

出國報告（出國類別：出席國際會議）

出席「經濟合作與發展組織」(OECD)
公共治理全球論壇會議報告

服務機關：法務部

姓名職稱：謝專門委員吳蔭

高專員清松

派赴國家：法國

出國期間：98年5月2日至5月7日

報告日期：98年8月3日

目次

摘要.....	1
壹、前言.....	3
貳、目的.....	3
參、本論壇概述.....	4
一、OECD 介紹.....	4
二、主辦單位.....	7
三、論壇設定目標.....	8
四、架構與方法論.....	8
五、論壇預期產出效益.....	9
六、參加國家及組織.....	9
肆、過程.....	11
一、議程簡介.....	11
二、OECD 秘書長 Angel Gurría 開幕致詞.....	12
三、各場次專題研討概述.....	16
伍、心得及建議.....	44
一、心得.....	44
二、建議.....	46
陸、結語.....	46
相關照片.....	49
附錄.....	55

摘要

2004 年 11 月本部第 1 次參加「經濟合作與發展組織」(OECD)公共治理全球論壇，由當時本部王前主任秘書添盛率調檢察司辦事之柯檢察官宜汾，本次會議是本部第 2 次參加 OECD 公共治理全球論壇。本次會議過程進行 6 場次不同子題的研討，第 1 場主題：「建立一致性廉政架構的主要構成要素」；第 2 場主題：「易發生弊端的過程及貪腐風險評估」；第 3 場主題：「廉政架構—優良實務範例」；第 4 場主題：「風險區域—公共採購」；第 5 場主題：「廉政架構—執行與影響的評估」；第 6 場主題：「風險區域—金融危機下的利益衝突迴避」。

該 6 場研討會在為期一天半的會議期間分 3 個時段進行，每個時段同步各進行 2 個主題的研討，本部謝專門委員吳蔭及高專員清松主要參加其中第 1 場、第 3 場及第 5 場研討。

本篇報告除簡述 OECD 運用現況，並說明本次會議進行概況，最後提出 4 點建議，包括：一、培養國際交流人才，積極參與有關廉政議題國際會議；二、國內相關廉政法令及重要廉政議題文件宜全面雙語化，以利國際宣傳和交流；三、對於公共治理議題加強跨部會協調合作，以共同提升廉能；四、長期研究 OECD 提出的廉政議題論述，OECD 相關倡議列入制定廉政法令及政策之參考。

壹、前言

行政院研究發展考核委員會(簡稱行政院研考會)今(2009)年3月31日以會研字第0980006067號函通知本部有關本次會議訊息略以：「經濟合作與發展組織(ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 簡稱OECD)「公共治理全球論壇」(Global Forum on Public Governance)於今(2009)年5月4日、5日假巴黎舉辦「建立廉潔政府治理」論壇，由OECD主動邀請會員國及非會員國負責廉政及反貪瀆政策的高級官員、專家學者及實務工作者，就建立廉政架構之要素、貪瀆風險管理、廉政架構範例、公共採購的風險、評量廉政架構的執行與影響、及利益衝突迴避等六個子題進行研討。前揭論壇OECD業於98年3月27日正式發函邀請我國參加。」

本部4月10日決定派政風司專門委員謝吳蔭及專員高清松出席，經報名程序，OECD於2009年4月16日發函邀請本部謝專門委員及高專員出席。

因出國預算經費不足，本部爰協調經濟部國際貿易局(下簡稱國貿局)補助出國旅費，經濟部國貿局98年4月20日函復同補助意謝專門委員吳蔭一員出席OECD「全球公共治理論壇-建立廉潔政府治理論壇」差旅費，高專員清松一員之出國差旅費則由本部負擔。

本次並非本部首次參加OECD公共治理論壇，2004年11月29日至30日本部王前主任秘書添盛曾率當時調檢察司辦事之柯檢察官宜汾參加2004年OECD公共治理全球論壇¹，2004年論壇的主題為「打擊貪腐及促進公共採購廉潔」(FIGHTING CORRUPTION AND PROMOTING INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT)。故本次為本部第2次派員參加OECD公共治理論壇²。

貳、目的

參與本次論壇除學習不同國家的廉政實務經驗，以利採取現代化的廉政、防貪策略，並透過研討與對話交流，汲取有關廉政分析架構、其他國家廉政實務範例及執行工具，有利重新檢討並落實有效的廉政政策。

我國雖非OECD會員國，本(2009)年有機會獲邀參加，乃派員積極參與，以促進廉政國際交流，並與國際接軌。

¹ 王前主任秘書添盛現為臺灣高等法院臺南分院檢察署檢察長，柯宜汾現為臺北地檢署檢察官。

² 我國駐法國代表處經濟組(即「亞洲貿易促進會駐巴黎辦事處」)一等商務秘書徐炳勳亦報名參加本次論壇，並協助本部報名及聯繫等事宜。

參、本論壇概述

一、OECD 介紹

(一) OECD 概述³

OECD 目前會員國包括：澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、捷克、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、義大利、日本、韓國、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國等 30 個國家。

OECD 歷史可追溯到二次世界大戰戰後重建歐洲經濟的馬歇爾計劃，其最初成立宗旨包括：促進會員國的經濟持續成長、就業及生活水準的提高，同時維持財政的穩定，並對世界經濟的發展做出貢獻；協助會員國和其他國家在經濟發展過程維持穩定經濟成長；在多邊、平等的基礎上促進世界貿易。

OECD 提供各國政府一個政策與經驗交流的場所，以尋求共同問題的答案，會員國政府之間的交流，主要倚靠設在法國巴黎的 OECD 秘書處提供的資訊，OECD 秘書處蒐集資訊，追蹤趨勢，並分析與預測經濟發展。此外，OECD 秘書處還對貿易、環境、農業、技術、稅收、公共治理等其他方面的變遷進行研究。

除幫助各國政府透過經濟成長、金融穩定、貿易與投資、技術、創新、創業精神以及發展合作等方式促進繁榮之外，OECD 也致力於協助各國創造就業機會、社會平等以及廉能治理。

OECD 擁有相關社會及經濟的統計數據資料庫，包括國家預算、經濟指標、勞力、貿易、就業、人口遷移、教育、能源、衛生、工業、稅收、旅遊業、環境等多種領域，也著手研究經濟、社會和環境問題，並同時擴展與商業、工會及公民社會團體之間的關係。

會員國僅侷限於實施市場經濟和多元民主的國家，OECD 目前僅 30 個會員國，但產出的貨物和服務約占世界總量的百分之六十。

(二) OECD 運作⁴

OECD 秘書處在法國巴黎的工作人員長期進行各項議題研究和資料分析，並與 OECD 之下各專業委員會進行資訊交流，理事會則是 OECD 的決

³ <http://www.oecdchina.org/about/what.html>，瀏覽日期：2009.7.10

⁴ <http://www.oecdchina.org/about/jigou.html>，瀏覽日期：2009.7.20

策機構，以下簡述 OECD 運作的幾個層面。

1、委員會(committees)

30 個成員國的代表在各個專業委員會會面，就具體政策領域(如經濟、貿易、科學、就業、教育及金融市場)提出建議，並審議這些領域所取得的進展。OECD 約有 200 個委員會、工作小組(working groups)和專家小組(expert groups)。每年約有 4 萬多名來自各會員國政府部門的資深官員參加 OECD 委員會會議。

2、理事會 (The Council)

理事會是 OECD 的決策機構，由每個會員國(Member Countries)及歐盟執行委員會(European Commission.)各派一名代表組成。理事會定期召開會員國駐 OECD 大使級會議，並通過綜合一致意見的方式進行決策。理事會每年舉行一次部長級會議，討論重要問題，並決定 OECD 的工作重點。理事會指定的工作則由秘書處的各個司局來完成。

3、OECD 秘書處 (Secretariat)

OECD 秘書處設在巴黎，工作人員約 2500 人，相關工作主要分佈於 14 個部門 (Departments)，包括：

- (1) 經濟部 (Economics Department)
- (2) 發展合作司 (Development Co-operation Directorate)
- (3) 教育司 (Directorate for Education)
- (4) 「就業、勞工與社會事務司」 (Directorate for Employment, Labour and Social Affairs)
- (5) 環境司 (Environment Directorate)
- (6) 行政司 (Executive Directorate)
- (7) 金融與企業事務司(Directorate for Financial and Enterprise Affairs)
- (8) 公共事務及傳播司(Public Affairs and Communications Directorate)
- (9) 公共治理及區域發展司(Public Governance and Territorial Development Directorate)
- (10) 「科學、技術與工業司」、(Directorate for Science, Technology and Industry)
- (11) 統計司 (Statistics Directorate)
- (12) 貿易與農業司(Trade and Agriculture Directorate)

- (1 3) 稅收政策與管理中心 (Centre for Tax Policy and Administration)
- (1 4) 「創業暨中小企業、地方發展中心」(Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development)

本次論壇即由「公共治理及區域發展司」主政，論壇的官方網站網址如下：<http://www.publicgovernanceforum.org/>。會議相關資料可在此網站下載。

秘書處由一名秘書長領導⁵，四名副秘書長協助工作⁶。秘書長也是理事會主席。英語和法語則是 OECD 的二種官方語言。

4、經費來源

OECD 是經費來源由 30 個會員國資助，最大捐款國是美國，該國提供 OECD 約四分之一的預算，其次是日本。OECD 的年度預算及工作方案都由理事會決定，2009 年預算約為 3 億 3 佰萬歐元。

5、主要任務

OECD 在政策研究和分析的基礎上，提供一個思考和討論問題的場所，以協助各國政府制定政策，包括促進會員國政府間達成正式協議。與世界銀行及國際貨幣基金會不同，OECD 並不發放資金。

OECD 把致力於民主及市場經濟的國家凝聚起來，主要達成以下任務：

1. 支持經濟永續發展。
2. 促進充分就業。
3. 提升生活品質。
4. 維持財政穩定。
5. 協助其他國家經濟發展。
6. 為世界貿易做出貢獻。

OECD 的工作還包含數據蒐集和分析，進而發展對政策的集體討論，然後達成決策並執行。通過政府間的雙邊審查及多邊監督促使會員國遵守規則或進行改革。此外，OECD 也協助各國政府制定經濟政策，包含如何因應失業問題。

6、秘書處的運作

秘書處的工作是和委員會的工作平行，每個司局服務於一個或多個委員會，以及委員會所轄工作小組 (working groups)。OECD 的工作愈來愈傾向

⁵ 現任秘書長為 Angel Gurría

⁶ 現任四位副秘書長為 Aart de Geus、Thelma Askey、Pier Carlo Padoan、Mario Amano。

跨學科。例如：OECD 對人口老化進行的研究工作，不僅包括宏觀經濟學專家、稅收和企業、以及衛生保健專家的參與，還包括勞動力市場和社會政策分析。

秘書處蒐集資料並綜合分析，然後由相關委員會討論有關政策的資訊，再由理事會作出決策，最後由各會員國政府執行 OECD 提出的建議。OECD 的工作模式整體如下圖：

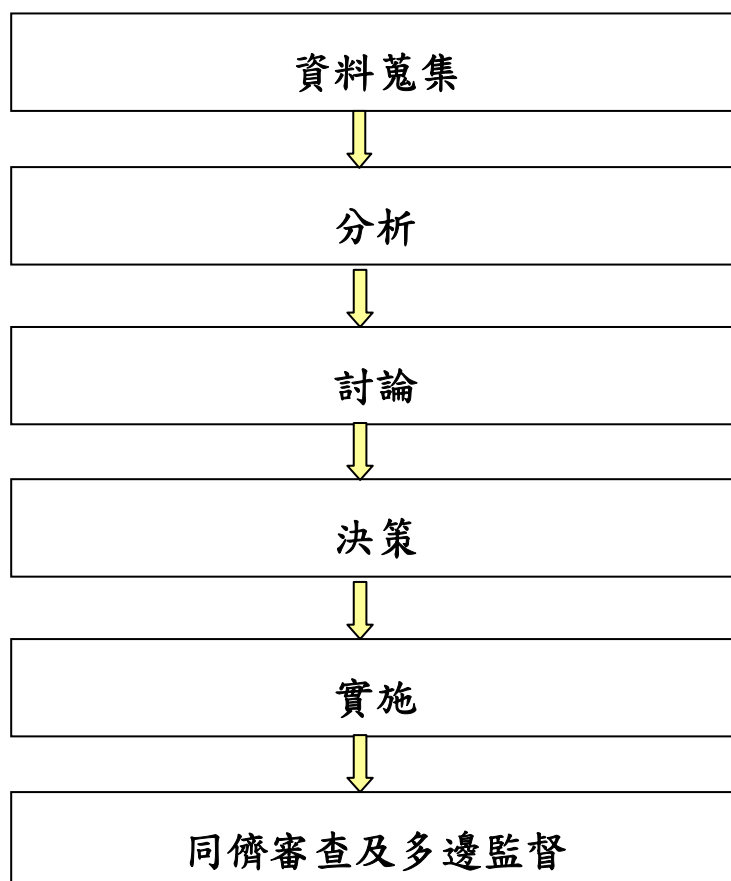


圖 1 OECD 的工作模式

二、主辦單位

本次的公共治理全球論壇是由 OECD 和荷蘭國家廉政局⁷ (Dutch National Office for Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector)共同舉辦，論壇的名稱為「打造更廉潔的世界：培養廉潔文化的工具與優良實務範例」(“Building a Cleaner World: Tools and Good Practices for Fostering a Culture of Integrity”)，這次論壇是 2009 年 5 月 4 日至 5 日在巴黎舉行。

⁷ 荷蘭廉政局的英文全稱為 The Dutch National Office for Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector，荷語則為 Bureau Integriteitsbevordering voor de Openbare Sector，簡稱 BIOS。

三、 論壇設定目標

政府決策者在廉政、透明化與課責這三個領域面臨持續的挑戰，尤其面對全球金融風暴，公務員的廉潔更受大眾矚目，也影響民眾對政府的信賴。而要維持或恢復這樣的信賴，各國均不斷投注更多努力來培養公務機關廉政、透明化與課責。

這次論壇的目標主要設定在檢視政府機關決策者所面臨的挑戰，並促進國與國之間的對話，彼此之間分享經驗，並討論最新的解決辦法。

OECD 秘書長 Angel Gurría 和歐盟執行委員會(European Commission, EC) 副主席 Siim Kallas 都出席本次論壇開幕式。協辦國荷蘭在本次論壇特別介紹歐盟若干國家具發展潛力的廉政與反貪實務。

本次論壇 6 個子題的討論分 2 個場地同步進行，進行 6 場次研討，即每個場地各 3 場研討，論壇的主題主要有 2 個主軸：

- 一、 建立一致性廉政架構的主要構成要素。(Key components for building a consistent Integrity Framework)
- 二、 易滋貪腐的過程與貪腐風險評估(Vulnerable processes and corruption risk assessment)

全球金融危機對政府是一大考驗，而政府落實解決危機的措施更是至關重要。這次論壇提供 OECD 會員國與非會員國在廉政議題方面對話的機會，並且在以下幾個議題相互分享經驗：

- 如何建立一套穩固的廉政架構，以培養公部門組織的廉潔文化？建立這套架構的主要因素是什麼？如何確保穩定的運作？
- 有什麼工具和優良實務範例？以及如何促進廉政？這些工具要有效運作，需要什麼條件？
- 在金融危機環境下，政府如何評估貪腐風險或違反倫理行為的風險？

四、 架構與方法論

本次論壇的開幕式指出透過優良治理措施培養廉政的策略及所面臨的主要挑戰，以及促進治理透明化及課責的措施。

各場次研討會提供充分對話機會，以討論有關建立廉政架構的主要元素，討論的方向主要包括：

- 建立一致性廉政架構的工具、程序及優良實務範例。
- 因應貪腐風險區域，特別是公私部門的介面，例如公共採購招標、訂定採購契約、利益衝突等。

與會者就現存與即將面臨的挑戰交換意見，並為培養公部門組織廉潔文化提出創新的解決之道。

每場次的研討會首先由報告人進行簡短的簡報，報告本國的實踐經驗，以利彼此交換意見。然後從不同的觀點檢視這些來自不同社會政治環境及行政體系的具體經驗，以瞭解成功的條件。各場次引言人需向大會提報各場次研討結果。OECD 預定 2009 年秋天公布各場次研討結果及結論。

五、 論壇預期產出效益

與會者可以學習在不同的國情下如何發展並實施有效的廉政措施，並協助決策者檢視培養廉政及預防貪腐的策略，在相互討論的基礎上，與會者對如何建立穩固的分析架構、優良實務範例及實用工具可獲取共識，尤其是 OECD 的廉政架構(the OECD Integrity Framework)及《歐盟廉政、反貪腐與對抗組織犯罪實務範例彙編》⁸(Catalogue of promising practices in the field of integrity, anti-corruption and administrative measures against organized crime in the EU)這二項議題。

本次論壇有助於協助決策者及廉政實務工作者在不同情況下訂定並執行一致的廉政政策，而論壇所提供的文件未來將會變成是「有生命的文件」(‘living documents’)，政府決策者、廉政實務工作者及學者都可與時俱進提出補充資訊。

六、 參加國家及組織

本次論壇聚集來自 OECD 會員國、非會員國和歐盟國家負責廉政及貪腐預防的高階官員、實務工作者及專家約 180 人，約有 56 國家參加⁹，主要包括：

- (一) 公共治理委員會常任觀察員(Regular Observers)：巴西、智利、埃及、

⁸ 該彙編之電子檔可在以下網址下載：http://www.publicgovernanceforum.org/downloads/documents/EU_Catalogus.pdf。2008 年 11 月出版，由荷蘭「內政及國王關係部」委託「烏特列支大學」(Utrecht University)編撰。全文如附錄 9。

⁹ 從 OECD 提供書面資料及會議現場瞭解，參加國家至少包括：阿爾巴尼亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、巴林、比利時、不丹、波士尼亞赫塞哥維那、巴西、加拿大、智利、克羅埃西亞、捷克、埃及、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、以色列、義大利、日本、拉脫維亞、黎巴嫩、立陶宛、約旦、韓國、盧森堡、馬爾地夫、馬爾他、墨西哥、蒙特內哥羅、摩洛哥、尼泊爾、荷蘭、挪威、巴勒斯坦、波蘭、葡萄牙、俄羅斯、塞爾維亞、新加坡、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、敘利亞、臺灣、突尼西亞、土耳其、烏克蘭、英國、美國、葉門、科索沃、印度等國家。

斯洛維尼亞、烏克蘭。

- (二) 非公共治理委員會常任觀察員但已取得參與權限的國家代表 (Accession country representatives) : 愛沙尼亞、以色列、俄羅斯。
- (三) 經常參與夥伴國 (Enhanced Engagement partner country representatives) : 如印度。
- (四) 東南歐國家, 例如: 克羅愛西亞、賽爾維亞、蒙特內哥羅、波士尼亞赫塞哥維那、阿爾巴尼亞等。
- (五) 拉丁美洲國家, 例如: 阿根廷、墨西哥。
- (六) 亞洲國家, 例如: : 臺灣、新加坡、韓國、日本、敘利亞、約旦、不丹、尼泊爾、以色列、馬爾地夫等
- (七) 中東及北非(Middle East and North Africa, 簡稱 MENA)國家: 黎巴嫩、巴勒斯坦、約旦、利比亞、敘利亞、葉門、巴林、摩洛哥、突尼西亞。
- (八) 來自民間社會、學術界、企業界與國際組織的專家, 包括:
 - 1、民間社會與學術界:「國際透明組織」(Transparency International, 簡稱 TI)。
 - 2、企業界:
 - (1)OECD「商業及工業諮詢委員會」(Business and Industry Advisory Committee to the OECD, 簡稱 BIAC)
 - (2)「世界經濟論壇反貪腐夥伴倡議」(World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative, 簡稱 WEF/PACI))。
 - (3)OECD「工會諮詢委員會」(Trade Union Advisory Committee to the OECD, 簡稱 TUAC)。
 - 3、國際組織:
 - 1、「世界銀行」(World Bank , 簡稱 WB)。
 - 2、「聯合國毒品和犯罪問題辦公室 (United Nations Office on Drugs and Crime - , 簡稱 UNODC)」。
 - 3、「聯合國開發計畫署」(United Nations Development Programme , 簡稱 UNDP)。
 - 4、「亞洲開發銀行」(Asian Development Bank)。
 - 5、美洲開發銀行(Inter-American Development Bank)、「非洲開發

- 銀行」(African Development Bank)。
- 6、「歐洲理事會」(Council of Europe)。
- 7、「美洲國家組織」(Organisation of American States，簡稱 OAS)。
- 8、「阿拉伯行政發展組織」(Arab Administrative Development Organization，簡稱 ARADO)。
- 9、國際勞工組織(International Labor Organization，簡稱 ILO)。

肆、過程

一、議程簡介¹⁰

(一)2009年5月4日(第一天)

時間	程序		
09:00	報到		
09:30	開幕及致詞，致詞者包括： OECD 秘書長 Ángel Gurría 荷蘭「內政及國王關係部」秘書長 Roos van Erp-Bruinsma 歐盟執行委員會(European Commission)副主席暨「行政事務、稽核與反舞弊執行委員」(Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud)Siim Kallas, 智利總統府秘書長 José Antonio Viera-Gallo Quesney		
10:45	休息(咖啡時間)		
11:15—13:00	同步進行 2 個子題研討會		
	<table border="1"> <tr> <td>第 1 場： 建立一致性廉政架構的主要構成要素 (Key components for building a consistent Integrity Framework)</td> <td>第 2 場： 易發生弊端的過程及貪腐風險評估 (Vulnerable processes and corruption risk assessment)</td> </tr> </table>	第 1 場： 建立一致性廉政架構的主要構成要素 (Key components for building a consistent Integrity Framework)	第 2 場： 易發生弊端的過程及貪腐風險評估 (Vulnerable processes and corruption risk assessment)
第 1 場： 建立一致性廉政架構的主要構成要素 (Key components for building a consistent Integrity Framework)	第 2 場： 易發生弊端的過程及貪腐風險評估 (Vulnerable processes and corruption risk assessment)		
13.00	午餐		
14:00-15:30	同步進行 2 個子題研討會		

¹⁰ 議程原文如附錄 1

時間	程序	
	第 3 場： 廉政架構—優良實務範例 (Integrity Framework: Good practices)	第 4 場： 風險區域—公共採購 (Risk Areas: Public Procurement)
15:30	休息(咖啡時間)	
16:00	大會報告各場次研討會討論結果	
17:25	第一天的研討結論	
17:45	荷蘭為參加者舉辦歡迎雞尾酒會	

(二) 2009 年 5 月 5 日(第二天)

時間	程序	
09:15-11:00	同步進行 2 個子題研討會	
	第 5 場： 廉政架構—執行與影響的評估 (Integrity Framework: Assessing implementation and impact)	第 6 場： 風險區域—金融危機下的利益衝突迴避(Risk Areas: Avoiding conflict of interest in the context of the financial crisis)
11:00	休息(咖啡時間)	
11:30	大會報告各場次研討會討論結果	
12:45	本次論壇的結論	
13:00	接待參加者及 OECD 公共治理委員會工作人員餐會	

二、OECD 秘書長 Angel Gurría 開幕致詞¹¹

OECD 秘書長 Angel Gurría 在開幕發表的演說摘譯整理如下：

「女士、先生們：

感謝各位參加這次公共治理全球論壇，也感謝荷蘭政府對本次會議的支持與贊助。這是一次獨特的契機，可以彰顯培養廉潔文化是無比重要。

治理的式微是當前全球危機的核心。規範的不足與規範淪喪，加上欠缺監督機制和財務透明化，是造成金融動亂與不確定性的根本原因。追求短期利潤與貪

¹¹ 原文如附錄 2，可在以下網頁下載：http://www.oecd.org/documentprint/0,3455,en_2649_34487_42694048_1_1_1_1,00.html，瀏覽日期，2009.7.20

婪，讓這些情況更是雪上加霜。當前經濟崩盤是廉政危機的產物。

培養廉潔文化是全球面對的一大挑戰，我們曉得這項工作在 OECD 和發展中國家持續進行中。因此，我不準備就這個議題的反面多花時間說教。我邀請大家參與這次論壇，一起為發展更「乾淨」的市場經濟(“cleaner” market economy)及建立更高的標準而打拼。

1.誠信(Integrity)：發展強大經濟實力的黏合劑

培養誠信及預防貪腐是追求經濟繁榮的主要元素，也是恢復對金融市場、管制者、政府決策者信心的主要關鍵。惟有在這些方面取得進展，才能恢復對全球化的信心。

要打造更堅強的全球經濟，必須先建立更乾淨的全球經濟。信任危機是金融及經濟衰退的核心。要重拾信任並避免將來的危機，主要要面對「全球化的黑暗面」：國際間的賄賂、逃漏稅和洗錢。面對危機需要在這幾個層面做出困難的選擇。

OECD 全心致力為建立更乾淨的全球經濟做出貢獻。OECD 和世界貿易組織(WTO)、國際勞工組織(ILO)、國際貨幣基金會(IMF)和世界銀行(WB)合作協助世界上最大且居領先地位的經濟體，包括「八大工業國組織」(G8)¹²和「20國集團」(G20)¹³在內的國家，以形塑一套新的工具，代表更乾淨的全球經濟的創造原則。

這些共同的努力包括建立企業誠信、正當性、透明化的全球標準(Global Standard)和全球永續發展憲章(Charter on global sustainable activity)。「八大工業國組織」(G8)當中，義大利總統和德國總理均站在致力改革的最前線，與 OECD 密切合作。OECD 也確實加強一些既有的工具。

OECD 反賄賂公約就是幫助各國政府遏止行賄世界各國公務人員的重要工具。該公約自 1997 年施行後，已經有超過 150 個賄賂案件進行調查，超過 60 個涉案人(包括個人及公司)因行賄外國公務員及涉及相關不法而遭處罰。

國際透明組織(Transparency International，簡稱 TI)是著名的國際反貪腐非營利組織，該組織頒發年度廉政獎(Integrity Awards)給 2 位人士，其中一名是 OECD 賄賂工作小組(Working Group on Bribery)的主席 Mark Pieth。OECD 將持

¹² 八大工業國組織的成員為英國、法國、德國、美國、日本、義大利、加拿大和俄羅斯八個國家。

¹³ 20國集團是一個國際經濟合作論壇，於 1999 年 12 月 16 日在德國柏林成立，由美國、日本、德國、法國、英國、義大利、加拿大、俄羅斯、中國、阿根廷、澳洲、巴西、印度、印尼、墨西哥、沙烏地阿拉伯、南非、韓國、土耳其以及歐盟組成。

續努力引領建立及促進國際反貪腐標準、原則，並監督該等標準、原則的落實。

在稅務方面，許多國家因欠缺充分合作而成爲逃稅庇護所，雖不是造成危機的原因，但確實助長危機的擴大。稅務方面的透明化將是解決問題的關鍵。對於打擊逃漏稅，OECD 極力主張建立一個公平適用稅務法規的平台，以及促進稅務機關之間的資訊交流。在處理這個問題方面，我們已取得歷史性進展。事實上，過去兩個月取得的進展程度勝過之前的 10 年。

OECD 金融工作小組(Financial Action Task Force)致力於建立全球反洗錢的網絡，並提供相關建議。

這些打擊貪腐的努力不僅讓 OECD 會員國受益，也讓新興經濟體有額外的財政工具來支持相關復甦計畫及長遠的經濟發展。

此時不是我們畢生遭遇最嚴重的經濟危機，但現在是我們畢生建立更強大、乾淨及公平的全球經濟的契機。因此，我們要集思廣益地形成一股全球動力來確保廉政。尤其現在各國都在實施世界歷史上最大的刺激景氣財政方案。

2. 勾勒貪腐風險圖象：廉潔復甦的關鍵

我們看到許多 OECD 會員國的政府角色迅速擴張。許多國家的金融主管機關正在快速重建法規，或者被要求快速提供大批資金來爲某些私企業紓困。

各國政府當前都提出龐大的刺激景氣財政方案，包括對發展中國家的夥伴提供援助方案。全球各種計畫分配的紓困基金及持續刺激景氣的財政方案，估計已累計達數兆美元。

然而，治理與貪腐的風險依然存在。也許最明顯的是，遊說者向政府敲門，要求政府把他們納入景氣刺激方案之中。

在公私部門互動介面，OECD 一向引領重視貪腐風險。我們已發展許多策略工具(原則、指引)、實務工具及優良實務範例，以對抗貪腐風險。我舉出三個例子。

公共採購是政府最易發生貪腐的活動。以全球而言，政府每年約花 4 兆美元在公共採購，而其中每年估計有 4 千億美元被貪汙。OECD 針對公共採購循環發展國際上首件培養廉潔的工具，即編印《OECD 促進公共採購廉潔守則》(OECD Principles on Enhancing Integrity in Public Procurement)，該守則涵括確定採購需求、招標、履約管理、付款等層面，是一項跨科際整合的成果，結合反貪專家、私部門、贊助者及相關單位等的努力。

在公私部門中，利益衝突是主要的風險區域。OECD 2003 年訂定《OECD

處理公部門利益衝突指引》(OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service)，提供國際上首件處理該議題的政策訂定與執行的工具。在金融危機的情況下，所謂在公部門與私部門之間相互轉換任職的「旋轉門」(“revolving door”)，已逐漸引起重視，並激發政府重新思考如何加以規範，以捍衛公共利益。本次論壇其中一篇會議資料即揭示，最近一期《財富 500》雜誌(Fortune 500)所臚列的 116 家金融公司，「旋轉門」現象已是這些公司的普遍現象。

遊說是現代民主的常見現況。然而，不當關說及關切造成的既得利益將凌駕於公共利益，使遊說成為政治議題。許多國家存在嚴重的不公平現象，讓遊說變成一項反民主的工具。OECD 檢視相關立法例，支持以事實為基礎的政策辯論，以促進遊說的透明和課責。

提升遊說的透明度是關鍵，但這不是為了有利於遊說者。不過，最近 OECD 針對遊說者所作的抽樣調查顯示，七成六的人同意遊說活動的透明化有助於減少對不當關說的負面觀感。另外，有六成一的受訪遊說者贊成強制遊說活動公開，以增加透明化。

為建立更強大、乾淨的全球經濟，OECD 將在三個方面作出貢獻，包括：透過論壇及各委員會的運作，不斷努力彼此學習經驗；提供各國政府有效的政策工具；提供政策分析以協助各國在公部門建立穩固的廉潔文化。這三方面也是「八大工業國組織」(G8)和「20 國集團」(G20)國家當前所倡議的目標。

OECD 發展的政策工具是活的。我們透過同儕審查(peer reviews)檢驗 OECD 倡議的促進廉政的工具。以希臘和墨西哥為例，特別是在公共採購的風險評估、廉政架構的執行，都是對公共行政管理同儕審查的主要部分。我們也透過一系列的「聯合學習研究」(Joint Learning Studies)與 OECD 非會員國共同努力。像在摩洛哥、約旦和葉門，「聯合學習研究」活動有助於支持廉政改革和預防貪腐。

貪腐對全球化是毒瘤，破壞民主、公共政策及社會資本，對貧窮者的衝擊更是深遠。社會不滿是最易滋生危險的土壤，隨之而來的是恐懼、威權政府及國家主義的經濟體制。2009 年「艾德曼信任測量」(Edelman Trust Barometer)¹⁴ 調查顯示，受訪者對企業、媒體和政府有嚴重的不信任，這將演變成無法挽回的損害。

我們需要誠實面對全球信任度的崩解。在這樣嚴峻及複雜的挑戰下，需要各國政府、國際組織、企業及民間社會協調形成全球反貪腐的夥伴關係。OECD 義

¹⁴ 2009 年「艾德曼信任測量」(2009 Edelman Trust Barometer)相關資料可參閱以下網址：
<http://www.edelman.com/trust/2009/>

無反顧將提供協助。但是，我們也必需瞭解，我們的投入和政策工具雖然經過所有專家及各位不斷的討論交流，仍然不足以打贏這場仗。當前的危機凸顯基礎管線已經腐朽，需要改革及修正。面對如此系統性的重大挫折，我們此時也禁不起失敗。讓我們一起腦力激盪找出解決辦法，在此關鍵時刻，已不能再重複過去的做法。

祝本次論壇愉快取得最豐碩的成果，非常感謝各位！」

三、各場次專題研討概述¹⁵

(一)第 1 場

1、主題：建立一致性廉政架構的主要構成要素（Key components for building a consistent Integrity Framework）

本場次研討主要是學習如何建立具一致性的工具、過程、結構和有利條件，以樹立穩定公部門組織的廉政架構(Integrity Framework)。

參加者可分享建立公務員行為規範的實務經驗，例如，修正法規、提升廉政意識、改善法規適用遭遇的問題。討論的範圍還包括：促進守法與貪腐控制的過程、檢舉貪污、保護檢舉人等。

OECD 提供一篇有關本場研討會的會議資料，主題是〈朝向建立穩固的廉政架構：工具、過程、結構及實施的條件〉¹⁶(Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures, and Conditions for Implementation)，本篇論文提出廉政架構的理論模型可概括以下附表¹⁷：

表 1 廉政架構(Integrity Framework)

廉政架構(Integrity Framework)						環境 Context	
廉政管理架構 Integrity Management Framework							
核心 Core			補充性 Complementary			內部環境 Inner context)	外部環境 Outer context
工具 Instruments	過程 Processes	結構 Structures	工具 Instruments	過程 Processes	結構 Structures		

本篇論文指出廉政管理有四項主要功能：

¹⁵ 本部謝專門委員吳蔭、高專員清松於報名時及實際出席會議選擇參加第 1 場、第 3 場及第 5 場等 3 場研討會，第 2 場、第 4 場及第 6 場等 3 場研討會因同步進行，未能實際參與，故其中 3 場次本篇報告中未多予著墨，惟仍在會場取得部分會議資料，以及 OECD 網站下載相關資訊。

¹⁶ 該篇論文作者為比利時魯汶大學(Leuven University)教授 Jeroen Maesschalck 博士及 OECD 秘書處 János Bertók，原文如附錄 3。

¹⁷ OECD 2009. Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. OECD, GOV/PGC/GF(2009)1(p.10)

1. 決定及定義廉政。(determining and defining integrity)
2. 導引朝向廉政。(guiding towards integrity)
3. 監督廉政。(monitoring integrity)
4. 執行廉政。(enforcing integrity)

廉政工具與上述四項功能的關係可參考下圖：

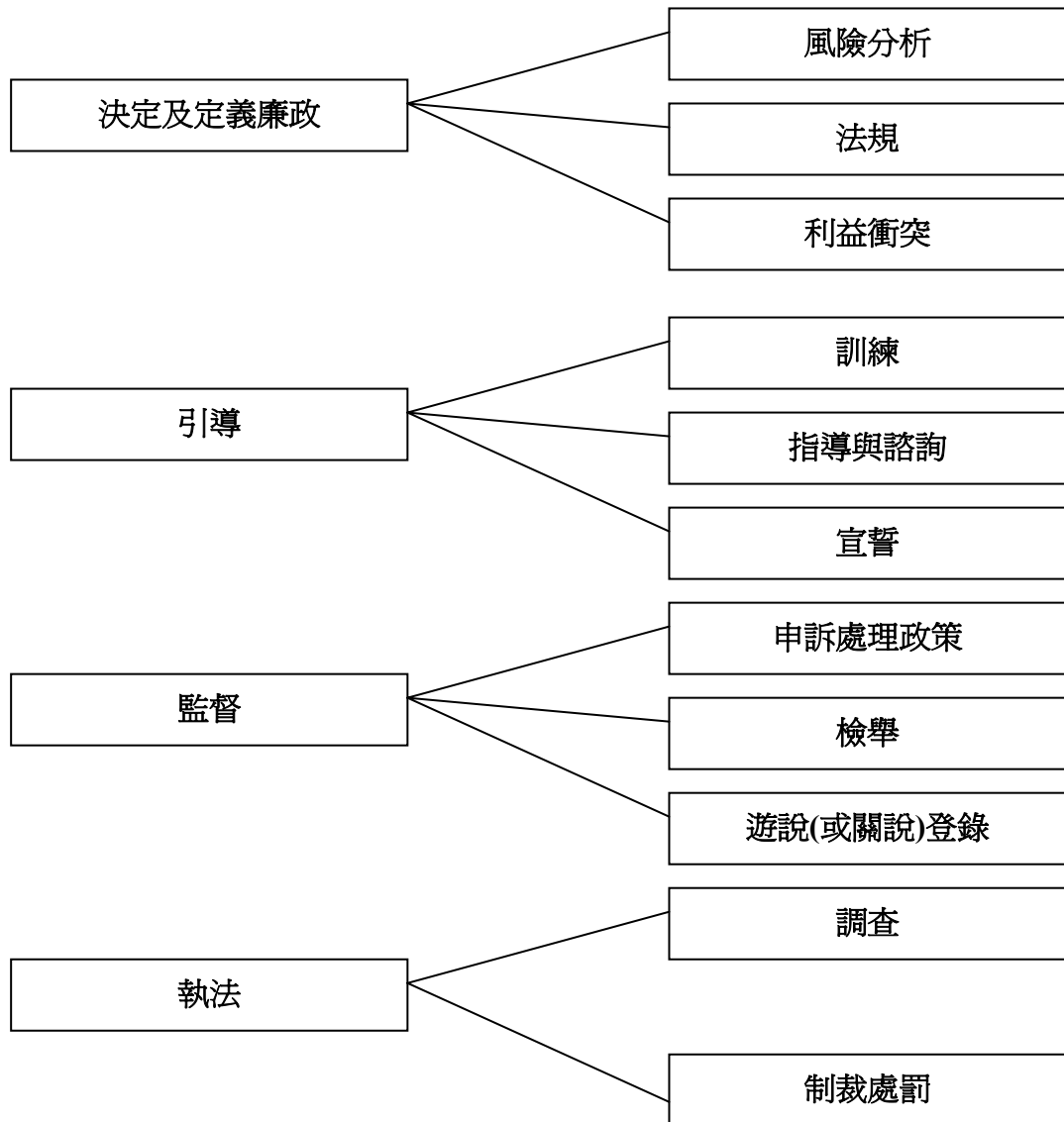


圖 2 廉政工具與四項主要功能之關係

該論文認為公部門的「廉政架構」(Integrity Framework)要達成培養廉政的功能，可分成「廉政管理架構」(Integrity Management Framework)與「環境」(Context)

二個層面，而「廉政管理架構」的成敗需要倚賴環境。環境又可區分「外在環境」與「內部環境」。「內部環境」指的是組織內部，「外在環境」指的是公部門治理的大環境，包括所有廣泛的因素及各種影響廉政的人員。

「廉政管理架構」是由工具(Instruments)、過程(Processes)、結構(Structures)三項支柱所支撐，並區分為核心(Core)與補充性(Complementary)二個層面。舉例來說，核心的廉政工具(core integrity instruments)、指的是相關主要的廉政法規、制度，如倫理規範、有關利益衝突的政策、有關檢舉的相關制度。過程(Processes)指的是發展過程，包括持續性的計畫、執行、評估、修正過程，以及一些改革廉政管理的方案、引進或修正特定的廉政工具。結構(Structures)指的是組織層面的廉政管理，包括：誰負責廉政管理、如何協調採取相關措施以影響組織成員的廉潔。該論文嘗試從上述系統性的理論架構闡述廉政領域遭遇的一些兩難問題。

該論文也提出二個問題加以探討¹⁸，第一，為何需要廉政管理？第二，為何把廉政管理視為組織管理中的一個特殊領域？

問題一：為何需要廉政管理？

這個問題更細緻的說是這樣：有許多實質的問題像貧窮、犯罪、環境污染等更迫切需要解決，為何政府決策者要花時間和金錢在廉政管理上？廉政管理會不會只是一種流行時尚，很快就會消失？

該論文指出，有人把上述問題認為是「廉政的兩難問題」(paradoxes of government ethics)，也就是「別的議題比廉政更重要，廉政議題又比別的議題重要」。廉政的重要性確實不如一些主要的政策，如國防、環保、健康等，因為廉政不會為民眾產出的具體的財物和服務，對達成許多政策目標而言頂多是工具。但是，即便廉政是達成政策目標的工具，並不意味廉政就比較不重要。廉政作為必要的工具有以下兩點理由：

1. 一旦發展良好的廉政管理架構，公務員所做的決策就會以政策的有利與不利的考量作基礎，不會只考慮對自己有利或對自己政治上親近的人有利，就會增進決策的品質。
2. 廉政有助於增加大眾對政府的信任。當然，也不能簡單說一旦有廉政管理就可以增加信任度。民眾若經常遇到公務員違反廉政，要增加對政府的信任是不太可能。即便這些違反廉政個案僅影響特定人的利益，民眾對公務員的信

¹⁸ OECD 2009. Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. OECD, GOV/PGC/GF(2009)1(pp.15-20)

任也僅止於個別公務員，不會是對公部門整體產生信任。

因此，廉政的重點在於事前的廉政管理，而不是事後的執法、追訴、修補，例如投入許多心力在起訴貪污、修正不公平的政策、控制已受損的公眾形象。

問題二：為何把廉政管理視為組織管理中的一個特殊領域？

這個問題換言之是這樣：是否真的有必要把「廉政管理」看作是一個不同的領域，有其專屬的特殊性和能見度？是否可以從廉政的角度就現有的工具加以檢視即可，如人事管理、財務管理、資訊管理，並且在必要時做適度修正？

該論文指出廉政管理須建立其專屬的特殊性以至少以下二點理由：

1. 在議題設定(*agenda setting*)的過程，建立標誌(*labels*)非常重要，因為只有建立標誌才能讓政府決策者、公務員及社會大眾看見特定的問題和解決辦法。只有「廉政管理」的標誌存在，才能讓廉政議題的能見度提高。廉政管理事實上也涵蓋不同的管理領域以及特殊的措施，一旦弊案爆發，決策者就可以根據廉政管理專家提供的充分資訊做出決策。欠缺廉政管理的專屬標誌，就會出現管理上的盲點，也難以確保高層決策者會重視廉政議題。這樣就會變成弊案一爆發，廉政議題才浮現，沒有一致性的廉政政策措施，也不會有一群高度自覺的廉政行動者提出廉政議題。
2. 更重要的是，建立整體性概念，系統化處理廉政問題，讓整體大於部分的總合，使許多廉政工具互有關聯性。

廉政管理既然是一個整體性概念，就有必要需分「核心廉政工具」(*core integrity instruments*)與「補充性廉政工具」(*complementary instruments*)。「核心廉政工具」的主要目標是培養廉政與預防違反廉政，最典型的例子就是行為規範、特殊的廉政訓練和指導、受理檢舉的制度等。

此外，該論文也提出四個有妨礙廉政管理的心理障礙，或者可解讀為四個迷思，包括：組織中沒有嚴重的廉政問題；引進廉政管理會強化組織內部及公部門的不信任；若引進廉政管理架構，組織員工會視為羞辱，認為不被信任；違反廉政(如貪污)是文化深層問題，不可能有辦法改變。

論文中也就該四項障礙逐一提出反駁。

障礙一：組織中沒有嚴重的廉政問題。

反駁理由：也許組織中還沒有出現違反廉政的事件，但問題是，管理者如何能確信組織中真的沒有嚴重的廉政問題。惟有透過適當的偵測程序，也就是執行廉政管理架構的其中一部分措施，才能合

理確信違反廉政的狀況如何。

障礙二：引進廉政管理會強化組織內部及公部門的不信任。

反駁理由：

1. 廉政管理架構的主要目的不是去發掘違反廉政的事件(如貪污)，而是預防貪腐不要發生。一旦施行執行貪腐管理架構，短期也許會看到被揭發的違反廉政事件增加，但忽略違反廉政的事件，讓弊案在短期內不要爆發，事實上是短視作法，結果是增加問題及傷害擴大的風險。同樣的道理，公務員若被允許可以做違反廉政情節較小的事情，下次可能會做出更嚴重的違法。
2. 「引進廉政管理會強化組織內部及公部門的不信任」這樣的說法，其實是低估人民對公共政策的判斷力。若相信民主機制，就應相信人民的判斷力，人民一方面會看出因為採取廉政管理架構而揭發違反廉政的事件，另一方面也會判斷因長期忽略而沒有採取必要預防措施所爆發的弊端。

障礙三：若引進廉政管理架構，組織員工會視為羞辱，認為不被信任。

反駁理由：廉政管理不僅有法規取向及控制面向的措施，還有價值取向及激勵取向的措施，後者的相關工具包括：廉政兩難問議的教育訓練、開放廉政議題討論，而這些事項所傳遞的訊息不是不信任員工，而是對員工的信任。透過教育訓練過程的互動，員工在裁量過程遭遇困難會得到支持，而不是受到限制。

障礙四：違反廉政(如貪污)是文化深層問題，不可能有辦法改變。

反駁理由：

1. 這牽涉到二個論點，一個是規範性的論點，主張文化較容忍貪腐，貪腐就比較能被接受。這個論點非常薄弱，只要看一下各項國際反貪腐公約簽署情形，就可得到印證。過去十幾年來發展的國際公約包括：1996年《美洲國家反腐敗公約》(Inter-American Convention against Corruption，簡稱 IACAC)、歐洲理事會(Council of Europe)的《反腐敗刑法公約》(Criminal Law Convention on Corruption)及《反腐敗民法公約》(Civil Law Convention on Corruption)、《非洲聯盟預防及打擊腐敗公約》(African Union Convention on Preventing and Combating Corruption)及2005年12月25日生效的《聯合國反腐敗公約》(United Nations

Convention against Corruption ，簡稱 UNCAC)。

2. 這個說法的另一論點是包含經驗性的假設：在一個容忍違反廉政行為的文化環境，廉政管理沒有辦法發揮作用。也許這有部分真實性，但是就文化而言，除了指組織的環境之外，還包括組織內部，文化不是影響的唯一因素。即便是在一個容忍貪腐的文化環境，只要系統性的採行相關廉政管理措施，還是可以創造不一樣的結果。舉例來說，若有些人民申請案件，需要透過中間人向政府申請，才能加快申訴程序。處理方式也可以採取新的作法，不需要透過中間人申請，可透過其他公正且具正當性的管道(如「民眾扶助中心」)，減少貪腐的發生。

「補充性廉政工具」雖不是以廉政為主要目標，但對實現廉政管理架構常重要。例如：人事管理和財務管理，涵括人員進用、升遷制度、政府採購招標和履約管理等。必須強調的是，「補充性廉政工具」不是以廉政為其主要目標，但對於培養公務機關的廉政相當重要。例如，採購過程不公正，就會傷害「核心廉政工具」的正當性和有效性。廉政管理架構可以整理成以下附表：

表 2 廉政管理架構:三支柱與二層次¹⁹

	工具(Instruments)	過程(Processes)	結構(Structures)
核心措施 (Core measures)	法律、行政法規、指引、廉政訓練與指導、利益衝突公開等。	整個廉政發展的過程，個別工具的持續性發展、引進改變工具的方案等。	廉政行動者和管理者。
補充措施 (Complementary measures)	廉政作為人事晉用、升遷的標準；政府採購程序及履約管理的廉政事項；廉政評估工具等。	人事管理過程、政府採購及履約管理過程、財務管理過程等。	人事管理、採購履約管理、財務管理等。

¹⁹ OECD 2009. Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. OECD, GOV/PGC/GF(2009)1(p.22)

廉政管理工具的分類整理如以下附表：

表 3 廉政管理工具的分類

		決定及定義廉政	導引朝向廉政	監督廉政	執行廉政
核心(Core)	法規取向 ²⁰ (Rules-based)	<ul style="list-style-type: none"> ● 風險分析 ● 行為規範 ● 利益衝突政策 ● 禮物及餽贈政策 ● 旋轉門措施 ● 結構性措施(如職務輪調) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 法規取向的廉政訓練 ● 宣誓、簽署廉政聲明 ● 指導、諮詢 	<ul style="list-style-type: none"> ● 檢舉處理政策 ● 申訴處理政策 ● 檢查 ● 廉政測驗 ● 早期預警機制 ● 系統性登錄申訴及調查等事項 ● 問卷調查(測量違反廉政狀況、組織氣候等) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 正式的懲處及制裁 ● 處理違反廉政事項的程序
	價值取向(Values-based)	<ul style="list-style-type: none"> ● 分析廉政兩難問題 ● 組織成員及關係人的諮詢 ● 倫理規範 ● 不成文的標準 	<ul style="list-style-type: none"> ● 價值取向的廉政訓練 ● 整合廉政溝通(如透過內部及外部溝通管道宣布廉政政策) ● 管理人員樹立典範 ● 廉政的教育與諮詢 	<ul style="list-style-type: none"> ● 問卷調查瞭解廉政兩難措施 ● 非正式方式發掘員工遭遇廉政兩難問題及相關議題 	<ul style="list-style-type: none"> ● 非正式的懲處及制裁
補充性(Complementary)		<ul style="list-style-type: none"> ● 評估獎賞和升遷的公平性 ● 採購招標、履約及付款等適當程序 ● 人事管理措施(如人員遴用、評估和生涯升遷考量廉政標準) ● 財務管理措施(如雙鑰匙、財務控制) ● 資訊管理措施(如保護資料庫) ● 品質管理措施(如檢視管理評估工具) 		<ul style="list-style-type: none"> ● 內部控制和稽核 ● 外部監督和稽核 	

該論文最後在附錄中也提供實務應用的檢核表供參考²¹，以利廉政實務工作者及決策者評估廉政架構是否有效，並且可以印證該廉政架構的理論在實務上的應用。

²⁰ 法規取向(Rules-based)指的是強調對公務員行為的外部控制，注重以規定及程序為工具減少違反廉政病預防貪腐；價值取向(Values-based)指強調內部控制(即由公務員本身執行控制)和指引，目標是促進瞭解及落實價值，透過教育訓練等互動改進廉政決策。

²¹ OECD 2009. Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. OECD, GOV/PGC/GF(2009)1(pp.90-95)

2、研討內容概況

引言人：加拿大「利益衝突及倫理局」助理委員 Catherine Macquarrie 女士
(Ms. Catherine Macquarrie, Assistant Commissioner -Strategy,
Communications and Investigations Office of Conflict of Interest and
Ethics, Canada)

與談人：荷蘭天主教魯汶大學教授 Jeroen Maesschalck 博士
(Dr., Study Group on Ethics and Integrity of Governance Department
of Criminology, Faculty of Law, Katholieke Universiteit Leuven)

報告人：

報告人：斯洛維尼亞「預防貪腐委員會」主席 Drago Kos (Mr. Drago Kos,
Chairman, Commission for the Prevention of Corruption, Republic of
Slovenia)

報告主題：廉政計畫作為一致性廉政架構的形式²² (Integrity Plan as a
Form of a Consistent Integrity Framework)。

報告人：韓國「反貪及民權委員會」常任委員洪炫善 (Mr. Hyun-sun Hong,
Commissioner, Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Korea)

報告主題：韓國落實廉政體系的經驗²³ (Korea's experiences in
implementing integrity system)。

斯洛維尼亞代表 Drago Kos 的報告摘要整理如下：

斯洛維尼亞根據 2004 年該國「預防貪腐法」(Prevention of the Corruption Act)
把廉政計畫定位為法規及執行措施，目的是防杜機關發生貪腐，廉政計畫的目標
包括：

1. 分析機關易發生的弊端。
2. 評估易發生貪腐的風險區域。
3. 增進機關對抗貪腐的能力。
4. 加強員工反貪腐意識。
5. 持續執行預防改善措施。

²² 報告內容簡報 (英文) 參閱附錄 4

²³ 洪善炫之個人經歷、簡報及完整報告內容 (英文) 參閱附錄 5

6. 建立控制機制。

7. 教育員工。

廉政計畫也可以說是一項風險管理計畫，分四階段實施，包括：

1. 第一階段—準備期 (preparation phase)：

- (1) 機關首長決定實施廉政計畫。
- (2) 機關首長核定廉政計畫，並告知所有員工，詳細解釋該計畫的目的和目標。
- (3) 機關首長提名組成工作小組，並陳報「預防貪腐委員會」(Commission for the Prevention of Corruption)，小組召集人並與該委員會保持聯繫。工作小組由 5 到 7 人組成，來自機關不同部門，該小組召集人須熟悉機關的運作。
- (4) 工作小組訂定執行計畫，涵括法律面、評估目標、評估方法，並設定主要任務及範圍，以及執行期程。
- (5) 工作小組蒐集相關必要資料，包括機關組織法律架構、機關結構與執掌、作業流程、工作內容、業務計畫及稽核報告等。

2. 第二階段—評估期 (assessment phase)：辨識易發生弊端的活動。

- (1) 工作小組評估與貪腐風險有關的法律、內部法規、程序及工作範圍。
- (2) 評估人力資源(包括僱用、升遷、責任、教育)。
- (3) 問卷調查(包括妥適設計問卷及分析結果)。
- (4) 執行訪查及分析。

3. 第三階段—決定優先順序期 (prioritization phase)：評估既有的反貪腐機制。

- (1) 建立威脅危害程度及發生可能性資料(風險指標)。
- (2) 準備風險評估總結報告。

4. 第四階段—總結期 (concluding phase)：加強對抗貪腐的能力。

- (1) 提出改善建議。
- (2) 決定改善的優先順序、期限，並決定執行改善的責任分工，以及相關配套措施。
- (3) 管理高層採行廉政計畫，解散工作小組，並建立監督體系(包括測量表現效能的指標)。

(4) 機關將執行成果總結報告陳報「預防貪腐委員會」。

韓國代表洪炫善的報告內容摘要整理如下：

韓國進行反貪腐的背景可以追溯到 1960 年代到 1980 年代，當時在政府政策主導的策略下經濟大幅發展，也連帶發生政商不當勾結的現象，過度的管制、管制措施不明確、複雜的行政程序導致貪腐，發展結果演變成企業財務結構惡化，釀成 1990 年代的金融危機。

為力求改善，韓國 2001 年制定反貪污法(Anti-Corruption Act)，2002 年成立「反貪腐獨立委員會」(Korea Independent Commission Against Corruption 簡稱 KICAC)，該委員會的任務包括：協調反貪腐政策；負責評估及建立反貪腐措施；對法律面及制度面的改善提出建議；受理及處理貪污檢舉案件；保護及獎勵檢舉人；落實「公務機關員工行為準則」(Code of Conduct for Public Organization Employees)。

韓國總統李明博 2008 年 2 月上台後，在同年 2 月 29 日成立「反貪及民權委員會」(Anti-Corruption and Civil Rights Commission，簡稱 ACRC)，以整合「反貪腐獨立委員會」(KICAC)、監察使(Ombudsman)及「行政救濟委員會」(Administrative Appeals Commission)。這樣的組織整合是為了建立受理民申訴陳情的單一管道，並更有效的改善易發生貪腐的施政。

「反貪及民權委員會」(ACRC)的主要職掌整理如下表：

表 4 韓國「反貪及民權委員會」(ACRC)的主要職掌

範圍		職掌
打擊貪腐	預防	<ul style="list-style-type: none">● 訂定、協調及評估反貪措施。● 對法規面及制度面提出改善建議● 確保落實「公務機關員工行為準則」(Code of Conduct for Public Organization Employees)● 提升大眾的貪腐風險意識。● 與民間社會、私部門及國際社會共同合作打擊貪腐。
	控制	<ul style="list-style-type: none">● 受理及處理貪污檢舉案。● 保護及獎勵檢舉人。
處理民眾申訴		<ul style="list-style-type: none">● 糾正違法或不當的行政措施。● 對造成民怨或申訴的機關措施提出改善建議。● 建立整合性網路線上服務民眾管道。
處理行政救濟		<ul style="list-style-type: none">● 管理行政救濟體系並作出判斷。

此外，「反貪及民權委員會」(ACRC)也加強與檢察機關、審機機關密切合作，韓國反貪腐組織架構的演變整理如下表：

表 5 韓國反貪腐組織架構

組織	成立時間	主要職掌
檢察機關及警察機關	1948 年	偵查及追訴貪污，並維護社會秩序。
審計監察院 (Board of Audit and Inspection)	1963 年	稽核公部門財務，並查核公務員績效。
公務倫理委員會 (Public Service Ethics Committee)	1990 年	登錄公務員財產及政府退休官員任職的限制。
公平交易委員會 (Fair Trade Commission)	1996 年	促進公平交易。
金融服務委員會(前身為金融監督委員會)	1998 年	促進金融交易透明化及保護金融服務業客戶。
韓國金融情報組織 (Korea Intelligence Unit)	2001 年	蒐集及分析有關洗錢情資。
「反貪腐獨立委員會」(KICAC)	2002 年	訂定及協調反貪政策。
「反貪及民權委員會」(ACRC)	2008 年	(詳如表 4)

韓國近幾年所進行的反貪腐改革包括：

1. 修正參政有關法律，改善耗費龐大經費的參政結構：
為降低選舉花費，並預防政治貪腐，韓國 2004 年 3 月修正 3 項法律，包括：選舉法(Election Act)、政黨法(Political Parties Act)及政治獻金法(Political Fund Act)。
2. 改善公司治理及促進財務透明：
保護股東；規定資本額達 15 億美元的企業須引進外部獨立董事；促進財務透明化達到國際標準；規定公司的關係企業資產達一定金額須提出財務狀況聲明。
3. 改善行政機關透明度：
相關措施包括：促進政府資訊公開；行政機關擴大採用網路線上申辦服務，如申請執照、採購招標等
4. 消除執法的盲點：
為預防軍事採購弊端，2006 年 1 月成立國防採購專責機關，專責管理軍品進口與製造事項；立法訂定稅務調查程序，以改進稅務調查，預防稅務機關弊端。

「反貪及民權委員會」(ACRC)及「反貪腐獨立委員會」(KICAC)的主要反貪腐改革措施摘述如次：

1. 改善法規及制度架構：

(1)對法規面及制度面提出改善建議：

「反貪及民權委員會」近幾年針對 17 項施政提出 711 項建議，包括：參政、營建工程、稅務、教育、軍事採購等，約八成的建議均被採行。

(2)執行貪腐影響評估：

2006 年 4 月韓國引進貪腐影響評估，以辨識及消除來自法規面的貪腐風險。截至 2008 年底，完成 3127 項法規評估，其中針對 633 項法規提出 1552 項修正建議。

2. 發掘並打擊貪腐：

(1)處理貪污檢舉案件：

受理並檢視貪污檢舉案件，並移送檢察機關及「審計監察院」續查，這些機關調查結果會通知「反貪及民權委員會」(ACRC)，「反貪及民權委員會」並得要求重新調查。「反貪及民權委員會」(ACRC)對於高階公職人員的貪污案得直接移請檢察機關起訴，如涉及副部長級以上政務人員、市長、法官、檢察官及國會議員等。若檢察官不予起訴，「反貪及民權委員會」得向高等法院提起訴訟。因此，「反貪及民權委員會」對於調查機關及檢察機關有制衡作用。

(2)保護及獎勵檢舉人：

為鼓勵檢舉，「反貪及民權委員會」對檢舉人提供保護，確保他們的工作權及身分保密，並提供獎金獎勵。例如：檢舉人若遭排擠而喪失工作，協助其恢復在原職位任職。

依據韓國的「反貪污法」規定，對於舉發貪污的檢舉人的僱用施以不當待遇加以報復，最高可以處 1 千萬韓元的罰鍰；若雇主不遵守「反貪及民權委員會」的要求保障檢舉人工作權，將可能被判 1 年徒刑或 1 千萬韓元罰金。

若因檢舉人的檢舉而直接使公務機關增加收入、回復收入或減少支出，檢舉人最高可獲得 20 億韓元(約 150 萬美元)的獎勵，或者獲得公務機關回復收入金額的 4%到 20%。

(3)加強處罰貪污及賄賂：

韓國今年已修正法律，對於收受賄賂的政府官員及金融機構(包括：銀行、證券公司、保險公司)員工課以所收賄賂金額 2 到 5 倍的罰金。

3. 評估反貪腐成效：

(1) 評估反貪腐措施：

對於機關反貪腐措施的成效作出年度的評估，包括檢視預防機制、相關措施是否符合反貪政策、是否遵循行為規範、對於提升貪腐議題意識的努力、公私夥伴關係。完成這些評估後，也可以發現機關是否遵循「反貪及民權委員會」提出的法規面及制度面建議。

(2) 廉政問卷調查：

韓國在 2002 年在公務機關引進廉政問卷調查，以測量貪腐的程度，問卷調查對象為一般民眾，問卷問題包括受訪者經歷過的貪腐及賄賂、法規是否完善、造成貪腐的可能性、公務員的態度等。調查結果並公諸媒體，並納入對公務機關績效的評估，這項問卷調查有助於機關瞭解易發生貪腐的業務，並鼓勵機關加強反貪腐措施。

韓國反貪腐作為可以追溯到 1990 年代以來因應金融危機的改革的一部分，韓國過去幾年的廉政狀況已有穩改善，主要在於韓國政府過去 10 年投入持續性及系統性的努力打擊貪腐。然而，要把體制面的改善轉化為執行層面的改革，韓國還有很長的路要走。韓國除致力促進公務倫理，同時藉改善法規面及制度面、促進透明化，以降低貪腐風險，進而建立貪腐難以生存的穩固行政體系。

韓國也將積極遵守國際反貪腐公約(如《聯合國反腐敗公約》、《OECD 反賄賂公約》)，並擴大協助其他國家強化反貪腐能力，加強與國際機構的合作。

對於上述韓國代表洪炫善的報告，與會者提出多項問題，包括：檢舉獎金發放問題；「反貪及民權委員會」如何介入機關的運作、與民間社會合作及如何認定個案涉及貪污；機關不遵守「反貪及民權委員會」之改善建議時該如何處理，均獲一一回應。不過，討論過程中也發生一些插曲，部分問題的回應因遇語言溝通障礙，韓國代表洪炫善現場改以韓語口述，再由韓國隨行翻譯人員現場翻譯成英語，對於會議進行的流暢性稍有影響，惟討論過程引言人並未勸阻勿使用韓語。

(二) 第 2 場

1、主題：易發生弊端的過程及貪腐風險評估(**Vulnerable processes and corruption risk assessment**)

本場研討會主要討論勾勒公部門組織貪腐風險圖象，以及既有的處理方法、工具和模式。風險評估是一個穩固的「廉政架構」的核心，有助於瞭解易發生弊

端的過程、貪腐誘因，並決定如何處理已辯識的風險。報告人的簡報凸顯超然獨立的審計機關(supreme audit institutions)和中央廉政機關，分享稽核人員和管理者的第一手實務經驗。

第 2 場與第 6 場的會議資料相同，分別是〈遊說專業者的自我規範及法規規範〉²⁴(Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession)及〈離公職後再就業：預防利益衝突的優良實務範例〉²⁵(POST-PUBLIC EMPLOYMENT: GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST)。

上述二篇論文主要探討議題的架構概述如下：

(1) 遊說專業者的自我規範及法規規範(Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession)

1. 私人利益與公共利益：遊說的精髓。

- 1.1 遊說的定義。
- 1.2 遊說的走向
- 1.3 「良性」與「惡性」遊說
- 1.4 遊說的成本效益分析。
- 1.5 互利原則。

2. 專業遊說協會(PROFESSIONAL LOBBYING ASSOCIATIONS)的性質及其對於遊說自律的角色。

- 2.1 愛爾蘭之公共關係機構。
- 2.2 瑞典之公共關係協會。
- 2.3 克羅埃西亞之遊說者社會組織。
- 2.4 公共關係機構、專業政治顧問及公共關係諮詢協會。
- 2.5. 歐洲事務社會組織。

3. 遊說者行為規範

4. 歐洲對遊說者的規範制度。

5. 民調結果：歐洲遊說者對自律的態度及遊說專業的規範。

- 5.1 對遊說者的問卷調查結果。
- 5.2 公部門的問卷調查結果。

²⁴ 本篇論文如附錄 6，作者為 Craig Holman 及 Thomas Susman(美國律師公會)，OECD 於本篇論文書面資料特別註明該論文不全然代表美國律師公會或 OECD 的意見。

²⁵ 本篇論文如附錄 7，該論文在 2008 年 11 月經 OECD 公共治理委員會審核通過，原先文件編號為 GOV/PGC(2008)20。

6. 結論：透過自律及規範，促進遊說透明化的措施。

本篇論文的結論提出促進遊說透明化的措施包括：

- 1.對於專業遊說者設定資格門檻，而不是讓每個人都可隨意加入游說者協會，嚴謹定義如何登錄成爲遊說者，以及那些活動必須向社會大眾公開。
- 2.強制規定專業遊說者及其客戶、特定財務狀況須登錄及公開，所有記錄可經由網路向社會大眾公開。
- 3.透過政府專責獨立機關的監督及執法，落實遊說的登錄、資訊公開及違反法規之處理。
- 4.加強透明化及課責措施，包括：對利益衝突的限制、政府官員財產及投資等財務狀況的完整公開、公私部門「旋轉門」的限制與資訊公開。

(2) 離公職後再就業：預防利益衝突的優良實務範例(POST-PUBLIC EMPLOYMENT: GOOD PRACTICES FOR PREVENTING CONFLICT OF INTEREST)

1.離公職後再就業：問題、原則及優良實務範例。

1.1 簡介

- 1.1.1.離開公職後再就業：實務上愈來愈多。
- 1.1.2 關注焦點：損害公共利益。
- 1.1.3 公職生涯：型態改變。
- 1.1.4 離開公職後再就業之限制 vs 就業自由：取得平衡點。
- 1.1.5 結構與範圍。

1.2 離公職後再就業之問題所在。

- 1.2.1 尋求未來任職。
- 1.2.2 離公職後的遊說。
- 1.2.3 立場轉換。
- 1.2.4 運用「內部人資訊」。
- 1.2.5 重回公務機關任職。

1.3 管理離公職後再就業的原則

- 1.3.1 訂定管理離公職後再就業守則
- 1.3.2 離公職後再就業守則。

1.4 實施離公職後再就業守則：優良實務架構。

- 1.4.1 執行工具。
 - 1.4.2 離公職後再就業及其整體價值與廉政架構。
 - 1.4.3 公部門機關的涵蓋範圍。
 - 1.4.4 聚焦風險區域。
 - 1.4.5 「冷卻」期。
 - 1.4.6 溝通離公職後再就業的規則。
 - 1.4.7 主管機關及程序。
 - 1.4.8 違反離公職後再就業規定之執法。
 - 1.4.9 評估離公職後再就業的政策效益及實務。
2. 訂定及實施離公職再就業法規。
- 2.1 挪威個案實務。
 - 2.1.1 挪威政府機關：過去的改革及面臨的挑戰。
 - 2.1.2 處理離公職再就業的指引。
 - 2.1.3 公共服務離職再就業守則。
 - 2.1.4 政治人物離職再就業守則。
 - 2.1.5 「外部政治任命常務委員會」：管理程序及實務經驗。
 - 2.1.6 公部門倫理指引。
 - 2.1.7 相關指引的法律環境及與立法得關係
 - 2.2 政治人物離職後再就業指引。
 - 2.2.1 背景資訊。
 - 2.2.2 政治人物離職後再就業指引。
 - 2.2.2.1 暫時喪失任用資格。
 - 2.2.2.2 禁止參與特定業務。
 - 2.2.2.3 後續轉變。
 - 2.2.2.4 公開資訊的義務。
 - 2.2.2.5 酬勞。
 - 2.2.2.6 同意賠償損害。
 - 2.2.2.7 「外部政治任命常務委員會」的行政程序。
 - 2.3 公共服務離職再就業指引
 - 2.4 公共服務倫理指引。
 - 2.4.1 公共服務倫理指引。

- 2.4.2 概論。
- 2.4.3 忠誠。
- 2.4.4 透明化。
- 2.4.5 公眾的信任。
- 2.4.6 專業獨立性客觀性。

2、研討內容概況

引言人：公共服務副委員長 Carmel McGregor 女士

(Ms Carmel McGregor, Deputy Public Service Commissioner, Australia)

與談人：西班牙 Manuel Villoria Mendieta 教授

(Prof. Manuel Villoria Mendieta, Director, Institute Ortega y Gasset, Spain)

報告人：

報告人：荷蘭審計院資深審計官 J.C.Vos-Schellekens 女士

(Ms. J.C.Vos-Schellekens, Senior Auditor, Netherlands Court of Audit, and Alain Hoekstra, Head of National Integrity Bureau, The Netherlands)

報告人：丹麥「全球諮詢網」合夥人 Jens Berthelsen 先生²⁶

(Mr. Jens Berthelsen, Partner, Global Advice Network, Denmark)

報告主題：企業反貪入口網站的經驗與面對新挑戰 (The experience with the business-anti-corruption portal and new challenges)

第 1 場與第 2 場同步進行，爰未參與第 2 場研討會，OECD 網站僅提供 Jens Berthelsen 先生之簡報檔²⁷，經下載後列入本報告附錄供參考。

(三)第 3 場

1、主題：廉政架構—優良實務範例(Integrity Framework: Good practices)

本場次主要檢視及分辨培養廉政及預防貪腐的優良實務範例，並討論成功的條件。分辨優良實務範例有助於充實荷蘭所出版的《歐盟廉政、反貪腐與對抗組織犯罪實務範例彙編》²⁸，這本彙編有利於討論廉政實務工作成功的條件。此外，本場次探討如何進一步定期更新該彙編，使其成爲一部活的文件，能夠臚列有效

²⁶ Global Advice Network 暫譯爲「全球諮詢網」，官方網站爲：<http://www.globaladvicenet.com/>。該網站專精於公司治理、企業倫理，提供反貪污、反詐欺、永續發展及企業發展等服務。

²⁷ Jens Berthelsen 先生之簡報參閱附錄 8。

²⁸ 參閱附錄 9。

促進公部門廉政的範例。

2、研討內容概況

引言人：荷蘭「內政與國王關係部」國際廉政事務司司長 Peter van der Gaast
(Mr. Peter van der Gaast, Head of International Civil Service Affairs
Division, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands)

與談人：荷蘭「奈爾洛德商業大學」教授 Edgar Karssing 博士
(Dr. Edgar Karssing, Neynrode Business Universiteit, The Netherlands)

報告人：荷蘭廉政局政策顧問 Suzanne Verheij 女士
(Ms. Suzanne Verheij, Policy Advisor Integrity, Dutch National Office for
Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector)

報告主題：歐盟廉政、反貪腐與對抗組織犯罪實務範例彙編

本場次主要是介紹荷蘭 2008 年 11 月編印的《歐盟廉政、反貪腐與對抗組織犯罪實務範例彙編》，這本彙編主要收錄奧地利等 17 個歐盟國家及「歐盟執行委員會」(European Commission)的 27 種實務範例，這些實務範例是由各國主動提出，涵蓋廉政不同面向，主要是為促進經驗交流及相關議題的討論與對話，並介紹荷蘭廉政局訂定的「廉政基礎建設模型」(Integrity Infrastructure Model)。

上述實務範例除「歐盟執行委員會」之外，分別簡述如次：

(1) 奧地利

「聯邦內政部」(Federal Ministry of Interior)所屬「聯邦內政事務局」(Federal Bureau for Internal Affairs，簡稱 BIA)透過教育訓練於相關執法機關推動提升反貪腐意識運動。

(2) 比利時

設立「關注廉政協調中心」(Coordinator of Integrity Care)，主要推動工作包括：知識管理、追蹤相關廉政政策並提供回饋與貢獻、支援「關注廉政委員會」(Commission for Integrity Care)、連結網絡、提供諮詢、執行方案。

(3) 丹麥

2007 年 6 月制定公布公務員行為規範(Code of Conduct for Public Officials)，該規範由該國財政部「國家雇主機關」(State Employers' Authority)所協調草擬。

(4) 愛沙尼亞

在警察機關引進獎勵檢舉制度，警察遇到行賄，須向其上司報告，若經法院證實時，警察將受到獎勵。警察機關為該國內政部所轄，該項獎勵檢舉政策由該國法務部(犯罪政策司)協調促成。

(5) 芬蘭

財政部所屬「國家雇主局」(State Employer's Office)推動一項「讓價值成為日常工作一部分」(The Values to be Part of the Daily Job)的方案，該方案的目標就是將價值內化為日常活動與管理。

(6) 法國

法國法務部所屬「預防貪腐服務中心」(Service Central de Prévention de la Corruption, SCPC)每年針對貪腐與詐欺的風險區域提出年度研究報告，敘述高風險異常情形，並提供辨識風險的工具。

(7) 德國

該國「聯邦內政部」對執行「聯邦政府關於預防貪腐規定」提出建議事項，相關建議事項可視為聯邦政府預防貪腐的工具箱。

(8) 匈牙利

由政府及民間代表組成「反貪污協調委員會」(Anti-corruption Coordination Board)，由法務部部長擔任召集人，其中官方代表成員包括衛生部長、經濟及交通部長、市政及區域發展部長、財政部長及掌理總理辦公室之部長級人員，該委員會主要工作是研究貪腐、提供反貪腐措施諮詢、與國際機構合作。

(9) 愛爾蘭

透過立法規定特定職位的公職人員須申報並公開本人、配偶及其子女的利益，該制度的法律基礎為 1995 年及 2001 年先後公布的「公職倫理法」(Ethics in Public Office Act 1995)及「公職準則法」(Standards in Public Office Act 2001)。

(10) 義大利

2000 年 11 月訂定「公務員行為規範」(Code of Conduct for Government Employees)，明定公務員日常須遵守的守則及標準，該規範執行情形於 2002 年由總理辦公室所屬公共行政部監察室(Inspectorate Office of Department for Public Administration)實施評鑑。

(11) 拉脫維亞

效法香港廉政公署模式，成立「防貪肅貪局」(Corruption Prevention and Combating Bureau)，該局的三項主要任務為：預防貪腐、打極貪腐及教育，其中預防工作之一為監督政黨政治獻金及財務有無違法。

(1 2) 荷蘭

荷蘭的實務範例包含三部分：落實「公共行政廉政決策法」(Public Administration Probity in Decision-Making Act)、成立廉政局(Dutch National Office for Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector)、「廉政立方體」(Integrity Cube)多媒體訓練工具，分別摘述如次：

1. 依據「公共行政廉政決策法」，主管機關可透過資訊交換來篩選不法的申請案、補助案及投標案。
2. 2006年3月成立的廉政局協助政府機關改善廉政政策，主要有以下5項任務：促進廉政政策；發展落實廉政政策的工具；支持運用並落實促進廉政的工具；蒐集、傳播及分享有關廉政知識；產出新知識。
3. 「廉政立方體」(Integrity Cube)是一項多媒體訓練工具，主要設計於鼓勵政府機關討論廉政議題，提升員工及高層人員的廉政意識。

(1 3) 波蘭

波蘭訂定「警察倫理守則」(Ethical Principles of Police Officers)，將該守則納入各層級的警察教育訓練，使警察對於執行職務及個人生活有明確的行為準則。

(1 4) 斯洛維尼亞

依「預防貪腐法」(Prevention of the Corruption Act)在公務機關及地方社區實施廉政計畫(integrity plans)。

(1 5) 西班牙

實施兩項廉政法規，包括：「良善治理規範」(Code of Good Governance of Members of Government and Senior Officials of the General State Administration)及「利益衝突迴避法」(Act 5/2006 regulating conflicts of interest of the Members of Government and the Senior Officials of the General State Administration)。

(1 6) 瑞典

瑞典有2項廉政實務範例，其中1項是2006年5月起檢察機關之下成立「國家反貪組織」(National Anti-Corruption Unit)，該組織有5位偵辦金融犯罪、組織犯罪經驗豐富的檢察官，並與稅務機關、審計機關等機關建立密切伙伴關係。另一項是瑞典把透明公開作為促進民主及

預防貪腐的方法。

(1.7) 英國

英國的 2 項實務範例，一項是檢視與民選及政治任命的公職人員行為標準有關的政策，另一項是有關鼓勵檢舉。「公共生活準則委員會」(Committee on Standards in Public Life, 簡稱 CSPL)原則每年檢視與公職人員行為標準有關的政策，並提出相關政策改善建議，以確保落實公職人員行為標準。「公共利益公開法」(Public Interest Disclosure Act, PIDA, 1998)建立明確架構，以完善保護員工舉發不法。這項法律的制定與獨立的非營利組織「大眾關注組織」(Public Concern at Work, PCaW)積極推動有關。

荷蘭廉政局訂定的「廉政基礎建設」模型(Integrity Infrastructure Model) 可以下圖表示：



圖 2 「廉政基礎建設」模型

上述「廉政基礎建設」模型主要是希望系統性涵蓋廉政的每個層面，解決廉政政策分散化的問題，該模型有助於公務機關訂定、執行及落實廉政政策，除訂定新政策之外，也可幫助檢討現行的廉政政策。

「廉政基礎建設」模型表示要讓廉政政策有效，表示機關要同時重視以下六個面項：

1. 高層管理者的角色(Role of senior management)。
2. 準則及價值(Standards and Values)。
3. 結構與過程(Structures and processes)。
4. 組織文化及人事政策(Culture and personnel policy)。
5. 個案事件(Incidents)。
6. 評鑑及報告(Evaluation and reports)。

上述理論模型也可以說代表一個邏輯循環如下：

1. 高層管理者重視廉政。
2. 組織訂定相關準則及價值標準。
3. 建立廉政組織結構，並在執行過程中落實。
4. 型塑優良組織文化及人事政策。
5. 對違反廉政的個案事件妥適處理。
6. 監督並評鑑政策與工具是否有效，並提出檢討報告向組織高層報告，以修正現行政策或訂定新政策。

荷蘭代表 Suzanne Verheij 女士於報告告一段落，引言人裁示進行分組討論，並請與會人員提供具參考價值的廉政實務案例書面意見。本部出席代表簡要敘述本部已研擬「國家廉政建設行動方案」草案陳報行政院審查，以及該方案包含肅貪防貪、公務倫理、企業誠信、教育宣導、效能透明、採購公開、公平參政、國際合作等八個面向，然後提交該書面意見。

(四)第 4 場

1、主題：風險區域—公共採購(Risk Areas: Public Procurement)

本場次主要檢視在整個公共採購過程中，預防貪腐的政策工具應用情形，包括需求的確定、招標過程、履約管理及付款等。參與者研討如何經由提升透明化、課責及控制機制，促進落實《OECD 促進公共採購廉潔守則》(OECD Principles on Enhancing Integrity in Public Procurement)。此外，藉由研討新的實務工具，發展更精進的措施，俾促進政府課責，使機關和採購人員清廉履行契約。

第 4 場的會議資料為〈公共採購的廉政：執行工具〉²⁹(Integrity in Public Procurement: Tools for Implementation)。

上述論文主要探討議題的架構概述如下：

1. 透明化要項
 - 1.1 資訊充分公開。
 - 1.2 建立適當評選標準。
 - 1.3 妥善保存資料。
 - 1.4 善用採協商措施的招標方法。
 - 1.5 集體決策。
2. 管理要項
 - 2.1 控制規劃公共支出的要項。
 - 2.2 採購人員的訓練。
 - 2.3 訂定採購人員倫理準則。
3. 打擊貪腐要項
 - 3.1 風險評估。
 - 3.2 廉政檢核表。
 - 3.3 發掘利益衝突。
 - 3.4 建立完善法規，並取得社會共識。
 - 3.5 建立風險指標並發現異常。
 - 3.6 運用統計方法蒐證。
 - 3.7 評鑑廠商品質。
4. 課責與控制要項
 - 4.1 監督採購主其事者(包括機關與廠商)。
 - 4.2 執行控制(如稽核)考量比例原則及成本。
 - 4.3 建立申訴救濟制度及審查機制。
 - 4.4 民間社會對公私部門的監督。

2、研討內容概況

引言人：荷蘭「內政及國王關係部」策略政策顧問 Koos Roest

(Mr. Koos Roest, Adviser on Strategic Policy, Directorate-General for Governance and Kingdom Relations, Ministry of the Interior and Kingdom

²⁹ 本篇文件如附錄 10。

Relations, The Netherlands)

與談人：伯明罕大學法學院教授 Martin Trybus

(Prof. Martin Trybus, School of Law, University of Birmingham)

報告人：

OECD 公共治理及區域發展司廉政部門主管 János Bertók³⁰

(Head of Integrity Unit, Public Governance and Territorial Development Directorate)

OECD 發展合作司政策顧問 Sara Fyson³¹

(Policy Advisor -Development Co-operation Directorate, DCD)

OECD 金融與企業事務司 Antonio Capobianco

(Directorate for Financial and Enterprise Affairs, DAF)

OECD 金融與企業事務司 Nicola Ehlermann-Cache (Directorate for Financial and Enterprise Affairs, DAF)

摩洛哥經濟部秘書長 Monkid Mestassi

(Mr. Monkid Mestassi, Secretary General, Ministry of Economic and General Affairs)

報告主題：OECD 有關公共採購的工具。

János Bertók 簡報主題為「OECD 之多元取向」(OECD's multidisciplinary approach)，Sara Fyson 簡報主題為「評估發展中國家之政府採購體系」(Assessing National Procurement Systems in Developing Countries)，簡報資料請參閱附錄 11 及附錄 12。

(五)第 5 場

1、主題：廉政架構—執行與影響的評估(Integrity Framework: Assessing implementation and impact)

本場次主要分享如何致力評估廉政措施執行情形及影響。與會者檢視如何蒐集培養廉政文化及預防公部門貪腐相關措施的資料。此外，討論政府決策者如何追蹤相關資料和標竿的進展。

本場次研討會的會議資料主題是〈廉政構成要素：追蹤政府廉政發展的資

³⁰ János Bertók 之簡報資料如附錄 11。

³¹ Sara Fyson 之簡報資料如附錄 12。

料與標竿)³² (Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government)。該篇論文之論述內容有許多值得參考之處，謹摘要舉出幾點略述如次：

(1) 廉政核心價值 (core values of integrity)

廉政核心價值必須是一些可以廣泛應用的價值，可開放接受挑戰和辯論，例如：以下四項價值都互有關聯性：

1. 正義：公平促進公共利益 (Justice, equity to promote the public interest)。
2. 公開透明 (Transparency, openness)。
3. 課責 (Accountability)。
4. 效能 (Efficiency)。

(2) 對廉政的威脅

廉政本身是個複雜的概念，在任何環境必須加以追求、捍衛和評估。對廉政的威脅也有許多不同的形式和來源，以下舉出幾項常見的威脅類型：

1. 貪污：這是最常被強調的威脅。
2. 內部課責機制薄弱：內部監督及評鑑機制不足；不當行為被縱容、掩蓋或甚至得到獎勵。
3. 外部課責機制不足或已妥協：社會監督不足；不鼓勵社會參與。
4. 政治干預：政治力過度介入行政運作。
5. 內部行政控制薄弱：對公共資源沒有妥適控管機制。
6. 工作目標不明確、不正當或充滿矛盾：政府官員無所適從，目標太多、相互矛盾等。
7. 資源配置不當：有些機關資源過於匱乏，也有些資源過剩，造成浪費或牟取私利。
8. 分工錯誤：工作過於集中於少數人，或者被少數人所壟斷。
9. 裁量不當或裁量不受監督：失控的裁量造成濫用或浪費資源、削弱課責機制、結果不一致。
10. 不當回應社會期待：社會對政府有所期待，惟需釐清期待內容的妥適性及正當性，不可濫用權力加以回應。
11. 侍從主義 (Clientelism)：如官員與政治人物關係過於密切，形成相互勾結、裙帶關係、利益輸送、權力或資源濫用。

³² 資料如附錄 13，論文作者為美國科爾蓋特大學(Colgate University)教授 Michael Johnston 及 OECD 秘書處 János Bertók。

- 1 2. 政府被利益團體「綁架」(Capture)：政府被私人利益所操控，遭到「軟性綁架」(“soft capture”)，反而受制於他人，失去掌握政策方向的能力。

(3)對廉政主觀指標的挑戰

廉政主觀指標通常以一個指數決定一個國家的排名，常遭到錯誤解讀或扭曲之後，容易有貼上污名化的標籤的風險，例如國際透明組織(Transparency International, TI)每年公布的「貪腐印象指數」(Corruption Perceptions Index, CPI)。以下是提出對廉政主觀指標的幾點挑戰：

1. 廉政主觀指標代表對貪腐的主觀印象，不等同於實際貪腐的狀況或嚴重程度。
2. 廉政主觀指標容易形成所謂「密室迴音」問題(“echo chamber” problem)，造成口耳相傳，重複加深負面印象。
3. 國際透明組織的「貪腐印象指數」(CPI)是一項綜合性指數，雖宣稱有不錯的信度，但是，信度(reliability)從來就不等同於效度(validity)。
4. 主觀指標以單一數字表示分數，即隱含代表一個國家廉政現況，表達不夠精確，指標應以區間表示，須考慮可能的誤差。
5. 主觀指標可否直接進行跨時間的比較，尚有爭議。不同時間點指標的樣本取樣、組成內涵及原始基礎資料不同，貿然進行跨年度比較，易產生誤導。

(4)實施「資料與標竿策略」³³(Data and Benchmark strategy, 簡稱 DB strategy)

實施「資料與標竿策略」需不斷修正，並視業務屬性調整作法，以下概述實施的步驟：

1. 舉出廉政架構的正式構成要素及非正式構成要素。
2. 描繪貪腐風險圖像，培養反貪腐能力：設定預警指標。
3. 評估並訂定措施。
4. 後續發展措施。

廉政是一項資產，需要被維護，也可能遭到破壞，這也隱含廉政管理體系是

³³ 詳細內容請參閱附錄 13。

多面向的。「資料與標竿策略」(DB strategy)可能面臨的挑戰有以下三點：

1. 從同一領域的選擇不同標竿加以比較。
2. 就資料作跨時間的比較。
3. 與其他領域的標竿作比較。

2、研討內容概況

引言人：法國預防貪污服務中心主任 Michel Barrau³⁴

(Mr. Michel Barrau, Director, Central Service for Corruption Prevention, France)

與談人：比利時安特衛普大學政治系 Wouter Van Dooren 教授

(Mr. Wouter Van Dooren, Department of Political Sciences, University of Antwerp, Belgium)

報告人：

美國政府倫理局副局長 Joe Gangloff (Mr. Joe Gangloff, Deputy Director, Office Government Ethics, USA)，其報告內容主要與美國倫理局辦理員工問卷調查有關，現場未提供書面報告資料及簡報資料。

阿根廷衛生部總召集人 Nicolas Raigorodsky³⁵ (Mr. Nicolas Raigorodsky, General Coordinator, National Ministry of Health, Argentina)，其報告主題為「阿根廷經驗」(Argentina's Experience)。

(六)第 6 場

1、主題：風險區域—金融危機下的利益衝突迴避(Risk Areas: Avoiding conflict of interest in the context of the financial crisis)

本場次主要焦點集中在利益衝突的新形式，如離職後的利益衝突迴避。公私部門之間的「旋轉門」，特別是在金融機構，已引起關注現行的實務運作。與會者分享現行的實務經驗和新的方案，例如，各層級政府決策者藉由資訊公開促進透明化。

2、研討內容概況

³⁴ 法國預防貪污服務中心(Central Service for Corruption Prevention)隸屬該國法務部。

³⁵ 簡報資料如附錄 14。

引言人：美國政府倫理局副局長 Jane Ley

(Ms. Jane Ley, Deputy Director, Office Government Ethics, USA)

與談人：加拿大渥太華大學教授 David Zussman

(Prof. David Zussman, Jarislowsky Chair in Public Sector Management,
University of Ottawa, Canada)

報告人：

英國內閣辦公室廉政倫理主管 Sue Gray 女士

(Ms. Sue Gray, Head of Propriety and Ethics, Cabinet Office, United
Kingdom)

巴西公共倫理委員會委員 José Ernane Pinheiro

(Mr. José Ernane Pinheiro, Commissioner, Public Ethics Commission,
Presidency of the Republic of Brazil)

英國史崔克萊大學社會學教授 David Miller³⁶

(David Miller, Professor of Sociology, Department of Geography and
Sociology, University of Strathclyde)

OECD 網站提供英國史崔克萊大學社會學教授 David Miller 的報告主題為
「旋轉門、課責與透明：金融危機下崛起的規範與政策解決辦法」(Revolving doors,
accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions
in the financial crisis)簡報資料供下載(如附錄 15)。

³⁶ 簡報資料如附錄 15。

伍、心得及建議

本部前一次參加 OECD 公共治理全球論壇是在 2004 年 11 月，當時由本部王前主任秘書添盛率檢察司柯檢察官宜汾參加，距離本次會議已有 4 年半之久。本年度原規劃出國計畫並不包括出席 OECD 會議，嗣於 4 月初接到行政院研考會來函告知本次會議討論主題與廉政密切相關之後，本部始決定派員參加。經過與本部人事處、會計處協商解決經費問題，以及協調獲得經濟部國貿局補助謝專門委員吳蔭一員出國旅費，始能順利成行前往出席會議。

本次出國行程能順利圓滿，除感謝本部人事處、會計處及經濟部國貿局的事前充分溝通協調與協助之外，還需感謝經濟部政風處、外交部政風處、經濟部國貿局政風室等政風單位主動積極聯繫協調，提供相關參考資訊，尤其經濟部政風處主動函請本部調查局國際事務處提供會議期間必要的協助³⁷。

本次出席會議的心得及建議茲分述如次：

一、心得

(一) 公共治理是 OECD 的核心議題之一，而廉政是公共治理的基礎，國內宜長期投入 OECD 有關公共治理及廉政論述的研究

行政院研考會 2008 年 1 月 1 日委託國立臺灣大學政治學系成立台灣公共治理研究中心 (Taiwan Public Governance Research Center, TPGRC)，這是一個委外辦理的四年期計畫型研究中心，由臺灣大學政治學系蘇彩足教授擔任總計畫主持人，首任中心主任為彭錦鵬副教授。雖然這項研究在國內剛剛起步，但未來發展應可多參考 OECD 有關公共治理及廉政的論述，進行更深入的本土研究。

(二) 本次論壇的主題延續 2004 年 11 月 OECD 公共治理全球論壇仍舊以廉政為主軸，顯示廉政治理是公共治理的主流議

³⁷ 本次出國承蒙經濟部及外交部相關人員協助，包括：經濟部國貿局胡秘書紹琳協助本部謝專門委員吳蔭一員出國差旅費補助事宜；亞洲貿易促進會駐巴黎辦事處(即駐法國台北代表處經濟組)徐秘書炳勳及吳秘書嘯吟協助向 OECD 完成報名事宜，以及住宿訂房、機場接機及交通引導；駐法國台北代表處劉秘書嘉瑄協助提醒安全事宜、引導搭乘地鐵等交通工具、導覽及送機；經濟部政風處陳處長杭升主動聯繫協調調查局國際事務處等單位提供必要協助；外交部政風處沈處長鳳樑協調業務單位提供參考資訊。

題

2004 年論壇的主題為「打擊貪腐及促進公共採購廉潔」(FIGHTING CORRUPTION AND PROMOTING INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT)，本次論壇主題為「打造更廉潔的世界：培養廉潔文化的工具與優良實務範例」(“Building a Cleaner World: Tools and Good Practices for Fostering a Culture of Integrity”)，從議題發展的過程可以看出，2004 年以來，廉政議題已成為公共治理最核心且待解決的問題，廉政治理在未來幾年也將持續成為主流議題。

(三) 熟悉英語及法語是深入研究 OECD 的必要條件

OECD 官方使用的語言是英語及法語，許多文獻都是使用這二種語言，本次研討會也不例外，論壇會議現場原則只使用這二種語言，並有同步翻譯。例如，與會者使用英語，則同步翻譯成法語，與會者使用法語，則同步翻譯成英語。現場因參加國家頗多，會發現時而使用英語，時而使用法語，雖然比例上仍以使用英語者居多，但若能同時精通這二種語言，將有助於充分融入會議的討論，不會有任何語言溝通障礙，也不必過於依賴現場同步翻譯。因此，培養同時精通英語及法語的國際交流人才，是深入掌握 OECD 運作的必要條件。

(四) 我國的經濟發展實力及民主化成就就是參與國際交流的後盾

本次會議有機會遇到尼泊爾「調查濫權委員會」(Commission for the Investigation of Abuse of Authority, CIAA)代理主任委員 Lalit Bahadur Limbu 先生，他特別稱讚臺灣的經濟發展成就。與新加坡出席代表「貪污調查局」(Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)總調查員(Chief Special Investigator)林永勝(Lim Yong Seng)互動過程，他特別表示對於我國電視政論性節目印象深刻，並稱在新加坡也經常收看。

5 月 6 日下午拜會駐法國台北代表處呂大使慶龍時，呂大使特別提到外交其實是內政的延伸，肯定本部積極參與 OECD 論壇，並舉出一些例子說明國際宣傳的重要。呂大使亦指出，即便陳前總統水扁因疑涉嫌貪污造成我國國際形象有負面影響，面對國外友人他也會以正面方式回應，說明陳前總統並沒有像某些其他國家卸任元首一樣，因貪污而遭驅逐海外或流亡海外，陳

前總統能依法接受司法公平審判，也是臺灣民主法治的一項成就。

二、建議

(一) 培養國際交流人才，積極參與有關廉政議題國際會議

積極參與國際會議研討廉政議題，才能及時掌握國際廉政議題脈動，並汲取新的論述及知識，為國家發展掌握正確方向。

(二) 國內相關廉政法令及重要廉政議題文件宜全面雙語化，以利國際宣傳和交流

近幾年本部有機會參與多項國際會議(如 APEC「反貪污及透明化」工作小組會議)，或者舉辦國際廉政研討會，但相關廉政法令及廉政議題文件宜朝向雙語化，即有對照的英文翻譯，以利國際宣傳和交流。

(三) 對於公共治理議題加強跨部會協調合作，以共同提升廉能

公共治理議題目前主要由行政院研考會推動，政府採購是由行政院公共工程委員會主管，公共採購又是廉政領域的高風險業務，因此，政府採購等許多公共治理的問題，均涉及跨部會，未來惟有朝向跨部會合作，才能有效解決廉能問題。

(四) 長期研究 OECD 提出的廉政議題論述，OECD 相關倡議列入制定廉政法令及政策之參考。

OECD 會員國是世界主要的經濟體，OECD 在全球有舉足輕重的影響力，其提出的廉政倡議(如 OECD 反賄賂公約及相關廉政論述出版品)也引領國際潮流，有很多值得我國參考的地方，從本次會議資料內容豐富及多樣化即可看出。今後宜透過網路長期蒐集 OECD 有關廉政議題論述，或者適時訂閱、購買 OECD 出版品，將 OECD 相關倡議作為推動制定廉政法令及政策之參考，以利與國際接軌。

陸、結語

本次參與公共治理全球論壇，由於準備時間倉促，加上國內對於 OECD 有關公共治理議題的研究討論尚不普遍，對於消化本次會議有關 OECD 提供的英文會議資料需要耗費更多時間，也反映出對於 OECD 相關議題論述

的瞭解仍不夠深入，期盼以本篇報告作為日後進一步蒐集資料和研究的起點。參加本次會議讓我們有機會走向國際舞台，與許多國家進行交流，相信不久的未來，我國一定有機會在 OECD 公共治理全球論壇與荷蘭、韓國、阿根廷、斯洛維尼亞等國家一樣提出廉政專題報告，向全世界分享我國廉政發展的實務經驗。

相關照片



照片 1 OECD 入口處外觀。



照片 2 進入 OECD 前須經嚴格安檢。



照片 3 第一天(5月4日)報到時需領取識別證，識別證也是進出 OECD 時需使用的門禁感應磁卡。



照片 4 OECD 秘書長 Ángel Gurría 開幕致詞(左三)。



照片 5 國際透明組織代表本次亦受邀參加。



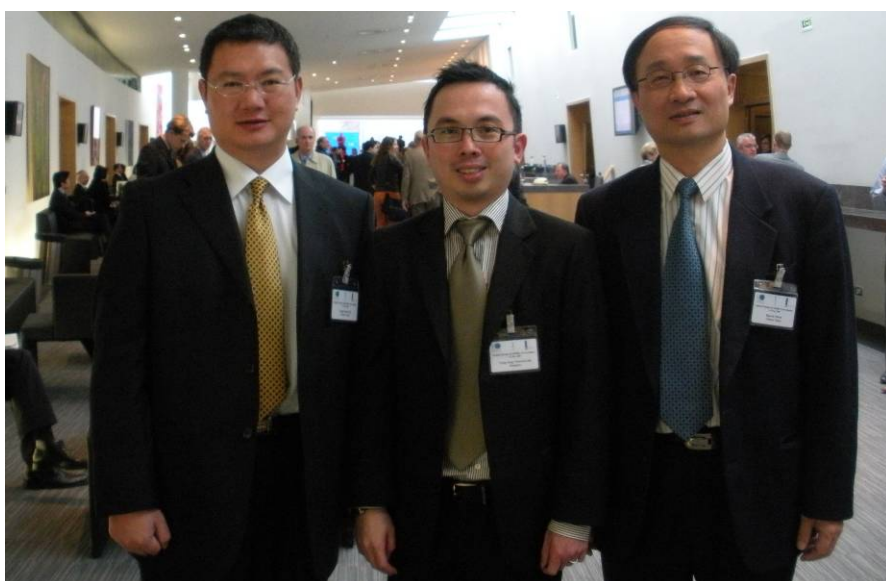
照片 6 荷蘭「內政及國王關係部」秘書長 Roos van Erp-Bruinsma(左二)與歐盟執行委員會副主席 Siim Kallas(前排左三)均出席開幕式。



照片 7 與亞洲貿易促進會駐巴黎辦事處一等商務秘書徐炳勳先生(左二)合影。



照片 8 與韓國「反貪及民權委員會」(ACRC)常任委員洪炫善先生(左二)、韓國駐 OECD 代表鄭宗題(左一)合影。



照片 9 與新加坡出席代表「貪污調查局」(CPIB)總調查員(Chief Special Investigator)林永勝(Lim Yong Seng) (左二)合影。



照片 10 OECD 總部一樓大廳插著 30 個會員國國旗。



照片 11 本次會議會場在 OECD 大樓地下 1 樓，一樓電扶梯有顯著指示牌。



照片 12 我國受邀以「中華台北」(Chinese Taipei)名義參加，OECD 按法語開頭字母排列座次，謝專門委員吳蔭座位在敘利亞代表右側。



照片 13 5月6日上午拜訪亞洲貿易促進會駐巴黎辦事處(即駐法國台北代表處經濟組)。



照片 14 5月6日下午赴駐法國台北代表處拜會呂大使慶龍。



照片 15 5月6日下午赴駐法國台北代表處拜會呂大使慶隆，謝專門委員吳蔭代表致贈本部紀念品。



照片 16 法國巴黎凱旋門。

附錄

2009年「經濟合作與發展組織」公共治理全球論壇 會議資料

