

出國報告（出國類別：考察）

## 英國廉政制度出國考察報告

服務機關：臺北市政府政風處

姓名職稱：林主任秘書惠琴

劉科員蓓

謝科員芷廷

吳科員明瑾

派赴國家：英國

出國期間：104年6月11日至104年6月18日

報告日期：104年9月14日



# 摘 要

英國廉政制度有其歷史淵源及面對新時代的創新思維，並且在國際透明組織公布全球清廉印象指數中名列前茅，其廉政制度及實際運作情形，值得我國學習與參考。

為汲取英國廉政實務經驗及「反賄賂法」之廉政新概念，並加強雙方廉政業務之聯繫，本次行程選定倫敦市警察局海外反貪小組、國際透明組織英國分會、英國商業、創新與技能部進行考察。

本次考察發現，英國「反賄賂法」的訂定，將賄賂行為納入企業風險的一環，賦予企業反貪腐之責任，並且透過教育宣導與民間非政府組織的力量推動廉政業務，促進政府資訊公開透明，將揭弊者保護視為「勞工權益保障」等，提供為我國豐富的經驗，用以重新思考貪污概念之界定，並順應國際政經情勢將企業責任視為推動反貪工作重要的作為，爰針對考察見聞，研提以下建議，作為我國推動廉政工作之參考：

- 一、制度性的預防政策是廉政工作的核心。
- 二、政府資訊公開並促進交流與監督。
- 三、**企業**負有相當之廉政責任。
- 四、借助民間力量及科學研究方法瞭解我國廉政問題。
- 五、揭弊者保護應奠基在「勞工權益保障」的基礎。



# 目 錄

第一章 考察源起與英國廉政概述 .....	1
第一節 考察源起與目的.....	1
第二節 英國廉政體系概述.....	2
一、 在歷史經驗中探尋廉政概念與對策.....	2
二、 未設有專責廉政業務的單一機構.....	3
第三節 反賄賂法(The Bribery Act 2010)與企業責任 .....	5
第二章 考察與交流過程 .....	7
第一節 參訪機關及行程介紹.....	7
一、 參訪機關與主題架構.....	7
二、 行程簡述.....	9
第二節 倫敦市警察局海外反貪小組.....	12
一、 機關簡介.....	12
二、 參訪過程.....	12
三、 考察重點及意見交流.....	13
第三節 國際透明組織英國分會 .....	20
一、 機構簡介.....	20
二、 考察過程簡述.....	20
三、 考察重點及意見交流.....	21
第四節 英國商業、創新與技能部.....	26
一、 機關簡介.....	26
二、 考察過程簡述.....	26

三、 考察重點及意見交流.....	26
第三章 心得與建議 .....	32
一、 制度性的預防政策是廉政工作的核心.....	32
二、 政府資訊公開並促進交流與監督.....	33
三、 企業負有相當之廉政責任.....	34
四、 借助民間力量及科學研究方法瞭解我國廉政問題.....	34
五、 揭弊者保護應奠基在「勞工權益保障」的基礎.....	35
第四章 結語 .....	36
參考資料.....	37

# 第一章 考察源起與英國廉政概述

## 第一節 考察源起與目的

英國，為現代民主國家之發軔，亦是現代文官制度之濫觴，在其歷史進程中，對於民主治理有著豐富的經驗和資源，尤其自封建領主制向現代民主之演進，政治制度的轉變及過渡往往就是政治貪腐的溫床，因此，反貪腐是英國在邁向現代民主國家的歷程中，必須不斷面對並設法解決的議題，在這個背景下，考察英國廉政制度並學習英國處理貪腐問題所發展出的概念與原則，對我國廉政工作在概念上之發想及實務上之運作別具學習意義。

另一方面，國際透明組織於 2014 年公布的全球清廉印象指數（Corruption Perception Index，下稱 CPI），以滿分 100 分代表最清廉，在全球 177 個納入評比國家中，我國獲得 61 分，排名 35 名，雖較 2013 年進步 1 名，但總分卻未改變，惟我國於 2011 年 7 月 20 日成立法務部廉政署迄今，具有政策系統性規劃及行政權力集中的優勢，清廉印象指數尚未有突破性進步，而英國在 2014 年的評比中獲得 78 分、排名第 14 名，明顯優於我國，其廉政工作推動之具體成果，確有值得我國參考學習之處。

本府自柯市長上任後，創新且有效的廉政思維與政策皆是市長最重視的施政方向，本府廉政透明委員會之成立，亦是希望成為架接政府部門與民間的橋樑，以公民社會監督的力量，督促政府政策公開透明，這種積極針對廉政思維的發想與實踐，正是本府廉政工作必須不斷汲取他國經驗最重要的推動力，因此，本處以英國廉政制度為考察對象，亦為回應本府對於廉政新構想的需要而來，希望能在考察過程中發現新的廉政思維，以作為本府及全國未來廉政工作之參考。

## 第二節 英國廉政體系概述

為能有效汲取英國廉政工作之經驗，本處考察小組於出國前，即先就英國廉政發展之歷史背景及當前運作情形進行初步性及概括性瞭解，經綜整所蒐集之資料內容，英國的廉政發展具有下述二個特點：

### 一、在歷史經驗中探尋廉政概念與對策：

英國的廉政制度之建立及廉政工作之推展，大多是為解決英國政治制度在實踐上所產生的貪腐問題，在歷史進程中，面對各式各樣貪腐樣態進行瞭解，並思考解決的方式。最有名的例子，是英國現代文官制度的建立，就是為解決從封建領主時期在扈從政治下，各派系以政府職位作為利益分贓的誘因，造成行政系統成為特定人士尋求個人私利的工具等問題，因此英國於 19 世紀建立以考試取才、強調行政中立的現代文官產生及考核機制，以杜絕買賣官爵，私人瓜分行政資源的腐敗情形。

另外，現代英國政府機構中一些較有特色的廉政機關，則是因應政府弊案及醜聞所作的制度反省與改革。例如在 1994 年時，發生由記者揭露而爆發衛生相關部門官員接受藥商行賄以換取有利辯護的貪瀆案，震驚英國社會，為整肅英國官僚腐敗與重整紀律，時任首相的梅傑(Sir John Major)成立調查小組，並在後來轉型成「公職生涯準則委員會」(Committee on Standards in Public Life，又稱諾蘭委員會)，該委員會第一任主席諾蘭(Nolan)，即針對英國文官紀律制定 7 項具體的準則<sup>1</sup>，以作為英國公職人員之核心價值。現在的「公職生涯準則委員會」仍然隸屬於英國內閣辦公室(Cabinet Office)，其任務為調查及研究英國文官清廉程度及相關廉政作為，並定期提供報告與政策建議，以協助英國政府規劃廉政政策，維繫政府之廉潔<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 諾蘭的「公職生涯 7 大原則(Seven Principles of Public Life)」包含：無私(Selflessness)、廉潔(Integrity)、客觀(Objectivity)、課責(Accountability)、公開(Openness)、誠實(Honesty)、領導(Leadership)。

<sup>2</sup> 「公職生涯準則委員會」之相關內容係參自該委員會網站：

<https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>

## 二、未設有專責廉政業務的單一機構：

雖然英國的廉政制度和機構源自於歷史進程中所產生的各種貪腐問題，但是直到目前為止，英國並未設立一個專責處理廉政業務的機構。整體而言，英國監督政府作為的機制，多元地分屬在政治及社會不同層面的區塊中。

就監督政府施政的角度而言，採行議會內閣制的英國，其議會在歷史發展過程中，即扮演強而有力的監督角色，內閣推行之政策，必先經過議會討論及同意，政策執行的過程及成效，亦受到議會之監督及審視；另外，自 18 世紀發展的審計制度，亦在財政支用的面向上約束政府部門的政策執行；而在英國活躍的公民社會中，媒體以及政策性非政府組織，亦是監督政府政策作為的重要利器。

就政府部門內部對於公務行為的約束而言，除前述「公職生涯準則委員會」訂定公務員行為準則，並協助廉政政策的擬定和研析外，在英國議會中，因受到「公職生涯準則委員會」的影響，亦設立「議會道德準則專員辦公室」(The Office of the Parliamentary Commissioner for Standards)，除了督促議員遵守道德準則外，亦負責處理議員「財務利益」(Financial Interests) 的登錄業務，是英國議員廉政行為自我約束的內控機制。此外，英國在中央及地方政府，皆設有「監察使」(Ombudsman or Commissioner) 制度，以監督檢視政府施政作為，協助處理及調查民眾對於政府施政提出的質疑；而在行政機關中，則有國防、財稅、健康保險等廉政風險評估較高的機關，設有監察機制，以處理民眾對於該機關不滿的投訴案件<sup>3</sup>。

除了多元化的政府施政監督機制，英國政府中職掌貪污案件偵查的肅貪機關亦未集中化與單一化。目前英國最主要的肅貪機構為「嚴重詐欺辦公室」(Serious Fraud Office)，隸屬於皇家檢察院(Attorney General's Office)，是英國國內最主要也最具權威性的偵查機構；另外，英國的國家犯罪局(National Crime Agency)於 2012 年亦設立偵查貪瀆及賄賂行為的部門，而地方警察機構亦具有調查賄賂案

---

<sup>3</sup> 參考自孫曉莉，〈英國主要的監督及反貪腐機構〉，廉政文化建設網站：[http://info.zjlib.cn/lzwh/ggk/zw\\_all.asp?id=95](http://info.zjlib.cn/lzwh/ggk/zw_all.asp?id=95)

件的偵查權力。

因此，綜觀英國政治及社會對於對行政機關監督與約束，以及貪瀆及賄賂行為的偵查，皆是多元紛雜的，與我國將廉政工作集中於專責機構的作法有極大的差異性。

由於英國廉政體系給予人多樣且複雜的印象，因此也大大增加本次考察前置工作的難度，尤其必須考量在有限的參訪時間中，儘量全面關注廉政工作不同面向的整體性，再加上受訪機關的意願及時間安排等種種不確定因素，為避免考察的內容過於龐雜，本處考察小組將考察重點化繁為簡，並聚焦於探詢英國當前廉政政策的觀念及推展廉政工作的思維上。

議會	<ul style="list-style-type: none"><li>• Standards Committee</li></ul>
行政部門	<ul style="list-style-type: none"><li>• 內閣辦公室：The Committee on Standards in Public Life（諾蘭委員會）</li><li>• 國防、健保等部門設置民眾申訴之單位</li></ul>
審計機關	<ul style="list-style-type: none"><li>• 國家審計署</li><li>• 地方政府審計機構</li></ul>
監察使	<ul style="list-style-type: none"><li>• 國會監察史</li><li>• 地方政府監察史</li></ul>
肅貪機關	<ul style="list-style-type: none"><li>• SFO、OACU、NCA、警察系統</li></ul>
民間社會	<ul style="list-style-type: none"><li>• NGO(國際透明組織)、媒體等等</li></ul>

表 1：英國廉政體系部門分類表(本處考察小組自製)

### 第三節 反賄賂法(The Bribery Act 2010)與企業責任

承上所述，英國廉政制度發展具有歷史縱深及制度多元等特點，而在繁複紛雜的體系中，維繫英國廉政工作運作的依據，是甫於 2010 年通過，2011 年正式施行的「反賄賂法」(The Bribery Act 2010)。

「反賄賂法」正如同英國廉政制度之發展歷程，揉合英國歷史進程中不同階段所訂定的反貪腐相關法令，因應時代的需求創造新的廉政思維，可說是目前全球針對賄賂行為規範最嚴格的法規<sup>4</sup>。

「反賄賂法」之訂定，除了延續關於賄賂行為(包含行賄及收賄)的定義外，為順應聯合國(United Nations)及經濟合作暨發展組織(OECD)等國際性組織對於全球性貪腐問題的檢討，在原有的法令基礎上，增加對於「海外賄賂行為」的禁止，並且賦予偵察機關對於英國企業於海外賄賂行為之調查權，有效偵查及預防跨國企業於發展中國家進行的賄賂行為。

另外，不同於傳統上認為，防止賄賂行為與打擊貪污腐敗的責任應由政府部門自行承擔的思維，「反賄賂法」最重要也是最新穎的廉政概念，就是透過該法規範在英國設立及從事商業活動的「企業」<sup>5</sup>，其組織內部應建立「防貪機制」，將禁止賄賂行為及打擊貪污腐敗的責任加諸於該「企業」身上，換言之，當賄賂行為發生於政府機關與民間企業時，除了行賄及收賄的人員依法受到制裁之外，行賄的「企業」本身，亦是可被課責之主體，若涉有不法將遭受無上限的懲罰，因此對於「企業」而言，賄賂行為將成為企業經營的風險。(相關概念可參照圖 1 所示)

企業可課責性的具體規範在於，在英國設立或進行商業行為的「企業」都必須在其內部建立「充分的程序(adequate procedures)」，其中包含：對員工教育訓

---

<sup>4</sup> 英國於 1889 年制定的〈Public Bodies Corruption Practice Act〉，即禁止公部門人員收受或者要求任何形式的利益或酬勞，或藉職權允諾他人相關利益。而在 1910 年及 1916 年制定的〈Prevention of Corruption〉及增修版，將規範賄賂行為的適用範圍擴大，至 2010 年制訂的反賄賂法，即在這些基礎上做更嚴格的補充及創新。

<sup>5</sup> 法令原文為"Commercial Groups"，直翻應為「商業團體」，嚴格來說，企業只是商業團體的一種類型，但本文為能以我國一般在論述上較為習慣表述方式，皆以「企業」二字為代表。

練、風險評估等 6 大原則<sup>6</sup>，而當企業被質疑涉入賄賂行為時，是否建立完善的「充分的程序」作為防貪機制，將是企業被判定課責與否的重要依據，如企業未能建置完善的防貪機制，而發生企業賄賂行為，則該企業被裁罰的額度是無上限的；反之，如果企業已建置完善的防貪機制，如發現有企業相關人士進行賄賂行為，企業就可因依法建置而免於課責。

另外，企業建立防貪機制的要求除規範於「反賄賂法」中，亦納入英國國家標準(BAS10500)及國際標準(ISO37001)之規範，任何企業於英國設立及從事商業行為皆必須符合標準，而企業欲參與英國政府部門相關採購案時，其內部的防貪機制是否符合英國國家標準，將是企業資格條件中重要的一部分。

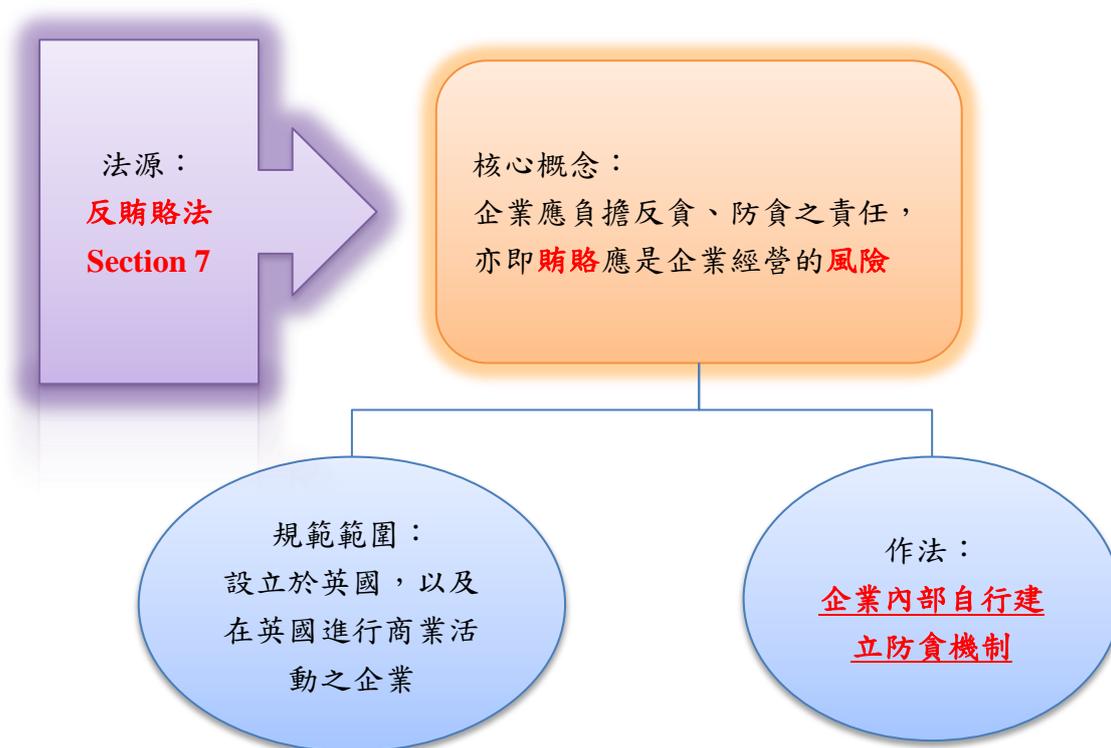


圖 1：在「反賄賂法」中企業歸責概念關係圖(本處考察小組自製)

<sup>6</sup> 6 大原則包含：風險評估(Risk assessments)、合比例的程序(Proportionate procedures)、高層的肯認(Top level commitment to prevention)、持續監督及檢視(Constant monitoring and review)、員工訓練及教育(Training and education of staff)、適當的盡責性調查(Proper due diligence checks)。

## 第二章 考察與交流過程

### 第一節 參訪機關及行程介紹

#### 一、參訪機關與主題架構：

本處考察小組歷經多方聯繫與溝通後，確定參訪「倫敦市警察局海外反貪小組」、「國際透明組織英國分會」及「商業、創新與技能部」等 3 個機關，而在與會訪談後，考察小組嘗試將參訪機關與「反賄賂法」以及「企業防貪責任」連結，尚可簡單描繪本次考察主題的概念架構：

#### (一)倫敦市警察局海外反貪小組(Oversea Anti-Corruption Unit, OACU)：

為職掌調查貪污賄賂案件之政府機關，另外負責「反賄賂法」之宣導與推廣，並且成立教育學院，協助企業依「反賄賂法」之規定，建立企業內部之防貪機制。本次參訪重點，在於瞭解英國貪污案件之類型及調查情形等，以激發本處查處業務的新構想。

#### (二)國際透明組織英國分會(Transparency International UK)：

做為監督政府廉政程度之民間組織，除了置外政府單位的角色，可以更客觀地研析英國廉政情形，並針對英國廉政工作表現提出研究議題及政策建議。本次參訪重點，係為瞭解英國在「反賄賂法」施行前後，政府如何與非政府組織合作，推動廉政相關政策，以及如何從相關研究反饋予政府，作為施政的基礎。

#### (三)英國商業、創新與技能部(Department for Business, Innovation and Skills, BIS)：

在本次考察議題選定中，為配合我國刻正研擬並即將推動的揭弊者保護法，本處希望從本次考察中能向英國學習相關經驗，爰請英國法務部協助邀請相關權責機關與本處考察小組進行深入討論。因為貪污案件的特殊性，往往須透過內部知情者之揭露才能對案件偵辦有所助益，來自企業內

部的舉發者更是線索的重要來源，在推動企業反貪責任的同時，如何建構保障揭弊者的思維和制度，是我國未來推展廉政工作重要的思考面向。



圖 2：參訪機關與考察主題之架構圖

## 二、行程簡述：

本次英國廉政制度考察，由本處林主任秘書惠琴、第一科劉科員蓓、第二科謝科員芷廷及第三科吳科員明瑾等 4 人組成考察小組，由林主任秘書擔任領隊。

本次考察在進行正式參訪行程前，先行拜會我國駐英代表處，與駐英代表處劉大使志攻及許公使芬娟會晤。於參訪過程中，由駐英代表處人員協同本處考察小組並協助前往引薦。茲就本次考察機構行程介紹如下表：

日期	行程
6 月 11 日(四)	上午從臺灣出發，於(英國時間)晚上 7 時左右抵達
6 月 12 日(五)	拜會我國駐英代表處
6 月 13 日(六)	彙整及研析資料
6 月 14 日(日)	研析資料及參訪相關討論
6 月 15 日(一)	<b>倫敦市警察局海外反貪小組</b>
6 月 16 日(二)	上午： <b>國際透明組織英國分會</b> 下午： <b>英國商業、技術與創新部</b>
6 月 17 日(三)	下午自英國機場出發，臺灣時間 18 日晚間 9 點抵達臺灣

表 2：本次英國廉政制度考察行程



圖 3：本處參訪小組與我國駐英代表處公使(左 2)合影



圖 4：本處參訪小組與我國駐英代表處公使及人員合影



圖 5：參訪資料研析及討論



圖 6：參訪資料研析及討論

## 第二節 倫敦市警察局海外反貪小組

### 一、機關簡介<sup>7</sup>：

倫敦市警察局海外反貪污小組(City of London Police, Oversea Anti-Corruption Unit, 下稱海外反貪小組)，成立於 2006 年，是由英國海外發展局(Department for International Development)資助成立，並借重倫敦市警察局之司法偵查權，依據「反賄賂法」執行貪污案件之偵查與預防，其組織係由警探(Detectives)、警官(Detective Sergeants)、警長(Detective Inspector and Chief Inspector)所組成，是英國國內處理貪污案件的調查機關之一。

海外反貪小組的權責分成 2 個部分：第一，該小組具有調查與偵辦貪污案件之權力，依據「反賄賂法」之規定，於英國國內及海外涉貪瀆賄賂案件的英國企業與個人，皆是該小組執行調查的目標。自成立以來，該小組已著手偵辦 155 件以上賄賂案，其中有 115 件嫌疑案件正在偵查當中，並逮捕 80 人。

第二，海外反貪小組亦進行企業防貪宣導教育等工作，協助企業瞭解「反賄賂法」內的相關規定，並且給予實務上的建議，透過「英國標準」(British Standards Institution)建立標準化的制度，為英國企業引進及設計規劃一系列「預防貪污」的標準；另外，該小組亦設置教育訓練的部門，開設相關課程及工作坊介紹「反賄賂法」規定之內容，降低企業因賄賂而造成的風險，並且確立企業道德。

### 二、參訪過程：

本處考察小組於 6 月 15 日上午在駐英代表處崔副參事的陪同之下抵達倫敦市警察局，由海外反貪小組的 Andrew Massey 警探負責接待。與會者除了 Massey 警探之外，還有 Mark Lugton 警探等人。在 2 個小時的對談中，先由 Mark Lugton 警探簡單介紹該小組的業務內容，協助本處考察小組瞭解英國當前貪瀆案件的性

---

<sup>7</sup> 簡介內容摘譯自倫敦市警察局海外反貪小組網頁：  
<https://www.cityoflondon.police.uk/advice-and-support/fraud-and-economic-crime/oacu/Pages/default.aspx>

質及調查情形；另外，本處考察小組亦針對「反賄賂法」中企業防貪責任部分，與該小組進行深入對談，由兩位警探深入解釋法令規定之內涵，並說明該法在英國制定、推動及實踐上之經驗。

本處考察小組亦分享我國法務部廉政署及本處對於貪瀆案件之調查與預防作為，透過問答的方式，瞭解英國「反賄賂法」中廉政概念與作為，也積極提供我國之相關經驗，搭建互信以及未來合作之橋樑。

### 三、考察重點及意見交流：

本次與談內容中可分成「職務內容」及「反賄賂法內涵」兩個主題，分別敘述如下：

(一)有關海外反貪小組職務內容之提問與討論：

#### 1、就其調查經驗而言，在英國政府中較具有涉貪風險的業務或部門為何？

經 Lugton 警探解釋，在英國國內較易產生貪污案件的機關，往往是涉及「國有資源」相關部門，例如，天然資源、礦產、天然氣等等，因為其壟斷或獨占的性質，往往難以受到監督；另外，英國國內地方政府亦容易發生貪腐行為，政府機關與企業之契約係建立於特殊的「友誼」關係上，透明程度較低。

另一方面，反賄賂法亦針對海外行賄行為加以規定，海外反貪小組的調查權涉及英國企業於海外行賄之案件，而該國企業於海外容易發生賄賂行為的產業，以「海外援助」的案例為最多。例如：與醫療產業相關之英國企業，往往以「海外援助」為由，向第三世界國家政府行賄而從中獲取獨占或是其他不當利益。Lugton 警探與我們分享在調查英國企業海外行賄的案件時，仍然須以國際合作的精神透過對方國家調查單位的協助，而有合作經驗者包含美國聯邦調查局(FBI)、加拿大警方、澳洲警方等，在亞洲部分則是透過 OECD 等國際性組織向相關國家尋求協助。

Lugton 警探強調，海外反貪小組近年來積極與世界各國政府廉政相關機構聯繫，以擴展合作的空間，而本處考察小組是第一個與該小組會晤的亞洲國家政府廉政機構，本次的交流，對於我國未來在建立查察海外貪腐案件的協助夥伴關係上，具有重要意義。

2、海外反貪小組與英國國內其他肅貪機關，在進行案件調查時，是否有權責重疊或權責不清的問題，如何解決類似問題？

Lugton 警探認為，在英國因為沒有專責且具有統籌性質的廉政組織和機構，所以具有司法權責的各個機關，例如嚴重詐欺辦公室(Serious Fraud Office)以及國家犯罪局(National Crime Agency)等機關，彼此之間偵辦到同一案件或相關案件的可能性非常高，權責重疊的問題常常發生，但大致上，嚴重詐欺辦公室因隸屬層級較高，因此往往處理較為重大的貪瀆案件，例如涉案人層級較高、金額較大、牽涉較多國家的案件；另外國家犯罪局於2012年亦成立類似倫敦市警察局海外反貪小組的組織，未來兩個機構有合併整合的趨勢；其他則有地方警察局負責處理地方上關於金融詐欺或是涉犯人員層級較低的案件。

而英國有多元的肅貪機構，彼此之間權責重疊的問題時，會設法溝通協調，依照貪污案件涉及規模的大小加以分配，資源也會重新整合，Lugton 警探強調，加強彼此的溝通是最重要的解決方式，而目前英國政府也發現這樣的問題，亦在思考整合的可能性。

本處考察小組亦分享我國的經驗，目前雖設立有法務部廉政署，轄下全國各機關政風機構，但在實際執行犯罪偵查的過程中，與法務部調查局亦常發生調查案件重疊及權責歸屬難以釐清的情形，不過兩個肅貪機構，因皆隸屬於法務部，透過廉檢調聯繫的平台與機制以及分案的相關規定，機關間協調與橫向聯繫或許較英國更有效率。

(二)反賄賂法內涵與海外反貪小組執掌經驗分享：

1、一般認為貪腐及賄賂行為，是政府官員缺乏道德素養的表現，因此政府部門與公務員應是貪腐的主要歸責對象，但在「反賄賂法」中，將打擊貪腐的責任加諸於企業身上，在推動立法的過程中是否有受到阻力，最後是如何理解並說服國會通過「反賄賂法」？

Massey 警探表示，賄賂行為在本質上是一種「快樂的犯罪」(Happy Crime)，行賄與收賄雙方皆可從中得利，如無知情者舉發，調查工作將十分困難，所以如果僅在肅貪工作上努力，並無法減少賄賂行為進而改善國家的清廉程度，如美國雖有強大的檢察系統，但貪污犯罪仍未因此減少。因此，將賄賂行為視為道德問題以制裁犯罪的立場看待，並非解決貪污問題的根本辦法。而「反賄賂法」強調企業應設置反貪機制，強調賄賂行為將成為企業經營的風險，從預防的角度杜絕賄賂行為才能真正獲得效果。

另外在本法訂定前，英國已經有許多相關立法，架構出反貪腐行為的相關規範，2010 訂定的「反賄賂法」進而將這些立法整合，而社會大眾及企業多已有認識，因此減少推動立法時的阻力。惟課予企業反貪責任，確有受到來自企業的阻力，「反賄賂法」亦有延後立法(18 個月)之情形。也因「反賄賂法」規定，如企業已依法制定防貪機制，相關人員發生賄賂行為等貪瀆案件時，該企業即具有免責權，因此企業如建立一個透明的程序及監管的機制，就經營風險的角度而言，「反賄賂法」之規定對企業不失為一種保障。

2、「反賄賂法」除了加諸企業反貪責任外，是否也規範公務員的行為？

依照國際透明組織對「貪腐」的定義<sup>8</sup>，賄賂行為並未侷限於政府部

---

<sup>8</sup> 國際透明組織 (Transparency International, TI) 將貪腐(Corruption)的界定為：「濫用受委託的權力謀取私利」(the abuse of entrusted power for private gain)。

門，私人企業中亦會出現類此情形，所以「反賄賂法」並未特別就行為人是公務員或民間企業做出身分界定，而是直接針對賄賂行為本身加以定義及規範；雖然「反賄賂法」沒有侷限於公務員之身分規定，但是在英國政府各部門內部皆有公務員與企業往來相應之規範，例如：收受餽贈的額度，每個部門依情況而有不同的規定。

本處考察小組亦分享本府所訂定之「公務員廉政倫理規範」，為本府公務員收受餽贈及飲宴應酬規範適當的情境與限度，透過這個經驗分享，Messay 警探接續強調，英國政府並沒有對收受餽贈的額度作限制，且設定具體的額度並無法在調查特定個案時進行脈絡性分析，且恐有法規運用上僵化或漏洞之處。Messay 警探解釋，反賄賂法在界定公務員行為是否因收受賄賂進行對價行為的依據，在於對「不恰當的行為(improper performance)」做判定，因此，公務員的行為即使在合法的範圍中，但在作為方式及時間等綜合判斷後仍有疑義時，公務員的作為仍會被認為是具有對價關係的收賄行為，所以公務員收受餽贈以及之後的行政作為皆納入綜合判斷的範疇中，已全面性地判定是否符合賄賂行為的要件。

因此，Massey 警探認為，英國肅貪機構調查貪污案件時，務必盡量全面地收集事證再移送，經該小組統計提請法院進行審判的貪污案件定罪率為 100%，但是在接獲舉報的案件中，經調查後提請法院審判的案件僅佔 40%。

我國以貪污治罪條例作為打擊貪腐的特別法，但是在該法中，對於圖利罪的適用常常令人感到無所適從，因為圖利的作為必須在行為「違反法令」的基礎上認定，因此排除許多行政行為的「不恰當的行為」背後可能帶來的「圖利」效果。因此「反賄賂法」對於賄賂行為概念的界

定，或許是提供我國檢討反貪污相關法令是否有未臻之處的最佳素材<sup>9</sup>。

### 3、在「反賄賂法」的適用上，「賄賂」(Bribery)與「企業交際」(Entertainment)的區別如何認定？

Massy 警探表示，在「反賄賂法」賦予企業反貪責任的基礎下，定義「賄賂」與「交際」的責任應回歸至企業身上，亦即企業必須自我釐清相關的支出與目的，將可能具有被視為賄賂的風險(risk)，透過自我規範加以排除。

另外，該警探也與本小組分享，儘管「企業交際」行為並非啟動調查的原因，但在調查過程中，相關行為及支出目的將是認定該企業是否涉及賄賂之重要參考；企業的相關支出與目的為「賄賂」或僅為「交際」，在進行案件調查時的實際判別，是以「特定性」或「普遍性」做為判斷的參考，換言之，「交際」費用之支出是否針對特定人物及特定目的，或是任何對象(包括政府部門與其他企業)都以同樣方式對待，如為後者，尚可被視為是一般的「交際」行為。例如：企業如有一筆經費被查出用於招待某些公務員觀賞溫布敦網球賽，企業則必須舉證這筆經費是否通過該公司所設置的防貪機制檢驗，且是否普遍性地被使用在與任何公務員的交際往來上，如果皆能解釋其合理性，則這筆經費及網球賽之招待，將不會被認定為「賄賂行為」，因此，企業內部如能遵守反賄賂法之原則，對於「交際行為」透過內部防貪機制之控管與界定，並將相關行為、支出帳目及行為目的公開透明化，將可排除該企業被質疑涉入賄賂行為之風險。

---

<sup>9</sup> 有關英國反賄賂法與我國圖利罪之討論，係參考自許恆達，〈從英國 2010 年新賄賂法談我國反貪污法制修正方向〉，《輔仁法學》，第 44 期，頁 51-90。在此感謝作者對法令比較的研究，提供進一步思考空間與反省。

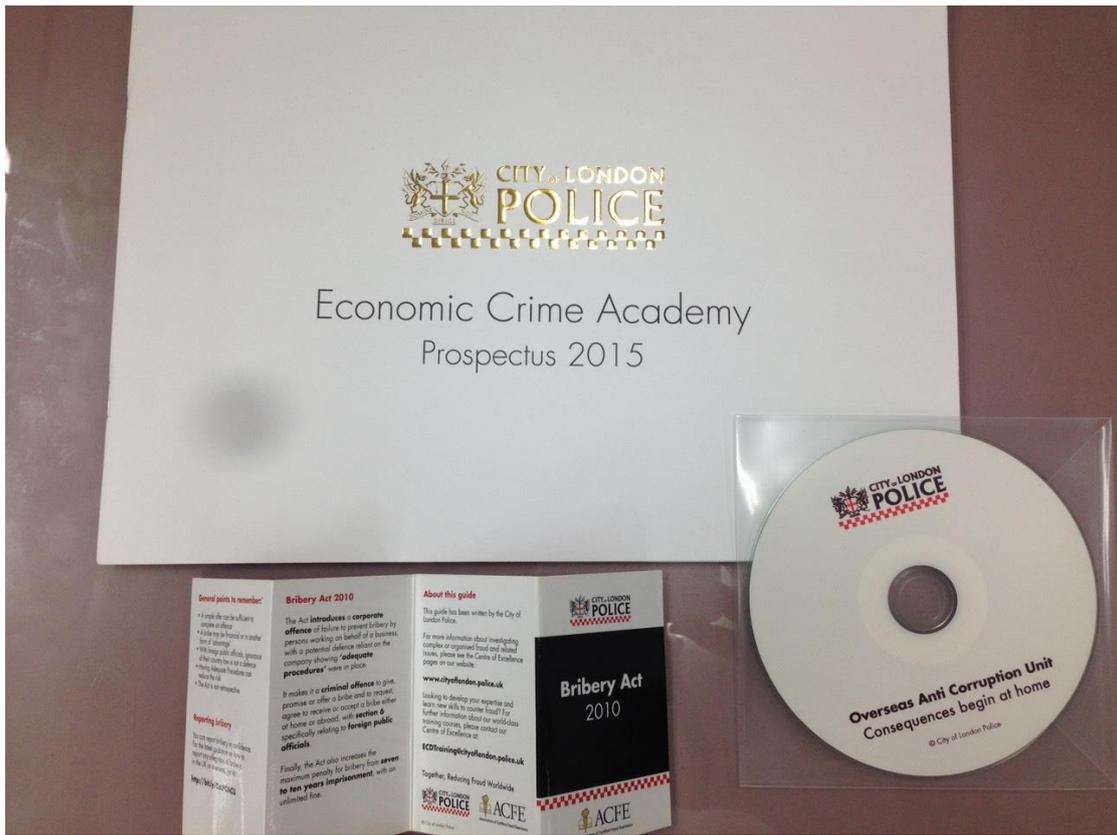


圖 7：倫敦市警察局海外反貪小組製作之企業教育訓練教材

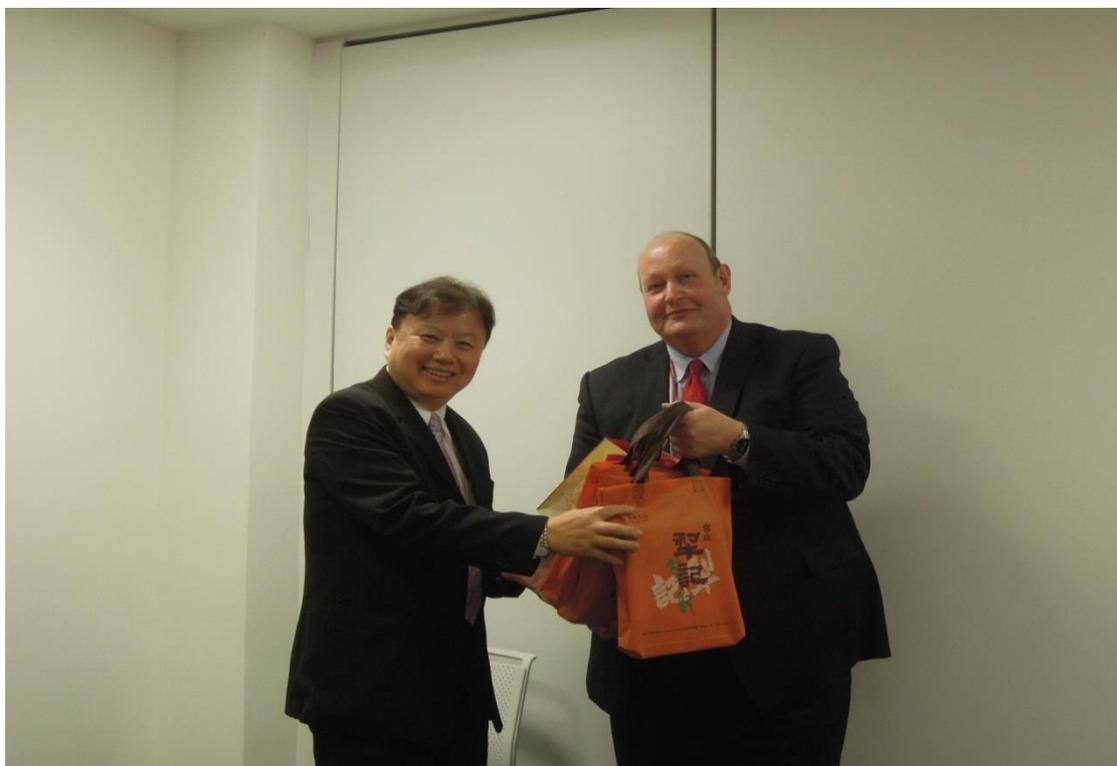


圖 8：本處致贈伴手禮予倫敦市警察局海外反貪小組成員



圖 9：本次與會全體成員

### 第三節 國際透明組織英國分會

#### 一、機構簡介<sup>10</sup>：

國際透明組織(Transparency International, TI)成立於 1993 年，是國際上唯一致力於抑制貪污腐敗的國際性非政府組織(NGO)，秘書處設於德國柏林，於全球約有 100 多個國家成立分會，我國亦為其中之一。該組織發起人 Peter Eigen 曾擔任世界銀行前區域總監，Peter Eigen 為完成其理念，試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟，從反行賄、反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，該組織每年發佈的腐敗指數報告被世界各國作為最權威的參考資料。

國際透明組織英國分會(下稱英國分會)的業務區塊可分為兩個部分：其一為配合國際透明組織之全球性分工，專門負責研究國防產業清廉程度，設有國防暨安全計劃小組(Defence & Security Programme)專案小組，小組主任為 Mark Pyman 博士，小組成員共計 17 人；另一方面，英國分會亦有 18 位成員負責英國當地反貪腐業務，依各產業類別關注公共事務、媒體、行銷、策略訂定、財務及各項計畫等事務，並與英國政府機關及其他公民社會團體等，相互聯繫與合作。英國分會目前組織目標有以下 3 點：

擔任該國政府「內部智庫」的角色，如協助反賄賂法之設計與研擬。

設計反貪策略工具，並跟組織、企業等欲杜絕貪腐者合作。

對英國和國際的貪腐行為進行創新的研究

#### 二、考察過程簡述：

本處考察小組於 6 月 16 日上午在駐英代表處王秘書的陪同下前往英國分會，負責接待本處參訪小組的是該分會「國防暨安全計畫(Defence and Security Programme)」專案小組(下稱國防安全小組)經理 Tobias Bock 先生及 Eva Anderson

---

<sup>10</sup> 資料來源：國際透明組織英國分會官方網站: <http://www.transparency.org.uk/>

女士，國防安全小組曾於 2014 年 6 月中旬應台灣國際透明組織邀請，出席我國國防部舉辦之「廉潔教育工作坊及座談會」，並表示相當開心本次能與本小組會談，本處考察小組亦分享本府辦理 1209 國際反貪日系列活動成果。

參訪過程中，該分會成員以部門為單位，各指派專人為本處考察小組講解其業務內容並回答提問，「公開政府」項目由研究員 Steve Goodrich 先生、「企業反貪」項目由研究員 Katie Fish 女士及 Anders Rune 先生輪流與本小組與談。

在這次參訪過程中較有趣的經驗是，該分會所在位置距離倫敦市中心較遠，附近有許多老舊工廠及倉庫，該分會辦公處設於英國多個非政府組織共同使用之辦公大樓，建築老舊、空間不足，每個組織必須輪流使用數量有限的會議室，於是，在 2 個多小時的會談過程，我們總共換了 3 次會談地點，其中還有 1 次是在人來人往的交誼空間中進行。由此可見，即便在民主政治及公民社會發展歷經百年的英國，民間非政府組織在資源上仍然相對匱乏。

本次與談雙方互動良好，該會表示本考察小組是台灣第一個拜訪他們的官方組織，該會與國際透明組織台灣分會也有互有往來，對於本小組能前去訪問相當開心，期待日後仍有機會互相交流。

### 三、考察重點及意見交流：

本次與會討論內容係針對該會業務內容進行討論與提問，並且在過程中得到許多關於廉政工作的啟發，相關討論議題分成下列 3 個部分：

#### (一) 「國防企業反貪腐指數」及「政府國防反貪腐指數」：

首先，國防安全小組向本處考察小組介紹於 2015 年 4 月 27 日發表的 2015 全球「國防企業反貪腐指數」(Defense Companies Anti- Corruption Index)，測評全球 47 個國家共計 163 國防產業的透明度、廉潔及反貪腐計劃之品質，評量結果將受測企業從 A(最高)至 F(最低)排序，在本年度排名中，首度列入我國的「漢翔航空工業股份有限公司」(AIDC)，惟經評測後，漢翔公司被評列為 E 等，表示該公司公開透明程度仍有相當大的進

步空間。

另外，國防安全小組亦分享「政府國防反貪腐指數」(Government Defence Anti-Corruption Index , GDAI)近年來的研究成果，在 2013 年發表的報告中，台灣在全球 82 個納入評比國家中，名列風險較低的 9 個國家之一，與英國、美國、韓國等同列為 B 級(意即貪腐風險低)。另外，該小組認為「政府國防反貪腐指數」中的 5 大向度，包含「政治」、「財務」、「人事」、「作業營運」及「採購」，亦適用於測量其他產業之貪腐指數，因此，本府雖未有國防業務之權管責任，亦可參考沿用此項評測向度作為考察本府各機關權管業務之廉潔程度及反貪腐成效。

## (二) 政府合作關係及協助推動企業責任：

該分會雖屬民間非政府組織，但是在貪腐政策上長期與內閣辦公室維持良好互動，擔任該國政府「內部智庫」的角色，提供研究資料，協助政府反貪腐政策的制定，例如在洗錢防制的議題上，該分會積極與政府部門合作溝通，相較於傳統對於洗錢防制採用刑事處罰，他們更建議以民事手段來處理，因為洗錢可能是貪污的結果，且倫敦身為全球金融中心，其他國家貪腐的官員更有機會把錢匯到英國的銀行，所以對於洗錢的查緝，他們也更為看重。

該分會對於反賄賂法的訂定及推動亦付出極大的努力，在立法過程中，該分會扮演著推動政府訂定法規，與協助民間企業建立防貪機制的角色，不僅運用該分會針對英國貪腐情形的研究成果，提供立法者作為訂定反賄賂法之參考，亦透過資訊提供及教育訓練等方法，協助企業建立反貪標準，包含提供企業指導性的刊物(Doing Business Without Bribery)、開設線上學習課程(E-learning course)，以及在大學商學院講授廉政作為之相關課程等。

另外，該會定期辦理大型商業誠信論壇(Business Integrity Forum)，邀

請英國前百大企業參與，強調禁止不誠信的行為，並以《反貪腐夥伴倡議—反賄賂守則》(Partnering Against Corruption —Principles for Countering Bribery, 簡稱 PACI 守則)<sup>11</sup>為原則，提供企業一個參與反貪腐的平台。

### (三) 有關建立公開透明機制之建議：

討論此議題時，與談雙方皆認為唯有政府資訊公開透明，政府清廉程度始能有所提升，在論及公開透明制度時，該分會「公開政府」小組研究員論及英國對於透明政府、資訊揭露、遊說及公民參與十分重視，因此許多政府資訊，例如採購、財務年報等，皆可在政府網站中<sup>12</sup>搜尋，且民眾有權向公法人團體調閱法定公開資料。

另外，研究員亦分享英國採購程序的公開透明制度，利用官方電子採購網站公布所有採購案件，以建立公開透明之採購環境，所有採購案件必須透過該官方網站才屬合法；得標廠商、得標理由須公開於網站並且開放更多的調查權力給公民團體，公民團體可透過採購網站的平台檢視採購程序，亦可對政府提出要求，不定期檢視採購案以確保公開透明的決標過程，確認得標廠商之正當性。

除了公開採購資訊外，英國政府目前亦將 1 萬元英鎊以上的公共契約公布在網站上，目前英國政府正在研擬，除了在網站公布採購契約資訊外，是否更進一步公布採購契約價金的流向，例如工程款項分期給付的情形等，使採購契約更加公開透明、易於監督以防止貪瀆舞弊事件發生。

---

<sup>11</sup> 資料來源為最高行政法院網站：<http://tpa.judicial.gov.tw/?struID=4&navID=47&contentID=59>，世界經濟論壇（反貪腐夥伴倡議—反賄賂守則）。

<sup>12</sup> 英國政府部門各機關網站中，皆已公開相關政策資訊及研究資料，另外在英國政府資訊網頁 <http://www.data.gov.uk> 中，除了個人資料及機敏性資料外，亦可查詢公部門財務年報、各種研究數據資料等資訊。



圖 10：與國際透明組織英國分會研究員討論情形(Part1 小會議室)



圖 11：與國際透明組織英國分會研究員討論情形(Part2 交誼空間)



圖 12：與國際透明組織英國分會研究員討論情形(Part3 大會議室)



圖 13：致贈伴手禮及全體合照

## 第四節 英國商業、創新與技能部

### 一、機關簡介：

商業、創新與技能部成立於 2009 年 6 月，係英國政府歷經內閣改組，將原「商業、企業和制度改革部 (BERR)」與「創新、大學和技能部 (DIUS)」重組為商業、創新與技能部 (Department for Business, Innovation and Skills, 簡稱 BIS)。其主要職掌在於負責全國性且橫跨公私部門的相關事務，與私部門亦有相當頻繁的往來。其中有關勞資關係、勞工權益保護等相關業務亦為該部權責事項之一。

「公共利益揭露法」(Public Interest Disclosure Act 1998)，係為防範企業犯罪、以促進公共利益為目的，爰鼓勵內部員工揭弊舉報防範不法情事發生，於 1998 年制定有關保障揭弊者的法規，屬勞工權益保障之一環。與本小組與談單位「勞工受僱權益政策專案小組」即屬前述法規之推動者。

### 二、考察過程簡述：

本處考察小組於 6 月 16 日下午續由駐英代表處王秘書陪同至英國商業、創新與技能部，由該部「勞工受僱權益政策專案小組」(Individual Employment Rights Policy, Labour Markets Directorate)的 Louise Evatt 與 Bertha Eson-Benjamin 兩位女士接待，因為本處考察小組在參訪前，即明確希望能瞭解英國的揭弊者保護 (whistle-blowing protection) 相關法令之內容、實際運作情形以及施行後之檢討結果進行瞭解，故在本次的對談中，討論議題皆集中聚焦在揭弊者保護相關經驗，而英國之經驗亦是我國在規劃制訂揭弊者相關法令過程中的學習標竿。

### 三、考察重點及意見交流

#### (一) 有關英國揭弊者保護制度之緣起及運作簡述：

公共利益揭露法係起源於 1990 年代，因英國國內曾發生大型公司惡性倒閉或醜聞等情事，使經濟受到重大的影響，政府開始思考，倘受僱員工

能早先發現組織內部中，有危及公共利益之不法情事，而願意擔任揭弊者的角色，即可以將損害減到最低，因此英國政府著手訂定公共利益揭露法，同時亦將揭弊者的權益保護明訂於法律中，提升內部員工揭弊的意願。該法令中認定與公共利益相關的揭弊舉報案件為以下 6 個面向，亦即，如非與此六個面向相關的問題，則不在該法令受理及保護的範圍中：

- 1、犯罪案件。
- 2、違約和違反行政法規。
- 3、司法不公。
- 4、危及個人健康和 safety。
- 5、破壞環境。
- 6、其他違法不當的行為。

(二)是否有專責受理揭弊者檢舉之機構？以及受理檢舉標準流程及後續如何分案調查等機制為何？

企業內員工欲揭發不法情事者，可向「指定人」(prescribed persons)揭發，由「指定人」受理揭弊行為。部分企業的內部設有受理申訴的專責人員，可以受理員工的舉報，倘員工覺得向企業內部受理人員舉報可能不安全或可能遭受掩蓋或舉報後可能影響渠權益，可以轉向企業外部的指定人舉報。

所謂企業外部的指定人，是指「公共利益揭露法」所規定的「法定指定人」，以業務主管機關(依事務性質分為 21 大類，約有超過 60 個法定機構)及國會議員為主，受理舉報。正因為受理單位係業務主管機關，如經調查，被檢舉之企業確有違法事證，受理舉報之主管機關即可依權限向被檢舉單位進行裁罰。惟現行法規尚無受理此類案件需如何妥處的強制規定，故 BIS 每年均會向這些機關進行「年度受理揭弊者舉報案件簡要調查」(件數、案由、處理情形等)，指定人名單也會於每年 10 月份定期檢討並更新。

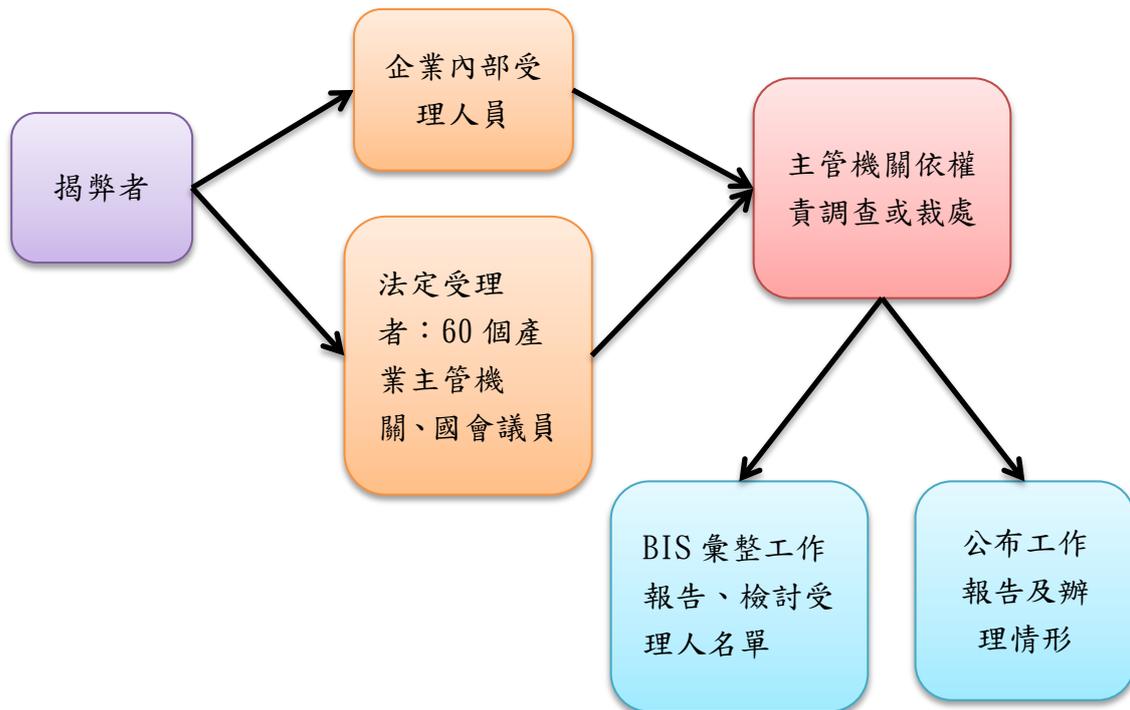


圖 14：英國公共利益揭露法規定之揭弊與受理程序(本處考察小組自製)

(三)針對受理揭弊的指定人，年度需向 BIS 提交的工作報告內容為何？

指定人在每年的 10 月 1 日前繳交年度處理揭弊工作的報告，包含受理舉報揭弊資訊的總案件數、判定為不予受理的案件數及其他主動回報的資訊。同時於報告中必須闡明指定人在接受舉報後，所採取的措施和這項行動的結果；惟報告中毋庸敘明舉報者員工或被檢舉的雇主身分，且指定人需將年度的工作報告出版及公布於網站供大眾瀏覽，這個回報的機制也有效幫助 BIS 瞭解現行揭弊者保護制度執行的成果與實務執行困境。

對於揭弊者，在揭露的過程中，是否有提供法律諮詢或協助？以何種方式來保障他們工作權利？補償金實際發放的金額是否足夠補償揭弊者的損失？

員工欲舉發與企業內部不符合公共利益之情事前，可先透過「勞資建

議諮詢與調解服務」(Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS)<sup>13</sup> 尋求相關諮詢與建議或申請調解服務，例如：何謂符合要件的揭弊行為、如何向正確的指定人提出舉報、如因舉報而遭受不當解僱時如何向勞工法庭提出訴訟等。

另外，「公共利益揭露法」是對揭弊者提供權益保護，若揭弊者因此遭受公司的不合理對待(unfair treatment)或不當解僱(unfair dismissal)，具有向法院提出訴訟的權利<sup>14</sup>，法院將視判決結果對雇主進行裁罰，或命令雇主對員工金錢賠償或給予復職等結果<sup>15</sup>。目前判決成功的案例，判決雇主對員工賠償金額約為 5000 英鎊(約為新台幣 24 萬 5000 元左右)；但是 Louise Evatt 女士也表示，「公共利益揭露法」雖然是以「勞工權益保障」的立場處理揭弊者保護，但事實上仍然無法達成全面向的保障，企業內部的文化習性，仍然會在合法的範圍中造成揭弊員工精神層面及因解僱所造成的經濟損失，只是雖然法令無法做到 100%的勞工保障，但 Louise Evatt 女士認為，法令業提供完整的管道讓揭弊者得以爭取應有的權益，至於結果如何，並非該法所能預見，因此並未有須修改的必要。

#### (四)與本處考察小組分享 2013 年所做的"Call for evidence"調查的過程與結果：

在 2013 年間，為瞭解已施行 15 年的揭弊者保護施行成效，並研究修改法令之必要性，藉此能更完善保護揭弊者，BIS 辦理揭弊者保護相關問卷調查。同時為了問卷樣本的有效性，將調查的對象擴及到員工、雇主、

---

<sup>13</sup> ACAS 網站有關「揭弊者-公益揭露」部分詳參：<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1919>

<sup>14</sup> 經 BIS 的 Louise Evatt 女士補充解釋，現今為疏減訟源，規定告訴人需先繳交 1200 英鎊的訴訟費，約為新台幣 5 萬 8,800 元。

<sup>15</sup> 據目前統計數據:每年約有 2000 件因員工內部揭弊行為，後續向勞工法庭提起訴訟的案件

權責機關與相關單位，以瞭解「公共利益揭露法」實行的情形<sup>16</sup>。根據當年度的調查結果，受訪者認為現行制度仍有下列隱憂：

- 1、揭弊者保護制度還不算一個保護的制度，只是一個暫時補救的機制。
- 2、只能處理揭弊後產生的糾紛，並不能防止企業打擊揭弊者的惡意行為。
- 3、企業內部仍有負面及隱藏性的潛規則或企業文化風氣，打壓揭弊者的舉報行為。
- 4、許多雇主和指定人回應舉報的行為較為消極，因此間接強化了企業組織內部的負面風氣。

受訪者雖然表示本法案施行的成果大致與先前立法的目的相吻合，能夠提供揭弊者因揭發企業違反公益之行為後，遭受雇主惡意對待的一種補救措施，並終止職場之恐懼文化，惟現行法律規範尚無法完全終止組織內部的打壓或歧視揭弊者的風氣，僅能透過法律本身的補償和修復機制來落實員工的權益保障，為此，英國政府也將會持續透過民意調查或意見回饋的方式，來蒐集各方意見做為日後運用「公共利益揭露法」時的重要參考。

---

<sup>16</sup> 本次調查依型態分類為9大類共提出32條問題，每大類都先詳細闡釋了法律上已經擁有定義。再向受訪者提出問題：1. 符合保護條件的揭弊種類、2. 揭弊的途徑、3. 指定人(Prescribed Persons) I-指定人名單、4. 指定人 II -雇用審判系統和指定人的扮演的腳色、5. 員工/勞工定義、6. 求職者、7. 金錢獎勵、8. 非法制的措施、9. 其他證據。



圖 15：本處考察小組與 BIS 「勞工受僱權益政策專案小組」人員討論情形



圖 16：致贈伴手禮及與會成員全體合照

## 第三章 心得與建議

綜觀本次英國廉政制度考察的主題，圍繞在「企業反貪責任」的概念上，透過與受訪機關人員的與談與意見交流，深刻地瞭解英國在 2010 年之後，依據反賄賂法所推動的反貪作為，而其中使本處考察小組印象深刻者為反賄賂法所體現的「貪污」新解—「企業經營風險」的概念。因此，以這個新的廉政概念為主軸，配合著本次參訪機關所分享的業務運作，本處考察小組認為在這次考察的收穫中，有下列 5 項心得與建議，值得本府未來在推動廉政工作時，做為努力的方向與目標：

### 一、制度性的預防政策是廉政工作的核心：

一般人往往認為，查察公務員的違失或不法的查處業務，對賄賂行為之發生具有震懾的效果，但就實際經驗以及本次英國考察與參訪機關實務分享的結果，期以法令懲處作為遏止賄賂行為的主要手段，並無法真正杜絕貪污問題，尤其賄賂行為的蒐證工作困難重重，調查曠日廢時，只要心存僥倖，貪污情形並不會因為肅貪工作的精進而有所解決。因此，用「預防勝於治療」的角度理解，廉政工作的核心，應該在於「防貪業務」，從預防的角度出發，在賄賂行為產生前，妥善消除賄賂的動機，是預防工作的主要目標。

就本次考察的結論，防貪工作的進行，應以具體制度及規範為工具，而非訴諸形而上的道德感。或許因為文化思想使然，包含我國在內的華人社會中，容易將貪腐與「道德」連結在一起，因此，收賄的政府官員是為「貪官」，行賄的商人則為「奸商」，以「貪」與「奸」等具有道德價值判斷的角度界定賄賂行為及貪污問題，但是在這次考察經驗中，可以發現英國「反賄賂法」的設計，是以企業經營的角度將賄賂行為界定為「風險」，而賄賂行為的禁絕即是企業避險的方式，這便將去除賄賂行為的動機，從「道德遵循」轉向「制度規範」。因此仍必須從制度的設計，才能達到具體的效果，從體制面設計良好的制度。由此觀之，本府未來在推動廉政工作時，不僅應該將預防

工作視為核心，更應當朝「制度化」的方式建立防貪機制，才能使廉政預防作為更加具體及有效。

## 二、政府資訊公開並促進交流與監督：

政府資訊公開透明是維繫政府清廉的必要手段，已是廉政問題研究者及業務職掌者皆認同的共識，在這次考察的過程中，與談的人員亦強調英國政府在資訊公開透明所做的努力。

我國亦有「政府資訊公開法」作為政府資訊公開透明的法源依據，只是政府資訊公開的程度仍常受到許多質疑。經過本次考察的交流經驗，就英國的廉政思維而言，資訊公開透明的意義，除了使民眾獲得政府施政的相關訊息及執行情形，還必須具備「資訊對等」、「可對談與交流」及「可檢討監督」等 3 個更為積極的面向。

以政府採購為例，依據目前的政府採購法規定，招標文件及決標結果都需上傳網路或在公報上公開，只是仍然缺乏針對採購案意見交流的平台，除了機關所自恃的專業性及執行自行審查之外，機關所定規格及投標廠商資格無法更全面地接受檢討，以致於部分較敏感的採購案，易遭外界質疑或誤解，另外辦理採購案的過程及結果，除了接受亦是政府內部組織的採購稽核小組考核外，並未設置民間公民團體監督的機制。

除了政府採購的例子之外，在許多重大建設或政策問題上，都缺乏政策關係人等之「資訊對等」、「對談交流」及「檢討監督」的可能性，單方面由政府提供相關資訊，仍然容易被質疑隱匿訊息，或由非正式方式流出造成資訊不對等之情形。公開透明是柯市長上任以來一再強調的廉政舉措，在政府資訊公開法的規範之下，本府各業務主管機關雖漸漸做到公開政策詳細資訊、研究調查結果，但仍然應該持續思考，是否建構政策資訊對等交流及溝通的平台，並且擴大監督範圍，使公開透明的制度更加完整。

### 三、企業負有相當之廉政責任：

英國「反賄賂法」從風險的概念出發，廉政工作的責任，非全由政府部門負擔，誠然，對於公務員工作道德的要求，是政府部門首要任務，在價值的層次上要求公務員的行為，是公務員職業尊嚴的展現，然而如前所述，僅將打擊貪腐訴諸道德，無法適應時代的變遷。

因此，將反貪責任加諸於企業身上，其意義不僅僅是擴大打擊貪腐的戰線，更是將貪腐問題轉化成具體可解決的思維轉變。在這個前提之下，企業不再被視為賄賂行為發動者，而是共同打擊貪污問題的戰友，而這種對於貪污的概念，亦可在企業與企業的往來間成立，目前我國的法令規定，「貪污」罪只適用於公務員或政府部門，企業與企業之間的「貪污」問題僅能以背信罪定義。而如反賄賂法帶來的啟示，「貪污」的概念並不需要限定在政府部門，只要行為符合賄賂的要件，皆可以被視為「貪污」，如此一來企業本身亦受到相關法令之約束，遏止企業內部的賄賂行為發生。

企業建立防貪機制及課以反貪責任已是國際趨勢，而在 104 年 7 月間國內台塑集團內部發生嚴重的貪瀆弊案，因此不論是政府部門或是民間企業，皆須要一套更符合時代趨勢的廉政概念及政策作為，重新檢視廉政相關法規，順應時勢將相關規定修訂的更為完整而嚴謹，以因應新的廉政課題。

### 四、借助民間力量及科學研究方法瞭解我國廉政問題：

從英國的經驗來看，推動廉政教育不僅僅是相關職掌機關的工作，非政府組織亦能從民間的角度協助社會接受廉政的觀念和行為。目前本府各局處政風室每年皆會配合該局處活動辦理廉政宣導，另外，本處近年亦規劃校園深根活動，定期進入國小校園，以輕鬆活潑的方式，向兒童推廣廉政價值觀，並且邀請民眾擔任本府廉政志工，協助推動廉政宣導及廉政教育。較為可惜的是，這些宣導活動往往是由本府政風機構策劃及推動，民間社會並無相應的組織，能就社會的角度協助政府宣導並推廣廉政相關事務。

另外，有關我國廉政問題的研究工作及研究產出亦顯不足，雖本處每年度皆配合法務部廉政署辦理廉政研究學術研討會，邀請學者專家針對我國廉政問題發表研究成果，但是甚少有針對本府關切之廉政議題所進行的深度研究，以致於廉政政策之推動及創新，往往因為缺乏系統性認識及學術論據，僅憑機關首長之意見決策，造成廉政工作推動上之困擾。如本府能邀集社會科學研究者共同研究我國廉政程度之測量面向及測量指標，以科學方法研究廉政問題，將政風同仁於實務上所面對問題以科學化的方式加以分析歸納，將實務經驗轉化並嘗試建構廉政知識系統，才能更客觀的發現廉政問題，並且有效率的研析解決辦法。

#### 五、揭弊者保護應奠基在「勞工權益保障」的基礎：

目前法務部廉政署正著手研擬「機關內部不法資訊揭露者保護法」，主要係以公務員為保護對象，鼓勵機關同仁發現內部貪腐情形時能勇於揭弊，並保證未來之工作環境與升遷管道不受揭弊行為之影響。惟就英國之經驗，揭弊者保護應屬「勞工權益」的一部分，透過權益保障鼓勵揭弊者勇於舉發組織內部不法情事，因此，揭弊者保護不應侷限於公部門，企業中的揭弊行為往往較公部門更有調查之價值，

另外，就英國經驗而言，揭弊者法令尚無法積極並全面性提供揭弊者工作權益的保障，僅能規範揭弊者因揭弊行為而發生涉及工作權益之糾紛時，有適當的申訴及裁判管道，我國揭弊者保護相關立法，是否能夠突破英國經驗所遭遇的困境，尋求創新及更有效的保障方式，將會是未來努力的目標。

## 第四章 結語

對政府高度清廉之要求，已是全球民主國家的共識，而隨著國際政經情勢的變化，國際間對於廉政責任的思維亦漸漸由政府部門向外擴展至企業組織，由探討國內政治貪腐問題轉向海外賄賂行為之扼止。隨著廉政概念不斷地創新改進，我國亦應順應國際趨勢，持續檢討並修正廉政相關法令之規定，以符合民眾之期待，而本府作為地方政府雖然缺乏修訂法令的權限，但是在廉政思維及廉政工作上，亦應不斷思考並策進創新作為，而非以「直覺」的方式，受限於固有貪腐想像，在舊式的思維中以無效的方式挖掘貪腐的跡證。

本次考察過程透過與談方式，瞭解英國廉政制度及工作情形，對於本府甚至是全國性的廉政政策想像，收穫甚鉅。在廉政的新思維中，企業與民間社會應與政府站在同一戰線上打擊貪腐及賄賂行為，本處在職掌範圍內肩負查處及預防業務，業從案件調查及廉政宣導兩個構面建構本府廉政作為，維繫本府清廉品質，惟在廉政新思維中，未來更應思考建立企業反貪機制以及民間動能之活用，才能全面性建設嶄新的清廉家園。

最後，本次考察能圓滿順利，特別感謝英國各受參訪機構接待及相關人員之詳盡解說與用心安排，使本處考察小組能於有限時間汲取英國廉政實務經驗，強化雙方業務聯繫交流。另外感謝外交部及我國駐英代表處鼎力協助，擔任本處考察小組與各考察機構間之溝通橋樑，除考察過程全程陪同參與外，更適時提供英文翻譯，使雙方交流跨越語言及文化隔閡。最後，冀望本次考察所見及研擬之心得及建議，能對未來推動各項廉政業務有所啟發與助益。

## 參考資料

### 一、網路資源：

- 1、倫敦市警察局海外反貪小組官方網頁：

<https://www.cityoflondon.police.uk/advice-and-support/fraud-and-economic-crime/oacu/Pages/default.aspx>

- 2、國際透明組織英國分會官方網頁：<http://www.transparency.org.uk/>

- 3、英國商業、創新與技能部官方網頁：

<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills>

- 4、英國勞資建議諮詢與調解服務官方網頁：<http://www.acas.org.uk>

- 5、我國最高行政法院官方網頁：<http://tpa.judicial.gov.tw/>

- 6、孫曉莉，2011，〈英國主要的監督和反腐敗機構〉，《國外廉政文化概略》，中國方正出版社。資料來源：[http://info.zjlib.cn/lzwh/gggk/zw\\_all.asp?id=96](http://info.zjlib.cn/lzwh/gggk/zw_all.asp?id=96)

- 7、〈英國國會及醫療服務監察使公署〉，《世界監察制度手冊》，監察院出版。資料來源：

<http://www.cy.gov.tw/lp.asp?ctNode=1823&CtUnit=510&BaseDSD=56&mp=1>

- 8、黎家雄，〈美英國會自律規範及對我國之啟示〉，財團法人國家政策研究基金會，2013年12月31日。資料來源：<http://www.npf.org.tw/1/13077>

- 9、江時學，〈英國的腐敗與反腐敗〉，中國社會科學院歐洲研究所網頁。資料來源：<http://ies.cass.cn/Article/cbw/ozzz/201307/7074.asp>

- 10、〈英國反腐的五把刀〉，2014年2月28日，華聞網。資料來源：

<http://www.ihuawen.com/article/13194>

## 二、期刊論文：

- 1、許恆達，〈從英國 2010 年新賄賂法談我國反貪污法制修正方向〉，《輔仁法學》，第 44 期，頁 51-90。

## 三、參訪機關資料：

- 1、倫敦市警察局海外反貪小組提供：

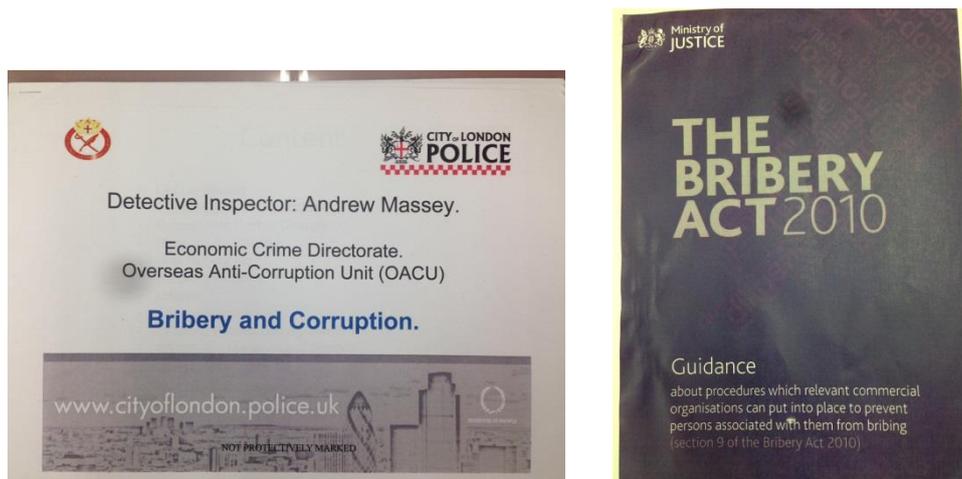


圖 17：「反賄賂法」指導文件

- 2、國際透明組織英國分會提供：



圖 18：國際透明組織製作之英國廉政研究相關報告