

國立政治大學國家發展研究所

碩士學位論文

我國與新加坡、香港肅貪制度之比較：以社會學制度
主義之途徑

The comparison of Singapore, Hong Kong and Taiwan in
anti-corruption system: From the Perspective of sociological
institutionalism

指導教授：彭立忠博士

研究生：陳泓儒撰

中華民國 105 年 10 月

謝辭

此篇論文能夠順利完成，非常感謝我的指導教授彭立忠博士，以及給予我許多重要建議的口試委員：宋筱元教授與吳德源教授。

首先非常感謝立忠老師，覺得很幸運也很感激能當您的學生，一開始選修了老師的課程中，就決定論文指導老師是立忠老師，而在老師細心地指導、專業下，激發對题目的各種發想的可能性，以及全力的鼓勵及幫助，讓泓儒多方面獲益良多，終也順利突破層層關卡，若沒有老師不厭其煩和耐心的指導教育，此篇論文也無法順利完成，這此對立忠老師敬上 12 萬分謝意。另外謝謝筱元教授與德源教授，謝謝您們對這篇論文中從開始到最後給予泓儒肯定以及珍貴的意見，非常感謝您們所有對泓儒的指導和付出。

政大這段旅程裡，感謝在政大出現的所有人，不管是好的壞的，都讓我在人生中學習到很多、進步很多。感謝跟我一起度過很多挑戰的朋友：謝謝同學依婷，除了一起修課，更是我政大碩士生涯裡不可缺少的夥伴，也在學識上提供很多幫助；感謝友辰翰一直以來各方面的支持信任和資源提供，讓我在台北念書時，克服很多心理和生活的困難！謝謝友琮賢，在最後文書方面提供技術上的幫助，讓我可以順利完成最後的論文文書工作。另外感謝所有在政大出現的所有學長姐、學弟妹們，還有國發所的所有教授們、助教們以及行政人員，感謝您們的費心用心和行政事務上的幫忙！

最後感謝我的家人〈爸爸、媽媽、哥哥及姊姊們〉，在任何時候從來沒有放棄過我，一路栽培支持我，以及相信我可以完成，並且做的更好，如果沒有他們無怨無悔的支持就沒有現在的泓儒，謝謝我最可愛的家人們。

在政大國發所的日子，一路走來，中間有歡笑、疲累、憔悴，以及滿滿地溫暖。即將邁入新的階段的我，並不後悔念堅持念這個學位，因為在這些日子裡，給予了我非常難得的人生旅程！感謝所有參與及豐富我生命的人。謝謝您們。

摘要

據監督世界各國貪腐行為的非政府組織「國際透明組織」(Transparency International)公佈了2015年全球貪腐指數報告，我國在全球168國中，清廉度以62分與波蘭並列第30名，就整體亞洲地區來評比我國名次雖不再後面，但相較於同是東亞地區名列前茅的香港和新加坡的清廉指數相比，顯示我國目前處於肅貪制度雖不算落後，但仍有繼續努力進步的空間。

本文以「新制度主義社會學制度主義途徑」作為研究途徑，利用此途徑來探究儒家文化種類和我國貪腐之成因，以及進一步分析是否在儒家文化內有貪腐之誘因？另外，和位在東亞地區的香港和新加坡做肅貪制度以及儒家文化背景的比較，分析為何同屬東亞儒家文化圈，但在肅貪排名上卻有著程度上的落差排名，擬先採用文獻分析法，藉此分析中華民國、香港以及新加坡肅貪體制現況，和目前我國肅貪制度層面上遇到的困境，隨後運用比較分析法剖析三例之間的肅貪制度和文化背景差異。並加以社會學制度主義途徑解釋個體、制度以及文化三者之間的辯證關係，探究我國肅貪制度係深受儒家分類中王官儒學影響致其肅貪成效無法順利發揮，最終針對我國肅貪機關及貪腐現象提出實質建議。

因此，本研究的目的即在探究我國肅貪制度的現狀與缺失；其次，本文針對制度與文化的交互關係探討我國肅貪制度的得失；最後借鑒同屬東亞儒家文化圈的香港和新加坡經驗，作為對我國改進肅貪作為的參考。

結果，由社會學制度主義途徑，論證出文化對於制度的形塑確實有一定程度的影響，而文化與制度的交互影響也會間接造成國家肅貪成效的排名表現。

關鍵字：貪腐、新制度主義、社會主義途徑、儒家文化圈。

Abstract

According to the world corruption NGO "Transparency International"(Transparency International) which supervise the corruption behavior announced the 2015 global corruption index report, 168 countries of the world,Taiwan's Corruption Perceptions Index is 62 scores and ranking equal to Poland,although Our country is not worse ranking on the whole the region,but compared with East Asia (like Hong Kong and Singapore),currently Taiwan's ranking is not worst to other countries,but Taiwan still has some scopes for improvement in the situation.

In this paper, "Sociological institutionalism" as a approach to explore the causes of the corruption, and further analysis is about the Confucian culture have an incentive to corruption ? In addition, Hong Kong and Singapore in East Asia countries to make anti-corruption system and to compare the Confucian cultural background, analyzing the East Asian Confucian cultural circle, but the gap between anti-corruption rankings, has a degree of rank, by using the documentary analysis , whereby the ROC analysis, anti-corruption institutional status of Hong Kong and Singapore, and the difficulties encountered on our current institutional level anti-corruption, anti-corruption system and then analyzes the cultural background differences between the three cases by using of comparative analysis. And sociological institutionalism way to explain the dialectical relationship between the individual,institutional and cultural between the three countries, And to explore the system of anti-corruption department which Influenced by hierarchystratum Confucian culture caused anti-corruption performance can not play smoothly, and ultimately for our anti-corruption authorities did not have achieve results on this issue .

Therefore, the aim of this study is to explore the current anti-corruption system firstly; Secondly,from our anti-corruption system institutions and culture interact to discuss the pros and cons of anti-corruption system;At last to compare the East Asian Confucian cultural

experience in Hong Kong and Singapore as for the improvement of anti-corruption as a reference.

As a result,from sociological institutionalism to conclude the cultural really has heavy influence,on the other hand culture and system indirectly caused the national anti-corruption performance good or bad.

Key words: Corruption 、 New institutionalism 、 Sociological institutionalism 、 Confucian culture circle.



目次

謝辭	I
摘要	II
Abstract.....	III
目次	V
表次	VII
圖次	VIII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法與限制.....	6
第三節 研究流程.....	8
第二章 文獻檢閱與概念界定.....	11
第一節 貪腐定義.....	11
第二節 貪腐的成因與防治.....	14
第三節 制度主義.....	18
第四節 儒家文化圈與貪腐現象.....	34
第三章 我國肅貪制度之源起與變革.....	41
第一節 我國肅貪制度的設立及進展.....	41
第二節 以社會學制度主義途徑分析我國肅貪制度.....	62
第四章 新加坡、香港肅貪制度.....	79
第一節 新加坡的肅貪制度.....	79
第二節 社會學制度主義途徑分析新加坡肅貪制度.....	85
第三節 香港肅貪制度.....	95
第四節 社會學制度主義途徑分析香港肅貪制度.....	103
第五章 反思中華民國肅貪制度及與新、港兩地比較.....	109
第一節 以社會學制度主義觀看新、港肅貪制度差異.....	109
第二節 台灣與新、港兩地行政體例與制度差異.....	113

第六章 結論.....	127
第一節 研究發現及建議.....	128
第二節 後續研究建議.....	137
參考文獻	139
附錄一：歷年相關研究.....	147



表次

表 1-1 2015 年各國貪腐印象指數排名與得分。	2
表 2-1 新舊制度主義比較。	22
表 2-2 新制度主義三大研究途徑比較。	29
表 2-3 儒家文化分類比較。	39
表 3-1 政風機構預防肅貪成效表。	56
表 3-2 地方法院檢察署偵辦起訴貪瀆訴案件。	57
表 3-3 調查局移送貪汙人數表。	59
表 3-4 王官儒學對我國公務人員法規影響表。	65
表 3-5 民眾對肅貪成效滿意表。	76
表 3-6 法務部廉政署廉政民意調查調查結果表。	76
表 4-1 新加坡肅貪法律制定表。	82
表 4-2 新加坡歷年 CPI 排名表。	92
表 4-3 香港民眾對貪污的態度之民意調查表。	107
表 4-4 香港歷年 CPI 排名表。	108
表 5-1 台灣、新加坡、香港三者綜合分析表。	124

圖次

圖 1-1 東亞國家清廉印象指數近 4 年比較。	3
圖 1-2 研究流程圖。	8
圖 3-1 我國肅貪機構變革。	43
圖 3-2 台灣廉政署架構圖。	47
圖 3-3 台灣法務部調查局組織圖。	49
圖 3-4 法務部調查局肅貪組織圖。	51
圖 3-5 廉政署辦案模式流程圖。	53
圖 3-6 儒家分類圖。	64
圖 3-7 王官儒學與貪腐犯罪之關係圖。	68
圖 3-8 民眾行賄各類型機關以獲得必要服務的程度圖。	74
圖 3-9 司法軍警與教育行政人員清廉程度評價圖。	74
圖 3-10 部門貪腐程度圖。	75
圖 4-1 貪污調查局組織圖。	80
圖 4-2 新加坡民眾貪汙舉報案件圖。	84
圖 4-3 新加坡貪汙起訴圖。	84
圖 4-4 香港廉政公署組織圖。	96
圖 4-5 香港廉政公署執行處組織圖。	97
圖 4-6 香港廉政公署社區關係處組織圖。	98
圖 4-7 香港廉政公署防止貪汙處組織圖。	99
圖 6-1 我國肅貪機制建議圖表。	129

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

根據近年來不斷發生的政治弊案以及關說案、司法人員收賄案，對外而言這些是影響我國在國際上清廉印象指數不高的原因，對內而言這些公務人員本身沒有建立良好的肅貪觀念。小則導致人民不再信任政府的行政效率，大則導致禍國殃民，不但使國內的行政效率降低，更使國家建設進而受到影響。而本文就是探討到底我國的肅貪制度出了什麼問題？是否與我國肅貪制度的建立有關係？抑或相關的肅貪檢舉制度配套不夠完整，導致無法發揮人民和政府一起配合進行肅貪的行動。一個國家吏治若是有良好的清廉環境，不但可以使人民信任政府，更可以促進國家未來發展。從 2013 年國際透明組織的調查資料，顯示中華民國受訪者曾接觸相關機構並行賄的比率高達 36%，以及 2015 年法務部廉政署近十年廉政民意調查結果顯示，受訪者認為「企業用送錢或提供好處來影響政策」的現象居四種違反廉政之不當行為之首；次嚴重的是「臺灣選舉賄選」的現象，嚴重程度排名第三的是「民眾請人向公務人員關說」的行為，至於「民眾向政府人員送紅包」的行為，則名列第四，皆顯示民眾覺得我國的貪腐問題頗為嚴重，

根據監督世界各國貪腐行為的非政府組織「國際透明組織」(Transparency International) 公佈了 2015 年全球貪腐指數報告，168 個國家和地區「2015 年貪腐印象指數」(Corruption Perceptions Index 2015) 的排行榜報告中，全球最清廉的前 10 名國家，丹麥第 1 名外，芬蘭、瑞典為第 2、3 名，其餘為紐西蘭(第 4)、荷蘭(第 5)、挪威(第 5)、瑞士(第 7)、新加坡(第 8)、澳大利亞(第 9) 和加拿大(第 9)。在亞太地區中，成績最好的是得分 91，排名第 4 的紐西蘭；其次是得分 85，排名第 8 的新加坡；接著是澳大利亞(第 13)、香港(第 18)、日本(第 18)、不丹(第 27) 及中華民國(第 30)；南韓獲得 56 分(第 37)；中華人民共和國獲得 37 分(第 83)；北韓僅獲得 8 分，世界排名是倒數最後 1 名。而台灣評比名次從 2008 年第 39 名首度提升至第 30 名(如下表 1-1)。

表 1-1 2015 年各國貪腐印象指數排名與得分。

排名	國家	分數
1	Denmark	91
2	Finland	90
3	Sweden	89
4	New Zealand	88
5	Netherlands	87
5	Norway	87
7	Switzerland	86
8	Singapore 新加坡	85
9	Canada	83
10	Germany	81
10	Luxembourg	81
10	United Kingdom	81
18	Hong Kong 香港	75
18	Japan 日本	75

30	Taiwan (ROC) 中華民國	62
37	Korea (South) 南韓	56
83	China 中華人民共和國	37
167	Korea (North) 北韓	8
167	Somalia	8

資料來源：國際透明組織官網，<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>，檢閱日期：2016年8月1日。

如果追溯4年（2012-2015）的紀錄做比較，下圖1-1可以發現，中華民國近六年來相較於東亞國家清廉指數並不突出，如跟香港和新加坡的清廉指數相比，顯示我國仍有一段值得改進的空間，雖然在168國家與地區，我國排名為中上，所以在東亞地區排名仍待積極提振。

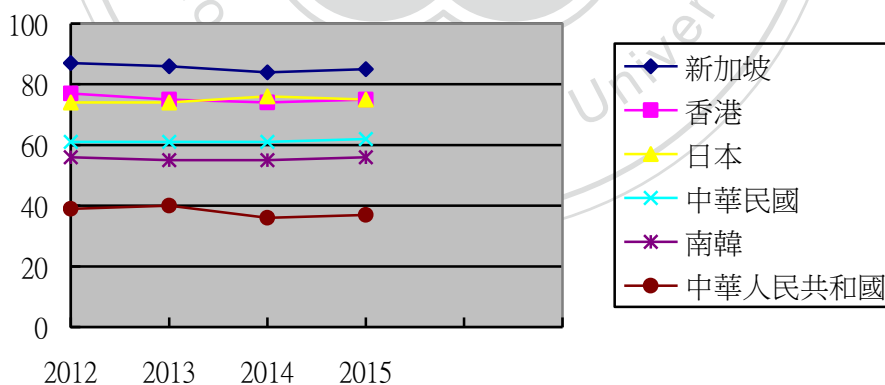


圖 1-1 東亞國家清廉印象指數近4年比較¹。

資料來源：作者自繪。

就近年來政治人物不斷的爆發貪污事件²，其中以海關集體貪污³、司法體系人員⁴、

¹ 縱軸：分數愈高表示清廉印象指數愈高，即代表愈清廉；橫軸：年代。

醫療系統⁵以及海巡署⁶爆發的貪腐事件，更是突顯中華民國的貪瀆情況不只發生在特定政治圈中，亦存在於國家公務及私人體系中。就整體而言，上述圖一可以發現雖然我們與新加坡及香港同屬於東亞文化圈或稱儒家文化圈，但是卻有不同的廉潔表現，這種差異或許與我們制度結構和文化價值觀有所關聯。公務員肅貪制度，例如司法體系制定貪污治罪條例來防範公務員所生的貪污問題，以及為了有效打擊公務員貪污的現象，制定了陽光法案，陽光法案（sunshine law），又稱「信息自由法」、「資訊公開」或「資訊自由」（freedom of information），但似乎成效並不顯著，導致公部門仍有貪腐的現象產生。我國從 2012 年到 2015 年貪汙指數進步 7 名（37 名變成 30 名），和 CPI 指數並無太大進步，這說明我國目前肅貪防治雖有進步但效果有限，以至於無法大幅躍升前列，尤其在最近層出不窮的貪腐事件中，特別是素有號稱門戶防守員的海關人員，也在最近集體貪汙事件被報導出來，身陷於此泥濘之中，可見貪腐若要能順利被制止無疑是艱鉅的政

²民進黨黨籍嘉義縣長張花冠被控在立法委員任內，收取廠商三千萬元賄款一案。國民黨黨籍行政院祕書長林益世，在擔任立法委員時，以協助中國鋼鐵公司（簡稱中鋼）下游廠商「地勇選礦公司」續約為由，涉嫌向地勇公司負責人陳啟祥索取賄款。

³高雄海關爆發集體貪瀆弊案，長期收受報關行或是業者行賄，高雄地檢署發動多次搜索行動，第三波偵查終結，共起訴五名公務員，以及八名業者，其中高雄關稅局中興分局課長吳明聰，毫無悔意、矢口否認涉貪，遭檢方求最重刑責 30 年。

<http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=262646>，檢閱日期:2016 年 2 月 21 日。

⁴國內司法史上最大宗的司法官集體貪污案，最高法院上月 17 日駁回上訴，維持二審判決，將蔡光治判刑 20 年、陳榮和判刑 18 年、李春地判刑 11 年 6 月、前檢察官邱茂榮判刑 6 年、從司法官轉任律師的張權和邱創舜，分別判刑 2 年、1 年 6 月，另外，前法官張炳龍 1 年，全案定讞。

<http://m.ltn.com.tw/news/society/paper/731859>，檢閱日期:2015 年 11 月 20 日。

⁵國立金門大學旁的坡地遭人棄置 4 袋醫療垃圾，檢調和環保警察循線追查，竟查出衛生福利部金門醫院楊姓員工與環保公司勾結，在過磅清運醫療廢棄物時，填塞鐵板和溼紙尿布等雜物增加重量，2 年間向法院方詐領公款 600 餘萬元。涉案的 4 名主嫌遭收押，全案將繼續擴大偵辦。

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130806000415-260106>，檢閱日期:2016 年 8 月 6 日。

⁶ 15 億台南艦爆貪污弊案 海巡署高官遭約談，這是海巡署爆發重大貪瀆弊案，當年建造噸位最大的巡防艦台南艦，甲板竟停不了直升機，士林地檢署蒐證後懷疑有高官包庇造船業者偷工減料，今指揮新北市調查處搜索中信造船廠及多名官員住家，並約談 9 名官商到案，預計深夜依《貪污治罪條例》等罪嫌移送士林地檢署複訊。

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160303/807808/>，檢閱日期:2016 年 8 月 14 日。

治工程。

因此本研究的目的即在探究我國肅貪制度的現狀與缺失；其次，本文針對制度與文化的交互關係探討我國肅貪制度的得失；最後借鑒同屬東亞儒家文化圈的香港和新加坡經驗，作為對我國改進肅貪作為的參考。



第二節 研究方法與限制

本研究擬採用文獻分析法以及比較分析法。透過文獻分析法可以藉由過去和現有資料的整理分析出中華民國肅貪制度的問題；而使用比較分析法則是以「他山之石，可以攻錯」來汲取他國優點做為我國的借鏡。以下簡述其要：

一、 文獻分析法

文獻分析法是社會科學研究中經常使用的一種間接方法，藉由近期相關著作與論述，透過中國期刊全文數據資料庫、中華民國圖書資訊網路、台灣、政治大學博碩士論文網及華藝線上圖書館等資料庫檢索工具，以及國內外與本研究相關之文獻資料、新聞報導評論、國內外書籍、期刊、論文、研究報告等，進行分析、比較、整理與綜合，並從理論中與香港廉政公署（ICAC）、新加坡貪腐調查局（CPIB）等相關貪污防制制度進行比較，分析各該國肅貪制度的運作、發展、困境的異同。文獻分析法有無限制：為不準確性：文字的語義，句意可能有多種，不同研究者會有不同的分類和定義；不完整性：文獻分析都是對媒介內容的描述，至多能夠證明變數之間的相關關係，很少能夠揭示因果關係，只有跟其他方法配合，才能用於解釋性研究之中。不可得性：文獻分析受材料限制大，對於新事情、突發事件或尚未出現的議題，缺乏研究的相關資料難以達到現成資料的內涵(楊國樞、文崇一、吳聰賢，2012：904-906；胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道，2010：130)。

二、 比較研究法

比較研究（comparative research）是社會科學經常運用研究方法。比較是認識事物的基礎，是人類認知、區別和確定事物異同關係的最常用的方法將有一定關聯的歷史現象和概念，進行比較對照，判斷異同、分析緣由，從而把握歷史發展進程的共同規律和特殊規律，認識歷史現象的性質和特點的一種教學與研究方法。吳文侃、楊漢青主編的《比較教育學》認為：比較法是根據一定的標準，對不同國家或地區的教育制度或實踐

進行比較研究，找出各國教育的特殊規律和普遍規律的方法。綜上所述，比較研究可界定為根據一定的標準，對兩個或兩個以上有關連的事物進行研究，尋找其異同，探求事物之普遍規律與特殊規律的方法。本文也以此方法討論我國、新加坡和香港在文化影響下肅貪制度的差異。使用此研究方法限制：無法像實驗研究設計對相關變項進行控制與操縱；在真實的世界中，現象或事件發生的原因是多元的，原因可能不只一個，而是由眾多的因素相互作用而成，且在某種情境的配合下，才會發生該結果，因此因果比較研究法常常難以確定相關的因素，是否已包括在進行的研究之中變項之間的因果關係很難認定，研究的結果很容易發現變項之間具有相關性，卻難決定何者為因，何者是果(謝文全，2006：58；洪雯柔，2009：90)。



第三節 研究流程

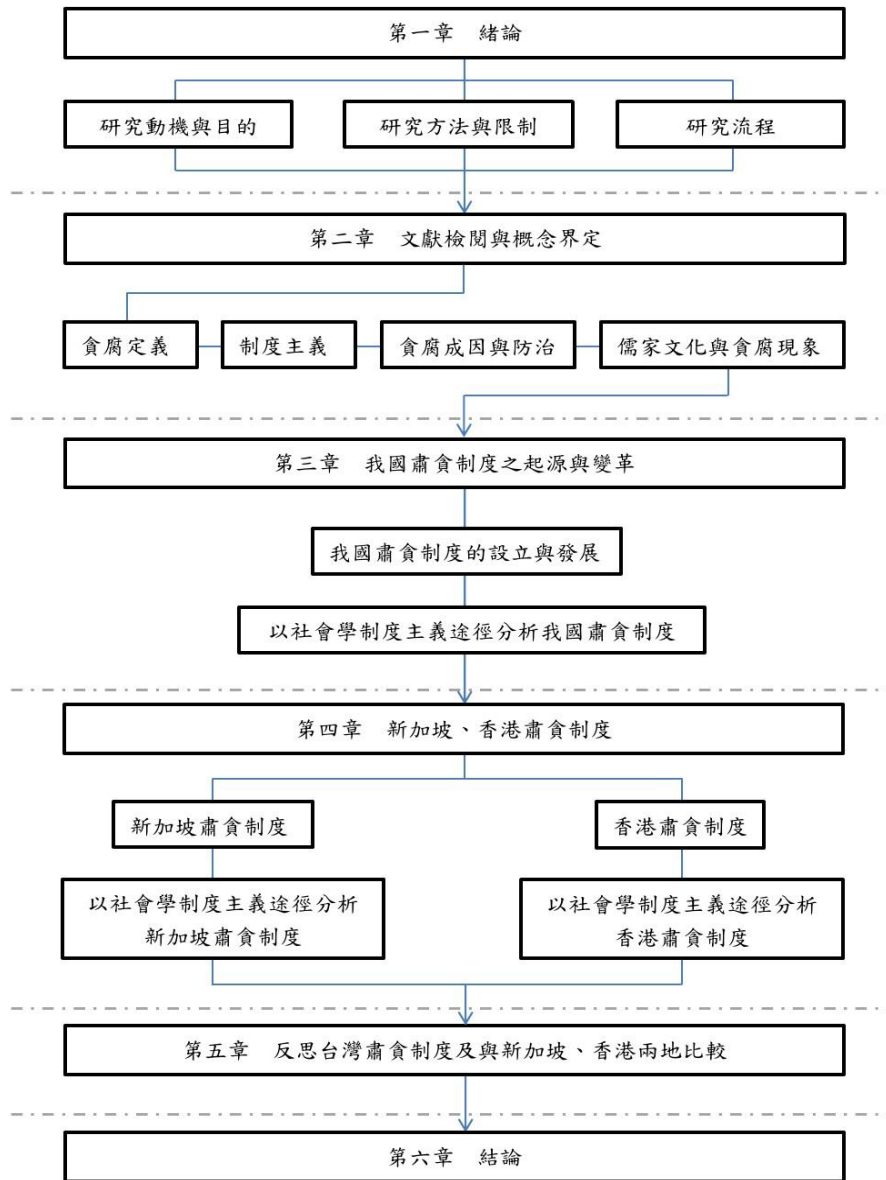


圖 1-2 研究流程圖。

資料來源:作者自繪。

貪腐和肅貪制度的形成之間往往有一定程度的相關連，而查閱了過去相關肅貪資料的文獻，發現鮮少有使用社會文化背景作為分析的途徑，而國家制度的形成卻又和文化價值觀脫勾不了關係，故本研究以此發想，試從國家的社會文化背景角度觀察、比較華人社會（台灣、香港、新加坡）貪腐情況與肅貪制度之間的制度以及實施成效。據此，一開始本文先從討論社會文化背景或其相關重要的貪腐社會事件，接著藉由社會學制度主義研究途徑進行分析相關文化原因以及其背後肅貪制度的形成，找出為何同屬儒家文化圈的香港和新加坡所形成的肅貪制度成效差異，造成國家間清廉程度的不同，最後利用分析出來的原因，反思及重構我國肅貪制度作為本文總結。





第二章 文獻檢閱與概念界定

本章節一開始因為貪腐的意義眾多，所以先就各領域對貪腐基本定義上先為說明開展，再以貪腐成因以及相關防治方法加以論述；接著以理論途徑的古典制度主義以及新制度主義各分類以及優缺點說明為接續比較；最後以儒家文化圈目前發展以及儒家文化和貪腐現象的關係為文獻上的整理與說明。

第一節 貪腐定義

貪腐（Corruption）有著眾多的定義，其又稱為政治腐敗，係指行政官員利用公權力或職務之便，取得特定族群、團體、或個人在於經濟、政治、或宗教上的不法利益。貪腐一詞，在牛津英文辭典定義為一種欺瞞的行為，且此行為會損害人與人或團體間的信任⁷，由此得以見得，貪腐都是藉由特定的管道取得一定的非法利益。而最廣為眾人所知的乃係世界銀行（World Bank）對貪污的定義，認為貪污就是因為公權力被濫用於私人利益的獲得，而其乃為滿足於個人使用，非為大眾利益。⁸另外國際透明組織（Transparency International）對於貪腐所下的定義為：「為了獲取私人利益而濫用被委託的權力」（the abuse of entrusted power for private gain），且依據國際透明組織，且貪腐就其所貪污的金額可分為：大規模貪污（grand corruption），小規模貪污（petty corruption）和政治型貪污（political corruption），以上三種態樣。⁹再者，以下就政治學領域、法學領域對貪腐的定義及解析：

一、 政治學領域的觀點

Joseph Nye 的定義：貪腐是「由於私人相關（個人、近親、私人派系）的金錢或地

⁷ “Corruption is dishonest actions that destroys people's trust in the person or group.”

<http://www.oed.com/view/Entry/42045?redirectedFrom=corruption#eid>，檢閱日期：2016年1月15日。

⁸ “the abuse of public power for private gain”

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>，檢閱日期：2016年1月15日。

⁹ http://www.transparency.org/whoware/organisation/faqs_on_corruption/2/，檢閱日期：2016年1月15日。

位獲益而偏離某個公共角色的正當職責的行為。包括諸如賄賂、裙帶關係、侵吞公產。」

(Nye, 1989: 5); Warren 則將貪腐定義從六點型態分別是：(一) 行政的決策背離正當性與公眾信託，目的在獲取個人利益而濫用職位權力；(二) 司法審判運作為了獲得其他利益，而非透過公正程序的辯論過程；(三) 立法過程透明化不足，任何決定並非透過公開與透明的政策辯論與商議，因而所產出的回應僅是金錢與權力；(四) 公共領域中，職司者在金錢與權力的影響下反映出虛偽、欺瞞與掩飾的情形；(五) 公民社會中特定的信任與互惠(私益)排擠普遍的信任與互惠關係(公益)；(六) 市場上出現不公平的獨占與不公正的交易規則(Warren, 2004: 335-341)。

從上可知在政治學的角度，貪腐會間接使公領域和私領域的界線混淆，而私人經常以一己之私而在公領域為不法勾當，且在貪腐行為之下會破壞原本一般大眾對公共領域的信任感，一旦普遍大眾對公共領域喪失信任感之後，整個國家制度就會陷入崩壞的狀態，而且國家機器也無法達到最大效益。

二、 法學領域的觀點

瑞士法學家貝爾特沙(Daniel Bertosa)¹⁰對「貪腐」下了一個很簡單的定義：「所謂貪腐，就是公職人員為了好處背叛了其職務」。我國刑法學者林山田和林東茂曾定義，貪污犯罪係指公職人員利用職務機會濫用職權而索求，期約或收受賄賂的利益犯(林山田、林東茂，1998: 101)。

貪污犯罪具有四種特質：(一) 隱密性(二) 被害人不明確性(三) 犯罪黑數(四) 受賄行為與行賄行為具有交互影響關係。(林山田，1979: 1-49) 而貪污犯罪行為人通常都是在極為隱密的情況作不法之約定，尤其在「不違背職務之貪污行為¹¹」時更是難

¹⁰經濟部中小企業，<http://www.moeasmea.gov.tw/ct.asp?xItem=7119&ctNode=239&mp=1>，檢閱日期:2016年8月30日。

¹¹例如甲承包某政府機構工程，未依照合約規定施工，依法不能通過驗收。甲希望督辦監造驗收業務的公務員乙能讓工程通過驗收，就給乙金錢、請乙喝花酒或提供性招待，請乙通過驗收，則甲會構成對公務員違背職務之行為行賄罪。如果甲工程都依照合約，已符合驗收標準，但是希望乙儘快通過工程驗收，就請乙喝花酒、提供性招待或給予其他好處，則甲會構成對公務員不違背職務行為行賄罪。」

以從外觀加以察覺。

由此可知在這種法律關係中貪污犯罪不同於一般犯罪具有明確的被害人與加害人關係，因為通常被害客體抽象法益像是國家或社會法益。更進一步討論，貪腐之下所為的貪污行為通常都會變成一種互利共生的狀態，因為直接受損害的是國家或社會法益，所以個人會把付給行政官員的錢視為一種得到利益的對等手段，而非是損害。在這種狀況之下若非有第三人的介入舉發，通常難以發現。而從上述談及的貪污犯罪四種特質中，經由司法體系裏面法官受賄的情況更可以檢驗出來，其所謂的被害人就是屬當事人還是屬於被賄賂所影響判決敗訴者，仍屬不明。更甚之，在此種狀況之下由於貪腐的手法都十分的隱蔽，所以除非當事者去告發或自首，否則要使整個貪腐事件爆發出來無疑是緣木求魚。



第二節 貪腐的成因與防治

一、 貪腐的成因

腐形成原因學界乃有不同的見解，故以下就不同視角來解釋其貪腐為何形成。從發生學¹²的角度來看，其一個社會會產生貪腐的形成其就發生條件有三種條件滿足之下才會產生：「機會條件」、「動機條件」以及「低風險條件」三項。(一) 機會條件是掌握了公權力，而間接壟斷影響其資源分配問題，權力大小影響其貪腐程度；(二) 動機條件，貪腐可能是為了滿足生理上的最低生存需求，乃是滿足自己所需或是想得到比原本的更多而產生的動機行為；(三) 低風險條件，一旦讓當事者認為貪腐這個行為是不需要付出慘痛代價，但卻可以得到巨大財富時，兩者評估之下就會遂行貪腐的行為(彭立忠、張裕衢，2007：114-121)。故只要滿足這三個條件，在一般情況計算成本考量下，行為者經理性行為者選擇之後就很容易誘發貪腐。

另從社會文化發展價值觀點來論述，中國大陸學者楊繼亮在其論著《腐敗論》中認為，「腐敗是執政者(在政黨社會就是執政黨的成員)由於受腐化思想所支配，憑藉執政的權力，從事與執政者的宗旨背道而馳的行為，以權謀私，損人利己，並由此而導致社會風氣的敗壞。」其行為就是貪腐文化的形成(楊繼亮，1997：65)。可以發現貪腐像病毒一樣有擴散傳染性，一旦群體內產生有腐現象時，會導致其他無貪腐之意的人陷於無法抗拒的狀態，轉而有貪腐的行為。

其中 Daton 也在其文章中以儒家文化的角度來解釋南韓為何會有貪污現象的產生，他指出在儒家文化裡面主要是以家長制為主，而在此制度之下所強調的就是君主的

¹²發生學(Developmental Biology)指在地球歷史發展過程中生物種系的發生和發展，發生學作為一種研究方法，是從自然科學「嫁接」到人文科學。如果說自然科學發生學研究應歸功於達爾文的生物進化論，那麼，人文科學發生學研究則應該歸功於皮亞傑(Jean Piaget)的發生認識論。通過這些資料，人們就可以為生物建立一棵種系發生樹(演化樹)，其中描述了各個物種之間可能有的親緣關係，此用的研究途徑就是藉由各種關係的發生而討論出一個關聯性，進一步研究之。

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%80%8B%E9%AB%94%E7%99%BC%E7%94%9F%E5%AD%B8>，檢閱日期:2016年3月20日。

絕對權力，其他人為了要對獲得權力就會對君主表現親暱，而有所謂的進貢送禮，進貢送禮的風俗文化一旦產生，經常和一般賄賂難以區分，兩者之間的界線一旦模糊之後，就經常會有人藉送禮之名而行貪污之實。(Dalton B. M., 2005: 237-262)。

美國政治學學者杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 在《變動社會的政治秩序》(Political Order in Changing Societies) 發表的現代化理論說明貪腐形成的原因：他認為經濟發展會引發深刻社會變革，這無疑是正確的；但變革不單單只有良性的發展也會帶負面的影響。杭廷頓強調通常處於急劇轉型陣痛期的社會往往會有不穩定的現象，甚至充滿暴力存在。只有對社會變革進行有效疏導和回應的政治制度建立後，社會變革才可能帶來積極效果使負面的影響減少 (杭廷頓, 1994: 38)。

所以套在貪腐狀態的發生程序如下：一、社會和經濟迅速現代化發展有可能會造成貪腐現象的產生。二、由於快速社會現代化之下進一步產生了新的財富以及權力管道，而這的新的來源在沒有其他途徑控制下會誘發貪腐的行為產生。三、由於社會現代化的擴大也間接使政府權能比原本擁有來的擴大，這時在政府裡面任職的人還沒有控制其權力的配套措施，因此會趁機藉職位謀求非法的利益——即所謂的貪腐。

由上面敘述可以知道貪腐的產生以及貪腐事件的多寡都和社會現代化有著一定的影響，也就是說在一個未訂立出防範貪腐制度的體系裡，如果社會迅速的發展，其貪腐就會伴隨社會現代化而產生。

美國社會學者瑪札與西克斯 (Matza and Sykes) 在 1964 年提出中立化理論 (Techniques of neutralization and drift)，其內容認為犯罪的產生主要是下面幾點情況之下所誘發，一、責任的否定：對於行為造成之傷害，犯罪者均會否定該行為所應負責任。二、傷害的否定：對於行為造成之傷害，犯罪者均會否定是該行為所造成。三、被害者的否定：亦即類似被害人觸發理論所述，被害人不一定為真正的被害人，而犯罪者的行為是被害者的言行所導致。四、反擊責備者：對於責備者，犯罪人對於責備者的言行舉止有不認同感或否定。五、標榜高度忠誠：團體成員之間，彼此互相信任，絕不出賣他人 (Matza and Sykes 1964: 62)。再引申到貪腐這個領域，貪腐之所以形成是因為偏差者落入貪污行為時對於其客體所造成的傷害和責任會自動否定的行為，認為所造成的結

果均非己所為，並對其次文化團體規範的遵守會相較於主流道德更為重要，彼等會攻訐沒有貪污者是偽善者，而覺得自己所為之行為並無造成實質受害者產生。從而其貪污的行為就獲得合理化。

美國犯罪學者 Hirschi 與 Gottfredson 所提出的一般化犯罪理論（源自於中立化理論），其核心概念係以「低自我控制」(low self-control)與「犯罪機會」(criminal opportunity)的結合，認為犯罪是由一群低自我控制者，在機會條件允許情況下以其力量或詐欺方式追求自我利益而產生的。所謂的低自我控制就是從小就比較少受到父母管教，接著會產生偏差行為，且沒有人可以糾正他，而其偏差行為持續到長大成人，而形成低自我控制者。犯罪事件的發生除了人為必要因素外，也必須要有適當的時機點才可能產生，所謂的適當的時機點是指有適合的標的物、監控的缺乏以及特殊的時間空間等。貪汙之所以會發生，就是低自我控制的人在其職務上，有吸引他的標的物，進行違背職務收取賄絡的行為，如巨大利益誘惑，此時此人就會向貪念低頭，進而進行收賄的行為 (Gottfredson and Hirschi, 1990: 89)。

學者們對於貪腐的成因提出種種詮釋與分析，作者認同貪腐的成因與文化及制度密不可分，故本文就社會學制度主義途徑中之單就文化層面作進一步探討。

二、 貪腐防治專責機構及宣導教育設計

(一) 貪腐防治專責機構，約略而言：

1. 中華民國

主要有兩大機關所負責，法務部廉政署和調查局所負責。現行廉政署是我國唯一符合《聯合國反腐敗公約》第 6 條與第 36 條規定的廉政專責機構，有助於我國提升國際廉能形象；法務部調查局成立「肅貪處」，專責檢肅貪污瀆職，由副局長兼任處長，並從現有人力調配，在各外勤調查處、站成立肅貪科組，另同時成立數個機動工作組，專責偵辦重大貪瀆案件¹³。

¹³ 法務部調查局，<http://www.mjib.gov.tw/>；法務部廉政署，<http://www.aac.moj.gov.tw/mp289.html>，檢閱

2. 新加坡

新加坡貪污調查局（Corrupt Practices Investigation Bureau，簡稱 CPIB）直屬於內閣總理，是全國反貪機構最高組織。主要功能包括：（1）受理及調查檢舉或申訴貪腐案件；（2）調查公務員瀆職與其他違失行為；（3）檢討貪腐案件及作業流程，提供公部門修正改善建議，減少公務員貪腐機會。

3. 香港

香港廉政公署（Independent Commission Against Corruption，簡稱 ICAC）是依據「廉政公署條例」規範，廉政公署首長（亦為廉政專員）直接向香港政府首長（香港回歸前為總督，後為行政長官）負責，獨立於香港公僕體系之外；分別展開執法、預防及教育分為執行處、防止貪污處以及社區關係處，採取的策略三管齊下，即執法、預防及教育互相結合來打擊貪腐行為。¹⁴

（二） 中華民國、新加坡、香港三地反貪污教育宣導方式：

1. 中華民國

廉政署採行策略係「以民為本」為主軸，強調人民與政府之間的互動——「防貪—肅貪—再防貪」機制——藉以啟動廉能政府正向循環，形塑良好肅貪環境。法務部廉政署整合反貪、防貪、肅貪業務並督導各地方政府之政風機制，落實內控管理，建立機關廉政風險評估資料，計畫性實施風險業務稽核，並擴大鎖定重大結構性的高風險業務執行聯合性專案稽核，適時導正缺失、研提興革建議、編撰防貪指引，建構完善防貪機制。

2. 新加坡

新加坡公務員訓練課程由該局派員講解防治貪汙規定及其他不當行為課程；此外，建立不欠債宣言及財產與投資項目申報，藉以瞭解公務員財務狀況，避免及預防公務員因金錢上的困窘而收賄。且利用運用傳播媒體對貪汙行為作輿論制裁，宣導政府肅貪之

日期:2016年3月21日。

¹⁴ 香港廉政公署官網，<http://www.icac.org.hk/tc/home/index.html>，2016年3月21日。

決心，並藉由學校教育建立正面之價值觀，以培養民眾守法的觀念，遵從法律不送禮、不行賄之規定。

3. 香港

廉政公署利用行政總部、執行處（執法）、防止貪污處（防貪）及社區關係處（倡廉教育）所採取的策略三管齊下——執法、預防及教育互相結合來打擊貪腐行為，進行教育宣導。

從上述分析，可以明白新加坡和香港在落實民間教育，相較於我國在提倡廉政教育與民間互動之下更為確實，因我國目前仍傾向於機關之間的肅貪防治，在民間和教育的落實似乎仍有發展進步空間。

第三節 制度主義

一、 古典制度主義

所謂的制度，本是指以憲法、各種法律、法規為基本內容的正式規則和以習俗、傳統、習慣等非正式規則交錯構成的一整套規則體制及實踐機制。在古典制度主義之下制度是國家用來控制人民的工具；另一方面，制度也可能是用來創造人民快樂生活的規範。簡而言之，「制度」之所以會產生皆是為了對內部各體形塑一定規範效果的機制。

舊制度主義以制度作為主要探究之標的，可指涉到社會上一些抽象的形式規則，如：憲法等。舊制度主義或稱古典制度主義在 1960 年蔚為主流，常用為解析政府以及公部門或私部門組織的實際運作，這種分析方法與法律、歷史研究不可分，且帶有價值判斷，學者通過分析，希望找出一個好的制度。然而五十年代末，舊制度主義所建制的概念遭到政治學學者伊士頓（David Easton）所質疑，他認為舊制度主義的觀點太過偏狹而無法涵蓋所有相關變項；再者，「過度事實主義」（hyperfactualism）使研究者必須承受「理論的營養不良」（theoretical malnutrition），並且忽視了透過事實獲得意義的一般架構（Easton，1993：133-152）。且忽略政治行動者的能動性、社會文化的鑲嵌以及

歷史關鍵事件的影響種種因素，1970年以來第三波民主浪潮之湧現，使得1980年末期大量共產與威權國家逐漸轉型民主國家，全球政治環境的劇烈變化，制度主義才再次成為政治學者關心的焦點。

二、 新制度主義

(一) 新制度主義內涵

1980年國家(state)研究又再度興起，新制度主義(New Institutionalism)開啟了政治學者對制度的全新詮釋，他們闡明新制度主義並非回到傳統制度研究，而是一種將焦點移回制度，且連結個體行為(individual)與社會結構(social structure)之中層(middle level)研究(郭承天，2000：171-178)。新制度主義修正舊制度主義的弱點，從行為主義動態的科學方法與經濟學的建構、不同的社會理論和政治學的優點中，得到新的研究方向與啟發。

新制度主義(New Institutionalism)最早是由馬其(March)和奧森(Olsen)等兩位學者於1984年所提出的研究途徑，而新制度主義乃是相對於舊制度主義而出現的，其制度的提出重新復興制度分析的作用(March & Olsen, 1984：734-749)主要用在政治方面研究，新制度主義在觀點以及各方面的運用上並不完全如舊統制度主義的觀點，且較適應現代變化快速的時代運用，注入若干新因素及研究成果，在個別研究上根據經濟學、社會學、政治學等學科背景上的結合，產生「新制度主義」(new institutionalism)。黃德源表示古典制度主義討論分析往往伴隨「國家建構」和「民族國家」等名詞，但事實上一個政治制度的變化往往不只有簡單硬性的規定，其仍伴隨其他考量因素。因為一個制度的完善與否不僅有賴於諸多經濟與社會的條件，更有賴於其制度的設計是否合宜，而我國的肅貪制度為何無法達到最大效益，貪腐的現象亦難以杜絕？(黃德源，2008：43-82)代表我國肅貪制度的設計可能無法考量到現今社會文化環境。若從新制度主義的角度去思考，肅貪制度要能完善的被運用在我國「有利於人他的動機」和「他

人行為是否能獲得社會讚許的機會」¹⁵將列為考量，新制度主義明確的指引出，一個制度和歷史的變化並不是固定的結尾，而是會有眾多因素交互影響最後制度的形成。

Goodin (1996) 歸納整理出新制度主義具有七項基本標準 (呂育誠, 2002: 15-28)

1. 個人或團體在追求其所欲之目標時，常會受到群體關係所形成的「系絡」(context) 所限制。
2. 雖然這些限制可能有不同的表現型式，但最後都將形成「制度」。故制度是一種社會建構的規範 (socially constructed norms) 與角色指引，它會引導人們行為去符合這些規範或角色的要求，同時規範與角色本身亦會不斷地被改變或重塑。
3. 制度雖然對個人或團體會形成限制，相對地，對於遵守制度者，亦可從中獲取一定的利益，而更有助於達成原先所欲之目標。
4. 制度限制個人或團體的同時，也改變其原有的意圖、偏好或是動機。
5. 制度所形成的各種限制，都可以從歷史過程中追溯出原先人們的行動或選擇。
6. 特定時空中制度限制的內涵，都是許多人或團體經由一連串互動過程所產生的。
7. 上述個人或團體的互動過程，不僅構成了制度，更是整個社會不斷延續的基本動力。

從以上七項標準可知新制度主義重視與個體互動行為的關係以及經由時空經過、與團體互動後制度的形成與演化。其制度的形成是融合每個歷史階段的背景、經濟、社會、政治等組織或體制，演變成一種生活行為規則，決定著人們在生活中的的規範方向，即什麼能做或什麼不能做，而在生活中遵守規則制度的人也可以取得利益，而願意乖乖遵守此制度，人民和設立制度的國家形成雙贏關係。這樣的關係對政治發展有很大的協調促進作用。

而相較於舊制度主義，Lowndes 認為新制度主義有以下六項特徵 (Lowndes, 2002: 97-101):

1. 關注焦點從組織移至規則：政治制度不再等同政治組織，將制度視為是引導、限制個體行為的規則。

¹⁵「有利於他人的動機」：檢舉不法的效果是造福大眾；「他人行為是否能獲得社會讚許的機會」：檢舉不法是值得被大眾稱讚。

2. 由正式制度移至非正式制度：新制度主義同時關注正式規則與非正式慣例，非正式慣例可能強化正式規則，同時重視兩者更增添對政治制度理解之深度與廣度。
3. 從靜態到動態的制度概念：穩定性是制度的特徵之一，但制度會面臨變遷，制度變遷成為研究重點。
4. 由信奉價值轉向批判價值：新制度主義試圖確認制度的具體化，與形塑社會價值的各種方式。
5. 從整體論轉向個體式制度概念：新制度主義著眼於政治生活的制度組成、以及各個制度的互動關聯。
6. 由獨立性轉向鑲嵌性：政治制度「被鑲嵌」(embedded)於特定脈絡中，尤其歷史制度主義研究先前的制度選擇如何限定後來的政策選擇，藉由比較不同的國家體系或特定的政策環境，說明制度深深地被鑲嵌在歷史脈絡與社會結構中，有其延續性而產生「路徑依賴 (path dependence)」¹⁶的現象。

從上可以發現，舊制度主義是屬於靜態的制度分析，而新制度主義是採取對制度和社會的互動做進一步的動態觀察。總而言之，新制度主義的興起還是不逸脫「制度是重要的」這個核心價值。因此，Olson認為「新制度主義」的新穎之處並不多，國內亦有學者認為「新制度主義」終究是由「舊制度主義」中蛻變而出，其乃是結合「舊制度主義」中許多假說，使得二者必然享有相同特徵（陳義彥譯，1998：76；莊文忠，2003：24）。

¹⁶路徑依賴是指給定條件下人們的決策選擇受制於其過去的決策，即使過去的境況可能已經過時。路徑依賴被經濟學採用，以解釋在制度變遷中偶然性的作用，以及制度變遷對初值的敏感性。在經濟學和社會科學中，路徑依賴可以指某一特定時刻的結果，或者指過程的長期平衡。通常而言，路徑依賴有廣義和狹義之分。廣義泛指歷史因素的影響作用；而狹義是指制度的自我加強，即初始時的細微差異會被放大，從而成比例地引發了後來的境況，並且在強形式下，這一歷史影響是無效率的。廣義的路徑依賴，即「歷史有影響作用」，在解釋效果上其真理性顯得無關緊要，因為凡事都有原因，而且在這些領域，早先境況的直接影響並不顯著。相較而言，狹義的概念更具解釋力。

表 2-1 新舊制度主義比較。

差異	新制度主義	舊制度主義
主義不同之處	強調歷史與（國家）結構，對制度形成的制約；並重視選擇”制度”的政治人物，其動機與利益。	政治是國家與政府的活動，政治學應研究二者的互動，因此舊制度論研究範疇限於正式制度中。
知識目的	對追求法則性知識有興趣，希望經研究尋得制度本身或與其他因素間客觀存在的關係，或演變發展的趨勢。	在於澄清制度本身的議題，或詮釋規範內涵。
理論思考層次	關心制度的指導規約意義（與舊制度論相同），惟隨行為主義的發展，更將相關的社會科學理論引入制度議題的討論，擴大其深度與廣度。	有少數較具有歷史或社會科學視野，但大多數將思考局限於規範層次，即制度的應然面或必須的命題。
研究方法	均經歷行為主義運動衝擊與方法論訓練，故其研究涵括個案研究、統計學、比較方法以獲取資料。	沿襲傳統公法及哲學方法，其明確性程度有時較有限。
議題內涵	包括制度規劃、制度抉擇、制度與政治文化關係、制度對政策之影響	制度本身的疑問。
制度指涉層次	包括正式法制化之制度與未盡正式化（或法制化）的”持續性結構關係”或遊戲規	制度限於正式、有法律地位的組織或制度。

	則，以新制度論的研究取向之社會制度論說明，指涉國家與社會的互動下，所形成的網絡（或社群概念）。	
與其他學科的關係	制度經濟學、組織理論、組織決策理論、社會學、人類學更有關連性。	法學、歷史學、哲學之關係較密切。

資料來源：作者自行整理。

（二）制度的功能

1. 具有改善、創新政策研究作用

North (1981; 1990: 3) 認為制度是一種博弈的規則 (rule of the game)，制度變遷就是遊戲規則的變遷；組織是博弈的參與者。新制度主義之下其所產生的制度形成後將會對人民生活劃定一定的界線，藉由新的時間、空間，改變之制度也會更適合應用在新的體系裡面。例如每個時代所創造出來的法律，所規定人民相關的權利義務，只有在適當的制度配合下，一個政府體制才能完善，也只有在一個政府體制完善運作之下，人民也才能無憂無慮的生活，並且展開政治、經濟、社會活動。國家制度運行的過程中，人們按照社會以及自己所接受的制度去進行社會行為，在過程中不適合的政策或制度自然會被淘汰，或更新成更適合現今社會體系的制度。

2. 具有使制度獨立形成秩序的作用

政治制度乃政治現象的一部份，政治制度在研究方法上的爭議，基本上便反映了整個政治學在研究方法上展現的各種不同意見 (張復華, 1997: 33-34)，因此，制度研究之發展可謂政治學演進之寫照，由於新制度主義相較於舊制度主義而言不重視社會的依賴，而是主張相對獨立的制度因素和社會互相配合而成，這個新獨立形成的規範將成為人類以此為依循的秩序。美國政治學學者杭亭頓 (Huntington, 1989: 7) 表示：「處

於現代化進程中的國家，首要問題是建立一個合法的公共秩序。」建立這秩序與人與人之間的發展極為重要，人們憑藉秩序的保障作用，共同遵循社會規則。人與社會關係中，因為有了共同的制度可以遵循，才可以保證彼此之間的相處融洽。秩序為制度的確立提供了創造條件。我們在追求清廉指數或者民眾所要求的公開公正不就是在追求一個大家可以依循的公平公正的秩序，將國家貪瀆混亂的情況降到最低。

3. 具有公開資訊的作用

新制度主義之下所形成的制度是依照當時社會、歷史、經濟等各方面的狀況形成，在這些背景形成之下的制度等同於有著公開資訊的功用。這樣公開透明的資訊有利於人們在對事物不甚瞭解的情況下形成一種較為穩定的認識，對穩定及社會的運行有著重要作用。在這種作用下制度也成為一種資訊交流的方式，無形中能夠給予人們預期，確保人們掌握和規劃自身的行為，而在社會中的行動體或個人則會照著這制度行走，形成一定的規範秩序。

4. 使策略結果更有說服力

新制度主義將視角轉到制度本身，所以可能會形成：行為—制度—策略，這樣的模式使得更多複雜的因素介入，相對而言，策略結果也較具有說服力。依照社會學制度主義途徑則是：文化—制度—人（或行動體），文化會形塑制度，而人再依循著制度來行動。在民眾所熟悉的文化下產生的制度，這也是為人民所接受的範疇。

三、 新制度主義研究分支

霍爾（Hall）與泰勒（Taylor）（1996：958-963）對新制度主義範疇的界定，分別承襲經濟學、政治學、組織社會學等學科，形成以下三大研究途徑（approaches）：理性選擇制度（rational choice institutionalism）、社會學制度主義（sociological institutionalism），以及兩者折衷之歷史制度主義（historical institutionalism），下面就各理論分別介紹：

（一）理性制度主義途徑（Rational Choice Institutionalism）

認為人或個體可以通過理性考慮各種可能性進行選擇，並帶來最大化的利益，而制度的生成就是在人與個體的綜合思考選擇下所產生的；制度的存在是計算個體彼此之間，與大環境和個體之間利益關係後所形成，所以制度往往純粹成為協調利益的問題，和以解決彼此在理性評估下的需求所產生的結果。

據 Turner (1991) 論述，理性制度主義有以下的研究取向（轉引自陳敦源，2009：65）：

1. 人類具備目的行為以及目標導向的能力。
2. 人類擁有層級式排序的偏好或效用概念。
3. 人類選擇行動的時刻會進行理性的選擇。
4. 社會現象：如社會結構、集體選擇。
5. 前述社會現象經過理性選擇成形之後，就會成為之後理性選擇的結構係數，這個結構會影響：(1)人與人之間的社會資源配置；(2)個人行動的機會架構配置；(3).在某一個特定情況下，規範的本質以及個人義務分配的狀態。

此外，更進一步將理性選擇理論分成以公共行政、經濟學和決策選擇三個範疇來探討，分別是：1.公共選擇理論：包括社會選擇理論、空間理論、實證政治學；2.交易成本經濟學：包括代理人理論、資訊經濟學、理性選擇經濟學；3.賽局理論：決策理論、集體行動理論、機制設計理論。

因此，理性制度主義乃是「行動者為中心的制度主義」，關注行動者在制度約束下的策略性計算行為，即霍爾與泰勒所說的「計算途徑(calculus approach)」。理性選擇制度主義的優點在理論建構，以微觀方法凸顯個體行為的自主性，運用演繹邏輯建立了一套精緻而簡約的一般性理論架構。

(二) 社會學制度主義途徑

社會學制度主義途徑是對涂爾幹 (Emile Durkheim) 的結構理論的反思。以涂爾幹為代表的古典組織理論認為，任何社會都有一定的組織結構；每項制度、每種宗教、每條法律、每類家庭組織的作用均是為了維持社會的延續和發展，即社會的成長是因為其制定的有效組織結構，為追求明確的組織目標而以高度的內在理性和效率來執行其所承

擔的社會任務。

在結構理論之下，組織中的某些人遵守他們特定義務，並非以制度資源配置來觀察，而忽略了符號、儀式、象徵等文化活動對於組織存續的重大意義。相較於文化決定論（Cultural Determinism）認為個體完全由他所屬文化來決定的觀點，個體主要受限其所屬文化的過程，且以文化決定一個國家的政治、科技、經濟等等結構制度方面，然此說之論點未免太過以偏概全，以片面式的觀點來解析制度之生成。反之，制度應該是在更大範圍的社會結構中運作，所以社會學制度主義是以社會學裡面關注社會的價值、文化等超越個人結構限制因素，是以全體主義的方法論來分析與不排除規範性議題的研究取向（陳敦源，2002：12-25）。而人類的行為是建構在一定制度下所表現出來，此處不同於政治學的角度來分析制度層面，學者 Schotter 於 1981 年便認為制度並非遊戲規則，而是個人與社會長期互動下不斷學習變遷的結果。總之，制度會隨著人、事和物而變動；而人、制度及行動體皆為社會現象而存在，非單純硬性的規範與程序，這種界定之下打破了傳統制度與文化的界線，並認為二者是互相投射的（Granovetter，1985：481-510）。

每一個制度的出現都和其文化背景有關，文化深深影響其每個制度的制定，必須以文化視角來解釋制度的生成。學者諾斯更進一步提出制度可分為正式的（法律）和非正式的（自願式的行為）和其強化的特質，社會學制度主義途徑強調個體與制度是一個有機的整合體，除了強調彼此之間內部的消長互動的狀態，更去尋求為何組織要採取這一系的制度、程序以及規範，以及強調其組織體內所形成的規範制度如何傳遞給其他國家。而此處將是本文所要探討的重點之一，藉由分析新、港、台三地的文化背景，了解制度制定的成因，而完備的制度規範效果又應該如何引進國內。例如美國學者 Soysal 曾就此途徑來解釋歐洲和美國的當代移民政策（Soysal，2012：35）。

以下就學者 Peter A. Hall（1996：936-957）提出對社會學制度主義途徑，整理後如下：

1. 社會學制度主義者重視符號系統：此制度學者往往比政治學家更廣泛界定制度，不僅包括正式的規則、程序或規範，也包括了符號系統，認知腳本，和道德模版，提供指導人類行動的「意義框架」以及著重在文化方面的影響，將原本文化只是變因

相關的因素，變成了制度的主要提供者。在這種界定之下打破了制度與文化概念之間的界限，使得制度和文化不再是兩件事。文化本身就是制度制定的重要構成要件，文化直接成為行動提供範本的象徵以及整個體系的連結網路。

2. 社會學制度主義者認為制度會影響社會：對制度和個人行動之間的關係有著不同解釋，相較於過去的制度理論是不重視個人因素，但制度的形成通常影響著行為，也就是說，在許多情況下制度不只是影響個人的策略計算，更是提供社會生活賦予意義的條件。因此，社會學制度主義者主要強調制度和個人行動之間高度互動關係，以及彼此相互組構的關聯。制度和行為之間是互相影響，制度不只規範人的行為，而在人的特定行動之下，制度才有可能會產生改變的效果。據此，國家之所以會採用某種特定的制度態樣或實踐模式，是因為受其國家文化影響，制度的形成是為了使國家具有更穩固的根基與價值。國家內部成員為了建立共同的認知，所以會採用相同的制度。同樣地，以國際互動關係來說，國與國之間的學習，不外乎是相同之道理，因此便會產生跨國際間的學習，進而去互相調整制度。
3. 社會學制度主義者採取獨特方法，解釋制度的起源和變化：相較於理性選擇制度主義解釋制度的發展，主要受控有物質經濟效益目的下的改變。而社會制度主義者認為制度的形成不僅僅是因為「手段—目的」之間的效率，而制度的生成是為了提高組織以及組織中人的社會行為合法性。社會學制度主義研究途徑下，制度不單純像理性選擇主義內容所提及的制度都是依古典經濟學來分析其利益與否，制度應該會提供規範給個體，行為者則會受制度所影響，規範只有行動體或人與社會制度彼此不適應時才會產生修改。

從上述三點明瞭，社會學制度主義途徑在討論制度時是從文化開始探究，從社會文化背景便可知曉其制度為何存在，以及在其社會價值之下，人所受的規範制約的情形，然制度和人（或行動體）是一個互動的狀態，在同樣的文化之下，其社會環境所演變的制度也可能會因為個體的不同而使得原本的制度有所調整，故當文化所產生的制度倘出現不符當下社會環境脈絡時，制度會與現下的社會價值作為最適當的妥協。

（三）歷史制度主義途徑（Historical institutionalism）

歷史制度主義學者採動態的觀點來看待制度的變遷，亦即是以「關鍵時刻」(critical juncture)的概念來看待歷史事件在制度中扮演的因素。此說學者接受「混沌理論」(Chaos Theory)的觀點，掌握制度現象的發展受制於特定「歷史的遺緒」(Historical Legacies)以及「關鍵轉捩點」(Critical Juctures)兩項特質，從而發展出制度變遷的「路徑依賴」(Path Dependence)模式。簡而言之，歷史制度主義學者採取的是過程(process)取向的研究法，特別強調結構與行動的交互關係。歷史制度主義關切具體的時空脈絡性，是以一種時間序列(temporal sequence)的面向來分析事件發生的過程與後果。據政治學學者彼得(Peter)與泰勒(Taylor)的觀點，歷史制度主義有四種特質(Peter and Taylor, 1996: 954-958; 胡婉玲, 2001: 88-90):

1. 透過宏觀的觀點與範疇定義制度與行動者行為的關係: 歷史制度主義將理性選擇與組織理論學派中兩大要素: 計算途徑(calculus approach)與文化途徑(culture approach)與之結合, 強調行動者追求的是最適切的反映, 而非理性選擇學派中理性自利的經濟人的假定, 所謂最適切的反應是指行動者並非只能受制於制度, 而是在時間脈絡之下, 經由不同的團體策略中形塑而成。
2. 權力在制度實際運作的不對稱關係(asymmetric of power): 在權力場域中, 相較其他制度主義途徑, 歷史制度主義偏好探究偏差性(bias)。偏差性, 即是指在每個制度的形成必然有權力不對等的情形。而在制度不對稱的情況下, 制度中弱勢的行動者可透過理念與利益在不同時空環境下的詮釋, 以此說服大眾, 以不同的觀點來看待同一事件, 進而伺機改變制度, 改變主流的觀點和文化。
3. 路徑相依(Path Dependent)與結果的不確定性(unintended consequences): 「路徑依賴」的觀點下, 重大的政治或政策發展是取決於關鍵事件或時機來決定。一方面, 歷史制度主義的學者運用理性選擇中路徑相依(path dependent)的概念, 解釋制度如何受到歷史的影響, 而產生一種互為因果的關係。在歷史中偶發性因素(contingencies of history)也是值得關注的, 此論的學者會將歷史因素中的序列拉長, 進而分析行動者的行為。他們認為行動者在不同時間點的想法會受到偶發與非預期因素的影響而產生改變。

4. 制度的準決定論：歷史制度主義的學者雖然注重制度如何限制行動者的行為，但亦重視制度的限制性與如何被破壞的可能性。歷史制度主義的研究者強調：制度並非政治結果的全部，他們注重制度與其他因素相互調合的關係，特別是理念與思想對制度的影響。

由上述歷史制度主義途徑的四項特徵，相較於理性制度主義途徑，係以理性自利人為行動者來改變制度；社會學制度主義途徑，行動者是受到社會與文化所鑲嵌之制度所制約；歷史制度主義對制度如何影響行動者行為的假定，則是採取折衷的立場。但是歷史制度主義折衷的優點，同時亦是它的缺陷，欠缺自己的本體論觀點，因而使自己的觀點趨向較為薄弱的說服力。

(四) 新制度主義三大研究途徑比較：

理性選擇制度主義途徑，認為制度的形成係為理性行動者的利益極大化；社會學制度主義途徑，強調強調制度受文化所鑲嵌；歷史制度主義途徑係理性選擇和社會學制度主義途徑的折衷，主張個體行動由制度結構所約束或形塑而成，由下表 2-2 比較其三大途徑：

表 2-2 新制度主義三大研究途徑比較。

新制度主義分類	理性選擇制度主義途徑	社會學制度主義途徑	歷史制度主義途徑
理論依據	自然權力理論和新古典經濟學，著重於微觀層面，利用演繹的方法，其目的在於預測。	源於現象學、認知心理學及後結構主義，兼具微觀及鉅觀層面，以歸納法來理解事件發生。	根源於古典社會學者，著重於中層關係，以歸納的方法將焦點放在對事件的解釋上。

<p>制度定義</p>	<p>制度是理性行動者的利益極大化；制度是理性的，其架構包含正式、非正式的規則、準則、程序。</p>	<p>強調制度的鑲嵌本質與文化詮釋；制度是文化性的架構，包括正式及非正式的規準、信仰、符碼、典範和不同形式的規範。</p>	<p>制度常承襲先前的架構，包括正式及非正式的規準、強制—順從的程序以及不成文的規範、意識型態的制度結構。</p>
<p>政治過程</p>	<p>透過規範做依據，來達成公共的利益，如：投票的合法性、司法的參與等。</p>	<p>由組織內在及外在的過程所得到的結果，影響行政認同及政策執行。</p>	<p>政治過程的形成是透過政治及法制的過程、國家結構、國家利益團體關係、政策脈絡及時間的持續性。</p>
<p>規範</p>	<p>實質的理性結果若排除了理性後，則是無用的效用極大化是透過一致性的規則及買票所得的眾人是不可測的，民主是需檢視的。</p>	<p>包含科層權力及有限理性。</p>	<p>司法的民主是根基在會議的延伸、規範的去自由化。</p>
<p>本體論</p>	<p>個體主義與意向主義與個體是實現效用極大化的策略性行動者。</p>	<p>結構主義、整體主義與行動受集體認同、文化所塑造(建構主義)。</p>	<p>折衷主義與修正的利己主義，個體行動由制度結構所約束或形塑。</p>
<p>權力</p>	<p>單方向地行動</p>	<p>依循組織層級位置</p>	<p>依循國家的認同、做決策的途徑、政治抗</p>

			爭及心理建構。
制度的機制	從規則中做抉擇	由程序、規範及架構中做抉擇及推測。	藉由規範、結構中做抉擇、利益的推測、目標的形成。
行動者	理性的	有限的認知	自我反思 (社會、文化、歷史規範)
利益	由具策略性的因素中做一理性行動者，從中選擇次佳均衡。	行動者無法了解他們的利益，時間與資訊的限制使他們依賴連續性及程序。	行動者對他們利益的詮釋多由集體的組織及制度所形塑。
分析層次與研究方法	微觀層次的演繹法，目的在理論建構與預測。	總體層次以歸納法或詮釋法來理解事件。	中層觀點以歸納法將焦點放在事件的解釋。
研究設計	理性自利的假設大規模的量化檢證。	關於文化、認知聯結的案例研究。	案例的歷史比較研究。
分析主體	行動者	關於文化、認知聯結的案例研究。	結構制度
時間長短	短期	中長期	長期

資料來源：作者自行整理¹⁷。

¹⁷ 新制度主義的發展與展望，謝俊義，2000，頁6。莊文忠，2003，〈制度的研究『新制度論』觀點的比較與『後現代制度論』的發展〉。《理論與政策》16(4)，15-44；蔡相廷，2010，〈歷史制度主義的興衰與研究取向—政治學研究途徑的探討〉《臺北市立教育大學學報》41(2) 39-76。

The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies, by E. M. Immergut, 1998, 9-11;

綜上，本文所選擇的研究途徑乃係社會學制度主義途徑。在理性制度主義途徑偏向於個體行動者對結構的突破，制度的產生是基於行動者的理性計算與偏好自主選擇。然行政學學者賽門（Simon，1982：235）認為行動者並非如古典經濟學派（理性選擇理論）屬全然理性者，而是一種有限理性（bounded rationality）的行動體，一種「行政人」（administrative man），因此，人們僅能在面對有限的資訊、有限的時間與認知能力下，選擇滿意的制度，據此，制度的制定並非個體自利的選擇，正如社會學者則嚴厲批判，認為個體並非自主的，其理性與利益是社會結構與文化所塑造，社會規範、意識形態、規則與慣例都會決定個體行為（Ward，2002：74-78）。所以在探討肅貪制度時，其制度的成因或變遷並不全然取決於個體對於自身最有利的選擇，而是可能受制於其他因素的影響（如背後的文化價值）。而且並非如同理性選擇制度主義途徑所言，無效率的制度皆會被有效率的制度所替換掉，在社會學制度途徑的文化觀點則能加以解釋為何無效率的制度依然存在。

而在歷史制度主義與社會學制度主義途徑，兩者雖較多相近之處（例如都主張偏好內生，皆重視歷史與結構等脈絡因素的影響，以中、長期視野來分析制度的形成、作用與變遷，都重視經驗性的案例分析，也都反對功能主義的制度觀點，認為制度的形成、持續與變遷，並非因為效率）；亦認為政治學可以完全仿效自然科學。歷史制度主義與社會學制度主義途徑皆認為政治社會現象不同於自然現象，反對過度強調科學方法，強調真實世界是難以預測的。

但歷史制度主義途徑也有其限制：例如欠缺量化方法難以被否證（falsified），以致理論建構不足；過度依賴環境生態來解釋變遷，而且事後解釋近似「套套邏輯」（tautology），亦缺乏預測能力；（蔡相廷，2000：39-76）且行為者對他們利益的詮釋多由集體的組織及制度所形塑；但是事實上依照體制的不同有時候利益並非都由集體

Immergut， E. M.（1998）. 'The Theoretical Core of the New Institutionalism.' *Politics and Society*， 26（1）：5-34.

的組織及制度所形塑，行為者會無法了解他們的利益，因為時間與資訊的限制，而使他們會過度依賴制度，直到有特定事件或價值的改變時才会有制度的變動。

而制度在社會學制度主義學者之觀點下，為一種個人與社會長期變動，不斷學習變遷的結果。人、制度及行為體皆為社會現象而存在，非單純硬性的規範與程序，此派之論證打破了傳統制度與文化的界線，並認為二者是互相投射的。總之，制度的出現與其文化背景有密切相關，文化更是影響著制度之生成與制定，文化在制度中係屬不可或缺之決定因素。社會學制度主義途徑優點是對既存制度的持續有良好的解釋，突出結構因素對個體產生塑造的效果；較偏向於結構決定論，故有下列限制產生，予以說明之：

1. 忽略行為體的自主性，認為行為體皆會順應制度，要改變不適當的制度有其難度。
2. 不容易解釋在同一個文化圈下，為何還是有不同的制度產生，而行為者所選擇的偏好又不太一樣。
3. 過度重視結構之間同形性與組織趨向同型化（同樣的環境會創造同樣的組織）的看法一致，制度擴散與制度化過程，忽視了行為者間也有可能因理念改變與權力鬥爭所帶來制度的改變。（Peters，1999：98；Rothstein，1996：148）。

另針對上述限制，本文認為社會學制度主義途徑並非是忽略了行為體的自主性，而是若沒有特定情節的事情爆發，抑或重大文化價值觀的改變，制度在現實中本來就很難依照人民的需求隨意改變，換言之，群眾還是會選擇順應原本的制度。在同一文化圈之下，其政府體制、地域的風俗民情以及社會價值觀本有差異，如同每個國家的政治變動歷程都不一樣，會綜合其國家狀況給予最適當的制度。

如前所述，在相同文化背景的国家本應會依照相同制度化路徑，但如果國家的制度想改變其原本樣態，需要社會文化價值先產生變動，或者有人打破現存既有制度，原本的制度才會微調，漸漸邁向計畫的方向改變。倘沒有產生社會文化價值的變動，行為者之間也很難因為自身的單向作為而改變制度的變化。而以肅貪制度來說，台灣、新加坡以及香港雖屬儒家文化圈，本有可能依相同路徑發展其肅貪體制，但由於之後的不同歷史環境的影響，以及社會文化價值的變動，遂三地產生不一樣的肅貪組織結構及文化。因此，解決我國肅貪體制部分的失靈可由社會文化價值先產生變動著手，或者有人打破

現存既有制度，將固有的制度微調，加上符合我國文化價值觀，並逐漸朝向最妥適我國社會文化的肅貪體制發展，可能就可以調整我國肅貪體制失靈的部分。故若我國本身沒有先產生社會文化價值的變動，那麼肅貪制度亦可能受到傳統社會文化與價值觀念的影響而功能不彰，以致無法調整制度方面缺失的部分。

綜上的文獻檢閱可得知，當一個環境中出現了貪腐事實時，可能會造成貪腐情況擴大，難以抑制，而同屬儒家文化圈，面對貪腐問題時，卻會有不同的制度出現。所以本文想藉由社會學制度主義途徑去分析我國的文化背景，探討我國文化因素是否和我國的公務體系貪腐文化有所關聯，倘兩者有關，怎樣的文化價值所形塑的肅貪制度可以達到肅貪之成效呢？進一步欲透過文化、制度以及個體三者之間的互動關係，探究制度在什麼情況下會產生改變，不僅是個體利益的抉擇，而是在那些特定時間點才會發生變動。最後，藉由相同儒家文化圈（新加坡、香港）的肅貪經驗，期能為我國未來肅貪體制提供借鏡。

第四節 儒家文化圈與貪腐現象

一、 儒家文化圈的意涵

儒家文化圈是以儒家文化傳統作為社會運作核心價值的社會區域通稱，孝道、禮教、仁恕、忠義的精神為其基本價值與行為規範，有時也稱為漢字文化圈，指的是文化相近、歷史上受中國政治及中華文化影響、過去或現在使用漢字、並曾共同使用漢文作為書面語、覆蓋東亞及東南亞部分地區的生活圈。新儒家領軍人物杜維明於 2006 年對於儒家文化圈影響之範圍予以界定：「東亞社會指的是日本、韓國、中國大陸及台港澳地區，以及東南亞的一些華人社會。東亞是目前除西方社會之外現代化發展最為成功的區域，這一地區又被稱為儒家文化圈。儒學和儒家傳統文化對於推動該地區的發展起了

積極作用。」¹⁸台大魏萼教授在其〈從亞洲經濟價值觀看東亞金融危機〉文章亦指出，亞洲地區有佛教文化圈、伊斯蘭文化圈、道教文化圈（儒釋道融合的文化，而以儒家思想為主軸）、印度教文化圈、猶太教文化圈等五大文化區域。「儒家文化圈」的廣狹與中國政權的興衰及華人在海外分布與活動能量的大小息息相關，大抵而言，東亞國家部分皆信守相同儒家價值觀的人群比較尊重長者威權，強調和合親善，重視家庭孝道與服從。

二、 儒家文化圈之共性與殊性

（一） 儒家文化圈之共性

儒家思想不僅僅是一種傳統，更是一種「參與企業管理和政治管理的指導思想」（王文欽，1995：3）在社會上、歷史上或生活上曾經或現在依然擁有許多類同文化，大概可歸類如下：

1. 差序格局與儒家文化圈之關係：費孝通提出的「差序格局」概念對於形成儒家文化圈內的文化給予解釋，其中差序格局的：「差」與「序」，前者象徵著以己為中心自親而疏的關係等差，後者則是這種親疏等差的確立所隱含的等級意味及其秩序體現。相較於西方社會費孝通比喻是一捆捆紮清楚的柴，反觀中國的社會關係，他認為：「我們的格局...好像把一塊石頭丟在水面上所發生的一圈圈推出去的波紋，每個人都是他社會影響所推出去的圈子的中心，被圈子的波紋所推及的就發生聯繫，每個人在某一時間某一地點所動用的圈子是不一定相同的。」總之，在費孝通的觀點而言，差序格局的決定性因素是人倫，「我的解釋就是從自己推出去的和自己發生社會關係的那一群人裡所發生的一輪波紋的差序」（費孝通，1993：22-25、31-33；梁式榮，2007：116）。
2. 科舉制度與儒家文化圈之關係：儒家文化圈是以儒家文化為核心的，而科舉制度是一種以考察儒家知識和觀念作為選擇標準的選官制度，由於科舉制度的實施，儒家傳統文化得到了很大的發展，更為儒家文化的傳承創造了良好的教育條件、文化氛

¹⁸杜維明〈儒家文化推動東亞發展〉，<http://news.wenweipo.com/2006/10/28/IN0610280048.htm>，檢閱日期：2015年5月16日。

圍和社會背景。科舉制度一開始產生於中國，但其聲望及其影響已經發展到其他儒家文化圈內的國家¹⁹，科舉制度從教育，文化以及制度上對東亞各國（朝鮮、日本、越南三國及後屬日本的琉球地區諸國）有很大的影響，科舉制傳播了儒家文化且對各國人民文化水準的提高有積極的正作用。

（二） 儒家文化圈之殊性

雖日本、韓國、越南、中華民國²⁰、香港，以及新加坡在文化層面屬於儒教文化圈，但由於後續一些國家地區（如香港、新加坡）深受殖民文化影響以及各國對於儒家不同的解讀，因此，演化出儒家文化圈的地域分殊性，以下分別就各國之文化論述。

日本學者認為日本人在接受儒家思想時，係以是「忠君（神）」（神道教²¹）為主軸，此範疇源自於孔孟之思想。見於在西元 604 年聖德太子在 4 月公佈的《十七條憲法》其中的第十二條說：「國非二君，民無二主，率土兆民，以王為主，」提出「君」（即天皇）是國家的惟一最高統治者，是國土和人民的最高所有者，表明聖德太子試圖實行天皇為最高土地所有權和以天皇為中心的中央集權政治制度。這一思想顯源於中國的儒家思想

¹⁹趙磊，2013，〈淺談科舉制度對“儒家文化圈”形成的影響〉：早在唐代就有很多來自朝鮮、安南（今越南）等國的外國人來參加中國的進士考試，在這些人中朝鮮人占的人數比較多。唐後期還專門為外國來的舉子設置了一項專門的考試科目——賓貢科，應舉者單獨進行考試，登科者可以附名進士科榜尾。朝鮮有很多人來中國參加科舉及第，光是姓名可考的就有 53 人。在當時入唐求學的新羅學子非常多，光是西元 840 年一年之內，從唐朝回國的留學生就已經達到了 105 人。新羅人從 9 世紀到 10 世紀期間在中國參加科舉考試及第的將近百人，新羅留學生當中的不少人及第回到自己的國家後，帶回了許多中國的知識和文化，這又對傳播中國的科舉文化以及兩國文化的交流起了很重要作用。在唐一代，日本派遣了 12 次遣唐使團到中國學習，成為中日文化交流的第一次高潮。日本還陸續派遣隋使、留學生和學問僧來中國，直接學習和探求中國文教制度，學成後帶回了大量儒家典籍並廣為傳播。

²⁰ 中華民國儒家文化圈部分於第三章第二節深論。

²¹神道，日本原始宗教，以祭祀日本本土天神地祇為主，以日本皇祖皇宗的遺訓為內容，屬於泛靈多神信仰（精靈崇拜），視自然界各種動植物為神祇。神道起初沒有正式的名稱，一直到公元 5 世紀至 8 世紀，漢傳佛教經朝鮮半島傳入日本，漸漸被日本人接受，為了與「佛法」一詞分庭抗禮創造「神道」一詞來區分日本固有的神道與外國傳入的佛法。是以在《日本書紀》〈用明天皇紀〉中的「天皇信佛法，尊神道。」句中，首次出現了「神道」這個稱呼。漢字傳入日本後，「神」字被用來表示日語中的「かみ」（kami）。當時的日本人稱已逝的人之亡靈為「かみ」，亦將認為值得敬拜的山神及樹木、狐狸等動植物的靈魂稱為「かみ」。「かみ」還包括一些令人駭聞的凶神惡煞。其後，人物神的歷任天皇、幕府將軍、功臣、武士等也漸漸被作為膜拜對象，形成較為完整的體系。

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%A5%9E%E9%81%93>，檢閱日期:2015 年 4 月 22 日。

²² (樂敏, 2005: 45)。

朝鮮，一個深受儒家文化影響的國家，在西元三世紀，成立了儒學教育機關，并設立五經博士制度，培養出研究孔子思想的學者，由這些學者東渡到日本講學《論語》。之後，不管是新羅王朝還是高麗王朝，甚至到了李氏朝鮮王朝，諸如建立儒學教育機構「成均館」以及推動了對全民的儒學教育，韓國將儒家文化普及成為國家統治思想和影響人民日常的生活。對韓國人而言，他們係以「孝」為主軸，深受韓國統治者的重視，進而發展出韓國對儒家思想新的詮釋，融合儒、釋、道的性理學，加諸其本身的傳統民族精神，本土化後形成韓國的愛國儒教²³。

越南，今日位於中南半島東部，北方與中國土地接壤，早在秦漢時期越南北部為中國的郡治，儒學、漢字以及其他中國文化要素已傳入越南。黃俊傑學者認為越南受中國文化影響最深，雖自公元二到十世紀之間，儒家思想對越南社會的影響，似乎僅限於華僑、行政官僚等上層社會人物，但經過不斷的傳播與發展，儒家思想漸漸深紮於越南庶民社會生活中²⁴。

新加坡為閩粵移民社會，其儒家文化得到發展，與國家領導人李光耀、吳作棟等人的大力宣導有密切關係。李光耀特別推崇儒家思想，他曾說：「儒學並不是一種宗教，而是一套實際和有理性的原則，目的是維護世俗人生的秩序和進展。」他把儒家「忠、孝、仁、愛、禮、義、廉、恥」視為儒家文化的中心，提倡並化為新加坡的具體行動準則，一一賦予新的涵義²⁵。

²² 《詩經·小雅·北山》的「溥天之下，莫非王土。率土之濱，莫非王臣」和《孟子·萬章》的“天無雙日，民無二主”的描寫。

²³ 金成玉〈多視角審視韓國儒家文化〉，光明日報，檢閱日期:2015年5月20日。

²⁴ 黃俊傑、阮金山，〈越南儒學資料簡介〉《臺灣東亞文明研究學刊》，第6卷第2期(總第12期)，2009年12月。

²⁵ 作為李光耀的接班人，前新加坡總理吳作棟也是儒家文化的積極擁護者。在1988年，他在人民行動黨屬下青年團的一次講話時，提出「儒家基本價值觀應上升為國家意識。」1990年12月，新加坡政府發表了《共同價值觀白皮書》，正式把儒家文化確定為其文化中心、國家意識。樊翠香，〈消費者理論導刊版〉，2008年第6期。

在香港，其孔教是六大宗教之一，以尊孔子為教主，以「仁」為中心教義，四書五經為教典，推行儒家思想的一種宗教，將推崇儒家思想的人均視為孔教徒。目前香港以孔教學院最為活躍，主要以興學育才，弘揚孔道為宗旨，經常舉辦學術講座、講演、出版報刊書籍等活動，可知香港受到儒家文化深度的影響。²⁶

在儒家文化圈之共性與殊性中，儒家文化在東亞各國文化及制度裡扮演舉足輕重的角色，這些共同性與差異中又可與本文所要探究的貪腐因素息息相關，例如，以差序格局、人倫道德所構建的社會，其中不免以「人情」、「尊卑」，以及「親疏」來判定交往的關係，在強調關係取向的社會中，假送禮之名，卻有行賄之實，難謂無不法之利益糾葛其中；另一方面，儒家文化圈之殊性，像是新加坡和香港雖與我國皆屬儒家文化圈之一環，但為何兩地之肅貪評比仍顯優於我國，是否因新加坡和香港受英國殖民文化影響甚深，得以部分脫逸人治之影響，以法治為主值得我們深入省思。

三、 儒家的分類

如果將重視人情與關係和貪腐現象掛鉤，並歸咎是儒家文化圈的必然現象，這也不盡合理，國內學者彭立忠曾將儒家傳統分解成三，分別為王官儒學、經典儒家及庶民儒教²⁷，見下表 2-3。

(一) 王官儒學 (Imperial Confucianism): 這派學說與政治權力結合緊密，偏向於政治化的儒家，有人稱為帝王的儒學或王權的儒家。(費正清，1994) 具有保守的封建性格，後人對儒家的誤解與不滿者，率皆為儒家此一面向。

(二) 經典儒家 (Intellectual and Practical Confucianism): 與政治權力存在一定張力關係的儒家，以先秦孔、孟、荀為代表人物。具抗議批判的精神，重視教育，並強調人的理性自覺，且經由研讀這些典籍（《論語》、《孟子》，以及《荀子》）會產生命力量的召喚以及實現的動力。

²⁶大公網，<http://news.takungpao.com.hk/...../2013-09/17113.htm>，檢閱日期：2015 年 12 月 21 日。

²⁷彭立忠 (1993) <中國人的國民性與政治民主化之關聯性研究:先秦儒學在民主價值上的轉化>，頁 43-46。

(三) 庶民儒教 (Vulgar Confucianism)：庶民階層（非屬政治化的或經典儒家）是一種間接的、實用主義及混雜了其他思想的貌似儒家者，彼等未受正統教育薰陶為一種功利實用的儒門教化。

表 2-3 儒家文化分類比較。

儒家派別	王官儒學	經典儒家	庶民儒教
思想立場	持權保位	抗議批判	功利實用
學說立論	政治化儒家，或稱為帝王的儒學	原始型儒家，孔子、孟子、荀子所代表的儒家	簡化及混雜其他諸種思想的儒家
「孝」的詮釋	為得孝名	重視現世、肯定人性、不違人情	重視孝親的果報效應
批判	儒家的封建性格	過於重視人情	欠缺鉅觀思維

資料來源：作者自行整理。

如果依照他的分類方式，可能產生利益交換的是王官儒學與庶民儒教的傳統，而非具抗議批判精神的經典儒家。本文認為我國在公務人員制度方面（見第三章第一節）有傾向這三種儒家分類中的王官儒學，遂在之後的討論中，將以王官儒學為主要探討途徑。

四、 儒家貪腐困境及對策

黃光國學者利用儒家關係所建構出〈人情與面子〉的理論模型裡，衍生自王官儒學之概念，將互動的雙方界定為「請託者」(petitioner)及「資源支配者」(resource allocator)用符號互動論²⁸的角度來看，這兩者都是行動者 (actor)。在現實生活裡，每一個行動者都有其長程或短程的生活目標，社會交換只是行動者在達成其目標的過程裡，為了獲

²⁸一種主張從人們互動著的個體的日常自然環境去研究人類群體生活的和理論派別。又稱 象徵相互作用論或符號互動主義。符號互動論的基本假定主要有：人對事物所採取的行動是以這些事物對人的意義為基礎的；這些事物的意義來源於個體與其同伴的互動，而不存於這些事物本身之中；當個體在應付他所遇到的事物時，他通過自己的解釋去運用和修改這些意義。

取某種資源，而和他人進行的一種社會互動，是個人為了達成其「宏觀的動機」(macro motive) 而作出的一種「微觀行動」(microbehavior)。個人會以「需求法則」、「人情法則」、和「公平法則」和這三種不同的人交往。當個人與這三種不同關係的他人交往時，他都會考量自己必須付出的「代價」(cost) 對方可能作的「回報」(repay) 並計算交易的「後果」(outcome)²⁹。在這樣的行為之下，若肅貪制度又處於制度法規範模糊的情狀下，則容易產生貪腐的現象，即賄賂。

至於儒家文化是否即為貪腐之誘發因素？彭立忠認為，經典儒家深具批判精神本與王官儒學的持權保位相斥，又，儒家的自律以及中庸之道³⁰才是防範貪腐的根本之道。儒家並不排斥富貴榮華，而是排斥為公職者尸位素餐，或以不正當手段謀求財富（收受賄賂）。儒家重在自律，端在正己，居上位不敢貪、不需貪、不能貪，如此上行下效，風行草偃，便有可能減少貪贓枉法的不法情事，除此之外，輔以制度層面的權力分化、相互制衡、工作待遇與其付出相稱，最後可使得公務體系中人人安於其位，自不易受賄以及關說請託，以經典儒學作為思想為核心，交錯運用文化與制度進行妥適的監督，值得進一步論證。

²⁹黃光國〈儒家關主義的理論建構及方法論基礎〉，國立台灣大學心理學系《教育與社會研究》 第二期 (2001/6),頁 1-34。

³⁰「中庸之為德也，其至矣乎！民鮮久矣。」《論語·雍也》蓋因中庸的精神在於自我節制，毋過與毋不及。然而世人但知取其執乎兩端用其中，或為騎牆投機，或為鄉愿討好，遂失中庸的精義。

第三章 我國肅貪制度之源起與變革

本章首先介紹我國目前肅貪相關制度，以及不同肅貪機構之間可能出現的問題分析；接著說明儒家分類以及我國目前文化價值觀為何；最後以社會學制度主義途徑去分析我國肅貪制度受到我國目前文化價值有何影響？以及分析在這影響之下執行肅貪案件的成效如何。

第一節 我國肅貪制度的設立及進展

一、 我國肅貪制度現狀與改革

我國目前肅貪制度由兩大機關所負責，法務部廉政署和調查局，以下分述專責肅貪的廉政署與調查局的歷史沿革。

(一) 廉政署之沿革

我國早期並無專責肅貪機構，政風機構源自民國四十二年依據「動員戡亂時期保密防諜實施辦法」設立安全室，負責辦理保防及機關安全防護工作，民國六十一年七月裁併至人事室，成為「人事查核單位」（簡稱人二單位），民國八十一年立法院通過「政風機構人員設置條例」始成立政風機構，職掌預防貪瀆、查處為輔，協助機關辦理防貪、反貪與肅貪等政風工作。隨後由於面對來自民間、立法院和政黨的強烈呼聲，民國九十九年十一月四日行政第 3220 次會議通過「法務部廉政署組織法草案」函送立法院審議。立法院於民國一百年四月一日三讀「法務部廉政署組織法」，正如前總統馬英九所言「要建立一個廉能有效率的政府」³¹，民國一百年七月二十日正式成立廉政署，顯見

³¹ 2011 年 7 月 20 日馬英九總統出席「法務部廉政署揭牌儀式暨首任署長佈達典禮」

馬總統致詞時以過去服務法務部的經驗指出，要杜絕公務人員貪瀆最有效的方法，就是「防貪」比「肅貪」更重要，讓公務員達到「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」的「四不」境界。所謂「不願貪」就是在態度上清廉自持，與貪污劃清界線；「不必貪」是俸給足以養廉；「不能貪」乃各項作業的法律規範周延，使公務員不敢越雷池一步；「不敢貪」則是透過制定嚴峻法律遏止貪污發生。

馬總統強調，查緝貪污不是以「辦得多、罰得重」為目標，而是以「抓得到、判得下」為準繩，檢察官及其指揮的調查局、警政署及廉政署人員須蒐證周全、掌握有效證據來提高定罪率，盡量做到百發百中；「廉政署」成立不是拿著具有肅貪正當性的大刀隨意揮舞，結果造成後來無法定罪的情況，也不是像過

我國在肅貪機構的沿革有因各個時期社會文化所產生不一樣的制度變動，以下就安全室時期、人二時期、政風時期、廉政署時期之社會文化背景的順序開展（如下圖 3-1）：

1. 安全室時期

民國三十八年徐蚌會戰失利，除徐州剿總序列之部隊外幾乎覆滅，還包括華中剿總支援徐州的精銳部隊，國軍傷亡高達四十五萬人。當年年初先總統蔣公下野，受到戰局逆轉政府機構陸續遷台，國民政府審度當時情勢需要，採取「複式多線」的方式，建構嚴密、深入社會各階層的保防網，調查局從民國四十二年七月起於各公務部門設置了安全單位（安全處、室及安全管理員），主要職掌均係依據民國五十二年所公布之「動員勘亂時期保密防諜實施辦法」，負責辦理保防及機關安全防護工作，維護公部門之安全並蒐集相關保防情資等人事查核業務。在這個時期係以全力以「防共」為主，「防腐懲貪」為輔的調查情治任務³²。

去「貪污治罪條例」將貪污判處死刑，就能有效肅貪，這些不僅會使得公務員名節不保、士氣遭受打擊，也會讓法官因為罪刑之間失去該當性而無法判決。

針對「廉政署」未來應扮演的角色，總統指出，除執行肅貪與反貪工作外，應與調查局廉政處形成交叉火網，進行分工合作。廉政處除有廉政官與駐署檢察官外，並指揮全國各公家機關 1,092 個政風單位，為執行防貪工作的主力；平時政風人員發揮注意公務員違常言行的功能，督促建議所屬長官做好防貪工作，就能有效降低貪污發生率；萬一真的發現貪污事件，一定要秉持「主動發掘、明快處置、配合偵辦、對外說明」原則，展現「不怕家醜外揚、勇於且樂於揭發問題」的立場，相信將有助於機關未來發展。馬總統進一步指出，根據全世界推動反貪工作、評估各國貪腐印象指數最重要的非政府組織—「國際透明組織」（Transparency International）的調查顯示，清廉度排名前十名的國家均為經濟發達且擁有優秀競爭力的國家，可見廉政與國家競爭力密切相關；「國際透明組織」於 1993 年成立，剛開始台灣獲評為全球第 25 名，最低落時曾到第 39 名，經過這三年來的努力，目前已進步到第 33 名，政府一定會繼續努力。馬總統強調，近來發生法官貪瀆、署立醫院採購弊案及海關人員貪瀆等案件，目前正在審理中。希望未來廉政署與監察院充分合作，共同努力將中華民國打造成亞洲的廉政模範。

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=24817> 檢閱日期:2013 年 9 月 30 日

³² http://www.cwb.gov.tw/V7/eservice/docs/overview/organ/cse_intro.htm 檢閱日期:2013 年 12 月 16 日

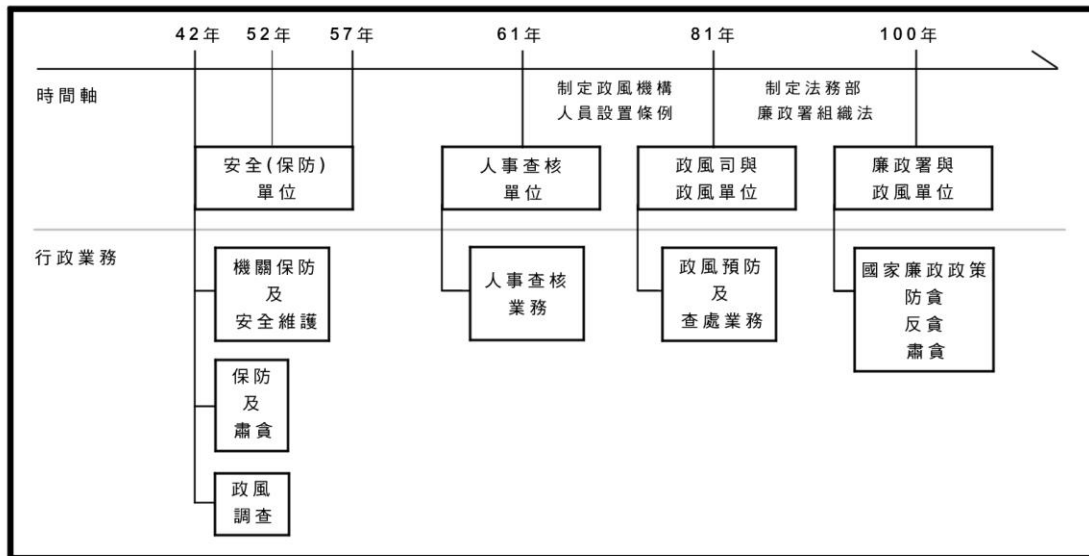


圖 3-1 我國肅貪機構變革。

資料來源：法務部廉政署官網

<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=271994&CfNode=30743&mp=289>，作者重繪。

1. 戒嚴時期調查局「人二」單位

在一個戒嚴及尚未廢止「動員戡亂時期臨時條款」的年代，人民的基本言論自由受到限制，例如憲法原本所保障的基本人權，包括言論、集會、結社及出版的自由等等，均因為黨禁、報禁以及出國旅行禁，而受到限制。《戒嚴法》和臨時條款限制了台灣人民的政治生活層面，而在這個時期，安全室的型態也逐漸由「人事查核單位」（簡稱人二單位）所取代。這個單位主要延續之前辦理保防、機關安全維護及政風工作。雖然「人二」室名義上屬人事室，但編制卻隸屬調查局，成員也來自法務部。「人二」室主要是考核個人的思想是否符合主流的意識型態，對機關成員進行的思想的匯報。並在機關內以發給獎金方式，遴選有意願、人際關係良好的員工，擔任防諜員，針對計畫目標分為一般、重點、內線佈建等方式，達到「層層佈建」、「室室有兩人」，以化名方式聯繫，擔任蒐集內部員工忠誠、言行工作），其隱密性通常不為外界所明瞭，致常遭指為「特務」及「白色恐怖」。這些種種為外人所批判的「忠誠調查」、「防諜工作」是在戒嚴的特殊環境之下所造就的組織態樣³³。

³³ 廉政署之成立 <http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=100416>，檢閱日期:2015年12月17日。

2. 解嚴後法務部政風機構

民國七十六年七月十五日，蔣經國總統宣布解除戒嚴及動員戡亂時期終止，這是台灣民主發展的重要里程碑，不只人民的各種基本人權都予以恢復，更對台灣的政治、社會與經濟等面向產生很大的影響，而台灣整體的社會與政治環境大幅朝向民主化與自由化的方向發展，因此，在這民主化的潮流下，人二單位之合法性逐漸受到質疑，職是之故，法務部參酌「人事管理條例」及「主計機構人員設置管理條例」兩條例的立法方式，研訂了「政風機構人員設置管理條例草案」，將各級機關及公營事業人事查核單位改制為政風機構。民國八十一年「政風機構人員設置條例」公布施行。而政風機構的工作性質，由立法程序明定其職掌為端正政風及機關安全維護事項，並對各機關首長負責，不再執行忠誠查核及保防工作，使其基於國家及全民之利益，超乎黨派之外依法行事。

3. 法務部廉政署

依據「政風機構人員設置條例」第十條規定，各機關政風人員應奉機關長官之命，依法辦理政風業務，然而，一旦發現機關內涉及機關首長之貪污案件時，容易在行政上遭到阻礙與困擾。另外，政風人員限於位階與職權，並無司法警察之權限，對民代的貪瀆不法顯然也毫無辦法。

深究廉政署之成立可以回歸至解嚴後，在當時我國人民認為應效法新加坡、香港有專責肅貪機構，惟當時的法務部部長施啟揚表示我國國情與新加坡、香港不同，專責肅貪機構不一定適合我國環境。³⁴隨後在立法委員的一再質詢之下，方才表示是否成立專責之肅貪機構，將在近期研修行政院組織法時一併考慮，並於半年內提出具體建議。然而不過十天，法務部部長卻又再度表示，該部已在研擬於調查局之下設立「肅貪處」，經過一個多月的研究之後，2010年12月施部長才又於立法院表示，已決定於民國七十七年在調查局之下設立「肅貪處」。³⁵同時為立即打擊貪污不法，已先要求調查局成立北、中、南、東四個「肅貪機動組」

直屬即將成立之「肅貪處」，專責各區內的檢肅貪污端正政風工作。然而儘管如此，

³⁴ 《聯合報》(台北)，民76年8月4日，第7版。

³⁵ 《中國時報》(台北)，民76年10月14日，第2版。

所謂「肅貪處」卻一直未見成立，至民國七十七年方才正式決定在調查局之下設立「肅貪處」。³⁶ 行政院此一決定，顯然與民意代表的建議相去甚遠，引起多位立法委員的質詢；但行政院秘書長錢純及法務部部長蕭天讚在立法院答詢時仍強調：我國與新加坡、香港國情不同，不宜完全倣效，且如增設反貪污機構，其職權將與司法及監察機關重疊，並造成人力、物力的浪費，也不符合我國法律追訴制度和機關組織體制。³⁷ 可見在當時的社會風氣之下，廉政署之成立為民眾所殷切期待的，但是政府卻遲遲未能兌現承諾，顯示體系內部存有重大爭議，隨後在民國八十九年第十屆總統大選期間，各黨候選人皆提出由國民黨所提出的「政風局」及民進黨所提出的「廉政署」構想，最後，民進黨籍總統候選人陳水扁勝選。民進黨執政後，法務部長的陳定南為實現陳水扁總統的競選政見，即宣示推動成立「法務部廉政署」，但經過了三年的努力，「法務部廉政署組織條例草案」始終無法交付立法院委員會審查。

法務部從民國八十六年起委託專業機構（國立政治大學選舉研究中心、全國公信力民意調查公司及台灣透明組織協會）以「請問您認為政府成立一個專門的廉政機關（例如廉政署或廉政局），來處理有關貪污方面的問題，對提升政府的清廉程度有沒有幫助？」題目詢問受訪者意見。法務部委託政治大學選研中心民意調查結果發現，平均調查結果約有 71.2% 受訪者對此一議題表達肯定³⁸。

且廉政署是我國唯一符合《聯合國反腐敗公約》第 6 條與第 36 條規定的廉政專責機構，代表我國願意遵守國際規約的承諾，並提升我國國際廉能形象。正如馬總統在民國一百年廉政署成立之致詞，他強調，近來發生法官貪瀆³⁹、署立醫院採購弊案⁴⁰及海關

³⁶ 《聯合報》（台北），民 77 年 10 月 4 日，第 2 版。

³⁷ 《中國時報》（台北），民 77 年 10 月 20 日，第 2 版。

³⁸ 法務部設置廉政署外界主要疑慮及說明，www.tainan.gov.tw/warehouse/B30000/11032101.doc，檢閱日期：2015 年 12 月 18 日。

³⁹ 《聯合晚報》2010 年 11 月 24 日 A10 版焦點

高院法官集體貪瀆案，台北地院上午提訊在押的前法官陳榮和、蔡光治，以及獲得交保的前司法官李春地、邱茂榮等人，對照李、邱二人的坦承犯行，陳榮和在準備程序庭中，依然否認犯罪，並強調檢方在他高院辦公室內查扣的 130 萬元，是他個人合法的自有資金，與賄款無關，陳榮和說，何智輝更審案判決無罪，是合議庭依法的評議結果，並未違背職務收賄。

⁴⁰ 《聯合報》2011 年 5 月 26 日 B2 版桃園綜合新聞

人員貪瀆等案件，目前正在審理中。

希望未來廉政署與監察院充分合作，共同努力將中華民國打造成亞洲的廉政模範。

4. 法務部調查局廉政處

內部肅貪原非調查局的首要執掌，因為後來民間及立法委員的疾呼之下，政府為了加強行政革新促進廉能政治，才在民國七十八年二月經行政院第二〇九五次院會決議，指示調查局成立「肅貪處」，專責檢肅貪污瀆職，由副局長兼任處長，並從現有人力調配，在各外勤調查處、站成立肅貪科組，另同時成立數個機動工作組，專責偵辦重大貪瀆案件。調查局並指出，今後肅貪工作將以偵辦及預防為重點，全面動員各調查處站、人事查核、監察單位與各地檢察處密切配合，針對和民眾權益有密切關係之機關內部風評不佳之人員，列為重點對象，以發掘重大貪瀆案件線索，全力積極進行偵辦，迅速打擊貪污不法遏阻貪瀆之風蔓延。民國八十年二月正式改為「廉政處」，主動偵辦重大貪瀆案件外，更積極研擬偵辦貪瀆案件及預防措施，更加強偵辦賄選案件，維持選舉的公正性。如今調查局的廉政處在組織上並沒有太大差異變革且仍在運作中。

二、 我國肅貪機構的內部設立及功能

（一）法務部廉政署內部設立及功能

法務部廉政署其內部設立可以分為綜合規劃組、防貪組、肅貪組、政風業務組、秘書室、人事室、主計室、北部、中部、南部地區調查組（如下圖 3-2）。

署立醫院採購弊案向下發展，桃園檢調傳訊 8 名署醫主任和主治醫師，調查醫療器材採購和索賄疑弊，有 4 人當庭交出 3 到 20 萬元不等的賄款，訊後 3 人交保，5 人請回。

檢調蒐證時，查出 8 名署醫的主任和醫師與採購案有關，包括基隆醫院骨科主任李文琳、小兒科主任楊爵源、桃園醫院骨科主任廖振焜、加護病房主任莊子儀、新北市醫院麻醉科主任范宇平、新竹醫院骨科主治醫師葉敏男、彰化醫院放射科主任陳昭安、嘉義醫院心臟科醫師葛建成，其中部分人和廠商有不當資金往來。存檢調偵訊時，有 4 名對象承認是上級指示、交辦的標案，才協助廠商得標，還交出 3 萬到 20 萬元不等的賄款，等於認罪和「咬死上級長官」，也有人否認收受賄款和協助廠商綁標。

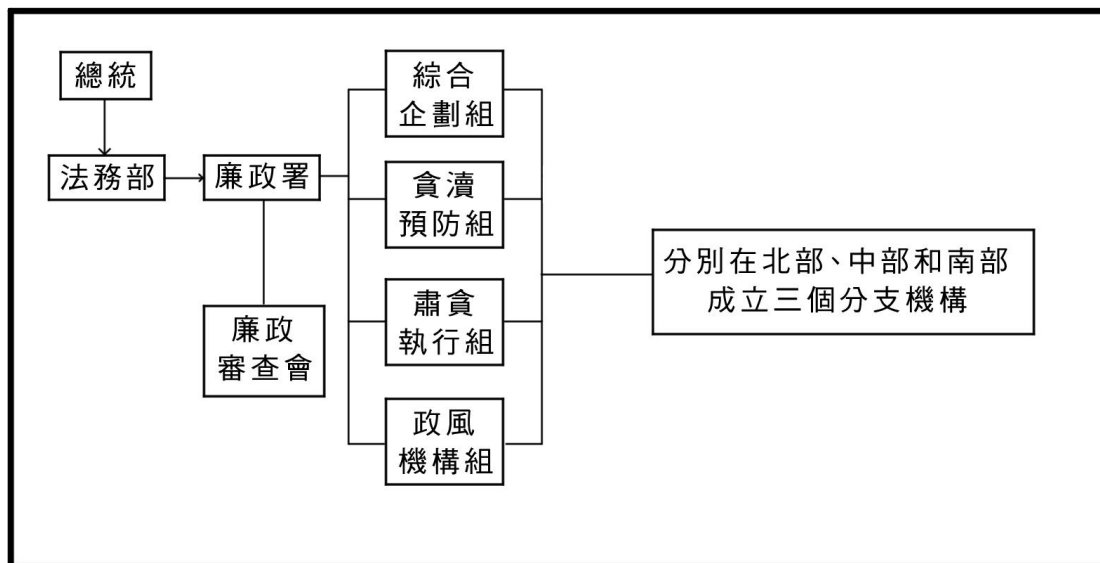


圖 3-2 台灣廉政署架構圖。

資料來源：作者自繪。

以下就各內部組織所負責之功能介紹⁴¹：

1. 綜合規劃組

- (1) 本署年度施政計畫、中程施政計畫與個案計畫之規劃、執行及管考。
- (2) 國家廉政政策與制度之規劃及研究。
- (3) 廉政措施之管考及評估。
- (4) 國際廉政與司法互助事務之聯繫、協調、交流及推動。
- (5) 法規命令、行政規則及解釋之諮詢。
- (6) 行政爭訟及國家賠償事件之協助。
- (7) 廉政工作法規、手冊之研編。
- (8) 全國各機關政風機構組織與人員任免、遷調、考績、獎懲之綜合規劃、擬議及執行。
- (9) 其他綜合規劃事項。

2. 防貪組

⁴¹ 台灣法務部廉政署官網，<http://www.aac.moj.gov.tw/mp289.html>，檢閱日期：2016 年 3 月 12 日。

- (1) 貪瀆預防法令、制度、措施之研擬、推動及協調。
- (2) 政府部門與公共機構防貪審查及稽核。
- (3) 公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法之宣導、解釋及案件審議。
- (4) 公務員廉政倫理規範之研擬、推動及協調。
- (5) 政府部門、公共機構、民眾、社區、學校、企業、團體廉政與誠信教育之宣導策劃及推動。

(6) 其他貪瀆防制事項。

3. 肅貪組

- (1) 肅貪法令、制度、措施之研擬、推動及協調。
- (2) 貪瀆或相關犯罪案件調查之執行、督導、協調及管考。
- (3) 檢舉貪瀆或相關犯罪案件之獎勵及保護。
- (4) 行政肅貪之推動及督導。
- (5) 其他肅貪執行事項。

4. 政風業務組

- (1) 政風機構年度工作計畫之管考。
- (2) 政風機構業務之績效評核。
- (3) 政風機構辦理貪瀆預防業務之督導。
- (4) 政風機構辦理貪瀆或相關犯罪案件之審核、督導、分析及查處。
- (5) 政風機構執行公務機密維護之推動及管考。
- (6) 有關法務部政風業務。
- (7) 其他有關政風機構之預防及查處事項。

5. 秘書室

- (1) 會報及議事之處理。
- (2) 印信典守及文書、檔案之管理。
- (3) 出納、財物、營繕、採購及其他事務管理。
- (4) 國會聯絡與媒體公關事務之政策規劃、分析、研擬及執行。

- (5) 工友（含技工、駕駛）之管理。
- (6) 資訊業務之規劃、推動及管理。
- (7) 不屬其他各組、室事項。
- 6. 人事室：掌理本署人事事項。
- 7. 主計室：掌理本署歲計、會計及統計事項。
- 8. 北部、中部、南部地區調查組
 - (1) 貪瀆或相關犯罪之蒐證、分析及調查。
 - (2) 其他有關貪瀆或相關犯罪之調查。

(二) 法務部調查局內部設立及功能

現今法務部調查局內部組織型態如下圖所示：

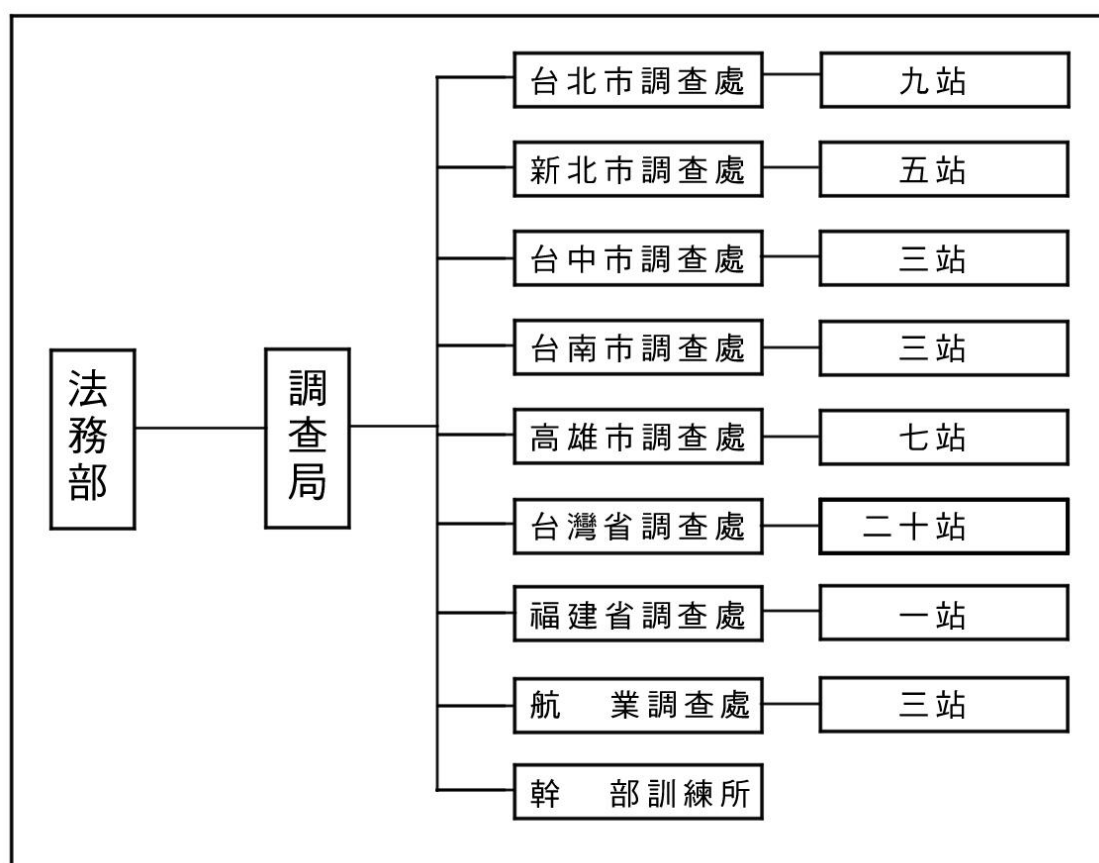


圖 3-3 台灣法務部調查局組織圖。

資料來源：法務部調查局官網，<http://www.mjib.gov.tw/>，作者重繪。

法部調查局內部「廉政處」係將原調查局本部之「貪污及經濟犯罪防制中心」所承辦之檢肅貪瀆工作劃分出來，再增加檢舉、預防貪污等事項擴大編組而成。行政院第 2095 次院會決議於 1989 年 2 月成立「肅貪處」專責辦理肅貪業務，置處長 1 人由副局長兼任、執行長 1 人、副處長 2 人，下設 5 個科，並就當時現有人力調派 505 人，在各外勤調查處、站成立肅貪科、組。而目前各地區機動工作組，主要專責辦理特定貪瀆案件及機動支援各調查處站偵辦重大貪瀆案件。法務部調查局廉政處目前肅貪的工作範圍，規定於《法務部調查局組織法法務部調查局》第二條⁴²：

1. 內亂防制事項。
2. 外患防制事項。
3. 洩漏國家機密防制事項。
4. 貪瀆防制及賄選查察事項。
5. 重大經濟犯罪防制事項。
6. 毒品防制事項。
7. 洗錢防制事項。
8. 電腦犯罪防制、資安鑑識及資通安全處理事項。
9. 組織犯罪防制之協同辦理事項。
10. 國內安全調查事項。
11. 機關保防業務及全國保防、國民保防教育之協調、執行事項。
12. 國內、外相關機構之協調聯繫、國際合作、涉外國家安全調查及跨國犯罪案件協助查緝事項。
13. 兩岸情勢及犯罪活動資料之蒐集、建檔、研析事項。
14. 國內安全及犯罪調查、防制之諮詢規劃、管理事項。
15. 化學、文書、物理、法醫鑑識及科技支援事項。
16. 通訊監察及蒐證器材管理支援事項。

⁴²法務部調查局官網，<http://www.mjib.gov.tw/>，檢閱日期:2016 年 12 月 19 日。

17. 本局財產、文書、檔案、出納、庶務管理事項。
18. 本局工作宣導、受理陳情檢舉、接待參觀、新聞聯繫處理、為民服務及其他公共事務事項。
19. 調查人員風紀考核、業務監督與查察事項。
20. 上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。

就上述條文而言，僅就本條第四項和第七項與預防貪腐以及防制貪污有關。

法務部調查局廉政處分別掌理下列事項（法務部調查局官網⁴³；李世明，2001）：

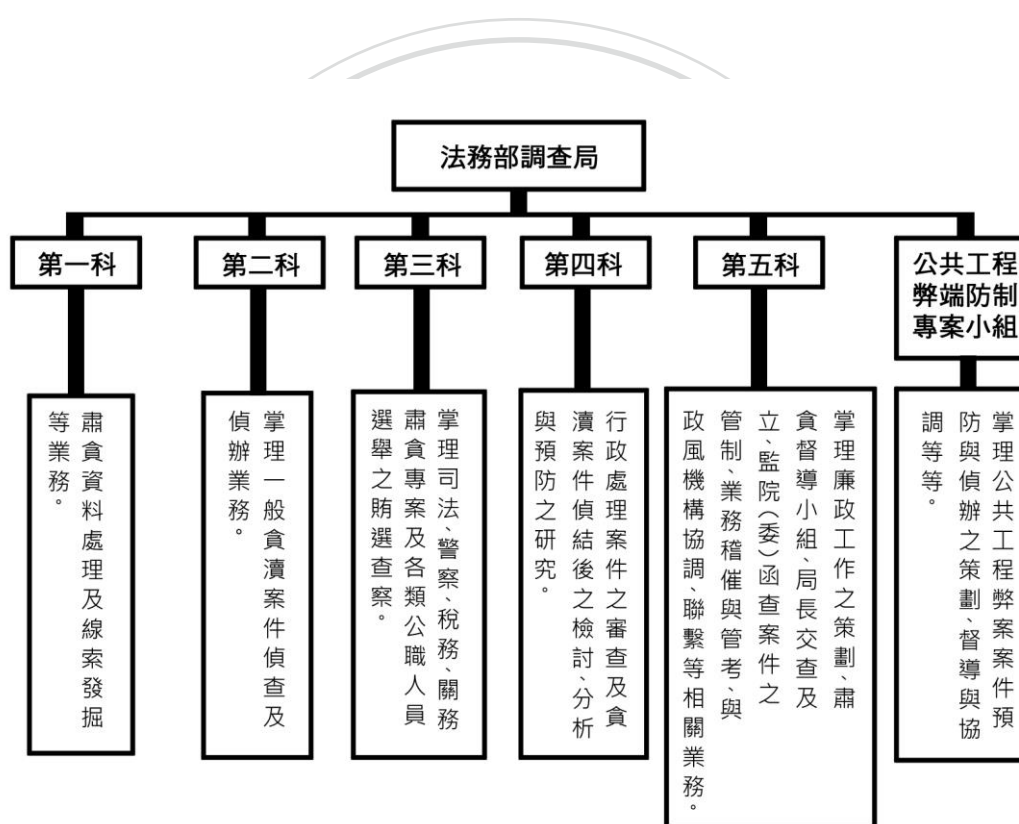


圖 3-4 法務部調查局肅貪組織圖。

資料來源：作者自繪。

1. 第一科：掌理肅貪資料（含檢舉案件）之處理及線索發掘、諮詢部署、偵查之策劃與督導等業務。

⁴³ 同註 41

2. 第二科：掌理一般貪瀆案件偵查及偵辦之策劃、督導與協調等業務。
3. 第三科：掌理司法（含司法詐欺）、警察、稅務、關務肅貪專案及各類公職人員選舉之賄選查察。
4. 第四科：掌理列為參考資料案件與行政處理案件之審查及貪瀆案件偵結後之檢討、分析與預防之研究。
5. 第五科：掌理（1）廉政工作之策劃、管制、考核、統計、肅貪法令與制度之研究彙編及肅貪專題研究報告之彙編。（2）肅貪督導小組、肅貪執行小組、廉政工作諮詢委員會、貪瀆檢舉獎金審核委員會、公共工程諮詢委員會、全國高層檢調聯繫會報及高層檢調研討會等之秘書事務。（3）局長交查及立、監院（委）函查案件之管制。（4）業務稽催與管考。（5）與政風機構及稅關務監（督）察單位之協調、聯繫等相關業務。
6. 公共工程弊端防制專案小組：掌理（1）公共工程弊案案件預防與偵辦之策劃、督導與協調。（2）公共工程圍標案件及預防專報編撰等業務。

三、 我國肅貪實際作為

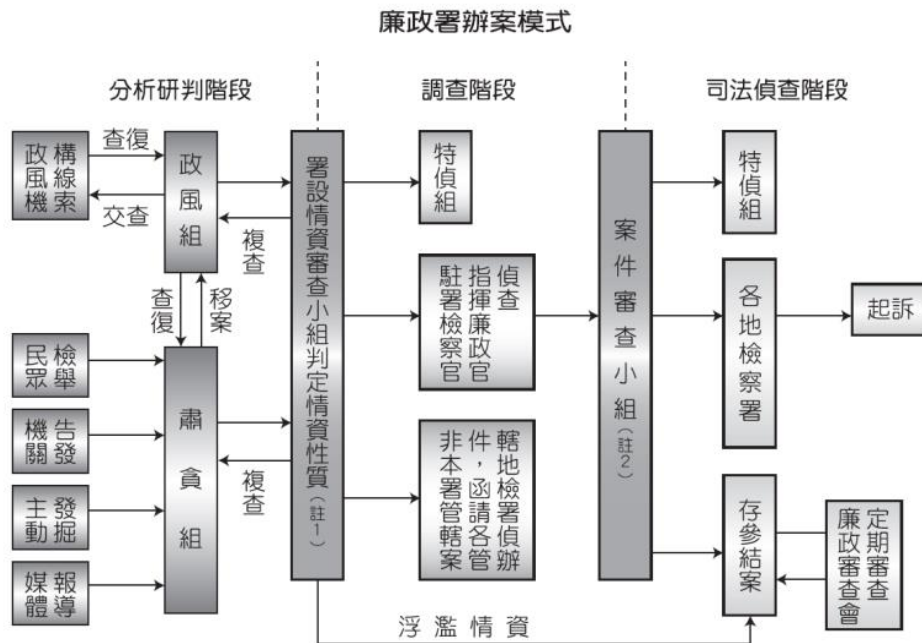
（一） 法務部廉政署內實際執行方法：

民國 100 年成立之廉政署採行策略係「以民為本」為主軸，強調人民與政府之間的互動—「防貪—肅貪—再防貪」機制—藉以啟動廉能政府正向循環，形塑良好肅貪環境。法務部廉政署整合反貪、防貪、肅貪業務並督導各地方政府之政風機制，落實內控管理，建立機關廉政風險評估資料，計畫性實施風險業務稽核，並擴大鎖定重大結構性的高風險業務執行聯合性專案稽核，適時導正缺失、研提興革建議、編撰防貪指引，建構完善防貪機制⁴⁴。

另外，「我國刑事訴訟制度是以檢察官為偵查的主體，檢察官所屬之檢察機關則隸屬法務部，於法務部下設置廉政署，並調派檢察官直接駐署，指揮偵辦貪瀆案件，本來即具有超然的獨立性；且因同屬法務部，在偵辦貪瀆案件時，檢察官可先期指導、審查

⁴⁴ 法務部廉政署網站 <http://www.aac.moj.gov.tw/mp289.html> 檢閱日期：2015 年 6 月 3 日。

案件調查之進行，於統籌偵辦人力、資源結合，較隸屬其他機關更具效率」。⁴⁵ 廉政署就肅貪案件的流程中，步驟說明如下：



註 1：成員由署長指定 3-5 人，採合議制（含調辦事檢察官）。
 註 2：成員由 3-5 名檢察官組成，採合議制。

圖 3-5 廉政署辦案模式流程圖。

資料來源：法務部政風司網站，<http://www.ethics.moj.gov.tw/public/Data/0121594527233.doc>。

在啟動肅貪案件調查過程中，如發現有人員行政違失或制度面缺失事項，有認即時處理之必要者，應予以立即懲處、調整職務、發動專案清查、稽核等，在不影響後續偵辦情況下，即時將違失態樣及建議辦理方式通報權責單位處理，透過擴大稽核面向、清查弊失風險等再防貪作為，達到肅貪與防貪工作結合之目標，有效的減少貪腐的行為。為達肅貪之標的，在防貪、肅貪以及再防貪之面向，我國政府採取以下實際行為：

1. 防貪方面所採行的策略是多面向宣導如機關公務員、社會宣導、紮根宣導—針

⁴⁵ 法務部政風司編，《設置法務部廉政署 Q&A》（臺北：法務部政風司，2010 年 10 月 8 日）頁 1，《法務部政風司》，<http://ksph.kcg.gov.tw/1/post991008.pdf>，檢閱日期：2015 年 6 月 9 日。

對國小5年級(含)以上學生、深根宣導-針對國小4年級(含)以下學生及幼稚園學童以及國際宣導。希望藉由宣導可以達到其大家對反貪良好的觀念。

2. 肅貪方面是鎖定高層貪污犯罪、結構性貪污犯罪為重點方向，一般貪污案件以策動自首為原則。
3. 再防貪主要是以重新建構機制，填補漏洞，促使公務員勇於任事。

且就法務部廉政署自身所提出未來肅貪方面所做出的施政方針為：

1. 全民反貪機制。接軌國際廉政趨勢，提升國際廉政評比；落實執行公職人員財產申報等陽光法案；整合國家廉政網絡，健全防貪、肅貪策略；推動村里廉政平臺及廉政志工等社會參與功能，促進全民反貪；積極查辦貪瀆犯罪，提升定罪率，希望建立民間監督機制。
2. 端正司法風紀。厲行檢察官評鑑及懲戒制度，端正司法風紀；檢討改進刑事訴訟制度，恪遵正當法律程序，強化檢調專業職能，審慎起訴上訴，保障人權，維護社會公義，防止和加強司法人員自身品格。
3. 落實掃黑、肅貪及查賄。強力及落實執行掃黑、肅貪及查賄，防止破壞國土，全力打擊並防治金融犯罪，強化打擊犯罪能量。警察，在肅貪之行動乃是扮演第一線之防堵，故更需加強注意其線索及注意自身之節操，以免身陷囹圄。
4. 建立相關法律配套措施。妥適運用緩起訴制度，推廣易服社會勞動；落實洗錢防制，積極推動國際及兩岸刑事司法互助與合作，共同打擊跨境犯罪。可藉由緩起訴的機制，使貪腐之人以自首替代牢獄之災，並以兩岸的合作減少互相貪腐的行為。
5. 推行品格教育。藉由教育，提升矯治成效；加強技職訓練，培養實用謀生技能；強化戒護管理，精進戒治處遇，提升收容人醫療品質；推動矯正機關整建、擴建，紓解超額收容擁擠問題以及提升社區觀護處遇效能，落實犯罪被害人保護；精進更生保護工作，強化復歸社會網絡，使其有重回社會之可能；加強法治教育宣導，提升國人法治觀念。貪腐與我國的品格有其相關，家庭亦是最初社會化之機制，在家倡導肅貪觀念，更可以使肅貪內化為我國之國民操守價值觀。

法務部廉政署希望在政府和人民共同合作之下創造一個清廉的環境，所以從各方面

著手去處理，以及建立事後的配套措施。但從下表 3-1 中可以發現在反貪廉政方面從 103 年到 105 年社會參與的人數有變少，而往往肅貪的成效好壞跟社會參與有很大個關係，故現狀下，我們最應該加強和民間的互動，落實反貪教育的落實，以達到肅貪成效的最大化；另外從表 3-1 表廉政倫理登入事件從 101 年到 105 年案件量下降，以及表 3-2 起訴案件歷年來的下降可以明白可能是肅貪機構預防成果及貪瀆起訴效果發生一定的肅貪效果；但從定罪率來說，我國目前從民國 101 年到 104 年定罪率一路從 74.1% 下降到 66.6%，某方面討論，反倒是肅貪機關的肅貪成效下降，所以即便貪腐的案件量明顯下降（以年相比、以月相比總量減半），也不代表就是肅貪機構有完全發揮肅貪效果，而肅貪機構無法持續提升肅貪績效，推估就是和我們深受王關儒學有相當程度的影響（在第二節處會以此為重點討論）。



表 3-1 政風機構預防肅貪成效表。

政風機構預防貪瀆不法成果

單位：件

年月別	反 貪 倡 廉			防 貪 預 警							再 防 貪		廉 政 倫 理 事 件 登 錄			陽 光 法 令			
	社 會 參 與	廉 政 宣 導	獎 勵 廉 能	預 警 作 為	廉 政 專 報	專 案 稽 核	專 案 訪 查	採 購 監 辦	會 施 工 查 同 核	會 業 務 檢 同 核	採 綜 合 分 購 折 查	民 意 調 查	研 檢 討 專 編 報	研 興 革 建 議	請 託 關 說	受 贈 財 物	飲 宴 應 酬	利 銜 裁 罰	財 產 申 報 罰
91年	-	-	2,691	-	153	439	22,634	45,403	-	-	3,108	585	-	-	7,202	2,581	487	-	159
92年	-	-	3,342	-	257	9,561	27,989	73,563	-	-	4,940	719	-	-	12,454	3,230	855	3	123
93年	-	-	3,976	-	208	13,246	42,506	89,590	-	-	1,152	724	-	-	14,475	6,391	2,824	3	192
94年	2,155	-	4,723	-	387	16,601	54,887	96,173	-	-	839	772	-	-	15,149	7,171	3,698	3	84
95年	4,372	-	6,485	-	357	21,178	60,332	99,918	-	-	815	858	-	-	20,213	9,762	3,540	8	162
96年	5,250	-	7,557	-	446	21,831	68,210	104,468	-	-	973	998	-	-	21,936	14,639	6,038	5	412
97年	6,055	-	7,258	-	672	26,304	87,056	111,575	-	-	962	1,051	-	-	24,498	19,136	8,964	8	339
98年	7,017	-	2,341	-	557	5,246	3,496	129,078	-	-	2,522	1,157	-	-	22,893	19,425	9,994	19	258
99年	5,350	-	2,020	-	280	3,684	2,696	134,510	-	-	2,085	669	-	-	20,027	20,933	10,691	23	290
100年	5,533	-	6,992	-	74	3,509	6,548	155,138	-	-	1,849	509	-	-	20,622	31,743	12,564	15	150
101年	5,786	-	5,361	-	110	4,570	15,217	161,911	-	-	1,271	373	-	-	20,107	22,918	10,038	13	182
102年	21,853	44,914	1,690	229	70	2,655	7,575	154,935	1,361	2,716	1,070	447	117	853	10,125	48,662	14,563	16	100
103年	33,289	48,388	1,607	841	74	979	3,908	166,066	2,701	6,297	948	555	124	1,050	8,442	25,720	9,112	15	46
104年	16,714	21,768	4,750	334	7	121	4,794	169,793	2,379	8,070	1,102	814	164	938	3,017	15,784	6,622	18	74
105年	5,416	5,639	1,910	84	-	-	1,266	65,242	874	3,725	462	143	7	15	281	5,422	1,539	3	102
1月	830	1,007	419	2	-	-	207	15,012	173	604	215	32	-	-	74	1,161	441	3	39
2月	735	960	338	1	-	-	276	10,562	132	582	100	16	2	2	29	1,506	316	-	33
3月	1,141	1,130	374	4	-	-	374	13,918	181	874	70	20	2	2	76	1,105	401	-	-
4月	1,235	1,136	379	64	-	-	217	13,174	194	728	39	39	1	1	47	747	156	-	-
5月	1,475	1,406	400	13	-	-	192	12,576	194	937	38	36	2	10	55	903	225	-	30
6月																			
7月																			
8月																			
9月																			
10月																			
11月																			
12月																			

資料來源：法務部廉政署官網，<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=329444&ctNode=34154&mp=289>。

表 3-2 地方法院檢察署偵辦起訴貪瀆訴案件。

單位：件、人次、新臺幣千元

年 月 別	起 訴 件 數	起 訴 人 數						貪 不 瀆 法 起 利 訴 益 案 金 件 額
		總 計	民 意 代 表	高 人 層 簡 任 員	中 人 層 薦 任 員	基 人 層 委 任 員	普 通 民 眾	
94年	468	1,299	55	64	179	352	649	1,363,136
95年	543	1,668	65	85	268	445	805	1,109,644
96年	559	1,862	49	150	325	361	977	1,989,674
97年	534	1,932	64	140	359	401	968	1,523,103
98年	484	1,607	45	84	234	433	811	1,266,674
99年	394	1,209	40	80	177	297	615	633,216
100年	375	1,063	48	62	197	250	506	466,288
101年	441	1,119	28	88	278	281	444	530,862
102年	400	1,299	50	90	289	308	562	617,564
103年	476	1,648	42	79	285	439	803	1,032,094
4月	43	195	1	2	44	55	93	25,680
5月	40	113	2	8	22	37	44	34,684
6月	50	123	7	4	12	31	69	34,043
7月	23	46	3	6	10	5	22	79,184
8月	91	456	2	15	77	142	220	66,862
9月	21	54	3	1	9	19	22	701
10月	31	94	2	5	20	25	42	586,213
11月	18	35	2	3	4	14	12	7,878
12月	47	132	8	10	15	31	68	17,261
104年	368	1,082	35	54	204	228	561	430,538
1月	18	41	2	4	9	4	22	20,612
2月	20	32	—	3	9	11	9	98,042
3月	40	171	—	9	25	23	114	90,501
4月	25	101	—	2	22	36	41	3,401
5月	47	128	4	1	21	41	61	24,535
6月	28	114	3	1	21	22	67	53,112
7月	16	31	—	2	10	9	10	1,413
8月	56	125	6	8	42	24	45	23,556
9月	9	12	—	2	3	1	6	2,434
10月	61	187	17	9	17	36	108	58,511
11月	16	53	1	5	14	5	28	35,597
12月	32	87	2	8	11	16	50	18,825
105年1-4月	90	316	2	19	42	82	171	78,601
1月	17	34	2	3	7	9	13	20,821
2月	24	106	—	5	9	16	76	4,413
3月	23	95	—	1	7	44	43	8,501
4月	26	81	—	10	19	13	39	44,866

說明：(1)本表係針對列管貪瀆偵查終結起訴案件之統計，含以非貪瀆罪起訴者。
(2)不法利益金額係根據檢察官起訴書類所載之不法利益金額統計。

資料來源：中華民國法務部，http://www.rjsd.moj.gov.tw/rjsdweb/book/Book_Detail.aspx?book_id=186。⁴⁶

⁴⁶自 98 年 7 月 8 日採國際透明組織倡議之「國家廉政體系」概念，以多元策略整合國家各部門的力量提升廉政，推出「國家廉政建設行動方案」，截至 104 年 12 月止，列管貪瀆案件計 2,722 件、8,154 人；同期間貪瀆列管案件經法院裁判確定移送檢察機關執行有罪人數為 2,784 人，定罪率 71.7%；同期間起訴案件不法利益金額約為新臺幣 47.6 億元。104 年列管貪瀆案件計 368 件、1,082 人，件數較上年減少 22.7%、人數減少 34.3%；同期間貪瀆列管案件經法院裁判確定移送檢察機關執行有罪人數為 653

(二) 法務部調查局廉政處實際執行方法：

法務部調查局廉政處肅貪方面，其工作目標乃是查緝重大貪瀆，貫徹肅貪決心；澄清政府採購，防制黑金介入；提升查賄效能，端正投機選風；強化蒐證品質，嚴守程序正義；秉持行政中立，落實依法行政，形塑肅貪三大主軸：

1. 貪瀆預防方面：

- (1) 貫徹「預防重於偵辦，偵辦也為預防」對已偵辦之貪瀆案件，就其個案情節，研究弊端癥結，分析貪瀆犯罪成因、法令疏漏、制度或作業流程上缺失，持續研提預防調查專報，或案件發生原因分析建議表，送請有關機關參考。
- (2) 若發現公務員雖涉有違法、廢弛職務或其他失職行為，但欠缺刑罰法律構成要件，或行政機關之施政弊端、作業流程等疏失，主動發掘問題，將相關資料函請監察院或相關主管機關政風機構處理，以強化「行政肅貪」功能。
- (3) 編印「廉政工作年報」提供國內外學術單位及政府部門研參以及召開「廉政工作諮詢委員會」，諮詢肅貪工作之改進意見。
- (4) 「預防與偵辦並重」方式，處理公共工程弊端案件，主動深入瞭解有無與工程顧問公司勾結，利用綁標、浮編預算等手段圖利特定廠商，並將信譽不佳之廠商列為偵查重點，嚴查有無圍標、偷工減料及行賄公務員之情事。

2. 案件偵辦方面：

持續貫徹執行「國家廉政建設行動方案」，針對公共工程、勞財採購、工商登記、都市計畫、金融、監理、稅務、關務、警政、司法、矯正、建管、地政、環保、醫療、教育、消防、殯葬、河川及砂石管理、社福補助及補助款等與民眾權益關係密切、影響國計民生之易滋弊端，積極發掘線索，策定偵查計畫，並運用科技蒐證，全力偵辦可以移風易俗、風行草偃之重大貪瀆。

3. 獎勵保護檢舉貪污瀆職

人，定罪率 66.6%；同期間起訴案件不法利益金額約為新臺幣 4.3 億元，
http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/common/WebListFile.ashx?list_id=1442。

法務部調查局依據「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」向「法務部審核貪瀆案件檢舉獎金委員會」申請核發貪瀆案件檢舉獎金。依據「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」規定，檢舉貪污瀆職行為之方式有三：

(1) 書面檢舉（應以書面記載）

檢舉人姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號或護照號碼、住所、居所或服務機關、學校、團體，及被檢舉人之姓名或其他足資辨別之特徵。貪污瀆職事實。檢舉人簽名、蓋章或按指印，並提供犯罪之證據資料。

(2) 言詞檢舉

由受理檢舉之機關做成筆錄，交檢舉人閱覽後簽名、蓋章或按指印。

電話檢舉：

(3) 由受理檢舉之機關電話通知檢舉人到場製作筆錄。不依前述之程序檢舉或製作筆錄，或匿名或不以真實姓名檢舉或檢舉無具體事實者，不發給獎金。委託他人檢舉或以他人名義檢舉者，實際檢舉人及名義檢舉人，均不給予獎金。檢舉人可依檢舉專線及信箱提出檢舉，並可就近向調查局各外勤處、站檢舉。就此呼籲大家重視肅貪的重要性，鼓勵大家一同來監督並發現貪汙的情況。這裡如同法務部廉政署所採的以民為本的概念。

在法務部調查局 103 年總計移送檢察機關 502 案，其中「貪瀆案件」共 175 案 892 人，含公務員及準公務員 435 人、民意代表 9 人、非公職人員 448 人，與 102 年相較，移送案數減少 153 案，減少幅度 46.6%（153 案/328 案）；移送嫌疑人數減少 1,081 人，減少幅度 54.8%（1,081 人/1,973 人）。5 年來大致呈相同趨勢，可以見得台灣對於反貪汙的狀況並無大退步或進去，然有努力空間，下表 3-3。

表 3-3 調查局移送貪汙人數表。

法律名稱 Law	年度 Year	99年 2010		100年 2011		101年 2012		102年 2013		103年 2014	
		案數 No. of cases	百分比 %	案數 No. of cases	百分比 %	案數 No. of cases	百分比 %	案數 No. of cases	百分比 %	案數 No. of cases	百分比 %
貪污治罪條例 Anti-corruption Act		217	39.8%	247	42.9%	200	41.8%	299	54.1%	145	28.9%

資料來源：法務部調查局，2014，廉政公報。

（三） 法務部廉政署和調查局廉政處目前狀況

法務部廉政署（下稱廉政署）於 100 年 7 月 20 日成立¹，在此之前，本局為我國職司廉政業務之唯一司法警察機關，此後二機關共同肩負貪瀆犯罪調查重任，本局不再獨占肅貪業務優勢，雖推行多年的反貪、防貪工作中止，惟核心業務—肅貪工作（即案件偵辦工作）繼續貫徹執行，持平而言，此項變革影響較大者應在外部因素—線索來源，除民眾檢舉多了一個選擇管道，中央及地方機關政風機構線索通報匯集廉政署，但對調查局受理的線索數量仍具一定程度衝擊，而線索乃案件啟動調查的「著力點」，有助於案件調查之成功遂行，優質線索係影響調查機關案件偵辦工作總體成效的因素之一。《法務部調查局省（市）及航業調查處組織規程》2010 年 10 月 20 日所列調查局編制人力數共計有 2,998 人⁴⁷，而調查局負責貪腐查察之「廉政處」亦有編制人員 550 人⁴⁸，即便廉政署肅貪組與調查局廉政處在人力資源之懸殊比例，但廉政署仍有所屬政風單位的支援運作，因此雙方在人力、物力資源可謂旗鼓相當，雙軌制的並行可能導致彼此在肅貪績效的衝突。廉政署與調查局在未來聯繫互動過程，不同組織人員會基於本位主義爭取肅貪績效時，產生彼此惡性競爭⁴⁹。

另在職權範疇方面，法務部調查局掌理內亂、外患、洩漏國家機密、貪瀆及賄選查察等二十項業務，而廉政署其內部組織有：綜合規劃組、防貪組、肅貪組、政風業務組等，其中與調查局廉政處確實存有重疊現象：如在推廣反貪宣導，號召全民防貪；防制黑金介入，確保採購品質；研編預防專報；偵辦貪瀆案件、賄選案件等，故廉政署與調查局提出所謂的交叉防火線以及跨部門合作，是否能有效達起肅貪之標的仍有待時間觀察及考驗，目前單就現狀制度面之觀察，恐有疊床架屋之弊。

另就廉政署和調查局功能討論，因為目前廉政署也有調查許多貪汙案件的權限，而

⁴⁷ 法務部，《法務部調查局省（市）及航業調查處組織規程》（臺北：法務部，2010 年 10 月 20 日），<http://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL009781>，檢閱日期：2015 年 3 月 29 日。

⁴⁸ 法務部調查局廉政處編印，《2014 年廉政工作年報》（臺北：法務部調查局出版品，2015），頁 1。

⁴⁹ 肅貪搶功、踩線種心結 廉政署調查局互鬥 法部再打圓場，<https://tw.news.yahoo.com/-213000457.html>，檢閱日期：2016 年 4 月 26 日。

調查局也有相同權限，此時是否會發生像處裡非法外勞事件一樣，其移民署、警察局、勞委會彼此之間互踢皮球，導致到最後沒有人辦理，使案件成效反而降低。另外廉政署與調查局互相競爭之下是否有可能也會導致兩個部門都想要有良好的成績而濫行起訴呢？⁵⁰這些都是需要審慎思考的地方。



⁵⁰ 黃東熊：肅貪績效比賽 歷史又要重演，<http://www.taiwanenews.com/doc/20090427101.php>，檢閱日期：2016年4月27日。

第二節 以社會學制度主義途徑分析我國肅貪制度

社會學制度主義途徑的特徵是在於制度皆已為大眾普遍接受而成為一種為化現象而存在，制度的象徵意義、組織制度皆鑲嵌（embedded）深植於社會文化脈絡中，社會文化因素會組織社會上個別行動體的組織利益與認同，使原本不同的組織制度間會透過互相學習與擴散，而日漸具有相同的特性（institutional isomorphism）。相較於政治學和經濟學新制度主義的管制性和規範性的研究，其社會學制度主義主要是著重在文化認知方面的討論。W. Richard Scott (Scott 1995a, xv; 1995b, 69; 1995c, xix)更進一步表示制度是「行為者建構一種安排，不論是有正式形體或無形非正式的，應包括『管制性』、『規範性』以及『文化認知性』」。

社會學制度主義主要的見解：

- 一、 強調行為者與結構的互相構成，結構的制約與構成效果、利益以及認同都受到制度的影響。學者 Scott (1995a:xv) 也清楚的表示新制度論在本質上採社會建構論，亦即主張個體的發展受到社會情境與文化脈絡影響。
- 二、 討論文化所形塑制度如何被「普及化」且被人民視為理所當然的存在。一個國家制度形成是和文化的背景是有所關聯，而文化所代表的是一種符號、儀式、象徵等活動間接會對於組織存續有重大意義。而國家制度的形成和文化有著一定相關聯的程度。

因此，在探究一個國家制度形成以及適不適合規範人民，可以先從國家的文化背景去做一個分析，而我國的文化受儒家文化影響甚大，故以儒家文化作為分析，下就先論述儒家文化對中華民國的影響：

一、 儒家文化對台灣的影響

臺灣是個重視儒家文化的倫理、教育與家庭的華人社會，同時這也是臺灣社會穩定、經濟發展的關鍵之一。而儒家文化在台灣的實踐可展現在孔廟與儒學，明清時期的台灣，縣城及府城所在地必建孔廟，其旁常附設學校。鄭成功驅荷復台後，有意宣示中原(國)文化，參軍陳永華創設台南孔廟，為台灣孔廟之始，隨後的台北孔廟更反映出儒

家在台灣的地位。正如同記者於 2006 年專訪哈佛大學杜維明教授之訪談，杜教授指出日本、韓國、台灣和新加坡，這些地區都深受儒家文化影響，而且多半都認為儒家文化對國家的發展有正面的意義。在杜教授的印象中，日本是一個非常好禮的社會，韓國擁有豐富的文化底蘊，學界對儒家文化充滿熱忱，新加坡秩序井然，廉政做得非常成功。而台灣，他認為雖然表面上有許多亂象，但他認為台灣是一個民主發展已經相當成熟的社會，表現上的亂象並沒有讓整個社會面臨崩解的危險。市民社會的角色相當強且具高度自主性，整個社會以中產階級為主，所以很有穩定性和凝聚力。而且在台灣，從小學到大學，有很多課程都涉及到儒家文化⁵¹。

台灣、新加坡，如魏萼教授《從亞洲經濟價值觀看東亞金融危機》一文所述，亞洲價值只能說明是東亞的價值觀，而這些地區構成了“儒家文化經濟圈”的主要部分。儒家文化，在上述這些討論也可以顯現每個國家對儒家文化都有不同的詮釋，以及關注不一的焦點，不過像是勤勞、節儉、信義、誠實、理性、分工合作、服從權威、家庭觀念之文化價值，確實是東亞國家所珍視的，亦是東亞國家經濟發展的重要表徵。

在儒家文化的強烈影響下，看似對社會全是正面影響，但有若干學者卻也認為其文化有些部分卻也有可能是造就東亞國家貪汙因子的一個途徑。像是日裔美籍學者法蘭西斯·福山（Francis Fukuyama），認為儒家思想強調集體主義有利於「多數專制」，⁵²這種壓抑個人意志與個體自由的思想無疑與有利於貪污文化的產生。

然黃俊傑則認為這是屬於對儒家文化之「過度簡單化的謬誤」（the fallacy of oversimplification）及「化約論的謬誤」（the fallacy of reductionism）⁵³等思考盲點，我們如深入思考，儒家思想其實是一套複雜而豐富的系統，例如，學者彭立忠便將儒學區分為三種不同類型為：王官儒學、經典儒家及庶民儒教。⁵⁴「王官儒學」係指形式上繼承了儒學的外貌，

⁵¹ 儒家文化影響東亞情況，<http://world.people.com.cn/BIG5/1032/4913843.html>，檢閱日期：2016 年 2 月 14 日

⁵² 法蘭西斯·福山著，李永熾譯，《歷史之終結與最後一人》，頁 306-307。

⁵³ 黃俊傑，2001，《儒家與現代台灣》，頁 2。

⁵⁴ 彭立忠，1993，《中國人的國民性與政治民主化之關聯性研究：先秦儒學在民主價值上的轉化》頁 41-49。

實踐上卻是以持權保位為唯一關切，這類政治化儒家，有人稱之為帝王的儒學或王權的儒家，世人所謂儒家的封建性格即是此類；「經典儒家」係指與政治權力存在一定張力關係，且具有抗議批判精神，這類型的儒家有人稱之為原始型（prototype）儒家，也就是孔、孟、荀所代表的儒家；「庶民儒教」係指受一種被簡化的及混雜了其他諸種思想的儒家所影響的常民社會⁵⁵。從彭立忠的觀點而言，這三者不同的儒家面向係互相依賴、互相滲透、互相統一於一個整體的儒學金字塔大系統中（如下圖 3-6）：

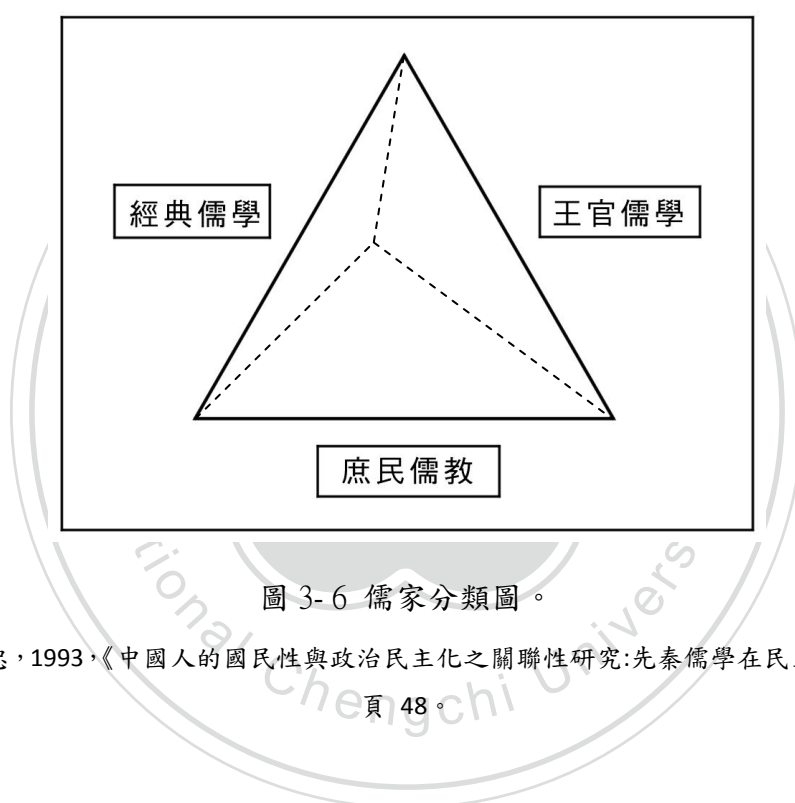


圖 3-6 儒家分類圖。

資料來源：彭立忠，1993，《中國人的國民性與政治民主化之關聯性研究：先秦儒學在民主價值上的轉化》，頁 48。

由如上圖 3-6 可知儒家思想並非流於福山所言是強調集體主義，這種論述顯然過於武斷；儒家思想應如學者彭立忠、任劍濤闡述包含了三種不同之面向⁵⁶，彼此可互為影響滲透的狀態。而在現今我國的制度和組織文化又傾向於哪種儒家面向的思考與制度設計呢？

本文的觀點認為，王官儒學，即世人所謂儒家的封建性格仍散見於我國的公務人員服務法和公務員懲戒法之中，詳見下表 3-4 說明：

⁵⁵ 彭立忠，1993，《中國人的國民性與政治民主化之關聯性研究：先秦儒學在民主價值上的轉化》，頁 45-46。

⁵⁶ 另外儒家分類也有四分流及五分流。

表 3-4 王官儒學對我國公務人員法規影響表。

法律	條文	解析
公務人員服務法	第 2 條 長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。	<p>學者認為「屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」，採陳述意見說（相對服從說）之性質，未免過於遷就長官，而有輕忽法律之嫌；屬官對於長官所發命令倘不贊同，僅得以陳述意見，而陳述之後，屬官意見仍未能獲得長官接受，勢必使違法之命令見之於事實而無法救濟，故學者認為應以相對不服從說較為妥適，並與刑法第二十一條第二項所：「依所屬上級公務員命令之職務上行為，不罰，但明知命令違法者，不在此限，」理論上求得一致。故依公務人員服務法修正草案第 2 條，公務員對於長官監督範圍內所發之命令有服從之義務，如認該命令違法，應負口頭或書面報告義務；該長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務員應即服從；但其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務員無服從義務。</p>

<p>公務員懲戒法</p>	<p>第 9 條公務員之懲戒處分如左：</p> <p>一、撤職。</p> <p>二、休職。</p> <p>三、降級。</p> <p>四、減俸。</p> <p>五、記過。</p> <p>六、申誡。</p> <p>前項第二款至第五款之處分於政務官不適用之。</p> <p>九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之。</p>	<p>九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得「逕由主管長官行之」，與十職等公務員可先送監察院審查，再予以移請公務員懲戒委員會審議，兩者顯有差距。且據司法院釋字第 298 號解釋意旨，公務員之懲戒在合理範圍內得以法律規定，由主管長官為之。故主管長官依法律（如公務人員考績法）應有權懲戒其所屬公務員。本法雖係為公務員懲戒委員會辦理懲戒案件之基本法律，惟關於主管長官如何行使懲戒權，尚非本法應規劃之範圍，且歷來主管長官對其所屬九職等或相當於九職等以下公務員違失行為之記過與申誡，多依循公務人員考績法辦理，爰依公務員懲戒法修正草案，將現行條文第三項「九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之」之規定刪除。</p>
---------------	--	---

資料來源：作者自行整理。

在上述法條中，這些條文字裡行間幾乎全部是以王官儒學思想作為價值判斷的準則，如同在君父意識之下所產生的制度。又，據我國學者黃光國於其著作《儒家關係主義：哲學與反思、理論建構與實徵研究》論及華人社會中一般人的關係，主要為「親疏」和「尊卑」兩個為社會認知向度來衡量彼此之間的角色關係，據此，這種「評定」亦可指涉在公務員對上級長官之行為態樣，正如上述公務人員服務法第二條中的「屬官有服從之義務」，這種下官服從之「義務」，彷彿遵循著王權儒家的「尊卑」法則，且藉由法條的制定更成為屬官之絕對的「義務」，難道這不是一種過於遷就長官的行為嗎？雖在官僚體制的概念下，正是由上而下「命令」，以及由下而上「服從」來形塑科層制，

但當命令成為服從的「義務」時，屬官不服時，就僅得以陳述意見，且陳述之後，長官仍能將違法命令見之於事實而無法救濟，難謂其無輕忽法律之嫌，呈現出王官儒學負面效應。

另一方面，古代各種的「官箴」、「官鑒」、「從政規範」等著作，如呂本中《官箴》所言：「事君如事親，事官長如事兄，與同僚如家人，待群吏如奴僕，愛百姓如妻子，處官事如家事，然後為能盡吾之心。如有毫末不至，皆吾心有所未盡也。故，事親孝，故忠可移於君；事兄悌，故順可移於長；居家理，故治可移於官。豈有二理哉？」其中「事君如事親，事官長如事兄」亦如同「尊卑」、「上下」王官儒學的體現，並且將此融入至為官之道，內化於其行止，據此，無疑也反映儒家對現今官僚制度的鞏固仍存有深遠的影響。

王官儒學係一種藉由儒家義理來鞏固既有政權的儒家型態，與批判精神的經典儒家有極大差異的儒家態樣，因漢代董仲舒提出「三綱」⁵⁷後，這種王權之思維侵蝕了先秦儒家的批判精神，造成的負面影響且仍遺留至今，故配合這樣的王官儒學思維所產生的肅貪制度難道不會存有疑慮嗎？

從此可知我國某部分文化仍受王官儒家的影響，如此的文化價值影響下乃存有貪腐之潛伏因子，如下圖 3-7 單就王官儒學（非為全部儒家的立場，例如經典儒家）為主要闡釋貪腐因子的產生。

⁵⁷董仲舒將儒學推上了中國封建統治哲學的正宗地位，建立了不可動搖的三綱五常。並在中國政治、思想、倫理等領域獨居風騷兩千年。董仲舒提出了獨尊儒術的主張，他還極大地改造和發展了儒學，其突出表現就是神化儒學並創造了一個眾神之神——天。這個天有人格，有意志，一切自然現象都是他意志的表現。而且天和人是相互感應的，人是天的縮影，帝王秉承天意而管理人民，因而叫天子，人要是順應了天意，則風調雨順，反之則災難流行。與此同步，他還從天人關係出發，根據「陽尊陰卑」的思想建立了三綱五常，臣子、妻，必然無條件絕對的服從君、父、夫，這就是三綱；而仁、義、禮、智、信，這些處理人倫關係的原則，就是五常，<http://www.epochtimes.com/b5/0/10/31/c2501.htm>，檢閱日期：2016年4月5日。

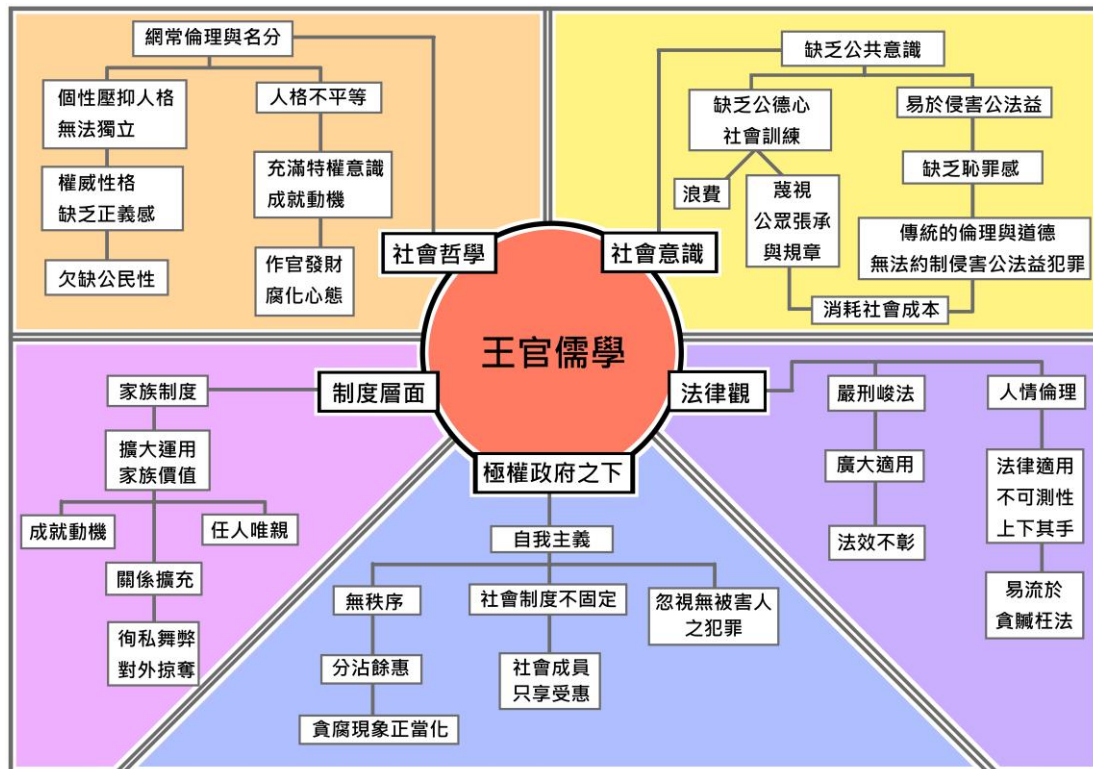


圖 3-7 王官儒學與貪腐犯罪之關係圖。

資料來源：杜維明，1997，《儒學發展的宏觀透視》，頁 177，臺北正中書局；梁式榮，2007，〈儒家文化與貪腐犯罪之關係〉頁 116。

1. 儒家文化所造就的社會是以倫理名分為主

所謂以倫理名分為主，就是為了要維持其威權性，例如像是男尊女卑的概念，來維持整個國家的秩序，而在這樣倫理、名分的強調之下將會產生個性壓力人格以及人格不平等。而在個性過度壓抑之下則會令一個人產生權威性格、沒有正義感，進而欠缺公民性；而在人格不平等下則會充滿特權意識及成就動機，這會使得在一個體系內大家所追求的是發財的夢，而發財的夢會造就一般人公、私行為的不分的心態，並且使用不正當管道來取得財物。

2. 儒家文化所倡導的家長制 (patriarchy)

學者 Daton 在其文章中以儒家文化的角度來解釋東亞國家 (南韓) 為何會有貪污現象的產生，其文章內容指出在儒家文化裡面主要是以家長制 (patriarchy) 為主，而在此制度之下所強調的就是君主的絕對權力，而所謂家長制就是指行政體系的成員為了表

示信服其領導者，會有示好的表現；國家資產也屬於領導者，所以國家制度之下財產並無內外之分，所以在儒家文化下握有資產和權力皆為領導者所獨有（Dalton，2005：237-262）。而臣民為了要獲得權力就會對君主表現輸誠的順服行為，就會有進貢、送禮，此種文化一旦產生，經常和一般賄絡難以區分，兩者之間的界線一旦模糊之後，就經常會藉送禮之名而行貪污之行為。在 Dalton 的觀點之下，受到儒家文化影響的東方國家其貪污現象層出不窮，在此制度下幾乎都以任人唯親，進而產生徇私舞弊的、對外掠奪等不良的情勢。

倘引申到公家體系或公司內部，就是下屬為了博得上司的開心，而會出現送禮的行為，但多少價值的禮物是允許的？送或不送禮的人所受到上司照顧是否會一致？這些都無法得到一定的實證。而這些關係在儒家文化中就是重視親屬、師生、和有地緣關係的情誼，如同西方文化所認定的扈從關係和裙帶關係，並且造成上對下、尊對卑的責任，亦等同於一個體系裡面掌權者運用職權照顧部屬的現象，此時容易產生一個體系藉由前述行為出現貪腐的現象。

3. 在王官儒學思想中較為缺乏公共意識

在王官儒學之下，欠缺公德心及社會訓練，容易產生使公法益受到損害以及缺乏公德心。而容易侵害公法益就是因為大家的道德感很低落、缺乏羞恥心。

4. 法治的觀念不夠嚴密：

在傳統儒家社會主要是以重視倫理、人情高於是非，例如董仲舒的「以經斷獄」⁵⁸即代表自古司法審判之道德化，使得法律的構成要件不夠清楚，不同於法家（韓非）⁵⁹是

⁵⁸董仲舒還對《春秋》義理即著書條例進行了梳理，據《春秋》之褒貶，定是非名分，用以論事斷獄，使經學成為可以操作運用的實用之學，從而擴大了《春秋》乃至整個儒學的影響。但他的這種解經方法也帶有穿鑿附會和神秘主義傾向，到西漢末年，遂演變為讖緯迷信，使經學成為一種神學，造成了消極影響。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.he.xinhua.org/zhuanti/2009gk/2009-11/24/content_18321542.htm，檢閱日期：2016年4月5日。

⁵⁹韓非（約前281年—前233年），生活於戰國末期，為中國古代著名法家思想的代表人物。也是先秦諸子百家史料可證中最後一位子家思想人物。韓非與李斯學於儒家大師荀子，後因其學識淵博，被秦始皇召喚入秦，正欲重用，不久慘遭其昔日同窗李斯害死。司馬遷指韓非好『刑名法術』且歸本於『黃老之學』，一套由『道』、『法』共同完善的政治統治理論。韓

以刑罰為主，容易有貪贓枉法的現象。德國社會學學者韋伯（Weber）於《新教倫理與資本主義》一書中表示在東方中國的傳統法理，是一種實質的一不理性的法律

（material-nichtrationales Recht），具體的倫理的、政治的或感覺的評價，在每個例子裡起作用，因具體的人、具體的個案而異，類似所羅門王智慧式的判決⁶⁰（Weber，1976：456-495），在這種制度下使得有關係的人所犯罪帶來的處罰或比沒關係的人輕，容易產生法律失衡的情況。沒有嚴格的公共倫理觀與法治觀導致我國或者受儒家影響的國家，會出現貪瀆被抓到的人不是判刑刑度太低就是事後獲得特赦。

5. 儒學造成的隱藏危險：

學者杜維明認為儒學從過去到現在一直所表現出來的是文化的普世主義（cultural universalism），尊重自然世界和社會間的和諧，也維持了對傳統的崇尚以及對家庭生活的尊重。且杜氏在其書內表示「儒學本身也有成為一種自私自利的工具，甚至於有奴役人心的可能。在近代歷史上，儒學在日本曾經受過軍閥的利用，為日本侵華造藉口，為東亞共榮作解釋。」（杜維明，1997）所以我們該警惕當儒學被極權政府控制時，我們所受的儒學教育可能會變相成為告訴我們要自私自利為出發點，其自私自利將成為自我主義（egoism），而自我主義是具有以下特徵：

- (1) 無秩序。
- (2) 無一個公共遵守的社會制度，社會成員只想占便宜，社會制度不固定。
- (3) 喪失了一個做人處事的標準，社會成員人格是多方面的，懷著都是對自己最有利的道德條文，同時以最不利的律條譴責他人。
- (4) 行有餘力除自我外，還能顧及到家族及鄰里鄉黨，使其分沾餘惠。此種觀念導致不少惡因，許多社會的病態亦基於此，民初的軍閥割據、家族械鬥，地域歧

非總結法家三位代表人物商鞅、申不害、慎到的思想，主張君王應該用『法』、『術』、『勢』三者結合起來治理國家，此為法家博採眾長之集大成者。<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%9F%A9%E9%9D%9E>，檢閱日期：2016年4月5日。

⁶⁰ 所羅門王的智慧略以：兩個妓女為了爭奪一個孩子，向所羅門王投訴，雙方爭執不下，都說孩子是自己親生，難分真偽，於是所羅門王下令將嬰兒切開分給兩人。假母親接受所羅門王的判決，但孩子真正的生母心想如果接受所羅門王的判決，自己親生的兒子必然死於非命，為了保全自己親生兒子的生命，在沒有任何人證、物證的情形下，痛苦地說自己不是孩子的親生母親。<http://blog.udn.com/aibmk/951145>，檢閱日期：2016年4月6日。

視皆與此有關。由此公共秩序不易維持，社會制度無法建立，故在自我主義下自己的貪腐行為也會自尋正當的藉口合理化，而光明正大其貪汙等偏差行為(李樹青，1982)。

- (5) 在儒家倫理的價值系統主要是強調防止特定人的犯罪，則未對非特定人、無被害人之犯罪行為處罰，所以可能會導致接受儒家文化教育下的國家，在針對無被害人之貪腐類型，會認為自己的行為不會產生和自己所處的社會文化價值相差太大的偏差。

二、 以社會學制度主義分析其現象

從上述幾點指出，東亞國家深受儒家文化影響的國家皆有隱藏的貪腐因子存在。社會學制度主義途徑的論述中，社會文化會影響制度的形成，我國長期浸淫在儒家文化之下，在梁式榮(如上圖 3-7)及學者 Daton 的分析下顯現出儒家文化觀念之下所產生的制度會有隱藏的漏洞：例如，倫理名分至上、家長制(patriarchy)、缺乏公共意識、法治的觀念不嚴謹、自我主義以及無明確被害人的這些漏洞皆可能會導致貪腐的因子存在，而就我國而言，的確也存在嚴重的貪腐問題，但就社會學制度主義途徑分析之下，並非「全部儒家文化」⁶¹就是代表貪腐，因為在儒家文化價值所倡導的觀念內，存在著讓行動體有可鑽其漏洞(二) 1 至 5 點)的地方，才會使組織內的行動體更進一步為貪腐的行為。同時使不同組織內部將此觀念傳染形成一種貪腐組織文化。

所謂的嚴重的貪腐的問題是我國清廉指數(如上圖 1-1)在東亞國家中仍居於落後，且近年爆發的前總統陳水扁⁶²、政治人物林益世⁶³貪汙事件以及議員賴素如⁶⁴的關說案，

⁶¹經典儒家(Intellectual and Practical Confucianism)：其典範代表者對於守法、廉潔有所堅持，以先至少儒家傳統中的秦孔、孟、荀為代表人物。主張有所為，有所不為「可以取，可以毋取，取，傷廉；可以予，可以毋予，予，傷惠」，這類的儒家教訓經由研讀典籍會產生命力量的召喚以及實現的動力，並非盲目依附權力的知識份子可一概而論。彭立忠(1993)《中國人的國民性與政治民主化之關聯性研究：先秦儒學在民主價值上的轉化》，頁 43-46。

⁶²陳水扁三審定讞貪汙案：

一、龍潭案：辜成允行賄 4 億元，扁珍收賄 3 億元，其他共犯收賄 1 億元，國庫用百億元購買龍潭工業用地，至今仍有山坡地不符建廠規格閒置無法使用。

三審判決定讞：99.11.11.陳水扁有期徒刑 11 年、罰金 1.5 億元；吳淑珍有期徒刑 11 年、罰金 1.5 億元。(99 年台上字第 7078 號，審判長：謝俊雄)

這些都表示我國的肅貪制度可能在既有文化影響之下已存有缺陷，所以在無法達到防制的效果，致使政治人物的貪污事件禁而不止。社會學制度主義途徑下，這些現象皆是因為這個組織內的行為者認同並接受貪腐文化的影響，進而合理化其貪腐行為，而貪腐的行動體皆會覺得自己的行為並非侵害他人的特定利益，反而認為這是賺取錢財的管道之一，雖無造成他人實質利益損害，但卻損害整體社會公益。這樣的行為的產生是因他們利用儒家文化裡的漏洞而合理化自己所為之非法行為。據此，這樣的文化價值內及其所產生的制度，當然無法達到其所設想的防治效果。

就國際透明組織以及台灣透明組織所做的資料分析，可知普遍社會大眾多認為我們現今肅貪制度，在現有的社會價值文化之下並沒有辦法達到肅貪的效果，正如社會學制度主義途徑所闡明，制度係鑲嵌在文化內，故當一個社會文化背景是包容養著貪腐價值時，其制度的功能當然無法發揮效用：

(一) 政府部門盛行賄賂風氣

國際透明組織主席拉貝拉 (Huguette Labelle) 指出⁶⁵，就全球而言，行賄在各國仍

二、陳敏薰案：陳敏薰行賄吳淑珍 1 千萬元，想要取得大華證券董事長，最後因林全、辜仲瑩等人拒絕配合，以台北 101 董座交差。

三審判決定讞：99.11.11.陳水扁有期徒刑 8 年、罰金 5 百萬元；吳淑珍有期徒刑 8 年、罰金 5 百萬元、洗錢部份 7 個月。(99 年台上字第 7078 號、審判長：謝俊雄)

三、南港案：力拓公司郭銓慶行賄吳淑珍 9181 萬(美金 273.55 萬元)，取得評選委員名單再加以行賄，獲得南港展覽館興建工程 35 億 9313.5 萬元標案。

三審判決定讞：101.07.26.吳淑珍有期徒刑 9 年、罰金 2 千萬元。(101 年台上字第 3895 號、審判長：賴忠星)

四、龍潭案洗錢部份：扁家取得辜成允 3 億元賄款，透過人頭帳戶洗錢至海外。

三審判決定讞：101.07.26.陳水扁有期徒刑 2 年、罰金 3 百萬元；吳淑珍有期徒刑 2 年、罰金 3 百萬元。(101 年台上字第 3895 號、審判長：賴忠星)

五、元大併復華案：元大馬家行賄 2 億元，扁珍幫忙除去辜家競爭，元大取得復華金經營權。復華金股本 31 億元，公股從兩席董事到最後一席都沒有。

三審判決定讞：101.12.20.陳水扁有期徒刑 10 年、罰金 1 億元；吳淑珍有期徒刑 8 年、罰金 8 千萬元。(101 年台上字第 6482 號、審判長：陳世雄)

六、教唆偽證罪案：吳淑珍教唆子、女、女婿作偽證，將國務費私用發票說是公務支出。

三審判決定讞：100.08.17.吳淑珍有期徒刑 9 個月。(100 年台上字第 4520 號、審判長：洪文章)

以上案件合併執行刑期：陳水扁有期徒刑 20 年、併科罰金 2 億 5 千萬元；吳淑珍有期徒刑 20 年、併科罰金 2 億元。所有貪污金額 6 億 181 萬元沒收。

⁶³ 林益世被控在立委、行政院秘書長任內向地勇選礦公司負責人陳啟祥收賄新台幣 6300 萬元，並以「3、3、23」方式索賄 8300 萬元未遂，遭特偵組依違背職務收賄、隱匿貪污所得、職務上行行為索賄、財產來源不明等 4 罪起訴。

⁶⁴ 國民黨台北市議員賴素如濫用職權在市議會提案，護航太極雙星公司拿下金額高達七百億元的開發案，並獅子大開口索賄一千五百萬元；檢方除查出她已收下一百萬賄款，還發現她帳戶內有五百五十萬餘元款項來源不明，昨依貪污治罪條例的違背職務收賄以及洗錢、財產來源不明等三罪將賴起訴。

⁶⁵ 國際透明組織主席 Huguette Labelle 訪談紀錄，

舊盛行；全球平均每四人中有超過一人在接受公共服務過程中曾經進行行賄。2013 年的《全球貪腐趨勢指數》是由國際透明組織委託國際蓋洛普（WIN/GIA），於前 2012 年 9 月到 2013 月間，在全球 107 個國家，訪問 114,000 位民眾的一項跨國性民意調查。主要的問卷題目包括：民眾對各國內整體及各部門貪腐程度的感受、對政府反貪工作效能的評估、受訪民眾或其家人在過去一年中是否有行賄的經驗，以及參與反貪腐的意願。

從台灣透明組織的調查分析⁶⁶中也發現，民眾對接受執法機關（警察機關與司法機關）的服務時，需要進行的行賄情況仍普遍存在。其中，有 36 個國家的受訪者把警察機關列為最常收賄的部門，有 20 個國家的受訪者認為司法機關的收賄很普遍。在我國，民眾認為需要行賄的機關，以司法機關的 35% 為最嚴重，其次則為醫療服務機關的 21%。而司法體系乃屬公部門的一環，由下圖 3-8 可以得知，光是屬於公部門（警察、公用事業、司法體系）行賄的機關部分就高達 50%，可見我國目前貪腐狀況仍有進步空間；截至 2015 年調查（如下圖 3-9⁶⁷）可知道民眾對各公務體系人員評價還是偏向不清廉居多（0 分到 5 分加起來的數字較為 5 分到 10 分高），故從兩表中可以發現，我國公部門貪腐情況在民眾心裡仍屬不廉潔印象為主。而為何公家機關都存有這樣行賄風氣呢？若依社會學制度主義途徑來分析，因為我國深受王官儒學家族制度的影響，所以通常會發生徇私舞弊以及對外掠奪的現象，如果在群體中，個人若不依此風氣行事，可能會遭受不利情況，進而公家機關的組織內部已然接受這樣的社會文化，所以在這樣的貪腐文化之下，當然也會街接著以及建構了賄賂的行為現象，反而導致不賄賂才是例外的狀況。

<http://www.tict.org.tw/ezcatfiles/tict/img/img/168/Labelle-final.pdf>，檢閱日期：2016 年 5 月 4 日。

⁶⁶台灣透明組織，「全球貪腐趨勢指數」新聞稿，<http://tict.niceenterprise.com>，檢閱日期：2016 年 1 月 3 日。

⁶⁷ 0 分為非常不廉潔，10 分為非常廉潔。

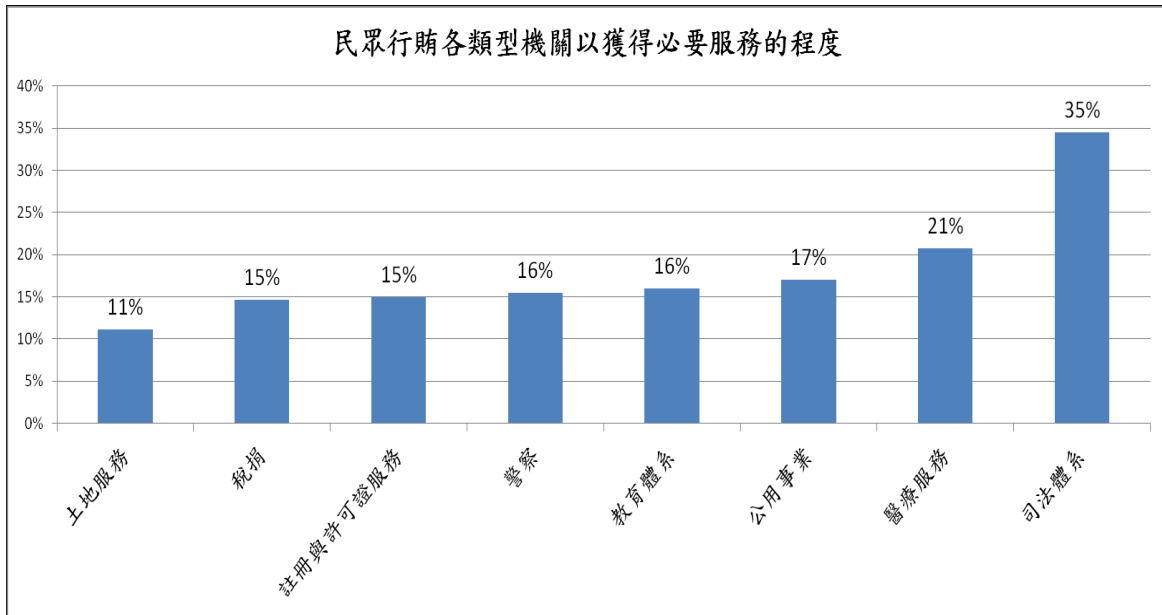


圖 3-8 民眾行賄各類型機關以獲得必要服務的程度圖。

資料來源：台灣透明組織，<http://tict.niceenterprise.com/ezcatfiles/tict/img/img/980/127057581.pdf>，

檢閱日期：2016 年 1 月 25 日。

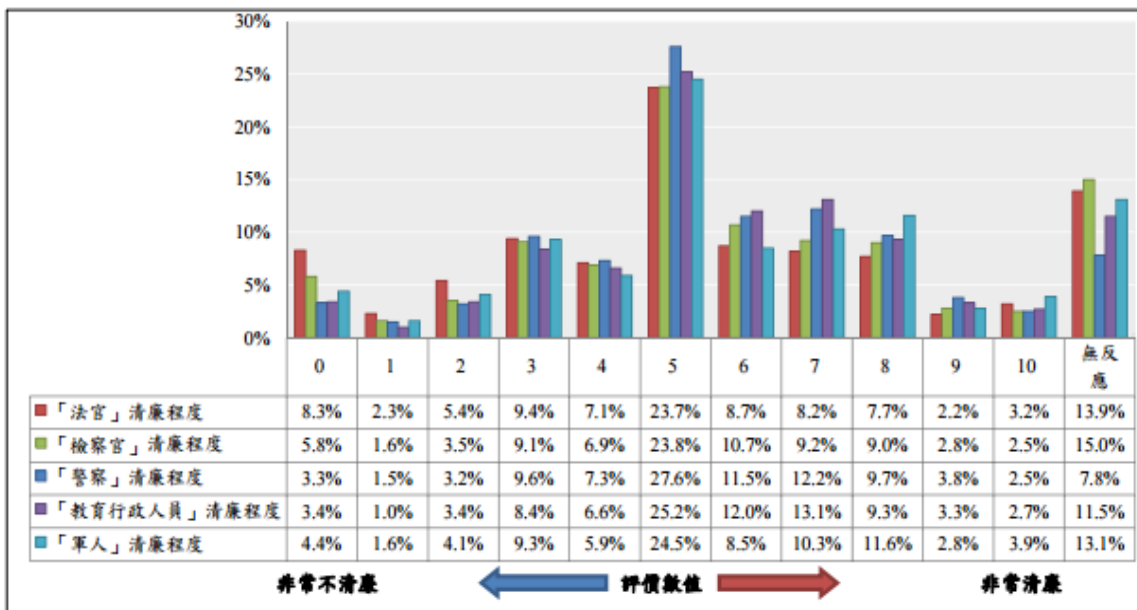


圖 3-9 司法軍警與教育行政人員清廉程度評價圖。

資料來源：法務部廉政署，<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/6219114457908.pdf>，

檢閱日期：2016 年 2 月 25 日。

(二) 「政黨」在各國主要部門貪腐程度排行榜中居冠

就下圖 3-10 為 2013 年台灣和各國比較的貪腐程度，評比的 12 個各國主要部門貪

腐程度調查（1分為最清廉，而5分為最貪腐）中，此圖揭示多數民眾認為「政黨」（3.8分）是貪腐情況最為嚴重的部門，其後依序為「警察」（3.7分）、「公務人員」與「國會」（3.6分）。台灣總體而言，在納入評比的8個部門中，貪腐的嚴重程度幾乎都高於全球平均。亦同於社會學制度主義途徑所指稱，組織實體或制度會受到周遭文化大環境或其脈絡的「鑲嵌植基性」的影響，所以即使不隸屬於同部門的組織，最後亦有可能為貪腐所籠罩（無2015年數據）。

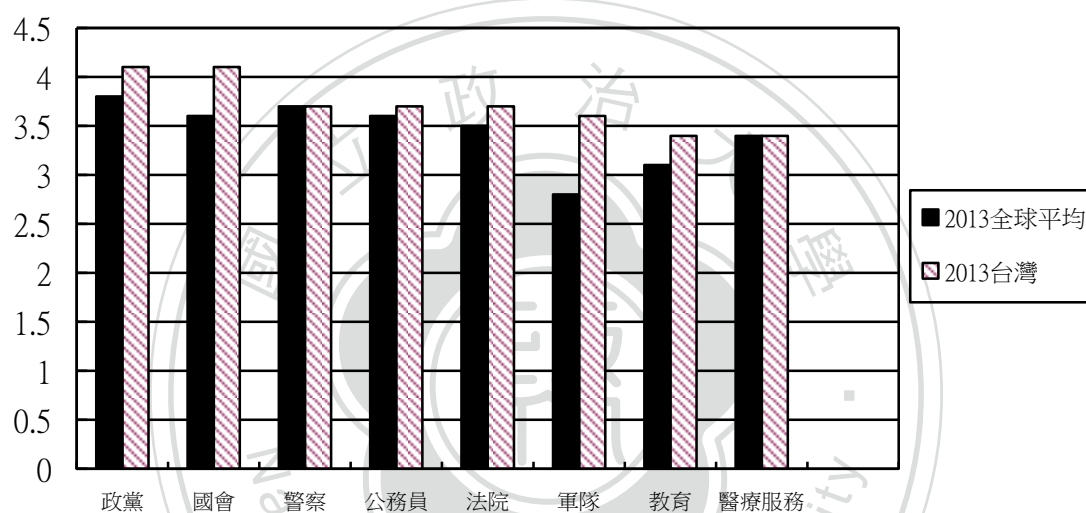


圖 3-10 部門貪腐程度圖。

資料來源：台灣透明組織，<http://tict.niceenterprise.com/ezcatfiles/tict/img/img/980/127057581.pdf>，
檢閱日期：2016年1月26日。

台灣民眾對台灣整體貪腐的印象就是貪腐的情況有改善，但進一步詢問政府打擊貪腐的成效，則有32%的受訪民眾認為沒有成效，只有15%肯定政府打擊貪腐成效（如下表3-5）。比較2013年與2010年的數據，2010年有29.5%的民眾認為政府反貪有成效，到2013年則下降15%。

表 3-5 民眾對肅貪成效滿意表。

年度	非常有成效	有成效	既不是無效，也不是有成效	無成效	非常無成效
2013	1%	15%	38%	32%	14%
2010	7.9%	29.5%	34.9%	20.8%	6.9%

資料來源：台灣透明組織，<http://tict.niceenterprise.com/ezcatfiles/tict/img/img/980/127057581.pdf>，

檢閱日期：2016 年 1 月 26 日。

另外根據 2015 年法務部廉政署廉政民意調查調查結果（如下表 3-6）發現，在公務體系送紅包的狀況中，受訪者整體的平均數是 4.06 分，屬本調查所列舉之幾個不當行為中屬於較不嚴重者。與前兩次（102 年 6 月與 103 年 10 月）的調查結果比較，本年度結果與 102 年 6 月結果比較出現顯著的下降，與 103 年 10 月結果比較則無顯著變化，顯示民眾認為本年度送紅包的嚴重程度和去年一致。這種現象可能代表收受雙方對於送紅包行為，皆有所期待，彼此都不希望打破慣例。

在關說貪污調查結果發現，整體而言，受訪者所給的平均數為 5.50 分，與前兩次（102 年 6 月與 103 年 10 月）的調查結果比較均出現顯著的下降，顯示民眾認為本年度關說方面的嚴重程度較往年出現顯著的改善。

表 3-6 法務部廉政署廉政民意調查調查結果表。

不當行為	104年10月		103年10月		102年6月	
	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差
民眾向公務人員送紅包的情形	4.06	3.20	3.94	3.23	*4.47	4.22
民眾請人向公務人員關說嚴重程度	↓5.50	2.88	*5.72	2.86	*5.70	2.79

資料來源：法務部廉政署，<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/6219114457908.pdf>，檢閱日期：2016 年 8 月 5 日⁶⁸。

⁶⁸ 表格內是以 0 表示非常不嚴重，以 10 表示非常嚴重。「*」表示與標準差有顯著關係。

為何我國即便採取反貪腐手段，其成效仍未達到理想狀況？從社會學制度途徑可知，因為我國低成效的肅貪乃因我國民眾早深陷於同一個文化價值體系⁶⁹影響所致，據此，制度並不會自行變動，所以，當我們還沒有利用新價值觀文化的力量制度及人民的習慣時，我國肅貪成效很難有起色，這也是為何我國肅貪成效在先進的東亞國家(香港、新加坡)中敬陪末座，但就整體而言仍勝馬來西亞、菲律賓、泰國、越南及中國大陸。

就第一章緒論所言之貪腐印象指數，我國雖在全球排名名列第 30 名，惟人民僅有 15%肯定我國政府打擊貪腐成效，高達 84%的民眾對於政府打擊貪腐處於無信心狀態。因此，我國貪腐印象排名雖居於全球前排名，但由上圖 3-10 及上表 3-5 的調查顯示以和肅貪指數中發現，人民對政府肅貪能力仍有所質疑以及肅貪指數並無大規模進步，非同只觀看國際透明組織所之排名即可，其顯現人們之期待與政府肅貪成效有所差距，亦揭露我國肅貪制度仍有努力的空間。以下就台灣貪污案件實例分析：

於 2012 年 6 月爆發的政壇貪瀆罪案，林益世索賄案（簡稱林案）起因於時任國民黨副主席及行政院祕書長的林益世擔任立法委員時，以協助中國鋼鐵公司（簡稱中鋼）下游廠商「地勇選礦公司」續約為由，涉嫌向地勇公司負責人陳啟祥索取賄款。林的母親沈若蘭、妻子彭愛佳、舅父沈煥璋、沈煥瑤亦涉入其中。臺灣最高法院檢察署特偵組於 2012 年 10 月 25 日將全案偵查終結，將被告林益世、彭愛佳、沈若蘭、沈煥璋、沈煥瑤等 5 人提起公訴，2013 年 4 月 30 日，臺北地方法院一審判處林益世有期徒刑 7 年 4 個月。其餘被告，包括彭愛佳、沈若蘭、沈煥璋、沈煥瑤等人，則全部獲判無罪。臺北地方法院不但將林益世親屬全判無罪，僅輕判林益世有期徒刑 7 年，與求刑相去甚遠。還表示陳啟祥故意剪輯、刪減對話內容，營造林益世強逼他支付 8300 萬元假象，缺乏可信度⁷⁰，截至 2016 年改判他 13 年半徒刑，但全案仍可上訴，還沒確定。

⁶⁹王官儒學 (Imperial Confucianism)：此王官儒學的權力系統封閉性高，壟斷社會資源，人們相信依憑關係取向獲得權貴者恩庇，可以取得資源分配的優先，故樂於行賄示好，我國雖然歷經解嚴及政治民主化多年，但是朝野政治人物與政黨及公私部門的運作價值觀中，仍不能多離王官儒學的一面所深刻的影響。

⁷⁰ 中國時報，2013 年 5 月 1 日，<http://news.chinatimes.com/focus/501013353/112013050100072.html>，

檢閱日期:2015 年 4 月 5 日。

本案例中林益世利用擔任國民黨副主席及行政院秘書長，於立法委員的身分涉嫌利用關說的方式，從中取得不法利益，按照林益世貪得錢財高達 6300 萬的美鈔，理當應該是該被以不只 13 年的牢獄之災所懲罰，最後卻僅以輕判相繩，是為何呢？

先從林益世個人行為做剖析，他利用自己擔任重要職務之便進行貪汙，其行為缺乏公民性，進而在人格不平等下則會充滿特權意識下的成就動機，產生公、私行為不分的心態，並使用不正當管道來取得財物；且由於在這樣的犯罪行為也並沒有明顯的被害者出現，所以合理化自己的犯罪行為，甚至認為即使被抓到，我國所規範的肅貪制度也有漏洞可鑽，在這些內心條件之下就容易有貪腐的行為出現。就外部行為來看，為何會有人拜託林益世從中牽線幫助，就是因為王官儒學中家長制帶來的負面效應，在家長制中君臣為了要對獲取權力，會對君主表現其密切行為，就會有所謂的進貢、送禮，林某位居執政黨副主席及行政院秘書長，使得商人相信其權力可以通天，甚至可代上級判行，故必須向林某行賄示好。這樣的風氣造就了政治人物賄賂的情況不斷出現的歪風。最後，由於王官儒學的影響之下，我國法治的觀念也會變得不夠嚴密，在傳統儒家社會主要是以重視倫理、人情高於是非，回到現今來看，就林益世最後仍被輕判可以清楚地發現，在我國法治判刑仍有刑不上大夫，以及受到「情→理→法」的順序為考量，所以才會在最後的結果讓林益世以輕判作為結尾。

綜上分析可知，台灣並不是沒有肅貪制度，但為何肅貪制度會無法完全有效的防範貪腐的風氣，是因為法制度面受到了我們文化背景、文化價值的影響，才導致我國的肅貪制度成效不彰，這也就是為何以下我們需要以他山之石可以攻錯的精神來借鏡新加坡、香港的肅貪制度。

第四章 新加坡、香港肅貪制度

本章節主要先介紹同屬東亞儒家文化圈的新加坡以及香港目前的肅貪制度，以及就他們早期肅貪機構的發展到現在狀況的為一說明，其重點處仍放在探討新加坡和香港背後的文化價值發展，去論述及分析新加坡和香港該國家和地區肅貪制度和該各文化間交錯關係所產生的肅貪效果，做為此章節的討論分析重點。

第一節 新加坡的肅貪制度

一、新加坡貪腐調查局的內部設立及功能

新加坡貪汙調查局（Corrupt Practices Investigation Bureau，CPIB）成立於1952年直屬於內閣總理，是全國反貪機構最高獨立組織。目前編制人員總額約76人：局長1名、副局長2名及助理局長5名，41位不同等級的調查人員。⁷¹在內部人員選擇方面，因為新加坡為內閣制國家，該局直屬於內閣總理，但為保持一定的獨立性，其主要人事提名權及任命權仍屬於總統。其內部人員是由公共服務委員會（Public Service Commission）公開招考，並先在員警學院接受法律課程與防身自衛訓練，六個月後，再派至貪汙調查局工作，一開始先接受簡單調查課程訓練，並隨資深調查人員調查案件，大約二到三年後始可展開單獨調查作業。該局由於人少事繁，故新加坡政府乃規定各機關常務次長或常任秘書，負責各該機關公務員的貪汙調查工作，如發現可疑或不法之人、事，應立即向貪汙調查局報告。此外，該局亦秘密吸收行動人員，協助蒐集貪汙案件罪證，唯因其行動未具合法地位，故無固定的薪資⁷²。

貪汙調查局的主要功能：（一）接受並調查涉嫌貪汙的投訴（二）調查與貪汙嫌疑的公務員不檢點及瀆職行為（三）檢討公共服務的運作慣例及程式以減少公務員貪腐機會，從而防止貪汙。貪汙調查局在處之結構方面內設有調查、行政與特別支援部門分二

⁷¹ 臺北市政府政風處，<http://www.doge.taipei.gov.tw/>，檢閱日期：2016年8月1日。

⁷² 廖雯玲，《廉政機構組織設計之研究：結構功能觀點》。

個部門(如下圖)。以下就其各部門介紹：

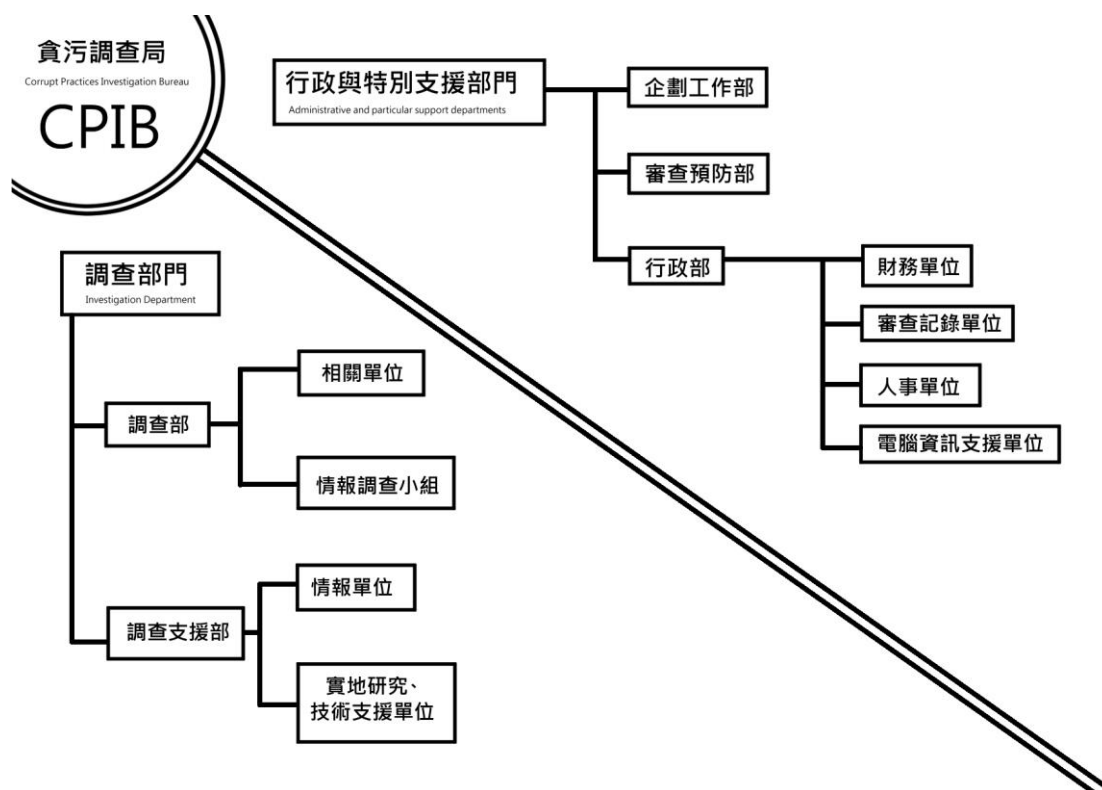


圖 4-1 新加坡貪污調查局組織圖。

資料來源：作者自繪。

1. 調查部門 (Investigation Branch, 又稱行動部門): 是調查局的主力也是最為重要的部門, 援引防止貪汙法令, 其成員除了處長、副處長外, 單位主要執行的工作是關於貪汙的民眾投訴與調查貪腐事件。調查部門分設四個調查小組, 專門處理最重要以及複雜性最高的一個單位為「專門調查小組」(Special Investigation Team)。其工作程序大略為先由調查員調查報告交予檢察司觀看, 根據防止貪汙法令規定任何控訴都必須獲得檢察司的書面同意才能進行。但若案件證據不足, 無法達到刑事追訴之目的, 則會展開另一管道, 由貪污調查局局長向檢察官建議將涉嫌之公務員, 交由公共服務委員會 (類似我國公務員懲戒委員會), 將確有疏忽職守行為者, 可處以罰金、降職或調職、免職等。調查部門另設「情報小組」(主要負責負責蒐集、整理調查部門情報消息) 執行外勤所需資料。

2. 行政與特別支援部門分為四個組：分別為「行政組」、「預防與審查組」、「電腦資訊系統組」、「策畫組」。

(1) 「行政組」負責行政、財務與人事方面的事務，為政府部門和法定機構提供法案審查服務和法定機構提供檔案審查服務，並制定調查局的策略性計畫。

(2) 「預防與審查組」職責在於檢閱有貪汙傾向之政府部門的工作程序，以確定是否存在可能助長貪汙及不法行為的行政程序上的缺失，並針對這些缺失提出改善和預防的方法與建議。

(3) 「電腦資訊系統組」負責調查的電腦化項目研發應用系統來保存和管理紀錄以提高調查部門的效率。

(4) 「策畫組」負責有關策畫和政策的工作。

二、新加坡的肅貪實際執行方法

貪汙調查局平均每年受理大約上千件的檢舉案件，75%是由人民所提出的檢舉案，每年約有 100 人左右被提起公訴，其 80% 會被審判定罪成立，代表新加坡肅貪制度有震懾效果。以下就法治層面及調查事務層面論述：

(一) 法治層面

於防止貪汙法、貪腐法及貪腐、毒品交易及其他重大犯罪法（下表）的施行之下，除授予貪汙調查局更大的調查權力及處分權⁷³，除了對於貪腐有明確的定義之外，且有一定之管道處理有關賄賂的不法行為。例如像是調查人員得命令公務人員申報其本人及親屬財產，且收入與財產顯不相當可作為證據；在被調查人員約談對象時不可拒絕回答，負有提供情報義務，倘提供假情報時負有刑責。關於關說、請託方面，公務人員應誠實申報收受饋贈，否則即構成犯罪；公務人員負有舉發、逮捕行賄義務，否則即構成犯罪；另一方面，公務人員就職前應申報財產，且不得有任何私人借貸關係。新加坡人在國外也不得為貪腐不法行為，如有觸犯貪腐犯罪，被調閱涉案人須提供一切相關金融

⁷³政風電子報，http://www.99ch.com.tw/info-detail.asp?lang=1&doc_id=6174，檢閱日期:2016年4月30日；徐連城，我國反貪腐策略改進之研究—以香港與新加坡為標竿學習對象。

資料，不配合者視同違反防治貪腐法。貪腐涉案人須自負舉證責任，在貪汙調查局逕行搜索、逮捕涉嫌人，毋須法院許可（此處與台灣不同，台灣採取法官保留原則）；且授權檢察總長可要求稅務單位提供涉嫌人所得資料。且法庭可命違法者以交罰款的方式交出賄賂。綜上在法治之下可以整理出有下列幾點：

1. 控方無需證明受賄者是否有能力、權力、機會或者有沒有去實行受人所託的事項。
2. 調查員可命令受調查的公務員以宣誓書的方式呈報本人與其家人的財產。
3. 授權總檢察長要求國稅局提供嫌疑人的所得稅資料。
4. 收入與財富不相稱的情形可作為呈堂證據。
5. 沒有佐證的同謀證據可以接納為證據。
6. 被貪汙調查局調查員問話的人有法律上的義務提供情報。
7. 可調查新加坡人民在國外所觸犯的貪汙罪。
8. 向貪汙調查局提供虛假情報的行為被列為可逮捕的罪行。
9. 在這些條文制定和功能運作之下，使其他們肅貪的效果可以發揮到一定程度，而有效的防範貪腐行為發生。

表 4-1 新加坡肅貪法律制定表。

1960 年	防止貪汙法	授予貪汙調查局更大的調查權力及處分權
1989 年	貪腐（沒收利益）法	賦予法院沒收凍結因貪腐所得利益
1999 年	貪腐、毒品交易及其他重大犯罪（沒收利益）法	代替貪腐（沒收利益）法，以防治貪腐、毒品質交易及其他重大犯罪等不法所得洗錢

資料來源：作者自行整理。

(二) 調查事務層面：

涉及公、私部門貪汙的處理方式：公部門的貪汙對於貪汙調查局是主要處理的事項，且不論貪汙者的階級或地位貪汙調查局將一概毫不猶豫地將他繩之以法；私部門之貪汙處理方式係藉由防止貪汙法令授權貪汙調查局對企業進行內部調查。下就其處理貪腐事務方面及管道作介紹：

1. 受理並調查對公務、私人部門貪瀆不法之檢舉申訴案件，設立申訴電話、提供申訴地址（或上 CPIB 網站用電子郵件寄到申訴信箱，以獲得貪汙情報。
2. 調查員秘密蒐集、調查公務員之貪汙、失職及不法行為相關證據，避免政府官員利用職務上之機會、權力或方法而索取、期約或收受賄賂。
3. 判刑確定者，法院可依《貪汙所得沒收法》凍結貪汙者的資產以追繳其貪汙所得之錢。
4. 證據不夠充足者，移請有關部門之常務次長或主任秘書及公共服務委員會處置（等於肅貪雙重機制）。
5. 成立研究行政作業程序的單位，進行調查研究工作；審查公務上執行及其程序以減少貪瀆之機會，並防止民眾以行賄方式來求取經辦速度加快。
6. 加強法紀教育，新加坡公務員訓練課程由該局派員講解防治貪汙規定及其他不當行為課程；此外，建立不欠債宣言及財產與投資項目申報，藉以瞭解公務員財務狀況，避免及預防公務員因金錢上的困窘而收賄。
7. 運用傳播媒體對貪汙行為作輿論制裁，宣導政府肅貪之決心，並藉由學校教育建立正面之價值觀，以培養民眾守法的觀念，遵從法律不送禮、不行賄之規定。

貪汙調查局數據顯示，2015 年接獲 877 起投訴，雖比前年的 736 起多，但立案調查的貪汙案只有 132 起，創 30 年最低紀錄。89% 個案涉及私人領域人員。其餘 11% 為公共領域人員，比前年少四個百分點。而比較下圖 4-2 及圖 4-3 顯示被人民舉報而又被起訴的比例在 18% 以上，顯見被肅貪機構受理比例並不低，但又不至於通通獲得罪；從被起訴者裡面可以發現該國貪腐案件定罪率高達 9 成以上，從此可以得知，該國的肅貪機構是可以產生適當的阻嚇貪腐犯罪的良好效果。

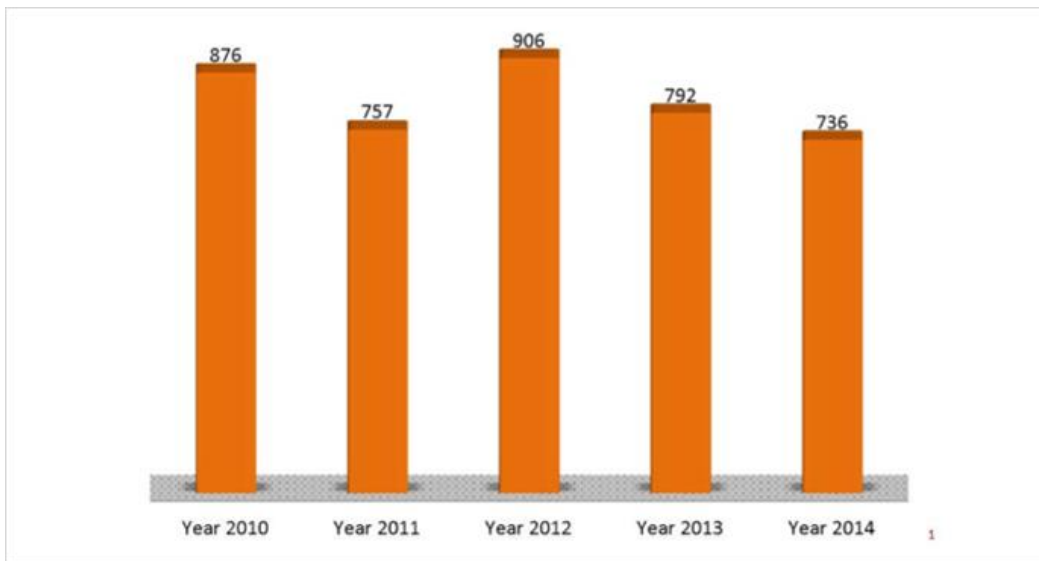


圖 4-2 新加坡民眾貪汙舉報案件圖。

資料來源：新加坡貪汙調查局官網，

http://app.cpiib.gov.sg/data/website/doc/ManagePage/1206/CPIB%20Report%202012%20-Approved_Final.pdf

，檢閱日期：2016 年 4 月 20 日。

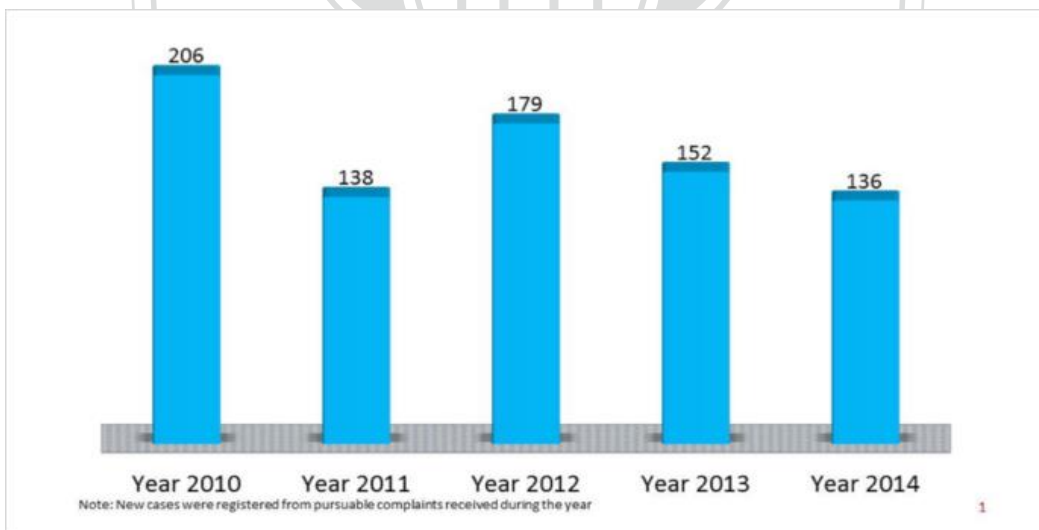


圖 4-3 新加坡貪汙起訴圖。

資料來源：新加坡貪汙調查局官網，

http://app.cpiib.gov.sg/data/website/doc/ManagePage/1206/CPIB%20Report%202012%20-Approved_Final.pdf

，檢閱日期：2016 年 4 月 20 日。

第二節 社會學制度主義途徑分析新加坡肅貪制度

受到儒家文化影響的亞洲地區國家中，新加坡是少數例外由高階人士勇於挑戰貪腐問題，新加坡在 1965 年建國後，李光耀政府根據新加坡的社會發展情況，採取了一系列的積極作為，不僅創造了經濟上的奇蹟，在肅貪制度方面也取得舉世矚目的成效。1937 年英國殖民統治新加坡時有英國殖民政府警察局犯罪調查處之下的肅貪科負責全新加坡肅貪的工作，當時的肅貪機構是附屬於員警部門。但如同香港一樣，殖民時期的新加坡內部員警貪腐現象十分嚴重，在 1940 到 1950 年代，員警更常常以集體貪腐或賄賂的方式來賺取非法的錢財，根本無藉由員警達到肅貪的具體功效，為何會成立貪腐調查局？乃是因為在 1951 年爆發了鴉片搶劫案，英國政府認為需要獨立出一個系統，此系統是有別於員警部門的組織，所以 1952 年時就成立的一個肅貪組織以及可以獨立調查公司部門的「貪汙調查局」。該調查局剛成立的初期仍存有有許多問題，學者 Muhammed Ali 也指出有下列幾點問題（Muhammed Ali, 2000）：

- 一、缺乏有效的肅貪法律，使得貪腐調查局無能力有效執行肅貪工作。
- 二、由於缺乏有效法律，導致證據蒐集不易，使得犯罪者不易受到法律制裁。
- 三、公民教育程度差且不知自我權益，甘於順服權威，習慣於被不公平對待。
- 四、公僕薪資不如私部門，一旦生活揮霍，入不敷出，則依賴貪腐供其所需。
- 五、貪腐調查局人員借調自員警單位，面對昔日夥伴，尚欠缺打擊貪腐決心。
- 六、公部門的質疑不信任與不合作態度，使得推動肅貪工作變得十分困難。

直到了 1959 年人民行動黨（PAP）取得執政優勢，李光耀，一名重建新加坡經濟的強人，將新加坡從一個貧困的小島發展成富強國家關鍵人物。除了於 1960 年修正貪汙防治法替代原本的貪汙防制條例，提高法治單位執法權力外，更於 1963 年由文官直接偵辦貪汙案件，且在一次擴大了貪汙調查局的調查貪腐案件職權，並從貪汙調查局人員內部做起，切除一切與外界不相關的金錢及商業連結，舉發一些相關的不法行為。在李光耀的回憶錄中，如下這段敘述顯見他對貪婪、腐化和墮落深惡痛絕（李光耀，2000）：

在東南亞的許多機場，旅客往往在海關出口處受到刁難，必須「進貢」（多半是現金）才能過

關。交通警察同樣有令人厭惡的情形。遊客駕車被指超速而被截查，非得在交上駕駛執照時附上鈔票，才能免受處分。交警們的上司也沒有以身作則樹立好榜樣。在本區域的許多大都市，連遇到交通意外要進醫院，也得給經辦人一些好處，才會立即獲得關照。讓單靠薪水活不下去的制服人員掌權，哪怕是小小的權力，等於都讓他假藉職權濫用權力。

上述所提到的民間和官方收賄關係正如儒家文化裡面所探討的價值觀，這些「進貢」背後的意涵皆帶有著王官儒學的色彩的展現，這是一種被扭曲的「君君、臣臣、父父、子子」的價值建構在我們的人際關係內（並非原本儒家所提倡的價值觀），而這種扭曲的「尊卑」關係之下，「進貢」的觀點亦是貪腐的成因，王權的儒家所產生的負面外部性可見於此。李光耀（2000）並提及：

惡性通貨膨脹和巧取豪奪，使國民黨聲譽掃地，兵敗如山倒，退守台灣。他們以權謀私、貪得無厭和道德敗壞，使許多新加坡華校生對他們產生厭惡感。

同時這也是他開始萌芽要以雷厲風行之手段來取締貪汙的原因，他認為一個國家的當權者若無把守好肅貪的大門，那下面的各部門又如何要求他們做到清廉呢？所以在李光耀宣誓就職時，他誓言要建立廉潔有效的政府，也將新儒學的某些觀點帶入他的執政理念，藉由文化影響制度方式，制定出對付貪腐有效的策略，李光耀在就職典禮上與內閣成員在市政廳大廈前的合影，一律穿白色襯衫和長褲，就是用來象徵個人行為必須純潔廉明，即便擔任公職也一樣。

然新加坡為何能順利擺脫早期貪腐的影響，主要係因社會價值觀的改變，他們在李光耀的帶領下，以新儒家取代傳統儒家思維。就李光耀而言，他強調國家意識的培養亦弘揚儒家思想為核心的東方傳統文化，儒家思想的「民胞物與」、「仁者愛人」的觀念以及「恭寬信敏惠」的「為仁之方」，提供新加坡人民精神的依歸。綜合來說，新加坡提倡傳統儒學中的「八德」即「忠孝仁愛禮義廉恥」是新加坡推廣儒家倫理的核心內容，此處與中華民國的「八德（忠孝仁愛信義和平）」不同，其禮義廉恥在中華民國是列為「四維」。且新加坡政府結合具體國情情況，賦予其原本八德新的內涵價值觀，如「忠」，意旨包括愛國，愛校，以校為榮，還包括敬業樂業；「孝」以孝敬父母、尊老敬賢為主；儒家的核心價值「仁」與「愛」不僅包括愛人，還包括愛己（自尊）、愛物；「禮」和「義」

則指尊敬別人、尊敬老師、尊敬長輩，還包括守法；最珍視的「廉」就是為官的德行，是做官的基本道德規範，它要求新加坡的官員樹立為國、為眾人服務的思想，要有為國為民犧牲奉獻的精神；「恥」就是指人們的羞恥之心，號召國民堂堂正正做人，為社會進步、富國強民做貢獻⁷⁴，這些反貪腐的文化價值觀植入人心，進而肅貪制度的產生，可想而知他們的肅貪情況良好，也不是沒有原因的。也在一次驗證文化與制度結合的重要性。

此外，新加坡貪污調查局前局長楊溫明在回答新加坡為什麼能夠肅貪做得那麼好時，給出的答案是 political will of the leader（領導人的政治意志），並表示這個道理也不是新加坡才知道，孔子就知道。孔子說，其身正，不令而行，其身不正，雖令不從。政者正也，子率以正，孰敢不正？可見新加坡在落實防貪腐手段皆受有儒家文化影響。新加坡之所以能在治理貪腐上取得世人矚目的成就，就在於執政的人民行動黨及其政府不喊空口號，愛講硬道理。李光耀也表示，制度不是因為好才可行，而是因為可行才好。因此，硬道理就是管用的道理，也就是“過得硬”的道理，這些可以說都是實踐的儒家文化裡面的精神⁷⁵。

新加坡新儒學的重要特色，就是在吸收西方民主思想的同時，發揚光大儒家民本理念，努力實行儒家民本政治，其內涵：人民為政治之目的，也即民享；用通俗的話說，就是政治必須為人民服務，政府或統治者必須為人民服務。再者，人民為國家之主體，也即民有。換句話說，在李光耀及其政府看來，所謂的政治就是影響人民所有的大大小小的事務，所以在文化落實方面就必須仔細，並且實際執行操作。例如，居者有其屋的概念確保了新加坡政治的穩定，使新加坡的社會經濟得以持續不斷地發展，而這些都會讓貪腐的情況變少。這就是李光耀所說的「真正的政治」的具體體現，也是儒家民本主義的當代實踐。

除此之外，李光耀信奉精英主義，正如中國傳統的儒家文化中有著「學而優則仕」，

⁷⁴ 深圳大學新加坡研究中心，http://fanshi87.blog.hexun.com.tw/14737468_d.htm，檢閱日期：2016年1月28日。

⁷⁵ 全球新聞，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20131029/20025117377.html>，檢閱日期：2016年8月21日。

「窮則獨善其身，達則兼濟天下」，他堅信人才是新加坡成功的關鍵，只有不斷成長、改革、求變，才能使新加坡在競爭的全球化之下生存，所以新加坡採取的方式為帶有精英色彩的儒家文化倫理。故，新加坡以高薪吸引菁英份子前來求職，同時在公部門體系又加強杜絕貪汙腐化。新加坡政府曾公開指出「貪是精英的墳墓」，新加坡政府財政部公共服務署副秘書長陳文發所言「新加坡政府是全世界最誠實的政府，新加坡人民也相信，他們有一個最乾淨的政府。」⁷⁶。

對於文化，李光耀所提倡的新儒學有別於儒家的流派，而係以一種融合傳統文化中的儒家思想和輔以西方進步思想浪潮之下所產生的文化價值觀，進而形塑出新加坡的文化價值觀和肅貪制度。正如李光耀所言：「如果我們有一種文化，它不太重視學習和學術、辛勤工作和節約，以及為未來的收穫延遲目前的享受，那麼進展就會緩慢許多。」學者Zakaria亦表示「Culture Is Destiny」⁷⁷，而在李光耀的心目中，這些文化特徵顯然都屬於儒家文化，然而他積極賦予新義，種種皆顯示出文化因素在新加坡的經濟、文化以及制度扮演著舉足輕重的角色。

在被重新詮釋的八德中，新加坡領導人李光耀則以「廉」為皈依，他在1980年1月紀念人民行動黨建黨25周年的慶祝會上指出⁷⁸：

新加坡的生存，全賴政府部長和高級官員的廉潔和效率，我們必須與其他新興國家有所不同，不然，我們的處境將比他們更糟，因為我們沒有他們擁有的天然資源。只有維護行政的廉潔，我們的經濟起這樣的作用—使新加坡人看到勤勞工作和報酬之間的關係。只有這樣，人們—外國人和新加坡人—才會在新加坡投資；而且，也只有這樣，新加坡人才會通過更好的教育和進一步的訓練，去改善自己和子女的生活，而不希望通過『有權有勢』的親戚朋友和賄賂有適當地位的『熟人』去求取橫財。

對廉潔的重視，使得新加坡在肅貪方面取得了舉世矚目的成效，同時這也是新加坡

⁷⁶ 透明無污的文官制，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5034412>，檢閱日期:2016年8月10日。

⁷⁷ Zakaria, Fareed, 1994, <Culture is destiny> - A Conversation with Lee Kuan Yew。

⁷⁸ 新加坡精神，<http://218.23.126.182:4000/date/books/y/14982.pdf>，檢閱日期:2016年8月10日。

有異於其他身為儒家文化圈的他國，以社會學制度主義分析，新加坡強勢領導者藉用新儒學⁷⁹的概念和自1824年起遭受英國殖民統治長達140多年之影響，治理和法治方面皆以西方制度為框架。李光耀推崇儒家思想，新加坡政府在1991年發表了《共同價值觀白皮書》⁸⁰，正式把儒家文化確定為其文化中心、國家意識，並提出了深深地刻著儒家文化烙印的「五大價值觀」⁸¹。可見，由於新加坡本身特殊的地理、社會歷史文化和人口背景，在中西文化的綜合影響下，最終形成了「以法治國，以德育人」為核心的富有新加坡特色的廉政文化。

在另一方面，由於新加坡歷經英國長期殖民統治，在政治、經濟、法律等迄今仍沿襲大英帝國體制，西化的思維以及文化已滲入他們的體制，內化在他們的價值觀，所以，其肅貪制度之設立當然有異於台灣的肅貪體制。例如，新加坡廉潔風氣之養成除了借鏡西方法制之制定，亦仰賴高薪養廉的策略。李光耀在談及這一問題時說，「為黨付出辛勞的黨員必須付給他們可觀的薪水，以俸養廉」，「凡是願意加入我們黨的，要使他覺得在黨工作很有意義，生活也過得好」。這樣的策略使得新加坡公務員的薪資在世界上屬於較高的國家之一。

有鑑於社會學制度主義途徑，制度是鑲嵌於特定的文化背景下所形成的，而新加坡的廉政文化受到新儒家思想的影響，亦受到西方法治思想的影響。因此，新加坡在制定法律法規時，也儘量減少政府官員的自行處理權(我國稱為行政裁量權)，並實行雙重檢

⁷⁹ 所謂新儒學，它作為一種社會思潮，有其發生、發展、成熟的過程。北宋初期，胡瑗、孫復、石介三先生努力廓清唐代的浮靡文風，是故教授生徒「講明六經」，為儒學培育了大量的人才。周敦頤繼之而起，提出一系列的理學新概念，為理學開山大師。張載、二程各自提出「氣」「理」的學說論點，遂奠定了理學的基礎。當代新儒學則是五四運動前後，至1949年大陸政權易幟時，一批碩儒俊彥高倡與民主科學相結合的當代新儒學，而新加坡只是利用新儒學中的概念，由杜維明先生幫忙推動，李光耀所提倡的儒學主要價值內涵是放在傳統儒學中的「八德」即「忠孝仁愛禮義廉恥」並且加入吸收西方民主思想，以八德中的「廉」為最重視之處，並且徹底在制度方面執行。

⁸⁰ 1991年政府發表「共同價值白皮書」(White Paper for Shared Values)，提出四項共識：社團高於自我、家庭為建造社會的基礎、訴諸共識而非鬥爭的方式來謀求重要問題的解決、強調種族與宗教間的寬容與和平。這些都是與儒家傳統相容的價值。

⁸¹ 1991年，新加坡政府提出新加坡道德教育的核心，十大價值觀：國家至上、社會優先，家庭為根、社會為本，關懷扶植、尊重個人，求同存異、協商共識，種族融合、宗教寬容。

查制度，確保一個官員的決定必須由另一個官員審查或監督。從上述融合新儒家和英國殖民的影響，新加坡所產生的肅貪制度為更具體明確之規定，以下說明：

一、 財產申報制度

財產申報的對象範圍相當廣泛，所有常設性的公務員都在申報之列，亦即只要是法律規定意義上的公務員，都必須依法申報其財產。二是申報內容涉及公務員財產和利益，不僅包括本人的財產和利益，還包括配偶、所扶養家庭成員的財產與利益。三是部門負責人和專門機構負有對申報資料進行審查的責任。由是觀之，財產申報對象和內容的廣泛，有利於政府對每位公務員進行全面的監督，藉由公務員及其配偶、所扶養家庭成員的詳細財產申報，得以全面性的掌控其財產的增減，有利於發掘貪瀆不法情事。

二、 品德考核制度

新加坡對於錄用後的公務員要接受政府的品德考核，考核方法有兩種：一是個人品德記錄。政府每年發給工作人員一本日記本，以記錄個人品德，工作人員必須隨身攜帶日記本，並將自己的活動隨時記下來。政府工作人員必須在星期一上午上班時，將其日記本呈交主管官員檢查、簽名和發還。主管官員一旦發現其記錄內容有問題，應及時主動將這項記錄移送反貪汙調查局進行審核查實。二是行為跟蹤。反貪汙調查局依法有權對所有公務員，尤其是新參加工作的公務員，進行行為跟蹤，暗地調查他們的日常活動。主要內容有：公務員的私生活是否正常，有無嫖賭行為，有無出入酒吧的行為，有無與非法團體來往的行為等等。貪汙調查局在進行行為跟蹤時，注重證據的收集，可以採取秘密拍攝方式收集各種證據，目前貪汙調查局為 76 人，公務體系人員約六萬一千人，而為何他們可以少數肅貪人員就可以達到良好的肅貪效果，這就是與他們新儒家文化的落實有關係，一旦發現某一公務員有違法行為，可寫出調查報告交給被跟蹤者的主管官員，達到上下合作的關係以核實當事人日記是否屬實，並做出相應處理，這些配套措施都讓他們不會只依賴媒體的狗仔文化，使他們的政治公信力蕩然無存。且貪汙調查局查明該屬下人員有貪汙違紀行為，則對主管官員及其屬下實行連坐制，讓他們不敢包庇徇私。

新加坡用這些文化價值觀擺脫舊有貪腐之氣息，脫離王官儒學的桎梏，可歸因於新

儒學和西方思維已深植民心，正同於李光耀表示：「新加坡成功的關鍵，是英國人留下的法治制度」以及以儒家精神為本，相為結合，使新加坡有別於傳統的儒家文化。新加坡現任總理李顯龍於2012年列舉了新加坡成功打擊貪汙的四大要素：強有力的政治領導層、嚴格的法律、讓政治與金錢脫鉤以及給予公務員合理報酬，這些因素無疑不是奠基在他們原有深耕的文化所產生的結果，而良好的肅貪結果只是這些因素交錯而成，積累的果實。

且回歸到現狀，相較於台灣處理貪腐案，新加坡對於貪汙案的定罪率非常的高，從西元2007年到2011年間，97.8%貪汙案被告最終被定罪，貪汙調查局的最新數據也顯示，單是2011年，就有138人因涉及貪汙案而被控上法庭，其中僅2人被判無罪。⁸²這些威嚇的成果都會讓原本想貪腐的人要為貪腐行為時三思。

貪汙案一般上並不好證明，因為要證明一個人有貪汙意圖需要非常強有力的證據。但新加坡的貪汙案被告定罪率很高，顯示新加坡政府在打擊貪汙上，有很強的政治決心，貪汙調查局在調查工作上也不遺餘力。此外，在一審被定罪的情況之下，若要上訴成功翻案無罪的機率不高，可以看得出他們肅貪制度的嚴謹。新加坡在1995年，發生了一名階級不高的水務局人員向承辦商收取賄款1000萬星元（約兩億多台幣）而被判入獄14年，相較於我國對於林益世的判決，實在可以區分兩國之間對於面對貪腐的重視處理程度。面對審理貪腐案件的法官更表示，在公眾眼裡，公務員尤其是高職官員每犯一個錯誤，都會影響其服務機構的聲譽，並因此對整體公共服務造成不公平的負面影響。每一個公務員下臺，（公眾）對公共服務的信心都會受影響，這是不可忽視的事實！有鑑於此，他們從公務員自身就做起肅貪的行為，這無疑也是為何他們可以做到社會和政府的肅貪合作，進而達成肅貪的高效率。

近來清廉指數排名下滑主要是由於新加坡近年發生多起涉及調查局、外交部、民防部隊、國家公園局及新加坡國立大學等公共單位的貪汙案件，動搖了國際社會對新加坡公務員清廉的印象。例如新加坡貪汙調查局原助理司長楊少雄2013年被揭發於2008

⁸²星洲網，<http://news.sinchew.com.my/node/278367?tid=2>，檢閱日期2016年2月16日。

至 2012 年間，挪用 176 萬新元公款賭博，被判 10 年監禁。國家反貪機構的高官自己深陷貪腐醜聞，這樣類似電影中才會出現的情節令新加坡反貪局乃至整個政府和公務員隊伍形象大受衝擊(見下表 4-2)。

表 4-2 新加坡歷年 CPI 排名表。

年	排名	國家總數
2015	第八名 ⁸³	167
2014	第七名	174
2013	第五名	177
2012	第五名	176
2011	第五名	183
2010	第一名	178
2009	第三名	180
2008	第四名	180
2007	第四名	180
2006	第五名	163
2005	第五名	159
2004	第五名	146
2003	第五名	133

⁸³ 新加坡政府一直以來因其廉潔高效而聞名於世。近來清廉指數排名下滑主要是由於新加坡近年發生多起涉及調查局、外交部、民防部隊、國家公園局及新加坡國立大學等公共單位的貪污案件，動搖了國際社會對新加坡公務員清廉的印象。例如新加坡貪污調查局原助理司長楊少雄 2013 年被揭發於 2008 至 2012 年間，挪用 176 萬新元（約合 132 美元）公款賭博，被判 10 年監禁。國家反貪機構的高官自己深陷貪腐醜聞，這樣類似電影中才會出現的情節令新加坡反貪局乃至整個政府和公務員隊伍形象大受衝擊。

資料來源：作者自行整理。

但是即便如此，新加坡的廉潔指數還是亞洲最高的，為何會這樣，依社會學制度途徑分析，仍然是和背後文化價值觀影響有關，歸功於新加坡長久以來的反貪腐措施以及深入人心之反貪文化之。新加坡總理李顯龍在 2016 年 8 月 21 日出席由公共服務學院和貪污調查局聯辦的“實踐廉正：公共服務價值觀會議”上就宣佈了一系列的反腐新措施，其中包括政府將逐步增加貪污調查局的人手，同時擴大該局的職能範圍，運用大資料等科技來迅速地從眾多交易中發現有問題的交易。以及在市區設立「一站式貪污舉報中心」和歷史展館，以提高公眾對貪污的意識及認識，並鼓勵更多人舉報公共或私人領域的貪污行為。

長期以來，新加坡的很多有效的反腐措施被其他國家所借鑒，李顯龍也對新加坡根深蒂固的“反貪文化”感到欣慰。他說：「任何人要貪污之前都會三思，因為他知道很可能被發現，而被發現後，無論官職多高，背景或關係，或會因此感到多麼難堪，他還是得為自己的不當行為付出法律代價。」⁸⁴

這其實就是所謂營造“不敢腐、不想腐、不能腐”的官場氛圍。但是也要看到即便是反腐如此嚴格的新加坡，還是發生了這麼嚴重的腐敗案件。這就說明打擊貪腐永遠沒有終點，對於任何一個國家打擊腐敗都不是一勞永逸、一朝一夕的事情。可見要做到這些都需借助文化長遠深耕的力量，非用表面的制度即可達到反貪的目標。只有在公務員被灌輸正確價值觀，建立起專業的公共服務領域，在支付公務員合理實際工資的同時，要求他們維持誠信的最高標準，才能抑止貪污現象的一再發生。李顯龍也表示說：「這些年來，反貪污的社會文化已形成。國人信任法治制度，企業也信任新加坡的法律透明，執法公平。」⁸⁵但他也說，儘管貪污調查局有權調查任何一個人，包括擔任總理者，但

⁸⁴加坡廉潔指數略降 新政府多項措施打擊腐敗，<http://gb.cri.cn/42071/2015/01/20/6891s4846972.htm>，檢閱日期:2016年8月15日。

⁸⁵新加坡財金，<https://read01.com/qq2a8o.html>，檢閱日期 2016 年 7 月 10 日。

重要的是每個人的行為操守都有誠信，在面對謠言或質疑時，願意接受調查，保持透明⁸⁶。他舉例，1996年曾有謠言指他父親李光耀和他在購買房地產時「享有不正當優惠」。時任總理的吳作棟下令徹底調查後，結論是這不涉及任何不正當行為。吳作棟在國會上分享政府的調查結果，並展開三天辯論。李顯龍引述李光耀當時參與辯論時所說的話：「我相當自豪，也很滿意，針對我兩項置產，以及副總理，也就是我兒子的置產所引發的質疑，受到而不是被豁免於審視。確保新加坡繼續是無人能凌駕在審視之上的國家至關重要。任何部長，無論多資深，一旦被懷疑透過影響力或貪污行為從中牟利，而誠信受到質疑，都會被調查。」⁸⁷新加坡能長年保持廉潔的三大要訣是政治領導人擁有杜絕貪污的決心，進而制定反貪污的嚴刑峻法，多年來使社會形成對貪污避而遠之的文化。正所謂上樑不正下樑歪。要保持廉潔的體制就得從最高層做起，致力於維持誠信的最高標準。

可由此之新加坡他們是已經將文化所行塑的制度放到第一位，誰都沒有特權可以規避，這在之下，反貪腐的成效當然可以高效率的展現，連總理都遵行這規則了，自然而然其他的公部門也就會減少貪腐行為。

⁸⁶國際在線新聞，張弘，http://intl.ce.cn/sjjj/qy/201501/20/t20150120_4383473.shtml，檢閱日期 2016 年 8 月 10 日。

⁸⁷同註 84。

第三節 香港肅貪制度

此節開始主要說明香港廉政公署的設立及相關內部機關功能，分析在何種文化背景之下香港的肅貪制度為何可以發揮如此良好的肅貪成效。

一、 香港廉政公署的內部設立及功能

(一) 廉政公署緣起

廉政公署（簡稱廉署，Independent Commission Against Corruption，ICAC）成立於 1973 年，是香港一個專門打擊貪汙的獨立執法機構。香港的廉政公署是依據「廉政公署條例」規範，所以廉政公署的地位是獨立於香港公僕體系；廉政專員直接向香港最高行政長官負責，可以保障行為的公正性；「廉政公署條例」的規定是為設立一名廉政專員以及一名副廉政專員（協助廉政專員）皆由行政長官任命。廉政專員或副廉政專員對於有貪腐嫌疑對象或涉嫌假借或以職權勒索，皆可以依據「防止賄賂條例」、「廉政公署條例」及「選舉（舞弊及非法行為）條例」都可以調查其貪腐的所得並且逮捕他們或採取必要手段，如調閱、凍結涉嫌人金融帳戶資料或財產；搜索、扣押檢查企業或私人文件；要求涉嫌人負責舉證財產來源；且另外具有窩裡反准許權，讓隱藏在台下的事件可以藉由此條款重見光明⁸⁸。

(二) 廉政公署內部設立及採取的策略

廉政公署分成行政總部、執行處（執法）、防止貪汙處（防貪）及社區關係處（倡廉教育）所採取的策略三管齊下，即執法、預防及教育互相結合來打擊貪腐行為（如下圖 4-4）。以下就個別組織功能介紹：

⁸⁸香港廉政公署官網，http://www.icac.hk/tc/about_icac/bh/index.html，檢閱日期 2016 年 4 月 24 日。



圖 4-4 香港廉政公署組織圖。

資料來源：香港廉政公署官網，http://www.icac.hk/tc/about_icac/bh/index.html，檢閱日期 2016 年 4 月 24 日。

1. 執行處 (Operations Department)

執行處屬於廉政公署調查主要的第一大部門，目前大概有 800 多人，主要是專門調查香港所有存在的各種貪腐問題，根據防止賄賂條例、廉政公署條例及選舉（舞弊及非法行為）條例來接受、審閱及調查全香港等貪腐案件。執行處設立行政長官一名（副廉政專員兼任），在其下面有設兩位執行處處長，分別所負責的業務是主管調查以及主管情報及支援事務。另設 4 個職能科室由助理處長負責管理，且又另設 16 科。另外還有一個技術支援部，主要是在調查上給予技術和科技上的支援（如下圖 4-5）。

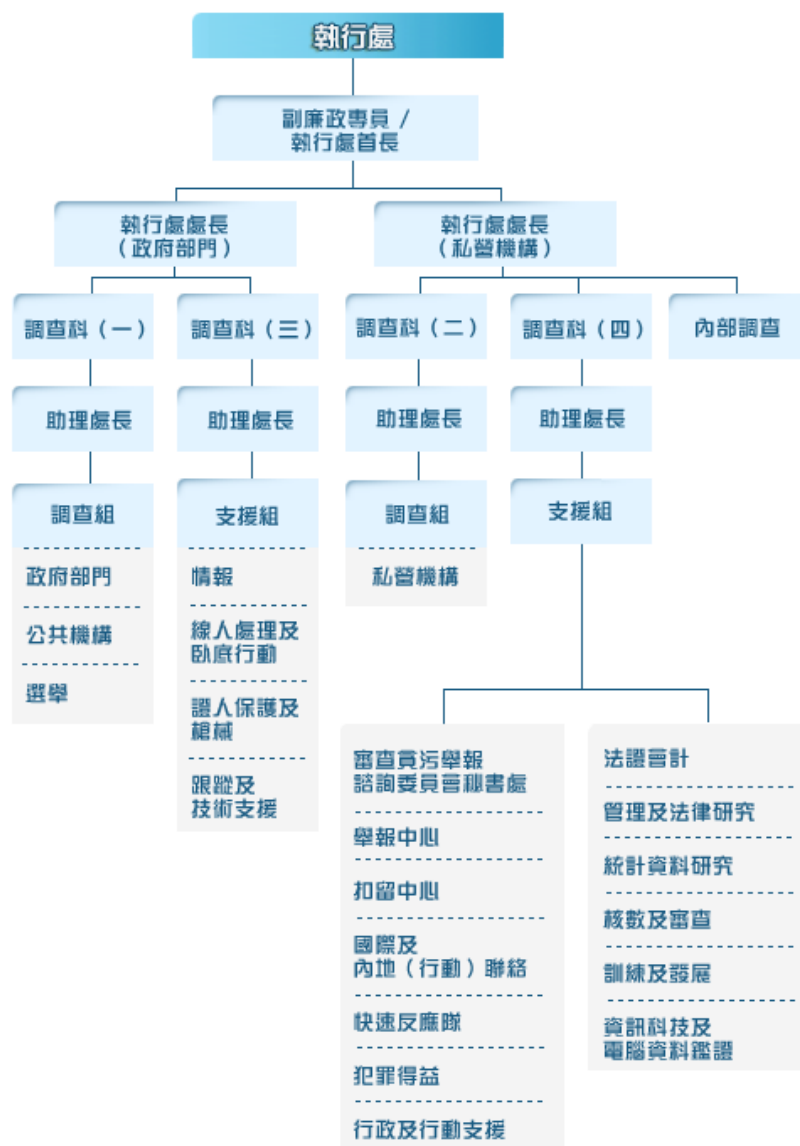


圖 4-5 香港廉政公署執行處組織圖。

資料來源：香港廉政公署官網，http://www.icac.hk/tc/about_icac/bh/index.html，檢閱日期 2016 年 4 月 24 日。

2. 社區關係處 (Community Relations Department)

廉政公署的第二大部門，目前有 200 多人，主要負責的內容是宣傳和教育認識貪腐類型工作及受理地區檢舉違法案件，在其對象上主要是面對一般大眾；此處是由一名行政處長負責，下分成社區關係一科和社區關係二科，且這兩個科室各由一名助理處長

負責。社區關係一科又稱為傳播及教育科，下設 3 個小組，各由一名高級廉政主任負責，分別是對進行有關宣傳及社會教育方面事項；社區關係二科稱為聯絡科，直接與市民聯絡，宣導防貪腐教育（如下圖 4-6）。



圖 4-6 香港廉政公署社區關係處組織圖。

資料來源：香港廉政公署官網，http://www.icac.hk/tc/about_icac/bh/index.html，檢閱日期 2016 年 4 月 24 日。

3. 防止貪汙處 (Corruption Prevention Department)

防止貪汙處為三個部門之中規模最小的一個，約有 60 人組成，主要負責香港政府各個組織部門及其他公共機構審查、修訂公部門作業規範與程式之責的部門，防止貪汙處設處長一名和助理處長兩名，他們各自領導一個審查科。各審查科室按照一定的行業部門劃分為 6 個審查小組，每組均由一名高級廉政主任負責。主要為提供各個公部門推行有效的肅貪建議，減少導致貪腐機會，並且從中找出可能導致貪汙的漏洞，並就如何減少貪汙行為提出有針對性的改革意見。也對私部門機關內部控制與管理或民眾提供防貪意見與服務要求（如下圖 4-7）。

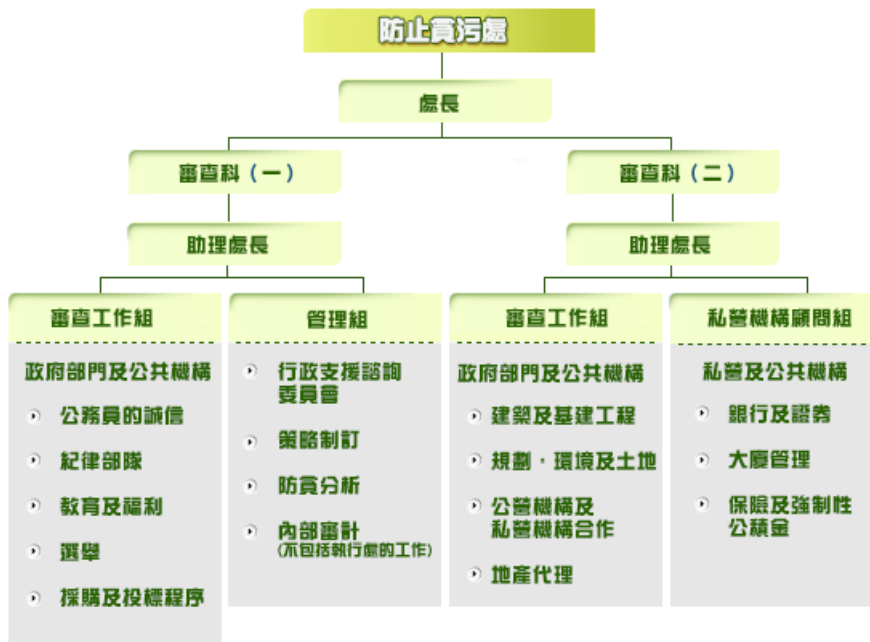


圖 4-7 香港廉政公署防止貪污處組織圖。

資料來源：香港廉政公署官網，http://www.icac.hk/tc/about_icac/bh/index.html，檢閱日期 2016 年 4 月 24 日。

4. 行政總部 (Administration Branch)

此部門負責年度預算、人力及財物資源管理、教育訓練、職員福利等行政支援工作。

廉政公署以「不受一般法律及人權保障原則拘束」之方式執行肅貪，所以綜觀上述組織架構，約有幾個重要的特色：直接隸屬最高行政首長、特別公務機關、廣泛調查權力、廉政專員及機關之特殊地位。廉政公署是在英國殖民文化下的產物，一種特別組織，其組織只對最高行政首長負責，其權利之行使乃基於最高行政首長的權力而存在而獨立行使其職權。所以其地位乃完全獨立超脫於香港政府之外，與一般政府機關不同。其內部成員不是公務員，不受公務員相關法規拘束，所以此單位的成員調查權力極大，任何人均不得以任何理由拒絕此單位成員對其行使權力如調閱任何資料、得處置財產、得搜索扣押等等。

二、 香港的肅貪實際執行成效

根據《廉政公署條例》，廉政公署之所以會有良好的效果主要是因為：具有組織結構獨立性及職能運作體系獨立性。這兩大獨立性可以使廉政公署獨立開展各種打擊貪污腐敗的行動而不受到任何外界壓力的影響以及干擾。廉政專員除行政長官外，不受任何其他人士指示，保持其自身權利的獨立，使其可以放心在其職務上專心掃蕩貪腐，不受其他機關干預。廉政公署的人員任用上，全部由廉政公署自行招聘，原則上都是由廉政專員自行選擇人才⁸⁹，組織有充分的經費保障和物質設備保障，故其他機關也不能以他法影響廉政公署的運作。廉政公署內部職員的薪金比較優厚⁹⁰，且享有高福利（住房、醫療、出國休假、培訓以及豐厚的退休金等）⁹¹。

一旦發現廉政公署人員具違法之情事，立即對其進行必要的懲罰，情節嚴重的可以直接使之離職，連退休金也立刻被取消，而且沒有任何救濟手段，所以在內部的專員皆會以最高標準看待自己。所以在此機構方面的機制與人員的控制基本都是在最高水準，

⁸⁹ 廉署會定期舉行助理廉政主任及廉政主任(乙/丙)招聘。入職要求會開列於招聘廣告內。招聘考核內容包括筆試(中文、英文及基本法)，評核中心或面試及身體檢查。申請加入執行處的考生，更需要參加心理和體能測試。執行處人員作為執法人員需保持身心健康及一定程度體能去執行職務。指定體能測試包括三分鐘踏步測試、腕力測試、一分鐘掌上壓及一分鐘仰臥起坐。

⁹⁰ 廉政公署各部門之晉升機會及薪級表

薪級	執行處	防止貪污處	社區關係處
\$104,350 - \$112,155	首席調查主任	首席防貪主任	首席廉政教育主任
\$80,195 - \$100,150	總調查主任	總防貪主任	總廉政教育主任
\$59,805 - \$77,055	高級調查主任	高級防貪主任	高級廉政教育主任
\$36,505 - \$57,275	調查主任	防貪主任	廉政教育主任
\$17,735 - \$31,650	助理調查主任	不適用	助理廉政教育主任

http://www.icac.org.hk/tc/career_in_icac/gs/index.htm，檢閱日期：2016年6月15日。

⁹¹ 在職廉署人員亦會被安排接受持續的專業發展及定期內部課程以加強其工作效率和能力以應付更重大的責任。此類課程包括領導才能，策略性管理，危機及突變處理，指揮課程，公共事務資訊，政策製訂及傳媒溝通等範疇。此外，廉署人員亦有修讀本地外間課程或獲派參加執法機關及著名學府所舉辦的培訓課程，包括：澳洲悉尼(Sydney)警務管理學院，美國匡提科(Quantico)聯邦調查局，美國史丹福大學，哈佛大學，中國大陸清華大學及北京大學等。

不易出現內部人員貪腐的現象。

外部檢舉貪腐案件方面，主要透過 24 小時檢舉中心，藉由檢舉專線電話以及檢舉郵政信箱及各區辦事處受理檢舉貪腐不法案件，據此提升肅貪的效能並增加民眾參與管道，達到政府與人民合作檢舉肅貪的最佳示範，下就具體作法闡述⁹²：

(一) 執法

執行處負責調查工作，首長身兼副廉政專員之職。該處負責接受、審閱及調查有關觸犯《防止賄賂條例》、《廉政公署條例》和《選舉（舞弊及非法行為）條例》的投訴。若有人涉嫌觸犯上述三條法例列明的罪行，調查人員可依法拘捕。此外，調查人員在調查涉嫌觸犯《防止賄賂條例》及《選舉（舞弊及非法行為）條例》的案件時，如揭發其他有關罪行，包括《盜竊罪條例》和《刑事訴訟條例》所列出的某些罪行，以及與妨礙司法公正有關的罪行，亦有權採取拘捕行動。

(二) 舉報

市民如欲投訴，可親身到廉政公署 24 小時舉報中心或設於多個地區的分區辦事處，又或致電 24 小時舉報熱線。若舉報涉及的罪行不在廉政公署職權範圍之內，有關個案便會轉介警方或其他執法機構跟進。至於無關刑事成分的舉報，如內容揭示可能導致貪汙的不當行為或制度，則會交由相關政府部門考慮作出紀律處分或適當的行政安排，或轉介其他相關機構跟進。如屬具名投訴，則廉政公署會在取得投訴人同意後才作出轉介。廉政公署工作的四個諮詢委員會，總結廉政公署於 2015 年的資料，廉政公署去年貪污投訴有 2798 宗，較前年多 18%，可追查的投訴達 1950 宗，按年升 25%，政府部門、公共機構、私營機構的投訴三個類別錄得分別有 11%、15%、22% 增幅。地政總署的投訴有 59 宗，升幅有 13%，警務處有 221 宗，升幅 9%，可以顯見香港平民舉報制度的發揮良好，並非只是空有其表。

(三) 預防貪汙

廉政專員具法定責任審查和建議改善政府部門和公共機構的工作常規及程序，以減

⁹²香港便覽，<http://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/>，檢閱日期:2016 年 8 月 20 日。

少可能導致貪汙的機會，同時按法律規定向要求防貪服務的市民提供協助。其私營機構顧問組自 1985 年設立以來，一直向私營機構提供防貪意見，以加強其內部監控與管制。

(四) 社區關係

社區關係處負責教育人民瞭解貪汙負面效果，並爭取市民對肅貪倡廉工作的支持。近年民意調查顯示，幾乎全部受訪者（98%）均認為廉署值得支持。社區關係處透過各分區辦事處及大眾傳媒，包括電視劇集、電台節目、廣告、新聞發布會、新聞稿等，向市民宣揚反貪資訊；並透過廉署網站⁹³，提高廉署的透明度及加強與市民溝通。廉政公署內部社區關係處致力向青少年宣揚正面價值觀，增加社區人士對反貪工作的支援，社區關係處各地區辦事處繼續與區議會和其他地區團體合辦倡廉活動。



⁹³香港廉政公署，www.icac.org.hk，檢閱日期:2016年7月14日。

第四節 社會學制度主義途徑分析香港肅貪制度

香港自清朝在中英鴉片戰爭中戰敗後，1842年起割讓給英國，成為英國殖民地的時間長達155年。直至1997年7月1日，香港主權才移交中華人民共和國，香港特別行政區成立，為中國兩個特別行政區之一⁹⁴。可知在長達155年英國政府的殖民統治之下，帶給香港的改變不只是經濟、政治，以及最深層的文化方面移植，在這樣殖民背景下的社會文化當然會有別於中國大陸文化背景的發展。

廉政公署成立的背景與殖民制度有著極大關聯。雖然早在1897年，香港已有法例明文禁止貪汙賄賂，同時，香港政府於1948年仿效英國法律，立法通過了《防止貪汙條例》⁹⁵，在五十年代香港警隊也成立了檢舉貪汙組，但貪汙腐敗問題仍然日益猖獗。在發展過程中，香港經歷了急劇的社會經濟轉變，貪腐的狀況更是完全無法控制。有學者指出「在英國佔領香港的最初二十年中，貪汙在各級政府部門都很猖獗」（萊恩布裡奇，1978），當時人口快速增加，社會發展進步迅速，經濟蓬勃發展，社會快速的現代化容易產生秩序的裂縫，政府一方面需要維持社會秩序，然因人口不斷地膨脹，社會的資源未能滿足社會人民實際需求，在這種環境之下助長貪汙的歪風。當時的香港市民為了維持生計以及儘早獲取公共服務，都被迫使用「走後門」的方法。當時茶錢⁹⁶、黑錢⁹⁷、派鬼等各種代替賄賂的名詞層出不窮，例如像是在醫院前醫護員人會向病索取茶錢才有水喝，以及需給予其他小費在可能得到各種醫療服務、消防員人也會要求在救火時需交繳納所謂的開喉費（水龍頭）、以及各種公共事項皆需要賄賂，才可能得到公共利益。並且也用生活現象用來比喻貪腐的情況，可見貪腐已成為當時香港市民生活的一部份，諸如：「搭乘巴士」（get on bus），意指積極參與貪腐相關行動；「追著巴士」（run with

⁹⁴ 廉政公署官網，http://www.icac.org.hk/tc/about_icac/bh/index.html，檢閱日期：2016年6月14日。

⁹⁵ 防止貪汙條例：貪汙是指有人利用不正當的手法去謀取個人的私利，從而引致其他人的利益受損，貪汙直接帶來很多不公平和不合理的情況，更嚴重的是會間接令市民的生命財產受到威脅。廉政公署所執行的《防止賄賂條例》的立法精神就是要維護社會廉潔公平。

⁹⁶ 茶錢：昔日廣東之富有人家招待客人，傭人（或來自順德馬姐，即傭人）首先奉上鮮茶，客人禮貌地給與利是或小費，稱之為茶錢，即自動給予的小費。而現在中式酒樓收取的茶錢，是實價的，包括遞茶、茶葉、滾水的成本，由老闆收取，不同於小費（香港稱貼士—即英語 Tips 小費的譯音），而茶錢亦曾指醫生和護士向病人索取的賄款。

⁹⁷ 黑錢，指的是將犯罪或其他非法手段所獲得的金錢、偽鈔。

bus)，意指持續追尋不同種類的貪腐；「站在巴士前」(stand in front of the bus)，意指明知並拒絕貪腐。而其中多數公民認為前述第一、二種現象頗能符合當時香港社會實際情境，第三種則不切實際由此可知市民對貪汙橫行的風氣只能默然接受(Manion, 1996)。

此種歷史文化背景下，更不用說他們的司法以及員警部門了，只要賄絡他們，便可以得到司法包庇、或者員警人員對各種違法的行業爭一隻眼閉一隻眼，也有有拿錢出來賄絡。而想得到同等服務的民眾也不管說什麼，一旦說了只會變成員警眼中釘⁹⁸，普遍腐敗給香港的政治、經濟和社會文化等方面的發展都帶來了嚴重的影響。一直到了七十年代初期，這是香港廉政公署的轉捩點，一件重大貪腐事件的爆發改變了原本的肅貪制度。

香港總警司葛伯(Peter Godber)，一名英籍警察高官，被發現其財產高於430億⁹⁹，全數乃由他貪汙所得，且在政府還沒做出舉動時，他聽到風聲便立即潛逃至英國本土以逃避法律責任，此舉引發了香港民眾的巨大不滿，更爆發了大規模的市民集體抗爭¹⁰⁰，才開始讓政府對於葛伯事件做出反應，高級按察司麥理浩(Murray Maclehoze)爵士被政府任命要組織一個調查委員會，在調查過程他指出除非讓肅貪部門可以獨立出來，否則又何來可以做到完全意志的貪腐肅貪行為呢？1973年的10月就成立了肅貪組織，全力打擊貪腐¹⁰¹，於在1974年正式邁向了一個香港廉政年代的開始，香港的廉政公署也正式成立，並以“執法、預防、教育”這三管齊下的方式打擊所有的貪汙管道。在1975年時，廉政公署也發揮其效用，成功將葛伯帶回，並且繩之以法¹⁰²。葛伯事件算是奠定香港從此邁向清廉指向的一大基石。而為何香港在肅貪方面能有如此成效呢？

從社會學制度主義途徑分析，第二章的文獻檢閱裡，探討香港受儒家文化的程度可以清楚地明白，香港人受儒家文化影響目前主要是以宗教及人文方面為主，至於制度與

⁹⁸趙玲，2003年3月，〈香港廉政公署的成功之路[J]〉，中共瀋陽市委黨校學報。

⁹⁹約為26年正式薪金總和的6倍。

¹⁰⁰香港市民提出「反貪污、捉葛柏」的口號，要求當局懲治腐敗行為。

¹⁰¹同註84

¹⁰²1975年，葛柏被違反香港，經審訊判刑監禁四年。

法治以及教育背景乃在殖民主義之下深受西方文化的洗禮。李嘉誠在《超越中西的管理大道》文章內曾表示自己的成功就是香港的傳統文化在西方文化洗禮之下的典型的中西融合產物¹⁰³，所以香港的繁榮得益於制度到文化的全面英美化，香港社會的儒家文化，只停留在百姓的生活習俗上（也就是所謂的庶民儒教）。即使在社會文化層面曾有儒家文化的影響，但從英國殖民到現今的香港文化其實是一個多元文化的綜合體¹⁰⁴。有鑒於此事實上，經典儒家的傳統在香港文化中並沒有很深的根基。

香港的廉政公署以及執行的策略可知，港府利用英國殖民的脈絡重新建構一個新的社會文化價值，一種非屬傳統儒家文化的社會價值體系。在香港的經濟、政治以及法治深受西化影響如下¹⁰⁵：

- 一、 香港經濟制度受到西方資本主義的影響所崇尚的公平自由競爭的思維，對於促進廉政建設有著內在驅動力。
- 二、 香港政治制度香港早期的政治制度主要按照《英皇制誥》和《皇室訓令》這兩個具有憲制性文件的規定建立，其政治體制基本上按英國殖民地的統治結構發展而成，例如三權分立的政治體制。
- 三、 香港的法治制度擁有高度現代的法治信念，法制深入人心成為香港社會文化核心價值之一。

法治與法制在香港扮演著極為重要的角色，並且以「法、理、情」三者為其應用之前後排序，然由於我國受到王官儒學影響下，其肅貪制度乃是以「情、法、理」為其順序。「情」，人情在我國的法治中佔有相當比例，正因如此，我國肅貪制度無法像香港

¹⁰³ 李嘉誠自己曾經強調：事實上我是依靠西方管理的模式，不然也難發展到 52 個國家。但是其中做人的道理，我自己是中國人，是保留有我們中國好的文化，這個人情味永遠都是存在的。

¹⁰⁴ 參閱 BBC 中文網，多元文化在宗教信仰上充分體現。在香港，各種宗教，和平共生，極少有宗教糾紛和衝突。在跑馬地旁的一處墓地裏，可以看到世界上眾多的宗教文明匯集在一起，基督教、猶太教、伊斯蘭教、錫克教、佛教、道教、儒教的墓碑，比比皆是，香港人不僅和平相生，而且和睦相眠。香港這個中西文化交融的城市，既有中國傳統的價值取向，例如，仁義禮智信、忠孝節勇和、溫良恭儉讓；又有西方的普世價值，例如，自由、公平、平等、民主、法制。任由香港人自主選擇，沒有強制，這是多元文化的價值體現。

http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/indepth/2010/09/100928_hkreview_culture_by_lingongqin.shtml，檢閱日期：2016 年 5 月 15 日。

¹⁰⁵ 段龍飛、任建明《香港廉政制度體系建設：基本框架及經驗》。

肅貪制度一般達到防貪的良好成效。

香港藉由英國殖民之下所的文化價值去建構制度，防範王官儒學出現之貪腐因子，再加上深受西方文化形塑的公民價值，完善的體制和策略以及公民信任法制的文化，三種加成效果之下，香港廉政公署執行的方法確實有其正面良好的成效，其建立的肅貪的價值體系無疑也促使人民主動成為社會監督肅貪制度的參與者，一起加入防貪的行為。在政府以及人民的積極配合之下，當然能使肅貪制度成發揮最大功效，防止貪腐的形成。

在這樣的社會價值建構下，香港民眾對於肅貪的態度與第三章我國民眾對於肅貪之觀感調查有所差異。廉政公署 2015 年接獲 2798 件貪污投訴，較前年上升 18%，可追查投訴亦有 1950 件，升幅達 25%。其中涉及政府部門貪污舉報有 767 件，較前年上升 11%；其中涉警務處投訴有 221 件，增加 9%，涉地政總署的投訴亦有 59 件，上升 13%，由舉報的數字都有上升的情況；另外雖然香港的廉潔世界排名由上屆的 17 位，跌至今屆的第 18 位，但反觀得分卻較上屆上升 1 分至 75 分，是因為 2015 年涉及廉政公署案件而被定罪的人數反而上升 24%，加上不論以人數或以案件宗數計，其定罪率仍維持在 85%¹⁰⁶，可以見得廉政公署在社會上持續發揮了阻嚇貪腐作用，以及見下表 2009 到 2012 年民眾對於貪污態度之民意調查，顯見香港民眾對於貪污厭惡感以及長久以來願意自願性主動配合舉報積極性之高，這都是為何香港這幾年貪腐印象指數皆為名列前茅的主要因素之一，另外民眾完全不可容忍貪污程度高達 82.4%，可以知道他們反貪腐的觀念深植人心（如下表 4-3），這也是為何他們這幾年 CPI 值都為亞洲地區前面的主因之一（如下表 4-4）。

。

¹⁰⁶ 香港舉報貪污數量跌一成 定罪率達 85%

，<http://hm.people.com.cn/n/2015/0624/c42272-27202149.html>，檢閱時間:2016 年 9 月 6 日。

表 4-3 香港民眾對貪污的態度之民意調查表¹⁰⁷。

	2012	2013	2014	2015
對香港貪污的容忍度				
0 (完全不可以容忍)	77.0%	82.4%	76.6%	82.4%
1	3.4%	1.3%	2.5%	2.4%
2	5.8%	2.5%	4.3%	4.2%
3	5.2%	2.2%	3.9%	5.0%
4	1.8%	0.6%	2.0%	1.1%
5	4.0%	4.5%	4.8%	2.6%
6	1.2%	4.1%	1.6%	1.1%
7	0.8%	1.4%	1.9%	0.8%
8	0.6%	0.9%	2.1%	0.1%
9	—	—	@	0.1%
10 (完全可以容忍)	0.4%	0.1%	0.3%	0.3%
平均分數 #*：	0.8	0.8	1.0	0.6
是否願意舉報貪污				
— 願意	79.2%	80.6%	76.7%	78.8%
— 不願意	5.1%	4.9%	6.7%	5.7%
— 視乎情況而定	14.1%	12.5%	13.6%	14.0%
— 不知道/沒有意見	1.5%	2.0%	3.1%	1.6%
樣本數目	(1 529)	(1 482)	(1 498)	(1 433)

資料來源：香港廉政公署官網，http://www.icac.org.hk/tc/useful_information/sd/sd/index.html，檢閱日期 2016 年 5 月 15 日。

¹⁰⁷表 4-3 備註：

1 2009 年廉政公署民意調查採用電話訪問，收集到的數據沒有加權處理。

2 2010 年起廉政公署民意調查採用面對面住戶訪問，收集到的數據根據政府統計處年中人口統計按性別及年齡組別加權處理。

* 在 0.01 的顯著水平下，三年的調查結果相互之間有顯著分別。

在 0.01 的顯著水平下，四年的調查結果相互之間有顯著分別。

@ 自 2010 年，受訪者只需回答一題對於香港貪污容忍度評分的問題。在 2010 年之前，受訪者需分別回答兩題對於公務員及工商界人士的貪污容忍度評分的問題。因此，2010 年(1.3 分)、2011 年(0.7 分)及 2012 年(0.8 分)的平均分不能夠直接與之前的平均分作比較。

表 4-4 香港歷年 CPI 排名表。

年	排名	國家總數
2015	第十八名 ¹⁰⁸	168
2014	第十七名	174
2013	第十五名	177
2012	第十四名	176
2011	第十二名	183
2010	第十三名	178
2000	第十六名	90
1999	第十五名	99
1998	第十六名	85
1997	第十八名	52

資料來源：作者自行整理。

108 香港近年來名次往下掉可能為發生許多重大貪腐案件，其中除了前行政長官曾蔭權被廉署起訴「公職人員行為失當罪」外，最為嚴重的前廉政專員湯顯明任內大花公帑宴客及送禮，超出公務酬酢開支上限，被指違規，5年任內酬酢近900次，開支達379.2萬元，5年任內送禮開支達130萬元，當中包括價值數千元的擺設，及以800元買魚蛋牛腩送禮，任內外訪達413次，涉及1,260萬元機票及食宿津貼等開支，其中35次由湯顯明帶隊，已花費約400萬元，佔廉署過去5年外訪總開支約3成。但2016年初仍做出不起訴處分，重創廉政公署形象。

第五章 反思中華民國肅貪制度及與新、港兩地比較

在歷經前幾章節分析完中華民國、新加坡以及香港個國家及地區影響制度的文化價值以及現有肅貪制度後，以此章做為一個反思跟小結論，整理出彼此之間的不同地方的差異和優缺點是為何論述，進而加已省思比較，而由於各國法治文化之間仍有發展上的差異，故並無法在制度上完全移植適用，所以只就可行之處做為取其優點以補其不足之參考，何先敘明。

第一節 以社會學制度主義觀看新、港肅貪制度差異

社會學制度主義途徑不僅包括正式的規則、程序或規範，也包括了符號系統，認知腳本，和道德模版，提供指導人類行動的「意義框架」以及著重在文化方面的影響，將原本文化只是變因相關的因素，變成了制度的主要提供者。在這種界定之下打破了制度與文化概念之間的界限，使得制度和文化不再是兩件事。文化本身就是制度制定的重要構成要件，文化直接成為行動提供範本的象徵以及整個體系的連結網路。所以在比較各國制度缺失之前，首先就各國的社會文化價值觀做比較，在社會文化背景分析之下，可以瞭解台灣、新加坡以及香港仍有些微的社會文化價值觀相同。這三個區域原本皆有受到儒家文化或多或少的影響，但由於時間、空間區隔之下的文化歷史發展，各自歷經不同的文化洗禮，進而導致後期各自制度有明顯差異。社會學制度主義途徑主要就是說明組織為何採取特定的制度形式，以及之後組織如何運作這些制度，為何採取以及如何運作接受到背後文化價值的影響所塑型。

順著前分析，台灣、香港以及新加坡雖同屬華人文化區，也皆受儒家文化的影響，但就台灣、香港及新加坡所採取的肅貪策略皆有大不同的展現，為何同屬儒家文化圈卻有如此差距？以下就台灣、香港及新加坡社會文化方面做分析研究：

一、 台灣

影響台灣社會價值的主流思想即為王官儒學、庶民儒教、以及經典儒家，這三類儒家文化，其中導致我國肅貪制度有所缺漏乃是深受王官儒學影響，諸如上述提及公務人

員服務法第二條的「屬官有服從之義務」中，帶有君父「尊卑」之色彩，而尊卑階級的差異在儒家文化中並非完全不好的象徵，而是在王官儒學之下，公部門內尊卑的階層產生容易以形成一種以「需求法則」、「人情法則」、和「公平法則」¹⁰⁹來算計與他人交往的模式，在計算自己所付出的「代價」(cost) 以及對方可能作的「回報」(repay) 並計算交易的「後果」(outcome)，如此形成的「送禮」的交際行為與「賄絡」的界定變得模糊不清，且我國肅貪制度在法規定又尚未完備之下（見第五章：舉證責任的分配問題、刑法所規定公務人員貪腐的態樣不清），易產生貪腐的現象（賄賂）。因此肅貪體制在王官儒學侵蝕下，毀損了我們應遵循批判精神（經典儒家），同時，依循王官儒學而生的肅貪制度更是令人質疑。王官儒學的文化所造就的社會是以封建的家長制（patriarchy）為主、內部成員又多缺乏公共意識，以及制度亦缺少嚴密的法治觀念等等...，如第三章所言易產生以不當管道獲取財物之弊，以及徇私舞弊的貪腐的現象。從近期的前總統陳水扁、秘書長林益世貪汙事件以及議員賴素如的關說案，在在揭示我國的肅貪制度因深受王官儒學的影響下存有一定之缺失，無法達到全面防貪之效。

另，台灣雖於在 1895 年至 1945 年間由日本所統治，相較於新加坡（英國殖民時期為 1819 至 1942）¹¹⁰、香港（英國殖民時期為 1841 年至 1997 年）¹¹¹，中華民國、新加坡、香港三國者皆有被殖民的經驗，惟殖民我國的國家並非以法治為本的西方強權，而亦係深受儒家文化洗禮的日本，即本文第二章所論及的儒家文化圈，日本屬為其中一環，且日本係以是「忠君（神）」（神道教¹¹²）為主軸（此範疇源自於孔孟之思想），「忠

¹⁰⁹黃光國，〈儒家關主義的理論建構及方法論基礎〉國立中華民國大學心理學系《教育與社會研究》 第二期(2001/6), pp.1-34。

¹¹⁰新加坡歷史

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%96%B0%E5%8A%A0%E5%9D%A1%E5%8E%86%E5%8F%B2#.E8.8B.B1.E5.B1.9E.E6.97.B6.E6.9C.9F.EF.BC.881819-1942.EF.BC.89>，檢閱日期 2016 年 3 月 10 日。

¹¹¹香港歷史

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E6%AE%96%E6%B0%91%E5%9C%B0%E6%99%82%E6%9C%9F>，檢閱日期 2016 年 3 月 10 日。

¹¹²神道，日本原始宗教，以祭祀日本本土天神地祇為主，以日本皇祖皇宗的遺訓為內容，屬於泛靈多神信仰（精靈崇拜），視自然界各種動植物為神祇。神道起初沒有正式的名稱，一直到公元 5 世紀至 8 世紀，

君」的思惟可見於他們的制度之中¹¹³，「君」（即天皇）是國家的惟一最高統治者，是國土和人民的最高所有者，聖德太子試圖實行天皇的最高土地所有權和以天皇為中心的中央集權政治制度，這無非不是一種「君君、臣臣、父父、子子」的封建體制再現（顯源於中國的儒家思想），「忠誠」與「道德」體現在日本人的工作態度與組織文化，內化為他們的精神力量，同時，在日本殖民台灣之際，如此「尊君」、「忠誠」的觀念亦深入我社會的體制與文化中，台灣身處日本殖民統治下長達 50 年之久，日本殖民者採取高壓專制與文化教育相結合的統治手段。一方面，擴充警察機構，廣布警察網絡，鎮壓島內的抗日浪潮；另一方面，則在教育制度，日本殖民者推動了所謂的「皇民化」運動，強化台灣人民的皇民思想教育，灌輸敬仰天皇的精神，「欲以教育的力量同化台灣人及先住民」¹¹⁴，據學者荊子馨於《成為「日本人」：殖民地台灣與認同政治》一書中亦認為在同化與皇民化的實踐下，台灣人對於成為「日本人」的殖民認同（荊子馨,2006:1-15），這種殖民的認同彷彿是一種「上下」、「尊卑」的王官儒學重現，據此，即便我國與新加坡、香港皆受他國所殖民，但亦無法產生與新加坡、香港所擁有的法治觀念與精神（因他們受英國殖民，非日本殖民），自然我國無法具有和新加坡、香港具有相同的肅貪文化根基。

漢傳佛教經朝鮮半島傳入日本，漸漸被日本人接受，為了與「佛法」一詞分庭抗禮創造「神道」一詞來區分日本固有的神道與外國傳入的佛法。是以在《日本書紀》〈用明天皇紀〉中的「天皇信佛法，尊神道。」句中，首次出現了「神道」這個稱呼。漢字傳入日本後，「神」字被用來表示日語中的「かみ」（kami）。當時的日本人稱已逝的人之亡靈為「かみ」，亦將認為值得敬拜的山神及樹木、狐狸等動植物的靈魂稱為「かみ」。「かみ」還包括一些令人駭聞的凶神惡煞。其後，人物神的歷任天皇、幕府將軍、功臣、武士等也漸漸被作為膜拜對象，形成較為完整的體系。

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%A5%9E%E9%81%93>，檢閱日期 2016 年 4 月 22 日。

¹¹³西元 604 年聖德太子在四月公佈的《十七條憲法》其中的第十二條：「國非二君，民無二主，率土兆民，以王為主。」

¹¹⁴日本皇民化運動

<http://blog.xuite.net/yuanwangtw/blog/43315857-%E3%80%8A%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%AE%96%E6%B0%91%E7%B5%B1%E6%B2%BB%E7%9A%84%E5%BE%8C%E9%81%BA%E7%97%87%E3%80%80%E5%8F%B0%E7%81%A3VS.%E6%9C%9D%E9%AE%AE%E3%80%8B%E6%8E%A8%E4%BB%8B%E8%A8%B1%E4%BB%8B%E9%B1%97%E6%95%99%E6%8E%88%E7%9A%84%E5%A4%A7%E4%BD%9C%EF%BC%88%E5%BB%96%E5%A4%A9%E6%AC%A3%EF%BC%89>，檢閱日期 2016 年 6 月 7 日。

二、新加坡

影響新加坡社會價值的主流思想為新加坡式的儒家倫理和吸收西方民主思想的結合。新加坡式的新儒學價值，為一種有別於台灣深受日本殖民的儒家思維，係對新儒家的再詮釋以及採用英國殖民治理和法治為經緯，所創造的肅貪制度與價值體系。

就其肅貪制度的形成，主要可歸因於三大要點：新儒學之發揚、政治領袖之提倡，以及英國殖民文化下的法治思想，同時，依社會學制度主義途徑，文化會影響制度的形構，因此，這三點亦為新加坡內部的基本社會文化價值。先就第一點來說，新加坡因領導人之關係強調保留東方傳統文化（特別是儒家文化），來培養公民重規矩、守秩序、有禮貌、樂於助人等品德，大部分的華人透過學校教育，來強調傳統儒家文化的培養，又李光耀在許多重要場合都公開大力倡導儒家文化及保持華人傳統的重要性（見第二章），他曾說：「儒學並不是一種宗教，而是一套實際和有理性的原則，目的是維護世俗人生的秩序和進展。」顯見新加坡式的儒家價值形塑部分的肅貪制度。第二點，對貪污零容忍的政策在新加坡得到發展，與新加坡領導人李光耀有密切關係。在 2012 年李光耀出席貪污調查局成立 60 周年的慶典時發表聲明中指出：「新加坡成功保持廉潔的關鍵在於堅定的政治決心和警覺性，以及貪污調查局持之以恆地跟進每個舉報和不當行為的線索。」¹¹⁵且他認為「領導者的清廉必須是毋庸置疑的。他們必須秉持和其他部長以及下屬同樣高標準的誠信，因為新加坡不會容忍貪腐。」¹¹⁶據此，新加坡肅貪價值體系的建立部分可歸功於強勢政治領袖李光耀。最後，新加坡受英國殖民長達 132 年，其中英國法治思想形塑且主導了新加坡肅貪體系和制度，故在此文化下，自然新加坡對於貪污案的定罪率較台灣高，乃無庸置疑的，且新加坡吏治廉明、嚴厲執法的形象亦為新加坡的特徵，這些除深受英國殖民的影響外，又可追溯至法家的精神，如學者陳新民所言¹¹⁷：「新加坡的嚴刑峻罰已是舉世著名之事。尤其是新加坡仍實行鞭刑制，更是全世界

¹¹⁵ 新浪新聞，<http://news.sinchew.com.my/node/261569>，檢閱日期：2016 年 8 月 20 日。

¹¹⁶ <Corruption is dishonest actions that destroys people's trust in the person or group.>。

¹¹⁷ 陳新民，2001，〈李光耀的法治觀--以中國法家思想來驗證〉，國家政策論壇，<http://old.npf.org.tw/monthly/00104/theme-101.htm>。

民主國家所僅見。」而專就此點而言，李光耀的作為與中國古代法家的思想極為契合，亦即，這樣法治思維對於新加坡的肅貪體制有所支撐。

三、 香港

香港與新加坡者皆受英國殖民文化的影響，然香港與新加坡卻有本質上的差異，在香港尚未回歸至中華人民共和國之前，係受英國殖民，故奉行的為西方民主的法治觀念，而非新加坡所專行的威權體制國家。相較於台灣受日本殖民文化影響，香港成為英國殖民地的時間長達 155 年，其中帶給香港的改變不只是經濟、政治，以及深層的文化宰制，這樣的社會文化有別前述兩國之文化背景，所以在此殖民下產生的肅貪制度當然有異於台灣和新加坡。如比較港台兩地教科書的肅貪教育宣導¹¹⁸，發現兩地教材都是以「知恥」項中的德育概念所佔的百分率為最高，其次是「家庭中心」項及「仁愛」項。然港台兩地教材之差異為：香港中文教科書內容著重個人自我克制及個人責任的實踐；而台灣則較著重家庭對個人及家國之作用，以及忠君愛國的思想，因此，可揭示香港注重的係為西方的個人主義，而台灣仍是深受王官儒學的影響，而這樣本質性的不同亦影響對於肅貪體制的價值差異。總之，香港的經濟、政治以及法治皆以西方為框架，法制為主要之核心價值，並借英國殖民所生之文化價值建構制度，防範了舊有王官儒學的貪腐因子，故這就是為何同受儒家文化影響，香港和我國肅貪成效差別的原因之一。

第二節 台灣與新、港兩地行政體例與制度差異

就行政價值觀方面，這三個地區皆以堅持公平原則為出發點。台灣行政方面提倡以人為本的觀念，且在政治方面為一民主體制；而新加坡所提倡的公平制度乃是展現在社會的保障制度上，像是他們的養老保障制度、醫療保障制度、住房保障制度、教育計畫等，接是使不富有的民眾也享有富人的益處；香港的公平原則展現在香港特別行政區基本法第二十五條列明「香港居民在法律面前一律平等。」並在第三章其餘條目，著重保障香港居民擁有平等的公民權利和自由，不受任何團體侵犯。

¹¹⁸曾麗珠，1996，香港及台灣道德教育中的儒家倫理要素，
<http://www.fed.cuhk.edu.hk/en/cumphil/96lctsang/conclusion.htm>。

以行政管理方面來說，這三個區域皆在一定的程度內強調廉潔勤政。首先，台灣方面制定了《貪汙治罪條例》、《刑法瀆職罪章（第 122 條至第 136 條）》、陽光法案皆對肅貪防範有具體策略體現；而「廉潔」是新加坡行政價值觀的首要內容，在人民行動黨執政之後，肅貪一直是新加坡執政的重心，新加坡政府制定一系列法律法規、《防止貪污法令》、《不明財務充公法令》、《公務員法》、《公務員紀律條例》等，這些法律法規對公務員的工作、生活等各個方面都作了肅貪的規定；最後香港也有制定《防止賄賂條例》、《選舉（舞弊及非法行為）條例》及《廉政公署條例》以維護社會廉潔公平。

綜上可知，這三個區域在儒家文化的影響之下仍有部份相同的社會價值觀，但三者亦有差異之處，下就不同之處介紹。

一、政治體制之差異

（一）台灣

中華民國政府於 1949 年 12 月因國共內戰失利播遷臺灣，使臺灣自 1950 年起成為中華民國的主要國土並延續迄今，因而「臺灣」一詞成為中華民國目前在國際上的主要代稱。而台灣在國際上是否為民主國家，可由下列特徵檢驗之：如，主權在民、政黨輪替、代議式民主、多數決、政治平等、大眾諮商等等，這些民主特徵在我國皆有所顯示，且據 Freedom House（自由之家）所出版的 Freedom in the World 2011，我國仍持續被歸類為「Free country」（自由國家）。

（二）新加坡

根據《新加坡共和國憲法》，新加坡是一個類似於英國的單一制、議會民主制（內閣制）國家，但在實際運作方面，人民行動黨以多數控制著議會，精英治國、唯才是用制度、廉潔政治、多元種族主義、一黨佔據主流、法治、法律許可的自由等，可見實質上新加坡乃為一個專制、威權主義或一黨制國家。故新加坡雖受部分儒家文化影響，但因政治體制之關係，其產生之制度顯與我國在民主體制所發展之制度有其差異。

（三）香港

香港自 1842 年起，成為英國殖民地近 155 年。直至 1997 年 7 月 1 日，香港主權移交中華人民共和國，香港特別行政區成立，為中國兩個特別行政區之一。香港現今為一

國兩制形式下所產生的特別行政區，有異於台灣的民主體制以及新加坡的威權國家體制。

二、負責肅貪之機構及內部組織

(一) 台灣

我國目前肅貪制度主要由兩大機關負責，法務部廉政署和調查局¹¹⁹。民國 100 年成立之廉政署專責於國家廉政政策規劃，執行防貪、反貪及肅貪業務，以治標（執法）、治本（防貪）及根除（教育）三管齊下之策略形塑良好肅貪環境。而法務部調查局廉政處則以查緝重大貪瀆，提升查賄效能，落實依法行政為主軸。現今以《法務部廉政署組織法》為主要法源依據，惟這兩者之權責範圍容不免有疊床架屋之憾。

(二) 新加坡

新加坡貪汙調查局（CPIB）是全國反貪機構最高獨立組織，貪汙調查局的功能包括，接受並調查涉嫌貪汙的投訴，調查與貪汙嫌疑的公務員不檢點及瀆職行為，以及檢討公共服務的運作慣例及程序以減少公務員貪腐機會，從而防止貪汙違法行為。新加坡以《防止貪汙法》為基準，明確列出工作職掌與程序，使員工的權利、義務與責任一目了然，並有完備的組織圖。

(三) 香港

廉政公署（ICAC）是香港一個專門打擊貪汙的獨立執法機構。其內部又分成執行處防止貪汙處及社區關係處，處理不同問題。廉政公署組織成法源為《總督特派廉政專員公署例》，列有完備的組織圖、工作職掌與程序。且在民間不斷呼籲民眾要藉由舉報方式抑止貪汙情況，形成政府與民間有良好的合作防貪機制。

台灣、香港及新加坡皆有主要之肅貪機構法源依據，但台灣有異於前述兩國，因台灣多出法務部調查局廉政處，此機構之職權與法務部廉政署之肅貪職掌範圍並無明顯不同，相互重疊不清的權責，容易產生組織間之本位主義，以及推諉責任之負面效果，其

¹¹⁹ 廉政署直屬於法務部，與調查局是平行單位，主要辦「肅貪」，不辦賄選，查察賄選仍由調查局廉政處負責。

中之弊容有我國檢討改進。

三、 肅貪機構之地位

(一) 台灣

專責肅貪的廉政署係隸屬於法務部；調查局之廉政處亦隸屬於法務部，法務部廉政署內分為綜合規劃組、防貪組、肅貪組以及政風業務組；而法務部調查局廉政處內部下設五個科，並就現有人力調派 505 人，在各外勤調查處、站成立肅貪科、組。相較於新加坡和香港之肅貪機構，我國肅貪機構之位階不高，易受政治勢力的干擾，且非直屬於最高行政首長。尤其是地方的政風單位成員的薪水由各級政府發放而非法務部，其權力也只有約談和檢舉，本身並無司法警察權，對於查辦上級貪官汙吏難期有成。

(二) 新加坡

新加坡貪汙調查局直屬於內閣總理，是全國反貪機構最高獨立組織，且保持一定的獨立性，其主要人事提名權及任命權仍屬於總統。相較台灣廉政署或調查局之廉政處，我國肅貪機構恐有受制於法務部，且無法置身上級機關控制之外，只有超然獨立、公正不畏權的執法，人民才會肯定。而現今隸屬於法務部的肅貪機構成效明顯低於新加坡的貪汙調查局，顯見成立獨立肅貪機構之重要性。

(三) 香港

香港廉政公署直接隸屬最高行政首長，以「不受一般法律及人權保障原則拘束」之方式執行肅貪。其權力之行使乃基於最高行政首長的權力而獨立行使其職權。其成員之地位乃完全超脫於香港政府之外，不受公務員相關法規拘束，其調查權極大，任何人都不得以任何理由拒絕此單位成員執行公權力，如調閱任何資料、得處置財產、得搜索扣押等等。從香港的廉政公署到新加坡的貪汙調查局揭示了，超然的肅貪機關正是一個良好的肅貪指標。

四、 用人考量

(一) 台灣

我國深受王官儒學影響，在政務人員任用制度以及地方派系下，仍存有恩庇侍從主

義120之陰影，就以林益世貪腐案為例，他在國民黨「恩庇侍從主義」下，一路獲國民黨主席馬英九提拔，台灣媒體稱其為「馬系大將」¹²¹，他的崛起無疑是一種與地方派系結合而獲得政治權力的產物，他在任期間之涉貪更是一種恩庇侍從主義下的負面外部性效果。現行廉政署廉政官之任命權，係從現有政風人員挑選，以及廣徵優秀法務部調查局幹員、警察機關辦案高手與檢察事務官等加入肅貪，這種採「內甄外補」制，缺乏公開招考制度，容易受「恩庇侍從主義」所影響，不透明招考的形式易引起人民質疑其肅貪決心¹²²。

¹²⁰恩庇侍從理論 (Patron-Client Theory)

恩庇侍從理論 (Patron-Client Theory) 可說是國家機關和公民社會互動的模式之一。這裡所指出的國家機關即“State”這一字，係指一個具有強制性，能夠持續運作的政治組織，其行政人員能夠成功地持續主張他們是正當地以壟斷武力作為執行命令的後盾，所以是包含有命令、行政人員、合法武力後盾等特性的組織 (Weber, 1978)。陳明通指出，國家機關若是欲組織民間利益、動員或控制市民社會，其模式大致上有四種：多元主義 (pluralism)、統合主義 (corporatism)、依持主義 (clientelism) 及民粹主義 (populism)。其中所提到的依持主義 (clientelism) 指的就是以「恩庇—侍從」二元垂直的聯盟關係，來完成對政治社會體系的動員與控制，其中最有代表性的具體表現即為派系政治。

「恩庇—侍從」是一種「垂直互惠結構」，低階的恩庇者被整合在更高階的恩庇主之下，而此一結構是經由非正式的人際關係 (interpersonal) 或特殊主義式 (particularistic) 所連結 (陳世倫, 2001)。其通常存在於不對等的權力與地位的行動者之間，其中「恩庇者 (patrons)」具有較高的權力地位，而「侍從者 (clients)」則透過對恩庇者的效忠與服從來換取生活所需資源，雖然侍從者是較弱勢的一方，但其亦擁有恩庇者所缺乏或極需的資源，如此二者之間的交換關係才有可能建立，才能在政治經濟領域中相互依存，檢閱日期:2016年3月10日

¹²¹馬系大將係為媒體稱呼馬英九總統的得力助手，如林益世、賴素如以及吳育昇。

¹²²廉政署掛牌上路，卻有參加肅貪業務人員甄選的考生投訴，部分人選疑似另有內定名單。考生舉科員甄選為例，公告十一名職缺，放榜僅錄取四人，他們私下探詢是否再辦甄選補足，法務部人員答覆是「現在才來講，已經太晚了」，考生質疑：甄選過程不夠透明，豈有廉政可言？

廉政署官員昨天解釋，此次的外補科員甄選，應試者筆試成績合格後，才具有參加口試的資格，雖然已經過筆試初選，但此次口試者的素質仍不如預期，由於未規定必須足額錄取，因此僅錄取四人。針對有考生質疑，另七名科員缺額是否已有內定名單，廉政署官員說，近期還會再舉行一次公開甄選考試，沒有所謂的內定名單。考生指出，法務部這次甄選的廉政署肅貪業務人員名額，共有廉政專員十八人、廉政官十六人、科員十一人，先以筆試錄取預計甄選名額的兩倍參加口試，這些程序都沒太大爭議，卻沒想到口試後放榜，廉政專員足額錄取，還備取了三人，廉政官錄取十四人，缺額二人，科員最誇張，只錄取四人，缺額高達七人，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jul/21/today-fo1-2.htm>，檢閱日期：2016年3月22日。

(二) 新加坡

李光耀在用人考量上信奉的是精英主義，他堅信人才是新加坡成功的關鍵。運用精英人才方能使新加坡在競爭的全球化下生存，所以新加坡採取的方式為帶有精英色彩的儒家文化倫理。新加坡以高薪吸引菁英份子前來求職，同時在公部門體系又加強杜絕貪污腐化。貪污調查局主要人事提名權及任命權仍屬於總統。其內部人員是由公共服務委員會（Public Service Commission）公開招考。

(三) 香港

廉政公署的人員任用上，全部由廉政公署自行招聘¹²³，原則上都是由廉政專員自行選擇人才，組織有充分的經費保障和物質設備保障，故其他機關也不能以他法影響廉政公署的運作。此公開招考之舉措與新加坡相同，而台灣廉政署之招考欠缺透明性，與我國有心肅貪之原則有所扞格。

五、 相關配套機構

(一) 台灣

目前並無相關配套機構。例如在林益世貪瀆案中，偵查主體為最高法院檢察署特別偵查組，簡稱特偵組，非前述法務部廉政署和調查局廉政處，其中會造成權責範圍不清，且特偵組是否為肅貪機關的配套機構目前仍容有疑義，因為一個完整能夠發揮功能的機關，應該是獨立不依附或從屬其他機關之下，所以就我國目前的特偵組存在與否仍有討論空間¹²⁴，非可一概而論。

(二) 新加坡

倘案件證據不足，無法達到刑事追訴之目的，則會展開另一管道，由貪污調查局局

¹²³ 廉署會定期舉行助理廉政主任及廉政主任(乙／丙)招聘。入職要求會開列於招聘廣告內。招聘考核內容包括筆試(中文、英文及基本法)，評核中心或面試及身體檢查。申請加入執行處的考生，更需要參加心理和體能測試。

¹²⁴ 目前我國政壇有改費特偵組織說，因為最高檢察署特別偵查組在馬政府時期遭外界質疑「辦綠不辦藍」，淪政治打手，民進黨立委蔡易餘主張修法廢除特偵組，法務部七月初回覆蔡的書面質詢時首度表態「不宜設特偵組」。蔡易餘昨表示，「法院組織法刪除第六十三條之一條文草案」已付委，他希望最快十月完成三讀將特偵組廢除。

長向檢察官建議將涉嫌之公務員，交由公共服務委員會（類似我國公務員懲戒委員會），將確有怠忽職守行為者，可處以罰金、降職或調職、免職等。證據不夠充足者，移請有關部門之常務次長或主任秘書及公共服務委員會處置（等於肅貪雙重機制。而為何對於我國也有雙重機制的廉政署和調查局，我會持保留立場是因為我國目前兩機關職權能不清楚，並非如同新加坡各有各掌管的職權）。

（三）香港

若舉報涉及的罪行不在廉政公署職權範圍之內，有關個案便會轉介警方或其他執法機構跟進。至於無關刑事管轄的舉報，如內容揭示可能導致貪汙的不當行為或制度，則會交由相關政府部門作出紀律處分或適當的行政安排，或轉介其他相關機構處理。如屬具名投訴，則廉政公署會在取得投訴人同意後才作出轉介。

六、 檢察官職權

（一）台灣

我國肅貪機關廉政署實質執行方法，相較於新加坡與香港，明顯具有差異。由於我國肅貪機關地位係隸屬法務部，非直屬最高行政長官，因此，其所產生之制度當然與其他兩國有所不同。在法務部廉政署內，檢察官為調派直接駐署，專責指揮偵辦貪瀆案件，具有超然的獨立性；且可先期指導、審查案件調查之進行，於統籌偵辦人力、資源結合，較隸屬其他機關更具效率，然仍須遵守法官保留原則¹²⁵，有異於新加坡和香港的毋須法院許可即可為搜索、逮捕等侵害人身自由之行為。

（二）新加坡

新加坡貪汙調查局之機關地位係直接向內閣總理負責，是全國反貪機構最高獨立組織。有關肅貪方面之執行，其成員在約談貪汙嫌疑者時，涉嫌人不可拒絕回答，且負有提供情報義務，倘提供假情報時還負有刑責之累。另外，貪汙調查局逕行搜索、逮捕涉嫌人，並毋須法院許可（此處與台灣不同，台灣採取法官保留原則）；且授權檢察總長

¹²⁵法官保留原則係指特定類型的強制處分之決定權限由法官來行使，也僅有法官得以行使該權限，而其他刑事訴訟程序上之國家機關僅有聲請之權限，而無法是否為該強制處分之執行，此為人權保障必要的措施。

可要求稅務單位提供涉嫌人所得資料。

(三) 香港

相較台灣，香港的廉政公署以「不受一般法律及人權保障原則拘束¹²⁶」之方式執行肅貪，由於直接隸屬最高行政首長，且廉政專員及機關之特殊地位，超脫於香港政府之外，與一般政府機關不同，內部成員不是公務員，亦不受公務員相關法規拘束。據此，廉政專員當然毋須法院許可，可對貪腐嫌疑之人予以調查，且能採取必要手段，如逮捕、調閱、凍結涉嫌人金融帳戶資料或財產；搜索、扣押檢查企業或私人文件；要求涉嫌人負責舉證財產來源，任何人均不得以任何理由拒絕此單位成員對其行使權力如調閱任何資料、得處置財產、得搜索扣押等等（雖然不須經過法官授權，但廉政公署也有良好的內部配套措施來予以監督與調查，名為L組）。

七、 政府與人民互動程度

(一) 台灣

我國之前的肅貪機關與人民互動低落，惟在民國 100 年成立之廉政署才終將防貪概念紮根於人民，讓人民成為實踐防貪的行動者，而不再是被動的一員，提升政府與人民互動之程度，讓防貪成為全民之責任，所採行之策略為多面向的宣導如機關公務員、社會宣導、紮根宣導—針對國小 5 年級（含）以上學生、深根宣導—針對國小 4 年級（含）以下學生及幼稚園學童以及國際宣導。推動村里廉政平臺及廉政志工等社會參與功能，促進全民反貪；積極查辦貪瀆犯罪，提升定罪率，希望建立民間監督機制。這些舉措明顯是借鏡新加坡、香港的成功肅貪機制，惟是否能達其成效仍待時間檢驗。

(二) 新加坡

新加坡貪污調查局以內部和外部防治為主。內部採取的策略為加強公務員法紀教育，此訓練課程由貪污調查局派員講解防治貪污規定及其他不當行為課程；此外，建立不欠債宣言及財產與投資項目申報，藉以瞭解公務員財務狀況，避免及預防公務員因金

¹²⁶ 此原則有明顯統治單方面的意志，且對人員造成明顯不安定性，所以台灣若引進需要與人民做好良好的溝通，且需要經過立法程序通過。但在香港人民為了將貪腐的狀況減到最低，所以皆對此種方式表達贊同，以表對廉政公署的支持。

錢上的困窘而收賄。

另一方面，在外部監督則運用傳播媒體對貪汙行為作輿論制裁，宣導政府肅貪之決心，並藉由學校教育建立正面之價值觀，以培養民眾守法的觀念，遵從法律不送禮、不行賄之規定，讓防貪的觀念深入人心。

(三) 香港

香港廉政公署與人民互動程度相當高，諸如以社區關係處負責教育人民瞭解貪汙負面效果，宣揚防貪之價值觀，增加社區人士對反貪工作的支援，社區關係處各地區辦事處繼續與區議會和其他地區團體合辦倡廉活動，積極爭取市民對肅貪倡廉工作的支持。最後，更透過大眾傳媒，包括電視劇集、電台節目、廣告、新聞發布會、新聞稿等，向市民宣揚反貪資訊，以提高廉署的透明度及加強與市民溝通。近年民意調查顯示，幾乎全部受訪者（98%）均認為廉署值得支持，顯見其與人民互動程度具其成效，深植民眾信任。

八、 人民觀感

(一) 台灣

目前民眾對台灣整體貪腐的印象就是貪腐的情況有改善，惟在 2013 年的民調則揭示¹²⁷有關政府肅貪的成效，僅有 15% 肯定政府打擊貪腐成效。高達 84% 的民眾對於政府打擊貪腐處於無信心狀態，相較於新加坡和香港的民眾對於其肅貪機構之支持，我國民眾對於肅貪機構之觀感以及政府反貪之成效仍存有質疑，這也是我國在肅貪方面須向他國學習之緣由。

(二) 新加坡

2015 年民意調查顯示新加坡反貪污調查局的調查中，民調顯示他們對於肅貪的結果相當樂觀，有近 58%¹²⁸ 的民眾認為新加坡的肅貪成效可繼續維持，甚至有可能會有所進步。

¹²⁷ 參閱前文第 79 頁。

¹²⁸ 貪污調查局，<https://www.cpib.gov.sg/>，檢閱日期:2016 年 3 月 5 日。

(三) 香港

2015 年民意調查顯示，幾乎全部受訪者（98%）¹²⁹均認為廉署值得支持。社區關係處透過各分區辦事處及大眾傳媒，包括電視劇集、電台節目、廣告、新聞發布會、新聞稿等，向市民宣揚反貪資訊；並透過廉署網站，提高廉署的透明度及加強與市民溝通。在這樣的社會價值建構下，香港民眾對於肅貪的態度與第三章我國民眾對於肅貪之觀感調查有所差異，前表 4-3 即為香港這幾年民眾對於貪污態度之民意調查，顯見香港民眾對於貪污厭惡感以及願意配合舉報之積極性之高。

九、 案件成效

(一) 台灣

以林益世貪瀆案件為分析，林益世向地勇公司負責人陳啟祥索取賄款，變相的係一種「上對下」權力支配，正如學者 Dalton 指出在儒家文化裡的王官儒學主要係以家長制（patriarchy）為主，而在此制度之下所強調的就是君主的絕對權力，行政體系的成員為了表示信服其領導者，會有示好的表現（Dalton， 2005：237-262）。林益世居於國民黨副主席及行政院秘書長一職（上位者），而下游廠商「地勇選礦公司」的陳啟祥（下位者）為了獲取續約，進而以「送禮」之名來表現與上位者密切的行為，正如以一種人情、尊卑所算計的行為而產生貪腐現象（賄賂）。

且在林益世貪瀆案一審中，臺北地方法院林益世親屬全判無罪，僅輕判林益世有期徒刑 7 年，與檢方求刑相去甚遠。目前高院今宣判逆轉改認定林益世收賄，依違背職務收賄改判 13 年 6 月，併科 1580 萬。林母沈若蘭改依減證罪，判 5 月得易科 15 萬定讞，彭愛佳等 3 人無罪。先不論這件司法判決引起的爭議性，本案例中林益世利用其公職身份，從中牟取不法利益，按照林益世貪得錢財高達 6300 萬的美鈔，理當是被判不只 13 年的牢獄所懲罰，而且目前仍未定案。

另嘉義縣長張花冠被控於嘉義縣政府辦理環保及垃圾車採購等案中，涉收賄 782 萬元，高雄地院歷經 3 年審理，目前依 16 個洩密罪判張花冠 2 年 6 月，得易科罰金 90

¹²⁹ 參閱前文第 98 頁。

萬元，此案仍可再上訴，目前還沒確定。由此可知台灣的公職人員貪汙案調查到最後案件判決確定都需要經過冗長時間，而且所判得徒刑都與所收受的金額不相當。

由這上述這兩個案件的成效不佳，難怪我國政府的肅貪決心令人質疑。

在儒家文化內的王官儒學所形塑的社會易使「有關係的人」犯罪帶來的處罰或比「沒關係的人」輕，產生失衡的情形。且因深受王官儒學影響以「情→理→法」的順序做為考量，導致我國會出現貪瀆被抓到的人不是判刑判得太輕不然就是獲得特赦，故在最後的結果才會讓林益世以輕判作為結尾，據此，可知我國肅貪制度較難全然發揮其應有之成效。

(二) 新加坡

新加坡的貪汙案被告定罪率很高，顯示新加坡政府在打擊貪汙上，有很強的政治決心，貪汙調查局在調查工作上也不遺餘力。此外，在一審被定罪的情況之下，若要上訴成功翻案無罪的機率不高，可以看得出他們肅貪制度的嚴謹。

從西元 2007 年到 2011 年間，97.8% 貪汙案被告最終被定罪，貪汙調查局的最新數據也顯示，單是 2011 年，就有 136 人因涉及貪汙案而被控上法庭，其中僅 2 人被判無罪，可見定罪率之高。貪汙案一般上很難確定，因為要證明一個人有貪汙意圖需要非常強有力的證據。但新加坡的貪汙案被告定罪率很高，顯示新加坡政府在打擊貪汙上，有很強的政治決心，貪汙調查局在調查工作上也不遺餘力。此外，在一審被定罪的情況之下，若要上訴成功翻案無罪的機率不高，可以看得出他們肅貪制度的嚴謹。新加坡在 1995 年，發生了一名水務局人員向承辦商收取賄款 1000 萬星元（約兩億多台幣）就被判入獄 14 年，相較於我國目前對於林益世和張花冠的判決，實在可以區分兩國之間對於面對貪腐的重視處理程度。對於面對審理貪腐案件的法官更表示，在公眾眼裡，公務員尤其是高職官員每犯一個錯誤，都會影響服務機構的聲譽，並因此對整體公共服務造成不公平的負面影響。每一個公務員下臺，（公眾）對公共服務的信心都會受影響，這是不可忽視的事實。有鑑於此，他們從公務員自身就做起肅貪的行為，這無疑也是為何他們可以做到社會和政府的肅貪合作，進而達成肅貪的高效率。

(三) 香港

廉政公署於起訴前高官許仕仁，此案被稱為香港世紀貪污案，涉及前高官許仕仁及大地產商新鴻基（新地）高層，只經過四個多月的聆訊，立刻做出有罪裁決，五人的其中四人皆有最罪，全部還押候判，許仕仁被裁定五項罪名成立。只花了 131 日聆訊就可做出判決，相較於我國都要經過好幾年才會有結果，比較之下可以看出兩國在貪污案方面的效率的差異。

由上述社會文化之以及另探究第二節的九大點（政治體制之差異、負責肅貪之機構及內部組織、肅貪機構之地位、用人考量、相關配套機構、檢察官職權、政府與人民互動程度、人民觀感、案件成效）可揭示我國肅貪體制的現狀，若輔以與他國（新加坡、香港）之比較，更可以發掘我國肅貪及行政體制的差異，下表 5-1 即為上述論點之梳理：

表 5-1 台灣、新加坡、香港三者綜合分析表。

國家/地區	中華民國	新加坡	香港
社會文化之影響	王官儒學、庶民儒教為主	英國殖民文化、新儒學、庶民儒教	英國殖民文化、庶民儒教
政治體制	民主國家	實際上是一個開明專制、一黨制威權統治國家	中華人民共和國的特別行政區，一國兩制形式
肅貪機關	廉政署、調查局廉政處	貪污調查局（CPIB）	廉政公署（ICAC）
肅貪機關地位	隸屬法務部	直屬內閣總理	直屬香港最高行政長官
用人考量	偏以恩庇侍從主義	精英主義	精英主義
肅貪人員薪資	NT46000 起<政風人員>、NT70000 起<調	NT76000 起	NT67000 起

	查局人員>		
相關配套 機構	無	證據不夠充足者，移請 有關部門之常務次長 或主任秘書及公共服 務委員會處置（等於肅 貪雙重機制）	舉報是由若不在廉政公 署職權範圍之內，轉介 警方或其他執法機構處 理。
檢察官職 權	法官保留原則	毋須法院許可	毋須法院許可
舉報證人 保護機制	無明顯作法	有	有
政府與人 民互動程 度	低	高	高
人民觀感	差	良好	良好
案件成效	低	高	高
清廉指數 排名	第 30 名	第 8 名	第 18 名

資料來源：作者自行整理。



第六章 結論

一國社會若要有良好的政策和體制發展，就必須高度重視肅貪制度的能力與維護，綜觀全球貪瀆事件不管是在清廉指數名列前茅或者居於後段的國家，貪腐現象是一種無法根絕的問題，國際透明組織主席 Peter Eigen 認為最佳的反貪腐政策不是特殊與強制反貪腐策略，而是持續進行推動能減少貪腐發生結果的政策¹³⁰。本文發現近年台灣投入貪腐議題研究者，似乎較以前受到重視，但肅貪執行上似乎仍有加強的空間，特別是落實在一般平民生活中似乎還有一段距離。

從機關設置的角度來看，可能因我國肅貪機關並非如同香港、新加坡一樣屬於獨立機關，我國肅貪機關是隸屬於法務部，會使肅貪機關在執行政策上窒礙難行；從教育的角度，我國廉政署政策在防貪方面所採行的策略是多面向宣導，如機關公務員、社會宣導、紮根宣導—針對國小 5 年級（含）以上學生、深根宣導—針對國小 4 年級（含）以下學生及幼稚園學童以及國際宣導。希望藉由宣導可以落實大家對反貪良好的觀念，惟觀察實際落實狀況可知，我國在媒體以及資訊揭露程度關於防貪的資訊並不夠徹底；但從法治觀點，由於我國和香港以及新加坡的法治背景也不一樣，如同他們是屬於英美法系的陪審團制，而我國是屬於大陸法系下的法官制（英美法制下，審判決結果由陪審團運作；大陸法系國家的審判結果，由法官自由心證決定），所以就這方面而言，我們只能做法制度上部分參考，並無法全面移植他們的法制度面，但如何在大陸法系下的制度提高法官和檢察官的成功定罪貪污案件，提高肅貪案件定罪率，仍可以參考香港和新加坡偵辦調查相關案件證據的配套措施作為制度上改進考量。依國際透明組織所做的清廉指數調查，我國自 2011 年至 2015 年並未明顯提升，顯示我國設立廉政署之後，尚未指標性的突破作為。因此，如何改造現行肅貪組織與制度以消弭貪污廣受民眾所期待。觀諸香港、新加坡為何可以從早期貪污盛行成功轉型為清廉政治之原因，其中一項重要的變革

¹³⁰ Eigen, P., 2001, The National Integrity System: Concept and Practice, Transparency International, TI.。

為專責廉政組織之設置。有鑑於香港、新加坡和我國同屬同一個文化圈，其皆屬華人居多的社會人口結構，文化與生活習慣較為雷同，故本研究運用新制度主義之社會學制度主義途徑，以文化的角度做為切入點，另採取文獻分析法及比較分析法，結合香港及新加坡肅貪的經驗，掌握兩國對肅貪執行成功的關鍵因素，作為我國肅貪參考。

第一節 研究發現及建議

我國肅貪制度成效不彰除了受到文化價值一定程度的影響，肅貪制度方面亦有須改進之處，以我國法務部廉政公署及調查局之廉政處倘須借鏡新加坡、香港的肅貪制度之高效能，可就下列十點做為我國日後修改增進的方式：(一) 社會文化面、(二) 權責執掌、(三) 法律制度、(四) 汙點證人保護機制、(五) 人員需固定時間輪替、(六) 舉證責任方面、(七) 採取高薪養廉以及完善的制度配合的策略、(八) 強化公務人員品德之規定、(九) 建立良好的監督機制、(十) 廉政署應人才進用獨招等等，詳述如下。

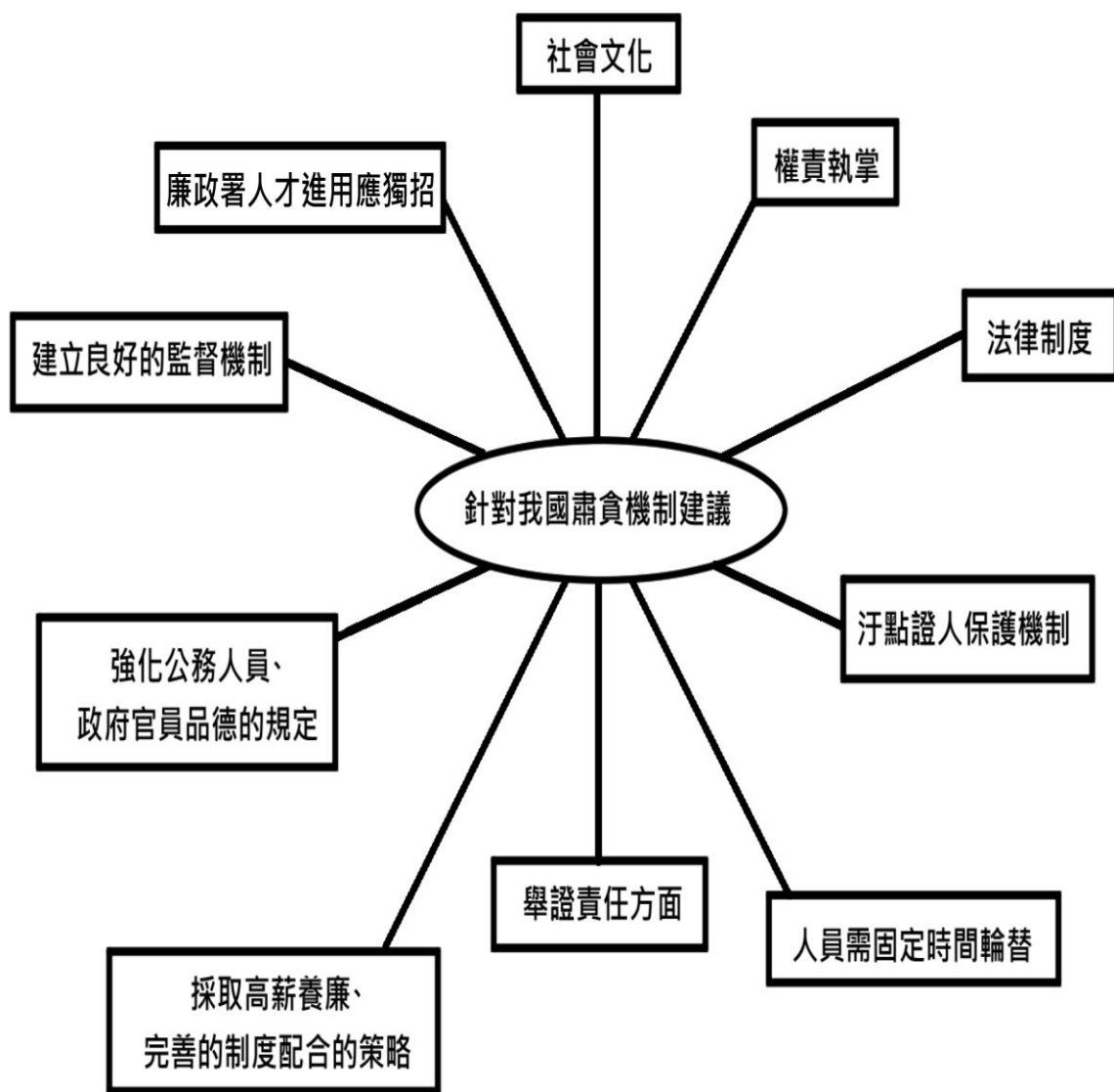


圖 6-1 我國肅貪機制建議圖表。

資料來源：作者自行整理。

(一) 社會文化

依社會學制度主義途徑的角度來看，一國制度的構成係由國家內部的社會文化價值來形塑，而一國制度要能為有效率的展開且受人民遵守，以及發揮當初制度所設定的目的，則受該國所形塑的社會文化價值甚大的影響。在香港和新加坡皆採取生活、教育、學校等等...與人民密切關係的部分進行反貪腐的宣導，把反貪視為空氣、陽光一樣重要，他們努力型塑的文化價值，貪腐被視為一種不可原諒的行為，在這樣文化價值搭配下所生的制度，自然可以達到最大的反貪效率。而我國如果要改善原本的文化價值觀須由基本價值重新做起。目前我國法務部廉政署係「以民為本」為概念進行肅貪工作，一部份就是從基本教育文化著手，因為在教育體制的內化之下，人們會重新塑造價值觀，如此一來，才可以使我國的肅貪制度發揮最大效用；另外一方面因為我國深受儒家文化影響，我們應該加強的是經典儒學的教育目標（強調有所為，有所不為，依理依法當捍衛其應守之道），用以屏除掉王官儒學所帶來的弊處。

我國法務部廉政署目前所施行肅貪教育，這兩年來看，並沒有明顯功效，而回歸原點，一個制度要能妥善被執行及遵守以及達到若良好的肅貪成效，和肅貪文化教育深入人心占有著極大的地位，故在此建議我國可以學習香港和新加坡在這方面文化藉由教育及生活措施淺移默化的行為：如將肅貪的觀念編成教材依據學校每個學期階段融入其教育、特定打造相關影集或節目，讓人民在生活中就可以接受到肅貪的觀念以及在公眾場合張貼或製作反貪腐手冊，在這些資源運用下並加強經典儒學裡面的核心思想復興，如此，將這樣的文化價值植入人民的心中，將是好的貪污防腐劑，也是對抗王冠儒學產生貪腐因子漏洞最好的利器，方可使我國的肅貪制度發揮最大效能。

(二) 權責執掌

我國肅貪機構主要以法務部廉政署以及法務部調查局廉政處為肅貪主軸，相較於香港和新加坡，我國在肅貪方面目前為兩個組織共同進行，鑒於台灣土地面積與人口較新加坡和香港為大，所以分成兩個機構各其所司，原則上並無問題，然有疑慮之處乃在於

此兩機關之間功能並沒明顯區分出來，恐有疊床架屋以及權責執掌劃分不清之疑慮，可能無法達到互相配合的最大效用，理當回歸原點，將法務部廉政署以及法務部調查局廉政處各自清楚訂定該執掌之項目，以解決模糊地帶；另就香港、新加坡觀以觀，其肅貪機構皆以獨立機構存在，亦指不受其他機關之干擾，故可發揮最大效能，而我國的肅貪機關在現今體制下仍非獨立機關，受制法務部，應參考他國的肅貪機關定位，使其獨立出來，達到原有機關設立之最終目的；抑或可以採取直屬行政首長在採取法官保留原則以保障人權，都可以使其機關發揮用好的效用。

(三) 法律制度

為了有效懲治貪污腐敗，我國應加強法制方面，將肅貪的各項活動都納入法律規定的構成要件範圍，使肅貪倡廉的工作可以制度化、法律化，以及明確化。例如在我國陽光法案之公務員懲戒法內對於公務員怠忽職守瀆職等不法行為，應予以明確說明和具體規定要依據何種程序給予何種行政處分，應制定如新加坡《貪污（沒收利益）法》對於貪污所得之不法利益都有具體明確之認定¹³¹，以及如何沒收與計算所得利益之價值數額等等，這樣的規定下就會使王官儒學內出現的「送禮」情況減少，倘「送禮」一旦大大減少，其貪腐的程度也會減弱。另外對於駐外的公務人員應該參考經濟合作暨發展組織 OECD「檢肅行賄外國公務員公約」之規定，研議在「刑法」及「貪污治罪條例」增訂行賄外國公務員之刑罰規定，以嚇阻我國廠商向外國公務員行賄，增強我國政府對於肅貪之決心。

(四) 污點證人保護機制

香港以及新加坡都有根據相關證人為明確的保護措施，對於檢舉人的保密周延，偵

¹³¹ 賄賂包括：

1. 金錢或任何禮物，貸款、費用、酬謝金、傭金、有價證券或其他財產或任何可以形容為動產或不動產的財產性利益；
2. 任何職務，職業或協議；
3. 任何借款、義務或其他任何責任的部分或全部的償還、放棄、履行或清償；
4. 其他任何服務、幫助或任何可以形容的好處，包括使逃避懲罰，或使規避任何懲戒或懲罰本身的行為或程式所帶來的、或其中發生的、或令人擔憂的不利條件，無論該行為已實施與否，同時還包括任何權利、公權力或職責的行使或不行使；
5. 提議、約定或承諾給予以上 1、2、3、4. 各項中所規定的任何報酬的行為。

查過程中不提來源，亦不隨案移送，法院非有必要，不傳喚檢舉人作證，且在檔案中不得提其姓名或留有記錄，使其免受身分曝光而有遭報復之顧慮，同時藉此使未來的檢舉人勇於檢舉，以達減少貪污犯罪之目的。相對的，倘證人係蓄意檢舉卻無發生實際違法事由，其證人會被處以相當嚴厲的懲罰，以減少其胡亂檢舉之情況。反觀我國目前對於檢舉證人是有保護機制¹³²，但實質上只要經手偵查、閱卷的人數非常多，只要一個環節

132 汙點證人之保護機制：

（一）核發保護書：按證人保護法第四條「證人或與其有密切利害關係之人因證人到場作證，致生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，法院於審理中或檢察官於偵查中得依職權或依證人、被害人或其代理人、被告或其辯護人、被移送人或其選任律師、輔佐人、司法警察官、案件移送機關、自訴案件之自訴人之聲請，核發證人保護書。但時間急迫，不及核發證人保護書者，得先採取必要之保護措施。司法警察機關於調查刑事或流氓案件時，如認證人有前項受保護必要之情形者，得先採取必要之保護措施，並於七日內將所採保護措施陳報檢察官或法院。檢察官或法院如認該保護措施不適當者，得命變更或停止之。聲請保護之案件，以該管刑事或檢肅流氓案件之法院，為管轄法院。」

（二）身分保密：第十一條「有保密身分必要之證人，除法律另有規定者外，其真實姓名及身分資料，公務員於製作筆錄或文書時，應以代號為之，不得記載證人之年籍、住居所、身分證統一編號或護照號碼及其他足資識別其身分之資料。該證人之簽名以按指印代之。載有保密證人真實身分資料之筆錄或文書原本，應另行製作卷面封存之。其他文書足以顯示應保密證人之身分者，亦同。前項封存之筆錄、文書，除法律另有規定者外，不得供閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關、團體或個人。對依本法有保密身分必要之證人，於偵查或審理中為訊問時，應以蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他適當隔離方式為之。於其依法接受對質或詰問時，亦同。」

（三）人身安全保護：第十二條「證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體或自由有遭受立即危害之虞時，法院或檢察官得命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護證人或與其有密切利害關係之人之人身安全。前項情形於必要時，並得禁止或限制特定之人接近證人或與其有密切利害關係之人之身體、住居所、工作之場所或為一定行為。法院或檢察官為前項之禁止或限制時，應核發證人保護書行之，並載明下列事項：一、受保護之人及保護地點。二、受禁止或限制之特定人。三、執行保護之司法警察機關。四、禁止或限制特定人對受保護人為特定行為之內容。五、執行保護之司法警察機關應對受保護人為特定行為之內容。前項證人保護書，應送達聲請人、應受禁止或限制之人及執行保護措施之司法警察或其他相關機關。受禁止或限制之人，得對檢察官或法院第二項之命令或裁定聲明不服，其程序準用刑事訴訟法之規定。」

（四）短期安置協助轉業：第十三條「證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，且短期內有變更生活、工作地點及方式之確實必要者，法院或檢察官得命付短期生活安置，指定安置機關，在一定期間內將受保護人安置於適當環境或協助轉業，並給予生活照料。前項期間最長不得逾一年。但必要時，經檢察官或法院之同意，得延長一年。所需安置相關經費，由內政部編列預算支應。法院或檢察官為第一項短期生活安置之決定，應核發證人保護書行之，並應送達聲請人、安置機關及執行保護措施之相關機關。」

出錯，證人的身分便容易曝光，要安置在一個無人認識的處所談何容易，實質意義不大（與機關獨立與否也有關係，因為我國目前部為獨立機關，所以可以經手的檢調單位較為多，難以向香港和新加坡有一樣的保護證人效果）。這樣的效應之下，我國的人民必然有所猶豫，而政府在面對貪腐事件時反事倍功半；面對汙點證人方面，我國應該對於勇於悔過自清者可以給予原諒，為避免標籤烙印，以及汙名化的現象產生，除應避開對個體烙印不良標籤外，也因給予重生的機會，對於汙點證人之刑度應予以個別減輕。因為貪腐行為本身就具有隱密性高，蒐證不易，實際上要能將之繩之以法更是有一定困難度，據此，可以利用汙點證人的保護機制，促使貪腐的犯罪黑數或灰數區重見光明。

(五) 人員需固定時間輪替

我國不管就陳水扁案抑或是林益世貪瀆案皆可以發現一點，當公職人員或政務官任職長達一定時間皆容易促使行賄者和受賄者出現，進行暗地的不法利益勾結。所以我國當需法規明定輪調制度，對於易滋生貪腐弊端職務之人，如重大工程、鉅額採購、都市計畫、監理、關務、警察、司法、稅務、環保、醫療、教育等公務人員都應定期輪調，減少弊端發生之可能。正如我國政風體系人員¹³³以輪調來做為防制貪腐的結構性手段，我國在其他易滋生貪瀆弊端職權亦應採相同方式來杜絕貪瀆之因子。

(五) 有利判決或處分：第十四條「第二條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。被告或犯罪嫌疑人雖非前項案件之共犯。但於偵查中供述其犯罪之前手、後手或相關犯罪之網絡，因而使檢察官得以追訴與該犯罪相關之第二條所列刑事案件之被告，參酌其犯罪情節之輕重、被害人所受之損害、防止重大犯罪危害社會治安之重要性及公共利益等事項，以其所供述他人之犯罪情節或法定刑較重於其本身所涉之罪且經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，得為不起訴處分。前項情形，被告所有因犯罪所得或供犯罪所用之物，檢察官得聲請法院宣告沒收之。刑事訴訟法第二百五十三條第二項、第三項、第二百五十五條至第二百六十條之規定，於第二項情形準用之。」

(六) 不公開審理：第二十條「訴訟之辯論，有危害證人生命、身體或自由之虞者，法院得決定不公開。」

¹³³政風人員陞遷甄審作業要點第十一條。

下列政風人員應配合職務性質及業務需要，實施職期輪調：

- (一) 同一陞遷序列主管人員。
- (二) 同一陞遷序列佐理人員。

(六) 舉證責任方面

香港「防止賄賂條例」第十條來歷不明財產罪與新加坡「防止貪污法」第二十四條條文內容性質均為「推定」方式的貪污條款，舉證責任是由被告負責，但我國卻對貪污這方面的舉證責任由檢方負責，由於貪腐事件本身就帶有一定的隱密性，若要直接發現貪腐事件的人、事及物並不容易，更何況是要取得貪污的證物，故我國在這方面應該要有所改變，改由被檢舉或有可能貪污之人自行提出維護清白的證據，而法律的相關規定也應由檢方舉證改為先推定被告有貪污嫌疑，再由被告負責說明其有問題財產來源的義務，這樣運作模式不但能警惕世人，更能有效的發揮司法功效，增加起訴的成功率，但此方法與我國無罪推定原則可能不符，需要考量相當的配套措施，以免將舉證責任過重都加諸在人民身上，導致人權受到迫害。

(七) 採取高薪養廉以及輔以其他制度配合的策略

台灣基礎肅貪人員薪資，一個月月薪約為新台幣 46,000 起，新加坡為新台幣 76,000 起，香港為新台幣 67,000 起。可以知道台灣的肅貪人員薪水仍有提高空間，在薪水不高的情況雖非絕對，但仍有一定的機率可能影響肅貪人員執行職務的成效，假設我國能以如同新加坡和香港的高薪養廉策略，在加上完善的其他制度配合之下（如上述幾點），在肅貪人員方面不僅可能可以成功杜絕公務人員貪污的問題，更可以使其盡心盡力為國家社會大眾負責。

新加坡可以作為「高薪養廉」的代表國家之一，並不僅僅是他們國家表面上所給予肅貪人員高薪那麼簡單，而是因為新加坡的貪污調查局在權限上是擁有獨立、完整秘密調查權的國家強力專屬部門，權限獨立的安排可以保證權力的正確性、權力被恰當使用，高薪養廉和部門權力獨立之下，可知新加坡對肅貪機關重視，用以高薪養廉策略¹³⁴

¹³⁴新加坡建國後，為了杜絕政府機構中的貪污行為，採取了不斷提高公務員薪資及福利待遇，以免公務員因薪資少而有貪污之意圖。儘管新加坡政府大幅提高了公務員的薪資，但與同等條件在私營機構工作的職員相比較，收入仍是低了許多。正因如此，政府機構的人才漸漸轉至私營機構擔任待遇更為優厚的職位。為了解決這種薪資差距以及公務員離職至私營機構所造成的人才流失狀況，新加坡政府不斷地提高公務員薪資，盡可能地縮小公務員與私營機構工作人員間的薪資差距。每年新加坡政府都會統計出政

輔以機關獨立，且若貪汙的人員退休金將會全部被剝奪等等因為，使之成為成功的因素之一（目前台灣的懲戒法也剛修法通過，懲處的方式也多出可以對懲戒人員的退休金為剝奪，此方法為以前沒有）。

(八) 強化公務人員或政府官員品德的規定

強化公務人員或政府官員品德方面，可以學習新加坡公務人員考核方面，在對於應聘者被錄用前的行為表現先作之審查的方式，審查的方式有二：1.個人品德記錄¹³⁵以及2.行為跟蹤¹³⁶。

1. 個人品德記錄的作法：政府會發給公務員一本日記本，日記本上已編好頁次、年、月、日，首頁由公務員本人在其主管官員面前寫下其宣誓書，保證所載之內容均為事實，若有不合事實或虛假之記載，願意接受嚴厲的處分。在這種考核方法之下，促使公務員受到嚴密的監督，而主管官員必須嚴格約束、監督下屬，兩者都必須對品德負責，原則上日記只記公務人員行程，其他不相干的事情毋庸交代。
2. 行為跟蹤的作法：貪污調查局依法有權限對所有公務員進行行為跟蹤，暗地調查他們的日常活動。調查的主要內容包括公務員的私生活是否正常，有無暗中與不法團體往來之行為。如果發現被跟蹤者有可疑之行為時，會馬上派人秘密攝影搜集證據。行為跟蹤制是一項成效顯著的防貪措施，對於任何想貪汙的人而言，生活中到處佈滿了隱藏鏡頭，也就無法為所欲為了，但就此制度需要就憲法保護人民之隱私

府部門與私營機構的薪資水平並作比較，然後採取措施予以平衡，不讓政府部門的平均薪資水平低於私營機構。在新加坡的私營機構往往願意以高薪待遇延攬優秀的公務員，但相反地，政府部門幾乎不可能聘任到已在私營機構服務之人中途離職至政府部門工作，因此公務員的離職率越來越高。李光耀針對此種狀況曾指出：「如果我們不馬上有所行動的話，政府部門人才將會大量流失，對於在政府部門工作的可靠又能幹公務員的挖角行動是不會停止的。我們必須調整以應付挑戰，否則政府部門會被挖空的。」

¹³⁵公務員會隨身攜帶此日記本，並將自己的活動隨時記下，每週定時交給主管官員檢查。認為日記本內所記載內容有問題時，則須將日記本交由貪污調查局進行審查核實，一旦認定公務員有貪污行為時，則其主管官員亦須承擔責任，一併受罰。

¹³⁶若公務員有違紀行為時，貪污調查局則會將行為跟蹤結果寫成調查報告送交其主管官員，以便審查該員之日記本所載內容是否屬實，讓當事人在事實面前無所遁逃，等待處罰。

權之限度內為一定之考量，以免達到公務人員品德效果卻造成人權之侵害。就上其對公務員的機制我國可以做參考選用之。

在我國並沒有如此完善的配套措施，我們可以效法新加坡的在此方面的法條規定，並且增加連任職政府重要職位的人員都須接受此類型相關規定，如此一來可能可以屏除公務人員或政府官員貪腐的情況。

(九) 建立良好的監督機制

我國貪腐事件新聞爆出都以關說案件¹³⁷居多，在此，我國應該制定透明化措施，只要是立法委員或民意代表向特定官員進行事務討論或相關建設時必須皆符合形式及實質二項要件：須先以書面為以及討論內容為選區選民相關事項才可以進行討論；另外在民間也應該就交由其社會文化教育下開啟公民監督能量使全體公民可以作為一個反貪腐的觀念下皆為監督政府的最大執行者，一同建立起一個政府和民間彼此之間環環相扣的監督系統，一同共同防治貪污，使國家主體中各個系統的每個部分皆可以享有的權利，並且負擔起監督的義務。除此之外，大家也必須跳脫政黨藍綠的黨派意識型態框架，並且以集體行動為後盾，才能使得「反貪腐」成為公民社會運動，也才能成為主政者的暮鼓晨鐘。

(十) 廉政署應召開獨招

我國廉政署官員晉用模式應該分外補及內升兩種：外補選才是從檢察事務官、警務人員、調查局調查官及消防人員挑選；內升部分是以原本各單位的政風人員為主。也可以參考我國法務部調查局的人員選擇機制展開獨立招考，專業訓練，維持其中立之地位才能夠展現其機關當初設立時最終的核心，在香港和新加坡皆採用獨立招考的方式選擇肅貪專業人員。

¹³⁷美河市弊案 [記者吳亮儀、施致如、翁聿煌／綜合報導] 文化大學環境設計學院院長楊重信長期追蹤美河市聯開案，他說，美河市所在地原本只是做為捷運機廠及維修軌道，最後設置小碧潭站並辦理聯合開發，質疑是為建商「量身打造」；楊重信也說，美河市從七百戶住宅暴增為兩千多戶，當時新北市都市審議委員會怎麼可以給這麼多容積獎勵，「兩者是共犯結構！」，台灣海外網

<http://www.taiwanus.net/news/press/2013/201312241034271457.htm>，檢閱日期:2016年6月1日。

第二節 後續研究建議

綜合上述研究分析後所提出的建議和部分問題後，發現本研究途徑存在一些限制，因時間因素以及人力因素，本研究僅以社會學制度主義為研究途徑分析我國目前肅貪制度現況與缺失，而由於此研究途徑主要以文化並輔以制度設計為開展的途徑，所以在論及制度或機構比較方面，有時會難以用文化的角度做全然論證。但為了再次凸顯本論文選用文化觀點作為研究途徑論點，故就個體理性選擇方面以及與文化因素無特別相關因素作一個切割說明，因為本文主要還是以強調文化價值觀和制度間關係為研究分析準則；但即便如此，社會學制度主義途徑仍有優點，其優點是對既存制度的持續有良好的解釋，突出文化、價值等結構因素對制度和個體產生塑造的效果。另一方面，社會學制度主義途徑偏向於結構決定論，此解釋下認為維繫組織的存續皆存有一定力量，惟機關或制度在改變卻是傾向保守，因要改變社會整體文化價值非易事，要將社會價值內化至人民行止須長期深耕，難以一蹴可及，故運用文化層面為途徑的研究，可能會產生無法給予短期且迅速的解決方法。

再者，若相較於理性選擇理論途徑偏重於個體以理性來計算行為而言，社會學制度主義途徑則忽略了個體行動體的自主性，認為行動體會選擇順應文化及制度，所以在此之下要改變不適當的制度有其難度存在，但實際上行動體並不會自動順應無強制力文化，仍然需要有一定的約束力。另外，社會學制度主義途徑過度重視結構之間同形性與組織趨向同型化（即同樣的環境會創造同樣的組織）的看法，認為結構皆會導致制度擴散與制度化過程，但卻忽視了行動者間也有可能因理念改變與權力鬥爭所帶來的制度的改變（Peters, 1999: 98; Rothstein, 1996: 148）。總之，要將我國肅貪體制使之趨於完備並非單以社會學制度主義途徑為主臬，但使用此途徑可以對文化價值做一個較深度的分析和討論，此為其他研究途徑所少觸及到的範圍，故本文建議未來做此類似題目研究者建議可以改選用理性選擇主義途徑或者標竿理論¹³⁸等途徑並輔以深入訪談的方

¹³⁸ 標竿理論（Benchmarking）的觀念就是以任何產業中卓越的公司作為模範，學習其作業流程，透過如此的持續改善來強化本身的競爭優勢。換句話說，標竿管理是一種謙虛的承認他人的確在某

式，豐富此一課題論證及不同面向的開展。

最後，在議題選擇方面，香港和新加坡最近在肅貪方面從新聞及全球透明組織的評比名次及分數退步，可以看出他們在肅貪成效有衰退的現象，而導致這些現象究竟是在他們國家的政治方面有問題呢？或者是在法律建立上有無法防止的犯罪態樣，導致他們的肅貪成效降低；另於法制度層面下，就我國法體系內法官和檢察官對於肅貪案件起訴於否以及最後成功定罪為一個配套措施的研究及分析。礙於時間及調查資料上的受限，無法就這些方面多加深入為觀察，故後面研究相關題目者，建議也可以以此為發想，作為研究題材。



些作業上優於自己，並虛心的向其學習，以求迎頭趕上甚至超越之的實際作法。

參考文獻

一、中文專書

王文欽，1995，《新加坡與儒家文化》。中國大陸：蘇州大學出版社。台北：五南，頁3。

巨流圖書股份有限公司合作翻譯，Yasemin nuhoğlu soysal 著，2012，《公民身分的限制：歐洲的移民與後國家公民》(Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe)，台北：巨流圖書出版社。

石浮等譯，山繆爾·杭亭頓著，1994，《變動社會的政治秩序》(Political Order in Changing Societies)，臺北：時報文化。

宇克承，1999，《詩經-小雅》，臺北：正一善書出版社。

李樹青，1982，《蛻變中的中國社會》，臺北：里仁書局。

杜維明，1997，《儒學發展的宏觀透視》，臺北：正中書局。

林山田、林東茂，1998，《犯罪學》。臺北：三民書局。

法蘭西斯·福山著，李永熾譯，1993，《歷史之終結與最後一人》，時報文化。

南懷瑾，2015，《孟子與萬章》，臺北：南懷瑾文化事業有限公司。

胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道譯，Ranjit Kumar 著，2010，《研究方法:步驟畫學習指南》，台北市:學富文化。

荊子馨，2006，《成為「日本人」：殖民地台灣與認同政治》，臺北：麥田人文。

高明輝口述、范立達整理，1995，《情治檔案——一個老調查員的自述》，台北：商周文化公司。

洪雯柔，2009，批判俗民誌：比較教育方法論。台北市：五南。

陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度主義的觀點》。台北：韋伯。陳敦源，2009，《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。

陳義彥譯，David Marsh and Gerry Stoker 著，1998，《政治學方法論》，台北：韋伯文化。

萊恩布裡奇，1978，《香港：穩定與變化》香港：香港出版社。

費孝通，1993，《鄉土中國與鄉土重建》。台灣：風雲時代出版社。

黃俊傑，2001，《儒學與現代台灣》，北京：中國社會科學出版社。

楊國樞、文崇一、吳聰賢，2012，《社會及行為科學研究法》，台北市：台灣東華

楊繼亮著，1997，《腐敗論》，中國大陸：中國社會科學出版社。

樂敏，2005，《鑒真東渡》第1版。中國大陸：五洲傳播出版社。

薛絢譯，費正清著，1994，《費正清論中國》，台北：正中書局。

謝文全，2006，《比較教育行政》，台北市：五南。

二、中文期刊及研討會

呂育誠，2002，〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示〉，《公共行政學報》，(6)，頁 1-28。

宋鎮照、陳世倫，2001，〈從政府、市場和社會的三角關係來解析汶萊的政經發展模式〉，台灣東南亞區域研究年度研討會。

沈昆興，1992，〈政風機構之設置及政風人員在組織中之角色功能〉，《人事月刊》，15 (3)，頁 106-107。

林山田，1979，〈貪污犯罪學與刑法賄賂罪之研究〉，《輔仁學誌》，11，頁 1-49。

段龍飛、任建明，2010，〈香港廉政制度體系建設：基本框架及經驗〉，《華僑報澳聞》，澳門：一國兩制出版。

胡婉玲，2001，〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》，第十六期，頁 86-95。

張復華，1997，〈政治制度的研究方法之探討〉，《問題與研究》，第2期，36 (9)，頁 33-34。

莊文忠，2003，〈制度的研究『新制度論』觀點的比較與『後現代制度論』的發展〉，《理論與政策》，16 (4)，頁 15-44。

郭承天，2000，〈新制度論與政治經濟學〉。收錄於何思因、吳玉山（主編），《邁入二十一世紀的政治學》。臺北：中國政治學會，頁 171-198。

陳新民，2001，〈李光耀的法治觀—以中國法家思想來驗證〉，《財團法人國家政策研

究基金會之國家改革研究報告》。

彭立忠、張裕衢，2007，〈華人四地貪腐程度之比較—以貪腐成因為分析〉，《公共行政學報》24，頁 105-35；114-121。

黃光國，2001，〈儒家關主義的理論建構及方法論基礎〉，國立台灣大學心理學系《教育與社會研究》，2（6），頁 1-34。

黃俊傑、阮金山，2009，〈越南儒學資料簡介〉，《臺灣東亞文明研究學刊》，6（2），頁 221-226。

黃德源，2008，〈跨越藩籬？還是劃地自限？「國家型科技計畫」之後設敘事分析〉，《公共行政學報》，27，頁 43-82。

趙玲，2003，〈香港廉政公署的成功之路[J].〉，《中共瀋陽市委黨校學報》。

趙磊，2013，〈淺談科舉制度對“儒家文化圈”形成的影響〉，《學理論》，第二期，頁 16-17。

樊翠香，2008，〈淺析儒家文化對新加坡政治的影響〉，《消費者理論導刊版》，17（8），頁 141-142。

蔡相廷，2000，〈歷史制度主義的興起與研究取向——政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報》，41（2），頁 39-76。

魏萼，1998，〈從亞洲經濟價值觀看東亞金融危機〉，《海峽評論》，第 93 期，頁 27-30。

三、研討會、碩(博)士論文

李世明，2001，《我國肅貪組織結構功能之研究》，台北：台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

李燈燦，1992，《公務機關貪污問題與防治策略之研究》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

徐連城，2005，《我國反貪腐策略改進之研究—以香港與新加坡為標竿學習對象》，台中：逢甲大學公共政策所碩士論文。

梁式榮，2009，《儒家文化與貪腐犯罪之關係》，台北：國立臺北大學碩士論文。

彭立忠，1993，《中國人的國民性與政治民主化之關聯性研究：先秦儒學在民主價值上的轉化》，台北，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

黃成琪，2001，《我國公務人員貪污問題與防制策略之研究》，台北：中國文化大學中山學術研究所博士論文。

廖雯玲，2003，《廉政機構組織設計之研究：結構功能觀點》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

四、網頁資料

大公網，<http://news.takungpao.com.hk/...../2013-09/17113.htm>，檢閱日期：2015年12月21日。

中華民國法務部調查局，<http://www.mjib.gov.tw/>，檢閱日期:2016年3月21日。

中華民國法務部廉政署，<http://www.aac.moj.gov.tw/mp289.html>，檢閱日期:2016年3月21日。

中華民國法務部設置廉政署外界主要疑慮及說明，
www.tainan.gov.tw/warehouse/B30000/11032101.doc，檢閱日期:2015年12月18日。

中國時報，<http://news.chinatimes.com/focus/501013353/112013050100072.html>，檢閱日期:2015年4月5日。

全球新聞，
<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20131029/20025117377.html>，檢閱日期：2016年8月21日。

杜維明<儒家文化推動東亞發展>，
<http://news.wenweipo.com/2006/10/28/IN0610280048.htm>，檢閱日期:2015年5月16日。

香港廉政公署官網，<http://www.icac.org.hk/tc/home/index.html>，檢閱日期:2016年3月21日。

香港便覽，<http://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/>，檢閱日期 2016年2月15日。

星洲網，<http://news.sinchew.com.my/node/278367?tid=2>，檢閱日期 2016年2月16日。

國際透明組織官網，<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>，檢閱日期：2016年8月1日。

國際在線新聞，張弘，http://intl.ce.cn/sjjj/qy/201501/20/t20150120_4383473.shtml，檢閱日期2016年8月10日。

深圳大學新加坡研究中心，http://fanshi87.blog.hexun.com.tw/14737468_d.htm，檢閱日期：2016年1月28日。

曾麗珠，1996，香港及台灣道德教育中的儒家倫理要素，

<http://www.fed.cuhk.edu.hk/en/cumphil/96lctsang/conclusion.htm>，檢閱日期2016年8月15日。

新加坡調查局官網，<http://app.cpib.gov.sg>，檢閱日期：2016年3月21日。

新加坡財金，<https://read01.com/qq2a8o.html>，檢閱日期2016年7月10日。

儒家文化影響東亞情況，<http://world.people.com.cn/BIG5/1032/4913843.html>，檢閱日期：2016年2月14日。

臺灣透明組織，「全球貪腐趨勢指數」新聞稿，<http://tict.niceenterprise.com>，檢閱日期：2016年1月3日。

蘋果日報官網，

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160303/807808/>，檢閱日期：2016年8月14日。

五、英文專書

Darid, Matza and Gresham M., Sykes, 1964, *Delinquency and Drift*. New York: Wiley.

DiMaggio & Powell, 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp12-5.

Douglas, North, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*,

Cambridge: Cambridge University Press.

Easton, David, 1993, *Political Science in the United States: Past and Present*. "In *Discipline and History: Political Science in the United States*", eds. James Farrand Raymond Seidelma

- n. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press,133-152.
- Edelhertz,H,1970, “*The nature, impact, and prosecution of white-collar crime*”. Washington, D.C. : U.S. Dept. of Justice, Law Enforcement Assistance Administration, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice : for sale by the Supt. of Docs., U.S. Govt.Print Off.
- Hall, Peter & Rosemary ,Taylor,1996,. “*Political Science and the Three New Institutionalisms.*” *Political Studies* 44 , no.5,pp958-963.
- Lowndes, V.,2002, Institutionalism. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and method in political science*. New York : Palgrave Macmillan Press. , 2nd ed.,pp.97-101.
- Matza. David. ,1964, *Delinquency and Drift*, New York : Wiley.
- Gottfredson,Michael R and Travis,Hirschi,1990,*A General Theory of Crime*. Stanford. CA : Stanford University Press.
- North, D. C., 1981, *Structure and change in economic history*, New York: W. W. Norton & Co.
- North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge:Cambridge University Press.
- Nye , Joseph S. , 1989 , *Corruption and Political Development : A Cost- Benefit Analysis in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor LeVine, eds. Political Corruption : A Handbook* (New Brunswick, NJ : Transaction Publishers) ,p5.
- Peters, B. Guy ,1999, *Institutional Theory in Political Science*, Bloomsbury Academic.p98.
- Huntington , Samuel P ,1968, *Political Order in Changing Societies* ,Yale University Press, p7.
- Simon, Herbert,1982, *Model of Bounded Rationality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Teak ,Kim,2003,“*Comparative Study of Anti-Corruption System, Efforts and Strategies in Asia Countries : with Focus on Hong Kong, Singapore, Malaysia, and Korea*”, The

Academy of Korean studies, South Korea.

Travis ,Hirschi,1969, “ *Causes of Delinquency*”.Berkeley : University of California Press.

Ward, H,2002, “*Rational Choice*”. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.) , *Theory and Method in Political Science* (2nd ed.) New York : Palgrave Macmillan Press. pp. 65-89.

Weber,Max`s *Wirtschaft and Gesellschaft*,1976, English in Weber, *Economy and Society*, pp456-495.

六、英文期刊與研討會文章

Bhutta K.S. & Huq F,1999, “Benchmarking-best practices : an integrated approach.

Benchmarking” *An International Journal*.Vol.6 No.r3 ,pp.254-268.

Dalton, B. M. ,2005, “Corruption in cultural context: Contradictions within the Korean tradition.”*Crime, Law and Social Change*,43(4-5), pp.237-262.

Eigen, P.,2001 , “The National Integrity System: Concept and Practice” ,*Transparency International*.

Granovetter, Mark , 1985, “Economic action and social structure : The problem of embeddedness.”*American Journal of Sociology*, 91,pp.481-510.

Kulmala J. ,1999, “Benchmarking ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen toiminnan kehittämisen välineenä.” *Acta Universitatis Tamperensis* 663. *Tampere*.

March, J.G.& Olsen, J ,1984,“The new institutionalism : Organisational factors in political life.” *American Political Science Review*, 78, pp.734-749.

Manion, Melanie. 1996a.“corruption by design:Bribery in Chinese Enterprise Licensing.”*Journal of Law Economic, and Organization*.pp.167-195.

Mark E. Warren,2004,“What Does Corruption Mean in a Democracy? ”
American Journal of Political science. pp.335-341.

Muhammed Ali,2000,“*Eradicating Corruption-The Singapore Experience*.” Presentation Paper for The Seminar on International Experiences of Good Governance and Fighting

Corruption, Bangkok.

Peter, Hall A. & Taylor, Rosemary C.R.,1996, “Political Science and the Three New Institutionalism.” *Political Studies*, Vol. 44,pp.936-957.

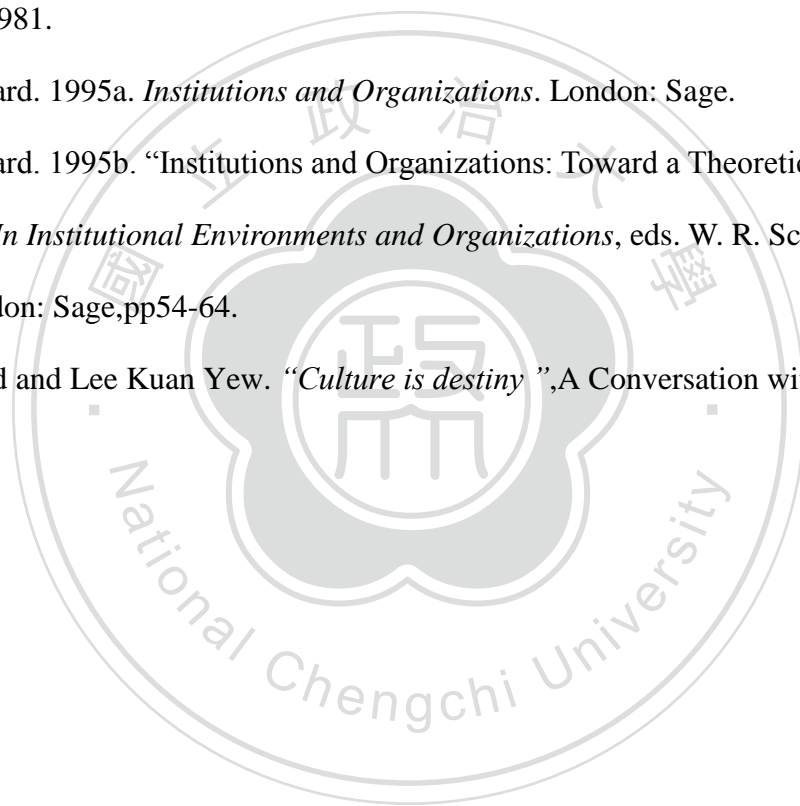
Rothstein, B. 1996, “Political Institutions : An Overview ”, in R. E. Goodin and H-D.Klingemann (eds) , *A New Handbook of Political Science*, Oxford : Oxford University Press,p148.

Schotter, A. *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge University Press, New York 1981.

Scott, W. Richard. 1995a. *Institutions and Organizations*. London: Sage.

Scott, W. Richard. 1995b. “Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis.” *In Institutional Environments and Organizations*, eds. W. R. Scott and J. W. Meyer. London: Sage,pp54-64.

Zakaria, Fareed and Lee Kuan Yew. “*Culture is destiny* ”,A Conversation with. Foreign Affairs.



附錄一：歷年相關研究

論文			
題目	作者	年度	摘要
法務部廉政署肅貪能力與肅貪目標關係之研究	黃焱嫦	2014	本研究採用文獻分析法、個案研究法及深度訪談法，以法務部廉政署為個案研究對象，希望經由廉政署個案的研究，針對我國肅貪機構執行成效進行研析，剖析肅貪政策執行目標落差之關鍵影響因素，此即為本文所假設之四大肅貪能力，分別為廉政署自主性、滲透能力、汲取能力與協商能力，建議執政者由前開四種肅貪能力加以進行檢視，由公務機關內部與外在環境、公務員本身及社會資本等角度進行澈底改革，塑建清廉政風。（缺少探討文化層面）
我國廉政肅貪機制之建置與發展——國際經驗的比較分析	陳煌興	2014	從法制研究途徑，以分權制衡與肅貪監察制度理論，探討組織體制上之問題；其次，以歷史研究法，回顧我國廉政肅貪機制之演進，檢視肅貪機制建置上之問題；再則，以比較研究法，擇取香港、新加坡、美國及中國大陸之廉政肅貪機制，進行國際經驗之比較分析；最後，汲取國際肅貪之成功經驗，綜整歸納，提出我國廉政肅貪機制發展上之政策建議。（缺少探討文化層面）
我國肅貪政策組織功能重疊之研究——以調查局與	李文義	2013	本論文採新制度主義的研究途徑，以制度變遷的過程為觀察焦點，探討廉政署與調查局肅貪組織功能及網絡關係，結合新制度理論途徑與政策網

廉政署為例			絡觀點，佐以組織功能重疊及競合策略理論等面向，建構分析調查局與廉政署組織功能重疊之問題與成因，以及未來建立肅貪網絡互動關係競合策略之運用。研究重點著重於調查局與廉政署實務面與政策執行面的比較分析，以政府組織再造過程中成立廉政署與調查局組織功能重疊及肅貪網絡建構為主題。（缺少探討文化層面）
法務部廉政署肅貪政策執行之研究	林怡君	2013	本研究採用文獻分析法、個案研究法及深度訪談法，以法務部廉政署為個案研究對象，訪談廉政署的肅貪執行人員及社會民眾，從不同背景變項的相關人員對肅貪政策的認知及執行情形等之看法，本研究對於提昇廉政署肅貪政策執行效能之具體建議分別為：在組織結構面向，提昇組織層級擴大編制；在法令規範面向，修訂法令規定以合時宜；在肅貪能力面向，進行資源整合及充分賦予職權；在社會資本面向，強化制衡監督力量及深耕法治教育。（缺少探討文化層面）
新加坡反貪制度之研究-新制度論的觀點	陳怡蓉	2012	本研究藉由 Robert Klitgaard 的貪腐方程式中，壟斷、責任和自由裁量權三個角度切入，並加入新制度論的觀點，來探討新加坡殖民時期、自治後貪腐產生的原因。（缺少探討文化層面）
亞洲國家反貪腐改革之研究—以新加坡、台灣與中國為例	許文銘	2010	本研究選定新加坡、台灣及中國等；以華人為主的社會，就國際上各研究機構對其貪腐印象之評比，分析其貪腐情形、反貪機制之建立與廉政推動之成效。冀能透過相關分析探討，提供作彼此

			<p>廉政推動借鑑與修正，確實有效地遏止貪腐情勢蔓延。（缺少探討文化層面）</p>
<p>儒家文化與貪腐 犯罪之關係</p>	<p>梁式榮</p>	<p>2009</p>	<p>因而本研究的目的有三：一、以貪腐犯罪為例，論證儒家文化中與貪腐之關聯因素及傳遞途徑。二、禮、法合一的文化思維，對民眾現今的價值觀及現行廉政刑事政策的影響。三、貪腐犯罪與一般犯罪的不同法益保護，並區分貪腐犯罪類型，對傳統性貪腐犯罪研析防制之道。本研究方法除採文獻分析，兼採實證訪談方式，就貪腐犯罪有實際經歷的對象，依其個人經驗、看法予以歸納、分析整理出共通性以印證本文的研究假設。（缺少與他國進行比較分析）</p>
<p>我國反貪腐策略 改進之研究— 以香港與新加坡 為標竿學習對象</p>	<p>徐連城</p>	<p>2005</p>	<p>本文重點是在經由文獻分析、訪談，以瞭解國際反貪腐策略與作法，及國內意見領袖或菁英份子對政府反貪腐策略與作法的見解與看法，並以香港、新加坡反貪腐經驗為標竿學習對象，經綜合分析、研判並提出其成功因素。（缺少探討文化層面）</p>
<p>廉政機構組織設 計之研究：結構 功能觀點</p>	<p>廖雯玲</p>	<p>2003</p>	<p>欲探討我國廉政組織如何設計可從不同觀點切入加以研究，本文所採取的為「結構功能觀點」，其內涵為：結構與功能可說是組織的二個最主要部分，為組織中靜態和動態的二個特性，在組織中，結構與功能是相互關聯、相互作用的。就結構功能觀點而言，在從事組織設計之工作前，需</p>

			先清楚組織所欲達成的目標，瞭解組織欲發揮的功能，而後設計組織結構，使組織裡的每一個單位或部門可以協調運作，進而達成組織目標。(太過鉅觀分析，欠缺文化層面探討)
我國肅貪組織結構功能之研究	李世明	2002	1.從台灣肅貪組織的演變，研究現行肅貪機關功能調整之可行方案；2.比較華人地區國家新加坡、香港及大陸的肅貪政策及其肅貪組織之特色，再與台灣現況作一對照，以尋求最適於我國的肅貪組織架構與職掌；3.從我國最近十年貪污犯罪之數量、類別進行比較研究，以分析設置專責肅貪機關運作方式，以及如何進行預防與偵辦工作；4.研擬設置專責肅貪機關（廉政署）之組織架構與職掌。(太過鉅觀分析，欠缺文化層面探討)
公務機關貪污問題與防治策略之研究	李燈燦	1993	香港、新加坡原是政治風氣腐敗之處，但分別成立廉政公署及貪污調查局，今日兩地政府的廉能舉世聞名。台灣地區近幾年來選舉頻繁而且競爭激烈，選舉經費年年暴增，這些經費要回收，因此，幫利益團體關說或憑藉特權瓜分公共工程或為非法業者包庇請託，均為回收管道，此種結構性的貪污，與政治有關，本文有鑑於此，爰就貪污問題作進一步研究。(欠缺文化層面探討)
中國人的國民性與政治民主化之關聯性研究：先	彭立志	1993	作者欲藉由科際整合的途徑，探討中國人的國民性及文化統傳統，能否與西方民主的價值有所接合轉化。根據對文獻的理解，本文所界定的民主

<p>秦儒學在民主價值上的轉化</p>			<p>化是指國人對民主價值理念的接受程度；而影響國民性的文化傳統也僅限於儒家思想。曾有人認為儒家傳統不利於民主政治的推行，作者認為這是對儒家的理念與儒家傳統的類型有所混淆誤解。本研究欲證明的論點是，儒家傳統有三種交互影響的面向，即經典儒家、王官儒學與庶民儒教，其中經典儒家的價值理念應能與民主的價值相容。經過嚴謹的調查分析，作者有條件地證明了有關的假設，並對後續的研究提出了檢討與建議。</p>
<p>期刊</p>			
<p>跨越藩籬？還是劃地自限？「國家型科技計畫」之後設敘事分析</p>	<p>黃德源</p>	<p>2008</p>	<p>主要是探討藉助社會科學幾個主要典範在「制度／行動者」的研究，檢視不同文本如何看待「制度」此一核心概念，特別是與現代化的關連。</p>
<p>華人四地貪腐程度之比較—以貪腐成因為分析</p>	<p>彭立忠、張裕衢</p>	<p>2007</p>	<p>影響貪腐發生的原因可簡化為「機會、動機與風險」三項。當國家掌握資源分配，此即提供代理人貪腐的機會；當社會充斥相對剝奪感、社會順從心理、法治文化缺乏及特殊主義氾濫，則易滋生貪腐的動機；如欲有效防治貪腐行為，必須針對貪腐的成因排除其在機會、動機和風險上各種有利貪腐的可能。</p>
<p>制度的研究『新制度論』觀點的</p>	<p>莊文忠</p>	<p>2003</p>	<p>就其制度、制度分析、新制度論、理性抉擇制度論、歷史制度論、社會制度論、</p>

比較與『後現代制度論』的發展			後現代制度論為討論。
公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示	呂育誠	2002	變革雖是組織運作的普通現象與必經歷程，但是若考量組織自主性與內外相關因素的互動，則變革路徑將趨於複雜，且會連帶影響預期目標的達成。而此一現象對缺乏具體績效目標，並廣受各界力量影響的公共組織而言，恐將更為明顯。
論歷史制度主義的制度變遷理論	胡婉玲	2001	本研究旨在介紹歷史制度主義之源流與其在行為主義後期之發展概況。次就歷史制度主義在方法論基礎的運用上，論述其理論的假設基礎與基本主張，本文尤其針對歷史制度主義有關制度變遷的議題、敘明其核心概念。其三、將其與新制度主義的其他兩個支流——理性選擇（rational choice）與組織理論（organization theory）之制度變遷內涵做區辨比較。
歷史制度主義的興起與研究取向——政治學研究途徑的探討	蔡相廷	2000	特別關注歷史制度主義，探討以下主題：第一、歷史制度主義的研究取向在政治學發展的脈絡中是如何逐漸產生？第二、新制度主義各學派的基本假設不同，也形成研究途徑的差異；歷史制度主義的基本假設與研究途徑為何？第三、歷史制度主義的應用特色與限制為何？