

台灣廉政相關調查簡介

余致力

世新大學行政管理學系教授兼主任

國際透明組織台灣分會－台灣透明組織執行長

壹、國際透明組織調查結果

1993 年成立的國際透明組織 (Transparency International)，是國際上唯一專門致力於打擊貪污腐敗的國際性非政府組織 (NGO)，在全球反貪腐運動中扮演著重要的角色。該組織的發起人彼得·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、收賄兩大方向打擊貪腐，藉由國際社會的集體力量，激發帶動各國民間社會的反貪腐能量，為打造更廉潔的地球而努力。

基於測量貪腐情況的嚴重程度以及瞭解其在不同時空環境下的變化情形，是反貪腐運動的基礎工作，國際透明組織從 1995 年開始，根據各種貪腐調查結果，彙整建構以國家為評比對象的貪腐印象指數 (Corruption Perception Index, CPI)，全球同時發布，行之有年，成為全球最廣泛被用來衡量貪污情況的社會經濟指標。除了貪腐印象指數外，國際透明組織也根據民眾對未來貪腐情況的預期，於 2003 年 7 月首度公布全球貪腐趨勢指數 (Global Corruption Barometer, GCB)。這兩項指數的公布，是國際透明組織過去多年努力成果中，最受到全球各地政府機關、企業部門、公民社會與大眾傳媒所重視的項目。茲將 2005 年這兩項指數的公布情形及內涵簡介如下。

一、貪腐印象指數

貪腐印象指數是根據各國商人、學者與國情分析專家，對一國之公務人員與政治人物廉潔認可的評價。2005 年全球貪腐印象指數，以滿分十分代表清廉，在全球 159 個納入評比的國家中，得分高於九分的國家包括冰島、芬蘭、紐西蘭、丹麥、新加坡、瑞典、瑞士等 7 國，新加坡是唯一超過 9 分的亞洲國家，在全球排名第五。2005 年全球貪腐印象指數台灣得分 5.9 分，在全球 159 個納入評比的國家中排名第 32 名。由過去十年觀察，台灣的全球貪腐印象指數排名變動不大

(詳表一)。整體而言，自 1995 年至 2005 年台灣排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋，從全球世界各國比較的觀點而言，台灣尚屬中度廉潔的國家。然而值得注意的是，2005 年台灣與亞洲國家排名比較，在新加坡（排名 5）、香港（排名 15）、日本（排名 21）之後，僅略優於南韓，顯示台灣貪污情況，仍為亟待改善課題之一。

表一、1995 至 2005 年貪腐印象指數排名

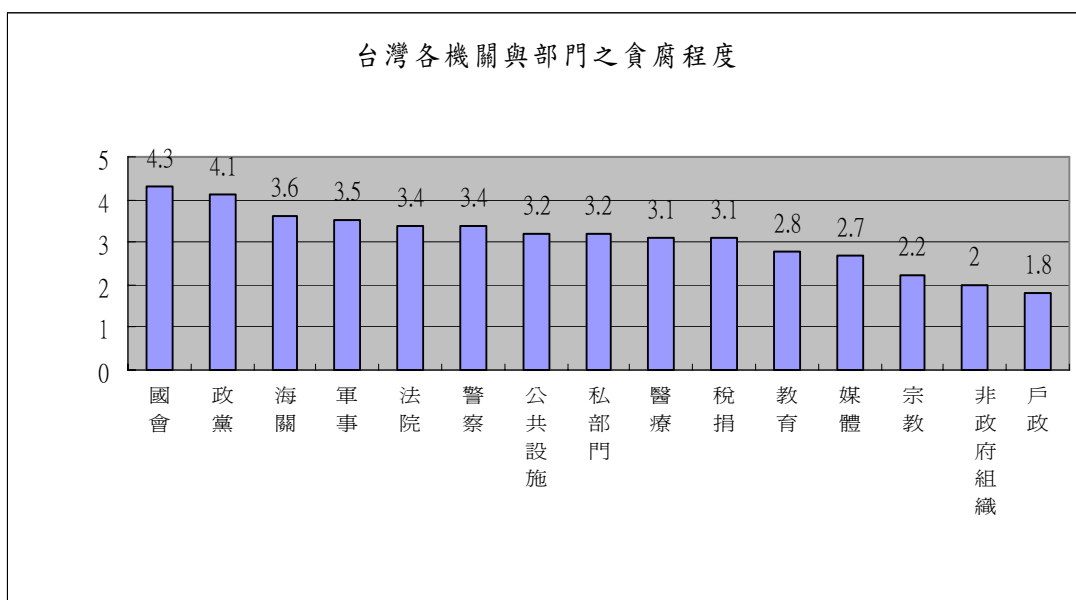
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
新加坡	5	5	5	5	4	6	7	7	9	7	3
香港	15	16	14	14	14	15	15	16	18	18	17
日本	21	24	21	20	21	23	25	25	21	17	20
台灣	32	35	30	29	27	28	28	29	31	29	25
韓國	40	47	50	40	42	48	50	43	34	27	27

二、全球貪腐趨勢指數

「全球貪腐趨勢指數」是國際透明組織委託國際蓋洛普公司（Gallup International）執行的一項跨國性民意調查，也是該組織近年新開發的測量貪腐工具。該指數於 2003 年 7 月首度公布，2004 年正式將台灣納入評比國家。2005 年的資料，是在 2005 年 5 月至 10 月間，分別在全球六十九個高、中、低所得國家中，訪問約 55,000 位十五歲以上的民眾所獲得。問卷題目包括民眾對該國內各機關與部門貪腐程度的感受，對貪腐影響政治活動、商業環境及個人與家庭生活的感受，對未來三年貪腐情況的預期，以及過去一年內受訪者或其家人是否有過行賄的經驗。

調查結果顯示，在十五個納入評比的機關與部門中，政黨在全球多數民眾眼中，是貪腐情況最為嚴重的部門。在六十九個調查國家中有四十五個認為政黨貪腐最為嚴重，在 1 分為最清廉而 5 分為最貪腐的評分範圍中，得分 4.0；其次則為國會，得分 3.7。

在台灣的部分，調查結果顯示，國會貪腐問題最為嚴重，其次則是政黨。有七成八（得分 4.3）的民眾認為國會的貪腐問題嚴重，而有六成九（得分 4.1）認為政黨貪腐情況嚴重，較 2004 年呈現更加惡化的趨勢。宗教、非政府組織及戶政則是民眾眼中較為廉潔的機關與部門（詳見圖一）。



圖一 台灣各部門與機關之貪腐程度

若檢視亞洲四小龍部門與機關之貪腐程度（詳見表二），我國與韓國民眾認為國會與政黨的貪腐程度最為嚴重，而香港與新加坡民眾則是將私部門列為貪腐程度最為嚴重的首位，顯見香港與新加坡推動政府部門廉政工作的成果，值得借鏡。

表二 亞洲四小龍國家部門與機關之貪腐程度比較

右列哪個部門的貪腐情況最為嚴重（其中1表示非常不嚴重；5表示非常嚴重）	政黨	國會	警察	法院	稅捐	私部門	海關	醫療	媒體	教育	公共設施	戶政	軍事	非政府組織	宗教
香港	3.1	2.5	2.9	2.4	2.1	3.2	2.6	2.2	3.0	2.3	2.1	1.9	2.3	2.4	2.0
新加坡	2.2	1.8	2.0	2.1	1.8	2.7	2.0	1.7	2.2	1.8	1.7	1.8	1.9	2.6	2.2
南韓	4.4	4.4	3.7	3.7	3.5	3.5	3.6	3.3	3.5	3.6	2.4	2.4	3.4	2.9	3.0
台灣	4.1	4.3	3.4	3.4	3.1	3.2	3.6	3.1	2.7	2.8	3.2	1.8	3.5	2.0	2.2

貳、法務部調查結果

除了國際透明組織所公布的這兩個指數外，我國法務部亦針對台灣廉政情況進行各種調查。法務部自民國 86 年初即委請政治大學選舉研究中心進行「台灣地區民眾對政府廉政主觀指標與廉政政策的評價」民意調查，截至民國 91 年底，共計完成八次民意調查。民國 92 年起改由台灣透明組織承接辦理，迄今已完成三個年度的研究調查。這些研究調查係透過電話訪問的方式(有效樣本均為 1,600 份以上)，來了解民眾對於以下議題的評價：一、政府整體的廉潔程度；二、當前政府廉政措施、反貪、掃除黑金的成效；三、當前政府防貪與肅貪成效的滿意程度；四、對各類政府官員、民意代表、政府機關執行業務之觀感；五、對不法行為的反應。茲將近三年研究調查結果簡介如下。

一、台灣地區民眾對違反廉政行為嚴重程度的評價

這個部分包括民眾對於「台灣選舉賄選的情形」、「民眾到公家機關辦事情請人關說的情形」以及「一般民眾到公家機關辦事情送紅包的情形」等三種違反廉政行為嚴重程度的評價。調查結果顯示，「台灣選舉賄選」的現象居三種違反廉政行為之首，平均分數最高；次嚴重的是「民眾請人向公務人員關說」的行為，平均數皆為 5 分以上；至於「民眾向政府人員送紅包」的行為，則名列第三。比較 92 年至 94 年所進行的三次調查結果，此一排序並沒有任何變化，顯示賄選至今依然最為民眾所詬病（詳表三）。

表三 受訪者對違反廉政行為嚴重程度的評價

不當行為	92 年 8 月		93 年 7 月		93 年 10 月		94 年 7 月	
	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差
台灣選舉賄選的情形	-	-	6.28	2.88	6.30	2.98	6.57	2.74
民眾到公家機關辦事情請人關說的情形	5.71	2.84	5.73	2.76	5.19	2.96	5.73	2.82
一般民眾到公家機關辦事情送紅包的情形	4.57	3.01	4.72	3.04	4.01	2.92	4.38	2.99

二、台灣地區民眾對公務人員清廉程度的評價

綜合民眾對該研究納為調查對象之公務人員清廉程度的評價（詳表四），列名第一（清廉程度最高）者為公立醫院醫療人員，在四次民意調查結果皆為最高分；其次為一般公務人員，與前兩年的調查相比變化不大，名次亦維持不變；監理人員以平均數為 5.69 分，位居第三，名次較前兩年前移；排名較前的還包括消防設施稽查人員（5.58 分）、環保稽查人員（5.55 分）、稅務稽查人員（5.54 分）和檢察官（5.49 分）等。此外，除了監理人員和環保稽查人員的名次互換外，其他人員的名次變動較不明顯。至於民眾心目中清廉程度最低的是河川砂石管理業務人員，平均數僅有 3.77 分；立法委員的清廉程度則被評為倒數第二（3.95 分），政府採購或公共工程人員則以平均數 4.00 分排名倒數第三，上述三類人員在 92 至 94 年的四次調查結果中，都被民眾評為最不清廉者。

94 年調查結果中顯示，民眾對各類人員清廉程度評價的平均數，高低差距並不算大，而民眾所給的清廉程度總平均數（4.92 分），僅能算是持平；比起 92 年 8 月的平均數（5.04 分）、93 年 7 月的平均數（5.07 分）以及 93 年 10 月的平均數（4.95 分）甚且有遞減的現象，顯示出台灣在建立廉能政府一事上，仍有相當大的努力空間。

表四 受訪者對與廉政工作關係密切者清廉程度的評價

人員類別	92年8月		93年7月		93年10月		94年7月	
	排名	平均數	排名	平均數	排名	平均數	排名	平均數
公立醫院醫療人員	1	6.30	1	6.19	1	5.99	1	6.04
一般公務人員	2	6.02	2	5.81	2	5.84	2	5.83
監理人員	5	5.66	5/6	5.62	5	5.49	3	5.69
消防設施稽查人員	4	5.70	5/6	5.62	4	5.52	4	5.58
環保稽查人員	3	5.83	4	5.70	3	5.71	5	5.55
稅務稽查人員	6	5.65	7	5.54	6/7	5.46	6	5.54
檢察官	7	5.42 ^註	3	5.72	6/7	5.46	7	5.49
法官	7	5.42 ^註	8	5.47	8	5.23	8	5.28
警察	10	4.98	10	5.18	15	4.77	9	5.09
殯葬管理人員	13	4.84	12	5.08	13	4.91	10	5.03
海關人員	12	4.88	13	5.01	10	5.04	11	4.91
工商事業稽查人員	11	4.96	11	5.13	9	5.09	12	4.89
縣市政府首長及主管	14/15	4.79 ^註	14	4.97	12	4.92	13	4.78
中央政府首長及主管	14/15	4.79	16	4.83	14	4.83	14	4.73
監獄管理人員	8	5.09	9	5.19	11	4.97	15	4.68
建管人員	16	4.51	17	4.57	17	4.59	16	4.53
鄉鎮市首長及主管	14/15	4.79 ^註	15	4.86	16	4.69	17	4.46
鄉鎮市民代表	17	4.27 ^註	18	4.43	18	4.33	18	4.32
縣市議員	17	4.27 ^註	19	4.26	19	4.19	19	4.07
政府採購或公共工程人員	19	3.99	21	4.06	21	3.94	20	4.00
立法委員	20	3.97	22	4.01	20	4.04	21	3.95
河川砂石管理業務人員	18	4.06	20	4.19	22	3.89	22	3.77
平均		5.04		5.07		4.95		4.92

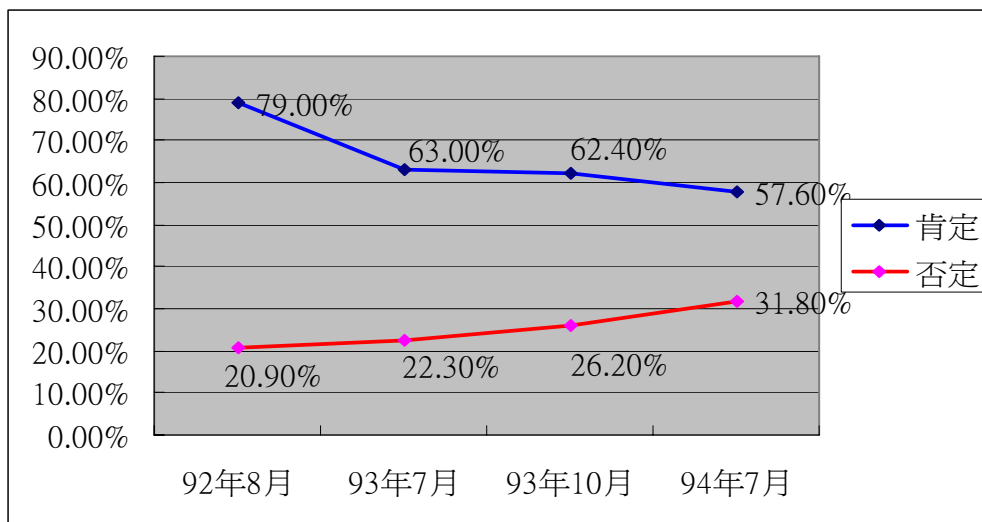
註：92年8月的調查問卷中，「司法人員」未區分為法官和檢察官；「地方機關首長」未區分縣市和鄉鎮市；「地方民意代表」未區分為縣市議員和鄉鎮市民代表。

三、94年調查台灣地區民眾對政府廉政政策的看法

綜合受訪民眾對公職人員申報財產規定、掃除黑金、肅貪與反貪、成立廉政機關、制訂財產來源不明罪、以及對建立廉能政府的信心等各項議題的觀感，該研究發現：

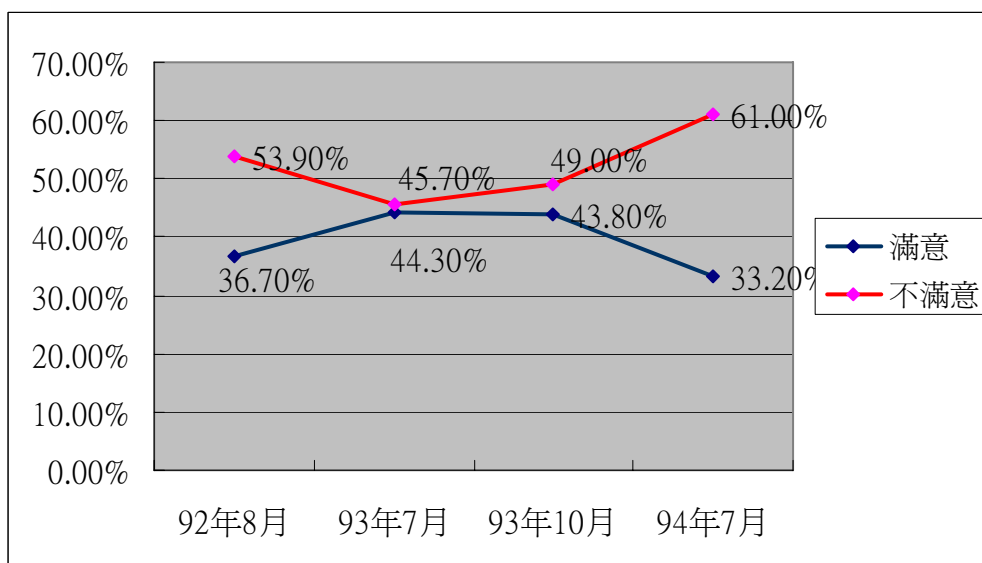
- (一) 在公職人員申報財產方面，五成八（57.6%）的民眾認為有其效益存

在；有三成二（31.8%）的人認為沒有什麼作用，對此一制度抱持肯定態度的比例遠高於否定者的比例。不過，與前二次調查結果比較，持否定態度的比例有持續增加的趨勢（詳圖二）。



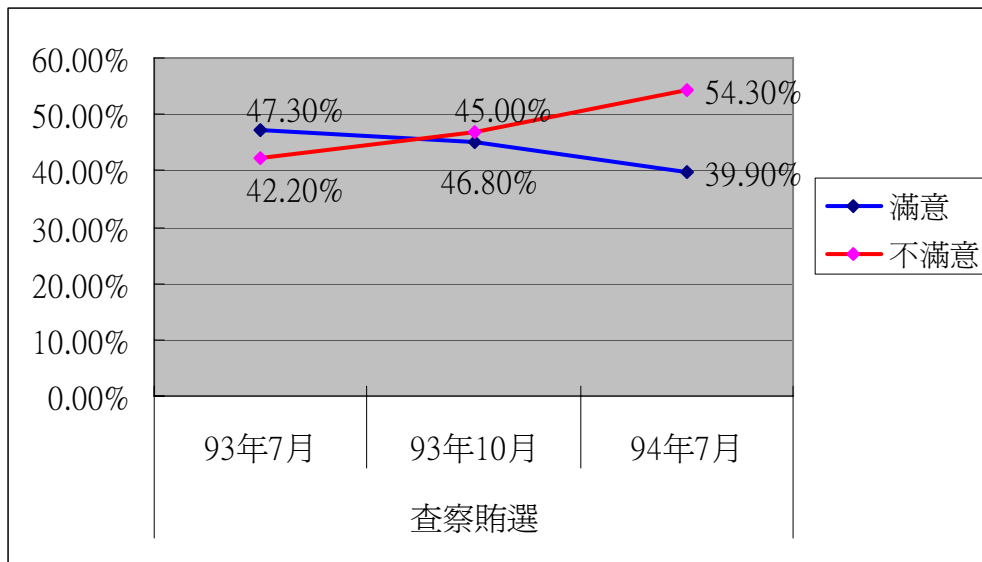
圖二 公職人員申報財產之政策效益

（二）在掃除黑金和肅貪的成效方面，超過六成（61.0%）的民眾表達「不滿意」，滿意者的比例在三成三（33.2%），也就是說，持負面評價的比例遠高於正面評價者的比例；與前二次調查結果相比，不滿意的比例增加一成以上，值得政府相關部門重視（詳圖三）。



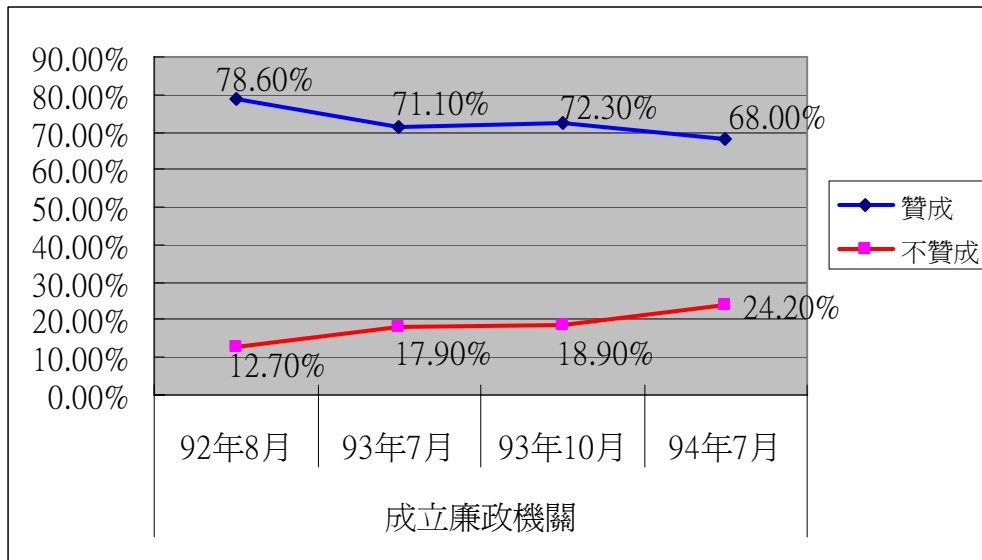
圖三 掃除黑金與肅貪之成效

(三) 在查察賄選的成效方面，有五成四（54.3%）的人對政府查賄選的成果並不滿意；滿意者的比例有四成（39.9%），負面評價者的比例超過正面評價者的比例。比較前二次的調查結果發現，不滿意者的比例已顯著高於滿意者的比例，就此以觀，政府在這項工作上亦未能獲得民眾的肯定（詳圖四）。



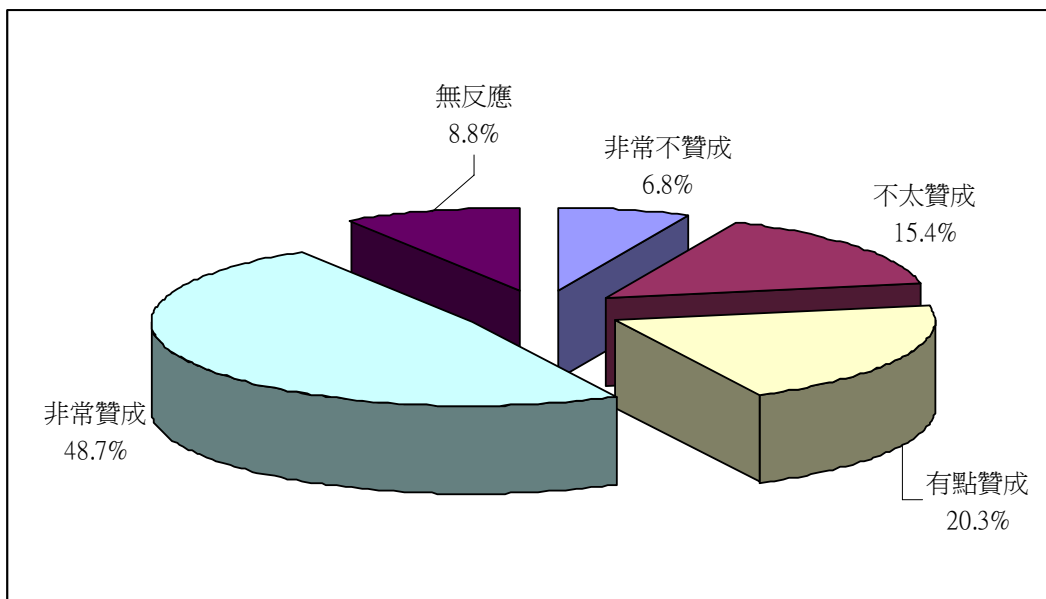
圖四 查察賄選之成效

(四) 在設置專責的廉政機關方面，有六成八（68.0%）的民眾對政府成立廉政機關專責處理貪污相關工作，抱持肯定的態度；認為此一組織對政府的清廉沒有助益者的比例為二成四（24.2%）。與前二次調查結果相比，雖然絕大多數的受訪者認為成立此專責的廉政機關，有益於促進政府的清廉政風，但認為幫助不大者的比例，也出現了持續上升的趨勢，後勢發展值得關注（詳圖五）。



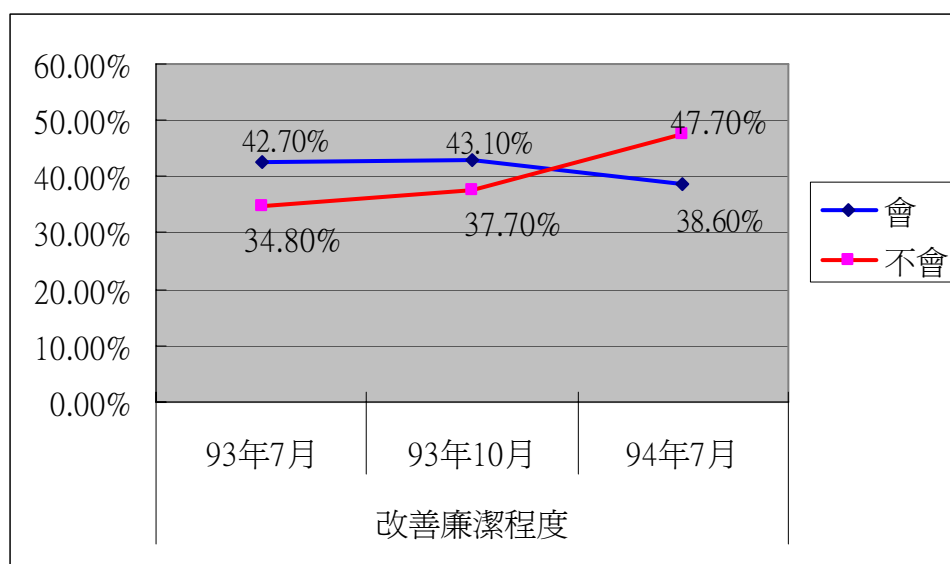
圖五 設置專責廉政機關

(五) 在對公務人員財產不明來源定罪的看法，調查結果顯示，有近七成（69.0%）的民眾認為若無法說明來源，即表示可能與貪污有關；不認同此種說法者的比例，則約有二成二（22.2%）。由此可知，此一民意上的支持，無異是政府機關推動公職人員財產不明來源罪法制化的有利契機，未來若能在立法上有更周延的配套措施，應能爭取到更多民意的肯定（詳圖六）。



圖六 公務人員財產不明來源定罪

(六) 在對政府改善廉潔程度的信心方面，有三成九（38.6%）的人對此抱持樂觀的態度，但也有四成八（47.7%）的人表示較為悲觀的看法。與前二次調查結果相比，對政府未來廉潔政風持樂觀看法者的比例，首次低於持悲觀者的看法，顯見民眾對政府改善政風的信心在下滑中，值得政府機關正視（詳圖七）。



圖七 對政府改善廉潔程度的信心

參、結語

上述結果顯示，台灣政府、企業與社會在倡廉反貪的作為上，尚有努力的空間與必要。二十一世紀的優質治理需要廉能政府的領航與公民社會的參與，而貪腐無疑是邁向優質治理最大的障礙與問題。政治學者 Rose-Ackerman 研究義大利與拉丁美洲國家的政經結構與貪腐狀況發現，政治上從威權體制轉變到民主政治，經濟上從共產主義開放成市場機制，這些政經變革都未必一定會減少社會上貪腐狀況。事實上，在沒有完善健全的反貪腐策略作為與配套措施的情況下，這些政經變革有時反而會加速貪污腐化、向下沈淪的力量。

這樣的研究結果與觀點，對剛剛完成民主轉型的台灣，在近年政治貪腐弊案不斷的情形下，應有重大的警示。展望未來，唯有台灣各黨各派以及產官學界能注重倡廉反貪議題，創造出對話、協力、合作的網絡關係，一起為改善台灣的廉政而努力，台灣才有機會提昇至高度廉潔的國家。