

出國報告（出國類別：考察）

法務部廉政署
104 年度紐西蘭廉政機構考察報告

服務機關：法務部廉政署

姓名職稱：賴哲雄署長

牛日舜科員

派赴國家：紐西蘭

出國期間：104 年 11 月 15 日至 11 月 22 日

報告日期：105 年 2 月

摘要

同處亞太區之紐西蘭，雖未設置專責廉政機關，惟其於國際透明組織(TI) 公布之各國「清廉印象指數」(CPI) 排名，近 5 年內均能維持前 2 名之優異成績，深值我國借鏡效法，此次考察監察使辦公室(Office of Ombudsman)、紐西蘭警察總部(NZ Police National Headquarter)、司法行政部(Ministry of Justice)、嚴重詐欺辦公室(Serious Fraud Office) 等機關，透過整體泛談或聚焦研討之考察方式，發現監察使辦公室以高道德標準檢視公部門之所有行政舉措，徹底落實行政資訊公開透明，協助公部門共同改善施政品質；司法行政部已因應社會變遷、犯罪手段類型多元化、偵查可能性及起訴定罪率等諸多方面考量，刻正修訂組織犯罪及反貪腐相關法案，強調為將來未雨綢繆而非疲於奔走救火；嚴重詐欺辦公室因人力精簡，立法設計上僅針對重大金額或有多數受害人之金融犯罪予以偵辦，並視案件需求與紐西蘭警察合作，相得益彰，雙方均尊重立法者之設計，鮮有扞格；至貪瀆案件偵辦，嚴重詐欺辦公室並未設定以不法所得金額或涉案人員職務高低等門檻為選案標準，只要是公務員貪瀆犯罪，一律認為對社會公益有重大影響，全數立案偵辦。防貪宣導以「簡明易懂」為核心，沒有過多教條，以活潑具同理心的方式宣導。另與駐紐外館同仁交流過程中，亦深感紐西蘭新聞媒體自律，公民意識高、素質佳，普遍以維護國家廉潔形象為榮，公務員收賄貪墨，在該國國民情感上甚難想像，清廉自持可謂像呼吸一般自然，亦值得反思。此行除汲取紐西蘭執行廉政制度之優點及經驗外，並討論雙方日後國際合作之可能性，亦藉此適時行銷宣傳我國廉政經驗，加強紐西蘭政府與我國廉政領域之交流與認識，奠定日後更進一步合作的基礎。

目次

壹、考察緣起及目的.....	4
貳、考察行程規劃.....	5
參、考察過程.....	6
一、監察使辦公室（OFFICE OF THE OMBUDSMAN）.....	6
（一）成立目的.....	6
（二）組織簡介.....	6
（三）業務職掌.....	6
（四）考察過程與意見交換.....	8
二、司法行政部（MINISTRY OF JUSTICE）.....	12
（一）成立目的.....	12
（二）考察重點.....	12
（三）考察過程與意見交換.....	13
三、紐西蘭警察總部(NZ POLICE NATIONAL HEADQUARTER).....	17
（一）組織、人員編制簡介.....	17
（二）考察重點：紐西蘭警察職業倫理制度簡介.....	17
四、嚴重詐欺辦公室(SERIOUS FRAUD OFFICE；SFO).....	22
（一）成立目的.....	22
（二）考察重點.....	22
肆、考察心得與建議.....	29
一、重大案件篩選機制，集中火力，發揮最大效益.....	29
二、善用情資交換及司法互助機制，強化國際交流.....	30
三、堅持媒體自律，新聞發布謹守偵查保密界線.....	30
四、公私協力，防貪指引簡明易懂，活潑及具同理心.....	30
伍、結論.....	32
陸、參考文獻.....	33
附錄 參訪照片.....	34

壹、考察緣起及目的

法務部廉政署(以下簡稱本署)係於 100 年 7 月 20 日正式成立，為我國符合《聯合國反貪腐公約》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)規定，兼具預防性反貪和專責性肅貪雙重功能的專責廉政機關。根據國際透明組織(TI)於 2014 年所公布之各國「清廉印象指數」(CPI)，本署在 175 個國家中排名第 35 名，雖已勝過八成納入評比的國家，惟同為亞太區之紐西蘭近 5 年排名能維持在第 1-2 名，屬高度廉潔國家，縱使未設置專責反貪腐機關，但因擁有良好的經濟體系、生活品質、教育普及、司法制度、法治觀念、媒體監督及公民參與等條件，貪瀆犯罪之發生率極低，其廉政制度之運作模式及維持高度清廉國家之成因，均值得借鏡。

本署自 100 年成立起分別赴瑞典、新加坡、馬來西亞、日本及澳洲等國考察各國政府廉政制度，鑒於紐西蘭為 CPI 指數多年來位居全球首位之國家，其廉政法制定有本署效法學習借鏡之處；且該國嚴重詐欺辦公室(Serious Fraud Office)及國家事務委員會(State Services Commission)亦曾於 103 年派員來臺參與「APEC 反貪污與公部門治理」圓桌論壇，是以，赴紐西蘭參訪亦具回訪實益，為延續彼此情誼及並為日後臺紐雙方廉政交流合作奠下基礎，故安排本次考察。

貳、考察行程規劃

本次考察行程於 104 年 11 月 15 日晚間 11 時由臺北啟程，經雪梨轉機，16 日抵達奧克蘭後，續行飛往首都威靈頓。17-18 日拜會駐紐西蘭臺北經濟文化代表處、參訪監察使辦公室(Office of the Ombudsman)、司法行政部(Ministry of Justice)及警察總部(New Zealand Police National Headquarter)；19 日飛抵第一大城奧克蘭，拜會駐奧克蘭臺北經濟文化辦事處；20 日參訪嚴重詐欺辦公室(Serious Fraud Office；SFO)，21 日晚間 7 時搭機返國，22 日返抵台北，參訪行程合計 8 日。

為完備本次考察行程，深化與紐方交流效益，考察團成員行前多次召開會議，研議參訪機關之妥適性、資料蒐集之完整性、中英擬詢議題之合適性，並函請外交部政風處協調駐外單位與參訪機關先行聯繫溝通，使本次參訪行程流暢圓滿。本次參訪行程表列如下：

日期	行程
11/15	臺北晚間 11 時啟程，轉機至雪梨。
11/16	由雪梨飛抵奧克蘭後，轉搭紐西蘭國內航班續行飛抵首都威靈頓。
11/17	拜會及參訪駐紐西蘭臺北經濟文化代表處、監察使辦公室、司法行政部
11/18	參訪警察總部、市政參訪(蜂巢國會大廈、維多利亞大學法學院)及資料研閱
11/19	搭乘紐西蘭國內航班飛抵奧克蘭 拜會駐奧克蘭台北經濟文化辦事處
11/20	參訪嚴重詐欺辦公室
11/21	市政參訪，搭機返國，經雪梨轉機。
11/22	返抵臺北。

參、考察過程

一、監察使辦公室（Office of the Ombudsman）

（一）成立目的

紐西蘭於 1962 年依據「國會監察法（Parliamentary Ombudsman Act 1962）」設置監察使，並任命第 1 位監察使，成為全世界第 4 個建置監察機關之國家（繼瑞典、芬蘭、丹麥之後），並為英語系國家中最先實施監察制度者¹。監察使(Ombudsman)一詞源於瑞典，意為「處理冤情或委屈的人」，紐西蘭監察使係由國會提名並由總督任命，一任 5 年得連任，主要任務係針對紐西蘭中央、地區和地方政府組織或機構之申訴進行調查，監察使職權獨立於政府體制之外並向國會負責，以維持紐國人民對監察使行使調查權公正性之信心。

紐西蘭監察使任務可概分三大面向，分別為²：

- 1、保障權利：保障揭弊者（吹哨者）、監督拘留處所及落實聯合國殘疾人權利公約。
- 2、監督調查：監督與調查公部門的行政行為，包含政府資訊公開之請求。
- 3、促進公平：對公部門提供建議、指引、教育訓練及國際合作。

（二）組織簡介

紐西蘭監察使辦公室有 2 名監察使，其中 1 名擔任首席監察使，首席監察使為該機關首長，負責機關政策決定及行政協調工作，並進行監察使間之業務分配。監察使之下設有 2 名副監察使、1 名總顧問，並於威靈頓、奧克蘭及基督城分設有 13 個工作小組，共 68 名工作人員辦理收案、評估及調查工作³。

（三）業務職掌

¹ 引自：世界監察制度手冊，監察院國際事務小組，99 年 7 月

² 引自 <http://www.ombudsman.parliament.nz/what-we-do>

³ 引自 <http://www.ombudsman.parliament.nz/about-us/organisational-structure>

自 1962 年以來，監察使之職權與時俱進，歷經數次變

革如下⁴：

年代	法規依據	說明
1962	監察使法 (Ombudsmen Act)	監察使的權限僅得調查來自民眾對中央政府部門和組織之申訴
1968	同上	監察使權限擴及教育及醫院領域。
1975	修正監察使法 Ombudsmen Act 1975	法案自 1976 年 4 月 1 日起生效，監察使之權限擴及地方政府，並在奧克蘭及基督城增設辦公室。
1982	官方資訊法 Official Information Act	監察使被賦予可調查對於部長 (Ministers of the Crown) 決定及中央政府資訊取得之申訴。
1989	地方政府資訊及會議法 Local Government Official Information and Meetings Act 1987	監察使得調查對於地方政府資訊取得之申訴。
1995		開始處理涉及監獄申訴的案件，並加強涉入之程度。
2000	揭密者保護法 (Protected Disclosures Act)	2000 年之揭密者保護法於 2001 年 1 月 1 日生效。此法案之目的在於促進大眾利益之前提下，鼓勵揭發和調查組織嚴重的錯誤行為（不論是私人或公共部門組織）。此法案也保護受雇人，以檢舉雇主或組織嚴重的錯誤行為。
2005	皇家實體法 Crown Entities Act 2004	自 2005 年起，將所有皇家實體(類似我國國營事業)納於監察使的職權管轄下。

⁴ 引自 <http://www.ombudsman.parliament.nz/about-us/history>

年代	法規依據	說明
2007	酷刑法案 Crimes of Torture Act 1989 (COTA)	監察使依該法被設定為國家預防機制(National Preventive Mechanism)，依聯合國「禁止酷刑和其他殘忍，不人道或有辱人格的待遇或處罰」之任擇議定書(OPCAT)，監察使需定期查訪監獄、移民拘留設施、兒童保護、殘障中心等處，以確保禁止酷刑和其他殘忍不人道待遇或處罰。
2010		監察使與人權委員會及紐西蘭公約聯盟(New Zealand Convention Coalition)合作，扮演監督及落實聯合國殘疾人權利公約之獨立性機制。
2015	監察使法與政府資訊公開法	監察使對於陳情案件經初步調查及考量各種情境後認為無調查必要時，得以拒絕調查。政府資訊公開法修正重點如後述。

(四) 考察過程與意見交換⁵

本次考察意見交流，重點如下：

1、運作方式

監察使對於機關不當之處分，可依人民申請或依職權主動介入行政調查，分述如下：

⁵本考察團由駐紐西蘭臺北經濟文化代表處副代表黃學敏陪同，另請維多利亞法學院畢業之律師蕭亦喬協助翻譯，由首席監察使 Dame Beverley Wakem 夫人親自接待，介紹監察使辦公室之職掌及回答本署提問，進行廣泛之雙向交流，最末由賴署長致贈本署簡介資料及公務禮品，以感謝監察使辦公室之熱忱接待。

- (1)對於機關不當之處分，監察使為釐清事實，會先向該機關索取相關資料，統整後提出書面報告，並將該報告書送交國會促使國會亦得監督該機關是否依建議改正，達到幫助機關改善行為之效。
- (2)對於民眾投訴，收受申訴書後會評估是否進行調查。倘決定調查時，會以書面通知投訴人，必要時約談投訴人，以蒐集相關資料，並作出書面報告予被投訴機關或政府部門，被投訴機關或政府部門須就投訴事件提出答辯說明。若民眾投訴有理由，首席監察使會建議要求相關機關改進；若投訴無理由亦會將處理結果通知投訴人。
- (3)2015年3月修正實施之監察使法，重點即是賦予監察使對於陳情案件經初步調查及考量各種情境後認為無調查必要時，得以拒絕調查之權力。

2、貪瀆案件由跨機關合作

紐西蘭並無專責之反貪及肅貪機關，該國貪瀆案件係由多個機關依職權受理並跨域合作。例如國家事務委員會⁶(SSC)受理公部門員工之不法案件，嚴重詐欺辦公室(SFO)處理重大金融及貪污案件，審計部門、警察部門亦協助重大貪污事件之調查。首席監察使以基督城地震為例，紐西蘭基督城(Christchurch)2011年發生震度6.3大地震，迄今監察使辦公室仍保持每6-8週與當地人權單位、審計官及國家事務委員會召開會議，共同監督震後重建情形，如有無貪腐問題、施工工程有無可疑不法、重建之進度等。監察使曾發現基督城辦理災後重建工程之某機關，對於人民向其要求政府資訊揭露時，未能妥適提供，爰介入調查該機關函覆民眾之天數、函覆之內容後提出建議要求改進，展現協助機關共同進步之成果。

3、監察使公正性、獨立性深獲民眾信任

- (1)監察使預算獨立：

由於監察使係由國會提名並由總督任命，其預算非來自政府部門，

⁶ 國家事務委員會 (State Services Commission, 簡稱 SSC) 是紐西蘭最高文官培訓機關，本次考察原訂拜會該機關，惟 SSC 通知相關部門的同仁均赴澳洲洽辦業務，爰無法接待，惟其已將本署擬提問之問題以書面回復，謹併附於參考文獻之後。

而係來自國會辦公室委員會(Office of Parliament Committee)，由該委員會編列監察使之年度預算，轉知紐西蘭經濟部納入紐西蘭政府預算。

(2)監察使意見具公信力：

任何民眾向監察使投訴後，最終書面報告之意見須是該監察使本人提出，不得交由其他人表示或撰述。

(3)監察使之選任過程嚴謹：

監察使之人選必須經過一系列機密之人格與信用考核，例如發現總督有貪污不法行為時，能否不畏權勢提出舉報等測試，以確定該名人選符合監察使代表獨立、公正之行政救濟者角色，最終才由國會辦公室決定。

4、強調資訊公開，行政透明

(1)本考察團曾詢問監察使有無受理民眾匿名舉發，經其表示雖然目前法規並未拒絕匿名檢舉案件，惟紐西蘭民眾十分信任監察使之調查，通常都會具名舉發，例外才會有匿名檢舉。

(2)至政府資訊是否公開，當機關與監察使有不同意見時，由誰最終決定乙事，當是類情形發生時，機關必須於監察使提出意見後 20 日內向總督提出認為資訊不應公開之報告，由總督裁奪；倘監察使提出意見後 20 日，機關未有任何作為，則應向申請民眾公開旨揭政府資訊。另外機關亦得向法院提出監察使越權之告訴，交由法院裁量，惟實務現況是各政府機關大多會尊重監察使意見，因為機關如果堅拒提供資訊，反而造成民眾對其黑箱作業之質疑，亦非機關所樂見。

(3)2015 年政府資訊公開法修正重點如下⁷：

- I. 明確認可得以提出請求並且採取各種方式溝通，包括以口頭方式進行。

⁷ 資料引自：

<http://www.ombudsman.parliament.nz/newsroom/item/guide-to-changes-to-the-ombudsmen-act-and-official-information-legislation>

- II. 清楚界定機關合理認為需要時，得要求將口語請求事項紀錄於紙本（如果請求者拒絕或無法執行，機關必須將其理解的請求事項予以記錄，並提供給請求者）。
- III. 確認可將請求內容作部分轉換。
- IV. 清楚界定當請求經修改或校正後取代原有目的成為一個新請求時，則法定回覆期間重新起算。
- V. 確認資訊得以電子化或電子設備（依請求人所選訂）方式揭露。
- VI. 界定機關以「無相關檔案資料存在」或「查無相關資料」之理由拒絕請求前，必須盡其所能調閱相關檔案。
- VII. 政府資訊公開法賦予監察使可針對機關怠於作成處分或怠於溝通協調之投訴，得以合理、可行之方式儘速調查之權力。

二、司法行政部（Ministry of Justice）

（一）成立目的

紐西蘭司法行政部成立目的是為了提供政府機關和議會、委員會法律諮詢和建議，負責起草審議有關法律、法規及法令，並掌管司法行政業務和提供有關政策諮詢。司法行政部主要職掌司法行政、獄政、司法改革、緩刑等工作。此外，紐西蘭司法部還處理商業、貿易、專利等經濟方面之法制業務。

（二）考察重點：

1、組織簡介

紐西蘭司法行政部長為內閣成員，就司法行政部業務對內閣總理負責。但因部長身兼國會議員，平常因議會事務繁忙，行政工作多由秘書長主持（類似我國行政部門的常務次長），並有若干名副秘書長協助秘書長推展業務。

紐西蘭司法行政部的機構設置基本分為兩級，即中央一級和地方一級。司法行政部內設法院司（負責法院行政工作）、獄政司、緩刑司、法律改革司、商業事務司、行政管理司、土地契約司及專利司等。值得一提的是，紐西蘭司法行政部設有法律改革司，其職掌係就憲法、行政法、契約法、商事法、刑法、婚姻家事法和侵權法等多項法律提供修法建議，並有向立法機關提供法律草案的權力。

2、業務職掌

司法行政部與紐西蘭警察局、懲教署、Crown Law 辦公室和嚴重欺詐辦公室協力合作，朝著使社會更安全的目標而共同努力，並提供便民司法服務。司法行政部的業務內容如下：

（1）司法政策諮詢及提出法律案

提供部長和內閣簡報與建議，有助於政府政策制定和立法改革及發

展，並提供法制政策建議予國會。此外，紐西蘭法律中有 166 種法律涉及司法行政部專門職掌，或應由該部協助其他機關辦理，故業務涵蓋範圍廣泛。

(2) 司法行政庶務之提供

司法行政部提供司法機構一般性、庶務性的行政、技術和人力協助，另提供筆錄、遺囑和法院判決線上查詢功能。

(3) 營運服務：

處理法院判處罰款和侵權罰款、其他強制執行和完成民事判決命令和各式法庭文件，並提供分居與離婚訴訟、法律諮詢、家庭暴力、被害人保護、學校教育、陪審團等資訊服務。除了對於刑事司法和減少犯罪提供諮詢，司法部也直接與各種非政府組織在預防犯罪和其他活動上合作，如與地方政府和部落的合作夥伴關係。

(三) 考察過程與意見交換⁸

本次考察意見交流，重點如下：

1、司法互助：

本次拜訪紐西蘭司法行政部，主要的目的之一即尋求司法互助的可能性。司法行政部遵循各項國際公約，在符合公約規範之條件下，即可在偵查階段提供刑事司法互助或犯罪情資分享。紐西蘭的 Crown Law Office 為該國主管司法互助之中央機關，紐西蘭之司法警察機關如需進行司法互助，需經 Crown Law Office 審核同意後，由該辦公室代表紐國向受請求國家提出，反之亦然。目前紐西蘭及我國雖無簽立司法互助協定，但紐西蘭司法行政部認為可以就個案實質進行司法互助，目前已有合作案例，未來紐國在修訂相關法律時也不會取消此種合作模式。

至於嚴重詐欺辦公室(Serious Fraud Office; 以下簡稱 SFO)因機關屬性不同，常與亞太鄰近國家分享資訊，尤其是貪瀆犯罪資訊，其組織法內訂有

⁸本考察團由駐紐西蘭臺北經濟文化代表處副代表黃學敏陪同，另請維多利亞法學院畢業之律師協助翻譯，由刑事法律組組長、政策顧問、刑事執法組代理組長和國家法律顧問室顧問接見，介紹司法行政部之職掌及回答本署提問，進行廣泛之雙向交流，最末由賴署長致贈本署簡介資料及公務禮品，以感謝司法行政部的熱忱接待。

資訊分享之規定，可予應用。

2、司法行政部與經濟合作暨發展組織（OECD）的互動：

2013 年 OECD 的檢驗官曾造訪紐西蘭，考察該國有無落實聯合國反貪腐公約內容，並就 SFO、警察機關、稅務局等機關進行評核，對紐西蘭的反貪作法提出建議。司法行政部在採納部分建議後，即著手修組織犯罪及反貪腐法⁹（Organized Crime and Anti-corruption Legislation Bill），除納入聯合國反貪腐公約內容為條文外，另將行、收賄的罰則加重。

此外，OECD 也認為紐西蘭欠缺統一專責的中央反貪、肅貪機關，致使各機關的認定標準可能產生差異。然司法行政部則認為紐西蘭在廉政反貪的業務是靠很多單位協力合作，如司法行政部或其他執法及行政部門分享資訊，SFO 進行調查，機關之間的橫向溝通很頻繁、也很流暢，故是否成立單一專責機關仍在研議評估中。司法行政部對於紐西蘭未來的廉政工作也不是那麼樂觀，在談到目前最大的挑戰和未來努力的遠景時指出，根據 OECD2013 年所提出的報告，即認為紐西蘭對貪腐的警覺性不足，司法行政部目前和 SFO、稅務局等機關進行連繫及瞭解如何處理、強化政府機關及民眾對於貪腐案件的警覺性。

3、及時修訂法律反應社會變遷

紐西蘭政府因應新科技產物而生的犯罪類型，在最近修訂的刑法法條中，針對新型態的高科技犯罪行為、網路上的霸凌或張貼違反善良風俗照片等行為納入處罰，強調此次修法為將來未雨綢繆，以免未來疲於奔走救火。但因紐西蘭是不成文法系的國家，仍會盡量以現行法條做涵攝、解釋。是以，紐西蘭在立法時採取寬鬆的政策，盡量擴大可適用的範圍。而財產犯罪中面對虛擬的財產、權利如何認定，都是未來立法可預見的挑戰，例如數位檔案，最近才由紐西蘭最高法院確立了它的財產地位。

4、犯罪所得查扣

⁹ http://www.parliament.nz/en-nz/pb/legislation/bills/00DBHOH_BILL56502_1/

我國就犯罪所得的財產查扣，以往需俟判決確定，被告常利用訴訟過程的疏失而脫產成功，使得司法正義無法獲得申張。而紐西蘭為了確保貪瀆不法所得訴追成功，在判決確定前，就貪瀆行為所得財產及利益，可先就海內外財產予以凍結。而可凍結財產的範圍，包含賄賂本身及其所生或所得利益，如行賄所得之採購案。司法行政部的職掌即是針對欲凍結之財產擬定相關規定去量化、定義它們，不至錯漏範圍、錯估金額。

5、司法行政部為獨立、超然的行政機關

司法行政部雖然事涉刑事司法權責，但其本身並不會直接介入刑事司法程序，當遇到公務員涉有貪污嫌疑的情事發生時，案件首先將交由司法行政部的風險管理組處理，在查察到一定程度後，始交付具有偵查權力之司法警察機關(如 SFO)偵辦。各政府機關的審查委員在年度報告時，亦會將所發現之貪瀆情事向最高審查法官報告，如證據本身明確，即會直接交由司法單位調查。在整個過程中，司法行政部僅就大方向進行指導，不會介入、甚至指導個案。

司法行政部雖亦負責法院行政業務，但不會介入審判實務，故國際透明組織 (TI) 曾在 2013 年的報告中，大力肯定紐西蘭法院具有高度的獨立性，這也是造就紐西蘭在國際清廉評比排名始終在前三名的主因之一。

與亞洲國家的單一反貪機關執掌有別，紐西蘭將各項權責清楚、明確地分散在各機關間，各機關可以互相合作、配合效果也確實很好，但司法行政部本身亦謙虛表示仍有再進步的空間，是以其有採納國際反貪組織的建議，計畫修訂國家反貪策略，並研議交由一個機關負責辦理之可行性，但整體政策仍在研議中。

6、風險管理：

因行政業務具有專業性，各機關對於其自身職掌熟悉、故易瞭解易滋弊端的死角，並為適切之風險管理。如同獄政機關，不只在國內，紐西蘭政府也認定它的風險程度高，現在也正在對獄政進行評估、檢討如何提升

反貪成效。而雖然紐西蘭反貪的機關和處理流程是分散的，但基於行政一體的原則，肅貪案件偵辦仍會偏向交由 SFO 處理。

司法行政部內部所設立的風險管理組，類似我國的政風單位，可就機關內部風險事件、人員發生貪瀆的可能性等事項進行獨立調查。當司法行政部接獲公務人員涉及貪瀆之舉發，風險管理組會依其權限，就被檢舉的公務員財務紀錄、承辦過的案件進行調查，如果經調查後認涉及刑事犯罪會再移交權責機關偵處。另就較嚴重的案件，會先和內部律師或法律專業單位諮詢，瞭解有無需更進一步與警察機關合作。

紐西蘭對於政府機關公務員之貪瀆預防，傾向善用政府雇員與政府簽定之聘僱契約，懲處方式也可能較為輕微，如解僱。另外一般勞工法中也訂有條文並納入契約中，准許員工如果有不正當行為，是可以被公司調查。

7、廉政宣導：

紐西蘭並未如我國，經常性地對民眾或公務員辦理反貪宣導，但因為政府機關本身對貪腐的容忍度很低、屬於不可忍受的，且員工本身具有很強烈的責任感並相互監督，雖然公務機關沒有專責處理反貪腐的訓練，但國家事務委員會(SSC)已將反貪腐的內容訂入規定，而司法行政部本身即辦有「反詐欺週」的活動以強化宣導，其中風險處理組另辦有線上測驗、宣導。

三、紐西蘭警察總部(New Zealand Police National Headquarter)

(一)組織、人員編制簡介

紐西蘭警察之組織及執法權力來自於警察法(Police Act 2008)¹⁰，至 2015 年 9 月 1 日為止，紐西蘭警察總員額共計有 13,000 人。紐西蘭警察分為兩種，宣示警察¹¹ (即制服員警)共 9,000 人，文職及契約雇員 4,000 人，在紐西蘭總人口數 460 萬人中，比例大約為 325：1。紐西蘭警察總部位於首都威靈頓，全國共分為十二個警巡區，並設有專業機構。因屬內閣制國家，故紐西蘭警察之機關首長為由國會議員擔任之警察部長(Minister of Police)及警察總長(Police Commissioner)¹²。

紐西蘭警察職階分為：警員(Constable)及高級警員(Senior Constable)，共佔 75%。警長(Sergeant，佔 15%)，高級警長(Senior Sergeant，佔 5%)。警督(Inspector)、警司(Superintendent)。助理檢察總長 6 人。副警察總長 3 人。警察總長(任命制)。宣示警察及文職或契約雇員之任用方式與條件不同。

紐西蘭警察依工作職掌區分為不同警種，計有：巡邏員警、交通警察、偵探、痕跡檢查、空中警察、機場警察、犯罪預防、孩童保護、亞裔犯罪調查、車輛犯罪、孩童虐待、毒品製造販賣、詐欺、組織犯罪、犯罪所得查緝、財產犯罪、成人性犯罪、暴力恐怖犯罪、事故調查、犯罪監控、持械暴力、家庭暴力、族裔聯絡、通訊監察、人犯戒護、情報蒐集、青年教育、社區警察、指揮中心、學校警察、文職工作等。

(二) 考察重點：紐西蘭警察職業倫理制度簡介¹³

1、警察職業倫理之核心價值

紐西蘭警察之核心價值為專業、尊嚴、廉政、尊重毛利與不同文化傳

¹⁰參閱 Police Act 2008 (www.legislation.govt.nz)。

¹¹「宣示警察」需自紐西蘭皇家警察學院畢業(就學時間為 19 週)，並擔任兩年實習警察後，即成為正式員警。著制服、擁有執法權、逮捕權及警械使用權等，為第一線執法人員。

¹²現任警察部長為 Mike Woodhouse，警察總長為 Mike Bush。

¹³本考察團由駐紐西蘭臺北經濟文化代表處副代表黃學敏陪同，由警察行為規範部門督察長及督察官接見。

統。警察職業倫理由警察總部統一負責，設職業倫理部門 24 時全年無休處理民眾投訴，以確保民眾對警察執法之信任。紐西蘭警察總部認為民眾對警察執法的信心，是對紐西蘭政府整體執政滿意度及信任度很重要的一環，因此該部門工作重點在如何鼓勵、引導全體紐西蘭警察執法時遵行「紐西蘭警察行為準則」(New Zealand Police Code of Conduct)，謹記該準則之核心價值並保持執法一致性，減少投訴，增加民眾對警察之信賴。今年以更簡明易懂、綱要性之方式修訂警察行為準則¹⁴ (基本綱要：行為是否經得起監督審查、是否符合警察政策、紀律與法律、是否合法、是否公平)，目的在於幫助基層員警更容易理解並遵循該準則之各項要求。該部門也定期或不定期與基層員警就警察行為準則進行討論與意見交換，對好的行為予以表揚、對於錯誤行為給予糾正。警察總部警察職業倫理部門並會針對全國各區域民眾對於員警之投訴案件分類研析，針對前十項民眾投訴最多之案件類型提供指導意見，以避免在警察執法過程中產生不必要之投訴。

2、職業倫理制度之特色

紐西蘭警察職業倫理制度之特色為經國會立法成立「警察行為獨立調查局」(New Zealand Independent Police Conduct Authority，簡稱 IPCA)，由該局從外部監督警察執法行為¹⁵。紐西蘭警察接獲之各地區民眾投訴必須提供給該機構，該機構接獲之投訴案件亦會通報紐西蘭警察。紐西蘭警察支持此項外部監督，雖兩機構意見偶有不同，但仍相互尊重，以共同提升民眾對紐西蘭警察之信任與警察執法之專業¹⁶。

紐西蘭全國分為 12 個警巡區，每區設一位警督(Inspector)負責該區警察職業倫理業務(類似我國制度之督察人員)，另依各區內範圍大小每大區設置 4 至 5 名專職調查員、每小區設 2 至 3 名兼職調查員，由各區警督直接向警

¹⁴參閱 NZ POLICE CODE OF CONDUCT(<http://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/ourcode.pdf>)

¹⁵「警察行為獨立調查局」(Independent Police Conduct Authority)為紐西蘭國會立法設置之獨立機關，負責調查、蒐集一切有關警察警察行為操守之投訴舉報。該局為完全獨立運作之機構，人員非來自警察總部，局長是由政府直接任命，以往多由高等法院退休法官擔任，其他成員則多為資深律師，惟該局之調查人員則多由退休員警擔任。參閱 www.ipca.govt.nz。

¹⁶此外紐西蘭警察制度之特色，該國其他政府部門如移民局、監獄部門、社會福利部門、交工局等，並無針對員工職業倫理設置外部獨立調查監督機制。

察總部彙報工作。人民投訴案由各區警督負責了解、登錄及編號，收案後須將簡要內容陳報警察總部之職業倫理部門。警察總部之職業倫理部門設三位警督，負責審核各地區陳報之人民投訴案，並需於收案後五日內向警察行為獨立調查局報告，由該局進行最終認定。

警察行為獨立調查局根據人民投訴案件之嚴重性、影響性，將案件分為 5 級：

第 1 級嚴重執法違失案件：羈押人犯死亡、警察不當使用警械擊斃人民、警車追逐肇事致人民死傷等，由該局視投訴案件之社會影響性，選擇重要案件自為調查；至於其他第 1 級案件(經評估無自為調查之必要者)及第 2 至第 4 級案件，則交由各地區警察局警督進行初步調查後(應於 5 個月內回覆)，由各地區警察局警督提交調查報告予警察總部警察職業倫理部門之警督審閱該案之調查方向、範圍與應行調查之證據均已完備後，提交警察行為獨立調查局做最後認定。

第 5 級案件多屬民眾對警察依法執行勤務不滿之投訴，如抗議被逮捕、起訴等，此類案件因已依法定程序逮捕、起訴，故接獲投訴後僅大致了解逮捕、起訴之過程是否符合法律規定，即函覆投訴民眾應循法律救濟途徑解決。以上均屬於行政調查，如於調查過程中發現員警涉及貪瀆犯罪，則應同時向警察總部、警察行為獨立調查局及嚴重詐欺辦公室報告¹⁷。

總體而言，警察行為獨立調查局因組織編制員額有限，故約有 70%-80% 的投訴案件需與紐西蘭警察總部之警察職業倫理部門及各區警督密切合作。因法律賦予警察行為獨立調查局極大的權力，紐西蘭警察受其制約，即要求各級警督於案件進行初步調查時須及時、客觀、公正、專業、科學，以經得起警察行為獨立調查局及公眾的檢驗。紐西蘭警察提出之調查報告與警察行為獨立調查局之調查結果雖難免會有意見不同，但發生機率不高。警察行為獨立調查局會針對每起重大案件調查報告公布於機關網站，每年

¹⁷據警察總部警察倫理部門受訪談者 Kai Shao 警督表示，其擔任紐西蘭警察 18 年來，從未曾碰過員警貪瀆案。

定期向國會報告警察投訴調查的有關情況。

3、受理民眾投訴案件數量統計、案件類型與保密機制

2015年1至6月，紐西蘭警方接獲各類投訴案件計有1,400件，其中第1級案件佔1%、第2級佔2%、第3級佔1%、第4級佔24%、第5級佔38%，其他佔34%(非真正意義之投訴，如不滿接獲交通罰單等)。

警察投訴案件最多之類型分為：語言態度 21%、調查不足 15%、過度武力 7%、歧視 6%、起訴失敗 5%、侵犯隱私 4%、不合法逮捕 3%、違反人權 2%。

一般民眾投訴案件(指員警紀律調查，不涉刑事責任)，如果具名投訴其身分原則上並不保密，也就是會告知被投訴之員警投訴者身分(如警械使用過當之案件)以進行案件調查，但人民也可以選擇匿名投訴管道。但內部人投訴之案件，當投訴之內容符合法律要件下，或其所投訴之對象職級較高、身分敏感，則可適用揭弊者保護法規定，對其身分保密。

4、如何預防警察違紀及防制貪腐

紐西蘭政府清廉指數在全球中名列前茅，且員警貪腐案件鮮少發生，其原因第一應為歷史文化因素，且地處邊陲，較不易受其他地區之風氣影響，第二為人民法治素養高，所有政府行為，包含警察執法均需遵守依法行政，第三人民對警察之投訴管道暢通、簡便、投訴管道多元，所有投訴均會轉到警察行為獨立調查局處理，由該局要求警察總部就該投訴案提出說明，每個投訴案件均有案件編號並輸入系統控管、分級處理、處理結果均會告知投訴人，投訴人不滿意調查結果可向警察行為獨立調查局申訴，針對嚴重或重大影響案件，該局會公布調查報告，接受公眾監督，且任何民眾均可以向警察部門索取有關警察投訴之統計資訊，加上制定並推動警察行為準則，有關貪污犯罪行為之刑事立法及執法完備，違反者受有嚴格之律制裁，綜合這些因素，使紐西蘭維持良好的警察風紀。亦鮮少聽聞紐西蘭警察於執法過程有受外界關說施壓之情，員警均具有拒絕關說施壓之

基本職業素養¹⁸。

紐西蘭兩年前曾有一案例，某選區議員為某一涉犯家庭暴力之知名企業人士打電話向其他區域之警長關說，關說之內容為其友人涉案請利用管道幫忙關心，而非要求該警長採取何具體作為或干預案件偵辦，該名警長以電子郵件向該案件管轄單位警察表達關切，後來該警長因此關說風紀案引咎辭職。另十多年前，某一紐西蘭警察總長晚間餐敘飲酒，飯後由其妻開車返家，遭攔檢實施酒測，該位總長主動下車接受酒測，但值勤員警發現其身分為總長後，主動表示免實施酒精測試，讓其離去，此舉遭另外一位執勤員警舉報，該總長亦引咎下台。以上案例均為紐西蘭警察之借鏡。

此外在紐西蘭員警違紀預防上，如紐西蘭警方對於員警使用網路查詢個人資訊之權限亦有嚴格的法制規範，網路查詢資料有電腦登錄資訊等電磁紀錄可查，可有效監督防範。原則每月稽核員警網路查詢權限使用情況有無異常，濫用查詢權限之員警可能面臨最輕警告、最重解職之處分。此外，亦會採用隨機稽查之方式，如針對政府官員、財經名人、社交名流、罪犯資料等關鍵字眼，搜尋資料庫中的查詢紀錄，了解有無員警曾經查閱、有無合理正當之查詢原因等進行了解。

5、就公務員貪瀆案件之偵辦紐西蘭警察與 SFO 如何分工

SFO 主要針對公務員收受賄賂、不當利益交換等貪瀆案件偵辦，該機關主要偵辦之犯罪領域為金融犯罪、白領犯罪。如為低階公務員涉犯程度較輕微之貪瀆不法案件，例如竊取小額公款等，則可能會由紐西蘭警察或該公務員任職之單位(如移民署、稅務局等)自行偵辦。

¹⁸ 紐西蘭警察督察單位並未採用「廉潔測試」檢測員警風紀，而係以「信任」為基礎，規劃員警職業倫理制度，警察職業倫理的規範目的是「獲取公眾的信任」。

四、嚴重詐欺辦公室(Serious Fraud Office ; SFO)

(一) 成立目的

SFO¹⁹係於 1990 年由紐西蘭國會立法通過之 Serious Fraud Act 1990(簡稱 SFO ACT)而設立，迄今 25 年，SFO 創立初始之職權為針對重大複雜金融犯罪之偵測(detect)、調查(investigation)與起訴(prosecute)，自 2010 年起亦負責貪瀆犯罪之偵測、調查與起訴²⁰，為紐西蘭專責辦理貪瀆案件之肅貪機關。SFO 屬紐西蘭司法行政部(Ministry of Justice)所轄司法部門(Justice Sector)之一環，與紐西蘭警察(New Zealand Police)共同合作，並接受 Crown Law Office 之政策指導，以降低紐西蘭犯罪率、增進公共福祉為主要目的，並與紐西蘭司法行政部一起提供現代的、易親近接觸的、具成本效益的服務²¹。

(二) 考察重點²²

1、SFO 之組織架構及人員配置

SFO 主要分為三個部門，情資評估部門(Evaluation and Intelligence Team)及兩個調查部門(Investigation Team)。每個部門中有一位部門主管(GM)及 12 名員工，其中調查員(約 5 人，大部分曾任警職)、律師(約 3 人)、會計師(約 4 人)，共同組成辦案團隊。

SFO 雖是重大金融犯罪及貪瀆犯罪之發掘、偵辦與起訴專責機關，但因組織及人員編制相當精簡(目前總員額約 50 人)，故相當程度上須仰賴與其他犯罪偵查機關共同合作以偵辦案件。SFO 平均一年受理近五百件犯罪

¹⁹ Serious Fraud Office 以下簡稱 SFO。

²⁰紐西蘭之刑事犯罪偵查機關主要有：SFO 負責重大金融犯罪偵辦(Serious Financial Crime)、紐西蘭警察(NY Police)負責實體犯罪偵查(Serious Physical Crime)、OFCANZ 負責組織犯罪偵辦(Serious Organized Crime)。此外，海關、稅務機關、衛生福利部等各行政機關，對於組織轄管範圍內之特定刑事犯罪，均有犯罪調查與起訴權限。參 2015 年 11 月 16 日 SFO 參訪 PPT 簡報資料 P.2。

²¹ SFO Annual Report 2014,P.5。

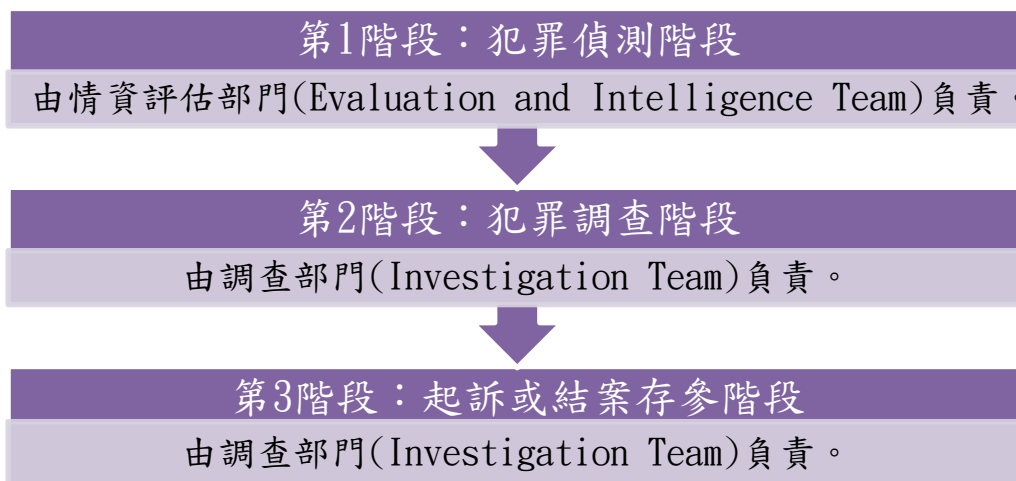
²²本考察團由駐奧克蘭台北經濟文化辦事處周處長中興、吳副處長懷健陪同，另請當地執業律師協助翻譯，由調查部門經理及諮詢總顧問等人接見，介紹 SFO 職掌及回答本署提問，雙向交流氣氛熱切，最末由本署賴署長代表致贈本署 104 年度工作報告及公務禮品，順利完成本次參訪。

情資，但實際辦案人力僅有前述三個部門共約 36 人，故更需要審慎運用有限資源。根據 SFO 過去受理及偵辦案件的統計數據顯示及經驗，SFO 亟需與其他犯罪偵查機關保持良好合作關係，在可能範圍內盡量與他機關合作，以能使該機關之偵查能量達到最大化。SFO 歷年與紐西蘭警方合作十分密切，雙方訂有合作備忘錄(Memorandum of Understanding between New Zealand Police and Serious Fraud Office)，規範彼此案件協調及共同合作偵辦犯罪之模式與應遵循之規則。SFO 員工中有將近三分之一曾任職於紐西蘭警察或與之有相互合作經驗，故 SFO 雖經法律賦予極強大之權力，如 SFO 有權力針對紐西蘭警察立案偵辦之案件，命其移轉交由 SFO 偵辦，但因素來與紐西蘭警察互動良好，彼此相互尊重合作，故 SFO 成立 25 年來，從未使用該項案件移轉權。

2、SFO 案件調查之階段與偵辦時間

(1)SFO 案件調查三階段

SFO 案件調查可略分為三階段，由兩不同部門專責辦理：



SFO 受理之所有犯罪情資會先送到情資評估部門(Evaluation and Intelligence Team)，由該部門評估該項情資之真確性、重要性與有無偵辦價值。情資評估部門(Evaluation and Intelligence Team)目前是由 SFO 中最有經驗的資深調查員擔任。之前 SFO 也曾以資淺員工擔任此職，但發現情資過濾篩選成效不佳，反而導致機關整體調查無效率，故最後決定採用最有經驗之資深調查員擔任此項工作，以達到最有效利用 SFO

偵查資源與人力之目的。只有經該部門評估後認為屬於重要且有調查價值之案件，才會進入第二階段交由調查部門深入調查。故 SFO 非常重視第一階段之情資評估分析與篩選機制，主要透過此機制審查犯罪情資立案調查之價值，以確保機關有效運作，對民眾明顯濫訴之案件予以結案歸檔，對更適合由其他機關處理之案件，則移請他機關處理。

惟有經第一階段評估調查後，認有繼續偵辦價值之案件，才會由情資評估部門(Evaluation and Intelligence Team)向 SFO Director 報告調查結果，由 SFO Director 決定該案件是否應進入第二階段由調查部門進行深入調查。SFO Director 此項立案調查權是法律所賦予，免受司法審查，SFO Director 亦針對第二階段犯罪調查完畢之案件決定起訴與否之權力。

2014 年 SFO 受理犯罪情資共計 535 件，其中約有 30 件於第一階段之犯罪偵測階段正式立案展開初步調查，進入第二階段犯罪調查程序之案件數約為 20 件，最終起訴之案件約為 12-15 件²³。SFO 案件的起訴率在每年受理之檢舉案件中，約占 5%。在每年受理的 500 件檢舉情資中，約有 70% 的案件不會進入第一階段調查程序，大多數的案件會移請其他更適合調查之機關處理(如稅務案件由 IRU 處理、移民案件由移民署處理、不法所得金額較低之財產犯罪或信用卡詐欺等則移請紐西蘭警察處理)，民眾濫訴、經評估後認無偵辦必要之案件或經第一階段或第二階段調查後認為沒有開啟下一階段調查必要之案件，均由 SFO Director 與各組辦案人員討論後，由 Director 決定結案存參，沒有外部監督機制，亦不經法院審查。而人民檢舉之案件如經簽結，SFO 會通知檢舉人該案處理結果。

(2)各階段平均辦案時間

第 1 階段犯罪偵測階段，平均每案調查時間為 3 個月；第 2 階段犯罪調查階段，有 30% 的案件於 6 個月內完成調查，80% 的案件於 1 年內完成調查。

²³ SFO Annual Report 2014,P.17 及 2015.11.17 SFO 參訪 PPT 簡報資料 P.4，每年受理之約 500 件情資中，移請其他機關調查者約佔 70%。

3、SFO 擇案偵辦標準

SFO 組織法明定 SFO 僅針對最重大複雜之金融犯罪及貪污案件進行調查，故審慎篩選有偵辦價值之案件即屬重要。在選擇案件偵辦時，SFO 主要是考量是否為貪污案件(一律認為屬重要案件)、犯罪金額(SFO 偵辦金融犯罪之金額下限為 100 萬紐幣)及對公共利益是否造成重大影響。

紐西蘭為貪污零容忍國家，對於打擊貪腐十分看重，故 SFO 對於民眾檢舉政府官員之貪瀆情資與主動發掘政府官員之貪污犯罪，均會立案調查。SFO 偵辦貪污案件並不受貪污金額高低之限制，如近期起訴一件人民檢舉政府官員貪污案件，其不法所得為 1,000 元紐幣，雖然犯罪金額不高，SFO 仍相當重視予以偵辦並起訴。僅對於金融犯罪類型，始以不法所得金額及對公共利益之影響性是否重大，研判是否立案偵辦。

4、SFO 調查發動標準及調查權限

SFO ACT 就 SFO 偵辦犯罪之程序及各程序所得使用之權力立法明訂如下²⁴：

第一階段：犯罪偵測階段(Detection)

- (1)發動標準²⁵：合理懷疑(reasonable suspicion)針對某事件進行調查，可能發現貪瀆犯罪或重大複雜之金融犯罪者
- (2)調查權力²⁶：文件資料調取權。
- (3)聲請搜索票²⁷：向法院聲請核發搜索票並執行。

第二階段：犯罪調查階段(Investigation)

²⁴參 2015 年 11 月 16 日 SFO 參訪 PPT 簡報資料 P.5。

²⁵ SFO ACT ,Part 1 Detection of serious fraud ,Section 4 Where the Director has reason to suspect that an investigation into the affairs of any person may disclose serious or complex fraud, the Director may exercise any power conferred by this Part.

²⁶ SFO ACT ,Part 1 Detection of serious fraud , Section 5。

²⁷ SFO ACT ,Part 1 Detection of serious fraud , Section 6。

(1)發動標準²⁸：合理相信(reasonable belief)貪瀆犯罪或重大複雜之金融犯罪已發生。

(2)調查權力²⁹：傳喚詢問權(具強制性，不遵循者涉犯藐視司法之刑事犯罪，受傳喚者有不自證己罪原則適用)、文件資料調取權(具強制性，調取範圍除文件記錄外，另含電腦、網路資訊、通訊業者之文件資料(如通聯記錄)。SFO 認為針對會計師、律師、銀行人員與諮詢之第三者，使用此項權力最為有效。

(3)聲請搜索票³⁰：向法院聲請核發搜索票並執行。

第一階段立法者未賦予 SFO 傳喚詢問權，主要是因為發動調查之門檻與第二階段不同，立法者認為第一階段只是了解並研析有無犯罪發生之可能性，如給予太強的調查權並非妥適。第一階段即使有有限度之強制性，也僅限於向對方調取文件。SFO 法定權力之行使方式需統計數據固定發布於媒體，由媒體監督調查權的行使是否適當，有無逾越法律授權範圍。

又立法者並未賦予 SFO 向法院聲請及執行通訊監察之權力，實際上 SFO 的調查人力也無法因應，故 SFO 未曾執行通訊監察。但在兩年前與紐西蘭警察合作的案件中，因該案有執行通訊監察之需求，故在符合法定要件下，由紐西蘭警察向法院聲請通訊監察書並執行，該案偵辦過程中，警方也有配合通訊監察執行行動蒐證，故此類案件 SFO 須與警方保持密切合作。又因紐西蘭國家小、資源有限，故各機關專注於發展專業職能並相互配合發揮，如警察之專長在於實體蒐證(如跟監、通訊監察等)，SFO 之專長在於金融犯罪調查，兩機關為保持長期良好之互助，對需要請求對方協助的案件均經審慎選擇，以避免資源濫用。

5、偵查保密義務

SFO ACT 第 36 條以下規範 SFO 辦案人員必須遵守嚴格之保密義務，不得無故洩漏偵查所獲悉之任何資訊予他人。但 SFO Director 在例外情況下，

²⁸ SFO ACT ,Part 2 Investigation of suspected offences involving serious fraud , Section 7、8。

²⁹ SFO ACT ,Part 1 Detection of serious fraud , Section 9。

³⁰ SFO ACT ,Part 1 Detection of serious fraud , Section 10。

可以決定揭露部分偵查資訊予其所認定對取得該項資訊有合適利益之特定人³¹，如起訴時 SFO Director 有可能決定將案件起訴資訊告知媒體，但對 SFO 而言，遵守第 36 條規定之保密義務比新聞發布更重要。

在案件偵查過程中 SFO、警察及紐西蘭媒體、民眾均具有不得要求偵查機關提供有關案件之任何偵辦資訊之基本素養。反觀我國在偵查中如有發動搜索、約詢等偵查舉動，媒體及民眾均以人民知的權利、維護公共利益等理由，要求檢方及司法警察機關在不違反偵查不公開原則下發布新聞稿對外說明。但紐西蘭則嚴格遵守偵查保密義務，除了不會主動發布任何與案件相關之新聞外，即使 SFO 向某機構調閱文件而遭該機構人員告知媒體，SFO 於接獲媒體詢問時也不給予任何證實或答覆，即使該事件已眾所周知，仍然不會透過 SFO 的管道將該項訊息告知媒體。SFO 僅於偵查終結決定起訴時，才可能有限度的發布新聞稿，因紐西蘭的起訴均為公開。另外，當 SFO 起訴之案件經法院判決時，SFO 也會再視情況發布新聞稿回應。有關 SFO 發布的新聞稿可參考 SFO 網站的 MEIDA 網頁，即可得知 SFO 新聞發布的時間點及內容。

6、司法互助與犯罪情資交換

目前外國政府並不需要與紐西蘭簽訂司法互助 MOU，即可因個案進行司法互助。我國與紐西蘭同屬 APEC 會員，在 APEC 機制下各會員國均有進行刑事司法互助之義務。紐西蘭與我國亦已就具體個案進行司法互助，並有相當成功的經驗³²。故 SFO 認為臺、紐間應該沒有另行簽訂司法互助協定之必要，依現行模式即可進行。

國際法互助需經請求方之中央主管機關核准，再由該機關向受請求方之中央主管機關提出請求進行個案司法互助。而紐西蘭司法互助之中央主管機關為 Crown Law Office，SFO 在向 Crown Law Office 提出前，會事先與

³¹ SFO ACT Section 36 “Every member of the Serious Fraud Office shall observe the strictest secrecy in relation to...” However “...the Director may disclose such information ...to any person who the Director is satisfied has a proper interest in receiving such information.”

³² SFO 曾於 2015 年 5、6 月間透過紐西蘭 Crown Law Office 向我國法務部正式提出司法互助請求。

該外國可提供司法互助協助之犯罪偵查機關進行連繫，確定對方可提供協助後，再正式透過 Crown Law Office 提出司法互助請求。

此外，依據 SFO ACT 第 51 條規定，SFO 亦可與外國之犯罪偵查機關直接進行犯罪情資交換與合作。此項情資交換機制在紐西蘭需要得到檢察總長(Attorney General)同意，經同意後即可直接與該外國犯罪偵查機構進行情資交換。如 SFO 即曾與香港 ICAC 透過 SFO 第 51 條及第 36 條規定以犯罪情資交換方式，取得文件資料與所需資訊。

7、紐西蘭維持廉潔政府的關鍵與挑戰

紐西蘭雖然沒有防貪、反貪之專責機關，但透過各政府機關相互合作，共同達成並維護廉潔政府的目標。紐西蘭向來為民主開放國家，具有穩定的經濟基礎，並有強而有力的媒體監督政府執政，加上紐西蘭公民教育率及識字率高，公民權利意識高漲，法制上也賦予民眾有權要求政府公開各項資訊，加上英國移民等歷史因素，均是紐西蘭貪污發生率較低的原因。

SFO 一直以來均持續偵辦貪瀆案件，不法金額從 1,000 元紐幣至 100 萬元紐幣均有，近來也有外國公司行賄紐西蘭政府官員的案例出現。必須正視的是紐西蘭的社會經濟環境已經逐漸改變，有更多的外國移民來到紐西蘭定居，帶來不同的文化與生活方式，確實使貪瀆犯罪發生的機率升高。SFO 現在也開始注重對民眾及企業針對防貪、反貪、肅貪之教育訓練，SFO 也與國際透明組織合作，在機關網站上提供貪污敏感度自我檢視的測驗，希望加深並強化民眾防範貪污犯罪的意識。此外，也加強對外國貿易商的教育，讓他們理解在紐西蘭怎樣的行為會被認為是貪污犯罪。

肆、考察心得與建議

一、重大案件篩選機制，集中火力，發揮最大效益

紐西蘭人口約 440 萬人，SFO 辦案人力為 36 人，其組織職掌除貪污案件外，另偵辦重大金融犯罪，與本署在我國 2600 萬人口中僅有百餘之肅貪人力辦理貪瀆案件，不可謂不相似，均屬組織精簡、人力、資源有限之犯罪偵查機關。故如何在有限的資源下，發揮最大偵查能量，以具有指標價值之案件彰顯機關辦案成效，為共同面對的主要課題。

SFO 深知其有限資源應集中以最有效能之方式運用，故其組織法中以兩階段調查程序，對所欲立案偵辦之重大金融詐欺犯罪進行評估篩選，僅就對社會公益造成重大影響、不法所得至少 100 萬元紐幣以上、犯罪手法複雜之重大金融犯罪，進行立案調查。此種特殊之選案偵辦方式之所以可行，實乃因紐西蘭國會在 SFO ACT 中已明文賦予該機關集中火力選案偵辦之特權，期待該機關如同一把利劍，可以迅速地針對影響國家社會經濟穩定之重大金融犯罪，強勢偵辦起訴。此種選案偵辦之方式，難免多少會造成數偵查機關間案件排擠與績效競爭比較之心結，然在本次參訪中，SFO 及紐西蘭警方均表示尊重立法者此項制度設計，運作上並無扞格，且因 SFO 之調查人員大多來自警察機關，雙方互動良好，在共同合作偵辦之案件上相輔相成，SFO 發揮財務金融案件調查分析之專長，警方則發揮通訊監察、實體蒐證之實力，相得益彰。是以，如何發掘機關核心工作價值，確實體認機關資源本質上的限制，從制度上找尋適當方法，建立適當的案件篩選機制，將經初步調查後認無偵辦價值之情資，簡化其結案列參程序，將辦案資源集中運用於有發展價值之案件，並與其他犯罪偵查機關相互支援合作，以發揮整體最大肅貪能量，應為本署未來推動肅貪業務革新之規劃方向。

至貪瀆案件偵辦為 SFO 近年擴增之組織任務，但 SFO 年度報告及相關數據之統計或網站介紹，並未特別針對貪瀆案件之偵辦件數、效益與重大金融犯罪案件分開計算，此為查閱該機關相關文獻時所應注意之點。有關 SFO 貪瀆案件之偵辦，或許因該國不愧為全球政府清廉度最高之國家，貪瀆發生率本低，故在發動偵辦之門檻上，並未設定以不法所得金額或涉案人員職務

高低等門檻來當作選案標準，反而是只要是公務員之貪瀆相關犯罪，一律認為是對社會公益有重大影響，全數立案偵辦。

二、善用情資交換及司法互助機制，強化國際交流

本署及我國各犯罪偵查機關，可多利用 SFO ACT 第 51 條犯罪情資交換機制，直接與 SFO 就重大金融及貪瀆犯罪進行情資交換。目前 SFO 已與多國之犯罪調查機關進行犯罪情資交換(如英國的 SFO、美國 FBI、澳洲聯邦警署、歐盟反詐欺辦公室、香港廉政公署、大陸人民檢察院、加拿大警署、新加坡反貪污賄賂局、馬來西亞反貪腐委員會等)。

又紐西蘭目前政策及法制上均可與我國進行個案刑事司法互助，現階段已有案件先例存在，此為良好開端，應善加利用。

三、堅持媒體自律，新聞發布謹守偵查保密界線

SFO 新聞發布之時機與內容尺度，亦為值得借鏡參考之處。紐西蘭電視媒體僅有 4 家，且均有官股色彩，堅守自律，對於法律規定不得詢問報導之資訊，該國媒體不會為追求新聞報導之獨家消息而甘觸法網。SFO 視遵守法律所規定之偵查保密義務為第一要務，更甚於人民知的權利，偵查中之案件絕對不發布、不證實、不回應任何訊息，僅於案件偵結起訴時才有限度的揭露起訴之案件資訊。此項做法足以提供我國偵查機關作為新聞發布之借鏡，並省思刑事訴訟法第 245 條第 1 項偵查不公開原則之意義。

四、公私協力，防貪指引簡明易懂，活潑及具同理心

翻閱紐西蘭警察行為守則，就會發現該守則未見法條式的逐條臚陳，反而是強調簡明易懂，是以，一開始就敘明警察人員五大核心價值，以身為紐西蘭警察之一份子為榮，之後提及行為準則的基本綱要，如行為是否經得起監督審查、是否符合警察政策、紀律與法律、是否合法、是否公平，同時輔以簡單檢核表瞭解自己身處的情境是否違反行為準則，最末則是如果發現自己即將或疑似觸犯了行為倫理守則，可以向哪些機關尋求幫助。目的在於幫助基層員警更容易理解並遵循該準則之各項要求，警察總部警察職業倫理部

門同時也定期或不定期與基層員警就警察行為準則進行討論與意見交換，採行獎優汰劣之機制，另會針對全國各區域民眾對於員警之投訴案件分類研析，針對前十項民眾投訴最多之案件類型提供指導意見，以避免在警察執法過程中產生不必要之投訴。

另對於私人企業，紐西蘭司法行政部則會研擬反貪腐報告，提供紐西蘭當地的中小企業反貪守則，就常見的小額交易或商業行為彙整應行遵守的規則，提供他們做為行為依據。而司法行政部未來也將國際公約中應注意的部分和涉及英、美間的國際間商業交易的規範中，將易觸犯的部分納為宣導內容，刻正擬訂 8 項反貪腐原則，俟公開後將與私人企業合作，達到目標，做到確實的社會參與、企業誠信。

本署近年來所制訂的各項防貪指引，可效法紐西蘭廉政宣導的作法，以貼近民眾瞭解的角度出發，以簡明扼要，綱舉目張的重點提示，如將公務員廉政倫理規範的違失類型，歸納研析，將最常見的違失態樣製成簡易檢核表供公務員參考，將法律轉化為具體的檢核要項。廉政宣導不求量多，但求聽者理解；不求事事完美，但求誤觸法網之際，理解如何及時警悟或求援。

伍、結論

紐西蘭或許因地處偏遠、人口稀少，至今仍保有簡樸務實之社會風氣，不好奢華浮麗之風，公民意識高、素質佳，普遍以維護國家廉潔形象為榮，公務員收賄貪墨，在該國國民情感上似乎甚難想像。參訪團員在與我國駐外辦事處人員交談中，了解紐西蘭人民對公務員清廉自持之道德標準是極高的，該國曾發生警察機關高階主管對他人輾轉請託之疑似酒醉駕車案(未肇事)關說，經熱心民眾向媒體舉報後，該高階警務主管主動請辭下台，且遭受媒體強烈指責。這樣的關說案件在我國社會普遍存在，但大家視而不見，視為常態，尤其當關說者具有民意代表身分時，強以選民服務之大帽扣下，受壓迫之基層公務員往往敢怒不敢言。參訪期間深感，勿以善小而不為，勿以惡小而為之，純樸清廉之政治風氣，往往由民眾從小養成的道德風氣形塑而成。紐西蘭從民眾到政府，一律採用高道德標準檢視公部門之所有行政舉措，徹底落實行政資訊公開透明。但另一方面該國民眾在採取防弊措施之後，亦普遍相信公務員的廉潔與專業，並對行政決定有高度信賴，公務員體認俸祿來自民脂民膏，以國民之信賴與託付為念，故對所掌握之公權力行使極有節制，民眾也不會恣意以吃案、貪瀆、懈怠等罪名指控公務員，公務員對從事公職工作有尊嚴感³³，無收貪腐意願，再搭配合司法部門強力執法，自然迎來端正之社會風氣。

最後在此感謝駐紐西蘭臺北經濟文化代表處吳大使建國、黃副代表學敏、駐奧克蘭臺北經濟文化辦事處周處長中興、吳副處長懷健及駐外館處同仁們的悉心照料，以及桃園機場政風處陳處長德偉的協助，讓本次赴紐西蘭考察之行圓滿順利，成果豐碩。

³³另一方面，或許該國公務員聘用方式與一般民間企業相同均為契約聘僱制，成為公務員並非代表捧了鐵飯碗。民眾於公、私部門間求職、轉職容易，而在雇員與政府簽訂之聘僱契約中，工作應有之道德行為準則已轉化為契約文字拘束彼此，政府雇員之多數違規、異常行為，在尚未達到刑事不法程度前，可能即因違反契約條款遭內部調查而解聘。而民眾亦無行賄公務員以換取對己有利之行政行為之念想，因在一個政府資訊公開透明的制度下，如為合法行為，又何須花費金錢以行賄之方式換取；如為非法行為，則在公務機關強力執法及民眾普遍路見不平四處申訴之風氣下，恐非行賄少數人所能見效。

陸、參考文獻

- 一、 世界監察制度手冊，監察院國際事務小組，99 年 7 月
- 二、 <http://www.ombudsman.parliament.nz/what-we-do>
- 三、 <http://www.ombudsman.parliament.nz/about-us/organisational-structure>
- 四、 <http://www.ombudsman.parliament.nz/newsroom/item/guide-to-changes-to-the-ombudsmen-act-and-official-information-legislation>
- 五、 Police Act 2008 (www.legislation.govt.nz)
- 六、 NZ POLICE CODE OF CONDUCT(<http://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/ourcode.pdf>)
- 七、 新西蘭警察職業操守簡報(簡體中文)
- 八、 www.ipca.govt.nz
- 九、 Serious Fraud Office Act1990
- 十、 Memorandum of Understanding between New Zealand Police and Serious Fraud Office
- 十一、 2015 年 11 月 16 日參訪 SFO 簡報資料
- 十二、 SFO Annual Report 2015
- 十三、 紐西蘭廉政制度出國考察報告，臺北市政府政風處，96 年
- 十四、 SSC 書面答復本次考察研擬之問題

附錄 參訪照片



104年11月17日賴署長哲雄代表致贈監察使辦公室紀念品

104年11月17日賴署長哲雄與駐紐西蘭臺北經濟文化代表處同仁交流



104年11月17日賴署長哲雄與駐紐西蘭臺北經濟文化代表處吳大使建國合影

104年11月17日賴署長哲雄率考察同仁拜會司法行政部





104 年 11 月 18 日賴署長與中央警察總部督察長合影



104 年 11 月 18 日市政參觀紐西蘭蜂巢建築之國會大廈



104年11月19日賴署長哲雄率團與駐奧克蘭台北經濟文化辦事處同仁合影



104年11月20日日本署訪團與辦事處同仁共同參訪奧克蘭嚴重詐欺辦公室(SFO)