

行政院研考會
國家廉政體系及指標之建構報告書

計畫執行單位：世新大學公共管理顧問中心

Project Executive Institution: Public Management Consulting Center, SHU

計畫執行期間：中華民國 94 年 3 月 24 至 94 年 11 月 24 日

Period of Project: 2005, 03,24— 2005, 11, 24

印製日期：中華民國 94 年 11 月 24 日

Date of Publication: 2005, 11, 24

行政院研考會
國家廉政體系及指標之建構報告書

計畫主持人：余致力教授
聯絡人：陳偉華 聯絡電話：02-2236-2204
郵政信箱：台北市木柵郵政六之十六號信箱
電子郵件：transparency@ti-taiwan.org
網址：www.ti-taiwan.org

中華民國九十四年十一月

研究團隊

計畫主持人	余致力	台灣透明組織執行長 世新大學行政管理學系教授兼主任
協同主持人	洪永泰	台灣透明組織顧問 台灣大學政治學系教授
協同主持人	謝立功	台灣透明組織理事 中央警察大學國境警察學系教授
協同主持人	陳俊明	台灣透明組織民意調查組召集人 世新大學行政管理學系副教授
兼任研究員	莊文忠	台灣透明組織學術研究組召集人 世新大學行政管理學系助理教授
兼任研究員	陳偉華	台灣透明組織辦公室主任 世新大學終身教育學院兼任講師

行政院研考會國家廉政體系及指標之建構

目 次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與研究目的.....	1
第二節 研究設計與研究方法.....	8
第二章 各國廉政體系運作現況分析	13
第一節 我國廉政體系運作現況分析.....	14
第二節 香港廉政體系運作現況分析.....	26
第三節 新加坡廉政體系運作現況分析.....	31
第四節 韓國廉政體系運作現況分析.....	36
第三章 國際組織建構國家廉政指標體系之探討	41
第一節 國際透明組織 (TI) 之廉政指標建構分析.....	42
第二節 OECD 之廉政指標建構分析.....	52
第三節 世界銀行 (WB) 之廉政指標建構分析.....	56
第四節 世界經濟論壇 (WEF) 相關廉政調查之分析.....	60
第五節 全球廉政研究中心之廉政指標建構分析.....	66
第四章 我國政府廉政體系及指標之意見徵詢與分析	67
第一節 政府人員對國家廉政體系及指標之實務意見.....	69
第二節 專家學者對國家廉政體系及指標之實務意見.....	74
第三節 媒體工作者對國家廉政體系及指標之實務意見.....	80
第四節 小結.....	85
第五章 我國政府廉政指標體系之建構	87
第一節 廉政指標的意涵與研究.....	87
第二節 我國政府廉政指標體系之建構過程.....	90

第三節	我國政府廉政指標體系的構面組成.....	93
第四節	我國政府廉政指標體系的構面修正.....	104
第五節	我國政府廉政指標體系之模擬操作.....	107
第六章	結論與建議.....	117
第一節	研究發現.....	117
第二節	對策建議.....	119
參考文獻.....		122
附錄一	國家治理指標－貪污控制項目.....	126
附錄二	世界銀行「治理與反貪診斷工具」.....	128
附錄三	公共廉政指數（Public Integrity Index）.....	130
附錄四	國家廉政體系及指標建構研究案焦點團體座談大綱.....	140
附錄五	「國家廉政體系及指標之建構」研究案政府代表座談會.....	141
附錄六	「國家廉政體系及指標之建構」研究案專家學者代表座談會.....	153
附錄七	「國家廉政體系及指標之建構」研究案媒體工作座談會.....	166

表 次

表 1-1	世界經濟論壇 2005 年我國競爭力各項指標排名.....	3
表 1-2	國際透明組織 1995 至 2005 年貪腐印象指數排名.....	4
表 1-3	2003 至 2004 年行政院研考會有關掃除黑金之滿意度.....	4
表 1-4	本計畫研究問題解析與資料蒐集方法.....	8
表 2-1	2003-2004 年香港廉政公署調查成效表.....	30
表 2-2	廉政公署重視的廉政績效指標.....	30
表 2-3	2000 年 ACI 指標項目.....	38
表 3-1	貪腐印象指數之各項指標.....	45
表 3-2	2004 年「全球貪腐趨勢指數」問卷調查.....	47
表 3-3	國際透明組織全球 2004 年貪腐趨勢指數機關/部門貪腐情況評比.....	49
表 3-4	國際透明組織 2002 年行賄指數.....	51
表 3-5	國家廉政體系與核心價值.....	54
表 3-6	我國在 WEF 全球競爭力報告評比之優劣勢比較.....	62
表 3-7	核心國家與非核心國家 GCI 權重比較.....	64
表 3-8	世界經濟論壇(WEF) 2005-2006 年「成長競爭力指標」排名.....	65
表 4-1	焦點座談會相關資料.....	67
表 4-2	焦點座談名單.....	68
表 5-1	民國 88 至 92 年廉政類案件起訴資料統計表（以案件來源區分）.....	97
表 5-2	民國 88 至 92 年廉政類案件起訴資料統計表（以案件數、嫌犯數、犯罪金額分）.....	98
表 5-3	民國 88 至 92 年廉政類案件起訴資料統計表（以案件類別區分）.....	99
表 5-4	歷年偵辦一般貪瀆案件涉案公務員犯罪原因比例統計表.....	100
表 5-5	民國 92 至 93 年行政院研考會有關掃除黑金之滿意度調查.....	102

表 5-6	政府廉政指數的操作化過程	110
表 5-7	各項測量指標的模擬數據.....	111
表 5-8	各項測量指標的標準化.....	112
表 5-9	各項測量指標的一致化.....	113
表 5-10	各項測量指標的加權結合與線性轉換.....	114
表 5-11	各個指標構面的加權結合、線性轉換與模擬結果.....	115

圖 次

圖 2-1	全國政風機構組織架構圖.....	15
圖 2-2	法務部政風司組織架構圖.....	16
圖 2-3	法務部調查局組織架構圖.....	22
圖 2-4	新加坡貪污調查局組織架構圖.....	32
圖 2-5	反貪腐指數的架構.....	37
圖 2-6	韓國反貪腐系統 (Korea's Anti-Corruption System Chart)	39
圖 3-1	國際透明組織的國家廉政體系架構.....	43
圖 3-2	世界銀行發展「國家反貪策略評估」之步驟.....	58
圖 5-1	國家廉政指標體系的建構過程.....	92
圖 5-2	政府廉政指標體系初稿.....	103
圖 5-3	政府廉政指標體系定稿.....	106

第一章 緒論

第一節 研究背景與研究目的

壹、研究背景

研究政府體制的政治與行政學者都會發現，政府的組織規模愈來愈大，而且服務的內容也愈趨複雜，因之，如何有效地管理這個「龐然大物」使其有效運作，實然成為當前公共管理者與政府研究者的嚴肅課題，此可由近年持續演變的管理革命與治理模式予以得證。國際透明組織(Transparency International, TI)主席 Peter Eigen 在《Conforming Corruption》一書的序言中提出警語：「如果任由貪腐繼續引發由貪慾而不是人民的需求驅動的非理性治理，並破壞私人部門的發展，貪腐甚至將剝奪人類生存的最基本需求—希望。」要言之，在各種行政革新和政府再造運動的推波助瀾之下，建立一個廉潔、效率與便民的政府已然成為各國致力達成的績效目標。然而，此一目標並非一蹴可及，不少研究結果均指出，人民將其部分權力交由政府來治理乃是基於人民對於政府組織的信任，期望政府能提供更好、更公平、更有效率的服務，不過，弔詭的是，隨著一波波民主化浪潮的開枝散葉，人民對政府與政治人物的信任反而出現下滑的趨勢，各國政府所採取的種種改革措施只不過是力圖挽回此一信任危機罷了。如學者施能傑(1995:38)指出，歐美國家在1980年代以來所興起的政府改造風潮，真正顯示的是民眾對行政體系的信心危機，此一現象反映出民眾已經開始質疑龐大的政府體系能否以符合效率、效能與公平的原則提供公共服務，政府面對此一空前的危機，被迫以大規模且激進的「再造」計畫，企圖重新贏取民眾的信心。

對人民而言，沒有廉能的政府，就不可能創造美好的生活環境；對企業而言，沒有廉能的政府，就不可能建設良好的投資環境。申言之，隨著全球化經濟體系的蓬勃發展，全面提升國家競爭力是打造優質投資環境的不二法門，相對地，競爭力高低乃成為衡量一國經濟發展實力的重要指標，如世界經濟論壇(World

Economic Forum, WEF) 全球競爭力報告中所公布的成長競爭力指標 (Growth Competitiveness Index, GCI) 或瑞士洛桑 (Lausanne) 管理發展協會 (Institute of Management Development, IMD Switzerland) 公布的國家競爭力指標均為顯例。其中，政府人員的廉潔程度是重要的評比項目之一，因之，測量政府相關人員貪腐的嚴重程度，以及瞭解不同時空環境下的變化情形，是建立廉能政府的基礎工程，也是各國政府必須認真面對的政策議題 (Kaufmann, 2000)。

世界經濟論壇於今 (2005) 年 9 月 28 日公布「2005 年至 2006 年全球競爭力報告」(Global Competitiveness Report 2005-2006)¹，我國成長競爭力指標排名世界第 5 名，僅次於芬蘭、美國、瑞典和丹麥。主要的「總體經濟環境」排名第 17 名，較 2004 年退步 8 名²。從橫切面與其他國家相較，我國的成長競爭力排名確實值得讚許，但在總體經濟環境、公共體制 (立法、司法、行政) 效率、以及商業環境品質等主要評比項目，仍有持續努力的空間。再者，從縱切面觀察，台灣在商業競爭力方面排名由去年的第 17 名進步到第 14 名；國家商業環境品質則由第 20 名，進步為第 15 名，似乎呈現逐年進步的態勢 (表 1-1)，而如何持續加強商業競爭力成為當前的重點課題。

主持全球競爭力報告調查計畫的世界經濟論壇首席經濟學家羅裴茲卡洛斯 (Augusto Lopez-Claros) 表示，包括芬蘭、瑞典、丹麥、冰島與挪威在內的北歐國家，因「總體經濟環境健全，公部門透明又有效率，政府預算與施政優先順序十分吻合」，所以在競爭力評比上名列前茅 (經濟日報，A8，2005.09.29)。的確，國家的商業競爭力實乃奠基於總體經濟環境健全完善以及政府治理結構的透明與效率。事實上，在當前許多的國家競爭力指標當中，國家廉政體系的健全與政府人員的廉潔程度均是重要的評比項目，因之，測量廉政體系的運作實況以及政府相關人員貪腐的嚴重程度，以及瞭解不同時空環境下的變化情形，是建立廉能政

¹ 參閱世界經濟論壇 (WEF) 網站: <http://www.weforum.org/>。

² 關於今年 (2005)「總體經濟環境」指標退步 8 名，經建會副主委葉明峰認為，主要是油價飆漲與國內政黨對峙，造成對經濟展望悲觀與通貨膨脹預期心理，以及近年財政困窘有關 (中央社，2005.09.29)。

府的基礎工程，也是各國政府必須認真面對的政策議題（Kaufmann, 2000）。

表 1-1 世界經濟論壇 2005 年我國競爭力各項指標排名

指標	2005 年	2004 年	進（退）步名次
成長競爭力*	5	4	-1
1.總體經濟環境	17	9	-8
(1) 總體經濟穩定度	17	6	-11
(2) 政府浪費	12	13	+1
(3) 國家信用評等	24	25	+1
2.公共體制	26	27	+1
(1)合約與法律	33	31	-2
(2)貪污	24	24	0
3.技術	3	2	-1
(1)創新	3	2	-1
(2)資訊通訊技術	6	9	+3
商業競爭力**	14	17	+3
1.公司營運與策略成熟度	13	12	-1
2.國家商業環境品質	15	20	+5
*2005 年「成長競爭力」評比國家數 117（2004 年為 104）			
**2005 年「商業競爭力」評比國家數 110（2004 年為 93）			
資料來源： www.weforum.org 。			

然而，從國際觀點來觀察台灣的貪腐現況，台灣透明組織於今年（2005）10 月 18 日公布由國際透明組織調查的 2005 年全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI），以滿分 10 分代表清廉，在全球 159 個納入評比的國家中，台灣以 5.9 分排名 32。整體而言，過去十年台灣的排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋，與世界各國比較，台灣尚屬中度廉潔的國家（台灣透明組織新聞稿，2005.10.18）。

依據近年來貪腐印象指數的調查結果，我國在全球的貪腐評比始終維持在 30 名上下，進步不大，且在亞洲四小龍的排名中，僅略優於南韓（詳如表 1-2）。另外，台北美國商會（American Chamber of Commerce in Taipei）在《2001 台灣白皮書》和《2003 台灣白皮書》中皆提及台灣「貪污」情況，仍為極待改善的課題之一。同樣的，美國貿易代表署在 2001 年 3 月 30 日所公布的年度外國貿易障礙報

告中，更首次把台灣的貪污現象列為貿易障礙（經濟日報，2版，2001.4.1）。由此可見國際社會對我國的貪腐問題，依然存在著不良的印象和憂慮。

表 1-2 國際透明組織 1995 至 2005 年貪腐印象指數排名

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
新加坡	5	5	5	5	4	6	7	7	9	7	3
香港	15	16	14	14	14	15	15	16	18	18	17
日本	21	24	21	20	21	23	25	25	21	17	20
台灣	32	35	30	29	27	28	28	29	31	29	25
韓國	40	47	50	40	42	48	50	43	34	27	27

資料來源：台灣透明組織，2005。

至於從國內民眾的觀感來看政府貪腐的情形，前年（2003年）行政院研考會的民調也顯示，民眾對廉政肅貪成果滿意度僅在五成上下（詳如表 1-3）。這也顯示目前廉政肅貪工作，仍未能符合人民對改革的殷切期望。

表 1-3 2003 至 2004 年行政院研考會有關掃除黑金之滿意度調查

日期	題目	非常滿意/ 還算滿意	不太滿意/ 一點也不滿意
2003年1月22日	請問您對政府這一年來掃除黑金的表現滿不滿意？	55.4%	28.1%
2003年4月2日	請問您對於政府最近一個月來掃除黑金的表現滿不滿意？	36.1%	30.3%
2003年5月14日	請問您對政府這三年來掃除黑金的表現滿不滿意？	55.7%	30.1%
2003年7月25日	請問您對政府這一年半來掃除黑金的表現滿不滿意？	51.7%	31.5%
2003年11月12日	請問您對政府這三年半來掃除黑金的表現滿不滿意？	51.2%	31.7%
2004年1月14日	請問您對政府這二年來掃除黑金的表現滿不滿意？	56.5%	26.3%

資料來源：行政院研考會，<http://www.rdec.gov.tw/home/survey.htm>。

再者，在國際間也有以當地民眾對政府廉政作為的實際感受為調查標的，如國際透明組織(Transparency International, TI) 於 2003 年 7 月首度公布「全球貪腐趨勢指數」，其委託國際蓋洛普民意調查公司 (Gallup International) 執行有關各國貪腐情況的調查，問卷題目包括民眾對貪腐問題嚴重程度的認知、對貪腐影響政治、商業及個人與家庭生活的感受、對未來三年貪腐情況的預期以及過去一年內受訪者或其家人是否有過行賄的經驗，這份調查同時也針對幾個政府機關、私部門以及非政府組織進行貪腐情況評比。

以 2004 年的調查為例，國際透明組織委託國際蓋洛普公司於 2004 年 6 月至 9 月間執行，在全球 64 個國家，訪問 52,682 位十五歲以上的民眾，並特別選訂第一次聯合國國際反貪腐日 (UN International Anti-Corruption Day, 2004 年 12 月 9 日)，在全球同步公布調查結果，藉此強調國際合作來打擊貪腐的重要，並且呼籲各國政府儘速簽署《聯合國反貪腐公約》(UN Convention against Corruption)，讓它成為有效的貪腐制約工具。這項公約截至 2005 年 9 月 16 日為止，共有 129 個國家完成連署，但實際上完成國內立法程序的有 30 個國家，已達到公約發生效力的基本門檻。

除了針對各國的廉政調查，全球反貪運動熱潮更在國際間跨政府的聯盟中迅速蔓延。其中，反貪與透明化就是近年 APEC 會議高度重視的議題，此從 APEC 領袖於 2001 年上海約章明示透明化對於經濟治理的重要性、2002 年執行 APEC 透明化標準原則聲明、到 2003 年曼谷領袖宣言中將反貪污與促進企業透明化加以連結、2004 年「APEC 反貪與確保透明化之行動綱領」的通過，關之甚明。APEC 企業諮詢委員會 (ABAC) 亦於 2004 年第三次大會通過「ABAC 反貪污聲明」並提交第三次資深官員會議，除 ABAC 代表們承諾以身作則，以行動打擊反貪污，將積極推動反貪污之關措施；2004 年提出「APEC 反貪污和確保透明化之行動綱領」，更同意於 2005 年設置「反貪污專家特別任務小組」。而該行動綱領也獲領袖之支持，列明於領袖聲明之中；APEC 領袖亦於 2004 年 11 月透過「聖地牙哥打擊貪污並確保透明化宣言」來宣示 APEC 各會員體反貪與促進投資貿易透明化的決心。實際行動上則以由美國、澳洲、加拿大、智利、中國與日本透過「APEC 反貪與透明化能力建構計畫」，預定投入一千萬美金來協助開發中會員體進行反貪以及促進投資環境透明化的工作 (朱奕嵐，2005)。

歸結言之，無論是學術界、政府部門或是國際非政府組織，均已注意到有效管理政府和防杜公部門貪腐的迫切性與必要性 (Botchwey, 2000; Caiden, 2001)，良善治理有賴適當的評估和衡量政府部門在提升廉潔和對抗貪腐方面所做的努力。因此，為提升我國政府經營管理效能，政府也積極提出諸多措施，強化政策資訊透明化，並避免為外界黑箱作業質疑，影響國家政治發展及經濟成長。近年積極推動相關規範的修正與制定，其中包括公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報、貪污治罪、洗錢防制法及去（2004）年3月制定的政治獻金法等。

然而，盱衡國內與廉政相關研究多限於探討肅貪、防貪或反貪等端正政風作為或對組織設計的研議，且多為學術補助研究，較缺乏宏觀層次的制度設計和政策規劃，亦即對於國家整體法規、運作機制及評估指標的綜整研議可謂是付之闕如。職是之故，為健全我國之廉政體系，透過指標管理導引制度興革，期在全球化的趨勢下，提升國家競爭力，本研究擬針對國家廉政體系及指標相關問題進行深入研究，並提出加強措施及建議。

貳、研究目的

如同前文所述，建立符合效率、效能與公平的政府，不僅是執政者的自我期許，也是人民的衷心期盼。目前有愈來愈多的國家強調改善其法律規章、制度安排和行政流程等架構，但祇有少數幾個國家進一步實際評估和衡量其努力的成效和影響。事實上，要打造一個有助於提升公共信任的經濟、政治和社會環境，此一評量工作是不可或缺的要件，任何廉政政策的擬定與修訂亦與此一評量有密切的關係。當然，吾人亦相信，這並不是一件容易的任務，當中涉及到廉潔目標的設定、衡量指標的設計、實際資訊的蒐集等，再加上貪腐本身具有隱密的特性，更難利用精確的科學方法加以衡量。職是之故，透過本研究的進行，預期將有下列具體產出，並對我國國家廉政體系及指標之建構有所助益：

- (一) 綜理有關國家廉政體系及指標之建構的國內、外相關文獻，提供理論面的研究基礎。
- (二) 剖析各國國家廉政體系之具體做法與國際組織所發展國家廉政體系及指標之測量方法，檢視實務面的運作經驗。
- (三) 建構適合台灣國情之廉政體系及指標並進一步規劃建立長期調查與國際接軌機制，作為我國政策興革之參考。

第二節 研究設計與研究方法

承接上述有關國家廉政體系與指標的文獻探討，本研究團隊將研究問題及資料蒐集方法說明如后，詳如表 1-4。整體而言，本研究團隊主要以描述性與探索性的研究途徑，分三階段達成委託單位的預期研究成果。

- 一、透過文獻資料先行分析我國廉政體系現況及建構情形、探討國際間相關廉政指標建構與評比情形，包括香港、新加坡、OECD 及 APEC 等國家及國際組織之廉政指標建構及執行情形（研究問題 A、B 及 C），含括其組織、法制與策略，以及各國實務現況、經驗與相關評估，建構我國廉政體系雛形。
- 二、舉行三場焦點團體座談（focus group interview），邀集國內實務界與學術界人士就本研究所提出之國家廉政體系雛形及其相關問題進行研討，期能在我國特殊的政治社會、資訊管理、法律規範、與行政管理的環境背景下，找出適合台灣國情需要的廉政體系及衡量指標（研究問題 D）。
- 三、本研團隊召開內部腦力激盪會議（brainstroming）進一步整合實務界與學術界人士之意見，規劃建立長期資料蒐集與國際接軌之機制，提供委託單位及政府相關部門研議制度與政策之參考（研究問題 E）。

表 1-4 本計畫研究問題解析與資料蒐集方法

研究問題	資料蒐集方法
(A) 分析我國廉政體系現況及建構情形	文獻分析
(B) 探討國際間相關廉政指標建構及評比情形	文獻分析
(C) 研析各主要國家、國際組織及私部門有關廉政體系的作法及經驗，並探討適用於我國政府的實務經驗。	文獻分析
(D) 建構適合台灣國情之廉政體系及指標	文獻分析 焦點團體座談
(E) 規劃建立長期資料蒐集與國際接軌之機制	腦力激盪法

承上所述，本研究採取的研究方法含括文獻分析法、焦點團體座談和腦力激盪法。茲將各種研究方法運用的情況說明如下：

一、文獻分析法

首先，針對國際間相關廉政指標建構及評比情形，本研究預定運用文獻分析更進一步釐清其組織、法制與執行經驗，並且希望從各國的廉政經驗獲取良治的基礎條件，特別是有關政治社會、資訊管理、法律規範、與行政管理等方面的門檻條件及配套措施，瞭解相關的制度與功能，並整理廉政主管機關的推動經驗。

此階段研究的資料來源將包含學術研究資料與實務資料，學術研究資料如中英文學術期刊論文，以及中英文研討會論文及專書論文（紙本、電子格式），資料蒐集方式將由研究人員透過國內外各大論文資料庫由網路上搜尋先取得其標題、出處與摘要；至於實務資料則將倚賴我國及世界各國政府的網站及出版品（中英文），其中網站部分包含官方網站（如各國政府入口網站）與其他非營利機構（如國際透明組織、聯合國經濟合作暨發展組織、世界經濟論壇）或顧問機構（如Accenture）與廉政相關的網路出版品。

由於研究時程與經費的限制，本研究預定蒐集廉政相關資訊的國家與組織，主要以委託單位所建議之對象，如香港、新加坡、OECD及APEC等國家及國際組織，並參考國際透明組織中現有有關廉政議題的報告，例如，國家廉政體系綱要（TI Source Book）作為本研究彙整分析各國廉政經驗的來源，此外也將回顧台灣目前既有的文獻，加強台灣特性的探討，以建構合乎台灣國情的廉政指標。

二、焦點團體座談

本研究也將使用能夠經由觀察一群參與者在短時間內所發言論的相互討論與辯駁，提供大量的對話內容，而獲取對各種對立觀點的資料和洞識（insight）的焦點團體座談（Rubin and Rubin 1995: 140），深入地蒐集本研究所鎖定之相關研究議題的各種資訊。

由於焦點團體的參與者所提供的，乃是根據其經驗和情境分析之後的解釋，而非僅止於描述；同時，參與者在面對贊成或反對的爭議時，易激發超乎預期的反應，有助於完整而周延地分析議題，故本研究將選擇與廉政的發展與運用相關、並具有同質特徵的對象，包括：(一) 政府部門代表，如職司廉政相關業務的中央主管單位，如司法院、監察院、研考會、法務部；(二) 學術界代表，尤其是在政治、法律、社會與行政管理等領域內關注廉政議題之學者；(三) 企業界代表，包括律師、會計師、新聞記者等。

前述每場焦點團體座談預計邀請 6-8 人共同參與，請與談者提出有關廉政運作實務的意見和評論，其中主要議題將包含國家廉政體系的架構、衡量指標的設計及其他相關議題。

三、腦力激盪法

腦力激盪是一種幫助團隊對於一組想法、議題或解決方案，迅速滋生意見、澄清問題和評估效果的團體技巧。這個方法對於找出問題範圍、可能的原因、以及可能的解決辦法十分有用 (Sluyter, 1998)。Sluyter (1998) 指出，腦力激盪有兩個明顯而重要的階段：想法產生和想法澄清，本研究主要是屬於後者。在進行腦力激盪時，本研究將遵循幾個指導方針：

- (一) 在開始之前，由計畫主持人清楚陳述討論議題與目的，讓參與者掌握討論重點。
- (二) 每位成員就前述之文獻分析結果與焦點團體座談意見依序輪流說出想法，並進行團體討論。
- (三) 發言者儘量用精簡的文字表達、陳述觀點，以避免「高談闊論」情況。
- (四) 每一個成員的發言內容，儘量集中在國家廉政體系及衡量指標之範圍，如此可達到聚焦和避免重複之效果。
- (五) 在會議進行過程中，成員間相互激發想法，並論證各種想法與主張的合理性，最後達成共識性結論。

透過此一方法的運用，本研究將可有效地歸納整理理論與實務的觀點，建立融合國際化與本土化特色的國家廉政體系與指標，並就相關的配套措施提出具體建議。

第二章 各國廉政體系運作現況分析

國際透明組織 (Transparency International, TI) 於今年 (2005) 10 月 18 日全球同步公布的 2005 年全球貪腐印象指數 (Corruption Perception Index, CPI)，以滿分 10 分代表清廉，在全球 159 個納入評比的國家中，台灣以 5.9 分排名 32，較去年 (2004) 進步三名。但相較於亞洲其他國家，我國呈現相對退步的態勢，觀察其他亞洲國家的清廉指數，高於 5 分的有香港 (8.3 分，第 15 名)、日本 (7.3 分，第 21 名)、台灣 (5.9 分，第 32 名)、馬來西亞 (5.1 分，第 39 名)、南韓 (5.0 分，第 40 名) (台灣透明組織新聞稿，2005.10.18)，顯見我國仍有許多亟待努力的空間。再者，香港「政經風險顧問公司」(Political and Economic Risk Consultancy, PERC) 於今年 (2005) 3 月 8 日公布的亞洲國家貪汙狀況調查結果顯示，外商眼中最清廉的亞洲國家或地區是新加坡，日本、香港，台灣、南韓分居二、三、四、五名，但台韓和前三名有相當大的差距。這項調查於每年 1 月及 2 月進行，訪問 900 多名派駐亞洲各國的外商，評比標準從 0 到 10，分數越低代表越清廉，以今年的調查結果而言，星、日、港、台、韓的得分依序是 0.65、3.46、3.50、6.15、6.50 (聯合報，B2，2005.03.09)。究竟，同屬亞洲的新興國家，為何新加坡，日本、香港在政府清廉度的表現受到國際肯定，係制度面的設計因素使然抑或是長期形塑的公務文化使然，都是未來建構我國國家廉政體系及指標的探討重點，本章即以此出發點，首先全面檢視我國國家廉政體系運作現況及執行情形，進而檢視香港、新加坡、南韓等與我同屬地域關係的亞洲國家廉政體系。藉此汲取亞洲各國在廉政體系建制與運作的經驗，作為後續建構我國廉政體系及指標的實務運作基礎。

第一節 我國廉政體系運作現況

壹、背景說明

肅貪、倡廉向來是各現代化國家公共行政最關注之議題之一，因為貪瀆腐敗不但危害政府公信力與影響人民權益，更會降低國家整體之競爭力。為了能在全球高度競爭的環境中脫穎而出，各國政府無不傾全力的去預防與打擊各種貪污腐敗，以保障透明與公平競爭的機會與環境，進而促進國家整體之發展與競爭力。

我國「倡廉反貪」之機構主要為法務部，而目前廉政機制之設計主要分為內控機制及外控機制，即採雙軌並行制，所謂「內控機制」係指全國現有 1019 個政風機構、政風人員 2431 人³，依各機關層級分布於全國中央及地方機關及公營事業內，各機關內之政風人員依「政風機構人員設置條例」辦理各項業務並兼受上級政風機構（法務部政風司）之指揮監督所設計的現存組織；而「外控機制」則指法務部各地檢署及調查局廉政處及分布全國各縣市之調查處、站（含北、中、南部機動工作組）就各類型貪瀆案件實際以司法權進行偵辦之型態。

嚴格而言，監察院監察調查處亦屬廉政機制之一環，實務上監察委員所行使者為憲法所賦予之彈劾、糾舉權，故性質上亦屬於外控機制⁴。然而本研究案所欲建構之國家廉政體系及指標，其中國家體系係定性為行政體系，因此本文擬從目前之政風機構與調查局其發展歷史沿革、組織架構、查處步驟、行政監察手段及執行成效等，以法制面觀點分析我國廉政體制之現況及執行成效。

貳、廉政內控機制（政風機構）之現況及執行

一、設置沿革

民國四十二年七月，政府於各機關內設置安全單位（處、室），專司保防工作，

³ 法務部政風司全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw/ethics/structure.asp>，2005 年 11 月 21 日。

⁴ 韋漢樑，[我國廉政制度之研究](#)，東海大學公共行政研究所碩士論文，頁 133，2001 年。

至六十一年八月，行政院為精簡組織，而將各單位安全處（室）併至人事單位，更名為人事查核單位。民國六十八年行政院為加強肅貪工作，乃訂頒「端正政風整肅貪污方案」，要求各機關成立政風督導會報，由各查核單位兼任秘書幕僚，加強推動政風調查工作。解嚴後，於民國八十一年立法院通過之「政風機構人員設置條例」，於法務部成立政風司，主管全國政風業務，各機關亦於同年九月十六日作為基準日，相繼成立政風單位⁵。近年來，已出現將現有廉政制度為基礎，將政風司擴編改制，提升為機關層級之計畫，以強化我國現行政風體制功能。

二、組織架構及業務執掌

（一）組織架構：

政風機構依據政風機構人員設置條例第四條規定，係指中央與地方機關及公營事業掌理政風業務之機構；並依據同條例第三條之規定，以法務部為掌理全國政風業務之主管機關。據法務部 2005 年 8 月之統計，目前共有 1019 個政風機構、政風人員 2431 人，已如前述，乃屬組織相當龐大之機構，其組織架構如下圖：

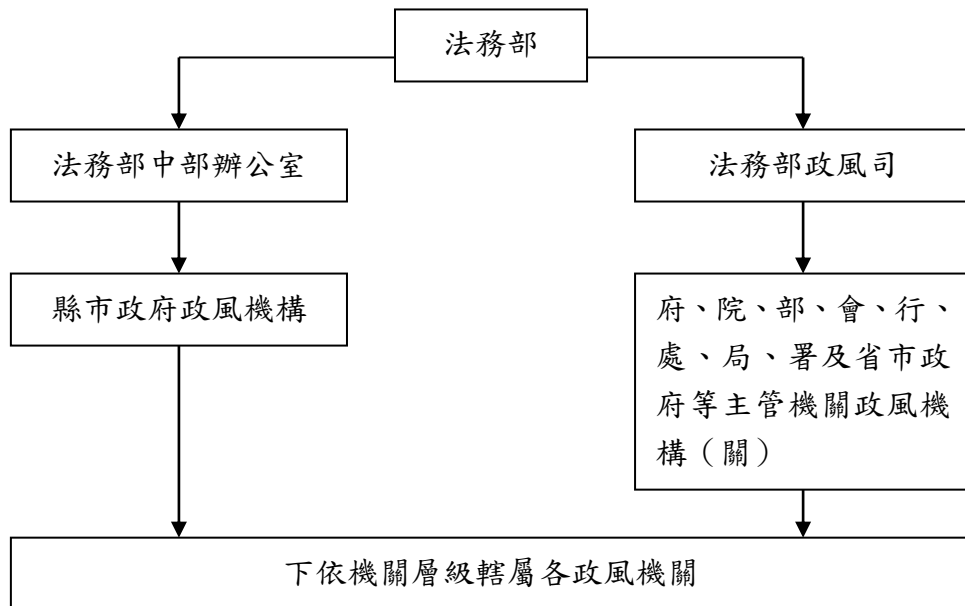


圖 2-1 全國政風機構組織架構圖

資料來源：法務部政風司全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw/ethics/structure.asp>，2005 年 5 月 22 日。本研究整理繪製。

⁵ 法務部行政執行署，http://www.tpk.moj.gov.tw/service_ethics_history.asp，2005 年 6 月 22 日。

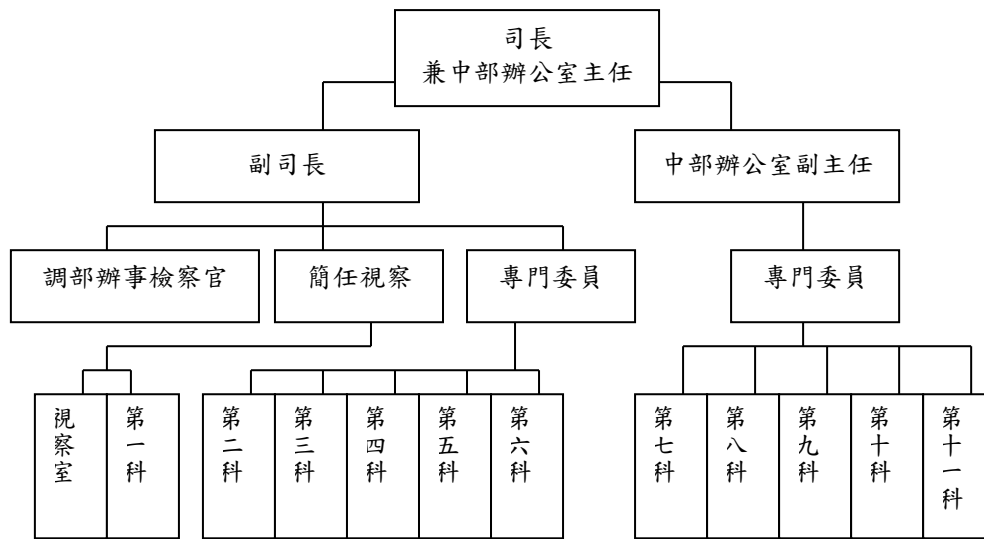


圖 2-2 法務部政風司組織架構圖

資料來源：法務部政風司全球資訊網，

<http://www.moj.gov.tw/ethics/structure.asp>，2005 年 5 月 22 日。

本研究整理繪製。

(二) 業務執掌：

政風機構設置之目的，依條例第一條即明白揭示「端正政風，促進廉能政治」。改制後之政風機構，在定位上是機關防制貪瀆的前哨；其功能，在機關內預先防制貪瀆，使得政府運作體系更為健全。也就是在促使機關的業務（尤其是易滋弊端業務）不但要能依法運作，更要能在公開的檢視環境下有效率的運作，其最終目標，在於建構廉潔而有效率的政府。現階段政風人員職掌之重點工作計有下列各項⁶：

1. 預防貪瀆不法事項

防貪是正本清源的積極作為，政風人員應發揮專業素養，深入瞭解機關內問題，以積極「興利」的觀念研提建議，以誠懇的「服務」態度協助機關修正不合時宜法令規章，促進行政程序公開化、透明化，提升行政效率，進而防制弊端。

2. 發掘貪瀆不法事項

⁶ 法務部行政執行署，http://www.tpk.moj.gov.tw/service_ethics_history.asp，2005 年 6 月 22 日。

肅貪是除弊、興利的必要治標手段，政風人員應加強宣導，鼓勵檢舉，積極發掘重大貪瀆不法，本「刑懲並行」原則，推動「刑事」與「行政」肅貪，有效嚇阻貪瀆，促進廉潔環境，提昇國家競爭力。

3.維護公務機密事項

從政府首長出國密訪事先外洩、機密會議洩密及使用密碼（語）暨通訊保密裝備失竊，顯示政府有關人員之保密警覺不足，今後保密宣導及防範措施應予加強，並檢討洩密案件的查處作為，杜絕違規或洩密事件發生，同時避免公務員以「洩密」為手段之貪瀆行為。

4.預防危害破壞事件

為確保國家重要建設與政府各項施政功能正常運轉，政風機構應依機關特性，推動各項措施以預防機關危害或破壞事件發生，並先期掌握預警狀況，提供機關有關部門事先採取防範及因應作為，做到「有備無患」及「弭患無形」。

5.辦理財產申報事項

辦公職人員財產申報，並透過民眾公開之查閱（全民監督）及政風機構主動的抽查審核，讓陽光成為最好的防腐劑。

6.協助辦理機關保防事項

機關保防為國家安全工作之一環，有鑑於中共積極對我攻堅、滲透，行政院蕭院長於第七十二次治安會報時指示各級政風機構將安全保防事項納入年度施政計畫，並列管追蹤其執行情形。

三、政風工作簡介

政風機構為端正政風、防制貪污及查察不法，必須採取一定作為始能達成前述目的。惟觀察政風機構人員設置條例，其性質較類似組織法而非行為法，也因此政風人員並無刑事訴訟法上檢察官、司法警察（官）之偵查及調查權。政風人員執行職務如發現不法，亦僅得依刑事訴訟法第二百四十一條為「職務告發」，其功能較為被動，影響肅貪工作之績效。茲將政風機構進行肅貪工作時常使用之查

處方式，分析如下⁷：

(一) 靜態蒐證：包括觀察及初查，應依案件性質擇適當者為之

1. 觀察，得以下列方式為之：例如觀察當事人日常生活行止、工作態度、風評或基本背景情資、比對該管政風機構檔案資料、初步研判法規條文構成要件、預判案件可能之佐證資料及其存放情形並利用公報、網路等資訊管道，蒐集機關外部資料進行比對。

2. 初查，其重點包括蒐集案情相關資料判斷案情發展及涉案法令規章、諮詢可信賴之機構人員、專家學者或民眾(無涉案之虞者)、研析可能之涉案人及關係人並分析相關當事人背景及人脈關係網絡。

(二) 計畫評估：

各政風機構應將靜態蒐證所得資料彙整，從中篩選有利案件發展價值資料，減少人為主觀因素干擾，並應將篩選所得資料，過濾人、事、(物)、時、地、動機、結果等要件，藉以鎖定蒐證目標；依篩選鎖定結果由原發掘政風機構視案情輕重，得先研擬查處計畫，循政風系統陳報主管機關政風機構審核後，依查處計畫續行動態蒐證步驟。如屬重大或特殊線索資料者應先研擬查處計畫，報經法務部政風司核准後方可進行動態蒐證。查處計畫應先儘可能注意各項政風查處流程環節，必要時先沙盤推演，預為評估案件可能之發展。計畫應記錄每個政風查處階段發展情形，並予檢討修正。

(三) 動態蒐證：各政風機關進行動態蒐證工作時，得依下列方式為之

1. 調閱文件卷宗：

政風人員為執行職務需查閱簿籍憑證暨文件設備時，可依各機關公文分層負責之規定，出具調卷單向檔案管理單位調閱或調借文件資料。調卷前應先詳閱政風機構卷宗、與案情有關之法規及機關訂頒之內規函釋等，並應先進行靜態蒐證，

⁷ 法務部政風司，[《政風查處工作手冊》](#)，頁 12-24，[台北](#)，法務部政風司編印，2001 年 9 月。

非案情必要或關鍵點無法突破時不得調卷。辦理調卷，應先報請上級政風機構核准始得為之，屬重大或特殊線索資料者，需經主管政風機構核准。但主管政風機構如有授權辦理調卷者不在此限。

2. 訪談相關人員：

政風人員為發掘貪瀆不法及處理檢舉案件，經原發掘單位政風機構主管核准，得進行訪談，訪談對象原則上限於陳情人、檢舉人、被害人及無洩漏案情之虞之關係人。對於涉案對象原則上禁止訪談，但配合案件澄清結案，而有需要者，不在此限。

訪談筆錄在刑事訴訟法上之定位如何？因政風人員並非司法警察，其所製作之訪談筆錄於政風實務屬於「線索資料」之一，得否具有證據能力，依據過去實務見解⁸認為「...。惟其指揮或命令無司法警察身分之人員偵查犯罪，於法尚屬無據，從而由該管人員製作之筆錄與蒐集之證據，自無證據效力。」從而該訪談筆錄並無刑事訴訟上之證據能力。

惟依據民國九十二年二月六日修正公布之刑事訴訟法第一百五十九條之四第一款規定「除顯有不可信之情況外，公務員職務上製作之紀錄文書、證明文書，亦得為證據。」按公務員職務上製作之紀錄文書、證明文書如被提出於法院，用以證明文書所載事項真實者，性質上亦不失為傳聞證據之一種，但因該等文書係公務員依其職權所為，與其責任、信譽攸關，若有錯誤、虛偽，公務員可能因此負擔刑事及行政責任，從而其正確性高，是以，除顯有不可信之情況外，其真實之保障極高。故在新修正之刑事訴訟法下，政風人員職務上所製作之訪談筆錄，除非有顯不可信之情形，否則仍可能具有證據能力。

3. 科技蒐證：

辦理政風查處工作時，得使用相關照相、錄音、錄影及其他器材設備進行蒐證，主管機關政風機構應將相關器材設備造冊列管，必要時統籌支援，並訂定器材使用規定，提供所屬政風單位申請借用。使用科技蒐證時，應注意尊重當事人

⁸ 參照（五十四）台函刑（二）字第六五九五號函釋。

之自由及人權，避免觸犯刑法妨害秘密罪或「通訊保障及監察法」之規定。政風機構執行政風查處工作後，發現案情有通訊保障及監察法第五條第一項所載事項，而依法檢察官可核發監察書時，得於查處案件報告中，建議有偵查權之機關實施「通訊監察」。

(四) 撰寫報告：

各政風機構應將政風查處步驟結果，依據案件性質彙編撰寫報告，並循相關程序陳報。

(五) 結案判斷：

各級政風機構應依職權在報告內做成結案判斷，結案判斷區分如下：

1. 函送偵辦：凡政風機構查獲之貪瀆線索或重大貪瀆線索，均應依相關陳報程序函送地檢署或調查局偵辦。
2. 行政責任：政風機構主動查辦簽陳機關首長核准，即得按情節依據公務人員考績法懲處或依公務員懲戒法予以懲戒。
3. 行政處理：移請業務單位檢討改進。
4. 澄清結案：查非事實時，予以澄清結案。
5. 註記存參：在現階段查無具體實證時，先予存參，視後續發展再行處理。
6. 續行查處：即案件查處程度尚未達 1 至 5 項程度，而有續查之必要。

四、執行成效

各政風機構為配合執行「掃除黑金行動方案」，於年度開始，即參酌機關政風狀況評估分析、重要預算支出及可能妨礙機關興利之因素，結合目標管理之概念，組成查處業務專精小組，縝密擬訂查處計畫，以計畫性作為發掘機關內組織性、結構性或高層人員隱身幕後共犯之重大貪瀆案件。四年多來，各級政風機構函送查緝黑金行動中心、地方法院檢察署或調查機關偵辦之重大貪瀆線索，八十九年有二十案、九十年有四十案、九十一年有六十四案、九十二年有五十九案、九十三年有六十三案、九十四年一至二月有十二案。其中如景文集團違法超貸案、高

雄市政府消防局局長涉圖利案、高雄市政府監理處集體貪瀆案、中正機場航空站主任涉嫌圖利案、營建署興建台東岩灣新村國宅官商勾結案、台東縣國中小學 7 位前後任校長涉嫌貪瀆圖利案、經濟部加工出口區前處長涉嫌圖利案、交通部公路總局彰化監理站人員涉嫌侵占公款三百多萬元、新竹科學園區銅鑼基地疑涉徵收弊案、交通部台中港務局前局長疑涉嫌採購機具圖利廠商、臺糖公司高階主管利用職權向包商索賄案及行政院衛生署涉嫌不當挪用 SARS 醫療器材案等，均在檢察、調查、政風單位之合力出擊下，使貪賊枉法者難脫罪責⁹。

參、廉政外控機制（調查局）之現況及執行

一、設置沿革

法務部調查局成立於民國十六年，迄民國三十八年四月間，政府為因應行憲之需要，改制為「內政部調查局」，此為我國第一個完成立法程序之調查機構，局長由季源溥先生出任，同年十二月隨政府播遷台北，至民國四十五年六月一日改隸司法行政部，際此期間，調查局之主要任務為掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查、保防事項，直至民國六十九年八月一日始改制為法務部調查局¹⁰。調查局為執行貪瀆防制工作，民國七十八年二月，經行政院第二〇九五次院會決議，指示調查局成立「肅貪處」，專責檢肅貪污瀆職，由副局長兼任處長，並從現有人力調配，在各外勤調查處、站成立肅貪科組，另同時成立四個機動工作組，專責偵辦重大貪瀆案件。旋於民國八十年二月一日奉命更名為「廉政處」，除更積極研擬偵辦貪瀆案件及預防措施，並主動偵辦重大貪瀆案件。

二、組織架構及業務執掌

⁹ 法務部政風司，http://www.moj.gov.tw/chinese/moj_govintr_poll_03_02.aspx，2004 年 6 月 22 日。

¹⁰ 法務部調查局，<http://www.mjib.gov.tw/cgi-bin/mojnbi/?newintroduction/newintro-2.html>，2004 年 6 月 22 日。

(一) 組織架構：

法務部調查局主要任務為維護國家安全、維護國家利益強化社會安定及增進人民福祉，得調查犯罪並採取各項預防措施。該局設有六個處，其中廉政處即負責肅貪業務。其組織架構，如下圖：

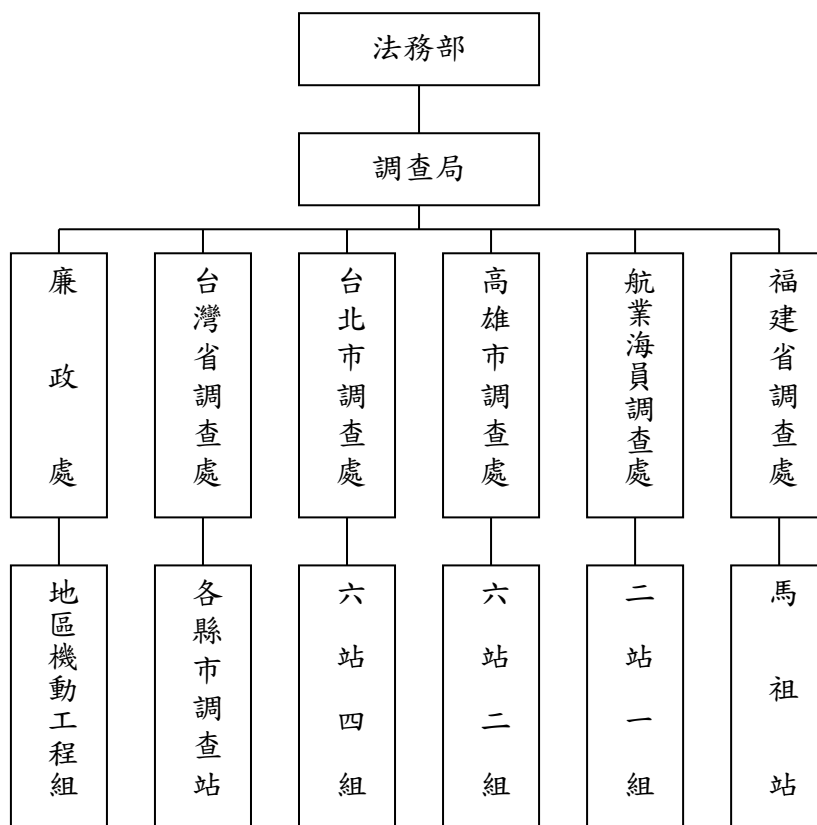


圖 2-3 法務部調查局組織架構圖

資料來源:法務部調查局，http://www.moj.gov.tw/chinese/moj_govlist_check.aspx，2005 年 6 月 23 日。本研究整理繪製。

(二) 業務執掌：

法務部調查局組織條例第二條規定：「法務部調查局掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查、保防事項。前項調查、保防事項，由行政院定之。」行政院據此於民國四十五年八月二十七日以台四十五（內）字第四七一號令頒布本局十項職掌；復於八十七年十月三十日台八十七法字第五三三八一號函及八十九

年十月二十七日台八十九法字第三一一一九號函，核定修正下列九項職掌¹¹：

- 1.內亂防制事項。
- 2.外患防制事項。
- 3.洩漏國家機密防制事項。
- 4.貪瀆防制及賄選查察事項。
- 5.毒品防制事項。
- 6.組織犯罪防制之協同辦理事項。
- 7.重大經濟犯罪及洗錢防制事項。
- 8.國內安全調查事項。
- 9.上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。

其中第4項「貪瀆防制及賄選查察事項」即為調查局廉政處執行廉政工作業務職掌之法令依據。

三、廉政工作簡介

調查局廉政處為達成反貪促廉之目的，其廉政工作政策乃為「預防重於偵辦，偵辦也為預防」，其主要工作簡介如下¹²：

(一) 預防貪瀆：

1. 函請行政處理

對於未構成犯罪，但顯有行政疏失或違背法令之公務員，函送所屬機關或其監督機關為適當之懲處，情節重大者，或以調查報告方式函送監察院參處，其處分內容包含撤職、免職、休職、降級、記大過、記過、申誡或書面警告等。另對

¹¹ 法務部調查局，[《中華民國九十一年廉政工作年報》](#)，頁20，台北，法務部調查局編印，2003年7月。

¹² 法務部調查局，[《中華民國九十二年廉政工作年報》](#)，http://www.mjib.gov.tw/newworkitem/crime/event/ch/part1_5_1.htm，2005年6月20日。

於行政機關內之規定或措施，顯有瑕疵或不周全，易生貪瀆弊端者，則將建議函送相關機關為適當之處理，以預防類似之弊端再度發生；對於採購案中有圍標等不法情事者，亦將相關廠商及不法情事函送權責機關，建議為停止開標、沒收押標金、停權等不同處置，以維持政府採購的公平性及正確性。

2. 研編調查專報

針對行政機關之施政弊端或作業流程等缺失，主動發掘問題，編撰貪瀆預防調查專報，提出政策修改或法令修訂之具體建議，函送該管上級機關或中央主管機關政風機構參考。

3. 分析案發原因

案件移送地檢署提起公訴後，針對個案情節，研究弊端癥結，分析貪瀆犯罪成因，就案件所發現之弊端與行政、法令之缺失情形等，提出原因分析、防範措施及改進意見，函送該管或上級機關政風機構轉業務單位參處。

4. 推廣宣導教育

廉政處自九十二年七月一日起訂定「法務部調查局貪瀆預防宣導教育工作作業要點」，全面推動外勤處、站執行宣導教育工作，以學校、職業公會、公司行號及一般民眾為重點訴求對象，期能將反貪理念往下扎根、深植人心，全民共同來反貪防貪，共創廉潔社會。

(二) 案件偵辦工作：

1. 偵辦貪瀆案件

舉凡公務人員及受公務機關委託承辦公務之人員（即廣義之公務人員），觸犯貪污治罪條例或刑法瀆職罪章，或是公務員假借職務上之權力、機會或方法，以故意犯刑法瀆職罪章以外各罪等不純粹瀆職罪，或觸犯其他散見於特別法等規定，以及與上述人員共同犯罪之人員，均歸類為貪瀆案件。

2. 偵辦一般案件

依行政院核定之調查局職掌第九項「上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。」故調查局廉政處之廉政工作尚包含上述以外之非貪瀆案件，

於此不予贅述。

（三）召開廉政工作諮詢委員會

八十年八月一日成立「廉政工作諮詢委員會」，敦聘國內學者、專家、法界人士及社會賢達擔任諮詢委員，以召開會議或個案諮詢方式，提供廉政工作之策略建議、缺失檢討，作為精進業務之參考。

二、執行成效

九十三年調查局所移送之廉政類案件共 492 案，其中 309 案，共計 669 人屬貪瀆案件類型，貪瀆案件的 309 案中，若以案件數之多寡排序，依次為公共工程、警察、教育行政、採購及環保等；若以涉案公務員之人數排序，則分別為公共工程、警察、採購、醫療衛生及教育行政等。分析其所觸犯之法律，其中以違反貪污治罪條例移送的 269 案最多，其次是政府採購法及刑法等。貪污治罪條例第四、五、六條中三個不同層次的貪污犯罪，依構成要件可分為十三種貪污類型，然幾乎所有的貪污案件都集中在圖利、侵占、職務詐財、行受賄、採購舞弊、藉勢藉端勒索等九個條文，至於公用運輸工具裝運違禁物、擅提或截留公款、扣留不發、徵募舞弊等四個條文，則或因時空環境與立法時有所不同，已經甚少有適用的機會。

調查局廉政類貪瀆案件最主要來源是主動發掘，共佔全部案件的三成左右，其餘由政風機構提供、民眾檢舉及檢察單位發交等三類，共佔全部案件的六成左右，自首、監督察單位提報及其他來源，則佔全部案件一成左右。

在九十三年度的移送案件中，公共工程、醫療衛生、警察、司法貪瀆及採購類的案件的貪污金額都超過二千萬元以上，顯示這些領域公務員獲取不法利益總額較大。以貪污金額為例，九十三年度移送之廉政案件中，總金額為 2,306,678,071 元，平均每案為 11,252,088 元。

第二節 香港廉政體系運作現況分析

香港廉政公署（Independent Commission Against Corruption，以下簡稱 ICAC）的成立源於六 0 及七 0 年代，香港社會賄賂成風，市民飽受不公，尤其在 1973 年涉嫌貪污的警務處總警司葛柏在接受調查期間潛逃回英國，更引起社會極大震撼，導致民怨沸騰，上街抗議宣洩不滿，鑑於事態嚴重，政府旋即委任高級副按察司百里渠成立調查委員會，1973 年港督麥理浩正式宣佈成立一個獨立的廉政公署，全力打擊貪污。

事實上，香港政府於 1948 年即已制定「防止貪腐條例（the Prevention of Corruption Ordinance）」，對於議員、企業家及公僕涉嫌貪腐者，處以 5 年以上徒刑及科以 10,000 元（美元）罰金，並由警務處刑事偵緝處下反貪腐科負責全港相關反貪腐工作。但諷刺的是，當時貪腐最嚴重的正是警界，反貪腐效率自然難以彰顯，香港政府乃於 1957 年再立法成立常設貪腐委員會（the Standing Committee on Corruption），構思反貪腐工作的推動，並於 1960 年由行政及立法等專業人士共同組成；迄 1968 年，基於新加坡政府推動反貪腐工作已具有相當成效，香港政府內部港英官員亦主張應成立獨立反貪腐機構，但卻遭警界強大反彈而作罷。1971 年，由於香港公民社會對貪腐的猖獗、政府的莫視無能，匯聚形成一股強大輿論壓力，港府再通過「防止賄賂條例（the Law on the Prevention of Bribery Ordinance）」，制定著名的「財產來源不明罪」，然而社會貪婪風氣依然瀰漫未減，直至 1973 年發生「葛柏事件」¹³，促使香港社會掀起一場反貪腐寧靜革命。同年 Mary Macle hose 奉派擔任香港總督，主張並支持成立一個獨立反貪腐組織，並於 1974 年 2 月 15 日 ICAC 依據「總督特派廉政專責公署條例」成立，其使命為「致力維護香港公平正義，安定繁榮，務必與全體市民齊心協力，堅定不移，以執法、教育、預防三管齊下，肅貪倡廉。」其目標為「以有效方式調查和檢控貪污，積極推行防貪措施以杜絕貪污機會，教育市民認識貪污的禍害及爭取他們對肅貪倡廉工作的支持」（ICAC，2004；Kim，2003：2-3，Quah，2004：1），其主要任務如下：

¹³ 1973 年香港總警司葛柏被發現擁有 430 餘萬港元財產，約為其 20 年薪俸的 6 倍，因而被懷疑是貪腐所得。香港律政司雖依據財產來源不明罪要求其說明，但葛柏卻輕易潛逃回英國，導致港民對港府無能處理貪腐積怨瞬間爆發，直至 1975 年葛柏由英國引渡回港接受司法審理，社會始恢復平靜。有興趣者請參閱 ICAC 網站。

- (一) 接受貪污舉報、執行調查任務。
- (二) 審查政府及公共機關之辦事慣例、方式及工作程序，期以檢查引致貪污之漏洞與機會，並謀求改善之道。
- (三) 向政府或公共機關首長，建議更改不良慣例與作業程序，減低可能引致貪污之機會。
- (四) 引導市民認識貪污之害處，並鼓勵以行動參與「肅貪倡廉」行列。

香港的廉政工作，是以治標、治本、根除三管齊下為方針（黃榮護，2003：12）。在治標方面，是廉政署執行處的工作。其是通過舉報、調查、拘捕與監控及法庭宣判等四個程序來打擊貪腐份子。治本即是剷除貪腐來源，主要是完善各項制度和程序。主要負責單位為廉政署的防止貪污處。其主要職責包括審查監察工作制度和程序、提供顧問諮詢服務、加強與委託機構的聯繫。另外，社區關係處則是透過教育民眾來轉化大眾的價值信念，進而改變其態度，爭取公共支持。其傳播的策略包括：清楚地界定目標公眾，計分成青少年、企業、政府及公務機關、地區團體和選舉事務五類，並針對每一類公眾群體設計各種倡導活動；善用政治傳播，包括組織辨識系統、運用新型態的傳播科技、議題網路、社會網路；帶動公共參與；強化公共教育。

從香港打擊貪污犯罪的作法上，可獲得下列必須具備的六個要素（劉道清，1993：73-75），首先是執法者肅貪的決心。這個決心必須來自最高層。其次是反貪機構的獨立性。防止獨立機構濫用權力的一個方法，是設立諮詢委員會，邀請市民作委員，就其工作提供意見。第三是社會公眾的支持和配合。民眾的肅貪意識，是反貪污能否獲勝的重要因素。其實對貪腐者最大的阻嚇作用，是輿論對貪腐罪行的指責及抨擊。第四是採取「三管齊下」的方針對付貪腐。即執法、防貪、教育等三管齊下的方針，即在加強對貪污罪行的調查、檢控與懲戒的同時，一方面研究如何使用一種積極而高度專業化的防微杜漸方法，來切實防貪堵漏，以減少貪腐機會；另一方面通過社區關係開展廉政教育，策動市民支持肅貪倡廉，致力於培養市民的公民責任感和良好道德。因此，「三管齊下」的全新工作方法，使廉政

公署在肅貪倡廉中獲得佳績。第五是需要有強大的執行權力。第六是要有充足的資源，包括財政、器材、設備及人員等。

ICAC 的三叉式的專責部門設計中，執行處有效地嚇阻貪污，防止貪污處不斷執行檢查並矯正政府各種行政程序，以防貪污等功能，都展現了政府肅貪倡廉的利器與決心，但成立一個專責的公共事務管理部門—社區關係處，在忍耐貪腐程度很高的社會裡來教育民眾，轉化大眾的價值信念，進而改變其態度，爭取公共支持，這是 ICAC 進行肅貪反腐社會改造 (Social Reengineering) 成功的關鍵所在，檢視以下數據即可窺其一斑 (黃榮護，2003：13)：

- 不具名的投訴案件：1974 (35%)，1980 (56%)，2001 (71%)。
- 對警察的投訴案件：1974 (45%)，1984 (30%)，2001 (11%)。
- 對政府部門的投訴案件：1974 (86%)，1984 (60%)，2001 (39%)。
- 不能忍受貪污的比例：1993 (36.7%)，1998 (80%)，2000 (83.7%)。
- 民眾願意舉報的比例：1993 (54.4%)，2001 (65.5%)。
- 署名舉報案例：1974 (34%)，1989 (68%)，1999 (73%)。
- 認為廉政公署值得支持：1999 (98.9%)

上述的調查數據，顯示了民眾在肅貪防腐工作的角色上，由被動轉趨於主動，而且普遍地認定貪腐是不公不義，不能容忍的社會現象。

在法制層面上，香港反貪腐法律主要有：防止賄賂條例、廉政公署條例及選舉 (舞弊及非法行為) 條例。其中又以防止賄賂條例為主體，立法特色包括：

- (一) 規範對象包括公、私部門。
- (二) 明定貪腐是利用不正當手法謀取個人私利，從而導致他人利益受損。
- (三) 公部門又區分一般公僕 (第三、四及十條) 與事業機構公僕 (第四條)，各依不同條文規範：

1. 第三條規範公僕倫理規範，以維持公僕高度誠信與操守。其主要規定任何公僕未經行政長官一般或特別許可，不得索取或接受任何利益；以及毋須證明涉嫌人犯罪動機即可入罪。其允許接受利益條件如下：

- (1) 任何公僕未經行政長官一般或特別許可，不得接受現金、證券、禮品及招待；其中禮品於不違反一般禮儀及與職務無關者，是可於報備許可後接受的；
- (2) 公僕向朋友借貸不得超過港幣 2,000 元，並且應在 40 天內償還。
- (3) 公僕所收到禮物與行為倫理規範不一致時，應事先獲得主管允許，或事後得到長官允許。
- (4) 主管應命令其僚屬歸還未經允許收受禮品；如無法歸還應即時處份。
- (5) 違反公僕倫理規範，處以 1 年徒刑，及科以港幣 100,000 元罰金。

2. 第四條規範公僕貪腐罪行，任何公僕索取或接受利益，作為執行職務誘因或報酬，即屬違法；任何人向公僕提供上述利益，亦屬違法。

3. 第十條規範公僕享有生活水準或擁有及支配財富，與其公職收入不相稱即屬違法。意即財產來源不明罪。

(四) 第九條主要規範公、私部業務及人員利益衝突迴避及限制。

在違法調查方面，執行處於調查全港公、私部門涉嫌違反防止賄賂條例、廉政公署條例及選舉（舞弊及非法行為）條例貪腐舞弊案件過程中，發現公僕行為有關或可能涉嫌貪腐案件，亦應一併調查併陳報行政長官。再者，對於執行處調查蒐證結果，應徵詢律政司意見決定是否提起公訴。但凡屬於違反防止賄賂條例第 II 部分所列罪行者，應由律政司負責審核決定起訴與否，意即違反防止賄賂條例，第 II 部分所列罪行提起公訴前，必須獲得律政司司長同意。

綜此，在調查成效上，1974-2004 年接獲與貪腐有關檢舉案件計 161,491 案，其中 87,511 案與貪腐有關，涉及公僕者 44,207 案。2003 年接獲與貪腐有關檢舉案件計 4,310 件，2004 年則接獲 3,746 件，檢舉案件中有近 70% 為具名檢舉。2003-2004 年執行成效如表 2-1，其中定罪率亦高達 70%；而其重視的廉政績效指標如表 2-2：

表 2-1 2003-2004 年香港廉政公署調查成效表

類別 年度	檢舉 (案)	調查 (案)	起訴 (人)	判決確定 (人)	定罪 (人)	定罪率 (%)
2003	4,310	3,264	416	214	150	70.09
2004	3,746	2,856	417	389	302	77.63

資料來源：香港便覽（香港特別行政區政府新聞處）。

表 2-2 廉政公署重視的廉政績效指標

主要指標	調查期程/年度
貪污舉報	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 不具名的投訴案件 ▪ 對警察的投訴案件 ▪ 對政府部門的投訴案件 ▪ 民眾願意舉報的比例 ▪ 署名舉報案例 	
被檢控人數	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 被檢控人數 ▪ 已完成的檢控數目 ▪ 被定罪人數 ▪ 被警誡人數 ▪ 建議接受紀律/行政處分的公務員人數 	
社區重視	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 媒體對廉政公署行動成果的報導頻率 ▪ 民眾認為廉政公署值得支持 ▪ 民眾獲知廉政公署倡廉活動 	

資料來源：本研究整理。

香港廉政公署（ICAC）反貪腐行動背景與策略作法的成功因素，在於反貪腐行動不能只是口號，歸納其成功元素在於政府高層意志力，香港政府深知貪腐終將會削弱任何政府的合法性，意即帶來治理合法性危機。再者，即由政府形塑文官倫理與廉潔價值觀，培育創造性的精神與提高效率的情境，將倫理視為一種資產，其標準包括：正直（正直處理民眾事務，提供詳實訊息）；無私（組織目標先於個人目標，以獲得極大化終極價值）；真誠（揭發各種形式賄賂）。最後，則是致力於精簡運作程序，免除繁文縟節，擴增受理窗口等作業方法，減低所謂快速通關費（speed money）及競租（seeking-rent）行為的產生，阻絕公務流程中所有可能產生弊端的環節。

第三節 新加坡廉政體系運作現況分析

新加坡在 1959 年獨立之前，曾經是英國統治長達 140 餘年的殖民地，在殖民統治期間，英國在新加坡殖民政府雖然早於 1937 年即已訂頒實施「防治貪腐法(The Prevention of Corruption Act)」，並由英國殖民政府警察局犯罪調查處之下的反貪腐科負責全新加坡反貪腐工作。但是在 1940-1950 年代，集體貪腐或賄賂公僕以求得適當服務回報行為，在新加坡仍然是一種廣泛與普遍現象，由於警察自身貪腐現象亦十分嚴重，反貪腐行動自然難以獲得具體成果。因此，當 1951 年新加坡發生鴉片遭搶劫醜聞時，英國殖民政府特別調查小組調查結果指出，認為必須成立一個獨立於警察部門的調查貪腐組織。英國殖民政府乃於 1952 年成立一個涵蓋公、私部門獨立調查及預防貪腐的「貪腐調查局 (the Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)」(Kim, 2003: 4-5; Maria, 2002: 40-45; Quah, 2004: 1)。

新加坡貪腐調查局直屬於總理，總編制人員額約 76 人，其中局長 1 人、副局長 2 人及助理局長 5 人，41 位調查人員；在組織設計上，貪污調查局分成兩大部門，其下設組(詳如圖一)，堪稱「小而美、小而能」獨立反貪腐調查機構。(CPIB, 2005)¹⁴：

(一) 行動部

行動部援引《防止貪污法》，負責調查工作，由 4 個調查小組組成，其中一個單位是由精英組成的特別調查小組 (Special Investigation Team, 簡稱 SIT)，專門處理較複雜、重大的案件。調查完畢後，行動部將根據所獲得的證據呈交報告給檢察司。根據《防止貪污法》規定，任何控訴都必須獲得檢察司的書面同意才能進行。涉嫌貪污但因證據不足致無法被提控的公務員，(在檢察司的同意下) 案件轉交給有關部門的主管，以對該公務員採取紀律處分。行動部也設有情報小組，負責蒐集和綜合情報，同時執行外勤調查以支援行動部調查工作所需的資料。

(二) 行政與特別支援部

1. 行政組：負責行政與人事方面的事務，為政府部門和法定機構提供檔案審查服務，並訂定該局的策略性計畫。
2. 策劃組：負責有關策劃和政策的工作。

¹⁴ 相關資料參閱本研究案協同主持人謝立功今 (2005) 年元月參訪新加坡貪污調查局 (Corrupt Practices Investigation Bureau, 簡稱 CPIB) 時，由該局負責提供。

3.預防與檢討組：檢討容易發生貪污案件的政府部門工作程序，找出行政上可能促成貪污和不當行為的弊端，並提出改善和預防措施

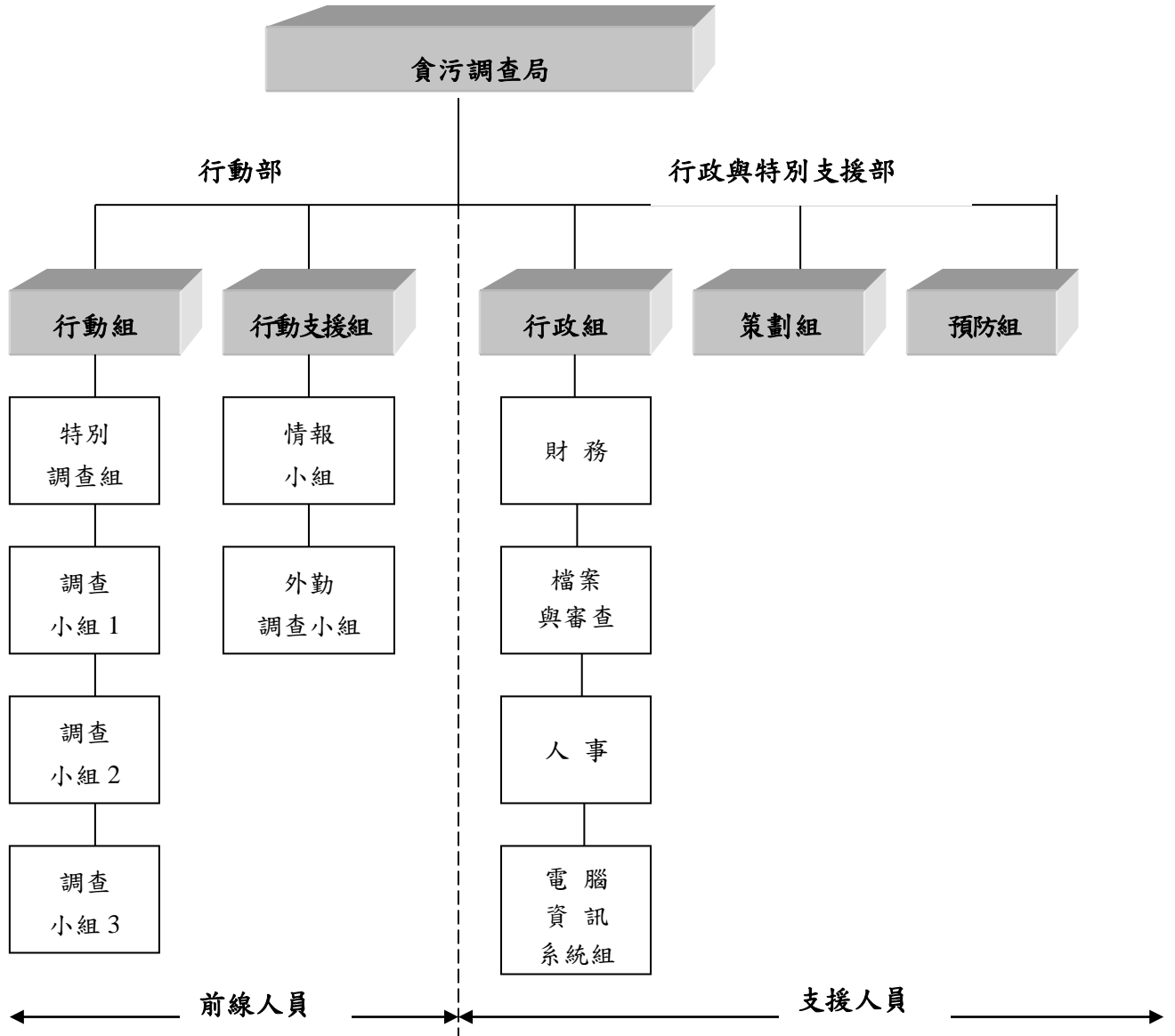


圖 2-4 新加坡貪污調查局組織架構圖

相對於其他國家，新加坡政府在處理公共部門內的貪污案件重視法律面的執行成果，其反貪法規堪稱完善，亦具有指標性的規範效果，本研究將詳細審視新加坡政府相關反貪法規，藉以建構最佳參考點的標竿學習。新加坡政府早於 1960 年修訂防治貪腐法（Prevention of Corruption Act），賦予強化貪腐調查局調查及處分權；其次於 1989 年通過「貪腐（沒收利益）法（The Corruption【Confiscation of

Benefits】 Act)」賦予法院沒收因貪腐所得利益，頒行「新加坡公務人員紀律與行為準則」；再於 1995 年制定「破產法 (Bankruptcy Act)」；之後於 1999 年制定「貪腐、毒品交易及其他重大犯罪(沒收利益)法(Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes【Confiscation of Benefits】 Act)」替代貪腐(沒收利益)法，以防治貪腐、毒品質交易及其他重大犯罪等不法所得洗錢；最後則是 2000 年制定「犯罪協助法 (Mutual Assistance in Criminal Matter)」，以加強協助防治國際犯罪事務。總之，上述修(訂)法主要包括：

一、《防止貪污法》(Prevention of Corruption Act)

該法於 1960 年施行，授予貪污調查局更大的調查權力，同時加重了刑罰，該法經多次檢討修正，其重要內容如下：

- (一) 法庭可以命令違法者以交罰款的方式交出賄賂。
- (二) 控方無需證明受賄者是否有能力、權力、機會或者有沒有去實行受人所託的事項。
- (三) 調查員可命令受調查的公務員以宣誓書的方式呈報本人與其家人的財產。
- (四) 授權總檢察長要求國稅局提供嫌犯的所得稅資料。
- (五) 收入與財富不相稱的情形可作為呈堂證據。
- (六) 沒有佐證的同謀證據可以接納為證據。
- (七) 被貪污調查局調查員問話的人有法律上的義務提供情報。
- (八) 可調查新加坡人民在國外所觸犯的貪污罪。
- (九) 向貪污調查局提供虛假情報的行為被列為可逮捕的罪行。

二、《貪污(利益沒收)法》、《貪污、販毒和其他嚴重罪行(利益沒收)法》(The Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes)

1989 年通過《貪污(利益沒收)法》，該法授權法庭凍結和沒收貪污者的財產，當一個被告的貪污罪名成立後，法庭可下令沒收被告所有來歷不明的財產。《貪污(利益沒收)法》於 1999 年 9 月由憲章第 65 (A) 的《貪污、販毒和其他嚴重罪行(利益沒收)法》所取代。該法除了授予法庭同等凍結和沒收貪污所得之權

力外，洗黑錢的罪行也被列入此法內。

三、對於涉及貪污行為公務員的處理

(一) 法律處分

任何涉嫌貪污罪行而被法庭定罪之公務員，將面對嚴厲的法律處分，並因此而失去工作、養老金及其他利益。

(二) 紀律處分

涉及貪污行為的公務員即使因證據不足而未受刑事處分，也可能會面對革職、降級、.停止加薪或延遲加薪日期、罰款或警告以及強制性提早退休等懲處。

(三) 行政措施

為確保廉潔並降低公務員涉及貪污的機會，所採取的行政措施包括：1.由文官取代警官；.剷除貪污的機會；精簡行政程序並摒棄官僚作風；調整文官的薪俸；在政府合約中明文警告承包商，凡有賄賂事實者，合約即可能遭終止。

四、預防性的指導守則

政府的防止貪污的行政條文已經融入管理公務員行為和紀律的指導手冊中。其重點如下：

(一) 公務員不可以貸款於他人以收取利息。

(二) 公務員不能借超過其薪俸三個月的無抵押貸款，向財務機構和保險公司貸款必須有足夠的抵押品，不能向有利害關係的人士借貸，也不可以簽署任何的承諾書或借據。

(三) 公務員不能利用公務上所獲得的訊息來換取個人的利益。

(四) 公務員必須向其主管或相關人員說明所有在工作中與其個人利益有關的問題。

(五) 公務員不可藉職務之便接受廠商任何形式之饋贈。

(六) 公務員在初任公職時和任職期間每年都要申報本人與其配偶以及未成年子女的財產。

(七) 公務員在未獲得書面批准前不能經商和從事副業。

從制度面的執行上，在涉及牽涉公共部門的貪污案件，不論貪污者的層級和地位，一律依法懲辦；另一方面，雖然貪污調查局優先處理公共部門內的貪污案件，但也授權該局對私人企業內的貪污事件進行調查（此部分甚至還超過對公部門之調查）。私人企業內的貪污事件通常涉及支付或收取非法佣金或回扣，例如採購人員從供應商處接獲非法佣金或回扣。其可能造成供應商為了取回所支付的佣金而把貨品的價格調高，最終將導致公司成本的增加、效率降低與形象受損，進而削弱競爭力。更重要的是，在私人企業中存在這類賄賂風氣，將嚴重的打擊投資者對新加坡作為主要商業和金融中心的信心。

在創新作法上，每名公務員每年都必須簽署一份聲明書，聲明沒有財務方面的困境。一名有債務的公務員很容易受制於人和被人利用，受賄的可能性也相對提高。再者，所有公務員在初任公職時以及其後的每一年，都必須申報其財產以及在私人企業中的投資，包括其配偶和未成年子女名下的財產和投資。如果購買非建屋發展局的產業，必須在一個星期內向服務部門呈報。如果公務員購買超過一間的房屋，而這些房屋的總價值卻和其總收入不相稱，將會被質問。如果擁有私人企業的股份，可能被要求放棄這些股份以避免有利益上的衝突。在預防行賄行為上，公務員是不允許接受與其有公務往來的人士所贈與的任何金錢或禮物，也不准接受任何招待，以免受制於人。如果無法拒絕有公務往來人士的饋贈（例如外賓所贈的紀念品），則可收下禮物，然後把它交給服務部門的主管處理。不過，該官員也可保留該份禮物，但必須支付由財政部委任的估價師所評估的價格，方能將該禮物買下。綜此，新加坡政府除嚴格執行的反貪法規外，其實際優先處理的反貪案件之流程已形成制度化的運作流程，面對我國現階段建構國家廉政體系之際有其參考價值。

第四節 韓國廉政體系運作現況分析

依據國際透明組織 (Transparency International, TI) 於今年 (2005) 10 月 18 日公布的 2005 年全球貪腐印象指數 (Corruption Perception Index, CPI)，韓國是今年度亞太地區名次進步做多的國家，從去年 (2004) 47 名 (分數 5.0) 進步到今年 40 名 (分數 4.5)，依據國際透明組織研究部在全球新聞稿中特別強調與肯定近年南韓政府在反貪的制度與法律建設上均有卓越表現，於 2002 年成立獨立反貪委員會 (the Korea Independent Commission Against Corruption, KICAC)，並於 2005 年一系列反貪法制的革新建制 (TI, 2005)。再者，韓國在今年 (2005) 3 月 9 日由總統盧武炫、首相李海瓚以及其他黨政商界與民間團體代表人士共同簽訂「反貪與透明化社會公約」(the Social Pact on Anti-Corruption and Transparency, K-PART)，來作為韓國反貪污與促進企業透明化的重要象徵 (朱奕嵐，2005)。這些補強該國廉政體系的重要建制與措施均值得我國學習參照。

長久以來，南韓亦深受政治貪腐的盛行所困擾，根深蒂固的人際關係網絡是造成政治貪腐的主要原因之一：包括血緣、同鄉、同學等關係都是關係聯結的元素，而政府主導經濟發展下的過度管制也是問題的根源。為了徹底掌握政府部門的貪腐情況，漢城市政府在 Goh Kun 市長的主政期間，1999 年首先發展出一套「反貪腐指數 (Anti-Corruption Index, ACI)」，用以測量市政府中各個行政單位廉潔程度的整合性指標體系。最初是將焦點著重在 5 個較易產生貪腐的部門上，包括地方稅收部門、住宅建築部門、營建工程、公共衛生和消防服務。其後又增加了 2 個部門：公共運輸和都市停車服務 (Bahk, 2002: 119)。

詳細言之，ACI 是由兩個基本的面向來組成，如圖 2-5 所示：

一、民意調查

此民意調查不同於以往都是針對全體民眾抽樣的施測，而是針對那些和基層公務員有接觸過的民眾來加以施測和調查所得到的結果。據此建構成「反貪腐印象指數」(Anti-Corruption Perception Index, ACPI)。

二、是有關政府部門對於反貪努力的事實和統計的呈現

據此建構成「反貪腐努力指數」(Anti-Corruption Efforts Index, ACEI)。

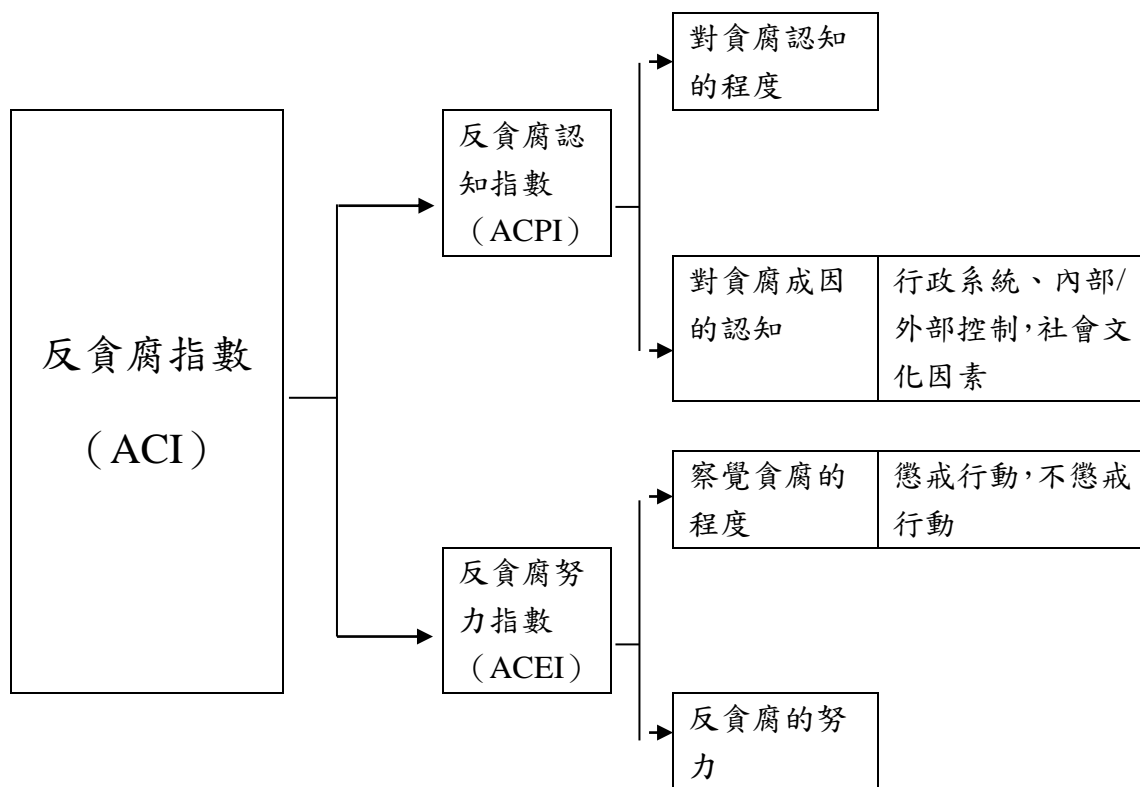


圖 2-5 反貪腐指數的架構

資料來源：Bahk (2002), pp.126.

由此可知，ACI 同時包括主觀的認知評價和客觀的統計數據。1999 年的 ACI 共有 34 個指標，後來因有些指標缺乏可靠的資料、嚴重的自我選擇性偏差、數值的變異量較少、及方向模糊性等，2000 年的 ACI 構成由 34 個指標降至 23 個指標，其結構如表 2-3 所示。其中 (1) (2) (11) (18) (23) 項為量化指標，其餘為質化指標，不過，所有的指標都是用五點制的 Likert 量表來表示 (由 1 至 5 分)，每項指標透過下列公式的權值來轉換，使其總分為 100 分。至於權值的決定則是徵詢專家學者的意見。

$$TI = C_i + S_j = \sum_{i=1}^n (X_i) \times w_i + \sum_{j=1}^k (X_j) \times w_j$$

TI : 反貪腐指數

C_i : 反貪腐認知指數

S_j : 反貪努力指數

$X_{i,j}$: 指標的廉潔程度

n, k : 指標的數目

$w_{i,j}$: 各項指標的權值

表 2-3 2000 年 ACI 指標項目

測量的指標	
對貪腐的認知程度	(1) 對受賄頻率的認知 (2) 平均行賄總數的認知
對行政系統的認知	(3) 過度管制的程度 (4) 解除管制的改善程度 (5) 行政程序的簡化程度 (6) 行政程序透明化程度 (7) 行政程序的公平性 (8) 資訊揭露的公開化程度 (9) 資訊揭露清單的數量 (10) 行政電腦化的程度
對內部/外部控制的認知	(11) 市民的訴願和請願被接受的比例 (12) 內部稽核的適當程度 (13) 懲戒行動的強度 (14) 民眾與非政府組織的積極參與程度
社會文化因素的認知	(15) 行賄的有效度 (16) 貪腐網絡的組織固化程度 (17) 社會文化對腐敗的接受程度
懲戒行動	(18) 對於受賄採取懲戒行動的次數 (19) 除了受賄外，因貪腐而採取懲戒行動的次數
不利行動	(20) 因貪腐而採取較訓斥為輕或等同於訓斥的處罰行動次數 (21) 對疑似貪腐行為提出報告或通知的次數
反對等	(22) 抗議案例的數目
反貪腐的努力	(23) 解除管制功能的數目 (24) 資訊揭露案例的數目

資料來源：Bahk (2002), pp.128.

此外，漢城市政府將 ACI 測量結果公布周知可獲致以下的幾項結果：(一) 讓市政府行政部門更為重視貪腐問題的處理、(二) 提高民眾的反貪腐意識，激起社會辯論和獲致教育的效果、(三) 為未來的測量建立基準線，可以得知哪裡出現錯誤和需要改革的優先重點、(四) 讓貪腐問題去政治化，將焦點轉移到實質議題上及(五) 將反貪腐資訊與市民分享，激起市民積極參與反貪腐的活動 (Bahk, 2002: 124)。

當然，ACI 並不是完美無瑕疵的，仍有一些需要改進之處：(一) ACI 是落後指標，調查結果所反映是過去的貪腐指數和民眾對過去經驗的認知、(二) 無法避免許多統計上的問題，諸如自我選擇、回應誤差、測量誤差等、(三) 將 ACPI 和 ACEI 這二個不同屬性的指數合併為 ACI，在理論上站不住腳及 (四) ACI 的測量結果雖然公開，但並沒有將全部的細節公布，僅有描述性統計和整體數，一般人無法取得細部的資料 (Bahk, 2002: 135-136)。

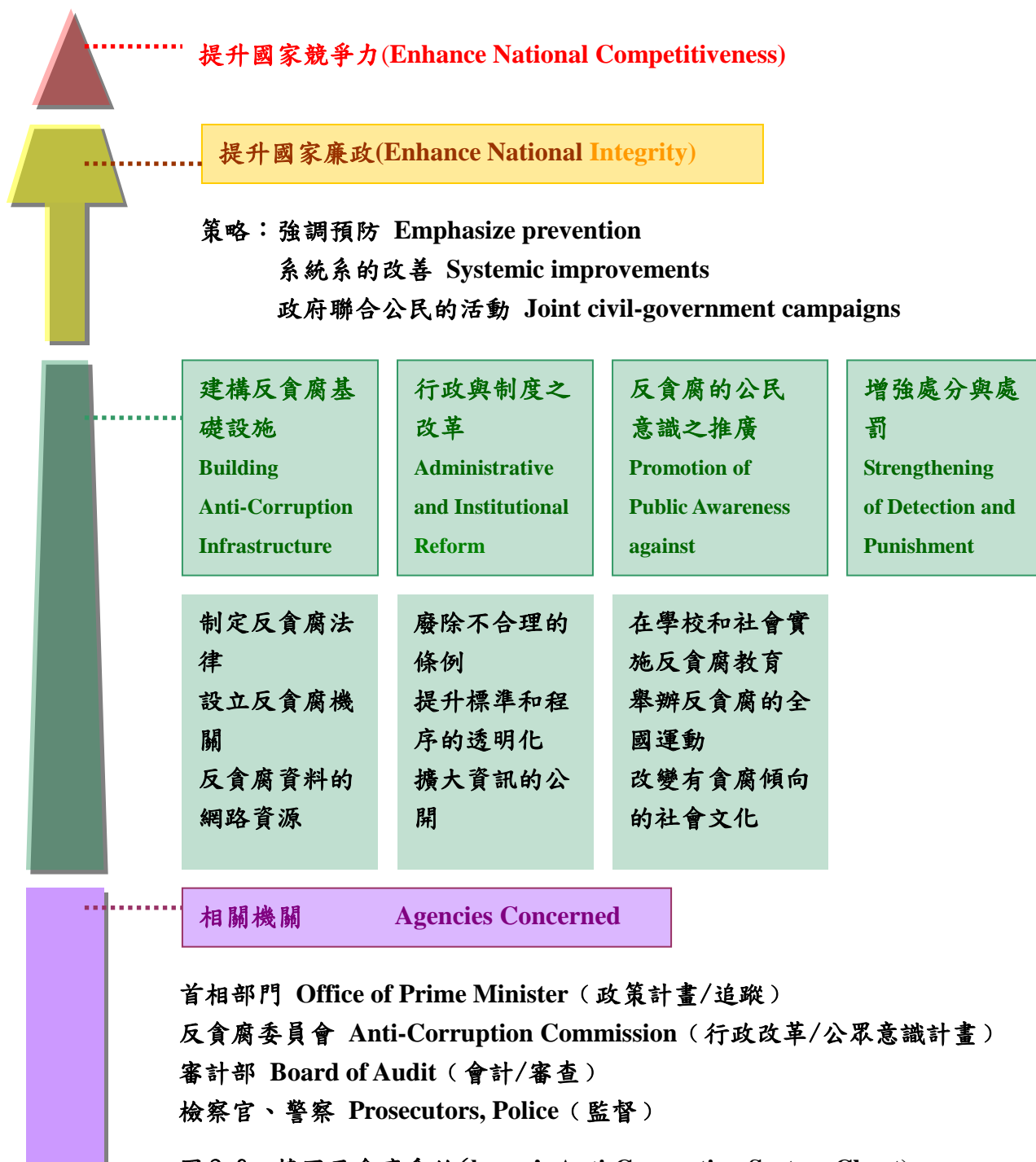


圖 2-6 韓國反貪腐系統(korea's Anti-Corruption System Chart)

綜合論之，一個國家的政治能否穩定，政策推動能否順暢，端賴掌權執政者能否得到人民的信賴，此一信賴亦即社會學者所稱之「社會資本 (social capital)」。

然而，社會資本是否得以累積，則取決於政府是否廉潔有能，故如何整治綱紀，建立廉能政風，實為各國政府必須要面對的首要課題。從國際透明組織每年公布的「貪腐印象指數」，其觀察對象含蓋民主國家、共產國家；亦不分其屬於已開發國家、開發中國家，或是未開發國家，即可得到驗證。而韓國漢城市政府在這一方面的投入與努力，更可以瞭解到，反貪腐不是只有中央政府需要關注的議題，而是各級政府機關的共同責任。不過，無論是國際透明組織所公布的「貪腐印象指數」，抑或是漢城市政府所建立的「反貪腐指數」，在本質上仍屬於主觀指標的範疇，其缺點是容易受到受訪者的個人價值判斷所影響，這也正凸顯出開發客觀指標的迫切性與必要性，本研究即是以建立有關廉政的客觀指標為鵠的。

第三章 國際組織建構國家廉政指標體系之探討

隨著全球治理體系的網絡形成，打造廉能政府成為全面提升國家競爭力及治理能力的不二法門。事實上，在當前許多的國家競爭力指標當中，國家的廉政體系的健全與政府人員的廉潔程度均是重要的評比項目之一，因之，測量政府相關人員貪腐的嚴重程度，以及瞭解不同時空環境下的變化情形，非但是建立廉能政府的基礎工程，也是各國政府必須認真面對的政策議題。

近年來，「掃除黑金、肅清貪瀆」在全民殷盼之下，已成為政府重要施政項目之一，包括政府組織與公民社會在內，均已投入不少心力在監督與改善政府人員的廉潔作風之上，敦促如行賄外國公務人員罪等多項反貪法案的制定通過，也積極規劃以追查資金流向阻絕貪瀆犯罪等防制政策，企圖奠立反貪倡廉的政府形象。然而，國際上對我國防制貪污的相關評比顯然不如預期，依據世界銀行最新公佈的國家治理指標，台灣在評比的六項指標中，在法治程度、防制貪污與政治穩定度三項都呈現退步的態勢。在打擊貪污，防腐敗的指標當中，台灣百分位排名從 1998 年的 83.6，一路下降，2004 年只剩下 73.9，法治、防貪品質仍待改善，人民期待政黨輪政，能帶來清廉政治的美夢也幻滅（中國時報，2005.05.19，A3）。

據此，本研究認為建構我國國家廉政體系及指標應參酌當前各國際組織所發展的跨國性比較研究方案，探討渠等建構國家廉政體系及指標的調查方法，作為模型建構的理論基礎，如國際透明組織的相關貪腐調查（Corruption Survey）、OECD 大規模跨國性的比較研究方案、世界銀行（World Bank）的國家治理指標、世界經濟論壇（WEF）的成長競爭力指標以及公共廉政研究中心（The Center of Public Integrity）等所發展之指標。經過觀察，本研究發現目前國際間針對各國廉政體系與防制貪污現況的評比，側重調查外商公司與當地人民對政府反貪作為的觀感（perception），因此，這應該是政府所要明確認知之處，而非埋首政策制定卻苦於評比退步而無力改變的窘境。職是，本研究認為，除了建構整體性的國家廉政體系與評估指標，亦應持續性地調查人民對政府廉潔度的感受程度，將有深切的影響性，而調查本身的過程就將影響人民對政府之感受，當我們的資料與調查呈現具體結果，也將影響國際間對我國政府的觀感。

第一節 國際透明組織 (TI) 之廉政指標建構分析

國際透明組織於 1993 年正式成立，結合政府機關、民間企業與公民社會的力量，致力於抑制與打擊各國的貪污腐化¹⁵行為，以營造一個廉潔而有效能的生活環境。在具體做法上，國際透明組織的主要工作不是針對單一特定貪腐事件進行報導與查訪，而是著眼於國家及國際間抑制貪腐工具的建立，並推動各種反貪腐機制的建立與政策的改革，所採取的策略包括：(一) 激起社會關注、(二) 建立反腐聯盟、(三) 開發反貪工具、(四) 設定廉潔標準、以及 (五) 監測貪腐活動。要言之，這是運用政府外部的力量來提升政府的廉潔作風，提升各國的行政素質。迄今為止，國際透明組織在國家廉政體系的建構、貪腐印象指數、貪腐趨勢指數和行賄指數的調查等方面，均已為後續的研究奠下基礎，也是本研究力圖與之接軌的重要發展方向，以下先簡要說明之。

壹、國家廉政體系

國際透明組織的國家廉政體系 (National Integrity System) 是提供國際透明組織進行許多跨國性比較研究的重要架構 (詳如圖 3-1)。在概念圖像上，國家廉政體系的圖形就像是一座希臘神廟：這個廟的頂部—國家廉潔程度—的每一端都由一系列支柱 (pillars) 支撐著，每跟支柱都是國家廉政體系的一個要素。該廟的一端是制度支柱—立法機關、行政機關、司法系統、審計總長、監察特使、監督機關、文官體系、媒體、公民社會、企業部門以及國際行為者。在另一端則有上述這些支柱要發揮作用所必需的核心工具。例如，媒體必須要有言論自由權；而公民社會必須要有自我組織和發揮作用的法定空間。在廟的頂部則有三個圓球：「生活品質」、「法治」和「永續發展」，如果要讓這些圓球以及它們所體現的價值觀不致滾落下來，廟頂必須保持平衡，亦即各個支柱缺一不可。

¹⁵ 根據國際透明組織在《2003 年國際透明組織年報》中的定義，政治貪腐有好幾種形式，包括買票、行政資源濫用以及公務員索賄等等均屬之。

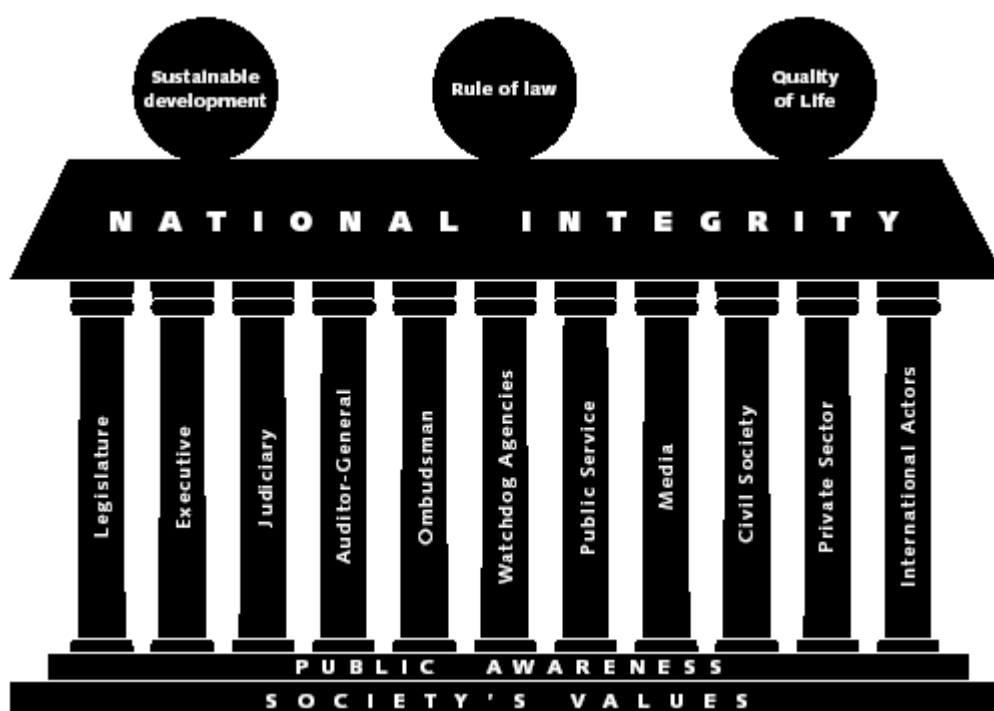


圖 3-1 國際透明組織的國家廉政體系架構

資料來源：Pope(2000), pp.35.

基本上，這個架構描繪國家廉政體系是由一根一根的樑柱所共同支撐，在不同的社會中，這些「支柱」的實際狀況可能有所不同，有些一些會比較強，另一些可能比較弱，因此，為了保證廉政體系的穩定，必須設法平衡各個支柱的支撐力的差別。值得提出的是，這座神廟自身建立在包含公民意識和社會價值的基礎之上，並靠其所支撐，亦即如果公民的廉政意識很強，那麼他們將支撐起上面的那些「支柱」，進而達成永續發展、依法治理與生活品質的目標；反之，如果公民對貪腐問題視而不見和姑息容忍，或是社會普遍缺乏廉政價值，那麼就會失去維繫國家廉潔所需要的支撐力，自然難以發揮作用(Pope, 2000: 36)。為喚起世人與各國政府對此一議題的關注，自 2001 年起，國際透明組織開始以這個分析架構為基礎，出版一系列的國家廉政體系分析報告。

貳、貪腐印象指數

國際透明組織自 1995 年開始建構並公布貪腐印象指數至今已有 10 年的歷史。「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index, CPI) 是根據各國高階經理人、學者與國情分析專家，對一國之公務人員與政治人物廉潔認可的評價。今年(2005) 10 月 18 日，國際透明組織公布 2005 年全球貪腐印象指數 (Corruption Perception Index, CPI) 的調查結果，以滿分 10 分代表清廉，在全球 159 個納入評比的國家中，台灣以 5.9 分排名 32。整體而言，過去十年台灣的排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋，與世界各國比較，台灣尚屬中度廉潔的國家(台灣透明組織新聞稿，2005.10.18)。同時，該項指數也是一項綜合指數 (composite index)，每年納入評比的指標有些不同，以 2004 年為例，即是彙整了來自 12 個不同機構所進行的 16 項有關貪腐的調查資料 (詳如表 3-1)。它們之所以能被選擇納入建構貪腐印象指數，是因為符合：(一) 以國家為分析單位進行跨國貪污程度評比排序以及 (二) 係測量整體的貪污狀況等兩項條件 (余致力、陳敦源、黃東益，2003)。

表 3-1 貪腐印象指數之各項指標

機 構	指 標	
世界銀行及歐洲復新與開發銀行 (BEEPS)	1	2002 年商業環境與企業績效調查
哥倫比亞大學 (CU)	2	2003 年國家能力調查
經濟學人情報中心 (EIU)	3	2004 年國家風險服務與國家預測
自由之家 (FH)	4	2004 年轉型中國家調查
國際資訊中心 (II)	5	2003 年中東企業人調查
瑞士洛桑管理學院 (IMD)	6	2002 年世界競爭力年報
	7	2003 年世界競爭力年報
	8	2004 年世界競爭力年報
國際多邊發展銀行 (MDB)	9	2002 年商情調查
國際商業集團 (MIG)	10	2004 年灰色地帶動態調查
政治與經濟風險評估顧問公司 (PERC)	11	2002 年亞洲商情研究
	12	2003 年亞洲商情研究
	13	2004 年亞洲商情研究
國際透明組織 (TI)	14	2002 年貪腐調查
世界市場研究中心 (WMRC)	15	2004 年風險評估
世界經濟論壇 (WEF)	16	2002 年全球競爭力報告
	17	2003 年全球競爭力報告
	18	2004 年全球競爭力報告

資料來源：Transparency International, 2005, *Global Corruption Report*, London: Pluto Press.

貪腐印象指數的優點在於，其為整合多重資料來源而建構的指數，而提高了每個國家評分之可信度，如此整合多重資料，可避免單一資料來源因偏見或調查方法的瑕疵，而對特定國家貪腐程度做出錯估與誤判。秉持這樣的原則，在貪腐印象指數建構過程中，如果任何一個國家沒有 3 個以上之可信調查資料，該國將不被納入國際透明組織貪腐印象指數之建構與評比（余致力、陳敦源、黃東益，2003 台灣透明組織，2003）。

貪腐印象指數中的「貪腐」係指「濫用公職謀取私利」(the abuse of public office

for private gains)。貪腐印象指數所採用的那些分項指標主要是詢問受訪者有關濫用公權力謀取私人利益的問題，並側重於公務人員在採購的過程中是否接受賄賂，但這些問題並沒有細分是行政貪腐或政治貪腐原因所致，也沒有區別貪腐案件的大小。貪腐印象指數反映全球各地居民與僑民、各國商人以及風險、國情分析專家學者對公部門貪腐情況的認知與感受，提供投資者重要政經情勢資訊，幫助渠等選擇國家進行投資。此外，貪腐印象指數提高社會大眾對貪腐問題的關注，特別是對那些貪腐印象指數評比殿後的各國政府形成一定的壓力，迫使其採取積極改正措施，以修補國家形象¹⁶。

參、貪腐趨勢指數

國際透明組織於 2003 年首度公布「全球貪腐趨勢指數」(Global Corruption Barometer, GCB)，由國際透明組織委託國際蓋洛普民意調查公司 (Gallup International) 執行有關各國貪腐情況的調查，問卷題目包括民眾對貪腐問題嚴重程度的認知、對貪腐影響政治、商業及個人與家庭生活的感受、對未來 3 年貪腐情況的預期以及過去 1 年內受訪者或其家人是否有過行賄的經驗，這份調查同時也針對幾個政府機關、私部門以及非政府組織進行貪腐情況評比。以 2004 年的調查為例，國際透明組織委託國際蓋洛普公司於 2004 年 6 月至 9 月間執行，在全球 64 個國家，訪問 52,682 位 15 歲以上的民眾，並特別選訂第一次聯合國國際反貪腐日 (UN International Anti-Corruption Day) 這一天 (2004 年 12 月 9 日)，在全球同步公布調查結果¹⁷。

調查結果顯示 (如表 3-2 所示)，在 15 個納入評比的機關與部門中，政黨在六成的國家被認為貪腐情況最為嚴重。有五成七的民眾認為重大或政治貪腐在其國家是一個很大的問題，另有四成五的民眾認為輕度或行政貪腐也是一個很大的問題。而多數 (四成四) 的民眾認為貪腐對於政治的影響程度極大，遠超過其對

¹⁶ <http://ti-taiwan.org/ch.files/doc.files/TITWCPI2004.doc>.

¹⁷ <http://ti-taiwan.org/ch.files/doc.files/GCBPressRelease1209.doc>.

商業環境（三成三）或個人/家庭生活（二成）所造成的影響。此外，全球民眾對於貪腐未來的發展多數表示悲觀，四成五認為未來3年的貪腐情況會更加猖獗，只有一成七認為會有減少的趨勢，此一結果與2003年的調查一樣。至於過去1年受訪人或其家人是否曾經行賄，全球約有一成的民眾表示有此經驗。

表 3-2 2004 年「全球貪腐趨勢指數」問卷調查

部門/機關	非常嚴重	嚴重	普通	不嚴重	非常不嚴重	不知道/拒答
海關	22.6%	21.1%	26.5%	13.1%	5.0%	11.6%
教育	10.8%	10.8%	33.4%	22.4%	17.0%	5.6%
法院	20.8%	23.1%	29.8%	14.4%	5.4%	6.5%
醫療	6.5%	11.5%	28.9%	27.7%	21.2%	4.2%
警察	21.7%	19.8%	30.2%	15.9%	7.8%	4.6%
政黨	43.1%	20.3%	22.2%	6.5%	1.6%	6.2%
國會	45.6%	22.7%	17.7%	5.4%	3.2%	5.3%
戶政	2.0%	4.0%	12.6%	26.4%	48.5%	6.5%
公共設施(水電)	20.9%	16.7%	22.4%	19.6%	14.0%	6.4%
稅捐	14.1%	12.9%	30.2%	21.3%	13.6%	8.1%
私部門	14.1%	12.6%	28.9%	22.7%	12.1%	9.6%
媒體	11.4%	12.1%	26.2%	23.8%	17.9%	8.6%
軍事	17.9%	22.5%	25.4%	15.6%	9.8%	8.8%
非政府組織	4.5%	3.8%	12.8%	26.6%	42.8%	9.6%
宗教	9.5%	8.9%	22.4%	25.1%	26.7%	7.4%

說明：本項調查由國際蓋洛普公司台灣地區會員博輿民調公司（BUO YU Opinion Research Taiwan）以電話訪問進行，實際完成 500 個有效樣本，以百分之九十五之信賴度估計，最大可能抽樣誤差不會超過±4%。

資料來源：台灣透明組織，「2004 年全球貪腐趨勢指數，台灣問卷調查結果」新聞稿。

台灣於 2004 年第一次被納入評比之中，在機關與部門評比的部分，與國際的排行不太一樣，調查顯示台灣的國會貪腐問題最為嚴重，其次才是政黨，有六成八（68.30%）的民眾認為國會的貪腐問題嚴重，而有六成三（63.40%）認為政黨貪腐情況嚴重。此外，法院（43.90%）與海關（43.70%）分別有四成四的民眾認為其貪腐情況嚴重。至於戶政、非政府組織的貪腐問題則是相對較為不嚴重。對於民眾常常碰到的社會問題，有近七成七（76.50%）的民眾認為台灣的重大或政

治貪腐問題嚴重，僅次於不安全/犯罪/暴力/恐怖主義（84.0%）這個選項，也有六成（60.80%）認為輕度或行政貪腐情況嚴重。在貪腐影響政治、商業及個人與家庭的部分，有六成五（64.60%）的民眾認為貪腐對政治有重大影響；而有五成六（56.40%）的受訪者認為貪腐嚴重影響到商業投資與經營環境；另有一成九（19.30%）表示嚴重地影響個人與家庭生活。在預期貪腐未來發展的部分，四成（40.30%）的民眾認為貪腐情況會繼續增加，認為會減少者僅占一成六（15.80%），值得注意的是，也有三成二（32.40%）的民眾認為不變。在行賄經驗的部分，大多數（98.10%）的民眾回答其本人或家人沒有此一經驗，只有極少數（1.40%）的受訪者表示曾經有行賄的經驗。

表 3-3 國際透明組織全球 2004 年貪腐趨勢指數機關/部門貪腐情況評比

右列哪個部門的貪腐最嚴重(不嚴重)	政黨	國會	法院	警察	私部門	稅捐	海關	媒體	醫療	教育	戶政	公用設施	軍事	非政府組織	宗教
阿富汗	3.1	2.9	3.4	3.0	2.9	3.0	3.3	2.6	2.8	2.5	2.9	3.0	3.0	2.9	2.2
阿爾巴尼亞	2.9	3.0	3.2	3.1	3.5	3.5	3.7	2.2	3.3	2.1	2.7	2.4	2.0	1.8	1.9
阿根廷	4.6	4.6	4.3	4.4	3.7	3.6	4.2	3.5	3.3	3.1	3.8	3.7	3.4	2.9	3.0
奧地利	3.3	2.8	2.6	2.8	2.9	2.7	2.6	2.8	2.4	2.3	2.5	2.4	2.5	2.4	2.5
玻利維亞	4.5	4.3	4.0	4.2	3.2	3.6	4.2	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	3.6	2.7	2.2
波士尼雅與赫塞哥維納	4.3	4.1	4.0	3.9	3.8	3.3	4.0	3.1	3.8	3.5	3.1	2.7	2.3	2.5	2.5
巴西	4.5	4.3	4.2	4.4	3.8	4.2	3.9	3.6	3.9	3.9	3.6	3.8	3.4	3.0	3.0
保加利亞	4.3	4.2	4.3	3.8	3.7	3.5	4.5	3.0	3.8	3.3	3.6	2.8	2.7	2.9	2.6
喀麥隆	3.5	3.3	4.0	4.3	3.5	3.9	4.3	3.3	3.6	3.5	3.4	3.2	3.5	2.5	2.1
加拿大	3.8	3.5	3.2	2.8	3.0	3.1	2.6	3.2	2.7	2.6	2.5	3.0	2.6	2.6	2.6
哥斯大黎加	4.5	4.3	4.0	4.2	3.8	4.3	4.1	3.6	4.4	3.8	3.5	4.1	0.0	3.6	4.2
克羅西亞	3.6	3.6	3.8	3.3	3.5	3.5	3.3	3.1	3.6	3.0	3.5	3.1	2.7	2.4	2.6
捷克	3.9	3.5	3.5	3.8	3.1	2.9	3.4	2.9	3.0	2.6	2.3	2.1	2.8	2.6	2.2
丹麥	2.6	2.2	1.9	1.9	2.3	1.7	1.7	2.6	2.0	1.7	1.5	1.7	1.9	2.1	1.9
厄瓜多爾	4.9	4.8	4.5	4.3	3.2	3.5	4.4	3.0	3.3	3.5	4.3	3.7	3.6	3.1	2.8
愛沙尼亞	3.5	3.1	3.1	2.9	3.1	2.5	3.0	2.8	2.7	2.4	2.9	2.4	2.0	2.8	1.7
芬蘭	3.0	2.6	2.0	1.7	2.7	2.0	1.6	2.9	1.9	1.6	1.6	2.0	1.6	2.0	2.3
法國	4.1	3.4	3.3	3.1	3.5	2.5	2.7	3.5	2.2	2.0	2.2	2.2	2.3	2.5	2.2
喬治亞	3.5	3.4	3.8	4.2	3.3	3.9	3.9	2.7	3.6	3.3	3.4	3.0	2.9	2.7	2.0
德國	3.9	3.2	2.8	2.5	3.3	2.9	2.6	3.1	2.7	2.5	1.9	2.6	2.5	2.7	2.5
迦納	3.7	3.0	3.7	4.5	3.3	3.7	4.3	2.8	3.3	3.5	3.3	3.8	2.4	2.6	2.6
希臘	3.8	3.0	3.1	3.2	3.0	3.7	3.3	3.5	4.0	2.8	2.8	3.0	2.2	2.4	2.7
瓜地馬拉	4.2	4.1	4.1	4.2	3.9	4.1	4.1	3.7	3.8	3.8	3.7	3.9	3.8	3.6	3.2
香港	3.0	2.5	2.5	3.0	3.2	2.1	2.5	3.0	2.1	2.2	1.8	2.0	2.0	2.4	2.0
冰島	3.1	2.5	2.2	2.0	3.0	1.7	2.1	2.9	2.0	1.7	1.8	2.4	0.0	1.9	1.7
印度	4.6	4.0	4.0	4.5	2.9	3.4	3.9	2.7	3.8	3.8	3.7	3.5	1.9	2.7	2.7
印尼	4.4	4.4	4.2	4.2	3.7	4.0	4.3	2.6	3.0	3.2	3.7	3.1	3.3	2.4	1.8
愛爾蘭	3.9	3.2	3.3	3.1	3.1	3.0	2.3	2.8	2.8	2.2	2.0	2.3	2.1	2.2	2.8
以色列	4.3	4.1	2.7	3.0	3.1	3.3	3.1	3.1	3.1	2.7	3.1	3.2	2.3	3.2	3.8
義大利	4.2	3.7	3.2	2.5	3.5	3.5	2.8	3.3	3.4	2.5	3.5	2.9	2.4	2.4	2.2
日本	4.3	3.7	3.1	3.9	3.3	3.4	3.0	3.3	3.7	3.1	2.6	3.0	3.0	2.9	3.6
肯亞	4.1	4.0	3.8	4.3	3.7	3.9	4.0	2.7	3.5	2.9	3.9	3.4	3.0	2.9	2.5
南韓	4.4	4.5	3.6	3.8	3.4	3.4	3.7	3.6	3.4	3.5	2.5	2.5	3.4	2.8	3.1
科索夫	3.0	2.4	2.9	1.9	3.1	2.7	3.5	2.3	3.5	2.6	2.8	3.1	1.4	2.3	1.5
拉脫維亞	4.2	4.0	4.1	4.0	3.7	3.5	4.1	3.1	3.6	3.0	3.1	2.3	2.5	2.4	2.0
立陶宛	4.2	4.2	4.2	4.1	3.5	3.5	4.3	3.2	3.8	3.0	2.9	2.7	2.4	2.8	2.3
盧森堡	2.9	2.4	2.5	2.4	2.7	2.2	2.2	2.6	2.1	2.0	2.0	2.0	1.9	2.1	2.4
馬其頓	4.2	4.1	4.3	3.8	3.8	3.6	4.2	3.3	4.2	3.8	3.1	3.0	2.7	3.0	3.0
馬來西亞	3.5	3.0	2.9	3.8	3.1	2.6	3.4	2.4	2.2	2.3	3.2	2.2	2.3	2.4	2.0
墨西哥	4.5	4.2	4.3	4.5	3.7	4.0	4.0	3.6	3.5	3.4	3.8	3.7	3.2	3.3	3.1
摩爾多瓦	4.1	4.1	4.1	4.3	3.7	3.8	4.3	3.0	3.9	3.6	3.8	2.8	2.9	2.8	2.1
荷蘭	2.8	2.6	2.6	2.7	3.0	2.5	2.6	3.0	2.2	2.1	2.3	2.6	2.4	2.4	2.3
奈及利亞	4.5	4.2	3.8	4.8	3.4	3.8	4.0	3.0	3.1	3.8	3.3	3.5	3.9	2.7	2.4
挪威	3.1	2.7	2.3	2.3	3.4	2.1	2.3	3.2	2.4	2.0	2.0	2.4	2.4	3.0	3.4
巴基斯坦	4.1	4.0	4.1	4.4	3.7	4.0	3.9	3.5	3.8	3.6	3.9	3.8	3.3	3.3	3.1
秘魯	4.6	4.5	4.5	4.5	3.9	4.1	3.8	4.2	3.9	4.0	4.2	3.9	4.2	3.9	2.8
菲律賓	4.1	4.1	3.6	4.2	3.4	3.8	3.9	2.8	3.2	3.3	3.6	3.3	3.4	2.9	2.1
波蘭	4.2	4.1	4.0	3.9	3.8	3.5	3.1	3.4	4.1	3.5	3.7	3.1	3.1	3.3	3.1
葡萄牙	3.9	3.4	3.5	3.4	3.4	3.9	2.9	3.2	3.3	3.0	2.7	2.9	2.7	3.1	2.8
羅馬尼亞	4.2	4.0	4.1	3.8	3.7	2.9	4.2	2.6	3.9	3.3	3.4	2.5	2.4	2.7	2.2
俄羅斯	3.8	3.7	3.7	4.0	3.6	3.4	3.5	3.4	3.4	3.5	3.2	2.7	3.4	2.7	2.1
新加坡	1.9	1.6	1.7	1.7	2.4	1.6	1.8	2.0	1.6	1.6	1.5	1.5	1.7	2.2	2.0
南非	3.8	3.4	3.4	3.8	3.2	2.9	3.1	2.8	3.4	3.2	3.5	3.0	2.9	2.9	2.3
西班牙	3.8	3.2	3.4	2.9	3.5	3.4	3.0	3.6	2.6	2.7	2.9	3.0	2.7	2.5	3.0
瑞士	3.2	2.8	2.3	2.3	3.0	2.7	2.3	3.1	2.3	2.1	2.1	2.3	2.4	2.4	2.3
台灣	4.0	4.1	3.4	3.3	2.9	2.9	3.5	2.7	2.5	2.7	1.8	3.1	3.3	1.9	2.5
土耳其	4.0	3.8	3.9	4.0	4.1	4.2	4.1	3.8	4.1	3.9	3.8	4.1	3.1	3.5	3.3
烏克蘭	4.3	4.3	4.2	4.3	4.0	4.2	4.3	3.4	4.1	3.9	3.4	3.0	3.1	3.0	2.0
英國	3.4	3.2	3.0	2.8	3.0	2.6	2.5	3.3	2.4	2.4	2.2	2.3	2.5	2.6	2.6
烏拉圭	4.3	4.1	3.9	4.2	3.6	3.3	4.2	3.4	3.3	3.1	3.0	3.1	3.5	2.6	3.1
美國	3.6	3.3	3.3	2.9	3.0	3.2	2.6	3.5	3.0	2.8	2.2	2.9	2.5	2.6	2.5
委內瑞拉	4.1	4.2	4.3	4.2	3.8	3.9	3.9	4.0	4.0	3.9	3.8	3.6	3.6	3.5	3.3
合計	4.0	3.7	3.6	3.6	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3	3.1	3.0	3.0	2.9	2.8	2.7

說明：本表依貪腐嚴重程度大小由左向右排列，加深的方格係表示一國貪腐評比最嚴重的機關與部門。

資料來源：國際透明組織 <http://www.transparency.org/surveys/index.html>

肆、行賄指數

行賄指數 (Bribe Payers Index, BPI) 的建構與發佈始於 1999 年，第二次發佈則在 2002 年 5 月。2002 年行賄指數是由蓋洛普國際協會公司於 2001 年 12 月至 2002 年 3 月間，在 15 個新興市場經濟國家對 835 人進行調查所得結果。這 15 個國家是 (按英文字母順序排列): 阿根廷、巴西、哥倫比亞、匈牙利、印度、印尼、墨西哥、摩洛哥、尼日利亞、菲律賓、波蘭、俄羅斯、南非、南韓及泰國，他們是跨國公司貿易與投資最多的國家。受訪的 835 人當中，有 261 人為外國公司高級行政管理人員，261 人為國內公司高級行政管理人員，84 名註冊會計公司最高負責人，71 名跨國商會代表，80 名國內或外國商業銀行執行長，以及 78 名商業法律公司的執行長。國際透明組織指出，這些企業菁英所處的位置，使得他們有機會觀察到在發展中國家企業賄賂政府官員的情形，行賄指數排名反映出他們的看法。

調查所得的資訊顯示 (詳表 3-4)，台灣的跨國公司在二十一個世界最大的商業產品輸出國家當中，只比俄羅斯與中國大陸的公司好一些，排名第十九名，顯示在世界新興市場國家的企業菁英眼中，台灣商人在海外經常以賄賂方式進行商業行為；此次調查與上一次 1999 年所公佈的行賄指數相比，台灣的整體分數已從 3.5 提升至 3.8，但是台灣上回是二十國當中排名倒數第三，這回名次並未改變。另外，在賄賂的項目與強度上，這份跨國調查也顯示，「公共工程」與「武器買賣」是所有商業項目當中，政府官員要求或接受賄賂最嚴重的部分，其他排名前五的還有「石油與天然氣」、「房地產」、「電信」等商業項目。

表 3-4 國際透明組織 2002 年行賄指數

排名	國家	分數*	排名	國家	分數
1	奧大利亞	8.5	12	法國	5.5
2	瑞典	8.4	13	美國	5.3
	瑞士	8.4		日本	5.3
4	奧國	8.2	15	馬來西亞	4.3
5	加拿大	8.1		香港	4.3
6	荷蘭	7.8	17	義大利	4.1
	比利時	7.8	18	南韓	3.9
8	英國	6.9	19	台灣	3.8
9	新加坡	6.3	20	中國大陸	3.5
	德國	6.3	21	俄羅斯	3.2
11	西班牙	5.8		本土公司	1.9

說明：15 個新興市場經濟國家的 835 位企業菁英被問及：「在您最熟悉的工商行業部門，請指出來自下列哪些國家的公司，最有可能透過行賄或許諾報酬的方式來招攬生意？」指標滿分是 10.0 分，表示該國跨國公司在海外沒有賄賂的傾向，分數越低代表該國跨國公司運用賄賂手段的傾向越強。資料並顯示，在所有 15 個新興市場國家當中，本土公司都比外國公司傾向以賄賂手段從事商業行為。

資料來源：國際透明組織 www.transparency.org

第二節 OECD 之廉政指標建構分析

在國際間的政府聯盟中，OECD 長期致力於推動正式公約以敦促各國相關立法，其工作頗有成效，舉例言之，目前共計有 24 個 OECD 會員國簽署反貪公約（Anti-Bribery Convention），其中已有 15 個國家開始推動「反貪污法案」制定工作，大多數是主要出口國（TI Press Release, 2005）。在推動策略上，OECD 主要的做法乃是針對其會員國的相關廉政肅貪機制來加以比較分析，透過跨國性的比較研究，期望能找出有效的防治之道，發揮跨國性政策學習與經驗擴散之效果。在大規模的比較研究方面，OECD 於 1997 年針對十五個會員國（包括比利時、捷克、法國、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、日本、南韓、墨西哥、波蘭、西班牙、瑞典以及瑞士）進行大規模的行政官僚貪污防治之調查，期能透過趨同論證的方式，找出有效的防治貪污之道，協助政府機關提升其效能與效率。調查的內容共有十二大項：肅貪治罪法律、反貪法規、國會監督、專責調查機構、財務審計的權力、監察長制、專責懲治機構、人力資源管理措施、財務控管措施、組織管理與考核、行政透明化機制、公務行為規範與行政倫理教育（江岷欽、侯漢君，2003：33-34）。而在這些相關的機制與防貪策略當中仍存在著相異之處。因此，國內學者江岷欽、侯漢君（2003）則是就 OECD 國家的比較得到三點的研究發現：一是有有效的防貪機制係為多元化之設計，不易執簡御繁，據一止亂。二是防貪的範圍過廣，必須選擇適當的策略重點，方能集中資源有效處理。三是有效防貪的機制，不應侷限於外在途徑，未來必須強化內在途徑導向的行政倫理核心價值。

再者，OECD 也針對公共服務倫理課題比較各會員國的相關措施與核心價值（施能傑，2004：116-123）。OECD（1996）要求會員國要建立落實服務倫理的八項基礎工程，包括：政治領導的認同承諾，有效的法律架構，有效的內在與外在課責機制，可執行的服務行為守則，專業倫理機制和訓練，協助性的公共服務工作環境，服務倫理主管組織和積極的公民社會監督機制等，同時亦提出「改善公

共服務倫理行為的具體建議」，要求會員國推動採取各項作為，以建立可以良好運作的體制和制度，包括：制訂和定期審視影響公共服務倫理行為的相關政策、程序、措施與體制；深化用以維持高度行為標準和反貪污的政府作為；將倫理面向納入管理架構以確保各項管理措施符合公共服務價值和原則；將倫理管理制度中某些根據理念而規範的面向和根據法令的面向結合；評估公共管理改革對於公共服務倫理行為的影響；採用「公共服務倫理管理原則」為參考文件以確保高標準的倫理行為（施能傑，2004：129-130）。期望透過公共服務倫理的建立與落實來進一步達到課責和降低貪腐行為的效果。這些跨國性的比較與各國的成果，提供我們許多學習的經驗與方向，以利反貪腐相關治理措施的擬定與執行所需的借鑑，使得治理的成果能更突顯與成功。

在國際組織的合作上，OECD 亦與亞洲開發銀行（ADB）共同合作推動亞太地區反貪腐行動方案（ADB/ OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific），同時提出「亞太地區反貪腐行動計畫（The Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific）」，該項行動方案主張：建立有效而透明公共服務體制；加強反賄賂行動，促進企業行為的廉潔公正；及支持公眾的積極參與等三項行動支柱，進而建議泛亞地區國家應採取優先具體措施（ADB，2003），包括：

- （一）建立並提供明確規範及工具，定義及管理利益衝突，以強化公眾信心；
- （二）建立良好治理標準化法律，包括會計與審計，避免產生差別待遇；
- （三）透過適當保護機制，確保檢舉人安全，提升貪腐偵辦率；
- （四）審視公共採購作業制度，確保能擺脫貪腐；
- （五）增進專業領域以強化調查及偵辦工具，處理複雜貪腐意圖；
- （六）協助處理跨國貪腐偵辦及引渡作業。

對照國際透明組織最核心報告中所建立「國家廉政體系（national integrity system）」模型（Pope, 2000），再分析 OECD 的研究報告成果，其強調國家廉政體系中各項核心價值的體現，如表 3-5，本研究認為，唯有透過所有核心價值和作法的相互增強作用，國家廉政體系與各項行政措施方能發揮作用。

表 3-5 國家廉政體系與核心價值

體制樑柱	核心價值或措施
行政	利益迴避法令
國會	公平選舉
國會內政府事務委員會	質問高階文官的權力
審計長	政府經費運用報告
公共服務者	公共服務倫理
司法	獨立性
媒體	接觸資訊
公民社會	言論自由
監察長	檔案管理
反貪污機構	可執行的法律
民間部門	競爭政策，含採購法令
國際性社群	相互的法律司法協助

資料來源：Pope（2000），pp.37.

此外，OECD（1998）的大會也提出「改善公共服務倫理行為的建議」，要求會員國推動採取下列作為，以建立可以良好運作的體制和制度，包括：

- （一）制訂和定期審視影響公共服務倫理行為的相關政策、程序、措施與體制。
- （二）深化用以維持高度行為標準和反貪污的政府作為。
- （三）將倫理面向納入管理架構以確保各項管理措施符合公共服務價值和原則。
- （四）將倫理管理制度中某些根據理念而規範的面向和根據法令的面向結合。
- （五）評估公共管理改革對於公共服務倫理行為的影響。
- （六）採用「公共服務倫理管理原則（Principles for Managing Ethics in the Public

Service）」為參考文件以確保高標準的倫理行為。公共服務倫理的管理原則應該包括以下特點：

- 倫理標準必須清楚
- 倫理標準必須納入於法律架構
- 倫理指引應該讓政府員工隨手可得

- 政府員工處於犯錯情境時應能夠瞭解自身的權利與義務
- 要運用對倫理的政治上支持以強化政府員工的倫理行為
- 決策過程必須透明和公開
- 政府與民間部門間的互動應該有清楚的指引說明
- 管理者要展現和推動倫理行為
- 管理政策、程序和措施要能促進倫理行為
- 公共服務的工作條件和人力資源管理要能促進倫理行為
- 要有充分的課責機制
- 要有適當的程序和處罰以處理不當行為

許多文獻也特別強調說，行政與立法部門的民選者和政治領導們的認同和以身作則絕對是落實公共服務倫理規範的最關鍵火車頭。不少國家建立公共服務倫理規範的努力，事實上經常是在該國政治領導者們發生某些醜聞或發生損及公民信任的行為後的自省。對加拿大公共行政實務界深具影響 Kenneth Kernaghan (1996: 17) 在關於加國建立公共服務倫理的報告之結論中呼籲說：「公共服務倫理領導力是影響公私部門中倫理行為的唯一最重要因素。加拿大政府內閣部長們和其資深顧問們本身的倫理行為表現，對於引導加國政府整體的服務倫理方向才真正是具有非常關鍵性的影響力。」

最後，根據 OECD (2000: 58) 報告顯示，對於違反公共服務倫理規範者的懲罰措施，各國大體上相當相似，主要的方式有：口頭或書面警告、飭誡、罰款、停薪、減薪、取消相關福利、減少退休金（德國與韓國）、取消退休金（德國）、降等或降職、禁止升遷、暫時停職、免職、撤職等等，其中，警告和免職是最多國家採用的方式。各國多會給予被懲罰之當事人有陳述意見機會，並容許行政或司法救濟之權利，特別是屬於免職的處分。

第三節 世界銀行（WB）之廉政指標建構分析

壹、國家治理指標

世界銀行（The World Bank）的主要任務之一在於解決貧窮問題，由於打擊貪污將可有效解決開發中國家的貧窮問題，是以，世界銀行自 1996 年起提供超過 600 個不同的反貪計畫，期能透過國際合作，發掘引起貪污的原因，有效打擊貪污問題（張騏麟，2003：18）。國際上對各國防制貪污的相關評比中，世界銀行所發展的「國家治理指標」具有標竿作用，為了探討國家治理、貪污與每國國民所得的關係，世界銀行自 1996 年起進行國家治理的調查，綜合全球所有研究機構所做的研究，以六大類指標，每兩年進行一次全球評比。

世界銀行的國家治理指標係彙集全球多項政府政策與商業環境的調查方案所發展而成，其中包含非洲開發銀行（African Development Bank, ADB）¹⁸專為客戶設立一套「國家政策與制度評估」。與 World Bank's CPIA 相似的地方是 ADB 的年度指標也是評估 ADB 的借貸政策與有關經濟成長和貧窮遞減的制度績效之品質；亦包含非洲趨勢組織（Afro-Barometer, AFR）與 Michigan State University（MSU）、Institute for Democracy in South Africa（IDASA）以及 Centre for Democracy and Development（CDD, Ghana）共同合作發展非洲公民對於非洲國家的民主，市場與其他方向的發展之態度等多項區域性而大規模的調查方案¹⁹。

國家治理指標係涵蓋六項主要指標，第一是衡量公民權與新聞自由的指標——發言權與責任（Voice and Accountability），第二是政治穩定度，第三是政府效能，第四是法規品質，第五是法治程度，第六則是腐敗控制。以我國而言，在評比的六項指標中，在法治程度、防制貪污與政治穩定度三項都呈現退步的態勢。在打擊貪污，防腐敗的指標當中，台灣百分位排名從 1998 年的 83.6，一路下降，2004 年只剩下 73.9，法治、防貪品質仍待改善。本研究單就「國家治理指標」之貪污

¹⁸ ADB 是非洲主要的銀行，在 1963 年成立，總資金已達到 \$33billion，是一間多國發展的銀行，其分行遍佈 52 個非洲國家和 24 個股東，其主要目的是推動經濟與社會發展。

¹⁹ www.worldbank.org/wbi/governance。

控制 (Control of Corruption) 指標項目與以引介，參閱附錄一。

貳、開發治理與反貪診斷工具

世界銀行率先成立「治理及反貪腐資源中心」(Governance and Anticorruption Resource Center)，認為對於貪腐現象，什麼都不作的成本是極度高昂的，因此提出多元防治貪腐利器策略，包括 (World Bank, 2003)：

- (一) 增加政治課責性；
- (二) 抑制國家內部機構權力；
- (三) 強化公民社會參與；
- (四) 促進媒體獨立；
- (五) 增加私部門競爭；
- (六) 改革公部門管理。

同時，世界銀行積極開發各項跨國性的治理與反貪現況之診斷工具，目的在針對各國治理能力與行動方案進行實證分析的途徑。其中，由世界銀行發展的「治理與反貪診斷工具」(Governance and Anti-corruption, GAC) 之目的在於提供對各國知識、學習行動方案、策略設計一項重要的深入分析來源，並協助公民、企業界、立法者與政府革新者能夠凝聚改革的動能，透過一系列實證診斷性的調查研究，將有助於各國規劃行動策略、促進廣泛的參與及共識建立。這項工具最先由世界銀行 (WBI) 與歐洲復興開發銀行 (ECSPE) 設計，針對上千個事業單位、企業體、政府機關進行對各國當地政府治理機制深入而詳細的調查。在實地調查上，核心的分析與調查設計工作就是運用參與導向的技術 (參見圖 3-2)，讓來自政府、公民社會與私人企業的利害關係人可以有效參與這項調查研究，指標項目參閱附錄二。

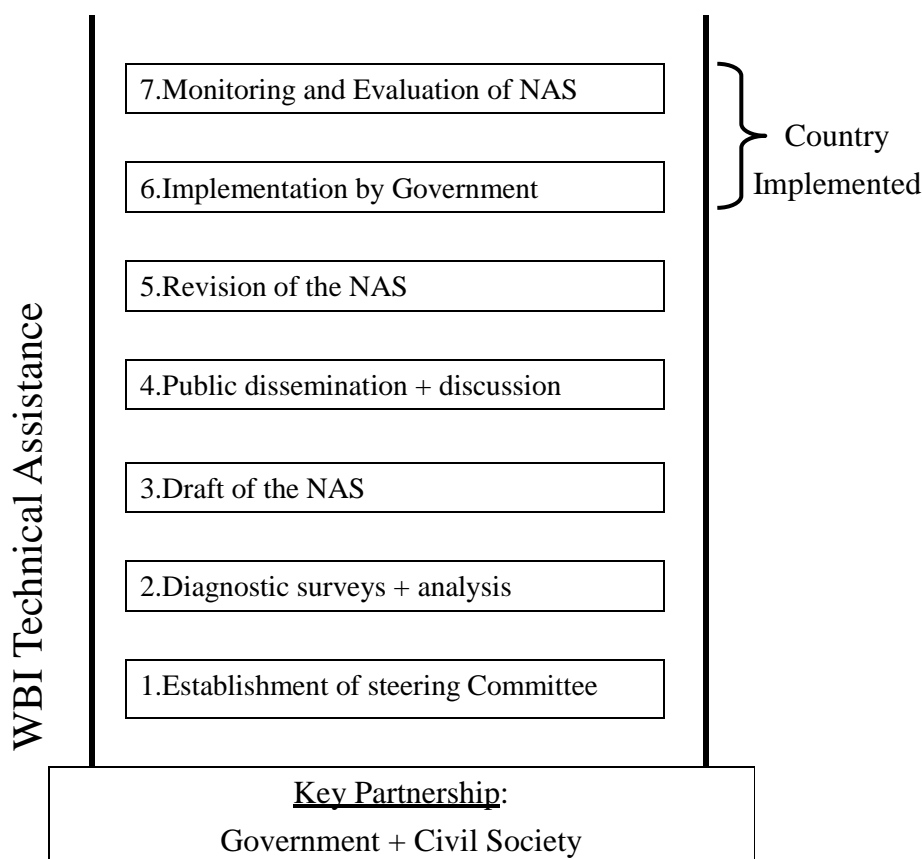


圖 3-2 世界銀行發展「國家反貪策略評估」之步驟
資料來源：www.worldbank.org/wbi/governance

此項治理與反貪診斷工具（GAC）的主要特色包含：

- (1) 針對不同調查對象與問卷使用者進行多元交叉分析，產生政府、企業與公民社會的調查結果。
- (2) 問卷設計採用經驗導向形式（experience-based type）而非意見導向。
- (3) 建構一個涵蓋政府治理與服務傳遞的概念架構
- (4) 強調調查研究執行過程中的嚴謹與精確性。

這項指標工具將成為一項監督方案，藉由有效的參與途徑來建構各國政府制度化及強化治理能力。特別說明這項調查研究的設計與執行達成之目的：

- (1) 敦促外部專家與當地各類參與者的學習互動；
- (2) 將促成當地各類利害關係人展開長期而穩定的參與模式；

- (3) 獲得各國政府治理與其公務部門之績效的優先標竿；
- (4) 建立各國定期評估與監測治理與政府績效的基礎。

在每個國家採取項調查研究方案的步驟如下：

- (1) 籌備階段：將著急並遴選方案的工作團隊並發展細部工作計畫。
- (2) 參與階段：被遴選的工作團隊必須連結不同的利害關係人，進行有效的參與調查過程。
- (3) 發展階段：此步驟包含評估現存制度的缺失、蒐羅治理數據與資料以設計並修正診斷工具、開始訓練將負責實地調查的工作人員。
- (4) 調查階段：包含樣本設計、田野調查以蒐集並登錄相關資料，這部分需要當地參與者與外部專家共同參與。
- (5) 分析階段：將調查階段所獲的的資料予以分析，這項深度分析須由世界銀行研究團隊與當地工作團隊共同參與，這使政策報告能提出切合當地現況的問題
- (6) 公佈階段：將調查結果再是當時間呈現給當地政府、研究單位與媒體。

第四節、世界經濟論壇（WEF）相關廉政調查之分析

世界經濟論壇（以下簡稱 WEF）所公布全球競爭力報告係當前全球最具影響力的跨國性競爭力調查，以我國而言，經建會每年均以 WEF 的年度調查結果作為當年政府績效良窳的參照依據，來檢視整體政府體系與商業環境的國際競爭力。在 WEF 的全球競爭力報告中，針對一國公共體制的指標所發展的「合約與法制」、「貪污控制」、「組織犯罪」、「企業發展」、「立法效率」、「司法獨立」等相關指標，值得在未來建構我國國家廉政體系及指標的過程中持續關注。

WEF 於今年(2005)9月28日公布「2005年至2006年全球競爭力報告」(Global Competitiveness Report 2005-2006)，在最具代表性的成長競爭力指標（Growth Competitiveness Index）之中，我國排名世界第5名，僅次於芬蘭、美國、瑞典和丹麥，同時，該項指標呈現一國面對未來五至八年經濟成長潛力的表現。然而，在「總體經濟環境」排名與「公共體制（立法、司法、行政）」評比項目，卻令人失望。在公共體制（Public Institutions）排名中，我國今年（2005）排名第27名，較2004年退步6名，在亞洲國家中，我國「公共體制」指標排名居於新加坡（第4）、日本（第14）、和香港（第23）之後，也是成長競爭力三大指標中排名較差的部分。在「公共體制」指標項下的二中項指標，我國「合約與法規」指標排名第33，「貪污」指標排名第24，排名相對落後。究竟，面對這樣一個全球性的調查資訊，政府與國人應如何看待，以作為日後競爭力與政府政策的參考依據，是一個重要的課題。首先，觀察與了解 WEF 的全球競爭力報告，首先必須釐清競爭力的觀念，同時分析世界經濟論壇的評比調查方式、內涵以及如何探測我國競爭力表現的真實情形。

壹、國家競爭力指標的意涵與測量

首先，WEF 所進行國家競爭力調查主要分為「成長競爭力指標(Growth Competitiveness Index, GCI)」和「商業競爭力指標(Business Competitiveness Index, BCI)」兩種排名。其中成長競爭力指標係指衡量一國中、長期達到經濟持續成長的態勢(WEF, 2005)；而商業競爭力指標主要則以個體經濟學為出發點，以平均每人 GDP 做為衡量的基礎²⁰，針對 75 個國家中超過 4,600 名回覆者之非量化資料進行評析，其中 37%的回覆者為國內公司，34%為大出口商，15%為跨國企業，4%則為政府。其指標分為「公司營運及策略指標(Company Operations and Strategy index)」和「國家商業環境品質指標(Quality of the National Business Environment index)」二大子項指標進行評比，將一國當前的生產力和當前的經濟狀況表現出來(朱雲鵬、譚瑾瑜，2002)，表 2-2 說明 2004 年我國在 WEF 全球競爭力報告中兩大類評比以及其所屬細部指標之優劣勢比較。由於，成長競爭力指標的全球調查呈現出一國在政府治理、商業環境與科技創新的年度競爭力的成長趨勢，成為跨國性企業年度商業投資與觀察一國整體經濟環境的重要參考依據，更受到各國政府的高度重視，成為檢視政府治理績效優劣的重要指標。植因於此，我們所指的世界經濟論壇競爭力排名主要就是「成長競爭力指標」的調查結果，亦為本研究所要引介的核心概念。

²⁰ 競爭力衡量指標中表示國家經濟表現的重要指標—GDP 成長率是在一個比較一致性標準之下計算出來的數據，然而，利用 IMD 的資料，作出迴歸分析的結果，發現兩者並沒有顯著的關連性，也就是說競爭力指數並不能解釋 GDP 成長率(參閱左峻德，台灣經濟研究院報告)。

表 3-6 我國在 WEF 全球競爭力報告評比之優劣勢比較

評比指標		我國競爭力優勢	我國競爭力劣勢
成長競爭力 (5)	總體經濟環境 (17)	企業是否容易取得融資貸款 (3) 借貸平均利差(% ,2004) (5)	人民對未來兩年經濟的預期 (53) 政府財政盈餘或赤字占 GDP 之比(25) 國民儲蓄占 GDP 之比 (25) 實質有效匯率指數 (25) 通貨膨脹率 (21) 政府債率 (31) 國家信用評等 (24)
	公共體制 (26)		「合約與法規」指標排名第 33，「貪污」指標排名第 24，排名相對落後，主要係若干細項指標，例如組織犯罪影響企業展(第 41 名)、立法效率(第 42 名)、司法獨立性(第 44 名)、財產權保護(29 名)
	科技(3)	企業是否積極吸收新科技 (4) 企業界與當地大學的研究合作是否密切 (8) 每百萬人擁有美國專利數(2004) (3) 高就教育就學率(% ,2003 年或最近期) (10) 是否優先推動資訊通訊科技 (5) 政府是否成功推動資訊通訊技術的運用 (3) 每百人行動電話數(2003) (2) 每萬人擁有網際網路主機數 (8)	貴國技術成熟度是否居世界領導地位 (14) 企業研發支出是否超過國際同業水準 (12) 學校網路的普及度 (11)
企業競爭力 (14)	企業營運及策略 (13)	顧客導向的程度 (6) 國際市場之廣度 (9)	企業是否採用世界最成熟的行銷技術 (22) 對區域內鄰國的出口是否有成長 (20) 企業資深階深是否由專業經理人擔任 (24)
	國家商業環境品質 (15)	政府引進先進技術與創新(2) 每百萬人擁有美國專利數(3) 每百人擁有行動電話數(1)	司法獨立性 (44) 對小股東利益的保護 (39) 對外國人擁有國內企業的限制 (37) 人民財產所有權是否被保護 (29) 政府公共合約招標公立 (17) 組織犯罪是否造成企業負擔 (41) 企業為進出口關行賄的普遍度 (20) 企業行賄的普遍度 (26) 企業在納稅時行賄的普遍度 (25)

註： () 內為 2005 年排名

資料來源：本研究整理

貳、成長競爭力指標（GCI）的測量方式

WEF 的成長競爭力指標（GCI）發展三項主要分類評比指標：「科技指標（Technology index）」、「公共體制指標（Public Institutions index）」、以及「總體經濟環境指標（Macroeconomic Environment index）」，其細項項數依序為 22、18、7 項，用以測量一國的「成長競爭力」所呈現的發展趨勢。這三項主要分類指標可視為支撐起 GCI 殿堂的三根樑柱，他們被廣泛認為一國經濟成長的關鍵：總體經濟環境的素質，國家公共機關的效能與在發展過程中對科技的重要性增加。

調查評比的細項分為「主觀的調查資料」(Survey data) 與「客觀的統計資料」(hard data)，並依據國家性質的不同給予不同的權重予加重計分，進行跨國性的國家比較。首先，為檢視當前企業界對一國各項環境的主觀感受 (perception)，WEF 定期在每年一、二月份針對全球各國不同產業的高階經理人進行問卷調查，故每年所公佈的調查結果可以推估是全球各國高階經理人們對前一年本國以及其他國家競爭力表現的主觀感受與看法。²¹在「客觀的統計資料」的選取方面，WEF 從世界銀行、聯合國、國際貨幣基金等國際組織與各國政府的國家機構獲得統計資料，將國際客觀的統計數據納入評比，作為年度各國真實情形的客觀觀察依據。

主持 WEF 調查的兩位經濟學家 Sachs 和 McArthur 強調應注意科技在不同國家的經濟成長過程中所扮演的角色，乃是根據其發展的特殊需求與環境，因此，渠等認為一些進步國家對科技創新的需求，遠高於對科技成長的需求。以瑞典而言，創新是一個關鍵的成長因素，實質影響著外國企業直接投資的意願，而以同屬歐洲國家的捷克來說，科技成長的因素將主導經濟發展。植因於此，在估計 GCI 時，必須考量各國實質競爭環境的落差。

為平衡各國比較基礎的基準點，成長競爭力指標調查特別設計以加權方式進行分析處理，WEF 首先以 1980 年代平均每年每百萬人口獲得美國專利權核准數，

²¹每份問卷包含分為 4 大項主題。問題範圍包括：在這個國家經營的困難有哪些、影響企業成長有哪些主要的障礙、政府監控與管制、政府行政效率、國家宏觀經濟情況。

將評比國家區分為核心國家與非核心國家，核准數超過 15 者為核心國家，其他則為非核心國家 (WEF, 2005)，我國則屬於核心國家。對於核心國家，調查特別強調他們創新與科技的角色；而對於非核心國家，其成長競爭力指標則計算三項指標的平均數 (WEF, 2005) (見表 2-3)

表 3-7 核心國家與非核心國家 GCI 權重比較

核心國家 GCI 比重	非核心國家 GCI 比重
= 1/2 科技指數	= 1/3 科技指數
+ 1/4 公共體制指數	+ 1/3 公共體制指數
+ 1/4 總體經濟環境指數	+ 1/3 總體經濟環境指數

資料來源：www.weforum.org。

在各項細部指標方面，加權方式亦採用相同模式進行分析。以科技指數的組合 (Technology index components) 來說明，核心國家即以 1/2 創新次指數 (innovation sub-index) + 1/2 資訊與通訊科技次指數 (information and communication technology sub-index) 的總合計算；非核心國家則以 1/8 創新次指數 + 3/8 科技轉換次指數 (technology transfer sub-index) + 1/2 資訊與通訊科技次指數的總合計算，一切的調查設計目的就是讓不同經濟條件的國家，有相同而客觀的比較基礎。

觀察「2005 年至 2006 年全球競爭力報告」，首先在「成長競爭力指標」中，台灣領先了日本 7 名、南韓 12 名，香港 24 名，更大幅超越中國 44 名 (中國此次為 49 名)，僅落後芬蘭、美國、瑞典、丹麥，排名全世界第 5。根據 WEF 公佈的最新資料顯示，台灣今年 (2005)「總體經濟環境」指標排名第 17，退步了 8 名，在亞洲四小龍中，我國名列第 3 位，居於新加坡、香港之後，韓國第 25 名，中國大陸名列第 33 名。在三項中項指標中，我國「總體經濟穩定度」指標排名第 17，「國家信用評等」指標排名第 24 (進步 1 名)。「總體經濟穩定度」由上年第 6 降

為第 17，主要係由於油價飆漲與國內政黨對峙，造成對經濟展望悲觀（53 名），通貨膨脹預期（第 5 名滑落至第 21 名）以及財政赤字偏高（76 名）等已嚴重影響我國總體經濟穩定（經建會，2005）另一影響成長競爭力排名指標「公共體制」，台灣雖然比去年改善，但今年只有 26 名、僅往前進步 1 名，子細項「立法效率」更只有 42 名；尤其是次指標「貪污」仍維持 24 名、「立法效率」42 名、「司法獨立」更落居 44 名，顯示我國公共體制有極大的改進空間。以 2005 年的調查結果觀察我國與各國的比較，台灣成長競爭力名列全球第 5 名，是亞洲表現最佳的經濟體，台灣名列前茅主要是因為在科技領域的亮麗表現，詳見表 2-4。

表 3-8 世界經濟論壇(WEF) 2005-2006 年「成長競爭力指標」排名

國家	2005('04)年	變動	國家	2005('04)年	變動
芬蘭	1(1)	0	日本	12(9)	-3
美國	2(2)	0	香港	28(21)	-7
瑞典	3(3)	0	韓國	17(29)	+12
丹麥	4(5)	+1	馬來西亞	24(31)	+7
台灣	5(4)	-1	泰國	36(34)	-2
新加坡	6(7)	+1	中國	49(46)	-3

資料來源：行政院經建會，2005，世界經濟論壇（WEF）2005 年全球競爭力評比報告。

第五節 全球廉政研究中心之廉政指標建構分析

自 1989 年成立的全球廉政中心 (The Center for Public Integrity)²² 是一專責研究各國廉政制度措施的非政府組織，其最著名的研究專案主要開發適用於測量各國貪腐現況與廉政制度建置的「公共廉政指數」(Public Integrity Index)。全球廉政報告係針對全球 25 個國家中反貪作為成果進行全面性的調查研究。公共廉政指數的開發是此研究方案的核心項目，目的針對每一個國家提供一個對於政府操作的量化記分的模式。

這個指數是評估公民用以控制對政府向公共利益負責的制度化程度。再者，如果政府有一個不健全的制度和操作，不一定會發生貪腐，但如果政府有強烈的機制相對來講是比較困難的維持一個廉潔的政府。公共廉政指數並不是測量貪腐，而是測量國家公民對該國政府是開放性、廉潔度、透明度的觀感。這個指數不只限定於政府機構，也針對於公民社會和媒體對政府廉政措施與管理機制上的評價。

實質上，公共廉政指數測量下列三項目：

1. 廉政機制的存在，包括法律和制度，推廣公共課責和貪腐的限制。
2. 這些機制的有效性。
3. 市民對政府資訊的獲取性。

指數的評分是根據國家現行的廉政體系。在很多案件中發現，特別在聯邦國家中，地方政府的廉政體系與中央政府有所不同，而這些地方情形不會反映在公共廉政指數中，此乃為該指數持續改進調查方式與指標項目的努力方向，相關指數請參閱附錄三。

²² 請參閱 <http://www.publicintegrity.org/default.aspx>。

第四章 我國政府廉政體系及指標之意見徵詢與分析

本章主要以政府人員、專家學者與媒體工作者的觀點，針對我國政府廉政體系及指標之建構過程，提供實務運作經驗，予以分析並納入指標因素的考量範疇。檢視各類公務人員對廉政問題的認知與感受，進而提供實務性建言。本研究企圖以問題建構 (problem structuring) 的方式，針對渠等對當前各項廉政相關議題與體系建構的看法，進行問題診斷與結果分析。

焦點團體座談的目的，在於透過團體討論的方式，刺激與激勵與會者針對討論主題，提供深入的觀點與洞悉 (insights)。為能瞭解我國現行廉政體制運作上，所面臨的問題，以及對未來構建我國廉政體系及指標的實務看法，本研究遂進行三場焦點團體座談，以期能瞭解各方業務利害關係人，對於研究主題的看法。各場次舉行之時間、地點與受邀對象整理如表 4-1 所列，基於研究倫理保護受訪對象之個人權益，各場次座談會的代表僅提供受訪者的服務單位或姓氏，見表 4-1。意見整理與分析結果敘述如以下各個章節。

表 4-1 焦點座談會相關資料

場次	日期	地點	參與代表
政府代表	10月5日 下午2點00分	行政院研考會 會議室	監察院政風、監察業務處 司法院、審計部、法務部
專家學者	10月15日 下午2點00分	世新大學教學 大樓 R804 會議 室	企業經理人 資深會計師 胡教授 葉教授
媒體資深工作者	10月25日 下午2點00分	福華國際文教 會館 (B1 風尚 咖啡廳會議室)	財訊文化事業、天下文化 中國時報、台北時報 (Tapei Times)

資料來源：本研究整理。

表 4-2 焦點座談名單

類別	服務單位	受訪者職稱
政府代表	監察院	調查官
	監察院	調查官
	監察院監察業務處	科長
	監察院監察業務處	組長
	司法院	司法行政廳法官
	司法院	科長
	審計部	副廳長
	法務部政風司	科長
	法務部政風司	專委
專家學者	揚智聯合會計事務所	資深會計師
	外資企業	企業高階經理人
	世新大學行政管理系	助理教授
	世新大學行政管理系	助理教授
媒體資深工作者	財訊文化事業	資深編輯
	天下文化	資深編輯
	中國時報	政治組資深記者
	台北時報 (Tapei Times)	司法國防組記者

資料來源:本研究整理。

第一節 政府人員對國家廉政體系及指標之實務意見

為從政府內部的角度探求國家廉政體系的實務意見，邀集監察院監察業務處、司法院、審計部、法務部政風司的政府代表與談，本節主要針對身處政府體系的各類公務人員所進行之焦點團體座談的內容進行分析。

壹、政府體系出現貪腐行為之診斷

與會的政府人員根據過去實務的經驗，提出幾點關於政府貪腐或浪費的行為事例，其中包含制度面與預算面。在制度面，首先是關於違建查除的申報流程被人詬病過於久長，讓人產生效率慢與受賄的質疑，不過這涉及到流程制度的規定，另一因素是少數人員作業上疏忽所造成的。第二，在涉及管制性業務的執行過程中，如訴訟或發照，長久以來關於紅包文化的說法至今仍結構性地存在公務體系之中，民眾存有給紅包會更有效率的印象，如果民眾洽公遭遇阻礙與困難將可能直接聯想到官員是否有受賄情形，本研究認為應高度重視廉潔與效率的重要關係，直言之，在民眾心中政府行政效率的良窳將直接影響民眾對政府體系廉潔程度的觀感。

他們主要的訴求就是舉報違建的查除，效率慢又懷疑違建查除人員有受賄情形，一個案子申請階段時間較冗長他們也會發生語議等等，.....因為每個機關的特性不見得相同，每個縣市的財力條件是一致的，民眾總是希望檢舉的結果是明朗快速的，但我們在行政程序上的作業，甚至有少數的公務人員掉以輕心，招致民眾日積月累的怨聲，.....。(G03)

以前如果不透明的話大家都會想說送紅包會比較快辦好，辦個證件有沒有送紅包辦好的時間也會不一樣，早期一般行政機關有這樣的弊病存在，連到現在還有這種說法。我的意思是說縱使在行政單位都還有存在這個問題，那審判真的跟其它單位性質不一樣，大家覺得司法機關辦得很慢。(G05)

在預算面，政府代表強調政府的廉潔透明並非只關注貪污行為，反而，現階

段最大的難題是財政資源的浪費，在整個公務文化中缺乏遏止浪費的觀念。例如各級地方政府常常為了爭取經費與補助款，提出缺乏長治久安而具中、長程規劃的政策方案，導致結果往往是建設並不具實質利用價值、或有問題的建築物、浪費公帑的情事。此外，在人事預算的執行上，預算項目往往被濫用違反公平原則，例如現今許多單位中編列的特別加給津貼，實際上卻由內勤人員替領，違背特別職務加給的意義。

地方想要大量爭取時需要有計畫，為了錢就常出現缺乏長遠目標的計畫，例如建了沒有停車需求的停車場，或是建了水源有問題的游泳池等等。這種為了爭取經費，缺乏監督機制的問題，目前還在追查……。(G01)

我個人處理過一個陳情案子，是消防單位的危險加給或叫超勤津貼，顧名思義這是在消防工作上第一線的人才可以領，但實際上的情形是內勤的工作人員在領(G04)

貳、政府體系中貪腐行為的判別標準

對於檢測政府貪腐行為、或判別廉政行為的指標，政府代表提出幾點建議如下：陳情是民眾對政府施政表達意見的作為，政府應該重視之、並予以迅速的回應，故應該針對各單位對於陳情案件的處理流程進行檢視與全面性的檢討；另外，監察院所接受的陳情案件數會根據業務類別進行統計，此可做為評斷機關廉潔程度的指標之一，建議日後一併採納入國家廉政指標。

我們是否可以從政府在各部門處理案件的流程去看他是不是廉政？(G04)

制度面的改變、訴訟法的改變都能促進廉政的提升，民眾若再對司法距離那麼遙遠，這從監察院接到的陳情案件可以看得出來，愈來愈少的律師來陳情。另外監察院有統計哪一類是接受陳情的最大宗，目前建管、內政、土地、地政等，我們有做統計數字對外在年報或工作概要裡公開……。(G04)

第二，政府機關訂定的服務守則，主要規定服務民眾的態度標準與服務傳遞

過程中的相關事宜，可藉以了解機關是否明確規範與人民之間的往來。此外，廉政相關法案的通過與否、以及關於國家檔案的法規是否開放、各機關之監察室的數據亦可用以檢視政府體系廉潔程度的指標。政風人員認為改善民眾對公務人員清廉程度的觀感必須採取多元的配套措施，如嚴辦賄選情況、設置單一窗口、簡化行政流程，通過公職人員申報法、陽光法案等；在治本方面從教育來灌輸廉政的觀念，結合社區的力量讓民眾了解機關在做什麼，並且還需有機關首長有這方面的體認才能根本解決問題。

還有一個就是制度，因為機關有沒有訂定服務守則或是紀律等等都可以做為一個指標的。(G07)

廉政法案的通過或許可以當作廉政指標。另外有關於國家的檔案法，民眾可能不太清楚可以向政府機關調閱政府的檔案，這跟透明度也是有密切相關的，檔案法通過後，政府資訊的公開，可以拿來和世界各國比較。(G04)

稅務單位有監察室，各個機關監察室的做法和各種數據可以提供有利的資料，調查局有也獨立的廉政處則有統計資料可以提供幫助。(G03)

參、比較中央政府層級部會之間的貪腐程度的共同指標

對於共同指標的建議，具名檢舉是人民對於政府誠信的信賴表現，故可以具名檢舉佔總體檢舉數之比例最為評估廉政度的標準之一。另外，政府審計機關每年都有審計公報、公務員懲戒委員會是針對公務員的專責機構，二者對於政府案件的統計有很大助益，可以了解各個機關不法行為之件數。不過公務懲戒委員會案子的來源在某些因素下可能會暫停，例如監察院。

所以我覺得具名檢舉佔總體檢舉數的比例也可以拿來參考，如果民眾勇於檢舉的話，國家的廉政指數也會因而提高。(G02)

所以每年政府審計機關都會有審計公報，審計工作成果每年都會公佈，對於缺失和透明度上都有幫助。(G07)

公務員懲戒委員會是針對公務員的專責機構，他們做的一些裁判也可以提你們蒐集，但是工程法目前還在修正，公務員懲戒委員會案子的來源，按照現行法，是行政機關的長官移送和監察院的移送，所以立法院不能移送，很多立法委員說要移送誰，他們最終也只能移送到監察院，但目前監察院是沒有監察委員的，所以很多案子也是堆積在那邊。(G04)

肆、初步廉政體系架構各面向之檢視

參酌與會人員之意見，對於廉政體系架構的建議可分為幾個部分：在投入部分，可以著重調查局廉政處、政風機構、審計單位等機關之預算的調查，以此可知國家是否重視廉政工作。在產出部分，政風機關在判罪數據上的公布可以做為測量的指標，不過由於審判的時間不短，所以可能公布的案件數是含括許久以前的案件，這是需要重視之處。在影響的部分，在人力部分，可以將廉政志工或人民參與的情形視為一種指標，以此了解國家與人民重視廉政的風氣。

廉政這塊的預算其實也可以放入指標。例如調查局的廉政處、政風機構、監察院，甚至包括審計單位的預算或各項活動的總預算，觀察每年是否有提高，國家重視廉政預算才會高，不重視的話，就算有人沒有預算也是沒用，所以預算也可以當作指標，另外人力方面我也很贊成放在投入指標裡。(G02)

教育部有關於法治教育的推動小組，我覺得他們的人力和預算也應該放進來……。(G04)

國外有廉政志工介入在廉政這一塊領域，那我們幾乎是 0，我不知道這有沒有可能形成廉政指標的一部分？(G02)

法務部對於掃黑，每個月都有數據公布，但時間冗長是個問題，幾年前的案件，現在也列入，而且數據單就人數、案件數來顯現的話可能不是很公平，應該考慮到比例等等的其它參數。(G01)

在共同指標的設立部分，效率是雖然重要的影響因素，然純粹重視效率通常是不足的，若把效率與清廉劃上等號更是過度簡化政府事務的複雜性，許多案件的處理通常是無法有多大的效率。在指標上的建立如民眾參與等，是屬於較一般性的指標，應該對各業務部分設立個別性的指標。

另外一個想法是屬於行政效率的問題，顧名思義就是指清廉度，狹義的清廉度就是題綱提到貪腐的問題，如果今天把貪腐問題和行政效率連結在一起，那我覺得這個問題就更大了。……貪官很可怕，但也有人說清官會誤國，甚至清官做了錯誤的政策決定，所損失的公帑遠大於一個貪污的官僚能夠貪所得，這意思就是說其實這真的要做研究的話可能要細分。……但如果要定義清廉加上效率等於廉政的話，廉政的努力可能會被效率這部分拖住，……。(G05)

在規劃的廉政指標好像是一體適用的，但我的看法略有不同，我們的刑法也有總則和分則之分，現在這個廉政指標是否也有類似的建構？比如說透明度方面，各機關都有各自的內規、法規……，所以我建議國家的廉政指標建立了，普遍性的如民眾參與度、透明度或貪瀆案件數等等是屬於一般的，至於另外屬於各業務分則的部分是否應該另外建立？(G02)

第二節 專家學者對國家廉政體系及指標之實務意見

透過身處公務體系的政府代表獲知實務面的回應意見，本研究另邀集資深會計師、企業高階經理人以及學界代表針對其與政府體系接觸與觀察的經驗，進行之焦點團體座談。

壹、政府體系出現貪腐行為之診斷

根據與談專業學者表示，就理論而言，政府體系中貪腐行為應容易出現在具有高度裁量權的業務範疇，尤以職司管制業務的公務人員將較具誘因產生貪腐行為，歸結而言，渠等認為政府體系易出現貪腐行為的部分有幾點：第一在稅務機關，在需開立發票的部分，中央與地方的處理態度不一樣，通常總局較嚴，地方較鬆，這使得投機者有機可乘。此外，設立公司的事務通常很容易就可以獲得通過，然而國稅局在編列人事稽核預算，並不落實稽核公司的工作、甚至沒有執行，這可能是虛設公司過多的原因之一；不過開立發票的程序不夠嚴格也賦予有心人士可乘之機。

現在有許多公司行號會不小心拿到虛帳號發票，稅務機關他們在處理虛帳號這一塊的態度是從嚴的，在第一線的稅務員他的態度其實是從寬，標準不一樣：就是案子發生在總局的話，它查的就嚴格；若在各地的國稅局，態度就不一樣。(P02)

政府對設立公司的事務，只要一個人就可以設立，很容易，設了以後結果發現是虛設的，是用以開發票的；國稅局每年都會編預算，要求人員出去視察，但是這都沒有算進去，預算都被吃掉。國稅局可能會編每個月要多少人員出去稽核公司到底有沒有營業？但是都沒有執行，沒有落實，這就是為什麼虛設的公司這麼多，**因為國稅局的簽不夠嚴格**，現在是比較嚴格了：簽過了以後才能申請發票，沒辦法申請發票就不能過。以前是購買發票太容易了，才會讓那些虛設帳號者上下其手。(P02)

第二是檢警機關，檢警貪腐的涉入常因為同儕壓力、上級壓力，而不得不做，

也有可能因為上級要脫罪而被陷受害者，如果檢警人員本身經營聲色場所的話，也有犯罪的可能，由於我國警界雖有政府單位但亦採督察系統，這是特別需要注意之處。

有個檢察官是我的同學，出事後被抓起來，後來精神耗弱申請法外就醫，後來我了解他其實是被冤枉的，但是他很難澄清。他是有缺失，不過他很難講清，主要是因為怕被打壓、受限於人情壓力：他很忠厚又有權，有權人家就發錢給他，然後他是調查員要指揮刑警、刑警指揮警察，這是一條鞭式的，有事就到酒店談，而酒店的幕後老闆常是高階刑事警察長官開的，萬一被鎖定的話就把你帶進去，挖個陷阱讓你跳。(P02)

此外，以地區而論，稅務機關在台北地區者發生索賄的事件較少，在中南部還時有所聞，不過較不明目張膽；拿紅包的情形雖然現在已經很少見，但是在台北市以外的地區還是會發生。就職位而言，有權審核、調查、擁有裁量權、或花錢招標的單位較可能發生貪腐事件；根據某位與會專家的經驗，其實位階主管職的官員也可能涉及索賄。另外，在採購的過程中，常常會有人藉由「專案處理」、「董事會決議就好」的方式處理之，這種除外規則就是利用專案處理的途徑運作，以排除其它競爭的方案，可能會衍生相關貪腐的問題。

我很多案子在中南部，時常會聽到客戶說：第一線人員還是會有索賄的動作，只是不敢明目張膽，……但是我覺得總局就差很多，比較清廉。……坦白說，台北市以外的地區現在還是有拿紅包的行為，但比例並不高……。(P02)

哪些單位最容易貪腐？就是有權審核或調查的，以及花錢招標的這兩塊，這兩塊的deal除非真的是爆了，否則根本就沒人知道。(P01)

剛剛我們有提及稅務人員、海關，這些人的裁量權都很大，雖然裁量權大會引起貪腐，……。(P03)

有個客戶做電信的，那時大陸的電信還沒民營化，他在大陸上海成立一個企業，以一

個人當人頭，與電信局長合作，他賺的錢六成歸局長，四成自己拿，每天的工作就是跟局長打球。他今年 40 幾歲，年收入共得 1、2 億人民幣。(P02)

他說可以用專案處理、用董事會決議就好，這樣的話減少除外規則就比較重要。所以現在檯面上的招標案件有很多看起來沒什麼問題，但是很多都是用專案處理事看不到的，都被擋掉，這要怎麼防？(P02)

貳、政府體系貪腐行為的判別標準

測量政府體系之貪腐行為可以採用幾點標準：第一，相關法案的立法程度，例如陽光法案、行政程序法、揭弊人保護法、採購的相關法案、獻金法與行賄公務員罪等，這些法案雖然在執行上可能會面臨困難，但是這些法案的通過可用以推測政府對於防範貪腐的決心與努力程度。不過這些都是靜態的測量，只有 0 與 1 的差別，尚需動態的標準：例如法案的修法程度，不過這可能還要考慮最終意義。

我們目前有許多法，但是好像都沒有用，例如陽光法案，陽光法案我們常常提，但是實務上的立法太少了，不過我們仍通過許多法案如行賄公務員罪是前年才有的。目前在陽光法案中較具體者大概為行政程序法，但是資訊公開法是放在行政程序裡面，不是單獨的法；另外還有獻金法……，雖然法案的完備不代表什麼，但是可以讓別人知道我們也有法。所以法案在過程指標方面我建議列入採購相關的法案，看看有沒有？即使是行政命令也好、除了上網公告以外，登計時間的長短呢？行政效率裡面的法就是有沒有揭弊人的保護法？(P03)

國家廉政體系的指標可能是我們每一年都要監測的……，我們應該要再放一些動態的東西進去，例如「某某法有否修法、有沒有更嚴苛？」，有的話我們就放進指標做為測量，但弔詭的是法條更嚴苛到底是廉政的要求越來越高、還是貪腐越來越嚴重？但這有助我們掌握法條的動態。(P04)

第二，在政風方面的測量，可以以「結案的件數除以總件數」、「定罪數」與「審判定案的件數」測之，因為結案件數是最後的結果，可藉以了解貪腐定罪的情形。第三，可以透過記者評鑑國會的立委、或讓記者協會評比各個部會，以第三股聲音提出另一種意見。

我提議「結案的件數除以總件數」，因為結案件數是 output 比較容易去測。還有第 5 個「犯罪行為被起訴的案件」，像我們在廉政海關的研究中了解前面起訴但後面沒罪的話要怎麼算？要算在起訴部份，還是法院最後判決？所以我們不能用被起訴案件計算，應該為「定罪數」、「審判定案的件數」。(P04)

我們可以讓記者評鑑國會的立委，是不是也可以讓記者協會對各個部會進行評比？記者有不同的線，可以讓他們來評，雖然媒體有時候不夠客觀。(P04)

參、比較中央政府層級部會之間的貪腐程度的共同指標

在建立各部會之間共同指標中，應立基於共通的比較基礎，可用以測量的標準有幾點：第一透明，以政府資訊的開放程度做為透明的指標，例如揭露委員會投票的結果；或將流程、案件等資料上傳至網站中，可以此推測單位透明化的程度，不過有些技術問題仍有待考慮，例如該如何監督更動網站數據之人員呢？第二治理，例如招標的過程、各單位制衡的結構如委員會中各團體代表的比例等。第三作業查核要點。第四與自己比較，可以比較單位本身革新的程度，也可以比較單位間革新的程度。這些指標都要在共通的基礎上比較才有意義，雖然技術難度高，不過仍可擇選幾項而為之。

會計上是如何比較？投資報酬率、每股營餘、營業額等，相同的概念應該可以運用在政府之中，我們應該朝向如何讓政府透明的指標……。(P03)

可以將透明度、流程、以及上網的東西等等放入指標中。韓國漢城有個 open system，將政府變成 open government，可是事實上它們有在檢討，雖然申報案件、上網都可以上網，不過弊病還是在電腦之後的人為處理……，不過這可以納入指標之一，但還是要有相當的輔助措施。(P04)

另外是治理，治理的意思太抽象，可以以例如招標過程、各單位制衡的結構，如開委員會的時候產、官、學者的比例為多少，政府會不會自己掌握多數，只引幾個外界人士而已？這些採購過程、決策過程的人數都可以做，但十分技術性。另外每項

作業的查核要點可以是共同的，可以跨部門，……。(P03)

中央部會可以跟自身做縱的比較，即第一年的指數做得如何、第二年做得如何、第三年等等，跟自身比的話標準就一致了；不然的話經濟部跟司法部要怎麼比呢？可是如果我自身的比較程度與你自身的比較程度相比的話，這樣就會具有意義，這是一個可使用的方式。(P01)

肆、初步廉政體系架構各面向之檢視

對於整個國家廉政體系的指標架構，相關建議如下：第一，在 outcome 部分可分為影響與目標達成的程度，在此部分更可以加上「執行目標的達成率」，藉用抽樣調查的方式詢問：「在您的同事當中，對於廉政或者守法的觀念是否提升？」，或者可以問法條「是否達到約束的效果」。第二，在權重的部分，權重的分佈可以依不同部會單位的屬性差異而為之，若與某部會較相關之指標則給予較重之權重，反之亦然。

在 outcome 可以分為兩個部份，就是影響與目標達成的程度，所以我想除了外界觀察的話還可以用抽樣調查，問：「在您的同事當中，對於廉政或者守法的觀念是否提升？」，或者可以問這些法條「是否達到約束的效果」，如果效果真的逐年增加的話，我們就可以認為達到我們之前設定的目標，所以我建議在 outcome 這部份加上「執行目標的達成率」。……權重可以以共同指標與個別指標來看，如果某個部會放入個別指標較重的話，這表示這個部會的屬性是有關的，權重可以放比較重；如果該部會性質純，個別指標放很少，自然不可能放入很多權重，這個地方是可以做調配的。(P04)

第三，若要以效率為共同指標的話應考慮不同單位會有不同的意義，例如法院判決的快慢與是否符合公平正義並不是正向的關係。第四，總體指標的建立其實意義不大，除非是用以與其他國家進行比較，然而用以比較的國家必須要施以相同的指標架構才有意義。第五，在跨部門比較部分，要比較的是組織與部門，而不是投入部分，例如比較萬芳醫院與其他醫院的死亡率，萬芳醫院可能高出許多，因為一個是收心臟病患，一個是收皮膚科病患，投入的差異就造成結果的差

異，是無法比較的。

指標的過程部份大部份會將效率設為共同指標，這有個 tricky 的問題，例如法院，法院判決的快慢是效率問題，但是判得對不對、有沒有符合公平正義的問題？又是另一種問題，有時候效率不能成為共同指標，可能會是個別指標。(P04)

做總體指標的話是沒有意義，除非美國也這樣做才能跟美國比……。(P03)

跨部門比較的話我們要比較的是組織、部門，而不是投入，所以投入指標在跨部門比較的話可能不能放，例如要比較醫院好不好，用死亡率當然不好，除非控制進來的病人是高風險群的才能比較，所以投入要控制好才能比較，指標又必須是共同的。(P03)

第三節 媒體工作者對國家廉政體系及指標之實務意見

經過前兩場的座談會，本研究發現媒體輿論實質影響社會大眾對政府體系與公務人員清廉程度的觀感，據此，本研究另邀集媒體工作者代表針對渠等長期觀察評論與報導經驗給予實務意見。

壹、政府體系出現貪腐行為之診斷

參與座談的媒體工作者表示，與民眾、金錢接觸較多的政府單位容易出現貪腐行為。因民眾到公家機關辦理事務時，第一線與民眾接觸的單位可能會利用一般人希望能順利、快速辦理的心態，而發生貪污行為。軍方因為沒有政風室，警政有獨立的督察系統，面對這些獨立的監察系統，常會有內部包庇之嫌或令人質疑的共犯結構關係，所以兩者也都容易發生貪瀆。

跟人民接觸比較多、跟錢有關係的單位就會有比較多貪腐的情形，像我跑司法就遇到很多，因為涉案的人都會想盡辦法希望擺脫官司，所以法官、檢察官容易有貪污的現象，這是無可避免的。像地政人員跟人民有接觸，人民希望申辦案件要快點，可能就會有情形出現。(M03)

政府部門容易發生貪污的就是軍方和警方。軍方現在沒有政風室，是自己獨立的機關叫軍事檢察官和監察單位，我不知道這算不算在人力裡，但長期下來會變成自己人會包庇，不太辦自己人，譬如檢察機關辦了一個軍方的弊案，立法委員就會罵國防部說這麼久了軍方自己不查辦，國防部則回應會檢討軍事調查系統，但事實都沒有，因為大家都在包庇。警方也一樣是自己的監察系統，不知道這部分是否放在人力裡？這兩個單位在我們國家裡是很容易貪污的。(M02)

在教師與書商之間、民眾與醫師之間、人民與民意代表也會發生貪賄的事件。國中、國小參考書的採購因為沒有防止弊案發生的制度，教師們會書商之間有勾結，藉此貪污。醫生會利用病患有所求的心理，要求包紅包，而且此陋習常一直流傳，甚至有患者也認為送紅包是應該的。當然在此指的是國立醫院。一般民眾

有事求於地方民意代表時，也常有必須包紅包的情形出現。

……我想到國中、國小的教師其實也沒有政風系統，我們會看到參考書的採購案件不斷傳出，立法委員也在談論。在這部分我們常覺得無可奈何，參考書商和學校老師聯繫很密切，常聽說老師有拿紅包的情況，這部分目前沒有系統可以防止。每個老師拿的數字可能不是很多，跟軍方拉法葉艦拿的回扣是不一樣的，但畢竟也是貪瀆的行為。(M04)

其實醫生收紅包的現象非常普遍，大家因為都有求於醫生，所以這一塊反而比較少注意，其實去訪問過一些我們接觸過的病人都會發現其實非常普遍。像婦產科醫師紅包實在是很平常的事，病家也是給得心甘情願，所以並不會認為這個行為是不對的。(M03)

像我在台大醫院兩次生小孩都要包紅包，時間過有一陣子，但是我的朋友們都是類似的情形，或是介紹醫生就會這樣。我生第一胎是很感謝地去包紅包，覺得自己被幫忙到，對方也沒有拒絕，但第二次我不是很願意包，他就…。我也沒有理他。後來介紹這個醫生給我的朋友就包了一萬多給他。後來我們看到聯合報曾經針對台大醫院的紅包文化狠狠地罵了一次，寫得非常多也非常好，似乎在那之後台大好像有規定醫生絕對不可以拿，但是只要一沒注意就會有那文化，不只是台大，很多醫院都是如此。(M04)

有些醫師拿的紅包錢甚至比他診驗的錢還要多！(M03)

我覺得民意代表比較容易出現，一般人的概念是民意代表是要用公務人員的法律去約束的，個人經驗是有事去找地方民意代表就要包紅包，這是滿普遍的。(M01)

貳、政府體系貪腐行為的判別標準

衡量國家貪腐情況時，可以用「國家收支帳」的誤差和紕漏（error and omission）來檢測。國家的國際收支帳相當於企業的現金流量表，金錢的流入和流出無法比對的誤差值可以用來判斷國家的貪污總金額，是為貪污總量，值得注意的是因為台灣的金融系統便捷，統計出來的數字可能要比實際上要低。針對部分政府單位，可以對其相關之利益團體或利害關係人施行問卷調

查，以其回應的情形如滿意度、或提出的意見做為評估廉政的依據。此外，各機關內的政風人員最了解機關內的文化，可以訪查之，藉以了解機關中的貪腐情形。

……我以前做過一個調查，台灣國際收支帳的 error and omission 每次到了大選的當年或前後一年都會飆高，這是台灣的特性，這幾年下來都有逐漸走高的情形，去年是 8 億美金，中國大陸更明顯，有一年是 77 億美金，當時轟動國際，是幾年來最高的一次。……基本上國家的國際收支帳就像企業的現金流量表一樣，流出和流入是對照的，如果對照不起來就代表這筆錢有問題，無法對照的項目就放入誤差的項目，每年中央銀行都有資料……，有個指標叫貪污總量，我知道 OECD 在對一些國家，尤其是中國政府做貪污調查時都是用這個指標。(M01)

我覺得對利害關係人例如政府的採購部門、建設局、籌審會、或與政府有來往的包商建立資料庫、進行問卷調查，這樣可能比較準確。有些人可能平常有必要賄賂，在問卷調查的時候可以給予宣洩一下，說不定可以透露一些資訊。(M01)

儘管現在的政風人員沒有調查權，可是我覺得仍有某種的作用，因為他們在機關裡，最了解機關的文化，透過日常的交往都會有所風聞。機關裡面的政風人員非常重要，因為很多事情都是從政風人員先舉發的，也許他們沒有進一步的資料，但是可以提供線索於檢調人員以茲調查。……許多案件出來以後，出名的都是調查人員或檢察官，其實都是政風人員舉發的。(M03)

參、比較中央政府層級部會之間的貪腐程度的共同指標

在共同指標部分，可以利用各政府部門的財產申報資料做為廉政水準測量的基準，雖然財產增多不一定貪賄所造成的，但是仍有一定的可能性，特別是年度增加的比例超出一般水準者，更有嫌疑。可以設定一常規性的增加比例做為檢視的標準，這部份的標準雖難以做為檢測指標，但仍能做為深入調查的基礎。

針對金額我認為有個很重要，就是公務人員財產申報，這就是我們做得不好的地方，連總統夫人的財產申報都會錯誤，因為她去年漏報了 2、3 筆，雖然不知道是不是故意的，但這就很不好，應該做到最準確的卻沒做到，但我不知道該要怎麼分析解釋。(M01)

肆、初步廉政體系架構各面向之檢視

影響指標內的媒體報導部份，可能因為置入性行銷、廣告或政府官員買報導版面等扭曲的訊息，會造成研究上的誤差，如要調查媒體的意見，應可用問卷調查的方式，還可兼顧匿名性。在投入的部分，台灣因為政體的不同，所以政風與調查單位的人力與預算可能會高於其它國家，若要與其它國家比較的話，可以根據每年擴增的比例為比較的標準，而非總數；另外，可能因為人力不敷使用的原由，使得許多案件置若罔聞，這就無法只以人力之多寡判斷廉政水準，所以在人力的指標仍需要更多的考量。

我認為在貪污又集權的國家中，媒體可能會比較沒有辦法訪問，如果要調查媒體的話應該要用問卷調查的方式，這樣有匿名性，不然用內容判斷的話是太奇怪了。不然的話，像我們現在還有置入性行銷等事件會扭曲整個訊息。(M01)

現在我們發現很多政府的首長都是用買的，所以他們的篇幅都很大，用內容分析法的話會認為對方很重要，其實只是將整個版面買下來而已；而且有時候只是廣告版而已，卻放上照片，一般人會誤以為是新聞，這些都會造成研究上的誤差。(M04)

我覺得投入指標中以預算法規、政風人員多寡衡量的話，台灣的分數會很高，因為台灣過去是威權體制，所以整個政風與調查體系會很龐大，會比別的國家高很多分。所以我覺得投入指標的人的部分要注意，特別是所佔的比重比較高。(M01)

在人力的部分，如果擴充至政風人員的話，但是他們不是司法體，所以很多人的效用是有限的，這是政風人員的部分，我不知道調查局的人員是不是也包含在內？調查局人員也是要檢察官裁示，如果現在調查員有很多工作，與檢查官沒有溝通好的話，第一個是檢察官人力不夠，沒有辦法 handle 這些問題，這樣可能檢察官上一層的人會受不了，這樣可能會隱藏案件、或不辦，我不知道這樣會不會影響人力指標？(M02)

在產出部分，只以違法與違紀做為判斷標準是不足以應付現在的社會情形，仍有許多行為雖然不違法與不違紀，卻仍難以合於公理，可以再新增「爭議性」的選項，以補指標之不足。

在產出指標方面，談到違法違紀只要事情確立的話就是不良的結果，可是以最近的高捷案而言，其實一直是行政瑕疵，雖然沒有違法違紀，這會讓人覺得這類瑕疵真的無法歸類為違法違紀、還是真的有這樣的灰色地帶？像這類的結果才是大家最關心的與最難歸類的部分，像有許多案子到最後都不了了之，不知道是查不到還是有其它解釋可以將它蓋過？是不是可以有第三個選項例如「爭議性」等可以選擇。(M04)

第四節 小結

歸結三場焦點座談會的結論，本章發現許多在建構國家廉政體系及指標過程中必須關注的焦點。首先，政府代表、專家學者以及媒體代表均認為在政府體系中舉凡涉及管制性業務而擁有較大裁量權的人員，其發生貪腐行為的誘因較大，故日後在必須針對此類人員與相關單位發展測量指標。再者，值得注意的是，身處公務體系的政府代表一再強調政府的廉潔透明並非只關注貪污行為就能解決，反而，現階段最大的難題是政府財政資源的浪費，整個公務文化中缺乏遏止浪費的觀念，而各級地方政府常常為了爭取經費與補助款，急於提出缺乏長治久安而具中、長程規劃的政策方案，終究造成資源的浪費。另一方面，政府代表與專家學者均認為在民眾心中政府行政效率、服務品質的良窳直接影響民眾對政府體系廉潔程度的觀感，如果民眾洽公遭遇阻礙與困難將可能直接聯想到官員是否要求受賄，日後在指標的建立應高度重視廉潔與行政效率的重要關係。渠等認為在測量政府體系之貪腐行為亦可以採用幾點標準：第一，相關法案的立法程度，例如陽光法案、行政程序法、揭弊人保護法、採購的相關法案、獻金法與行賄公務員罪等。不過這些都是靜態的測量，只有 0 與 1 的差別，尚需動態的標準：例如法案的修法程度等指標作為觀察政府持續革新的進度。

媒體工作者的調查意見顯示，渠等反對過度重視媒體報導的指標因素，由於目前許多政府機關都運用置入性行銷的手法，甚至購買媒體版面與專題報導，這類的影響指標並不客觀，渠等建議在影響指標中除調查民意與內部員工反映，應納入利害關係人的意見調查指標，尤其應針對與政府採購過程中關係密切的廠商，進行調查。再者，媒體工作者認為由於我國公務體系的歷史因素使然，所以在投入指標中的人力配置一定比其他的國家高出許多，甚者，除了原有的政風人員，是否應納入調查局、檢查官的人員，這些外部職司廉政反貪的人力如何指標化，需要詳細考量。媒體工作者強調當前的困境在辦理貪污案件總是雷聲大雨點

小，未來，應高度關注貪污案件定罪率的指標。

第五章 我國政府廉政指標體系的建構

第一節 指標的意涵與研究

雖然學者對指標的定義有不同的看法，大抵言之，指標係是由評估者所設定的測量項目，用以衡量組織表現的素質、數量或程度等，是一種測量的工具。黃同圳以效標（criteria）一詞取代指標，他認為所謂效標指的是一些向度，用來作為評價員工、團隊或小組工作績效良窳的標準，也就是組織為達成某些策略目標，對個人或團隊的績效要求（2000：115）。對於複雜的政府部門、非政府組織、乃至於整個大環境而言，人們可以透過指標的匯集，以蒐集相關資訊，據以解釋所欲探討之組織績效或社會現象，最終目的則在於透過指標的績效評鑑，作為政策決定與方案決策之參考，或是主管獎懲員工的依據。

在指標的類型方面，黃同圳（2000：115-116）以指標的測量標的為區分，分為3種類型²³：

- （一）特徵性指標：著重員工的個人特質，如忠誠性、可靠性、溝通能力、領導技巧等。此類指標並不是有效的工作績效指標，因為人格特徵與工作績效並無直接關係。
- （二）行為性指標：著重員工如何執行工作，這項指標對人際接觸的職務尤為重要，如百貨公司小姐對顧客是否保持愉悅的笑容與友善態度，對公司影響甚鉅。
- （三）結果性指標：著重的是員工完成哪些工作或生產哪些產品，而不是員工如何完成這些工作，對那些較須考量生產或服務過程的工作較適合。此類型指標最常被批評之處在於，若干質化指標難以量化。

²³ 作者用效標（criteria）一詞取代指標，其所指涉之內涵與指標幾無二致，為統一用語起見，故本研究仍以指標稱之，在此說明。

吳定（1992：105-117）以指標的可比較性區分，分為3種類型：

- （一）共同性指標：係指所有業務機關共同適用與具有的表現指標，此類指標應屬足能反應機關業務的主要成果範圍者。
- （二）個別性指標：係指各機關單獨適用而其他機關所沒有的衡量指標，由於各機關應最能瞭解自身的業務獨特性質，故此類指標應由各機關自行設定。
- （三）特殊性指標：係指各機關選擇性的專案計畫或為因應特殊情境所設計之績效指標，其中針對專案計畫可採用的主要指標分為計畫構想與目標、資源運用、計畫執行與計畫產出等。

Rossi 和 Gilmartin(1980)把指標的類型依性質作下列的分類(轉引自洪永泰、余致力等人，1991)：

- （一）主觀指標與客觀指標：在測度方法上以個人的感受、態度、和評價而建立的指標稱為主觀指標，如民意調查結果。而客觀指標指的是依據清楚定義的測度方法對特定情況給予數據，如火災發生次數，它不以人的主觀意思更改而轉移。主觀指標和客觀指標各有其特性和重要性，不可偏愛或偏廢，例如生活素質指標就必須兩者兼具，健康指標亦然。
- （二）直接指標與間接指標：前者是對變數本身直接測量，如抽樣調查社區內兒童的健康狀況，後者則是基於經驗或理論測定與某變數有密切關聯的其他變數，做為該變數的間接指標，如社區內小學生的病假比率。間接指標常是直接指標無法取得或取得困難或代價極高時的代用品。
- （三）敘述性指標與分析性指標：兩者的差別在於該項指標是否明確的存在於某個理論架構中，且設定與其他變數有關聯，是的話就是分析性指標，否則為敘述性指標。例如貨幣供給額，它可以告訴人們許多經濟體系運作的狀況，是個分析性指標，而小學教員的薪水只是個敘述性指標。
- （四）投入指標與產出指標：這是依據指標在體系或模型內的過程性質而區分，如貨幣及人力資源是投入性指標，而成就測驗的得分則是產出指標，因為在體系或模型之內，後者被設定為在過程上受到投入指標的影響。

(五) 狀態指標與狀態變遷指標：前者指的是在某一時期裡，每個人口單位（百人、千人、或十萬人）具有某種特殊屬性的人數，例如大專院校學生人數。後者指的是在某一時期裡，每個人口單位由某種特殊屬性轉變為另一種屬性的人數，例如每年結婚人數或輟學率。

在指標的衡量方面，可透過幾個來源取得所需資料（洪永泰、余致力等人，1991）：（一）以受過訓練的人員實地觀察、（二）各種統計資料和紀錄、（三）各種執行機關的報告和文件、（四）工作標準化及（五）民意調查，對象包括特定服務對象或一般民眾。

在指標的應用方面，1966年，有「社會指標運動之父」之稱的 Raymond Bauer 出版了社會指標（Social Indicators）一書，奠定了社會指標研究的科學基礎，此後有關社會指標的研究紛紛出籠（洪永泰、余致力等人，1991）。指標的建立與資訊的蒐集，也逐漸成為公、私和第三部門進行科學管理的有效工具。受到美國的影響，台灣地區有關社會指標的研究始於政府部門，起初的著眼點在報導國民生活素質進步的情況。1975年起，行政院經建會人力規劃小組按年編製「社會福利指標」，內容有所得分配、經濟狀況、個人發展、社會均等、生活環境、教育文化、社會安全與福利、衛生保健等八大類，共35種附表，1978年起，改為除所得分配之外的七大類26表。其次，行政院主計處亦自1978起按月編製「中華民國台灣地區重要社會指標月報」，自1979年起擴大編印「社會指標統計年報」，內容包括人口與家庭、經濟狀況、就業、教育與研究、醫療保健、交通運輸、生活環境、公共安全、社會保障、文化與休閒、社會參與等十一類，各項指標數據均上溯自1961年，利於觀察並供長期發展之趨勢分析（洪永泰、余致力等人，民80）。

第二節 我國政府廉政指標體系之建構過程

誠如前一節所述，指標體系乃指有系統性地衡量一個組織所設定之目標的達成程度，包括是否達成與如何達成的過程，衡量的對象不是聚焦於個人績效，而是以組織績效為主。為了進行此一指標衡量的工作，首先必須確認組織的核心目標或重要使命，根據目標與使命的指引，設計一套足以衡量其目標與使命達成程度的具體指標，包括量化指標與質化指標的運用；然後，蒐集組織的相關資訊，進行指標評估的活動；最後，將指標衡量結果與過去的表現或同時期其他同類型組織相互評比，作為推動組織管理與改革的參考。因此，在國家廉政指標體系建構過程中，本研究的建構程序和步驟可分為幾個階段：(1)目標和範圍的釐定；(2)資訊的蒐集與整理；(3)指標體系的成型；(4)指標體系雛型的討論(5)指標體系的定型。

一般而言，評估一國的廉潔狀態常以三種測量型態為之，此即本研究構築政府廉政指標體系的基本元素：

- (一) 基本認知調查：以一般民眾或社會菁英（如企業經理人、專家、學者等）為主要調查對象，採取問卷調查的方式瞭解受訪者對該國政府廉潔狀態的認知與評價，據此將各國的狀態作一排名，如國際透明組織每年所公布的貪腐印象指數（CPI）即為一例。
- (二) 政府統計調查：以政府的施政內容為主要的資料蒐集對象，由研究者事先挑選與廉潔相關的指標，再根據定期公布的官方統計數據來評估政府的表現水準。
- (三) 模擬模型推估：由研究者蒐集理論與實務方面的相關資訊後，從中挑選重要的研究變數，以各種統計方法建立模型（如迴歸模型、典型相關模型、線性結構模型等），並蒐集實證資料來確認變數之間的影响關係，如經濟成長率與貪腐行為的關係；甚至進一步模擬推估變動量，如每年因政治貪腐

行為造成多少經濟損失。

在指標的設計與選擇方面，莊文忠（2005）認為有四大挑戰必須克服，本研究援引其觀點，在政府廉政指標的設計與選擇過程中，設法逐一解決其難題，以下分別述之：

- （一）目標與指標的轉化：指標的設計與衡量所面臨的第一個挑戰即是：如何將組織的方案或活動轉換成可衡量的指標？有些政策方案的目標是無法直接衡量的，必須利用間接的指標來提供相關的資訊。指標設計者在處理此一問題時，首要之務則是確認哪些方案或活動對組織使命或目標的達成是有貢獻的，才有衡量的必要，這是屬於「回溯性的選擇（retrospective selection）」；或是確認哪些方案或活動與提升顧客滿意度有關的，才有衡量的價值，這是屬於「前顧性的選擇（prospective selection）」。在選定有價值的方案或活動後，才進入轉換的流程。
- （二）衡量單位的選擇：第二個挑戰在於如何選擇「有意義」的衡量單位？尤其是不同組織績效相互比較時，組織的屬性、組織的規模、成員的多寡、顧客的數量等，都會影響到指標的可比較性，其重要性不言可喻。舉例言之，指標資訊可能同時存在「絕對」數據與「相對」數據，指標設計者必須做一取捨，否則，可能無法傳達組織的真實訊息。在解決的對策方面，將各項指標依據組織的基本屬性予以常態化（normalization）或依據變數的變異量予以標準化（standardization）是一可行的作法。
- （三）因果關係的連結：第三個挑戰是指標設計者必須釐清各項指標與組織績效間關係？知道數據高是代表好的績效或是不好的績效，反之亦然，並對此提出合理化的論述。如同多數人對組織資源的配置各有其主張一樣，組織內各階層的人員與其他利害關係人對指標數據的高低所代表意義，可能會存在不一致的看法，當彼此間的歧異愈大時，指標衡量結果在決策上的參考價值愈低，因為最後可能出現各自解讀或各取所需資訊的情形，無益於組織整體績效的提升。

(四) 多元指標的整合：在建構指標衡量指標體系最後一個階段的挑戰則是，如何將這些指標結合在一起？其中包括指標的重複衡量和指標的「權值 (weighting)」問題。在重複衡量方面，絕大部分的組織不太可能祇用單一指標來評斷組織的整體績效，利用多元指標衡量的優點則是可以避免單一指標衡量時顧此失彼，難以權衡組織整體績效，有效減少衡量偏誤。但是，當我們同時將這些指標放在衡量清單上時，指標間的內部關聯和取捨 (trade-off) 關係是第一個要檢視的重點，亦即有些指標可能存在高度相關，無論是高度的正相關或是負相關，反映出完全相同或相反的變化模式。在指標的權值方面，主要係判定各項指標的相對重要性，蓋組織的各項方案或活動雖然與使命或目標的達成有所關聯，然影響度或貢獻度未必等同，因此，評估者除了尋找與確立績效指標之外，最好能夠精確的 (accurate) 和衡平的 (fairly) 將每個指標的影響程度或重要程度予以標示。

綜合前面的討論，本研究的建構政府廉政指標體系的過程如圖 5-1 所示。

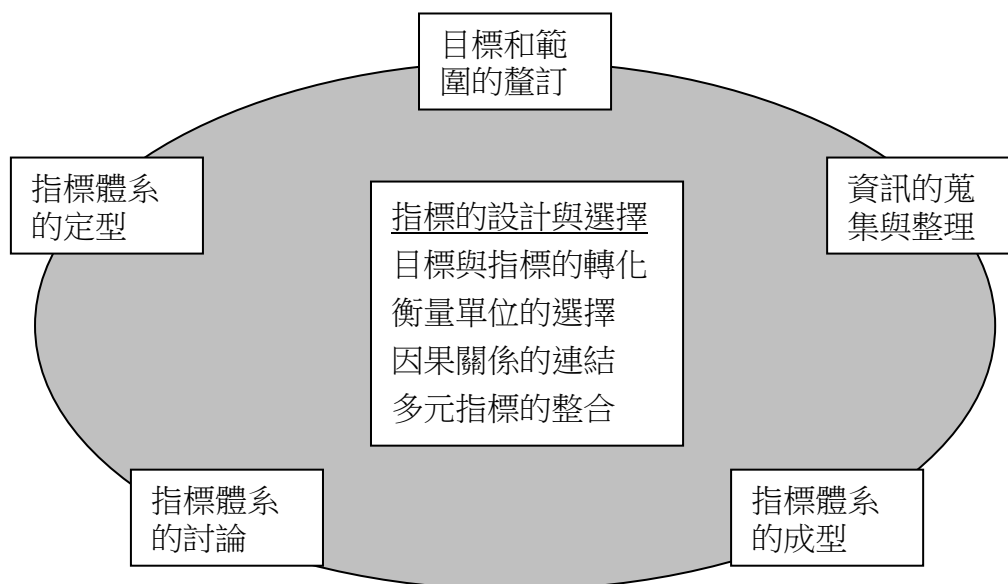


圖 5-1 國家廉政指標體系的建構過程

第三節 我國政府廉政指標體系的構面組成

政府廉政指標體系的建立，不但提供了社會各界檢驗政府廉潔程度的詳細清單，也提供政府內部的決策者和管理者掌握和分析相關資訊的指南，自然能夠導引出解決方案的設計方向。從系統論（system theory）的觀點，政府的活動可以分為投入、過程和產出和影響等四個階段。是以，Carter 等人（1992）指出，建構政府績效的指標體系，可以用一個極為簡化的模式來表示，此一模式主要分為四個部分：

- （一）投入（input）：指提供服務所需之資源，包括人員、建物、設備和一般消耗品。
- （二）過程（processes）：指傳送服務的路徑，包括品質測量、行政流程的安排等。
- （三）產出（output）：即組織的活動或其所提供的財貨和勞務等。
- （四）結果（outcome）：指服務所產生的效應，例如顧客滿意度。

顯而易見地，作者認為這四者之間有密切的關聯，組織績效的指標訂定宜應四者兼顧，始能完整陳述組織的整體表現水準。事實上，從公共政策的觀點，此四個部分亦正好構成政府任一活動的完整圖像。只是，在設計具體的衡量指標時，吾人較容易找出前三者的客觀指標，至於結果指標的設定，則是較容易引發爭議，蓋任何政策措施的影響可能不是直接而明顯的，甚至必須經年累月之後始得以浮現。是以，有關結果指標的挑選非但難有共識，甚且是不適合用於年度績效的評估之上。職是之故，本研究在指標的挑選與建立上，主要著重於輸入、活動及輸出等三個部分的衡量，且以客觀指標為主，如預算金額、舉發貪瀆件數、人力配置等。至於有關結果部分的指標建構，雖亦建立若干指標項目，但性質上多為主觀指標，在測量方法上係以個人的感受、態度和評價而建立的指標。是以，本研究以「影響（Impact）」替代之，實際施測時則必須小心解釋數據所顯示之意義。

如同第二節的建構構程所述，在前三個階段中，本研究團隊的主要工作重點

在於文獻蒐集、整理與分析，綜合多次的開會討論與意見修正，本研究團隊初步除了將政府廉政指標體系分為投入、過程、產出和影響等四大面向外，每一面向再區分成數個指標構面所組合而成，每一指標構面下有數個具體而可操作化的測量指標，依序構成階層式的（hierarchical）指標體系，其架構如圖 5-2 所示，各個指標構面所轄的測量指標則如【附錄四】所列。以下先就各個指標面向所蘊含的意涵說明如下。至於指標體系的多元討論與最後定型則為後續階段的研究重點，其結果則將陳述於期末報告之中。

壹、投入面向

一、計畫指標構面

業務計畫是政府施政的方向與內容，主要可分為施政計畫和專案計畫。施政計畫主要係指各機關每一年度預期執行的業務活動，屬於例行性的活動；專案計畫則是根據特殊情況或特殊需求所擬定之業務活動，屬於非例行性的活動。這兩種計畫即描繪出政府機關的施政藍圖和工作重點。是以，由政府機關的施政計畫和專案計畫中有關廉政工作的件數多寡，可以反映出該機關對廉政工作的重視與投入的程度。

二、預算指標構面

沒有預算的編列，任何良法美意都僅是停留在紙上作業的階段，無法付諸實現；反之，有了預算的支持，計畫才有落實的可能。顧慕晴（2003）、詹政曇（2003）的研究均指出，我國各級政風機構，均為幕僚單位，故無論在員額編制、工作經費都附屬於所在機關。因之，政風單位自然相當受機關預算豐瘠與首長意向之影響。另一方面，預算需送至民意機關審查，勢必受制於民意代表的好惡，好之則可多加編列，惡之則刪除甚多。造成政風預算的不確定性升高，不利於政風業務

的持續推展。加之以我國政風人員設置條例第十條規定，政風機構應受機關首長之指揮命令，使得政風機關之業務決策權亦受到極大的限縮。在預算、人事、決策權受限的情況下，政風單位的獨立性、自主性不足。

三、人力指標構面

眾所皆知的是，「徒法不足以自行」，必須配置適當的執行人力始能竟其功。有關政風人員的編制起始，係行政院於 1968 年 9 月，正式在各機關設置專責人員負責政風調查工作，期能端正行政風氣，整肅公務貪瀆。雖然，政風人員歷經數次的組織調整，不過，其核心業務職掌迄今並沒有太大的變化，主要是負責各機關貪污行為的預防與舉發的工作。根據《政風機構人員設置條例》第六條的規定：「各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。未設政風處（室）之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理。」由此可知，政風機構乃是各機關的常設機構。

不過，問題關鍵在於我國政風機構處於二元權威體制的設計中，一方面受所在機關首長之指揮，另一方面，又須受政風上級主管的業務監督，以致使兩個上級的指揮權力經常處於競合狀態。政風上級機構多以全國政風業務的整體考量為重，行事常因高層取向而可能未顧及個別事實情況；反之，所屬機關首長因有其個別需求與事實考量，其思慮與決策往往有利於其個人或機關，亦未必與政風上級機構立場一致，當這兩個上級長官所下達命令不一，甚或相反時，將使矛盾滋生，衝突不斷（顧慕晴，2003）。

貳、過程面向

一、採購指標構面

依「政府採購法」的規定，政府的採購業務主要可分為 3 種型態：工程採購、

財物採購和勞務採購（第七條）。採購的招標方式又可分為公開招標、選擇性招標和限制性招標（第十八條）。公開招標是指以公告方式邀請不特定廠商投標；選擇性招標是指以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標；限制性招標，指不經公告程序，邀請2家以上廠商比價或僅邀請1家廠商議價。由於採購業務涉及的金錢利益最為直接，自然也是最易滋生貪瀆弊端的環節。諸如限制投標資格、變更工程設計、洩露底價、驗收不實等，都是較為常見的貪瀆手法。

二、行政效率指標構面

行政程序複雜與法令規章繁瑣是行政效率不彰的重要因素，也是民眾望之卻步的原因，民眾為求業務申辦的順利，經常必須以請託關說或送禮餽贈等方式，要求給與特殊待遇，從而衍生仲介業者或黃牛居中上下其手，與公務人員相互勾結之情事。另一方面，行政程序若欠缺一套標準、公開、透明的作業流程，民眾在申辦證照或申請案件時，無從監督查核承辦人員是否循規蹈矩。

再者，效率、授權與課責三者之間的關係是難以割離的。申言之，政府部門經常為了提高行政效率而將業務分工，授權給不同層級或不同部門的組織單位，而為了避免失去控制，便設計各種的課責機制要求權責組織承擔，課責的成功才能達到效率提升的目標。因此，績效衡量指標的建立可以說是提升效率、調整授權和要求課責的先決條件。只要單位的產出可以客觀地被衡量和單位內的個人能為其個人表現負起責任，就能夠清楚地指定和釐清政府部門內應負責的單位。透過指標管理便可以客觀地要求個人或單位對其績效衡量結果負起責任。

三、反貪腐活動指標構面

反貪腐不祇是政府機關內部的工作，對外也必須讓民眾瞭解反貪腐的重要性，以香港為例，廉政公署下設「社區關係處」，負責向民眾溝通、宣導和教育的工作，讓民眾瞭解貪腐行為的惡害，一方面讓民眾感受到政府對掃除貪瀆的決心，

另一方面則是鼓勵民眾參與防貪肅貪的工作，共同打造無貪腐的社會環境。因此，社區關係處的工作重點包括：(一)喚醒公眾意識，鼓勵民眾投入檢舉貪腐的行為、(二)說明廉政公署的工作和有關法令的內容及(三)建立新的社會道德標準，塑造不賄不貪的公務文化。由此可知，以香港廉政公署的經驗為鏡，反貪腐活動不宜劃地自限，除了對政府機關內部人員的教育宣導外，也應擴大與民眾的接觸面，使其瞭解到反貪腐的重要性與必要性。

由表 5-1 可以發現，自民國 88 年至 92 年期間，由民眾檢舉而起訴的廉政類案件平均比例不到一成五，多數來自於調查局、檢察單位和政風機構的主動發掘和查辦，此一結果顯示，民眾在反貪腐方面的參與仍有努力的空間。顧慕晴(2003)進一步從增強理論的角度，提出我國未來該如何增加積極增強(正增強物(減少消極增強(負增強物(以促進公務人員檢舉機關內不貪污犯罪的動機與行為，包括：(一)提高獎金制度、(二)簡化手續，縮短領獎時間、(三)有效實施檢舉人保護機制、(四)切實保障檢舉人工作權益及(五)提倡檢舉貪污的道德意識。

表 5-1 民國 88 至 92 年廉政類案件起訴資料統計表 (以案件來源區分)

年別 來源	88		89		90		91		92		合計	
	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%
主動發掘	108	28.6	93	25.2	259	44.6	330	41.9	197	37.3	987	37.4
民眾檢舉	59	15.6	61	16.5	85	14.6	85	10.8	78	14.8	368	13.9
政風機構	105	27.9	94	25.5	105	18.1	85	10.8	112	21.2	501	19.0
監督察單位	12	3.2	9	2.4	11	1.9	9	1.1	13	2.5	54	2.0
自首	12	3.2	8	2.2	10	1.7	13	1.7	12	2.3	55	2.1
檢察單位	74	19.6	93	25.2	100	17.2	250	31.8	96	18.1	613	23.2
其他	7	1.9	11	3.0	11	1.9	15	1.9	20	3.8	64	2.4
合計	377	100.0	369	100.0	581	100.0	787	100.0	528	100.0	2,642	100.0

資料來源：法務部調查局，2004，中華民國 92 年廉政工作年報，頁 59。

參、產出面向

一、違法指標構面

依法行政是公務人員的基本要求，法律賦與公務人員執行業務的行政裁量權，其目的不在於讓公務人員便宜行事，而是因事制宜。然而，公務人員本身則亦可能違反法律的規定，利用職權謀取個人不當利益。是以，公務人員利用職權進行貪瀆的嚴重程度自是衡量政府機關廉潔程度的重要指標。舉例言之，由表 5-2 可以看出，自民國 88 年至 92 年，有關廉政方面的犯罪案件數以 91 年為最多，涉案人數比例亦最高，但犯罪金額數則以 90 年為最多，其次為 92 年；若以案件類別分析歷年的案件可以發現（如表 5-3 所列），公職人員賄選而被起訴的比例為最高，其次則是公共工程的貪腐行為。

表 5-2 民國 88 至 92 年廉政類案件起訴資料統計表（以案件數、嫌犯數、犯罪金額分）

類別 年別	案件數		嫌犯數		犯罪金額	
	案數	%	人數	%	金額	%
88	377	14.3	1,543	13.0	4,150,106,227	6.0
89	369	14.0	1,687	14.2	14,411,928,603	20.7
90	581	22.0	2,948	24.8	24,793,940,232	35.6
91	787	29.7	3,889	32.8	8,466,598,303	12.2
92	528	20.0	1,805	15.2	17,827,814,741	25.5
合計	2,642	100.0	11,872	100.0	69,650,298,106	100.0

資料來源：法務部調查局，2004，中華民國 92 年廉政工作年報，頁 56。

表 5-3 民國 88 至 92 年廉政類案件起訴資料統計表（以案件類別區分）

年別 類別	88		89		90		91		92		合計	
	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%
公共工程	56	14.9	86	23.3	88	15.1	75	9.5	91	17.2	396	15.0
鉅額採購	12	3.2	6	1.6	17	2.9	24	3.0	19	3.6	78	3.0
工商登記	0	0.0	1	0.3	2	0.3	0	0.0	0	0.0	3	0.1
都市計畫	2	0.5	1	0.3	4	0.7	0	0.0	1	0.2	8	0.3
銀行放款	5	1.3	5	1.4	18	3.1	3	0.4	8	1.5	39	1.5
證券管理	0	0.0	0	0.0	1	0.2	0	0.0	0	0.0	1	0.0
監理	0	0.0	0	0.0	3	0.5	6	0.8	6	1.1	15	0.6
稅務	8	2.1	5	1.4	8	1.4	4	0.5	4	0.8	29	1.1
關務	5	1.3	5	1.4	4	0.7	3	0.4	3	0.6	20	0.8
警察	20	5.3	13	3.5	23	4.0	35	4.4	28	5.3	119	4.5
司法貪瀆	3	0.8	13	3.5	5	0.9	5	0.6	3	0.6	29	1.1
矯正	0	0.0	0	0.0	6	1.0	0	0.0	7	1.3	13	0.5
建管	12	3.2	17	4.6	7	1.2	10	1.3	17	3.2	63	2.4
地政	7	1.9	9	2.4	4	0.7	3	0.4	5	0.9	28	1.1
環保	23	6.1	18	4.9	23	4.0	17	2.2	12	2.3	93	3.5
醫療衛生	12	3.2	8	2.2	10	1.7	5	0.6	19	3.6	54	2.0
教育行政	11	2.9	6	1.6	11	1.9	9	1.1	20	3.8	57	2.2
公職人員賄選	39	10.3	10	2.7	67	11.5	425	54.0	78	14.8	619	23.4
農漁會賄選	1	0.3	1	0.3	88	15.1	10	1.3	3	0.6	103	3.9
司法詐欺	25	6.6	25	6.7	23	4.0	13	1.7	25	4.7	111	4.2
破壞國土	0	0.0	25	6.7	29	5.0	22	2.8	29	5.5	105	4.0
其他	136	36.1	115	31.2	140	24.1	118	15.0	150	28.4	659	24.8
合計	377	100.0	369	100.0	581	100.0	787	100.0	528	100.0	2,642	100.0

資料來源：法務部調查局，2004，中華民國 92 年廉政工作年報，頁 58。

二、違紀指標構面

從責任的觀點，一般公務人員所需承擔的責任主要有兩種類型：法律責任和行政責任。法律責任係指公務人員違背法律明文規定所必須接受的法院制裁；行政責任係指公務人員之行為雖未及觸法的程度，但明顯違反公務倫理之要求，所需承受主管之懲處。舉例言之，根據行政院於民國 82 年 9 月 14 日所頒布之《端正政風行動方案》的規定：「公務人員不得接受與其職務有利害關係者餽贈之財物

或其他利益；對與其職務有關利害關係者之餽贈，應予拒絕或退還。」此方案另規定：「公務員就其親屬以外之他人對之所為餽贈，雖無職務上利害關係，其價值超過正常社交禮俗之標準者，應於受贈之日起3日內簽報其長官，並知會政風機構。」期能有效檢肅貪瀆、澄清吏治，使公務員不敢貪、不能貪、不願貪、不必貪，以維護絕大多數奉公守法公務員之榮譽與尊嚴，並提昇政府清廉形象。由表5-4所歸納的公務員犯罪原因可以發現，九成左右的公務員都是抱持僥倖的心理，犯罪案件尚且如此，以此僥倖心理從事違紀行為者恐怕亦不在少數。

表 5-4 歷年偵辦一般貪瀆案件涉案公務員犯罪原因比例統計表

	八十七年		八十八年		八十九年		九十年		九十一年	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
心存僥倖	383	85.30	377	87.47	335	88.62	804	91.99	385	89.95
誤蹈法網	30	6.68	34	7.89	27	7.14	61	6.98	15	3.50
受人牽累	17	3.79	5	1.16	8	2.12	2	0.23	12	2.80
生活不檢	7	1.56	8	1.86	7	1.85	3	0.34	11	2.57
環境逼迫	12	2.67	7	1.62	1	0.26	4	0.46	5	1.17
合計	449	100.0	431	100.0	378	100.0	874	100.0	428	100.0

資料來源：整理自法務部調查局，廉政工作年報（民91年與民92）。

三、行賄指標構面

由收受者的角度觀察，公務人員的貪污行為可分為「素食者 (grass-eaters)」和「肉食者 (meat-eaters)」兩類，前者是被動地收受送上門來的賄賂規費，而不主動去「找財源」；後者是主動地在非法業者或民眾的身上找財路(王玉民，1993：53)。由餽贈者的角度觀察，一般的送禮可分為2種類型：一是親朋好友間的餽贈，一是公務往來上的餽贈。前者係基於各種節慶或習俗，相互贈送禮品，是相互關懷和情感交流的表現；後者通常是一方為了請求另一方協助處理某件事情，或是為了取得相處上的特殊待遇，公權力經常成為送禮後的回饋，一旦公務人員接受了民眾任何形式的賄賂，即構成貪腐的行為。由此觀之，民眾或廠商與公務人員往來時行賄的普遍程度即是觀測政府機關廉潔與否的重要指標。

四、課責指標構面

如同前文所述，貪腐行為具有高度的隱密性，較其他犯罪行為更不易察覺，公務人員和民眾的舉發，成為重要的查辦線索來源。而從心理的角度，社會大眾及政府機關內部人員對貪瀆行為的漠視和容忍，是公務人員發生貪腐行為的溫床。相對地，若社會大眾或公務人員能夠發揮道德勇氣，敢於舉發不法貪瀆的行為，自能有效遏止貪腐行為的發生與蔓延。換言之，檢舉是民眾或機關內部人員向權責機關檢舉公務人員違反法律、濫用職權、怠忽職責、危害公共利益或謀取私人利益等行為。民眾或行政人員檢舉貪腐行為願意具名的比例愈高，表示他們對貪腐的危害有更深的認識，也表示他們對受理機關愈深具信任感，對肅貪工作亦愈深富信心，對肅貪業務的推展有極大的助益，長此以往，亦有助於反貪文化的形塑與生根。

肆、影響面向

一、媒體報導指標構面

媒體可說是現代社會中最重要的資訊傳播工具，也是社會大眾獲取有關政府活動的重要管道來源。從溝通的效果來看，政府「做了什麼」雖然很重要，但是，社會大眾「看到什麼」更是決定政府績效評價的重要來源，而箇中的關鍵即在於傳播媒介如何報導。有關新聞的處理流程，包括二個決策點，一是要不要報導該則新聞，二是如何報導該則新聞。詳言之，當媒體主其事者決定不報導某項議題時，則該項議題受到社會大眾關注、甚至是公開討論的機會便大為降低；其次，媒體報導某項議題的篇幅、時間、用詞等，則會影響到社會大眾對該項議題的重視程度與評價高低。因此，蒐集媒體報導有關廉政新聞的則數與內容等數據，可以反映出該項議題受到社會重視的程度，也有助於瞭解貪腐問題的嚴重與否。

二、民意反應指標構面

從民主政治的觀點，政策的績效最終是反映在民眾的滿意程度，民眾的滿意程度愈高，表示政策愈能獲得民眾的肯定，反之，民眾的滿意程度沒有任何提升，甚至下滑時。所顯示的意涵是人民對政府廉能的信心不足。此外，人民作為政府機關的主要服務對象，平時與公務人員亦多有往來接觸的機會，自然對政府內部的貪腐與否有所瞭解，這也是政府機關經常利用民意調查方式，瞭解民眾對政府貪腐的觀感。舉例言之，根據行政院研考會的民調也顯示，民眾對廉政肅貪成果滿意度僅在五成上下（表 5-5）。這也顯示目前廉政肅貪工作，仍無法得到社會大眾的普遍認同，也未能符合人民對改革的殷切期望。

表 5-5 民國 92 至 93 年行政院研考會有關掃除黑金之滿意度調查

日期	題目	非常滿意 還算滿意	不太滿意 一點也不滿意
民國 92 年 1 月 22 日	請問您對政府這一年來掃除黑金的表現滿不滿意？	55.4%	28.1%
民國 92 年 4 月 2 日	請問您對於政府最近一個月來掃除黑金的表現滿不滿意？	36.1%	30.3%
民國 92 年 5 月 14 日	請問您對政府這三年來掃除黑金的表現滿不滿意？	55.7%	30.1%
民國 92 年 7 月 25 日	請問您對政府這一年半來掃除黑金的表現滿不滿意？	51.7%	31.5%
民國 92 年 11 月 12 日	請問您對政府這三年半來掃除黑金的表現滿不滿意？	51.2%	31.7%
民國 93 年 1 月 14 日	請問您對政府這二年來掃除黑金的表現滿不滿意？	56.5%	26.3%

資料來源：行政院研考會，<http://www.rdec.gov.tw/home/survey.htm>。

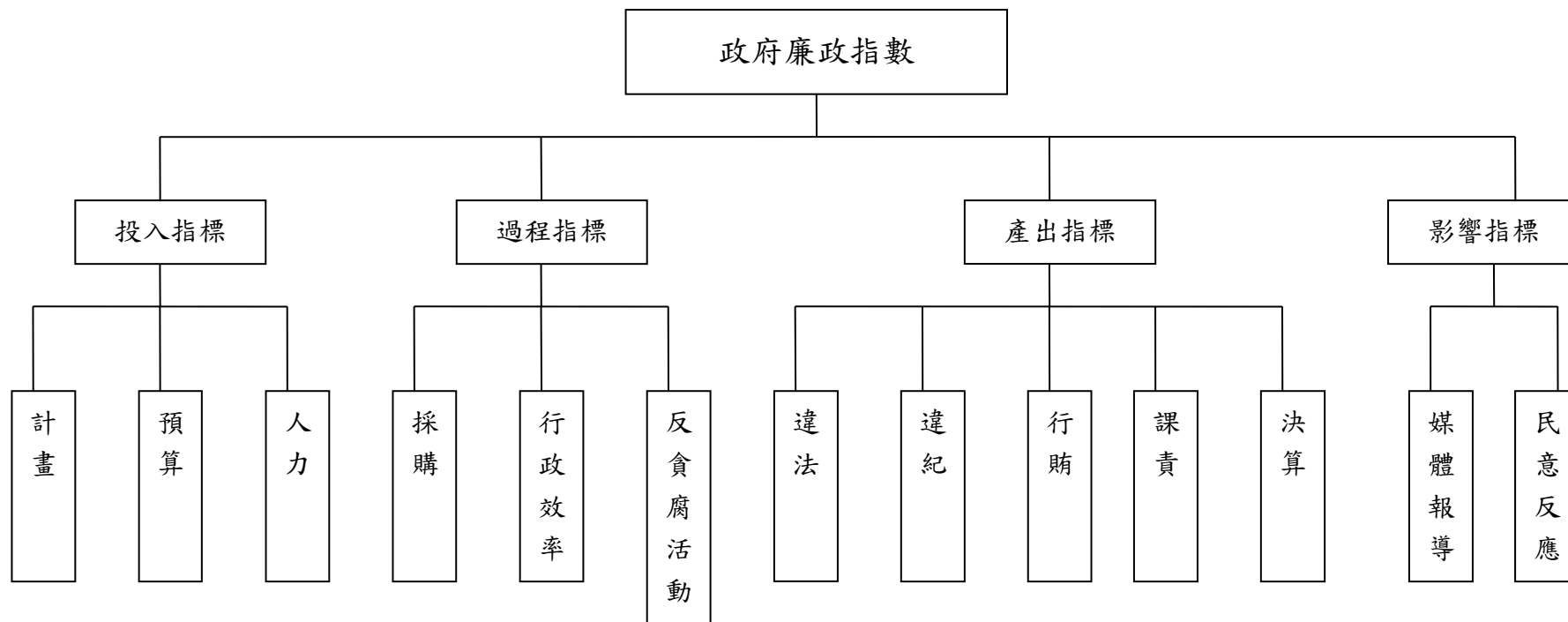


圖 5-2 政府廉政指標體系初稿

第四節 我國政府廉政指標體系的構面修正

本研究運用文獻分析和專家學者座談的主要目的在於蒐集具體指標的相關資訊和研判各項指標構面的妥適性。經過此一程序後，本研究團隊再次彙整出所有可能具有測量效度的具體指標並召開內部腦力激盪會議。會議討論的重點主要有四：第一，依據指標的重要性、可取得性、可比較性和時效性等四個原則，逐一檢視各項測量指標是否與之吻合。第二，利用政策德菲法決定各項指標構面的權值（即重要性）；第三，決定各項測量指標與指標構面的組合方式，將各項測量指標放在適當的指標構面之中；第四，確認各項測量指標的操作化定義，減少日後實際施測時的誤差。經過馬拉松式的冗長討論並參酌專家學者所提供的意見後，重新整併原先設計之政府廉政指標體系的面向與測量指標。

值得說明的是，在此一階段的指標選擇過程，由於每一項指標都可能再細分為次指標，或是成為其他層次較高指標的構成分子，指標的遴選標的挑選與建構必須十分嚴謹，始能反映出真實的樣貌，避免造成扭曲或誤導之情事。許多學者也提出有關指標選擇的標準。因此，在最後的廉政指標體系的建立與選取方面，本研究主要係考量以下幾個原則來挑選最後的測量指標：

一、指標的重要性

指標涵蓋的範圍可能是多元而廣泛，但其重要性不能等量齊觀，尤其在施政成本與未來發展的考量下，應該優先挑選對未來施政有所助益指標。專家學者座談法的應用，可藉由專家學者的知識與經驗，對指標重要性的判準有其助益。

二、指標的可取得性

某些指標即使符合重要性的標準，若在現有的資料來源中無法或不易取得時，就必須割捨不用，否則，將造成資料蒐集上的困擾。對實際業務承辦人員進行深度訪談，可避免閉門造車或陳義過高的指標建構缺失。

三、指標的可比較性

指標通常不是絕對的概念，而是相對的概念，在不同的系絡下可能代表不同的意義，甚至不同的定義可能獲致不同的測量值。由於本研究所建構之政府廉政指標體系期能適用於行政部門各機關廉潔程度的測量，是以，必須以各機關共同的指標為主要比較項目。

四、指標的時效性

有些資訊在政策執行後會立即顯現，有些則是須數年的時間才能取後得，因此，指標的選取必須考量相關資訊是否能夠及時蒐集。有些指標雖能有效代表機關的廉潔程度，但可能因為發生時間的延遲而無法納入體系之內，舉例言之，各機關員工因貪腐而被法院判刑確定的案件或人數應是代表該機關清廉程度的最佳指標，但由於司法審理時間過長而無法及時取得相關數據，是以，難以反映在當年度的指標資訊上。

根據上述的原則與討論結果，本研究所設計之政府廉政體系共由 4 個主要面向和 13 個次要構面所構成，如圖 5-3 所示，各個指標構面所轄測量指標共計有 28 個，其操作化定義則如【附錄五】所列。

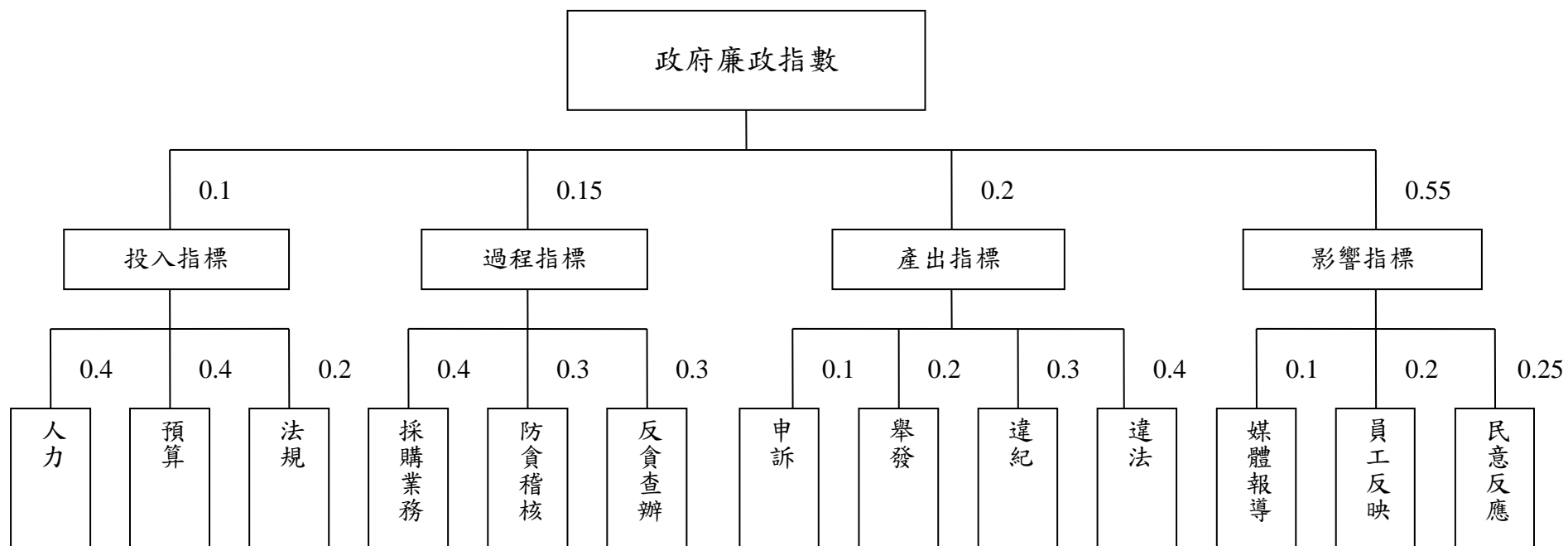


圖 5-3 政府廉政指標體系定稿

第五節 我國政府廉政指標體系之模擬操作

本研究在建構政府廉政指標體系之後，為具體說明整個體系的操作流程(如表 5-6 所示)，以強化其在實務上的應用效果，乃假設以 26 個機關為分析單位，根據 28 項測量指標的特性以隨機數據代入，進行模擬試驗，整個操作步驟如下所述。

步驟一：指標資訊的蒐集

1. 資料蒐集單位的確認：在行政部門各部會當中，中央部會可能會有許多派出機關或附屬機關，在資料蒐集之前，必須確定是以中央部會為比較基準，抑或是含括派出機關和附屬機關在內。若是前者，則僅需蒐集中央部會的相關指標資訊即可，若是後者，則必須匯整加總中央部會及其下屬機關的相關指標資訊。

2. 指標數據的檢誤：各部會的相關指標資訊蒐集完成後，在進行指標數據的總體分析之前，必須先檢查各項數據的正確性，以避免使用錯誤的指標數據進行評比。本研究所蒐集之各項指標模擬數據如表 5-7 所示。

步驟二：指標數據的標準化與一致化

1. 指標數據的標準化：由於各項測量指標的單位並不相同，有些數據為相對數據(如比例)，有些則是絕對數據(如時數、次數、則數)，因此，為了避免變異範圍較大的指標對廉政指標體系測量結果有過大的影響力，必須先對各項測量指標進行內部標準化的動作，其結果如表 5-8 所示)。

2. 指標方向的一致化：如同前文所述，有些指標與廉潔程度之間的關係為正相關(即指標數據愈高，代表廉潔程度愈好)，如機關政風人員數比例、機關公開招標案件比例等；有些指標與廉潔程度之間的關係可能為負相關(即指標數據愈高，代表廉潔程度愈差)，如政風案件申訴比例、各機關被舉發政風案件數等。因此，為減少錯誤解讀的發生，負相關之指標數據可乘上(-1)，即可調整成與廉潔程度成正相

關，亦即指標數據愈高，代表廉潔程度愈好)。若無法決定指標數據與廉潔程度之間的關係，則可將該項指標與民意反應指標(Y1、Y2 和 Y3)進行相關分析，據此決定指標與廉潔程度之間的正向或負向關係，若二者之間的相關性極為微弱，亦可考慮將該項指標刪除。調整後的指標數據如表 5-9 所示。

步驟三：指標數據的結合與調整

1. 指標數據的結合：各項指標數據的結合方式主要有以下兩種途徑：(1) 主觀權值的分配：利用政策德菲法的方式，邀集相關部會代表或專家學者就各項指標對指標構面的重要性給予適當的權重。(2) 客觀權值的分配：針對各個指標構面進行因素分析，萃取第 1 個因子，然後以迴歸分析方法取得每項指標的相對權值。本研究採取第一種方式，其結果如表 5-10 所示。

2. 指標構面分數的調整：由測量指標所構成的指標構面可以利用線性轉換(linear transformation)的方式調整成平均數固定和標準差相同的變異範圍，例如變異範圍為 0 到 10，平均數等於 5 和標準差等於 1.5；或是變異範圍為 0 到 100，平均數等於 50 和標準差等於 15，經過此一調整後，各個指標構面便不會因為變異範圍差距範圍過大而對測量結果產生不對等的影響力。此一作法非必要性，分析者可視實際情況而決定是否進行此一調整工作。

步驟四：指標構面的結合與調整

1. 指標構面的結合：如同前一步驟的作法一樣，各個指標構面的結合方式主要有以下兩種途徑：(1) 主觀權值的分配：利用政策德菲法的方式，邀集相關部會代表或專家學者就各個指標構面對廉政面向的重要性給予適當的權重。(2) 客觀權值的分配：針對各個面向進行因素分析，萃取第 1 個因子，然後以迴歸分析方法取得每個面向的相對權值。本研究採取第二種方式，其結果如表 5-11 所示。

2. 面向分數的調整：由測量指標所構成的面向可以利用線性轉換的方式調整成平均數固定和標準差相同的變異範圍，例如變異範圍為 0 到 10，平均數等於 5 和標

準差等於 1.5；或是變異範圍為 0 到 100，平均數等於 50 和標準差等於 15，經過此一調整後，各個面向便不會因為變異範圍差距範圍過大而對測量結果產生不對等的影響力。其結果如表 5-11 所示。

步驟五：政府廉政指數的建立

經過前面四個操作化步驟即可建立政府廉政指數，為配合國人對分數的認知，可如同步驟三一樣，利用線性轉換的方式將分數調整成變異範圍為 0 到 100，據此，政府廉潔程度最高為 100 分，最低為 0 分。

表 5-6 政府廉政指數的操作化過程

步驟一 測量指標	步驟二		結合(權值)	步驟三 加權後分數	線性轉換	結合(權值)	步驟四 加權後分數	線性轉換	結合(權值)	步驟五 廉政指數	調整後廉政指數
I1.1	ZI1.1	ZZI11	1	SI1	SSI1	WI1(0.4)					
I2.1	ZI2.1	ZZI21	WI21	SI2	SSI2	WI2(0.4)	SI	SSI	WI		
I2.2	ZI2.2	ZZI22	WI22				(投入)		(0.10)		
I3.1	ZI3.1	ZZI31	1	SI3	SSI3	WI3(0.2)					
P1.1	ZP1.1	ZZP11	WP11								
P1.2	ZP1.2	ZZP12	WP12	SP1	SSP1	WP1(0.4)					
P1.3	ZP1.3	ZZP13	WP13								
P1.4	ZP1.4	ZZP14	WP14				SP	SSP	WP		
P2.1	ZP2.1	ZZP21	1	SP2	SSP2	WP2(0.3)	(過程)		(0.15)		
P3.1	ZP3.1	ZZP31	WP31								
P3.2	ZP3.2	ZZP32	WP32	SP3	SSP3	WP3(0.3)					
P3.3	ZP3.3	ZZP33	WP33								
O1.1	ZO1.1	ZZO11	WO11	SO1	SSO1	WO1(0.1)					
O1.2	ZO1.2	ZZO12	WO12								
O2.1	ZO2.1	ZZO21	WO21	SO2	SSO2	WO2(0.2)				FI	GII
O2.2	ZO2.2	ZZO22	WO22								
O3.1	ZO3.1	ZZO31	1	SO3	SSO3	WO3(0.3)	SO	SSO	WO		
O4.1	ZO4.1	ZZO41	WO41				(產出)		(0.20)		
O4.2	ZO4.2	ZZO42	WO42	SO4	SSO4	WO4(0.4)					
O4.3	ZO4.3	ZZO43	WO43								
O4.4	ZO4.4	ZZO44	WO44								
Y1.1	ZY1.1	ZZY11	WY11	SY1	SSY1		SY1	SSY1	WY1		
Y1.2	ZY1.2	ZZY12	WY12				(媒體報導)		(0.10)		
Y2.1	ZY2.1	ZZY21	WY21	SY2	SSY2		SY2	SSY2	WY2		
Y2.2	ZY2.2	ZZY22	WY22				(員工反應)		(0.20)		
Y3.1	ZY3.1	ZZY31	WY31				SY3	SSY3	WY3		
Y3.2	ZY3.2	ZZY32	WY32	SY3	SSY3		(民意反應)		(0.25)		
Y3.3	ZY3.3	ZZY33	WY33								

註：灰色格子即表示該變數與廉潔程度之間為負相關，應乘上(-1)；步驟四和步驟五的權值係利用政策德菲法決定。

表 5-7 各項測量指標的模擬數據

單位	I1.1	I2.1	I2.2	I3.1	P1.1	P1.2	P1.3	P1.4	P2.1	P3.1	P3.2	P3.3	O1.1	O1.2	O2.1	O2.2	O3.1	O4.1	O4.2	O4.3	O4.4	Y1.1	Y1.2	Y2.1	Y2.2	Y3.1	Y3.2	Y3.3
A	5.0	5.3	43.6	3	38.4	63.4	8.6	0.3	7.2	1.7	16.5	8	2.5	57.0	0.07	69.4	0.5	4.6	9.1	5.8	415456	72	72	59	62	70	31	84
B	3.0	7.7	87.6	4	91.0	88.2	4.8	6.9	6.4	4.6	21.6	3	0.8	51.4	0.02	43.2	8.3	1.9	1.9	2.6	932000	29	63	44	51	68	56	36
C	8.4	1.0	32.1	9	82.9	79.2	0.7	2.7	6.4	0.0	10.5	3	5.9	65.3	0.06	51.6	5.6	6.3	5.0	1.4	913210	11	49	64	33	83	20	35
D	6.2	2.5	36.3	7	58.2	46.5	9.0	2.2	7.3	3.0	91.8	8	3.2	93.2	0.01	53.7	3.1	5.2	7.4	8.3	672071	78	76	47	67	61	55	37
E	0.5	7.4	97.7	9	70.2	52.0	3.9	7.4	8.9	4.4	31.5	9	7.3	73.0	0.07	76.7	7.2	0.0	8.0	1.5	371348	77	79	62	84	91	61	41
F	5.0	4.1	27.5	5	95.8	91.0	6.8	0.9	0.5	9.8	31.0	0	1.4	57.2	0.03	79.0	8.5	5.6	7.0	6.7	733368	48	67	35	85	57	48	72
G	1.9	7.4	30.3	9	60.8	76.0	5.0	8.4	3.4	0.1	51.2	2	7.6	51.2	0.01	77.0	6.1	5.7	0.1	4.5	943176	28	27	50	72	39	78	50
H	9.3	7.0	35.1	0	85.9	74.8	6.9	0.6	0.8	2.4	51.5	6	9.8	3.0	0.05	88.0	5.5	5.8	5.0	1.5	416192	32	55	77	48	89	81	36
I	2.7	8.5	6.2	10	76.8	66.0	2.5	9.0	9.3	4.9	85.3	4	6.1	56.8	0.05	82.5	4.0	9.5	6.1	4.2	702300	36	77	81	89	70	62	86
J	2.9	5.5	68.0	6	46.7	86.6	7.2	9.2	9.8	6.0	40.1	5	5.4	23.6	0.04	36.1	6.8	9.8	8.1	7.7	819811	23	44	97	77	46	76	74
K	8.7	0.5	5.1	2	33.8	55.9	5.0	3.7	8.3	8.7	76.7	1	0.7	25.5	0.10	54.0	2.8	9.9	9.6	1.9	976827	9	83	52	53	74	98	75
L	0.4	8.9	43.0	7	25.1	72.1	0.2	5.1	7.9	4.1	58.8	8	6.3	73.4	0.08	36.4	4.2	0.8	8.7	7.5	392017	70	85	92	53	80	33	97
M	6.0	5.7	35.5	8	93.1	75.3	4.6	1.4	6.0	7.9	39.9	7	3.6	59.3	0.09	33.2	4.6	0.1	7.5	0.8	140722	46	75	32	71	79	69	64
N	5.8	5.9	65.7	1	36.7	49.5	9.7	8.7	0.2	8.0	35.0	10	4.9	77.1	0.06	58.9	2.2	1.6	3.7	2.3	949087	77	34	47	50	61	97	39
O	7.2	9.6	40.4	6	61.1	89.8	2.2	3.7	10.0	2.6	6.8	9	7.0	38.6	0.09	60.4	5.3	6.9	1.7	1.8	714303	46	90	57	51	48	74	41
P	7.1	4.0	76.4	2	69.8	67.8	2.9	3.6	6.4	2.1	91.1	5	6.7	64.2	0.06	86.3	1.1	7.6	8.9	3.9	420626	23	52	74	65	66	66	88
Q	5.8	6.5	10.0	10	57.0	53.8	2.3	9.8	7.3	7.8	65.7	8	8.9	39.6	0.07	68.6	0.0	2.7	6.9	1.9	541993	2	27	59	70	25	49	46
R	4.2	5.5	55.2	6	47.0	69.7	8.9	4.0	0.9	2.7	14.3	6	3.5	0.5	0.07	63.1	1.7	0.7	9.8	6.5	887958	95	63	86	58	37	77	57
S	10.0	8.6	60.2	9	39.0	58.8	3.2	8.6	4.5	1.9	75.7	9	6.6	7.0	0.09	43.2	7.8	3.7	1.0	9.5	258517	23	20	73	49	74	88	65
T	8.9	6.8	95.9	4	19.7	26.2	5.4	4.5	8.1	7.2	85.2	8	4.9	52.8	0.02	38.3	9.4	7.1	7.5	7.7	949217	68	45	63	65	63	76	65
U	4.9	4.1	17.4	1	42.4	36.0	6.9	9.6	2.4	3.0	52.4	5	3.2	11.3	0.08	57.0	2.5	1.4	3.6	4.5	797602	61	25	73	31	31	81	92
V	6.3	3.1	94.9	7	85.1	79.5	9.3	2.7	3.0	6.8	12.9	9	9.6	93.2	0.04	46.2	9.0	6.1	8.4	2.9	204656	2	97	64	47	16	70	86
W	1.6	9.3	31.5	3	60.6	56.5	0.2	2.9	0.4	2.8	11.2	4	7.4	87.5	0.03	82.8	1.7	0.9	7.3	6.5	426357	61	62	86	85	51	44	42
X	8.6	8.9	19.4	8	23.4	25.6	3.3	9.6	2.7	2.9	79.8	6	4.3	63.8	0.06	90.2	1.4	1.9	2.7	3.2	287521	6	25	69	57	41	86	79
Y	5.0	4.9	17.0	4	92.4	85.1	7.9	2.1	6.9	7.1	92.6	3	8.9	82.5	0.07	75.9	4.2	3.3	2.5	6.8	905388	71	16	89	66	56	36	33
Z	0.1	2.2	81.8	2	67.9	54.7	4.0	0.8	8.8	7.3	84.8	1	10.0	67.4	0.09	75.4	5.5	4.3	2.4	0.0	990294	13	58	63	57	47	66	35

表 5-8 各項測量指標的標準化

單位	ZI1.1	ZI2.1	ZI2.2	ZI3.1	ZP1.1	ZP1.2	ZP1.3	ZP1.4	ZP2.1	ZP3.1	ZP3.2	ZP3.3	ZO1.1	ZO1.2	ZO2.1	ZO2.2	ZO3.1	ZO4.1	ZO4.2	ZO4.3	ZO4.4	ZY1.1	ZY1.2	ZY2.1	ZY2.2	ZY3.1	ZY3.2	ZY3.3
A	-0.07	-0.2	-0.11	-0.80	-0.92	-0.07	1.23	-1.40	0.52	-1.05	-1.14	0.81	-1.15	0.15	0.45	0.38	-1.47	0.08	1.12	0.55	-0.82	1.05	0.66	-0.36	0.04	0.58	-1.64	1.13
B	-0.76	0.74	1.41	-0.48	1.32	1.27	-0.09	0.59	0.27	0.00	-0.97	-0.92	-1.77	-0.06	-1.44	-1.08	1.34	-0.81	-1.30	-0.63	1.03	-0.49	0.28	-1.23	-0.68	0.48	-0.42	-1.11
C	1.10	-1.87	-0.50	1.15	0.98	0.79	-1.51	-0.68	0.27	-1.67	-1.34	-0.92	0.10	0.46	0.07	-0.61	0.37	0.64	-0.26	-1.07	0.97	-1.13	-0.31	-0.07	-1.86	1.24	-2.17	-1.15
D	0.34	-1.29	-0.36	0.50	-0.08	-0.98	1.37	-0.83	0.55	-0.58	1.39	0.81	-0.89	1.48	-1.82	-0.49	-0.53	0.28	0.55	1.48	0.10	1.27	0.83	-1.05	0.37	0.12	-0.47	-1.06
E	-1.62	0.62	1.76	1.15	0.43	-0.68	-0.40	0.74	1.04	-0.08	-0.64	1.15	0.61	0.74	0.45	0.79	0.95	-1.43	0.75	-1.04	-0.98	1.23	0.96	-0.18	1.49	1.65	-0.17	-0.88
F	-0.07	-0.66	-0.66	-0.15	1.53	1.42	0.61	-1.22	-1.56	1.88	-0.66	-1.95	-1.55	0.16	-1.06	0.91	1.42	0.41	0.42	0.89	0.32	0.19	0.45	-1.75	1.55	-0.08	-0.81	0.57
G	-1.14	0.62	-0.57	1.15	0.03	0.61	-0.02	1.05	-0.66	-1.63	0.02	-1.26	0.72	-0.06	-1.82	0.8	0.55	0.44	-1.91	0.07	1.07	-0.52	-1.24	-0.88	0.70	-0.99	0.66	-0.46
H	1.41	0.47	-0.40	-1.78	1.10	0.55	0.64	-1.31	-1.46	-0.80	0.03	0.12	1.52	-1.83	-0.31	1.42	0.33	0.47	-0.26	-1.04	-0.82	-0.38	-0.06	0.68	-0.88	1.55	0.8	-1.11
I	-0.86	1.05	-1.4	1.48	0.72	0.07	-0.89	1.23	1.17	0.11	1.17	-0.57	0.17	0.14	-0.31	1.11	-0.21	1.69	0.11	-0.04	0.21	-0.24	0.87	0.91	1.81	0.58	-0.12	1.22
J	-0.80	-0.12	0.74	0.18	-0.57	1.19	0.75	1.29	1.32	0.50	-0.35	-0.23	-0.09	-1.08	-0.69	-1.47	0.80	1.78	0.79	1.25	0.63	-0.70	-0.52	1.84	1.03	-0.64	0.56	0.66
K	1.20	-2.06	-1.44	-1.13	-1.12	-0.47	-0.02	-0.37	0.86	1.48	0.88	-1.61	-1.81	-1.01	1.59	-0.48	-0.64	1.82	1.29	-0.89	1.19	-1.20	1.13	-0.76	-0.55	0.78	1.63	0.71
L	-1.65	1.20	-0.13	0.50	-1.49	0.40	-1.69	0.05	0.73	-0.18	0.28	0.81	0.24	0.75	0.83	-1.46	-0.14	-1.17	0.99	1.18	-0.91	0.98	1.21	1.55	-0.55	1.09	-1.54	1.73
M	0.27	-0.04	-0.39	0.83	1.41	0.58	-0.16	-1.07	0.15	1.19	-0.36	0.46	-0.74	0.24	1.21	-1.64	0.01	-1.40	0.59	-1.29	-1.81	0.12	0.79	-1.92	0.63	1.04	0.22	0.20
N	0.20	0.04	0.66	-1.45	-0.99	-0.82	1.61	1.14	-1.65	1.23	-0.52	1.5	-0.27	0.89	0.07	-0.2	-0.86	-0.91	-0.70	-0.74	1.09	1.23	-0.95	-1.05	-0.75	0.12	1.58	-0.97
O	0.68	1.48	-0.22	0.18	0.05	1.36	-0.99	-0.37	1.38	-0.73	-1.47	1.15	0.50	-0.53	1.21	-0.12	0.26	0.83	-1.37	-0.92	0.25	0.12	1.42	-0.47	-0.68	-0.54	0.46	-0.88
P	0.65	-0.70	1.03	-1.13	0.42	0.17	-0.75	-0.40	0.27	-0.91	1.36	-0.23	0.39	0.42	0.07	1.32	-1.25	1.06	1.06	-0.15	-0.81	-0.70	-0.19	0.51	0.24	0.38	0.07	1.31
Q	0.20	0.27	-1.27	1.48	-0.13	-0.58	-0.96	1.47	0.55	1.15	0.51	0.81	1.19	-0.49	0.45	0.34	-1.65	-0.55	0.38	-0.89	-0.37	-1.45	-1.24	-0.36	0.57	-1.71	-0.76	-0.64
R	-0.35	-0.12	0.29	0.18	-0.56	0.27	1.34	-0.28	-1.43	-0.69	-1.22	0.12	-0.78	-1.93	0.45	0.03	-1.04	-1.20	1.36	0.81	0.87	1.88	0.28	1.20	-0.22	-1.10	0.61	-0.13
S	1.65	1.09	0.47	1.15	-0.90	-0.31	-0.64	1.11	-0.32	-0.98	0.84	1.15	0.35	-1.69	1.21	-1.08	1.16	-0.22	-1.61	1.92	-1.39	-0.70	-1.54	0.45	-0.81	0.78	1.14	0.24
T	1.27	0.39	1.70	-0.48	-1.72	-2.07	0.12	-0.13	0.79	0.94	1.16	0.81	-0.27	0.00	-1.44	-1.35	1.74	0.90	0.59	1.25	1.10	0.91	-0.48	-0.13	0.24	0.22	0.56	0.24
U	-0.11	-0.66	-1.01	-1.45	-0.75	-1.54	0.64	1.41	-0.97	-0.58	0.06	-0.23	-0.89	-1.53	0.83	-0.31	-0.75	-0.97	-0.73	0.07	0.55	0.66	-1.33	0.45	-2.00	-1.40	0.80	1.50
V	0.37	-1.05	1.67	0.50	1.07	0.80	1.47	-0.68	-0.78	0.79	-1.26	1.15	1.45	1.48	-0.69	-0.91	1.60	0.57	0.89	-0.52	-1.58	-1.45	1.72	-0.07	-0.94	-2.16	0.27	1.22
W	-1.24	1.36	-0.52	-0.80	0.02	-0.44	-1.69	-0.62	-1.59	-0.65	-1.32	-0.57	0.65	1.27	-1.06	1.13	-1.04	-1.14	0.52	0.81	-0.79	0.66	0.24	1.20	1.55	-0.38	-1.00	-0.83
X	1.17	1.20	-0.94	0.83	-1.56	-2.10	-0.61	1.41	-0.88	-0.62	0.98	0.12	-0.49	0.4	0.07	1.54	-1.15	-0.81	-1.03	-0.41	-1.28	-1.31	-1.33	0.22	-0.29	-0.89	1.05	0.89
Y	-0.07	-0.35	-1.03	-0.48	1.38	1.11	0.99	-0.86	0.42	0.90	1.41	-0.92	1.19	1.09	0.45	0.74	-0.14	-0.35	-1.10	0.92	0.94	1.02	-1.71	1.38	0.30	-0.13	-1.39	-1.25
Z	-1.76	-1.40	1.21	-1.13	0.34	-0.53	-0.37	-1.25	1.01	0.97	1.15	-1.61	1.60	0.53	1.21	0.71	0.33	-0.02	-1.14	-1.59	1.24	-1.06	0.07	-0.13	-0.29	-0.59	0.07	-1.15

表 5-9 各項測量指標的一致化

單位	ZZI11	ZZI21	ZZI22	ZZI31	ZZP11	ZZP12	ZZP13	ZZP14	ZZP21	ZZP31	ZZP32	ZZP33	ZZO11	ZZO12	ZZO21	ZZO22	ZZO31	ZZO41	ZZO42	ZZO43	ZZO44	ZZY11	ZZY12	ZZY21	ZZY22	ZZY31	ZZY32	ZZY33
A	-0.07	-0.20	-0.11	-0.80	-0.92	-0.07	-1.23	1.40	0.52	-1.05	-1.14	0.81	1.15	-0.15	-0.45	0.38	1.47	-0.08	-1.12	-0.55	0.82	1.05	-0.66	-0.36	0.04	0.58	-1.64	1.13
B	-0.76	0.74	1.41	-0.48	1.32	1.27	0.09	-0.59	0.27	0.00	-0.97	-0.92	1.77	0.06	1.44	-1.08	-1.34	0.81	1.30	0.63	-1.03	-0.49	-0.28	-1.23	-0.68	0.48	-0.42	-1.11
C	1.10	-1.87	-0.50	1.15	0.98	0.79	1.51	0.68	0.27	-1.67	-1.34	-0.92	-0.10	-0.46	-0.07	-0.61	-0.37	-0.64	0.26	1.07	-0.97	-1.13	0.31	-0.07	-1.86	1.24	-2.17	-1.15
D	0.34	-1.29	-0.36	0.50	-0.08	-0.98	-1.37	0.83	0.55	-0.58	1.39	0.81	0.89	-1.48	1.82	-0.49	0.53	-0.28	-0.55	-1.48	-0.10	1.27	-0.83	-1.05	0.37	0.12	-0.47	-1.06
E	-1.62	0.62	1.76	1.15	0.43	-0.68	0.40	-0.74	1.04	-0.08	-0.64	1.15	-0.61	-0.74	-0.45	0.79	-0.95	1.43	-0.75	1.04	0.98	1.23	-0.96	-0.18	1.49	1.65	-0.17	-0.88
F	-0.07	-0.66	-0.66	-0.15	1.53	1.42	-0.61	1.22	-1.56	1.88	-0.66	-1.95	1.55	-0.16	1.06	0.91	-1.42	-0.41	-0.42	-0.89	-0.32	0.19	-0.45	-1.75	1.55	-0.08	-0.81	0.57
G	-1.14	0.62	-0.57	1.15	0.03	0.61	0.02	-1.05	-0.66	-1.63	0.02	-1.26	-0.72	0.06	1.82	0.80	-0.55	-0.44	1.91	-0.07	-1.07	-0.52	1.24	-0.88	0.70	-0.99	0.66	-0.46
H	1.41	0.47	-0.40	-1.78	1.10	0.55	-0.64	1.31	-1.46	-0.80	0.03	0.12	-1.52	1.83	0.31	1.42	-0.33	-0.47	0.26	1.04	0.82	-0.38	0.06	0.68	-0.88	1.55	0.80	-1.11
I	-0.86	1.05	-1.40	1.48	0.72	0.07	0.89	-1.23	1.17	0.11	1.17	-0.57	-0.17	-0.14	0.31	1.11	0.21	-1.69	-0.11	0.04	-0.21	-0.24	-0.87	0.91	1.81	0.58	-0.12	1.22
J	-0.80	-0.12	0.74	0.18	-0.57	1.19	-0.75	-1.29	1.32	0.50	-0.35	-0.23	0.09	1.08	0.69	-1.47	-0.80	-1.78	-0.79	-1.25	-0.63	-0.70	0.52	1.84	1.03	-0.64	0.56	0.66
K	1.20	-2.06	-1.44	-1.13	-1.12	-0.47	0.02	0.37	0.86	1.48	0.88	-1.61	1.81	1.01	-1.59	-0.48	0.64	-1.82	-1.29	0.89	-1.19	-1.20	-1.13	-0.76	-0.55	0.78	1.63	0.71
L	-1.65	1.20	-0.13	0.50	-1.49	0.40	1.69	-0.05	0.73	-0.18	0.28	0.81	-0.24	-0.75	-0.83	-1.46	0.14	1.17	-0.99	-1.18	0.91	0.98	-1.21	1.55	-0.55	1.09	-1.54	1.73
M	0.27	-0.04	-0.39	0.83	1.41	0.58	0.16	1.07	0.15	1.19	-0.36	0.46	0.74	-0.24	-1.21	-1.64	-0.01	1.40	-0.59	1.29	1.81	0.12	-0.79	-1.92	0.63	1.04	0.22	0.20
N	0.20	0.04	0.66	-1.45	-0.99	-0.82	-1.61	-1.14	-1.65	1.23	-0.52	1.50	0.27	-0.89	-0.07	-0.20	0.86	0.91	0.70	0.74	-1.09	1.23	0.95	-1.05	-0.75	0.12	1.58	-0.97
O	0.68	1.48	-0.22	0.18	0.05	1.36	0.99	0.37	1.38	-0.73	-1.47	1.15	-0.50	0.53	-1.21	-0.12	-0.26	-0.83	1.37	0.92	-0.25	0.12	-1.42	-0.47	-0.68	-0.54	0.46	-0.88
P	0.65	-0.70	1.03	-1.13	0.42	0.17	0.75	0.40	0.27	-0.91	1.36	-0.23	-0.39	-0.42	-0.07	1.32	1.25	-1.06	-1.06	0.15	0.81	-0.70	0.19	0.51	0.24	0.38	0.07	1.31
Q	0.20	0.27	-1.27	1.48	-0.13	-0.58	0.96	-1.47	0.55	1.15	0.51	0.81	-1.19	0.49	-0.45	0.34	1.65	0.55	-0.38	0.89	0.37	-1.45	1.24	-0.36	0.57	-1.71	-0.76	-0.64
R	-0.35	-0.12	0.29	0.18	-0.56	0.27	-1.34	0.28	-1.43	-0.69	-1.22	0.12	0.78	1.93	-0.45	0.03	1.04	1.20	-1.36	-0.81	-0.87	1.88	-0.28	1.20	-0.22	-1.10	0.61	-0.13
S	1.65	1.09	0.47	1.15	-0.90	-0.31	0.64	-1.11	-0.32	-0.98	0.84	1.15	-0.35	1.69	-1.21	-1.08	-1.16	0.22	1.61	-1.92	1.39	-0.70	1.54	0.45	-0.81	0.78	1.14	0.24
T	1.27	0.39	1.70	-0.48	-1.72	-2.07	-0.12	0.13	0.79	0.94	1.16	0.81	0.27	0.00	1.44	-1.35	-1.74	-0.90	-0.59	-1.25	-1.10	0.91	0.48	-0.13	0.24	0.22	0.56	0.24
U	-0.11	-0.66	-1.01	-1.45	-0.75	-1.54	-0.64	-1.41	-0.97	-0.58	0.06	-0.23	0.89	1.53	-0.83	-0.31	0.75	0.97	0.73	-0.07	-0.55	0.66	1.33	0.45	-2.00	-1.40	0.80	1.50
V	0.37	-1.05	1.67	0.50	1.07	0.80	-1.47	0.68	-0.78	0.79	-1.26	1.15	-1.45	-1.48	0.69	-0.91	-1.60	-0.57	-0.89	0.52	1.58	-1.45	-1.72	-0.07	-0.94	-2.16	0.27	1.22
W	-1.24	1.36	-0.52	-0.80	0.02	-0.44	1.69	0.62	-1.59	-0.65	-1.32	-0.57	-0.65	-1.27	1.06	1.13	1.04	1.14	-0.52	-0.81	0.79	0.66	-0.24	1.20	1.55	-0.38	-1.00	-0.83
X	1.17	1.20	-0.94	0.83	-1.56	-2.10	0.61	-1.41	-0.88	-0.62	0.98	0.12	0.49	-0.40	-0.07	1.54	1.15	0.81	1.03	0.41	1.28	-1.31	1.33	0.22	-0.29	-0.89	1.05	0.89
Y	-0.07	-0.35	-1.03	-0.48	1.38	1.11	-0.99	0.86	0.42	0.90	1.41	-0.92	-1.19	-1.09	-0.45	0.74	0.14	0.35	1.10	-0.92	-0.94	1.02	1.71	1.38	0.30	-0.13	-1.39	-1.25
Z	-1.76	-1.40	1.21	-1.13	0.34	-0.53	0.37	1.25	1.01	0.97	1.15	-1.61	-1.60	-0.53	-1.21	0.71	-0.33	0.02	1.14	1.59	-1.24	-1.06	-0.07	-0.13	-0.29	-0.59	0.07	-1.15

表 5-10 各項測量指標的加權結合與線性轉換

單位	加權結合													線性轉換												
	SI1	SI2	SI3	SP1	SP2	SP3	SO1	SO2	SO3	SO4	SY1	SY2	SY3	SSI1	SSI2	SSI3	SSP1	SSP2	SSP3	SSO1	SSO2	SSO3	SSO4	SSY1	SSY2	SSY3
A	-0.1	-0.2	-0.8	0.2	0.5	-1.5	0.7	0.0	1.5	-0.1	0.3	-0.2	-0.7	48.9	46.8	38.0	52.3	57.7	27.0	59.8	49.3	72.1	48.7	54.0	46.6	40.0
B	-0.8	1.5	-0.5	0.9	0.3	-0.1	1.2	0.2	-1.3	0.2	-0.5	-1.3	-1.0	38.6	72.7	42.9	63.7	54.0	48.5	67.9	53.7	29.9	52.4	42.2	29.8	35.3
C	1.1	-1.7	1.2	0.9	0.3	-1.2	-0.4	-0.5	-0.4	-0.7	-0.6	-1.4	-2.3	66.4	24.9	67.3	63.2	54.0	32.5	44.6	43.0	44.5	39.3	41.7	29.5	14.9
D	0.3	-1.2	0.5	0.0	0.5	0.1	-0.4	0.9	0.5	0.4	0.3	-0.5	-0.8	55.1	32.6	57.5	49.3	58.2	51.0	44.2	63.6	58.0	55.5	54.5	42.8	38.1
E	-1.6	1.7	1.2	-0.4	1.0	-0.9	-0.9	0.2	-0.9	-0.5	0.2	0.9	-1.4	25.7	75.2	67.3	44.1	65.6	36.3	36.8	53.4	35.8	43.0	52.8	63.8	29.3
F	-0.1	-0.9	-0.2	1.8	-1.6	1.5	0.9	1.3	-1.4	0.1	-0.2	-0.1	-0.1	48.9	36.0	47.7	76.5	26.7	72.9	63.6	70.2	28.8	51.2	47.4	47.9	48.2
G	-1.1	0.0	1.2	-0.1	-0.7	-0.3	-0.4	1.8	-0.5	0.7	0.5	-0.1	0.7	32.9	50.6	67.3	48.6	40.1	46.1	43.6	76.8	41.8	60.0	57.4	48.1	60.2
H	1.4	0.0	-1.8	1.2	-1.5	-0.5	0.2	1.2	-0.3	-0.2	-0.2	-0.1	-0.9	71.1	50.7	23.4	68.6	28.1	43.2	53.0	67.6	45.0	47.3	46.7	47.9	36.2
I	-0.9	-0.2	1.5	-0.2	1.2	0.9	-0.2	1.0	0.2	-0.3	-0.8	1.9	0.2	37.0	46.3	72.1	47.7	67.5	64.1	46.9	64.5	53.1	45.5	38.7	78.9	52.6
J	-0.8	0.4	0.2	-0.1	1.3	0.2	0.8	-0.5	-0.8	-0.2	-0.1	2.0	0.9	38.1	56.5	52.6	48.0	69.8	52.7	61.4	41.9	38.0	47.6	48.2	80.4	64.1
K	1.2	-2.5	-1.1	-0.6	0.9	2.0	1.8	-1.4	0.6	-1.6	-1.6	-0.9	0.8	68.0	13.0	33.1	41.5	62.8	79.7	77.6	28.9	59.6	25.9	26.3	36.1	61.3
L	-1.7	0.8	0.5	-0.6	0.7	-0.3	-0.7	-1.6	0.1	0.4	-0.2	0.7	-0.6	25.2	61.4	57.5	40.3	61.0	45.2	40.2	26.6	52.0	56.4	47.7	60.6	40.8
M	0.3	-0.3	0.8	1.2	0.1	0.2	0.3	-1.9	0.0	-0.3	-0.5	-0.9	-0.4	54.1	45.5	62.4	68.5	52.2	53.2	55.0	20.9	49.9	45.9	43.2	36.3	44.6
N	0.2	0.5	-1.5	-1.1	-1.6	-0.3	-0.4	-0.2	0.9	-0.2	1.5	-1.3	0.3	53.0	57.3	28.2	34.2	25.3	45.1	43.9	47.2	62.9	46.8	72.2	30.9	54.9
O	0.7	0.9	0.2	0.6	1.4	-1.7	0.0	-0.9	-0.3	0.1	-0.9	-0.8	0.1	60.3	63.3	52.6	59.7	70.7	24.6	50.3	36.4	46.1	51.6	36.7	37.8	52.1
P	0.6	0.2	-1.1	0.3	0.3	0.4	-0.5	0.8	1.3	-0.5	-0.4	0.5	0.4	59.7	53.4	33.1	55.1	54.0	55.4	42.1	62.7	68.8	42.6	44.7	57.9	56.4
Q	0.2	-0.7	1.5	-0.9	0.5	0.5	-0.5	-0.1	1.7	-0.5	-0.1	0.1	0.2	53.0	39.5	72.1	36.5	58.2	57.5	43.1	48.8	74.8	43.1	47.9	52.2	53.6
R	-0.3	0.1	0.2	0.1	-1.4	-1.1	1.8	-0.3	1.0	-0.4	1.1	0.7	0.9	44.8	51.9	52.6	51.2	28.5	34.0	76.6	45.7	65.6	43.4	66.3	60.4	62.8
S	1.6	1.1	1.2	-1.0	-0.3	-0.6	0.9	-1.6	-1.2	2.2	0.6	-0.3	0.3	74.7	66.4	67.3	35.4	45.2	41.2	63.1	26.6	32.6	82.3	58.6	46.2	54.3
T	1.3	1.5	-0.5	-1.6	0.8	0.7	0.2	0.1	-1.7	-0.1	0.9	0.1	0.3	69.0	72.1	42.9	26.1	61.9	61.1	52.7	50.9	23.9	48.5	64.2	51.2	54.2
U	-0.1	-1.2	-1.5	-1.4	-1.0	-0.2	1.6	-0.8	0.7	0.4	1.4	-1.1	1.9	48.4	32.3	28.2	28.5	35.5	47.5	73.7	38.3	61.2	55.3	70.3	33.7	77.9
V	0.4	0.4	0.5	1.2	-0.8	-0.8	-1.9	-0.2	-1.6	-0.3	-2.2	-0.7	1.9	55.6	56.5	57.5	67.7	38.3	38.1	21.2	47.7	26.1	45.3	17.7	39.3	78.0
W	-1.2	0.6	-0.8	-0.1	-1.6	-0.8	-1.3	1.5	1.0	0.5	0.3	1.9	-0.7	31.4	58.8	38.0	48.5	26.2	38.2	31.2	72.4	65.6	56.8	54.3	79.2	39.6
X	1.2	0.2	0.8	-2.1	-0.9	0.1	0.1	1.0	1.1	0.8	0.0	0.0	1.4	67.5	52.8	62.4	17.9	36.9	52.2	50.9	65.0	67.2	61.6	50.2	49.3	71.6
Y	-0.1	-1.0	-0.5	1.5	0.4	1.6	-1.5	0.2	0.1	0.8	1.9	1.2	-1.2	48.9	35.5	42.9	72.0	56.4	74.7	27.6	53.0	52.0	61.7	77.8	67.8	31.6
Z	-1.8	-0.1	-1.1	0.3	1.0	1.9	-1.4	-0.3	-0.3	-0.5	-0.8	-0.3	-0.2	23.6	48.0	33.1	54.9	65.2	77.9	29.1	44.9	45.0	42.1	38.5	45.6	47.5

表 5-11 各個指標構面的加權結合、線性轉換與模擬結果

單位	加權結合						線性轉換						計算結果		
	SI	SP	SO	SY1	SY2	SY3	SSI	SSP	SSO	SSY1	SSY2	SSY3	FI	GII	排名
A	45.9	46.4	56.9	0.3	-0.2	-0.7	42.3	44.0	65.8	54.0	46.6	40.0	48.7	56.8	15
B	53.1	56.3	47.4	-0.5	-1.3	-1.0	55.8	60.3	44.1	42.2	29.8	35.3	42.4	41.2	25
C	50.0	51.2	42.1	-0.6	-1.4	-2.3	50.0	52.0	32.0	41.7	29.5	14.9	33.0	17.7	26
D	46.6	52.5	56.7	0.3	-0.5	-0.8	43.6	54.1	65.4	54.5	42.8	38.1	49.1	57.7	14
E	53.8	48.2	42.3	0.2	0.9	-1.4	57.1	47.1	32.5	52.8	63.8	29.3	44.6	46.6	23
F	43.5	60.4	49.5	-0.2	-0.1	-0.1	37.9	67.2	48.9	47.4	47.9	48.2	50.0	60.0	13
G	46.8	45.3	56.3	0.5	-0.1	0.7	44.1	42.3	64.3	57.4	48.1	60.2	54.0	70.0	9
H	53.4	48.8	51.3	-0.2	-0.1	-0.9	56.3	48.0	52.9	46.7	47.9	36.2	46.7	51.8	19
I	47.8	58.6	51.7	-0.8	1.9	0.2	45.8	64.1	53.9	38.7	78.9	52.6	57.8	79.3	3
J	48.4	55.9	45.0	-0.1	2.0	0.9	46.9	59.8	38.5	48.2	80.4	64.1	58.3	80.6	2
K	39.0	59.3	41.8	-1.6	-0.9	0.8	29.5	65.4	31.3	26.3	36.1	61.3	44.2	45.5	24
L	46.1	48.0	47.5	-0.2	0.7	-0.6	42.7	46.7	44.3	47.7	60.6	40.8	47.2	53.1	17
M	52.3	59.0	43.0	-0.5	-0.9	-0.4	54.3	64.8	34.1	43.2	36.3	44.6	44.7	46.8	22
N	49.8	34.8	51.4	1.5	-1.3	0.3	49.6	25.0	53.2	72.2	30.9	54.9	46.5	51.2	20
O	59.9	52.5	46.8	-0.9	-0.8	0.1	68.6	54.1	42.7	36.7	37.8	52.1	47.7	54.4	16
P	51.9	54.9	54.4	-0.4	0.5	0.4	53.6	58.0	60.2	44.7	57.9	56.4	56.2	75.5	5
Q	51.4	49.3	53.7	-0.1	0.1	0.2	52.7	48.9	58.5	47.9	52.2	53.6	52.9	67.3	10
R	49.2	39.2	53.8	1.1	0.7	0.9	48.5	32.3	58.8	66.3	60.4	62.8	55.9	74.6	6
S	69.9	40.1	54.3	0.6	-0.3	0.3	87.3	33.7	59.9	58.6	46.2	54.3	54.4	71.0	7
T	65.0	47.3	42.0	0.9	0.1	0.3	78.1	45.6	31.8	64.2	51.2	54.2	51.2	63.0	12
U	37.9	36.3	55.5	1.4	-1.1	1.9	27.4	27.5	62.6	70.3	33.7	77.9	52.6	66.5	11
V	56.3	50.0	37.6	-2.2	-0.7	1.9	61.9	50.0	21.7	17.7	39.3	78.0	47.1	52.9	18
W	43.7	38.7	60.0	0.3	1.9	-0.7	38.2	31.5	72.8	54.3	79.2	39.6	54.3	70.6	8
X	60.6	33.9	62.9	0.0	0.0	1.4	69.8	23.6	79.4	50.2	49.3	71.6	59.2	82.8	1
Y	42.3	68.1	53.6	1.9	1.2	-1.2	35.6	79.8	58.3	77.8	67.8	31.6	56.4	76.0	4
Z	35.3	64.9	42.3	-0.8	-0.3	-0.2	22.4	74.5	32.3	38.5	45.6	47.5	44.7	46.9	21

第六章 結論與建議

第一節、研究發現

壹、貪腐的範圍超越了金錢交易的模式，是多樣化的政治腐敗行為

檢視相關的研究文獻可以發現，貪腐是多樣化的類型，在動機上，它可能產生於任何有機可趁和心懷貪念並存的地方，在行為上，它可以是由交易雙方中的任一方引發，如由行賄者向官員提出賄賂，或是官員向廠商或民眾索取(甚至勒索)非法好處。因此，遏制腐敗的策略應同時解決腐敗的上述兩個條件，透過系統性的改革，可以將腐敗發生的機會減至最小。在此之前，有關貪腐行為的監測與衡量則是必要的工作，不但可以瞭解貪腐行為的嚴重程度，亦可掌握各項改革措施的實行成效，而此正是建構政府廉政指標體系的價值所在。

貳、行政效率、服務品質直接民眾對影響政府廉潔程度的觀感

政府與專家代表認為雖然主管機關雷厲風行地掃除貪腐行為，但不可諱言地，「送紅包文化」仍然存在公務體系之中，如果單位或人員擁有過大的行政裁量權，再加上這些機關的決策過程未盡程序透明與資訊公開，將使民眾質疑公務機關內部的清廉度。尤其是，在洽公過程中遭遇困難時，若缺乏明確的解釋與說明，民眾很容易直接聯想到是否必須運用打通關節的必要手段，因此。行政效率、服務品質及資訊透明程度，是影響民眾對影府廉潔程度觀感的重要因素。

參、浪費公帑、缺乏中長程政策規劃導致資源浪費應等同貪腐行為

本研究發現現階段政府面對最大的難題是財政資源的浪費，在整個公務文化中缺乏遏止浪費的觀念。例如各級地方政府常常為了爭取經費與補助款，提出缺

乏長治久安而具中、長程規劃的政策方案，導致結果往往是建設並不具實質利用價值、或有問題的建築物、浪費公帑的情事。未來，在國家廉政體系及指標調查中應此類問題應視為等同貪腐行為。本研究所建構之政府廉政體系則是將政府採購業務納入測量，作為監測貪腐的指標。

肆、媒體對廉政事件的報導是影響民眾對公務人員清廉程度觀感重要來源，值得政府相關部門重視媒體報導的真實性，並建立民眾瞭解政府作為的多元管道

政風人員認為改善民眾對公務人員清廉程度的觀感必須採取多元的配套措施，如嚴辦賄選情況、設置單一窗口、簡化行政流程，通過公職人員申報法、陽光法案等；在治本方面從教育來灌輸廉政的觀念，結合社區的力量讓民眾了解機關在做什麼，並且還需有機關首長有這方面的體認才能根本解決問題。

民眾代表認為媒體輿論實質影響社會大眾對政府公務人員清廉程度的觀感，或許應負起負面貪腐印象的責任，在許多弊案與相關事件的報導處理上，媒體往往未經查證，即亂下標題或是刊載引用不實報導，這些都是造成負面印象的來源，來針對專業調查問題定期做公佈，哪些機關比較需要糾正去做公佈。

第二節 對策建議

壹、整合客觀指標與主觀指標，在影響指標中納入與政府協力廠商的 意見調查

依據媒體工作者的角度，只單就民意調查的主觀測量就決定政府廉潔程度與行政績效良窳並不客觀，應針對與政府往來密切的廠商等利害關係人，進行的意見調查指標。再者，本研究建議國家廉政體系及指標的調查可分為「客觀的統計資料」(hard data)與「主觀的調查資料」(survey data)，在「客觀的統計資料」的選取方面，除應用國家主計單位獲得統計資料，應要求各機關單位負責蒐集與呈報相關數據，作為年度廉政體系運作真實情形的客觀觀察依據。在「主觀的調查資料」(survey data)方面，調查標的應涵蓋民眾和內部員工進行調查。此外，企業人士或許也是未來值得考慮納入的對象，例如 WEF 每年檢視當年度企業界對一國各項環境的主觀感受(perception)，並定期在每年一、二月份針對全球各國不同產業的高階經理人進行問卷調查，故每年所公佈的調查結果可以推估是全球各國高階經理人們對前一年本國以及其他國家競爭力表現的主觀感受與看法。

貳、國家廉政體系及指標應每年度編列預算執行調查，調查時間應與 國際接軌

國家廉政體系及指標建構完成，除各項客觀指標應由各機關單位負責蒐集與呈報，應於每年度編列預算執行調查，調查標的應涵蓋民眾和機關內部員工。而在國際接軌方面，WEF 於每年一、二月間以「高階經理人意見調查」(Executive Opinion Survey)問卷方式進行大規模的國際調查，以調查過去一年高階經理人對母國與駐在國各項經濟環境、政策措施、成長競爭力等指標進行調查，如政府未

進行有效的政策宣導，常使政府便民措施與績效成果未能適時引起企業界的關注焦點。因此，本研究建議每年度編列預算進行「國家廉政府體系及指標調查」等相關專案，調查時間可與國際相關調查相符合，以利進行比較分析。

參、應用策略規劃，研擬我國國家廉政體系之政策行銷策略

本研究發現，政府機關近年來在反貪、肅貪，提倡廉能政府的作為上，已有顯著的努力與成果改善，但在民眾的角度而言，並不在乎找出公務體系中最需加強清廉程度的部門，民眾對政府的觀感是整體性的，如果有一個事件發生，就會直接減損民眾對政府廉潔的信任程度，故政府各部門將相互影響廉潔性。換言之，構建國家廉政體系及指標調查應即思考如何將政府之努力展現於國人與國際之前，亦即政府行銷策略之重要性。具體作法上，本研究建議，應可採策略規劃之途徑，綜審目前運作整體廉政體系之優點與優勢，真實面對缺點與不足之處，掃瞄外部環境所存在之機會與威脅，一一研擬相對應之行銷策略，並透過長期的廉政指標體系測量，瞭解改善的程度與後續努力的方向。

肆、建構公務人員反貪作為的誘因機制

比較其他先進國家公務人員的薪資結構，我國公務人員的待遇相對偏低，雖然目前整體經濟環境不佳，但民眾仍然認為有必要保障公務人員福利，尤其對職司廉政工作的人員更應給予完善保障。就理論面而言，當薪資偏低而職權過大，將產生濫用公共或私人職位以謀取個人利益的誘因，相對而言，要求公務人員的廉潔文化，亦須從加強建構反貪作為的誘因機制，正向的誘因機制包含給予公務人員較高的社經地位與薪資待遇，學習新加坡的文官體系與廉潔文化，此點在當前政府劃調降公務人員福利、取消公教人員優惠存款、刪除元首禮遇條例等議題中值得重視，亦須謹慎評估。在負向的誘因結構方面，政府必須重視內控機制失衡的危機，許多案件中令人質疑政風與檢調單位是否為共犯結構，對於涉及貪污

案件的檢調或政風人員更應予以加重懲處，提高此類人員貪污犯罪的風險成本。但需注意的是，增加薪水只有其當成為公務員系統的一籃子改革方案中的一部份時才會有效果。在這個改革方案中，像公務人員提供合適的報酬和激勵機制的問題，必須和聘用、升遷、肅貪，以及對公務人員進行適當的培訓等措施結合在一起。

參考文獻

一、中文參考書目

台灣透明組織，2004.10.20，新聞稿。

台灣透明組織，2005.10.18，新聞稿。

江岷欽，1996，「行政官僚貪污防治之理論與實務：亞洲各國肅貪措施之比較」，收錄於彭錦鵬主編，文官體制之比較研究，頁 263-316。

江岷欽、林鍾沂，1999，公共組織理論，台北：空大。

江岷欽，2002，「民主國家廉政制度的比較研究：以 OECD 會員國為例」，發表於中華發展基金管理委員會、世新大學終身教育學院主辦之「二十一世紀優質治理之機制—行政透明化」學術研討會，2002 年 8 月 22 日。

江岷欽、侯漢君，2003，「民主國家廉政制度的比較研究-以 OECD 會員國為例」，《立法院院聞》，第 31 卷第 8 期，頁 29-39。

余致力、陳敦源、黃東益，2003，〈非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介〉，《國家政策論壇》，夏季號，頁 39-62。

行政院經建會，2005，世界經濟論壇（WEF）2005 年全球競爭力評比報告之簡報資料。

洪永泰，1999，廉政主觀指標的國際比較，政大選舉研究中心。

洪永泰、余致力、陳俊明、莊文忠，2004，「臺北市政府廉政指標之調查及建立」研究報告，2004/7/28-12/17。

宋筱元，1988，「貪污—概念分析及其所造成的影響」，警政學報，14 期，頁 331-348。

朱奕嵐，2005，營造有利於經濟發展與跨國貿易投資的優質商業環境—APEC 反貪污與透明化，APEC 通訊 73 期，94 年 10 月。

徐連城，2005，我國反貪腐策略改進之研究—以香港、新加坡為標竿學習對象，逢甲大學公共政策研究所碩士學位論文。

邱瑞忠，2000，「行政官僚貪污防治之途徑—行政倫理的思考」，東海社會科學學報，19 期，頁 97-120。

施能傑，1995，「人事政策改革是行政改革的核心」，人事月刊，第 21 卷第 3 期。

施能傑，2003，「建立公共服務倫理規範—以 OECD 國家為例」，發表於台灣透明

- 組織協會組織主辦之「倡廉反貪與行政透明」研討會，2003年4月11日。
- 施能傑，2004，「公共服務倫理的理論架構與規範作法」，《政治科學論叢》，第20期，頁103-140。
- 柯耀程，2003，「貪污治罪條例在適用上的評估與檢討--貪污治罪條例與刑法相關規定之適用與競合」，月旦法學，94期，頁46-57。
- 徐仁輝，2003，「台灣財政透明度的研究」，發表於台灣透明組織協會組織主辦之「倡廉反貪與行政透明」研討會，2003年4月11日。
- 翁源燦，2000，政風機構防治貪污之研究，文化大學中山學術研究所碩士論文。
- 許玉秀，2002，「貪污罪--廣義的公務員圖利罪」，臺灣本土法學雜誌，36期，頁205-208。
- 莊文忠，2005，〈績效衡量與指標設計：方法論上的討論〉，兩岸學術研討會：市場經濟與政府管理，世新大學行政管理系主辦。
- 黃榮護（2003），〈從公共事務管理觀點論肅貪防腐之功能：以香港廉政公署社區服務處為例〉，發表於「倡廉反貪與行政透明研討會」，台北：台灣透明組織。
- 陳書樂，2003，我國政風組織功能與人員角色之研究，政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 彭德富，2002，「建構我國陽光法案體系之芻議」，三民主義學報，24期，頁95-113。
- 廖文生，2000，「行政裁量權與貪瀆犯罪之探討」，法務部調查局八十八年廉政工作年報。
- 劉淑惠，2000，「遊說法的立法重點與評估」，月旦法學，63期，頁43-50。
- 謝立功，〈公職人員財產申報之修法思考〉，主辦單位：台灣透明組織、臺北市政府法規會、臺北市政府，臺北：廉政研討會，2004.11.03。
- 謝立功，2003.04.，〈以追查資金流向遏阻貪瀆犯罪之思考—兼論財產來源不明罪〉，台灣透明組織「倡廉反貪與行政透明」學術研討會。
- 許濱松（1994），〈公務員貪污行為的成因與防治之道〉，《行政管理論文選輯》，第8輯，頁355-390。
- 蘇彩足，2002，「論地方財政之透明化」，收錄於蘇永欽編，政府再造：政府角色功能的新定位，台北：新臺灣人文教基金會，頁331-341。
- 顧慕晴，2003，「我國公務人員貪污檢舉制度之研究—增強途徑之分析」，發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會所舉辦之「民主治理與台灣行政改革」

學術研討會，2003 年 6 月 21 日。

二、英文參考書目

- Asian Development Bank, (1998) *Anti-Corruption Policy*, Asian Development Bank: Manila.
- Asian Development Bank, 2003. *ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific 4th regional anti-corruption for Asia and the Pacific*, Kuala Lumpur, 5 December 2003.
- Bahk, J. 2002. "The Anti-Corruption Index: A Cornerstone of Controlling Corruption," in *Building Good Governance: Reforms in Seoul*. edited by Holzer, M. and H.Y. Kim, National Center for Public Productivity, Rutgers University, Newark, NJ: 117~138.
- Botchwey, K. et al. 2000. *Fighting Corruption, Promoting Good Governance: Commonwealth Expert Group on Good Governance and the Elimination of Corruption*. London: Commonwealth Secretariat.
- Bogan, C. E., M. J. English. 1994. *Benchmarking for Best Practices: Winning through Innovative Adaptation*. New York: McGraw-Hill.
- Caiden, G. E. 2001. "Corruption and Governance." In Caiden, G. E., Dwivedi, O.P. and Jabbra, J. (eds) . *Where Corruption Lives*. Connecticut: Kumarian Press.
- Kaufmann, D. 2000. *Governance and Controlling Corruption Is Central for Socioeconomic Development and Growth: New Reports and Evidence*. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/seize_eng.ppt.
- Kim Teak 2003. "Comparative Study of Anti-Corruption System, Efforts and Strategies in Asia Countries: with Focus on Hong Kong, Singapore, Malaysia, and Korea." *The Academy of Korean studies*. South Korea.
- Klitgaard, R. E. 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley and Los Angeles. California: University of California press.
- OECD. 1996. *Ethics in the Public Service : Current Issues and Practice*, Paris:OECD.
- Maria del Mar Landette M. 2002. *Combating Corruption : What the Ecuadorian Anti-Corruption Agency Can Learn from International Good Practice*. University of Birmingham School of Public policy International Development Department.
- MJIB.2003. 2002. *Anti-Corruption Yearbook*, Investigation Bureau. Ministry of Justice Republic of China.

- Pope, Jeremy. 2000. *TI Source Book: Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International.
- Quah, Jon S.T. 2004. *Best Practices for Curbing Corruption in Asia*. The Governance Brief, A Quarterly Publication Governance and Regional Cooperation Division Regional and Sustainable Development Department Issue 11-2004:1-4.
- Rubin, Herbert J. and Irene S. Rubin. *Qualitative Interviewing: the Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage.
- Sluyter, Gary V. 1998. *Improving Organizational Performance: A Practical Guidebook for the Human Services Field*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Transparency International, 2005. *Crack-down on Foreign Bribery Underway in Major Exporting Countries*. Berlin : TI Press Release, 7 March 2005.
- Transparency International.2005. *Global Corruption Report*, London: Pluto Press.
- Transparency International, CPI2005-Asia and the Pacific Regional Highlights, Berlin: TI Press, 2005.10.18.

附錄一 國家治理指標－貪污控制項目

調查單位 (Code Table)	指標測量的概念 (Concept Measured)
CUD	<ul style="list-style-type: none"> • 國內整體貪腐的嚴重程度 • 國家主要政治決策者在人事任命權上偏袒任用私人的程度 • 國家公務人員在人事任命權上偏袒任用私人的程度 • 國家人事任命權遭到濫用，是否限制國家基本功能運作之效能？ • 人事任命權濫用是否阻礙經濟發展？
DRI	<ul style="list-style-type: none"> • 評估過去 12 個月以來支出非價格所能衡量的風險支出與貪腐成本，並以 0 到 10 表示其嚴重程度
EIU	<ul style="list-style-type: none"> • 貪腐的嚴重程度
GCS	<ul style="list-style-type: none"> • 政治人物財產的誠實申報，是否獲得公眾信任？ • 由於貪腐所造成的政府資產轉移是否為普遍的現象？ • 企業在進出口業務方面支出額外費用的頻率 • 企業在獲取政府支援需要支出額外費用的頻率 • 企業在繳稅過程中支出額外費用的頻率 • 企業在信用借貸方面支出額外費用的頻率 • 企業在簽訂公共契約需要支出額外費用的頻率 • 企業在影響法規制定中支出額外費用的頻率 • 企業在司法判決中支出額外費用的頻率 • 有影響力的企業在政治束縛中對其他企業強加成本的程度 • 企業的非非法支出影響政府政策對其他企業強加成本的程度
MIG	<ul style="list-style-type: none"> • 貪腐的嚴重程度。貪腐活動有許多種類，行賄是最顯而易見的。然而，行賄就像貪腐一樣是表現方式與個人觀感的問題。執行議題應該包含會計標準、反貪腐政策的可信度與可行性、任用親信、任用親戚並且給予利益、文化差異、司法獨立、決策制定的透明度。
PRS	<ul style="list-style-type: none"> • 貪腐的嚴重程度。衡量政治系統中貪腐的程度，扭曲經濟與財務環境、經由恩賜而非能力的方式取得權力進而減少政府與企業的效率、現有政治系統的不穩定性。
QLM	<ul style="list-style-type: none"> • 不正當的資金移轉
WMO	<ul style="list-style-type: none"> • 貪腐指數：該指數評估國家官僚機關的干預程度，如行政流程中蓋章的次數，關係到官員或單位發生貪腐的可能性。
ADB	<ul style="list-style-type: none"> • 反貪腐政策 • 透明度/貪腐的嚴重程度
AFR	<ul style="list-style-type: none"> • 你能說出現今的政府是如何對抗貪腐嗎？ • 你認為有多少民選領導者（國會議員或地方議員）有涉入貪腐？

	<ul style="list-style-type: none"> • 你認為有多少法官與推事有涉入貪腐？ • 你認為有多少政府官員有涉入貪腐？ • 你認為有多少邊界官員有涉入貪腐？
AGI	<ul style="list-style-type: none"> • 公務員的透明度/課責 • 貪腐控制
ASD	<ul style="list-style-type: none"> • 反貪腐
BPS	<ul style="list-style-type: none"> • 企業有多常支付不合法的額外費用去完成事情 • 平均而言，企業的年度銷售額中有多少比例是用在支付政府官員非正式的費用 • （？）企業有多常使用電子付費而影響新法規的內容 • 企業給予政府官員費用進而影響法規對其他企業強加成本的程度 • 貪腐對企業的年成長產生多少問題

資料來源：<http://www.worldbank.org/>。

附錄二 世界銀行「治理與反貪診斷工具」

<p>1、公部門制度的改革</p> <p>(1) 公共支出與財務管理</p> <p>公共支出：找出/避免不必要的支出 公共支出：移轉性支付中較少舞弊 公共支出：特許/外包中較少舞弊 預算準備過程：透明與課責 財政/財務管理制度：現代化 政府採購改革 預算的審計制度/機制：公共稽核委員會</p> <p>(2) 公共行政</p> <p>領導菁英的招募與升遷 人員的薪資與誘因/利益結構；退休金 倫理標準、懲戒、申訴程序 嚴格的考察；訓練</p> <p>(3) 關稅與國內稅收的改革/改造</p> <p>關稅改革：稅則簡單化/透明化 稅收機關：制度與稅制改革</p> <p>(4) 政府課責</p> <p>政府報告 監察使/政風室 政府官員（包括其配偶/子孫）財產申報/揭露</p>
<p>2、解除管制、去獨占以及競爭</p> <p>清楚和透明的規則/程序，有限的官僚裁量權 企業部門的解除管制，條件鬆綁；競爭政策 去獨占 基礎建設部門的管制改革</p>
<p>3、民營化</p> <p>交易/過程透明；較少內線交易 民營化的評估、速度和範圍 適當的制度性機制</p>
<p>4、財務部門</p> <p>中央銀行的透明機制 銀行/銀行業務體制的管制架構 內部借貸；信用、內線交易、外匯市場 揭露規則；其他透明化改革</p>

<p>5、提高政治意願：參與和其他機制</p>
<p>6、司法與法律</p> <p>薪資、津貼、利益結構；領導菁英的升遷</p> <p>倫理標準的執行</p> <p>公正的案件分派程序</p> <p>獨立與課責；法官的任命</p> <p>推銷替選的爭議解決機制</p> <p>正式規章的其他替選規章</p> <p>訴諸（以及提倡/簽署）國際公法（OECD/GCA/OAU 等）</p>
<p>7、總體與貿易改革</p> <p>總體經濟的穩定/低通貨膨脹</p> <p>匯率統一/市場決定</p> <p>貿易自由化；關稅合理化與統一</p>
<p>8、公共教育與傳播</p> <p>反貪腐運動的成人教育</p> <p>初等與中等教育課程</p> <p>大眾媒體教育與傳播活動</p> <p>教師訓練與適當的誘因</p> <p>領導菁英之大學入學/升級/學位取得</p>
<p>9、執行力</p> <p>起訴貪腐案件的法律架構</p> <p>貪腐案件的起訴去政治化</p> <p>效能與正直的警察</p> <p>有效能的反貪腐委員會/機構</p> <p>不要只敢拍蒼蠅，不敢打老虎</p>
<p>10、反貪與公共服務傳遞</p> <p>安全防護的社會計畫</p> <p>毋須行賄即可接受醫療和教育</p> <p>讓公共服務傳遞更廉潔</p> <p>環境計畫中的反貪腐</p>
<p>11、市層級反貪腐/透明化改革計畫</p> <p>市層級的反貪腐計畫</p> <p>地方預算處理與執行的透明化與效能</p> <p>市的現代化與改革</p> <p>地方層級的公聽會/採購透明化</p>
<p>12、世界銀行的反貪腐方案</p> <p>新的採購或審計途徑/指導方針</p> <p>調整計畫的類型/正當理由的借款</p>

方案準備、監督、參與、技術
廣泛地分享資訊資料庫、單位成本

透明化、資訊能力、參與性聯盟的建立與集體行動

13、公民社會參與及公眾監督

非政府組織的監督
非政府組織參與反貪腐計畫的設計/執行
公民社會中資料與資訊的分享
專題討論/研討會：國會、政策制定者、媒體/調查性新聞

14、診斷性、經驗性的監督與行動計畫

治理上的經驗性診斷：深入地調查政府官員、國會、企業與市民
調查診斷：部門（健康、教育）預算分配的追蹤研究，硬資料分析的配合/接受贊助者在方法上協助的地區性機構所進行的追蹤/WBI
政府的專案小組、非政府組織與其他專家籌備診斷投入的行動方案
分析與結果的宣傳；深入專案小組
參與研討會來贏得共識與集體行動；計畫的公開宣布；WBI 支持
高層領導者對行動方案的承諾和方案執行的啟動；前導行動
監督/評估行動方案的執行及其監測/評估；成果報告的檢視

資料來源：www.worldbank.org/wbi/governance。

附錄三 公共廉政指數 (Public Integrity Index)

#	Indicator
I	公民社會，公共資訊和媒體
I-1	公民社會組織
1	在法律上，公民有沒有權力去成立公民社會組織？
2	公民可不可以組織工會？
2a	在法律上，公民有權利去組織工會。
2b	在實際上，公民是能夠組織工會。
3	在實際上，公民社會組織是否有積極參與公民倡導的活動？
4	公民是否能夠成立公民社會組織？
4a	在實際上，政府對於新的公民社會組織不能製造障礙。
4b	在實際上，公民可以在合理的時間內取得成立一個公民社會組織所需要的證照。
4c	在實際上，公民可以以合理的價錢取得成立一個公民社會組織所需要的證照。
4d	在實際上，過去沒有公民社會因非暴力的倡議活動而被政府所禁止。
5	公民社會行動者在參與貪腐議題時是否安全？
5a	在實際上，在過去沒有社會行動者在參與貪腐議題時被監禁。
5b	在實際上，在過去沒有公民社會行動者在參與貪腐議題時受傷。
5c	在實際上，在過去沒有公民社會行動者在參與貪腐議題時被殺。
I-2	獲取資訊 (Law)
6	在法律上，公民是否有權力獲取資訊？
6a	在法律上，公民是否有權力獲取資訊和普通的政府紀錄？
6b	在法律上，如果獲取普通政府紀錄文件被拒絕，公民是否有權力上訴？
7	在實際上，在獲取資訊的權力是否有效？
I-3	媒體自由
8	在法律上，是否保證媒體自由？
9	在法律上，是否保證言論自由？
10	公民是否能夠成立媒體機構？
10a	在實際上，政府對於創立一個媒體機構沒有製造障礙。
10b	當需要證照時，如果證照被拒絕或廢止時，在法律中呈有一個上訴的機制。
10c	在實際上，公民在有需要時能夠取得一個有期限的媒體證照。
10d	在實際上，公民在有需要時能夠取得一個合理價格的媒體證照。
11	媒體是否能夠報導貪腐議題？
11a	在法律上，是否能合法的去報導事實的真相甚至破壞公眾人物的名譽？
11b	在實際上，政府不鼓勵有關貪腐活動的個人檢查制度。
11c	在實際上，在出版關於貪腐故事上沒有重大的束縛。

12	當調查貪腐時，記者是否安全？
12a	在實際上，過去沒有記者在調查貪腐時被監禁。
12b	在實際上，過去沒有記者在調查貪腐時受傷。
12c	在實際上，過去沒有新聞記者在調查貪腐時被殺害。
II	選舉和政治過程
II-1	國家選舉
13	在法律上，是否保證全部公民都有絕對與公平的投票權？
14	全部公民是否能自由地與公平地行使他們的投票權？
14a	在實際上，所有成年的公民都能夠投票。
14b	在實際上，選票是保密的或絕對保護。
14c	在實際上，選舉是根據規定的日期舉辦。
15	公民是否有參與政治過程？
15a	在實際上，全部公民都有權力創立政黨。
15b	在實際上，全部公民有權力運作公共機關。
15c	在實際上，最少有 30%的國會議員是女性。
15d	在實際上，執政黨在議會的控制少於 2/3 的席次。
15e	在實際上，在近期的選舉上，政黨受到媒體的報導而得到大眾的支持。
II-2	選舉監察機關
16	在法律上，是否有選舉監察機關？
17	選舉監察機關是否有效？
17a	在法律上，在政治干預上機關是被保護的。
17b	在實際上，機關命令是支持機關獨立。
17c	在實際上，機關有專業和全職人員。
17d	在實際上，機關是根據選舉循環向議會提出報告。
17e	在實際上，機關在有需要時對犯罪者徵收罰款。
II-3	政黨的財務
18	有沒有條例管治政黨財務？
18a	在法律上，對於政黨的私人貢獻有條例管治。
18b	在法律上，個人捐款給予候選人和政黨是有限制的。
18c	在法律上，公司捐款給予候選人和政黨是有限制的。
18d	在法律上，政黨的支出是有限制的。
19	管治政黨財務的條例是否有效？
19a	在實際上，當機關監察政黨財務，在有需要時可以開始調查。
19b	在實際上，當機關監察政黨財務，在有需要時可對犯罪者徵收罰款。
19c	在實際上，對於政黨的貢獻要審查。
20	公民是否能夠獲取政黨的財務紀錄？
20a	在法律上，公民能夠獲取政黨的財務紀錄。

20b	在實際上，公民能夠獲取政黨在某段時間的財務紀錄。
20c	在實際上，公民能夠以合理價格獲取政黨的財務紀錄。
III	政府的部門
III-1	行政
21	在法律上，公民是否可以控告政府侵害他們的公民權？
22	行政官員是否能負責他們的行為？
22a	在實際上，行政官員對於他們的政治決定是有原因的。
22b	在法律上，法官可以檢視行政的行為。
22c	在實際上，在有需要時法官可以檢視行政的行為。
23	行政首長是否會服從起訴程序？
23a	在法律上，國家元首亦不能免除起訴程序。
23b	在法律上，部長層級的官員亦不能免除起訴程序。
24	是否有條例管治行政部門的利益衝突？
24a	在法律上，國家元首領需要申請財產公開表格。
24b	在法律上，部長層級的官員需要申請財產公開表格。
24c	在法律上，對於送禮和款待行政人員是訂有條例加以規範。
25	公民是否能夠獲取國家首領的資產公開紀錄？
25a	在法律上，公民可以獲取國家首領的資產公開紀錄。
25b	在實際上，公民可以獲取國家首領在某一段期間的財產公開紀錄。
25c	在實際上，公民能夠以合理的價格獲取國家首領的財產公開紀錄。
26	在實際上，執政黨是否不代表國家全體？
III-2	司法
27	司法官員是否能對他們的行為負責？
27a	在法律上，法官能夠檢視司法官員的行為。
27b	在實際上，當有需要時，法官可檢視司法官員的行為。
28	在法律上，司法官員是否會服從起訴程序？
29	是否有條例管治司法官員的行為？
29a	在法律上，司法官員需要申請資產公開表格。
29b	在法律上，對於送禮和款待司法官員是有條例規範。
30	公民是否能夠獲取司法官員的資產公開紀錄？
30a	在法律上，公民可以獲取司法官員的資產公開紀錄。
30b	在實際上，公民可以獲取某一段期間的紀錄。
30c	在實際上，公民可以以合理的價格獲取這些紀錄。
31	公民是否能夠獲取司法過程和文件？
31a	在法律上，公民可以獲取司法過程和文件的紀錄。
31b	在實際上，公民可以獲取某一段期間的紀錄。
31c	在十幾上，公民可以以合理的價格獲取這些紀錄。

32	司法官員對於預算是否有控制？
32a	在法律上，司法官員可以改變預算。
32b	在實際上，重大的公共支出需要司法官員的認可。
33	公民是否能獲取編製國家預算過程？
33a	在實際上，編製國家預算是一個公開透明化的過程。
33b	在實際上，在預算聽證會中公民可提供意見。
33c	在實際上，公民能夠獲取詳細的預算分配。
34	在法律上，是否有一個獨立的立法委員去監督公共資金？
35	立法委員是否能有效地監督公共資金的支出？
35a	在實際上，每個部門的主管會定期提交報告給委員。
35b	在實際上，委員是由另一黨派的官員擔任。
35c	在實際上，這委員是不受到政治干預。
35d	在實際上，當有需要時，委員會對不正當的財務進行個別的調查。
III-3	司法制度
36	在法律上，是否保證司法制度的獨立？
37	委派高等法院法官的過程是否有限？
37a	在實際上，在挑選高等法院法官的過程是透明化的程序。
37b	在實際上，在挑選高等法官法官時有特定的專業標準。
37c	在法律上，對於高等法院法官有一個確證過程（例如由立法機關或獨立團體指導）
37d	在法律上，是保護高等法院法官以被開除，除非有相關的證據。
37e	在實際上，高等法院法官是不受政治干預。
38	司法官員是否能負責他們的行為？
38a	在法律上，司法官員對他們的決定是要提出理由的。
38b	在實際上，司法官員對於他們的決定提出理由。
38c	在法律上，對於司法制度是有監察官或同等機關監視。
38d	在法律上，司法監察官或同等機關是不受政治干預。
38e	在實際上，當有需要時司法監察官或同等機關會開始調查。
38f	在實際上，當有需要時司法監察官或同等機關會對違法者提出處罰。
39	公民是否能夠獲取司法制度？
39a	在實際上，中等收入的公民能夠支付司法訴訟。
39b	在實際上，一間小的零售商能夠支付司法訴訟。
39c	在實際上，國家對於沒有能力的犯罪被告提供司法顧問。
39d	在實際上，公民能夠依地理位置進入法院聆聽。
40	在法律上，是否有保護在貪腐案件中的証人？
41	當判決貪腐案件時，法官是否安全？
41a	在實際上，沒有高等法院法官在去年判決貪腐案件中受害。
41b	在實際上，沒有高等法院法官在去年判決貪腐案件中被殺。

IV	行政與公共服務
IV-1	公共服務條例
42	國家是否有公共以務條例？
42a	在法律上，條例規定一個公正和獨立的公共服務。
42b	在法律上，條例防止公共服務的偏袒。
42c	在法律上，條例防止公共服務任用親信或恩惠。
42d	在法律上，有貪腐的公務員是不再被偏用。
42e	在法律上，對於資深的公務員進入私部門是有限制的。
42f	在法律上，對於資深的公務員所收的禮物和招待是有限制的。
43	法律管理行政和公共服務是否有效？
43a	在實際上，公務員是不受政治干預。
43b	在實際上，公務員的委派是根據專業標準。
43c	在實際上，公務員的僱用不是根據親戚關係。
43d	在實際上，公務員的僱用不是根據親信或恩惠。
43e	在實際上，公務員有一份清楚的工作說明書。
43f	在實際上，政府在去年準時支付公務員薪水。
43g	在實際上，有貪腐的公務員是不再被僱用。
43h	在實際上，對於資深公務員進入私部門是有限制。
44	在法律上，對於資深公務員的條例是否有衝突？
45	公民是否能夠獲取資深公務員的資產公開紀錄？
45a	在實際上，公民能夠獲取資深公務員的資產公開紀錄。
45b	在實際上，公民能夠獲取在某一段期間的資深公務員的資產公開紀錄。
45c	在實際上，公民能夠以合理的價錢獲取資深公務員的資產公開紀錄。
IV-2	告發的測量
46	當員工指控貪腐事件時，是否受到保護？
46a	在法律上，公務員在指控貪腐事件時是受到保護。
46b	在實際上，公務員在指控貪腐事件時是受到保護。
46c	在法律上，私部門員工在指控貪腐事件時是受到保護。
46d	在實際上，私部門員工在指控貪腐事件時是受到保護。
47	是否有一個有效的內部機制讓公務員告發貪腐事件？（例如電話熱線，e-mail 地址，辦公室）
47a	在實際上，公部門的內部告發機制是有一位專業，全職的員工。
47b	在實際上，公部門的內部告發機制有定期的資金。
47c	在實際上，公部門的內部告發機制在一定期間內接受投訴。
47d	在實際上，當有需要時公部門的內部告發機制會開始調查。
IV-3	採購
48	公共採購過程是否有效？

48a	在法律上，對於公共採購員工的條例有衝突。
48b	在實際上，對於公共採購員工的條例有衝突。
48c	在法律上，有一個機制監督公共採購員工的資產，收入與支出習慣。
48d	在法律上，主要的採購都需要競爭性的競標。
48e	在法律上，對於只有單一來源的貨品有一套嚴格的需求。
48f	在法律上，失敗的競標者可以唆使官員再審視採購的決定。
48g	在法律上，失敗的競標者可以對採購決定採取法律行動。
48h	在法律上，曾觸犯過採購條例的公司（例如：行賄）是禁止參與採購競爭。
48i	在實際上，曾觸犯過採購條例的公司（例如：行賄）是禁止參與採購競爭。
49	公民是否能獲取採購過程的資訊？
49a	在法律上，公民可以獲取公共採購條例。
49b	在實際上，公民可獲取某一段期間的公共採購條例。
49c	在實際上，公民可以以合理的價錢取得公共採購條例。
49d	在實際上，會廣泛地宣傳主要的公共採購。
49e	在實際上，公民可以取得主要的公共採購的競標結果。
IV-4	私有化
50	私有化過程是否有效？
50a	在法律上，所有公司都有資格去競爭國家資產之民營權。
50b	在法律上，條例上規定公務員參與私有化是有衝突的。
50c	在實際上，條例上規定公務員禁止參與私有化。
51	公民是否可以獲取私有化競標的資訊？
51a	在法律上，公民可以取的私有化競標的資訊。
51b	在實際上，公民可以取得某一段期間的私有化競標的資訊。
51c	在實際上，公民可以以合理的價錢取得私有化競標的資訊。
V	監察與管理機制
V-1	國家監察官
52	在法律上，是否有國家監察官，公共保護者或機關去監察公部門？
53	國家監察官是否有效？
53a	在法律上，監察官是不受政治干預。
53b	在實際上，監察官是不受政治干預。
53c	在實際上，除非有相關證據否則不能開除監察官。
53d	在實際上，機關有一位專業而全職員工。
53e	在實際上，機關的委派是支持機關的獨立。
53f	在實際上，機關會定期收到資金。
53g	在實際上，機關會定期交報告給立法機關。
53h	在實際上，政府會定期調查機關。
53i	在實際上，政府會在某一段期間接收公民的投訴。

54	公民是否可以獲取監察官的報告？
54a	在法律上，公民可以取得監察官的報告。
54b	在實際上，公民可以取得某一段期間的監察官的報告。
54c	在實際上，公民可以以合理的價錢取得監察官的報告。
V-2	最高審查機關
55	在法律上，是否有國家最高審查機關，審查員或機關去審查公部門？
56	最高審查機關是否有效？
56a	在法律上，最高宜查機關是不受到政治干預。
56b	在實際上，除非有相關證據否則不能開除機關主管。
56c	在實際上，機關有一位專業而全職員工。
56d	在實際上，機關的委派是支持機關的獨立。
56e	在實際上，機關會定期收到資金。
56f	在實際上，機關會定期交報告給立法機關。
56g	在實際上，政府會定期調查機關。
57	公民是否可以取得最高審查機關的報告？
57a	在法律上，公民可以取得機關的報告。
57b	在實際上，公民可以取得某一段期間的機關報告。
57c	在實際上，公民可以以合理的價錢取得機關報告。
V-3	稅收和關稅
58	在法律上，是否有收集稅收的機關？
59	負責收集稅收的機關是否有效？
59a	在實際上，稅收機關有一位專業而全員的員工。
59b	在實際上，機關定期收到資金。
59c	在實際上，機關會定期交報告給立法機關。
60	在實際上，課稅的法律是否公平和非歧視性？
61	在法律上，是否有國家關稅和貨物稅機關？
62	關稅和貨物稅是否有效？
62a	在實際上，關稅和貨物稅有一位專業而全職員工。
62b	在實際上，機關會定期收到資金。
62c	在實際上，機關會定期交報告給立法機關。
63	在實際上，關稅和貨物稅有法律是否公平和非歧視性？
V-4	財務部門之管理
64	在法律上，是否有中央銀行？
65	在實際上，中央銀行是否獨立於行政機關？
66	在法律上，是否有財務管理機關監督國營公司？
67	財務管理機關是否有效？
67a	在法律上，財務管理機關是不受到政府干預。

67b	在實際上，機關有一位專業而全職的員工。
67c	在實際上，機關會定期收到資金。
67d	在實際上，當有需要時財務管理機關會開始個別調查。
67e	在實際上，當有需要時財務管理機關會對違法者處罰。
68	公民是否可以取得國營公司的財務記錄。
68a	在法律上，公民可以取得國營公司的財務記錄。
68b	在實際上，國營公司的財務記錄會定期更新。
68c	在實際上，國營公司的財務記錄的審核是根據國際會計標準。
68d	在實際上，公民可以取得國營公司的決定記錄。
68e	在實際上，公民可以取得某一段期間的國營公司的財務記錄。
68f	在實際上，公民可以以合理的價錢取得國營公司的財務記錄。
69	是否商業証照都適合於全部的公民？
69a	在法律上，本地企業不受商業証照限制。
69b	在法律上，如果商業証照被拒，可向投訴機制申訴。
69c	在實際上，公民可以取得某一段期間的商業証照（例如：一家小型的進口商）
69d	在實際上，公民可以以合理的價錢取得商業証照（例如：一家小型的進口商）
VI	反貪腐機制和法律的規則
VI-1	反貪腐法律
70	在法律上，是否有法規判決貪腐？
70a	在法律上，試圖的貪腐是違法的。
70b	在法律上，勒索是違法的。
70c	在法律上，行賄（主動的貪腐）是違法的。
70d	在法律上，受賄（被動的貪腐）是違法的。
70e	在法律上，在本地對外國官員行賄是違法的。
70f	在法律上，利用公共資源取得私人利益是違法的。
70g	在法律上，利用國家機密情報取得私人利益是違法的。
70h	在法律上，洗錢是違法的。
70i	在法律上，共謀犯罪是違法的。（有組織性的犯罪）
71	在實際上，是否有執行反貪條例？
V1-2	反貪腐機關
72	在法律上，對於貪腐是否有正式委託的機關去監控？
73	主要的反貪腐機關是否有效？
73a	在法律上，機關是不受政治干預。
73b	在實際上，機關是不受政治干預。
73c	在實際上，除非有相關證據否則不能開除機關主管。
73d	在實際上，機關的委派是根據一套專業準則。
73e	在實際上，機關有一位專業且全職員工。

73f	在實際上，機關會定期收到資金。
73g	在實際上，機關會定期交報告給立法機關。
73h	在實際上，機關有有效的權力去實施其命令。
73i	在實際上，當有需要時，機關會開始個別調查。
74	公民是否可以取得主要的反貪腐機關之資訊？
74a	在實際上，主要的反貪腐機關會在某一段期間接受申訴。
74b	在實際上，公民向機關申訴，不用怕被反控。
VI-3	法律的規定與公平
75	在實際上，犯罪審判過程是否根據法律的規定？
76	在法律上，是否有上訴權？
77	公民是否不受審判的拘留？
77a	在實際上，政府拘留公民不能超過 48 小時。
77b	在實際上，政府不能拘留被控偷竊的公民超過兩個星期而沒有法院審判。
78	個人的經濟權力是否被保證？
78a	在法律上，個人的財產權是被保護的。
78b	在實際上，個人的財產權是被保護的。
78c	在實際上，政府剝奪財產要有適當的賠償。
78d	在實際上，合法的合約是被認為信譽的保證。
VI-4	法律的施行
79	法律的實施機關是否有效？
79a	在實際上，法律的實施機關的委派是根據一套專業準則。
79b	在實際上，機關有一筆預算去實施其命令。
79c	在實際上，機關是不受政治干預。
80	法律實施官員是否能負責其行為？
80a	在實際上，是有一個投訴機關給公民對於警察行為的申訴。
80b	在法律上，有一個機關是對於法律實施官員的調查和起訴。
80c	在法律上，法律實施官員不免除於起訴。
80d	在實際上，法律實施官員不免除於起訴。

資料來源：<http://www.publicintegrity.org>。

附錄四

國家廉政體系及指標建構研究案焦點團體座談大綱

世新大學公共管理顧問中心日前接受行政院研考會委託辦理「國家廉政體系及指標」之研究案，目的在建構適用於我國政府體系的廉政指標，將辦理數場焦點座談會，邀請包括政府各部門、企業界、律師、會計師、資深媒體等代表參與。

每場焦點團體座談預計邀請 5-6 人，請與談者就研究團隊所草創之指標架構，結合個人對實務廉政運作的意見和評論。本議題主要題綱如下：

- 一、就您本身的專業認知而言，政府體系哪些部份比較可能會出現貪腐行為？為什麼？
- 二、您個人如何去觀察這些貪腐行為的改善或惡化？有沒有哪些具體的標準來判別？為什麼使用這些標準？
舉例說明如下
 - (一) 單位內反貪法制訓練時數。
 - (二) 機關政風業務占總預算比例。
 - (三) 公開招標案件數/招標案件數。
 - (四) 政風案件申訴數？舉辦反貪腐活動參與民眾數？
 - (五) 因犯罪行為被起訴的案件數？
- 三、在中央政府層級，您如何比較部會之間的貪腐程度？有什麼共同的指標可以用來衡量？為什麼？
- 四、在附件所提供的指標架構圖中，您認為哪一個面向是最重要的？有沒有具體的測量指標？為什麼？

附錄五 「國家廉政體系及指標之建構」研究案

政府代表座談會

時間：民國 94 年 10 月 5 日下午 2:00~4:00

地點：行政院研考會會議室

主持人：陳俊明

參與人：法務部政風司 (G01)

法務部政風司 (G02)

監察院監察業務處組長 (G03)

監察院監察業務處科長 (G04)

司法院政風處科長 (G05)

司法院司法行政廳法官 (G06)

審計部第一廳副廳長 (G07)

G01：不管 TI 或其他國際組織公布的指標，大家首先都要解讀這個指標，希望指標能反映出哪裡做不好、需要改進。現在的指標都是一般行政主管或首長急切想要知道的，我不知道我們做的指標，將來回映到這個問題上，尤其是各部會之間有廉政指標，大家就會產生意見：「為什麼我的指標比較低？哪些地方可以提供給我做改進的意見？為什麼我做了那麼多努力，指標還是上不來？」可能還是會在這個老問題裡頭循環，不知道現在要做的指標建立了之後會不會還有這個問題的繼續存在，或是可以在這之前有什麼方法做些考量？這個提出來給各位一個思考的方向。如果指標很明確的話，一定可以有辦法改進。可是照指數裡的東西，有些大的計畫的預算或人力是根本不能掌控的，或是有些東西的成長是有限的，造成單位有無力感。會考慮到高層是否要這個東西？是否要投入？尤其提到組織精簡時，預算、人力這部分根本是不能談的問題。我的意思是，列出來的這些指標是可以對應，也可以努力的，這是很明確清楚的，但有些是即使努力也無法達成，那裡頭的比重會佔多少？

G04：政風司曾做過幾類政府部門例如殯葬等等抑制弊端的項目，列出幾十類重點項目，這幾十類相較之下是民眾常接觸的，知道這是比較黑暗的一面，所以是否能就這幾項重點業務建立一些指標？像醫療、殯葬、建管或是關稅，這些平常不在我們的工作範圍內，在監察院多多少少都會接到民眾的陳情。就我個人接觸過的陳情案件，有一項是動植物的檢疫案件，這是滿特殊的，但這種案件也有些是涉外的，就是從國外進口煤碳，農委會的防檢局在做專業的檢驗上認為不能含有土壤，就被擋在國外不能進來，為此打行政訴訟官司打了好幾十年，他認為指標無法建立就是因為他在國外做的檢驗報告分析都

合格，但台灣的防疫單位所做的檢驗方法不具公信力，所以他一直來陳情。我提這個例子是想說，檢疫這項目是一個可能被民眾所詬病，政府機關處理這種案件時，因為基於專業，都會比較本位，而且司法機關也是會尊重專業，當然這個案子法院判決陳情人敗訴，但他認為在檢驗的手法上不能取信於他，他甚至找了中興大學很多土壤系的教授索證。除了檢疫，另外就是入出境管理，像外勞這部分；另外金融方面，台灣資金流進流出非常開放，這部分外資可能比較有深刻感受。所以如果要讓台灣對外形象要好一點的話，以上重點政府業務：關稅、檢疫、入出境管理、金融這些部分可能要把抑制弊端的東西找出來。

G03：我接續剛剛 G04 所講的狀況延伸下去，我在監察院的監察業務處服務了七年，我們所接到的人民訴訟狀是以內政類和司法類居多，他們主要的訴求就是舉報違建的查除，效率慢又懷疑違建查除人員有受賄情形，一個案子申請階段時間較冗長他們也會發生語議等等，這兩方面占了四成五以上的百分比，事實上有些是民眾認知上的問題，因為每個機關的特性不見得相同，每個縣市的財力條件是一致的，民眾總是希望檢舉的結果是明朗快速的，但我們在行政程序上的作業，甚至有少數的公務人員掉以輕心，招致民眾日積月累的怨聲，我個人覺得如果民眾得到的資訊不完整，會有負面的想法，而且常常有盲點。再從另一個角度看這問題，我們很多公務機關都滿有效率的，因為監察院是個外控的單位，所接觸到民眾的陳情類別相當的多，也有一種情形是某個機關倒廢，四大報都登，院內查的結果和報紙登的有很大出入，即使報社有更正也是登了一小塊，民眾不會看到的，所以政府做了很多事，但民眾只有不斷灌輸負面的印象，這個是媒體的責任，但是政府也有責任強而有力地將正確的做法公諸於大眾。來這邊開會我聯想到外交部領事事務局的護照申請，它的流程非常清楚，急件是上午申請下午拿，只是付的費用多一點，不須要找任何的關係，只要證件齊全沒有狀況，就可以預期拿到東西；不像到醫院看病要等病床，病患的家屬很焦慮時心態會有其他的聯想。我想說的是，每個機關特性不一樣，如果硬是把這些指標齊頭式框上去的話，可能對某些機關不太公平。另外我個人還聯想到，公務員的心態和執法技巧是很有關係的，廉政指標的責任並不一定是絕大部分在政府，政府是受民眾的委託來管理，但民眾的認知、訊息的完整，在教育方面是更重要的。

G02：我對 G03 的建議也心有戚戚焉，現在規劃的廉政指標好像是一體適用的，但我的看法略有不同，我們的刑法也有總則和分則之分，現在這個廉政指標是否也有類似的建構？比如說透明度方面，各機關都有各自的內規、法規，舉例來說，一般民眾到監理所報廢車輛，報廢車輛一般是 3000 塊，實際上不然，我自己去辦過 7000 塊的，這就是監理所本身的內規不夠透明，對照這個建構來看的話，這有點像刑法的總則，是各機關都有的。至於剛剛同仁提到的抑

制弊端業務，所要的廉政指標可能就不太一樣，所以我建議國家的廉政指標建立了，普遍性的如民眾參與度、透明度或貪瀆案件數等等是屬於一般的，至於另外屬於各業務分則的部分是否應該另外建立？

G07：審計機關內部的管理對於自己機關的管理人員，除了公務人員服務法的規定之外，還有「審計人員服務守則」，這裡面就特地把機關人員出外出查的行為限制作規定，防止貪瀆方面有很明確的規範，所以在執行業務上有些限制。另外，工作業務主要是監督整個政府機關的財務秩序，還有端正財務的紀律，增進財務的效能。所以每年政府審計機關都會有審計公報，審計工作成果每年都會公佈，對於缺失和透明度上都有幫助。93 年度處理了 205 件案子，其中 8 件有涉嫌財務不法行為，移送司法機關；12 件交監察院處理；185 件通知各機關長官按權責查處，總共遭處份人員 571 人。這個有關違法違紀的資料提供給你們，在整個指標的建構上，不知是否能運用？

G03：如果這個研究案是以廉政指標為大前提的話，據我瞭解，稅務單位有監察室，各個機關監察室的做法和各種數據可以提供有利的資料，調查局有也獨立的廉政處則有統計資料可以提供幫助。

G01：我們政風單位處理行政機關貪瀆案件，凡缺少監督，容易為人所忽略的業務，往往會出問題，目前司裡在處理遇到的問題，一個就是反浪費。中央有補助金額給地方，地方想要大量爭取時需要有計畫，為了錢就常出現缺乏長遠目標的計畫，例如建了沒有停車需求的停車場，或是建了水源有問題的游泳池等等。這種為了爭取經費，缺乏監督機制的問題，目前還在追查；第二個是法務部對於掃黑，每個月都有數據公布，但時間冗長是個問題，幾年前的案件，現在也列入，而且數據單就人數、案件數來顯現的話可能不是很公平，應該考慮到比例等等的其它參數。

G04：從很多媒體負面的報導，像剛剛政風司長官提到中央補助各地方的補助款，各地方為了爭取補助款，常常會匆匆忙忙提了計畫，然後各縣市去比評，再由中央決定發給哪個縣市，這些都是急救章的爭取補助方式。至於領到補助款之後地方會認為這是中央的錢，審核權在中央單位機關，所以只會做形式上的審核，不會到現場看，像教育部補助卓越大學幾百億的錢也是拿出一筆錢誘使大家提出一些計畫。等到爭取到經費，報銷就是後面的事情，這就牽扯到誠實的問題，會引申出很多事是沒有誠實但也不違法。我個人處理過一個陳情案子，是消防單位的危險加給或叫超勤津貼，顧名思義這是在消防工作上第一線的人才可以領，但實際上的情形是內勤的工作人員在領。這只是點出冰山一角，如果報紙報出來，絕對又是政府的負面消息，可是很多單位都會說這是依法領取，並非不法，這是單位的行政解釋，一般民眾則會認為

單位不誠實，我聽到的變通作法是說他們會排班，雖然沒有外勤但會輪值，只是為了獎金而輪職在領錢。這就是行式上合法，實際上不誠實。如果要建立指標的話，我覺得國外之所以印象中比較清廉，是因為他們的民族性是不會想辦法找漏洞，台灣的民族性就是找漏洞，只要例如招標的法規不完備就可以鑽漏洞，反正到時追究下來也是幾年以後的事，或許最後只是申戒或小過一支。所以誠實運動可能須要從教育開始去推廣，例如有單位是看簽到發補助款，實際上很多是沒有去也簽到，反正也不會實際查，誰會一個一個來查你有沒有參考某活動？只是為了取補助款所做形式上的表面文章。個人認為誠實是最根本的檢驗指標，至於外部的媒體或民眾的爆料都認為政府沒有誠實，政府則反說我們沒有違法，這就會導致不誠實，但沒違法的結果。政府應該開誠佈公讓民眾來檢驗政府的每一項施政環節，說不定 ISO 是個好的點子，至少會有個很標準的程序。但一般政府機關很怕直接面對民眾，這可以從行政程序法通過後要開公聽會和說明會看得出來，政府一旦開說明會，一定是被民眾先打先罵，沒有講話的機會，這就是平常很少在互動，縱使開說明會也是委託廠商或是得標的廠商在第一線說明，政府承辦人或高官就躲在後面，勢不得已才會出來應付一下，所以政府和民眾脫離太遠，互動太少。指標的建立上應該要有與民眾互動的程度，例如辦了幾場業務說明會或各式各樣活動，拉進彼此的距離，讓民眾知道政府在做些什麼事，才不會導致於現在政府關起門來做事，不得已時才面對民眾，民眾也是不得已要去辦證件時才發現原來機關都是這樣做事，問題層出不窮。補充一點，個人有去香港考察廉政公署，他們的單位叫社區關係處，會去學校或社區辦很多活動，教導大家多多使用廉政公署，這應該是可以效法的對象。

G02：講到社區關係處，最近法務部在推的廉政署的條例組織變革裡面，我其實有把這社區關係處的構想拉進來，另外在廉政署所注意的都只有公家機關，事實上在民間的企業團體部分，政風的力量還沒到那個地方，在香港的人民則是有這個概念。所以在國內常常看到很多上市公司出了問題又下來，像這種問題民眾永遠是最無辜的一群，這是一個例子；第二個例子是鄉下地方常常在挖馬路，民眾就會認為政府做事是每個單位在各玩各的，民眾在參與部分的角色上是一無所知，所以我認為其實民眾的參與度在廉政指標裡面，是很重要的一環。跟民眾所相關的最好是有民眾的參與，民眾是最好的見著者，因為公家機關有公務要做，政風機構兩個人力，一個單位就四、五百個人要怎麼同時監督？審計單位也是一年來個一、兩次而已，會計單位忙預算就做不完了，這樣的架構下，政風的能力要做到監督或觀察是不可能的，這時就要靠民眾的參與。像一個工程得標之後，有納稅的民眾應該有權力知道內容是什麼，但政府卻往往很怕讓民眾知道。所以我覺得民眾的參與和透明是很重要的指標。再補充一點，民眾的具名檢舉也可以是參考的指標之一，如果一個國家在處理檢舉案件很完美、快速、透明的話，民眾會很樂意於具名檢

舉，最近法務部在「我爆料廉政檢舉專線」裡，具名檢舉的比例已經非常高了，這是因為法務部有一些重要的措施，我們會在二十四小時內回覆民眾的檢舉，也會保護爆料的民眾。那其它機關，在申訴案件的保護這方面，可能不是那麼理想。所以我覺得具名檢舉佔總體檢舉數的比例也可以拿來參考，如果民眾勇於檢舉的話，國家的廉政指數也會因而提高。

G04：一般來講，監察院是在監督政府機關的，監察院有參加國際監察組織。國際監察組織對於監察機關的定義是：要有接受民眾的陳情，這一項是監察組織的一個定義。中國大陸有一個監察單位沒有受理民眾的陳情，所以並沒有被允許加入國際監察組織。那我們是否可以從政府在各部門處理案件的流程去看他是不是廉政？因為陳情就是民眾對政府施政表達意見的作為，目前各機關處理陳情，像剛才法務部說的「我爆料專線」可以在二十四小時之內讓民眾得到回覆，個人有向市政府用電子信箱陳情，他們是7天可以回覆，監察院的陳情也是7天到14天之內會有初步回覆，如果是調查案件的話，是3個月為回覆的期限，監察院在受理民眾陳情上，有建立一套處理的流程，如果各機關都可以好好重視民眾陳情的這一塊，不止是書面的答覆，甚至做後續的追蹤，例如滿意度的調查，或者是同一個陳情人一再地陳情，到底是哪個環節沒有讓陳情人滿意等等的後續動作，另外，在陳情之前有些機關會要求具名或容許用匿名。還有地址或是電子郵件，有些機關不受理電子郵件，有些機關會受理，但是用公佈欄的方式，讓民眾將意見張貼出來，機關就直接在上面公開地回答。這些都是跟民眾溝通的管道，如果使用率高或大家都知道這個管道，機關和民眾的關係非常密切，民眾也經常使用這項功能，或許可以當作一個指標，再去追蹤陳情的滿意度，不滿意的原因為何？對機關職權不了解？不滿意機關對職權的憲說解釋？期待更大有為的政府或期待賦予更多的裁量權、懲罰權？這些都可以當作指標之一。

G01：我沒記錯的話，香港廉政公署的民眾投訴，具名檢舉比例達到90%以上，他們非常引以自豪；其實陳情人或檢舉人跟受理機關是建立在信任的關係上，會達到那麼高的數字就代表民眾對受理機關或政府有充分的信任。我記得研考會前陣子也做過一個Whistle Blowing的研究，有牽涉到立法的問題這裡暫且不談，但在現階段我拿法務部政風司裡努力的狀況來跟各位作個報告參考一下。在司裡成立「我爆料專線」以前，我們設立一個專線，24小時服務受理檢舉，原則上在24小時內會與檢舉人聯繫，甚至會去拜訪，用這樣的方式來處理。行政院對檢舉人每年都會做滿意度的調查，我的印象內幾乎都是對行政機關的答覆表示不滿意，而且具名檢舉的比例百分比是個位數字；「我爆料專線」成立並宣傳以後，具名檢舉比例一度達到60，甚至有些案件被處理之後，又延伸出其它的案件，因為民眾對機關有信心所以再爆料，就這樣連續幾個案件都移送司法單位，其中也有比較大的案件。但是稍一忽略，具

名檢舉比例就從 60 掉到 30，我們後來發現是行銷上的不足，於是我們做了一些媒體廣告，現在比例回升到 40，如果可以爭取到民眾的信心，是可以顯現出很多問題的，當然我相信香港廉政公署絕對有做好社區關係，平常對民眾的教育、建立良好的互動，加上對案件都很盡心地在處理，所以比例一直維持在 80、90 以上不墜，這實在是很了不起，相當有意義。所以如果各單位也在這方面上著力，也是跟民眾溝通的管道，而且是可以使他們有所感受的管道。

G06：政風處最近這幾年，每年都會利用叫「風紀訪察」的機制針對跟我們業務有相關的單位，譬如律師、訴訟當事人、金融機構的法務代表，當然還有其它很多人，來進行剛剛大家提到的互動、溝通、訪問。可是我們得到的訊息大部分都是對於審判過程和判決結果的質疑，真正提供我們有用的風紀或貪腐的資訊是零；我們也請教一些在律師界很有名的律師，他們給的答案是說，現在司法所謂的貪腐應該很少很少，要注重的是法官的裁判品質和審案的速度，民眾在乎的是這些東西。一個案件的起訴、判決跟貪腐是不是有絕對的關係，個人真的沒有想到這會有關聯，因為法官依據法令獨立審判，外人很難…所以我們接到的申訴陳訴案件，幾乎 9 成 9 都是在質疑審判的過程或判決的結果。在指標上的建構，我認為別人的看法很重要，尤其是跟業務有相關的單位，當然要考量到他的背景和動機，譬如說我們今年配合統計單位，根據司法人員的品德做了調查，判決沒有罪或判他勝訴的，對於法官滿意度就是好，被判敗訴或對判決不滿意的對法官的滿意度就是不好，所以在司法機關要怎麼找到一個廉政的指標其實很難。

G05：剛剛的問題，我的看法，日本學術界認為可以用涉及到貪瀆案件的起訴和判刑的數量作為指標，企業界則不這麼認為，我想學界喜歡講一些假設，按照我的觀察，學術界是假設在日本這部國家機器運作裡，他們的警調或是檢察單位有很強的偵察力，如果發生貪瀆犯罪都可以找到。我想是基於這樣的前提，才認為可以看有多少案件被起訴、判刑就代表貪瀆情況如何，所以前提就是基於對檢調系統有很強大的信心。那企業界是很務實的，為了生存他知道政府組織的缺陷，也知道有哪些方式可以迴避，所以實務界對於學術界這種比較樂觀的觀察或設，會有不一樣的意見。我的想法是，可能在實務界的人，因為他們接觸到實際的活生生的生存問題和企業要獲得利潤，需要一些手段，所以這樣的看法也反映他對於學術界這樣樂觀假定的一種不以為然，可見他不認為假定日本的檢調單位有很強大的偵察力可以滲透到日本各個跟政府機關有接觸的民間團體或企業，對這方面的能力是存疑的，這樣應該是比較貼切所謂民間的聲音。每個人對生活的事實都有自己的觀察，有些人是憑著自己的主觀經驗，有些人則會參考資料，但是單以學術的角度來看，沒有人敢講自己看到了全貌，我的意思是說，不同的人處在不同的業界，也許

看到的資料、接觸到的人層面不一樣，所以觀察得出來的結論也不同。從這點回到今天廉政指標的主題，剛剛也有位先進講過，刑法分總則和分則，經濟學也分總體和個體，我覺得今天的題目是個很宏觀的藍圖，做這工作當然是非常有意義的，但是要建構這個藍圖，在我們這部大的國家機器裡面，有沒有辦法找出幾個大的抽象原則，訂定幾個有用的重要性指標，剛剛幾位談的是屬於上游比較理論的問題，那我們今天要設計的是偏中下游的一套比較具體的指標建立，所以聽聽原因也很好，才知道在設計中下游的指標建立時可能要考慮哪些因素，我自己做過幾年審判經驗，實際上態樣千奇百怪，一部國家機器政治體系裡，可以區隔的部分那麼多，光是講五權憲法就跟別人的三權憲法不一樣，那每個權力裡面，光是行政權的督導，督導不同類型的領域，要在這些領域裡面要行政、立法、司法、考試、監察，我們說同中有異，異中有同，這些有共同的地方，可是也有很多地方不一樣，尤其在行政權裡它掌握這麼大的資源，可以管的有國營企業、一般行政機關，一般行政機關又有區分成中央與地方級。所以我今天要提的是一種結構，因為問的問題會比我可以提供的資料還多很多，今天要做這個東西，對我來說，有意義的我要問要做到什麼樣的層次，是中央政府在一般性的調查，這個東西到底後可以變成參考；很多地方剛剛幾位先進也提到，地方反而問題非常多，現在又強調地方自治，裡面有很多給民選首長權力，其實很多地方可以發現弊端，這個要不要碰？不碰或是到最後做個學術研究其實也不錯，總是有去碰觸，但如果真正要改變整個國家廉政體系的話，不碰地方自治這一塊，恐怕事倍功半。另外一個想法是屬於行政效率的問題，顧名思義就是指清廉度，狹義的清廉度就是題綱提到貪腐的問題，如果今天把貪腐問題和行政效率連結在一起，那我覺得這個問題就更大。因為這兩個態樣和性質是不一樣的，如果兩個都同時探討，就我剛剛提到，中央和地方的問題可能不太一樣，同一個國家機器裡，分那麼多權力，每個權力裡又有不一樣的領域，全部彙整在一起的時候，又要同時調查貪腐和效率這兩個問題才構成我們講的廉政，我覺得就學術角度來講，是個非常大的挑戰。能做成功的話，我覺得這個貢獻能得到諾貝爾獎也不為過，諾貝爾經濟獎也是瑞典中央銀行成立 300 多年後來才設立的，如果可以設個獎來頒的話，我覺得有辦法把這麼複雜的東西一下子用同一套體系兼顧這麼多層面，是很了不起的學術成就。這是我從結構部分提些問題，我看到的問題非常複雜，很多層次，每個層次裡也有很多角度，又全部都混在一起，要我個人提供一些資料，我覺得滿困難得，這是初步的心得說明。至於司法體系本身，我們院長也公開地講了，過去司法沒有好的傳統，但是這幾年確實做了一些改革有相當大的改變，包括剛剛 G05 提到的，所以為什麼律師們覺得貪瀆的情況或涉及到貪污的案件，現在比過去改善很多。前陣子院裡自己做了一項民意調查，有個資料說實際上使用過或到過法院的民眾和律師：民眾可能去法院辦法不是屬於訴訟的事情，另外是參與訴訟律師和當事人。我們分開調查，不管是專業人士或是非專業的民

眾，到過法院的民眾或律師比沒到過法院的滿意度都來得高。這代表剛剛幾位提到的，很多民眾是因為媒體的報導形成刻板印象，這種刻板印象一形成就很難改變，做了很多努力、宣導也沒用，因為沒來過法院就道聽塗說，當然不能否認有部分是事實，沒有做好所以印象也沒有改過來，但是事實上也表示指標問民意反應或是媒體報導的部分，有時候是記者個人意見或是民眾過去道聽塗說的印象累積，並不能反映現在組織或機關的狀況，所以我覺得這是做指標研究困難度很高的問題，因為機關組織本身改造過，做過透明化，包括透過標準作業程序，像剛剛提到 ISO 的方式，這是很好的方式，有些組織應該要這樣做，而且不這樣做永遠沒辦法跟國際上講的透明度標準，我覺得有些事就是要怎麼做到精緻化的問題，有些是可以一關一關，像辦駕照就改善非常多，但是司法這一部分真的滿困難的。我們院裡這一廳自己在把整個流程規劃，讓參與訴訟者很快知道案件進行得怎麼樣，大概要多久，以前如果不透明的話大家都會想說送紅包會比較快辦好，辦個證件有沒有送紅包辦好的時間也會不一樣，早期一般行政機關有這樣的弊病存在，連到現在還有這種說法。我的意思是說縱使在行政單位都還有存在這個問題，那審判真的跟其它單位性質不一樣，大家覺得司法機關辦得很慢，這裡面的課責除了隱含了過去的大家對司法機關的一種認為有風紀問題的刻板印象以外，還隱含對效率的極大不滿。所以清廉度和效率不做適度的切割，很多問題很難釐清。何謂滿意度？貪官很可怕，但也有人說清官會誤國，甚至清官做了錯誤的政策決定，所損失的公帑遠大於一個貪污的官僚能夠貪所得，這意思就是說其實這真的要研究的話可能要細分。講清廉的話，有的人不貪不取，但辦事沒效率，可是為什麼沒效率就說來話長，說是素質問題他教育也不差，有可能是受過太正統的教育，太循規蹈矩，就像剛剛講的，凡事都標準化對某些制式的事是好的，比如核發證件。有些人做事就是這樣，逐樣審核才可以做得很確實；可是另一方面確缺乏彈性，這樣人放在需要制式作業程序的位子上可以做得不錯，但是在需要判斷力或要發揮智慧、人生經驗的地方可能就很糟糕，甚至不及格，審判就有這樣的問題。有些事要制式化成簡單的是可以做到，但有些事就是做不到，因為愈要制式化就愈顯露出不瞭解問題的重要性。所以這個研究計畫涉及的真的很複雜，就我所知道的司法體系來講，要做透明可以逐步慢慢做，但是恐怕有一定的限度，可以說是沒有效率，包括國外也有案件處理沒有效率的問題，但如果要定義清廉加上效率等於廉政的話，廉政的努力可能會被效率這部分拖住，所以應該探討明確地強調哪一部分，因為政風單位的工作偏重在清廉度方面，講效率的話涉及的層面就更廣，恐怕不是靠政風單位去查有沒有違法亂紀就有辦法提升效率。

G07：像在我們審計機關的公務人員除了審計人員服務守則，在財務收支抽查的時候，不管是審計部或是下面的審計處在出差財務收支抽查之前，一定要對審計人員服務守則要寫說明，平常在業務審查的時候跟老百姓、機關都會接觸，

都是用公文往來，但是財務收支的時候會面對面，會有利益衝突或什麼的，就用服務守則，所以在那個時候就有教育訓練說明；除了教育訓練外，還有一個就是制度，因為機關有沒有訂定服務守則或是紀律等等都可以做為一個指標的。

G02：談到制度，剛剛有談到殯葬業者，一般民間多數會收紅包，但以現在的法律制度這部分沒辦法制度化，事實上是考慮制度化的，因為既然現在一般習俗認為看到白就要有一點紅，也沒辦法避免，大家都知道一定會收紅包，那為什麼不制度化？一般民眾認為殯葬業者會貪就是因為他會收紅包，而且流程比較不公開的，如果將這部分予許公開，或是制度化做得好，那麼民眾不會給殯葬業者那麼差的印象。另外舉一個例子，公務人員出差住旅館時，旅社會問要開多少的發票，原本都有規定簡任官、薦任官是多少，但實際住的可能不一樣，剛剛有人談到誠實的問題，其實公務員的服務法裡也有談到，但是我們的公務員是不是都誠實呢？制度的問題有時讓公務員沒辦法誠實，因為明明規定1600元，但只住了1000，旅館就開了1600給他，或者從台北坐車到高雄，明明坐國光號，偏偏就開自強號的收據，這都是誠實的問題嘛！這是制度上造成的問題。另外，NGO反貪的監測太少，除了TI幾乎等於沒有了，但是國內貪腐的監測真的很少，一個腐化的事件發生了，譬如業界招待公務人到不正當場所，往往只看到媒體報導，但媒體的功能和反貪監測查舉的功能不太一樣，媒體的目的是炒新聞，反貪監測查舉是提供廉政的功能，事情爆發之後沒有反貪監測團體的人站出來，消費者至少還有個消費者保護基金會大家都耳熟能詳。進而來講行政裁量的細緻化，就法務部來講，我們的太陽申報規範是6萬到30萬，但是在預期的申報裡面有把它細緻化，不會因為關係不好就罰30萬，交情好就罰6萬，都有一定的標準，同樣地在交通違規上也可以做一個細緻化的流程。行政裁量的細緻化這部分是否也可列入考慮的因素之內？

G04：在監察院去年是第三屆委員，今年第四屆委員還沒到任，在第三屆從88年到94年這段期間監察院各委員會每年都會做專案研究的報告，這些報告可能對各位都有研究上的價值，如果有需要可以到監察院圖書室或各委員會索取，其中也有針對司法院的司法裁判品質跟風紀問題做通案性的調查，都是監察委員組成的研究調查小組做了半年以上的研究，資料和份量應該都非常充足，也提出一些建議，網路上不清楚有沒有，但我們都有出刊印成冊分送給各研究單位和相關部門，提供給大家參考。至於產出指標裡面有關課責的部分，公務員懲戒委員會是針對公務員的專責機構，他們做的一些裁判也可以提你們蒐集，但是工程法目前還在修正，公務員懲戒委員會案子的來源，按照現行法，是行政機關的長官移送和監察院的移送，所以立法院不能移送，很多立法委員說要移送誰，他們最終也只能移送到監察院，但目前監察院是

沒有監察委員的，所以很多案子也是堆積在那邊。另外工程法規定簡任 10 等以上要移送懲戒的話也必須先移送監察院調查以後才能送工程會，9 職等以下的機關主管長官就可以直接送，這是屬於課責部分法治面的問題。那監察院做的一些彈劾案件目前也是有很多跟刑事案件牽扯在一起，有所謂的刑前懲後，或是刑事調查還沒確定所以不能立刻懲戒的案件也占一定的比例，這也是公務員懲戒制度要檢討的部分。自從法官的案件數因為人力的增加而降低，裁判品質真的有提升，另外有關訟訴制度的改變也會讓民眾在訴訟過程中知道法官的裁判意向，這些都是從法治面上就知道須要補強什麼證據，不是在判後一翻兩瞪眼，而是在過程中法官就會講如果這樣的話會判你輸，這可能要司法院長官說明比較清楚。我只是要說制度面的改變、訴訟法的改變都能促進廉政的提升，民眾若再對司法距離那麼遙遠，這從監察院接到的陳情案件可以看得出來，愈來愈少的律師來陳情。另外監察院有統計哪一類是接受陳情的最大宗，目前建管、內政、土地、地政等，我們有做統計數字對外在年報或工作概要裡公開，第一大宗是內政類、第二是司法類，司法類可能是針對裁判輸而提出陳情，但是個人觀察，大部分都是對於沒辦法充分地提供或是不知道怎麼輸掉官司，當然這方面律師也有教育的義務，可能不敢跟當事人直接講清楚，警政類也屬大宗。

G02：在產出指標裡，我有一個構想，民眾對廉政法規或政策的認知不曉得是否有監測的標準，如果可以監測出來的話，或許也可以當作一個指標。如果可以全國民意問卷調查出來，民眾對於廉政這一塊的認知很高的話，那我們的廉政指標是正的分數。

G04：有關於廉政法案，監察院有一個財產申報處，立法院這幾年通過一些陽光法案，這些法案都放在監察院，所以監察院有很多偏向行政的工作，就是屬於院裡的財產申報處。主要執行的法令有公務人員財產申報法、利益衝突迴避法、政治獻金法，這些應該都是廉政的重要法案，都陸續地通過，然後監察院算是主辦單位之一。廉政法案的通過或許可以當作廉政指標。另外有關於國家的檔案法，民眾可能不太清楚可以向政府機關調閱政府的檔案，這跟透明度也是有密切相關的，檔案法通過後，政府資訊的公開，可以拿來和世界各國比較。

G03：剛剛提到民眾認知的問題，我想到以前柴松齡委員，他是第二屆委員，他每次執行的時候陳情人特別地多，我也有幸有一次案子追隨柴委員和李委員查賓館進行色情行業斷水斷電，我對柴委員的作風學到滿多的，柴委員有很大的耐心，民眾陳情的時候他一定要求他們把所知道的真相都受理過來，他交待我們協查人員做一番研析之後他會整合去看，政府機關執行人員有疏失的話會找來說明為什麼要這麼處理，跟法院有衝突的時候，會把法律的精神解釋

給公務員聽；反過來說，公務員執法沒有錯誤時候，他會很耐心地教育民眾，把盲點消弭掉，不讓誤會議題延伸下去，甚至業者來的時候也不厭其煩地接見，所以剛剛民眾認知的問題，可以透過問卷調查民眾對機關狀態的反應，對指標性有貢獻。民眾的認知是有限的，公務員都有責任提供民眾政府的法令規章，讓民眾有對於廉政的認知。

G02：對於陽光法案的宣導部分，除了法務部政風機構的努力以外，在人事行政局也建構人事利益迴避的平台，將來會一系列地做，包括申報法、貪汙條例這些陽光法案都會在陸續完成，今年可以完成利益衝突迴避，等完成之後會做大量的宣導。另外，憲法在規定教育體系時有規定教育經費的最低比例，那在廉政這塊的預算其實也可以放入指標。例如調查局的廉政處、政風機構、監察院，甚至包括審計單位的預算或各項活動的總預算，觀察每年是否有提高，國家重視廉政預算才會高，不重視的話，就算有人沒有預算也是沒用，所以預算也可以當作指標，另外人力方面我也很贊成放在投入指標裡。

G04：教育部有關於法治教育的推動小組，我覺得他們的人力和預算也應該放進來，法治教育教中小學生的內容應該有關於貪腐的部分。

G07：關於教育的問題，有媒體報導，現在學校老師教公民與道德的只教公民和社會，沒有道德了。

G02：講到教材，事實上廉政的教材開發數真的很少，都是法務部政風司在做努力，但是我們看不到其它團體，不知教材的開發數是否能形成一個指標。

G04：我個人去香港考察的心得，他們對教育這塊非常注重，會教導民眾，甚至小學生怎麼陳情。什麼事要找誰陳情，該具名或準備什麼，陳情人該知道的東西都會在活動或刊物來教導大家怎麼陳情，那我們的公民教育並沒有，我認為在投入指標內是否把教育這一環列入，不然縱使有冤情也不會講，政府機關也無從處理或是處理不到癢處，所以教導民眾怎麼陳情是一個很重要的事情。

G07：現在政府公權力委託民間辦理的業務很多，但也有很多濫用公共或私人職務博取個人利益的報導，最近那麼多預算給了高雄捷運和高鐵，BOT 案或委託案的廉政應該要注意一下，2100 全民開講最近一直在討論，對社會影響很大。

G02：投入指標的人力部分，國外有廉政志工介入在廉政這一塊領域，那我們幾乎是 0，我不知道這有沒有可能形成廉政指標的一部分？比如辦一場廉政議題的座談會，當然是要大規模的，這樣跟廉政議題有關的活動場次有沒有可能

形成廉政指標的一部分？

附錄六 「國家廉政體系及指標之建構」研究案

專家學者代表座談會

時間：2005年10月15日（星期六） p.m. 2:00-4:00

地點：世新大學教學大樓 R804 教室

主持人：陳俊明

研究團隊：莊文忠、陳偉華、戴玄昌

參與人：企業高階經理人 (P01)

會計事務所資深會計師 (P02)

世新大學行政管理系助理教授 (P03)

世新大學行政管理系助理教授 (P04)

P02：我接觸最多的就是稅務機關跟行政法院。幾年來台灣稅務機關坦白講已經改進很多。在民國 70 幾年的時候我還不是會計師，但我已經在會計事務所工作，那時候我的薪水 1 萬 3，在中山區某個稅務機關的某個稅務員是我學弟，他跟我說他每年不用講什麼話就可分紅 1 百多萬，這在 20 幾年前讓我很詫異，後來我在工作中也碰到類似情形，老實說我今年又碰到一件。我是學法學稅務的，在營業稅部份，現在有許多公司行號會不小心拿到虛帳號發票，稅務機關他們在處理虛帳號這一塊的態度是從嚴的，在第一線的稅務員他的態度其實是從寬，標準不一樣：就是案子發生在總局的話，它查的就嚴格；若在各地的國稅局，態度就不一樣。我有個客戶的案子是發生在大安分局，那裡後來出個新聞，我的客戶說某某稅務員跟他要錢，我當時很訝異，因為我認為到現在應該不會有這樣的事情了。所以關於這個主題，我認為要對稅務員要求規範。在之前的稅務員好像有查緝獎金，檢舉逃漏稅而使之受罰的話會提 30% 出來獎勵稅務員。在民國 80 幾年我接到一個調查局的案子，一位調查人員告訴我：調查局接到類似案件的話會移給國稅局，移過去若有罰金的話，本稅不算，財政部會提撥 3 成出來，其中 8 成給調查局，2 成給稅務機關，所以在當時檢舉案件很多，但是後來檢舉獎金取消以後就少了。我很多案子在中南部，時常會聽到客戶說：第一線人員還是會有索賄的動作，只是不敢明目張膽，所以我覺得今年台北市這個案子是特例。但是我覺得總局就差很多，比較清廉。以前公司每年要開帳之前都要驗立開設帳冊憑證，每家帳冊中間都要夾紅包，這是公開的秘密，看公司的大小就夾個 5 百或 1 千，現在就沒有驗立帳冊這個規定了。坦白說，台北市以外的地區現在還是有拿紅包的行為，但比例並不高，這要如何防備我不知道，就如現在高捷弊案，政風單位也是共犯，其中關係複雜。

P01：哪些單位最容易貪腐？就是有權審核或調查的，以及花錢招標的這兩塊，這

兩塊的 deal 除非真的是爆了，否則根本就沒人知道。剛剛 P02 講的政風單位也是共犯，是否應成立一個獨立的單位呢？大約 6 年前我個人的一個經驗，在海關要進一批貨，因國外公司報錯，害我們多報 1 百多萬，後來我們自己查才發現不對，可是貨櫃也拆了，產品都賣了，怎麼辦？我只好到海關總局的市調處申訴，那個市調人員非常好，他說明如果要申訴的話會怎麼查：「我會查我們海關資料、請我們駐外人員去查你們進口產品的單據價格到底會在哪個範圍？然後查你國稅局與中央銀行的資金流向，我會告訴你我之前的經驗是如何、我查了之後會如何……，我給你 3 天的時間好好想，如果你要上訴的話再來找我，不上訴的話我就當作沒有發生過」，這是非常專業的處理，但這就是事實所以我要上訴。開始辦以後我就交資料，我之前沒跟這些機關接觸過，所以就要請報關行處理，就是俗稱的「報關蟑螂」。我們之前也沒有放出消息，可是就是有報關行會突然跳出來說：「我來幫你處理」。那位處理人員曾經跟我們說：「如果有任何雜音、閒雜人等出現的話都不要理他」，他教我整個過程要如何追、如何討，是十分專業。這整個過程過了半年，有一天快發處人員叫我去，說：「准了！過幾天會再發文給你，會再開國家支票給你，但是要注意，這期間有任何人要跟你索賄的話不要理他」，我覺得：怎麼可能會？結果今天講完，第二天就有人來講話。所以這樣看來，那稅捐機關代表的是一個網絡，這是一個非常緊密的共犯結構，要如何查呢？要到會計室去查。我在美國待過，那有一個獨立的機關叫 IRS，它用電腦查不當的收入與支出，只要一不平衡就要求公司解釋。我有個朋友在美國，他的一個華裔鄰居逃漏稅，就是現金進來不存銀行，不打進去，然後用在買東西上，聽說他前一陣子幫他兒子買了一輛非常棒的車子，結果系統一顯示 IRS 就派人來問：「車子為什麼要用現金買？錢從哪裡來？」，要求提出解釋，結果解釋不出來，被罰錢罰到財產都快賠光了，就是過去的種種都吐回去了。我覺得廉政指數是很具體的東西，但是後續的結果與行動才重要，如果我們有 IRS 的話，就以過去丁原進買世界山莊的事為例，價差這麼大，為何用這麼少錢可以買到呢？要提出解釋；還有李登輝的鴻禧山莊也是，只要收入與支出不平衡，根據 IRS 系統，就有權利與義務要提出解釋，而不是政府去蒐證。也不用每個案子都查，只要長期有這個機構存在，偶爾查到幾個案子，就會有其威力存在，只要活著就會被查到；之前的陽光法案我感覺也沒用，選股票的話也可以說：「我選得很準！」，而不是私下操盤，我們也可以懷疑這是收賄或是洗錢，例如陳哲男之前財產倍增，他說：「我投資有方！」，若我們有這種機構的話就要去追整個結構是不是有共犯關係。果真如此的話，犯罪的人才會睡不安，未犯罪的人也會三思，不然指標出來的話只是數字，但是重點應該是之後政府會不會採取的行動，以及行動需要如何強化之？

P02：今天聯合報報導昨天蘇起質詢謝長廷，謝長廷說：「現在任何事情、任何人講話都不可信了！」，所以如勁永案也還沒有個交代，這都涉及到檢、調人員。

在稅務機關中都有監察室、政風室，那裡是檢、調單位之所在，但現在就是人員都太低調了，沒有什麼用，因為不足成效。

P01：像現在軍中學長學弟制，只要關係一出來大家都有壓力。

P02：法院也是一樣，一出事就會被抓起來。早期不是有個周人蔘弊案？，有個檢察官是我的同學，出事後被抓起來，後來精神耗弱申請法外就醫，後來我了解他其實是被冤枉的，但是他很難澄清。他是有缺失，不過他很難講清，主要是因為怕被打壓、受限於人情壓力：他很忠厚又有權，有權人家就發錢給他，然後他是調查員要指揮刑警、刑警指揮警察，這是一條鞭式的，有事就到酒店談，而酒店的幕後老闆常是高階刑事警察長官開的，萬一被鎖定的話就把你帶進去，挖個陷阱讓你跳。我剛剛看到問題想問看看是不是研考會想消耗預算？為什麼會這樣問呢？因為我們去年也有兩個台北市研考會的委託案，它告訴我們只是要消耗預算。其實我希望政府有在做事，因為你們這個研究是很有幫助的，不然大人微言輕。

P01：我覺得這次的高捷案媒體發揮了很大的力量，如果不是媒體緊咬這個事件不放的話就沒事了。

P02：對，而且媒體很可怕，尤其是那些高官最怕。你們做學術研究的比較中規中矩，但是實務的事情就非如此，我當初有個案子是幫人家作技術投資的，案子卡在上層下不來，卡了4個月，我去交涉了兩次，人員說：「只要有專家技術意見書背書就可以，例如大學中有光電背景的教授願意背書也可以」，有個交大教授願意幫我們背書：明列金額是怎麼來的、將如何使用、是合理的，可是他說：「不行，因為沒有做出評估報告」，可是我說：「上面不是寫『專家意見書或建教評鑑報告』？『或』不是可有可無？」，若真的花了3、50萬去做份報告你看得懂嗎？就這樣卡了4個月，後來我說：「不然給我範本，讓我回去依樣畫葫蘆」，他說：「沒有範本可依循」，後來我去找立委，立委到他的辦公室去拍桌子，結果就過了。立委在有些地方很有用，不過有些地方則否，例如關稅總局，因為他們的成員很多都是從高普考上來的，很清廉，甚至六親不認，之前我們有找立委，然後立委交待局長、局長交待科長、科長交代股長，股長說：「我不敢跟她講，因為她們都是外省子弟兵，可能是國民黨、親民黨、新黨一類，可是我是本省的，很難講」。

P01：他們無所求。

P02：對，現在就應該要用這些人，可是我認為他們不是司法單位，應該要情理法的順序才對，他們往往不考慮到情這一面，這是我現在遇到的情形；像以前

舊稅務時代，是比較人性化，現在交由國稅局在審理的話變得一板一眼的。為什麼會這樣呢？因為愛貪的人太多了，這就是結構的問題。第二個是政府對設立公司的事務，只要一個人就可以設立，很容易，設了以後結果發現是虛設的，是用以開發票的；國稅局每年都會編預算，要求人員出去視察，但是這都沒有算進去，預算都被吃掉。國稅局可能會編每個月要多少人員出去稽核公司到底有沒有營業？但是都沒有執行，沒有落實，這就是為什麼虛設的公司這麼多，因為國稅局的簽不夠嚴格，現在是比較嚴格了：簽過了以後才能申請發票，沒辦法申請發票就不能過。以前是購買發票太容易了，才會讓那些虛設帳號者上下其手。以前的「管區」權力很大，管區就是指第一線的承辦人員，他可以認定你是「有進貨事實」，也可以認定你「無進貨事實」，這兩者是天壤之別。

P01：像我碰到的行政裁量權案例，他就用他的專業能力幫助我，這是好的；但像你的例子可能就是一個不好的狀況。在我那個事件後，我想要送禮給那位人員，但他都說不要，我真的很訝異，我說：「海關給我的印象跟你給我的印象不一樣」，他回答：其實像他們這一輩40歲的人大多是從高普考出身的，他們大多有良好的教育，所以思考行為上比較獨立、有判斷能力；如果再10~15年、上面的人走了以後，整個海關的狀況會更好！」。這讓我回想到小時候經驗，當初我是越區就讀，我媽要塞紅包給區公所，現在去區公所塞紅包人家會說是瘋子，為什麼會有這種變化呢？教育是個很大的因素。剛剛P02講的帳目要塞紅包的事我小時候幫我爸爸幹過，現在我在處理的時候我會覺得：我幹嘛給你？我為何要給你？你去查你該查的就對了。我覺得是我爸爸的教育水準較低，所以一遇到有權者、會刁難的人，就會被掌控，所謂「知識就是權力」在這個地方看得最明顯。知識就是權力，權力會變成錢，這在以前是很普遍的。但是現在改善很多，我覺得是受教育的普及與提升所致；現在媒體為何敢這樣緊咬不放，這也是教育所造成的獨立思考與行為，這跟以前是很不一樣的。不對就要緊咬不放，這就是教育對我們的貢獻所在。就如P02所言，這個指標設立了，預算也編了、甚至消化了，但是真正的行動我們看不到，這會是個盲點，但是有比沒有好。對於政府的投入與產出也可模仿企業，執行投入與產出比；另外，政府也應該如我前述的例子，設立一個像IRS的機制：政府人員的財產有巨額增加的時候，要有義務對該機構提出說明，而不是讓機構自己來查。像美國規範政黨不能接受1000塊以上，如果林文淵講的是事實，為什麼他可以捐到幾千萬？這就是一個弊端，有投入就想要獲得產出、回報；像陳哲男、陳敏賢、謝長廷、與林文淵就是民進黨在南部的資金募集者，這資金是如此大，為什麼會這樣呢？現在的運作十分容易，如同以前國民黨時代會說：「我這個都是合法的」，但是法律都是你自己訂的啊！遊戲規則任你玩。現在有這個指標比沒有好，但是如果長遠的話，有些落實的東西要出來。

P03：我就二位的基礎上論述，但是我在此先說明我們指標的內涵。政府的事情有部份是要消化預算沒錯，但是還是一個競爭的過程，需要競標，他們會採用的東西當然是對他們不錯的，會有很多好的案子被執行，像 P02 所承包的案子與我們這個案子就是，但是重要的是怕案子完成以後就不管它、晾在一旁，這就是消化預算。為何會有政府廉政指數這個案子呢？所謂的廉政體系 integrity system，是由透明組織所建，連聯合國與 OECD 都想引用；以社會而言，分為三個部門：公部門、企業部門、與非營利組織，只要部門發生問題，我們就認為是治理發生問題，企業部門有問題就是企業治理的問題、政府部門有問題就是政府部門的治理問題。美國笑亞洲的金融風暴，認為治理的問題在於透明，是企業與國家的財政不透明所致，她認為全世界最好的指標是美國，但是後來自己也發生恩龍案，基本上再怎麼緊密，在金融上還是有缺口。恩龍案後美國也是在補缺口：要求董事會發揮功能、禁止會計師兼顧問又審計，這表示系統建構後還是要去補，這個系統基本而言是沒問題的。所以我認為我們系統指標做的成熟度不夠，現在只是第一步，我會就這些東西與前面二位的論述作綜合，並對題綱提出建議。政府會出現貪腐行為之處一定是裁量權很大的地方；另一是標的團體很單一的地方，依學理而言就是三角關係很綿密，單一的標的團體大部份是指管制機構而言，例如交通部與新聞局所管的、所給與證照的。剛剛我們有提及稅務人員、海關，這些人的裁量權都很大，雖然裁量權大會引起貪腐，但也有可能往好的地方發展。因為這些人都是專業人士，他們可以用專業去服務顧客，例如公司營業登記的作業要如何執行？可以問他們；他們有可能會用裁量權刁難顧客，所以當他們按照 book 執法從嚴的時候，會讓人覺得：是不是要私底下找他談？前一陣子我們進行海關的案子，發現海關裡面有問題的人很少，但是一般人認為還是有問題的原因在於：不適應基層人員六親不認的態度，到了現在還有些人會想要回到過去有人際關係的年代，不一定要送紅包，但是會追求一個所謂共生團體的關係，這是兩難。貪汙的情形下降，除了高普考的素質以外，薪俸的提升也有關係。貪汙的解決，關於裁量權是一體兩面的，從裁量權下手沒有好處，就是消除裁量權使之一切照規定行事，反而會讓人覺得「六親不認」、「為何以前可以現在不可以」，重點應該在文化的建構：若認為體系很清廉的話就不會有人敢亂來。我記得我當初拿到駕照的時候，我的舅舅說：在高速公路遇到警察只要駕照、身份證給他，然後再夾 1000 或 2000 塊給他就沒事了。後來我遇到兩、三次也真的是這樣，直到我出國五年回來以後就不行了，他會退給我，關於這種變化就是涉及整個同儕的壓力。我們做過許多研究並發現機關從上到下是共犯結構者可能為警察、稅務員、海關等；另外委外數量大的如國防、交通也有可能。一個機關若容易如此，我們要如何去監測呢？如 P01 所述，我們目前有許多法，但是好像都沒有用，例如陽光法案，陽光法案我們常常提，但是實務上的立法太少了，不過我們仍通過許多

法案如行賄公務員罪是前年才有的。目前在陽光法案中較具體者大概為行政程序法，但是資訊公開法是放在行政程序裡面，不是單獨的法；另外還有獻金法，國內的政治獻金跟國外一樣嚴重，國外雖然是 5000 塊，但是 soft money 不在權限中，公司的捐獻、政治的言論的 pay 不在此限，所以遊說很盛行。美國認為為何恩龍案的例子中執法者不會站在消費者的立場？因為所有執法人都是政治獻金中的受賄者，他們競選的錢不會是自己掏腰包的，因為自己掏腰包就會想回收；是透過募款來的，募款的話就會想要回饋，這是兩難，所以很多法案在美國很難執行。要解決政治獻金最好的辦法就是公費解決，就是大家的立足點都一樣，這樣就很透明了，不過這很難在美國執行。雖然美國比我們還大，選參議員要動員的人比我們多，但是要花的錢事實上與我們一樣多，所以相形之下我們花的比較多。美國在這方面的立法很難執行與改革，因為他們是一個共生的關係，例如每年的槍擊事件大家都會問：為何讓小孩擁槍？因為國會議員大多接受槍枝協會的捐款；大家也都接受菸草商的錢，所以反菸團體反了 3、40 年到了最近才有一點成效，這反菸還是以第三者的力量進行，這是因為吸二手煙的人比吸煙的人受害更大，所以吸二手煙的人去制止吸煙的人。我們會用法律去制約，如果有法的話，會讓別人知道我們有法條，這樣對我們的排名也有幫助，不然即使國內做得好，但法律不完備，則排名可能會倒退。例如我們有會計法，會有人認為：國內的有人到國外掛牌了，為何排名還那麼差？這可能是我們法案未完備；雖然法案的完備不代表什麼，但是可以讓別人知道我們也有法。所以法案在過程指標方面我建議列入採購相關的法案，看看有沒有？即使是行政命令也好、除了上網公告以外，登計時間的長短呢？行政效率裡面的法就是有沒有揭弊人的保護法？這在一般行政或企業界都滿重要的，這種需要第三者的力量，但是第三者跳出來的話會保護到他嗎？或者是競爭的力量，雖然裁量權很大，但是要让這個裁量權幫助顧客的話就需要競爭的力量，我舉台北大學的例子，老師的開課如果是獨佔、大家都要來修的話，若看不慣一個學生就會將他當掉，因為是獨佔所以二修會再碰面，就再當掉，這對學生是情何以堪？老師有裁量權又獨佔。台北大學的講法是：該學生成績不錯、不應該被當，後來系主任認為乾脆很多人開這一門課，學生就不會只選這堂課，讓它們自行競爭，這樣裁量權就不會發生作用。陽光法案事實上是不足的，缺了很多塊，但是要建立什麼法以填補需要有基礎，如果政治獻金法要考慮公平的話，就應該要公費自決；如果建立在自由競爭的話就要讓候選人自己展現魅力，只要魅力夠，吸取的獻金就多，但是政府要先設立基礎。關於之前的問題首重有沒有法：行為準則、揭弊人保護？陽光法案的不足，漏洞太多。台灣是有錢人的天堂，例如國泰蔡萬霖去世時有 800 億的身價但只繳 2 億的錢，這表示我們稅法的漏洞太多；另外我們的政治現金雖然不公開，但私底下的運作很頻繁，例如獻金幫我多少，當選後就回報多少，這漏洞的背後還是牽涉到共生關係。

P02：省稅有三種方法：節稅、避稅，其中避稅是不合法的，但實際而言是合法不合理，很多有錢人就是避稅，為何沒有被查呢？因為他們的關係好所以不抓。所以現在財政部有很多個案運用實質課稅原則，實質課稅原則就表示是合法但是不合理，國稅局認為不合法才會去查，因為現在企業都是合法但不合理所以財政部用實質課稅原則去套他們，被套住以後很難翻身，除非在行政法院打官司，但國稅局每年偶爾會找一、兩個企業來開刀，會判他們敗訴。

P03：我想這也牽涉到誘因的部份，例如財政部養一批法務人員，他們會想：我幫國家打了幾年的官司對我沒啥好處，所以反而會站在對方的立場。除非上級有特定的指示。就法院而言政府要打贏其實不難，但過去為什麼企業打贏較多呢？這可能跟法務人員的誘因有關。新加坡、香港的廉政公署人員年輕較具理想抱負，可以要求照規矩辦事，之前財政部的法務人員年紀較大。

P02：之前陳水扁總統當台北市長的時候，有個稅務案件牽涉到許多虛設行號被稅務處罰，提出複查，結果輸掉，當初我們提出訴願將它駁回；現在陳水扁當總統以後，我們提出的案件都是我們輸的比較多。現在到行政法院打官司，民眾贏的機會不多，因為稅收少嘛。

P01：我想對 P03 的提出兩點進行論述：提高公務人員收入與揭弊人法案。我記得 10 年前公務人員才開始有退休金，以前是沒有的，剛開始的時候那時候公務人員很少貪汙，因為不符合成本比例；但現在貪汙好像活起來了，為什麼？因為這錢在現在看起來好像變小了。在當初的時候很有效，但後來好像邊際效用遞減，現在 3、400 萬好像不夠塞牙齒縫，欲望滿足有關；以前清寒的軍公教現在已經不是這樣了。

P03：現在公務人員清寒的是在大陸北京，在北京高級住宅住的都是公務人員，但是以他們一個月 2000 多塊的收入是不可能的。我會舉這個例子是要看亞洲的香港、新加坡，他們公務人員的薪水是我們的 2、3 倍，事實上他們的排名就在我們的前面。

P01：這要讓他們變成社會結構的上層才有這樣的效用。

P03：對。大陸的排名為什麼會那麼後面？因為部門人員的收入低，包含以前朱鎔基、江澤民都說過：「怎麼會這麼少？」。像香港、新加坡在建制的时候就讓這些人成為收入高的一群，我們的體制不是這樣，現在公務人員一次領 4、500 萬不會覺得多，事實上他們要的是月退休，月退休可以領終老。月退的好處在於如果多活了 20 年一定比一次領還多錢。但是公務人員基本的待遇與

香港、新加坡比真的差很多，我國很多出國的人回來以後大多會到教育界而非公職體系，但新加坡出國的人從不會這樣，因為待遇有差。大陸的待遇差但是權限又大，誘因就在此，當一個人的待遇是 2000 塊，但遇到申辦奧運、開標 50 億的時候會怎麼做？他會十分綿密地運籌：在哪付款？有個願景在那會讓他的頭腦變靈活。

P02：大陸可能短時間沒辦法改善，之前還有 8000 個銀行行長被起訴，因為他們捲款潛逃。我在大陸念研究所遇到一個有錢的人，好像是高幹之類的，我後來才知道他載我們的車子的後面裝的都是錢，這個錢多到會讓人咋舌。他們的 base 太大了，一旦有權力，就有很多機會。

P03：以台灣一個局長管一個案子可能幾千萬就很大了，但是他們一個局長可能就要幾億人民幣。

P02：我有個客戶做電信的，那時大陸的電信還沒民營化，他在大陸上海成立一個企業，以一個人當人頭，與電信局長合作，他賺的錢六成歸局長，四成自己拿，每天的工作就是跟局長打球。他今年 40 幾歲，年收入共得 1、2 億人民幣。只要一有人打電話他就賺錢。我最近遇到一個大陸的會計事務所叫萬榮，它在大陸有 50 幾個分所，在 7、8 年前它的年營業額是 3000 萬人民幣，現在大概是 3 億多，它想要與我們會計所合作，當時想要我們當他們在台灣的分所，這樣的心態是很可怕的。為什麼會這樣呢？因為他們快速民營化；第二是國營企業用業務分配的，所以不用涉及業務。我在以前碰到一個吉林的會計師，他說每年不用涉及業務，財政部就撥給他 500 萬人民幣預算，這樣很可怕，台灣要如何跟人家競爭？台灣的政治改善之前，台灣的法到了最後都會變質，或者是無法落實，因為會人人自危。我認為台灣的金字塔，上面那一塊沒有什麼影響，但是中間與下面那一塊影響很大，台灣 40 到 50 歲高生產力的人都跑到大陸去了，在台灣都是基層的、或外勞。到大陸的人都在那落地生根，其實台灣人很強，跟日本與韓國不同，是藏富於民。日本與韓國是財團控制經濟，因為政府依賴財團很深；台灣則不同，台灣的中小企業很有錢，但是都名不見經傳，我有好幾個客戶他們在大陸都過得很好，但是在台灣沒有名，他們在香港、越南、新加坡到處都有廠，一年營業額 2、30 億比比皆是，他們也想回來，但是怕回來的話錢會黑掉。

P03：我提一下 TI 以前做的指標，就是 BPI，台灣在全世界的行賄成績是倒數第三；倒數第一名，亦即最會行賄的是俄羅斯商人；倒數第二是中共。

P01：我要講的是剛剛 P03 老師所提的揭弊人法案。我看了 TI 的資料，許多揭弊人都變成劣勢、都死了，這就是即使有勇氣揭弊也要付出代價，可能後半輩

子會很慘。恩龍案是內部報出的；我看國家地理頻道知道幾年前美國 ALOHA 空難是因為保養工程的問題，這也是裡面工程師維修工人揭弊的，後果就是他失業，沒有一個航空公司要錄用他。這就表現出就算有道德勇氣，但是後半輩子可能會很慘，這樣的話揭弊人會三思：如果一跟別人不一樣的話我就會很慘。但是若剛剛葉老師所說的揭弊人法案做得很好，像弊端引發的資金若當做報案的獎金就很好，因為許多弊案的揭發有 85% 到 90% 是由內部發起的，外人很難知道。例如高捷怎麼錢會這麼多？但是沒事啊，因為有化妝師隱瞞，但是這次是因為外勞事件將它燒起來。表面好，可能裡面已經爛了，像之前恩龍案揭發者跟另外兩名女性是十分具有道德勇氣，如果有個法案可以保證：若你揭弊，現在過得好，可以讓你過得更好、像美國隱形透明人法案的話，這會比陽光法案更好，這是用第三支力的影響；但前提是要保護揭弊人以後的日子，若有人要孤獨過一生，最少也要顧慮到他的基本民生問題吧！不然的話我們於心不忍；而牆也太高了，沒有人願意跨越過去，這是人性。像我們一些法案會受到立法院反對，為什麼反呢？如果立了揭弊法案的話，會不會更有效率。像許多公司會逃漏稅為什麼會被抓，就因為離職員工不爽，所以爆料，不然如何抓得到，就算是編預算去抓也只是抽查而已，所以從內部揭發是最好的做法，要有白血球的機制，也要有誘因並保護之，不然上有妻小兒女，誰敢講？

P02：中小企業的話，財務會計都是自己人要怎麼檢舉？

P01：這更可能是因為是自己人，可是老闆吃那麼多，但自己吃那麼少，所以要把老闆「閹」了。我待過幾個企業，它們用了親信，但是親信用了問題也產生了，為什麼？因為錢在手上過來過去，看了會養，若是老闆又摳的話就會出事。

P02：現在 40 歲以下的人跟老一輩的人不一樣。以前的台灣人很守本份、又認命，老闆給少的話會知足認為是自己的命；但現在的人勇於表現，以前那一套可能不適用，以後的揭弊事件可能越來越多。

P01：在政府這塊的話，遇到問題可以有選項：要同流合汙，還是當揭弊人？像周人蔘案我相信有很多人是被拉下去的，壓力大到不得不同流合汙，有誰會直接說我不幹了？不幹就沒飯吃。如果現在有這樣的機制，當然會選擇它。

P02：你講的真是我心中的痛，我們會計師有時候要幫客戶做違背良心的事，但是又不能不做，因為會被換掉。除非是明顯不對的事，但在灰色地帶我們不做會被換掉，改去找別人，很多時候為了生存要違背本意。

P04：回歸到我們的指標，這是由研考會所委託的案子，應該是屬於中央的層級，我們要關懷的是到底貪汙的事會發生在哪一個部份？我們大部份會發現是在第一線與第二線人員，所以這個廉政體系應該要將重點放在這兩個部份。關於 P02 談到指標的效果，我認為我們應該要盡量避免虛假行為與形式主義，因為我們的指標資料都是從政府的公報與資料得來，是否真的符合實情仍待商榷。就第二題而言，對於第二個部份「政風業務占總業務的比例」，若我們看到該預算增加真的就代表有在努力嗎？還是人事成本增加？所以我提議「結案的件數除以總件數」，因為結案件數是 output 比較容易去測。還有第 5 個「犯罪行為被起訴的案件」，像我們在廉政海關的研究中了解前面起訴但後面沒罪的話要怎麼算？要算在起訴部份，還是法院最後判決？所以我們不能用被起訴案件計算，應該為「定罪數」、「審判定案的件數」。在指標部份，我們會看到有 input、process、output、最後的影響指標是 outcome，剛剛葉老師認為「法律有無」要放到指標中跟我想的一樣，這是我們指標所欠缺的，但問題在於現在法條的有無可能是 0 與 1 的判別，國家廉政體系的指標可能是我們每一年都要監測的，若我們法條建立以後可能 10 年的監測都是 1，它是靜態的，我們應該要再放一些動態的東西進去，例如「某某法有否修法、有沒有更嚴苛？」，有的話我們就放進指標做為測量，但弔詭的是法條更嚴苛到底是廉政的要求越來越高、還是貪腐越來越嚴重？但這有助我們掌握法條的動態。再來是指標的 outcome 部份，像 P01 與 P02 都問到到底我們的最終要達到什麼目的？我感覺到的是想要跟國際接軌、參考國際性的指標與政府資料；另外我想可能是不想要介入政府部門就可以獲取這些資料。可是我們在談到到底有沒有達到目的時候，在 outcome 可以分為兩個部份，就是影響與目標達成的程度，所以我想除了外界觀察的話還可以用抽樣調查，問：「在您的同事當中，對於廉政或者守法的觀念是否提升？」，或者可以問這些法條「是否達到約束的效果」，如果效果真的逐年增加的話，我們就可以認為達到我們之前設定的目標，所以我建議在 outcome 這部份加上「執行目標的達成率」。在指標的建構上，因為這是中央層級，所以重點要在共同指標的部份，在共同指標上如內政部與交通部不一樣，我們無法設立個別指標，所以我們可能要在交通部上依交通部的特性多設幾個個別指標，要設立個別指標。在指標的過程部份大部份會將效率設為共同指標，這有個 tricky 的問題，例如法院，法院判決的快慢是效率問題，但是判得對不對、有沒有符合公平正義的問題？又是另一種問題，有時候效率不能成為共同指標，可能會是個別指標。

P03：我覺得剛剛 P04 講的部會間的比較很重要，我舉個例子，台基電與台塑兩間南轅北轍還是可以比較，財報出來的話就可以比較要投資台基電還是台塑；公民要監督政府的話，市政府也可以比較，例如最適合居住的城市比較；在選學校的話也可以比較它們的研究所好不好，去建構這樣的東西就是讓兩個不一樣的東西有一個基礎。會計上是如何比較？投資報酬率、每股營餘、營

業額等，相同的概念應該可以運用在政府之中，我們應該朝向如何讓政府透明的指標；另外是治理，治理的意思太抽象，可以以例如招標過程、各單位制衡的結構，如開委員會的時候產、官、學者的比例為多少，政府會不會自己掌握多數，只引幾個外界人士而已？這些採購過程、決策過程的人數都可以做，但十分技術性。另外每項作業的查核要點可以是共同的，可以跨部門，例如我之前在經濟部一個案子，經濟部發現採購法是一體適用，但是好像各單位的使用都南轅北轍，為何會這樣？後來發現真正照採購法、並具體執行的是經濟部，經濟部很多東西都靠這個，但是其它部會可能不熟悉它。我覺得這個題目很好，但基本上是個很大的題目。做總體指標的話是沒有意義，除非美國也這樣做才能跟美國比；建立政府廉政指標讓各部會評比的好處在於假如國防部成績很差的話，部長會覺得沒有顏面，他在明年會做得更好，有一個刺激的效果，。所以一定要讓部會之間進行評比。雖然一開始做大家一定會覺得不公平，就像剛開始做學校評比的時候，有人會認為：「我哈佛是老字号，為什麼第五名？你這個雜誌以後我都不買了！」；就像商周做 500 大企業、最有潛力的 30 大新興企業也是，被評到後面的人一定會不滿。如果這種評比是長久進行，它的可信度已建立力的話，久而久之聲音就不會再出現，第一年的話一定會被問：「為什麼我們的這個部會這麼差？」。國外有很多政府改造的行動，績效評比其實常常在做，這要讓各部門有個基圖，各部門有競爭的機制。例如醫院沒有跨部門的基礎，假設萬芳醫院的死亡率特別高，它可以說：「我都收心臟病患」，別的醫院可能是收到皮膚科病患，所以死亡率不是一個很好的基礎。所以跨部門比較的話我們比較的是組織、部門，而不是投入，所以投入指標在跨部門比較的話可能不能放，例如要比較醫院好不好，用死亡率當然不好，除非控制進來的病人是高風險群的才能比較，所以投入要控制好才能比較，指標又必須是共同的。

P01：不同的部門要做比較其實很難，企業界可以比較是因為每股的營餘是可以比較的。我有一個同學在集團裡面工作，有一天他問我：「我們老闆要我跟別的企業比流動資產，要怎麼比、適當的比例在哪？」，我說：「不同的產業根本不能比，因為性質完全不一樣」，他說：「那要怎麼辦、要去哪裡收這些資料？」，我說這些資料也很難收集，收集到了也沒有意義，他說：「那要怎麼辦？」，我說一個辦法就是跟自身比、跟過去自身比較。我想中央部會可以跟自身做縱的比較，即第一年的指數做得如何、第二年做得如何、第三年等等，跟自身比的話標準就一致了；不然的話經濟部跟司法部要怎麼比呢？可是如果我自身的比較程度與你自身的比較程度相比的話，這樣就會具有意義，這是一個可使用的方式。

P04：我建議在影響指標那邊可以建立一個新指標，我們可以讓記者評鑑國會的立委，是不是也可以讓記者協會對各個部會進行評比？記者有不同的線，可以

讓他們來評，雖然媒體有時候不夠客觀。

P02：我個人認為記者挖糞是好事，有壞事的話讓他們去挖是最好的，壞的讓他們去挖，好的不要讓他們去。

P01：讓獅子吃素是不可能的。

P02：我是認為既然我們是國家廉政體系，我們就運用公司治理好了。因為我們是會計師，我們有好多同業都踩到地雷，他們都是中了管理者舞弊的套，所以我認為以後國家舞弊的防範要怎麼辦？我們可以訂一些法律規章、遊戲規則規範它，但是我們會計師會倒霉就是因為碰到管理者舞弊，因為一般舞弊我們很容易就查的出來，但是管理者的話我們真的沒辦法防，要怎麼解決管理者舞弊？沒辦法，其它的話都可以用遊戲規則管它。第二個，我們剛剛才講到採購法，我前兩天才跟國會委員談過一個案子，我有個案子要好幾億以上、甚至 2、30 億，我說是不是賣鈔票？他說可以用專案處理、用董事會決議就好，這樣的話減少除外規則就比較重要。所以現在檯面上的招標案件有很多看起來沒什麼問題，但是很多都是用專案處理事看不到的，都被擋掉，這要怎麼防？

P03：我補充一下 P01 的部份，我覺得做自身的比較是很不錯的，但是為什麼一定要跟人家比呢？如同新公共管理，這是一種鼓勵。以前沒有人會談到策略管理，到了後來有人認為是不是可以利用目標建立一些東西？例如蘋果跟橘子是不能比的，但是養份與維他命 B 是可以比的；台積電跟台塑本來就不能比，但是到最後為了企業界做到這種程度，就好像蘋果跟橘子不能比可是比養份，所以「共同」這個詞是非常重要的。透明流程是國外在做的，但在國內要靠我們去建構，要在共同的基礎上運作；我很鼓勵跨國部門的比較，就像學校或醫院還是可以在同性質的部份進行比較，例如公司也有通膨比，政府也跟企業比，只不過企業重視的可能是營收、產品、顧客、市場、市場指標等，但是政府的產出是沒有市場指標的，但是我覺得沒有市場指標的話就不要比市場；顧客滿意度是有一定的主觀性，顧客滿意跟民眾每天要面對的對象有關，而民眾有可能不會見到國防部，所以這樣的問卷不好做，但是一定要有客觀的部份。主觀的跨部門比較不好做，常常跑某單位的人可能會比較知道，例如會計師知道稅務機構這 10 年不一樣了，但是他可能會不知道其它部門的狀況，所以主觀指標很難做，一定要做客觀指標，而且一定要做共同的客觀指標。一來建構競爭，二來也可以知道吃香蕉與葡萄的維他命 C 相差多少？雖然它們的外觀都不一樣。我想財務報表也是建構了 100 多年才這個樣子，它的好處在於台塑旗下的集團那麼大，它也可以比較旗下集團與別人有何不同，就像 portfolio，雖然行業不一樣，但是還是有共同的基準。我們

就是要幫政府思考這共同的指標。

P04：我很同 P03 的看法，可以將透明度、流程、以及上網的東西等等放入指標中。韓國漢城有個 open system，將政府變成 open government，可是事實上它們有在檢討，雖然申報案件、上網都可以上網，不過弊病還是在電腦之後的人為處理。看到的就追蹤，可是數字就是不動，電腦後面的人還是會搞鬼，不過這可以納入指標之一，但還是要有相當的輔助措施。

P03：國外有政府部門執行資訊公開法，它們如何招標、採購等都可以納入我們的指標中，雖然這樣的作法很難，但是我們做個一、兩樣還可以，像財務報表發展了一百多年的歷史，也是到了十幾年前才要檢查現金流量表，因為很多管理者認為這個有用。現金流量表是看過去的歷史，但是平衡計分卡是看未來，有人認為也很重要，透過創新或流程比較能夠看到未來。財務報表最讓人詬病的部分是只記錄過去歷史，很難從此處看到未來的問題；財務報表的方法現在也滿多的。所以過去政府在會計所沒談到的部份，現在說不定可以要求政府注意。我想最重要的還是揭露，過去要求不揭露者，現在就要要求揭露；甚至於委員會誰投票都可以要求揭露，例如新聞局為何當初讓民視變成第四台？類似的審議決策都可以揭露，標準在哪裡？共同的指標就可以從揭露的程度、透明的程度做起，甚或是執行資訊公開法、或跟行政程序法混合的程度，這都可以去考慮。

P03：權重部分可以從控制投入指標做起，例如醫院只要控制來的病患的危險度就可以衡量醫院真正治理的績效。

P04：我覺得權重可以以共同指標與個別指標來看，如果某個部會放入個別指標較重的話，這表示這個部會的屬性是有關的，權重可以放比較重；如果該部會性質純，個別指標放很少，自然不可能放入很多權重，這個地方是可以做調配的。就如剛剛所說的，以科技為指標的話，科技發展程度低者權重就放比較少。權重雖然是主觀的東西，但長久以後還是可以科學化。

附錄七 「國家廉政體系及指標之建構」研究案 媒體工作者代表座談會

時間：2005 年 10 月 25 日（星期二） p.m. 2:00-4:00

地點：福華國際文教會館（B1 風尚咖啡廳會議室）

主持人：陳俊明

研究團隊：莊文忠、陳偉華、戴玄昌

參與人：財訊文化事業資深編輯（M01）

台北時報司法國防組記者（M02）

中國時報政治組資深記者（M03）

天下文化資深編輯（M04）

M01：我認為在貪污又集權的國家中，媒體可能會比較沒有辦法訪問，如果要調查媒體的話應該要用問卷調查的方式，這樣有匿名性，不然用內容判斷的話是太奇怪了。不然的話，像我們現在還有置入性行銷等事件會扭曲整個訊息。

M04：現在我們發現很多政府的首長都是用買的，所以他們的篇幅都很大，用內容分析法的話會認為對方很重要，其實只是將整個版面買下來而已；而且有時候只是廣告版而已，卻放上照片，一般人會誤以為是新聞，這些都會造成研究上的誤差。

M01：在影響指標部份我建議列一個所謂的「出口民調」，在投票完以後所做的民調是最準的。我覺得對利害關係人例如政府的採購部門、建設局、籌審會、或與政府有來往的包商建立資料庫、進行問卷調查，這樣可能比較準確。有些人可能平常有必要賄賂，在問卷調查的時候可以給予宣洩一下，說不定可以透露一些資訊。

M02：在人力的部分，如果擴充至政風人員的話，但是他們不是司法體，所以很多人的效用是有限的，這是政風人員的部分，我不知道調查局的人員是不是也包含在內？調查局人員也是要檢察官裁示，如果現在調查員有很多工作，與檢查官沒有溝通好的話，第一個是檢察官人力不夠，沒有辦法 handle 這些問題，這樣可能檢察官上一層的人會受不了，這樣可能會隱藏案件、或不辦，我不知道這樣會不會影響人力指標？

M03：儘管現在的政風人員沒有調查權，可是我覺得仍有某種的作用，因為他們在機關裡，最了解機關的文化，透過日常的交往都會有所風聞。機關裡面的政風人員非常重要，因為很多事情都是從政風人員先舉發的，也許他們沒有進

一步的資料，但是可以提供線索於檢調人員以茲調查。我們有很多新聞是這樣爆出來的，不過他們是幕後的人員，我們無法了解，不過我們跑法務部的所以了解一些內情：許多案件出來以後，出名的都是調查人員或檢察官，其實都是政風人員舉發的。

M01：我覺得投入指標中以預算法規、政風人員多寡衡量的話，台灣的分數會很高，因為台灣過去是威權體制，所以整個政風與調查體系會很龐大，會比別的國家高很多分。所以我覺得投入指標的人的部分要注意，特別是所佔的比重比較高。

M02：我想在提一點採購面的意見，雖然說是公開招標，但是像現在國防部的一個飛彈快艇的弊案，就是價格標示與評審等這對於最低標是可以操作的，弊案就在這裡。另外，一個工程可能會被切割成好幾塊，好幾塊的範圍又小，就可以利用底價的方式公開招標；或者技術性擋標，利如要種樹，可能會規定樹種的身高要 120 公分，但是可能台灣就一、兩家的園藝公司出產這種樹種，這就是技術性擋標，亦即外面看起來是合法的，實務上卻可以技術性操作之，這一些方面都可以考慮。

M03：我想採購是採最低標為標準還是有其它的考量，這都是值得探討的。剛剛提到飛彈快艇的部分，有一家公司叫中信它的標價比較低，但是實際而言他們做船與快艇的經驗可能比不上中船，所以綜合多方面的考量就將標發給了中船，這是無可厚非，因為這還要從實質上考量之。雖然價格低，但是做出來的品質不見得比較好，可能會偷工減料，或做出不是原先預期的東西，所以我覺得政府採購光從最低價格考量不見得是合理的。

M04：在產出指標方面，談到違法違紀只要事情確立的話就是不良的結果，可是以最近的高捷案而言，其實一直是行政瑕疵，雖然沒有違法違紀，這會讓人覺得這類瑕疵真的無法歸類為違法違紀、還是真的有這樣的灰色地帶？像這類的結果才是大家最關心的與最難歸類的部分，像有許多案子到最後不了了之，不知道是查不到還是有其它解釋可以將它蓋過？是不是可以有第三個選項例如「爭議性」等可以選擇。

M03：很多案件剛剛發生的時候都吵得很厲害，到後來很多又被判無罪、或判輕罪，這裡面的過程其實滿複雜的，貪污罪的定罪率其實很難，怎麼樣的環節可以讓他定罪是個癥結，所以儘管發生的時候轟轟烈烈，偵辦的也有聲有色，但是到最後都不了了之。

M04：剛剛談到政風室的事情我不敢否認，確實沒有政風室的話，貪污事件不會透

明化，但是過去如民進黨立委林濁水也建議在預算系統中成立一個監察組織，這有點類似東京地檢特蒐隊，這樣的組織到現在尚未成立。在日本，這方面的案件有很多的故事都是來自於這樣的組織單位，亦即因為有這樣體制外的組織，所以能夠對於貪腐案件發揮更大的作用。我不清楚的是所謂的「人力」與「預算」是指各單位內部本身應有的人力與預算嗎？你們的研究在最後如果以督促政府產生這樣的組織的話，也許更有助於打擊犯罪。

M03：今天報紙報導行政院會明天可能會通過廉政局，其實前任的法務部長任內很希望成立一個廉政署，這跟調查局的範疇是不同的，因為在調查局的話是廉政處，這些都涉及職權的問題所以一直沒有過，最近可能是高捷和高鐵的弊案連連發生，所以行政院在這方面也有點危機意識存在，才讓法務部成立廉政局，也是設在法務部下面，雖然它的組織架構跟廉政署是不能比的，但我認為還是有作用存在，因為有這樣的機關就有個監督的機制在。

M03：跟人民接觸比較多、跟錢有關係的單位就會有比較多貪腐的情形，像我跑司法就遇到很多，因為涉案的人都會想盡辦法希望擺脫官司，所以法官、檢察官容易有貪污的現象，這是無可避免的。像地政人員跟人民有接觸，人民希望申辦案件要快點，可能就會有情形出現。

M02：我想再說一下人力的部分，政府部門容易發生貪污的就是軍方和警方。軍方現在沒有政風室，是自己獨立的機關叫軍事檢察官和監察單位，我不知道這算不算在人力裡，但長期下來會變成自己人會包庇，不太辦自己人，譬如檢察機關辦了一個軍方的弊案，立法委員就會罵國防部說這麼久了軍方自己不查辦，國防部則回應會檢討軍事調查系統，但事實都沒有，因為大家都在包庇。警方也一樣是自己的監察系統，不知道這部分是否放在人力裡？這兩個單位在我們國家裡是很容易貪污的。

M04：我覺得貪是人的本性，只要有機會而且有把握不被發現，大概都會去貪。剛剛強調的是有沒有制度可以防止，我想到國中、國小的教師其實也沒有政風系統，我們會看到參考書的採購案件不斷傳出，立法委員也在談論。在這部分我們常覺得無可奈何，參考書商和學校老師聯繫很密切，常聽說老師有拿紅包的情況，這部分目前沒有系統可以防止。每個老師拿的數字可能不是很多，跟軍方拉法葉艦拿的回扣是不一樣的，但畢竟也是貪瀆的行為。

M03：其實醫生收紅包的現象非常普遍，大家因為都有求於醫生，所以這一塊反而比較少注意，其實去訪問過一些我們接觸過的病人都會發現其實非常普遍。以前聽說國泰醫院不准拿紅包，他們雖然有將公告貼出來，但還是有拿，像婦產科醫師紅包實在是很平常的事，病家也是給得心甘情願，所以並不會認

為這個行為是不對的。

M04：對，像我在台大醫院兩次生小孩都要包紅包，時間過有一陣子，但是我的朋友們都是類似的情形，或是介紹醫生就會這樣。我生第一胎是很感謝地去包紅包，覺得自己被幫忙到，對方也沒有拒絕，但第二次我不是很願意包，他就…，我也沒有理他。後來介紹這個醫生給我的朋友就包了一萬多給他。後來我們看到聯合報曾經針對台大醫院的紅包文化狠狠地罵了一次，寫得非常多也非常好，似乎在那之後台大好像有規定醫生絕對不可以拿，但是只要一沒注意就會有那文化，不只是台大，很多醫院都是如此。

M03：有些醫師拿的紅包錢甚至比他診驗的錢還要多！

M01：我覺得民意代表比較容易出現，一般人的概念是民意代表是要用公務人員的法律去約束的，個人經驗是有事去找地方民意代表就要包紅包，這是滿普遍的。我認為有一個可以量化的情境，因為透明組織歷年來的研究，民意代表都是貪污最嚴重的前三名，我在跑企業界的產業新聞，知道很多立法委員其實跟大財團關係非常密切，所以我們常常要追蹤掌握哪些民意代表，尤其立法委員有法律制定的權力，本身是利害關係人，但又在制定相關法律，應該要迴避的卻沒有，我相信這在台灣是相當普遍的，這可以去追蹤或是統計。

M04：可是這很難！

M01：譬如進入財政委員會，就不可以自己再開證券公司，像以前有個姓羅的立委他兒子開吉祥證券，自己卻又進入財政委員會。如果自己開銀行或是商場，卻進入經濟委員會；自己有案在身又進入司法委員會，這就應該要迴避！但一般人認為這些民意代表是不公務機關，所以沒有人去監督他，所以我覺得透明組織在「民意代表是公務人員」的概念上可以強化，讓民眾知道民意代表也是領國家薪水的公務人員。我的意思是要量化，不定期公布名單，列出沒有迴避利益的委員名單，大家就會有輿論的壓力，我想這很適合由透明組織去做。

M02：我有一個想法，上次的記者會提到的是高層貪污，可以對全國的檢察官和調查人員做調查，是否有些敏感的案子牽涉到高層被長官干涉壓下來的，調查的對象就是檢察官和調查員。因為如果調查員捉到一個弊案呈上去，但是上面不批，一定就是被壓下來，這是否能做成一個高層政治的貪腐指標？現在高檢署有查緝黑金行動中心，大的地檢署有黑金專組，這些檢察官因為他們專門在處理這些東西，如果在評量裡分數是否算高的？。

M04：我完全同意！就是高層的部分，像總統等宣誓他沒有涉案否則就下台，大家就只好相信，包括新聞界，會覺得無計可施。

M03：講到這裡就覺得很悲哀，我們的司法體系還是沒有像韓國一樣獨立，他們要下台的總統辦了好幾個，我們連李登輝涉及到那麼嚴重的弊案都無能為力，這次高捷的案子總統為什麼要找檢察總長去談？見了兩次面又不敢講？總統親口對我說他們見了兩次，出國一次、回國一次，因為總統只講了一次，第二次沒講。所以他在立法院說只有一次時我心裡就在偷笑，這就是適可而止，自己拿捏，怎麼可能往上辦？他已經訂了一個評審點，頂多到陳敏賢、陳哲男，不可以再上去了。

M04：大家談到這個，我們做過比較，像美國的總統、日本的首相犯案，包括剛剛講的李登輝涉及弊案，結果美國總統下台、日本首相下台，可是我們台灣沒事，報導的記者還被告，所以台灣落後的不只有透明組織而已，其實每一個環節都還沒有辦法趕上，也沒有強而有力獨立的媒體，學者和記者們都一個人當好幾個人用，我覺得這方面要慢慢來。

M01：我作為一個財經記者，在衡量一個國家的貪污總金額時，有一個比較粗糙的指標，但在大體上不會差太多，我們會從每個國家的「國際收支帳」的誤差和紕漏 error and omission 去推敲這個國家貪污的金額。我以前做過一個調查，台灣國際收支帳的 error and omission 每次到了大選的當年或前後一年都會飆高，這是台灣的特性，這幾年下來都有逐漸走高的情形，去年是 8 億美金，中國大陸更明顯，有一年是 77 億美金，當時轟動國際，是幾年來最高的一次。在看 error and omission 時都會以為是負向的，流出的才是貪污，其實不一定，因為有時候黑錢也會流進來炒國內的股市等等，基本上國家的國際收支帳就像企業的現金流量表一樣，流出和流入是對照的，如果對照不起來就代表這筆錢有問題，無法對照的項目就放入誤差的項目，每年中央銀行都有資料，我這裡有個簡表，從 1989 年到 2004 年，2000 年總統大選打得最激烈的時候台灣的 error and omission 是 18.8 億美金，創下歷史新高。這是大部分財經人在衡量貪污時的一個數據，有個指標叫貪污總量，我知道 OECD 在對一些國家，尤其是中國政府做貪污調查時都是用這個指標。中國自改革開放以來，從 1992 年到現在 error and omission 爆增好幾百倍，過去幾年來這個項目累積已經超過 1500 億人民幣。大家公認這個數據在中國比較準，因為在中國官僚貪污之後國內金融體系金流的比較不便捷，貪到之後往往就先放出去，過幾年再拿回來，所以會比較準，台灣很方便不一定要拿到國外，年終統計國際收支帳對不攏的話大概就可以猜測是黑錢，民間販毒或是貪瀆，但在台灣就不一定，因為金融便捷不一定要拿出去，所以台灣的數據可能要乘以 2 倍到 3 倍。很難區分政府或是民間，但就是黑錢。另外

針對金額我認為有個很重要，就是公務人員財產申報，這就是我們做得不好的地方，連總統夫人的財產申報都會錯誤，因為她去年漏報了2、3筆，雖然不知道是不是故意的，但這就很不好，應該做到最準確的卻沒做到，但我不知道該要怎麼分析解釋。