出國報告（計畫類別：考察）

法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：楊專門委員遵仁

鄭專員智元

羅股長永慶

謝科員伊婷

派赴國家：法國

出國期間：**106**年**9**月**1**日至**106**年**9**月**9**日

報告日期：**106**年**11**月**20**日

摘　要

依國際透明組織所公布之清廉印象指數(Corruption Perception Index，CPI)，法國排名為全球第 23 名，人民與公務員之清廉風氣領先我國，確有值得我國參考學習之處。為期能深入了解法國廉政業務暨相關議題實際執行狀況，作為將來本府推動廉政制度及相關反貪、肅貪具體作為之規劃及推展，經本考察小組研析後擇定司法部刑事特赦司、國際透明組織法國分會及國家反貪腐監察局等單位進行考察。

本次考察發現，法國有著與我們截然不同的行政體系，包含地方制度、司法與廉政組織體系，均有顯著差異，透過與受訪機關人員的對話與意見交流，也實際體認到法國在 2016 年革新反貪法案「塞班二號法案」所展現的核心價值與決心，爰研提下列建議做為本府廉政業務規劃的方向與參考：

一、內化公務人員廉潔觀念，建立社會民眾廉潔信心

二、落實風險管控機制，強化機先預警功能

三、企業必須共同承擔預防貪污風險發生的責任

四、政府資訊公開仍須持續推動

五、加強國際交流，推動國際合作

目　錄

摘　　要 ..... 前頁
第一章 考察緣起與法國廉政體系概述 1
第一節 考察緣起與目的 1
第二節 法國廉政體系概述 2
第二章 考察與交流過程 5
第一節 引言 5
（一） 司法部刑事特赦司 5
（二） 國際透明組織法國分會 5
（三） 國家反貪腐監察局 6
第二節 法國司法部刑事與特赦事務司 7
一、 機關簡介： 7
二、 參訪過程簡述： 8
三、 考察重點及意見交流： 9
第三節 國際透明組織法國分會 13
一、 機關簡介： 13
二、 參訪過程簡述： 13
三、 考察重點及意見交流： 14
第四節 法國國家反貪腐監察局 20
一、 機關簡介： 20
二、 參訪過程簡述： 21
三、 考察重點及意見交流： 23
第三章 心得與建議 27
第四章 結語 30
參考文獻及網站資源 31

表格目錄

表格 1　法國與臺灣近 5 年全球清廉印象指數比較 3

圖表目錄

圖表 1　行程計畫流程圖 6
圖表 2　法國司法部組織圖 7
圖表 3　刑事與特赦事務司組織架構圖 8
圖表 4　經濟金融、社會環境與公共衛生處代理處長 Noemie DAVODY 女士.....8
圖表 5　法國司法部刑事與特赦事務司參訪紀實—攝於法國司法部正門口.....9
圖表 6　法國司法部刑事與特赦事務司會議紀實 11
圖表 7　法國司法部刑事與特赦事務司會議與會人員合影 12
圖表 8　專案辯方負責人 Baptiste PERICRIAUX 先生.....14
圖表 9　行銷經理 Elsa FOUCRAUT 女士.....14
圖表 10　參訪紀實—攝於國際透明組織法國分會門口 18
圖表 11　Baptiste PERICRIAUX 先生介紹「塞班二號法案」對於法國的重要性.....18
圖表 12　Elsa FOUCRAUT 女士說明法國分會運作情形.....19
圖表 13　國際透明組織法國分會宣導印刷物 19
圖表 14　法國國家反貪腐監察局 首任局長 Charles DUCHAINE 20
圖表 15　法國國家反貪腐監察局組織架構圖 21
圖表 16　法國國家反貪腐監察局組織概要 21
圖表 17　法國國家反貪腐監察局拜會合影—攝於該局大廳 22
圖表 18　法國國家反貪腐監察局拜會合影—攝於該局會議室 22
圖表 19　法國國家反貪腐監察局組織使命—諮詢及輔助權責 24
圖表 20　法國國家反貪腐監察局組織使命—監督權責 24
圖表 21　參觀法國國家反貪腐監察局行政空間 26
圖表 22　法國國家反貪腐監察局參訪紀實 26

第一章 考察緣起與法國廉政體系概述

第一節 考察緣起與目的

國際透明組織近年致力與各國政府以及官員合作共同研擬公職人員行為規範（Code of Conduct），以為公職人員執行公務及行為準則，期由政府以身作則並制定反貪腐政策據以執行，獲得正本清源效果。我國為順應此潮流，亦以修正「公職人員財產申報法」、訂定「公務員廉政倫理規範」及增列「財產來源不明罪」等方式，期能使公務員由根本做起，達成「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」之目標。為具體實現對市民廉政、透明之承諾，柯市長上任後即要求本府政務人員簽訂廉政透明公約，並成立本府廉政透明委員會，藉由建立公開透明之機制，促進社會參與交流監督，此即為現今廉政思維潮流。

依據國際透明組織所公布西元 2015 年（下同）之清廉印象指數（Corruption Perception Index，CPI），臺灣排名為全球第 30 名，係自 2005 年近 10 年來最佳成績，我國推動廉政工作漸受國際肯定。透過各項廉政建設工作，加強國際交流合透過出席性會議、舉辦論壇等各式管道，傳達我國廉政建設成果，促進國際社會及各項指標對我國的瞭解。前開 CPI 中，法國排名為全球第 23 名，人民與公務員之清廉風氣領先我國，顯示法國之廉政相關法令規章及廉政工作，確有值得我國參考學習之處，且藉由考察法國執行廉政業務之實際運作情形及功能，汲取法國經驗及長處，可作為本府推動防制貪瀆等廉政工作之參考。

第二節 法國廉政體系概述

法國在工業革命之後被視為世界強權，該國司法制度歷史悠久亦是成為歐洲大陸各國在法律領域學習、仿效或研究對象，而法國的司法官（Magistrats），係包含法官（Juges）與檢察官（Procureurs），均編制在司法部（Le Ministère de la justice）之下，主要負責的內容如下：

一、法官（依據法律做出裁判的審判官）：他們是獨立和不可被任意免職的，職司確保訴訟程序的妥適進行，他們審理民事糾紛事件和判處刑事犯罪者，同時也確保受害人和整體社會的利益。

二、檢察官（國家機關代表）：他們不直接解決爭端，受理告訴與警方移送，他們決定對於犯罪採取什麼樣的行動，指揮司法警察，確保刑罰的執行。還確保受害或弱勢群體等人的權利得到保障，並關注公眾全體的利益。

三、預審法官（Le juge d'instruction）：法國預審法官制度，是從西元 1808 年拿破崙法典即已開始至今，是一個負責重罪之偵查調查的法官，與一般英美法的預審制度，並不相同。預審法官若要進行較為嚴厲的強制處分，例如羈押，一樣必須另向負責強制處分法官，也就是「人身自由與羈押法官（le juge des libertés et de la détention）」提出聲請。而日後，會依據偵查結果，提交到法院審理，而該名預審法官，雖身為法官，平日可能也會審理案件，但不能再參與該預審案件日後審理程序。[1]

[1] 臺南地方法院檢察署李駿逸檢察官出國報告：法國司法制度概況
http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_print.jspx?type=detail&sysId=C10600661

另一方面，國際透明組織於 2017 公布的全球清廉印象指數（Corruption Perception Index，CPI），以滿分 100 分代表最清廉，在全球 176 個納入評比國家中，法國在近 5 年排名為 23 名左右，明顯優於我國。

表格 1　法國與臺灣近 5 年全球清廉印象指數比較[2]

2016 Rank	Country	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score	Region
23	France	69	70	69	71	71	Europe and Central Asia
31	Taiwan	61	62	61	61	61	Asia Pacific

雖然法國在全球清廉印象指數有不錯的表現，但仍在近年遭受到國際要求改善反貪腐措施的壓力：2012 年 10 月經濟合作暨發展組織（The Organization for Economic Cooperation and Development，OECD）宣布法國未遵守反賄賂公約，並對法國的執法方式表示嚴重關切；而 2014 年的後續追蹤報告中，情況沒有大幅度改善，法國仍然遠遠低於預期，忽視或不實施以前的建議；於是法國在 2013 年開始進行一連串的改革：

一、2013 年 10 月通過關於公共生活透明度的第 2013-907 號法律之後，並同步通過第 2013-906 號組織法，設立了公共生活透明度高級管理局（La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique，HATVP）。這是一個獨立的行政機構，可以要求稅務機關提供文件交流，綜理財產申報事宜及管理財產透明化，並負責防止公職人員利益衝突，而公職人員除民選官員和公共機構負責人外，亦包含部長辦公室和共和國總統的職員，及獨立行政當局的成員和擔任工作的高級公務員。[3]

[2] 法國與臺灣近 5 年全球清廉印象指數比較 https://goo.gl/28BP4J
[3] 公共生活透明度高級管理局 www.hatvp.fr/

二、2013 年 12 月成立國家金融檢察官辦公室（Parquet national financier，PNF），是負責追查巨大的經濟和金融犯罪的一個司法機構，包含打擊稅務欺詐，貪腐和股票市場等高度複雜犯罪行為，在創立時最初有 22 名司法官（平均每人負擔 8 份案件），21 名公務員和 5 名專門助理；而在 2017 年在 2017 年 2 月 8 日出版的法國國民議會法律委員會報告指出，這個機構的實用性和能力獲得認可，但人力卻是一直處於不足的狀態。[4]

三、2015 年 3 月，預防貪腐服務中心（Service Central de Prévention de la Corruption，SCPC）發布了指導方針，建立符合最高國際反貪腐標準的體系，以防止和發現國家內部與跨國間的商業交易腐敗，但這些指導方針沒有法律約束力。

雖然法國在 2013 年進行一連串改革，但國際社會認為法國在執行制裁貪腐方面的動能仍然不足—弱勢和不頻繁起訴，導致無罪釋放，解僱和關閉案件大幅度增加，尤其近期在美國海外反貪污行為法 Foreign Corrupt Practices Act（FCPA）的執法行動中，統計前 15 名支付罰款金額給美國司法部和美國證券交易委員會的企業行賄名單，有 4 家係法國企業，而其他國家沒有出現兩次以上的情況。法國為了有效防止，偵查和懲治貪污腐敗，依據 OECD 的建議及聯合國反貪腐公約，於 2016 公布了新的改革法案 Loi Sapin II（以下稱作塞班二號法案），引進美國緩起訴制度（DPA）—除了起訴的手段外，檢察官應有更廣大的權限來處理企業犯罪，以掌握打擊犯罪之成果，並降低因偵查、起訴企業犯罪對社會可能產生的負面衝擊；而法國國家反貪腐監察局（Agence Française Anti-corruption）即是應法案所設立的專責反貪腐機構；這個新的機構將會監督企業設立貪腐風險控制政策，對企業未遵守塞班二號法案的部分予以行政處分，並提供舉報人具體保護。

[4] 國家金融檢察官辦公室 https://fr.wikipedia.org/wiki/Parquet_national_financier

第二章 考察與交流過程

第一節 引言

為期能深入了解法國廉政業務暨相關議題實際執行狀況，作為將來本府推動廉政制度及相關反貪、肅貪具體作為之規劃及推展，並透過參訪達到機關交流，加強法國行政部門及廉政組織對本府廉能政治之認識，同時達成宣傳本府廉政革新經驗之目的，提升我國國際形象；故經本考察小組研析後，本次實地考察法國廉政機構（組織）、典章制度、運作模式，並透過外交部與駐法國台北代表處人員積極協助聯繫，確定參訪機構如下：

（一）司法部刑事特赦司（Direction des affaires criminelles et des grâces, Ministère de la Justice）：

司法部刑事特赦司隸屬於司法部。其主要業務係參與與刑事特別法相關之國際事務;例如牽涉不同國家的司法管轄權之司法互助事務、與環保相關之公共衛生事務、組織犯罪 （偏向法律層面的洗錢犯罪或非邊境現金走私等案件）、經濟犯罪 （偏向調查行為人實施經濟犯罪所利用的管道，或進行洗錢活動之手法等）、反貪腐及法國與其他國家間的國際合作事務等,以便能向世界表達法國的立場及想法。參訪重點：在瞭解法國建構反貪作為的措施及運作情形，以利本處從現行架構中，擷取法國較優之作法，俾供規劃未來相關防貪措施參考。

（二）國際透明組織法國分會（Transparency International France）

國際上致力於抑制貪污貪腐的國際性非政府組織（International Non-governmental Organization,INGO），目前已在 100 多個國家成立分會；該會試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的聯盟打

擊貪腐，藉由國際集體力量，激發帶動各國民間社會的反貪腐能量。

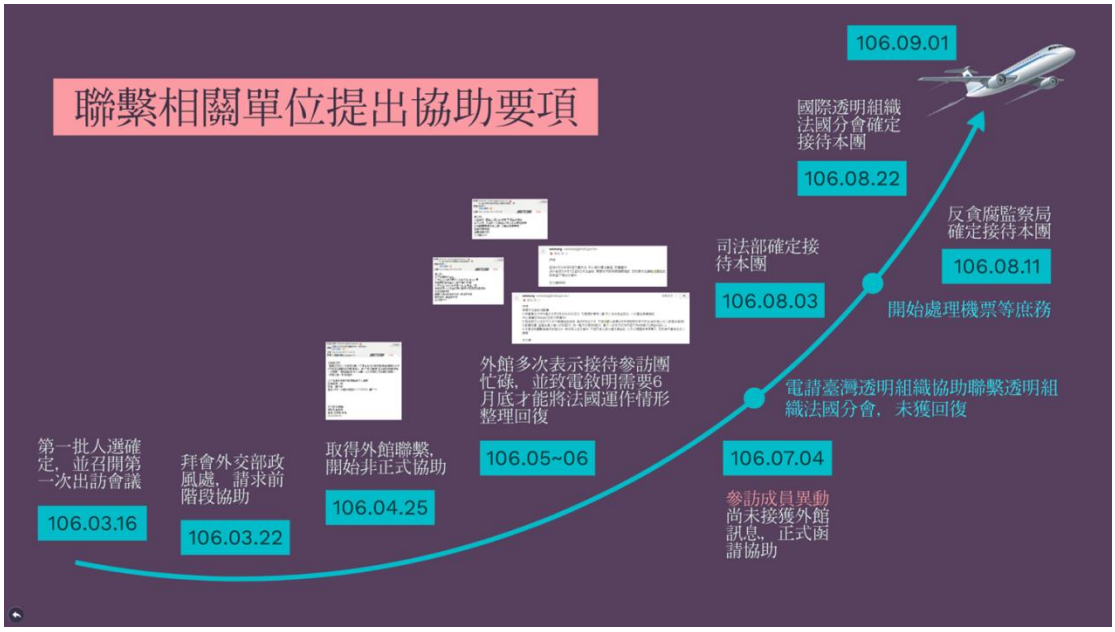
參訪重點：係為瞭解法國民間團體在監督政府清廉程度時是如何與政府互動，並瞭解法國人民對於政府反貪作為的觀點。

（三）國家反貪腐監察局（Agence Française Anti-corruption）

依法國 2016 年改革法案「塞班二號法案」成立的專責反貪腐機構，主要職能包括：制定國家反貪腐策略、為行政機關及企業提供落實反腐舉措的建議、監督法國企業遵守反腐規定以及監督法院對涉腐案件判決的執行。

參訪重點：該組織成立目標及運作方式、瞭解法國現行與過去反貪作為的差異，並探詢其實務作法及成效，以利本府廉政業務之運用。

圖表 1　行程計畫流程圖



圖片來源：自行製作

第二節 法國司法部刑事與特赦事務司

一、機關簡介：

法國司法部[5]是由 5 個司所組成，其中刑事與特赦事務司是負責掌管刑事事務，惟不負責刑事案件的調查，而該司主要業務如下[6]：

1、制定、協調和監督刑事政策：提供相關單位就刑事政策技術分析、統計數據和法律建議等，審查所有含有刑事規定的標準草案，並持續對刑事政策評估以及刑事法律數據庫的管理。

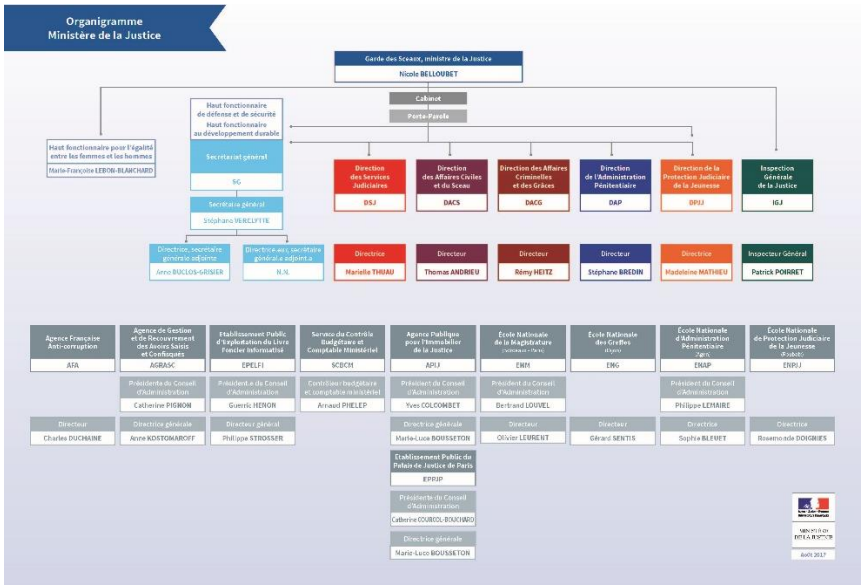
2、監督公共事務：編寫公民運動的一般指示，協調和評估其執行情況，並監督司法機關行使公共行為。

3、負責與歐洲和國際進行執法談判：除了政府機關以外，亦包含國際組織（如 OECD）等合作交流。

4、確保實施刑事案件之國際司法協助。

5、保存國家犯罪記錄。

圖表 2 法國司法部組織圖

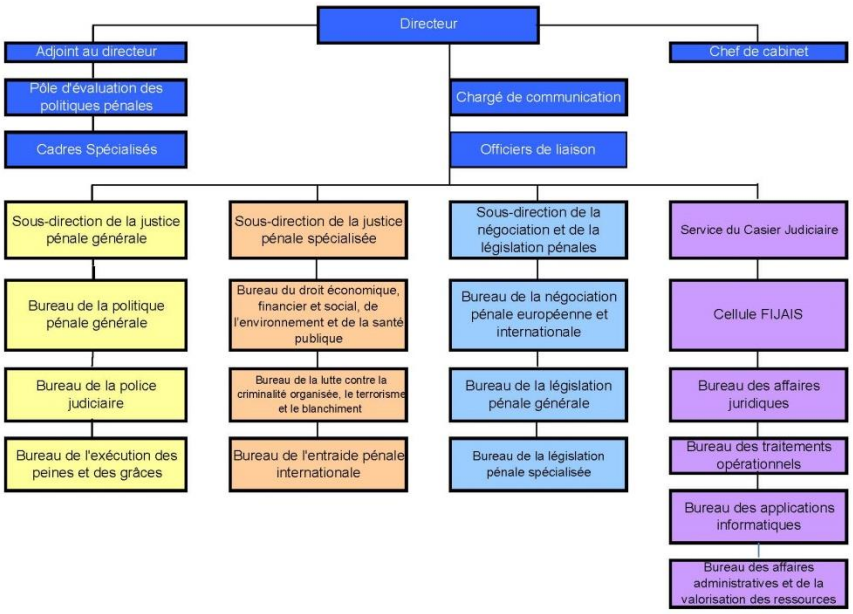


圖片來源 https://goo.gl/3QUp4X

5 法國司法部網站 http://www.justice.gouv.fr/

6 法國司法部刑事與特赦事務司主要業務 https://goo.gl/3QUp4X

圖表 3　刑事與特赦事務司組織架構圖



圖片來源 https://goo.gl/jMBkki

二、參訪過程簡述：

本考察小組於 9 月 5 日上午在駐法代表處溫副組長的陪同下抵達法國司法部刑事與特赦事務司，由該司經濟金融、社會環境與公共衛生處代理處長 Noemie DAVODY 女士[7]負責接待及訪談說明。在一個半小時的對談中，先由 DAVODY 女士介紹司法部的職權，並就該部自 2013 年以來對預防貪腐作為進行的變革－從推動改革塞班二號法案到 2017 年設立一個專責的反貪機構歷程進行說明；本處考察小組亦就「塞班二號法案」中如何打擊貪瀆部分，與 DAVODY 女士進行深入對談，以瞭解成立專責的反貪機構，對於法國在行政體系上的變革是如何重要。

圖表 4　經濟金融、社會環境與公共衛生處代理處長 Noemie DAVODY 女士
圖片來源：自行拍攝

[7] Magistrat, Adjointe au chef de bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Ministère de la Justice. https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers#{"22358830":[15]}

本考察小組亦分享我國在 2011 年成立專責的反貪機構—法務部廉政署，並分享該署及本處對於貪瀆案件之調查與預防作為，藉由對話的過程，瞭解「塞班二號法案」中核心概念與作為，DAVODY 女士並熱情提供相關經驗，期未來能繼續合作交流相關反貪心得。

圖表 5　法國司法部刑事與特赦事務司參訪紀實—攝於法國司法部正門口

三、考察重點及意見交流：

本次與談內容可分成「司法部打擊貪瀆的成效」及「塞班二號法案內涵」兩個主題，分別敘述如下：

（一）法國於 2013 年起擴大打擊貪污，訂定全國性政策，主要有 3 項改革：

1、強化公共事務透明度，推動公共事務透明度之法案，就政府、國會、歐盟、各地方政府首長之財產申報是否符實進行查調，有誤可請當事人說明，必要時採取司法途徑。

2、設立國家金融檢察官辦公室（Parquet national financier，PNF），職司貪污、逃稅等經濟犯罪事項查辦，在創立時最初有 22 名司

法官，21 名公務員和 5 名專門助理，制裁經濟犯罪更有效率。

3、2016 年 12 月 9 日革新反貪法案「塞班二號法案」，並根據聯合國反貪腐公約，成立一個由法國司法部及財政部共同監管的專責廉政機構（Agence Française Anti-corruption，AFA），負責聯絡各部會間防貪宣導，並授予向政府機關與企業蒐集資訊的權利。

（二）塞班二號法案

2016 年 12 月 9 日革新反貪法案「塞班二號法案」，主要內容摘述如下：

1、設立「賄賂國外公職人員罪」，以懲處企業海外賄賂行為，法國司法管轄權延伸到可以處罰那些在法國以外的國家或地區所發現的犯罪行為；防範利益輸送到國外，預防企業或政要脫產行為或海外行賄等，具體擴大法國司法權限。（Loi Sapin II, Chapitre III : Autres mesures de lutte contre la corruption et divers manquements à la probité；Article 17）

2、因應聯合國反貪腐公約設立專責反貪腐機構：國家反貪腐監察局 Agence Française Anti-corruption（AFA），被賦予非具司法偵查權的行政調查權力，並可對政府機關與大型企業提出改善建議，且具有裁罰的能力。（Loi Sapin II, Chapitre Ier : De l'Agence française anticorruption；Article 1）

3、機制、程序上革新，引進美國 DPA 制度：緩起訴協議（Deferred-Prosecution Agreement），此制度精神在於案件在法官進行實質審理之前，被告同意認罪，且接受檢察官提出之罰金、賠償金數額，並建立遵行法令制度，而檢察官同意暫時停止進行訴訟程序之協議；如被告未按照協議履行，檢察官得請

求法院續行訴訟程序。（Loi Sapin II, Chapitre III : Autres mesures de lutte contre la corruption et divers manquements à la probité；Article 22）

4、規範政府及企業必須建立反貪機制，其中特別要求營業額 1 億歐元以上、員工 500 人以上企業，其公司負責人、經理及董事會成員等，必須採取積極的措施來管控貪腐風險，而國家反貪腐監察局並會檢視這些措施的執行。（Loi Sapin II, Chapitre III : Autres mesures de lutte contre la corruption et divers manquements à la probité；Article 17）

5、強化保護檢舉人措施，讓檢舉人不論在公部門或私人企業均免受刑事追訴、身分保障及舉報程序制度化等。（Loi Sapin II, Chapitre II : De la protection des lanceurs d'alerte；Article 6）

圖表 6　法國司法部刑事與特赦事務司會議紀實

（三）反貪經驗分享

DAVODY 女士表示法國的貪污行為較少涉及到個人部分，所以目前著重在企業利益輸送的問題，而新推動的塞班二號法案，具

體改善了法國防貪機制，更加重視國外不法利益輸送的問題，並將相關要求事項及罰責部分法制化，加重企業必須進行反貪的責任，另不法利益如屬貪污案件，亦加重企業的課責，罰金上限由7.5 萬歐元提高至 10 萬歐元；而依據該法案所設立的國家反貪腐監察局，具有向政府機關及企業調閱資料的權限，並可實際針對企業檢查有無確實管控貪腐風險，而本次參訪行程本考察小組亦會前往該局，將由該局介紹較為具體的執行做法。

另 DAVODY 女士表示，法國政府有很多機關會進行監督，但是權限不會重疊（如財政法庭等），只要發現到有貪污的行為，即會交由處理經濟財政犯罪事務的檢察官處理，對她來說這項 2013 年的改革相當有效率；至民眾檢舉貪污案件都是由司法機關進行處理，而司法機關就貪污行為的定罪率偏低，也是該國目前正在努力的地方。總體而言塞班二號法案具體規範建立公開透明機制的方式，相信對防止貪瀆舞弊事件發生是能有效預防的。

圖表 7　法國司法部刑事與特赦事務司會議與會人員合影

第三節 國際透明組織法國分會

一、機關簡介：

國際透明組織是一個由願景驅動的全球性機構，是國際上致力於抑制貪污腐敗的國際性非政府組織，其理念深信國家，企業，民間社會和個人在日常生活中可以避免遭遇到各種形式腐敗的侵害。該機構之總部（國際秘書處）設於德國柏林，全球共有 100 多個國家成立分會，藉由國際社會的集體力量，使這一願景成為現實，目前該組織每年發布的國家清廉印象指數（CPI）是目前最受到全球各地政府機關、企業部門、公民社會與大眾傳媒所重視的監測貪腐衡量指標。

法國分會[8]成員多以曾任政府高級文官為主[9]，有司法官、學者及私企業人員，均由巴黎高等政治學院結業，目前成員有 7 位職員、2 位律師，另設有諮詢委員會，委員皆為無給職。業務服務對象主要分為公務部門（政府機關）及私部門（企業）2 大類，主要業務在推動法國預防貪腐政策建議、社會反貪觀念、政府行政透明、公民反貪參與、媒體關係運用及形成輿論、協助企業實施誠信和透明度政策等。另該分會經費來源多為有簽署合作協定之企業，及部分未簽署之企業贊助，而該分會相當重視利益往來的正當性，一旦發現問題，立即終止合作關係。

二、參訪過程簡述：

本考察小組於 9 月 6 日上午在駐法代表處溫副組長的陪同下抵達國際透明組織法國分會，負責接待的是該分會專案辯方負責人 Baptiste PERICRIAUX 先生及行銷經理 Elsa FOUCRAUT 女士。在一個半小時的對談中，先由主要負責該分會宣傳和私營部門計畫的 Baptiste PERICRIAUX

[8] 國際透明組織法國分會網站 https://transparency-france.org/
[9] 國際透明組織法國分會組織架構 https://transparency-france.org/organisation/

先生介紹「塞班二號法案」對於法國的重要性，而該分會運作模式及與政府部門合作部分，係由該分會負責向公部門宣傳透明誠信的 Elsa FOUCRAUT 女士進行分享。

圖表 8　專案辯方負責人 Baptiste PÉCRIAUX 先生
BAPTISTE PÉCRIAUX – Responsable secteur privé

圖片來源 https://goo.gl/UzJkZo

本次參訪過程，在本考察小組與談完畢後，依公務禮儀致贈 Elsa FOUCRAUT 女士文宣品及禮品時，Elsa FOUCRAUT 女士隨即禮貌性的詢問物品金額，並表示該分會對於受贈禮品有 150 歐元以內的限制，且需要進行登錄，本考察小組隨即分享本府在受贈財物亦有明確的法令規範，係由本處專責處理相關事宜，Elsa FOUCRAUT 女士並表示該分會相當重視利益往來與透明度等事項，隨即分享法國民眾對政府機關的印象。

圖表 9　行銷經理 Elsa FOUCRAUT 女士
ELSA FOUCRAUT – Responsable du plaidoyer vie publique

圖片來源 https://goo.gl/UzJkZo

三、考察重點及意見交流：

（一）塞班二號法案對於法國的意義：

Baptiste PERICRIAUX 先生表示美國採用經濟合作開發組織 The Organisation for Economic Co-operation and Development 所建議

的防貪措施—海外反貪腐制裁，於近期公布前 15 名支付罰款數額給美國司法部和美國證券交易委員會的企業行賄名單，其中有 4 家係法國企業，而法國司法單位僅掌握 1 家企業涉有行賄案件，美法資料有明顯落差。Baptiste PERICRIAUX 先生說明該資料落差原因有可能係因為法國司法嚴守無罪推定原則，且海外行賄蒐證不易所造成；但此 4 家企業已遭美國派員進入企業調查，可能蒐集到企業內部機密或可能與法國權益有關之資料，因此為兼顧企業權益及國家安全，並具體的擴大防貪機制，因而推動改革塞班二號法案，其立法重點如下：

1、 設立全國性專責反貪腐機構。

2、 課與企業建立反貪腐機制的義務，如企業未遵守即能進行行政裁罰。

3、 擴大境外賄賂的法國法律管轄權—只要跟法國有往來之企業，在法國國內外任何地方涉有貪污案件，就可以啟動調查程序。

4、 引進美國緩起訴制度（DPA，認罪協商），如此可減少刑事爭訟，廠商認罪意願可能提高，犯罪黑數可能降低，也對社會安定有所助益。

5、 建立保護舉報人制度。

另鑒於訪談過程中 PERICRIAUX 將重點放在企業課責部分，本考察小組詢問 Baptiste PERICRIAUX 先生，法國政府就非屬企業的行賄是如何處理，Baptiste PERICRIAUX 先生表示人民向公務員行賄的行為在法國較少見，主要的原因可能是領導人身為一個清廉的榜樣，且公務人員的薪水較高，有助於減低貪腐事件發生，因此較少發生非屬企業的貪污行為，故本次法案改革對法國來說重點在於加強對企業的課責。

（二）法國分會是否會定期調查人民對反腐敗的看法，可否簡介近年調查研究的執行情形及結果?

Elsa FOUCRAUT 女士表示法國分會曾就前任總統政績進行評估，認為法國在近 5 年反貪腐工作上有不錯的進展，相關舉措如下：

1、 推動公務透明化，設立了公共生活透明度高級管理局（La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique，HATVP）綜理財產申報事宜、管理財產透明化及公職人員利益衝突等陽光法案。

2、 設置國家金融檢察官辦公室（Parquet national financier，PNF）。

3、 2016 推動改革塞班二號法案。

而據民意調查結果顯示：人民不信任民意代表者有 77%，不信任公務員則有 54%，就此法國分會認為，係反貪行動之推展有所收穫，民眾對此有更多資訊供判斷且願意表達意見。雖然法國目前已成功推動改革塞班二號法案，但法國分會認為政府仍有 7 項重要議題仍須繼續推動改善，以增加政府透明，並持續激起社會對貪腐問題的關注：

1、 政治人物選舉經費、政治獻金之運用難以確認。

2、 議員申請之經費，無法確認其支出流向、明細。

3、 司法中立度不足，恐遭受上級壓力造成偏頗，仍須建立制度。

4、 利益集團遊說仍不透明，相關遊說法案雖已含括於塞班二號法案中，但企業之註冊仍在進行中，尚未完成。

5、 地方政府的反貪措施尚未制度化，仍須推動地方政府實行塞班二號法案。

6、 議會應就利益衝突、帳戶公開等措施進行立法。

7、 政治人物參選比照公務員應提具無罪紀錄（指貪污等重大刑案，

尚包含任意解聘罪）。

（三）法國分會是怎麼運作的？如何進行宣導？

Elsa FOUCRAUT 女士表示分會成員多以曾任政府高級文官為主，有司法官、學者及私企業人員，均由巴黎政治學院結業，目前成員有 7 位職員、2 位律師，而由於該分會非常重視透明度，在該分會網站上並有公開成員名單，另分會內部設有諮詢委員會，委員皆為無給職，但須申報本身利益往來的對象。

該分會每年編有 5 萬歐元的預算，其經費來源主要來自與企業簽屬合作協定（如協助企業檢查制度等）或接受未簽屬企業的贊助，惟一旦發現企業有涉及貪腐問題立即終止往來。該分會業務服務對象主要分為公務部門（政府機關）及私部門（企業），主要業務在推動法國預防貪腐政策建議、社會反貪觀念、政府行政透明、公民反貪參與、媒體關係運用及形成輿論等，例如：

1、 曾經在選前逐一前往拜會候選人，針對候選人反貪意見提出競選承諾，彙整成冊後出版供公民參閱並公布於網路上，共同檢視其承諾並監督選後行為。[10,11]

2、 提供政府有關之諮詢：分會認為其作為對於推動塞班二號法案進而形成共識，有極大貢獻。[12]

（四）於塞班二號法案表決前，法案曾因保護檢舉人身分定義遭質疑致使推動產生阻礙，分會即發起社會連署，進而促成法案。[13,14,15]

另 Elsa FOUCRAUT 女士表示，國家反貪腐監察局 Agence Française

[10] 廉政透明組織法國分會請總統候選人提出廉政透明之政策承諾 https://goo.gl/tMCftQ
[11] 廉政透明組織法國分會檢視總統候選人所提出之廉政透明政策承諾 https://goo.gl/ZuW8mr
[12] 廉政透明組織法國分會透析塞班二號法案（Analyse de la loi Sapin 2）https://goo.gl/q3vU86
[13] 廉政透明組織法國分會呼籲保護檢舉人新聞 https://goo.gl/igiC2t
[14] 法國立法保護檢舉人新聞 https://goo.gl/nudKYW
[15] 廉政透明組織法國分會呼籲保護檢舉人報告（International Principles For Whistleblower Legislation）https://goo.gl/typR5f

Anti-corruption（AFA）是新成立的中央反貪腐專責機構，目前各地方政府的反貪措施仍未同步制度化，仍須推動地方政府實行塞班二號法案；而在法國較常發生的問題是各級地方政府的資訊無法流通，如社會住宅的分配或幼兒園等名額申請，常無法公告於網路上，雖然這些事項不是被規範為義務提供，但通常不公開的比公開多，這些對於法國分會在推動公務透明化上仍有需要改進的空間。

圖表 10　參訪紀實—攝於國際透明組織法國分會門口

圖表 11　Baptiste PERICRIAUX 先生介紹「塞班二號法案」對於法國的重要性

圖表 12　Elsa FOUCRAUT 女士說明法國分會運作情形

圖表 13　國際透明組織法國分會宣導印刷物

第四節 法國國家反貪腐監察局

一、機關簡介：

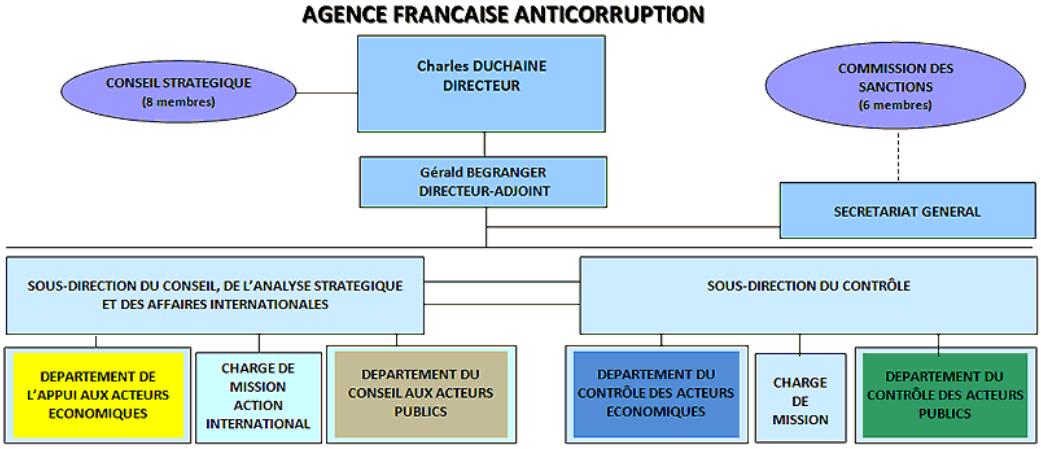
法國國家反貪腐監察局 Agence Française Anti-corruption（AFA）[16]的前身係司法部所轄的預防貪腐服務中心 Service Central de Prévention de la Corruption（SCPC），SCPC 是一所 1993 年成立之職司預防貪瀆業務專責機構，受司法部長及法國總理指揮，基本任務是透過媒體報導、個人揭發、司法部門案例和研究機構等途徑收集各部門中有關貪污腐敗的資訊，分析貪腐案件的類型，研究行賄受賄、貪污腐敗的可能性與及時發現新的貪污形式；每年並提交一份年度報告，其內容主要是就可能出現貪腐的部門進行分析並提出預防性建議。

由於預防貪腐服務中心的執法手段非常有限—沒有行政或司法調查的權力，法國國家反貪腐監察局即是因應設立的專責反貪腐機構：其目的為偵測、預防貪污事件，並被賦予非具司法偵查權的行政調查權力，可針對政府機關與大型企業進行反貪腐機制的檢查。該局首任局長 Charles DUCHAINE[17]（前為法國預審法官）由總統直接任命並不受任何部會指揮，任期係採 6 年 1 任但不得連任，該機關成員係由預防貪腐服務中心原有的 10 人擴編為 70 人，而這個新的反貪腐專責機構將能依塞班二號法案針對企業內部貪腐風險管控機制進行檢查，並得就企業未遵行該機制的行為予以行政處分，以確保企業能加強其在防治腐敗和賄賂方面的措施和力道。

圖表 14　法國國家反貪腐監察局首任局長 Charles DUCHAINE
圖片來源 https://www.economie.gouv.fr/afa

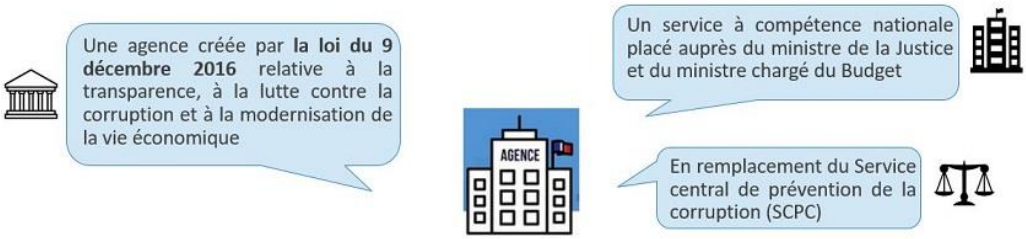
[16] 法國國家反貪腐監察局網站 https://www.economie.gouv.fr/afa
[17] Charles Duchaine http://www.presse.justice.gouv.fr/archives-communiques-10095/communiques-de-2016-12818/nomination-de-charles-duchaine-29440.html

圖表 15　法國國家反貪腐監察局組織架構圖



圖片來源 https://www.economie.gouv.fr/afa

圖表 16　法國國家反貪腐監察局組織概要



圖片來源 https://www.economie.gouv.fr/afa

二、參訪過程簡述：

本考察小組於 9 月 6 日下午續由駐法代表處溫副組長的陪同下抵達法國反貪腐監察局，隨即由局長 Charles DUCHAINE 先生負責接見，逐一介紹機關內部環境與單位目前現況，並說明法國民眾生活很少受到貪污事件影響，主要之弊案係發生於跨國企業之不法活動上，也因此該局所需多為高階不同領域人才，以利制定政策方向；亦表示該局係在今年 5 月才正式掛牌成立，目前負責行政調查業務的人員尚未完全進駐且仍有缺額；而本考察小組係該局第一個接洽的政府機構，很期待日後能持續交流；至於會談部分責由副局長 Renaud JAUNE 先生接待及訪談說明。

由於該局係依法國最新改革「塞班二號法案」而設立的專責反貪腐機構，本考察小組在參訪司法部刑事特赦司及國際透明組織法國分會時，相關人員均對此機構表示期待，因此參訪議題集中在該局的實務運作方式，組織的短、中及長期目標；而參訪過程本考察小組亦分享本府在推動廉政工作的情形，由於國情、制度及法律上的差異，本次會談雙方就各自業務說明時，均激發目前廉政政策執行上不同的想法。

圖表 17　法國國家反貪腐監察局拜會合影—攝於該局大廳

圖表 18　法國國家反貪腐監察局拜會合影—攝於該局會議室

三、考察重點及意見交流：

（一）法國國家反貪腐監察局的業務職掌及運作方式：

Renaud JAUNE 先生說明反貪腐監察局的業務主要可分為下列 4 項：

1、檢查業務：針對 500 人以上，且年度營業額超過 1 億歐元的企業進行檢查，檢查的項目主要是審視企業是否有依照反貪法案塞班二號法案執行，包含內部有無進行反貪腐風險控制、教育訓練、提供揭弊者保護等，檢查過程如發現未遵照塞班二號法案執行，將提交該局所屬的制裁委員會進行行政處分（委員由 6 位法官組成）；而檢查的過程如發現有涉及貪瀆的事證，將直接提供情資予檢察官，並配合後續偵辦作為。

2、顧問業務：協助企業或政府機構建立預防貪腐制度或措施，會提出不同建議以輔導企業機構符合塞班二號法案規範，而建議的性質並未具有強制性，模式可分為：

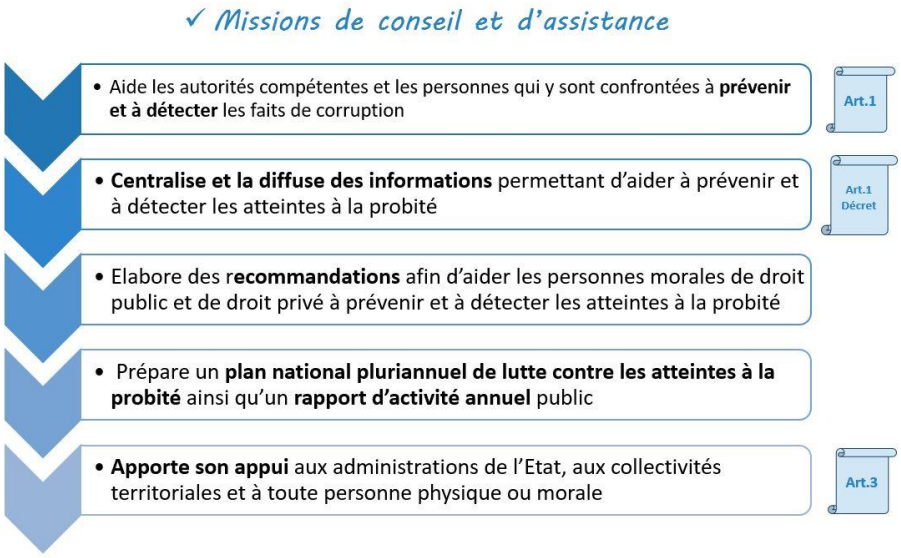
(1) 整體面：以出版指南方式供特定對象參考，規劃上將就大企業、中型企業、中央政府單位、地方政府及非政府組織等不同對象出版合適的指南。

(2) 個案性：就個案之諮詢或疑義提出解釋及說明，類似我國函釋性質。

3、與其他行政機關共同制定法國多年度長程反貪腐計畫。

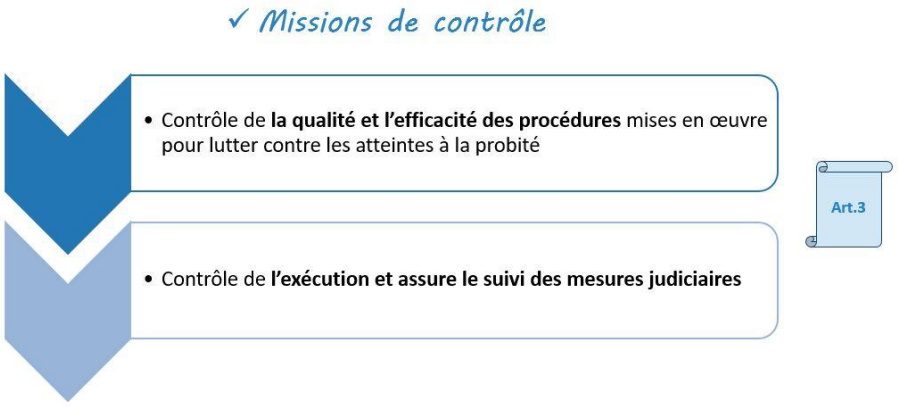
4、跨國參加各式反貪腐行動，例如、Group of Seven（由先進國家所組成之政府會議性質的國際組織，目前成員為美國、加拿大、英國、法國、德國、義大利及日本）、歐洲理事會、經濟合作開發組織等。

圖表 19　法國國家反貪腐監察局組織使命—諮詢及輔助權責



圖片來源 https://www.economie.gouv.fr/afa

圖表 20　法國國家反貪腐監察局組織使命—監督權責



圖片來源 https://www.economie.gouv.fr/afa

（二）有關國家反貪腐監察局的職務內容提問與討論：

1、檢查業務的執行方式，如何使得受檢查對象能明確知道塞班二號法案規範的內容？

Renaud JAUNE 先生表示該局預計在今年 10 月份進行檢查，該業務具體執行細節目前仍在規劃，尚未有具體的檢查標準或相關的檢核表，不過 Renaud JAUNE 先生表示塞班二號法案已經於 106 年 12 月正式公布，就算反貪腐監察局未有具體的檢查標準，

政府或企業均不能忽視該法案規定的原則事項，所以就算如果沒有進行事前的宣導亦不會影響檢查效力；而在執行上，Renaud JAUNE 先生表示這項業務是希望政府與企業建立誠實互信的關係，所以原則上在擇定檢查對象後，會先行通知受檢查單位給予指南建議及準備時間後再進行檢查，不過由於目前尚未該局尚未公布正式指南，而檢查亦有可能是之後指南建立之重要參考，所以相關細節仍待確立。

2、有無受理一般民眾檢舉，而案件的受理程序與處理方式為何？

Renaud JAUNE 先生表示該局有接受民眾檢舉貪瀆，不過這項業務主要的受理單位仍為司法機關，該局會先蒐集民眾檢舉的事項進行分析，如果判斷為涉及刑事不法，會立即移請司法機關偵辦；同時民眾須就其檢舉事項負責，如果涉及誣告的話，依情節輕重可處 4 萬 5,000 歐元及 3 年徒刑。

3、反貪腐監察局顧問業務所作之指南如何分類，另有無針對政府機關或企業的清廉程度進行評比？

本考察小組提問反貪腐監察局所作之指南，是否會採類似香港廉政公署發布的餐飲業防貪實務指南等針對行業類別進行建議，Renaud JAUNE 先生說明該局目前規劃將就大企業、中型企業、中央政府單位、地方政府及非政府組織等不同對象出版合適的指南，但目前並未以行業類別來區分，如相同行業未必有相同規模可以完成同一貪腐模式，而是以該組織業務執行的方式來做貪污風險的控制。

至於評比清廉度部分，由於該局甫成立， Renaud JAUNE 先生表示法國目前未採取這樣的措施，不過對於能就各機關進行清廉度評比的部分，表示感到興趣，並向本小組探詢有無相關作法，

故本考察小組提供本府目前廉政指標研究所建立的 4 個指標面向，從本府整體「清廉滿意度」、「行政效能」、「行政透明」及「資訊公開」等四個構面採主觀及客觀調查取得量測值之方式，予其參考應用，獲致高度讚同，將研議做為未來評比指標設計之參考。

圖表 21　參觀法國國家反貪腐監察局行政空間

圖表 22　法國國家反貪腐監察局參訪紀實

第三章 心得與建議

法國有著與我們截然不同的行政體系，包含地方制度、司法與廉政組織體系，均有顯著差異。雖然法國 2016 因應國際社會潮流及 OECD 要求，成立專責反貪機構 AFA，但其職司也與我國法務部廉政署存在者差異，例如我國在各機關內部設有廉政單位之制度，就是獨具特色的設計，不僅可以深入發掘機關可能產生之問題，機先以風險管理之概念預防不法及違失的發生，保護機關同仁免於誤觸法網，從而勇於任事，也能迅速將機關狀況循體系逐層反映，使之能即時有效因應，相較之下，顯然優於法國面臨中央與地方省分尚未能同步執行最新廉政政策之窘境。然透過與受訪機關人員的對話與意見交流，也實際體認到法國對於推動塞班二號法案所展現的核心價值與決心，均值得本府未來推動廉政工作時，做為規劃的方向與參考。

一、內化公務人員廉潔觀念，建立社會民眾廉潔信心：

雖然據國際透明組織法國分會表示民意調查顯示超過 5 成民眾不信任公務人員之清廉，但該分會表示這項數據顯示係反貪行動之推展有所收穫，民眾對廉潔有更多資訊供判斷，且願意表達意見，顯見連非政府機構對於法國公務員操守都具有信心，而在司法部刑事特赦司與國家反貪腐監察局的參訪過程中，亦表明對公務員操守的自恃，此種自信進一步體現於塞班二號法案，或可說是法國整體社會的價值觀：在極度重視人權的社會裏，在定罪前沒有人是犯罪人。

是以，除了持續提升公務員敬業精神，並強化認知意識，將廉潔自持之觀念深植內化以外，更重要的工作將是如何建立民眾、社會對公務員的廉潔信心。

二、落實風險管控機制，強化機先預警功能：

塞班二號法案規定了政府與企業，皆須就本身業務做貪瀆風險的管控機

制，雖目前法國未有明確的具體執行方向，但該法案已展現決心，並可透過反貪腐監察局進行檢查，並賦予行政處分的權利。

雖然本國對貪污行為仍著重於個人責任的追究，但就現實狀況來講，貪污行為的蒐證不易，而貪污情性亦不會因此遭受遏止，因此在貪污行為出現前予以風險的管控，是預防貪腐的重要策略，而本府業已持續對各機關內部行政作為進行一連串 SOP 的修正，此即為風險管控，但如何有效建立制度化防貪機制，以增進民眾與公務員的信心實為反貪重點。

三、企業必須共同承擔預防貪污風險發生的責任：

企業建立防貪機制並課予反貪責任已然是國際趨勢，而聯合國反貪腐公約對貪腐的定義已由「濫用公權力」擴大為「濫用受委託的權力以謀取私利」（Corruption is the abuse of entrusted power for private gain）。在這樣的定義下，貪腐不只侷限在指涉政府官員濫用公權力而已，它還涵蓋了民間企業與私部門濫用受委託的權力以獲取不當利益。因此，我們必須思考，當前國際社會尤以歐美為例，其廉政治理的行動，早已進到企業，雖然我們也陸續辦理了以廠商為對象，諸如醫事倫理、工程倫理等座談或論壇，卻仍僅止於宣導及取得共識階段。未來，要求企業加入反貪行列甚至立法規範企業應有作為的方向，應是世界之潮流趨勢。

四、政府資訊公開仍須持續推動

透過政府資訊公開，可強化民眾對於政府施政的監督。因此國際透明組織法國分會即就該國政治人物、議員競選時期及當政後所有申請之經費等資訊，列為應予公開之重要事項，並積極推動取得民眾認同。

然而由於現代社會資訊流通迅速，民眾對於政府所提供的資訊仍認為不對等，故資訊除了單方提供以外，是否可進行交流監督亦顯得重要，本府目前已建有 i-voting 機制以進行溝通，但由於議題之選定、參與的對象、範圍及人數等問題，如何精準確立，尚待機制運作一段時日滾動修正，以強化政

府與民眾間資訊往來互動平台，使政府資訊更公開。

五、加強國際交流，推動國際合作

無論是法國國家反貪腐監察局或是國際透明組織法國分會，都積極投入與其他國家類同性質組織間的合作，不僅透過參與國際會議、發表論文等方式，也透過合作共同打擊貪腐犯罪。

我國雖受限於國際地位，但不能自絕於國際社會之外，亦應當積極尋求各種管道參與國際事務，除可效法他山之石，亦可將我國廉政治理成果藉由國際舞台對外發聲，增進能見度，也提升清廉印象，進一步促進經濟發展空間。

第四章 結語

此行法國參訪，開拓視野增廣見聞，法國廉政治理作為確實有諸多可以學習之處，但我們也無須妄自菲薄，因為我們也有許多作為或制度設計甚至是超前的。然而，從國際趨勢對於貪污的定義觀之，廉政治理作為早已非僅止於防範公務員不法，而更應積極擴展到社會參與，尤其應要求企業對於反貪腐的投入。

須知一旦發生「貪腐」，將嚴重斲傷政府提供民眾服務的效力及社會永續發展的動力。以公共工程為例，承辦人員若因無法抵抗誘惑，而產生收賄或圖利之行為，業者在支出一定代價後，勢必會壓低工程成本，進而犧牲工程品質，甚至造成威脅人民生命財產安全之情形。「貪腐」無疑將造成國家資源耗損、業者間不公平競爭、危害民眾健康與安全、拖累整體國家競爭力等負向影響。

再者，我們也認為「貪腐」已不僅是地方或區域性問題，而是影響整體經濟之跨國現象，故如何強化國際間合作以共同有效預防、查察，將是未來重要課題。

因此，我們從此次法國參訪經驗，提出一、內化公務人員廉潔觀念，建立社會民眾廉潔信心。二、落實風險管控機制，強化機先預警功能。三、企業必須共同承擔預防貪污風險發生的責任。四、政府資訊公開仍須持續推動。五、加強國際交流，推動國際合作等 5 項建議，期待逐一落實，有效強化廉政治理工作。

老子的《道德經》曾經提到：治大國，若烹小鮮。而國家廉政治理又何嘗不是？從公務員的心理建設到民眾的信心，再到企業、國際的投入、交流，在在顯示良善的廉政治理絕非一蹴可及，因此如何讓反貪腐的核心價值變成一種文化，是本府推動廉政工作首要課題，希冀本考察小組之建議能有所助益。我們相信，只要紮穩根基不斷努力修正，透過中央與地方上下一心，政府與企業內外一致之共同合作，必能建立民眾有感的廉能政府！

參考文獻及網站資源

◆ 臺南地方法院檢察署李駿逸檢察官出國報告：法國司法制度概況（http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_print.jspx?type=detail&sysId=C10600661）

◆ 國際透明組織（https://www.transparency.org/）

◆ 法國公共生活透明度高級管理局（http://www.hatvp.fr/）

◆ 法國國家金融檢察官辦公室（https://fr.wikipedia.org/wiki/Parquet_national_financier）

◆ 法國司法部網站（http://www.justice.gouv.fr/）

◆ 國際透明組織法國分會網站（https://transparency-france.org/）

◆ Transparency International France. *09/02/2017– Présidentielle 2017 : Transparency International France demande aux candidats de s'engager sur onze recommandations pour redonner de l'oxygène à notre démocratie.* Retrieved February 9, 2017, from https://transparency-france.org/actu/interpelle-les-candidats-presidentielle-2017/

◆ Transparency International France. *A J-30 du premier tour de l'élection présidentielle, quels sont les engagements que prennent les candidats sur le terrain de la transparence et de l'éthique de la vie publique ?* Retrieved Mars 23, 2017, from https://transparency-france.org/actu/23032017-transparenceethique-de-vie-publique-candidats-sengagent/

◆ Transparency International France. *Analyse de la loi Sapin 2*. Retrieved September 9, 2017, from https://transparency-france.org/actu/analyse-loi-sapin2/

◆ Transparency International France. *15/03/2017 – Luxleaks : le verdict met en évidence la nécessité d'une législation pour la protection des lanceurs d'alerte à l'échelle européenne*. Retrieved Mars 15, 2017, from https://transparency-france.org/actu/verdict-luxleaks/

◆ Transparency International France. *La Commission européenne doit présenter un projet de directive pour la protection des lanceurs d'alerte* Retrieved October 31, 2017, from https://transparency-france.org/actu/lanceurs-dalerte-vers-une-protection-europenne/

◆ Transparency International France (2013). International Principles For Whistleblower Legislation. *Best Practices For Laws To Protect Whistleblowers And Support Whistleblowing In The Public Interest* Retrieved February 9, 2017, from http://archive.transparency-france.org/e_upload/pdf/whistleblower_principles_final_web.pdf

◆ 法國國家反貪腐監察局網站（https://www.economie.gouv.fr/afa）

◆ Loi Sapin II （https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/ECFM1605542L/jo#JORFSCTA000033558539）

◆ Transparency International France (2017). *Despositif Anticorruption de la Loi Sapin II*.

◆ Transparency International France (2016). *Refuser la Corruption dans les Relations d'Affaires, Privé/ Privé.*

◆ Transparency International France (2012-2017). *bilan du quinquennat de francois hollande en matiere de transparence d'integrite et de lutte contre la corruption.*