

APEC「反貪污及透明化工作小組」近年來之進展

黃暖婷

根據世界銀行2014年的估計，APEC各經濟體每年貪污成本總計逾26兆美元，占全球總國民生產毛額(GDP)比為5%。而在嚇阻海外與國內投資和籌措公共服務與基建計畫成本之際，經商成本也因此增加逾10%。基於此，APEC反貪污及透明化工作小組(ACTWG)近年來除積極推動相關倡議外，目前進一步進入司法互助和執法等階段，讀者可由本文中一窺究竟。

為有效執行反貪腐工作，APEC於2004年成立反貪腐專家工作小組(Anti-Corruption Experts' Task Force, ACT)，並於2011年3月正式升格為常設之APEC反貪污及透明化工作小組(Anti-Corruption and Transparency Working Group, ACTWG)，以統合2004年即發表之〈APEC反貪腐及透明化聖地牙哥承諾〉(Santiago Commitment to Fight Corruption and Ensure Transparency)、〈APEC反貪腐暨確保透明化之行動綱領〉(APEC Course Of Action On Fighting Corruption And Ensuring Transparency)和〈APEC透明化標準原則聲明〉(Leaders' Statement to Implement APEC Transparency Standards)之執行工作，並針對引渡、司法互助與執法(尤其在非法資產沒收與返還方面)等領域推動合作。

目前ACTWG對來自APEC會員體、APEC觀察員(包括東南亞國協、太平洋島國論壇、太平洋經濟合作理事會)的反貪腐專家與執法官員，以及來自APEC秘書處及APEC企業諮詢委員會(APEC Business Advisory Council, ABAC)的代表開放，也經常邀請涉及反貪腐議題的組織一同參與ACTWG會議，分享相關經驗並協助進行APEC反貪腐能力建構與實質工作之執行。

ACT升格為常設工作小組之後，ACTWG的會議持續ACT時代的傳統，仍可分為「常會」和「專門會議」兩種類型，以下檢視分析歷屆ACTWG常會和專門會議內容：

(一) 2011美國年

在美國主導之下，2011年ACTWG會議的重心置於美國所重視的偽藥問題，並由此衍生出公私部門合作與跨經濟體、跨論壇的合作與討論；對公部門的規範則進一步延伸討論至公職人員財產揭露問題。常會則成為各經濟體盤點反貪腐工作進展並回報，以及專門會議前的準備場合。由此可見，特定議題(如偽藥)衍生出的網絡，以及國際組織(如UNCAC、OECD/ADB反貪腐倡議)的反貪腐工作盤點架構，都是構思



執行APEC反貪腐工作，應該持續掌握的重點。

(二) 2012俄羅斯年

2012年ACTWG在俄羅斯的主導之下，雖然公私部門合作仍然是打擊貪腐和非法貿易的重點話題，但是進展方向則已轉為偏重公部門和ACTWG與其他APEC架構內外組織的合作(如ABAC和OECD)。本年度共有15個經濟體繳交APEC反貪腐期中盤點報告，並起草〈海參崴打擊貪腐宣言〉。宣言中除了再度肯定「聖地牙哥承諾」和「聖地牙哥行動綱領」兩份文件的重要性以外，也希望APEC反貪腐工作小組能夠根據這兩份文件執行相關作為，包括研擬諸如〈APEC公職人員金融／資產揭露原則〉(APEC Principles for Financial/Asset Disclosure by Public Officials)這類政策工具在內。此外，宣言尚具有有以下創見：

- 1.在公部門貪污方面，更加具體的指出了「阻斷公部門貪污者金融犯罪途徑」、「增進公部門連結」及「簡化行政手續」等三個方向。
- 2.在APEC架構下首次提及預防性反貪腐措施。
- 3.更加強調國內反賄賂法、資產揭露，並對外來賄賂治罪的重要性。
- 4.強調公私部門共同防杜金融犯罪。
- 5.同意全球化與科技進步也便利了非法網絡和企業的發展，但仍對開放治理、科技、創新對反貪腐的作用抱持正面態度。

（三）2013印尼年

本年度印尼除了延續前一年俄羅斯對公私部門合作打擊貪腐和非法貿易的重視之外，針對ACTWG的組織與中長期工作計畫，也有不少具有里程碑意義的發展：

1. 首次發佈2012年ACTWG獨立檢視結果，協助ACTWG組織更加健全；
2. 擬定2013至2017年ACTWG工作計畫與執行時間表，計畫要旨如下：
 - (1) 促進有效落實現有的APEC承諾；
 - (2) 支持APEC成長策略：打擊洗錢相關的貪腐、非法貿易，並摧毀非法網路，同時促進永續成長和增強人類安全；
 - (3) 加強公私夥伴關係，並鼓勵民間組織參與；
 - (4) 制定公共宣傳策略，以獲得利益相關方的支持。
3. 召開APEC反貪腐相關機關及執法機關網絡(APEC Network of Anti-Corruption Authorities and Law Enforcement Agencies, ACT-NET)籌備會議，會中並決議於2014年APEC第一次資深官員會議期間，召開首次ACT-NET正式會議，隨後ACT-NET之成立獲得當年度領袖宣言認可，使ACTWG在區域合作網絡連結上，有更進一步的進展。

（四）2014中國大陸年

本年度ACTWG在中國大陸主導下，發表了〈APEC反貪腐北京宣言〉，並舉辦第一屆ACT-NET會議(1st APEC Network of Anti-Corruption Authorities and Law Enforcement Agencies Meeting 2014)，設立獨立的ACT-NET秘書處。我國也在第18次ACTWG常會中，報告於2014年1月13日在臺北舉行「APEC關於反貪腐及公部門治理圓桌論壇」(APEC roundtable discussion on Anti-Corruption and Public Sector Governance)的成果，針對政府廉潔的基礎做出明確結論，是一次ACTWG與APEC經濟委員會(Economic Committee, EC)活動相互結合的良好示範。

ACT-NET由APEC各會員的反貪腐機構和執法機構組成，是一落實聯合國反貪腐公約(UNCAC)，針對貪污、賄賂、洗錢等犯罪及不法所得之追查，建立反貪腐網路，加強非正式跨國合作的平台，提供各會員就犯罪之調查、起訴及協商、互助等雙邊或多邊合作的機會。各經濟體藉由ACTWG辦理之工作坊、研討會等，分享經驗、案例研究、調查方法與工具及實務作法，提升各會員打擊貪腐、賄賂、洗錢、非法交易及追討不法所得之能力，強化跨國境合作，並結合

相關國際組織、機構、協會，提升APEC各經濟體反貪腐之專業能力。

（五）2015菲律賓年

本年度ACTWG發表了〈宿霧保護反貪腐官員宣言〉，從UNCAC第13條「各締約國均應依其國家法律之基本原則出發，在其能力所及之範圍內採取適當措施，推動政府部門以外之個人及團體，如公民團體、非政府組織與社區組織等，積極參與預防和打擊貪腐，並提高公眾認識貪腐之存在、根源、嚴重性及其所構成之威脅」出發，肯定保護反貪腐官員的跨部門重要性，瞭解他們所面對的各種人身傷害、拘禁、誣告、騷擾等威脅，並呼籲APEC各經濟體政府應盡一切可能，確保這些反貪腐官員可以活在安全獨立的環境之下。

此外，年度第2屆ACT-NET會議也針對未來如何加強使用ACT-NET進行各會員國間之非正式合作，ACT-NET希望擴大情資交換範疇，以便後續正式提出司法互助時之效率，加強打擊跨境犯罪。但在鼓吹各經濟體擴大運用非正式合作方式之討論中，各經濟體對於情資交換範圍與司法互助界線並無共識。此外，由於ACT-NET設立時，由中國大陸提供人力、物力暫代2年秘書處之職責，面臨期限已至之壓力，會中決定在各會員體有結論前，先由APEC秘書處承擔秘書處責任，但仍請中國大陸繼續提供協助。

小結：ACTWG發展趨勢

總結上述ACTWG歷年議題發展趨勢，可見2011至2015年ACTWG討論議題涉及方向大致不脫「跨組織合作」、「各經濟體反貪腐行動資訊回報及配合UNCAC執行成果」和「ACTWG長期發展」等三大主題，並可得出「APEC架構下，先進經濟體較為關心企業界貪腐問題；發展中經濟體則較關注公部門貪腐問題」的結論。

ACTWG的長期努力，也彰顯出下列APEC反貪腐工作的趨勢：

1. 從過去的政策相互參考，到國際間的執行合作；
2. 以往著重公務員肅貪，現在認為企業內部行賄也很重要；
3. 公部門獨立反貪肅貪，到公私部門協力合作；
4. 跨組織的合作，例如，來自不同地區但有相同功能(如資產返還)組織的縱向合作，或是橫向上與司法互助、反貪、檢察官合作相關的組織，彼此間互為觀察員而串連。(本文作者為台經院國際處助理研究員)