第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

「絕對的權力、絕對腐化」，腐化的原因是掌握權力者濫用權力，無制衡機制加以制約，或制衡機制功能不佳，甚或兩者相互勾結，狼狽為奸，導致民主精神、法治制度崩解。民主的可貴，在於法治制度的建構，而法治社會則以倫理道德為基石。西元 1717 年，奧圖曼帝國財務大臣 Sari M. Pasha 在其著作「治國之道」曾言「貪腐係政治萬惡之淵，暴政之源，貪腐對政權之影響，甚於任何形式的不公與苛政，因貪腐會徹底摧毀人民對國家的信心與認同」。[1]古今中外，毋論民主國家、君主立憲、極權專制國家，貪腐問題及其影響，是執政掌權者關心的議題，更是社會有識之士論述焦點。易言之，政治之隆污關係民心向背，國家盛衰存亡，主政者如忽視貪腐問題的嚴重性而任其蔓延，不加以有效防治，將無以收攬人心，造成國脈衰弱，甚而政權傾覆，置國家於萬劫不復之地。

近年來，我國厲行政治革新，整頓政風，並自民國 80 年 9 月起，由政策面提出「行政革新方案」及「肅貪行動方案」，冀望以「端正政風、檢肅貪瀆」作為施政主軸，來建立廉能政府。惟前揭方案實施後，政治清明度未見提升，政風敗壞有日漸加劇之勢，貪腐問題由地方中、低階行政官員、中央官員，逐漸擴及民選地方公職人員、民選地方行政首長、國會議員，且由個別性發展到集體性，黑金氾濫，衝擊社會治安與民主法治的發展，侵蝕經濟發展成果，導致政府公權力、公信力不彰，而使人民對政

[1] 江岷欽，《公共組織理論》。台北：空中大學印行，民 86，頁 461。

府喪失信心。民國 89 年 3 月政黨輪替，新政府上台，行政院於 89 年 7 月 12 日以台 89 法字第 20964 號函核定掃除黑金行動方案，展開雷厲風行的掃黑、肅貪、查賄行動。該方案執行迄今雖有相當績效，但國際透明組織 2001 年的貪腐印象指數（Corruption Perception Index，CPI）台灣評比獲 5.9 分，排名第 27 名，2002 年得 5.6 分，排名第 29 名，[2]顯示台灣政治清明度仍未達先進國家理想程度，另台灣的跨國公司 2002 年的行賄指數（Bribe Payers Index，BPI），在世界二十一個最大商品輸出國家中，排名倒數第三，較俄羅斯與中國的公司好一點。[3]由上述機構對我國貪腐現象所做分析，我國政治清明度與先進國家相較，仍有一段差距，顯示我國在政治革新努力，尚嫌不足。

「掃除黑金行動方案」一再宣示並強力執行，迄至 91 年 12 月底，計起訴貪瀆案件一、五二七件，起訴人數高達三、九七三人次，查獲貪瀆金額新台幣壹佰陸拾柒億陸仟伍佰壹拾貳萬拾貳元貳角陸分，成效可謂豐碩，[4]此績效應能彰顯政府全面執法決心，但 92 年 1 月初高雄市議會正副議長選舉時，仍發生不分黨派市議員集體收受賄賂之「政治醜聞」（political scandal），何以政治菁英在經過激烈選戰取得公職身分後，無視政府全力掃黑、肅貪、查賄決心之宣示，甘冒身敗名裂風險收受賄賂（bribery）？是社會政治風氣使然？或係認為追懲機關無力查出錯綜複雜的受賄貪瀆網絡，從而不懼政府查賄肅貪行動？或因其為民選公職人員而防範貪腐相關法制、規範有所不足，心

[2]國際透明組織（Transparency International 簡稱ＴＩ）之貪腐印象指數（ＣＰＩ）是將各國公職人員和政黨人士貪瀆收賄程度加以排名，它是一個合成指數，2002 年貪腐印象指數是九個不同機構，針對十五項有關貪腐的調查資料，彙整而成。

[3] 國際透明組織行賄指數(BPI) 是針對主要出口國公司在海外行賄情勢的評比。2002 年行賄指數係由蓋洛普國際協會(Gallup Internation Association)於 2001 年 12 月至 2002 年 3 月間，在 15 個新興市場經濟體，對 835 人進行調查結果。

[4]見法務部全球資訊網 www.moj.gov.tw 法務部執行「掃除黑金行動方案」每月成效統計。

存僥倖？而先進民主國家的治理措施為何能遏止貪風？復以筆者工作環境因素，遂引發研究本文興趣及動機。

貪腐（Corruption）問題是一歷史久遠的社會病態行為，就本質而言為政治公權力分化的結果。防治、消弭貪腐行為雖受政治、經濟、社會、文化、法律等因素影響，惟肅貪防腐工作能否見效，端賴主政者、政府是否能正視貪腐問題的嚴重性及本質。我國近年來實施各項肅貪防腐政策，各項方案或措施著重在防治行政體系公務人員貪污，但對民選公職人員涉及貪腐行為之研究及防治較欠缺，是以本文擬由以下問題進行研究：第一，民選公職人員貪腐行為形成原因為何；第二，民選公職人員貪污途徑與技巧？與行政體系內公務員有何不同？第三，我國現行的各項防治貪腐政策與措施，是否能對民選公職人員貪腐行為之防治產生預期成效？有無不足？如何透過現行制度或政策的改善，來強化防治功能。期望根據上述研究動機及問題，達到下列目的：

壹、透過相關文獻的理論探討及相關研究結果，針對「民選公職人員貪腐問題」進行整合性研究，瞭解其發生原因、貪污途徑，與常任文官貪腐問題差異為何，以作為政府在制定防治貪腐策略之參考。

貳、透過理論與實務的整合研究，讓吾人認識民選公職人員貪腐現況，並檢視我國貪腐防治策略之成效，從而促使民意政府更加重視肅貪工作。

參、比較我國與新加坡、香港、南韓等國及地區在防治貪腐所採行之策略，採擇他國在制度與作法之優點，作為我國參考與借鏡。

肆、經由理論研析，結合深度訪談，並由實務面與執行面切入，

將實際所遭遇的問題，加以歸納分析，提供政府肅貪防腐一個思維方向。

第二節　研究範圍與方法

壹、研究範圍

貪腐問題涉及政治、經濟、社會、文化、教育、法律及個人道德、心理、人格等因素，而貪污行為則係掌握權力者，運用手中的權力，以非法的途徑獲得不當利得，例如受賄、索賄、貪污、不當取得政治資金、揮霍國家財物等。「貪腐問題」與「貪污行為」係一相關但不相同的概念。貪污行為指涉個別性的貪污事件、現象或活動；而貪腐問題則是指公部門組織，由於不斷發生貪污行為，而對公部門組織的運作效率或效能產生不良影響，所形成的一種行政、政治和社會問題。本文研究係針對民選公職人員所為之貪腐問題及貪污行為而言。而所謂「民選公職人員」是指依公職人員選舉罷免法所產生之人員，此等人員具有《刑法》第十條第二項規定：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」及《貪污治罪條例》第二條前段規定，依據法令從事公務之人員，犯本條例之罪者，依本條例處斷之公務員身分。其中國民大會代表及省長、省議員因職權調整，組織精減，不再選舉，而依總統、副總統選舉罷免法選出之總統、副總統，因其行為除涉及內亂或外患罪，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究，故本研究對象不包括上述人員，範圍限於院轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村里長、立法委員、縣（市）議會議員、鄉（鎮、市）民代表會代表。

貳、研究方法

貪腐問題具有獨特性、複雜性及多變性，而貪污行為有高度隱密性、忌諱性，高犯罪黑數等特性，為使本研究論述週延避免偏頗，採取「文獻分析法」、「比較研究法」、「個案分析研法」與「深度訪談法」作較細密周詳研究，期能得到接近事實的判斷。

一、文獻分析法

文獻分析是將前人研究，分析其研究結果與精華，指出需要驗証的假設，對照現今事實，是否有應用價值，它可作為研究者立論基礎，亦能彌補研究者主觀論斷上的不足[5]。是靜態的研究方法，即蒐集與研究問題有關文獻，作有系統的分析、鑑定，再予以探討或評述。本研究亦採取圖書館式的文獻整理與分析方法，蒐集國內外相關書籍、學位論文、定期學術刊物、研究報告、期刊、政府出版品、報刊雜誌及相關科學之學說與理論等，作為建構本研究之理論基礎，凡與貪腐問題、貪污行為、貪污犯罪及各國防治貪污作法、制度、法律及影響因素等有關文獻尤為重視，期能從中發掘問題，俾能更客觀的探討本文。

二、比較研究法

制度、方案、措施的優劣與否，需經由比較始能知曉其良窳。[6]由制度沿革的比較可知制定的背景及當時問題的所在，而國與國間制度的比較，透過相互學習的過程，可呈現各個制度或解決

[5] 楊國樞，《社會及行為科學研究法》。台北：東華書局，民 82，頁 51。，
[6] 易君博，《政治理論研究方法》。台北：三民書局，民 80，頁 98。

問題方案之利弊得失，從而找出適合環境之最佳解決問題制度。貪腐問題既是一全球普及的社會病態行為，也是一個各國政府、社會學界重視的課題，先進國家具體可行反貪腐方案與作為，藉由比較分析辨明異同，擷取他國成功經驗，而加以借鏡。

三、個案分析研究法

個案分析研究法是探討現實環境中當代現象之實証性研究方法。其價值在用個案的詳細描述與分析中，發現問題因素及其作用，並找出團體或類型的詳細資料，其優點是對個案的社會脈絡作深入全面的瞭解。[7] 貪腐問題是一個複雜且涉及多項相互關連因素與面向的社會、政治、文化、行政問題，每個因素、面向間均有連帶，不易分清楚，故本文欲藉由民選公職人員曾發生之貪污案例如以分析，冀望從案例中，分析出貪污行為的成因、共同性及管道。

四、深度訪談法

深入訪談的特色是能夠在面對面的討論中，發現問題，並深入探討，研究者可以在對話和互動中得到新資料與洞識。而深度訪談最大的特點，研究者可根據受訪者的經驗探討，發現具體的研究假設，更能探觸事實的真相，深入情感、認知、評價的意義。學者史梅斯爾（Neil J. Smelser）指出「貪污行為的實證研究最困難處在從事貪污犯罪者往往極力隱匿實情，而批評貪污行為者經常誇大其詞。」[8] 是本研究採用此法原因之一，藉由深度訪

[7] 王雲五編，《雲五社會科學大辭典》。台北：台灣商務印書館，民 85，頁 142。
[8] 轉引陳振銘，＜貪污問題防制對策之研究＞，碩士論文，中國文化大學政治學研究所，民 84，頁 5。

談去找到一些研究者無法直接觀察到的事件與看法，與個案分析所得資料，相互印證，並透過理論基礎的導引，使理論與實務相結合。

為使訪談的內容具有研究意義，避免被訪談者因行為經驗產生錯誤的描述，並兼顧訪談資料的深度與廣度，訪談對象的選擇，採取事前過濾的方式為之。本研究所訪談的對象包括立法委員 2 人、縣市議員 3 人、鄉鎮市民代表 3 人、曾任或現任縣市長 2 人、鄉鎮市長 2 人、縣市政政府官員 2 人、鄉鎮市公所公務員 2 人、檢察官或調查員 2 人、地方派系樁腳 3 人、學者 2 人、資深媒體記者 2 人，預計訪談 25 人。實際訪談時，遭四位被訪談者以訪談題目過於敏感，且所欲陳述內容均是目前檯面上地方政壇人士之行為而加以婉拒，故本研究僅訪談到 21 人，因限於時間，未再補齊原預計訪談之人數。在訪談過程中，被訪談人均要求訪談內容不得外漏，雖內容未言明係何人之行為，但只要對當地政情瞭解者，一比對均知係何人行為，筆者保証訪談內容僅用於研究之用。

表 1-1 預計與實際訪談對象表

預計訪談對象		實際訪談對象	
立法委員	2 人	立法委員	1 人
縣市議員	3 人	縣市議員	3 人
鄉鎮市民代表	3 人	鄉鎮市民代表	2 人
曾任或現任縣市長	2 人	曾任或現任縣市長	1 人
鄉鎮市長	2 人	鄉鎮市長	2 人
縣市政府官員	2 人	縣市政府官員	2 人
鄉鎮市公所公務員	2 人	鄉鎮市公所公務員	2 人

檢察官或調查員	2 人	檢察官或調查員	2 人
派系樁腳	3 人	派系樁腳	2 人
學者	2 人	學者	2 人
資深媒體記者	2 人	資深媒體記者	2 人
總計	25 人	總計	21 人

資料來源：作者自製

選擇上述人員作為訪談對象原因：民選公職人員深知地方政治生態及政治運作，民選行政首長掌握地方自治團體最高行政權；民意代表具有預算審查權、質詢權、同意權、監督行政機關效率等權限，渠等置身於政府機器之中，對政府機器運作、各項政策訂定、施政計畫等相當嫻熟，換言之，渠等對如何運用公權力進行貪污或以可使用的行政權特惠於他人等貪腐問題有較深入的瞭解。而政府部門中尤其是負責工程、採購、都市計畫、證照審查等公務員，對民選行政首長、民意代表等，利用手中權力謀取不正利益途徑、方法，知之甚詳。檢察官或法務部調查局調查員職司摘奸發伏工作，是追懲、偵辦貪污犯罪第一線人員，各種貪污犯罪類型、犯罪行為、特性等，均有實務的接觸與瞭解。地方派系樁腳是台灣政治活動最基層的意見領袖，其影響力多者數十人，少者十餘人，是構成派系鬆散社會群體中的成員，是民選行政首長、民意代表最直接的服務員或助選員，對民選公職人員個人特質、經濟來源、事業經營、貪腐情形等，知之甚深，甚至是事業合夥人。研究貪腐問題或地方政治之學者，對貪腐問題的各種理論與實際現象，作長期且系統性的研究，其見地可補本文通則化的不足。資深媒體人員尤其負責府會記者對地方政治生態瞭解頗深，政府運作實務、民選行政首長施政風格、府會關係協調、政治派系權力活動及民代風評等，均有一定程度的認識。

而訪談內容是透過文獻分析的方式，歸納出可能影響民選公職人員貪腐行為的變項（訪談題目如附錄一），進行深度訪談。為使訪談過程順利，讓被訪談者知無不言，充分回答問題，保有訪談資料的正確性及客觀性，在訪談之初言明，不列名受訪談人身分、不錄音，且以數字代號表示，訪談中所取得之資料僅用於研究之用，不會外洩，並以較不具爭議的行為或經驗開始，藉以鬆懈抗拒防衛心，而能使互動討論深入問題核心。

第三節 名詞界定

本研究相關名詞之概念界定如下：

壹、民選公職人員

民選公職人員係指依公職人員選舉罷免法第二條：所稱公職人員為，中央公職人員：國民大會代表、立法院立法委員；地方公職人員：省（市）議會議員、鄉（鎮、市）長、村、里長。其中國民大會代表及省長、省議員因職權調整，組織精減，已不再選舉。因上述人員均具有公務人員身分，為研究方便，避免混淆，故加上民選二字，換言之，本文所稱「民選公職人員」僅為立法院立法委員、縣（市）議會議員、鄉（鎮、市）民代表會代表、院轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村、里長。

貳、公務的意義

公務的界定學說莫衷一是，如學者林山田認為公務是政府機

關與公營事業機構之事務，以及公職人員行使其職權時所為之公事務等；[9]刁榮華認為公務乃指公家事務，不論中央事務、地方事務或國家事務、自治事務均屬之，公家事務並非公共之事務，其以與私人事務相對稱也，如政府各行政機關、部隊、學校及公營事業機關之事務，概稱為公務；[10]而大法官陳樸生的看法，稱依法令從事於公務，係指執行國家或地方公共團體之事務，不問其行使權力，是從事於學術或技術，及有無繼續性。[11]綜合上述各種定義，本文認為公務係國家基於統治權關係而發動之事務，是國家之事務或地方公共團體之事務，及與此有關之事務。例如行政、立法、司法、考試、監察諸權之行使；縣市政府或縣市議會對於縣市行政權與立法權之行使，均為公務範疇。

參、政策的意涵

「政策」乙字來自希臘文、梵文及拉丁文，是希臘文及梵文的語根 pois（城、邦之意）合併 pur（城），演變成拉丁字 policia，此字具有公共事務的管理或政府的管理之意，最後演變成今日常用之 policy。[12]司塔林（Grover Starling）曾言「政策是目標或目的之一般性陳述，而計劃則是達成政策目標的一種特定的方法」；[13]而范戴克（Vernon Van Dyke）認為：政策應包括三個要件：目標、達成該目標所作的計劃及相關行動的規範與步驟、實際的行動」[14]；夏克斯基（Ira Sharkansky）指出「政策涉及大

[9] 林山田，《刑法通論》。台北：自印本，民 75，頁 41。
[10] 刁榮華《特別刑法各論》。台北：漢林出版社，民 72，頁 55。
[11] 陳樸生，《實用刑法》。台北：自印本，民 72，頁 12。
[12] William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice - Hall, Inc. 1994, p.33.
[13] Grover Starling, *Trategies for Policy-Making*, : Chicago, Illinois : Dorsey Press, 1988, pp.1-2.
[14] Vernon Van Dyke, " Process and Policy as Focal Concepts in Political Research, " in Austin Ranney, *Political Science and Public Policy*, Chicago : Markam Pub. Co, 1968, pp. 27-28.

量人力、資源之政府決策，或關係到許多人利益的政府決策，制定過程包括規劃、贊同、執行」。[15]綜上所論，政策是指公部門或私部門，處理或解決問題的方針、原則、策略或措施，而公共政策應是處理公眾事務的策略，其內容包括目標、計劃、行動。

肆、肅貪策略

策略一詞源自古希臘字 Strategos，其意是統帥的藝術。而其定義學者看法不一，藍尼（Austin Ranney）認為「策略的意義涵括即有特定的目標、擬定的方針、行動路線、意旨的宣告及執行」；[16]葛魯克（William F. Gluck）指出「策略是組織為達到基本目標所設計的一系列，包含廣泛的以及整合性的計劃」；[17]司徒達賢對策略之界說「經營策略是達到組織目標的主要手段，對上與外界環境密切配合，對下則指導企業內各種功能政策或策略取向」。[18]綜上所述，策略乃是組織追求目標時，與環境互動所採取的反應，包括一套廣泛的、協調的，及整合性的行動計劃。而防治貪腐策略是政府運用、整合各種資源與途徑，透過防貪措施、法令宣導、反貪腐教育、偵辦不法等手段，來遏阻貪腐行為，使國家治理能達到清廉境地。

伍、貪污、貪瀆、貪腐

欲對貪污、貪瀆、貪腐作一明確定義實有其困難，在不同時代及環境，均有不同的涵意。國外對「貪污」二字較相近者有：

---

[15] Ira Sharkansky, *Public Administration: Policy-making in Government Agencies*, Chicago：Markham, 1972, p.3.

[16] Austin Ranney, *The Study of Policy Content: A Framework for Choice, in Austin Ranney*, ed., *Political Science and Public Policy*, Chicago: Markham Pub. Co, 1968, pp. 3-22.

[17] William F. Gluck, *Management*, Hinsdale, Illinois：Dryden Press, 1977, p.256.

[18] 司徒達賢，《策略管理》。台北：遠流出版社，民 84，頁 10。

bribery； corruption； boodle； graft 等名詞，而以 corruption 較常使用，本文亦使用 corruption 之意涵來解釋說明貪污、貪腐之意。

世紀大辭典（century dictionary）對貪污之定義為：貪污為一種贈送或酬勞，其致送之目的在影響收受人之行為，尤其對受託人、法官、議員、證人、公務員或有投票權人等，交付期約金錢或任何有價值之報酬，使之背信或於其履行職責時舞弊。[19] 而牛津字典（Oxford English dictionary）的字義為：在國家或公共團體，於執行公務時，收受賄賂或接受優惠，敗壞紀綱或損害廉潔，即為政治腐化。[20] 而近代較具代表性之學者對貪污所提之定義在第二章有較詳盡之說明。貪瀆就其意包括貪污、瀆職兩部分，瀆職泛指公務員未盡到職務上的責任和義務而言，換言之，即公務員在其職權範圍內，不應為而為，或能為而不為之行為。[21] 本文將貪污定義界定傾向行政機關的公務員所為之貪污腐化行為，而貪腐定義係認為公職人員濫用公權力或公權力的私用，收受賄賂或謀取不當之利益，致未正當履行其職責的違法犯罪或腐敗行為，而使國家陷入惡質的政治環境中，失去廉能的形象，行為人傾民選公職人員所為之貪污腐化行為。因之，行政的貪瀆行為係指常任文官的貪污瀆職行為，而政治的貪腐則指民選公職人員的貪污腐化行為。

第四節　研究架構與章節安排

壹、研究架構

[19] 參閱世紀大辭典中貪污條。
[20] 參閱牛津字典政治腐化條。
[21] 黃村力，〈賄賂罪之行為樣態〉，《法令月刊》，第 47 卷，第一期，民 85，頁 21。

公共政策係政府機關為解決公共問題或滿足公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動，藉以達到科學專業或政治行政等目的。而政策相關資訊的產出與轉換，有其一定的分析程序，即問題建構、敘述、預測、評估、建議及實際推論。經由上述分析過程後，各項政策問題、政策備選方案、政策執行、政策績效等資訊相繼呈現，再經評估、論證，以產生可能解決問題的答案。本文研究「民選公職人員貪腐問題與防治策略」係以伊斯頓（David Easton）的政治系統模式（如圖：1－1）為基礎，其所強調的觀點，即系統無法獨立於環境而生存，必須依靠環境資源的輸入，方能賴以運作轉換，輸出產品，再換取系統所需資源，循環回饋不止息，形成輸出、轉化、回饋的流程。

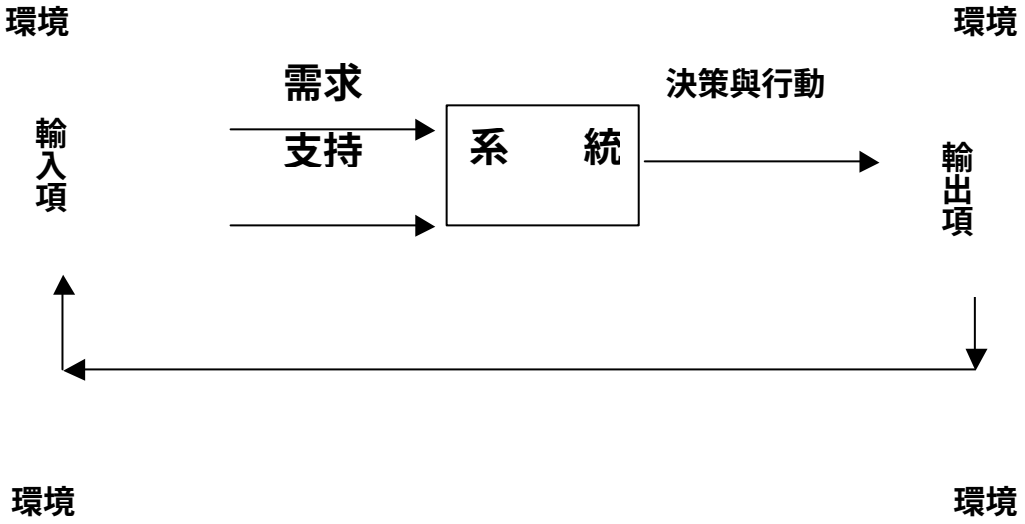
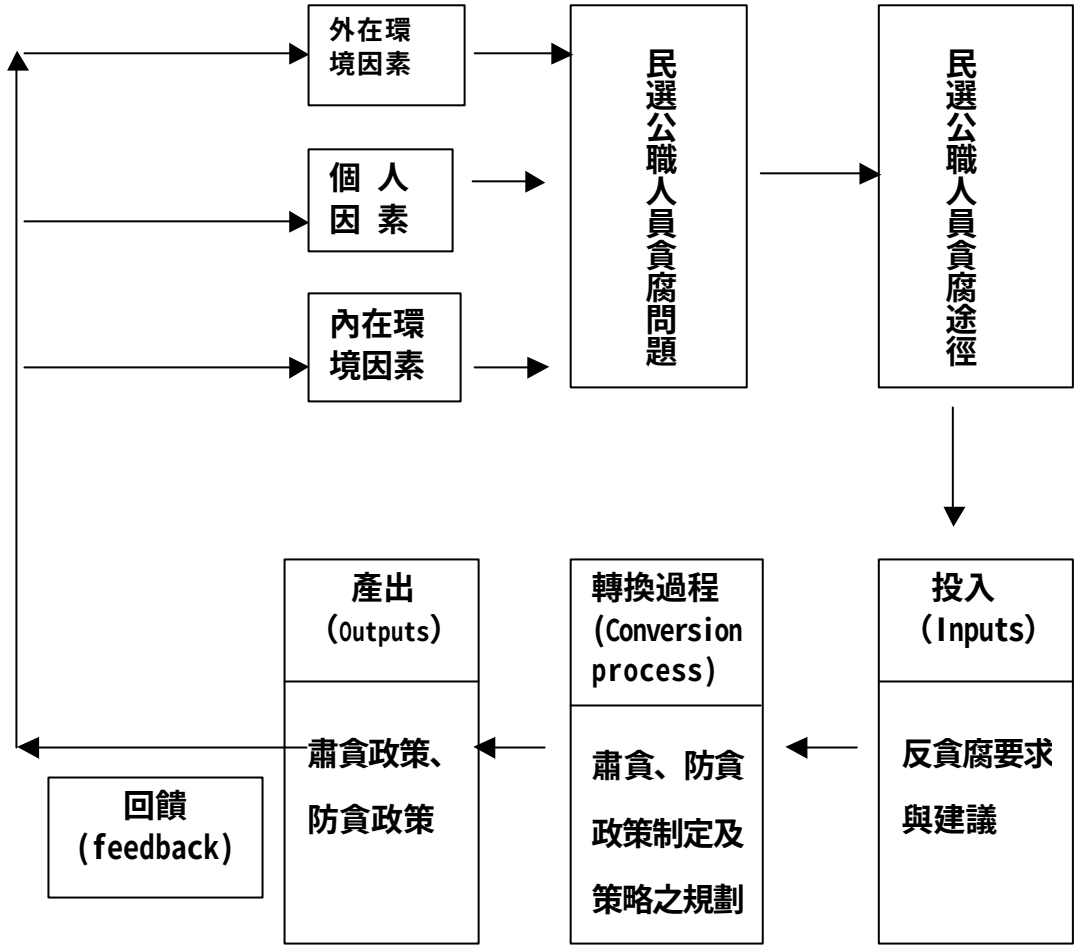


圖 1-1：伊斯頓系統模式圖

資料來源: David Easton,A Systems Analysis of Political Life, (New york: Wiley,1965) p.32.

結合政策分析架構，以系統理論觀點推衍本研究的架構（如圖：1－2)，在此系統中貪腐之行為可視為環境之依變項，但貪

腐亦為影響環境的自變項。社會學家帕深思（T.Parsons）強調「系統乃是一種概念，它是指涉部分與部分之間以及規律化過程之間的相互依賴性所形成的一種集合體，同時也指涉此一集合體與外在環境的相互依存性」，由上述定義可看出系統是由固定行為關係所構成，其成員在系統內的行為常重覆，且有一定的規律或模式，稱之為角色（role）。[22]因此，系統是以角色為基本分析單位，民選公職人員為政治、行政系統中之成員，其貪腐行為模式係受環境及個人因素的影響，而產生越軌行為。一個系統之為系統，乃是由於它具有互聯的變項，[23]故由系統概念研究民選公職人員貪腐問題可將所有與貪腐有關的活動包括進去。



[22] 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 79，頁 103。
[23] 呂亞力，《政治學方法論》。台北：三民書局，民 80，頁 238-239。

圖 1－2　研究架構圖

貳、章節安排

本研究共分六章，章節安排如下：

第一章：緒論：說明研究動機與目的、研究範圍與方法、名詞界定、研究架構及研究預期結果與限制。

第二章：貪腐問題文獻探討：就貪腐的定義、類型、特性及貪腐影響迷思與論辯作探討，並對貪腐問題的相關論述加以分析，尋出貪腐犯罪行為發生原因，藉以建構貪污犯罪預防模式。

第三章：民選公職人員貪腐行為之成因：經由外在環境因素、內在環境因素、民選公職人員本身因素，由外而內作系統性的探究，並以此作基礎，評估防治民選公職人員貪污策略。

第四章：民選公職人員貪腐行為之途徑：藉由分析民選公職人員貪腐行為的現況及態樣相關統計資料，並就案例及訪談資料加以歸納，尋出渠等貪腐行為的共通性及途徑，作為防治民選公職人員貪腐政策因應之道。

第五章：亞洲四小龍廉政建設與防貪策略：分別就新加坡、香港、南韓及我國等國家及地區，廉政建設情形、反貪污制度、策略加以分析，瞭解該等國家或地區防貪策略的優點及我國反貪腐作為不足之處，擷取成功經驗作為我國廉政建設借鑑。

第六章：研究結論與建議：針對第三章、第四章、第五章研究所發現的問題，從實務面加以分析、探究，並就我國防治選公職人員貪腐行為相關缺失予以論述，提出改善之道及建議。

第五節　研究預期結果與限制

壹、研究預期結果

台灣民主化的過程中，人民對建立清廉的政風、廉能的政府要求日熾，政府相關單位亦展現肅貪防腐決心，進行各項偵辦、預防作為，學術界有關貪腐問題的研究日盛，歸納國內有關貪腐問題研究，研究的焦點可分「外部控制機制」及「內部倫理教育」兩類。「外部控制機制」之相關研究有：從政策、組織或制度的角度，探討我國防制貪污策略、制度或組織之相關研究；以歐美、亞洲各國及大陸等肅貪經驗及監察制度作比較分析；由立法角度探討貪污問題等。「內部倫理教育」之相關研究有：從深層結構著眼，闡明我國貪瀆行為之成因與類型，分析肅貪機關運作現況，兼顧理論與實際，提出貪瀆防治策略；由公務人員心理及外部因素，分析貪污問題的成因及類型等。

上述研究對我國反貪腐作為具相當貢獻，惟隨時代環境變遷貪腐行為亦朝多面向發展，行政的貪瀆與政治的貪腐是會互相強化的，而政治的貪腐與行政的貪瀆是如何結合，互相強化？另爰引肅貪、防貪績效卓有成效國家的經驗，在我國的生態環境下，如何應用內化上述經驗，以發揮現有肅貪機關功能，則鮮有相近的研究，本研究「民選公職人員貪腐問題與防治策略」將就此方面提出適切的分析，來建構適用之肅貪、防貪模式。

貳、研究限制

本文係研究民選公職人員貪腐問題與防治策略，因民選公職人員大都身處政黨、政治派系、利益團體、行政機關、民意機構等利益糾葛中，所處環境較官僚體系公務人員複雜，加上貪腐問題牽涉層面甚廣，民選公職人員與行政機關之公務員貪腐行為應有些許差異，國內研究此方面資料較欠缺，僅能就蒐集到專家學者的著作、研究報告等資料，作為分析基礎，疏漏乃無可避免。

其次，因限於時間、人力與經費，所採用之深度訪談法，訪談對象採取「目的性」與「選擇性」，且範圍在中部地區（台中市、台中縣、彰化縣、南投縣），代表性受到限制，雖在訪談的內容上，著重受訪者實際經驗及情感資料為重點，避免涉及個人主觀價值的判斷，但所欲訪談主題「貪腐問題」對受訪者而言，係屬敏感議題，復以貪污行為受政治環境、行政結構、組織氣候、經濟條件、文化因素等影響甚鉅，不易尋求完整答案，且城鄉間資源差距，會產生不同的貪污犯罪類型，因之，信度、效度將受影響，是本研究難以克服之處。

第二章 貪腐問題文獻探討

貪腐（Corruption）是政治、社會，文化、道德、法律上的問題，是歷史現象，也是當今現實所關注的焦點。由政治發展觀點言，通常學者將之詮釋為貪污瀆職的意義，若由道德的角度出發，係公職人員違背其在職務上應負之義務，背離廉能規範，同時也意謂著貪腐者掌握有他人迫切需求的某些資源，且擁有分配此資源的權力。本章將以多元觀點就貪腐加以定義，探討貪腐行為的類型、特性及論辯貪腐影響迷思，並就相關防治貪腐策略研究加以分析。

第一節　貪腐的定義

貪腐是一個存在社會已久的現象，不同時代及環境，有不同的意涵，欲對其作一標準且大眾均能接受的定義，實有其困難，隨著研究貪腐問題學者愈多，不同角度的定義紛呈，從法律禁止的行為到違反公共利益之行為來探討均有，茲就國內外學者對貪腐行為所下定義作一概述。

壹、公共利益說的主張

公共利益說以決策的行為是否造成公益損害為立論依據。羅格（Arnod A. Rogow）認為社會整體的利益應在任何個人利益之上，凡侵害公益而獲取私利之行為即是貪污。[24]而佛來德瑞區（Carl Friedrich）則指出：貪污是公職人員收受他人不正利益而採取有

[24] 轉引黃成琪，〈我國公務人員貪污問題與防制策略之研究〉，博士論文，文化大學中山學術研究所，民 90，頁 36。

利行賄者之作為，致危害公眾利益之行為。[25]惟此論點之缺失係公共利益的衡量標準為何？且公共利益範圍廣泛，有表裏之分，時效快慢之別，難以判出係何人受到實質損害。

貳、職權論的主張

職權論者認為掌權者為私利濫用權力，即為貪污。若無權力即不會發生貪污。杭廷頓（Samuel P. Huntington）表示貪污的基本形式是政治權力與財富的交換。是公職人員為實現其私利所為違反規範的行為。[26]貝利（David H. Bayley）則認為貪腐是公職人員基於個人利益而濫權或行使影響力，而此利益不一定是金錢。[27]職權論者的觀點著重公職人員所以會貪污是因為手中掌有權力，但此主張忽略了貪腐行為的發生需有適當的機會及行為人動機和目的，否則無法為之。

參、公共意見中心論的主張

主張公共意見中心論之海頓海默（Arnold J. Heidenheimer）認為公務人員行為是否屬貪瀆行為，是由社會大眾、政治菁英及政府官員所共同認定的，貪污行為分黑色、灰色及白色。黑色是政治菁英、社會大眾及政府官員三者共同認定是嚴重的貪污腐敗行為，應施以刑罰加以制裁懲罰；白色是上述人員認為情節輕微之行為；灰色則是部分人認為其貪腐行為應受到懲罰，而部分人認為尚未達到懲罰之程度。對政治系統的組成而言，最具潛在破

[25] 轉引張志輝，〈貪污成因與防治之研究〉，碩士論文，文化大學政治研究所，民 83，頁 12。
[26] Samuel P. Huntington, *Political Order In Changing Societie*s, New Haven：Yale University Press, 1968, p.60.
[27] David H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *The Western Political Quaterly*, vol. XIX, 4 December, 1966, pp.720.

壞性係灰色貪污犯罪。[28]此說論點仍難以判斷貪腐行為，因公共意見經常是模糊不清和分裂的，且大眾與政治菁英對公共行為的適當性看法會存有差異。

肆、市場供需論的主張

論者以市場經濟學說，就供需交換之理論，來評斷政治腐化。易言之，所謂貪污是指公職人員將其公職務視為商業行為，誰付的代價高，即為誰服務。持此論點者如克利夫蘭（Jacob van Klaveren）謂貪污係公務人員將其應盡的職責視為商業行為，盡其所能的謀取個人最大利益，其所為非以服務為目的而以市場需求及一己獲利來決定付出。[29]但此論點將貪腐行為歸為經濟因素，惟實際上經濟因素只是影響貪污重要因素之一，社會道德的規範及公職人員自我理想性等，亦會對公職人員產生制約的影響。

伍、道德中心論的主張

部分學者以道德觀點來評論貪污，認為貪污是一種道德上的墮落或瑕疵，代表學者有狄懷恩（O.P. Dwivedi），其認為貪污為個人或群體在執行公務遂行職權時，違反行政規定，或為私欲而侵害公家利益及行政效益，並造成政府公信力損害。[30]此派論點純以道德為出發，但道德會因價值觀的不同，而有不同的解釋，威廉（Robert J. William）曾批評，不合倫理道德的行為，或違反公共秩序體系規範的行為，無所不包，此種貪腐的定義方

[28] Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption：Readings in Comparative Analysis*, New York：Halt, 1970, p.27.
[29] 同註 24，P40。
[30] O. P. Dwivedi, Public Service Ethics, Belgium：*International Institute of Adminsitrative Sciences*, 1978, p4 .

式，失去明確性及一致性。其太寬鬆的規範，導致對貪腐現象的扭曲、誇大與過分簡單的解釋。[31]不客觀且未顧及不同社會文化上的差異是此說缺點。

陸、法規論的主張

係以行為是否觸犯法律規定作為判斷貪污依據。彼得斯（John G. Peters）謂只要公職人員違反了政治行為應該遵守的行為標準，或法律所訂要件，即為貪污。[32]此論之缺失過於狹窄，採用法律作規範雖有明確、可操作等優點，但法律再綿密，以貪污行為的態樣千萬種，絕非法律可以全部涵括的。

綜合上述論點，雖對貪腐定義所取的角度不同，但基本上貪腐是公共權力的濫用或將公權力運用在謀私、權錢交易上。

我國研究貪腐問題的學者對貪污的定義，亦有不同的見解，例如江瑞明認為：貪污是公務人員利用行使職權產生的獨占力量，為圖利自己或他人之犯罪行為；[33]江岷欽解釋貪污的定義認為係與拉丁字 corruptus 同源，意指「罪惡萬象」之意義，其內含有濃厚的道德內涵；[34]許濱松教授主張：公務員貪污行為，是以公務員基於個人私益，違反法令、濫行職權，或違反自身應有的忠貞與人格標準，損害到公眾對政府的信賴以及公共利益行為。[35]國內專家學者對貪腐的研究係以官僚體系之公務員為大

---

[31] Robert J. Williams , "Political Corruption in the United States, " *Political Studies*, vol.39, No.1（1981）, pp. 126-129.
[32] John G.. Peter, " Political Corruption in the America：A Search for Definition and a Theory " *in Americal Science Review*, vol.72, 1978, P.974.
[33]江端明，＜公務人員貪污行為之經濟分析-警察人員之個案研究＞，碩士論文，中央大學產業經濟研究所，民 79，頁 5。
[34] 同註 1，頁 462。
[35] 許濱松，＜公務員貪污行為的成因及防治之道＞，《理論與政策》，第 8 卷，第 1 期，民 82，頁 11。

宗，對政治菁英貪腐行為之研究較欠缺，故在貪污定義上之界定較傾向行政機關的公務人員所為之貪污腐化行為。

而隨「政府再造」（Reinventing government）影響，公權力不僅是政府官員所擁有，它可能經由政府官員再委託交由民間企業執行，在此情形下，貪污就涵蓋了任何人濫用職權以獲取不正利益的行為，故國際透明組織（Transparency International，TI）將貪污界定為：濫用受委託的權力謀取私利。[36]亞洲開發銀行（ADB）亦對貪污採取了類似的定義：濫用公共或私人職位以謀取個人利益。

綜合分析前述國內外學者對貪腐的定義，及所欲研究之主題，本文認為貪腐是公職人員濫用公權力或公權力的私用，收受賄賂或謀取不當利益，致未正當履行其職責的違法犯罪或腐敗行為，而使國家陷入惡質的政治環境中，失去廉能的形象。

第二節　貪腐行為類型、特性之探討

壹、貪腐行為類型之探討

貪腐行為的類型，國內、外論者在見解及觀點分歧，各有洞見，常因研究需要及目的不同，而有所區別，本文僅與研究主題相關之觀點加以探討。

一、葉若德（Alatas）以窮盡（Exhaustive）與互斥（Mutually

[36] 參見余致力、陳敦源、黃東益，國際透明組織與台灣透明組織簡介。

Exclusive）方法，將貪腐行為現象區分如后：[37]

（一）交易型貪污（Transactive corruption）：指施受賄雙方刻意的安排與設計，雙方互惠受利且合力促成。此型貪污常見於「官商勾結」、民選行政首長與民代間之利益交換（如地方小型工程的撥給施作）。

（二）勒索型貪污（Extortive Corruption）：係以強迫方式取得賄賂，藉以免除個人權益遭受損害，或對相關的人、事造成不利。如民代運用預算審查權向地方自治團體要求從寬審核特種行業設立標準，或從嚴認定某些規定，而使既得利益者能持續享有特權等均屬之。

（三）投資型貪污（Investive Corruption）：提供財貨與服務而未立即產生特殊的利益關係，乃著眼於未來可能的好處或不法利益。例如：民代平常為自己椿腳關說請託，甚或包庇違規行業，選舉時回饋為其拉票等。

（四）防衛型貪污（Defensive Corruption）：係勒索型貪污的受害者最典型的行為，其目的在自保。如經營違規、不法行業之業者，須繳交保護費給警察、稅務人員，以免遭受取締或處罰。

（五）族閥型貪污（Nepotistic Corruption）：或稱族閥主義、裙帶關係，指以不正當的方法任用親朋好友擔任公職，或違反法令規章，給予親友金錢或其他形式之特殊待遇。我國政治環境中最常見到的家族政治及政壇要角所屬派系成員，在該政治人物當選或任要職時，其親朋好友、派系幹部等人，忽然間均變成有影響力之人，能介入關說請託、建築使照申請、承包工程等，且效率極佳，即為明証。

[37] 同註 1，頁 468-469。

（六）自發型貪污（Autogenic Corruption）：係指個人運用職權完成的貪污行為。如：民選行政首長知悉某地區即將由農業區變更為住宅區，除運用職權促成變更，更預先購買坐享增值暴利。

（七）支持型貪污（Supportive Corruption）：指並非著眼於現有的金錢或利益的回收，而是在保護或強化現存的貪污行為。例如：候選人以搓圓仔湯方式促使同選區競爭者退出，達到勝選目的，或以強暴脅迫手段，嚇退形象清新之候選人，阻擋賢能者當選等。

二、林山田以法律的觀點作分類，分類情形如下：[38]

（一）主動的貪污犯罪與被動的貪污犯罪：主動之貪污是公職人員以主動積極的態度為之；被動的貪污則係因相對人的行賄行為，公職人員處於消極的地位為之。主動的貪污大多為公職人員握有職務上的優勢而得以向民眾索賄，其行為的態樣均出於公職人員的主動或故意，並利用或製造各種機會，以明示或暗示的方式為之。此類型的犯罪惡性較重，容易引起相對利害關係人之反感，進而舉發。被動貪污則係民眾主動行賄，公職人員並無索賄之意圖，而會收賄大多是意志不堅，或迫於同僚壓力下收受，此類型貪污犯罪行為較輕微，如民眾主動於逢年過節送上門之規費。

（二）不違背職務的貪污犯罪與違背職務的貪污犯罪：不違背職務的貪污犯罪是指公職人員在不違背其職務上應盡義務之先決條件下，所犯之貪污犯罪。違背職務的貪污犯罪是指公職人員在違背其職務上應盡義務之先決條件下，所犯之貪污

[38] 林山田、林東茂，《犯罪學》。台北：三民書局，民 79，頁 407-426。

犯罪。兩者均以職務行為所為之索賄、期約及收受賄賂。違背職務之貪污，係指公職人員因期約或收受賄賂而產生違背其職務上之行為。例如公職人員在查驗公共工程時，因期約或收受廠商賄賂，對廠商明顯違法或明知不符驗收條件之工程，給予驗收，除有利於廠商外，亦對國家法益、社會公益造成損害。此種犯罪行為侵害國家法益較重。我國相關法令對此類型犯罪處罰相對較重。而不違背職務之貪污行為大多屬於應作為而不作為，均為職務上應盡之職責或應提供之服務，而公職人員藉故拖延或刁難，例如，廠商申請工商營業執照，各項法定條件均已具備，但承辦人卻因故拖延，經行賄後才核發等。此種貪污因僅行賄人付出額外費用外，公職人員之作為並未違背其職務，故我國刑法對未違背職務之貪污行為處罰較輕。

三、南加大教授卡登，將貪污行為分為四種類型，外國資助（Foreign-sponsored）；政治醜聞（Political scandal）；制度化的貪污行為（Institutionalized corruption）；行政上不法行為（Administrative malfeasance）。其觀點如表 2－1。

表 2－1 卡登貪污行為類型

型態	主要貪腐者	模　式	背　景
外國資助	公務員 政治人物 捐助者代表或受捐助國家代表	1.賄賂和回扣 2.共謀欺騙公眾	1.經濟依賴 2.多元價值系統 3.多元鬆散結構的社會
政治醜聞	官僚菁英 政治人物 商人和居間者	1.透過公共招標處理公共財產而大肆貪污侵占 2.利用經濟特權給予特殊利益	1.國家資本主義。資本稀少性，競奪國內市場與公共資金 2.官員缺乏愛國心只謀私利

		3.大量的政治捐獻與賄賂	3.貪污成為生活方式無效的官僚主義
制度化的	官僚菁英 政治人物商人 白領階級工作	1.在國家利益的藉口下將公共財分配給特殊和特權者 2.偏袒執政黨情形下交換政治利益	1.工業化、資本集中、獨占和國家統治 2.卑微的中產階級價值 3.分贓制度 4.支配性經濟
行政上的違法行為	公務員 利害關係的個人	1.小規模貪污與不適當分配 2.賄賂 3.偏袒和歧視 4.寄生	1.國內的生產和交易系統 2.社會的不平等 3.公務偏袒和額外收入 4.公務失職、無能力 5.小道消息與謠言

資料來源：G. E. Caiden, “Toward a General Theory of Official Corruption”*in Asian Journal of Public administration*, vol.10, No.1, 1988, p.10.

四、 我國在法規上的分類基本上將貪污犯罪行為分成兩大類，一是賄賂行為（The Bribery），其次為白領竊盜（The White Collar Thief）。第一類係公務人員基於其職務行為之要求、期約或收受賄賂；第二類則為公務人員對其主管或監督之事務，直接或間接圖利及對於非主管或監督之事務，利用職權或身分圖利。後者之行為又有盜賣、竊取、侵佔、勒徵、強占、強募、違法收募、徵用舞弊、擅提公款、截留、抑留、剋扣、詐取、浮報等類型。

貳、貪腐行為特性之探討

貪污行為就犯罪學之觀點言，是一個相當特殊的犯罪型態，

具有許多獨特的特質，使得在追懲與防治上面臨諸多困難，茲就貪污行為中較為特殊之性質分述如后：

一、 隱密性

貪污是在行為人與相對人共同默契下進行的不法約定，且雙方獲利，彼此心存戒心，由於公職人員知識水平高，掌握的資訊較多，對複雜的專業知識及法律關係瞭解較深，故進行犯罪行為時，會事先深思周詳計劃，防範日後遭刑事追訴，因此大都會極力掩飾、不著痕跡之情況下完成。而不違背職務之貪污行為，可利用合法程序來完成，更是不易被察覺，此即是貪污犯罪有所謂「緘默的規則」和「約束之秘密」等忌諱。[38] 民選公職人員為各界菁英，其若從事貪污犯罪，為其身分、地位著想，採取的作為應會較行政機構公務員隱密。

二、 忌諱性

柏勞（Peter M. Blau）教授研究指出，政府機關內的公務人員，為避免影響同事之間感情、破壞機關聲譽、或遭到貪污者的報復陷害，都遵行一項誡律，這誡律即是「不得檢舉行賄」，違反此誡律者，常引起同僚之公憤，為同事所不恥。因此不願作挑撥者、密告者或勾引者，致使貪污問題日益嚴重。[39] 隱惡揚善是我國民族性，縱使知悉貪污行為，大多認為惡人自有惡人治，不願加以舉報，復以民選行政首長具有人事權、裁量權、政策決定權，民代擁有質詢權，即便知悉渠等有貪污行為，亦

[38] Gardon E, “The Organization and social setting of police corruption” *The Police Journal*,1975,pp.45-51.
[39] 轉引自呂亞力譯，＜行政腐化之理論與實際-兼論荷蘭之防腐情形＞，《憲政思潮選集之四》，民 70，頁 639。

因無法掌握具體證據，而不願主動提出檢舉，以避免無謂麻煩。其次，刑事訴訟制度採公開審理原則，舉報人有被曝光或威脅之虞，因之，更加強了對貪污行為的忌諱性。此忌諱性在偵查實務上及防制貪污犯罪造成相當困擾，亦是亟待克服之處。

三、 擴散性

貪腐行為較其他類型犯罪更具擴散性，「犯罪漣漪」極明顯，因為公職人員之職務與其他人員有所關連，故其有非分之心，必須得到他人的合作，其中包括同事、主管、主官及其他監督、考核人員，而貪污者唆使其他公職人員加入是必然手段，例如警察包庇賭博性電玩、海關驗貨關員集體收快單費、地方政府普遍性的編列小型工程款供民代運用施作等即為明証。其次，同一體系、機關工作之人員，在行為上極易彼此模仿學習，特別是貪污者獲利後，並未受到刑事追訴或行政處分時，此「示範性」會擴張。[40] 貪污行為的模仿與學習是多面性，可能是上行、下行、左右之學習示範，也可能擴散到其他體系，例如某候選人選舉買票被查獲，該買票方式已被檢調單位知悉注意，其他候選人必會改弦易轍，避免被查獲。因此，貪污行為所具有的擴張性，不容忽視。

四、 交互影響性

以收受賄賂行為言，行賄者與受賄者之間互為因果，而形成交互影響的關係。若公職人員可賄性高，民眾以為行賄乃是達成目的最佳捷徑，自然行賄會蔚成風氣，反之，民眾不敢輕

[40] 同註 25，頁 18-19。

易行賄，因行賄於事無補，反而會觸犯刑法，因此行賄機會將大減。當民眾視行賄為理所當然，且形成風氣，造成普遍貪腐情況，復加上交互影響關係，會使公職人員視行賄行為為正當性，此時，貪污行為將蔓延，且愈演愈烈。

五、狡猾性

貪污犯罪與暴力犯有別，通常係屬高智慧的狡猾犯罪型態，民選公職人員因具有較高的社會地位及係自治團體首長，或基於發財心理、應急、無所謂、存僥倖心理等貪污犯罪心理，當其欲謀取不法利益時，為免東窗事發，必會千方百計加以掩飾，利用其身分、職務、地位，在適當時機將利益據為己有，犯罪後必會湮滅證據，以維其取得之利益。甚至利用其職權圈設使低階人員或他人觸法，而其得以規避刑事追訴，取得不法利益，此即偵查實務中常言之「證據到那裏，就辦到那裏」或輿論批評「只打蒼蠅、打不到老虎」的原因。

六、高犯罪黑數

「犯罪黑數」（Dark Figure of Crime）是指不為大眾所知或未受司法機關刑事追訴或處罰之犯罪數，即是不在犯罪統計上出現，而實際發生的全部犯罪數。[41] 貪污犯罪具有高犯罪黑數原因在於，行為人與相對人不願或不敢提出告訴；貪污犯罪均在隱密的情形下為之，案外人鮮少知悉內情，而無法舉發貪污者；刑事追訴機關之犯罪追訴能力；民眾配合意願；被害人的不明確或知識欠缺；人民對檢調、司法機關的不信任等。因此，

[41] 林山田，＜貪污犯罪學與刑法賄賂學之研究＞，《輔仁學誌》，第十一期，民 68，頁 7。

僅有統計數字來論貪污現象，而未注意「犯罪黑數」，將無法窺貪污犯罪全貌。

七、高損害性

民選公職員之貪污犯罪所造成的損害高於行政體系公務員，除民眾與政府有形財物損失外，無形的損失更為嚴重，公務員士氣、政府形象、行政效率、公信力及社會、政治風氣等，都會受到難以彌補的損害。例如我國的「貪污」問題，於九十年三月間被美國貿易代表署公佈列為年度貿易障礙，此對我國國家形象影響至深且鉅。

第三節　貪腐影響之迷思與論辯

貪腐是代表一種趨於腐敗、變壞的意思，雖各國因社會文化、道德標準不同，若僅就法律或道德層面言，貪腐只有負面的影響，然近年來部分學者由社會結構功能及人類學的觀點，研究開發中國家貪污問題，除預期的負面影響外，亦有正面效果的看法。學者尼爾（J. S. Nye）係由市場機能與國家整合的觀點，論述貪腐有助於經濟發展，並能促進國家整合，認為貪腐行為在國家整合的過程中，具有如后之正面影響：[42] 一、貪腐有時可促使掌握權力之政治菁英與重視利益者，相互合作各取所需，而避免統治階層的分裂，減少彼此的衝突；二、貪腐可紓緩新制度結構的缺失及因制度不健全或運作的不成熟，所衍生的問題，進而提高公部門行政效率與強化政府處理事務的能力；三、透過貪腐可縮短民

[42] J. S. Nye, " Corruption and Political Development：A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review*, 1967, p.420-422.

眾與政府間的距離及緊張或衝突，進而凝聚人民向心；四、在政府無法自傳統農工階層抽取稅源及私人資本缺乏時，透過貪腐可聚積資金，藉以提供發展經濟所需的資金；五、透過貪腐可掃除形式主義的官僚作風，消除對市場機能的不信任及過渡的意識型態；六、貪腐可使企業家接近政治權力核心，並獲得支持，使決策層作出有利企業的決策。

而杭廷頓（Samuel P. Huntington）是由政治發展的角度切入，認為貪腐可以調和社會運行時的衝突，是一種各階層的潤滑劑。貪腐可將新崛起的勢力融合到政治制度內，且為有權力者與有財力者鬆軟溝通障礙的功能。[43]

貝利（David H. Bayley）教授認為貪腐有利於政治、經濟、社會、行政等方面的發展，[44]其主要的論點為：一、在政府無法保證其決行策正確無誤時，透過貪腐手段，可避免決策偏差，達到利益的綜合；二、貪腐可做為穩定政治的和緩劑，換言之，貪腐可提供非暴力的途徑，以解決窒礙難行的各項瓶頸。或減少經濟與社會發展計劃的缺點；三、貪腐可做為部分被排除在權力核心以外的人或團體，提供滿足其需求的手段；四、貪腐有助於財富資源重分配及促進商業投資，也可作為在不違反經濟目標下，帶動經濟發展的補充性功能；五、貪腐行為可使新建立的體制具親切感，使生活在傳統社會中的人能接近現代化制度，而有助於傳統社會型態的轉變；六、貪腐有助於提供就業機會，減少失業，增加對政府的支持；七、貪腐可提高公務人員素質，增加工作意願、服務熱誠及使優秀的公務員有續擔任公職誘因。

[43] Samuel P. Huntington, op. cit., p.610.
[44] David H. Bayley, op. cit., p.719-722.

林水波教授則以假設性的觀點論述貪腐行為具有下列正面性：[45]一、公務員將貪污所得投資於生產或建設事業，將有利於經濟成長；二、貪腐可改善政府所訂定不妥適，妨害其產品競爭力，甚至是高標準的產業政策；三、企業願意透過貪腐管道，促優秀的公務員願意留任，以因應環境變遷並開創事業。因經濟的成長，大量的投資提供就業機會，相對地降低失業，社會因而安定；四、現代化的國家，政府的職能因治理需求不斷擴大，法規亦曰漸繁複，行政裁量權相形擴張，企業界為把握商機，願意負擔額外費用以求審核程序快速核定，以利企業發展。

貝利（David H. Bayley）教授除上述分析貪腐行為正面影響外，亦認為該行為可能產生的負面影響有：[46]一、貪腐行為即代表政府所訂的目標失敗，因其顯示的是無效能的表現，會造成政策執行上的偏頗；二、將增加行政成本，使民眾付出額外的代價，方能獲得政府的服務；三、將造成政府公共支出成本的增加，相對的使實際建設成效減少，直接降低政府原有的服務品質，間接影響社會經濟及安全；四、影響政府機關及人員形象、士氣，磨滅了公職人員的道德勇氣；五、貪腐行為將使民眾對政府喪失信心，造成人民政治效能感的低落，從而認為「無官不貪」的印象；六、貪腐行為損害人民對政府的信賴感，認為公務機關內充斥著貪官污吏，上行下效的結果，使人人不願守法；七、使行政效率低落，社會若彌漫行賄風氣，養成公職人員視行賄多寡而工作，行政將毫無效率可言；八、造成社會資源浪費，並折損社會正義的觀念，使民眾感到社會缺乏正義與公平的存在，為能使事情辦

[45] 林水波，＜貪瀆對經濟發展有正功能嗎？＞，《中國論壇》，第 87，民 72.7，頁 27-30。
[46] David H. Bayley, op. cit., p.723.

妥，寧可將資源投在遊說、關說上，而不願置於有生產力的事務上；九、公職人員若貪腐成性，一切以滿足個人利益為優先，對國家無信心，個人利益高於公共利益，就國家長期發展而言，貪腐行為將阻滯社會的進步；十、腐化將引起官民糾紛及金錢勢力的介入，官民互索利益的循環下，則公職人員有無貪污，只要不利當事人，當事人必質疑其行政行為的公正、公平性，而徒增事端。

尼爾（J. S. Nye**）同時也指出貪腐將造成資源浪費、政治不穩定及政府無能的負面影響，**[47]**一、在資源浪費方面將產生：資金外流：貪腐可累積資金，但貪污者若將所得外流，將對該地區經濟產生重大的影響，例如拉丁美洲獨裁者斐隆（**Juan Peron**）將其高達數億美元貪污所得移至國外，而對該國經濟發展產生不利影響，即為明例；投資扭曲：公共投資若遭貪污，將使實際的投資金額不足，無法達到預定的目標，而貪污者未必會將賄款用於投資；技術浪費：政治菁英、公職人員若致力於貪腐活動，藉以謀取財富，則政府施政目標及經濟發展不可能完成，且勢必會降低行政效率，如此，對國家整體發展有不利的影響；阻斷外援：被援助的國家若貪腐問題嚴重，援助國可能撤消援助，此將造成受援助國的損失。二、在政治不穩定方面，貪腐將造成如下後果：政治合法性遭質疑，而產生社會的不穩定及瓦解。亦會因政府的無能，文人無法有效遏止貪污，給予野心軍人政變的藉口。又貪腐所造成的所得分配不公、貪富差距加大等，均是影響種族、階級和諧及社會安定的不安因子。而貪腐對政府能力的傷害，最明顯的是行政能力的減弱及喪失合法性。**

[47] J. S. Nye, op.cit., p.423.

而葉若德（H. S. Alatas）由貪腐行為對政治體系所造成的影響，將此影響彙整出九大效應：[48]一、貪腐行為若未加以抑制，將會產生惡性擴張效應；二、貪污行為具有連鎖作用，貪腐核心間互蒙其利，將會引發其他貪腐核心的聚集，形成群聚堆積效應；三、貪腐行為所產生的便利性，將造成財貨或服務的差別供輸效應；四、因貪腐而使某些價值或目標遭替換，進而排擠某些可能的備選方案，產生潛在排擠效應；五、貪腐行為積非成是，習以為常後，將使社會良善價值變質，出現質變效應；六、在生活型態上展示貪腐所獲財富，易誤導社會大眾認為貪污是致富捷徑，而引起他人效尤，造成示範效應；七、貪腐行為所堆積的後遺症是逐漸累進的，當發病時，病因已存在，此即累進衍生效應；八、貪腐者會自我強化貪腐行為的內在動機，將心思集中在如何成功貪污，若貪腐的結果與權力的增加有關，則有催化作用，造成政治上常見的「絕對的權力、絕對腐化」現象，此即是自我中心效應的結果；九、貪腐行為經由惡性擴張效應與累進衍生效應後，會塑造某些不良的社會生態氣候，且無法收拾，形成漸層昇高效應。

上述學者對貪腐行為正反影響之論述，雖各擁論點，惟在正面影響上所論述之依據仍相當薄弱，且建立在假設性上，與實際上貪腐行為所造成的敗壞政風，影響政府行政效率、公信力，破壞人民對國家的向心等負面影響顯有差距。海頓海默（Arnold J. Heidenheimer）就認為有權的階層較一般民眾具有左右政局的影響力，而貪腐行為將減低有權團體組成分子對團體的向心，無法有效的達成整合的假設性功能，更將影響政體的合法性。另貪腐者索取公共投資的回扣，勢將影響公共品

[48] 轉引自彭錦鵬編，《文官體制之比較研究》。台北：中央研究院歐美研究所，民 85，頁 265-268。

質，損害社會安全。[49]麥克慕連（M. Mcmullan）指出民眾必須對貪腐行為具有極大的容忍度或認同感，否則，貪腐行為應被視為一種惡行，該行為令人憤怒且無法忍受，使人民對政府產生嚴重的疏離感，甚至排斥政府的一切作為。[50]同樣的，林水波也認為貪污者是否會將不法所得用於投資，令人質疑。而法規與行政程序是維持經濟秩序重要的環節，其可以維護經濟活動的公平性，而非發展經濟的絆腳石，若發生貪腐行為，企業勢必付出額外的費用或代價，相對的，會造成投資資源的減少。又就業機會的提供，只是社會安定的指標之一，並非是唯一的因素，而政治運作規範的公平與否、參與管道的暢通、決策考量時各面向的考量等，亦為社會安定重要因素。[51]

就本質言，貪腐行為的正面效應基本上是社會異化或病態的現象，無可諱言的，當前我國的政治體制、行政效率、政策選擇等，存有諸多缺失，民眾辦理各項行政事務時，以正常的行政程序為之，有時無法達成，藉由行賄手段卻比較容易達成目的，惟吾人不能以病態代替常態，縱或透過貪腐能使部分政治問題獲解決、行政效率加快、經濟獲發展，但終非長治久安之計，且其危害性仍然存在。綜上所述，本文認為貪腐行為主要的危害應有下列數端。

壹、腐蝕健全的體制，動搖國家根基

貪腐會使公職人員將公權力私用，以權謀私，損及國家形象

[49] Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption: Reading Nation, ThenWestern Political Qvarterly*," vol. XIX, No.4, December 1966, p. 482-574.
[50] M. Mcmullan, "A Theory of Corruption," *Socialogical Review*, vol. 9, 1961, p.195.
[51] 同註 45，頁 30-31。

與政府公信力，導致行政行為合法性喪失，行政作為背離法令的規範，尤其民選行政首長握有決策權，更將影響政策的執行，而扭曲政策目標。常此以往，將使社會利益分配不均，引發社會大眾的不滿，形成社會動盪不安的潛在因子。貪腐將導致社會約制力的弱化，使貪污犯罪活動更猖獗，而使社會、政治、經濟等諸多方面受到傷害，最後使健全的政治體制瓦解。

當社會大眾普遍的印象是政府機關充斥著貪腐行為時，貪腐的現象將促使民眾與政府對立，降低民眾對政府向心，若此情況持續惡化而未獲解決，當社會大眾與政府的對立情緒達到臨界點，政府的合法性招質疑時，將危及國家的政權的穩定與發展。

貳、阻礙國家現代化的發展，造成經濟的發展落後

政治、經濟與社會的改革的需要有效率的行政配合，更需民眾、官僚體系的支持，貪腐的積弊會增加改革的困難度，當其滋生蔓延後，易衍生特殊的利益團體及官僚體系，兩者相互包庇，形成既得利益者，將阻礙國家的的經濟現代化及改革。

參、造成經濟管理的失衡，使外資的投入卻步

貪腐將滋生公職人員的徇私舞弊，會擾亂市場經濟的正常運行，破壞公平有序的競爭規則，造成經濟管理的失衡，投資環境的惡化。全球化的經濟發展已是趨勢，投資環境的清明與否，是各國投資者重視的課題，貪污橫行的國家顯示其政局不穩定，不易吸引外國投資者進駐。

肆、貪腐導致倫理價值的喪失，社會風氣敗壞

近年來貪腐問題使我國金權政治、黑金政治、政治分贓毫無避諱，公然送禮、行賄買票，使政治風氣敗壞到極點，民選公職人員貪污被判刑、行賄買票被查獲，均有一套堂而皇之說詞，或言政治迫害，或說執政者運用司法力量打壓，不一而足，有此言論而不自知反省者，均係受到拜金主義與極端的個人主義錯誤道德價值觀所支配，此種為實現一己或小群體利益，拋棄倫理道德觀念，而選擇為達到目的不擇手段方式為之，是貪腐蔓延的結果。

伍、貪腐使民眾漠視法律，破壞國家法益至深且鉅

貪腐對民眾法律信念的衝擊及國家法益的破壞最鉅，民眾認為法律是公職人員、政府訂定的，民代、政府官員若一再踐踏法律尊嚴，背離法律規範，而要求民眾信守法律信念，無異緣木求魚。而貪腐行為之不法內涵是多面性的，對其所破壞的法益雖各家論說不一，惟基本上是損害國家主權所生而由法律所規定之關係，換言之，貪腐是侵犯國家法益，破壞公務行為的純潔性與真實性，使公職人員及其公務行為之「不可受賄性」或「不可收買性」遭質疑。

第四節　貪腐問題的相關論述

自有政治組織後貪腐現象即存在社會各階層中，在民主國家中，貪腐問題僅是因治理功能的發揮而得以抑制，但並未絕跡，而開發中國家及極權國家因政治清明度混沌，貪腐問題更是層出不窮，是以近年來專家學者對貪腐相關議題的研究相當多元，由

政治、經濟、文化、採購、犯罪心理、政府犯罪等角度，進行多面向的研究，本文擇採與研究主題相關的著作加以探討。

學者狄懷恩（O.P. Dwivedi）認為政治環境及制度的改變，會造成法律規章約束力的減弱，原有的行政監督失效，公職人員感於犯了貪污罪未必會被發覺，即便發覺亦能逍遙法外，因此公職人員的貪腐行為會增加。而社會高度物化所產生的生活方式改變，導致社會價值及道德標準降低，及經濟發展所帶動的機會主義等，均是貪腐行為增加的原因。[52]

唐樸生（D. F. Thompson）指出貪腐行為源於民主的黑手，係道德、政治、刑事責任三者所造成的，刑事責任雖有助於抑制貪腐行為的發生，但民主法治的國家法律是保障人權，此保障相對的使公職人員得以游走法律邊緣，刑事責任的限制反成為不肖公職人員貪污時的護身符。[53]

布萊士（H. A. Brasz）研究貪腐行為形成的原因，認為來自兩方面，第一，占肥缺之人及危險性大的職位，貪污的機會增加，相對發生貪腐的可能較高；第二，行政規則過嚴或欠公正，太過繁瑣，使民眾不易瞭解法規，為求方便，關說、請託或由中介者穿針引線與承辦人員勾結，貪腐問題因此從中而產生。[54]

雷伊（Conlin Leys）由執法的角度的看，認為貪腐行為所以易被隱匿，其導因在執法者不認真阻止貪腐行為的發生，或法律

[52] O. P. Dwivedi, op.cit, p8.
[53] Dennis F. Thompson, *"Polilical Ethics and Public Office"*, Cambridge, Massachusetts: Havard Vniv. Press, 1987, Chapter 1 and 3.
[54] 同註 39，頁 624-627。

不能被有效執行，甚至執行人員亦參與貪污，而使貪腐活動日趨惡化。[55]

另杭廷頓（S. P. Huntington）指出社會與經濟的快速現代化易使貪腐行為更形嚴重，其因在現代化促成了新財富與新權力的興起，腐化是擁有新資源的新人群興起後，努力在政治上產生影響力的直接結果。另現代化亦會促成政治制度在產出方面產生變革而助長腐化。同時現代化牽涉社會基本價值的改變，在現代化社會裡，腐化並非背離原來規範的作為之結果，而是規範已經與既有的行為模式不同所致，新的是非標準，導致某些傳統行為模式成為腐化行為。[56]其將貪腐問題由社會整體抽離，單獨看作是一種政治現象，認為欲抑制此種現象，唯有從政治制度的健全與法律規範的完備著手，方能剷除貪腐。

而麥克慕連認為政治制度的演變會助長腐化，所有的法律都會置某些人於不利的地位，這群人因此會變為腐化的潛在根源，故增設法律，同時也增加貪腐的可能。[57]

綜上分析，貪腐行為發生的原因可歸納為：一、政治、社會、文化環境使然，及政局的不穩、法治的不彰等因素助長了貪腐行為；二、行政程序繁瑣、無效率及行政組織無紀律，加上管理鬆散或上級無力監督，使公職人員有貪腐機會；三、官僚專業主義及外部民主控制的失效；四、立法者、監督者喪失制衡的功能，扮演參與者、主導者，助長公職人員貪腐行為；五、追懲貪腐單

---

[55] Colin Leys, "New States and the Concept of Corruption" in Arnold J. Heidenheimer(ed), *Political Corruption ; Readings in Comparative Analysis*, New York : Holt, Rinehart & Winston, 1970, p229-239.

[56] 杭廷頓，《變化社會中的政治秩序》。香港：三聯書店，1989，頁 54-57。

[57] M. McMullan, op. cit., p.181-200.

位或執行人員缺乏決心，加以司法機關本身存有貪腐問題，無法公正發揮法律制裁功能等。

為防治貪腐問題的蔓延，民主國家無不透過憲政設計和法律的各種機制，來建構一套有效完善的防腐措施，用以防治公職人員的貪腐行為，惟實際上運作仍有其窘困之處，究其因，學者羅慎儒（David H. Rosenbloom）的研究認為貪腐行為的防治困境有下列諸因：[58]一、公職人員掌有較一般人為多的資訊，且專精於所掌管的業務，外人很難窺其決策和活動，此專業技術及資訊的增加，使監督者無從監督，或迴避和矇蔽監督；二、公職人員占有全職的優勢，外來的監督者僅能投入有限的時間及精力，對可能貪腐行為作防制，且採權責範圍內固定型態的監督模式，無法防範有心人，俟監督者力有未逮時，即進行貪腐行為；三、政府機關的人事制度對公職人員有極大程度的保障，結果造成營私謀利的小過錯，經常被忽略或不受處罰；四、主權者或是高層官員愈是想控制其部屬的行為，則其部屬就會以更多的心力去反制這些控制，惟上級的指導愈多，意謂著需要付出更多的組織控制去達成職守，如此將使得監督控制更形困難，貪腐問題在其中衍生；五、行政、立法、司法三權分立，各有不同的權責和基礎，雖有相互制衡的關係，惟因分權關係亦使課責的要求更形複雜，最後彼此監督變成彼此均喪失監督功能；六、政務官是代表多數民意監督事務官執行其政策，但由於政務官任期短暫，相形之下對永業文官的監督極為匱乏；七、行政機關結構及功能的分化，使得行政課責認定困難，加上公共行政事務影響深入人民日常生活各領域中，且規模、範圍、機關數量及職能不斷擴大，造成監

[58] D. H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in Public Service* (3rd ed.), N.Y.:McGraw Book Company, 1993, pp. 467-474.

督控制更為困難。

羅氏指出防治貪腐工作上的困境，對照我國實際肅貪環境上情形，頗有諸多相符之處，尤其是在肅貪防腐工作，行政、立法、司法三部門因各有所司，加上選舉所產生錯綜複雜的利益交換問題，肅貪防腐工作經常成為統治者權力的角力場，每有民選公職人員涉及貪污時，此種角力現象更為明顯，「辦或不辦」、「大辦或小辦」，而非依法辦的傳聞甚囂塵上。

而國內對貪腐問題的研究，隨政治邁向民主化、現代化亦朝多元面向發展，有從公務員心理分析貪污問題的成因及類型加以研究，或由政策、組織與制度的角度，探討我國防治貪污策略、制度或組織之相關研究，或採立法角度研析貪污問題及比較各國肅貪經驗、監察制度等，研究逐漸豐富，以環境系統理論（Environment System Theory）研究公務人員貪污問題與防制策略有：陳豐文之行政院暨所屬各級行政機關推行「端正政風整肅貪污方案」之研究、[59]李登燦「公務機關貪污問題與防治策略之研究」、[60]林炯祥「我國肅貪政策與防貪策略之研究」、[61]陳振銘「貪腐問題防治對策之研究」、[62]謝介銘「現階段防制貪污瀆職之研究」、[63]黃成琪「我國公務人員貪污問題與防制策略之研究」[64]等文，上述研究雖是以常任文官所處的外在環境（一般社會環境）系統、內在環境（組織環境）系統及公務人員本身因素等為主體，與本研究主題民選公職公職人員貪腐問題略有差異，惟民

[59] 陳豐文，＜行政院暨所屬各級行政機關推行「端正政風整肅貪污方案」之研究＞，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 73。
[60] 李登燦，＜公務機關貪污問題與防治策略之研究＞，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 82。
[61] 林炯祥，＜貪污問題防治對策之研究＞，碩士論文，中興大學公共行政研究所，民 84。
[62] 陳振銘，＜貪污問題防制對策之研究＞，碩士論文，文化大學政治學研究所，民 84。
[63] 謝介銘，＜現階段防制貪污瀆職之研究＞，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 87。
[64] 同註 24。

選公職人員之貪腐行為與行政體系互有關連，且大部分係經由官僚體系內公務人員為之方能成事，因此，瞭解常任文官貪腐原因及防治策略對本研究中民選公職人員貪腐成因之剖析及防治策略研究，將有所助益，茲將上述有關公務人員貪腐行為成因及防治策略論述共通點，歸納概述如下：

外在環境因素方面，影響公務員貪腐行為的因素可分為文化、社會、政治、經濟、法律五個部分：一、文化環境因素有：注重私人感情，忽略公共利益的心態、升官發財的士大夫觀念、家族主義的作祟、受古代捐官制度的影響等；二、社會環境因素有：奢侈浮華風氣的影響、不良觀念的影響、民眾對政府期望和需求的增加等；三、政治環境因素有：政商關係的質變、政府活動占優勢、利益團體較薄弱、民主選舉的副作用、監督制衡機制未充分發揮等；四、經濟環境因素有：商業道德與習慣影響、基於商業競爭的需要、過度追求經濟成長的影響等；五、法律環境因素有：法令繁瑣不明確等缺陷影響、立法與執法脫節，未能一以貫之、法治觀念未能普遍落實等。

內在環境因素方面，影響公務員貪腐行為的因素分為人事制度、行政監督領導、及行政組織方面等項，在人事制度的問題上有：任用升遷僵化，未能適才適所、考核獎懲未收實效，無法達到激濁揚清目的、待遇薪給未公平合理，退撫功能仍待加強等因素；二、行政監督及領導方面有：未能慎選各級主管、單位首長或主管的縱容貪腐行為等；在行政組織方面有：機關組織氣候有貪腐傾向、經費過度集中在特定單位、行政手續繁瑣，法令繁多、行政裁量權過大、未能貫徹職期輪調制等。

公務人員本身因素方面，貪腐行為的發生，除客觀環境原因外，主要關鍵仍繫於公務人員本身，常見的因素有：投機僥倖的心理、貪婪的心理、補償心理、相對匱乏的心理、缺乏工作成就感及認同感、個人及家庭因素、人格因素等。

而在防治貪污行為方面，陳豐文認為執行措施上宜強化考核監督功能，加強主官監督責任，貫徹行政監督，並促發揮政風體系獎懲通報應有功能。而建議，可考慮設置專責肅貪機構及逐步推行公務員財產登記制度等，並加強肅貪方案的公共關係功能，運用各項大眾傳播工具，適時對貪污案件予以報導，給予貪贓枉法者輿論制裁，讓有意貪污者警惕。[65]謝介銘指出應由心理面、政策面著手，方能克制貪腐行為的惡化蔓延，在心理層面上需加速並落實公務員心靈改革、激發公務員團隊精神及士氣，重建自尊心與榮譽感；在政策上有必要強化監察院監察權之行使，主動發掘弊端，建立事前監察制度、設置專責肅貪機構，統籌辦理各偵查機關對貪瀆案件之調查、速訂公務人員倫理法及遊說法、建立妥善提名制度並審慎提名以淨化選風等。[66]而黃成琪認為欲在「檢肅貪污、澄清吏治」獲致重大成果，須從制度、管理、預防、教育、監督和懲處等多面向著手，標本兼治，綜合治理，讓公務員不敢貪、不能貪、不必貪、不願貪，方能有效打擊貪污腐敗現象。在不敢貪面向上應作到發揮司法追訴能力，嚴懲貪污不法行為，使公務員懍於貪污後果之嚴重，不敢以身試法；強化行政肅貪作為上，監察機關及審計稽核功能上應充分發揮，機先防範可能的貪污不法；相關肅貪法規配套上，加速制定政治獻金法、游說法、政府資訊公開法、修改公職人員利益衝突迴避法、增訂財

[65] 同註 59。
[66] 同註 63。

產來源不明罪等，以完備相關防貪法令的不足。在不能貪面向上強調訂定排黑條款，修正法令以防黑金勢力進入行政體系及民意機關；強化政風機構的職能，落實「執行肅貪行動方案防貪部分應注意事項」，及「各機關辦理採購及營繕工程防止舞弊貪瀆作業規定」，藉以發揮預警功效；另貫徹職期輪調制度及落實內部管理機制，可防範久任一職，日久生玩弊病。在不必貪的面向上，改善公務員合理的薪資待遇、完善退休及福利措施、暢通昇遷管道等，藉以提昇自尊心與榮譽感，使公務員得到需求的滿足而不必貪。在不願貪面向上，建立正確的公務倫理觀念，使其行為不會發生偏差；瞭解民眾需求妥予解決，防範民眾藉行賄方式解決其問題。最後鼓勵民眾檢舉不法，加強新聞輿論監督，來形成防貪網絡，共同督促公務人員貪腐行為。[67]

江岷欽教授對防治行政官僚貪瀆行為的發生，認為可採取下列防治策略來加以防範，以公務人員為中心的策略，宜加強公務員的心理建設，使之有正確的服務觀，並強化主管對部屬之監督考核，對與民眾接觸頻繁之業務人員實施輪調。在人事制度策略上最重要的是建立統一的文官制度及明確劃分政務官與事務官範圍，使彼此權責分明。行政機關應簡化行政規章，加強便民措施，並強化業務查核系統，以發揮積極查察不法之功能。在懲治貪瀆制度策略上，應加強司法機關對貪污犯罪之追訴與處罰功能及充分發揮監察權的行使是當務之急。以社會為中心的策略方面，推行法紀教育、獎勵民眾對貪腐行為的舉報及妥適的媒體運用，均是極佳的制裁貪污行為的制裁力量。[68]

[67] 同註 24。

[68] 江岷欽，《如何提昇機關政風業務績效發揮檢肅貪瀆功能建立廉能政府之研究》，台灣省政府政風處委託案，民 83。

孟維德認為貪污是一種政府的犯罪，它是一種不易控制的犯罪，尤其是當政府高層人員從事此種犯罪時，更是不易控制，因違法者會竭盡所能來加以掩飾，並抵制偵辦單位的偵查作為，在防治此類的犯罪行為，除以民主與分權的制衡機制藉以降低犯罪的發生外，強有力的國際獨立媒體及國際組織之監督，並透過揭露及明恥的方式向違法的國家施壓，應是可行的途徑。又不斷持續有效的執行肅貪工作，以及減少「旋轉門症候群」的發生，均有助於抑制此類犯罪的發生。[69]

孫德華由新制度的面向採實証研究探討貪腐成因，從經濟結構面來看，認為貪污與一個國家的國民生產毛額、社會貧富差距、國防支出、及都市化程度密不可分，若由文化制度面的角觀察，發現教育程度、離婚率及各發展中國家集中的位置環境與各國貪污情況的相關性顯著。而解決貪腐之道，必須從經濟層面與文化層面同時著手，改變人們的生活條件與生活觀念，及調整政治結構與經濟制度，全力防止非法的經濟勢力過度干擾政治過程。[70]

楊素珍運用文獻分析及比較方法，探討我國現行肅貪法規，並參酌香港、新加坡的防治貪污成功的原因，認為我國應從建立貪污防制專責機構、建立完整的陽光法案及加強行政肅貪三大方向努力，以建全我國貪污防制機制，而要作好肅貪防制工作除了要有完善的防制法規，最重要的是執政者的決心。[71]

楊乃光由權力分立的觀點研究監察權與政治防腐的功能，認

[69] 孟維德，＜一個治安公共政策上的新議題：政府犯罪＞，《行政暨政策學報》，第三期，民 90.8，頁 81-128。
[70] 孫德華，＜貪污腐敗之成因分析—一個理論與實証的探討＞，碩士論文，國立成功大學政治經濟研究所，民 90。
[71] 楊素珍，＜貪污犯罪與其防制對策之研究＞，碩士論文，中國文化大學法律研究所，民 90。

為民主國家在憲法之制衡機制設計上，因時代變遷，行政權日益擴大，政黨介入立法議事運作，司法權相對應之監督機制又顯不足，演變成行政、立法、司法三權之權力失衡情形，易言之，三權分立制衡的機制，已不足因應時代需要，要防止或解決政治腐化的現象，唯有充分發揮監察權的功能。[72]

另長期對台灣地方派系問題進行研究之學者趙永茂指出，鄉鎮市公職人員選舉已淪為黑道、派系汲取掌控地方資源的工具，選舉時金錢賄選，當選後進行鄉鎮市預算、工程承包的分贓，使得有志參政之地方菁英人才卻步，唯有停止鄉鎮市公職人員的選舉和自治，方能遏止惡質化的地方自治。[73]換言之，地方民選公職人員的貪腐問題導因於黑道與民代及官員的掛勾，使政治風氣敗壞，民主政治受到戕害。

無獨有偶的，羅聰欽在研究選舉買票與資金回收時，亦發現行政體系公務員、黑道與有當選實力之候選人之間相互勾結，互蒙其利情形，是賄選及資金回收主要管道之一。[74]而郭正亮亦認為黑道、金錢進入政治體系是台灣制度化能力不足，使得很多非政治力量可以發展，導致腐敗與暴力，黑道派系逐漸進入中央，而形成反穿透，其問題的解決必須從國家、市場與民間社會的三股力量改變，從文官中立、司法中立、健全市場，及民間社會、社區自治力的建立著手。[75]

綜上所述，公職人員貪腐行為發生的原因是多元的，而研擬

---

[72]楊乃光，＜監察權與政治防腐之研究—權力分立的詮釋觀點＞，碩士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 89。
[73]趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆圖書出版社，民 86，頁 248。
[74]羅聰欽，＜選舉買票與資金回收—以公共工程為例＞，碩士論文，世新大學行政管理學系碩士在職專班，民 91。
[75]郭正亮，《新政治出發》。台北：高寶國際有限公司，民 89，頁 163-178。

防治貪腐的對策需對其成因及所處環境加以瞭解，方能制定有效的防治策略，處在同一政治、社會、文化、經濟、法律環境下的民選公職人員，其所面對的環境較前者複雜，相同的防治策略是否能見效，因國內相關研究較欠缺，無法找到有力支撐來遽下認定，惟人類行為基本上是受到內在主觀意識及外在環境刺激的交互影響，而學者卡斯特（Fremont E. Kast）與羅森威（James E. Rosenzweig）亦認為個人與環境之間雖有界限的存在，但界限具有滲透性，[76]換言之，個人的行為深受環境系統的影響，民選公職人員的貪腐行為與官僚體系常任文官貪污行為應有相互影響性，基於此，本研究擬從上述探討的行政體系公務人員貪腐行為成因及防治策略，結合深度訪談與民選公職人員貪污犯罪案例，作統整歸納分析，找出民選公職人員貪腐行為成因，與貪污途徑及技巧，最後針對問題並就現行反貪腐機制不足部分提出因應及具體建議以為總結。

[76] Fremont Ellsworth Kast, & James Erwin Rosenzweig,, *Organization and Management: A Systems Approach*, New York: McGraw-Hill, 1974, pp.1 02-112.

第三章 民選公職人員貪腐行為之成因

民選公職人員的貪腐問題牽涉甚廣，犯罪原因錯綜複繁，且在今日多元社會的環境中，相互間的影響亦是多樣化的，本文運用卡斯特（Fremont E. Kast）與羅森威（James E. Rosenzweig）所倡議的環境系統理論（Environment System Theory）觀點，即外在環境（一般環境）系統、內在環境（組織環境）因素及民選公職人員本身因素等三大系統，來分析民選公職人員貪腐行為的成因，並將各項變項及相互間影響納入。惟民選公職人員所處的內外環境系統欲加以嚴格明確的界限是有其困難，為分析上方便，將內環境限縮在民選公職人員所屬政黨、派系[77]、政治活動網絡的人脈及民意機關同儕的關係，而外在環境指內在環境以外之一般社會環境而言，其中民選行政首長行政機關對其而言，是其內環境，但以民選角度觀之又具外環境關係，因之，討論時將其置於外環境中析論。茲將相關文獻、深度訪談、案例分析所得資料，加以歸納整理後，就重要的成因，論述如后：

第一節　外在環境因素

民選公職人員貪腐受到外在環境的影響，其因素有：傳統文化因素、社會環境因素、經濟環境因素、法律環境因素、教育環境因素及行政機關作為因素等，分析如后：

壹、傳統文化因素

[77] 派系在政治學上有多種定義，有認為是一種具有鬆散規則的群體；一群彼此間有私人關係的不特定成員所組成，彼此間互信並交換忠誠，共同對抗敵人，其結構鬆散，界限十分模糊；或謂政治人物或家族基於維護某些利益，而組的組織，本文採呂亞力教授的看法，所謂派系，可能是指政黨、利益團體、政府機構，甚至是議會內部成員經常性非正規集會，也可能是指地方政治上，以某一家族或若干大家族為核心組成的經常性非正規集會。

我國雖由威權體制走向民主體制，亦由傳統社會轉向現代化社會，但在整體結構及思想觀念上，仍無法立即轉化，而一般民眾心理認為民選公職人員是擁有權力的人，加上法律的規範與傳統習俗常有不一致的現象，因此助長了貪腐行為的發生，誠如學者梅代爾所言，貪腐是深植於傳統社會所遺下的制度和態度的殘留物。[78]民選公職人員的貪腐形成原因，與傳統文化息息相關者有下列數端。

一、重視人情，導致公私不分

我國傳統社會講究「情、理、法」，注重關係，以示處事圓融，非到萬不得以，絕不願法曹上相見，故遇事請託，受人點滴幫助，必泉湧以報，此種「社會交換」[79]過於強調人情而導致公私不分，混淆了權利與義務關係，各級民選公職人員經常為其支持者、樁腳、利益團體關說、請託，除造成行政機關常任文官的困擾外，也形成公務員貪污犯罪原因。[80]又公私不分的觀念，使民意代表貪腐機會增加。訪談中有數位提及重視人情，導致公私不分而涉及不法：

「....人事、違規的關說當事人有時基於人情世故，贊助競選經費，意思意思....」（B4 為被訪談者回答訪談題目第四題內容）、（G2）、（J2）、（K2）。

「操守不佳的原因，傳統文化中人情包袱、紅包禮尚往來....」（N2）、

[78] 轉引自朱岑樓譯，＜論南亞國家的貪污因果及其防治辦法＞，《憲政思潮》，第 22 期，民 62，頁 46。
[79] 楊國樞，＜中國社會裡的貪污導因＞，《中國論壇》，第 187 期，民 72，頁 13。
[80] 法務部於 83 年 10 月間對 114 位貪污罪受刑人所作資料調查顯示，公務員發生貪污犯罪原因，「以請託或關說」比例高達 53.11%。

（P2）、（R2）

而案例中有民國 77 年 8 月間省議員林宗男利用處理民眾陳情南投縣中興新村機三用地，其在調處書上張冠李戴虛偽記戴「52 年以前已劃定前住宅區部分應考慮恢復之意見」，致使上揭用地得以變更地目為住宅用地，林宗男在未變更地目前，即結合蔡秀梅等人先行以低價購買土地，於地目變更後，再以高價出售，圖得不法利益新台幣二億餘元，[81] 林某以民意代表身分，接受民眾陳情，協助解決民困，公私不分，其竟利用此機會圖謀私利即一明例。

二、紅包文化使貪腐行為橫行

送禮、送紅包是我國傳統社會互動的習俗，已行之數千年，它可以潤滑人際關係的隔閡，是淳厚人情的表現。然時至今日，禮尚往來的送禮文化變質，成為打通關節的催化劑，民眾與政府官員接洽公務，為避免麻煩或貪圖日後方便，往往會花錢買效率，而讓貪利者有可趁之機。同樣的，民眾在請各級民意代表關說、爭取權益時，亦會採取同樣方式為之，習以為常後，人事升遷、違規關說、權益爭取等，有一定行情，某立委坊間、媒體稱其為「紅包本」，選民請託事項事成，依請託事項難易度，定出紅包價格，事成依約收紅包，其已視為理所當然且係為民眾解決困難，有恩於請託者，請託者亦因有效率，為免積欠人情，給的心安理得。

「…關說請託是民代的責任，關說成了收點費用也是應該的….」（F2）

[81] 法務部調查局編，《中華民國八十二年廉政工作年報》，台北：法務部調查局，民 82，頁 59。

「傳統文化人情擺第一，欠了人情一定要回報，紅包、特權、公私不分，以私害公的行為就產生....」（P2）

「有文化因素, 如傳統送禮習慣、請託關說包紅包...」（A2）、（E5）、（R3）

訪談的資料也充分顯示出，紅包文化深植在社會體系內，是貪腐行為層出不窮成因之一。

三、過度自利，輕忽公共利益的心態

由社會科學角度觀察，人的行為皆以謀取私利為中心，分析國人理性自利的行為中，「五倫」就有父子、兄弟、夫婦三倫與家庭有關，而民選公職人員在選舉時更是重視「六同」的關係，當選後，舉凡可以在行政機關、社會中獲取的利益，都盡量向彼等累積，而忽略公共利益。誠如以下受訪談者所言：

「市議員有部分風評不佳具爭議，爭議的原因是這些人以權謀私，以公職身分營私利、貪贓枉法、包庇違法、破壞法規等行為」（D2）

「許多立委向中央爭取工程經費，經由自己選舉時樁腳或親信運用這筆建設經費，再從中牟取不法利益。....」（L3）、（Q3）、（P2）、（R2）

只要是自已親信或家族、派系成員，便曲意加以照顧，安置好的職務，甚至有不法行為亦加以包庇。以私人利益為優先，輕忽公共利益的心態助長了貪腐的行為。

四、講究特權的觀念，使貪腐行為得以茲長

傳統文化中親疏差等關係的觀念仍濃厚，有關係的人在接洽

公務事項時，時效、禮遇較一般無關係者效率高，長官交辦、民代關心之事項優先處理，特權觀念充斥在官僚組織及社會中。特權行為在財經界隨處可見，銀行貸款無關係者，即便有再多的實績、抵押品，企業界無法貸到欲借之款項，反之有特權介入時，申貸就順暢便利，若有民代撐腰，抵押品不足、無良好業績亦能貸得，毋怪近幾年來發生「郭廷才東港信合社弊案」、「王玉雲中興銀行弊案」、「劉松藩台中商銀淘空案」等，一樁接一樁，講究特權觀念的習性，使民代的貪腐行為得以茲長。多位被訪談者認為特權的觀念茲長了民意代表的貪腐行為：

「....向鎮長、縣長要工程、爭取政府外包委辦民營業務、利用土地向合作社、農會高貸、協助民眾爭取較高的補助費，拿點油錢等」(B3)

「立委拿中央工程、運用關係貸款抽成，與上市公司勾結拉抬股價，從中賺價差，....」(D3)、(M3)、(N3)、(R3)、(T2)

惟亦有形象佳之民選公職人員，渠等能在地方上獲良好口碑聲望，是長期服務鄉梓所建，民眾對渠等品操良窳心知肚明。

「立委只有少數品操較差，大部分尚能潔身自愛，幾任市長中以○○○最具潔癖、○○○風評尚可，.....」(D2)

「每一個縣市環境不一樣，民代在未當選時，經營事業有成，當選後仍然經營本業，這些民選公職人員基本上操守都沒有問題，會有問題的應是原先事業就做不好、或財團支持者、或具黑道背景的。.....」(H2)

民選公職人員利用身分搞特權，從事權錢交易，造成政治腐敗，公權力不彰，民眾對政府信心喪失，而民眾對政府向心不足，更促長了民代貪腐機會，交互影響結果，使貪腐行為得以茲長。

五、權之所在，利亦隨之

因講究特權的觀念，使得權力得以支配社會相關的運作，民選公職人員之權靠人民選票支持而取得，係人民選出監督政府的代理人，理應為民喉舌盡力服務鄉梓，惟部分民代、民選行政首長將此權力轉為生財工具，搞權錢交易、徇私舞弊，立委簡錫?曾結合張清溪、陳明通、陳東升等多位教授，研究台灣黑金政治問題，認為「掌握地方的金脈（農會或信合社)」、「介入公共工程」、「土地買賣或炒作」、「選舉恐嚇或賄選」、「股市投機炒作」、「經營不法事業」等，[82]是渠等權錢交易的主要類型，談訪中亦有多位受訪談者指出相同的結論：

> 「行政首長可運用手中的權利分配資源及地方上的利益....」(B4)、(E4)
>
> 「每位市長都有私房錢，這些錢有的是政治性捐獻、有的是由廠商贊助，但大部分是由市府相關工程中扣下的....」(D3)
>
> 「有資源的地方就有競爭及弊端，而當政權遇到財富，民主就會腐化，是不爭的事實....」(G2)，**權力至上的觀念及扭曲違法運用，扮演了製造貪腐的角色。**

貳、社會環境因素

社會環境變遷速度太快，競爭成為日常生活型態，如何在

[82]派系與政商關係研究室/簡錫?立委辦公室，＜「黑金縣市指標排行榜」研究報告＞，《「黑道、派系與財閥問題」研究會論文集》，民 88.12.22。

最短時間內達到產出效率目的，是現代社會的要求，復以人際關係疏離，功利主義自然盛行，經由民代關說、關切、施壓等，成為效率產出最快之途，加上政府治理無法跟上民眾需求，此讓民選公職人員有充分利用職權活動空間，使得貪腐行為能夾雜期間而滋長。另傳媒第四權功能監督力量遲遲無法建立，淺碟式報導或炒作式評論，經常淪為黨派撻伐他黨工具，助長貪腐風氣。

一、功利主義盛行產生有錢萬事通觀念

我國經濟發展隨工商業發達，民眾所得提高，生活水準逐漸富裕，但亦趨向物質化，財富成為一個人社會地位的表徵，選舉時捐助資金的多寡，成為候選人認定是否為其重要支持者與否的依據，功利主義盛行的結果，人們變得現實、短利，利令智昏而寡廉鮮恥，道德、榮譽、是非、公義等基本倫理，不受重視，為達目的不擇手段，致選舉為求勝出，經常運用賄選、暴力、抹黑等手段為之，選上後，為財團護航有之，為利益團體關說，收取回扣者，不絕如縷，利用職權承包工程，在新聞媒體上，天天可見。當彼等利用職權及身分來獲取錢財，而將貪腐行為視為理所當然的生存方式時，有錢萬事通的觀念，將會被視為致富的捷徑。

「....人事調遷、違規、小朋友就讀好學校、爭取補助等關說請託，糾紛排解、地方利益分配等，都有他們貪焚、貪腐的蹤跡。」(R3)

「....政黨提名時未重視候選人品格，只講拳錢」(S2)

此與前章卡登教授的研究，貪污成為生活方式時，政治人物貪腐模式是利用經濟特權給予特殊利益、大量的政治捐獻與賄賂，頗為相近。

二、政府職能擴張產生治理困境，無法滿足民眾需求

隨時代變遷及民眾需求的增加，政府公共事務項目與日遽增，傳統的保衛與輔助功能已不足因應現代化，更必須具有管制、協助、服務與發展的功能。[83]惟因公共財資源有限，而民眾需求日增，雖不斷擴充職權，但仍不免產生治理困境，造成供需不平衡，也因為：

> 「....政府的行政事項太多，所有新事務、新經濟、新規範都要政府來管理，但政府又無此能力及人手」（C2）、（J2）
>
> 「民選公職人員的貪腐行為應是以政府各部門為中心，凡是與民眾關係密切的，如建築、証照、警察、工商、環保.....等，因都為管制的業務，准與不准之間，影響民眾權益甚大，因某種因素未獲核准時，才會找民意代表處理，民選公職人員才有機會貪污」（G3）

為競逐有限的資源，各方勢力會以各種途徑來爭取那些稀少的資源，此種現象反而提供了分配政府資源的民選行政首長及民代更多貪腐機會。

三、大眾傳播媒體未善盡第四權的功能

大眾傳播媒體係民主社會重要監督力量，其制裁力有時不遜法律的制裁，甚至超過公權力的懲罰，形成「千夫所指，無疾而終」，而其批判力足以匡正時弊，導引風潮。但若其立論無據，偏袒特定對眾，或為黨派、特殊利益團體所掌握，公器私用，亦

[83] 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 79，頁 107-108。

會對社會造成某一程度的傷害，是以，我國有識之士，近幾年不斷呼籲黨、政、軍退出媒體，讓媒體能發揮監督功能，藉以扮演好第四權的角色，進而伸張社會正義。然在市場機制運作下，對重大貪腐案件報導未能善盡社會責任，不是過度渲染犯罪過程，就是擴大犯罪事實，更有以陰謀論或製造政治迫害假象，來模糊案件焦點，使得媒體監督功能蕩然無存，而訪談過程中數位受訪者提及大眾傳播媒體巨細靡遺的報導案件模式與手法，會使有意犯罪者加以學習，以避開偵查機關的追懲。

「傳播媒體報導除有嚇阻作用外，也因報導太詳細，讓其他人瞭解到偵辦單位的偵查手法，而加以規避，令防制措施失效」（A8）、（S2）

「大眾傳播媒體由於競爭激烈，各種社會議題、事件，均大幅報導，其市場取向往往是八掛或譁眾取寵，…很少從社會教育角度或法治的方向來報導，…」（C3）

傳媒未能發揮第四權功能監督、針砭政府施政，或弊案被揭發時，就事論事。對貪腐案件報導以公益角度為之，當會產生教育功能，惟現今媒體對重大貪腐案件報導最後淪為黨同伐異的工具，反使貪腐風氣加劇。

參、經濟環境因素

由於經濟發展迅速，各行各業競爭日趨激烈，為能創造最高利潤，無不費盡心機，爭取有限的資源，民選公職人員握有資源分配權，復以我國經濟事務管理規範不建全，在各取所需互蒙其利的情形下，給予民選公職人員極大的貪腐機會空間。

一、經濟管制事項過多，利益團體競逐

政府近幾年來傾全力發展經濟建設，來厚植國力，在拼經濟的前題下，忽略了規範市場機制相關法律的建立，或立法速度跟不上經濟變化的腳步，而經常以行政職權擴張解釋的方式來管理經濟事務，導致行政機關權宜管理的項目愈多，解釋權及裁量權範圍不斷的擴大，形成以政策來干預或行政措施管制市場競爭，例如貸款限制、生產許可證的核發、進出口配額限制、衍生性金融產品經營的限制等，抑制了公平競爭，擴大供需的差額，而有厚利可圖，商人、利益團體為穫取超額利潤，走後門、行賄、遊說等手段自然會用上，被訪談者描述：

「大部的貪腐行為與經濟性管制政策有關，……爭取交通部公共工程、客運公司路權、大宗貸款等」（F3）

「....為財團關說、幫特定公司護航貸款、爭取管制性的生產或進口原物料，.....」（E3）

「民意代表則向行政首長關說或向常任文官施壓，從中取得好處，而運用的方法，每個案件均不同，但有共通性即是主動索取的」（U4）

民代、民選行政首長就成為彼等收買的對象，貪腐行為便在利益團體、商人、民代、行政首長共同尋租[84]中產生。

二、商業競爭逐利，提供貪腐行為的機會

[84]尋租理論係 1970 年代西方政治經濟學的一項重要進展，由美國學者坎布南提出，其核心內容為經濟人以追求經濟利益為動機，當面臨若干不同選擇機會時，總傾向能帶給自已最大利益者為選擇方向，而行政官員如同商人一樣，並不是以公共利益來作選擇，他們也會選擇最有利於自已的那種選擇機會。據此，一切以行政權力干預市場經濟活動，造成不平等競爭而產生的收益稱之為租金，依此種方式謀利之行為稱之為尋租活動。

現代化社會競爭激烈，商人間彼此間爾虞我詐，毫無商業道德及誠信可言，為追求利益，不惜任何代價鑽研各種法令規章漏洞，收買有決定權者，俾利獲得特殊照顧或關鍵訊息，藉以壓倒同業競爭，或排除同行參與。例如台中市傑聯建設公司擁有三分之二的台東縣知本飯店股權，該公司前後負責人陳近武、馬乃林以知本飯店建物及裝潢融資等名義向農民、萬泰及中央信託銀行申辦抵押貸款和聯貸，總金額約廿三億元，嗣後因傑聯建設公司發生財務危機，立委洪性榮以其子洪益元成立全日成實業公司，雙方以假買賣手法轉移股權，再由洪性榮向上揭銀行關說、施壓，貸得八億元，傑聯建設為此將知本飯店數個樓層產權及經營權給洪性榮作為酬謝，最後因無力償還借貸，而遭查出內中不法。為商業競爭需要而找特權人士協助申貸，取得資金，擴大經營面，洪性榮利用職權向金融機構施壓，從中獲取數億元利益，[85]此案例即為典型之商業上的競爭，為貸得高額資金，請民代協助而提供了民選公職人員貪腐機會的空間，如同狄懷恩（O.P. Dwiviedi）所言，經濟發展所帶動的機會主義，是貪腐增加的原因。另訪談資料中數位被訪談者的說法與上述情形相符。

「立委○○○輕常以其身分為自己企業或他人公司向行庫、農會貸款，從中收回扣」（A4）、（B4）、（E2）、（H4）

「....為財團遊說或制定有利於某些行業的政策，例如幾年前訂有利於某寬頻公司政策，大家還買了該公司股條」（J6）

肆、法律環境因素

講究人情的社會及長期威權的統治，使得我國國家治理充滿

[85] 《聯合報》，民 92.4.12，版 8。

人治色彩，民主法治的觀念遲遲無法在全民心中生根，漠視法律的結果，使特權得以橫行，守法者無法獲得應有公平對待，形成守法者吃虧，違法者反能得利，法律環境的未臻完善，是民選公職人員能利用職權進行貪腐行為的原因之一。

一、法令規章繁瑣且相互矛盾是貪腐的溫床

我國的行政法令規章多如牛毛，解釋令散見各單位，復以這些法令規章大都已過時，或久未修改，無法符合時代需要，甚或有相互矛盾情形，令民眾無所適從，當民眾申請各種登記、證照、開發經建事項或公司行號申請上市、上櫃時，上述繁瑣且相矛盾的法規，不但阻礙了行政效率，也成為不肖常任文官及民選公職人員生財器具。例如桃園縣楊梅鎮第十屆鎮長宋明雄，於鎮長任職期間，藉該鎮將重聘都市計畫委員，而提供都市計畫相關資訊給楊誠信，向其收受賄款二百萬元，復協助楊某將其所購土地售予鎮公所作為垃圾場用地，而收取轎車乙輛，經其運作，鎮公所以高出市價甚多之價格購買之，圖利楊某。該案顯示宋明雄係趁楊誠信有意出售多年無法售出土地機會，誘以聘其擔任都市計畫委員，利用法令繁瑣且不明確之機會，收取回扣，圖利他人。[86] 香港首任廉政專員姬達亦曾明白指出，過時或無法執行的法令規章，繁複或不必要的程序，都是培植貪腐的溫床。[87] 被訪談者亦認為有此現象。

「....大部分的議員是走法令的漏洞或勾結政商相關人員經營特惠行業來累集資產。....」（C2）、（E3）

[86] 同註 81，頁 57。
[87] 同註 63，頁 25。

「....政府法令太過繁雜影響民眾權益，為民服務事成後，民眾的捐助」（H2）、（S5）

二、民眾對司法信心不足，助長貪腐

貪污治罪條例等法對相關貪腐行為之懲罰，相較於其他犯罪行為之制裁為重，然徒法不足以自行，若實務執行上未一致，空有嚴刑峻法，民眾無法對司法產生信心，又戕害了司法的威信及其對政府向心。選舉期間，我們常聽到涉案者以遭司法迫害為由，強調「當選沒事、落選被關」來爭取票源，換言之，選上了司法檢調單位當會投鼠忌器，涉案事證會被從輕發落，對照國內司法追懲及審理現況，確實存有此種現象，毋怪立委周伯倫涉及榮星弊案，經十餘年的來來回回審理，方在「慷慨作扁囚」的狂語下入監服刑。長期的立法從嚴，執法寬鬆不一，審理遙遙無期，使民選公職人員不尊重司法的公信，亦無懼於法律威嚇，助長了貪腐的氣勢。下面幾位被訪談者回應了此種事實。

「台灣的貪污會如此嚴重，主要原因是當政者決心不足，偵辦單位看上級的臉色或選擇性在辦案，不完全依蒐集到的証據在辦案，……」（C8）

「陳水扁總統不是說既便動搖國本都要偵辦到底，陳定南不也說沒有預設立場，有証據就辦，若說的是真的，那成效會彰顯……」（H8）、（I7）、（M7、（R7）

但實際上，當涉案人層級高或共犯結構涉及政治高層時，偵辦單位遭到施壓傳聞經常見諸媒體，而偵辦單位或被疑為施壓者，慣例說詞「証據到那裏，就辦到那裏」、「相信司法是公正

的」，而最後民眾所見到的是，有高層政商背景者，案件均不了了之，此種現象長期發展下來，即產生下列情形，而使民眾對司法信心不足。

「政治干預，台灣的任何重大事件或改革，一碰到政治就變了樣，肅貪工作也不例外」（D8）

「政府的決心，打幾隻老虎後，民眾、相關吃過虧的廠商及常任文官就敢檢舉，現行的防治貪污制度、措施，自然會加速動起來，若政治因素干擾太多，再多的措施均無濟於事。」（U8）

三、防制貪腐法令不夠周全，肅貪機構功能未充分發揮

為全面整頓政風，檢肅貪污，政府歷年來推動了加強檢肅貪污方案、端正政風檢肅貪污方案、肅貪行動方案、掃除黑金行動方案等打擊貪腐政策，並建立相關防治貪腐法令的廉政配套措施，惟大部分是針對常任文官而設，而防制民選公職人員貪腐之陽光法案，明顯不足，而現行重要的防貪規範中，又有不夠周詳及執行機關無足夠能力執行查察的現象，使防貪的網無力張開，或形成死角造成漏洞。

「....利用政策性的干預圖利自己或特定人士的貪污防制機制欠缺，....洗錢管道追查仍有漏洞，....」（E8）、（O8）

「立委及高層政治人物勾結之貪贓枉法，政府仍無績效可言，顯示政府在此方面防制措施不夠」（F8）、（L7）、（P8）

再以現行《公職人員財產申報辦法》為例，根本無法顯示公職人員實際的財產狀況，主管機關監察院也無足夠的人力與能力

來查核，即使查出與申報不符，罰則亦輕；《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》雖定有檢舉獎金金額，但對檢舉人身分的保密及保護，僅是條文規定而無具體實施細則等。另執行肅貪、防貪機構呈多頭馬車之勢，主要肅貪單位法務部調查局，業務繁多，肅貪工作僅為其九項法定職掌中一項，人力、物力明顯不足，偵查追訴功能未充分發揮，而政風機構在組織及職權功能亦有不足之處，致使肅貪、防貪功能減弱。

四、貪腐行為的諸多特性，形成「破窗」[88]效應

貪污犯罪具有行為人與相對人均獲利的特性，除非利益擺不平而窩裏反，在雙方利害關係與共的情形下，既便有一方吃虧，亦甚少張揚或提出告訴，藉以避免遭到更大的損失，而危及既得利益，況且民選公職人員可運用其監督者身分，或以關說請託方式，要求公務員執行，縱能被查出涉有不法行為，首當其充者為公務員，故而具有高犯罪黑數特性，而整個貪污犯罪審理的情勢是，未被查獲者多於遭查獲者，既便遭查獲被起訴，也是無罪判決者多於被判有罪者。而利用所掌之決策權來從事權錢交易之行為，或利益輸送，只要程序合法，跟本無法可管，不當的政治獻金即為明例，此造成民選公職人員的有恃無恐，形成「破窗」效應，而使貪腐的種類及行徑更多元。以下訪談內容凸顯出此「破窗」效應，是民選公職人員敢貪不懼被查的原因之一。

「司法定罪率偏低，且曠時廢日，加上少數不肖司法人員收賄可輕判或無罪判決等因素，都是造成這些人敢貪的原因」（E2）

[88]政治學家威爾森（James Q. Wilson）和警政學者凱林（George Kelling）於1982年提出之理論，主張犯罪行為是失去社會規範與秩序的結果。其意是如果窗戶沒有修理，經過的人定會覺得沒有人關心，也沒有人管事，很快的就會有更多的窗戶被打破，此種失序狀態將會蔓延整條街及社區。

「....就是因為太多的干預及司法關說、貪污，讓人民無法信服...」(G7)

「....共犯結構堅強，發掘偵辦困難重重，因而無法有效防制民選公職人員的貪污」(L8)、(M7)、(T7)、(U2)

伍、教育環境因素

教育的目的在發展人性本性，促進品格的養成，及自覺觀念的培育，而環顧當今社會風氣，功利主義盛行，教育重視文憑主義，缺乏人格品德的培養，致使公民道德淪喪，選出之民選公職人員，未能盡到職責，反利用職權侵噬其所應監督事項，造成今日政治無法清明的原由。

一、功利主義取向道德教育被忽略，使貪腐行為層出不窮

受教的目的若仍侷限在「黃金屋、顏如玉」的思惟中，而無多元成就觀，將使教育陷於追求功名利祿的窠臼中，不幸的是，我國教育長期忽略德、體、群、美、聖整體立身處世的薰陶，使得應具之公民道德觀及民主法治修養欠缺，檢視歷年來民選公職人員選舉，發現「為求勝選，不擇手段」是共同的價值取向，此種功利取向，在渠等當選後，違法亂紀行為層出不窮。由訪談中數位被訪談者均強調人與人之間功利取向的嚴重性。

「...對公共事務冷漠、彼此不信任、功利主義」(G2)、(H6)、(F4)

「許多營造商在公職人員選舉時即以壓寶方式，贊助候選人競選經費，出錢出力使支持者當選，之後再承包該機關建設工程。..」(L4)

「有權力就有腐化，.....當有機會貪污時，該行為只是其權力運用的一種而已」(N8)

二、法治教育的生根未被重視

香港肅貪工作獲得舉世的肯定，相當重要的因素之一是重視法治教育的宣傳及生根工作，透過政治傳播的運用及強化公民教育，引導市民認識貪腐的害處，將倡廉肅貪相關法令深植在公民生活中。更值得重視的是該教育係由幼稚園開始直至大學畢業，且對象不限公部門人員，範圍廣及各私營企業體。反觀我國教育體系的法治教育較重守法教育，相關法律的社會功能相當缺乏，而倡廉反貪的法治教育更是不足，民眾無法獲得完整正確的法律觀，致在與公部門接洽事務時，遇有程序上問題或爭議處，動輒找民代關說、請託，致讓民選公職人員有玩法弄權機會。訪談過程中，受訪談者提及民意代表法治觀念，有以下的看法，認為人性中的貪念需靠法治教育不斷的強調，方能遏止貪念的無限蔓延。

「肅貪不斷去執行，不斷的教育民眾倡廉，是有相當的效果，至少要A錢時會有顧慮，考慮划不划算。」（C7）

「...社會大眾對貪污行為禍害的輕忽，未能重視法治教育等」（E8）

「...政治菁英治法觀念低落...」（P2）、（S2）

「...民代不把法律放在眼裡，關說、要求這、要求那，...」（T2）

陸、行政機關的因素

行政組織是一個官僚體系，它具有層級節制及嚴密控制取向，並制定諸多法令規章來管理公眾事務，管理的目的本係讓行政事務井然有序，以維社會公義，但行政程序的繁瑣、行政效率

的不彰與法令的不周全，卻是民眾心中的痛，因行政官僚體系的顢頇，使得民選公職人員的關說有效率，服務更見效能，此是製造貪腐最佳的催化劑。

一、行政手續繁雜、效率低落，成為民選公職人員貪腐的催化劑

我國現行的行政法令繁瑣，手續複雜，甚至有相互矛盾或牴觸情形，加上行政效率不彰，既便政府訂定了行政程序法、行政執行法、行政執行法施行細則、請願法、訴願法、行政訴訟法等相關法令，來使行政機關行使權力時，能有一套公正、公開的程序及人民參與的過程，強化政府與人民之間的溝通，以確保政府依法行政，作成正確的行政決定，進而達到保障人民權益，促進行政效能。[89]惟實務上，行政效率的提升仍待努力，其因在相關的行政法規、法令尚未能修正及更改，以符現代化社會需要，被訪談者曾論及民代如何運用行政手續繁雜，行政效率低落的因素來謀取利益。

「陳○○議員專門在北屯地區承租水利地，再轉租，….利用議員身分向重劃內地主稱，由其出面能分配到地段較好的位置，每坪收地主一至二萬元不等，其再向市府地政局施壓，從中賺取可觀利益」（C3）

「..法令太多或不周全，也會被運用來使用加以貪污，….」（J2）

「幫民眾跑案件、為特種行業及選區公司行號向政府部門關說…」（M2）

「因請託的民眾可能不甚瞭解相關法令或有的規定太繁雜或解釋條文相矛盾等原因，他們就可兩面說話，從中向民眾取得好處。」（O4）

[89] 法務部，《肅貪報告書》，台北：法務部，民 85，頁 60。

二、法令不夠周全，民意代表滲入行政裁量權

行政機關隨國家治理的複雜化，管轄的事務不斷增加，職權也不斷擴大，致造成新的事務產生，卻無法可管，或法令規章與現實環境脫節，行政機關遭遇上述情形，除以行政裁量權為之外，若係重大事項，尚需依賴傳統人際網絡關係來作整合、協調，以化解衝突，此一現象恰足使民代人際關係網絡因素滲入行政機關之裁量權內，而影響裁量的公正性，讓民選公職人員增加人謀不臧的機會。以花蓮地檢署八十四年偵字第二三〇一號檢察官不起訴處分案為例，該案係花蓮縣〇〇〇縣議員要求建設局、地政科等相關人員，對於縣民〇〇〇依法應拆除之違章建築予以核發建照，使違建人得以搶建之違建物領得鉅額補償費，檢審機關因未查獲足以証明民意代表所收受的財務與公務員違背職務有直接關係，故而予以不起訴，上述民代行為最多僅能以收受政治獻金視之。

> 「...為使行政率加快或裁量時能有利於己，所以請民意代表幫忙」(N2)
>
> 「不怕官，只怕管，管得到的只好低聲下氣的忍耐，民意代表....最常介入行政機關的行政裁量權的部分，是關說重點所在，給人情的地方，而行政機關又不能沒有行政裁量權，....」(Q5)

行政機關裁量權處分，遭民代滲入情形頗多，環保、地政、水土保持、建管、公共工程監造、採購等，均有案例發生。

三、決策過程透明度不足，使之有可趁之機

政經結構的多元，各種利益團透過各式管道來影響政府決

策，已是大勢所趨，也是民主政治運作與發展的必然，立法院、各級議會是各方民意、利益匯集場域，民眾為追求維護自身權益，以各種管道直接間接影響政府行政及立法部門之政策擬訂或法案立法，其中尤以透過各級民意機關最為普遍，復以政策決策過程各方勢力角逐糾葛複雜，致使決策過程趨於模糊，使民意代表能經由公開為業者陳情、舉辦公聽會、向主辦單位質詢、施壓等方法，逐行其利益輸送或收受賄賂目的。訪談及案例中均明確指出，各級民意代表運用此手法，謀取不當私利。

「民選公職人員操守不佳的原因....行政單位執行強制性的事項，例如道路徵收，民眾抗爭等，都需要民意代表協調，參與行政裁量，以化解政府與民眾間的衝突」（C2）

「行政首長利用人事調遷與公眾權益關係密切業務或機會，透過白手套貪污。....」（K4）

例如中油公司台灣營業總處自 79 年間起至 87 年初，將所屬基隆、桃園、新竹、台中、嘉義、台南及高雄等七個營業處之輕質散裝油料運輸，皆由玉坤等六家公司所承攬，至 86 年底，該六家公司營收已高達五十餘億元。87 年初，中油公司重新辦理招標，業者為把持利益，不僅阻擾正常招標作業，並藉多位朝野立委，分向中油公司及主管部會陳情，且多次在立法院各聯席會議審查預算時，以附帶決議方式要求中油對已放寬之投標標準另行從嚴設限，以利業者進行綁標、圍標，期間立委施台生收受業者二千五百萬元。[90]

四、民選行政首長與民意代表沆瀣一氣

[90] 法務部調查局編，《中華民國八十八年廉政工作年報》，台北：法務部調查局，民 89，頁 376。

民選行政首長為實現其政治理想及兌現競選承諾，各部門無不編列相關經費以為因應，其中又以各項硬體建設最能凸顯政績，為使政府職能能發揮，行政首長與議會、民代間之協商是必然的，由於選舉產生錯綜複雜的利益交換，及人際網絡關係的維持，利益的分配若無法取得平衡，政務的推行將窒礙難行。為使政務得以推動，掌握議會多數席的同意是必然的手段及途徑，同黨、同派民代的支持及同理念議員的爭取，常見在各級政府與立法院、議會間的運行，其間利益的角逐若有不當，即成為貪腐的源頭。由以下的訪談資料，印証了上述的論述。

「行政首長貪污方式有下列數種：安排親信占機關發包權限職位，掌握工程發包權，....與支持他議員共同投資回收快之公共造產事業...」（C4）、（D4）、（E4）、

「行政首長權限大、資源多，若與正副議長是同派系，那可運用的資源會更多，行政首長的貪污不完全是為自己，有時只能稱利益的分配，分配得好就不會出事，否則一天到晚事情不斷....」（H4）、（04）

五、行政機關為求預算及政策通過而屈從民代壓力

行政首長為期預算及政策能獲民意機關支持，透過府會協調、黨政運作機制來折衝樽俎，對不同見解及反對者，為期獲得他們的支持，誠如唐普生（Dennis F. Thompson）所言，現代貪腐行為源自於「民主的黑手」（Democratic Dirty Hands），檯面下的作業及私下利益的交換，成為化解預算審查杯葛的常態或手段。數位被訪談者即指出：

「...不是與行政首長有關係的廠商或長期配合的廠商，一般人要標到工程相當困難，不然就是給民代、議員，如此工程可順利標出，有人情又可以在預算審查時方便溝通，....」(B5)、(R4)

「民代大部分有派系，有的走行政首長路線，有的是靠正副議長或單獨為之，...而走正副議長是正副議長與行政首長談好，每年給議員多少金額之工程，...」(E4)

「民選行政首長為使政府能運作，實現競選承諾，對某些資源的分配會協調或妥協，.....」(G5)、(K4)、(H5)

因之，為獲取民意代表的支持，屈從民意代表的壓力，是引發民選公職人員營私舞弊的成因之一。

六、監督制衡者與執行者相互勾結

黑金政治、政商勾結的貪腐行為所以日益嚴重，與監督制衡者和執行者相互勾結，有密切的相關，權力本身提供諸多貪腐的誘因，官僚體系與民意機關、民意代表均是一種權力體系，兩者相互制衡，方能減少權力的腐化，若監督制衡者與權力行使者相互勾結，或監督者功能未發揮，貪腐行為自然在其中滋長，不幸的是，地方政府行政首長及民意代表間相互制衡的功能已失，甚或形成共生結構，於是黑金、政商共同體處處可見。以下受訪談者彙整的資料，更清楚點出兩者相互勾結，形成共犯結構的情形。

「....聯合幾位縣議員及鄉鎮長、鄉鎮民代表、黑道共同盜採砂石，或經營垃圾回收場、土資場傾倒廢棄土，....」(A4)、(U5)

「....聯合議員每人選定幾處，開放申請時，先送件審核通過，俟通過

後即停止再開放，每張合法執照可賣到五、六百萬元，...」(C4)「近幾年來民代、公務員及商人相互利用，共謀利益情形有增加情形，或與黑金結合，共同從事不法行徑也有加劇之勢」(P4)、(R8)

第二節內在環境因素

民選公職人員內在環境不若行政組織具體明確有界限，欲界定其範圍有實質上的困難，惟基於分析上方便，本文僅從其日常活動中之政黨屬性、派系歸類、個人政治人脈網絡，及當選公職人員後，所處之議事機關來分項，茲將內環境中造成民選公職人員貪腐成因分析如后。

壹、政黨、派系因素

我國雖自許為民主國家，然在民主化的過程中，由於政治、社會、經濟等均面臨重大變遷，民主基礎不穩固，法制的建立無法跟上時代脈動，致造成各項選舉弊病叢生，如執政者以掌權之便做政策性綁樁賄選；政黨為贏得多數席可枉顧政治倫理，民主課責，提名黑金人士參選；地方政治菁英為派系利益，常以金錢、暴力拓展票源、鞏固選票等。當選後，無忌於公共監督，利用職權營私謀利，惡質化的政治於焉產生，又政治人物較重視個人、家庭、派系、政黨的利益，而忽略公共利益，此種情勢的演變，使得特權與貪腐行為不斷茲長。

一、派系推荐，政黨提名耗費資金

台灣有意參選公職者，若無派系認同支持或政黨提名背書，

要踏入政壇相當困難，除非具有雄厚的資金及不錯的學經歷，且有團體組織願意協助，不然就是政治世家克紹其裘，否則僅有滿腔抱負也無濟於事。選舉前的經營需要相當的資金，派系推荐、政黨提名與否，參選人資金的多寡是關鍵因素，雖派系要角、政黨相關人員，未必會收取參選者金錢，但參選人願投入豐沛的資源參選，至少展現其勢在必得之企圖心。另派系內的協調、政黨黨內初選，黨員的動員等，在在需要花費可觀的金錢。

「主要是開銷太大，競選要花錢，選市議員新人最少要兩千萬，有基礎的老將也要一千多萬元，...」（C2）、（S2）

「....政黨提名及黨內初選都要花錢，...」（F2）、（J2）、（N3）

「大部分的民意代表平常開銷那麼大，經營地方要錢、派系搓圓仔湯要錢、黨部提名要錢、選舉時要錢，選上了要回收，...」（Q2）

上述的開支，民選公職人員若無企業體支撐，或穩定的收入來源，恐無法維持任期內的開銷，及下任的競選經費。參選的部署、派系的推荐、政黨的提名背書，所耗費的資金過鉅，造成民選公權人員利用特權、以權換錢，來維持其開支。

二、為求勝選不惜賄選的影響

我國自有選舉以來，賄選問題就存在，早期候選人以味素、衛生紙、香皂、沙拉油等賄選，逐漸演變為以走路工、誤餐費、茶水費、流水席、觀光遊覽、增加薪資、工作獎金、假借捐助名義提供廟宇、同學會或團體活動經費、收購身分証等進行賄選，謂我國選舉史是一部賄選史實不為過，從最基層之村里長至總統選舉都有被查獲賄選實例，選舉賄選已成為我國特有政治文化，

候選人之所以賄選，其目的在求勝選，「花錢不一定會當選，但不花錢一定落選」的觀念幾乎深植在大部分候選人心中。

「其實民代、議員、立委、縣長比較怕選舉抓賄選，一次選舉下來要動用很多的人員，人多就容易出事，....」（B7）

「選舉賄選，選上了找錢是目前政治圈普遍的現象，台灣的民主演變至今好像與選賢與能有點差距，....鄉鎮市層級的選舉就令人不敢恭維，..」（G3）

「自實施地方自治公職選舉以後，每位候選人為求當選即有賄選產生，.....選上公職人員之後即依據職務上的機會，將選舉所花費的費用想儘一均辦法撈回來。」（L2）、（M2）、（N2）、（U2）

尤以非都市區域的候選人更甚，彼等認為選舉時所投入的資金，當選後定可回收，此觀念導致貪腐行為的產生。

三、民主選舉頻仍，開銷日鉅

解嚴後政黨林立，民主政治的蓬勃發展，參與政治活動的菁英愈來愈多，各項選舉的競爭日益激烈，除公職人員選舉外，能掌握票源之農會、漁會、水利會及民間自發性社團組織，是民選公職人員參選的前哨戰，若連這些團體組織的負責人或重要幹部都無法選上，遑論公職選舉能當選。

「...在彰化縣要當選一定要買票，只是買多買少而已」（A3）

「...眾所皆知民代或民選行政首長競選時花費相當高，縣長最少一億元、鄉鎮市約三、四千萬元、縣市議員二、三千萬元、鄉鎮民代表也要一、二千萬元，.....」（B2）、（G2）、（Q2）

因之，這些基層的經營是有意置身政壇，進入公部門權力核心必經的途徑，而平日人脈拓展，均需要資金。又部分民意代表是經歷數次參選方當選，又或參選多項種類公職選舉而如願，各項選舉的頻仍，使得角逐者開銷日鉅，為日後擔任公職時，埋入貪腐行為的遠因。

貳、民意機關同儕的問題

民主國家將行政、立法、司法三權分立，目的在分權，避免權力集中在某一部門，造成權力的濫用而滋生危害，以權力制衡權力是其中心概念，在第二章中討論到杭廷頓（S. P. Huntington）認為現代化是貪腐產生的原因，治理貪腐的良方應將貪腐問題由社會整體抽離，單獨看作是一種政治現象，政治的問題以政治的方式解決之，此功能性權力分立的主張，卻無法說明民主國家仍然存在的貪腐問題。在本文訪談中，也發現權力的分立有其防貪功能，惟當掌握不同權力者相互結合，或為同一派系所擁有，而相關防制貪腐機制功能又未發揮時，所產生的危害及腐敗，只能以罄竹難書來形容，其對民主的戕害，莫此為甚。

一、欠缺民主規範，共同尋租

民意代表來自社會各階層，代表不同利益，當選後，為自身、地區、派系、黨團等利益盡力是一常態，惟我國相關法令無法有效規範民意代表介入資源分配，加以民主素養不足，民意代表在議場表現，經常有反民主之舉。而反民主法治的第一課，竟是以共同尋租方式肇起，新議員在老議員或同黨派的議員帶領下，參

與正副議長賣票價金的拉抬喊價中。

「...民選有任期壓力，趁有權時能撈就撈，彼此學習何種方式能多賺錢，而大部分都不是正當的賺錢法。....」（A2）、（U2）

「聯合幾個議員經營獲利較快的事業，當然部分是有爭議的，...」（H5）

「...選上賣票（鄉鎮市民代表正副主席或縣議會正副議長選舉時賣票）....」（F3）

有此經驗後，共同行動的凝聚力就增強，此即是各級政府中充斥民意代表介入決策運作的原因。

二、集體行動，相互援引

「台灣代議體制是一個龐大而複雜的集體行動問題，每一選區都喜歡自已所選出來的政治人物神通廣大，能為地方分到最大的建設經費，但卻痛恨其他地區選出來的黑金政治人物強奪資源」[91]，各級民意機關中，為提案連署需要而訂出一定人數之規定，此亦成為部分民代謀利工具，藉由集體行動相互援引來形成行政機關壓力，為地方爭取到最大建設經費的同時，除可獲得勇於為地方爭權益之美名外，自已也從中獲取不少利益。數位被訪談者明白指出民代集體行動牟利情形。

「...而搞受爭議的行業或非法行業，則採聯合方式為之，或三、五人，或同一派系議員共同做，萬一出事時，能有集體的力量向警察單位施壓。」（E5）

「....共同爭取工程分配款，向縣府爭取編列多名助理經費、出國考察

[91] 吳英明、黃榮護、余致力等，孫運璿基金會＜優質民主的基礎與制度研究＞研究報告，民 89。

費，.....」（F4）

「....結合地方政經勢力或黑道力量，經營不法行業，花樣百出」(J3)、（R5）

參、政治活動網絡的人脈

民選公職人員身分的取得是經由選舉方式而來，其爭取民意支持的過程中，人脈網絡的建立是其核心工作，政治活動中若無人脈網絡，要選上公職人員可謂天方夜譚，國內各項公職人員選常見到學者從政參選、博士返鄉服務，結果大部分是鎩羽而歸，其因在此。在都會區形象清新、高知名度者，當選機率高，其所以有此口碑，是因長期形塑口耳相傳而得，而無此形象者，非得從參與地方政治活動開始，或爭取政黨提名，或援引派系力量，或自行建立人脈網絡。樁腳的培養及開拓，成為各民選公職人員重要的工作，長期發展下來亦衍生諸多弊病，其中以黑灰人士積極參政及人脈持續的開拓影響最鉅，使得選舉及平日經營花費加大，造成候選人財務龐大的負擔，當選後，為回收付出或籌措下屆競選資金，無不竭盡所能謀取財富作為政治資本，而貪腐是其最快速的斂財管道。

一、黑、灰人物積極參政的影響

代議政治下，選民可以藉由選舉來選賢與能，進而實踐主權在民的理想，惟在台灣地區的選舉，並非依候選人的條件及政見就能當選，大部分是仰賴政黨、派系、政治網絡人脈及賄選。政黨為贏得執政權，及議會、國會多數席，經常援引黑、灰人士勢力護盤，鞏固票源、開拓票源，渠等亦樂於與政黨、派系、政治

人物結合，除可獲得實質利益外，更可藉上述政治勢力，來排除警政單位取締及保護所從事的特定經濟活動。隨利益的擴張，黑灰分子參選「漂白」者眾，其目的或為自已利益著想，或欲在政治上取得發言權，成為實力人士，或以合法掩護非法，掠取政經資源，而續經營其非法行業，渠等慣用之錢、拳手法及結合的派系人脈，運用在選舉上，往往都能高票當選，也由於近十餘年來，此類候選人增多，形成其他無此背景者，必須以較多的金錢經營平常人脈及選舉時的開銷。法治國家未經判決不能隨便剝奪他人參政權，但被訪談者認為黑灰人士的積極參政，對民主政治只有負面影響，也是民選公職人員貪腐的重要原因。

「...草根性較濃或出身黑、黃底者，應是黑、黃底者及涉及不法之民代，使整體民代形象遭受批評，....」（B2）

「黑金政治的影響，使得其他有意參選者，必需不斷拓展人脈，開發新票源，平常的開銷增加不少。」（E2）

「現今黑金問題嚴重、意識形態治國.....會對民選公職人員產生不利影響，短視近利、無願景，同樣的也影響到行政體系的公務員，相互影響的結果，勾結謀利，...」（G6）

二、人脈持續的開拓影響

社會變遷隨全球化的加速發展而加劇，無論是都會區、鄉間，在選民的結構上多少會產生變化，兩者的差異只是變動的大小而已，民選公職人員為延續其政治生命，除鞏固原有票源外，更需不斷的拓展新票源，並注意或防阻新興勢力及人物的崛起，避免危及其連任。

「…平常要耕耘地方，紅白帖要跑，更重要的是有樁腳要維持，否則下一次要選絕對選不上」（A2）

「…地方上人情世故婚喪喜慶要兼顧、派系勢力要維持，這些都要錢去，..」（F2）

「參與政治活動從政黨、派系、樁腳等均須花費相當資金，否則玩不起，當選後，必然會設法回本」（P2）

人脈的維持及拓展，成為民選公職人員日常事業，而此事業只有金錢的透支，少有收益。

第三節　民選公職人員本身因素

民選公職人員的貪腐行為成因，除受內外在環境因素影響外，亦受個人心理因素、人格特質及家庭因素影響，而引發貪腐行為的個人因素往往是多重的，惟基本上需有外部條件，內在需求，及職權的不當運用相結合，才會發生，綜合訪談資料分析，較常見者有下列幾種。

壹、機會主義僥倖的心理，不懼東窗事發

民選公職人員從事貪腐行為時，均深知萬一東窗事發，將導致身敗名裂，甚或有牢獄之災，但為何仍敢為之。

「民代個人貪婪的心理，有機會能撈就撈，能拿就拿」（E2）、（H2）、（J2）

「人性本貪，只要有機會就會貪，況且他們握有權力，知道如何避開規定，走法律漏洞，就算東窗事發，他們也能找到代罪羔羊，…」（I8）、（T2）

究其因除貪腐行為具有高度隱密性外，機會主義僥倖的心理應是主因，尤其是集體行動，渠等認為有能力控制，加以位居高位，握有權力，且執行者係常任文官，不懼東窗事發，而從事貪腐行為。

貳、掌權者貪婪及合理化的心理，使貪腐行止更加大膽

貪焚是人類與生俱有的天性，只是被後天環境制約而壓抑，只要有機會獲得財富、權力，幾乎無人會拒絕，民選公職人員在取得權力後，若能增加財富何樂而不為，若加上犯罪後未被查獲，正增強作用會產生，而致無法克制貪婪的慾望。[92]民選公職人員身處各級政府權力核心，在權力擁有之後，運用權力去謀利，已習以為常，高雄市議會正副議長賄選案，謝長廷公開辯稱玉皇宮捐助的是政治獻金，政治獻金法律尚無規範，何來不法，且各政黨皆有此情形；王文正更理直氣壯的表示，台灣賄選案這麼多，外界為何特別關注此案，[93]渠二人似有將不當行為加以合理化。若貪婪及合理化的心理不斷茲生，貪腐的行徑將會更加大膽。而被訪談者也有如下的看法：

「…但貪是人性，只要有利可圖，不管那一黨執政都會貪，只要一放鬆或風頭一過，貪污、以權謀利的行為是不會根絕的。」（A8）

「政治人物個人心態問題，權力慾太重、貪婪心理….」(P2)、(Q2)

[92] 邱鎮台，＜貪污行為之研究＞，《研考月刊》，第 5 卷，第 3 期，民 70，頁 44-45。
[93] 參閱聯合報、中國時報，民 92.4.8，版 2。

參、顯權斂財的心理

權勢與財富是人類追求的目標，而人的慾望無窮，有了權勢就要財富，未取得公職人員身分前，用盡一切心力來贏得勝出，登上寶座後，又深怕無人知其名，顯權關說、施壓不斷。

「操守不佳的原因，行政機關弊端太多，讓民代抓到把柄而施壓，…」（E2）

「操守不佳的原因視個人的行為而定，有的認為當上議員或立委，心態上自認高高在上，關說、請託、要工程，對行政機關公務員呼來喚去等樣樣來。….」（G2）、（Q2）、（T2）

「寧為雞首不為牛後的觀念，作官發財的觀念等，這些觀念和價值觀，產生為民服務就要收錢，不然就要有代價，…」（N2）

而此心態會使渠等利用職務上權力的機會斂財，無機會時製造機會，機會來時，抓緊機會，表現在外的是「馬無夜草不肥，人無橫財不富」、「大丈夫理當如此」態度。

肆、理所當然的心理

擁有民意的支持，且掌握監督公部門的大權，自動送上門之錢財，不拿白不拿，反正神不知鬼不覺，即使被發覺了，也不見得是犯法。

「…也有民代認為他是民代，是人民選出來的，有監督政府官員的權利，而胡作非為，….也有假藉為民喉舌，實際上是為己，..」（F2）

「…自認是人民的代表，位高權重，連行政首長都要尊敬他三分，處處

講特權，....某議會曾發生議員赴大陸遊旅集體買春，被壹週刊拍下鏡頭之案例。」（R3）

「...為派系利益，不管整體地方建設好壞，沒有甜頭就杯葛，有機會就想大撈特撈等。」（T2）

為民服務，民眾感謝的政治獻金、贊助選舉經費，拿得理直氣壯，此理所當然的心態，造成不肖民代有恃無恐的繼續貪污。

民選公職人員貪腐原因錯綜複雜，無法以單一因素論斷每一個案，它經常是數個因素參雜其中，雖其本質離不開權錢交易、侵害國家法益兩大面向，惟在制定廉政政策時，必需洞悉各種可能貪腐行為的成因，方能針砭其病灶釐出防制策略而加以診治，若無法找出病因所在，最後終將成「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的政策，而無法解決問題。本章僅將貪腐行為成因較重要者加以析論，但貪腐行為彼此間會相互浸滲影響而衍生出新因，故在探討時應隨各種因素演變而注意其變化。瞭解民選公職人員貪腐行為的內、外在因素及個人成因後，再進一步窺尋出其貪腐行為途徑，對症下藥藉以解決貪腐問題。

第四章　民選公職人員貪腐行為之途徑

民選公職人員在我國政治體制上應是扮演監督者的角色，惟部分不肖者不但未盡應有職責，卻扮起強梁，奪取公共資產，實是民主政治的諷刺，社會的病態，本章將就民選公職人員貪腐行為的現況及態樣相關統計資料加以分析，並就數則案例及訪談資料，加以歸納分析，尋出渠等貪腐行為的共通性及可能的途徑。

第一節　民選公職人員貪腐行為現況及案例分析

壹、民選公職人員貪腐行為現況

由法務部調查局 86 年至 90 年偵辦各類案件數比例及嫌犯人數比例統計中，來窺看民選公職人員貪腐行為面貌，公職人員賄選，86 年案數 10 案、占 2.17%，嫌犯數 26 人、占 1.07%；87 年案數 89 案、占 19.96%，嫌犯數 683 人、占 33.86%；88 年案數 39 案、占 10.34%，嫌犯數 251 人、占 16.27%；89 年案數 10 案、占 2.71%，嫌犯數 231 人、占 13.69%；90 年案數 67 案、占 11.53%，嫌犯 393 人、占 13.33%，上述資料僅係選舉賄選遭查獲定讞案件（如表 4-1、4-2)。若加上一般貪瀆、公共工程弊端等類型案件，88 年具民意代表身分涉及一般貪瀆等案人數 26 人、占 2.79%，大部分為破壞國土、環保非法及九二一震災相關不法，而公共工程弊端案件 13 人、占 4.14%，加上非公職人員 194 人、占 61.78%，兩者合計 207 人，比公務員 107 人多出兩倍，顯見民意代表等不法者覬覦公共工程鉅額資源之嚴重（如表 4-3）；89 年民意代表濫用職務身分涉及貪瀆高達 68 人，其中利

表 4-1 各類貪污案件數比例統計表

年別 / 類別	八十六年		八十七年		八十八年		八十九年		九十年		合計	
	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%
公共工程	106	22.99	89	19.96	56	14.85	86	23.31	88	15.15	425	19.02
鉅額採購	13	2.82	9	2.02	12	3.18	6	1.63	17	2.93	57	2.55
工商登記	2	0.43	0	0.00	0	0.00	1	0.27	2	0.34	5	0.22
都市計畫	0	0.00	5	1.12	2	0.53	1	0.27	4	0.69	12	0.54
銀行放款	12	2.60	9	2.02	5	1.33	5	1.36	18	3.10	49	2.19
證券管理	0	0.00	1	0.22	0	0.00	0	0.00	1	0.17	2	0.09
監理	2	0.43	4	0.90	0	0.00	0	0.00	3	0.52	9	0.40
稅務	15	3.25	12	2.69	8	2.12	5	1.36	8	1.38	48	2.15
關務	5	1.08	5	1.12	5	1.33	5	1.36	4	0.69	24	1.07
警察	29	6.29	15	3.36	20	5.31	13	3.52	23	3.96	100	4.48
司法貪瀆	7	1.52	7	1.57	3	0.80	13	3.52	5	0.86	35	1.57
矯正	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	6	1.03	6	0.27
建管	21	4.56	13	2.91	12	3.18	17	4.61	7	1.20	70	3.13
地政	11	2.39	6	1.35	7	1.86	9	2.44	4	0.69	37	1.66
環保	12	2.60	11	2.47	23	6.10	18	4.88	23	3.96	87	3.89
醫療衛生	11	2.39	10	2.24	12	3.18	8	2.17	10	1.72	51	2.28
教育行政	18	3.90	8	1.79	11	2.92	6	1.63	11	1.89	54	2.42
公職人員賄選	10	2.17	89	19.96	39	10.34	10	2.71	67	11.53	215	9.62
農漁會賄選	45	9.76	3	0.67	1	0.27	1	0.27	88	15.15	138	6.18
司法詐欺	40	8.68	26	5.83	25	6.63	25	6.78	23	3.96	139	6.22
破壞國土	0	0.00	0	0.00	0	0.00	25	6.78	29	4.99	54	2.42
其他	102	22.13	124	27.80	136	36.07	115	31.17	140	24.10	617	27.62
合計	461	100.00	446	100.00	377	100.00	369	100.00	581	100.00	2,234	100.00

資料來源：法務部調查局九十年廉政工作年報

表 4-2 各類貪污嫌犯人數比例統計表

年別 / 類別	八十六年		八十七年		八十八年		八十九年		九十年		合計	
	嫌犯數	%	嫌犯數	%	嫌犯數	%	嫌犯數	%	嫌犯數	%	嫌犯數	%
公共工程	817	33.68	479	23.75	314	20.35	472	27.98	538	18.25	2620	24.67
鉅額採購	85	3.50	76	3.77	66	4.28	69	4.09	98	3.32	394	3.71
工商登記	4	0.16	0	0.00	0	0.00	2	0.12	8	0.27	14	0.13
都市計畫	0	0.00	15	0.74	8	0.52	2	0.12	23	0.78	48	0.45
銀行放款	36	1.48	37	1.83	15	0.97	20	1.19	84	2.85	192	1.81
證券管理	0	0.00	1	0.05	0	0.00	0	0.00	8	0.27	9	0.08
監　理	152	6.27	49	2.43	0	0.00	0	0.00	16	0.54	217	2.04
稅　務	35	1.44	41	2.03	17	1.10	30	1.78	63	2.14	186	1.75
關　務	20	0.82	25	1.24	12	0.78	21	1.24	40	1.36	118	1.11
警　察	196	8.08	40	1.98	128	8.30	67	3.97	115	3.90	546	5.14
司法貪瀆	24	0.99	12	0.59	6	0.39	48	2.85	17	0.58	107	1.01
矯　正	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	11	0.37	11	0.10
建　管	76	3.13	49	2.43	42	2.72	63	3.73	19	0.64	249	2.34
地　政	37	1.53	45	2.23	14	0.91	22	1.30	6	0.20	124	1.17
環　保	26	1.07	36	1.78	150	9.72	147	8.71	418	14.18	777	7.32
醫療衛生	21	0.87	24	1.19	32	2.07	46	2.73	22	0.75	145	1.37
教育行政	40	1.65	11	0.55	21	1.36	12	0.71	44	1.49	128	1.21
公職人員賄　選	26	1.07	683	33.86	251	16.27	231	13.69	393	13.33	1584	14.91
農漁會賄選	538	22.18	71	3.52	1	0.06	1	0.06	448	15.20	1059	9.97
司法詐欺	68	2.80	32	1.59	46	2.98	37	2.19	25	0.85	208	1.96
破壞國土	0	0.00	0	0.00	0	0.00	72	4.27	112	3.80	184	1.73
其　他	225	9.27	291	14.43	420	27.22	325	19.26	440	14.93	1701	16.02
合　計	2426	100.00	2017	100.00	1543	100.00	1687	100.00	2948	100.00	10621	100.00

資料來源：法務部調查局九十年廉政工作年報

表 4-3 八十八年民意代表各類犯罪案件統計表

身分 / 類別	公務員		民意代表		非公職人員		合計	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
一般貪瀆等案件	431	46.30	26	2.79	474	50.91	931	100.00
公共工程弊端案件	107	34.08	13	4.14	194	61.78	314	100.00
賄選案件	4	1.59	62	24.60	186	73.81	252	100.00
司法詐欺案件	2	4.35	0	0.00	44	95.65	46	100.00
合計	544	35.26	101	6.55	898	58.20	1543	100.00

資料來源：法務部調查局八十八年廉政工作年報

表 4-4 八十九年民意代表各類犯罪案數統計表

嫌犯數 / 犯罪型態	案件數		嫌犯數							
			公務員		民意代表		非公職人員		小計	
	案數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
賄賂	28	11.34	76	20.10	1	1.47	68	13.60	145	15.33
圖利	58	23.48	160	42.33	6	8.82	111	22.20	277	29.28
侵占公款	35	14.17	39	10.32	0	0.00	4	0.80	43	4.55
利用職務詐財	27	10.93	32	8.47	55	88.89	18	3.60	105	11.10
瀆職與其他	99	40.08	71	18.78	6	8.82	299	59.80	376	39.74
合計	247	100.00	378	100.00	68	100.00	500	100.00	946	100.00

資料來源：法務部調查局八十九年廉政工作年報

表 4-5 九十年民意代表各類犯罪案數統計表

嫌犯數 / 犯罪型態	案件數		嫌犯數							
			公務員		民意代表		非公職人員		小計	
	案數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
賄　賂	52	16.51	152	17.39	6	5.83	92	16.23	250	16.19
圖　利	70	22.22	187	21.40	48	46.60	100	17.64	335	21.70
侵占公款	36	11.43	320	36.61	0	0.00	9	1.59	329	21.31
利用職務詐　財	43	13.65	103	11.78	42	40.78	48	8.47	193	12.50
瀆職與其他	114	36.19	112	12.81	7	6.80	318	56.08	437	28.30
合　計	315	100.00	874	100.00	103	100.00	567	100.00	1544	100.00

資料來源：法務部調查局九十年廉政工作年報

表 4-6　法務部執行「掃除黑金行動方案」成效統計表
（89 年 6 月至 92 年 2 月）

受 理 案 件 數	24,463
起 訴 件 數	3,160
起 訴 人 數	9,001
判 決 有 罪 數	473
具民選公職人員身分	立法委員 16 人、縣市長 7 人、縣市議會正副議長 11 人、直轄市議員 4 人、縣市議員 73 人、鄉鎮市長 65 人、鄉鎮市民代表 138 人、村里長 94 人

資料來源：法務部全球資訊網：www.moj.gov.tw

用職務詐財案件 55 人，占 88.89%居冠，其餘為賄賂、圖利、瀆職等型態犯罪（如表 4-4）；90 年民意代表涉案數增加至 103 人，圖利案件 48 人、占 46.6%居首，利用職務詐財案件 42 人、占 40.78%居次（如表 4-5）。[94]

另法務部執行「掃除黑金行動方案」，由 89 年 6 月至 92 年 2 月止，各地檢察機關總共受理黑金案件，計 24,403 件，起訴 3,160 件，起訴人數 9,001 人，經判決有罪者 473 案，而起訴案件中，計有被告立法委員 16 人、縣市長 7 人、縣市議會正副議長 11 人、直轄市議員 4 人、縣市議員 73 人、鄉鎮市長 65 人、鄉鎮市民代表 138 人、村里長 94 人（如表 4-6）。其中較受社會矚目者有立委廖福本、翁重鈞、新竹縣議會議長黃煥吉、嘉義縣朴子鎮長吳國禎、桃園縣復興鄉長游金絨、澎湖縣湖西鄉長洪福至、嘉義縣溪口鄉代表會主席黃茂榮等，[95] 由上述資料顯示民選公職人員貪腐行為有加劇之勢，而其行為種類不僅是為取得公職身分之賄選而已，利用職權營私謀利、賄賂、圖利、利用職權詐財、涉及公共工程弊案等均有，渠等貪污犯罪的態樣遍及各公務部門。

再由中華民國全國工業總會於民國 89 年 5 月曾對近千名營建業負責人及專業經理人進行訪問，結果有 70%的受訪者表示，曾遭遇過不肖政府官員（灰道）、民意代表（白道）及黑白道威脅刁難；不當外力介入影響工程比例，白道（民意代表）介入中央公共工程 27.12%、地方公共工程 41.59%、民間建築工程 2.12%。[96]

行政院研究發展考核委員會於民國 90 年 4 月 20 至 21 日，

[94] 法務部調查局編，八十六年至九十年廉政工作年報
[95] 同註 4 執行「掃除黑金行動方案」三十二個月成效統計。
[96] 中華民國全國工業總會，《工業界對新政經環境的看法與對新政府的期許》，民 89，頁 1-13。

訪問設籍台灣地區 20 歲以上 1,121 位成年人進行訪談，以瞭解「民眾對政府掃黑及肅貪的看法」，其中對政府針對民意代表及地方行政首長的掃黑肅貪行動成效，非常滿意及還算滿意之比率為 49.4%，不滿意程度 32.8%；金融掃黑滿意程度 41.9%，不滿意度 34.9%；工程掃黑滿意程度 40%，不滿意程度 34.9%。[97]

上述民調結果與法務部調查局歷年廉政工作偵辦情形及法務部執行「掃除黑金行動方案」偵辦案件統計資料對照，顯示民選公職人員貪污行為仍存在於各公務機關，層面由地方到中央都有，貪污腐敗行徑依然猖獗，雖政府大力執行肅貪掃黑工作，但無法根除渠等貪腐行為，致民眾對政府執行肅貪掃黑工作滿意度仍偏低，而其中隱含訊息是肅貪工作及防治策略仍有盲點未突破，如何提升肅貪工作績效以回應民眾望治心切要求，為當務之急，而瞭解渠等貪腐行為途徑，對肅貪工作績效的提升及政府廉能治理，尤為重要。本章將由相關偵辦案例及訪談資料加以分析，尋出民選公職人員貪腐的共通特性及途徑，俾作為反貪促廉策略參考。

貳、案例分析

歷年來檢調單位所偵辦而遭判刑之民選公職人員貪污瀆職案件，不論金額大小，或其身分係行政首長、國會議員、地方民代，其犯罪型態雖多樣化，手法不同，惟本質上均係權錢交易，而圖私人不正利益則是一致的，選擇下列案件係因該等案件與前述第三章民選公職人員貪腐行為成因分析中，所論及原因頗多相符之處，故擇要分析如后。

[97] 見行政院研究發展考核委員會全國性民意調查，www.rdec.gov.tw/res 02/show4.htm.。

一、中油公司輕質散裝油料運輸不法案[98]

刑事判決：

立委施台生係依法令從事公務之人員，對於職務上之行為收受賄賂，處有期徒刑十年，褫奪公權八年。所收受賄賂新台幣貳仟五百萬元應予追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之。

事實概述：

施台生自民國 85 年 2 月 1 日起至 88 年 1 月 31 日止，擔任第三屆立法委員，為依據法令從事公務之人員。中國油股份有限公司因係國營事業，其年度預算均列於各該年度中央政府總預算案附屬單位預算及營業部分中，施台生對於中油公司 87 年度及 88 年度之預算均參與審議。賀詩貴為玉坤交通有限公司、長昇運輸有限公司及申來運輸事業有限公司等三家公司實際負責人，玉坤公司、長昇公司及申來運輸於 84 年間分別與中油公司續約承攬中油公司基隆營業處、桃園營業處及高雄營業處之輕質散裝油料運輸業務，依合約之期限分別至 87 年 3 月底（基隆）及 2 月底（桃園、高雄部分）屆滿，賀詩貴見中油公司仍不欲與玉坤公司等三家公司續約，且欲以公開招標方式發包，乃於 87 年 3 月間經友人蔡吉義介紹認識立委施台生，希藉由施台生於立法院審查中油公司預算時，就此對中油公司提出質詢，而最終能改變中油公司之公開招標作業，繼續與玉坤公司等三家續約。施台生乃

[98] 台灣台北地方法院，＜刑事類判決書＞，民 88，訴 836。

慮及以在立法院審查中油公司預算時將該筆公開招標之預算刪除或提案請中油公司暫停公開招標作業之方式或能達到上述之目的，並起意向賀詩貴收取賄賂之方式或換取其在立法院以上述方式達成使中油公司停止公開招標作業之進行。87 年 4 月 15 日，施台生電請賀詩貴、蔡吉義至其台北市新生南路一段十三號五樓居處，向賀詩貴表示其因購買中華工程股份有限公司之股票需款二千五百萬元辦理交割，向賀詩貴要求其能交付二千五百萬元，施台生雖於名義上係向賀詩貴表示係借款，惟其真意乃係要以此價金作為其在立法院幫忙之代價，賀詩貴雖明瞭施台生真能以上述方式使中油停止招標作業，且其公司之營業收入將不只於此，只好應允交付賄賂二千五百萬元。施台生收受上述款項後，於 87 年 4 月 23 日立院審議中油公司預算時，邀集林明義等 12 名不知情立委為共同提案人，以中油公司處理公開招標事宜顯有疏失為由，以臨時動議方式由其領銜提案請經濟部制止中油公司該項公開招標，該案通過後，中油公司於 87 年 4 月 24 日緊急以函文發文予其轄下各營業處暫停輕質散裝油料之公開招標作業。

二、台中縣議會議長顏清標利用職務機會詐取財務案[99]

刑事判決：

顏清標係台中縣議會議長共同連續依據法令從事公務之人員，利用職務上之機會，詐取財物，處有期徒刑拾貳年，併科罰金新臺幣壹仟萬元，罰金如易服勞役，以罰金總額與陸個月之日數比例折算，所得之新台幣參仟伍佰肆拾萬伍仟伍佰柒拾肆元，應予追繳，發還國庫，如全部或一部無法追

[99] 台灣台中地方法院，＜刑事類判決書＞，民 90，訴 1022。

繳時，以其財產抵償之，褫奪公權拾年。張清堂係台中縣議會副議長共同連續依據法令從事公務之人員，利用職務上之機會，詐取財物，處有期徒刑拾貳年，併科罰金新臺幣壹仟萬元，罰金如易服勞役，以罰金總額與陸個月之日數比例折算，所得之新台幣參仟伍佰肆拾萬伍仟伍佰柒拾肆元，應予追繳，發還國庫，如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之，褫奪公權拾年。蔡文雄係台中縣議會主任秘書共同連續依據法令從事公務之人員，利用職務上之機會，詐取財物，處有期徒刑拾貳年，併科罰金新臺幣貳佰萬元，罰金如易服勞役，以罰金總額與陸個月之日數比例折算，所得之新台幣參仟伍佰伍拾貳萬玖仟捌佰貳拾壹元，應予追繳，發還國庫，如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之，褫奪公權拾年。

事實概述：

顏清標自民國 87 年 2 月間起出任台中縣議會議長，張清堂同時出任台中縣議會副議長，蔡文雄則自 71 年 3 月間起擔任台中縣議會主任秘書。顏、張、蔡三人連續以登載不實之統一發票或收據，利用職務上之機會，詐取財物。顏、張、蔡均為依據法令從事公務之人員，渠等前往有女子陪侍之酒店與酒家飲酒、作樂，及將陪侍之女子帶出場等行為，均非「議事業務」，與公務無關，並非預算法第五條所定「依法定用途與條件得支用之金額」之經費，亦即非台中縣議會預算所編列之「法定用途與條件得支用之金額」之經費，此種花費不得以公款支應。在台中市金錢豹系列酒店、海派系列酒店、假日酒店、及台中縣豐原市新芳玉酒家、松園ＫＴＶ酒店等酒店、酒家消費，為規避會計、審計單位審得知其等將酒店、酒家之消費，以公款核銷之不法情事，及政府採購法

規定每筆指定採購，金額不得逾十萬元之限制，對於在上開酒店或由顏清標自行簽帳、或由張清堂自行簽帳、或由同行宴飲之蔡文雄（蔡文雄有時以張敏威之名義簽帳）、或擔任台中縣議會議長機要秘書之陳國行、擔任台中縣議會山線議政中心副主任之呂志峰、議長司機李慶堂、張憲忠、副議長機要秘書高育鴻等人名義代簽帳、彙整為每期總額約一百五十萬元至二百萬元不等之消費額，連同顧客簽發之本票及消費明細簽帳單，送至台中縣議會請款，且要求所提供報帳之統一發票，每紙面額不得逾十萬元，統一發票之商號應為一般飲食店或餐廳之名義，消費事項應記載為「便餐」。作「議事運作協調及公共關係聯繫逾時用餐人員」名單，粘貼在台中縣議會粘貼憑證用紙背面，資為請款憑証。由於台中縣議會預算之支出，按月受會計單位控管，故上述酒店消費之核銷，由台中縣議會會計室分期於有預算經費可供報銷時，始將上開粘貼不實統一發票、收據及用餐名單之台中縣議會粘貼憑證提出，在台中縣議會預算科目「議事業務－業務管理－業務費」項下，以「業務聯繫逾時用餐」之名義辦理核銷。截至 89 年 10 月 18 日止，顏清標向台中縣政府申報詐取之公款高達五百零八萬六千零五元（其中檯費二百三十四萬五千三百十三元，出場費為一百二十萬七千三百三十元）；張清堂截至 89 年 10 月 22 日止，台中縣政府申報詐取之公款為一千九百卅萬六千五百零九元（其中檯費四百四十五萬四千七百二十元，出場費七百三十一萬五千零一元），截至 90 年 1 月止，顏清標尚欠一百三十二萬一百零四元未付；張清堂尚欠二百六十七萬八千七百元未付，蔡文雄尚欠二萬三千元；三人合計共欠四百零二萬二千七百四十元未付。計台中縣議會人員於海派酒店消費有帳簿及消費明細之部分從 89 年 6 月 29 日

到 89 年 12 月 22 日，為二百十一萬四千四百零五元（其中出場費及坐檯費共為一百十三萬一千五百四十元，缺少明細帳，有帳簿之部分，從 87 年 10 月到 89 年 6 月為五百零三萬二千二百零五元），二者合計七百十四萬六千六百十元。其中顏清標單獨消費部分為卅一萬八千一百五十元，張清堂單獨消費部分為一百廿萬七千三百九十五元，顏、張、蔡三人共同消費之部分為五百三十六萬一千零六十五元。截至 90 年 1 月止顏清標尚欠八萬四千元未付，張清堂尚欠三十四萬一千元未付，蔡文雄尚欠三十二萬六千六百元未付，合計三人尚欠七十五萬一千六百元未付。假日酒店部分，顏清標與陳國行自 88 年 8 月 26 日起至 89 年 2 月 28 日止，張清堂自 88 年 8 月 11 日起，至 88 年 8 月 31 日止，分別連續多次開立品名為「便餐」，面額皆未逾十萬元之不實統一發票，計台中縣議會 88 年 8 月 11 日至 89 年 2 月 28 日止，在假日酒店消費之總金額為高達二百七十八萬三千八百元，其中檯費一百十六萬零二百五十元及出場費部分為六十七萬八千元，合計為一百八十三萬八千二百五十元。新芳玉酒家及松園ＫＴＶ酒店部分：顏清標與張清堂、蔡文雄、陳國行、呂志峰、高育鴻等多人，自 89 年 4 月 17 日起至 89 年 10 月 19 日止，連續多次前往設在台中縣豐原市西勢三街之松園ＫＴＶ酒店，並自 89 年 10 月 20 日起至 89 年 10 月 28 日止，以「議事運作協調及公共關係聯繫逾時用餐」為名，以內容不實之統一發票、用餐名單，製作內容不實之粘貼憑證用紙，作為會計憑證，持向台中縣政府詐取財物，計台中縣議會人員於新芳玉酒家消費自 89 年 10 月 20 日 89 年 11 月 22 日止，為八十萬五千零六十元（檯費十三萬一千八百十三元，借支款三十五萬八千五百十一元）。總計顏清標從 88 年 4 月 5 日至 89 年 10 月

18 日止，單獨在金錢豹酒店系列、海派酒店系列、假日酒店等消費金額為七百廿九萬六千六百五十五元（其中檯費三百零六萬零八百十三元、出場費一百六十七萬二千三百三十元）；張清堂從 88 年 3 月至 89 年 10 月 22 日止單獨在金錢豹酒店系列、海派酒店系列、假日酒店消費總額二千一百四十萬五千二百零四元（其中檯費四百九十六萬零一百六十元、出場費七百五十四萬三千七百五十一元，二者合計一千二百五十萬三千九百十二元）。顏、張、蔡三人從 87 年 10 月至 89 年 12 月 22 日止共同在海派酒店系列消費部分為五百三十六萬一千零六十五元（其中檯費七十六萬五千二百二十五元、出場費廿八萬九千八百七十五元，二者合計一百零五萬五千一百元）。顏、張、蔡三人在新芳玉酒家共同消費總額為七十八萬九千八百元（其中檯費十二萬五千四百十三元、借支三十五萬八千五百十一元，二者合計四十八萬三千九百二十三元），顏清標、蔡文雄從 89 年 4 月 17 日至 89 年 10 月 19 日止，共同在松園ＫＴＶ酒店消費總額為廿七萬七千零五十元（其中借支款為十二萬元）。渠等自 88 年 10 月 15 日至 90 年 1 月 12 日止，共同向台中縣政府公庫申報核銷詐領之公款合計三千五百四十萬五千五百七十四元。若按其三人前往上述酒店、酒家消費期間從 87 年 10 月至 89 年 12 月 22 日止，總次數為六百三十七次，幾乎每二、三天即前往上開有女子陪侍之酒店、酒家一次。此外截至 90 年 1 月止，顏、張、蔡三人在金錢豹酒店系列、海派酒店系列、假日酒店、松園ＫＴＶ酒店、新芳玉酒家等有女子陪侍之酒店、酒家尚欠一千三百八十五萬三千五百十五元未付。而渠等在法院審理時稱，台中縣議會於八十七年度預算科目「議事業務－業務管理－業務費」項下編列有六、九三九萬元之經費；88 年度編列有

一億零四十九萬八千元之經費；88 年下半年及 89 年度，編列有一億六千零四十七萬四千元之經費；90 年度編列有一億三千五百三十四萬二千元之經費，此有台中縣議會單位預算可稽，而上開經費之使用用途包括「議員國內考察經費」、「本會各種有關會議誤餐費」、「他縣市人員來訪招待」、「新聞業務及記者聯誼活動經費」、「公共關係費」、「配合推行縣政有關活動經費」、「議事運作協調經費」、「拜訪各鄉鎮市士紳、政壇人士及探訪民意活動經費」、「加強中央與地方聯繫活動經費」、「協助中央民意代表向中央爭取本縣地方建設補助款聯繫經費」、「各黨政聯繫活動經費」、「各單位主管因公應酬經費」、「定期、臨時會開會期間逾時便餐費」等等項目，故為探訪民意活動，而於酒店招待地方人士；為協助中央民代爭取補助，而於酒店招待中央民代；為協調議事運作而於酒店招待其他議員等，自均得以上開預算經費支應，雖在酒店招待地方人士、中央民代、議員、記者或其他縣市人員，有時請女子陪侍或帶女子出場續攤，惟此僅屬探訪民意活動時與地方人士溝通交流之方式而已，或屬議事運作協調時，與其他議員溝通交流之方式而已，雖方式十分不恰當，影響人民觀感，甚至浪費公帑，然就法論法，在酒店之消費仍符合預算科目「議事業務－業務管理－業務費」項下之各種用途，上述辯解未為法官所採信。

三、台中市議會正副議長賄選案[100]

刑事判決：

郭晏生對於有投票權之人交付賄賂，而約其投票權為一

[100] 台灣台中地方法院，＜刑事類判決書＞，民 83，訴 1618。

定之行使，處有期徒刑貳年捌月，褫奪公權肆年。市議員張德榮、林文彬、陳天汶、林永安、陳三井、顏英男、黃淑芬、林永能、廖述嘉等人於未為公務員時，預以職務上之行為，收受賄賂，而於為公務員後履行，各處有期徒刑壹年肆月，均褫奪公權參年，各人收受之賄賂新台幣壹佰伍拾萬元均沒收之，如全部或一部不能追繳時，以其財產抵償之。

事實概述：

郭晏生、張廖貴專二人分別意圖競選台中市議會第十三屆議長、副議長，竟於第十三屆市議員選舉前即 83 年 1 月 10 日下午，指使台中市議會主任秘書張百村、專員洪鴻壤二人（業經檢察官為不起訴處分，因刑法第一百二十三條之預受賄賂罪，對於行賄者並無處罰之規定）利用彼等拜訪已登記參與競選市議員候選人，祝其高票當選之機會交付賄款，每人一百五十萬元，約定將來當選市議員後，行使其選舉議長、副議長職務時，投票支持郭晏生擔任議長，支持張廖貴專擔任副議長，張、洪二人即囑咐台中市議會司機開車，台中市議會警衛謝至隆在其所穿類似警察制服外，加上便衣外套，協助擔任警衛工作，四人於該日下午一、二時許，先至台中市公益路一一一號郭晏生開設之園邸商務旅館，向郭晏生領取兩個旅行袋盛裝之賄款，先後赴市議員候選人競選服務處或市議員候選人之住宅或其他不詳地點，分別交付賄款一百五十萬元給上述市議員，預約渠等當選市議員宣誓就職取得公務員身分行使議員職權時，投票支持郭晏生、張廖貴專分別擔任議長、副議長。83 年 1 月 29 日市議員選舉投票結果，上述候選人均當選，經台灣省選舉委員會於同年 2 月 5 日公告當選，同年 2 月 17 日起，上述市議員當選人均隨同張廖貴

專集體出國至新加坡、印尼旅遊，從園邸商務旅館出發，同年 2 月 27 日返國集體進住園邸商務旅館，以便掌握各市議員行蹤，避免跑票，同年 3 月 1 日上午集體至台中市議會報到宣誓就職，取得公務員身分，隨即舉行議長、副議長選舉，上述市議員於行使其職務上行為即選舉議長、副議長時，均投票支持郭晏生擔任議長，履行當初之承諾。於 83 年 3 月 1 日上午宣誓就職取得公務員身分後，因事先已收受賄賂，允諾支持郭晏生，在台中市議會選舉議長時，均明知該選舉為無記名方式，不得洩漏選票內容與他人知悉，竟為表明確實履行約定，遂分別與郭晏生共同基於洩漏秘密之犯意聯絡，在領得選票圈選處圈出議長郭晏生人選後，故意在選票上自己姓名處摺直線摺痕，利用不知情之唱票人員陳麗真，於開票唱票過程必須公開亮票之程序，將其摺痕公然暴露，致使無記名圈選郭晏生為議長之票載內容公開予他人觀看，藉以證明確實投票支持郭晏生，以此種方式，洩漏國防以外應秘密之文書，另宣誓就職後亦取得公務員身分之郭晏生，為區別自己與其他議員之選票，郭晏生在圈選自己為議長之選票上自己姓名處，亦作直線摺痕，以利唱票時計算其他市議員是否跑票，亦洩漏國防以外應秘密之文書，議長選舉，第一次投票結果，郭晏生、陳武雄所得票數均未超過半數，故隨即舉行第二次議長選舉，上述議員及郭晏生於圈選議長郭晏生後，亦均在選票上自己姓名處，重複右揭摺痕間接亮票之行為（副議長兩次選舉，均有多張選票無摺痕，無法證明選票為何人所投，無從認定何人洩漏選票內容，陳武雄議長選票部分，亦同），最後選舉結果，郭晏生果然當選議長。

四、台中縣沙鹿鎮長吳欽賜小型工程舞弊案[101]

刑事判決：

鄭焜榕、何金珠與依據法令從事公務之人員，共同連續經辦公用工程，以洩露底價及選定特定陪標廠商方式舞弊牟利，鄭焜榕處有期徒刑拾年壹月，褫奪公權肆年；何金珠處有期徒刑拾貳年，褫奪公權陸年。共同所得財物新台幣共貳仟貳佰參拾參萬伍仟柒佰參拾捌元，應予連帶追繳發還被害人台中縣沙鹿鎮鎮公所，如全部或一部無法追繳時，應以其等財產連帶抵償之。鎮長吳欽賜、陳高山、蔡燦貴共同連續依據法令從事公務之人員，經辦公用工程，以洩露底價及選定特定陪標廠商方式舞弊牟利，吳欽賜處有期徒刑拾肆年，褫奪公權捌年；陳高山處有期徒刑拾貳年，褫奪公權陸年；蔡燦貴處有期徒刑拾年壹月，褫奪公權肆年。共同所得財物新台幣共貳仟貳佰參拾參萬伍仟柒佰參拾捌元，應予連帶追繳發還被害人台中縣沙鹿鎮鎮公所，如全部或一部無法追繳時，應以其等財產連帶抵償之。

事實概述：

吳欽賜為現任台中縣沙鹿鎮鎮長，依法負責該鎮公所發包公共工程底價之核定及督導綜理全鎮行政業務，陳高山係原台中縣沙鹿鎮鎮公所主任秘書，負責輔佐鎮長綜理上揭鎮務，蔡燦貴係原沙鹿鎮公所建設課課長（民國 89 年 6 月改制後任工務課課長），負責審核公共工程開標、發包等業務，皆係依據法令從事公務之人員。鎮長吳欽賜意圖在該鎮公所發包之公共公程中牟取不法利益，又恐遭人查覺，乃透

[101] 台灣台中地方法院，＜刑事類判決書＞，民 90，訴 697。

過迂迴手段，以何金珠為人頭擔任負責人於民國 87 年 11 月 23 日登記成立之「金順營造有限公司」，以專事承包該鎮公所發包之公共工程，牟取不法利得。另鎮長吳欽賜以識字不多為藉口，授權主任秘書陳高山處理上揭沙鹿鎮公所所發包公共工程底價之核定，惟實際上係與陳高山勾結，以掩飾及規避其其利用發包公共工程不法牟利之犯行。緣吳欽賜自 87 年 3 月 1 日擔任台中縣沙鹿鎮鎮長後，利用掌握台中縣沙鹿鎮公所發包底價之核定權及新台幣二百萬元或一百萬元以下小型工程合法比價發包程序之機會（88 年 5 月 27 日始施行之政府採購法之規定一百萬元以上須公告上網，88 年 5 月 27 日至 88 年 12 月底止緩衝期定為二百萬元），吳欽賜認有利可圖，即以與其有親密關係之何金珠為負責人，而於 87 年 11 月 23 日登記成立之「金順公司」，專事承包該沙鹿鎮公所發包之各項小型公共工程。為使「金順公司」得以順利承包，吳欽賜上任鎮長不久後之 87 年 10 或 11 月某日晚上，即指示當時承辦沙鹿鎮公所公共工程發包業務之鎮公所技士周玫娟立刻至何金珠宅，吳欽賜向周玫娟介紹鄭焜榕、何金珠與周玫娟認識，並囑咐周玫娟經辦之台中縣沙鹿鎮小型公共工程須與鄭焜榕、何金珠全力配合，周玫娟為人屬下，憚於吳欽賜權勢，只得答應全力配合。因圍標工程須有數家廠商配合借牌陪標，何、鄭二人，遂在吳欽賜指示下謀議分頭尋找願意借牌之公司行號以從事圍標及承包各項工程。鄭焜榕乃透過友人向三德公司、家憲公司名義，與銘記土木包工業、奇晟土木包工業、有志土木包工業有限公司、新南隆營造有限公司、致晟營造有限公司、慶穎營造有限公司等公司行號借牌，互相輪流作為參加沙鹿鎮小型公共工程之陪標廠商，吳欽賜並另授意主任秘書陳高山依其旨意，洩漏底價與何金珠、鄭焜榕二人，再交由知情之工務課長蔡燦貴主持比價開標，讓特定之金順公司及其所借牌之公司自行選定二家陪標廠商，依小型工程比價之程序，進行形式比價，實則因何金珠已知悉底價，且陪標廠商未為實際競標，即均以底價百分之九

十六至九十八．九之高價格順利得標，吳欽賜等人利用上揭舞弊之方法，共同連續自 88 年 2 月 5 日起至 89 年 11 月 24 日止，順利標得五十件工程，金額共計柒仟捌佰零玖萬陸仟玖佰捌拾伍元整。惟事實上，上揭工程無論以金順公司、家憲公司或三德公司名義得標，因金順公司僅外請會計陳怡秀一人為員工，並無自行施作能力，因此，均由鄭、何二人轉包與他人施工，而未自行施工，以此方法賺取暴利。吳欽賜等人至少因舞弊而獲得不法利益達貳仟貳佰參拾參萬伍仟柒佰參拾捌元整。

五、南庄鄉中港溪東江橋上游河道疏工程案[102]

刑事判決：

葉弘俊、邱志偉係依據法令從事公務之人員，對於主管事務，直接圖利，處有期徒刑肆年。所得財務新台幣壹仟貳佰萬元應予追繳沒入，如全部或一部無法追繳時，應以其財產抵償之。

事實概述：

緣於八十三年間葉弘俊參選南庄鄉鄉長時，中鼎實業負責人邱志偉大力支持其競選所需經費，並於葉弘俊當選鄉長後，贊助南庄鄉代表會開會、出國之部分經費，彼此間有金錢往來，於 83 年 8 月間，道格颱風過境造成南庄鄉中港溪東江橋段上游六百公尺土石淤積，亟待疏濬。同年 11 月間，葉弘俊委請澤佑工程顧問公司規畫設計，並製編「中港溪東江橋上游河道疏濬工程計畫書」，後邱志偉得知上開計畫，即向葉弘俊表示欲承攬該工程，

[102] 台灣高等法院，＜刑事類判決書＞，民 86，上訴 5137。

並藉由疏濬所得之砂石轉售獲利，葉弘俊隨即向苗栗縣政府表明希由該鄉自行發包，獲同意後，由邱志偉提供冠泰工程、嘉新工程顧問公司比價，由冠泰公司得標。該計畫案報縣府層轉期間，時任縣議會議長之弟胡振和得知該案，出面表明得標廠商須支付二千萬元權利金，否則將阻礙由鄉公所自行發包之計畫，後因河道縮減及面積減少之故，以五百萬元達成協議，該工程縣府認為工程及疏濬砂石應公開招標，葉弘俊竟謊報該兩項工程所得僅四十四萬餘元，未達公開招標限額，不理會縣府糾正，逕自比價，本案工程不法所得達一千二百餘萬元。

上述案例中雖涉案人層級不同，職務互異，但可以很清楚歸納出渠等營私謀利之共通特性，主要有：

一、民意代表利用機關審查預算之機會，或參與預算、法案之審查、討論及表決，以職務上行為或主管、監督之事務，從中向公部門關說、施壓，來謀取不當利益。

二、民意機關巧立各種名目業務費，如考察經費、誤餐費、活動費、公共關係費、推行縣政活動經費、議事運作協調經費、爭取地方建設補助款聯繫經費等，除為民代增加相關補助費外，亦從中詐取錢財。

三、民選公職人員為取得公職身分所為之賄選，若由歷史文化角度言，本質上是傳統紅包文化的延伸，而有意參選正副議長者配對時，選前即全面性對有當選實力者贊助經費或資助給紅包，期約當選後之支持，從法律的觀點論是賄選，惟民代卻認為收取上述金錢理所當然，此種行為破壞法益最深，戕害民主法治

最鉅。

四、企業為求能在市場上取得獨占或有利地位，請託民意代表配合提出、通過有利於已或不利於他人之法案或規定，或向行政機關施壓，促行政機關作出有利於已或不利於他人之行政決定，民意代表利用身分在其中斡旋而收賄或得利。

五、常任文官或憚於民選行政首長權勢，或基於共生結構，放棄應有職責，協助謀取不法利益。

六、民選行政首長、民代、黑道、廠商在染指各項公共工程時，基於互惠朋分利益原則，形成共犯結構，共同侵吞公共財。

七、事前犯意聯絡，編列不實預算，或膨脹工程預算，作為不法利益回扣，互蒙其利，並藉以防範轉包或配合廠商無利潤可圖時所產生怨懟，進而舉報不法，預作防範以減低風險。

八、民選行政首長以公共工程償還選舉人情，同時為連任尋找財源，以公共工程回扣為其累集資金來源。

九、公務人員未克盡職責，或基於某種原故協助配合，製造黑幕掩蓋行政透明，讓民選公職人員無所忌憚，致行政倫理、法制規範失守。

而在實務中亦不乏見到常任文官堅守行政倫理，悍衛法律規章之公正性，而讓民選公職人員知難而退，無法遂行其貪贓枉法勾當，惟仍有部分公務員屈從民代壓力，或狼狽為奸，從事貪污

瀆職不法行為，渠等不僅侵害民眾對國家公務執行公正性的信賴，更擾亂市場經濟自由競爭秩序的原則，渠等行為的可罰性較公務員貪污受賄更為嚴重。經由上述案例的分析可窺出民選公職人員貪腐行為的共通性，下節再從綜合訪談資料的分析，歸納出民選公職人員貪腐行為可能的途徑。

第二節 民選公職人員貪腐行為之途徑

民選公職人員欲進行其貪腐行為，必須有動機、目的及適當的機會，加上可運作的途徑，方能成事。動機、目的是渠等主觀的犯意，適當的機會取決於環境各項因素，或主動為之、或民眾請託、或企業要求，而貪腐的途徑則需有他人協助才能運行，此途徑大部分牽涉行政機關公務員或行政首長，少數則是利害關係人。民選公職人員在民主體制之政治結構中，是監督者的角色，監督防範行政體系的腐敗，從而提升行政效能，為民謀最大福祉，若監督者與被監督者相互勾結，攫取有限公共資源，傷害制衡監督機制，使政府建構的反貪腐機制瓦解，而欲求政治的清明，恐係鏡花水月。何以民選公職人員能以其所擁之權力進行貪腐活動，其途徑管道為何，由上述案例分析所得之共通性，並就訪談內容整理歸納，理出民選公職人員的貪腐行為主要運用下列途徑為之。

壹、利用資訊不對稱的途徑

現代化國家公共事務越來越龐雜，行政工作走向分殊化及專業化，此分殊化及專業化造成行政法規的繁瑣，使公共資訊為公職人員所掌握，舉凡政策的制定到與民眾生活相關的規範，民眾

大部分僅是被告知或事後公布才知悉，而政府相關作為係由民選公職人員代表人民參與制定，此使民選公職人員擁有了與公部門人員相同的資訊，渠等復可挾民意自重，影響力甚至超過行政機關人員，部分不肖民選公職人員運用此掌握公共資訊的機會來謀取私利，最常見的是經濟政策的制定，經常在參與決策過程時，強力主導有利、不利某些企業作為。

「…與財團聯合買賣農地變更及土地重劃、開發新市鎮前先買下公共設施旁土地再賣，大部分是縣長、鄉鎮長、同派民代慣用的賺錢法，….」(B3)、(U3)

「…例如○○○市長經常會用管制性的政策來 A 錢，在電玩遊樂場管理辦法要修正前，聯合議員……先送件審核通過，俟通過後即停止再開放….」(C4)

「…機會性如掌握到事先資訊，而預作準備，賺取機會財，…..」(H3)、(05)、(T4)

而在地方政府的各項建設上，民選行政首長、民代利用此管道牟利之斧鑿痕隨處可見。

貳、滲入運用行政裁量權的途徑

法制國家在推動政策時，經常制訂相關法令規章，使政策的運作與執行有所遵循，其中有法律明文之概括條款、不確定法律概念授權行政機關進行解釋、對於特定之構成要件事實有權選擇作為或不作為、或選擇作成不同法律效果之行政處分。行政機關依前述原則再訂定對具體行為有所規範之條款及解釋之相關法規，故而實務上有行政規則、職權命令、處理要點、注意事項、作業程序、審核須知、函釋等，而此等行政裁量權的行使，常因法令設立不周全、執行能力不足、不當裁量、裁量過程欠透明等

因素，使民代力量滲入，衍生貪腐弊端。在訪談中數位被訪談者強調政府須有行政裁量權，行政才能運行，惟該權易被有居心者作為謀財工具。

「公務員基本上都不願得罪民代免得遭杯葛或抵制，只要在行政裁量權範圍內的關說，都會儘快去完成，...」（A5）

「行政的運作本來就預留相當的空間給公務員及行政首長，來處理法規規定以外或法規規範不周全時，解決問題的權力，民選行政首長有決策權，以決定各項建設的緩急輕重及先後，……行政首長結合他的同掛人員先買附近土地或先申請建照，就能賺一筆。...」（05）

「行政機關又不能沒有行政裁量權，否則會綁死自己，.....實際上也須要有民意代表參與，爭議的部分才好化解，不然社會上有那麼多的事是法令無法管到的，許多民意代表就靠此吃飯。....」（Q5）、（S5）

參、以所掌握的行政決策權為之

民選行政首長直接以其行政決策權對重大建設事項裁定何時執行或不作為，其可運用所掌握的權力，將自己置於有利地位，作出有利於己或相關利害關係人之決定，或作出不利於他人之行政處分，而從中營私舞弊牟取不正利益。在訪談過程中，被訪談者大部分會提及民選行政首長會運用行政決策權來作利益分配或進行某方面的貪腐活動。

「縣長及鄉鎮長有人事權，一上任後幾個重要的職位一定是自己人，工務局、建設局、農業局.....，沒有首長及相關人員點頭的廠商，根本不敢施作.....」（A4）、（E5）、（F3）、

「行政首長可運用手中的權力分配資源及地方上的利益，....」（B4）、

(C4)、(G5)、

「行政首長比較會運用他的人脈去貪污，不會直接對職位低的公務員施壓，會面臨壓力的大部分是一、二級主官、主管、機要人員，...」(N4)

「.....在權、錢、升官等交互運用下，鮮有人能抵擋得住，...」(05)

肆、民選行政首長與民代共謀的途徑

行政首長基於政務的推動，除黨政、府會、立法與行政正式管道的溝通外，對政見兌現、爭議性等政策，經常採取檯面下作業或暗房協調，其間利益的分贓及政策的妥協，是兩者利益的所在。

「民意代表要看是否同一派系或支持民選行政首長而定，有的分配多，有的就少，.....」(A4)

「行政首長是經由行政機關內部指定心腹或機要負責發包、採購或聯合議員、派系核心人員等共同為之，...」(E4)、(I4)、(J4)、(K5)、(M4)、(P4)、(R4)

不法者往往以此途徑來共謀攫取政經資源，此也是黨同伐異紛爭不斷的關鍵。

「地方政府運作府會關係、中央政府行政院、立法院、各政黨間的協調、折衝尊俎很重要，....這些折衝及妥協，有時會涉及到利益，其中貪污行為視個人而定，....」(H5)

伍、民選公職人員與常任文官互惠的途徑

民選行政首長敢貪污或勾結民意代表共同為之，常任文官協助是關鍵，公務員長期在行政體系內服務，對流程、法規的瞭解及漏洞，與如何規避內部稽核、外部監督，知之甚深，幾乎所有民選行政首長一上任，立即安插機要心腹或能信任之文官占重要及油水較多之職位，俾便掌握利益及利益分配。

「民選行政首長上台後行政機關內有油水的項目，他們一定指派親信擔任，或調派會聽話的人負責，只要他們配合多少也可分一點好處，若不配合一定會被調走」(A5)、(I3)

「....與公務人員交情匪淺，請公務員幫忙，公務員不一定會拿好處，只是盡責，也有與民代勾結者。....」(F4)、(G5)

「行政機關的公務員會配合情形有許多態樣，有的是行政首長心腹、有的是一起貪污的、有的迫於無奈，....」(H6)

「公務員配合的原因，為求職位之確保、將來升遷、...或雨露均霑。」(K5)、(L5)

民選行政首長或民意代表欲進行其貪腐活動，必須有行政機關常任文官配合，否則無法遂行。由訪談資料中發現，常任文官若堅守工作崗位，依法行政，秉質優治理理念，服務民眾，行效率、效能應能發揮。然部分常任文官或為確保官位、或憚於民選公職人員權勢、或圖謀自已直接間接利益，而不當使用公務職權、角色，同流合污，在互惠情形下共同進行貪污。

陸、民意代表以職權關說、施壓、斡旋的途徑

民意代表接受企業或民眾請託，利用其地位關說、壓迫行政機關為違背職務的行為，例如要求警察機關包庇犯罪或不取締違

規，及職務行為，如人事關說，在實務上已是司空見慣，此種關說壓迫的行為未必與民意代表法定職務有關，但與其職務有密切的關連性。

「民意代表有時關說工廠開設、人事調動等，會有收紅包的情形，....若是較大的工廠或有污染性的工廠，民代除拿錢辦事外，有時也會假借官員要回扣。」（A4）、（C4）

「....幫財團關說或協助特定個案，當事人的回饋就比較多，選舉時贊助競選經費或拉票等。」（B4）

「最大宗的應是以職權向行政機關強要工程、承包行政單位有關宣傳、維修等、包庇違規行業，從中得取好處，為特定行業關說」（H3）

民選公職人員以其身分關說或以其地位影響力，向行政機關斡旋為請託人謀取不正利益，而向請託人索取不正利益或收受請託人財務，此行為有害民眾對於公務執行公正性的信賴，是民代慣用的手法，惟迄今我國相關規範此不當行為的法令闕如。

「民意代表所運用的途徑則各有不同，大部分集中在工務、建管、警察、稅務、經建、農業等部門，或基於交情、或相互勾結、或直接施壓，...」（P5）

「實力型民代是別人主動找上門請求幫忙，他們再向行政部門關說、施壓，事成禮數當然不能少。」（T4）

另民選公職人員設立、控制具有財團法人性質之基金會，利用此基金會收受賄賂，即交付賄賂於第三人，換言之，即是對第三人供賄，此亦是民選公職人員貪腐的途徑。

柒、利用行政繁瑣及透明度不足的途徑

法令愈苛繁，貪腐的機會愈多，我國法令規章與行政程序的繁瑣，使行政機關的裁量權相形擴大，此行政過程效率的不彰及透明度的不足，提供了民選公職人員極佳的貪腐途徑，民眾為圖方便，及不必要的困擾，民代的服務關說成為民眾的最愛，欲消弭此貪腐途徑，唯有簡化行政作業精簡法令規章，明定標準作業程序及時效，加強行政裁量的透明度。以下幾位受訪談者表示，民選公職人員利用行政透明度不足的方式來遂行其不法。

「...例如道路打通對地方的繁榮幫助最大，也可為自已及同掛的核心賺錢，先在計劃道路旁購買土地，運用公款開闢道路，....並完成徵收及建設好公共設施，當地的地價就自然高，房子好賣。...」（B4）

「行政首長以決策權，運用行政資源綁樁，無法律的規範，帶頭作差別性、不公平性的補助，雖未觸犯法律，但對整體公共利益的分配不利，差生了差別待遇，應是另一種形態圖利自己或所屬政黨的腐敗。」（G8）

「....但中央政府政策性的經濟政策，他們參與制定，利益團體主動找他們幫忙遊說的多，相對的助理經費的贊助，選舉時的捐助也多。」（H4）、（J4）

捌、利用行政倫理失守的途徑

我國公務人員服務法第一條明定，公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務。政府的行政作為與政策的決定與執行，必須依賴常任文官，若常任文官無法堅守行政倫理及道德規範，即使法令規章再完備，也無法防制貪腐的發生，更無法抵擋民意代表不當的干預行政決定，民選公職人員能藉由行政

體系途徑進行貪污，公部門行政倫理的失守是民選公職人員貪腐活動猖獗的主因。以下數位受訪談者的反映，充分說明民選公職人員貪腐行為不絕的原由。

「...而市議員關說、施壓的部分並不是每一個公務員會配合，但若得不到其所要求的，該名官員也會很不好過，也會經由其長官完成其所要的事項，如課稅因有彈性，稅務員經常遭關說。」（C5）

「民代利用質詢權、預算權來施壓是主因，另民代與黑道勾結威嚇公務員、公務員不願得罪民代.....」（E5）

「大家一起賺錢，相互包庇，風險就小，況且與民代、主管單位或黑道結合，經費容易下來，以後辦事也方便。」（I5）、（M5）、（Q4）、（R4）

玖、利用法令漏洞、規範不足的途徑

民選公職人員之所以能利用法令的漏洞或規範不足的途徑，進行其不法行為，主要原因在法律、法令、規章的訂定，除部分委任立法外，其餘均由國會議員或民意代表所訂立，而隨現代化國家與政府職能轉變，行政事務急速增加，尤其在經濟管理和補助各種措施方面，相關法令欠缺及不足部分，何處可鑽規範漏洞，何項措施對何項產業有利，渠等知之甚深，貪污腐敗的罪惡淵藪在此產生。

「民代大部分有一定的範圍及限制，比如對農政業務熟悉或本身從事相關行業者，因為熟知農政業務及法規，主管部門的預算多寡他就能掌握，....那相關園藝工程一定拿得到，...」（B4）

「行政規章太繁雜，解釋不一，讓民代有機可趁，社會變遷太快，產生新的事務，而無法令法規可規範，使民代可以要求公務員配合等」（E5）

毋怪學者修克(Peter J. Schick)言，經濟法令的不夠健全周密，最易導致貪腐行為的發生，[103]國內外情形竟然頗多相吻合之處。

綜上分析，不肖民選行政首長以行政決策權為之是最直接的貪腐行為途徑，而民代則運用職權關說、施壓、斡旋、或與常任文官互惠共謀、或鑽法令漏洞、規範不足等途徑，主體上行為的行使仍在行政機關之公務員，民選公職人員及利害關係人。我國肅貪反腐相關法令及措施，不斷隨環境變遷而訂定或作修正，雖尚未臻完善地步，但政府執行肅貪反腐工作未鬆懈，惟由民選公職人員貪污行為現況及遭偵辦統計數字觀察，顯示現行廉政措施仍無法有效遏阻民選公職人員腐敗行為，而其因是否在政策、制度的缺失或肅貪反腐機關執行不力，或民選公職人員犯罪手法高人一等。第五章將就亞洲四小龍廉政建設與防貪策略作法加以分析，歸納新加坡、香港、南韓肅貪反腐成功的經驗及失敗的原因，對照我國反貪倡廉作法，梳理出我國廉政建設在防治民選公職人員貪腐不足之處及他國可供借鑑之方，最後結合民選公職人員貪腐行為成因、貪腐行為途徑、我國廉政建設不足之處及深度訪談資，綜整其問題所在，繼而聚焦在防治民選公職人員貪腐問題具體建議上。

[103]轉引自翁源燦，＜政風機構防治貪污之研究＞，碩士論文，中國文化大學中山學術研究所，民 89 頁 51。

第五章　亞洲四小龍廉政建設與防貪策略

新加坡、香港、南韓、台灣在經濟、政治的建設與發展上，有諸多雷同之處，尤其在經貿上存有競爭及合作關係，被譽為亞洲四小龍。新加坡、香港、台灣係華人所建立的國家與地區，而南韓、台灣在政治上，國家處分治情形，彼此間雖政治、社會、文化、法律、政府組織結構、民眾生活習性等略有不同，但貪污腐敗的問題是無國界及年代之分，人類理性自利是相同的，僅是制約規範不同而已，國家治理嚴謹，廉政建設完善，貪腐問題受到控制，廉能政府自然能建立。新加坡、香港廉政建設頗具成效，為世界各國競相考察研究對象，其理何在？南韓的廉政措施曾展現質優一面，為何現今其貪污問題卻有逐漸惡化之勢？本章將就四小龍在肅貪防腐制度及防貪策略上作析論，並由實務角度出發，去蕪存菁，擷取成功經驗，作為我國廉政建設及在防治民選公職人員貪腐之借鏡。

第一節　新加坡反貪促廉作法

新加坡於 1965 年，因種族動亂，共產黨顛覆，遭馬來西亞趕出聯邦而獨立建國，成為一內閣制的國家，總統係虛位元首，不具政治實權，亦不負政治責任，職責為監督國家外匯存底，維護公務員服務之廉潔、正直及防止政府濫權。總理負實際政治及行政責任，內閣下設國防、外交、內政、教育、衛生、 勞工、交通、社會發展、環境發展、國家發展、行政、財政、國貿、新聞及藝術等十四部，採一級政府制，無其他省、縣政府組織。國會為單一國會，由 81 名議員組成，負責全國立法事務，享有言論免責權，任期五年，其中 32 名入閣，分別擔任總理、資政、部長及各部政務官。

司法係兩級制，由最高法院及次級法院行使，職權行使及身分受憲法保障。

國際透明組織歷年來對新加坡的調查，係全世界廉潔度排名在前的國家之一，近五年來貪腐印象指數（CPI）排名，分別為 1998 年第 7 名、1999 年第 7 名、2000 年第 7 名、2001 年第 4 名、2002 年第 5 名，而 2002 年評比 21 個主要出口國，其企業在海外行賄情形，行賄指數為 6.3 分，位居第九名，顯示其跨國企業運用賄賂手段營運傾向頗低。

為何新加坡自李光耀執政以來，短短三十餘年，能由一個貪污腐敗、傳染病叢生、罷工暴動頻頻的港口小國，轉變成為舉世聞名廉潔有效率的國家，甚至被讚為「少數能控制住貪腐的國家」，且公職人員已能抗拒貪腐的誘惑，社會大眾亦瞭解到政府整飭政風的決心，養成不送禮、不行賄的習慣。究其因在主政者李光耀所領導的人民行動黨，於 1950 年開始，即以「打倒貪腐」為施政指標，決心要把新加坡治理成一個廉潔有效率的國家，以高待遇、有計劃的培植，建立了高效廉潔的文官制度，以公平與徹底的精神建立了法治社會基礎。其在肅貪防腐工作的執行係由反貪污調查局（The Corrupt Practices Investigation Burear 簡稱 CPIB)、內閣廉政署及審計總署主導，肅貪主要法規計有《防止貪污法》《刑法》《反貪污法》《沒收非法利益條例》等，茲就新加坡反貪促廉成功之因，分析如后。

壹、主政者沒有例外的執法決心

新加坡自 1959 年人民行動黨執政後，主政者為實現國家發展

目標及鞏固政治穩定，爭取民眾信賴及支持，於 1960 年制定《防止貪污法》，賦於政府肅貪部門完備的權力，執行相關肅貪防腐工作，讓公職人員、民眾知道貪污是高風險、低報酬的行為，領導者李光耀並以身作則，帶頭廉潔奉公守法，不圖謀私利，而任何官員涉及貪腐行為，不論其職位高低，既便是開國元勳，均一律依法查處。誠如反貪污調查局局長楊溫明所言，「肅清貪污的一個重要先決條件是，政治領導人必須是一些絕對誠實和清廉的人，且肯為國家徹底清除貪污而獻身」，[104] 以身作則樹立典範，而要民眾相信尚必須劍及履及，1986 年國家發展部部長鄭章遠，涉嫌在建築合約收受兩筆各 50 萬新元賄賂及濫用職權，遭反貪污調查局偵辦，鄭某與李光耀是一同爭取新國獨立建國元勳，與李光耀私交甚篤，曾向其求援，而李光耀強調「要採取行動對付一個認識多年的密友和部長是很困難的事，但如不採取行動，任其逍遙法外，那整個制度會遭受損害，新加坡 30 年所建立起來的廉潔制度就會很快削弱且毀於一旦。」，[105] 堅持偵辦到底，鄭某在法院判決前服毒自盡，妻女因無法承受傳媒大幅報導所形成的壓力，而搬離新加坡。正如李光耀所言「政府最高領導人必須樹立好榜樣，沒有人可以超越法律，否則人們就會對法律的公正和意義感到懷疑，並加以嘲諷。」，[106] 主政者沒有例外的執法決心，讓民眾產生信心及肯定，上行下效，風行草偃，政治廉潔的風氣自然建立。

貳、健全的肅貪防腐法令與嚴格的執行

新加坡採全方位的肅貪策略，全面堵塞及防範貪腐，從政治制度、經濟管理、商業規範、公民權力與義務、公共衛生、生活住行

[104] 金維新，《反腐敗論析》。上海：上海人民出版社，1996，頁 110。
[105] 溫喜富，＜新加坡文官制度之研究＞，碩士論文，政治大學政治研究所，民 87，頁 176。
[106] 郭俊麟，《新加坡的政治領袖與政治領導》。台北：生智出版社，1998，頁 316。

等均有法令規定可供遵循，並有一套詳盡、明確的反貪腐法規及作為，主要的反貪促廉法規有：

一、剷除貪污的主要法令《防止貪污法》、《刑法》、《沒收非法利益條例》等，上述法令立法特色如次：

（一）非法所得的定義涵蓋範圍廣泛，包括任何以金錢或非金錢形式表示出來之利益與好處均屬之，其範圍相當寬廣，但規定具體明確。

（二）一般刑事犯罪案件，舉証責任在控方，惟貪污案件之舉証責任在被告。

（三）法院對觸犯《防止貪污法》或《刑法》第一百六十一條至第一百六十五條或第二百十三條至第二百十五條之罪及該罪之陰謀犯、未遂犯或教唆犯所行之審理，被告對其收入不相稱的財富來源，必須提出合理的說明及交代來源，若無法作合理的說明，法院即得以其事實採信證人之證詞，認定該財富是貪污所得，據以判刑。

（四）有犯貪污罪意圖者亦要被懲罰。

（五）任何人行、受賄均屬有罪，案件涉及公務員或國會議員，有加重處罰之規定。任何人向公務員行賄，公務員即便未收賄，亦必須向上級報告，否則會遭處六個月以下有期徒刑，並得科五百元以下罰金。行賄者自首，不論自首時間與犯罪時間之遠近，均免除其刑。且法律效力及與該國在國外之公民。

（六）立法旨意在「抓得到」而非「罰得重」，其刑度最高五年以下有期徒刑（涉及契約者最高七年），得科或併科最高十萬元新幣以下罰金。

（七）對舉報人立法保護，偵查中不提來源、不隨案移送，

法院非必要不傳喚作證，且檔案中隱其姓名，避免曝光而遭報復，藉此鼓勵民眾檢舉，以減少貪腐。

二、具體明確可行的反貪污行政措施

新加坡肅貪的成功，除有政府高層的決心及相關法令規範外，政府部門行政措施的配合發揮了相輔相成的效果，而《公務員守則及紀律條例》，激勵了公務員道德自律，主要的行政措施有：[107]

（一）公務員的財產申報制度，由內閣廉政署負責，公務員第一次被任用時，必須登記本人及配偶全部財產和收入情形，另必須申報其擔保人或家庭成員所擁有的投資和利息情況。嗣後財產有所增加，必須說明合法來源，否則便有不當利得之嫌，將被調查。相關申報資料不對外公開，此與我國《公職人員財產申報法 》只針對部分公職人員要求其申報，且公開之作法不同，新國申報財產制度較我國嚴謹。

（二）不得接受饋贈，如公務員隱瞞收受饋贈遭查出，即以貪污罪論處。

（三）不得接受邀宴應酬，如須參加與業務有關人員邀宴，須先向其上級請示後方可，並填具報告、說明時間、地點及原因。若公務員未經報備參加飲宴應酬，視為違法。我國於 58 年 12 月 15 日行政院以行政院臺人政參字第 27944 號令發布《行政院禁止所屬公務人員贈受財物及接受招待辦法》，對公務員收受饋贈及參加飲宴應酬作相關規範，惟內容缺乏明確具體標準，且實際不易執行，該辦法只徒具形式而已。

（四）公務員每年須聲明無債務，並禁止從事非法商業活

[107] 楊書文、陳正云，《中外職務經濟罪案實錄》。北京：法律出版社，1997，頁 116-121。

動、經商及未經核准不得兼職。

（五）不斷改進並簡化工作程序與方法，以避免延誤核發民眾申請之各項許可證或執照。反貪污調查局設有一預防貪污部門，專司研究較有貪污機會部門行政作業程序上弱點，加強管理以防弊端發生。另儘量縮小公務員行政裁量權，並採雙重檢查制度，即有關核發執照或許可證時，須由另一位公務員審查與監督，藉以防範權力的濫用及弊端的發生。

（六）落實公務員輪調制度及全民道德法治教育。

（七）運用社會輿論制裁的力量，讓不法者知所警惕。

（八）高薪政策，以俸養廉，爭取人才為國服務，減少公務員貪污的動機，新加坡政府運用提高公務員薪資的方法，來減少貪污動機從而防範貪污，是一防貪重要而有效的途徑。李光耀曾言「不給政府領袖一筆可與私人企業相當的薪酬，就會把物色人才的範圍侷限在才能較差或成就較小的人，國家也將蒙受損失」、「為了保証政府的清廉和誠實，應該支付給政治領導人以他們應得的最高報酬。如果付給太少，政治領導人將受腐敗行為誘惑，並會陷入其中不能自拔。」[108] 嚴密的肅貪法令結合足以養廉的高薪政策，使得新國公務員不敢貪、不願貪。

（九）明文規定國會議員向公務單位關說者，須合於形式及實質要件，第一，須以書面為之；第二，內容須為選區選民之事項。[109] 此一透明化措施，加上內閣制之特性，輔以涉及國會議員行受賄案，有加重處罰之規定，使得國會議員沒有向公務機關施加壓力的特權，對吏治的澄清頗有裨益。

參、高效廉潔的肅貪機構

[108] 梁國慶編，《國際反貪污賂賂理論與司法實踐》。北京：人民法院出版社，2000，頁 156-157。
[109] 馬英九，＜法務部新加坡考察報告＞，台北：法務部，民 84.8，頁 26。

新加坡反貪污調查局的組織與體制，係於 1952 年建立，原主要調查與走私有關的貪污活動，後轉為專司偵辦貪污賄賂案件。隸屬內閣總理領導，為全國最高防治貪污賄賂機關。局長由總理任命，向總理負責，未經總理批准，任何人無權免其職，該局編制現有副局長 2 名、助理局長 5 名及 41 名不同等級之特別調查員，另有 27 名非調查職位人員，包括 5 名電腦系統分析人員及 22 名負責文書及其他業務職員，合計 76 名。[110]新國政府並規定各機關常務次長或常任秘書負責各該機關的貪污調查工作，若發現有不法情事，應立即向反貪污調查局報告。反貪污調查局設有兩個部，調查部負責貪污案的調查偵證工作；行政管理與支援部負責行政與支援事項。調查部進行案件調查完成調查程序後，是否進行追訴，須經由檢察官同意，始得進一步進行追訴程序。若證據不足，無法達到追訴目的，則由反貪污調查局向檢察官建議，將涉嫌之公務員交由公共服務委員會或其所屬機關首長處理，作相關處分。而行政管理與支援部分成兩部門，研究單位負責研究政府部門工作流程，是否存有貪腐誘因及案例，尋出可能的貪污管道，進行防阻。情報部門則蒐集公務員貪污線索。

因 1960 年制定之《防止貪污法》賦予反貪污調查局所屬調查員具有強制處分權，可逮補、羈押、搜索、扣押涉嫌人，故效率頗高，另於 1989 年修正該法規定反貪污調查局之調查員可向任何人索取和瞭解有關案情資料，被調查者若不服從，則處一年以下有期徒刑或併科 5000 美元罰款，又提供虛假情節或誤導性情報，視為犯罪，處一年以下有期徒刑或併科 5000 美元罰款。

[110] The Corrupt Practices Investigation Bureau, An Introduction Singapor: The Corrupt Practices Investigation Bureau1995,P3.

由各機關內部常務次長或常任秘書主導機關防貪肅腐工作，加上配套縝密的法令規定，廉潔的文官體系，輔以堅定不動搖的肅貪決心，使反貪污調查局工作效能深獲公信力。

肆、環環相扣的監督系統，共同防治貪污

審計總署及商業事務局在新加坡防貪工作上，具有相當重要地位，審計總署為新加坡最高審計機關，依《審計法》規定其審計範圍含凡使用國家資金的政府各部門、法定機構及財政部要求審計部門及公營企業，透過財政審計、財務審計、合規性審計、效益審計、項目審計等稽查的功能，注意財政控管方面易生弊端之環節，發掘隱藏弊端，此與我國監察院審計部功能相同，惟其隸屬國會，而我國則以憲法規範審計權的行使，屬監察權性質。但在防治貪污功能之發揮上，新加坡審計總署執行較我國徹底，使之成為政府整體廉政工作的一環。

財政部所屬之商業事務局負責對金融活動進行監督檢察，擁有與反貪污調查局相同的權力，具有調查權，不須逮捕證即可逮補涉嫌人，並依法提起訴訟。[111] 主要職責為打擊擾亂、破壞金融市場秩序之違法犯罪行為；對違反金融財政法規之犯罪者，有權凍結其財產，並加以逮捕等。有新國金融經濟警察之稱，在肅貪防腐機制上機先掌握了不法者資金動態。

在行政機關內部採雙重監督控制，由單位主管或監督人員對公務員之裁量權所作之決定予以覆核，以確保該項權力不被濫用。新加坡此種環環相扣的內控、外控監督措施，共同防治貪污之作法是

[111] 張錫鎮，《東南亞政府與政治》。台北：揚智文化公司，1999，頁 112。

確保清廉杜絕貪污的不二法門。

第二節 香港廉政治理

香港能有今日的廉潔效率，係經歷一段「貪污腐敗的殖民地」時期，1973 年以前的香港是政治腐敗、法令不彰、公理不在、公義無存，社會充斥特權，黑金橫行各層面的一個地區，公部門如此，工商企業界亦相同，社會各界貪腐成風，雖當時香港政府在警務處設有反貪污部(The Anti-Corruption Ordinance)執行「防止貪污條例」，惟因警察風紀不佳，是外界公認貪腐最嚴重的政府機關，將肅貪工作置於紀律無存的部門內，終於因英籍總警司葛柏（Peter Godber）涉及重大貪污案，潛逃返英，而引發市民對港府無能處理之不滿，民怨沸騰造成萬人反貪污大遊行示威，而要求當時港督馬浩理（Sir Murray Mac Lehose）解決貪污腐敗問題，經由民眾全面的反省及覺悟，加上該事件調查委員會調查結果，決定成立一個獨立專責機構處理貪污問題，逐設置「廉政公署」來從事反貪污工作，香港肅貪工作也因此邁入新紀元。

國際透明組織近五年來對香港的調查，其貪腐印象指數（CPI）排名，分別為 1998 年第 16 名、1999 年第 15 名、2000 年第 15 名、2001 年第 14 名、2002 年第 14 名。而 2002 年評比 21 個主要出口國，其企業在海外行賄情形，行賄指數為 4.3 分，位居第 15 名，與我國之 3.8 分排名倒數第三名，相較顯示其跨國企業運用賄賂手段營運傾向較我國為低。

香港由一貪污腐敗的社會，以廿餘年的努力，建設成為一個舉世稱羨廉潔度較高的地區之一，其在反貪、防貪、肅貪治理有效的

秘訣為何，國內諸多相關研究已有所探討，並提出具體研究結果，如宋筱元認為香港「廉政公署」成功原因為：決策領袖的重視；民眾的熱烈支持；獨立完整的組織及充分的授權；公正的監督；完善的法令；功能的充分發揮；適切運用教育及宣傳工具。[112]但本文認為香港廉政機制的建構有其特殊背景，即成立係貪污現象已達天怒人怨臨界點，「廉政公署」的設立是在民意強大壓力下促成，故其使命為「致力維護香港公平正義，安定繁榮，務必與全體市民齊心協力，堅定不移，以執法、教育、預防三管齊下，肅貪倡廉」，其目標為「以有效方式調查和檢控貪污，積極推行防貪措施以杜絕貪污機會，教育市民認識貪污的禍害及爭取他們對肅貪倡廉工作的支持」，其任務主要有：接受貪污舉報、執行調查任務；審查政府部門及公共機構的工作常規及程序，期以檢出貪污行為及漏洞，並謀求改善；向政府部門或公共機關首長，建議修改不良的工作常規及程序，以減少發生貪污的可能性；引導教育民眾認識貪污之害處，並鼓勵以行動參與肅貪倡廉行列。因民氣可用，故肅貪倡廉旗幟鮮明，目標與任務明確，組織的設計、預算經費及相關法令規定等配套措施完整，是實質的將政治、行政、社會大眾殷望結合在一起，此背景與其他國家或地區之廉政機構的建立略有所不同，因之，本文對宋氏見解雖頗為認同，但對香港廉政治理績效仍有下列看法。

壹、組織架構完善，且執政者長期展現肅貪的魄力

香港廉政公署又稱反貪污獨立委員會(Independent Commission Against Corruption簡稱ICAC)，是依照1974年2月15日所修定的總督特派廉政專員公署條例而設立，廉政公署首長稱廉政專員，香港未交返中國前直接向總督負責，現向特別行政區長官

[112] 宋筱元，＜香港肅貪機構及其經驗＞，《警政學報》，第15期，民78，頁130-132。

負責，獨立於政府部門之外，首長及其職員不具公務員身分，經費係由「貪污問題諮詢委員會」及「布政司」審核，再由立法局財務委員會撥給，組織架構包括廉政專員辦事處及執行處、防止貪污處、社區關係處等部門，執行處負責案件偵查，以嚇阻貪污；防止貪污處不斷執行檢查矯正公部門各種行政程序，藉以消除可能的貪污管道；社區關係處負責教育民眾認識貪污的害處，轉化公眾的價值觀，進而促渠等支持。因該署擁有極大權限，為防止該署人員濫權，由社會公正人士、專家學者組成一嚴謹的制衡機制以為防範，計有防止貪污諮詢委員會、貪污問題諮詢委員會、審查貪污舉報諮詢委員會、社區關係市民諮詢委員會等四個諮詢委員會監督該署工作，內部另設有監察單位督導工作紀律。[113] 並將檢控權置於律政司，使調查權與檢控權分立，避免因權力集中，產生弊病。此一組織架構係將廉能政府治理的觀念融入，不是在貪腐問題發生後社會已付出成本時，再行處理偵辦，而係標本兼治的反貪腐政策。

具有組織完善的廉政機構，輔以民眾強烈的反貪意識，加上執政者長期展現肅貪的魄力，方能將貪腐問題壓制，若僅是一時的雷厲風行掃蕩，而無法持之以恒，選擇性的回應民眾需求，或僅有獨立的肅貪責專機構，而無主政者及公眾的支持，香港廉政成效定無法像今日讓人稱許，吾人由 1997 年香港交還中國當年，因執政者交替政治環境不明確，是年貪腐案件劇增甚多，可知執政者的決心及魄力在肅貪上的重要性，也因為香港的環境特殊，公民要求廉潔政府的意識強烈，使得歷任總督無不以廉能治理為施政目標，誠如廉政公署副廉政專員郭文緯所言，香港肅貪工作成功的首要因素是政府高層的支持，及主政者展現肅貪的決心與魄力。[114]

---

[113] 中國四川省委黨校編，《廉政建設手冊》。成都：四川人民出版社，1989，頁 361。

[114] 郭文緯，＜以權謀私—新紀元的老問題＞，http://www.icac.org.hk/news1/issue5big5/tony.htm1,2001。

貳、深耕反貪倡廉教育，轉化社會大眾的價值觀

社區關係處負責教育民眾認識貪污的害處，透過公民教育讓民眾獲得反貪倡廉相關知識，進而產生覺醒而改變態度，轉而支持。上述工作是由該處轄下兩個科分別推行，社區關係科透過大眾傳播媒體與教育機構，增加市民對肅貪倡廉的認識，連絡科直接與市民接觸，深耕社區反貪倡廉教育，下轄八個分區辦事處，為區內各團體提供倡廉教育服務，並接受貪污舉報及法令諮詢。其溝通、宣傳、教育的策略主要有：

一、清楚的界定出青少年、企業體、政府部門及公營機構、地區團體及選舉事務等五類目標，針對每一目標設計出符合他們所需的倡導活動。例如中學青少年給予法律和倫理知識，企業體則鼓勵制定公司紀律守則、設立系統管理機制及透過培訓短片及宣傳刊物向職員提供法律及道德誠信問題培訓等。

二、以公共參與來喚醒公民意識。例如經常與其他機構或團體合辦各種反貪有關培訓課程；提醒各部門、團體內部誠信廉潔問題，協助訂定倫理行為守則、強化系統控管及員工防貪和道德意識訓練。

三、善用各項傳播，並運用新型態的傳播工具宣導反腐訊息。例如隨時代演進，運用網際網路傳達貪污禍害，如「德育資源網」針對教師提供各式道德教育的教材、「TEENSL AND」針對青少年以卡通動畫的方式教育反貪倡廉的觀念等。

四、強化公共教育，轉化社會大眾的價值觀。公共教育是香港肅貪防腐成功的推手，強調貪腐並非不可避免，只要改變以往對貪腐的看法，必能處理好貪污問題，且不斷透過正式課程、防貪講座研討、與老師、各團體及網站合作等，來提昇道德認知，並積極投入社區與民眾面對面接觸、溝通，喚起民眾對反貪倡廉的重視，進而轉化社會大眾的價值觀。

上述策略是香港廉政經驗中最重要的關鍵所在，廉政政策與公民切身利益相結合，促使民眾的覺醒，從而使反貪倡廉意識深植民眾心中。

參、反貪、防貪、肅貪法令制度完善周全

《廉政公署條例》、《防止賄賂條例》、《舞弊及非法行為條例》等是香港主要肅貪法令，而《舞弊及非法行為條例》於 1955 年 6 月 10 日頒布實施，適用於立法會、市政局、區市政局、區議會等選舉，主要立法旨在防止貪污賄賂介入選舉，即是防制金錢、暴力介入選舉。而《公務員事務規例》明定公務員應有的品德標準，另為防範公務員以權謀利，每位新任公務員均會接獲公務員事務局發給之《公務員良好行為指南》，明文規定各級人員應有的行為標準，及如何避免利益衝突，提醒公務員瞭解應有的責任及行為。上述法令、規範再輔以行政作業及工作程序的簡化，以減少貪污機會之發生，法令與行政措施層層配合，隨時調整反貪、防貪、肅貪之網，使其無漏洞，倡廉反貪功能自然彰顯。

為對付高隱密度的貪污犯罪，除賦予廉政公署不必向法院申請拘捕令，即可逕行逮捕涉嫌貪污人員；有權發布搜索令，命令調查

人員搜索住宅及審查涉嫌人員相關帳目與財產資料等權力外。防止賄賂條例中更明定公務員生活水準與所得顯不相稱，又無法向法院合理解釋其財產來源者即屬違法，此法令規定提供了廉政公署人員一項強有力的肅貪武器，使該署追訴貪污不法的能力大幅提昇，讓貪腐者無所遁形。[115]香港高等法院於 1985 年 5 月 10 日宣判被告建築拓展署處長莫維德案是該條例典型案例，莫某係被廉政公署以「財富與官職不相稱」加以檢控，其妻招漪雯同案被控以協助教唆他人犯罪，該案經高等法院審理六十八天，七名陪審團商議後，一致認定兩人罪名成立，主審法官及陪審團認為莫某兩人出身富裕，雖廉政公署對兩人指控未指明貪污，僅是指控財富與官職不相稱，指控其有三十九萬元款項的來源無法作出解釋，而相信莫某貪污，判莫某有期徒刑六年，並罰款四十萬元，莫妻以極力協助其夫隱瞞，判刑二年並罰款二十萬元，兩人如未能繳交罰款，則須多服刑一年抵充。該案是廉政公署成立以來檢肅貪污最高階之文官，而定罪之條款確是「財富與官職不相稱」，該案對香港廉政工作建設推動影響深遠。

另根據《防止賄賂條例》規定，雇員未得雇主同意，索收或收受業務對象的利益（含金錢、禮物、職位等）均屬違法，打擊商業貪污行為，維持經濟公平的競爭，減少檯底交易，廉政公署並可應私營機構和個別人士的要求，協助及指導如何消除貪污行為，並提供防貪建議。公、私部門共同消弭可能貪污的作法，是香港廉政成功因素之一。

香港完善的法令制度使得廉政公署追訴能力強而有力，進而剷除貪腐弊病，絕非是該署人員擁有諸多權力及追懲能力特強，而使

[115] 香港廉政公署：＜廉政＞，香港：廉政公署，1997.9，頁 11。

惡化的貪污問題獲得解決，應是周全的法令，質優的檢肅人員，公私部門合作相輔相成，良性循環的結果，從而重拾民眾對政府的信心，使政府的廉能效率得以確保。

肆、擷取英國文官制度的優點

香港文官制度源於英國，並擷取了英國文官制度廉潔與高效的優點，主要有：[116]

一、公開考試擇優錄取人才，進入公部門服務。

二、實行功績制，論功行賞，認績拔擢，藉以提高行政效率，激勵公務員士氣。

三、以職位制約機制防範公務人員利用職位謀取私利，並由職位分類來強化責任防止濫權。

四、提高公務員薪資待遇，使其安心工作，並不斷注意福利不低於私人機構，薪資與福利兼顧下，建立以俸養廉的制度。

文官制度明確，使公務員能掌握未來奮鬥的目標，從而展現良好的職業道德修養，落實功績制能鼓勵有才能之士奮發向上，建全的文官制度對廉能政府的實現至為重要。香港政府為使文官行政效率更能發揮，除上述優良的制度外，另於 1989 年成立香港特別行政區申訴專員公署，負責監督政府行政效率，調查行政失當，為市

[116] 劉道清，＜香港廉政建設之借鑑＞，《人事月刊》，第 16 卷，第 4 期，民 82，項 72-74。

民紓解不滿，主持公道。[117]由其設立理想及使命觀，它具有監察政府的角色，以確保官僚習性不會影響行政公平，其理想為：確保香港的公共行政公平、有效率及負責開明，服務優良。而使命則為：透過獨立、客觀及公正的調查處理及解決因公營機構行政失當而引起的不滿和問題，以及提高公共行政的素質和水平，並促進行政公平。

良好的文官制度使得公務部門服務便捷而有效率，外部監督防止公務員可能的以權牟利，優渥的薪資待遇及津貼與福利，促使公務員全心工作，實質考核與績效主義，為文官帶來活力與動力，也為香港政府廉潔的治理提供了保証。

第三節　南韓反貪污作為

南韓肅貪、防貪業務分屬監察院及檢察機關，該國於一千三百餘年前設有司政府，糾舉百官違法行為，該制後來演變成為專司會計檢查之檢查審計院與負責監察的監察委員會，然因兩機關職責劃分不明確，於 1963 年 3 月 20 日將兩機關合併成立監察院迄今。[118]監察院為該國最高監察審計機關，負責檢查國家財政收入、支出決算、監察國家及法律所規定的團體之會計制度執行情形、監督政府機關及公務員的工作與紀律。係該國最高肅貪、防貪機構，為憲法明定機關，《韓國監察院法》第二條：監察院雖直屬大總領，但對其本身職務，擁有獨立地位。人事、經費預算均保持獨立，具有調閱權、製作筆錄權、預算會計審查權等執行職權。監察院及其所屬監察室有權對貪腐案件進行調卷，並對公務員、民眾製作筆錄，拒

[117] 聶振光、呂銳鋒與曾映明，《香港廉政》。香港：中華書局，1990，頁 194-196。
[118] 楊金埔，＜韓國廉政工作簡介＞，《政風季刊》，民 88，頁 28-32。

絕者得處一年以下徒刑及五百萬韓元以下罰金。韓國各中央部處、自治團體及政府投資機構均設有監察室，其人員由各機關首長任命，負責貪腐防治事項，業務分工為監察室負責輕微案件查處，重大貪瀆案件則由監察院處理。檢察機關是偵辦貪污賄賂主管機關，組織分大檢察廳、高等檢察廳、地方檢察廳及地方檢察廳支廳等四級，負責貪污案件之偵察、起訴。

國際透明組織近五年來對南韓的調查，其貪腐印象指數（CPI）排名，分別為 1998 年第 43 名、1999 年第 50 名、2000 年第 48 名、2001 年第 42 名、2002 年第 40 名。而 2002 年評比 21 個主要出口國，其企業在海外行賄情形，行賄指數為 3.9 分，位居第 18 名，其跨國企業運用賄賂手段營運傾向偏高。

南韓自創建以來，政府部門組織成員及議員尤其是政治高層，貪腐成性，而其企業因與政治高層關係密切，且經濟、工業政策傾採扶植跨國企業及大企業，導致官商勾結、特權橫行，每隔一段時間即會發生重大貪污之政治醜聞。1993 年 3 月為整飭貪腐問題，在大檢察廳及地方檢察廳內設置不正貪污犯特別搜查本部及特別搜查組，專司受理、偵查、起訴公務員貪污賄賂犯罪案件，該機構因職權集中，擁有情報、指揮、偵查、起訴等權，在肅貪實績上建立了某一程度的權威性[119]1988 年南韓大統領盧泰愚展開大規模的檢肅行動，其在大統領府成立了「特別工作小組」，專責檢肅貪污，大規模的肅貪行動，造成了韓國反貪污運動的發起，令舉世矚目，一掃南韓政府貪污腐敗形象，使韓國政治風氣為之一新，惟諷刺的是此一清新運動維持不到幾年，1995 年 10 月間，盧泰愚收受政治獻金案曝光，其於 1988 年 2 月至 1993 年 2 月擔任總統期間，收受

[119] 同註 108，頁 62。

5000 億元政治獻金，1995 年 10 月 27 日盧泰愚向全國人民道歉，承認收受前述政治獻金。1996 年 8 月 26 日南韓地方法院以主動參與軍事叛變、謀殺上司未遂及受賄罪，判盧某無期徒刑，罰款 2838 億韓元，後經上訴漢城高等法院，1996 年 12 月 16 日改判有期徒刑 17 年，罰款 2628 億韓元，此一成效被譽為韓國肅貪典範，嚇阻了貪腐的蔓延，民眾信心大振，貪官污吏、政治醜聞，不斷被揭發，黨、政、軍、警高級官員及財團遭偵辦者不乏其人。因之，1995 年、1996 年國際透明組織對其調查，其貪腐印象指數（CPI）均排名第 27 名，為歷年最佳，但 1997 年 12 月 20 日金泳三大統領，對盧泰愚施於特赦並恢復公民權。[120]至此南韓肅貪工作偃旗息鼓，再無重大突破與發展，其政治清明度迄今未有進步。

另南韓在防貪作為上，有正長官會議，該會議由中央部會首長組成，負責行政革新政策釐定及政風方針研擬；正次官會議則由中央各部會次長組成，負責檢討及研議端正政風、防治貪污執行作為。而懲治貪污及預防貪腐的相關法令則有，《韓國刑法典》、《公職人員倫理法》及金融實名制度等，刑法典相關規定與我國刑法瀆職罪中規定之貪污罪懲治條文相近，其中對防治民選公職人員收賄、索賄及行賄第三者、約定賄賂者之居間賄賂罪及斡旋受賄罪，我國尚未訂定。公職人員倫理法規範範圍較我國《公職人員財產申報法》廣泛，舉凡政府官員、公職侯補者、民意代表、民選公職、軍人、公營機構董監事、地方自治團體四級以上公務員等均屬之。而登戴不實者，依據情節輕重，有不同形式懲處；拒絕登記者，處一年以下有期徒刑或 1000 萬元以下罰款等。[121]

[120] 同註 107，頁 600-602。
[121] 任曉，《當代各國政治體制—韓國》。蘭州：蘭州大學出版社，1998，頁 138-139。

南韓清廉度雖不及我國，但其廉政機構設計較我國健全，肅貪組織統一明確、完善的職權及法令、獨立超然不受民代干擾，其廉政作為上有下列特色。

壹、肅貪組織獨立超然干擾較少

監察院獨立於行政機關之外，具有憲法地位，其可運用會計審查、職務監察、賠償責任判定、懲戒、責問要求、糾正要求、告發、會計關係法令、判定、改廢及解釋權等，針對公務部門貪污不法加以糾舉。而檢察系統之不正貪污犯特別搜查本部及特別搜查組，具有情報、指揮、偵查、起訴等權，保有一定的獨立性，與監察院在肅貪防腐工作上相互支援配合，充分發揮防肅一體的功能。但監察院隸屬於總統，無法對總統產生較強的監督壓力，且各部門監察室人員由各機關首長指派，對機關首長之貪腐行為之防治，無法發揮應有功能，是其廉政制度缺失。

貳、特別工作小組針對高階人員貪污下手

特別工作小組隸屬大統領府，專責於黨、政、軍、警高階人員及財團等之整飭，在肅貪防腐工作上發揮了嚇阻的功效，但也遭到選擇性辦案之譏，惟在懲治高級官員及政治醜聞上頗有建樹，例如 1990 年 6 月，建築總部負責人金賢錫、主管朴滿、都市計劃總監金永錄等貪污不法案；1996 年前國防部長李養鎬收受大宇重工業公司賄款 36 萬 5000 美元，而將軍方研製新型戰鬥直升機交予該公司承作，1996 年 12 月 5 日檢察機關以洩漏軍機及收受賄賂起訴，求處六年有期徒刑並罰 1 億 5000 萬韓元。[122]

[122] 同註 107，頁 605-606。

參、公職人員倫理法規定鉅細靡遺

公職人員倫理法對公職人員財產申報、收受禮物、行為禁止事項等規定鉅細靡遺，全文共三十一條，相關罰則明確嚴厲。另輔以金融實名制，在銀行進行交易須持居民登記證，三十歲以上財產超過 5000 萬韓元者、二十歲至三十歲財產超過 3000 萬韓元者、二十歲以下財產超過 500 萬韓元者，均須接受國稅廳資金來源調查。[123] 嚴格的規定使得貪污所得無從藏匿，甚至現形，此措施在防治公職人員貪污產生遏阻作用。

第四節　我國反貪肅腐政策及作法

壹、國際透明組織對我國評等

國際透明組織近五年來對我國的調查，貪腐印象指數（CPI）排名，分別為 1998 年第 29 名、1999 年第 28 名、2000 年第 28 名、2001 年第 27 名、2002 年第 29 名。而 2002 年評比 21 個主要出口國，我國企業在海外行賄情形，行賄指數為 3.8 分，排名倒數第三，跨國企業運用賄賂手段營運傾向僅較俄羅斯、中國大陸稍好，何以我國貪腐印象指數（CPI）較排名在前，而行賄指數卻明顯落後，其間原由頗值得探討，此亦彰顯出我國廉政建設有其漏洞，究其因應在肅貪、防貪政策及對象多侷限在公務系統，忽略商人、掮客與社會各階層人士之行賄。

貳、我國防治貪腐政策的沿革及現況

[123] 同註 108，頁 71。

50 年代初期國內發生一連串重大貪瀆弊案，政府制定《戡亂時期貪污治罪條例》，期以嚴刑峻法來遏阻貪腐風氣，惟因無明確執行機關進行懲貪防腐工作，致未能預期達到遏阻貪污目的。民國 58 年 5 月制定《各級機關保防機構辦理政治風氣調查業務規定》函轉各機關保防單位執行，協助舉發及調查該機關所屬公務員貪污瀆職事項。同年 12 月訂定《行政院禁止所屬公務人員贈送財務及接受招待辦法》，期望對公務員之贈送財務及飲宴應酬行為有所規範，藉以導正不良政治風氣。60 年 12 月政府頒布《加強檢肅貪污實施方案》，並將肅貪列為政治革新首要工作，要求各級機關全面配合，各行政首長負起推動政風工作，同時指示調查局加強偵辦嚴重影響社會風氣之貪污瀆職案件，並對易生弊端之機關、團體等歸類，劃分類別、地區，主動清查，整頓不良之政治風氣。雖政府三令五申欲整飭政風，且訂頒各種防治措施，但成效不彰，政治、行政環境仍然貪腐成風，蔣經國先生時任行政院長，為改善腐敗的社會現象，訂頒《行政院十項革新》方案，力倡行政革新，簡化法令、便民，改變公務員生活、操守、態度，觀念，期能建立公務員服務新風貌。上述各項革新作為因無完善配套措施及專責執行單位，純以道德勸說而欲求達到澄清吏治目的，僅是水中撈月的作法。

68 年 7 月行政院頒行《端正政風整肅貪污方案》，該方案由教育訓練著手，從公務員心理建設、改善待遇福利措施，使公務員薪資足以養廉，而不必冒險尋租貪非法之財，研修窒礙難行、不合時宜的法令規章、行政流程，期能在人事及行政制度面減少貪腐誘因與機會。另在檢肅工作上加以調整，行政院及省、縣市政府設置政風督導會報，負責端正政風、整肅貪污工作之策劃、協調、督導事宜，及在法務部調查局成立臨時編組之「貪污及經濟犯罪防制中

心」，該單位係我國首度設置任務型肅貪組織，負責偵辦重大貪污瀆職案件。68 年 12 月頒布《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》，鼓勵檢舉，而各級地方法院檢察署成立肅貪小組或肅貪專股，至此我國廉政建設方有芻型。

76 年 7 月，立法委員趙少康等 91 位立委在立法院提出聯合質詢，要求政府成立類似香港、新加坡反貪腐專責機構，徹底整肅日益惡化的貪污腐敗問題，惟在政府高層考量後，認為我國國情不同，若設立專責獨立機構，將衝擊我國現行法律制度及機關組織體制，且職權與司法及監察機關相重疊，最後決定在法務部調查局下設立「肅貪處」，並調派 505 名工作人員專責肅貪業務，該處於 80 年 2 月 1 日，結合肅貪政策目標「預防重於偵辦、偵辦亦是預防」，改名為「廉政處」。[124]82 年 9 月行政院長連戰在第 2321 次院會中提出《行政革新方案》，以建立廉能政府為施政總目標，並以廉潔、效能與便民作為革新重點，行政院隨之函頒《肅貪行動方案》，嗣後改名為《端正政風行動方案》，由肅貪、防貪及修法三方面來執行，在肅貪方面：獎勵檢舉，鼓勵民眾檢舉，各單位政風室普設檢舉信箱及檢舉電話；鼓勵自首、自白，犯案後自首、自白者，檢察官於起訴時主動請求法院從輕量刑；強化肅貪組織功能，最高檢察署成立「肅貪督導小組」，各地方法院及其分院檢察署成立「肅貪執行小組」，以任務為導向，統合人力進行肅貪；從嚴究辦，鎖定重大工程、鉅額採購、工商登記、都市計畫、銀行放貸、環保、地政、警察等十四項易茲弊端單位。防貪方面：加強規範請託、關說，確實依《行政機關處理人民陳情案件要點》辦理；贈受財物、飲宴應酬依機關規定辦理。修法方面：各機關隨時檢討、修改不合理、不合時宜之法規命令，以減少貪污誘因；修改《貪污治罪條例》提

[124] 法務部調查局編，《中華民國八十六年廉政工作年報》，台北：法務部調查局，民 87，頁 3。

高罰金額度，增訂對公務員關於職務上之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者處三年以下有期徒刑，得併科新台幣十萬元以下罰金，以遏阻行賄；對行賄者自首不設時限，凡經自首，均免除其刑，俾利貪污罪之發掘及給受賄者長期壓力等；修正《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》，提高檢舉獎金額度；修正《行政院禁止所屬公務人員贈送財務及接受招待辦法》。檢肅貪腐成為行政革新達到廉潔成敗之關鍵，此係我國首次將肅貪、防貪工作納入政府治理中，而不再將公職人員貪腐行為視為會影響政府形象之禁忌，鼓勵民眾檢舉，鼓勵涉案者自首、自白、教育社會公民認識貪腐是弊病，有意從根本解決貪腐問題。

86 年因國內政治環境丕變，執政國民黨在縣市長選舉挫敗，在野黨民進黨在地方政權贏得多數縣市的執政權，立法院雖仍由國民黨掌握多數席，惟已是強弩之末，政治環境黑金泛濫，衝擊社會治安與民主法治的發展，並侵蝕經濟發展的成果，損及政府公權力及公信力，人民對政府失去信心。89 年民進黨以「反黑金」為訴求，贏得中央執政權，行政院於 89 年 7 月 12 日以台 89 法字第 20964 號函核定《掃除黑金行動方案》，鎖定掃黑、肅貪、查賄為工作重點。掃黑方面：以偵辦各幫派首惡或地方惡霸為優先，蒐証採刑事追訴及流氓提報併行原則，在其財稅上若有逃漏稅捐情事，依《稅捐稽徵法》處罰，徹底清查以斷其財源。在肅貪方面：肅貪與防貪並重，結合檢察、調查、政風三股力量，嚴密查察蒐報，執行肅貪；鎖定重大工程、鉅額採購、工商登記、銀行放款、都市計畫、證券管理、監理、稅務、關務、警察、司法、矯正、建管、地政、環保、醫療與教育等十七項易茲貪瀆弊端業務，優先查察；未來擬規劃設置專責肅貪機構，統籌防貪、肅貪工作。在查賄方面：由警調機關建立有效的賄選情資蒐報系統，掌握歷次各項選舉樁腳網絡，俾便

選舉時有效查緝賄選；結合肅貪及掃黑，切斷候選人的金脈與人脈，使其沒有資金賄選，不能利用暴力及金錢介入選舉。

參、我國防貪的作為

若法務部所屬檢察系統及調查局是我國肅貪主要執行單位，而監察院及法務部政風司暨各機關所屬各政風機構則係主要防貪組織。政風機構是立法院於 81 年通過《政風機構人員設置條例》，依該條例第三條規定：法務部為掌理全國政風業務之主管機關。該部成立政風司負責辦理全國政風業務，各機關於同年 9 月 16 日成立政風單位，專責辦理貪腐防制工作。監察院依《中華民國憲法增修條文》第七條第一項規定，監察院為國家最高監察機關，具有行使彈劾、糾舉及審計權，並得提出糾正案，以及收受人民書狀、巡迴監察、調查、監察等職權。87 年 1 月 7 日修正《監察院組織法》，於監察院監察調查處設置調查官、調查專員及調查員，協助監察委員行使監察權。

政風機構依其職掌，現階段主要工作有：一、預防貪瀆不法：深入瞭解機關內問題，以興利觀念研提建議，促行政程序公開化、透明化，提昇行政效能，進而防制弊端；二、發掘貪瀆不法：加強機關政風宣導，鼓勵檢舉，從而發掘貪瀆不法；三、維護公務機密：公務機密與貪瀆息息相關，公務員握有行政及決策上機密事項，除杜絕洩密情事發生外，更應注意公務員以洩密為手段所為之貪污；四、預防危害破壞：為確保各機關重要建設與各項施政功能正常運作，政風機構人員推動各項措施以預防危害或破壞事件發生；五、辦理財產申報；六、配合掃除黑金政策，強化政風系統防貪堵漏功能，加強發掘惡性或組織性之重大貪瀆案件；七、推動設置廉政專

責機構、陽光法案等。並運用下列法規、法令來執行防貪作為：公職人員財產申報法、公職人員財產申報法施行細則、公職人員財產申報資料審核及查閱辦法、政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點、政風機構配合機關辦理採購應行注意事項、政風機構端正政風防制貪瀆作業注意事項、政風機構加強行政肅貪作業注意事項、政風機構協助處理陳情請願事項作業要點、政風機構宣導政風法令要點等。

而在監察院防貪功能上，因我國立法機關議決預算案，行政機關執行預算，監察院審計機關則是監督預算執行與審定決算，立法、行政、監察分權制衡之精神在此充分發揮，尤其在稽察財務上不法不忠於職務上之行為，可依法糾舉彈劾，涉及刑法者移送追懲，具有政府財政警察之性質，充分發揮先期預防貪瀆功能。而對中央及地方公務員，認為有違法失職情事，得提出糾正案、彈劾案、糾舉案，對公務機關行政效能的提昇及匡正其行為紀律有正面助益。

「中央廉政會報」為我國廉政工作最高的諮詢、評議及決策組織，係行政院於 82 年 12 月 27 日成立，負責研修肅貪、防貪法令及審議重大廉政計畫。置委員七至十三人，由行政院長指定政務委員一人擔任委員兼召集人，其餘委員為行政院秘書長、法務部長、研究發展考核委員會主任委員、工程委員會主任委員及社會專業及公正人士派兼之，廉政會報原則上每三個月召開會議乙次。

第五節　廉政建設比較

新加坡、香港、南韓廉政建設及防治策略，有部分專家批評其所採取防治貪腐手段幾近獨裁，民主國家無法採用相類似措施來治

理，我國因政治環境特殊，無法擷取上述三國廉政建設優點而加以運用，吾人不否認他國執行有效優良的制度，是有其歷史、文化、政治、經濟、社會習性、人民認同等背景因素存在，且在經過長時間的磨合、修正後，方產出質優之制度，而他國廉政治理的內涵及防治策略的特性，應可經由比較分析而加以學習，再回歸檢討我國反貪治理缺失，結合國內現實政治、人文、教育、法律等環境特性，融合、內化他國廉政治理優點為我所用。

壹、四小龍廉政治理比較

就上述分析，新加坡、香港、南韓、我國在防治民選公職人員貪腐問題上，有下列優缺點。

一、新加坡、香港肅貪反腐治理，長期受到主政者重視且以實際的偵辦行動來展現，因而獲得人民的信任及支持，而南韓主政者在反貪作為上，較常採取霹靂手段執行肅貪工作，選擇性回應民眾需求，致其政治清明度時好時壞。我國在反貪肅腐偵辦上與韓國作法頗為類似，廉政政策執行效率隨政府重視與否，而有不同的作為，造成廉政工作無法獲得民眾認同，轉而支持參與。

二、反貪、防貪、肅貪法令清楚明確周全，文官制度實行功績制，論功行賞，認績拔擢，要求行政效率、效能，使行政機關公務倫理得以建立，除可防範文官貪污行為的發生，更因行政體系制度完善，從而能阻止民選公職人員透過行政機關所為的貪腐行徑。新加坡、香港、南韓在上述制度周延性不相上下，但為何在國際透明組織評等上，南韓貪腐印象指數排名卻落後許多，究其因係新加坡、香港徹底執行法令、制度上規定，南韓執政者執行魄力不一，

而我國文官制度、公務倫理則未臻完善。

三、新加坡、香港、南韓三國職司肅貪機構組織完備，除香港外，其成員均具公務員身分，而我國法務部調查局廉政處組織編制係以職權命令所設立。在防貪行政措施方面，我國與南韓涵蓋範圍雷同，重視常任文官的道德修養啟發，而新加坡、香港較具法治精神，相關規範清楚明確。

四、新加坡、香港在廉政治理上，相當重視爭取民眾的認同、支持及宣傳，設有專業部門研究改進公務部門工作流程與方法，減少貪污機會；執行倡廉教育、與公私部門溝通，預防貪腐問題發生；瞭解民眾需求，以公共參與，喚醒民眾對反貪倡廉的支持等。南韓及我國在此方面較不重視，所投入的人力、物力明顯不足，反貪肅腐工作未與民眾利益結合，無法形成全民關注焦點，使廉政工作重在治標而忽略治本。

五、民選公職人員關說、請託之法令規範，各國均有明文辦法，其差別在是否落實執行，確實執行者行政透明度高，課責度高。新加坡、香港對民選公職人員行受賄有加重之處罰，而南韓刑法典對民選公職人員收賄、索賄及行賄第三者、約定賄賂者之居間賄賂罪、斡旋受賄罪，及金融實名制，在防治民選公職人員貪污犯罪立法考量上，均較我國周全。

六、新加坡《非法利益沒收法》、香港《防止賄賂條例》明訂財產來源不明罪，是追懲高犯罪黑數貪污罪之利器，輔以相關陽光法令配合，對防治、追查民選公職人員貪污腐敗行為最具成效，是切斷政商勾結法律工具。

貳、我國反貪污腐敗工作現行缺失

分析新加坡、香港及南韓廉政建設，吾人可清楚發現我國現行反貪污腐敗工作主要缺失有：

一、主政者雖一再宣示肅貪的決心，也偵辦多起立法委員、縣市首長、重大公共工程弊案，惟在政府中央部會高級公務員及政治高層人士貪污腐敗案件之偵辦，仍有所顧忌，民眾對政府宣示持質疑態度。

二、專責肅貪防貪機構尚待建立，雖法務部掌有檢察系統、調查局及政風司等單位，由政府組織結構來看，它已具備肅貪、防貪基本架構，似無須再成立專責機構之必要，惟就三個單位法定職掌言，各有其所司，政風單位在組織及職權功能不足；調查局業務繁多，肅貪工作僅係其九項職掌中之一項，人力、物力明顯分散；檢察系統業務更是繁雜，法務部長陳定南上任後，在北、中、南、東分別成立特偵組，結合檢察、調查、政風力量，共同打擊貪污犯罪，雖績效較以往進步，但此種任務導向編組，畢竟非長久之計，以犯罪黑數冠於其他各種犯罪之貪污罪而言，無專業化之常設追訴機關，作有效的刑事追訴，欲有效壓制遏阻貪污犯罪，在實務上有其困難。

三、防貪法令不足以根絕紅包文化，公職人員只要不違背職務，且行為與職務無對價關係，送紅包者即無虞觸法。

四、未能重視行政肅貪，致未能彌補司法肅貪之不足，尤其罪證不足而獲無罪判決或不起訴處分案件，未就公務員行政責任或疏失加以釐清，運用行政處分來課責糾正，以整肅官箴，並可藉以防範公務員與民代勾結行為。又未從中研析造成弊病之原因為何，而就行政程序加以檢討，藉以減少貪腐誘因。另政風機構加強行政肅貪作業注意事項、政風機構協助處理陳情請願事項作業要點等防制公職人員貪腐，具預警作用之工作，未落實執行，致對公職人員貪腐行為傾向及可能產生的問題，無法掌握與瞭解，使其防貪功能喪失。

五、反貪倡廉教育無長遠計劃，未能針小學、國中、高中、大學、社區等不同對象及需要，作宣導、溝通、教育，使廉政工作陷於治標不治本。

六、陽光法案立法尚不周全，立法速度跟上時代所需，致民選公職人員貪腐問題層出不窮。

七、不合時宜的法規、法令之研修有停滯現象，行政程序透明、簡單、明確，民眾就不需要透過民代或中介者關說、請託、行賄，加速修正或廢止不合時代所需之法規、法令是防止貪污重要措施。

第五節　他國廉政經驗借鑑

新加坡、香港、南韓之廉政作為雖有不同，例如新加坡、香港將反貪污機構置於國家元首或行政最高首長之下，而南韓則由檢察機關主管貪污犯罪偵辦，並設特別搜查部作為反貪污機構；新加坡

《防止貪污法》、《非法利益沒收法》中規定涉案者收入不相符且財產來源不明，可推論為有罪判決，《公務員守則和紀律條例》中訂有財產申報、不得接受餽贈、邀宴應酬規定、不欠債宣言；香港《防止賄賂條例》除訂有一般貪污賄賂罰則外，尚包括財產來源不明罪、串謀罪及明訂弊端揭發人身分保密規定，另《舞弊及非法行為條例》係防止選舉舞弊及非法行為，《公務員事務規例》規定利益迴避、財產申報及不得接受餽贈；南韓《韓國刑法典》係貪污賄賂罪主要刑法，《公職人員倫理法》明定財產申報、禁止利用職務機密取得財務、收受禮物申報制度等，且廉政制度的建構在背景、過程及條件上均不同，貪腐行為種類及模式亦有差異，民眾對貪污犯罪的容忍度也不一，逕自擷取他國經驗優點，或全盤移植他國制度長處，而未考慮我國歷史文化背景、人文條件、政治環境等因素，是否會產生橘逾淮為枳的現象，亦應慎思考慮，綜上分析，本文認為新加坡、香港、南韓廉政經驗，在防治民選公職人員貪腐問題上有下列值得借鏡之處。

壹、以治理的觀念來進行廉政建設

新加坡、香港是以治理的觀念來從事廉政建設，南韓領導者在大總領府設立「特別工作小組」，進行整飭貪腐，澄清吏治工作，雖招致政治上對手質疑為打擊異已工具，而破壞其所建立的廉政制度，但基本上仍以政府整體治理面向為之，建立合理的文官制度，提高薪資待遇、津貼與福利，使公務員足以養廉，並以擔任公職為榮，形成不必貪、不願貪之政治風氣，再輔以防弊相關規範，使其不敢貪，先杜絕常任文官貪腐欲念，同時也在文官體系內建構了防治民選公職人員貪腐的防火牆。又在肅貪法令完善周全，給予反貪機構追訴貪污充分的職權，復以環環相扣的監督機制防止公務員、

民選公職人員濫用權力，結合肅貪、防貪策略來澄清吏治，達成廉能政府目的。反觀我國之作為，常以肅貪為手段，治標不治本之方式，來嚇阻公部門常任文官、民選公職人員的貪腐行為，相關文官制度改革未落實，法規、法令無法跟上時代腳步，行政裁量事項愈來愈多，權限愈來愈大，規範民選公職人員行為之《立法委員行為法》、《公職人員利益衝突迴避法》內容簡陋，無具體強制性效力，給民選公職人員滲入機會增加，致貪腐問題不斷，使廉政建設績效事倍功半。

貳、重視反貪促廉法治教育

新加坡、香港廉政工作成功之重要關鍵在重視反貪促廉法治教育之生根及落實，培養肅貪反腐的價值觀，提高民眾對貪污禍害的警覺性，進而爭取民眾支持。而我國在反貪促廉法治教育上不重視，廉政建設著重在已付出社會成本之肅貪偵辦工作上，法治教育淪為選舉期間應景式的宣傳，而無長遠符合不同層面及教育程度者所需之規劃。

參、主政領導者肅貪的魄力與決心

肅貪工作是否能成功，並持續貫徹執行，主政領導者的魄力與決心是成敗關鍵，民眾檢驗主政者是否真心肅貪，不是靠政府宣傳就能克其功，它必須有實際的行動作檢證，南韓肅貪工作一直無獲得人民肯定，國際認同，究其因是主政者說一套做一套，金泳三特赦盧泰愚並恢復其公民權案是分界點，使得韓國空有完善的肅貪、防貪法令，而該等法律規章只能防治一般貪腐行為，無法對重大貪污案件作出有力追懲。因之，唯有實案的檢驗，加上適時得宜的宣

傳，民眾才會相信政府的肅貪魄力與決心，新加坡、香港主政者經過其公民無數次的檢驗，贏得民眾信任，方有今日傲人的廉政績效及廉能政府。

肆、對民選公職人員違法之處分有加重條款

新加坡為防制民選公職人員違法亂紀，清楚訂出向公務機關關說程序，供國會議員與公務員雙方知所遵循，並在《防止貪污法》中明定涉及國會議員行受賄有加重處分規定；香港為防制金錢、暴力介入選舉訂有《舞弊及非法行為條例》，專事對付各項選舉弊端及其非法行為；而南韓在《韓國刑法典》中對防治民選公職人員收賄、索賄及行賄第三者、約定賄賂者之居間賄賂罪及斡旋受賄罪，加以明文訂定，將所有可能的犯罪模式予以制約。新加坡、香港、南韓對民選公職人員可能的違法事項，及預防其擁有權力後，運用職務上權力謀利，以較常任文官嚴苛的處分來防制，對民選公職人員貪腐行為的遏阻產生嚇阻作用。

伍、防貪法令規定明確可行，增加行政透明度

新加坡《公務員守則及紀律條例》清楚規定公務員行為具體標準，讓渠等能遵守，並有違反處分規定，課責明確；香港《公務員事務規例》規範公務員應有的品德標準，《公務員良好行為指南》告知各級政府部門人員應有行為標準及責任；南韓《公職人員倫理法》及金融實名制度鉅細靡遺的臚列財產申報、收受禮物規定、行為禁止事項等，而我國規範公務員贈送財物、飲宴應酬等行為，僅依《行政院禁止所屬公務員贈送財務及接受招待辦法》規定辦理，各機關之公務員大部分不知道有該辦法，負責該業務之各級政府機

關政風室人員，亦未認直執行。新加坡、香港、南韓對公務員行為的規範明確，課責清楚，工作效率自然提升，相對增加了行政的透明度，行政裁量權的運用受到的監督就多，欲運用此權違法犯紀的機會就減少。

第六章　研究結論與建議

第一節　研究結論

法儒孟德斯鳩（C. L.de S. Montesquieu）認為「一切有權力的人都容易濫用權力，這是萬古不變的一項經驗」，故主張權力分立，以防止權力過度集中而遭濫用，且須對權力建立有效分權及制衡機制，以權力來制衡權力。[125]「絕對的權力、絕對腐化」，民選行政首長握有行政權、決策權，而民意代表擁有預算審查權、質詢權、同意權、監督機關行政效率等權，這些權力的掌握者若無道德修持或有效的監督及制約，容易產生貪污腐敗行為，以權力制衡權力之防貪機制是廉政建設的重要觀念，而在行政機關內部築起足以抗拒民選公職人員關說、施壓的盾牌，防範民代滲入行政裁量權及造成常任文官行政倫理失守是阻止民意代表貪腐行為重要課題，民選公職人員妥慎使用公民託付之權力是其內在修養，但健全的政府治理及社會公眾的監督是制約渠等濫權的不二法門。經由深度訪談、案例分析、相關文獻探討及分析廉政建設頗有成效之國家或地區之經驗，本文有以下研究結論，茲分別說明如后。

壹、需以政府整體治理的觀念來從事廉政建設，方能使貪腐問題獲得解決

若貪腐是反映政府治理失靈的指標，而欲達廉能政府優質治理的境地則須由反貪促廉著手，貪腐問題的存在是一個暨古老又現代的現象，它不因民主國家治理得宜就消失，也非極權國家就特別猖獗，它存在人類社會各層面中，當這個國家各項制度健全，文官體

[125] 孟德斯鳩，《論法的精神》。北京：商務印書館，1982，頁 154-188。

系優質高效，公民法治素養有一定水準，關心參與公共事務，防腐法令制度齊備，主政者長期重視，貪腐問題會被壓制，廉能政府自然呈現。反之，只從單一面向來解決貪污腐敗問題，未能與國家整體建設，如國會改革、政府再造、文官制度革新、陽光法案制定、提高行政效能與透明、建立公民反貪意識及反貪腐活動參與等相結合，最終恐會遭致失敗。

肅貪防腐工作無疑的具有高度政治性及敏感性，無可諱言的肅貪案件有時會淪為政治鬥爭工具，或受制於政治因素的干預，尤其是高層政治人物案件更為棘手，惟民眾對政府是否有信心，除政府效率、效能外，民眾常習慣以是否偵辦重大案件作為檢驗執政者是否真心肅貪的指標，此由 2000 年總統大選，民進黨以「反黑金」為訴求而獲得執政權可為驗証。由此亦能看出貪腐是質優治理一大障礙，換言之，需以治理的觀念來從事廉政建設，方能使貪腐問題獲得解決。

貳、執政者肅貪決心尚嫌不足，致貪腐問題仍茲生與蔓延

反貪污工作可謂是一項長期的智慧之戰，是反貪機構甚或全民與貪腐者的心智之戰，而貪腐者經常是掌有某些權力者，因此，執政者若不以建立廉能政府為已任，堅決持續展現肅貪之決心，貪腐問題在掃蕩過後又會茲生。新加坡、香港主政者展現絕無例外的執法決心，輔以完善的反貪措施，加以公民全力的支持，方有令人羨慕的廉能政府，惟其主政者仍不敢掉以輕心，時時改進相關行政措施，防範貪腐原因產生，以維績效之不墜。而由南韓的廉政作為，我們可以很清楚的洞悉，主政者上台後雷厲風行展開肅貪工作，並

進行政治改革，肅貪反腐的成效尚能彰顯，但若無完備的制度及公民的支持，俟風聲一過，或執政者易位，政息人亡，貪腐問題又會慢慢茲生，甚或更加猖狂。

我國在反貪肅腐之戰中，執政者的決心尚嫌不足，重大案件仍有政治干預傳聞，甚或介入而有選擇性辦之非議，加上廉政建設待建事項，如陽光法案體系建構未完成、無專責化肅貪機關、反貪倡廉教育未獲重視等，致廉能政府始終無法建立，政治清明度無法提昇，此為我亟待努力之處。

參、陽光法案體系建構尚未完整，使得民選公職人員貪腐行為無法受到檢視

民國 82 年 6 月 15 日，我國第一部陽光法案《公職人員財產申報法》通過，立法特色包括「強制申報」、「強制公開」、「強制處罰」、「強制信託」，其中較具爭議係強制公開與信託，嗣後信託法於 85 年 1 月 26 日公布，信託業法則至 89 年 7 月 19 日才施行，致公職人員財產申報法延宕六年，且將「強制信託」改為「動態申報」，導致申報法防治貪腐功能減低，但該法對公務員及民選公職人員財產透明化多少發揮些許作用，尚待不斷修臻及確實執行，其陽光效能始能發揮。而該法通過使用迄今，國內政治、經濟環境已有變遷，政商關係日益混雜，民意機關與行政部門之互動關係，往往建立在金權賄賂與政治分贓上，民選公職人員貪污腐敗行為不斷見諸傳媒，建構完整的陽光法案已達迫切地步，否則無法制約渠等貪污行為，我國雖先後制定《公職人員財產申報法》、《信託法》、《行政程序法》、《公職人員利益迴避法》、《立法委員行為行為法》等攸關行政行為、程序公開之陽光法案，但相對於廉潔度較高國家，相關法

制建構仍有開拓空間，其中較重要者有：

一、政治獻金法

我國現行財產申報法、人民團體組織法及選舉罷免法中，對選舉期間之政治捐獻行為已有所規範，然在非選舉期間，不肖公職人員假基金會之名或陳情請託案件，收受鉅額政治獻金或強索政治捐獻，則無明文規範，使得法令與現實狀況脫節。吾人常見企業界透過政治獻金，經由利益團體或工商企業界直接參予政黨運作，影響公共政策的制定，訂定政治獻金法實有其必要性。在高雄市議會議員集體收賄案及玉皇宮不當捐款案發生後，加速該法案的制定，行政院通過《政治獻金管理條例草案》送立法院審議，並連同審查中《政黨法草案》及法務剛擬定之《遊說法草案》等，在各政黨及民選公職人員亟欲與黑金劃清界限之際，排入議程審議，使得陽光法案的曙光逐漸露出，惟法案的制定應注意與其他陽光法案相結合、規範周延且罰則適切、明確釐清賄賂與政治獻金間的界限，環環相扣，讓陽光能真正能照到貪腐的陰暗面。

二、遊說法

民意代表進行各項選民服務時，因無遊說法可供規範，因此關說、關心、關切行動均在暗室進行，最後經常演變成「利益輸送」、「官商勾結」，相對的，弱勢團體則苦無管道或不得其門而入，使得經濟弱勢者聲音遭淹沒，公共利益、公共政策參與權被忽視，導致有權有勢者才有機會為自已之利益遊說爭取權益，衍生金權政治與黑金政治，造成貪腐問題不斷發生。為杜絕關說及不當利益輸送，使之在公開、透明方式下進行，遊說法的訂定有其必要性，換

言之，遊說法的訂定是提昇政府決策品質與立法的公正性，並藉以遏止民代不法勾當。

遊說法雖尚未立法通過，但朝野版本有行政院所提「遊說法草案」條文 27 條、民進黨黨團提案「遊說法草案」條文 27 條、立委許添財、林重謨提案「遊說法草案」條文 29 條、賴士葆提案「遊說法草案」條文 34 條、蔡明憲提案「遊說法草案」條文 32 條、新黨黨團提案「遊說法草案」條文 39 條等，歸納其立法旨意，有下列精神：

（一）使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治參與。

（二）規範遊說者、遊說對象，國防、外交及大陸事務、外國政府及外國法人不得遊說；曾任公職者，於離職後三年不得向其曾任職單位遊說；民意代表不得為其本人或關係人投資總額 10％以上事業遊說。

（三）對遊說方式採強制登記主義，登記事項採列舉方式，以昭公信。

（四）不得以強暴、脅迫或其他不當方法為之，違反者視情節輕重處以罰鍰。

遊說法立法目的不在限制遊說的活動，旨在規範遊說團體與公職體系間之互動關係與方式，以避免公共政策為少數利益團體所把持。由上述各遊說法版本分析，雖其規範對象涵蓋範圍、行為態樣明確性、法律執行可行性、利益團體願意遵守程度等，均屬高難度的立法，但將所有遊說內容確實記錄並公開予社會，俾便民眾監督政府的施政，對樹立清明的政治及彌補現行刑法中有關瀆職罪部分

之不足，應有裨益，可遏止特權關說及利益輸送，亦能使立法與行政部門之公職人員擺脫不當干預。

三、政府資訊公開法

政府資訊公開法制定目的旨在使政府之施政更為公開透明化，政府擁有廣泛的資訊及來源，而此資訊經常是政府政策形成的依據，不僅應為全民所共享，更應為全民所共知。在探討民選公職人員貪腐途徑時曾論及，民選公職人員掌握政策相關資訊使渠等得以進行貪腐行為，因之，充分的資訊公開，是民眾監督政府、民選公職人員最佳方式之一，再由政治清明度較高之國家如芬蘭、挪威及丹麥等均訂有類似法案，美國於 1966 年亦制訂《資訊自由法》觀，該法的制定實有必要。我國自民國 81 年 7 月起，行政院先後兩次指示法務部研定《政府資訊公開法》之必要性及可行性，經廣徵各界意見，參考先進國家立法例，並斟酌我國國情及公務機關特性，擬具《政府資訊公開法草案》，於 91 年 9 月 13 日經行政院轉立法院審議，惜未完成立法程序。基於政府施政公開、促使政府資訊合理利用及賦於人民知的權利，該法仍有持續推動制定必要。

四、公務人員行政中立法

《行政程序法》立法目的在使行政行為遵循公正、公開與民主程序，確保依法行政之原則，而執行行政作為者係公務人員，若偏袒或圖利某一政黨、派系或政治人物，容易對國民及社會造成傷害，《公務人員行政中立法》的制定雖有不同的見解，但以我國社會之開放、利益多元及各種勢力並存情況下，為使行政體系能保持公平正義原則，避免文官系統發生權貴瞻徇及行政倫理失守，造成

貪腐問題發生，訂定公務人員行政中立法是有其必要。有關建立公務人員行政中立制度，考試院曾於 83 年 12 月 30 日函請立法院審議，嗣後又有立法院法制委員會、立委林濁水所提《公務人員行政中立法草案》及黃爾璇所提《政治中立法草案》，該案在立法院審議時，將法案名稱改為《政治中立法》，並於 85 年 12 月 10 日排入二讀待審，惟迄今尚未通過。

上述陽光法案的建制，對防治民選公職人員貪腐行為及檢視渠等言行，應會產生制約作用，此亦係我國當前防治民選公職人員貪腐行為最需要的法令，讓陽光充分照射久已存在的貪腐陰霾，還民眾一清明政治環境。

肆、監察機關的力量未充分發揮，致防治民選公職人員貪腐的積極功能失效

依權力分立觀點言，民選行政首長掌行政權、決策權，而立委及民意代表則擁有立法權、質詢權、同意權等，監察院監察權對上述兩權而言具有監督與制衡作用。而隸屬在監察院之彈劾、糾舉、審計及糾正權，若能充分發揮，則對民選公職人員貪贓枉法的行為產生制約作用，尤其在《審計法》的運用上，它具有政府財政警察的功能，當審計人員發現各機關人員在財務上有不法或不忠於職務上之行為時，審計機關得追究公務員行政責任、刑事責任、財務責任。在行政責任追究係依《審計法》第十七條前段及第十九條規定，通知各該長官處分之，應負責者為機關首長時，應通知其上級機關執行處分，若各機關對審計機關通知處分之案件，如有延壓，應查詢之，各機關應為負責之答復，如不負責答復，或答復不當時，審計部得報請監察院據以依法糾舉彈劾；在刑事方面係依審計法第十

七條後段規定辦理，凡發現各機關人員在財物上涉及刑事者，應移送檢調機關偵辦；各機關人員在財務上有不法或不忠於職務上行為，致使公款或公有財務遭受損失者，審計機關應查明，決定損害賠償責任。第四章案例分析中台中縣議會顏清標等人案件，在審核稽查開支報銷時，對出現大量異常之報銷，審計人員若能詳細稽核應能早發現其中隱藏弊端，由此可見，監察院若能充分發揮監察力量，在防腐功能展現上是強而有力。而依《監察院公職人員財產申報資料查詢作業要點》自 87 年起將公職人員所申報財產資料由抽查比例方式改採全面查詢方式，並辦理不同年財產資料比對，惟比對發現涉有可疑者，且有異常增加者，現行做法僅留存參考，未移檢調機關偵辦，甚為可惜。另監察院應可統合現有審計、監察、檢察、政風、調查等監督調查力量，積極實施稽核審查，對遏阻民選公職人員貪污不法行為，可產生積極反腐功能。

伍、公務倫理規範不健全，無法對民意代表貪腐行徑產生制約

「公務倫理」亦稱之為「行政倫理」，公務倫理的建立有主觀責任及客觀責任之別，前者指存於內心之感受，如道德良知、自省功夫、明是非、辨善惡等，此種主觀感受是來自家庭、社會、學校、同儕團體等之社會化過程，公職人員心中若自建主觀責任，自然會自我建立為民使命而工作之生活觀念，隨時砥勵操守，培養自我省察功夫，瞭解民眾需求，當遇到事故時，其心中之道德標準自會衡量而不逾矩，民代不當關說、施壓時能堅定工作立場。客觀責任則是法令應盡責任、上級交付責任及為公共利益應盡責任。

民主國家為事實需要讓公職人員能遵守客觀責任，均訂有規範

公職人員行為之倫理典則，例如新加坡《公務員守則和紀律條例》、香港《公務員事務規則》、《公務員良好行為指南》、南韓《公職人員倫理法》、日本《國家公務員法》、美國《政府倫理法》、《政府機關服務倫理法》等，反觀我國文化傳統講求人情、特權，致公務倫理為人所詬病，亟需建立行政倫理法，俾導引公職人員行為合於倫理規範，亦可作為公職人員面臨困境時協助其做出正確的決擇，進而防阻不當行為發生，避免衍生貪腐問題。

陸、不合時宜的行政法規充棟，使民代得以關說、請託收受賄賂

行政法規充棟，法令規章紊亂及管理制度欠缺透明，是我國公務體系最令人詬病之處，是民意代表利用職權關說、收賄、索賄之源，行政機關應秉公僕服務精神，針對現行法規及作業程序，有窒礙難行之處、或相互矛盾，適法性有爭議者、內容欠具體者，加以修正，以求完美而便於適用，經由不斷的修研及進步，依法行政的原則方能落實。

另因行政事務繁雜，法令規範難以周全，為使行政權能靈活運用，達到便民、利民之目的，行政裁量權的行使是必要的，否則行政機關無法運作，惟該權的行使必須遵守法律優越原則，及避免違反誠信原則、平等原則、比例原則等相關規範，若該權的運用漫無限制，民眾權益將受損。

健全的法令規定及標準的作業程序，是公務機關追求的夢想及行政效能提昇最佳途徑，公務機關自動化設備經政府大力建置，近幾年來已臻至全面電腦化作業，可將公務機關電腦進行網路連線，

加速業務處理能力，簡化內部作業流程，藉以滿足民眾需求，提高行政效能，減緩民代介入關說而從中牟利。

柒、現行反貪、肅貪相關法令未臻完善

我國政治體制民意機關具有監督行政機關之權責，惟當監督者運用前所述之途徑進行貪腐時，而公務機關人員又無法堅守法令規範，或無與之相抗衡而能保護公務員之規定時，規範立法委員、民意代表行使職權之倫理風範、行為準則、利益衝突迴避機制就相當重要，我國為有效規範及遏止民選公職人員賄賂、勒索與利益衝突等問題，訂有《立法委員行為法》、《公職人員利益衝突迴避法》作為規範，但其內容多屬抽象訓示且無明確具體罰則，致淪為道德宣示意義，無法發揮嚇阻功效。另隨國家行政職權的擴張決策官員及民意代表參與決策時，以其職務影響力所為之斡旋關說而達到行賄人之目的之貪腐行為，有必要加以規範。又民選行政首長離職後不得就與其在任內所掌理的業務有直接利益關係事項，為自已或他人利益，與其原任職機關及所屬機關接洽，或處理相關事務之旋轉門條款增修，亦為防治貪腐重要一環。

一、《立法委員行為法》

《立法委員行為法》係於 88 年 1 月 25 日制定公布，立法意旨在規範立法委員倫理風範及行為準則，藉以建全民主政治發展，主要內容為：反兼職條款、反利益輸送條款、反不當關說、利益迴避等原則，惟該法僅作原則性宣示，對向行政部門關說、關切、施壓等行為，例如「立法委員受託對政府遊說或接受人民遊說，不得涉及財產上利益之期約或接受」規定含糊不清、「立法委員不得兼公

營事業機構之職務」，但是否能兼轉投資事業職務則未加規範等，且違反該法僅交立法院紀律委員會審議懲戒，相關罰則闕如，使得該法無法發揮規範作用，與陽光法案立法意旨不符。

二、《公職人員利益衝突迴避法》

民國 89 年 6 月 27 日立法院通過《公職人員利益衝突迴避法》，該法目的在建立公職人員利益衝突迴避之規範，期能有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，促公職人員在面臨角色與利益衝突時，能展現政治風範及良心，但窺其條文亦僅是原則性訂定，如第六條規定「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避」、第八條「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益」、第九條「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為」等，而違反此法規定者，採行政罰，科以罰鍰，該法難以對民選公職人員產生嚇阻效能之因即在此，應配合刑法及貪污治罪條例之修法，科以刑罰，方能達到有效監督與制衡之立法目的。

三、《公職人員財產申報法》

《公職人員財產申報法》公布實施後，建立了我國公職人員財產申報制度，對行政革新及防治貪腐有正面的影響，該法第十一條「公職人員明知應依規定申報，無正當理由不為申報，處六萬元以上三十萬元以下罰鍰，其故意申報不實者，亦同」，由此規定知，公職人員財產申報不實者，僅處以行政罰鍰。而受理機關對於申報不實或不同年度比對結果，對財產異常增加，顯有貪腐情事，則無移送偵察機關續追查可疑之機制，致使該法遏止公職人員貪污機能

不足。又信託法及信託業法已制定，採「財產信託」制度及「財產申報制度」，相關配套規定、財產申報時機及內容、罰鍰處罰時效及適度擴大申報財產人員之範圍等，均應加以修正，俾財產申報及信託能順利執行，而使公職人員之財產變化能透明，落實全民監督，以期杜絕公職人員假借職權逐行利益輸送。

四、貪污治罪條例無第三人受賄罪及斡旋受賄罪

現行刑法及貪污治罪條例採罪行法定主義，較一般法律解釋為嚴，《刑法》第一百二十一條第一項規定「公務員或仲裁人對於職務上行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者，處七年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。」，貪污治罪條例第五條第一項第三款對於職務上行為受賄罪；刑法第一百二十二條第一項違背職務受賄罪，均指行為人本人收受，無法涵蓋「使交付賄賂於第三人」，「使交付賄賂於第三人」應為另一種犯罪行為，行賄者可向公職人員親友行賄達到行賄本人相同目的。又要求民意代表提出、通過有利於已或不利他人之法律案，或請託向行政機關關說、施壓，促使行政機關作出有利於已或不利於他人的行政行為，而收受鉅額不正利益，民意代表運用其身分地位、權力、影響力所為之斡旋行為，實務上有認為是普通賄賂罪者，或認為係圖利罪者，上揭兩種行為似有違從嚴解釋原則，為防杜民選公職人員受賄行為漏洞，實有增訂第三人受賄罪及斡旋受賄罪之必要。

五、《財產來源不明罪》

新加坡、香港所制定之財產來源不明罪，在實際執行肅貪工作上，對整飭公職人員貪污是一直接有效的利器，法務部曾在《貪污

治罪條例》第六條之一擬增訂「公務員財產來源不明罪」，其內容「依據法令從事公務之人員犯第四條至第六條之罪，檢察官於該涉嫌犯罪行為前後一年內所獲得或增加之財產總額，逾同時期薪俸所得新台幣一百萬元上，認其來源有疑義，經命其提出說明，無正當理由拒絕或無法提出合理說明者，處一年以下有期徒刑，拘役或科或併科新台幣一百萬元以下罰金。」，該增訂條文因係舉証責任倒置，與我國現行刑法及刑事訴訟法關於被告「無罪推定」、「緘默權」等規定不符，引起輿論與學界反對而作罷，惟贊成者認為緘默權的保障並非絕對、他國相關立法方式及學理顯示本罪不會產生違憲問題等，如何排除制定財產來源不明罪衍生之問題，應可透過立法技術與配套措施加以解決，不以不供述作為定罪要件，而回歸貪瀆罪本質，即是將本例之制訂立為犯貪污賄賂罪之特別規定。

六、《公務人員基準法》

公務員服務法第十四條之一「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」，違反此規定者，依第二十二條之一「離職公務員違反本法第十四條之一者，處二年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金」。行政院人事行政局認為該限制過於嚴苛，而於 86 年 8 月 30 日以台 86 人政企字第 29069 號函建議考試院修正該條文為許可制，即在公務員服務法第十四條之一後段增修「……。但經該主管機關許可者，不在此限。前項所稱離職、職務直接相關與營利事業之認定標準及許可辦法由考試院會同行政院定之」，於 88 年 11 月 10 日復以台 88 人政企字第 181083 號函致考試院，擬議刪除現行旋轉門條款，而考試院於 91 年 6 月 27 日第九屆 287 次會議審議通過「公務人員於離職後三年內，不

得就與離職前五年內掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務」，惟該條文尚未立法完成。上述條文針對公務人員離職限制規定頗為嚴格，但民選行政首長未列入規範，形成立法漏洞，行政院刻正研訂《公務人員基準法》，該法草案明定公職人員、政務人員、民選行政首長等，離職三年內不得就與離職前五年內原掌理的業務有直接利益關係事項，為自已或他人利益，直接或間接與原任職機關及所屬機關接洽或處理相關業務，欲將上述缺漏補修。另在公務員行為規範上，明定公務員應遵守行政中立、不得為圖自己或他人之不法利益而關說、請託或推荐人員。該草案對防阻關說、請託而收受不正益應有所制約，惟似可將政風機構協助陳情請願事項作業要點及新加坡明定國會議員為民眾事項向政府官員關說須以書面為之，且內容須為選區選民事項之觀念融入，增加行政作為的透明度，對民選公職人員不當關說應有嚇阻作用。

七、排黑條款，政黨課責

行政院為加強排黑條款，於 89 年 12 月 6 日通過《公職人員選舉罷免法修正草案》，對曾犯《組織犯罪防制條例》之罪，經判決有期徒刑以上確定者，終身不得參選；受有期徒刑以上判決確定，受緩刑宣告者，在緩刑期間不得參選，受保安處分或流氓感訓處分完畢未滿十年者，不得參選。另在草案中增列「政黨連坐條款」，凡政黨推荐之候選人，有因賄選或以暴力介入選舉，經法院判決確定，按其確定人數，處其所屬政黨新台幣五十萬元至五百萬元，此增加政黨課責增修條文相當嚴峻，惟在立法院審議時未獲通過，行政院之所以提出如此嚴苛條文，與當時社會、政治環境有關，其目的在阻止黑道人物大量進入民意機構內，而敗壞政治風氣。

八、《證人保護法》、《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》不足以保障舉報者相關權益

《證人保護法》係於 89 年 2 月 9 日公布實施，但施行細則尚未訂定，使得刑案中證人未能發揮應有功能，尤其是檢舉人之保護措施僅是宣示性條款，相關保護如：保護計畫、保護單位、工作權保障、精神補償等闕如，減低民眾檢舉意願。又《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》第二條規定：公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而告發者，除法令另有規定外，不給予檢舉獎金。民選行政首長及民代利用決策權、裁量權及關說施壓等途徑逐行其貪腐行為，公務機關之常任文官瞭解應比外部人員知悉更多，該辦法阻止了公務員舉報誘因。

九、財產總歸戶制度有利追查貪腐者不法所得

法務部原有意仿美國財務犯罪查緝網路系統，建立「犯罪資金查緝系統」，並準備修正《洗錢防制法》，規定金融機構對一定金額以上交易，須向指定的機關申報，同時建立「金融帳戶歸戶系統」俾供追查犯罪嫌疑人資金流向，惟財政部在考量實施全民財產總歸戶成本太高，復以會衝擊金融自由及對人民財產之保護，最後同意成立「犯罪資金查緝系統」供追懲機關查詢。

在現實環境中，貪腐者收受不正利益時，均會事前構思好如何隱藏避免遭查獲，因此會以各種方式將資產隱匿，以防萬一東窗事發，不當利得遭查獲而被沒收。收取現金是最常用之方式，將財產藏於親朋好友及成年子女名下，或以國外投資將資金轉出、或購買

無記名公債藉以規避，或購買古董、珠寶、字畫而予以隱匿等均有，如何在貪污者被查獲時能追出不法利得，建立財產總歸戶制度有其必要性，另南韓財產實名制對貪腐犯罪者故意隱匿財產之追查甚有助益，可供我國修法時之借鑑。

捌、反貪促廉專責機構闕如，追懲民選公職人員貪污犯罪能力不足

我國迄今尚無專責反貪促廉機構，若能將現有之肅貪反腐機關加以整合並強化其職權與功能，應能更有效的追懲各項貪腐弊端，因之，成立一個組織專業化、權責單一化、任務明確化的整飭政風專責機關，有其必要，而法務部為回應民意期盼，亦將設置廉政專責機構列為年度工作重點。

專責機構的設置引發諸多討論，廉政署應隸屬於何機關之下，見解不一，有認為隸屬法務部、或基於五權分立觀點將其置於監察院。隸屬法務部僅將現有政風司易名即可，人員直接轉任，復由法務部監督、整合所屬檢察、調查系統力量，易發揮肅貪力量，惟亦有不同見解者認為，若將廉政署設於法務部，與檢察系統、調查單位有何不同，如何偵辦政治高層、國會議員的貪污？設在法務部只是疊床架屋的作法，無法發揮獨立性，如具備獨立性就不會產生官官相護及受政治左右情事，致無法有效的偵辦高層政治人物及立委貪腐犯罪；隸屬監察院可適用監察法相關規定，無須另訂作用法，具備獨立性，再結合監察院現有職權，能追究違法者行政責任及刑事責任，有效打擊貪瀆不法，但亦有質疑者謂，監察院係「行政監察」機關，行政監察權係西方三權分立中，屬立法權之「事後監察權」，而廉政署設計其調查員具備「司法警察（官）」 身分，擁有

「廣義司法權」，若將廉政署納入監察院，有違「權立分立」的憲法精神，且須修改憲法相關規定。

就實務言，廉政專責機構設於行政機關下較無爭議，但其獨立性的維持及執行反貪肅腐專業核心能力的具備，是成立後能否有效進行肅貪倡廉的關鍵，換言之，若無上述兩項必備要件，廉政署的成立僅是政府部門又增加一個新單位而已，與民眾所殷盼的高效肅貪專責機構，相去甚遠，亦不符現代政府再造所強調的，能快速回應民眾需求之公共服務機關。

玖、反貪肅腐工作未與民眾利益相結合

反貪肅腐最終目的在增進民眾福祉，維護社會公義，強化公共教育讓民眾認識貪污的禍害，並讓反貪倡廉教育成為日常生活之一，使之與民眾利益相結合，香港廉政建設成功之處在此，而我國在此方面著墨不多，因此，民眾對公職人員貪腐問題的認識也限在那是政府應處理的事，與其無顯著相關，致反貪倡廉各項工作的推動，事倍功半，如何喚起民眾的覺醒是當務之急，香港運用與民眾利益相結合的各種教育與宣傳方式，值得學習。

拾、強有力的民間反貪腐監督組織能補政府機制不足

社會監督力量除民眾監督外，新聞媒體第四權的監督具有舉足輕重的地位，其教化與啟迪的功能對社會大眾影響深遠，美國、加拿大、日本、英國等先進國家之媒體，對政府活動、政策辯論報導，經常扮演忠實監督者角色，針砭臧否，令政府部門不得不慎重行事，同樣的，對政府高層、國會議員貪污腐敗罪行或違反利益衝突

迴避規定，亦能不畏權勢加以報導，美國「水門事件」即為一典型範例，媒體社會正義功能的發揮，適足以彌補政府監督機制之欠缺。

又由民間籌組非政府組織性質之反貪腐機構，藉以監督、防制政治高層及民選公職人員的貪腐應有其功能，德國之國際透明組織在全球反貪倡廉行動中，表現相當傑出，其每年所公布貪腐印象指數對各國清廉度之評核，為世界各國所認同並成為主政者關心焦點，對打擊貪腐促進廉潔發揮了巨大的影響力。瑞典社會團體所建立之反賄賂事務所，[126]以監督並舉發政府、公職人員與商人的貪污賄賂行為為成立宗旨，以維護商業往來的平等自由競爭原則，反對因貪污賄賂所引起的不正行為，並以演講、宣傳、說明反賄賂法規及推動反貪污賄賂相關活動，上揭作為對遏止前述人員貪腐行為，產生防治的效能。

拾壹、黑金充斥鄉鎮市層級各項選舉，基層各級民選公職人員成為貪腐之淵藪

在訪談過程中，瞭解到鄉鎮市級之行政首長及民代選舉，充斥黑金與暴力，對地方政治生態及公共建設施作品質，已產生劣幣逐良幣現象，亦有部分縣市級行政首長及縣市議員，甚或立委，與之勾結，共同牟取不當公共財，基層選舉已淪為貪污腐敗、黑金政治的源頭，廢除鄉鎮市級自治團體選舉以排除黑金政治，減緩民選公職貪污腐化，是值得深思考慮的面向。

[126] 同註 108，頁 500。

第二節　建議

綜合上述各章所論，針對防治民選公職人員貪腐問題，我國廉政建設及防制策略上仍有不足之處，謹提出下列幾點建言，俾供參考。

壹、以大破大立的觀點來從事廉政建設

貪污腐敗是不易根治社會弊病，古今中外任何政治體制都會發生，所不同的是嚴重與否，政治清明的國家治理得宜，貪腐行為的發生相對減少，反之則猖獗，甚或政治高層帶頭貪污，我國經由數十年努力，肅貪反腐工作在成效已逐漸彰顯，主政者對廉政肅貪的推動，維持一定的重視，雖與先進國家清廉度相比尚有段距離，但廉政建設仍賡續辦理，冀望以各種反防、防貪、肅貪政策，來達成廉能政府目的。而在廉能政府建構過程中，民選公職人員的貪腐問題是一難纏的頑疾，渠等貪腐行徑幾達難治地步，復以相關法令規範不足，對運用決策權、以職務所掌握的訊息等方式牟利行為，幾乎無法可管，面對如此嚴峻肅貪環境，唯有以大破大立的觀念來從事廉政建設，方能以克服此困境。

所謂大破大立即是承認現有反貪、防貪、肅貪律令無法制約民選公職人員的貪腐行為，雖法務部執行掃黑肅貪迄今已偵辦到數案縣市長、立委不法案件，惟那僅是冰山一角而已，認清此一事實後，體察現實政治、經濟、文化等環境及時代演變，詳細縝密構思設立專責肅貪機構、修增欠缺之法令規章、深耕民眾反貪倡廉教育及結合政府相關行政改革工程，徹底檢討弊病所在，始能完整廉政建設。

貳、應以宏觀的視野規劃肅貪專責機構，職權涵蓋反貪、防貪、肅貪功能

公共組織的存在，必有其目的，各種不同的組織，各有其長處、限制和應用方式，組織結構不是絕對的，不同的情況、不同的任務，就必須配合不同的組織形態。法務部積極規劃欲成立廉政署，作為我國專一、專業、專責的廉政機關，其設置的目的簡言之是做好反貪促廉工作，因此，凡與此目的有關之職掌均應納入，方能發揮組織功能。惟就法務部向立法院所提之法務部廉政署組織條例草案來看，其對廉政的解釋為「係指廉能政治，凡能促進廉能政治所為之預防、宣導及查處均屬廉政業務」，此定義似嫌狹窄，忽略了廉政能協助行政效益，例如香港廉政公署主要任務中有「審查政府部門及公共機構的工作常規及程序，期檢出貪污行為及漏洞，並謀求改善」、日本國家公務員倫理法有「以協助國家公務員維持職務倫理」等，均是以宏觀整體的角度來規畫，又該草案組織架構上偏向肅貪偵辦方向，未注意到教育宣傳，爭取民眾支持，喚醒公民參與之反貪功能及防貪的重要。

廉政專責機構的設置尚應考慮現存職司廉政業務機關職權之分工，政風單位、調查系統、檢察機關、監察院現有的職掌是否要更改，或與之合併，均應述明，不宜含糊籠統，否則又將是一個職責不明的機關。而宏觀的廉政肅貪專責機構，應是一個職權明確、獨立性強、組織位階高，能排除政治因素干擾，且具有反貪、防貪、肅貪功能的單位。

參、加速陽光法案體系的制訂，且應注意環環相扣，明確周全

我國雖制定有《公職人員財產申報法》、《信託法》、《行政程序法》《公職人員利益迴避法》《立法委員行為行為法》等陽光法案，但仍不足以規範民選公職人員貪腐行徑，相關法案如《遊說法草案》、《政黨法草案》、《政治獻金管理條例草案》、《政府資訊公開法草案》等，部分仍在立法院審議中，部分恐已胎死腹中，此等陽光法案的建制對我國民主政治的發展甚為重要，係遏止金權政治，還給民眾一個清明政治環境的重要建設, 惟上述已通過的法令, 因「立法從寬、不見執法」，無法發揮立法初旨，究其因在罰則過輕，無法發揮嚇阻作用, 及部分條文定義不明, 讓受規範者得以遊走邊緣。

加速陽光法案體系的制訂是必需的, 未來其他相關陽光法案的立法，除應修正上述缺憾外，宜注意與其他陽光法案相結合，著重實際政治與立法環境因素，排除可能立法障礙或扭曲立法原旨，讓陽光法案環環相扣, 形成綿密防貪網絡, 避免出現像行政院版之《政治獻金管理條例草案》與其他法令相互矛盾情形，例如該草案明定不得接受外資捐輸政治獻金，而選罷法第四十五條之二、第八十八條亦有明文規定，惟歷次各項重要選舉，各候選人向海外僑胞募款，此間捐款者是否均為國人，不無爭議，但從未見因此有候選人遭偵辦；候選人透過「後援會」、「基金會」等組織，在平時與選舉期間收受政治獻金等行為，未加以規範；《立法委員行為法》第十八條規定「立法委員非依法律，不得收受政治捐獻；立法委員收受政治捐獻，另以法律定之」，但《政治獻金管理條例草案》規範立委擬參選者可在選前八個月設立專戶接受政治獻金, 此不但與選罷法規定競選活動時間矛盾，又有意競選連任者，在選前八個月接受捐獻受到規範，那其在之前二年多任期內，是否在接受政治獻金時，可不受規範，凡此種種均易造成貪腐防治漏洞。

陽光法案的制定主要目的在擺脫黑金政治，推動廉能政治，相關法令的制定應考慮明確、周全，若定義不明、規範不周，該不明、不周全之處就成為民選公職人員貪污藏垢之處，陽光法案最後恐變成陰黑條款，立法者不可不慎。

肆、強化監察院監察權的行使，發揮主動調查精神，建立事前監督制度

民國 81 年 5 月第二屆國民大會集會，通過《中華民國憲法增修條文》，規定監察委員由總統提名，經國民大會同意任命之，任期六年，第三屆監察委員亦依此規定，於民國 88 年 2 月 1 日就職行使職權，與以往由省市議會選舉產生，受制於地方派系勢力，難以發揮監察功能，已不可同日而語，監察院具準司法機構特性，擁有獨立行使彈劾權、糾舉權、糾正權、審計權及調查權，若靈活運用此五項職權，應能對澄清吏治，整飭官箴，糾舉民選行政首長施政弊端，防治民代濫權，進而遏阻貪腐風氣蔓延有所助益，惟現行監察院實務作法在主動調查及發掘弊端上仍有所欠缺，若能就《監察法》第四條規定，監察院及監察委員均得收受人民書狀。並就人民書狀或報章記載之有關公職人員涉及違法失職事項，向中央各院部會，或地方機關，及其所屬機關，與公私團體，進行調查，或委託其他有關機關調查。充分行使職權，當能符合民眾期待。

另在建立事前監察制度，提昇糾正權方面，結合監察院調查處所屬調查官內部之專業分組，內政及少數民族、司法獄政警政消防及財產申報、財政及經濟、交通及採購、外交僑政國防情報教育及文化等五組，要求行政院及所屬對計畫執行有關國計民生之重大工

程或鉅額採購先行知會，除可進行全程管制，定期或不定期實施作業檢查，藉以機先防範可能的違法情事外，更能防阻主政者藉由各項理由，透過行政挹注補助特定團體或個人相關經費，實係進行綁樁助選之不當行政作為。

伍、持續推動行政革新，重塑行政倫理，建立有效能的文官體系

反貪、防貪、肅貪政策的制定，若忽略政府再造、行政等制度環境的革新，恐將徒勞無功，廉政政策的訂定必須與政府各項制度的改革相結合。一個運作良好具效能的行政體系，可以降低貪污犯罪的發生，即便發生貪腐行為，亦可採取有效的懲處，使貪污的危害極小化，更能防阻民選公職人員職權的不當介入。而行政改革首重建立公職人員道德準則，藉以提醒公職人員所應負之責任；行政管理方面，改善工作方法與程序以減少延宕、建立服務標準、建立弊端揭發管道、限縮裁量權、增加裁量權行使透明度、對機關內部反貪措施時加檢視等。另透過行政程序的簡單化、公開化與透明化，來保証公共決策的正確性，增加公共服務的有效性。

又有效能的文官體系之建立，必須先將我國紊亂的人事制度及人事法規體系加以整體規劃，將現有五十餘種人事法令，兼顧各類人事制度之差異，律定人事法制的基本事項與共同原則，避免因多元管理，寬嚴不一，造成組織功能及行政效率難以發揮。而改善公職人員薪資待遇、良好的升遷制度、調整職務列等結構、建立合理津貼與退撫制度等，均是建立優質文官體系必備條件，當文官體系建構完善，公職人員心中主觀的責任感會驅使其主動瞭解民眾所需，戮力為民服務，有效能的文官體系自然產生。

陸、檢討現行法令及各種解釋令，使行政裁量權透明化

行政運作實務上，裁量權的行使是必須的，惟因行政機關職權及裁量權的日益擴張增加，勢必會造成機關與機關、機關與民眾之間糾紛，如何使行政裁量透明化，減少不必要的糾紛，並防阻民選公職人員人際關係網絡滲入成為其貪腐途徑，該權的行使除必須遵守法律優越原則，及避免違反誠信原則、平等原則、比例原則等相關規範外，因涉及層面太過寬廣，謹提出原則性建議，以確保裁量權行使正當性，避免讓貪腐問題在其中茲生。

一、透過行政院研考會，針對各級政府現有法令的執行能力加以檢討，瞭解橫向及縱向作業流程與實際需求，減少不當裁量情事發生，避免成為貪腐問題的茲生源。

二、就現有法令及各種解釋令，時加檢討，使各項作業規範明確，避免彼此相互矛盾。

三、各種作業規範及解釋應對外公告，同時述明裁量形成理由，透明化裁量權行使，使民眾得知其應有權力，經由公眾的監督，以減低貪污行為的發生。

四、結合各職業公會團體的力量，修正不合時宜的法令及各種解釋令，使之跟上時代所需。

柒、提升精進反貪肅腐單位職能，強化追懲能力

肅貪反腐工作是一項動態性高的工作，犯罪手法、態樣隨時代演進而變化，犯案動機也會因時空環境不同，而有不同的動機，因此，除應精研熟悉各項法律要件，嚴守程序正義原則之基本職能外，舉凡與貪腐問題、貪污犯罪有關之文化背景、政治結構、社會體系、行政環境、國民習性、文官心態、民選公職人員特質等均需加以關注，瞭解反貪肅腐最新工作環境，俾能因應其變化而掌握工作核心，提升追懲能力。針對民選公職人員貪腐行為反貪肅腐單位職能之充實應注意：

一、對民選公職人員常介入而產生弊端之重大工程、鉅額採購、都市計畫、銀行放款、證券管理、建管、環保、水土保持、醫療等事項業務，相關行政規定、工作流程、民間行規等知識，應設法加以蒐集精研。

二、行政體系與立法部門間實際運作之瞭解。

三、各種犯罪理論、犯罪心理涉研，俾能在追懲過程中，迅速掌握犯案動機。

另 91 年 7 月 1 日施行新修正刑事訴訟法，搜索權歸屬法院、檢察官專責全程到庭實行公訴、傾向當事人進行主義的法庭交互詰問趨勢，此司法程序的改變，牽動肅貪偵查機關偵查心態與模式，為有效打擊貪腐犯罪，除應瞭解此司法改革面向內涵，調適偵證辦案心態與技巧外，本職學能的精進是追懲有效的唯一途徑。

捌、調整反貪腐機構工作方向，作好反貪倡廉法治教育

我國反貪肅腐工作遲遲無法在民眾意識中生根，各項廉政方案無法獲得公民有力的支持，致反貪倡廉工作推動備覺艱辛，窺探其因，除相關政策的制定未與民眾利益相結合外，反貪機構不重視倡廉法治教育是為主因，為使反貪倡廉教育能落實在社區，深化民眾反貪意識，茲建議：

一、政風司及所屬各政風單位，加重反貪倡廉法治教育工作職責，回歸設立政風司之目的，作好「端正政風整肅貪瀆」中端正政風工作，避免因整肅貪瀆功能未能有效發揮，將人力資源虛擲。而立即可行的策略有：與行政單位合作，參與規劃公務員教育訓練課程，加入反貪觀念養成內容；進入教育體系，宣導反貪倡廉意識；參與社區里民各項會議，加強反貪宣導；設立廉政教育網站；運用個案作平面文宣，以利反貪觀念，深植民心等。

二、由法務部結合檢察、調查、政風等單位現有資源，提供偵查實務中，可供教育之主題，與民間專業公司合作，製作各式影片、戲劇、卡通、漫畫、小說、海報、貼紙、遊戲卡、手冊、多媒體生活化文宣，將反貪倡廉概念走入民間並與其民眾生活相結合。

玖、有效追懲民選公職人員貪污腐敗之法令儘速訂定、修正

一、引進舉證責任轉換制度，制定公職人員財產來源不明罪

在反貪腐追懲過程中，諸多國家實証經驗上意識到，貪污賄賂行為具有高度隱密性、狡猾性，依傳統證據法則，在組織結構綿密的重大貪污犯罪中，欲將貪污者繩之以法是有其困難，我國雖在立

法技術上引進犯罪協商緩起訴制度、窩裏反條款，但對上述貪腐行為仍存有無法突破追懲之困境。部分國家或地區為此採取特殊作為，而制訂舉証責任倒置、貪污推定、不明來源財產罪等法律，在反貪污相關法令中定有此特殊規定者有英國、新加坡、印度、香港、馬來西亞、巴基斯坦、文萊、尼日等國家或地區，[127]惟其賄賂法令推定限縮在下列原則上：僅適用貪污賄賂案件，其他犯罪行為不適用；前提為行、受賄一方提供足以證明賄賂存在之事證；是一種可反駁性的推定，包括對推定前提的質疑及提出新事證與推定對抗，上述三原則是貪污推定成立必要條件，藉以維護被告人權。

又 1990 年 8 月 27 日《聯合國第八屆預防犯罪和罪犯待遇大會》公約對「不明來源財產罪」予以肯定，認為是頗具價值的反貪污手段。它具有兩方面作用，可以發生早期預警作用；當有貪污舞弊行為時，從而產生非法收入或資產，縱無具體明確證據，亦可以此作為起訴之根據。[128]

我國現行法令中，組織犯罪防制條例第七條第二項規定，對於參加犯罪組織後取得之財產，未能證明合法來源者，應追繳、沒收、追懲，即為舉證責任轉換之規定，在行政罰方面，如《公職人員財產申報法》第十一條第一項，公職人員明知應依規定申報，無正當理由不為申報，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。其故意申報不實者，亦同。內涵有舉證責任轉換之精神。

法務部參酌各國立法例及國內政經環境，曾在《貪污治罪條例》第六條之一擬增訂「公務員財產來源不明罪」，惟在討論時遭學者、

[127] 周其華編，《中外反貪污賄賂法比較研究》。北京：經濟科學出版社，1997，頁 150。
[128] 孟慶華，《巨額財產來源不明罪研究新動向》。北京：北京大學出版社，2002，頁 358-364。

司法院以涉及舉証責任倒置，違反現行「無罪推定」、「緘默權」等規定，加以否決，但本文認為財產來源不明罪的制訂，雖爭議性高但並非完全不可行，若將該條文配套限縮在僅適用貪污賄賂案件，且行、受賄一方已提供足以證明賄賂存在之事證，不以不供述作為定罪要件，且對象限於必須申報財產之公職人員，審理時回歸貪瀆罪本質，應可兼顧人權保障，並對肅貪、防貪具正面實質幫助。

二、建立全民財產實名制及財產總歸戶制度

財政部財稅資料中心已建立房屋、土地、有價證券及汽車四類總歸戶資料，而存款資料尚未建立單一總歸戶系統，仍存在各金融機構中，法務部原有意仿美國財務犯罪查緝網路系統，建立「犯罪資金查緝系統」，並準備修正《洗錢防制法》，規定金融機構對一定金額以上交易，須向指定的機關申報，同時建立「金融帳戶歸戶系統」俾供追查犯罪嫌疑人資金流向，惟財政部在考量實施全民財產總歸戶成本太高，復以會衝擊金融自由及對人民財產之保護，最後同意成立「犯罪資金查緝系統」供追懲機關查詢。

實務上，貪腐者為使收受之不正利益能為已所用，會以各種方式將資產隱匿，以防萬一東窗事發，不當利得遭查獲而被沒收，因之，將財產藏於親朋好友及成年子女名下，或以國外投資將資金轉出、或購買無記名公債藉以規避，或購買古董、珠寶、字畫而予以隱匿等，而「犯罪資金查緝系統」根本無法查出上述隱匿之財產。建立全民財產實名制及財產總歸戶制度對貪腐犯罪者故意隱匿財產之追查甚有助益，雖該制度之建立需要相當成本及時間，但在金融機構均採電腦化作業之環境下，建置財產實名制及財產總歸戶在技術應不會產生困難，惟需在立法上對人民財產權、隱私權有充分

保護，並考慮與打擊貪瀆犯罪間取得平衡，制訂出最妥適規範，再輔以《公職人員財產申報法》規定，對民選公職人員貪污不法追訴及嚇阻貪污行為的發生，將產生一定成效。

三、增訂第三人受賄罪及斡旋受賄罪，防杜民選公職人員受賄行為的漏洞

現行刑法及貪污治罪條例無法涵蓋「使交付賄賂於第三人」，行賄者可向公職人員親友行賄達到行賄本人相同目的。又民意代表運用其身分地位、權力、影響力，向行政機關關說、施壓，促使行政機關作出有利於已或不利於他人之決定而所為之斡旋行為，從中收受鉅額不正利益，造成法律規範民選公職人員受賄行為之不足，實有增訂第三人受賄罪及斡旋受賄罪之必要。

四、修改相關法令加入排黑條款

《刑法》從刑中有褫奪公權之規定，即為剝奪犯罪人擔任公務員、公職候選人及行使選舉、罷免、創制、複決之權力。行政院為加強排黑條款，於 89 年 12 月 6 日通過《公職人員選舉罷免法修正草案》，對曾犯《組織犯罪防制條例》之罪，經判決有期徒刑以上確定者，終身不得參選；受有期徒刑以上判決確定，受緩刑宣告者，在緩刑期間不得參選，受保安處分或流氓感訓處分完畢未滿十年者，不得參選。另在草案中增列「政黨連坐條款」，凡政黨推荐之候選人，有因賄選或以暴力介入選舉，經法院判決確定，按其確定人數，處其所屬政黨新台幣五十萬元至五百萬元，此排黑條款規定未考慮比例原則、罪刑均衡原則，恐有違憲之虞。為防制黑道人士經由選舉進入公職組織，腐敗公職體系，建議修改《組織犯罪防制

條例》，犯該條例之罪者，在從刑部分加重處分，即能達到排黑目的。另在《公職人員選舉罷免法》中可增訂「被選舉人在一定年限內之前科應予以公開並刊載於選舉公報」。而政黨課責部分，「政黨連坐條款」意義不大，似可考慮在《公職人員選舉罷免法》增訂「某一定年限內該類選舉，某政黨提名之候選人因貪污、賄選或暴力介入選舉，經法院判決確定之人數、比例，應予以公開並刊載於選舉公報」，讓選民知悉，增加公眾對政黨監督，形成壓力，藉以端正政治風氣。

五、研修《證人保護法》、《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》使之更周延

《證人保護法》係於 89 年 2 月 9 日公布實施，但施行細則尚未訂定，又部分證人保護制度散見於《刑事訴訟法》、《檢肅流氓條例》、《法院組織法》中，未統合在《證人保護法》內，使得刑案中證人未能發揮應有功能，尤其是檢舉人之保護措施僅是宣示性條款，相關保護如：保護計畫、保護單位、工作權保障、精神補償等闕如，亟待訂定。又《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》第二條規定：公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而告發者，除法令另有規定外，不給予檢舉獎金。民選行政首長及民代利用決策權、裁量權及關說施壓等途徑逐行其貪腐行為，公務機關之常任文官瞭解應比外部人員知悉更多，若能將此辦法加以修改，讓公務員能領取檢舉獎金，正增強公務員舉報誘因，加上完備相關保護措施，對遏止民選公職人員貪腐行為應能產生立竿見影之效。

拾、建立民間反貪腐監督組織，形成多渠道針砭系統，防治政治高層及民選公職人員貪腐

政治學家威爾森（James Q. Wilson）與警政學者凱林（George Kelling）於 19822 年所提破窗理論，認為犯罪行為是失去社會規範與秩序的結果。該理論強調犯罪行為若無人糾正，將會積非成是，最後失序狀況蔓延整個社會。換言之，若犯罪行為有人關心，要求或針砭主管機關確實作好防治工作時，主管機關就不敢掉以輕心，會運用所有可能的資源修補「破窗」。由此理論推衍，社會監督力量中以新聞媒體及自發性非政府組織最具影響力，新聞傳媒若能秉持第四權公正不阿精神，以其廣泛性、及時性、公開性等特性，來監督政府施政、維護法治，應是一舉足輕重之監督者。

91 年 9 月 28 日國際透明組織台灣總會成立，其揭櫫未來工作重點：激起社會關注、建立反腐聯盟、開發反貪工具、設定廉潔指標、監測貪腐活動，[129] 是當前我國反貪肅腐工作中極重要的部分，亦是整體廉政工作最欠缺之處，而欲形成強有力的監督，誠如該組織強調的，成員排除黨派色彩濃厚之高層政治人物參與，以確保組織運作客觀中立與獨立自主，不淪為特定黨派色彩或執政者之附庸單位，也唯有秉持「監督有權者、改變台灣心」，反貪腐的理念才能生根。

拾壹、在相關政治環境成熟情形下，取消鄉鎮市層級各項選舉，避免基層成為各級民選公職人員貪腐之淵藪

廢除鄉鎮市級自治團體選舉以排除黑金政治，減緩民選公職貪污腐化，雖各界主張不同，認為應廢除者係著眼於鄉鎮市級選舉已

[129] 請參閱國際透明組織台灣總會台灣透明組織簡介，網址：ti-taiwan.org。

為黑金所滲，喪失選賢與能及反映民意功能，基層選舉已淪為貪污腐敗、黑金政治的源頭；而主張應保持者認為鄉鎮市長及代表會民代選舉之惡質化，並非制度之過，係政黨提名、選舉制度及法律規範不足所致，它是基層民意的反映及社區意識的凝聚之主要管道，取消該項選舉不一定能消弭黑金政治，有效提升行政效率。

基層鄉鎮市級之行政首長及民代選舉，充斥黑金與暴力，對地方政治生態及公共建設施作品質，已產生劣幣逐良幣現象，亦有部分縣市級行政首長及縣市議員，甚或立委，與之勾結，共同牟取不當公共財，因之，基於減緩黑金滲入基層，使整個基層成為貪腐之淵藪，在相關政治環境成熟情形下，取消鄉鎮市層級之選舉是有其必要。

貪腐是一難治的非理性行為，它自古以來就存在於人類政治組織內，不僅是常任文官會貪污，同樣的民選行政首長、民意代表亦會貪污，而貪污行為動機會隨政治環境、文化背景、行政組織氣候、經濟條件、法令規定等因素而演變，國內專家學者在此領域研究較少，本文探討民選公職人員貪腐問題與防治策略，旨在拋磚引玉，希能促發有志研究國內貪腐問題專家、學者在研究行政機關公務人員貪污問題時，亦能投入心力對政治高層、民選行政首長、民意代表之貪污腐化問題；金權政治中的貪腐問題；民意代表制定經濟政策時利益輸送之貪腐問題；財團不當政治捐獻衍生權錢交易問題；各級民意代表貪污行為態樣等研究，藉以完備政治體制內各權力體系貪腐問題研究，俾供政府在從事廉政建設時，更能精準訂出我國廉政政策。肅貪防腐工作，是一長期的智慧之戰，肅貪政策訂定須與現實政治、經濟、文化、法律等環境相結合，並體察洞悉全球化的演變，機先採取預防措施，從而建立我國完整反貪治理模

式，方能遏阻貪腐蔓延。

附錄一
深度訪談問卷

訪談對象：　　性別：　　代號：

訪談時間：　　訪談地點：

Q：**請問你是否知道民選公職人員是那些人員？**

Q：**你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？**

Q：**請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？**

Q：**請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）**

Q：**為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？**

Q：**你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？**

Q：**請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？**

Q：**你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？**

Q：**你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：**

設立專責肅貪機構	**制定政治獻金法**	**訂財產來源不明罪**
鄉鎮市長官派	**建立獨立檢察官制度**	**強化監察院功能**
訂政府資訊公開法	**建立民間監督組織**	**其　他**

附錄二

深度訪談筆錄

訪談對象：媒體記者　　性別：男　　代號：A

訪談時間：92、03、30　　**訪談地點：彰化縣文化中心**

Q：**請問你是否知道民選公職人員是那些人員？**

A1：**有立法委員、縣市長、鄉鎮市長、台北市長、高雄市長、縣市議員、鄉鎮市長等，只要是用選票選舉產生的都是。**

Q：**你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？**

A2：**如果縣長有意思要連任，比較注意自已的品德操守及所屬縣府官員的風評，歷任的縣長及縣府官員給人的印象普遍不好，大工程都要拿回扣，有一陣子被抓很多人，如農業局長、環保局長等，他們與縣議員有某種程度的默契或相互勾結，前農業局長林○○與縣議長施○○涉案就是典型的例子。而縣議員、鄉鎮長及鄉鎮民代表那就更差，出事的一大堆。原因：選舉時花費大筆的錢從事競選，平常要耕耘地方，紅白帖要跑，更重要的是有樁腳要維持，否則下次要選絕對選不上，現在景氣不好從政府部門關係弄點錢或經費，甚至經營特種行業，錢進得比較快。民選有任期壓力，趁有權時能撈就撈；彼此學習何方式能多賺錢，而大部分都不是正當的賺錢法、另外傳統「紅包」文化及特權觀念的影響。**

Q：**請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？**

A3：**靠山吃山，靠海吃海，我在彰化縣服務有一段時間，看了二、三任立委及縣長、縣議員、鄉鎮長的選舉，知道在彰化縣要當選一定要買票，只是買多買少而已，縣長的行政權限較多，資源也較多，但也要養底下的議員及鄉鎮市長及代表，最常見的貪污行為有小型工程的分配，道路的開闢及徵收、盜採砂石、土地重劃、利用人頭搞貸款等等。**

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

A4：縣長及鄉鎮市長有人事權，一上任後幾個重要的職位一定是自己人，工務局、建設局、農業局、環保局、總務、發包中心等，他們握有相當的經費，縣長、鄉鎮市長要將工程給誰作，即便是上網公開招標，沒有首長及相關人員點頭的廠商，根本不敢施作，尤其是權限在縣或鄉鎮市首長手上的案，幾乎是固定幾家在施作，或以不同公司名義在施作，而上述那些局長都知道那一個工程幕後是雖在主持。民意代表要看是否同一派系或支持民選行政首長而定，有的分配的多，有的就少，另外民意代表有時關說工廠開設、人事調動等，會有收紅包的情形，或當事人在辦妥事情時，主動包謝禮，若是較大的工廠或有污染性的工廠，民代除拿錢辦事外，有時也會假借官員要回扣。也有聯合幾位縣議員及鄉鎮長、鄉鎮代、黑道共同盜採砂石，或經營垃圾回收場、土資場傾倒廢棄土，此部分的議員大部分具有黑底，如粘○○等人。立法委員手法就比較高明，比如立委洪○○、游○○經常以其身分為自已企業或他人公司向行庫、農會貸款，從中收回扣。另我國行政法規太多、太雜，相互矛盾情形比比皆是，讓人無所適從，民眾為求快速辦妥事情，而請民代幫忙，事成給禮。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

A5：就兩個部分來說，民選行政首長上台後行政機關內有油水的項目，他們一定指派親信擔任，或調派會聽話的人負責，只要他們配合多少也可分一點好處，若不配合一定會被調走。而民代基本上對行政部門的預算相當瞭解，有那些計畫要先施作，若民代不配合，行政運用就無法運行，前縣長周○○曾停止小型工程分配款的撥給，當年度的總預算就沒過關，鄉鎮市的情形更是嚴重。而公務員基本上都不願得罪民代免得遭杯葛或抵制，只要在行政裁量權範圍內的關說，都會儘快去

完成，即便是工程招標、驗收亦同，也有民代與商人結合公務員共同營私舞弊的情形，例如學校營養午餐及維修工程的承包，有部分是校長、民代、商人共同經營的。行政部門管制性的業務如建管、消防安全、執照申請、新的行業設立、新的事務無規範可管理等因素，必須透過民代溝通協調及施壓，方能獲得申請等，此種新興行業或事務的規範訂定，需要民意代表要求或提出訂立，因此公務員都會配合。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

A6：並不是每個公務員均會配合民代，正常的業務或權責範圍內的事務一定會配合，僅有少數的公務員才會參與民選行政首長及民代的利益分配，此類公務員大部分都被歸類成當權派。對政治風氣影響最大的是派系鬥爭嚴重時，好的公務員無法出頭，公共工程的品質極差，浪費人民的納稅錢、地方上好的人才不願　與公眾事務、民眾對政府信心不足、治安敗壞等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

A7：歷年來台灣每當新的閣揆上台時，新任法務部長即會提出整飭政風專案來肅貪，剛開始時成效都不錯，馬英九、廖正豪及陳定南上台時，雷厲風行的偵辦，確實能壓制貪腐之風，民進黨政府上台，展開掃除黑金行動，積極查賄，對賄選、重大貪污案件查察成效應給予肯定，但貪是人性，只要有利可圖，不管那一黨執政都會貪，只要一放鬆或風頭一過，貪污、以權謀利的行為是不會根絕的。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

A8：除了上述提到的，是人性的問題外，肅貪是政治性及敏感性極高的工作，均會造成防治制度及措施的限制，或人為執行上的問題、或政治高層的干預、或法令規範的不足等，另傳播媒體報導除有嚇阻作用外，

也因報導太詳細，讓其他的人瞭解到偵辦單位的偵查手法，而加以規避，令防治措施失效。例如查賄行動大部分檢調單位鎖定特定椿腳，只要避開電話監聽、跟蹤，買票時錢、人分開，檢調單位就無從查起，即便被抓，只要現場無金錢或相關物品，否認到底，檢調單位也無可奈何。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

A9：民選公職人員貪污犯罪是一項不容易防治的工作，持續不斷且有效率的肅貪是必要的，若要根絕以人性的角度言，幾乎不可能，但可在遏止及犯案後可供追懲方向制定防治措施，如訂定政治獻金法、遊說法、財產來源不明罪，及政府資訊公開法等，以充實我國陽光法案的不足，另類似司法改革委員會等民間監督組織的設立，或類似消費者文教基金會性質之非營利組織的建立，專門針對公私部門貪腐問題作監督、針砭，亦是頗有功效的防治機制。

訪談對象：鎮民代　　性別：男　　代號：B

訪談時間：92、03、30 下午三時　　訪談地點：彰化縣鎮民代表家

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

B1：立法委員、縣市鄉鎮議員代表、縣市長、鄉鎮市長、台北市長、高雄市長、村里長。

Q：你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

B2：民選公職人員有好有壞，政治世家及學歷高者，基本上是相當認真且優秀，但也有草根性較濃或出身黑、黃底者，應是黑、黃底者及涉及

不法之民代，使整體民代形象遭受批評，眾所皆知民代或民選行政首長競選時花費相當高，縣長最少一億元、鄉鎮市長約三、四千萬元、縣市議員二、三千萬元、鄉鎮民代表也要一、二千萬元，這些花費在景氣好時可能收得回來，現在要收回很困難，加上平常開支，沒有相當底子的是無法應付得起，沒有找門路，走捷徑，你說如何能回本。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

B3：聯合同派的議員、民代開設電玩、大家樂、酒店、搞色情行業是常見的賺錢手法，向鎮長、縣長要工程、爭取政府外包委辦民營業務、利用土地向合作社、農會高貸、協助民眾爭取較高的補助費，拿點油錢等，是比較溫和的回收方式。與財團聯合買賣農地變更及土地重劃、開發新市鎮前先買下公共設施旁土地再賣，大部分是縣長、鄉鎮長、同派民代慣用的賺錢法，有時利用民眾抗爭方式向政府或工廠，爭取回饋金，例如○洲焚化爐興建民眾多次抗爭，爭取補償費及回饋金，民代多少能拿一點好處。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

B4：縣長及鄉鎮市長掌握行政權且資源多重，不像眾民代資源不足，行政首長可運用手中的權力分配資源及地方上的利益，例如道路打通對地方的繁榮幫助最大，也可為自已及同掛的核心賺錢，先在計劃道路旁購買土地，運用公款開闢道路，這條路先開闢，並完成徵收及建設好公共設施，當地的地價就自然高，房子好賣。諸如此類的情況相當多，再舉一例，要開放電玩店管制條件或禁止設立時間等，搶先取得証照就能大賺特賺，其他工程發包、人事升遷等均是。民代大部分有一定的範圍及限制，比如對農政業務熟悉或本身從事相關行業者，因為熟知農政業務及法規，主管部門的預算多寡他就能掌握，刪減與否就看行政部門的配合度而定，那相關園藝工程一定拿得到，其他的部門就吃不到，因為有其他民代把持住。另外人事、違規的關說當事有時基

於人情世故，贊助競選經費，意思意思。立委是拿中央的資源回地方建設，不過都是大案子，這方面的利益較少，主要是幫財團關說或協助特定個案，當事人的回饋就比較多，選舉時贊助競選經費或拉票等。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

B5：除非縣長或鄉鎮長與你是死對頭，基本上政府的工程都需要人去作，不是與行政首長有關係的廠商或長期配合的廠商，一般人要標到工程相當困難，不然就是給民代、議員，如此工程可順利標出，有人情又可以在預算審查時方便溝通，工程有問題民代、議員還能協助擺平驗收時的困擾，公務員有功勞、行政首長有建樹，何樂而不為，要是公務員不配合，那他也會很難過，甚至無法在該機關生存。重大工程或高技術的工程，因大部分在中央，廠商為施工、請款方便，有時會主動找立委協助，屆時政治捐獻多少會捐點，若遇有抗爭，溝通協調的工作就落在立委或由立委找當地議員或民代協助化解阻力，相對的廠商就要付出代價，否則工程就無法完工，有時付出的代價不一定是錢，而是撥部分工程如柏油瀝青、水電工程等出來。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

B6：對政治環境產生惡質化的循環，要選就要有相當的資金，選上了就想盡各種辦法賺回來，沒錢的青年才俊要在地方出頭比較難，想出頭就需依附派系或政治人物，並且造成政治的腐化。另外公平、正義蕩然無存，行政效率會降低，公共政策的決定會忽視大多數人的利益。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

B7：其實民代、議員、立委、縣長比較怕選舉抓賄選，一次選舉下來要動用很多的人員，人多就容易出事，競爭對手也會利用檢舉來打擊對手，相反的拿回扣、包工程、搞特種行業等，只要不太離譜，因雙方都有

利可圖，風險比較低。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

B8：民選公職人員人脈較行政機關的公務人員廣，民代可以公然關說，出事時所有不利証據大都指向公務員，加上縣長或立委是地方及中央的決策層，能事先掌握相關訊息，要污錢，只要吃相不要太難看，根本抓不到証據。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

B9：政治獻金法及財產來源不明罪的訂定有其必要性，但政黨在提名時能考慮將品操不良者、黑底者排除及政府在決定重大政策時相關資訊的公布等，都是防止高層人員貪污的好辦法。

訪談對象：台中市政府職員　　性別：男　　代號：C

訪談時間：92、03、31 下午二時　訪談地點：台中市民權路雅禮士咖啡

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

C1：市長、立法委員、縣市議員、縣長、鄉鎮市長、台北市長、高雄市長、村里長等。

Q：你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

C2：台中市十年來市長或市議員，黑道出身的非常少，印象所及只有涂○○及江○○議員是具有黑底，但他們不像台中縣、彰化縣議員，胡作非為，比較節制，大部分的議員是走法令的漏洞或勾結政商相關人員經營特惠行業來累集資產。操守不佳的原因，主要是開銷太大，競選

要花錢，選市議員新人最少兩千萬元，有基礎的老將也要一千多萬元，當選後，以職務來進行權錢交易，其他的原因與此比較就小巫見大巫，例如：四十幾個議員有七、八十個老婆要養；事業經營不善、投資失敗，需依賴關說、包庇、幫酒店、電玩業圍勢拿乾股；汲取地方資源經濟利益，藉以維護自身企業永續經營與成長；為椿腳利益向公務部門關說；行政單位執行強制性的事項，例如道路徵收，民眾抗爭等，都需要民意代表協調，參與行政裁量，以化解政府與民眾間的衝突。政府的行政事項太多，所有新事務、新經濟、新規範都要政府來管理，但政府又無此能力及人手。大眾傳播媒體由於競爭激烈，各種社會議題、事件，均會大幅報導，其市場取向往往是八掛或譁眾取寵，不然就是失之偏頗，或將犯案手法加以詳細報導以取獨家新聞，很少從社會教育的角度或法治是的方向來報導，致許多有意貪污者從中學習犯罪手法。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

C3：舉幾個例子來說，陳○○議員專門在北屯地區承租水利地，再轉租，知道市政府要市地重劃，先在該地搶種高價格經濟作物，要補償費，並且利用議員身分向重劃區內地主稱，由其出面能分配到地段較好的位置，每坪收地主一至二萬元不等，其再向市府地政局施壓，從中賺取可觀利益。賴○○號稱幾連霸，專門承作市府道路工程、農路維修、及學校工程。張○○以介紹雇員收紅包、賣事務機器、消防器材為主。林○○議員承包所有小學生活用品及大小工程；陳○○議員等七、八位聯合起來幫酒店打通關節，入乾股等，其他市政府園藝工程、水電工程、委外停車場、垃圾清運等都有固定議員在做，凡是可比較快獲利的行業，都有固定議員在經營。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

C4：市長要貪污的方式比較多，例如○○○市長經常會用管制性的政策來

A 錢，在電玩遊樂場管理辦法要修正前，聯合議員每人選定幾處，開放申請時，先送件審核通過，俟通過後即停止再開放，每張合法牌照可賣到五、六百萬元，其他如補助公車行駛經費，來維持家屬的公車營運。取締特種行業時鬆時緊，該特種行業就會主動繳規費，手法不一而足，基本上是運用所掌握的行政權來 A 錢。市議員管道都是利用議員身分所掌握到的訊息及透過市長、一、二級主官管來 A 錢，直接要工程、教師遷調、學生就讀、廠商違規關說等。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

C5：市政府的人事、行政、決策權等均在市長手中，大部分的公務員會配合，況且有許多的配合，不一定違法，只是行政權的運用而已，但實質上是圖利自已或與自已有關的人員。而市議員關說、施壓的部分並不是每一個公務員會配合，但若得不到其所要求的，該名官員也會很不好過，也會經由其長官完成其所要的事項，比如課稅，因有彈性，稅務員經常遭關說。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

C6：長久下來有以下後遺症，行政效率差、選舉風氣敗壞、民眾對議員、市府官員不信任、特權橫行，無公平性可言、公共利益遭忽略、社會治安日壞、公務員無法依服務熱誠、績效來升遷等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

C7：肅貪不斷去執行、不斷的教育民眾倡廉，是有相當的效果，至少要 A 錢時會有顧慮，考慮划不划算。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

C8：台灣的貪污會如此嚴重，主要原因是當政者決心不足，偵辦單位看上

級的臉色或選擇性在辦案，不完全依蒐集到的証據在辦案，自主性不足，而令人無法接受的是法院的判決品質與現實相差太多，速度也太慢。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

C9：要防治民選首長及市議員貪污最好的方法有幾樣，政治獻金與腐化僅一線之隔，明定政治獻金不得作為政治人物使用，其次公務員中立法或倫理法的制定，及相關法規、法令的立法，減少裁量空間，及訂財產來源不明罪，最後監督制度的完善亦有功能，如公正的社團或協會，每年公布官員、議員操守良窳，對 A 錢的人絕對有嚇阻作用。

訪談對象：市議員　　性別：男　　代號：D

訪談時間：92、03、31 晚上七時　訪談地點：台中市五權西四街南瓜餐廳。

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

D1：市長、立法委員、縣市議員、縣長、鄉鎮市長、台北市長、高雄市長、村里長等。

Q：你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

D2：立委只有少數品操較差，大部分尚能潔身自愛，幾任市長中以○○○最具潔癖、○○○風評尚可，市議員有部分外界風評具爭議，爭議的原因是這些人以權謀私，以公職身分營私利、貪贓枉法、包庇違法、破壞法規等行為。另外平常要耕耘地方，不斷的拓展人脈，花費也可觀。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

D3：每位市長均有私房錢，這些錢有的是政治性捐款、有的是由廠商贊助，但大部分是由市府相關各項工程中扣下的，所謂扣下是與廠商的默契，每個工程完工捐個百分之三不等，作為首長無法報消之開支。有的首長就比較敢，透過中間人直接與廠商講明要多少，或利用親朋好友、親信從事相關主管業務的投資。市議員門道比較多，開酒店、專門搞貸款抽成、開地下錢莊或融資公司、電玩店、要工程施作等。立委品操較差者是拿中央工程、運用關係借貸抽成，與上市公司勾結拉抬股價，從中賺價差、為特定利益集團護航等。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

D4：行政首長貪污方式有下列數種：安排親信占機關發包權限職位，掌握工程發包權，充中索回扣、與支持他的議員共同投資回收快之公共造產事業、投資重劃土地等。市議員較多樣化，最大宗的應是幫選民服務，有時被服務的選民到選舉時，贊助人、物品助選。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

D5：民代與公務員本來互動就很頻繁，彼此都認識，如果說會配合一起違法，那少之又少。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

D6：當然對政府及民意代表形象不好，嚴重的話會使社會沒公理，競爭力衰退。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防制民選公職人員的貪腐行為？

D7：肅貪、掃黑、查賄行動方案以查賄比較好，最近媒體報導的幾個高層貪腐案件，新瑞都案、拉法葉等軍事採購案、劉泰英案、知本飯店案，徹底把共犯結構揪出來，相信對肅貪工作的推行會有正面幫助，但千

萬不要有選擇性的辦案。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

D8：政治干預，台灣的任何重大事件或改革，一碰到政治就變了樣，肅貪工作也不例外。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

D9：國會議員與財團的勾結，讓某些經濟政策、國外大宗採購上，有利於特定廠商，而立委從中拿政治獻金或廠商捐款給其所屬基金會，以合法掩護非法，或購買無記名公債、或將賄款轉存國外等，這些方面的監督機制仍不足，遊說法、政治獻金法、與國際廉政機構的司法協議應加速訂定。而預防方面監察院的審計功能應發揮。偵查單位的專業化、專責化及主政者的決心，是我國肅貪機制上最欠缺的。至於地方層級的部分，檢舉制度的完善及司法單位公信力及執法的一致性，對壓制民代貪污有相當的作用。

訪談對象：資深媒體記者　　性別：男　　代號：E

訪談時間：92、04、01 晚上七時　訪談地點：台中市精明一街春水堂茶藝館。

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

E1：縣長、市長、鄉鎮市長、立法委員、縣市議員、鄉鎮市民代表、台北市長、高雄市長、村里長等。

Q：你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

E2：我曾在南投縣及台中市跑黨政新聞，近廿年來的觀察，民選公職人員品操普遍不好，這其中有社會變遷的因素，有經濟景氣與否的關係，城鄉又有不同的態樣，政黨輪替後又有新型態的轉變，時空環境的不同有不一樣的貪腐行為，舉例言，景氣好時，貪污行為可能集中在土地重劃、股票內線交易、投資公司、公共工程、經營或包庇電玩店、酒店等行業等。景氣差時，貪污行為會圍繞在公務部門有關的工程、採購、關說、爭取補償費、以公款報私帳、走後門協助貸款抽佣金等。操守不佳的原因也相當多，貪焚的心理、投機僥倖的心理；法令太過繁雜，民眾不瞭解，請民代關說請託，讓其有機可趁；行政機關弊端太多，讓民代抓到把柄而施壓；黑金政治的影響，使得其他有意參選者，必需不斷拓展人脈，開發新票源，平常的開銷增加不少；司法定罪率偏低，且曠時廢日，加上少數不肖司法人員收賄可輕判或無罪判決等因素，都是造成這些人敢貪的原因。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

E3：民選行政首長貪污行為有工程貪污、採購回扣、人事收紅包、特權包庇、政策圖利自已及特定人士、設立基金會或後援會作不樂之捐或政治捐獻、連任時補助建設經費、利用公款辦慶生會、聯歡會等。立委的貪腐行為有為財團關說、幫特定公司護航貸款、爭取管制性的生產或進口原物料、爭取寡占性的進口物品或消費配額等，地方民代則以結合行政體系公務員謀利，或施壓、關說、疏通來牟取私利，最常見的有承包政府工程、部分採購、建築物建照使照關說、勾結黑道從事走私、勾結黑道、警察搞賭場、賭博性電玩、經營特種行業、利用特權盜採砂石等等。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

E4：行政首長是經由行政機關內部指定心腹或機要負責發包、採購或聯合議員、派系核心人員等共同為之，在地方跑久的記者、警察、調查員、

或與政府部門有關的工程、採購廠商均知道，何人是首長在某項領域的分身，找錯人事情不但無法辦成，可能會從此遭封殺。民代大部分有派系，有的走行政首長路線，有的是靠正副議長或單獨為之，走首長路線者是依上述方式為之，而走正副議長是正副議長與行政首長談好，每年給議員多少金額之工程，再由正副議長分配，而關說、請托或為自已事業、助選幹部則大部分單獨為之，而搞受爭議的行業或非法行業，則採聯合方式為之，或三、五人，或同一派系議員共同做，萬一出事時，能有集體的力量向警察等單位施壓。立委方式視個人背景而定，大部分與自已行業別、專長、人脈、政商關係有關，像○○○專門經營軍方人脈，退輔會、軍方的工程就能承包到，○○○對九二一地震相關重建工程具影響力，營造廠、工程顧問公司都會找他。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

E5：在地方上行政機關的公務員與民代關係相當密切，縣市議員與縣市政府一、二級主管幾乎每週會碰面，鄉鎮市公所人員與鄉鎮民代表更是熟悉，人情世故的幫忙、相互包庇甚或相互勾結，共同謀利。民代利用質詢權、預算權來施壓是主因，另民代與黑道勾結威嚇公務員、公務員不願得罪民代、行政規章太繁雜，解釋不一，讓民代有機可趁、社會變遷太快，產生新的事物，而無法令法規可規範，使民代可以要求公務員配合等。而行政首長決策權、人事權、監督權等，應是公務員會加以配合的原因。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

E6：我個人認為有以下數點影響：民主法治的精神遭破壞、政府威信喪失、人民不信任政府、好的公務員無法出頭、社會彌漫功利主義、降低社群向心、導致民眾漠視法律、社會無公理正義可言、使經濟發展受阻、防礙國家社會的進步等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

E7：貪污的犯罪黑數太高，會被檢調單位查獲的，大部分是新手、或利益獨吞、或未能公平分贓而窩裏反，在利益均霑時，不但查不到，即便出了差錯，亦能相互掩護而湮滅証據。雖法務部近兩年來努力肅貪、抓賄、掃黑，成效也相當可觀，但立法委員、縣市長層級及以上之人員的貪污偵辦仍不足。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

E8：肅貪組織層級及人力均不足、檢調單位專業待提昇、立法委員利用政策性的干預圖利自已或特定人士的貪污防制機制欠缺，在此方面檢調偵辦能力，亦有未逮之處、洗錢管道的追查仍有漏洞，如地下通匯、資金以第三者名義轉出境等，讓貪污者得以逍遙法外。其他司法公信力令人質疑、檢舉制度不夠完善、主政者無法下大決心、社會大眾對貪污行為禍害的輕忽、未能重視法治教育等。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

E9：台灣民主政治的沉淪，個人觀察認為有一大半是鄉鎮市長及民意代表的選舉，若是鄉鎮長官派，至少可減少三分之一的貪污，其次建立獨立檢察官加上專責的肅貪機構對追懲貪污的定罪率提高有幫助，而預防性的政治獻金法制定及訂定財產來源不明罪是當務之急。

訪談對象：台中縣政府職員　　性別：男　　代號：F

訪談時間：92、04、05 **上午十時　　訪談地點：台中縣文化中心。**

Q：**請問你是否知道民選公職人員是那些人員？**

F1：**縣長、鄉鎮市長、立法委員、縣市議員、鄉鎮市民代表、村里長等。**

Q：**你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？**

F2：**我在台中縣政府擔任公務員近十二年，看到二個縣長，二個縣長都曾被檢調單位查過，但最後都因証據不足，而無進一步行動，雖然法律上無罪，但實際上，最少道德上是應該受到批判的，民代被查獲的就相當多。操守不佳的原因應該有許多，選舉花費太高、地方上人情世故婚喪喜慶要兼顧、派系勢力要維持，這些都要錢去；政黨提名及黨內初選都要花錢；關說請託是民代的責任，關說成了收取點費用是應該的；為自已或親友的事業，要求政府官員特別通融，好讓彼等能獨亨利益或比他人先占著有利的位置；也有民代認為他是民代，是人民選出來的，有監督政府官員的權利，而胡作非為；也有認為因有任期限制，任內能拿拿，不拿白不拿；也有假藉為民喉舌，實際上是為已；地方上的事務有時需要民代來協調，或疏通，政令才能徹底執行，有許多時候是社會變遷太快，政府無從治理，在民眾需求無法滿足時，特權就產生，而民代往往是特權的代表者。**

Q：**請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？**

F3：**縣長最常見到的是將工程交給心腹發包，得標的廠商大都與自已、議員、助選功臣有關；可以運用行政權干預的經濟行為，如違規行業的取締與否；土地開發；政治捐獻等。民代的貪腐行為就很多，盜採大安溪、大甲溪砂石、選舉買票，選上賣票（鄉鎮代表正副主席或縣議會正副議長選舉時賣票)、與警察黑道勾結搞賭場、全縣三分之二以上的特種行業是由民代或與彼等有關的人員所開設、人事關說要錢、為民服務拿紅包、承包政府工程等。立委大部分的貪腐行為與經濟性管制政策有關，例如當時外勞要開放，○○○立委等人聯合籌組人力仲介公司，向勞委會施壓爭取到配額，一下了就有數千萬元入帳；爭取**

交通部公共工程施作、協助補助費爭取、客運公司路權爭取、大宗貸款等。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

F4：行政首長是經由縣府的行政組織為之，發包工程有內外人員在發包，在府外先由首長心腹或能信用的人（如○○○縣長的九千歲；○○○縣長的賠三成等）主持，分配好工程，再由府內的公務員形式上的完成發包工作，若競選連任花樣就多，核心的班底運用身分勸募，如工務局長找工程、水電包商、民政局長找廟宇負責人、透過代言人找特種行業業者等，只要能爭到的都會被想到。民代的部分個人、群體方式為之。個人部分有與公務員交情匪淺，請公務員幫忙，公務員不一定會拿好處，只是盡責，也有與民代勾結者；群體方式為之的有正副議長選舉賣票、共同爭取工程分配款、向縣府爭取編列多名助理經費、出國考察費、農漁會信用部貸款等。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

F5：縣、鄉鎮市政府首長或民代必須透過行政機關的行政程序及流程，方能合法完成手續，各項經費才能核撥，當然並不是所有公務員會配合首長或民代亂來，會配合的人，除了是首長心腹及信任的人外，這些公務員基本上也可視為派系人物，或稱為利益共同體，或共犯結構，所以每當改朝換代時，這批人也會失勢。而在配合的過程中，多少能撈點油水，不配合的員工或公務員認為首長、民代交辦事項具爭議，具體簽出意見時，首長、民代也不敢強迫，但他們會找理由整人，例如考績乙等、輪調時調離或調偏遠地區、或議會質詢時杯葛、具黑道背景之議員找人威脅你等等。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

F6：我個人認為有下列的影響，在行政機關內有：破壞機關內部的和諧、行政效率減低、公務員士氣遭打擊、倫理規範被破壞；對政治風氣言，破壞民主法治功能，使政治環境更惡質化；人民對政府信任度減低；社會將充斥投機、貪焚主義者，使正義、道德、勤奮等美德淪喪；無人願守法律規範等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

F7：政府近幾年來的強力執行肅貪，多少能嚇止貪官、污吏、不肖民代、黑白掛勾營私謀利等的不法行為，但也看到這些人的反撲，如何能持續有效的剷除這些惡勢力，是政府相關單位及全民應努力的方向。另對立委及高層政治人物勾結之貪贓枉法，政府仍無具體績效可言，顯示政府在此方面防制措施不夠。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

F8：主政者的決心是看得到，在肅貪懲惡的過程中，具最主要關鍵，若有大決心，民眾就有信心，支持的力量就會充分發揮，任何的措施都比不上此。另在訂定陽光法案時，不宜扭曲原意，並加速訂定公務人員倫理法、中立法、利益團體遊說法等，這些法律的規範是阻止不肖首長、民代違法的利器，也是公務員防身工具。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

F9：對行政首長、民代、公務員、黑道掛勾的貪污犯罪，個人認為執法單位執法徹底最重要，對不法所得全部追繳，故在立法上，財產來源不明罪的制定很重要。此外，政策訂定的透明化及政府資訊法的立法，

是可預防財團與立委，勾結的好方法，其他如：公正客觀的民間監督政府貪腐組織的建立、定期公布各類型貪污、各部門清廉情形、各政黨民代清明度等，對防治腐化應有正面功能。

訪談對象：前任民選行政首長　　性別：男　　代號：G

訪談時間：92、04、05 下午三時　訪談地點：台中市糖村咖啡餐廳。

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

G1：縣市長、鄉鎮市長、立法委員、縣市議員、鄉鎮市民代表、北高兩市長、北高兩市議員等。

Q：你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

G2：台中市議員的水準較整齊，出身背景、學經歷均不錯，理性問政的占多數，品德操守大部分不錯，操守不佳的原因視個人的行為而定，有的認為當上議員或立委，心態上自認為高高在上，關說、請託、要工程，對行政機關公務員呼來喚去等樣樣來；有因選舉開消太大，不得不在當選後利用職權賺錢，因而發生各種不法行為；民眾、公司行號因違規或為求行政效率加快，而請民代協助，事成後表達謝意；也有作工程出事的，原因多種，但有資源的地方就有競爭及弊端，而當政權遇到財富，民主就會腐化，是不爭的事實。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

G3：選舉賄選，選上找錢是目前政治圈普遍的現象，台灣的民主演變至今好像與選賢與能有點差距，都會選舉選民水準高，賄選風氣不至太囂張，鄉鎮市層級的選舉就令人不敢恭維，而民選公職人員的貪腐行為應是以政府各部門為中心，凡是與民眾關係密切的，如建築、証照、警察、工商、環保、醫療、稅務、司法等，因都為管制性的業務，准與不准之間，影響民眾權益甚大，因某種因素未獲核准時，才會找民意代表處理，民選公職人員才有機會貪污。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

G4：我個人認只要在人事升遷不收紅包、強調依法行事、工程驗收嚴格把關、與民眾權益息息相關部門，安排操守良好者擔任、充分授權、讓政風室放手作好防貪工作，即便有小狀況，大體而言，應能維持一個清廉的行政機關。機關內部運作正常，有效率，市議員要利用到其職權違非作歹，困難度就會較高，立法委員對中央部會亦同。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

G5：民代搶政府施政資源是正常的，政府所能運用的資源有限，在分配上無法面面俱到，資深的議員、有影響力的民代、派系的利益、施政的緩急輕重、民眾的需求等因素會影響資源的分配。而民選行政首長為使政府能運作，實現競選承諾，對某些資源的分配會協調或妥協，專業性的行政流程就交給常任文官去執行。而部分議員為掌握市府動態，他們也會有信任的公務員為其解決行政事務的問題，此種配合是長期的關係，若要說有弊端，應是從此處發生。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

G6：就方才所言，首長的態度相當關鍵，首長自已不貪，要求有前瞻性、有行政效率，提拔學經歷品操皆優者，政治風氣就好，反之，貪腐問題不斷。現今台灣黑金問題嚴重、意識形態治國、政治嚴重干預經濟問題，重大政策搖擺不定等，會對民選公職人員產生不利影響，短視近利、無願景，同樣的也影響到行政體系的公務員，相互作用的結果，勾結謀利、主導貪污、集體不法、上下沆瀣一氣，營私舞弊等問題都會產生，國家生命元氣會因此而折耗。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

G7：掃除黑金、強力肅貪是全民願見的，問題是要一視同仁，不能選擇性的辦案，法律之前人人平等，依証據來辦案，而非靠政治辦案，我國的司法檢警調只要堅持依法辦案，民眾一定會支持，就是因為有太多的干預及司法關說、貪污，讓人民無法信服，才會有今天的現象，而一切的肅貪、防貪策略如離開此，成效都會打折扣。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

G8：政府決心不足；現代化促使社會環境變遷，新的法令跟不上時代，無從防貪興利；高層貪污無力偵辦；行政首長以決策權，運用行政資源綁樁，無法律的規範，帶頭作差別性、不公平性的補助，雖未觸犯法律，但對整體公共利益的分配不利，產生了差別待遇，應是另一種形態圖利自已或所屬政黨的腐敗；司法審判與實際脫節等。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

G9：專業專責的機構設立、不畏惡勢力的檢調人員、主政者的決心，及徹底追查任何弊案，是執法面的不足。政治獻金法、利益團體的規範、財產來源不明罪的訂定、政府資訊的充分公開等是法制面的不足；法治教育的加強、心靈改革的修持是社會面的不足。政黨亦應負起政治道德責任，不要提名具黑金、品德不佳者參選。

訪談對象：縣議員　　性別：男　　代號：H

訪談時間：92、04、05 晚上七時　訪談地點：台中市全國飯店咖啡廳。

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

H1：縣市長、鎮市長、立法委員、縣市議員、鄉鎮市民代表、村里長等。

Q：你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

H2：每個縣市環境不一樣，民代在未當選時，經營事業有成，當選後仍然經營本業，這些民選公職人員基本上操守都沒有問題，會有問題的應是原先事業就做不好、或財團支持者、或具黑道背景的。操守不佳最大原因來自財務問題，其次有支持者請求協助關說的人情世故；政府法令太過繁雜影響民眾權益，為民服務事成後，民眾的捐助；經營或入股有女陪侍 KTV、酒店、理容店、舞廳、電玩等具爭議性事業；民代個人貪婪心理、有機會能撈就撈，能拿就拿、特殊心態也會產生操守不佳原因，例如某議會議員出國考察，集體買春，而由公費支出情形。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

H3：最大宗的應是以職權向行政機關強要工程、承包與行政單位有關宣傳、維修等、包庇違規行業，從中得取好處，為特定行業關說。其次機會性的如掌握到事先資訊，而預先準備，賺取機會財，如買賣重劃區土地、農地、或承包委辦民營垃圾回收、停車場、市場。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

H4：行政首長權限大、資源多，若與正副議長是同派系，那可運用的資源會更多，行政首長的貪污不完全是為自已，有時只能稱為利益的分配，分配的好就不會出事，否則一天到晚事情不斷，而能貪的部分是每年編列的工程、採購預算及地方政府權限政策的寬緊運用，例如加強取締色情行業或要求警察站崗，或開放土資場、陸砂開採等。上述方式是首長才能做到的貪污方式，而議員與首長同派時，也能得到好處，否則只能靠工程的爭取，及聯合幾個議員經營獲利較快的事業，當然部分是有爭議的。新科議員對行政運作不熟時，公務員有時也不見會買你的帳。立法委員的方式也雷同，但中央政府政策性的經濟政策，

他們參與制定，利益團體主動找他們幫忙遊說的多，相對的助理經費的贊助，選舉時的捐助也多。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

H5：地方政府運作府會關係、中央政府行政院、立法院、各政黨間的協調、折衝尊俎很重要，否則政令出不了政府大門，這些折衝及妥協，有時會涉及到利益，其中貪污行為視個人而定。行政機關的公務員會配合情形有許多態樣，有的是行政首長心腹、有的是一起貪污的、有的是迫於無奈，前二者是主動貪污，後者大部分是議員得到好處。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

H6：我個人的看法影響最大的是，政府的競爭力衰退，國外的投資卻步，幾年前拜耳要在台中港附近設廠，民眾抗議及民代介入要公關費用、溝通費，最後該公司轉到其他國家投資。其次如人民對政治疏離、對公共事務冷漠、彼此不信任、功利主義等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

H7：肅貪、掃黑、查賄行動不斷的執行，多少會有成果，會增加人民對此問題的關心。近期新瑞都案、劉泰英案、國防採購弊案等，都有立委、高層政治人物參與其中，是否會徹底偵辦，令人懷疑，地方層級採用現行的措施或許有效，但對中央級的國會議員及高層政治人士，恐怕效果不大。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

H8：陳水扁總統不是說「既便動搖國本」都要偵辦到底，法務部長陳定南不也說，沒有預設立場，有証據就辦，若說的是真的，那成效會彰顯出來，否則要好成績很難。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

H9：肅貪政策訂定須與現實政治、經濟、文化等環境相結合，並體察現代化、全球化的演變，預先採取預防措施，否則永遠有肅不完的貪，現階段個人認為應將政府行政效率提升，有必要制定行政效率法，民眾辦理任何事項，只要送件，政府部門須依該法在幾天之內完成民眾申請，若有不符要件者一次註明，如此可減少關說、收紅包才辦事之惡習，另外政治獻金法、財產來源不明罪及專責機構的設立，對防治及強化肅貪工作機能應會有幫助。其他像國際透明組織性質的機構之設立，對監督政治腐化，立委、高層政治人物的貪污會有嚇阻作用。

訪談對象：里長　　性別：女　　代號：I

訪談時間：92、04、06 上午十一時　訪談地點：里長家。

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

I1：縣市長、鎮市長、立法委員、縣市議員、鄉鎮市民代表、台北市長、高雄市長，院轄市議員。

Q：你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

I2：只要不要犯法，應該算是操守還好的，這幾年來，縣議員、鎮長、鎮民代表、立委、縣長的風評，每個人的風評有好有壞，老一輩的風評比較好，之前的首長做立委時風評還好，做縣長時就出事，也有好幾位鄉鎮長、縣議員、立委、代表選舉時買票被抓，官司尚未了結。風評操守不好的 A 錢，什錢都要，A 的太過分。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

I3：包工程偷工減料、選舉買票、選正副議長賣票、包庇違規行業、盜採砂石及搞賭場等，是常見到、聽到的貪污行為。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

I4：行政首長要 A 錢當然是從政府機關內部下手，最大的來源是各種公共工程及採購，首長、承辦人各抽點好處，廠商（都是自已的椿腳）也能賺到錢，就不會出事情，他們合作一起勾結。民意代表要爭取到工程大部分是向縣長、鎮長要的，不然就是在地方上與相關人員勾結，開賭場、盜採集集、清水溪砂石、搞理容店等。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

I5：大家一起賺錢，相互包庇，風險就小，況且與民代、主管單位或黑道結合，經費容易下來，以後辦事也方便。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

I6：是會產生一些不好的副作用，如工程品質差，鼓勵大家做不法勾當、社會治安壞、民眾對公共事務，反正關心也罷，不關心也罷，都使不上力、社會風氣敗壞、政府行政效率差、浪費人民的血汗錢、社會無公理等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

I7：政府的肅貪、掃黑、查賄行動多少有效，風頭上時，這些人會避風頭，不敢太囂張，工程品質，社會治安也會好，一旦放鬆，這些人又開始胡做非為，抓不勝抓，這是人性問題，這批抓完清乾淨，不久下一批又出現。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

I8：人性本貪，只要有機會就會貪，況且他們握有權力，知道如何避開規定，走法律漏洞，就算事情東窗事發，他也能找到代罪羔羊，或底下的人去承擔。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

I9：只有不斷的抓，一抓到趕快判刑，這些人才會怕，而且不能有大小的差別，立委也抓、高官也抓、小官民代也抓，自然的貪污就會少，但是這些人被抓一次，污錢的方式會改變，所以防範的制度如財產來源不明罪、政治獻金規定、貪污手法的研究、政黨提名要有責任，應該儘快訂出來，並隨時作必要的修正，才能跟的上他們犯罪的手法。

訪談對象：某縣議員支持者　　性別：男　　代號：J

訪談時間：92、04、06 下午三時　　訪談地點：南投縣立文化中心。

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

J1：台北市長、高雄市長，院轄市議員、縣市長、鎮市長、立法委員、縣市議員、鄉鎮市民代表。

Q：你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

J2：有好有壞，而操守不佳的原因個人在地方上的觀察及實際所接觸到的，有人情世故關係，民代幫忙選民，選民還人情送禮、捐助競選經費；比較惡質會主動暗示，關說成收多少錢；競選時黨部提名要錢、派系要用錢，選舉時開消大，選上當然想辦法回本；利用機會，有機會就貪；個人貪婪的心理；經濟困難；法令太多或不週全，也會被運用來使用加以貪污；政府管的太多，什麼都管，造成什麼都作不好，尤其

與民眾權益有關的事務，如商業申設、醫療健保等，可以委外處理，避免浪費公務人力，而給民代有可趁之機。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

J3：在南投縣以向政府承包工程，尤其是九二一地震重建工程；盜採河砂、陸砂；勾結黑白兩道人員，從事不法行業謀利；聯合縣長、同派議員、財團在土地重劃中謀利；貸款抽佣、特權關說等行為較多。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

J4：行政首長往往是縣內好幾個派系及議員支持起來的，這些人脈散在各機關、各團體內，首長就是透過這些人來貪污的，其中有公務員、廠商、議員、支持者、助選幹部等，大體而言，是污了政府的資源。民意代表中央或地方也罷，大部分是向政府要工程，中央民代向中央部會要，地方民代就向地方政府要，中央民代的人脈較寬，有時會轉包給支持他的民代來作，或有時會邀同掛的議員、鄉鎮長、代表等一起炒作股票、土地等，當然是內線有賺頭的，貪污的管道當然是利害關係人或單位，否則無從貪起。另外電視新聞為搶頭條、獨家，對重大貪污案之報導，不是預設立場，就是負面報導太多，而無可供人們省思的建議或報導，雖然盡了報導之功，卻未盡傳媒之責，讓人們學會了各式、各樣的犯罪方法。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

J5：中央民代我只是聽立委自已說，未曾碰過，為財團遊說，或制定有利於某些行業的政策，例如幾年前訂有利於某寬頻公司的政策，大家還買了該公司的股條。也要了一些工程回縣內來作，行政機關大部分是比較高層的人在配合。地方上的縣長、鎮長，因是行政首長，公務員只要程序合法，都會配合，有特殊原因的，才由心腹的幹部來處理。地方民代要工程或承包採購案，大部分是向縣長或鄉鎮長要，另外搞

不正當的行業，會與主管的公務員合作，或向其施壓。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

J6：社會沒有公理正義、社會治安日漸惡化、有特權的人才能生存、政府公信力變差、政府行政效率差、人才會外流等等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防制民選公職人員的貪腐行為？

J7：政黨輪替對肅貪、掃黑、查賄好像比較有幫助，可能是因為包袱較小的原故，執法單位敢大力偵辦，這二、三年成效比較好。以前污的比較厲害的也收斂很多，但是沒有根絕，任何的政策或措施都會有漏洞，還有很多民代沒有被抓到，尤其是與立委、公務員、廠商勾結在一起的，幾乎抓不到。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

J8：貪污是你知、我知的事情，第三者要知道內情不容易，不像買票那麼多人參與，被抓的機會多，我個人的看法，成效是有，但要說有大成果並不容易，原因是許多可以防止這些人貪污的法律沒有，如財產來源不明罪、法官公信力不足等。

Q：你對防制民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

J9：鄉鎮市長及綁鎮民代表如果停止選舉，應該會減少一半以上的貪腐情形。

訪談對象：台中縣大里市公所職員　　性別：女　　代號：K

訪談時間：92、04、08 **晚上七時　訪談地點：台中縣大里市茗人茶坊**

Q：**請問你是否知道民選公職人員是那些人員？**

K1：**鄉、鎮、市長及縣、市民意機關民意代表均是。**

Q：**你所知道民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？**

K2：**良莠不齊，因人而異，不可一概而論。個人因素：價值觀不同；選舉包袱：必須回饋樁腳及未來競選連任著想，其他還有社會、政治、經濟、環境等因素，都會影響他會貪污。**

Q：**請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？**

K3：**賣官、出賣公權力：例如不違背職務或違背職務受賄等。**

Q：**請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）**

K4：**行政首長利用人事遷調或與公眾權益關係密切業務或機會，透過白手套貪污。民意代表依恃議會之質詢職權、審核預算等機會透過關說、爭取補助款等直接索取或輾轉經由工程或業務機會收取回扣。**

Q：**為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？**

K5：**公務員配合之原因：為求職位之確保、將來升遷、考績權操之在行政首長手中，或雨露均霑；也有與白手套利益共構，或與地方派系、黑道相結合，來維護個人利益不被犧牲。**

Q：**你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？**

K6：**使政治風氣向下沉淪，影響民心向背，公權力不彰，損及政府形象。**

Q：**請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？**

K7：掃黑成效較佳，肅貪、查賄有待加強，尤其是民選首長、議員、公務員三者聯合貪污的行為。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

K8：個人的看法認為是檢調人員選擇性辦案；利益共同體中，利害與共，蒐証困難；長官指示，難以抗拒，無法檢舉不法內幕，怕自已被陷害。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

K9：貪腐行為的蒐証不容易，時機稍縱即逝，建立獨立檢察官制度，來掌握搜索權的時機；在執行面上檢調應玩真的，另基於各國法治水平不一，以我國國情而言，積極偵辦是正確之方向。

訪談對象：鎮長　　性別：男　　代號：L

訪談時間：92、04、04 晚上八時許　　訪談地點：鎮長家

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

L1：民選公職人員有立委、縣市長、鄉鎮市民代表、鄉鎮長、村里長等。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

L2：民選公職人員之操守問題一直為民眾所詬病，因為自實施地方自治公職選舉之後，每位候選人為求當選即有賄選產生，早期選前致送香煙、味素與香皂換取選票，隨著國民所得提高與競選趨於激烈，金錢買票情形愈來愈嚴重。選上公職人員之後即依據職務上的機會，將選舉所花費的費用想儘一切辦法撈回來。例如靠近大肚溪的○里長，因選舉時以每票一千元賄選，總計花費約四百萬元，當選里長後即聯合縣議

員收取○○砂石場以合法方式在大肚溪盜採砂石，里長、議員收取賄款後，對砂石場盜採砂石問題採取放任態度，無視於里民反映，任由砂石車進出砂石場，不聞不問，形同掩護砂石場盜採砂石。也有是與同派立委、代表、議員包工程、開特種行業。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

L3：許多立委向中央爭取工程經費，經由自己選舉時的樁腳或親友運用這筆建設經費，再從中牟取不法利益。其次許多鄉鎮市民代表均為營造商，因有權審議機關工程預算，經常要工程、關說牟取不法利益。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

L4：許多營造商在公職人員選舉前即以壓寶方式，贊助候選人競選經費，出錢出力使支持對象能順利當選，之後在承包該機關建設工程，例如彰化縣○○營造商，因選舉前壓寶○○鄉鄉長○○○，當選後承包該鄉八成的工程。鄉長在從中索取一至二成的回扣。民代的方式比較多樣，但都跟他職權有關，例如向公務員施壓要求發照、違章、違規關說、有部分是和黑道結合賺黑錢等。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

L5：民選機關首長上任後，任期四年且擁有行政裁量權，對機關內部公務員有任免、調動與考績、獎懲之權限，首長下令公務員只有聽話，依據首長意思進行貪瀆行為，形成共犯結構，才不會影響到自己調升與前途。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

L6：貪污使地方建設品質因為營造商之偷工減料而變差，長期下來民眾均能感受到工程品質變差，營建商偷工減料，監工人員也放任沒有盡到責任。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

L7：許多民眾在經驗到公共工程損害後，向司法機關檢舉不法，由於工程

弊端人證、物證舉證困難，偵辦困難久而久之對司法產生不信任感，對正義的最後一道防線，尚且如此不信任，那對政府機關，承辦公共工程主辦單位存有貪瀆以牟取不法利益的想法就很普遍。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

L8：民選公職人員上任後，急於借由工程招標與採購進行撈本，影響施政品質，其犯罪行為趨於隱密性與獨立做案情形，如有共犯也是共犯結構堅強，發掘與偵辦困難重重，因而無法有效防制民選公職人員的貪污。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

L9：八十八年五月二十七日政府實施採購法，廢除小型工程公開比價方式，二十萬至二百萬元的工程除公告外，規定必須上網公告，由小型工程洩漏工程底價的情形已大幅改善，但仍無法杜絕公職人員的貪污行為。強化偵辦偵查單位的辦案能力、讓民選公職人員財產來源受到監督、有一專門對付貪污的單位都是防治民選公職人員的貪污行為的最佳方式。

訪談對象：　民選首長　　性別：男　　代號：M

訪談時間：92、04、06 下午四時許　　訪談地點：民選首長宅

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

M1：民選公職人員有北高兩市長、市議員、立委、縣市長、鄉鎮市民代表、鄉鎮長、村里長等。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

M2：民選公職人員操守普遍不佳，因大部分民選公職人員都是以買票方式選舉，選上後所付出金錢代價太大，亟思由職務上之機會索賄或索取

不法利益；關說違規事項，民眾包紅包或選舉時回饋；幫民眾跑案件、為特種行業及選區公司行號向政府部門關說、選縣長或立委時，拿個安樁費等等，只要有機會，就設法回收，有的沒有好職業的和幾個議會同仁弄個公司包學校日常用品、維修工程等，或和警察搞賭場、地下錢莊等非法行業等。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

M3：許多立委向中央爭取工程經費，經由自己選舉時的樁腳或親友運用這筆建設經費，地方政府因欠缺經費，也樂於配合，讓民選公職人員及其樁腳，從爭取到的建設經費中牟取不法利益。例如立委○○○曾由中央取到一千九百萬元的建設經費由渠樁腳○○○承包，之後要求樁腳○○○選舉時支持某特定候選人。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

M4：台中縣海線某鎮長被查獲且遭判刑，他的方法是與鎮代、公務員配合，在編列預算時即編列不實，為未來拿回扣預留空間，經審核預算後，再分期分段方式發包或以追加預算謀利。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

M5：許多民意代表，因有權審核機關預算，與工程承辦單位人員勾結，或與行政首長共同牟取不法利益，公務員大部分是安排自已人，所以才會配合，當然為長期利益想，程序上一定要合法。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

M6：長期以來民眾認為只要出錢出力支持特定候選人當選，即能由此獲取不法利益。貪污盛行後社會缺乏是非，國家缺少競爭力，國家就很難強盛，政治風氣敗壞，經濟衰退長期下來倒楣的還是生活在這裡的人民。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

M7：民進黨上台後，陳定南大力偵辦黑、灰、白的不法貪污，有一定的嚇

阻作用，但人性中貪焚的心理、不勞而獲的心態、利用特權的觀念等，不可能因司法單位在偵辦，就不存在，只會更小心貪污而已，況且貪污案件之偵辦，人證、物證不容易取得，要民選公職人員不貪，除非他選不上。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

M8：民選公職人員因花費競選費用龐大，從每票三百元、五百元、一千元、一千五百元到三千元多有，競選激烈下，鄉鎮市長一次選舉高達三、四千萬元，自然要冒險進行貪污以回收其競選所花費。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

M9：廢除鄉鎮市長選舉與廢除鎮市長民代表選舉是很好的防治民選公職人員的貪污的方法，國家也不需經常進行地方選舉，浪費社會成本與國家資源；另外建立公正有信譽的民間監督組織來評等民選公職人員操守，對減緩貪污多少有幫助。

訪談對象：調查員　　性別：男　　代號：N

訪談時間：92、04、12 晚上八時許　　訪談地點：調查員宅

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

N1：民選公職人員有台北市長、高雄市長、北高兩市議員、立委、縣市長、縣市議員、鄉鎮市民代表、鄉鎮長等。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

N2：民選公職人員操守普遍不佳，愈是鄉下愈差，這可能與鄉下經濟收入來源比較少有關，也與民眾對政治及公共事務關心不足有關，操守不佳的原因據個人觀察，應該事以下原因，傳統文化中人情包袱、紅包禮尚往來、寧為雞首不為牛後的觀念、作官發財的觀念等，這些觀念

和價值觀，產生為民服務就要收錢，不然就要有代價，民眾也認為民代關說，送點禮答謝是應該的，否則人情一輩子還不完；選舉花費太多；行政機關太官僚，效率不佳，為使行政效率或裁量時能有利於已，所以請民意代表幫忙；財團為爭取有利於已之政策，花錢養立委或資助立委；民意代表個人價值觀、經濟因素等。總之會貪就會利用各種方法污錢。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

N3：政府部門工程、採購、庶務性消耗品等的承包為大宗，再從中賺取利潤或抽回扣；關說拿紅包是較平常的，金額大的以幫違規行業向相關單位施壓，來擺平事情，行情視情況而定，有十、二十元萬或給乾股；介紹買賣抽成、化解糾紛吃紅；選舉綁樁拿錢；聯合同派系民代、首長、金主炒水利地、農地；盜取公共資產等等。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

N4：行政首長比較會運用他的人脈去貪污，不會直接對職位低的公務員施壓，會面臨壓力的大部分是一、二級主官、主管、機要人員及與工程、採購有關人員，而這些人是首長的人，大部分的作業在他們那個層級就完成了。民意代表可分直接與間接兩種，直接的方式是找行政首長或一、二級主官管，間接的是透過廠商白手套或聯合幾位民位，或透過正、副議長、立委、派系核心幹部、黨工幹部等向行政首長或相關主管單位施壓、關說。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

N5：政府權力的體系中，民意代表是重要的一環，監督權、質詢權、預算審核權等都是民意代表的法定職權，更重要的是他們係代表民意，行政部門執行公權力時，有時需他們肯定，一般小公務員在不願得罪的人的情況下，只要不違法都會優先辦理民代交辦事項，而行政首長交辦事項，必定會配合。行政首長在一般情形下，不會交辦違法事項，大部分有爭議的事情決定權均由一級主官去考量。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政

治風氣影響有那些？

N6：影響最大的有國家競爭力將減退、人才留不住、行政效率不佳、公共事務參與減少、政治風氣敗壞、浪費人民納稅錢，人民對政府無向心力等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

N7：民進黨執政政治包袱較少，可以大刀闊斧整頓貪污腐敗，這就是民主政治的優點，這個黨執政時不肅貪，政黨輪替時，恐會遭到他黨來清理，當黨政高層有此共識時，肅貪工作才會被重視。民選公職人員掌握的權力如此之大，會貪才是正常，不會貪才是不正常，現行的肅貪政策只要用心做，多少會顯現成效。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

N8：有權力就有腐化，有權力就會有貪婪，民選公職人員參選主要的目的在合法取得治理權，以實現其政治理想。當有機會貪污時，該行為只是其權力運用的一種而已，冀望以政策或措施來防制貪污，只是治標不治本，唯有雙管齊下，方能讓貪污行為減少。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

N9：民主制衡機制的完善是最好的防腐策略，強化監察院的功能，輔以陽光法案如遊說法、政治獻金法、財產來源不明罪的訂定，及強有力的公共監督組織、追懲機關的追查，應可遏阻民選公職人員貪腐行為。

訪談對象：台中縣太平市公所職員　性別：男　　代號：O

訪談時間：92、04、13 晚上八時許　訪談地點：台中市五權西街 4C 咖啡

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

O1：立委、縣市長、縣市議員、鄉鎮市民代表、鄉鎮長及兩個院轄長、市議員等。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

O2：選民水準高的地區民選公職人員水準相對就高，操守有好有壞，操守差的大部分是派系支持出來的、或是具有黃、黑背景的，台中縣十餘年來好的民代比例上較少，這樣子說或許過分點，但與一般公務員比較及民眾的想法，又是不爭的事實，其原因是社會進步相當快，但他們的觀念沒有與時俱進，操守不佳最主要是他們仍把服公職當作是發財工具，有了權力就忘了什麼是公職，更過分的是拿公帑當作自已的錢，口口聲聲為民服務 但有一半以上是為自已，這裏面的原因有太多，只要你想得到的幾乎都發生過。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

O3：仗恃民意代表身分，包工程、搞特種行業、盜採砂石、搞賭場、拿無價值的土地超貸、利用民眾抗爭時當協調人拿好處、強買土地、強迫縣府先徵收某特定道路土地，讓他們的土地得以開發等等。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

O4：行政首長及民意代表有權決定縣政府的相關政策，也有權利對一般公務員作考評，行政首長集大權於一身，那一個公務員會正面與之對抗，民意代表也要奉承，否財預算過不了關，還會被叫要議會羞辱一番。行政首長要污大部分透過機要人員來進行的，部分從他能信任的公務員中挑選 部分是與同派或支持的民代共同來操作，再配合相關廠商、業者。民意代表要貪污一定要經過公務員這一關，但有許多行為對公務員而言是應盡的職責，但他們卻能從中弄好處，如違章的裁罰、拆遷補償的認定等，因拜託的民眾可能不甚瞭解相關法令或有的規定太繁雜或解釋條文相矛盾等原因，他們就可兩面說話，從中向民眾取得好處；利用審核預算權來逼迫、與熟悉的公務員勾結、假借民眾陳情等方式，均能達到其想要的目的。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

O5：民選行政首長有一定的包袱，利用所能動用的資源回饋支持者是常規，民意代表亦同，只是程度的不同罷了，行政的運作本來就預留相當的空間給公務員及行政首長，來處理法規規定以外或法規規範不周全時，解決問題的權力，民選行政首長有決策權，以決定各項建設的緩急輕重及先後，政策性的決定只要公務員依法辦事即可，不需公務員違法、違規配合，例如先開發某個公園或公共設施，行政首長結合他的同掛人員先買附近土地或先申請建照，就能賺一筆。而內部性的工程發包、採購、人事升遷等，就需要內部人員配合，機要、心腹、一級主管或機關外的白手套，甚至是黑道，在權、錢、升官等交互運用下，鮮有人能抵擋得住。甚至有公務員被挑上了還沾沾自喜，可名利雙收。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

O6：我認為會有以下的影響：對政府的不滿、政府無法進步、民主政治無法上軌道、行政效率低落、社會貧富差距加大、社會凝聚力不足，愈來愈不遵守法令規章等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

O7：成效還可以，但是真正大尾的沒有抓到幾個，被抓的大部分鄉鎮級及縣議員，立法委員比例就少很多，縣內一、二個立委品操不怎麼樣，這幾年也平安無事，若能蒐証到他們的不法行為，相信對而後的肅貪會有幫助。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

O8：利用政策來進行利益輸送或配合利益團體謀利的貪腐行為最難抓到，也無相關法令可加以防範，自公共工程公開上網招標後，不像以前可完全控制，故抽成、拿回扣的成數降低，要費的功夫也比較多，上述用政策方式來污錢的方式，今後會增加，尤其地制法通過後，地方政府及議會職權相對增大，貪污的空間就增加。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例

如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織 9	其　他

O9：要肅清民選公職人員的貪污腐敗行為最好的方法是，全面清查他們的人脈及資金來源，並趕快制訂財產來源不明罪，只要他們一貪污就很容易被抓到，他們要貪污時，自然會把被抓的風險考慮進去。另公正強有力的監督及制衡是必需的，加上沒有例外的執法，對貪腐者都是有效的防治措施。

訪談對象：檢察官　　性別：男　　代號：P

訪談時間：92、04、13 晚上七時許　　訪談地點：台中市老樹咖啡

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

P1：縣市長、縣市議員、鄉鎮長資、鎮市民代表、北高兩市長、市議員及精省前之省長、省議員均是。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

P2：品操的好壞要以何標準來論斷，方會比較客觀，我以一般的看法，即其行為是否違法或違規來評論比較洽當。民選公職人員品操普遍受到他人非議，不佳主要原因有幾項，傳統文化人情擺第一，欠了人情一定要回報，紅包、特權、公私不分、以私害公等行為就產生；參與政治活動從政黨、派系、樁腳等均須花費相當的資金，否則玩不起，當選後，必然會設法回本；處在權利當中，太多誘惑；政治菁英法治觀念低落；選舉文化的影響；政治人物個人心態問題，權力慾太重、貪婪心理、比較心理等。。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

P3：立委、行政首長利用政策上及行政上的特權、特惠來謀利的情形較多，地方公職人員較常利用身分對違規事項加以關說，藉以免除或減輕處罰等。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？

（分民選行政首長、民意代表）

P4：以行政首長為例，最常見的核發特種營業執照、砂石開採執照、大型土地開發案、環保用地等，其次是公共工程、採購收受回扣等，上述作為是透過行政機關公務員來完成。民意代表，假藉民意需求方式為之、直接向公務員關說、施壓、或透過行政首長促公務員協助等。近幾年來民代、公務員及商人相互利用，共謀利益的情形有增加情形，或與黑金結合，共同從事不法行徑也有加劇之勢。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

P5：民選行政首長尤其是鄉鎮市長，在地方上行事作為是派系分明，這一派人員選上，公務機關內重要職務及所屬事業單位全部換成自已人馬，他們就是利用此方式達到控制相關利益，其他無利益部門之公務員較無關係。民意代表所運用的途徑則各有不同，比較集中在工務、建管、警察、稅務、經建、農業等部門，或基於交情，或相互勾結、或直接施壓，有趣的是，職務較低的公務員，民代反而會以交情來請託，而對職務高者，不是直接施壓，就是表明要求配合威嚇。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

P6：弱化政府的威信、破壞法律公正性、影響行政中立、使政治、經濟資源遭壟斷與寡占等，但也有凝聚其所屬派系成員的向心力及滿足其個人貪婪慾望作用。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

P7：從馬英九、廖正豪到陳定南，所執行的肅貪政策，初期成效民眾滿意度頗高，但到後期則顯得有力不從心感覺，究其因可能是貪腐者有警覺心；證據遭破壞；上層不再支持；違法者或有意圖者暫避風頭、政治風氣已改善等。現階段肅貪防治工作，對政治高層、立委及行政首長、民意代表與黑金相互勾結三類型之貪腐，在偵辦及防治上，仍存有盲點，致成效未見突出。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪

污，其原因？

P8：肅貪工作尤其是偵辦到政府高層、立委、民選行政首長，其政治性頗高，干擾偵查的壓力來自四面八方，以及決心不足，自然成效無法彰顯，高層的貪污問題，若放手讓檢調偵辦到底，那貪污腐敗的問題早解決一半以上。以及可以預防民意代表貪腐行為的預防性法律不夠，加上民選公職人員政治責任感薄弱。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

P9：預防性的法律制定如制定政治獻金法、財產來源不明罪、政府資訊公開法、行政效率法等，對民選公職人員貪腐行為有抑制作用。針貪污所得資金的徹底追查，並追繳貪污所得，可讓貪污者無法享受貪污後的滿足，建立一套相關資金的追查制度及與國外司法單位接軌是必要的；行政機關各項行政手續的透明化及公務員行政中立，對阻止關說請託有正面的幫助。

訪談對象：民代表　　性別：男　　代號：Q

訪談時間：92、04、14 晚上八時許　訪談地點：鄉民代表家

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

Q1：立法委員、縣市長、縣市議員、鄉鎮長資、鎮市民代表、院轄市長及北高兩市長議員。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

Q2：不是很好，要說到原因，每一個都不太一樣，比如說○○○議員，他有二個外婆（外面的老婆），一個專門幫他主持系列酒店，他邀公務員、廠商來消費；一個擔任營造公司負責人，專包政府工程，洗錢也由這兩個人負責。○○○以前是混混出身，現在不一樣了，能拿的就撈，能賺的不管是合法或非法都要；○○○鄉代、○○○議員等人合夥作

生意，經常一起向警察施壓，他們這夥人與幾個司法界的法官頗有交情，背後經常關說；○○○議員連任三屆，每次正副議長選舉，他都會表示要選，拉高行情，讓真正要參選者提高價錢買票，○○○議員與縣長同派的，縣長要擺平議員的反對，經常透過他做溝通，檯面下談條件大都經過他去完成；還有大部分的民意代表平常開銷那麼大，經營地方要錢、派系搓圓仔湯要錢、黨部提名要錢、選舉時要錢，選上了要回收；○○○議員是新任的，靠老爸當幾任里長的人脈，撒了五、六個里，花了近二千多萬才選上，你說操守會好嗎？

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

Q3：縣長、鎮長在景氣好的時候，幾個重大建設開發案就可以回本，景氣不好時，就要算得比較精點，工程回扣、採購，尤其九二一地震重建工程，作手腳的機會增加不少。同樣的一些民代也得到不少好處。立委也一樣，○○○立委原來是○○黨，現在是○○黨，從中央拿了不少工程，自已也利用關係超貸，在中央為中部地區的○○集團、○○實業護航，他們以拉炒作集團企業股票作回饋。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

Q4：要貪污當然是要有公務員在配合，縣長、鄉鎮長本身是機關首長，裡面的公務人員不敢不配合。通常行政首長一上任會把不同派的公務員，或不太配合的人，冷凍起來，或找個理由調走，不讓他們負責油水較多的缺，肥缺都是自已人。民意代表看大牌或小牌，老議員或代表比較有影響力，機關首長比較會賣面子，他們在各部門也有自已的人脈，要拜託事情自已人就好辦事，小牌的都是新人，對公家的事知道的比較少，在機關內人脈也少，油水就少很多，但如有同派的議員或民代教他時，很快的就知道要怎樣質詢才有甜頭。黑道出身的，打交道大部分是跟警察、司法界的人交往比較多，因他們的事業跟這些單位有關，萬一出事有個交情在，可以大事化小。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

Q5：不怕官，只怕管，管得到的只好低聲下氣的忍耐，民意代表或立委對

行政機關有監督權，他可以隨便找個理由整人，或以各種方式來為難你，只要被釘上，自已不好過，長官也會很難過，壓力自然來，等到首長受不了時，只好自我了斷，或妥協或請調。民代最常介入行政機關的行政裁量權的部分，是關說重點的所在，給人情的地方，而行政機關又不能沒有行政裁量權，否則會綁死自己，這可能是制度上的問題，實際上也須要有民意代表參與，爭議的部分才好化解，不然社會上有那麼多的事是法令無法管到的，許多民意代表就靠此吃飯。行政首長要貪除了剛才說的把有油水的職位換成自已人外，最常用的方式是利用公共資源為自已人興建公共設施，打通道路、不積極取締違規行業、或針對某些行業增加設限，來保護原有既得利益者、或用補助政策來補助某些行業，如補助公車等。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

Q6：貪污的行為本來就令人厭惡，兩者若相互勾結，社會公平將不存在，影響層面我想有很多，公務員沒士氣、沒有行政效率、競爭力會衰退、政府會不穩定等等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

Q7：貪腐行為就像久年無法根治的慢性病，必須天天吃藥，才不會惡化，有一天不吃藥可能會發作，天氣變化時，若不換別種藥或加重藥量，可能病情會加重。政府肅貪是否有效，就像剛剛所說的有吃藥就有效，環境有變化時，需要對症下藥，才能藥到病除，不至於惡化。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

Q8：病人要病好，除了要醫生有經驗，找出病灶所在，下診斷，最重要的病人也要有自覺，希望把病治好，自我調整心情，否則病情將時好時壞。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪

鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

Q9：要使民選公職人員不敢貪的太過分，因為基本上，我個人不相信有權力的人不會貪，只是貪得有無技巧而已，或偷吃不會擦嘴巴，在政策上可考慮：鼓勵行政機關的公務員檢舉民意代表貪污而民代因而被查獲貪污判刑時，可以領獎金，如此可以防止民意代表不當的假關說之名來貪污。制定政治獻金法可以防範不當的捐助，政府有關民眾權益政策或重大經建計畫相關資訊應揭露，由全民來監督公職人員的行為，而治本的方法應該從小開始，透過教育靠訴他貪污行為的危害有多大及發現貪污要如何處理。

訪談對象：某校副教授（曾參與輔選工作）　性別：男　代號：R

訪談時間：92、04、16 晚上七時許 訪談地點：台中市東興路永豐棧麗緻酒店一樓咖啡廳

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

R1：有院轄市長及北高兩市市議員、立法委員、縣市長、縣市議員、鄉鎮長資、鎮市民代表等。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

R2：普遍不是很好，都市與鄉村就有差別，台中市與南投、彰化、台中縣也不太一樣，我對民選公職人員多少有所接觸，台中縣的民意代表草根性強，台中市民代教育水準稍高點，綜合而言他們品操不佳的原因（先聲明這些只是個人的觀察），有文化的因素，如傳統送禮習慣、請託關說包紅包、家族觀念太強，先自己人後別人，導致處理公事公私不分。民代或民選首長平常在地方上耕耘及選舉開銷太大，選上自然會想辦法回本，而回收最快的就是利用職權來謀取各種利益。民代生活靡爛、好色、好賭、花天酒地，自認是人民代表，位高權重，連行政首長都要尊敬他三分，處處講特權、要面子，某議會曾發生議員赴大陸遊旅集體買春，被壹週刊拍下鏡頭之案例。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

R3：不客氣的說，社會亂的原因有一半與公職人員有關，由最底層的一般性犯罪，到最高層的不法行為案件，多少與他們有關，利用特權承包工程、採購、承包公務部門的平常消耗品，是人人都知道的。台中縣市有一半的酒店、舞廳、汽車賓館、理容店等特種行業，只要是叫得出知字的或在其他縣市政經人士均知道的，均與民代有密切關係，不是股東就是幕後主持人。委外的公共財幾乎被他們所承包，如垃圾清運、停車場、公園維護、路燈維修、人事調遷、違規、違章、小朋友就讀好學校、爭取補助等關說請託，糾紛排解、地方利益分配等，都有他們貪婪、貪腐的蹤跡。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

R4：民選行政首長大部分直接運用其行政權及決策權，曾有某位○○○民選行政首長，在其競選連任時，即對有油水部門的一級主管言明，要募多少競選經費，否則官位不保，結果這幾位一級主管全部完成使命；另有一位首長，在政府組織調整時，出缺一與民眾公共安全有關之職位，因爭取者相當多，最後透過同派民代以最高價碼政治捐獻獲得，而這些錢是民代統合業者集資而來。其他有利益的政策決定或公共工程分贓，大部分是以此方式運作。民意代表可粗分三種類型，與民選行政首長同黨、同派者，大部分配合行政首長運作；與正副議長同掛，由正副議長向行政部門爭取，再由正副議長來分配；民代自已爭取或向行政部門關說、施壓獲得，另有結合地方政經勢力或黑道力量，經營不法行業，花樣百出。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

R5：政府運作的情形為行政首長、民意代表分掌行政的人事權、決策性、經費運用權，而民代擁有預算審查權、質詢權、監督權等，已把政府主要的權力掌握在其中，程序合法，很少有公務人員敢公開和他們對抗。他們也很聰明，不會把個性耿直、疾惡如仇的公務員放在能撈油水的職務上，以避免自找麻煩。而在那些職務上的人，多少能分沾點利益，在利益結合的情形下，同流合污。 q

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

R6：政治無法清明、治安不好、上行下效，無行政效能及競爭力、阻礙地方政經發展及進步等。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

R7：政府在強力執行肅貪時，他們會收斂一點，但若放鬆，又會回復囂張行逕，畢竟這是他門主要收入來源之一。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

R8：以政府採購法為例，雖規定十萬元以上工程或採購案需上網公開招標，可以防範以往私相授受工程的現象，但因地方工程有地域性，外地的廠商即使標到工程，所有機具、材料、施作人員，幾乎要在當地購得處理，若地方民代或黑道阻擾，該承包廠商要順利施工或賺到利潤，相當困難，復加上原先與民代等利益相結合之公務員從中作梗，嚴格驗收，該廠商幾乎無利潤可言，久而久之又會回復到原先模式，因此我個人認為，徹底嚴謹執法，是防治貪腐最好的方法。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

R9：以權勢來貪污或利用機會來謀取財富，是一個人性的問題，無法禁絕，但能運用相關的規範來壓制使貪腐行為無法蔓延，是民主法治國家應有的作為，防治民選公職人員最好的方法個人以為，政府高層下大決心，徹底將重大不法貪腐案件辦到底，及趕快制定尚未完成立法的陽光法案如政府資訊公開法、政治獻金法、修改公職人員利益衝突迴避法、財產來源不明罪及加強監察院監督功能等。另體制外的公正監督組織若能建立至少對這些掌權者具針砭作用。選舉制度建立「單一選

區兩票制」及國會的改革，對改善政治腐敗的現象，多少能激濁揚清。

訪談對象：立法委員　　性別：男　　代號：S

訪談時間：92、04、18 晚上九時許　訪談地點：台中市青海路閱讀咖啡廳

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

S1：立法委員、縣市長、縣市議員、鄉鎮長、鎮市民代表、院轄市長等。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

S2：以立委來說，大部分應該不錯，媒體經常講的「黑金」充斥國會殿堂，應該是上一屆。縣市及鄉鎮市之民選公職人員，品操如何因接觸未深入到私下事業，無法知道，但近幾年來所聽到及從媒體上看到的，應該不是很好。不好的原因與選舉制度有關，造成選舉花費過高，選上後想辦法回收；政黨提名時未重視候選人品格，只講拳錢；我國教育的畸型發展，只重智育忽視德、群、美等項目的均衡，及法治的漠視，讓民眾法治觀念無法生根，造成唯利是圖，功利主義盛行。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

S3：關說、請託要拿錢，強迫政治捐或利用企業紓困要回扣，例如傳播媒體近期大量報導的劉泰英案、新瑞都開發案、高雄市玉皇宮捐獻案等多是。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

S4：行政首長應該是利用決策權，而民代關說或要工程的情形比較多。至於會利用職權來為非作歹的應該不多。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

S5：會貪污及敢貪的人，均是鑽研法律或法規漏洞，萬一出事或遭檢舉而被查時，方不至於身陷囹圄。行政首長的決策裁量權彈性運用是否合適性，相當重要，關說、請託出事都在此發生。至於個案性貪污行為應該離不開與常任文官的勾結，或彼此是利益共同體。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政

治風氣影響有那些？

S6：如果有，那是相當嚴重的問題，政府的威信將不在，也會造成社會價值的扭曲，是非、公義標準無從規範，國家政治體系會不穩定。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

S7：政策的制定若符合實際需要，政府部門認真徹底執行，成效應該會逐漸展現出來，最怕閉門造車的政策或執行者陽奉陰違。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

S8：主要原因在主政者決心，例如拉法葉案，主政者不是信誓旦旦的說「証據到那裏就辦到那裡」嗎，真有此決心，政治風氣會好一半以上，讓全民都知道貪污腐敗的行為是會動搖國本，不論位階多高、背景多硬，政府執法單位是不會放過的，那其他小案就無足道哉。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

S9：由高雄市議會這個案子的反省，我國制約民選公職人員的相關法規仍有不足，政黨法、獻金法、財產來源不明罪、利益迴避法的修正、專責肅貪機構成立或強化現有肅貪機制及強有力的外部監督機制的建立等，仍有努力的空間。

訪談對象：縣議員　　性別：男　　代號：T

訪談時間：92、04、19 下午二時許　　訪談地點：南投市閱讀咖啡

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

T1：院轄市長、縣市長、鄉鎮長、立法委員、縣市議員、鎮市民代表等。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

T2：南投地區的民選公職人員差異性很大，立委大部分不錯，縣鄉鎮就令人不敢恭維，部分出身不是很好。操守不好的原因我認為有：特權的觀念，使民代不把法律放在眼裏，關說、要求這、要求那，一有不順遂就謾罵；選舉花太多錢，當選後就開始想如何賺回來；生活不正常，吃喝嫖賭樣樣來，開銷過太；為派系利益，不管整體地方建設好壞，沒有甜頭就杯葛，有機會就想大撈特撈等等。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

T3：南投地區因是九二一震災區，這幾年最好賺的就是承包各項緊急工程，偷工減料、拿回扣，或盜採砂石、名貴紅豆杉等，部分較沒品的是侵占各種救濟物資，或拿搶救道路災款為自已選區修路，而這些路緊急情況不若地震帶急需，更有將愛心捐款充作他用情形，像○○○首長、○○○鄉長都被檢調單位抓了，還有很多未被抓到的。工程施工多，特種行業的生意也跟著不錯，能夠開設這種行業的也是跟民代有關，來此消費的費用又高，羊毛出在羊身上，不貪行嗎？

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

T4：民選行政首長知道機關預算及上級補助款多少，建設那裡、工程種類、何時發包等，他可以和其核心的成員先研究如何分配，並要配合的廠商作好準備，能得標者大部分是與自已有關的，而這些核心成員在機關內是機要人員或掌握實權的心腹公務員，也有選舉時大樁腳、議員、鄉鎮長等。且每一項都有一個操盤的人，例如土木工程由某個人負責、水電可能是另外一個內行的人在分配等，這樣作可以防範萬一，也可避免底下的人搞鬼。民意代表大部分是靠行政首長，也有實力型的民代是別人主動上門請求幫忙，他們再向行政部門關說、施壓，事成禮數當然不能少。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

T5：我國的行政法規太多，有時候是相互矛盾的，或可以援例辦理的，那一種有利，當事人只要透過民代關說或質詢，就能朝有利的方向處理，民代不收禮都很難。最常見到的有違章建築，各項違規、污染、攤販、

人事、就學、補助款、稅務等關說。公務員只要依法有據或在裁量權範圍內，當然要幫忙。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

T6：處處充斥特權，對政府形象不好，對公務員士氣打擊甚大，對議員民代也不好，人才不願在政府機關內作事，競爭力就差，會影響國家社會進步。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

T7：好像是政黨輪替後一些敏感案了辦得比較多，各級政府每四年若由不同的政黨人員來當，不同派系的人會把前任不法事情揭發以維護自身清白，這就是民主政治的好處所在。但常態性的肅貪工作應該是有計畫、有目標的進行，現在辦到的都是以前的案子，現在的案子除了賄選外，其他的就不多，但民選公職人員仍然在污啊。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

T8：敢貪的人都會事先防範出問題，也會先找好退路，民選公職人員在權力上及相關資訊上掌握比他人多，因此防備出事能力較強，加上共犯結構關係緊密，一有風吹草動，就立刻作準備或消滅証據，檢調單位到最後恐怕也查無實據，政府唯有投入較多的人力，才有辦法將貪污者繩之以法。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

T9：民選公職人員有辦法貪污，主要來自他們有權力，若有其他能監督他們作為的機構或民間公正組織，定期公布他們問政成績、風評，應該可以壓制部分貪腐行為，再加上訂政治獻金法、財產來源不明罪、民代遊說規範，及政府政策制定過程透明化，對貪腐者會有制約作用，

若有不法行為至少可以追出比較明確的罪証。

訪談對象：某校教授　　性別：男　　代號：U

訪談時間：92、04、21 晚上八時　　訪談地點：台中市金莎百貨旋轉餐廳

Q：請問你是否知道民選公職人員是那些人員？

U1：縣市長、縣市議員、鄉鎮長、鎮市民代表、立法委員等。

Q：你所知道的民選公職人員品操如何？操守不佳的原因為何？

U2：民選公職人員品操好的不多，操守不佳的原因很多，每個人的態樣不同，概括而言，有以下幾個原因：選舉耗費太大、當選有利可圖；貪污行為犯罪黑數高，不易被查獲；共犯結構涉及行政首長、公務員、忠心支持者，利益分配妥當，共生結構不易打破；傳統人情習俗，受人點滴，想盡辦法回報；民代間相互合作，開設公司行號，共同謀利；假公濟私，公私不分；行政機關效率不佳，讓其有機會關說謀利等。

Q：請問你是否知悉民選公職人員有那些貪腐行為？

U3：為特定人士關說請託收取不正利益、承包工程或轉介工程，從中獲取利得；協助賄選；經營賭博性電玩、特種行業；人事請託；介入車禍鑑定；開闢道路、或優先徵收公共設施用地，興建公共設施，使其投資土地或建築開發能獲利；瞭解政府施政計畫，利用身分機先取得相關資訊，搶先營運或作獨占性、壟斷性的經營等。

Q：請問你民選公職人員如何貪污？能否就貪污的管道或方式加以描述？（分民選行政首長、民意代表）

U4：民選行政首長大部分以其決策權來操作，少部分交給信任之部屬、機要人員運作，並搭配機關外之廠商為之，這些廠商不是親友就是支持者。民意代表則向行政首長關說或向常任文官施壓，從中取得好處，而運用的方法，每個案件均不同，但有共通性即是主動索取的。部分民代請託事項，會視個別差異去收好處。

Q：為何民選公職人員能經由你所說的途徑進行貪腐行為？行政機關的公務員為何會加以配合，其原因？

U5：我國各級民意機關與行政部門的互動，大部分建立在政治分贓及利益

交換下，以近期遭檢方起訴之台中縣大安鄉前○○○鄉長為例，他勾結同派鄉代○○○及心腹建設課○○○，共同借牌圍標大安溪出海口疏浚工程，再以合法掩護非法盜採砂石，計盜採砂石六千餘萬元。由此案例中可看出，行政首長或民代在進行貪腐活動時，均需要公務員配合，有的甚至是合夥人，方能成事。

Q：你認為民選公職人員與行政機關的公務人員互相配合進行貪污，對政治風氣影響有那些？

U6：政府存在的正當性不足，人民對國家、政府沒有信心，治安壞敗，公平、公義不在。

Q：請問你政府的肅貪、掃黑、查賄行動方案的成效如何？是否能有效的防治民選公職人員的貪腐行為？

U7：已有初步成效，但仍無法使政治清明，原因高層政治人物或立委貪污案件偵辦太少，基層民選公職人員仍認為政府肅貪是選擇性在辦案，貪污行為仍然存在只是更小心罷了。

Q：你認為政府的肅貪防治政策及措施無法有效防治民選公職人員的貪污，其原因？

U8：政府的決心，打幾隻老虎後，民眾、相關吃過虧的廠商及常任文官就敢檢舉，現行的防制貪污制度、措施，自然會加速動起來，若政治因素干擾太多，再多的措施均無濟於事。

Q：你對防治民選公職人員的貪污行為，在政策上，有那些具體建議？例如：

設立專責肅貪機構	制定政治獻金法	訂財產來源不明罪
鄉鎮市長官派	建立獨立檢察官制度	強化監察院功能
訂政府資訊公開法	建立民間監督組織	其　他

U9：防治民選公職人員貪腐除了雷厲風行的偵辦外，我國尚缺少相關陽光法案如遊說法、政治獻金法、政府資訊公開法等，來規範相關不當或不法行為，其次針對民選公職人員污管道的破壞或設障，如修改獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法使常任文官檢舉不肖民選公職人員違法，証據確鑿，得領取獎金，藉以增加舉報管道及機關內部防制機制；訂行政中立法使公務員有抗拒民代不當關說、施壓的依據，而不懼遭行政首

長調職或打壓等。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

刁榮華《特別刑法各論》。台北：漢林出版社，民 72。
王雲五編，《雲五社會科學大辭典》。台北：台灣商務印書館，民 85。
江岷欽，《公共組織理論》。台北：空中大學印行，民 86。
江岷欽，《如何提昇機關政風業務績效發揮檢肅貪瀆功能建立廉能政府之研究》，台灣省政府政風處委託案，民 83。
任曉，《當代各國政治體制—韓國》。蘭州：蘭州大學出版社，1998。
呂亞力，《政治學方法論》。台北：三民書局，民 80。
林山田、林東茂，《犯罪學》。台北：三民書局，民 79。
林山田，《刑法通論》。台北：自印本，民 75。
司徒達賢，《策略管理》。台北：遠流出版社，民 84。
金維新，《反腐敗論析》。上海：上海人民出版社，1996。
易君博，《政治理論研究方法》。台北：三民書局，民 80。
周其華編，《中外反貪污賄賂法比較研究》。北京：經濟科學出版社，1997。
杭廷頓，《變化社會中的政治秩序》。香港：三聯書店，1989。
梁國慶編，《國際反貪污賂賂理論與司法實踐》。北京：人民法院出版社，2000。
孟慶華，《巨額財產來源不明罪研究新動向》。北京：北京大學出版社，2002。
陳樸生，《實用刑法》。台北：自印本，民 72。
張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 79。
張錫鎮，《東南亞政府與政治》。台北：揚智文化公司，1999。
彭錦鵬編，《文官體制之比較研究》。台北：中央研究院歐美研究，民 85。
楊國樞，《社會及行為科學研究法》。台北：東華書局，民 82。
楊書文、陳正云，《中外職務經濟罪案實錄》。北京：法律出版社，1997。
趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆圖書出版社，民 86。
郭正亮，《新政治出發》。台北：高寶國際有限公司，民 89。
郭俊麟，《新加坡的政治領袖與政治領導》。台北：生智出版社，1998。
聶振光、呂銳鋒與曾映明，《香港廉政》。香港：中華書局，1990。

中國四川省委黨校編，《廉政建設手冊》。成都：四川人民出版社，1989。
孟德斯鳩，《論法的精神》。北京：商務印書館，1982。

二、期刊

朱岑樓譯，＜論南亞國家的貪污因果及其防治辦法＞，《憲政思潮》，第 22 期，民 62，頁 44-48。
江岷欽，＜肅貪制度性設計與執行＞，《加速行政革新之行動策略學術研討會》，台北：台灣大學政治系，民 84，頁 27-46。 .
林山田，＜貪污犯罪學與刑法賄賂學之研究＞，《輔仁學誌》，第十一期，民 68，頁 1-50。
林水波，＜貪瀆對經濟發展有正功能嗎？＞，《中國論壇》，第 87，民 72.7，頁 27-30。
宋筱元，＜香港肅貪機構及其經驗＞，《警政學報》，第 15 期，民 78，頁 321-343。
呂亞力譯，＜行政腐化之理論與實際-兼論荷蘭之防腐情形＞，《憲政思潮選集》，第四集，民 70，頁 620-646。
邱鎮台，＜貪污行為之研究＞，《研考月刊》，第 5 卷，第 3 期，民 70，頁 44-53。
孟維德，＜一個治安公共政策上的新議題：政府犯罪＞，《行政暨政策學報》，第三期，民 90.8，頁 81-128。
許濱松，＜公務員貪污行為的成因及防治之道＞，《理論與政策》，第 8 卷第 1 期，民 82，頁 10-21。
黃村力，＜賄賂罪之行為態樣＞，《法令月刊》，第 47 卷，第 1 期，民 85，頁 17-30。
楊國樞，＜中國社會裡的貪污導因＞，《中國論壇》，第 187 期，民 72，頁 12-140。
楊金埔，＜韓國廉政工作簡介＞，《政風季刊》，民 88，頁 28-32。
劉道清，＜香港廉政建設之借鑑＞，《人事月刊》，第 16 卷，第 4 期，民 82，頁 67-75。
派系與政商關係研究室/簡錫階立委辦公室，＜「黑金縣市指標排行榜」研究報告＞，《「黑道 派系與財閥問題」研究會論文集》，民 88.12.22。
吳英明、黃榮護、余致力等，孫運璿基金會＜優質民主的基礎與制度研究＞研究報告，民 89。

法務部調查局編，《中華民國八十二年廉政工作年報》，台北：法務部調查局，民 82。
法務部，《肅貪報告書》，台北：法務部，民 85，頁 60。
法務部調查局編，《中華民國八十六年廉政工作年報》，台北：法務部調查局，民 87。
法務部調查局編，《中華民國八十八年廉政工作年報》，台北：法務部調查局，民 89。
中華民國全國工業總會，《工業界對新政經環境的看法與對新政府的期許》，民 89，頁 1-13。
台灣台北地方法院，＜刑事類判決書＞，民 88，訴 836。
台灣台中地方法院，＜刑事類判決書＞，民 90，訴 1022。
台灣台中地方法院，＜刑事類判決書＞，民 83，訴 1618。
台灣台中地方法院，＜刑事類判決書＞，民 90，訴 697。
台灣高等法院，＜刑事類判決書＞，民 86，上訴 5137。
馬英九，＜法務部新加坡考察報告＞，台北：法務部，民 84.8。
香港廉政公署：＜廉政＞，香港：廉政公署，1997.9。

三、論文

江端明，＜公務人員貪污行為之經濟分析-警察人員之個案研究＞，碩士論文，中央大學產業經濟研究所，民 79。
李登燦，＜公務機關貪污問題與防治策略之研究＞，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 82。
林炯祥，＜貪污問題防治對策之研究＞，碩士論文，中興大學公共行政研究所，民 84。
黃成琪，＜我國公務人員貪污問題與防制策略之研究＞，博士論文，文化大學中山學術研究所。
陳豐文，＜行政院暨所屬各級行政機關推行「端正政風整肅貪污方案」之研究＞，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 73。
陳振銘，＜貪污問題防制對策之研究＞，碩士論文，中國文化大學政治學研究所，民 84。
張志輝，＜貪污成因與防治之研究＞，碩士論文，中國文化大學政治研究所，民 83。

溫喜富，＜新加坡文官制度之研究＞，碩士論文，政治大學政治研究所步民，87。
楊乃光，＜監察權與政治防腐之研究—權力分立的詮釋觀點＞，碩士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 89。
楊素珍，＜貪污犯罪與其防制對策之研究＞，碩士論文，中國文化大學法律研究所，民 90。
孫德華，＜貪污腐敗之成因分析--一個理論與實証的探討＞，碩士論文，國立成功大學政治經濟研究所，民 90。
翁源燦，＜政風機構防治貪污之研究＞，碩士論文，中國文化大學中山學術研究所，民 89。
謝介銘，＜現階段防制貪污瀆職之研究＞，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 87。
羅聰欽，＜選舉買票與資金回收—以公共工程為例＞，碩士論文，世新大學行政管理學系碩士在職專班，民 91。

四、報紙

《聯合報》，民 92.4.12，版 8。
《中國時報》，民 92.4.8，版 2。

五、網路

國際透明組織台灣總會台灣透明組織簡介，網址：ti-taiwan.org。
法務部全球資訊網 www.moj.gov.tw。
行政院研究發展考核委員會全國性民意調查，www.rdec.gov.tw/res02/show4.htm。
郭文緯，＜以權謀私—新紀元的老問題＞，http://www.icac.org.hk/news1/issue5big5/tony.htm1,2001。

貳、西文部分

（Ⅰ）BooKs

Ranney, Austin, *The Study of Policy Content：A Framework for Choice, in Austin Ranney, ed., Political Science and Public Policy*, Chicago：Markham Pub. Co,1968.

Heidenheimer, Armold J., *Political Corruption：Readings in Comparative Analysis*, New York：Halt, 1970.

Colin Leys, New States and the Concept of Corruption, in Arnold J. Heidenheimer(ed), Political Corruption: Readings in Comparative Analysis, New York : Holt, Rinehart & Winston, 1970.

Thompson, Dennis F., *Polilical Ethics and Public Office*, Cambridge, Massachusetts: Havard Vniv.Press, 1987, Chapter1 and 3.

Easton, David, *A systems of political life*, New York: Wiley, 1965.

Kast, Fremont Ellsworth &Rosenzweig, James Erwin, *Organization and Management:A Systems Approach*, New York: McGraw-Hill, 1974.

Starling, Grover, *Strategies for Policy-Making*,：Chicago, Illinois：Dorsey Press, 1988.

Sharkansky, Ira, Public Administration: *Policy-making in Government Agencies*, Chicago：Markham, 1972.

Dwivedi, O. P., Public Service Ethics, Belgium：*International Institute of Adminsitrative Sciences*, 1978.

Rosenbloom, D. H., *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law* in Public Service (3rd ed.), N.Y.: McGraw Book Company, 1993.

Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven：Yale University Press, 1968, p.196.

Van Dyke, Vernon, Process and Policy as Focal Concepts in olitical research, in Austin Ranney, *Political Science andPublicPolicy*, Chicago：Markam Pub. Co, 1968.

William, N. Dunn, Public Policy Analysis：*An Introduction*, Englewood Cliffs, N. J.： Prentice-Hall, Inc.1994.

Gluck, W illiam F., *Management*, Hinsdale, Illinois：Dryden Press, 1977.

（II）Periodicals

Heidenheimer, Arnold J., *Political Corruption: Reading Nation*“ The

Western Political Quarterly", vol. XIX, no.4, December 1966, p.482-574.

Caiden, G. E., "Toward a General Theory of Official Corruption" *in Asian Journal of Public Administration*, vol.10, no1, 1988, p1-42.

Bayley, David H., "The Effect s of Corruption in a Developing Nation" *The Western Political Quaterly*, XIX, 4 December 1966, pp.693-736.

Gardon, E., "The Organization and social setting of police corruption" *The Police Journal*, 1975, pp.41-74.

Peter, John G., "*Political Corruption in the America : A Search for Definition and a Theory* " in Americal Science Review, vol.72, 1978, p.967-984.

Mcmullan, M., "A Theory of Corruption, " *the Socialogical Review*, 9: 2 June 1961, p.181-208.

Nye, J. S. "*Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis* ", American Political Science Review, 1967, p.416-432.

Robert, J. Williams, "Political Corruption in the United States, " *Political Studies*, vol. 39, no.1 (1981), pp.117-132.

(III) Document

The Corrupt Practices Investigation Bureau, An Introduction Singapor: The Corrupt Practices Investigation Bureau 1995.