

川普下令暫停執行《海外反貪腐法》

鄭詠駿 編譯

摘要

美國總統川普於今 (2025) 年 2 月 10 日簽署行政命令，暫停美國司法部對《海外反貪腐法》之執法，並指示司法部長擬定新的執法指引，以促進美國企業的國際競爭力。該命令與司法部近期強調優先調查跨國犯罪組織之舉措相呼應，顯示美國反貪腐政策的重大轉變。川普政府認為該法已被過度執行，不僅妨礙美國企業的海外業務，甚至影響總統處理外交事務的權力。此次執法暫停雖短期內有助於美國企業拓展海外市場，但長遠來看卻可能削弱美國的國際聲譽，進而引發其他國家放寬反貪腐法規，影響全球反貪腐合作機制的穩定性。

(取材資料：Masood Farivar, *Why is Trump Pausing US Anti-Bribery Law?*, VOICE OF AMERICA (Feb. 15, 2025), <https://www.voanews.com/a/why-is-trump-pausing-us-anti-bribery-law-/7976000.html>; *President Trump Pauses DOJ FCPA Enforcement and Orders Preparation of New Enforcement Guidelines*, JONES DAY (Feb. 12, 2025), <https://www.jonesday.com/en/insights/2025/02/president-trump-pauses-doj-fcpa-enforcement>; *Trump Freezes U.S. Law Banning Bribery of Foreign Officials*, CBS NEWS (last updated Feb. 12, 2025), <https://www.cbsnews.com/news/trump-fcpa-anti-bribery-law-executive-order/>.)

今 (2025) 年 2 月 10 日，美國總統川普簽署第 14209 號行政命令¹，要求美國司法部 (Department of Justice, DOJ) 暫停執行《海外反貪腐法》(Foreign Corrupt Practices Act, FCPA) 180 日，並指示司法部長更新 FCPA 之執法指引，以促進美國企業競爭力之提升²。

此前，司法部長於今年 2 月 5 日發布標題為《全面剷除卡特爾與跨國犯罪組織》(Total Elimination of Cartels and Transnational Criminal Organizations) 的備

¹ Pausing Foreign Corrupt Practices Act Enforcement to Further American Economic and National Security, 90 Fed. Reg. 9587 (President of the U.S. Feb. 14, 2025) (Executive Order 14209 of Feb. 10, 2025) [hereinafter Executive Order].

² *Id.*

忘錄³，指示其轄下檢察官在經手 FCPA 相關案件時，應優先處理其中涉及跨國組織犯罪議題者⁴。上述兩項發展皆表明 DOJ 反貪腐執法方式將發生改變。

本文將先簡介 FCPA，包括其立法背景與內容要點，以及其執行上備受批評之處，接著說明美國第 14209 號行政命令之緣由，並分析該行政命令可能造成之影響，最後做一總結。

壹、《海外反貪腐法》主要內容

FCPA 為 1977 年所制定之美國聯邦法，旨在處理跨國賄賂問題⁵，其禁止國內企業透過提供或允諾外國官員金錢利益與任何財物 (anything of value) 以獲取商業優勢⁶。

FCPA 之立法係源於美國證券交易委員會 (Securities and Exchange Commission, SEC) 在水門事件發生後調查公司財務時，發現超過 400 家美國公司秘密設立專款行賄外國政府官員，並偽造公司財報⁷。這些行為不僅涉及賄賂，更直接違反美國證交法中會計與財務揭露之義務，即財務報表應能真實反映資產交易及處分之情況⁸。該些醜聞除了使美國企業形象蒙羞，更令美國外交關係受挫⁹。有鑑於此，國會頒布 FCPA，以期解決並消除美國公司向外國行賄對外交政策的不利影響¹⁰。

FCPA 並非一部單獨的法律，而是以修法方式納入美國《1934 年證券交易法》(Securities Exchange Act of 1934) 中¹¹。FCPA 包含「會計規定」及「反賄賂規定」兩部分。會計規定主要內容為要求財報應以合理詳盡 (reasonable

³ Memorandum from the U.S. Attorney General to Employees of U.S. Dep't of Justice, Total Elimination of Cartels and Transnational Criminal Organizations (Feb. 5, 2025).

⁴ *Id.*

⁵ Foreign Corrupt Practices Act of 1977, Pub. L. No. 95-213, 91 Stat. 1494 (codified as amended at 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq).

⁶ 賄賂行為即使並非由企業直接與外國官員對接，而是透過中間人代為議價及支付，依然觸法。*Id.*

⁷ U.S. DEP'T OF JUSTICE & U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMM'N, A RESOURCE GUIDE TO THE U.S. FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT 2 (2nd ed. 2020) [hereinafter FCPA GUIDE].

⁸ Securities Exchange Act of 1934 § 13(b)(2), 15 U.S.C. § 78m(b)(2).

⁹ 例如，智利與委內瑞拉當時正分別就兩國將美國企業資產國有化之賠償議題與美國進行談判。當兩國總統得知美國企業曾私下對政府官員進行賄賂後，即中斷談判。Sean J. Griffith & Thomas H. Lee, *Toward an Interest Group Theory of Foreign Anti-Corruption Laws*, 1998 UNIV. OF ILLINOIS L. REV. 1227, 1237 (1998).

¹⁰ *Id.*

¹¹ Foreign Corrupt Practices Act of 1977 (“An act—To amend the Securities Exchange Act of 1934 to make it unlawful for an issuer of securities . . . to make certain payments to foreign officials and other foreign persons, to require such issuers to maintain accurate records, and for other purposes.”).

detail) 之方式紀錄，以確保資產是在經授權下出入¹²，而海外賄賂之禁止，則規範於反賄賂規定部分¹³。

FCPA 所規範之賄賂行為係指以金錢或任何財物提供或允諾任何對外國政府決策具影響力者，使其在職務範圍內之作為或決定受影響¹⁴。

FCPA 規範之行為主體共有三種類型。第一種為證交法下之發行人 (issuer) 或代表其行事之人¹⁵；第二種為發行人之外任何美國國內企業或代其行事之人¹⁶；第三種為除上述外任何在美國境內以任何行動促成賄賂者¹⁷。

FCPA 規範之受賄對象亦分為三種類型。第一種為外國政府官員；第二種為外國政黨與其黨員及候選人；第三種為任何知悉利益輸送將用作賄賂者¹⁸。

FCPA 之關注重點乃行為人之意圖，只要具備貪腐之意，不論賄賂行為是否實現皆視作違法¹⁹。此外，若賄賂行為經由中間人，則行賄者不一定知曉其行賄之具體對象，然而即使在這種情況下，僅憑行賄意圖本身即足以構成犯罪²⁰。

貳、川普凍結《海外反貪腐法》之原因

商人出身的美國總統川普早在首次出任總統前便曾直言不諱地批評 FCPA。2012 年，他曾稱其為「可怕」且「荒謬」的法規，並指稱其妨礙美國企業在海外開展業務²¹。

第 14209 號行政命令中，川普指出 FCPA 的適用範圍已被「過度擴張與濫用」²²。實際上，有關「過度執法」之批評並非川普首創之見，自 2007 年起

¹² 15 U.S.C. § 78m.

¹³ 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq.

¹⁴ *Id.* §§ 78dd-1(a), 78dd-2(a), 78dd-3(a).

¹⁵ *Id.* § 78dd-1.

¹⁶ *Id.* § 78dd-2.

¹⁷ *Id.* § 78dd-3.

¹⁸ *Id.* §§ 78dd-1(a), 78dd-2(a), 78dd-3(a).

¹⁹ FCPA GUIDE, *supra* note 7, at 13.

²⁰ *Id.*

²¹ Masood Farivar, *Why is Trump Pausing US Anti-Bribery Law?*, VOICE OF AMERICA (Feb. 15, 2025), <https://www.voanews.com/a/why-is-trump-pausing-us-anti-bribery-law-/7976000.html>.

²² Executive Order, *supra* note 1, at 9587.

FCPA 執法行動數目便顯著上升，年度執法件數多次超過 50 件²³。對此，民主黨及共和黨員皆曾表達憂慮²⁴。

此外，肇因於 FCPA 法條內容涵蓋範圍之廣，以及不起訴協議 (Non-Prosecution Agreement, NPA)、緩起訴協議 (Deferred Prosecution Agreement, DPA)²⁵ 的廣泛使用，執法機關大量啟動調查，卻往往草草了結，造成檢調資源之浪費。

除了對有限的檢調資源遭浪費表達不滿外，川普更認為過度執行 FCPA 將使美國企業之競爭力受損²⁶。正如美國總統川普以「例行商業慣例」(routine business practice) 形容賄賂²⁷，這一行為在國際商業環境其實並不罕見。然而，由於 FCPA 之適用，美國企業相較於不受該法管轄的外國企業，不僅須額外承擔遭刑事指控之風險，亦面臨高昂的合規成本。根據美國商會 2010 年發布的一份報告，受 FCPA 調查之企業通常在檢察機關終結偵查之前，就已在法律、會計等諮詢上耗費鉅額資金²⁸。

行政命令中，川普亦指稱 FCPA 遭濫用可能危及國家安全，因國家安全很大程度取決於美國在關鍵礦產、深水港，及其他關鍵之基礎建設上取得的商業優勢²⁹。若美國企業因 FCPA 之執行而無法取得這些關鍵資源的控制權，將間接導致美國國家安全遭受威脅。川普認為 FCPA 執法之過度擴張與不可預測性已形成對美國海外商業發展的障礙，故此行政命令之目的即在消除之，以促進美國經濟與國家安全³⁰。

²³ See DOJ and SEC Enforcement Actions per Year, STANFORD LAW SCHOOL, <https://fcpa.stanford.edu/statistics-analytics.html>; 隨該行政命令一同發布之白宮事實摘要 (fact sheet) 亦指出，過去十年間，平均每年有 36 起 FCPA 相關的執法行動，耗盡美國企業與調查機關之資源。Fact Sheet: President Donald J. Trump Restores American Competitiveness and Security in FCPA Enforcement, THE WHITE HOUSE (Feb. 10, 2025), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-restores-american-competitiveness-and-security-in-fcpa-enforcement/>.

²⁴ Masood Farivar, *supra* note 21.

²⁵ DPA 係指主管機關雖已對涉案公司提出刑事指控，但只要其配合相應條件則將撤回告訴；NPA 雖同為條件交換，但主管機關乃保留提起訴訟之權利，而並未實際對涉案公司提出刑事指控。因此，有別於 DPA，NPA 並不經由司法程序，協議內容亦無須送交法院。FCPA GUIDE, *supra* note 7, at 75-76.

²⁶ Executive Order, *supra* note 1, at 9587.

²⁷ *Id.*

²⁸ ANDREW WEISSMANN & ALIXANDRA SMITH, U.S. CHAMBER OF COMMERCE INST. FOR LEGAL REFORM, RESTORING BALANCE: PROPOSED AMENDMENTS TO THE FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT 5 (2010).

²⁹ Executive Order, *supra* note 1, at 9587.

³⁰ *Id.*

參、川普簽署行政命令之影響

川普所簽署的行政命令對所有 FCPA 調查實施為期 180 天的「暫停」。自命令發布日起算 180 日內，美國總檢察長應就既有 FCPA 下規範執法調查與執法行動之方針與政策進行審查。審查期間內，除了經總檢察長認定為例外之情況外，不得展開新調查以及執法行動，並應詳細審視既有調查及執法行動以採取適當措施，恢復 FCPA 之合理執法邊界³¹。

儘管此命令無法更動 FCPA 之內容，但川普作為行政首長，仍可改變執法方式，並將資源轉移至司法部其他優先事項。川普表示，暫停執法為其政府爭取時間制定新的「合理」指導方針，以確保 FCPA 之執行不會使美國企業在外國市場之競爭中處於劣勢³²。

若川普真的將多件進行中的執法行動暫停，在實質面削弱 FCPA 效力，的確可能有助美國企業贏得海外訂單。然而，此舉卻也可能損及美國作為安全經商環境的國際形象，並相當於默許那些統治貧困人民的貪腐獨裁政府透過收受賄賂進一步積累財富。此外，法國、英國、日本等富裕國家也可能因此鬆綁其反賄賂法規，使自家企業同樣能透過賄賂來獲取商業利益。

肆、結論

美國總統川普簽署之行政命令暫停《海外反貪腐法》之執行，除了象徵美國反貪腐政策出現重大轉折，也應能在短期內減輕美國企業所面臨之合規負擔，提升其海外競爭力。但是，長遠來看卻可能削弱美國作為全球反貪腐領導者的地位，並有損美國之法治形象與企業信譽。

此外，該暫停措施是否會誘發其他國家效法，鬆綁反貪腐規範、造成全球反賄賂制度的倒退，也值得關注。FCPA 雖非完美，卻長期以來扮演約束企業不當行為、維繫國際商業誠信的重要角色。在全球法治與商業道德標準仍須強化的今日，如何在促進企業競爭力與維護廉潔市場環境間取得平衡，將是未來美國反貪腐政策發展的關鍵課題。

³¹ *Id.*

³² *Trump Freezes U.S. Law Banning Bribery of Foreign Officials*, CBS NEWS (last updated Feb. 12, 2025), <https://www.cbsnews.com/news/trump-fcpa-anti-bribery-law-executive-order/>.