

反貪腐絕非只是政府機關的責任

—淺談私部門可行作法

國家文官學院政風室主任、國立空中大學兼任助理教授
李志強

前言

從內線交易、非法掏空、浮報款項、企業員工收取回扣或行賄公務員等情事，時有所聞，而近年來大型企業也接連爆發弊案，如鴻海、宏達電、大立光、南港輪胎等，連向來以內部管理嚴格著稱的台塑集團，亦發生員工利用採購機會集體收賄事件，此不僅影響該公司聲譽及投資人權益，也衝擊到我國經濟發展，絕對不容小覷。然而一般人多認為，行賄指的是民眾向公務員送錢或饋贈，以換取不法或不正利益，而對於企業間送紅包或飲宴招待，只不過是商場交際之必要禮儀，所以大家習以為常並不為奇。但事實上，不論是企業員工索賄或者行賄，都將侵蝕獲利且損害形象，可見反貪腐絕對不只是政府機關的義務。有鑑於此，本文將從國際重要規範—《聯合國反貪腐公約》(下稱本公約)談起，並擇要提出私部門反貪腐之可行作法。

《聯合國反貪腐公約》相關內容

如同本公約 (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) 在序言中即闡明，貪腐對社會穩定與安全造成嚴重威脅，且破壞民主體制、價值觀、道德觀及正義，並危害永續發展。因此，必須關注貪腐及其他形式犯罪間之聯繫，特別是組織犯罪與經濟犯罪，包括洗錢以及涉及巨額資產之貪腐案件，此對國家之政治穩定與永續發展構成威脅，貪腐已不再是地方性問題，而是一種影響所有社會與經濟的跨國現象。非法獲得財富特別會對民主體制、國民經濟及法治造成損害。是以，反貪腐為所有國家之責任，各國應相互合作，並應有公部門以外的個人、團體的支持與參與。

為積極促進本公約所揭示反貪腐法制與政策之實現，我國已於104年12月9日實施《聯合國反貪腐公約施行法》(下稱本公約施行法)，明定本公約之規定具有我國國內法律之效力，藉此展現我國反貪腐之決心，並與現行全球反貪腐趨勢及國際法制接軌，以有效預防和根除貪腐。

有關私部門之反貪腐規範，如本公約第12條「私部門」明示，各締約國均應加強私部門之會計、審計標準與相關操守標準及程序，對於不遵守規範之行為，並得制定民事、刑事或行政處罰。第14條「預防洗錢措施」要求各締約國均應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。另於第21條「私部門之賄賂」，則明定各締約國均應考慮採取必要之立法和其他措施，將在經濟、金融或商業活動過程中，故意行求、期約或交付其本人或他人不正當利益之行為認定為犯罪。

私部門反貪腐之可行作法

一、支持並認同公司治理

任何政策之成敗，經營者支持及管理人認同是其關鍵，私部門可參考《上市上櫃公司治理實務守則》，而為建置有效的公司治理架構，應落實以下原則：保障股東權益、強化董事會職能、發揮監察人功能、尊重利害關係人權益及提升資訊透明度。本文建議私部門參酌上述原則訂定經營方針，並從領導及管理階層率身做起。

二、訂定誠信經營守則

私部門可參考《上市上櫃公司誠信經營守則》訂定內部員工遵行規範，其重點有：(一)從事商業行為過程中，不得直接或間接提供、承諾、要求或收受任何不正當利益，或做出其他不誠信行為，以求獲得或維持利益。(二)明確界定利益包括任何形式或名義之金錢、餽贈、佣金、職位、服務、優待、回扣等，但屬正常社交禮俗，且係偶發而無影響特定權利義務之虞時，不在此限。(三)清楚且詳盡地訂定具體誠信經營之作法及防範不誠信行為方案，包含作業程序、行為指南及教育訓練等。(四)明訂禁止以下行為：行賄及收賄、提供非法政治獻金、不當慈善捐贈或贊助、不合理禮物、款待或其他不正當利益等。(五)訂定利益衝突條款，以避免董事、監察人、受僱人、受任人及實質控制者，藉其在公司擔任之職位或影響力，使其自身或他人獲得不正當利益。

三、落實內部控制制度

依據《上市上櫃公司治理實務守則》，提出幾點建議：

(一)考量私部門營運狀況，設計並確實執行內部控制制度且隨時檢討。(二)內部控制制度之訂定或修正應提董事會(或類似層級)決議通過。(三)確實辦理內部控制制度之自行評估作業，董事會及管理階層至少每年檢討各部門自行評估結果及定期檢核單位之稽核報告，並建立監督機制。(四)建立獨立董事、審計委員會或監察人與內部稽核主管間之溝通管道與機制。(五)董事及監察人就內部控制制度缺失檢討應定期與內部稽核人員座談，並應作成紀錄，追蹤及落實改善，並提董事會報告。(六)管理階層應重視內部稽核單位與人員，賦予充分權限，促其確實檢查、評估內部控制制度之缺失及衡量營運之效率，以確保該制度得以持續有效實施，並協助董事會及管理階層確實履行其責任，進而落實公司治理制度。透過以上方式，應有助私部門進行風險評估及建立防火牆。

四、提升資訊透明度

私部門應將資訊公開視為重要責任，指定專人負責公司資訊之蒐集及揭露工作，最好的方法是架設網站，建置財務業務相關資訊及治理資訊，以利股東及利害關係人等參考，並提供英文版財務、管理及其他相關資訊。另建立發言人制度，明訂統一發言程序，並要求管理階層與員工保守財務業務機密，不得擅自任意散布訊息。

五、建立吹哨者機制

私部門應設置並公告內部及外部人員檢舉管道，例如透過內部員工定期或不定期面談、電子郵件、網際網路、社群網站、電話及傳真等，提供多元管道以強化監督功能。在處理類似檢舉案件時，除了對於內容應進行查證與確認外，其中最重要的是對吹哨者身分及提供之資料予以加密保護，以避免因擔心曝光而不敢揭發。故須建立檢舉人保護制度，由具有獨立性之單位受理，對檢舉檔案予以加密保護，妥適限制存取權限，同時將之納入內部作業程序及內部控制制度控管。

六、防制洗錢及資助恐怖活動

洗錢係貪腐及其他不法行為之常見方式，因此本公約特別訂定相關規範，另如《洗錢防制法》要求金融機構及指定之非金融事業或人員(如銀樓業、地政士、不動產經紀業、律師、公證人及會計師等)應制定防制洗錢注意事項，以作為內部防制洗錢工作之規範，並應進行客戶身分確認、審查、留存必要交易紀錄等程序，同時要求上開機構或人員必須申報一定金額以上之通貨交易(指新臺幣50萬元)，以及通報疑似洗錢或資助恐怖活動、組織、分子等交易之義務。事實上，上述作法，均可透過調查局現有機制協助宣導、清查及防範。

結語

依據本公約施行法第7條，國內法令與行政措施如有不符本公約規定者，各級政府機關應於本公約施行法施行後3年內完成法令之制(訂)定、修正、廢止及行政措施之改進。展望未來，我國將陸續推動私部門之預防措施，藉以強化商業倫理，同時制定民事、刑事或行政處罰，從內部行為及外部懲罰，俾利私部門誠實正直地從事商業活動。若能進一步將私部門之賄賂行為定罪化，相信將更可發揮處罰收賄者及嚇阻行賄者之雙重效果。此外，建立私部門治理與資訊揭露評鑑制度，亦將強化外部監督機制。以上所言，不僅有助於落實企業誠信，促使私部門善盡社會責任，同時也是維護社會公平正義之重要法門。