

第 19 章 降低貪腐風險

林萬億、蔡忻達◎譯

降低貪腐風險的指導原則

- 良善治理（good governance）不僅是為了預防貪腐，其首要目標應是達成災後重建效果的責信。
- 一個能讓所有機構參與的清晰重建政策與策略自是不在話下，伴隨著克服貪瀆的協議與執行透明的報告體系，以及嚴格的監控是保證重建責信的不二法門。
- 重建的花費越大、進度越快時，所有相關機構就必須越機警地對抗貪腐。
- 追蹤財務的流通固然很重要，但對於要建立重建過程的財政透明化與完善的責信來說，這樣是不夠的。
- 如果能建立一套社會審計系統或其他形式的參與式績效監控，那麼受災社區（亦即貪腐的最終受害者），就能扮演打擊貪腐的關鍵角色。
- 即使國家整體的廉政體制是脆弱的，但是防制災後重建貪腐的措施還是能成功地引進。

一、引言

治理是一種公務員與公務機構藉由其所擁有權威行使，來進行公共政策的制定與提供財貨與服務。財政資源的籌編與運用到公共財是治理的核心部分。在有良善治理的國度裡，公民們會尊重其政府，除了因為其他種種相關的原因之外，便是因為那些掌權者能有效地管理公共資源。在治理系統成效不彰的地區裡，因為透明化體制和責信的脆弱，或沒有被建立，就會使得公共資源的貪腐屢見不鮮。在這種狀況下，其中一個可預期的後果就是窮人的需求被邊緣化，而面對發展困境。

在災害復原期，民眾們通常都理解會有資源分配不均與貪腐猖獗的情事發生。貪腐是濫用其被信任的位置，以賄賂、勒索、詐術、欺騙、勾結或黑金洗錢等手段，牟取私利。國際透明組織（Transparency International）將謀求私利擴大解釋包括任何獲利者的家庭成員、所屬政黨或機構從中獲得的利益^[1]。世界銀行將貪腐定義為墮落的、詐欺的、勾結的、脅迫的和干擾的作為^[2]。即使行政體制上能預防與制裁貪腐的能力可能不足，或因重大災害後的陣腳大亂。但是，上述這些活動在大多數國家都屬犯罪行為。

本章檢視在災後復原、災後住宅重建與社區重建時貪腐可能會出現的時機，特別是在公共採購的階段；進一步本章也將探討降低貪腐的途徑。

二、關鍵決策

1. 政府必須決定在重建時管理貪腐風險的方法。這通常隱含設立一個能監督重建方案治理的機構。主導反貪腐的行政機構可以是一個完全獨立於主導災害重建機構之外的單位；然而，管理貪腐的能力是行政機關決定災後重建管理的制度選擇上必要元素（請參看第 13 章「重建管理的制度選擇」裡對於機構抉擇的檢視）。
2. 政府（反貪腐機關，或其他任何管理貪腐風險的主管機關）需要確保既有的政府反貪腐體系是足以運用在重建計畫中，此一體系必須納入貪腐風險分析、促進預防方案之提出，包括監控在內；同時，適用在不同組織上。
3. 主責的反貪腐機關應該要與捐助者、國際金融機構（IFI）、地方政府和參與重建的機構協力，來決定重建計畫的採購與打擊貪腐的法律架構及其操作程序，並界定強化機制的要件。
4. 主責的反貪腐機關需要決定如何裝備那些參與災後重建的各個政府機關，具備在重建過程中對抗貪腐的系統，且保證能貫徹。
5. 主責的反貪腐的機關要能確保參與災後重建的各個政府機關能裝備好，且能在其各項活動中，運用此一對抗貪腐的體系。
6. 參與災後重建的各個機關（構）都應該建立並公布舉發者或其他配套機制，以確保在其專案中了解貪腐或能有效地提報貪腐案例。
7. 主責通訊的機關（構）需要與政府合作擬出向社會大眾溝通打擊重建時貪腐的措施，並該鼓勵民眾舉發可疑的貪腐案例。

三、與降低貪腐風險有關的公共政策

本章所探討的絕大部分概念和工具，最好能在災害來臨前，透過立法和政策，像是反貪腐法、治理和反貪腐策略，或是廉政體制，以便順利執行。國內或國際反貪腐組織，包括「國際透明組織」與各國政府共同合作來推廣當地的立法改革，同時也能於災後提供援助。也有許多國際條約與協議，強調公共採購的反貪腐治理與措施，以作為國際合作促進透明化的基礎。對於參與重建計畫的國際機構來說，這些協議就是其強調反貪腐議題的架構^[9]。

國家層次的公共財務管理（public financial management, PFM）法律與政策架構

是一個對降低貪腐與提供災後重建的透明化運作與責信機制的重要工具。雖然核心的信託原則適用於災害重建的財務管理，但在重建初期，財務規劃、預算編列與專案執行通常是依其他特別的安排。然而，就算是在特別的形式中，其關鍵是要盡可能確保公共財務管理在這法律架構下的合法執行。公共支出與財務責信（Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA）程序是一個用來評估公共財務管理的安排是否適當的國際架構。在災害發生前所施行的公共支出與財務責信分析能被用來界定公共財務管理的缺點，及其改善的空間，並監控改革的效果^[4]。在災害發生後的情境下，以各種措施來評估貪腐風險與預防，及偵查貪腐，通常會比較沒有系統性，也比較是依情境而定的。本章也將探討能立即被執行的評估方法和措施。

社會責信（social accountability）與參與式績效監控機制，例如社會審計與申訴機制等，也都對於強化災後治理與透明化有很大的助益。對此，在已經建置有廉政系統的國家可能早已有適當的安排；其他國家則可將之納入成為重建策略的一環，（參考第 18 章「監控與評鑑」裡對於參與式績效監控的運用與指引）。

四、技術議題

4.1 誰該為預防災後重建貪腐負責？

貪腐可能發生的地點與潛在的貪腐情事無所不在（本章下一節會探討）。這隱含著「其實所有人，同時也沒有任何人」該對這議題負責。這種分散責任到所有包含政府在內之參與重建計畫的機構，將帶給渠等相當大的挑戰。不過，政府在整個災害重建的過程裡展現出建立反貪腐文化的領導力是非常重要的。在一定的努力下，一些常見的反貪腐共通標準是能夠被建立起來的，但建構一個監控系統則是必要的，俾利確保其效果持續。除了本章所討論到的那些政府本身就可以拿來運用的措施，例如，廉政公約、財務公開，審計的運用等，其他多方協力措施還包括以下：

- 政府要求參與災後重建的機構遞交一份反貪腐的計畫書，並定期回報執行成果。
- 所有參與重建的機關都必須要求其私人的承包商簽下行為準則規範，並讓承包商的員工們簽署廉政公約。政府或其他外部審計人員則可定期檢查之。
- 建立一個共享的網路系統，作為即時反映被發現之貪腐計謀，或即時警告訊號的平臺。
- 機關間共享受災戶的數據資料庫，讓取得身分識別的人員得以接近監控救助資源的分配，包括住屋的援助。
- 發展出一套通用的監控指標，以利所有專案提報數據，而數據資料分析則可用

來識別不同材料、行政支出等的平均成本。

- 救援工作人員與承包商登記制度是必要的，且資訊也要共享，避免重複聘用員工，或私人企業涉入有爭議的施作。
- 由參與重建計畫的機構和社區代表組成一個共同的反貪腐監控委員會，且／或由一個外聘專家組成的共同小組來標準化支付手續，並分析案例的交易成本。

4.2 貪腐可能發生的時間點

災害往往是貪腐、浪費與無能等問題的溫床，因為：(1) 龐大的救災現金流入與物資採購；(2) 快速花錢的壓力；(3) 機構間既存的行政程序差異；(4) 機構不熟悉承包大型工程專案；(5) 救援機構彼此間的競爭；(6) 不足的員工溝通、遴選與訓練；(7) 脆弱的行政體系與監控系統；以及(8) 受災人口的經濟絕望心態。眾多的人員有可能陷入貪腐的漩渦，包括政府官員、援助機構的員工、受災人民及其代表、民意代表、承包商，以及供應商。

由於規模龐大與高複雜度，災後重建工程更是特別容易誘發貪腐事件。在建築業裡，事先準備工作的難度與非透明化作業，使得政府監控如此龐大的專案的能力受限。然而，並不是所有貪腐都與採購有關。例如，企圖偽造具有災後救助資格，就屬於是詐欺。同時，並不是所有表面上看似貪腐，實際上都是貪腐的案例。

一些可能是或可能不涉及貪腐的可疑性案例請參見下表。人們企圖藉由重建程序來滿足私利的手段與方法會依情況，甚至因文化而有所不同。政府相關部門和參與重建的機構們若能善用此表來進一步發展其重建方案，就能讓重建政策與救助機制的設計避免和揭發貪腐。

災後重建時可疑或貪腐的作為

活動名稱	可疑或貪腐作為的案例
評估	藉由提供災損評估人員虛假的數據以誇大損害的程度和需求。 蓄意破壞財產而讓他人以為是災害所釀成的錯誤印象。 屋主或地方官員蓄意影響評估人員的決策。 評估人員推薦與自己有利益關係的專案。
規劃與準備招標	非受災戶自稱自己有受援助的資格。 災民利用不實的資訊要求外加援助（額外的住宅提供）。 非必要、面向太多，或未依採購內容執行的重建計畫。 誇大包含土地購買在內的成本推估。

(續前表)

	<p>將公共工程計畫所需的土地資訊洩漏給私人地主或買家。</p> <p>專案未經適當程序核可或設計，或未經公共或承辦的地方官員討論過即被招標。</p> <p>專案的特殊規格限定僅有少數廠商能投標。</p> <p>與標準招標文件刊載不符。</p> <p>未符適當法律程序逕自簽約。</p> <p>限制刊登招標廣告、資訊公告不足，以及準備投標時間過短。</p> <p>事先洩漏標價資訊給單一投標廠商。</p> <p>在投標截止日期之後仍接受提交標單。</p>
決標與專案執行	<p>採購案評審委員與投標廠商間的利益衝突。</p> <p>招標截止日期之後擅改評估指標。</p> <p>同一廠商提出多組競爭的標單。</p> <p>政府容許已提交的招標文件修改評估報告，或重新補件。</p> <p>政府強制要求得標廠商必須再行下包。</p> <p>決標官員事後變成契約監督者。</p> <p>未經適當證明與變更程序即准許變更合約。</p> <p>承包廠商宣稱工程成本超出一般勞工加薪成本升高或通貨膨脹率。</p> <p>使用的材料與設備和工法未詳列；招標文件登載與運送項目不符。</p> <p>承包廠商提供錯誤的工程進度資訊給專案監察員或脅迫監察員批准進度工程支付，或是要求證實建物與建築執照一致。</p> <p>提交或接受不正確的建築設計圖。</p>
監控	<p>監督人員涉入利益衝突。</p> <p>不適當、不可靠、不一致的控管系統。</p> <p>對於貪腐的徵兆、疑慮和指控沒有後續追蹤的行動。</p> <p>對於貪腐指控缺乏保密性。</p> <p>延誤或草率的審計；延緩公告審計報告。</p> <p>對於被審計報告所指責的公司缺乏取消資格的作法。</p>

4.3 透明化採購程序的特色

熟練的政府採購的主要特徵是能節約、有效率、公正、透明化、負責任，以及合乎倫理規範的^[5]。控管與健全、統一的程序步驟是防範採購時發生貪腐的第一線。國際透明組織推動公共承包的最低標準規範，包含以下幾點：

- 一套行為準則強制採購主管機關及其員工實踐嚴厲的反貪腐政策 [6]。
- 只有徹底執行反貪腐政策的企業始能參與投標。
- 建立一個由政府維護用來禁止某特定時期參與投標的企業黑名單。
- 高於最低門檻的公共採購案會開放給競爭的投標廠商，只有少數確證例外始可採限制性招標。
- 所有採購資訊，包括直接招標或限制性招標都必須要公開；只有受法律保護的資訊始能保密。
- 沒有任何投標廠商擁有關於外包或選擇過程的資訊接近特權。
- 給予投標廠商有足夠的時間準備招標文件與資格證明。
- 給予自認合法權利遭受侵害的競爭者足夠的時間來對於決標提出異議。
- 得標廠商偏好變更契約超過累計門檻者（例如，超過 15% 的簽約金額）需要被高度監控。
- 監控與公共審計人員需要各自獨立並有效運作；其報告也要讓社會大眾得以取得。
- 關鍵性的專案工作——需求評估，準備工作，甄選，簽約，監督和管控——都必須由不同的政府部門來執行。
- 採行像是委員會或人員輪替等的防護措施；採購承辦人員應有足夠的訓練與薪資。
- 公民社會被允許能以獨立監控者的身分參與，對專案的投標廠商與執行單位進行監督。

4.4 評估貪腐的風險

一套用來評估現行的控管與程序是否足以預防採購中的貪腐事件，如果有必要，就得考量是否需要加入額外的反貪腐措施的採行。以下提供兩則資訊：

4.4.1 公共支出與財務責信（Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA）

PEFA 架構能鑑別公共財務管理（PFM）的缺失，包含採購，並利用績效指標來確認改革，同時監督改善程度 [7]。（請參考第 15 章「財政資源與其他重建援助的動員」。）世界銀行和其他 PEFA 合夥可能都已經實施了 PEFA 或類似的分析。如果沒有，將需要對國家系統進行快速的評估，尤其要強調採購的能力。當查出有缺失時，國際機構能扮演提供資金供作技術援助的角色，結合重建基金，俾利改善重建時期的公共財務管理（PFM）[8]。

即使是已發展國家也可能在災後環境裡面臨控管貪腐的困擾。卡崔娜颶風

(Hurricanes Katrina) 和瑞塔颶風 (Hurricanes Rita) 的案例將是探討為什麼在颶風災後的**家庭補助支出未能有效預防詐欺的例子**。

4.4.2 貪腐風險評估

貪腐風險評估工具傾向於使用在評估公共部門的系統風險。至今，仍沒有一套針對個別發展專案或發展機構進行災後治理或貪腐風險評估的可靠方法。但是，以下提供幾個有用的資料：

- 世界銀行的治理及反貪腐 (Governance and Anticorruption, GAC) 策略與執行計畫。參見附件 1「如何做：發展專案治理與責信的行動計畫」。
- 美國反虛假財務報告委員會贊助組織委員會 (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO) 架構。參見附件 2「如何做：執行貪腐風險評估」。
- 聯合國發行的 UN 反貪腐工具組 (The United Nations UN Anti-corruption Toolkit)，尤其是第二號工具，制度能力與因應貪腐評估^[9]。
- 由非政府組織會計管理 (Management Accounting for NGO, MANGO) 為國際透明組織和 U4 反貪腐資源中心 (U4 Anti-Corruption Resource Centre) 所發展出來的貪腐風險評估問卷^[10]。
- 由 U4 反貪腐資源中心彙整並放置在其網站上的風險評估工具列表^[11]。

4.5 促進公務員廉正的工具

即便在缺乏廣泛的公部門廉正系統下，還是可以用來執行災後重建方案的反貪腐工具就是行為準則與資產公開。這些措施必須伴隨著針對所有參與重建計畫官員的反貪腐訓練。

4.5.1 行為準則

公務員^[12]的行為準則能被用來建立與廉正、透明化、責信和對組織資源進行負責任的利用之原則的一般性行為標準。這些準則也能用來規範特定的員工群體，例如那些參與重建計畫的員工。這些準則也需要明確定義程序步驟和懲處的標準，以防制不遵守的現象發生。行為準則的主管機關必須是獨立的個人或團體，而且在公務員決定從事任何活動之前能隨時向此機關查詢該活動是否違反行為準則之規定。行為標準的規定可能會包含正向的責任義務，例如需要公開利益衝突或禁止項目之內容，例如禁止公開某特殊資訊或收受饋贈。公部門的行為準則通常不只適用於規範與此機關規定不一致的行為，也能用來規範足以讓該機關被誤解的不當舉止，或任何有毀該機關公信力的行為。

4.5.2 資產與所得的申報

資產與所得申報是一個能對賄賂或收回扣等非法自肥手段產生嚇阻的手段^[13]。這方法可以幫助確保非法行為是被監控的，且能快速察覺和處理。除非不適當的舉動已被查獲，對於公務人員財務資訊的公開難免會面臨隱私權的爭議，所以很難完全公開；與其將此資訊公開不如交給像是監察委員或審計單位等被信任的特別單位，賦予這些單位對於可疑的違法行為採取行動。讓每一位公務員都受到財產揭露程序的管制其實是沒必要，也不實際，政策適用對象應該聚焦在有高貪腐風險的高階或具有一定年資的官員身上，例如像是重建採購官員等。通常公務員每年需申報資產，但重建計畫本身緊湊的特性，可能需要官員做更頻繁的申報。

4.6 促進私部門透明化的廉正協定

廉正協定 (Integrity Pact, IP) 是由國際透明組織所提倡用來打擊公共承包時會發生的貪腐^[14]。協定中包含由政府與參與公共採購與承包的投標廠商所簽署的「不額外支付、不提供、不索求、不收受行賄」的協議。同時也不與其他競爭者合作獲取和執行合約的協議。要達到此要求，投標廠商需要公開所有與合約相關的支出內容，並同意對於違規行為接受制裁。制裁內容包括契約的喪失、履約保證金的沒收、支付賠償金的責任、被列入黑名單、還有針對公務員的刑責或懲戒。

廉正協定包括所有計畫階段，從規劃到執行，也適用於任何一種重建契約。廉正協定透過確保其他競爭廠商會遵守反貪腐規定來促使投標廠商戒除貪腐，並更進一步保證政府單位會採取適當預防措施來防制貪腐。廉正協定能幫助降低公共採購的花費、強化公部門和採購活動的信任度、並提升整體投資氛圍。

此外，廉正協定是具彈性的，適應各種法律設施，其衝突解決是靠內部仲裁機制來處理，而不是直接進入法律系統。據此，廉正協定的獨立監控是必要的，監控單位可以是公民社會組織 (Civil Society Organization, CSO) 或其他獨立與責信的單位。雖然廉正協定在重建計畫裡是強制性的，但卻不是所有政府都有此要求。

4.7 非政府組織和國際組織間的廉正協定

人道部門已經關切其活動的廉正性多年了。政府要求參與重建計畫的區域或國際組織，隨著公部門的規範準則與私部門的廉正協定，簽署一套共通的透明化運作和責信規範。這套規則的項目可能包含機構採購、行為準則與機構人員的資產揭露、與受災社區的溝通，以及社會大眾對其活動的關切。政府與國際和雙邊組織所有的協議是這套協定的基礎。其中一個作為廉正指導方針的例子是由世界非政府組織協會 (World Association of Non-Governmental Organizations, WANGO) 所提倡的「非政府組織的倫理與行為準則」^[15]。在世界大同信託 (One World Trust) 的官網上也提供了

大量非政府組織責信的倡議資料^[16]。有關於非政府組織的註冊程序，請參閱第 14 章「重建的國際、國家、地方伙伴關係」。

4.8 審計人員改善重建專案的透明度

審計人員的工作基本上是透明的。他們藉由判定與揭露專案基金是否合乎法律、規定、契約（如貸款契約），以及會計規定，讓貪腐投機者難以得逞。他們也檢視重建專案基金使用的效率（藉由計算財務的收支程序與運用）和效果（對照目標設定）。關於監控、評鑑、和審計的比較，請參閱第 18 章「監控與評鑑」。

某些審計人員可以獨立行使其稽查發現，但是大部分審計人員會被局限在進行調查、報告、建議，以及提供其審計發現供其他單位參考，以便採取行動。審計人員通常將其報告轉呈給組織內部，而非直接提交外部管理單位，例如委員會、立法委員等。稽查的行使通常是依審計標準作業程序獨立進行^[17]。審計人員的權力基礎來自其可將審計報告公諸於世，尤其是在公部門裡。即便是某些單位擁有祕密資訊，例如國家安全、敏感的商业資訊，也不例外。

審計一般歸類有財務審計（financial audits）與績效審計（performance audits）兩者。審計目標可能兩者兼具，也可能僅局限於其中一類。

財務審計：財務審計在公私部門有相似的目的，但卻有不同的標準。其目的是聚焦在基金使用與財政績效達成。

財務聲明審計 被審計單位是否提出一個合乎其財務狀況、運作成果、現金流通，且是吻合一般可接受的會計原則之合理確信的財務聲明。這包括以財務聲明審計準備用來建立會計的基礎。

財務相關審計 決定是否：(1) 財務資訊的呈現與已建立或敘明的指標一致；(2) 該單位是否有特定的黨派財政順從要求；(3) 該單位對於財務報告與／或資產安全的內部管控結構是否已合適地設計與執行，俾利達成管控目標。

績效審計：績效審計（或稱運作審計）是政府組織、方案、活動，或功能的一種獨立績效評估作業，俾利提供促進公共責信、促成決策，或啟動修正行動的資訊。

經濟與效率審計 用來決定：(1) 單位是否經濟與有效率地獲得、保護與使用其資源（如人事、財產、空間等）；(2) 無效率或不經濟的成因；(3) 單位的經濟與效率是否合乎主要的法律與規定。

方案審計 用來決定：(1) 是否達成立法單位或其他主管機關所期待達成的結果或效益；(2) 組織的效果、方案、活動或功能；(3) 方案是否合乎主要的法律與規定。

(續前表)

執行審計方式的選擇：審計可能在專案或預算循環的不同時間點被執行，或在不同機構，包括公私部門被執行。以下是一些選擇的參考。

事前審計／事後審計	審計可以在專案執行前或活動發生後實施。執行前審計是執行後審計的一種形式，藉此可以作為調查和起訴犯罪的根據。
同步審計或立即審計	同步或立即審計是一種事後審計，避免事前審計造成的延宕，縮短活動與事後審計的時間差。參見附件 3「如何做：實施工程審計」。此方法可用於事後審計或同步審計重建專案。
內部審計／外部審計	審計可以由特定的內部政府單位，或一個獨立的政府機關，或由一個私人會計或審計專業來執行，端視國家的制度而定，審計專業人員可以是會計師、審計人員、內部審計員、管理會計師、合格的稽查員、公共會計師等。
社會審計	社會審計是安排由社會大眾與受災社區來監督與報告組織的活動與重建專案。詳細執行社會審計和參與式績效監控機制的摘要，請參閱第 18 章「監控與評鑑」，附件 2「如何做：執行重建專案的社會審計」。

4.8.1 特殊審計單位

基於災害採購或問題的範圍與速度，政府審計能力受限，因而有設置一個特殊審計單位的必要性。這個單位也許是一個同步運作審計的單位，或是一個更高層級的監督預算、採購、審計過程的單位。倘若政府程序已經打算建立這樣的機制，就應立即行動。如果不是，程序就必須儘速完成，以利設置與聘任人員，不論是私人的會計師或在政府部門裡覓妥有經驗的審計人員。聯合國建議，這個單位應由國內與國際專家組成^[18]。在設計與人員聘任的過程必須保證是獨立的，避免與單位內的工作利益衝突，單位的運作也必須是透明的。全國性的公共會計師公會也許是很理想的設計與發起顧問。以下馬來西亞的案例指出政府如何於 2004 年印度洋海嘯之後發展出一個全國性的實務、系統與程序檢查單位，以及分析該單位的公共財務管理程序，以利監督重建基金的決策是否將資金用在最適當的地方。

4.8.2 世界銀行審計

世界銀行定期執行對其贊助專案的採購、簽約與執行過程的檢查。這些審計確證採購、契約是否依其貸款協議執行，是否達到預期的經濟與效率，評鑑世界銀行對這些專案的監督，以及確認改進採購與簽約的方法^[19]。

4.9 申訴機制

申訴機制允許社會行動者，包括公務員在內，在保密的情況下通報貪腐事件（抱怨過程特別用在關於住宅救助方面的申訴機制，抱怨補償在第 15 章「財政資源與其

他重建援助的動員」中有討論)。理想上，申訴機制是廉政體系中的一種正式化機制，但是，它也可以是一種在災後復原時期臨時設置的機制。以下是一些可行的工具，提供參考，

4.9.1 告密法 (Whistleblower laws)

建立一套法律或其他法律工具以保護告密者，其必須平衡保護告密者、告密者的責信，以及減少欺騙的申訴。

4.9.2 熱線 (Telephone hotlines)

熱線也是大規模反貪腐策略中的一種，且廣被熟知。大眾可以被納入重建方案的溝通策略中。請參閱第 3 章「災後重建的溝通」。熱線必須由經過訓練的值班人員接聽，且要是安全的專線。

4.9.3 公民社會監督 (Civil society monitoring)

公民社會組織 (CSO) 能夠給予告密者建議與諮詢，或者能提供社會稽查。同樣地需要保密與責信的規定。參見第 14 章「重建的國際、國家、地方伙伴關係」，有關政府如何有效地與各種機構工作的資訊。

4.9.4 調查官 (Ombudsman)

調查官接受與關切在法律程序與行政單位之外的廣泛的申訴案。其特定的角色扮演取決於公務體系是否有類似的單位存在，或是這些單位是否有效執行。調查官需要具備清晰與廣泛的強制力、獨立性、公共可近性、廉正，以及足夠的資源可以執行其職責。他們可以提供以下服務：

- 調查相對小的申訴案，以避免昂貴的法律程序。
- 提供某些案例的糾正。
- 作為交換中心，讓申訴案進入適當的程序，採取進一步行動。
- 教育公務人員有關行為標準，發現有關倫理守則或服務標準建立的適當性問題，以及建議修正之。
- 提醒公眾關於資訊權利的覺醒，以及其對效能與誠實的公共服務的期待。
- 執行關於支持申訴者與申訴模式的研究。

4.9.5 複式的申訴機制

告密者通常至少有兩個申訴機制可用。第一，在觸法組織內的單位，例如督導，或內部監督單位。第二，如果第一個機制失靈，未進行調查、完成調查，以及採取

行動，或未適時呈報，則提供第二層機制支援。在公部門裡，第一層可能是一般的審計；第二層機制，則是提供告密者面對反擊或掩蓋。

五、風險與挑戰

- 規避完整的採購程序來加速重建。
- 放慢採購程序，以消除貪腐的所有可能性。
- 缺乏價格知識與地方市場特性的執行機構。
- 讓廉正協定排除私人投標廠商參與災後重建。
- 反貪腐措施缺乏對違法者的後續懲處。
- 聘用其他組織因貪汙而被革職的員工為幕僚。
- 疏於執行管控措施與訓練政府和其他執行機構的員工，而無法預防與通報貪腐事件的發生。
- 未能保護告密者通報貪腐事件的隱私權。

六、建議

1. 藉由在重建計畫初期即評估貪腐風險，並採取積極途徑以減少貪腐發生。
2. 認識到一旦提供機會，貪腐即可能在重建方案中滲透任何利害關係人。必須發展出有創意與積極地辨識發生貪腐的機會。
3. 於重建方案中利用溝通策略，以提醒大眾關於其在反貪腐中的角色，以及利用通報機制檢舉不法。
4. 即使綜合的廉正體系尚未到位，某些反貪腐機制仍然可能以特別任務方式被執行。然而，為受災社區與社會大眾倡議建立一套有系統、可信的制度仍屬必要。
5. 別相信公務員知道什麼是貪腐，或他們不會涉入。考慮執行行為準則和讓參與重建採購的人員申報其財產是最起碼的要求。
6. 使用審計作為反貪腐機制以配合特定的情境需要。
7. 尋求獨立的方法讓社會行動者加入反貪腐的努力中。
8. 建立一套體系來確保告密者的資訊被保密。
9. 資金來源應建立共通的透明標準。不論個人或團體，其使用重建基金應該廣泛地對社會大眾揭露。

七、案例研究

7.1 美國墨西哥灣卡崔娜颶風 (Katrina) 與瑞塔颶風 (Rita) (2005 年) : 後卡崔娜廣泛的詐欺審計

在卡崔娜颶風與瑞塔颶風侵襲美國墨西哥灣的 2005 年，聯邦緊急事務管理署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 啟動登記受暴雨傷害的災民的過程，提供其便利救助 (expedited assistance, EA) 給付。採用網路與電話登記系統，在災後 3 個月內，FEMA 接受了 2,500 萬人登記。到 2005 年 12 月止，FEMA 發出 20 億 3 千萬美元救助金 (每戶 2 千美元)。登記為便利救助者同時也具有其他救助的潛在資格，每戶可領取最高到 26,200 美元的補助。

2005 年 12 月，美國國會調查機關的責信局 (General Accountability Office, GAO)，開始進行審計程序。主計處發現發之前的過程有明顯的瑕疵，未能預防、偵察與阻止詐欺，包括對登記者身分與居住證明管控很鬆散。登記者使用偽造的社會安全號碼與財產地址也可以登記。有些重複也沒從登記系統中被篩選出來。FEMA 缺乏管控的還不只這些，包括大量的合格登記災民也可重複接到給付。FEMA 最後估計大約有 90 萬到 250 萬災民重複登記。運用數據挖掘技術 (data-mining techniques) 責信局估計在 2006 年 FEMA 的便利救助給付有多達美元 15 億被詐欺掉了。

資料來源：U.S. GAO, 2006, *Hurricanes Katrina and Rita Disaster Relief: Improper and Potentially Fraudulent Individual Assistance Payments Estimated to be between \$600 Million and \$1.4 Billion* (Washington, DC: GAO), <http://www.gao.gov/new.items/d06844t.pdf>.

7.2 印度洋海嘯 (Indian Ocean Tsunami) (2004 年) : 馬來西亞透過既有系統預防貪腐

2004 年 12 月 26 日，當印度洋海嘯襲擊馬來西亞檳城 (Penang)、玻璃市 (Perlis)、吉打 (Kedah)、霹靂 (Kedah) 等州，一個紮實的預防貪腐架構已到位。1961 年，馬來西亞政府已經建制獨立的反貪腐機構 (Anti-Corruption Agency, ACA) 以執行貪腐防制法 (Prevention of Corruption Act)。反貪腐機構在馬來西亞 14 個州都有分支機構，分支機構遍布全國各地。1998 年，設立廉正管理委員會 (Integrity Management Committees, IMC) 在各州與聯邦。一個為數 9,000 萬馬幣 (美元 2,400 萬) 的國家災難援助基金 (National Disaster Aid Fund) 於海嘯之後被設置，以因應救災所需，檳城反貪腐機構採取行動領導降低貪腐威脅。國家檢查實施、體系與程序單位 (National Practices, Systems and Procedure Examination Unit) 展開對執行發放救助金的機構分析，以確定這個救助措施是否執行適當。救助過程是要求災民向當地警察

局詳細登記每一筆因海嘯沖走而失蹤的人口與財產受損情形。三個分別的國家委員會，每一個委員會都有推選出的委員與地方社區代表參與，共同來審查這些救助報告。如同其他政府單位所進行的救助過程一樣，經過這個審查程序之後，才能將救助清冊呈報國家災難援助基金管理委員會通過。除此之外，還有其他的反貪腐措施，包括公告受災戶的救助金額於媒體，即時公布救助金發放資訊，並要求政府官員與領取人簽署文件，如有虛假須承擔法律後果。最後，4 個州總共只有少少的 15 件申訴案提出。

資料來源：Abu Kassim Bin Mohamad, 2005, “Effective Anti-Corruption Enforcement and Complaint-Handling Mechanisms: The Malaysian Experience,” in “Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations” (proceedings of the Jakarta Expert Meeting, Jakarta, April 7–8), <http://www.u4.no/document/literature/adb-ti-2005-curbing-corruption-tsunami-relief-operations.pdf>.

八、資料來源

- Asian Development Bank. 2005. “Expert Meeting on Corruption Prevention in Tsunami Relief.” <http://www.adb.org/documents/events/2005/Tsunami-Relief/default.asp#purpose>.
- Centre for Good Governance. 2005. *Social Audit: A Toolkit. A Guide for Performance Improvement and Outcome Measurement*. Hyderabad: Centre for Good Governance. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan023752.pdf>.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2009. “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008.” Washington, DC: World Bank.
- Kostyo, Kenneth, ed. 2006. *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlin: transparency International. http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook.
- Stansbury, Catherine, and Neill Stansbury. 2008. *Anti-Corruption Training Manual (Infrastructure, Construction and Engineering Sectors)*, international version. Transparency International. http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/projects_public_contracting/preventing_corruption_in_construction.
- Transparency International. 2009. “Contracting: Preventing Corruption on Construction Projects.” Tools. http://www.transparency.org/tools/contracting/construction_projects.
- Transparency International. 2009. “Public Contracting: The Integrity Pacts.” Global Priorities. http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.
- UNODC. 2004. *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed. (Vienna: UNODC). http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_

toolkit_sep04.pdf.

- World Bank. Governance and Anticorruption Web site and related resources. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
- World Bank. 2006. “Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits.” Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/RPHUY0RFIO>.
- World Bank. 2009. “Governance Matters, 2009: Worldwide Governance Indicators, 1996–2008.” <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- World Bank. n.d. “Chapter 3, Methods and Tools” in “Social Accountability Sourcebook.” http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/.

附註

1. Kenneth Kostyo, ed., 2006, *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement: Experiences from Indonesia, Malaysia and Pakistan* (Berlin: Transparency International), http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook
2. World Bank. 2006, “Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits” (Washington, DC: World Bank). <http://go.worldbank.org/RPHUYORFIO>
3. Transparency International, “TI Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice: Introduction,” http://www.transparency.org/policy_research/ach/introduction.
4. World Bank, “Financial Management,” <http://go.worldbank.org/0HI4LODL60>
5. Kenneth Kostyo, ed., 2006, *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement: Experiences from Indonesia, Malaysia and Pakistan* (Berlin: Transparency International), http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook.
6. United Nations (UN) Office on Drugs and Crime (ODC), 2004, “Tool #8, UN Model Code of Conduct for Public Servants” and “Tool #13, Disclosure of Assets and Liabilities by Public Officials,” *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed. (Vienna: UNODC), http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.
7. World Bank, “Financial Management,” <http://go.worldbank.org/0HI4LODL60>.
8. The key benchmarks that PFM systems can significantly influence are (1) credibility of information, (2) timeliness and equitability of implementation, and (3) control of corruption. For information on performance measurement indicators for post-disaster PFM, see PEFA Web site, http://www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php.
9. UNODC, 2004, “Tool #2: Assessment of Institutional Capabilities and Responses to Corruption,” *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed. (Vienna: UNODC), http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.
10. Pete Ewins et al., 2006, *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action* (London: Overseas Development Institute and MANGO).
11. U4 Anti-Corruption Resource Centre, <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query85.cfm#1>.
12. UNODC, 2004, “Tool #8, UN Model Code of Conduct for Public Servants,” *The Global Programme*

- Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed. (Vienna: UNODC), http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.
13. UNODC, 2004, “Tool #13, Disclosure of Assets and Liabilities by Public Officials,” *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed. (Vienna: UNODC), http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.
 14. Transparency International, 2009, *Global Priorities: Public Contracting*, http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.
 15. WANGO, “Code of Ethics & Conduct for NGOs,” <http://www.wango.org/codeofethics/ComplianceManual.pdf>.
 16. One World Trust, “NGO Initiatives,” http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=84#f.
 17. UNODC, 2004, *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed. (Vienna: UNODC), http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.
 18. World Bank, 2001, Procurement Policy and Services Group, Operations Policy and Country Services VPU, “Bank-Financed Procurement Manual,” <http://siteresources.worldbank.org/PROCUREMENT/Resources/pm7-3-01.pdf>.
 19. UNODC, 2004, “Tool #14: Authority to Monitor Public Sector Contracts,” *The Global Programme Against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed. (Vienna: UNODC), http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.

附件 1 如何做：發展專案治理與責信的行動計畫

加強世界銀行集團參與治理和反貪腐^[1]

2007 年，世界銀行集團（World Bank Group, WBG）董事會批准治理及反貪腐（Governance and Anticorruption, GAC）策略與執行計畫，其目的是在協助政府以有效與永續的方式改善其治理系統。該策略包含在國家、運作及全球層級的工作。

政府及其他重要利害關係人（例如私部門與財政部門）的表現將形塑治理的質量和影響發展的成果。因此，WBG 的 GAC 的工作目的就在協助政府發展設計和執行健全政策的能力、提供公共服務、設定治理市場的規則，以及打擊貪腐，從而幫助減少貧窮。

在專案與部門層級，世界銀行可以幫忙政府的有：

- 強化國家系統，例如財務管理。
- 將良善治理與反貪腐目標納入部門方案。
- 辨識高風險的操作，並準備專案治理與責信行動計畫（Governance and Accountability Action Plan, GAAP）
- 改善專案設計品質、督導和評鑑，並加強第三部門的專案監控。
- 使用世界銀行財務投資組合的信用品質審查。
- 鎖定資源以改善對高風險專案的督導。
- 建立團隊以檢討專案設計、風險評等與反貪腐行動計畫。

發展專案治理與責信的行動計畫^[2]

一個有效的反貪腐方案可以藉由選擇適用於特定專案情境下的要素加以發展，並將這些要素整合，使其能產生最大影響。以下是發展 GAAP 的步驟^[3]。

步驟 1：利用貪腐圖示和分析誘因與限制，了解和排列貪腐風險順序。

產出：

- 摘要列出貪腐高風險地區，謹慎檢討其貪腐誘因、限制及補救措施。
- 行動計畫的元素要能減輕上述已辨識出的貪腐機會。
- 貪腐圖示矩陣，包括其分析誘因與限制。

步驟 2：透過靈巧的專案設計充權受益人與受益社區，讓受益人參與採購過程與社區簡易工程的建造。

產出：

- 將充權受益人與社區的專案設計特色與機制列表。

- 受益人參與採購過程的機制。
- 市民參與計畫。
- 由社區建造簡易工程的計畫。

步驟 3：針對市民社會的監督與回饋，啟動與市民社會代表的諮詢，以建立伙伴關係。

產出：

- 同意市民社會守門人（watchdog）的角色與監督機制。
- 同意將資訊揭露條款納入專案法律文件中。
- 媒體策略，包括來自媒體的獨立監控。
- 建立在專案下之可信任的申訴處理體系。
- 獲取獨立回饋意見的貪腐調查計畫。
- 從私部門定期獲取回饋意見的計畫，包括那些正在參與的廠商與未參與者。

步驟 4：建立成熟的採購政策以降低官商勾結。

產出：

- 正式地將反官商勾結的政策納入專案中，包括法律文件、操作手冊、協商細節、專案啟動的材料，以及對所有利害關係人的宣傳計畫。

步驟 5：以更加關心信託風險的手段，來建立堅強的任務團隊^[4]。

產出：

- 藉由把採購與財務管理專家納入任務團隊，來確認任務團隊擁有足夠的能力處理信託議題。
- 確認借款國已經做好可接受的安排，並已到位，且擁有足夠的專案管理能力，包括採購的能力與系統、財務管理、紀錄維持與合約管理。
- 督導計畫要能確保遵守雙方同意的採購和財務管理程序、依基準的進度，以及申訴的處置。
- 藉由檢討採購過程結果（透過資產鑑價與價格取得的比較），評估「金錢價值」的計畫。

步驟 6：明確界定補救措施，以確保符合預防貪腐措施，並補救詐欺或貪腐的案例。

產出：

- 以暫停和取消來確定補救措施的採行，包括避免使用這些補救措施所必須採取的行動。
- 確定來自政府必要採取的行動，包括對廠商與個人，以及對那些已經被發現有欺詐或貪腐證據的人，包括政府官員的有效制裁。

- 在貸款協議中納入國內競爭性招標的規定，俾利在專案採購中闡明何者屬不當的採購。
- 定義補救措施以確保執行經同意的資訊揭露條款。
- 確定補救措施以降低採購延宕。
- 確定被發現的偏差補救措施納入信託審計中。

步驟 7：向利害關係人諮詢 GAAP 的定稿。

產出：

- 草擬 GAAP 與定稿。

技術援助的提供

世界銀行專案團隊可以協助各國政府獲得 GAC 所提供的技術資源。關於此一行動的進一步資訊公布於世界銀行網站（Governance and Anti-Corruption, <http://go.worldbank.org/CI3TOJK4I0>）

附註

1. World Bank, Operations Policy and Country Services, 2007, “Implementation Plan for Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption,” <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/GACIP.pdf>.
2. World Bank, n.d., “Preparing Your Project Governance and Accountability Action Plan, Reducing Fiduciary Risk through Increased Transparency and Accountability: A Guidance Note for New Projects in India.”
3. For alternative approaches for organizing and presenting GAC project strategies, see World Bank, 2007, “Project Appraisal Document, La Guajira Water and Sanitation Infrastructure and Service Management Project,” pp. 136–142, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/02/27/000020439_20070227093741/Rendered/PDF/38508.pdf and World Bank, 2005, “Project Appraisal Document, Multi Donor Trust Fund For Aceh And North Sumatra For A Community Recovery through the Kecamatan Development Project,” http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/09/27/000012009_20050927123517/Rendered/PDF/332030rev.pdf.
4. See World Bank, n.d., “Preparing Your Project Governance and Accountability Action Plan, Reducing Fiduciary Risk through Increased Transparency and Accountability: A Guidance Note for New Projects in India, Appendix 6: Fiduciary Checklist.”

附件 2 如何做：執行貪腐風險評估

貪腐風險評估的目標

參與重建的機構與政府本身可能需要：(1) 評估正要被考慮擔當災後重建專案執行者的機構是否有能力執行專案，而不會出現無法接受的詐欺與貪腐風險；或(2) 確認組織專案管理明確的弱點，其必須在專案執行前或執行期間加以解決。

準備貪腐風險評估的方法

近年來，為減少公部門的貪腐，許多國際性的技術顧問工作，藉由分析與提議介入措施，以全系統（或者有時是全部門）的角度看待貪腐，並從制度改革的角度來降低之。公共支出與財務責任（Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA）架構^[1]與許多國際透明組織^[2]所進行的廉正工作，都是很好的範例，其所採用的就是這種類型的途徑。

在更微觀的層面，一些非常有針對性的反貪腐工具已經開發用於組織中（例如，廉正公約與公務員財產申報和責任政策），如本章所討論的。所謂「貪腐警訊」（corruption warning signs）的指標對組織進行貪腐風險的初步評估是非常有用的^[3]。然而，貪腐風險評估應該分析並嘗試預測個別組織是否容易出現系統化的貪腐與詐欺，並確認管理上明確的，但應該予以強化的弱點。進行個別組織貪腐風險評估的一些可能選項，如下表所示。

評估貪腐風險的選項

選項	說明	資源
修改全系統的診斷工具來分析個別機構的貪腐風險。	實現一個組織的基本業務目標，包括業績和財務目標，資源的防護。	公共財務管理績效測量架構 ^[4] 是用來分析整個公共財務管理系統，但與單一組織有關。 國際透明組織，反貪工具組（Corruption Fighters Tool Kit） ^[5] 涵蓋許多關於評估與／或監控組織貪腐的主題。
假設有貪腐的風險，並採取積極的預防立場。	編製可靠的公開財務報表與其他財務資訊，及公開揭露選定的財務指標。	附件 3「如何做：實施工程審計」可以作為實施個別重建專案同步審計的工具。 國際透明組織專案反貪腐系統（Transparency International's Project Anti-Corruption System, PACS）是一個協助重建專案預防貪腐的整合系統 ^[6] 。

(續前表)

聘請顧問或審計員進行事前審計或評鑑內部控制系統。	單位必須遵守的法律與規定。	參見美國反虛假財務報告委員會贊助組織委員會 (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO) ^[7] 所提出的架構。 參見國際會計師聯合會 (International Federation of Accountants, IFAC)、國際公共部門會計準則理事會 (International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB) 與國際審計與認證準則委員會 (International Auditing and Assurance Standards Board, IAASB) ^[8] 所提供的指導方針與標準。
--------------------------	---------------	--

貪腐風險評估的範圍

組織的貪腐風險評估焦點不應該只是財務管理的做法，而應該擺在更廣泛的「內部控制」的架構上。在推動內部控制的改善上，COSO 將內部控制概括的定義為：藉由管理影響組織目標達成的不確定性因素，以創造、保護和提高「利害關係人價值」(stakeholder value) 的活動。內部控制經由董事會 (或立法機關或市議會)、管理者及其他人事影響到整個組織。

內部控制程序應該對利害關係人提供合理的保證，保證機構可以符合或有能力符合下列三個目標。貪腐風險評估應該評鑑該組織是否落實各種措施，以確保這些目標的實現。

內部控制系統的目標

目標	指標	評鑑的基準
1. 操作的效率與效率	實現一個組織的基本業務目標，包括業績和財務目標，資源的防護。	<ul style="list-style-type: none">■ 組織年度計畫。■ 如重建政策中所定義的，組織在重建計畫內的角色。■ 組織的績效指標。■ 被特定的重建專案的邏輯架構矩陣內所定義的指標 (見第 18 章「監控與評鑑」)。
2. 財務報告的可靠性	編製可靠的公開財務報表與其他財務資訊，及公開揭露選定的財務指標。	<ul style="list-style-type: none">■ 組織預算執行報告的品質。■ 就特定的重建專案，提出專案財務報表的政策與能力。■ 公開資訊揭露的政策與程序。
3. 遵守適用的程序、法律和規定。	單位必須遵守的法律與法規。	<ul style="list-style-type: none">■ 組織的法律架構。■ 存在與遵守文件處理程序。■ 管理遵守專案程序 (例如資格規定、施工標準) 的能力。■ 組織內部/外部審計的作法與品質。

內部控制架構的評鑑

根據 COSO，全面的控制框架有 5 個成分。評估一個組織的這些特徵將允許對於眼前的貪腐風險做出判斷，並辨識特定的弱點：

1. 建立和維護良好的控制環境（企業文化）。
2. 定期、持續的風險評估。
3. 設計、執行和維護控制相關的政策和程序，以補救已確定的風險。
4. 充分的溝通。
5. 定期，持續監控控制相關的政策和程序，以確保其能按設計持續運作，並確保所發現的問題都得到妥善的處理。

確認內部控制缺點與詐欺的證據^{9]}

貪腐風險評估的工作範圍應該要求尋找下列控制缺點和詐欺風險指標，並加以分析。分析的深度端視接受評估的組織規模與複雜度而異。除非評估的目的只是為了產生「通過／不通過」使用某一特定組織的決定，否則顧問的工作範圍應要求該顧問描述糾正已發現的缺失，所需要採取的具體措施。

內部控制的缺失指標

- 組織內部的控制意識不足，例如「高層的管理基調」和控制環境。內部控制的其他成分的控制缺失會讓審計員得出控制環境存在弱點的結論。
- 那些負責治理組織的財務報告、績效報告或內部控制者的監督不力，或整體治理結構無能。
- 控制系統並沒有預防或偵測到可由事前審計發現的財務業績的內容錯誤。
- 無效或不具內部審計或風險評估功能。
- 找出屬於資深管理人員的任何大小的詐欺行為。
- 資產維護的控制不足。
- 當局刻意掩飾內部控制的證據，致損及系統整體目標。
- 一般和應用於控制的資訊系統設計不足，導致資訊系統無法提供完整與正確的資訊。
- 以資格不符與培訓不足的員工或管理者，承擔所指派的功能。

詐欺風險的指標

- 由於經濟的、計畫性的或單位的經營條件，威脅到組織的財務穩定性、生存能力或預算。
- 由於組織文化或經營環境，而從事詐欺的機會。
- 遵守政策、法律與管制的管理監控不足。
- 組織結構的穩定性與複雜度。
- 缺乏對管理倫理標準的溝通與／或支持。
- 歷史經驗的不當，例如先前的詐欺、浪費、濫用或有問題的作法，或過去的審計或調查所發現的問題或犯罪活動。
- 操作政策與程序尚未開發或已過時。

(續前表)

- 關鍵文件缺乏或不存在。
 - 不當的付款。
 - 虛假或具誤導性的資訊。
 - 承包、採購、收購及組織的其他活動或在審計中的方案，出現異常的模式或趨勢。
-

顧問的資格

內部控制評估通常是由在該標的物上有經驗的審計員來辦理。依國家的不同，這些專家可以被稱為「會計師」、「審計員」、「內部審計員」、「管理會計師」、「合格的詐欺審查員」、或「合格會計師」。重要的是建立顧問們要擁有被要求評估類型的經驗。

會計專業有越來越多的趨勢以評鑑內部控制作為目標，所以這些專家應該在大多數國家都有。然而，在非政府組織或公部門裡較少運用這些專家。儘管 COSO 是在美國所發展出來的，但國際上仍有該架構的經驗。另外一個審計架構提供相類似的指導方針，其審計員可能較熟悉的是 IAASB 所提供架構^[10]。本附件中所描述的顧問類型在會計專業中被稱為「鑑證業務」，而不是審計。根據美國主計處 (General Accounting Office)，「鑑證業務」可以涵蓋廣泛的財政和非財政的目標，且根據用戶的需求，就標的物或主張提供不同程度的保證。三種型態的鑑證業務：檢查、檢討與協議程序^[11]。鑑證業務的結果是一份關於標的物的報告，或是由他方負責標的物主張。鑑證業務的明確標準通常建立在國家和國際會計準則內^[12]。

一種較不正式的評估可以由在內部控制程序上具備足夠知識的顧問來辦理。顧問的經驗與資歷應審慎評鑑。會計師受到專業原則和標準所約束^[13]，這些將適用於指派任務的處理和調查結果的報告（例如客觀、獨立、專業判斷、品質控制）。非會計人員的職權範圍應該要求他或她遵守大致相同的標準。

貪腐風險評估的產出

顧問應該至少提供下列產出：

1. 評估計畫。
2. 提出調查結果的草稿（被分析的組織都應該有機會去評論這些）。
3. 提出解決調查結果的建議措施草案（被分析的組織都應該有機會去評論這些）。
4. 調查發現與建議的定稿報告。

附註

1. PEFA, <http://www.pefa.org/index.php>.

2. Transparency International, “Corruption Fighters Tool Kit,” http://www.transparency.org/tools/e_toolkit.
3. World Bank, Latin America and Caribbean Region, 2007, *Corruption Warning Signs: Is Your Project at Risk?* (Washington, DC: World Bank), <http://siteresources.worldbank.org/INTFIDFOR/Resources/4659186-1204641017785/2ProjectAtRisk.pdf>.
4. PEFA, 2005, “Public Financial Management Performance Measurement Framework,” http://www.pefa.org/pfm_performance_file/the_framework_English_1193152901.pdf.
5. Transparency International, http://www.transparency.org/tools/e_toolkit.
6. Transparency International, n.d., “Project Anti-Corruption System (PACS) (Construction Projects),” http://www.transparency.org/tools/contracting/construction_projects/section_a_pacs. The PACS uses a variety of measures that affect all project phases and all major participants at a number of contractual levels.
7. COSO, “Internal Control–Integrated Framework,” <http://www.coso.org/ICIntegratedFramework-summary.htm>. COSO was established in 1985 by five financial professional associations to improve the quality of financial reporting by focusing on corporate governance, ethical practices, and internal control. COSO has since broadened its scope to a framework for “Enterprise Risk Management”; however, the internal control framework is still widely used and is sufficient for anticorruption assessment purposes.
8. IFAC, <http://www.ifac.org/About/>; IPSASB, <http://www.ifac.org/PublicSector/>; and IAASB, <http://www.ifac.org/IAASB/>.
9. Comptroller General of the United States, 2007, “Government Auditing Standards, Appendix I: Supplemental Guidance,” <http://www.gao.gov/govaud/govaudhtml/d07731g-11.html#pgfId-1035039>.
10. IAASB, <http://www.ifac.org/IAASB/>.
11. Comptroller General of the United States, 2007, “Government Auditing Standards, Chapter 6: General, Field Work, and Reporting Standards for Attestation Engagements,” <http://www.gao.gov/govaud/govaudhtml/d07731g-8.html#pgfId-1034320>.
12. For example, see The American Institute of Certified Public Accountants, “Attestation Standards,” http://www.aicpa.org/Professional+Resources/Accounting+and+Auditing/Authoritative+Standards/attestation_standards.htm.
13. Comptroller General of the United States, 2007, “Government Auditing Standards, Chapter 2: Ethical Principles in Government Auditing,” <http://www.gao.gov/govaud/govaudhtml/d07731g-4.html#pgfId-1034318>, and “Government Auditing Standards, Chapter 3: General Standards,” <http://www.gao.gov/govaud/govaudhtml/d07731g-5.html#pgfId-1034319>.

附件 3 如何做：實施工程審計

工程審計是用來查核災後建設工程服務的採購程序、建設工程與合約條款的一致性，以及專案的資金預算運用^[1]。工程審計可以事後為基礎而實施，或在專案管理中經判斷有高度貪腐風險的情況下，與建設工程同步進行。建設工程專案的性質將決定審計員的詳細工作範圍。本指引的重點是針對單一資本改善專案的審計程序，然而整個方案（包括多個基地或專案）可能在小幅度調整範圍下，被要求要進行工程審計。

工程審計目標

1. 確定工程合約的得標符合適用的法規與管制。
2. 確定原始合約的所有修改都是合理的，且正確的批准。
3. 確保支付給承包商的款項均按照合約規定正確的批准，並依批准的程序支付給承包商，且承包商也完整的收到該筆款項。
4. 確定專案按照正常的會計程序，並將已完成的專案妥適的支付給負責的單位。

工程審計程序

活動	考慮事項
1. 同意審計範圍與基準	<ul style="list-style-type: none">■ 與被審計的機構就審計的目標與範圍達成共識。審計的範圍與程序係依據審計員就機構與被審計的活動相關的風險所做的評估。■ 確認審計的會計與控制標準。這些可能是國際公認的審計標準（ISA 800）、國家的審計標準或資助機構的審計標準。審計標準必須在審計開始前就確認。■ 準備審計計畫。
2. 審計準備 ^[2]	<ul style="list-style-type: none">■ 分析組織先前的內部和外部審計報告，以找出先前在建設過程即有的缺失。■ 確定所有法律、政策、規定和會計規則均適用於審查的領域。審計應包括評鑑遵循所有適用的法規。■ 取得工程合同（以及相關的追加條款），並強調重要和特別條款。合約在整個審計過程是一個重要的參考。■ 取得專案的建築師與／或工程師合約。強調重要和特別條款，並確保這些條款在整個專案過程是前後一致的。■ 確定費用和核銷指引是否合理呈現。■ 準備有關帳戶的明細表，並指出截至審計日期的結餘。透過調整、分析檢討與測試驗證所有帳戶。■ 了解建設專案運作程序與公文檔案流程。■ 獲得專案所有報告的副本，並分析其使用和分配。報告可能由中央電腦系統、個人電腦或手工製作，包括採購、現金流通、進度與成本報告。

(續前表)

- 確定從承包商取得的紀錄是足以監控工程的進展（進度和監測報告、會議紀錄、照片、更新的進度、材料和設備的交貨時間表、圖樣修改等）。
- 審查會議紀錄以確定審計期間可能需要額外測試或追蹤的情況。

3. 投標與決標

- 取得整套的專案投標書副本，包括以下項目：(1) 提案書；(2) 同意書；(3) 一般條件；(4) 補充（特殊）條件；(5) 技術規格；(6) 圖樣。
- 檢查下列與投標有關的項目：(1) 提交提案的格式，強調與標單的比較；(2) 投標保證金和保險憑證的要求；(3) 招標廣告符合政府公告的要求；(4) 資格標的程序（如果使用的話）；(5) 開標前回答投標廠商提問的程序；(6) 舉辦投標前會議，並與投標廠商進行實地考察；(7) 開標前收取標單和控制所收到標單的程序。
- 審查標價表、計算和決標程序。

4. 合約管理

- 承包商繳交文件。審查和分析所需繳交的文件，包括：(1) 投保證明；(2) 簽署履約保證書；(3) 品質保證或程序控制文件；(4) 施工圖；(5) 分包商和材料供應商招標和變更訂單資訊；(6) 材料證明；(7) 製造、運輸和施工進度；(8) 設備操作與維護手冊和使用說明；(9) 施作紀錄和追蹤系統，以確保所需要的項目已經收到。
- 保險和保證金。驗證下列項目的充足性和真實性：(1) 要求承包商和分包商的投保範圍，包括一般責任保險、汽車責任保險、勞工職災賠償和全面的保險責任範圍，並保證確實投保；(2) 要求承包商出示投標保證金，包括投標保證金、付款保證金，履約保證金和保固保證金，並確保這些保證金確實有效。
- 付款程序。審查和分析下列項目：(1) 用來計算按進度分期付款的方法，以確保付款與完工百分比之間有明確相關性；(2) 原定工程分項價值表和付款條件；(3) 最近的付款時間表要求或工程進度付款憑證，以確保檢查與批准的必要證據有適當的紀錄；(4) 豁免提交按進度分期請款證明的留置權；(5) 在合約中確定所有的津貼，以確保它們已被適當的調整；(6) 用來計算保留款的方法，以確保適當的保留金額已從付款條件中被保留下來；(7) 確定合約是否包括任何可退款的費用，並確保退款與合約條款及價格一致；(8) 確定專案上任何主張，並確保它們已經被解決。
- 變更訂單。「不合標準」在變更訂單管理上是非常常見的。仔細檢討和分析：(1) 變更訂單的紀錄，包括所有的要求和所有發出的訂單變更、紀錄變更的理由和變更的數量；(2) 確定變更訂單代表工程的改變或追加，而不是基本合約範圍所涵蓋的工程，或以前提出的訂單變更；(3) 查明變更訂單是否說明建議的問題應該歸咎另一方；(4) 確保變更訂單不是切割規避批准的要求。

(續前表)

- 分包商的業績。分包商經常處理的專業領域，例如現場工作、基礎、框架、屋頂、室內裝修、機械工程、電力工程和管道。審計員應該在承包商辦公室審查分包商的文件，包括所有分包商投標文件。(1) 尋找分包商投標文件，其可能註明未經授權的建設再施作工程；(2) 切結書可以郵寄給總承包商確認的每家分包商，要求他們獨立查證其用於專案的材料成本；(3) 確保控制已經到位，以避免任何不符合的施工或替代成本較低的材料；(4) 確保分包商提交的文件，包括所有材料的產品資料、施工圖等，這樣我們就可以確認它符合工程的規格；(5) 由建築師和專案經理驗證檢查分包商業績的程序。
- 調節專案的承包商付款。以承包商的成本分類帳戶調節最新的總付款／預付款，以確保該承包商只對專案有關的工作支付所有的自籌資金。
- 最後審查。(1) 確定最後審查階段如何處理已經確認的變更，尤其是被發現的變更來不及糾正；(2) 如果在扣留基金或專案信貸談判上檢查到未經授權的變更，則得檢討程序。

5. 合約結束

- 正式結束工程合約的文件程序，以確保它是一個結構化的過程，包括驗收承包商的工作、收到所需的文件，並且評鑑承包商的績效。
- 確保最後合約付款與保留款釋出前收到下列文件：(1) 從承包商及其供應商與分包商釋出的留置權；(2) 設施內主要設備的產權；(3) 保證書文件；(4) 竣工圖^[3]；(5) 檢查和驗收記錄；(6) 操作和維護手冊；(7) (可能) 備件、專用工具及耗材。
- 確保後續效評鑑的實施。檢查所完成評鑑的適足性。

6. 預算與會計

- 從組織會計部門取得最新的月底專案財務報告。
- 比較管理專案部門的付款時程，並從最初預算的金額和不尋常的項目檢討其差異，透支或波動。
- 審查會計部門所依循的程序，以確定提交支付建設專案的付款通知的正當性與有效性。
- 確保控制是足以確認可用資金的核准與充足性。
- 為支持文件的準確性、合理性和充足性，測試樣品的交易。
- 確保從建設工程帳戶轉移資產到適當資產類別的程序。
- 驗證移轉資產到相關的經營單位，符合政府內部的會計程序，包括鑑價與會計分類。

7. 審計結束

- 完成任何剩餘的測試或檢討任何懸而未決的程序或活動。
 - 準備審計報告草案。結論應盡可能根據測試或觀察結果。透過直接的詢問和訪談得到答案，只能作為最後的手段。
 - 提交草案給被審計的機構，並要求在約定期限內回覆。
 - 與合適的人員討論所有的異議和關切事項。
 - 視情況將被審計機構的回應納入定案的審計報告。
 - 準備和發送定案審計報告。
-

選擇審計員與審計成本

審計應該由合格的會計師或具備公部門資本建設相關管理與會計程序經驗的審計員來辦理，且應該根據資助資本專案的公部門與／或機構的採購規則與會計標準。採用競爭的程序選擇審計員可能是明智的作法，該選擇主要根據類似審計型態的資歷和經驗，選擇過程中應確保避免包括任何家庭關係、被審計的機構與審計事務所的員工之間的利益衝突。

審計員的支付款項，特別是針對同步審計，絕對不應該根據工程合約的價格，或為了工程延宕而創造誘因，因為這種補償設計本就存在利益衝突。

附註

1. For the components of a sample construction audit, see City of Tampa, Internal Audit Department, “Audit Programs, Capital Construction Projects,” http://www.tampagov.net/dept_Internal_Audit/information_resources/audit_programs.asp.
2. AuditNet, “Construction Auditing,” http://www.auditnet.org/construction_auditing.htm.
3. “As-built” drawings are important because they represent the best record of the constructed facility and are needed for operations, maintenance, and repair throughout the facility’s life. The cost for preparing as-built drawings should be included in the construction contract. The auditor should confirm that final as-built drawings have been secured, filed, and protected.