法務部推動企業反貪之作為

一、前言：

早於 2003 年 12 月 9 日，聯合國通過反貪腐公約，在公約序言裡就闡明，貪腐不再是局部問題，而是一種影響所有社會和經濟的跨國現象，非法獲得財富特別會對民主體制、國民經濟和法治造成損害，反貪腐應當有公部門以外的個人和團體的支持和參與，公約的第 12 條和第 13 條即分別規定私營部門和社會參與的事項。

二、「貪腐」之定義及內涵演變：

瑞士法學家貝爾特沙（Daniel Bertosa）對「貪腐」下了一個很簡單的定義：「所謂貪腐，就是公職人員為了好處背叛了其職務」。其經典的解釋則是：「將公共資源濫用於私人的目的」。總而言之，貪腐就是公務員、政府首長或公營企業負責人違反其職守，失信於人民。貪腐(corruption)是一項歷史久遠、全球普及的社會病態行為，也是社會科學各學門長期關注與研討的重要課題。然而，正如同許多其他社會科學詞彙一樣，學者們對貪污的定義並無一致的共識。

傳統對「貪污」一詞的定義乃是：「濫用公權力以謀取私利」（the abuse of public power for private gain）。不過，隨著二十世紀末在「政府再造」風潮的影響下，政府業務大量地民營化與簽約外包，使得民間企業受政府委託執行公權力的情況日益普遍，公權力不再只是由人民委託賦予政府官員，而有可能是經由政府官員手中再度委託至民間企業。因此，國際透明組織將「貪污」界定為：「濫用受委託的權力謀取私利」（the abuse of entrusted power for private gain）。事實上，在這樣的定義下，「貪污」不只侷限在指涉政府官員濫用職權而已，它還涵蓋了任何人濫用職權以獲取不當利益

的行為。

香港廉政公署的法定職掌包括私營事業的賄賂調查，例如「防止賄賂條例」第 9 條明訂代理人（通常為僱員）在未得主事人（通常為僱主）的許可下，不得因辦理其主事人的事務或業務而索取或接受利益，而提供該等利益者同樣有罪，旨在保障工商機構僱主的權益，免被濫用職權、假公濟私的僱員損害公司的利益，以維持一個公平競爭及高效率的營商環境。

三、我國反貪網絡之研究

為深入瞭解我國反貪網絡之運作機制，檢驗政府反貪作為之成效，並確實掌握民眾對政府推動反貪工作之觀感及期望，本部於 96 年委託中華民國乾淨選舉促進會辦理「如何建構全民反貪網絡促進廉能政治」研究，該研究報告發現在反貪腐機制的認知、可近性、效能性、安全性、信任度、互動性及總體評價等分析中，政府部門中的司法檢調、政風、政府會計、主計、督察、監察院、審計、金管單位及民間部門的媒體輿論、民眾檢舉、企業監察人與反貪腐民間組織的效能受到民眾較多認知及肯定，而民間部門中關於獨立董事、內部會計、外部會計、行為法則、ISO 認證及投資股東等，多數民眾則認為未能發揮監督企業之功能。

另外，該研究報告亦指出，在推動反貪促廉的過程中，不應僅將革新重點放在公部門，蓋公部門的貪瀆收賄固然值得重視與打擊，而私部門與非營利部門的治理弊端與行賄亦是政府無法真正達成善治的重要原因之一。因之，政府應結合企業、媒體與公民社會的力量，建構適合我國國情的全民反貪網絡，方能有效抑制貪腐情勢，尤其強化我國企業的社會責任與公司治理機制，更是刻不容緩。

近年來國內政商關係日趨複雜，弊案迭起，企業詐欺、非法掏空、內線交易等漸趨嚴重，對國民經濟造成的衝擊損害不下於公務員貪污。另外，國際透明組織自 2007 年業將企業貪腐的治理列為首要的工作重點，我國未來整體廉政工作的推動亦應跨出政府機關。因之，政府應主動結合私部門建立反貪夥伴關係，並協助企業建立倫理規範，強化公司治理，方足以促進社會的健全發展，提升國家整體競爭力。

四、本部推動企業反貪之作為

本部為期各政風機構結合業管單位及機關資源力量，藉由機關對所轄工商企業及相關產業公會、團體之管理、輔導或監督時機，宣導企業誠信及企業倫理觀念，兼而爭取外界之瞭解與支持，發揮行銷政風之功能，爰於 97 年 2 月 26 日訂定「政風機構協同各機關推動企業誠信及倫理實施方案」，作為未來政風機構推動企業反貪工作之方針。

該方案的工作目標有三：(一) 短期目標（97 年 3 月至 98 年)：宣導企業誠信及企業倫理觀念，促使企業主重視公司治理風險控管問題。(宣導階段)(二) 中程目標 (98 年)：由政府輔導獎勵企業建立內部倫理規範及監督機制。(輔導階段)(三) 長程目標 (99 年)：建立國內企業誠信與企業倫理評鑑制度，提供社會投資大眾參考，以外部力量督促企業正常經營。(評鑑階段)

有關建置企業反貪網絡，前揭研究報告提出下列建議，作為我國政府相關單位決策之參考：

一、公司治理機制改革之必要性：

獨立董監事改由政府主管機關指派，依據我國現行公司治理之規範，獨立董監事的設立為必要條件，然在實務上，我國上市公司所謂之獨立董監事，有多少成分「獨

立」是相當存疑的，主要原因為這些董監事均由企業經營者任命，加上以講究「關係」為主的企業經營模式，以及家族式企業為主之企業體系，獨立董監事往往因而成為企業經營者之橡皮圖章。有鑑於此，為有利獨立董監事獨立行使職權，獨立董監事之任命宜檢討改變。

二、國內外投資機構與金融體系或跨國企業催化企業反貪：

隨著國內企業發展與國際化的同時，資金的募集也隨之趨向國際化，因此，國內外之投資機構與金融單位，可扮演企業反貪之催化劑。藉由企業貪腐指標量表之建立，針對其所投資或融資之企業進行反貪檢驗，不僅可降低其投資風險，亦可催促企業建立反貪機制，以符合所建構之企業反貪腐指標。

三、由國內外非營利組織建立企業反貪之評比：

政府相關部門可藉由國內外非營利組織，針對國內企業進行反貪腐指標之研究，並定期公布結果，並提供各金融與投資機構及一般社會大眾，作為決策參考。政府相關單位亦可經由立法將低於某一水平之企業勒令下市，或函送檢調進行偵辦。

四、企業社會責任的強化：

企業組織基本功能為創造最大利潤，似與倡導企業社會責任之觀點有所違背。然而，近年來企業追求最大自我利益的同時，必須同時兼顧其他關係人〈如：股東、員工、消費者與社區等〉之利益，逐漸成為一種普世價值。而我國企業經營之特色，乃將企業視為家族之資產，因此，強化我國企業之社會責任，更是刻不容緩。一個善盡社會責任及強調倫理之企業，與企業之競爭力及股價有正相關。因此，宣導我國企業在追求自我利潤之同時，

強化企業社會責任之觀念與落實，可促進企業反貪之成效。政府更應鼓勵企業將自律精神導入，由自律到他律，踐行反貪目標。