成功經驗，作為本府推動「廉能」政府之參考，及宣示政府反貪決心，以喚起全民反貪意識，凝聚向心，邁向高度廉潔國家，

本市雖係地方政府，但立於我國首都的地位，對於他國反貪成功的因素與相關機制不能不加以瞭解，俾有助於提昇本府清廉度及有效保證本府公務員操守的可信賴度，況且廉能向為歷任市長推動市政建設的首要目標。基此，本次考察選定德國慕尼黑市、柏林市以及總部設在柏林的國際透明組織，主要考察項目包括：

- 一、反貪組織及監督系統。
- 二、前揭組織的實務運作。
- 三、有關反貪的相關法令。
- 四、有關防貪防弊的相關措施。
- 五、其他值得我國借鏡之有關端正政風事項。
- 六、以「反貪腐」行動為立會宗旨的「國際透明組織」。(Transparency International 簡稱 TI) 運作。

第二章 參訪行程

本次參訪由本處副處長喻肇基率領，全團計有視察王健敦、秘書室專員劉孟修、第一科專員周輝勝、第二科科長馮俊雷及第三科專員黃兆祥等 6 人，參訪行程如后：

一、95 年 11 月 29 日上午參訪團飛抵德國慕尼黑，次日上午拜會巴伐利亞邦內政廳，由人事部門主管 Herbert Feulner 刑事警察局 Joachim Simonetti 二位先生接待解說。

二、第二站於 95 年 12 月 4 日下午拜會總部設在柏林的國際透明組織秘書處，由亞太部主任 Pascal Fabie 先生及廖然專員接待，此行係瞭解該組織的主要任務以及如何評估各國貪污狀況，以簡報方式交換意見。

三、第三站於 95 年 12 月 5 日下午拜會德國柏林市總檢察署 (Generalstaatsanwaltschaft Berlin)，接待人爲反貪腐中心負責人主任檢察官 Hans Jurgen Fatkinhauer 先生，渠亦爲該機關檢察系統主管，柏林反貪腐中心業務除貪污查處外，亦爲經濟犯罪防制機構，兼負洗錢防制秘書業務，本次參訪除了探討德國高清廉度的因素分析外，Hans Jurgen Fatkinhauer 先生也就組織及運作作了若干說明。

四、本次考察，承蒙外交部的協助及安排，在此特別要感謝駐德國代表處（柏林）申秘書生太及駐慕尼黑辦事處羅組長美舜 2 人，在他們熱心接待及安排下，使得本團得以順利圓滿完成參訪任務，此外巴伐利亞邦刑事警察局之警官 JOSEF SCHUHBAUER 在本團停留於慕尼黑期間，亦協助參訪及交通事宜，在此一併致上謝忱。

五、本報告因爲參訪時間有限，僅能摘記相關簡報及意見交換內容，另就其範圍以國內相關文獻補足詳細內容，特別是國際透明組織援引台灣分會的相關文件作爲細節補充。

第三章 參訪所見及綜合心得

第一節 德國的民族背景

德國人「守法」與「敬業」的精神，「嚴謹」的治學態度，享譽國際。二次大戰後，更在短期內由廢墟中茁壯，成為目前歐洲經濟力量最強大的國家之一。這一獨特社會文化特徵使德國人養成對事務「精確」的表現，創造出德國的工藝科技偉大成就，讓世界各國有目共睹。德國人這套精確與效率的功力，再複雜的事，都可切割成許多小細節予以分別執行，再整合成強大力量具體發揮。換言之，德國人之行事風格，效率未必最高，但每一個動作都要求紮實，僅以公共設施中之人行道地磚鋪設為例，本次考察期間，參訪人員步行機會甚多，曾從旁觀察人行道之施工情形及材質，亦從未在人行道上發現任何一塊鬆動之地磚，由此項小細節上即可證明德國人一絲不苟之敬業態度。德國史上出了很多優秀的思想家及哲學家如康德、尼采、叔本華、容格、海德格、費爾巴哈、馬克斯（猶太裔）等，從哲學為基礎發展出「理則學」、「法理學」等社會科學理論，奠定德國在「歐陸法律體系」之權威。

德國有近三分之二的人信仰基督教，儘管宗教組織的影響在近一兩個世紀以來一直處在不斷衰退之中，但是基督教精神依然深深扎根於人們的日常觀念和行為之中。從歷史上看，德國在宗教改革之後，新教的勤儉、簡樸的精神對德國的發展產生了重要的影響，受到宗教意識影響的人會對自己的犯罪行為和腐敗行為產生愧疚和負罪感，這也是宗教對社會穩定有利的一方面。

在歷史上，兩次世界大戰深刻地改變了德國的歷史發展，使德國人在處理政治、歷史、文化、意識形態方面問題時格外謹慎，以防止悲劇重演。納粹統治時期是德國歷史上最為黑暗，最為專制的時期，也是腐敗橫行的時期，對德國人的

內心世界、民族傳統造成了深刻的傷害。因此，戰後德國的重建和反省是全方位的，其中也包括對自身和傳統的重新認識；戰後德國追求政治生活的樸素和務實，對行政、立法和司法分權制度的建設以及由此而形成的政治結構和政治生活不僅使德國的政治多年來比較穩定，同時也形成比較廉潔的政治社會風氣。

第二節 德國的政治制度與公務員任用

1945 年第二次世界大戰結束，發起戰爭的罪魁禍首納粹德國成了戰敗國，因此被當時的「四強」分區佔領。其中英、美、法三國聯軍佔有西半部領地，成立德意志聯邦共和國(Federal Republic of Germany, 簡稱西德)，俄國則控有東半部，建立了德意志民主共和國(German Democratic Republic, 簡稱東德)，兩德於 1949 年正式分裂，首都柏林也被切割成兩半，一邊東柏林、一邊西柏林。經過東西方陣營漫長冷戰時代，冷戰結束後兩德於 1990 年 10 月 3 日正式宣告統一。統一之後的德國面積 35 萬 7,000 平方公里，人口將近 8 千萬，是歐盟(EU) 中面積第三大、人口最多的國家。德國全名「德意志聯邦共和國」就已表明了它的聯邦制結構，聯邦共和國由 16 個聯邦組成；邦不是省份，而是本身就具有一定權力的政體。各邦都有自己的邦憲法。各邦憲法必須與基本法的共和制、民主制和福利制的法治國家的原則相符合。

德國目前共有 16 個州，13552 個市鎮。各州的名稱是：巴登－符騰堡邦 (Baden-Württemberg)、巴伐利亞邦 (Bayern, 舊稱 Bavaria)、柏林市 (城市邦 Berlin)、勃蘭登堡邦 (Brandenburg)、不來梅市 (城市邦 Bremen)、漢堡市 (城市邦 Hamburg)、黑森邦 (Hessen)、梅克倫堡－前波莫瑞邦 (Mecklenburg-Vorpommern)、下薩克森邦 (Niedersachsen)、北萊茵－威斯特法倫邦 (Nordrhein-Westfalen)、萊茵蘭－法耳茨邦 (Rheinland-Pfalz)、

薩爾邦(Saarland)、薩克森邦(Sachsen)、薩克森—安哈特邦(Sachsen-Anhalt)、石勒蘇益格—荷爾斯泰因邦(Schleswig-Holstein)和圖林根邦(Thüringen)。

德國的聯邦制雖是憲法規定，但是各邦的存在狀況並非不容更改，包括了聯邦領土重新劃分等相關規定；其特性是對外一致、對內具多元性及保持地區的多元需求，為聯邦制的傳統精神。由於各邦的需求不同，如文化資產保護、加強城市建設、促進商業發達或發展地方文化為目的；因此各邦享有充分自由及立法權包括：集會遊行、戶籍、武器、各類型經濟法、訴訟法、法律諮詢、核能、勞工法、教育補助、徵收、經濟秩序的公平競爭、農漁財產權的相關事項、土地住宅相關法、傳染病、醫院、各項物品、用品安全衛生管理、道路運輸、航運、環保法規、公務員的薪水與退休撫卹等。聯邦國家的制度在德國具有悠久的憲法傳統，與中央集中的政府權力相比，聯邦制能更好地顧及地區的特性和問題，符合在地的需求。

聯邦憲法法院是德國憲法機構之一，主要負責解釋《基本法》，監督《基本法》的執行，並對是否違憲作出裁定。共有 16 名法官，由聯邦議院和聯邦參議院各推選一半，由總統任命，任期 12 年。正、副院長由聯邦議院和聯邦參議院輪流推舉。此外還設有聯邦法院（負責民事和刑事案件）、聯邦行政法院（負責一般行政司法案件）、聯邦財政法院（負責財政案件）、聯邦勞工法院（審理勞工案件）、聯邦社會法院（審理社會福利糾紛）等。

各級法院設有檢察機關，但不受法院的管轄，不干預法院的審判工作，其任務主要是主導刑事案件的偵查並提起公訴。檢察機關受聯邦或州政府司法部門的督導，在行使職權時相對獨立。聯邦檢察院由聯邦檢察長和若干名聯邦檢察官組成。

德國有 460 多萬人在公務部門工作，其中一部分是按照「公務員法」招考的

人員，即正式公務員大約有 160 多萬人。他們主要在聯邦或者州市鎮政府、警察、稅務等部門，以及公立學校、醫療衛生等公共服務系統工作，其餘大部分是聘用的雇員。德國是聯邦制國家，除了有聯邦的「公務員法」外，各個州也有各自的「公務員法」，但其內容無太大差異。

德國招考公務員不採取類似我國高、普考的統一考試和統一錄取方式，而是按職缺需要隨時進行招考工作。出缺的職務必須提前公告，說明用人機關、招考職位和級別。但特殊職務的公務員，以及相當於我國司、處、局長以上的高階公務員不採公開招考。係由用人機關對符合資格的申請人，依照公正、客觀、擇優的原則進行篩選，篩選過程和方式由用人機關自行辦理。由於公務員不能被解雇，國家要負責其福利和退休養老，所以原則上錄用新的公務員必須經財政預算部門同意。

第三節 德國政府的反貪工作

一、德國的貪污現象及認識

德國貪污案多年來並不常見，前年柏林市興建世界足球賽場地發生醜聞，已經是全國罕見的大案。其發生機率少的原因，跟國民風氣有關，德國公共服務倫理規範的核心價值計有：無私公正、依法行事、廉潔誠實、平等、負責、嚴守機密、公共利益、利益迴避、服從指揮、效忠國家，以上法源分散於一般法律、憲法、文官法律、公共服務法律等。

對於違反公共服務倫理規範的懲罰措施，德國與其他國家一樣有許多種如警告、罰款、停薪、免職等，唯一與他國不同的是懲罰以減少退休金或取消退休金，但會給予被懲罰之當事人有陳述意見機會，並容許行政或司法救濟之權利。

貪污犯罪行爲，在德國的司法制度上，散見於不同的、個別的規定，

德國法律對公司法人之賄賂及洗錢行為均課以法律責任，不論其發生在公部門或私經濟部門。

在 1997 年時，德國制定了反貪污法。這個法律的制定背景，是發生了不少重大賄賂事件的結果。這些賄賂事件都不是發生在德國，而是發生在德國境外，是德國商人「入境隨俗」賄賂外國政府。由於事態嚴重，歐盟因此通過一個法律要求各會員國要制定反貪污法，讓這些「國外」的犯罪在回到「國內」時也能受到制裁。德國立法喜歡採行綜合立法的形式，故其所謂的反貪污法不是一部單一的法案。反貪污法主要修訂二類法律，一是刑法，主要在放寬「時」與「地」的效力範圍，二是稅法。因為貪污最重要的在於金錢及不法利益，均涉及稅的問題。德國的制度和新加坡有異曲同工之妙，要求當所得來源不明時，當事人應說明。在其所得稅法中規定，當財政單位查稅時發現有所得不明而會涉及刑罰或行政罰時，應交由檢察官偵辦。

在德國貪污案件的標的通常不是金錢或禮物，而是招待或旅遊。大部分這些少有的貪污案件均成為媒體廣泛報導的主題，在德國貪污情形並不普遍。

根據德國官方資料，組織性犯罪不是很重大的問題，僅有少數的犯罪集團被發掘，且他們的規模大多很小。沒有證據顯示賄賂與組織性犯罪集團之間有何關聯。貪污案的犯罪者均非犯罪集團的成員。在德國貪污和洗錢之間尚未發現有相關聯的跡象。

綜合以上的描述，德國不論公部門或私部門的貪污現象是非常少見的。

二、反貪組織與制度

（一）警察制度

1. 德國警察制度聯邦警察與地方警察互不隸屬，地方警察機關在設置、編制、職務任免、經費預算方面相對獨立，警察各部門相互支援、密切合作，保證警務工作運轉協調，維持高效率 and 品質。聯邦警察只負責聯邦事務，各邦警察負責地方事務，互不隸屬各負其責。全國邊防警察、水上警察、鐵路警察事務由聯邦政府管理，刑事警察事務由聯邦政府與邦政府共同管理，但仍以邦政府管理為主；聯邦政府內政部刑事警察局主要負責掌握全國刑事犯罪的資訊、資料，跨國界、邦界犯罪案件的偵查、聯絡和協調，為各邦刑事警察提供刑事技術方面的支援，國際刑警事務和與國外警方的合作，反恐怖、反破壞等憲法保衛工作，以及全國犯罪防治事宜等；其餘所有警察事務，均屬於邦政府內政部門的職責。除了處理一般的犯罪外，警察也受命發掘及調查貪污犯罪。
2. 地方政府對警察實施高度集中的領導管理，既能夠在打擊犯罪、維護治安方面，統一指揮調度靈活且效率高，又有利於發揮地方的主動性、積極性，保障警令暢通無阻。各邦在對本邦警察的管理上擁有充分的權力，聯邦政府無權干預地方警察的內部事務。各邦在警察之機構設置、職務任免、任用、人事管理、經費裝備保障等方面，統一由邦內政部門負責。
3. 警察部門設置精簡，警種劃分單一，主管人數少甚不設副主管，主管責任集中明確，決策快速果斷，中間環節少、運效率高。警察機關內部一般分為行政管理和危害防治（含刑事追究）兩大系統，行政管理系統由人事、會計、秘書和法律事務等部門組成；危害防治系統主要

由一般勤務、重大案件、刑事偵查、交通事件等部門組成。警察各部門間相互支援、密切合作，工作運轉順暢。同時，聯邦刑事警察局向全國 16 個邦的刑事警察部門，提供刑事技術、情報、資訊等方面的支援與服務，各邦警察部門積極配合聯邦警察展開工作。某一邦遇有重大的偶發事件，當地警察部門難以應對時，該邦警察可以向聯邦警備警察、邊防警察以及其它邦政府警察尋求支援。各邦內的警力根據地區的治安狀況分布，且不斷加以調整，治安較佳、刑案較少的地方，配備警力較少；治安較差、刑案較多發的地方，則配備警力較多。

4. 德國警察的招募由各邦內政部門負責，制定統一的政策規定，並以邦為單位統一組織考試考核。各邦招募員警的資格、條件、方式不一，各邦內政部門根據警察人員異動狀況核定招警數量，訂定招募計畫，每年辦理 1 至 2 次招警考試，考試委員會由各地警察局承辦。凡報名參加考試的人員，必須經過嚴格的筆試、體能測驗、心理測試及口試，不合格者將被淘汰。錄取人員還必須在邦警察學校參加為期 3 年的警察基礎教育，學習警察業務知識，進行嚴格的體能訓練；訓練期滿後要參加邦內政部門統一辦理的畢業考試，考試合格者才能成為一名正式員警，否則仍將被淘汰。

5. 德國警察沒有統一的警階制度，但絕大多數邦的警階制度基本相同，只有極少數邦不同，個別邦甚至準備取消警階制度。警階大致分為 3 等 12 級，即初級警官、中級警官、高級警官。每等又分 4 級，分別佩帶 1 至 4 顆星，星越多則表示階級越高。德國警階晉升制度嚴格，所有晉升警階的警察，都要參加嚴格的訓練，初級警官晉升中級警官要在所屬邦警察學校參加 3 年訓練，中級警官晉升高級警官要參加 2

年的訓練，1 年在邦警察學校，1 年在警察領導學院。所有晉升培訓都有嚴格的考試，考試不合格者不能晉升。

(二) 巴伐利亞邦警察總局 (REGIERUNG VON OBERBAYERN) 參訪摘記

本處一行人於 2006 年 11 月 30 日上午拜訪德國巴伐利亞邦內政廳，由人事部門主管 Herbert Feulner 接待，隨後在該局會議室聽取 Herbert Feulner 及巴伐利亞邦刑事警察局 Joachim Simonetti 警官為本處考察人員所作簡報。簡報內容非常豐富，隨後考察人員提出問題交換意見，全程互動熱烈，時間長達 3 小時，賓、主間皆留下深刻印象。謹將本次參訪機關簡報、意見交換重點，摘記如后：

1. 德國對貪瀆案件視同刑事案件，依照相關法律處理，沒有單獨的「反貪法律」。反貪工作沒有特別成為單項工作指標，而是滲透到社會生活的各個層面。德國懲治腐敗體現了 3 個並重的原則，(一) 刑事處罰和經濟處罰並重，法律明確規定對貪污受賄和瀆職的腐敗者可以判 1 至 10 年的有期徒刑，並處以罰款或賠償經濟損失；對公務員違反紀律的處分，在給予行政警告或開除處分的同時，併罰款和賠償經濟損失的懲罰。(二) 對受賄者處罰和行賄者處罰並重，在查處行賄受賄案件時，不僅強調對受賄者嚴懲，對行賄者也給予嚴厲懲處。(三) 對違法企業的處罰和違法仲介組織的處罰並重，對於企業的行賄行為和仲介組織違法行為，除了要追究法人代表的刑事責任外，還要將該企業或仲介組織上黑名單公布於眾，透過所隸屬之公會，對違反規定者給予限期停業處分和處以罰款。
2. 巴伐利亞邦議會為行使其監督職能，對政府官員、行政機構進行制衡和監督來防止權力被濫用，減少貪瀆行為的發生。邦議會中如果有四

分之一的議員要求對邦政府在行政管理中，產生官僚主義、貪污腐化、行賄收賄或民意關注的問題進行調查，邦議會有權利和義務成立一個調查委員會。調查委員會由專家組成，委員可以利用刑事訴訟的規定傳喚證人，透過公開或祕密的途徑蒐集必要的證據。也可以就議員對政府工作中存在懷疑的問題進行調查、澄清。委員會要向邦議會報告其調查結果，邦議會將根據報告作成決議，交行政部門處理，故在巴伐利亞邦而言，議會已是一個實質反貪腐機構。

3. 1993 年德國各邦成立了反腐敗工作機構「反貪腐中心」，雖然在巴伐利亞邦未成立，但在其他各邦，該機構係德國檢察署的一個單位，隸屬於各邦司法部門。如本次參訪之柏林邦及相鄰之布蘭登堡邦均成立反貪腐中心，分別有數名主任檢察官、數十名檢察官，負責受理貪污、賄賂、瀆職等腐敗案件的檢舉、告發、偵查與起訴。主要功能為：(一) 與直接隸屬各邦議會的審計部門配合，負責起訴貪污受賄案件。(二) 將涉及貪瀆公務員的案件移交警察局偵查。(三) 將自辦及審計部門、警察局移送的案件向法院提起公訴。(四) 加強同政府各部門的聯繫，負責向公務員宣導預防貪瀆教育和監督。每年由案件清理中心主任檢察官向邦司法部門報告工作狀況；另對公務員違紀、違規的案件，移由各政府部門的行政長官處理。

4. 德國以規範公務員行為作為防止貪腐的重要措施，這方面主要有以下的規定：(一) 透明化的原則，對重大工程項目的招投標、財政相關的支出、警察執行公務都必須堅持 2 人以上把關和同行，不能個人單獨行動，黑箱作業。(二) 職期輪調的原則，對易滋弊端的建設、規劃、醫藥部門、財政（稅務）、社會保險等部門，實施公務員職期輪

調制度；一般為 3 年，如發現違規行為立即調離現職。(三) 兼職禁止之規定，該國「公務員行為守則」明確規定，從事公務的人員禁止兼職，如果因工作需要的兼任職務，須經過上級主管部門批准，否則必須責令辭去公職。(四) 贈受財務、飲宴應酬申報規定，聯邦及各邦政府都對公務收受禮品作了嚴格規定，部長級的公務員在公務活動中可接受價值 25 歐元（相當於新台幣 1000 元）以內的禮物，但必須向上司報告，絕對不准收受現金。對於耶誕節等重大節慶，公務員收到邀請函，能否出席也作了規定，必須經過上司批准，而且只能收受印有該公司名稱作廣告的小禮品，否則將會受到處罰。德國公務員的申報制度，與本府訂定之「公務員廉政倫理規範」有著類似的功能。

5. 輿論媒體監督是防止腐敗的另一種有效的方式，德國擁有 100 多家電臺、25 家電視臺、27 家通訊社、380 多種報紙和 9000 多種期刊。德國的輿論媒體大都是獨資或合資的私人企業，以盈利為目的，依法享有高度的言論自由。為了讀者佔有率，它們一般都僱有耳目，專門收集政府要員和公務員的政治醜聞和緋聞。德國重視新聞自由，報刊、電臺、電視臺可以報導政府、政黨內部的情況，只要內容屬實，不洩露國家機密，即屬合法，而消息來源受法律保護，任何人不能對消息來源進行調查。政府官員和公務員的腐敗醜聞和緋聞一旦曝光，就要引咎辭職；同時，執政黨與在野黨之間的政黨監督、社會公眾監督、司法監督和上司對下屬的監督關係也相當完備，形成了社會多方位監督網絡。

6. 國際透明組織 Transparency International 發布「全球貪腐趨勢報告」(GCB) 指出，警察已成爲各國民眾可能行賄的最主要對象。國際

透明組織認為，警察成為全球最容易收受賄賂的原因是：（一）員警的工作對象是犯罪分子，經常接觸社會的負面，比較容易出現行賄受賄情況。（二）一些國家員警工資較低，作為國家的秩序維護者，有條件去換取利益。當風險小於收益時，就會接受賄賂。拜訪機關高階警官並不否認此一現象，認為德國警察也可能會收賄，只是德國警察收賄程度，不若貪腐嚴重國家普遍。

7. 巴伐利亞警察局在防範警察人員貪瀆工作中，特別注意許多可能發生貪瀆的跡象，其中分為中性跡象和警報性跡象兩類；中性跡象包括：警察人員有著不合理的高水準生活，突然生活闊綽購置 BMW 高級轎車，對變換職務或者調動工作表示出令人費解的抵制，從事其他兼職工作，出現酗酒或賭博等不良嗜好，經常同某些企業之間有不尋常的私人交往，特別稱讚和照顧某些企業，以及獲得企業方面的慷慨贊助等現象。警報性跡象包括：警察人員無視有關規定，不斷發生小過錯，作出不尋常且令人費解的決定，濫用行政裁量空間，有意迴避檢查，隱瞞某些事件和情況，企圖對不屬於自己管轄範疇的事務施加影響，以沉默的方式容忍違法行為，對可疑的癥候或事件沒有反應等現象。這些都是可以預防或從中發現貪瀆線索，進行遏制警察貪瀆不法。

8. 德國警察個人對職業認知及廉潔自愛的意志力是否堅定，是能否抗拒外界誘惑脅迫的最重要關鍵，如果能堅持職業理想與清廉自持的意志力，必能抗阻貪腐侵蝕心靈，進而抑制腐敗風氣侵蝕警察團體，尤其警察主管幹部之廉潔意志更能發揮抗腐強度；反之，意志不堅的警察，在工作環境充滿誘惑情況下，禁不住利益誘惑，極易鬆懈防衛而讓貪瀆腐化警察心靈。

9. 警察人員個人性格上的差異，所表現出的行爲就有若干的不同，如果性格中具有貪瀆傾向者，便容易步上貪瀆之途；如低度道德安全性，自我強度微弱，對於規範欠缺順從性的警察，得過且過，漫不經心，違紀及過失不斷，對服務機關欠缺忠誠性，其罪責感亦低，即易在矇懂間貪腐違紀而不自覺。另英雄主義的性格，爲求工作績效表現，獲得長官及社會掌聲，往往在時效壓力下以不正當手段破案，如刑求、逼供、栽贓、偽造指證筆錄、供毒養線民等方式辦案，此種性格，亦爲腐敗警察團體之因素。

10. 貪瀆案例意見交換：德國仍然有許多貪瀆案件發生，如近日德國多家媒體報導，德國和奧地利總計約 270 名稅務稽查員、警察和檢察官，突擊搜查了西門子在兩國的 30 多間辦公室和一些高層主管人員的私人住宅。在大搜索之後，共有 3 萬 6 千個記載著正在運作中的業務資料以及檔案的文件夾被警方扣押，其中西門子公司下屬的通信技術部門成爲被調查的重點。執法人員還逮捕了數名西門子高層主管。6 名被捕的嫌疑犯中包括通信部門的 1 名前任董事和財務主管。據悉，另有 8 名嫌疑人至今仍逍遙法外。檢察官相信，這些人透過設立秘密賬戶從事腐敗交易，換取電信市場的合同，使西門子得到極具吸引力的訂單。經過慕尼黑檢察部門調查，西門子公司內部的經理人係合夥作案，共非法騙取公司資金 2 億歐元。據檢察官透露，僅在奧地利就有 7000 萬歐元透過 3 個賬戶匯入了奧地利賴夫艾森銀行。還有一筆高達 1 億歐元的款項則匯到了薩爾茨堡。其中有 3500 萬至 4000 萬歐元已被轉移到了瑞士。

（三）檢察機關

1. 德國各級法院相應設有檢察機關，均不受法院的管轄，不干預法院的審判工作，其任務主要是主導刑事案件的偵查並提起公訴。檢察機關受聯邦或州政府司法部門的督導，在行使職權時相對獨立。聯邦檢察院由聯邦檢察長和若干名聯邦檢察官組成，德國柏林市的檢察機構是一個獨立自主的機構，附屬於不同位階法院。警察發現犯罪嫌疑人時應向檢察官報告。簡單的案件則毋須報告。檢察官可以依前揭法今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，並在審判時蒞庭。
2. 柏林地方檢察機關設立三級制，第一級為一般檢察官，負責案件調查起訴，屬於執行部門；第二級為總檢察署，設置柏林反貪腐中心及反貪工作小組；第三級為柏林司法廳，僅負責 15% 之案件。
3. 檢察機關專責處理貪污案件的檢察官，係屬第二級之總檢察署，設置柏林反貪腐中心及反貪工作小組；其中反貪工作小組組成含括行政部門專家（各級機關代表）、警察部門、檢察部門、財政部門、審計部門，該小組負責貪腐案件起訴、處置，但並不負責防制業務。
4. 綜觀德國之反貪機制，係頂多在一些中心城市設立個別的檢舉中心，責成國家檢察機構和警方接納民眾檢舉，並沒有像其他國家在各地設置如紀律檢查委員會、廉政委員會，或政府設立之反貪局或調查局那樣疊床架屋的常設機構，完全依靠法治系統。

（四）柏林反貪腐中心參訪摘記

本處一行人於 2006 年 12 月 5 日下午拜訪德國柏林地檢署反貪中心，由該中心負責人主任檢察官 HANS JURGEN FATKINHAEUER 接待，隨後

在該中心會議室聽取簡報並進行意見交換。謹將本次參訪機關簡報、意見交換重點，摘記如后：

1. 柏林反貪腐中心係由一主任檢察官負責貪瀆案件之查處與預防工作，其下轄有多位資深檢察官及基層檢察官。該中心係源起於柏林地檢署原僅有一單位專責處理組織犯罪問題，由於該單位並不負責肅貪，為因應貪瀆案件查證之需要，故仿照處理組織犯罪模式，成立反貪腐中心，專責處理貪污問題。
2. 該中心下設三個部門，第一個部門（反貪工作小組）負責查處。第三個部門負責貪污的預防工作，研擬貪污防制之準則。第二部門係負責第一及第三部門間之協調工作。
3. 反貪腐中心主任檢察官之選任，係先將甄選之條件公告，有意願者可報名參加甄選，由於此職位在檢察官中位階甚高，上司僅檢察總長 1 人，現任主任檢察官 HANS JURGEN FATKINHAUER 因曾於 1985 年間處理過柏林史上最重大之貪污案件，經驗甚為豐富，加上前任之主任檢察官推薦，故因此獲得選任。
4. 柏林反貪腐中心除處理政府部門之貪污案件外，亦同時受理民間貪污線索，經蒐集及評估後，研析與貪污有關時，即移交反貪工作小組辦理，依此展開調查程序，釐清事實。
5. 該中心受理之檢舉案件中有具名者也有匿名者，通常以匿名檢舉案件居多，近一年來，幾乎所有的匿名檢舉都以信件方式提出，雖然另有郵件信箱及電話專線，也公布於網站中，但接任迄今未收到任何電話檢舉。該中心接獲匿名檢舉後，主任檢察官會按管轄性質分送予各檢察官或機關處理，同時也會指示處理方式並要求回報處理結果及追蹤

後續處理情形(管考),發交案件均有文號,反貪中心亦會建檔編號,惟並無限定處理期限,但有些重大案件或媒體揭露具有時效性,有向上彙報之必要者,反貪腐中心主任檢察官會對此類案件進行專業審核後向司法廳彙報,如發現所屬檢察官處理未臻妥適,渠亦會彙報司法廳瞭解此一情形,也會對地檢署檢察官行使指揮權,但此種情形從未發生過,檢察官通常皆能妥適處理。基本上這些爭議多是法律見解問題,而非檢察官個人偏好問題,主任檢察官並不會以長官自居,通常都會尊重檢察官個人之判斷。當匿名檢舉案件是具政治性及敏感性時,因媒體勢必關切,故檢察機關也相對慎重,惟低階官員犯罪時,雖未獲媒體重視,反貪中心仍一視同仁,採相同之處理模式。

6. 檢舉案件如為具名者,地檢署會先傳證人至警察機關詢問,匿名檢舉則無法進行查詢,僅能就現有資料進行查證。通常檢察官對受理之案件會先行審查及評估,決定是否進行或停止調查程序。如為惡意毀謗或不具調查價值者,將停止調查。由於對這種線索評估有困難性,故柏林地檢署亦評估是否採用電子通報系統,匿名檢舉人可先提供線索,該署亦可藉此管道詢問檢舉人(全數在匿名情況下進行),此種構想來自於美國。在美國之所以有此作法係源自於 2000 年安隆公司財務造假案,該案發生後,為亡羊補牢,美國各大企業在該公司內使用此一通報系統,可以在檢舉人身分不被發現情況下,提供安全之檢舉管道。在美國此種模式雖使用於私部門,德國認為可適用在公部門。如薩克森邦已使用 2 年,但在柏林,此種模式是否可用在公務或警察部門,仍在討論階段,尚未定案。

7. 柏林地檢署之檢察官有義務將所有報告匯集至反貪腐中心,一般行政

部門內部審查機制亦是如此，藉由此種方式，主任檢察官可全面瞭解狀況，並提出建議或注意事項。在整個機制中，反貪腐中心主任檢察官可監督轄下所有檢察官，針對個別檢察官處理案件之正當性、合法性、合理性進行檢查，如同蜘蛛網中的蜘蛛般，隨時監督全盤之狀況。

8. 反貪腐中心可對整個柏林行政機關之防貪及肅貪工作提出諮詢，機關可據以透過行政機制處理類似問題，理論上一般性的問題，行政機關可藉內部機制釐清，但因行政機關缺乏如監聽、搜索等強制處分權，如逕行介入某些貪污案件調查，將使涉案人員得以湮滅證據，故此類案件仍須由檢察機關進行。

9. 德國公、私部門之貪污案件處理過程中，匿名檢舉為對檢舉人唯一之保障，與美國不同，美國則有許多保護措施，如人身安全、身分改變等，在德國勞動法院曾遇有檢舉人遭公司解雇，卻無法獲得保障之案例，此即德國目前考慮引進電子通報系統之原因。惟德國對於重大刑案如兇殺、毒品、軍火等案件，則有檢舉人保護之措施，但因貪污犯罪並無立即性之危險，故無相關之保護措施。此外，一般之貪污案件並無檢舉獎金，刑事案件如兇殺案等，則提供有檢舉獎金。

10. 在德國有公務員服務法及行為準則，規範公務員行為，其條文係仿照企業界所採用者，另在刑法中對公務員之行為亦有明確之規定，公務員原則上不得接受任何餽贈及有形或無形之利益，惟亦有例外情形，如餽贈之物品價值甚低，可在主管同意下收受，例如公務員至民間企業演講，會後接受餐宴招待，即已構成處罰要件，但一般如拒絕後將產生不利之影響或不符公務禮儀者，可事先向上級報備，經許可後參加。

三、防貪政策與措施

德國人給人的總體感覺是嚴謹、守法，這一獨特的社會文化特徵對德國的反腐機制有著重要影響。有的邦設置反貪腐中心，如柏林市(邦)，屬市議會督導；有的則設置監察專員，如北威邦等，屬內政部督導。德國防貪政策與措施詳述如后：

(一) 德國沒有全國性的反貪政策

如同前述，貪瀆並非德國社會的主要問題。也因為如此，德國也並未有專門的全國性反貪瀆的政策。貪污問題未被政府或內閣列為優先考慮，因此，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犯罪態樣研究。公務員認為沒有貪污問題，所以沒有為執法官員提供特別的有系統的工作方針。沒有委派肅貪防貪專責人員，沒有專門組織及反貪團隊，也沒有專責處理貪污或整合不同部門反貪力量的機構。

(二) 德國政府高清廉度原因的分析

1. 德國人重視完善的教育，尤其是品格的塑造；品格是支配人的行為和態度的內在修養，它在後天的環境和教育中形成的。德國各邦的學校法中有關德育的規定，都恪遵守公正、誠實的行為規範，培養關懷群體的責任，展現國家公民的權利和義務。這種教育理念有助於自學生階段即培養國民遠離貪腐，進而抵制貪腐。
2. 德國民族文化崇尚理性，十分注重個人道德修養，養成了嚴肅認真、遵守紀律、善於服從的傳統美德，德國公務員大都能將專業能力和廉潔自律作為一種內在的自覺行為，作到嚴格自律、遵守職業道德，在工作中注重潔身自愛，重視公私分明。另公務員本身有一種根深蒂固

的嚴格自律理念。當然，還有很重要的一點，就是公務人員有相當社會中上水準的穩定收入和社會保險，而且公部門精英分子充分受到社會尊重。因此，在公務人員中違紀、違法者的比例很小。

3. 德國公務員制度相對完善，例如：（一）公務員實行公開招聘，（二）公務員的職業道德和廉潔教育制度化（三）實行輪調制度和權利約束機制，政府規定公務員一定年限必須職務輪調。對於易滋弊端的部門，則以 3 年為輪調原則。（四）實施高薪養廉和公務員終身制，並禁止公務員兼職；同時嚴厲懲治違反紀律的公務員。（五）法律條文、行政命令規定明確，降低模糊空間之可操作性。（六）決策透明公開，接受多元監督。在完善法律制度下，讓公務員不能也不敢貪污。
4. 德國成熟的民主制度，樹立政府對選民負責的價值趨向，選民用選舉的方式對行政官員、民意代表、黨派等進行監督，民主選舉和權力制衡是防治腐敗的根本。直接選舉亦是地方自治的基礎，地方政府在決策時注重程序正義原則和保護少數原則；為保證選舉的公正，對政黨募款制度做出了明確規範。規定候選人收到一定金額的捐款，就必須公布捐款者的姓名、住址、職業、捐款日期和金額；另按獲得選票的數量對政黨進行補助，而非補助候選人本人。民意代表在德國視同公務人員，其清廉度並不亞於一般行政人員，在民意代表重視及監督下，政府機關清廉度也自然隨著提高。

（三）其他對防貪措施的看法

1. 公職人員財產申報

德國值得注意的是並未要求公職人員財產需申報，因該國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。德國也沒有財產來源不明罪，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。

2. 公共工程招標採購

德國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，司法部門沒有積極主動的發掘公共工程舞弊情事，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。公共工程招標作業與一般行政運作相同，要求程序透明，工程主辦機關會進行非常嚴格的檢查，如發現違背公平競爭原則及有涉有貪污行為，可視實際情況，對自然人及法人分別依法追究刑責。

3. 法紀宣導部分：

德國法務部並未對公務員及民眾從事法紀宣導工作，認為公民教育已提供國民守法的觀念，且貪污現象在德國並不嚴重。

第三節 國際透明組織

一、國際透明組織簡介

國際透明組織（Transparency International，TI）1993年成立的國際透明組織，總部設在德國柏林，是國際上唯一專門致力於抑制貪污腐敗的非政府、非盈利、國際性的民間組織(NGO)。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，一起為「更廉潔」的地球而努力。該組織已經在世界上 90

多個國家成立了分會，希望透過其在世界各國分會，結合來自政府、企業正直廉潔人士，共同為推動全球性的反貪腐活動而努力。

二、其主要的工作有：

- (一) 定期召開會議，以喚起反貪共識並交換經驗。包括由會員國輪流主辦的年年會、每 2 年召開一次國際性的研討會等。
- (二) 推動各國成立分會，加入反貪腐聯盟。目前該組織已有 87 個會員國，並分別成立分會，均以不同的型態存在（如公司、法人、私部門，但均非政府機構），臺灣也於 92 年 8 月 28 日成立分會，成為第 87 個會員國。
- (三) 蒐編出版反貪文獻，提供反貪資訊與對策。除了定期出版「透明國際通訊」、建立自己的網站、蒐編相關文獻建立資料庫，同時於 2000 年出版「國際透明組織相關研究資料彙編」(TI Source Book 2000) 及於 2001 年出版「全球貪污報告」(Global Corruption Report)，提供個案研究、探討相關議題。
- (四) 建立各行業廉潔行為守則：國際透明組織也廣泛蒐集各國公務員、法官、律師、記者及跨國企業倫理規範，並透過與國際知名銀行的研商訂定反洗錢準則，推動實施。
- (五) 定期發佈「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index, CPI) 評估比較各國貪腐嚴重程度。

三、貪腐印象指數與行賄指數是如何產生的

(一) 貪腐印象指數 (CPI)

國際透明組織自 1995 年起每年均發佈 1 期各國「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index; CPI)，這也是該組織最受人矚目成果。「貪腐印象指數」是由一些大學教授、學者專家，從國際知名機構

的調查報告中，提取有關人士對各國貪腐程度的主觀評價，予以綜合評分。包括政治經濟風險顧問公司 (Political & Economic Risk Consultancy)、瑞士洛桑管理學院 (Institute for Management Development, IMD, Switzerland)、世界銀行 (World Bank)、庫柏賄金流動之家 (Pricewaterhouse Coopers)、經濟學人情報中心 (Economist Intelligence Unit)、自由之家 (Freedom House)、世界經濟論壇 (World Economic Forum) 等 7 個機構所提出的 14 項調查報告。

國際透明組織貪腐印象指數是根據人們對公務人員與政治人物廉潔認可的程度，對世界上 100 多個國家進行的排名。指數是從世界上 13 個獨立機構在對世界各國商人或國情分析專家進行 17 種民意調查所計算出的一種綜合指數。貪腐印象指數的優點在於其為整合多重資料來源而建構的指標，它提高了每個國家評分之可信度。如此整合多重資料可避免單一資料來源因偏見或調查方法的瑕疵而對特定國家貪腐程度做出錯估與誤判。秉持這樣的原則，在貪腐印象指數建構過程中，如果任何一個國家沒有 3 個以上可信之調查資料，則該國將不納入國際透明組織貪腐印象指數之建構與評比。

貪腐印象指數的分數採 10 分制，最高 10 分表示該國清廉度最佳，該「排行榜」除了國家、名次、分數外，同時也會標示採用的調查報告數量及「標準差」。所採用的各個調查報告，係根據下列調查對象的主觀看法，如：外商或跨國公司的中高層主管、銀行主管、政經分析師、大學教授、記者等，特別是這些人主要為僑民或具外國身分。雖然也因此其貪腐評價每被質疑忽視了文化差異，不過一般相信因為其觀察係來自貪污的外在表現，與當地國民看法差異不會太大，且較客觀，故仍具

相當可靠性。

(二) 行賄指數 (BPI)

除了貪腐印象指數，國際透明組織自 1999 年起公布了各國行賄指數，它反映出一個國家的公司在國際商業活動中賄賂政府官員的情形。行賄指數係由蓋洛普公司在 15 個新興市場經濟國家資深商務人員對人進行調查的結果，這些國家的特色為均為跨國公司投資最多的發展中國家，如阿根廷、巴西、匈牙利、波蘭、俄羅斯、印度、泰國等，所謂資深商務人員包括外國及該國公司高級主管、會計公司負責人、銀行主管、商業法律公司負責人、跨國商會代表等。

行賄指數的評分也是 10 分制，最高 10 分表示行賄最少。台灣 2006 年行賄指數在 30 個國家中排名第 26，表示我國商界境外行賄情形仍相當嚴重。

四、訪問國際透明組織亞太部主任對我國反貪工作的建言

國際透明組織亞太部主任 Pascal Fabie 先生認為，台灣一般民眾的教育水準普遍良好，也有很好的學術水準，可視為反貪腐的利基，政府機關應善於把握，主動尋求與大學或其他學術研究團體的合作，不只是在喚醒反貪意識上，也包括反貪對策的研究與評估方面。

據廖燃專員表示：

- (一) TI 對每個會員有三項原則：(1) 無黨派、(2) 統一對貪腐的戰線、(3) 不捲入個案調查，對所接受的外界捐助資金，有一定的條件。而各個會員要經過相當的資格認證，每年都要提出一份財務審計報告，以資徵信。
- (二) TI 是聯合國的觀察員，也在聯合國內推廣全球性的反貪腐工作，並參與其它國際組織 (WTO, IMF, WB 等) 反貪策略的規劃。

- (三) TI 希望把各國行之有效或有創意的措施，經由會員間的交流加以推廣，如台灣分會受本處委託「城市廉政指標研究」，經台灣大學洪永泰教授在各項國際會議上介紹解說，受到其它國家的重視，並認為遠比墨西哥同類型的研究來得深入。
- (四) 目前 TI 尚沒有一個評量透明度的指標，但有成立“全球資訊公開聯盟”的構想。
- (五) CPI、BPI、GCB 等三項指標是 TI 衡量各國貪腐變化非常重要的指標，各國的廉政機構對這三項指標宜有清楚的認識。
- (六)「國家廉政體系」是由韓國首先開發，TI 認為有推廣之價值，且有助於對推動廉政工作有一個系統性的瞭解。該體系有如一個希臘神廟，有 11 根支柱代表國家廉政體系的 11 項要素（立法機關、行政機關、司法機關、審計機關、監察使、監督機構、公務員系統、媒體、公民社會、私人部門、國際行動者），它們要立足於堅固的公眾意識和正確的社會價值上，以支撐頂部的三個圓球（生活質量、法治、可持續發展）。如果這些圓球以及它們所體現的價值不致滾落下來，廟頂必須保持平衡，換言之，基礎和支柱必須穩固。「國家廉政體系」具體解釋了推動廉政是全面性的建設，也闡明了這需要公部門、私部門和全民的投入參與。

第四章 建議與結語

一、強化政府透明化措施

本次參訪的德國三個機構幾乎一致認定透明化的政府是抗衡貪瀆最大的利器，事實上，德國清廉度一直名列前茅也證明了上述觀點。透明化指的是政府文件的公開，德國以憲法與法律規定此一原則，准許每位民眾有

權使用政府機構和公營企業的檔案資料，甚至包括私人公司的審計報告。德國原來就有這樣的傳統，德國的一般公民在受教育的過程中，都明白自己有關政府資訊公開的查閱權利，媒體記者尤其清楚。

我國行政程序法訂定之後，政府資訊公開成為法的義務，配合市長網路新都的規劃構想，檢視並強化本府各項業務的透明化措施，透過網路公開作業流程、處理狀況，使得各項作為必需直接承擔民眾的檢驗，進一步藉外控效果結合內部稽核，讓異常資料無所盾形，當是最值得持續努力的防貪、防弊作為。

二、健全公職人員財產申報制度

與政府資訊公開息息相關的課題為財產申報制度。德國沒有建立公職人員財產申報資料，迄無公職人員財產申報制度之相關法令。這並不代表公職人員財產申報並不重要，相反的，所以不認為財產申報制度絕對必要，最主要的仍是基於其對資訊公開透明的信念與落實。在德國公民的納稅申報資料原則上也在政府資訊公開的範疇之內，媒體及政府相關部分查閱公職人員的納稅資料並不困難，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。反觀國內財產申報制度，受限於財產總歸戶尚未完整建立，對於申報資料的實質審查相當耗時費力，現行財產申報制度只能算是初具雛形，其功能的發揮仍有待突破，本府為達成財產申報百分之百的實質審查率，最早著手開發網路申報系統，以期藉著相關資訊的網路連結達成上述目標，至少加快取得全國稅務、地政等機關及各金融機構的合作與技術突破，為現階段的重要目標。

公職人員財產申法的實施，無論從那個角度來看，對於行政革新或肅清貪瀆等都有著正面的影響。惟該法受限於經驗與時間，其內容的確有不

夠周延及須加商討之處。由此顯見，如何健全是項制度，亦是反貪污工作的重要一環。

就肅貪防弊而言，其成效與國民道德和民族性有關，德國對此並無創見，雖未有陽光法案，卻能從稅法下手，也是一種釜底抽薪的好方法。當我們思考公職人員財產申報制度時，必須要體認到這個制度僅是反貪污的一環，若不能連同刑法、稅法等一併修正，恐怕效果十分有限。單純要求政風系統加強查核，其實是事倍功半、掛一漏萬的。德國的法制反而值得我們參考。

三、對不明來源的財產可以考慮課以重稅

另一個與政府資訊公開相關的課題為對不明來源財產的處理。德國無財產來源不明罪，但在德國如個人出現來源不明的高額財產，稅務人員會進行調查，如果調查沒有結果，將課予非常高額的納稅百分比。德國檢察機構與稅務機構等部門間的合作尤為密切，當稅務機構發現可疑也會進行追查與通報。該國社會透明度高，原則上，政府清楚所有個人的資料，故有利於對不明來源資金的追查及貪瀆的嚇阻。該國對不明來源財產課以重稅的作法，或許可供國內參考。

四、落實本府「公務員廉政倫理規範」

德國對其高清廉度的另一個普遍看法，認為應歸功於其社會文化。送禮、應酬、關說不是歐洲國家習俗的一部分，德國沒有類似本府「公務員廉政倫理規範」一般，對請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件作出細密的規定，不認為有此迫切性。這說明了德國在這方面已有相當程度的共識，少見這方面的困擾。受到國情及習俗的影響，我國對於一般禮俗與職務關係的分界，顯然並不嚴謹，尤其對於個別行為是否影響民眾對政府公務員

公正執行職務的信賴度，也缺乏一致性的共同看法，本府「公務員廉政倫理規範」就依行政院頒「端正政風行動方案」有關請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件之規定，訂定更明確的標準，原則上仍採取登錄報備制度，該規範只是建立廉潔標準的第一步，仍有待持續推動，並針對已發生的個案適時檢討修訂，以建立公務員對適當行為之共識。

五、強化政風機構防弊功能

我國「政風機構人員設置條例」及其施行細則規定，政風機構的法定職掌包括針對現有缺失研提防弊措施、改進措施及協調修正不合時宜的法令規章。此外在實務上，除對於案件的稽核及檢舉的調查外，也經常就個案缺失，尤其是不符相關法令或內部行政規定的部分，向機關首長或業務單位提供建議及看法，為強化政風機構防弊功能，以精確提出有效的個案建議及防弊措施，擴大防弊導正的影響力，並與相關專業單位合作，以縮減可能貪瀆空間與錯失發生的機會，確為今後不斷努力的方向。

六、追究行賄者與公司法人的責任

德國非常強調貪污的供需關係，這樣的觀點不僅表現在貪污防治的立法上，也表現在貪污及洗錢查察方面。首先，德國刑法的賄賂罪與我國刑法最大的不同，在於對公務員不違背職務行為之行賄，亦構成犯罪。因此，即使只是尋求快速通關，而對公務員行求、期約或交付不正利益，依然犯罪。其次，德國當局也重視對私部門的約束，公司或其他法人若涉及在公私領域中的行賄行為及其他違法獲利行為也被課予刑事責任。德國肅貪部門視「課予法人不當得利之刑罰」為預防貪污的主要手段之一。當公司營利有一部份由不法得來，即應負刑事責任，雖然對法人的處罰只是罰金，但並不排除法人管理階層個人的刑責。此有助於防止政商勾結及公共工程

舞弊。而德國法律對公司法人之賄賂及洗錢行爲一樣課以法律責任，且不論其發生在公部門或私經濟部門。一旦發現公共工程招標有圍綁等阻礙公平競爭的情形，將會予以制裁。我國採購法對於廠商違法行爲也有處罰規定，但除了針對個人的若干特別刑罰外，針對法人者只有停止投標權之規定，而前者少見主管機關追訴之實例，後者更常見另外成立公司以爲規避，故將來移送工程採購涉嫌貪瀆案件，可同時建議有關機關考量法人及其代表可能涉及其他法律責任的追究。而對於法人的實質財產課罰也可以作爲採購法修法參考。

七、嚴禁境外行賄

德國爲歐盟及經濟合作發展組織的會員國，因此受其國際公約的約束，該二個國際組織均對貪污犯罪表示重視並先後成立不少相關公約及次級反貪組織，其中「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)就是最著名的一份。上述國家因此均將境外賄賂行爲，包括對外國公務員或行使國際組織的職責的人員行賄，以及接受外國公務員或行使國際組織的職責的人員的賄賂，宣告爲犯罪行爲。包括國際透明組織在內的多數國際組織均認爲這項條約是非常實在且必要的，從貪污的供需關係來看也確實如此，一個會行賄外國公務員以換取利益的公司或私人，基於相同的需要，當然也會賄賂本國公務員，反之亦然。國際透明組織於 2006 年先後發佈行賄指數排行榜，以反映各國境外行賄的情形，我國貪腐印象指數在 163 個國家中排名第 34，但同年行賄指數在 30 個國家中卻排名第 26，顯示我國商界境外行賄情形相當嚴重，若不儘速防制此種犯罪行爲，恐難建立廉潔政府，

即使只是提高清廉度排名都有困難。

八、加強與學術團體如國際透明組織台灣分會的合作

國際透明組織亞太部主任Pascal Fabie先生強烈建議善用國際透明組織台灣分會的利基，主動尋求合作，不只是在喚醒反貪意識上，也包括在反貪對策的研究與評估方面。除了能掌握國際反貪資訊及反貪相關議題的探討之外，就一個地方政府而言，如何客觀評估反貪工作的成效？設定評估清廉度的指標並追蹤其發展？判斷各機關清廉狀況的進步與退步？以上問題若有學術機構參與或提供意見，相信對解決問題會有所助益。

總而言之，德國政府致力於維護施政的高度透明及公務員的高道德標準是本次參訪最大的心得。事實上，1997年OECD針對15個會員國反貪機制的調查中，即發現對行政透明化及行政倫理的再教育已成為許多國家近年努力的目標。歐洲國家高清廉度的事實適足以印證這樣的舉措是值得採行的。

雖然貪污為複雜的結構性問題，涉及政治、經濟、法律、文化等各個層面，政府高清廉度非一蹴可幾，有賴於政府與民間共同努力，但是政府的反貪決心仍是首要前提。多元化防貪機制的採行已成為各國反貪共識的一部分，需要政府各部門的共同配合與努力。

九、全民參與厚植外部監督力量

國家廉政體系建立在包含公眾意識和社會價值的基礎上，如果公眾的廉政意識，社會價值很強，將支撐起11項廉政支柱並賦予更多的力量。為達到全民反貪腐之目標，應引進公民力量，如本處目前推動與本市各社區大學合作，宣導宿肅貪倡廉工作，凝聚全民反貪意識，促進民眾對廉政的參與，共同關心及參與監督公共事務，才能有效改善貪腐情勢，提昇城市

的競爭力。

十、落實對廉政建設的正確認識

廉政建設是個系統工程，必須運用綜合的策略。TI 的「國家廉政體系」業提供了一個清楚完整的架構，足以說明推動國家廉政工作時必須努力的各個面向；另外，BPI、CPI、GCB 等三項指數是國際上衡量各個國家廉潔程度的重要指標。無論「國家廉政體系」或衡量指標在國家廉政發展上都是非常重要的觀念，應透過各種機會向全民介紹說明，對從事公務甚至廉政工作的人員對之更應有深入完整的認識，宜納入各項講習訓練課程，尤其對政風人員而言，更應視為基礎課程。

附錄：參訪機關提供德國貪污案件統計資料：

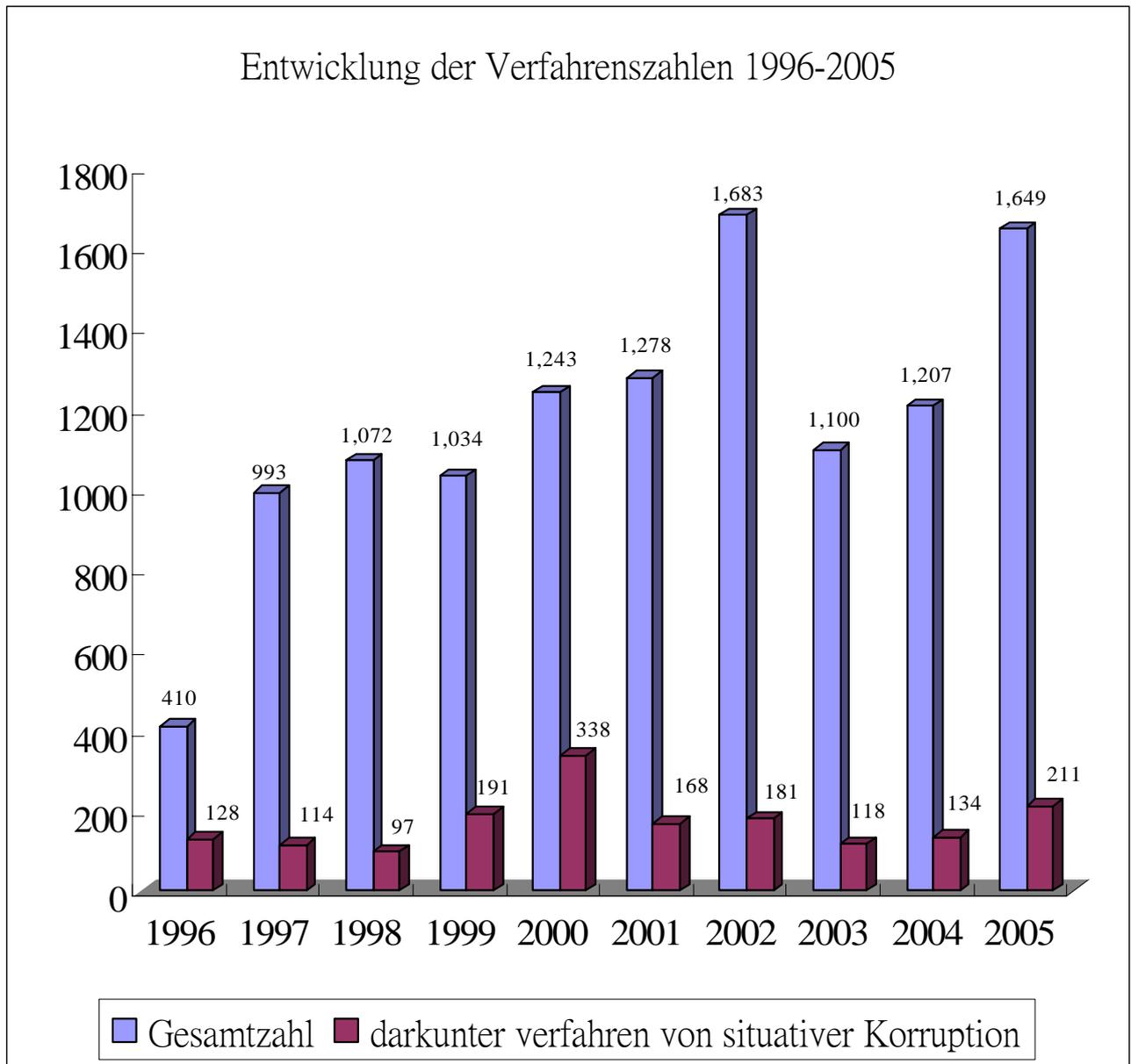


表 1、1996 至 2005 年起訴貪污案件統計表

2004年至2005年德國各邦貪污調查案件統計

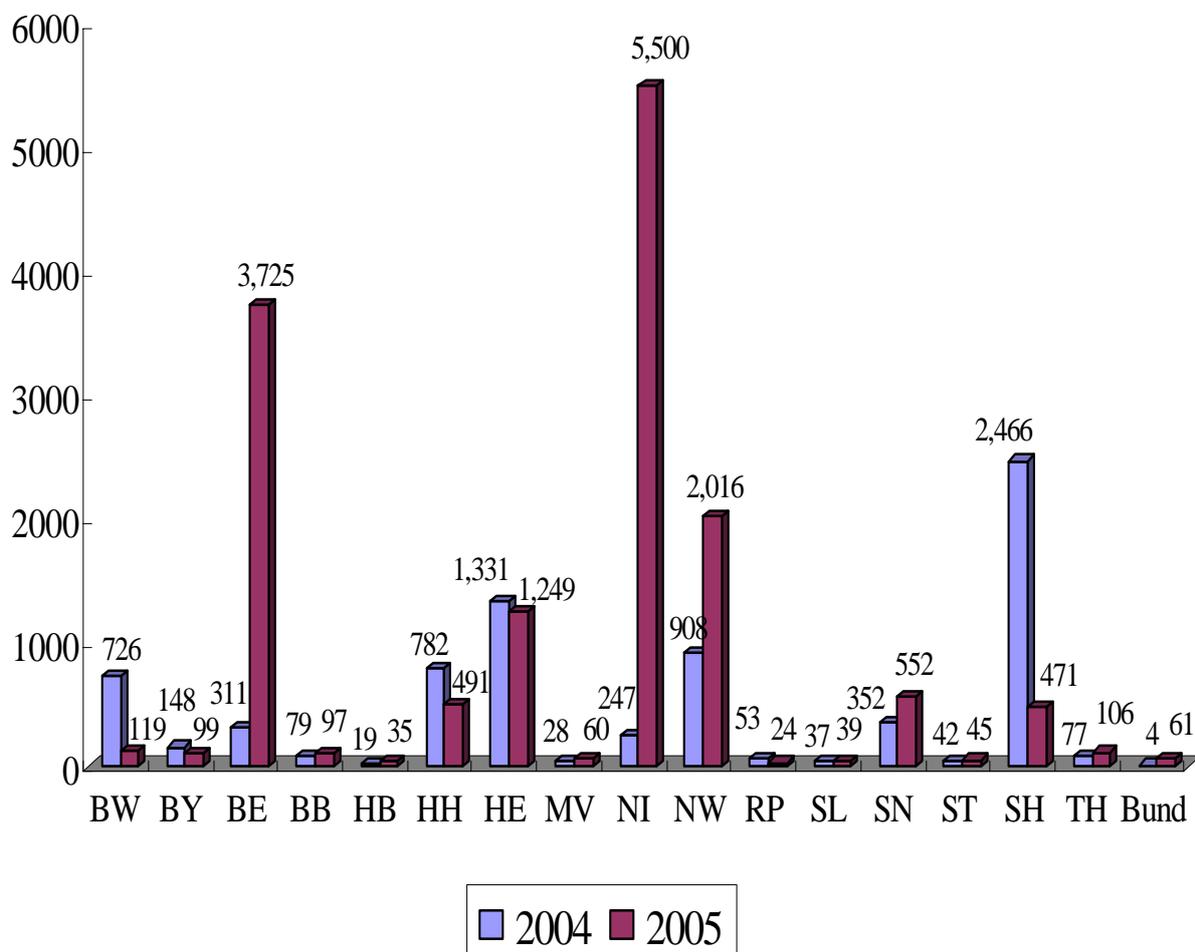


表 2、如標題

2004年至2005年德國各邦起訴的貪污案件統計

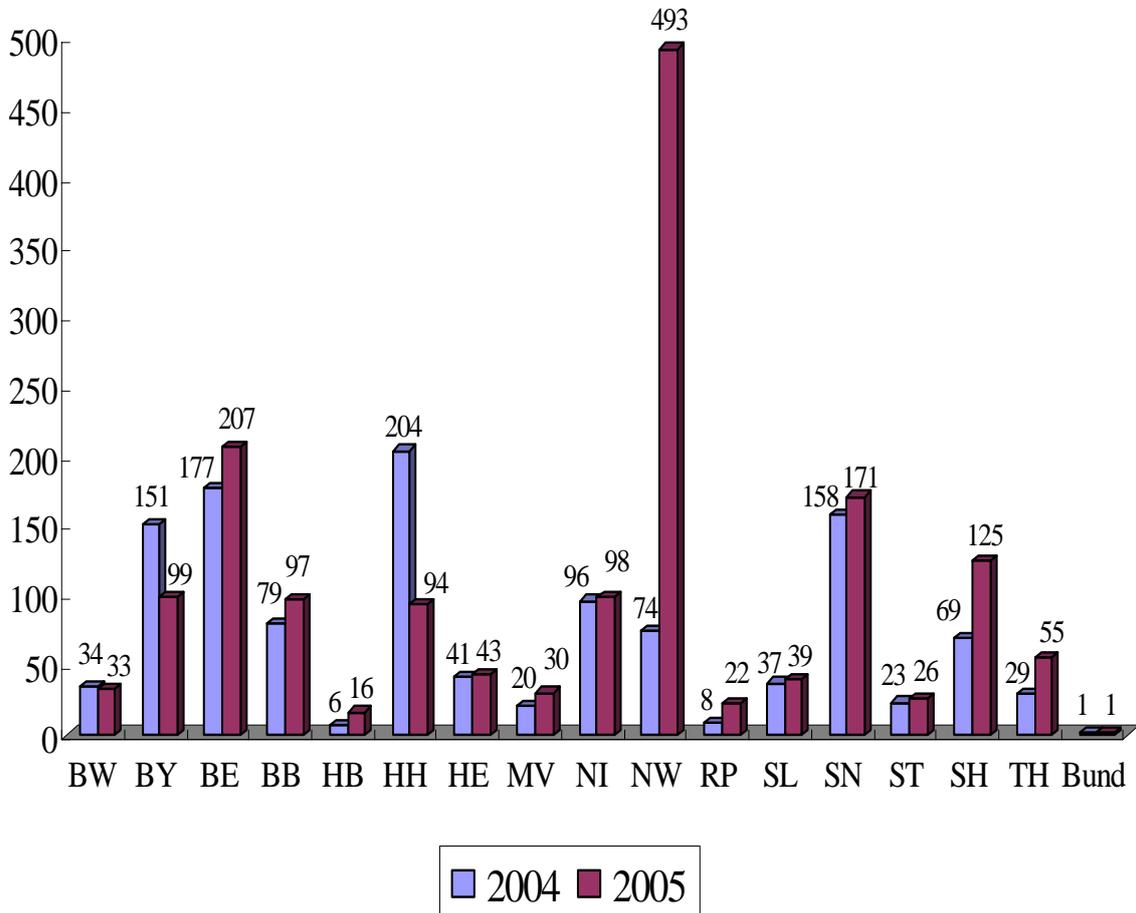


表 3、如標題

受賄者的屬性

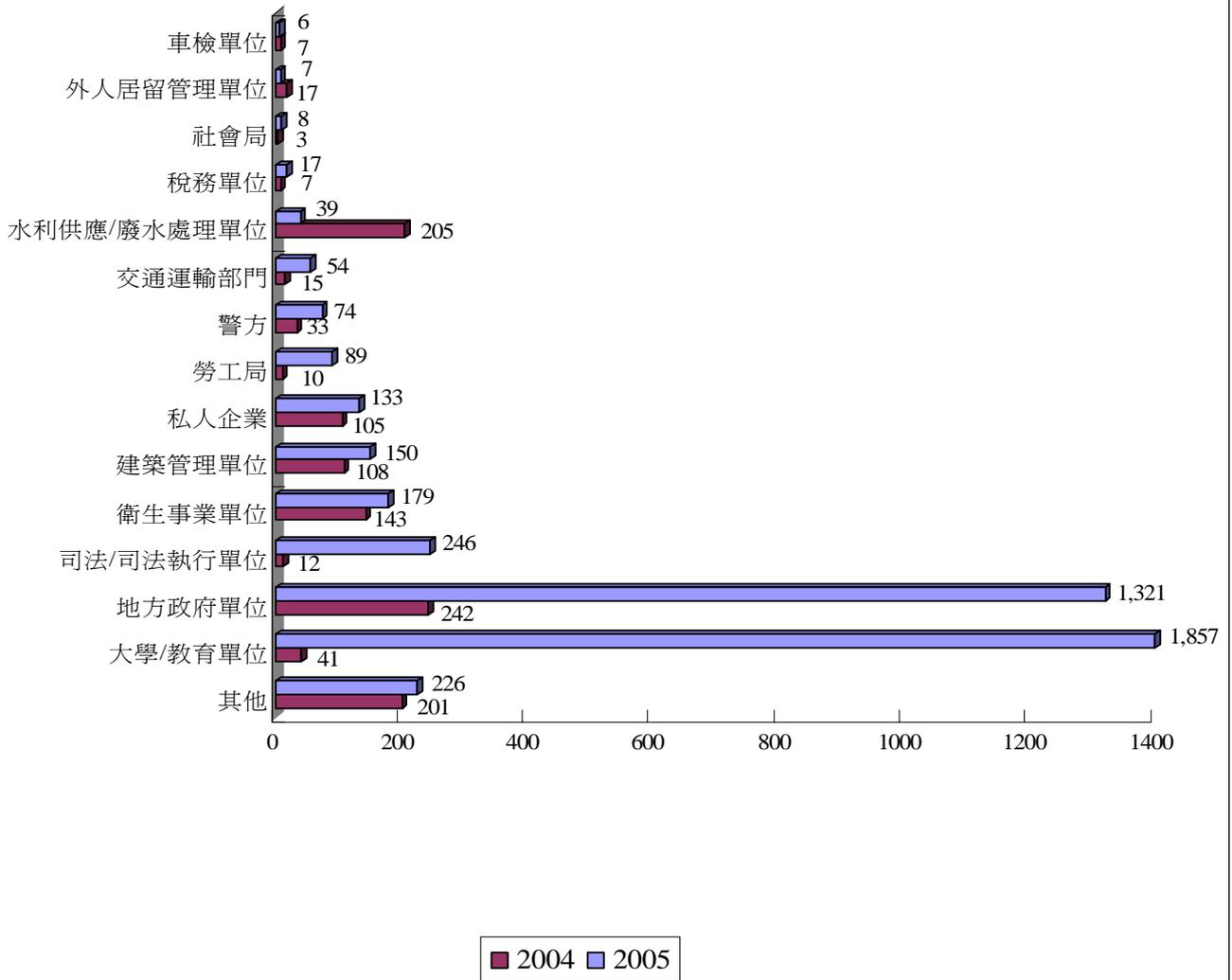


表 4、如標題