

調查報告

壹、案由：國際透明組織(Transparency International)於二零一三年七月九日全球各地同步公布二零一三年《全球貪腐趨勢指數》調查結果，我國國人接受政府提供服務過程中，行賄情形(36%)高於全球平均(28%)，民眾認為需要行賄的機關，以司法機關的35%為最嚴重，其次則為醫療服務機關的21%等情。國內貪瀆傳聞不斷，有無因媒體過度報導致影響案件偵辦？是否進而造成不起訴處分、緩起訴、緩刑、易科罰金及無罪判決減少，判決量刑加重之情形？認有進一步瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

「國際透明組織(Transparency International)於二零一三年七月九日全球各地同步公布二零一三年《全球貪腐趨勢指數》調查結果，我國國人接受政府提供服務過程中，行賄情形(36%)高於全球平均(28%)，民眾認為需要行賄的機關，以司法機關的35%為最嚴重，其次則為醫療服務機關的21%等情。國內貪瀆傳聞不斷，有無因媒體過度報導致影響案件偵辦？是否進而造成不起訴處分、緩起訴、緩刑、易科罰金及無罪判決減少，判決量刑加重之情形？認有進一步瞭解之必要乙案。」經擬具相關問題函請司法院、行政院、法務部及國家通訊傳播委員會說明並調取相關卷證資料，另函請財團法人民間司法改革基金會、財團法人臺灣媒體觀察教育基金會及臺灣透明組織協會提供意見；本案於一百零二年十二月十九日約詢行政院法規會陳德新主委、行政院外交國防法務處邱昌嶽處長、法務部次長吳陳鐸、

司法院刑事廳呂煜仁法官及相關業務承辦人員，爰調查竣事。臚列調查意見如下：

- 一、重大或社會矚目之貪瀆司法案件，就媒體過度報導時，行政主管機關宜以非具強制性之行政作為，透過各種方式促使媒體發揮社會責任、建立媒體自律機制，並引進社會他律機制，俾健全傳播媒體完足之全面報導。另各級法院於重大或社會矚目之貪瀆司法案件判決後，亦宜適時就相關法律規定、實務見解、認事用法過程及量刑之依據，於法律容許範圍下，公布周知。

(一)貪瀆傳聞不斷，有無係因媒體過度報導致影響案件審理？是否進而造成緩刑、易科罰金及無罪判決減少，判決量刑加重之情形。法官於審理社會矚目或重大貪瀆案件時，如何維持不受媒體誤導、干擾之審判空間？司法院及各級法院是否有建立與媒體溝通、適時澄清因應之道或其他具體作為？媒體過度報導貪瀆案件，致影響司法案件審理，行政主管機關（國家通訊傳播委員會）是否應訂定相關法令規範或其他具體作為？抑或委由媒體自律？

(二)據國家通訊傳播委員會函復及行政院於本院約詢答覆說明，略以：

- 1、通傳會為避免新聞未經查證導致事實被片段取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事發生，於相關廣電法令修正草案（如衛星廣播電視法第二十七條第二項）中，均規範製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則，強化內部控管機制，對於報導的訊息應確信消息來源與所提出之證據資料，始可對外發表或播送；另通傳會於「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案第二十八條至第三十四條規定，為防範資訊來源及意見管道集中

化危險，維護新聞媒體專業自主，落實人民「接近使用傳播媒體」權利，使媒體自由與其社會責任相輔相成，要求媒體應依平衡報導、兼顧多元價值、公共利益優先、利害關係揭露及利益衝突迴避原則下，訂定涉己事件報導與評論之製播規範，及新聞編輯室公約等。

- 2、通傳會透過評鑑、換照過程，強化電視頻道業者之內控機制、落實自訂之編審與採訪標準作業流程，自一百零一年起陸續督促新聞頻道檢討新聞產製之內控管理、落實自訂之編審與採訪標準作業流程，以及加強從業人員職前與在職教育訓練，要求頻道經營者應查證所提供之資訊來源與證據資料。民主先進國家媒體管理係著重鼓勵行業自律，業界多半也在政府管制作為介入前，由公會敦促行為者自律解決問題，我國由電視業者成立之公（學）會，對於社會、司法事件之報導亦均訂有相關自律規範。通傳會在維護媒體編輯自主及尊重言論自由之立場下，持續透過各種方式促使業者發揮社會責任、建立媒體自律機制，並引進社會他律機制，配合「傳播內容申訴網」之建置，辦理「公民參與監督，與傳播業者、政府三方對話」等活動，建立制度性的公民參與和對話機制，讓傳播業者聆聽公眾的聲音，並參與討論，更全面落實全民監督通訊傳播媒體之觀念，以達成全民監督，健全通訊傳播媒體發展之目標。

(三) 司法院函復及於本院約詢答覆說明，略以：

法官於審理社會矚目或重大貪瀆案件時，如何維持不受媒體誤導、干擾之審判空間，及是否有建立與媒體溝通、適時澄清因應之道或其他具體作為

部分，司法院訂頒「司法院暨所屬機關設置發言人、新聞聯繫人員加強新聞發布與聯繫作業要點」，設置發言人及新聞聯繫人員，主要針對社會重矚案件、重大司法議題等統一對外界發言，即時解釋說明，除可提供媒體正確新聞資訊外，亦避免承審法官直接面對媒體，保障法官純淨審判空間，不受媒體干擾，以維護審判獨立。另為建立良好溝通管道、適時回應各界疑義，司法院暨所屬各級法院發言人及新聞聯繫人員，除以新聞稿方式提供書面資料外，亦得主動邀晤媒體說明，舉辦記者會，即時澄清視聽，避免媒體錯誤報導背離真實，以兼顧媒體報導、新聞自由與人民知的權利。法院之難處，是審理中之案件無法對媒體適時做澄清。

(四) 惟貪瀆傳聞不斷，邇來許多重大或社會矚目之貪瀆司法案件，於未審判確定前，媒體已習於捕風捉影或大肆渲染，以致誤導民眾，形成媒體公審或民粹主義主導辦案等畸形現象，若以法律限制媒體過度報導，又恐斷喪憲法所保障之言論及新聞自由權利。故就媒體管制，國家應予最大限度之維護，然其過度報導時，行政主管機關宜以非具強制性之行政作為，透過各種方式促使媒體發揮社會責任、建立媒體自律機制，並引進社會他律機制，俾健全傳播媒體完足之全面報導。另各級法院於重大或社會矚目之貪瀆司法案件判決後，亦宜適時就相關法律規定、實務見解、認事用法過程及量刑之依據，於法律容許範圍下，公布周知。

二、廉能政治為國家競爭力之基礎，更能凝聚民眾對政府施政向心力，目前主管機關政策，係以防貪為主，肅貪為輔，以宣導、預防、查處，順序而為，除廉政機關已固定之防貪、肅貪政策宣傳外，亦應從品德教育

及法治教育著手，從小扎根。即防貪工作之重點當在教育，而非一味鼓勵民眾檢舉，以免造成政府貪瀆嚴重之錯誤印象，行政院應研擬一套有效多面向且長遠之防貪政策。

(一)國人認為我國政府部門行賄情形嚴重，衍生對政府行政及司法之不信任，政策上該如何規劃、策進，行政院有無因應之道或其他具體作為？據法務部函復及行政院於本院約詢答覆說明，略以：

- 1、我國設置專責廉政機構的倡議經過近三十年的時間，法務部廉政署終於一〇一〇年七月二十日成立，廉政署將首重防貪與反貪工作，並充分結合各機關政風機構，從根本整治貪腐，以「標本兼治」、「擴大治理面向」為核心工作原則，並參酌廉政先進國家地區經驗，全力推動廉政工作社會參與，將企業、社區、社團、學校均納入廉政夥伴團隊。未來廉政署將結合檢察、調查、政風及其他政府機關力量，共同打擊貪腐，除將精緻偵查貪瀆案件及協助政府機關完備內控機制外，並注重反腐敗措施及社會參與的推動，建立民眾的反貪意識，策進國家廉政建設。
- 2、近年來，政府施政越來越艱困，政府政策宣傳亦同，媒體雖為監督角色，但有時刻意渲染或有心人士操弄。邇來政府肅貪的確有相當績效，但貪瀆犯罪黑數的確仍存在。檢調機關政策，目前以防貪為主，肅貪為輔，以宣導、預防、查處，順序而為，如有些國家地區（香港）防貪、肅貪均屬廉政部門業務，但在北歐防貪宣導是教育部門主導。

(二)國際透明組織二零一三年度全球「清廉印象指數」(Corruption Perception Index, CPI, 以 0 到 100

分評價，0分代表被評價極度貪腐；100分代表被評價最廉潔），在上榜的一百七十七個國家中，有超過三分之二的國家得分低於50分（亞太地區有64%低於50分），其中丹麥和紐西蘭以91分並列第一名，臺灣今年在參與評比的一百七十七個國家中，與以色列並列36名，在七個涵蓋臺灣之原始資料庫的計算下，得分為61分。亞太地區之國家或地區名次在我國前面的為：紐西蘭（91分）第1名；新加坡（86分）第五名；澳洲（81分）第9名；香港（75分）第15名；日本（74分）第18名；不丹（63分）第31名，鄰近之韓國（55分）第46名，中國大陸（40分）第80名。

（三）一般民眾對政府受賄仍是時有而聞，以致一有公務員貪瀆案件發生，易遭大肆渲染，之所謂「一顆老鼠屎，壞了一鍋粥」，導因政府防貪、肅貪政策宣傳有瑕疵。即政府除應對公務員宣導相關廉政規範，對人民宣導不去行賄或行賄無效，而非大力宣傳檢舉公務員貪瀆，如此一來，會誤導民眾以為政府部門貪腐情形嚴重。廉能政治為國家競爭力之基礎，更能凝聚民眾對政府施政向心力，然非一朝一夕一蹴可幾，目前主管機關政策，係以防貪為主，肅貪為輔，以宣導、預防、查處，順序而為，除廉政機關已固定之防貪、肅貪政策宣傳外，亦應從品德教育及法治教育著手，從小扎根。即防貪工作之重點當在教育，而非一味鼓勵民眾檢舉，以免造成政府貪瀆嚴重之錯誤印象，綜觀上開清廉度最廉潔之國家，值得借鏡，行政院應研擬一套有效多面向且長遠之防貪政策。

三、類如國際透明組織等國際組織，進行之各國相關政府部門收賄貪腐等調查分析，予與我國之評比低落，嚴

重損及我國行政及司法公權力之行使，政府有關機關應謹慎處理，若相關調查分析之取樣、設計、數據及背景資料有誤，亦應及時提出相關資料說明，表達政府明確反貪腐之政策及立場，以維國家廉能政治之形象。

- (一)一九九三年成立的國際透明組織 (Transparency International, TI) 是目前國際上唯一專門致力於抑制貪污貪腐的國際性非政府組織(International Non-governmental Organization, INGO)，在全球反貪腐運動中扮演著重要的角色，其國際秘書處設於德國柏林，下轄非洲暨中東部、美洲部、亞太部、及歐洲暨中亞部，成立迄今已逾二十年。臺灣透明組織 (Transparency International Chinese Taipei, TICT) 亦為 TI 全球各國分會成員之一。國際透明組織自一九九五年開始建構並公布清廉印象指數 (CPI)，至今已有十八年的歷史，CPI 是針對世界各國公部門貪腐情況進行評比，該指數旨在探測人們對於各國公務人員與政治人物貪腐程度的實質感受，反映主觀印象評價，主要調查對象是外商人士、專家學者、民眾等人。另「全球貪腐趨勢指數」 (Global Corruption Barometer, GCB) 是該組織另一項針對民眾所進行的調查，反映民眾對各部門/機關貪腐的看法，以及在接受政府提供服務時個人行賄的經歷，是國際透明組織委外執行的一項跨國性民意調查，也是該組織開發的測量貪腐工具之一；這項指數於二零零三年七月首度公布，二零零四年起將臺灣納入評比。二零一三年 GCB 調查是由國際透明組織委託國際蓋洛普 (WIN/GIA)，於二零一二年九月至二零一三年三月間，在全球一百零七個國家，訪問 114,000 位民眾的一項跨國性民意

調查，於二零一三年七月九日全球同步公布《全球貪腐趨勢指數 GCB》調查結果，我國人接受政府提供服務過程中，行賄情形（36%）高於全球平均（28%）。從二零一三年的調查分析中也發現，民眾對接受執法機關（警察機關與司法機關）的服務時，需要進行的行賄情況仍普遍存在。其中，有三十六個國家的受訪者把警察機關列為最常收賄的部門，有二十個國家的受訪者認為司法機關的收賄很普遍。在我國，民眾認為需要行賄的機關，以司法機關的 35% 為最嚴重，其次則為醫療服務機關的 21%。¹

（二）上開國際透明組織調查分析數據是否為真？抑或相關調查分析之取樣、設計、數據及背景資料有誤？國內有關機關對該組織之調查結果有無進行相關查證、解釋及澄清？據行政院、法務部、司法院函復及於本院約詢答覆說明，略以：

- 1、法務部廉政署於一百零一年曾委託專業研究團隊辦理「一百零一年廉政民意調查及指標研究」調查，民調曾詢問受訪者「最近一年內，您到政府機關辦事情有沒有送錢或好處給公務人員的經驗？」回答「有且親身經歷」者的受訪者僅 0.8%，回答「有，聽說」僅 2.5%，回答「沒有」者 96.6%。該項調查採機率抽樣及電腦輔助電話調查，與國際透明組織二零一三年 GCB 調查行賄率的差異竟達 30 多個百分點。且二零一三年 GCB 調查報告 36% 受訪者回答與相關部門接觸過曾行賄時，即約每三人與公部門接觸就有一人曾行賄，就以該調查所指之「司法」（35%）而言，目

¹資料來源，臺灣透明組織網站：<http://www.tict.org.tw/front/bin/home.phtml>

前檢察機關每年偵辦約四十萬件刑事案件，其中約近 50% 為不起訴處分，其餘亦約 40% 逕以簡易判決處刑或緩起訴處分結案，起訴件數亦僅在 10% 左右，況且起訴之案件亦僅約 10% 左右進入深流之審判程序，而縱進入深流審判程序亦不一定要行賄法官，可見該調查所指之 36% 受訪者回答與相關部門接觸過曾行賄，容與事實不符。臺灣透明組織協會為審慎處理本案，指派該協會副執行長葛傳宇赴國際透明組織德國總部，於七月二十八日與該組織研究部負責 GCB 及清廉印象指數（Corruption Perceptions Index，簡稱 CPI）調查相關人員洽談，已獲國際透明組織回應，該組織瞭解由中國大陸的世研公司（CRC）進行調查，存在兩岸語言上的落差，同時也確信臺灣透明組織協會具有專業調查能力。對於二零一零年及二零一三年 GCB 之顯著差異，希望更細緻探究此問題，同意由臺灣透明組織協會進行其他互補的研究，以瞭解臺灣民眾關於行賄的經驗。另外外交部駐德國代表處先後四度去函國際透明組織，指出該民調作業之種種瑕疵，國際透明組織最後書面答覆我駐德代表處以「承認（acknowledge）由中國大陸民調公司辦理對我民調並不理想（is not ideal）」等情。

- 2、有關國際透明組織公布二零一三年全球貪腐趨勢指數調查結果，國人接受政府提供服務過程中，行賄情形（36%）高於全球平均（28%）一案，該篇報導係引述國際透明組織於七月九日所公佈之數據，其中臺灣部分係委由中國大陸公司進行調查，針對臺灣共 1000 人進行電訪。調查內容指出受訪人有接觸司法體系經驗者為 18%，其中 35

%曾有行賄經驗，即 6.3% (18%×35%) 受訪人曾有行賄司法體系經驗，該報導及圖表呈現方式所指稱「司法是我國貪腐最嚴重機關…我國政府最常收賄部門 35%為司法體系」，並非事實，司法院於一百零二年七月十日發新聞稿澄清。

- (三) 查國際透明組織是目前國際上唯一專門致力於抑制貪污貪腐的國際性非政府組織，其相關調查分析有一定之公信力，並對全球公布，對各國政府清廉度，影響甚鉅。再者，隨著國際間交通往來之便利，經濟犯罪、毒品犯罪及組織犯罪等犯罪類型，逐漸以跨國方式遂行犯罪目的，為因應犯罪者在各國間流竄的情形，國際間逐漸形成刑事司法互助之慣例，早期涵蓋僅止於引渡罪犯，對於逃亡外國之犯罪行為人，透過引渡之請求，將犯罪行為人引渡回犯罪地，使犯罪行為地國得以進行追訴。為解決跨國犯罪情形，聯合國更自一九九九年起積極推動「聯合國打擊跨國組織犯罪公約」要求批准國家應以立法或採行其他必要措施，將洗錢行為、貪污腐敗行為、組織犯罪及妨害司法公正之行為定為刑事犯罪，並以沒收犯罪所得、加強司法協助、執法合作及擴大引渡範圍等方式，共同合作打擊跨國犯罪。然我國非聯合國之會員國，無法加入聯合國之各項公約，在偵辦跨國犯罪欲取得相關國家司法協助時，復因政治因素阻礙，往往無法取得適當之司法協助；而企求與他國締結正式刑事司法互助條約或協定，更是難上加難。²若再因類如國際透明組織等國際組織，進行之各國相關政府部門收賄貪腐等調查，予與我國之評比低落，勢將更難貫徹共同協助打擊

²資料來源，法務部網站：

<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=27907&ctNode=11896&mp=001>

國際犯罪之目標，及將潛逃海外之我國通緝犯引渡或藉由司法互助緝捕回國，嚴重損及我國行政及司法公權力之行使。

(四)綜上，類如國際透明組織等國際組織，進行之各國相關政府部門收賄貪腐等調查分析，予與我國之評比低落，嚴重損及我國行政及司法公權力之行使。政府有關機關應謹慎處理，並及時提出相關資料說明，表達政府明確反貪腐之政策及立場，以維國家廉能政治之形象。

調查委員： 李復甸

中華民國一百零三年一月二十八日