

貪腐防制處方：政策工具觀

邱靖鈇^{*}

《摘要》

反貪腐是二十一世紀最重要的全球性政治運動，清廉更是衡量國家發展的重要指標之一。因此，如何建構一個「有廉」與「有能」的政府，是政府主事者所必須嚴肅面對的重大課題。而要達至廉能治理的境界，必須有一套完整的貪腐防制處方，方可以達至目標。本文以政策工具的觀點，提出六種政策工具的類型：權威型、誘因型、授能型、系統變遷型、符號象徵型、學習型，作為思考貪腐防制的工具，用這項觀點可以使得主事者在擬定相關政策時，可以更全局與全面的「套案」架構思維，不斷研擬與修正相關的作為，並用以評估與省視現今貪腐防制工具的優劣勢，擇用最適當的政策工具，冀以達至貪腐防制之目的。

[關鍵詞]：貪腐、反貪腐、政策工具、民主治理

^{*} 國立臺灣大學政治學研究所博士生，研究興趣包括民主治理、公共政策、行政法。

壹、前言

隨著時代的演展，政府的職能與角色不斷地調整與轉變，政府再造的風潮席捲九〇年代，政府整體的效率與效能相較於過去雖都有極大的進展，但是人民對政府治理的信任度卻不高，加上公部門貪腐醜聞時有所聞，更加深人民與政府之間的信任間隙（trust gap）。據相關實證研究與調查報告亦指出：人民對於行政官員及代議士普遍存在與充斥著懷疑與不信任，這將釀成治理危機。有愈來愈多的國家體認與意識到：倫理（ethics）不但是一項重要的議題，更是達成廉能政府必經的門階（doorstep），透過倫理法制的塑造，再加上公正與透明的運作程序，或可確保個人或組織對貪污與腐化免疫（Davis, 2009: 312）。何況，在現今全球化的風潮下，衡量一個民主政治的發展，除了針對政府治理職能的表現外，更加重視廉能與施政透明的程度。而國際第三部門組織（如國際透明組織、世界銀行）每年均會針對全球各國的貪腐情況進行評比，透過貪腐情況的公佈，喚醒世人對於貪腐問題的重視。何況，貪腐對於政府治理的正當性最具有威脅性，並會對經濟成長與良善治理造成阻礙的力量（Sharman & Chaikin, 2009: 27），¹ 且政治體系運作的正當性莫不以取得民眾的政治支持為核心要素，而政府運作若能效率與效能兼顧，並確保過程的公開與透明化，建制完整的貪腐防制工具，將可能影響治理的負面因素降至最低，俾以取得民眾對於政府的信任與治理的正當性與合法性（Hindess, 2009: 25-28）。

台灣透明組織在二〇〇八年公布由國際透明組織調查的二〇〇八年全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index），² 在全球 180 個納入評比的國家中，台灣排名第 39 名，與二〇〇七年排名第 34 名相比，名次下降五名，下滑幅度為歷年之最

¹ 創新是經濟成長的重要助力，但是貪腐會對於經濟體系中創新活動有不利的影響，而擁有創新機會的企業或個人往往是最需要政府所提供的商品與服務，可知政府貪腐對於經濟影響極大（林向愷，2008：171）。

² 貪腐印象指數（Corruption Perception Index，簡稱 CPI）是根據各國商人、學者與國情分析師，對各國公務人員與政治人物貪腐程度的評價，以滿分 10 分代表最清廉，資料來源包含自由之家（Freedom House）、瑞士洛桑國際管理學院（IMD）等 10 個國際組織（台灣透明組織，2009a）。

（余致力、胡龍騰，2008：158）；而在二〇〇九年台灣透明組織公布由國際透明組織調查的二〇〇九年全球「貪腐印象指數」，全球 180 個納入評比國家中，台灣廉潔度排名第 37，比去年上升 2 名，仍屬中度廉潔國家（台灣透明組織，2009b），這表示出台灣在貪腐問題仍有改善空間。尤有甚者，貪腐防制向是古今中外所有國家爲了防止公共資源浪費，以提升行政效率，激發文官士氣及促進政治穩定的利器之一（顧慕晴，2009：140）。吾人觀察國內外在野黨在競逐執政權時，常會以改革及驅除貪腐爲主軸，作爲號召及爭取選民的支持，但弔詭的是上次因反對貪腐並以改革清廉爲號召而上台執政者，上台後卻又成爲下一次反貪腐被改革的對象，可知相信人不如相信制度。

本文試圖從政策工具的觀點思考與研擬防制貪腐的處方，並從民主政治的角度透析貪腐對民主的影響，檢視現今貪腐防制的策略與工具，提出如何透過制度改革與工具選用的方式，以達到改變既有的反貪邏輯，建構新的反貪邏輯，形構與塑造：一個可長久並能夠和世界反貪腐聯盟，相接軌與對應貪腐防制的環境系絡。

貳、貪腐的意涵與成因分析

貪腐的意義從各個學理、層面與面向分析，其意涵極存殊異。貪腐層級大致可分爲三個：國家、組織及個人，而由各層級意涵所衍生的行爲者殊異，³ 本文著重在組織貪腐的面向，一方面因單從個人面向論述貪腐的範圍略顯狹隘，而從國家層級來分析，又顯得所涉範圍太大；另一方面，組織貪腐的成型對於往後國家組織性貪腐的演進，具有重大的關聯與連結度，如何在組織貪腐形成面進行管控，以抑制往後組織性及大規模範圍的貪腐現象，而透過組織貪腐的防制管控，亦可以對於個人貪腐的現象進行抑制。以下將先對貪腐的定義及成因作一剖析，基於學理及國際組織，對其定義與指涉內涵予以耙梳與整理，以爲之後擬定防制貪腐政策的思考論據，透由政策工具（手段）的應用，達成所欲的政策目標（貪腐防制），進而促成反貪腐環境邏輯與制度變遷，提升治理的廉潔與效能。

³ 包括國家政治統治權力擁有者、行政官僚、權力依附者及週遭利益範圍影響所及者……等。

一、貪腐意涵

貪腐 (corruption) 這個詞彙在學術上及實務上具有多樣與多重性的意涵。牛津英語辭典 (The Oxford English Dictionary) 將貪腐定義為：為攫取利益或好處而做出對公共責任的公正與忠誠的墮落與摧毀性的行為。⁴ 一般而論，貪腐乃針對公共領域上負有公共職責與任務之被委託人，例如行政官員、代議士及政治人物之違法失職行為 (Martinez-Vazquez, Arze del Granado, & Boex, 2007: 5)。而為人所廣泛知悉與引用的貪腐定義是世界銀行 (World Bank) 所下的：「為了攫取私人利益而濫用公共職位」 (the abuse of public power for private gain) (World Bank, 1997: 8)；⁵ 而國際透明組織對貪腐所下定義：「為了獲取私人利益而濫用被委託的權力」 (the abuse of entrusted power for private gain) (台灣透明組織，2009a)。尤有甚者，貪腐包含更為廣泛的行為態樣，包括洗錢議題，而洗錢意謂透過非法手段與管道隱匿貪腐或犯罪所獲得金錢，因為洗錢對於貪腐提供了犯罪的動機與誘因，國際組織對於洗錢犯罪問題極為重視，並建構出防範洗錢的防堵機制 (Sharman & Chaikin, 2009: 29-30)。

至於學者對於貪腐的定義、概念以及衡量的標準，只對貪污行為的界定各有殊異的切入點，有的從「道德和操守」的觀點，認為貪腐構成道德上之瑕疵 (Davis, 2009)。有的學者則以是否「侵害公共利益」，而判定公務人員的行為是否為貪污行為，例如公務人員或政治人物為其個人利益而不當出售或處分政府所擁有的資產 (包括有形資產與無形資產) 亦是 (林向愷，2008：168)。此外，在「政府再造」 (Reinventing Government) 風潮的影響下，公權力的行使不僅限於國家公務員，亦包括受委託的民間團體或個人，因此貪腐的主體亦可能是受政府委託的民間團體或個人，所以貪腐對象的防範必須擴及於後者。簡而言之，貪腐就是公務員、政府首長、公營企業負責人或受託執行公務違反其職守，失信於人民者 (余致力、陳敦源、黃東益，2003：39)。

⁴ 原文是 “the perversion or destruction of integrity or fidelity in the discharge of public duties by bribery or favor.”

⁵ 公務人員將其公共職位視為一種「生意」，以牟取個人最大利益；其所能獲取的利益乃是依據市場的情勢，及其自身所能找到公共需求的最大獲利點。

Warren (2004: 335-341) 更從民主政治的角度對貪腐做出定義，其就民主政治領域的六大部分，即為行政部門、司法部門、立法部門、公共領域（媒體及其他公眾商議場域）、公民社會（社團組織）及商業市場的作為，而定位貪腐的本質，茲將各類貪腐定義分別如後：第一、行政的決策背離正當性與公眾信託，目的在獲取個人利益而濫用職位權力；第二、司法審判運作為了獲得其他利益，而非透過公正程序的辯論過程；第三、立法過程透明化不足，任何決定並非透過公開與透明的政策辯論與商議，因而所產出的回應僅是金錢與權力；第四、公共領域中，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；第五、公民社會中特定的信任與互惠（私益）排擠普遍的信任與互惠關係（公益）；第六、市場上出現不公平的獨占與不公正的交易規則。以上乃從民主政治的觀點來解析貪腐意涵，並從六大面向描繪出貪腐的圖像，以供吾人在擬定貪腐防制工具中作更有全局性的思維。

綜觀學者與國際間針對貪腐的論述與定義，吾人可以歸結出貪腐具有以下特性（如圖 1）：第一、背離性；第二、欺瞞性；第三、私益性；第四、掩藏性；第五、滲透性；第六、擴散性。而由上述六種特性所衍生的貪腐瀆職行為，包括以職權牟取個人利益或組織利益，因而背離公眾信託，例如收受賄賂或是不當使用（出賣、洩漏）行政機關所掌有的資訊優勢，進而損及國家利益。尤有甚者，以合法掩護非法，用法律（機密理由）來保護貪腐行為不被追訴，從個人至組織（結構）性貪腐，甚而影響擴散至國家社會普遍的貪腐文化，這些都是由於貪腐特性所呈現出的行為模式。

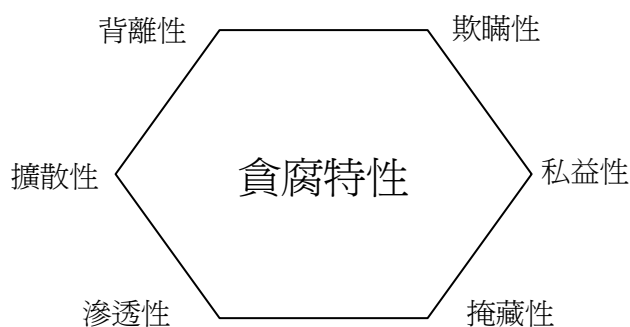


圖 1：貪腐特性

資料來源：本文整理。

二、成因分析

貪腐成因為何，從各種學術與實務角度與面向探討每有不同的論述，茲分從政治學、經濟學、心理學、社會學、犯罪學或是文化學等學術觀點的切入，並使用各種理論觀點，如代理人理論、社會網絡、決策制定倫理的架構及公司犯罪模型等進行解釋（Pinto, Leana, & Frits, 2008: 686），都提供吾人更全面地瞭解或探究貪腐各個層面的發生原因，從而補足單一理論與觀點的片面性。

貪腐的形成皆有原因與條件，先就其條件而論有三：一有貪腐的機會-即具有資源分配與管制的壟斷權力，且組織干預或管制的權力愈大，貪腐的情況將愈嚴重；二為貪腐的動機，在代理人有了貪腐的機會後，本身必須有貪腐的動機，例如待遇水準低、相對剝奪感高、社會組織順從度高、⁶ 缺乏健全法治文化等條件配合下，才會滋生貪腐慾望；三為風險評估一如本身認為貪腐是低風險高報酬，則貪腐就會容易發生（彭立忠、張裕衢，2007：114-121）。另外，內外在民主化發展的過程亦會造成貪腐的滋生機會，誠如 Huntington（1968: 59-70）所指出：貪腐與現代化（modernization）具有密切關係，因為現代化帶動社會基本價值的轉變，促成新的財富與權力結構的變遷，並為求適應新制度與其建立新的政治關係，於是政治變革恐提供貪腐滋生的空間。

再從經濟、文化兩個層面解析貪腐的原因，經濟面向貪腐的動機是源自於代理人想從公共財獲取利益；⁷ 文化面向上則認為貪腐在不同社會與組織中各有分歧的意義，更在特定的文化情境中形成不同的貪腐原因，例如在東南亞政府官員的貪腐情形常見，這除與政治經濟結構有關外，更與文化有關，因為政府官員在服務民眾時收取賄賂、紅包、費用及其他利益，一方面可以彌補收入的不足，更可以促使行政程序更為順暢；再者因貪腐被揭發、起訴、與判罪的機率極低，更形成了貪腐的

⁶ 此為團體壓力下會產生貪腐的趨力，也就是當組織貪腐的人數愈多，對於未貪腐的人壓力愈大，愈會形塑貪腐的同儕壓力。

⁷ 從經濟學家的觀點，解決貪腐問題的處方是經濟開放、公營事業民營化或是以委外經營的模式，由民間企業提供原先由政府所提供的服務等經濟競爭機制，其認為只要政府所提供的服務或商品供給管道多元化，就可以減輕貪腐發生的可能程度與空間（林向愷，2008：171）。

有利氛圍；政治面向每由於公私部門基本結構的不同，貪腐的態樣與規模也有差異（Rose-Ackerman, 1999）。綜觀各派學者研究貪腐的成因，大致可將其原因歸納為兩大類：經濟及文化制度因素（王政，2009：55-59），這有助於吾人從兩方面的角度去詮釋探究與解析貪腐的發生，並可作為解釋、分析與預測可能的貪腐行為具有重大助益。

三、對民主治理的影響

反貪腐已是普世價值，原因在於貪腐對於民主發展與經濟成長每有極大的傷害，因為貪腐會侵蝕、淘空民主的根基及弱化經濟成長的誘因，阻礙社會各面向的均衡與強健發展的動能，因此世界各國莫不以反貪腐作為施政的主軸。反貪腐的內涵：講究廉潔與透明，不只是一種表現個人道德高尚的美德與值得堅持的公共價值，更是正視人類的有限性而建構防貪腐的制度設計與公民文化（吳英明，2006：181）。以下將從國家層面與社會兩大層面解析貪腐對於民主的影響，以瞭解為何反貪腐對於民主的發展具有重大的意義。

（一）國家層面（State）

在國家影響層面有三面向值得關注：第一、行政面向（Executive）：行政機關基於人民的委託而處理公共事務，行政官員本應以集體民眾的最大利益作為施政的依歸，行政行為應具回應性與課責性。不過，貪腐使得行政機關會因為利益或收賄，而對特定人或團體作出政策決定，並以此作為衡量施政優先順序，這對於其他大多數的利益本會產生排擠現象，導致施政的不公義、無效率。尤有甚者，貪腐將使行政機關矇上眼耳，聽不見人民的聲音及看不到公眾的需求，人民與政府之間的信任就可能受損。第二、司法面向（Judicial）：司法是正義的最後一道防線，所有的爭議都要透過司法進行裁決。貪腐會使司法公平與正義的過程受到戕害，真相無法發覺，正義無法伸張，而司法職司者在收受賄賂，或是受到政治力量及意識形態的介入，乃在追求真相上失去動力，甚至做出與法治精神違背的作為，如此法律變成特殊人士的保護傘，法治文化及民主的運作將遭受重大衝擊，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，何況所有的爭端若無法經由司法公正裁決，將造成私力救濟的盛行，國家社會恐處於極大的衝突與動盪。第三、立法面向

（Legislative）：人民透過選舉的制度，選出可以代表其利益的代議士，並藉由代議士監督執政者的作為，此為民主的重要制度之一。然貪腐的立法如呈現在代議士因為尋求連任而不擇手段，進行各種利益結盟，並以買票賄選的方式從競爭激烈的競選中脫穎而出，這就嚴重破壞民主的秩序，對公共利益造成無可彌補的傷害。蓋如透過貪腐方式進入立法殿堂，其極可能為回收選舉所付出的成本，而做出與角色期待相違背的事情，這不但使得立法過程在不斷商議、協商討論、折衝妥協的過程中失去應有的功能，更使得立法審議通過的法案失去民眾的信賴。貪腐表現在立法面，乃代議士顯示出虛偽，而其公開對人民表現出的訴求也顯得並不真誠，難以說服人民支持。貪腐將嚴重破壞代議士與民意的連結，並使應透過立法商議及公開討論的過程所產生的政策，成為黑箱與密室政治，失去其為折衝議價衝突的場域（Warren, 2004: 335-338）。

（二）社會層面（Society）

在社會影響層面亦有三面向：第一、公共領域面（Public Sphere）：媒體與公眾言談對民主政治的順暢運行本扮演關鍵的角色。因透過媒體及言談的過程中，民意在相互地論辯與商議中，形成公眾對於政策的觀點與立場，用以監督主政者的施政作為，並提供給政策職司者作為決策參考，以取得民意支持政策的後盾。若媒體抑或是公眾言談受到權力壓迫或是金錢的操控，並為維護政客或是特定人士的利益，所呈現出來的盡是掩藏政治貪腐或是為保護企業利益而扭曲事實真相，製造虛假新聞及塑造民意的假象，失去公眾商議與判斷形成的功能，將造成民主無可彌補的傷害。第二、公民社會面（Civil Societies）：公民社會中多元且具有活力的團體，本為社會及國家有效運作的重要礎石之一。公民社會具有政治社會化的功效，養塑公民政治能力、提升個人權能意識及知識，且透過這類過程，一方面傳遞彼此之間共享的價值及文化信念，另一方面建構了溝通的橋樑與渠道，使不同族群及弱勢團體的聲音可以被聽見，建立一個信任與和諧的社會。貪腐的社會將嚴重破壞公民社會的功能，每個團體或個人若只關注個人的利益追求，以虛偽及取巧手段破壞協調與團體商議的過程，恐造成相互間的不信任、猜忌與壓迫，這將削弱公民社會的力量，失去監督與引導國家發展的力量，導致主政者肆無忌憚任意而為的可能空間。第三、市場面（Markets）：在民主社會中，市場是個充滿競爭與開放透明的場域，它可以促使公部門在競爭的良性壓力下，消弭可能貪腐的空間。此外，企業與

市場經營的原則莫不以利潤追求為出發點，但在過程上不可不擇手段，置企業的信譽而不顧，藉著本身的經濟優勢，買通官員或是做出背離股東信託的行為，致使政府失去健全市場與公平競爭的環境，這將嚴重傷害民主社會的秩序（Warren, 2004: 338-341）。

以上就貪腐對於民主在國家與社會六大面的影響而作的剖析，可以知道反貪腐為何是古今中外的普世價值。因為其對民主價值與人類文明的發展有很大的斷傷。因之，吾人若要提出貪腐防制處方，或可從這六大面向作一個全局性的思考。以下將從政策工具的觀點，試圖提出相關的政策工具，俾供防制可能的貪腐問題。

參、政策工具觀的處方設計

政策工具的應用可處理政府所面臨複雜的政策問題，以有助於作出適合的決策選擇，並可隨時因應與配合外在環境的需求。因此，此處試圖從政策工具的觀點思索貪腐防制的處方，並透過工具間相互應用，達成貪腐防制之目的。由此，政策工具的應用並非僅能單獨個別視之，而是可以將不同屬性的政策工具交互使用，使各個工具的效應可以發揮至最大。以下對政策工具的意涵、類型及政策工具設計論析，冀以分析與瞭解現今貪腐防制政策的應用情況，並以整合性政策工具應用觀點，提出改善現今貪腐防制的處方。

一、政策工具意涵

政策工具（policy instrument）的設計本是公共政策的一個環節，而「政策工具」又與「行政工具」兩者概念有所不同，例如行政工具是機關內部為了輔助行政行為的作法，諸如管理規則、行政處理守則皆屬之，其為政府所使用，透過公權力以利推動公共政策，目的在於使該機關順利完成任務；而政策工具則是施用於標的團體與執行機關，希冀對社會產生效果的手段（林水波，1999）。易言之，就是將政策目標轉化成具體政策行動所使用的工具或機制，藉由最適的工具或手段的提供，有效達成預期目標。因此，政策工具是實現政策目標不可或缺的手段，政策執行人員透過政策工具的使用，取得標的人口的順服，從而達成政策目標（吳定，2005：210）。綜結言之，政策工具是指政府機關為執行政策達成目標，可以自由

選擇運用之多種技術的總稱。

二、政策工具的類型

本文將貪腐防制之政策工具分為六大類（Bardach, 1977; Peters & van Nispen, 1999; Schneider & Ingram, 1990；林水波，1999；張文蘭，1990；謝宇程，2009），即權威性工具、誘因型工具、授能型工具、系統變遷型工具、符號象徵型工具、學習型工具。

（一）權威型（authorities）

應用政府的權威是最為普遍的一項政策工具，其是以合法權威為基礎，所發表的一些法律、規章、聲明等，詳述只在特定的情境下許可、要求或禁止某些行為表現。此種權威主要應用在政府之層級結構中，但也經常擴張於標的人口，其強制性在程度上不同。懲罰是管控貪腐的一種權威性工具，建構的基礎在於受管控的標的對象知悉行為後果，一方面具有行為塑造的作用，另一方面亦是組織領導者用為管理的工具。因之，組織領導者可以透過該工具即時診斷、積極建構行為與後果間的連結強度。透過懲罰可以增強行為規範的效力，並使成員產生非貪腐的替代行為。依據權威型政策工具的原則，可以提出五個步驟去管控貪腐並促成組織行為變遷的方式（Lange, 2008: 717）：第一，組織領導者先要定義標的貪腐行為；第二，組織領導者為了掌握成功有效的變動能力，事先會衡量貪腐行為發生的頻率；第三，對組織成員設立一個明確清晰的行為目標；第四，組織管理者會設計出一套方法監控成員行為；第五，組織領導者會依據觀察所屬外在行為而為懲罰依據。不過，由於懲罰工具著重於外顯可觀察與可測量的行為，向有其侷限與不足的地方，故在所有的管控工具中，是最受限及較難發揮功能的工具。

（二）誘因型（incentives）

本型係指實質的報償，不論是正面或是負面的，效果仍在要求順服或鼓勵某些行為。該工具假定人是最大效用的追求者，除非有金錢、自由、生命的誘因來強制或鼓勵，否則不可能參與那些政策希冀人們從事的活動。誘因型政策工具，意指提供各種形式的報酬，鼓勵某些人採取特定的某些行動，抑或加重某些成本，以減少某些行動的發生。本類型強調：成員本應確認達成組織所設定的目標或期待，對其

本身是否具有利益，組織領導者試圖將組織的利益和組織成員個人的利益作妥適地連結，將員工入股於組織之中，形塑彼此之間是利益共享，成員是組織的資產，組織的成果與個人息息相關。如此一來，組織成員就會有誘因去避免做出濫用組織資源，致使組織的運作如常，而達至組織所欲的結果。

（三）授能型（capacities）

能力本身有益於目標的達成，而標的團體本非不願意配合政策要求，而是缺乏知識、資訊、技術或其他資源所致。因此，設立養塑能力的機制必須投入相當的資源，並透過教育與宣導等方式，喚醒民眾注意自己的權益，拒絕接受貪腐。

（四）系統變遷型（system change）

公部門的官僚控制功能如不彰，乃是組織系統的各種規範架構設計不良所致。若能將機關組織的運作機制進行合理的調整規劃，藉以顯著改變運作成果，例如：組織功能、決策品質、執行速度等。此類型的標準係以標準作業程序來做檢視，而這些作業程序包括一般的法規、慣例及政策。因為，官僚管控是針對權力集中特色的層級式組織，以及具有特殊及專業化的工作及任務屬性而為（Lange, 2008: 716）。總之，透過官僚管控的工具運用，可以使組織成員行為具有可預測性，並表現出應有的行為，這樣一來或可確保組織成員的行為和組織目標趨於一致。

（五）象徵與勸說型（symbolism and hortation）

基於人們決定作為或不作為之際，通常是依據超越具體或經濟的因素，例如自我價值或信仰體系，故透過該工具的應用改變人們的價值觀與信念，使其認為某些行為是不良善、違反道德、不應該，都可能讓人自發性的調整行為。而當政策標的對象認為政策目標與其價值或信仰一致時，不待外界監視、懲罰以及酬賞，自然就會順服，其重點在於論述方式、宣傳管道、時機與強度；例如為了節省反貪腐的成本及增加自身的優勢，當有貪腐的情形出現之際，藉著賦與成員自主與鼓勵成員對於堅持反貪目標的契合，轉化為弊端揭發者的角色，組織成員由內而外發出聲音，並表現出對組織不服從的態度。對於組織成員的角色期待不僅是法律與規制環境中的一部分，且是影響組織成員行為表現的重要因素之一。社會的規範在人們生活中，在人與人之間產生了人際形塑的過程，包括思想、行為模式、價值取向等；而在與社會互動中，人亦受了經濟理性的個人思考及環境的期待與約制下，產生制約

人們的行為。因此，社會對於人們行為的形塑具有重大的牽引力量，社會的發展亦會透過規範傳達重要的價值，例如倫理、公正、誠實及倫理，這些價值在社會的制度系絡中，誘引受規範者不同的角色期待，對於行為的表現具有絕對的影響。

（六）學習型（learning）

人們可能認知到問題的存在，但缺乏瞭解，或是缺乏應該如何解決的共識。此時，政府可開放公眾討論，並在討論的過程中，公眾以及涉及到的機關團體得以多方了解問題本質，產生可能相應的調整方案或對應策略。例如，舉辦公民會議、公共論壇、公聽會或其他商議民主的機制，本類型的重點在於：開放公眾討論之管道並納入討論之個人及群體之選擇，將討論結果納入政策制定之程序；這項工具的可能劣勢，在於某些具有急迫性的政策問題，難以立即提出因應方案加以回應。

要減少貪腐情事，政府可資採用的政策工具套案，即包括權威型、誘因型、授能型、系統變遷型、象徵與勸說型、學習型此六類（如圖 2）。因此，吾人在思考一項複雜政策問題的解決處方時，透過六種政策工具作為思考的方向，並依此內涵與應用情況，則可以構思出一套完整的政策解決套案，成就政策目標之事功。

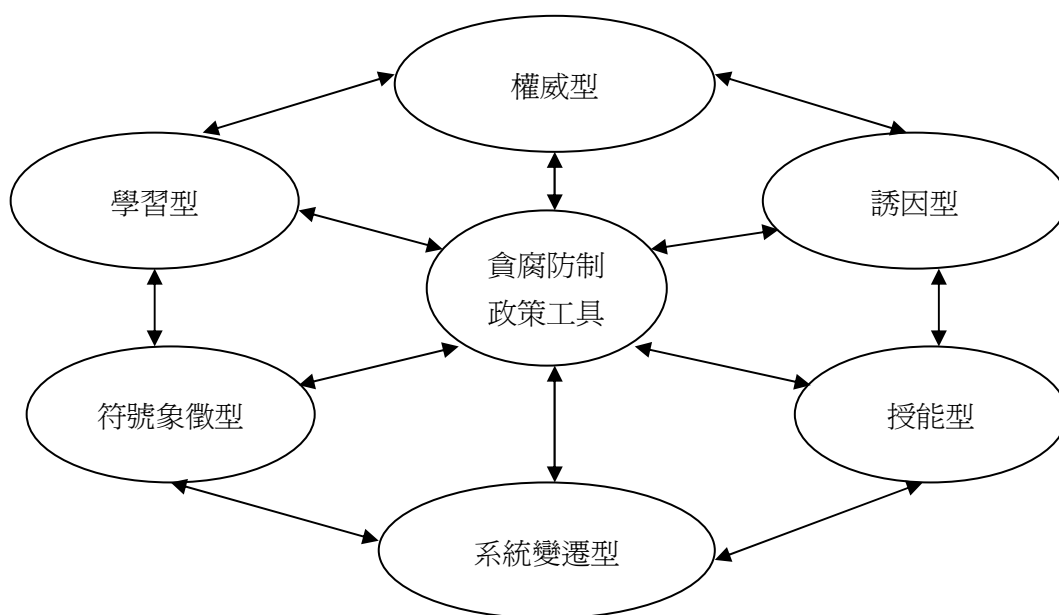


圖 2：貪腐防制政策工具

資料來源：本文整理。

肆、台灣現行貪腐防制省思

前述以各種理論與實務上探討貪腐形成的原因，本節將以之作爲解釋與分析的基礎，經由台灣本土貪腐形成與發展的檢視，瞭解其背後的原因。唯有瞭解本土貪腐的形成病因，及其發展與衍生出的瀆職類型，方可構思因應防制與解決貪腐情事之方。

一、台灣貪腐的成因分析

貪腐的成因和情況各國不盡相同，係因歷史文化與政經情勢發展背景的不同，而衍生的貪腐問題也互異。以下將對台灣貪腐的成因與瀆職的類型略作分析，瞭解其病因的發展歷史及政經系絡，從而思索可能的防制處方。

（一）民主轉型與政商網絡

台灣民主發展的過程上，不難發現執政者爲了尋求對政權的支持，恐有「權錢交換過程」的嫌疑。隨著政治與經濟發展的不同階段，錢權交換的對象與方式或有改變，實際上變換的只是政商聯盟的組成而已，甚至有些「有辦法」的財團，即使政黨輪替，仍然與執政者保持密切關係，以爭取在新的金融、財政規則中保有既有利益（簡錫堦，2008：186）。如果政策與國家資源分配掌握在少數人或團體，往往透過金權的資助，產生所謂的競租（rent-seeking）行爲，⁸ 取得對政治人物的影響力，進而影響決策，形成對其有利的政治環境（吳宗憲，2008：180）。因之，金權影響背後的利益鉅大，過程隱密，自然形成私下利益分配的「垂直」及「水平」的共棲團體，各取所需，形成長久合作分工與利益分配的機制，而台灣地方政治的貪腐行爲時有所聞，很多都是因爲金權利益鉅大而產生的官商共犯結構。

（二）鞏固執政權

台灣的族群認同及過去威權體制的歷史，常會合理化政治人物的金權運作，如

⁸ 在實際的運作上，因爲廣大的民眾很難有效監督政府，於是就會有人運用各種策略以影響政策過程，企圖從中牟利，便產生「競租」的狀況（吳定，2005：290）。

政黨爲了穩固執政權，有時會提名爭議但勝算高的候選人；而本土政黨在前第一家庭涉及貪腐，亦顯示出與其創黨價值－清廉政治－的矛盾（吳宗憲，2008：181）。主政者爲了執政的延續與發展，戮力於執政的維持，本是政黨政治運行的常態，但是相關的作爲需要在服膺民主憲政與民意政治的精神與原則下操作。然現實上任何政黨並不能永續保持執政優勢，若有形或無形的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，導致賄選及選舉暴力的情事，嚴重戕害民主政治的發展。尤有甚者，透過賄選而當選的民意首長或代議士，對於日後政治文化及廉能政府的運作造成制度性的摧毀。而每逢選舉時金錢、暴力便很難與之切割，實乃爲了鞏固政權而付出民主的代價，對於公眾利益及未來子孫優質環境的營造更是禍害無窮。

（三）法治精神淡薄與傳統人情關係

貪腐的動機與成因，有很大的原因是對於法律的輕忽、不尊重而產生的。而公、私部門的代理人對於公私領域分際的混淆，常會出現以私情而害公義的情形，凡此在在顯示出對於法治精神觀念的欠缺。何況，台灣傳統上講究人情義理，所有的政治運作講究「關係」導向，不像西方處理人際關係講究「對事不對人」，東方社會則是會「因人而論事」的特殊取向（彭立忠、張裕衢，2007：119）。而公權力有時被用來當作私人交際與施恩惠的工具，何況掌握公權力者本身是許多利害關係人極欲接近的管道，而擁有者若無法自制與自律，容易陷入行賄者的陷阱當中，因欲與權力者建構關係孔道者，會運用豐厚的禮物、提供款待或是免費的服務等，取得權力者的信任與利益依靠，而在利害關係人面臨利益交關時，就是權力者需要提供回饋之時。

二、瀆職類型分析

經由前面剖析台灣貪腐形成的根本原因後，本節將原因所呈現出的瀆職型態，再進一步作論述。茲將台灣瀆職類型分爲五大類，分別爲政治、行政、司法、立法及企業瀆職，並以台灣在這五方面所顯示出瀆職的狀況分別析論之。

（一）政治瀆職

政治人物特別是民選首長（不論是中央或地方），在掌握執政機會時，權力慾望若超越個人對民主的信念及民主囑託時，恐會做出背離民眾信託的瀆職情事。因之，權力慾望會使得人迷失自我，以為可以一手遮天，無人或制度可以充分監督與制衡，貪腐情事便順勢而生。在過去政治獻金法尚未法制化時，政治人物以爭取支持為由，向企業及民間募集競選資金為名，恐有行積斂財富與吸金之實。而這些政治瀆職情事的發生一方面由於選舉制度的缺陷，另一方面乃因為相關制度建構尚未完全，再加上政治文化也未能臻於成熟。例如二〇〇八年前第一家庭因涉及洗錢貪腐情事正遭受司法調查，而部份地方首長也有涉及與廠商重大採購工程利益輸送的嫌疑。

（二）行政瀆職

本類型係指政府官員擔任決策或行政管理者的作為而發生的貪污，其包括兩種可能性，一是符合法令規定作為，但仍有貪污行為之舉，例如完全依法行政卻藉機違法收受利益；另一個則是根本違反法令作為之貪腐（施能傑，2004：118）。而具有特定性質或任務的行政機關，⁹ 較易接觸到利益錯綜複雜的人事物，通常較易有瀆職的情事發生。例如警察機關因身處犯罪防制的第一線，面對的盡是金錢與利益的誘惑，常因個人法治及倫理觀念的薄弱致有瀆職包庇情事發生。行政瀆職是最容易有集體或組織性貪腐的情事發生，因為行政組織是具有官僚結構層級制約的特色，若長官或同儕皆接受業者的賄賂及收受不當利益，個人若不同流合污，成為貪腐結構共犯的一份子，恐會招致組織集體的排斥，因此為了生存而產生從眾行為。例如一九九五年爆發電玩業者周人參賄賂警界案、二〇〇一年臺北市員警集體擄妓勒索案等，皆是行政瀆職中的集體組織貪腐。

（三）司法瀆職

司法為正義的最後一道防線，依據法律獨立審判，更為憲政體制中的三權之一。司法一旦瀆職，公民就沒有平等訴訟的民主權利，也無法在法庭上獲得公平對

⁹ 此如建管、營業執照發給、都市計畫、警政、採購……等。

待。若在司法有了瀆職的行為，案件判決的關鍵恐不在是非對錯及法律適用，而在於當事人的地位，以及司法人員能從判決中獲取多少利益。公民的政治地位、經濟能力及社會背景對於審判過程都有決定性的影響。在司法瀆職的情況下，有權力、金錢及有關係孔道的人訴訟勝過一般平民百姓。就此而言，政府機關、企業訴訟也會比一般公民占上風（法務部摘譯，2007）。因此，司法若不能維持自身尊嚴而畏懼於政治權力，將造成自身權力的退縮（陳長文，2006）；而執法人員自身不持或不律，受到金錢或權力的壓迫，就對自身憲法所賦與職責的忽視，更是形成司法瀆職的重要原因。此外，為人所詬病的，乃對貪腐案件的偵察與起訴的過程不夠嚴謹，常有濫權不起訴及證據不齊全的情形，以致貪腐無法透過司法進行制裁。司法的瀆職會造成制度間罅隙（gap），即貪腐防制制度間的有效連動缺了一塊，致使制度協力無法有效運行，造成反貪腐系絡環境的潰散。

（四）立法瀆職

代議士為人民投票選出，代表民眾利益為民喉舌，並監督政府施政。然民意代表不能若只代表少數人利益，還應代表公共利益與以代議士民主倫理為審議依據。如若在代議上收賄、關說，顯然背離選民職務付託。立法的瀆職除了前述所提賄選的問題與利益團體代言人的瀆職現象外，更重要的是，立法權若過於集中某一政黨，恐會造成立法權的失靈現象，甚至行政權完全架空立法權而產生立法失靈的四化現象：即起草提案的被動化、政策同意權的虛擬化、參與權的被奪化及自主權的被控化。

（五）企業瀆職

二〇〇九年金融海嘯過後，對於各國的政治、經濟、社會的情勢造成巨大的影響與衝擊，更使企業誠信與倫理的問題引起有識者投以更大的關注。是以，企業瀆職乃是腐蝕國家社會的穩定根基，危害不下於政府的貪腐。而企業瀆職造成企業掏空、背信、詐欺，甚至為達目的不擇手段行賄政府官員，俾利取得企業繼續經營的立基。根據國際透明組織二〇〇九年統計，十年來我國各級公務員貪腐遭到起訴的金額，大約是三百二十多億元，佔政府年度總預算的七分之一。不過，更嚴重的問題在民間，企業負責人涉及背信和掏空弊案，這十年來造成一千四百多億元的損失，足足有四倍以上（李雅媛，2009）。是以，全球各地皆有貪腐問題，除了有損

國家利益，也讓全民買單。

三、現行貪腐防制情形與工具運用與分析

本文將貪腐防制工具類型分為六大類，即權威型、誘因型、授能型、系統變遷型、象徵與符號型及學習型政策工具。以下就這六種類型解析台灣現行貪腐防制工具的運用情形，並對之作爲評估與探究其應用情況，以作爲後續分析其優勢與劣勢的依據，並對之提出因應與對策的制度變遷處方。

（一）權威型與象徵符號工具不彰

目前雖已經訂定了一系列貪腐防制的法案，亦是所稱的「陽光法案」（sunshine law）。然而，目前這一系列法案，是否有明確的貪腐防制作用，仍難以證實，但其規範限制，卻已造成了相當顯著的成本。不少政治人物與學者認爲香港肅貪成效斐然的重要原因之一，就是法律訂有「財產來源不明罪」，但香港成功的肅貪經驗不只是因爲相關法令的制訂，更重要的是歸功於廉政公署的嚴厲執法與鐵腕作爲，能將貪腐防制的制度與法令嚴正落實，而「財產來源不明罪」是否可以發揮功能仍有待觀察（林向愷，2008：173）。至於「遊說法」意欲讓遊說行爲透明化，然而遊說行爲要迴避監督實在太過容易，任何團體若要進行不利公共利益的遊說，都可以在檯面下（under table）解決，反而可能成爲政治人物阻卻弱勢團體與之接觸溝通之工具；又如「政治獻金法」未對選舉期間外的獻金加以明確規範，也甚難阻卻地下化、以現金往來的捐輸行動；復如「利益迴避法」上路至今，受到裁罰者多是「小學校長任用親戚擔任工友」一類較輕微事件；而「公職人員財產申報法」規範，全國每年應申報公務員耗費大量時間心力申報財產，監察院等受理機關亦耗費大量人力及資源接受申報，然是否嚇阻了貪腐行爲，其實並不明顯，但已投入可觀成本，並與「政治獻金法」運行狀況相同的是，兩法至目前爲止，雖有不少裁罰申報疏失之案例，但仍少見因爲申報獻金、申報財產，而查獲貪污罪行的案例（趙永茂、謝宇程，2009）。以上的現象可顯示現今權威型工具，有效性似有不彰與令人質疑，立法相互間配套整合措施不足，造成權威立法虛擬化情況嚴重，無法發揮其功效。

控制社會價值觀，以及符號設定權的主動者極多，政府長期以來並不被認定是

設定道德標準的重要機構，政府用勸說方式影響行為常被視為下策；而道德勸說及符號方法的技術本身不具備科學化條件，政府作為通常較保守且無創意，對帶動社會風潮之操作方式也較不熟悉，政府首長無法確實擅用媒體聚光燈效應，帶動風氣及促成社會討論，反貪腐功效便大打折扣。

（二）誘因型與學習型工具不足

現行貪腐檢舉保護的相關法制化尚未完整確立，許多都是宣示性大於實質意義，對於弊端舉發者的身份及權益的保護不足，檢舉者常會面臨身心巨大壓力，使得貪腐舉報制度無法顯現功效。現今學習型政策似乎給與執行單位裁量權空間有限，無法透過長時間學習所得的經驗，有效增進對問題及解決方案的瞭解；此外，其考量重點應在開放公眾討論之管道，並納入討論之個人及群體之選擇，能夠將討論結果納入政策設定之程序中，所以不論就貪腐防制的相關執行單位裁量權及對問題的瞭解，和公民充分參與的角度而言，均有不足與不夠完整的地方。

（三）系統變遷與授能型工具不行

台灣過去在貪腐防制採取的是「肅貪、防貪」之二元傳統思維模式，其成效未能彰顯，許多制度並無法發揮應有的功能。例如我國肅貪機構除了法務部調查局外，¹⁰ 另有政風司針對貪腐防制亦有其法定職掌，¹¹ 但兩機關間長久以來的本位主義及功能有部分重疊與競合的情形嚴重，彼此間的整合與協調不彰，在在都顯示出制度的設計尚有改進的空間。尤有甚者，我國各機關雖都設有政風單位，但組織與會計、人事、審計制度一樣，皆具有人事一條鞭的特性，及一方面其隸屬於機關組織，另一面又須聽從業務上級機關的指揮，常面臨內外環境角色衝突，因此顯得獨立性不足及常有二元權威衝突的情況（顧慕晴，2009：143-145）。¹²

¹⁰ 法務部調查局主要兩大任務為維護國家安全與偵辦重大犯罪，而重大犯罪包括貪污犯罪的偵辦，另依其組織法第三條下設有廉政處。

¹¹ 法務部政風司下轄全國政風機構，政風單位依其政風人員設置條例成立，其與貪腐防制功能直接相關為員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項等（政風人員設置條例第五條第三款）。

¹² 所謂二元權威衝突係指一方面受機關首長之指揮，另一方面又須受上級政風主管的業務監督，以致使兩個上級的指揮權力經常處於競合的狀態，當其兩個長官所下達命令不一時甚或相反，將使矛盾滋生衝突不斷（顧慕晴，2009：144）。

另外，政府在提供貪腐防制的資訊、訓練資源配給團體或個人明顯不足，有許多團體有心從事貪腐防制的行動，但由於相關資源無法有效注入，或因為資訊的匱乏，導致沒有能力去進行。

伍、制度變遷的方向

貪腐防制機制一般而言可分為兩種，即控制導向¹³和預防導向¹⁴的機制，各種面向皆可以發展出不同的貪腐防制作法。以下將從套案（package）運用在政策工具觀點，提出貪腐防制的工具處方，藉之帶動整個貪腐防制體制的變遷。

一、主政者反貪腐意志的堅定

主政者反貪腐的政治意志（political will for anti-corruption）是成功的重要關鍵因素，因其關係了反貪腐政策的制定與官僚行政後續是否能夠對政策有效的執行（Martinez-Vazquez, Arze del Granado, & Boex, 2007: 138）。而主政者反貪的政治意志力或可從三方面作觀察與評估（Brinkerhoff, 2000: 239-252）：第一、反貪腐發動的決心：係指主政者能夠積極且主動的提出反貪腐的行動策略及方針，對於反貪腐的鄭重宣示；第二、持續與積極推動：例如動員相關反貪腐資源（人力、物力、技術與資源）的注入，並透過結合國內外公私部門、公民團體及第三部門等，建立與設計反貪腐的執行與專責機構，形構反貪腐倡導聯盟力量；第三、反貪腐具體成效的展現：大規模地投入並嚴格落實反貪腐的法令，從中央至地方的各個組織，將反貪腐文化深入於組織文化中，轉化各個組織腐化的貪腐誘因，並將貪腐的個人或組織予以制裁後，從而成功轉化組織特性，並影響及擴大反貪腐效應，持續地產生效

¹³ 例如制定防貪腐法規來規制所有可能貪腐的行為，並給予制裁。在 OECD 國家在防制貪腐的管控導向的機制就是透過獨立的財務及法律監督，而這就是 OECD 國家被認為成功管控貪腐就是有一套保護弊端揭發人的法律，並鼓勵貪腐組織內的成員勇於向外界揭露貪腐的訊息（Davis, 2009: 319-321）。

¹⁴ 類型有三：第一、鼓勵執行利益衝突迴避；第二、支持外在弱勢道德與倫理團體亦有接觸管理職位的機會，協助其提升數位能力並能適應資訊化的社會；第三、透過公共教育計畫喚醒與提升公民對於非倫理行為的意識（Davis, 2009: 319-320）。

果。主政者在這三個面向的作為，可以得知其是否擁有反貪腐的意志，如只是敷衍虛應故事，或只是爭取選票的政治策略，皆可以從這三個面向評斷出。

二、公共倫理法制與規範整合

參考歐美各國對於公務員都有一套完整的公務倫理規範，OECD 國家認為建制政府公務員服務倫理法制規範，是提升民眾信任的必要門徑（陳清秀，2009：120）。因之，除了要建構一套為人民所信任的運作制度外，制度的核心必須包含誠實與公正的機制與體系，而這套制度邏輯就是公務員倫理法制。我國現行公務員倫理法制分散在各個子法，諸如公務員服務法、公務員廉政倫理規範、行政中立法、利益衝突迴避法……等，並無一套整合性的母法，所以應該全面檢視我國現今公務員倫理法制的情況，將一些不合時宜的規範進行調整，並參考與融入歐美先進國家對於公務倫理的核心概念與價值，諸如公正、誠實、廉潔、負責無私……等，再制定統整完善規範公務員的倫理法制，使其成為所有公務員行事的準則與依歸，形塑政府運作的符號與象徵，提升民眾對政府施政的信賴與信心。

三、貪腐防制獨立機關的確立

現行的貪腐防制機構屬於分散化，吾人觀察歐美先進國家貪腐防制有的建構獨立的防貪腐機關或職務，有的則無。對於是否設置專責貪腐防制機構並無一定見解。吾人可將眼光投注在鄰近東方國家，在貪腐防制組織建置情形，例如香港及新加坡，可作為經驗汲取與學習的標竿。在歷年國際透明組織所做的貪腐印象指數，香港與新加坡廉潔的表現令人印象深刻，¹⁵ 探究其成功原因，不乏具有專責的貪腐防制機構，而專責與獨立的肅貪機構的設置是成功的反貪腐邏輯。香港廣為周知的廉政公署（Independent Commission Against Corruption），除具有反貪腐的符號與象徵意義外，本身亦具有強健的防貪腐功能與執行力，深獲民眾的信任。我國反貪腐邏輯總侷限在現行機制內改造，不斷地進行任務編組、整併及調整，功能相對是分散化與碎裂化，造成每個單位都有貪腐防制的部份轄域，但是最後還是功能無法互

¹⁵ 依據國際透明組織於二〇〇九年公佈的貪腐印象指數，新加坡與香港排名分別為第 3、12 名，台灣排名為第 37 名，仍有極大差距（台灣透明組織，2009b）。

補，甚至有相互箝制的情況。¹⁶專責肅貪機構要發揮貪腐防制的功能，獨立性相當重要，其本必須獨立於受偵查單位之外。雖然這樣會增加交易成本的支出，但這卻是能將貪腐徹底移除的方式。因為若當整個組織充滿貪腐，首長為貪腐結構的一份子，如果貪腐獨立性不足，必受阻礙與牽制（彭立忠、張裕衢，2007：122）。於是，專責肅貪機構本要服膺權力分立的原則，必須有獨立的權限、人事與預算，才能發揮反貪腐的功能。

四、公費選舉制度的建立

現行選舉制度是十分耗費金錢，候選人必須依靠政黨與地方派系的政治資源，及財團的金援與政治獻金才有當選的機會，因而提供了資本家運作的空間，地方派系必須掌控生財的工具，層層利益交換的網路於焉形成（簡錫堦，2008：190）。因此，若欲打破此種恩庇政治體系，根本的方法就是降低公民參政的門檻，給予欲參選人不因本身資力限制的真正機會均等，藉由政府所編制的預算給予平等的參政權。「公費選舉」是國人較陌生的概念，但卻是德國、瑞典、芬蘭、挪威、丹麥等國行之有年的先進民主制度，其係指由政府提供資金，或直接提供相關資源，而使候選人在投入選舉時不必擔心選舉經費問題，此是北歐國家維持政治清明的良方。而在公費選舉之中，宣傳政見的管道都由國家供給，而且通常限制候選人使用私人財源，甚至加以禁止（趙永茂、謝宇程，2009）。台灣若要落實公費選舉制度，還需設計合適制度，對候選人參與公費選舉之資格可加以合理限制，以免參選爆炸及浪費公眾資源。此外，政黨法應儘速予以合法化，建立政黨公平的競爭環境，並強化對政治獻金法的監督，促使政治環境得以邁向更為公平與正義。

五、貪腐檢舉保護與誘因強化

貪腐檢舉即揭發政府中危害民眾或其他行政人員安全與自由的貪腐、濫權或浪費的行為，而貪腐檢舉對於組織而言亦可以產生早期預警的效用（顧慕晴，2009：

¹⁶ 例如對於公務員的貪腐情事，由監察院移送至司法院的公務員懲戒委員會，卻發生不處分的矛盾情況。再如法務部廉政處與法務部政風司所屬政風機構，歷來都有功能相似與轄域重疊情形，形成資源無法有效運用。

140)。「貪腐舉報者之鼓勵保護」相關制度在台灣相關規定十分有限，但是其在歐美先進民主國家在貪腐防制的功能上發揮很大的作用。例如數個菸草公司的違法、FBI 濫權等重大事件之所以得以水落石出，就是因為設有內部弊端揭發者（whistle-blowing）對其任職機構不當行為的挺身檢舉。然而，內部弊端揭發往往要面對任職機構之報復，以及受到同儕的群體壓力，而且舉報行為往往完全沒有帶來任何實質補償。茲為鼓勵及保護舉報者，美國訂定了「舉報者保護法」（Whistleblower Protection Act of 2007），並且成立「國家舉報者中心」（National Whistleblower Center）負責相關事務。我國亦可仿設此機制，建立對舉報者心理、社會、經濟、安全上的保護及補償制度，鼓勵公務人員，對政府機關中不當作為，挺身加以指正（趙永茂、謝宇程，2009）。而我國現行貪腐檢舉保護的相關法制化尚未完整確立，許多都是宣示性大於實質意義，對於弊端舉報者的身份及權利的保護不足，導致弊端揭發的誘因不強，再有正義感願意挺身舉發內部貪腐事件的人，最後在作成本利益評估考量後，¹⁷選擇不揭發舉報。因此，除在制度上對物質誘因（金錢、權益）的提高與保障外，相關舉發舉報倫理觀念應儘速普及在社會公民中，促使貪腐檢舉制度成為國民的義務。

六、資訊公開透明持續推動

我國雖然在二〇〇五年制定了「政府資訊公開法」，但其中牽涉到公共利益的部份反而不敢、不願、甚至忘記公開，就算主動公開資訊也通常是過了時效性的資訊，而在公共財的運用與支配，更是資訊公開的死角，人民無從進行監督與課責，以致給了政商網絡交換的空間（簡錫堦，2008：190）。至今政府在透明化實現的程度仍然有限，而且進展太過緩慢。因之，今日政府公文系統已經全盤電子化，「電子簽章法」亦已施行，只要透過法律修正之後，我國政府所有公文書、報告、檔案資料，都可以開放民眾（尤其學術界、媒體等）索取電子檔案（趙永茂、謝宇程，2009）。由是觀之，若能進行更開放的革新，則在野黨及民間各界，可以對政府各種人事升遷、工程採購、政策制定…等發揮更多監督力量，此將有助於減低政

¹⁷ 舉辦所要面臨的後果，包括正面的獎勵、獎金與正義的體現，以及負面遭到報復及組織排斥等。

治與行政過程的營私舞弊。國外對於資訊公開十分地重視，例如政黨經費的運用及政治獻金接受捐贈的情況、政府會計與審計資料、具有高度利益爭執性的政府業務、公司內部有關公眾利益的財務會計資料等，透過制度化的公開機制，並持續擴大資訊公開的項目，引進公眾參與監督，使貪腐黑箱作業的情事可以逐漸消弭。

七、企業反貪腐法制的健全

公部門的貪腐固然是吾人應予以重視與消弭，過去許多報告與研究都著重在公部門貪腐的防制這部份，然而現今國際間愈來愈多的研究指出，企業貪腐的問題更是政府良善治理的一大課題。如果政府只關注在邁向廉能上，而忽略與放任外在私部門與公民社會的貪腐情事，這在反貪上是不易有任何成效。在二〇〇八、二〇〇九年國際透明組織亦將企業貪腐的治理列為主要的工作重點項目，以因應企業反貪的潮流趨勢，我國政府除了建構更為完善的企業反貪法律外，應該更積極結合國際組織、國內私部門、第三部門，建構反貪腐的夥伴關係，協助企業建立經營倫理規範及強化企業社會責任，強健其公司治理能力。

貪腐防制的有效達成，非僅靠一項政策工具即可達成，而是要靠多種與多類型政策工具的相互搭配，彼此雖特性不同但可以相輔相成，共同為完成原先預期的政策目標協力合作。易言之，貪腐防制不能只有單一制度或政策即可改善，應以系統性與全局思考，環環相扣、層層相連來進行防制貪腐的邏輯思維。因之，若是以單面向「頭痛醫頭」、「腳痛醫腳」等防制思維，並不能成就貪腐防制之事功。防制貪腐本身亦有一套邏輯，為了維護此一邏輯，必須對既存的利益或權利擁有者進行重塑與建構，尤其對反貪腐具象徵性或符號進行意義建構，再灌入組織或個人之中，並將反貪腐邏輯實際運作在具體事務上，漸漸使其具有正當化與合法化的地位（Misangyi, Weaver, & Elms, 2008: 758）。過去的反貪腐邏輯多是在貪腐發生過後才透過修法，或制定嚴格的規定來防制，這似乎治標不治本之法。因之，貪腐之所以形成固然是因為法律規範存有罅隙與不周全，更重要的是貪腐成因的掌握不足，如前述貪腐類型各有其產生條件，又如何透過資源的投入，諸如政治面、經濟面、文化面及社會面的資源動員與投注，改變與引導現存的運作實務。與此同時，並藉

由政策企業家的倡導與推動，¹⁸ 將現存的貪腐結構進行轉化，注入新的運作思維與模式，建制新的反貪運作邏輯，形塑新的反貪象徵與符號，並以之作爲角色與反貪圖象的依據，結合在具體的行動實務當中，持續運作形成常態，將可以導使過去反貪邏輯的制度環境進行變遷，帶入至新的反貪腐環境系絡，突破過去反貪的困境與邏輯偏誤（如圖3）。

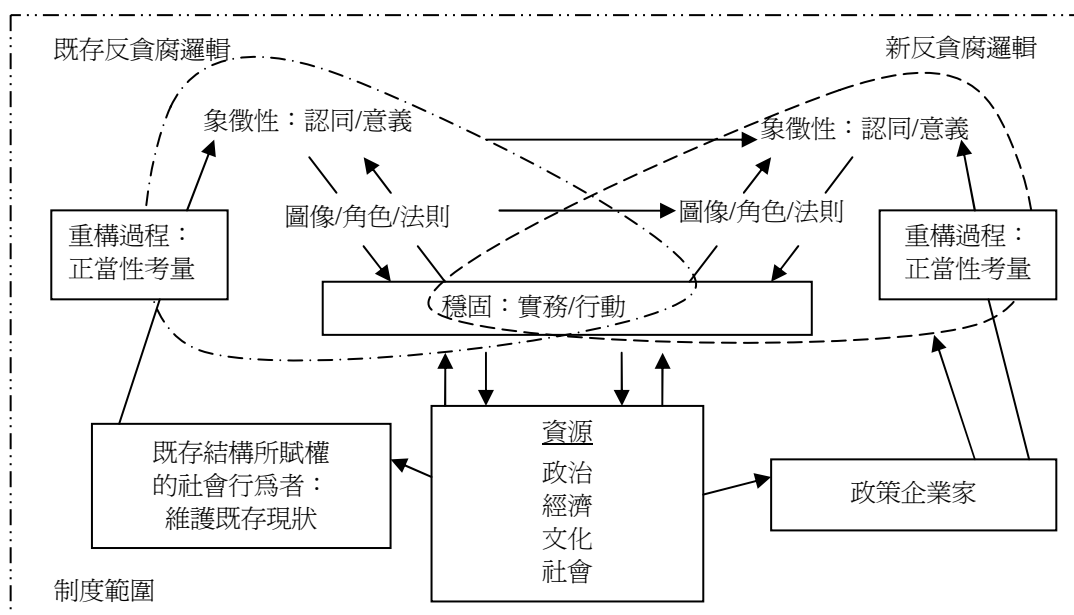


圖3：貪腐改革：認同與實踐的改變

資料來源：修改自 Misangyi、Weaver 和 Elms (2008: 759)。

¹⁸ 在反貪邏輯的制度系絡中，政策企業家扮演有八大角色，即反貪議題生產者、反貪議題中介者、反貪機會覺察者、反貪論證應用者、反貪形象管理者、反貪共識締造者、反貪策略應用者、反貪政策移植者等，可知政策企業家對於變遷既有的貪腐邏輯，進而建構新反貪邏輯成功與否，具有關鍵性地位（Misangyi, Weaver, & Elms, 2008: 758）。

陸、結論

以政策工具的觀點研擬貪腐防制的處方，目的不在創造更多的工具，而在於提供一個思考的基礎架構（framework），並以「配套措施」的觀點來思索較為完整與妥適的方案，認知到社會並無一個最佳與最好的政策工具可以用來解決貪腐的問題。誠如本文所分析，貪腐的成因與類型各異，唯有以套案的政策工具觀點輔以全局性的系統思維，方可較為妥適地應對與解決貪腐的問題。若就環境的脈絡複雜與多元化而論，即使有完美的執行體系，再對照人類動機的複雜性，確無任何一種政策工具的效用會臻於完美。因此，研擬與應用任何一種類型的工具，就要隨時因應制度環境與問題情境的變遷，以建構一套有效的政策套案。貪腐防制處方的提出，以政策工具觀點為視框，應用多元與彈性的各項政策工具，並由整合與套案的思維進行工具設計與評估，導使六種政策工具得以相互協力，發揮合超效應，以成就貪腐防制之事功。換言之，政治領導人應有堅決反貪腐的政治決心，公開呼籲民眾合作建構反貪腐的公、私部門關係（象徵或勸說型），開放民眾、產、官、學及第三部門共同研議與探討貪腐問題的發生情況與因應方案（學習型），擴大防制貪腐機關之編制與設置專責獨立的貪腐防制機構，以及改變處理貪腐案件之思維與流程（系統變遷型政策）、透過學校與社區提供人民較充實的貪腐防制教育（授能型），鼓勵民眾踴躍檢舉與通報貪腐案件，以及公費選舉（誘因型），對貪腐的人、事施予以嚴厲的處罰（權威型）。吾人在思考一項複雜的政策問題時，透過政策工具的分類與組合，則權責機關易於按圖索驥設計較完備的政策方針。

參考文獻

- 王 政（2009）。如何消除貪污—四種途徑之分析。**文官制度季刊**，第 1 卷第 1 期，頁 51-76。
- 台灣透明組織（2009a）。反貪研究，2009 年 11 月 17 日取自台灣透明組織，網址：http://www.tict.org.tw/c_Research_whatCPI.html。

- 台灣透明組織（2009b）。台灣透明組織公佈 2009 年世界各國「貪腐印象指數」台灣得分 5.6，全球排名第 37 名，2009 年 11 月 17 日取自**台灣透明組織新聞稿**，網址：http://www.tict.org.tw/News/091117_2009cpi_News.pdf。
- 李雅媛（2009 年 10 月 17 日）。台灣企業貪腐嚴重金額比公務員多 4 倍以上，2009 年 11 月 20 日取自**中廣新聞網**，網址：<http://www.bcc.com.tw/news/newsHistoryview.asp?cde=426292>。
- 余致力、胡龍騰（2008）。拒絕貪污腐蝕台灣民主成果。**臺灣民主季刊**，第 5 卷第 3 期，頁 157-166。
- 余致力、陳敦源、黃東益（2003）。非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介。**國家政策論壇**，夏季號，頁 39-62。
- 法務部摘譯（2007）。國際透明組織 2007 年發布「2007 年全球反貪腐報告」之「司法領域的貪腐：成因與對策」（Mary Noel Pepys 原著），2009 年 11 月 17 日取自**全民反貪資訊網**，網址：<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/712411361671.doc>。
- 林水波（1999）。**公共政策論衡**。台北：智勝。
- 林向愷（2008）。貪腐與民主。**臺灣民主季刊**，第 5 卷第 3 期，頁 167-175。
- 吳 定（2005）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 吳宗憲（2008）。台灣民主轉型與金權政治。**臺灣民主季刊**，第 5 卷第 3 期，頁 177-184。
- 吳英明（2006）。廉政不廉價。**臺灣民主季刊**，第 3 卷第 3 期，頁 177-184。
- 施能傑（2004）。公共服務倫理的理論架構與規範作法。**政治科學論叢**，第 20 期，頁 103-140。
- 陳長文（2006 年 9 月 9 日）。制貪腐先除司法三病。**聯合電子報**。
- 陳清秀（2009）。廉能政府與公務倫理之探討。**文官制度季刊**，第 1 卷第 1 期，頁 115-137。
- 張文蘭（1990）。**政策工具類型化與評估之研究**。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 彭立忠、張裕衢（2007）。華人四地貪腐程度之比較—以「貪腐成因」為分析途徑。**公共行政學報**，第 5 卷第 24 期，頁 103-135。

- 趙永茂、謝宇程（2009）。清廉政治的期待與落實。2009年6月9日取自財團法人國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5985>。
- 簡錫堉（2008）。解構金權 鞏固民主。臺灣民主季刊，第5卷第3期，頁185-192。
- 謝宇程（2009）。政策工具種類及適用策略淺析。2009年3月4日取自財團法人國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/5523>。
- 顧慕晴（2009）。我國公務人員貪污檢舉制度之研究—增強途徑之分析。文官制度季刊，第1卷第1期，頁139-159。
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brinkerhoff, D. W. (2000). Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework. *Public Administration and Development*, 20(4): 239-252.
- Davis, H. (2009). Ethics and Standards of Conduct. In T. Bovaird, & E. Löffler (Eds.) *Public Management and Governance* (pp. 311-325). NY: Routledge..
- Hindess, B. (2009). International Anti-Corruption as a Programme of Normalization. In L. de Sousa, P. Larmour, & B. Hindess (Eds.) *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors* (pp. 19-32). NY: Routledge.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University.
- Lange, D. (2008). A Multidimensional Conceptualization of Organization Corruption. *Academy of Management Review*, 33(3): 710-729.
- Martinez-Vazquez, J., J. Arze del Granado, & J. Boex (2007). *Fighting Corruption in the Public Sector*. Boston: Elsevier.
- Misangyi, V. F., G. R. Weaver, & H. Elms (2008). Ending Corruption: The Interplay among Institutional Logics, Resources, and Institutional Entrepreneurs. *Academy of Management Review*, 33(3): 750-770.
- Peters, B. G., & F. K. M. van Nispen (1999). *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. UK.: Edward Elgar.
- Pinto, J., C. R. Leana, & K. P. Frits (2008). Corrupt Organization or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organization-Level Corruption. *Academy of Management Review*, 33(3): 685-709.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University.

- Schneider, A., & H. Ingram (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- Sharman, J. C., & D. Chaikin (2009). Corruption and Anti-Money-Laundering Systems: Putting a Luxury Good to Work. *Governance*, 22(1): 27-45.
- Warren, M. E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2): 328-343.
- World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington, DC: the World Bank.

The Prescription for Corruption Control: Policy Instrument Perspective

Jing-Hung Chiu^{*}

Abstract

Fighting corruption has become a global political movement in recent years. Integrity is the most important measurement index of national development. Therefore, political leaders should consider it seriously to construct a government of integrity and competence. In order to reach the goal of clean governance, it has to have complete prescription of corruption control. This article, from the viewpoint of policy instrument, raises six types of policy instruments: authorities, incentives, capacities, system change, symbolism, and exhortation and learning. We could deliberate corruption control instrument through these six types and policymakers may design a “complete set of policies” so they can operate in a holistic framework while examining the strength and weakness of corruption control instruments. Proper policy instruments arrangement will accomplish the mission of corruption control.

Keywords: corruption, anti-corruption, policy instrument, democratic governance

^{*} Ph. D. Student, Department of Political Science, National Taiwan University
His research interests include democratic governance, public policy, and administrative law.

