

出國報告（出國類別：出席國際會議）

參加國際透明組織(TI)第18屆國際
反貪腐研討會(IACC)

服務機關：法務部廉政署

姓名職稱：朱家崎署長

柯博齡檢察官

聶文娟科長

黃韻如科員

派赴國家：丹麥哥本哈根

出國期間：2018年10月20日至26日

報告日期：2019年1月

目錄

壹、 摘要.....	2
貳、 參與第 18 屆國際反貪腐研討會紀要.....	4
一、 開幕式.....	4
二、 開幕議程(大會主題)：行動時刻—共同團結為成長、和平與安全.....	5
三、 議程一：提倡和平與安全的良好治理.....	6
四、 國際透明組織 2018 年反貪腐頒獎.....	7
五、 議程二：打破全球貪腐網絡.....	10
六、 議程三：揭露貪腐、擊倒有罪不罰.....	11
七、 議程四：確保社會正義發展.....	12
八、 閉幕式：轉換承諾為集體行動.....	13
九、 哥本哈根宣言.....	14
十、 參與工作坊議題簡介.....	17
(一) 反貪腐與企業誠信：善用企業治理角色，以集體行動打擊貪腐.....	17
(二) 在小型社會中預防遭濫用的信任權力.....	17
(三) 從聯合國反貪腐公約檢視公民社會發展的機會.....	18
(四) 公部門預防貪腐的卓越表現.....	19
參、 拜會丹麥國會監察使公署.....	20
一、 丹麥國會監察使簡介.....	20
二、 丹麥與瑞典國會監察使之差異.....	20
三、 監察使職權與受理投訴情形.....	20
四、 丹麥國會監察使國際關係主任 Klavs Kinnerup Hede 簡報內容.....	21
肆、 心得與建議.....	21
一、 感謝駐外人員勞心勞力聯繫接洽，在異鄉感受濃濃人情味.....	21
二、 持續參與國際廉政相關會議，把握機會行銷我國廉政成果.....	22
三、 建立與非政府組織合作交流管道，擴大參與機會.....	22
伍、 照片集錦.....	23

壹、摘要

「國際透明組織(TI)第 18 屆國際反貪腐研討會(International Anti-Corruption Conference, IACC)」於 2018 年 10 月 22 日至 24 日於丹麥哥本哈根召開，由國際透明組織和丹麥政府共同舉辦，該會議是目前全球以「反貪腐」為主題之最大國際型會議，聚集各國官方代表、公民團體和私部門反貪腐專家學者、各地司法人員尋求解決日益複雜貪腐問題的對策。本次會議主題為「行動時刻—共同團結為成長、和平與安全」(Together for Development, Peace and Security: Now is the Time to Act)，呼籲政府和國際社會支持捍衛自身權利的公民、行動主義者和記者，並探討在全球貪腐網絡中潛藏的非法金流、組織犯罪問題，以及強調揭露對打擊貪腐的重要性和衍生的假新聞議題，為期 3 天的會議共吸引超過 120 國 1,600 多名致力打擊貪腐之人士共襄盛舉。

本署自 2012 年國際透明組織於巴西舉辦第 15 屆國際反貪腐研討會以來，即定期組團參與此盛會，除學習國際反貪腐最新趨勢之外，亦把握機會和非政府組織團體、國際透明組織分會代表或專家學者交流，積極分享我國推動廉政經驗並加強國際廉政行銷；而今年參與國際反貪腐研討會還有一特殊意義，本署於 2018 年 6 月曾與台灣透明組織協會合作辦理「亞太地區公私部門廉政交流活動」，邀請亞太地區 17 國 38 位分會代表來臺交流，當時國際透明組織主席魯比歐(Delia Ferreira Rubio)曾於拜會總統府陳副總統建仁之場合，口頭邀請本署參與國際反貪腐研討會，這才促成本次由朱署長家崎帶隊，率領駐署檢察官和本署同仁共同參與的機會。

另為拓展國際廉政業務交流，本署透過外交部駐丹麥代表處協助聯繫，於會議期間拜會「丹麥國會監察使公署(The Danish Parliamentary Ombudsman)」，瞭解監察使職權和運作方式，並學習丹麥打擊貪腐相關經驗，期盼能將此行從丹麥獲得的寶貴經驗化為日後在國內推動廉政工作的養分。

貳、參與第 18 屆國際反貪腐研討會紀要

一、開幕式

- (一) 開幕式由地主國丹麥總理 **Lars Løkke Rasmussen** 致歡迎詞揭開序幕，他首先歡迎各位參與此次會議，接著提到雖然丹麥的社會一向有很高度的信任文化，政府體制方面也很健全，貪腐發生頻率並不高，但最近卻發生丹麥銀行涉及洗錢及詐欺的重大貪腐事件¹，造成社會一片譁然，這也顯示世界上沒有任何一個國家是完美的，或完全可免於貪腐威脅的，丹麥本身也有待改善進步的空間，他進一步表示將透過開放(openness)與透明(transparency)等手段來改善，獨立監督機構也扮演很重要的角色。
- (二) 接著阿富汗總統 **Ashraf Ghani** 透過視訊方式向各與會人員介紹該國近期推動打擊貪腐改革的相關作為，包括改善政府採購、司法檢察體系、國防、海關及金融部門，以及其他私部門等，但他也提到整體仍面臨許多挑戰，未來必須集合眾志成城力量共同面對。
- (三) 國際反貪腐研討會籌備委員會主席 **Huguette Labelle** 歡迎在場來自 120 多國、超過 1,600 位的與會者，並請所有與會者為那些對抗強權和貪腐的行動主義者、調查記者們默哀 1 分鐘；接著她提到雖然有各種組織、團體致力於反貪腐工作，但近期在極端政治(polarized politics)、民粹主義(populism)和激進主義(radicalism)的氛圍下，社會上其實充滿著暴戾之氣，人民對政府體制、企業和領導人也產生不信任感，使得反貪腐工作變得困難，但我們仍需體會到貪腐對社會造成的嚴重後果，從事反貪腐工作者應持續努力使那些犯罪者不能再掠奪相關資源，以解決社會上那些不公不義之事；再者，我們可以透過現有的國際合作管道和規範來加強打擊貪腐行動，我們現在最需要的就是付出實際的行動，並且結合公民團體力量、確保媒體言論自由、司法體系獨立運作和企業誠信經營，確保這次反貪腐研討會的主題「行動時刻—共同團結為成長、和平與安全」能夠被實現。
- (四) 國際透明組織主席 **Delia Ferreira Rubio** 接著補充，國際透明組織在

¹ 丹麥最大的丹斯克銀行(Danske Bank)愛沙尼亞分行於 2017 年被揭露涉及洗錢，在 2007 年至 2015 年經手金流超過 2,000 億美元。<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2559347>

過去 25 年透過召開國際會議、在各國與反貪腐機構互動、推動法案等作為推動反貪腐的基礎建設工作，她呼籲全體與會者，我們目前需要的不是更多的承諾，而是「空氣」(AIR)—「A」代表「行動」(Action)、「I」代表「執行」(Implementation)、「R」代表「報告」(Reporting)，她表示國際透明組織各分會代表將會投入追蹤執行的成效，也請與會者加入這個行動。

(五) 開幕式最後由國際透明組織丹麥分會理事長 Natascha Linn Felix 致詞，她認為本屆國際反貪腐研討會在丹麥舉辦有很大的象徵意義，那表示丹麥已經體認到，在反貪腐方面它不再是一座孤島，而是可能深受貪腐問題危害的，特別是這數個月以來丹麥銀行涉及的洗錢疑雲，都再次提醒丹麥應該要重視貪腐相關問題，在這次會議中，丹麥也將提出首次國家反貪腐行動計畫，她呼籲各界團結一致共同打擊貪腐。

二、開幕議程(大會主題)：行動時刻—共同團結為成長、和平與安全

(一) 這場次與談人員包括國際透明組織執行長 Patricia Moreira、開放政府夥伴關係(Open Government Partnership, OGP)執行長 Sanjay Pradhan、聯合國全球盟約(UN Global Compact)執行長 Lise Kingo 等人，他們認為國際主流論述正走在不正確的道路上，公民社會空間遭到限縮，而民粹主義的不斷升溫則限制了國際反貪腐議程的發展。與會者也討論到永續發展、和平與安全議題的相互關聯性，強調從承諾轉化為實際行動的迫切性，並且認為打擊貪腐對追求永續發展目標來說至關重要。

(二) 開放政府夥伴關係執行長 Lise Kingo 對貪腐問題的 3 點論述：

1. 貪腐問題不單是政府或公民社會可以獨自解決的；政府與公民社會應相互合作，公民社會從外部監督促進改變，政府部門承諾改革開放政府。
2. 使公民系統性地成為監督政府的眼睛或耳朵，例如義大利透過教育宣傳等方式，促使公民監督地方計畫。
3. 微小的改變也可以經過逐步推動之後加乘效果，變成全球的規範或標準，例如 OGP 推動的開放政府採購計畫，有超過 40 個國家

都加入開放契約。

- (三) 國際透明組織執行長 **Patricia Moreira** 認為一個有能力解決貪腐問題的國家通常具備 3 個要素：1. 公民社團的生存空間 2. 媒體自由 3. 強壯且獨立的政府體制，但是具備這些要素的國家仍可能受貪腐威脅，例如丹麥丹斯克銀行案。
- (四) 其他與會者亦提到，若貪腐問題不能解決，則無法達成聯合國永續發展目標，貪腐將會侵蝕信任與誠信的基礎，並影響發展，現階段我們具備所需的工具和知識，應該將焦點放在如何執行上。

三、議程一：提倡和平與安全的良好治理

- (一) 這場次主要在探討政府如何達成良好治理，以及有哪些行動可以支持公民社團、行動主義者、新聞記者和揭弊者打擊貪腐，與會者包括前奈及利亞財政部長 **Ngozi Okonjo-Iweala**、經濟合作暨發展組織 **Gabriela Ramos** 和加拿大最高法院 **Beverley McLachlin** 等人。
- (二) 與會者對談時認為，每個人都必須有打擊貪腐的強烈決心，貪腐會侵蝕社會的良善價值，對廉潔、誠信與信任造成破壞，甚至比對資源(例如健康福利制度、教育制度)的掠奪還要可怕；打擊貪腐不能由外部著手，應該強調從體制內改革開始做起，我們需要更堅實強壯的體制，並且在這些體制內去創造、保存或建立互信；體制本身不能完全解決貪腐問題，但他們可以協助減少貪腐的發生，我們也需要良好的司法體系、監察系統(ombudsman)和公民社會，在長期決心之下，打造一個乾淨貪污零容忍社會；同時，我們也必須確保社會大眾信任我們的體制，信任基礎建立在社會上沒有發生貪腐事件，或者政府機構體制足夠透明與開放。
- (三) 國際反貪腐社群在這方面也可以做出貢獻，可以提供大量數據分析貪腐的成因、找出貪腐發生的原因、對政府部門提出建議、找出合適的人才、建立堅強的體制；前奈及利亞財政部長 **Ngozi Okonjo-Iweala** 在會中提出建議，或許可以成立一個避險基金，由國際反貪腐社群提供資助，當行動主義者或獨立調查記者遭受人身威脅時，給予這些人士幫助或庇護。

四、國際透明組織 2018 年反貪腐頒獎

- (一) 國際透明組織的反貪腐獎，旨在表彰世界各國打擊貪腐的眾多個人和組織的勇氣與決心。該組織於 2000 年發起反貪腐獎，表揚全球傑出的個人和組織，包括記者、檢察官、政府官員和民間社會領袖。由國際透明組織委員會和更廣泛的反貪腐運動組成的 7 人委員會擔任陪審團成員，今年的獎項提名由公眾和國際透明組織分會提交候選人名單；獲勝者的相關事蹟激勵反貪腐運動，因為他們的行為呼應了一個共同的訊息：「貪腐可能會受到挑戰」。
- (二) 2018 年的反貪腐獎頒發給已故的馬爾他記者達芙妮·卡魯阿娜·加利西亞(Daphne Caruana Galizia)，以及西班牙弊端揭發人、行動主義者安娜·加里多拉莫斯(Ana Garrido Ramos)等 2 位女士。
- (三) 達芙妮·卡魯阿娜·加利西亞女士是馬爾他的記者和部落格作者，以調查和揭發貪腐而聞名。她的部落格是馬爾他點擊率最高的網頁之一。通過她的報導，揭露了涉及馬爾他和國外有影響力的政治家和其他人的腐敗醜聞。2016 年「巴拿馬文件」向全世界公布後，加利西亞女士從那些文件中尋找與馬爾他高層官員相關的資料。2017 年，加利西亞女士指控馬爾他總理約瑟夫·穆斯卡特(Joseph Muscat)和其妻利用秘密的離岸銀行戶口收取來自亞塞拜然的資金，穆斯卡特否認指控，但醜聞最終逼使穆斯卡特提早舉行大選。2017 年 10 月 16 日，加利西亞在馬爾他北部的 Bidnija 村駕駛租賃的私用轎車外出時，其座駕發生炸彈爆炸，當場身亡(參考自維基百科)。自 2017 年 10 月 16 日她被謀殺以來，馬爾他當局已對其所謂的兇手提起刑事訴訟，並調查是否應對其他任何人提出指控。加利西亞女士的家人要求馬爾他政府進行公開調查，以調查馬爾他政府是否對她的死亡負有任何責任，無論是因為無法保護她，還是來自國家的同謀。
- (四) 本次頒獎典禮由加利西亞女士的兒子馬修(Matthew)和丈夫彼得(Peter)代為受獎。馬修說：「讓達芙妮遠離我們的炸彈，熄滅了我們國家為正義而奮鬥最有力的聲音。它還試圖剝奪我們的希望。這個損失難以彌補，特別是我的母親的犧牲，雖然我們在反貪腐戰鬥中失敗了。但是，這個獎項不僅提醒我們仍應懷抱希望，而且世界

多數人仍然與我們同在。對於每個爭取贏得正義並維護她的遺產的人來說，這是一個壓倒性的，深深鼓舞人心的思想。謝謝。」她的另外 1 位兒子保羅(Paul)說，如果母親仍在世，她將可透過得到這個獎項瞭解她並非孤軍奮戰，臺下的與會者聽聞這番言論，無不動容起身鼓掌；誠然，弊端揭發需要勇氣、堅持、熱情、廉潔與承諾，並非一蹴可幾，甚至有些人以身殉道，讓我們知道反貪腐之路需要世人更多的支持與鼓勵。

(五) 另 1 位得獎人安娜·加里多拉莫斯女士於 2009 年向西班牙工會提交了 1 份長達 300 頁的檔案，其中包含她以前就業地 Boadilla 市政廳內部腐敗行為的證據。最初調查當地市政廳的貪腐現象擴大到更大規模的調查，後來被稱為“Gürtel 案”。它揭露了 1 項涉及政府契約回扣的計劃，該契約由 1 名西班牙商人領導，該商人向當時執政的人民黨提供捐款和賄賂。她作為弊端揭發人和主要證人的說法，導致了馬里亞諾·拉霍伊(Mariano Rajoy Brey)政府於 2018 年 6 月垮臺。由於她作為弊端揭發人的角色，加里多拉莫斯女士遭受了惡毒的騷擾與報復，她繼續爭取法律保護西班牙的弊端揭發人。她說：「不幸的是，在西班牙，該制度破壞了弊端揭發人的生活。另一方面，貪腐者通常會得到晉升和津貼。西班牙迫切需要一個有效的法律來保護弊端揭發人；這是消弭貪腐的必要工具，而且公民不能袖手旁觀等待世界改變，我們每個人都必須參與這種轉變。沒有實現的目標永遠不會實現。沒有不可能的目標，只有那些不努力實現目標的人們。」加里多拉莫斯女士強調說：「作為弊端揭發人，最困難的不在於將弊端說出口，而是堅持下去。」她並感謝公民社會提供她訴訟費用與相關幫助。

(六) 從今年兩位反貪腐獲獎人士皆為揭弊者得知，揭弊者保護法制的重要性不言而喻，我國自 2017 年 8 月 12 日總統府司法改革國是會議決議請法務部儘速研議公、私部門揭弊者保護法制作業後，本署參酌社會需求與民情反應，1 年來多次召開圓桌小組會議討論、針對外國立法例進行委託研究，並舉辦多場法制研討會、草案說明座談會，廣泛聆聽各界建議，並於 2018 年 11 月 23 日至 12 月 13 日期間將公私合併版揭弊者保護法草案全文公告上網徵詢民眾建議，經

徵詢期滿，於 2018 年 12 月 18 日將草案陳報行政院審查。

(七) 本草案參酌近期案例所凸顯的揭弊保護特性，立法重點如下：

1. 擴大內部揭弊者適用範圍：因內部人員對弊端能更早察覺，且有效提供事證，本草案聚焦於政府機關或企業內部人員之揭弊者保護，草案第 4 條將私部門揭弊者範圍擴大，包含「僱用」、「定作」、「委任」關係，均納入保護。
2. 採內部通報併行機制：揭弊目的不僅是事後肅貪，更重要的是事前預防，如內部主管於受理揭弊通報後，能即時修正或檢討，更能有效遏止弊端的擴大或發生。因此草案第 6 條將內部主管、首長或其指定人員跟檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院、政風機構等並列為受理揭弊機關，依法揭弊之員工即可受到揭弊保護。
3. 層次性通報程序：民意代表的立法監督與媒體的公民監督，固然具有預防或減少國家與社會損失之效果。但考量揭弊錯誤之情形，揭弊者一旦向媒體揭弊公開爆料時，對廠商之信譽形象已造成損害，因此對於尚未經實質調查之揭弊內容，應適當規範，故草案第 7 條將有權調查機關及內部主管列為第一層受理揭弊機關，民意代表、媒體等單位定為第二層受理揭弊機關，以作為第一層機關失靈之補正措施。
4. 重視工作權保障，防止職場霸凌：本法聚焦於內部人員之揭弊保護，故對工作權益保障格外注重，具體保護措施包含回復職務、回復原有工作條件與管理措施、工資補發及損害賠償等請求權。草案第 8 條更將故意揭露揭弊者身分而排擠或孤立的職場霸凌行為，也列為不利人事措施之一，揭弊者可請求精神上損害賠償。另草案第 11 條訂有「好聚好散條款」的替代方案，在勞雇雙方合意或由法院判決下，可依法終止勞務契約，並由雇主額外支付一定期間之待業補償金，讓揭弊者可另覓工作而不致影響生活。
5. 法務部從愛護、防護、保護的精神出發，期望建立良好的揭弊環境，讓全民能夠安心檢舉，使揭弊者不會受到排擠，也不會遭受不合理的對待，這就是「揭弊者保護法」立法努力的目標，建構貪污零容忍社會的重要法案，除了藉此扭轉對揭弊者的負面觀感

以外，更要塑造揭弊者正面形象的社會價值，使隱藏於社會黑暗面的公私部門貪腐弊端得以有效揭露。

五、議程二：打破全球貪腐網絡

- (一) 該場次主要在討論黑錢、環境犯罪、人口販運、恐怖主義等組織犯罪與貪腐的關聯性，與談人包括卡內基國際和平基金會 Sarah Chayes、全球觀察共同創辦人 Patrick Alley、前瓜地馬拉法官 Claudia Escobar、社會企業創辦人 Rajiv Joshi、國際特赦組織 Kumi Naidoo、聯合國全球契約 Mark Moody Stuart 及 Thomson Reuters Foundation 執行長 Monique Villa 等人。
- (二) 根據與會者們的觀察，貪腐現象已經變得全球化，並且結合組織犯罪等行為成為 1 種固定運作模式，這個議程在檢視這些現象是如何交織成 1 個網絡，探討現有體制或各個部門的參與者可以採取哪些行動策略，或結盟來打擊全球貪腐現象。
- (三) 全球觀察共同創辦人 Patrick Alley 關注自然資源的掠奪衍生的貪腐問題，鑒於自然資源本身龐大的規模和極高的獲利價值，非常容易遭有心人士利用而導致貪腐，而目前並無有效解決此問題的方式；前瓜地馬拉法官 Claudia Escobar 認為各國當權者對於司法體系的控制是貪腐網絡 1 個很嚴重的問題，需仰賴國際社會力量共同解決；與談者也提到，與其說貪腐問題會侵蝕到現有的體系，不如說「貪腐」本身就是 1 種系統性現象，而商業活動在這部分扮演很重要的角色，一些新興企業家若能重視企業誠信經營，從根本出發，那麼這種貪腐問題可獲得緩解，聯合國全球盟約(UN Global Compact) 作為 1 個企業團體與公民社會交流合作的平臺，可確保企業扮演正向的角色，免於貪腐威脅。
- (四) Thomson Reuters Foundation 執行長 Monique Villa 則關注當代奴隸與強迫勞動的議題上，認為貪腐問題會加速這些問題，並且影響數以百萬計的人們；為解決這個問題，他認為消費者應該要有所覺醒，正視他們在消費產品的背後原來潛藏這種剝削、強制勞動的現象，然後對企業發起抵制行動、打破貪腐網絡；國際特赦組織 Kumi Naidoo 認為，為打破全球貪腐網絡，公民社會必須更無畏且大膽的

對這些部門施予壓力，如此才能解決問題。

(五) 最後，與談者提出以下建議，認為達成這些要素後，便可打造 1 個堅實、與貪腐網絡相抗衡的社會：

1. 重新定義「貪腐」，並體認到貪腐本身自成 1 個系統。
2. 加強國際合作力道，關注司法體系、法官和檢察官是否獨立運作，並可從國際觀點給予協助支持。
3. 打破原本的系統性思考，重新審視我們如何合作去解決貪腐問題。
4. 重新審視誘發貪腐的因素，包括環境、人權等可能涉及的領域議題，以全盤角度規劃策略並實踐。
5. 體認到每個國家面臨貪腐狀況的程度不同，應鼓勵人們組織地方性合作和結盟共同打擊貪腐。
6. 要求企業誠信的重要，但除非消費者正視我們購買的東西背後的問題，否則企業是不會輕易改善和解決的。
7. 改變對貪腐的論述，使人們更加投入對貪腐的思辨，而非只是技術性的對話。

六、議程三：揭露貪腐、擊倒有罪不罰

(一) 揭弊者、跨越國境的調查記者，以及新科技、數據等在貪腐議題中皆扮演重要角色；但同時，掌權者對於社群媒體的操控，以及近來的假新聞現象，也衝擊媒體的影響力，這個議程主要就是在探討社群媒體，尤其是調查記者們對於揭露貪腐事件的角色和重要性，並提出解決媒體操縱、假新聞議題的可能方法，與談人包括國際調查記者同盟 Will Fitzgibbon、馬來西亞人權與政府良好治理倡議者 Cynthia Gabriel、非政府組織(Article 19)Thomas Huges、柬埔寨國會議員 Mu Sochua、國際新聞學會 Barbara Trionfi 等人。

(二) 議程開始首先播放劍橋分析公司醜聞事件²的揭弊者 Chris Wiley 的紀錄短片，他在影片中解釋劍橋公司是如何運用臉書用戶的資料，進而影響人們認為正確的事物和他們的決定。接著，與談人分享社

² 劍橋公司不當取得臉書(Facebook)使用者的個資，運用大數據方法，投放客製化的政治假新聞議題，影響美國總統大選。https://www.ithome.com.tw/news/124110

群媒體操控現象，以及假新聞為各自國家所帶來的影響，其中，被不斷提及的負面影響就是民眾對政府體制產生不信任感，讓我們對日常的一切打上問號，並且變得非常難以處理假新聞議題；掌權者利用權勢誤導民眾正確資訊，進而影響選舉，這對國家的民主發展來說也造成 1 個很大的威脅；政府對於假新聞的論述和處理方式也被視為 1 種新型態的權威力量。

(三) 最後，與談者提出若干減緩假新聞所帶來負面影響的方法：

1. 允許調查記者從事他們的調查報導工作。
2. 確保新聞記者重新獲得民眾的信賴，提供專業新聞報導、有品質的新聞論述內容。
3. 與公民社會攜手合作解決媒體操控、假新聞等議題。
4. 善加運用社群媒體網絡，有時候這類網絡才能提供獨立的訊息來源。
5. 確保有查證新聞真假與否的管道，例如回溯新聞發生的源頭。
6. 須認知到管制假新聞的相關立法有其危險性，因為它們可能會箝制新聞自由。

七、議程四：確保社會正義發展

(一) 該場次主要在探討如何透過打擊貪腐以建立 1 個和平且具有包容性的社會，以呼應聯合國永續發展目標第 16 條：「促進和平與包容的社會；以落實永續發展提供司法管道給所有人；在所有階層建立有效的、負責的且包容的制度」的目標，與談者包括世界銀行 Pascale Hélène Dubois、國際透明組織創辦人 Peter Eigen、中國國家監察委員會(中央紀律委員會)案件審理室主任陳國猛、彭博社 Rose Gill Hearn、西門子及聯合利華代表等人。

(二) 與談人認為「多元參與者模式」(multi-stakeholder approach)是達成永續發展目標第 16 條的關鍵所在，公、私部門和公民社會共組織三角的關係，不同參與者之間須相互合作，例如國際透明組織主要關注貪腐議題，其他公民團體關注有關人權、氣候變遷等議題。

(三) 另外，與談人也表示打擊貪腐過程可能會帶來副作用，例如對政治、代議民主體制等的不信任，這可能導致外部有心人士間接操弄民粹

主義，進而侵蝕一國既有的體制運作，並且塑造某些偏頗意見較原有民主機制更重要的負面想法，對達成包容性社會的永續發展目標有不利影響；公民社會參與空間的不斷限縮，也是與談人很關切的另一個議題，近期在全球都有類似的情況發生，不論是遭受威脅、逮捕，還是謀殺，都讓與談者非常憂心。

(四) 針對未來努力方向的建議：

1. 支持多元參與者模式共同打擊貪腐。
2. 尋求公民支持預防貪腐措施，例如推動透明、管制利益衝突事件和政治獻金。
3. 降低並控管強力執行、鎮壓、入監服刑等場面，因為那會對民主造成傷害，也可能引來連鎖反應。
4. 包括政府、私部門及公民社團都必須採取行動，改善自身的誠信及法律遵循制度，以預防可能的貪腐問題。

八、閉幕式：轉換承諾為集體行動

(一) 長久以來，國際反貪腐運動不斷聚焦「貪腐」(corruption)、「透明」(transparency)與「善治」(good governance)等 3 方面議題，在無數次的國際會議、法令規範、承諾與公私協力夥伴關係中都取得相當多的進展和承諾，但是貪腐問題依然沒有止息；本屆國際反貪腐會議最後 1 個議程，希望將先前大家所討論且關心的部分做總結，並呼籲各界採取具體行動。

(二) 國際透明組織主席 Delia Ferreira Rubio 在閉幕式首先對丹麥政府、所有參與舉辦第 18 屆國際反貪腐研討會的工作人員和與會者表達感謝之意，感謝所有與會者在為期 3 天會議中所做出的貢獻；另鑒於現今國際社會給予公民團體的空間日益限縮，以及對記者、人權行動主義者和反貪腐人士的攻擊日增，她也呼籲在場所有人士團結一致面對威脅，並且集體譴責這種暴力行為。

(三) 另一與談人，丹麥國家發展政策秘書 Martin Bille Hermann 表示，這次議程首次安排「高階部門」(High-level segment)互動，邀請國家政策推動者在各種技術推動工作坊中進行政策分享與辯論，所有參與者在會後各自發布該國或該組織團體的反貪腐聲明，向各界承

諾與傳達他們未來將推動的反貪腐措施或方向，這些聲明已公開於第 18 屆國際反貪腐研討會議官方網站，監督團體未來將可檢視這些國家或組織是否達成他們的承諾；最後他提出 2 點結論：1.貪腐是一個可被戰勝的議題 2.打擊貪腐運動是永不停止的。

(四) 國際透明組織丹麥分會理事長 Natascha Linn Felix 在閉幕式上再次重申有關揭弊者保護部分，她也認為丹麥未來應該要有更完整的反貪腐策略，以應付實際發生的問題。

(五) 國際反貪腐研討會籌備委員會主席 Huguette Labelle 細數 3 天會議的心得：

1. 參與會議的每個人致力推動相關措施，承諾為這個快速變遷的世界和社會帶來實際改變。
2. 體認到各地區、國家、國際社會中的公民團體、政府、企業和學術界必須團結一致，努力做出改變的重要性。
3. 更大規模、更快速度地去動員公民和社群團體，尋求解決問題的良方。
4. 必須對運用私人數據議題保持警覺，縱然因為人工智慧科技不斷進步，使得這項議題變得更加艱難。
5. 為避免年輕世代落人民粹主義、極權主義，甚至恐怖主義之手，應賦予他們參與的權利，鼓勵投入反貪腐相關運動。
6. 必須體認到打擊貪腐本身不是一個結束，而是為了正義、和平與安全而戰。

(六) 最後，大會朗讀了第 18 屆國際反貪腐研討會的「哥本哈根宣言」，接著宣布 2020 年第 19 屆會議將在韓國首爾召開，韓國反貪腐及國民權益委員會的代表致詞表示，韓國新政府在人民對貪腐深惡痛絕，強力支持改革的背景下成立，人民訴求一個更透明的社會，第 19 屆國際反貪腐研討會希望能與各界分享韓國在前一任朴槿惠政權下，經歷燭光革命以來的反貪腐相關成果。

九、哥本哈根宣言

(一) 在哥本哈根舉行的第 18 屆國際反貪腐研討會匯集了 144 個國家的 1,800 多名來自民間社會、政府、多邊機構和私部門的代表。

作為反貪腐運動，我們讓這次會議更強大、更堅定且更願意採取行動。我們是 1 支全球力量，不會保持沉默。

- (二) 3 天來，我們交換了意見和經驗。雖然世界各地都有所進步，但我們深感關切的是許多國家的民主和法治基礎受到威脅。今天，全世界正在目睹善治的侵蝕以及侵犯人權和暴力行為的急劇增加。採取鎮壓手段的政府也阻礙了公民社會的角色。
- (三) 不分國家、地區或大陸，以民粹政權為幌子，威權主義的興起，威脅到了所有捍衛社會正義的人。從人民手中竊取政權、勾結罪犯，扭曲法律和真相，以謀求自己的利益。結果是極端主義運動和觀點以及粗糙的兩極化。
- (四) 在全球，數以百計的行動主義者、調查記者和揭弊者，每年都只因為做好自己的工作(揭露貪腐、反威權主義和對強權說真話)而受到恐嚇、攻擊和殺害。最近頻頻有致力於揭露貪腐和組織犯罪的人遭到暗殺，這提醒了我們，調查貪腐交易已經變得極為危險。
- (五) 為了支持今年會議的主題，共同促進和平、安全與發展，我們宣布：
 1. 本次會議聽取了來自世界各地的許多聲音，我們無異議的致力於合作，建立聯盟和團結，以便能共同行動，終結對貪腐的包庇。
 2. 我們知道有制止貪腐的政策、法律和公約，各國和企業界必須有效落實其既有的反貪腐義務，必須提供執行反貪腐法律並讓機構獨立運作所需的資源。採取行動的時候到了。
 3. 公民必須有能力於揭發和打擊貪腐方面扮演重要的角色。我們必須集體參與並賦予社區權力，阻止貪腐並要求當權者負起責任。為了能持續打擊貪腐，必須讓年輕人參與並賦予其權力。
 4. 作為 1 項運動，我們必須保護民間社會的空間，保護公民自由和捍衛人權，這些在全球都已受到愈來愈多的攻擊。我們呼籲各國政府捍衛公民社會，以及其在揭露和對抗貪腐及公民參與方面的角色。
 5. 我們承認行動主義者、調查記者和揭弊者在揭露貪腐方面的

關鍵角色，政府和社會必須保護行動主義者和調查記者，免於只是做好自己揭發貪腐的工作而遭受恐嚇和暴力。

6. 我們體認到，性別化貪腐(包括性勒索)是 1 種更嚴重的貪腐，加劇了性別不平等，阻礙了婦女的權利，明顯侵犯人權。我們迫切需要有關於貪腐對婦女影響的新分類數據，應將性別觀點納入反貪腐公共政策設計、實施和監測的主流。
7. 洗錢和非法金流助長了環境犯罪、走私毒品、武器和人員，我們建議採取額外措施，防止貪腐所得洗錢，並阻止非法金流，包括跨境合作。我們必須確保貪腐者無法躲在匿名公司後面，將不義之財藏到國外。
8. 私部門在打擊貪腐中日益重要和積極。雖然一些公司已經改善了企業治理及法規遵循，但我們敦促所有公司對賄賂和貪腐採取零容忍政策。私部門必須以更加透明和負責任的方式運作，包括公布其公司和子公司真正受益所有權人的身分。
9. 永續發展目標闡明了全球數十億公民的願望，發展與和平密不可分。雖然所有 17 個目標都至關重要，但目標 16 為永續發展促進和平和包容的社會，為所有人提供訴諸司法的機會，並在各個層級建立有效、負責和包容的機構，尤其是獨立的司法和法院，是實現所有其他目標的先決條件。
10. 逃漏稅盜取了國家政府的財政，破壞了永續發展，懲罰了遵守法律的人，並使窮人處於劣勢。我們支持落實防止逃漏稅的承諾。
11. 我們感受到對機構體制信任的日益削弱，以及民主進程中日益增長的憤世嫉俗和幻滅。我們將更加努力以確保政治機制更加負責，並透過終結包庇政治中的贓款來恢復對善治的信任。擔任公職不是一種權利，而是一種殊榮。擔任公職的人必須遵守更高的行為標準，並有義務揭露自己的財務交易。

(六) 我們感謝丹麥政府和人民主辦及支持第 18 屆國際反貪腐研討會，我們期待繼續合作，確保和平、安全和發展不會因為貪腐而受到破壞。感謝韓國政府和人民迎接全球反貪腐運動，並在 2020 年主辦第 19 屆國際反貪腐研討會。

十、參與工作坊議題簡介

(一) 反貪腐與企業誠信：善用企業治理角色，以集體行動打擊貪腐

1. 這場工作坊由國際透明組織企業誠信部門辦理和主導，一開場所有受邀請的講者，包括私部門企業代表、經濟合作暨發展組織、巴賽爾治理研究所等與會者一一細數在過去 15 到 20 年間，有關企業誠信治理方面的成果，例如「聯合國反貪腐公約」、「經濟合作暨發展組織禁止行賄外國公務員公約」、「國際透明組織商業反賄賂守則」等。
2. 雖然已有諸多國際規範和準則，但企業發生貪腐醜聞的消息仍不時佔據新聞版面，因此工作坊主要在探討如何強化現有機制，將個別單一的倡議行動加以組織，以共同力量推動企業誠信。
3. 挪威銀行(Norges Bank)投資管理資深分析師分享該公司要求所投資的 9,000 多家中小企業推動誠信，運用同儕力量達成廉潔要求；其他新興推動企業反貪腐倡議活動，例如「海洋航運業反貪腐網絡(Maritime Anti-Corruption Network)」、「誠信聯盟(Alliance for Integrity)」等也在工作坊中分享推動重點工作，與談者認為這些倡議活動能夠成功的因素在於他們雖然本質上是國際性組織，但他們所推動的反貪腐策略其實是量身打造的，所以能夠有效解決問題。

(二) 在小型社會中預防遭濫用的信任權力

1. 格陵蘭、冰島、愛沙尼亞這 3 個同屬斯堪地那維亞文化的社會，本身因人口稀少的關係，在工作場合，不論公、私部門、媒體到公民社會上的職務，人與人之間可能或多或少有親戚關係，可能是熟識的朋友鄰居，或生意中的夥伴，因此，如何避免在這種小型社會中權力遭濫用，例如在職場中任用親戚，或衍生利益衝突問題，是這場工作坊主要探討的焦點所在。
2. 冰島前總理岡勞森(Illugi Gunnarson)於 2016 年巴拿馬文件公布時，被踢爆將數百萬美元債券存於妻子名下的海外公司，

此外基於與中國共同開發北極圈蘊藏資源的機會下，被爆出不當貸款或投資能源公司等違反利益衝突情事；愛沙尼亞的案例則是有 1 所舞蹈學校校長將體育場空間租借給其家族所管理的非政府組織來教授舞蹈課程，以及有學校校長和教職員結婚後，發生校長可以對其親屬發放薪水或獎金等有利處分；格陵蘭則是因為地廣人稀，家族親屬常見有任職於非常容易發生利益衝突狀況的職務上。

3. 與談者認為儘管有反貪腐策略和相關機制，上述 3 個例子仍顯示出這些小規模社會有一些持續性的問題：
 - (1) 實務上不易維持中立與人事獨立，造成良善治理上的困難。
 - (2) 做決定者往往很少，因此要遊說或關說做決定的人其實很容易，也就是說國家出現集權的風險非常高。
 - (3) 因為人與人之間社會關係很緊密，因此不易察覺有利益衝突情事，或者礙於親屬熟識的身分關係，揭弊者容易被認為是不合群、對社群不忠誠。
4. 針對小型社會容易造成貪腐的特性，與談人做出以下建議措施：
 - (1) 運用法律機制宣導透明的重要性。
 - (2) 解決用人唯親的不良社會規範。
 - (3) 提升大眾對議題的注意和認知。
 - (4) 教育訓練公民要求良善治理。
 - (5) 支持鼓勵揭弊文化，因為在小型社會中保持沉默是造成更大貪腐問題的原兇。

(三) 從聯合國反貪腐公約檢視公民社會發展的機會

1. 這個工作坊由聯合國毒品和犯罪問題辦公室(United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)主持，邀請國際透明組織肯亞分會、馬來西亞、索羅門群島等國致力打擊貪腐的非政府組織代表出席。
2. 與談人認同聯合國反貪腐公約的國際審查機制是個具有約束

力的政策檢視工具，也是檢視國家是否達成永續發展目標的指標之一；與談人認為聯合國反貪腐公約相關審查建議後續應該要有追蹤管考機制，並且運用多元參與者模式，給予公民社團共同參與打擊貪腐活動的機會。

3. 在討論過程與談人更進一步建議，聯合國反貪腐公約應有 1 章節專門指引公民社團如何在技術協助方面做出貢獻，或許可以集結各國成功的案例故事，並且說明這其中推動的關鍵因素為何供其他各國參考；再者，審計機構應扮演更重要的角色，不論是與公民團體或聯合國毒品和犯罪問題辦公室合作；每次進行聯合國反貪腐公約國際審查後，應制定行動計畫，針對最棘手之處優先改善。

(四) 公部門預防貪腐的卓越表現

1. 該場次工作坊由聯合國開發計劃署(United Nations Development Programme, UNDP)主辦，邀請來自喬治亞、巴布亞紐幾內亞、秘魯和菲律賓官方代表與談。
2. 喬治亞代表分享該國近期一連串公部門反貪腐措施，包括推動流程簡化、改善官僚系統、稅法修改、給予公務員激勵措施，例如提高薪水和其他福利、要求體制遵循法律規範等，這些公部門反貪腐行動也進而促進喬治亞國的經濟發展，但會中有聽眾提出較為激進的發問，認為在改革過程中公民社會空間遭限縮，公民權利也不如以往。
3. 巴布亞紐幾內亞代表分享該國透過一免費且匿名的簡訊服務，提供民眾監控和檢舉貪腐的管道，民眾可以向財政部門舉報疑似貪腐的行為，推行以來成效斐然，已有 15 件案件正在進行偵查中，5 件案件經起訴送交法院審理。
4. 秘魯代表分享近期該國完成的公部門改革研究成果，研究建議包括加強政治面與公部門實體之領導能力、提升監察審計單位在各地區、省市之反貪腐參與力道，以及推動反貪腐計畫，聚焦公共採購議題等。
5. 菲律賓代表分享該國面臨的反貪腐挑戰是政治人物的賄選行

為，對民主造成傷害，必須透過系統性和制度改革來贏回民眾的信心和支持。

6. 最後主持人總結表示各國因國情不同，在一國推動的改革不見得適合另一國家，但有一些共同的準則，包括具備透明、包容與課責的穩固體制，公務人員廉潔自持服務大眾，便可自然而然的推動貪腐預防措施，更重要的是上層領導者打擊貪腐的決心。

參、 拜會丹麥國會監察使公署

一、 丹麥國會監察使簡介

丹麥國會於 1954 年通過「監察法」(The Ombudsman Act)。該法案規定監察使須具備法學背景，除非經國會授權之委員會同意，不得在任何其他公民營機關任職。監察法案規定監察使權限包括監督地方政府，並於 1955 年成立國會監察使公署，國會監察使 1 任 2 年，連選得連任，總任期不得超過 10 年，70 歲必須退休。國會改選後須重新選任，得連任，若未獲選連任，則任職至新監察使接任。現任丹麥國會監察使是 Jørgen Steen Sørensen 先生。

二、 丹麥與瑞典國會監察使之差異

雖說「國會監察使 (The Parliamentary Ombudsman)」制度起源於 19 世紀初瑞典，但丹麥國會監察使公署簡報人員特別強調瑞典係依據國王與國會平權的原則制定了憲法，為強化國會對行政權的控制，設置國會監察使一職；而丹麥則是最早於民主法制下創設監察使之國家，兩者源起之背景有異。

三、 監察使職權與受理投訴情形

(一)丹麥國會監察使管轄權包含行政機關所有部門，但無法延伸至法院，監察使可以批評並建議行政機關重新審理案件並可能改變行政機關的決定，但監察使不能自己做出決定。近年來，監察使每年收到來自公民認為政府機關行政違失約 4,000 至 5,000 件投訴。投訴內容多屬民眾認為本身權益受損之個案，公署視個案性質移送不同之主管機關，尚無處理有關機關貪腐案件；監察使可以主動處理案件，例如引起媒體關注的問題，但是也可以拒絕受理案件，監察使公署

有權調閱各種形式之文件以調查案件，行政機關須配合提供。監察使公署監察司每年都會訪問監獄、精神病院和社會養老院等眾多公共機構。監察使公署兒童司訪問兒童機構，並處理兒童和成人關於兒童狀況的投訴。議會監察員僱用了大約 100 名工作人員。

(二)丹麥國會監察使雖不具有提送法院審理及拘束行政機關之效力，但其裁決或意見有 99.9% 為被調查之行政機關所接受，因監察使所作之調查報告，雖無法律拘束力，惟歷年之實踐，相關機關皆依照調查報告之建議配合改進，故已形成慣例。

四、丹麥國會監察使國際關係主任 Klavs Kinnerup Hede 簡報內容

(一)丹麥國會監察使代表國會監督行政部門，每次大選後國會選出監察使。當國會不再信任監察使時，國會可以在任何時刻解除監察使職務，監察使代表國會行使職權，但是不能監督國會。一般來說沒獲得檢視法律的授權，不得干預政治性個案，但是可以參與敏感的法律案件。一旦當選監察使後，監察使便獨立於國會，監察使並無特殊法律地位，由國會支付財務。

(二)監察使不得監督法院。未決和預期的個案被駁回，監察使可以拒絕受理民眾陳情，不排除將案件提交給法院。聲明可以由法院進行測試，監察使監督行政人員，其調查權包含調查(批評以及建議)、同時可以合作、指導、澄清。調查工具如下：1.監察使公署調查權限內之行政機關有義務提供資訊與檔案；2.監察使可以要求行政機關提交報告；3.監察使可以檢查屬於監察員管轄範圍內的任何機構或活動以及任何工作場所；4.監察使可以接受申訴陳情或者自己發動。

(三)評估基礎：現行立法(例如法院法)、良好行政實務、友善與禮貌、開放、創造信任、效能、良好常規等等以及人權。

肆、心得與建議

一、感謝駐外人員勞心勞力聯繫接洽，在異鄉感受濃濃人情味

本署在規劃參與本次國際反貪腐研討會初期，即透過外交部駐丹麥代表處協助聯繫拜會丹麥相關反貪腐機構之可行性，在尚未出國門之前，代表處的莊恆盛大使及申煥武組長多次打越洋電話向本署回報最新聯繫進度；抵達哥本哈根後，更是受到莊大使的熱情接待，親自導覽我國駐丹

麥代表處，簡介丹麥國情，會議期間也偕同本署人員共同拜會丹麥國會監察使公署，乃至回程到機場時也不斷相送直到最後一刻，以上種種都讓本團人員感動不已，體會到濃濃的人情味。

二、持續參與國際廉政相關會議，把握機會行銷我國廉政成果

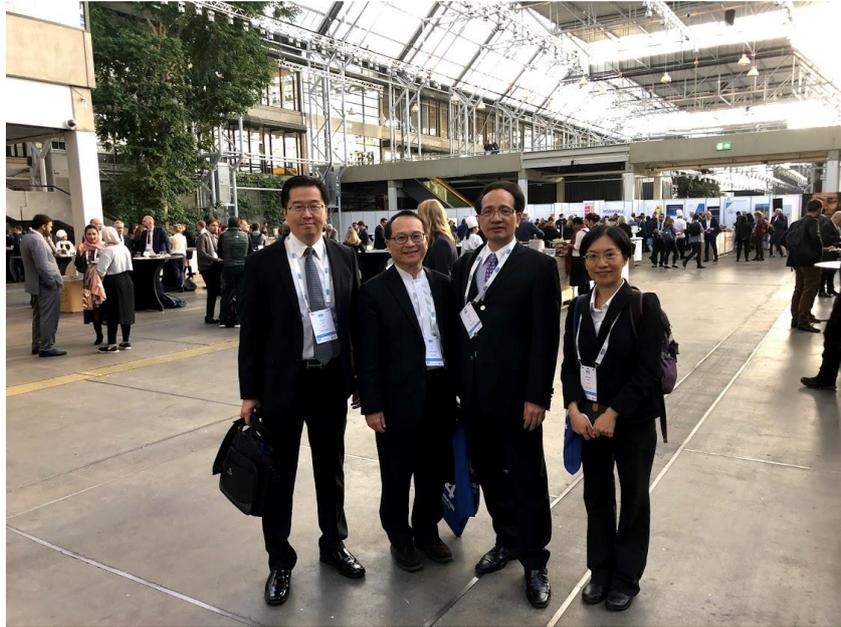
(一)國際透明組織舉辦的國際反貪腐研討會對全世界任何對貪腐議題感興趣的人士開放，因參與對象不限國家、公私部門或學術界人士，因此創造了 1 個各方可參與的平臺，可以暢所欲言進行對話交流，特別是在各場次工作坊常見不同開發中國家之非政府機構代表積極發言，甚至掌握議題方向，顯現 IACC 是一個非常平等開放之平臺。

(二)鑒於我國國際外交空間的限縮，在需正式會籍始得參加會議的政府間國際組織難以突破，更需要把握這類對外開放的非政府組織會議機會，努力和外界溝通交流，並掌握時機努力對外行銷我國推動廉政相關成果。

三、建立與非政府組織合作交流管道，擴大參與機會

本次會議期間，本團人員蒙台灣透明組織執行長葉一璋老師之引介，與多位國際透明組織理事和分會代表交流、行銷我國廉政成果，藉由非政府組織的力量，可協助瞭解及掌握國際廉政趨勢；另為擴大參與會議實效、多方行銷廉政工作成果，建議未來與非政府組織長期合作，在相關會議中爭取辦理小型工作坊，向外界宣傳我國廉政作為，提升國際能見度。

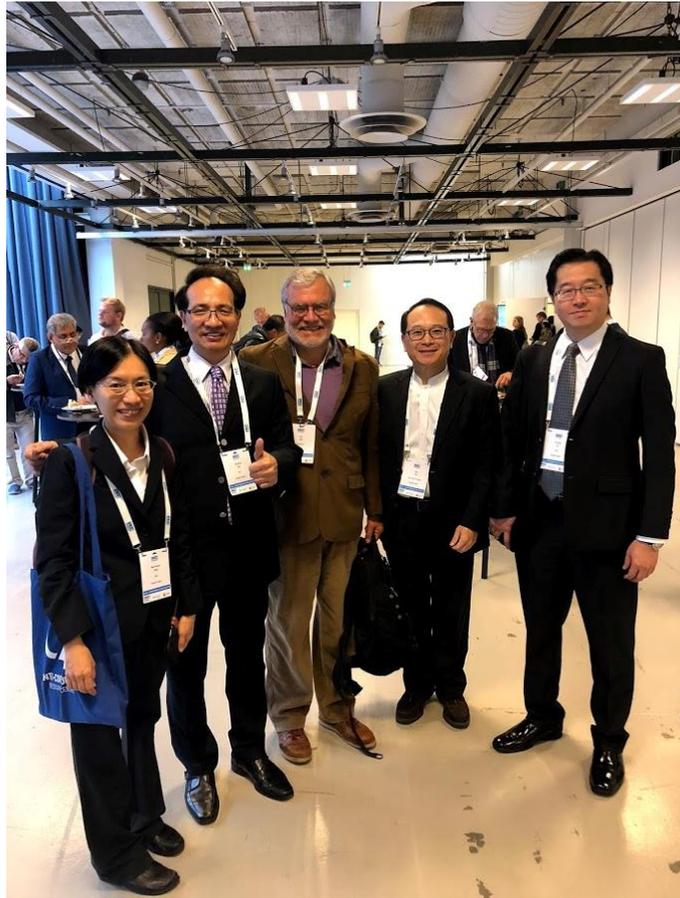
伍、 照片集錦



(本署與台灣透明組織執行長葉一璋於 IACC 會場合影)



(與國際透明組織主席 Delia Ferreira Rubio 合影)



(與國際透明組織前任主席 José Ugaz 合影)



(與國際透明組織理事 AJ Brown 合影)



(朱署長與國際透明組織紐西蘭分會主席 Suzanne Snively 合影)



(與國際透明組織-國防及安全計畫專案小組 Mark Pyman 合影)



(與外交部駐丹麥代表處、台灣透明組織一同拜會丹麥國會監察使公署，
並致贈紀念品)





(外交部駐丹麥代表處莊恒盛大使熱情接待本團)



(駐丹麥代表處、台灣透明組織與本署人員合影)