

出國報告（出國類別：出席國際會議）

出席 2015 年亞太經濟合作會議
第 20 次反貪腐暨透明化
工作小組及反貪腐合作網會議

服務機關：法務部、法務部廉政署

姓名職稱：殷玉龍檢察官、劉仕國檢察官

洪珮綺檢察事務官、蘇倍瑱廉政官

張家綺科員

派赴國家：菲律賓克拉克市

出國期間：2015 年 1 月 25 日至 29 日

報告日期：2015 年 4 月

目 次

壹、摘要	1
貳、2015年1月26日會議紀要	
一、前言	10
二、議程採認	10
三、2014 ACT 成果報告	11
四、菲律賓提出2015年工作方向	12
五、墨西哥發表反貪腐與透明化相關之倡議	14
參、2015年1月27日會議紀要	
一、中國報告 ACT-NET 相關進展	17
二、美國報告企業自願遵循計畫之 APEC 一般性要件	17
三、中華臺北報告反貪腐法令內國法化	20
肆、2015年1月28日研討會紀要	
一、菲律賓反貪腐基礎建設之能力評估	23
二、菲律賓反洗錢委員會在反貪腐之努力	30
三、在反貪腐議題上，政府審計單位之要角	34
四、媒體在反貪腐之要角－資訊自由在透明度、當責性及良善治理之實踐	39
伍、心得與建議	46
陸、照片集錦	47

壹、摘要

2015 年亞太經濟合作會議（APEC）第 20 次反貪腐暨透明化工作小組會議（ACTWG 或 ACT）於 2015 年 1 月 26 日至 27 日在菲律賓克拉克假日酒店舉行，翌（28）日在相同地點舉辦企業利害關係人反貪研討會。本次會議由菲律賓監察使公署（Office of the Ombudsman）監察長 Conchita Carpio-Morales 女士擔任主席，除紐西蘭外，計有 20 個經濟體與會，另有非經濟體之美國律師協會（ABA）獲准參與。

一、第 20 次反貪腐暨透明化工作小組會議

（一）開場致詞

主席恭迎 ACT 各會員經濟體，並正式開場致詞。2015 年 APEC 主題為「建立包容式經濟，開創美好未來」（Building Inclusive Economies, Building A Better World），主席強調終結貪腐、全面提升亞太區經濟之重要性。

（二）議程採納

ACT 各會員經濟體採納第 20 次 ACTWG 會議議程，並核准第 19 次會議紀錄摘要。

（三）APEC 秘書處報告

APEC 秘書處發表「APEC 重大發展簡要」及計畫管理最新進度，並發表統計數據摘要，其後宣布變更計畫資金名稱，由「營運業務帳戶」（Operational Account）變更為「一般計畫帳戶」（General Project Account），並公告採用新的評比與優先標準、介紹新標準化程序及計畫優先程序之新增品檢標準。

（四）2014 ACT 成果報告

ACT 副主席（中國）宣達 2014 年 ACT 成果報告，包含在寧波、北京舉行之兩場會議、兩場研討會、APEC 反貪腐合作網（ACT-NET）

首次會議結果及北京反貪腐宣言。美國、澳洲、俄羅斯、菲律賓為 2014 年 APEC ACTWG 之成功舉行向中國致謝。

(五) 會員經濟體發表反貪程序、聯合國反貪腐公約實行成效、其他反貪與透明相關之倡議

墨西哥以該國經濟部為例，發表公民社會組織依循反貪腐公約，改善透明與反貪之要角，以推動國內個人與團體參與防貪、反貪活動。

(六) 2015 年 ACT 工作方向

1、菲律賓 2015 年 APEC 首要目標

副祕書長、資深主委會議副主席 Ferdinand Cui Jr. 發表 2015 年 APEC 主題與首要目標。根據主題「建立包容式經濟，開創美好未來」，有 4 項首要目標：1、增加區域經濟融合；2、孕育中小企業之區域、全球市場；3、投入人力資本發展；4、建立永續穩固社群。

2、ACT 2015 年工作計畫

ACT 主席發表 ACT 2015 年工作計畫草案，草案經會員經濟體討論、修改。特別提醒，第一點新增一段落，參照 2014 年 APEC 領袖會議之承諾及 ACT-NET 應用條例。ACTWG 接納會員經濟體各方提議後，同意以下段落內容：

「為實踐 2014 年北京領袖會議之承諾：絕不姑息貪腐與相關不法資產，我們將強化遣送、引渡程序合作，無論個人，亦或是貪腐程序之充公、追討。透過 ACT-NET，依國內法條與政策，分享資訊、執法機構互助。」

工作計畫亦包含 2015 年預期結果、程序：

- (1) 「反貪投資保護」研討會。

- (2) 「環境反貪架構、最佳辦法發展與 APEC 亞太區自然資源應用之反貪、不法交易第二次先驅會議」研討會。
- (3) 《貪腐與洗錢行為調查、起訴之最佳辦法 APEC 手冊》第三次多年度計畫研討會 (SOM III)。
- (4) 持續與國際組織合作，如：經濟合作暨發展組織(OECD)、聯合國毒品暨犯罪問題辦事處 (UNODC)、世界銀行、國際透明組織 (TI)、美國律師協會 (ABA)。
- (5) 第二次 ACT-NET 會議於菲律賓宿霧市舉行。

3、2013 至 2017 年 ACT 策略計畫

會員經濟體受邀檢視及提議變更 ACT 策略計畫內容。由經濟暨技術合作指導委員會認可，策略計畫彈性，可在施行期間更新。該會議支持、承認會員經濟體的意見。

(七) 進行中報告、專案、協同其他相關國際論壇

各會員經濟體與會人員均收到現行報告及其他相關國際論壇之協作報告。

- 1、 中國發表 2014 年 08 月 14 日舉行之 ACT-OECD「打擊企業行賄」高層級研討會及中國北京於 2014 年 12 月 17 日至 19 日首次舉辦之 ACT-NET 會議結果報告。
- 2、 泰國更新多年度報告《能力建構研討會—利用財務流向追蹤技巧及調查情資，設計起訴貪污及洗錢案例的最佳模型，有效定罪與追討資產，提升區域經濟成長》，該計畫第二次研討會於 2014 年 9 月 22 日至 24 日在泰國芭達雅舉辦。智利與泰國說明報告手冊第二部分已增修研討會結果，目前審核中。泰國宣布第三次研討會將於 APEC 第三次資深官員會議期間假菲律賓宿霧市進行。

- 3、 澳洲更新《APEC 共同司法互助 (MLA) 指導方針》，說明導引手冊完成後，將可在 APEC 網頁上存取。
- 4、 菲律賓說明利害關係人反貪研討會將於第 20 次 ACTWG 結束後，於 2015 年 1 月 28 日進行。

(八) 第二日開場

ACT 主席說明首日會議情形並開場。

(九) 會員經濟體發表反貪腐程序、聯合國反貪腐公約實行成效、其他反貪腐與透明化相關之倡議

- 1、 美國報告《亞太經合組織有效企業行為規範之一般要素》與《APEC 防貪、反行賄法施行準則》。
- 2、 加拿大、智利、中國、印尼、日本、韓國、馬來西亞、墨西哥、新幾內亞、菲律賓、中華臺北、泰國、美國、越南分享反貪腐公約實施、發展成效，及其他國內倡議、反貪腐與透明相關法條發展：
 - (1) 加拿大結束聯合國毒品和犯罪問題辦事處週期報告。
 - (2) 智利提到國民目前可上網存取公開資訊。
 - (3) 中美決心跨國合作，施行資產追討、不姑息貪腐行為。
 - (4) 印尼分享印尼肅貪委員會主委因警官指控洗錢遭捕，日前由委員會負責調查、起訴。
 - (5) 日本報告亞太能力建置活動，包含日本國際協力機構 (Japan International Cooperation Agency, JICA) 以及經濟援助其他會員經濟體反貪計畫，如：2014 年 10 月於柬埔寨舉辦東協經濟共同體消弭海外行賄地區研討會。

- (6) 韓國發表不法利誘防範法案，已於國民大會之前提出並進行研討。
- (7) 馬來西亞宣布從不法獲利沒收金額已達 280 萬馬幣。
- (8) 墨西哥變更「海外行賄」法律定義。
- (9) 新幾內亞與印尼司法互助（不需簽訂條約）。
- (10) 菲律賓報告已於 2013 年完成第一次檢視週期，包含第三、四章節。菲律賓亦發表近期活動，包括：第一次與第二次國會研議反貪腐公約實施情況，國會由總統府與監察使公署聯合規劃，第三次國會目前準備中。同時，菲律賓亦強調政府三大機關全力追求反貪腐公約之目標，並點出政府機關成就與機構改革。
- (11) 中華臺北發表反貪腐法令內國法化。
- (12) 泰國致力於減少公私部門貪污層級。
- (13) 美國為符合司法互助需求，擴編司法人員。
- (14) 越南發表商業清廉推廣計畫。同時，報告於 2013 年起，著重校園反貪計畫。

與會者亦討論第二次檢視週期之程序，第 21 次 ACTWG 將繼續進行相關討論。ACTWG 另關切印尼肅貪委員會主委遭捕一事，稱此舉為關注一般反貪腐機構及任職人員之違法案例，並非針對印尼。

(十) 2014 年北京反貪腐公約實施情形報告

中國發表 2014 年北京反貪宣言實施情形，並鼓勵各會員經濟體投入跨國合作，關注特定地區。各與會會員承諾遵循北京反貪腐宣言。

(十一) APEC 反貪腐承諾實施狀況

APEC 秘書處公開說明，2014 年期中會報 II 收到中國香港、泰國、美國、越南之報告。

與會會員研議更新報告形式，以反映 APEC 內外發展，如 2014 北京反貪腐宣言與反貪腐公約檢視。與會會員要求秘書處：（1）提供各會員經濟體報告提交情況；（2）提供調查策略計劃發表程序/時程。秘書處表示，不論 2015 年 APEC SOM3 後之報告格式變更與否，相關資訊將會在會員討論時發布。ACTWG 聲明，部分會員已提交報告，所以報告格式應待收齊所有報告後再行分析、修改。

（十二） 投資者保護報告

菲律賓監察使(Ombudsman)暨2015年ACT-NET主席Melchor Arthur H. Carandang 談到，海外投資保護具經濟成長效益，且對就業具影響力，更對經濟曲線、連結國際市場、衝擊貧富不均具貢獻。菲律賓商業活動中貪腐頻傳，因此監察使公署發起「投資監察使計畫（Investment Ombudsman Program）」，藉此計畫傾聽投資者抱怨，找出加速發放商業證照之負責人，同時也追查投資者舉報內容、起訴涉及貪腐行為之個人

（十三） 國際組織：反貪腐活動和與 ACT 同步

ABA 之 Peter Ritchie 先生在報告中提到，ABA 樂見 ACTWG 為全球反貪指標。他更提到，ABA 可做為私部門海外溝通橋樑。

（十四） 籌備 2015 年第二次 ACT-NET

與會會員研議第二次 ACT-NET 會議會期，訂於 APEC SOM3 期間在菲律賓宿霧進行，同意依據 ACT-NET 要點內容，擬定會議議程。ACT-NET 人事(2014 至 2015 年在中國服務)亦於菲律賓宿霧研議。與會會員要求 APEC 秘書處協助 ACT-NET 之行政事務，如發送相關文件、資訊等

（十五） 其他議題

與會會員檢視文件分類清單。ACT 主席宣布，第 21 次 ACTWG 及第 2 次 ACT-NET 會議將於 2015 年 8 月 SOM3 期間在菲律賓宿霧進行。與會會員要求菲律賓及 APEC 秘書處擬訂會議及 SOM3 第一部分相關研討會之時程，因多數會員於 2015 年 8 月底與 9 月初期間將出席其他國際會議。

二、利害關係人反貪腐研討會

利害關係人反貪腐研討會，由菲律賓監察使公署籌辦，與會者超過 60 人。

（一）開幕

菲律賓監察使暨 2015 年 ACT-NET 主席 Melchor Arthur H. Carandang 致開幕詞，簡述利害關係人反貪腐研討會內容。

（二）菲律賓反貪機構能力評估報告

Fe Cabral 女士（UNDP）發表菲律賓反貪機構能力評估報告。UNDP 的其一目標為替推廣責任、透明、清廉具貢獻之重要機構、權益所有人，執行快速能力評估程序。Fe Cabral 提到，菲律賓政府每年的貪腐成本約 55 億美金（2010 菲律賓透明報告倡議，2010 Philippine Transparency Reporting Initiative）。然其觀察到，如此高的政治意圖牽涉許多倡議與案件調查，因此，提議應發展出一個共同的規劃藍圖，含括團體活動、內部機關合作、法律變革、協同公民社會。UNDP 報告中，菲律賓強調反貪計畫與倡議進行中，包含立法提議編入反貪腐公約。

（三）金融情資單位在追查貪腐之要角

反洗錢委員會（Anti-Money Laundering Council, AMLC）代表 Arnold G. Frane 說明 AMLC 在菲律賓反貪之影響。AMLC 為菲財政情報單位與負責接收、要求、分析、發送財政情報之中央機關，

有權在開庭前清查銀行、立案作「資產預防」（凍結），引薦至適合機關，作為民事沒收充公事件。然而，他提到銀行保密會是一大難題，並補充 AMLC 之權限僅包含洗錢、不法活動、不法活動中的違規行為、犯罪交易。

（四）政府審計在反貪腐之要角

審計委員會（COA）委員 Heidi Mendoza 報告，主題為政府審計在反貪之要角。COA 為菲律賓最高審計機構，具憲法法定職權，可規範審計與調查範圍、建立辦法、公告帳目、審計法條與規範。COA 根據國內反策略，自行發展並實行「反貪策略」。2011 年至 2014 年策略計劃中，反貪策略其一目標為「COA 職權為確保清廉、責任、政風，提升公共意識、加強機關內部關係。」公部門採購系統目前在招標決標委員會中行監督作用。任何不法行為將送至監察使，並引薦相關負責人。

（五）媒體在反貪腐之要角

菲律賓記者調查中心（Philippine Center for Investigative Journalism, PCIJ）執行長 Malou Mangahas 女士報告媒體在反貪腐之要角。1987年憲法明確承諾言論、媒體、集會自由，但迄今尚未有資訊自由法律之規範。Mangahas 也分享實驗結果，共有12位公民社會團體志工參與，參與者分成三組，分別寄送信件、請求給政府機關，並記錄回復時間。其觀察到，政府訊息公開尚有不足。媒體尋求監察使協助，已取得政府資訊。根據現行法規，政府應自收到要求15個工作日內公開訊息。Mangahas 同時也揭露，菲律賓記者在國內受到嚴重迫害，1986年人民力量革命起，即有153名記者遇害。美國代表為菲律賓153名記者自1986年起遇害一事感到震驚，並要求 ACT 主席關注媒體，故美國提議應重視保護

第一線之反貪人士，如記者。ACT-NET 主席允諾考慮將美國代表之提議列入下次會議議題。

貳、2015 年 1 月 26 日會議紀要

一、前言

反貪腐暨透明化工作小組 (ACTWG 或 ACT) 係 APEC 會議架構下之子論壇之一，專為打擊因貪腐而造成之經貿障礙而設立，透過與其他論壇相互合作，減少地域疆界之障礙，實踐亞太地區自由貿易之可能性。各會員經濟體資深官員代表每年固定集會 2 次，共同制訂反貪腐行動計畫及促進各會員經濟體提升貿易資訊之透明度。

本次係 ACT 資深官員第 20 次例行會議，於 2015 年 1 月 26 日至 28 日在菲律賓克拉克市舉行，中華臺北係由法務部及廉政署派代表與會，會議由菲律賓監察使公署 (Office of the Ombudsman) 署長 Conchita Carpio-Morales 擔任主席，主席會議開場致詞表示，今年主題為「建立包容式經濟，開創美好未來」(Building Inclusive Economies, Building A Better World)，本次會議將是 APEC 經濟體成員討論如何以終結貪腐並透過區域合作達至完善的政府治理及創造共生共榮之經濟環境

二、議程採認

ACT 會員採納第 20 次反貪腐會議議程 (2015/SOM1/ACT/001) 後，ACT 會員核准通過第 19 次會議內容，會議紀錄摘述如下：

- (一) 2014 年 8 月 13 日於中國北京所召開之反貪腐暨透明化工作小組會議，8 月 14 日召開高階經濟合作暨發展組織 (OECD) 之反貪腐暨透明工作坊「打擊企業行賄」，8 月 15 日第 1 屆會員體間反貪權責及法律執行局互聯網絡 (ACT-NET) 會議。會議主席由中國監察部國際合作局副局長擔任，共 19 個會員經濟體與會 (紐西蘭與巴布紐幾內亞代表未出席)。
- (二) 美國發表「防止賄賂暨強化反貪法規之 APEC 原則」及「有效率合作遵從方案之 APEC 基礎原則」兩份報告草案。

- (三) 八個國際組織的代表分別分享該組織近期與透明化及反貪腐活動報告。
- (四) 主席提交北京反貪腐宣言，部分經濟體代表對於內文增修表示需要研議時間，最終版本以附件形式於 2014 年領袖會議 CSOM 會議上簽署。
- (五) 11 個會員經濟體發表反聯合國反貪腐公約 (UNCAC) 實行成效之期中報告。
- (六) 會員經濟體接受正在進行的提案，以及與其他相關議題國際論壇協力合作。

三、2014 ACT 成果報告

中國代表宣達 2014 年 ACT 成果報告，包含在寧波、北京舉行的兩個會議、兩個研討會，舉行 APEC 反貪腐及執法機構網絡第一次會議，會議結果搭建了亞太地區最大的反腐敗國際追逃貪腐者及追贓款之平臺，將對今後亞太地區反腐敗國際合作發揮重要引領作用。

《北京反腐敗宣言》於 2014 年 11 月 8 日 APEC 第 26 屆部長級會議以聯合聲明附件形式對外發表。該宣言由中國起草經徵求各會員經濟體意見，充分吸收各方關切後形成，經過充分討論和多輪磋商而通過，始提交 APEC 高官會和部長級會議審議，擴大 APEC 反腐敗合作力度。此外，由中國國際合作局發佈 APEC 反腐執法合作網路 (ACT-NET) 具體運作方式，期盼透過簽訂引渡條約、建構執法網絡及查緝資訊共用等模式，帶動整個亞太地區攜手反腐敗、反賄賂。

另有關 ACT 2013 年至 2017 年中程策略計畫，是 APEC 贊助之多年專案，包含出版一最佳偵查工具及起訴複合式貪污與洗錢犯罪手冊，手冊之第一部分已由智利於 2014 年 2 月出版，第二部分由泰國於 2014 年底出刊。其中美國促進地區整合科技協助組織 (US ATAARI) 提供之書面討論要項，

各會員國同意對於策略計畫現版內文維持重要部分，且表示同意該計畫內文得於會期間增補各會員國的關鍵績效指標（KPI）資料。

有關正在進行中的反貪腐新倡議方案，仍持續與其他相關的國際論壇協力合作，倡議提案有：中國提出於寧寶召開之 ACT-StAR 研討會「國際性貪腐所得之回復原狀」、中國針對即將召開之 ACT-OECD 高階工作研習之主題「打擊商業犯罪」更新進度、泰國更新「關於以利用追查金流之技術及偵查情資來達成有效判決及資產返還，進而提升區域經濟成長之方式，設計起訴貪腐及洗錢案件最佳模式之能力養成」第 2 次工作坊之進度、以及澳洲負責之「APEC 國際法律互助指引手冊」將於各會員經濟體間傳閱、使各會員能表示意見並簽署該手冊。

美國、澳洲、俄羅斯、菲律賓為去年反貪腐暨透明化工作小組會議（ACTWG）向中國致謝。

四、菲律賓提出 2015 年工作方向

（一）反貪腐暨透明化工作小組將持續推動歷年之優先事項及承諾、及每件正在進行之 APEC 及聯合國反貪腐公約之承諾，並遵守各經濟體領袖發表之聖地牙哥會議發表聖地牙哥承諾（Santiago Commitment）中，明白宣示將共同打擊貪腐。

今年的會議主題是「建造一個包容性經濟與進步世界」，由菲律賓主持的 2015 年度 APEC 會議將提出重點優先項目聚焦於以下四點：

- 1、 推動區域經濟整合。
- 2、 培植中小企業參與區域和全球經濟。
- 3、 挹注人力資本發展。
- 4、 建構能獨立存續而自我復原的共同體。

身為 APEC 體系中的貪腐防制驅動要角，反貪腐暨透明化工作小組將與所有 APEC 所屬子論壇聯手提倡強化區域整合，尤其是解決國

家疆界的分歧阻力以求亞太地區自由貿易區的逐步實現。反貪腐暨透明化工作小組應籌謀致力於重點工作，即培植中小企業參與區域和全球經濟。深切明瞭中小企業在涵蓋經濟所扮演的關鍵角色，反貪腐暨透明化工作小組須致力於解決新創企業的諸多障礙、取得融資、協議通商許可、施行契約和跨境貿易，及藉由在打擊貪腐和結構改革等層面深化合作，俾利 2015 年底前達成亞太區通商便捷度增加 25%的目標。

繼第一次 ACT-NET 執法網絡北京會議，今年將在 SOM3 的空檔時段舉行第二次執法網絡討論會議。ACT-NET 尋求建置跨經濟體之反貪腐網絡，強化對貪腐、賄賂、洗錢、不法交易等非官方跨境協同調查追訴、不法所得之辨識與償還暨相關法律執行。初次 ACT-NET 會議由焦點人員於權限內背書通過，將與所有會員討論行政流程層面定案。

(二) 2015 年度排定活動、與外機構之提議研討案：

- 1、 主持「防貪腐投資保護研討會」。
- 2、 主持 APEC ACT 菲律賓宿霧市第二開創案（和 ACT 數年策略規劃相符）。目的在於夥同國際機構攜手促進強固打擊貪腐活動，譬如：世界銀行、聯合國發展方案、OECD、聯合國毒品犯罪署、美國制裁協會、國際透明組織、國際反貪協會。
- 3、 主持於菲律賓宿霧市舉行之第二屆 ACT-NET 反貪執法網絡會議。
- 4、 主持於菲律賓宿霧市舉行之 APEC 反貪腐暨透明化「開創案研討會」。

(三) 2015 預計成果及交接事項：

- 1、 舉辦保護投資免於貪腐研討會。

- 2、 推行打擊貪腐架構模組與最適辦法和亞太地區天然資源使用方案，打擊貪腐與不法交易開創案。
- 3、 持續與國際組織合作打擊貪腐，如經濟合作暨發展組織(OECD)、聯合國藥物和犯罪問題辦公室（UNODC）、世界銀行、國際透明組織及美國制裁協會等。
- 4、 第二屆 ACT-NET 反貪執法網絡會議成果交接。

五、墨西哥發表反貪腐與透明化相關之倡議

墨西哥以「墨西哥公民社會組織如何促進透明化及打擊貪腐—以經濟部為例」(The Role of Civil Society Organizations in Mexico to Improve Transparency and to Combat Corruption - The Case of the Ministry of Economy) 為題進行報告，報告內容簡述如下：

聯合國反貪腐公約第 13 條為「社會參與」，強調各締約國均應當根據本國法律的基本原則在其力所能及 的範圍內採取適當措施，推動公共部門以外的個人和團體，例如：民間團體、非政府組織和社區組織等，積極參與預防和打擊腐敗，並提高公眾對腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。2012 年 APEC 在海參崴之反貪腐暨透明宣言，亦將建立公、私合作以及賦權於社區亦包含於 7 個主題內，同時也是反貪宣言之願景及使命。

2013 年間，墨西哥之公民社會團體估計已有 24,501 個，相較於 2006 年僅有 4,402 個公民團體，非官方團體數量大幅增加，唯和美國、印度、巴西、智利及阿根廷比較起來，公民團體與全體人口的比例還是略少。公民團體對墨西哥公領域之重要性，現今仍相對薄弱，如今他們面臨且需要解決的挑戰有：

- 1、 與公部門互動及參與公共事務決定。
- 2、 正式的社團活動及專業度：36%的公民團體尚非依法定程序完

成登記。

- 3、 社會參與：在墨西哥僅 0.4%的經濟領域活躍人口會積極參與公民團體，而國際上相同之人口比例為 4.4%，再荷蘭更高達 14.4%。
- 4、 不同社會人民，對於生命展望有不同的期待。

墨西哥經濟部之評估架構：

在經濟部尚未設立內控辦公室（Internal Comptroller Office ,ICO）之前，公民社會團體認為經濟部的決策執行成效表現低落，而經濟部於機關內部的自評卻認為目標調整得當，並給予自己高度評價。

內控辦公室（ICO）並非站在支持經濟部的立場，反而以其獨立的裁量能力，對於經濟部的政策結果有制裁權，能針對施政產出及所達成之目標予以全面性的清查。

墨西哥內控辦公室總體之策略為：

- 1、 以預防貪腐為主，肅貪制裁為輔。
- 2、 支持部會機關改進流程及施政成效，並促使公民社會團體參與該過程。
- 3、 以管理協議（Management Agreement, MA¹）來連結組織目標達成以及負責承辦專案之公務員個人表現。

經內控辦公室全面清查結果發現國民之目標與國家政府之總體目標脫結，於是內控辦公室提出協議管理（MA）模式，此模式係為使目標明確並提升評估機制效用，乃將經濟部與該專案負責之官員連結，訂出簡單易懂的遊戲規則，透過以激勵或懲處的機制，協助提供官員達成目標之手段，並定期將評估成果公布於網路，目前公民社會團體與經濟部間的對話仍

¹ 管理協議(Management Agreement)係為使負責計畫之官員與經濟部於建立或達成計劃目標時，所為之協議。管理協議之需求在於設立清楚目標與評量機制並建立明確規則，已提供執行方法給負責人以達成目標。

持續進行中，而此交流更具促進行政透明及降低貪腐發生之效用。

參、2015年1月27日會議紀要

一、中國報告 ACT-NET 相關進展

(一) ACT-NET 首次正式會議於 2014 年在北京舉行，本（2015）年將於第三次資深主管會議（SOM3）期間進行。ACT-NET 尋求發展經濟體內反貪、執法官員網絡，針對貪腐、行賄、洗錢、不法交易、跨國合作、鑑別、犯罪回溯等犯罪之檢察與調查權責機關，增加國際間合作。首次會議中提及的重要參與者、背書參考條例，ACT-NET 將進行研議並執行最終程序並徵得所有經濟體同意。

(二) 與外部組織之倡議或活動

- 1、計於 2015 年 APEC SOM 1 舉辦關於投資保護反貪腐之研討。
- 2、將於 2015 年菲律賓在宿霧主辦之 APEC SOM 3 舉辦第 2 次 APEC 反貪腐及透明化先驅者會議（APEC ACT Pathfinder II），與其他國際組織如世界銀行、聯合國發展計畫、經濟合作發展組織、聯合國毒品及犯罪防制局及國際透明組織等合作，並舉辦第 2 次 ACT-NET 會議。
- 3、將於 2015 年 APEC SOM 3 會議，召開第 3 屆多年期專案計畫研討，以建立調查、起訴貪污及金流之最佳實務典範手冊。

二、美國報告企業自願遵循計畫之 APEC 一般性要件

APEC 會員經濟體藉由企業反貪行為準則、企業誠信及私部門之透明原則等方法，積極反貪。貪腐對中小企業而言，是進入市場的障礙，也會提高成本，倘未能妥適處理賄絡利誘，將造成 APEC 會員經濟體經濟停滯之結果。因此，APEC 會員經濟體鼓勵企業採納及執行有效及被理解的企業遵循計畫（下稱遵循計畫）。

有效之遵循計畫有賴於良好的信任上發展及實施，且最終將產生預期結果：發現（覺）、防制及教育。良好設計及有效施行的計畫將可確保企業

的價值、資產、誠信及聲譽，但須注意的是並無一個通用於各行各业均有效的計畫，企業遵循計畫之內容隨其規模、法制架構、地理位置及產業類別而有異，最重要的是面臨風險的本質。

為提供前揭計畫更多的指引方針及資源，建議企業於發展或執行己身的遵循計畫時，可以參考下列的一般性要件，該等要件反映出 APEC 企業反貪行為準則、私部門適用之企業誠正及透明原則：

（一）風險評估

一個有效的防貪反貪遵循計畫，須奠基於風險評估，將企業個別情形、包含賄賂及其他貪污風險都計算在內。企業應採行持續性的風險監測，以評估是否須改變現行的遵循計畫來維持其效率與效益。考量之風險項目例如：營運的場地、企業別、企業的機會、潛在企業夥伴、政府規章的內容及監督，包含顧客、跨國企業及其他與公部門的互動情形。企業需要妥適地分配資源於最高風險區域，更多資源最終應分配於企業最危險之方面。

（二）管理階層的完全支持與參與

遵循計畫的眾多要件獲得高層和公司各層級人員的支持和參與是非常重要的。高階管理者必須嚴肅地致力於打擊貪腐，從上層訂出供員工遵守的準則，若高階管理者不遵行本計畫，員工也不會遵守。

（三）建立及嚴格遵守書面的企業行為準則

企業的董事、管理者、受雇者若未能遵守法律，將和企業共同承擔著刑事、民事及行政責任的風險。

- 1、行為規範應明確規定企業的法律和道德準則且讓全體員工知悉。
- 2、行為規範及企業的反貪腐政策應全面且明確地被揭示。應包含

可能面臨的風險，包括支付給外國官員和其他相關的費用、禮品和娛樂費用、慈善和政治捐款以及能否接受疏通費等。

- 3、 企業可能須為其僱員和代理人的行為負責，因此行為規範應下達於企業每個角落，例如：將準則翻譯成各國語言，均有助於落實該行為規範。
- 4、 企業應考量是否將該行為規範推展於其商業夥伴，包括中介、顧問、經銷商、承包商和供應商及合資夥伴等。
- 5、 最後，研訂企業行為規範僅是建置企業行為規範的第一步，該規範應強制落實，任何員工若未拒絕行賄，將受到降級、罰款或其他懲處。

(四) 建立組織遵循架構：視企業規模大小，該遵循計畫端視可能由 1 人或團隊或政風人員推動。

- 1、 由企業中資深管理人員來推行實施行為規範是確保遵循計畫之關鍵，1 人以上之資深管理者或適合的層級應督促該計畫。
- 2、 針對行為規範應建置監督機制，包括有權直接向獨立監督(如：內部審計委員會機構)報告。
- 3、 依過去的經驗可知，賦予行為規範實施人員與資深管理人員溝通管道，並有能力影響企業的誠信策略是相當重要的。

(五) 提供反貪腐訓練、教育講習及追蹤管考：

- 1、 應定期舉行相關訓練及講習，對象亦包括受雇者、董事局成員、資深管理人員和代理商。針對高風險業務部分，應提供更具體的法治教育和道德宣導。
- 2、 訓練的內容應具有互動性並符合成本效益，這將有助於獲取員工對行為規範的支持。
- 3、 訓練的內容設計應有互動性、容易被理解的、具成本效益等，

有助建立員工對遵循計畫的支持。

- 4、 最重要的是，課責議題的討論及焦點不應僅侷限於訓練課程，而應透過遵循計畫團隊的強調，將之內化為組織文化的一部分。

(六) 詳實記錄、風險基礎及善良管理人之注意義務：

- 1、 自我監控、定期進行內部審計並向董事會或相當層級者報告。
- 2、 行為規範之善良管理人之注意義務應擴展到第三方，包括仲介、顧問、代表、分銷商、承包商、供應商、財團及合資夥伴，這取決於他們的風險因子。
- 3、 企業應確保其合作夥伴有接收到行為規範相關訊息，並取得相互承諾。

(七) 審計與內控：審計與內控可及時發現企業的不當行為（如賄賂、詐欺或其他不法行為）。

- 1、 企業應具備財務和會計制度，確保帳務資料的公平性和準確性，以避免被用於賄賂或其他貪腐行為。
- 2、 企業應有明確的會計政策，禁止帳外帳戶。
- 3、 企業應確實監督與查核模糊、不精確的帳戶。

三、中華臺北報告反貪腐法令內國法化

(一) 「聯合國反貪腐公約」內國法化

中華臺北致力推動「聯合國反貪腐公約」內國法化，研擬本公約施行法草案，明定本公約之規定具有國內法律之效力；同時檢討國內相關反貪腐法規是否符合公約規定之精神，俾積極實現本公約所揭示之反貪腐法制和政策。行政院於 103 年 9 月 1 日函請立法院審議，法務部刻正研擬「國際刑事司法互助法」，以建立更為完備之國際刑事司法互助法源基礎。

(二) 強化預防性反貪腐政策和作法

為落實聯合國反貪腐公約第 5 條「預防性反貪腐政策和作法」，當貪污犯罪的跡象出現時，及時提出預警作為，消弭貪污犯罪於未然；對行政違失或刑事不法個案，協同業務單位提出再防貪措施，以完備「防貪—肅貪—再防貪」之體系。2014 年全年度已提出 844 件預警作為及 290 件再防貪措施。

(三) 修訂公職人員財產申報法

公職人員財產申報法訂於 1993 年 7 月，期間經過 6 次修訂，目前增列申報義務人財產異常減少且無合理真實說明之義務；修正申報資料保存期間之規定等議題，納入修法內容。

(四) 完成「揭弊者保護法」草案之研擬工作，並延伸辦理「私部門公益通報者保護法」立法研究

研訂「揭弊者保護法」草案，就檢舉公部門貪瀆不法或影響政府機關廉能形象之弊端揭發者，提供身分保密、人身安全及工作權保障等保護機制。另私部門內部之弊端時有影響公益及國計民生，目前業已完成「私部門公益通報者保護法」立法研究，刻評估是否制定專法。

(五) 整合肅貪能量

為有效整合肅貪能量，中華臺北積極強化檢察機關、法務部調查局及法務部廉政署合作，結合全國 1,144 個政風機構近 3,000 名政風人力資源，精準掌握犯罪事證，落實保障人權，提昇偵辦貪瀆案件之時效與效率。

肆、2015 年 1 月 28 日研討會紀要

關於利害關係人在反貪腐之要角 菲律賓監察使公署 2015 年 1 月 28 日（星期三） 菲律賓克拉克自由港區	
8:30-9:00 AM	報到
9:00-9:15 開幕詞	菲律賓監察使公署 計畫管理局 局長 Dennis Russell D. Baldago
9:15-9:35 菲律賓反貪腐基礎建設之能力評估	菲律賓聯合國開發計畫署 民主治理小組組長 Dr. Emmanuel E. Buendia
9:35-9:55 金融情資單位在追查貪腐之要角	反洗錢委員會 銀行員 Arnold G. Frane
9:55-10:15	茶敘
10:15-10:35 政府審計單位在反貪腐之要角	審計委員會 委員 Heidi L. Mendoza
10:35-10:55 媒體在反貪腐之要角	菲律賓傳媒透視中心 執行長 Maiou Mangahas
10:55-11:25 綜合討論	
11:25 閉幕詞	綜合規劃監察專員 Arthur H. Carandang

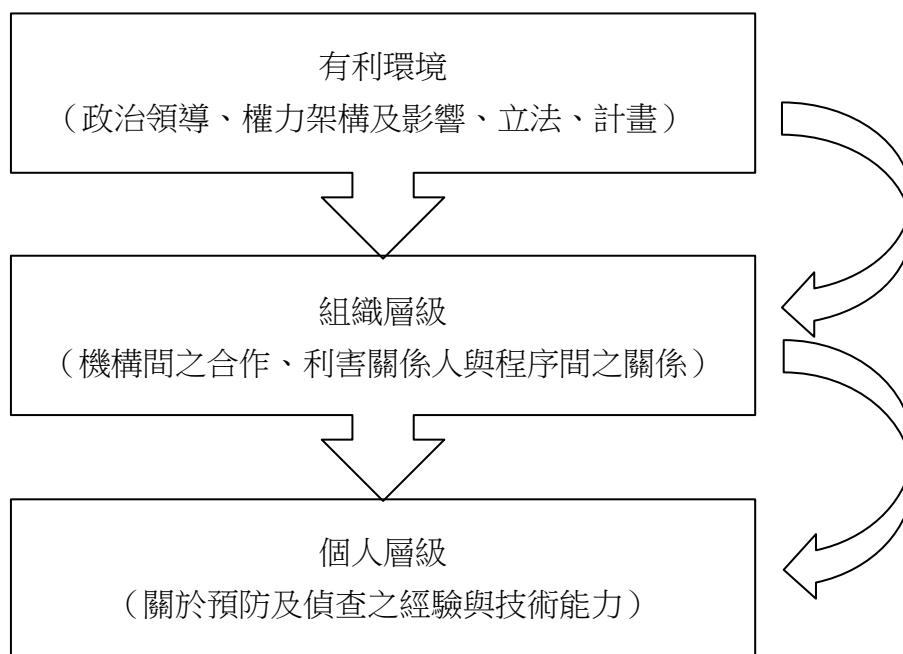
一、菲律賓反貪腐基礎建設之能力評估

於 2014 年 11 月，由菲律賓聯合國開發計畫署 (UNDP)、聯合國開發計畫署曼谷區域中心、聯合國毒品和犯罪問題辦公室 (UNODC) 及菲律賓監察使公署倡議進行。

(一) 本計畫之目標

- 1、針對促進透明度及整合性之機構、主責單位進行迅速之能力評估。
- 2、致力發展脆弱性評估架構。
- 3、致力菲律賓追蹤執行聯合國反腐敗公約 (UNCAC) 重要章節之情形。
- 4、以聯合國反貪腐公約 5 年期反貪腐計畫為架構，致力發展反貪腐計畫。

(二) 本計畫之分析方法論²



(三) 本計畫之資訊來源

- 1、案頭審查 (desk review); 法制及行政架構。

² 聯合國開發計畫署能力發展方法論，實踐者指引：反貪腐機構能力評估，聯合國開發計畫署，2011。

- 2、 訪問主要消息來源者，並與其對話（雙邊會議）。
- 3、 檢視現有之工具、挑戰及機會。
- 4、 焦點團體與重要利害關係者之討論。

(四) 菲律賓貪腐現況

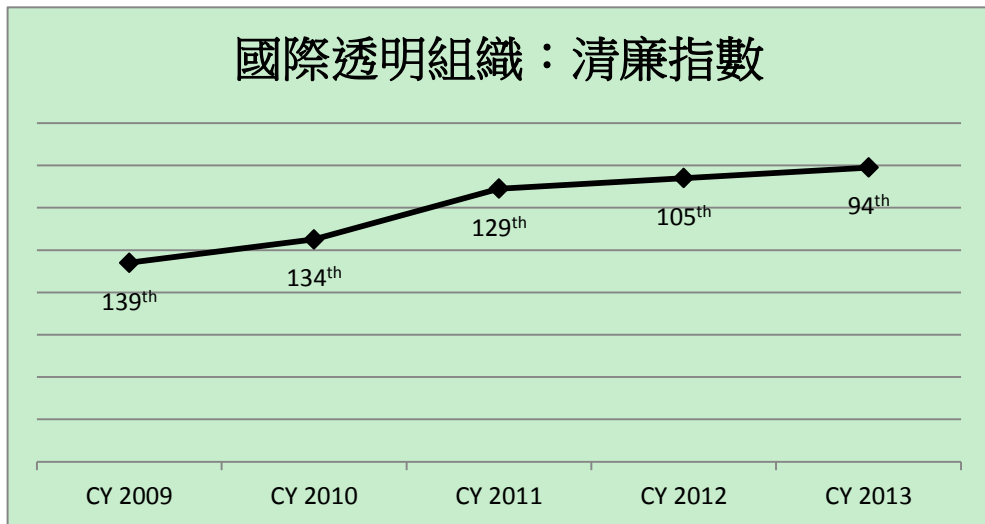
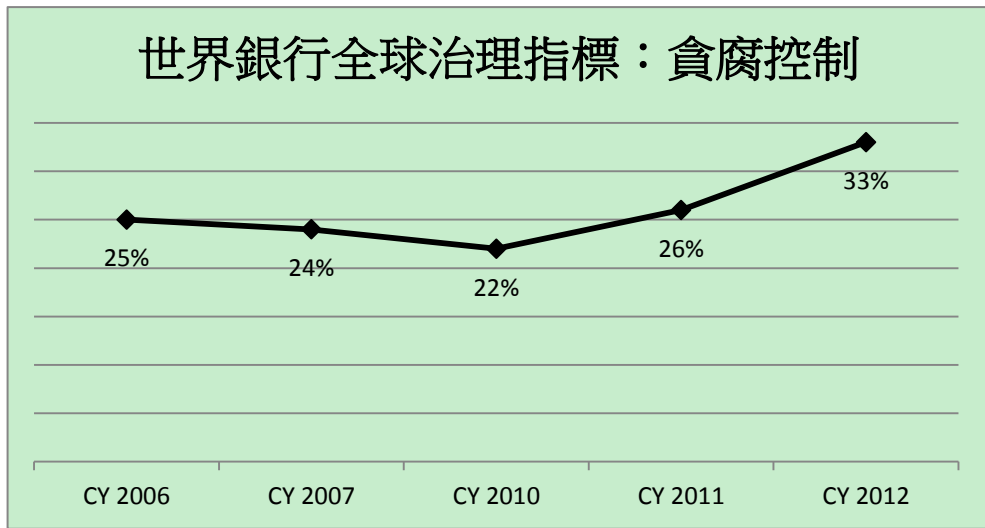
- 1、 貪腐削弱國家之人類發展及投資環境。
- 2、 貪腐造成菲律賓政府每年約 2 兆 5 百億菲律賓披索（約合 55 億美金）損失。
- 3、 1960 年至 2011 年間之非法金流（犯罪所得、貪腐、逃漏稅）造成菲律賓經濟損失 1,329 億美金。
- 4、 一年貪污金額有 1,010 億菲律賓披索。
- 5、 每年有 20%國家預算因貪腐而損失（世界銀行，2001）。
- 6、 在公共財政方面，政府契約中有 20 至 30%索價過高造成外資投資卻步及妨礙地方經濟成長。
- 7、 與貪腐相關案件之低定罪率對於防制國家貪腐無任何效用。
- 8、 菲律賓之人類發展進展平穩，但落後馬來西亞及斐濟。

2013 年菲律賓與其他國家之人類發展指數

	人類發展指數統計數	人類發展指數排名	出生時平均餘命	預期受教育年數	平均受教育年數	平均國民所得毛額（購買力平價：美金）
菲律賓	0.660	117	68.7	11.3	8.9	6,381
泰國	0.722	89	74.4	13.1	7.3	13,364
印尼	0.684	108	70.8	12.7	7.5	8,970
亞太地區	0.703	—	74.0	12.5	7.4	10,499
中度人類發展指數	0.614	—	67.9	11.7	5.5	5,960

菲律賓 2013 年人類發展指數為 0.660，高於中度人類發展指數 0.61，低於亞太地區人類發展指數 0.703

(五) 近來菲律賓關於反貪腐之進展



(六) 初步發現—關於友善環境

雖雖然高度政治意願促使許多發想及案件接受偵查，然缺乏反貪腐之全面視野，此乃因反貪腐機構多頭馬車，有許多合作單位（如跨部會反貪腐協調委員會（IAAGCC）、聯合國反貪腐公約檢視委員會、良善治理計畫委員會），但僅部分為會員。再者，有兩個通報機制，分別為國家經濟發展署（NEDA）及良善治理單位（Good Governance Cluster），且缺乏與大眾溝通進展程度。

公民社會不同層級之努力，例如參與諮詢、社會責任角色，但仍

有許多潛在的挑戰，例如：執行單位之所有權、協調及計劃與預算之連結、改革持續力議題及缺乏跨民間機構之合作。

重要立法 待立法/修正	吹哨者保護
	公務員守則
	規範來源不明財產之法律
	資訊自由法
	銀行保密
	利益衝突執行法規
	社會責任法案
	會計與預算協調法規
	稽核辦公室建議
	選舉競選財務
政治環境	總統強力領導
	中央政府層級之改革
	地方政府抗拒
挑戰	政治獻金
	改革持續力（選舉）
	獨立憲政機構與合作及資訊分享對抗
	績效責任成果

（七）初步發現—關於組織層級

1、各組織之脆弱性排名

- （1）地方層級。
- （2）執行機構（司法、警察、軍事）。
- （3）傳統貪腐機關（海關、公共工程、交通運輸、稅務等

等機關)。

(4) 眾議院。

2009/2012 及 2013 年反貪腐真誠度評比								
2013 年社會氣象觀測站貪腐調查								
進步			無變化/2013 年新近			退步		
	2012	2013		2012	2013		2012	2013
最高法院	中上	好	總統府	優	優	教育部	非常好	好
中央選舉委員會	差	中等	衛生部	非常好	非常好	監察使公署	好	中上
			工業貿易部	非常好	非常好	內政與地方政府部	好	中上
	2009	2013						
社會安全系統	好	非常好	社會福利與發展部	—	非常好	行政管理與預算部	中上	中等
司法部	中等	好	勞動就業部	—	好	交通部	中上	中等
審計署	中等	中上	地方政府	中上	中上	參議院	好	中等
			反貪腐法庭	中上	中上	初審法院	中上	中等
			自然資源與環境保護部	中等	中等	眾議院	中等	差
			公共工程部	差	差	公路運輸局	差	不佳
			稅務署	差	差	關務署	不佳	非常不佳
			國家警察署	差	差			

2、所面臨之挑戰

(1) 跨機構間之資訊分享。

(2) 資料運用(執行、審計等等)以進行政策制定。

- (3) 紙本文化的限制（缺少數位化，即在資產申報及案件管理方面）。
- (4) 缺乏內部審計單位（少於 1/3）。
- (5) 社會公民組織有效地參與政府作業（例如採購作業）。
- (6) 法院積案。

3、良好實踐之要素

- (1) 監察使公署及審計署：雖然存在限制（私人部門、地方辦公室發展、預算等等），仍認可最新進展。
- (2) 行政管理與預算部：以工作表現為基礎之獎勵計畫。
- (3) 審計署：人民參與審計。
- (4) 稅務署：生活方式檢查。
- (5) 海關：招募新成員。
- (6) 文官事務委員會：服務中心。
- (7) 司法部：接續審理計畫（案件線上查詢）

(八) 初步發現—關於個人層級

缺乏現代之偵查技能，以國家調查局及監察使公署而言，調查員缺乏特殊的反貪腐訓練；再者監察使公署、國家調查局及總統府良政委員會之員工沒有細節能力。故應根據各部門所需，媒合監察使公署及相關單位之個人調查技巧及蒐證技術等。

(九) 初步建議

1、針對集體行動發展普及規劃藍圖

- (1) 發展 5 年期計畫，在監察使公署之帶領下，結合其他政府主要機構。
- (2) 促進良善治理觀念及達成結果之公眾溝通。
- (3) 同意以單一機制進行成果監督。

- (4) 使用現存之機制來確認利害關係人兼所使用之方法。
- (5) 以確認各個機構所面臨之風險做為 5 年期行動計畫之前提要件。
- (6) 在反貪腐措施及有效性之間尋找平衡。

2、確保遵守聯合國反貪腐公約

- (1) 承諾依聯合國反貪腐公約進行檢閱後所提意見，進行立法改革。
- (2) 準備下一輪關於預防及資產返還措施之檢閱（即吹哨者保護計畫、資訊自由法案、資產返還）。
- (3) 將國家立法改革延伸至地方層級。
- (4) 確保反貪腐策略及行動計劃係根據風險評估所提出。
- (5) 邦薩摩洛自治區之聯合國反貪腐公約主流化。

3、促進機構間合作

- (1) 運用資料（執行、審計等等）來通知政策。
- (2) 運用跨部會反貪腐委員會來設立跨機構調查編組，進行矚目貪腐案件之調查。
- (3) 在反貪腐及金融犯罪之偵查技能上，舉辦更多系統性聯合訓練（例如：反洗錢委員會訓練計畫）。
- (4) 資產申報數位化、資料庫連結及隨機檢查。
- (5) 引進案件電子管理系統。

4、針對特定機構進行改革

- (1) 監察使公署及國家調查局：進行以能力為基礎之技能評估及員工資料建立。
- (2) 審計署：引進較好的紀錄管理方式。
- (3) 監察使公署：確保據以執行先前的能力評估建議（例

如：案件管理、資料庫)。

(4) 良善政府與公眾問責委員會：釐清其調查角色。

(5) 反貪腐法庭：限縮管轄權以減少積案。

(6) 在所有政府機關引進內部審計單位。

5、與公民社會組織合作

(1) 通過資訊自由法。

(2) 提升公民教育。

(3) 介紹下屆選舉候選人清單（可持續性）。

(4) 為公民社會組織參與公眾服務（財務、訓練、選擇性）之社會審計提供獎勵。

(5) 運用公眾回饋意見進行服務評估及改進（例如：服務中心）。

6、外來展望

(1) 完成整部報告。

(2) 將初步發現項目傳達予所有利害關係者。

(3) 針對初步發現情況進行討論，並對於未來展望達成共識。

二、菲律賓反洗錢委員會在反貪腐之努力

（一）何謂金融情報中心（Financial Intelligence Unit）？

金融情報中心是一中央的國家單位，其職掌在於接收、請求、分析及傳遞金融資訊，並對於可疑犯罪資產及恐怖主義潛在之金流進行監控。菲律賓之金融情報中心為反洗錢委員會（The anti-Money Laundering Council, AMLC）。

菲律賓反洗錢委員會之任務在於保護及保存銀行帳戶之完整性及保密性、確保菲律賓不會成為非法活動之洗錢天堂，並在跨國洗

錢犯罪之訴追上擴大跨國偵查之合作。

菲律賓反洗錢委員會由菲律賓中央銀行（Bangko Sentral ng Pilipinas，BSP）總裁擔任主席，並由保險委員會（Insurance Commission，IC）委員及證券交易委員會（Securities and Exchange Commission，SEC）主任委員擔任成員。菲律賓反洗錢委員會採共識決運作。

菲律賓反洗錢委員會秘書處為該委員會之執行單位，由秘書處長（Executive Director）領軍，旗下有 5 個單位，分別為治理調查小組（The Compliance and Investigation Group，CIG）、法規評估小組（The Legal Evaluation Group，LEG）、資訊管理與分析小組（The Information Management and Analysis，IMAG）、技術支援處（Technical Services Staff，TSS）及行政及金融服務處（The Administrative and Financial Services Division，AFSD）。

（二）反洗錢委員會之執掌

- 1、 請求及接收來自管制機構（銀行及其他由菲律賓中央銀行監理之機構及其分支）之管制或可疑交易報告、由菲律賓保險委員回監管之保險公司及所有其他機構、及由證券交易委員會監管之證券交易商及其他證券機構。
- 2、 發布命令予適切之監督管理機構（例如：菲律賓中央銀行、保險委員會或證券交易委員會）或管制機構，以確認管制或可疑交易報告所顯示之貨幣工具或財貨標的所有者之真實身分，或請求他國協助，或以相當證據為基礎，核發命令以代表、涉入非法活動之收益。透過檢察總長辦公室建立民事沒收及補償程序。

- 3、提出訴狀予菲律賓司法部或監察使公署以針對洗錢犯罪進行相關訴追。
- 4、經由菲律賓反洗錢委員會調查後，針對可疑交易及可疑之管制交易進行調查，並對洗錢活動及其他違反洗錢防制法之活動進行調查。
- 5、在上訴審法院，對於依洗錢防制法所規定之非法活動所得，進行一造凍結命令之聲請。
- 6、接收並對外國反洗錢措施之請求採取相關作為。
- 7、舉辦教育訓練計畫，針對洗錢犯罪之有害效應，打擊洗錢犯罪之方法及技術、防制洗錢犯罪之可行方法、訴追及懲治犯罪者之有效方法等進行教育訓練。
- 8、獲得政府各部會局處、機構之協助，包含政府所有及監管之公司，以從事相關反洗錢作為，如為有效預防、偵測及調查洗錢犯罪併追訴犯罪者，而有效運用相關政府單位之職員、設備及資源。
- 9、對於違反法律、法規命令、行政規則、命令等行為進行行政處分。
- 10、詢問或審視任何特別的存款或投資行為，例如：根據法院所核發之違反洗錢防制法之一造命令，與相關銀行機構或非銀行機構，對於相關帳戶進行詢問或檢視，尤其係在有相當理由證明該筆存款或投資行為及其相關帳戶與某非法活動或洗錢犯罪相關。
- 11、為確保遵循洗錢防制法，菲律賓中央銀行均定期或於特定時期進行檢視，以確保管制機構遵守洗錢防制法相關規定，並確實執行相關法規。

(三) 在防制及調查洗錢犯罪上，有以下幾個重要之措施：

1、 向銀行查詢

2、 凍結命令 (Freeze Order)

由反洗錢委員會以菲律賓政府為名，一造向上訴審法院(Court of Appeals) 提出聲請。為保密性計，凍結命令之聲請係直接向上訴審法院院長 (Presiding Justice) 提出，上訴審法院須於 24 小時內做出決定。若同意核發凍結命令，該命令之效期為 20 天，在 20 天期間，上訴審法院應召開聽證 (summary hearing)，通知兩造到庭，以決定該凍結命令是否該修正、解除或延長期限。如反洗錢委員會請求延長凍結命令之期限，在有相當理由之請求下，凍結命令得延長不超過 6 個月。

3、 非以判決為基礎之民事沒收—民事保全命令 (preservation orders)

目前菲律賓有兩個關於民事沒收之法令，分別為 1955 年 6 月 18 日制定之菲律賓第 1379 法案及 2001 年生效之第 9160 法案，即洗錢防制法 (Anti-Money Laundering Act)。

(1) 菲律賓第 1379 法案係針對政府官員及其雇員在其合法收入及財產外，非法取得顯與薪資不相符之財物，所進行資產沒收之規範。此等資產沒收程序係由監察使公署所發動，監察使公署須闡明涉嫌違失之政府官員及其雇員所取得之財物數量、性質、價值等，以使法院決定是否沒收該等財物。涉嫌違失之政府官員及其雇員有 15 天期間提出異議，法院接獲異議後，應召開聽證，使雙方進行說明，以決定該等財物是否非法取得，進而決定是否沒收。

- (2) 反洗錢委員會即依菲律賓第 9160 法案而創立，並針對洗錢犯罪之資產，在刑事案件未起訴或判決之情形下所為之沒收進行規範。

三、在反貪腐議題上，政府審計單位之要角

依亞洲開發銀行反貪腐政策所作之定義，貪腐係指公、私部門官員藉由權力機會，不正確或非法中飽私囊及/或引誘他人使其中飽私囊之行為。依字典定義，提供、給予、引誘、或接受引誘物或餽贈，而可能影響該人之行為。也就是說，個人為了自己或第三方之直接或間接利益，接受賄賂以作為獎賞或啟發以進行相關之作為或不作為，而違反職務應守之正當作為。

(一) 菲律賓貪腐現況

- 1、 易受貪腐之單位：稅務、立法、地方政府、公共服務輸送、農業、國營企業、司法機構、執法機構、教育部分環境與能源機構。
- 2、 公部門盛行的貪污形式：權力濫用、賄賂及回扣、敲詐、背信、裙帶關係。
- 3、 較常發生的貪污類型：採購契約貪污、公共資金撥付、稅收、特許及選舉過程。

(二) 反貪污法規

- 1、 菲律賓第 1379 號法案：為國家利益而沒收任何由公務員或其僱員非法取得之財物。
- 2、 菲律賓選舉法及其施行細則與行政規則：規範政黨之資金。
- 3、 菲律賓第 6713 法案：公務員及其僱員倫理規範。
- 4、 依菲律賓 1987 年憲法規定，菲律賓審計委員會(Commission On Audit) 為菲律賓最高審計單位，依法賦有反貪腐之任務。

- 5、菲律賓 1987 年憲法第 9 之 D 條：審計委員會有專屬之權利以界定審計和考核範圍、建立為此所需之技術和方法，並公佈會計和審計之法規和規章。
- 6、總統令第 1445 號第 47 節：當握有初步證據證明主計人員未對帳戶進行審計及發現涉有公共資產瀆職之案件時，菲律賓審計委員會得扣留涉案人員之個人資產。
- 7、總統令第 1445 號第 46 節：當進行現金查核發現現金短缺時，審計員得扣押地方財務主管之辦公室。
- 8、總統令第 1445 號第 40 節：審計委員會擁有調查及詢問權；對於藐視行為亦有懲罰權；審計委員會主任委員及其以書面授權之審計員具有傳喚當事人、核發傳票傳喚到庭作證並提供相關文件，及在任何調查過程中採集證詞，或在審計委員會管轄範圍內進行詢問。

(三) 菲律賓審計委員會之反貪腐策略：

菲律賓審計委員會依據國家反貪腐策略執行其反貪腐策略。2011 年至 2014 年反貪腐策略之一即為由審計委員會扮演確保透明、負責且良好治理之角色，增加公眾意識並加強跨機構間之關係。

以上述策略為基礎，發展四大目標：

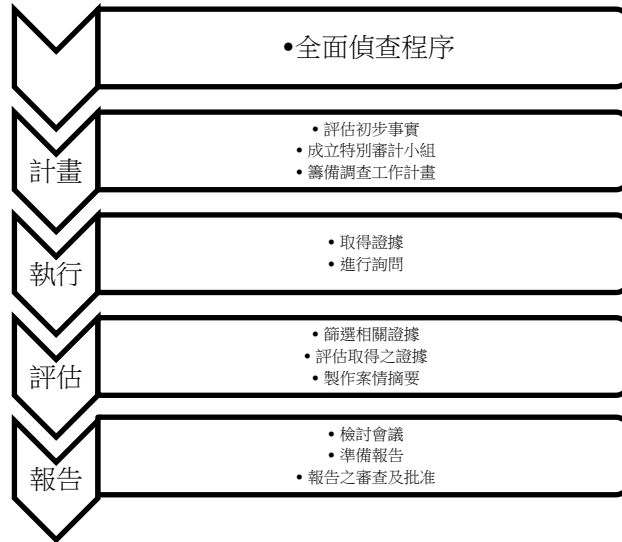
- 1、加強與媒體、利害關係者及公眾間之關係。
- 2、促進跨機構間之關係，以與其他機構進行互助、交換完整、必要且即時之資訊。
- 3、強化審計委員會在檔案管理、合法證據蒐集之效率，以確保成功之訴追。
- 4、加強公民參與公正審計制度，並將公民參與審計（Citizens Participatory Audits，CPAs）制度化。

(四) 菲律賓審計委員會在反貪腐之角色：

- 1、 提供建議以促進審計單位之內部控制制度。這將可以減少有意進行貪腐犯罪者之機會，進而殲滅舞弊三角(Fraud Triangle³)之「機會」要素。
- 2、 透過所有政府機關所遵守之政令或決議，為公共資金之撥付及稅收制度所出現之漏洞，建立執行守則填補之。這些政令或決議具有法律效力，除非其合憲性遭到挑戰並進而被最高法院宣告違憲。
- 3、 設計並執行新政府會計系統(The New Government Accounting System, NGAS)及該系統之電子化作業(eNGAS)，此將可簡化政府會計制度並與國際標準趨於一致。電子化新政府會計系統係由審計委員會所開發之會計軟體，藉此可提升金融交易紀錄之正確度、信賴度、完整度及即時性。電子化新政府會計系統定期產出相關之金融報告，以追求更好之監控。
- 4、 在公共採購系統中，審計委員會在招標決策委員會(Bids and Awards Committee)所進行之招標採購過程扮演觀察者角色。招標決策委員會係根據菲律賓第 9184 號法案及政府採購改革法所設立之機制。藉由擔任機敏觀察者之角色，審計委員會得以防止串通或操控投標。
- 5、 主動策略：審計委員會採取以風險評股為基礎之審計方法及統以之審計系統，來攔截高風險帳戶、提案、計畫及活動。經過風險評估或相關交易、提案、計畫及活動於審計後出現異於常規之執行狀況時，統一下達指令予所有審計單位，以聚焦在該等高風險活動中。在一般審計過程中，發現紅色警戒或貪腐徵

³ 舞弊發生的風險因素稱為舞弊三角，分為事前的「誘因及壓力」，事中的「機會」及事後的「態度及行為合理化」。

狀，審計單位通常都會將該等警戒狀況報告予審計委員會特別辦公室，或向專責辦理反貪腐機構報告，以進行全面偵查（full-blown investigation）。全面偵查之步驟如下：



- 6、被動策略：審計委員會不計形式地對於有關貪污告訴（發）進行確認。此機制及相關設施之設立係為了鼓勵舉發政府貪腐之活動及交易。為此，設立有民眾窗口、I-Kwentaan（審計委員會所架設之入口網站，公民社會組織、私部門及一般民眾均可上線對政府之財政支出進行審計）、舞弊查核辦公室（Fraud Audit Office）及特別審計辦公室（Special Audit Office）。
- 7、舞弊查核辦公室：依據審議委員辦公室 2012 年 12 月 7 日第 2012 至 16 號決議，舞弊查核及調查辦公室（Fraud Audit and Investigation Office）更名為舞弊查核辦公室（Fraud Audit Office），專責舞弊查核工作。原舞弊查核及調查辦公室所負責之監管工作則移由特別服務處（Special Services Sector）負責。舞弊查核辦公室由律師、認證之舞弊查核官、認證會計師、工程師及特別偵查員所組成，以中央辦公室為據點，監控全國所有對政府貪腐之控訴。

8、特別審計辦公室：曾破獲菲律賓政府最大宗之舞弊案件，對審計委員會在反貪腐工作上有卓大之貢獻。

(五) 全民參與審計 (Citizens Participatory Audit, CPA)

全民參與審計為一優先計畫，其創立之基礎在於全民責任之提升有賴公民意識之抬頭。因此，政府執掌之透明度及當責性應被強化。

(六) 審計委員會與其他反貪腐機構之合作

- 1、審計委員會在跨部會反貪腐協調委員會 (IAAGCC) 有一永久席位，進行反貪腐政策之研究，另於 2013 年至 2018 年在聯合國反貪腐公約第 21 點議程之內部工作小組亦佔有一席研究席位。
- 2、在審計委員會之舞弊查核或特別審計調查後，審計委員會與監察使公署、司法部及國家調查局將就該等案件進行系統性地合作訴追。
- 3、審計委員會與監察使公署聯合調查小組：於 2012 年成立之聯合調查團隊，以確保有效及成功之立案、調查及訴追公務員涉嫌貪腐及違反行政倫理之案件。聯合調查小組對於高度矚目案件均優先辦理。

(七) 審計委員會與國際組織之夥伴關係

- 1、世界銀行贊助綜合結果、風險審計及舞弊查核手冊之編纂，並提供審計委員會使用。因此，審議委員會研發了審計軟體。
- 2、美國國際開發署 (The United States Agency for International Development, USAid) 贊助「投資倡議整合」計畫 (The Integrity for Investment Initiatives, i3)，該計畫係在「經濟成長夥伴關係」(The Partnership for

Growth) 項下執行，著眼於菲律賓經濟發展最嚴重之限制，投資倡議整合將藉由減少貪腐加諸於投資及貿易之成本，致力於經濟發展，並藉此促進公平且公開之競爭。

(八) 反貪腐之能力建構

為提升審計委員會之能力，使之在接收、監控及使用公共資源時，培養其忠誠度，審計委員會對審計員提供了必要的訓練，例如貪腐偵測及調查，舞弊查核及綜合成果與風險評估審議、鑑識會計、舞弊查核與合法證據等，其他合作單位亦提供予舞弊偵查相關之訓練課程。

(九) 審計委員會之報告角色及後續處置作為

舞弊查核做特別審計報告發現舞弊之情事將會檢附建議，由審計委員會主任委員陳報予監察使公署，以立案追究相關人員之責任。

(十) 結語

- 1、公部門舞弊及腐敗將因透明度及責任度降低而滋長。
- 2、好的財務報告及審計可以幫助減少隱匿舞弊操作及誤導閱讀者錯誤訊息傳遞。
- 3、審計提供合意之保證，即經審計之財務陳述是可以被信賴以代表經濟活動所欲描繪之情況。

四、媒體在反貪腐之要角—資訊自由在透明度、當責性及良善治理之實踐

(一) 前提

- 1、知的權利係全球公民所具有之全球性權力。
- 2、知的權利亦是其他權力（教育、健康、生活、土地、財產、生命、安全、居住安全等等）之基石及觸媒。
- 3、政府揭露部分資訊之作法不夠完善。高科技不是透明度及當責

性的一個替代模式。

(二) 菲律賓權利受損之現況

- 1、 媒體恐懼及媒體自由：自 1986 年人民力量革命 (1986 People Power Revolt) 發動以來，有 153 位記者在執行任務時被殺害。
- 2、 難以定罪之文化：警察調查工作之表現差、法院審理速度慢、證人保護計畫弱、政黨中有力的「國家演員」結合有力人士干預。
- 3、 國家政策難以實踐：憲法明文保障言論、出版及集會自由，但卻無資訊自由相關法規之制定，新法律也限縮自由的範圍。

(三) 政府實踐現狀

- 1、 未制定資訊自由相關法律—資訊權、資訊透明及當責性納入 1987 年菲律賓憲法中，惟迄今 27 年餘，均未制定與資訊自由相關之法律。
- 2、 政府單位有倡導資訊透明，然當責性及整合工作卻仍闕如。
- 3、 2014 年制定了網路犯罪防制法。
- 4、 2013 年制定了資料隱私法。
- 5、 不論是在網路上或非網路上之誹謗均構成刑事犯罪。

(四) 媒體、公民社會組織：在前哨宣導資訊自由之努力

- 1、 遊說立法：15 年來由民眾、公民社會組織、記者、媒體向菲律賓國會進行遊說，人民資訊自由法案於第 16 屆國會時提交。
- 2、 公眾對資訊自由之意識提升活動，結合 160 個公民社會組織及 237 個學生及青年組織。
- 3、 藉由所有可以想像之平台及形式進行公民參予活動，包含舉行研討會、公聽會、線上/非線上請願、廣告、網路/非網路活動。

- 4、 資訊自由社區之實踐：媒體、公民社會組織、民眾針對其資訊權益相關之議題提出請求。

(五) 東南亞及南亞國家關於資訊自由之立法概況⁴

- 1、 法規保護最強：印尼、南韓、蒙古、印度、尼泊爾。
- 2、 法規保護不佳：中國、日本、泰國、巴基斯坦。
- 3、 法規保護差：臺灣。
- 4、 無任何法規保護：菲律賓、馬來西亞、新加坡、越南、緬甸、寮國、柬埔寨、汶萊、東帝汶、北韓、阿富汗、斯里蘭卡、不丹。

(六) 亞洲地區出版自由概況

2014 年出版自由指數，180 個國家中，亞洲國家排名如下：

臺灣	50	印度	140
南韓	57	柬埔寨	144
日本	59	緬甸	145
香港	61	孟加拉	146
東帝汶	77	馬來西亞	147
蒙古	88	菲律賓	149
不丹	92	新加坡	150
汶萊	117	巴基斯坦	158
阿富汗	128	斯里蘭卡	165
泰國	130	寮國	171
印尼	132	越南	174
		中國	175

⁴ 2013 年 7 月由 FOIANet (Freedom of Information Advocates Network) 所作之全球資訊權統計。

(七) 應對機制

- 1、 鼓吹資訊自由：法律與實踐係無法分離的。
- 2、 窮盡行政救濟程序。
- 3、 整合廉政機構、憲政機構、公民服務機構(例如：監察使公署、審計委員會、中央選舉委員會、公民服務委員會)。
- 4、 將公民對於資訊自由之實踐案例文件化。
- 5、 探討地方資訊自由立法。
- 6、 建立證據、案件檔案化以主掌資訊權及人民知道之權利。

(八) 資訊自由實踐先鋒團隊

- 1、 目標在於建構公眾對於資訊自由之需求，並孕育實踐公民與公民社會組織對於資訊自由之主張。
- 2、 以有條理並以證據為基礎進行研究。文件化並同時將請求資訊公開之案件檔案化，此乃根據接觸政府資訊檔案法律所設定之標準。
- 3、 媒體、公民社會組織、公民與相關廉政機構共同致力於法律及憲法之接合，以強化透明度、當責性政策進而打擊貪腐。
- 4、 由 12 個自願之公民社會組織組成 3 個工作小組。第一組為透明及良善治理：預算、健康和選舉；第二組為工業政策（東協經濟體）；第三組為農民、移工、公務員及消費者之福利及權利。
- 5、 由菲律賓調查新聞學協會（Philippine Center for Investigative Journalism, PCIJ）與知的權利聯盟（Right to Know Coalition）舉辦為期 2 天之訓練營，就立法程序、以證據為基礎之研究進行訓練。
- 6、 提出草案、文件格式、紀錄表、文件化標準（必定報導之資料，

也就是打了多少通電話、寄了多首封信、政府單位有無回應、如有回應所回復之理由、文件內容之保密等)。

- 7、 根據上開工作小組在執行此研究訓練所需之資料/文件，選擇資訊自由實踐計畫之焦點/主題。
- 8、 上開受訓之工作小組被教導在提出資訊之請求時，需遵守期限、程序，並將每一步驟均進行紀錄，保留所收到之每份文件影本，及給予回應之人之姓名、職稱、聯絡方式等資訊。

(九) 公民社會組織執行情形

- 1、 所接觸之政府機構：工業貿易部、外交部、國家經濟發展署、眾議院之經濟事務委員會、工業貿易委員會及外交事務委員會及農業改良委員會、農委會、環境及自然資源署、菲律賓土地銀行、菲律賓發展銀行、衛生福利部、菲律賓西民都洛省聖荷西 (San Jose, Occidental Mindoro) 領航公立學校、菲律賓西民都洛省聖荷西市長辦公室及教育部在當地之辦公室、證券交易委員會、參議院金融委員會、眾議院之銀行金融機構委員會、保險委員會、海外移工福利處、外交部負責海外移工之 OUMWA (Office of the Undersecretary for Migrant Workers Affairs) 單位、國家老公關係委員會、勞動就業部、總統府之海外準備及回應小組、菲律賓海外就業處、選舉紀錄及統計委員會、衛生署國家健康設施發展中心、衛生署傳染病防制局、衛生署疾病防治與控制局等等。
- 2、 所請求提供之文件：在衛生部門方面，請求提供公私合作契約；學校改進計畫、年度執行計畫、工作及財政計畫；2008 至 2013 學年之全國成就測試結果；工業貿易部及外交部之會議紀錄、研究、政策，經濟計畫等等。

(十) 觀察結果

- 1、 第一件資訊自由請求提出之後 17 天，在 3 個不同日期至少有 10 通電話詢問。另在與承辦人聯絡之前，認可請求之天數約 45 天，2 封追蹤郵件、至少 8 通電話。又承諾 2 天後會寄送部分結果，但無相關文件傳送。至少 7 通電話轉至其他承辦人，但電話一直響。再次撥打或轉接電話，並遭對方質問似乎是一個常態。
- 2、 政府沒有一個提供資訊之統一系統。有些則即時地透過電子郵件提供資訊。有些以傳真方式提供，或指出該等資訊係由其他單位所負責。有些立法者辦公室之職員回復，需要長官允許始得提供眾議院決議之影本。
- 3、 大部分單位在 30 個工作天後，都會提供相關文件。通常而言，各單位職員均表示需要長官許可確認後始能提供相關文件。在某些案件裡，有些單位表示他們已經遺失或無法追蹤研究者所寄來之信件。
- 4、 有些政府單位在提供相關文件之前，需要與研究者召開會議。部分單位並未針對請求提供所有相關文件。該等單位之職員回應，他們並沒有保管該等資料之影本，或回復請自行上網找資料。
- 5、 研究者在各地衛生署之辦公室花費許多時間，研究者幾乎每天在電話中都可以聽到本件已轉由其他辦公室處理。經過幾次之後，研究者被請到衛生署副署長辦公室，辦公室職員詢問請求信何時寄出的，因為顯然信件遺失或他們找不到。當信件最後被找到，衛生署副署長職員表示隔天會給予正式回復。但一個月過後，仍未見任何回音。研究者繼續寄追蹤信件，一個月過

後，衛生署還是沒有回應或提供任何單一文件。

- 6、 在呂宋地區所作之研究發現，研究者之研究被物理障礙所阻礙，包含公立學校到城鎮之距離，因為資料影本和相關服務都在城鎮。研究也被不穩定之電力和電信服務所阻礙。另小學校長比中學校長更具當責性。

(十一) 建議

- 1、 組織架構應該遵循更明確之指揮責任。
- 2、 政府電信溝通基礎建設未完善建置：官員及職員使用商業網域名稱，如雅虎、Gmail 等等。
- 3、 中繼線路應用來便利溝通，但經驗指出電話須重複撥打。
- 4、 政府官員應該能夠與大眾，甚至與官員本身與負責特別功能及特殊資訊之人員溝通，即政府機構間需要更順暢之聯繫。
- 5、 對於公民權利法制化有一明確且急迫之需求，特別是在資訊公開之過程。政府必須在依法律規定之 15 個工作天內將資訊公開予大眾，並且不加諸過多限制在請求者之資源及時間上。
- 6、 最重要的是，資訊請求之程序應明確、統一。
- 7、 資訊請求之「行動」必須清楚地定義為「文件公開」(release the document)，而非只請求其他機關或辦公室。

伍、心得與建議

- 一、按亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）始於西元 1989 年，是亞太區內各地區之間促進經濟成長、合作、貿易、投資之論壇平台，強調開放對話及平等尊重各成員之意見，而我國係於西元 1991 年以「中華臺北」之名義正式成為 APEC 之會員經濟體。2015 年 APEC 的主題是「建立包容式經濟，開創美好未來」（Building Inclusive Economies, Building A Better World）。四大優先領域包括：（一）增加區域經濟融合；（二）鼓勵中小企業參與區域與全球經濟；（三）投資人力資本發展；（四）建立永續穩固社群。其中強化區域經濟融合方面，其欲利用其人力資源輸出優勢，及加強區域內貿易合作，改善國內企業體質；在強化中小企業參與部分，因菲律賓國內財團壟斷情形嚴重，其欲藉由幫助中小企業尋求社會結構改革，拓展中小企業與服務業區域商機。在投資人力資本發展部分，則係欲吸引國外人才進入，刺激國內創新人才發展，跨境教育合作尋求區域發展機會。在建立永續穩固社群部分，則在於因其國內天災頻率高，亟需天災防治之能力建構，穩定社會發展，強化國內中小企業永續經營能力。特別是因東協經濟共同體預計於 2015 年底完成，菲律賓希望透過推動中小企業與服務業自由化發展，加速產業升級與轉型，提高在區域及東協之競爭力。而由以上之今年主題及重點領域可知，今年菲律賓主辦之 APEC 與 2014 年顯然不同者為，菲律賓意欲務實發展經濟，強調包容性經濟，並以發展中小企業與服務業為重點，換言之現階段而言，重點仍著重在希求經濟快速發展，肅貪、防貪等議題，並非今年菲國主辦 APEC 所欲探討達成之重點目標。
- 二、ACT 主席宣告 2015 年之工作計畫上將持續與國際組織合作，如：經濟合作暨發展組織（OECD）、聯合國毒品暨犯罪問題辦事處（UNODC）、世界銀行、國際透明組織（TI）、美國律師協會（ABA），並具體實踐 2014

年北京領袖會議之承諾，不姑息貪腐與相關不法資產，強化遣送、引渡程序合作及透過 ACT-NET，依國內法條與政策，分享資訊、執法機構互助。APEC 在推動全球經濟永續發展及公私部門反貪腐議題的努力是值得肯定的。公私部門的反貪、防貪及肅貪，實為重要國際潮流，亦與我國政府現階段施政重點及理念契合。所謂「他山之石，可以攻錯」，經由 APEC 之 ACT 會議所提供與會各經濟體會員國經驗分享平台，我們看到了其他國家在此方面的努力，也見識到其相關機制或配套措施的建立，雖然各國法律制度或有不同，但汲取別人之經驗，從中擇其所需，不但可減少錯誤的發生，亦可縮短相關機制建置之時程，實有其必要性。我國既身為地球村的一份子，自不能自外於國際潮流，而參加國際會議，分享及汲取經驗，則是與國際接軌的最快速及有效方式。而此次藉由參與會議之過程，與其他各國代表研討各項反貪腐之相關機制與政策，不僅可回顧我國法制或政策是否有不足之處，另一方面，亦可由與各國人員之交流，瞭解其他國家之相關機制，以便在個案之查緝上，落實司法互助之機制，以完成反貪腐之目標。特別是我國現狀下貪污治罪條例僅規範公部門領域貪污案件之處理，有關私部門企業貪污部分，仍僅有背信等基本規範，恐有需再加強研議之處，以符合國際思維。

三、本次參與之會議中，就其他會員國報告其國內反貪腐之措施中，仍有多項制度或政策，可供我國借鏡參考或回首反思，其中會議中最为引起關注的即為菲律賓記者調查中心（Philippine Center for Investigative Journalism, PCIJ）執行長 Malou Mangahas 女士報告媒體在反貪腐之要角議題時，指出該國迄今尚未有資訊自由法律之規範。其並揭露菲律賓記者在國內受到嚴重迫害，1986 年人民力量革命起，即有 153 名記者遇害，此番談話引起各國重視，美國並提議應重視保護第一線之反貪人士，

如記者。ACT-NET 主席隨即允諾考慮將美國代表之提議列入下次會議議題。這與開放報禁後，媒體蓬勃發展之我國截然不同。

四、菲國貪腐情形，或可由在此次 SOM1 會議前一週到訪菲國造成該國轟動之天主教教宗發言可見端倪，羅馬天主教宗方濟各在到訪菲律賓期間呼籲菲律賓政府，打擊貪腐並傾聽蒙受「令人憤慨社會不平等」窮人的呼喚。方濟各在訪問菲律賓 5 天的首場大型演說即發表上述談話。菲律賓是天主教人口最多的亞洲國家，貪腐普遍，數千萬人生活極度貧窮。教宗在菲律賓總統府說：「出自聖經的偉大傳統囑咐所有人有責任聆聽窮人的聲音。它要我們打破產生糟糕和可恥社會不平等的非公正和壓迫束縛。」他說，菲律賓「和其他許多亞洲國家」都面臨打造尊重「上帝賦予人類尊嚴和權利」現代社會的挑戰。由此事件中，吾等亦可得知有公正專業第四權-媒體，對於國家民主化之重要性。然另一項在民主化中非常重要者即為公民團體關心及參與，聯合國反貪腐公約第 13 條為「社會參與」，強調各締約國均應當根據本國法律的基本原則在其力所能及的範圍內採取適當措施，推動公共部門以外的個人和團體，例如：民間團體、非政府組織和社區組織等，積極參與預防和打擊腐敗，並提高公眾對腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。有公民團體的關注參與，才能鞭策民主化的正確方向。另外據菲國官員公開表示，菲國在現狀下，全國並無刑事偵查之通訊監察設備，是更得知在貪污案件之偵辦上，執法部門恐心有餘而力不足之處。

五、有鑑於我國與中國大陸間之敏感微妙之主權議題，在國際場合共同參與會議時，有時偶有突發狀況需處理，特別是各工作團體代表之專業領域分別為司法、經濟、醫藥、財稅等等，並非外交專業，是建議外交部既然在 APEC 會議期間在主辦國均有我國外交部同仁在該國，或應給予所有

我國各 APEC 工作團體代表有關我國在該地外交工作人員之聯繫方式，以求遇到爭議性問題時可迅速聯繫上並立即協助處理相關問題。

- 六、為達成 APEC 推動全球經濟永續發展及公私部門反貪腐議題之目標，建議我基層檢察官積極參與 ACT-NET，以透過該網絡強化遣送、引渡及司法互助等程序，與各國分享國內法制及反貪政策，以打擊貪腐、追討貪腐不法所得。

陸、照片集錦



