National Chengchi University
國立政治大學
人文關懷・專業創新・國際視野

國立政治大學外交研究所

博士學位論文

指導教授：李明 博士

Department of Diplomacy, NCCU

Ph.D. Dissertation

Advisor: Ming Lee, Ph.D.

# 非國家行為者之跨國運作—以國際透明組織之全球反貪運動為例

# Transnational Advocacy of Non-State Actors—A Case Study on Transparency International's Global Anti-Corruption Movement

研究生：葛傳宇

中華民國九十九年一月十九日

Ph.D. Candidate: Chuan-Yu Ko

January 19, 2010

國立政治大學
National Chengchi University

# 摘要

跨國公司與開發中國家官員之賄賂關係被稱爲骯髒聯盟。非國家行爲者是形塑與改變國際規範之重要參與者，本研究檢視重點在於國際透明組織爲切斷骯髒聯盟之供需關係，如何運用其獨特之跨國倡議網絡模式，透過建立聯盟(coalition-building)途徑，促成國際公約並且改變簽署國之國家行爲。該非政府組織影響國際關係之具體成果爲 1997 年簽署之 OECD 反賄公約，該公約是第一個從供應方(supply-side)切斷跨國商業賄賂鏈之國際規範，其立法歷程與會員國之國家偏好改變足以證明國際透明組織之影響力。

主流學派之結構現實主義者主張國際關係是結構決定論，以強權國家爲主要的、具決定性之行爲者，國家偏好是外生給定的利益排序。本研究主張以建構主義爲基礎之全球反貪運動則是反其道而行，國際透明組織建構之跨國倡議網絡，擅用人氣政治與切身性政治，以合作取代對抗，有效促成已開發國家採取集體行動，簽署 OECD 反賄公約。當強權之間拒絕改變現狀時，非國家行爲者之理念說服行動可以逐一改變國家偏好，進而改變國際規範。在倡議國際反貪議題上，國際透明組織的確是國際新規範之催生者。

本文採案例研究，主體爲國際透明組織，客體爲 OECD 反賄公約，交叉運用深度訪談與調查式過程追蹤研究，密集而深入取得相關當事人提供之第一手資料，彌補既有文獻靜態分析之不足。

關鍵詞：貪污、骯髒聯盟、國際透明組織、跨國倡議網絡、OECD 反賄公約、過程追蹤法

# Abstract

Non-state actors are essential participants in shaping and changing international norms. There has been a long-standing practice of a tacit “dirty alliance” between multinational corporations and developing countries officials. This research focuses on Transparency International(TI), which seeks to sever the supply and demand chain relationships of the dirty alliance by mobilizing a unique model of transnational advocacy network (TAN), engaging coalition-building, lobbying for a new set of international norms and persuading the changes of signatory states’ behavior. The fruits are the adoption of the 1997 OECD Anti-Bribery Convention, which is the first supply-side norm to cut off transnational business bribery chain. Both the key events of the legislative process and the changes of state preferences among the signatories validify the argument for the TI’s significant influence.

Contrary to mainstream international relations theories such as structural realism claiming structural determinism, predominant role of powerful states, and exogenously given nature of state preferences, this research proves constructivism prevails. TI’s TAN model artistically exercises popularity politics as well as proximity politics, advocates cooperation instead of confrontation against bribe-givers and bribe-takers, and effectively persuades developed countries to take collective actions by adopting and ratifying the OECD Anti-Bribery Convention. While powerful states resist changing the status quo, non-state actors indeed demonstrate their capability of persuading states to change their preferences. TI is entitled to be the midwife in formulating new international norms against transnational corruption.

This research applies case study methodology, making TI as the subject and the OECD Anti-Bribery Convention as the object. Diligent analysis and interpretations

are based on the cross-references of in-depth interviews and investigative process-tracing method to extract the primary data from relevant parties so as to supplement the deficiencies of the available literatures.

Key Words: corruption, dirty alliance, Transparency International, transnational advocacy network, OECD Anti-Bribery Convention., process-tracing.

國立政治大學 National Chengchi University

# 目錄


第壹章、緒論 **1**

第一節 問題源起—心照不宣之「骯髒聯盟」 1
第二節 研究動機與研究問題 6
第三節 假設命題 9
第四節 研究方法 14
第五節 本文研究方法之貢獻 19

第貳章、文獻探討與理論架構 **23**

第一節 建構國際關係新議題 24
第二節 貪污理論 27
第三節 代理理論之解釋力不足 35
第四節 博奕理論解釋貪污之侷限性 40
第五節 反貪之跨國倡議網絡與本文研究架構 45

第參章、內部動力—國際透明組織之反貪倡議 **57**

第一節 環境動力 57
第二節 國際透明組織之崛起 64
第三節 從錯誤中學習—國際透明組織之定位與策略 65
第四節 官逼民反—「如果我們不去行賄，就必須消除腐敗」 70
第五節 反貪工具之開發運用 72
第六節 國際透明組織之全球影響力—主觀數據與客觀數據之比較 78

第肆章、外部動力—倡議網絡之跨國運作 **83**

第一節 美歐強權間之競爭與合作 89
第二節 建立夥伴關係—世界銀行 99
第三節 商業貪污的供需鏈—已開發國家與跨國企業 102
第四節 反貪工具之供給方—知識社群 105
第五節 全球能見度之觸媒—國際媒體 108
第六節 小結—擅用人氣政治與切身性政治之倡議者 109

第伍章、跨國倡議集體行動—OECD反賄公約 **111**

第一節 重要性—切斷賄賂供應鏈的第一部成文國際法 112
第二節 關鍵事件歷程 115

第三節 脫鉤現象 ..... 126
第四節 民間與政府之監督機制 ..... 130
第五節 功能對等原則之適用性 ..... 135
第六節 小結—反貪成效檢定 ..... 139

**第陸章、全球反貪運動之反思 ..... 143**

第一節 國際透明組織之具體貢獻 ..... 143
第二節 內部分裂與出走 ..... 145
第三節 反思 ..... 154
第四節 小結—出走影響理念實踐 ..... 162

**第柒章、結論 ..... 165**

第一節 國際透明組織之倡議與運作獨特性 ..... 166
第二節 研究心得 ..... 172
第三節 本文之侷限性 ..... 179
第四節 研究展望 ..... 181

附表一、本研究之深度訪談對象與回應表(2008 年 11 月~2010 年 1 月) ..... 185

附表二、2009 年貪污認知指數(CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX, CPI) ..... 187

附表三、全球反貪國際法立法進程表(2009 年 12 月 31 日止) ..... 197

附表四、2009 年OECD反賄公約簽約國執法比較表 ..... 199

參考書目 ..... 200

# 圖目錄

圖 1、 建構國際規範之三構面----------27

圖 2、 本文之核心基本理論—跨國倡議網絡(常見之基本回力鏢模式)----------48

圖 3、 修正之回力鏢模式----------51

圖 4、 研究架構----------55

圖 5、 國際透明組織成長歷程—爭議、教訓以及成效----------67

圖 6、 國際透明組織尋求結盟之主體與運作策略----------85

圖 7、 國際反貪公約立法歷程(1996-2009)----------114

圖 8、國際透明組織影響 OECD 之重要歷程(1996-2009)----------121

國立政治大學 National Chengchi University

# 表目錄

表 1、 代理理論在國際關係之解釋力----------37

表 2、 解釋與詮釋國際反貪運動之路徑理論比較----------44

表 3、 跨國倡議網絡之回力鏢模式比較表----------53

表 4、非政府組織之特性與跨國運作比較----------69

表 5、國際透明組織共同創始人與初期工作人員對外建立聯盟之貢獻
----------88

表 6、美國 1977 年海外貪污行爲法(FCPA)之立法效應爭論----------96

表 7、 知識社群對於全球反貪運動之貢獻表----------107

表 8、 1998 年 12 月 31 日最後期限前批准 OECD 反賄公約之國家
----------122

表 9、 OECD 反賄公約與 UN 反貪公約比較表(2009 年 12 月 31 日
止)----------126

表 10、 2005-2009 年國際透明組織有關 OECD 反賄公約之進度報告
摘要表----------133

表 11、 OECD 反賄公約條文摘要表----------137

表 12、國際透明組織之全球反貪成效檢定表----------141

表 13、國際透明組織兩位主要創始人理念與路線之爭----------150

表 14、國際透明組織跨國運作之類型化策略----------168

表 15、跨國商業貪污之分類----------178

國立政治大學
National Chengchi University

# 第壹章　緒論

反腐倡廉是各國政府的共同政策，然而人民普遍質疑政府執行反貪政策之誠意與成效。正因爲對政府施政的不信任與不滿意，以非政府組織爲核心之跨國反貪運動於焉興起。[1] 本文從跨國倡議網絡的觀點，探討非國家行爲者在反貪議題的獨特運作模式，藉以突顯國家偏好與政策未必是外部給定的，而是透過非國家行爲者的由上而下與由下而上(from above and from below)之交互策略運用，促使國家產生內生性的偏好改變，當多數國家均認同反貪必要性時，終於達成改變國際規範之效果。

## 第一節　問題源起—心照不宣之「骯髒聯盟」

德國籍開發專家Peter Eigen基於自身經歷提出的「骯髒聯盟」(德文unheilige allianz)概念，其實是一種供需關係，雙方當事人分別是已開發國家的跨國企業做爲行賄方，以及開發中國家的高層官員做爲受賄方。[2] 1980 年代是一個援助疲乏(aid fatigue)的年代，援助國開始反思並質疑長期巨額資助貧窮國家進行建設與扶貧的成效何在？[3] 最讓開發援助專家氣餒的是骯髒聯盟，這種心照不宣的賄賂供需鏈是第三世界進行開發項目的公開秘密。

骯髒聯盟普遍存在於世界銀行推動的每一個開發援助項目。高官受賄的對價是給予跨國企業特殊優惠的商業利益，名義上往往是從事一些不切實際或無效益

[1] J. T. Mathews, “Power Shift,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, 1997, p. 50.

[2] 德文 unheilige allianz 原意爲不潔或不虔誠之聯盟，中文翻譯爲骯髒聯盟。骯髒聯盟之出處爲 Peter Eigen 於 2003 年德文自傳體著作，原文“Hier war eine unheilige Allianz von Lieferanten aus dem Norden und lokalen Behörden entstanden.”，直譯爲這裡存在一個北方供貨商與當地有關部門組成之骯髒聯盟。 P. Eigen, *Das Netz der Korruption. Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft*. (Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2003), pp. 33-34. 中譯本請參見彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，吳勉、毛燕平、竺迎姣、岳常曉、呂佳凌及李燕婷譯。(成都：天地出版社，2006 年)，頁 14。

[3] A. Boschini and A. Olofsgård, Foreign Aid: an Instrument for Fighting Communism? p. 1, 2005. Retrieved January 15, 2010 from http://www9.georgetown.edu/faculty/afo2/papers/aidrevapril04.pdf.

的巨額開發項目。如果世界銀行的專家提出反對意見或是拒絕提供貸款，受援國政府立即轉而向國際私人商業銀行尋求貸款，這些私營金融機構也樂於提供貸款以賺取高額的利息，至於日後受援國無法償還的本息則由援助國政府出面提供擔保，最後是列入呆帳一筆勾消，債務轉嫁由援助國全民買單。[4] 長期如此，瘦了受援國最需要扶助的弱勢人民，肥了受援國的高官與跨國企業，並且引發援助國納稅人的不滿，轉而抵制本國政府增加對貧窮國家的政府開發援助，這種惡性循環之援助疲乏在非洲與拉丁美洲屢見不鮮。

到了 1990 年代初期世界銀行內部分對於處理貪污問題分爲兩個陣營，一派堅持世界銀行從事各國開發援助，不應干涉各國內政，而貪污就是內政問題，因此世界銀行不宜也不應介入，這一派的人士以世界銀行的法律部門爲代表。另一派則力主反貪是決定開發援助的成敗關鍵，拒絕貪污才能有效達成援助各國的目標，因此各種援助項目應該詳加審查監督金錢流向，避免流入政客與商人的口袋，這個陣營的人士多爲世界銀行地區項目主管與專業人士，以Peter Eigen爲代表。[5]

1995 年James Wolfensohn就任第九任世界銀行行長之前，談論貪污是世界銀行各種會議的禁忌，該多邊援助組織的成員也不得以個人身份參與任何反貪會議或論壇以避免外界聯想。[6] Wolfensohn任職十一年(1995-2005)最受人稱道的政績之一是公開向貪污挑戰，並且將反貪列爲世界銀行貸款之必要性與常態性的稽核機制。[7] 而Wolfensohn的積極作爲之所以能發揮影響力，除了與其個人領導風格之外，其實深受非政府組織「國際透明組織」 (Transparency International, 簡稱TI)的引導與協助。簡言之，在國際透明組織的倡議與跨國運作下，Wolfensohn領導的世界銀行加入全球反貪的跨國倡議網絡，成爲合作夥伴之一，共同促成主

[4] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 12-13。
[5] J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko, ed., November 17, 2009.
[6] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 15。
[7] K. A. Elliott, Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations. In K. A. Elliott. ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), pp. 213-214.

權國家改變保持現狀的政策偏好，轉而同意切斷政府高官與跨國企業之間的跨國賄賂鏈，國際透明組織與世界銀行建立夥伴關係之共同目標是消滅眾人皆知的骯髒聯盟。

## 一、貪污之自利動機

如果說貪婪是人性，那麼貪污是市場機制與政府機制交互作用的產物。市場機制鼓勵自由競爭之交換行爲，政府官員掌握分配資源之壟斷性權力，這種雙方以權力交換利益的現象是可以理解的。吾人習慣上從道德與法律二層面檢視貪污，從而論斷貪污是不道德(unethical)與非法(illicit)之行爲。[8] 近年來西方學術界有豐富文獻從經濟發展層面檢視貪污與發展之相關性，經濟學界大多數學者得出的結論是貪污與經濟發展二者呈現負相關。其中與世界銀行關係密切之經濟學者多傾向主張二者的因果關係爲：貪污不利經濟發展。[9]

貪污固然常見於各國國內之政商關係，更常見於跨國之政商關係。德國西門子公司在公司最高層主導與授意下，於 2000 年至 2006 年間行賄外國政府官員金額高達 13 億歐元，相當於 600 億元新台幣。前後兩任董事長兼CEO馮必樂(Heinrich von Pierer)與柯非德(Klaus Kleifeld)均因此去職並遭德國檢察官起訴。[10]

---

[8] 海峽兩岸對於貪污(corruption)的中譯稍有出入，在台灣 Corruption 之官方翻譯爲貪污，例如立法例曾有動員戡亂時期貪污治罪條例，解除戒嚴之後仍保留該法爲中華民國刑法之特別法，名稱上仍爲貪污治罪條例。在中國大陸則將 Corruption 通稱腐敗，腐敗在中國大陸的意含包括貪污但不限於貪污，中華人民共和國刑法第三百八十二條明定貪污罪，但構成要件僅限於「非法占有公共財物」行爲，其他違法態樣諸如受賄與賣官等非法占有公共財物以外之經濟利益則觸犯其他罪責。一般而言，稱貪污具有違法性意含；稱腐敗則較具有道德上之可責性意味。本文主旨不在說文解字，而在分析反貪運動之行爲者如何改變國際關係，因此文中交替使用「貪污」、「腐敗」、以及「貪腐」，亦即視三者爲同義詞。全國法規資料庫，＜貪汙治罪條例＞，2006 年。2009 年 2 月 11 日 from http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4.asp?B2=%AAu% A1@%A1@ %AD%B2&FNAME=C0000007。

[9] G. S. Becker & G. J. Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Employees," *Journal of Legal Studies*, 1974, pp. 1-18. D. Kaufmann and C. W. Gray, Corruption and Development. Retrieved May 5, 2006, from http://www.worldbank.org/fandd/http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/020398.htm, 1998. J. S. You and S. Khagram, "A Comparative Study of Inequality and Corruption," *American Sociological Review,* Vol. 70, No. 1, 2005, pp. 136-157.

[10] M. Landler, "Chairman to Quit Siemens, Casualty in Graft Accusations," *The New York Times*, April 20, 2007, from

本案吊詭之處在於行賄者遭起訴，追查受賄者則無下文。其中西門子在中國之子公司於 2004 年取得近 40 億歐元訂單，業績驚人，但是賄賂迄今內情不明。

經濟學界屬於自由主義之公共選擇(Public Choice)學派之學者普遍認爲主張貪污之受賄者其實是從事尋租行爲(rent-seeking)，此行爲源自自由市場上之自利與競爭，無需進行道德上之訾議，適度的尋租反而有助於市場交易。[11] 不過公共選擇學派畢竟只是眾多學派之一，其他經濟學者的驗證顯示，貪污會扭曲市場競爭機制，影響外國直接投資(foreign direct investment, FDI)進而對一國之經濟造成負面影響。[12] 政治學界亦有文獻從民者政治之階段性發展爲由，主張發展中國家之貪污有其存在的道理。[13] 然而中外國際關係學界探討貪污之文獻並不多見，偶有論文例如Wang & Rosenau則是從善治(good governance)角度探討非政府組織在國際反貪運動之角色。[14] 迄今尚缺乏進一步分析非政府組織如何藉由跨國倡議網絡以形塑國家偏好，進而改變國際關係。

## 二、國際關係新議題

貪污是從古至今懸而未決的老問題，但是直到 1990 年代才成爲國際關係領域的議題。反貪議題浮現與非政府組織之崛起有密切關係。非政府組織與國際關係二者間的關係，學者間已探討之議題包括：環保、人權、婦權、反地雷公約等。[15] 但是，國際關係學界針對反貪議題尚缺乏完整論述與研究，因此，本研究在議題之開拓上一定之創新性貢獻。

---

http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9505E6D81F3FF933A15757C0A9619C8B63.

[11] G. Tullock, "Corruption Theory and Practice," *Contemporary Economic Policy, XIV*, 1996, pp. 6-13.

[12] P. Mauro, "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis." In K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), pp. 90-92.

[13] J. S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *The American Political Science Review,* Vol. 61, No. 2, 1967, p. 412.

[14] H. Wang and J. N. Rosenau, "Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance," *Global Governance,* Vol. 7, No. 1, January-March 2001, p. 25.

[15] M. E. Keck and K. Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocate Networks in International Politics* (NY: Cornell University Press, 1998), pp. 37-38.

檢視國際間之貪污現象可以有效說明政府如何不當的干預市場，而檢視國際間反貪污運動(anti-corruption campaign)與國際反貪公約之間的因果關係，則可以說明非國家行爲者(non-state actors, NSAs)對於改變國際關係之影響力，並且有效解釋主權國家爲什麼會改變其國家利益(interests)與偏好(preferences)。本文所稱之非國家行爲者，係指以非政府組織爲核心的跨國倡議網絡，成員還包括跨國企業、國際政府間組織、新聞媒體、以及知識社群。簡言之，非國家行爲者是指主權國家以外之多元性與包容性之行爲群體，目標是改變國家偏好。本文所稱利益是指國家在政治、軍事與文化等各方面之目標與企圖；偏好則是國家對於利益的排序後的抉擇。[16]

本文以非國家行爲者爲研究對象，擬解釋國際規範變動的背後推力，並且分析跨國反貪運動與國際關係變動之相關性。在分析單位上，以多元之非國家行爲者爲主體，分析的現象是跨國倡議網絡(Transnational Advocacy Network, TAN)，分析層次則是以國際規範爲主，兼及少數關鍵性之主權國家，亦即美國與歐盟。理論架構則是從建構主義出發，以理念與價值觀之形塑爲基礎，探討國際關係之諸多行爲者如何互動，透過說服與利益之計算，進而改變主權國家之偏好。由於國際關係並非一言堂，也沒有最高仲裁者或有效的執法機制，這些互動之行爲者至少包括主權國家、政府間國際組織、非政府組織、跨國企業、知識社群等五類，他們的利益與偏好往往是多元而彼此衝突矛盾的。

迄今主流國際關係理論（現實主義與自由主義）無法有效解釋多元行爲者在國際關係演進過程中如何達成一致性的協議。本文以非政府組織「國際透明組織」爲例，剖析其從事國際反貪污運動之合縱連橫之策略，藉此一代表性之案例說明三件事：

首先是過分簡約的國關理論只能說明現狀是什麼而難以解釋變動中之國際關係。新現實主義強調之結構決定行爲者(structure determinism)論述以及新自由

[16] E. Harrison, "Unpacking the Anti-corruption Agenda: Dilemma for Anthropologists," *Oxford Development Studies*, Vol. 34, No. 1, 2006, pp. 16-29.

主義者主張之絕對利得(absolute gain)，均忽略了改變現狀（status quo）既不是主權國家之專屬權利也不是專屬於主權國家的議程。非國家行爲者設定的議程也有可能成爲全球共識，進而改變制度與規範。

其次，主權國家不再是國際規範之單一決定者。各個主權國家未必具有排他性之話語權，也難以片面改變國際關係。以國際反貪公約之立法爲例，決策者背後之政策創新者(policy entrepreneur)如國際透明組織往往更有影響力。

第三，物質利益與非物質利益未必互相排斥，國際反貪運動可以說明物質利益(國家之經濟成長)與非物質利益(藉由清廉度建立國家對外形象)是可以相輔相成。而跨國倡議網絡在反貪議題上確實扮演積極之觸媒角色，有效改變國家之偏好。

## 第二節　研究動機與研究問題

主權國家是源於對抗神權統治，歷史演進過程中，國家反而成爲反抗的對象。1648 年歐洲各國簽訂西發利亞條約(The Peace of Westphalia)，國際法正式承認民族國家(nation-state)擁有主權(sovereignty)，從此形成以國家爲最高政治單位的國際關係。[17] 雖然部分學者例如Andreas Osiander認爲西伐利亞條約形塑的主權國家是一個假象。[18] 但是不可否認的是，這種人類集體建構的行爲規範，初期以歐洲爲主要實踐區域，隨後逐漸幅射狀向全球其他區域發生影響力，形成全球性的共識與實踐。[19] 享有主權的國家就是對內最高、對外獨立的統制團體。國與國之間是對等獨立、互不隸屬、互相尊重的共存關係。[20]

---

[17] L. Gross, "The Peace of Westphalia," *The American Journal of International Law,* Vol. 42, No. 1, 1948, p. 20.

[18] A. Osiander, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth," *International Organization,* No. 55, 2001, p. 251.

[19] R. H. Jackson and P. Owens, "The Evolution of World Society." In J. Baylis and S. Smith, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 53.

[20] 俞可平，＜全球化時代的國家主權＞。2004 年 7 月 2 日 from http://www.chinaelections.com/NewsInfo.asp?NewsID=3203 (來源：文匯報 2004 年 11 月 15 日)

由於西伐利亞條約的初衷是去除神權統制、政教分離，而實踐的結果則是具體呈現國際關係是在無政府狀態(anarchy)下運作，也就是在國家之上不存在更高的政治組織。因此前人理所當然的主張「國家」乃國際關係最重要的單位，也是形塑國際關係的主要行爲者，而且「兩極體系優於多極體系」。[21] 歐洲外交史顯示只有國家才有資格進行外交與互派使節自不待言，由國家爲單位簽署的國際法、以及由國家派代表組成之國際組織都只是國家的工具。國家之所以願意遵守國際法與接受國際組織的決議，是基於互惠原則(reciprocity)而不是制度上的必然，如果不遵守國際規範也未必受到相對應之制裁或懲罰，例如九一一恐怖攻擊之後，美國布希政府以反恐爲名，單方面先後向阿富汗與伊拉克用兵，顯示強權國家的恣意妄爲其實是無法制約的。2008 年 8 月 7 日俄羅斯出兵喬治亞共和國，大軍壓境迫使喬治亞撤回對親俄叛離省份南奧塞地亞（South Ossetia）之鎮壓則是另一個強權政治例證。[22]

西伐利亞條約已經過三百六十年，科技與人文的進化使得國家不再是資訊的壟斷者。全球化的時代，跨國企業如微軟(Microsoft Corporation)的營業額相當於中型主權國家全國生產毛額。微軟公司 2008 年營業額 604 億美元。[23] 相當於同年全球 228 個主權國家國內生產毛額排序之第 85 名。[24] 而國家的無效率也使得非國家行爲者成爲躍升中的參與者。

在國內公共行政領域，1980 年代開始新公共管理(new public management, NPM)成爲政府與民間分工合作的新典範理論。由於政府無能力也無效率因應日趨複雜的公共需求，要求政府放棄萬能(omniscient)與仁慈(benevolent)的角色，改

[21] K. N. Waltz, *Theory of International Politics*. (New York: McGraw-Hill, 1979), p. 170.

[22] 江春男，＜司馬觀點：憶苦思甜＞。《蘋果日報》，2007 年 7 月 16 日 from http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&loc=TP&PageType=new&sec_id=5&NewsType=twapple&showdate=20070716&art_id=3647025。

[23] *Mircrosoft Corporation, Annual Report 2009*. Retrieved January 14, 2010, from http://www.microsoft.com/msft/reports/ar09/10k_fh_fin.html.

[24] 根據美國中央情報局隔週更新之線上出版品 The World Factbook，全球 2008 年 228 國 GDP 第 84 名肯亞 616 億美元、第 85 名斯洛維尼亞 594 億。微軟公司當年之營收 604 億，介於前述二國之間，遠超過大多數主權國家。CIA, The World Factbook. Retrieved January 14, 2010, from https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryName=Panama&countryCode=pm&regionCode=ca&rank=99#pm, 2009.

朝精緻有限政府，釋出大量公共任務外包給專業組織，而政府本身則以組織再造和專業分工，效法企業組織之企業家精神(entrepreneurship)，將人民視爲客戶，以服務代替管制，提高政府效率。因此新公共管理又稱爲企業型政府理論。[25]

國內事務可以透過委外經營與政府組織改造進行改革，國際事務則要靠國家以外的行爲者推動改革。尤其事涉跨國貪污，國家本身就是被鎖定改革的對象，上無更高的統治者，其他國家又視貪污爲一國內政不宜干涉，則要求國家自省豈非緣木求魚？由於國家是受賄者、跨國企業是行賄者，形成供應方與需求方的微妙均衡，人民縱然心生不滿，也無力改變現狀，必須仰賴非政府組織的集體力量才能打破這種隱密的均衡結構。

本文之研究動機正是源於對主權國家之無效率之質疑，進而嘗試以國際反貪運動爲事件分析之目標，逐一回答下列研究問題：

第一、非政府組織爲什麼願意主動出擊，嘗試改變國際關係？其核心價值觀與理念爲何？

第二、非政府組織如何進行跨國倡議網絡之建構與遊說？尤其全球反貪運動於其他國際議題之比較之下有何獨特之處？

第三、非政府組織在改變國際關係上有何(to what extent)具體貢獻？

本文將國際議題主流化(mainstreamization)的定義爲國際主要行爲者之認同(identity)與共識(consensus)，當一個特定議題獲得多數行爲主體之接納，並且在實踐上趨同，則可認爲該議題已形成主流化。主流化的兩大內容爲價值之主流化與行爲準則之主流化。前者包括理念之形塑與認同；後者則指約定俗成之實踐或行爲規範之建構。國際關係之議題主流化的實例包括：非核化、人權、婦女權利、環境保護，以及本文探討之國際反貪污。

質言之，國際關係現有理論不足以說明國際反貪運動之崛起與主流化趨勢。在改革跨國賄賂的行動中，跨國非政府組織爲何(why)？如何(how)？有何(to what

[25] N. Manning, "The New Public Management and its Legacy." Retrieved January 14, 2010, from http://www.mh-lectures.co.uk/npm_2.htm, 2000.

extent)具體貢獻？國際關係因之如何改變？乃本文之研究要旨。

## 第三節　假設命題

### 一、貪污是超越國家疆界之議題

本文第一個假設命題是反貪固然是內政問題，但是全球反貪污運動是國際關係層次的議題而不僅是各國內政問題。

民主國家之常任文官的待遇受法律保障，無關政權輪替，因此缺乏貪污誘因。越是民主鞏固的國家(democracy consolidation)，文官體制越有制度就越不容易出現集體貪污。[26] 反之，尚爲達到民主鞏固的國家，例如亞非之新興民主國家與前共產之轉型國家，體制轉型但法治不彰，則越容易發生貪污橫行現象。至於專制政權之所以下貪上不貪，原因是專制獨裁者以政權鞏固爲最優先目標，沒有政黨輪替的顧慮下，只要持續執政則「普天之下莫非王土」，專制者視人民爲芻狗、視天下爲其家產，自然沒有誘因伸手向國內人民要錢要好處的道理。

貪污不會受到主權國家領土的限制。全球化的進展越快，就越有可能發生貪污外溢效應(spill-over effect)，也就是行賄者與受賄者分屬兩個以上不同國家。任何國家之執政者都是該國對外貿易之決策者，掌握外資進出與貨品流通的最後決定權。當市場與政府二者發生衝突的時候，市場不得不受制於政府干預。如果市場之自由競爭機制遭政府干預而扭曲，而政府干預又不如市場預期的有效率與公平，則出現市場失靈(market failure)與政府失靈(government failure)的雙重不利現象。人民對政府與市場的不滿鋪陳了以非政府組織爲主的公民社會崛起的環境。[27]

[26] J. J. Linz and A. Stepan, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy,* Vol. 7, No. 2, p. 14.
[27] J. T. Mathews, "Power Shift," *Foreign Affairs,* Vol. 76, No. 1, 1997, p. 50.

跨國貪污牽涉一國之行賄者(通常是跨國企業)與他國之受賄者(通常是官員)。如果沒有國際規範禁止貪污，則形同大開官員方便之門。執政者一方面可以高舉道德大旗在國內反貪、肅貪，甚至藉口政敵貪污而整肅異己；另一方面則可以公然接受外國企業之賄賂而授予商業利益做爲對價。由於賄賂雙方都是受益者，跨國行賄又是隱密行爲，國內司法單位難以查覺，國內人民與非政府組織又受制於公權力之牽制與鎮壓而難以發聲，比較可行的管道就是透過國際非政府組織之跨國倡議網絡進行遊說。換言之，當人民不滿跨國貪污行爲缺乏應有的制裁，尋求自力救濟之道，於是出現了全球反貪污運動。

由於貪污議題被視爲內政問題，在一九九零年代以前是政府間國際組織的禁忌，當時也欠缺一致的國際規範。不論國際法與國際慣例都沒有針對反貪進行立法與約束。1990 年代以後，國際組織開始正視貪污對於官方開發援助(official development assistance, ODA)與國際貿易的負面影響，聯合國一直到才正視之並以善治(good governance)爲主題。其實在聯合國官員眼中善治其實是反貪的代名詞，只是顧及各國顏面與尊嚴，故以善治名之。[28]

國際非政府組織於是扮演摧生者角色，主動向國際組織與各國政府遊說，要求正視跨國貪污的嚴重性，於是反貪污逐漸成爲國際議題。非政府組織的跨國倡議行動證明非國家行爲者有能力設定議題，也有能力改變國際關係。

## 二、非國家行爲者具主動開創性

第二個假設命題爲非國家行爲者(NSAs)不僅有能力參與國際關係，而且有能力改變國際關係。

國際關係如果僅僅視爲國與國之間的互動，則非國家行爲者被排除在外是理所當然的推論。但是現代國際關係是採廣義解釋爲跨國關係(transnational

[28] UNESCAP, *What is Good Governance?* Retrieved December 15, 2009, from http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp, 2009.

relations)，凡是超越單一國家疆界或是單一國家管轄權之跨國事務均有可能成爲國際關係討論的議題。即便是主權國家進行種族迫害(ethnic cleansing)、侵害人權或死刑等議題，既未超越領土也屬其國內司法專屬管轄權，但是基於維護人性尊嚴乃普世價值的前提，仍然公認是國際議題而非單純內政。

不論是跨國議題或普世價值議題，主動推動改變現狀的不一定是 主權國家。不論強國或弱國都有其既定的國家利益，因此不約而同的表現於維持現狀的惰性(inertial)。簡言之，強國傾向於確保主導地位；弱國傾向於確保國家的生存與安全。強權國家視維持現狀爲既得利益，除非有突發狀況，否則多半抱持「沒破就不要修補」(If it ain't broke, don't fix it.)心態。[29] 美國處理兩岸關係，對於 1949 以來的中國與台灣的兩岸政權隔海併存的現象就是最佳例證。弱小國家一方面無力改變現狀，另一方面惟恐改變現狀之後未必有利，因此一動不如一靜。

當國際關係的主要行爲者—主權國家—怠於改變國際關係的現狀，非國家行爲者起而扮演積極的鼓吹者。在人道對待戰犯，國際紅十字會近代國際非政府組織第一個典範。[30] 二次世界大戰之後，跨國議題，例如：人權、婦權、環保、反地雷等等，均是非政府組織主動鼓吹的結果，共同呈現的方式則是簽署國際公約，以新訂國際規範的形式來約束主權國內的恣意妄爲。[31]

在 1970 與 1980 年代，絕大多數國家禁止國內行賄但對於跨國行賄採模糊態度。從罪刑法定主義的角度解讀，不禁止就等同於多數主權國家有意無意默許跨國賄賂行爲，更何況受賄者本身就是內政與外交決策者，自然不可能期待有那個國家會主動鼓吹簽署國際法禁止跨國行賄。就算有國家出面鼓吹，也未必獲利其

[29] 此英文詞語源於美國南方各州之俗語，搬上政治界則首見於卡特總統時代白宮管理與預算辦公室主任 T. Bert Lance，1977 年美國商會時事通訊引述 Lance 評論政府的問題在於管不該管的事，該管的事反而不管("That's the trouble with government: Fixing things that aren't broken and not fixing things that are broken.")。http://www.phrases.org.uk/meanings/if-it-aint-broke-dont-fix-it.html.

[30] A. Durand, *History of the International Committee of the Red Cross. Volume II: from Sarajevo to Hiroshima* (Geneva: Henry Dunant Institute, 1984), p. 25. ICRC, *History of the International Committee of the Red Cross*. Retrieved May 13, 2007, from http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/history?OpenDocument, 1984.

[31] M. Finnemore and K. Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization,* Vol. 52, No. 4, 1998, p. 887.

他國家的支持。美國是最早片面立法海外貪污行爲法(the Foreign Corrupt Practices Act of 1977, FCPA)禁止海外行賄的已開發國家之一，也是最早鼓吹簽訂反賄賂公約的國家。[32] 1988 年美國國會明確要求行政部門對外爭取國際立法禁止行賄，1993 年柯林頓政府上台後明確將反貪立法納入美國外交政策。經過數年積極努力遊說施壓，1998 年始簽署OECD反賄公約(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions，簡稱OECD Anti-Bribery Convention)，這是全球第一部由已開發國家共同簽署之供應方(supply-side)反貪國際法。[33]

如果從現實主義強調的國家利益的角度看，無法解釋美國以外的國家爲什麼願意「配合」美國，改變偏好。美國政府片面反貪立法，受限制的只是美國的跨國公司，對於美國以外的跨國公司而言是大好機會，美商普遍反彈認爲是美國「出口反誘因」(export disincentive)並且置美國企業於競爭上的「劣勢」(disadvantage)。[34] 可見美國之外，應該還有其他的非國家行爲者參與其事。簽署國之立場轉化(transformation)，從抗拒立法到集體簽署，應該存在自利以外的非物質價值觀之身份認同。

柯林頓政府時代先後出任美國駐歐盟大使與國務次卿Stuart Eizenstat於 2009 年 2 月 5 日接受作者深度訪談時明確表示，非政府組織在遊說改變歐洲國家原先抗拒立場以及催生OECD反賄公約的貢獻非常重大，就他個人記憶所及，除了美國政府的主導之外，在眾多國際非政府組織之中，國際透明組織是促成簽署該公約之「唯一催生者」 (the only midwife)。[35] 由此可證，簽署公約或條約固然是主權國家之間的專屬權利，但是非國家行爲者仍有相當的空間足以扮演倡議

[32] J. L. Graham, "The Foreign Corrupt Practices Act: A New Perspective," *Journal of International Business Studies,* Vol. 15, No. 3, 1984, pp. 107-121.
[33] USDOJ, *International Anti-Bribery Act of 1998: Legislative History*, Retrieved May 5, 2006 from http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/leghist.htm, 1998.
[34] S. E. Eizenstat, OECD Convention on Combating the Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions by Stuart E. Eizenstat, Under Secretary of State for Economic, Business and Agricultural Affairs. *The Senate Foreign Relations Committee.* Retrieved April 2, 2006, from http://www.fas.org/irp/congress/1998_hr/s980609-stat.htm, June 9, 1998.
[35] S. E. Eizenstat, 深度訪談：OECD Anti-Bribery Convention, Washington, DC, 2009年2月5日。

(advocacy)與促成(promotion)全球反貪運動開花結果之積極角色。

## 三、改變國家偏好是非國家行爲者推動國際關係演進之必要條件

第三個假設命題是非國家行爲者推動國際關係之改變必須先改變主權國家偏好。以主權國家爲主要成員之國際結構與國際規範二者之互動是國際關係的主要內容。國際關係有其慣性存在，而維持現狀是慣性的表現。改變國際關係，意味改變國際結構或改變國際規範，二者取其一，或是二者均改變。而現狀的改變要依賴行爲主體，也就是主權國家。因此，雖然第二個假設命題強調非國家行爲者有能力改變國際關係，但是其改變的路徑必須經由改變主權國家的偏好。

國家偏好是指國家對於其軍事、政治、經濟、文化等方面之施政目標之優先排序。偏好不像新現實主義者主張的靠「外部給定」(exogenously given)，而是一種動態的排序，這種排序靠人爲的建構。新現實主義的結構決定論既無法預測也無法解釋冷戰的突然結束。只有這種建構論才能解釋爲什麼超級強權前蘇聯共產集團在兩極對抗的長期對峙中，沒有發生美蘇兵戎相見就突然於 1990 年自行瓦解。

非國家行爲者先改變國家偏好，然後導致國際關係改變之例甚多，包括國際紅十字會之於日內瓦公約、反地雷組織之於渥太華反地雷公約、國際特赦組織之於各國人權監督、眾多國際環保組織之於國際環保議題之倡議等等。[36] 由於非國家行爲者是新興的國際結構的一份子，但是欠缺國際法之立法權與執法權，在國際政府間組織開會時，也只能有限度的參與而無法行使投票權。但是非國家行爲者可以透過建構跨國倡議網絡進行系統化的遊說，說服特定國家改變立場，支持非國家行爲者設定之議題，再由該國協助說服其他同儕國家共同改變國際規範，繼而達到改變國際關係之目標。

[36] 紅十字會之例請見 ICRC, History of the International Committee of the Red Cross. Retrieved May 13, 2007, from http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/history?OpenDocument.

## 第四節　研究方法

本文以過程追縱法爲主要研究方法，以論證特定之非國家行爲者有能力設定議程，進而改變國際關係。本文之質性資料除了既有文獻出版品之外，加入大量第一手訪談資料，並運用當事人交叉比對方式確保客觀性。

過程追蹤法(process-tracing methodology)是社會科學進行質化研究(qualitative research)的重要研究方法之一，係針對一個篩選的案例，進行因果機制(causal mechanism)之剖析與重建。[37] 所謂因果機制是由原因(cause)與效應(effect)的邏輯推演，在質化研究方法之中，過程追蹤法是最可以清楚解釋因果機制的研究方法。[38]

量化研究的缺點，以多元迴歸分析爲例，在於只能證明因果關係之有無、強度、以及方向(正負相關性)，但是無法說明爲什麼有關係？另一個無法彌補的缺點是量化研究必須在控制的環境下，就如同在實驗室環境下作實驗，拉丁文 *ceteris paribus* 是假設其他條件通通不變(all other things being equal)之意。問題是真實世界充滿變數，一旦控制下實驗，只針對一個或數個變數做研究，只能獲得片面真實，容易犯了一偏概全的誤謬。鑑於以上無可彌補之缺點，本文改採過程追蹤法。

### 一、過程追蹤法之重要性

過程追蹤法是使用歷史、檔案資料、訪談菁英(interviewing elites)、以及其他線索以驗證理論假設是否具有因果關係。本方法論具有詮釋理念變遷、解釋中介

[37] O. Tansey, "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling." *PS: Political Science & Politics*, Vol. 40, No. 4, 2007, p. 765.

[38] J. K. Ford, N. Schmitt, S. L. Schechtman, B. M. Hults, and M. L. Doherty, "Process Tracing Methods: Contributions, Problems, and Neglected Research Questions," *Organizational Behavior and Human Decision Processes,* No. 43, 1989, pp. 75-76.

變數、運用少數代表性案例說明某個現象、篩選樣本嚴謹化、以及有助於發展新理論等五項貢獻。[39] 以下分述之：

(一) 銓釋(interpretation)是建構主義主張的方法論。交互主觀的國際關係之中，行爲者的互動靠主觀的銓釋而不是客觀的解釋(explanation)。尤其是理念與價值觀等非物質因素是影響行爲者決策的源頭。決策是外部行爲固然可以解釋之，而理念則是內部的無形活動，有賴研究者根據文獻資料進行相對主觀的解讀。

(二)過程追蹤法是解釋中介變數的重要方法。中介變數(intervening variable 又稱居間變數 mediating variable)與調和變數(moderating variable)在統計學是不同的概念，前者是居於自變數與依變數之間的變數；調和變數則是獨立而與自變數無關之變數，但是會影響依變數。

本文認爲多元非國家行爲者既是中介變數也可能是調和變數，他們是居於主權國家與國際規範變革之間的重要變數，因此以中介變數蓋稱之。自變數(independent variable)與依變數(dependent variable)之間的因果關係其實就是原因與最終結果的相關性解釋。但是世事複雜，自變數與依變數之外往往存在中介變數(intervening variable)發揮關鍵性影響力。例如：以主權國家爲自變數、反貪國際公約爲依變數，統計數據只能敘述越來越多國家簽署反貪公約則各種相關之反貪國際立法數目也越多，但無從解釋主權國家爲什麼與如何(why and how)願意改變偏好，從原先觀望或排斥轉變爲視反貪爲國家利益而爭相加入國際公約。唯有研究中介變數才能提供合理之解釋。

詮釋理念與解釋中介變數二者看似兩種迥異的方法論，但其實具有兼容互補作用。關於非物質因素宜以詮釋方法認識之；關於物質因素，例如大國間權力平衡(軍事貿易等硬實力)，則適宜解釋之。「詮釋」與「解釋」都是研究的工具而不是目的，不必也不應該有互斥性。此論點得益於胡佛關於政治學方法論爭議之看法。[40] 本文假設國際透明組織是一中介變數，當此變數之活動力越旺盛時，

[39] D. Marsh and G. Stoker, *Theory and Methods in Political Science* (New York: Palgrave MacMillan, December 2002), pp. 206-207.

[40] 胡佛，《政治學的科學探索(一)方法與理論》，(臺北：三民書局，1998 年 1 月初版)，頁 64-65。

越有利於影響各國加入國際反貪公約。

(三)代表性的案例只需要一個(或少數)而非多數。量化研究需要大量母數(population)進行無偏見的隨機取樣(unbiased random sampling)。質化研究則不強調量多而在乎質精，也就是研究之個案有沒有代表性。

二次大戰之後崛起之全球反貪運動濫觴於 1980 年代，1993 年國際透明組織成立之後成爲主要也是主導全球反貪議程的國際非政府組織，因此，選取國際透明組織作爲過程追縱法之個案研究對象乃是撰寫本文之合理與唯一選擇。

(四)篩選樣本嚴謹化可以避免主觀的偏頗。本文選取國際透明組織符合個案研究之篩選樣本(sampling)。過程追蹤法在選擇樣本時迥不同於量化研究之機率原則(probability approach)，而是採取非機率(non-probability approach)原則。[41] 目前公認客觀的非機率原則有兩個標準，一是資格標準(positional criteria)，設定客觀的條件一刀切，如果樣本不足則採取滾雪球取樣(snowball sampling)，先訪談既有的樣本菁英，然後一個介紹一個，依此類推。[42] 另一種標準則是聲譽標準(reputational criteria)或是(influential criteria)，不預先設定一刀切的客觀條件，而是在環環相扣的介紹過程中(chain-referral process)，由受訪的菁英同儕之中推薦具有代表性之個案，此標準也是另類的滾雪球取樣。

(五)過程追蹤法有助於發展新理論(theory development)也可以檢驗既有理論(theory testing)。簡言之，有助於理論之「溫故與知新」。理論是一套有體系、有邏輯的論述，國際關係理論在系統層次分爲主流與非主流，主流者以現實主義與理想主義爲代表；後者以馬克思主義與廣義之建構主義爲代表。但是這種分類仍是以國家爲主要行爲者爲前提。如果吾人要解釋動態的、多元化發展的國際關係，其實在系統層次之下，也就是介於系統—國家—個人之間的跨層次理論，仍有許多深入研究的空間。在少數案例衍生成爲普遍原則之前或改變國際關係之

[41] O. Tansey, "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling," *PS: Political Science & Politics,* Vol. 40, No. 4, 2007, p. 765.

[42] R. S. Burt, "Cohesion Versus Structural Equivalence as a Basis for Network Subgroups," *Sociological Methods & Research,* Vol. 7, No. 2, 1978, p. 189.

初，透過過程追蹤法可以見微知著，以新理論補足既有理論之不足。

## 二、研究方法之侷限性

過程追蹤法做爲質性研究的一環，其實與量化研究都具有相當之系統性與嚴謹度。但也可能發生下列四類侷限而受批評：(一)代表性與信度不足；(二)偏見與不夠客觀；(三)詮釋有誤差；(四)欠缺通則性。[43]

有關對於第一類侷限之批評在本研究中不存在，因爲既有的文獻資料顯示，各國學術界研究貪污問題均不約而同的引述國際透明組織年度貪污認知指數(CPI)作爲說明各國貪污程度之參考數據，即使是世界銀行與國際貨幣基金會也都引述 CPI 作爲對照參考數據。因此選定國際透明組織做爲本研究之個案對象具有相當程度之代表性與信度。

在第二類侷限與研究者之過度主觀與情緒投入有關。爲避免受個人道德、情感或意識型態等不同價值判斷之牽引，本文作者刻意選擇兩岸以外之國家與非國家行爲者做爲研究對象。更何況本文研究對象國際透明組織之源起本來就是西方已開發國家專業人士之內部理念之爭，與亞州各國無甚關聯。本文之文獻與訪談多數爲外文資料與外籍學者專家。間或有引述國內學術著作乃係基於該論述具說服力而且足以輔助說明外國文獻資料之不足。因此本文之研究方法不存在研究者偏見或主觀問題。

至於對第四類侷限之批評也不存在，原因是既存的國際關係無法反證也無從以實驗室重新複製實驗。二次大戰之後的國際關係發展說明反貪是理念型的國家偏好，每個國家的偏好均不同，因此，國家本身不一定會自動加入國際反貪組織。迄今爲止，國際社會中推動反貪運動最重要也是居主導者的非國家行爲者就是國際透明組織，因此就算這段歷史在人類歷史上是空前的現象，也無法反證其不具通則性。

[43] D. Marsh and G. Stoker, *op. cit.*, p. 207.

最有可能發生的問題出第三類侷限。詮釋有誤差是顯示研究之效度有問題。這方面的問題可能是原始資料之誤差，也可能是詮釋過程中研究者之專業程度與經驗判斷。本研究可能放心的排除原始資料誤差，因爲有關國際透明組織歷年來之研究資料均爲公開透明。惟詮釋過程的確可能發生問題。此問題源於貪污行爲之隱密性與不確定性，也與當事人之各說各話無從查證有關。爲解決此一研究上之先天侷限，本文盡可能從國際與國家兩個層次討論國際反貪運動之發展，也就是把國際與國家當做本文之分析單位。然而書面文獻是次級資料，爲補足第三方作者靜態資料之欠缺切身性(proximity)，本文進行密集而聚焦於事件當事人之深度訪談。例如國際透明組織創始人之一Peter Eigen之職涯轉換與國際透明組織之崛起息息相關，又如Peter Eigen與Jeremy Pope均爲共同創始人，數年後因理念與個人因素嚴重對立而分裂，後者出走，對國際透明組織之運作發生深遠影響。採用質性研究之社會科學學者認爲，取得當事人之第一手訪談內容有助於掌握國際議題背後人的因素。[44]

一般而言，貪污相關問題之研究多倚重次級資料。本文主題之研究主體是以國際非政府組織(international non-governmental organizations, INGOs)爲核心之非國家行爲者。由於貪污行爲之兩項特質使然，不得不仰賴大量的次級資料(secondary data)爲主要參考文獻。首先，貪污是一種犯罪黑數，不見容於法治社會，且鮮少有人自承是貪官，就算是判決確定之貪污犯也常以政治迫害、對手栽贓等藉口將受賄行爲自我合理化。因此，取得當事人訪談或行賄記錄等第一手資料(primary data)的困難度遠高於社會科學之其他研究課題。其次，貪污經常是一種供需雙方取得均衡與默契的共犯結構，行賄者與受賄者之間的對價關係經過不公開的管道與討價還價的過程而達到一個供需上的均衡點，雙方各有所獲，因此產生一種心照不宣的默契(tacit understanding)，再加上貪污行爲沒有直接受害人，也沒有被害人家屬的反彈與社會同情等問題，因此，貪污是一種可以感受卻

[44] *Ibid.,* p. 210. 類似強調訪談重要性之見解另請參見B. Rathbun, "Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities." In J. Box-Steffensmeier, H. Brady and D. Collier, eds., *The Oxford Handbook of Political Methodology* (Oxford: OUP, 2008), pp. 128-130.

難以具體證明的社會現象。

次級資料之運用乃學術研究趨勢，現今學術研究已朝向問卷設計（survey design）與資料分析(data analysis)二元化之發展。第一手資料的取得由專家進行調查與整理，然後供其他學者進行後續的分析研究，這既是學術上必要的分工也是專門化的體現。事實上，許多社會科學研究，基於以下三原因，必須從事次級資料之研究。研究人員基於概念與實質上之理由（conceptual-substantive reasons），無法回溯歷史取得第一手資料。其次，基於方法論之理由（methodological reasons），多元運用廣泛而大量的第一手資料便於避免誤差或偏頗。第三、基於經濟理由(economic reasons)—大量訪談非常耗時而昂貴。當然次級資料也有其先天的三個侷限性，包括：(一)無從控制第一手資料之代表性與精準度、（二）取得第一手資料有困難、以及（三）其後之研究者欠缺足夠資訊以至於不了解第一手資料之搜集過程與方式。[45]

## 第五節　本文研究方法之貢獻

本文作者在研究本主題時，在取得第一手資料(primary data)方面有顯著進展。首先在深度訪談方面，有別於同議題之其他作者進行之一次性面談，本文作者針對同一研究問題，分別詢問兩位以上關鍵人物以利交叉比對內容，並且針對一個問題再三詢問同一位受訪者。例如本文作者與國際透明組織共同創始人之一 Jeremy Pope 以及前總部倫理委員會委員暨加拿大分會創會主席 Wesley Cragg 均分別有多次電子郵件溝通記錄，深入研究 Pope 去職原因與該組織總部內部政策路線之爭的相關性以及後續影響。

Corr & Lawler研究發現，告密者或不爽的離職員工是向主管機關提供線索，

[45] C. Frankfort-Nachmias and D. Nachmias, *Research Methods in the Social Sciences* (London: Arnold, 5th edition, 2003), pp. 305-308.

檢舉公司違反美國海外反貪行爲法的的重要來源。[46] 大多數在職者，基於本位主義或畏懼迫害，有的選擇沉默或逃避，有的甚至粉飾太平成爲共犯結構的一份子。因此，訪談窩裡反當事人是研究內部問題的契機。本研究訪談的過程中，國際透明組織柏林總部現任主管與工作人員之回應不甚積極，例如媒體與公關經理(Media and Public Relations Manager)Gypsy Guillén Kaiser對於本文作者先後多次詢問均未做回應。反而是已去職之Jeremy Pope(紐西蘭籍)、Fredrik Galtung(挪威籍)、Wesley Cragg(加拿大籍)等三人多次回應迅速而積極。許多文獻資料透過以上三位內部人士的補充與銓釋，呈現出更生動的場景與故事性，更能掌握國際透明組織領導全球反貪運動的真實風貌。

其次，在深度訪談的過程中，本文採用調查式追蹤訪談法，先搜集既有文獻資料，根據書面資料向引述對象查證，並且另行向當事人或其他相關人士進行多元查證。例如葡萄牙籍學者Luís de Sousa提及各國分會對於柏林總部集權作風之不滿以及對於共同創始人Peter Eigen之個人主義之批判。[47] 根據de Sousa文中引述哈佛大學甘迺迪政府學院案例研究中心前研究員Kirsten Lundberg女士 2002 年撰寫之訪談案例，本文作者以電子郵件連絡上現在紐約哥倫比亞大學任職之Lundberg女士查證其訪談確實性。[48] 另一方面，分別向Peter Eigen本人、以及Jeremy Pope、Wesley Cragg等人，查證文獻中對於總部管理作風與個人領導風格批判之正確性。再從Wesley Cragg提供之國際透明組織高層主管之間電子郵件與

[46] "Violations of the FCPA are generally brought to the attention of authorities by whistleblowers or disgruntled former employees." P. X. Delaney, *Transnational Corruption: Regulation Across Borders*. (Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2006), p. 32. 轉引自 C. Corr and J. Lawler, "Damned If You Do and Damned If You Don't? The OECD Convention and the Globalization of Anti-Bribery Measures," *Vanderbilt Journal of Transnational Law,* No. 32, 1999, p. 1249.

[47] L. de Sousa, *Transparency International in Search of a Constituency: The Franchising of the global Anti-corruption Movement* (Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2005), pp. 24-25.

[48] L. Lundberg, 深度訪談 Personal Communication: RE: Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009年11月12日。有關Lundberg女士一次性訪談國際透明組織之個案研究內容已刊於哈佛大學甘迺迪政府學院之案例中心 K. Lundberg, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index*. Retrieved December 11, 2009, from http://www.ksgcase.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0, 2002. Lundberg女士在回函中表示因時間已久，個人已不復記憶，但建議本文作者參考其當初留下之個案研究。

內部文件，例如 2002 年 9 月 6 日標題爲「理事會傳閱信 2002 年第 33 號—倫敦與柏林之間的斡旋」(Board Circular #33/2002 -- Mediation between London and Berlin)之內部機密文件，內有內部調查全文與建議，可以藉以判讀該組織高層之間的意見分歧之處與後續影響。[49] 凡有疑問之處，本文作者均不厭其煩的回頭向當事人查證。

本研究訪談對象與回應方式請詳見文末之附表一。訪談對象之選擇首重資格標準(positional criteria)，輔以滾雪球取樣(snowball sampling)標準。資格標準設定之客觀條件爲曾參與國際透明組織創建之當事人。如果研究議題之當事人樣本不足則採取滾雪球取樣。例如美國資深官員 Stuart Eizenstat 在深度訪談中提及之其他當事人包括 Alan Larson 以及國際透明組織美國分會人員均先後成爲本文訪談對象。

本文進行多次性深度訪談與調查性追蹤訪談的用意在挖掘更周全的第一手資料，避免受單一訪談對象之誤導。總計本文作者曾嘗試向 22 位與研究主題相關之「內部人士」，包括美國政府前資深官員、國際透明組織共同創始人與柏林總部人員，提出多次訪談要求，並且對其中 13 位有實質回應之當事人進行了面訪、越洋電話、電子郵件等多種形式之溝通訪談(名單詳見附表一)。訪談目的不是進行歷史人物之鷹罰臧否，而是積極查證與了解重要事件來龍去脈。

外國學者既有之研究，多過度仰賴文獻搜集分析，也就是以國際透明組織反貪成效爲果，運用文獻反推其成因，這種研究途徑固然有所本，但是可能流於以成敗論英雄之結果論，也可能忽略事件背後之人文因素。本文則是兼用文獻與第一手訪談，深入分析該組織重要事件之幕後人的因素，然後解釋該事件對於全球反貪運動之後續影響。簡言之，本文刻意避免以果論因之反推誤謬，並且特別留意既有文獻研究者在引用第一手資料之差異性，並且從研究方法與結論二途徑比較其異同，盡量避免受制於第一手資料之誤導與偏頗。

[49] W. Cragg, 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (3). E. Ko ed., 2009 年 11 月 26 日。

接受訪談之當事人多人均年逾古稀，例如 Peter Eigen 與 Jeremy Pope 兩人均出生於 1938 年，本文作者於 2009 年分別進行電子郵件訪談，按現有文獻並無兩人同時針對國際透明組織內部之分裂與出走議題進行各抒己見的紀錄。本文訪當事人談內容具有一定程度之學術創新性。

國立政治大學 National Chengchi University

# 第貳章　文獻探討與理論架構

1997 年 9 月世界銀行首度公開定義貪污爲「以公權力謀取私利」。[1] 這種定義在法律上是不確定的法律概念，不符合罪刑法定主義，但卻是多數國際政治經濟學(IPE)學者認同的定義。[2] 這種寬鬆的定義固然常引起爭議什麼是私利？然而其優點是容易理解、便於作爲可操作定義(operationable definition)以從事學術上之研究。

學者間對於貪污之分類頗爲多元，有分爲小貪(petty corruption)與大貪(grand corruption)、有個別貪污(individual corruption)與結構性貪污(grand corruption)、政治貪污(political corruption)與商業貪污(business corruption)。[3] 貪污之諸多行爲態樣之中，最常見的是賄賂(bribery)，行賄者給付或期約利益，以換取受賄者提供之利益。行賄者與受賄者之間存在的是互惠式的交易行爲(reciprocal exchange)，受賄者通常是掌握分配資源權力的官員，表面上看來貪官出賣的公共資源，但在心理層面，貪官是出賣了自身對職務的忠誠(honesty)，以換取行賄者對貪官之信任(credibility)。簡言之，賄賂兩造的媒介最常見的是金錢或有市場價值之物質利益。

本文重在探討非國家行爲者如何在全球反貪議題中改變國際關係，而不是貪污之犯罪態樣研究。因此，本文對於貪污之操作型定義係循世界銀行之「以權謀私」，並且將貪污與賄賂二者視爲同義詞，以利系統性分析全球反貪運動之行爲

[1] 原文貪污定義爲“Using public office for private gains.” The World Bank, “Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation,” Vol. 1. Retrieved February, 2009, from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:21440877~isCURL:Y~menuPK:1977002~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html, 1997.

[2] K. A. Elliott, “Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations,” in K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), p. 177; A. Schleifer and R. Vishny, “Corruption,” *Quarterly Journal of Economics,* Vol. 108, No. 3, 1993, p. 599.

[3] The World Bank, “Governance and Anti-Corruption.” Retrieved February, 2009, from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,menuPK:1740542~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1740530,00.html, 2009.

者、倡議策略以及其影響力。

全球反貪運動在國際關係領域可以從國際關係理論、貪污成因、貪污當事人(亦即國家之代理人—公務員)等三個層面勾勒一個循環系統之研究架構。現有的學術研究均已分別在這三方面有所著墨，其中較少人有系統的探討反貪與國際關係的關係。更進一步言，尚無學者從事以上三個層面之理論統合。本文分別在這三方面之理論進行彙整與批判，然後在第五節進行整合性之理論統合，重建一個簡約而有說服力之理論架構以鋪陳本文之敘事邏輯，並且在第參章以後以國際透明組織爲中心，逐次提出案例分析以印證理論。

## 第一節　建構國際關係新議題

國際關係是由結構(structure)與規範(norms)兩個層面交織而成。國關學者常將結構與系統(system)交替使用，本文視之爲同義詞。在結構現實主義的解讀，國際關係是在無政府狀態下運作，在主權國家之上欠缺一個更高層次的合法統治組織，國際結構其實是主權國家之間的權力分配。[4] 物質上的實力決定權力的大小，強權國家主導國際政治乃屬邏輯上之必然。因此，國際規範從屬於國際結構。換言之，國際法與國際慣例只是強權運用的工具，例如對於限武與裁軍等高度政治問題，強權認爲談判與國際規範是權力平衡的重要手段，目的在維持國際和平與安全。[5]

溫和派之社會建構主義例如Alexander Wendt其實是從現實主義出發，接受國家是國際關係的主要行爲者，也接受物質利益的存在與其重要性，但是Wendt之社會建構主義更強調理念、價值、認同以及知識等非物質利益才是決定性因素。

[4] Waltz 認爲兩極體系之下的小國選項只有扈從(bandwagoning)或抗衡(balancing)，但是當強弱態度明顯化之後，小國扈從強權是必然。“As soon as someone looks like the winner, nearly all jump on the bandwagon rather than continuing to build coalitions intended to prevent anyone from winning the prize of power.” K. N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), p. 126.

[5] 楊永明，＜國際限武裁軍機制與規範＞，《問題與研究》，第 43 卷第 3 期，2004 年 5，6 月，頁 86。

[6] 社會建構主義主張結構是社會關係的產物，國際結構其實是以國家爲主的行爲者之間交互主觀(Inter-subjective)的互動中，知識與理念的分配。[7] 由於國家參與社會建構，國家一方面受國際規範的制約而形塑其偏好與利益，另一方面則是參與國際規範之制定與實踐。吾人可以說結構與規範是互相形塑的關係，很難區分誰先誰後，二者共同決定國際關係的改變。

本文採納 Alexander Wendt 之溫和派建構主義做爲理論基礎，而不是激進派建構論。當軍事、經濟等有形之國家實力保持現狀的情況下，主權國家發生改變其國家偏好以達成一致性之國際反貪規範，恐非理性主義可以解釋。然而極端之建構主義全盤否任權力與知識之客觀存在，以致於忽略了國際反貪運動的規範制定者與實踐者仍是主權國家而不是非政府組織。反觀 Wendt 之社會建構論是從物質利益出發，但是更強調非物質利益對於國際關係之決定性影響力，因此以社會建構論比較能解釋國際關係之變動原因。

知識與價值觀是兩回事。價值觀是主觀的、非中立性的道德判斷標準。越是普世價值越突顯人爲之建構痕跡。客觀存在的事實，例如吃飯與穿衣，乃生存需求之表現，無須建構。然而知識可否建構，建構主義家族之中眾說紛紜、莫衷一是。批評理論與後現代主義等激進建構主義均全盤否認知識之客觀性，而是權力運作下的產物，因此有必要大破大力，解構知識並重新詮釋既有的權力結構。[8] 直覺是本能，認知是後天學習取得的能力，累積的學習心得就是知識。表面上知識是客觀存在的，例如科學上的發現與突破。但是經由知識創造的共識是主觀的，將共識加以規範化就成爲習慣判例與成文法就具有約束力與強制力。

下圖之價值觀、國際共識、以及國際法等三個構面是決定人類建立行爲準則與實踐之必要與充分條件。美國耶魯大學前法學院長高洪柱(Harold Hongju Koh)以內化論(internalization)解釋國際法之演進。內化是一種「鑲嵌」 (embedment)

[6] Wendt 在認識論上強調調合物質與理念之中道(via media)，修正完全理念(“ideas all the way down”)，從物質主義出發之建構論具兼容並蓄之效。A. Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press), 1999, p. 40.
[7] 楊永明，＜國際限武裁軍機制與規範＞，《問題與研究》，前引書，頁 90-91。
[8] 趙可金、倪世雄，《中國國際關係理論研究》，(上海：復旦大學出版社 2007 年)，頁 24。

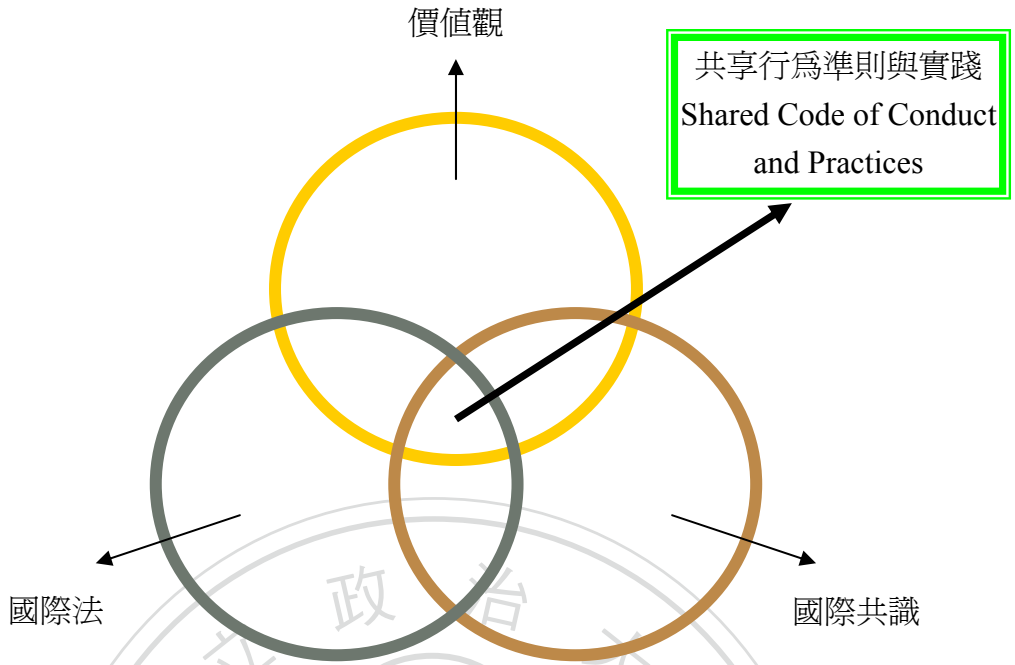
作用，行爲者先詮釋規則然後將自己的行爲鑲嵌到一套正式與非正式規則與體制之中。[9] 高洪柱以人權爲例，分析主權國家遵守國際人權公約不是自發性的行動而是政府與非政府組織互動的產物。[10] 在互動過程中，國際法只是必要條件，如果沒有行爲者集體建構價值觀與願意遵守規範之共識，則國際法只是具文。當國際法、價值觀、以及共識等三者互動交集，才能產生共享行爲準則與實踐。

全球反貪運動是人爲建構的議題之一。存在於人類社會之供應與需求雙方交換行爲，經由建構過程，做出合法性與否之認同。隨著知識之累積、創造與再定義(reframing)，人類對於貪污之後果逐漸產生多元化之認知。最初之道德論，是對於當權者悖於職守之合法性與正當性之譴責。現代社會之反貪論點不再囿於道德觀點，知識社群集體努力形塑貪污是發展問題，貪污橫行不利經濟發展之論點經廣泛傳播之後，深植人心。當某個特定團體發揮觸媒作用倡議反貪時，全球共識與反貪價值觀之交互作用，促成國際規範，並且朝向人類共同行爲準則與實踐。

國立政治大學 National Chengchi University

[9] D. K. Tarullo, Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. *Virginia Journal of International Law,* No. 44, 2003-2004, p. 697. 轉引自 H. H. Koh, "Bring International Law Home," *Houston Law Review,* Vol. 35, No. 623, 1998, pp. 641-654. 以及 H. H. Koh, "Why Do Nations Obey International Law?" *Yale Law Journal,* No. 106, 1997, p. 2599.

[10] *Ibid.*, p. 2599.




資料來源：本文作者自行整理

**圖 1：建構國際規範之三構面**

## 第二節　貪污理論

本文是以非物質利益之建構主義爲論述基礎，但是並不排斥物質利益之重要性。畢竟貪污以有形之物質利益爲內容，貪污的主體是人、內容爲金錢或有經濟價值之物或服務。人欲無窮而物質資源有限，才會發生資源爭奪與分配問題。因此論述國際反貪運動，有必要先從利益談起。

貪污之成因眾說紛紜，有主張文化論、社會論、個人論等等，天馬行空不一而足。[11] 然而學術研究強調邏輯推理而非個人直覺。世界銀行於 2000 年出版專題報告針對共產主義轉型國家的貪污提出政治制度與經濟制度之論述，強調政治

[11] ＜淺談貪汙發生的原因與防處作爲＞，行政院國軍退除役官兵輔導委員會《政風通報》，2006 年。2009 年 12 月 21 日 from http://www.vac.gov.tw/content/index01.asp?sno=1044&pno=409&au=。

上之集權與經濟上之不自由競爭障礙以及官員實質薪資之微薄等制度面爲官員貪污開啓方便之門。[12] 世界銀行之論述固然由其依據，然而其缺點是以成敗論英雄，而且明顯爲其「政治民主化、經濟自由化」之意識型態背書，故不宜過度強調，否則有失偏頗。諾貝爾經濟學獎得主Joseph Stiglitz曾針對先前擔任前世界銀行首席經濟學者之工作經驗著書批判國際貨幣基金會(IMF)與世界銀行等多邊金融組織受已開發國家之掌控以及內部自由主義菁英份子之傲慢偏見。尤其IMF的專家自以爲是，過於執著自由化之教條，以此強加於申請貸款之開發中國家，作爲通過貸款之條件，導致層出不窮的市場改革失敗與區域金融危機。[13] 更何況世界銀行之論述欠缺通則性，僅針對前共產主義之轉型國家，不適用「東亞弔詭」 (East Asia Paradox)之亞洲四小龍之南韓與台灣以及崛起中之中國。西方學者多數主張貪污影響投資意願進而阻礙經濟發展，但是東亞各國(香港與新加坡除外)之實踐反行其道，此種貪污橫行與高經濟成長表現並存的現象稱爲東亞弔詭。[14]

本文歸納既有學說，針對系統性之貪污，提出四種理論，在此簡稱 RCAG 成因論：尋租行爲(rent-seeking)、交易成本(transaction cost)、代理理論(agency theory)、以及 (game theory)。

Lambsdorff歸納公共選擇學派學者多認爲尋租行爲與交易成本是一體兩面的概念，Lambsdorff認同交易成本與移轉成本(transfer costs)是同義詞。[15] 然而本文認爲尋租與交易成本二者有別，最明顯的區別是解釋官員貪污之行爲本質不同，尋租是官員的不當得利，也就是不具生產力之非份所得；交易成本則是官員計算應否受賄的標準，是一種利弊得失的算盤，也是將政治行爲市場化的交易行

[12] The World Bank, *World Bank Hails Transparency International's Annual Report: "Important Contribution Toward Curbing Corruption" - World Bank President*, pp. 26-28. Retrieved December 10, 2009. from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20395101~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html, 2009.

[13] J. E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, 1st edition, April, 2003 (New York: W. W. Norton and Company, 2003), pp. 52-88

[14]劉孟奇，＜貪汙的東亞弔詭＞，2004 年。2009 年 1 月 29 日 from http://blog.roodo.com/lakatos/archives/83325.html

[15] J. G. Lambsdorff, The Institutional Economics of Corruption and Reform: *Theory, Evidence and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 109-110.

爲。因此，本文將尋租與交易成本分別獨立爲貪污之成因理論，與代理理論、博奕理論併列爲四種理論，以解釋爲什麼制度缺失會出現系統性貪污。

以上四者均不涉及道德論，而且均是以人或組織爲分析單位，假設人或組織之行爲是理性行爲爲出發點，說明人類制度之不完美造就結構性之貪污行爲。正因爲制度不可能是完美的，貪污之發生有其必然性。這四種理論各有其說服力。茲分述如下：

## 一、官員尋租行爲

首先，尋租行爲在政治領域可以簡化理解爲官員之不當得利。從個人利益極大化的角度，尋租行爲提供有力的解釋，個人爲達目的不擇手段的從事生產以外行爲以謀利，這種不具生產力與正當性之「利益」，首先由美國學者Tullock稱之爲租(rent)而與正常生產交換後之利潤(profit)有所區隔。不完全競爭的市場中，最容易發生尋租行爲的情況是壟斷(monopoly)，單一生產者控制市場價格，造成該壟斷者予取予求。其中壟斷者之合理市場價格(也就是達到供需均衡之價格)減去生產成本爲其正常利潤，超出之價格即爲租。[16]

政府是政治市場之壟斷者，不論民主或非民主國家，在一定期間內之執政當局往往是政治權力之唯一供應者。由於短期內缺乏競爭對手，因此，官員可以選擇消極的不作爲，也可以選擇積極作爲。各國公務員在薪資穩定的情況下，普遍抱持「不做不錯、少做少錯」的心態，與執政當局之壟斷特性有關。當官員從不作爲轉變作爲，固然有賴官員個人之覺醒，但更多情況是因爲官員個人之理性計算。

鮮少有按件計酬或按工時計酬之公務員，各國之公務員之薪資絕大多數是固定的，換言之，一個理性的公務員爲求個人利益極大化，只要準時上下班，對於

[16] G. Tullock, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft," *Western Economic Journal*, Vol. 5, No. 3, 1967, p. 224.

工作內容與效率則是盡可能極小化。這時候要讓懶散的公務員爲人民服務，個案往往必須付出一些經濟上之誘因，一般而言這個誘因就是賄賂。

經濟學之公共選擇學派對於官員之尋租行爲有大量之研究文獻，此學派學者以Tullock爲代表人物，主張官員均是自利的行爲者，其施政決策取決於自利而非公益，而遊說(lobbying)比貪污更糟，因爲同樣是爲改變當政者之決策，遊說者付出的資源會增加交易成本，形成資源的浪費。[17] 反觀貪污是官員受賄，可能產生資源重分配之效應有助於市場經濟之發展。[18] 由此可知Tullock係有前提的支持貪污比遊說有經濟效率，但是若簡化爲公共選擇學派學者認同貪污促進經濟發展則屬過度簡化與曲讀。其實在不完美的人世間，最理想的狀態是清廉與善治併行，如果二者無法兼得，兩害相權取其輕，則Tullock主張貪污比遊說稍微有效率一點。

本文提出之「本務性尋租」(dutiful rent-seeking)與「非本務性尋租」(non-dutiful rent-seeking)分類係學術研究上之嘗試，便於分析說明政府官員受賄之成因與後果。以貪污爲例，公務員之尋租行爲可分爲兩類，一是受賄從事原本公務員該做而未做之事，此處姑且稱之爲「本務性尋租」。另一類是受賄而從事公務員原本不該做而做之事，本文稱之爲「非本務性尋租」。前者例如行賄官員以加速取得戶籍謄本或護照；後者例如官員受賄而提供假身分證或假護照或是縱容納稅人以多報少。此二類尋租行爲均爲官員中飽私囊而侵害國家法益，其中「非本務性尋租」之侵害程度尤深，因爲國家之稅收可能因此減收。大規模或系統化之公務員尋租行爲可能使國家資源嚴重錯置或浪費，導致政府失靈(government failure)，也可能因此而扭曲自由市場機制，造成市場失靈(market failure)。[19] 當政府失靈與市場失靈同時出現於一個國家，可能導致失敗國家(failed state)。

---

[17] G. Tullock, “Efficient Rent Seeking.” In J. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock, eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station (TX: Texas A&M University Press, 1980), pp. 103-104.

[18] J. G. Lambsdorff, *op. cit.,* p. 116.

[19] F. M. Bator, “The Anatomy of Market Failure.” *The Quarterly Journal of Economics,* Vol. 72, No. 3, 1958, p. 351.

## 二、賄賂之交易成本

其次，交易成本提供另一個視角解釋貪污之由來。Ronald Coase最早於 1937 年提出此經濟學上之創見，他分析公司迥然不同於個人之存在價值在於降低了交易成本，因爲公司在市場上進行交換行爲之誘因不僅僅是降低生產成本以提高其利潤，更重要的是降低生產以外之費用—交易成本。[20] 經過 42 年之後，C. J. Dahlman提出更具體的操作建議，把交易成本之計算範圍界定爲以下三種費用之加總如下。[21]

(一) 搜尋費用

(二) 談判締約費用

(三) 監督執行費用

貪污可視爲市場之交換行爲。商業貪污之行爲主體大多以企業爲行賄者，政府官員爲受賄者。企業向官員交付賄款，官員則以給予商業合約做爲對價。從企業的立場，行賄勢必增加支出，降低獲利。美國法律甚至規定凡是行賄之當事人應負刑事與民事責任，行賄之上市公司，禁止日後參與政府採購契約，其法律制裁可謂嚴峻。[22] 爲什麼企業明知山有虎、偏向虎山行？交易成本提供一個有力的解釋。

由於企業爭取政府合約往往是一個不對稱之市場交易。這是因爲競爭者眾而需求者(政府)是壟斷者，而且資訊是不對稱的，政府掌握的資訊遠超過企業之資訊。企業經過理性計算之後，只要行賄金額加上生產成本低於得標金額，則該企業就有可能以行賄手段爭取該政府合約。在某些獨占性合約或有龐大後續性商機的情況下，企業甚至願意賠本爭取採購合約以換取日後之潛在鉅額商業利益。例

[20] R. H. Coase, "The Nature of the Firm." *Economica*, Vol. 4, No. 16, 1937, p. 386.
[21] C. J. Dahlman, "The Problem of Externality." *Journal of Law and Economics,* Vol. 21, No. 2, 1979, p. 141.
[22] USDOJ, *Foreign Corrupt Practices Act: Antibribery Provisions*. Retrieved December 18, 2009, from http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/docs/dojdocb.html, 2009.

如軍火採購(例如 F-16 戰鬥機)或民航機採購契約，均有金額龐大並且有後續性之特性。一旦政府決定採購某特定產品，則後續之教育訓練與後勤維修均必須與特定廠商合作，形同政策性綁標，商機無限。

然而，一個銅板拍不響，貪污的行爲至少牽涉行賄方與受賄方。企業有意願行賄，但是官員不一定敢收。從理性選擇的角度，官員敢不敢受賄與道德尺度無關，而是取決於交易成本之高低。其中搜尋費用主要在於官員尋找可靠的行賄對象之難易度；談判締約費用係設計一套自認完美無暇而且雙方合意的受賄方式(例如白手套或海外銀行帳戶)；監督執行費用則是最終決定該不該受賄的關鍵。

官員與行賄者是共同正犯的命運共同體，二者的保持緘默的默契遠高於揭露賄賂之犯罪行爲，尤其官員握有較多資訊和分配資源的權力，往往不在乎行賄者的被強行索賄之感受，而是擔心遭上級或外部之調查處分。因此，官員之交易成本集中於監督執行費用：其內容可分類爲監督確保行賄者保守秘密以及防止外部調查東窗事發等兩大費用。其中監督確保行賄者保守秘密之費用不高，因爲行賄者事後出面檢舉犯行的意願不高，除非污點證人制度受當事人之信賴；防止外部調查東窗事發之費用才是官員計算是否應該受賄之決定性因素。簡言之，官員遭調查逮捕之機率越高，代表其交易成本越高(包括案件曝光、面對司法制裁、失去穩定薪資和退休待遇等等)，則當事人會趨向於維持現狀不進行市場交易，也就是拒絕受賄。

各國政府爲了監督國內官員之操守，普遍設計制化之內部監督(稽核)與外部監督(獨立之司法系統)。然而，官員未必因此而遠離貪污受賄之誘惑。形式的監督機制不足取，執法的力度與廣度才是關鍵。如果執法不嚴，則再優渥的公務員薪資待遇也無從養廉，因爲官員普遍存有僥倖心態。比執法不嚴更糟糕的是執法不公或是選擇性的執法，因爲官員的心態上認爲東窗事發是運氣不佳或關係不夠。經過計算得失之後，爆發官員受賄案並不意味該涉案人之道德水準低於同儕，而可能是時機不對或運氣欠佳才東窗事發。

交易成本理論最適於解釋系統性之大規模貪污現象。偶發之個案式貪污可能

與當事人之特殊需求或僻好有關，也許是非理性因素作祟，並不容易歸納成有脈絡可循之通案。但在上下交相貪之國度，則可將貪污視爲是一種集體之理性選擇。

古代中國之官員俸祿偏低，歷代皇帝倡導儉以養廉，但是同時默許官員私下有限度的貪污受賄，因爲官員形成一個龐大的官僚集團，這是皇帝賴以統治天下之極少數管道。如果皇帝不願意外戚或宦官亂政，則文武官員是唯一選項。有權謀之皇帝會暗許朝議和黨爭，然後跳出來扮演仲裁者角色以收攬人心，昏君則倚重貪官佞臣之輔佐。不論明君與昏君都需要一批宣示效忠之臣子協助統治龐大帝國，兩害相權取其輕，皇帝默許官員貪污換取統治天下也就是一種交易成本之計算。

## 三、代理理論

代理理論是一種組織分工的制度性安排，又可稱爲主理人與代理人問題(principal-agent problem)，這是舉凡人類組織的共同問題。主理人委託代理人代爲處理事務，因此授予一定範圍與程度之權威。這種契約關係是一種控制與服從的關係，也可以視爲是個人力量的擴大與延伸。例如股東投資聘請經理人爲公司營利。又如廣大人民授權少數人組成政府，爲人民提供國防安全與外交等非個人能力所及之服務。然而代理關係是要付出代價的，Jensen & Meckling稱之爲代理成本(agency costs)，其內容包括以下三種費用。[23]

(一) 主理人之監督支出(monitoring expenditures)

(二) 代理人之效忠支出(bonding expenditures)

(三) 剩餘損失(residual loss)

監督支出(例如監察人、獨立董事、會計與內控稽核等等)與效忠支出(例如高階經理人之年終分紅、股票選擇權或私人商務飛機)是比較容易具體衡量的費

[23] M. C. Jensen and M. H. Meckling, “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.” *Journal of Financial Economics,* Vol. 3, No. 4, 1976, p. 305.

用。惟有剩餘損失欠缺透明度，也是最有爭議的支出。任何一個決定可能主理人與代理人之間看法不盡相同，這是因爲人都是自利的動物，各自爲自身利益之極大化而努力。名義上主理人與代理人均是爲組織之利益而努力，然而真正的目的均是自利。許多時候雙方的自利決定不盡相同，甚至會發生衝突。有代理就會產生費用，代理成本不可能是零，僅能在制度設計與執行上盡可能降低趨近於零。

主理人與代理人問題的源起在於雙方資訊之不完整與不對稱，當主理人將決定權授予代理人之際，所有權與經營權就脫鉤了，主理人擁有所有權但無從了解經營狀況，而代理人掌握經營狀況卻未必據實以告，也未必以主理人之最大福祉爲依歸，缺乏完全資訊與有效的控制導致代理行爲不盡人意。

非民主國家之權力移轉機制不透明，權力結構是由上而下，主權根本不在民。即使在民主國家，名義上選民是頭家，不過選民行使投票權的剎那，當選票一投入票匭就是控制脫鉤的開始。民意代表未必會實踐，個別選民也無從強制當選人兌現競選承諾。比較有保障的是透過民選官員之任期制促使官員定期確認或更新承諾，但是民選官員在其任期內的所作所爲其實是自由心證居多。基於控制代理人而支出之監督費用與效忠費用均有跡可循，惟獨剩餘損失像是黑箱作業，無從計算主理人之精確損害是多少。例如台灣民主化進程第一次政權輪替八年(2000~2008)期間，整併公民營金融控股公司(簡稱二次金改)。經過第二次政權輪替之後，新政府上台才揭發二次金改的上億元貪污受賄與海外洗錢情事。[24] 部分國家爲卸任正副總統制定終身禮遇機制，原本就是一種代理成本，期望在任者愛惜羽毛，守法從公，卸任後仍舊享有崇高之地位與待遇。但是事實證明對於卸任總統之終身禮遇僅是屬於可計算的代理人之效忠支出。還有第三類之剩餘損失是個大黑洞，無從計算，這正是代理理論解釋官員受賄之令人信服之處。

## 四、博奕理論

[24] ＜二次金改檢討報告＞，行政院二次金改檢討小組，2009 年。2009 年 11 月 11 日 from http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/911016421271.pdf.

博奕理論是研究理性行爲的重要模型之一，依據 2005 年諾貝爾經濟學獎得主Thomas Schelling之定義爲正式參與競賽者對於自己或其他與賽者之抉擇，所以是一門兼具理性與一致性的學問。[25] 博奕理論研究重點在於策略之選擇(choice of strategy)而不是機會(chance)，前者就像下跳棋，後者就像玩骰子。[26]

以理性爲前提之上述四種貪污理論均不適合解釋本文所研究之全球反貪運動。最明顯的原因在於行爲者的動機。尋租行爲與交易成本等二理論是建立在理性人追求自我利益極大化之假設，然而全球反貪之主導者是非政府組織，其動機無關自利，因此尋租與交易成本很明顯不適用於解釋反貪。剩下代理以及博奕等二理論或有值得討論之處，因此分述如下。

## 第三節　代理理論之解釋力不足

代理理論的學術應用研究非常廣泛，最常應用的是企業管理學與政治學。晚近國際關係學界應用之實例正逐漸興起。然而本文認爲代理理論有其應用上侷限性與理論上之缺失。因此，在上述尋租、交易成本、代理理論、以及博奕理論等四者，以代理理論對於官員貪污行爲的解釋力最弱。

國際關係學者Nielson & Tierney研究主權國家如何控制世界銀行，以促使世界銀行改變其先前刻意漠視環保之貸款政策，爲應用代理理論解釋國際關係之代表性著作之一。[27] 惟該文係以主權國家與政府間國際組織爲對象之主理人與代理人模型(P-A Model)，本文則是探討人民與貪官之代理關係，對象有別，而且人民是否允許官員從事非法行爲頗值得懷疑。

---

[25] T. Schelling. *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), p. 24-25.

[26] The Royal Swedish Academy of Sciences, Robert Aumann's and Thomas Schelling's Contributions to Game Theory: Analyses of Conflict and Cooperation. Retrieved December 21, 2009, from http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2005/ecoadv05.pdf, 2005.

[27] D. Nielson and M. J. Tierney, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform." *International Organization*, No. 57, 2003, p. 241.

下表分析比較代理理論在國際關係之解釋力。代理的前提是人民與政府之間存在委任關係(與「控制與服從的關係」同義詞，以下同)，而且必須是「真實的」委任關係(*bona fide* delegation)。非民主國家，包括極權與共產體制，其人民與政府之間的委任關係只是一種語意上的詭辯，現實上不存在真正的委任關係，因此，拿西方的代理理論探討非民主國家的政治問題就犯了桔逾淮爲枳的理論移植誤謬。就算是名義上的民主國家(mominal democracies)，例如許多拉丁美洲、非洲國家、以及前蘇聯之轉型國家，空有形式上的民主，但是國家資源與財富掌握在極少數菁英統治階級手中，每次選舉之後政權的移轉只不過是從這個菁英家族交接到另一個菁英家族，少數統治多數的本質不變，選舉成了保護既得利益者的護身符。因此，名義上的民主國家也欠缺真正的代理關係。經過真實委任關係之檢驗，刪去非民主國家與名義上之民主國家之後，只剩下美、歐、日等民主鞏固國家(consolidated democracies)可以適用代理理論。鞏固的民主其標準在於行爲上、態度上、以及國家組織架構上三者均滿足以民爲主之認知與實踐。[28] 在適用對象上欠缺普遍性之理論，相比之下就不如尋租與交易成本二理論有說服力。

[28] J. J. Linz and A. Stepan, "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy,* Vol. 7, No. 2, 1996, p. 14.

**表 1：代理理論在國際關係之解釋力**

| 主體 / 性質 | 民主國家(已鞏固體制) Consolidated Democracies | 新興民主國家(民主未鞏固體制) Non-consolidated Democracies | 非民主國家(極權與共產體制) Non-democracies | 國際政府間組織(IGOs) | 非政府組織(INGOs) |
|---|---|---|---|---|---|
| 權力關係 | 由下而上 | 轉型中 | 由上而下 | 由上而下 | 模糊不清 |
| 誰是真正的主理人(*Bona Fide Principal*)？ | 人民 | 1. 人民是名義上之主理人<br>2. 實際上由少數菁英階級主導 | 1. 人民是名義上之主理人<br>2. 實際上由統治集團主導 | 有主導權或影響力之主權國家 | 模糊不清 |
| 誰是代理人？ | 民選政府 | 民選政府 | 黨政機關及人員 | 國際組織官員 | 組織成員 |
| 主理人對於代理人之控制力 | 1. 選後即脫勾<br>2. 視該國遊說規則而定 | 普通 | 極強 | 視情況而定 | 無從解釋 |
| 存在複數主理人？ | 存在 | 存在 | 不存在 | 存在(尤其如果主導之國家是權力分立體制之民主國家) | 不存在 |
| 是否存在冗長委任關係(Long Chain of Delegation) ？ | 存在 | 存在 | 存在 | 存在 | 不存在 |
| 可責性(Accounta | 普通 | 普通 | 弱 | 視情況而定 | 弱 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| bility) | | | | | |
| 透明度 | 強 | 普通 | 弱 | 視情況而定 | 弱 |
| 代理人之利益取向 | 自利 | 自利 | 自利 | 自利 | 利他 |
| 最大的缺點 | 無法解釋刑罰(尤其是死刑與終身監禁) | 同左 | 同左 | 欠缺可責性 | 欠缺可責性 |
| 代理理論之解釋力 | 強 | 普通 | ●弱 | 視情況而定 | ●無從解釋 |

資料來源：本文作者自行整理

1935 年美國傳播政治學者Lasswell出版之政治學經典專書，對於政治之定義爲「政治是什麼人？得到什麼？什麼時候得的？如何得之？」(“Politics is who gets what, when, and how.’)。[29] 然而，就算是可以將代理理論運用於民主鞏固國家，代理理論仍有三點無法彌補之缺失。第一，無法確認誰才是真正授予代理權之人？第二，授予代理權之範圍與內容爲何不明確？第三，代理人內部如何分工無從解釋。

人民之於政府是基於社會契約論，人民賦予政府某些權力以交換安居樂業。人民與政府僱用之公務員的代理關係則是不明確。公務員有兩類：一是民選官員；另一類是非民選官員。民選官員由人民選舉產生，然而當選後的代理關係是多對一而非一對一，換言之，多數人共同委託一位代理人(民選官員)從事代理行爲，形成複數主理人(multiple principals)問題。[30] 吾人可以合理的推斷，在反貪議題上，全部選民均一致要求當選者清廉從政、不可貪污。但是事實上，選舉行爲一旦完成，則控制與服從關係就脫勾了，當選者既無從得知誰才是他的主理人？也不必在乎個別的選民，只要針對特定選區與金主進行所謂選民服務即可。爲取得連任所需政治獻金或是卸任後生活安排，貪污似乎成爲民選官員的選項之一。

Nielson & Tierney認爲代理模型並不如想像中單純，除了主理人與代理人的

[29] H. D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When and How* : Peter Smith Publisher, January, 1990.
[30] D. Nielson and M. J. Tierney, *op. cit.*, p. 241.

委托關係之外，還存在三個中介變數，(一) Collective action (主理人之集體行動)；(二) Multiple principals (複數授權人)；(三) Agent proximity (代理人之授權層次與距離)。[31]

對於第二類非民選官員，其代理關係就更複雜籠統了！理論上，人民授權政府，政府授權非民選官員，然後依據科層體制由上而下逐級授權，所以在漫長的授權鏈(long chain of delegation)上，理論上人民是最終的主理人(ultimate principal)。[32] 事實上不然。掌握行政資源分配之官員很少會自認爲應該接受人民的控制，反而是以父母官自居，認爲分配資源給人民是施恩或德政。在系統性貪污的國家，貪官形成利益集團，不論是裙帶關係或利益交換，憑恃的是上下左右的包庇。如果說存在代理關係，應該是貪官之間的交叉代理關係。「爲人民服務」僅僅止於官員口頭上宣誓人民是最終主理人，但是實際上欠缺有效的控制與服從關係。此外，主理人委託代理人從事之代理行爲，在認知上以合法行爲爲限。貪污是明顯違法又違背主理人本意之行爲，很難想像有那一個正常、有理性之主理人會委託他人從事損人不利己之事。

官員的集體受賄行動可視爲系統性貪污，這種上下交相賊的自利行爲是代理理論所無從解釋。Gordon Tullock與Susan Shirk不約而同認爲貪污是促進經濟發展的手段，最終目的是維繫現存政權。Tullock以中國歷史爲例，他發現由於中國官吏奉給微薄不足以養家活口，大多數中國皇帝對於臣子的貪污視而不見，以換取臣子對朝廷之忠誠。[33] Susan Shirk則研究現今中國之發展途徑，她發現中國政府默許貪污行爲是合理的推測，因爲高層運用選擇性執法，可以讓未曝光官員心生感激而換取其忠誠。[34] 換言之，以官員對於現存政權之忠誠做爲最高利益而容忍有限度的貪污似乎是中國歷朝迄今的一慣性作法。

Acemoglu & Verdier主張貪污是與經濟發展相伴相生而不是手段。他們的研

[31] *Ibid.*, p. 241.
[32] *Ibid.*, p. 249.
[33] G. Tullock, *op. cit.*, p. 97.
[34] S. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* Berkeley and Los Angeles (California: University of California Press, 1993), pp. 82-91.

究發現貪污反映的是經濟活動的活躍度。一國公務員同工同酬之制度下，貪污是肯定政績的另類獎勵。[35] 由此可推論GDP越發達的省縣，貪污越嚴重。他們認爲反貪固然是施政選項之一，但是代理成本太高，事實上窒礙難行。

## 第四節　博奕理論解釋貪污之侷限性

博奕論是針對全體「正式」參與者的理性與策略性的選擇方法，反貪成效的研究如果是針對犯罪行爲人與司法調查人員之鬥法，或是共同犯罪行爲人之間事前犯意連絡分工與事後之認罪協商均有其適用性。但如果是研究犯罪行爲人與家屬之間的姑息與容隱則不適用博奕理論，因爲家屬並不是正式參與者，更何況情感會戰勝理智，這時候家屬與犯罪行爲人的選項往往難以用理性與策略性來解釋。

博奕理論比較適合解釋政府肅貪成效而不適合貪污成因。這是因爲行賄者與受賄者雙方在交易過程是共同行爲人，他們共同博奕的對象是政府，但是事實上，在整個交易階段，政府通常是消極不作爲狀態。在貪污行爲過程中，真正決定交易(貪污)是否成立的關鍵在於利益之計算，而尋租與交易成本兩理論最能解釋這種利益之計算。政府通常是事後被動發起肅貪行動，例如有人告發才偵查與起訴，進入司法程序之行賄者與受賄者才正式展開合作性博奕(cooperative game)。

在國際層次應用博奕理論的研究非常廣泛，冷戰時期兩極對峙下的裁減軍備談判就是典型的博奕理論。Kenneth W. Abbott針對美蘇兩強如何確認對方尊重裁軍條約之查證以及資訊透明化，提出強有力的論述。爲確保博奕之兩造均有意願尊守條約規定，在充份掌握本身軍備資訊的前題下，美蘇雙方最迫切的任務是查證對方的軍備資訊，當雙方同時掌握充份資訊(percfect information)時，整盤賽局就會從彼此猜忌的囚徒困境(prisoner's dilemma)轉變爲互相合作的確定式博奕

[35] D. Acemoglu and T. Verdier, "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach." *Economic Journal,* Vol. 108, No. 450, 1998, p. 1381.

(assurance game)。[36]

理論上，博奕理論可以運用於解釋各項議題之國際條約之談判、簽署、以及監督執行，但是應用於反貪公約有極大的侷限性。Daniel K. Tarullo指出OECD反賄公約之監督執行極爲困難成本極高。[37] 首先，簽署國無從查證其他簽署國的執法績效，到 2009 年底爲止，OECD尚未建立正式的情資交換機制。其次也是最關鍵的困難在於貪污是高度隱密型犯罪行爲，行賄者與受賄者均沒有曝光的意願，因此執法當局難以掌握此類犯罪黑數之完全資訊。第三，即便簽約國執法當局下決心肅貪，礙於調查行動涉及跨國犯罪，其成本恐怕極高，成效未必與成本成正比，也可能排斥有限的司法預算。上述難處的問題根源都是不完全資訊(imperfect information)導致，因此簽署國不但沒有合作意願，反而樂於維持現狀，亦即不履行公約義務。

前美國助理國務卿Daniel K. Tarullo於 2003~2008 年在柯林頓政府任職，被視爲推動OECD反賄公約之美方主要決策官員，在他的指揮下，國務院將國際反貪列爲對歐盟之優先外交政策，進入實質談判階段。[38] Tarullo卸任公職後任教喬治城大學法學院，2009 年歐巴馬總統提名出任美國聯邦儲備理事。Tarullo於 2003 年發表論文The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention，這是參與其事的卸任美國資深官員首度以博奕理論解釋OECD反賄公約之簽署與執行之因果關係。Tarullo文中廣泛引用現實主義、自由主義、以及知識本位理論(knowledge-based theories也就是廣義的建構主義)，佐證其博奕模型。[39] 然而該文最薄弱之處就是過度強調美國片面施壓的效果，而未能有力的說明爲什麼美方之競爭對手(歐盟)1994-1997 年短短 3 年內，快速發生認知改變(perception change)進而加入簽署公約之集體行動？[40]

---

[36] D. K. Tarullo, *op. cit.*, p. 667.
[37] *Ibid.*, p. 708.
[38] A. Larson, "US Policy on Corruption." In K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), p. 238.
[39] D. K. Tarullo, *op. cit.*, p. 667
[40] *Ibid.*

Tarullo文中提到美國政府從消極應付國會決議轉變爲積極談判國際立法，理由是美國政府對於國際立法之利益認知發生改變。原因之一是美國大企業放棄了廢除 1977 年海外貪污行爲法之國內遊說選項。原因之二是國際間對於貪污之認知從正面說轉爲負面說，過去有學者主張貪污有助於在繁文縟節的人治型開發中國家官僚體系中發生潤滑效果。原因之三是美國政權交替，柯林頓總統上台之後的外交班底大換血，新人事帶動新政策，尤其後者涉及不同的主其事者對於利益之評估各有不同，從而改變了當事人對於博奕之收益計算(calculus of the payoffs)。[41] 簡言之，政權交替，主其事者的利益認知與偏好對於國家對外政策發生關鍵之影響力。

然而研究國際集體行動不是博奕論的專利。上述Tarullo的認知改變論點正好爲本文鋪陳一個不同研究路徑，從建構主義分析主權國家間的集體行動。國內學者運用建構主義詮釋國際關係之研究方興未艾，包括甘逸驊關於歐洲柔性強權之建構、袁易詮釋國際防止核武擴散建制、莫大華詮釋國際安全議題、楊永明關於國際限武裁軍之研究、以及鄭端耀對於社會建構主義各分支學派之歸納與評介等等。[42] 既然反貪議題已躍升爲全球良治之重要內涵，應該有運用建構主義論述的研究空間。更何況，Tarullo也提到國際透明組織及其創始人Peter Eigen對於以避免行賄外國官員爲前提，撮合經濟學者的第三世界發展觀與跨國企業之商業利益發生重要作用。[43] 非國家行爲者本身不具有決策與選擇的能力。在國際反貪運動過程中，國際透明組織扮演的是推動與倡議的角色。依據博奕理論之定義，只有正式參與競賽者才是研究對象，國際透明組織自始至終均不具有正式參與競賽者身份，亦即不具備制定反貪國際法與國內法之資格。然而事實證明，建構主

[41] "…an appraisal of interests is always performed by a particular agent, rather than in the abstract." *Ibid.*,, pp. 675-676, 698.

[42] 甘逸驊，＜歐盟「柔性強權」身份認同的建構與批判＞，《問題與研究》，第 46 卷第 4 期，2007 年，頁 1-25。袁易，＜對於 Alexander Wendt 有關國家身分與利益分析之批判：以國際防擴散建制爲例＞，《美歐季刊》，第 15 卷第 2 期，2001 年，頁 265-291。莫大華，《建構主義國際關係理論與安全研究》，(臺北市：時英出版社，2003 年)。楊永明，＜國際限武裁軍機制與規範＞，《問題與研究》，第 43 卷第 3 期，2004 年，5，6 月，頁 77-96。鄭端耀，＜國際關係『社會建構主義理論』評析＞，《美歐季刊》第 15 卷第 2 期，2001 年 6 月，頁 199-229。

[43] D. K. Tarullo, *op. cit.*, pp. 675-676, 698.

義在反貪議題上應該比博奕理論更有力的詮釋TI在國際反貪運動之影響力。

下表臚列博奕理論與建構理論之差異比較。以理念與身份認同爲本體論的溫合建構主義是詮釋行爲者改變利益與偏好的最適學說。受限於貪污之隱密性，貪污程度與反貪成效均難以取得客觀數據，因此行爲者無從掌握資訊，也無從計算遵守或不遵守反貪公約之收益。因此，博奕理論很難從自利角度解釋國家簽署 OECD 反賄公約之集體行動。反觀建構主義認爲改變現狀的行爲者是多元的，不限於主權國家，也不是單純的自利動機與有形的利益計算。當理念與認同發生改變時，行爲者有意願採取集體行動，才是詮釋現狀發生變化的有說服力之論述。

國立政治大學 National Chengchi University

**表 2：解釋與詮釋國際反貪運動之路徑理論比較**

| | 博奕論 | 建構論 |
|---|---|---|
| 本體論 | 以物質力量(有形利益)爲中心，策略性交換分配資源的理性選擇方法 | 1. 以理念爲中心，建立身份認同<br>2. 有形利益可由無形理念定義與支配，並經由交互主觀之詮釋而改變現狀 |
| 方法論 | 解釋(Explanation) | 詮釋(Interpretation) |
| 隸屬之理論家族 | 理性主義之策略現實主義 | 反思主義之社會建構主義 |
| 代表學者 | Thomas Schelling(1960) | Alexander Wendt(1992) |
| 假設前提 | 1. 自利<br>2. 全部行爲者均必須是遊戲之正式參與者 | 1. 利他<br>2. 大到國家，小到個人均可能參與 |
| 利益之定義 | 有形之經濟價值 | 承認有形之經濟價值，但是價值是由行爲者交互主觀的認定，當理念改變，利益也隨之改變 |
| 利益之矛盾性 | 資源有限而利益是相同的，但是該利益無法全部同時共享，而且該利益之分配是互相矛盾的 | 理念若達成共識則利益是可以協調共享的 |
| 偏好 | 1. 偏好是國家對於軍事、政治、經濟、文化等政策目標之排序<br>2. 各國的偏好是是外部給定的 | 1. 理念可以形塑國家對於利益之定義，進而改變偏好<br>2. 國家內部與外部均可能影響偏好 |
| 國家與非政府組織 | 1. 先天上就有衝突矛盾的可能性<br>2. 國家是自利的集合體、重視有形利益，例如 GDP；非政府組織(NGO)是利他之集合體，重視非物質利益與特定理念之倡議。 | 1. 矛盾是可以調和的<br>2. NGO 源於對政府之不滿，互動過程可能有衝突，但是理念可以透過說服而改變，進而達成共識 |
| 侷限 | 1. 國際關係是多元的，國家不是唯一行爲者<br>2. 忽略非國家行爲者之影響力<br>3. 物質力量不對稱並不一定就是大國決定一切 | 1. 難以取得客觀數據，進行量化與實證觀察<br>2. 權宜之計是運用主觀認知與第一手資料(primary data)進行分析研究 |

| | | |
|---|---|---|
| | 4. 適合解釋現狀但無法解釋和平演變<br>5. 貪污是高度犯罪黑數，無從取得正確而完全資訊，反貪公約簽署國也就無從進行反貪資訊之交流與查證 | |
| 解釋力 | 弱 | 強 |

資料來源：本文作者整理自 R. Jackson & G. Sorensen, *Introduction to International Relations*. London: Oxford University Press, 2003.

## 第五節　反貪之跨國倡議網絡與本文研究架構

國際反貪運動是一種社會現象，本文依理論基礎是從跨國倡議網絡(TAN)的觀點分析這種跨越國界的利他行動。Keck & Sikkink合著之專書「Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics」以建構主義爲理論基礎，首創以系統化的描述與分析非國家行爲者對於跨國議題組織化運作，可說是TAN理論之首倡者。[44] 她們二人定義TAN是一種溝通結構(communicative structure)，行爲者包括以非政府組織爲核心之多元主體，例如：國際與國內NGOs、當地社會運動、基金會、新聞媒體、教會、商會、工會、知識份子、政府部門、以及國際組織之部門等等國家以外的個人與團體。[45]

跨國倡議網絡與公民社會(civil society)是兩個學者建構之專有名詞，常用於說明全球化之下非國家行爲者的成員、角色、以及功能。二者互有交集，但也有各自獨特的行爲領域。公民社會是獨立於國家(states)與市場(markets)之外的第三部門。在概念上是一種契約社群而迥異於面對面的日常生活社區。跨國倡議網絡

[44] 有關跨國倡議網絡系統化之論述首見於M. E. Keck and K. Sikkink, Activists beyond Borders: Advocate Networks in International Politics (NY: Cornell University Press, 1998, chapter 1), pp. 1-38.

[45] M. E. Keck and K. Sikkink, "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics," in F. Kratochwil and E. D. Mansfield, eds., *International Organization and Global Governance: A Reader* (Beijing: Peking University, 2nd edition, 2007), pp. 163-165.

與公民社會均是理念型的社會現象，Keck & Sikkink認爲跨國倡議網絡源於 1960s 崛起之公民社會。在運作上的重疊性極高，尤其二者均是以非政府組織爲核心成員。二者差異在於前者的成員包括政府的某部門或商會，包容性比後者稍大。惟公民社會關切的議題不特定，因此其議題可能常保持不特定而多元的狀態，就議題多元性而言，公民社會包容性大於跨國倡議網絡。[46]

但在在成員方面，跨國倡議網絡比公民社會更具包容多元。Keck & Sikkink 兩人認爲在國家主導的國際關係場域之中，促成這些多元之非國家行爲者爲特定議題而結合的原因來自「共享之價值觀」、「共同之論述」、以及「資訊與服務之密切交換」。[47] 由於本研究是針對特定議題全球反貪運動，其參與成員包括主權國家，以及跨國公司，因此運用跨國倡議網絡概念進行系統化研究比公民社會更有說服力。

跨國倡議網絡的核心是共享價值觀。價值觀的認同是凝聚人心的無形力量；針對特定價值觀建構共通性之論述是強化行動力與說服力的前提；而資訊交換則是運用科技爲工具達到說服與改變的目的。顯然認同特定之理念是促使多元行爲者結合的關鍵，藉由理念之形塑可以改變人類對於利益之定義，進而改變國家政策與實踐。Keck & Sikkink認爲TAN改變的不僅僅是國家之政策，也可能改變國際制度與原則。[48]

由於，現實主義從自利的角度，建立國際無政府狀態之假設並且強調自助之必要性，其論述與跨國倡議網絡的利他實踐是相互矛盾的。因此，若要解釋國際關係之中有關「利他」規範之變動，尤其是反貪規範，自以建構主義之 TAN 理論爲宜。

TAN之跨國特性源於人民或團體對國家的不滿。政府作爲國家之最高統治團體，既是人民權利之保障者，卻也是主要的侵害者。當人民成爲被害者角色，無法訴諸政府之際，轉而透過國外非政府組織，向本國政府施壓，其目的在於改變

[46] *Ibid.*, p. 167.

[47] Keck & Sikkink 對於跨國倡議網絡之定義原文如下：”A transnational advocacy network includes those actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchange of information and services. “ *Ibid.*, p. 162.

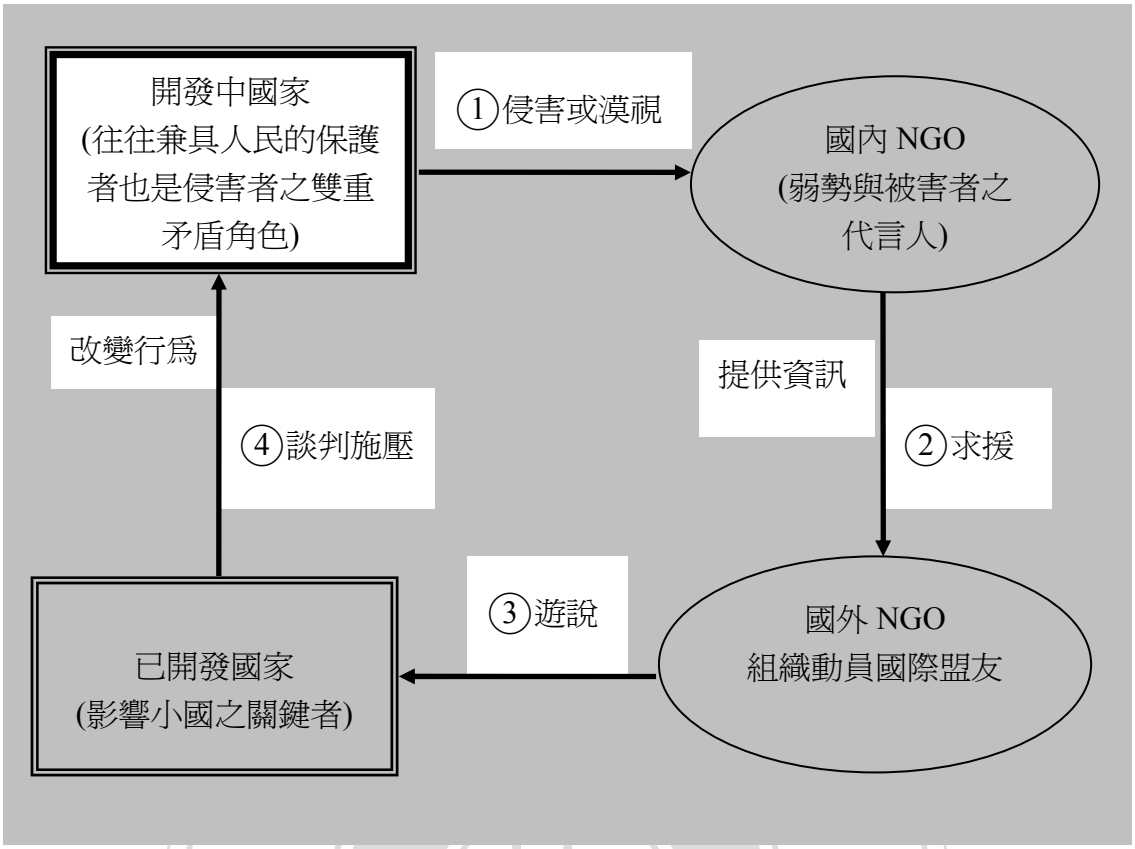
[48] “…to advocate and instigate changes in the institutional and principled bases of international interactions.” *Ibid.*, p. 162.

國家之行為，Keck & Sikkink將此迂迴轉進之遊說路逕歸納為回力鏢模式(the boomerang pattern)。[49] 本文將Keck & Sikkink模式定義為基本之回力鏢模式，另將國際透明組織主導之國際反貪運動定義為修正之回力鏢模式。茲分節討論如下，藉以說明本文運用修正模式而進行之研究架構。

## 一、基本之回力鏢模式

最常發生的情況是開發中國家侵害人權或是漠視人民團體之訴求，該國NGO 遂改向已開發國家之 NGO 提供遭迫害資訊並求援，後者一方面尋求國際盟有，另一方面向其母國遊說，而被遊說之大國挾其實力優勢與豐沛資源，以政府對政府的管道向該開發中國家施壓，進而改變該國行為。常見之基本回力鏢模式如下圖。

[49] M. E. Keck and K. Sikkink, Activists beyond Borders: Advocate Networks in International Politics (NY: Cornell University Press, 1998), pp. 12-13.




資料來源：M. E. Keck & K. Sikkink, Activists beyond Borders: Advocate Networks in International Politics. NY: Cornell University Press, 1998, pp. 12-13.

**圖 2：本文之核心基本理論—跨國倡議網絡(常見之基本回力鏢模式)**

人權與環保議題之國際非政府國際組織(INGOs)慣常的手段是接收受害者向國外之散發資訊，然後選擇個案進行標簽化與符號政治學之運作，最常見的手法是向國際媒體公布受害者個案並批判當事國政府。由於 INGO 與主權國家是處於對立與敵意狀態，個案所在之開發中國家往往出現否認、抗拒與排斥之反應。這時候該 INGO 向已開發國家進行遊說，再由這些國家挾政治與經濟實力轉向開發中國家施壓，進而逐漸達成 INGO 之目標。換言之，INGO 是躲在已開發國家之庇護傘下進行回力鏢遊說行動，而且該 INGO 與個別開發中國家之間存在對抗之緊張關係。

## 二、修正之回力鏢模式

國際商業賄賂網有兩個非正式的聯盟：一個是跨國企業與外國官員之骯髒聯盟；另一個是開發中國家與已開發國家之默示(tacit alliance)聯盟，二聯盟互相掩護，形成問題的根源。

國際透明組織特異之處在於其議題不同(以反貪爲唯一議題)，尤其甚者其遊說策略迥異於前述之 INGOs。國際透明組織企圖改革的對象是跨國企業與開發中國家官員之間的骯髒聯盟關係。跨國企業挾其巨大經濟實力，多係以已開發國家爲根據地，不擇手段向開發中國家進行賄賂以取得更大之商業利益；開發中國家動輒以主權獨立爲盾牌，默許國家代理人(官員)收受巨額賄賂作爲出賣商業利益之對價。國際透明組織如果提出個案進行跨國遊說很可能形成兩面作戰，一方面遭到開發中國家(受賄方)之敵視以及另一方面遭到已開發國家(行賄方)之刻意蔑視，吃力又不討好。

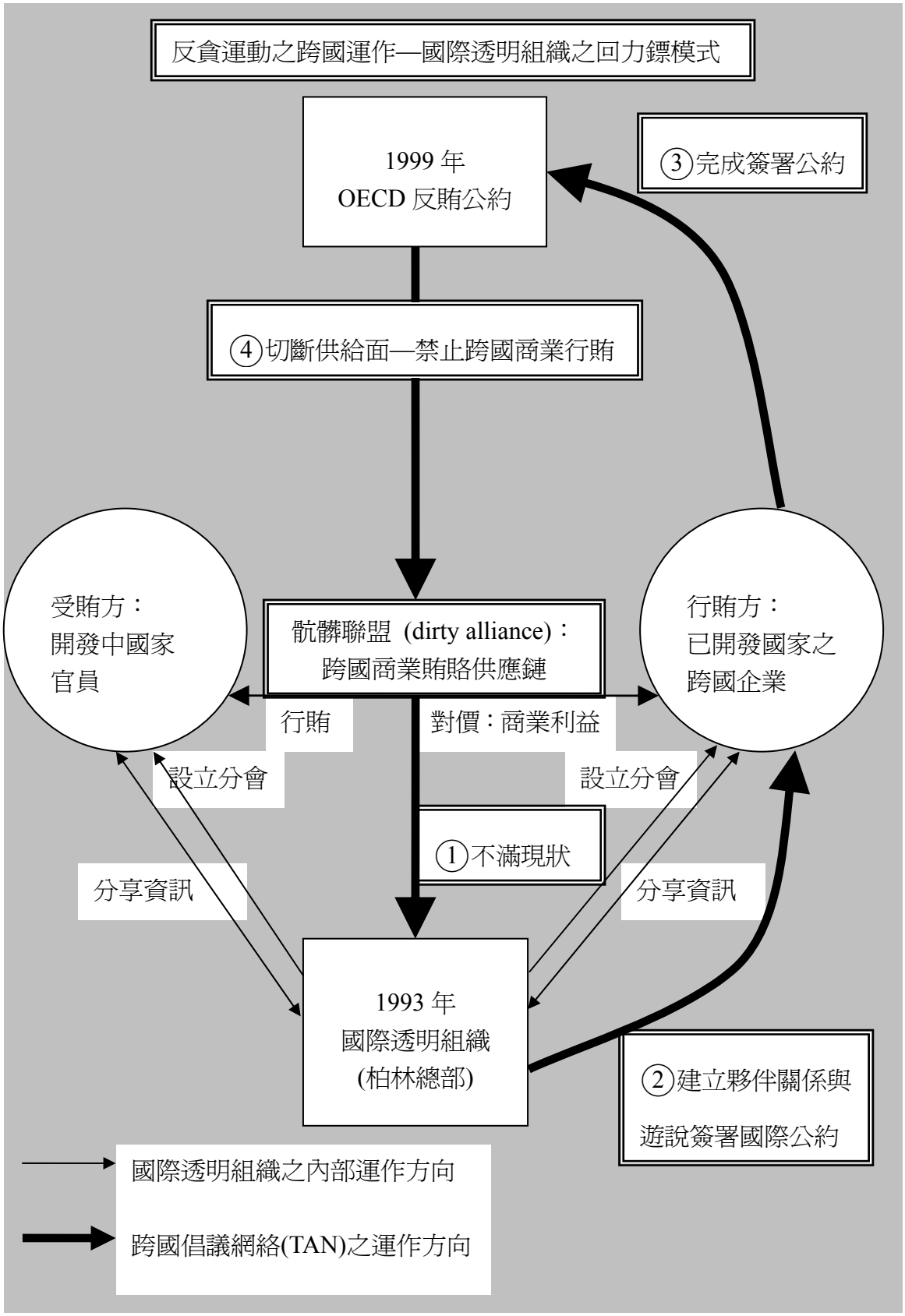
貪污沒有直接受害人，間接受害的公眾利益又缺乏夠份量的代言人與話語權，一昧的指責與批評某國政府貪污腐敗往往爲蒙其利先見其弊。於是 1993 年國際透明組織創立伊始刻意選擇以對話合作取代對抗挑戰。國際透明組織合作的對象包括國際政府間組織、跨國企業、以及主權國家。美國與世界銀行是國際透明組織著力最深的兩個策略性夥伴。美國苦於其國內 1977 年國會通過之海外反貪行爲法未獲其他已開發國家呼應跟進，造成美國企業強烈之反彈，亟於改變這種國際貿易之不公平競爭現象，所以樂於加入國際透明組織主導之倡議網絡，共同向歐盟遊說施壓。美國另外以大國身份主導世界銀行之政策變遷，逐漸重視國際援助項目之反貪審查。歐盟則是從抗拒到接受，歷經內部遊說團體之壓力之後，終於改變立場，促成 1999 年生效之OECD反賄公約。[50] 隨之而起的是開發中國家的呼應與跟進，於是聯合國於 2003 年通過第一個全球反貪公約，並於 2005

[50] OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and related Documents*. Retrieved November 11, 2008, from http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf, 1998.

年生效。[51] 根據Keck & Sikkink之基本回力鏢模式，本文加以修正之後用以突顯國際反貪運動之獨特性如下圖：

國立政治大學 National Chengchi University

[51] UNODC, United Nations Convention against Corruption. Retrieved December 21, 2009, from http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html, 2009.




資料來源：本文作者整理自繪

**圖 3：修正之回力鏢模式**

從上圖修正之回力鏢模式可知，國際反貪迥然不同於其他議題之跨國倡議絡。以骯髒聯盟爲問題起源，引發菁英份子組成國際透明組織，向已開發國家遊說施壓，促成 1999 年 OECD 反賄公約，建立禁止跨國商業賄賂之國際規範。從源起到解決方案，呈現一個回力鏢模式。

茲臚列反貪與其他議題運用回力鏢之異同如下表，中間欄位爲既有之國際議題之回力鏢模式。右側欄位爲修正回力鏢模式，係本文歸納國際透明組織於 1993 年創立以來，主導國際反貪運動之特殊之處，凡是不同於基本回力鏢模式之處，皆以深色網底呈現之，未著色部份則爲相同之處。兩相比較可知，國際透明組織之跨國運動確有獨特之處，其中尤以遊說策略、議程設定以及成效最值得深入研究，這也正是本文研究之重點。

國立政治大學 National Chengchi University

**表 3：跨國倡議網絡之回力鏢模式比較表**

| 理論模式 / 異同處 | 基本回力鏢模式 | **修正回力鏢模式** |
|---|---|---|
| 適用議題* | 人權、婦權、反地雷 | **反貪** |
| 問題源起 | 母國政府侵害人民權利或漠視訴求 | **母國官員與跨國企業之賄賂鏈** |
| 非政府組織之崛起 | 不滿現狀 | 不滿現狀 |
| 加害人 | 開發中國家之政府或官員 | **骯髒聯盟(開發中國家之官員與已開發國家之跨國企業)** |
| 直接被害人 | 有 | **無** |
| 遊說策略 | 遊說已開發國家制裁或施壓母國 | **合作取代對抗** |
| 國際媒體運用度 | 高 | **高** |
| 運作媒體方式 | 揭露個案 | **貪污印象指數 CPI 與其他年度報告(無關個案)** |
| 議程設定 | 制裁或禁運 | **立法切斷海外行賄合法性** |
| 個案針對性 | 強 | **不針對個案** |
| 與個案中之母國之關係 | 對抗關係 | **夥伴關係** |
| 與已開發國家之關係 | 依附與請求 | **獨立與對等合作** |
| 主要合作對象 | 1. NGOs<br>2. 已開發國家 | **1. 世界銀行**<br>**2. 貪污供需雙方行爲人**<br>**3. NGOs**<br>**4. 全體主權國家** |
| 經常面對之質疑 | 1. 西方國家之代理人<br>2. 干涉他國內政 | **1. 貪污印象指數 CPI 欠缺客觀數據**<br>**2. 菁英團體而非草根團體** |
| 成效 | 改變國家偏好進而簽署國際 | **改變國家偏好進而簽署國際** |

| | 公約 | **公約(1999 年 OECD 反賄公約)** |
|---|---|---|
| 各國實踐 | 持續觀察與驗證中 | 持續觀察與驗證中 |

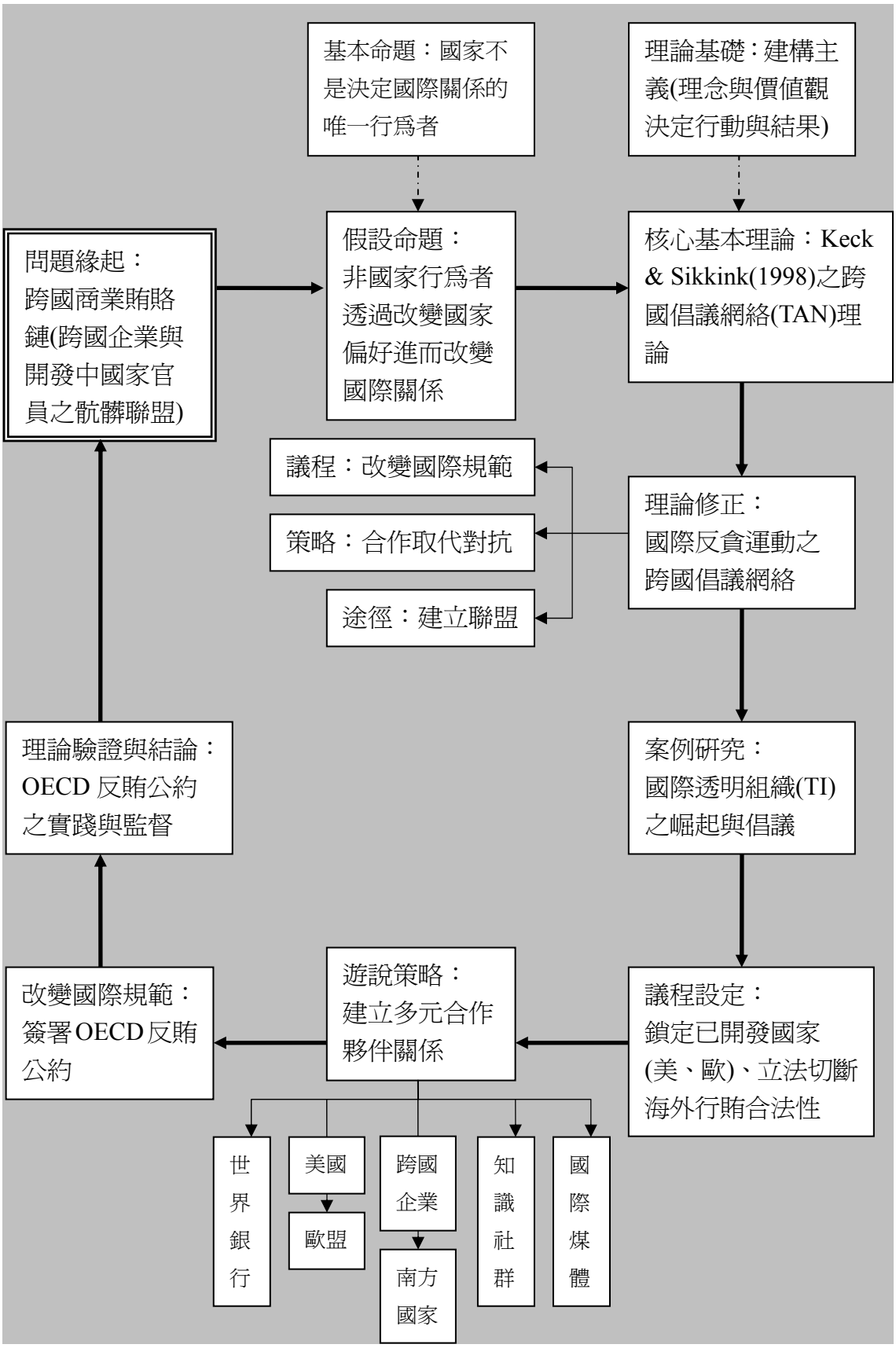
* 本表比較之議題以人權與反貪爲主要對比性議題，以突顯國際透明組織運作全球反貪議題之獨特性。然而並不否定其他議題例如環境保護也有雷同之處。

資料來源：本文作者整理

## 三、研究架構與路徑

基於修正之回力鏢模式，本文擬從事先理論後實証的學術研究路徑，首先闡述研究問題的源起，將跨國商業賄賂鏈之供需雙方合稱爲骯髒聯盟。由於主權國家有意無意的漠視這類跨國貪污的嚴重性，遂引發非政府組織的不滿，進而採取改變現狀的積極行動。

本文第一章假設非國家行爲者具有改變國際關係的能力與意願，第二章之理論基礎則是建構主義下的跨國倡議網絡理論，其中又以 Keck & Sikkink 之回力鏢模式爲核心基礎理論。然而其理論需要部份修正才能精確解釋國際反貪運動之不同於其他議題，尤其是議程設定、遊說策略以及行動路徑等三方面是最明顯的差異點，因此有必要逐一分析之，以突顯非政府組織在考慮從事改變國家偏好的跨國行動時，選項是多元選擇題而不是是非題。第三章分析 1980 年代以來之國際反貪環境。第四章檢視跨國倡議網絡內多元行爲者之互動。第五章詮釋國際透明組織運作之關鍵事件與歷程。第六章檢討 OECD 反賄公約之執法成效。第七章歸納研究成果，針對國際透明組織之行動力與貢獻提出結論與未來行動建議。茲將本文之研究架構製圖如下：




資料來源：本文作者自行整理

**圖 4：研究架構**

國立政治大學
National Chengchi University

# 第參章　內部動力—國際透明組織之反貪倡議

本文主張國家偏好不一定是外部給定的，而是具有高度內生性。國家偏好(preferences)是指國家利益之優先排列順序。而國家利益(national interests)則是國家對於其政治、軍事、經濟與文化等各方面之目標。不消說，國家安全是各國排序的第一優先，畢竟生存是國家發展的前提，先求生存後求發展是每個國家的必然歷程。但是在各國發展歷程中，對於跨國貪污議題展現了截然不同的國家偏好。大體而言，冷戰結束是一個分水嶺。後冷戰時期各國衡量國家利益的標準不重意識型態而是強調追求和平與發展。

冷戰期間主權概念與冷戰思維等兩大理念支配了 1945 年二次大戰結束一直到 1990 年代初期的主要國際關係。也正因爲這兩種理念無限上綱的結果，反貪議題遭刻意排斥與漠視。國際反貪運動的對象直指接受賄賂的外國官員，很容易被解讀爲挑戰現存政府的不合法性，這犯了國際政治上的大忌。各國基於相互尊重主權與不干涉他國內政的高度國際共識，二次大戰之後的刻意隱忍與漠視他國政府之貪污現象，正是這種維持現狀、拒絕改革的消極心態，提供了非政府組織崛起的契機。

## 第一節　環境動力

反貪運動躍上國際舞臺是一段曲折的人類發展史，本章分析環境因素：國際時空環境的演變，從行爲者與結構的互動過程中，大致可以十年爲一個階段，從反貪是禁忌、過渡到公眾覺醒與改變規範、再到執行與監督共三面向。下一章(第四章)分析行爲主體之倡議策略與路徑。這兩個主軸之剖析可以說明反貪議題從被邊緣化轉變爲主流化的動力，隨後於第五章進一步檢視多元行爲主體之間互動產生的內生性改變。

## 一、1980s—禁忌年代

冷戰時期的主權觀念與冷戰思維形塑了反貪禁忌。二次大戰結束後的美蘇兩極體系主導了 45 年(1945~1990)國際關係，在「非友即敵」的冷戰意識型態的思路下，集團利益與成員國國家利益的妥協與競合壓倒其他一切理念與議題。美蘇兩強競相籠絡集團成員的情況下，集團忠誠度是美蘇兩強的首要考量。基於對於傳統國際法之主權國家互不干預內政以及冷戰意識型態掛帥等兩大思路之匯流，貪污在 1970 年代之前被視爲各國內政問題，各國的默契是視若無睹。由已開發國家主導之國際政府間組織，例如聯合國、世界銀行、以及國際貨幣基金會等，也同步認定反貪是內政議題而非國際議題。在 1970 年代以前的國際組織文件中對於主權國家治理的批評幾乎不曾出現貪污一詞。一直到 1980 年代多邊援助國際組織對於受援國的貪污現象是視而不見、充耳不聞。[1] 即使是該國際組織官員在內部會議提出以反貪作爲援助條件之建議，在當時是禁忌。[2]

冷戰時期的對外援助具有濃厚的綁樁與拉攏盟友之意味。二次大戰結束的頭二十年(1945~1970s)，以政府對政府之資源供輸形成之「政府開發援助」(official development aid, ODA又簡稱爲對外援助foreign aid)不約而同成爲美蘇兩強的外交手段。ODA可分爲有償與無償兩類援助。OECD之發展委員會(DAC) 之官方定義爲贈與國(donor countries)對於開發中國家之官方融資，其中至少百分之二十五爲無償贈與。[3] 以美國爲首的民主陣營，爭取成員國向心力的作法是金錢綁樁，提供受援國大量軍事與經濟援助，以換取成員在政治立場與意識型態上之效忠。二戰結束之初，美國國務卿馬歇爾推動馬歇爾計畫(The Marshall Plan)，針對

[1] M. N. Barnett and M. Finnemore, The Politics, Power and Pathologies of International Organizations. *International Organization,* No. 53, 1999, p. 699.

[2] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，吳勉、毛燕平、竺迎姣、岳常曉、呂佳淩及李燕婷譯。(成都：天地出版社，2006 年)，頁 14-15。

[3] OECD, Official Development Assistance (ODA). Retrieved December 21, 2009, from http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043, 2003.

西歐各國民生凋敝的經濟蕭條現象，提供鉅額無償援助，以促使歐洲民主國家快速從戰火蹂躪的家園中重新站穩腳步。馬歇爾的動機固然有部份人道考量，但是二戰開打是全面的，受損也是全球性的，然而美國的援助卻是選擇性的挹注資源於西歐。原因在於美國當時戰略性思考在於防止共產主義滲入西歐國家，以金錢援住換取西歐國家輸誠又可以避免各國左派政黨取得執政權，這是美國的一舉兩得之政治權謀。

前蘇聯也不遑多讓，爲擴張共產主義而進行的軍事與經濟援助極爲驚人。就連中國毛澤東政權爲了與蘇聯爭共產集團之主導權，1950 年代末期中蘇決裂之後，也極力提供大量糧食援助第三世界，其代價是中國發生大饑荒，保守估計三、四年間 3600 萬中國農民餓死。[4] 當主權國家以冷戰思維決定國家資源的分配時，人民觀感與人民福祉，甚至人民生命安全就退居次要地位。

美蘇兩國對外援助的對象在 1960 年代開始轉向，從集團內堅定盟友轉爲非洲與拉丁美洲等新獨立國家，目的仍舊是以經濟援助爲手段，換取新盟友的效忠。這時期以西歐國家爲主體之經濟合作暨發展組織(OECD)已從受援者角色轉爲援助者，西歐各國加入美國、日本等民主化已開發國家，成爲全球最大的援助發展集團。各援助國之援助政策與對象依國情而異，然而共同的戰略高度是以經濟援助支持民主化與自由化，藉由體制之同質性與理念的共通性形塑戰略上的夥伴關係。質言之，依舊是兩極對抗之冷戰思維支配援助國與被援助國之間的合作。

經年累月的對外援助無效率導致「援助疲乏」(aid fatique)鋪陳了突破反貪禁忌之氛圍。1970 年代與 1980 年代是對外援助的轉型期也是反貪運動的醞釀期。長期的冷戰對峙與對外援助，看似相容，其實內部暗潮洶湧、互有牴觸。援助國內部對於外援助的無效率引發「援助疲乏」之公眾不滿。經常讓人詬病的一是長期援助卻看不到成效，南北差距與貧富差距甚至越來越大；二是受援國的執政黨貪污濫用援助款項，中飽私囊卻未造福窮人。已開發國家內部呼籲減少對外援助的聲音四起。另一方面越來越多關切人權、勞工、環保等議題之國際非政府組織

[4] 曾慧燕，＜楊繼繩爲 3600 萬餓殍立墓碑＞，《世界週刊》，2008 年 11 月 9 日，頁 25-30。

(INGOs)開始串連呼籲已開發國家注意對外援助造成受援國人民與環境的傷害。例如國際特赦組織(Amnesty International, AI)於 1980 年代之年度報告幾乎累頁敘述接受美援之國家，憑恃是美國反共盟友，一手拿美援，另一手則高壓統治人民、迫害人權。又如國際環保團體再三向世界銀行投訴，該多邊援助組織之援助項目沒有經過環保評估與透明監督，在受援國引發破壞自然環境以及官員從中謀利等重大弊端。[5]

世界銀行的回應是漸進式的改革，先是在審核援助項目的過程中加入環保評估，並且在內部組織納入環保專家。但是對於反貪議題仍視爲敏感的內政問題，一直到到 1990 年代官方與民間的認知才有機會匯流，各方面開始把貪污當成是一個跨國議題，經過嚴肅討論進而產生具體的改革行動。

## 二、1990s—覺醒與規範改變

1990 年代是變化最快的十年，前五年是蘊釀期，全球快速凝聚反貪共識。後五年是行動期，快速完成立法，初步改變了貪污之國際無政府狀態。主權國家針對跨國行賄行爲之禁止與處罰，首度通過 OECD 反賄公約。從大環境而言，冷戰結束爲國際關係開啓了一個以經濟安全爲重的新局面，各國愈來愈重視自由市場與公平貿易對於國家發展之重要性。國家基於自利考量，樂於接收非政府組織之理念說服，針對反貪採取集體行動。

國際組織針對援助疲乏作出回應經過十餘年的檢討與改革，1996 是國際反貪關鍵年，當年世界銀行行長James Wolfensohn與國際貨幣金會會執行理事長Michel Camdessus聯合發表聲明譴責貪污對於政府開發援助之負面影響。[6] 這是兩大多邊國際政府間組織首度由最高層官員正式向貪污宣戰，過去在國際舞台上

[5] D. Nielson and M. J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform.” *International Organization,* No. 57, 2003, p. 241.

[6] K. A. Elliott, Introduction. In K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), p. 2.

由民間唱反貪獨角戲的情況，從此轉變爲官民合作。國際間政府組織領導人的反貪宣誓，除了具有政策宣傳的意味之外，內部審查機制與外部的夥伴關係也起了變化，此時世界銀行開始接納國際透明組織，並將之視爲改革援助項目與監督資金運用的平等合作夥伴。換言之，世銀與國際貨幣基金會的言與行幾乎是同時變化。

然而 1990 年代世界銀行與國際貨幣基金會的改革並不是自發性的，而是來自外部壓力。[7] 他們面對的是非政府組織的遊說，但是真正發揮影響力的是幾個關鍵性的主權國家，質言之，美國、歐盟、以及日本。由於投票權之權重是按出資比例計算而非一國一票制，這兩個國際政府間組織的最大投票權是美國。只要美國聯合日本與歐盟，即可要求這兩個國際組織改變政策與偏好，其他會員國就算採取一致立場也表決不過大國。

世界銀行與國際貨幣基金會受大國主導的最具體指標是領導人的產生，依慣例美國推薦世界銀行行長人選、歐盟推薦國際貨幣基金會理事主席人選，於是長期出現美國人領導世界銀行而歐洲人領導國際貨幣基金會的現象。這種大國主導的模式給予非政府組織極爲便利的遊說機會，只要針對少數大國遊說就可以改變世界銀行與國際貨幣基金會的政策。[8]

更進一步而言，由於美國 1776 年立國以來即採三權分立，當行政部門與立法部門對於改革進程的意見不一致的時候，正好提供一個公共場域，有利於非政府組織動員草根團體向選區國會議員進行遊說，促使國會形成決議，轉向行政部門施壓。因此非政府組織向美國政府遊說的結果就是世界銀行與國際貨幣基金會於 1990 年代同步採取一致性政策，要求受援國或貸款國推動善治(good governance)做爲申請貸款項目的必要條件。

前世界銀行經濟學者Daniel Kaufmann認爲治理包括反貪。[9] 善治的概念雖然

[7] J. T. Mathews, "Power Shift." *Foreign Affairs,* Vol. 76, No. 1, 1997, p. 50.
[8] D. Nielson and M. J. Tierney, *op. cit.*, p. 241.
[9] D. Kaufmann, "Myths and Realities of Governance and Corruption." In A. Lopez-Claros, M. E. Porter and K. Schwab, eds., *The Global Competitiveness Report, 2005-2006* (Geneva, Switzerland: World Economic Forum, 2005), p. 81.

包括反貪，但是不僅僅是反貪。基於善治，世界銀行推動開發中國家之發展項目有了明顯改變，早期以硬體公共建設爲主，1990s年代改爲軟、硬體併行，尤其積極鼓勵體制改革與非物質建設，例如扶植公民社會、鼓勵草根團體、輔導新聞媒體監督政府、以及建立透明(transparency)與可責性(accountability)之政府體制。Kaufmann領導之世界銀行治理部門對於貪污研究扮演重要角色，尤其是實證研究貪污對於經濟發展之負面影響以及發表評估 212 國家與領土有關控制貪污等六個面向之全球治理指數(the Worldwide Governance Indicator, WGI)等兩方面，可說是知識社群在反貪議題之重要代表。[10]

## 三、2000s—執行與監督

執行國際規範之成效繫於監督機制是否健全。如果說 1980 年代是一個放任時期，1999 年OECD反賄公約生效，意味反貪在已開發國家陣營已從 1990 年代的凝聚共識，進入二十一世紀則是訴諸集體行動(collective action)之年代。實力對等的行爲者確保共同承諾不會損及自身利益的作法是查證守法程度(verification of compliance)，這在冷戰時期美蘇兩強的裁減軍備競賽，最爲明顯，美國總統雷根的名言就是「信任但是查證之」(trust but verify)。[11]

OECD的內部監督機制始於設立專責單位「國際商業交易關於賄賂工作組」(Working Group on Bribery in International Business Transactions, 簡稱Working Group或工作組)，其前身爲 1989 年非法費用臨時小組(the Ad hoc Group on Illicit Payments)。一年後正式成力該工作組，成立的目的是做爲國際投資與跨國企業委員會之下的常設業務與諮詢單位，1997 年任務轉型爲專責監督簽約國執法進

[10] D. Kaufman, A. K. Kraay and M. Mastruzzi, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006 World Bank Policy Research Working Paper No. 4280* Retrieved January 2, 2010, from http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000016406_20070710125923, 2007.

[11] D. K. Tarullo, "The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention." *Virginia Journal of International Law,* No. 44, 2003-2004, p. 695.

度，最重要的工作是針對各簽約國進行同儕評鑑(peer review)。[12] 反貪小組由全體 38 個OECD反賄公約簽署國指派之專家共同組成，每季開會一次爲原則，監督工作分兩階段進行，第一階段(phase 1)是一致性(conformity)，評估簽署國之國內法是否符合OECD反賄公約之規定。第二階段(phase 2)爲執法性(implementation)，檢討簽署國是否有效執行反貪法律，其中包括一星期的現地訪視與約見官方與非官方代表。

OECD 各國的立法與執法進度落差頗大，但是至少有一個明顯的進步在於禁止賄款抵稅，1999 年德國廢除此一國內稅法規定，象徵在 OECD 全體 30 個會員國已採取一致性作爲，不再以變相政府補貼方式鼓勵本國企業不擇手段的攫取外國商業利益。

全球性的集體行動則是以聯合國爲談判平台，2003 年 10 月 31 日聯合國大會通過聯合國反腐敗公約，到 2007 年 7 月爲止，共計 140 國簽署該公約，其中 94 國已批准。[13] 受限於簽署國意見紛雜，該公約尚無有效之監督機制。連美國與歐盟都欠缺支持監督機制的意願，主要原因在於成本過高，而且與既有的OECD反賄公約監督機制可能發生疊床架屋的資源浪費。[14]

外部監督機制來自民間團體的自發性行動，例如國際透明組織的 2009 年關於OECD反賄公約進展報告(The 2009 Progress Report on the OECD Anti-bribery Convention)，對於全體 38 個簽署國與中國、印度、以及俄羅斯等 3 非簽署國提出檢討與建議。[15] 該進展報告列出德國、挪威、瑞士、以及美國等 4 國爲積極執法國，其餘 34 國均列爲中等或未執法國，顯示反貪承諾與實踐之間仍有巨大

[12] "carrying out systematic country monitoring of the implementation" OECD, OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. Retrieved December 20, 2009, from http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34859_35430021_1_1_1_1,00.html, 2009.

[13] BIAC, Anti-bribery Resource Guide. Retrieved November 16, 2009, from http://www.biac.org/pubs/anti-bribery_resource/section_1.htm , November 16, 2009.

[14] I. Carr and O. Outhwaite, "The OECD Anti-Bribery Convention Ten Years On." *Manchester Journal of International Economic Law,* Vol. 5, No.1, 2008, p. 3.

[15] Transparency International. Major exporters failing to curb overseas bribery. Retrieved December 26, 2009, from http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2009/2009_06_23_2009_oecd_progress_report, June 22, 2009.

落差。

## 第二節　國際透明組織之崛起

國際透明組織是一個國際非政府組織，1993 年成立，總部設於德國首都柏林，以反貪爲唯一議題。成立的頭四年內，快速在 60 國家設立分會，顯示反貪議題已超越國家疆界與文化藩籬，廣受各國公民社會之重視。到 2009 年 2 月 15 日爲止，國際透明組織在全世界 90 個國家設分會或正在籌設中。

國際透明組織的創設動機源於世界銀行保持現狀的不滿，其創始人Peter Eigen原本是世界銀行負責非洲發展項目之主管官員，對於非洲國家領導人濫權貪污的情況知之甚詳，履次嘗試要求世界銀行正視貪污後果，卻遭世行法務部門警告表示「貪污是內政問題」世行不宜涉入。Eigen選擇離開世界銀行，轉而聯合德國卸任官員與企業界共同設立全球第一個針對反貪議題而倡議之國際非政府組織—國際透明組織。[16]

國際透明組織的崛起發揮兩個重要作用，一是加速世界銀行的改革腳步；二是明確定位反貪之首要目標爲跨國商業賄賂。世界銀行當時行長 Wolfensohn 數度與 Eigen 等非政府組織代表會談，溝通雙方立場，有效改變世界銀行既有的自我設限立場，將監督援助項目之經費使用列入必要的審查條件，防止受援國官員以任何名義接受賄賂。質言之，反貪成爲世界銀行貸款的標準作業準則。

貪污不限於對外援助項目，開發中國家官員最容易上下其手的還包括接受外國企業賄賂。這種外企行賄/本國官員受賄之商業賄賂模式，被學者形容是另類的關稅，可能有礙外國直接投資 FDI，而且增加的「稅收」是進到不肖官員的口袋而不是國庫，於是貪污造成減少外資與國庫損失等雙重負面影響。

國際商業賄賂的另一個特色是呼應南北差距而形成特殊的供需關係，行賄者

[16] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 8-10。

大多數是北方，也就是財力雄厚之已開發國之跨國企業。受賄者則是南方，亦即開發中國家官員。反貪運動如果從供需雙方同時著手等於是兩面作戰，對於沒有決策權與執法權之民間組織而言，事倍功半。不如從供給方下手，先切斷供給再尋求消弭需求之道。國際透明組織於是動員歐洲各分會進行國內遊說，分別說服各國政府與企業界改變現狀，共同制定一套遊戲規則，全面禁止跨國企業。

國際透明組織此一行動目標正好與美國政府之外交政策不謀而合。事實上美國從 1977 年片面制定海外反貪行為法之後，禁止在紐約證券交易所上市之公司以行賄方式取得外國商業契約與利益，致使美商在國際市場是處於不公平的競爭環境，美國一直苦思改善之道。於是在國際透明組織、世界銀行、以及美國等三個不同屬性的國際關係行為體的公開合作之下，全球反貪運動在 1990 年代中期之後迅速擴展與外溢。

所謂擴展可見諸更多不同屬性的行為體加入反貪跨國倡議網絡，有關各行為體之互動與形塑請見本文第五章之分析；另一方面，所謂外溢是指反貪議題已不僅僅侷限於政府開發援助與跨國商業之行賄現象，而是想方設法的與其他國際議題結合，例如：森林開發、人類安全、環境保護、跨國洗錢等，以利反貪議題隨時攻佔媒體版面並且常保議題之能見度。[17] 以下分析國際透明組織之自我定位與策略、領導人個人風格、反貪工具之開發運用、以及與其他國際議題之倡議模式比較。

## 第三節　從錯誤中學習—國際透明組織之定位與策略

厄瓜多副總統 Alberto Dahik Garzozzi 貪污案是國際透明組織創立初期的重大教訓。Alberto Dahik 黎巴嫩裔，美國 Princeton 大學畢業後返國先後擔任財政

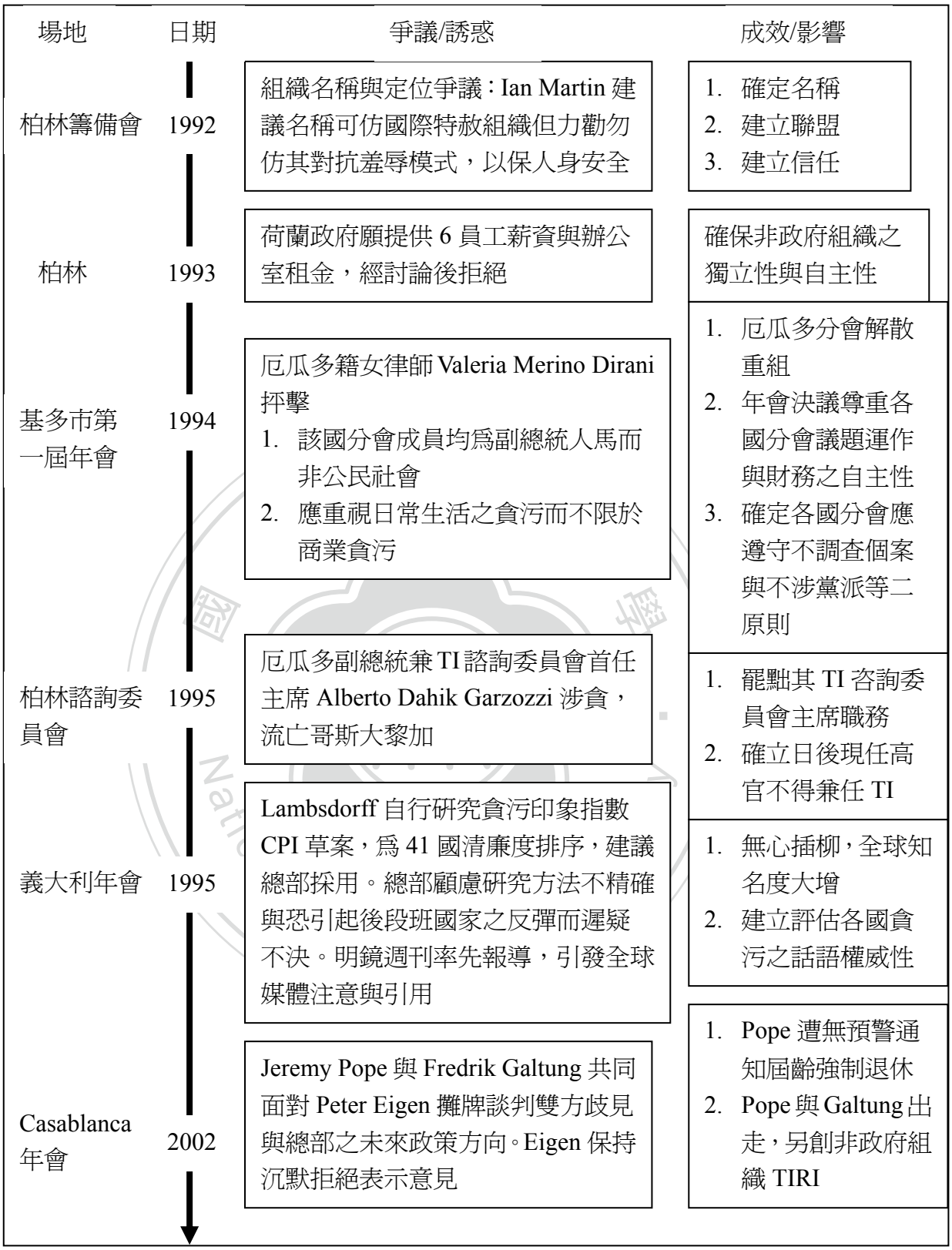
[17] IACC, About the International Anti-Corruption Conference Series. Retrieved December 12, 2009, from http://www.12iacc.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=65, December 13, 2006.

部長與國會議員，1992 年當選該國副總統，1995 年遭厄瓜多爾最高法院宣佈涉嫌侵占公款，Alberto Dahik 遁逃至哥斯大黎加尋求政治庇護。

諷刺的是Alberto Dahik是國際透明組織 1993 年創立之初的核心支持者並當選第一屆諮詢委員會(Advisory Council)主席，1994 年以地主國副總統身份於厄瓜多首都基多市(San Francisco de Quito)承辦第一屆國際透明組織會員大會(annual general meeting, AGM)。不料隔年就因私自設立秘密基金並且向國會議員行賄而遭通緝流亡海外。[18] 國際透明組織汲取教訓有二，一是發展各國分會過度依賴政治人物；二是組織發展過於快速浮濫。

厄瓜多副總統 Alberto Dahik Garzozzi 貪污案發生之後，國際透明組織不再允許現任政府官員或政黨領袖出任其柏林總部之高層職務，在資金方面也避免出現過度依賴各國政府。Alberto Dahik 事件促成國際透明組織在人事與資金兩方面更爲獨立自主，盡可能與各國政府官員保持距離。以下列表依時序萃取國際透明組織創立初期之關鍵事件與影響。

[18] L. de Sousa, *Transparency International in Search of a Constituency: The Franchising of the global Anti-corruption Movement* (Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2005), p. 33, note 20.




資料來源：K. Lundberg, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index*. Retrieved December 11, 2009 from http://www.ksgcase.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0, 2002. L. de Sousa,

*Transparency International in Search of a Constituency: The Franchising of the global Anti-corruption Movement*. Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2005.

**圖 5：國際透明組織成長歷程—爭議、教訓以及成效**

名稱上國際透明組織看似師法國際特赦組織(Amnesty International, AI)。事實上，名稱的雷同的確是來自前任國際特赦組織秘書長Ian Martin在 1992 年籌備會議中之建議。[19] Martin建議只模仿名稱，但是勸阻模仿指名道姓式的個案調查與攻擊主權國家，因爲此舉可能引起當地政府的不滿，進而危及各國分會人員之人身安全。經過多年的運作，這兩個國際非政府組織的確在策略與運作方式上展現迥然不同的風格。下表比較國際透明組織與國際特赦組織之差異。

[19] K. Lundberg, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index*, 2002, p. 5. Retrieved December 11, 2009, from http://www.ksgcase.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0.

**表 4：非政府組織之特性與跨國運作比較**

| | 國際特赦組織(AI) | 國際透明組織(TI) |
|---|---|---|
| 議題 | 單一型(人權) | 單一型(反貪) |
| 創立年 | 1961 年 | 1993 年 |
| 創始人 | Peter Benenson | Peter Eigen 等 11 人 |
| 首任負責人 | 秘書長 Peter Benenson (1961~1966) | 理事主席 Peter Eigen 現任咨詢委員會主席 |
| 總部 | 英國倫敦 | 德國柏林 |
| 領導成員 | 中產階級(專業人士爲主) | 菁英階級(退休高官與大企業法律顧問) |
| 跨國組織型態 | 個人會員制(80 各國辦公室，220 萬全球會員) | 分會制(一國一分會，全球 90 個分會)，個人會員全球僅 33 人 |
| 個人會員特性 | 不分階級 | 專業人士、菁英階級 |
| 總部與各國分會之關係 | 平行協調 | 名義：平行<br>實際：上下 |
| 不滿對象 | 主權國家 | 主權國家 |
| 遊說理念 | 具針對性 | 以合作取代對抗 |
| 策略 | 批判個案(刑求、虐待、死刑、非自願墮胎) | 建立聯盟(扮演催化者，邀請腐敗圈之開發中國家與跨國企業坐下來談反貪) |
| 對涉案之主權國家之處理方式 | 指名羞辱(naming and shaming) | 排序與協助(ranking and helping)，例如廉潔公約 |
| 與開發中國家之關係 | 長期緊張對立 | 合作夥伴 |
| 主要合作之國際組織 | 聯合國 | 世界銀行、OECD |
| 財源規範 | 不接受政府或政黨捐款，審慎調查後接受企業捐款，主要來自會費與會員捐款 | 接受各方捐款，主要來自已開發國家政府與大企業(例如：美國 USAID 與美國 Lockheed Martine 航太公司) |
| 批判 | 1. 選擇性之偏見<br>2. 西方意識型態<br>3. 偏重人權、忽視國家安全<br>4. 主張墮胎(教廷批判之) | 1. Peter Eigen 個人領導風格過度強勢<br>2. 美國財源比例高(CIA 與大企業)<br>3. 內部人事與決策不透明 |
| 具體成果 | 1976 年國際權利法案生效 | 1999 年 OECD 反賄公約生效 |

| | | |
|---|---|---|
| | (國際公民與政治權利公約、國際經濟文化社會公約) | |
| 諾貝爾和平獎之肯定 | 1977 年 | 尚無 |

資料來源：國際特赦組織 http://www.amnesty.org/en/who-we-are/accountability，國際透明組織 http://www.transparency.org/about_us/organisation/adv_council

## 第四節　官逼民反—「如果我們不去行賄，就必須消除腐敗」

美國柯林頓政府時代副國務卿Stuart Eizenstat以「他扮演一個樞紐性的角色」形容Peter Eigen催生OECD反賄公約之貢獻。[20] 歸納OECD反賄公約之背後有三股推力：一是美國外交政策、二是國際透明組織之階段性目標、三是Peter Eigen個人理念。三股力量的匯聚是引導已開發國家陣營凝聚共識，改變現狀的重要推力。美國的政策是出於國家利益之考量，而後兩者則是組織與個人在理念上緊密相連的共生體。

習法出身的德籍Peter Eigen(1938~)是國際透明組織的創始人之一。其個人職涯發展與國際透明組織之創設有密不可分的關係。Eigen任職世界銀行 24 年(1968~1991)，最後一個職位是非洲與拉美開發項目主管。Eigen坦言在這個位置上因爲跨部門之間衝突而產生嚴重的挫折感，原因來自反貪理念不見容於當時的世界銀行法務部門。[21] 當時法律部門明令禁止討論反貪議題，並且下令立即解散以反貪爲目標之世銀非洲部門工作組。法律部門的反對立場很明確，做爲主權國家共同出資設立的世界銀行，是多邊性之開發組織，不能從事政治活動，尤其不得干涉他國內政，而反貪正是內政問題。[22]

Eigen選擇離開世界銀行，但是沒有離開反貪工作。他在非州的開發工作給

[20] "He played a pivotal role." S. E.Eizenstat, 深度訪談 In-depth Interview on the OECD Anti-Bribery Convention. C.-Y. E. Ko ed., Washington, DC., 2009 年 2 月 5 日。
[21] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 15。
[22] 同前註。

他極大的啓示，尤其面對習以爲常的跨國商業賄賂，各國政府援外機構均束手無策。1980 年代，已開發國家金融機構之資金浮濫，政府資金與民間資金競相投入國際市場，缺乏監督機制的第三世界成了冒險家的樂園。當世界銀行拒絕提供資金給某些無意義之援助項目時，已開發國家之私人金融機構就爭相提供高利息之貸款給第三世界，通常這些貸款都有已開發國家政府作保，就算是貸款國日後無力償還，這些呆帳也會由出資國將短期信貸展延爲長期信貸，或是乾脆免除債務。[23] 這種浮濫的資金供給模式，大幅助長跨國貪污環境，一方面孳生了賺取高利的私人金融機構，另一方面鼓勵中飽私囊的開發中國家政要更肆無忌憚的對外舉債貸款。

普遍行賄的商業模式沒有固定贏家，行賄者反而嘗到惡性競爭的惡果。德國技術合作公司(Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) 面對當時盛行之第三世界貸款模式有慘痛經驗，該公司員工約一萬人，爲全球最大之援助開發企業，主要接受德國聯邦經濟合作與發展部之委託，進行第三世界援助項目之咨詢與技術指導，2008 年營業額達 12 億 2 千 4 百萬歐元。[24] 1990 年代初期，該公司內部曾爲了是否應該以行賄手段取得開發中國家之合約而有強烈爭論，內部人士甚至爲了失去某些巨額商業利益而考慮重組高層人事。眼看連本身職位都可能不保，GTZ創立董事與執行長Hansjörg Elshorst痛陳「如果我們不去行賄、就必須消除腐敗」，當事人的心聲足以印證當時全球的大環境是不行賄就難以取得咨詢契約。[25] 於是Elshorst動員該公司資源積極支持Peter Eigen之反貪理念。Elshorst本人則是以具體行動擔任國際透明組織創始人之一，1997 年從GTZ退休之後，接替Jeremy Pope擔任國際透明組織柏林總部第二任執行長(1998-2002)，並且是德國分會之創會主席。[26]

---

[23] 同前註，頁 12。
[24] GTZ, Facts and Figures. Retrieved December 21, 2009, from http://www.gtz.de/en/unternehmen/1722.htm, 2009.
[25] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 14。
[26] H. Elshorst, 深度訪談 Personal Comunicaton: Re: Fw: Lambsdorff's departure, intellectuals and Pope. E. Ko ed., 2010 年 1 月 1 日。

Eigen個人的世界銀行經歷爲創建反貪之跨國網絡建立了廣泛之政治人脈，他長年負責非洲之援助開發任務，得以經常接觸各國決策者並且建立信任感。國際透明組織肯亞分會首任會長約翰・基同戈曾說過「如果是一個別的什麼人來創建像『國際透明組織』這樣的組織，我們大概不會如此相信此人。」[27]

如果說各國政府長期坐視國際商業賄賂現狀引發民怨，這些民怨不是來自普通民眾，而是一群不同國籍的資深專業人士。Peter Eigen本身就是世界銀行資深官員退休，他的人際關係網絡本身就是菁英階級的聚合，可以想見同質性非常高。就國際透明組織的創始成員背景而言，他們的共同特徵是中高齡、曾長期任職政府、國際組織或跨國公司，而且都是與商業或法律有關之專業人士。這些資深專業人士擁有共通的信念或態度(speak the same language)。[28] 透過專業背景與理念上的同質性，國際透明組織內部可以快速凝聚向心力，也有利於說服仍位居要津之各國政要與企業領導同儕。

## 第五節　反貪工具之開發運用

Keck & Sikkink認爲倡議網絡之影響力可分爲五個層面，分別是開創議題與設定議程(issue creation and agenda setting)、改變原本散漫的國家與國際組織(discursive positions of states and international organizations)、改變體制上之程序(institutional procedures)、改變目標行爲者之政策(policy change in target actors)、以及改變國家之行爲(state behavior)。以上這五個層面之影響力有階段性之分而不僅僅是型態之分(stages of impact, not merely types of impact)，因爲當注意力越來越集中而原本散漫的目標行爲者之態度有所轉變時，政府對於倡議網絡之訴求就越難以招架。[29]

---

[27] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 11。

[28] Webster's Dictionary 定義 speak the same language 爲 "to have the same beliefs, attitudes, etc." http://www.yourdictionary.com/speak-the-same-language.

[29] M. E. Keck and K. Sikkink, Activists beyond Borders: Advocate Networks in International Politics

反貪工具是國際透明組織自我形容協助貪污雙方解決問題的參考書。開發各類反貪工具旨在掌握議程設定之主導權與督促目標行為者改變散漫態度之利器，終極目標是改變國家容忍跨國賄賂之行為。國際透明組織是一個手無寸鐵的非政府組織，在反貪議題上面對的是跨國企業與開發中國家官員合組心照不宣的骯髒聯盟。成立之初，曾被西班牙媒體譏諷為對風作戰的唐吉訶德(a latter-day Don Quixote)。[30] 一個沒有調查權與制裁力的反貪非政府組織，光靠創始人的政商豐沛人脈或許短期內風光剪綵，長期而言可能面臨是無以為繼的窘境。因此，開發有說服力之反貪工具，允為創立伊始之當務之急。在諸多已發表之工具之中，最常被媒體與政府引用的三份文件是貪污認知指數、廉潔公約、以及國際透明組織相關研究資料彙編(內含國家廉潔體系)，前者是意外之作；後二者是精心溝通的產品，但均發揮聚焦與說服之作用。

## 一、CPI 的功與過

「貪污認知指數」(Corruption Perceptions Index, CPI)成為舉世注目的對象而且被廣泛引用是一個意外而不是精心策略。[31] CPI最初只是一位當時年僅 30 歲德國經濟學者Johann Graf Lambsdorff個人一廂情願的構想，他先把構想發表於 1995 年於義大利召開之年度大會中之研討會，隨後具體搜集了 42 國貪污資料，列表做成一份草稿寄給內部成員參考。國際透明組織雖然有意開發量化貪污數據，但不願貿然發表，因為內部對於該不該針對每一個國家進行跨國性的比較排序有不同意見。正當國際透明組織打算繼續研究CPI之可行性之時，德國明鏡週刊搶先做出報導，宣稱CPI是國際透明組織之創舉，一個月後紐約時報經濟版以頭條新聞刊出，引發國際媒體爭相轉載與後續採訪。眼見新聞曝光率大增、國際

(NY: Cornell University Press, 1998), pp. 25-26.

[30] J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: cofounders and CIA. E. Ko ed., 2009 年 12 月 15 日。

[31] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 64。

輿論肯定者居多，國際透明組織不得不順水推舟，正式採納CPI爲該組織之正式出版品。[32] 過程中以Peter Eigen爲代表之擔心負面效益的人士認爲國際透明組織既然希望與各個主權國家建立聯盟關係，就不該發表各國貪污數據，以免激化矛盾，另一派內部人士Jeremy Pope與Fredrik Galtung認爲既然已內部參考文件已外流就順勢操作，經過力爭之後後者意見形成政策。[33] 從 1995 年起每年均發表一次CPI，該指數隨即成爲各國學術界與決策者最常引用的參考數據。

本研究文末附表二列出國際透明組織發布之 2009 年 CPI 各國貪污程度排序表。CPI 對於開發中國家之影響遠超過已開發國家，其影響層面在於國家形象與實質利益。就形象而言，該指數排序之 180 個國家，開發中國家每年均居中、後段班。以 2009 年爲例，最清廉之前五國爲紐西蘭、丹麥、新加坡、瑞典、瑞士。排序殿底(176-180)之五個國家分別是伊拉克、蘇丹、緬甸、阿富汗、索馬利亞。被列入後段班之國家難免耿耿於懷，對國家而言是形象與尊嚴問題；對執政黨而言是面子問題與政權穩定問題。

就實質利益而言，CPI會影響外資之投資意願與國家對外借款之利差。國際貨幣基金之經濟學家Paolo Mauro以實證研究得出的結論是一國之清廉程度與經濟發展及民主法治之成熟度呈正相關，國家越清廉越能吸引外資，進而增加國內生產毛額(GDP)。[34] 近年來國際投資人考慮投資國與投資標的的重要參考資料是標準普爾(Standard & Poor's, S&P)、穆迪(Moodys)、以及惠譽(Fitch)等三個商業信用評等公司之主權評等(sovereign credit rating)報告。這三家國際信用評等公司在編撰主權評等大致分爲政治風險(political risk)與經濟風險(economic risk)，政治風險參考指標之一爲國際透明組織之CPI。[35] 當開發中國家向多邊開發援助組織，

[32] 同前註，頁 65。
[33] J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: access to TI-history webarchive and Lambsdorff. E. Ko ed., 2009 年 12 月 12 日。
[34] P. Mauro, The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis. In K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), pp. 90-92.
[35] E. Paget-Blanc, "Which Factors Determine Sovereign Credit Ratings." *The European Journal of Finance,* Vol. 12, No. 4, 2006, p. 361.

例如世界銀行或亞洲開發銀行申請貸款過程，主權評等越高則貸款利率越低，因此，高利率不僅是代表該國還款能力受質疑，也增加國庫負擔。換言之，高層官員貪污之成本由全民分擔之。

CPI常受質疑的兩點是主觀印象與跨國比較性。國際透明組織首任研究主管Fredrik Galtung表示，CPI其實是受賄者印象指數(bribe takers perceptions index)，最精確的說法是敲詐印象指數(extortion perceptions index)。[36] 換言之，是針對受賄者給外界觀感所做的意見調查，對於貪污之定義太狹隘，僅僅以行賄者之敲詐勒索當做是貪污之代表，沒有辦法反映全球賄賂網路之全面性。國際透明組織經過十年運作，內部分裂浮上檯面。Galtung與國際透明組織創始人之一Jeremy Pope，於 2003 年離開國際透明組織，一起另創同樣以反貪爲議題之國際非政府組織TIRI(紐西蘭毛利族語，意富足與播種)，隨即於 2005 年編輯出版專書批判CPI之偏頗與過時。[37] 他列舉以下七項缺失：

(一) 只針對受賄者，忽略行賄者與教唆者

(二) 調查範圍未包含全球各國

(三) 樣本偏頗，全球 90%以上母體遭忽略

(四) 資料來源欠精確性

(五) 貪污定義太狹隘

(六) 無法測量反貪趨勢，無法鼓勵真正的改革者

(七) 引用 CPI 做爲已開發國內對外援助條件之不當性

除此之外，近年來，稅務研究者質疑CPI嚴重忽略了避稅天堂的涉貪程度。2008 年CPI將新加坡與瑞士分列全球最乾淨的國家第四與第五位。但是英國智庫批評這兩個國家是非法資金的聚集地，也是出了名的避稅天堂，國際透明組織以CPI評估的是賄賂問題而不是洗錢與避稅問題一語帶過，這簡直是避重就輕，無

[36] F. Galtung, Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors and F. Galtung, eds., *Measuring Corruption* (Burlington VT: Ashgate Publishing Company, 2006), pp. 113-114.

[37] TIRI, Who Are We. Retrieved November 14, 2009, from http://www.tiri.org/index.php?option=com_content&task=view&id=86&Itemid=, 2009.

視於跨國避稅的嚴重腐敗性。[38]

測量貪污有許多面向也有許多數據，但是唯有CPI最受外界注意。國際透明組織之官方網頁中並列貪污認知指數(CPI)、全球行賄指數(BPI)、以及全球貪腐趨勢指數(GCB)等三種衡量貪污之量化指標。[39] 量化的對象各不相同，CPI是受賄者指數，亦即各國官員之受賄程度；BPI是行賄者指數，亦即各國企業在海外行賄之程度；GCB是公眾對各國整體貪污印象指數，亦即對 80 國之民意調查。然而國際媒體的關注焦點一向以CPI爲主，主要原因在於，一方面過多量化數據容易混淆閱聽人之注意力，另一方面則是狗尾續貂之反效果。CPI是每年一次的定期指數，BPI與GCB則是不定期產物。由於開發中國家批評國際透明組織發布之CPI對於大部份列爲後段之開發中國家有負面評價的意味，而這些國家官員之受賄來源有一大部分是已開發國家之跨國企業，因此企業行賄也應列爲評價對象。[40] 在外界壓力下，國際透明組織 1999 年發布第一份BPI指數，到 2009 年底爲止先後發布四次分別爲 1999, 2002, 2006, 2008，GCB則是從 2003 年開始逐年發布(2002-2009)，其中獨缺 2008 年。

## 二、廉潔公約與國家廉潔體系

開發有說服力的反貪工具一直是國際透明組織的努力方向，例如「廉潔島」(Island of Integrity)是第一個出台的運創新概念。國際透明組織 1993 年創立的前一年，Peter Eigen等人就向當時世界銀行行長麥克馬納提出此建議，獲得後者原則上之支持。廉潔島的核心概念是針對特定政府採購案進行互惠式的承諾

[38] Richard Murphy, Backsliding from Transparency International, Tax Research UK. Retrieved November 13, 2009, from http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/09/23/backsliding-from-transparency-international/ September 23, 20008.

[39] Transparency International, Bribe Payers Index. Retrieved June 16 2009, from Transparency International: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi, 2008.

[40] K. Lundberg, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index*. Retrieved December 11, 2009, from http://www.ksgcase.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0, 2002, Teaching Note, p. 1.

(reciprocal promise)，政府承諾不受賄，投標之全部廠商承諾不行賄，違者受罰，由國際透明組織或其他民間公正人士擔任第三者監督人。[41]

剛開始連國際透明組織內部都有人認爲這主意不是太天真就是無稽之談。事實證明越來越多國家接受這個創意並且納入政府採購或基礎建設之招標契約。廉潔島後來改稱爲廉潔公約(integrity pact)，1999 年 5 月哥倫比亞政府是第一個明定遵守國際透明組織之廉潔公約之主權國家。[42] 阿根廷、厄瓜多、德國、墨西哥、印尼、巴基斯坦、南韓、中國等至少 15 國已經採用廉潔公約的概念。[43]

廉潔公約不是國際法，其法律性質是私法上之雙務契約，政府與投標者爲雙方當事人，其中投標者爲複數兩家公司以上。由於政府採構案與公共工程案之金額龐大，具有競標資格之廠商屈指可數，當政府要求全體投標者承諾不以行賄爲競標手段時，全體競標者之承諾形成一個集體行動，理性自利的廠商之所以願意加入承諾，在於遊戲規則之普及化與透明化。由於不行賄之承諾以競標者全體均同意爲前提才發生效力，違約效力及於全體競標者，更何況不行賄形同降低交易成本，增加得標者之利潤。因此，在有效的第三方監督機制下，廠商是樂於遵守廉潔公約。

另一個重要反貪工具是「國際透明組織相關研究資料彙編」 (The TI Source Book 2000)，作者是紐西蘭律師出身之Jeremy Pope，該書是建構一國健全反貪體系之參考書，內容以作者自創之國家廉潔體系(National Integrety System, NIS)爲模型，運用整體性研究方法(holistic approach)，將民主、司法、媒體、以及公民社會等四大多元支柱整合成爲一個實用的反貪體制。作者之理念是從務實面出發，尤其強調司法獨立之重要性，畢竟徒法不足以自行。[44] 台灣推動反貪也借

[41] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 42。
[42] 同前註，頁 44。
[43] Transparency International, The Integrity Pact: A Powerful Tool for Clean Bidding. Retrieved December 11, 2009, from Transparency International, http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts, 2009.
[44] "There are no magic bullets with fighting corruption. The only way to contain corruption is to have a fully functioning justice system, with independent (and professional) agencies and judiciaries. Laws simply don't work without these. This was recognized by the Source Book. Now, if you look at the website you will see that it has disappeared from sight. Sad. Sad. Sad." J. Pope, 深度訪談 Personal

鏡Source Book，於 2009 年正式將國家廉潔體系納爲官方廉政政策的參考模型。[45]

## 第六節　國際透明組織之全球影響力—主觀數據與客觀數據之比較

研究貪污的量化實證資料可分爲主觀數據(subjective data)與客觀數據(objective data)，前者是以特定人的感觀爲主，方法上採取問卷調查方式請專家或業者依其經驗與印象針對各國政府官員之貪污程度進行量化評價；後者是以客觀數據爲依據，也就是尋找貪污之代表性因素(proxy)，例如貪污罪的起訴率或定罪率，進行量化研究。

Lambsdorff認爲多數學者偏好以主觀數據進行貪污研究，其原因在於主觀數據是一種受訪者的共識，至少提供某種程度的信心，就收集的認知度可以反映貪污的確實程度。少數學者則從事客觀數據的貪污研究，例如 1998 年Goel & Nelson, 2002 年Fisman & Gatti以及 2006 年Glaeser & Saks，其共通點是運用美國各州官員之貪污及瀆職罪定罪數字或定罪率，代表該州貪污程度之高低， 其中Goel & Nelson之研究結論是大政府與貪污程度呈現統計上之正相關。[46] 簡言之，州政府預算越高則越容易引發尋租行爲(rent-seeking activities)，進而越多貪污。至於跨國研究則以聯合國之「刑事司法系統之犯罪趨勢暨運作調查」爲主要數據。[47] 該數據庫只調查 1995-1997 之兩年間各國司法案件數，數據過於陳舊，無法反應近

---

Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009 年 12 月 15 日。

[45] ＜國家廉政建設行動方案＞，行政院，2009 年 from http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/973116595070.doc.

[46] J. G. Lambsdorff, The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 236-237. 轉引自R. Fisman and R. Gatti, Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics,* Vol. 83, No. 3, 2002, p. 325. E. Glaeser and R. E. Saks, Corruption in America. *Journal of Public Economics,* Vol. 90, No. 6-7, 2006, p. 1053. R. K. Goel and M. A. Nelson, Economic Freedom versus Size: A Disaggregated Analysis. *Public Choice,* Vol. 97, No. 1, 2005, p. 107.

[47] 第六次全球各國犯罪案件數調查僅到 2000 年 9 月 29 日爲止，第七次調查則付之闕如，雖然官網列入網址，但網路上無法開啓該網頁。Retrieved January 11, 2009, from http://www.uncjin.org/Statistics/WCTS/wcts.html.

年之趨勢。此外，各國司法制度對於貪污罪之定義與犯罪態樣規定各有不同，欠缺全球統一之構成要件，因此難以進行跨國比較研究。[48]

以客觀數據從事貪污研究固然是可行的，但是信度與效度都遠不及主觀數據。歸納客觀數據之共同誤繆有三：首先，研究者易把貪污與反貪污二者混爲一談。貪污程度與反貪成效二者之間不一定有相關性。貪污罪之犯罪人數與定罪率是反映某國或某地之法治程度而不是貪污程度，換言之，犯罪數與定罪率代表反貪成效而不是貪污程度。一般而言，在民主國家，民主與法治若是同時正向發展，則貪污罪數字越高可能代表該國之執法力道與公正性比較高，貪污行爲比較少也比較容易被攤在陽光下。在共產與極權國家或是法治不健全地區則是選擇性的執法成份居多也容易受政治力干預，貪污行爲不但不易曝光，就算是進入司法程序，起訴與審判過程也欠缺透明與公平。簡言之，非民主法治國家之貪污罪數據不可靠，欠缺統計上之信度；而法治國之統計數據之信度固然無疑，但是跨國比較不同定義之貪污罪則犯了統計上的效度誤謬。

其次，貪污之代表性因素(proxy)有疑義。如同前述犯罪數與定罪率代表反貪成效而不是貪污程度，但是要尋找其他具代表性之貪污數據在實務上極爲困難。貪污罪之定罪率(conviction rate)或確定犯罪數(convicted crimes)是最常被引用的自變數(independent variable, IV)，貪污程度則是依變數(dependent variable, DV)，以年度爲分析單位，運用線性迴歸分析歷年來IV與DV二者相關性而取得之皮爾森係數(Pearson coefficient)介於 1 與-1 之間。犯罪率與貪污程度越是正相關，係數越趨近於+1，反之若是二者呈現負相關則越趨近於-1，二者若無關連則趨近於

[48] 舉例而言，2008 年爆發之德國西門子公司大規模行賄外國官員案，由於西門子係於美國紐約證券交易所掛牌上市公司，遭美國證交會(SEC)與司法部查辦，該公司承認不當支付費用(Improper payment)給外國官員以取得巨額商業合約，但是爲了迴避 1977 年美國海外反貪行爲法規定禁止行賄之上市公司參與一切美國政府採購案之條款，因此西門子與美國政府達成協議，以違反會計稽核名義接受美金 8 億元鉅額罰款，但是官方文件上不出現「行賄」字樣。然而西門子的行爲在西方主流媒體(例如德國鏡報、英國 BBC 廣播公司、以及美國紐約時報)的報導中俱認定爲近年來歐洲遭查獲之最大規模行賄案。Retrieved January 11, 2009, from http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,567281,00.html, http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7784512.stm, http://www.nytimes.com/2008/05/27/business/worldbusiness/27siemens.html?ei=5124&en=a28b38f985dd6d24&ex=1369627200&partner=permalink&exprod=permalink&pagewanted=print.

0。[49] 這種線性迴歸分析就算是增加自變數把二元迴歸轉化爲多元迴歸，仍然是屬於單向直線的相關性統計。僅能看出二者的相互變化但是無法解釋二者孰爲因孰爲果？也無法解釋非線性關係。實務上，除了司法程序中之起訴案件數、判決確定數、判決確定率、以及判決確定之罪犯人數等可以量化之外，真實的貪污類別(kind)與程度(degree)均難以數據化。舉例而言，非洲南部辛巴威之貪污情況舉世皆知，2008 年底爲止，該國獨裁總統統治下的通貨膨脹率以萬倍計，一億元辛幣(約八元新台幣)只能用來搭公車一趟，其治國無方與貪腐程度可見一斑，辛巴威已經瀕臨失敗國家(failure state)的地步，然而實際貪污數據無從量化。[50]

第三，貪污行爲是高度不確定之概念，可以操作刑罰化但難以量化。例如中華民國刑法之特別法「貪污治罪條例」第四條第五款規定公務員對於違背職務之行爲，要求期約或收受賄賂或其他不正利益者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣一億元以下罰金。本規定是企圖將貪污行爲以「違背職務」爲犯罪構成要件而科以嚴峻刑罰，至於不違背職務之行爲，要求期約或受賄也於同法第五條第三款明定爲犯罪構成要件，只不過刑責減爲處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣六千萬元以下罰金。不論是違背職務與否，就算是非主管業務，同法第六條第五款規定「對於非主管或監督之事務，明知違背法令，利用職權機會或身分圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者」，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣三千萬元以下罰金。換言之，台灣地區之貪污犯構成要件明顯擴大適用於公務員之不當關說與影響，但是實際上公務員不當關說或期約賄賂之傳聞甚囂塵上，卻難以量化此類行爲與行爲人。2008 年爆發之卸任元首陳水扁貪污案，涉案人辯稱收取鉅額金錢係政治獻金而不是賄款，給付金錢之企業界人士則迴避賄款而辯稱是「佣金」而「不是政治獻金」。[51] 不論是佣金或政治獻金，有此巨

[49] J. L. Rodgers and W. A. Nicewander, "Thirteen ways to look at the correlation coefficient", *The American Statistician*, 42, 1988, pp. 59–66.

[50] G. Muponda, Corruption driving Zimbabwe's Inflation. Retrieved January 12, 2009, from http://www.newzimbabwe.com/pages/inflation181.17413.html, December 2, 2008.

[51] 中國時報，＜辜成允龍潭案 辜成允：佣金 4 億 匯扁家人頭戶＞。 Retrieved January 12, 2009, from http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Print/0,4634,110501x1120081115

額費用支付作爲官員之對價是事實，儘管證據明確但當事人均極力否認事涉行賄，可見貪污之認定困難重重。對於隱而未現的其他貪污行爲，那就更難量化了。

綜言之，貪污之研究受限於(一)貪污行爲之隱密性與(二)貪污之量化變數缺乏代表性，到目前爲止，學者從事客觀數據之量化研究，有統計上之信度(reliability)但是欠缺效度(validity)。簡言之，就是缺乏精準度與說服力。在特定地區與時間內，針對客觀數據所做的量化研究，例如某國之貪污罪起訴率或定罪率，也許可供決策者參考，但是那只是代表該國反貪之成效，而無法反映貪污程度。

至於進行跨國之起訴率調查研究就更要小心謹慎，受限於各國司法體系對於貪污罪之定義不一，執法程序與法治完備程度也迥然不同，單純數字上的跨國比較很可能被誤導與誤解。例如極權國家的司法是沒有獨立性可言的，針對貪污罪，既可以大量起訴，也可以刻意壓抑起訴率，如果不深入掌握該國政情與文化，無從了解數字背後代表的意義。換言之，各國犯罪率數據看似客觀數據，其實充滿人爲操縱之主觀性。運用該數據要特別謹慎，以免誤導讀者。

對於以貪污程度爲題之學術研究，仍以主觀數據爲宜。假設某國司法體系宣稱 2009 年之貪污罪起訴率爲零，官員沾沾自喜以爲該國是清廉執政，這時候專家、生意人、以及社會大眾的心理感受可能更貼近真實情況。受訪者主觀上的認知可以相對客觀的反映某國之貪污程度，而且會形成一種社會之集體認同。這種集體的認同是迄今爲止最有說服力的研究數據。

00097,00.html，2008 年 11 月 15 日。

國立政治大學
National Chengchi University

# 第肆章　外部動力—倡議網絡之跨國運作

本章聚焦如下：(一)物質中心的本體論是無法解釋國際關係之變動過程；(二)非國家行爲者針對特定議題，足以影響國家偏好，進而改變國際關係；(三)以國際透明組織爲中心之跨國倡議網絡必須借助多元行爲者之實力或影響力，共同建構身份上之認同感，形成外部之改革動力。

國際透明組織強調對外關係是一種建立聯盟(coalition-building)的關係。這種現實主義的說法隱含該組織與其合作對象是對等而自主的夥伴關係。事實上，該組織的合作對象均爲實力或影響力巨大的行爲主體，在促成簽署OECD反賄公約的功能性分工方面，各扮演不同角色。然而成員之間的實力懸殊不影響反貪理念之趨同，反而因此發生互補效果，因此本章各節借用Keck & Sikkink之倡議網絡(advocacy network)之概念取代建立聯盟，以兼容並蓄的分析多元與異質之國際關係行爲者如何自動或被動轉化對於反貪議題之認知。[1]

前美國助理國務卿Daniel K. Taurllo運用博奕理論解釋美國施壓歐盟爲簽署OECD反貪公約之主因，然而他也指出國家利益之定義與認知是受到內外壓力而改變的。[2] 當認知改變，會導致行爲改變，因此，轉化是一種理念之趨同化。本章探討重點是反貪理念之形塑而不僅僅是主權國家之間的博奕。基於競爭目標的分歧性與利益定義之迥異性，本章運用之分析途逕是以建構主義爲核心之過程追蹤法而不是理性主義之博奕理論。本章之所以不運用博奕理論而是運用建構論分析多元行爲者之間的互動過程以及結果，進而解釋不同利益的行爲者如何形塑共同之偏好，最主要的理由是博奕論無法解釋爲什麼國家會先後或不約而同的改變利益之定義與偏好？博奕理論是解釋理性行爲者之間針對利益衝突所進行的策略性選擇，該理論之前提爲全部行爲者均必須是遊戲之正式參與者，而且均有相

[1] M. E. Keck and K. Sikkink, Activists beyond Borders: Advocate Networks in International Politics (NY: Cornell University Press, 1998), p. 9.
[2] D. K. Tarullo, The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. *Virginia Journal of International Law*, No. 44, 2003-2004, p. 667.

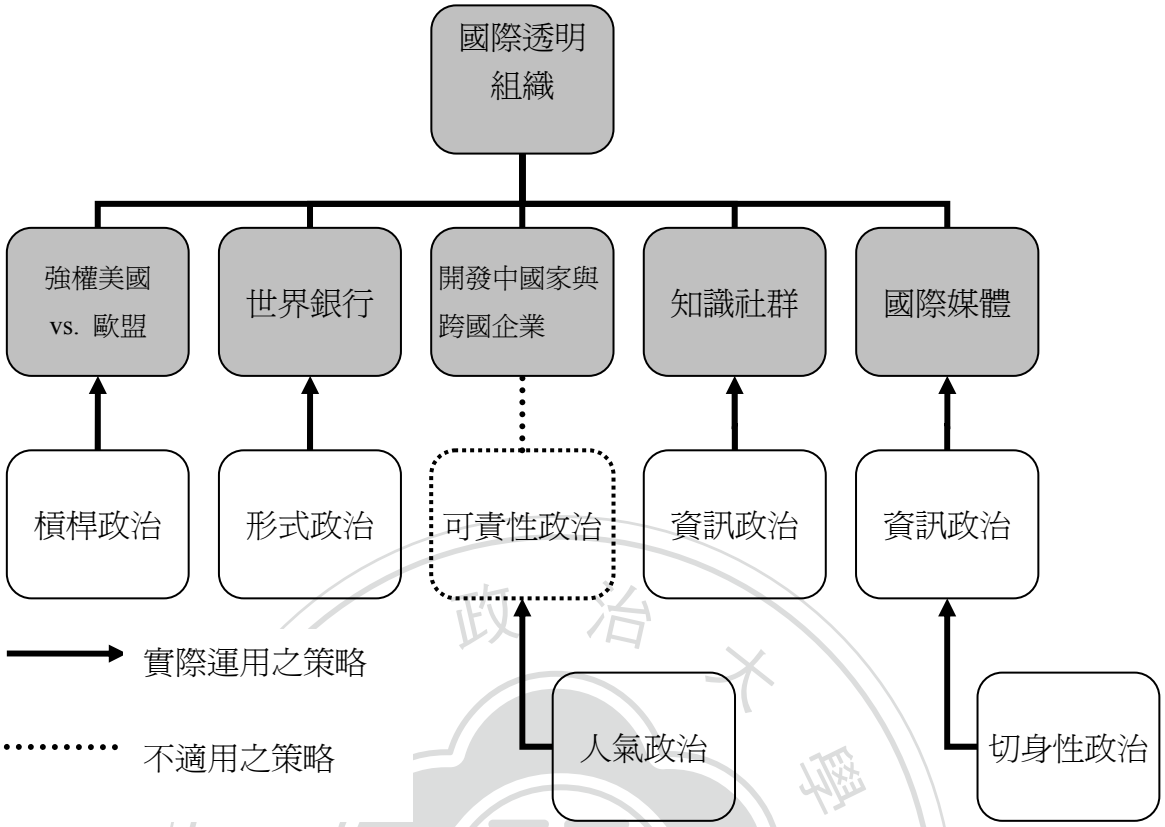
同之利益但是該利益無法全部同時共享，而且該利益之分配是互相矛盾的。

Keck & Sikkink指出倡議網絡之主要行爲者包括以下七類個人或團體：(1)國際與國內非政府組織、(2)當地社會運動、(3)基金會、(4)媒體、(5)教會、商會、消費者組織、以及知識份子、(6)區域或國際政府間組織之一部份、以及(7)政府行政部門或國會之一部份。[3]

以國際透明組織爲核心之跨國倡議網絡需要其他行爲者之參與，否則無以深化與廣化其全球反貪之目標。一般而言，倡議網絡的影響力表現於(1)開創議題與設定議程、(2)影響原先消極之國家或國際組織、(3)影響體制化之程序、(4)影響目標國之政策變革。[4] 根據這 4 個影響力指標，本文研究發現，至少包括主權國家、國際組織、跨國企業、知識社群、以及國際媒體等五類主要成員之支持對於全球反貪運動發生重要影響力。其中主權國家有可分爲強權與開發中國家兩類，其者以美國與歐盟爲代表；後者則與跨國企業形成心照不宣的跨國貪污供需鏈，以跨國企業爲行賄方、開發中國家官員爲受賄方。

國際透明組織與上述五類主體結盟過程中，運用的手段各有不同。Keck & Sikkink歸納出四種常見的手段爲資訊政治(information politics)、形式政治(symbolic politics)、槓桿政治(leverage politics)、可責性政治(accountability politics)。[5] 經過本文深入研究之後做出必要之修正，新增人氣政治(popularity politics)與切身性政治(proximity politics)兩類，以期更貼近實務。下圖爲本章論述之主體與結盟手段。灰底標示爲行爲主體，國際透明組織與各行爲主體之結盟手段則以透明方塊標示之。

[3] M. E. Keck and K. Sikkink, *op. cit.*, p. 9.
[4] *Ibid.*, p. 25.
[5] *Ibid.*, p. 16.




資料來源：本文作者自行整理

**圖 6：國際透明組織尋求結盟之主體與運作策略**

值得注意的是，參與者雖然多元，但是實力不對稱，決策權也不對稱。真正享有決策權的只有主權國家，他們享有排他之國際公約立法權與執法權。但是基於均勢與慣性，主權國家本身不會也不願主動改變現狀。換言之，主權國家是居於被動地位，他們其實也是被改革的對象，而改革的動力來自國家以外的行爲者。

Robert Koehane將現實主義與自由主義歸類爲理性主義，將其他非物質中心之本體論者歸類爲反思主義。[6] 均勢是現實主義的核心主張，國際關係是強權之間權力平衡的結果，因此現實主義對於國際現狀的解釋力很強，但對於改變原因

[6] R. Keohane, International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988, p. 382.

與過程之解釋力很弱。國際反貪運動是源起於非國家行爲者對於主權國家之不滿，企圖經由非暴力手段改變現狀，路逕是倡議轉念而不是國家自助也不是集體安全，因此本文不採現實主義與自由主義的觀點，而是採用反思主義之溫和派—社會建構主義。

在國際關係諸多理論之中，以物質力量爲本體論的論述對於國際反貪運動的崛起與擴散是難以解釋的。例如Kenneth Waltz之新現實主義，國際關係是強權與強權之間的競爭與權力平衡關係，其中兩極體系又比多極體系穩定，因此可以將國際關係歸納爲結構決定論。[7] Waltz基於理論的簡約性，只討論國際層次的結構，至於各國之外交政策則被Waltz視爲黑箱作業而刻意忽略不討論。

事實上國家的行動不能簡化到撞球台的單純碰撞關係，Waltz 的外生性結構決定論無法解釋爲什麼全球反貪運動的主導者是非政府組織(國際透明組織)，也無法解釋主權國家爲什麼從抗拒轉變爲接納。外部結構固然有影響力，國家內部的互動也有不可忽視的影響力。既然國家是由個人與不同層次不同屬性的次級團體所構成的有機體，內部運作的結果當然會影響其外交決策以及國家對外行動。

影響國際關係的因素，除了國家內部的互動作用之外，還有國家與國家之間的互動，社會建構主義稱之爲交互主觀作用(inter-subjectivity)。德國學者Thomas Risse認爲國際關係的發展具有相互建構性，因此社會是由結構(structure)與施動者(agent)相互共同決定的產物。[8] 由此可知，結構乍看之下是靜態的既存現象，但是經過施動者之間的交互主觀作用之後，改變了彼此的身份與認同，進而改變了結構，最後導致國際關係之改變。1990 年蘇聯的解體可視爲該國內部互動的產物，而蘇聯解體之後的各國意識型態轉變則是促成國際關係走向後冷戰時代的關鍵因素。意識型態是一種非物質層面的變數，不討論此精神層面的變數，無法有效解釋冷戰時期與後冷戰時期對於敵我之定義。本文探討之反貪運動也是以非物質因素爲核心，基於利他主義推動全球反貪運動，足以證明以非物質觀點發展

[7] K. N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), p. 170.
[8] T. Risse, "Transnational Actors and World Politics." In C. Walter, T. Risse and B. A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations* (Thousand Oaks, CA: Sage, 2002), p. 255.

的本體論最能解釋反貪運動在全球擴展與外溢之原因。

本文之個案研究以文獻分析法爲主，不採量化研究之統計方法。不過，在解釋前因後果的邏輯關係時借用統計學上變數(variables)之概念，但是基於線性重合假設上之衝突，不採用數學模式。蓋多元迴歸分析之重要假設之一是各獨立變數之間沒有線性重合，也就是變數之間要各自獨立(independent)，否則數學模型導出的相關係數會明顯偏頗。跨國倡議網絡的結構中，國際透明組織與其他非國家行爲者是一種複雜互動的關係，很難保持各自獨立。既然變數之間無法獨立，自不宜運用多元迴歸分析。因此，本章僅借用統計學之變數概念作爲分析全球反貪運動之途徑，不過，研究方法仍嚴守質化之過程追縱法。

在研究途逕上，本章採取漸進式因果關係分析法，先從物質本體論出發，探討美國與歐盟之間的反貪污立法之競爭與矛盾，基本假設是雙方的角力會導致國際立法共同反貪。當美國作爲唯一的自變數(independent variable)無法有力解釋爲什麼會產生依變數(dependent variable)—OECD 反賄公約時，歐盟必須加入成爲第二個自變數。但是美國與歐盟的立場在剛開始討論反貪議題時是對立的。當兩個強權正反立場相反的情況下，現實主義之強權決定論或結構決定論均欠缺解釋力。顯然必須討論其他變數才能有效解釋依變數—國際規範改變的事實。

於此，吾人不妨換一個思維角度，從建構主義之理念改變認同之論點出發，以國際透明組織爲自變數、OECD 反賄公約爲依變數。作爲一個非政府組織，國際透明組織本身雖然沒有造法能力，但是透過主權國家之國際公約簽署權，仍能迂迴達到改變國際規範的目的。因此，本文以下先分析美國與歐盟兩大強權的競爭與合作過程，然後先後在以下各節加入世界銀行、跨國企業、知識社群、以及國際媒體等多元行爲者。

經過文獻檢閱與深度訪談之交叉分析，下表整理列出 1993 年國際透明組織草創階段的 13 位重要人士，包括 11 位共同創始人以及創立初期 2 位學者對於建構全球反貪運動之倡議網絡之貢獻分析。他們分別透過個人專業與豐沛人脈協助該組織建構了以反貪爲議題之跨國倡議網絡。有關個別貢獻與影響力於以下各節

分別分析之。

**表 5：國際透明組織共同創始人與初期工作人員對外建立聯盟之貢獻**

| 聯盟對象 / 共同創始人 | 強權(美國、歐盟) | 世界銀行 | 跨國企業 | 新聞媒體 | 知識社群 | 基金會 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Peter Eigen (德)<br>前世界銀行非洲開發項目主管 | | √ | √ | | √ | |
| Peter Conze (德)<br>德國技術合作公司(GTZ)主管 | √ | | | | | |
| Frank Vogl (美)<br>公關公司負責人、前世界銀行公關主管 | | √ | | √ | | |
| Michael Hershman (美)<br>前美國國際開發總署(USAID)副稽查長 | √ | | | | | |
| Roy A. Stacey (美)<br>前美國非洲事務主管 | √ | | | | | |
| Laurence Cockcroft (英)<br>TI 英國分會主席 | | | | | √ | √ |
| Jeremy Pope (紐)<br>前大英國協秘書處法律顧問 | | √ | | | √ | |
| Kamal Hossain (孟加拉)<br>前司法部長、外交部長、油礦部長 | | √ | | | | |
| Fritz Heimann (美)<br>GE 法律顧問 | | | √ | | | |

國立政治大學 National Chengchi University

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Jerry Parfitt (英) | | | √ | | | |
| Hansjorg Elshorst (德)*<br>前德國技術合作公司(GTZ)負責人 | √ | | √ | | | |
| Johann Graf Lambsdorff(德)**<br>德國帕騷大學(University of Passau)經濟學教授 | | | | | √ | |
| Fredrik Galtung(挪威)***<br>前國際透明組織首位全職研究人員 | | | | √ | √ | |

* 國際透明組織之共同創始人到底有 10 人或 11 人，說法不一。國際透明組織之網路資料庫與創始人之一 Jeremy Pope(2009)均指出 10 人。另一位創始人 Peter Eige(2006)則說是 11 人。其中唯一的差別是 Hansjorg Elshorst，本文從寬認定，臚列 11 人。

** Johann Graf Lambsdorff 並非國際透明組織之創始人，而是 1995 年貪污認知指數(CPI)之原始作者。

*** Fredrik Galtung 並非國際透明組織之創始人而是 1993 年國際透明組織成立時第一位全職工作人員，專責研究與政策創新，1999 年全球行賄指數(BPI)之主要作者。

資料來源：本文作者整理自 J. Bajolle, The Origins and Motivations of the Current Emphasis on Corruption: the Case of Transparency International. *Journal*, 11. Retrieved from http://hussonet.free.fr/bajolle.pdf, 2005。以及深度訪談 Jeremy Pope 與 Peter Eigen。

## 第一節　美歐強權間之競爭與合作

以國家與非政府組織兩者而言，前者是自利的集合體、重視有形利益，例如 GDP；後者是利他之集合體，重視非物質利益與特定理念之倡議。因此，國家與非政府組織二者在利益之定義與偏好之形成均是南轅北轍，彼此在本質上是異質性之團體。然而國與國之間、國家與非政府組織之間的競爭或合作關係取決於策略性之運作而不是本質。

槓桿政治(leverage politics)是跨國倡議網絡運作的手法之一，其他戰術包括資訊政治(information politics)、形式政治(symbolic politics)、以及可責性政治(accountability politics)。[9] 強國面對弱國，可以運用貿易與援助等手段向弱國施壓，促成目標國在人權或環保議題上讓步。然而強權與強權之間的物質資源旗鼓相當，反而必須倚重非物質之理念與道德操作，也就是道德槓桿(moral leverage) ，站在道德的制高點上激發對方的羞恥感(mobilization of shame)。[10] 再加上非政府組織的國內遊說施壓，才能收裡應外合之效。

跨國商業賄賂鏈的供需雙方，呈現明顯的南北差距，北方國家(已開發國家之統稱)之跨國企業是供應方、南方國家(開發中國家之統稱)之官員是受賄方。國際透明組織的一貫主張是以合作取代對抗，想方設法邀請供應雙方一起坐下來談，期望共同建立反貪聯盟。[11] 由於南方國家的法制與政治環境都未上軌道，初期結盟對象瞄準北方國家就成了國際透明組織的首選。其中美國與歐盟形成兩大對立陣營。美國是強烈的反行賄支持者；歐盟則是反對者。雙方都是從國家利益的角度各持己見，卻做出截然不同的外交政策，美國的反賄立場被美國學者形容是「孤獨的童子軍」 (The Lonely Boy Scout)。[12] 正當美國柯林頓政府亟思打破自身孤立之時，1993 年國際透明組織之崛起與倡議，提供美方一個契機。因此，時機上的契合與反貪目標之一致性，鋪陳了國際透明組織與美國聯手改變歐盟立場的時空環境。

## 一、國家利益之競爭

人類社會憎恨貪污是普遍的社會共識，行賂官員與官員受賄這種以權謀私的

[9] M. E. Keck and K. Sikkink, *op. cit.*, p. 16
[10] *Ibid.*, p. 23.
[11] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 26。
[12] P. Glynn, S. J. Koberin and M. Maim, "The Globalization of Corruption." K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), p. 17.

行爲態樣，不論在法律上或道德上均具有高度可非難性，因此懲罰賄賂當事人是古今中外各國均接受的共同行爲準則。即便是以判例等不成文法爲主要法源的英國，歸納法院判決與社會共識，也於 1883 年通過立法—貪污行爲法(the Corrupt Practices Act)，可見英國朝野對於官箴與廉潔的高度重視。[13]

以賄賂爲主要形式的貪污罪是以雙方合意之行爲爲構成要件。然而各國立法禁貪的實踐上有一共同盲點，亦即賄賂罪之行賄對象僅限於國內官員。於是形成一個奇特的司法現象，本國官員受賄的來源不論海內外均構成貪污罪，但是關於行賄罪，只罰行賄本國官員、不罰行賄外國官員。基於罪刑法定主義原則，這種罰內不罰外的現象，形同變相鼓勵當事人以賄賂爲手段，積極從事海外行賄以換取商業利益。

究其立法理由，各國自掃門前雪，卻鼓勵以鄰爲壑的禁貪立法例可歸納爲以下兩個理由。其一尊重他國主權，司法管轄權是一國主權的重要表徵，而管轄的形式主要是屬人管轄與屬地管轄。跨國商業賄賂的發生地大多是他國領土，行賄對象則是他國官員或政治人物。當刑事案件涉及外國政府官員就產生相當程度的政治敏感性，傳訊過程難度大增、舉證困難，更重要的是容易引發兩國間之外交爭議。例如 1976 年美國國會公布日本前首相田中角榮及運輸省高官共收受美商洛克希德公司鉅額賄款五億日幣之證據，美日兩國司法部門協商結果，美國司法部堅持私下密交日本東京檢察部門，而且要求偵查期間不得將美方證物交日本政治任命官員過目，包括當時日本首相三木武夫(田中角榮在自民黨內的敵對派系)、法務大臣、以及大藏大臣等，以免引發政治問題。[14]

其次，海外行賄一向是跨國企業的慣例，當事人也多默許私相收受是進入第三世界市場之便宜之計。以已開發國家爲母國根據地的跨國企業，挾其豐沛之母國政經資源向開發中國家官員進行遊說的利器之一就是鉅額賄賂。

---

[13] G. Aiolfi and M. Pieth. International Aspects of Corporate Liability and Corruption. In S. Tully, ed., *Research Handbook On Corporate Legal Responsibility*: Edward Elgar Publishing, 2005, p. 396.

[14] 依據美日私下雙方協議，日方檢察體系堅持美方秘密交付日本檢察機關之資料，在審判程序開始之前，能過目者最高層級僅到法務省安原美穗。魚住昭，《戰後日本三大政治弊案》，(台灣：台灣商務印書館股份有限公司，2004 年)，頁 28-30。

以國防採購爲例，金額動輒美金以億元計算。先進國家通常禁止給付軍售佣金，但是美國政府針對少數國家有「例外名單」。[15] 基於跨國軍售之高度不透明性和複雜政治性，透明買方國之仲介人扮演關鍵而神秘之角色。仲介人必須獲得買賣雙方之信賴，行事作風又必須低調，因此整個採購過程充滿神秘色彩，高額佣金之分配流向也是一個黑箱。假設一個戰機採購案金額爲 100 億美元，以 5% 佣金計算，則佣金高達 5 億美元，再加上往後 20 年戰機零組件與維修費均必須向原廠採購，形同市場壟斷行爲。[16] 軍火商爲此龐大商業利益而願意支付佣金，另一方面開發中國家官員樂於以國防機密爲藉口，行受賄之實。這並不是說開發中國家官員之道德操守劣於已開發國家官員，而是跨國文化與制度之差異性所致。歐美日等已開發國家均明定政治獻金合法化，大企業透過政治獻金的形式即可達成商業訴求，而且還可以合法節稅，可說一舉數得，也就比較沒有私下行賄的壓力。反觀開發中國家未必有政治獻金立法例，執法也是個問號。就算該國政治獻金合法化，政治人物公開接受外國政治獻金徒留遭對手惡意攻訐之話柄。一旦被貼上「西方國家之代理人」標籤等於是自謀政治自殺。

## 二、歐盟—“內外有別、自掃門前雪”

歐盟會員國最初對於本國企業禁止行賄外國官員的態度是容忍與默許。從 1993 年OECD討論美國提案，會員國之間辯論就可了解各國包容海外行賄的理由。歐盟中的大國德國、法國、以及英國均強烈反對禁止海外行賄。反對者的首要理由是受賄者責任比行賄者大，應該先禁止受賄再談禁止行賄。其次，歐盟認

[15] 台灣列名於此禁止軍售佣金「例外名單」內，換言之，美國軍火商可以將佣金納入銷售費用之中，美方政府官員認爲此舉助長台灣貪瀆風氣。中國時報引述美國《國防新聞》周刊爆料美准台灣代理商拿回扣. Retrieved November 8, 2009, from http://n.yam.com/chinatimes/politics/200907/20090715329896.html, 2009 年 7 月 13 日。

[16] Daniel K. Tarullo 曾任美國助理國務卿，2009 年元月獲歐巴馬總統提名出任美國聯邦儲備理事。他曾估算國際市場上之賄金通例爲 5%。”…, it appears that there is frequently a ‘going rate’ of perhaps five percent of the value of the contract paid as a bribe by a successful bidder.” D. K. Tarullo, The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. *Virginia Journal of International Law*, No. 44, 2003-2004, pp. 668-669.

爲美國 1977 年反貪行爲法違反國際法之境外司法管轄權原則，如果OECD接納美國建議通過一個統一國際刑法將侵害會員國之主權。[17]

此外，德國指責美國把徵稅與道德混爲一談。德國的思考邏輯是法律歸法律、道德歸道德。在德國許多城市，從事娼妓行業必須與其他工作者一樣申報所得稅。同理可證，德國公司在海外行賄是商業行爲，無關道德，而且還可以依法抵稅。只不過，德國法律規定行賄對象限於外國商人，而不得向外國官員行賄。這種法律規定貌似禁貪，實際上發生鼓勵行賄。德國企業只要透過中間人行賄外國官員就可以規避法律禁止規定，然後以該外國中間人爲名義上之受賄者，依法申請抵稅。[18] 德國政府與企業界認爲這種賄款抵稅的作法有事實上的需要，因爲德國公司稅率偏高，抵稅的效果類似政府補貼，可以增加國際市場競爭力，進而確保德國工人的就業機會。

歐盟會員國的反對禁止海外行賄心態，可以從比較利益的角度理解之。但是在立法的邏輯上出現國內與國外有別的矛盾現象。本國公司的行賄行爲因對象而產生的法律上的差別待遇，其實有違平等原則。另一方面歐盟會員國這種以鄰爲壑的行賄行爲，助長開發中國家官員之貪污風氣，引起當地人民的反感。因勢利導，美國基於自利，力主已開發國家陣營採取集體行動，改變現狀。

## 三、美國—“眾人獨醉、我獨醒”

國家本身是由既得利益者共治的政治團體，維持現狀是各方利害關係者的角力結果也是最大公約數。改變現狀往往是一種損害控制(damage control)，對於特定事件或問題的回應以確保既有的政治利益受到最小的損失。1970 年代初期華府水門案引爆的政治醜聞，揭開美國政商勾結的內幕。選民的憤怒與壓力，促使國會調查美國跨國企業之海內外政治獻金流向，進而發現美國航空業巨人洛克西

[17] P. Glynn, S. J. Koberin and M. Maim, *op. cit.*, p. 17.
[18] *Ibid.*, pp. 22-23.

德(Lockheed)公司向日本首相田中角榮現金行賄數百萬美元之證據。在強大輿論壓力以及民主黨籍總統卡特的支持下，美國國會針對本國企業向外國官員行賄之商業慣例，通過反貪立法。

美國 1977 年通過海外貪污行爲法(Foreign Corrupt Practices Act of 1977, FCPA)全面禁止海外行賄。歐盟之重要成員德國遲至 22 年後(1999)才修改國內法。而德國之修法是基於調和國內法與國際法之間的歧異，該公約是學者所稱全球第一個跨國賄賂供應方的集體行動—OECD反賄公約。[19]

美國是 OECD 反賄公約之原始倡議國，也是已開發國家之中，最早表態支持簽署多邊公約，希望從供應方切斷跨國商業賄賂鏈的國家。美國從片面國內立法到 OECD 反賄公約生效，整個努力過程 22 年(1977~1999)，其中以 1989 年爲界，前十一年爲單方行動期，後十一年是合縱連橫期。

美國國會 1977 年通過海外貪污行爲法，該法全面禁止在美國紐約證券交易所上市之公司向外國官員行賄，違者處以民刑事雙重責任。實施之後，美國企業界高度反彈，咸認該國內法對美國企業造成出口反誘因(export disincentive)，在其他國家默許企業海外行賄的情況下，美國片面立法不利於美國企業在國際市場之競爭力。[20] 美國企業界透過各種遊說管道一方面要求修法放寬規定，另一方面要求其他國家之跨國企業一體適用遊戲規則(level the playing field)。

下表列出美商對於海外貪污行爲法之正反分看法與後續立法效應。根據美國國務院前助理國務卿Alan Larson的說法，美國政府從 1977 年海外反貪行爲法通過之隔年就分別向OECD與聯合國等多邊組織進行共同反貪之遊說，各國反應冷淡，無功而返。[21] 其中歐洲國家反應冷漠，尤其德國與法國兩大主要競爭對手根本無意改變默許本國大企業向開發中國家官員行賄喚取商機的習慣性商業行爲。其中德國不但不禁止海外行賄，並且允許海外賄款列入企業支出以抵稅，此

[19] *Ibid.,* p. 21.
[20] A. Larson, "US Policy on Corrupton." In K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washingon, DC: Institute for Internatinoal Economics, 1997), pp. 237-238.
[21] *Ibid.*

舉形同鼓勵德國企業公然進行海外商業行賄。[22]

國立政治大學 National Chengchi University

[22] G. Aiolfi and M. Pieth, *op. cit.,* pp. 396-397.

**表 6：美國 1977 年海外貪污行爲法(FCPA)之立法效應爭論**

| | 不利美商說 | 否認不利美商說 |
|---|---|---|
| 支持者 | 美國行政部門(商務部長 Ron Brown)、美國商業界、世界銀行、部份學者 | 非政府組織、部份學者 |
| 實證研究 | 貪污阻礙外國直接投資(Wei 1997, 5n) | 負面影響不顯著(Richardson1993, 131) |
| 理由 | 1. 不公平競爭(其他對手國允許海外行賄)<br>2. 出口反誘因<br>3. BEMs strategy<br>4. 公私資本比例翻轉造成投標更不透明(World Bank 1996d, 35)<br>5. 美國貿易代表 Michael Kantor 表示不公平貿易行爲可能依據 301 條款加以報復制裁 | 1. FCPA 是防止敲詐索賄之盾牌<br>2. 誠實經營短期會很困難但長期可避免麻煩(Ettore 1994, 21)<br>3. 節省對內對外之營運成本<br>4. 沖銷之利害 (Offsetting benefits)：鼓勵創新與降低偷懶 (Pitman & Sanford 1994, 18-19)<br>5. 美國外交介入可抵銷 FCPA 之不利<br>6. 開發中國家基於避免負面形象可能刻意偏坦美商 |
| 最可能行賄行業 | 能源、健康照護、資訊交通、軍事裝備 | 部份行業可能受影響但是整體而言無證據支持美國出口受影響 |
| 商業行爲 | 仍有美商冒險行賄，例如：Lockheed Marin Corp.1995 認罪行賄埃及官員 | |
| 1988 修法效應 | 放鬆禁令：<br>1. 允許促銷費用以取得例行性政府服務<br>2. 明定 2 正當抗辯(該費用在當事國爲合法或該費用爲合理與真正之支出，例如爲培訓而國外旅行與住宿) | |

資料來源：本文作者整理自 K. A. Elliott, Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations. In K. A. Elliott (Ed.), *Corruption and the Global Economy* (pp. 175-233). Washington, DC: Institute for International Economics, 1997, pp. 200-207. P. Glynn, S. J. Kobrin & M Naim, The Globalization of Corruption. In K. A. Elliott (Ed.), *Corruption and the Global Economy* (pp. 7-30). Washington, DC: Institute for International

Economics, 1997, p. 17.

德國企業界的心態從以下的例子可窺知。1995 年 6 月國際透明組織創始人之一兼美國分會首任主席Fritz F. Heimann在德國波昂的一場公聽會上，聆聽一位德國稅法律師爲德國企業辯護，該律師稱：如果不允許德國企業將海外賄款列入抵稅，這對德國企業不公平，因爲德國公司之營業稅高於美國與其他國家。[23] 德國商界似乎把海外賄款抵稅視爲一種政府補貼，以弭平不公平的國際競爭差距。第一個十年在美國企業界抱怨聲中過去，美國政府在國際間唱了一齣獨角戲，其努力毫無成果可言。

進入下一個階段，美國不再單打獨鬥，而是採取建立聯盟(coalition-building)策略，美國與國際透明組織分進合擊說服其他已開發國家。1989 年美國國會修正海外貪污行爲法，從全面禁止海外行賄轉爲允許部分例外行爲合法化。新法明定「打通關節費用」[24] (facilitating payments)是合法的，這些支出包括美國企業給付之例行性政府服務(routine governmental services)，例如證照費與文件處理費。這是美國國內法首次將學者針對貪污研究提出之潤滑費用(grease payment)加以合法化。新法引起美國某些反貪經濟學者的不滿，認爲是這種倒退的立法例。[25] 此外，新法明定並且增定兩類合法抗辯事由，一是如果該費用在收受官員之國家爲合法；二是如果該費用爲「合理與真實之支出」 (reasonable and bona fide expenditure)，例如支付外國官員出國訓練之差旅費都屬合法抗辯。該法施行之後，1995 年 9 月 29 日華爾街日報曾以迪士尼樂園是訓練場所(You'd think Disney World was a training site)，諷刺美商公然招待中國官員出國假考察、真旅遊。[26]

---

[23] F. Heimann, Combating International Corruption: The Role of theBusiness Community," in Elliot, A.K., ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington,D.C.: Institute for International Economics, 1997), p. 157.

[24] OECD 官方網站提供之 OECD 反賄公約中譯本將 facilitating payments 翻譯爲打通關節的金錢行爲。http://www.oecd.org/dataoecd/17/26/1837141.pdf.

[25] K. A. Elliott, "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations." In K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), p. 206.

[26] *Ibid.*

不過 1989 年美國國會修法之附帶決議對於改變國際規範產生新動力。該決議要求美國政府進行外交談判，促成各國採取與美國相同的禁止海外行賄立法。時任美國助理國務卿Alan Larson回憶，當時他指示美國駐OECD代表提出多邊談判之要求，OECD之回應是成立一個非法費用臨時委員會(Ad Hoc Group on Illicit Payment)，但是談判進展很慢。[27]

在國際市場上整平遊戲場地(level the playing field)是美國企業界的共識也是美國國會的要求，不過老布希政府時代對此持大事緩辦的「消極立場」(back-burner apporach)。[28] 1993 年民主黨籍柯林頓總統上台之後，新任國務卿克里斯多福(Warren Christopher)轉趨積極，國際反貪正式成爲美國行政部門之外交政策的一環。[29] 美國政府選定的談判對象是OECD會員國，一方面是依據 1988 年國會決議、另一方面是因爲歐洲與日本是美國企業的主要競爭對手，而OECD一向有富國俱樂部之稱，美國又是OECD之最大金主，每年繳交會費佔 25%，此一經濟議題爲主之多邊組織正好提供一個美國向全體已開發國家談判的場域。

美國努力的階段性成果包括兩個里程碑性質之內部共識：一是 1994 年「OECD理事會關於國際商務交易活動中反行賄之建議案」(the OECD Council Recommendation on Bribery in International Business Transactions)[C(94)75/FINAL]、第二個是 1996 年 4 月 11 日OECD理事會通過關於行賄外國公職人員賄資課稅減扣之建議案(Recommendation of the Council on Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials)。前者取得全體OECD會員國同意採取「具體而有意義」之步驟打擊賄賂。[30] 換言之，已開發國家陣營已經初步表達對於跨國商業賄賂之重視並且願意採取集體行動反貪，這是正面回應美國企業界呼籲了 17 年要求國際間整平遊戲場地(level the playing field)之自由競爭訴求。[31] 後者則是進一步確定會員國承諾不再允許本國企業之海外賄款可以

[27] *Ibid.*, pp. 237-238.
[28] *Ibid.*, p. 20.
[29] A. Larson, *op. cit.*, pp. 237-238.
[30] *Ibid.*
[31] *Ibid.*, pp. 200-202.

抵稅。理事會是OECE之決策機關，這兩項建議先後通過之後，促成了 1997 年 11 月 21 日談判大會中通過「在國際商業交易中反對行賄外國公職人員公約」(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)。

1990 年初期是冷戰結束的轉型期，各國關切的外交議題從軍事安全轉爲經貿外教，但是美國對外的反貪談判並不順利。1992 年美國民主黨籍總統柯林頓(William J. Clinton)上台之後，對於談判態度轉趨積極。首先是調整經貿外交人事，任命華爾街名人 James Wolfensen 出任世界銀行行長，Alan Larson 出任美國駐歐盟大使。

此時期，國際透明組織於 1993 年創立，大環境厭惡貪污的氛圍之下，正好提供美國與國際透明組織雙方建立公私夥伴關係(public-private partnership)。[32] 美國政府主動找上國際透明組織，美國打的算盤是借重國際透明組織之跨國倡議網絡，對反對公約的歐洲國家施加壓力。

## 第二節　建立夥伴關係—世界銀行

國際透明組織與世界銀行的夥伴關係是建立在領導人之間的信任基礎上。已故前世界銀行行長 Robert McNamara(1916-2009)與另一位前任行長 James David Wolfensohn(1933~)是促成這個全球最大的多邊援助組織與民間的國際透明組織合作之兩個領導人。McNamara 在世行的任期爲 1968-1981，Wolfensohn 任期爲 1995-2005。兩位的學歷與從政背景雷同，都是哈佛大學商學院畢業，先進入商界，再分別由民主黨籍總統甘迺迪與柯林頓提名出任依慣例由美國政府提名之世

[32] Pope 致函作者之電子郵件原文如下”We were approached and asked if we would support this as a voice that argued from the position of the developing world. We agreed on the basis that the convention would be concluded quickly and brought into force through a tight timetable (most international conventions wither and fade away in the absence of a push to bring them into force).” J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009 年 11 月 17 日。

界銀行行長。只不過 Wolfensohn 原籍澳洲，1980 年歸化入美國籍。

McNamara主要貢獻在於形式政治(symbolic politics)之號召力。透過儀式或宣示性活動，可以爲特定議題之跨國倡議網絡達到開創覺醒(create awareness)與開拓支持者(expand constituencies)之作用。[33] Peter Eigen回憶 1993 年 2 月 11 位國際透明組織之共同創始人接受荷蘭政府發展援助部長楊・普龍克之邀請與經費支持，於海牙召開發起人會議並且當場由一位德國公證人認證依據德國法律成立社團法人。[34] 法律上完成必要之程序之後，仍須一個正式而公開之儀式以利宣傳。1993 年 5 月 4 日國際透明組織在柏林召開成立大會。McNamara率領美國通用電子公司法律顧問Fritz Heimann與會，這位歷任福特汽車公司總裁、美國國防部長、以及世界銀行行長之美國政商界大老以行動表達對於全球反貪運動之支持，透過親自出席與致詞，協助國際透明組織取得已開發國家與第三世界之信任。[35] 然而McNamara當時已卸任世界銀行行長多年，對於這個 180 多個會員國組成的全球最大的多邊援助組織已無實質影響力。要等到兩年後James David Wolfensohn上台之後，情勢逆轉。

Wolfensohn對於國際反貪運動之貢獻在於促成世界銀行與國際透明組織建立一種公開而和諧之公私夥伴關係。在他的前一任已故投資銀行家Lewis Thompson Preston(1926-1995)擔任行長期間(1991-1995)，世界銀行法律部門堅持不干預內政原則，視反貪爲干預他國內政之活動，世界銀行官員不論公務或公餘，均不得以任何形式或身份參與反貪活動或會議。由於認知上的不同，世界銀行與國際透明組織在 1993-1995 年間是處於針鋒相對的態勢。1995 年 6 月 1 日 Wolfensohn接任世界銀行行長之後，政策開始大轉向。當時世界銀行遭到外界質疑默許第三世界貪官污吏侵蝕了政府開發援助之貸款，光是德國的援助項目就在非洲損失幾十億元美元，Wolfensohn急於「向公眾表明世界銀行的錢不是進了獨

[33] M. E. Keck and K. Sikkink,*op. cit.,* p. 22.
[34] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 20。
[35] 同前註，頁 20-21。

裁者的腰包」。[36] 1995 年 11 月Wolfensohn飛抵柏林，與多個德國非政府組織的會談，第一次接觸了國際透明組織，隨後他在世界銀行設立臨時任務編組之策略委員會，以釐定反貪政策爲主要任務，並聘請國際透明組織理事主席Peter Eigen與執行長Jeremy Pope兩人爲常任顧問，聽取有關廉潔公約(integrity pact)與國家廉潔體系(national integrity system)之建議。[37] 鑑於世界銀行內部派系之爭與反貪禁忌，原本國際透明組織高層以爲可能需要十年的時間才能建立與世界銀行的夥伴關係，沒想到兩年的光景等到Wolfensohn上台之後就達到目標。[38]

1996 年 10 月世界銀行與國際貨幣基金(IMF)聯合年會上， Wolfensohn以「貪污之癌」(cancer of corruption)形容貪污對於第三世界之負面影響，公開向貪污宣戰並且宣示未來貸款程序將加入反貪審核機制。[39] 當時國際貨幣基金主席Michel Camdessus同聲支持反貪，這兩位全球兩大援助與融資機構領導人的公開表態，對於全球反貪運動助益極大。從此，貪污在世界銀行內部不再是禁忌話題，而世界銀行官員也可以公開與國際透明組織合作，在推動援助第三世界的項目中加入反貪條款，例如：一旦廠商簽署廉潔公約，凡是涉嫌賄賂之廠商就被列入禁止日後參與競標之黑名單。[40]

Wolfensohn在任十年(1995-2005)，在他卸任前，2005 年 3 月 16 日世界銀行發布新聞稿，重申反貪重要性，Wolfensohn說「公共融資項目的資金外流形同向窮人進行令人難以容忍的徵稅」。[41] 他對國際透明組織發布年度全球貪污報告語多肯定，另一方面國際透明組織理事主席Peter Eigen則肯定世界銀行採納其建言，在各項大型融資項目中強制加入廉潔條款，以調查與禁止投標等方法做爲世

[36] 同前註，頁 31。
[37] 同前註。
[38] 同前註。
[39] K. A. Elliott, *op. cit.*, pp. 213-214.
[40]彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 30。
[41] 原文"The diversion of funds from publicly financed projects represents an unacceptable tax on the poor." The World Bank. *World Bank Hails Transparency International's Annual Report:"Important Contribution Toward Curbing Corruption" - World Bank President*. Retrieved December 10, 2009, from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20395101~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html, 2009.

界銀行之反貪工具。

全球反貪運動需要世界銀行的表態與支持。一則世界銀行的開發援助項目在第三世界的影響力舉足輕重。就現實面考量，開發中國家政權不一定重視國際透明組織之反貪倡議，甚至曾發生指責與打壓情事。但是爲了取得貸款或推動公共建設，不得不遵守世界銀行之廉潔條款。二則發生正面之骨牌效應，當世界銀行不再認定反貪是干預內政之後，其他國際政府間組織以及抗拒中的主權國家失去抗爭之正當性。改革派陣營取得論述上之優勢，從而促使其他國際組織相繼表態支持全球反貪運動。例如美洲國家組織(OAS)就在 1996 年通過美洲國家反腐敗公約(Inter-American Convention against Corruption(IACAC)。[42] 該公約係由美國主動提案，世界銀行公開支持的成果，顯示貪腐文化是可以逐漸轉化的，拉丁美洲國家均有反貪共識(謝昊蔭 & 高清松， 2009 年)。[43] 但是該公約欠缺監督與執行機制，實際上成效不大，僅具宣示性意義。

## 第三節　商業貪污的供需鏈—已開發國家與跨國企業

跨國商業賄賂鏈必須由供需雙方組成，一方是以已開發國家爲總部之跨國企業扮演行賄者角色；他方是開發中國家官員，扮演受賄者角色。這個龐大的利益集團是一個心照不宣的共犯結構，基於理性的自利選擇，任何一方都缺乏單獨跳出來檢舉對方的誘因。國際無政府狀態則是另一個缺乏制裁這個共犯結構的根本因素。面對已開發國家與跨國企業，手無寸鐵的國際無政府組織在策略運用方面，視議題而迥然不同。

一般而言，跨國倡議網絡對於訴求或批判對象沒有制裁力也沒有拘束力，但

[42] OAS. *Inter-American Convention Against Corruption.* Retrieved December 12, 2009, from http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html, 1996.

[43] ＜出席《經濟合作與發展組織」(OECD)公共治理全球論壇會議》報告＞，謝昊蔭、高清松，法務部， 2009 年 12 月 12 日， from http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09801043&fileNo=001.

是可以運用「可責性政治」(accountability politics)曝露做出承諾的當事人，在政策宣示與實踐之間的差距，促使尷尬的當事人朝向言行一致。[44] 非政府組織在運用可責性政治的過往經驗，經常以羞辱(shaming)或指責(finger-pointing)的方式，提出受害個案，要求國家與企業檢討改進。這種負面攻擊的作法，容易引發被指責對象的反擊。由於政府握有合法暴力工具與資訊壟斷權，經常造成被害人的二度傷害甚至當地非政府組織的人身安全。

羞辱型的可責性政治不適用於國際透明組織的反貪倡議網絡。國際透明組織在建構跨國網絡的過程中，從創立之初就確立不調查個案、不針對個別國家批評原則。[45] 在這兩個公開原則之外，有一個心照不宣的原則—不批評個別跨國企業。這是基於國際透明組織的特有策略考量，以「建立聯盟」 (coalition-building)取代指責。

TI 倡議的反貪腐運動並沒有產生明顯的反效果，反倒是各國競相援引貪腐指數作爲內部改革的訴求，這是因爲與其負面的批判不如正面的鼓勵國家進行良性競爭，例如以廉政透明爭取外資。換言之，人氣之爭(popularity contest)比羞恥心更容易獲得主權國家的認同與肯定。究其原因，這種受歡迎與否的人氣之爭是建立在國際商業組織與國際透明組織的隱性結盟的基礎之上。

國際透明組織發布的貪污認知指數CPI，其資料來源最主要是針對各國的商業菁英份子(尤其是跨國公司外派各國的主管)所作的主觀性問卷調查，這種單向式的資訊傳播正轉變爲雙向的互動。近年來國際透明組織發布貪腐指數的專業能力進一步獲得國際商業界的肯定。國際三大商業信用評等機構：惠譽(Fitch), 穆迪(Moodys), 標準普爾( Standard and Poor's, S&P)不約而同的納入國際透明組織當年之貪污認知指數，做爲調整各國主權評等的重要參考指標。[46]

Paget-Blanc 之 2006 年研究發現左右主權評等的變數包括：人均所得、政府

[44] M. E. Keck and K. Sikkink, *op. cit.*, p. 24.
[45] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 26。
[46] E. Paget-Blanc, "Which Factors Determine Sovereign Credit Ratings." *The European Journal of Finance,* Vol. 12, No. 4, 2006, p. 361.

收入、實質匯率、通膨率、以及呆帳記錄。其中有關經濟發展與政府品質的代表性效標爲 CPI。換言之，國際透明組織的年度報告已被商業信用機構轉化爲國際投資人進行投資的標準參考內容。主權評等的高低關係該國是否有資格向國際開發組織，例如世界銀行，以比較低的利息申請貸款，也關係國際投資人是否願意到該國進行投資。主權評等遭調降的立即性後果是短期資金出走，股市大跌、銀行利息上揚，國家必須付出更多的利息向國際金融與開發機構借貸。長期而言，外資卻步造成國內資金短缺，公共建設與必要投資停擺，國家經濟發展遲緩，人民生活水準下降。因此主權評等在國際商業界視同是對一國政府的治理能力的信任分數。

以標準普爾(S&P)之主權評等爲例，依優劣分爲 AAA, AA, A, BBB, BB, B, CCC, CC, C, R, SD, 以及 D等 12 級。根據三位美國經濟學者研究，某國之清廉度如果在CPI增加一個標準差，則可望在標準普爾之主權評等向上提升爲一個級距，例如從BBB提升爲A，則該國外債利息每一百萬美元可節省 10,100 美元。[47]

商業組織的主權評等加上國際透明組織的年度貪腐指數產生的綜效對於各國主政者的影響程度是未來繼續研究的課題。然而從上述的國家之間正面競爭以吸引外資可知，反貪腐不僅僅是專家、學者以及跨國倡議網絡的議題，也是各國政府爲取得並維持政權合法性的必要條件。由於廉政反貪是全球治理的共識，各國立法與國際公約的簽署代表國際規範已匯流成爲新主流。歐洲企業界從抗拒到接受，與國際透明組織之遊說運作有密切關係。基於國際市場的高度競爭性，歐洲企業界非常重視各種反貪國際公約之執行，隨時提供會員相關檢討與監督資訊。[48]

綜言之，國際透明組織面對主權國家與跨國企業，始終堅持「坐下來談」的合作對話而不是指責與羞辱。國際透明組織的共同創始人有共識：「揭露醜聞是

[47] C. Depken, C. LaFountain and R. Butters, Corruption and Creditworthiness: Evidence from Sovereign Credit Ratings. Retrieved January 3, 2010, from http://www.belkcollege.uncc.edu/cdepken/P/intl_corruption9.pd, 2006, p.2.

[48] BIAC, Anti-bribery Resource Guide. Retrieved November 16, 2009, from http://www.biac.org/pubs/anti-bribery_resource/section_1.htm, 2009.

官方當局和記者的職責」。[49] 沒有針對性與攻擊性的非政府組織比較能鬆懈當權者的戒心。再加上國際透明組織 11 位共同創始人的專業背景和國際政商人脈豐沛，他們之中大部分是「西方社會的白皮膚老人」，信奉務實主義而不是年輕人的理想主義。[50] 少部分受邀加入國際透明組織的開發中國家人士也都是菁英份子。在菁英階級的社交圈之中，學經歷受重視的程度凌駕國籍與種族。他們使用共同的語言、有交集的人脈網絡。當一群菁英團結運作反貪議題，也就比較容易獲得訴求對象的信任與接納。歸納國際透明組織爭取開發中國家與跨國企業的合作，一是建立聯盟策略奏效、降低對方敵意；二是菁英階級的個人關係，強化國際透明組織與訴求對象的信任感。

## 第四節　反貪工具之供給方—知識社群

知識社群(epistemic community)是由學者專家建構之跨國網絡。Peter Hass最先於國際關係領域提出知識社群的概念，他認爲來自政府、公民社會、以及企業之專業人士，針對特定議題，本於專業知識而提出之共享理念，對於議題之定義(issue-framing)解決方案均發重要影響力。[51] 國際氣候談判即爲是知識社群的代表作，1988 年「聯合國政府間氣候變遷小組」(IPCC)成立之後的科學評估對於凝聚全球共識與國際規範之演進產生深遠而且是主導性之影響。[52] 當全球暖化從專業知識廣化成爲庶民常識之後，節能減碳就成爲人類社會共同信仰的價值觀。

知識社群對於全球反貪運動之貢獻在建構跨國倡議網絡之前，是各自表述。從貪污與經濟發展的因果關係，學術界大致分爲肯定派與否定派。前者代表學者

[49] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 26。
[50] 同前註，頁 17。
[51] P. M. Haas, “Do Regimes matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control.” *International Organization*, No. 43, 1989, p. 377.
[52] 李河清，＜知識社群與全球氣候談判＞，《問題與研究》，第 43 卷第 6 期，2004 年，頁 73。

包括學者引述Joseph Nye認爲貪污雖然不是最有效率的競爭狀態，但是在過度官僚或體制不建全的開發中國家，貪污不失爲一種理性的次佳選項(a second best)。[53] Samuel Huntington則認爲就經濟發展而言，一個集權而誠實的官僚體制比集權而不誠實的體制更糟糕，他把賄賂稱爲買路錢(speed money)或潤滑劑(grease)。[54] 這種權宜式或有條件式的貪污肯定論爲開發中國家政府官員受賄做出正當性的解釋。但是到了 1990 年代中期之後，貪污否定論取得代之。

1995 年世界銀行長James David Wolfensohn上台之後，反貪政策大轉向，從避談貪污轉變爲正面挑戰。世界銀行與國際貨幣基金的經濟學者，例如：Daniel Kaufmann, Vito Tanzi，魏尚進等人，順應政策變遷，終於可以公開討論貪污議題。他們陸續發表多篇報告，運用各種數據論證貪污對於經濟發展之負面影響。[55] 這些官方研究報告被大量引述或轉載。同一個時期，國際透明組織則是積極開發評估貪污之各種量化指數與反貪工具書，吸引國際媒體注意，達到宣傳與設定議程的效果。更重要的是發揮形塑理念的效果，在此之前世界銀行的經濟學專家不得從事或發表貪污研究，一些政治經濟學者，如Samuel Hungtinton與Joseph Nye將貪污解釋爲開發中國家之階段性發展之必要現象，引導世人容忍貪污，也爲官員運用爲不法行爲之合理化藉口。[56] 1990 年代末期，世界銀行之專家們相繼發表擲地有聲之貪污研究，直指其對於經濟發展與扶貧之負面影響，加深世人對於貪污之質疑，從而不再選擇沉默或寬容。

國際透明組織官方網站臚列了貪污認知指數(the Corruption Perceptions Index)、全球行賄指數(the Bribe Payers Index)、全球貪腐趨勢指數(the Global Corruption Barometer)、全球貪腐報告(Global Corruption Report)、國際透明組織

[53] K. A. Elliott, *op. cit.*,, p. 186.
[54] S. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968), pp. 498-499.
[55] D. Kaufmann and C. W. Gray, Corruption and Development. Retrieved May 5, 2006, from http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/020398.htm, 1998. V. Tanzi, *Corruption around the World, Causes, Consequences, Scope and Cures*: IMF Staff Paper, Vol. 45, No. 4 (December 1998) IMF. S. J. Wei, *How Taxing is Corruption on International Investors?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic research Working paper No. W6030, 1997.
[56] S. Huntington, *op. cit*. J. S. Nye, Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review,* Vol. 61, No. 2, 1967, p. 412.

相關研究資料彙編(TI Source Book)、廉潔公約(The Integrity Pact)等多種反貪工具。下表整理分析這些工具的原創者或主要作者，歸納可知這些舉世矚目的反貪工具均是本於自身的學術專長或是專業知識而做出具體貢獻。他們一方面提醒世人有關貪污之嚴重性，另一方面提出具體可行的反貪解決方案。

**表 7：知識社群對於全球反貪運動之貢獻表**

| 反貪工具 | 首次出版 | 原創者/主要作者 | 學術背景/工作經歷 | 國際透明組織經歷 |
|---|---|---|---|---|
| 廉潔公約(The Integrity Pact) | 1992 | Peter Eigen(德)<br>Michael Wiehen(德) | 均爲前世界銀行開發項目主管 | Eigen 爲 1993 年共同創始人之一<br>Wiehen 曾任柏林總部理事會理事 |
| 貪污認知指數(CPI) | 1995 | Johann Graf Lambsdorff (德) | 經濟學者、德國 Passau 大學教授 | 無正式僱用經歷 |
| 全球行賄指數(BPI) | 1999 | Fredrik Galtung(挪威) | 政策研究學者 | 總部首位全職政策研究人員(1993-2003) |
| 國際透明組織相關研究資料彙編(TI Source Book)與國家廉政系統(National Integrity System, NIS) | 2000 | Jeremy Pope(紐西蘭) | 大英國協秘書處法律顧問 | 共同創始人之一、首任執行長(1994-1997)、倫敦政策研究中心主任(1998-2003) |
| 全球貪腐報告(GCR) | 2001 | Robin Hodess (美)<br><br>Laurence Cockcroft (英) | 國際關係學者<br><br>農業與發展經濟學者、 | 總部政策與研究部主任<br>總部創會理事、英國分會主席 |
| 全球貪腐趨勢指(GCB) | 2003 | Fredrik Galtung(挪威) | 政策研究學者 | 首位全職政策研究人員(1993-2003) |

資料來源：本文作者整理自 Fredrik Galtung, Jeremy Pope 與 Peter Eigen 深度訪談。

## 第五節　全球能見度之觸媒—國際媒體

新聞媒體是跨國倡議網絡從事資訊政治(information politics)之重要夥伴，因爲記者可能同情手無寸鐵的非政府組織而加以報導，另一方面非政府組織透過媒體建立信用並且透過新聞報導快速傳播包裝過的資訊而成爲媒體焦點。[57] 非國家行爲者的影響力不是靠硬實力，而是以提供另類資訊發揮影響力，以倡議網絡爲例，網絡內交換的資訊一是事實、另一個是證詞(testmony)，也就是「生計受影響之當事人說出之故事」(stories told by people whose lives have been affected.)。[58] 新聞報導可以快速而且廣泛的向閱聽人傳達事實與訴求，吸引讀者之注意。

國際透明組織也是資訊政治的擅用者，在倡議反貪議題積極運用新聞媒體，提升組織的能見度與公眾覺醒(public awareness)。國際透明組織共同創始人之一Frank Vogl被首任理事會主席Peter Eigen喻爲「交際天才」。[59] 1993 年在發起設立的過程中，Vogl運用其曾先後擔任英國時報(The Times)財經記者與世界銀行資訊暨公共事務部主任以及本身經營一家公關公司等豐沛公關與媒體人脈，推動國際媒體大幅報導該組織之創立與運作。

國際透明組織自詡爲代表性(hallmark)之評量貪污之工具有三，分別是貪污認知指數(CPI)、全球受賄指數(BPI)、以及全球貪污趨勢指數(GCB)，其中CPI最著名，也是促成該組織與貪污議題成爲全球議程的關鍵工具。不過最受新聞媒體關注的貪污認知指數(CPI)則是無心之作。1995 年年輕熱情的德國經濟學者Johann Graf Lambsdorff自行研究的 44 國貪污程度量表首先由德國明鏡週刊披露報導之後，由美國紐約時報轉載之後，引起全球囑目，當時的個人研究被媒體誤

[57] M. E. Keck and K. Sikkink, *op. cit.*,, p. 22.
[58] *Ibid.*, p. 19.
[59] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 27。

稱爲國際透明組織的內部出版品，將錯就錯的結果，成爲日後赫赫有名的CPI。[60]

運用媒體不是弱勢的非政府組織的專利，強權國家也深諳此道。1990 年初歐洲大陸的民眾對於國內貪污醜聞甚爲反感，歐洲媒體聚焦於國內醜聞之餘，對於美國相對先進之立法例頗感興趣。1994 年急於推動禁止行賄外國官員國際法化之美國政府展開公眾外交(public diplomacy)，美國外交官刻意繞過駐在國政府官員，直接訴諸歐洲媒體，英國BBC電視台與倫敦財經時報(Financial Times)都可見記者以大篇幅報導美國官員談論美國之海外貪污行爲法之立法重要性。[61] 歐洲選民對醜聞的反感造成執政黨極大壓力，同意簽署OECD反賄公約成爲政治人物轉移公眾注意力的選項之一，而且在政治人物的利益計算下，簽約是成本最小的政治解決方案。[62]

## 第六節　小結—擅用人氣政治與切身性政治之倡議者

全球反貪運動若是站在道德的制高點，容易遭到開發中國家之反彈，動輒遭矛頭指向已開發國家之跨國企業是行賄的源頭。國際透明組織的共同創始人均是經驗豐富的專業人士，他們建構跨國倡議網絡的過程中，刻意淡化反貪之道德訴求，將貪污重新包裝爲事關經濟發展與國家形象之議題。當議題經過重新詮釋之後，讓骯髒聯盟的當事人卸下心防，願意加入這個全球性的溝通結構，在對話與合作的氛圍下，尋求可行的解決方案。

切身性政治是人民要求政府改革的契機。1995 年起開發的一系列反貪工具，讓國際透明組織聲名大皂，透過國際媒體之傳播，廣泛而快速的建立全球性之反貪話語權。各國推動反貪政策，引用數據多爲貪污認知指數；參考之反貪改革體制多借鏡「國際透明組織相關研究資料彙編」之「國家廉潔體系」概念。人民對

[60] 同前註，頁 65。
[61] D. K. Tarullo, *op. cit.*, pp. 678-679
[62] "…the least-cost way of moving the problem out of the public eye." *Ibid.*, p. 680.

於政府課以可責性之參考標準則是貪污認知指數與全球行賄指數。這些年度資料庫提供國與國之間收賄或行賄之比較。透過這些指數之排序，由清廉到貪腐，人民可以迅速取得即時資訊並且自行做跨國比較或跨年比較。當資訊快速傳播至公眾形成心證時，貪污對於經濟發展之負面影響就容易形成切膚之痛。人民的感同身受一旦轉化爲對執政當局的不滿，容易構成要求政府改革之壓力。

人氣政治則是另一個良性互動的倡議策略。爭取同儕肯定與歡迎既是人類行爲模式也是國家行爲模式。拜反貪工具全球化之賜，國際商業評等機構主動將貪污認知指數納入評估主權國家債信之參考值之一。主權評等之升級或降級，事涉外債之利率高低，既是對於主權國家政府治理能力之評估，也是事關國家對外形象。在年度貪污認知指數中向上提升的國家，也同步促成主權評等之升級。直接利益是顯著減少在國際資本市場上之借款成本，間接利益則是獲得國際肯定與掌聲，亦即讓自己國家成爲國際社會受歡迎的夥伴與競爭者。國際透明組織巧妙避開向主權國家之挑釁式的對抗，改採合作與對話，最能吸引各國政府加入的誘因即爲人氣政治與切身性政治之交替運用。

國立政治大學 National Chengchi University

# 第伍章　跨國倡議集體行動—OECD 反賄公約

國際關係領域中之建構主義學者對於國際關係的變動之認定標準，傾向於以規範改變與否爲關鍵，而不是施動者(agents)數目或物質力量的增減。所謂「規範」(norms)是指共享之期待(shared expectations)，而且是基於某一特定之認同感，由全體社群成員針對合宜行爲產生的共同期待。[1] 因此，規範可以說是信念(belief)之產物，當多數成員互動過程中產生交互主觀性之信念而認定某種行爲是合宜的，則該信念就落實成爲規範。[2]

規範的存在形式不拘，可以是成文法、不成文法、慣例、或是共識。規範的意含大於國際法，前者是多數國際成員對於特定合宜行爲之認同；後者是國際成員間之行爲準則，不一定具有共享價值觀。例如各國領海之 12 海浬規定只是第三次國際海洋法會議的產物，爲避免各國各自爲政才協調各國做成統一規定。其實多少海浬才算是領海與理念價值觀無關，但是事涉領海面積與公海自由航行權，有必要統一各國規定，以免無謂爭議。至於某一個國家的外交政策或是國內法規只是單一行爲體之理念體現，也不足以成爲國際規範。必須經過多數國家之認同之後，在多數成員之間形成共享之期待，才能成爲國際社會之規範。

然而規範從無到有或是從 A 轉變爲 B，不是外部給定的產物，而是成員之間互動的精神產物。若要了解某種國際規範變動之意含，討論成員間互動的過程與產出內容是同等重要。爲印證國際透明組織對於形塑國際規範之影響力，本文分別從階段性目標之達成與否以及規範內容進行雙軌驗證。

建構主義學者主張跨國社會運動之階段性目標可以分爲創造議題、動員新成員、改變對於利益與認同之了解、以及改變國家行爲等四個階段。[3] 本文進一步細分爲議題框架、議程設定、公眾覺醒、動員新成員、利益與認同之改變、國家偏好之改變、國際規範之改變、言行是否一致等八個層面，一一加以檢視，以印

[1] S. Khagram, J. V. Riker and K. Sikkink *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms* (University of Minnesota Press, 2002), p. 13.
[2] *Ibid.*, p. 14.
[3] *Ibid.*, vii.

證國際透明組織運用跨國倡議網絡推動全球反貪運動有無過人之處。至於規範內容之驗證則是以反推的方式，針對OECD反賄公約之重要規定，逐一檢視國際透明組織的影響力。檢視的內容以時間爲序，1993 年國際透明組織創立開始，直到 1999 年OECD反賄公約生效，六年間有哪些關鍵事件(key events)是歸功於國際透明組織之貢獻以致於寫入該公約。國際透明組織與其他重要國際社會成員(其實就是美國與世界銀行)之分進合擊，以致產生的匯流效應(congruent effect)也將一併闡明之。

## 第一節　重要性—切斷賄賂供應鏈的第一部成文國際法

強權國家是國際關係的既得利益者，通常傾向於維持現狀。後冷戰時期，前蘇聯解體，美國成爲全球唯一超級強權，原本有維持現狀的優勢。但是受限於國內立法「海外貪污行爲法」之規定，在美國紐約證交所上市之公司均不得向外國政府官員行賄以換取商業契約或其他商業利益。眼見其他國籍企業以行賄爲慣用手段，美國企業深感不公平競爭，於是向美國政府遊說施壓，希望已開發國家均能一體遵守遊戲規則(level the playing field)。美國國會於 1988 年綜合貿易法案即附帶決議要求行政部門將禁止行賄外國官員列爲外交政策，但是一直到 1992 年民主黨籍柯林頓政府主政後，在國務卿Warren Christopher支持與助理國務卿Daniel Tarullo的主導推動下，正式成爲美國外交政策的一環，而且主戰場鎖定有富國俱樂部之稱的OECD。[4]

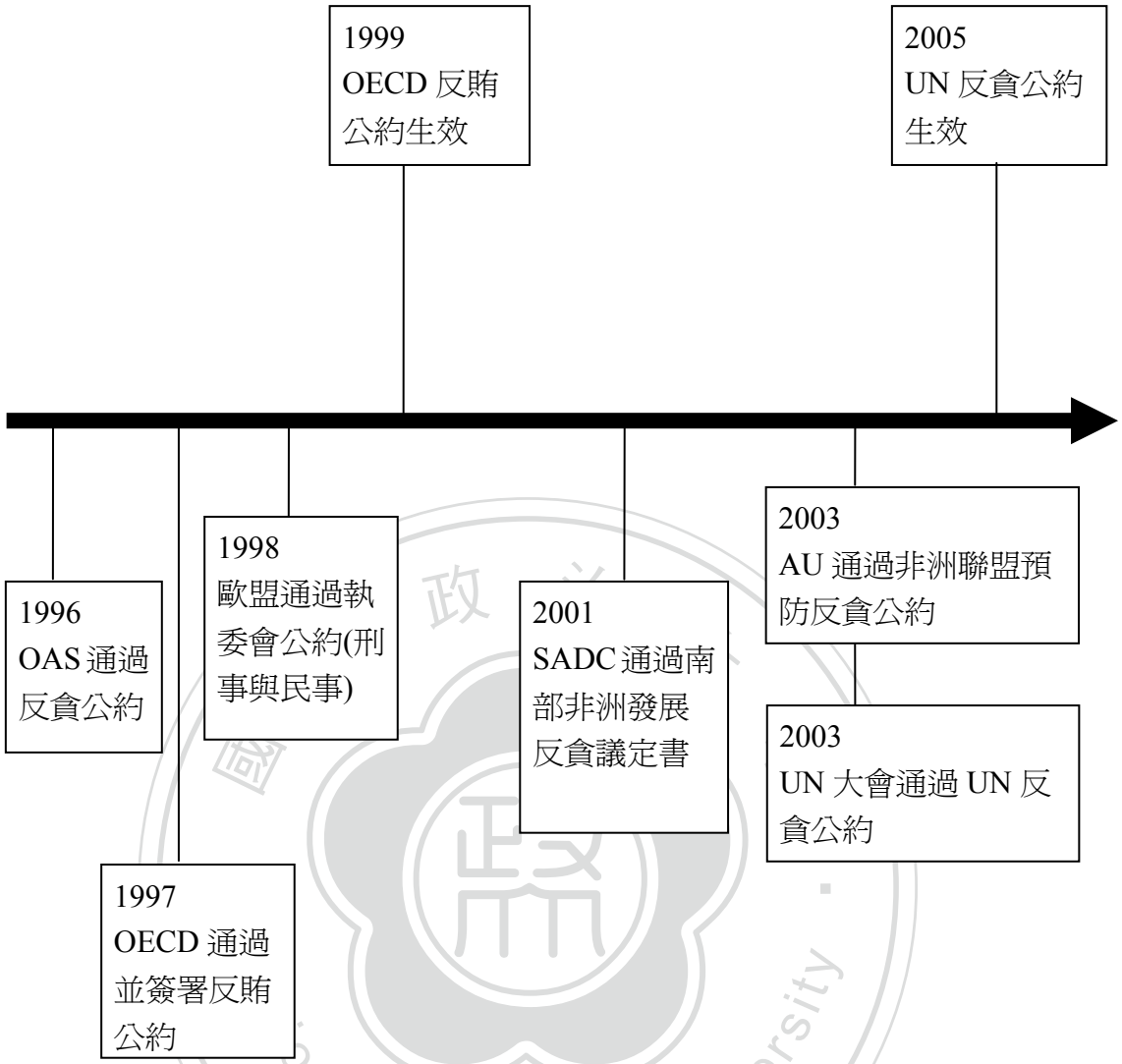
下表臚列後冷戰時期國際組織通過有關反貪之六項重要成文國際法。立法排序最前的是 1996 年美洲國家組織之反貪公約，依次是 1997 年簽署之 OECD 反賄公約、歐盟通過之執委會公約、2001 年南部非洲發展共同體(SADC)通過南部非洲發展反貪議定書、2003 年非洲聯盟(AU)通過之預防反貪公約、以及同年聯

[4] A. Larson, "US Policy on Corrupton." In K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washingon, DC: Institute for Internatinoal Economics, 1997), p. 238.

合國大會通過 UN 反貪公約。這六項國際法文件除了聯合國反貪公約是全球性文件，其他五項均有強烈地域性。這些國際規範的簽約國有部份的重覆性，規範內容也是大同小異，顯示全球各國對於反貪議題有高度認同感。但是受限於國際無政府狀態，這些國際法大多缺乏強而有力的執法。換言之，現階段對大多數主權國家而言，反貪國際法與國家實踐是脫勾狀態。

其中唯一能超越話語上的宣式作用之國際法只有 OECD 反賄公約，其屬性也最特別。其簽約國以已開發國家爲主，全球絕大多數的跨國企業是以這些已開發國家爲總部，向海外進行投資。公約中禁止行賄的規定就是經過刻意之機制，以切斷跨國商業賄賂之供應方爲目標。這正是柯林頓政府時代以來美國外交政策之目標，而國際透明組織 1993 年之崛起，在時機上與功能上，恰好發揮與美國政府分進合擊的互補作用。1990 年代一個全球強權與一個國際非政府組織之聯盟關係，爲全球反貪運動創造一連串的關鍵事件，進而促成 OECD 反貪公約。

國立政治大學 National Chengchi University




資料來源：BIAC，Anti-bribery Resource Guide，
http://www.biac.org/pubs/anti-bribery_resource/section_1.htm

**圖 7：國際反貪公約立法歷程(1996-2009)**

## 第二節 關鍵事件歷程

關鍵事件(key events)是指足以影響目標之特定活動。本文以時間爲經、事件爲緯，二者交叉座標形成的各點串連成一線來說明國際透明組織之運作過程與因果關係。

### 一、關鍵事件與立法歷程

OECD是已開發國家之重要討論場域，該國際組織源於二次大戰之後美國與加拿大援助歐洲各國重建之馬歇爾計畫(the Marshall Plan)，1947 年成立伊始之名稱爲the Organisation for European Economic Co-operation(OEEC)，致力於內部成員國之經濟復興，1961 轉型後改稱the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)，任務轉向促進世界經濟朝向可持續發展。2009 年 11 月爲止，OECD共有 30 個會員國，由於其成員囊括全球主要已開發國家，因此有「富人俱樂部」之稱。[5] 基於功能區隔，OECD不像世界銀行提供援助資金或像國際貨幣基金提供貸款，而是以共識建議OECD會員國各自提撥預算進行對於開發中國家之政府開發援助(official development assistant, ODA)，OECD目標是 2010 年會員國提供 500 億美元，佔全球ODA之 90%。[6]

美國是OECD之原始出資國，也是歷年來最主要的會費繳交國，每年繳交費用佔OECD預算收入 25%。[7] 但是就反貪議題而言，美國在OECD之影響力並未

[5] ＜OECD 正式名稱與會員＞，(經濟部國際貿易局，2004 年 4 月 2 日)， Retrieved November 9, 2009, from http://wwwdoc.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1237&report_id=7869.

[6] OECD Development Assistance Committee, Where Goverments Come Together to Make Aid Work, 2007, p. 2. Retrieved November 9, 2009 from http://www.oecd.org/dataoecd/39/58/39218438.pdf.

[7] OECD, Budgent. Retrieved November 9, 2009, from

與其繳費大戶地位成正比。

1979 年美國國會通過海外貪污行爲法(FCPA)之後，美國是當時OECD會員國之中唯一立法禁止本國企業行賄外國官員之國家。這種嚴以律己的立法例，並沒有引發其他會員國的見賢思齊，仍然繼續放任本國企業從事跨國商業賄賂，遂引發美國企業反彈大聲疾呼「整平遊戲場地」 (level the playing field)。[8]

OECD於 1989 年開始討論共同反貪議題，這是來自美國政府的外交策略，因爲當年美國國會修正海外反貪行爲法的同時，做成附帶決議要求美國行政部門進行對外談判，弭平美國單獨立法造成的不公平競爭現象。既然全球已開發國家都是OECD會員國，美國政府將OECD視爲一個重要談判場域，只要集體談判成功，則國會交待之任務就可以達成。[9]

OECD的初期回應是只研究而不付諸行動。研究了 5 年，在美國強烈要求下，OECD理事會才於 1994 年 5 月 27 日通過OECD理事會通過關於國際商業交易貪腐之建議案(Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions)，該建議案只是宣示性文件，沒有拘束力，也不進行同儕檢討(peer review)，但總算是做出第一份文件表達全體會員國之反貪共識，而且依據該決議成立國際商業交易賄賂工作組(Working Group on Bribery in International Business Transactions)也隨後成立運作，成爲推動立法的常設執行組織。[10]

顯然美國的片面努力並不足以說服其他國家改變現狀。國際透明組織的加入美國陣營則是扭轉局勢的重要分水嶺。1995 年該非政府組織應邀加入OECD國際商業交易賄賂工作組，當時的氣氛尚不利於立法，關鍵在於少數大國的抗拒。國際透明組織共同創始人Jeremy Pope回憶，先是英國與德國改變立場，最後是

---

http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761854_1_1_1_1_1,00.html, 2009.

[8] G. Aiolfi and M. Pieth, "International Aspects of Corporate Liability and Corruption." In S. Tully, ed., *Research Handbook on Corporate Legal Responsibility*: Edward Elgar Publishing, pp. 395-397.

[9] K. A. Elliott, "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations." K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), p. 220.

[10] *Ibid.*

法國轉向，背後的主因來自各國分會之強力動員與說服，其中以加拿大政府立場之轉向支持最戲劇性也至關公約生效與否。本文於下一節專門分析加拿大行政部門、國會、非政府組織、以及企業界四角關係短期內密切互動的因果關係。[11]

多數歐洲國家遲遲不願進入立法程序的主因在於本國政府與企業界的抗拒。以 1994 年爲基準年，當年OECD通過上述第一份反貪建議書的同時，已開發國家陣營認可將給付外國人之傭金列爲商業支出而可以抵稅的國家包括：奧地利、比利時、盧森堡、荷蘭、德國、以及希臘等 6 國；另外澳洲、加拿大、丹麥、法國、愛爾蘭、挪威、紐西蘭、西班牙、瑞士等 9 國之稅法規定說明收受人身份即可將佣金申報抵稅。[12] 這種普遍性的抵稅作法是一種另類的政府補貼，沖銷了國內徵收高稅率公司稅之不利因素，從而幫忙本國企業在海外獲得更多商業利益。國際透明組織創始人之一Jeremy Pope形容這是西方納稅人補貼貪污企業。[13]

以德國爲例，科爾政府內部就分裂爲兩派，發展援助部長施普蘭格支持立法禁止海外行賄，但是此派陣營居少數。多數內閣閣員採反對立場，其中以經濟部長雷斯洛德爲代表，許多執政黨聯邦眾議員也公開支持此立場，他們認爲「禁止德國出口商在國際上行賄就會減少就業機會」。[14]

這種「不行賄就失業」的邏輯反映了已開發國家以鄰爲壑的現實主義相對利得(relative gain)思考心態。就商業利益而言，德國趁美國立法禁止行賄的契機，正好可以光明正大的行賄以掘取更多商業利益，因此當然樂於維持現狀。

---

[11] 2009 年 11 月 17 日 Jeremy Pope 函覆本文作者電子郵件原文節錄如下：”During the drafting, we partnered the chair of the OECD Working Committee on Bribery (Mark Pieth) and lobbied the governments who opposed it. In turn, the UK and Germany were turned around (both by active national chapters) and finally the French (again, by strenuous national chapter efforts). Once the convention was signed, the Canadian national chapter negotiated an all-political-parties deal that enabled enacting legislation to be passed through the Canadian parliament in a single day just before the convention was due to expire - and so brought the convention into force.” J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009 年 11 月 17 日。

[12] K. A. Elliott, K. A., *op. cit.,* p. 220.

[13] “…Western tax payers were subsidising corruption companies by the companies being permitted to claim bribes as tax deductions.” J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009 年 11 月 17 日。

[14] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，吳勉、毛燕平、竺迎姣、岳常曉、呂佳淩及李燕婷譯。(成都：天地出版社，2006 年)，頁 35。

理事會(the Council)是OECD決策機關，由會員國各派一名代表加上歐盟執委會(the European Commission)一名代表組成，決議方式採共識決。美國有心在OECD理事會推動制定公約，企圖把會員國先前做成之反貪共識，由無拘束力之建議案提升爲具拘束力之多邊公約。[15] 然而受制於理事會之共識決程序，只要一國反對則全案擱置，德國反對成了簽署多邊反貪公約之最大阻力。

此時，總部位於德國柏林之國際透明組織發揮關鍵性的影響力。該組織請出德國前總統魏茨澤克(Richard von Weizsäcker，任期 1984~1994)，擔任萬湖天鵝島會議之主席。魏氏卸任後擔任國際透明組織咨詢委員會委員，由他出面邀請跨國企業共商反貪議題，「保證了這一輪會談的理性與信任」。[16] 該會議屬閉門性質，只邀請歐洲大企業主與會。會議內容無會議記錄可考，不過根據Peter Eigen回憶，會議並不是道德勸說，而是理性說服。如果國際市場繼續容忍跨國行賄，而且蔓延態勢如同之前的 10 年，則社會將無以爲繼。畢竟沒有成長的第三世界是無法提供跨國企業營利的環境，而賄賂正是阻礙發展的負面因素。經過三輪會談之後，與會大企業主接受多邊反貪公約之建議，這些企業主共同具名致函德國經濟部長雷斯洛德以及其他歐洲各國經濟部長，敦促各國簽署OECD反賄公約。[17] 企業界的聯名信對於德國政府產生說服效果，當企業主都願意承擔「不行賄就失業」的邏輯後果，政府部門也就沒有理由反對簽署反貪公約。

德國轉向具有指標性意義，原先德國反對公約最力，當德國從反對立場轉爲支持簽署之後，OECD會員國立場趨於一致。綜觀之，各國立場的改變其實是利益比較與重新定位議題(reframing issue)的交互作用。當美國於 1979 年片面立法禁止海外行賄時，美國的競爭對手國視該法爲不智之舉，徒增對手運用行賄手段攫取更多國際市場商業利益的機會。基於你死我活的相對利得(relative gain)思維，美國以外的已開發國家選擇以靜制動，他們認爲維持現狀就是最好的競爭模

[15] D. K. Tarullo, "The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention." *Virginia Journal of International Law,* No.44, 2003-2004, pp. 680-681.
[16] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 37。
[17] 同前註。

式。[18] 至於向外國行賄是否具有道德之可非難性以及國內立法體例的嚴重矛盾性(禁止行賄國內官員但是外國官員例外)，這些已開發國家之政府與跨國企業是站在同一立場，不加以考慮的。長期維持現狀、美國苦思無解之時，1993 年國際透明組織之崛起與倡議，點亮華府的一盞路燈，指引美國緊密的結合國際透明組織之反貪策略。於是這兩個屬性不同的國際關係行爲者不約而同擇定OECD爲改變現狀之場域。

美國與國際透明組織在推動 OECD 反賄公約的策略上可用「裡應外合」形容之。美國以創始會員國身份，1989 年起在 OECD 不斷提案要求簽署該公約。提案討論是提醒其他會員國，美國對於此議題之高度重視。真正能改變會員國原先抗拒立場的還是來自國內的決策改變。國際透明組織正是扮演這個政策創新者的角色(policy entrepreneur)。國際透明組織一方面動員各分會進行遊說與動員，另一方面針對歐洲大企業進行理性說服。由於 OECD 會員國均爲民主體制，國內民意與輿論可以影響決策，進而改變政府對於國家利益之認定與優先順序之考量。歐洲各國人民對於開發中國家長期居於弱勢無助之處境普遍抱持同情心理，也因此更加厭惡第三世界政府的貪污腐敗行爲。對於本國大企業行賄開發中國家官員以換手商業利益的作法，歐洲人民普遍表示憎惡與不齒。選民的反感是對政府的第一重壓力，新聞媒體對於國際透明組織之反貪運動報導則是對於本國政府的第二重壓力。壓垮駱駝的最後一根稻草則是大企業的轉向。當行賄者本身願意接受禁止行賄規範時，政府沒有理由抗拒簽署多邊反貪公約。畢竟多數選民支持的政策不僅是國家利益之所在，也是執政黨之利益所在。

當各國政府將各自國家偏好重新定位爲反行賄比允行賄更有利於國家利益時，該國就有意願加入集體行動。因此，簽署 OECD 多邊反貪運動可以歸納爲國家利益與人民理念之匯聚作用，利益與理念二者連結的關鍵是認同感的變化。各國計算的是國家利益，國際透明組織爭取的反貪理念之實踐。初期多數國家抗拒簽署公約是基於本國國家利益之考量，後期改變立場則是民選政府受制於選民

[18] D. K. Tarullo, *op. cit.*, pp. 667-668, 674.

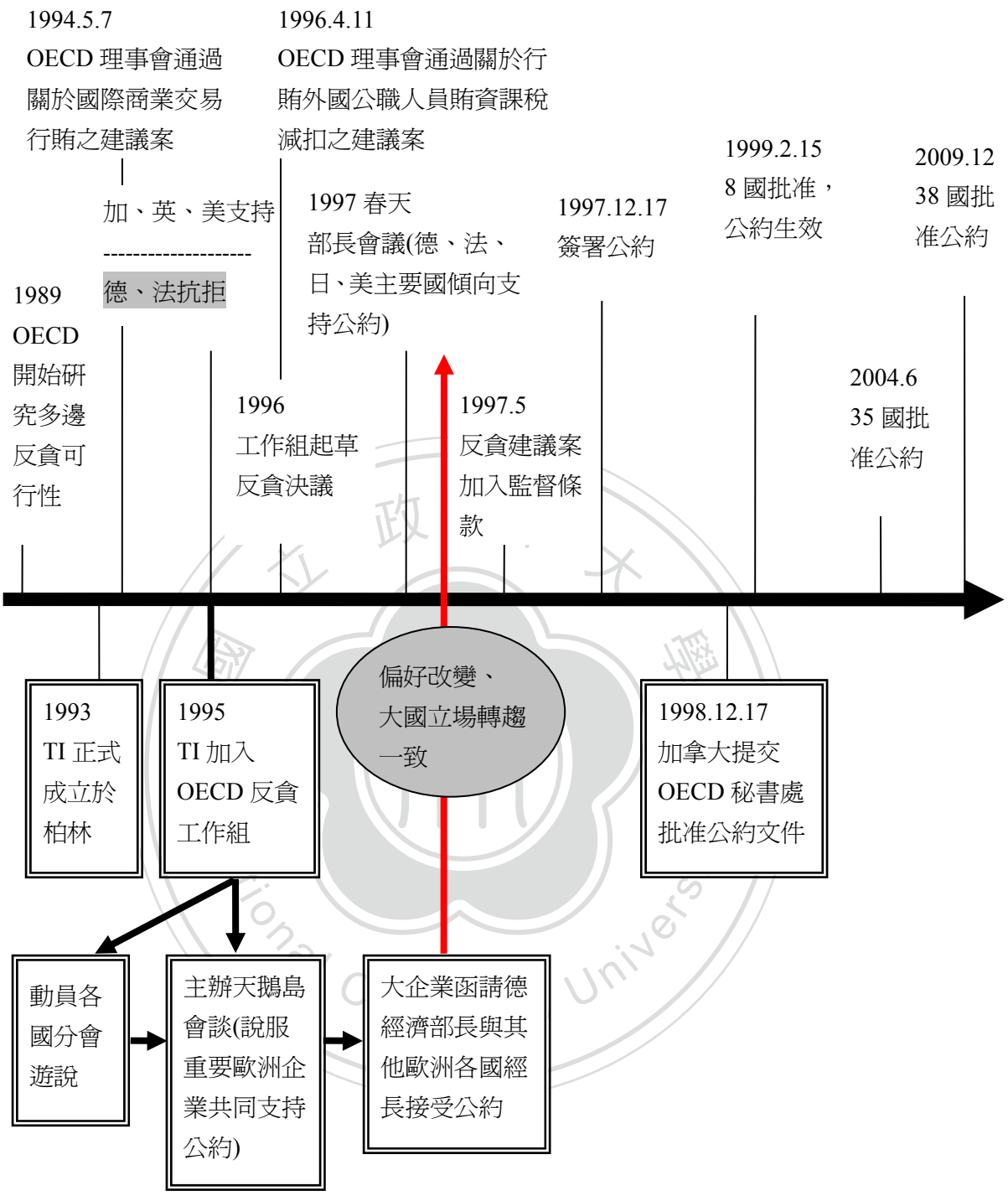
壓力，投選民所好而改變對於利益之認定。而選民(尤其是歐洲大企業)從原先認爲允許海外行賄有利於自身企業，改變爲如果各國都禁止海外行賄更有利於本國企業，則是國際透明組織理性說服的成果。

1999 年該公約生效之後，OECD逐年針對各會員國之國內立法與執法成效進行同儕評鑑。[19] 國際透明組織則透過各分會進行獨立之執法成效評估。從立法過渡到執法，國際透明組織是抱持一種「信任但有待查證」(trust but verify)態度，期望簽約國儘快履約公約義務，落實國內修法並嚴格執行禁止企業進行海外行賄。

國際法之強制力最常受人詬病。受制於國際關係的無政府狀態，國家之上沒有統一的司法與監督機關，因此國際條約經常淪爲宣示性的文件不是被國家束之高閣就是由國家選擇性的執行，難以達到法律之公平與正義。國際透明組織現階段的運作是強調各國對於 OECD 轉換爲國內法之立法進度與執行成效。國際透明組織美國分會目前鎖定的對象是英國，期望透過國內選民壓力督促英國政府加快執法腳步。

下圖爲國際透明組織針對 OECD 反賄公約進行促成立法之重要歷程。該圖上半部爲 OECD 內部之立法里程碑，下半部爲國際透明組織之遊說與互動。上下對照可看出，OECD 重要成員國德國與法國之立場轉變是促成簽署公約之重要關鍵，國際透明組織則是促成德、法改變國家偏好之背後重要關係者。

[19] OECD, OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. Retrieved December 20, 2009, from http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34859_35430021_1_1_1_1,00.html, 2009.




資料來源：Aiolfi, & Pieth (2009：396-397)、Eigen(2003：36-37)、OECD(2009)

**圖 8：國際透明組織影響 OECD 之重要歷程(1996-2009)**

## 二、5 缺 1—差點功敗垂成之加拿大事件

1998 年 12 月 31 日爲協議之 OECD 反賄公約批准日最後期限，OECD 主要出口國必須趕在此日之前批准公約，否則此公約只是簽了字卻無效力之具文。依據會員國協議之「10-5 與 60%原則」，OECD 前 10 大出口國，必須至少 5 國批准公約，並且該 5 國之總出口額佔前 10 大國總額之百分之六十。公約生效日定於上述 5 國提存接受、同意或批准之文件之後第 60 天。

下表臚列各國批准之順序。冰島領銜於 1998 年 8 月 17 日批准公約，其次依序是日本、德國、匈牙利、美國、芬蘭、英國、以及加拿大等共 8 國。其中冰島、匈牙利、以及芬蘭等 3 國貿易出口額並不顯著，批准公約與否，無關生效。舉足輕重的是日、德、美、英、加等 5 大出口國(請見下表加深色網底之欄位)。眼看期限將至，前 4 國均已批准公約，剩下加拿大批准與否爲關鍵一票。當年 11 月初加拿大分會副主席 Michael Davies 從巴黎電話回報，加拿大政府代表已通知 OECD 國際商業交易賄賂工作組，加國 1999 年新年之後才會通過批准法案。由於時間上趕不上謝議之最後期限，加國的態度形同提前宣告公約無法生效。

**表 8：1998 年 12 月 31 日最後期限前批准 OECD 反賄公約之國家**

| 排序 | 批准公約之國家 | 批准日期 | 生效日期 |
|---|---|---|---|
| 1 | 冰島 | 17 August 1998 | 15 February 1999 |
| 2 | 日本* | 13 October 1998 | 15 February 1999 |
| 3 | 德國 | 10 November 1998 | 15 February 1999 |
| 4 | 匈牙利 | 4 December 1998 | 15 February 1999 |
| 5 | 美國 | 8 December 1998 | 15 February 1999 |
| 6 | 芬蘭 | 10 December 1998 | 15 February 1999 |
| 7 | 英國 | 14 December 1998 | 15 February 1999 |
| 8 | 加拿大 | 17 December 1998 | 15 February 1999 |

* 灰底標示 OECD 前 10 大出口國。

資料來源：本文作者整理自 OECD http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/40272933.pdf.

眼看加拿大國會即將聖誕節休會，行政部門已表態無意願推動批准公約案，

此時非政府組織與商會的同盟關係發揮扭轉局面之重大影響力。1998 年 11 月 9 日，分會理事會決議與加拿大國際商業理事會(Canadian Council of International Business)合作，積極動員遊說行政部門與國會上下議院，督促前者緊急向國會提出法案、並且遊說後者務必在年底前批准公約。不過根據當時國際透明組織加拿大分會主席Wesley Cragg的說法，多數成員內心抱持悲觀的看法。一方面因爲加拿大國會分爲上下議院，一般法案通過的速度甚緩，尤其下議院只要有議員反對就必須擱置。再加上傳統聖誕節將屆，國會的觀望與休假氣氛濃厚不利推動法案。[20]

2008 年 11 月是民間團體向行政部門施壓的密集活動月，對象包括加國外長 Lloyd Axworthy 等 5 位部長。加拿大國際商業理事會主席 Robert Gillespie 也表達相同的關切。面對民意壓力，加國政府轉向，11 月 16 日通知國際透明組織加拿大分會，行政部門正積極研擬向國會提交一項向外國官員行賄之刑罰法案，經過跨部會之簽署後上陳內閣通過，於 11 月底送交國會審議。

此時，跨國企業遊說發揮了關鍵性之影響力。加拿大分會副主席Michael Davies正好是加拿大通用電子公司(General Electric Canada)之法律顧問，經過內部討論，該公司政府與對外關係部副總裁Bob Weese支持並同意提供幕僚協助，積極向加拿大國會議員遊說，爭取支持批准公約。而遊說的管道採用合乎憲政程序但是非常罕見的先上議院(the Senate)、後下議院(the House of Commons)。上議院於 12 月 1 日排入議程並且進行一讀程序，約三天就通過批准案並且加入年度報告條款，要求加拿大政府必須向國會提交執法狀況之年度報告，形同要求加國政府正視公約規定而不是虛應一番了事。隨後的立法進度更是創下先例，12 月 7 日在加拿大下議院全體議員無分黨派無異議支持下，以一天時間完成一讀、二讀、以及三讀程序，12 月 10 日也就是世界人權宣言日五十周年紀念日當天完成王室同意(Royal Assent)之憲政立法程序。1998 年 12 月 17 日加拿大向OECD秘

[20] W. Cragg, 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (3). E. Ko ed., 2009 年 11 月 26 日。

書處提交批准公約文件，及時挽回公約不生效的一場重大危機。[21]

## 三、再接再厲—UN 反貪公約

根據國際透明組織創始人之一Jeremy Pope看法，該組織自始至終鎖定簽署1997 年OECD反賄公約爲首要目標。至於 2003 年UN反貪公約則是順水推舟之作，在美國政府的主導下，當聯合國大會排入議程，國際透明組織別無選擇的從旁提供協助。[22]

OECD反賄公約與UN反貪公約的內容重疊性甚高，但是基於監督機制與監督成本二因素，後者尚無法取代前者。首先就監督執行之機制而言，OECD已建立嚴謹的兩階段評估機制，逐年對於簽約國之國內立法與執法進度提出同儕檢討(peer review)。[23] 反觀UN反貪公約第七章第 63 條與第 64 條明定會員國會議(Conference of the States Parties, CoSP)爲監督機構，但是聯合國對於簽約國之監督機制尚未落實，目前該公約之執行有賴各國自律。

OECD反賄公約之監督機制頗受國際透明組織之稱道。該組織前任執行長Jeremy Pope認爲二公約之巨大落差在於OECD有一個強有力的反貪工作組而聯合國沒有。OECD反貪工作組主席Mark Pieth則表示在監督過程中，該單位不是被動接受簽署國提供靜態資料而已，而是掌握解釋公約之權。例如對於公約第三

[21] Wesley Cragg 於 2009 年 11 月 26 日回函本文作者之電子郵件原文節錄如下：" To move the legislation through three readings in time to meet the OECD deadline for ratification required unanimous agreement of all members of the House of Commons. The legislation received unanimous consent on the part of all members voting that day. It was able therefore to go through first second and third readings in one day, something almost unheard of in the Canadian Parliament. Passage of the Canadian legislation was the final ratification of the Convention required to bring it into effect. Had the Canadian Government not agreed to move quickly, the deadline for the agreement required to bring the Convention into effect would has passed and the Convention would have become a dead letter." W. Cragg, 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (3). E. Ko ed., 2009 年 11 月 26 日。

[22] "Once it got under way we were more or less left with little option but to work on it." J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009 年 12 月 4 日。

[23] OECD, OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. Retrieved Decembe 20, 2009, from http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34859_35430021_1_1_1_1,00.html, 2009.

條第三項有關各國立法處罰海外商業行賄之罰則應達到同等效果(comparable effect)，就是由反貪工作組進行同儕評鑑之第二階段(phase 2)，根據個案認定之。[24] OECD妥慎解釋與認定之權限對於各簽署國之實質拘束力自然高於紙上談兵之聯合國。

其次，就成本而言，至 2009 年底爲止，共有 38 國簽署並批准OECD反賄公約，幾乎囊括全體已開發國家。他們在OECD的體制內定期接受同儕檢討，已付出相當高的成本，既然OECD已有此成效，就無須另行接受聯合國的監督。下表比較了二公約之異同。[25]

聯合國談判簽署反貪公約會議期間，國際透明組織與會代表Jeremy Pope事後回憶，OECD反賄公約與UN反貪公約二者重疊性高但是沒有多餘與否的問題，因爲二公約尚無互相取代性。[26] 鑒於前者的簽約國多爲已開發國家，涉及跨國行賄的企業大多以這些已開發國家爲總部。以OECD反賄公約強制簽約國遏阻國籍企業從事海外行賄行爲，切斷跨國商業賄賂之供應方最爲直接有效。至於UN反貪公約現階段則是以宣示性與象徵性爲主，至 2009 年底爲止計有聯合國 140 個會員國簽約。[27] 至於具體執行成效則遠不如OECD反賄公約。下表爲OECD反賄公約與UN反貪公約之立法歷程與內容之比較。

---

[24] M. Pieth, Taking Stock: Making the OECD Initiative Against Corruption Work. Retrieved December 28, 2009, from http://www.oas.org/juridico/english/pieth2000.htm, 2000.

[25] 2003 年之前，代表國際透明組織出席聯合國反貪公約立法談判會議 Jeremy Pope 於 2009 年 12 月 4 日回函作者原文節錄如下：“Yes, the two [按 OECD 反賄公約與 UN 反貪公約] overlap but until such time as the UN Convention has real traction and powerful monitoring the OECD convention could not be said to be in any way redundant. Countries are quite scared of the OECD Working Group on Bribery.” J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: UN vs. OECD conventions. E. Ko ed., 2009 年 12 月 4 日。

[26] 2009 年 12 月 4 日 Jeremy Pope 以電子郵件回函作者原文節錄如下：” The UN Convention was never a priority for TI. It evolved out of US action at the General Assembly and was pushed by the Americans. Once it got under way we were more or less left with little option but to work on it, but the principal concern was one of monitoring compliance – and of course that still hasn’t happened. And one of the reasons is that the OECD countries were already being monitored under the OECD convention and so were understandably nervous about the cost of duplication – and no one could come up with a formula that exempted them! Yes, the two overlap but until such time as the UN Convention has real traction and powerful monitoring the OECD convention could not be said to be in any way redundant. Countries are quite scared of the OECD Working Group on Bribery.” *Ibid.*

[27] UNODC, United Nations Convention against Corruption. Retrieved December 21, 2009, from http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html, 2009.

**表 9：OECD 反賄公約與 UN 反貪公約比較表(2009 年 12 月 31 日止)**

| | OECD 反賄公約 | UN 反貪公約 |
|---|---|---|
| 英文全稱 | OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions | United Nations Convention against Corruption |
| 通過日 | 21November 1997 | 31 October 2003 |
| 生效日 | 15 February 1999 | 14 December 2005 |
| 總部 | 巴黎 | 紐約 |
| 執行監督單位 | Working Group on Bribery in International Business Transactions | Conference of the States Parties (CoSP) and the UN Secretariat |
| 簽約國 | 38(30 OECD 會員國、8 非會員國) | 140 |
| 批准國 | 38 | 137 |
| 原始提案國 | 美國 | 美國 |
| 主要內容 | 禁止本國企業向外國官員行賄 | 同左 |
| 公約成效 | 1. 切斷供應鏈<br>2. 推動已開發國家立法禁止本國企業外國官員行賄 | 1. 第一份具拘束力之全球性反貪公約<br>2. 建立全球各國反貪共識 |
| 監督執行機制 | 強 | 弱 |

資料來源：作者整理自 OECD http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html，聯合國 http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html

## 第三節　脫鉤現象

檢驗全球反貪運動成效的指標之一是執行成效。本節從國際透明組織如何針對 OECD 反賄公約之各簽署國執行成效評估以及多數國家成效不彰之原因等兩方面進行分析，藉此凸顯全球反貪運動在督促主權國家改變言與行之困難度。

徒法不足以自行。國際法與國內法不同之處在於前者欠缺一個統一而有力的執行機制，必須依賴各國自律。1999 年生效的OECD反賄公約，似乎仍走不出紙上談兵的階段。如果以五年爲一個時程來檢視行賄國的反貪成效，結果多半是令人髮指失望的。2004 年 10 月 20 日國際透明組織發布貪污認知指數(CPI)的新聞稿指出，包括伊拉克在內，原油盛產國之貪污程度普遍嚴重，「石油業的收入大量流入西方企業高層、仲介人、以及當地政府官員的口袋」，該組織呼籲OECD會員國依據反賄公約規定，履行義務禁止在海內外行賄。[28] 2009 年 11 月 17 日國際透明組織發布年度CPI新聞稿中指出，從全球金融海嘯中復原之道，是要求各國更努力反貪以免阻礙良治與可責性，而工業化國家的公司仍是向高度貪腐國行賄的來源，某些屬於高清廉度的國家則是跨國賄款與失竊資產的秘密金融中心。[29] 國際透明組織暗指的對象是瑞士與新加坡等國。

欲探索反貪運動爲什麼在國際社會蔚爲風潮，就要先了解貪污有多嚴重。全球化時代的領土與主權概念是擋不住跨國經濟活動。正面的經濟活動包括貿易自由化與企業跨國化；負面的經濟活動則包括貪污、洗錢、販毒、與走私等等。因此國內問題非常容易延伸成爲跨國問題。當行賄與受賄的供需行爲出現在兩個以上的國家，就需要跨國連繫。

不論是研究國內的貪污現象或是跨國貪污，都有一個先天上的限制，那就是很難取得宏觀的量化數據。至於具體個案則只能突顯貪污現象的存在而無法依此推論該國之貪污案件與貪污程度。因此，研究貪污只能從主觀的感受(subjective perceptions)去描述某個國家的受賄或行賄程度。這種感受的來源是專家之評估(expert Assessments)、或是國際商務人士問卷調查(surveys of international

[28] "…public contracting in the oil sector is plagued by revenues vanishing into the pockets of western oil executives, middlemen and local officials." Transparency International. Corruption is rampant in 60 countries, and the public sector is plagued by bribery, says TI. Retrieved December 14, 2009, from http://www.ti-taiwan.org/ch.files/doc.files/TICPI2004.doc, 2004.

[29] Transparency International. Corruption threatens global economic recovery, greatly challenges countries in conflict Retrieved December 27, 2009, from http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2009/2009_11_17_cpi2009_en, November 17, 2009.

businessmen)，回收問卷經由進行綜合分析之後得出的量表就是各國貪污程度的比較表。

既有文獻顯示迄今有四類組織或個人進行以主權國家爲單位之各國貪污程度之評量研究。第一類是非政府組織，以國際透明組織發表之年度貪污印象指數(CPI)爲代表，該指數是最常被引用的數據。第二類是國際組織的研究，例如世界銀行每兩年一次的治理指數。第三類是風險評估公司爲國際商業投資人進行的國別風險分析研究。第四類是學者或學術機構自行研究發表的各國貪污程度排序。

以上四類發表的各國貪污程度排行榜種類繁多，但是彼此差異性頗小。Kimberly A. Elliott研究以國際透明組織與ICRG二者進行統治學上之線性因果關係分析，發現二者的相關係數均在 0.88 以上，意即百分之八十八的機會二者對於同一個國家的貪污程度評量數據是相同的。[30] 這種近乎線性重合(multicolinearity)的高度相關性說明受訪者「英雄所見略同」，另一種可能性則是二者的資料來源相同，於是產生統計學上之內生性(endogeneaty)問題，以致於搞不清楚是「是雞生蛋或是蛋生雞」？

爲避免上述主觀性的爭議，本章擬從行賄方的自律行動的角度，探討已開發國家是否言行合一。交互參考的兩類文獻一是國際透明組織之年度進展報告(progress report)；另一類是 OECD 反賄工作組發表之國別報告(country report)。前者是非政府組織的批判代表作，後者是 OECD 內部對於同儕簽署國之定期檢討機制(review mechanism)。二者的作者不同，彼此各自獨立運作，交叉分析可以歸納有力結論，印證已開發國家對於行賄者之海外行賄行爲是否採取有效遏止措施，驗證的標準是 OECD 反貪公約明文規定之功能對等原則。

OECD反賄公約作爲全球第一個供應方的集體自律性國際規範，具有重大之象徵意義，因爲該成文國際法傳遞一個訊息—已開發國家對於反貪議題之集體認同。然而，徒法不足以自行，就國內法而言，立法與執法之間的斷層是不可否認

[30] K. A. Elliott, *op. cit.*, pp. 242-243.

的事實。到了國際層次，國際公約與國家實踐之間的落差就更明顯了。以致於某些法學者批判國際法迥異於國內法之處，在於前者欠缺執行力(包括普遍之強制力與違法之制裁力)。歸納國際法與國內法二者間存在執行力之落差，可分爲實踐程序之差異性以及社會行爲之脫鉤現象(decoupling)加以解釋。[31]

首先就法律之實踐程序而言，國際法不像國內法有明確的頒布程序與施行日期，成文國際法之立法程序往往從一場或一連串冗長而無效率的辯論大會揭開序幕，然後是幕後的折衝與妥協，當各國簽署公約時，只是發生宣示性效果而無立即性的拘束力，必須等到各國國內批准該國際法之後，而且披准之國家達到法定數目之後，該國際法才生效。然而，生效也只是第二階段的宣示。接下來各國之履行國際法之企圖心決定該公約之實踐性。這是因爲國際關係在無政府狀態下，必須依賴各國自行進行國際法與國內法之調和與轉化的工作，囿於各國政治環境與法律體系之差異性，各國執行國際法的進度與幅度，很明顯存在重大差異。因此，成文國際法往往流於形式，成爲欠缺普遍實踐性之政治口號。就此而言，成文國際法儘管使用縝密嚴謹的法律詞彙，但是還不如國際間反覆持續實踐之習慣法具有實質的拘束力。

更重要的是人類社會普遍存在脫鉤現象，造成國際法聊備一格。脫鉤現象是指人類行爲說一套、做一套，言行不一致。[32] 在一個社會中，多數人同意之下才會制定行爲規範，在法治社會中稱之爲法律，當法律條文越來越多時，只意味多數人認同新法律之制定但是並不代表多數人會遵守新法律。國際社會亦復如此，認同改變不等於行爲改變。

1997 年多數已開發國家簽署、1999 年生效之 OECD 反賄公約，只是說明這些國家認同「反貪遊戲規則的改變」。至於這些國家之「行爲」是否改變，猶待觀察。這個時候，非國家行爲者的由上而下與由下而上(from above and from below)的跨國運作顯得非常重要。一方面要在國際間形成議題與輿論壓力，向各國政府

[31] D. Held and A. McGrew, *Globalization Theory: Approaches and Controversies* (Cambridge: Oxford University Press, 2007), p. 153.
[32] *Ibid.*, p. 153.

施壓；另一方面要動員各國國內支持者進行內部監督，敦促政府認真實踐已簽署之國際法。

近年來，國際透明組織在預防貪污與監督執法的工作力度越來越大。該非政府組織本身沒有執法權，但是透過說服與輿論監督等多重柔性管道，向各國政府施壓，正顯示非國家行爲者具有催化作用，前一個階段是改變國家偏好—敦促各國同意簽署OECD反賄公約，下一個階段則是改變國家實踐—促使各國遵守公約規定。由此可見，非國家行爲者雖然不足以與主權國家平起平坐，但是透過跨國運作，可以改變各國偏好與實踐，進而改變國際關係中的國際規範。當多數國家爲搏得好名聲或其他國家利益而進一步認真遵守OECD反賄公約之規定時，會形成Finnemore & Kathryn所稱之規範階梯(norm cascade)，當規範形成一個大家都願意接受的新標準時，一旦達到某個臨界點，則越來越多國家會加入認同與實踐該公約的梯隊，國際關係隨之邁向一個新的里程碑。[33] OECD反貪公約之簽署與批准過程已實踐規範階梯，至於執法部分則尚待監督與檢驗。

## 第四節　民間與政府之監督機制

國際透明組織之進展報告(progress reports)與OECD之各國報告(country reports)是各自獨立但互不矛盾對立的監督機制，前者是民間自發性的監督機制(monitoring mechanism)；後者爲官方之同儕評鑑(peer review)。二者的差異性在於資料來源之不同，呈現方式也不同。國際透明組織之報告係借助各國分會之訪談與問卷回收而完成，原則上每年均出版一次，對象涵括大多數簽署國以及未簽約之少數新興市場。OECD則是由反貪工作組逐一針對各簽約國先後進行第一階段立法與第二階段執法之國別同儕評鑑，換言之，每個簽署國至少經過兩次以上

[33] M. Finnemore and K. Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization,* Vol. 52, No. 4, 1998, p. 887.

同儕評鑑。這兩種民間與官方的監督機制能夠併行而不對立，與主其事者的公信力有關。OECD反貪工作組主席瑞士籍Mark Pieth自 1990 年任職以來，接納國際透明組織之意見，並且將該組織列入反貪工作組之諮詢對象，雙方已建立長期信任基礎。[34]

2005 年開始國際透明組織以年度進展報告的方式，針對OECD反賄公約簽署國之執法進展提出檢討與批評。2009 年第五次進展報告(Progress Report: OECD Anti-Bribery Convention 2009)與前四次報告相同，都是由Fritz Heimann & Gillian Dell兩位美國律師背景之專業人士共同執筆，評估對象則是逐年增加，本次針對 38 個簽署國中 36 國進行國別檢討。[35] 結論顯示，各國執法差異程度極大，只有德、挪威、瑞士、美等 4 國積極執法(active enforcement)、21 國幾乎沒有採取執法行動，居於中間的 11 國則是有待加強執法以確保有效遏阻國際商業賄賂，因此建議OECD反貪工作組應該新增第三階段(phase 3)現地訪視各簽署國，針對執法落差進行評估與檢討，以因應新型的跨國賄賂，例如透過中間人或成立創投公司。[36]

此外，該民間報告建議OECD部長會議邀請中國、印度、以及俄羅斯三個開發中國簽署並且批准OECD反賄公約。以中國爲例，中國已加入聯合國反貪公約(UNCAC)，但是立法與執法成效不彰。中國企業對外國官員行賄之案件時有所聞、本國官員接受外國企業行賄之案件亦多，2009 年 4 月最高人民檢察院雖然修訂了 1996 年行政規章，強調加強保護貪污案檢舉人並且將檢舉獎金提高到經濟損失的百分之十，最高上限 20 萬人民幣，然而中國尚無保護證人與檢舉人之特別立法，地方政府也未認真執行反貪工作。[37] 鑒於中國在國際經貿體系之影響力日增，該報告建議中國簽署OECD反貪公約，以利OECD進行同儕評鑑，目

[34] M. Pieth, "International Cooperation to Combat Corruption." In K. A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), p.121.
[35] F. Heimann and G. Dell, Progress Report: OECD Anti-Bribery Convention 2009. Retrieved December 20, 2009, from http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/, June 23, 2009.
[36] *Ibid.*
[37] *Ibid.*

的在於確保全體簽約國履行條約義務，促使全球之跨國企業遵守平等之遊戲規則。

下表整理 2005-2009 年五次年度進展報告，值得注意的是這五份報告的評等用語各不相同，2005 年與 2006 年的最初兩次報告僅列出各簽署國之起訴與調查案件數。2007 年進度報告改採「顯著執法」標準，2007 年改爲以「主要案件」爲標準，2009 年改爲「積極執法」，不過歷年共同執筆者皆爲Fritz Heimann & Gillian Dell，因此，雖然用語不同，但內容仍有一定程度的一致性，其中德、挪、瑞、美等四國連續 5 年入列，最受肯定。另一個重要趨勢是簽署國越來越多但是受肯定國家有漸減的趨勢，到了 2009 年僅四國受表揚，可見國際透明組織之批判門檻逐年提升。雖然這是民間版的成績單，但是從 2005 年第一次進度報告的出版過程就加入了諮詢OECD反貪工作組專家的意見，執筆人曾到OECD反貪工作組會議中簡報內容並聽取修正建議。[38] 這顯示雖然是民間報告，但是有OECD的默許認可，因此更增加該報告之公信力。

[38] Transparency International, Policy and Research. Retrieved December 13, 2009, from http://www.transparency.org/policy_research, 2009.

**表 10：2005-2009 年國際透明組織有關 OECD 反賄公約之進度報告摘要表**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| 簽署國 | 24 | 36 | 37 | 37 | 38 |
| 受評估國 | 24 | 31 | 34 | 34 | 36**** |
| 評估標準 | 案件，不含調查 | 案件與調查 | 顯著執法 | 主要案件，不含調查 | 積極執法 |
| 績優執法國* | 11 | 12(當年BPI排序) | 14 | 11(當年BPI排序) | 4 |
| 績優執法國名單 | Belgium<br>Canada<br>France<br>Germany**<br>Italy<br>Korea<br>Norway<br>Spain<br>Sweden<br>Switzerland<br>US | Belgium (9/32)<br>Bulgaria<br>Denmark<br>France (15/32)<br>Germany (7/32)***<br>Hungary<br>Korea (21/32)<br>Norway<br>Spain (13/32)<br>Sweden (2/32)<br>Switzerland(1/32)<br>US (9/32) | Belgium<br>Bulgaria<br>Denmark<br>France<br>Germany<br>Hungary<br>Italy<br>Korea<br>Netherlands<br>Norway<br>Spain<br>Sweden<br>Switzerland<br>US | Argentina<br>Australia (8/22)<br>Belgium (1/22)<br>Denmark<br>France (9/22)<br>Germany (5/55)<br>Italy (17/22)<br>Norway<br>Spain (12/22)<br>Switzerland (3/22)<br>US (9/22) | Germany<br>Norway<br>Switzerland<br>US |
| 備註 | 案件(cases)指已起訴之行賄案調查(investigations)指尚未進入訴訟程序之政府調查行動 | 案件與調查之定義同左。<br>挪威2006年BPI未列入排序 | 顯著執法(significant enforcement)包括調查與起訴 | 主要案件(major cases)指已起訴之行賄案 | 積極執法(active enforcement)包括調查與起訴 |

* 國際透明組織對於執法表現較佳簽署國之定義 2005-2009 每年不同，分別於備註欄說明之。本文自行以「績優」概稱之，以利彙整說明。

** 灰底標示爲連續 5 年獲評估爲執法績效良好之 4 簽署國。

*** 括號(7/32)表示該國在國際透明組織發布之全球行賄指數(Bribe Payers Index, BPI)之排序，以2006 年 BPI 爲例，德國在 32 個工業化國家排名第 7，排序愈前表示該國企業海外行賄情形愈少。無括號()之國家表示該年未列入 BPI 排序。

**** 南非與以色列兩國爲最新簽署國，未列入評估。

資料來源：本文作者整理自國際透明組織之 2005-2009 progress reports 與 BPI，http://www.transparency.org/policy_research。

OECD工作組之檢討機制也是以國家爲單位，分爲兩階段進行，第一階段(phase 1)評估檢討簽約國之國內立法行動是否符合OECD反賄公約規定，也就是國際法與國內法之一致性(conformity)；第二階段(phase 2)則是評估各國有效執行國內立法之有效性。這種同儕評鑑(peer review)之監督機制是由 1990 年成立之國際商業交易反貪工作組(Working Group on Bribery in International Business Transactions)爲業管單位，主席一直是深受各國敬重之瑞士Basel大學刑法教授Mark Pieth。反貪工作組成員包括 38 個簽署國之政府代表，每年在OECD巴黎總部開會 4 至 5 次。非政府組織未受邀擔任工作組成員，但是在第二階段之國內執法評估過程中，有一週時間到受評鑑國家進行密集會議，徵詢政府代表、執法官員、商界、工會、以及非政府組織代表之意見。到 2009 年底爲止，大部分簽署國已進入第二階段之執法評鑑期，僅有南非與以色列因爲先後於近兩年內簽署公約，因此分別於 2008 與 2009 年完成第一階段之國內法與該公約之一致性評鑑。[39] 換言之，該公約全體 38 個簽署國均已完成第一階段之立法一致性評鑑，目前的要務是評估各國執法進展。

2009 年 11 月 26 日，OECD進一步通過「理事會關於加強打擊國際商業交易賄賂外國官員之建議案」。其中第六項要求全體簽署國鼓勵公司「禁止或不鼓勵行使小額打通關節費用」，這是對於OECD反賄公約第一條第一項有關賄賂定

[39] "…voluntary meetings of law enforcement officials directly involved in the enforcement of the foreign bribery offence…") OECD. Country Reports on the Implementation of the OECD Anti-Bribery Convention. Retrieved December 20, 2009, from http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34859_1933144_1_1_1_1,00.html, 2009.

義之重大修正，原先官方對賄賂定義之解釋爲不包括小額打通關節費用。[40] 換言之要求外國官員不違背職務之行賄行爲是否構成犯罪不在公約規範內，聽任各國自行決定。建議案本身沒有拘束力但是表達了簽署國的新共識，既然各國均認知有必要採取禁止小額打通關節費用之措施，未來的發展將朝向成文法化。

該建議案第十四項則是強化工作組之監督功能，明定後續任務應包括各國直接參與調查個案之執法官員之自願會談。[41] 這項建議是一個創舉，在不損及各國司法主權完整性的前提下，提供一個司法互助與情資交換的平台， 藉此改善跨國賄賂案之資訊不對稱與不透明的犯罪特性。

## 第五節　功能對等原則之適用性

依據 OECD 反貪公約附屬文件注釋(Official Commentaries to th OECD Convention)第二項規定，功能對等原則(functional equivalence)是 OECD 反貪工作組進行兩階段同儕評鑑的核心標準。不論是第一階段之立法一致性(conformity)或是第二階段之執法程度(enforcement)，工作組均以各簽署國之立法與實踐是否在實質運作上符合 OECD 反賄公約之條文精神爲評鑑標準。

功能對等原則是比較法學界借用自語言學之專業術語。文學翻譯的方法可分爲形式對等(formal equivalence)與功能對等二類。前者專注於形式上逐字逐句之推敲對比；後者重視實質意義而不重形式，以結果論成敗，強調翻譯的內涵與精神。英國兩位學者Carr, I., & Outhwaite, O.歸納比較法學者在主張功能對等原則時，關注的重點是法律的效果而不是條文。[42]

---

[40] 建議案新增文字原文如下"…to prohibit or discourage the use of small facilitation payments" OECD. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Retrieved December 21, 2009, from http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/44176910.pdf, 2009.

[41] *Ibid.*

[42] "The comparativist therefore focuses on the effects rather than on the rules…" I. Carr and O. Outhwaite, The OECD Anti-Bribery Convention Ten Years On. *Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 5, No. 1, 2008, p. 3.

OECD反賄公約第三條第三項規定允許簽署國彈性處理禁止海外商業行賄時運用扣押(seizure)、沒收(confiscation)、或是其他同等效果之金錢制裁(monetary sanctions of comparable effect)。關於何謂同等效果(comparable effect)，權威解釋來自OECD反貪工作組主席Mark Pieth之沒收與罰金(fine)之舉例。[43] 歐盟對於走私毒品之處罰方式爲沒收資金，美國與韓國之罰則爲罰金。沒收資金是對於犯罪工具之處置；罰金是對於犯罪情節之處罰，二者在法學上之性質不同，但是OECD反貪工作組認爲只要效果可以相互比較，均屬公約明文接受之處罰方式。

然而實務上，所謂法律效果的認定是頗有爭議的。儘管OECD反貪工作組主席Mark Peith認爲，實踐與非正式規則以及該法律體系做爲輔助性之其他因素都屬於功能對等原則。[44] 但是在進行同儕評鑑的過程中，認定一國國內法是否符合OECD公約規定，爭議不斷。

例如，由於OECD同儕評鑑的結論是立法進度落後，英國國會於 2001 年立法反恐怖主義犯罪與安全法(the Anti-Terrorism Crimes and Security Act 2001)針對原先散見於普通法、1889 年公共機關貪污法(the Public Bodies Corrupt Act 1889)、以及 1906 年預防貪污法(the Prevention of Corruption Act 1906)等不成文法與成文法典之規定進行補充修正，新加入委託人(principal)、代理人(agent)、公權力(public office)、公權力當局(public authorities)等專有名詞，但是無法確認是否均符合OECD反貪公約第一條第四項有關外國官員(foreign public officials)之實質內涵。因此，OECD反貪工作組發展出「複雜而不確定性」原則(complexity and uncertainty)做爲功能對等之判斷標準。如果該國國內法在條文解釋與適用上發生複雜而不確定現象，無從判斷是否符合公約規定，則該國內法與公約就不具一致性。換言之，

[43] OECD 反賄公約注釋第二十二項對於沒收之定義如下：The term “confiscation” includes forfeiture where applicable and means the permanent deprivation of property by order of a court or other competent authority. This paragraph is without prejudice to rights of victims. http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf.

[44] “Practices and informal rules are part of this approach as well as other aspects of the legal system taking over ancillary functions.” M. Pieth, Taking Stock: Making the OECD Initiative Against Corruption Work. Retrieved December 28, 2009, from http://www.oas.org/juridico/english/pieth2000.htm, 2000.

反貪工作組的評鑑是在兩極之間，一是彈性原則，另一是複雜而不確定性原則，進行衡平考量。英國學者Carr & Outhwaite批評這種情況會不自覺的朝向促使簽署國採取同質性立法，與其如此則該公約就不該採行功能對等原則的立法例。[45]

**表 11：OECD 反賄公約條文摘要表**

| 注釋條文* | 內容摘要 | 專業術語 |
|---|---|---|
| 有關總則之注釋：第一項 (General： Para 1) | 本公約處理主動貪污問題。 | 「主動貪污」 (active corruption)或「主動賄賂」(active bribery)：指賄賂鏈供應方之行爲。 |
| 有關總則之注釋：第二項 (General： Para 2) | 本公約力求全體簽署國制裁行賄外國官員行爲採取功能對等原則(functional equivalence)，而不要求簽署國改變法律體系之基本原則。 | 功能對等原則：指立法與執法實質內容與目標之相同性。重視整體效果(overall effects)而不是紙上規定。 |
| 有關公約第一條第一項之注釋：第三項至第十項 (Art I (1)： Paras 3-10) | 行賄外國官員之刑罰化。簽署國可彈性處理禁止海外商業行賄時運用扣押(seizure)、沒收(confistication)、或是其他同等效果之金錢制裁(monetary sanctions of comparable effect)。 | 彈性原則(flexibility)與同等效果(comparable effect)原則均爲功能對等原則之下的兩個判斷標準。 |
| 有關公約第一條第四項之注釋：第十二項至十九項 (Art I(4)： Paras 12-19) | 外國官員定義包括國際組織工作人員。 | 公共國際組織(public international organization)：指由國家、政府、或其他公共國際組織以任何形式或其他公共國際組織以任何形式組成之國際組織。 |
| 有關公約第一條之注釋：第九項(Art I： Para 9) | 打通關節費用不構成本公約之犯罪。開放各國自行決定是否構成犯罪行爲。 | 打通關節費用(facilitating payments)：指無關獲取商業或其他不正當利率而促使官員執行職務之額外費用，如發放證照或許可。 |
| 有關公約第二 | 法人是否負刑事責任，依據簽 | |

[45] I. Carr and O. Outhwaite, The OECD Anti-Bribery Convention Ten Years On. *Manchester Journal of International Economic Law,* Vol. 5, No. 1, 2008, p. 3.

| | | |
|---|---|---|
| 條之注釋：第二十項<br>(Art 2： Para 20) | 署國法律原則定之。 | |
| 有關公約第八條之注釋：第二十九項<br>(Art 8: Para 29) | 採取措施禁止秘密記帳或其他類似之會計行爲。 | |
| 有關公約第十條之注釋：第三十三項<br>(Art 10: Para 33) | 行賄外國官員爲可引渡之犯罪行爲。 | |
| 有關公約第九條 5 之注釋：第三十項<br>(Art 9: Para 30) | 提供司法互助。 | |
| 有關公約第九條 5 之注釋：第三十一至三十二項<br>(Art 9: Paras 31 – 32) | 行賄外國官員視爲洗錢法律之犯罪行爲。 | |
| 有關公約第十二條之注釋：第三十四項至三十六項<br>(Art 12：Paras 34-36) | 全體簽署國應合作進行監督機制。 | |

* 注釋(Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)爲 OECD 反賄公約正式文件之一部分。

資料來源：本文作者整理自 I. Carr and O. Outhwaite, The OECD Anti-Bribery Convention Ten Years On. *Manchester Journal of International Economic Law,* Vol. 5, No. 1, 2008, pp. 3-35。以及 OECD, http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34859_1933144_1_1_1_1,00.html.

## 第六節　小結—反貪成效檢定

上述歐盟簽署國的言行脫鉤現象可得一個啓示：立法與執法似乎是兩個不同層次的反貪議題。每一個層次的運作需要重新建構理念。在立法層面，許多簽署國基於國內外雙重壓力而改變原先抗拒立場，藉此簽署動作達到轉移公眾注意焦點的目的，另外一部分國家則是受到美國與國際透明組織之說服而產生反貪理念上的認同。進入執法階段則是一個全新的開始，國家重新評估國家利益與偏好，此時是否認真執行該公約規定需視政策排序而定。受限於國家資源與國內外壓力，當反恐或其他政策列入優先順位時，執行反貪的政治意志就相對薄弱。此時，認同反貪理念已無說服力，而是取決於國家是否認同順位說，也就是要求各國均將反貪政策列爲優先順位，再度採取集體行動，共同執行該公約規定。欠缺集體認同的環境下，各自爲政的維持現狀再度浮上台面。

OECD 全體 30 個會員國加上 8 個非會員國共同簽署之 OECD 反賄公約，至 2009 年正好生效十年。同儕評鑑的進程已從第一階段立法一致性進入第二階段執法程度。在國際透明組織的五次進展報告中，對於大部分簽署國之執法落差甚表不滿。2009 年之第五次進展報告結論是僅有德、挪、瑞、美等 4 國積極執行該公約之規定。其他 34 國則是分屬於中等執法、幾乎未執法、完全未執法之國家。缺乏執行力的國際法就像是一個拔了牙的老虎，無助於改善跨國商業之負面競爭。

然而 2009 年進展報告德、挪、瑞、美等 4 國列入積極執法並不等同於執法成效良好。參照前述表 12 之 2005-2009 年國際透明組織有關 OECD 反賄公約之進度報告摘要表，以 2006 與 2008 兩年爲例，國際透明組織發布之全球行賄指數 BPI，德、挪、瑞、美之排序落差極大，其中瑞士分居第一與第三名，美國則均爲第九名，德國居中，挪威未排序。

同樣是國際透明組織之出版品，對於這四國評價出現歧異，其原因與研究方

法與引用資料之不同有關。進展報告之評估標準是一國之行政調查與司法起訴之案件數，也就是以政府採取多少具體行動爲量化標準，這種以起訴案件做爲執法成效之判斷標準是美國政府官員的主張，國際透明組織於歷年進展報告均採用之。[46] 反觀BPI是商業人士對於行賄者之主觀印象，由受訪者根據經驗作答，屬於主觀資料。然而許多美國學者對於美國企業遵守公約與國內法的守法程度仍抱持高度懷疑態度。[47] 1977 年美國海外貪污行爲法施行之後美國企業行賄外國官員的情況並未見明顯改善，這可以從BPI歷年來的調查結果佐證之，美國在已開發國家的排序屬於中後段，遠不如北歐國家與瑞士。合理的解釋爲美商要求美國政府推動OECD反賄公約的心態是希望爭取一個公平的國際商業競爭環境，一旦整平遊戲場地(level the playing field)，美商並無意願改變行賄行爲。已開發國家之中，美國政府調查與起訴行賄外國官員的案件數最多，這僅反映美國政府之執法績效高於其他國家，但是無從證明美國企業比其他競爭對手「乾淨」。由此可見立法、執法、以及貪污程度三者之間有本質上的差異，願意立法者未必有意願執法，執法績效優於同儕者未必表示該國企業行賄情況比較少。

下表(國際透明組織之全球反貪成效檢定表)總結國際透明組織推動全球反貪運動的八個程序性構面。總體而言，時效的掌握是非常有效率的，從 1993 年設立柏林總部到促成 1997 年 OECD 簽署反賄公約，其形式上的具體成效有目共睹。國際透明組織刻意選擇一條不一樣的倡議與運作模式從事國際反貪運動。在議題上重新包裝對於貪污之詮釋，去道德化，改爲強調反貪與經濟發展之相關性。對於關鍵性大國例如德國、法國、加拿大等國，則是分別透過各國分會以及跨國企業進行母國內部遊說。國際透明組織每年定期發佈之全球貪污印象指數等貪污數據則是全球新聞媒體引述與報導的重要題材，促成各國公眾之重視與支

[46] D. K. Tarullo, *op. cit.,* p. 683.

[47] P. J. Beck, M. W. Maher, & A. E. Tschoegl. The Impact of the Foreign Corrupt Practices Act on US Exports. *Managerial and Decision Economics,* Vol. 12, No. 4, 1991, pp. 295-303. J. L. Graham. The Foreign Corrupt Practices Act: A New Perspective. *Journal of International Business Studies,* Vol. 15, No. 3, 1984, pp. 107-121. A. L. Gitlow. *Corruption in Corporation America--Who is Responsible? Who Will Protect the Public Interest?* (Lanham, MD: University of Press of America, Inc, 2005).

持。當公眾覺醒與跨國企業轉向支持共同禁止向開發中國家官員行賄之後，民間匯聚的反貪共識會影響原先抗拒改革的政府部門。例如德國柯爾政府內閣各部會的對立，經由大企業聯合向執政黨與經濟部施壓之後，柯爾政府不再堅持維持現狀對德國就業市場有利說。此時，接受民意成了國家改變偏好的重要推力。多數國家的偏好趨於一致，於是簽署 OECD 反賄公約。至於簽署後之執行落差原本就是意料中之事，這正強化了國際透明組織下階段努力之正當性。

**表 12：國際透明組織之全球反貪成效檢定表**

| 順序 | 階段性目標 | 策略工具 | 成效 |
|---|---|---|---|
| 1 | 議題框架(issue-framing) | 去道德化，定位爲發展議題 | √ 已完成 |
| 2 | 議程設定(agenda-setting) | 各國分會動員遊說 | √ 已完成 |
| 3 | 公眾覺醒<br>(public-awareness) | 運用國際媒體公布年度 CPI 與其他相關貪污指數 | √ 已完成 |
| 4 | 動員新成員<br>(constituencies-mobilizing) | Coalition-building(包括世界銀行與美國)<br>IACC | √ 已完成 |
| 5 | 利益與認同之改變<br>(altering understanding of interests and identity) | 各國政府部門之間從對立到整合(例如德國) | √ 已完成 |
| 6 | 國家偏好之改變<br>(preference-change) | 動員跨國企業遊說母國政府改變立場 | √ 已完成 |
| 7 | 國際規範之改變<br>(norm-change) | 1997 年 OECD 反賄公約 | **1.** √ 國際規範(OECD 反賄公約)已完成<br>**2.** 國內法尚待各國自行立法 |
| 8 | 言行是否一致(decoupling or compliance) | 官民合作之監督機制，包括民間版年度 Progress reports | ？尚待時間檢驗 |

資料來源：本文作者自行整理

國立政治大學
National Chengchi University

# 第陸章　全球反貪運動之反思

以國際透明組織爲核心的全球反貪運動，如果抽離了該組織之運作，無法想像其他非政府組織或個人能取得代之在數年內推動 OECD 反賄公約。進一步而言，如果沒有該組織之多位共同創始人之個人影響力，則無法使該組織獲得主權國家之信任與支持。因此國際透明組織之個人貢獻與內部集體動力是領導 1990 年中期之後全球反貪運動之關鍵動力。然而天下大勢分合無常，非政府組織亦然，內部人事矛盾與更迭對於組織運作產生相當深遠影響。本章先歸納國際透明組織之全球性反貪貢獻，繼之深入分析內部組織人事傾軋與出走造成之後續效應。既有極爲有限的外國文獻資料透露出國際透明組織之內部問題，本研究透過訪談當事人之第一手資料進行交叉比對分析，進行爭議脈絡之梳理以及後續效應之分析。

## 第一節　國際透明組織之具體貢獻

國際透明組織在開創國際關係新議題、獨特之跨國倡議模式、與改變國際規範等三大領域具有獨特的貢獻。首先，以反貪爲議題促使各主權國家正視貪污之跨國嚴重性，打破主權與領土的藩籬。其次，獨特的倡議模式爲後來者提供不同的思維與借鏡。再者，規範是社會共識之具體表現，有效說服各國政府接受反貪理念，並且促成各國簽署 OECD 反賄公約，就是規範的催生者。富國的集體行動等於在跨國商業賄賂的供需雙方行動網之中築起一道堵住供應方的高墻。當供應方採取集體行動時，需求方就無法予取予求。

創造品牌(branding)不但是企業行銷的手段，也是國際非政府組織爭取同儕肯定與國際認同的策略。國際透明組織在國際反貪運動中已創造第一品牌的地位。聯合國、世界銀行、OECD等多邊國際組織有關反貪議題之會議，如果成員

包括非政府組織或公民社會，則國際透明組織是當然人選之一。國際透明組織承辦國際間每兩年一次的國際反貪大會(IACC)，參與成員包括各國政府反貪機垢代表、知識社群、企業界、非政府組織。雖然全球目擊者(Global Witness)與開放社會研究所(Open Society Institute)等少數國際非政府組織也分別致力於貪污議題之倡議，但是國際透明組織始終居於主導地位，甚至被形容爲國際反貪運動之壟斷者(monopoly)。[1]

此外，國際透明組織之運作高度重視媒體曝光率，從組織命名到反貪工具之開發，處處都刻意爭取國際媒體之報導，使得各國政府不得不注意這個具有話題性之非政府組織。1990 年Peter Eigen等一小部分世界銀行官員受限於禁止從事反貪之內部命令，遂開始討論組織一個非政府組織，並且構想將此組織命名爲「國際商業監督組織」(International Business Monitor, IBM)，寓意監督跨國企業之行賄行爲。[2] 1993 年籌備設立國際透明組織過程中，對於組織名稱與定位均發生歧見。名稱上，Peter Eigen一直鼓吹使用「國際透明」，發起人之一美籍企業界人士赫希曼認爲透明一字容易讓人聯想到保險套。[3] 在Eigen個人堅持下保留此名稱。

獨特的跨國倡議模式也使得國際透明組織顯得與眾不同。許多國際非政府組織運作跨國倡議網絡是針對個案，經常挑戰特定國家之正當性與合法性，因而引發該國與非政府組織之間的對立，彼此攻訐、關係緊張。國際透明組織不然，越是反貪的對象，越要交朋友，也就是建立聯盟(coalition-building)。該組織 1993 年成立前的籌備過程中，與會者就建立共識，將該組織定位爲催化者而不是控訴者，希望邀請貪腐圈的行賄者與受賄者一起坐下來談。[4] 歷年來，該組織刻意節制行動，不針對個別國家或政府提出批評。此外，1994 年第一屆大會於厄瓜多爾首都基多市舉辦期間創始會員資格之各國分會通過兩項原則性之決議。一是各

[1] L. de Sousa, *Transparency International in Search of a Constituency: The Franchising of the global Anti-corruption Movement* (Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2005), p. 30.
[2] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，吳勉、毛燕平、竺迎姣、岳常曉、呂佳淩及李燕婷譯。(成都：天地出版社，2006 年)，頁 15。
[3] 同前註，頁 19。
[4] 同前註，頁 20。

分會不針對個案進行調查或爆料，以免阻礙與其他行為者之聯盟關係，二是避免政黨政治以免損及國際透明組織之信用，以上二原則也成為新分會會員之入會條件之一。[5]

國際透明組織促成 OECD 反賄公約在短短八年內(1989~1997)從研究可行性到簽署公約具有重大貢獻，足以與美國並列為該公約之催生者。美國是呼籲各國簽約的原始鼓吹者，但是一直到國際透明組織於 1995 年應邀加入 OECD 反貪工作組，OECD 才加快立法腳步，也因為國際透明組織動員各分會遊說本國政府並且理性說服歐洲大企業接受反貪公約，各會員國對於該公約之態度才逐一從抗拒到接受。

## 第二節　內部分裂與出走

### 一、個人英雄

國際透明組織其實是集體創作，總部的表達方式卻給人印象是催生者只有一人。從柏林總部之官方網站與文件中，提到Peter Eigen都稱為創始人(founder)而不是共同創始人之一(co-founder)。事實上，1993 年創立過程中一直是集體決策。Eigen本人的著作中回憶草創階段，在海牙的荷蘭發展援助部部長會議室，部長楊・普龍克從阿姆斯特丹邀請一位德國公證人見證創會並註冊為法人團體之 11 位創始人。Eigen描述自己是其中一位創始人，也是創會之初的首任理事會主席。[6]

Eigen的個人領導與國際透明組織之創立與發展固然密不可分，但是外界對其領導風格有不同之評價。部份開發中國家的菁英階級認為Eigen深受第三世界

[5] L. de Sousa, *op. cit.*, p. 32.
[6] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 20。

分會之信任。[7] 另一部份人士認爲個人主義色彩偏濃，de Sousa歸納其訪談 12 個國家分會與柏林總部人士之後，歸納Eigen 的強勢領導造成總部之公關與媒體曝光機會集中於一人，於是外界觀感爲：「單一創始人、單一領導……單一發言人與鎂光燈前之人。」[8]

## 二、派系出走

從 2003 年兩位創始人 Peter Eigne 與 Jeremy Pope 正式決裂可看出該組織之內部人事複雜性，人事紛爭則影響日後組織運作與國際反貪運動。德國籍 Peter Eigen 與紐西蘭籍 Jeremy Pope 是 1993 年在柏林共同創立國際透明組織的 11 位共同創始人。兩人的學經歷相仿，法律人背景、同是 1938 年出生、也都是國際透明組織草創初期的實際負責人，1994~1998 期間 Eigen 是理事會主席(Chairman of the Board)、Pope 是執行長(Managing Director, MD)，在總部的行政體系中，通常由這兩人共同決策，理事會全體 9 位集體背書。然而兩人理念的不相容導致 Pope 出走另立門戶，Eigen 則是繼續以強勢風格領導柏林總部。

Cragg分析Eigen與Pope兩人既有政策歧異也有個人宿怨問題。[9] Eigen與Pope兩人是基於反貪理念結合的專業人士，理念固然一致，但在目標與運作方面歧見日深，導致Pope離開國際透明組織，另創同性質之國際非政府組織TIRI。

以紐西蘭籍 Jeremy Pope 與挪威籍學者 Fredrik Galtung 爲代表人物的倫敦辦公室可稱爲倫敦派或分權派。以理事會主席 Peter Eigen 與倫理委員會主席 Michael Viehen 爲代表人物之陣營可稱爲柏林派或集權派。

1998 年Pope被調往英國倫敦擔任主管。柏林總部在倫敦設此辦公室，做爲

[7] 同前註，頁 11。
[8] "…one founder, one leader…one spokesman and spotlight man." L. de Sousa, *op. cit.*, p. 24.
[9] "Failure to renew Pope's contract was a result of both policy and personal conflicts. As I recall, there were concerns on the part of senior management about the role of the London office and its relative independence from the central operation." W. Cragg, W. 深度訪談 Personal Communication: Ph.D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009 年 11 月 26 日。

政策研究單位。Galtung原本就是國際透明組織草創初期的首位受雇專職研究人員，對於後來的反貪工具例如CPI與BPI均著墨甚深。Pope與Galtung連袂在倫敦的工作不斷與柏林總部發生摩擦。根據Pope的說法，倫敦辦公室在反貪研究、新聞發布、以及爭取募款等三方面都展現相當成果。他們希望把募款所得分配給各國分會，但是遭到柏林總部反對。當時的兩陣營在強幹弱枝或弱幹強枝的問題上發生重大歧見。這時候，Jeremy Pope與Peter Eigen兩位國際透明組織之共同創始人發生個人理念與管理上的重大歧見。[10]

Peter Eigen對於兩派之爭有不同解讀，他認爲是個人之爭而非政策或理念之爭。關鍵在於總部認爲給付Jeremy Pope擔任研究主任(Research Diretor, RD)的薪資太高，Pope又不受柏林總部執行長(Managing Director, MD)Elshorst之管轄，Eigen與部份總部高層人士因此決定Pope於 65 歲屆齡退休。事出突然，Pope從錯愕轉爲妥協，建議以較年輕又有研究能力的Fredrik Galtung接任倫敦之研究主任做爲交換條件。總部拒絕，隨引發一連串的後續爭議。儘管葡萄牙籍學者Luís de Sousa訪查後爲文認爲Peter Eigen以 65 歲屆齡逼退Jeremy Pope，但是Eigen堅持是理事會的共同決議而且隨後Pope是有條件同意離職，而且要求Pope去職是基於人事成本考量。Peter Eigen的說法迥然不同於Jeremy Pope。[11]

---

[10] Jeremy Pope 對於彼時兩人的對立以及因此產生的影響有如下的回憶，他於 2009 年 11 月 17 日回函本文作者之電子郵件原文節錄如下：”At the Casablanca AGM it was clear that Eigen was upset with Galtung and myself [按 Jeremy Pope]. The London office we were running as the operation's think tank was being rather too successful and we would soon be earning enough (thanks to a Norwegian contract) to cover our running costs. African national chapters were asking if we could look after them, rather than a distant and largely ignorant Berlin. The media (BBC World Service, Voice of America etc) were using us as spokespeople on the corruption issue rather than Eigen (never good with the media).” J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko (November 17). E. Ko ed., 2009 年 11 月 17 日。

[11] 2009 年 11 月 29 日 Eigen 回函本文作者之電子郵件原文節錄如下：”The "differences between London and Berlin" where mainly personal. Jeremy Pope was turning 65 and the Board decided that his expensive contract should not be renewed; he had become too independent in building up our London office -- even though he reported as "Research Director" of TI officially to the Managing Director, Elshorst, in Berlin. Pope agreed to terminate his employment contract under the condition, that we apoint his young colleague and friend, Galtung, to the position of Research Director. This we refused; Galtung was not yet ready for this senior position. Thereafter Pope and Galtung started a very destructive campaign against Berlin and me personally. Jeremy Pope had been, as one of the first salaried employees of TI, my closest partner in the early years of TI; he was therefore popular in the movement and his campaign was quite painful for all of us.” P. Eigen, 深度訪談 Personal Communication: RE: Ph.D. questions regarding TI-CIR. E. Ko ed.. 2009 年 11 月 29 日。

當時擔任總部倫理委員會委員Wesley Cragg分析，Eigen與Pope兩人在政策與個人相處都有問題。[12] 政策歧異再乘以個人因素，相乘效果導致柏林派與倫敦派決裂。根據本文作者透過管道取得之內部文件，2002 年 9 月 6 日，Eigen以理事會主席名義向全體理事會成員與高階主管發送群組郵件，標題爲"Board Circular #33/2002 -- Mediation between London and Berlin"，信中附上肯亞籍John Githongo與孟加拉籍Kamal Hossain兩位仲裁人受理事會決議之委任，訪視倫敦辦公室之後做成之建議。主要內容是人事一條鞭，建議重組倫敦辦公室改稱爲Transparency International Centre for Innovation and Research，簡稱TI- CIR，隸屬柏林總部秘書處管轄，倫敦之主管由柏林總部之理事會主席任命之。但是對於柏林與倫敦兩單位之分工以及Galtung個人之工作定位與上級指揮監督系統仍懸而未決。該建議明文表示：貫徹建議事項有賴各主管之互相「信任」，顯示在此之前已存在倫敦辦公室與柏林總部兩陣營之不信任感。[13]

雙方陣營對立搬上檯面似乎是不可避免的局面。2002 年Casablanca年會(AGM)期間，Pope與Galtung兩人曾專程私下面見Peter Eigen，當時雙方約定各有五分鐘紓發已見，以圖解決岐見。當Pope與Galtung一方表述完成之後，另一方Eigen選擇全程緘默，給Pope留下對方拒絕溝通之印象。[14]

Eigen之強勢領導還展現在獨攬柏林總部的高層人事權。2003 年柏林總部以屆齡 65 歲強制退休爲由，向Pope發出不續約通知。據信是兩位高層，理事主席Peter Eigen與倫理委員會主席Michael Viehen聯手所爲。[15] Pope向總部倫理委員會提出申訴，Eigen擔任主席之理事會拒絕回應，並且以機密爲由拒絕提供會議記

[12] W. Cragg, 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (3). E. Ko ed., 2009 年 11 月 26 日。

[13] *Ibid.*

[14] 關於雙方的對立情景，Jeremy Pope 有一段生動描述，他於 2009 年 11 月 17 日回函作者之電子郵件原文節錄如下：At Casablanca Galtung and I [按 Jeremy Pope] sat with Eigen and suggested that he have five uninterrupted minutes to lay out his worries, and that we then have five uninterrupted minutes to respond. Eigen agreed but then sat in complete silence, without saying anything, let alone a cause for complaint. J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko (November 17). In E. Ko ed., 2009 年 11 月 17 日。

[15] L. de Sousa, *op. cit.*, pp. 32-34

錄。[16] 讓人不解的是，Eigen與Pope同齡，屆齡退休之強制規定只適用於專職人員Pope但不適用於理事會主席Eigen。失望之餘，Pope與Galtung分別求去，並於同(2003)年創立同樣以反貪爲單一議題之國際非政府組織TIRI。倫理委員會委員之一Wesley Cragg(同時身兼加拿大分會主席)曾去函Eigen表達對於人事運作不透明之不滿也未獲回應，於是 2004 年 1 月 24 日去函辭去倫理委員會委員。兩派紛爭畫下句點，以Peter Eigen爲代表人物之柏林派確定主導日後總部之政策與人事。

當初兩派分歧之一在於組織分工。Pope力主權力下放到各國分會，Eigen則是主張中央集權。分權派退出國際透明組織之後，總部在Eigen強勢主導下發展成「強幹弱枝」型組織。2009 年底爲止，總部的專職人員超過百人，但是各國分會(尤其是非洲國家)卻亟需現金，而總部還打算向分會徵收費用，形同收取「特許費」。[17]

2002~2003 年柏林總部內部路線之爭，以Eigen與Pope兩人分別爲代表，一直到 2009 年 12 月爲止，雙方仍有嚴重岐見與質疑。出走的Pope認爲Eigen個人提供的資訊向來出了名的不可靠又愛自誇。[18] Eigen則認爲對方搞對立不利反貪工作，他們離職之後反而有助工作順利推展[19]。不過，Eigen短暫回應之後就以事忙不再回覆本文作者。歸納雙方的政策看法歧異、不信任感與後續影響請見下表。

[16] *Ibid.*

[17] 關於上述情節，Jeremy Pope 2009 年 11 月 17 日回函本文作者之電子郵件原文節錄如下：”Without a clear policy on the size of the central operation, it would simply continue to grow inexorably. I could never get agreement, and as a consequence there are now, I heard yesterday [16 Nov. 2009] but can't check, more than a hundred people in and around Berlin, while the national chapters are starved for cash. Berlin also tries to impose "levies" on national chapters when the chapters succeed in raising money for themselves (almost trying to run a "franchise" operation). It is a sad and sorry story.” J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko (November 17). E. Ko ed., 2009 年 11 月 17 日。

[18] 原文爲”PE (按 Peter Eigen) has always been a notoriously unreliable carrier of information with a gross tendency to self-aggrandise...” J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: RE: co-founders and CIA. E. Ko ed., 2009 年 12 月 11 日.

[19] “There was no conceptual difference between London and Berlin; we reintegrated the research department into the TI Secretariat in Berlin. It has since performed much better than than in London.” P. Eigen, 深度訪談 Personal Communication: RE: Ph.D. questions regarding TI-CIR. E. Ko ed., 2009年11月29日。

**表 13：國際透明組織兩位主要創始人理念與路線之爭**

| 出身與政策主張 | Peter Eigen | Jeremy Pope | 爭議結果與後續影響 |
|---|---|---|---|
| 國籍 | 德國(1938~) | 紐西蘭(1938~) | |
| 學歷背景 | 法律 | 法律 | |
| 主要經歷 | 世界銀行非洲項目主管 | 大英國協法律顧問 | |
| 國際透明組織之經歷 | 共同創始人、首任理事會主席、現任顧問委員會主席 | 共同創始人、首任執行長(1994-1997 受僱於 Peter Eigen)、倫敦辦公室主任(1998-2003) | |
| 組織型態主張 | 中央集權(強幹弱枝) | 地方分權(分會自主) | Eigen 勝出，迄今仍由柏林總部主導議程 |
| 財務分配 | 總部統籌 | 下放各國分會 | Eigen 勝出、迄今仍由柏林總部主導國際募款、但尊重各分會財務自主 |
| 反貪類型 | 以商業貪污爲主 | 以日常貪污爲主 | Eigen 勝出、迄今仍由柏林總部主導，以反跨國商業貪污爲主 |
| 貪污之性質 | 經濟發展問題(無關道德) | 日常生活問題 | Eigen 勝出、迄今仍強調反貪乃發展議題 |
| 有關「廉潔島」之名稱主張 | 主張使用「反貪」(anti-corruption) | 主張使用「廉潔」(integrity) | Pope 勝出、現已改稱廉潔契約 |
| 受對方指責 | 個人領導、拒絕溝通 | 擅自對外、不循體制 | 彼此缺乏信任、Pope 出走 |
| 總部主要支持者 | Michael Viehen(男、德籍)<br>Nancy Boswell(女、美籍) | Fredrik Galtung (男、挪威籍)<br>Wesley Cragg(男、加拿大籍) | Galtung 於 2003 年出走、Cragg 於 2004 年請辭總部倫理委員會委員 |
| 主要貢獻 | 個人與國際透明組織相始終，主導組織方向 | 開拓各國分會、國家廉潔系統(NIS)之主要作者、促成聯合國反貪公約 | CPI 原創人 Johann Graf Lambsdorff 於 2009 年 9 月宣布退出該指數之研究與發布，從此不再對 CPI 負責 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 柏林總部服務期間 | 1993~迄今 | 1994~2003 | Eigen 現任 TI 咨詢委員會主席。<br>Pope 於 2003 年遭屆齡強制終止契約，同年與挪威籍 Fredrik Galtung 另創同以廉政爲議題之國際非政府組織 TIRI。 |

資料來源：本文作者整理自 Jeremy Pope, Peter Eigen, Wesley Cragg 等人深度訪談，L. de Sousa, *Transparency International in Search of a Constituency: The Franchising of the global Anti-corruption Movement*. Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2005.

上開表格內容是基於本文作者多次向當事人求證之個人通訊記錄，分析整理而成。Peter Eigen 與 Jeremy Pope 兩位共同創始人之意見之爭與出走影響至今猶存。最明顯的影響在於欠缺開發反貪工具之創新性以及建立聯盟之包容性。

## 三、後續效應

到 2010 年元月爲止仍在任之Peter Eigen與德籍同儕Hansjörg Elshorst均認爲不同意見陣營之出走對於會務運作不但沒有影響反而更順暢。[20] 以上兩位德籍人士的看法反映了當權派之思維。[21] 然而已求去者的看法迥然不同。Jeremy Pope 認爲總部集權式之運作過於強硬與僵化，難以因應世界需求，尤其對於極端守舊

[20] Peter Eigen 於 2009 年 11 月 29 日回函本文作者之電子郵件原文節錄如下：“There was no conceptual difference between London and Berlin; were integrated the research department into the TI Secretariat in Berlin. It has since performed much better than than [按 then 之筆誤] in London.” P. Eigen, 深度訪談 Personal Communication: RE: Ph.D. questions regarding TI-CIR. E. Ko ed.. 2009 年 11 月 29 日。

[21] Peter Eigen 之德籍同儕 Hansjörg Elshorst 在回應本文作者之訪談時也認爲，一部份人士出走對於實質工作沒有影響。Elshorst 於 2010 年 1 月 1 日回函本文作者之電子郵件原文節錄如下：“When I learnt of Pope’s departure I did not contribute this to conflicts on matters of substance. Nor did I, from a sideline-perspective as chair of TI Germany, noticed a change in substance in TI’s policy and tools that I would have contributed to Pope’s departure. For instance, the Integrity System Surveys continues to be a prominent tool of TI until today.” H. Elshorst, 深度訪談 Personal Communication: Re: Fw: Lambsdorff's departure, intellectuals & Pope. E. Ko ed., 2010 年 1 月 1 日。

之當權派之不滿溢於言表。[22] 在另一封回函(2009 年 12 月 2 日)Pope引述內部人士對於分裂後的影響在於失去方向感，只是在既有的基礎上運作。[23]

國際透明組織近年來對於反貪工具之研發創新努力似乎遭遇到瓶頸。2009 年 9 月 18 日，位於美國華府之全球廉潔組織(Global Integrity)發布一則公告題爲Lambsdorff教授退出貪污認知指數(Johann Graf Lambsdorff Retires the Corruption Perceptions Index)，內容全文轉載該指數原創者Lambsdorff致國際透明組織之電子郵件，內容略謂：對於自己於 1995 年創造之評估各國受賄程度之印象分數受到各方矚目與批評充滿感恩，但是從今以後不再涉入CPI之研究與發布，一切由國際透明組織自負責任。[24]

按CPI一直是全球媒體關注、也最常被學術界引用之評估各國貪污程度之工具，國際透明組織主動發布年度CPI等於掌握了全球反貪運動之話語權。如今原創者主動聲明不再協助國際透明組織發布CPI也不爲內容負責，切割的是彼此的合作關係也割裂了該數據之權威性。根據Jeremy Pope的說法，Lambsdorff教授視CPI如己出，對於外界批評非常介意而敏感，早年曾因爲不滿前世界銀行經濟學家也是世界治理指數(WGI)原創者Daniel Kaufmann的批評而於會議中忿然離席。[25]

Lambsdorff之學術同儕也是 1995 年開始長期共同合作研究並發表CPI之挪威

[22] Jeremy Pope 於 2009 年 11 月 17 日回函本文作者之電子郵件原文節錄如下：“My hope is that Transparency International will "reinvent" itself in ways consistent with what the world needs today. However, as long as the Neanderthals are at the helm the chances of this happening are slight.” J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko (November 17). E. Ko ed., 2009 年 11 月 17 日。

[23] Jeremy Pope於2009年12月2日回函本文作者之電子郵件原文節錄如下”As for the consequences, I can only quote other people – and they say that after that the organisation lost its way as most of the fresh thinking came from Fredrik and myself. So it simply coasted along, living on its reputation and doing little to enhance or progress it. That comes to me from staff who have been there and left – one saying that the organisation ‘no longer represents the world I wish to live in’” Pope, J. (2009). 深度訪談 Personal Communication: Re: UN vs. OECD conventions-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009年12月2日。

[24] Lambsdorff 之電子郵件原文節錄如下：“From now on, it is only TI-S which will sign responsible for the outcome. I won't be out there to take the honor, nor the blame. I won't be out their [按 there 之筆誤] to provide academic credibility and link the data to an international research agenda that hast swept through all major scientific journals. It is you, the movement, that will have to start anew to educate TI-S to deliver an acceptable product.”

[25] J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009 年 12 月 15 日。

學者Fredrik Galtung於 2003 年離開國際透明組織之後公開批判CPI已過時。Galtung出版專書Measuring Corruption以一整章的篇幅強烈質疑CPI之信度與效度，並且臚列 7 項缺點，建議取消CPI另尋替代性之新指數。[26] 長期以來CPI受注意之程度與其遭質疑的程度成正比，其主觀印象之研究方法與無法跨年度與跨國比較之缺失始終受到學者之批評，連國際透明組織孟加拉分會都於 2008 年公開批判分數失真。[27] Fredrik Galtung是國際透明組織創立之初由總部理事主席Peter Eigen僱用之第一位全職研究人員，參與CPI與BPI之研究與發布程度甚深，2003 年離職後之專著對於CPI之公開批判對於原創者Lambsdorff個人與國際透明組織均有重大之負面影響。

一部份人士出走之後的另一個影響是欠缺包容性。Jeremy Pope 與 Fredrik Galtung 於 2003 年共同創立新的國際非政府組織 TIRI，議題與理念均與國際透明組織雷同，然而兩者之間到 2009 年底爲止沒有任何接觸與合作。

共同創始人之一Jeremy Pope與首位全職研究人員Fredrik Galtung於 2003 年相繼離開國際透明組織，由此可見Peter Eigen不是個人領導風格出問題，就是欠缺知人善任之管理能力。事實上，離去的Pope與Galtung兩人工作表現都很有口碑，前者是總部首任執行長(1994-1997)，對於連絡世界銀行、撰寫國家廉潔系統(NIS)、推動聯合國反貪公約等重大里程碑厥功甚偉。後者則是政策研究之能手，也是 1999 年全球行賄指數(BPI)主要作者之一。兩人都是國際透明組織柏林總部的草創期的第一批全職工作人員，也都是由Peter Eigen親選聘任。Peter Eigen在其自傳式著作全球反腐網(Das Netz der Korruption)皆讚賞兩人之貢獻。[28] 然而結局卻是不歡而散，個人之間相處問題擴大爲互不相容的派系與路線之爭。根據出走的Jeremy Pope表示，他與Galtung於 2003 年共同創立TIRI廉潔組織以來，國際

[26] F. Galtung, Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors and F. Galtung eds., *Measuring Corruption* (Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2006), pp. 101-130.

[27] Global Integrity. TI's Index: Local Chapter Not Having It. *Global Integrity Commons*. Retrieved December 11, 2009, from http://commons.globalintegrity.org/2008/09/tis-index-local-chapter-not-having-it.html, 2008.

[28] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 20。

透明組織從未邀請合作。[29] 換言之兩個非政府組織形同陌路，這對強調建立聯盟之國際透明組織是一種反諷，也使全球反貪運動的跨國倡議網絡出現互相質疑與不信任的氣氛。

## 第三節　反思

許多非政府組織都遭外界質疑可靠性(credibility)、能力(capacity)、可責性(accountability)等三個共通問題。[30] 這些問題的源頭都出在「以子之矛攻子之盾」之行爲邏輯之矛盾。非政府組織是基於不信任政府、質疑政府能力或是不滿意政府施政等缺失而崛起的自主性組織。當政府的回應不能滿足人民的需求，就提供一個舞台。當非政府組織應運而起之後，經過一段時期的運作，許多組織也陷入其所指摘對象政府的臼窠。一般而言，非政府組織之可責性問題出現在內部運作不民主、淪爲少數菁英統治、財務不透明等現象。這些所謂的「問題」或「缺失」，是以民主爲單一標準進行的檢視結果，忽略了每個組織均有其讀特之時空背景與發展歷程，更何況民主並不是檢驗非政府組織的唯一標準。

以下提出的反思，並不意味否定國際透明組織的貢獻，而是從外部人的角度，檢視該組織是否也像主權國家一樣發生言與行脫勾現象，以利研究者更周全的了解該組織的運作。以下從可責性、透明性、與民主性三方面分析之。

---

[29] J. Pope, 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009 年 11 月 17 日。

[30] 多數學者假設NGOs共享自由、規範與價值，對國際關係帶來正面與良善影響。但是其實組織不安全、競爭壓力、財務不確定等跨國物質性因素可能影響結果。Cooley & Ron研究分析NGOs認爲最常出現的問題有三：一是代理問題—捐助人、合約者、受助者形成上下兩組代理關係。代理人可能在成果報告中隱匿實情、扭曲資訊以求續約。下層代理關係中假設委託人執行不力會遭解約，他可能會隱匿受助者不當用途而不據實以告。二是出價競爭(competitive bidding)—計畫不連續則沉沒成本(sunk costs)無法回收。NGOs爭相獲取新項目與資金成爲顯學。三是多重委託問題(the multiple-principals problem)—契約執行者(contractors)越多越可能出現分配不均問題，設法中傷對手、單獨行動、浪費資源、產生集體不理性行爲。如果不統合國際組織與國際非政府組織，恐會增加受助者玩弄捐助者的能力的問題，助長受助者濫用資源。A. Cooley and J. Ron, The NGO Scramble—Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action. *International Security*, 2002, p. 5.

## 一、可責性—總部集權現象

國際透明組織的全球跨國倡議網絡是以其柏林總部爲圓心，以一國一分會爲原則，透過各國分會進行遊說。1993 年創始以來，一直將柏林辦公室定位爲總部(headquarters)，各國設定之同名機構爲分會(chapter)，例如美國分會名稱上是TI-USA。總部與分會之間的關係究竟是上下隸屬關係或是平行夥伴關係？以下從法律面、財務面、決策面、以及實務運作等四個面向，可以產生兩個截然不同的答案。

從法律面是平行夥伴關係，因爲柏林總部是在德國註冊之國內法人團體，總數達 90 個之各國分會也都是各自依據當地國家之法律註冊之法人團體，否則易受所在地政府以非法組織爲由進行干預或打壓。台灣民法大量繼受德國民法之立法例法，因此兩國之法學理論基礎相通。以法人爲例，其最高意思機關在社團法人爲社員大會；在財團法人則無最高意思機關，而是由董事會做爲執行機關，依據捐助章程而執行業務。由於財團法人係以捐助財產爲基礎之而成立之法人，「捐助人並無社員權可言，更不能有社員總會之組織，如有捐助章程規定以捐助人會議爲財團法人之最高意思機關者，亦屬不應准許」。[31] 因此不論是社團法人或財團法人均爲本土型之法人團體，受國內法之限制，自無全球總部或太上組織可言。反而是柏林總部所在地德國之人民團體法規定，社團之理事會爲執行機關，會員大會爲最高意思機關，而各國分會之會長爲柏林總會之當然會員，可以合議制行使會員權利。[32] 由此法律規定反而可得出柏林總部從屬於各國分會之法律邏輯，只不過實際運作 從來沒有發生過。

就財務面而言，柏林總部與各國分會是平行夥伴關係，甚至可能發生微妙的平行競爭關係。2004 年國際透明組織年度大會於肯亞首都奈羅比(Nairobi)舉辦期

[31] 前司法院行政部， *66.5.4.台函民字第 03696 號函，司法行政部提示各地方法院辦理財團法人裁定及設立或變更登記事件應行改進事項*. Retrieved November 12, 2009, from http://sowffd.moi.gov.tw/CharityFunds/htm/moi_rules-p5/moi_rules-02.html, 1977。

[32] L. de Sousa, *op. cit.*, p. 32.

間，大會決議日後未先向各國分會進行諮詢之前，柏林總部不再向該國尋求資助。這是因爲柏林總部與各國分會之財務各自獨立，也都是長期處於財務窘迫的運作情況，若各國向柏林總部捐款，就會發生排擠效應，犧牲了分會的財源收入。就算柏林總部每年撥款給各分會，金額極爲有限，由於柏林總部之預算大部分用於辦公室租金與人事費，每年僅能總部以外分別撥款 6000 美元，而且是以區域爲單位，其中還預扣四分之一做爲共同計畫支出。[33] 各國分會在努力保持財務上的超然與獨立時，最困難的就是欠缺持續而穩定的財源，如果過度依賴政府或商界就容易被貼上對方代言人之標籤。大多數開發中國家分會之財源將近半數來自西方國家或基金會資助，但是阿拉伯國家分會不歡迎美國資金，因爲懷疑可能有隱藏政治目的。[34]

就決策面而言，除了少數分會，例如美國分會，具有影響力之外，國際透明組織是屬於由上而下(top-down)之運作模式，名義上總部與分會之間沒有上下之指揮與隸屬關係，但是決策總是來自總部，分會則是被動配合。分會能否與總部分享總部之決策權取決於實力原則。一般而言，已開發國家分會對於總部的影響力大於開發中國家分會。

美國分會與柏林總部是同步成立，首任美國分會主席Fritz Heimann也是國際透明組織 11 位創始人之一，再加上Fritz Heimann、Michael Hershman、Nancy Boswell等美籍人士之個人影響力向美國國際開發總署(USAID)以及波音公司等商界募得許多資金。因此，美國分會一直對柏林總部有深遠的影響力。只不過當初創立國際透明組織時，Heimann顧及開發中國家對於美國強權之猜疑與不當政治聯想，被反西方人士貼標籤指國際透明組織爲美國企業界之工具以達到整平遊戲場地目的，力主應將總部設於美國以外的已開發國家，德國柏林因而雀屏中選。[35]

至於柏林總部與德國分會二者的關係也是高度的人治色彩。國際透明組織草

[33] *Ibid.*, p. 16.
[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*, p. 31.

創階段兩位德籍人士Peter Eigen與Hansjörg Elshorst出力甚多。Hansjörg Elshorst曾任長期擔任德國技術合作公司(GTZ)總裁(1974-1995)，當時深受各國同業競爭行賄之困擾，因此成爲國際透明組織共同創始人之一，也是德國分會之創會主席，1998-2002 年接任Jeremy Pope轉任倫敦辦公室主管之後的總部執行長職位。[36] 外界認爲總部與德國分會是平行而緊密的夥伴關係。不過 2008 年德國分會開除一位單親媽媽事件可一窺總部的強勢領導作風。原本是一位熱心的部落格版主Scottage主動去函柏林總部表達對於該事件之關切，總部公關主管Gypsy Guillén Kaiser誤將內部通信傳給Scottage，略謂總部有必要涉入該事件，並要求德國分會提出說明。[37]

隔日Gypsy Guillén Kaiser又以電子郵件聲明德國分會與其他各國分會均是獨立之非政府組織，總部秘書處只是支援該分會之工作。函中聲明前次電子郵件與本件均非正式回覆。[38]

以上柏林總部兩封內外有別的電子郵件內容相對照可窺知，形式上，總部對外均稱分會爲獨立自主之團體。但是總部工作人員的心態仍是希望掌握與了解。前後兩封電子郵件的口氣不同，澄清與切割的意味頗濃，頗有此地無銀三百兩的反效果。德國分會與總部之間的互動關係如此密切之下，總部幕僚仍隱約透露出上下指導關係，則對於缺乏資源與人脈的開發中國家分會的指揮鏈關係也就呼之欲出了。

從實務運作面向而言，柏林總部採集權式運作、大多數各國分會是被動的夥伴。在行動連繫方面，各分會與柏林總部保持資訊交換之溝通管道，尤其是國際

---

[36] Forum Internationale Zusammenarbeit für Nachhaltige Entwicklung. Dr. Hansjörg Elshorst. Retrieved December 25, 2009, from http://www.fize.de/gaeste.elshorst_hansjoerg.htm, 2009.

[37] Gypsy Guillén Kaiser電子郵件原文節錄如下：”O.K. It seems this thing is getting out of control. As this is spreading beyond TI Germany, I think they need to provide an explanation. I am sure there is a perfectly legal –and not an aggressive- reason why TI Germany issued this legal warning. Let’s just find out what happened.” Scottage. Transparency International – A Company in Chaos Stalls while Moni Waits. Retrieved December 22, 2009, from http://scottageb.blogspot.com/2006/03/transparency-international-company-in.html, 2008.

[38] *Ibid.,* Gypsy Guillén Kaiser之電子郵件原文節錄如下：“It is important to note that Transparency’s German chapter, like all other TI chapters worldwide, is an independent NGO whose work is supported by Transparency International’s Secretariat. Please do not consider this or my previous message a formal response, as we are still gathering information.”

透明組織發布之年度全球貪污報告(Global Corruption Report)以及三大貪污指數(CPI、BPI、GCB)均有賴各國分會提供當地國家之調查數據以供參考。然而資訊分享固然是平行的交換，真正的決策卻是集中在柏林總部。總部高層人事之異動、新分會之入會認證(accreditation)、以及反貪議題之深化等等影響跨國倡議網絡走向的議程與進度都是由柏林總部直接下達各分會配合辦理，大多數之各國分會無置喙餘地。

最受國際媒體注意的「三指一報」：貪污認知指數(Corruption Perceptions Index, CPI)、全球行賄指數(Bribe Payers Index, BPI)、全球貪腐趨勢指數(Global Corruption Barometer, GCB)以及全球貪污報告(Global Corruption Report, GCR)是國際透明組織吸引全球注意力、提升反貪覺醒、以及主導全球反貪運動話語權的重要工具。這些經常性的政策工具都是統一由柏林總部彙整與發布。當總部與分會的意見分岐時，前者充份主導內容之撰寫與發布，開發中國家的分會礙於影響力不足，只能以事後單獨發布新聞稿的方式表示異議。例如 2008 年柏林總部自行發布了年度全球貪污認知指數，孟加拉分會對於該國在貪污印象指數的排名有被美化之嫌，低估了孟加拉政府官員貪污受賄程度，而以新聞稿公開表達對總部的不滿。[39]

總部主導的痕跡亦見於年度大會(annual general meeting, AGM)與國際反貪會議(International Anti-Corruption Conference, IACC)之承辦國與議程安排。年度大會是國際透明組織總部與全球各分會之正式溝通平台，從 1994 年首次大會於厄瓜多爾首都基多市開始，場所均以開發中國家爲原則。國際反貪會議 1983 年首度於美國華府召開，當時是地方政府間反貪機構的官方會議，由香港廉政公署(Independent Commission Against Corruption) 、華府審計長(the Inspector General for the District of Columbia, Washington, D.C.) 、以及紐約市政府調查部(the New York City Department of Investigation)三方之執法會談。1995 年IACC在北京召開

[39] Global Integrity. TI's Index: Local Chapter Not Having It. *Global Integrity Commons.* Retrieved December 11, 2009, from http://commons.globalintegrity.org/2008/09/tis-index-local-chapter-not-having-it.html, 2008.

期間，國際透明組織獲邀擔任日後之秘書處工作，成員擴大包括各國官員與非政府組織代表，每兩年一次的會場輪流在全球五大洲舉辦，每屆與會人數均在 1000 人左右，允爲全球最龐大的反貪議題溝通平台。[40] 柏林總部藉由承辦會務，達到主導議題與議程、以及擴大反貪聯盟的目的。

## 二、透明性—菁英階級的非政府組織

外界對於國際透明組織之菁英份子型態與親美立場批評迭起。許多非政府組織自栩爲草根團體，以強調其民意基礎與正當性，但是這個名詞不適用於國際透明組織。葡萄牙學者Luís de Sousa形容該組織在歐洲各國分會大多是一群穿灰西裝(grey suit)菁英份子之團體，意思是這些人均爲政商界名流。[41] 從創始人會議名單上來看的確如此，11 位創始人之中，不論是已開發或開發中國家代表，都大有來頭，包括現任副總統、政府援外機構主管、跨國公司法律顧問、世界銀行退休主管等等。這些菁英份子深黯跨國商業賄賂之管道與嚴重性，自發性的組成非政府組織，形成一個特殊的跨國政商小團體。從行動效率而言，菁英份子擅於運用個人之專業與影響力，說服國家改變抗拒立場，建立反貪聯盟，這是一般草根團體難以項背之處。但是反面而言，菁英份子之間仍有共同的利害關係，在維持既得利益與改變現狀之間，國際透明組織選擇漸進式的改革與妥協式的建立聯盟。

最明顯之例是國際透明組織迄今迴避批評貪污政權與領導人，也不針對慣犯型的跨國企業進行點名批判。前者犧牲了突顯個案正義之契機，後者令人質疑是否「拿人手短」收取捐款而噤聲。

此外，外界對於國際透明組織之運作不透明亦有所批評。國際透明組織之名

[40] IACC. About the International Anti-Corruption Conference Series. Retrieved December 12, 2009, from http://www.12iacc.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=65, December 13, 2006. 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 27。

[41] L. de Sousa, *op. cit.*, p. 26.

稱本身就是針對貪污之秘密性之反諷，然而在全球反貪議題之運作過程中，de Sousa認爲美國公私兩部門與國際透明組織之間的合作與資金關係既緊密又不透明，居間的Peter Eigen與Fritz Heimann等人是關鍵人物，但是外界無從了解箇中脈絡。[42] 至少兩家法國媒體Le Canard enchaîné(以諷刺手法報導政府弊案之週刊)與 Le Monde diplomatique(世界外交論衡月刊)曾先後於 1999 年 11 月 3 日與 2000 年 4 月報導國際透明組織獲得福特基金會資助，後者與美國中央情報局(CIA)一向關係密切，因此有學者認爲國際透明組織、親美國情報機關之基金會、以及美國企業界三者之間的資金供給關係啓人疑竇。[43]

事實上，Eigen本人與福特基金會之間確實至少有兩次之資助與合作關係，但是無從推斷背後是否有美國政府之政治謀略。 Eigen在自傳體著作「全球反腐網」明確提到因理念不合提早從世界銀行退休之後，1991 年 7 月獲得福特基金會資助前往南部非洲納密比亞擔任新獨立國家之法律顧問，這個田野研究的機會，爲稍後設立國際透明組織鋪陳一個合作的機會。[44] 國際透明組織在成立之初希望爲開發中國家之弱勢人民發聲，非洲具有代表性。這是Eigen個人第二度接受福特基金會資助，在此之前他曾於多年前接受資助到南部非洲波札那共和國(Republic of Botswana)擔任法律顧問，再加上長年擔任世界銀行非洲開發項目主管，累積非洲政界之豐沛人脈。

已去職之國際透明組織首任執行長Jeremy Pope(1994-1997)表示，就他記憶所及，柏林總部與美國CIA並無資金與情報上之往來，他曾將相關佐證資料提供給上述之法國媒體，但是對方似乎不爲所動，仍舊刊載質疑性文章。簡言之，尚無CIA之事證，反倒是美國通用公司(GE)明確的提供資金給國際透明組織。Pope 回憶曾遭質疑該組織是美國大企業GE之代言人，消息的根據是通用公司曾因違反

[42] *Ibid.*, p. 15. 1990 年代初期 Fritz Heiman 曾同時爲通用公司法律顧問與國際透明組織共同創始人。Ben W. Heimann, Jr., and Fritz Heimann, the Long War against Corruption, Foreign Affairs, Retrieved November 10, 2009, from http://www.foreignaffairs.com/articles/61705/ben-w-heineman-jr-and-fritz-heimann/the-long-war-against-corruption, May/June 2006, p. 75.

[43] L. de Sousa, *op. cit.*, p. 35.

[44] 彼得・艾根(Peter Eigen)，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》，前引書，頁 17。

美國海外貪污行爲法遭罰款並課以將美國反貪法進行國際化之責，外界懷疑通用公司可能選定國際透明組織爲白手套，然而經過國際透明組織內部討論之後，基於通用公司是「核心資金提供者之一」 (a core funder)，當時的理事會主席Peter Eigen決定按下不究。[45]

## 三、民主性—特許與壟斷

此外，外界與國際透明組織內部對於柏林總部長年高媒體曝光率與募款排擠分會的壟斷行爲頗有訾議。曝光率主要來自總部發布的年度 CPI 等貪污指數，媒體聚焦於柏林總部其實是無法厚非。但是資金來源不透明，則是一個反諷。做爲一個以廉政透明爲單一議題之非政府組織，本身又冠有透明之名稱，卻無法對外公開其財務上之資金來源，國際透明組織重蹈主權國家之覆轍，在實踐上同樣犯了言行脫勾(decoupling)的毛病。

壟斷的行爲不只是反貪工具發布過程，還包括組織名稱之壟斷以及入會審查之壟斷。1994 年非洲迦納有一位鄉村教師聽了德國之聲廣播有關國際透明組織之新聞之後，自行在當地成立國際透明組織迦納分會。柏林總部得知之後去函表示該組織僅允許一國成立一分會，並且必須接受認證通過之後才能加入，遂要求該教師撤銷該自發性草根組織。[46] 國際透明組織並非註冊商標，禁止外國人民設立同名團體似乎欠缺正當性與合法性。至於認證程序亦有違國際透明組織1994年第一屆年會之決議，當時全體成員同意各國分會應有完全自主性，並且享有財

[45] 2009 年 12 月 11 日 Jeremy Pope 函覆本文作者訪談之原文節錄如下：“When we were accused of being a front for GE (on the basis that GE had been fined under the FCPA and a condition imposed on the company that it would campaign to internationalise the FCPA) Eigen was curious and suggested we try to find out if this were so. I asked hum what he would do with the information if we discovered it was true (we would have had to have dropped a core funder) and Eigen didn’t seem to know. So (I think) he let it drop.”

[46] K. Lundberg, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index*. Retrieved December 11, 2009, from http://www.ksgcase.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0, 2002, p. 16.

務獨立性，總部不監督分會之財務。[47] 然而日後的演變則是總部貫徹一國一分會原則，不僅審慎審查入會資格，也要求各分會針對跨國商業賄賂議題，採取一致性行動。這種由上而下的組織運作模式反映Peter Eigen個人領導風格，但是與跨國倡議網絡之平行式夥伴關係似乎格格不入。葡萄牙籍學者de Sousa研究國際透明組織的發展歷程，將其發展分會界定爲類似特許模式(the mode of franchising)，他認爲這種組織型態與公民社會之屬性格格不入，由於排斥個人與分會以外的聲音，國際透明組織成了「一個官僚、保守以及耗盡資源的組織而且與社會現實之動態性質脫節。」[48]

## 第四節　小結—出走影響理念實踐

本章探討國際透明組織之運作風格與反思。個人領導風格與內部路線之爭等兩個人的因素環環相扣，對於全球反貪運動之整體表現產生深遠之影響。影響之一是派系出走，不但離開國際透明組織，迄今也未受邀加入國際透明組織主導之全球反貪之跨國倡議網絡。影響之二是反貪工具貪污認知指數(CPI)成了分裂陣營出走之後的批判目標，導致原始創作該指數之德國學者Johann Graf Lambsdorff於 2009 年 9 月宣布退出年度CPI之研究與發布。[49] CPI是全球反貪運動的指標性工具，也是最能吸引國際媒體與主權國家關注之反貪數據，這一向是國際透明組織建立自身信譽的政策性工具，如今原創人退出研究行列的行動，意味作者刻意與國際透明組織做切割，對於該組織未來之公信力勢必有所傷害。由此可見，單單理念而無良治，不足以永續經營跨國倡議網絡。尤其當實踐理念之路線之爭延

[47] *Ibid.*, p. 8.
[48] "…it has converted the much ambitioned 'movement' into a bureaucratic, conservative and resource draining organization and lost touch with the dynamic nature of social reality,…" L. de Sousa, *op. cit.*, p. 27.
[49] Global Integrity. Johann Graf Lambsdorff Retires the Corruption Perceptions Index. *Global Integrity Commons*. Retrieved December 11, 2009, from http://commons.globalintegrity.org/2009/09/johann-lambsdorff-retires-corruption.html, December 11, 2009.

伸爲個人意氣之爭時，分道揚鑣可能爲日後的敵意對立埋下種子，這對於創立以來始終強調建立聯盟的國際透明組織實是一種反諷。欠缺包容與多元，似乎是國際透明組織內部派系分裂與出走之後形成的組織氛圍。

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# 第柒章　結論

當政府失靈(government failure)與市場失靈(market failure)先後或同時出現時，第三勢力以國際非政府組織爲核心的跨國倡議網絡有其正當性與必要性。2009 年諾貝爾經濟學獎得主美國印第安納大學Elinor Ostrom研究貢獻之一是針對共享資源之悲劇(the tragedy of the commons)提出另類解決方案共有財產資源論(common property resource, CPR)。以鄰爲壑就是典型的共享資源的悲劇。例如每個國家設有領海規定以保護沿海之漁業資源，但卻放任其漁民到公海上濫捕，如果各國都是如此，其結果就是竭澤而漁。大家都想分一杯羹，一陣搶食之後，短期而言，搶得越兇、分的越多。長期而言，大家都無以爲繼。Ostrom專書Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action提出的解決之道是當事人之間互助，她主張互助比公權力更有效率。[1]

國際關係是無政府狀態，沒有太上政府，也就沒有公權力可言。季辛吉(Henry Kissinger)爲出兵越戰而提出的辯詞曾提到美國擔任世界警察的無奈。[2] 在沒有太上政府的情況下，任何一個強權國家出面扮演世界警察角色，充其量是另類的弱肉強食。更何況該世界警察是否公平執法，只能繫於良心而無他法制約，世人豈不擔心乎？走了一個小偷、來了一個強盜。

貪污是另類的共享資源之悲劇。跨國企業在國際市場上以行賄手段攫取商業利益其實是一種掠奪式的市場經濟。放任一國企業勾結他國官員掠奪的結果，不僅扭曲了自由競爭市場機制，也拖累受賄國之正常經濟發展。第三世界的貧窮落

[1] E. Ostrom, Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action, Retrieved December 21, 2009, from http://books.google.co.uk/books?id=v4A39158MUQC&dq=Governing+the+Commons:+The+Evolution+of+Institutions+for+Collective+Action&printsec=frontcover&source=bl&ots=0ysUmkK-o7&sig=c9MJtod4ietK6Ryd-RSRUDVu94s&hl=en&ei=X4TUSrq8AaaNjAfPsM3-Aw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CBcQ6AEwAQ#v=onepage&q=&f=false, 1990, pp. 56-57.

[2] Kenneth Waltz引述美國前國務卿Henrry Kissinger之語，原文如下"…that the United States cannot be the world's policeman is one of those generalities that needs some refinement. The fact of the matter is that security and progress in most parts of the world depend on some American commitment." K. N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), p. 206.

後需要已開發國家之援助，長此惡性循環，當多數國家放任其企業進行跨國賄賂，形同一種共享資源的悲劇。所幸，在欠缺公權力的國際關係領域，出現了互助的解套方案。國際透明組織即是從中扮演穿針引線的協調者與說服者角色。

## 第一節　國際透明組織之倡議與運作獨特性

以反貪爲首要使命之國際組織暨國際非政府組織至少七十個以上，其中定期發表全球貪污程度調查報告並且常受到國際新聞媒體引述之組織僅有兩個：國際透明組織以及全球廉潔組織(Global Integrity)。[3] 其中又以國際透明組織之媒體知名度與學術肯定度最高。運用網路Google學術搜尋引擎，以布林邏輯，查詢 1999 年迄今(2010 年 1 月 14 日)，只包含書目或引用資料之關鍵詞 “Transparency International”得到約 13,000 筆學術文獻資料。若是查詢“Global Integrity”僅得到約 700 筆資料。[4] 相較之下，可知國際透明組織受學術界重視程度遠超過全球廉潔組織。

葡萄牙籍學者Luis de Sousa稱國際透明組織爲全球層次最著名之貪污鬥士(the most prominent “corruption fighter”)。[5] 本研究綜合前六章之研究內容，歸納國際透明組織建構跨國倡議網絡之倡議與運作特殊性如下。

就倡議而言，國際透明組織之成員(members)與議題框架(issue-framing)迥不同於高舉道德旗幟之傳統草根型民間組織。凡是曾以深度訪談方式深入研究該組織內部決策過程之學者均一致認爲，這是菁英型組織而不是草根型組織，不論是柏林總部或各國分會的成員均是一群穿「灰西裝(有錢有勢)」人士之組合(a

[3] 有關全球反貪 NGOs 網站一覽表請見 GSDRC, http://www.gsdrc.org/go/gateway-guides/anti-corruption#pri (含該組織在內共 31 個 IGOs 與 INGOs 與部落格)以及 IGAC, http://www.igac.net/links.html (含該組織在內共 41 個 IGOs 與 INGOs)。

[4] 全球廉潔組織成立於 1999 年，因此查詢學術界引用該組織之文獻從該年開始。若是將查詢期間改爲各組織成立迄今，國際透明組織成立於 1993 年，則該組織被學術界引用之資料增爲 13,400 筆。

[5] L. de Sousa, *Transparency International in Search of a Constituency: The Franchising of the global Anti-corruption Movement* (Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2005), p. 1.

collection of “grey suits” personalities)。[6] 從成員背景分析，1993 年 11 位共同創始人(請見第肆章表 5)，沒有一位是市井小民。雖然國籍不同，但是他們的學經歷背景具有高度同質性，每位都是學有專精，曾長期任職國際發展或援助組織、政治界高層、以及知名跨國企業。Luis de Sousa形容國際透明組織像是「一個由少數開明的、受良好教育、富有或是政治關係深厚的菁英份子由之組織」。[7] 正由於成員俱屬菁英階級，他們擁有共同之理念與處事態度，也曾經親身經歷或處理過跨國商業賄賂問題，因此，他們選擇一條不一樣的反貪路徑。

國際透明組織將反貪的行爲態樣限定爲跨國商業賄賂並且將貪污定位爲發展議題而不是道德議題。跨國商業賄賂的雙方當事人，一方是扮演供應者之跨國企業，另一方是扮演需求者之開發中國家官員。不論行賄者或收賄者，均可能是國際透明組織創始人的昔日同僚、舊識、或是背景類似之菁英同儕。這群穿灰西裝打領帶的中老年菁英深諳門道，他們知道站在道德的高度上批判掌握權力與資源的現任同儕是無濟於事的，反而可能引起無謂的批評、反彈、甚至人身傷害。當議題轉化爲經濟發展與公平競爭時，跨國賄賂的當事人基於維護商業利益，開始願意正視賄賂的嚴重性，進而參與討論改變現狀的可行性。

運作策略也凸顯國際透明組織之獨特性，組織內部採柏林總部主導制，以特許方式控制各國分會之成立但授權自主運作；對外則是平行結盟制，建立與主權國家、跨國企業、知識社群、國際媒體之平行伙伴關係。

迥不同於人權團體指名道姓式的攻擊或羞辱侵害人權之主權國家，國際透明組織的作法是化敵爲友，邀請跨國商業賄賂的相關當事人坐下來共同討論。基於創始成員的深厚國際政治經濟圈人脈關係，國際透明組織靈活而彈性的運用多元化結盟(coalition-building)管道。歸納其運作策略可分爲六個類型如下表。

---

[6] K. Lundberg, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index*, 2002, p.1. Retrieved December 11, 2009, from http://www.ksgcase.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0. 另請參見 L. de Sousa, *op. cit.*, pp. 6, 12-13. de Sousa 將草根團體定義爲具有一定程度之民主化之社會基礎，應該代表已賦權之一般人民(empowered common people)並且開放公眾會員資格(mass membership)。

[7] 原文形容國際透明組織如下“…an organization of a few enlightened, well-educated, rich or politically attached elites,…” L. de Sousa, *op. cit.*, p. 13.

**表 14：國際透明組織跨國運作之類型化策略**

| 運作策略 | 對象 | 運作具體行動 | 時機與成效 |
|---|---|---|---|
| 槓桿政治 (leverage politics) | 強權國家(美國與歐盟) | 1. 垂直型：由下而上，動員分會進行國內遊說施壓<br>2. 平行槓桿運作：聯合美國向歐盟施壓。 | 1. 促成歐盟各國轉變國家偏好，同意取消海外賄款抵稅規定，並且簽署 1997 年 OECD 反貪公約<br>2. 促成加拿大政府即時轉向， 1998 年 12 月 17 日批准該公約，因此正式生效。 |
| 形式政治 (symbolic politics) | 世界銀行 | 透過政治人派進行菁英階級溝通，建立與 1995 年 7 月 1 日上任行長 James Wolfensohn 之個人信任與合作關係。由個人關係發展爲組織間合作關係，進而發展與各主權國家之合作關係 | 1. 改變世界銀行之抗拒反貪立場，建立常態性之合作與諮商關係<br>2. 藉由世界銀行之肯定，取得倡議全球反貪運動之合法性 |
| 可責性政治 (accountability politics) | 開發中國家 | 每年發佈 CPI 等評估各國貪污程度之相關數據，但不針對個案批評 | 可責性成效並不如學者 Wang & Rosenau(2001) 研究所稱之有效。CPI 之年度排序並未顯著變 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | 化，長年呈現南北差距 |
| | 跨國企業 | 透過德國前總統 Richard von Weizsäcker 邀請歐洲企業領袖以會談方式建立共識。以經濟發展與公平市場競爭爲議題，敦促跨國企業共同遵守不行賄規範 | 說服歐洲跨國企業改變立場，轉而支持採取一致立場，聯合致函德國經濟部長，支持簽署反賄公約，禁止向開發中國家行賄 |
| 人氣政治 (popularity politics) | 開發中國家 | 將 CPI 貪污指標結合三大商業信用機構之主權評等，鼓勵開發中國家進行反貪改革以利吸引直接外資(FDI)。 | 促成開發中國家加速推動廉政，以利創造經濟發展政績與維護形象。Paget-Blanc(2006) 研究發現改善一國清廉度可以提升一個級距之主權評等，換算成金額，該國外債利息每一百萬美元可減少 10,100 元。 |
| | 跨國企業 | 以溝通取代指責，鼓吹信譽即商機。鼓勵企業拒絕行賄，以免醜聞損及信譽 | 跨國企業對於負面新聞影響股價與股東權益甚爲重視 |
| 資訊政治 (information politics) | 知識社群 | 藉助學者專家開發多元反貪政策工具。例如：德籍學者 Johann Lambsdorff 1995 年研發之貪腐印象指數 (CPI) 、紐西蘭籍 | 1. 受到國際媒體廣泛報導，引起各國朝野重視，成爲各國政府之重要參考資料。<br>2. 藉此建立國際透明 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Jeremy Pope 2001 年撰寫之國家廉潔相關資料彙編 (the Source Book)。 | 組織主導全球反貪運動之權威性與話語權。 |
| | 國際媒體 | 轉載與傳播反貪政策工具 | 提升國際透明組織之知名度。1995 年德國明鏡週刊與美國紐約時報先後刊載 CPI 有關 44 國貪污程度之數據，引發全球各媒體轉載，建立初步全球性宣傳效應。 |
| 切身性政治 (proximity politics) | 國際媒體 | 1. 新聞媒體自主性的揭露個別案例之貪污醜聞。閱聽人對於醜聞之反感，形成民意基礎投射到國內政治，透過輿論壓力以及民主選舉，改變現狀。<br>2. 國際透明組織轉載而不參與批判個案，藉此強化其推動國際反貪運動之正當性。 | 醜聞會形成民意反彈，影響執政。1994 年正當歐洲各國政府身陷政治醜聞困擾之時，國際透明組織與美國外交官分別接受 BBC 與倫敦財經時報等歐洲重要媒體專訪，宣揚美國禁止企業向海外行賄之立法模式。選民的反感造成歐洲政府表態支持簽署反賄公約，企圖轉移公眾注意力。 |

＊ 本論文創見之人氣政治與切身性政治以灰底標示，二者爲國際透明組織運作反貪迥不同於其他國際議題之處。

資料來源：本文作者自行整理

既有文獻討論跨國倡議網絡之運作策略，普遍原則包括：槓桿政治、形式政治、可責性政治、以及資訊政治等四類。[8] 針對國際透明組織領導之全球反貪運動，美國學者研究認爲是運用可責性政治，對於開發中國家施加壓力。[9] 然而本研究發現恰恰相反，可責性政治是最沒有效率的策略。反而是人氣政治與切身性政治之運用最值得注意。

面對民主型的強權，非政府組織無力抗衡，但是有充分的槓桿活動空間，一方面是由下而上的民意遊說壓力，另一方面聯合大國制衡或改變另一大國。槓桿政治的成效展現在歐盟從抗拒到簽署 OECD 反賄公約以及加拿大政府趕在最後期限批准該公約。形式政治之運作則是藉由爭取世界銀行行者個人認同，進而改變世界銀行政策，接納國際透明組織反貪合法性。

跨國商業賄賂之雙方當事人最受責難，然而本研究發現運用可責性政治的成效不彰。開發中國家對於長年被國際透明組織公布之全球貪腐印象指數(CPI)排序低落並未採取正面改革回應，足證國家以外欠缺對等有力之制衡者與制衡機制。國家對於外部批評的視議題與壓力而做出不同程度的反應。一方面是因爲國家本身自省力薄弱，執政當局常認爲維持現狀最有利，更何況多數開發中國家內部的制衡機制不健全。另一方面，來自國際的壓力並不如想像中的認真，強國對於弱國施加壓力的力道與認真度視情況而定。許多時候，容忍一個既存的貪腐政權比換政權更符合大國利益，因爲維持現狀可以避免政權更迭引發不確定性和難以想像的動亂後果。日本學者坂野正高研究清末 1860 年 10 月 6 日第二次英法聯軍直入中國北京城圓明園，「展開史上惡名昭彰的大搶奪」，但是英法兩國並未在中國扶植新政權是有其自利考量。[10]

---

[8] M. E. Keck and K. Sikkink, Activists beyond Borders: Advocate Networks in International Politics (NY: Cornell University Press, 1998), p. 16.

[9] H. Wang and J. N. Rosenau, “Transparency International and Corruption as An Issue of Global Governance.” *Global Governance*, Vol. 7, No. 1, 2001, p. 25.

[10] 坂野正高(Masataka Banno)，《近代中國政治外交史》，陳鵬仁 劉崇稜譯，(台北：台灣商務印書館，2005 年 4 月初版)，頁 205，207-208。坂野正高分析「縱使外國選邊支持太平天國，太平天國打倒清朝後或有安定的市場，但在安定之前的過渡性混亂期，有斷絕市場的可能性。」

當可責性政治軟弱無力時，運用人氣政治與切身性政治似乎比較發揮影響力。人氣政治是爭取改善國家形象的同義詞，先前的研究忽略了國家與國家之間競爭形象的重要性。本研究發現，當貪污程度成爲主權評等的參考數據之一，反貪成效與吸引外資建立有效的連結，促使開發中國家正視反貪的重要性。由此可證，鼓勵比責難更有助於國家改變行爲。

切身性政治是另一個先前研究者忽略的重要運作策略。選民對於外國政府官員收賄的感受是遙遠而陌生的。但是當國外行賄涉及國內企業，甚至國內政治醜聞，則選民反感變得親近而迫切。民主型國家對於民意敏感度甚高，尤其執政黨有任期限制與改選壓力，當民意匯流形成重大壓力時，反貪議題會躍升爲優先公共政策，執政者爲回應民意，宣示反貪政策或簽署反貪公約乃成爲優先選項，藉此轉移公眾注意力。以簽署 OECD 反賄公約作爲回應民意，未必是執政者的真心誠意，但卻是政治人物自認成本最小的解決方案。

本研究第貳章第五節之基本回力鏢模式，不適用於全球反貪運動，反而是同節「修正之回力鏢模式」比較有說服力。當可責性政治無法發揮預期效用時，國際透明組織移轉遊說與施壓目標，從開發中國家轉移到已開發國家，1997 年促成 OECD 簽署反賄公約，從供給面切斷骯髒聯盟之跨國商業賄賂鏈，這證明是一個可行而有效的反貪路徑，也爲 2003 年通過之聯合國反貪公約與其他同屬性之其他反貪國際立法(請參見本研究第伍章第一節)鋪陳了有利環境。

## 第二節　研究心得

國際非政府組織常見以單一議題建構跨國倡議網絡，這種理念型的社會運動並不是鐵板一塊，當知識變動時，行動方向也隨之改變。例如環保不一定反核，2009 年 11 月 26 日聯合報引述美國華盛頓郵報報導，一向激進之環保團體綠色和平組織倫敦分會前負責人表示已不再反對增建核能發電廠。全球暖化的大問題

下，兩害相權取其輕，部分環保人士勉強接受核電廠是減碳的選項之一。

反貪固然是普世價值，但是如果把貪污視爲單純的道德問題，則易陷於道德與非道德的二分法。衛道人士固然佔在道德的制高點，但是誰比較有道德的爭論反而模糊了反貪焦點。然而當菁英份子把貪污重新定位爲發展問題，並且願意主動向跨國行賄與受賄雙方釋出善意，共同合作解決賄賂問題，則各利害關係人基於平等的遊戲規則，合作的意願就會大爲增加。

在自由開放的市場上，貪污會增加成本，不是供需雙方之最佳選項。但是國際市場的重重非貿易障礙提供受賄者趁機索賄的機會，此時行賄者基於自利，行賄成爲必要的手段之一。某些國家容忍企業行賄外國官員正是自利的表現，若一兩個國家片面禁止行賄反而提供競爭對手的有利優勢。國際透明組織崛起的貢獻之一是打破維持現狀的跨國骯髒聯盟。北方國家是跨國商業賄賂的主要供應方，能做到邀請北方國家共同改變行爲準則是國際透明組織的重大貢獻。針對國際透明組織倡議之全球反貪運動，本文研究之主要發現，依先理論後實證之順序分別歸納如下。

## 一、獨特的回力鏢模式—以北方國家爲目標

二次大戰後全球反貪運動是以非政府組織爲核心，尤其國際透明組織幾乎是全球反貪運動者的同義詞，沒有國際透明組織就很難想像後來的 OECD 反賄公約與聯合國反腐敗公約。單一之國際非政府組織居然可能促成國際規範之改變，這在現代國際關係史上寫下公民社會的新頁，畢竟全球議題例如環保、人權、婦權、以及反地雷公約等均是多個國際非政府組織的共同努力，透過回力鏢模式(Boomerang Pattern)，由各國內之個人或非政府組織向外傳遞資訊，再由外國非政府組織向政府間國際組織或強權國家遊說，轉向目標國政府施壓或談判，這種外銷轉進口的跨國遊說行動有效促成許多全球議題成爲國際焦點。

回力鏢模式套用到全球反貪運動則需有所修正。傳統回力鏢模式的問題發源

地是開發中國家，對外訴求的對象是具有影響力之已開發國家。反貪回力鏢模式不然，其問題發源地看似開發中國家官員，其實是已開發國家之跨國企業，對外訴求的對象則是已開發國家組成的多邊組織 OECD，透過北方國家之集體行動，共同簽署反貪公約，目標爲切斷跨國賄賂供應鏈。

在組織定位與遊說策略兩方面，反貪均迥然不同於其他全球性議題。第一，國際透明組織總部始終居於主導地位。在國際層次，國際透明組織從 1993 年創立之後，其柏林總部持續扮演推動全球反貪運動之主角，其他相同議題的國際非政府組織之媒體能見度與影響力遠不如國際透明組織。在組織內部層次，以Peter Eigen爲中心之總部，採取中央集權式的強勢領導作風，由上而下主導商業賄賂議題之全球反貪運動。只不過在日常生活之貪污議題，總部尊重各國分會在國內之組織運作與財務之自主性。1994 年第一屆年會於厄瓜多首都基多市舉辦期間決議，柏林總部與各國分會之間的兩項共識是(一)不針對個案調查，(二)不涉及政黨之爭，以免危及人身安全。[11] 位於德國柏林之國際透明組織總部則是集國際談判、資訊彙整與新聞發布於一身之行動中心。國際關係其他行爲者面對此單一之非政府組織進行談判，節省不少時間與交易成本，有利於各方取得共識與達成立法目標。

其次，國際透明組織之遊說策略始終堅持建立聯盟(coalition-building)，主事者堅信推動全球反貪必須與共犯坐下來談而不是對抗。貪污是欠缺直接被害人之共犯行爲，也就是行賄者與受賄者各取所需而且秘而不宣。雖然結構性貪污之間接受害人是全體國國民，但是在法律上欠缺訴訟之主體資格，難以出現聳人聽聞的話題。[12] 如果是嚴重貪污造成民怨與民憤，引發政治衝突對立，成爲國內政治危機，則是其他主權國家避而不談的內政問題，反而糢糊了全球反貪焦點。沒

[11] K. Lundberg, *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index*, 2002, p.8. Retrieved December 11, 2009, from http://www.ksgcase.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0.

[12] 聳動的羶色猩新聞(Sensationalism)是自由民主國家新聞報導之趨勢，理論上不符合新聞學之求真求實報導(Precision Report)理論，實務上卻是廣受閱聽人歡迎之新聞報導模式。例如香港與台灣兩地之蘋果日報與壹周刊都在當地新聞界扮演引領風潮之角色。

有直接被害人就缺乏感人之新聞題材，也就不容易受到全球媒體的關注。

## 二、開發反貪工具、建立反貪話語權

國際透明組織自我定位爲以反貪爲單一議題之非政府組織，其建立聯盟(coalition-building)其實就是Keck & Sikkink共同創造的專業術語—跨國倡議網絡。[13] 國際透明組織一方面定期發布各主權國家之貪污認知指數(CPI)，促使各國之間發生微妙之比較與心態；另一方面主動向世界銀行建立伙伴關係。從代理理論來解釋，世銀代理人，背後的金主(委託人)是主權國家，國際透明組織等於是與主權國家建立不言而喻的夥伴關係。

國際透明組織迥然不同於其他對抗型的非政府組織，在廣泛邀請跨國商業賄賂鏈的供需雙方坐下來討論反貪議題的過程中，該組織以創新手法，開創了人氣政治與切身性政治。前者是鼓勵國際市場上的信用評等機構運用貪污認知指數做爲各國債信之評量標準，促使開發中國家把受外資歡迎的程度當做一個重要施政目標。後者是廣泛運用國際媒體之影響力，快速傳播貪污嚴重性，讓各國閱聽人感同身受，產生迫切改革的認同感。

顯然包裝議題也是國際透明組織之強項。他把反貪運動定位爲超越道德層面與法律層面之發展層次與國家形象層次。越是清廉度高的國家就越受到外資青睞，以外資做爲當政者之政績指標，既滿足了經濟發展之需求也鞏固了政權的合法性。換言之，國民福祉與政客自利二者巧妙的形成互補互利的現象，自然有助於說明主權國家之政府爲什麼願意接受國際透明組織之反貪運動訴求。

## 三、主權國家的自利與理念變遷

改變國際規範需要改變現狀。從簽署 OECD 反賄公約的立法過程與生效後

[13] M. E. Keck and K. Sikkink, *op. cit.*, pp. 8-9.

之監督機制來看，大部份主權國家是言行不一致的。2009 年國際透明組織公布之各簽署國執法進展報告認爲，38 個簽約國之中，僅有德、挪、瑞、美等 4 國被列爲積極執法國家。換言之，34 國的反貪承諾與實踐之間有巨大落差。其實國家做出反貪承諾並且簽署 OECD 反賄公約有其時空背景。最有力的解釋是國家因爲自利與理念交互作用而改變國家偏好。

言行脫鉤的主權國家歷經否認—抗拒—談判—認同—改變—集體行動等階段有其自利考量。當 1977 年美國首先以國內法禁止企業向外國官員行賄，其他已開發國家選擇維持現狀。1993 年柯林頓政府主政之後，原本抗拒改變的歐盟面對國內與國際雙重壓力，放棄抗拒，轉而承諾加入反貪之集體行動，有許多國家是基於自利考量，藉由政策性宣示反貪回應民意壓力。當宣示性言詞遭到外界的質疑與挑戰時，選擇性的採取行動是自利型的回應方式之一。然而，另外有一部分國家則是改變認同，從理念上擁護反貪之必要性。不論是選擇性的回應或是理念上的認同，對於國際間推動反貪倡議網絡均具有正面的意義。

## 四、創新的貪污分類

創新的貪污分類—就貪污的類別而言，本文以是否本於職務範圍之行政行爲與決策，區分爲「本務型貪污」與「非本務型貪污」兩類，更有利於解釋貪污與經濟發展的關係(具體異同之比較請參見下表)。本務性的貪污是工作上爲所當爲但是收取正常薪資以外之報酬，大多數是中低層官員之例行公務，比較少涉及重大政策與施政，因此從國際法的立法趨勢而言，正朝向有條件的從寬處理；非本務性的貪污則是工作上爲所不該爲，而收取報酬作爲對價，常見於有決策權之高層官員之決策行爲與重大施政，由於該決策與施政之公益性質顯著，也對市場機制發生重大影響，因此宜嚴格禁止。

本文分類的理由，是前者是一種廣義的管銷費用，也可以說是企業支付市場價格的交換行爲，允許跨國企業招待外國官員出國考察訪問是一種合理的行銷手

段，與其遮遮掩掩不如合法化以利政府與利害關係人(股東)監督，也有利於政府效率與經濟發展；反觀後者則是權力不當干預市場機制，涉及官員之違法濫權，貪官可能因受賄而改變決策，扭曲了自由競爭的市場機制、變相鼓勵企業從事不具生產力之尋租行爲、也可能造成政府浪費鉅額公帑購買不必要或不合適的設備。[14] 美國 1977 年海外貪污行爲法與 1998 年OECD反賄公約的立法與修法過程即顯示國內法與國際法均同步趨向於嚴懲非本務型貪污的同時從寬處理甚至明定具體抗辯事由以允許有限度之本務型貪污。[15]

國立政治大學 National Chengchi University

[14] M. Pieth, "International Cooperation to Combat Corruption." K. A. Elliott ed., *Corruption and the Global Economy* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997), p. 119.

[15] 例如美國國會通過之 1988 年 FCPA 修正案明定，如果受賄行爲在該外國官員之國家係合法行爲或是企業給付之費用是專爲行銷之支出者均構成合法之抗辯事由。以上二事由爲本務型貪污合法化開了後門，也顯示美國立法部門認同某些有限度的潤滑支出(Grease Payment)是有必要的也是國際商業行爲的慣例。USDOJ, *Foreign Corrupt Practices Act: Antibribery Provisions*. Retrieved December 18, 2009, from http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/docs/dojdocb.html, 2009.

**表 15：跨國商業貪污之分類**

| | 本務型貪污 | 非本務型貪污 |
|---|---|---|
| 定義 | 爲所當爲、本於職務範圍之行政行爲與決策 | 爲所不當爲、不當之行政行爲與決策 |
| 共通性 | 1. 有對價關係之市場交換行爲<br>2. 正常薪資以外之報酬 | 同左 |
| 行賄目的 | 促進官員之行政效率 | 改變官員之決策 |
| 涉案官員 | 大多數是中低層官員 | 常見於有決策權之高層官員 |
| 行爲本質 | 1. 一種廣義的管銷費用<br>2. 是企業支付市場價格的交換行爲 | 1. 權力不當干預市場機制<br>2. 官員之違法濫權 |
| 行爲表現 | 招待吃喝旅遊 | 鉅額賄賂 |
| 後果比較 | 市場與政府機制可能雙贏：<br>1. 合法化有利於政府與利害關係人(股東)監督<br>2. 有利於政府效率與經濟發展 | 市場與政府機制可能雙輸：<br>1. 貪官可能因受賄而改變決策<br>2. 扭曲了自由競爭的市場機制<br>3. 變相鼓勵企業從事不具生產力之尋租行爲<br>4. 造成政府浪費鉅額公帑購買不必要或不合適的設備 |
| 立法效應 | 1. 可能產生「貪污合法化？」、「鼓勵官員貪污？」之錯覺引起民眾反感<br>2. 本務與非本務貪污二者有模糊地帶，實務上認定有困難 | 本務與非本務貪污二者有模糊地帶，實務上認定有困難 |
| 可行改善之道 | 高薪養廉 | 1. 加強執法肅貪<br>2. 預防權力過度集中<br>3. 建立外部獨立之監督機制<br>4. 鼓勵並保護告密者 |
| 立法趨勢 | 1. 美國 1988 年海外反貪行爲法修正案明定合法抗辯事由<br>2. 1998 年 OECD 反賄公約有限度合法化 | 國際法與各國國內法均明文禁止，惟對於貪污之定義各有不同 |

資料來源：本文作者自行整理

### 五、反貪與肅貪之區別性

肅貪是政府的職責；反貪是任何個人與團體均可擁抱的價值觀。二者在本體論與方法論上迥然不同，因此有必要以體系化之理論分別論述之。肅貪做爲政府施政績效是可以量化的公共政策，儘管貪污具有高度隱密性與不透明性，肅貪工作仍可以透過立法、執法、以及司法等三個環節表達政府之執行成效。

既有文獻常引用一國之起訴率與定罪率做爲反貪績效，其實是一種誤謬，誤以爲肅貪等同於反貪。反貪是一種理念的表達，貪污的對立面價值觀。有肅貪職掌之官員未必認同反貪理念。倒是非政府組織基於利他主義而倡議建構跨國之反貪網絡，由此突顯反貪之理念是植基於人類非物質層面的反思。

本研究以國際透明組織爲研究對象，檢視其獨特之倡議與運作模式可知，有組織之反貪運動源於自發性之非政府組織，若能建構跨國倡議網絡，適時聯合多元行爲者包括主權國家、跨國企業、知識社群以及國際新聞媒體參與這個跨國網絡，持續鎖定目標進行運作結果，的確有助於快速達成反貪國際規範與後續之監督執行。

## 第三節　本文之侷限性

本文的侷限性在於認知與實踐的落差難以量化或以其他實證方法證明之。本文探討的主體是非國家行爲者之中的非政府組織，透過遊說、說服、以及施壓，非政府組織是以小事大，企圖改變國家的偏好，進而促使多數已開發國家採取集體行動，建構反貪共識並且締結國際反貪公約。

質言之，非政府組織相對於國家而言，是有影響力但無公權力、有正當性但欠缺實質決策力、有合法性但欠缺執行力、有說服力但欠缺強制力。非政府組織

與國家之間始終是一種不對稱的權力關係。畢竟國家才是決定一定領域內制度與集體行爲的決策者與執行者。但是國家就像個人一樣，言行不一是常見的現象。

國家改變偏好只是政策上的轉向，並不能保證其實際行爲也跟著改變。例如：舉世各國皆高舉反貪旗幟，公務員收受賄賂是各國普遍性的犯罪行爲，然而徒法不足以自行，就算是治亂世用重典，嚴刑峻罰也改善不了大多數開發中國家「前腐後繼」的事實。正如Keck & Sikkink所言「吾人必須謹慎分清楚政策轉變與行爲轉變的差別；官方政策可能根本無法顯示行爲人的實際行爲。」[16]

一般而言，官方政策與行爲的落差可以藉由政府預算之分配作爲量化的比較依據。例如重視教育的政府在教育預算上可以從歷年教育支出與跨國教育預算之比較獲得客觀之印證。但是反貪運動的成效是難以量化，也無從比較。這是受限於貪污之定義是高度政治化，反貪成效往往反映政治風向而不是實際清廉程度。跨國比較也欠缺實質意義，因爲同樣的罪名例如貪污罪，不同國家有不同的構成要件。就算是同文同種、同屬華人世界之中國大陸與香港也難以進行客觀數據之比較。從制度外觀上，中國與香港均設有反貪專責機構，但是主觀的印象上，香港的清廉度遠超過中國，而沒有反貪專責機構的台灣則居於中、港之間。[17]

綜言之，國際透明組織固然有功於改變國際規範，但是到目前爲止，主權國家的集體行動僅止於簽署國際公約。眾所皆知國際法欠缺強制力，具體實踐則有賴各國國內法之立法與執行，而這正是國際透明組織努力的下一個里程碑。國際透明組織美國分會強烈主張已開發國家在實踐OECD反賄公約的程度上有巨大差異性。未來將致力於敦促各國採取一致性的國內立法，並且協助開發中國家建

[16] 原文爲"We must take care to distinguish between policy change and change in behavior; official policies may predict nothing about how actors behave in reality." M. E. Keck and K. Sikkink, Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. In F. Kratochwil and E. D. Mansfield, eds., *International Organization and Global Governance: A Reader* (Beijing: Peking University, 2nd edition, 2007), p. 173.

[17] 有關中、港、台三地之貪污程度之主觀印象分數與排序請參閱國際透明組織年度貪污印象指數(CPI)，三者歷年來的排序均是香港最清廉、台灣居中、中國居末位。Transparency International, Policy and Research. Retrieved March 5, 2009 from http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, 2009.

立內部預防貪污機制，防範於未然。[18]

主觀的理念與行動的改變是潛移默化的過程，本文追蹤分析二次大戰以來的國際反貪運動的崛起與倡議，已善盡系統性解釋因果關係之學術貢獻。至於未來各國之實踐差異性比較，則是下階段持續性研究之課題。

## 第四節　研究展望

「神聖的目標向來是最危險的。一旦目標神聖化，實現的手段必然日漸卑鄙。」

林語堂著 蘇東坡傳[19]

貪污是劣政(misgovernance or poor governance)的重要內容之一。當全球治理越來越受重視之際，原本是存於國家疆界之內的貪污問題就會躍升爲跨國問題。反貪倡廉是每一個國家的願景，也是全球善治(global good governance)的願景。但是廉政不可能達到百分之百的目標，就如同傳統上死刑犯以殺人罪居多，歐盟各國以人類尊嚴爲重而全面廢除死刑，但卻無法全面預防殺人案件之發生。然而殺人個案發生並不足以掩蓋人類司法正義之整體發展與進步，反貪亦然。各國貪污個案雖多，但是從宏觀面與制度面來看，反貪運動不僅是國際關係發展的趨勢也有具體進展。

本文研究以國際透明組織爲主體之跨國倡議網絡，是以微觀與個案方式，檢視該國際非政府組織對於人類共同理念與價值觀之實踐過程。未來賡續方向可以進行組織發展構面以及規範與行爲相關性之研究。簽署反賄公約只是全球反貪運動之過程中產出之一而不是最終產物。國際關係受時空與行爲者影響而持續變動

[18] L. Benton, 深度訪談 Personal Communication: TI and OECD Implementation. E. Ko ed., 2009 年 2 月 17 日。

[19] 林語堂，《蘇東坡傳》，(臺北：遠景，2005 年)，頁 31。

中，研究全球反貪運動，可以個案式研究個別行爲者(國家或跨國企業)主體的決策變化，也可以研究國際規範的整體轉變與提升。

關於反貪之國別與斷代史研究，是方興未艾之趨勢。[20] 中國歷史上，北宋神宗熙寧二年(西元 1069 年)重用王安石推行新政。王安石不修邊幅、不縱欲也不貪污，力求富國強兵而熱心社會改革，爲達目的不擇手段，甚至不惜大舉鏟除異己，過程中朝廷政治尖銳對立、百姓民不聊生，新政八年不了了之反而導致北宋滅亡。眼見新政未見其利卻蒙其弊，當時蘇東坡等人反對新政而遭貶謫居嶺南。

反貪的立意是良善的，目標是神聖的，然而以史爲鑑可以知興替。一個國家太偏執於清廉執政，例如北宋王安石執政期間以清廉寡欲自持，頂多可以努力防止貪官污吏之尋租竊利之情事，但是未必可以興國利民。也就是說反貪所省下來的交易成本或國家稅收，如果欠缺善治能力，未必可以轉換成提升國力之 GDP，輕則國力空耗，重則亡朝滅國。另一個隱而未現的原因是中國歷代帝王統治一向是政府強、民間弱，缺乏有力的非政府組織，政府不但獨佔政治資源也管制經濟活動，人民無從進行體制外之監督制衡，當然也談不上扮演任何改革性議題之催生者角色。

亞洲以外的國家也屢見不鮮。非洲的失敗國家(failed state)，其內政紊亂、貪污橫行造成民窮財盡之例層出不窮。[21] 這些國家的共同現象是二次大戰之後，脫離歐洲殖民地而獨立建國，在高舉獨自、自主的大旗下，許多非洲國家領導人均以反貪與民主鬥士自居，然而長期執政的成績單是政治獨裁、民生凋敝、國家奄奄一息。然而，貪污情況也屬嚴重之中國卻已躍升爲全球第三大經濟體與第一大外匯儲備國。由此可見貪污並不是國家衰敗的充分條件。我們可以這麼說，反貪是國家發展的必要條件之一，但是既不是唯一必要條件，更不是充分條件。這

[20] Fethi Ben Jomma Ahmed. *The Dilemma of Corruption in Southeast Asia* ( Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 2005), chapters 5 & 6. 該專書兼用社會學與伊斯蘭教義等兩個學理基礎，檢視東南亞諸國貪污問題，國別研究包括緬甸、高棉、泰國、菲律賓、印尼等五國。

[21] The Fund for Peace, Failed States Index. Retrieved January 26, 2009, from http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=327#3, 2009.

個邏輯正如同環保與人權等普世價值觀，推動環保與尊重人權固然是發達國家的重要品質之一，但是東亞各國之先經濟發展、後政治民主化之亞洲發展模式之中有香港與新加坡之肅貪成效經驗，也有貪污與發展並行之東亞弔軌現象(Asian paradox)，說明發展之路多元複雜，欠缺環保與人權的國家也有可能在經濟上突飛猛進。[22]

貪污存在於國內也存在於跨國商業行爲。國際間推動全球反貪運動，包括設定議題、提高反貪能見度、以及改變國際規範進而改變國家之偏好與實踐等層面，均有益於人類發展之現象。這些正向行爲可望將反貪這個普世價值觀提升爲全球之行爲準則。全球化的另一個衡量指標是多元、尊重與包容。在開放與透明的全球化進程中，全球反貪運動促成國際關係的主要行爲者的反貪意識，已成功彰顯人類普世價值再一次獲得肯定。從今而後，可以預期仍難免各國仍有貪污賄賂情事曝露在陽光下。揭露人類之陰暗面並非宣告反貪失敗，反而是對於反貪深植人心的一種實踐上之印證。

1990 年代開始，全球反貪運動史，主權國家不再是唯一主導力量，歷史的偶然創造許多意想不到的結果。新人新政，1993 年美國柯林頓政府上台之後態度轉爲積極推動 OECD 反賄公約之立法時，以柏林爲總部之國際透明組織也於同年創立並且積極遊說已開發國政府禁止企業向開發中國家官員行賄。時機上的巧合加上二者的目標一致，很自然的結合成爲強而有力的跨國倡議網絡。從成員組合來看，除了強權與國際非政府組織以外，還有跨國企業、知識社群、以及國際媒體，這是一個鬆散、多元、異質的網絡，因緣際會進行跨國運作，儘管參與者動機各不相同，有自利型、也有利他型，但是在國際透明組織運作跨國倡議網絡的穿針引線下，總算達成簽署全球第一個供應方的反賄公約，如此看來，徒有理念不足以成事，天時、地利、人和等因素相加才能促成一樁美事。國際透明組織與主權國家是處於一種不對稱的實力懸殊地位，然而這個菁英型非政府組織，

[22] 東亞弔軌現象請見劉孟奇，＜貪汙的東亞弔詭（2004 年）＞。2009 年 1 月 29 日。http://blog.roodo.com/lakatos/archives/83325.html.

巧妙運用跨國倡議網絡，短短數年內(1993-1997)促成已開發國家集體簽署 OECD 反貪公約。就此而言，國際透明組織是二次大戰之後，改變反貪國際規範不可或缺之催生者。

國立政治大學 National Chengchi University

# 附　表

**附表一、本研究之深度訪談對象與回應表(2008 年 11 月~2010 年 1 月)**

| 序號 | 訪談對象 | 拒絕受訪或未回應 | 面訪 | 電話訪談 | 一次性電子郵件訪談 | 多次電子郵件訪談 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 廖燃(TI 柏林總部亞洲部門工作人員) | | | √ | | √ |
| 2 | Leslie A. Benton(TI 美國分會政策與法規組資深主任) | | | √ | √ | √ |
| 3 | Stuart Eizenstat (前美國助理國務卿) | | √ | | | |
| 4 | Alan Larson (前美國駐歐盟大使) | | | √ | | |
| 5 | Nancy Z. Boswell(TI 美國分會主席) | √ | | | | |
| 6 | Kirsten Lundberg(哈佛大學甘迺迪政府學院案例研究中心前研究員) | | | | √ | |
| 7 | Fredrik Galtung(TI 前柏林總部首位全職研究人員) | | | | | √ |
| 8 | Jeremy Pope(TI 共同創始人之一) | | | | | √ |
| 9 | Wesley Cragg(TI 前柏林總部倫理委員會委員暨加拿大分會創會主席) | | | | | √ |
| 10 | Peter Eigen(TI 共同創始人之一) | | | | √ | |
| 11 | John Githongo(TI 共同創始人之一) | √ | | | | |
| 12 | Kamal Hossain(TI 共同創始人之一) | √ | | | | |
| 13 | Fritz Heimann(TI 共同創始人之一) | √ | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 14 | Gypsy Guillén Kaiser(TI 柏林總部媒體與公關經理) | √ | | | | |
| 15 | Lisa Elges(TI 柏林總部亞太組資深協調員) | √ | | | | |
| 16 | Gillian Dell(TI 柏林總部國際公約專案經理) | √ | | | | |
| 17 | Petter Langseth(世界銀行官員) | √ | | | | |
| 18 | Michael Hershman(TI 共同創始人之一) | | | | √ | |
| 19 | Andrea Figari(TI 柏林總部全球組專案經理) | | | | √ | |
| 20 | Sandra Ricciardo(TI 柏林總部高層助理) | √ | | | | |
| 21 | Stan Cutzach(TI 柏林總部治理組經理) | | | | √ | |
| 22 | Hansjörg Elshorst(TI 共同創始人之一) | | | | √ | |

資料來源：本文作者自行整理

國立政治大學 National Chengchi University

## 附表二、2009 年貪污認知指數(Corruption Perceptions Index, CPI)

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 1 | New Zealand* | 9.4 | 6 | 9.1 - 9.5 |
| 2 | Denmark | 9.3 | 6 | 9.1 - 9.5 |
| 3 | Singapore | 9.2 | 9 | 9.0 - 9.4 |
| 3 | Sweden | 9.2 | 6 | 9.0 - 9.3 |
| 5 | Switzerland | 9.0 | 6 | 8.9 - 9.1 |
| 6 | Finland | 8.9 | 6 | 8.4 - 9.4 |
| 6 | Netherlands | 8.9 | 6 | 8.7 - 9.0 |
| 8 | Australia | 8.7 | 8 | 8.3 - 9.0 |
| 8 | Canada | 8.7 | 6 | 8.5 - 9.0 |
| 8 | Iceland | 8.7 | 4 | 7.5 - 9.4 |
| 11 | Norway | 8.6 | 6 | 8.2 - 9.1 |
| 12 | Hong Kong | 8.2 | 8 | 7.9 - 8.5 |
| 12 | Luxembourg | 8.2 | 6 | 7.6 - 8.8 |
| 14 | Germany | 8.0 | 6 | 7.7 - 8.3 |
| 14 | Ireland | 8.0 | 6 | 7.8 - 8.4 |
| 16 | Austria | 7.9 | 6 | 7.4 - 8.3 |
| 17 | Japan | 7.7 | 8 | 7.4 - 8.0 |
| 17 | United Kingdom | 7.7 | 6 | 7.3 - 8.2 |

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 19 | United States | 7.5 | 8 | 6.9 - 8.0 |
| 20 | Barbados | 7.4 | 4 | 6.6 - 8.2 |
| 21 | Belgium | 7.1 | 6 | 6.9 - 7.3 |
| 22 | Qatar | 7.0 | 6 | 5.8 - 8.1 |
| 22 | Saint Lucia | 7.0 | 3 | 6.7 - 7.5 |
| 24 | France | 6.9 | 6 | 6.5 - 7.3 |
| 25 | Chile | 6.7 | 7 | 6.5 - 6.9 |
| 25 | Uruguay | 6.7 | 5 | 6.4 - 7.1 |
| 27 | Cyprus | 6.6 | 4 | 6.1 - 7.1 |
| 27 | Estonia | 6.6 | 8 | 6.1 - 6.9 |
| 27 | Slovenia | 6.6 | 8 | 6.3 - 6.9 |
| 30 | United Arab Emirates | 6.5 | 5 | 5.5 - 7.5 |
| 31 | Saint Vincent and the Grenadines | 6.4 | 3 | 4.9 - 7.5 |
| 32 | Israel | 6.1 | 6 | 5.4 - 6.7 |
| 32 | Spain | 6.1 | 6 | 5.5 - 6.6 |
| 34 | Dominica | 5.9 | 3 | 4.9 - 6.7 |
| 35 | Portugal | 5.8 | 6 | 5.5 - 6.2 |
| 35 | Puerto Rico | 5.8 | 4 | 5.2 - 6.3 |
| 37 | Botswana | 5.6 | 6 | 5.1 - 6.3 |

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 37 | Taiwan | 5.6 | 9 | 5.4 - 5.9 |
| 39 | Brunei Darussalam | 5.5 | 4 | 4.7 - 6.4 |
| 39 | Korea (South) | 5.5 | 9 | 5.3 - 5.7 |
| 39 | Oman | 5.5 | 5 | 4.4 - 6.5 |
| 42 | Mauritius | 5.4 | 6 | 5.0 - 5.9 |
| 43 | Costa Rica | 5.3 | 5 | 4.7 - 5.9 |
| 43 | Macau | 5.3 | 3 | 3.3 - 6.9 |
| 45 | Malta | 5.2 | 4 | 4.0 - 6.2 |
| 46 | Bahrain | 5.1 | 5 | 4.2 - 5.8 |
| 46 | Cape Verde | 5.1 | 3 | 3.3 - 7.0 |
| 46 | Hungary | 5.1 | 8 | 4.6 - 5.7 |
| 49 | Bhutan | 5.0 | 4 | 4.3 - 5.6 |
| 49 | Jordan | 5.0 | 7 | 3.9 - 6.1 |
| 49 | Poland | 5.0 | 8 | 4.5 - 5.5 |
| 52 | Czech Republic | 4.9 | 8 | 4.3 - 5.6 |
| 52 | Lithuania | 4.9 | 8 | 4.4 - 5.4 |
| 54 | Seychelles | 4.8 | 3 | 3.0 - 6.7 |
| 55 | South Africa | 4.7 | 8 | 4.3 - 4.9 |
| 56 | Latvia | 4.5 | 6 | 4.1 - 4.9 |

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 56 | Malaysia | 4.5 | 9 | 4.0 - 5.1 |
| 56 | Namibia | 4.5 | 6 | 3.9 - 5.1 |
| 56 | Samoa | 4.5 | 3 | 3.3 - 5.3 |
| 56 | Slovakia | 4.5 | 8 | 4.1 - 4.9 |
| 61 | Cuba | 4.4 | 3 | 3.5 - 5.1 |
| 61 | Turkey | 4.4 | 7 | 3.9 - 4.9 |
| 63 | Italy | 4.3 | 6 | 3.8 - 4.9 |
| 63 | Saudi Arabia | 4.3 | 5 | 3.1 - 5.3 |
| 65 | Tunisia | 4.2 | 6 | 3.0 - 5.5 |
| 66 | Croatia | 4.1 | 8 | 3.7 - 4.5 |
| 66 | Georgia | 4.1 | 7 | 3.4 - 4.7 |
| 66 | Kuwait | 4.1 | 5 | 3.2 - 5.1 |
| 69 | Ghana | 3.9 | 7 | 3.2 - 4.6 |
| 69 | Montenegro | 3.9 | 5 | 3.5 - 4.4 |
| 71 | Bulgaria | 3.8 | 8 | 3.2 - 4.5 |
| 71 | FYR Macedonia | 3.8 | 6 | 3.4 - 4.2 |
| 71 | Greece | 3.8 | 6 | 3.2 - 4.3 |
| 71 | Romania | 3.8 | 8 | 3.2 - 4.3 |
| 75 | Brazil | 3.7 | 7 | 3.3 - 4.3 |

國立政治大學 National Chengchi University

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 75 | Colombia | 3.7 | 7 | 3.1 - 4.3 |
| 75 | Peru | 3.7 | 7 | 3.4 - 4.1 |
| 75 | Suriname | 3.7 | 3 | 3.0 - 4.7 |
| 79 | Burkina Faso | 3.6 | 7 | 2.8 - 4.4 |
| 79 | China | 3.6 | 9 | 3.0 - 4.2 |
| 79 | Swaziland | 3.6 | 3 | 3.0 - 4.7 |
| 79 | Trinidad and Tobago | 3.6 | 4 | 3.0 - 4.3 |
| 83 | Serbia | 3.5 | 6 | 3.3 - 3.9 |
| 84 | El Salvador | 3.4 | 5 | 3.0 - 3.8 |
| 84 | Guatemala | 3.4 | 5 | 3.0 - 3.9 |
| 84 | India | 3.4 | 10 | 3.2 - 3.6 |
| 84 | Panama | 3.4 | 5 | 3.1 - 3.7 |
| 84 | Thailand | 3.4 | 9 | 3.0 - 3.8 |
| 89 | Lesotho | 3.3 | 6 | 2.8 - 3.8 |
| 89 | Malawi | 3.3 | 7 | 2.7 - 3.9 |
| 89 | Mexico | 3.3 | 7 | 3.2 - 3.5 |
| 89 | Moldova | 3.3 | 6 | 2.7 - 4.0 |
| 89 | Morocco | 3.3 | 6 | 2.8 - 3.9 |
| 89 | Rwanda | 3.3 | 4 | 2.9 - 3.7 |

國立政治大學 National Chengchi University

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 95 | Albania | 3.2 | 6 | 3.0 - 3.3 |
| 95 | Vanuatu | 3.2 | 3 | 2.3 - 4.7 |
| 97 | Liberia | 3.1 | 3 | 1.9 - 3.8 |
| 97 | Sri Lanka | 3.1 | 7 | 2.8 - 3.4 |
| 99 | Bosnia and Herzegovina | 3.0 | 7 | 2.6 - 3.4 |
| 99 | Dominican Republic | 3.0 | 5 | 2.9 - 3.2 |
| 99 | Jamaica | 3.0 | 5 | 2.8 - 3.3 |
| 99 | Madagascar | 3.0 | 7 | 2.8 - 3.2 |
| 99 | Senegal | 3.0 | 7 | 2.5 - 3.6 |
| 99 | Tonga | 3.0 | 3 | 2.6 - 3.3 |
| 99 | Zambia | 3.0 | 7 | 2.8 - 3.2 |
| 106 | Argentina | 2.9 | 7 | 2.6 - 3.1 |
| 106 | Benin | 2.9 | 6 | 2.3 - 3.4 |
| 106 | Gabon | 2.9 | 3 | 2.6 - 3.1 |
| 106 | Gambia | 2.9 | 5 | 1.6 - 4.0 |
| 106 | Niger | 2.9 | 5 | 2.7 - 3.0 |
| 111 | Algeria | 2.8 | 6 | 2.5 - 3.1 |
| 111 | Djibouti | 2.8 | 4 | 2.3 - 3.2 |
| 111 | Egypt | 2.8 | 6 | 2.6 - 3.1 |

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 111 | Indonesia | 2.8 | 9 | 2.4 - 3.2 |
| 111 | Kiribati | 2.8 | 3 | 2.3 - 3.3 |
| 111 | Mali | 2.8 | 6 | 2.4 - 3.2 |
| 111 | Sao Tome and Principe | 2.8 | 3 | 2.4 - 3.3 |
| 111 | Solomon Islands | 2.8 | 3 | 2.3 - 3.3 |
| 111 | Togo | 2.8 | 5 | 1.9 - 3.9 |
| 120 | Armenia | 2.7 | 7 | 2.6 - 2.8 |
| 120 | Bolivia | 2.7 | 6 | 2.4 - 3.1 |
| 120 | Ethiopia | 2.7 | 7 | 2.4 - 2.9 |
| 120 | Kazakhstan | 2.7 | 7 | 2.1 - 3.3 |
| 120 | Mongolia | 2.7 | 7 | 2.4 - 3.0 |
| 120 | Vietnam | 2.7 | 9 | 2.4 - 3.1 |
| 126 | Eritrea | 2.6 | 4 | 1.6 - 3.8 |
| 126 | Guyana | 2.6 | 4 | 2.5 - 2.7 |
| 126 | Syria | 2.6 | 5 | 2.2 - 2.9 |
| 126 | Tanzania | 2.6 | 7 | 2.4 - 2.9 |
| 130 | Honduras | 2.5 | 6 | 2.2 - 2.8 |
| 130 | Lebanon | 2.5 | 3 | 1.9 - 3.1 |
| 130 | Libya | 2.5 | 6 | 2.2 - 2.8 |

國立政治大學 National Chengchi University

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 130 | Maldives | 2.5 | 4 | 1.8 - 3.2 |
| 130 | Mauritania | 2.5 | 7 | 2.0 - 3.3 |
| 130 | Mozambique | 2.5 | 7 | 2.3 - 2.8 |
| 130 | Nicaragua | 2.5 | 6 | 2.3 - 2.7 |
| 130 | Nigeria | 2.5 | 7 | 2.2 - 2.7 |
| 130 | Uganda | 2.5 | 7 | 2.1 - 2.8 |
| 139 | Bangladesh | 2.4 | 7 | 2.0 - 2.8 |
| 139 | Belarus | 2.4 | 4 | 2.0 - 2.8 |
| 139 | Pakistan | 2.4 | 7 | 2.1 - 2.7 |
| 139 | Philippines | 2.4 | 9 | 2.1 - 2.7 |
| 143 | Azerbaijan | 2.3 | 7 | 2.0 - 2.6 |
| 143 | Comoros | 2.3 | 3 | 1.6 - 3.3 |
| 143 | Nepal | 2.3 | 6 | 2.0 - 2.6 |
| 146 | Cameroon | 2.2 | 7 | 1.9 - 2.6 |
| 146 | Ecuador | 2.2 | 5 | 2.0 - 2.5 |
| 146 | Kenya | 2.2 | 7 | 1.9 - 2.5 |
| 146 | Russia | 2.2 | 8 | 1.9 - 2.4 |
| 146 | Sierra Leone | 2.2 | 5 | 1.9 - 2.4 |
| 146 | Timor-Leste | 2.2 | 5 | 1.8 - 2.6 |

國立政治大學 National Chengchi University

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 146 | Ukraine | 2.2 | 8 | 2.0 - 2.6 |
| 146 | Zimbabwe | 2.2 | 7 | 1.7 - 2.8 |
| 154 | Côte d´Ivoire | 2.1 | 7 | 1.8 - 2.4 |
| 154 | Papua New Guinea | 2.1 | 5 | 1.7 - 2.5 |
| 154 | Paraguay | 2.1 | 5 | 1.7 - 2.5 |
| 154 | Yemen | 2.1 | 4 | 1.6 - 2.5 |
| 158 | Cambodia | 2.0 | 8 | 1.8 - 2.2 |
| 158 | Central African Republic | 2.0 | 4 | 1.9 - 2.2 |
| 158 | Laos | 2.0 | 4 | 1.6 - 2.6 |
| 158 | Tajikistan | 2.0 | 8 | 1.6 - 2.5 |
| 162 | Angola | 1.9 | 5 | 1.8 - 1.9 |
| 162 | Congo Brazzaville | 1.9 | 5 | 1.6 - 2.1 |
| 162 | Democratic Republic of Congo | 1.9 | 5 | 1.7 - 2.1 |
| 162 | Guinea-Bissau | 1.9 | 3 | 1.8 - 2.0 |
| 162 | Kyrgyzstan | 1.9 | 7 | 1.8 - 2.1 |
| 162 | Venezuela | 1.9 | 7 | 1.8 - 2.0 |
| 168 | Burundi | 1.8 | 6 | 1.6 - 2.0 |
| 168 | Equatorial Guinea | 1.8 | 3 | 1.6 - 1.9 |
| 168 | Guinea | 1.8 | 5 | 1.7 - 1.8 |

國立政治大學 National Chengchi University

| 排序 Rank | 國家/領土 Country/Territory | CPI 2009 分數 Score | 引用調查數 Surveys Used | 信心間距 Confidence Range |
|---|---|---|---|---|
| 168 | Haiti | 1.8 | 3 | 1.4 - 2.3 |
| 168 | Iran | 1.8 | 3 | 1.7 - 1.9 |
| 168 | Turkmenistan | 1.8 | 4 | 1.7 - 1.9 |
| 174 | Uzbekistan | 1.7 | 6 | 1.5 - 1.8 |
| 175 | Chad | 1.6 | 6 | 1.5 - 1.7 |
| 176 | Iraq | 1.5 | 3 | 1.2 - 1.8 |
| 176 | Sudan | 1.5 | 5 | 1.4 - 1.7 |
| 178 | Myanmar | 1.4 | 3 | 0.9 - 1.8 |
| 179 | Afghanistan | 1.3 | 4 | 1.0 - 1.5 |
| 180 | Somalia | 1.1 | 3 | 0.9 - 1.4 |

* 灰底標示爲 OECD 反賄公約簽署國，至 2009 年底爲止共 38 國。

資料來源：Transparency International
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table 以及 OECD 官網 http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/40272933.pdf

# 附表三、全球反貪國際法立法進程表(2009 年 12 月 31 日止)

| 條約<br>**Conventions** | 簡稱<br>**Acronym** | 通過日、簽署/批准<br>**Adoption Signatories/Ratifications** | 生效日<br>**Entry into force** | 可簽署國<br>**Open to** |
|---|---|---|---|---|
| 美洲國家反腐敗公約<br>Inter-American Convention Against Corruption | **OAS** | **Adopted:** 29 March 1996<br>**Signatories:** 34<br>**Ratifications and Accessions:** 33. Only 1 signatory ( Barbados) has not ratified. | 6 March 1997 | Member states of the Organisation of American States (34 states, excluding Cuba, which is an OAS member but has been excluded from participation since 1962), and possibility of accession by any other state. |
| OECD 關於國際商業交易中打擊賄賂外國公務員公約 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions | **OECD** | **Adopted:** 17 December 1997<br>**Ratifications/Accessions :** 38. | 15 February 1999 | All 30 OECD countries and 6 non-member countries (Argentina, Brazil, Chile, Bulgaria, Estonia and Slovenia). Additional accessions are under consideration |
| 歐盟理事會刑法與民民法公約<br>Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption | **CoE (Crim.)** | **Adopted:** 4 November, 1998, by the Council of Ministers<br>**Signatories:** 48 (as of 5 February 2007) Consisting of 44 member states and 4 non-member states | 1 July 2002 | All member states of the Council of Europe and 6 non-member states (Belarus, Canada, Holy See, Japan, Mexico, USA). Also, EU and other states can be invited to join. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | **Ratifications and accessions:** 35 (as of 5 February 2007) | | |
| 聯合國打擊跨國犯罪組織公約<br>UN Convention against Transnational Organized Crime | **UNTOC** | **Adopted:** 15 November 2000 by the UN General Assembly<br>**Signatories:** 147 (as of 14 September 2007)<br>**Ratifications:** 131 (as of 5 February 2007) | 29 September 2003 | All countries and regional economic organizations |
| 歐盟理事會關於貪污之民法公約<br>Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (CoE Civil Convention) | **CoE (Civil)** | **Adopted :** 4 November 1999<br>**Signatories:** 41 (as of 5 February 2007) including two non-member states.<br>**Ratifications and Accessions:** 27 (as of 5 February 2007). | 1 November 2003 | Council of Europe member states; non-member states which took part in drawing it up; other non-member states by invitation |
| 聯合國反腐敗公約<br>UN Convention Against Corruption | **UNCAC** | **Adopted:** 31 October 2003 by the UN General Assembly<br>**Signatories :** 140<br>**Ratifications/Accessions :** 98 (as of 14 September 2007). | 14 December 2005 | All countries and regional economic organizations |
| 非洲聯盟預防與打擊腐敗公約<br>African Union Convention on Preventing and Combating Corruption | **AU** | **Adopted:** 11 July 2003<br>**Signatories:** 40 (as of 15 February 2007)<br>**Ratifications:** 16 (as of 15 February 2007) | 4 August 2006 | Member states of the African Union (53) |

資料來源：國際刑警組織 http://usinfo.org/zhtw/E-JOURNAL/EJ_Corruption/treaties.htm

## 附表四、2009 年 OECD 反賄公約簽約國執法比較表

| 分類 | 國家 Countries | 2007年佔全球出口比率 | 2007年佔全球對外直接投資比率 |
|---|---|---|---|
| 積極執法國家(4 國) | 德國Germany* | 8.80 | 8.39 |
| | 挪威Norway | 1.04 | 0.56 |
| | 瑞士Switzerland | 1.31 | 2.55 |
| | 美國United States | 9.84 | 15.72 |
| 中等執法國家(11 國) | 比利時Belgium | 2.90 | 2.49 |
| | 丹麥Denmark | 0.97 | 0.85 |
| | 芬蘭Finland | 0.64 | 0.43 |
| | 法國France | 4.11 | 11.25 |
| | 義大利Italy | 3.44 | 4.55 |
| | 日本Japan | 5.15 | 3.68 |
| | 南韓Korea (Republic of) | 2.20 | 0.77 |
| | 荷蘭Netherlands | 3.69 | 1.56 |
| | 西班牙Spain | 2.11 | 5.99 |
| | 瑞典Sweden | 1.34 | 1.89 |
| | 英國 UK | 4.56 | 13.31 |
| 幾乎未執法或完全未執法國家(21 國) | 阿根廷Argentina | 0.36 | 0.06 |
| | 澳大利亞Australia | 1.06 | 1.21 |
| | 奧地利Austria | 1.25 | 1.57 |
| | 巴西Brazil | 1.06 | 0.35 |
| | 保加利亞Bulgaria | 0.14 | 0.01 |
| | 加拿大Canada | 3.14 | 2.70 |
| | 智利Chile | 0.45 | 0.19 |
| | 捷克Czech Republic | 0.73 | 0.17 |
| | 愛沙尼亞Estonia | 0.09 | 0.08 |
| | 希臘Greece | 0.38 | 0.27 |
| | 匈牙利Hungary | 0.58 | 0.21 |
| | 愛爾蘭Ireland | 1.23 | 1.04 |
| | 以色列Israel | 0.44 | 0.35 |
| | 墨西哥Mexico | 1.80 | 0.41 |
| | 紐西蘭New Zealand | 0.20 | 0.14 |
| | 波蘭Poland | 0.88 | 0.17 |
| | 葡萄牙Portugal | 0.41 | 0.31 |
| | 斯洛伐克Slovak Republic | 0.32 | 0.02 |
| | 斯洛維亞Slovenia | 0.17 | 0.08 |
| | 南非South Africa | 0.44 | 0.19 |
| | 土耳其 Turkey | 0.72 | 0.11 |

* 灰底標示爲主要貿易國，出口額與對外直接投資額均佔全球 1%以上

資料來源：國際透明組織 http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/

# 參考書目

## 一、 中文書目

### (一) 官方文書

《大法官會議解釋彙編 (1999 年 8 月再增訂初版)》，司法院大法官會議。臺北市：三民書局，1999 年。

《中國統計年鑑(2005 年)》，中國國家統計局，2006 年 6 月 24 日 from http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexch.htm

＜OECD正式名稱與會員＞，經濟部國際貿易局， Retrieved 2009 年 11 月 9 日 from http://wwwdoc.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1237&report_id=7869，2004 年 4 月 2 日。

＜二次金改檢討報告 (2009 年)＞，行政院二次金改檢討小組。2009 年 11 月 11 日 from http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/911016421271.pdf.

＜大法官會議釋字第 96 號＞，司法院，1962 年 from http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01_printpage.asp?expno=96.

＜公民監督國會聯盟＞，《立法院公報》第 98 卷第 4 期，2009 年， Publication from 立法院：http://www.ccw.org.tw/wp-content/uploads/0105.pdf

＜公務人員陞遷之研究 (2005)＞，行政院人事行政局。2007 年 5 月 20 日 from http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/research94/a-fpdf/d1.pdf

＜出席《經濟合作與發展組織」(OECD)公共治理全球論壇會議》報告＞，謝昊蔭、高清松，法務部， 2009 年 12 月 12 日， from http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09801043&fileNo=001.

＜司法行政部提示各地方法院辦理財團法人裁定及設立或變更登記事件應行改進事項＞，前司法院行政部 1977 年 5 月 4 日台函民字第 03696 號函，2009 年 11 月 12 日 from http://sowffd.moi.gov.tw/CharityFunds/htm/moi_rules-p5/moi_ rules-p5/moi_rules-02.html.

＜國定貧困縣基本情況(2005 年)＞，中國國家統計局，2006 年 6 月 21 日 from http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/ncjjzb/t20021022_38948.htm

＜國家廉政建設行動方案＞，行政院，2009 年 from http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/973116595070.doc.

＜淺談貪汙發生的原因與防處作爲 (2006)＞，行政院國軍退除役官兵輔導委員會《政風通報》。2009 年 12 月 21 日 from http://www.vac.gov.tw/content//index01. asp?sno=1044&pno=409&au=

＜貪汙治罪條例 (2006 年)＞，全國法規資料庫。2009 年 2 月 11 日 from http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4.asp?B2=%AAu%A1@%A1@%AD%B2&FNAME=C0000007

＜權威釋法《聯合國反腐敗公約》若干重要問題解讀＞，東大廉政網，2009 年 5 月 10 日 from http://www.nbcp.gov.cn/article/lltt/200902/20090200001443.shtml

**(二) 專著**

王大良，《反腐敗：來自古代中國的啓示--以魏晉官吏收入與監察機制爲例》。北京：民族出版社，2001 年。

任東來、陳偉、白雪峰，《美國憲政歷程：影響美國的 25 個司法大案》。北京：中國法制出版社，2004 年。

任建明、杜治洲，《腐敗與反腐敗：理論 、模型和方法》。北京：清華大學出版，

2009 年。

余致力，＜議程設定的理論探討與實證研究＞，《新世紀公共政策理論與實務》。臺北：世新大學，2006 年 10 月初版。

吳勉、毛燕平、竺迎姣、岳常曉、呂佳淩及李燕婷譯，彼得・艾根(Peter Eigen)原著，《全球反腐網：世界反賄賂鬥爭》。成都：天地出版社，2006 年。

呂秋文，《如何撰寫學術論文－以「政治學方法論」爲考察中心》。臺北：台灣商務印書館，2007 年。

李芳齡譯，諾瑞娜・赫茲(Hertz, N.)原著，《當債務吞噬國家(I.O.U.: The Debt Threat And Why We Must Defuse It)》。臺北：天下雜誌股份有限公司，2005 年 6 月 15 日第一版。

林語堂，《蘇東坡傳》。臺北：遠景，2005 年。

邱　濤，《中國民國反貪史－其制度變遷與運行的衍異》。蘭州：蘭州大學出版社，2004 年。

洪世民譯，皮翠拉・瑞沃利(Rivoli, P.) 原著，《一件 T 恤的全球經濟之旅(The Travels of a T-Shirt in the Global Economy) 》。臺北：寶鼎出版社，2006 年。

胡　佛，《政治學的科學探索(一)方法與理論》。臺北：三民書局，1998 年 1 月初版。

胡鞍鋼，《中國挑戰腐敗》。杭州：浙江人民出版，2001 年。

徐仁輝，＜公共政策的經濟學研究途徑＞，余致力編，《新世紀公共政策理論與實務》。臺北：世新大學，2006 年 10 月初版。

張宇燕，＜問題的提出＞，張宇燕編，《全球化與中國發展》。北京：社會科學文獻出版社，2007 年 5 月第 1 版。

敏　新，《貪官懺悔錄》。北京：中共中央黨校出版社，2004 年。

莫大華，《建構主義國際關係理論與安全研究》。臺北市：時英出版社，2003 年。

陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，2002 年。

陳政一，《九十年代以來中國大陸地方政府貪腐現象》。台北：秀威資訊，2006

年。

陳紹鋒、李永輝，＜全球治理及其限度＞，龐中英編，《中國學者看世界・全球治理卷》。北京：新世界出版社，2007 年 1 月第 1 版。

陶　涵，《蔣經國傳》。臺北：時報出版，2000 年。

魚住昭，《戰後日本三大政治弊案》。台灣：台灣商務印書館股份有限公司，2004 年。

黃仁宇，《赫遜河畔談中國歷史》。北京：三聯書店，2007 年，第 2 版第 18 次印刷。

楊永鈺譯，約翰・雷恩 ＆ 亞倫・聖鄧寧原著，《不可思議的消費鏈—日常生活的環保神秘殺手》。臺北：新自然主義股份有限公司，2002 年。

楊光宇等譯，羅伯特・吉爾平原著，《國際關係的政治經濟分析》。臺北：桂冠圖書股份有限公司，2001 年 10 月初版三刷。

楊繼繩，《墓碑－中國六十年代大饑荒紀實》。香港：天地圖書公司，2008 年。

過　勇，《經濟轉軌、制度與腐敗》。北京：社會科學文獻出版社，2007 年。

趙可金、倪世雄，《中國國際關係理論研究》。上海：復旦大學出版社 2007 年。

劉在國、陳　良，《透視腐敗》。北京：中共中央黨校出版，2006 年。

歐　斌、餘麗萍、李廣民，《國際反腐敗公約與國內司法制度問題研究》。北京：人民出版社，2007 年。

蔣德海，＜當代清廉國家和地區反腐敗啓示錄＞， In 張法連編《預防腐敗 勢在必行：國內外預防腐敗問題研究 》。濟南：山東大學出版社，2008 年。

餘華青，《中國古代廉政制度史》。上海：上海人民出版，2007 年。

蘇長河等譯，傑佛瑞・加雷特 (Garrett, G.)原著，《國際合作與制度選擇 (International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market) 》， J. G. Ruggie (美)魯傑(Ed.)，《多邊主義 (Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form)》。杭州：浙江人民出版社，2003 年 2 月第 1 版。

## (三) 期刊

王　政，＜如何消除貪汙—四種途徑之分析＞。《文官制度季刊》，2009 年第 1 期，頁 51-76。

甘逸驊，＜歐洲安全與防衛政策的軍事層面：歐盟的全球戰略地位＞。《問題與研究》，第 45 卷第 5 期，2006 年，頁 111-136。

_____，＜歐盟「柔性強權」身份認同的建構與批判＞。《問題與研究》，第 46 卷第 4 期，2007 年，頁 1-25。

_____，＜歐盟與美國的權力關係：「柔性平衡」的適用性＞。《問題與研究》，第 47 卷第 2 期，2008 年，頁 1-24。.

朱定初，＜談法律專門術語翻譯之雙重功能對等原則＞。《國立編譯館館刊》，第 30 卷第 1 期，2004 年 3 月，頁 60-66。

江岷欽，＜行政官僚貪汙防治之比較研究(下)＞。《人事月刊》，第 115 期，1995 年，頁 44-55。

_____，＜行政官僚貪汙防治之比較研究(上)＞。《人事月刊》第 114 期，1995 年，頁 4-11。

李　明，＜南韓援外政策之研究＞。《國際關係學報》第 14 期，1999 年，頁 1-17。

_____，＜新政府的外交政策動向與挑戰＞。《遠景季刊》，第 1 卷第 2 期，1999 年，頁 173-201。

_____，＜中共與北韓關係及對朝鮮半島的影響＞。《韓國學報》，第 18 期，2004 年，頁 211-224。

李河清，＜永續發展的國際關係面向：全球環境治理＞。《全球變遷通訊雜誌》，2003 年 6 月，頁 21-25。

_____，＜知識社群與全球氣候談判＞。《問題與研究》，第 43 卷第 6 期，2004 年，頁 73-102。

李國鼎，＜我國對外計畫合作活動與資源交換計畫＞。《自由中國之工業》，第 86 卷第 3 期，1996 年，頁 112。

辛翠玲，＜從中國人權問題看國際人權團體的影響力--論非政府組織的影響力＞。《政治科學論叢》，第 19 期，2003 年，頁 181-202。

袁　易，＜對於 Alexander Wendt 有關國家身分與利益分析之批判：以國際防擴散建制爲例＞。《美歐季刊》，第 15 卷第 2 期，2001 年，頁 265-291。

郭良文，＜新媒介的科技與社會互動＞。《新聞學研究》，第 85 期，2005 年，頁 183-189。

_____，＜數位資本主義與發展傳播的迷思＞。《中華傳播學刊》，第 6 期， 2006 年 ，頁 53-68。

陳俊明，＜循證型的廉政政策研究：台灣地區廉政指標民意調查 [議題評論]＞。《公共政策學報》，第 29 期，2008 年，頁 133-152。

陳純一，＜WTO 法在國際法上之地位＞。《中華國際法與超國界法評論》，2007 年，頁 31-49。

_____，＜台灣關係法二十年：美國法院的見解與其意涵＞。《中國國際法與國際事務年報》，第 13 期，2002 年，頁 3-19。

陳敦源、蔡秀涓，＜國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則＞。《台灣民主季刊》，第 3 卷第 3 期，2006 年 9 月，頁 185-200。http://www.tfd.org.tw/docs/d3t3/07.pdf

陳鵬仁 劉崇稜譯，坂野正高原著，《近代中國政治外交史》。台北：台灣商務印書館，2005 年 4 月初版。

彭立忠、張裕衢，＜華人四地貪腐程度之比較—以「貪腐成因」爲分析途徑＞。《公共行政學報》，第 24 期，2007 年，頁 103-135。

楊小凱，＜中國改革面臨的深層問題--關於土地制度改革＞。《戰略與管理》，第 5 期，2002 年。

楊永明，＜國際限武裁軍機制與規範＞。《問題與研究》，第 43 卷第 3 期，2004

年，頁 77-96。

溫鐵軍，＜三農問題：非不能也，而不爲也--溫鐵軍博士答記者問(上)(下)＞。《當代中國改革》，2003 年，頁 6。

葛傳宇，＜代理理論之侷限性－以世界銀行之環保政策變遷爲例＞。《公共事務評論》，第 10 卷第 1 期，2009 年 6 月，頁 1-20。

鄭端耀，＜國際關係『社會建構主義理論』評析＞。《美歐季刊》，第 15 卷第 2 期，2001 年 6 月，頁 199-229。

謝尚伯，＜貪汙研究與印尼的反貪汙運動＞。《臺灣東南亞學刊》，第 3 卷第 2 期，2006 年，頁 73-104。

韓　晶，＜雙層代理、腐敗與國有經濟改革＞。《中國經濟評論》，總 3 卷第 1 期(總第 14 期)，2003 年，頁 54-61。Retrieved from http://www.china-review.org/news/ manage/image/221132107.doc

顧慕晴，＜我國公務人員貪汙檢舉制度之研究—增強途徑之分析＞。《文官制度季刊》，第 1 期， 2009 年，頁 139-159。

**(四) 研討會論文**

王　政，＜南韓反貪汙政策之研究＞。發表於《第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會》，桃園：開南大學，2007 年 4 月 13 日。

余致力，＜非政府組織與反貪腐運動:國際透明組織與台灣透明組織簡介＞。《國家政策論壇》2003 夏季號，2003 年 from http://old.npf.org.tw/monthly/0302/theme- 039.htm。

李登科，＜中華民國援外政策之研究＞。發表於《各國援外政策學術研討會》，政治大學行政大樓七樓第一會議室（資料轉引自海外技術合作委員會編印，《海外技術合作發展委員會歷經三十六年之回顧》。臺北：1997 年 6 月，頁 2。)，1999 年 6 月 19 日。

李增仁，＜世界反腐敗鬥爭一瞥＞。《華北金融》，第 10 期， 2007 年 2 月 28 日 from http://scholar.ilib.cn/Abstract.aspx?A=hbjr200010025。

施能傑，＜建立公共服務倫理規範─以 OECD 的標竿經驗＞。發表於《倡廉反貪與行政透明學術研討會》，2003 年 from http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140. 119/10794/1/conference411_1.pdf。

胡星斗，＜中國腐敗的治理＞。2007 年在華中科技大學國家大學生人文素質教育基地的演講之一，2009 年 3 月 3 日 from http://www.huxingdou.com.cn/graft.htm。

陶在樸，＜新的痛苦指數－貪汙與腐化＞。《新世紀智庫論壇》，第 9 期，2000 年，頁 89-92。

管高岳，＜台灣廉政現況＞。發表於《台灣國際廉政研討會》，2007 年 from http://www.ti-taiwan.org/ch.files/reserch.files/knowledge.files/knowledge.files/conference070125r1.doc。

**(五) 網路專文**

王乾任，＜一件 T 恤看世界──全球化的辯証邏輯＞。2007 年。http://publish.pots.com.tw/Chinese/BookReview/2006/11/10/435_30bookr1/index.html

何景熙，＜征地糾紛與農地產權--成都平原鄉村案例分析＞。《當代中國研究》，2006 年 第 1 期 ( 總 第 92 期 ) 。http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=5077

余秋雨，＜中國傳統的廉政文化＞。2009 年 5 月 10 日。http://www.nbcp.gov.cn/article/lltt/200903/20090300002185.shtml

李少軍，＜國際關係學的研究方法＞。《國際政治學概論》第二版，中國政治學網，華中師範大學，2007 年 6 月 6 日。

http://www.cp.org.cn/show.asp?NewsID=2748

汪丁丁，＜關於腐敗的經濟學分析＞，2000 年。

http://202.199.160.3/sxyizhan/wangdingd/corruption.doc

周其仁，＜農地產權與征地制度＞，2005 年。

http://chinahexie.org/ReadNews.asp?NewsID=1718

俞可平，＜全球化時代的國家主權＞。2004 年 7 月 2 日。http://www.chinaelections.com/NewsInfo.asp?NewsID=3203 (來源：文匯報 2004 年 11 月 15 日。)

唐仁俊，＜我國當前務實外交所面臨困境及因應措施＞，529 期，2000 年，頁 17-29。

http://www.cafa.edu.tw/emmy/10/%BD%D7%A4%E5/emmy/ass5/%BD%D7%A4%E5%B6%B0/%A7%DA%B0%EA%B7%ED%ABe%B0%C8%B9%EA%A5~%A5%E6%A9%D2%AD%B1%C1{%A4%A7%A7x%B9%D2%A4%CE%A6]%C0%B3%B1%B9%ACI.htm

張五常，＜中國的經濟制度＞(2008 年)。2009 年 5 月 17 日。

http://ronaldmkk.dyndns.org/econblog/index.php?p=3&cat=23

黃志芳，＜當前外交政策＞。2007 年 7 月 27 日。

http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=23202&ctNode=716&mp=5

劉　豐、張睿壯，＜關於幾個重要國際關係術語中文譯法的討論＞。《學術批評網》(2005 年)，2009 年 12 月 12 日。

http://www.acriticism.com/article.asp?Newsid=6242&type=1000

劉孟奇，＜貪汙的東亞弔詭（2004 年）＞。2009 年 1 月 29 日。

http://blog.roodo.com/lakatos/archives/83325.html

**(六) 網頁資料**

年興紡織股份有限公司，＜Jeans Wear: Production Capability＞，2007 年 6 月 10 日 from http://www.nht.com.tw/en/products-2.htm

法源法律網，＜貪汙治罪條例立法理由＞，2009 年， Publication from 法源資訊股份有限公司：http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDOC01.asp?lsid=FL001430 &lno=11

中國預防腐敗網，＜縣委書記稱收年禮不算受賄 五年收近兩百萬案件追蹤＞，2009 年 5 月 10 日。 http://www.yffbw.com/Chinese/Detail.asp?BigClassName=案件追蹤&ArticleID=490

**(七) 新聞與雜誌**

大陸中心，＜北京家樂福 爆高層索賄＞。《蘋果日報》，2007 年 8 月 27 日 from http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&loc=TP&PageType=int&sec_id=7&NewsType=twapple&showdate=20070827&art_id=3764798

大陸中心／綜合外電報導，＜澳門貪官 A33 億 重判 28 年半＞。《蘋果日報》，2009 年 4 月 23 日 from http://1-apple.com.tw/dsp_PrintArt.cfm?NewsType=twapple&IssueID=20090423&Art_ID=31569827&app_id=1

中國時報，＜美准台灣代理商拿回扣＞，Retrieved 2009 年 11 月 8 日 from http://n.yam.com/chinatimes/politics/200907/20090715329896.html，2009 年 7 月 13 日。

中國時報，＜辜成允龍潭案 辜成允：佣金 4 億 匯扁家人頭戶＞。Retrieved 2009 年 1 月 12 日 from http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Print/0,4634,110501x112008111500097,00.html，2008 年 11 月 15 日。

王滬生，＜陳良宇背後有多少女人＞。《多維時報 (Thye Duowei Tims)》，2006 年 11 月 10 日，版 A3。

白德華，＜中紀委領導 納入監檢系統 國家預防腐敗局 五一前掛牌＞。《中國時報》，2007 年 4 月 20 日 from http://www.tol.com.tw/CT_NS/CTContent.aspx?nsrc=B&ndate=20070420&nfno=N0040.001&nsno=1&nkeyword=%b9w%a8%be%bbG%b1%d1%a7%bd&SearchArgs=Keyword%3d%b9w%a8%be%bbG%b1%d1%a7%bd%26Attr%3d%26Src%3d7%26DateFrom%3d20070324%26DateTo%3d20070422%26ShowStyle%3d2%26PageNo%3d1%26ItemsPerPage%3d10&App=NS

江春男，＜司馬觀點：中國首富自殺未遂＞。《蘋果日報》，2007 年 4 月 29 日 from http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31586198/IssueID/20090429

_____，＜司馬觀點：憶苦思甜＞。《蘋果日報》，2007 年 7 月 16 日 from http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&loc=TP&PageType=new&sec_id=5&NewsType=twapple&showdate=20070716&art_id=3647025

李順德，＜烽火不如攻擊 邱義仁爲外交正名＞。《聯合報》，2007 年 8 月 4 日 from http://www.udn.com/2007/8/4/NEWS/NATIONAL/NAT1/3956636.shtml

阮毅成，＜中央工作日記(五十二) ＞。《傳記文學(2009 年 12 月號)》第 95 卷第 6 期 總號 571 號，頁 127-132。

周 偉、胡錦武，＜贛南第一腐敗大案局長調查：查到我說明我倒楣＞ (轉載自瞭望新聞週刊 2005 年 4 月 16 日)。中國重拳打擊腐敗 近期高官落馬一覽 2009 年 2 月 5 日 from http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-04/16/content_2837 568.htm

林桂明，＜腐敗是中國的日常生活＞。《多維時報》，2009 年 1 月 23 日，A8 版。

奚旭初，＜扶貧竟然扶出中國最大黑槍製販基地＞。《星島環球網》，2006 年 6 月 1 日。http://www.stnn.cc/global/china/t20060601_244402.html

秦　暉，＜中國問題就是農村問題＞。《華夏時報》，2002 年 3 月 15 日。

張新光，＜論中國農地產權制度市場化改革的思想障礙＞。《光明觀察（轉載自世紀中國），2004 年。

曹　健，＜掃雪不乾淨 屋主恐惹官司＞。《世界日報》，2009 年 2 月 3 日，B3 版。

許玉鳳、翁良傑，＜「牛仔王」陳榮秋前進中美洲＞。 《貿易雜誌》第 57 期，2000 年，頁 22-26。Retrieved from http://www.ieatpe.org.tw/magazine/57f.htm。

陳之驊、孫壯志，＜探析蘇東劇變中的腐敗因素＞。摘自《中國紀檢監察報－理論探討》，2009 年 5 月 8 日 from http://www.nbcp.gov.cn/article/lltt/200905/2009050 0002545.shtml

陳世欽，＜「阿薩姆」爭獨立 好茶快喝不到＞。《聯合報》，2006 年 from http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=52110

陳長文，＜美德本身就是一種報償＞。《民生報》，2006 年 11 月 21 日。

陸以正，＜ 大陸對非洲「微笑攻勢」所向無敵＞。《華府郵報 Washington China Post》，2006 年 11 月 24 日，頁 9。

曾慧燕，＜楊繼繩爲 3600 萬餓殍立墓碑＞。《世界週刊》，2008 年 11 月 9 日，頁 25-30。

無名氏，＜戒嚴到解嚴的蠢話與笑話＞。《蘋果日報》，2007 年 7 月 16 日 from http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&loc=TP&PageType=new&sec_id=5&NewsType=twapple&showdate=20070716&art_id=3647021

項程鎮，＜賴英照：大法官釋憲 曾遇 4 次重挫＞。《自由時報》，2009 年 12 月 26 日 from http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/dec/26/today-p4.htm

黃　焜，＜福建工商局長周金夥從容出逃美國＞。《多維時報 The Duowei Times》，2006 年 6 月 16 日，A1 版。

新華網，＜中國重拳打擊腐敗 近期高官落馬一覽＞， 2009 年 2 月 5 日 from http://news.xinhuanet.com/legal/2003-10/30/content_1150976.htm

楊少強，＜諾貝爾從未設經濟學獎＞。《商業週刊》，第 986 期，2006 年 10 月 16 日，頁 166。

達賴喇嘛、法比安・瓦奇.， 《達賴新經：達賴喇嘛人間對話》。蕭錦錦譯，第一版， 臺北：天下雜誌社，2003 年。

綜合報導＜台司法信心評比 亞太第七＞。《蘋果日報》，2007 年 8 月 28 日 from http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&Sec_ID=5&ShowDate=20070828&NewsType=twapple&Loc=TP&Art_ID=3768580

聞亦道，＜Old-Boy Network 老同學人脈網＞。《商業週刊》，第 986 期，2006 年 10 月 16 日，頁 168。

鄭爲元，＜第一次國共戰爭中紅軍的建制＞。《傳記文學》，第 89 期，2006 年 8 月，頁 17-44。

薛建國，＜浙江義烏多名貪官收煙票落馬:煙店成洗錢銀行＞。《錢江晚報 國內新聞》，2009 年 5 月 10 日 from http://www.cns.hk:89/gn/news/2009/02-20/157188 2.shtml

聶立濤，＜全球公司海外行賄調查：中國排名 29 位得 4.94 分＞。《環球時報》，2006 年 10 月 24 日 from http://blog.roodo.com/gamy543/archives/2446843.html

蘋 論，＜台灣應同時親善美中＞。《蘋果日報》，2007 年 7 月 25 日 from http://1-apple.com.tw/apple/index.cfm?Fuseaction=Article&loc=TP&PageType=new&sec_id=5&NewsType=twapple&showdate=20070725&art_id=3672088

黨國印，＜確立農民的土地財產權＞。《南方週末》，1999 年 4 月 2 日， 13 版。

## (八) 深度訪談

張旭成，深度訪談張旭成(前國家安全會議副秘書長)， 2007 年 7 月 26 日，葛傳宇(Ed.) (未發表訪談稿)。地點：臺北市青島東路 3 之 2 號 7 樓。

廖 燃，深度訪談 Telephone Conversation on TI-China Chapter。2007 年 7 月 4 日，

葛傳宇 (Ed.). 地點：臺北。

_____，深度訪談 Personal Communication: RE: on TI-China Chapter。2007 年 7 月 4 日，葛傳宇 (Ed.). 地點：臺北。

_____，深度訪談 Personal Communication: RE: TI and OECD。2007 年 7 月 5 日，葛傳宇 (Ed.). 地點：臺北。

暱名前聯合國官員，深度訪談--善治。2008 年 7 月 24 日，葛傳宇 (Ed.)。地點：WISC 2008, Ljubljana, Slovenia。

**(九) 博碩士論文**

金亨俊，《中共國有企業改革過程中腐敗行爲之研究 -代理人理論之分析》。臺北：國立政治大學公共行政學系碩士論文，2001 年。

國立政治大學 National Chengchi University

# 二、外文書目

## (一) 官方文書

CIA. *The World Factbook*, 2009. Retrieved January 14, 2010, from https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryName=Panama&countryCode=pm&regionCode=ca&rank=99#pm

Eizenstat, S. E. OECD Convention on Combating the Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions by Stuart E. Eizenstat, Under Secretary of State for Economic, Business and Agricultural Affairs. *The Senate Foreign Relations Committee*, June 9,1998. Retrieved April 2, 2006, from http://www.fas.org/irp/congress/1998_hr/s980609-stat.htm

ENA. Treaty establishing the European Community, 1957. Retrieved July 1, 2007, from http://www.ena.lu/mce.cfm

EU2007. 50th anniversary of Treaties of Rome. Retrieved July 1, 2007, from http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/treaties_of_rome/index.html

International Trade Administration. OECD Antibribery Convention, 2009. Retrieved January 2, 2010, from http://www.t-tlaw.com/intl-01.htm

INTERPOL. Conventions regarding Anti-Corruption Publication. Retrieved December 12, 2009: http://www.interpol.int/Public/Corruption/Conventions/default.asp

OAS. INTER-AMERICAN CONVENTION AGAINST CORRUPTION, 1996. Retrieved December 12, 2009. from http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.

OECD. CONVENTION ON COMBATING BRIBERY OF FOREIGN PUBLIC

OFFICIALS IN INTERNATIONAL BUSINESS TRANSACTIONS and related Documents, 1998. Retrieved November 11, 2008. from http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf.

_____. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (ODA), 2003. Retrieved December 21, 2009, from http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043

_____. Country reports on the implementation of the OECD Anti-Bribery Convention. Retrieved December 20, 2009, from http://www.oecd.org/document//24/0,3343,en_2649_34859_1933144_1_1_1_1,00.html

_____. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. Retrieved December 20, 2009, from http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34859_35430021_1_1_1_1,00.html

_____. Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Retrieved December 21, 2009. from http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/44176910.pdf.

The Royal Swedish Academy of Sciences. Robert Aumann's and Thomas Schelling's Contributions to Game Theory: Analyses of Conflict and Cooperation, 2005. Retrieved December 21, 2009, from http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2005/ecoadv05.pdf

The White House. Presidential Decision Directive/NSC-63: Critical Infrastructure Protection, 1998. Retrieved. June 4, 2006 from http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-63.htm.

The World Bank. Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation, Vol. 1, 1997. Retrieved February, 2009, from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR

/0,,contentMDK:21440877~isCURL:Y~menuPK:1977002~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html

_____. Anticorruption in Transition: a Contribution to Policy Debate. Retrieved December 21, 2009. from http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/contribution.pdf.

_____. Governance & Anti-Corruption. Retrieved February, 2009, from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,menuPK:1740542~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1740530,00.html

_____. World Bank Hails Transparency International's Annual Report: "Important Contribution Toward Curbing Corruption" - World Bank President. Retrieved December 10, 2009. from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20395101~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html

UNDP. *Tackling Corruption, Transforming Lives: Accelerating Human Development in Asia and the Pacific*. Delhi: Macmillan, 2008.

UNESCAP. Whast is Good Governance? . Retrieved December 15, 2009. from http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp.

United States General Accounting Office. *Technology Assessment: Cyber Security for Critical Infrastructure Protection*, 2004.

United States Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. Subcommittee on African Affairs, 2009. Resource curse or blessing? Africa's management of its extractive industries: hearing before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Tenth Congress, second session, September 24, 2008). Available from

http://purl.access.gpo.gov/GPO/LPS109502

_____. General Accounting Office. *World Bank: management controls stronger, but challenges in fighting corruption remain* : report to congressional committees. Washington, D.C. (P.O. Box 37050, Washington 20013): The Office, 2000.

_____. Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction. *U.S. anticorruption efforts in Iraq sustained management commitment is a key to success, Sigir 08-008*, 2008, pp. 12. Available from http://purl.access.gpo.gov/GPO/LPS98070

UNODC. *United Nations Convention against Corruption*. Retrieved December 21, 2009, from http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

US Department of Commerce. *The National Export Strategy*. Washington, DC: US Department of Commerce, 1996.

US Department of State. *2005 Country Reports on Human Rights Practices*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2006.

USDOJ. INTERNATIONAL ANTI-BRIBERY ACT OF 1998: *Legislative History*. Retrieved May 5, 2006, from http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/leghist.htm

_____. BIBLIOGRAPHY: The Foreign Corrupt Practices Act and International Corruption, 2001. http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/append/ix/appendixd.pdf

_____. Capital Crimes. *USAM*. Retrieved April 22, 2006, from http://www.usdoj.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/10mcrm.htm#9-10.080

_____. Foreign Corrupt Practices Act: Antibribery Provisions. Retrieved December 18, 2009. from http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/docs/dojdocb.html

## (二) 專著

Ahmed, Fethi Ben Jomma. *The Dilemma of Corruption in Southeast Asia.* Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 2005.

Aiolfi, G. and M. Pieth. *International Aspects of Corporate Liability and Corruption*. S. Tully, eds. Research Handbook on Corporate Legal Responsibility: Edward Elgar Publishing, 2005.

Almond, G. A., P. G. Bingham, Jr., K. Strom and R. J. Dalton eds. *Comparative Politics: A Theoretical Framework*. New York, NY: Priscilla McGeehon, 3rd edition, 2000.

Anheier, H., M. Glasius and M. Kaldor eds. *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Armor, D. J. *Forced Justice: School Desegregation and the Law*: Oxford University Press, 1996.

Arts, B., M. Noortmann and B. Reinalda eds. *Non-State Actors in International Relations: Ashgate*, 2002.

Art, R. J. and R. Jervis eds. *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (國際政治經典選讀), 7th edition (英文版). Beijing: Peking University Press, 2005.

Bardach, E. *A Practical Guide for Policy Analysis: the Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 2nd edition. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2005.

Baylis, J. and S. Smith eds. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Vol. 53. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Becker, G. S. and G. J. Stigler. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Employees. *Journal of Legal Studies*, 1974.

Bellah, R. N. Beyond Belief: Essays on Religion in a Post-Traditional World. *New York and London: Routledge*, 1970.

_____. *Ths Constitution of the People.* Lawrence, KN: University Press of Kansas, 1990.

Bercovitch J., K.-B. Huang and C.-C. Teng eds. *Conflict Management, Regional Security and Third Party Intervention in East Asia.* London: Routledge, UK, 2007.

Booth, K. and T. Dunne eds. *Worlds in Collision*. London, 2002.

Boucher, David. *Political Theories of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Boulanger C. and A. Sarat eds. *The Cultural Lives of Capital Punishment*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005.

Braybrooke, D. and C. E. Lindblom. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York, NY: The Free Press, 1963.

Buchanan, J. M. *Constitutional Economics* (K. Fong, Trans.). Beijing, China: Chinese Social Science Publication, 2004.

_____. *Has Economics Lost Its Way?: Reflection on the Economists' Enterprise at Century's End*. In H. S. F. R. Colloquium. ed. Fairfax, VA: George Mason University Institute for Humane Studies, 2006.

Buchanan, J., R. D. Tollison and G. Tullock eds. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M University Press, 1980.

Burchill, S., A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit, et al. *Theories of International Relations*, 3rd edition. NY: Palgrave Macmillan, 2005.

Campos, J. E. and S. Pradhan. *The Many Faces of Corruption Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington, DC: The World Bank, 2007.

Chandhoke, N. The Limits of Global Civil Society. M. Glasius, M. Kaldor and H.

Anheier eds. *Global Civil Society*. London: The Center for the Study of Global Governance, LSE, 2002.

Castles, F. G. ed. *The Comparative History of Public Policy*. New York, NY: Oxford University Press, 1989.

Cheung, S. N. S. *The Myth of Social Cost*. San Francisco, CA: CATO Institute, 1980.

_____. Will China Go 'Capitalist' ? *An Economic Analysis of Property Rights and Institutional Change*. London: The Institute of Economic Affairs, 1982.

Claude, Inis L. Jr. *Power and International Relations*. New York: Random House, 1962.

Cooper, C. L. and D. M. C. Rousseau eds. *Trends in Organizational Behavior*: John Wiley and Sons, 1994.

Dallek, R. *Nixon and Kissing: Partners in Power*, 1st edition. New York, NY: Harper Collins, 2007.

de Soto, H. *The Other Path: the Economic Answer to Terrorism*. New York, NY: Basic Books, 1989.

_____. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, NY: Basic Books, 2000.

de Tocqueville, A. Influence of Democracy on the Feelings of The Americans. *In Why Democratic Nations Show A More Ardent and Enduring Love of Equality Than of Liberty* (Vol. II). New York, NY: D. Appleton and Company, 1904.

_____. *Democracy in America* (G. Lawrence, Trans. Vol. II). New York, NY: Everyman's Library, Aflred A. Knopf, 1994.

Devetak, R. Critical Theory. S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit and J. True eds. *Theories of International Relations*, 3th edition. NY: Palgrave Macmillan, 2005.

_____ . Postmodernism. S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M.

Paterson, C. Reus-Smit and J. True eds. *Theories of International Relations*, 3th edition. NY: Palgrave Macmillan, 2005.

Devine, F. and S. Heath. *Sociological Research Methods in Context.* London: Macmillan, 1999.

Diamond, L., D. Brumberg and M. F. Plattner eds. *Islam and Democracy in the Middle East*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2003.

Diamond, L. and F. Marc. Plattner eds. *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd edition. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, August 1996.

Diamond, L., M. F. Plattner, Y.-h. Chu and H.-m. Tien eds. *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

Dougherty, E. James, L. Robert and Jr. Pfaltzgraff eds. *Contending Theories of International Relations: A Comparative Survey*. New York, NY: Addison Wesley Longman, Inc., 2001.

Durand, A. *History of the International Committee of the Red Cross*. Volume II: from Sarajevo to Hiroshima. Geneva: Henry Dunant Institute, 1984.

Eigen, P. *Das Netz der Korruption. Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2003.

_____. Controlling Corruption: a Key to Development-oriented Trade. M. Moore ed. *Doha and Beyond: The Future of the Multilateral Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Eilstrup-Sangiovanni, M. *Debates on European Integration: A Reader.* London: Palgrave Macmillan, 2006.

Elliott, K. A. ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997.

Etounga-Manguelle, D. Does Africa Need a Cultural Adjustment Program? L. Harrison and S. Huntington eds. *Culture Matters: How Values Shape Human*

*Progress*. New York, NY: Basic Books, 2000.

Feketekuty, G. and B. Stokes eds. *Trade Strategies for a New Era: Ensuring U.S. Leadership in a Global Economy*. NY: Council on Foreign Relations, 1998.

Filali-Ansary, A. Muslims and L. Democracy. D. Diamond, Brumberg and M. F. Plattner eds. *Islam and Democracy in the Middle East*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2003.

Finnemore, M. *National Interests in International Society*. NY: Cornell University Press, 1996.

Frankfort-Nachmias, C. and D. Nachmias. *Research Methods in the Social Sciences, 5th edition.* London: Arnold, 2003.

Friedman, L. M. *The Legal System: a Social Science Perspective*. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1975.

Friedman, L. S. *The Microeconomics of Public Policy Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Friedman, T. L. *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century: Farrar, Straus and Giroux*. 2005.

Fukuyama, F. *The End of History and the Last Man*. London: Harper Perennial, 1992.

_____. *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York, NY: Free Press, 1996.

_____. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004.

Geertz, C. *The Interpretation of Cultures*. New York, NY: Basics Books, 1973.

Gilpin, R. *The Political Economy of International Relations.* Princeton, NJ: Princeton University, 1987.

_____. *Global Political Economy Understanding the International Economic Order.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Gitlow, A. L. *Corruption in Corporation America--Who is Responsible? Who Will Protect the Public Interest?* Lanham, MD: University of Press of America, Inc., 2005.

Glendon, M. A. *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*. New York, NY: The Free Press, 1991.

Goldwin, R. A. ed. *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads*: . Washington, DC: AEI, 1980.

Griffiths, Martin. *Fifty Key Thinkers in International Relations*. London and New York: Routledge, 1999.

Hai Yun. *Xiamen Yuanhua Grand Case*. Beijing: China Customs Publication, 2001.

Hansson, S. O. and T. Grüne-Yanoff eds. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2009 edition), 2006.

Harrison, L. and S. Huntington eds. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York, NY: Basic Books, 2000.

Harrison, L. E. Promoting Progressive Cultural Change. L. E. Harrison and S. P. Huntington eds. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York, NY: Basic Books, 2000.

Harrison, L. E. and S. P. Huntington eds. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, 1st edition. Basic Books, 2000.

Herdenheimer, A. J. ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rienhart, and Winston, 1970.

Hoffmann, Stanley. *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*. Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1981.

Hofstede, G. *Culture and Organizations: Software of the Mind.* London: McGraw-Hill, 1991.

Huntington, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale

University Press, 1968.

_____. Foreword. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress.* New York, NY: Basic Books, 2000.

Hyman, H. H. *Secondary Analysis of Sample Surveys*. Middletown, Conn: Wesleyan University Press, 1987.

Jackson, R. and Sorensen, G. *Introduction to International Relations.* London: Oxford University Press, 2003.

Josselin D. and W. Wallace eds. *Non-State Actors in World Politics*. NY: Palgrave, 2001.

Keck, M. E. and K. Sikkink. *Activists beyond Borders: Advocate Networks in International Politics.* NY: Cornell University Press, 1998.

Kegley C. W., E. R. Wittkoph and J. M. Scott. *American Foreign Policy: Pattern and Process* (Chapter II). NY: Wadsworth, 2003.

Keohane, R. O. ed. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

Keohane, R. O. and J. S. Nye. *Power and interdependence*, 3rd edition. New York: Longman, 2001..

King, A. ed. *The New American Political System*, 2nd edition. Washington, DC: The AEI Press, 1990.

King, K. and S. McGrath. *Knowledge for Development? Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank Aid*. London, UK: Zed Books, 2004.

Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edition. New York, NY: Harper Collins College Publishers, 1995.

Klein Haarhuis, C. M. and F. L. Leeuwe. *Fighting Governmental Corruption: The New World Bank Program Evaluated:* John Wiley and Sons, Ltd., 2004.

Knott, A. *Special Report: Industry of Influence Nets Almost $13 Billion--Shadow*

*Lobbyists Ignore Rules and Exploit Connections*. Washington, DC: The Center for Public Integrity, 2005.

Kolko, G. *The Triumph of Conservatism*: The Free Press, March 1, 1977.

Kracht U. and M. Schulz eds. *Food and Nutrition Security in the Process of Globalization and Urbanization*: Münster, 2005.

Krasner, S. D. *Problematic Sovereignty.* New York: Columbia University Press, 2001.

Kratochwil F. and E. D. Mansfield eds. *International Organization and Global Governance: A Reader*, 2nd edition. Beijing: Peking University, 2007.

Kubalkova, N. G., N. & P. Onuf and P. Kowert eds. *International Relations in a Constructed World* (建構世界中的國際關係，2006 年第 1 次第 1 版)。北京：北京大學出版社 (M.E. Sharpe 英文版)。

Lambsdorff, J. G. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy.* Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Larson, A. US Policy on Corruption. K. A. Elliott ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997.

Lasswell, H. D. *Politics: Who Gets What, When and How*: Peter Smith Publisher, January 1990.

Lawson, S. ed. *The New Agenda for International Relations: From Polarization to Globalization in World Politics*. Cambridge: Polity Press, 2002.

Linklater, A. *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalia Era.* London: Cambridge University Press, 1998.

Lipset, S. M. *The First New Nation*. New York, NY: Basic Books, 1963.

_____. *American Exceptionalism: a Double-Edged Sword*. New York, NY: W.W. Norton and Company, 1996.

Loomis, B. A. and W. Schiller. *The Contemporary Congress*, 4th edition. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2004.

Lopez-Claros, A., M. E. Porter and K. Schwab Eds. *The Global Competitiveness Report*, 2005-2006. Geneva, Switzerland: World Economic Forum, 2005.

MaCkay, G. L. *From Far Formosa: the Island, Its People and Missions*, Delhi, India, Oriental Book Store, March 1991.

Maier, M. H. *The Data Game: Controversies in Social Science Statistics*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc., 1991.

Mankiw, N. G. *Macroeconomics*, 5th edition. New York, NY: Worth Publishers, 2003.

Marsh, D. and G. Stoker. *Theory and Methods in Political Science*, 2nd edition. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Mearsheimer, J. John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton and Company, 2001.

Merton, R. K. *Social Theory and Social Structure*. New York, NY: The Free Press, 1968.

Moody-Stewart, M. *Grand Corruption.* WorldView Publications, 1997.

Morgenthau, J. Hans. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 6th edition, 1985.

Mosley, P. *Aid and Power The World Bank and Policy-based Lending*. New York: Routledge, 1991.

Newstrom, J. W. *Organizational Behavior: Human Behavior at Work*, 12th edition. Boston: McGraw-Hill Irwin, 2007.

Niebuhr, Reinhold. *Moral Man and Immoral Society*. New York: Charles Scribner's Sons, 1960.

Nye, J. S. Jr. *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power* (Reprint edition, June 1991). New York: Basic Books, 1990.

_____. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

_____. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone?* Oxford: Oxford University Press, 2002.

O'Meara, Patrick, D. Howard. Mehlinger, and Matthew Krain, et. la. eds. *Globalization and the Challenges of A New Century: A Reader*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2000.

Ohmae, K. *The End of Nation State: The Rise of Regional Economics*. New York: Free Press, 1995.

Pan, P. P. *Out of Mao's Shadow: The Struggle for the Soul of a New China*. New York: *Simon & Schuster*, 2008.

Pfiffner, J. P. *The Modern Presidency*, 3rd edition. Boston: Bedford/St. Martin's, 2000.

Putnam, R. *Making Democracy: Civil Transitions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

Putnam, R., L. Diamond and M. F. Plattner eds. *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd edition. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Ragin, C. C. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Los Angeles, CA: University of California Press, 1987.

Ravallion, M. and S. Chen,. *China's (Uneven) Progress against Poverty*. Washington, DC: The World Bank, 2004.

Salmon, Trevor C. ed. *Issues in International Relations*. London and New York: Routledge, 2000.

Sampford, C., A. Shacklock, C. Connors and F. Galtung eds. *Measuring Corruption*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2006.

Sandel, M. J. *Democracy's Discontent--America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

Sarat, A. and C. Boulanger eds. *The Cultural Lives of Capital Punishment: Comparative Perspectives*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005.

Schedler, A., L. Diamond and M. F. Plattner eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999.

Schelling, T. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

Schneider, A. L. and H. Ingram. *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1997.

Seidman, I. *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Research in Education and the Social Sciences*. New York: Teachers College Press, 2006.

Sen, A. *Culture and Human Rights*. New York, NY: Alfred A. Knofp, 1999.

Sens, Allen and Peter Stoett. *Global Politics: Origins, Current, Directions*. Scaborough, Ontario: Nelson Thomas Learning, 2002.

Shirk, S. L. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1993.

Simon, H. *Models of Man*. In. New York, NY: Wiley, 1957.

Skocpol, T. *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

Smith, Michael J. *Realist Thought from Weber to Kissinger*. Baton Rough and London: Louisiana State University Press, 1986.

Stiglitz, J. E. *Globalization and Its Discontents* (1st edition). New York: W. W. Norton and Company, April 2003.

Stone, D. *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. New York, NY: W.W. Norton and Company, 1997.

Tarrow, S. *The New Transnational Activism*, August 1, 2005 ed. London: Cambridge University Press, 2005.

Taylor, J. *The Generalissimo's Son: Chiang Ching-kuo and the Revolutions in China and Taiwan Cambridge*: Harvard University Press, 2000.

Tu, W.-m. *Confucian Ethics Today: The Singapore Challenge*. Singapore: Curriculum Development Institute of Singapore, 1984.

Vernon, R. *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises*. NY: Basic Books, 1971.

Walter, C., T. Risse and B. A. Simmons eds. *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.

Walker, R. B. J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. London: Cambridge, 1993.

Wallace, H. and M. A. Pollack eds. *Policy-Making in the European Union*, 5th edition. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Waltz, K. N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

_____. *Man, State and War*: A Theoretical Analysis. New York: Columbia University Press, 1959.

_____. *Realism and International Politics*. New York: Routledge, 2008.

Weber, M. The Protestant Sects and the Spirit of Capitalism (C. W. Mills and H. Gerth, Trans.). *In Essays in Sociology* (pp. 302-322). New York, NY: Oxford University Press, 1946.

Wendt, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Wiarda, H. J. *Civil Society: The American Model and Third World Development*. Boston: University of Massachusetts: Westview Press, 2003.

Wildavsky, A. *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd edition. New York, NY: HarperCollins Publishers Inc., 1992

Wilson, J. Q. *"Culture" in Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do Them*. New York, NY: Basic Books, 1989.

_____. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do Them*.

New York, NY: Basic Books, 1989.

Wolfers, A. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University, 1962.

Woodward, B. and C. Bernstein. *All the President's Men* (2nd edition, June 6, 1994). New York: Simon and Schuster, 1994.

## (三) 期刊

Abbott, K. W. "Trust But Verify: The Production of Information in Arms Control Treaties and Other International Agreements." *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, No. 1, 1993, pp. 1-58.

_____ and D. Snidal, "Values and Interests: International Legalization in the Fight Against Corruption Under International Law." *Journal of Legal Studies*, No. 31, 2002, pp. 157-176.

Acemoglu, D. and T. Verdier. "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach." *Economic Journal*, Vol. 108, No. 450, 1998, pp. 1381-1403.

Alesina, A. and B. Weder. "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review*, Vol. 92, No. 4, 2002, pp. 1126-1137.

Ashe, D. P. "Comment: The Lengthening Anti-Bribery Lasso of the United States: the Recent Extraterritorial Application of the U.S. Foreign Corrupt Practices Act." *Fordham Law Review*, Vol. 73, No. 2897, 2005, pp. 2897-2945.

Banfield, E. C. "Policy Science as Metaphysical Madness." R. A. Goldwin ed. *Bureaucrats, policy analysts, statesmen: who leads?* Washington, DC: AEI, 1980, pp. 1-19.

Barnett, M. N. and M. Finnemore. "The Politics, Power and Pathologies of

International Organizations." *International Organization*, No. 53, 1999, pp. 699-732.

Bator, F. M. "The Anatomy of Market Failure." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 72, No. 3, 1958, pp. 351-379.

Beck, P. J., M. W. Maher and A. E. Tschoegl. The Impact of the Foreign Corrupt Practices Act on US Exports. *Managerial and Decision Economics*, Vol.12, No.4, 1991.

Bowen, W. Q. "Deterrence and Asymmetry：Non-State Actors and Mass Casualty Terrorism." *Contemporary Security Policy*, Vol. 25, No. 1, 2004, pp. 54-70.

Brademas, J. and F. Heimann. "Tackling International Corruption: No Longer Taboo." *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, 1998, pp. 17-22.

Burt, R. S. "Cohesion versus Structural Equivalence as a Basis for Network Subgroups." *Sociological Methods & Research*, Vol. 7, No. 2, 1978, pp. 189-212.

Buthe, T. "Governance through Private Authority: Non-State Actors in World Politics." *Journal of International Affairs*, No. 58, 2004, pp. 281-290.

Carr, I. and O. Outhwaite. "The OECD Anti-Bribery Convention Ten Years On." *Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 5, No. 1, 2008, pp. 3-35.

Carson, T. Bribery, Extortion and "The Foreign Corrupt Practices Act". *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 14, No. 1, 1985, pp. 66-90.

Cheung, S. N. S. "A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption." *Contemporary Economic Policy*, No. 14, July 1996, pp. 1-5.

Coase, R. H. "The Nature of the Firm." *Economica*, Vol. 4, No. 16, 1937, pp. 386-405.

Cooley, A. and J. Ron. "The NGO Scramble--Organizational Insecurity and the

Political Economy of Transnational Action." *International Security*, 2002, pp. 5-39.

Cooper, A. F. and B. Hocking. "Governments, Non-governmental Organizations and the Re-calibration of Diplomacy." *Global Society*, Vol. 14, No. 3, 2000, pp. 361-376.

Corr, C. and J. Lawler. "Damned If You Do and Damned If You Don't? The OECD Convention and the Globalization of Anti-Bribery Measures." *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, No. 32, 1999, pp. 1249-1343.

Cragg, W. and W. Woof. "The U.S. Foreign Corrupt Practices Act: A Study of Its Effectiveness." *Business and Society Review*, Vol. 107, No. 1, 2002, pp. 98-144.

Dahlman, C. J. "The Problem of Externality." *Journal of Law and Economics*, Vol. 21, No. 2, 1979, pp. 141-162.

Diamond, L. "Rethinking Civil Society." *Journal of Democracy*, No. 5, 1994, pp. 5-17.

Earle, B. "United States' Foreign Corrupt Practices Act and the OECD Anti-Bribery Recommendation: When Moral Suasion Won't Work, Try the Money Argument." *Dickson Journal of International Law*, No. 14, 1995-1996, pp. 207-221.

Eigen, P. "Combating Corruption around the World." *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 1, 1996, pp. 158-168.

Elliott, K. A. "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998, pp. 50-63.

Eriksson, J. and B. Sundelius. "Molding Minds That Form Policy: How to Make Research Useful." *International Studies Perspectives*, No. 6, 2005, pp. 51-71.

Fenno, R. J. "Observation, Context, and Sequence in the Study of Politics." *American Political Science Review*, 1986, Vol. 80, No. 1, pp. 3-15.

Finnemore, M. and K. Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 887-917.

Ford, J. K., N. Schmitt, S. L. Schechtman, B. M. Hults and M. L. Doherty. “Process Tracing Methods: Contributions, Problems, and Neglected Research Questions.” *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, No. 43, 1989, pp. 75-117.

Fukuyama, F. “The Primacy of Culture.” *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1, 1995, pp. 7-14.

Gary, K. “How Not to Lie with Statistics: Avoiding Common Mistakes in Quantitative Political Science.” *American Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 3, 1986, pp. 666-687.

George, B. C., K. A. Lacey and J. Birmele. “The 1998 OECD Convention: An Impetus for Worldwide Changes in Attitudes Toward Corruption in Business Transactions.” *American Business Law Journal*, Vol. 37, 2000, pp. 485-501.

Graham, J. L. “The Foreign Corrupt Practices Act: A New Perspective.” *Journal of International Business Studies*, Vol. 15, No. 3, 1984, pp. 107-121.

Gross, L. “The Peace of Westphalia.” *The American Journal of International Law*, Vol. 42, No. 1, 1948, pp. 20-41.

Guess, G. M. “Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and Philippines.” *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 2, 2005, pp. 217-230.

Haas, P. M. “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution.” *International Organization*. Vol. 43. No. 3. Summer 1989. pp. 377-403.

_____. “Epistemic Communities and International Policy Coordination.” *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Winter 1992, pp. 1-35.

Harrison, E. “Unpacking the Anti-corruption Agenda: Dilemma for Anthropologists.”

*Oxford Development Studies*, Vol. 34, No. 1, 2006, pp. 16-29.

Husted, B. W. "Wealth, Culture, and Corruption." *Journal of International Business Studies*, Vol. 30, No. 2, 1999, pp. 339-360.

Inglehart, R. "The Renaissance of Political Culture." *American Political Science Review*, No. 82, 1988, pp. 1203-1230.

Jensen, M. C. and W. H. Meckling. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*, No. 3, 1976, pp. 305-360.

Kaikati, J. G. and W. A. Label. "American Bribery Legislation: An Obstacle to International Marketing." *Journal of Marketing*, Vol. 44, No. 4, 1980, pp. 38-43.

Keohane, R. "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, December 1988, pp. 379-396.

Ko, C.-Y. "The Disjointed Incrementalism in Pubic Administration—A Case Study of the US Anti-Corruption Policy." *Journal of Public Affairs Review*, Vol. 8, No. 1, June 2007, pp. 89-109.

Koh, H. H. "Why Do Nations Obey International Law?" *Yale Law Journal,* No.106, 1997, pp. 2599-2659.

_____. "Bring International Law Home." *Houston Law Review*, Vol. 35, No. 623, 1998, pp. 623-642.

Krueger, A. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1974, pp. 291-303.

Lahiri, S. and P. Raimondos-Moller. "Lobbying by Ethnic Groups and Aid Allocation." *The Economic Journal*, No. 110, March 2000, pp. 62-79.

Leff, N. H. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist*, Vol. 8, No. 3, 1964, pp. 8-14.

Linz, J. J. and A. Stepan. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy*,

Vol. 7, No. 2, 1996, pp.” 14-33.

Lockhart, C. “Values and Policy Conception of Health Policy Elites in the United States, the United Kingdom and the Federal Republic of Germany.” *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 6, No. 1, 1981, pp. 98-119.

Manzetti, L. and C. J. Wilson. “Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?” *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 8, 2007, pp. 949-970.

Mathews, J. T. “Power Shift.” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, 1997, pp. 50-67.

Nelson, R. H. The Economics Profession and the Making of Public Policy. *Journal of Economic Literature*, Vol. 23, No. 1, 1987, pp. 49-91.

Nielson, D. and M. J. Tierney. “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform.” *International Organization*, No. 57, 2003, pp. 241-276.

Nye, J. S. “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis.” *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, 1967, pp. 412-427.

Osiander, A. “Sovereignty, International Relations, and the Westphalia Myth.” *International Organization*, No. 55, 2001, pp. 251-287.

Ottaway, M. “Corporatism Goes Global: International Organization, Nongovernmental Organization Networks and Transnational Business.” *Global Governance*, No. 7, 2001, pp. 265-292.

Pacini, C., J. A. Swingen and H. Rogers. “The Role of the OECD and EU Conventions in Combating Bribery of Foreign Public Officials.” *Journal of Business Ethics*, Vol. 37, No. 4, 2002, pp. 385-405.

Paget-Blanc, E. “Which Factors Determine Sovereign Credit Ratings.” *The European Journal of Finance*, Vol. 12, No. 4, 2006, pp. 361-377.

Pape, R. A. “Why Economic Sanctions Do Not Work?” *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 90-136.

Patrick, S. “Failed States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas.” *International Studies Review*, No. 9, 2006, pp. 644-662.

Peng, L.-C. and Y. –C. Chang. “A Comparison of Corruption in 4 Chinese-speaking Nations—Using "Causes of Corruption" as an Analysis Approach.” *Public Administration Journal*, No. 24, 2007, pp. 103-135.

Price, R. “Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics.” [Review article]. *World Politics*, No. 55, 2003, pp. 579-606.

Raustiala, K. “States, NGOs and International Environmental Institutions.” *International Studies Quarterly*, No. 41, 1997, pp. 719-740.

Reich, R. B. “Who IS Us.” *Harvard Business Review*, No. 68, 1990, pp. 53-64.

Rivera, W. P. Kozyreva and E. Sarovskii, “Interviewing Political Elites: Lessons from Russia.” *PS:Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 4, December 2002, pp. 683-688.

Rock, M. T. and H. Bonnett. “The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption Growth and Investment.” *World Development*, Vol. 32, No. 6, 2004, pp. 999-1017.

Sanderson, T. “Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Line.” *SAIS Review*, Vol. XXIV, No. 1, 2004, pp. 49-61.

Savage, J. F. and C. Willson. “New Amendments to the Foreign Corrupt Practices Act Broaden Its Scope as Enforcement Increase.” *White Collar Crime Reporter*, Vol. 13, No. 7, 1999, pp. 1-5.

Schleifer, A. and R. Vishny. “Corruption.” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, pp. 599-617.

Schroth, P. W. “The United States and the International Bribery Conventions.” *American Journal of Comparative Law*, Vol. 50, No. 593, 2002, pp. 593-596.

Scobell, A. “The Death Penalty in Post-Mao China.” *The China Quarterly*, No. 123,

1990, pp. 503-520.

Simmons, P. J. “Learning to Live with NGOs.” *Foreign Policy*, No. 112, 1998, pp. 82-96.

Stone, D. “Think Tank Transnationalisation and Non-profit Analysis, Advice and Advocacy.” *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*, No. 14, 2000, pp. 153-172.

Strickland, L. and L. E. Hunt. “Technology, Security, and Individual Privacy: New Tools, New Threats, and New Public Perceptions.” *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, Vol. 56, No. 3, 2005, pp. 221-234.

Tansey, O. “Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling.” *PS: Political Science & Politics*, Vol. 40, No. 4, 2007, pp. 765-772.

Tarullo, D. K. “Norms and Institutions in Global Competition Policy.” *The American Journal of International Law*, Vol. 94, No. 3, 2000, pp. 478-504.

_____. “Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention.” *Virginia Journal of International Law*, No. 44, 2003-2004, pp. 665-708.

Tullock, G. “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft.” *Western Economic Journal*, Vol. 5, No. 3, 1967, pp. 224–232.

_____. “Corruption Theory and Practice.” *Contemporary Economic Policy*, No. XIV, 1996, pp. 6-13.

Viscusi, W. K. and R. Zeckhauser. “Sacrificing Civil Liberties to Reduce Terrorism Risk.” *The Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 26, No. 2/3, 2004, pp. 99-120.

Wang, H. and J. N. Rosenau. “Transparency International and Corruption as An Issue of Global Governance.” *Global Governance*, Vol. 7, No. 1, 2001, pp. 25-50.

Wendt, A. “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power

Politics.” *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425.

You, J.-S. and S. Khagram. “A Comparative Study of Inequality and Corruption.” *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 1, 2005, pp. 136-157.

**(四) 研討會論文**

Cockcroft, L. “Implementation of the OECD Convention: the Conditions for Success.” Paper presented at *the Seminar on Corruption and Bribery in Foreign Business Transactions: New Global and Canadian Standards*, 1999. from http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/cockcroft..PDF

Cooksey, B. “Do Aid Agencies have a Comparative Advantage in Fighting Corruption in Africa?” Paper presented at the Workshop I: *Empirical approaches for identifying reform areas and tracking the effectiveness of reforms* In: 9th International Anti -Corruption Conference(IACC), 1999.

Frisch, D. “Corruption and Development Aid.” Paper presented at *the Workshop IV.6 Linking Anti-Corruption Measures to Development Aid and Debt Reduction, Annual General Meeting of Transparency International*, 2000.

Rose-Ackermann, S. “Corruption and Development.” Paper presented at *the Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington DC, 1997.

Wiehen, M. “Transparency and Corruption Prevention on Building Large Dams.” Paper presented at *the the World Commission on Dams* December 1999.

**(五) 網路專文**

Bajolle, J. “The Origin and Motivations of the Current Emphasis on Corruption: the Case of Transparency International.” 2005. Retrieved December 12, 2009,

from http://hussonet.free.fr/bajolle.pdf

Boschini, A. and A. Olofsgård. “Foreign Aid: an Instrument for Fighting Communism (2005)?” Retrieved January 15, 2010, from http://www9.georgetown.edu/faculty/afo2/papers/aidrevapril04.pdf

Burger, E. S. and M. Holland. “Why the Private Sector is Likely to Lead the Next state in the Global Fight against Corruption.” Fordham International Law Journal vol. 30, December, 2006. Retrieved February 2, 2010, from http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/pg/prospective/iel/modules/intl/mat/corruption_roleprivatesector.doc

Darrough, M. N. “The FCPA and the OECD Convention: Some Lessons from the U.S. Experience,” 2004, pp.1-52. Retrieved from http://www.baruch.cuny.edu/facultyhandbook/documents/BriloffPrize-Darrough04.pdf

Depken, C., C. LaFountain, and R. Butters. “Corruption and Creditworthiness: Evidence from Sovereign Credit Ratings.” Journal, 2006. Retrieved from http://www.belkcollege.uncc.edu/cdepken/P/intl_corruption9.pdf

Elshorst, H. „Entwicklungszusammenarbeit und Korruption.“ Journal, 2007. Retrieved from http://www.uni-potsdam.de/db/fuhr/fileadmin/Redakteur_Upload/infos_ws0708/Infos_ElshorstWS0708.pdf

Gratto, A., B. Preston, and T. Snilsberg. “Mitigating Corruption in New Public Management.” Journal, 2002. Retrieved from http://government.cce.cornell.edu/doc/html/MitigatingCorruption.htm

Habermas, J. “Why Europe Needs a Constitution.” Journal, No. 11, September-October 2001. Retrieved from http://newleftreview.org/A2343

Heimann, F. and G. Dell. “Progress Report: OECD Anti-Bribery Convention.” June

23,2009. Retrieved December 20, 2009, from http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/

Hindess, B. and L. de Sousa. “The International Anti-Corruption Movement.” Journal, 2008. Retrieved December 12, 2009 from http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/nicosia/outlines/ws2.pdf

Hofstede, G. “Cultural Dimensions.” Retrieved May 20, 2007, from http://www.geert-hofstede.com/

Holmqvist, C. “Engaging Armed Non-State Actors in Post-Conflict Settings.” 2007. Retrieved January 16, 2010, from http://www.dcaf.ch/_docs/Yearbook2005/Chapter3.pdf

Kaufman, D. “Governance Matters 2009: Learning From Over a Decade of the Worldwide Governance Indicators.” Retrieved January 2, 2010, from http://blogs.worldbank.org/governance/governance-matters-2009-learning-from-over-a-decade-of-the-worldwide-governance-indicators

Kaufman, D., A. K. Kraay and M. Mastruzzi. “Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006.” World Bank Policy Research Working Paper, 2007, pp. 4280. Retrieved January 2, 2010. from http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000016406_20070710125923.

Kaufmann, D. “Corruption Index Today, Election Tomorrow, Aid Revamp the Day After?” Journal. Retrieved December 12, 2009 from http://www.brookings.edu/opinions/2009/1118_corruption_aid_kaufmann.aspx

Kaufmann, D. and C. W. Gray. “Corruption and Development, 1998.” Retrieved May 5, 2006, from http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/020398.htm

Kaufmann, D. and P. C. Vicente. “Legal Corruption.” Journal, 2005. Retrieved December 12, 2009 from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20771257~isCURL:Y~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html

Knoten, T. P. “The Foreign Corrupt Practices Act: Practicable Consideration for U.S. Corporations.” *Journal of the Missouri Bar*, Vol. 55, No. 1, January-February 1999. Retrieved February 2, 2010 from http://www.mobar.org/journal/1999/janfeb/knoten.htm

Lemon, S. “Lucent Fires Top Chinese Executives for Bribery.” Network World, April 7, 2004. Retrieved May 6, 2006, from http://www.networkworld.com/news/2004/0407lucenfires.html

Lundberg, K. “High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index, 2002.” Retrieved December 11, 2009. from http://www.ksgcase.harvard.edu/casetitle.asp?caseNo=1658.0.

Manning, N. “The New Public Management and its Legacy.” 2000 Retrieved January 14, 2010, from http://www.mh-lectures.co.uk/npm_2.htm

Murphy, R. “Backsliding from Transparency International, 2008.” Retrieved November 13, 2009, from http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/09/23/backsliding-from-transparency-international/

Neufeld, H. “Comparing Versions - Formal and Functional Equivalence: An explanation of the Translation Chart in What's in a Version?” Retrieved December 21, 2009, from http://www.participatorystudyseries.com/versioncomp.php

Pieth, M. “Taking Stock: Making the OECD Initiative Against Corruption Work,

2000." Retrieved December 28, 2009, from http://www.oas.org/juridico/english/pieth2000.htm

_____. "Corruption." Retrieved December 28, 2009, from http://www.pieth.ch/research/corruption/

Rocks, M. T. "Corruption and Democracy." Journal, 2007. Retrieved from http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp55_2007.pdf

Russell, J. "EthicsWatch: Anti-corruption – The long arm of international law." Journal, 2008. Retrieved from http://www.ethicalcorp.com/content.asp?ContentID=5685#EC-middle

Switch, B. A. "Lucent Purges China Leaders." *Byte and Switch*, 2004. Retrieved May 6, 2006, from http://www.byteandswitch.com/document.asp?doc_id=50636&site=lightreading

Turocy, T. L. and B. Von Stengel. "Game Theory." CDAM Research Report LSE-CDAM -2001-09, 2001. Retrieved December 27, 2009, from http://www.cdam.lse.ac.uk/Reports/Files/cdam-2001-09.pdf

Urofsky, P. and D. Newcomb. "Recent Trends and Patterns in FCPA Enforcement." Journal, 2009. Retrieved from http://www.shearman.com/files/upload/LT-100209-FCPA-Digest-Recent-Trends-and-Patterns-in-FCPA-Enforcement.pdf

Weber, M. "The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism, 1930." Retrieved April 23, 2006, from http://en.wikipedia.org/wiki/The_Protestant_Ethic_and_the_Spirit_of_Capitalism

Yang, C. "Is Abolition of the Death Penalty an Inevitable Trend in History?" Retrieved April 23, 2006, from

http://legal.people.com.cn/GB/42731/3130525.html

Zhao, H.-d. “Current Status and Reflection of China's Death Penalty, 2005.” Retrieved April 22, 2006, from http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=2736

**(六) 網頁資料**

Amnesty International. *AI Report 2005*. Retrieved April 16, 2006, from http://web.amnesty.org/report2005/chn-summary-eng

BIAC. *Anti-bribery Resource Guide*, November 16, 2009, from http://www.biac.org/pubs/anti-bribery_resource/section_1.htm

ECA Watch. Corruption: Did You Know? Retrieved December 20, 2009, from http://www.eca-watch.org/problems/corruption/index.html

Economic Reform Today. Will the OECD Anti-Bribery Convention be Effective? *Economic Reform Today*, 1998. Retrieved December 20, 2009, from http://www.cipe.org/publications/ert/e28/E28_03.pdf

Forbes. *The Global 2000*. Journal, 2009. Retrieved from http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000_Counrty_13.html

Forum Internationale Zusammenarbeit für Nachhaltige Entwicklung. Dr. Hansjörg Elshorst. Retrieved December 25, 2009, from http://www.fize.de/gaeste.elshorst_hansjoerg.htm

Global Integrity. TI's Index: Local Chapter Not Having It. Journal, 2008. Retrieved from http://commons.globalintegrity.org/2008/09/tis-index-local-chapter-not-having-it.html

_____. Johann Graf Lambsdorff Retires the Corruption Perceptions Index. Journal,

2009. Retrieved from http://commons.globalintegrity.org/2009/09/johann-lambsdorff-retires-corruption.html

Government and Social Development Resource Center. Measuring governance, 2008. Retrieved January 2, 2010, from http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/measuring-governance

GTZ. Facts and figures. Retrieved December 21, 2009, from http://www.gtz.de/en/unternehmen/1722.htm

Houghton Mifflin Company. The American Heritage Dictionary of the English Language, 4th edition, 2004. Retrieved April 22, 2006, from http://www.answers.com/topic/capital-punishment

IACC. About the International Anti-Corruption Conference Series. Journal, 2006. Retrieved from http://www.12iacc.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=65

ICRC. History of the International Committee of the Red Cross. Retrieved May 13, 2007, from http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/history?OpenDocument

Mircrosoft Corporation. *Annual Report 2009*. Retrieved January 14, 2010, from http://www.microsoft.com/msft/reports/ar09/10k_fh_fin.html

Scottage. Transparency International – A Company in Chaos Stalls while Moni Waits. Journal, 2008. Retrieved from http://scottageb.blogspot.com/2006/03/transparency-international-company-in.html

Shor, M. "name_of_entry," Dictionary of Game Theory Terms, Game Theory. Net, August 12, 2005. Retrieved December 27, 2009, from http://www.gametheory.net/Dictionary/Games/AssuranceGame.html

Taylor, F. W. The Principles of Scientific Management. Modern History Sourcebook,

1911. Retrieved May 20, 2007, from http://www.fordham.edu/halsall/mod/1911taylor.html

TIRI. *Who Are We*. Retrieved December 21, 2009, from http://www.tiri.org/index.php?option=com_content&task=view&id=86&Itemid=

TI-USA. Board of Directors & Advisory Council. Publication. Retrieved December 13, 2009: http://www.transparency-usa.org/who/staff.html

Transparency International. Transparency International Bribe Payers Index, 2002. Retrieved May 6, 2006, from http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/complete_report_bpi_2002

_____. Transparency International Strategic Framework, 2003. Retrieved May 13, 2007, from http://www.transparency.org/about_us/approach/strategy

_____. Corruption is rampant in 60 countries and the public sector is plagued by bribery, says TI, 2004. Retrieved December 14, 2009, from http://www.ti-taiwan.org/ch.files/doc.files/TICPI2004.doc

_____. Corruption Perception Index (CPI). Berlin, Germany: Transparency International, 2005. http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005 3/30/2006 visited

_____. What has Transparency International accomplished? Retrieved May 13, 2007, from http://www.transparency.org/about_us/accomplishments

_____. What is Transparency International? Retrieved July 18, 2007, from http://www.transparency.org/about_us

_____. Bribe Payers Index, 2008. Publication. Retrieved June 2009, from Transparency International:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

_____. Advisory Council. Publication. Retrieved December 13, 2009: http://www.transparency.org/about_us/organisation/adv_council

_____. OECD Anti-Bribery Convention. Retrieved December 27, 2009, from http://www.transparency.org/global_priorities/international_ conventions/projects _conventions/oecd_convention

_____. Policy and Research. Retrieved December 13, 2009, from http://www.transparency.org/policy_research

_____. The Integrity Pact: A Powerful Tool for Clean Bidding. Publication. Retrieved December 11, 2009, from Transparency International,: http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts

_____. Major exporters failing to curb overseas bribery, June 22, 2009. Retrieved December 26, 2009, from http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2009/2009_06_23_2009_oecd_progress_report

_____. Corruption threatens global economic recovery, greatly challenges countries in conflict, November 17, 2009. Retrieved December 27, 2009, from http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2009/2009_11_17_cpi2009_en

UNICORN. *USA's Foreign Corrupt Practices Act (1977)*. Retrieved May 5, 2006, from www.againstcorruption.org

University of South Dakota. Intervening Variable. Journal, 2009. Retrieved from http://www.usd.edu/med/socialwork/cschwartz/MediatingandModeratingVariables.pdf

Wikipedia. Civil Society. Retrieved April 30, 2006, from http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_society

World Policy Institute (Cartographer). Project for Global Democracy and Human Rights, 2005. (http://www.worldpolicy.org/globalrights/dpindex.html 3/20/2006 visited)

_____. 2003 Transparency International Corruption Perception Atlas, 2005. (http://www.worldpolicy.org/globalrights/econindex.html 3/30/2006 visited).

**(七) 新聞與雜誌**

Associated Press. Former Taiwan President Indicted on New Charges. *San Jose Mercury News*. Retrieved May 10, 2009, from http://www.mercurynews.com/ci_12298185?source=rss

Cockcroft, L. Bribery and Disruption: British Companies Fuel Corruption in Africa. March 10, 2005. The Guardian, from http://www.guardian.co.uk/politics/2005/mar/10/foreignpolicy.uk

Global Daily Wire Service. 80% Chinese in Favor of America despite Containment. *New World Times* (Chinese Newspaper), March 24, 2006, pp. 7.

Kwong, R. Chen fires lawyer in trial protest. *Financial Times*. Retrieved May 10, 2009, from http://www.ft.com/cms/s/0/ad3e08b4-3b23-11de-ba91-00144feabdc0.html?nclick_check=1

Landler, M. Chairman to Quit Siemens, Casualty in Graft Accusations. *The New York Times*, April 20, 2007, from http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9505E6D81F3FF933A15757C0A9619C8B63

Lin, H.-M. The Only Mandatory Death Sentence Expected to Go into History. *United Daily News*, March 13, 2006.

Lu, X.-s. Doing Business in China: Bribe or Not Bribe: American Companies Purge Chinese Employees. *The Duowei Times*, July 29, 2005, A14.

Nicholson, C. V. Siemens to Collect Damages From Former Chiefs in *Bribery Scandal The New York Times*, December 2, 2009, from http://www.nytimes.com/2009/12/03/business/global/03siemens.html

Pound, E. T. and D. Knight. Cleaning Up the World Bank. *US News and World Report*, April 3, 2006.

Schubert, S. and C. Miller, At Siemens, Bribery Was Just a Line Item. The New York Times, December 21, 2008, from http://www.nytimes.com/2008/12/21/ business/worldbusiness/21siemens.html?pagewanted=1&ref=global-business

Simpson, G. R. Foreign Rivals Rely on Bribes, U.S. Contends. *Wall Street Journal*, February 23, 1999, pp. A3.

The Central News Agency. High Court: The Conditions Are Not Ripe for the Abolishment of the Death Penalty. *The World Journal*, 2006, pp. 8.

The Economist. Chinese Summitry: On Safari. [Asia]. *The Economist*, Vol. 381, No. 8502, pp. 51-52.

_____. Regulating Business: The Trial of Sarbanes-Oxley. *The Economist*, April 22nd-28th, 2006, pp. 59-60.

_____. The Trial of Sarbanes-Oxley. *The Economist*, April 22nd-28th, 2006, pp. 59-60.

_____. Middle East Policy: To Israel with Love. *The Economist*, August 5th-11th, 2006, pp. 27-28.

_____. Financing Universities: Mendicant Scholars. *The Economist*, No. 381, November 11th-17th, 2006, pp. 63-64.

_____. A Heavy Weight Champ, at Five Foot Two. *The Economist*, No. 381, November 25th-December 1st, 2006, pp. 79-80.

_____. Global Retailing: Trouble at Till. *The Economist*, 381, November 4th-10th, 2006, pp. 18.

_____. China: Dreaming of Harmony. *The Economist*, No. 381, October 21st-27th, 2006, pp. 51-51.

_____. Ecuador: Banana Republic. *The Economist*, October 21st-27th, 2006, pp. 48.

The Guardian. Iran's Nuclear Ambitions Need for Creative Diplomacy. *The Guardian*, Thursday September 29, 2005. Retrieved July 20, 2007, from http://www.guardian.co.uk/iran/story/0,12858,1580597,00.html

Tso, N. Taiwan: Ex-President's Corruption Trial Begins. *Time.* Retrieved May 10, 2009, from http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1887757,00.html

**(八) 深度訪談**

Benton, L. 深度訪談 Personal Communication Re: Implementation of OECD Anti-Bribery Convention, February 17, 2009.

Cragg, W. 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (1). E. Ko ed., November 18a, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (2). E. Ko ed., November 18b, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (3). E. Ko ed., November 26, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Ph.D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., 2009.

Cutzach, S. 深度訪談 Personal Communication: RE: clarify cofounders list. E. Ko ed., December 18, 2009.

Eigen, P. 深度訪談 Personal Communication: RE: How many TI co-founders? E. Ko ed., December 11, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: RE: Ph.D. questions regarding TI-CIR. E. Ko ed., November 29, 2009.

Eizenstat, S. E. 深度訪談 In-depth Interview on OECD Anti-Bribery Convention. C.-Y. E. Ko ed. Washington, DC. February 5, 2009

Elshorst, H. 深度訪談 Personal Communication: Re: Fw: Lambsdorff's departure, intellectuals and Pope. E. Ko ed., January 1, 2010.

Figari, A. 深度訪談 Personal Communication: RE: compliance of OECD Convention. E. Ko ed., December 14, 2009.

Galtung, F. 深度訪談 Personal Communication: Re: Major contributors of TI tools. E. Ko ed., December 16, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: Lambsdorff's departure and intellectuals. E. Ko ed., December 21, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (1). E. Ko ed., November 4a, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: Ph. D. dissertation-Ernie Ko (2). E. Ko ed., November 4b, 2009.

Hershman, M. 深度訪談 Personal Communication: RE: TI funding and coalition-building. E. Ko ed., December 13, 2009.

Larson A. 深度訪談 OECD Anti-Bribery Convention. February 5, 2009.

Lundberg, K. 深度訪談 Personal Communication: RE: Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed. New York. November 12, 2009.

Pope, J. 深度訪談 Personal Communication: Re: co-founders and CIA. E. Ko ed., December 11, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: More contributors of TI tools. E.

Ko ed., December 12, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: Cobus and stormy scenes-Johann. E. Ko ed., December 14a, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: TI. E. Ko ed., December 14b, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: Cobus and stormy scenes-Johann. E. Ko ed., December 15a, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: co-founders and CIA. E. Ko ed., December 15b, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: UN vs. OECD conventions-Ernie Ko. E. Ko ed., December 2, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Siemens and the OECD convention. E. Ko ed., December 4, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: coalition-building and Research Director. E. Ko ed., December 7, 2009.

_____. 深度訪談 Personal Communication: Re: research questions for my Ph. D. dissertation-Ernie Ko. E. Ko ed., December 17, 2009.

Ricciardo, S. 深度訪談 Personal Communication: Your Request to Peter Eigen. E. Ko ed., December 11, 2009.

**(九) 反貪專業網站**

Business and Industry committee to the OECD (BIAC), http://www.biac.org/pubs/anti-bribery_resource/section_1.htm

Business Anti-Corruption Portal, http://www.business-anti-corruption.com/?L=0

Global Integrity (GI), http://www.globalintegrity.org/

Global Witness, http://www.globalwitness.org/index.php?skip_landing=1

Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC),
http://www.gsdrc.org/

International Chamber of Commerce (ICC),
http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption/

International Group for Anti-corruption Coordination (IGAC),
http://www.igac.net/index.html

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD),
http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html

Publish What You Pay (PWYP), http://www.publishwhatyoupay.org/

The Kaufmann Governance, http://thekaufmannpost.net/

Tiri, http://www.tiri.org/

Transparency International (TI), http://www.transparency.org/

U4 Anti-Corruption Resource Centre, http://www.u4.no/

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC),
http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html

Water Integrity Network (WIN), http://www.waterintegritynetwork.net/

World Bank Institute,
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,menuPK:1740542~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1740530,00.html

## (十) 研究報告

de Sousa, L. *Transparency International in Search of a Constituency: The Franchising of the global Anti-corruption Movement*. Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2005. http://dspace-prod1.anu.edu.au/handle/1885/43040

Delaney, P. X. *Transnational Corruption: Regulation across Borders*. Sydney: Asia Pacific School of Economics and Government, the Australian National University, 2006. http://dspace-prod1.anu.edu.au/handle/1885/43046

Tanzi, V. *Corruption around the World, Causes, Consequences, Scope and Cures: IMF Staff Paper*, Vol.45, No 4, IMF. December 1998. http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=2583.0

Wei, S.-J. *How Taxing is Corruption on International Investors?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic research working paper No. W6030, 1997. http://www.nber.org/papers/w6030

國立政治大學 National Chengchi University