

國立臺灣大學社會科學學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

評估台灣廉政體系：基於社會菁英視角

The Assessment of Taiwan Integrity System :

Elites Perspective

林龍超

Long-Chao Lin

指導教授：彭錦鵬 博士

Advisor: Ching-Peng Peng, Ph.D.

中華民國 106 年 5 月

May, 2017



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

評估台灣廉政體系：基於社會精英視角

The Assessment of Taiwan Integrity System :
Elites Perspective

本論文係林龍超君（學號：R04343016）在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 106 年 5 月 24 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

胡銘鵬

（簽名）

（指導教授）

李政丹

胡龍騰



謝辭

從未想過自己會來台灣求學，從未想過自己能如此有幸在台大接受這麼多優秀老師的指導，從未想過自己能在台灣結識到這麼多優秀、可愛的夥伴，兩年匆匆，一切似夢，如此不真實，又如此難忘。

我一直覺得自己是一個特別幸運的人，在求學的每一個階段都能遇到如此多博學又親切的老師，在台大也是如此。感謝蘇媽、彭老師、淳文老師、子倫老師、宏文老師、乃菱老師、美仁老師、心怡老師的諄諄教誨，正是有你們的指導與關愛，才讓我在這短短兩年內收穫到滿滿的知識。其中，需要特別感謝的是指導教授彭錦鵬老師，老師從碩一開始就很關照作為異鄉客的我和賽納，跟我們分享公事所的創始過程和台灣的點點滴滴；在論文的發想、架構、資料收集、寫作到最後的定稿的過程中，老師給予了我很大的支持和幫助，並不厭其煩的指導，如果沒有老師的支持和指導，資質愚鈍的我是無法如此順利的畢業，感謝老師讓我很完美的劃下學生生涯的最後一筆。在論文大綱及口試的過程中，非常感謝口試委員余致力老師、胡龍騰老師能在百忙之中親臨指導，提出了很多寶貴的意見，也給予很多包容與鼓勵，在聽取兩位老師的建議之後自己總有一種豁然開朗的感覺。另還要感謝每位台大政治系在職專班的學長學姐們和各位受訪者，正是有你們的支持與包容，才能讓我的論文能順利完成。

我一直覺得自己是一個十分念家的人，由於從小學到大學都在家鄉求學，因此來台求學是自己第一次離家這麼久，在第一次離開家鄉飛往台灣的前一晚，自己對家、對家人有萬般的不捨，甚至曾想放棄來台灣求學。但是，最後自己還是來了，也很感恩自己勇敢的踏出了自己的舒適圈，才能讓我有機會感受到公事所這個大家庭的溫暖，讓我不再覺得自己是個異鄉人。雖然公事所並不大，但是每



位同學都特別的優秀、友愛、團結，每一次的班級聚會都如此讓我難忘，每一次的交談都如此讓我愉悅，越接近畢業就有越多的不捨、也就越珍惜每一次與大家見面聊天的機會，感謝我生命中能如此幸運的遇見你們，雖然畢業後可能無法常常回來見見大家，但我會常常想念你們，也希望你們不要忘記我，在此我要一一感謝公事所的大夥們——維志、胡艷、逸敬、暉婷、子豪、昀伶、景彥、禕梵、千玉、正揚、宜茹、湘婷、賽納、博揚、立婷、還有所裡的各位學長、學姐、學弟和學妹們。公事所真是一個超級棒的大家庭。

最後，我想要感謝自己的爸爸、媽媽和姐姐。你們一直是我奮鬥的動機，你們的鼓勵與支持是我努力前行的來源，從小到大你們都包容體諒我，並盡最大的力量來幫助我實現自己的目標。每每回頭想想，對你們，我有滿滿的愧疚，我不善於表達自己的情感，又總是拿學業忙為藉口，對你們關心總是感覺不夠，也沒為你們做過什麼。同時，我還要感謝我的死黨們——楚昕、戴瑛和童玲，謝謝你們包容我這個無聊的人，謝謝你們帶動我內心的狂熱，謝謝你們耐心的傾聽我那些芝麻小事，謝謝你們願意跟我分享你們生活中的點點滴滴，馬上就要迎來我們相識十週年了，希望我們繼續瘋瘋癲癲邁向下一個十年、二十年、三十年……。

最最最後，也是最重要的是，我要感謝我生命中每一個我遇見的人，無論上面是否提及，無論你我是否仍然清晰的記住對象，正是有你們，我的生活才能如此豐富多彩，正是有你們才讓我成為一個如此幸運的人，有你們真好！

林龍超 謹誌於臺北

2017 年 5 月

摘要



廉政是普世價值，也是前任台灣地區領導人馬英九先生的一貫主張。在馬政府和全社會的共同努力下，台灣清廉程度在馬英九執政八年期間內得以深化發展，雖然成果令人不甚滿意，但是尚可接受，台灣廉政治理尚有改進空間。而本研究正是基於國際透明組織的「國家廉政體系」架構，以社會菁英的視角切入，評估當前台灣廉政體系的建設情況，從而為改進台灣廉政治理提出相關政策建議。

本研究主要從清廉程度和反貪效果兩個維度評估台灣廉政體系的建設情況：

(1) 在清廉程度部分，本研究採用等距分組的方式，將「國家廉政體系」架構的十三根廉政支柱分為三類，分別是高度清廉支柱、中度清廉支柱和低度清廉支柱，并著重探討了低度清廉支柱（行政主管、媒體、立法機構和政黨）之清廉程度較差的原因。同時，將反貪機構拆分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，比較、分析了這四者之清廉程度；(2) 在反貪效果部分，本研究同樣採用等距分組的方法，將「國家廉政體系」架構的十三根廉政支柱分為三類，分別是高度有效支柱、中度有效支柱和低度有效支柱，并著重探討了低度清廉支柱（行政主管、立法機構和政黨）之反貪效果較差的原因。同時，將反貪機構拆分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，比較、分析了這四者之反貪效果。

在以上評估的基礎上，本研究比較了各廉政支柱的清廉程度和反貪效果的排名，發現監察機構、司法機構和媒體這三者的清廉程度和反貪效果排名相差較大。同時，本研究還比較了國際社會菁英與台灣社會菁英、台灣社會菁英與一般民眾、公務員與非公務員的廉政評價。

最後，在對以上現象及其原因進行深入的闡述之後，本研究研擬出了數條相關改善台灣廉政體系建設之建議，以期有助於促進台灣廉政體系之發展。



关键字：台灣廉政體系、清廉程度、反貪效果、社會菁英、一般民眾

Abstract



Taiwan government constantly improved anti-corruption measures in the last decade. Based on the structure of the "National Integrity System" of the Transparent International, this study assesses the current situation of Taiwan Integrity System with the perspective of elites.

First, this study examined Taiwan Integrity System through the elite perspective of the level of integrity and anti-corruption effect of the thirteen pillars of "National Integrity System", which include the Legislature, the Executive, the Judiciary, the Public Sector, the Law Enforcement Agencies, the Electoral Management Body, the Ombudsman, the Supreme Audit Institution, the Anti-Corruption Agencies, the Political Parties, the Media, the Civil Society, the Business. Then, the study analyses the efficiency of the four anti-corruption agencies, which include the Prosecutors Office, the Investigation Bureau, the Agency Against Corruption and the Government Employee Ethics Units. Next, this study also compares the opinion of Taiwan elite and the general public about Taiwan government's anti-corruption measure. Finally, Policy recommendations on future anti-corruption effect are suggested.

Keywords: Taiwan; System; Corruption; Elites; Citizens



目錄



口試委員會審定書	I
謝辭	III
摘要	V
Abstract.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機與目的	6
第三節 研究問題	8
第二章 文獻探討	11
第一節 廉政體系內涵與衡量	11
第二節 台灣廉政體系現況	18
第三節 台灣廉政指標比較	28
第四節 社會菁英與一般民眾的廉政評價比較	38
第五節 綜合討論	41
第三章 研究方法	45
第一節 研究方法	45
第二節 研究流程	54
第三節 受訪者基本資料分析	55
第四章 社會菁英的清廉程度評價	57
第一節 整體與各廉政支柱的清廉程度評價	57
第二節 反貪機構之清廉程度分析	68



第三節 個人背景對社會菁英清廉程度評價的影響	73
第四節 小結	77
第五章 社會菁英的反貪效果評價	79
第一節 廉政支柱的反貪效果評價	79
第二節 反貪機構之反貪效果分析	84
第三節 廉政支柱清廉程度与反貪效果比较分析	90
第四節 個人背景對社會菁英反貪效果評價的影響	95
第五節 小結	99
第六章 社會菁英與一般民眾廉政評價比較	101
第一節 對馬政府打擊貪污的滿意程度	101
第二節 對公務員貪污的容忍程度	104
第三節 對常見違反廉政行為的評價	107
第四節 對政府應最優先採取之反貪措施的看法	110
第五節 小結	114
第七章 結論與建議	115
第一節 研究發現	115
第二節 政策建議	120
第三節 研究限制與未來方向	122
參考文獻	127
附錄一：問卷調查	135
附錄二：國家廉政體系具體評估項目	139
附錄三：訪談摘要	147

圖目次



圖 1-1 「國家廉政體系」架構.....	4
圖 2-1 2013 年全球貪腐趨勢指數台灣情況.....	34
圖 3-1 研究流程圖.....	54
圖 4-1 受訪者對台灣整體清廉程度評價.....	58
圖 4-2 台灣整體和各廉政支柱的清廉程度.....	59
圖 4-3 台灣整體和各廉政支柱的清廉程度（細分）.....	69
圖 5-1 各廉政支柱的反貪效果.....	80
圖 5-2 各廉政支柱的反貪效果（細分）.....	85
圖 6-1 社會菁英對馬政府打擊貪污方面表現的滿意程度.....	102
圖 6-2 一般民眾對馬政府打擊貪污方面表現的滿意程度.....	103
圖 6-3 社會菁英與一般民眾貪污容忍程度對比.....	105
圖 6-4 社會菁英與一般民眾對違反廉政行為嚴重程度評價對比.....	107
圖 6-5 社會菁英與一般民眾反貪優先政策看法之對比.....	110



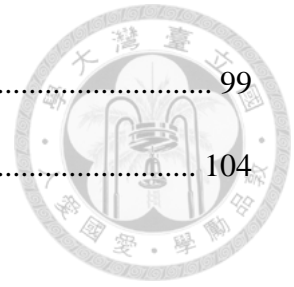
表次目



表 1-1 馬英九執政八年清廉印象指數一覽表.....	2
表 2-1 2015 年清廉印象指數之各項指標.....	29
表 2-2 2015 年清廉印象指數中臺灣部分引用資料.....	30
表 2-3 2011 年行賄指數.....	31
表 2-4 2011 年行業區分下的行賄指數.....	32
表 2-5 政府國防廉潔指數衡量內容.....	35
表 2-6 2015 年廉政民意調查公務人員清廉程度評價彙整表.....	37
表 3-1 廉政支柱之具體意涵與調查指標.....	47
表 3-2 廉政支柱反貪效果之參考來源與調查指標.....	48
表 3-3 深度訪談受訪者編碼、屬性及受訪時間.....	52
表 3-4 深度訪談大綱.....	53
表 3-5 受訪者描述性統計分析.....	55
表 3-6 受訪者職業別情況.....	56
表 4-1 年齡對社會菁英整體清廉評價影響之差異分析.....	74
表 4-2 公務員與非公務員清廉程度評價的差異分析.....	75
表 4-3 職業對檢、調、廉、政風清廉評價影響的差異分析.....	77
表 5-1 各廉政支柱清廉程度和反貪效果排名比較.....	91
表 5-2 性別對審計機構反貪效果評價影響的差異分析.....	96
表 5-3 年齡對企業反貪效果評價影響的差異分析.....	97
表 5-4 公務員與非公務員反貪效果評價的差異分析.....	98

表 5-5 職業對檢、調、廉、政風反貪效果評價影響的差異分析..... 99

表 6-1 職業對馬政府打擊貪污滿意程度影響的差異分析..... 104



第一章 緒論



第一節 研究背景

廉政是普世價值，也是前任台灣地區領導人馬英九先生的一貫主張。馬英九曾多次強調廉政的重要性，在其擔任法務部長期間就表示：「人民的信賴是政府最大的資產，而貪污是對這種信賴最強烈的腐蝕劑」（法務部廉政署，2014a）。在2008年5月20日的就職演說中，馬英九先生再次強調其廉政主張，指出新時代的重要任務之一就是「導正政治風氣，恢復人民對政府的信任」，並宣誓「新政府將樹立廉能政治的新典範，嚴格要求官員的清廉與效能，重建政商互動規範，防範金權政治的污染」（中華民國行政院大陸委員會網站，2008）。

為了貫徹馬英九的廉政主張，強化政府反貪力度，行政院於2008年10月3日中央廉政委員會第一次委員會議上，參考《聯合國反腐敗公約》(The United Nations Convention Against Corruption，簡稱UNCAC)及國際透明組織(Transparency International，簡稱TI¹)相關倡議，擬具了「國家廉政建設行動方案」（法務部廉政署，2014b）。該行動方案的目標是：(1) 不願貪，型塑誠信反貪意識，健全「國家廉政體制」；(2) 不必貪，完善員工福利待遇，激勵提升服務品質；(3) 不能貪，強化公私部門治理，促進決策程序透明；(4) 不敢貪，打擊公私部門貪腐，維護社會公平正義。為了更好地達成這些目標，該方案跳脫出了傳統「肅貪、防貪」之二元思維，改采國際透明組織所倡議的「國家廉政體系」架構，由

¹ 1993年成立的國際透明組織是國際上唯一專門致力於打擊貪污腐敗的非政府組織(NGO)，在全球反貪腐運用中扮演著重要角色。發起人彼得·艾根(Peter Eigen)試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟，從行賄、受賄兩大方向打擊貪腐，藉由國際社會的集體力量，激發帶動各地民間社會的反貪倡廉能量，為打造更廉潔的地球而努力，目前該組織在全球有近百個分會，并在140多個國家或地區展開反貪倡廉之工作(余致力等，2014)



行政機構擔任火車頭，以多元策略統合中央、地方各部門的力量，引導企業、學校、社區（含 NGO）建構廉政治理網路（王清峰，2010）。

在馬英九政府的積極推動，以及「國家廉政建設行動方案」的統籌安排下，台灣廉政體系得以不斷深化發展。法律層面上，相繼通過了《公職人員財產申報法》、《各機構政風機構設置標準》、《公職人員利益衝突回避法》等多部法律規章。實踐層面上，最突出的當屬於 2011 年 7 月 20 日正式成立了廉政專責機構——廉政署，廉政署的成立進一步保障了「國家廉政建設行動方案」的貫徹落實，加強了反貪力度，深化了與國際貪腐治理的交流合作。

然而，儘管在馬英九政府的重視與努力，以及全社會的積極配合下，台灣廉政體系在馬英九執政的八年期間內得以深化發展。但是，比較這八年的清廉情況，馬英九政府仍無法做到弊絕風清的境界，在整體清廉印象指數上，如表 1-1，國際排名僅呈現小幅度的進步，成果雖令人不甚滿意，但尚可接受（台灣透明組織，2015），台灣廉政治理尚有改進空間。


表 1-1 馬英九執政八年清廉印象指數一覽表²

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
分數	5.7	5.6	5.8	6.1	61	61	61	62	61
排名	39	37	33	32	37	36	35	30	31
評比國家/地區數量	180	180	178	183	176	177	175	168	176

資料來源：台灣國際透明組織（2015）

若要進一步提升台灣清廉程度，就需要對當前廉政體系之建設情況進行整體評估。當前學術界已制定出相當數量評價各國家或地區廉政建設和腐敗情況的廉政感知指標，其中包括國際透明組織所制定的廉政感知指標——清廉印象指數

² 2012 年清廉印象指數更改分數計算方法，由原本的 10 分為最清廉，改為 100 分為最清廉。



(Corruption Perceptions Index, 簡稱 CPI)、行賄指數(Bribe Payers Index, 簡稱 BPI)、全球貪腐趨勢指數 (Global Corruption Barometer, 簡稱 GCB)、政府國防廉潔指數 (Government Defence Anti-Corruption Index, 簡稱 GDAI)、國家廉政體系³ (National Integrity System, 簡稱 NIS), 以及台灣透明組織所形成的廉政感知指標——臺灣地區廉政指標民意調查 (簡稱廉政民意調查)。雖然除了「國家廉政體系」以外, 上述的廉政感知指標都已用於衡量當前台灣清廉程度, 但是觀察這些指標可以發現: 現行衡量台灣清廉程度的指標多局限於對政府部門、特別是對各類公務人員清廉情況之測量, 對於整體廉政體系的評價極為匱乏。若無法從宏觀整體角度對台灣廉政體系進行測量, 便難以統籌現有的各項廉政措施, 易造成各自為政、欠缺整合與無法產生綜效的情況。因此如何以宏觀整體角度測量台灣廉政體系, 值得吾人加以關注。

而被國際透明組織認為是能夠最為有效防範並最終阻止腐敗的廉政感知指標或概念架構的「國家廉政體系」正是立足於國家或地區整體層面, 提供了一個框架用於分析特定國家或地區貪污程度與成因, 並評估該國家或地區反貪努力的有效性, 這一架構正有助於吾人以宏觀角度測量台灣廉政現況。當前已有許多台灣學者關注到這一架構, 並進行了相關研究, 但真正運用該架構衡量台灣整體廉政建設情況的研究還相對較少。而在理解「國家廉政體系」架構的基礎上, 運用定量分析為主、定性分析為輔的研究方法對台灣廉政體系及其各組成要素展開量化分析, 不失為一個能更充分瞭解台灣廉政體系建設情況並提供完善建議的有效方法。

³ 需要強調的是,「國家廉政體系」架構適用的範圍不限於國家, 還可以衡量特定的地區和經濟體, 例如香港、台灣、美國加州。



為此，首先就來瞭解「國家廉政體系」架構的內容。在概念圖像上（詳如圖 1-1），「國家廉政體系」的圖形就像是一座希臘神殿。神殿的頂部有三個圓球：「可持續發展」、「法制」和「生活品質」，這代表著「國家廉政體系」的三個最高層次目標：社會可持續發展、國家或地區法治和人民生活品質的提高。這些目標之所以被比喻為圓球，是為了強調，如果要讓這些圓球以及他們所體現的價值觀不至於滾落下來，廟頂必須保持水準（Pope，2000）。

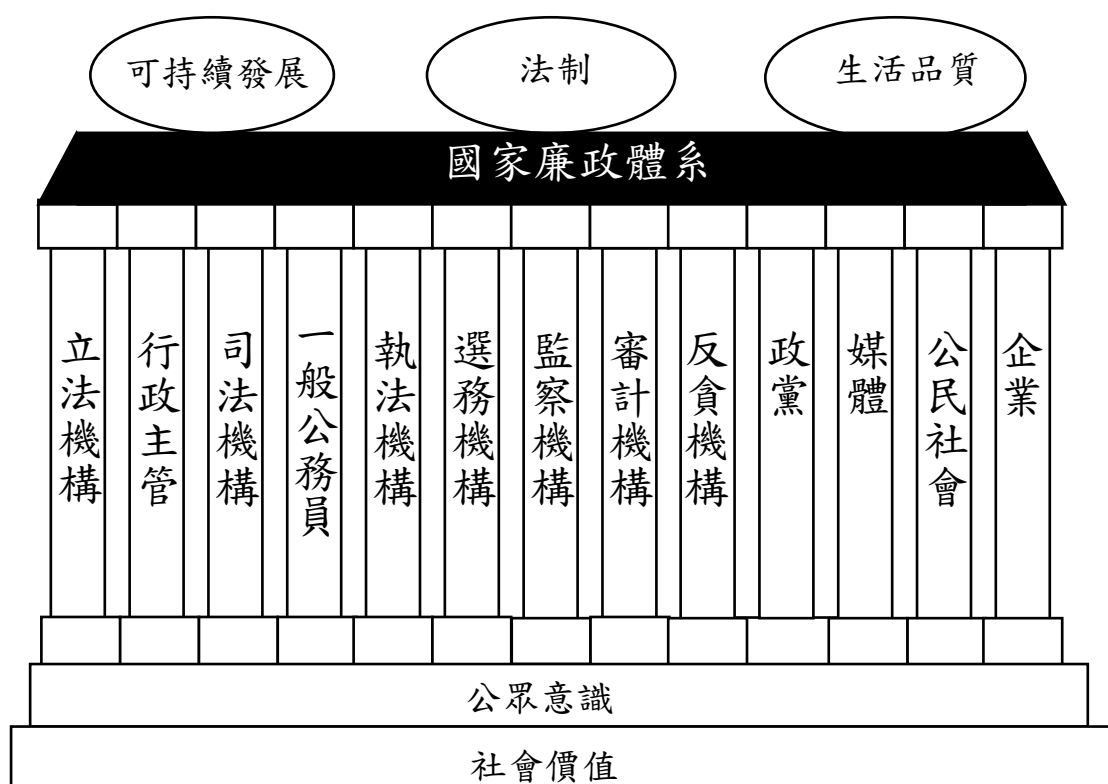


圖 1-1 「國家廉政體系」架構

資料來源：<https://www.transparency.org/whatwedo/nis>

神殿頂部的每一端都由一系列支柱支撐著，每根支柱都是「國家廉政體系」的一個要素。該神殿的一端是制度，包括：立法機構、行政主管、司法機構、一般公務員、執法機構、選務機構、監察機構、審計機構、反貪機構、政黨、媒體、公民社會、企業；另一端則為上述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；公民社會必須要有自我組織和發揮作用的法定空間(Pope, 2000)。然而，從本質上而言，該架構僅是一種思維方式，而非一套固定的制度安排，因此各國家或地區的廉政體系支柱在國際透明組織的基礎架構下，容有或多或少之差異，各國家或地區可以因應不同的時空背景及環境脈絡，做出彈性的安排建置(詹靜芬，2012)。但是，為了保證廉政體系的穩定，就必須設法平衡各支柱支撐力的差別，才能使圓球以及他們所體現的價值觀不至於滾落下來。

同時，這座神殿自身還建立在包含公民意識和社會價值的基礎之上，並靠其支撐，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，如果公民對貪污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或地區廉潔所需要的支撐力，自然難以發揮作用(Pope, 2000)。

至於如何對各國家或地區的「國家廉政體系」進行測量與評估，國際透明組織已提出了一套比較完整的實踐操作指南。典型的國家廉政體系評估包括兩個主要步驟：資料收集與定性分析或者定量分析。首先，通過查閱法律文獻、關鍵知情人訪談、問卷調查或者其他相關二手資料的收集，掌握每個廉政支柱的基本數據，並進行初步定性分析；接著，基於第一步的定性證據，建構五點制計分量表(0, 25, 50, 75, 100)進行定量評估(張少臣，2013)。值得強調的是，「國家廉政體系」評估不僅審視特定國家或地區的「國家廉政體系」的法定框架，而且，更為重要的是評估其實際運行狀況與效果：通過對比其他國家或地區廉政體系的方案設計與實際運行，從而找出方案設計與實際運行之間的差距。

而正如評估程序所體現的，「國家廉政體系」屬於主觀指標，其目的在於透過瞭解受訪者對於該國家或地區廉潔狀況的認知與評價，來評估該國家或地區的清



廉程度。而依受訪者的不同，可將主觀廉政認知指標分為兩類：一類是調查一般民眾的廉政認知；另一類是調查社會菁英的廉政認知。鑒於，「國家廉政體系」涉及面較廣，一般民眾可能由於缺乏相關信息和技能，導致其無法精確的評估「國家廉政體系」，而社會菁英則可以提供更多、更加精確的信息來進行廉政測量，使「國家廉政體系」評估結果更具說服力，因此本研究將採用社會菁英的視角來評估台灣的廉政體系建設。

綜上所述，本研究將參考國際透明組織的「國家廉政體系」架構，以社會菁英視角切入，瞭解社會菁英對各部門或機構之清廉程度的主觀評價。並且，為了更為全面的評估當前台灣廉政體系之建設情況，本研究還將瞭解社會菁英對各部門或機構之反貪效果的主觀評價，以及分析社會菁英與一般民眾對當前政府廉政建設的評價是否存在差異。最後在整合以上評結果的基礎上，提出健全台灣廉政體系之政策建議。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

馬英九自 2008 年上任以來即非常強調廉政之重要性，多次在公開場合表達建立「廉能政府」的決心和承諾，並推行了一系列法規制度和實踐措施。測量廉政體系的整體運行情況是建立廉能政府的基礎工程，也是檢視馬英九政府執政期間廉政建設情況之重要指標。然而，儘管目前已有一些廉政指標可以觀測台灣政府部門以及各類公職人員的清廉程度，部分學者也已著手建構合乎台灣情形的廉政指標，但是目前少有研究真正著手衡量台灣廉政體系的整體建設情況與成效。若未能從宏觀層面衡量台灣廉政體系，將難以使台灣貪污問題得以整體性地提升改



造，貪污問題亦將層出不窮。尤其是當前新政府執政將滿一年之際，對台灣廉政體系建設情況進行整體性評估，將有助於新政府檢討與改進當前台灣廉政體系的缺失，讓台灣清廉程度得以繼續向上提升。以上便是本研究之動機。

而之所以選擇以國際透明組織所倡議的「國家廉政體系」架構，作為檢視台灣廉政體系建設情況之基礎，其動機有二：(1)「國家廉政建設行動方案」為馬英九執政期間內廉政體系建設之統領性政策，其設立之初就借鑒了「國家廉政體系」架構，因此採用該架構更能有效地衡量該行動方案的成效，從而評判馬英九執政期間內台灣廉政建設情況；(2)「國家廉政體系」被國際透明組織認為是能夠最為有效防範並最終阻止貪腐的概念工具，它提供了一個框架用於分析特定國家或地區貪污程度與成因，以及評估國家或地區反貪努力的有效性。採行此架構作為分析基礎，能更有效的針對當前台灣貪腐的程度與成因提出相應改進建議，完善台灣廉政體系，促使台灣真正達到廉政之境界。

貳、研究目的

鑒於當前台灣廉政體系少有宏觀層面的測量與評價，且少有台灣廉政體系整體層面之改革策略。因此，本文的研究目的有二：

一、基於社會菁英的視角從宏觀層面測量台灣廉政體系建設情況

當前許多廉政文獻所切入與著重的焦點，常僅就某一面向，如法規制度、行政倫理、肅貪機構、公民社會與媒體角色等面向，提出的改革建議與看法，往往較缺少一幅完整的圖像來詮釋各研究成果與政策建議在整體廉政治理過程中的相對位置與重要性，造成各自為政、欠缺整合與無法產生綜效的情況（余致力，蘇毓昌，2011）。因此，本研究參考「國家廉政體系」架構，從宏觀層面測量台灣廉



政體系之建設情況，以期能對當前的廉政建設有全觀的瞭解。

然而，鑒於筆者能力有限，難以完全遵循國際透明組織測量「國家廉政體系」的標準方法，並且考量到社會菁英可以提供更多、更加精確的信息來進行廉政測量，從而使評估的結果更具說服力。因此，本文僅採用社會菁英的視角，探究社會菁英對台灣廉政體系建設情況之主觀評價，此處的「社會菁英」主要包含了行政菁英、企業菁英、新聞媒體菁英、以及非營利組織菁英。

二、提出改善台灣廉政體系建設之具體做法

在基於社會菁英視角從宏觀層面對台灣廉政體系進行評估之後，當提出改善台灣廉政體系建設情況之建議，此亦為本研究之重要目的。本研究欲透過「國家廉政體系」架構所提出的規則與實踐，研提精進台灣廉政體系建設之具體做法。

而為了使本研究所提出的改革建議更為妥適，對現有廉政體系之缺失更具針對性，本研究主要探討了社會菁英對各部門或機構之清廉程度與反貪效果之主觀評價，以及探究社會菁英與一般民眾的廉政評價之間是否存在差異。希冀本研究能對提升台灣廉政建設做出微薄貢獻。

第三節 研究問題

雖然馬英九政府努力樹立廉潔政府新典範，並借由「國家廉政建設行動方案」積極推動廉政建設，健全台灣廉政體系。然而，在馬英九執政的八年時期內仍無法做到弊絕風清的境界，貪瀆弊案仍時有發生，台灣廉政建設尚有提升空間。為了更好地檢討當前台灣廉政體系的建設情況，提升台灣整體清廉程度，本文參考「國家廉政體系」架構，檢視各部門或機構的清廉程度與反貪效果。因此，本研究之核心研究問題是：「台灣整體清廉程度如何？各部門或機構之清廉程度與反貪



效果又如何？」

上述問題的重要性在於台灣廉政治理成果尚有改進空間，國際廉政評比成績仍有待進一步提升。對於「如何提升國際廉政評比」，國際透明組織亞太部副部長 Rukshana Nanayakkara 認為，「打擊貪腐沒有單一公式，各國家（或地區）須健全廉政體系」（法務部廉政署，2013b）。然而，過去關於廉政的研究或主張多只針對單一廉政要素進行研究，且測量對象多為政府部門或公務人員之清廉程度，鮮少對台灣廉政體系進行宏觀評估，難以有效整合各廉政要素以形成合力。因而，本研究參考「國家廉政體系」架構，以社會菁英視角切入，測量台灣廉政體系之整體建設情況，診斷當前廉政體系之運行問題，以此整合各廉政支柱的廉政功能，促進廉能政府或廉政社會的形成。而社會菁英與一般民眾對於台灣廉政體系的評價是否存在差異，也是本研究妥善提出改革建議之重要依據，故本研究也將加以探討。

綜上所述，為了從宏觀層面評估台灣廉政體系的建設情況，提出改善台灣廉政體系建設之具體做法，本研究參考「國家廉政體系」架構探討以下問題：

- 一、社會菁英對台灣整體清廉程度的主觀評價如何？
- 二、社會菁英對各廉政支柱清廉程度的主觀評價如何？
- 三、社會菁英對各廉政支柱反貪效果的主觀評價如何？
- 四、社會菁英與一般民眾的廉政評價是否存在差異？
- 五、如何進一步健全和完善台灣廉政體系？





第二章 文獻探討

文獻探討之目的在於確認研究之問題意識，以此作為研究之基礎。因此，首先，本章將於第一節中介紹廉政體系的含義和重要性，回顧過去學者對於廉政體系的構成與衡量之主張。其次，在第二節中介紹當前台灣廉政體系之結構組成與運行現況，分別從微觀與宏觀的角度瞭解現行廉政體系之缺失。接著，在第三節中闡述現有衡量台灣廉政之指標，探討這些指標在測量構面與評估方式上之區別，指出現有廉政指標之不足。然後，在第四節中綜述當前比較社會菁英和一般民眾廉政評價的相關研究。最後，在第五節中，綜合以上文獻回顧，進行綜合討論，著重指出現有研究和指標之不足，從而明確本文之研究方向。

第一節 廉政體系內涵與衡量

本節探討學者關於建立和健全各國家或地區廉政體系的相關主張，以期透過探討這些主張，對廉政體系的內涵與衡量有基本認識。

壹、廉政體系之內涵

談論廉政，就需先認識貪污，近年來學術界對貪污的定義看法逐漸一致，最先被引用的定義為「濫用公權力以謀取私利」，然而隨著政府職能和國際情勢的改變，該定義已然不能滿足廉政建設的需求。為此，國際透明組織在 2000 年將貪污界定為「濫用受委託的權力謀取私利」(The Misuse of Entrusted Power for Private Benefit; Pope,2000:2)而這一定義與亞洲開發銀行對貪污的定義「濫用公共或私人職位以謀取個人利益」(The Abuse of Public or Private Office for Personal Gain; Asian Development Bank, 1998)相一致。這意味著貪腐不再是政府公部門的病態行為，私部門一樣會發生且需防杜違反公共利益濫權牟私的行為(楊石金,2015)。



貪污對社會具有嚴重的負面影響。陶在樸（2000）就總結到：在人道上，貪污腐敗使人性扭曲，並導致人權遭受不斷侵害；在民主上，貪污損害民主體制，造成治理的危機；在道德上，貪污腐蝕人心使社會增長墮落；在經濟上，貪污扭曲市場機能，惡化分配，增加稅賦負擔，最終使經濟建設的成就化為烏有。國際貨幣基金組織顧問 Tanzi 與 Davoidi(2000)利用 1997 年世界銀行對 97 個國家的調查資料進行研究，發現：貪污程度與按人均 GDP 計算的經濟發展水準、經濟年均增長速度都有消極聯繫，貪污程度越深，經濟發展水準越低，人均 GDP 增長越慢。Dye 與 Stapenhurst（1998）也表示，在當前政府面臨提高或至少維持提供公共服務標準的挑戰時，沒有一個國家（或地區）可以承擔得起貪污所產生的低效率。

為了根治貪污，學者們紛紛提出了應對之策。然而，當前多數廉政相關文獻所切入著重的焦點，常僅就某一單一面向，例如加強道德和行為規範（Kaptein 與 Schwartz，2008；陳清秀，2009）、建立和強化肅貪機構（Asher，2011；陳力葦，2015）、重視公民社會（Landell-Mills，2013；邱靖鈺，2014）與媒體角色等等。然而，正如 Najam（2016）所強調的，反貪是一個跨領域的人類發展議題，需要一個全面和協調的方法，沒有一個機構或者法律可以單獨有效地減少貪腐問題。Brown 與 Uhr（2004）也表達了相同看法，其認為要取得理想的廉政效果，需要多樣的機構與改革，而這些機構與改革之間的相互作用對於整體效用至關重要，整體的價值遠大於各部分價值的簡單加總。胡龍騰（2011）同樣強調欲建構一個清廉正直的國家（或地區），無法單純依靠公部門之宣導和努力，也無法僅憑中央政府機構之政策規劃便能成事，換言之，激起社會共識，連接反貪網路，擴大廉政能量，由國家（或地區）層次思維杜絕和倡議廉潔之規劃、執行、監督整體發展機構，方是促使國家（或地區）政治穩定朝向民主健全方向發展的必要之路。



對此，為了加強廉政機構、措施和改革之間的相互作用，建立、健全廉政體系的意識被越來越多人所認可。早在 1993-1994 年間，國際透明組織首任行政總裁 Jeremy Pope 就在其著作《Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System》中就率先提出了「國家廉政體系」架構。Jeremy Pope 認為建構「國家廉政體系」(National Integrity System, 簡稱 NIS) 的目的在於增加貪污的預期成本，同時減少其預期收益，在不增加無謂成本的前提下降低貪污發生的可能性 (Pope, 2000)。然而，Jeremy Pope 並未對「國家廉政體系」給出一個明確、具體的定義，只是把它作為一種理論架構來對待。該理論架構是基於西方國家反貪實踐基礎之上的，具體內容可歸納為「神殿」型態的「國家廉政體系」，該體系包含立法機構、行政主管、司法機構、審計部門、監察部門、反貪機構、一般公務員、媒體、公民社會、私人企業、以及國際行動者和行動機制⁴。

「國家廉政體系」這一概念的提出迅速引起了學術界的關注，學者們在其架構的基礎上進行延伸和發展。OECD (2000) 雖同樣注重國家層面的道德規範基礎建設 (例如立法機構、行政機構、司法機構、審計部門、反貪機構和公民社會)，但不同的是 OECD 並沒有採用 Jeremy Pope 的「神殿」型態架構，而是更加重視領導者承諾、問責和控制、對官員的監督以及管理這些層面。而 Sampford et al (2005) 則是以「鳥巢」(Bird's Nest) 型結構取代了「神殿」型結構，相較於「神殿」型結構所強調的廉政體系的效用取決於最弱的一項廉政要素，「鳥巢」型則更強調廉政要素之間的關聯性，認為即使各廉政要素本身力量雖然可能較為薄弱，

⁴ 此處為 Jeremy Pope 最初版本的廉政支柱。隨著國際透明組織的「國家廉政體系」架構的不斷深化與發展，該書某些論述也被國際透明組織作了調整與修正，其中最為顯著的是將 Jeremy Pope 的廉政支柱作了修改。因此，此處的廉政支柱類型與前文「國家廉政體系」架構介紹中最新的廉政支柱類型有所不同，而本研究採用的是緒論中介紹的最新理論架構。



但是只要他們之間的聯繫很強，就依然能構建出一個有效的廉政體系。Najam

(2016)則總結了「國家廉政體系」的五個關鍵要素：(1) 政府、公民社會團體、媒體和最廣泛的人民群眾都參與到反貪過程中來，這有助於「國家廉政體系」的設計和執行；(2) 有效的協調交流機制；(3) 監督執行效果機制；(4) 打擊社會、經濟和政治各層面的貪污；(5) 反貪相關的知識、實踐和專家。余致力、蘇毓昌(2006)則強調建構「國家廉政體系」的四個原則：第一，從內控與外控、正式與非正式的角度來探討控制的不同面向與相關的制度需求；第二，透過由上而下、層級節制的權力監督與指揮機制，再加上由下而上的回饋與參與，強化不同意見的表達與監督；第三，複式布網，防止某一機制的失靈所進行的相應預防性補救；第四，持續改進兼顧理論與實務，配合環境的變化做適當調整。

綜上，貪污對社會負面影響重大，單一的防治措施無法有效防範貪污的發生，因此需要建構廉政體系，強化反貪措施之間的聯繫。雖然，包含最初提出「國家廉政體系」的 Jeremy Pope 在內的專家學者都並未對廉政體系進行統一的界定，大多是從某一特定視角或者某些特徵對其構成進行分析。但是，可以肯定的是，學者們都強調廉政體系需同時依託立法、行政、司法以及反貪機構在內的正式制度，和包含公民社會、私部門、新聞媒體等在內的非正式制度，並在此基礎上強調透明和問責。而本研究後續所使用的廉政體系概念則主要參考國際透明組織最新的「國家廉政體系」架構，即一個國家或地區的廉政建設需同時依託十三個包含正式制度和非正式制度的廉政支柱的相互配合，從而形成一個有機整體。



貳、廉政體系之衡量

2007年5月的非洲反貪論壇，和同年7月的第五屆全球反貪論壇都強調了衡量廉政體系的必要性。何謂衡量廉政體系的必要性呢？OECD（2005）認為衡量廉政體系的過程和結果可以提供相關重要政策資訊，以此來幫助決策者識別廉政體系的優勢和劣勢，從而確認最佳調整方案。Kim（2005）在對韓國公共服務進行個案評估之後，也指出評估廉政體系能幫助政府判斷廉政和反貪過程中各措施的得失與相對重要性；目前廉政體系評估已經成為韓國反貪策略的重要一環；評估的精確性與客觀性將有助於提升公眾對政府反貪的信心。而Brown與Uhr（2004）更是認為先進的廉政評估可以促進經濟發展、提升民主問責、確保符合成本效益的行政表現、以及提升國民的誠信品質。

鑒於衡量廉政體系的必要性及益處，如何客觀有效的衡量廉政體系也就成為了學者研究的重點。國際透明組織針對其所提出的「國家廉政體系」架構，設計了一套對各廉政支柱進行衡量的評估體系，具體步驟為：首先，通過查閱法律文獻、關鍵知情人訪談、問卷調查或者其他相關二手資料的收集，掌握每個廉政支柱的基本數據，並進行初步定性分析；接著，基於第一步的定性證據，建構五點制計分量表進行定量評估（張少臣，2013）。該評估體系不僅審視特定國家或地區的廉政體系法定框架，而且更為重要的是評估其實際運行狀況與效果；通過對比該國家或地區廉政體系的方案設計與實際運行，從而找出制度設計與實際運行之間的差距。「國家廉政體系」是目前應用範圍最廣的評估體系，已有140多份報告，提供了不同國家或地區大量的案例與數據，對廉政體系的比較研究作出了重大貢獻。OECD的反貪機制評估模型則主要從十一個維度進行測量，分別是：立法機構的監督、檢舉貪污專職機構、最高金融審計部門、監察機構、反貪規則、



反貪調查機構、人力資源管理過程、財務管理過程、組織管理控制、社會菁英的指導與訓練、透明機制 (Brown, 2006)。而 Uhr (2004) 則提到雖然世界上各國家或地區的「國家廉政體系」的目的、組織結構可能有所不同，要形成一個統一的標準或許存在這樣或那樣的困難，但通過對澳大利亞「國家廉政體系」的研究，他認為可以從四個方向進行評估：(1) 執行措施評估，衡量廉政法律和機構改革是否得以落實；(2) 活動效果評估，主要對機構人員的日常活動、機構的常規運營做出評估；(3) 大型機構效率評估，針對整體機構或者特定機構的評估；(4) 結果評估，對能夠反映政策直接成果的指標進行評估。

由於每個國家或地區面臨不同程度的貪污挑戰和收集相關資料的困難，台灣學者正積極構建適合台灣本土情況的廉政體系指標。最早開始這方面研究的是余致力等於 2005 年受行政院研考會委託所進行的《國家廉政體系及指標之建構報告書》。該研究提出了一套涵蓋投入、過程、產出與影響 4 大面向的政府廉政指標。此廉政指標的調查資料包含「客觀的統計資料」與「主觀的調查資料」。在「客觀的統計資料」方面，應用了政府主計單位所獲得的統計資料，與各機構所收集與呈報的相關資料，作為年度廉政體系真實運作情形的客觀觀察依據。在「主觀的調查資料」方面，調查目標涵蓋了民眾和內部員工。

洪永泰等 (2007) 在《國家廉政體系及指標之建構報告書》的基礎上進行修改，撰寫了《我國廉政體系革新與指標之研究》報告書，除了對政府廉政指標進行微調外，還採用專家意見對指標進行權值分配。在四大面向的權值分配中，影響面向的權重是 0.55，為四者之最，接下來分別是產出面向、過程面向、和投入面向。由此可見，影響層面為此指標所關注的主要面向，其包括民意反應、員工反應及媒體報告等主觀層面，這些都與政府廉政建設成效有著緊密的關係。為此，



洪永泰等選擇台灣 23 個縣（市）政府為分析單位實際著手收集資料。主觀指標包含民眾與各縣（市）政府員工的主觀評價，客觀指標則以公務統計資料為主。民眾調查部分的方式與內容與「臺灣地區廉政指標民意調查」相仿。而在各縣（市）政府員工的調查部分，主要從三個面向對受訪者進行詢問，分別是：（1）瞭解員工對當前縣（市）政府整體廉潔程度的評價；（2）瞭解員工對縣（市）政府機關首長重視廉政與否之評價；（3）瞭解員工對縣（市）政府機構同仁清廉程度之評價。陳俊明等（2009）延續了《我國廉政體系革新與指標之研究》之成果，並做出提升改進，主要體現為新增一項測量指標「工程會對各地方政府工程採購稽核小組之績效評分」，並且再度運用該廉政指標進行施測。

葉一璋等（2013）認為若行政機構要有更積極的廉能作為，光是依靠上述研究所施行或建議的方式仍有其不足之處，建議對行政機構的廉政事務及相關作為進行廉政評鑒，以期促使各機構開始關注廉政、提升其行政透明與揭露程度。為此，其擬定出了一套廉政評鑒架構，其中「評鑒項目」包含四大面向：第一，「廉政投入與努力」面向，系指客觀投入、訓練與宣導、首長決心與持續改善機制等指標；第二，「透明與揭露」面向，分為行政透明、採購業務透明、廉政倫理等指標；第三，「內部課責與控制」面向，分為陳情與申訴、違法與違失、內控稽核課責等指標；第四，「廉潔評價」面向，分為民意評價以及媒體報導與機構回應。

綜上所述，現有文獻強調了衡量廉政體系的重要性，但對於如何衡量廉政體系尚未達成共識。為此，台灣學者正積極構建適合台灣本土情況的衡量框架，雖然目前已進行試測，但尚未確定最終的衡量指標。同時，儘管台灣學者所構建的衡量指標關注到了公務人員的廉政主觀評價，但仍局限於政府部門及公務人員的廉潔評價，尚未有非政府部門的廉潔評價。




第二節 台灣廉政體系現況

本節首先探討了台灣廉政體系之現狀，并著重介紹了與廉政治理最密切相關的五個機構，分別是監察院、廉政署、調查局、檢察署和政風機構。然後，分別從微觀與宏觀兩個角度瞭解了當前台灣廉政體系所存在的問題。

壹、台灣廉政體系之現況

2008年以來，馬英九政府為了達成廉能、透明、負責及誠信社會的承諾，推出了一系列政策作為，如：2008年依照「聯合國反貪腐公約」第8條有關公職人員行為守則規定，訂定了「公務員廉政倫理規範」，逐漸朝向聯合國反貪腐公約精神及國際反貪倡廉的趨勢；2008年設定「中央廉政委員會設置要點」，召開中央廉政委員會議建立廉政網絡；2009年訂頒「國家廉政建設行動方案」，提出形塑倫理、整飭官箴、陽光透明、跨域治理、乾淨政府、多元策略、建立網絡、全民參與、國際接軌等九個層面政策方向，以加強肅貪防貪、落實公務倫理、推動企業誠信、擴大教育宣導、提升效能透明、貫徹採購公開、實踐公平參政、參與國際合作，以達到不願貪、不必貪、不能貪及不敢貪等目標（許福生，2015）；2011年法務部廉政署成立，廉政署以「標本兼治」、「擴大治理面向」為核心工作原則，全力推動廉政工作的社會參與，積極落實推動「黃金十年國家願景——『廉能政府』」政策。

而廉政署的成立改變了過往檢察署、調查局與政風機構之「廉政鐵三角」的分工模式，成立了新的「廉政鐵三角」，即包含檢察署、調查局以及廉政署（含政風機構）的「狹義」之廉政權責機構。而「廣義」的廉政權責機構人員則包括了檢察署、廉政署、調查局、警察、憲兵、海巡等具有司法警察身份，可執行貪瀆



犯罪偵查任務之政府單位，以及包括監察院、廉政署轄下之各級不具有司法警察身份但是執行日常廉政業務之政風機構、以及軍中軍紀監察處等(余致力等,2014)。當然，台灣的廉政體系絕非僅僅包含「廣義」的廉政權責機構，還包括立法機構、行政機構、司法機構等正式機構，以及新聞媒體、私部門和公民社會的外部監督。本研究在考量各廉政機構或部門的工作內容、任務屬性和課責關係后，將著重介紹與廉政工作最為密切的五個機構——監察院、廉政署、調查局、檢察署和政風機構。以下就針對這五個機構之廉政功能加以闡述，以作為本研究之基礎。

一、監察院


根據「中華民國憲法增修條文」第7條之規定，「監察院為國家最高監察機構，行使彈劾、糾舉及審計權」。監察院獨立於行政、司法、立法及考試權之外，獨自行使職權，其具有「肅貪」與「防貪」兩大廉政功能職權，以下分述如下：

在「肅貪」方面，監察院主要行使的職權為「調查」、「彈劾」、「糾舉」。監察院藉由行使調查權，向行政院及其部會，調閱其所發佈之命令及各種有關材料。以調查所得的具體且明確之事證為依據，判斷公務人員是否存在違法失職情事。若認定存在違法失職之事實真相，監察院將對公務人員提出彈劾案或糾舉案⁵。

在「防貪」方面，監察院可發揮之廉政功能的職權包含「審計」、「糾正⁶」以及主管陽光法案之執行，如「受理公職人員財產申報」、「受理公職人員利益衝突迴避案件」、「受理政治獻金專戶之許可、變更、廢止與會計報告書申報及公告查核」。這些均屬於預防貪污的事前規範機制，為廉政建設的重要一環。為了更好主

⁵ 彈劾權及糾舉權是在中央或地方機關公務人員有違法失職時，由監察委員行使，向懲戒機關提出彈劾，或是向違法失職公務人員的主管長官或上級長官提出糾舉，目的是在懲戒違法失職公務人員。其中糾舉案行使原因還包括認為有先行停職或有其他急速處理之必要性。

⁶ 糾正權則是對行政院及其所屬各機關的工作及設施，有違法或失職時，經監察院有關委員會審議後，移送行政院或有關部會，督促其注意改善。



管陽光法案之執行，監察院設立廉政委員會，受理及監察公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金等廉政相關業務，並審議其處分、決定等事項。

監察院之審計權主要由其下屬的審計部行使。審計部扮演著財政廉政監督者之角色，具有稽查機構人員財務上之違失、匡正財務紀律及致力於杜防貪腐之責任。依據審計法規定，審計機構致力於杜防貪腐的積極作為，包括：審計人員發覺各機構人員有財務上不法或不忠於職務上之行為，應報告該主管審計機構，通知各該機構長官處分之，並得由審計機構報請監察院依法處理；涉及刑事者，應移送檢調機構處理，並報告於監察院。


二、廉政署

廉政署為法務部之下的中央三級機構，按「法務部組織法」第5條第1項第3款之規定，職司規劃廉政政策及執行反貪、防貪與肅貪事項。以下就詳細闡述廉政署所具備之「國家廉政規劃」、「反貪」、「防貪」與「肅貪」這四項廉政功能。

在「國家廉政規劃」方面，根據「法務部廉政署組織法」第2條第1項第1款與第2款之規定，廉政署掌理國家廉政政策之擬訂、協調及推動，還有廉政相關法規制（訂）定、修正之研擬及解釋。目前廉政署由綜合規劃組負責整體廉政政策與制度之規劃及研究等工作；由肅貪組負責肅貪法令、制度、措施之研擬、推動及協調；由防貪組負責貪瀆預防法令、制度、措施之研擬、推動及協調，還有公務員廉政倫理規範之研擬、推動及協調。

在「反貪」方面，主要由廉政署防貪組執行該署之反貪功能，主要工作是為政府部門、公共機構、民眾、社區、學校、企業、團體進行廉政與誠信教育之宣導策劃及推動。

在「防貪」方面，根據「法務部廉政署組織法」第2條第1項第3款之規定，



廉政署掌理貪瀆預防措施之推動及執行。廉政署的防貪工作主要由該署防貪組負責，主要工作內容包含：政府部門與公共機構防貪審查及稽核；公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法之宣導、解釋及案件審議等。並由該署政風業務組負責督導政風機構辦理貪瀆預防業務。

在「肅貪」方面，根據「法務部廉政署組織法」第 2 條第 1 項第 4 款之規定，廉政署掌理貪瀆或相關犯罪之調查及處理。廉政署的肅貪工作主要由該署肅貪組與北部、中部、南部地區調查組負責，主要工作內容包含：貪瀆或相關犯罪案件調查之執行、督導、協調及管考；檢舉貪瀆或相關犯罪案件之獎勵及保護；行政肅貪之推動及督導等。並由該署政風業務組負責對各政風機構所辦肅貪案件進行審查、督導、分析及查處。

三、調查局

調查局為法務部之下的中央三級機構，按「法務部組織法」第 5 條第 1 項第 1 款之規定，執行「國家」安全維護、機構保防、貪瀆、賄選、重大經濟犯罪、毒品犯罪及洗錢等之調查防制事項。

調查局主要廉政功能在於「肅貪」。據「法務部調查局處務規定」第 6 條規定，調查局廉政處之相關工作包涵貪瀆案件調查工作之規劃、指導、協調及考核；上級機構特交有關國際安全與國家利益及廉政相關之調查。而除了調查局廉政處掌理肅貪之職責外，調查局還在各調查處、站設肅貪科、組，並視需要設置肅貪據點，專責辦理肅貪工作。由於，依據「法務部調查局組織法」第 14 條，調查局成員於執行犯罪調查職務時（包括貪瀆犯罪），視同司法警察官，因而調查局對於公職人員的貪腐案件所進行的是司法調查，追究的是刑事責任。



四、檢察機構

檢察機構依照層級之不同分別屬中央三級與四級機構，並隸屬於法務部。依據「法務部組織法」第5條第5、6款之規定，最高法院檢察院提出非常上訴、指揮偵查及辦理其他法令所定職務之執行實現；臺灣高等法院檢察署辦理與指揮所屬各級法院及其分院檢察署實施偵查、實行公訴、刑事執行及其他法令所定職務之執行實現。當然，該法條中所規定的刑事案件包括了公務員貪瀆案件。

由於，檢察官系台灣犯罪的「偵查主體」，因而其所具備之廉政功能即是對貪瀆犯罪進行司法調查，並作出公訴、不起訴等決定，同時也負責執行貪污犯罪之沒收、追徵、追繳、抵償(陳力葦, 2015)。為此，依據「國家廉政建設行動方案」，台灣最高法院檢察署修訂了「檢查機構執行肅貪工作實施要點」，於最高法院檢察署成立「肅貪監督小組」⁷，各地方法院及其分院檢察署成立「肅貪執行小組」⁸，積極檢肅貪瀆。

五、政風機構

根據「政風機構人員設置條例」，各機構政風機構掌理機構員工貪瀆不法之預防、發掘及監察案件處理、公務機密、機構安全維護等有關政風事項。政風機構所具備的廉政功能為「反貪」、「防貪」與「肅貪」，以下就對此進行概述。

在「反貪」方面，依據「政風機構人員設置條例」第4條第1項第1款的規定，政風機構掌理廉政之宣導及社會參與。另依據「政風機構人員設置管理施行

⁷ 「肅貪監督小組」負責的事項有：監督各地執行小組工作之執行、審核各地執行小組陳報事項、有關貪瀆案件情況之研判與處理、研議解答執行小組之疑議、受理貪瀆案件之檢舉及自首、偵辦肅貪案件獎懲之建議、其他有關肅貪督導事項。

⁸ 「肅貪執行小組」負責的事項有：依法偵辦貪瀆案件；協調檢、調及政風人員分工合作；聽取檢、調及政風人員之報告，檢討得失、研議因應措施；有關貪瀆案件情況之研判及處理；受理貪瀆案件之檢舉與自首；研處貪瀆案件檢舉人保護及檢舉獎金之請發；督導小組及上級檢查機關交辦事項之處理；其他有關肅貪執行事項。



細則」第 4 條，政風機構所掌理廉政之宣導及社會參與事項的具體內容包含：廉政宣導訓練之推動及協調；講解廉政肅貪案例，表揚優良政風事跡；促進反貪腐社會參與；反貪腐之推動、協調及宣導。

在「防貪」方面，據「政風機構人員設置條例」第 4 條第 1 項第 2、3、4、6 款的規定，政風機構掌理廉政法令、預防措施之擬訂、推動及執行；廉政興革建議之擬訂、協調及推動；公職人員財產申報、利益衝突迴避及廉政倫理相關業務；對於具有貪瀆風險業務之清查。由上可見，政風機構之防貪工作範圍甚廣，防貪功能為政風機構制度設計的核心。政風機構在公務人員工作場域之第一線，扮演重要的守門員角色，肩負預防貪瀆行為發生之重要使命（陳力葦，2015）。

在「肅貪」方面，據「政風機構人員設置條例」第 4 條第 1 項第 5 款的規定，政風機構掌理機構有關之貪瀆與不法事項之處理。值得注意的是，由於政風人員不具司法警察權，因此，政風機構所進行的為行政調查，負責追究公務人員貪瀆行為的行政責任，屬於行政肅貪（陳力葦，2015）。

貳、台灣廉政體系之缺失

近年來，台灣廉政體系在全社會的努力下已日趨健全，在 2015 年「清廉印象指數」的排名中更是取得近 10 年來最佳排名。優異的成果彰顯了主政者重視廉政的決心、公私協力反貪及民眾的支持。然而，當前臺灣政府仍無法做到弊絕風清的境界，貪瀆犯罪案件仍時有發生。單單 2015 年就有 337 件貪瀆起訴案件（其中，貪污治罪條例 308 件，瀆職罪 29 件），共起訴 760 人（法務部廉政署，2015）。並且，據 104 年「臺灣地區廉政指標民意調查」，僅有 25.1% 的民眾對政府打擊貪污的工作成效表示滿意，而有高達 56.6% 的民眾不滿意政府打擊貪污的工作表現（陳



俊明等，2015a)。由此可見，台灣清廉程度仍有待進一步提升，廉政體系還需進一步完善。對此，專家學者紛紛進行了相關研究，分析當前台灣廉政體系之缺失。下面就依據分析視角的不同，分別從微觀與宏觀兩個層面進行闡述。

一、微觀層面

在微觀層面，根據廉政文獻所切入著重焦點面向的不同，可細分成立法機構、司法機構、行政機構、監察機構、反貪機構、公民社會、企業。每一個面向學者都挖掘出其在廉政治理方面的缺失，為此下面將一一進行論述。

在立法機構方面，根據 2015 年「臺灣地區廉政指標民意調查」，立法機構相關人員「鄉城鎮市民代表」、「縣市議員」、「立法委員」，為民眾廉潔評價倒數第二位到第四位，僅好於「土地開發業務人員」，可見立法機構人員廉政缺失之嚴重。對於立法機構廉政缺失的原因，蔡季廷（2015）從法制層面入手進行解讀，認為立法委員利益衝突迴避的義務，並未依照「實際」、「表面」與「潛在」利益衝突這三種態樣的輕重風險程度，訂立不同的預防或迴避規範，這不僅可能造成涵蓋過廣或過於嚴格的迴避義務，反而造成反腐預防的治絲益棼的效果。

在司法機構方面，胡龍騰等（2010）認為台灣尚未於司法系統中建立既可以保護法官與檢察官獨立性、又可防治貪腐的有效制度，至少當前仍有幹干預法官與檢察官獨立性與包庇司法人員貪腐之可能。

在行政機構方面，學者主要研究行政機構中行政倫理法規與採購過程之缺失。對於行政倫理法規，關中（2012）認為雖然台灣制定了若干防止公職人員貪污腐敗的法令，但是這些法令顯然沒有發揮預期成效，反而是法律和制度不太發生約束和規範效應，而傳統社會中的特徵（如人際關係）仍有著相當影響力。蔡秀涓、陳敦源（2012）認為台灣在實務上諸多公務員倫理相關法規，均為威權體制時期



所建制，隨著台灣民主化進程的推展，這些行政倫理應在基本概念與民主化治理之定位上未有完盤的思考。對於採購過程，陳耀祥（2015）認為現行政府採購法中訂定的各種反腐規範無法解決採購貪腐之問題，負責政府採購之公務員，或藉訪價或蒐集特定技術之機會接觸廠商，製造貪污犯罪之誘因與機會，或透過制定採購規格、審標、訂定底價、議價比價、履約管理及驗收等權力而收賄，因此其建議應於政府採購法中另設特別之弊端揭發者保護制度，來降低採購過程中的貪瀆現象。而林明鏘（2015）認為當前行政機構採購過程弊案不斷與中央主管機構工程會有著密切的關係，工程會對於採購弊案無動於衷，既不重視反貪腐公約，也不思量政府採購法之制度功能提升，而以「組織精簡」與「機構自我感覺良好」之不更動政府採購法理由來「自我麻痺」。

在監察機構方面，張四明等（2014）認為監察院雖然獨立於行政系統外，較不會有官官相護、爭功諉過、及受政治力不當介入之情事，但從其職能及獨立性等兩個面向看來，廉政績效不彰之現象亦是存在的。首先，由於監察院只能追究公務員之行政責任，且監察院所做之彈劾決議仍須送交司法院下轄之公務員懲戒委員會審議，在組織效能上已屬欠缺；其次在獨立性方面，監察委員係由總統提名，立法院同意後任命之，其過程及結果多有政治考量，而非全然以法律專業能力為主要考量因素，故獨立性有待檢驗。

在反貪機構方面，反貪機構現行最大的問題在於廉政署和調查局之間的競爭與摩擦。陳螢松（2013）的研究表明廉政署和調查局在肅貪人力、物力資源投入的成本耗費和面臨競爭衝突下，可能削弱肅貪力道，此並非民眾所樂見的。邱靖鈺（2015）的研究也表明，法務部所管轄的各級檢察機構（地檢署、最高檢察署）、調查局及廉政署（包含政風機構）之間的協調配合存在潛在衝突及摩擦問題，加



之各個組織之間可能存在潛在的本位主義，在欠缺統理整合的機制下，容易產生搶功及權責不清的問題。同樣，陳力葦（2015）也發現台灣廉政機制目前之運作確實存在破碎化治理問題，雖然反貪機構等所執行之廉政工作皆有所成就，但於最核心的司法肅貪工作上，廉政署之效率似乎優於調查局。除了廉政署和調查局之間的競爭與摩擦問題外，張四明等（2014）、顧慕晴（2009）還指出了政風機構組織上的限制：政風單位獨立性不足；同時受所在機關首長指揮，與政風上級主管的業務監督，處於二元權威衝突關係之中；政風人員常處於倫理困境之中。

在公民社會方面，蘇毓昌和胡龍騰（2013）認為隨著公民意識的抬頭，民眾對於貪腐的容忍度日益降低，如何適時在反貪腐政策推動過程中導入公民社會的力量，將是未來不容忽視的重要課題之一。然而，民眾參與廉政治理有兩方面限制：第一個限制，公民自身參與熱情與能力不足。蘇毓昌和胡龍騰（2013）發現當前民眾參與反貪議題的誘因不足，常是在許多弊案發生後才引起公民的關切與痛惡才觸發行動，而對於離公民較遠、不甚切身之貪腐情事，則公民力量的呈現仍有許多待強化之處。邱靖鈺（2014）研究則指出，儘管部分民眾有意願參與反貪治理，成為廉政志工，但是由於能力有所不足，缺乏相關專業的知能訓練，民眾參與廉政治理效能不高；第二個限制，政府為公民參與廉政治理所提供的配套措施不足。胡龍騰等（2010）認為台灣目前雖有政府資訊公開之相關立法，但卻尚未充分落實，並且在反貪腐公共教育之推動，及確保民眾知悉反貪機構與貪腐案件舉辦等，台灣目前均未予以落實。

在企業方面，胡龍騰等（2010）認為台灣缺乏預防企業貪腐的廉政法規，亦無制訂整體性的政策方案，致使企業掏空、行賄、兼併等案件頻發。陳瑩松（2011）也表明企業與公部門的貪腐同樣會破壞國家競爭力，然而企業貪腐卻是以往台灣




推動廉政工作所遺漏的一環，也是較不重視的區塊，目前公部門尚停留在對企業進行反貪教育及輔助建立反貪機制階段。余致力(2015)同樣認為私部門的防貪、肅貪為台灣廉政工作中最需要加強的部分。

二、宏觀層面

在宏觀層面，主要歸納學者對台灣宏觀層面廉政缺失的相關研究成果。此部分可細為三個部分：第一，強調政府機構之間廉政倫理法制的統合；第二，建議全社會廉政治理觀念的改變；第三，呼籲政府、企業和社會之間的廉政治理合作。以下就對這三個部分一一進行論述。

首先，強調政府機構之間廉政倫理法制的統合。蔡秀涓和陳敦源(2012)在衡量台灣現行各相關法規主要負責與執行機構之後發現，儘管台灣目前有被視為具有統合性之法務部廉政署，但其實不同法規主管機構卻是相當分歧，整體而言呈現非常混亂的現象，這可能造成多頭馬車、爭功諉過與本位主義等現象，導致台灣政府倫理法制的落實與推動效果不彰。

然後，建議全社會廉政治理觀念的改變。余致力(2015)表明目前各界之觀念及制度設計常為「重治療輕預防」，對廉政工作首先思考到的項目為肅貪，而忽略前階段預防工作之重要性。因此，余致力強調應該改變「重治療輕預防」、「重肅貪輕防貪」之心態，不僅所有政府機構，也包含所有社會大眾，應建立「預防重於治療」之觀念。胡龍騰與蔡秀涓(2015)立足廉政法規，也認為現有法制多囿於傳統觀點，諸多法律和制度偏於肅貪概念，建議納入並強化防貪概念。因此，為建構起公部門全面性的防貪法律體系，除一般大眾較為熟悉的主要法令外，其他配套如相關的人事法規、弊端揭發之舉報及保護制度，以及公職人員倫理行為相關法制之統合等，亦須一併相互校準與增修。



最後，在呼籲政府、企業和社會之間廉政治理合作部分。胡龍騰等（2010）強調政府並非廉政制度有效運作的唯一行為者，還需仰賴公民社會、私人企業及媒體的共同合作，形成制度上的互賴網絡。許福生（2015）也強調廉政並非速成一蹴而就的事業，而是需要社會各階層與各領域，及各政府機構、私人企業之群力，屬於一個長期而艱巨的文化再造過程。然而，正如蘇毓昌和胡龍騰（2013）研究所表明的，台灣在追求廉潔政府的努力、政策內容與推動過程中，公部門常扮演議程發動者、改革者與被改革者的多重角色，較少納入私人企業和公民社會之力量，使得改革的過程困難重重，呈現處處制肘、成效不彰的情況。因此，必須思考如何將政府、私人企業與公民社會三方之力量加以結合，使之能進入并參與廉政政策的制定與執行議程中，發揮綜效，使反貪腐成為「全民的共識」與共同的生活價值，進而形成一個有效率且具互信基礎的反貪腐網絡，而非將反貪視為僅是「法律上的最基本要求」。

第三節 台灣廉政指標比較

本節主要闡述現有衡量台灣清廉程度的指標，著重比較這些指標在測量構面、指標性質、評估方式上的不同，以瞭解本研究可進一步探究與補足之處。

壹、清廉印象指數

國際透明組織自 1995 年開始構建清廉印象指數，該指數採用的調查方法包括「企業經紀人問卷調查」與「專家評估」兩種，目的在於測量各國高階經理人、學者與國情分析專家，對一國家或地區之公務人員與政治人物廉潔程度的評價。

清廉印象指數是一項綜合指數，每年納入評比的指標有所不同，以 2015 年為例，當年收集了 11 個獨立研究機構在過去兩年發佈的 12 個有關貪污觀察的調查



資料(詳見表 2-1)。這些調查之所以能被選擇納入建構清廉印象指數中,其標準在於: (1) 把對公共部門的貪污現象觀察量化;(2) 其計算方法必需可靠、有效,以同樣的標準給多個國家或地區評分和排名;(3) 由具有公信力的研究機構製作,且反復、定期發佈;(4) 所給分數具有足夠的差別以區分各國家或地區廉政情況之間的差距 (Transparency International, 2015)。

表 2-1 2015 年清廉印象指數之各項指標

機構	指標
世界銀行 (World Bank)	2014年國家政策與制度評估 (Country Policy and Institutional Assessment)
世界經濟論壇 (World Economic Forum)	2015執行意見調查 (Executive Opinion Survey)
貝特斯曼基金會 (Bertelsmann Foundation)	2016轉型指標 (Transformation Index)
	2015可持續治理指標 (Sustainable Governance Indicators)
非洲開發銀行 (African Development Bank)	2014年非洲開發銀行的治理評級 (Governance Ratings)
國際管理學院 (International Institute for Management Development)	2015年世界競爭力年報 (IMD World Competitiveness Year Book)
世界正義工程 (World Justice Project)	2015年法制指數 (Law Index)
政治風險服務組織 (Political Risk Services)	2015年國際國家風險指南 (Political Risk Services International Country Risk Guide)
經濟學人智庫 (Economist Intelligence Unit)	2015年國家風險評估 (Country Risk Ratings)
全球透視機構 (Global Insight)	2014年國家風險評等 (Global Insight Country Risk Ratings)
政治經濟風險顧問公司 (Political and Economic Risk Consultancy)	2015年亞洲情報 (Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence)
自由之家 (Freedom House)	2015年轉型中國家 (Nations in Transit)

資料來源：Transparency International (2015)



清廉印象指數衡量的並非真實的貪污情況，而是評價上的貪污情況。其通過整合不同的調查資料，來極小化可能的誤差，避免了單一資料來源因偏見或調查方法的瑕疵，而對特定國家(或地區)貪污程度的錯估與誤判(余致力等, 2005)，從而提高了評估結果的客觀性、準確性。秉承這個原則，任何一個國家或地區要被包括進清廉印象指數中，它至少要被三個來源評估過。在 2015 的清廉印象指數中，台灣部分引用了 7 項調查資料，包含 3 項「企業經紀人問卷調查」，4 項「專家評估」，詳見表 2-2。

表 2-2 2015 年清廉印象指數中臺灣部分引用資料

項次	機構名稱	調查名稱	性質	CPI 標準化後分數
1	世界經濟論壇	經理人調查	企業經理人問卷調查	70
2	貝特斯曼基金會	轉型指標	專家評估	79
3	國際管理學院	世界競爭力年報	企業經理人問卷調查	60
4	政治風險服務組織	國際國家風險指南	專家評估	50
5	經濟學人智庫	國家風險評估	專家評估	54
6	全球透視機構	國家風險評等	專家評估	63
7	政治經濟風險顧問公司	亞洲情報	企業經理人問卷調查	56

資料來源：Transparency International (2015)

同時，清廉印象指數評估的是行政和政治的廉潔程度，而並非是對整個國家或地區的社會情況，或相關政策，或私部門之廉潔程度的判斷。為此，CPI 世界廉政報告也承認該指標存在「對私部門問責關注不足」、「過分強調正式機構的作用」這兩項弊端 (Brown & Uhr, 2004)。



貳、行賄指數

透明國際於 1999 年首次發佈行賄指數報告，爾後每 3 年發佈一次，至今共發佈 5 次，分別是 1999 年、2002 年、2006 年、2008 年及 2011 年。2011 年，透明國際調查了全球 30 個國家（或地區）3016 位企業主，包含外國公司高級行政管理人員、國內公司高級行政管理人員、註冊公司最高負責人、跨國商會代表、國內外商業銀行執行長、以及商業法律公司的執行長，依據他們的經驗對世界上 28 個主要出口經濟體（傳統或新興的工業國家或地區）的跨國公司，在境外從事經濟活動過程中對當地政府官員行賄情況進行評分。指標中的 28 個經濟體是根據他們的境外直接投資的總額，或出口額，或地區重要性這三個指標來選取

（Transparency International, 2011）。評分採用 10 分制，分數愈低代表該國家或地區企業在境外投資的行賄情形愈嚴重。2011 年行賄指數調查資訊詳見表 2-3。

表 2-3 2011 年行賄指數⁹

排名	國家或地區	分數	排名	國家或地區	分數	排名	國家或地區	分數
1	荷蘭	8.8	10	美國	8.1	19	臺灣	7.5
	瑞士	8.8	11	法國	8.0		印度	7.5
3	比利時	8.7		西班牙	8.0		土耳其	7.5
4	德國	8.6	13	南韓	7.9	22	沙烏地阿拉伯	7.4
	日本	8.6	14	巴西	7.7	23	阿根廷	7.3
6	澳大利亞	8.5	15	香港	7.6		阿拉伯聯合大公國	7.3
	加拿大	8.5		義大利	7.6	25	印尼	7.1
8	新加坡	8.3		馬來西亞	7.6	26	墨西哥	7
	英國	8.3		南非	7.6	27	中國大陸	6.5
平均得分:7.8						28	俄羅斯	6.1

資料來源：Transparency International（2011）

⁹ 企業或公司的行政人員被問及：「在同以下 28 個國家或地區從事商務往來的過程中，不論是作為供應商、客戶、合作夥伴或競爭對手，總部設在這些國家或地區的公司在你所在國家或地區從事行賄的頻度如何。」



行賄指數除了測量全球主要出口國家或地區境外公司行賄程度之外，還收集了商界人士對 19 個不同商務行業裡發生賄賂的可能性的評價。評分同樣採用 10 分制，分數愈低代表該行業行賄情形愈嚴重。據 2011 年按行業區分的行賄指數表明，詳見表 2-4，商界人士認為較常發生賄賂的經濟領域為「公共工程合同和建設」、「公共事業」、「房地產、商務服務和法律服務」等。這些行業的共同特點為他們都是吸引巨額投資，並由政府嚴加調控、管理的領域，因此提供了貪污的誘因和機會（Transparency International，2011）。

綜上，行賄指數同樣採用主觀評估法，測量跨國公司的行賄行為以及不同商務領域發生賄賂的可能性，反映了公司企業對貪污的「供給」，揭示了滋生貪污的溫床。

表 2-4 2011 年行業區分下的行賄指數¹⁰

排名	行業	分數	排名	行業	分數
1	農業	7.1	10	漁業	6.6
	輕工製造業	7.1	12	重型製造業	6.5
3	民用航空	7.0	13	醫藥和健保	6.4
	資訊通訊技術	7.0		發電和輸電	6.4
5	銀行及金融	6.9	15	採礦	6.3
	森林	6.9	16	石油和天然氣	6.2
7	消費者服務行業	6.8	17	房地產、商務服務和法律服務	6.1
8	電訊	6.7		公共事業	6.1
		交通和倉儲	6.7	19	公共工程合同和建設
10	軍火、國防及軍隊	6.6	平均得分：6.6		

資料來源：Transparency International（2011）

¹⁰世界各地的企業或公司行政人員被詢問：在以下 19 個行業的公司中，他們是否（1）經常賄賂低級政府官員；（2）向高級政治家、政客提供超過比例原則的獻金，以謀求影響；（3）向其他私營企業或公司提供或收受賄賂？



叁、全球貪腐趨勢指數

國際透明組織於 2003 年 7 月首度公佈「全球貪腐趨勢指數」(簡稱 GCB)，其委託國際蓋洛普民意調查公司 (Gallup International) 執行有關各國貪污情況的調查，該指標是一項針對民眾所進行的調查，反應民眾對各部門或機構貪污的看法，以及在接受政府提供服務時的個人行賄經驗。

由於國際透明組織所委託的國際蓋洛普民意調查公司無法獨自完成數量龐大的調查工作 (2013 年調查國家或地區數量高達 107 個)，因此國際蓋洛普民意調查公司通常會將調查工作發包給其他調查公司，然而其發包的調查公司質量參差不齊，故相較於國際透明組織其他測量各國家和地區廉潔程度的指標，「全球貪腐趨勢指數」調查結果的公信力稍顯差些，其中 2013 年的調查結果更是備受質疑。2013 年的「全球貪腐趨勢指數」指出台灣有 36% 的受訪者表示過去一年內曾向相關部門行賄，此結果引起了社會譁然，也造成台灣政府之高度重視與關切，透過各種管道對 GCB 的數據提出質疑，并要求國際透明組織給予合理的澄清解釋。國際透明組織在面對當時的質疑時，亦認為台灣官方及媒體若對於 GCB 的結果有疑慮，可以利用不同的調查工具與方法，針對更貼近台灣受訪者的題項，自行更新設計并調查 (台灣透明組織，2013)。為了進一步確認台灣貪腐趨勢之真實情況，世新大學廉政治理研究中心於 2013 年 11 月執行了「台灣貪腐程度測量調查」(Taiwan Corruption Barometer, 簡稱 TCB)，TCB 結果顯示僅有 1.8% 受訪者表示「民眾自己或家人過去一年內有行賄行政人員之經驗」，該數據明顯低於 GCB，並且 TCB 受訪者對於 13 種不同類型機構或政府單位貪污情況之認知亦普遍低於 GCB。而正是由於 2013 年的 GCB 調查結果失準嚴重，使得國家透明組織取消了與國際洛普民意調查公司的合作，這也就造成 2014 年至 2016 年間該指標暫停測



量和公佈。

而 2017 年國際透明組織選擇了新的委託調查公司¹¹，重新開始測量與公佈「全球貪腐趨勢指數」，該指數調查了亞太地區 16 個國家或地區 21861 位民眾，主要的問卷題目包括：民眾對各國內整體及各部門貪腐程度的感受、對政府反貪工作效能的評估、受訪民眾或其家人在過去一年中是否有行賄的經驗，以及參與反貪腐的意願（台灣透明組織，2017）。在此次「全球貪腐趨勢指數」中，有 44% 臺灣民眾認為過去一年政府的整體廉潔情況沒有太大的改變，並且只有 29% 的受訪者認為目前打擊貪腐的作為是非常妥適，高達 54% 的民眾則是認為有待加強，顯示民眾對於政府反貪腐的措施與作為，仍有相當高的期待。而在台灣民眾針對九類人員可能涉入貪腐的評價中，詳見圖 2-1，立法委員（49%）和縣市議員（48%）可能涉入貪腐案件的可能性，在民眾心中非常高，顯示仍有為數不低的民眾對於民意代表的清廉情況抱持負面的看法。

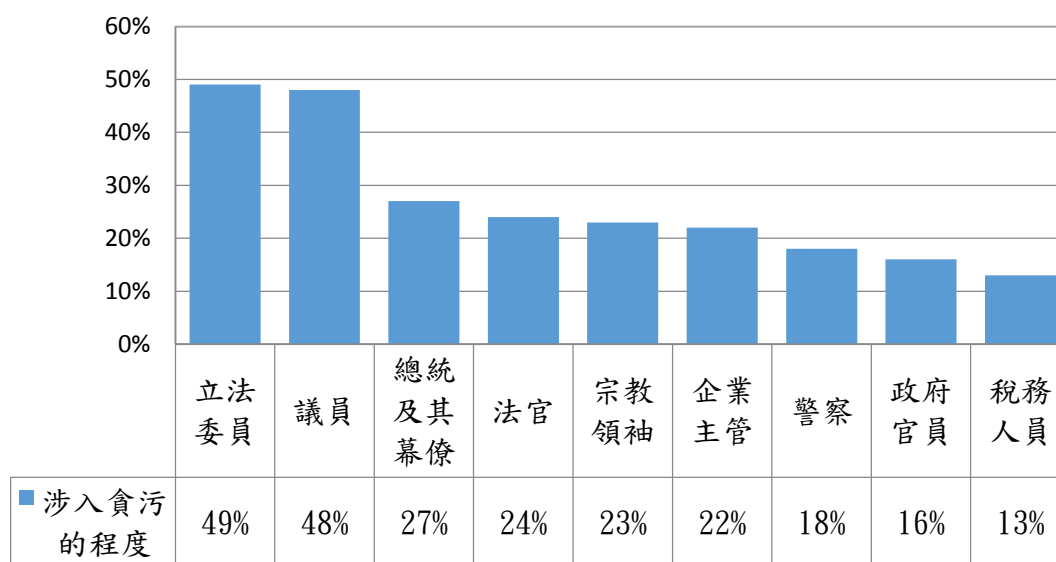


圖 2-1 2017 年全球貪腐趨勢指數九類人員可以涉入貪腐的程度
資料來源：臺灣透明組織（2017）

¹¹ 2017 年「全球貪腐趨勢指數」台灣部分由「全國公信力民意調查股份有限公司」（Taiwan Real Survey Co., Ltd）執行。



肆、政府國防廉潔指數

國際透明組織於 2013 年首次公佈全球「政府國防廉潔指數」。該指數是針對全球 82 個主要國家或地區的國防與安全部門進行廉潔與貪污程度的評估。

「政府國防廉潔指數」是一份綜合問卷評估的量化工具，以 77 題問卷測評五個關於廉潔與否的關鍵領域（政治、財務、人事、執行及採購）（詳見表 2-5）。不同於先前國際透明組織所發佈的「清廉印象指數」、「行賄指數」、「全球貪腐趨勢指數」這三種主觀性廉政評估工具，「政府國防廉潔指數」的所有問卷題目都是客觀問題而非主觀印象問題。各國家或地區依分區分為 A 至 F 級，共計 6 個等級，A 級代表風險非常低，F 級代表風險嚴重。在此次「政府國防廉潔指數」中，台灣名列 B 級，貪腐風險指數低，在亞太地區僅次於澳大利亞（A 級），優於日本（C 級）、新加坡（D+級）、馬來西亞（D-級）等 13 個國家或地區。

表 2-5 政府國防廉潔指數衡量內容

政治	1. 軍事及安全政策； 2. 國防預算； 3. 國防及國家資產的關聯；	4. 組織犯罪 5. 情報服務的控制； 6. 出口控制
財務	1. 資產處置； 2. 秘密預算；	3. 軍方持有企業； 4. 非法私營企業。
人事	1. 領導人行為； 2. 薪資、升遷、任命及獎勵 3. 征（募）兵；	4. 薪資鏈； 5. 價值與標準； 6. 小額賄賂
執行	1. 放任該國家貪腐； 2. 任務中有貪腐	3. 契約； 4. 私營安全公司
採購	1. 技術需求、特點； 2. 獨家採購 3. 代理人、掮客； 4. 合謀投標者；	5. 融資方案； 6. 補償性交易； 7. 訂約、履約； 8. 下包廠商； 9. 賣方影響力。

資料來源：法務部廉政署（2013a）



「政府國防廉潔指數」原則上是由每個國家或地區的一位主要評估人來回答問卷；評估人須由擁有實地考察經驗且對受評測國家或地區完整認識，並深刻瞭解貪污問題或該國家或地區國防及安全部門（最好兩者兼備）的專家擔任，以5個工作日完成77題的問卷後（事前準備工作可能遠超過實際工作日數），再交由兩位同儕匿名審查者進行各自獨立的審閱與建議（葉一璋等，2013）。然後，由該國家或地區的國際透明組織分會給予第三階段審閱並表示意見。最後，由國際透明組織國防與安全計畫小組專人進行誹謗可能性審查，並公佈該指數報告全文。

由於「政府國防廉潔指數」所設計的問卷和答案選項都盡可能要求客觀，問卷執行過程也極為強調專業性和科學性。因此，該指數能確保文化和價值觀念的差異不會對問卷的理解造成影響，從而加強了問卷結果的可辯護性與可信度。同時，透過「政府國防廉潔指數」分數的變動可以客觀地反映出該國家或地區國防和安全部門反貪能力的提升或下降。

伍、臺灣地區廉政指標民意調查

「臺灣地區廉政指標民意調查」為台灣地區中央政府層面歷史最悠久的貪腐測量工具。該指標自1997年開始規劃，初期委由政治大學選舉研究中心試辦，1997年9月底完成第一次調查報告，至2002年底共計完成八次民意調查（余致力，蘇毓昌，2011）。2003年起則改由台灣透明組織承接辦理，迄今已完成十三次調查並將結果予以公佈。

「臺灣地區廉政指標民意調查」針對台灣地區（不含金門縣、連江縣）年滿20歲的成年人進行電話調查。調查以0到10分的衡量方式詢問受訪者的主觀感受，0分代表非常不清廉，10分代表非常清廉。問卷設計主軸在於「民眾對各類



公務員之廉潔評價」，具體而言，包括以下面向：第一，瞭解民眾對廉政相關違法或不當行為之嚴重程度認知；第二，瞭解民眾對於廉政工作關係密切者之清廉評價；第三，瞭解民眾對政府機構具有廉政風險之業務人員之廉潔評價；第四，瞭解民眾對各類人員之廉潔評價以及印象之來源（葉一璋等，2013）。

由 2015 年廉政民意調查的結果來看，詳見表 2-6，清廉程度評價最高的前 5 名分別是「公立醫院醫療人員」、「監理人員」、「消防安檢人員」、「衛生稽查人員」和「教育行政人員」。而清廉程度評價排名末五位者，包含「政府採購人員」、「鄉城鎮市民代表」、「縣市議員」、「立法委員」和「土地開發業務人員」。末五位中有三者屬於立法機構，這也與 2017 年「全球貪腐趨勢指數」中立法委員和縣市議員可能涉入貪腐案件的可能性最高的的調查結果吻合。

表 2-6 2015 年廉政民意調查公務人員清廉程度評價彙整表

排名	人員類型	平均數	排名	人員類型	平均數
1	公立醫院醫療人員	6.24	14	中央政府首長及主管	4.8
2	監理人員	5.77	15	法官	4.77
3	消防安檢人員	5.63	16	海關人員	4.75
4	衛生稽查人員	5.49	17	河川水利業務人員	4.72
5	教育行政人員	5.43	18	監獄管理人員	4.63
6	稅務稽查人員	5.38	19	監管人員	4.51
7	警察	5.37	20	政府公共工程人員	4.42
8	軍人	5.33	21	政府採購人員	4.26
9	環保稽查人員	5.22	22	鄉城鎮市民代表	4.24
10	殯葬管理人員	5.18	23	縣市議員	4.23
11	檢察官	5.11	24	立法委員	4.22
12	縣市政府首長及主管	4.91	25	土地開發業務人員	4.05
13	城鄉市首長及主管	4.85		-	

資料來源：陳俊明等（2015b）

第四節 社會菁英與一般民眾的廉政評價比較

目前，學術界評估一個國家和地區廉政狀況的指標主要分為兩種：一是主觀指標，通常是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，採用問卷調查的方式瞭解該國家或地區廉潔狀況的認知與評價（余致力等，2005）；二是客觀指標，主要是以政府的施政內容為主要的資料收集對象。主觀指標和客觀指標各有其特徵和重要性：主觀指標比較直觀、易於測量，但是無法克服指標的偏向性與片面性；客觀指標比較嚴格、科學，但是可操作性差。由於貪污具有隱蔽性和非公開性，對其進行客觀測量具有很大的難度，以貪污案件數量等客觀指標反映出來的往往只是貪污的一部分，而主觀指標則可以避免這一點，直接通過人們的主觀感受對貪污狀況進行定量描述，因此當前廉政主觀指標比客觀指標更為發達，如上一節所介紹的廉政指標多為主觀指標。而廉政主觀指標按調查對象的不同，又可分為兩類：一類是調查一般民眾的廉政認知；另一類是調查社會菁英的廉政認知，這兩類廉政評價指標都有其優點和不足之處。

對於一般民眾的廉政認知調查，部分學者認為一般民眾的廉政認知是衡量當前貪腐程度的更好指標。Kaufmann 與 Kraay（2008）認為一般民眾的廉政評價極有價值，這是因為當地民眾代表了該國家或地區的內部利益相關者，他們會依據自我的觀念採取相應的行動，政府通常無法忽視民眾的廉政評價。Knack（2007）認為相較於社會菁英（尤其是專家）的廉政評價，一般民眾的廉政調查更具隨機性和獨立性，這就可避免受到其它判斷的影響。但 Lin 與 Yu（2014）則總結了對一般民眾進行廉政認知調查時可能存在的影響調查信度和效度的原因：（1）由於貪污是違法行為，一些受訪者並不會真實的回答問題，尤其是在集權國家、或民眾貪污容忍程度低的社會（where the public acceptance of corruption is low）；（2）



相較於專家廉政評價，一般民眾將更可能受到媒體或者政治和經濟氛圍的影響；(3) 正如所有基於主觀數據的社會科學經驗研究，一般民眾的調查都存在三種系統性的衡量誤差，分別是受訪者理解和解釋問題的偏差、對於敏感問題受訪民眾傾向於回答社會滿意的回答、以及對於特定的問題受訪民眾缺乏充分的資訊。

對於社會菁英的廉政認知調查，當前這部分研究多以經濟菁英（企業經理人等）和知識菁英（專家）為調查對象，且多為跨國調查，如上一節所闡述的國家透明組織的清廉印象指數和行賄指數。一些學者認為相較於一般民眾可能由於缺乏相關信息和技能致使廉政評估不精確，而社會菁英則可以提供更多、更加精確的信息來進行廉政測量，同時社會菁英的廉政評估成果更具有跨國比較性

（Hawken & Munck, 2011）。然而，Lin 與 Yu（2014）則歸納了知識菁英（專家）廉政評估的局限性：(1) 專家評估（或者專家本身）易存在意識形態的、文化的、制度的或其他的偏見；(2) 專家們形成了一個小規模、同質化較高的團體，對特定國家或地區（尤其是小國）當地的文化和語言不甚熟悉，或更糟糕的是只對其具有膚淺的認識；(3) 專家評估存在「回聲室效應¹²」，專家個人的廉政評估可能只是簡單重複之間和智慧，造成之前錯誤觀念在惡性循環中被加強。而其他類型社會菁英的跨國廉政評估也同樣存在對特定國家或地區不熟悉、甚至存在偏見的問題。

誠然，正如學者所總結的無論是一般民眾的廉政評價，還是社會菁英的廉政評價都有其優點與不足之處，因此有必要對兩者的廉政評價進行比較研究，探究兩者的廉政評價是一致，抑或存在差異。

¹² 回聲室效應是指一個相對封閉的環境中，一些意見相近的聲音不斷重複，並以誇張或其他扭曲形式重複，令處於相對封閉環境中的大多數人認為這些扭曲的故事就是事實的全部。



當前對於社會菁英和一般民眾廉政評價的比較研究，學界通常使用清廉印象指數來代表社會菁英的廉政評價，值得注意的是清廉印象指數僅反映了國際知識菁英和經濟菁英的觀點，而一般民眾廉政評價的指標則較為多樣。Canache 與 Allison (2005) 在研究七個拉丁美洲國家政府清廉程度的過程中，發現清廉印象指數所代表的社會菁英廉政評價，與當地一般民眾的廉政評價之間確實存在高度相關，這意味著貪污的官員是愚弄不了任何人的。Ko 與 Samajdar (2010) 通過比較了清廉印象指數與兩項調查多個國家或地區一般民眾廉政評價的指標世界價值觀調查 (the World Values Survey, WVS) 和國際犯罪被害調查 (the International Crime Victimization Survey, ICVS)，也發現了 CPI 分數與 WVS、ICVS 中賄賂問題的一般民眾評價呈現高度相關，以社會菁英為研究對象的清廉印象指數可以反映一般民眾的廉政評價。Holmberg (2009)、Tverdova (2011)、Charron (2016) 的研究同樣也認為社會菁英與一般民眾的廉政評價是高度相關、保持一致的。

然而，另一些研究卻表明社會菁英與一般民眾對於特定國家貪污問題的認知和描述之間存在差異，例如 Lin 與 Yu (2014) 對亞洲的研究，Razafindrakoto 與 Roubaud (2010) 對撒哈拉以南非洲國家的研究。以瑞典為例，Bergh et al (2016) 強調儘管瑞典長期被列為世界最清廉的國家，但是瑞典民眾似乎更加相信瑞典腐敗問題比世界廉政指標 (例如 TI 所制定的廉政指標) 所表示的更加普遍，並且對比丹麥和挪威，瑞典一般民眾與社會菁英的廉政評價差異更加明顯。而 Yu (2016) 則強調一般民眾與社會菁英的廉政評價是否存在差異以及差異的形態與受評測國家或地區的情況有關，並且兩者之間的廉政評價差異情況可分為以下四類：(1) 一般民眾和社會菁英都認為貪污程度相對高的國家或地區，有柬埔寨、印度尼西亞、菲律賓和中國大陸；(2) 社會菁英認為貪污程度相對高，而一般民眾並不這

麼認為的國家或地區，有越南和泰國；(3) 一般民眾和社會菁英都認為貪污程度相對低的國家或地區，有新加坡、香港、日本和馬來西亞；(4) 一般民眾認為貪污程度相對高，而社會菁英不這麼認為的國家或地區，有南韓和台灣。



第五節 綜合討論

綜上所述，現有文獻強調貪污對社會的嚴重負面影響，表明了單一的廉政機制或措施是無法有效防止貪污的發生，突顯了建立和衡量廉政體系之重要性。當前台灣情況足以驗證以上經驗，雖然近年來在政府的重視、社會各界的支持下，社會整體清廉程度有所提升，但是當前各機構或部門之廉政功能仍存在些許不足之處，各機構或部門在廉政治理上的合作還亟待加強，尤其是政府、企業和社會之間的配合與協作，故而導致貪污案件仍時有發生，整體清廉程度尚有提升空間。對此，已有相當研究關注并提出相關建議以提升台灣廉政治理水平，但是，遺憾的是，當前多數廉政相關文獻所切入著重的焦點仍多僅就單一廉政要素，提出的改革建議往往缺乏整體意識，並且儘管國際學術界在構建和衡量廉政體系時強調政府部門以外其他部門的作用，但是台灣學者在建構廉政評鑒標準時仍多局限於對政府部門以及公務人員的清廉程度進行評估。的確，政府部門是廉政體系建設的重點，但是正如多數學者所強調的，廉政體系的建構與健全不能單純依賴政府部門的努力與治理，還需要政府部門以外其他部門或機構的共同努力，因此也需要衡量非政府部門或機構的廉政作用。


然而，觀察台灣現有宏觀層面的廉政指標，如「清廉印象指數」、「行賄指數」、「全球貪腐趨勢指數」、「政府國防廉政指數」和「臺灣地區廉政指標民意調查」，可以發現現有指標存在三點不足，致使無法全面瞭解台灣廉政體系的建設情況，



分別為：第一，當前指標多只測量政府部門的清廉程度，即對各類公務人員貪腐情況進行測量，對於同樣是廉政治理重要組成部分的非政府部門的清廉程度則鮮少進行測量；第二，當前指標多僅調查非公務員的廉政認知，對於相當熟悉政府機構運作情形的公務員的廉政認知則鮮少進行調查；第三，這些指標僅評估了各部門或機構的清廉程度，但是廉政體系的完善不僅需要各部門或機構保持高度的清廉，還需要各部門或機構承擔各自的反貪責任，故反貪效果也應是評估台灣廉政體系的重要維度，而當前研究較少對各部門或機構的反貪效果進行評估。

並且，在社會菁英與一般民眾廉政評價比較研究部分，當前文獻通常都使用「清廉印象指數」來代表社會菁英的廉政評價，但是該指數僅能代表國際知識菁英和經濟菁英的意見，因此存在兩點不足：第一，該指標所包含的社會菁英類型不夠廣，社會菁英的類型眾多，不僅包含知識菁英和經濟菁英，還應包含政治菁英、媒體菁英和非營利組織菁英；第二，該指標更多指的是國際社會菁英的觀點，儘管受評測國家或地區的部分知識菁英和經濟菁英也可能參與其中，但是由於其中包含了其他國家或地區的社會菁英廉政評價，致使在對比社會菁英與一般民眾的廉政評價時就無法排除其他國家或地區政治、經濟和文化氛圍的影響。以上兩點不足，都可能造成社會菁英和一般民眾廉政評價比較研究的偏差。

綜上，鑒於現有文獻表明單一的廉政機制或措施無法有效反貪，需要建立並衡量包含政府類廉政支柱（立法機構、行政主管、司法機構等），還包含非政府類廉政支柱（政黨、媒體、公民社會和企業）在內的廉政體系。而當前台灣相關文獻和衡量指標多以外部顧客（民眾、企業經紀人和專家學者）的角度對政府部門、特別是對各類公務人員貪腐情況之測量，因而較為缺乏對內部顧客（公務人員）主觀廉政評價的觀察，較為缺乏對非政府類廉政支柱之清廉程度的衡量，較為缺



乏對各類廉政支柱之反貪效果的評價。故為了彌補這些不足，本文將以「國家廉政體系」架構為基礎，運用社會菁英視角，從宏觀層面評估台灣整體清廉程度、以及各機構或部門之清廉程度和反貪效果，從而全面瞭解當前台灣廉政體系的建設情況。並且透過對比本研究成果與「臺灣地區廉政指標民意調查」結果，研究一般民眾與社會菁英的廉政評價是否存在差異。最後，在整合本研究成果與現有文獻的基礎上，藉由「國家廉政體系」架構，提出健全台灣廉政體系的政策建議，以期完善台灣廉政治理。



第三章 研究方法



第一節 研究方法

基於上述研究目的與內容，本研究採取多元的研究途徑，以文獻分析法、問卷調查法與深度訪談法，作為主要資料收集方法，以下分述之：

壹、文獻分析法

文獻分析法是對現有資料進行整理與分析之研究方法,文獻包含了各種官方或非官方、正式或非正式的資料等等。本研究藉由收集各廉政機構和透明組織之出版品、公報、研究報告、以及網站資料、相關書籍、論文等文獻，瞭解當前廉政研究現況，整理與比較現有廉政指標之測量構面、指標性質和評估方法，確定本文研究重點，從而指引本研究之問卷設計。同時，在未來研擬健全台灣廉政體系的建議時，也將借鑒現有文獻之建議，提出更為完善之政策建議論述。

貳、問卷調查

問卷調查作為本研究瞭解社會菁英對台灣廉政體系之建設情況的看法和評價的重要方法之一，問卷設計的好壞與分析結果是否可信有著密不可分的聯繫，下面就從調查對象、調查內容、分析方法三個部分介紹本研究之問卷設計。

一、調查對象

本研究以台灣大學政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班第1屆至第16屆共468名學員為研究對象，將其作為研究對象的原因在於：

(1) 該在職專班學員都屬於社會菁英人群。台灣大學政治學系在職專班為台灣最熱門的文官在職進修科系之一，該碩士專班的選拔門檻高，競爭激烈，因此通過篩選進修該碩士專班的學員多為各領域之翹楚，擁有豐富的專業知識和經驗，



為台灣社會菁英人群。並且該專班學員對台灣公共事務相當關心和熟悉，他們能提供更多、更加精確的信息來進行廉政測量，從而提升本研究評估結果的說服力。

(2) 該在職專班學員之服務單位範圍較廣，既包含了中央和地方各級政府之公務人員，還包括就職於企業、新聞媒體、非營利組織、學術和藝文單位、醫療單位的人員，基本涵蓋了各類型的社會菁英。通過瞭解這一群體的廉政評價，能在一定程度上觀察得到台灣社會菁英對台灣廉政體系的主觀評價。

(3) 該在職專班學員都擁有豐富的職場經歷。歷年招生簡章規定，具有學士學位或同等學力者需及 5 年工作經驗，具有碩士學位需及 4 年工作經驗，具有博士學位需及 2 年工作經驗，此表明就讀於此在職專班的社會菁英多具有豐富的職場經驗，行政菁英對公部門內部的運行相對熟悉，其他類型的社會菁英也較有可能與政府有較多的接觸，這一群體的廉政主觀評價較可能接近當前廉政現況。

(4) 基於本研究之資源有限，考量問卷發放與回收的可行性，本研究只選擇該碩士專班學員進行問卷調查，此也為本研究限制之一。

二、調查內容

為有效觀察社會菁英對台灣廉政體系之建設情況的評價，本問卷設計主要考量四個面向內容，以下就每一面向所評估的具體內容及參考來源進行闡述：

第一，瞭解社會菁英對各廉政支柱清廉程度的評價，為問卷 1 至 14 題。本研究參考「國家廉政體系」架構，將台灣廉政體系細分為十三個廉政支柱。為了使問卷調查更貼近台灣實際情況、便於調查對象填寫，本研究將這十三個廉政支柱在地化為：立法院、行政主管（含民選首長、政務官員）、司法機構（如法官）、一般公務員、執法人員（如警察）、中央選舉委員會、監察院、審計部、反貪機構（廉政署、調查局、檢察署、政風機構）、政黨、媒體、非營利組織（NGO）以

及民營企業，具體見表 3-1。分別詢問社會菁英對這些部門或機構之清廉程度。

表 3-1 廉政支柱之具體意涵與調查指標

廉政支柱	國際透明組織所界定之具體意涵	調查指標
立法機構	通過代表集會以制定法律。在議會制下，立法機構是最高權力機構，並任命行政首腦；在總統制下，立法機構被認為是一個權力分支，與行政機構、司法機構並列。	立法院
行政主管	國家最高決策機構，包括一個國家政府頂層的兩個部分，例如首相和其它政府部長，或者總統與其內閣。	民選首長、政務官員
司法機構	主要是指來自國家或地區的司法系統，包括中央法官、地方法官以及其他評判人員。	司法機構（如法官）
一般公務員	為政府和公眾提供商品和服務的機構，包括所有公共機構（除作為獨立支柱的機構）和公務員。	一般公務員
執法機構	負責執行一個或多個政府法律，包括警察、公訴人員以及其他執法機構。	執法人員（如警察）
選務機構	負責選舉過程的管理，主要是公正地按照選舉規定的程序展開選舉，在某些情況下，它還負責選舉法律規範的起草。	中央選舉委員會
監察機構	為公民可以對弊政做出回饋的獨立機構，在「國家廉政體系」中主要指的是中央層級的監察機構。	監察院
審計機構	為負責審核政府收入和支出的機構，以評估一個國家或地區的財政廉潔狀況、報告資訊的誠信狀況以及審計的效果。	審計部
反貪機構	為專門的、法定的、獨立的打擊腐敗的公共機構，通過反貪、防貪、肅貪的手段，針對特定的任務採取反腐措施，並且減少腐敗發生。	廉政署、調查局、檢察署、政風機構
政黨	為尋求一國政府中政治權力的組織，通常是通過選舉活動來參與政治。	政黨
媒體	為通過存儲和傳遞資訊來接觸廣大受眾、甚至全國國民的工具，主要指新聞媒體。	新聞媒體
公民社會	指家庭、國家、商業組織之外的領域，產生於私人或者集體行為，以促進共同利益的機構或組織。	非營利組織（NGO）
企業	特指私營企業，不包括國有企業。	民營企業

資料來源：本研究整理



第二，瞭解社會菁英對各廉政支柱反貪效果的評價，為問卷 15 至 27 題。國際透明組織的「國家廉政體系」評估架構建構了五點制計分量表來對每個支柱進行定量評估，主要測量了三個維度：能力（Capacity）、治理（Governance）和角色（Role）。每個廉政支柱下三個維度都分別有針對各支柱的若干問題或指標：其中能力維度關注的焦點是資源與獨立性；治理維度關注的焦點是透明、問責與誠信機制；角色維度關注的焦點因支柱而異。為此，本研究參考了國家透明組織對各廉政支柱之角色維度的若干問題，提出本研究調查社會菁英對各廉政支柱反貪效果評價的指標，見表 3-2。

表 3-2 廉政支柱反貪效果之參考來源與調查指標

廉政支柱	國際透明組織部分評估問題	調查指標
立法機構	【監督行政機構】立法機構將反腐和善治作為立法的重要優先考慮的程度	立法院委員主動對行政機構實施廉政監督的效果
行政主管	【管理公共部門】行政機構承諾和致力於創造管理良好的公共部門的程度	民選首長/政務官員監督一般公務員廉潔行為的效果
司法機構	【起訴腐敗】司法機構通過起訴以及其他方式致力於反貪污的程度	司法機構（如法官）通過起訴或其他方式致力於反貪污的效果
一般公務員	【確保公共採購的廉潔】一般公務員確保公共採購過程廉潔的程度，包括對供應商與官員不端行為的實質制裁、評估機制、投訴機制等	一般公務員之採購程序對加強採購過程廉潔的效果
執法機構	【誠信機制 ¹³ 】現有法律規定和實踐運作確保執法機構成員廉潔的程度	執法人員（如警察）之相關規範對確保執行勤務過程廉潔的效果

¹³ 【誠信機制】為執法機構之治理維度。此處並未選擇執法機構之角色維度的主要原因在於：在國際透明組織的評估指南中，執法機構之角色維度的核心問題僅為「執法機構在多大程度上能夠有效偵查與調查該國的腐敗」，但是由於台灣的腐敗調查幾乎由反貪機構（廉政署/調查局/檢察署/政風機構）負責，執法機關（如警察）較少參與，因此此一問題不適宜作為本研究之調查問題。

續前頁

廉政 支柱	國際透明組織部分評估問題	調查指標
選務 機構	【管理選舉過程】選務機構有效監督和管理競選過程的公正與廉潔的程度	中央選舉委員會對競選過程的公正與廉潔進行監督和管理的效果
監察 機構	【調查】監察機構積極而有效地處理公民的反饋的程度	監察院所具有的調查、彈劾、糾正之職權的肅貪效果
審計 機構	【有效的財政審計】審計機構對公共支出進行有效審計的程度	審計部對行政機構決算進行審計的效果
反貪 機構	【調查】反貪機構度致力於預防性反貪腐調查的程度	廉政署/調查局/檢察署/政風機構調查並揭發貪污案件的效果
政黨	【承諾反腐敗】政黨對公共問責與反貪腐給予了關注的程度	政黨對公共問責與反貪污給予關注的效果
媒體	【調查和揭露腐敗案件】媒體積極和成功地調查與揭露腐敗案件的程度	媒體調查與揭露貪污案件的效果
公民 社會	【使政府負責】公民社會積極而成功地使政府對其行為負責的程度	非政府組織（NGO）推動社會課責，關注與揭露貪污案件的效果
企業	【支持或參與公共社會】企業參與或支持公民社會的反腐任務的程度	民營企業參與、支持反貪行動的效果

資料來源：本研究整理

第三，瞭解社會菁英與一般民眾的廉政評價是否存在差異，為問卷 28 至 34 題。正如文獻綜述所提及的當前研究對社會菁英與一般民眾的廉政評估是否一致並沒有定論，為此本研究從「臺灣地區廉政指標民意調查」中抽選七題，通過對比本研究調查結果與歷年民意調查結果（主要為 104 年調查¹⁴），來分析社會菁英與一般民眾的廉政評價是否存在差異，並研究兩者廉政評價一致或存在差異的原因和政策價值。

¹⁴ 選用 104 年廉政民意調查的原因：(1) 105 年為台灣中央政權交替之年，政府人員出現較大變動，被調查者對該年政府部門清廉程度不易評估，評估的效度將較往年沒有政權變更之年來得低，而 104 年為最近未有政權更替之年，這便於在確保效度的基礎上了解當前民眾最新的廉政看法；(2) 本文研究期間 105 年廉政民意調查數據尚未公佈。



第四，瞭解社會菁英的個人背景資料，為問卷 35 至 38 題。主要瞭解本問卷受訪者的性別、年齡、是否退休以及職業類別，以進一步探究個人背景對受訪者廉政評價的影響。

鑒於問卷內容大多數為主觀層面的測量，因此本研究採用態度量表進行調查，以測量受訪者在不同觀點下對某一個情景或議題之態度。值得強調的是，本文並非採用通用的 5 點或 7 點李克特量表，而是採用 0 到 10 的衡量方法觀測受訪者的評價，主要原因是：第一，相較於 5 點或 7 點所轉換成計量模型的數值未必能真正顯示其「量」的含義，且 0 到 10 的衡量方式更能傳達台灣大眾對程度的量化看法（葉一璋等，2013）；第二，本文欲通過比較本研究結果與「臺灣地區廉政指標民意調查」結果，探究社會菁英與一般民眾的廉政評價是否存在差異，鑒於「臺灣地區廉政指標民意調查」採用的就是以 0 到 10 的衡量方式，因此為了能更好地進行比較，本研究也採用此方法。

三、分析方法

本問卷調查將主要採用兩種統計方法進行分析，分別是：

第一，次數與百分比分析。次數是指每個觀察題原始資料出現的次數，該次數除以總次數可得到該題項所對應的百分比。敘述時將呈現主要題目之次數及百分比分配情況；

第二，交叉分析。為瞭解自變項對依變項的影響，應在不同自變項的情況下觀察依變項的變化。分析時以社會菁英之背景資料為自變項，以社會菁英每一題的回答為依變項。由於本文依變項為數位資料，因此各項變數則采異數分析

（ANOVA）檢定來判斷變數本身差異是否達到顯著。如果變數本身差異顯著，再以 Scheffe 事後檢定來判定變數類別與類別間兩兩差異是否顯著。



參、深度訪談

一、訪談目的

深度訪談法是社會科學領域中非常基本與常用的質性研究方法，係研究者與被研究者藉由雙向溝通的互動過程，收集有關口語與非口語之訊息，以便深入全面的理解研究現象的訪談方法。依訪談的結構性，可進一步將深度訪談分為結構式訪談、非結構式訪談、與半結構式訪談這三種方式。其中半結構式訪談是介於前兩者之間的一種訪談形態，研究者在進行訪談之前，必須根據研究的問題與目的，設計訪談大綱，作為訪談之指引方針。但訪談過程中，訪談者可對訪談的順序甚至是問題做彈性調整。鑒於本研究受訪者的背景有所不同，為了同時兼顧訪談問題內容的一致性，又可對不同訪談者保有調整問題之彈性，以深入瞭解研究問題，本研究採用半結構式之深度訪談法。

透過深度訪談，收集各受訪對象對問卷調查結果的解讀，以及受訪者對當前台灣廉政體系的評價與改革建議。在結合訪談所得資料的基礎之上，進一步探究問卷調查結果，分析台灣廉政體系現況，思考如何運用「國家廉政體系」架構提出提升台灣廉政體系之建議。

二、訪談對象

本研究採訪對象包括台灣透明組織常務理事、資深媒體工作者、資深調查局調查官、資深政風人員、廉政署高階主管。以擔任上述職位者作為受訪者之原因分述如下，並將受訪者身份屬性、編碼和訪談日期等資訊整理如表 3-3：

1. 台灣透明組織常務理事：台灣透明組織以推動台灣政府透明與社會廉潔為重要使命，長期致力於廉政測量與研究。身為台灣透明組織常務理事，實際參與許多廉政相關研究，對於台灣民眾的廉政評價與訴求相當瞭解與熟悉，對



台灣廉政體系之建設情況有深入的研究，故擇定為訪談對象。

2. 資深媒體工作者：新聞媒體是廉政政策傳播活動的主體，也是披露貪腐弊案的重要機制。資深媒體工作者長期從事政治新聞工作，對於當前新聞媒體對政府廉政所起到的外部監督作用相當了解，對於社會大眾的廉政評價和看法也相當了解，故訪談之。
3. 資深調查局調查官：調查局調查官實際參與許多貪腐案件的調查，對於各機關或部門人員貪污程度與成因有最直接的經驗感受，並且對於調查局所起到的廉政治理作用相當瞭解，故訪談之。
4. 資深政風人員：政風機構人員接受廉政署的指揮執行其廉政業務，並紮根於各中央與地方機關、與公營事業機構中，能於日常工作中直接體驗當前各廉政措施對公務人員的反貪效果，故擇定為訪談對象。
5. 廉政署高階主管：法務部廉政署為台灣廉政專責機構，身為此部門之高階主管，對於各部門或機構的清廉程度有最直觀的體會，對於各部門或機構的反貪效果也有相當程度瞭解，故訪談之。

表 3-3 深度訪談受訪者編碼、屬性及受訪時間

編碼	受訪者屬性	受訪時間
A	台灣透明組織常務理事	2017.04.24
B	資深媒體工作者	2017.04.18
C	資深調查局調查官	2017.04.27
D	資深政風人員	2017.05.06
E	廉政署高階主管	2017.05.16

資料來源：本研究整理



另外，本研究擬具一份對本研究所選取之受訪者的深度訪談大綱，訪談問題如下表 3-4。此訪談大綱之整體框架為：第一和第二題是為了瞭解受訪者對「各廉政支柱清廉程度和反貪效果評價」之調查結果的解讀；第三至七是瞭解受訪者對「對檢察署、調查局、廉政署、政風機構四者清廉程度和反貪效果評價」之調查結果的解讀；第八至九題則是為了瞭解受訪者對廉政政策的看法。

表 3-4 深度訪談大綱

訪談問題	探究內容
1.為何立法機構/ 政黨/ 媒體/ 行政主管被認為清廉程度相對較低的機構或部門？	瞭解受訪者對「各廉政支柱清廉程度和反貪效果評價」之調查結果的解讀
2.為何政黨對公共問責與貪污案件給與關注的效果/ 立法委員主動對行政機構實施廉政監督的效果/ 民選首長和政務官員監督一般公務員廉潔行為的效果被認為較為無效？	
3.為何廉政署的清廉程度稍好於檢察署、調查局和政風機構？	瞭解受訪者對「對檢察署、調查局、廉政署、政風機構四者清廉程度和反貪效果評價」之調查結果的解讀
4.為何檢察署/調查局之清廉程度為檢調廉政風四者中相對較差的？	
5. 為何檢察署/調查局之反貪效果（調查并揭發貪污案件的效果）為檢調廉政風四者中相對較好的？	
6.為何調查局調查并揭發貪污案件的效果稍好於廉政署？	
7.為何政風機構的反貪效果為檢調廉政風四者中相對較差的？	
8.您認為當前「企業用送錢或提供好處的方式來影響政府政策」的嚴重程度如何？該情況難以有效改善的原因為何？	瞭解受訪者對廉政政策的看法
9.您認為當前政府資訊公開透明的程度是否足夠？為何民眾仍認為政府應「加強行政機構審查作業流程的公開透明」？	

資料來源：本研究整理

第二節 研究流程

本研究流程如下圖 3-1 所示。先根據研究背景，提出研究問題，確立研究動機與目的。再透過文獻檢閱，瞭解當前研究成果與不足，確認本研究之問題意識。接著進行問卷設計，並進行問卷的前測與修正。然後，執行問卷調查，與問卷資料的除錯、整理與分析。在分析問卷結果的基礎上，進一步透過深度訪談，對問卷結果進行更深入的分析與解讀。最後做成結論與建議。

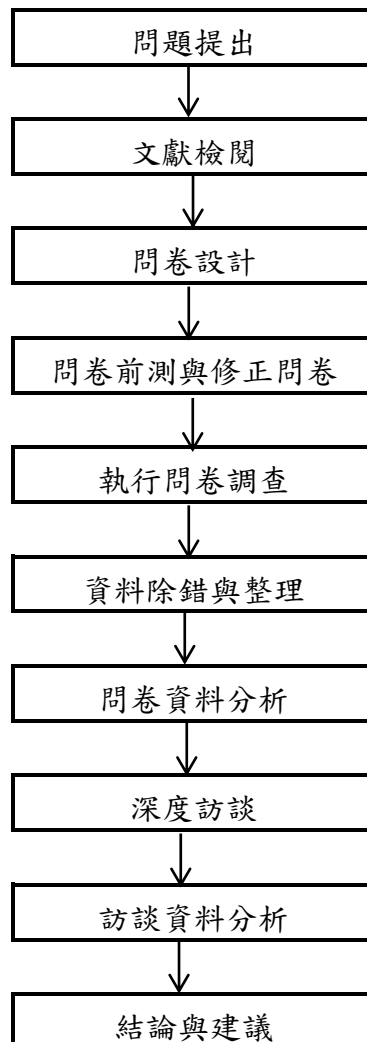


圖 3-1 研究流程圖



第三節 受訪者基本資料分析

本研究一共發放 468 份問卷，共回收有效問卷 108 份，回收率為 23.1%。

受訪者中男性 49 人，佔總人數的比重為 45.37%；女性 59 人，佔比為 54.63%，

見表 3-5，見表 3-5，。而本研究問卷調查的母體（台灣大學政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班第 1 屆至第 16 屆共 468 名學員）的年齡結構為男性 252 人（比重為 53.85%）、女性 216 人（比重為 46.15%）。儘管本研究問卷調查所獲樣本的年齡結構與母體有所差別，但是兩者年齡組成相對接近。

表 3-5 受訪者描述性統計分析

		人數	百分比
性別	男性	49	45.37%
	女性	59	54.63%
	總和	108	100.00%
年齡	20-29 歲	3	2.78%
	30-39 歲	36	33.33%
	40-49 歲	29	26.85%
	50-59 歲	25	23.15%
	60 歲以上	10	9.26%
	未填答	5	4.63%
	總和	108	100.00%
退休情況	已退休	8	7.41%
	在職	100	92.59%
	總和	108	100.00%

資料來源：本研究整理

而受訪者中年齡最小者 26 歲，最大者 70 歲，為了後續研究將其分為 5 個年齡段，見表 3-5，分為是：20 至 29 歲者 3 人（比重為 2.78%）、30 至 39 歲者 36 人（比重為 33.3%）、40 至 49 歲者 29 人（比重為 26.85%）、50 至 59 歲者 25 人（比重為 23.15%）、60 歲以上者 10 人（比重為 9.26%）以及未填答者 5 人（比重



為 4.63%)。考量到後續研究的精確性，本研究將直接把未填答者排除在年齡差異對社會菁英廉政評價影響的研究之外，對於其他研究則予以保留。

至於受訪者的退休情況，受訪者中已退休者僅 8 人，占總樣本比重只有 7.41%，其餘 100 人（占 92.59%）為在職者。由於退休者的樣本太少（ $n < 10$ ），為了避免過度推論，故本研究將暫不探討社會菁英退休情況對於其廉政評價之影響。

最後，關於職場類型，受訪者中有 85 人就職於公部門，占總受訪者的 78.70%，其次依次是媒體工作者 8 人（占 7.41%）、企業工作者 7 人（占 6.48%）、非營利組織工作者 3 人（占 2.78%）、學術或藝文單位工作者 2 人（占 1.85%）以及自由從業者 3 人（占 2.78%），見表 3-6。鑒於樣本中來自非公部門各職業別（含企業、媒體、非營利組織、學術和藝文單位、以及自由職業）的樣本數都過小（ $n < 10$ ），同樣為了避免過度推論，因此採用是否就職於公部門為分類依據，將受訪者分為兩類群體，見表 3-6。其中公部門受訪者 85 人，占總受訪者的 78.7%；非公部門受訪者 23 人，占比為 21.3%。因此，在後續研究職業對社會菁英廉政評價的影響時將僅採用選項合併後的分類作為研究基準。

表 3-6 受訪者職業別情況

選項合併前			選項合併後（以是否就職於公部門為合併標準）		
	次數	百分比		次數	百分比
公部門	85	78.70	公部門	85	78.70
企業	7	6.48	非公部門	23	21.30
媒體	8	7.41			
非營利組織	3	2.78			
學術/藝文單位	2	1.85			
自由職業	3	2.78			
總計	108	100.00	總計	108	100.00

資料來源：本研究整理

第四章 社會菁英的清廉程度評價

國際透明組織的「國家廉政體系」架構秉承了整體主義思路，認為十三根廉政支柱共同構成一個相互依存的整體，任何一個廉政支柱的缺損都將導致廉政體系的不健全、不穩固。因此，為了使國家或地區擁有健全且穩固的「國家廉政體系」，實現廉能政府或社會之目標，那就需要所有廉政支柱都能實現較高的清廉程度。故本章就將從清廉程度的維度來評估台灣廉政體系：首先，在第一節中瞭解社會菁英對於台灣整體和十三根廉政支柱之清廉程度的評價，將廉政支柱分為高度清廉、中度清廉以及低度清廉三類，並著重探究低度清廉支柱的形成原因；其次，鑒於反貪機構為廉政治理最重要的機構，故在第二節中將反貪機構拆分為更小的分析單位，以對反貪機構之清廉程度做出更深入的分析；最後，探究受訪者個人背景對社會菁英清廉程度評價的影響。

第一節 整體與各廉政支柱的清廉程度評價

首先，本研究詢問社會菁英對於台灣整體清廉程度的評價（10分為最清廉，0分為最不清廉），見圖4-1，研究結果顯示受訪者對於台灣整體清廉程度的評價相對集中，評價基本落於4至8分之間，只有少數受訪者給予極端的評價。整體而言，評價的平均數為6.01分，落於中間值偏上的位置，表示社會菁英認為台灣整體相對清廉，但尚有提升空間。若將此分數轉為百分制，並與台灣近5年（2012至2016年）的「清廉印象指數」得分進行對比，結果顯示兩者的分數相當接近，本研究的結果為60.1分，而清廉印象指數分數則在61至62分之間，這說明台灣當地社會菁英與國際專家學者和經濟菁英對台灣整體清廉程度的評價基本一致，這也間接表明「清廉印象指數」能在某種程度上能反映台灣當地社會菁英的清廉程度評價。

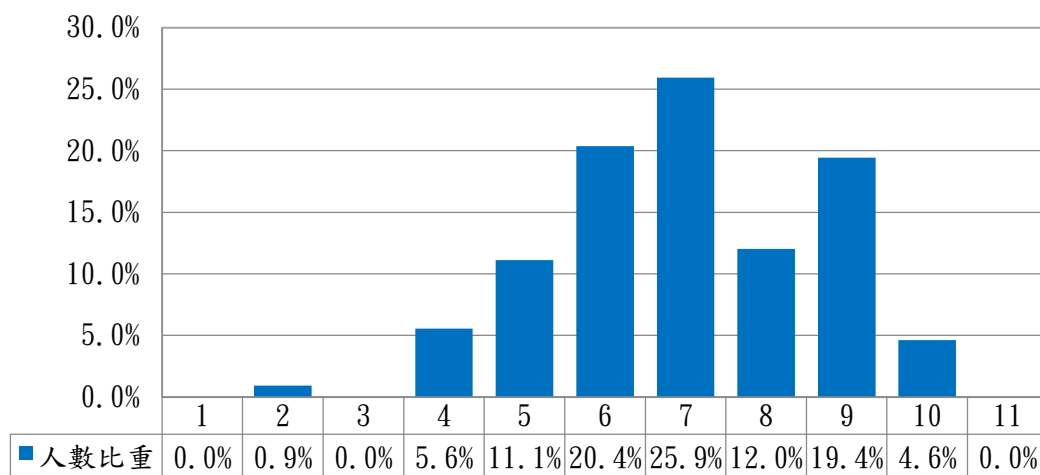


圖 4-1 受訪者對台灣整體清廉程度評價

接著，觀察社會菁英對十三根廉政支柱清廉程度的評價（10分為最清廉，0分為最不清廉），見圖4-2。採用等距分組¹⁵（組距為1.15分）的方式，將十三根廉政支柱之清廉程度分為三類：第一類為高度清廉支柱，清廉程度評價在7.08至5.93分之間，包含審計機構（7.08分）、一般公務員（7.00分）、監察機構（6.60分）、反貪機構（6.53分）和選務機構（6.22分）；第二類為中度清廉支柱，清廉程度評價在5.93至4.78分之間，包含司法機構（5.85分）、公民社會（5.78分）、執法機構（5.42分）、企業（4.98分）；第三類為低度清廉機構，清廉程度評價在4.78至3.63分之間，包括行政主管（4.31分）、媒體（4.13分）、立法機構（3.63分）和政黨（3.63分）。其中高度清廉支柱之清廉程度均高於台灣整體清廉程度（6.01分），而中度和低度清廉支柱則低於台灣整體清廉程度。

鑒於台灣廉政體系為一個統一整體，若要提升台灣整體清廉程度，就需要努力改善低度清廉支柱之清廉程度，為此就需要對低度清廉支柱之清廉程度較差的原因進行深入分析，以便「對症下藥」提出有針對性的改進措施。下面就一一闡

¹⁵ 等距分組是各組保持相等的組距，也就是各組的變動都限於相同的範圍。此處採用等距分組的方式，是為了使分組能達到組內各廉政支柱之清廉程度相對一致，而組間各廉政支柱之清廉程度呈現較大的差異。十三根廉政支柱之清廉程度的全距為 3.45 分，組距為 1.15 分，分界點為 4.78 分（最低分加上組距）和 5.93 分（最高分減去組距）。



述立法機構、政黨、媒體和行政主管清廉程度較差的原因。

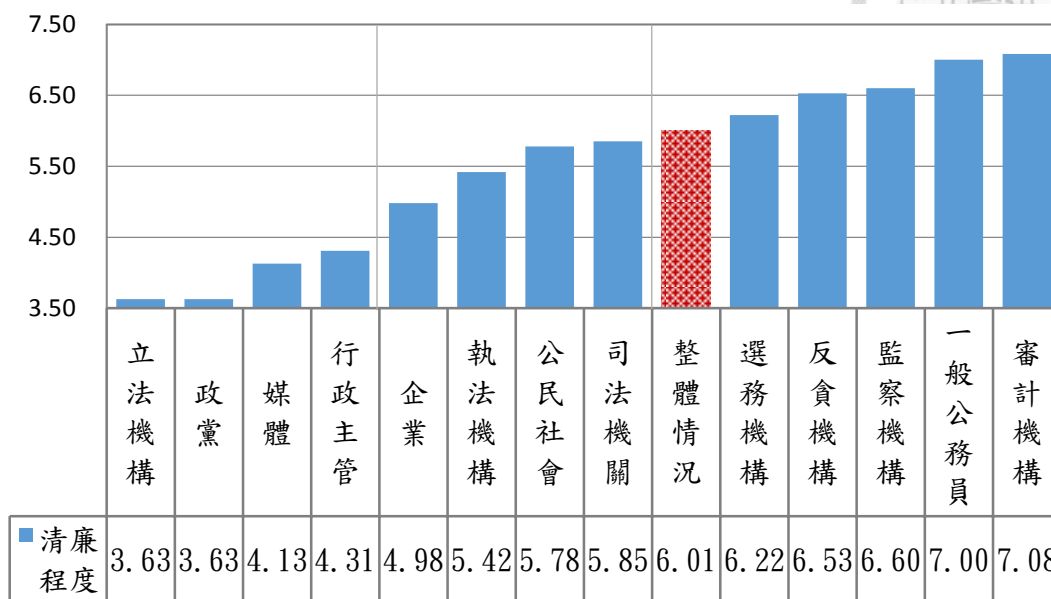


圖 4-2 台灣整體和各廉政支柱的清廉程度

壹、「立法機構」清廉程度較差的原因

立法機構清廉程度較差的情況在多個調查中均有體現，2013年「臺灣貪腐程度測量調查（簡稱TCB）」結果顯示民眾認為民意機關受貪污影響的程度為「頗為貪污」與「非常貪污」的比例高達52.1%，2015年廉政民意調查的結果同樣顯示「鄉鎮市民代表」、「縣市議員」和「立法委員」這三類屬於立法機構人員的清廉程度為二十餘種廣義公務員清廉程度排名末五位，這些調查結果都印證了本研究對於立法機構清廉程度較差的評價。

而Warren (2004) 從民主政治的角度將立法機構的貪腐定義為：立法過程透明化不足，任何決定並非通過公開透明的政策辯論與商議，因而所產生的回應僅是金錢與權力。而當前台灣立法機構被普遍認為不夠清廉的主要原因就在於金權政治問題，由於立法機構負責法案與預算的審議，立法委員等民意代表對於法案的制定和各部會的運作都具有一定的影響力，因此就容易吸引利益集團，尤其是大型財團，藉由向立法委員等民意代表提供金錢支持為代價，取得影響政策的機會，



「這也正逐步成為台灣民主後政治領域運作無法拔出的組成要素，並成為金權政治的基本框架（劉純妤，2016）」。

而民意代表與利益集團進行金權交易的慣用手段之一就在於假借「政治獻金」之名，行「賄賂」之實。「政治獻金」乃是維持民主的必然現象，由於立法委員等民意代表選舉經費高昂，因此需要企業的大量選舉經費贊助，並且民意代表由於問政，平日開銷甚大，因此也不乏需要基金會、企業、財團等提供服務處所或贊助助理薪資之情形，所以立法委員等民意代表收受「政治獻金」係十分普遍的現象。為了避免「政治獻金」可能衍生的金權政治、利益輸送等不法行為，促進「政治獻金」收支明確化、透明化，防止民意代表成為財團企業之代表人，故成立了「政治獻金法」。根據「政治獻金法」第二條，政治獻金指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產或不動產、不想當對價之給付、債務之免除或其他經濟利益，黨費、會費或義工之服務不包括在內。由此條文可見，「政治獻金」的重要確認條件為職務行為與收受財物之間並不存在「對價關係」，若存在「對價關係」則會判定為「賄賂」。然而，「對價關係」的判斷本身就存在較大的解釋空間，「政治獻金」與「賄賂」之間的界限本身就很模糊，故而實際操作中「政治獻金法」不僅難以杜絕金權政治、利益輸送等不法行為，反而還可能成為民意代表掩飾或卸責「賄賂」事實之藉口，如立法委員高志鵬被控在國有財產局市場承租價購案中遊說，收受東豐閣公司以「政治獻金」名義當作報酬的50萬元賄款（聯合新聞網，2016）。而民意代表以「政治獻金」來掩蓋「賄賂」的行為，不僅污名化了「政治獻金」一詞，也造成反貪機構調查和揭露立法機構的貪污弊案的困難，更容易造成民眾對「政治獻金」的質疑，對立法機構清廉程度的質疑。



然而，儘管立法機構被普遍認為不夠清廉，但當前仍然缺乏有效的措施對立法機構進行廉潔監督與制衡，並且短期內也無法制定出台相關措施加以彌補，原因在於：第一，廉政主管機關——法務部礙於立法機關的預算權，較不敢大張旗鼓揭露立法機構相當不清廉的調查結果，因此相關調查資料較難引起立法機構和民眾的重視，從而難以藉助全民的力量推動相關監督舉措的制定與施行；另一方面，由於立法機構掌握立法權，立法委員可能會為了保護自身的利益，而不制定或選擇性制定對自身具有約束力的廉政法規。而正是以上兩點原因，使得當前要制定、執行相關措施以有效提升立法機關之清廉程度相對困難。

「全台灣的行政部門都有政風單位，只有立法機關沒有人敢設。立法機關只能靠自律，他沒有他律……法務部也不太敢太主動的把這個訊息揭露出來，他肯定要公開，但是他去講的話，立法委員說你說立法委員的清廉程度是倒數的，明年的預算你要不要，它也有壓力啊」(A)

貳、「政黨」清廉程度較差的原因

政黨清廉程度較差的情況在以往的調查中也有所體現，2013年「臺灣貪腐程度測量調查」結果就顯示民眾認為國內各政黨受貪污影響的程度為「頗為貪污」或「非常貪污」的比例高達58.1%。

而民眾認為政黨清廉程度較差的原因在於：由於民眾對國民黨素有貪腐的刻板印象，而民進黨執政八年則以陳水扁貪污定罪收場，這導致民眾普遍質疑主流政黨的清廉程度，加之這兩大主流政黨選前清廉承諾與選后政府要員紛紛涉貪讓民眾形成巨大的期望落差，進一步加深了民眾對於政黨貪腐的印象。

對於國民黨而言，民眾對國民黨長期存在著貪腐的刻板印象。該刻板印象源



於威權統治時期，當時國民黨貪污的結構性問題展現在政權與地方派系間的侍從主義體制，以及政府基於黨國資本主義與少數民間企業之間的利益交換關係，而黨產與黨營事業的累積與運作，則各自顯示了圖利私人和不正利益輸送的特征(劉純妤，2016)。這些貪污表現使民眾對國民黨初步形成了貪腐的印象。到了1980年代後期至2000年代初期，適逢政體與政治結構的劇烈轉變，國民黨為了繼續主導與維繫政權、穩固地方勢力版圖，大力吸納地方派系加入其政治班底，「黑金政治」開始氾濫，而「黑金政治」中的「金權政治」更是緊密的將國民黨與貪污議題捆綁起來。國民黨與地方派系、財團合作，於選舉時透過地方派系與財團的人際關係網絡集票、買票及動員，作為交換，國民黨則會給與支持自身的地方派系與財團工程建設經費、貸款取得或金融檢查等方面的諸多優惠。然而，在此過程中，國民黨與涉足政界的資本家及黑道背景人物之間緊密的尋租關係被不斷地藉由各類訊息流通管道披露出來，「國民黨與黑金掛勾」、「國民黨包庇黑金」等認知便逐漸根植於社會主流價值中，縱然國民黨高層屢次於言論中否定，依舊難以扭轉此種看法的擴散(劉純妤，2016)，民眾對國民黨貪腐的印象被進一步固化。嚴峻的「黑金政治」和黨內腐敗問題，加之其他一些原因，最終致使國民黨在2000年被民進黨奪走執政權。但在陳水扁貪腐弊案，以及馬英九「清廉」形象的影響下，國民黨于2008年重新執政。國民黨重新執政後，馬英九努力推動廉政建設，台灣清廉程度有所提升，民眾對國民黨貪腐的印象有所改變。但是，在馬英九第二任執政期間，多位國民黨籍重要黨政要員卻接二連三被曝光涉及貪污弊案，其中以前行政院秘書長林益世的「中鋼廠廢爐渣採購合約索賄、受賄案」、前國民黨主席辦公室主任賴素如的「雙子星開發弊案」、以及前南投縣長李朝卿的「南投縣政府災修工程弊案」的社會影響最大，嚴重衝擊了馬英九政府努力塑造的「廉潔政府」



形象。而由於馬英九政府的選前清廉承諾與選后多位黨政要員涉貪之反差太大，致使民眾進一步固化了對國民黨貪腐印象，對國民黨清廉程度更加質疑。

在民進黨方面，讓民眾對民進黨產生貪腐印象影響最大的當屬陳水扁的貪腐案。陳水扁作為第一位民進黨籍台灣地區領導人，其在2006年任內爆發「台開內線交易案」與「國務機要費案」，並於2008年卸任前爆發「巴紐外加款項傾吞案」，卸任後又爆發「海外洗錢案」、「龍潭購地案」與「機密外交款案」等案件，甚至被爆出海外帳戶有「海角七億」(金少康，2013)。2013年2月22日，高等法院裁定陳水扁已被最高法院三審定讞的四項罪名¹⁶成立，數罪並罰執行有期徒刑20年，併科罰金新台幣2.5億元。儘管在2008年卸任后，陳水扁就以聲明稿方式宣佈與其妻子吳淑珍即刻退出民進黨，民進黨也開除了吳淑珍及其子陳致中的黨籍，但作為第一位民進黨籍領導人，陳水扁的貪腐不僅牽連了一些與他有關聯的民進黨人士，而且深深損害了民進黨的形象，也直接使得民眾對民進黨政府清廉形象的負面觀感從集中在陳水扁與其親信的個人操守上，逐漸擴展到整個民進黨。

而除了國民黨與民進黨自身的貪腐問題，這兩個主流政黨也如世界上多數國家或地區的在野黨在競逐執政權時一樣，「常以改革及驅除貪腐為主軸，號召及爭取選民的支持，但吊詭的是上次因反貪腐并以改革清廉為號召而上台執政者，上台后卻又被稱為下一個反貪腐被改革的對象」(邱靖鈺，2009)。國民黨和民進黨都曾高舉清肅貪腐、建立廉能政府的旗幟上台，但是為了贏得政權或維繫政權，兩黨在選舉過程與執政期間，都或多或少存在利益交換、賄選、綁樁動員等貪腐行為，並且兩黨都曾經在執政期間因發生過重大貪腐案件而導致民意下滑，造成

¹⁶ 四項罪名分別是：被判处有期徒刑十一年的「龍潭購地收受賄賂案」、被判处有期徒刑八年的「陳敏薰買官收受賄賂案」、被判处有期徒刑两年的「龍潭購地洗錢」案、以及被判处有期徒刑十年的「二次金改案」中的元大并複華收受賄賂部分。



敗選之情形。正是由於台灣兩大主流政黨輪流執政后不僅沒切實貫徹選前的廉政承諾，還產生一系列重大貪腐弊案，固化了民眾對政黨不清廉的印象，這也難怪林聰吉（2013）的調查結果顯示有高達77.2%的民眾同意「只要有機會掌握政治權力，無論哪一個政黨都會貪污」的看法。

叁、「媒體」清廉程度較差的原因

以往的研究較少調查媒體之清廉程度，因此本研究較難拿以前的調查結果來驗證此調查發現，但是並不能因無法驗證此調查結果的準確性，就對忽視此調查結果，反而是要考量到以往研究較少涉及，而本研究調查結果又顯示媒體清廉程度較差，而更加重視此一調查結果。

Warren（2004）將媒體及其他公共商議場域的貪瀆定義為，職司者在金錢與權力的影響下反映出虛偽、欺瞞與掩飾的情形；其認為若媒體的言談受到權力的壓迫或者金錢的操控，並為維護政客或特定人士的利益，所呈現出來的盡是掩藏政治貪腐或是保護企業利益而扭曲事實真相的假象，將造成民主無可彌補的傷害。而隨著台灣媒體生存壓力的增加，媒體的「置入性行銷」越來越普遍，媒體受到金權與權利的影響，將政治人物或政府政策包裝成新聞加以美化與宣傳之情事也就越趨普遍，這過程中媒體的公正性勢必將遭受質疑，而這便是媒體被認為清廉程度不佳的主要原因之一。

傳統觀念中，獨立自由的媒體，尤其是新聞媒體，往往是揭發公務人員貪貪弊案最有效的利器。解嚴之後，言論的自由和報禁的開放讓媒體更加勇於揭露政府體制中貪污或利益輸送等案例，從而促進了台灣整體清廉建設的發展。然而，隨著新聞媒體數量的增多、民眾閱讀習慣的改變、新媒體對於傳統媒體的衝擊，



新聞媒體的傳統廣告收入急劇萎縮，因此就催生了「置入性行銷」這一行為，即通過將新聞計價商品化的方式，販賣報紙版面或新聞節目時段予廣告主，以供讀者或觀眾閱讀，從而獲得經濟利益的行為。由於法規的限制和媒體的自律，政治或政策宣傳是不被允許出現在廣告版面或時段以外地方，但是現在媒體為了生存都紛紛透過「置入性行銷」這種間接、迂迴的方式來包裝政治人物或政府政策。

在包裝政治人物方面，候選人容易在選舉期間藉由「置入性行銷」的方式宣傳政見，為自己造勢，但是這種宣傳方式已越來越受到民眾的質疑。如2014年的九合一選舉時，台北市長候選人連勝文就曾被質疑以「置入性行銷」的方式影響媒體作有利於己方的報道，引起了不小的風波。又如2016年上半年，中國時報誇讚花蓮水泥業與花蓮縣長傅崐萁報導超過百篇，同時不停批判現任台北市長柯文哲的政績與強調柯文哲失言（陳志東，2017），中國時報、花蓮水泥業以及花蓮縣長傅崐萁如此緊密相連，這不禁讓人懷疑是花蓮縣長傅崐萁運用「置入性行銷」的方式來宣傳自己的政績，以為參選台北市長鋪路。而鑒於中國時報和花蓮縣長傅崐萁如此緊密的關係，由中國時報主導的「縣長施政滿意度」調查所顯示的花蓮縣民對傅崐萁的施政滿意度高達82.6%這一調查結果必將遭到民眾的質疑。

在包裝政府政策方面，無論是中央還是地方政府都曾進行過「置入性行銷」，雖然美名為宣導公益或政策，但一些政令宣傳的目的不在於宣導公益或政策，而更多是為了讚揚首長個人或政府機關，故也引發了民眾的不滿。對此，各級政府紛紛承諾不再進行含有政治目的的「置入性行銷」，並將限制政府機關進行「置入性行銷」納入了預算法中，但是「置入性行銷」性質的政策宣導並沒有根絕，而是換了其他更加隱秘的方式，例如地方政府輪流找媒體公司協助辦理旅遊參訪，通過給媒體公司協辦費用替代新聞報導費用的方式，讓媒體幫助其宣傳政績。



「因為馬英九時代簽署，包括民進黨時代也簽署，不可以做置入性行銷，所以政府在預算法，不僅是承諾而已，而是預算法就修改了，政府若做置入性行銷就是違法的，可是還是有，只是變了一種方法」(B)


然而，無論是包裝政治人物還是包裝政府政策，「當這些宣導與正常的新聞版面幾乎融在一起，又沒有加上清晰的區分標籤，被偽裝成媒體本身的新聞呈現出來時，就有借媒體公信力替政治人物背書的嫌疑（廖元豪，2011）」，這必會影響民眾對於媒體清廉程度的評價。

而除了「置入性行銷」導致媒體貪腐外，媒體越趨濃厚的政黨偏向，也可能造成媒體呈現虛偽、欺瞞與掩飾之情形，從而影響民眾對於媒體清廉程度的評價。在台灣，媒體與政黨有著密切的聯繫，因而主流媒體往往在不同程度上呈現特定的政黨偏向，其中親藍（國民黨）媒體以《聯合報》為代表，而親綠（民進黨）媒體則以《自由時報》為代表。而在台灣主流媒體存在特定政黨偏向的背景下，媒體對於社會上發生的事件常以政治的角度思考，而非把重點放在該事件本身，因而就容易存在媒體為特定政黨粉飾形象的新聞作假行為，或者在特定政黨相關新聞處理上呈現一面倒的認同或批判、明顯偏離中立立場之情事。

肆、「行政主管」清廉程度較差的原因

多年的廉政民意調查都佐證本研究對於行政主管清廉程度評價的結果，中央和地方政府首長及主管的清廉評價在94年至104年十年的廉政民意調查中都落在受評的二十於種廣義公務人員清廉程度的中後段。

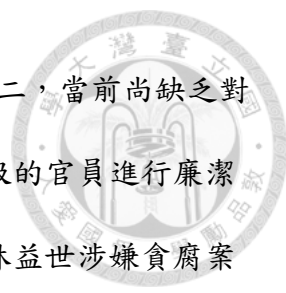
眾所周知，行政主管（含民選首長和政務官員）通常都位高權重，手握國家或地區重大政策之決策權力，若此時的權力慾望超越個人對民主的信念及民主囑



附，而又缺乏有效的制度對其進行充分監督與制衡時，行政主管恐會作出背離民眾信託的貪瀆情事，對國家和地區造成巨大甚至是難以撫平的影響或傷害。並且，正如孔子所言「子率以正，孰敢不正」，行政主管自身的廉政作為對一般公務員具有「上行下效」的影響。若行政主管存在貪贓枉法之情形和循私護短之心態，則其主管機構人員極有可能上行下效，鋌而走險，藉機圖謀私利，導致機構中發生集體貪污之傾向，從而嚴重破壞公部門的清廉形象。在陳水扁貪腐弊案的一審判決書中就指責到，陳水扁當知「一家仁，一國興仁；一家讓，一國興讓；一人貪戾，一國作亂」、「風行草偃，上行下效」不變之理，然而陳水扁卻公開高舉改革大旗，私下行貪腐之實，「親信權貴有樣學樣，官箴日漸敗壞，主管機構配合浪費公款僅為解決私人財務，財政部長必須戒慎恐懼安排私人職位，內政部長配合提供標案數據，可見一斑。」。同時，行政主管的貪污行為會降低民眾對政府的信任感，嚴重破壞台灣清廉社會的國際形象，國際透明組織東亞既南亞區高級主任廖燃在解讀2009年台灣「清廉印象指數」分數下降時就表示「由於媒體長期、而且大量報道陳水扁和他家人的貪污案，使得受邀參加評比的分析專家和商人，對台灣抱持負面的觀感」（中國新聞網，2009）。故而行政主管保持自身清廉對於台灣整體清廉至關重要。

然而，當前行政主管的清廉程度卻並不理想，其原因在於：第一，行政主管權力較大，較容易出現權力尋租¹⁷與企業主動受賄之情事，貪腐機會較大，如前南投縣長李朝卿就涉嫌利用經辦縣府120餘件工程機會，從最小的12萬元景觀改善工程到關乎人命的9460萬元道路風災搶修工程，其通通都向承包商收取了一成到一

¹⁷ 權力尋租是指政府官員或其他掌權者利用自己的權力或影響力為他人獲取不當利益的非法行為。



成五的回扣，總共收受賄款3173萬餘元（蘋果日報，2013）。第二，當前尚缺乏對行政主管有效的防貪措施，各機關內之政風單位難以對首長層級的官員進行廉潔監督，對此前法務部長曾勇夫就曾強調「發生行政院前秘書長林益世涉嫌貪腐案件，實因各機關內之政風單位不能無所不管，亦不可能滲透到每個角落，尤其屬於首長層級的。政風機構除非具有情資，否則不會去質疑首長的清廉（法務部綜合規劃司，2012）」。第三，由於行政主管位高權重，其廉政決心與作為對於其他公務人員具有顯著影響，因此相較於其他的公務人員，民眾對於行政主管的期待和標準更高，尤其是民眾直接選舉產生的民選首長，加之受「權利越大越容易腐敗」觀念的影響，民眾往往更不相信這群掌握國家或地區重大政策之決策權的行政主管能夠廉潔自守，故而民眾往往傾向於給予行政主管較低的清廉程度評價。

鑒於行政主管之清廉程度對於其他公務員具有「上行下效」的影響，也會顯著影響民眾對政府廉潔的看法，而當前對於行政主管之清廉程度評價並不理想，因此為了避免行政主管貪腐對台灣造成巨大負面影響，提升台灣整體清廉程度，如何加強對行政主管的廉政監督，以使行政主管主動保持清廉便應成為全社會思考的重點之一。

第二節 反貪機構之清廉程度分析

反貪機構是廉政治理的重要行為主體，其清廉程度與否直接影響了民眾對於政府廉政的信心，也直接關乎著反貪機構能否切實貫徹反貪政策，正鑒於反貪機構在廉政治理中的特殊性與重要性，本節將反貪機構拆分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構以便對反貪機構之清廉程度進行更深入的分析。由調查結果可以發現，見圖4-3，可以發現社會菁英對檢察署、調查局、廉政署和政風機構的清廉



程度評價都相當高，四者的清廉程度評價均高於社會菁英對台灣整體清廉程度的評價（6.01分），而四者清廉程度的排序，依次為廉政署（7.01分）、政風機構（6.50分）、檢察署（6.30分）和調查局（6.19分）。下面就逐一討論廉政署、政風機構、檢察署和調查局之清廉程度。

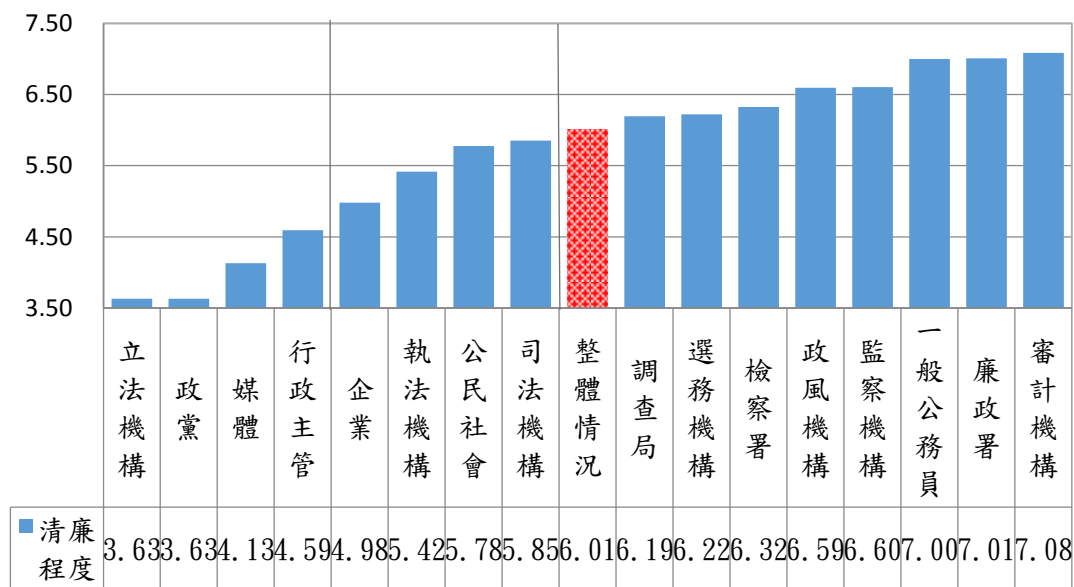


圖 4-3 台灣整體和各廉政支柱的清廉程度（細分）

壹、廉政署之清廉程度

社會菁英對廉政署清廉程度評價的平均數為7.01分，高於其他反貪機構，也高於其他廉政支柱，顯示了社會菁英對於廉政署清廉程度的肯定，也代表著廉政署作為廉政專責機構起到了很好的表率作用。為此有必要瞭解廉政署之所以能獲得如此高肯定的原因：

第一，廉政署業務性質較為單純，較能保持廉潔的形象。相較於檢察署、調查局或者其他機構，廉政署作為台灣廉政專責機構，執掌業務較為單純，即台灣廉政政策的規劃與推動、以及肅貪、反貪和防貪之工作，因此與外界較不會有過於複雜的接觸，並且裁量權力有限，較不會受到不法人士的收買，故相對清廉。

「檢調他們，除了公務員之外還會接觸很多私領域的人員，比如說公司



企業，他們的誘惑就會比較多。」(D)

第二，廉政署人員對於貪污樣態更為瞭解，知法犯法的可能性更低。反貪機構為廉政治理最密切相關的機構，主要職責在於通過反貪、防貪、肅貪的手段打擊腐敗以減少腐敗的發生，故而相較於其他廉政支柱，反貪機構對貪污樣態最為熟悉。而反貪機構中，由於檢察署和調查局並非專司于廉政工作，其成員未必瞭解貪污的整個樣態，包涵貪污的形成、原因、表現以及後果。而政風機構雖專司于廉政工作，但是由於其主要業務範圍在於預防貪瀆行為發生以及從事行政肅貪，未涉及貪污案件的司法調查與偵辦，因此同樣未能完全瞭解貪污的整個樣態。但廉政署作為廉政專責機構，專司廉政工作，且同時執掌司法肅貪和行政肅貪，對於貪污的整個樣態最為熟悉，更瞭解貪污的嚴重後果，因此廉政署人員可能會更加重視貪污的防範，知法犯法的可能性更低，從而更可能保持自身的清廉。

「因為你（廉政署）對整個貪污從上游到下游，你最瞭解，所以理論上
你知法犯法的機會最少」(A)

貳、政風機構之清廉程度

社會菁英對政風機構清廉程度評價的平均數為6.59分，高於台灣整體清廉程度，為高度清廉之機構。相較於其他反貪機構，政風機構之清廉程度在分數上略低於廉政署，略高於檢察署和調查局，下面就政風機構之清廉程度進行簡要分析。

之所以社會菁英對於政風機構之清廉程度予以較高的評價，其原因與政風機構之職務性質有較大的關係。政風機構的法定執掌包括：政風法令的宣導、貪腐不法的預防、政風興革建議、政風考核獎勵建議、公務機關的維護等工作，工作內容都是圍繞著預防機關腐敗和整飭整治之風，故執掌業務較為單純。且工作對



象僅為機關內部人員，政風機構與外界較無複雜接觸。同時，由於工作為預防機關腐敗和整飭整治之風，故政風人員多本著正人先正己之要求，涉貪較少。


而由上可見，政風機構之清廉程度被予以肯定的原因與廉政署相似，然而在全數上政風機構之清廉程度卻略低於廉政署，原因主要在於相較於廉政署的獨立性較強，民眾對廉政署較不會有無法保持中立之疑慮，而政風機構處於二元領導結構之中，政風人員既受上級政風機構之指揮監督，還需秉承機關首長之命令，在這種情況下，民眾可能懷疑政風機構存在包庇機關人員貪污之情形，從而影響政風機構之清廉程度觀感。

參、檢察署之清廉程度

社會菁英對檢察署清廉程度評價的平均數為 6.32 分，高於台灣整體清廉程度，為高度清廉的機構。相較於其他反貪機構，檢察署的清廉程度分數略低於廉政署和政風機構，略高於調查局。下面就簡要分析影響檢察署之清廉程度評價的原因：

第一，檢察機關權限較大，發生貪腐機會較大。檢察官為偵查程序的主導者，主導各類案件的偵查及起訴，裁量權力較大，從而難免吸引一些不法人士試圖透過收買檢察官的方式以獲得不起訴或是司法裁決中的有利位置，因此檢察官發生貪腐的機會較大，容易讓人質疑其清廉程度。

第二，檢察機關之貪污事件較常出現在新聞版面上。近幾年檢察官涉貪案件較常出現在新聞媒體上，例如前高檢署檢察官陳玉珍包庇賭博電玩與收賄 2300 萬新台幣、前高雄地檢署檢察官井天博以簽結案件為籌碼換取馬來西亞礦產投資權、前台北地檢署黃隆豐收賄 70 萬元等。而新聞媒體是影響民眾廉政評價的重要因素之一，據 104 年廉政民意調查顯示，有高達五成四左右（54.3%）的民眾對



中央政府清廉表現的印象主要來自電視，其次是網絡（10.9%）、報紙（7.7%）與朋友（5.0%），再其次是鄰居（1.4%），而基於個人經驗做出清廉程度評價的僅為1.0%，民眾對於縣市政府清廉與否的印象來源結構基本與中央政府清廉表現來源相似。媒體對檢察官貪腐弊案的曝光與擴散，必然影響民眾對檢察署清廉程度的評價。


「大概是應該他們不接觸這四類人（檢調廉政風），所以他只能憑藉媒體，而媒體上關於檢察官報導不清廉又是最多的，還有法官之類的是最多的，所以他就認為那邊比較不清廉」(C)

第三，相較於調查局、廉政署和政風機構，社會大眾對於檢察官的工作存在更多期待，若檢察官所偵辦的案件不符合民眾的預期時，民眾就可能懷疑檢察官辦案不公正、甚至存在貪瀆失職的情況。根據「104年度全國民眾犯罪被害暨政府維護治安施政滿意度調查」顯示，76.5%的台灣民眾不相信檢察官辦理案件具有公正性，而當民眾不信任檢察官辦理案件的公正性時，檢察官的清廉程度也將受到影響。

肆、調查局之清廉程度

社會菁英對調查局清廉程度評價的平均數為6.19分，為高度清廉的機構，在數值上略高於台灣整體清廉程度，略低於其他反貪機構（廉政署、政風機構和檢察署）之清廉程度，故下面就簡要探討影響調查局之清廉程度評價的因素：

第一，調查局的業務特性使得其透明度較低。調查局執掌業務複雜，包含防止內亂與外患、保護「國家」機密、貪瀆防止和賄選查察、「國內」安全調查、防制非法槍械、經濟犯罪與洗錢等。依業務性質的不同可將其執掌業務分為偵辦業



務和情報業務，然而由於調查局偵辦業務有偵辦不公開的原則，情報業務因涉及機密內容因此也無法公開，因此調查局之業務都較不適合公開，調查局的透明度也就相對較低，從而使得調查局總給人以神秘的感覺。而業務不公開、透明度低，不僅使得外部力量難以對其進行有效的監督，同時也可能使得調查局內不法成員將業務不公開作為掩蓋自己貪污弊案不被揭露的「武器」，而逃避法律的懲處。

「調查局在公務體系中最为神秘、最低調、最可怕……所以他會認為他不是公正辦案的，他是受政治利益的影響，或者受企業金錢利益的影響」

(B)

第二，調查局因業務需要，與地方各式人士接觸較為緊密，若接觸過程中分際拿捏不當，則容易招人質疑。由於調查局掌管業務較為複雜，據點人員需要對所轄地區有所掌握，已進行情報收集之工作。因此，據點人員需要時常與轄區內之各政府機關、政治團體、軍事單位、金融機構、社運團體、資訊媒體等交流與交涉。但在與地方各式人員打交道的過程中，若來往的分際拿捏不妥適，即容易讓人質疑，因此難以建立其公正、清廉之形象（喻璿，2012）。

第三節 個人背景對社會菁英清廉程度評價的影響

如進一步觀察不同背景的受訪者對整體及各廉政支柱清廉程度評價的看法，可以發現性別的差異並未使其評價在統計上呈現顯著差異，但是年齡和職業對社會菁英的清廉程度評價卻有不同程度的顯著影響，下面就對年齡和職業的影響進行詳細闡述。同時，鑒於反貪機構是廉政治理的重要行為主體，在探究年齡和職業差異對社會菁英清廉程度評價的影響時，也將一併探究這兩個要素對反貪機構細分部分（檢察署、調查局、廉政署和政風機構）之清廉程度評價的影響。



壹、年齡差異對社會菁英清廉程度評價的影響

在年齡差異影響方面，運用差異分析，可以發現年齡的差異對社會菁英清廉程度評價的影響僅體現在對台灣整體清廉程度的評價上，見表 4-1，對於各廉政支柱清廉程度的評價，年齡因素則並未呈現顯著差異，對於反貪機構細分部分（檢察署、調查局、廉政署和政風機構）之清廉程度評價也未呈現顯著差異。

若進一步採用 Scheffe 事後檢定來判定不同年齡段之間對於台灣整體清廉程度評價是否存在顯著差異，可以發現只有 30 至 39 歲與 40 至 49 歲的社會菁英之間呈現顯著差異，30 至 39 歲的社會菁英對台灣整體清廉程度的評價最低，平均數僅為 5.36 分，遠低於 40 至 49 歲的社會菁英對台灣整體清廉程度的評價（6.76 分），兩者清廉程度評價相差高達到 1.40 分。

表 4-1 年齡對社會菁英整體清廉評價影響之差異分析

依變項	自變項	平均數	標準差	F	顯著性	Scheffe 事後檢定
台灣整體 清廉程度	20至29歲	6.33	0.577	3.284*	0.014	30至39歲評價 <40至49歲評價 (顯著性: 0.017*)
	30至39歲	5.36	1.659			
	40至49歲	6.76	1.272			
	50至59歲	6.04	1.792			
	60歲以上	5.70	1.645			

說明：* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究整理

貳、職業差異對社會菁英清廉程度評價的影響

在職業差異影響方面，運用差異分析，可以發現公務員與非公務員對於反貪機構、審計機構、一般公務員、監察機構、執法機構、選務機構、司法機構和台灣整體的清廉程度都存在顯著差異，見表4-2。對於這些呈現顯著差異的部門或機



構，公務員與非公務員的清廉程度評價差距都在1分以上，其中對反貪機構清廉程度的評價差異最大，達到了1.69分，其次依序是對審計機構清廉程度的評價差異1.49分、對一般公務員清廉程度的評價差異1.38分、對監察機構清廉程度的評價差異1.37分、對執法機構清廉程度的評價差異1.30分、對選務機構清廉程度的評價差異1.22分、對司法機構清廉程度的評價差異1.20分，而對台灣整體清廉程度的評價差異最小為1.07分。

表 4-2 公務員與非公務員清廉程度評價的差異差異

依變項	自變項	平均數	標準差	評價差異	F	顯著性
反貪機構 清廉效果	公務員	6.89	1.603	1.69	18.202 ^{***}	0.000
	非公務員	5.20	1.991			
審計機構 清廉效果	公務員	7.40	1.670	1.49	11.398 ^{**}	0.001
	非公務員	5.91	2.503			
一般公務員 清廉效果	公務員	7.29	1.487	1.38	12.14 ^{**}	0.001
	非公務員	5.91	2.295			
監察機構 清廉效果	公務員	6.89	1.648	1.37	11.591 ^{**}	0.001
	非公務員	5.52	1.951			
執法機構 清廉效果	公務員	5.69	1.705	1.30	10.129 ^{**}	0.002
	非公務員	4.39	1.877			
選務機構 清廉效果	公務員	6.48	1.986	1.22	7.092 ^{**}	0.009
	非公務員	5.26	1.815			
司法機構 清廉效果	公務員	6.11	1.927	1.20	6.322 [*]	0.013
	非公務員	4.91	2.334			
台灣整體 清廉效果	公務員	6.24	1.525	1.07	7.988 ^{**}	0.006
	非公務員	5.17	1.850			

說明：* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究整理



而之所以公務員與非公務員之間的清廉程度評價差異呈現較大的差異，主要原因在於兩者與政府機關接觸和瞭解程度不同，而公務員的清廉程度評價更能體現客觀事實。因為對非公務員而言，他們與政府機關的接觸並沒有公務員來得多，對政府內部運作也不如公務員瞭解，他們更容易受制于資訊不對稱而做出落於事實的評價，並且更容易受到大眾媒體的影響，僅反映自身的主觀感受。而公務員對於政府機構運作的情形則相當熟悉，他們是最為關鍵的資訊來源者，政府機構的員工對於政府內部運作以及制度推動的觀感實能反映出政府廉能現況的實際情形（洪永泰等，2007）。由此可見，公務員的清廉程度評價是瞭解當前廉政建設情況的重要手段。而將公務員與非公務員對台灣整體清廉程度的評價分數轉化成百分制，與「清廉印象指數」相對照，顯然公務員對台灣整體的清廉程度評價（62.4分）更接近台灣近五年來的「清廉印象指數」得分（61至62分之間），而非公務員對台灣整體的清廉程度評價（51.7分）則明顯較低，這也驗證了公務員的清廉程度評價更能體現客觀事實。

再進一步，將反貪機構細分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，以對公務員與非公務員清廉程度評價差異最大的反貪機構進行更細緻的觀察。從本研究的結果來看，見表4-5，可以發現：公務員和非公務員對於這四個機構的清廉程度評價都存在顯著差異，其中對於檢察署的清廉程度差異最大為1.85分，其次是政風機構1.81分，廉政署1.73分，而對於調查局的清廉程度評價差異最小，為1.40分。然而，儘管公務員和非公務員對於這四個機構清廉程度的評價都存在顯著差異，但是公務員和非公務員都一致認為廉政署為這四者中清廉程度較好的機構，其次是政風機構。但是，對於檢察署和調查局誰的清廉程度為這四者中稍差的，公務員和非公務員的看法則不同，公務員認為調查局之清廉程度稍差，而非公務員則

認為檢察署之清廉程度稍差。

表 4-3 職業對檢、調、廉、政風清廉評價影響的差異分析

依變項	自變項	平均數	標準差	評價差異	F	顯著性
檢察署 清廉效果	公務員	6.72	1.862	1.85	16.556 ^{***}	0.000
	非公務員	4.87	2.181			
調查局 清廉效果	公務員	6.49	1.836	1.4	10.294 ^{**}	0.002
	非公務員	5.09	1.975			
廉政署 清廉效果	公務員	7.38	1.676	1.73	16.154 ^{***}	0.000
	非公務員	5.65	2.309			
政風機構 清廉效果	公務員	6.98	1.739	1.81	16.099 ^{***}	0.000
	非公務員	5.17	2.462			

說明：* p<0.05，** p<0.01，*** p<0.001。

資料來源：本研究整理

第四節 小結

本章從清廉程度的維度評估了台灣廉政體系建設情況。

首先，瞭解社會菁英對台灣整體清廉程度的評價。社會菁英對台灣整體清廉程度評價的平均數為 6.01 分，表示社會菁英認為台灣整體相對清廉，但尚有提升空間。若將此分數轉化為百分制，則與台灣近五年的「清廉印象指數」得分相當接近，這說明台灣當地社會菁英與國際菁英（主要指知識菁英和經濟菁英）對台灣整體清廉程度的評價基本一致。

然後，瞭解社會菁英對十三根廉政支柱之清廉程度的評價。採用等距分組的方式，可將這十三根廉政支柱分為三類：第一類為高度清廉支柱，包含審計機構、



一般公務員、監察機構、反貪機構和選務機構；第二類為中度清廉支柱，包含司法機構、公民社會、執法機構和企業；第三類為低度清廉機構，包括行政主管、媒體、立法機構和政黨。為了改善低度清廉支柱之清廉程度，提升台灣整體清廉程度，本研究著重探討了低度清廉支柱清廉程度較差的原因。

然後，瞭解社會菁英對檢察署、調查局、廉政署和政風機構的清廉程度評價。鑒於反貪機構為廉政治理的重要行為主體，其清廉程度與否直接影響了民眾對於政府廉政的信心，也直接關乎著反貪機構是否會切實貫徹反貪政策，故本研究將反貪機構拆分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構以對反貪機構之清廉程度進行更深入的分析。從結果來看，社會菁英對檢察署、調查局、廉政署和政風機構的清廉程度評價都相當高，對這四者清廉程度的排序，依次為廉政署、政風機構、檢察署和調查局，而本研究也對這四者之清廉程度評價進行了簡要的分析。

最後，瞭解社會菁英個人背景對其清廉程度評價的影響。可以發現年齡和職業對社會菁英的清廉程度評價存在不同程度的顯著影響：(1) 在年齡上，年齡的差異對社會菁英清廉程度評價的影響僅體現在對台灣整體清廉程度的評價上，其中 30 至 39 歲的社會菁英對台灣整體清廉程度的評價最低；(2) 在職業上，公務員與非公務員對於反貪機構、審計機構、一般公務員、監察機構、執法機構、選務機構、司法機構和台灣整體的清廉程度都存在顯著差異。若進一步的，將反貪機構分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，可以發現兩者對於這四個機構的清廉程度評價都存在顯著差異，並且雖然兩者都一致認為廉政署為這四者中清廉程度較好的機構，但是公務員和非公務員對於四者中清廉程度誰稍差的想法則不同，公務員認為調查局之清廉程度稍差，而非公務員則認為檢察署之清廉程度稍差。

第五章 社會菁英的反貪效果評價

國際透明組織的「國家廉政體系」架構強調若要保證廉政體系的穩定，就需要設法平衡各廉政支柱的支撐力。這就要求各廉政支柱在改善自身清廉程度的同時，還需要積極投身于廉政治理之中，承擔各自的反貪責任，並藉由互相監督與制衡，形成一個高效的反貪腐網絡。而各廉政支柱反貪效果的強弱和平衡與否，為反貪網絡能否真正起到治理貪腐作用的重要因素之一。為此，在前文從清廉程度的維度進行衡量之後，本章將從反貪效果的維度，對這十三根廉政支柱進行另一層面的觀察。本研究首先在第一節中瞭解社會菁英對於各廉政支柱反貪效果的評價，並探究反貪效果處於後段的廉政支柱反貪效果不理想的原因；其次，鑒於反貪機構為廉政治理最重要的機構，在第二節中將反貪機構拆分為更小的分析單位，以更深入的 분석反貪機構的反貪效果；接著，在第三節中比較了各廉政支柱清廉程度與反貪效果排名，觀察清廉程度和反貪效果排名落差較大的廉政支柱之成因；最後，在第四節中探究受訪者個人背景對社會菁英反貪效果評價的影響。

第一節 廉政支柱的反貪效果評價

觀察社會菁英對十三根廉政支柱反貪效果的評價（10分為非常有效，0分為完全無效），見圖5-1，採用等距分組¹⁸（組距為0.62分）的方式，將十三根廉政支柱之反貪效果分為三類：

第一類為高度有效支柱，反貪效果評價在6.22至5.60分之間，包含司法機構透過起訴或其它方式致力於反貪的效果（6.22分）、一般公務員之採購程序對加強採

¹⁸此處採用等距分組的方式，同樣是為了使分組能達到組內各廉政支柱之反貪效果相對一致，而組間反貪效果呈現較大的差異。十三根廉政支柱之反貪效果的全距為1.86分，各組相等的組距為0.62分，分界點為4.98分（最低分加上組距）和5.60分（最高分減去組距）。



購過程廉潔的效果（6.14分）、反貪機構調查並揭露貪污案件的效果（6.02分）、審計部對行政機構決算進行審核的效果（6.09分）、新聞媒體揭露貪污案件的效果（5.88分）；

第二類為中度有效支柱，反貪效果評價在5.60至4.98分之間，包含執法人員之相關規範對確保執行勤務過程廉潔的效果（5.54分）、非營利性組織推動社會課責以及關注與揭露貪污案件的效果（5.52分）、中央選舉委員會對競爭過程的公正與廉潔進行監督和管理的效果（5.47分）、監察院所具有調查、查核、糾正之職權的肅貪效果（5.35分）以及民營企業參與和支持反貪行動的效果（5.01分）；

第三類為低度有效支柱，反貪效果評價在4.98至4.36分之間，包括行政主管監督一般公務員廉潔行為的效果（4.61分）、立法委員主動對行政機構實施廉政監督的效果（4.55分）以及政黨對公共問責和反貪污給與關注的效果（4.36分）。

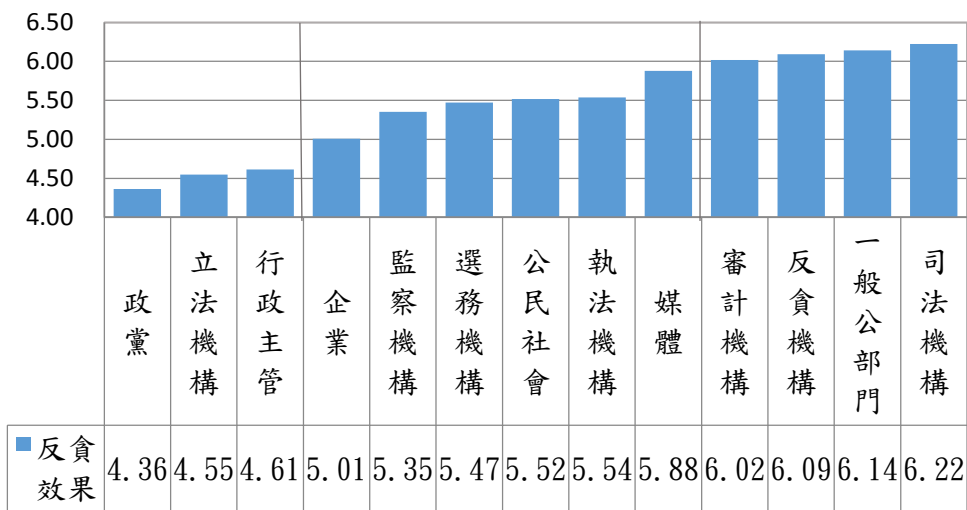


圖 5-1 各廉政支柱的反貪效果

鑒於廉政治理有賴每一根廉政支柱的共同努力與配合，若某些廉政支柱的反貪力度較為薄弱，就會影響廉政治理整體的效用，因此為了強化廉政治理的成效，促使台灣廉政體系越趨完善，就有必要提升低度有效支柱的反貪效果。故下面就對政黨、立法機構、行政主管之反貪效果較差的原因進行深入分析。



壹、「政黨對公共問責與貪污案件給予關注的效果」不佳的原因

第一，政黨本身較易發生貪腐事件，為了政治聲譽，政黨可能更願意選擇掩蓋黨內弊案，而不是給與關注。在台灣民主發展的過程中，不難發現政黨為了爭奪或鞏固執政權，可能在有形或無形中與地方黑道或派系力量做結合。此時政治權力、暴力、金錢便會滲透到選舉之中，導致賄選及選舉暴力之情事，並且在政黨獲得中央或地方的執政權后，政黨仍有可能與財團保持著「金權交易」的關係。故相較於對公共問責與貪污案件給予關注，政黨更可能傾向於掩蓋自身內部的貪腐弊案。

第二，政黨更多是將貪污案件作為政黨之間攻訐的手段，對於自身黨員的貪污案件常常未能嚴肅對待與認真反思。由於貪污事件對於政治人物的公眾形象向來具有極大的殺傷力，尤其是在各類選舉期間。因此，自台灣政治環境開放後，每逢選舉、或受矚目的貪污事件發生於某一政黨時，其他政黨或政治人物通常會將此某個政治人物的貪腐事件上升至整個陣營的貪腐問題，藉此來攻訐並削弱對方陣營、爭取選民支持己方陣營。例如在馬英九政府重要政治人物林益世、賴素如和李朝卿相繼陷入重大貪瀆案件之後，民進黨立委潘孟安就曾公開表示「這些馬英九保證過、力挺過的藍營重量級政治人物紛紛在一年陷入重大貪瀆風暴，證明腐敗始終是國民黨的本質」，同樣是民進黨立委的管碧玲也表示到「貪腐就是國民黨的組織文化……一個仰賴黨產來進行利益分配的政黨，一定是從下而上都充滿了利益結構，怎麼可能不貪腐」(自由時報，2013)。然而，對於所屬政黨政治人物的貪腐弊案，政黨多緘默以對、抑或採用開除黨籍等手段急于與之擺脫關係。在陳水扁弊案曝光之後，曾公開支持陳水扁的前中央研究院長李遠哲就發表公開聲明殷盼民進黨「深刻檢討，以後功補前過，俾不負人民寄託」，但自蔡英文接任



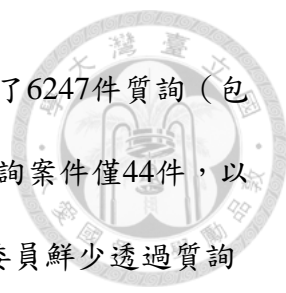
黨主席以來，民進黨多礙於獲得深綠選民的投票而對陳水扁弊案，不是含糊其辭地說支持陳水扁，不然就是避而不談，從未正視陳水扁貪污弊案以及過去執政期間的錯誤政策，也沒有讓民眾看到絕大多數的民進黨重要人士對貪污濫權的痛恨以及堅定的廉政承諾。

貳、「立法委員主動對行政機構實施廉政監督的效果」不佳的原因

第一，立法機關沒有調查權，難以對行政機關進行廉政監督。在西方國家三權分立的思維中，調查權乃立法權及司法權得以發揮功效，并制衡行政權的基礎。但在台灣實行的五權分立制度中，立法院主要是透過立法權與預算權來制衡行政機關，而西方國會中的調查權則被分離出立法院之外，由另設的監察院行使，并賦予其監察權、彈劾權和審計權。正是由於立法機關沒有調查權，難以對行政機關進行廉政監督。並且立法機關人員認為當前已有監察院、政風機構等專責防弊機構，因此通常也不會將對行政機關的廉政監督視為其主要責任。

「立法院現在有預算權和立法權，他應該有調查權，調查權可以辦理政府的貪污。但是現在這部分交給了監察院，監察院就是辦理行政體系貪污等。立法院沒有調查權的關係，其實它很難做廉政監督……除了監察院外，行政體系有檢調系統，它也會做廉政調查。所以立委不會把重點放在這裡，一方面沒有能力做，另一方面已經有人在做了」(B)

第二，立法機構對於行政機構廉潔行為的關注不夠。儘管由於立法機構沒有調查權難以對行政機關進行廉政監督，但是立法委員等民意代表可以透過質詢來督促行政機關廉潔自律，這通常也較能引起行政機構對廉政的重視，從而讓行政機關檢視與補強現有的廉政政策。然而，以第八屆立法委員的質詢為例，根據行



政院「質詢案件管理系統」，在四年的任期中，立法委員共提出了6247件質詢（包含專案質詢與施政質詢），但以「貪污」為關鍵詞能查詢到的咨詢案件僅44件，以「廉政」為關鍵詞能查詢到的咨詢案件也不過50件，顯見立法委員鮮少透過質詢來主動對行政機構實施廉政監督，立法機構對於行政機構廉潔行為的關注不夠。

叁、「行政主管監督一般公務員廉潔行為的效果」不佳的原因

第一，行政主管（含民選首長和政務官員）反貪意願和能力不強，對於反貪治理的重視不夠，少數行政主管更是自身就涉及貪腐弊案。在這種情況下，行政主管就可能存在縱容下屬貪腐之情事，或未能嚴肅處理貪腐之人員，甚至是引導下屬配合自己從事貪腐行為，此時就難以談及行政主管監督一般公務員的廉潔行為了。當因受長官影響下，下屬人員大多聽命服從辦事，甚少畏懼，因此在長官影響的支配下，並基於錢財的誘惑下，部屬也就不得不配合貪腐行為的發生（羅之良，2012）。

「公務體系有很多關卡，如果只有你覺得可以做，不可能，一定有問題，因此如果有關卡問題，一定是整體問題……這種情況說不定行政主管賺得比較多，怎麼可能他監督我。」(B)

第二，行政主管（含民選首長和政務官員）不僅可能不主動承擔監督一般公務員廉潔行為的職責，還可能不支持和不配合反貪工作。眾所周知，行政主管應該鼓勵員工依法行政，拒絕貪腐誘惑，趨吉避險，使同仁免受不當外力困擾而誤觸法網，這是他們責無旁貸的職責。為了履行這一監督職責，行政主管應該具備強烈的改善廉政行為之意願，公開做出建立廉能政府和社會的承諾，加大對反貪工作的支持力度，重視政風機構工作，讓政風機構協助自己監督主管機關人員，



避免主管機關內發生貪污行為。當機關內部出現政風問題，機關首長及各級主管應與政風單位緊密共事，並提供政風單位得以順利進入機關業務過程的管道，是政風機構順利開展工作的重要前提。然而，陳俊明（2008）卻指出，反觀台灣現況，可能聽聞政風人員提及相關業務能否順利推動，取決於所屬機關首長是否支持或重視的「現實」，其中所隱含的便是機關首長不但未必明確展現對政風工作的承諾，甚至阻礙相關工作的進行。若行政主管不支持政風工作，甚至阻礙政風工作的開展，使得政風機構難以發揮其協助行政主管監督下屬廉潔行為的作用，這樣不僅可能造成機關內部的貪污弊案被掩蓋過去，使得不法公務人員得不到應有的懲處，更可能造成其他公務人員產生僥倖心態，而使機關內部的貪污問題更加嚴重。因此，李偉銓（2014）就指出行政機構或行政首長不積極配合是致使當前貪污犯罪獲得不起訴或無罪判決比率相當高的原因之一。故行政主管不支持、不配合政風工作的反貪工作，不僅表明行政主管並未起到監督一般公務員廉潔行為的作用，甚至還可能是在變相縱容一般公務員的貪腐行為。

第二節 反貪機構之反貪效果分析

貪腐嚴重危害政治文明和經濟持續發展，侵蝕社會民主政治基礎，故而剔除貪腐毒瘤是所有政府的重要使命和任務之一。然而，由於貪腐行為具有高度隱密性，較其他犯罪行為更不易察覺，因此貪瀆案件的發掘與調查當然離不開專業的反貪機構。而反貪機構調查和揭發貪污案件的效果將決定了貪腐弊案能否得以曝光以及涉案人員能否得到應有懲處。而政府打擊貪污弊案的情況當然會影響到整個社會的清廉程度，故反貪機構的反貪效果對整體清廉程度評價有著顯著影響。鑒於反貪機構之反貪效果的特殊性與重要性，因此本研究將反貪機構拆分為檢察



署、調查局、廉政署和政風機構以便對反貪機構之反貪效果進行更深入的觀察。

從調查結果來看，見圖5-2，可以發現社會菁英對檢察署、調查局、廉政署和政風機構之反貪效果評價都相當高，都為高度有效機構，而社會菁英對於這四者反貪效果的排序，由高到低，依次為檢察署（6.44分）、調查局（6.08分）、廉政署（5.99分）和政風機構（5.85分）

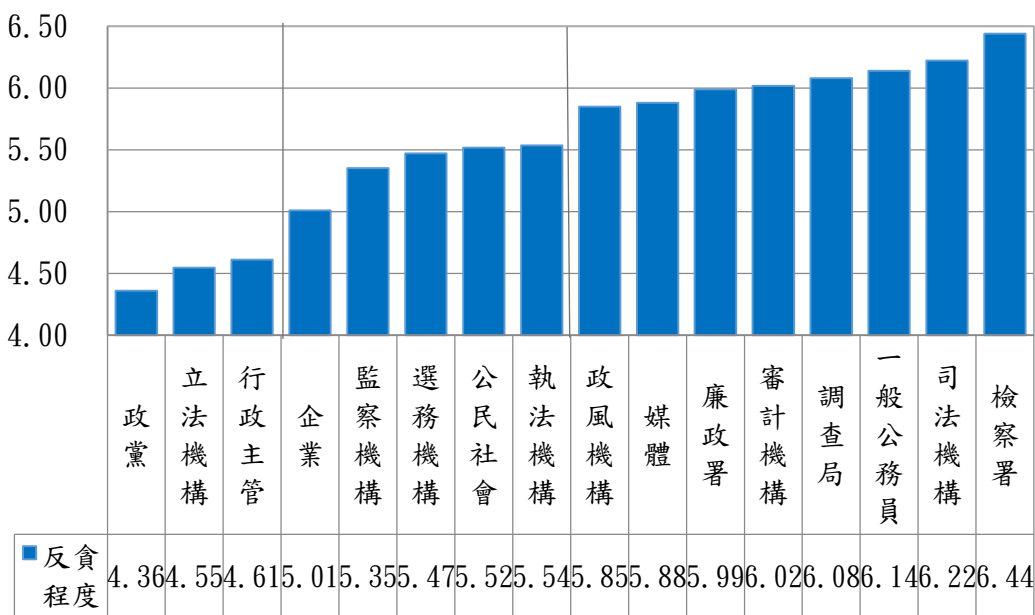



圖 5-2 各廉政支柱的反貪效果（細分）

壹、檢察署之反貪效果

社會菁英對檢察署反貪效果評價的平均數為6.44分，在數值上高於其他反貪機構，也高於其他廉政支柱之反貪效果，這表明社會菁英高度肯定檢察署之反貪成效。從實務運作上看，檢察署每年起訴貪污案件386件（陳力葦，2015），可見檢察署偵辦起訴上有所成效。

檢察署之反貪效果受到如此大的肯定，其主要原因：檢察署為台灣唯一的偵查主體，若廉政署與調查局於偵辦過程中，認為需要檢察官指揮會報請地檢署指揮偵辦，並且對於經廉政署與調查局調查證明涉有犯罪嫌疑者，也會移（函）送



檢察機關。檢察署在運用司法警察權進行犯罪偵辦與收集證據之後，會依規定作出起訴、緩起訴、職權不起訴、不起訴處分，或予以簽結。同時，檢察機關還負責執行貪污犯罪之沒收、追繳、抵償。由此可知，檢察署負責的多為偵辦貪污案件後端的工作，權限較大。相較於調查局、廉政署和政風機構主要負責偵辦貪污案件前端的調查與取證工作，檢察署所負責的後端起訴與執行懲戒對公務員的警醒和震懾作用更大，故而使檢察署表現出更強的肅貪能量。

貳、調查局之反貪效果

社會菁英對調查局反貪效果評價的平均數為6.44分，在數值上為反貪效果前五的機構，表明了社會菁英認為調查局的反貪效果相當好。相較於其他反貪機構，調查局之反貪效果在分數上略低於檢察署，略高於廉政署和政風機構。從實務運作上看，調查局每年平均可移送貪污案件274件（陳力葦，2015）。為此下面就對調查局之反貪效果評價較好的原因進行深入的檢視：

第一，調查局擁有豐富的肅貪經驗與充沛的人力。調查局一直為台灣肅貪之主力機構，自成立開始就被賦予了司法警察權，在以往的辦案中累積了豐富的肅貪經驗。並且當前調查局擁有肅貪人力595人，涵蓋了調查局廉政處、各調查局處（站）之肅貪科（組）以及專責偵辦重大案件之北、中、南、東四個機動工作站人員，但尚不包含可提供支援與協助肅貪偵辦的各縣市調查局據點人員。而這些數量充沛且富有豐富經驗的肅貪人力，正是調查局維持較強偵辦能量的保障。

第二，調查局有外勤據點，搜集情資能力較強。調查局據點負責所在地區所有的調查局工作，對於當地政、經、人、事、地形等，均有所瞭解。由於工作需要，調查局外勤據點人員必須常與他人大量交換資訊，在此過程中就更容易獲知

或搜集到貪腐弊案的「蛛絲馬跡」。並且，對於調查與揭發貪污案件而言，最重要的就是擁有豐富的情報來源，調查局強大的情資搜集能力易給民眾產生調查局「無所不知、無所不曉」的印象，因此在對調查局反貪效果進行評判時較易給其高分。

「調查局有外勤，那你也知道廉政案件最重要就是情資，它有據點去外面機關，跟公務人員打交道，它比較能夠知道當地的生態結構是怎麼樣……因為這種偵辦是需要秘密進行，他們覺得你們（調查局）好像很厲害，什麼都知道……就像以前做一些政治搜情，所以因為我們有在做這種工作，他覺得這些東西是調查局那邊掌握的，他應該會很清楚這些政商關係。」(C)

叁、廉政署之反貪效果

社會菁英對廉政署反貪效果評價的平均數為5.99分，為高度有效的支柱，表明了社會菁英對於廉政署反貪效果的肯定。從實務來看，廉政署每年平均移送77件貪瀆案件（陳力葦，2015）。但是在反貪效果評價數值上，廉政署略低於同為反貪機構的檢察署和調查局，因此有必要檢討當前廉政署調查并揭發貪污案件的效果稍顯不足的原因：

第一，廉政署肅貪人力較少。廉政署專責肅貪人力為120人，相較於調查局肅貪人力595人，明顯略為精簡，「因此有些較有爭議的案件，如圍標案件等，皆還是希望調查局可以幫忙處理，造成其雖定位為廉政專責單位，但配置人力卻無法完全負荷相關工作（喻璿，2012）。」

第二，廉政署從事司法肅貪時間較短，機構人員的肅貪經驗尚不豐富。廉政署的前身為法務部政風司，主要是負責監督并管理全台各政風機構，由於未被賦




予司法警察權，政風司基本未涉及司法肅貪。在政風司整合提升為廉政署后，廉政署才擁有賦有司法警察權的廉政官，才開始從事司法肅貪調查工作，故廉政署從事司法肅貪時間較短。且廉政署專責肅貪人力又主要是以調查局、檢察官、警方和政風人員為主，除了調查局調過來的人員之前就熟悉從立案、調查、搜證、報請指揮、寫移送書交給檢察官整個肅貪調查流程外，其他人員之前的工作都未曾真正完成過整個肅貪流程。例如政風人員更多只負責文書查處，對於其他的偵辦作為並不熟悉，故而廉政署肅貪人力多需要進行再培訓之後才能勝任司法肅貪工作。而正是由於廉政署成立之後才開始擁有和培訓擁有司法警察權的肅貪調查人員，故廉政署肅貪調查的經驗尚不如檢察署、調查局來得豐富。

「廉政署五年前成立後，它才開始有檢察官進駐，它才訓練了一批比較真的懂肅貪的工作人員，在這之前它比較受限於沒有司法警察權，所以它之前真的比較沒有這樣的能力」(A)

第三，廉政署情資搜集能力有限。相較於調查局在每個縣市都擁有外勤據點，負責情報資料之搜集及案件線索之發掘，且調查局與地方人士多有資訊交流，較為瞭解地方政商生態，廉政署在地方上僅有北部、中部、南部地區調查局，與地方接觸的面不及調查局據點來得廣與深，對地方政商生態也較不熟悉，因此廉政署在地方上的情資搜集能力有限，從外部自主發掘貪污弊案的能力也相對較弱。

「他們(調查局)是每個縣市都有，甚至是每個鄉鎮都有設置據點，他們的工作面比較廣。我們是點，我們沒辦法」(E)

然而，儘管廉政署當前偵辦能量有所不足，從103年至105年台灣高等法院檢察署新收貪瀆案件之統計數據來說，廉政署移送貪瀆案件的件數或人數不如調查局(廉政署移送267案、820人；調查局計移送477案、2565人)。但是若比較廉政



署和調查局肅貪人員的平均偵辦能量，廉政署平均每位肅貪人員偵辦0.326件（267/820），而調查局平均每位肅貪人員則僅偵辦0.186件（477/2565），並且從移送貪瀆案件之品質而言，廉政署移送案件起訴率為71.3%，相較於調查局之63%，廉政署對於移送案件證據之掌握，相對較為精準，因此若從平均肅貪人力的偵辦能量或移送品質來看，廉政署並不遜於調查局。

肆、政風機構之反貪效果

社會菁英對政風機構反貪效果評價的平均數為5.85分。從實務來看，政風機構在中層文官與基層文官的行政肅貪上有較好的表現（陳力葦，2015）。但是，政風機構的反貪能量為高度有效機構中相對較弱的，且其反貪效果也是反貪機構中較弱的，而之所以當前政風機構之反貪效果相對其他反貪機構弱，其原因在於：

第一，政風機構獨立性略有欠缺，廉政工作可能得不到行政主管的支持。政風機構行使職權除了受廉政署的監督之外，也受到機關首長指揮，獨立性有所欠缺，行政主管支持與否或者支持的程度都會影響政風機構發揮其廉政功能的效果，因此從2005年開始不斷完善的台灣「政府廉政體系指標」就多次強調機關首長應該「支持廉政人力與預算配置，並適時接受政風單位所提出之建議」（葉一璋等，2013）。然而，正如前文所述，當前台灣部分機關首長不但未必明確展現對政風工作的承諾，甚至可能阻礙相關工作，在這種情況下政風機構的業務推動成效必然受到影響。故而當前討論中的「廉政人員職權行使法」就旨在賦予政風人員法定職權，使其免於過度受到非必要之干預。

第二，政風機構不具司法警察權。對於調查和偵辦貪污案件最為關鍵的就是取得貪污情資，然而相較於其他反貪機構，政風機構搜證較為困難。而政風機構



搜證存在困難，其原因在於：一方面是上述已談及的機關首長的不支持與不配合，另一方面就是政風人員不具司法警察權，為此在搜證上常常形成阻礙，造成執行肅貪業務之上的困境。因此，許多政風人員皆希望成立廉政署時，能將政風人員併入其中，并賦予其司法警察之權力（陳俊洲，2008）。

第三，社會大眾較少瞭解政風機構的貪腐努力。由於政風機構所進行的是行政調查的工作，調查具有偵辦不公開的原則，加之若於調查后認為有犯罪嫌疑則需函送廉政署、調查局、檢察機關等進行司法調查，因此政風機構真正揭發和調查了哪些貪污案件其實外界很難了解。並且由於政風機構在接受政風上級主管的業務指導的同時還要同時受到機關首長的指揮，因此社會大眾認為政風人員可能礙於人情壓力或機關長官的權威，而放鬆甚至放棄對所在機關公務人員貪污案件的調查或檢舉。而在社會大眾對政風機構反貪努力不甚了解，且對政風機構存在放鬆調查的顧慮時，就有可能給政風機構之反貪效果相對較低的評價。

「政風機構搞不好抓了也不會講，有些可能抓了，內部的不會變成新聞。

可是媒體就大作文章，就媒體的印象很深刻。」(B)

第三節 廉政支柱清廉程度与反贪效果比较分析

國際透明組織的「國家廉政體系」架構強調若要保證廉政體系的穩定，就需要設法平衡各廉政支柱的支撐力。而清廉程度與反貪效果作為廉政支柱支撐力的重要維度，兩者皆不可偏廢，因此本研究將各廉政支柱的清廉程度與反貪效果的排名放在一起進行觀察比較。見表 5-1（以各廉政支柱的清廉程度排序），可以發現：審計機構、一般公務員和反貪機構之清廉程度和反貪效果的排名都處於前五位，而企業、行政主管、政黨和立法機構之清廉程度和反貪效果的排名都處於末



五位。特別的是，監察機構、司法機構和媒體的清廉程度和反貪效果之排名相差五位以上，而下文就對這三個清廉程度和反貪效果排名較大的機構進行詳細的闡述。

表 5-1 各廉政支柱清廉程度和反貪效果排名比較

	清廉程度		反貪效果	
	分數	排名	分數	排名
審計機構	7.08	1	6.02	4
一般公務員	7.00	2	6.14	2
監察機構	6.60	3	5.35	9
反貪機構	6.53	4	6.09	3
選務機構	6.22	5	5.47	8
司法機構	5.85	6	6.22	1
公民社會	5.78	7	5.52	7
執法機構	5.42	8	5.54	6
企業	4.98	9	5.01	10
行政主管	4.31	10	4.61	11
媒體	4.13	11	5.88	5
政黨	3.63	12	4.36	13
立法機構	3.63	13	4.55	12

资料来源：本研究整理

壹、監察機構的清廉程度與反貪效果排名差異

由表 3-1 可以觀察到：相較於監察機構之清廉程度位居第三位，負有「調查」、「彈劾」、「糾舉」、「糾正」、「審計」等重要責權的監察機構之反貪效果則僅為十三根廉政支柱反貪效果的第九位。



監察院被認為較為清廉，可能原因有三點：第一，監察權之定位與立法院以政黨運作為主之協商色彩有所區分，其目的是使監察委員充分發揮整飭官箴、澄清吏治之功能，使其不受糾彈對象之政黨色彩而影響監察公職人員之公正性，因此監察院較少受到政黨之影響；第二，監察院獨立於行政系統之外，因此較不會有官官相護、爭功諉過、政治力不當介入之情事（張四明等，2014）；第三，監察院職責較為單純，職權行使主要針對公部門，與私部門較無接觸，因此基本不會存在不當的政商關係。

而正如文獻綜述中已提及的，監察院作為台灣最高監察機關，行使「調查」、「彈劾」、「糾舉」、「糾正」、「審計」等權力，同時亦主管陽光法案之執行，例如受理公職人員財產申報、受理公職人員利益衝突迴避案件、受理政治獻金相關業務、及受理遊說案件等，為廉政治理重要一環。然而當前監察院所具有的調查、彈劾、糾舉、糾正之職權的肅貪效果並不理想。許盟顯（2010）就從彈劾權和糾舉權對監察院進行研究，發現監察院行使彈劾權雖然對公務員具有警惕作用，但由於監察院所做之彈劾決議仍須送交司法院下轄之公務員懲戒委員會審議，而公務員懲戒委員會課責不足，致使監察院彈劾權之懲戒效果受到嚴重衝擊，同時監察院之糾舉權由於時空環境的改變，有日漸式微之趨勢，第三屆期間每年平均提出糾舉僅 1.7 件。陳慶鴻（2011）同樣觀察了監察院實際彈劾的內容，發現監察權對司法的監察具有成效外，對於政治的監督不斷出現「無牙之虎」的問題（如被監察院彈劾、受到公懲會者也繼續任用、甚至升官；監察院對同一案件多次提出彈劾，卻多次被公懲會決議不懲戒等）。而由於當前監察院的功能不彰，對行政機關已然無法實施有效的監督，因此監察院之存廢爭議與討論不曾停歇。



貳、司法機構的清廉程度與反貪效果排名差異

由表 3-1 可以觀察到：相較於司法機構之反貪效果被給予很高的肯定，反貪效果評價分數上高於其他的廉政支柱，但司法機構之清廉程度卻低於台灣整體的清廉程度，僅為十三根廉政支柱之清廉程度的第 6 位。

司法機關是維護法律、確保法律被正確執行、解決爭議之機構，被譽為「社會正義的最後一道防線」，也是法治社會中維繫司法安定的基石。司法機構的每一個司法裁決都是國家或地區司法權的具體呈現，每位法官的裁決表現都代表著國家或地區的司法品質，因此司法機構的廉政、獨立與公正乃是履行司法機構職責、維護人權和促進經濟發展的重要先決條件。若司法職司者收受賄賂，或是受到政治力量及意識形態的介入，則其容易在追求真相上失去動力，甚至做出與法治精神違背的作為，如此法律就可能變成特殊人士的保護傘，法治文化及民主的運行將受到重大衝擊，令其失去存在的正當性與合法性，導致人民恐不再信任司法 (Warren, 2004)。然而，近年來法官涉貪之情事多次出現在新聞媒體版面，尤其是 2010 年曝光的高等法院司法官集體受賄案，社會負面影響較大，故而嚴重影響到社會對司法機構的清廉程度評價。2015 年「臺灣地區廉政指標民意調查」就顯示，法院的清廉程度為二十餘種廣義公務員清廉程度的第 15 位，處於中等偏后的位置。2017 年「全球貪腐趨勢指數」調查也顯示，台灣有 24% 受訪者認為法官可能涉及貪腐，這兩個研究結果都驗證了當前司法機關處於中等清廉的程度，尚難令人滿意。

而司法機關清廉程度會影響司法機關廉政功能的行使與成效，畢竟司法機構要真正發揮肅貪之作用，既嚴肅懲戒貪瀆之公務人員，又警惕其他公務人員在行使公權力時謹慎廉潔，那麼對司法機構而言最基本的要求便是保持自身清廉，對




貪腐弊案做出公正的裁決。倘若理應剛正不阿的法官等司法人員卻收受賄賂，對涉及貪腐弊案的人員有所縱容，則會嚴重破壞司法機構之肅貪功能。如在 2010 年所曝光的高等法院司法官集體受賄案中，法官陳榮和、李春地、蔡光治和板橋地方檢察官邱茂榮就涉嫌向前民意代表何智輝索賄、受賄 8000 萬元新台幣，幫助其由「新竹銅鑼開發貪污案」一審重判 19 年，逆轉為二審改判無罪（安玉榮、胡順娟，2010）

因此，儘管當前司法機構的反貪作用受到極大的肯定，但主要原因在於制度本身賦予了司法機構審判的權力，而司法審判或裁決對對違法人員具有極大震懾和懲戒作用。當前司法機構之肅貪作用仍有所不足，其中貪污案件定罪率偏低一直為人所詬病。而隨著近年來法官涉貪情形陸續被媒體揭露，民眾對於司法機構之清廉程度評價一直不高，甚至司法機構的貪污行為已經影響到了其廉政功能的行使，為此司法機構的清廉問題應得到得到司法機構自身乃至全社會的重視，

叁、媒體機構的清廉程度與反貪效果排名差異

由表 3-1 可以觀察到：相較於媒體之清廉程度相對較差，為十三根廉政支柱之清廉程度末三位，媒體之反貪能量卻受到了認可，為十三根廉政支柱之反貪效果的第 5 位。

媒體素有「第四權」之稱呼，對於政府施政的監督效果並不亞於體制內的監督方式。早期台灣媒體受制于出版法等法令的桎梏，無法發揮監督功能。但解嚴之後，各大媒體開始積極針對政府時事進行報導、或積極的進行批評，政府體制中貪污或利益輸送等案例也逐一浮出了檯面。雖然媒體的爆料不能直接變更行政機關之作為，但卻能以快速、聳動的披露方式引起民眾的關注，對公務機關的影



響力甚至不亞於司法機關的審判。並且相較於民眾對體制內廉政監督機制存在「官官相護」的懷疑，民眾則更相信媒體能敢於揭露貪污弊案。故而，無論從媒體對公部門廉政監督的影響力，還是媒體能更勇於揭露貪腐之情形，媒體揭發貪污案件之效果值得肯定。國際透明組織東亞既南亞區高級主任廖燃在解讀2014年台灣「清廉印象指數」排名晉升一名時就表示到「台灣確實在清廉度上有明顯進步，這些都要歸咎媒體的第四權監督、勇於揭發弊案的正面作為」(三立新聞網，2014)。

然而正如前面已經探討過的當前台灣媒體「置入性行銷」問題嚴重、政治色彩濃厚，甚至部分媒體已成為某些政治人物個人專屬的宣傳工具，使得媒體清廉程度受到的民眾的質疑，導致媒體成為清廉程度倒數第三位的廉政支柱。而當媒體受到金錢和政治權力的影響而清廉程度有所不足時，其就可能難以客觀公正的做出相關報導，就可能存在偏袒部分政治人員或者攻訐特定政治人物之情形，這勢必會影響媒體監督政治人物廉潔行為的作用。因此，儘管當前台灣媒體廉政監督之作用仍然受到肯定，但是當前民眾並不滿意媒體之清廉程度，在這過程中媒體的公信力或多或少都將受到影響。

第四節 個人背景對社會菁英反貪效果評價的影響

若進一步觀察不同背景的受訪者對各廉政支柱反貪效果的看法，可以發現性別、年齡和職業都在不同程度影響社會菁英的反貪效果評價，以下將分別闡述這三者影響。同時鑒於反貪機構是廉政治理的重要行為主體，因此在探究性別、年齡和職業差異對社會菁英反貪效果評價的影響時，也將一併探究這三個要素對反貪機構細分部分(檢察署、調查局、廉政署和政風機構)之反貪效果評價的影響。



壹、性別對於社會菁英反貪效果評價的影響

在性別差異影響方面，運用差異分析，可以發現不同性別的社會菁英僅在審計機構反貪效果的評價上呈現顯著差異，而對於其他廉政支柱和反貪機構細分部分（檢察署、調查局、廉政署和政風機構）之反貪效果評價，性別因素則並未呈現顯著差異。其中，見 5-2，男性社會菁英更加認可審計機構對行政機構決算進行審核的效果，平均數為 6.61 分，明顯高於女性社會菁英的評價（5.53 分）。

表 5-2 性別對審計機構反貪效果評價影響的差異分析

依變項	自變項	平均數	標準差	評價差異	F	顯著性
審計機構對行政機構 決算進行審核的效果	男性	6.61	1.693	1.17	8.208**	0.005
	女性	5.53	2.160			

說明：* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究整理

貳、年齡對於社會菁英反貪效果評價的影響

在年齡差異影響方面，運用差異分析，可以發現年齡差異對社會菁英反貪效果評價的影響僅體現在對企業參與和支持反貪行動的效果評價上，見表 5-3。對於其他廉政支柱和反貪機構細分部分（檢察署、調查局、廉政署和政風機構）之反貪效果評價，年齡因素則並未呈現顯著差異。

若進一步採用 Scheffe 事後檢定來判定不同年齡段的社會菁英對企業反貪效果的評價是否存在顯著差異，可以發現只有 30 至 39 歲與 50 至 59 歲的社會菁英之間對企業反貪效果的評價呈現顯著差異，其中 30 至 39 歲的社會菁英對企業參與和支持反貪行動的效果評價為所有年齡段中最低的，平均數僅為 4.06 分，遠低於 50 至 59 歲的社會菁英對於企業反貪效果的評價（6.00 分），兩者相差評價達到

1.94 分。

表 5-3 年齡對企業反貪效果評價影響的差異分析

依變項	自變項	平均數	標準差	F	顯著性	Scheffe 事後檢定
企業參與和支持反貪行動的效果	20至29歲	6.33	0.577	4.118**	0.004	30至39歲評價 <50至59歲評價 (顯著性:0.018*)
	30至39歲	4.06	2.280			
	40至49歲	5.52	1.993			
	50至59歲	6.00	1.871			
	60歲以上	4.40	2.591			

說明：* p<0.05，** p<0.01，*** p<0.001。

資料來源：本研究整理

參、職業對於社會菁英反貪效果評價的影響

在職業差異影響方面，運用差異分析，可以發現公務員與非公務員對一般公務員、司法機構、執法機構、反貪機構、行政主管、選務機構的反貪效果評價呈現顯著差異，見表5-4。其中，公務員與非公務員對一般公務員反貪效果的評價差異最大，達到了2.06分，其次依序是對司法機構反貪效果的評價差異1.77分、對執法機構反貪效果的評價差異1.23分、對反貪機構反貪效果的評價差異1.10分、對行政主管反貪效果的評價差異1.03分，而對選務機構反貪效果的評價差異則最小，僅為0.93分。

表 5-4 公務員與非公務員反貪效果評價的差異分析

依變項	自變項	平均數	標準差	評價差異	F	顯著性
一般公務員 反貪效果	公務員	6.58	1.917	2.06	20.852 ^{***}	0.000
	非公務員	4.52	1.904			
司法機構 反貪效果	公務員	6.60	1.022	1.77	14.052 ^{***}	0.000
	非公務員	4.83	2.329			
執法機構 反貪效果	公務員	5.80	1.863	1.23	7.594 ^{**}	0.007
	非公務員	4.57	2.063			
反貪機構 反貪效果	公務員	6.33	1.784	1.10	6.551 [*]	0.012
	非公務員	5.23	1.977			
行政主管 反貪效果	公務員	4.83	2.030	1.03	4.539 [*]	0.035
	非公務員	3.80	2.109			
選務機構 反貪效果	公務員	5.67	1.990	0.93	4.009 [*]	0.048
	非公務員	4.74	1.936			

說明：* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究整理

若進一步，將反貪機構分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，觀察公務員與非公務員對這四個反貪機構調查并揭發貪污案件的效果評價差異，見表5-5，可以發現：公務員與非公務員對調查局和廉政署的反貪效果評價較為一致，但對檢察署和政風機構的反貪效果評價則存在顯著差異。其中公務員與非公務員對檢察署反貪效果評價的差異為1.45分，對政風機構反貪效果評價的差異為1.25分。儘管公務員與非公務員對政風機構調查與揭發貪污案件的效果評價存在顯著差異，但是兩者仍一致認為政風機構的反貪效果是反貪機構中相對較差的。然而，對於反貪機構中誰的調查并揭發貪污案件的效果相對較好，公務員和非公務員的看法



不同，公務員認為檢察署的反貪效果相對較好，而非公務員則認為調查局的反貪效果相對較好。

表 5-5 職業對檢、調、廉、政風反貪效果評價影響的差異分析

依變項	自變項	平均數	標準差	評價差異	F	顯著性
檢察署 反貪效果	公務員	6.75	1.799	1.45	11.22**	0.001
	非公務員	5.30	1.987			
調查局 反貪效果	公務員	6.27	2.067	0.88	3.155	0.079
	非公務員	5.39	2.251			
廉政署 反貪效果	公務員	6.16	2.176	0.81	2.477	0.119
	非公務員	5.35	2.328			
政風機構 反貪效果	公務員	6.12	1.911	1.25	7.446**	0.007
	非公務員	4.87	2.074			

說明：* p<0.05，** p<0.01，*** p<0.001。

資料來源：本研究整理

第五節 小結

本章從反貪效果的維度對台灣廉政體系進行了評估。

首先，瞭解社會菁英對十三根廉政支柱之反貪效果的評價。本研究採用等距分組的方法將這十三根廉政支柱分為三類：第一類為高度有效支柱，包含司法機構、一般公務員、反貪機構、審計機構、媒體；第二類為中度有效支柱，包含執法機構、公民社會、選務機構、監察機構和企業；第三類為低度有效支柱，包括行政主管、立法機構和政風。為了強化台灣廉政治理成效，促使台灣廉政體系更好發展，本研究著重探究了低度有效支柱之反貪效果較差的原因。

其次，瞭解社會菁英對檢察署、調查局、廉政署和政風機構之反貪效果的評



價。由於反貪機構是廉政治理的重要環節之一，貪瀆案件的發掘與調查更是離不開專業的反貪機構，故而本研究將反貪機構細分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構以對反貪機構進行深入分析。社會菁英對這四者的反貪效果都給予了較高的肯定，對這四者之反貪效果的排序，由高到低依次為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，而本研究也對這四者之反貪效果評價進行了簡要的分析。

接著，比較廉政支柱之清廉程度與反貪效果的排序，結果發現審計機構、一般公務員和反貪機構之清廉程度和反貪效果的排名都處於前五位，而企業、行政主管、政黨和立法機構之清廉程度和反貪效果的排名都處於末五位。特別的是，監察機構、司法機構和媒體的清廉程度和反貪效果的排名相差五位以上，為此本研究就著重分析了這三機構清廉程度與反貪效果排名相差較大的原因及影響。

最後，分析了社會菁英個人背景對反貪效果的影響。結果發現性別、年齡和職業都在不同程度上影響社會菁英的反貪效果評價：(1) 在性別方面，不同性別的社會菁英在審計機構反貪效果的評價上呈現顯著差異，男性較女性更加認可審計機構對行政機構決算進行審核的效果；(2) 在年齡方面，不同年齡的社會菁英在企業參與和支持反貪行動的效果評價上呈現顯著差異，其中30至39歲的社會菁英對企業參與和支持反貪行動的效果評價是所有年齡段中最低；(3) 在職業方面，公務員和非公務員對一般公務員、司法機構、執法機構、反貪機構、行政主管、選務機構的反貪效果評價呈現顯著差異。若進一步的，將反貪機構分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，可以發現兩者對調查局和廉政署的反貪效果評價較為一致，但對檢察署和政風機構的反貪效果評價則存在顯著差異。並且，儘管兩者一致認為政風機構的反貪效果是反貪機構中相對較差的，但公務員認為檢察署的反貪效果相對較好，而非公務員則認為調查局的反貪效果相對較好。

第六章 社會菁英與一般民眾廉政評價比較

社會菁英和一般民眾都是建立、改善「國家廉政體系」的重要一環，他們的廉政評價都是政府完善當前廉政體系的重要參考依據。通過分析比較社會菁英和一般民眾的廉政評價，瞭解兩者評價一致之處以進一步確認當前廉政現況，探究兩者評價差異之處以避免偏信一方而導致評價失準，以更加客觀的瞭解台灣廉政體系現況。為此，在前文從清廉程度和反貪效果兩個維度對台灣廉政體系進行衡量之後，本章將著重從四個面向來比較社會菁英和一般民眾的廉政評價，這四個面向分別是：(1) 對馬英九執政八年來在打擊貪污方面表現的滿意程度；(2) 對公務員貪污的容忍程度評價；(3) 對四種常見違反廉政行為嚴重程度的評價；(4) 對政府應最優先採取之反貪措施的看法

第一節 對馬政府打擊貪污的滿意程度

關於本研究社會菁英對馬英九執政八年來在打擊貪污方面表現的滿意程度評價（10分表示非常滿意，0分表示非常不滿意），見圖 6-1，傾向於不滿意者（0至4分）共 29 人，所佔比重為 26.9%，僅有 1.9%（2 人）的社會菁英表示非常不滿意（0 分）；傾向滿意者（6 至 10 分）共 53 人，所佔比重為 49.1%，非常滿意（10 分）者僅占 0.9%（1 人）；而有 26 人給予了中間值 5 分，佔 24.1%。整體來看，受訪者所給的平均數為 5.49 分，落於中間值偏上位置，顯示社會菁英對馬英九打擊貪污方面的表現尚屬滿意。

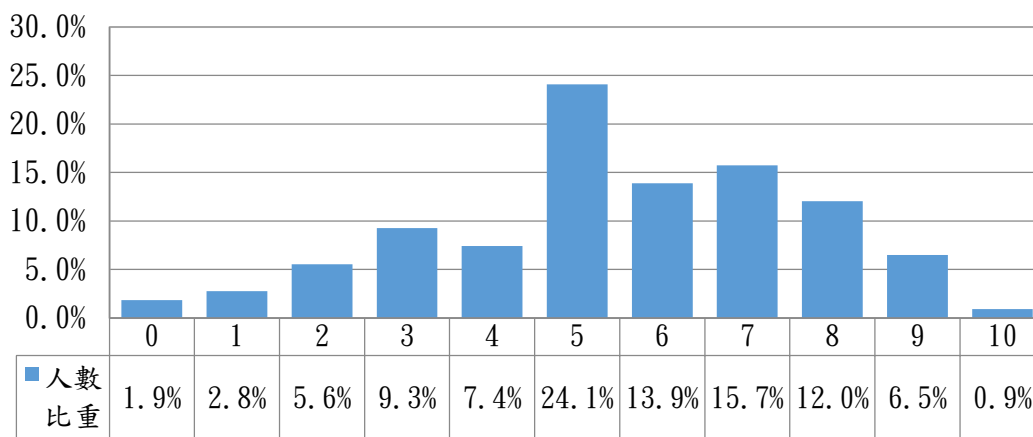


圖 6-1 社會菁英對馬政府打擊貪污方面表現的滿意程度

為了比較本研究社會菁英和一般民眾對「馬英九政府八年來在打擊貪污方面表現的滿意程度」的看法，本研究從歷年¹⁹「臺灣地區廉政指標民意調查」中抽選了與本問題最為類似的題目²⁰，並依據受訪者的評價態度分為「偏向滿意」和「偏向不滿意」²¹。觀察歷年民眾評價態度為「偏向滿意」和「偏向不滿意」的比例，見圖 6-2，可知不滿意馬政府在打擊貪污方面表現的民眾總是多於滿意的民眾。因此，從整體來看，在馬英九執政期間裡一般民眾對馬政府在打擊貪污方面表現偏向不滿意，與本研究中社會菁英偏向滿意的結果有所差別。

¹⁹ 由於廉政民意調查在「總統」大選年份（2008、2012、2016 年）都未涉及一般民眾對政府在打擊貪污方面的努力程度或表現狀況的評價，也沒有對總統廉政工作滿意程度的評價，因此本文僅採用 2009-2011 年和 2013-2015 年的統計資料。

²⁰ 歷年廉政民意調查相近題目分別是：(1) 2015 年的「整體來說，請問您對政府最近一年在抓貪污或打擊貪污方面的表現滿不滿意」；(2) 2014 和 2013 年的「整體來說，請問您認為政府在打擊貪污方面的努力有沒有效？」；(3) 2011、2010 和 2009 年的「整體來說，請問您對於總統廉政工作的表現滿不滿意？」

²¹ 處理方式為：(1) 將 2015 年選項中的「非常滿意」和「還算滿意」合併為「偏向滿意」、將「有點不滿意」和「非常不滿意」合併為「偏向不滿意」；(2) 將 2013-2014 年選項中的「非常有效」和「還算有效」合併為「偏向滿意」、將「有點無效」和「非常無效」合併為「偏向不滿意」；(3) 將 2009-2011 年選項中的「非常滿意」和「有點滿意」合併為「偏向滿意」、將「不太滿意」和「非常不滿意」合併為「偏向不滿意」。對於所有年份中「無反應」的比率給予保留。

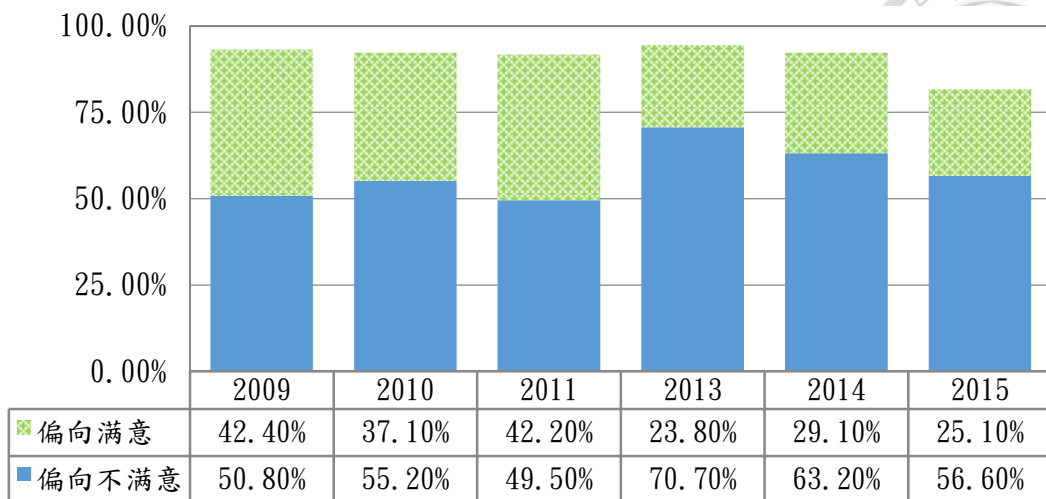
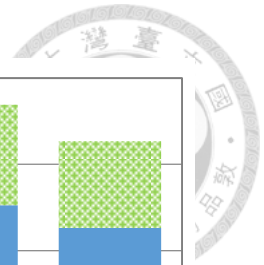


圖 6-2 一般民眾對馬政府打擊貪污方面表現的滿意程度

同時，由圖 6-2 可觀察到，一般民眾對馬政府第二任期間在打擊貪污方面的表現，不滿意者所佔比重明顯高於第一任期間，主要原因在於：2013 年起林益世、賴素如、李朝卿等多位與馬英九關係密切，且馬英九均力挺保證過的國民黨重要黨政要員陸續因貪污受賄遭收押，其中最為諷刺的是林益世被揭發涉貪之前還擔任行政院廉政委員會委員。這就使得不滿意馬政府在打擊貪污方面表現的一般民眾人數在 2013 年明顯上升，超過七成的民眾表示不滿意，達到了馬英九執政期間內一般民眾對其打擊貪污方面表現不滿意比重的峰值。

「你想想林益世是他親自提名的愛將，行政院秘書長啊，多大，但他貪污，那你要想想他的責任在哪裡。他三令五申自己清廉，但是他的愛將們都貪污的，你要別人相信他打擊貪污，這不可能。」(B)

如進一步檢視不同背景受訪者對「馬英九政府八年來在打擊貪污方面表現的滿意程度」的看法，見表 6-1，可以發現：受訪者在性別和年齡方面的差異並未使其看法在統計上呈現顯著差異，但是公務員與非公務員對此問題的看法卻呈現顯著差異，公務員對馬政府執政八年來在打擊貪污方面表現的滿意程度為 5.74 分，高於非公務員滿意程度 4.57 分，顯然對於馬政府打擊貪污方面的表現，公務員抱



持著偏向正面肯定的態度，而非公務員則抱持偏向不滿意的態度。然而，從國際透明組織的「清廉印象指數」排名來看，台灣清廉程度排名從 2008 的 39 名提升到 2016 年的 31 名，顯示馬英九政府在改善國際廉政評比的策略與改革作為是有所成效的，對於馬政府在推動各項廉政業務方面的努力、以及反貪、防貪和肅貪方面的成效還是值得肯定的。

表 6-1 職業對馬政府打擊貪污滿意程度影響的差異分析

依變項	自變項	平均數	標準差	評價差異	F	顯著性
對馬政府打擊貪污的滿意程度	公務員	5.74	2.019	1.17	5.460*	0.021
	非公務員	4.57	2.555			
說明：* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$ 。						

資料來源：本研究整理

第二節 對公務員貪污的容忍程度

關於本研究社會菁英對公務員貪污的容忍程度評價（10 分表示完全可以容忍，0 分表示完全不能容忍），見圖 6-3，有 9.3%（10 人）的受訪者回答 5 分，即認為尚且容忍；有 34.3%（37 人）的受訪者對公務員貪污的容忍程度是 0 分，也就是完全不能忍受；僅有 0.9%（1 人）的受訪者回答 10 分，即完全可以接受公務員貪污行為。整體來看，受訪者所給的平均數為 2.33 分，顯示社會菁英對公務員貪污的容忍程度非常低。而檢視受訪者的背景資料對「公務員貪污的容忍程度」評價的關係，可以發現：受訪者在性別、年齡和職業方面的差異，都並未使其容忍程度在統計上出現顯著差異，不同背景的社會菁英對公務員貪污的容忍程度都相當低。

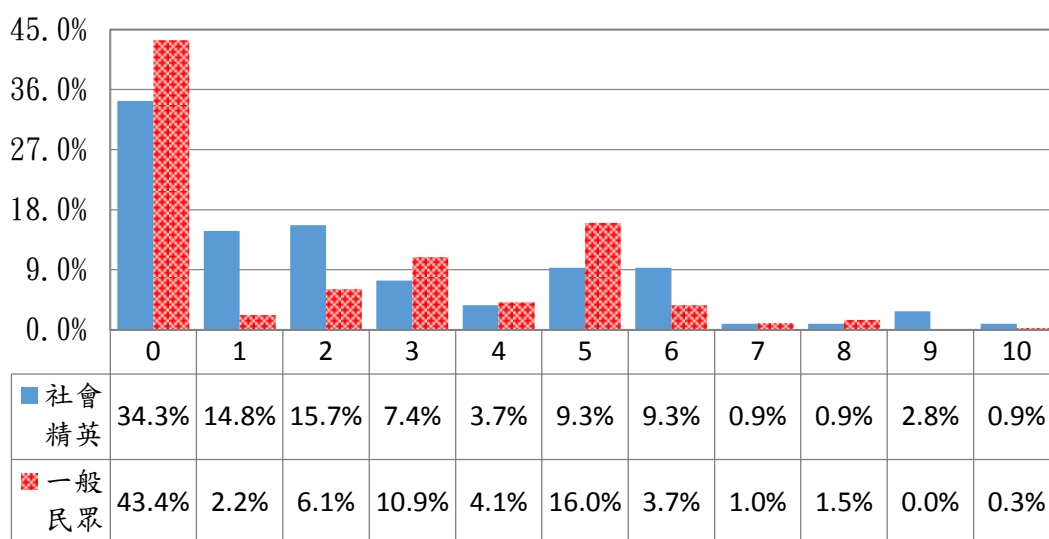


圖 6-3 社會菁英與一般民眾貪污容忍程度對比

進一步的，將此問卷調查的結果與 104 年「臺灣地區廉政指標民意調查」的結果進行比較分析，見圖 6-3，顯示對公務員貪污完全不能忍受（0 分）的一般民眾人數比重達到 43.4%，比重明顯大於社會菁英，然而社會菁英中傾向不能容忍者（0 至 4 分）所佔比重（75.9%）則高於一般民眾中傾向不能容忍者所佔比重（66.7%）。從這兩類群體所給的平均數來看，社會菁英為 2.33 分，一般民眾為 2.11 分，兩者對公務員貪污的容忍程度基本接近，表明無論是社會菁英還是一般民眾都無法容忍公務員的貪污行為。

社會菁英和一般民眾都對公務員貪污容忍程度較低，有助於形塑貪污零容忍的社會氛圍，促進政府不斷努力提升自身的清廉程度。亞洲政治與經濟風險顧問公司（Political and Economic Risk Consultancy，簡稱 PERC）公佈的 2017 年「亞太地區貪污觀感報告」就指出「台灣與南韓有相似的人情禮儀文化，以饋贈、開後門及賄賂等不法行為來培養人脈的醜陋仍在，但台灣在評比中所得分數遠較南韓為佳，原因在於，台灣社會對貪瀆的容忍度低，高官或商界領袖因貪污被定罪時，民眾不期待其獲得赦免（聯合新聞網，2017）。」同時，社會整體貪污容忍度



低還能為政府提供廉政治理的依據和方向，正如蘇毓昌和胡龍騰（2013）所強調的「由於反貪腐有賴於公民意識的覺醒與建立，換言之，公民對於貪腐行為的態度與認知在反貪腐治理過程中扮演者極為重要的角色，不但決定公民認為何種行為為貪腐？何種行為是便民？也決定了政府改革行動的參考依據與方向」。藉由在反貪腐政策推動過程中導入對政府廉政高標準、嚴要求的公民社會力量，強化公民社會力量在反貪腐議題中的力量與廣度，以此有利於加強公私協力廉政治理，共建清廉社會。

然而，儘管結果表明社會菁英和一般民眾對公務員貪腐的容忍程度相近，但是兩者對於不同的公務人員貪腐行為，或存在不同的容忍態度。正如 Arnold J.Heidenheimer 從菁英和民眾的觀點，將政治貪腐分為黑色貪腐、灰色貪腐和白色貪腐三種類型，其中黑色貪腐是菁英和民眾均認為對社會有重大傷害的行為，必須加以處罰；白色貪腐是雙方均認為可能對社會有利的行為，實無處罰之必要；至於灰色貪腐則是介於這兩個極端之間，菁英和民眾對此類行為的接受度，甚至是要不要加以處罰都可能有不同的認知（余致力、莊文忠，2016）。Gong 與 Wang（2013）的研究也表明的，在抽象層面上，問到容不容忍貪腐，受訪者的自評分數傾向不容忍，這有可能是因為社會期待的壓力而給了如此的回答，也有可能是在心中所界定的貪腐是罪大惡極、謀財害命的「黑色貪腐」，因此表達出絕難容忍的態度，然而，列了具體情境時，容忍尺度就變得較為多元了。因此，儘管本研究表明一般民眾和社會菁英對公務員的貪污容忍程度都非常低，但遺憾的是，本研究未能對兩者對不同類型之公務員貪腐行為的容忍程度進行更為深入的調查，而正也許是未來可以繼續研究的方向之一。

第三節 對常見違反廉政行為的評價

關於本研究社會菁英對四種常見違反廉政行為嚴重程度的評價（10分表示非常嚴重，0分表示非常不嚴重），見圖6-4，社會菁英認為「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」的現象，居四種常見違法廉政行為之首，平均數為6.84分；次嚴重的是「選舉賄選」，平均數為6.74分；嚴重程度排名第三的是「民眾到公家機構辦事情，找人關說」，平均數為6.18分，至於「民眾到公家機構辦事情，送紅包給公務人員」的行為，則名列第四，平均數為3.70分。檢視社會菁英的背景資料對「這四種常見違反廉政行為之嚴重程度」評價的關係，可以發現：社會菁英在性別、年齡和職業方面的差異都並未使其對這四項常見違反廉政行為的嚴重程度在統計上出現顯著差異，即不同背景的社會菁英對於這四項常見違反廉政行為之嚴重程度的認知相對一致。

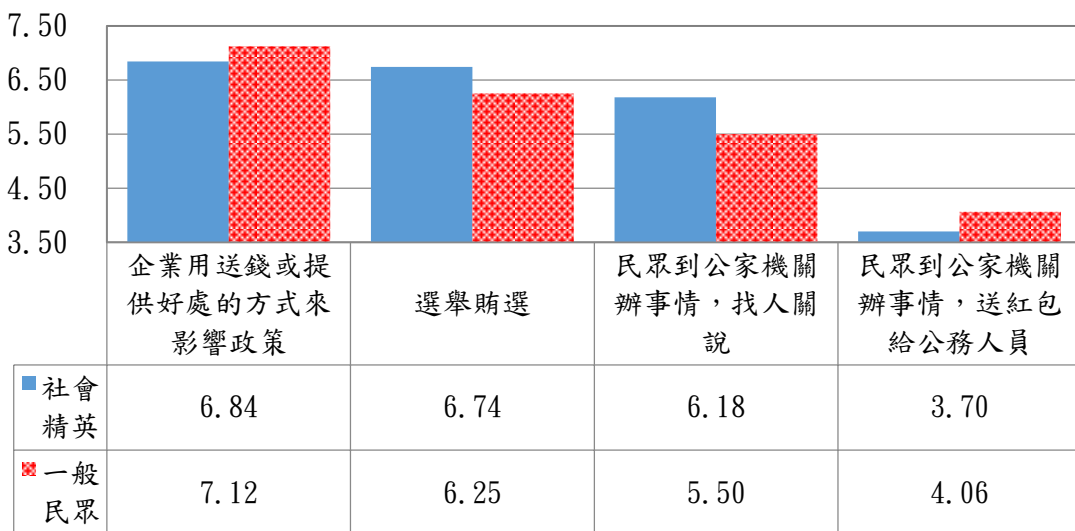


圖 6-4 社會菁英與一般民眾對違反廉政行為嚴重程度評價對比

進一步的，將此結果與104年「臺灣地區廉政指標民意調查」的結果進行比較分析，見圖6-4，可以發現：社會菁英與一般民眾對這四種常見違反廉政行為的嚴重程度排序相同，都依次為「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」、「選舉

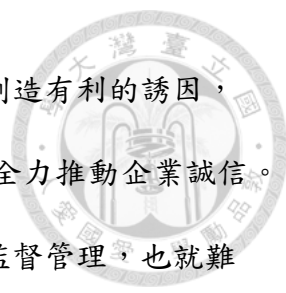


賄選」、「民眾到公家機構辦事情，找人關說」和「民眾到公家機構辦事情，送紅包給公務人員」，但兩者對這四種常見違反廉政行為之嚴重程度的評價有所差別。社會菁英認為當前「選舉賄選」和「民眾到公家機構辦事情，找人關說」的嚴重程度比一般民眾所認為高，而「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」和「民眾到公家機構辦事情，送紅包給公務人員」的嚴重程度則比一般民眾所認為的低。

對於社會菁英和一般民眾都認為最為嚴重的「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」，其實就是「金權政治」的一種表現形式，是不當的政商關係所衍生的現象，也是社會菁英和一般民眾認為立法機關、行政主管和企業不清廉的主要原因之一。這一行為不僅會對台灣的經濟和社會發展帶來嚴重的負面影響，也會影響社會菁英和一般民眾對公務機關的信任與清廉評價，甚至可能造成政府、企業與社會的對立。同時，企業還有可能將此不良行為帶到其他國家或地區，從2011年的行賄指數來看，台灣企業在境外投資時向當地官員行賄的現象也相當嚴重，為28個主要出口經濟體的第19名。

對此，前行政院長毛治國就曾在中央廉政委員會第14次委員會上，要求各機關嚴肅對待「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」問題，指出「倘有發現而涉及貪腐不法，肅貪機構一定要依法究辦，如果只是屬於風聞而非事實，各機構仍然應該主動對外提出說明，以免傷害政府形象」。然而，近幾年的廉政民意調查都顯示民眾對於「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」嚴重程度的評價並未有所改變，此行為一直為四項常見違反廉政行為之首。之所以「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」近年來未有明顯改善，可能原因在於：

第一，過往在推企業誠信，主要還是以廉政署為主，但廉政署所掌握的資源有限（蘇毓昌，2016），其主要的廉潔約束對象仍以一般公務員為主，對於防止企



業行賄通常僅能採取宣傳教育的手段，既無法為推動企業誠信創造有利的誘因，又沒有權限要求主管企業的政府部門——金融管理委員會一同全力推動企業誠信。當前廉政署推動企業誠信身單力薄，難以對企業行賄進行有效監督管理，也就難以有效改變當前「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」之嚴重程度。

「因為這些已經超過的廉政署的權力範圍了，因為廉政署基本上多半還是針對一般公務人員……我們其實真正接觸到的廉政署，它比較不太可能在業務上管得到真正負責企業清廉的政府部門，叫做金融監督管理委員會，簡稱金管會」(A)

第二，當前「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」的手段越來越隱蔽，反貪機構越來越難以揭發這一違反廉政行為。以前不法企業通常直接將現金交給機關首長或民意代表的中介人，以進行不當利益輸送，這種不當交易往往通過情治搜集或者通訊監聽就能查獲。但是，現在不法企業通常不再採用以前直接用現金賄賂的方式，而是藉由贊助某個與機關首長或民意代表有著秘密關聯非營利組織，來提供機關首長或民意代表好處或回扣，從而影響政策，獲得尋租利益。用這種方式進行金權交易，反貪機構難以辨別，即使辨別出有貪腐的可能，也難以提出明確的證據，因此「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」之情形也就難以有效改善

「那有個基金會你去贊助一個，還是我（民選政治人物）旗下有幾個基金會，每個都給他們三百萬，就是這種方式，你可以查到金流，A 產商因為熱心公益捐了 A 基金會三百萬、B 基金會三百萬、三百萬、三百萬，然後全是他的外圍組織，然後他的外圍組織的領頭跟這個市長、縣長也不會有什麼關係，可是大家都知道這是他的輔選團隊。」(C)

第四節 對政府應最優先採取之反貪措施的看法

關於社會菁英對政府應最優先採取之反貪措施的看法，見圖 6-5，社會菁英認為政府應該最優先去做的是「加強查緝貪污案件」(31.5%)和「加強行政機構審查作業流程的公開透明」(30.6%)，其次是「提高檢舉獎金或保護檢舉人」(14.8%)和「加強稽核政府機構的法規漏洞或缺失」(13.9%)，最後為「加強宣導教育防止貪污」(8.3%)，只有 1 位受訪者提出其他政策建議。若檢視社會菁英的背景資料對「政府應優先執行之反貪政策」看法的關係，可以發現：社會菁英在性別、年齡和職業方面的差異都並未使其評價在統計上出現顯著差異。

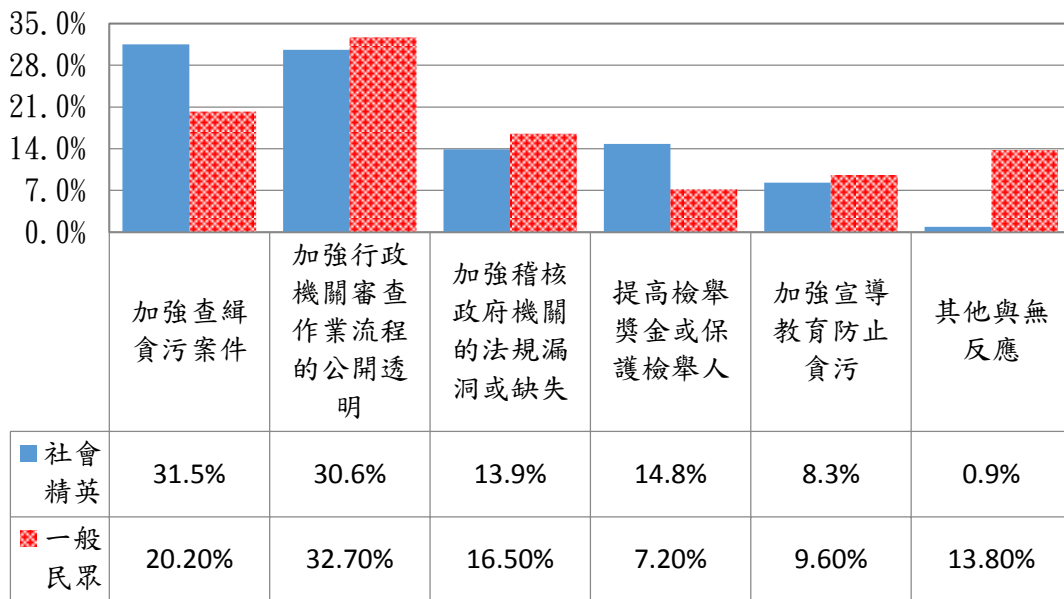


圖 6-5 社會菁英與一般民眾反貪優先政策看法之對比

進一步的，將此結果與104年「臺灣地區廉政指標民意調查」的結果進行比較，圖6-5，可以發現：都超過三成社會菁英（30.6%）和一般民眾（32.70%）認為政府應該最優先去做的是「加強行政機構審查作業流程的公開透明」，表明了社會大眾對政務公開透明的訴求。然而，對於「提高檢舉獎金或保護檢舉人」，一般民眾中認為政府應該優先採取這一政策的的人數比重（7.20%）甚至不到社會菁英人數比重（14.8%）的一半，一般民眾中選擇「提高檢舉獎金或保護檢舉人」的人數比




重為所有選項最少的，而社會菁英中選擇此反貪措施的人數比重則是所有選項第三多的。對於此研究發現，以下分別進行詳盡闡述：

一、對於「加強行政機構審查作業流程的公開透明」

無論是社會菁英還是一般民眾，他們都認為政府應該「加強行政機構審查作業流程的公開透明」。行政機關應該公開審查的標準、流程、進度、典範等一系列與審查作業有關的事項，透過這些事項的公開透明，促使行政機關提高辦事效率和服務品質，維護民眾的合法權益，減少審查作業過程中可能存在的灰色空間。若行政程序欠缺一套標準、公開、透明的作業流程，則民眾在申辦證照或申請案件時，將無從監督查核承辦人員是否依法行政，而當行政機構的行政效率不佳時，民眾會聯想是否要給與承辦人員好處，才能加快業務辦理的速度，因此容易造成民眾對行政機構清廉的質疑（黃榮護等，2014）。

其實，當前台灣行政機關對於民眾申辦案件相關的審查作業流程已經相當公開透明，民眾不僅可以線上申報，隨時瞭解案件已經審查到哪個環節，甚至還能知曉承辦人員的姓名。並且承辦人員的審查效率也已納入公務員的績效考核之中，若辦理民眾案件出現逾期，承辦人員還需要附上逾期理由提前通知民眾，因此承辦人員也不太敢故意怠慢民眾案件的申辦審查。但是，目前行政機關確實還存在一些社會菁英和一般民眾認為應該公開但尚未公開的審查作業事項。然而，這部分事項的公開責任並不在於一般公務員，而更多在在於行政主管上，部分行政主管控制的機關審查作業實際上是可公開但至今尚未公開的。

「我的解讀，很多這種機關流程部分（的問題），我覺得是來自於政治人物或者是政治任命的這些位置，因為他們也是廣義的公務人員，所以其實讓很多常任文官，狹義的公務人員背了黑鍋。」（A）



同時，社會菁英與一般民眾認為政府應該「加強行政機構審查作業流程的公開透明」，其實也表明他們對政府資訊公開透明的訴求，資訊的公開透明不應局限於行政機關，不應局限於審查作業流程，還應包括所有公權力機構，應盡可能包含所有政府行為，並且資訊在公開透明的同時也應加強資訊的可及性、方便性，以保障民眾知的權利，增進民眾對公共事務的瞭解、信賴、監督及參與。儘管近幾年來台灣政府資訊的公開透明得以不斷推進，但是仍存在令民眾不滿意的地方。以政治獻金為例，正如前面提及的，政治獻金的透明、公開是避免民選政治人物涉及金權政治、利益輸送等不當行為的有效工具之一。依據監察院的規定，各政黨、政治團體及擬參選人的政治獻金之收支等明細是對外公開的，民眾有權查閱，但民眾查閱這些資料時，不僅需要事先申請，並親自到台北監察院本部現場查詢，監察院還會依據查閱的時間收取一定費用，而且所得資料多為紙質材料，不利於材料的勾稽比對。這種不便民的資料公開透明，雖然名義上是公開透明的，但是實際上民眾難以有效運用所公開的資訊來監督民選政治人物，這就在很大程度上失去了資料公開透明的作用。

「我覺得那公開是假公開，那不是數字化的資料，他沒辦法勾稽比對，或設條件去篩選。真正公開應該是在網路上，比如我搜尋A產商，我想知道A這家捐給哪家議員，我就可以知道A這家的政商生態。」(C)

二、對於「提高檢舉獎金或保護檢舉人」

由於貪污行為往往不易察覺，縱然察覺亦不易取得相關定罪證據，因此就需要知悉弊案之人士勇於出面舉發貪污行為。然而，了解弊端之具體情事者佔少數，願意承擔揭發弊端之後的風險者更是少數。而正是由於知悉弊端之人士在揭露弊端后可能受到的影響往往難以估計且可能是巨大的，因此知悉弊端之人士往往在



評估所有可能的得失之後選擇不揭露。為此，政府就應該建立和強化弊端揭發制度，以鼓勵知悉弊端之人士出面舉發貪污行為，減少貪污的發生，從而改善組織文化、增進行政效率、減少浪費公帑之情事。

而之所以社會菁英和一般民眾對於「提高檢舉獎金或保護檢舉人」這一措施的優先性存在差異，可能原因在於：兩者對於此議題所思考的重點不同，一般民眾主要以民眾對公務機關進行檢舉為出發點，而社會菁英除了考量民眾檢舉公務機關貪瀆行為外，還著重考量了公務機關內部人員的檢舉行為。在現今政府部門事務分工繁雜、且資訊不對稱的情形下，一般民眾難以檢視其內部運作情況，加上機關內具有監督把關角色的政風單位自身也存在些許弊案讓其難以充分發揮其作用時，組織成員成為最後一道重要的把關者。然而相較於一般民眾的檢舉，組織成員的檢舉需要承擔的風險更大，因此他們更可能因為害怕檢舉貪瀆不法后，遭遇到的一些人事或其他方面的報復，而不敢檢舉。人事方面的報復可能有考績、升遷、轉調到檢舉人所不適任或是艱困不良的環境、刻意不提拔、公文上的為難、工作分配上的細節為難等等；至於非人事性報復的可能有加重該檢舉人工作并責罵、刁難，甚至是聯合其他員工在工作生活上加以排擠等等（胡至沛、于繼安，2010）。為此，能否保障公務人員在檢舉後免受一些不當的人事或非人事的報復或處分，便成為公務人員是否願意檢舉內部貪污案件的重要考量因素。因此，若考量到保護公務人員揭露機關內部貪腐弊案之特殊性，「提高檢舉獎金或保護檢舉人」之重要性將得以提升，政府也更應該優先採取這一政策。然而，遺憾的是，儘管廉政民意調查多次建議「持續推動『揭弊者保護法』相關立法作為」，立法院也曾多次發函建請行政院擬定「揭弊者保護法」，但是至今「揭弊者保護法」仍滯留在行政院，立法時程一再延宕，這顯然不利於提高對揭露貪腐之當事人的保護。



第五節 小結

本章從以下四個維度比較了社會菁英和一般民眾之間的廉政評價。

第一個維度，比較了社會菁英與一般民眾對於「馬英九政府八年來在打擊貪污方面表現的滿意程度」的看法，可以觀察到：社會菁英對此持偏向滿意的態度，而一般民眾則持偏向不滿意的態度，並且一般民眾對於馬政府第二任期間打擊貪污方面表現的不滿意程度明顯高於其第一任，這與馬政府第二任期間多位國民黨重要黨政要員陸續因貪污受賄遭到收押有關。

第二個維度，比較了社會菁英與一般民眾對於「對公務員貪污的容忍程度」的看法，可以觀察到：社會菁英與一般民眾的貪污容忍程度相當，社會菁英貪污容忍程度平均數為 2.33 分，一般民眾為 2.11 分，表明無論是社會菁英還是一般民眾對於公務員貪污的容忍程度都非常低，此有利於營造貪污零容忍的社會。

第三個維度，比較了社會菁英與一般民眾對於「四種常見違反廉政行為」的看法，可以觀察到：社會菁英與一般民眾對這四種常見違反廉政行為的嚴重程度排序相同，依次為「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」、「選舉賄選」、「民眾到公家機構辦事情，找人關說」和「民眾到公家機構辦事情，送紅包給公務人員」，但兩者對這四種常見違反廉政行為之嚴重程度的評價有所差別

第四個維度，比較了社會菁英與一般民眾對於「政府應優先執行之反貪政策」的看法，可以觀察到：社會菁英和一般民眾中認為政府應該最優先「加強行政機構審查作業流程的公開透明」的人數比重都超過三成，表明兩者對政府資訊公開透明的強烈訴求。但對於「提高檢舉獎金或保護檢舉人」，社會菁英比一般民眾更加認為政府應該優先採取此措施，這可能是因為社會菁英更多考量到保護公務人員揭露機關內部貪腐弊案之特殊性。

第七章 結論與建議



第一節 研究發現

壹、台灣廉政體系建設情況

國際透明組織的「國家廉政體系」架構強調，為了保證廉政體系的穩定，使得「可持續發展」、「法制」和「生活品質」這三個最高層次目標得以實現，應該設法平衡立法機構、行政機構、司法機構、一般公務員、執法機構、選務機構、監察機構、審計機構、反貪機構、政黨、媒體、公民社會和企業等十三根廉政支柱的支撐力差別。而為了衡量這十三根廉政支柱的支撐力，國際透明組織的「國家廉政體系」評估指南從能力、治理和角色三個維度分別進行衡量。

本研究借鑒了國際透明組織的「國家廉政體系」架構及其評估指南，認為若要實現社會可持續發展、國家或地區法治和人民生活品質的提高，就要擁有健全的廉政體系，為此需要十三根廉政支柱平衡發展。但本研究並未從能力、治理和角色三個維度來衡量廉政支柱的發展，而是認為廉政支柱的發展應該同時重視並維持自身清廉，以及致力於反貪行為。為此，本研究基於社會菁英視角，採用了以問卷調查為主，深入訪談為輔的方法，從清廉程度和反貪效果兩位維度對這十三根廉政支柱進行測量，以期全面瞭解台灣廉政體系的建設情況。

首先，從清廉程度的維度衡量這十三根廉政支柱的發展情況。根據社會菁英研方調查，採用等距分組的方式，可將這十三根廉政支柱分為三類：第一類為高度清廉支柱，包含審計機構、一般公務員、監察機構、反貪機構和選務機構；第二類為中度清廉支柱，包含司法機構、公民社會、執法機構和企業；第三類為低度清廉支柱，包括行政主管、媒體、立法機構和政黨。而觀察社會菁英清廉程度



評價最高的廉政支柱（審計機構）和最低的廉政支柱（立法機構）的清廉程度分數，兩者相差了 3.45 分，顯然不同廉政支柱之間的清廉程度差距明顯。若進一步將反貪機構拆分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，以反貪機構之清廉程度進行更為深入的分析，可以發現社會菁英對檢察署、調查局、廉政署和政風機構的清廉程度評價都相當高，對這四者清廉程度的排序，由高到低依次為廉政署、政風機構、檢察署和調查局。

然後，從反貪效果的維度衡量這十三根廉政支柱的發展情況。根據社會菁英研方調查，同樣採用等距分組的方法，可將這十三根廉政支柱分為三類：第一類為高度有效支柱，包含司法機構、一般公務員、反貪機構、審計機構、媒體；第二類為中度有效支柱，包含執法機構、公民社會、選務機構、監察機構和企業；第三類為低度有效支柱，包括行政主管、立法機構和政黨。同樣比較社會菁英主觀反貪效果評價最好的廉政支柱（司法機構）和最差的廉政支柱（政黨）的分數，兩者相差了 1.86 分，雖然沒有社會菁英對清廉程度最高與最低廉政支柱的評價相差那麼大，但顯然各廉政支柱的反貪效果之間還是存在差距。進一步將反貪機構拆分為檢察署、調查局、廉政署和政風機構，以反貪機構之反貪效果進行更為深入的分析，可以發現社會菁英對這四者的反貪效果也都給予了較高的肯定，對這四者之反貪效果的排序，由高到低依次為檢察署、調查局、廉政署和政風機構。

在對各廉政支柱清廉程度與反貪效果進行衡量之後，本研究還比較了各廉政支柱之清廉程度與反貪效果的排序，結果發現審計機構、一般公務員和反貪機構之清廉程度和反貪效果的排名都處於前五位，而企業、行政主管、政黨和立法機構之清廉程度和反貪效果的排名都處於末五位。特別的是，監察機構、司法機構和媒體的清廉程度和反貪效果的排名相差五位以上。



貳、比較不同群體的主觀廉政評價

本研究在基於社會菁英的視角從宏觀層面衡量台灣廉政體系建設情況的過程中，還比較了不同群體之間的主觀廉政評價，分別是台灣社會菁英與國際社會菁英之間的主觀廉政評價、台灣社會菁英與一般民眾之間的主觀廉政評價、以及台灣社會菁英內部公務員與非公務員之間的主觀廉政評價，以下分述之：

一、比較台灣社會菁英與國際社會菁英之間的主觀廉政評價

台灣社會菁英與國際社會菁英對台灣整體清廉程度評價相對一致。若將本研習所得的台灣社會菁英對台灣整體清廉程度的評價分數轉為百分制，與台灣近五年的「清廉印象指數」分數進行對比，結果顯示兩者的分數相當接近，表明台灣社會菁英和國際社會菁英對台灣整體清廉程度的評價是一致的，即台灣整體較為清廉，但尚有提升進步空間。

二、比較台灣社會菁英與一般民眾之間的主觀廉政評價

台灣社會菁英與一般民眾的主觀廉政評價既有相同之處，又有不同之處。

台灣社會菁英和一般民眾的主觀廉政評價相同之處在於：(1) 兩者對公務員的貪污容忍程度都較低，這意味著台灣民眾廉政意識很強，對貪污問題不願姑息容忍，這有助於維繫廉政體系所需的支撐力，促進廉政社會的建設；(2) 兩者對於四種常見違反廉政行為之嚴重程度的排序相同，都依次為「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」、「選舉賄選」、「民眾到公家機關辦事情，找人關說」和「民眾到公家機關辦事情，送紅包給公務人員」，並且兩者都認為前三項違反廉政行為相當嚴重，政府應該尤為重視防範這三種違反廉政行為的發生，以形塑更為清廉的政府形象；(3) 都有超過三成以上的社會菁英和一般民眾認為政府應該「加強行政機構審查作業流程的公開透明」，這體現了民眾對於公開透明的訴求，期望




藉此來監督公務人員，減少公務人員的貪污機會，保障自己的合法權益。

台灣社會菁英和一般民眾的主觀廉政評價不同之處在於：(1) 對於馬英九執政八年來在打擊貪污方面表現的滿意程度，社會菁英所給的平均數落於中間值偏上位置，顯示社會菁英對馬英九政府打擊貪污方面的表現尚屬滿意，然而據「廉政民意調查」顯示，一般民眾對馬英九政府打擊貪污方面的表現持偏向不滿意的態度，且對馬英九第二任期間打擊貪污方面表現不滿意的人數明顯多於第一任，這與馬英九第二任期間國民黨多位黨政要員陸續涉及貪腐弊案有關；(2) 社會菁英與一般民眾對於四種常見違反廉政行為之嚴重程度評價有所差異，社會菁英認為當前「選舉賄選」和「民眾到公家機關辦事情，找人關說」的嚴重程度評價比一般民眾所認為高，而「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」和「民眾到公家機關辦事情，送紅包給公務人員」的嚴重程度評價則沒有一般民眾所認為的高。(3) 社會菁英和一般民眾對於「提高檢舉獎金或保護檢舉人」的優先性評價存在顯著差異，一般民眾中認為政府應該優先採取這一政策的的人數比重甚至不到社會菁英的一半，一般民眾中選擇此政策的人數為所有選項中最少的，而社會菁英中選擇此政策的人數則是第三多的。之所以呈現如此研究結果，可能原因在於，社會菁英較一般民眾更多考量到了公務機關內部人員檢舉的特殊性，公務人員更可能知悉公務人員的貪腐情事，但承擔的風險也更加巨大，因此為了鼓勵知悉弊端之公務人員勇於出面檢舉，政府就需要出台更為完善的檢舉人保護法。

三、比較台灣社會菁英內部公務員與非公務員之間主觀廉政評價

台灣社會菁英內部公務員與非公務員對於各廉政支柱的清廉程度和反貪效果評價都存在較大的差異。

首先，在清廉程度部分，公務員與非公務員對於反貪機構、審計機構、一般



公務員、監察機構、選務機構、司法機構、台灣整體和執法機構的清廉程度評價存在顯著差異，其中對反貪機構清廉程度的評價差異最大，達到 1.69 分。若進一步將反貪機構拆分成檢察署、調查局、廉政署和政風機構，以觀察公務員與非公務員清廉程度評價差異最大的反貪機構，可以發現，公務員和非公務員對於這四個機構的清廉程度評價都存在顯著差異，並且兩者都一致認為廉政署為四者中清廉程度較好，但對於四者中誰清廉程度相對較差，公務員與非公務員的看法則存在分歧，公務員認為調查局的清廉程度相對較差，而非公務員則認為檢察署的清廉程度相對較差。

然後，在反貪效果部分，公務員與非公務員對於司法機構、一般公務員、反貪機構、執法機構、選務機構、行政主管的反貪效果評價存在顯著差異，其中兩者對於一般公務員之採購程序對加強採購過程廉潔的效果評價差異最大，達到了 2.06 分。若進一步將反貪機構拆分成檢察署、調查局、廉政署和政風機構，以觀察公務員與非公務員對反貪機構反貪效果的評價差異，可以發現，公務員和非公務員對調查局和廉政署的反貪效果評價較為一致，但對檢察署和政風機構的反貪效果評價則存在顯著差異。儘管兩者都一致認為政風機構調查和揭露貪污案件的效果相對較弱，但對於四者中誰的反貪效果相對較好，公務員和非公務員的意見存在分歧，公務員對檢察署所起到的反貪效果給予了較高的評價，而非公務員則對調查局所起到的反貪效果給予較高的評價。

第二節 政策建議



壹、行政主管應加大對政風機構工作的支持與配合力度

本研究結果顯示，當前行政主管（含民選首長和政務官員）的清廉程度和反貪效果都不甚理想，行政主管的清廉程度位居十三根廉政支柱清廉程度倒數第四位，為低度清廉機構，同時行政主管監督一般公務員廉潔行為的效果為十三根廉政支柱反貪效果倒數第三位，為輕度有效機制。然而行政主管的廉政承諾與作為對一般公務員具有「上行下效」的作用，其也是民眾對政府清廉程度和廉政作為作出評價的重要指標，因此有必要提高行政主管的清廉程度和反貪效果。為此，本研究建議行政主管應該加強自身廉政意願與能力，更加注重廉政治理，更加重視政風機構的作用，給予政風機構更大的支持與配合。由於行政主管主要任務在於掌控政策的方向與執行成效，對於機關人員的廉政監督需仰賴政風機構的協助。為此，行政主管應多與政風人員進行溝通，肯定并支持政風機構的作用，藉由政風機構來化解可能危害機關清廉程度之風險、協助監督一般公務人員的廉潔行為。對於政風機構發掘的貪污案件，行政主管應要求所轄機關人員配合偵查，果斷處理，認真反思，并採取相應措施防止類似事件的發生，以彰顯清廉執政的決心。

貳、加強廉政宣導與行銷，及時主動對外說明，提升民眾廉政信心

本研究結果顯示，公務員與非公務員在多根廉政支柱的清廉程度與反貪效果評價上呈現顯著差異。鑒於公務員較非公務員更加了解機關的運作情況、能更有效避免資訊不對稱和大眾媒體的影響，因此有理由認為公務員的評價更能體現客觀情況，此也間接表明了非公務員對於部分機關或部門之清廉程度和反貪效果的評價是存在偏頗的。為此，本研究建議：第一，政府應該透過公開宣導或者適度




行銷，使民眾更加瞭解政府在查賄肅貪、內部稽核方面所作出的努力，加強民眾對政府廉政治理的信心；第二，當出現重大貪污弊案時，行政主管或相關部門應及時主動透過媒體對外說明，不隱瞞、不推脫，並讓民眾瞭解到政府針對這些貪污弊案已採取了有效的因應及改善對策，以此提升民眾對政府打擊貪污的信任。

參、建立企業反賄賂誠信檔案，簽署拒絕行賄承諾書，增強企業誠信

本研究結果顯示，無論是社會菁英還是一般民眾都認為「企業用送錢或提供好處的方式來影響政策」為四項常見違反廉政行為中最為嚴重的，且近些年廉政民意調查結果顯示，民眾對此違反廉政行為的嚴重程度評價並未有顯著變化，即民眾認為這一違反廉政之行為並未得以有效改善。為此，本研究建議：第一，建立企業反賄賂誠信檔案，設置誠信分數，依照企業被曝光的行賄的次數和嚴重程度扣減誠信分，對於誠信分較低的產商減少其申請政府補助款、減少其享有的相關優惠政策、或者限制其參與政府採購或外包案等；第二，在任何政府採購或外包的招標案中，要求投標企業簽署拒絕行賄承諾書，要求企業在投標時決不為了得標支付賄款。倘若日後已簽署拒絕行賄承諾書的中標商被調查得知存在行賄事實時，除了檢察機關應對其進行調查和起訴之外，其他競爭產商也有權憑藉此承諾書要求金錢賠償，因為這侵害了它們公平競爭的權利，以此增加對企業行賄的懲罰力度。

肆、加強政府資訊公開，強化非營利組織對政府資訊公開的監督作用

本研究結果顯示，無論是社會菁英還是一般民眾都認為政府應當優先「加強行政機構審查作業流程的公開透明」，這其實反映了民眾對於政府資訊公開透明的期盼。為此，本研究建議政府部門應加強資訊公開透明力度，尤其是清廉程度屬



於後段的機構或部門，藉由透明化機制的導入與深化，既滿足民眾對政府資訊公開透明的期盼，又可藉由引進外部監督力量提升各機構或部門的清廉程度。同時，為了避免政府機關以保護個人隱私為幌子，只顧及自身利益而不願公開、或採用設置過高的申請公開門檻、或所公開資訊形式不便民等，因此就需要非營利組織加強對行政機關資訊公開的監督，對各政府機關資訊的公開力度進行評鑒，並將評鑒結果公佈於眾，藉此來向政府施壓，要求政府加強資訊的公開透明。

第三節 研究限制與未來方向


壹、研究限制

本研究在參考「國家廉政體系」架構的基礎上，運用定量分析為主、定性分析為輔的研究方式從宏觀層面對台灣廉政體系進行測量。由於研究的面較廣，加之研究者自身時間、能力和資源有限，在研究的過程中難免有所妥協，故本研究存在以下研究限制。

一、問卷調查樣本代表性問題

本研究問卷調查的代表性問題主要表現在三個方面：

第一，本研究以台大政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班為研究對象，該碩士專班中行政菁英占多數，因此此問卷調查結果更多體現的是行政菁英的廉政評價，未能充分反映所有類型社會菁英的廉政評價。本研究的目的是在於透過社會菁英的視角從宏觀層面衡量台灣廉政體系建設情況。欲要達成這一目的，問卷調查的對象應該包含知識菁英、行政菁英、媒體菁英、企業菁英以及非營利組織菁英等，且每類社會菁英都應該佔有一定比率，而非由其中一類社會菁英所獨佔或者佔了絕大多數，以避免研究結果可能較多反映該類社會菁英的廉政評價。然



而，由於本研究之資源有限，且考量到問卷發放與回收的可行性，本研究只選擇台大政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班進行問卷調查。儘管該碩士專班的學員中包含了各類型的社會菁英，但是行政菁英還是佔了大多數，致使回收到的有效問卷中大部分代表的是行政菁英的廉政評價。

第二，調查對象學歷層次單一，未能反映所有教育程度社會菁英的意見。教育常被視為建立反貪理念的重要工具，教育程度會影響公民對於貪腐的認知與行動，Glaeser 與 Saks (2006) 就表明受到較好教育的公民可能會更願意對於貪污活動給予較高的關注，也較能對貪污的人員採取行動。不同教育程度的公民對貪污的認知和行動的不同，就可能造成他們對於各廉政支柱清廉程度和反貪效果的評價差異，因此，若要更全面的了解社會菁英對台灣廉政體系建設的態度，問卷調查對象應包涵各教育程度的社會菁英。但本研究由於是以碩士在職專班為研究對象，因此接受調查的社會菁英多為碩士學歷，所以本研究調查結果未能反映所有教育程度社會菁英的廉政評價。

第三，收集到的樣本較少。一般來說，樣本越大，其代表性越好，問卷調查的結果也就越具有說服力。然而本研究僅回收到了 108 份有效樣本，樣本數量較少，這勢必會影響本研究分析結果的代表性。

二、採用廉政民意調查代表一般民眾廉政評價稍顯不足

本研究最後一個研究問題是探究「社會菁英與一般民眾對於台灣廉政體系的評價是否存在差異」，用本研究結果代表社會菁英的廉政評價，用每年的「臺灣地區廉政指標民意調查」代表一般民眾的廉政評價。但由於廉政民意調查的調查對象中也包含了部分的社會菁英，以 104 年廉政民意調查為例，該調查共有 1101 名受訪者，其中包含了 251 名高中階白領，這部分人群中絕大多數屬於社會菁英，



因此本研究用廉政民意調查來代表一般民眾的看法是存在些許不足的。

貳、未來研究方向


本研究所進行之研究旨在基於社會菁英視角從宏觀層面對台灣廉政體系進行測量，以期全面瞭解台灣廉政體系的建設情況，進而指導政府在以後的廉政治理過程中彌補現有的不足、整合各機關或部門的力量。然而，若要進一步使台灣達成「國家廉政體系」架構所提出的平衡各廉政支柱的支撐力，從而達成社會可持續發展、國家或地區的法治以及人民生活水平的提高，還需後續研究之努力，以下舉例說明可深化分析之處。

一、進行更廣泛的調查研究，彌補本研究代表性不足問題

從宏觀層面對台灣廉政治理進行測量，詮釋各廉政研究成果與政策建議在整體廉政治理過程中的相對位置與重要性，避免各自為政、欠缺整合與無法產生綜效的情況，從而形成合力促進政府廉政治理，這對於形塑清廉政府與社會相當重要。然而，本研究僅基於社會菁英的視角進行測量，且尚有代表性的問題，本研究結果僅是從宏觀層面認識台灣廉政治理情況的一部分。因此，未來可進行更廣泛的問卷調查，彌補本研究之代表性問題，瞭解台灣各行各業民眾對於台灣廉政體系的看法，從而真正全面瞭解台灣廉政體系現況。並且，通過讓社會菁英與一般民眾填寫同一份廉政評價問卷，以更精確的研究兩者廉政評價是否一致或者存在差異。

二、檢調廉政風清廉程度與法定權限執行效果研究

檢察署、調查局以及廉政署（含政風機構）是「狹義」之廉政權責機構。對於這四者的清廉程度，當前的廉政指標幾乎都未曾涉及，然而民眾對廉政權責機



構清廉程度的主觀評價會直接影響民眾對這些機構打擊貪污成效的信心，若民眾認為某一廉政權責機構的清廉程度較差，其就很有可能質疑該機構的反貪效果，甚至懷疑該機構存在放鬆調查、隱含甚至包庇貪污案件的行為，因此民眾對於檢察署、調查局、廉政署和政風機構清廉程度的主觀評價應該得到關注。儘管本研究有涉及對這四個反貪機構清廉程度的衡量，但是本研究僅基於社會菁英的視角，一般民眾如何評價這四者的清廉程度尚未可知，未來的研究可補充這部分研究。

並且，對於檢察署、調查局、廉政署和政風機構打擊貪污的效果，由於這四者的組織設計以及法定職權有所不同，所具備的廉政功能也有所差異。因此，若要全面瞭解這四者的廉政功能成效，不僅要衡量本研究所調查的「調查并揭發貪污案件的效果」，還需衡量諸如廉政署推動及執行預防貪瀆措施的效果、政風機構廉政宣導的效果等等反貪機構廉政功能效果。




參考文獻

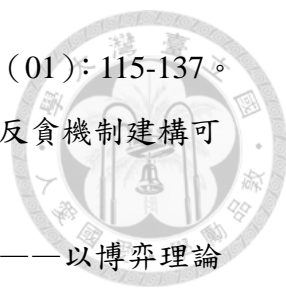



- 三立新聞網，2014，〈媒體揭發有功？2014 國際清廉度排名，台灣進步一名〉，
<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=51117>，2017/4/2。
- 王清峰，2010，〈打造乾淨政府——我國廉政體系的建立〉，《研習論壇》(109)：
8-22。
- 中華民國行政院大陸委員會網站，2008，〈中華民國第 12 任總統馬英九先生就職
演說(全文)(97.5.20)〉，[http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=48162&ctNo
de=6396&mp=2](http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=48162&ctNode=6396&mp=2)，2016/10/20。
- 中國新聞網，2009，〈陳水扁弊案影響社會觀感，台灣貪腐印象分數退步〉，[http:
//www.chinanews.com/tw/tw-twyw/news/2009/11-18/1970626.shtml](http://www.chinanews.com/tw/tw-twyw/news/2009/11-18/1970626.shtml)，2017/4/2。
- 台灣透明組織，2013，〈2013 全球貪腐趨勢指數與臺灣貪腐程度調查結果之比較〉，
台灣透明組織網站，[http://tict.niceenterprise.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=1
030322&PartPage=2](http://tict.niceenterprise.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=1030322&PartPage=2)，2017/5/26。
- 台灣透明組織，2015，〈台灣透明組織公佈 2015 年世界各國「清廉印象指數」〉，
台灣透明組織網站，[http://tict.niceenterprise.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=e
paper20160331&PartPage=3](http://tict.niceenterprise.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=epaper20160331&PartPage=3)，2017/5/26。
- 台灣透明組織，2017，〈台灣透明組織公佈 2017 年亞太地區全球趨勢指數新聞稿
〉，台灣透明組織網站，[http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=GC
B2017&Rcg=100041](http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=GC B2017&Rcg=100041)，2017/5/26。
- 自由時報，2013，〈北素如、中朝卿、南益世…綠：貪腐已進入馬英九辦公室〉，
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/666557>，2017/4/2。
- 安玉榮、胡順娟，2010，〈台灣司法醜聞與「廉政署」〉，《兩岸關係》(08)：65-
66。
- 余致力、洪永泰、謝立功、陳俊明，2005，《國家廉政體系及指標之建構報告書》，
行政院研考會委託研究報告。
- 余致力，蘇毓昌，2011，〈國家廉政體系與測量〉，余致力(主編)，《廉政與治理》，
臺北：智勝文化事業有限公司，第 1 章，頁 4-27。
- 余致力、葛傳宇、蘇毓昌，2014，〈廉政權責機構整體運作成效與精進策略之研



- 究>，国家发展委员会委託研究報告。
- 李致力，2015，〈我國現階段落實反貪腐公約當中預防性措施的成效與挑戰〉，於法務部廉政署主編之《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集》，臺北：元照，頁 13-18。
- 余致力、莊文忠，2016，〈測量與解釋民眾的貪腐認知：台北市與高雄市的實證分析〉，《公共行政評論》(03)：21-41。
- 李偉銓，2014，《貪污犯罪中揭弊公務員保護法制之研究》，臺北：國立臺北大學公共行政暨政策研究所碩士論文。
- 邱靖鈺，2009，〈貪腐防制處方：政策工具觀〉，《文官制度季刊》，考試院八十週年慶特刊：179-208。
- 邱靖鈺，2014，〈治理網絡的效能與民主：以臺北市政府推動村裡廉政平臺為探討〉，《政策與人力管理》，05 (01)：1-47。
- 邱靖鈺，2015，〈我國廉政組織趨同之探討——以調查局及廉政署為例〉，《國會月刊》，43 (09)：41-70。
- 金少康，2013，《誰是大老虎》，紐約：財大出版社。
- 林明鏘，2015，〈政府採購程序中訂定揭弊者保護規範之研究〉，於法務部廉政署主編之《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集》，臺北：元照，頁 145-180。
- 林聰吉，2013，〈解析台灣民眾的反政黨情緒〉，《選舉研究》20 (01)：47-72。
- 法務部綜合規劃司，2012，〈法務行政一年〉，臺北：法務部秘書室。
- 法務部廉政署，2013a，〈法務部廉政署 102 年度工作報告〉，臺北：法務部廉政署。
- 法務部廉政署，2013b，〈提升國際廉政評比不是不可能〉，法務部廉政署網站，<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/3121015511825.pdf>，2013/12/10。
- 法務部廉政署，2014a，〈法務部廉政署 103 年度工作報告〉，臺北：法務部廉政署。
- 法務部廉政署，2014b，〈國家廉政建設行動方案—方案緣由〉，法務部廉政署網站，<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=368439&ctNode=36721&mp=289>，2014/12/04。

- 
- 法務部廉政署，2015，〈法務部廉政署 104 年度工作報告〉，臺北：法務部廉政署。
- 胡至沛、于繼安，2010，〈建立我國弊端揭弊人制度可行性之研究：利害關係人的觀點〉，《中華行政學報》(07)：31-60。
- 胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳，2010，《我國廉政發展應如何落實〈聯合國反腐敗公約〉之研究》，法務部委託研究報告。
- 胡龍騰，2011，〈地方政府機構〉，余致力（主編），《廉政與治理》，臺北：智勝文化事業有限公司，第 4 章，頁 132-147。
- 胡龍騰、蔡秀涓，2015，〈由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政法制建設與組織設計——以預防性內部治理為焦點〉，於法務部廉政署主編之《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集》，臺北：元照，頁 67-91。
- 洪永泰、余致力、陳俊明，2007，《我國廉政體系革新與指標之研究報告書》，法務部委託研究報告。
- 陶在樸，2000，〈新的痛苦指數—貪污與腐化〉，《新世紀智庫論壇》(09)：89-92。
- 陳力華，2015，〈我國廉政機構運行現況與檢討：全觀型治理觀點〉，臺北：國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 陳志東，2017，〈中國時報 請停止踐踏媒體的尊嚴〉，<https://catdrawer.blog/2017/05/18/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%99%82%E5%A0%B1%E3%80%80%E8%AB%8B%E5%81%9C%E6%AD%A2%E8%B8%90%E8%B8%8F%E5%AA%92%E9%AB%94%E5%B0%8A%E5%9A%B4/>，2017/5/27。
- 陳俊明，2008，〈循證型的廉政政策研究：台灣地區廉政指數民意調查〉，《公共行政學報》(29)：133-152。
- 陳俊明、莊文忠、胡龍騰、高世垣，2009，《地方政府廉政狀況調查》，法務部委託研究報告。
- 陳俊明、莊文忠、張國偉，2015a，《104 年「臺灣地區廉政指標民意調查」第一階段調查報告：民眾對廉政觀感與訊息來源》，法務部廉政署委託研究報告。
- 陳俊明、莊文忠、張國偉，2015b，《104 年「臺灣地區廉政指標民意調查」第二階段調查報告：各類公務員廉潔評價》，法務部廉政署委託研究報告。
- 陳俊洲，2008，〈我國政風組織改造之探討〉，臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

- 
- 陳清秀，2009，〈廉能政府與公務倫理之探討〉，《文官制度季刊》(01): 115-137。
- 陳螢松，2011，〈論全球反貪的新趨勢：我國企業內部公私協力反貪機制建構可行性之研究〉，《高苑學報》，17 (02): 93-109。
- 陳螢松，2013，〈法務部廉政署與調查局肅貪競爭與合作之研究——以博弈理論分析〉，《國會月刊》，41 (04): 34-64。
- 陳慶鴻，2011，〈戰後台灣監察院——作為圖騰而存在〉，臺北：國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。
- 陳耀祥，2015，〈政府採購程序中訂定揭弊者保護規範之研究〉，於法務部廉政署主編之《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集》，臺北：元照，頁 119-143。
- 張少臣，2013，〈基於透明國際數據的國家廉政體系研究〉，上海：復旦大學國際關係與公共事務學院碩士論文。
- 張四明、陳耀祥、劉嘉薇，2014，《公務人員對貪瀆案件調查結果之信任度研究》，國家發展委員會委託研究報告。
- 許福生，2015，〈聯合國反貪腐公約與我國反貪腐刑事政策之思維〉，於法務部廉政署主編之《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集》，臺北：元照，頁 43-91。
- 許盟顯，2010，〈監察院糾彈權與公務員課責之研究〉，臺北：國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 葉一璋、梁世武、莊文忠、陳欽春，2013，《102 年廉政民意調查及機構廉政評鑒工具研究案》，法務部廉政署委託研究報告。
- 黃榮護、吳心融、陳俊明，2014，《臺北市政府清廉程度民調及殯葬人員評價因數》，臺北市府政風處 102 年廉政委託研究案。
- 喻璿，2012，《調查局與廉政署功能劃分之研究》，臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文。
- 楊石金，2015，〈從國際反貪趨勢談我國廉政經營〉，《研習論壇》(179): 23-12。
- 詹靜芬，2012，〈港、臺廉政體系之比較分析：反貪腐機構組織設計觀點〉，「2012 年第 2 屆建構公民社會：治理的公共價值國際學術研討會」論文 (10 月 15-16 日)，新北：國立空中大學公共行政學系。

- 
- 廖元豪，2011，〈政府不能「置入性行銷」？〉，天下雜誌，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5012173>，2017/5/6。
- 蔡秀涓、陳敦源，2012，〈實踐公務員倫理法制的範圍與方法〉，「公義社會與廉能政府」理論與實務研討會（10月15-16日），高雄：國立高雄大學政治法律學系、財經法律學系、法律學系。
- 蔡季廷，2015，〈聯合國反貪腐公約與公職人員利益衝突法的修正〉，於法務部廉政署主編之《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集》，臺北：元照，頁93-117。
- 劉純妤，2016，〈從掃除黑金到反貪腐——台灣反貪污論述與其相對法制的影響〉，台南：國立成功大學法律學碩士論文。
- 聯合新聞網，2016，〈立委高志鵬涉貪污，更二審改判4年6月〉，<https://udn.com/news/story/7321/2112006>，2017/4/2。
- 聯合新聞網，2017，〈貪污觀感評比優南韓 因「台灣社會容忍度低」〉，<https://udn.com/news/story/1/2372441>，2017/5/5。
- 關中，2012，〈建立國家廉政體系，實踐公共服務倫理〉，關中，《回應、課責、透明：貫徹民主治理》，臺北：考試院，頁2-39。
- 羅之良，2012，〈為何公務員貪腐嚴重性會有不同？——以全國地方法院裁判書之分析〉，新北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士論文。
- 蘋果日報，2013，〈南投縣長起訴2000萬交保〉，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130327/34913490/>，2017/6/9。
- 蘇毓昌、胡龍騰，2013，〈誰能容忍貪腐〉，《臺灣民主季刊》，10（02）：1-38。
- 蘇毓昌，2016，〈政府當前的挑戰與因應：開放政府與廉能治理〉，台灣公共行政的自省與躍升：學術與實務整合學術研討會議暨台灣公共行政與公共事務系所2016年年會（5月27-28日），台北：台北大學三峽校區公共事務學院。
- 顧慕晴，2009，〈我國社會菁英貪污檢舉制度之研究——增強途徑之分析〉，《文官制度季刊》（01）：41-70。
- Asher, Allan. 2011. "Integrity agencies: the fourth arm of government." Paper presented at the conference L21 – Public Sector Leadership 2011: Rethinking and improving service delivery, 29 May, Sydney.

Asian Development Bank.1998.“Antikorrupsiya.”in <https://www.adb.org/node/32636>.
Lastest update July 1998.

Bergh, A., G. Erlingsson, R. Öhrvall and M. Sjödin.2016.A Clean House? Studie
s of Corruption in Sweden. Lund: Nordic Academic Press.

Brown, Alexander Jonathan & John Uhr. 2004. “Integrity Systems : Conceiving ,
Describing, Assessing.” Paper presented at the Australasian Political Studies
Association Conference , 29 September - 1 October , University of Adelaide.

Brown, Alexander Jonathan. 2006. “Putting Administrative Law Back into Integrity
and Putting the Integrity Back into Administrative law.” Paper presented at the
AIAL 2006 Administrative Law Forum.

Canache, Damaris & Michael E. Allison.2005. “ Perceptions of political corruption in
latin american democracies.” *Latin American Politics and Society* 47(3):91–111.

Charron, Nicholas. 2016. “Do corruption measures have a perception problem?
Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption
among citizens and experts”. *European Political Science Review* 8(1):147-171.

Dye, Kenneth M & Rick Stapenhurst. 1998. Pillars of Integrity: The Importance of
Supremen Audit Institutions in Curbing Corruption. Paper presented for the The
Economic Development Institute of the World Bank.

Glaeser, Edward L. & Raven E. Saks. 2006. “Corruption in America.” *Journal of
Public Economics* (90) :1053-72.

Gong, T & Wang, S.2013. “Indications and Implications of Zero Tolerance of
Corruption: The Case of Hong kong” *Social Indicators Reasarch* 112 (3) :
569-586.

Hawken,Angle.& Gerardo L. Munck.2011. “Does the Evaluator Make a Differen
ce? Measurement Validity in Corruption Research.” Working Paper. The Co
mmittee on Concepts and Methods, International Political Science Associatio
n (IPSA).

Holmberg, Sören. 2009. “Perceptions of Corruption in Mass Publics”. QoG work
ing paper series 2009/24: [http:// www.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350696_2
009_24_holmberg.pdf](http://www.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350696_2009_24_holmberg.pdf).

Kaptein, Muel. and Mark S. Schwartz. 2008. “The Effectiveness of Business Codes : A
Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated

- 
- Research Model.” *Journal of Business Ethics*, 77(2):111-127.
- Kaufmann, Daniel & Aart Kraay.2008. “ Governance indicators: Where are we, where should we be going?” *The World Bank Research Observer* 23(1):1–30.
- Kim ,Seong Youn. 2005. “Review on Assessing Effectiveness of Integrity and Anti-corruption Measures in the Korean Public Service.” In *Public Sector Integrity—A Framework for Assessment*, ed. OECD. Paris: OECD, 125-160.
- Knack, Stephen. 2007. “ Measuring corruption: A critique of indicators in Eastern Europe and Central Asia.” *Journal of Public Policy*, 27(3), pp. 255–291.
- Ko, Kilkon & Ananya Samajdar.2010. “Evaluation of international corruption indexes: Should we believe them or not.” *The Social Science Journal* 47(3):508–540.
- Landell-Mills, Pierre. 2013. *Citizens Against Corruption: Report from the Front Line*. Leicester: Troubador Publishing Ltd.
- Lin , Min-Wei and Chilik Yu. 2014. “ Can Corruption Be Measured? Comparing Global Versus Local Perceptions of Corruption in East and Southeast Asia.” *Journal of Comparative Policy Analysis*:140-157.
- Najam, Shahid. 2016. “Corruption and need for a strengthened integrity system in Pakistan.”BIPP-Policy Brief 34.
- OECD.2000. *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD
- OECD. 2005. *Public Sector Integrity—A Framework for Assessment*. Paris: OECD
- Pope, Jeremy.2000. *TI Source Book 2000:Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin & London: Transparency International.
- Razafindrakoto, Mireille & François Roubaud.2010. “ Are international databases on corruption reliable? A comparison of expert opinion surveys and household surveys in sub-Saharan Africa.” *World Development* 38(8):1057–1069.
- Sampford, Charles , Rodney Smith & A. J. . 2005.Brown “From Greek Temple to Bird’s Nest: Towards a Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems” *Australian Journal of Public Administration* 64 (2):96-108.
- Tanzi , Vito & Hamid R. Davoidi. 2000. “Exploring the Impact of National Integrity System Assessments.” IMF Working Paper, WP/00/182, November 2000.
- Transparency International.2011. *Bribe Payers Index2011*.Berlin & London : TI Press Release.

Transparency International.2015. *Global Corruption Report*.Berlin & London:TI Press
Release.

Transparency International,2015,<關於 2015 年清廉指數統計、計算方法的簡釋>.

Tverdova, Yuliya V.2011. “See No Evil: Heterogeneity in Public Perceptions of
Corruption.” *Canadian Journal of Political Science*:1-25.

Uhr, John. 2004. “How Do We Know if It’s Working? Activities and Criteria for
Assessing the Consequences of Integrity Institutions, Policies and Reforms.”
Paper presented at the Australasian Political Studies Association , September,
Adelaide.

Warren , Mark E.2004.“What Dose Corruption Mean in a Democracy? ” *America
n Journal of Political Science*,48(2):328-343

Yu , Chilik.2016. “Measuring Public Percertions of Corrupyion in Asia” In
Routledge Handbook of Corruption in Asia,ed. Ting Gong and Ian Scott.London:
Taylor & Francis Ltd.

附錄一：問卷調查



親愛的學長/學姐，您好：

首先感謝您在百忙之中撥冗填寫本問卷，提供您寶貴意見。

我是彭錦鵬老師所指導的碩士班研究生林龍超，現正撰寫碩士論文：「評估台灣廉政體系：基於社會菁英視角」。以往有關政府廉政建設的研究，比較著重一般民眾對政府各類行政工作的廉能情況調查，而本論文則主要研究社會菁英對政府廉政建設的評價。希望借此調查，提供比較不同的研究基礎資料，以提出改善台灣廉政建設之建議。

本問卷採匿名方式處理，所有資料絕對保密，請放心作答，感謝您的鼎力支持與指教！

臺灣大學公共事務研究所
指導教授 彭錦鵬 博士
研究生 林龍超 敬上

1-14 請問您認為當前下列部門或機構的清廉程度如何？（打勾）

以 0 到 10 來表示清廉程度，其中 0 表示非常不清廉，10 表示非常清廉

機構/部門	清廉程度											
	非常不清廉 ←				中立				→ 非常清廉			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1. 臺灣整體情況												
2. 立法院												
3 (a) 民選首長												
(b) 政務官員												
4. 司法機構（如法官）												
5. 一般公務員												
6. 監察院												
7. 審計部												
8 (a) 廉政署												
(b) 調查局												
(c) 檢察署												
(d) 政風機構												
9. 執法人員（如警察）												
10. 中央選舉委員會												
11. 政黨												

續前頁

機構/部門	清廉程度										
	非常不清廉			中立					非常清廉		
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
12. 新聞媒體											
13. 非營利組織 (NGO)											
14. 民營企業											

15-27 請問您認為當前下列部門或機構的反貪效果如何？

以 0 到 10 來表示反貪效果，其中 0 表示完全無效，10表示非常有效

機構/部門	反貪效果										
	完全無效			中立					非常有效		
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
15.立法委員主動對行政機構實施廉政監督的效果											
16(a).民選首長監督一般公務員廉潔行為的效果											
(b).政務官員監督一般公務員廉潔行為的效果											
17.司法機構(如法官)透過起訴或其他方式致力於反貪污的效果											
18.一般公務員之採購程序對加強採購過程廉潔的效果											
19.監察院所具有調查、彈劾、糾正之職權的肅貪效果											
20.審計部對行政機構決算進行審核的效果											
21(a).廉政署調查並揭發貪污案件的效果											
(b).調查局調查並揭發貪污案件的效果											

續前頁

機構/部門	反貪污效果										
	完全無效			中立					非常有效		
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
(c).檢察署偵查並公訴貪污案件的效果											
(d).政風機構調查並揭發貪污案件的效果											
22.執法人員（如警察）之相關規範對確保執行勤務過程廉潔的效果											
23.中央選舉委員會對競選過程的公正與廉潔進行監督和管理的效果											
24.政黨對公共問責與貪污案件給予關注的效果											
25.新聞媒體揭露貪污案件的效果											
26.非營利組織（NGO）推動社會課責，關注與揭露貪污案件的效果											
27.民營企業參與、支持反貪行動的效果											

28.請問您對馬英九政府八年(2008-2016年)來在打擊貪污方面表現的滿意程度?

用0到10來表示滿意程度，其中0表示非常不滿意，10表示非常滿意

非常不滿意			中立					非常滿意		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

29.請問您的貪污容忍程度?

用0到10來表示容忍程度，其中0表示完全不能容忍，10表示完全可以接受

完全不能忍受			中立					完全可以接受		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

30-33 請問您認為以下四種常見的違反廉政之行為在台灣的嚴重程度？

用 0 到 10 表示嚴重程度，其中 0 表示非常不嚴重，10 表示非常嚴重

常見違反廉政之行為	嚴重程度										
	非常不嚴重 ←			中立					→ 非常嚴重		
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
30. 民眾到公家機構辦事情，送紅包給公務人員											
31. 民眾到公家機構辦事情，找人關說											
32. 企業用送錢或提供好處的方式，來影響政府決策											
33. 選舉賄選											

34. 在您看來，下列有關減少或降低貪污的政策或做法，政府應該最優先做的是哪一項？（單選）

01. 加強查緝貪污案件
02. 加強稽核政府機構的法規漏洞或缺失
03. 加強宣導教育防止貪污
04. 加強行政機構審查作業流程的公開透明
05. 提高檢舉獎金或保護檢舉人
06. 其他（_____）

以下為個人背景資料填答

35. 性別：01.男 02.女

36. 出生年份：民國 _____ 年

37. 是否退休：01.是 02.否

38. 職場類別：

- 01.公部門 02.企業 03.媒體 04.非營利組織（NGO）
- 05.學術、藝文單位 06.醫療單位 07.自由職業

感謝您的填答！

附錄二：國家廉政體系具體評估項目



1、立法機構 (Legislature)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作，在多大程度上提供立法機構有足夠的財力、人力和基礎設施等資源來有效地執行其職責
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，立法機構多大程度是獨立的而非附屬於其他外部機構
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，公眾在多大程度上能夠及時獲得關於立法機構的活動和決策過程的相關資訊
	問責	現在法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保立法機構需對其作為做出報告與負責
	誠信機制	現在法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保立法機構的廉潔
角色	監督行政機構	立法機構在多大程度上對行政機構實施了有效的監督
	法律改革	立法機構在多大程度上將反腐和善治作為立法的重要優先考慮

2、行政主管 (Executive)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，行政主管在大程度上有足夠的資源來有效地執行其職責
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，行政主管多大程度是獨立的
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保行政主管的透明度
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保行政主管成員需對其作為作出報告與負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多發程度上有機制確保行政主管成員的廉潔
角色	管理公共部門	行政主管在多大程度上承諾和致力於創造一個管理良好的公共部門
	法律制度	行政主管在多大程度上將反腐和問責製作為行政的重點優先考慮

3、司法機構(Judiciary)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保司法機構擁有合理的薪水、工作環境以及終生制
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，司法機構在多大程度是獨立的
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，公眾在多大程度上可以獲取司法機構的活動與資訊
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保司法機構成員需對其行為做出報告與負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保司法機構成員的廉潔
角色	監督行政機構	司法機構在多大程度上對行政機構實施了有效的監督
	起訴腐敗	司法機構在多大程度上通過起訴以及其他方式致力於反腐敗

4、一般公務員 (Public Sector)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上一般公務員有足夠的資源來有效地執行其職責
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，一般公務員的獨立性在多大程度上受到保護
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保一般公務員的財政狀況、人力資源和資訊管理等方面的透明度
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保一般公務員成員需對其行為作出報告與負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保一般公務員成員的廉潔
角色	公共教育	一般公務員在多大程度上能夠告知和教育公眾其反腐的角色
	與公共機構、公民社會組織、私人組織的合作	一般公務員在多大程度上採取了與公共監督機構、公民社會以及商業組織反腐敗上的合作
	確保公共採購的廉潔	一般公務員在多大程度上能夠確保公共採購過程的廉潔，包括對供應商與官員不端行為的實質制裁、評估機制、投訴機制等



5、執法機構（Law Enforcement Agencies）

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，執法機構多大程度上擁有足夠的財政、人力以及基礎設施等資源來有效地執行其職責
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，執法機構多大程度是獨立的
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保公眾可以獲取執法機構的活動和資訊
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保執法機構成員需要對其行為作出報告與負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保執法機構成員的廉潔
角色	起訴腐敗	執法機構在多大程度上能夠有效偵查與調查該國的腐敗案件

6、選務機構（Electoral Management Body）

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，選務機構在多大程度上有足夠的資源來有效地執行其職責
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，選務機構多大程度上是獨立的
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保公眾可以獲取選務機構的相關活動與資訊
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保選務機構需要對其行為作出報告與負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保選務機構成員的廉潔
角色	管制競選融資	選務機構在多大程度上可以有效地對候選者和政黨的融資活動進行管制
	管理選舉過程	選務機構在多大程度上可以有效地監督和管理競選過程的公正與廉潔

7、監察機構 (Ombudsman)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，監察機構在多大程度上有足夠的資源來有效地實現其目標
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，監察機構在多大程度上是獨立的
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上可以確保公眾獲取監察機構的活動與資訊
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保監察機構需對其行為作出報告與負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保監察機構的廉潔
角色	調查	監察機構在多大程度上積極而有效地處理公民的回饋
	促進良好的實踐	監察機構在多大程度上能夠積極而有效地提升公眾和公民的倫理意識

8、審計機構 (Supreme Audit Institution)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，審計機構在多大程度上有足夠的資源來有效地執行其職責
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，審計機構多大程度是獨立的
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上可以確保公眾獲取審計機構的活動與決定
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保審計機構成員需對其行為作出報告與負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保審計機構成員的廉潔
角色	有效的財政審計	審計機構在多大程度上可以對公共支出進行有效地審計
	檢查和制裁不端行為	審計機構檢查和制裁了具有不端行為的官員嗎
	改善財政管理	審計機構在多大程度上改善了政府的財政管理



9、反貪機構 (Anti-Corruption Agencies)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，反貪機構在多大程度上有足夠的資源來有效地執行其職能
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，反貪機構多大程度是獨立的
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上可以去報公眾獲取反貪機構的互動與資訊
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保反貪機構成員需對其行為作出報告與負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保反貪機構成員的廉潔
角色	預防	反貪機構在多大程度上致力於預防性反腐敗活動
	教育	反貪機構在多大程度上致力於預防性反腐敗的教育
	調查	反貪機構在多大程度上致力於預防性反腐敗的調查

10、政黨 (Political Parties)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，政黨在多大程度上能夠有一個有益進行成長與運作
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上可以確保政黨獨立於外部的無端干擾
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保政黨的財務資訊公開
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上可以對政黨的財政狀況進行監督
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有組織法規對政黨進行內部民主管理
角色	利益整合與代表	政黨在政治領域多大程度上聚合和代表了相關的社會利益
	承諾反腐敗	政黨在多大程度上對公共問責制與反對腐敗給予了關注

11、媒體 (Media)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	現有法律規定和實踐運作中，多大程度上可以確保不同的媒體擁有一個有益的環境
	獨立性	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上可以確保免受外界無端的干涉
治理	透明	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保媒體活動的透明度
	問責	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保媒體對它們的活動負責
	誠信機制	現有法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保媒體從業者的廉潔
角色	調查和揭露腐敗案件	媒體能夠在多大程度上積極和成功地調查與揭露腐敗案件
	告知公眾腐敗的影響	媒體能夠在多大程度上積極和成功地調查與揭露腐敗案件程度上告知公眾腐敗及其對國家的影響
	告知公眾公共治理事項	媒體能夠在多大程度上告知公眾、政府與其他治理主體的活動

12、公民社會 (Civil Society)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	法律規定和實踐運作中，在多大程度上為公民社會提供了一個有利的環境
	獨立性	法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保了公民社會免受外界的無端干涉
治理	透明	法律規定和實踐運作中，公民社會中的透明度如何
	問責	法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保公民社會成員需對其行為負責
	誠信機制	法律規定和實踐運作中，在多大程度上有機制確保公民社會成員的廉潔
角色	使政府負責人	公民社會在多大程度上能夠積極而成功地使政府對其行為負責
	政策改革	公民社會在多大程度上積極致力於反腐敗政策的改進



13、企業 (Business)

評估維度	評估指標	核心問題
能力	資源	法律規定和實踐運作中，在多大程度上為商業組織的產生與運作提供了一個有利環境
	獨立性	法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保商業組織免受外部無端的干涉
治理	透明	法律規定和實踐運作中，在多大程度上確保商業組織運作的透明性
	問責	法律規定和實踐運作中，在多大程度上可以對商業組織進行監管
	誠信機制	法律規定和實踐運作中，在多大程度有機制確保商業組織人員的廉潔
角色	參與政策	商業組織在多大程度上積極地參與了國內關於反腐敗的政策
	支持或參與公共社會	商業組織在多大程度上參與或者支持了公民社會的反腐任務



附錄三：訪談摘要



受訪者：A

訪談時間：2014.4.24

訪談地點：受訪者辦公室

Q：廉政署被認為是檢調廉政風機構中清廉程度最高的，請問您如何看待？

A：因為廉政署對於整個從貪污的形成，貪污可能發生的原因，或者貪污過程中會出現什麼樣態，最後貪污確定、確鑿，你會面臨什麼結果，他們比一般公務員知道，所以理論上知法犯法的機會比較少……至於其他三個部分，因為現在的政府就像所有其他的機構一樣都有分工，你這個組織成立的目的是清楚的，你有你被成立所要求要達成的使命，追求的願景。那廉政署，它跟檢察署或調查局，在他們成立的使命上有明顯差異。檢察官並不是專門辦跟貪污有關的事，它要辦的是各種類型的犯罪。調查局也是一樣，調查局下面有廉政處，在廉政署還沒成立之前，廉政處確實也負擔著一部分貪污的工作，為什麼？因為它跟檢察官、警察一樣有司法警察權，所以它也會辦理政府機關裡面的貪污，它反而比政風更有能力辦，因為它有權，有法律上給他們的權力，雖然他們也有廉政相關的事務，但是並沒有像廉政署這麼直接，而且明確從事，這就他們的專門。所以他們會認為，我的理解，因為你對整個貪污從上游到下游，你最瞭解，所以理論上你知法犯法的機會最少。相對於其他的，你還不是那麼清楚，或者有的時候難免疏忽。可是廉政署的人，理論上應該是比較好一些……政風機構還是有貪污行為，但是相對於檢察官、調查局或者一般公務員來講小很多了。



Q：根據我的調查結果，調查局調查和揭露貪污案件的效果被認為好於廉政署，這是不是可以說廉政署調查和揭露貪污案件的能力還沒有被認可？


A：一個就是廉政署五年前成立以後，它才開始有檢察官進駐，它才訓練了一批比較真的懂肅貪的工作人員，在這之前它比較受限於它沒有司法警察權，就是沒辦法去調查它所在機關業務上東西，特別是機密有關的，所以它之前真的比較沒有這樣的能力，因為法律上不允許它做這個與調查有關的工作，這個權力反而在調查局身上，百分百充分掌握，加上調查局成立的時間遠比廉政署長太多，沒錯，你剛才講這是能力的問題。另外一個就是，這兩個機關，以調查局和廉政署來講，調查局在廉政署成立後，廉政的工作會被挪走很大部分，可是它現在畢竟還有一個處，還叫做廉政處，它他們做的事情還是有……現在這個部門還是有對對方的一些意見，以調查局來講，就覺得你廉政署就是不會調查、不會肅貪啊！那我們有這麼好調查的能力、肅貪的能力，就因為你成立了廉政署，讓我們這個部分就不做了，那你有辦法把所有政府機關的肅貪工作都吃下來嘛，你才剛開始肅貪，而且主力還是另外一些人——檢察官在幫你做，所以這中間還有這一些關係。

Q：為何近年的廉政民意調查都顯示，民眾認為政府最應該去做的是加強行政機關審查作業的公開透明？

A：你剛才講的這些調查，確實是這樣，基本上他們是希望流程能夠簡化，說實話，我必須講實在話，台灣政府機關在這部分，它可能，尤其在街道層次，就是第一線的基層受理流程已經盡可能透明了，透明的程度程度已經可以線上來申辦，隨時查進度辦得怎麼樣，你第幾天、半到哪裡了、誰在承辦，他連那個公務員的名字、職位都能查得到，我現在公文到哪裡了，公共機關內部又有很




多對公務員課的很重的責任，你這個民眾的案子進來，這種案子四天要處理完的，你現在第幾天了，你如果逾期，你要馬上通知，並且附上逾期的理由，否則的話不能逾期，逾期多的化，你的考績，年終的考績你會受影響，馬上就追究你，現在公務員認為如果公務員是官，現在是官不聊生，不是民不聊生。所以從另一角度來講，我覺得政府機關內部整個運作對很多民眾來講，其實他如果實際到政府機關接觸過，不管是什麼理由，區公所、戶政事務所，你去跟他接觸過，你就訝異于，第一個他們的態度，真的像私部門一樣……現在有些是高層的，高層現在有些，老實說，這不是常任文官的責任了，這些政治人物，民選的這些有些不能讓民眾看得很清楚，很多基層公務員也會覺得委屈啊，我們能做的還有什麼地方能遮得住，都公開了，如果不公開、回應的太慢，我們都要受處分的，誰受得了……所以現在台灣的民眾，我的解讀，很多這種對機關的流程部分，我覺得是來自於政治人物或者是政治任命的這些位置，因為他們也是廣義的公務人員。所以其實讓很多常任文官，狹義的公務人員背了黑鍋。我的解讀，現在很難，現在什麼都要電子化、透明的。如果你要請人關說，關說這個倒是沒有完全聽，也許他不違法，他也沒跟你要紅包，但是這個中間，可以由於民眾本身，你送件的時間比較慢了，但是你又希望快一點拿到這個結果……民眾應該曉得要是不是特殊原因的話，是你自己本身沒有遵守程序，你自己也要負這個責任。這個我也有感覺啦，有時候公務員也一肚子委屈，他覺得我們哪里敢耽誤，敢給他拖延，哪一個民眾都是我們的大爺，哪一個敢，可是他們也不能否認有時候也是長官交代下來的，這種情況也少，但少的原因也是民眾去找人，這些顧客去找人，不然按正常程序來就是三天，我都跟你講了……所以這部分，也要從另一部分去思考，公務員自己當然不是百分百做到



我們期待的那樣，還是有一些部分有一些耽擱，那耽擱我不知道什麼原因，但是他們內部有一些內控機制是存在的，不然他會叫你要寫報告，你為什麼要耽擱，並且有連帶的責任，你是第一線人員，你的長官會因為受到一樣的處分，不是你長官做的，是他對你督導不周也是要受到處分，所以我覺得老實說他們也有他們的一些內部控制的機制。但是，比較可惜的是，兩個原因，一個是民眾他沒辦法區分這是常任公務員，他能夠處理的事情，或者是那些大頭，不是典型公務員的事情，他們那些才比較有那些密室交易什麼的，民眾其實對那些的想法其實也許也沒那麼多……但是民眾分不清楚；另一部分，是民眾本身的角色認知的問題，公民本身也應該要守法。

Q：您剛才講了現在部分問題在於上面政治人物，並且廉政民意調查也顯示立法委員的清廉程度較低，但立法權又在他們手上，那我們能做些什麼？

A：全台灣的行政部門都有政風單位，只有立法機關沒有人敢設。立法機關只能靠自己自律，他沒有他律，但是現在情況慢慢有所改觀，現在台灣有個 NGO，叫台灣公民監督國會聯盟，但是公督盟還是較多在法案、委員的出席狀況、質詢的狀況，它比較難去監督到所謂的暗室或者密室的交易，那麼部分老實講真的很難，你要怎麼去做這部分的監督，有時候你要去監督他，你畢竟有什麼正當性。因為台灣當然有另外一個問題，台灣有所謂的陽光法案，這個陽光法案落實的情形也是一個問題，立法委員會接受到各路人馬的遊說，他作為一個民意代表，他有這個權、也有這個義務接受各方的意見，立一個法要周嚴，要接受各方的意見，這是應該的，但是這中間的分寸拿捏就會有問題，遊說可以遊說到什麼程度。今天有來見這個立法委員，或者即使你不是在立法院，你以立法委員的身份接觸到的這些人，是不是都要留記錄都要公開，這個部分到現在



為止沒有人敢做這個的說法，因為他也是人，如果見一個人，他都要向你們社會大眾報告，這有沒有侵犯到我的隱私，所以這個中間也是一個問題。但是基本上目前為止，還是慢慢會產生一些效果，只是這個效果。像我做各個計劃、調查的案子做了幾十年，媒體有沒有興趣第一個我不知道，民眾對於這些公務員清廉程度的評價，法務部也不太敢太主動的把這個訊息揭露出來，他肯定要公開，但是他去講的話，立法委員說你說立法委員的清廉程度是倒數的，明年的預算你要不要，它也有壓力啊，它不敢大張旗鼓，其實立法委員真的在我們的調查裡面，在二十幾種廣義的公務員中是倒數，你也看到這些數據。老實講，之前真是無能為力啊，但是這幾年 NGO 有起來了……這個一部分當然是靠著我們有所謂比較好的機制，就是剛才講的陽光法案，你民意代表你要知道對你有一些限制，所謂自由的限制，是因為我們希望代表民眾表達民意的時候不會受到不當利益的左右，至少有人企圖這麼做，所以你在某些自由方面可能需要做些一點點犧牲，不然的話，這個社會永遠不能對你們這些高層政治人物，有好的評價，不容易。另外，當然還有像公務人員的財產申報，那行政部門都查得到，逃不掉……但是立法委員卻不用了，法是他們立的，這是一個大漏洞。但是這是在全世界，民意代表你如果去封他，去查他，他認為這是對民主的破壞，他就是應該給他們一些權力，讓他沒有恐懼的，不會擔心在什麼情況下不敢講話，他是要為民喉舌，你去限制它。所以民主國家基本上這個是一個問題。

Q：所以對於這些，只能由 NGO 來做？


A：或者是媒體，至少讓他有一個公開的環境，資訊的公開，或者剛才講的陽光的法案，你其實也要能夠從立法委員本身去做……從比較清晰意識的立法委員開始做，一步一步推動。其實，他們從裡面做比我們外面可能有時候更快。但



是，我承認聖人很少，外面這種適度的媒體監督力量，但是更重要的選民.....
所以這個問題也不能單純的叫行政部門，行政部門它能夠做的，一定會被盯死，
如果這個部分民眾自己的角色如果不扮演的話，你就很難對這個可以監督公務
員的民意機關，你反而放鬆警惕。

Q：多年的廉政民意調查都顯示民眾認為企業送錢或提供好處的方法很嚴重，且
都建議法務部將防止企業行賄列入重點，但是這幾年似乎都沒有改變民眾對此
的認知，是問題還是這麼嚴重呢？還是改善了，是民眾沒有感覺？

A：我覺得，這個有兩個部分來看，一個部分就是，我剛才講的政府機關不可能
對我們所關心的這些問題、這個調查的結果完全不為所動，它這不可能，它其
實心理也會有壓力的.....所以他們倒不用完全沒意識到這個問題的嚴重性，但
是問題是他是怎麼做才能讓這個效果比較能夠看得到，這裡面其實有一部分是
因為這些已經超過的廉政署的權力範圍了，因為廉政署基本上多半還是針對一
般公務人員，在這個部門如果是高於一般公務人員的，這已經超過了一般公務
員能夠接觸到、或處理到的部分，這就得靠政治人物。所以企業這個部分又牽
涉到選舉的時候，你需不要它這些產商的支持，競選時需要花費的.....所以這
個部分就需要我剛才講的陽光的法案，這種政治獻金法、政治捐獻法還是要有
的。那另外一個就是我們剛才講的就是透明這個部分還是要向私部門去要求，
所以其實台灣透明組織在國際透明組織的要求之下，其實 2005 年就開始，提
醒我們私部門的貪腐問題.....這個部分其實廉政署比較管不到，反而是現在這
五年來，調查局和廉政署形成了一個比較可行的分工，政府部門的調查就交給
廉政署，我就專門去辦企業，老實說以調查局辦企業的部分，能力非常強，那
又因為國際上非常重視洗錢，洗錢老實說就跟台灣的政商勾結非常有關係.....



國際上其實也有很大力量在監督每一個國家，用國際的力量來要求你的國內。這個部分，其實國際透明組織這些年一直來提醒廉政署。比較可惜的，我們其實真正接觸到的廉政署，它比較不太可能在業務上去管得到真正負責企業政府部門，真正負責企業清廉的政府部門，叫做金融監督管理委員會，簡稱金管會。它雖然在金管會裡面也有它的政風司，但是它畢竟不是一個像調查局、廉政署一樣的機關，它只是在金管會下面的一個部門而已，很小的一個部門，它是不是有足夠的人力去管銀行、保險等一大堆投資的，它的專業能力夠不夠，理財的東西、財務的調度或者期貨的買賣，現在的政風人員夠不夠這樣專業，那就算是夠，就算是夠的話，你有沒有足夠的人力，它是相當龐大的。企業老實講在台灣所佔的比例遠超過政府部門，所以我們這幾年希望企業自己能夠透過內部成立一些所謂的公司治理，那廣義的公司治理方面就包括了我們講的反洗錢、內部稽核、法律遵行，這個東西也是希望企業本身能夠意識到的，所以我們非常強調企業你要揭露你的財務報表，接受外面的評鑒，讓投資人指導你這種人、公司不要投資，那裡面一大堆不透明的，用這種方式募不到資金，企業就無法運作，所以在這種情況下，它可能就必須為了公司生存、為了股東把錢給它，它就必須符合我們設定的比較清廉、比較透明的條件，用這種方式讓市場去淘汰。



受訪者：B

訪談時間：2014.4.18

訪談地點：受訪者辦公室

Q：當前的民調顯示媒體的清廉程度相當低，並且有逐年惡化的趨勢，請問作為一名媒體人，您如何看待這個問題？

B：就是因為置入性行銷非常嚴重，但是為什麼會非常重呢？因為媒體的生存能力越來越差，現在廣告越來越少，以前廣告歸廣告、新聞歸新聞、編輯歸編輯。以前我在報社當總編輯的時候，我們的編輯部是很大的，其他部門要拜託我們幹嘛幹嘛，現在是業務部比編輯部還高、還大，因為不然你就沒有收入了，就要裁員，所以現在業務部姿態很高，所以現在就變成你剛才所講的不夠清廉的方式就是它接的很多案子都是置入性行銷，政府的也繼續在做，政府的其實它也以變相的方式在做，其實政府是不可以做的。從這點來說，也可以說政府其實不夠清廉，如果把這點算進去，政府也是越來越糟。因為馬英九時代簽署，包括民進黨時代也簽署，不可以做置入性行銷，所以政府在預算法，不僅是承諾而已，而是預算法就修改了，政府若做置入性行銷就是違法的，可是還是有，只是變了一種方法，舉個例子說，例如我是花蓮市政府，我要宣傳我的觀光和旅遊，以前就直接給錢寫報導，做置入性行銷嘛。那現在不行，我要怎麼做，那就辦參訪，各個媒體來參訪，我沒有說媒體一定要報導，但是參訪的錢要給誰，比如說他找了 A 一家媒體來負責，給你這個錢，那你負責幫我找其他媒體一起來。比如我是一家 A 電視臺，我就找別的電視臺一起來，來玩，來參訪，他給你錢辦旅遊，辦旅遊的時候有沒有置入性行銷，有沒有一定要你寫，



可是你已經拿了這個錢，你會不會報導？A 電視臺一定會報導，雖然我不是為了這個，但是你給了錢我一定報導。第二個呢？我找了這幾家會不會報導，我沒有給他們錢哦，他們只是去玩，但重點是，我今天這一批給 A，下次給 B，下次給 C，分梯次的，但是每梯次，大家都知道這次我幫你，下次換你幫我，這次你帶我去，我報導，下次我帶你去，你也要來幫我，一樣的也達到置入性行銷的效果。

Q：我的調查顯示受訪者對於媒體揭露貪污案件效果給予了肯定，其效果甚至比政風機構的效果還要好，您認為這是為什麼？

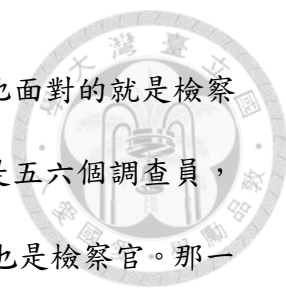
B：我沒有很相信政風啊……對，其實對政風機構是不太相信的，其實連公務員本身對於政風都是抱著敵意的，政風機構有點在監控。政風機構的人員本身也是公務員，也有貪腐的問題，會帶有利益，所以政風的形象在台灣一般不太好，當然形象不好機構去做的事情你會相信嘛？我不會。而且你注意了政風真正抓出來的其實很少，政風實際抓出有貪污的案例很少，可是媒體爆出來的案例很多，肯定比政風來的多，所以台灣民眾對媒體的印象比較深刻，政風本身實際效果不好，二來形象不好，而且對他有敵意，我覺得這很正常，而且媒體報導範圍很大，政風機構搞不好抓了也不會講，有些可能抓了，內部的不會變成新聞。可是媒體就大做文章，媒體的印象就很深刻。

Q：您有說到民眾對政風機構的印象不好，但我的研究卻顯示在檢調廉政風的清廉程度比較中，非公務員則認為檢察署清廉程度最差，請問您認為為什麼？

B：因為他最有可能接觸到檢察官

Q：但是他也可能接觸到調查局？

B：沒有，幾乎不會。調查局是辦案執行，他們辦案執行，但是偵辦時起訴你的



是誰，檢察官。檢察官指揮調查局，調查局調查取證，所以他面對的就是檢察官，面對的就是這個檢察官，而不知道誰是調查員，一進來就是五六個調查員，你知道調查員是誰，可是指揮的頭就是檢察官，最後起訴的也是檢察官。那一定是檢察官對你最不好，例如說調查局是調查收集資料，但最後決定要起訴你不起訴的也是檢察官。如果今天不起訴你了，您會認為調查局好嘛？不會，檢察官最好，但搞不好是調查局取證對你有利，可是不利的話，您認為是檢察官啊！所以這部分的賬大概不會算在調查局的身上，而檢察官是第一個，除非是自訴以外，第一個接觸的就是檢察官，才回到法院到法官。如果不起訴了，當然就沒有了。相對於法官，檢察官接觸的更緊密，所以大家一定認為檢察官是最不廉潔的。

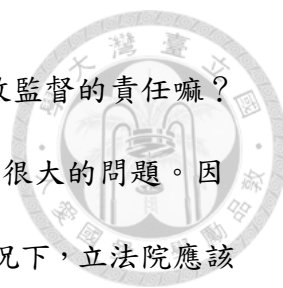
Q：那麼為什麼公務員認為調查局最不清廉？

B：你看，這就是關鍵了。公務員是最厲害的，公務員是內行人，他們才知道真正厲害的是調查局，其實連檢察官都怕調查局，一般不知道的都以為調查局是俸檢察官的指揮，其實真正掌握所有把柄的是調查局，因為他收集很多，監聽都是他執行的，包括檢察官都被監聽，所以他掌握包括檢察官的資料，法官的資料，公務員的資料。所以調查局在公務體系最為神秘、最低調、最可怕，因為公務員會比較知道調查局的真正影響力，所以他會認為他不是公正辦案的，他是受政治利益的影響，或者受企業金錢利益的影響，公務員是內行的所以比較知道。

Q：就是公務員認為調查局為這四者中透明度較差，所以認為他清廉程度最差。

B：對

Q：立法機構對行政機構其實有監督的責任，但是立法委員對行政的監督好像沒



有太大的關注，我比較好奇難道立法委員對行政機關沒有廉政監督的責任嘛？

B：應該，這麼講因為現在台灣的立法院沒有調查權，這是一個很大的問題。因為孫中山的五權體制將調查權送給監察院，在三權分立的情況下，立法院應該有調查權。立法院現在有預算權和立法權，他應該有調查權，調查權可以辦理政府的貪污。但是現在這部分交給了監察院，監察院就是辦理行政體系的貪污等等。所以立法院沒有調查權的關係，其實它很難做廉政監督。另外，除了監察院外，行政體系有檢調系統，它也會做廉政調查。所以立委不會把重點放在這裡，一方面沒有能力做，另一方面已經有人在做了，所以他主要在做的是預算和法案的審查，質詢政府官員和監督。

Q:但其實立法委員不一定要自己去抓，也可以通過質詢廉政政策，關注廉政立法工作，但似乎立法委員好像都不太重視這塊？

B：現在我不知道會不會好，因為以前國民黨是多數，國民黨立委基本上是不會做這個事情，那時候占多數，民進黨知道搞不了它，難以修法。例如陽光法案，我認為非常誇張，我認為應該透明的，可是在這幾年下來越來越封閉，越見不到陽光，就是因為他們一直不停的修法修成這樣。舉例好了，我在跑立法院的時候，我跑立法院新聞，那時候公職人員財產申報法通過，到現在 20 餘年了。通過之後，那時候每年選舉的時候就會公佈院長或者選舉人的財產，我們記者要那要這些資料非常容易，然後開始寫新聞誰誰誰多少財產，現在不行。現在要怎麼拿呢，現在公文一次只能申請一件，例如我要知道連戰的財產，對不起，只能申請一件哦，一件可能限定你只能申請哪一年，不能全部看。我覺得這是一個很大的問題，利用它的立法多數，為了保護自己，表明上是開放，但實際上把門檻弄得很高很高，讓你根本就拿不到。以前我們都是一整本的，所有立



委的財產都要公佈，全部翻一翻、比較，現在，對不起，沒有，只能申請一個人。若 200 人選，你要申請 200 件嘛？所以它用這樣的門檻，卡住很多，變得不透明，變得監督越來越困難。那我認為民進黨執政，要和國民黨不一樣的就是要陽光法案真正透明，讓陽光照進來，讓這些資訊公開。那為什麼會這樣子，又牽涉到另一個問題——資訊公開法，其實資訊公開法，不應該叫做資訊公開法，應該叫做資訊保護法、隱秘法，就是不讓你看嘛。它所謂的資訊公開，其實就是很多不可以、不可以、不可以……最後只剩下一點點，因為它涉及個人隱私，用個人隱私、人權的概念把很多資料都擋住了，除非你有特殊理由，你要告訴我，我才給你看，所以那麼困難之後你要怎麼監督政府。關鍵的法案是不明財產來源，不明財產來源就是馬英九時代他們不敢過的，他就讓它不過，不明財產來源就是我雖然找不到你貪污的證據，可是只要有一個財產你無法交代，我認為你是貪污。這個很重要，但是國民黨時候就是不讓他過。所以你看到的財產申報也是假的，無法真正抓到他。但是真正增列財產來源不明罪的話，對於防止貪污很有幫助的。

Q：請問行政主管是否有義務去監督一般公務員的廉潔行為？或者說當所屬機關人員犯了貪污罪後，行政主管是不是也有責任？

B：當然有了，有法律責任和政治責任，就算他不是共犯結構，也有政治責任。下屬貪污時，意味著你的政策就無法真正貫徹執行，會被扭曲，那就意味你行政首長也是有問題的，你用的是誰，就算不是你用的，也有政治道德責任，所以才是有。至於到底他不要不那麼積極的去做，其實台灣的政治體制中有政風機構，所以他就交給政風機構去監察，行政首長主要不是做這件事情，而是帶領主管去完成政治使命。當然一定會說不要貪污，但是講了也沒用啊，大家都



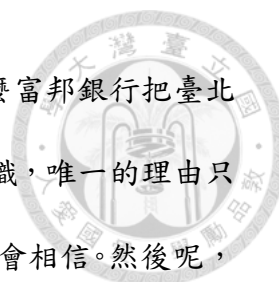
會講……到底下面有沒有執行不知道，因此要交給政風、檢調！所以這不是政務官或行政首長重心放的…台灣以前有了說法防弊防的很厲害，現在是防賊防的很厲害，這種防賊防到最後就會變成政府不作為。好像他是賊，所以什麼都讓他做，不能決定，都要上面來決定，上面決定人就要負責人，所以公務人員沒承擔啊！這樣的情況下，其實台灣公務員，尤其是中間或者年輕的公務員，他們貪污的機會很少，所以他們基本上會決絕，因為他們有保障。另外一種就是說共犯結構，下屬也是共犯的一環，有什麼好監督的，根本沒有什麼好監督的。這部分我覺得還是有，公務機關如果沒有集體貪污，一定會爆料的，公務體系有很多關卡，如果只有你覺得可以做，不可能，一定有問題，因此如果有關卡的問題，一定是整體問題，這種情況說不定行政主管賺得比較多，怎麼可能他來監督我。

Q：請問您如何認為馬英九時代打擊貪污有沒有效果？

B：他當然沒有成效。有成效的話，你想想林益世是他親自提名的愛將，行政院秘書長啊，多大，但他貪污，那你要想想他的責任在哪裡。他三令五申自己清廉，但是他的愛將們都貪污的，你要別人相信他打擊貪污，這不可能。

Q：每年的廉政民意調查都顯示，民眾認為企業用送錢或提供好處的方式來影響政府的情況相當嚴重，請問您認為要如何根治這個問題，才能使民眾更加有感？

B：民眾未必知道企業，尤其是大財團如何去賄賂官員，可是你從結果就可以判斷。一般民眾通常採用結果論，為什麼這個財團能包到這個案子，為什麼每個案子都是他，為什麼這個工程明明要被否決為什麼會過，因此民眾可能合理的懷疑，企業有送錢，如何送錢民眾不知道。例如馬英九時期，臺北銀行和富邦



銀行的合併，因為臺北銀行比富邦銀行大，大十倍，但為什麼富邦銀行把臺北銀行並購下來，馬英九說他清廉沒有問題，但是這個違反常識，唯一的理由只可能是官商勾結，不然怎麼可能。如果民眾看到的這種例子多會相信。然後呢，越大的企業越可能行賄，行賄的手法都很高招，中小企業可能沒法做，即使做了也只可能賄賂中小層。大財團的關係當然不是我給你錢，而是用各種的利益，用你下一代的利益，或者產業朋友的利益。這一部分本來就很難抓到證據，這部分深得中華傳統的個中三昧……企業行賄都有好幾層防護網，越大的貪污，他的利益夠大，而且企業大的比較有信心脫身，行賄手法做的非常隱蔽。

Q：但是您說講的現在企業行賄做的非常隱瞞，那普通的民眾或者媒體到底能為反腐敗做些什麼？

B：所以政府透明化非常重要，第一個最簡單的做法就是透明，你任何一個案子都要攤開于陽光下，讓眾人可以檢視，一個案子合不合理，我們也許不是專家，我們看不懂，但是很多專家看的懂。讓一個包商投標案件，讓很多人去看，又有競爭的產商。就是資訊公開，讓民間去監督，把案子透明化。第二個民眾對於公共政策的品質，他應該站在受用者的角度，應該去提出他的意見、想法。比如一條路破了修，修了破，民眾就可以把這件事記錄，然後去檢舉，或者去做檢測，或者找官員投訴，這種如果民眾做的越多，公務員也就不敢，因為會被檢舉，會有問題，這會降低它的頻率。民眾多去監督，去檢舉，即使你沒有找到證據都為所謂，只要你常檢舉，一定會沒問題。

Q：正如您剛才所講的陽光法案，好像立法機關不斷推動透明，但似乎越改越不透明，那我們民眾能做些什麼才能促使他們去改？

B：我覺得我們台灣現在沒有專門針對的……其實公督聯盟可以做，它比較是評



鑒立委，它不是針對政府的。但是應該要針對透明化的一個 NGO 團體，來專門做這部分，來要求政府的一些政策的公開透明，甚至法案。例如說好了，例如民間可以推出一個版本，立法院要通過的一個版本要符合哪幾個要求，不要用行政院版本，可能會很保守，因為要保護自己，然後要立法院，要立法院怎麼樣，沒有人去監督這個，台灣目前沒有團體向政府施壓要求透明。這確實是一個可以做的，可是有一個問題是這個一般民眾可能不太瞭解，透明化跟他的關係，另一個做這個問題他好像也得不到什麼好處，擋人財務，好像也沒用動機讓你去做這個事情，然後一般人不太懂，所以就沒做了。因為你讓他公開透明化就是所有人都沒錢賺了，當然推動這個對整個國家來講是好的，可是一般人可能也沒辦法知道這個對我們有什麼好處。

Q：其實民眾對貪污的容忍程度也很低，那麼你認為應該如何做才能刺激民眾一起來做這件事情。


B：其實這部分，我認為應該要由 NGO 來做比較好，民間團體，可是目前好像沒有人在做這種民間團體。照理說競爭力論壇應該做這件事情的，去提出呼籲政府的一些制度上的改變。學者應該提出訴求，因為他們知道國外是怎麼做的，然後尋求立委的支持，然後推動修法。我覺得這是一個 NGO 做的事情，就是去推動政府政策的改變，競爭力論壇或者透明組織就是要去做這個事情啊！而且坦白講，他們本身都接了很多政府案子，你真的能敢去做透明化嘛，你可能做了以後自己接不到案子，這就因為不透明，所以大家都有空間嘛。那做這件事的人都是有好處的人，然後去改革自己，我覺得很難。

Q：那您認為還有沒有其他的措施是現在台灣比較優先去做的反貪措施。

B：其實反貪很多層面，清廉不清廉的層面很多。台灣民眾以前有個想法，你貪



沒有關係但你要做事有效率，你要把事情做好，那你貪無所謂，這是早期台灣人的想法，所以有很多人即使貪也沒關係，名聲還比較不錯，因為還有做事。但是最怕的就是有拿錢，又不做事的。當然這是錯誤的觀念，當然不應該貪污。可是為什麼以前會有這種觀念，因為沒法法啊！你沒有辦法阻止他們的貪污，那你要貪污至少不要把事情做得不好，這是以前。現在呢，民眾也不在 care 貪污這部分，所以他動力沒那麼強，民眾現在 care 的是政府的政策，能不能對台灣整個有幫助，這才比較重要，所以才有講錯誤的政策比貪污更可怕，這個部分他們比較相信這一點，就是貪污但你要做的對，那就好，但你沒有貪污，可是你做個錯誤的政策，把我們整個台灣政策走錯了那還得了。現在貪污也減少了，即使不管減少了多少，至少減少了，沒有那麼嚴重了。民眾實際接觸已經不用去塞紅包的時候，那就覺得貪污不是問題，生活上。第二個，重點是經濟要做起來啊，假設現在貪污很嚴重，扭曲了經濟發展，那我就要去抓。現在問題不在那裡。所以現在台灣面對的問題是這樣的時候，你說要用什麼方式去反貪，一般人不會把重點放在這裡，因為放在這裡對於改善他的生活幫助不大。為什麼要放在這裡。當然政府本身有很多檢舉專線啊！甚至政風處鼓勵獎勵，現在其實越來越多了。這部分其實政風總程度是夠了，你不可能抓到一個都沒有。民眾知道自己需求是什麼，台灣現在我覺得貪污的問題沒有那麼嚴重，而且基本上不會影響我的生活，以前是要從我的錢包拿出錢來貪污，現在是政府從企業拿到錢是間接的，他把我們納稅人的錢放在政府手裡，這是間接的啊！所以你不會對這種貪污反感那麼明顯，那他就覺得我為什麼要談這個。其實現在人比較相信現在反貪措施太多，把官員綁住太多了，反而沒效率，什麼都怕事，反而是真正沒有效率。甚至現在有人在考慮要怎麼樣除掉圖利罪，其實本



來貪污應該儘量嚴密，但現在連圖利罪都要考慮除掉，因為公務員本來要付出心力，難道不用圖利嘛。而且很多案子，如果廠商如果不會賺錢，那他幹嘛來接。如果怕廠商賺錢，和政府合作，那這樣他怎麼賺錢，賠錢的生意沒有人做啊，對不對。如果現在他來看不會賺錢，唯一的方法就是偷工減料，我就是不踏實，這樣對於台灣反而不好，這樣反而不對。該合理的利潤給產商賺，把品質做好，因為他有錢，可以做好是確定的。這部分其實有人在討論的，但是其實一般人還是不太願意能觀念，這個修法不應能通過。



受訪者：C

訪談時間：2014.4.27

訪談地點：台大社科院三樓

Q：請問您如何看待公務員認為調查局的清廉程度為檢調廉政風中最低的現象？

A：我覺得啦！你也知道我們工作分內勤和外勤，外勤就像我這種，要去跑據點，所以我們，我覺得啦，我們算是裡面除了政風以外，我們調查局是唯一與公務人員有接觸的單位。檢察官不會跟公務員接觸，除非是辦案。像我們是平常就跟那些公務人員混在一起，因為我們機關有情報屬性，所以我們會跟那些機關要東西。那些機關，他因為調查局傳統上，他覺得調查局是類似一種，有一點威權的性質，然後他可能受到白色恐怖的影響，他會覺得說你有點可怕，因為你有司法警察權，所以他會盡量配合你。或者講難聽一點的是，他會想去討好你，去討好那個聯繫機關的調查局據點，所以會有一些請客吃飯的情形，比如說我常常來拜訪你，大家就一起去吃個飯。可是呢？他們就覺得他們應該去招待調查局的，那你如果去跟人家吃飯，那清廉度，那觀感就會不好。對，我覺得主要的原因是在這裡，當然也會有一些不好的學長，他真的會利用他的職權，去跟公務員說我去幫你搞定什麼事，有檢舉人檢舉你怎們樣怎們樣，我就幫你搞定這樣，所以我覺得是因為他們有接觸，所以反而認為清廉度。那廉政署人少，新成立，新成立的機關大家一般會覺得比較清廉，還有它也沒有派在外面的據點，所以一般的公務人員是不會接觸到廉政署的。檢方也是同樣的情形，他們一般也不會跟公務人員有接觸，就一般啦，除非辦案。那你說，政風，因



為政風是屬於機關內的人，機關內的人就覺得政風是廖貝啊，很討厭他，所以最好老死不相往來，所以就不會想跟他們接觸，所以不接觸，當然就沒有廉潔度的問題。反而我覺得是因為我們工作屬性的關係，所以會造成公務員認為調查局好像很不清廉，因為他的印象就是我們在外面吃吃喝喝，然後每天不知道在幹嘛，好像沒有在做事，但其實那是我們的工作，我們的工作就是要收情。

Q：受訪者曾表示調查局是公務體系中最神秘、最低調的，因為他裡面有些資料是不便公開的，所以大家觀感上會認為調查局的透明度較低，然後就認為他比較不清廉，請問您認可這種說法嗎？

A：對，其實我蠻讚同這種想法。因為有時候我們在測廉政的那個指標，透明度是一個很重要的點，因為你越透明，監督機關越多，就越多人來監督你，越多人來看著你，你就越不敢怎麼樣，所以你會比較清廉，這種清廉是由於後天監督機制所造成的，並不是代表你本身很清廉。可是因為我們不知道你清不清廉，所以我們就派很多只眼睛來監督你，所以你至少就清廉點。調查局除了辦案，辦案也是偵查不公開，情報也屬於機密，他兩項業務都不公開，所以他給人一種神秘的感覺。然後你去問他，他就跟你說這是國家機密，或者怎麼，不管怎樣，是否是機密，一切都在他心中。這種武器，這種工作性質，如果落到一個不清廉的人做調查員的話，我覺得真的很容易出事。其實，我蠻認同剛剛那種想法，就是因為它透明度不高，會造成它比較不清廉，我也蠻認同這種說法。


Q：其實我去調查媒體的報道，調查局不清廉的報道其實很少，反而是檢察署出的問題特別多，那這會不會這是民眾認為檢察署比調查局貪污更嚴重的一個原因？



A：對，對，對，因為你剛才第一個問題是說公務員，為什麼公務員認為我們比較不清廉，那是因為公務員跟我們有接觸，我們有這種工作要去聯繫。但是民眾呢？民眾跟我們就沒有接觸了，所以他只能從媒體看。因為一般的民眾是不會接觸到調查，一般也不會接觸到檢查，就是你剛才說的檢調廉政風這幾個機構，一般民眾，你沒有幹嘛，你根本不會碰到這四類人。那你沒有接觸，那你是不是只能憑媒體報道來評斷你清不清廉，因為你沒有接觸啊，等於算是他資訊上有點不對稱，他不知道，所以只能憑媒體報道。那媒體報道，就檢察官貪污這種新聞是大條的，這種案子確實很多，因為檢察官權限又更大，他擁有起訴不起訴的權限，然後更多人想要去巴結他，他不清廉的機會會更高了。對，我覺得民眾認為檢察官比較不清廉，大概是應該他們不接觸這四類人，所以他只能憑藉媒體，而媒體上關於檢察官報導不清廉又是最多的，還有法官之類的是最多的，所以他就認為那邊比較不清廉。你認為一般民眾會碰上調查局嘛？不會啊！廉政署就更不用講，政風，我不是公務人員，我根本不會碰到政風，我搞不好不知道政風在哪，這樣子。

Q：就像剛才您說的一般民眾跟調查局的接觸非常少，媒體上關於調查局的信息也很少，但是為什麼非公務員會認為調查局調查和揭發案件的效果最好呢？

A：我覺得一部分的原因是因為神秘感的關係，因為媒體都說檢調、檢調。因為警察沒有在辦理廉政案件，但也不能這樣講，警察有辦，但是警察跟地方勾結比較深，所以警察一般不太會去辦廉政案件，就比如說議員貪污、官員貪污這警察幾乎你沒有看到警方偵辦廉政案，他們通常都是針對犯罪啊、還是什麼殺人放火那些的案子，那廉政的案件基本都是調查局、廉政署啦，對，大概幾乎這兩個機關，還有檢察官，檢調廉。我覺得大概是因為調查局帶著一點神秘，



比起他們，因為他們沒有情報工作，我們有。因為這種偵辦是需要秘密進行，他們覺得你們好像很厲害，什麼都知道，我祖宗八代你調查局都有資料，他們甚至外傳調查局有什麼 A、B 檔案，就像以前做一些政治收情，所以因為我們有在做這種工作，他覺得這些東西是調查局那邊掌握的，他應該會很清楚這些政商關係。

Q：請問調查局和廉政署之間是否就廉政工作存在競爭？

A：嗯，法務部是說交叉火網、分進合擊啦！但是我覺得，講白點，就是上面的長官把我們一部分廉政權交給別人了。所以其實這兩個機關彼此之間是有一些競爭的心結，我覺得啦。但是可能受限於廉政署剛成立，而且它的人其實沒有調查局這麼多，所以他的偵辦能量上還是不如現在的調查局。加上調查局有外勤，那你也知道廉政案件最重要就是情資，它有據點去外面機關，跟公務人員打交道，它比較能夠知道當地的生態結構是怎麼樣，但是廉政署沒有，它只能從文書上、或調卷、或約談，但是我覺得那個沒有辦法真的……對，像我們廉政案件最重要的就是知道白手套是誰，但是廉政署光 Google，還是光看文書，是沒有辦法知道誰是白手套的，白手套是誰要問當地的政治人物最知道，誰會跟當地政治人物有接觸，就是調查局的，所以就在這一方面，有情資，有情報機關的屬性，它在偵辦廉政案件，我覺得是比廉政署多了一個武器，所以偵辦能量比較強是這樣沒錯。

Q：調查顯示企業用送錢或提供好處的方式來影響政策的情況很嚴重，那以您實際的工作經驗來看，現在這種情況還是很嚴重嗎？

A：有，很嚴重，而且手法更細緻了，已經辦不到了。其實這種情形非常嚴重，因為我們一直在辦廉政案，早期你說這種產商送錢的情形，就是回扣嘛。對，



這種情形很多，可是現在這種回扣呢，已經慢慢變形了，我們越來越難抓的。

以前的回扣是，比如說我得標一個工程一億，上面公務員說要三成，那是三成的現金就給他，這是早期發現的貪腐模式，大概是這種模式，大概就是現金的方式，沒有人那麼笨用轉帳的，然後就拿三千萬，拿行李箱，像葉世文那樣，行李箱交給他，交給他的白手套，不是交給他，白手套轉交給他，那這種就很好辦，只要我有刑搜，我有通訊檢查，我就抓到了。可是像現在，產商送錢的方式已經變了，他們不是這樣，現在送錢的方式是，你要標工程是嘛，用比嘛，三成，然後錢怎麼來，就不是給現金、不是給白手套了，然後那麼，那有個基金會你去贊助一個，贊助一下，還是我旗下有個基金會，每個都他們三百萬，就是這種方式，你可以查到金流，A 產商因為熱心公益捐了 A 基金會三百萬、B 基金會三百萬、三百萬、三百萬，然後全是他的外圍組織，然後他的外圍組織的領頭跟這個市長、縣長也不會有什麼關係，可以大家都知道這是他的輔選團隊。比如像民進黨最有名的就是智庫、智庫、智庫、什麼基金會，這種政治系有很多，然後基金會有什麼你幫他操，基金會要募款，那基金會要怎麼募，當然是大老闆募啊，大老闆怎麼募，工程出去，給一點好處，然後就私底下，我們那個基金會是從事什麼理念，你應該很認同。

Q：調查顯示民眾認為政府應該優先做的是加強行政機關審查作業流程的公開透明，但是正如你說的現在難以稽查貪污，那公開透明還有多大的效用？


A：我覺得行政流程可以公開，可以比照像醫院這樣，讓我知道我現在掛到第幾號了，我可以預期說我的案件什麼時候會下來，或者我最後的工程款什麼時候會下來。我覺得他可以公開他的流程，比如現在到哪一關了……為了透明度增加，我們有一個政府採購法，而且還有一個政府採購網站，他的標案全部會在



上面，可是他委員怎麼評分沒有公開啊。你知道我們收到很多檢舉案最大問題是什麼嘛？就比如說五個評委，其中三個都是講好的，兩個是狀況外的，他什麼都不知道，他是學者、專家，然後三個是內聘的委員，他們會看說市長你有屬意人選嘛，A 產商，嗯，好，然後他評審怎麼給，A 產商 90 分，其他 60 分，他一個人就拉高啊，你去看評審評分級距。那好把那個候選資料拿出來，大家來公平嘛，大家來看，這樣才 60 分哦，這樣兩頁 90 分哦！乾脆大家來公平嘛，就像歌唱比賽，你唱啊，全部觀眾都來評價，你當然也有評審啊，但是你評審給分的落差差距太大，你是不是也會引起大家的注意。那因為我們只公開了那個最前端嘛——招標，可是後端的評選那塊，最有問題的評選那塊沒有公開啊，他只有公開誰評選，當然沒有問題啊，可是 A 評委的打分情況沒有出來啊。我覺得最大的問題是後面這塊，我怎麼決定由誰來得標這一段的過程是很不透明的，所以我們無法監督的，所以你要說有什麼弊案，抓不到啊。除非你抓到了錢，回扣，可是錢那端，我剛才講了很難。但是你把評選過程公開，你至少可以把採購過程不公正的行為公開出來。就有點像，有一個零時政府網站就在推議員表決什麼案，我投讚成還是反對，你要負責，你要今天敢遵從當的意志，或者你違背選民的意志去服從黨，這個你自己決定嘛，我沒有說不行，但是你必須把資料公開，讓我們民眾知道，我們有知的權利。可是現在政府採購，或者政府在決定為什麼他獲得補助、還是為什麼他得標這段，那個過程是不透明的，所以我認為抓不到。

Q：那請問您認為如何推動立法委員的清廉程度？

A：我覺得可以從幾個著手，一個就是政治獻金，因為現在有公開了，但是我認為他不是真公開。現在的政治獻金公開，我必須要去監察院，而且要錢，而且



我無法用電腦勾稽比對。他公開是公開，我覺得那公開是假公開，那不是數字化的資料，他沒辦法勾稽比對，或設條件去篩選。真正公開應該是在網路上，比如我搜尋 A 產商，我想知道 A 這家捐給哪家議員，我就可以知道 A 這家的政商生態，它投資哪幾個議員，或者我搜尋 B 議員，我可以知道他收受哪幾個產商，我就可以知道這議員平常接受哪些人的資助，我大概可以抓到一點點感覺。對，但是我們的政治獻金，公開是公開，但是我覺得那公開是有距離的公開，我還要去，又不是每一個人都住台北，我還要去調卷，我幹嘛要去做這種事，而且出來還是紙本，政治獻金幾百筆。那再來就是議事錄公開，現在其實做得蠻好了，錄音、錄音都有了。

受訪者：D

訪談時間：2014.5.6

訪談地點：台灣大學社會科學院教室



Q：請問就您的經驗看來，行政主管對於政風機構協助其監督一般公務員的立場為何？

D：我覺得這要看你做事情的方法。如果你是要雷厲盛行的去推行政風業務的話，是比較容易造成反彈。因為我們政風工作一般有預防和查處，因為我們政風機構有所謂的績效的壓力，那查處的分數通常都高於預防。那如果有些政風機構的人員比較重績效、求表現，他比較重視查處業務的話，這樣就比較容易造成機關的反感。那就是說要看機關首長的態度，有些機關首長比較挺政風，有些機關首長會覺得你們政風人員來，會造成我們機關人員的恐慌，會讓我們同仁覺得白色恐怖，或怎麼樣。但是以我的經驗來說，就我呆過的機關來說，三分之二的機關首長是挺政風的，另外三分之一是機關首長的守法觀念不是很好，或者是他對法律方面，甚至他本身就是有問題的。所以我覺得這個問題，最重要是機關首長的態度，第二個是附屬在機關內的政風首長的態度是如何，如果他比較側重查處的話，會比較讓機關同仁比較反感，那如果他推動業務比較側重預防，那就比較不會造成同仁的反感。

Q：調查顯示政風機構的反貪效果在檢調廉政風這四者中最差，甚至比媒體揭露貪污的能力還差，請問您如何看待這問題？

D：是這樣子調查單位他們是具有司法調查權，我們政風單位只有行政調查權，那許可權上是差很多的。一般來說，我們辦的一些貪腐，一些涉及到違法的案子，我們一般都移送給檢調，就是檢查單位或者調查單位，以前廉政署沒成立之前是這個樣子。現在廉政署成立，因為廉政署裡面有駐廉政署的檢察官，現在我們都直接移給廉政署。這樣就反映了我們職權上的一些限制。但是針對這



個方面，法務部有在研議一個《廉政人員職權行使法》，但是現在在立法院還沒通過，因為還是有一點爭議在。

Q：廉政署 104 年新收弊端專案情資來源情況顯示，政風機構發現的弊端占了絕大比例。

D：對，因為我們政風機構發現的違法情事會比其他檢調機構多，那是因為我們就直接附屬在機關裡面。這是兩條鞭，一條鞭是屬於法務部廉政署，另一條是機關首長在管我們，所以因為我們常駐在機構裡面，會知道很多政風狀況，還有員工的操守，所以我們發現違法案件的幾率會比檢調還高。

Q：但是為什麼一般民眾會認為檢調偵辦調查的能力比你們強

D：因為我們職權就是有發現貪腐的案子，都要移送檢調，因為職權上的限制，因為我們只有行政調查權，沒有司法調查權，所以我們案子就要已給檢調他們。在以前來說，就變成功勞，一般社會案子爆發的時候都移給檢調了。因為我們政風移給檢調，是有點偵查不公開，是沒有辦法讓媒體知道的，那是因為職權上的問題。那現在我們廉政署有在研議《廉政人員職權行使法》，這部分或許會增加我們政風人員的一些許可權。

Q：調查資料顯示，廉政署 103 年偵辦的貪污案件未 578 件，而廉政署只有 448 件，這樣看來調查局的偵辦能量還是強於廉政署，這是為什麼？

D：廉政署比較側重于公務人員的貪污，那他們調查單位涉及的除了公務人員以外，也有一些產商的違法問題，所以他們因為這樣子，而間接發現了很多。比如說一些政府採購法產商違法的問題，那就很容易間接發現一些公務人員貪瀆的問題。



Q：調查顯示企業用送錢或提供好處的方式來影響政策的情況很嚴重，以你的偵辦經驗來看，實際情況中這種情況真的如調查一樣嚴重嗎？

D：以我當政風人員十多年的經驗來說，這方面還蠻嚴重。最重要的是公務員本身的法律認知、法律觀念、法律操守比較低。可能有些是約定俗成的問題，比如說採購案好了，比如說是採購驗收，那有些產商會借這個機會行賄或招待公務員，那是以前幾乎都是這個樣子，那

現在就比較不一樣的。現在因為政風單位有大力在宣導這一方面。

Q：請問您偵辦的案子中，公務員犯的哪類貪瀆弊案比較多？

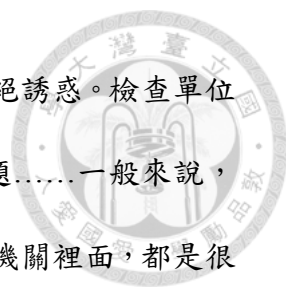
D：還是產商行賄那塊，但是產商行賄那部分的話，會接受產商行賄的那部分，大部分都是臨時人員，但是臨時人員法律觀念、法令知識方面比較差、比較弱。

Q：我的調查顯示公務員會認為檢察署的反貪效果最好，請問您如何理解？

D：就是因為職責上的關係。我們政風人員只有行政調查權，檢調他麼有司法調查權，所以他們許可權比較高、比較多，所以調查案子會比我們政風還要好，所以感覺上他們的效果比較好。而且我們發現的案子都移他們，所以外界看到的功勞都是他們的，但是事實上這些都是我們長期在機關裡面發掘的。

Q：在清廉度的比較上，廉政署是檢調廉政風中最高的，而政風機構的清廉程度也高於檢調，您如何解讀這一結果？

D：因為廉政署成立的時候，就是挑最優秀的政風人員去廉政署，是不是真正優秀我不是很清楚，基本上是這樣，它基本上是拔走各政風單位的人才去廉政署，所以他們的道德標準會也許會比較高。一般來說，雖然我們政風單位是幕僚是監督單位，但事實上，我們就跟一般公務員一樣生活上比較尋常。但是調查單位和檢察單位，他們可能會比較複雜，誘惑會比較多，尤其是調查單位，他們



會常常去一些特種行業去查緝事情，有時候會比較沒辦法拒絕誘惑。檢查單位的話，現在司法單位不是都有一些檢察人員的操守都很有問題……一般來說，我們政風人員就像一般公務員一樣，因為我們接觸的面都在機關裡面，都是很單純的公務員。但是檢調他們，除了公務員之外還會接觸很多私領域的人員，像比如說公司企業，他們的誘惑就會比較多。

Q：當前調查顯示請托關說情況很嚴重，但是我查了廉政署的統計，104 和 105 年各機關登記的請托關說僅 110 件，這似乎與調查結果不符？

D：我們等級有兩種，一個是要呈報行政院的，那個是違法的，那我們一般機關政風單位的請托關說登記，只要有請托關說就要填，那個件數是有很多的。

受訪者：E

訪談時間：2014.5.16

訪談地點：受訪者辦公室

Q：目前廉政的經營上面靠著廉政署，我覺得是有一點點要求過高的。那廉政，其實說起來應該是所有的公部門、機關的首長更是最主要的。首長有這個決心，那所有的力量都會到位。現在每個機關都為政風單位，如果政風單位提出一個

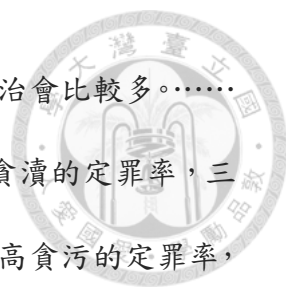


興革措施，好像是一個預警，如果我們單位因為某個職權的行使造成民眾對我們單位高度的施政不滿，因為在這過程中，我們過度強調一個自己的職能，造成對公務員某種程度的影響和傷害。比如我們提出一些興革意見，首長，啊，你不懂啦，然後把他束之高閣，那你的聲音就不會被機關首長聽到。有些機關首長就不一樣了，你們政風也真的能夠發現專業上的問題、專業上的矛盾，他就感謝政風單位。

E：在我的問卷調查中，調查局的偵辦能量被認為高於廉政署，請問您看待這個調查結果？

Q：我自己本身也是從調查局分出來的，因此對於調查局，我有程度上的瞭解。

從廉政署成立以後，從調查局這邊肅貪的能量拉出來，會對調查局產生被弱化的感覺，兩個單位會被感覺對立，像這些狀況從 100 年成立到現在，快 6 年的時間這種聲音還在。那這種聲音還在，我們不可諱言的，因為肅貪的能量，你也做過調查，調查局移送的案子是比較多，那畢竟你是一個專責肅貪的，你移送的案子也沒有人家多啊。那其實我可以借助這個問題來回答說，我們 120 個專責肅貪，我們還有反貪防貪，我們的編制才 240 個，所以我們 120 個專責肅貪的人力，跟他們的肅貪，從事肅貪工作的調查官來看，他們 595 個，差很多。而且以一種設置的情況來看，他們是每個縣市都有，甚至是每個鄉鎮都有設置據點，他們的工作面比較廣。我們是點，我們沒辦法，比如說我們只能夠在北中南設置一個調查組，這個調查組呢，人數大概 20 幾個。因為他們據點在各縣市都有，所以他們是一個面，尤其他們是二十一項執掌中的一項，在這個肅貪工作上，他們的肅貪對象是不管你是不是公務員、或者是企業、或者是民眾，只有你屬於貪污的情況，但是從貪污治罪的條例來看，你必須是公務員



或者你跟公務員共犯，所以他們的面會比較廣，所以搜集的情治會比較多……

因為廉政署的三大目標，一是降低貪瀆的犯罪率，二是提升貪瀆的定罪率，三是保障人群，所以我們移送的案件要憑著這三個原則，你要提高貪污的定罪率，你要保障人權，所以你对證據、程式要非常的嚴謹，目標要非常的明確，所以程式嚴謹對我們非常重要，而且對當事人的人權要如何兼顧，所以你的證據要非常非常經得起考驗。那我們秉承著這個原則，移送到檢察署那邊去，我們的起訴率為 71.3%，調查局移送了那麼案件，他的起訴率是 65%。廉政署移送到檢察署到定罪的，你知道我們的定罪率多少？我們定罪率高達 95%，也就是說你從這個資料來看，可以知道我們是精緻辦案，而且不能夠隨隨便便就移送，檢察官不起訴，對你司法機關的執行力就會受到一些質疑，所以這方面要求大概會跟調查局不一樣的原因。那為什麼我們可以達到這樣子，我可以不可諱言的，因為我們有政風單位的協助。……我們要跟民眾之間建立出兩個情感，一個情感就是對貪腐的零容忍，一個就是對貪腐的勇敢挺身檢舉、勇於做一個揭弊者，當然這個需要配套，要揭弊者保護法，所以我們現在正在研究。第二就是他必須對於我們國家廉政的現狀必須瞭解，但是他大部分的管道就是電視、就是媒體，給他的觀念就是這樣爛啊，然後就是會收紅包啊，辦採購的一定要紅包，一定要啦，不是要吃的、就是喝的，因為你的物件就是產商，產商就是有利可圖、儘量想盡辦法來讓採購人員被我所用。這些既成的觀念就會造成說，民眾一聽到一個案子的爆發就會說你看就是那麼貪。

E：如何讓機關首長更加重視政風的工作？

Q：對於這些議題，影響機關首長對你的重視和肯定，你要拿出本事。你言之無物、或者你見樹不見林，你提出的意見讓人感覺很幼稚，他當然不會相信



你。……現在哪個機關首長不懂得去要求自己，因為我還要政治前途，當然要標榜大家對我清廉施政的肯定，我當然希望你政風機構提出有見地、甚至可行的廉政措施，讓我在施政的過程中，讓民眾能滿意。

E：民眾認為企業用送錢或提供好處的方式來影響政府政策的情況相當嚴重，且近年來民眾對此的評價也未有所改善，請問這些年廉政署做了哪些努力，為何這些努力民眾並沒有太大的感受？


Q：這個跟行銷有巨大的關係，我覺得因為企業肅貪是調查局來辦，企業的誠信是廉政署在辦。但是企業的誠信這塊，還不是廉政署一個就能做出成效，比如說金融事業，你政風懂嘛，你不可能懂；比如說科技大廠，科技專業，比如郭台銘、張仲謀他們這些的科技大廠，這些專業你政風懂嘛，不懂，那你要如何提倡企業的誠信，那必須要跟國際結合。……像台積電、像鴻海，現在很多公司設置這樣所謂專門的機構（內部監督稽核機構）。這些是由政府推動的，因為每年政府都在做評鑒，比如說 104 年開始做的優良企業評鑒，優良企業評鑒包括四個面香環境、人權、勞工和誠信，誠信也加入、大概占了百分之十八，你通通必須通過以後才能夠取得這個優良企業的標章。這個反貪誠信評鑒由我們負責，那我們從他們企業社會責任書中看他們在反貪腐做了什麼，當然必須要有自律規範、行為規範；必要要有舉發的管道，就是內部揭弊管道；第三個就是你要如何去宣導，你們的員工必須遵守誠信的原則。這些我們都會去看，看他們做的成效的如何。所以 104、105 年，現在一共有 150 家是屬於優良企業產商。·並且我們與一些歐美先進國家簽訂備忘錄，你獲得優良企業產商，你就可以去這些國家獲得反貪腐認證，你就可以去投效。……那這些中小企業，你要如何落實這些反貪腐的落實，你要他們簽署企業誠信責任，我們沒有那麼



大的規模、沒有那麼大的成本，我們做不來，但是對於員工的自律規範、行為規範，他們能做，然後你要你的員工不能有貪污的行為，比如說王品憲法。……所以我覺得民眾還認為企業送錢的行為很普遍，你做了很多調查也知道，現在民眾評價公務員的來源大多是大眾媒體，媒體會誤導民眾的視聽，讓民眾有錯誤的認識，那你媒體到底要如何要求他們自律，當讓 NCC 是他的主管機關，但 NCC 有一個很大的職權就是你必須尊重新聞採訪自由、新聞言論自由，這一塊是牢不可破的，因為他是監督政府的第四權。如果他這個權利喪失，你 NCC 負的了責嘛？所以這反過來問題是媒體能不能自律，讓我覺得這跟民主化的過程當中總會有這種現象的出現，媒體過度的膨脹，那過度膨脹只是階段性的過程現象，以後慢慢這些問題被民眾所淘汰、民眾所唾棄，這種情況就會減少，就算靠民眾自覺的力量。民眾自覺的力量就必須靠時間。那我們現在處在什麼時間，就是媒體處在擴充它第四權的能量，它去擴充它報導的過程當中，它利用這種嘩眾取寵的方式，那民眾看久了會不會膩，會啊。

Q：為什麼揭弊者保護法至今都沒通過？

E：因為食安的問題爆發之後，開始就提倡你們廉政署、你們法務部應該有所謂的內部揭弊的保護法案，私部門也要有貪腐治條例，這種呼聲很多。因為食安問題之後，引起了民眾了高度重視，這就要求我們民間也應該針對這些惡質的產商也要有立法的要求，所以就會有私部門的揭弊者保護法、私部門的貪污治罪條例。但是我們會比較困難的地方時，公務員 ok，公務員的揭弊者保護法比較容易施行，因為你要做到保護措施，你要做到身份、安全、工作權的保障，這部分比較 OK、容易推動。而且呢，已經受理的獎勵檢舉人貪污辦法也一直再推，所以這些東西、保護措施也一直都有，只要你稍微做些整體，一些國際



現行法律上面的相關參考。所以我們 101 年接到推動揭弊者保護法的倡議，花了兩年時間研究，103 年送到行政院去。但到現在還沒有送到立法院去，原因是什麼，因為這當中有私部門的，立法委員要求你們公私合併，把這些立在一個專法裡面，所以這個方案送不出去。所以你要思考公私部門揭弊保護法可不可以合併，不行，因為尤其討論在私部門的揭弊者保護，他散落在各中央目的主管事業主管機關中，各主管機關都有不同的意見，所以送不出去。這涉及公私部門揭弊法保護法是否應當合併立法這個聲音很大，其次是揭弊範圍之情節重大定義為未臻具體明確、揭弊者保護措施之執行時點、保護揭弊者與鼓勵黑函文化之橫平、揭弊獎金之必要性等爭議尚有諸多討論。