

國軍廉潔教育師資研習營

國際反貪趨勢與國家廉政方針

2017年12月

目錄

壹· 國際廉潔指標	1
一· 清廉印象指數 (CPI)	1
(一) 基本介紹	1
(二) 代表意涵	1
(三) 臺灣 CPI 成績	1
(四) 策進作為	6
二· 政府國防廉潔指數 (GDAI)	7
(一) 基本介紹	7
(二) 評鑑面向	8
(三) 評分標準及獲評高分的條件	8
(四) 我國歷屆成績	9
三· 在 CPI 與 GDAI 框架下之國際反貪趨勢與國家廉政方針 ...	13
(一) 國家廉政建設行動方案－持續性指標研究	13
(二) 國際反貪趨勢與我國的實踐	13
貳· 聯合國反貪腐公約	14
一· 聯合國反貪腐公約基本介紹	14
二· 聯合國反貪腐公約施行法	14
三· 國家廉政建設行動方案	15
四· 我國推動情形	16
(一) 廉政專責機構	17
(二) 影響力交易	18
(三) 保護檢舉人	18
五· 國防廉政工作	19
(一) 國軍防制採購弊端具體作為	19
(二) 社會參與	19
(三) 廉潔教育	20

(四) 廉政宣導	20
參· 貪污瀆職犯罪類型	22
一· 公務員違背職務受賄罪	23
二· 公務員不違背職務受賄罪	24
三· 公務員違背職務行賄罪	24
四· 公務員不違背職務行賄罪	24
五· 圖利罪	25
六· 自首與自白	27
(一) 自首	27
(二) 自白	27
附錄.....	28
附錄 1：2015 年 GDAI 亞太地區報告	28
附錄 2：臺灣 2015 年 GDAI 成績分析	41
附錄 3：國家廉政建設行動方案	50
附錄 4：國防部對國家廉政建設行動方案具體執行要點（摘錄）	64

壹·國際廉潔指標

一·清廉印象指數 (CPI)

(一) 基本介紹

1. 國際透明組織 (TI) 自 1995 年開始公布之清廉印象指數 (Corruption Perception Index, CPI)，係根據外商人士、專家學者對各國公共機構清廉程度的觀感，反映主觀印象評價。
2. 國際透明組織引用多個調查報告的分數，再經由統計程序轉化為 CPI 分數。CPI 評鑑成績以 0-100 分表示受評國家清廉程度，分數愈高者愈清廉。

(二) 代表意涵

1. CPI 係國際間重要的貪腐衡量指標，受到全球政府機關、企業部門、公民社會與大眾傳媒所重視。
2. 考量 CPI 調查對象以專家及外國經理人為主，真實反映其對國家競爭力的印象，也作為外商投資之參考。

(三) 臺灣 CPI 成績

1. 自 2012 年起，CPI 用全新的計算方式，目的係為進行年度間比較。我國近 5 年 CPI 排名及分數整理如下表：

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
評比國家總數	176	177	175	168	176
台灣排名	37	36	35	30	31
分數	61	61	61	62	61

2. 2016 年 CPI 有關臺灣部分係引用「貝特斯曼基金會」等 8 個知名機構之調查資料，各項資料之題目及分數分述如下：

(1) 貝特斯曼基金會－轉型指標

以 1-10 分來評分，分數越高代表越清廉

題目	2016 年	2014 年	2012 年
----	--------	--------	--------

(1)公務員濫用職權被起訴和懲罰的程度如何？	10分	10分	10分
(2)政府成功抑制貪腐的程度如何？	9分	9分	9分

註：貝特斯曼基金會(BF)2015年與2016之題目及得分皆相同，惟CPI換算後分數卻由79分下降為75分，尚待瞭解。

(2) 全球透視機構－國家風險評等

題目
獨資或公司行號在從事商業活動時，因不法之貪污賄賂之事介入，導致進出口商品貿易上之問題，或影響公司正常營運。這類的貪污行為會威脅到公司在法律上的權益，也會導致公司遭受法律上的裁罰和公司名譽的損害。

註：全球透視機構(GI)因歷年報告得分皆未對外公告，須購買產品後始能得知。

(3) 經濟學人智庫－國家風險評估

題目
(1)政府基金分配、運用是否有明確程序及課責？
(2)政府基金是否有被部長/閣員或文官濫用或淪為某些政黨特定政治性目的之用。
(3)是否有特種基金未有課責？
(4)是否有公眾資源的濫用？
(5)全部的常任文官是否直接由政府任命委派？抑或大多數的公務員直接由政府任命委派？
(6)政府財政是否有獨立審計/稽核管理機制？
(7)是否有獨立且有利的司法部門阻卻部長/閣員或公務員的貪污？
(8)為確保契約履行或為獲得利益，是否有賄賂陋習？

註：經濟學人智庫(EIU)因歷年報告得分皆未對外公告，須購買產品後始能得知。

(4) 政治風險服務組織－國際國家風險指南

題目
政治風險指標項下有關貪腐情形評估，核配6分，係在瞭解該國政治體制內貪腐情形是否足以扭曲經濟財政環境、迫於權力任命重要職缺而非因個人能力致使政府或企業效率減低以及政治運作過程增添許多不穩定性。一般認為，貪腐最常見的形式是與商業往來中直接支付款項或賄賂，以要求獲准進出口許可證、外匯管制、稅務評估、警方的保護或貸款准駁等。這種貪腐使商業行為難以有效進行，在某些情況下，可能還會迫使企業撤銷或保留投資。
雖然我們的測量任務也將上述貪腐類型納入考量，但更需關切的是實際上或潛在

其他更大量的貪腐類型，如任命權濫用、裙帶關係、保留特定職缺、偏袒利害關係人、秘密政黨基金及商政關係過度密切等情，這些潛在性貪腐對外國企業來說才是更重要的風險因子，有可能導致民眾的不滿、對國營經濟產生不切實際和低效率的控制，並鼓勵黑市的發展。

註：經濟學人智庫(EIU)因歷年報告得分皆未對外公告，須購買產品後始能得知。

(5) 國際管理學院—世界競爭力年報

以 1-10 分來評分，分數越高代表越清廉

題目	2016 年	2015 年	2014 年	2013 年	2012 年
賄賂與貪腐是否存在？	5.41 分	4.89 分	5.49 分	5.08 分	5.58 分

(6) 世界經濟論壇—經理人調查

以 1-7 分來評分，1 分為非常常見，7 為從來沒有

題目	2016 年	2015 年	2014 年	2013 年	2012 年
1. 因貪污將公共基金移轉： 在您的國家，對您的公司去開支不記帳的額外支出或連結到以下的賄賂有多常見： (1) 進口及出口 (2) 公共設施 (3) 每年稅務 (4) 公契約和執照 (5) 獲得有利的司法判決	5.5 分	5.4 分	5.2 分	5.1 分	5.1 分
2. 企業不合法支付及賄賂： 在您的國家，因為貪污而將公共基金轉移到公司、個人或組織有多常見？	4.5 分	4.5 分	4.4 分	4.4 分	4.6 分
3. 企業道德行為 在您的國家，針對企業誠信與倫理(與公部門官員、政治人物及其他公司之間的互動行為)該如何評價？	4.5 分	4.7 分	4.9 分	5.0 分	5.3 分

(7) 政治經濟風險顧問公司—亞洲情報

以 1-7 分來評分，1 分為非常常見，7 為從來沒有

題目	2016 年	2015 年	2014 年	2013 年	2012 年
Q1 請問你認為下列職位貪污問題程度如何？					

國家層級的政治領導人	-	-	6.45 分	6.79 分	6.68 分
都市及其他地方層級的政治領導人	-	-	6.43 分	6.55 分	6.85 分
國家層級的公務人員	-	-	5.54 分	5.82 分	4.85 分
都市層級的公務人員	-	-	5.15 分	5.75 分	5.15 分
Q2 請問您認為貪腐問題在下列機構的影響程度如何?					
警察部門	-	-	6.34 分	6.43 分	6.54 分
司法系統	-	-	6.17 分	5.11 分	5.37 分
海關	-	-	6.20 分	5.65 分	5.32 分
稅務機關	-	-	5.35 分	4.89 分	5.25 分
政府土地開發及計畫核准部門	-	-	5.21 分	6.87 分	6.90 分
行政檢查(如消防、衛生、環保等)	-	-	6.93 分	4.66 分	4.75 分
軍事機關	-	-	6.45 分	6.07 分	6.15 分
Q3 您認為該國的貪腐狀況如何?	6.08 分	5 分	-	-	-

註：2015 年後，CPI 不採用原來兩題型分數，改採用受訪者對於問項「請問您認為該國的貪腐程度如何?(以 0-10 分來評分，10 分代表貪腐程度最高，而 1 分則代表貪腐程度最低)」題型分數做為評比資料。

(8) 多元民主機構－多元民主計畫

納入 CPI 的 評比問項	問項說明	分數 (信賴區間)	指標說明
政治貪腐 Political Corruption (每個指標的原始評估分數是 0 至 1 分，分數越高表示越清廉)	政治貪腐的普及範圍有多大?	0.36 (0.30-0.42)	針對 <u>政府高層</u> 、 <u>行政</u> 、 <u>立法</u> 、 <u>司法</u> ，四大指標綜合評分。
政治貪腐包含以下 6 項相關指標明細： (每個指標的原始評估分數是 0 至 4 分，分數越高表示越清廉)			
評比問項	問項說明	分數 (信賴區間)	指標說明
1. 政府高層的賄賂與貪腐交易 Executive Bribery and	行政人員(包含：縣市首長、執政者、內閣成員)或隸屬機關，有	2.46 (1.90-3.05)	2：會發生但不可預料，很多與行政人員交涉的情形

corrupt exchanges	多常涉及賄賂、接受回扣或是其他物質上的好處？		都需要有足夠的誘因。 3：偶而會發生但不可預料。
2. 政府高層的侵占或挪用公款 Executive Embezzlement and theft	行政人員(包含：縣市首長、執政者、內閣成員)或是隸屬機關，有多常涉及侵占、賄賂、不當使用公款或將政府資源使用在個人或家庭上？	3.00 (2.77-3.21)	3：偶而。 政府高層為行政財產保管者，偶而能區別其公共保管財與自身財產。
3. 公務人員的貪腐交易 Public Sector corrupt Exchanges	公家機關人員有多常接受賄賂、收送回扣或其他物質上誘因之利益交換行為？	2.50 (2.07-2.91)	2：有時。 有一半或是一半以下的公務員涉及貪污。 3：零星的。 有一群少數的公務員不時地涉及貪污行為。
4. 公務人員的挪用公款 Public Sector Theft	公家機關人員有多常利用職務挪用公款、侵占或為個人或家族不當使用與利用公款或資源？	2.99 (2.80-3.20)	3：偶而。 公務人員為行政財產保管者，偶而能區別其公共保管財與自身財產。
5. 民意代表的貪腐行為 Legislature Corrupt Activities	民意代表有多常濫用職權而獲得金錢的好處？	1.35 (0.92-1.68)	1：偶爾。 有為數不少的民意代表都有涉入這樣的行為。 2：有時。 有些民意代表可能有涉入這樣的行為。
6. 司法貪腐對於判決的影響 Judicial Corruption Decision	個體或企業有多常做出非合約上之額外交易或賄賂方式以加速或減慢整個司法流程，好獲得令自己滿意的審判結果？	2.91 (2.69-3.17)	3：鮮少。

(四) 策進作為

國際透明組織 CPI 反映主觀印象評價，須綜合至少 3 個以上的調查資料建構而成，採用調查資料以專家及跨國企業經理人為調查對象，而非反映一般民眾之觀點及印象。在解讀 CPI 時應注意：(1)CPI 反映主觀印象評價，屬於主觀指標，判斷國家整體廉政狀況，仍需就客觀指標（如貪瀆犯罪率是否降低等面向）一併觀察；(2)CPI 是對各國公部門貪腐的主觀印象評價，除了文官體系公務員，尚包含其他政務人員、民選公職人員等之清廉度，亦即行政與政治貪腐的主觀印象。

鑒於 CPI 為專家或企業經理人對公部門貪腐之主觀評價，為改善 CPI 評比並提升排名，相關政府部門可採行以下措施：

1. 降低貪腐對企業活動之影響，防杜官商不當互動

考量 CPI 調查對象，多以在臺外商及企業界人士為對象，量測其對我國貪腐之主觀評價，2016 年分數下滑的世界經濟論壇(WEF)「經理人調查」及政治經濟風險顧問公司(PERC)「亞洲情報」調查亦不例外。未來應著力於降低貪腐對企業活動的不利影響，避免官商不當互動，即防杜企業與公部門之行受賄、利益衝突、政府採購及公共建設之貪腐行為，包括違反政府採購法、促進民間參與公共建設等公私協力的不法行為，以落實利益迴避及加強不違背職務行賄罪之宣導及查辦。

2. 加速司法廉政改革，檢討立法部門行為規範

2016 年新增引用之多元民主機構(V-Dem)的調查係透過學者專家的研究結果而來，其關切範圍除了行政部門，亦及於司法、立法人員發生貪腐的現況，該項調查預期會成為 CPI 持續引用以評估我國的資料庫，故加速司法廉政改革

及與立法部門行為規範有關之陽光法案檢討策進，將是未來提升評分的必要作為。

3. 建立聯繫窗口，提升我國廉政工作在國際上的能見度

我國應適時透過國際活動、國際組織、國際會議等，瞭解學界及企業界對政府廉政的評價與意見，藉以診斷負面評價之原因所在，並強化雙向合作關係，建立聯繫窗口，傳達我國配合《聯合國反貪腐公約》所為的各項廉政作為與訊息，促成國際社會及各項國際指標可能評鑑人對我國的瞭解。

二．政府國防廉潔指數（GDAI）

（一）基本介紹

1. 國際透明組織於 2004 年成立國防暨安全計畫專案辦公室（TI-DSP），以關切全球各國政府國防與國安相關部門積極參與透明化議題，及增進廉潔制度結構改善與反貪腐行動之落實。TI-DSP 在 2012 年推出「政府國防廉潔指數（Government Defense Anti-Corruption Index, GDAI）」，用以衡量一國國防貪腐風險水平，亦為全球第一個評估各國國防及國家安全相關制度、監督機制與運作透明度之客觀指標。
2. 評鑑目的
 - (1) 提供政府、軍事機構、公民組織、人民以該國國防及安全部門貪腐風險的詳細資訊。
 - (2) 基於對貪腐風險的認知，改變和進步才有可能。
 - (3) 國防貪腐會危及國家和全球安全。
 - (4) 國防貪腐是危險的，並且可能造成內部分裂和浪費。
 - (5) 促進各國政府建立更有力防貪腐制度與組織，致力透明化工作，以降低貪腐肇生風險。

(二) 評鑑面向

國際透明組織就國防與國安機構定義出 5 個主要的貪腐風險領域，再劃分成 29 個子風險領域：

政治	政策、預算、組織犯罪、國家資產、情治單位、輸出管制
財務	資產處置、機密預算、軍工企業、非法私有企業
人事	領導行為、薪資、兵役制度、發餉鏈路、價值觀與標準、行賄習性
軍事行動	從事軍事任務涉貪、對貪腐漠視、涉外契約、私有企業
採購	技術需求與規格、指定獨家商源、代理仲介、圍標、財務規劃、補償交易、決標簽約、分包商、賣方影響力

(三) 評分標準及獲評高分的條件

1. 每 2 年辦理一次之 GDAI 以 A (風險最低) 至 F (風險最高) 評比各受評國家之表現，值段劃分係以 5 大風險領域，共 77 個問卷題項之評估結果為依據，而該國所屬值段取決於其總得分所佔比例。各題項評分標準如下表所示：

4	=	高透明度，強烈的組織機制以標示貪腐風險。
3	=	一般而言具高透明度，有標示貪腐風險的機制，但有小缺失。
2	=	中等透明度，有標示貪腐風險的機制，但該機制存有重大缺失
1	=	低透明度，標示貪腐風險的機制薄弱。
0	=	透明度極低，無標示貪腐風險的機制或該機制功能極為薄弱。

2. 各國政府部門施政，最常令公眾詬病的是「決策機制、公

務資訊揭露」等處理程序，不夠「法制化」、「透明化」與「合理化」；因此，國際透明組織及各評核人對相關題項，各國政府是否有制頒「政策法令」與落實「執行」展現績效，並適時予以「公開」，為關鍵要素；簡言之，在網際網路無遠弗屆的現代社會，政府部門對各項防貪腐措施相關法令政策及執行成果公開資訊是否能「垂手可得」，以及「經得起檢驗」，為評鑑過程最重要之基本準據。

(四) 我國歷屆成績

1. TI-DSP 在 2013 年發表第一次 GDAI 評鑑成績，我國獲評為 B 級低度貪腐風險，在全球 82 個受評國家中為前 9% 的國家；而在 2015 年第二次 GDAI 評鑑，在參與評鑑國家增至 140 餘國的情況下，我國仍維持 B 級評等，與澳洲、德國、日本等國併列。

2013 年 GDAI 評鑑成績統計表(參與評鑑國家：82 國)

級別(分數)	國家名稱	國家數	比例	貪腐風險
A (>83.3%)	澳洲、德國	2	2%	極低
B (66.7~83.2%)	臺灣 、奧地利、挪威、瑞典、英國、美國、南韓	7	9%	低
C (50.0~66.6%)	日本、阿根廷、巴西、保加利亞、智利、哥倫比亞、克羅埃西亞、捷克、法國、希臘、匈牙利、義大利、拉脫維亞、波蘭、斯洛伐克、西班牙	16	20%	中等
D+ (41.7~49.9%)	新加坡、印度、塞浦路斯、以色列、肯亞、科威特、黎巴嫩、波西尼亞、墨西哥、尼泊爾、塞爾維亞、南非、泰國、烏克蘭、阿拉伯聯合大公國	15	36%	高
D- (33.3~41.6%)	中國、緬甸、白俄羅斯、衣索匹亞、喬治亞、加納、約旦、哈薩克、馬來西亞、巴基斯坦、巴勒斯坦、俄羅斯、盧安達、坦尚尼亞、土耳其	15		
E (16.7~33.2%)	阿富汗、巴林、科特迪亞、印尼、伊朗、伊拉克、摩洛哥、奈及利亞、阿曼、菲律賓、卡達、沙烏地阿拉伯、斯里蘭卡、突尼西亞、烏干達、烏茲別克斯坦、委內瑞拉、辛巴威	18	22%	非常高
F (0~16.6%)	阿爾及利亞、安哥拉、喀麥隆、剛果民主共和國、埃及、厄立特里亞、利比亞、敘利亞、葉門	9	11%	極高

2015 年 GDAI 評鑑成績統計表(參與評鑑國家：140 餘國)

級別(分數)	國家名稱	國家數	比例	貪腐風險
A (83.3~100%)	紐西蘭、英國	2	2%	極低
B (66.7~83.2%)	澳洲、加拿大、德國、日本、新加坡、 臺灣 、美國、挪威、芬蘭、瑞典、波蘭、瑞士、比利時、荷蘭、丹麥、拉脫維亞	16	14%	低
C (50.0~66.6%)	南韓、阿根廷、法國、義大利、墨西哥、捷克、匈牙利、塞爾維亞、奧地利、保加利亞、喬治亞、立陶宛、西班牙、克羅埃亞亞、希臘	15	11%	中等
D (33.3~49.9%)	孟加拉、印度、印尼、馬來西亞、菲律賓、俄羅斯、南非、突尼西亞、土耳其、波士尼亞、印尼、葡萄牙、烏克蘭、肯亞、俄羅斯	18	16%	高
E (16.7~33.2%)	阿富汗、伊朗、奈及利亞、史瓦濟蘭、亞塞拜然、約旦、巴基斯坦、坦尚尼亞、波黎那、黎巴嫩、科特共和國、泰國、巴西、賴比瑞亞、科特迪瓦、烏干達、蒲隆地、馬達加斯加、盧安達、阿拉伯聯合大公國、中國、馬拉威、沙烏地阿拉伯、科摩洛、馬利、塞內加爾、烏茲別克、衣索比亞、莫三比克、獅子山、尚比亞、甘比亞、尼日、斯里蘭卡	33	29%	非常高
F (0~16.6%)	阿爾及利亞、巴林、布基那法索、柬埔寨、克麥隆、中非、剛果共和國、剛果民主共和國、查德、埃及、赤道幾內亞、伊拉克、厄立特里亞、加彭、幾內亞、幾內亞比紹、科威特、利比亞、茅利塔尼亞、摩洛哥、緬甸、阿曼、卡達、索馬利亞、南蘇丹、蘇丹、敘利亞、多哥、葉門、辛巴威	30	26%	極高

2. 下表為臺灣在 2 次評鑑中各題項得分統計：

	2013 年得分		2015 年得分	
	題數	所佔比率	題數	所佔比率
N/A	2	2.60%	2	2.60%
4	17	22.08%	24	31.17%
3	42	54.55%	29	37.66%
2	15	19.48%	20	25.97%
1	1	1.30%	2	2.60%
合計	77	100.0%	77	100.0%
值段	B		B	

進一步分析臺灣 2015 年 GDAI 五大風險範疇中的弱項：

(1) 政治監督 (Political Oversight) — 評等：B

- ① 重大國防政策未經公開辯論。雖與公民團體及學者保持聯繫，但僅限於政策諮商性質。
- ② 外部專家學者無法於重大軍購案計畫階段扮演實質決策角色，另國防部雖就採購過程透明度訂定完整規範，但對民眾公開的資訊有限。
- ③ 送交立院審查的國防預算案內容未臻詳盡，致議會無法有效發揮審查、監督功能。
- ④ 情報部門高階職位屬於「關鍵職務」，部長或總統有最後的晉任及指派權力，亦即其任命取決於首長主觀因素，而非客觀的評選標準。

(2) 財務風險 (Financial Risk) — 評等：B

機密預算占比已從 2004 年的 18.94% 降至 2014 年的 5.39%，但無公開的詳細資料說明機密預算相關支用。

(3) 人事風險 (Personnel Risk) — 評等：A

- ① 揭弊者仍缺乏足夠的法律保護。
- ② 國防部已就人事評議的法規及程序加以精進，但是主官裁量仍是重要因素，2009 年買官案雖未發現貪污的證據，仍顯露內部對整個功績制度的運作有所質疑。

(4) 軍事行動風險 (Operation Risk) — 評等：C

- ① 無足夠證據顯示存有相關規範可處理戰時的貪污策略性風險。(平時：政戰官根據國軍相關準則負責執行部隊反貪預防措施)
- ② 儘管業管單位在制定反貪腐法規和推廣上有相關的進展，但未針對部隊指揮官實施教育訓練以確保這些規範能實際被執行。

(5) 採購風險 (Procurement Risk) — 評等：C

- ① 現行採購法對投標廠商反貪腐能力規範不足或無嚇阻力。
- ② 軍購案數量少，採購金額龐大，其中採用非公開方式辦理，我方監督並確保對美軍採購過程公平性的機制並不明顯。
- ③ 補償契約 (Offset)
 - 工業合作案 (ICP) 隸屬經濟部管轄，惟該部無法介入前端計畫與採購過程，不僅無法發揮 ICP 最大綜效，亦可能造成日後補償或移轉到非相關投資的風險。另 ICP 分配結果未公布於眾，且實際執行率不佳。註：以 2010 年為例，計 110 個 ICP 協議，約定配額 90 億美金，但實際執行僅約 60 億。
 - ICP 項目與合約資訊未於業管機關網站上揭露。
 - 缺少在採購階段就補償契約的審查規範。
- ④ 監管及執行能力不足致反貪腐規範對廠商無恫嚇力。
- ⑤ 軍購案受到政治因素高度影響。

3. 國際透明組織的肯定

亞洲是全球國防預算成長最快速的地區，2014 年亞洲 17 國參與評比的國家編列 4,327 億美元國防預算，佔全球軍費 24.5%。不過許多預算保持高度機密，國防預算的監督（這是對於國防菁英者課責之不可或缺的要害）幾乎不存在；國際透明組織國防與安全小組負責人 Katherine Dixon 表示：
「台灣在國防透明與課責方面的承諾，顯示即使面對緊張的安全環境，仍可以確保堅實的辯論、開放，以及公眾參與。可見國防安全不是機密的藉口。」

三·在 CPI 與 GDAI 框架下之國際反貪趨勢與國家廉政方針

(一) 國家廉政建設行動方案－持續性指標研究

行政院於 2016 年 8 月 24 日修頒「國家廉政建設行動方案」，將「持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢」列為具體行動策略，而瞭解諸如 CPI 與 GDAI 等國際性指標，可藉此掌握全球廉政趨勢，及針對弱勢項目規劃廉政相關作為。

(二) 國際反貪趨勢與我國的實踐

1. 國際對於貪腐的定義看法漸趨一致

(1) 國際透明組織－貪腐：濫用受委託的權力謀取私利

(2) 亞洲開發銀行－貪腐：濫用公共或私人職位謀取個人利益

2. 國家廉政體系 (National Integrity System, NIS)

(1) 貪腐行為不是只發生在公部門，公、私及第三部門違反公共利益濫權牟私的行為，一樣應被視為貪腐。

(2) 廉政建設非任何一個政府機構能獨立完成，也非公部門能獨立完成，它包括公部門、私部門及第三部門的共同努力，還必需聯結國際合作。

(3) 提供了廉政建設可以被評估與檢視的指標。

3. 廉政經營非公部門能獨立完成，終需賴政府的引領，良善治理本來就是政府的責任。政府必需提供長遠有效的反貪腐政策，以引領國家公、私部門走向清廉。我國在 2008 年設置**中央廉政委員會**，由行政院院長召集中央各部會首長，共同研議廉政重大措施。2009 年 7 月參考國家廉政體系架構，以及聯合國反貪腐公約內容，訂頒「**國家廉政建設行動方案**」，作為我國廉政工作的最高指導文件，並由國家發展委員會就行動方案之實踐進行管考。

貳·聯合國反貪腐公約

一·聯合國反貪腐公約基本介紹

聯合國反貪腐公約（UN Convention Against Corruption, UNCAC）是聯合國歷史上通過的首個用於打擊國際貪腐犯罪的法律文件。反貪腐公約於2003年12月9日至11日在墨西哥南部城市梅里達舉行的聯合國國際反貪腐高級別政治會議上開始供各國簽署。根據規定，該公約將在第30個簽署國批准後第90天生效。

UNCAC對預防貪腐、界定貪腐犯罪、反貪腐國際合作、非法資產追繳等問題進行了法律上的規範，並確立了打擊貪腐等措施，奠定各國就打擊貪腐犯罪開展國際合作的多邊法律基礎，在預防性措施、刑事定罪、引渡合作等方面形成了一套完整的制度，特別是在貪腐資金的返還問題上，開創了一種新的合作模式，第一次在國際法律文書中確立了「被貪污的公款必須返還」的原則，對各國加強國內的反貪行動、提高反貪成效、促進反貪腐國際合作具有重要意義。

二·聯合國反貪腐公約施行法

聯合國反貪腐公約於2005年12月14日生效，共計8章71條，內容包括貪腐行為的預防措施、定罪和執法、國際合作、不法資產之追回及技術援助和訊息交流等。

我國雖非聯合國會員會，惟為展現我國反貪腐之決心並與現行全球反趨勢及國際法制接軌，更加有效的預防及打擊貪腐，爰制定「聯合國反貪腐公約施行法」，於2015年5月20日公布，同年12月9日正式施行。

*施行法重要規定

1. 第2條：公約所揭示之規定，具有國內法律之效力。
2. 第4條：各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實各項反貪腐法制及政策。

3. 第 6 條：政府應定期公布反貪腐報告。前項報告，應包含貪腐環境、風險、趨勢等分析，與各項反貪腐政策、措施之有效性評估。
4. 第 7 條：各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。

三·國家廉政建設行動方案

1. 為與國際反貪腐趨勢接軌，兼顧公私部門廉潔及倫理規範，我國於公約施行法生效前，行政院即於 2008 年 10 月 3 日中央廉政委員會第一次委員會議決議，參考公約及國際透明組織「建構國家廉政體系」相關倡議，擬具「國家廉政建設行動方案」，並經行政院 2009 年 7 月 8 日院臺法字第 0980087657 號函頒生效。
2. 行動方案闡述國家廉政建設的目標和策略，並整合「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」及「反貪行動方案」，以建構國家廉政發展策略目標，創造乾淨政府、誠信社會之願景。
3. 為符合聯合國反貪腐公約施行法第 7 條規定之要求，行政院嗣於 2016 年 8 月 24 日院臺法字第 1050173889 號函頒修正，包括 9 項具體策略、46 項執行措施，由各主辦機關依年度績效目標值推動相關廉政措施。
4. 國防部辦理情形
 - (1) 國防部主辦政府國防廉潔指數評鑑整備作業，為國家廉政建設行動方案列管項目，每年將辦理情形呈報行政院。
 - (2) 為推動國防廉潔工作，落實聯合國反貪腐公約要求，實踐國家廉政建設行動方案之各項反貪腐法制及政策，訂頒「國防部對國家廉政建設行動方案具體執行要點」，督促

國軍各級單位行使職權清廉透明，並達成不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪之目標，各項措施執行情形於廉政工作會報時機提報。

四．我國推動情形

* 聯合國反貪腐公約法規架構

條文	主要內容
序言	宣示對貪腐對社會穩定與安全所造成的問題及威脅之嚴重性之關注，並積極採取預防打擊措施。
第一章 總則	公約宗旨、用語定義、適用範圍、保護主權
第二章 預防措施	對公部門與私營機構建置防貪措施之各項要求，包含成立預防性反貪腐機構、訂定預防性反貪腐政策、建立透明公正的選才制度、律定公職人員行為守則、建立公正公開的採購制度及加強財政管理之透明和課責、強化審判和檢察機關廉政措施、防止私部門貪腐、鼓勵社會參與、打擊洗錢活動等。
第三章 定罪和執法	確認公、私部門之賄賂行為均應認定為犯罪。要求保護舉報人、證人、鑑定人及被害人。制裁方面，除刑事定罪外，尚包含取消任職資格、沒收非法所得、律定法人責任，以及確保因貪腐行為受到損害之實體或自然人有權獲得賠償。

條文	主要內容
第四章 國際合作	締約國應就打擊貪腐犯罪進行國際合作，包含引渡、受刑人移交、司法互助等。司法互助方面，除須提供指定形式的相互司法協助外，亦須採取適當措施協助追查、凍結、扣押和沒收貪污得益。
第五章 資產追回	締約國應當對外流貪腐資產的追回提供合作與協助，包含預防和監測犯罪所得之轉移、直接追回財產、通過以沒收為手段的國際合作追回財產、資產的返還和處置等。
第六章 技術援助和 訊息交流	對專責預防和打擊貪腐人員的具體培訓方案、各締約國間的技術援助。有關貪腐資料的收集、交流與分析、對發展中反貪腐能力之援助。
第七章 實施機制	締約國會議、秘書處
第八章 最後條款	各締約國應根據本國法律的基本原則採取必要的措施，包含立法和行政措施，以切實履行其根據公約所承的義務。

(一) 廉政專責機構

1. 在 2011 年 7 月 20 日成立之法務部廉政署，係聯合國反貪腐公約第 6 條及第 36 條所稱之廉政專責機構。廉政署以降低貪腐犯罪率、提高貪腐定罪率及保障人權為目標，職司「反貪」、「防貪」、「肅貪」及國家廉政政策之規劃：
 - (1) 反貪：強化公務機關廉政宣導、協同各政風機構，擴大社

會參與反貪腐工作，使全民正確認識貪腐之危害，建立貪腐零容忍之信念。

- (2) 防貪：致力建構政府部門「透明課責」的公務環境，藉由強化內稽內控及推動作業流程透明，降低貪腐發生率。
 - (3) 肅貪：積極偵辦貪瀆，遵守程序正義，落實保障人權，提升定罪率。
2. 設立駐署檢察官制度，以確保司法偵查獨立。廉政署自成立迄 106 年 6 月底之移送案件，經各地檢署偵查終結已起訴 363 案，已判決確定 171 案，其中 165 案為有罪判決確定，定罪率 96.5%。(中央廉政委員會第 19 次委員會議資料)

(二) 影響力交易

1. 定義：公務員收受不正利益後，使用其實質影響力或被認為的影響力，為第三人從國家行政部門或公共機構獲得不正當利益。
2. 實務上常見上級長官利用其掌管人事權限，甚至民意代表以預算案或法案過關要脅，利用其權限驅使公務員為一定職務、違背職務或不為一定職務的行為，檢察官或以圖利罪起訴，或以違背職務收賄罪起訴，但因現行法院採認「法定職權說」，最終判決無罪。
3. 為彌補立法漏洞，杜絕公務員藉由職權上一切機會或特殊身分為手段而圖謀不正當利益，法務部刻正研議將影響力交易犯罪納入貪污治罪條例規範中。

(三) 保護檢舉人

1. 為落實反貪腐政策，建構完善之「吹哨者保護」制度，法務部廉政署將提出「揭弊者保護草案」，確立公部門先行方向。對於公部門揭弊者，明訂身分保密、人身安全保護、職位保障等，也給予揭弊者於弊案中所涉及的刑事犯罪，

得減輕或免除其刑的誘因，鼓勵更多「吹哨者」勇於揭露不法。

2. 至於私部門公益通報部分，因所涉範圍龐雜且類型多樣化，必須審酌個別業務之專業與保護措施執行效能兼顧之必要，以免引發黑函文化盛行、惡意揭弊攻擊競爭對手，衝擊經濟發展，廉政署將持續蒐集民意並積極尋求權責機關共識，以提出最適當方案。

五·國防廉政工作

(一) 國軍防制採購弊端具體作為

為防範國軍採購弊端肇生，由國防部政風室召集相關業務單位針對國軍採購弊端規劃訂定「國軍防制採購弊端具體作為」計 24 項次，令頒全軍施行，藉由廉政工作平臺連結廉政建設工作組業管業務，從法規面、制度面與執行面訂定完整規範與計畫，透過資訊交流與合作，即時掌握貪腐風險來源，建構完整督管防護網。國防部國防採購室配合修正「國軍採購及工程現職(業)務調整暨離職退伍人員建冊管制作法」，明訂現職採購及工程人員之職期管制，並對離職退伍人員建冊管制及實施查核勾稽，有效控管採購風險人員，達到降低貪腐風險、及時預警之效。

(二) 社會參與

為增加公民社會組織參與國防部門機會，國防部自 2013 年起與台灣透明組織協會、國立台灣藝術大學共同辦理「瑞濱藝術與品格教育營」，帶領偏鄉弱勢兒童參訪各地營區，創下與民互動的優良典範。迄今已參與 10 期營隊活動(G3-G12)，國防大學學生擔任志工，並安排參訪軍事基地營區，期間台灣透明組織協會專家亦與國軍各基地指揮官會面、對談，雙方得以更進一步的接觸與瞭解。瑞濱營活動的建構與多元化，

是國軍逐漸接受公民參與國防事務的正面具體行動，具有服務弱勢與透明國防之互惠作用，也是展現國軍親民愛民的成功典範。

（三）廉潔教育

國防部政風室自 2013 年起開始系統化推動國軍廉潔教育，歷年作為包含 2014 年邀請國際透明組織 Mark Pyman 博士至國防大學實施「廉潔教育工作坊」、2015 年 Jose Ugaz 主席見證國防大學與台灣透明組織協會簽訂「廉潔教育合作協議書」、2016 年邀請該專案辦公室主任 Katherine Dixon 實施「國軍廉潔教育師資研習營」與「採購人員廉潔工作坊」，及 2017 年台灣透明組織協會學者，協同至全軍 25 所軍事校院實地訪視國軍廉潔教育推動情形，並依據輔訪成果，於同年 12 月辦理「廉潔教育師資研習營」。

（四）廉政宣導

1. 為落實「客製化宣導」之政策方向，國防部與法務部廉政署合作編印「國軍人員倫理指南」，內容蒐集近年各地法院或地檢署有關國軍人員涉犯貪瀆而受判決或起訴之案件，就其中擇選具有共通性之 4 類 17 案，依各案件癥結研析相關法令及提出改進建議，並針對各類型事件臚列「自行檢視事項」，作為承辦人員辦理該等高風險業務時之參考準據，俾規避倫理風險。
2. 「依法行政」是法治國家的核心價值，亦是一切行政行為必須遵守的首要原則。為強化國軍人員正確法律之認識，提升行政效能，達成便民利民及增加公益之目標，建立國軍人員「圖利」與「便民」之區辨能力，並充分瞭解法律明確規範，發揮勇於任事之精神。國防部於 2015 年及 2017 年辦理「圖利與便民」廉政宣導，釐清圖利與便民之區別，

協助本部軍、文職公務員免除心中壓力、樂於為民服務。另外於 2016 年辦理「公務員申領或侵占小額款項」專案法紀宣導，期國軍人員可清楚認知職場上的法令規定，並恪守行為準則，建立一套有效的管理及勾稽機制，降低公務運作可能發生之違失風險，提供法令說明及提醒管理上應行注意事項，使機關同仁得以依循法令，安心從事公務，有效防杜違失案件發生。

3. 為使外界瞭解國防部自 2013 年成立「政風室」與「總督察室」之成效，與國軍廉政工作在「透明」、「當責」、「廉潔」、「回應」及「參與」等核心價值的執行效能、策進作為及未來展望，於 2017 年 6 月 2 日、3 日辦理「國防廉政論壇」系列活動，邀請國際透明組織學者 Adam Foldes、紐西蘭透明組織執行長 Janine McGruddy，蒞訪實施專題演講及與國防部副部長、法務部廉政署長官及台灣透明組織學者座談，以減少學用落差、促進軍民交流，與引進國際廉政趨勢於國防體系，有助於提升與會人員廉正認知，並深化國防廉政研究能量。

參·貪污瀆職犯罪類型

* 前提基礎事實再確認

1. 刑法上的公務員

類型	定義	例示
身分公務員 (刑法第 10 條第 2 項第 1 款前段)	依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限者。	(1) 局(處)長, 副局(處)長、主任秘書、專門委員、科長、股長、科(課)員。 (2) 不包括: 服務於公營事業機構、公立學校與公立醫院人員; 僅從事機械性或勞動性工作的技工或工友。
授權公務員 (刑法第 10 條第 2 項第 1 款後段)	其他依法令從事於公共事務, 而具有法定職務權限者。	(1) 農田水利會會長及其專任職員(依水利法及農田水利會組織通則)。 (2) 各公立學校或公營事業之承辦監辦採購人員(依政府採購法)。 (3) 判斷標準: 是否有依法令授權執行公共事務, 而公共事務係以有關公權力行使的事項為限。
委託公務員 (刑法第 10 條第 2 項第 2 款)	受國家、地方自治團體所屬機關依法委託, 從事與委託機關權限有關之公共事務者。	(1) 私立學校錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業證書或學位證書(司法院大法官釋字 382 號)。 (2) 商品檢驗的委託(依商品檢驗法)。

類型	定義	例示
		(3) 行政院大陸委員會委託財團法人海峽交流基金會處理兩岸事務（依臺灣地區與大陸地區人民關係條例）。 (4) 主管機關委託專業機構或人員檢查供公眾使用之建築物（依建築法）。 (5) 監理機關委託執行汽車檢驗的民間汽車保養公司檢驗員、銀行代收汽車燃料稅的承辦職員。

2. 賄賂？不正利益？

賄賂	不正利益
以金錢或得以金錢估算之有形財物。	賄賂以外，足以供人需要或滿足欲望之一切有、無形利益。

一．公務員違背職務受賄罪

(一) 法條規定

1. 刑法第 122 條第 1、2 項
2. 貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款

(二) 構成要件

1. 行為主體：公務員
2. 違背職務上之行為
3. 要求、期約、收受賄賂或其他不正利益
4. 對價關係

(三) 法律效果

1. 刑法：3 年以上 10 年以下有期徒刑

2. 貪污治罪條例：無期徒刑或 10 年以上有期徒刑

二·公務員不違背職務受賄罪

(一) 法條規定

1. 刑法第 121 條第 1 項
2. 貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款

(二) 構成要件

1. 行為主體：公務員
2. 對於職務上之行為
3. 要求、期約、收受賄賂或其他不正利益
4. 對價關係

(三) 法律效果

1. 刑法：7 年以下有期徒刑
2. 貪污治罪條例：7 年以上有期徒刑

三·公務員違背職務行賄罪

(一) 法條規定

貪污治罪條例第 11 條第 1 項

(二) 構成要件

1. 行為客體：公務員
2. 違背職務上之行為
3. 行求、期約、交付賄賂或其他不正利益
4. 對價關係

(三) 法律效果

1 年以上 7 年以下有期徒刑

四·公務員不違背職務行賄罪

(一) 法條規定

貪污治罪條例第 11 條第 2 項

(二) 構成要件

1. 行為客體：公務員
2. 關於職務上之行為
3. 行求、期約、交付賄賂或其他不正利益
4. 對價關係

(三) 法律效果

1 年以上 7 年以下有期徒刑

五·圖利罪

(一) 法條規定

1. 貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款（主管事務圖利罪）
2. 貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 5 款（非主管事務圖利罪）

(二) 構成要件

1. 行為主體：公務員
2. 明知故意
3. 違反法令（法律、法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則及其他對不特定多數人對外發生法律效果的規定等）

* 僅違反公務員服務法或僅具內部效力的行政規則、契約條款、採購契約要項等，則不構成圖利罪的要件。

4. 獲得好處：包含所有使行為人本人或他人的財產，增加經濟價值的現實財物及其他一切財產利益。

(三) 法律效果

5 年以上有期徒刑

(四) 與「利用職務上之機會詐取財物罪」之差別？

利用職務上機會詐取財物	非主管事務圖利罪
1. 有職務上之機會，而加以利用。	1. 利用身分圖利：以行為人之身分，對於該事務有某

<p>2. 使人陷於錯誤。</p> <p>3. 因而使人交付財物。</p>	<p>種程度之影響力。</p> <p>2. 利用機會圖利：行為人對於該事務，有憑藉影響之機會而據以圖利。</p> <p>(最高法院 73 年臺上字第 1594 號判例)</p> <p>對該事務有無影響力或有無憑藉影響之機會，須從客觀上觀察，因行為人之身分及行為，或憑藉其身分之機會有所作為，致使承辦公務員，於執行職務時心理受其拘束而有所影響，行為人並因而圖利不法利益。</p> <p>(最高法院 83 年臺上字第 6163 號判例)</p>
---------------------------------------	--

(五) 圖利與便民

要件 \ 類型	圖利	便民
行為人是否明知故意	有明知故意	無明知故意
行為人是否違反法令	違反法令	不違反法令
是否獲得好處	不法利益	合法利益

以下以實務常見情形，說明兩者的差異：

1. 工程施作階段，協助廠商排除施工困難，就是便民；若估驗計價超估或尚未竣工，卻通過竣工報告，就會是圖利。
2. 徵收工程用地時，協助地主地上物補償費的請領程序，就是便民；若超估或虛估補償費用，就會是圖利。
3. 賑災時，協助災民勘查鑑定災害的受損程度，並迅速發放救助款項，就是便民；若不符合災害補助標準，卻予救助，就會是圖利。

4. 協助合乎法律程序規定的當事人，就採購文件或資料答覆查詢、提供閱覽或製給影本，就是便民；若與特定業者勾串，在不符合法律規定情形下，洩漏、提供、交付應保密的採購文件或資料，就會是圖利。
5. 承辦採購案件，協助廠商依政府採購法退還押標金或保證金，就是便民；若如符合應沒收押標金，或不得退還保證金的情形，卻因廠商的請託而退還，就會是圖利。

六·自首與自白

(一) 自首

1. 貪污治罪條例第 8 條第 1 項
2. 犯第四條至第六條之罪，於犯罪後自首，如有所得並自動繳交全部所得財物者，減輕或免除其刑；因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。

(二) 自白

1. 貪污治罪條例第 8 條第 2 項
2. 犯第四條至第六條之罪，在偵查中自白，如有所得並自動繳交全部所得財物者，減輕其刑；因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。

附錄

附錄 1：2015 年 GDAI 亞太地區報告

資料來源：government.defenceindex.org

亞洲國防透明度

亞洲是世界新興力量最具活力的地區。隨著經濟增長，這些國家的軍事開支也在大規模膨脹。過去10年，中國軍費開支增加441%，印度增加147%，韓國增加106%，巴基斯坦增加107%，孟加拉國增加202%，斯里蘭卡增加197%。東盟各國軍費也有巨幅增加：印尼增加189%，泰國207%，柬埔寨311%，菲律賓165%。

但是，令人擔憂的不僅僅是亞洲國家的國防預算規模。關鍵問題是，這些新興力量如何得到管控以及對誰有利？我們的研究發現，軍事力量的指數增長往往伴隨著高度保密以及不負責任、缺乏監督和透明。這些國家迅速提升軍事能力的意圖往往不被本國國民所知，而其鄰國和國際社會也就更加無從得知。

本報告對亞洲軍事力量的管控現狀進行了分析，發現了三個主題現象：

- 第一**，在一些正在崛起的亞洲國家，軍費開支不斷增加，軍事精英勢力抬頭，得不到足夠制衡，因而對地區穩定構成威脅。
- 第二**，雖然中國的軍事力量在其許多鄰國的國防戰略和收購計劃中得到反映，但我們仍有理由保持樂觀。該地區仍有勇於擔責、透明和誠信的一面，是對國防力量的重要約束力量。
- 第三**，在許多情況下，武裝部隊的行為和人民的需要構成直接衝突；在許多國家，由於軍事採購過程中的腐敗行為轉移了公款的去向，導致公眾對國家失去信任。在我們展開調研的國家中，65%的國家的公眾基本不相信本國軍隊有能力和意願解決腐敗問題。

我們的研究表明，亞洲國家國防部隊急需加強廉潔建設。該地區人口眾多，領土紛爭此起彼落，且各國國防預算不斷攀升；因此，本著對公民負責的態度和透明原則建立明確的軍事力量管控標準是維護亞洲地區穩定的決定性條件。

但是，儘管該地區許多領導人都認識到腐敗對軍隊的合法性和國家安全構成了威脅，我們認為，為建立強有力的獨立國防機構或地區標準所做的努力卻仍然不足。抓住機會解決這些問題的領導人，不但將會加強軍事力量、保護邊境不受外來威脅，還將使子孫後代享受繁榮和穩定。

政府國防廉潔指數：地區得分

表1：國家風險得分和地區排名，2015

國家	值段
紐西蘭	A
澳大利亞	B
台灣	B
日本	B
新加坡	B
韓國	C
印度	D
馬來西亞	D
菲律賓	D
印尼	D
孟加拉	D
中國	E
泰國	E
巴基斯坦	E
斯里蘭放	E
柬埔寨	F
緬甸	F

<TI-DSP〔國際透明組織國防與安全小組〕2015年《脆弱國家報告》也涵蓋了巴基斯坦和緬甸；
TI-DSP2015年《G20報告》涵蓋澳大利亞、中國、印度、印尼和韓國>

不為人知的亞洲國防開支

經濟增長成就了軍事力量的迅速膨脹，嚴峻的安全形勢也往往起到推波助瀾的作用。2014年，本報告所研究的17個國家的軍費開支總額大約為4327億美元，占全球軍費開支的24.5%。而其中還有許多開支屬高度機密，不為外人所知。

儘管監督是保證軍隊開支透明的關鍵，這些國家對國防預算的監督卻往往微乎其微。軍隊往往以公開軍費開支會破壞國家安全為由拒絕對公民負責；而當涉及到和情報當局以及國家安全相關的「機密」預算時，這種傾向就更為明顯，幾乎完全不存在審查機制。

國防預算監督：結果

- ◆ **公眾審查渠道被封堵**。17個國家中，僅有6個國家公開國防預算，並提供足夠的詳細信息供公眾監督。
- ◆ **缺少議會監督**。除澳大利亞、紐西蘭、日本和韓國外，其他國家的議會國防委員會無法對本國國防決策施加有意義的影響，其中有8個國家，我們找不到其國防委員會有能力影響軍事決策的證據，或者，根本不存在國防委員會。
- ◆ **機密預算無責任約束**。向公眾披露部分信息或不披露任何信息的國家占77%。超過一半的國家不向其立法機關或國防立法委員會提供信息；根據我們的評估結果，沒有一個國家對此等開支給與充分的立法監督。

「忙碌」的國防

國防部門對經濟活動的參與應受到限制或嚴厲控制。有證據顯示，有幾個亞洲國家的國防部門建立了自己的企業，有的合法，有的不合法。這些企業業務興旺，且不受制衡。在我們評估的17個國家中，有9個國家的國防部門和/或人員在其自然資源開發領域的企業中擁有控股權益。7個國家的國防部門和/或人員擁有大量的商業企業，其經營和財務完全不透明或透明度有限。沒有一個國家設有充分獨立的審計（或相當於審計）的審查機制。

- ◆ 在巴基斯坦，軍隊為自己建立了完全不透明或不存在有效監督的龐大商業帝國；2007年，其估價達100億美元。
- ◆ 2013年，印度軍隊在政府擁有的土地上非法經營高爾夫球場；其空軍部隊官員將國防用地用於建設購物商場和電影院等未授權用途；另外，印度國防機構還參與開發國家自然資源。
- ◆ 在孟加拉國，我們的研究發現了軍隊官員通過木材公司參與國家自然資源開發，並「攫取」土地和森林資源的證據。軍隊還在國防部門層面通過一家名為「SenaKalyanShangstha」的退休官員福利會直接和間接經營多家企業。

有些情況下，由於政府財力拮据，軍隊不得不訴諸經濟活動：

- ◆ 在緬甸，軍隊對其指揮官實行自力更生政策，要求他們創收。結果？非正規稅收、出售國家資源租借權、大規模種植和銷售罌粟、無節制開發自然資源以及參與金三角跨境走私活動。軍隊還擁有兩家主導經濟的大型企業；緬甸聯邦經濟控股有限公司和緬甸經濟公司。這些企業的控制權直到最近才被迅速轉化，而且毫不透明。許多此類企業都屬於民用領域，如釀酒、寶石、銀行和大宗商品，但利潤都流向了軍隊部門以及擁有股份的高級軍隊官員。
- ◆ 在印尼，政府為軍隊撥發的預算甚至無法滿足其最低要求。2015年，國家預算僅能滿足軍隊需求的50%，由此損害了把軍隊從其商業帝國中擺脫出來的努力。雖然軍隊直接擁有的所有企業均在2009年合法轉讓，但複雜的基金會和合作社仍然處於軍隊的控制之下，而且毫無監督，由此產生的收入占軍隊預算的5%到20%。報告顯示，這類基金會和合作社涉足大型企業和大規模非法自然資源開發。

蒙面之龍

國際社會已經向中國施壓至少10年了，要求其增加國防透明度；2015年，中國政府首次出版國防戰略。不論中國向「公海保護」、「領空防禦」和「網絡部隊」轉向是否能夠提供戰略保證，發表白皮書不過是向前邁出了一步。自1995年以來，中國軍費開支一直呈兩位數增長，如今，中國軍費開支占世界軍費總開支的12%，中國秘密國防開支占世界秘密國防開支的30%。我們的研究發現，中國在透明度和監督制度建設方面還存在重大不足：

- ◆ 只公布高度綜合性數字，而用於重要項目（戰略部隊、研發、軍用太空開發）的專門預算仍不為人知。
- ◆ 我們甚至無從知曉這些項目在多大程度上被排除在官方預算之外。我們的研究發現，此類帳面上沒有的額外開支占總國防開支的35%至50%。
- ◆ 中國準軍事部隊的開支、中國人民解放軍自己的企業產生的收入以及這些資金的分配情況，白皮書均無說明。
- ◆ 沒有關於收購規劃的信自，只披露軍購方面的實際和規劃數字；中國公眾需要閱讀國外媒體報導才能進一步了解中國的國防能力。

通過擔責獲得信任

增加透明度僅僅是中國在軍力擴張過程中建立地區信任的一部分條件。如果沒有透明度監督和力量制衡，再多的國防實力信息也無法消除鄰國的疑慮。機密的國防決策會讓人感到不可預測，從而使觀察家對其相關動機作出許多各種不同的結論。如果沒有信任，軍力增長透明會被解釋為恫嚇企圖。因此，中國建立起針對國防決策和安全政策的辯論和制衡機制對維護地區穩定至關重要。我們沒有或者幾乎沒有發現這方面的證據：

- ◆ 雖然，相比往年，2015年的白皮書發生了方法上的變化，但它仍然是一份縮略版的戰略。該白皮書幾乎沒有提及海洋爭端，也沒有披露可以使公眾對中國國防政策進行知情討論的信息。
- ◆ 雖然，從理論上講，中國國防政策受全國人力監督，但評估者認為，全國人力的影響「微乎其微」；我們的研究發現，美國國會收到的關於中國軍力和國防預算的信息甚至比中國的全國人民代表大會更為詳細。
- ◆ 鮮有證據表明中國公眾有機會對國防預算進行知情辯論。我們的評估結論認為，中國的審查文化使專家不敢就任何敏感話題提出和政府政策相反的觀點，同時，中國在對批評意見進行審查以及對傳統和新型社交媒體進行管控方面的強大國家力量限制了公眾進行知情辯論的自由。
- ◆ 不過，有證據表明，中國政府偶爾會和輿論制造者進行互動，並許下對話承諾。最近針對國防預算進行的公眾辯論是中國開始公開相關信息以來最開放的一次，不過此次討論仍然以政府設定的框架為基礎，且仍須經過審查過濾。

維繫亞洲穩定的力量

由於人口眾多，領土紛爭且國防預算不斷攀升，亞洲穩定取決於就如何管控軍隊達成一致諒解。如果各個國家都能夠本著對公民負責以及保持軍事透明的精神找到一種可以接受的軍力管理方法，並進而能夠對政策、預算和軍隊行為施行有效、獨立監督，則該地區的穩定局勢將會大大增強。有充分證據顯示，亞洲很多國家都在採納這種負責任的舉措。有近一半的國家出台了針對國防政策立法審查的正式法規；有一半以上的國家至少允許公眾對部分國防政策進行辯論，出版的國防預算包含有各個國防部門的某些詳細信息。

- ◆ 在日本、澳大利亞、紐西蘭和韓國，政府建立了正式的戰略公開磋商機制，而且有證據顯示，其立法委員會會收到關於擬議國防開支的詳細信息，並能夠影響決策。
- ◆ 在韓國，對國防白皮書展開的有力辯論表明，即使是在十分緊張的安全局勢背景下，公眾也有機會對國防政策展開辯論。智庫參與國防辯論，政府承諾披露更多數據，這些都是對公眾保持包容性和透明性的最佳例證。
- ◆ 在確保對軍隊進行財務控制方面，有也很好的例證。紐西蘭、澳大利亞、台灣、日本、新加坡和韓國不允許預算外開支。預算外開支是許多國家存在的主要風險因素。在澳大利亞、印度、紐西蘭、新加坡、韓國和台灣，對軍事資產的處置要施行獨立監督。
- ◆ 澳大利亞的表現尤為突出。該國成立了國家安全獨立立法監控司，確保不會因為需要保護國家安全機密導致公民權利遭到侵犯，並確保秘密預算接受公眾監督。

亞洲的 A 值國家

紐西蘭得分最高，包括三種風險領域（共五種）方面的得分（財務、人事和軍事行動）。即使在表現稍差的領域，紐西蘭也建立了可靠的制度。

- ◆ 軍事行動：紐西蘭是該地區唯一針對軍事行動中的腐敗風險建立了有效應對和管理措施的國家。一系列針對軍事部署過程中的行為守則文件確保所有人明白腐敗如何在戰略層面影響軍事行動。
- ◆ 軍購：紐西蘭旨在於 2020 年前提高軍隊作戰能力的軍購意向（如國防能力計劃所概述的那樣）有高度有效和透明的國防採購體制做支撐。
- ◆ 人員：紐西蘭國防部隊建立了強大的道德文化。國防人員須接受道德和價值觀教育，包括反貪腐教育；有證據表明，紐西蘭國防部隊整體非常重視誠信。

東盟：負責任的地區力量？

東盟可能會在新的亞洲軍隊管控標準建設方面扮演核心角色。《東盟政治安全藍圖》已

經清楚地表達了這一強烈願望；把東盟建設成為具有共同價值觀、基於規則的社區。我們的研究發現，實現東盟的這一願景有著堅實的基礎。

- ◆ 作為東盟領袖，**新加坡**已建立了強有力的框架，以襄保通過制度化活動積極主動地應對貪腐風險，只是由於獨立監督（包括對以國防為目的公共開支進行監督）不夠充分而破壞了這種努力。專門負責此類事務的委員會是「政府議會國防和外交事務委員會」，它由執政黨任命成立。
- ◆ 在**馬來西亞**，武裝部隊在某些領域高度職業化，而且保持透明。馬來西亞反腐委員會近期對一家已經關閉的機構進行了多次調查，同時，政規定和行為規範嚴格禁止軍人從事商業活動。
- ◆ **菲律賓**已針對國防機構的立法監督出版了大量法規，只是審查深度和效率有待進一步提高。《內部和平與安全政策》”Bayanlhan”的出版為公眾提供了參與安全辯論的平台，安全問題很容易吸引活躍而專注的民間社會和媒體的注意力。
- ◆ **印尼**人民代表會議和第一委員會行使整體預算權並負責批准安全方面的法律。有證據顯示，印尼人民代表會議內部會對國防政策展開辯論和審查，因而對國防預算具有一定的制衡效果。另外，實權在握的反腐委員會還在慢慢擴大對軍隊的管轄權，而且取得了一定的積極效果。

儘管東盟有這樣或那樣的抱負，但所有成員國都有薄弱環節，許多情況下，東盟制定的關於軍隊責任體制和管控的藍圖往往無法實施。除**菲律賓**外，沒有任何國家公開披露用於情報和國家安全活動的開支水平。對於機密預算，除印尼會向議會提交一份非常不完整的信息報告外，實際上沒有任何國家會進行立法審查，也沒有任何國家會對機密預算進行審計以供議會辯論。

- ◆ 在**泰國**，自從軍人接管政府以後，2007年憲法便被架空，因而不可能對國防政策進行任何形式的獨立監督。政變前已經存在的機構仍然以「準合法」的身分存在，但我們的研究發現，哪些法律可以實施，哪些法律不可以實施，由軍政府決定。
- ◆ 在**緬甸**，一切軍隊事務均不受平民政府控制，而軍隊事務的概念非常廣義。我們的評估人員發現，緬甸軍隊不受任何政府部門的監督，如立法、行政和司法部門。首次向議會提交國防預算報告發生在2013年，不過，據報導，當時的預算委員會主席要求一名在該委員會任職的議員不要對預算報告提出任何反對意見。
- ◆ 在**柬埔寨**，執政黨把議會牢牢地控制在自己手中。雖然該國在正式的監督體制，委員會可以監督國防預算，但實際上，該委員會既不獨立，也無法掌握足夠的信息供其審查。
- ◆ 在**馬來西亞**，**國家安全會議**負責制定國防政策。國家安全會議是一個行政機構。除此之外，不存在負責國防預算審查的立法機關。不透明的預算報告連同年度預算估算被提交議會批准。隨著MH370和MH17空難的發生，反對派聯盟已建立

一個議會機構負責國防監督。

東盟仍需要證明其在維護地區安全上的價值，不論是通過解決內部分歧還是聯手制衡中國在該地區的專橫。但在非傳統安全挑戰方面，包括交易犯罪和跨境執法問題，東盟的表現要好得多。確立國防廉潔建設日程是東盟實施共同價值觀、增強內部凝聚力和深化國防合作的重要手段。例如：

- ◆ **負責任的力量**。東盟可以通過攜手共建國防責任制和透明度為該地區制定新的標準。**東盟國防部長級會議**可對此設定實施機制。
- ◆ **深化合作**。我們的研究發現，東盟國家有良好經驗值得分享。**東盟國防工業合作組織**可以作為新加坡和其他地區軍購大國相互交流經驗的媒介。同樣，東盟可通過其各個**維和中心**成立聯合維和小組，從而更好的應對貪腐和軍事行動管控挑戰。
- ◆ **加強社會支持**。公眾對軍隊的信任對國家凝聚力至關重要。我們的研究結果顯示公眾對軍隊的信任度較低。在關於**全球溫和主義運動**（2015年4月）的**蘭卡威宣言**發表以後，提高公眾對安全戰略決策的參與程度可能成為一種重要趨勢。該趨勢也會通過**東盟人民論壇**產生。
- ◆ **建立地區信任**。作為該地區人口最多、增速最快的國家，印尼在東盟地區的現有秩序中獲得「同儕之首」的非正式地位致使鄰國對其產生了較為複雜的看法。因此，努力建設一支高度廉潔、透明的軍隊是獲得信任的關鍵。

馴服貪婪之虎

作為該地區第二大軍費國，印度的與眾不同在於，它建立了獨立的國防監督機構，並獲得了明確的監督授權。印度「控制與審計總署」（Controller and Auditor General）和「公共帳戶委員會」負責會國防開支**實施積極監督**。前者是一家擁有自主權、制度健全的機構，後者是一家資源充分、行動積極的立法機構。一些管理不當案例已遭到曝光，包括將國防用地非法用於經營高爾夫球場。內部審計程序結構完整合理，由「國防帳戶總監」（Chief Controller of Defence Accounts）負責，下設「地區審計辦公室」和「地方審計辦公室」。不過，儘管印度具備完善的監督制度，但對於國防機構的監督仍然較弱。

- 「控制與審計總署」往往行動緩慢，故而影響有限；而「公共帳戶委員會」的審查工作則侷限於國防部自己提交的「行動紀錄」（Action Taken Notes）。
- 「公共帳戶委員會」的審查還往往因行政機關的「拒絕建議權」而受阻；同時，儘管內部審計機制完備，卻因缺少獨立性和所需資源而難以實現真正有效的審計。
- 由於缺少連貫一致的國防政策，審查工作往往無從下手，導致監督質量受到削弱。
- 我們的評估還發現，印度沒有出版對情報當局進行立法監督的相關法規。

對世界上最大的武器進口國來說，建立負責、透明的軍購管理制度至關重要。印度政府在這方面已表現出了強大決心：

- 利用《廉潔公約》約束軍隊，包括通過「中央警戒委員會」(Central Vigilance Commission) 和其他任命的獨立監督部門開展**獨立監督**。
- 不過，有證據表明，由於此監督方案過於嚴厲，導致軍購過程減速，妨礙了國防現代化。將於2015年晚期實施的新**國防採購政策**旨在變更當前過於嚴厲的公司黑名單機制並放鬆對代理商的管制。這些旨在提高採購效率的變更建議勢在必行，但須保證不損害透明標準，不得容忍貪腐。
- 我們的研究還發現，印度缺少中心立法框架來支撐國防採購，應對頻頻變更國防採購政策所造成的問題。

日本：戰略保證—擔責與透明

日本今年通過了安全立法，允許日本軍隊行使集體自衛權。日本軍隊角色的變化一直是一個廣泛討論的話題。對於批評者來說，很明顯，日本政府需要進一步付諸行動以讓其相信日本軍隊會為國際和平和安全做出積極貢獻。向別國票示本國軍隊的廉潔、負責和透明至關重要。

- ◆ **擔責**。日本國防政策是公眾辯論和立法審查的對象。「合法審查總署」(Inspector General's Office of Legal Compliance) 負責定期開展嚴格的內部專門審計，而「日本會計檢查院」是一家實權在握的獨立機構，負責對國防部門進行深度、嚴格評估。
- ◆ **軍購透明**。國防部「改革調查委員會」曾經對日本國防採購實踐展開綜合審查，隨後，日本進行了幾項改革，旨在提高國防採購透明度，這也說明了為什麼日本在大多數採購風險領域得分較高。日本出版的中期計劃以及通過年度報告對潛在採購項目進行披露這一事實均表明了對採購進行規劃的戰略意圖。
- ◆ **廉潔規範**。《國家公共機構道德法》和《自衛隊行為規範》對國防部的行為標準作了詳細規定。國防部通過建立「國防人事審議委員會」以進一步提升道德行為，違反此類規範將遭到嚴重懲罰。
- ◆ **公開披露**。日本通過印發簡單易讀國家安全戰略手冊以及在國防部網站公開詳細國防預算以及國防採購信息確保公眾了解國防信息。
- ◆ **軍事行動貪腐風險**。這方面仍有提高空間。日本需要建立系統性方法以應對海外部署過程中出現的貪腐，不過，據報導，日本正在升級其交戰規則。如果日本自衛隊欲對國際安全做出積極貢獻，則需採納強有力的反貪腐措施。

維繫國內支持

在我們展開調研的國家中，有65%的國家的公眾對其軍隊在應對貪腐方面的能力和意願表示不信任或非常不信任。在許多亞洲國家，軍費預算增長速度超過監督能力的提高速度，導致公共資金因採購腐敗而被挪用的風險迅速增加，並進而損害了公眾的信任。有證據表明，一些國家的政治領袖已經意識到這一問題正在多大程度上破壞其合法性。

- ◆ 2013年，**印度**發生了「直升機門」醜聞，數名政客和國防部官員—包括空軍司令—被控告接受AgustaWestland公司的賄賂以換取12架AW101直升機的供應訂單。正如我們的評估人員所強調的那樣，這是印度歷史上「中央調查局」首例確認總司令涉入貪腐或刑事案；2014年的大選結果正反映了公眾對政府貪腐的感受。新任國防部長一直在表達自己的反貪腐決心。
- ◆ **中國**領導層已經啟動大規模的軍隊反貪腐運動，肅清了多名高官，包括徐才厚、谷俊山和周永康。
- ◆ **斯里蘭卡**政府將反貪腐作為任期內的首要任務，對前任政府腐敗官員展開調查並實施了數項制度改革，包括允許對國防政策進行獨立立法審查的憲法改革。
- ◆ 在**印尼**，由於一架F-16戰鬥機在起飛前起火，公眾開始質問：採購24架老齡美國戰鬥機的決策是如何做出？總統已命令印尼國民軍總司令改進採購政策和流程。
- ◆ **韓國**政府已在反對國防貪腐方面表現出了堅定立場。由於發生了一系列嚴重醜聞，並有廣泛傳言稱國防企業退休士兵和採購部門的現役士兵間存在嚴重的串通關係，朴槿惠總統親自對武器採購部門提出了批評。第一項反貪議案於3月份通過；根據該議案，如果政府官員未能阻止下屬收受餽贈，也將遭到懲罰。

浪費公款，破壞安全

採購腐敗的危害不僅在於浪費公共資金。如果因貪腐而導致國防預算無法滿足需求，最終損害的是國家安全和公眾信任。不具備戰略性的採購會嚴重影響軍隊的有效作戰能力：所購設備可能不合乎需求、無法正確操縱或多次採購相同用途的設備。鮮有證據表明，許多亞洲國家的軍力擴張都不具有戰略性；同時，許多國家都沒有明確的採購規劃，即一個國家用以決定採購何種武器的程序。如：

- ◆ **韓國**發生「歲月」號渡輪沉船事故後，公眾開始注意到國防貪腐的沉重代價。一些軍隊長官涉嫌收受地方公司賄賂，而這家公司向統營船舶公司提供了不合格零件。最終導致這艘「最先進」的打撈搜救船在救援行動中無力展開救援。
- ◆ 在**印尼**，我們的評估人員引用的證據顯示，代理商和經紀商蠶食了全部採購

價值的30%-40%之多，並且因在國防部得知採購要求之前捲入採購規劃工作致使決策遭到歪曲。國防部長Ryacudu已表示，須加大對採購流程的監督力度。

- ◆ 努力提高海洋安全的**菲律賓**正在制定收購計劃，但監督工作和信息公開方面的證據有限。另外，該計劃會在多大程度上得到執行也存在疑問。正如「國防和安全委員會」(House Committee on National Defence and Security)副主席所說，軍隊採購和部署「非常隨意……一名官員可完全根據自我感覺或判斷對戰略決策進行修改」。
- ◆ 在**印度**，調查記者發現，Assam Riflex (印度東北地區鎮壓叛亂的準軍事部隊)的合同項目實際上是買來的，有人從中獲得了回扣，占招標成本的30%-35%。

證據顯示，有時候，武裝部隊的行為和人民的需要構成直接衝突。因為軍隊的行為不符合公民的利益，導致政府失去合法性，且有可能引發民間叛亂和暴動。導致亞洲發生衝突的誘因眾多，但有證據表明，武裝部隊內部的貪腐有時會加劇地區不穩定。

- ◆ 在**緬甸**，我們的評估表明，公眾對國防和安全部隊的評價非常低。這並不奇怪，評估人員發現軍隊涉嫌用童子軍、無償的強迫勞動並曾對農民使用白磷武器以便為一家軍用銅礦企業開路。在武裝叛亂地區，有軍隊的監督下建立起來的民兵組織也參與毒品交易和生產。有時候，軍隊的行為可以絲毫不受懲罰。在出現地方武裝人員涉嫌強姦和謀殺兩名教師的案件後，緬甸武裝部隊居然矢口否認並威脅要起訴那些聲稱軍隊捲入此事的人。
- ◆ 據報導，**印尼**軍隊涉嫌為了籌集資金而以租賃為藉口沒收農民土地。評估人員還發現，軍隊還涉嫌為在暴亂頻發的西部巴布亞地區經營的公司提供有償保護以及從事毒品走私和非法伐木；此外，軍隊還和警察就位於萬丹的一般非法燃料倉庫產生了武裝衝突。
- ◆ 在**馬來西亞**，評估人員發現，貪腐正在加劇沙巴東部地區的安全局勢。
- ◆ 在**菲律賓**，「民用國防軍地方部隊」(Civilian Defence Force Geographical Units)一般由軍隊招募，用於補充兵力。但有證據表明，這支部隊的軍人把工資的一部分交給首長，以便獲得被地方和外國私企僱用的機會；這些私企從事非法採礦和伐木，尤其在局勢動盪、受武裝衝突影響的Mindanao地區。不過，我們的評估人員發現，這類現象正在減少。

犯罪與懲罰、預防與監督

亞太地區有幾個國家一直在開展大規模反貪腐運動。能否長期成功取決於能否為國防監督工作建立堅實的法律基礎以及強有力的專注於軍隊廉潔和減少軍隊腐敗的獨立機構。起訴是一種重要的威懾力量，但是，如果不建立發現貪腐活動獨立監督機制，其作用就會大大削弱。

表面上看，**中國**的大規模反貪腐運動基本上是懲罰性質的，據中紀委透露，接受調查的案件達180,000件之多，黨、政府和軍隊官員均涉及其中，不過被控貪腐罪的軍隊官員具體人數尚不清楚。我們的研究發現，中國政府正在自上而下地傳遞強有力的反貪訊息，但在制度變革或透明度建設方面的努力——這種努力有利於增強公眾信任——卻仍然有限。

- 由於調查對象不夠透明，讓人感覺這場反貪腐運動的背後隱藏著政治動機。
- 中國近期發布了新的軍用設備公開招標平台，表明中國政府已經認識到了採購腐敗造成的巨額資金流失；不過，沒有證據顯示中國已經展開了綜合性、系統性的風險評估。
- 被認為是軍中最腐敗部門之一的解放軍審計機構曾經是「解放軍總後勤部」的下屬單位；現在，該機構直接對「中央軍事委員會」負責。不過，中國目前仍然不存在專門負責廉政建設和打擊貪腐的獨立機構。
- 由於不存在任何獨立的司法和立法監督機構，從長遠看，常規性的反貪腐工作是否會因此而受益亦未可知。

獨立有效的監督機構的重要性

堅實的立法背景、完備高效的規則和程序是強大機構的重要基礎。在許多亞洲國家，這樣的機構僅僅在理論上存在，而監督無力、缺乏透明度致使大量公款被貪污、挪用。獨立監督機制，包括能夠發現、預防權力濫用的強有力的審計部門，對加強機構職能和增強公眾對政府的長期信任至關重要。在這方面，亞洲地區的情況非常複雜。只有29%有國家存在獨立、有效的反貪腐組織。在17個被評估的國家中，有12個沒有足夠透明、接受議會監督的內部審計系統。

例如：

- ◆ **中國**和**泰國**沒有設立外部獨立審計機構；而**柬埔寨**、**緬甸**和**斯里蘭卡**的審計機構，其獨立性和/或有效性非常讓人懷疑。**韓國**設立了更為有效、獨立和透明的審計部門；如果再加上更為有效的內部舉報制度，則近期發生的醜聞就可以避免。**印度**國防部內部沒有指定負責道德或反貪工作的機構，也沒有設置「檢察總長」職位。「公共帳戶委員會」、「總監」和「審計總署」負責調查國防部非法運營私人高爾夫俱樂部一案。

- ◆ **巴基斯坦**軍隊帳戶管理部負責對國防三軍、「國防生產部」和「內務部」進行審計。「巴基斯坦軍隊帳戶管理部」下轄各地方審計科，通過「地方審計辦公室」負責國防服務和國防生產的內部審計和支付。「地方審計辦公室」的審計工作十分頻繁。然而，其審計結果不對外公開。本研究認為，2014-2145年，巴基斯坦「審計總署」發現高達16億美元的款項被貪污、挪用和盜用，說明內部審計系統徒有其表。
- ◆ **新加坡**調查局是一家獨立執法部門，為有效反貪腐執法樹立了良好榜樣。另外，**馬來西亞**反貪委員會也比較出色，它揭發了海軍繞開官方採購系統購買零部件一案，其中一次涉案金額達600萬美元，另外兩次涉案金額共計2,400萬美元。

資料來源和證據

1. 各國「政府國防反貪腐指數」評鑑，請訪問：government.defenceindex.org
2. SIPRI提供非常有用的數據：
 - ◆ SIPRI, 2015, “2015年4月13日：據SIPRI報導，美國軍費開支下降，東歐、中東、非洲和亞洲軍費增加”。【在線】來源：
<http://www.sipri.org/media/pressreleases/2015/mllex-april-2015>
 - ◆ SIPRI, 2015, “據SIPRI報導，美國領導武器出口增加趨勢，亞洲和海灣國家武器進口增加”。【在線】來源：
<http://www.sipri.org/media/pressreleases/2015/at-march-2015>
 - ◆ SIPRI, 2015, SIPRI事實表：世界軍費開支趨勢，2014. 【在線】來源：
<http://books.sipri.org/flies/FS/SIPRIFS1504.pdf>
3. 關於東盟，請見以下背景文件：
 - ◆ 東南亞國家聯盟，東盟宣言和公報，關於全球溫和主義運動的蘭卡威宣言，2015年4月，
<http://www.asean.org/news/asean-statement-communulques/Item/langkawi-declaration-on-the-global-movement-of-moderates>
 - ◆ 東盟政治安全共同體藍圖（2009）
www.asean.org/archive/5187-18.pdf(accessed 20 October 2015)
 - ◆ R Emmers, “印尼在東盟的角色：不完整的扇形體”，The Pacific Review，第27卷，第4期，2014（2015年10月20日評估）

附錄 2：臺灣 2015 年 GDAI 成績分析

資料來源：2016.6.21 國軍廉潔教師資研習營教材

以下總結臺灣在 2015 年 GI 五大風險範疇中的弱項。請就這些議題的重要性、是否有其他相關問題，與其可能的解決方案進行討論。

Political Oversight 政治監督

The Foreign Affairs and Defence Committee in the Legislative Yuan is formally responsible for reviewing the Annual Defence Budget Proposal, with general support from the Budget Centre.

Legislators are generally aware of how much money in total the military intends to spend on specified programmes, though details on certain programmes could be improved. Details around the Sky Bow Missile programme, for example, appear abridged as does spending on intelligence programmes more generally. Given that Taiwan is one of the region's highest per capita defence spenders, there might be a case for ensuring more robust Parliamentary scrutiny over the defence budget. This could help ensure the highest levels of public support for the way defence dollars are spent.

We also found only limited evidence of the LY influences budget decision, beyond the cutting or freezing of prosals. Again there might be a case for enhancing the capacity of the legislature to influence decision making on the defence budget. This could relate to the overall expenditure or to individual budget items.

We found evidence of oversight mechanisms applied to the intelligence services in the Ministry of National Defence, including from the LY, but it was difficult to judge how effective these mechanisms were in practice, particularly given the role of the National Security Bureau. Could oversight over intelligence matters be strengthened?

Taiwan has a rigorous acquisition planning process, but the oversight mechanism and peer review process appears to be only internal. There might be a case for including parties outside of the Ministry of National Defence in the planning stage of major arms acquisitions. This could help ensure arms purchases align closely with Taiwan's strategic needs.

Generally speaking, the government of Taiwan has engaged the public in defence policy creation, for example in academic circles or at government-sponsored events. Furthermore, many scholars and experts are invited to participate in the drafting of Taiwan's two defence policy publications: the annual National Defence Report and the Quadrennial Defence Review. There might still be room to expand this engagement, particularly with the non-profit sector, as former legislator and defence minister Tsai has suggested.

立法院外交與國防委員會負責審查年度國防預算案，立法委員僅得知軍方將花費在某些項目的總金額，卻未獲得細節。例如，2014年國防預算只簡單說明防空飛彈指揮部請中山科學院進行新臺幣4億5千456萬9千元的天弓飛彈火力控制系統之備份零件更換，預算案內並無此龐大支出的詳細說明。中華民國既是區域內人均國防支出最高的國家之一，應有更健全的立法院對國防預算之監督機制，這也有助於優化國防預算的支用。

立法委員僅能刪減或凍結預算案，或許可強化立法院影響國防預算決策的程度，包括整體支用以及個別預算項目。

國防部與立法院都針對國防部內的情報機構設有監督機制，但很難判斷其實質效果如何，尤其當國家安全局提供國防部所有的情報單位資金，國家安全局的影響力可能超過上述的監督機制。現行的監督機制又可以如何強化？

國防部有嚴謹之採購規劃程序，但監督機制以及審查過程只存在於內部。在重大軍事採購規劃階段時，可以納入國防部以外的單位組織來扮演監督和審查角色，如此將有助於確保採購標的符合其軍事策略需求。

總體而言，中華民國政府已邀請公民參與國防政策的倡議，例如在學術研討會或政府贊助的活動。許多學者專家亦受邀起草國防政策刊物（年度國防報告書與四年期國防總檢討）。但國防部在提升公民參與這部分仍有進步空間，尤其在非由政府贊助的場合中。

Financial Risk 財務風險

According to the most recent National Defence Report, the percentage of secret spending in the overall defence budget has been reduced from 18.94% in 2004 to 5.39% in 2014. This is great improvement. Nonetheless, there is no publicly available information detailing what this secret expenditure formally related to and how effective the internal scrutiny was. Some level of secret spending is inevitable – but are there robust control mechanism to ensure that this money is well- accounted for, and is directed at priorities that are in the public interest?

The Legislature receives audit reports of secret items, but these reports appear to examine only technical audit issues. These reports might be more useful to the legislature if they were provided in the same form as the Budget Proposal itself. How else might the legislature ensure the secret budget is designed to best effect?

Taiwan has two funds which manage the disposal of military-held real estate – the Military Dependents' Housing Reconstruction Fund and the Military Barrack and Facility Fund. Both funds are characterized by high levels of public accountability and transparency. For example, the legislature exercises robust scrutiny of the funds as do audit units within the Ministry of National Defence, Executive Yuan, and Control Yuan. Taiwan might apply these high standards for proper asset disposal to other items as well, such as intellectual property of dual-use technology developed by military R&D units.

根據最新的國防報告，機密預算占整體國防預算的百分比，已從 2004 年的 18.94% 下降至 2014 年的 5.39%。這是一個很大的進步；然而，民眾無法取得機密預算相關支用的詳細資料，亦無法得知內部監督機制的有效性。有些機密預算的編列是不可避免的，但是否存有嚴格管控機制以確保其支用的課責性並且與人民的利益相符。

立法委員雖然會收到有關機密項目的審計報告，但這些報告僅檢查技術審核的問題，例如，預算是否按計畫執行或在規定的項目內執行。而這些報告和預算計畫書的格式不同，也導致立法委員難以比較和追蹤預算的執行結果。還有其他方式可以確保機密預算支用的效益嗎？

眷村改建基金和國軍營舍及設施改建基金負責管理與處置軍方持有的不動產，這兩筆基金均受到高度的課責及透明性監督，包括來自立法委員，和來自國防部、行政院和監察院所屬審計單位的監督。臺灣或許可以將這種高度監督機制運用於不動產以外品項，例如軍方研發單位開發的軍民兩用技術的智慧財產權。

Personnel Risk 人事風險

There is a Witness Protection Act in Taiwan and the articles apply to corruption cases. However, the legal definition of a witness is distinct from whistle-blower. Should Taiwan adopt a law that specifically protects whistle-blowers?

According to the website of the Ethics Office, MND, the Ministry of Justice considered legislation extending protection to whistle-blowers. The draft of Taiwan's whistle-blowing protection law was being discussed by the review committee of the Ministry of Justice and was sent to the Executive Yuan in early 2015. How else might whistle-blowing be encouraged and whistle-blowers best protected?

There are laws and regulations concerning rank promotion and position assignment in the military. The Act of Commission for Officers and Non-Commissioned Officers of the Armed Forces, for example, establishes some objective criteria for promotion, and several directives as to the procedures of candidate selection. The MND also sets up a quantitative index of performances and appointment review committees for a more objective selection process. But a large scale investigation involving the military was conducted in 2009, some 50 cases involving 150 military personnel in total were inspected, resulting in detailed public reports. The Control Yuan identified procedural flaws as a source of corruption risk. Have these issues been adequately resolved? Do you see any risk for corruption in the promotion process?

The pay rate of civilian officials and military officers is well regulated in Taiwan, and the information of basic pay is openly published. Taiwan might similarly enhance transparency surrounding allowances paid to military officers.

President Ma announced the establishment of the Agency against Corruption in 2010 to enforce the government's corruption-eradication policy. There is now a special section on the EY website for government-wide anti-corruption codes, measures, standard operation procedures, and performance indexes. Has the anti-corruption drive overall been successful? What else might be done to ensure corruption cases are reported? Should special investigations be undertake to check the financial status of MND personnel involved in sensitive affairs or to investigate only those believed to have acted wrongly?

臺灣雖有證人保護法，並得適用於貪污案件，但該法對於證人的定義相異於我們所稱之「揭弊者」，是否應該為揭弊者另立保護專法？

根據國防部政風室網站資料，法務部目前正研討將揭弊者保護納入法律規範，「揭弊者保護法」草案已送至法務部審查委員會討論，並於2015年初送至行政院。除了立法之外，還有什麼樣的措施能夠鼓勵揭弊行為，並且給予揭弊者更好的保護？

在軍中不論晉升或是任職都有相關法規可循，例如「陸海空軍軍士官任官條例」即就升遷與職位候選訂定客觀的條件與準則。國防部為了有較客觀的審查程序，也設立了大量

的成效指標及人事評議會。在 2009 年時曾對軍方進行大規模的調查。其中有 50 起案件，共 150 名軍職人員接受調查，也提出詳細的公開報告。監察院指出，軍中現行升遷任命程序的缺陷可能提高貪腐的風險。這些議題是否有解決方法？您認為在人事程序裡有無潛藏貪污風險？

軍、文職的津貼給付標準都有法律及行政規定加以規範，基本薪資的資訊亦對外公開；然而，對於軍職人員專業加給的資訊透明度有進步的空間。

馬前總統為宣示政府打擊貪腐的決心，於 2010 年設立法務部廉政署；在行政院全球資訊網亦設有專區，揭示政府部門的反貪腐法規、措施、標準作業程序及績效指標。這些反貪腐的行動是成功的嗎？還有其他確保貪腐案件都能被發現的措施嗎？是否應對軍中涉及敏感事物人事人員的財務狀況施以特別調查，或者僅調查那些被認為是行為違常的人員呢？

Operations Risk 實務風險

All officially-published doctrines in Taiwan's armed forces appear to be confidential and un-accessible to the general public. Is there a case for publishing some of these doctrines?

What responsibilities should political warfare officers that are assigned to field units bear to prevent corruption? Does the General Political Warfare Bureau provide clear, practical guidelines for corruption prevention during operations?

Although regulations are in place and due anti-corruption procedures are distributed, no significant related training activities for field commanders could be found on the websites of the Ethics Office, Office of the Inspector General, or the General Political Warfare Bureau. While field commanders are perhaps more concerned with operational efficiency during drills, exercises or overseas port calls than corruption prevention, how might these best raise awareness of corruption risk across the ranks? The responsible units in the MND do well in formulating anti-corruption SOPs and distributing these to all ranks, but it could be the case that more training is needed to make them relevant in practice.

Since Taiwan's military rarely deploys overseas, the biggest corruption risks are associated with military representative units or personnel stationed in foreign countries, such as the United States, France, or Japan. Because the United States military representative section is the biggest and its arms sales to Taiwan the largest, the corruption risks associated with US arms procurement are likely the highest. How might political warfare officers, assigned to oversee these operations, be best prepared to handle corruption risk associated with procurement?

所有國軍出版的準則均因機密性而不對外公開。是否有可能公開某些準則？

被指派到基層部隊的政戰官應該負哪些責任以避免讓單位內出現貪污情事？政治作戰局是否提供明確而實際的反貪腐預防措施？

雖然國防部已制訂「國軍人員廉政倫理規範」，並且規範相關的程序，但在國防部政風室、總督察長室或政治作戰局的網站上均無針對部隊指揮官實施教育訓練的紀錄。部隊指揮官也許更關注作戰的效率、海外演習而不是預防貪污。國防部業管單位所需要的是提供部隊指揮官更多的反貪腐教育訓練，以使這些規範能夠實際被執行。

中華民國軍隊幾無派駐海外的機會，因此最大的貪污風險來自於駐外單位和派駐在海外的軍職人員，例如美國、法國或是日本。國防部駐美代表團是最大的軍事代表團，且美國是對臺軍售最大國，軍事採購案的貪污風險相對而言也較高。派駐在此的政戰官要如何發掘潛藏於此的風險因素並預防之？

Procurement Risk 採購風險

Taiwanese arms deals are mainly single-sourced from the US through the Foreign Military Sale (FMS) procedure. Under the FMS procedures, the US military bears the project management responsibilities, including preventing corrupt behaviour of US defence contracts. What responsibilities lie with Taiwan to prevent corruption in single source purchases?

While most MND procurement are covered by the Government Procurement Act, arms deals are exempt. Should this be the case? At the moment, they are regulated instead by the "Regulations for Coverage and Handling of Special Military Procurement." The law requires that these exempt procurements be subject to independent scrutiny through a formal three-stage planning process. However, because Taiwanese arms deals are mainly single-sourced from the US through the Foreign Military Sale (FMS) procedure, Taiwan's purchases are largely constrained by US decision-makers. What corruption risks might be associated with the FMS procedure? How might these be managed/ should Taiwan amend the Regulations for Coverage and Handling of Special Military Procurement to include a clause on corruption risk?

Compliance programme refers to 'systematic procedures instituted by an organisation to ensure that the provisions of the regulations imposed by a government agency are being met'. Article 17 of the Government Procurement Act indicates that a compliance programme is not a necessary precondition for bidding by foreign companies. Should this be the case? Are mutual treaties and agreements sufficient to ensure good behaviour on the part of companies?

Current requirements for bidding companies, whether foreign or domestic, appear to be mostly about the capabilities of fulfilment of contract obligation, rather than anti-corruption commitment. The Government Procurement Act prohibits the bidding of companies involved in bribery for three years, but it is likely that this prohibition is not sufficient deterrent? It could be the case, for example that corrupt companies use a new company or owner's name to bid again.

Evidence suggests that the MND Industrial Cooperation Programme aims to obtain 40 percent offset for every foreign arms deal valued above 5 million US dollars, with 60 percent of the offset quota used to bolster local defence industries (direct offset). Because the Ministry of Economic Affairs plays no role in negotiating foreign arms procurement, and only takes on this task after the signature of the contract, it's likely difficult to implement industrial cooperation programmes effectively. The Ministry might be brought into discussions on MND acquisition planning to ensure offsets are spent on relevant investments.

There appear to be some directives as to the management of offsets, but the oversight mechanisms against corruption risk could likely be improved.

The MND officially permits contractor agents or brokers if they are formally registered, but the perception among the general public of arms brokers is very negative. Reports in the media suggest that brokers exist in various forms: local dealers of foreign companies, ghost companies established to circumvent export-controlled items, lobbyists charged to persuade foreign or local governments, or company-sponsored think tanks involved in marketing. Brokers cannot be eliminated totally even in a strictly controlled U.S.-Taiwan FMS procedure, as although the U.S. military is the contractor for FMS, brokers can be reimbursed by U.S. suppliers. Although there are some regulations to govern agent activities, is enough being done to exercise "control" over a company's use of agents and to build public confidence?

臺灣軍品採購需仰賴美國，而美國大部分售到臺灣的武器則必須經過軍售管道。透過軍售管道，美方承擔主要的管理責任，其中包含對美國軍事契約商的貪腐防範。在此種單一來源的採購案中，臺灣應負起何種責任以防制貪腐？

「政府採購法」規範了大部分的國防採購案，並不包括武器採購案。這種做法合適嗎？依現行做法，武器採購案僅適用國防部訂定的採購規範(Regulations for Coverage and Handling of Special Military Procurement)，該法明文規定此些採購案需經由計畫三階段(提出需求、系統分析與建案投資)以達監督之效。但受限於政治因素，軍事採購的來源是單一的，許多採購標的取決於美方決策者，此種軍售管道有何貪腐風險？要如何管理，國防部是否應將反貪腐措施納入其內規中？

規範方案是指一套系統性的程序用以確保締約商的行為是可被預見的。「政府採購法」第 17 條並未將「規範方案」列為外國廠商參標的資格條件，而係以締結的條約或協定之規定辦理。但是條約或協定是否足以確保這些參標廠商行為的合法與正當？

目前政府機關對於國內外廠商的投標資格重在其履約能力，而非作出反貪腐承諾的能力，儘管政府採購法明文規範，經起訴賄賂並判決確定的廠商於三年內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商。但在實務上並未產生嚇阻之效，因為中小型企業可用新公司或利用人頭來繼續投標。

國防部對超過 5 億美金的國外軍事工業合作案均希望能獲得 40%的補償，60%則用在援助本地的國防工業。工業合作案(ICP)隸屬經濟部管轄，但經濟部卻無法介入國外軍售過程，僅在合約簽訂後才能接手補償(移轉)事宜，這樣無法發揮最大綜效，特別是該部也無法參與國防部的軍購規劃，這可能造成在日後補償或移轉到非相關投資的風險，是有一些關於管理補償(移轉)的規定，但對於防止貪腐的監督機制則明顯的不足。

若合約代理商或仲介人經正式審認，國防部同意其執行合約內容，但一般民眾對軍火商的觀感是負面的，媒體曾報載不同態樣的軍火仲介:如外國公司本國代理商、成立幽靈公司避開出口管制品的監督、買賣雙方的政治說客、出資成立智庫提供採購政策建議，即使在嚴格的臺美軍購程序，軍火仲介的角色也無法完全忽略，因為即便美軍是軍購案

合約商，仲介人還是可從美方供應商拿到好處。雖然有一些規範以管理仲介行為，但是否足以管理公司運用仲介的行為並且建立公眾的信任？

附錄 3：國家廉政建設行動方案

國家廉政建設行動方案

民國九十八年七月八日院臺法字第 0980087657 號函頒行
民國一百零一年十二月二十八日院臺法揆字第 1010075595 號函修頒
民國一百零三年四月十五日院臺法字第 1030014826 號函修頒
民國一百零五年八月二十四日院臺法字第 1050173889 號函修頒

壹、依據

聯合國反貪腐公約施行法第四條：「各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實各項反貪腐法制及政策。」規定。

貳、目標

- 一、不願貪：型塑誠信反貪意識，健全國家廉政體制。
- 二、不必貪：完善員工福利待遇，激勵提升服務品質。
- 三、不能貪：強化公私部門治理，促進決策程序透明。
- 四、不敢貪：打擊公私部門貪腐，維護社會公平正義。

參、具體策略

為實現「廉能政府、透明臺灣」，奠定廉政堅實基礎，提升國家競爭力，國家廉政建設以落實聯合國反貪腐公約要求為主軸，展現各級首長清廉執政之決心，厚植民眾對公部門之清廉信賴，同時引領私部門誠信經營，共同實踐本行動方案，具體策略如下：

- 一、強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。
- 二、促進公開透明，防止利益衝突。
- 三、持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。
- 四、落實公務員行為規範，建立政府典範。
- 五、鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。
- 六、推動校園誠信，深化學子品格教育。
- 七、強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。
- 八、增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。
- 九、推動國際合作與資產追繳，建構國家間互惠機制。

肆、具體作為

具體策略	執行措施	績效目標	辦理機關
<p>一、強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。</p>	<p>(一) 各級機關首長對機關廉政風險管理投入足夠人力與經費資源，每年依據廉政風險評估採取適當的措施，親自主持廉政會報或相關會議，列管評估廉政舉措之有效性，對於已發生之違失案件結合新聞發布機制，主動說明查處預防作為及打擊貪腐的決心，並落實獎勵與課責。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完成機關廉政風險評估並採取的適當措施。 2. 機關首長親自主持廉政會報或相關會議並評估廉政風險。 3. 機關對於已發生之貪瀆違失案件採取有效的危機處理機制。 4. 對機關廉政風險防制成效檢討獎懲，落實課責機制。 	<p>各機關、法務部（廉政署）</p>
	<p>(二) 推動機關設計及執行內部控制制度，並落實內部控制監督作業，據以評估整體內部控制制度之有效程度，出具內部控制制度聲明書，以強化機關自我課責。</p>	<p>每年提報辦理情形。</p>	<p>各機關、行政院主計總處</p>
	<p>(三) 結合各機關廉政風險評估結果，針對貪腐高風險業務實施稽核清查及追蹤管考，並研提興利防弊作法，簽報機關首長列管執行。</p>	<p>每年提報針對廉政高風險辦理專案稽核清查工作件數及成效。</p>	<p>各機關、法務部（廉政署）</p>

	(四) 辦理政府採購稽核及公共工程施工品質查核，促使機關確實依法辦理採購或施工案件，建構公平、公開之採購環境，並確保公共工程施工品質。	每年提報稽核及查核案件數及成果。	各機關、行政院公共工程委員會
二、 促進公開透明，防止利益衝突。	(一) 加強宣導「公職人員財產申報法」及「公職人員利益衝突迴避法」，並執行案件審核調查。	每年提報舉辦宣導說明會場次及審議件數。	各機關、法務部(廉政署)、監察院
	(二) 修正「公職人員財產申報法」及「公職人員利益衝突迴避法」，俟法律修正通過後，配合研修相關法規(含公職人員財產申報法施行細則等子法及公職人員利益衝突迴避法施行細則)。	公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法修正草案審議進度。	法務部(廉政署)
	(三) 強化政治獻金監督及公開機制，促進政治環境之公平、公正。	每年完成政治獻金專戶開立及處罰統計情形。	內政部、監察院
	(四) 辦理遊說法宣導活動及教育訓練工作，落實遊說登記制度。	1. 每年完成遊說宣導活動及教育訓練工作、檢討遊說制度、辦理遊說登記案件統計。 2. 各機關定期提報遊說案件登記情形送內政部彙整。	內政部、監察院

三、 持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。	(一) 建置「行政院政府計畫資訊檢視平臺」，以圖表化方式呈現中央各機關施政內容、計畫執行情形及成果等資訊，並提供民眾下載意見及表達意見之功能，策進施政透明治理。	每年提報「行政院政府計畫資訊檢視平臺」瀏覽人次。	國家發展委員會
	(二) 辦理國際廉政評比趨勢研究，瞭解國際社會及各項國際指標可能評鑑人對我國清廉程度的評價。	1. 法務部廉政署每年針對國際評比弱勢項目，規劃廉政相關作為。 2. 因應國際透明組織每兩年實施全球國防評鑑作業，國防部每年推動「國防廉潔指數評鑑」整備工作。	法務部 (廉政署)、國防部
	(三) 執行廉政民意調查研究，藉由民眾對於政府廉政的主觀感受，長期觀察及研究廉政趨勢，得悉我國近年來貪污情形變化的認知，並進一步研擬對策方案，激發民間社會的反貪腐能量，提升政府的廉政透明度。	每年辦理廉政民意調查研究一次，並公布結果。	法務部 (廉政署)
	(四) 全面推動所有行政機關實施廉政評鑑，並	三年內完成機關廉政試評鑑評分衡量基準。	法務部 (廉政署)

	會同專家學者，有系統地蒐集 3 年各效標之數據資料，統計分析後產出「評分衡量基準」，據以計算各機關得分，以建構合理的評分衡量基準與指標，並滾動式檢討指標的合理性，使該機制確實具可行性。		署)
四、落實公務員行為規範，建立政府典範。	(一) 加強請託關說、受贈財物、飲宴應酬及其他廉政倫理事件登錄，及請託關說案件抽查，以正確引導是類案件循法定程序辦理，並定期公開相關資訊。	每季公布公務員廉政倫理事件登錄情形及請託關說案件抽查情形，並加強廉政倫理規範宣導。	各機關、法務部(廉政署)
	(二) 就「公務員廉政倫理規範」及「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」中，有關請託關說定義分歧、法規適用疑義等進行檢討，並研提修正草案。	將請託關說定義整併，避免造成規範衝突，並刪除部分不合時宜規定，使公務倫理法制更臻完善。	法務部(廉政署)
	(三) 針對各類業務分析貪瀆成因及內部控制弱點，檢視作業流程及法規，研編倫理指南或防貪指引，導引同	針對機關特性研編防貪指引或手冊。	主辦機關：法務部(廉政署)。 協辦機

	仁認同倫理價值及建立典範。		關：各機關
	(四) 檢討公務人員旋轉門條款，完成「公務人員基準法」立法。	配合考試院完成「公務人員基準法」立法。	主辦機關：行政院人事行政總處。 協辦機關：考試院
五、鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。	(一) 推動全民教育，提高公眾對貪腐的存在、根源、嚴重性及其所構成威脅的認識。	1. 每年辦理反貪宣導系列活動，促進民眾參與。 2. 每年製作各式宣導教材進行宣導。	各機關、法務部（廉政署）
	(二) 針對民眾權益相關事項，採行透明措施，提高審駁過程之透明度，促進民眾監督之可及性。	每年各機關推動行政作業流程透明之措施或相關行政規則。	各機關、法務部（廉政署）
六、推動校園誠信，深化學子品格教育。	(一) 鼓勵各大專院校開設法治教育相關課程，將誠信、品德及反貪腐等廉政題材納入課程教學參據。	每年提報執行情形。	教育部
	(二) 依據「加強學校法治教育計畫」及「教育部品德教育促進方案」，落實校園法治教育，鼓勵發展具有特色之品德校園文化。	每年提報執行情形。	教育部
	(三) 於高級中等學校課綱	每年提報執行情形。	教育部

	<p>中納入「公民與社會」必修科目，辦理提升教師人權法治及品德教育知能研習，蒐集相關教案持續配合年度研發計畫辦理相關法治教育，補助各直轄市、縣（市）政府辦理友善校園人權法治教育相關研習。</p>		<p>（國民及學前教育署）</p>
<p>七、強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。</p>	<p>（一）為辦理公司評鑑機制，成立公司治理中心，下設諮詢委員會，進行上市（櫃）公司治理評鑑，並透過對整體市場公司治理之比較結果，協助投資人及企業瞭解各上市（櫃）公司治理成效。</p>	<p>每年提報上市上櫃公司的評鑑結果。</p>	<p>金融監督管理委員會</p>
	<p>（二）為推動企業社會責任，強化資訊揭露，督請上市（櫃）公司編製企業社會責任報告書，強化企業對環境、社會與經濟議題的重視，加強與利害關係人溝通，藉此輔助企業強化其內部控制、倫理規範及供應鏈的管理機制。</p>	<p>每年提報編製企業社會責任報告書的家數。</p>	<p>金融監督管理委員會</p>

	<p>(三) 結合市場機制，促進股東行動主義，鼓勵機構投資人積極參與公司事務、協助公司瞭解股東及利害關係人之意見，並透過指數之編製，藉由市場影響力促使公司重視公司治理及企業社會責任。</p>	<p>編製永續性概念指數，或研訂守則導引機構投資人參與公司事務，並持續檢視實施情形。</p>	<p>金融監督管理委員會</p>
	<p>(四) 藉由督導證交所及櫃買中心執行上市(櫃)公司各季財務報告實質審閱及內部控制制度查核，以加強對上市(櫃)公司財務、業務及內部控制制度之監理，並就可能涉及之財務報告不實或非常規交易等移送司法檢調機關。</p>	<p>每年提報執行情形。</p>	<p>金融監督管理委員會</p>
	<p>(五) 邀集公股投資事業召開業務研討會，就其經管之公股事業經營管理情形提出專案報告，並建立公股董事、監察人、經理人等監督事業課責機制。</p>	<p>各公股股權管理機關邀集定期召開會議。</p>	<p>國軍退除役官兵輔導委員會、經濟部、交通部、金融監督管理委員會</p>
	<p>(六) 各公股股權管理機關邀請公股投資事業及</p>	<p>每年統計官派董事長或總經理參加廉政會報與</p>	<p>國軍退除役官兵輔</p>

	國營事業之董事長或總經理等參與廉政會報，並提報所任企業經營違常情事及處理建議。	提報執行情形之次數。	導 委 員 會、經 濟 部、財 政 部、金 融 監 督 管 理 委 員 會
	(七) 推動優質企業(AEO)認證及管理機制。	每年提報執行情形。	財 政 部 (關 務 署)
	(八) 跨域協同各地方檢察機關，就企業誠信與倫理專題分區邀集全國「公糧業者」舉辦倡議研討座談會。	要求依據糧食管理法核定列管之全國 284 家「公糧業者」，每年均應參加企業誠信與倫理研討座談會。	行 政 院 農 業 委 員 會 (農 糧 署)
八、 增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。	(一) 配合「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」修正，並接續修訂「法務部審核貪瀆案件檢舉獎金委員會設置要點」、「法務部審核貪瀆案件檢舉獎金給獎審查基準」、「法務部發放檢舉貪污瀆職案件獎金注意事項」等 3 項行政規則。	每年提報研修進度。	法 務 部 (廉 政 署)
	(二) 研議制定「揭弊者保護法」草案，積極鼓勵檢舉貪瀆不法。	每年提報研修進度。	法 務 部 (廉 政 署)
	(三) 定期召開審查會，審核貪瀆案件檢舉獎金申請案。	定期召開「法務部審核貪瀆案件檢舉獎金委員會」會議，並統計申請、	法務部

		核發件數及發給獎金之金額。	
	(四) 掌握偵辦貪瀆犯罪狀況，並研析偵辦貪瀆案件之定罪率。	辦理貪瀆起訴案件分析統計。	法務部
	(五) 各地方法院檢察署加強「肅貪執行小組」運作，由各該檢察署檢察長指定主任檢察官或檢察官、檢察事務官、書記官各若干人、各該署政風室主任、法務部廉政署各地區調查組組長及其指定人員、法務部調查局各地調查處處長、調查站主任或機動工作站主任及其指定人員組成之，以檢察長為召集人，主任檢察官或檢察官一人為執行秘書，定期召開會議，負責依法偵辦肅貪案件。必要時，應密集召集會議，隨時檢討，儘速偵結。	每季召開會議1次。	法務部 (臺灣高等法院檢察署、各地方法院檢察署、廉政署、調查局)
	(六) 各地方法院檢察署查察貪瀆不法，依法偵辦。	每年提報起訴貪瀆案件數。	法務部 (臺灣高等法院檢察署、各

			地方法院 檢察署、 廉政署、 調查局)
	(七) 優先查察符合重大危害政府廉能之目標案件【指簡任第十職等(或相當簡任第十職等)以上公務員、集團人數三人以上、不法所得金額新臺幣一千萬元以上】，以維護國家廉能。	由各地方法院檢察署提報全年度符合重大危害政府廉能之目標案件數，並每季檢討達成率。	法務部 (臺灣高等法院檢察署、各地方法院檢察署、廉政署、調查局)
	(八) 貫徹行政肅貪及追究行政責任，以健全機關風紀。	每年提報行政肅貪及行政責任辦理事數。	各機關、 法務部 (廉政署)
	(九) 加強檢舉人保護、保密宣導及落實受理檢舉案件追蹤考核。	每年統計政風機構受理檢舉件數及保密宣導執行成效。	各機關、 法務部 (廉政署)
	(十) 鼓勵檢舉，加強對證人及關係人之保密與保護，循線調查偵辦企業貪瀆(侵占、詐欺、背信等)案件，並加強國際跨境合作打擊犯罪及司法互助工作。	每年提報彙整執行績效。	法務部 (調查局)
九、 推動國際合	(一) 研商「外國法院委託事件協助法」與「國	每年提報修法進度及執行情形。	主辦機關：法務

作與資產追繳，建構國家間互惠機制。	際刑事司法互助法」草案之整併事宜，俾建立完整之刑事司法互助法制架構，擴大刑事司法互助範疇，促進國際合作。		部（國際及兩岸法律司）。 協辦機關：外交部、司法院
	（二）加速我國「引渡法」修法進程，並致力與各國洽簽引渡條約或協定，或於個案洽簽引渡備忘錄。	每年提報修法進度及引渡執行情形。	主辦機關：法務部（國際及兩岸法律司）。 協辦機關：外交部
	（三）積極參與國家或非政府組織活動及相關廉政論壇，如亞洲太平洋經濟合作（APEC）之反貪污及透明化專家工作小組、國際反貪局聯合會年會及研討會、國際透明組織年會暨國際反貪腐研討會及跨境有組織犯罪暨恐怖主義國際研討會（ICTOCT）」之反貪腐倡議會議等及其他相關會議。	每年統計參加國際廉政會議及論壇次數。	法務部（國際及兩岸法律司、廉政署、調查局）、行政院海岸巡防署
	（四）積極追查貪瀆犯罪財產，強力執行扣押貪	每年提報扣押貪瀆案件偵辦件數及查扣不法所	法務部（檢察

	<p>瀆案件不法所得，逐案迅速查扣貪瀆犯之財產，並尋求跨國司法互助，循線追蹤境外洗錢所得，積極請求跨國查扣貪瀆犯罪資產。</p>	<p>得金額。</p>	<p>司)</p>
	<p>(五) 建立全面性之國內管理及監督制度，以利遏制並監測各種形式之洗錢或跨境轉移，並進行跨國合作或交換訊息。</p>	<p>每年提報「洗錢防制法」、「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法」、「銀行業辦理外匯業務作業規範」等執行情形。</p>	<p>主辦機關：法務部(調查局)、金融監督管理委員會。 協辦機關：財政部(關務署)、中央銀行、外交部</p>
	<p>(六) 為有效打擊貪腐，持續依「通訊保障及監察法」暨相關規定執行、辦理通訊監察，並配合各級院檢機關查核通訊監察執行情形。</p>	<p>定期統計執行情形。</p>	<p>法務部(調查局)</p>
	<p>(七) 強化追緝外逃重大犯罪歸案，以維司法威信。</p>	<p>每年統計執行情形。</p>	<p>法務部(國際及兩岸法律司、調查局)、內政</p>

			部（警政署、移民署）
--	--	--	------------

伍、經費

執行本方案所需經費由各機關按年度編列預算支應。

陸、分工及績效考核

- 一、本方案具體作為之執行措施，得由法務部召集相關機關視需要檢討修正。
- 二、為落實本方案具體作為，各機關得自行訂定相關執行規定據以實施。
- 三、本方案辦理機關為行政院以外其他中央機關（構），得由政風單位擔任聯繫窗口，並得參考本方案，擇定與主管業務有關部分配合執行。
- 四、各直轄市、縣(市)政府應依本方案之目標、政策方向及具體作為，配合推動執行。
- 五、本方案績效考核作業方式及分工由國家發展委員會會同法務部訂之，各辦理機關依限提報績效指標達成情形及推動成效送法務部，由法務部併同檢討績效指標達成情形，綜整方案年度整體執行成果陳報行政院。

柒、獎懲

各級機關對執行本方案著有績效人員，從優獎勵；執行不力或績效不彰者，依情節檢討懲處。

附錄 4：國防部對國家廉政建設行動方案具體執行要點（摘錄）

國防部對國家廉政建設行動方案具體執行要點

民國九十八年八月二十四日國政監察字第 0980011715 號令頒行
民國一百零五年十二月十六日國風預防字第 1050000765 號令修頒

一、目的

本部為推動廉潔工作，落實聯合國反貪腐公約要求，實踐國家廉政建設行動方案之各項反貪腐法制及政策，爰修正本執行要點，使本部暨所屬機關行使職權清廉透明，並達成以下目標：

- (一)不願貪：型塑誠信反貪意識，健全國家廉政體制。
- (二)不必貪：完善官兵福利待遇，激勵致力戰訓本務。
- (三)不能貪：完備法令規章制度，促進決策程序透明。
- (四)不敢貪：司法行政肅貪併行，維護社會公平正義。

二、具體策略

- (一)強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。
- (二)促進公開透明，防止利益衝突。
- (三)參與國際評比，掌握民意脈動與國際趨勢。
- (四)端正廉能軍風，落實陽光法令與倫理行為規範。
- (五)鼓勵全民參與監督國防，建立完善國防廉政體系。
- (六)深化官兵法治教育，凝聚廉潔共識。
- (七)查辦貪腐案件，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。

