

编者按:本刊开辟《域外立法》栏目,意在翻译或介绍对我国最有借鉴意义的外国最新立法。在我国,反腐事关国家兴败与共产党存亡。各国也都不同程度的存在反腐问题。西方成熟的法治国家,反腐历经几百年,法律制度已较健全,腐败得到了有效遏制。但在很多亚洲国家及俄罗斯等前苏联东欧地区的国家,腐败严重,他们都在试图制定有效的法律打击腐败,但由于各国的反腐决心不同,法律宽严不一,其效果也完全迥异。本期选择了俄罗斯、越南和韩国反腐立法,译者和作者分析了其经验教训,以便供我们参考。

韩国反腐败法述评

——附:韩国《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》

[韩]韩相敦

内容提要:韩国关注腐败问题并且大力打击腐败行为始于20世纪90年代,至今,韩国相继制定了《腐败防止法》、《公务员行为守则法》、《公职人员伦理法》、《公益举报人保护法》以及《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》等相关法律,以推动反腐败法制的构建。总体而言,韩国的反腐败法制在近十多年取得一定成效,不仅对较多官员、公职人员进行了处罚,包括对全斗焕、卢泰愚等前总统的审判,还加大对现代、三星和SK集团等等企业腐败行为的处罚力度。从韩国社会来看,民众对于反腐败的评价指数也在逐步提高。但是,韩国仍需从多方面加强构筑国家的反腐败机制,并提高推行反腐败政策的效率。

关键词:反腐败 公职人员 行为守则 举报 监察请求

韩相敦,韩国亚洲大学教授,韩国韩中法学会首席副会长。

一 前 言

任何现代国家和社会都不可能没有腐败问题。腐败的原因随着时代的变迁呈现出不同

的形态,^[1]而且各国应对腐败的方式也因时代而异。自1948年大韩民国建国以来,腐败在韩国也一直被视为社会问题之一,历届政府对腐败的认识或对策亦各有不同。

最初的李承晚总统时代(1948年-1960年)并没有关于反腐败的政策,而审计院、监察委员会、司正委员会等机构则主要负责进行日常的纪检监察活动。在尹普善总统时代(1960年-1961年),韩国制定了《不正当选举相关者处罚法》,并以此处罚了相关人员,但对反腐败却无特别的措施。朴正熙总统时代(1961年-1979年)设置审计监查院,制定了《不正当敛财处理法》,并将反腐败作为主要国政任务而进行全面推动,然而对权力型腐败的控制依然远远不足。^[2]到了全斗焕总统时代(1980年-1988年),韩国制定了《公职人员伦理法》,通过“社会净化运动”试图强而有力地并且有体系、有步骤地打击腐败。然而,由于执政阶级本身的腐败,这种运动实际上也毫无成果,当时的腐败问题仅仅被认为是“公职人员缺乏道德”的个人问题。因此,这一时期的反腐败活动仅仅停留在改善意识和强化纪检监察活动的阶段。^[3]卢泰愚总统时代(1988年-1993年)既无反腐败相关法之制定,亦未能始终一贯地推行控制腐败的政策。

在这种情况下,韩国社会每年都会发生一定数量的重大腐败案件。近几年,检察官腐败案件,法官、检察官、律师被牵连的法律界腐败案件,与工地食堂运营相关的警察干部受贿案件,釜山储蓄银行案件牵连的审计监察委员腐败案件,金融监督院工作人员的受贿案件以及国税厅工作人员的受贿案件等多种腐败类型的案件陆续发生。此外,更为严重的问题是,应站在防止腐败第一线的检察官、警察、审计监查院、金融监督院等纪检监察机关自身也不断面临着腐败问题。尽管韩国已于近年实施反腐败法律制度,但是政治家、法律家和高层公职人员等的权力型、政治型腐败却比其他领域高出许多倍,而且这一现象难以改善。立法、司法和行政部门中,司法领域的腐败程度在过去一向被认为较低,然而据2010年的调查显示,各领域的腐败程度中,司法占71.1%,立法占67.7%,行政占64.6%,其中司法领域的腐败最为严重。^[4]若一个社会呈现出腐败不断蔓延的现象,这就表示针对该腐败的法制不够完善。

韩国于建国50年之后才制定反腐败法,这与欧美以及亚洲个别国家对反腐败的反应相比较为滞后。^[5]事实上,韩国历届政府的反腐败活动都是按照总统的个人意志才得以推动。由于反腐败活动均按照总统的权力和权威推进,因此总统意志坚强的新政府初期呈现活跃,而到了末期就渐显迟钝。另外,针对性侦查、偏向侦查等反腐败活动被滥用为政治手段,加上以下级公务员为主的检举和处罚、特别赦免,以及对其是否秉公处理等等问题受到

[1] 腐败的原因主要从官僚个人的伦理意识和素质的道德角度,或法律、制度上有缺失的角度进行观察,另外可以从社会人文环境等方面寻找答案,腐败的类型多元化可以很好地反映腐败的原因。Lee JongSoo,《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》,载《腐败防止法制定10年反腐败政策的成果及课题学术研讨会文集》,2011年7月19日。

[2] 朴正熙将军以打击腐败为革命公约,然而其成为总统之后,打击腐败就成为其为了政治目的之象征性活动而已。Yoon DongHo, Trends of Anti-Corruption in International Society and National Integrity System of Korea, *Korean Institute of Criminology*, December 2002, p. 152.

[3] 在韩国制定《腐败防止法》之前,反腐败活动主要以纪检监察活动为中心而展开,然而,掌权者为了巩固当时政权的统治基础,因此反腐败活动成为其除去政治上的反对势力或抑制其活动的手段。如朴正熙政权的权威主义统治体系也被利用为控制社会之手段。

[4] Lee JongSoo,《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》。

[5] 纵观世界相关国家的反腐败法制定历史,英国于1889年制定、新加坡于1937年制定、印度于1947年制定、菲律宾于1960年制定、马来西亚于1961年制定。

批评。^[6] 尽管如此,反腐败法制仍逐渐走向完善,并显示出一定效果。特别是在 2000 年前后,自从韩国制定了《腐败防止法》以及设立了腐败专门机构以后,各种类型的反腐败活动得以全面展开,从而使得腐败问题逐渐改善。下文试图探讨韩国反腐败法和腐败防止机构、推行反腐败政策的成果及其面临的任務等问题。

二 反腐败法

(一) 腐败防止法

腐败以个人腐败、官僚腐败、系统性腐败和权力型腐败等多种形式存在。反腐败法以全面而系统性的对策应对多种形式的腐败问题。然而,在韩国社会,反腐败法的制定并非一帆风顺。各种腐败案件疏于侦查而其处罚亦经常无法达到国民的期待。特别是在权力型腐败案件当中,其核心人物往往避开侦查而仅仅令其手下受到处罚的现象比比皆是。不少有财力和有权力的人相互勾结实施各种违法行为,他们不仅巧妙地逃离法网,而且对于构建打击和防止腐败的制度表现出消极的态度,甚至在暗地里进行阻挠。

在这样的社会氛围下,分散在社会各界开展公益活动的 58 个市民团体成立了“驱除腐败泛国民运动本部推行委员会”,并于 1995 年 11 月举办了“为扫除腐败的市民大讨论会”,决意展开扫除腐败的全民运动。此外,1996 年 2 月,在各领域具有代表性的 8 个市民团体组成了“政策协议会”,强烈要求制定《腐败防止法》。1999 年 6 月,由全国 195 个市民、社会团体通过组织“敦促引进特别检察官制度和制定腐败防止法的国民行动”而推动了腐败防止法的制定,并于 2000 年 5 月拟定了草案。

上述市民团体领域有关腐败防止法制定的提议对政治界产生了极大的影响。与此同时,当时国际社会广泛兴起的反腐败活动也对韩国产生了不少影响。例如,世界经济合作与发展组织(OECD)等国际机构为了改善妨碍自由国际贸易的受贿及腐败行为,于 1997 年 11 月通过了《国际商务交易活动中反对行贿外国公职人员公约》(*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction*)。韩国为了加入该公约^[7]并履行该公约,于 1998 年 12 月制定了针对外国人的贿赂防止法——《在国际商务交易活动中对外国人的贿赂防止法》。这一法律的制定进一步扩散了亟需制定腐败防止法的氛围。国际货币基金组织(IMF)为了打击成员国的腐败而公布了一系列新指南,包括保留对挪用资金支援的国家提供资金的措施。国际复兴开发银行(IBRD)为了打击腐败,也于 1996 年开始在世界银行支援资金项目中强化了对相关国家及企业的制裁方案。^[8]

由于韩国社会和国际社会的这种潮流,1997 年总统候选人均以制定腐败防止法为主要选举承诺之一而开展选举活动。此后,在野党于 1999 年 12 月拟定了《反腐败基本法》草案,执政党则虽然已准备好《腐败防止法》草案,却未能通过审议,腐败防止法随着第 15 届国会

[6] Yoon DongHo, Trends of Anti-Corruption in International Society and National Integrity System of Korea, p. 153.

[7] Lee Eubong, Legislative Analysis on “Bill on the Prevention of Unjust Solicitations and Conflicts of Interest”, A Comprehensive Response to Public Corruption, Korea Legislation Research Institute, July 2012, p. 134.

[8] 韩国政府于 1998 年公布防止腐败综合对策也可视为对国际社会压力的对应,反腐败特别委员会和国务总理属下的国务调整室主力于制定腐败防止法和防止洗钱法也可谓受到国际社会之影响。Lee JongSoo,《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》。

任期结束而被自动废除。2000年4月,国会议员选举结束之后,在野党和执政党开始讨论制定腐败防止法。同年12月,执政党再次向国会提出《腐败防止法》草案。国会的法制司法委员会合并两个法案而制定了《腐败防止法》,并于2001年6月通过。该法分为第1章“总则”、第2章“腐败防止委员会”、第3章“腐败行为的举报及举报人等的保护”、第4章“国民监察请求”、第5章“补则”、第6章“罚则”等,共由53条组成。该法自2002年1月开始施行。

《腐败防止法》是韩国最早的反腐败法,^[9]它为《公务员行为守则法》的制定提供了法律依据,并规定了公共机关和政党的职责。此外,该法还强调“企业应确立健康的交易秩序和企业伦理,并采取防止任何腐败所需的措施”,以此对企业的义务作出规定。同时,为了使举报者不因其举报而受到所属机关、团体、企业等的不利处分,该法专门设置了内部举报者保护条款,在举报人认为人身不安全时亦可得到人身保护。该法进一步规定,若举报内容使得本人的犯罪被发现,可以减轻或免除其刑罚,还专门建立了允许针对公共机关的腐败行为向审计监查院请求监察的国民监察请求制度。除此之外,该法还规定公职人员在职时,因腐败行为被解职、罢免和解任时,离职后5年之间不得就职于与离职前所属部门的业务密切相关的私营企业等内容。

在韩国,通过制定和修订《腐败防止法》,^[10]为根除社会公共部门的腐败并制造反腐清廉文化的全国性反腐败体系也终于得以系统地形成。^[11]随着全国性反腐败体系之运作,韩国社会不断朝着“透明社会”发展,清廉文化也逐渐在国民之中扎根。

(二)关于腐败防止与国民权益委员会设立运营的法律

韩国社会制定《腐败防止法》,意味着对蔓延于整个社会的腐败问题首次具备了系统性对应的法律和制度上的基础。但是,国民权利救济及权益保护的功能分散在国民投诉处理委员会、国家清廉委员会和行政审判委员会等不同机关给国民带来了混乱和不便。为了将三个机关合并为国民权益委员会(Anti-Corruption & Civil Rights Commission),并以此更加迅速地对国民权益进行救济,韩国制定了《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》,同时废止了《腐败防止法》。《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》至今修订过两次。2009年2月首次修订时,为了有效地防止腐败,将公职人员的业务上利用秘密罪的对象由腐败防止业务扩大为公职人员的一般性业务。此外,为保障对公共机关的法令违反或腐败行为的国民监察请求权,与《公职选举法》和《地方自治法》中的选举权者和住民监察请求权行使者应当达到一定年龄标准相类似,该法所规定的监察请求权者的年龄标准也扩至19岁以上。2012年2月,国民权益委员会的委员中由国会和大法院院长各自推荐的1名非常任委员各增至3名,使其更加公正和专业地执行腐败防止工作,进而加强国民的权益保护并献身于公职及良好社会风气的确立。

[9] 在韩国最先要求制定《腐败防止法》的是市民团体。1995年市民团体拟定了该法的草案,此后国会开始了议论,但2001年通过的《腐败防止法》却与当初市民团体一致主张的公职人员伦理规定相关业务之外的所得限制、禁止礼品项目和处理程序、不正当公职人员就业限制、扩大财产登记义务者等可以预防公职人员不正当腐败的条款一概未作反映。

[10] 《腐败防止法》是为了提高国家清廉度并有效执行有关腐败防止的业务以及为完善确保腐败防止制度改善之实效性而于2005年7月制定。为了从所谓腐败防止的消极目标走向“提高国家清廉度”的积极目标,经修订,将“腐败防止委员会”更名为“国家清廉委员会”。

[11] Lee JongSoo,《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》。

需要特别指出的是,公职人员是指《国家公务员法》和《地方公务员法》所规定的公务员和根据其他法律在其资格、任用、教育、训练、服务、报酬和身份保障等方面认定为公务员者,以及公职相关团体之首长及其职员。此外,《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》中规定,公职人员应遵守法令,并亲切而公正地执行公务,不得实施任何腐败行为和损害职务身份的行为。此外,公职人员不得利用其在处理业务过程中得知的秘密而自己取得或者促使第三者取得财物或财产上的利益。除了上述义务以外,国家及地方自治团体为促使公职人员献身于公职而应当为公职人员的生活保障尽力,并需采取提高其报酬和待遇所需的措施。公职人员应当遵守的行为规则由总统令、国会规则、大法院规则、宪法裁判所规则、中央选举管理委员会规则或公职相关团体的内部规定制定。^[12]《公职人员行为守则法》包括以下内容:①关于禁止、限制接受职务相关者的接待、礼品等行为的的事项;②关于禁止、限制利用职务之便干预人事、权利介入、斡旋、请托行为的的事项;③公职人员为了树立公正的人事等健康的廉政风气而应当遵守的事项;④其他为防止腐败和维持公职人员的职务清廉性所需事项。为了确保实际遵守这些行为守则,要求政府方面教育与宣传行为守则的意图及内容的同时,还需要通过收集违反守则的事例使得守则内容的教育意义更加具体而有系统性。^[13]

三 腐败防止机构

在新设腐败防止的专门机构——“腐败防止委员会”之前,反腐败活动由检察、公安和审计监查院等纪检监察机关为中心个别而零星地进行。随着反腐败专门机关的设置,由各个机关推动的腐败防止相关政策就此开始统一,同时得以系统性地制度化。这一时期的腐败防止活动主要是为巩固政权权力基础而以纪检监察活动形态推行的。自金泳三总统时期起,腐败问题并非仅仅从单纯的权力运行角度探讨,而开始从政策性角度入手。^[14]金泳三总统在 1993 年在审计监查院院长咨询机构设置腐败防止对策委员会,并先后四次修订《公职人员伦理法》,加大防止腐败的力度。除此以外,还于 1994 年制定了《公职选举及选举不正当防止法》,修订《为追逐腐败政治的政治资金法》等,采取广泛而强大的腐败防止战略和手段。1997 年制定了《关于金融实名交易及秘密保障的法律》,在抑制金融腐败上获得相当成果。但是,由于《腐败防止法》尚未制定而使其反腐败成效相对有限。

(一) 腐败防止委员会

为完善反腐败相关法制并树立和实施相关政策,2002 年 1 月成立了下属于总统的腐败防止委员会。该委员会是专门担任反腐败活动的机构,其不再把工作重点放在以往为了负责揭发和处罚由审计监查院、警察、检察官担任的腐败案件的具有事后控制性质的活动之纪

[12] 《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》第 8 条。《公务员行为守则法》原为 2003 年初次制定,此后持续修订加以完善。例如,2008 年扩大对《公务员行为守则法》违反行为的申报平台,修订完善有关禁止斡旋、请托的条款。2004 年按当时的“腐败防止委员会”的劝告,在 404 个公职有关团体自愿制定施行《员工行为守则》,这在每年加增而于 2011 年由 677 个公职有关团体施行《员工行为守则》。国民权益委员会腐败防止局资料,2011。

[13] Park JoongHoon & Choi YouSeong, A Study on the Effectiveness of Anti-Corruption Measures and Prevention, *The Korea Institute of Public Administration*, December 2009, p. 125.

[14] Lee JongSoo, 《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》。

检监察活动,而是为了使腐败行为不再发生而着重于事前除掉腐败诱发因素的预防活动。^[15]其主要业务是为防止腐败推行政策及改善劝告制度、对公共机关推行腐败防止政策的情况进行实际调查并予以评价、受理对腐败行为的举报等。但由于赋予腐败防止委员会的权限和功能不足,履行上述职能力所不逮。反腐败主要依赖于公益举报人的举报。若对内部举报人的保护及报偿制度不够完善,腐败防止是无法顺利实现的。2001年制定的《腐败防止法》由于没有赋予腐败防止委员会享有调查权,所以未能全面保护举报人,补偿(奖励)举报人的金额最高也仅仅达到2亿韩元,这无法对举报腐败行为产生激励作用。腐败防止委员会的权限弱小使得其在权力型腐败面前无能为力。由于这个原因,导致了一般性腐败虽见减少但权力型腐败未能减少的结果。该委员会的权限和功能如此受到限制是因为检察厅、审计监查院等现存的国家纪检监察机关的排斥和制约。在如此不利的环境之下,腐败防止委员会于2003年2月制定了《为维持公务员清廉的行为守则》,依然为构筑反腐败基础建设做出了卓越贡献。

(二) 国家清廉委员会

腐败防止体系于2005年7月随着腐败防止委员会改编为国家清廉委员会而强化了相关腐败防止措施。这使得设置目的得以扩大,而且还扩大了腐败行为的概念。即除了直接的腐败行为之外,强迫、提议、劝告、引诱腐败行为或强迫其隐瞒等间接的腐败行为也包括在腐败行为范围之内。而且将分析、探讨存在于各种法律规定当中的腐败诱发因素并向相关机关之首长提出劝告的权限赋予了国家清廉委员会。此外,相比过去还强化了对于腐败行为举报人的身份保障及人身保护措施。《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》中规定,任何人因举报遭受认可、许可等的取消、合同的撤销等经济上、行政上之不利时,可要求委员会采取恢复原状或纠正所必要的措施。此外,通过修订《腐败防止法》第33条,使得举报人因举报遭受损害或可能遭受损害时,与该举报相关的调查及刑事程序上准用《特定犯罪举报人等保护法》,从而尽可能减少暴露举报人的身份。如上所述,国家清廉委员会持续推行反腐败体系的构建。

(三) 国民权益委员会

韩国的反腐败体系自李明博总统执政后经历了巨大变化。随着国家清廉委员会转变为国民权益委员会,该机构转换为除了腐败防止业务之外同时还执行信访投诉的调查和处理业务的综合功能机构。国民权益委员会在政府内的地位也从总统下属国家机关的国家清廉委员会降低为国务总理下属机关。机构的级别与人员大为缩减,^[16]而打击腐败的功能也被缩小。卢武铉总统在职时为了综合调整腐败防止政策而作为总统直属机构运作的“反腐败关联机关评议会”到了李明博总统时期也被废止。反腐败相关业务和政策的推行由国民权益委员会的腐败防止局担任。

综观韩国的腐败防止专门机构,随着时代的变迁由腐败防止委员会、国家清廉委员会演变为现在的国民权益委员会。这些腐败防止专门机构综合调整、施行了腐败防止政策,分析和评价了各公共机关为腐败防止付出的努力,加强了清廉教育,总体上通过伦理管理的制度

[15] Park JoongHoon & Choi YouSeong, A Study on the Effectiveness of Anti-Corruption Measures and Prevention, p. 56.

[16] 腐败防止委员会的委员长为部长级,名额为139人,但转换为国家清廉委员会之后,部长级机关长等政务委员为3人,名额扩至172人。但改为国民权益委员会后,腐败业务缩小为局级单位,负责人员也大幅度减少为91人。

化,对扩大清廉文化于整体社会有极大的贡献。^[17]

四 反腐败活动的成果

(一) 历届政府的反腐败业绩

韩国关注腐败问题并大力打击腐败行为始于 20 世纪 90 年代中期。当时金泳三总统(1993 年 - 1998 年)初次实施了公职人员财产公开制度并实行了金融实名制。作为反腐败相关法律,制定了《公职选举及不正当选举防止法》、《行政程序法》、《信息公开法》、《行政规制基本法》,将反腐败作为国政之优先。然而,其成果远不及国民的期待,具体的腐败控制系统的构筑欠缺。

表 1:韩国历任总统与反腐败活动相关的主要业绩^[18]

历届政府	反腐败相关业绩	年度
金泳三政府 (1993. 2. 25 - 1998. 2. 24)	设置审计监查院长咨询机构“腐败防止对策委员会”	1993
	制定《公职选举及选举不正当防止法》	1994
	修订《为追逐腐败政治的政治资金法》等	1994, 1997
	制定《关于金融实名交易及秘密保障的法律》	1997
金大中政府 (1998. 2. 25 - 2003. 2. 24)	制定《腐败防止法》	2001
	制定《反洗钱法》	2001
	将对内部举报人的保护规定于《腐败防止法》中	2001
	设置作为反腐败特别委员会的“腐败防止委员会”	2002
	制定《公务员行为守则法》	2003
卢武铉政府 (2003. 2. 25 - 2008. 2. 24)	将人事听证对象扩至全体国务委员	2005
	加强《公职人员伦理法》的执行	2005
	公共机关、企业界、政治界、市民团体签订“透明社会协约”	2005
	为政治资金透明化而修订《为追逐腐败政治的政治资金法》	2004
	扩大行政信息公开范围、设置信息公开审议委员会	2004
	加强《反洗钱法》对高额现金交易报告等的适用	2005
李明博政府 (2008. 2. 25 - 2013. 2. 24)	加强与腐败相关的特定犯罪加重处罚法	2008
	制定《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》	2008
	“透明社会协约”的废止使得反腐败活动退步	2008
	制定《公益举报人保护法》	2011

金大中总统时期制定了《公务员行为守则法》、《反洗钱法》、《腐败防止法》等,并设置了腐败防止委员会。由于制定腐败防止相关法并设置相关机构,开始显示出腐败防止政策

[17] Lee JongSoo,《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》。

[18] Yoon TaeBum,《韩国腐败防止机制的评价和发展方向》,《韩国社会腐败防止制度 10 年的评价和向后课题学术研讨会文集》,2011 年 6 月,第 17 页。

的效果。卢武铉总统时期,检察厅、国家情报院等权力机关的权力滥用被抑制,使民主主义大为进步。卢武铉总统自 2005 年始展开“透明社会协约”运动,达成反腐败清廉文化有效传播的效果。然而,试图新设独立的“高层公职人员非理侦查处”,但由于既得权力阶层的强硬反对而失败。李明博时期贪污腐败重新蔓延而总统的长兄和心腹也因腐败犯罪受到处罚。企业家出身的李明博总统意识到腐败问题的严峻性而更加重视推广“亲企业”的实用政策。据国际透明性机构“2009 年世界腐败指标(GCB: Global Corruption Barometer)”对韩国政府的反腐败政策的国民信赖度调查所示,在李明博总统时代该指标显示大为降低。^[19] 国家权力机关也增多了权力的滥用,对腐败行为不予以正当处罚等可以说,对腐败的监视在社会整体上大为退步。

(二) 腐败影响评价

韩国于 2005 年 12 月修订了《腐败防止法》,规定了“腐败影响评价制度”,并自 2006 年 4 月起实施该制度,公职有关团体自 2007 年 12 月起实施该制度。腐败影响评价根据《关于腐败防止与国民权益委员会设立运营法》第 28 条以法令、行政规则、自治法规为对象由国民权益委员会进行腐败影响评价。此时,法令、行政规则、自治法规不仅对制定、修订,还对现行法令等都作为阶段性评价对象。腐败影响评价是事前发掘存在法令等的不明确概念、空白规定、不现实的标准等情况并予以除去而产生事前切断腐败发生的可能性的效果。第一,制定、修订的法令等按一定的程序实施腐败影响评价,并将评价结果反映于法令等的制定、修订案中。第二,对于现行法令等,如大型腐败案件发生法令、侵害民生权益法令等国民关心的法令在短期间(1-2 个月)予以评价而立即改善。第三,原则上评价与所有的行政行为标准、程序等有关的事项。^[20] 如此具体的分析、评价内在于法令、行政规则、自治法规的腐败诱发因素并改善有问题的条文的腐败影响评价制度,可谓是反腐败有效的腐败防止体系之一。

2006 年 4 月 1 日起到 2012 年 12 月 31 日对制定、修订法律案实施的腐败影响评价实际成果如下:

表 2:对制定、修订法令案的腐败影响评价成果 (单位:件, %)^[21]

期间	受理	处理成果		
		合计	原案同意	改善意见/提议总数
2006 (4 至 12 月)	671	609 (100)	490 (80.46)	119/359 (17.73)
2007	1,150	1,168 (100)	909 (77.83)	259/737 (22.17)
2008	1,366	1,368 (100)	1,099 (80.34)	269/496 (19.66)

[19] 被调查的韩国 700 人中,81% 评价李明博政府的政策为“非效率”。该数据比 2008 年相同调查的 67% 增加了 14%。Lee JongSoo,《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》。

[20] Park JoongHoon & Choi YouSeong, A Study on the Effectiveness of Anti-Corruption Measures and Prevention, p. 63.

[21] 本文表 2、表 3、表 4 均来源于韩国国民权益委员会公布的 2012 年度腐败影响评价统计资料。

期间	受理	处理成果		
		合计	原案同意	改善意见/提议总数
2009	1,386	1,394 (100)	1,165 (83.57)	229/508 (16.43)
2010	1,288	1,269 (100)	1,087 (85.13)	182/403 (14.34)
2011	1,640	1,665 (100)	1,401 (84.16)	264/505 (15.84)
2012	1,613	1,593 (100)	1,401 (86.37)	192/508 (13.63)
总计	9,114	9,066 (100)	7,552 (83.32)	1,514/3,516 (16.68)

自 2008 年 1 月 1 日起至 2012 年 12 月 31 日为止,各种法令的腐败影响评价现况分别如下:

表 3:各法令评价现状

区分	合计	法律	总统令	总理令、部令	其他
总计	7,285	1,693	3,063	2,492	37
改善意见 (改善法令数/提议改善件数)	1,132/2,420	367/853	500/1,106	259/447	6/14
原案同意	6,153	1,326	2,563	2,233	31

自 2006 年 4 月 1 日起至 2012 年 12 月 31 日止,各领域的法令受理及改善意见现况如下图所示。其中,所受理的法令中产业开发领域(2729 件)为最多,环境保健(1560 件)、教育文化(1295 件)、财政经济(1073 件)领域的法令也占多数。改善意见以与产业开发相关的法令 1299 件为最多。

表 4:各法令别受理及改善意见现状

区分	合计	一般行政	教育文化	国防报勋	财政经济	产业开发	科学信息	环境保健	刑事司法	其他
受理法令	9,114	1,026	1,295	590	1,073	2,729	470	1,560	345	26
改善法令	1,514	126	231	76	128	525	101	293	31	3
改善件数 (100%)	3,516 (100)	239 (6.8)	551 (15.7)	157 (4.5)	315 (9.0)	1,299 (36.9)	278 (7.9)	610 (17.3)	62 (1.8)	5 (0.1)

综观国民权益委员会至今推行的主要事业,自 2008 年 5 月起至 2009 年 11 月之间新设了法令上无根据的规则或整顿了不合理的行政规则。根据韩国国民权益委员会腐败防止局 2011 年的资料显示,相关结果分析探讨了国土部等 37 个中央部署的行政规则 11000 多件,

发掘了总共 1684 件的改善任务。对地方政府的自治法规、条例等进行检验,2008 年至 2010 年间京畿道等 8 个机关的条例等 237 件受到改善劝告。与公共相关的韩国电力公社、韩国道路公社等 14 个机关的社规等经检验后有 385 件受到改善的劝告。根据腐败影响评价予以改善劝告时,有关机关应接受其劝告,但其接受率 2009 年为 85.3%,2010 年为 90.7%,总体表现还算良好。

(三)反腐败相关政策的制度化和腐败认识度的改善

在设置反腐败相关国家机关之前是由纪检监察机关个别打击腐败,但自从设立腐败防止委员会等反腐败国家机关之后,国家的反腐败政策就此确定下来。腐败防止委员会等反腐败专门机构通过综合性政策和政策推行指南的下达,使各级机关构筑了自发推行反腐败政策的综合性政策推行体系。组织运行反腐败推行规划组、反腐败推行实务组、反腐败对策推行检验会议等,每年下达相关指南使各级公共机关可树立并推行腐败防止对策而制度化。另外,反腐败专门机构也达到了测定清廉度和清廉教育等之制度化的成果。测定公共机关的腐败水平,促进了对各机关腐败脆弱领域进行具体的诊断,并使之制度化。以各级公共机关所属公职人员为对象的清廉教育专家课程和开设网上在线清廉教育,使得反腐败文化加以扩散。这样的反腐败教育对全面提高社会成员的反腐败、清廉意识有显著的贡献。例如,公共机关的清廉度于 2002 年的 6.43% 上升至 2010 年的 8.44%。

公职人员的财产公开成为抑制公职人员淘汰和腐败的制度。公职人员的财产登记是根据《公职人员伦理法》,^[22]该法第 3 条规定了需要进行财产登记的公职人员范围,包括:总统、国务总理、国会议员等国家的政务职公务员,地方自治团体的长、地方议会议员等地方自治团体的政务职公务员,4 级以上的一般职国家公务员及地方公务员,法官及检察官等。^[23]财产登记机关应按照该法第 5 条所规定的部门进行登记,例如,国会议员和国会所属公务员在国会事务处进行财产登记,法官和法院所属公务员在法院行政处进行财产登记,地方公务员是在其地方自治团体处进行财产登记,中央政府的部、处、厅所属公务员在其所属的部、处、厅进行登记。该法还规定,登记义务者若无正当事由拒绝登记财产或提交虚假报告、材料时,处以 1 年以下徒刑或 1 千万韩元的罚款。朴槿惠政府亮相时被推荐的国务总理候选人和宪法裁判所所长候选人落选事例正说明公职者财产登记公开制度的功能运行顺利。

制定反腐败法之后推行的各项反腐败政策的效果使得腐败认识度等客观指标得以改善。国际透明机构(TI)调查的韩国社会腐败认知指数(CPI:Corruption Perceptions Index)如下图所示,从 2000 年的 4.0 到 2010 年的 5.4,大体呈现缓慢的上升趋势。

[22] 《公职人员伦理法》规定公职人员及公职候选人的财产登记、公开登记财产及财产形成过程、限制公职人员的就业等,该法的规定防止公职人员不法财产的增值并确立公职人员对国民的奉献伦理为目的于 1981 年 12 月制定,自 1983 年起施行至今。经数次修订的现行《公职人员伦理法》以法律第 11141 号于 2012 年 9 月 1 日始施行。内容为第 1 章总则、第 2 章财产登记及公开、第 2 章之 2 股票出售或信托、第 3 章期货申报、第 4 章辞职公职人员的就业限制及行为限制、第 5 章补则、第 6 章惩罚及罚则等 54 个条文。

[23] 此外,宪法裁判所宪法研究官、由总统令定的外交公务员和 4 级以上的国家情报院职员及总统办公室警卫公务员、上校以上的军官及相当于此的军务员、教育公务员中大学校长、副校长、研究生院院长、院长及专科学校之院长和相当于大学的各种学校的长、特别市、广域市、特别自治市、道、特别自治道的教育监、教育长及教育委员、总警以上的警察公务员和消防正及地方消防正以上的消防公务员等需要财产登记。

表 5:2000 年 - 2010 年韩国社会腐败认知指数

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CPI	4.0	4.2	4.5	4.3	4.5	5.0	5.1	5.1	5.6	5.5	5.4

在此,CPI 从 0 分(最腐败)到 10 分(最清廉)以分数表示腐败程度,分数越高表示清廉度越高。3 分左右表示社会整体腐败,7 分左右表示社会整体透明。以一般企业的负责人 600 人及私营业者(批发零售业、餐饮、住宿业、美容业、洗濯业等)400 人为对象调查的 2004 年至 2010 年韩国民众对公职领域腐败程度的认知指数如下图所示,从 2004 年的 86.0 到 2010 年的 67.8 有大幅度的改进。^[24]

表 6:2004 年至 2010 年韩国民众对公职领域腐败程度的认知指数

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
公职领域腐败程度认知指数	86.0	83.0	79.0	86.6	76.9	65.7	67.8

通过民众观察韩国公职社会的腐败度,可知制定反腐败法之后有不断的改善。除此之外,公职人员行为守则领域也显示出一定成效。《公务人员行为守则法》在施行当初对其效果有不少持怀疑的态度,但逐渐见其安稳下来。送不适当的红包、不必要的礼物等惯例逐步消失,业务招待费等公款也被正当使用等清廉文化逐渐扩展。适用行为守则被处分的公职人员 2011 年至今共 1227 个机关 13000 多人。到目前为止被揭发的相关违反者有 6792 人,3238 人受到罢免等惩罚处分,2738 人受到注意或警告,658 人受到训诫等处分。^[25] 对违反公职人员行为守则的处分类型有罢免、降级、停职、减薪和谴责等。

五 争论和任务

任何一个国家铲除腐败只靠政府的努力是不够的。除了政府还需要有国民的响应和支持。韩国有“反腐败国民运动联盟”、“经济正义实践市民联盟”、“防止腐败全国联网”等数不尽的腐败防止市民团体。这些市民团体以监视、举报公共机关和公职人员的腐败等活动积极参与反腐败运动。例如,2012 年 12 月总统选举实施之前,这些市民团体联合向总统候选人提议反腐败政策,并向各候选人敦促作出选举承诺并检验反腐败政策。而学术界于 1995 年 11 月创立了韩国腐败防止学会,对腐败防止制度进行综合性研究、提议反腐败政策等活动。这些市民团体和学会主要议论与反腐败机制和反腐败政策相关的问题。

(一) 加强构筑国家反腐败机制

1. 反腐败机构的改编

如前所述,现行反腐败机构的国民权益委员会是将现存的国民投诉处理委员会、行政审判委员会和国家清廉委员会合并为一体的国家机关。这导致比以前的反腐败功能降低而使腐败风气再度兴起。为了有效应对腐败问题,韩国需要解决现在正在争论中的关于委员

[24] Lee JongSoo,《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》。

[25] 国民权益委员会腐败防止局资料,2011。

会的独立性、赋予调查权等问题。此外,还需要确保反腐败机构的专业性和独立性,要将目前机构改编为以比以前的腐败防止委员会或国家清廉委员会更加强有力的独立机构,也要赋予相关调查权。从现在的国务总理下属机构提升为总统下属机构,重新设立之前曾设置的反腐败相关机关评议会,并赋予可以联合、调整政府反腐败政策权能。

2. 腐败侦查机关的设立

韩国社会腐败的最大问题在于连国家纪检监察机关本身也存在腐败问题。仅仅有 27.5% 的人认为司法机关的腐败监视功能操作周全,而认为审计监查院的腐败监视及控制功能运营良好仅有 34.2%。^[26] 这种问卷调查结果正显示出需要创设新的独立性侦查机构的必要性。笔者认为,韩国应新设高层公职人员独立侦查机关,使其能牵制行使无所不为的、权限强大的检察权力。如不先铲除高层公职人员的腐败,就不能根除社会处处蔓延的腐败。

3. 金融机关以及企业腐败防止机制的构筑

在韩国对金融机关或企业的监督由金融监督院、公平交易委员会进行。而成为韩国最火热的社会焦点的腐败类型是权力型腐败和企业型腐败。^[27] 由此,若赋予独立的反腐败机构以控制金融机关和企业腐败的权限,肯定可牵制现存的独占性权力行使。此外,还需要强化金融监督院或公平交易委员会退休干部在一定期间的就业限制制度。这样的措施可事前封锁腐败的发生。韩国社会与企业勾结而引起腐败的情形较多。特别是大型企业以不正当的方法经营企业而提高收益的现象比比皆是。为了防止这样的不正之风,可考虑制定《企业腐败防止法》,当发生企业筹集秘密资金或接受贿赂时,应追究行为主体的个人以及法人的责任,并处以巨额罚款。因此,构筑能够根除和防止金融机关和企业腐败的反腐败机制确实迫在眉睫。

(二) 提高推行反腐败政策的效率

1. 加强举报人保护

揭发腐败的三分之一是来自于内部举报。因此为了防止腐败更需加强对举报人的保护。韩国于 2011 年 3 月制定的《公益举报人保护法》有助于保护举报人。例如,泄露举报人信息时,可处以 3 年以下的有期徒刑或 3 千万韩元以下的罚款。此外,若将侵害国民的安全、环境、消费者的利益及公平竞争的企业、团体之公益侵害行为举报于行政机关而遭受解雇等不利处分时,可获得国民权益委员会所给予的身份保障。然而,目前的公益举报制度太过于形式化,而有些部分尚未达到国民满意的程度。因此,韩国政府需要为形成对举报人彻底保密和身份保障等条件而努力。^[28] 反腐败活动最为欠缺的制度是“内部举报人的保护和报偿”。考虑到多数腐败行为在隐秘进行,为了有效地揭发这种腐败行为,应当进一步强化对内部举报人的保护和报偿。

2. 腐败诱发因素的铲除和清廉文化的扩散

事前预防腐败发生而改善诱发腐败的各种法令、制度是非常有效的手段。因此,不断发掘腐败诱发因素并每年改善和完善腐败影响评价制度是非常重要的。收到制度改善劝告的相关机关如何加强落实改善意见,可谓是一个亟待解决的任务。此外,应通过持续完善《公

[26] Lee JongSoo,《腐败防止法制定之意和腐败防止制度的发展方向》。

[27] Yoon JongSeul, Suggestions on Anti-Corruption System Reform for Government Policy Process, *The Korea Institute of Public Administration*, December 2006, p. 13.

[28] Park JoongHoon & Choi YouSeong, A Study on the Effectiveness of Anti-Corruption Measures and Prevention, p. 167.

务人员行为守则法》，将反腐败清廉文化扩散至整个社会。特别是为行为守则的行为标准以单独的下位规定形式制定明确的详细标准及解释指南，以消除模糊适用的情况。与此同时，为解决认为清廉度评价不公平的问题，需具备更加客观而合理的新标准指标等改善评价体系。如此，才能使“清廉度评价制度”比现今运行的更加具有实效性。为了使反腐败清廉文化融于整体社会，还需要加强反腐败教育。实施于各级公务员的清廉文化教育，也应当扩大至小学、初中和高中学生。这样可使反腐败文化扎根于社会。

在韩国，与腐败的争战是不易的。例如，1995 年 11 月以收受贿赂和其他罪的嫌疑起诉了全斗焕、卢泰愚等前职总统并进行了审判，而各以无期徒刑和追征金韩币 2205 亿圆、徒刑 17 年和追征金 2699 亿圆裁定被判刑入狱。^[29]，历代政府的总统周围的亲人以不法腐败受到刑事处罚者频繁，甚至前任总统之子、亲兄也以收受贿赂等腐败嫌疑被处罚，由此可以说韩国的腐败防止机制的运作是正常的且具有一定成效的。

为反腐败机制的构筑和反腐败政策的推行而采取的措施，可分为从预防性角度进行的事前性措施和从控制性角度进行的事后性措施，^[30]因为预防性措施更加有效，故反腐败机制的构筑和反腐败政策宜转换为预防为主。例如，针对带给国民经济巨大发展有贡献的现代、三星集团的违法行为，韩国司法机关的表现实为宽恕。但自从国民对“经济民主化”的要求提高以来，自去年始对“企业腐败”严加处之。例如，2012 年 8 月韩华集团的总裁在一审时被判四年徒刑，2013 年 1 月 SK 集团总裁亦于一审被判四年徒刑，现正在进行二审。由此，对于防止企业腐败应更加强化预防为主的反腐败政策，另一方面需要更进一步改善反腐败机制的运行。更重要的是，如果与反腐败相关的国家的腐败防止机构、市民团体、学会等能够具备相互紧密的合作体系来重点进行反腐败工作，各种不正之风和腐败将得到更加有效的铲除，进而能够提早建设透明而清廉的社会。

[Abstract] In the 1990s, Republic of Korea began to focus on corruption and beat against corruption behaviors. Until now, South Korea has enated Corruption Prevention Law, Conduct of Government Employee's Behaviors, Government Employee Ethics Law, Public Interests Informer Protection Law, Anti-corruption & Civil Rights Commission and other relevant laws in order to perfect the anti-corruption legal system. In all, the anti-corruption legal system has made some progress in recent years, many officials, government employees and corporations were punished, including the former presidents such as Chon DuHwan and Roh Taewoo, the corporations such as Hyundai, Samsung and SK group. The evaluation index of anti-corruption of the people is gradually increasing. However, South Korea still needs to build national anti-corruption mechanisms in many aspects and to improve the efficiency of implementation of anti-corruption policies.

(责任编辑:姚 佳)

[29] 入狱服刑的全斗焕、卢泰愚于 1997 年 12 月金大中总统当选人以国民大和解为名向当时的金泳三总统建议特别赦免，金泳三总统予以接受并得以释放。

[30] Park JoongHoon & Choi YouSeong, A Study on the Effectiveness of Anti-Corruption Measures and Prevention, p. 11.

附：

韩国《关于腐败防止与国民权益委员会 设立运营法》^{*}

(2008年2月29日第8878号法律制定;2009年2月3日第9342号法律部分修订;
2010年1月25日第9968号法律部分修订;2012年2月17日第11327号法律部分修订)

第1章 总 则

第1条(目的) 本法的目的在于通过设置国民权益委员会,处理信访投诉事务,改善与其相关的行政制度,并预防发生腐败并有效制约腐败行为,以维护国民的基本权益和确保行政适应性,进而确立清廉的公职及社会风气。

第2条(定义) 本法所使用的用词的含义如下:【本条于2009年2月3日修订】

1.“公共机关”是指属于下列各项之一的机关、团体:

(1)《政府组织法》规定的各级行政机关和《地方自治法》规定的地方自治团体的执行机关及地方议会。

(2)《关于地方教育自治的法律》规定的教育监、教育厅及教育委员会。

(3)《国会法》规定的国会,《法院组织法》规定的各级法院,《宪法裁判所法》规定的宪法裁判所,《选举管理委员会法》规定的各级选举管理委员会,《审计监查院法》规定的审计监查院。

(4)《公职人员伦理法》第3条第1款第12项规定的公职相关团体。

2.“行政机关等”是指中央行政机关、地方自治团体、《关于运行公共机关的法律》第4条规定的机关,以及根据法令具有行政机关的权限或者受任该权限的法人、团体或者该机关、个人。

3.“公职人员”是指属于下列各项之一者:

(1)《国家公务员法》及《地方公务员法》规定的公务员和根据其他法律在其资格、任用、教育训练、服务、报酬、身份保障等方面认定为公务员者。

(2)第1款第(4)项所规定的公职相关团体的首长及其职员。

4.“腐败行为”是指属于下列各项之一的行为:

(1)公职人员在职务相关事项上滥用其地位或权限或者违反法令而谋取自己或者第三者利益的行为。

(2)在使用公共机关的预算,取得、管理、处分公共机关财物,或者签订及履行以公共机关为当事人的合同时,违反法令而给公共机关造成财产上损害的行为。

(3)协助从事第(1)项和第(2)项的行为,或者强迫、劝告、提议、诱导隐瞒该事项的行为。

5至8款:(略)

* 本法为节译。译为韩得熙(Duc Hee Han),韩国人,美国纽约州律师,韩国首尔大学法学院博士研究生。

第3条(公共机关的职责)

1. 公共机关具有为了确立健全的社会伦理而尽力防止腐败的职责。
2. 公共机关为了防止腐败,认为法令上、制度上或行政上存在矛盾或者有其他需要改善的事项时,应即时予以改善或纠正。
3. 公共机关应积极以教育、宣传等适当的方法提高所属职员和国民对铲除腐败的意识。
4. 公共机关应积极努力地进行以防止腐败为目的的国际交流与合作。

第4条(政党的职责)

1. 依照《政党法》进行登记的政党及其党员应当积极努力创造清廉透明的政治文化。
2. 政党及其党员应当促使正确的选举文化得以巩固,并明确政党运行及政治资金使用与募集的透明化。

第5条(企业的义务) 企业应确立健康的交易秩序和企业伦理,并采取防止任何腐败所需的措施。

第6条(国民的义务) 所有国民应积极配合公共机关防止腐败的措施。

第7条(公职人员的清廉义务) 公职人员应遵守法令,并亲切公正地执行公务,不得实施任何腐败行为和损害职位身份的行为。

公职人员不得利用其在处理业务过程中得知的秘密而自己取得或者促使第三者取得财物或财产上的利益。【2009年1月7日新增条款】

第8条(公职人员行为守则)

公职人员应当遵守的行为守则,由总统令、国会规则、大法院规则、宪法裁判所规则、中央选举管理委员会规则或者公职相关团体的内部规定制定。

本条第1款规定的公职人员行为守则规定下列各种事项:

- (1) 关于禁止、限制接受职务相关者的接待、礼品等行为的的事项。
- (2) 关于禁止、限制利用职务之便干预人事、权利介入、斡旋、请托行为的的事项。
- (3) 公职人员为了树立公正的人事等健康的公职风气而应当遵守的事项。
- (4) 其他为防止腐败和维持公职人员的职务清廉性及职位身份等所需事项。

公职人员违反第1款规定的公职人员行为守则时,可处以惩治处分。

第3款规定的惩治的种类、程序及效力等事项,应当遵行法令上或内部规定上有关该公职人员所属机关或团体的惩治事项的规定。

第9条(公职人员的生活保障) 国家及地方自治团体为了促使公职人员献身于公职,应当为公职人员的生活保障而尽力,并为了提高其待遇而采取必要的措施。

第10条(向权益救济机关等请求协助) 国民权益委员会或市民投诉处理机关认为执行业务上有需要的,可以依法向按照法律以改善法令、制度而救济国民的权益或增进社会正义和公益为目的的国家人权委员会等行政机关或法人、团体请求协助。

第2章 国民权益委员会

第11条(国民权益委员会的设置) 为了处理信访投诉和改善与其相关的不合理的行政制度,同时预防腐败的发生并有效规制腐败行为,设置国务总理属下的国民权益委员会(以下简称“委员会”)。

第12条(功能) 委员会进行下列各项业务:【本条于2010年1月25日修订】

- (1) 制定和实施有关国民的权利保护、权益救济以及防止腐败的政策;
- (2) 调查和处理信访投诉,以及就此提出更正劝告或表明意见;

- (3) 认为引起信访投诉的相关行政制度及该制度的运行需要进行改善时,对此提出劝告或表明意见;
- (4) 对委员会处理信访投诉的结果及行政制度的改善进行实况调查和评价;
- (5) 制定建议防止公共机关制定防止腐败的政策及制度改善事项,并对公共机关进行实况调查;
- (6) 对公共机关推行防止腐败政策的情况进行实况调查和评价;
- (7) 制定、施行防止腐败及救济权益的教育、宣传计划;
- (8) 协助和支持与委员会活动相关的个人、法人或团体,包括支持非营利民间团体的防止腐败活动;
- (9) 开展与委员会活动相关的国际合作;
- (10) 腐败行为举报指南、咨询及受理等;
- (11) 保护和补偿举报者;
- (12) 对法令等进行腐败诱发因素之检验;
- (13) 收集、管理和分析防止腐败及权益救济的相关资料;
- (14) 实施、运行公职人员行为守则,受理、处理对其违反行为的举报,以及保护举报人;
- (15) 关于上访事项的指南、咨询,以及确认、指导上访事项实际处理情况;
- (16) 统一运营管理国民参与门户网站和设置、运行政府上访指南咨询中心;
- (17) 提供与市民投诉处理委员会的活动相关的合作、支持及教育;
- (18) 关于多数人纠纷事项的仲裁、调解,以及为解除企业困境而调查、处理企业信访投诉;
- (19) 与《行政审判法》规定的中央行政审判委员会之运行有关的事项;
- (20) 根据其他法令规定的委员会负责管理的事项;
- (21) 其他为提高国民权益而由国务总理提交委员会讨论的事项。

第 13 条(委员会的组成)

1. 委员会由包括 1 名委员长在内的 15 名委员(包括 3 名副委员长和 3 名常任委员)组成。此时的副委员长分管信访投诉、防止腐败业务及运营中央行政审判委员会的业务,以辅佐委员长。但是,关于中央行政审判委员会组成的事项则遵循《行政审判法》的规定。

2. 委员长、副委员长和委员,应当能够公正而独立地执行有关信访投诉和防止腐败的业务,并在下列人员中任命或委任:

- (1) 在大学或公认的研究机关以副教授或与此相应的职位任职或曾经任职 8 年以上的;
- (2) 从事或曾经从事法官、检察官或律师职业 10 年以上的;
- (3) 任职于或者曾经任职于 3 级以上公务员或属于高层公务员队伍的公务员职位的;
- (4) 具有建筑师、税务师、注册会计师、技术师、专利申请代理人资格,并在该等职业任职或曾经任职 10 年以上的;
- (5) 依照第 33 条第 1 款受任为市民投诉处理委员会委员并在其任 4 年以上的;
- (6) 其他具有高度社会信誉、行政相关见识和经验,并被市民团体推荐的。

3. 委员长及副委员长由国务总理提请总统任命,常任委员由委员长提请总统任命,非常任的委员由总统任命或委任。此时,非常任的委员中的 3 名由国会、3 名由大法院院长分别推荐并得以任命或委任。【本款于 2012 年 2 月 17 日修订】

4. 委员长和副委员长各任政务职,常任委员则任属于高层公务员团的特别定职的国家公务员。

5. 委员缺位时,应立即任命或委任新的委员。此时,以下一任被任命或委任的委员之任期应重新起算。

第 14 条(委员长)

1. 委员长代表委员会。
2. 委员长因不得已的事由无法执行职务时,由委员长指定的副委员长代理其职务。

第 15 条(委员的缺格事由)(略)

第 16 条(职务上独立和身份保障)(略)

第 17 条(委员的兼职禁止等) 委员在职期间不得兼任以下各项职位:

1. 国会议员或地方议会议员;
2. 与行政机关等具有由总统令所规定的特别利害关系的个人或者法人、团体的干部、职员;

第 18 条(委员的排斥、回避)(略)

第 19 条(委员会的议决)(略)

第 20 条(小委员会)(略)

第 21 条(分科委员会)(略)

第 22 条(专门委员)(略)

第 23 条(事务处的设置)(略)

第 24 条(咨询机构)(略)

第 25 条(公务员等的派遣)(略)

第 26 条(运行情况的报告及公布等)

1. 委员会应当每年将有关信访投诉的委员会运行情况报告于总统和国会,并予以公布。
2. 除了第 1 款规定的报告以外,委员会认为有必要进行报告的,可以向总统和国会进行特别报告。

第 27 条(制度改善的劝告)

1. 委员会认为有必要的,可以劝告公共机关的首长为防止腐败而改善制度。
2. 根据第 1 款收到制度改善劝告的公共机关的首长应进行相应的制度改善,并将其结果通知委员会,委员会有权确认、检查其实际履行情况。
3. 根据第 1 款收到制度改善劝告的公共机关的首长认为难以按照委员会的劝告采取措施的,应向委员会提请再审,委员会则应对此进行再审。

第 28 条(对法令等腐败诱发因素的探讨)

1. 委员会可以分析、探讨法律、总统令、总理令、部令及受其委任的训令、例规、告示、公告和条例、规则的腐败诱发因素,并劝告其法令等的所管机关之首长执行为其改善所需之事项。
2. 根据第 1 款规定的探讨腐败诱发因素的程序和方法所需之项,由总统令规定。

第 29 条(听取意见等)

1. 委员会在执行第 12 条第(5)项至第(14)项所规定的功能的过程当中,必要时可以采取下列各项措施:

- (1) 要求公共机关作出说明或提交材料、档案等,以及对公共机关进行实况调查;
- (2) 要求利害关系人、第三人或相关公务人员出席和陈述意见。

2. 委员会对下列各项之一的事项不得采取第 1 款规定的措施:

- (1) 有关国家机密的事项;
- (2) 有关侦查、审判及行刑(包括保安处分、保安观察处分、保护处分、保护观察处分、保

护监护处分、治疗监护处分、社会服务令)是否恰当的事项或者审计监查院已着手进行监察的事项;

(3) 行政审判或诉讼、宪法裁判所的审判、宪法申诉或者审计监查院的监察请求以及其他不服救济程序等正在依法进行的事项;

(4) 根据法令以调整当事人之间利害关系为目的而进行的和解、斡旋、调解、仲裁等程序正在进行的事项;

(5) 根据判决、决定、裁决、和解、调解、仲裁等得以确定的事项,或者《审计监查院法》规定的审计监查院得以议决的事项。

3. 第1款各项措施仅限于为执行第12条各项所规定的委员会功能所需之范围,并应当注意不得妨碍公共机关执行业务。

4. 公共机关的首长应认真接受并协助第1款规定的材料提交要求或实况调查等,若不接受则需说明理由。

5. 公共机关的首长针对制度改善等可使所属职员或相关专家出席委员会陈述其意见或提交所需材料。

第30条(禁止泄露秘密)(略)

第31条(适用罚则上视为公务员)(略)

第3章 市民投诉处理委员会(第32~38条)(略)

第4章 信访投诉之处理(第39~54条)(略)

第5章 腐败行为的举报及举报人的保护

第55条(腐败行为的举报) 任何人得知腐败行为时,均可向委员会举报。

第56条(公职人员的腐败行为举报义务) 公职人员在履行其职务时得知其他公职人员存在腐败行为或被迫、提议实施腐败行为时应立即向侦查机关、审计监查院或委员会申报。

第57条(举报者的诚信义务) 举报人得知或应知申报内容虚假而依然进行举报的,不受本法的保护。

第58条(举报的方法) 欲举报腐败行为者,应当以载明举报人个人的信息和举报意图及理由的记名文件进行举报,并将申报对象和腐败行为的证据等一并提交。

第59条(举报的处理)

1. 委员会针对其受理的举报事项,可向举报人确认以下事项:

(1) 举报人的个人信息,举报的背景和意图等特定申报内容所需事项;

(2) 有关举报内容是否符合第29条第2款规定的事项。

2. 在确认第1款事项真伪与否所需范围内,委员会可以要求举报人提交所需材料。

3. 委员会针对受理的举报事项认为有调查必要时,应当将其移送审计监查院、侦查机关或有关公共机关的监督机关(如无监督机关,则指有关公共机关。以下统称“调查机关”)。但是,涉及国家机密的举报事项,按照总统令的规定处理。

4. 被举报于委员会的腐败行为嫌疑人属于下列各项高层公务人员,而且其腐败嫌疑内容有必要为刑事处罚而进行侦查及提出公诉的,应当以委员会之名义向检察院举报。

- (1) 次官级以上的公职人员；
- (2) 特别市长、广城市长及道知事；
- (3) 警务官级以上的警察公务员；
- (4) 法官及检察官；
- (5) 长官级军官；
- (6) 国会议员。

5. 根据第 4 款进行举报的, 检察官应当向委员会通报侦查结果。委员会举报的案件已在侦查中或与侦查中的案件相关时亦同。

6. 委员会应将受理的举报事项于自受理日起 60 日内予以处理。此时, 根据第 1 款第 (1) 项内容所必须的, 其期间可延长 30 天。

第 60 条(调查结果的处理)

1. 调查机关应在收到举报移送之日起 60 日内结束监察、侦查或调查。但是, 有正当理由的, 可以延长, 此时应向委员会通报其延长事由及延长期间。

2. 根据第 59 条接受举报移送的调查机关应于监察、侦查或调查结束后 10 日之内向委员会通报结果。此时, 委员会收到通报后应立即向举报人通知监察、侦查或调查结果的主旨。

3. 委员会认为有必要的, 可以向调查机关要求对第 2 款的通报内容提供说明。

4. 委员会认为调查机关的监察、侦查或调查不够充分时, 应于收到监察、侦查或调查结果之日起 30 日内可要求调查机关提交新的证据材料, 给出合理理由并要求复查。收到第 2 款后款通知的举报人可以对委员会的监察、侦查或调查结果提出异议。

5. 被要求复查的调查机关应当自复查结束之日起 7 日内向委员会通报其结果。委员会收到通报之后应当立即向举报人通知复查结果的主旨。

第 61 条(裁定申请)(略)

第 62 条(身份保障等)

1. 任何人不得因根据本法的举报或相关陈述或其他材料的提交等为由受到所属机关、团体、企业等的惩治措施等任何身份上的不利处分或工作条件上的歧视。

2. 任何人因举报受到或预期将会受到身份上的不利处分或工作条件上的歧视时, 可以要求委员会采取对该不利处分恢复原状、转职、保留惩戒处分等的身份保障措施和其他必要的措施。

3. 任何人因举报受到认可、许可等的取消、合同的解除等经济上、行政上的不利时, 可以为了恢复原状或纠正而要求委员会采取临时维持认可、许可、合同等效力等必要的措施。

4. 收到第 2 款或第 3 款的要求时, 委员会应着手进行调查。

5. 委员会可以下列方法进行第 4 款规定的调查:

- (1) 命要求人或参考人出席、听取陈述或提交陈述书;
- (2) 命要求人、参考人或有关机关提交与调查事项有关等材料等;
- (3) 查询与调查事项有关的要求人、参考人或有关机关的事实或信息。

6. 收到第 5 款各项的要求、查询、措施者, 应诚实应对。

7. 委员会根据调查结果认为所要求的内容恰当的, 可以向要求者所属机关之首长、相关机关之首长或要求者所属团体、企业等之首长提出采取适当措施的要求。此时, 收到委员会要求的所属机关之首长、相关机关之首长或要求者所属团体、企业等之首长, 如无正当理由, 则应当听从其要求。

8. 身为公职人员的举报人向委员会要求转职、调出或调入、派遣等有关人事方面的措施

时,委员会认为其要求内容妥当的,可以要求行政安全部长官或相关机关之首长采取必要措施。此时,收到委员会要求的行政安全部长官或相关机关之首长应优先考虑此要求,并向委员会通报其结果。

9. 委员会有权向有惩治权者要求惩治违反第 1 款者。

第 63 条(不利的推定) 举报人依本法进行举报后根据第 62 条第 2 款或第 3 款向委员会要求恢复原状或者向法院提出有关恢复原状之诉时,推定其因该举报而遭受了不利处分。

第 64 条(人身保护等)

1. 委员会以及依照第 59 条第 3 款接受举报事项的调查机关工作人员未经举报人的同意不得公开或暗示该举报人的身份。

2. 举报人因进行举报而认为本人和亲人或同居人人身不安全的,可以要求委员会采取人身保护措施。此时,委员会认为有必要的,可以要求警察厅厅长、管辖地方警察厅厅长、管辖警察署署长采取人身保护措施。

3. 收到第 2 款人身保护措施要求的警察厅厅长、管辖地方警察厅厅长、管辖警察署署长应当按照总统令规定立即采取人身保护措施。

4. 举报人认为因举报而受到侵害或有相当理由认为有可能受到侵害的,在与该举报相关的调查及刑事程序上,准用《特定犯罪举报人等保护法》第 7 条(省略个人信息的记载)及第 9 条(阅览身份管理卡)至第 12 条(协商诉讼的进行等)的规定。

5. 任何人得知某人为根据第 3 款及第 4 款受到保护的腐败行为举报人,不得将其个人信息或可以推知腐败行为举报人等的事实告诉他人或者予以公开或报道。

第 65 条(协助者保护) 在关于依本法进行举报的事项上,除了举报人以外,以陈述或者提交其他材料等方法协助监察、侦查或调查举报内容的,对其身份保障及人身保护应准用第 62 条、第 64 条及第 66 条。

第 66 条(责任的减免等)

1. 依本法进行举报而促使与此相关的本人的犯罪被发现的,对可以减轻或免除该举报人的刑罚。

2. 有关公共机关的惩治处分准用第 1 款的规定。

3. 依照本法进行举报的,不论其他法令、集体协议或就业规则等有何相关规定,均不以违反保密义务论处。

第 67 条(准用规定)(略)

第 68 条(褒奖及补偿)(略)

第 69 条(补偿审议委员会)(略)

第 70 条(补偿金的支付决定等)(略)

第 71 条(与其他法令的关系)(略)

第 6 章 请求国民监察

第 72 条(监察请求权)【本条于 2009 年 2 月 3 日修订】

1. 19 岁以上的国民在公共机关的事务处理因违反法令或腐败行为而明显损害公益的情况下,可以和总统令所规定的一定人数以上之国民连署请求审计监查院进行监察。但是,对于国会、法院、宪法裁判所、选举管理委员会或审计监查院的事务,应当向国会议长、大法院院长、宪法裁判所所长、中央选举管理委员会委员长或审计监查院院长(以下简称“该机

关之首长”)请求进行监察。

2. 尽管有第 1 款之规定,下列各项之一的事项排除在在监察请求对象之外:

- (1) 有关国家机密及安全保障的事项;
- (2) 有关侦查、裁判及行刑(包括保安处分、保安观察处分、保护处分、保护观察处分、保护监护处分、治疗监护处分、社会服务令)的事项;
- (3) 有关私人权利关系或个人隐私的事项;
- (4) 其他机关已进行监察或正在监察中的事项。但是,尽管是由其他机关进行监察的事项,若发现有新的事项或在监察过程中遗漏重要事项的,并不适用前段规定。
- (5) 其他有正当理由不适合进行监察的、由总统令规定之事项。

3. 尽管有第 1 款的规定,对属于地方自治团体及其首长权限的事务处理之监察请求应适用《地方自治法》第 16 条。

第 73 条(请求监察的方法) 欲请求监察者,应依照总统令的规定以载明请求人个人信息和监察请求的内容及理由的署名文件形式提出请求。

第 74 条(实施监察的决定)

1. 根据第 72 条第 1 款提出监察请求的事项,应由审计监查院规则所规定的国民监察请求审查委员会决定是否实施监察。

2. 根据第 72 条第 1 款但书该机关之首长受理监察请求时,应当自受理之日起 30 日之内依国会规则、大法院规则、宪法裁判所规则、中央选举管理委员会规则或审计监查院规则的规决定是否实施监察。

3. 审计监查院或该机关之首长认为监察请求无理由时,应驳回其请求,并自决定驳回之日起 10 日之内应向监察请求人通报该事实。

第 75 条(依照监察请求的监察)

1. 审计监查院或该机关之首长应当于决定实施监察之日起 60 日内结束监察。但有正当的事由的,可延长其该期限。

2. 审计监查院或该机关之首长应当于结束监察之日起 10 日内向监察请求人通报其结果。

第 76 条(运行) 除了本法所规定的事项以外,有关国民监察请求所需事项应当遵行国会规则、大法院规则、宪法裁判所规则、中央选举管理委员会规则或审计监查院规则的规定。

第 7 章 补 则

第 77 条(对制度改善的提议等)(略)

第 78 条(信访投诉事务的信息保护)(略)

第 79 条(信访投诉申请事项的告示等)(略)

第 80 条(与相关行政机关等的合作)(略)

第 81 条(教育和宣传等)(略)

第 82 条(违法被免职者之就业限制)

1. 公职人员因与职务相关的腐败行为而被解职、罢免或解任时,自离职日起 5 年内不得在公共机关、与离职前三年期间所属部门业务密切相关的、具有一定规模以上并以营利为目的的私营企业(以下简称“营利性私营企业”)或者为营利性私营企业的共同利益和相互协

助等而设立的法人、团体(以下简称“协会”)就业。

2.《公职人员伦理法》第17条第2款应准用于第1款关于离职前所属部门的业务和营利性私营企业之间密切相关性的范围和营利性私营企业的规模及协会的范围。

第83条(就业者的解任要求)

1.具有违反第82条而就业于公共机关者时,委员会应向该公共机关之首长要求其解任,收到解任要求的公共机关之首长除非有正当事由应当对此响应。

2.具有违反第82条而就业于营利性私营企业或协会者时,委员会应请求相关公共机关之首长谋求解除该就业者就业的措施,收到请求的相关公共机关之首长应向该就业者就业的营利性私营企业或协会的首长要求其解任。此时,收到解任要求的营利性私营企业或协会的首长除非有正当事由应立即对此响应。

第84条(国会等的特例)(略)

第85条(与其他法律的关系等)(略)

第8章 罚 则

第86条(业务上利用秘密罪)

1.公职人员违反第7条之2的,处以7年以下有期徒刑或者5千万圆以下的罚金。【本款于2009年1月7日修订】

2.第1款的情况下,可以并处有期徒刑和罚金。

3.实施第1款犯罪或者知情该事实的第三者因第1款的犯罪而取得的财物或财产上的利益,应当予以没收或追征。

第87条(业务上泄露秘密罪) 违反第30条而泄露在腐败防止业务处理过程中得知的秘密的,处以5年以下有期徒刑或者3千万圆以下的罚金。

第88条(违反禁止公开个人信息等规定罪) 违反第64条第5款(包括准用于第67条的情况)的,处以3年以下有期徒刑或者1千万圆以下的罚金。

第89条(违反非法违法免职公职人员就业限制规定罪) 违反第82条第1款而因非法或违法而被免职的公职人员就业于公共机关、营利性私营企业或协会时,处以2年以下有期徒刑或者2千万圆以下的罚金。

第90条(对措施要求的不履行罪) 根据第62条第1款给予身份上之不利益处分或工作条件上之歧视待遇者不履行第62条第7款(包括准用于第67条的情况)的措施要求时,处以1年以下有期徒刑或者1千万圆以下的罚金。

第91条(罚款)(略)