

出國報告（其他：線上訓練）

參加韓國反貪腐及國民權益委員會
之2021國際反貪腐訓練課程（視訊）

服務機關：法務部廉政署

姓名職稱：尤俊人科員

陶盈君科員

舉辦國家：南韓

訓練期間：2021年10月18日至22日

報告日期：2022年1月

目錄

壹、 摘要.....	1
貳、 訓練紀要.....	2
一、 課程安排.....	2
二、 南韓經驗.....	7
參、 國際廉政現況.....	8
肆、 心得與建議.....	10
一、 臺灣廉政成果獲得世界肯定.....	10
二、 積極爭取相關國際視訊課程.....	11
三、 拓展國際合作多元行銷廉政.....	11
伍、 相關照片.....	12

壹、 摘要

韓國反貪腐及國民權益委員會(Anti-corruption and Civil Rights Commission, ACRC)，自 2013 年起每年舉辦國際反貪腐訓練課程 (ACRC Training Course for International Anti-corruption Pratictioners)，旨在培養從事反貪腐工作者推動有效反貪腐政策及措施之能力，課程重點聚焦於「聯合國反貪腐公約 (United Nations Convention against Corruption, UNCAC)」相關主題。以往在南韓首爾辦理之實體訓練，2020 年及 2021 年因適逢嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19) 疫情，而改以線上課程並同時增加受訓人數，提升國際交流之機會與效益。本次反貪腐訓練課程，共計 22 個國家¹、44 個從事反貪工作的人員參與，訓練內容包含反賄賂策略、揭弊者保護、貪瀆風險評估、利益衝突迴避、調查肅貪工作、國際合作反貪及南韓反貪經驗等，法務部廉政署近 3 年均積極派員參與此訓練，藉此拓植國際廉政人力資源，培訓國際反貪事務人才。

本次參訓成員的國家中，以我國在清廉印象指數 (Corruption Perceptions Index, CPI) 的成績表現為最佳²，也因此部分的訓練課程，提及與聯合國反貪腐公約所揭示的第 6 條預防性反貪腐機構(Preventive anti-corruption body or bodies) 及第 36 條專責機關 (Specialized authorities) 等議題時，法務部廉政署扮演臺灣專責廉政機關的角色，以及我國相關反貪腐的經驗與成果，均受到講者之重視。而本署參訓人員則適時於課程之中，將廉政署兼具預防性反貪、專責性肅貪及派駐檢察官制度等組織特色，介紹給線上參與的學員瞭解，進一步深化臺灣在國際上的廉潔印象，並在學員提問與講者回答的互動過程，學習其他國家積極與國際合作之寶貴經驗。

¹ 22 個國家包含：波茲瓦納、柬埔寨、加納、印度、印尼、伊朗、約旦、科威特、寮國、利比亞、馬來西亞、馬爾地夫、摩洛哥、巴基斯坦、沙烏地阿拉伯、塞內加爾、塞爾維亞、斯里蘭卡、東帝汶、烏茲別克、辛巴威及臺灣。

² 國際透明組織(Transparency International, TI)於 2021 年 1 月 28 日發布 2020 年清廉印象指數，全球計有 180 個國家納入評比，臺灣排名第 28 名，分數為 65 分 (滿分 100 分)，超越全球 84% 的受評國家。

貳、訓練紀要

一、課程安排

(一) 反貪策略 (Anti-corruption strategies)

首日課程由高麗大學 (Korea University) 公共行政學系 (Department of Public Administration) 教授 Jin-wook Choi 講授，分析貪腐的成因與後果，認為貪腐始於「利益關係的建立」、「循序漸進的好處」及「缺乏有效的課責」，持續在社會中滋長與承襲後，進而讓人民對不公的現象產生困惑與矛盾，最後瓦解對政府的信賴並群起反抗。另外教授以國際透明組織 (TI) 發布之清廉印象指數 (CPI) 為背景，肯定臺灣近幾年優異的表現，並對我國以檢察機關為主體的執法公正性給予正面評價。

(二) 利益衝突迴避 (Prevention of Conflicts of Interest)

行為規範組 (Code of Conduct Division) 副組長 Segeun Han 簡述南韓公務員「利益衝突法³」(The Conflict of Interest Act) 之沿革，以及在 2013 年「禁止不正當請託與收受財物法」(Improper Solicitation and Graft Act) 立法之初是如何排除利益衝突迴避的部分，直到 2018 年公民社會開始認為利益衝突等規範必須納入「公務員行為準則」(Code of Conduct for Public Officials)，進而在 2019 年輾轉成為利益衝突法草案並於 2021 年通過立法的過程。而促成南韓對利益衝突立法的背景，主要可歸類於下列重要的關鍵：

1. 控制新型貪腐的必要性：政商裙帶關係、購置不正利益房產、酬庸退休公務員、涉及個人利益貪腐所引發民眾的不信任。
2. 不完備的法制造成限制：公務員行為準則僅適用於行政機構、制裁僅限於行政處分、加強執法必須先奠定法律基礎、確保犯罪能有實際且衡平的處罰。

³ 南韓「利益衝突法」將正式於 2022 年 5 月 19 日施行。

3. 與國際接軌的法規制度：美國、加拿大、法國及經濟合作組織（OECD）成員國等正在執行防止利益衝突相關法規。

(三) 貪腐風險評鑑（Corruption Risk Assessment）

反貪腐調查及評估組（Anti-Corruption Survey and Evaluation Division）副組長 Chaesik Lim 講授南韓辦理政府機構貪腐風險評鑑的法律依據是「反貪腐及國民權益委員會法」（ACRC Act）第 28 條規定，ACRC 應針對可能導致貪腐的法規（包含立法階段的草案），進行四大準則（包含：法遵程度、執行狀況、行政流程、貪腐控制）之分析及審查，並且有權要求法規主管機構之首長進行改善，以達到更前階段的預防貪腐（以 2020 年送交 ACRC 的 1965 件立法草案為例，總計有 169 件經審查後進行修正）。

(四) 公共誠信（Public Integrity）

經濟合作組織（OECD）政策分析師 Alice Berggrun 首先介紹 OECD 公共誠信手冊，提供政府、企業、團體與個人均能持續實踐誠信的指南。誠信不只是一個道德問題，它還關係到使經濟更具生產力、政府更有效率、社會更具包容性，以及民眾對政府恢復信任的部分。且政府應該透過立法使公部門確實能夠承擔清廉的責任，而一個國家如果透過設置獨立的反貪腐機構，法定其具備單一專責的廉政監督職能，即可減少職權重疊及相關潛在的差異。例如，希臘的國家透明度管理局（National Transparency Authority, NTA）將以前的數個機構編組成單一個組織，加強其監管公部門誠信、透明度及課責之職責，適度地預防、監測及執行公私部門的貪腐，在這樣的過程中取得易於被衡量的成果，並提高大眾對反貪腐活動的認識。

(五) 國際反賄賂（International Anti-bribery）

由 Kim & Chang 法律事務所資深合夥人 Sung-Kyu Lee 簡介美國、英國、及南韓之海外反貪腐法制，以及聯合國反貪腐公約對賄賂外

國公職人員或國際組織官員之相關規定，並就執業律師的觀點分享過往案例、提出看法，以下摘述其內容：

1. 首先是美國海外反貪腐法(Foreign Corrupt Practices Act, FCPA)，2018 年及 2019 年的巨額罰款，敲響了國際貿易浪潮下的反貪腐警鈴，跨國企業未來必須正視的問題，從社會與經濟的層面轉移到法遵與道德的風險。舉凡 2018 年巴西能源公司 Petrobras 的 17.8 億美元罰款、2019 年瑞典電信愛立信 Ericsson 的 10.6 億美元罰款等，都因為長期在不同國家違反 FCPA 相關反賄賂、賬簿紀錄及內部控制等規定，在 FCPA 認定的管轄權下接受美國司法部的調查。
2. 另外英國反賄賂法 (The Bribery Act) 也同樣針對跨國企業涉及賄賂的犯罪進行規範，包含企業可能因未能防止人員代表公司進行賄賂而承擔責任，並且其管轄權也相當廣泛，即使發生的賄賂行為在英國境外，只要該涉犯的違法行為與其跨國公司在英國營運的業務有關，就有反賄賂法的適用。
3. 在南韓則是由多部法律，針對貪腐及賄賂的違法行為進行防制，包含刑法 (Criminal Law)、特定罪刑加重處罰法 (Aggravated punishment on specific crimes Act)、經濟犯罪加重處罰法 (Aggravated punishment on economic crimes Act)、海外反賄賂法 (Foreign bribery Act)、反貪腐及國民權益委員會法 (ACRC Act)、政府合約法 (Government Contracts Act)、利益衝突法 (Conflict of Interest Act)、禁止不正當請託與收受財物法 (Improper Solicitation and Graft Act)、公務員行為準則 (Public officials' Code of Conduct) 及揭弊者保護法 (Protection of whistleblower Act) 等。其中，「禁止不正當請託與收受財物法」是近期最為人知悉的一部法律，但是相較於感到恐慌的南韓本土企業，跨國企業的

感受則相對比較不明顯，主要原因是國際相關的海外反貪腐法令早已嚴格執行，所以甚至相當贊同南韓政府通過這項法律。「跨國與本土企業所適用的法規並不全然相同」，在此條件下及其思考的面向，均提醒了我們，要能真正落實國家經商環境的透明度與公平性，政府必須同時完備「對國內」與「對國外」的法制或制度，才是反貪腐與反賄賂政策的重要基礎。

(六) 公共機構廉能評鑑 (Integrity Assessment for Public Organizations)

1. 反貪腐調查及評估組 (Anti-Corruption Survey and Evaluation Division) 副組長 Jin-hee Lee 講授 ACRC 在廉能評鑑的作法與構想，主要建立在鼓勵公共機構自主且規律地檢視反貪腐執行情形，並揭露機構推動廉能治理的成果。因此，在整個評鑑架構中，區分為效率 (Efficiency)、精確 (Accuracy) 及透明 (Transparency) 三大構面，分別代表了客觀 (數據) 分析、主觀 (印象) 分析及公民參與 (貪腐認知)，讓整體廉能評鑑具備賦予公共機構朝向自我約束的機會，這項評鑑甚至在 2012 年獲得聯合國公共服務獎的殊榮。
2. 評鑑的過程依序為 1. 擇選組織或服務類型作為評鑑對象、2. 擇選相應專業研究機構組成評鑑團隊、3. 修訂評鑑檢測模型、4. 受評鑑組織或指定服務類型機構提出主客觀分析所需之重要資料、5. 評鑑團隊主導並執行所有分析、6. 執行相關問卷調查 (包含公共服務使用者、外部專家學者、利益關係人等)、7. 對受評鑑機構執行重點 (稱污點或缺點) 檢查、8. 評鑑團隊出具調查結果報告、9. 對公共服務使用者、外部專家學者、利益關係人發布調查結果報告並進行檢視。
3. 後續更在此評鑑架構上，發展出「國家廉能評鑑模型」提供公私部門共同評鑑的工具，以及「反貪腐評鑑系統」同時使用計量分

析與定性分析的綜合性評鑑，可以見得 ACRC 在廉能評鑑的創新與實踐上，做出相當大的努力。

(七) 揭弊者保護 (Protection of Whistleblowers)

保護及獎勵政策組 (Protection & Reward Policy Division) 副組長 Iyseul Jun 講授南韓 2011 年施行適用於政府與企業的公益揭弊者保護法 (Protection of Public Interest Whistleblowers Act, PPIWA) 及近期相關成果分享。歷經 7 次的修法過程，適用該保護制度的法律來到了 471 則之多，相關對揭弊者的保護包含：減輕針對涉犯相關違法情事揭弊者之罪責，在必要條件下得使用救濟金以支付揭弊後續之訴訟費用，以及明定請求 ACRC 支付揭弊獎勵金的時效等。而獎勵金的部分，如是針對貪瀆案件或公共利益進行揭弊，最高可以獲得 30 億韓元 (相當新臺幣 7 千萬元，匯率以 43:1 計算)，期許能夠提高民眾勇於吹哨遏止貪瀆不法、增進公眾利益的意識。PPIWA 自 2011 年開始施行至今，歷經 10 多年的努力，2020 年針對貪腐的檢舉揭弊來到 6,103 件，是 2011 年的 2.4 倍；針對公共利益的檢舉揭弊來到 280 萬件，是 2011 年的 6.7 倍，成效斐然。

(八) 貪污案件調查 (Investigation of corruption cases)

課程最後由 Kobre & Kim 法律事務所 Daniel S. Lee 律師分享跨境反貪腐犯罪執法，綜觀世界各國對海外反貪腐的立法與執法進程，仍以美國海外反貪腐法 (FCPA, 1977) 及英國反賄賂法 (The Bribery Act, 2010) 為主。不過美國於 2021 年完成立法的防制洗錢法 (Anti-Money Laundering Act, AMLA)，在此刻疫情肆虐的時空背景下，旋即展露出美國因應網路金融創新的監管態度與立場，更成為全球攜手打擊金融犯罪不可或缺的環節。若進一步探究 AMLA 與 FCPA 之間的適用情形，Lee 律師認為 AMLA 本身即讓美國政府可以監管到原本 FCPA 法定以外的調查範圍，同時，以 AMLA 為首而啟動的調查案

件，可能因為相關利益關係，間接擴大 FCPA 的執法範圍，使其調查範圍不再僅限於美國金融機構。例如，外國官員雖然不太可能因為 FCPA 而入罪，但有可能因為違反 AMLA 而受到更重的罪責，Jean Rene Duperval 即是第一位涉犯 FCPA 相關規範，且因參與洗錢活動而被美國判處 9 年徒刑的海地前政府官員。

二、南韓經驗

(一)南韓政府於 2008 年合併監察體系 (Ombudsman of Korea)、反貪腐獨立委員會 (Korea Independent Commission against Corruption) 及行政申訴救濟委員會 (Administrative Appeal Commission) 等三個組織，成立反貪腐及國民權益委員會 (ACRC)，持續完善反貪腐法律制度，為人民提供優良的公共服務，並在積極推展下列各項亮點工作中，獲得國際社會之關注：

1. ACRC 與國際透明組織 (TI) 於 2020 年 12 月 1 日至 4 日，共同主辦全球最大的反貪腐論壇——第 19 屆國際反貪腐研討會 (International Anti-Corruption Conference, IACC)。由於嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19) 疫情，會議及工作坊以全球線上同步的形式舉行，創下 500 多名講者、1 萬多名註冊與會者，及會議紀實影片累計觀看次數超過 170 萬次之前所未有的紀錄。第 19 屆 IACC 幫助世界更容易地瞭解南韓的反貪腐機構、廉政政策與執行成果，並同時宣布「首爾宣言」，提供跨國間後疫情時代的新反貪腐合作方針，並致力於疫苗供應之公平，消除社會結構性的歧視。
2. 南韓的公益揭弊者保護法 (Protection of Public Interest Whistleblowers Act, PPIWA) 於 2011 年實行，讓南韓民眾可以安心的檢舉，ACRC 並在 2021 年第 7 次修法中將適用公益揭弊者保護法之法律總數增加至 471 則，讓受保障的揭弊範圍更為寬廣、

更具實益。

3. ACRC 致力並積極解決民眾檢舉及申訴問題，這是以民為本之基礎工作。自 2020 年 9 月成立「民眾事務投訴快速處理小組」以來，充分保障相對弱勢的社區，並就受到疫情影響而面臨困難的弱勢群體，使其相關權益均能獲得良好的處置。此外，藉由積極的協調與調解，找出長期懸而未決的地方政府集體投訴癥結並解決問題，減少因衝突產生的社會成本，平撫人民長期存在的矛盾與憂慮。同時，ACRC 刻正制訂「集體投訴調解法」(Act on Mediation of Collective Complaints)，以系統性、專業性及有效性的規則去處理集體投訴問題。

(二)以上這些努力，讓南韓在國際透明組織(TI)之清廉印象指數(CPI)也獲得肯定，自 2017 年的排名第 51 名，連續 4 年上升至 2020 年的第 33 名，得分也首度突破 60 分來到 61 分的好成績。

參、 國際廉政現況

廉潔是世界的普世價值，是一個能夠串連起公私部門、國家社會到跨國合作的議題，因此參考全球性的廉政評比，將有助於我國瞭解國際趨勢，洞察廉潔的多元面向。國際透明組織⁴是現今致力於全球廉能與透明活動的重要非政府組織，其相關研究與指數，被視為關鍵的參考依據，其中又以「清廉印象指數」及該組織所屬國防安全計畫(Transparency International Defence & Security)之「政府國防廉潔指數」(Government Defence Integrity Index)受到各界的關注與採納。

⁴ 國際透明組織於 1993 年由世界銀行(World Bank)退休人員彼得艾根(Peter Eigen)與 9 位盟友在德國柏林設立該組織秘書處，該組織每 2 年舉辦 1 次的國際反貪腐研討會(International Anti-Corruption Conference, IACC)於 1996 年設立理事會，現已成為國際關注反貪腐議題者共襄盛舉的重要活動。

美國智庫傳統基金會⁵ (The Heritage) 之「經濟自由度指數」(Index of Economic Freedom), 在國際綜合性經濟資料評比中, 被視為權威且重要的數據, 且該指數 12 項衡量指標中包含「廉能政府」(Government Integrity) 評量項目, 可一併衡量受評國家之廉潔情形。另外, 全球商業反賄賂、透明及良善治理的非營利組織 TRACE⁶公布之「賄賂風險指數」(TRACE Bribery Risk Matrix), 是跨國企業評估投資國家相關賄賂風險的有效依據, 亦值得作為國際廉政現況之參考。

(一) 2020 年「清廉印象指數⁷」將受評的 180 個國家或地區, 依清廉印象總得分由高至低依序排列名次, 臺灣在全球排名第 28 名, 連續兩年獲得歷年最佳成績, 超越全球 84% 的受評國家。在亞太地區我國名次為第 7 名, 僅次於紐西蘭、新加坡、澳大利亞、香港、日本及不丹; 而排名前 1% 的受評國家, 由丹麥、紐西蘭併列第 1 名, 芬蘭、新加坡、瑞典及瑞士則併列第 3 名。

(二) 2020 年「政府國防廉潔指數⁸」將受評的 86 個國家, 依國防貪腐風險程度由低至高依序評列為 A 至 F 級, 臺灣與英國、挪威、比利時、荷蘭、德國、瑞士及拉脫維亞等 8 國被評為 B 級 (低度風險國家), 另僅有紐西蘭一國被評為 A 級 (極低度風險國家)。

(三) 2021 年「經濟自由度指數⁹」以 12 項衡量指標, 將受評的 184 個國家, 依指標分數由高至低依序評鑑為 5 個自由度等級, 新加坡、紐西蘭、澳大利亞、瑞士及愛爾蘭為前 5 名, 指標分數在 80 至 100 分之間, 被評為「自由國家」(Free); 臺灣排名第 6 名 (78.6 分), 指標分數在 79.9 至 70 分之間, 被評為「較自由國家」(Mostly Free), 此為該指數發布 27 年以來我國獲得之最佳成績。其中在「廉能政

⁵ 美國智庫傳統基金會成立於 1973 年, 總部位於美國華盛頓, 對於美國公共衛生、外交移民及保守主義政策的制定, 具有相當程度之政治影響力。

⁶ TRACE 成立於 2001 年, 總部位於美國馬里蘭, 成員來自數百家不同產業之跨國公司。

⁷ 請參考清廉印象指數網頁資訊: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>。

⁸ 請參考政府國防廉潔指數網頁資訊: <https://ti-defence.org/gdi/>。

⁹ 請參考經濟自由度指數網頁資訊: <https://www.heritage.org/index/>。

府」指標部分，國發會表示，近年政府推動廉能政府相關作為，例如自主承諾履行聯合國反貪腐公約，於 2018 年公布首次國家報告並舉辦國際審查會議、研擬制定「揭弊者保護法」草案、實施許多與反貪腐相關之政府採購法規等，使我國此項指標得分較去年進步 5.6 分¹⁰。

(四) 在 2021 年「TRACE 賄賂風險指數」受評的 194 個國家或區域中，臺灣排名第 15 名（賄賂風險在亞洲最低），總體風險評分為 17 分（評分級距 1 至 100 分，分數越高代表「相對」風險越高），此為 2017 年以來我國之最佳表現，超越日本（第 18 名；19 分）、新加坡（第 19 名；20 分）、南韓（第 21 名；21 分）及香港（第 25 名；22 分）。

肆、心得與建議

一、臺灣廉政成果獲得世界肯定

- (一)我國於 2015 年制定公布「聯合國反貪腐公約施行法」，自主承諾履行聯合國反貪腐公約，藉由辦理相關國際審查及公布國家報告等實際行動，逐步完備我國反貪腐法制與政策，相關廉政成果在本次訓練中獲得各界重視。另本署積極與世界接軌，藉由參與國際會議、參訪訓練、跨國司法互助、廉政合作協定等，展現我國廉能治理成效、拓展國際合作機會，更讓世界看見臺灣守護廉潔價值的決心。
- (二)綜觀臺灣在 2021 年國際各項廉政評比的成績，可謂連傳捷報，獲得「清廉印象指數」全球排名第 28 名，連續兩年獲歷年最佳；「政府國防廉潔指數」與德國並列全球第 6 名，同屬低度風險國家；「經濟自由度指數」大幅進步至第 6 名；「賄賂風險指數」排名第 15 名，

¹⁰ 本段引述國家發展委員會 2021 年 3 月 4 日「全球經濟自由度我國躍升至全球第 6 名」新聞稿：https://www.ndc.gov.tw/nc_27_34808。

在亞洲地區風險最低，超越日本、新加坡、南韓及香港，代表我國的努力備受國際肯定。

二、積極爭取相關國際視訊課程

(一)本次參與國際視訊課程，看到不同國籍、不同語言、不同人種的廉政人員齊聚一堂，運用非母語交流及參與國際廉政訓練，覺得收穫良多。踏出臺灣國家大門，除可提升國際能見度，亦集結其他各國廉政情誼，雖然今年因為疫情改由線上模式參加，仍舊覺得可以瞭解其他國家的策略與心得，並研習各項國際趨勢課程，是不可或缺的學習機會與行銷舞臺。

(二)國際相關訓練近期因應疫情改為線上辦理，並增加其受訓名額以提高視訊效益，雖然相較實體訓練而言，視訊尚有溝通落差與探討限制等缺點，但仍建議應在現有資源下把握機會，積極爭取廉政相關視訊訓練之機會，多方讓我國廉政人員瞭解國際成功的反貪腐經驗，培養廉政國際視野。

三、拓展國際合作多元行銷廉政

(一)南韓藉由與國際非政府組織之合作，共同辦理全球反貪腐視訊研討會，兼具政策行銷與資源展現之機會，讓世界看見該國數位實力與廉政成果，成效相當良好值得借鏡。

(二)依循近年積極舉辦外商及企業誠信論壇等活動，成功凝聚公私部門合作共識之基礎，建議未來應持續關注全球社會趨勢，適時結合國際非政府組織及跨國商協會等，規劃前瞻主題之聚焦研討會，為政府及企業間提供實質的溝通平臺，以建立長期廉政合作模式，達成接軌國際之目標。並與各主管機關政風機構合作，透過現有合作機制與業管機關建立雙贏夥伴關係，發揮資源整合功能，創造以外商為對象之多元數位行銷，增進我國廉政對外宣導機會。

伍、 相關照片

