

國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文

指導教授：林永芳 博士

俄羅斯與喬治亞貪腐之比較研究

A Comparative Study on Corruption in

Russia and Georgia



研究生：藍逸丞 撰

中華民國 103 年 1 月

## 謝詞

*“ You only live once, but if you do it right, once is enough.”*

*Mae West*

學術作為集合眾人力量而成的事業，《俄羅斯與喬治亞貪腐之比較研究》的完成，若藉葡萄酒的詞彙而觀，不僅乃係一種天、地及人共同奉獻的和諧狀態，此間特別的是，偶然於忙碌之餘在 **Popular Quote** 網站瀏覽而發現的 **Albert Einstein** 之言表，亦深刻影響了逸丞於碩士修業期間的成長歷程；詳言之，成長的歷程誠如一種堅持不懈的創造活動，在一開始進行相關研究的爬梳時，儘管出現重重困難與關卡，但 Einstein 對研究所提出的看法：*“ If we knew what it was we were doing, it would not be called research, would it? ”*積極地對我的研究心態增添正面之影響效用。

儘管如此，人生的有趣之處就在於低潮與高潮呈現永不間歇的循環情狀；在研究所的求學階段中，當有時為焦躁等不安情緒所圍之時，以下這段話亦使得自己得以堅持下去：*“ A hundred times every day I remind myself that inner and outer life, depend on the labor of other men, living or dead, and that I must exert myself in order to give in the same measure as I have received ”*。最終，當《俄羅斯與喬治亞貪腐比較研究》自個人想像轉化為躍然紙上的實際，逸丞了解到的最後一段話：*“ Not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted ”*。

承上所述，無論是學術研究本身及其與實務間的關係，容或均如 **Einstein** 所言般應審慎看待；尤有甚者，本研究在先行者充斥的學術海洋中，獲益於豐富蘊藏可供汲取的資源，此間舉凡 **Daron Acemoglu** 所著成的 *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* 為本文的意欲探究的貪腐研究打下靈感基礎、**Susan Rose-Ackerman** 於近二十年來的繁多貪腐專著為學術後進提示了仿效典範、**Daniel Treisman** 在 2000 年以降藉跨國量化資訊所為之貪腐比較研究及量化資訊利用之回顧、**Bo Rothstein** 所深耕的當代政府治理議題等，亦使《俄羅斯與喬治亞貪腐之比較研究》在斯領域得以憑據經緯而徜徉。

再者，逸丞得以在台灣完成現階段的碩士班求學進程，首先得感謝永芳老師的指導；在一開始的俄國政治課程中，學生就已特別喜歡與老師互動，而論文的缺漏與不足之處，皆在老師的層層把關下逐漸完滿；又擔任口試委員的百谷老師和士浩老師，前者對我的鼓勵、關乎文獻格式的仔細說明及批改，已然致本論文更加健全，而後者對論文與國外文獻的結合性建議，就社會資本於其間所扮演之角色、抑或是 **Michael Johnston** 對各國貪腐所為之分類看法如何適用於俄羅斯及喬治亞的情況，均讓逸丞得以重新梳理繁多文獻，致其體現較為完整的流理架構。

此外，我的家庭、我的父親、母親與兄長均給了我殷實的奧援，無論是老爸的：「哎呀趕快寫一些交一交。」、老媽的：「弟弟啊，我們就是要你沒有後顧之憂專一心一衝一刺。」、抑或是哥哥的：「別忘了你還是家裡面學歷最低的喔。」等等話語，均讓在 2013 年經歷過許多負面事情的我，深切地感到自身所擁有的幸福無可限量。於此，這篇論文不僅獻給拉拔我成長的貴人，也獻給參與我的人生所有親友們；事實上，在大四那年知道自己考上了一個非典型法律人會投身的研究所後，我的人生彷彿就開始進入了一個又一個轉折點；又在獲致最終的碩士修業轉型結果前（有形的身材及無形的知識），大四到碩士結束前的境遇就像是小美冰淇淋老闆所言般，體現了「人生就是一場永無止息的學習過程。」。

由是觀之，我在張法鶴老師身上學到氣度、鄭逸哲老師身上學到受教、許恒達老師身上學到柔軟、黃銘輝老師身上學到熱忱、楊子葆老師身上學到鑑賞、董秀蓮阿姨身上學到身分；來自俄研所的鈺茹助教身上學到關心、宜軒同學身上學到鼓勵、皓元同學身上學到勃根地、亞倫學弟身上學到友情、喬源學妹身上學到真心不騙、鈞祐學弟身上學到甜食知識；東亞所的惠梅助教身上學到窩心、善載同學身上學到開朗、議文學弟身上學到感性、駿逸學弟身上學到體貼；日本研究學程的乃君學妹身上學到分享、佳容學妹身上學到幸福、依樺學妹身上學到自重；外交所的瀧澤大生同學身上學到整齊、子揚同學身上學到社交；企研所的泓旭同學身上學到了穩重；國發所的思緯同學身上學到古典、禹錚學妹身上學到聰明；葡萄酒研究社的宇荃學妹身上學到負責、怡仁學妹身上學到認真、還有很多很多我在研究所階段認識而不及備載的朋友們。而老友臧傑皓、北大法律的秉軒、皇興、雲馨、家慶、維中、庭亞、靜瑜、竹君、允中、菁琪，以及北大經研的陵錦，只要想起過往相處的日子，更讓我有力量堅持自己所選擇的轉型道路。

最後，我謹以這段話做結：“*Not all of us can do great things. But we can do small things with great love.*”，過去我們既然有緣一起成長，希望未來我們能繼續互相砥礪。

西元 2014 年 2 月

## 摘要

法治國原則作為當代政府治理所不可或缺之憲法規範，其之精義涵括了課予政府依法行政、恪守現行法律規範及法律原則等義務；承上所述，倘一國公部門行政為諸多貪腐情事所圍，其不僅意謂著違法行政與牴觸法治國原則之狀態，其猶與國家制度發展的健全性與否相涉。

再者，學界為求分析前開指涉的不利情狀，業已有繁多的相關文獻證實貪腐對經濟及社會環境造成的損害；於此，本研究對貪腐所進行之研究的動機，蓋可歸因於國際透明組織所釋出的貪腐印象指數報告；詳言之，除探索部分後共國家為何特別易於為貪腐所圍乃係本研究之所由外，此等國家的公部門於千禧年後的發展亦為所欲考查之部分。

總此，有鑑於對前述的後共貪腐情形為審慎評估之必要性，本研究應用了文獻分析、個案分析及法律分析方法進行諸多探討；又本研究作為和政府廉政與否具關聯性之議題，不僅政府與社會關係乃係觀察重點，公部門貪腐現象、警察制度發展、抑或是政府肅貪辭令及現實，亦為本研究就後共俄羅斯與喬治亞於斯範疇所欲分析之課題。

關鍵字：貪腐、肅貪、廉政、後共轉型、警察機關

## 目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	3
第二節 文獻回顧.....	9
第三節 研究途徑、方法、範圍與限制.....	22
第四節 章節安排.....	28
第二章 俄羅斯之貪腐現象.....	29
第一節 俄羅斯之貪腐變遷：1992—2012 年.....	29
第二節 公部門貪腐：以警察機關為例.....	54
第三節 俄羅斯之肅貪治理：規劃與成效.....	78
第四節 小結.....	111
第三章 喬治亞之貪腐現象.....	114
第一節 喬治亞之貪腐變遷：1992—2012 年.....	114
第二節 公部門貪腐：以警察機關為例.....	130
第三節 喬治亞之肅貪治理：規劃與成效.....	142
第四節 小結.....	164
第四章 俄羅斯與喬治亞貪腐之異同性.....	166
第一節 兩國之貪腐變遷比較.....	167
第二節 兩國之公部門貪腐比較.....	174
第三節 兩國之肅貪治理比較.....	179
第四節 小結.....	184
第五章 結論.....	186
第一節 研究發現.....	186
第二節 未來研究建議.....	189
附錄一 俄羅斯政府肅貪政策作用期程表.....	191
附錄二 與司法程序相關之俄國肅貪規範.....	195

附錄三 俄羅斯聯邦刑法第 291 條..... 197  
參考書目 ..... 198



## 表目錄

表 1.1	後共國家之貪腐行為類型.....	16
表 2.1	俄羅斯跨國企業行賄指數.....	36
表 2.2	個人對於惡法無能為力.....	36
表 2.3	法律是否保護人民之基本權利.....	37
表 2.4	行賄為合理或悖理之行為.....	46
表 2.5	俄羅斯聯邦之日常貪腐趨勢.....	48
表 2.6	當代公部門貪腐與 Yeltsin 執政時期之比較.....	49
表 2.7	俄羅斯貪腐趨勢指數.....	50
表 2.8	俄羅斯公務員貪腐犯罪之定罪比例.....	56
表 2.9	各類公部門行政服務之貪腐價碼.....	59
表 2.10	對警察之信賴程度 (1990、1995、1999、2006 年).....	65
表 2.11	員警從事法定職務外之工作比例及薪資.....	67
表 2.12	Yeltsin 任內貪腐控制表現.....	85
表 2.13	Putin 任內貪腐控制表現.....	93
表 2.14	2010-2011 國家反貪腐策略.....	97
表 2.15	與肅貪相關之法規範評價.....	100
表 2.16	《刑法》第 290 條.....	103
表 2.17	《刑事程序法》第 52 章第 447 條第一項.....	106
表 2.18	《刑事程序法》第 448 條第一項.....	108
表 2.19	Medvedev 任內貪腐控制表現.....	109
表 2.20	我們能否擊敗貪腐.....	110
表 3.1	1993-1996 年政府總收益占國內生產總值.....	118
表 3.2	喬治亞貪腐趨勢指數.....	128
表 3.3	Shevardnadze 任內貪腐控制表現.....	150
表 3.4	特定公部門機關受分配預算.....	156

表 3.5 《刑法》第 340 條、違法收受禮物.....	159
表 3.6 Saakashvili 任內貪腐控制表現 .....	162
表 4.1 廉政治理之條件.....	179
表 4.2 廉政改革之優先目標.....	180





## 圖目錄

圖 2-1 目前國家之困境 .....	31
圖 2-2 法律為何無法保護人民之基本權利 .....	39
圖 2-3 就收受賄賂是否具正當性之俄國民調 .....	46
圖 2-4 俄羅斯貪腐印象指數 .....	51
圖 2-5 俄羅斯之 2002 年各區域貪腐程度 .....	52
圖 2-6 俄羅斯之 2010 年各區域貪腐程度 .....	53
圖 2-7 「違反國家利益犯罪」與「商業性賄賂」通報案件 .....	57
圖 2-8 2012 年公務員涉賄犯罪人數 .....	58
圖 2-9 過去一年的警務改革之效益 .....	76
圖 2-10 俄羅斯警察信心指數 .....	77
圖 2-11 貪腐之變遷進程 .....	80
圖 2-12 在俄羅斯的營商情況 .....	94
圖 2-13 2008 年國家反貪腐計畫 .....	96
圖 2-14 商業性賄賂（刑法第 204 條）通報件數 .....	101
圖 2-15 違反國家利益罪章通報、起訴及有罪件數 .....	109
圖 2-16 俄羅斯於 2003-2011 年之民眾行賄經驗 .....	109
圖 3-1 就收受賄賂是否具正當性之喬治亞民調 .....	117
圖 3-2 喬治亞於 2003-2011 年之民眾行賄經驗 .....	127
圖 3-3 免於貪腐之自由 .....	127
圖 3-4 喬治亞貪腐印象指數 .....	129
圖 3-5 喬治亞警方獲報賄賂案件量 .....	133
圖 3-6 喬治亞警察信賴指數 .....	140
圖 3-7 喬治亞受刑人人數 .....	141
圖 3-8 喬治亞之貪腐相關案件統計 .....	161
圖 3-5 在喬治亞的營商情況 .....	165

圖 4-1 俄羅斯與喬治亞兩國之貪腐印象指數 .....	168
圖 4-2 俄羅斯與喬治亞兩國之貪腐頻繁度 .....	169
圖 4-3 就行賄為完成目的之手段之兩國營商民意調查 .....	169
圖 4-4 就貪腐對商業活動之限制之兩國營商民意調查 .....	169



# 第一章 緒論

「共產主義最糟糕的地方，乃是緊跟著它到來的東西。」

Adam Michnik<sup>1</sup>

蘇聯統治之歷史經驗，不僅仍未自後共社會大眾看待事物的觀感中消散，對國家公部門行政缺乏信任之狀態，仍於共黨體制崩潰後一再延續；揆諸前開所揭境況，實誠如論者 Eric M. Uslaner 於《貪腐、不平等與信任》(Corruption, Inequality and Trust) 所言，後共轉型作為逐漸擴大貧富差距的發展狀態，倘一國政府治理為失去效能所囿，不僅致使社會各階層與團體間之歧見加劇，更使社會大眾失去對他人信任、就政府公部門治理的實踐具悲觀立場。<sup>2</sup>

承上所述，倘過往的經驗需經數個世代之時序推移方能消散，後共國家於朝著市場經濟、民主、法治及消除共產遺緒之發展歷程上，就此等國家在若干領域變遷之共通性與相異性，即係一值得探究之議題。於此，就公部門治理變遷具關連性的議題中，倘一部立意良善的憲法為國家才有了好的開始，而一部擁護人權，彰顯國民意志之憲法，若無人奉為圭臬而為必要之實踐，其指引之功能將流於形式，本文若探析後共國家於法治層面的發展進程，容或不啻為一值得深究之處。

由是觀之，法治作為法律規範實踐的必要元素，在法律規範係以公權力之強制性作為後盾的國家規範體系及適用於整個政治社群的涵攝作用中，若法律未能約束公部門行政機關之行為，反致行為的恣意與枉法境地，即失去了規制社會成員行為之價值功能；尤有甚者，前開違背法律所為之行政決斷，若藉美儒 Lon L. Fuller 之主張而觀，即係與「依法行政」相左之狀態，此間無論是行政自我拘束原則、存於司法審判活動之正當法律程序原則 (procedural due process) 等，均

---

<sup>1</sup> 轉引自 Adam Michnik, *Letters from Prison and other Essays* (Berkeley, University of California Press, 1985); Tony Judt 著，黃中憲譯，《戰後歐洲六十年·卷四，新歐洲、舊歐洲 1989-2005》(台北：左岸，2012)，頁 62。

<sup>2</sup> Eric M. Uslaner, "Corruption, Inequality, and Trust," <<http://www.gvpt.umd.edu/uslaner/uslanersocialcapitalhandbookelgar.pdf>>, p. 14.

構成無從實現的結果；<sup>3</sup>總此而言，社會大眾亦將因此等非屬良善的治理狀態之故，進而失去對國家公部門活動的信心。

在法律並非僅存於制定的層次，亦存於其作用方式的「依法行政」狀態中，自論者 Bo Rothstein 與 Jan Teoroll 共同作成之《政府品質為何：一公正政府制度理論》(What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions)的主張觀，揆諸一國所構築之制度規範與其所附隨而生的法律關係，在規範及政策如何形成與其實踐，倘能確保法的平等對待特性，即係一種合於公正原則的治理型態<sup>4</sup>；再者，前揭之公正原則的體現，其隱含的價值亦如同 Samuel P. Huntington 於《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》一書中指陳的「以平等對待作為基礎的法治，維護了民主價值和民主規範的最高性，且乃係促進民眾信賴這些價值和規範的必要步驟。」<sup>5</sup>

綜上，此際倘以國家的行為層次來審度，合乎平等對待的依法治理精神，其精義等同於行政活動或司法裁量於具體適用之事件中，不論涵攝對象之階級、地位或相對性權力優勢地位，應忠實適用法律規範及其他相當之原理原則；於此，吾人在此或可藉因果論的思維中勾勒出，公部門未出於法律而為之不平等對待，抑或是正確認識但卻有意識地適用法律為不正對待，自是不合乎法治精神。

承上所述，在論及國家權力的運作，如何確保行政作用的正當、適法、公平與免於恣意的狀態，並在受法律的拘束下達到「法治」(rule of law)，儘管為當代國家之公部門制度設計的重要課題，但後共轉型國家於追求法治之實踐過程中，有其程度、發展上之相異之處。本文欲循著特定後共國家之貪腐和廉能互為對立面之變遷進程，藉由後蘇聯轉型國家間之比較，除冀求體察研究對象國家間於斯

---

<sup>3</sup> 其亦指出法律體系應包含一般性 (general)、法律應公布 (public promulgated)、未來性 (prospective)、可理解性 (intelligible) 與清晰性 (clarity)、一致性 (consistent)、可實現性 (practicable)、穩定性 (constancy of the law through time) 與官方行為與法律規則一致 (congruence between official action and declared rule)。Lon L. Fuller 著，鄭戈譯，《法律的道德性》(台北：五南，2010)，頁 8-15。

<sup>4</sup> Bo Rothstein and Jan Teoroll, "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions, Governance," *Governance*, Vol. 21, No. 2(2008), p. 169.

<sup>5</sup> Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》(台北：五南，2008)，頁 270。

範疇之異同外，亦試圖勾勒出終結貪腐、步上廉政治理之典範發展模式。

## 第一節 研究動機與目的

如果精確指出民主意涵有其困難性，此等難處亦會存於法治概念的確認之上，於此儘管有論者追求法治(rule of law)之倡議與良好治理 (good governance) 之關係相當密切，更遑論一國社會中之法治不僅促進經濟之發展，亦使人類福祉、穩定之秩序獲得維繫<sup>6</sup>；當前之社會科學研究為求了解法治之成因與其所帶來之效果，學界多以實證方法冀求提升研究質量，除探討所處地域及時程的不同性對政府治理效能之影響外，亦不乏藉特定現象之跨國比較研究勾勒出法治不彰之原因。

本文意欲探討之貪腐，其不僅為公部門治理所併生之病理現象，亦為法治精神的對立面；詳言之，若藉 Daniel Kaufmann、Aart Kraay 與 Pablo Zoido-Lobaton 所共同做成的《治理至關重要》(Governance Matters) 對治理的概念而為檢視，其指出於政府組成、運作及替換之進程中，就政府於形成與實踐其政策主張之能力，對不特定公民持尊重態度<sup>7</sup>；又承著前開所陳明之治理尊重特性，不僅有論者 Guillermo O'Donnell 著成之《法治為何重要》(Why the Rule of Law Matters) 一文主張法治與依法行政具相當緊密之關聯性<sup>8</sup>，Thomas Carothers 亦指出：「一個合乎法治之體系應合於法律公開、明確與平等適用法律等原則之要求，又司法部門中，舉凡法院、檢察系統與警察機關亦應合理、公平、專業與具備執法效率」<sup>9</sup>。

由是觀之，倘合乎公平性之治理乃係法治狀態之體現，且如同 Francis Fukuyama 所陳明之「法治國之要求係為了避免國家機關之恣意妄行」<sup>10</sup>般，致依

<sup>6</sup> Svend-Erik Skaaning, "Measuring the Rule of Law," *Political Research Quarterly*, Vol. 63, No. 2, p. 449.

<sup>7</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters," *The World Bank: Policy Research Working Paper, No. 2196*(1999), p. 168.

<sup>8</sup> Guillermo A. O'Donnell, "Why the Rule of Law Matters," *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4(2004), p. 33.

<sup>9</sup> Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2 (1998), p. 4.

<sup>10</sup> Francis Fukuyama, "Transitions to the Rule of Law," *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 1(2010),

行政的精神獲得實踐，就追求法治國的公部門治理發展進程，其所涵括的概念已成為相當龐雜的不確定狀態；易言之，倘法治意味與國家作用相關的事務均受其涵攝，如何確認法治程度即成為一研究評量上之難題。

於此，倘據聯合國（United Nations）所揭示之定義，其指稱：「法治代表著政府之治理原則，而所有人、機關、實體、及國家本身，無論其處於公部門或私領域，皆為法律之涵攝所及，且其所涵括之精義在於法律優位性（supremacy of law）、法律之前人人平等（equality before law）、法之可課責性（accountability to the law）、法律之平等適用（fairness in the application of law）、權力分立（separation of powers）、決策參與（participation in decision-making）、法之明確性（legal certainty）、避免恣意（avoidance of arbitrariness）及程序與司法透明（procedural and legal transparency）」。<sup>11</sup>

尤有甚者，國際性非政府組織「世界正義工程」（The World Justice Project）則將「法治」視為一種體系概念，認為其涵括了四種普世價值；「除（1）政府與官員之可課責性、（2）公告施行之法律明確、穩定與合宜，且應保護人身安全、財產權等基本權利與（3）法律施行之有效與公平性外、（4）司法透過獨立、有倫理、且能力足以勝任的代表獲得實踐。」。<sup>12</sup>

承上所述，若法治乃係一國公部門治理之重要價值目標，Carothers 認為存有三種政策選擇可供採納及確保法治狀態的維繫，舉凡從法律之修改與增訂著手、改善執法機關之效能、並藉法律優位原則為始點之立法拘束政府之作用外，司法權獨立亦係改革之核心價值之一；此外，最後且最為重要的是，須執政者具堅決

---

p. 38.

<sup>11</sup> “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies,” *United Nations :Rule of Law*, < <http://www.unrol.org/doc.aspx?d=3096>>, p. 4.

<sup>12</sup> 其發行之年度「世界法治指數」（Rule of Law Index）報告中，就評斷一國之法治程度指數分為九個部分，其中分別為有限政府（Limited government powers）、免於貪腐（Absence of corruption）、秩序暨安全（Order and security）、基本權利（Fundamental rights）、開放政府（Open government）、執法管理（Regulatory enforcement）、民事司法（Civil justice）、刑事司法（Criminal justice）與非正式司法（Informal justice），於此一併補充。“The Rule of Law Index 2012-2013 report,” *The World Justice Project*, < <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>>, p. 3.

改革之之決心方能收立竿見影之效。<sup>13</sup>

然而，若將前開貫徹法治的主張與論者 Timothy A. O. Endicott 作成之《法治之不可能性》(The Impossibility of the Rule of Law) 一文中所指陳的非屬法治概念進行合併檢視，就未能成就法治之治理狀態範疇論，舉凡立法者未能奉該理想為圭臬而審慎制定規範、行政活動者違反法律規範之作用，<sup>14</sup>且政府治理因恣意地罔顧法律、行政恣意性，而分別構成典型的獨裁統治、非屬平等對待之行政治理現象與致行政治理之對象無從明瞭其法定權利義務的結果，<sup>15</sup>即可發現法治與缺乏法治間存在一行政作用者的恣意性因素。<sup>16</sup>

承上所述，由於國家政策主張之實踐有賴行政作用者的協力方能完成，就一治理制度下的警察、稅務乃至於其他公部門日常行政活動之運作，若能奉行法治及平等原則為圭臬，或許將如同論者 Bo Rothstein 與 Dietlind Stolle 共同作成《政治制度如何創造與摧毀社會資本：一總體信任制度理論》(How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust) 一文所言，行政活動的公平與正義特性，實屬公部門健全治理的體現。<sup>17</sup>

於此，本文所欲研究的後共國家之貪腐課題，其動機概可分為兩個部分進行解釋；其一、在 Hokky Situngkir 所主張的「治理等於獨占權力加上裁量權限

---

<sup>13</sup> 就如何貫徹法治之議題，有論者認為有三種政策選擇可供採納：(1) 從法律之修改與增訂著手、(2) 改善執法機關之效能、(3) 除以法律優位原則為出發點之立法拘束政府之作用外，司法權獨立亦係改革之核心價值之一；最後且最為重要的是，須執政者具堅決改革之之決心方能收立竿見影之效，於此一併補充。Thomas Carothers, *op. cit.*, p. 4.

<sup>14</sup> 前揭兩部分作為國家所構築之規範及其所附隨而生的法律關係，類同於論者 Rothstein 所主張的檢視法治與否之關鍵時機，如輸入 (input)：規範及政策如何形成和產出 (output)：規範及政策如何實踐。Bo Rothstein, *op. cit.*, p. 169.

<sup>15</sup> Timothy A. O. Endicott, “The Impossibility of the Rule of Law,” *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 19, No. 1 (1999), p. 3.

<sup>16</sup> 若撇除公部門行政恣意之概念，而以宏觀面來檢視法治與治理間之關係，論者 Daniel Kaufmann 作成之《對治理的再次檢視：實證研究對正統之挑戰》(Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy)，藉經濟模型探究法治效果，發現到法治狀態 (減少貪腐) 獲得維繫，長遠來看將對開發中國家帶來增加平均國民所得、減少新生兒夭折率與國民識字率的成長，於此一併補充。Daniel Kaufmann, “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy,” *The World Bank: Working Paper Series*, <[http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/rethink\\_gov\\_stanford.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/rethink_gov_stanford.pdf)>, pp. 45-47

<sup>17</sup> Bo Rothstein and Dietlind Stolle, “How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust,” *98th Meeting of the American Political Science Association in Boston*, <<http://www.apsanet.org/~ep/papers/2003winner.pdf>>, p. 13.

扣除（一）貪腐」，並指出貪腐行為侵蝕了依法治理之精神，使之實施、行政之作用的實踐背於法律約束的狀態，不僅傷害了公部門與私領域之發展，亦對社會弱勢造成無可抹滅的傷害之觀念推移下，<sup>18</sup>由於貪腐與國家公部門行政之作用具一體兩面的特質，一個合乎法治的國家難以與嚴重之貪腐活動劃上等號，而貪腐現象嚴重之國家，即可想見其多不屬於廉能與法治兼備的國家；據此，如何自貪腐及其與法治間建立更為明朗的研究結構，為公法與刑法等法學研究增添學術能量，乃係本文所冀求的重要目標之一。

其二，在自共產主義國家轉型為民主國家的史無前例之發展進程中，公部門制度建置作為國家發展不可分割的一部，藉 Dinissa Duvanova 就公部門行政所指涉的作用論，行政作用者依據法律規範所設定之框架視事，在其作為政府治理政策的具體實踐者的情況下，行政活動對外部所生之結果與該治理環境之型塑，檢視係屬行政作用者的官僚系統與行為，容或為一理解貪腐的重要因素之一；<sup>19</sup>於此，本文認為檢視特定公部門機關，或能為其他二十一世紀之民主轉型國家的類似機關勾勒出足資指引的廉政制度發展及改革典範。

與此同時，揆諸後共國家的轉型治理進程，其不僅意味著民主化及市場化發展的機會之窗於斯土肇生，亦表彰了大規模的法律體系變遷、國家財富的再分配與容或欠缺有效究責及監控之國家機制的變動過程；於此，倘一國之公部門特別為貪腐所圍，實致從事公部門改革的正面發展可能性遭到遏阻。<sup>20</sup>

再者，若以地域上而論，位處中東歐之前共產國家，其變遷之路徑不僅較為穩健，亦於諸多貪腐研究中不同於中亞高加索國家，而呈現較為廉能的狀態；由是觀之，本文為求瞭解後共國家之公部門貪腐與廉能之關係，且試圖為轉型國家勾勒出一追求廉能治理之肅貪典範途徑，就案例的選擇上，雖俄國與喬治亞分

<sup>18</sup> Hokky Situngkir, "Money-Scape: A Generic Agent-Based Model of Corruption," *Bandung Fe Institute*, <<http://www.bandungfe.net/>>, p. 3.

<sup>19</sup> Dinissa Duvanova, "Bureaucratic Discretion and the Regulatory Burden: Business Environments under Alternative Regulatory Regimes," *British Journal of Political Science*, Vol. 42(2012), p. 175

<sup>20</sup> "Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate," *The World Bank* <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>>, p. 15.



屬人口逾一億及未滿五百萬人口之國家，然而究其貪腐研究價值，本文的比較概念發想自國際透明組織（Transparency International）所作成之貪腐印象指數

（Corruption Perception Index ,CPI），在兩國於世紀之交前的評比結果的相似性，為何在千禧年以後開始出現逆轉，而後喬治亞亦逐漸步入免於貪腐的國家之列；

<sup>21</sup>尤有甚者，喬治亞在打擊貪腐與廉能發展之歷程中，不僅於 2011 年為經濟學人雜誌（The Economist）讚譽為國家心靈革命（mental revolution），世界正義工程（WJP）於 2012 年釋出之法治指數報告亦給予高度評價；由是觀之，究竟該國於世紀之交以降的公部門廉政發展如何獲致實踐，乃係本文意欲探究的課題之一。

22

再者，喬治亞據歐洲開發復興銀行釋出之民調報告顯示，倘與 2006 年相較，百分之七十八的受訪民眾於 2010 年認為貪腐情況已顯著的減少；此等顯著改善的趨勢，雖國際透明組織於 2002 年公布之年貪腐印象指數將其評為第 85 名（在 102 個受評比國家中與烏克蘭、越南同級），然而據前開組織於 2012 年釋出之報告而論，喬治亞在 180 個受評估國家中已躍升至第 51 名，甚至優於部分中東歐國家（如捷克與斯洛伐克）之表現。

相較於喬治亞於廉政治理之發展，俄國在世紀之交以降雖亦進行諸多公部門改革，然而卻未能呈現出積極殷實之制度發展效果，其與以往同屬於為國際透明組織視為高度貪腐的喬治亞，揆諸兩國的公部門貪腐及廉能發展路徑，本文認為係屬一相當具研究價值之比較案例；綜上，本文意欲思考的問題有以下三點：

---

<sup>21</sup> 又兩國的貪腐現象類似性，若藉歐洲開發復興銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）於 2000 年所發布的《營商環境與企業表現報告》（Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS）觀，俄喬兩國於是時之國家竊取指數（state capture），分別為 30%與 25%，又行政性貪腐（administrative corruption）則構成逼近百分之三與百分之四之譜，均於後共國家中敬排末位。Ibid., pp. 16-17.

<sup>22</sup> 喬治亞於免於貪腐（Absence of corruption）、秩序暨安全（Order and security）、執法管理（Regulatory enforcement）、民事司法（Civil justice）與刑事司法（Criminal justice）之指數表現較好（在 97 個受評量國家中排名為第 21、19、25、31 及第 29 名，與東歐及中亞地區比較，則除前三個項目皆位居第二名外，後者則為第 5 與第 4 名）。“The Rule of Law Index 2012-2013 Report,” *op. cit.*, p. 91.

- (1) 在喬治亞與俄羅斯之貪腐發展中，兩國的貪腐成因、規模及發展為何？
- (2) 兩國之警察系統於貪腐變遷之角色？
- (3) 就國家朝向廉政之歷程中，何為肅貪獲致實踐之前提？

在首先意欲探究的問題中，本文認為共產主義作為俄羅斯與喬治亞均有之統治經驗，在其於後共社會的國家公部門行政系統具一定延續性之際，揆諸政府所進行的政治、經濟乃至於法律轉型發展中，此間所涉及的不僅是制度的置換，尤涵蓋了公部門行政權能的實踐狀態；於此，倘將共產主義視為後共貪腐的歷史性因素，後共轉型變遷即係一種進程性因素，且濫用公權力與違法行政等情事，即為後者在俄羅斯與喬治亞的國家行政活動中之常見境況。

再者，此間特別的是喬治亞之公部門貪腐情形，猶因國家內戰與組織犯罪活動猖獗等因素導致國家治理失能情況；此等治理失能情狀雖在世紀之交以降獲得控制，但無論是公部門治理效能、抑或是廉政發展，均得等到後玫瑰革命政權執政後，方呈現顯著的積極效果；此外，就公務員貪腐行為誘因之範疇，本文認為兩國的最主要促進因素在於法定薪俸的低廉，且喬治亞更因執法機關的失能而致制度究責性不復存在。

承上所述，雖然俄國多為各界指出其公部門行政缺乏廉能精神，本文認為藉俄羅斯執法機關於九零年代的貪腐犯罪之相關調查數據而觀，其並未如喬治亞般呈現貪腐情況嚴重而致防免相關犯罪的無力狀態；易言之，在本文所欲探究的第二個問題中，警務行政的貪腐情狀，兩國儘管陷於一定程度的貪腐境地，且俄羅斯警務之貪腐盛行程度亦有逐不同聯邦區而有之良莠差異，但整體來看並未如喬治亞般呈現出內政部長本人主導公部門貪腐網絡的情形，而仍確保了部分的執法治理效能。

又警務機關改革作為公部門廉能發展之一環，倘能致執法機關打擊犯罪的能量獲得增長，其勢必能對貪腐等犯罪活動營造阻效用；據此，本文在第三個問題中認為，一公部門行政若具有廉能的警務機關，其不僅得確保國家公部門免於貪

腐所困，且能為打擊貪腐之制度發展增添助益。

## 第二節 文獻回顧

### 壹、定義貪腐與成因

貪腐於人類生活中，乃係一種無法完全根除之社會疾病；又其作為一複雜、而非嶄新的社會現象，自發源於古典羅馬法之詞彙 *corrumpere* 而觀，其所隱含之意義為損壞、破壞、違反與偽造；而後歷時序之推移，不僅義大利中世紀詩人 Dante Alighieri 則於《神曲》一書中，將行賄者視為地獄底層之罪人，Thomas Hobbes 則認為貪腐係屬藐視一切法律之所得（*contempt for all laws proceeds*）。

近代以降，學術圈對治理及與其具極大關聯性之貪腐現象，業已呈現出史無前例之關注；於此，若以：「貪腐為獨佔權限加上裁量權扣除可課責性，又以政府失序時尤甚」<sup>23</sup> 作為出發點，亦不乏學者將貪腐定義為濫用公權力以謀取私利（*the misuse of public power for private gain*），且貪腐係政府官員擁有分配有限資源之權力而由生」之云云<sup>24</sup>；再者，世界正義工程則以「清廉」作為「貪腐」之相對概念，指出政府官員於行政、司法、警察、國防與立法部門並未藉職務之便謀取私利（*do not use public office for private gain*）；<sup>25</sup> 此外，國際透明組織（*Transparency International*）將「貪腐」界定為：「濫用受委託的權力謀取私利」（*the abuse of entrusted power for private gain*），<sup>26</sup> 而在此等概念下，「貪腐」已不只侷限於傳統指涉政府官員濫用職權，其猶涵蓋了受公權力委託行使職權之私人獲取不當利益的行為。<sup>27</sup>

承上所述，就前揭貪腐概念於公部門的肇因，論者 Arnold J. Heidenheimer 所彙整的三種貪腐生成模式於此值得吾人留心，其分別為（1）公職中心論（*Public*

<sup>23</sup> Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (CA: University of California Press, 1991), p. 2.

<sup>24</sup> Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 30.

<sup>25</sup> “The Rule of Law Index 2012-2013 Report,” *op. cit.*, p. 11.

<sup>26</sup> “What We Do,” *Transparency International*, <<http://www.transparency.org/whatwedo>>

<sup>27</sup> 事實上，形容貪腐之說法相當多元，除以大象暗喻認為貪腐係屬一望即知卻難被精確定義，亦有論者 Lesilie Holmes 指出：「貪腐不僅係一種非法稅，更係一種恣意稅（*arbitrary tax*）」，於此一併補充。Vito Tanzi, “Corruption Around the World,” *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4 (1998), p. 564.

Office-Centered Definition)、(2)市場中心論(Market Centered Definition)及(3)公益中心論(Public Interest Centered Definition):<sup>28</sup>

- (1) 公職中心論認為:「貪腐乃係行為人因為私人原因(如家庭、親密的個人集團)、自身利益或地位偏離公行政成員的職責」;又儘管前述的定義相當有用,但這無法解釋在特定社會中,貪腐係作為一種生活方式而存在之現象;易言之,此等社會並未視貪腐活動為偏離法定職責之現象,且實際上亦受大多數之社會成員所接受。
- (2) 市場決定論相對於公職中心論之見解,將討論重心自公部門行為人轉移到市場導向,並提出一個貪腐行為人若視公職為商業活動場域,其會儘可能地將收入達到最大化;為此其收入之多寡取決於在市場中所採取之位置與自身如何在估量公共需求曲線(public's demand curve)時化約出自身最大的所得利益。
- (3) 持公益中心論之學者則認為貪腐係對公共利益的一種妨害,且主張公職中心論與市場中心論分別代表了定義貪腐之光譜兩端;易言之,兩者分屬過於狹隘和空泛之概念,為此持前揭公益中心論者主張:貪腐之模式係以一有裁量權限之行為人為前提,於為求滿足自我之利益與可歸責於己之事由影響下,未能依法裁量而損害公共利益。

承上所述,貪腐作為公部門治理的負面現象,除賄賂作為其典型形式恰如同探戈般需要成對的夥伴般,<sup>29</sup>為論者 Donna Harris 視為一種聚合性社會資本(bonding social capital)的實踐,於違法互動下呈現出緊密的夥伴關係<sup>30</sup>外,對意欲藉由貪腐影響公部門決策之人而言,舉凡政府契約與利益、公用基金、時間

---

<sup>28</sup> Jon S.T. Quah, "Corruption in Asian Countries: Causes, Consequences and Control Patterns," in Jon S.T. Quah, *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream* (UK: Emerald Group, 2011), pp. 12-23.

<sup>29</sup> Robert B. Seidman, "Why Do People Obey the Law? The Case of Corruption in Developing Countries," *British Journal of Law and Society*, Vol. 5, No. 1(1978), p. 62.

<sup>30</sup> Donna Harris, "Bonding Social Capital and Corruption: A Cross-National Empirical Analysis," *Environmental Economy and Policy Research: Working Papers No. 27*, <<http://ideas.repec.org/p/lnd/wpaper/200727.html>>, p. 6.

成本與規避法定規範之適用及影響法律規範作用效果，均屬可能欲循該違法途徑完成之目標。<sup>31</sup>此外，倘公部門進而出現系統性貪腐狀態，而構成集體濫用公權力以謀取私利之狀態，不僅將導致公共服務的效能遭致減損，作為諸多國家《憲法》中多次指陳的法治國原則，亦於深受貪腐所圍之公部門違法行政活動中蕩然無存。<sup>32</sup>

而就公部門之系統性貪腐狀態生成之原因，論者 Bo Rothstein 於著成之《反貪腐：大爆炸途徑》(Anti-Corruption: A Big Bang Theory) 中認為系統狀態乃係「頻度依存均衡」(frequency-dependent equilibria) 之實踐；詳言之，貪腐作為一種行為人期待憑違法而得利益之情狀，在取決於其他貪腐行為人之多寡前提下所生的現象，於一公部門機關之構成員多罔顧依法行政的處境下，其違法行政行為頻率不僅將趨於同一，且集體型謀取私利即構成系統性貪腐狀態。<sup>33</sup>

此外以宏觀的跨國層面論，論者 Daniel Treisman 為求了解廉能為何不能於特定國家中維繫，且其緣由究係歷史與文化傳統、經濟發展程度、政治制度或政府政策之範疇的影響所致，而為文作成的《貪腐之源：跨國研究》(The causes of corruption: a cross-national study) 研究結果顯示，具天主教傳統、曾為英國統治、較為開放之經濟體與民主係屬較為清廉的狀態，而聯邦政體較為貪腐，於此一併補充。<sup>34</sup>

## 二、貪腐與治理

貪腐作為法治之對立面及一國公部門治理所生之不利益狀態，有論者指出了

---

<sup>31</sup> Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann, "Corruption and Development," *The World Bank: Working Papers & Articles*, <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gray.pdf>>, pp. 7-8.

<sup>32</sup> Maria Gonzalez de asis, "Reducing Corruption at the Local Level," *The World Bank: Working Papers & Articles* <[http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/municipal\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/municipal_eng.pdf)>, p. 2.

<sup>33</sup> Bo Rothstein, "Anti-Corruption – A Big Bang Theory," *The Quality of Government Institute: QoG Working Paper Series*, <[http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350652\\_2007\\_3\\_rothstein.pdf](http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350652_2007_3_rothstein.pdf)>, p. 6.

<sup>34</sup> Daniel Treisman, "The causes of corruption: a cross-national study," *Journal of Public Economics*, Vol. 76 (2000), pp. 437-442.

菁英聯合 (Elite Cartel)、寡頭與派系 (Oligarchs and Clans)、官方大亨 (Official Moguls) 與影響力市場 (Influence Markets) 等四種不同的貪腐典型症狀

(syndromes of corruption),<sup>35</sup>且由是觀之,貪腐除了國家域內的水平、垂直結構外,跨國性的相互連結亦不少見。<sup>36</sup>

再者,自 Jakob Svensson 之視角觀,貪腐乃是一種依附於一國法律、經濟、文化與政治制度的產物;<sup>37</sup>又存於公部門日常行政之貪腐,除對行政作用效能造成弱化之效果、資源的不正分配外,亦損及相關法律為公部門機關訂定之行政目的;又政治高層決策者的腐敗,不僅致使公部門之行政淪喪其效用,亦使國家治理呈現漸趨失能的狀態;由是觀之,效能降低之公部門不僅致使國家治理之法定目標無從達成,復為違法活動提供了發展之溫床,而附隨而生的發展困境,亦於前開態勢下由生。<sup>38</sup>

然而與前開所陳之不利狀態相左者,則係認為貪腐具備促進行政機能的效益;詳言之,此等持貪腐有益論之主張者,除 F. T. Lui 於 1985 年立論指出行賄容或能增加行政程序之圓滑性,致相關程序之所需時程獲得縮減外,<sup>39</sup>Huntington 於

<sup>35</sup> 易言之,菁英聯合 (Elite Cartel) 具集中化、組織化與具可預期性之特徵,其政治生態由政治人物、商賈、官員、軍人與民族領袖所組成;而此等國家之公行政作用效能尚可,且法院與其他國家機關仍能於一定程度維護公益;倘舉例而論,高所得國家中以南韓作為代表,而巴西、南非等中低所得國家合乎此等症狀。寡頭與派系 (Oligarchs and Clans) 則意味著各層級的政府官員相應地與私人企業集團合作,而印度、墨西哥、菲律賓與俄羅斯為適切之例子。官方大亨 (Official Moguls) 則代表具主宰國內政治活動之要角,其權力毫無限制,涉入貪腐活動時亦無為法律所制裁之可能,可供參考之實例有埃及、摩洛哥、敘利亞及突尼西亞。最後則是影響力市場 (Influence Markets),其係以合法手段(如選舉獻金)之形式鑲嵌於政治參與機制中,此於德、日、美等高所得國家中相當常見,而此等國家之貪腐情況遠不若前三種嚴重。Michael Johnston, "Participation, institutions, and syndromes of corruption," in Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 38-48.

<sup>36</sup> 若將貪腐結構視為網絡化生態,即不難發現到有系統且互利之貪腐網絡具恩庇侍從及裙帶關係特色;易言之,除了跨部門之非法合作外,官僚不法的互相依賴情事亦存於單一組織內部;再者,貪腐網絡間多包含商業暨金融部門(將獲利轉為現金、或轉入境外機密帳戶)、政府人員(在政府行政決策面以國家利益之名行營私之實)與執法單位(執法單位進行掩護、更甚的以其公權力進行不法調查)的協力,於此一併補充。Cheloukhine Serguei and King Joseph, "Corruption networks as a Sphere of Investment Activities in Modern Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 40 (2007), p. 109.

<sup>37</sup> Jakob Svensson, "Eight Questions about Corruption," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3(2005), p. 20.

<sup>38</sup> Susan Rose-Ackerman, "Corruption and Government," *International Peacekeeping*, Vol.15, No.3 (2008), p. 331.

<sup>39</sup> Francis T. Lui, "An equilibrium queuing model of bribery," *Journal of Political Economy*, Vol. 93(1985), p. 780.

《變動社會之政治秩序》(Political Order in Changing Societies)一書中亦指出：「以經濟成長而論，一個僵化、過度集權與不忠誠之官僚體系遠較一個僵化、過度集權與忠誠之官僚體系來的好。」<sup>40</sup>

但近年來的諸多研究顯示，適度的貪腐對提升行政效能之效果乃係存於經濟模型中之想像，此間無論是 Paola Mauro 作成之《貪腐與成長》(Corruption and Growth) 研究揭示了公部門廉能與否，不僅與一國之政治穩定程度與經濟成長具關聯性外，且反貪確實有益國家經濟之發展外，<sup>41</sup>學者 Isaac Ehrlich 與 Francis T. Lui 作成之《官僚貪腐與內源性經濟成長》(Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth) 研究亦指出在孟加拉、印度及墨西哥等政府制度採取積極介入私經濟活動的國家中，於公部門盛行的貪腐影響下，實導致此類國家經濟發展之不穩定，而貧窮國家的私經濟活動，亦因此無法正常化發展。<sup>42</sup>

揆諸前開貪腐對行政效能之兩類見解，論者 Pierre-Guillaume Méon 與 Laurent Weill 共同作成之《貪腐是否為一行政潤滑劑》(Is Corruption an Efficient Grease) 一文觀，其實證研究結果亦顯示當一國之公部門制度機能已陷入極度失能的狀態，貪腐或許能扮演一促進行政作用之角色；<sup>43</sup>然而，儘管貪腐乃係活化行政活動之積極因子。但其存於理論上之正面效果，在實際上容或致一國深陷於治理失能的惡性循環之中。<sup>44</sup>

承上所述，此等治理失能的惡性循環，舉凡未依法為稅捐之徵收、與私人、企業或團體訂立契約出現非法情事、阻礙經濟成長與國家競爭力等，皆屬後共俄

---

<sup>40</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (CT: Yale University Press, 1968) .p. 386.

<sup>41</sup> Paolo Mauro, "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3(1995), pp. 681-683.

<sup>42</sup> Isaac Ehrlich and Francis T. Lui, "Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6(1999), pp. 291-292.

<sup>43</sup> 然而於此須特別注意的是，具加速行政作用程序之賄賂行為雖能減少時間成本，然據論者 Daniel Kaufmann 與 Shang-Jin Wei 作成之實證研究結果顯示，其在未來的貪腐交易中不僅將呈現物質成本逐漸增加之勢，而時間成本亦回復至未為貪腐行為前之行政程序狀態。Daniel Kaufmann and Shang-Jin Wei, "Does Grease Money Speed Up the Wheels of Commerce," *National Bureau of Economic Research: Working Paper No. 7093*, <<http://www.nber.org/papers/w7093>>(1999), pp. 15-16.

<sup>44</sup> Pierre-Guillaume Méon and Laurent Weill, "Is Corruption an Efficient Grease," *World Development*, Vol. 38, No. 3(2010), p. 29.

羅斯、印度及許多非洲國家在其中央政府之權能低落，無法有效地處罰涉貪或從事其他不法活動之官僚，使後者構成獨立的壟斷（independent monopolists），進而對國家廉政發展造成妨害之相關負面情況。<sup>45</sup>

尤有甚者，若藉論者 Pranab Bardha 於《貪腐與發展：議題的回顧》（Corruption and Development: A Review of Issues）一文中所引用之事例作為前揭官僚獨立壟斷狀態而生之負面情況；詳言之，當印度新德里官員被行賄者問及得否加快行政審查流程時，其表示：「我不能確定這部分的狀況，但你想使他人之申請案程序延滯，我可以馬上幫你完成。」，循此脈絡實不難發現公部門行政效率容或因貪腐盛行而呈更為低落之勢。<sup>46</sup>

此外，近年來由於民主治理的觀念逐漸移植於後共等其他轉型國家，就公部門治理如何避免失能與貪腐之境，Josephine T. Andrew 與 Gabriella R. Montinola 針對貪腐與民主化關係著成之《否決者機制與法治於新興民主國家》（Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies）之研究顯示，藉由檢視存於 35 個新興民主國家的憲法制度設計與法治，發現一國的政治系統中之否決者機制（veto player）數量與貪腐指數之程度具關聯性。<sup>47</sup>

然而，就新興民主國家的貪腐程度對政權合法性之影響，學者 Richard Rose 於其研究發現此等民主國家之貪腐程度越高，社會大眾支持政權之意願即相應地降低，為此初萌芽的民主政權容或因政治性貪腐而生崩潰之可能性；由是觀之，

---

<sup>45</sup> Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3 (1993), p. 609.

<sup>46</sup> Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 (1997), pp. 1322-1325.

<sup>47</sup> 其研究動機發想自 James Madison 於聯邦論一書中所指陳之邏輯，後者主張政府內部具否決權之制衡機制（veto player）越多，國家較能確保法治之實踐；然而此等見解為 Rose-Ackeman 所否定，後者認為複數以上的否決者可能無從遏阻貪腐、更甚的維繫法治，因為那些冀求圖利者，只需鎖定否決者中最為脆弱之環節，仍無損於其目的之達成；又有論者 Tsebelis 作成之研究顯示，就理論與實證上而言，政府內部之否決機制越多，前者確定決策與執行之能力即相應地降低。政治系統中若僅有單一否決機制，將較具備兩個以上否決者機制之法治程度低，又當一國增加政治系統中之否決者機制時，其法治程度將呈遞增之趨勢；然而該實證研究之結果顯示，當否決者機制為同一時，內閣制之政體較總統制政體之法治程度高，於此一併補充。Josephine T. Andrews and Gabriella R. Montinola, "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies," *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 55 (2004), pp. 55-60.



倘公權力濫用程度在特定案例中已瀰漫整個國家機關，即可構成國家竊取（state capture）之處境；又於此等境況中，貪腐即意謂著潛藏的非正式政治場域主導著國家政治活動，且進而對社會福利之分配、秩序安全、國家預算安排、給付行政之措施與基礎建設之規劃等發展有所妨害，致政權統治的合法性及正當行不復存在。<sup>48</sup>

承上所述，儘管 Rose 指出新興民主政體有可能因政治性貪腐之盛行而崩潰的境況，論者 Treisman 針對全球 64 個國家作成之《貪腐成因：跨國研究》（The Causes of Corruption: a Cross-national Study）量化分析研究結果顯示，若一國於 1950 年前即已有相當的民主經驗，其於當代將較未有任何民主經驗的政權呈現較為清廉之狀態；由是觀之，儘管民主制度的效果似乎對一國治理效果於短期內並不明顯，但長遠地來看民主與法治兼備的治理進程，實將為國家帶來減少貪腐之效用。<sup>49</sup>

尤有甚者，就民主政體與肅貪之關係而論，Gabriella R. Montinola 與 Robert W. Jackman 共同作成之《貪腐之源：跨國研究》（Sources of Corruption: A Cross-Country Study）研究顯示，一國之民主發展對公部門貪腐規模存有非線性影響；詳言之，新興民主國家與威權政體相較的公部門肅貪效果儘管不如外界預期般顯著，然而當民主制度逐漸深化之後，將較能呈現出確保治理廉能狀態。<sup>50</sup>

又與前開 Montinola 與 Jackman 之研究發現類似者，如 Hung-En Sung 作成之《民主與政治性貪腐：跨國比較》（Democracy and political corruption: A cross-national comparison），藉自由之家（Freedom House）的《政治權利指數》（Political Right Index）與國際透明組織的貪腐印象指數之量化研究顯示，儘管轉型社會對民主的樂觀及積極態度，往往因公部門貪腐、黑金政治、政治鬥爭、

---

<sup>48</sup> Richard Rose, William Mishler, and Christian Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998), p. 188.

<sup>49</sup> Daniel Treisman, “The causes of corruption: a cross-national study,” *Journal of Public Economics*, p. 434.

<sup>50</sup> Gabriella R. Montinola and Robert W. Jackman, “Sources of Corruption: A Cross-Country Study,” *British Journal of Political Science*, Vol. 32, (2002), p. 168.

政治制度轉型與私有化等治理失能原因，呈現出驚人的悲觀立場，<sup>51</sup>但轉型國家進行民主建制達到特定發展程度，將足以抑制貪腐的增長態勢。

然而於此須特別注意的是，論者 Susan Rose-Ackerman 於著成之《政治性貪腐與民主》（*Political Corruption and Democracy*）指出一在制度設計上合乎民主形式之政體並不意味著其實踐將全然與理想相符；易言之，民主政體中的選舉式競爭制度之所以能具備遏阻貪腐之效用，其中極大的緣由乃係因在野黨存有揭露在任者之錯誤治理及意欲獲取執政之意圖所致；然而，若在野黨未能具備執政的及性，即便一國係屬民主政體，其民主制度所生之治理作用，仍有可能出現非屬廉能公部門的發展態勢。<sup>52</sup>

再者，此等民主政體未能建立廉能公部門的發展態勢，若藉論者 James E. Alt 與 David Dreyer Lassen 做成之《美洲國家之政治經濟制度與貪腐》（*The Political Economic of Institutions and Corruption in American States*）而觀，當在位者認為其統治期間將一再延長，其政權的貪腐程度容或逐漸加劇；易言之，具連任壓力之在位者，其勢將面臨社會大眾循選舉機制對其任內治理良莠進行檢驗，而較為積極地採取反貪腐之廉能作為。<sup>53</sup>

### 三、後共國家與貪腐

就後共國家之貪腐現象而觀，不僅 Rasma Karklins 於《後共貪腐之類型》（*Typology of Post-communist Corruption*）一文中將存於後共國家之貪腐行為分為三種層次（參見表 1.1），David W. Lovell 認為貪腐作為一種公部門治理病症，若以偶發與盛行作為違法結構之兩端，大部分的前蘇聯加盟共和國之公部門均構

<sup>51</sup> 當新興民主國家政治權力之平衡與公部門之法治無從確保時，非屬廉能之菁英團體往往係屬該情況下的政治生態主要構成員，而國家即存有再次威權化或竊盜統治（kleptocracy）等為前揭論者 Richard Rose 所指陳之治理風險。

<sup>52</sup> Susan Rose-Ackerman, "Political Corruption and Democracy," *Yale Law School Faculty Scholarship: Faculty Scholarship Series Paper No. 592*, <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1580&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1580&context=fss_papers)>, p.378.

<sup>53</sup> James E. Alt and David Dreyer Lassen, "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 3(2003), p. 349.

成了盛行和系統化違法態勢，而此等國家於斯領域之法規範及實踐幾僅存象徵意義。<sup>54</sup>由是觀之，若系統化的違法狀態業已襲奪了政治制度之正當性，學者 Johann Graf Lambsdorff 主張國家治理運作未為公益考量之私有化情狀，即應以掠奪型政府（predatory government）稱之。<sup>55</sup>

表 1.1、後共國家之貪腐行為類型

<p>—日常行政之互動層次</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* 為求規避法律的制約而為之行賄</li><li>* 公務員蓄意濫用行政權力，致公部門作用生不確定與混亂之效</li><li>* 公務員濫用行政法規範之註冊或檢查權限</li></ul> <p>—行政機關之互動層次</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* 濫用公共基金</li><li>* 挪用國有資產謀取違法私利</li><li>* 藉私有化及政府採購程序謀取違法暴利</li><li>* 藉影響力圖利，進而毀棄行政機關之設立目的</li></ul> <p>—政治制度之互動層次</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* 於事實上統領政府機關，以求達成商業或非法活動之目的之國家竊取狀態</li><li>* 於公部門形塑貪腐集團網絡，以冀求違法利益之聚積</li><li>* 透過政治獻金或不正融資方式影響民主選舉</li><li>* 立法權之制度形塑因貪腐影響而無法有效制定合宜法律規範</li><li>* 司法權之相關行政作用因貪腐而陷於失能狀態</li></ul>
---

<sup>54</sup> David W. Lovell, “Corruption as a Transitional Phenomenon: Understanding Endemic Corruption in Postcommunist States,” in Dieter Haller and Cris Shore eds., *Corruption: Anthropological Perspectives*, (London: Pluto Press, 2005), p. 79.

<sup>55</sup> Johann Graf Lambsdorff, “The dilemma of the kleptocrat: What is bad about political corruption,” in Johann Graf Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory, Evidence, and Policy*, (UK: Cambridge University Press, 2007), p. 83.

\*政府審計、監督及調查權限之濫用

\*媒體因貪腐之影響無法忠實發揮第四權之影響力

資料來源： Rasma Karklins, *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies* (NY: M.E. Sharpe, 2005), p. 25.

然而就後共轉型國家為何受貪腐所困，世界銀行於 2000 年作成之《轉型社會之肅貪：政策討論的貢獻》(Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate)研究報告，指出後共公部門制度與其前沿具極高之延續性，伴隨公部門先天上之運作不利和公民社會未能具監督國家能力的弱勢狀態，將出現政治高權推動的政治暨經濟改革作用未能獲致所欲達成之效果；於此，若以公部門貪腐作為釋例，若後共國家缺乏適宜之究責機制，在前開指述的諸多徵狀交互影響下，伴隨著轉型而生的新式公部門治理權能，此間無論是經濟私有化、抑或是稅務徵收之行政程序，勢必難以企及若干範疇的廉政治理目標。<sup>56</sup>

尤有甚者，前揭報告亦藉由歐洲復興開發銀行 (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 釋出之營商環境與企業表現研究報告 (Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS) 為基礎，就國家竊取指數 (state capture index) 與行政性貪腐 (administrative corruption) 之程度為經緯，將後共轉型國家分為：(1) 國家竊取嚴重、行政貪腐嚴重、(2) 國家竊取嚴重、行政貪腐輕微、(3) 國家竊取輕微、行政貪腐嚴重、(4) 國家竊取輕微、行政貪腐輕微等四種類型，且研究結果發現諸如亞塞拜然、俄羅斯、哈薩克與土庫曼等國家之天然資源豐富者，其國家竊取情況較其他國家嚴重。<sup>57</sup>

又循前開所陳之國家竊取與行政性貪腐而觀，世界銀行於同年發布之《劫持國家，把握當下：轉型國家之國家竊取、貪腐及影響》(Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition)報告所進行之實證研究，除指

<sup>56</sup> Leslie Holmes, "Corruption and the crisis of the post-communist state," *Crime, Law & Social Change*, Vol. 27(1997), p. 282.

<sup>57</sup> "Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate," *op. cit.*, p. 20.

出國家竊取乃係透過非法手段收買公部門構成員，且型塑政治制度之法律規範與行政命令等國家規制作用外、行政性貪腐則係透過非法手段收買公部門構成員官僚，使其未能依法行政。<sup>58</sup>

由是觀之，後共國家的公部門制度作為轉型建制之一部，且在為程度不一之貪腐所困之同時，除論者 Anders Aslund 認為此等治理病症不容忽視蘇聯公部門的貪腐易發性及職官名錄（Nomenklatura）之影響外<sup>59</sup>，論者 Wayne Sandholtz 與 Rein Taagepera 認為在民主化轉型的進程中，事涉國有財產分配之私有化進程亦為公部門成員增添違法尋租活動之可及性，致貪腐發生的可能性大為增加，為此由是觀之，後共國家較其他轉型社會經歷更多貪腐現象，乃係可想見之境況。<sup>60</sup>

承上所述，就公部門機關踐行私有化進程之範疇中，論者 Alina Mungiu-Pippidi 認為，政府在後共產主義社會中的角色，不僅在轉型及改革進程中位居主導地位，部分政權亦在缺乏若干政治制衡與法律監督制度存在的前題下，許多貪腐情狀乃係公部門自身委託代理之結果；易言之，私有化作為一個國有財產再分配之進程，事實上於諸多情形中為前共黨菁英所利用，而致國有資產之釋出呈現再剝削的有違公共利益狀態。<sup>61</sup>

又揆諸後共國家之公部門貪腐現象，究竟與其他發展中國家及未開發國家有何等不同，藉 Daniel Treisman 作成之《後共貪腐》（Post-communist Corruption）研究而觀，其發現其公部門廉能的淪喪情形，實難認應全歸咎於共產主義遺緒；易言之，儘管公部門貪腐之成因容或隨其所處國境而存有其歷史變遷而生的歧異性，但共產主義政權與其他開發中及未開發國家相較，三者均具有治理失能的政府、與已開發國家相比的相對貧窮狀態及二戰戰後未能有民主經驗，似致前開類

<sup>58</sup> Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition,” *World Bank*, <<http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2444>>, pp. 6-8.

<sup>59</sup> Anders Aslund, “From crime toward law,” in Anders Aslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 241

<sup>60</sup> Wayne Sandholtz and Rein Taagepera, “Corruption, Culture, and Communism,” *International Review of Sociology*, Vol. 15, No. 1(2005), p. 110.

<sup>61</sup> Alina Mungiu-Pippidi, “Corruption: Diagnosis and Treatment,” *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 3(2006), p. 93.

型的國家深陷於貪腐盛行之境況中。<sup>62</sup>

此外，倘將視角置於後共國家之貪腐變遷而論，James H. Anderson 與 Gray W. Cheryl 為世界銀行作成之《轉型社會之肅貪—第三輯：何者能成功及其原因》（*Anticorruption in Transition 3: Who Is Succeeding . . . and Why*）之研究歸結了五個發展趨勢：（1）2000 年以降之貪腐總金額規模較九零年代多；（2）若以營商環境與企業表現報告（BEEPS）而論，2005 年之企業年收入用以行賄之比例（bribe tax）自 2002 年的 1.6% 降為 1.1%；（3）儘管各國之平均行賄頻率下降，但行賄所欲追求之目的，無論其係實體物抑或是權力，皆逐漸生制度化之境；（4）稅務、海關、商業註冊與具行政檢查權能機關所為之掠劫索賄現象雖有所減少，但司法機關與政府採購範疇之貪腐情事業已逐漸增加；（5）諸國受訪之企業經營者雖多認貪腐為營商之不利益因素，但目前已呈逐年改善之境況。<sup>63</sup>

尤有甚者，就後共轉型國家間之比較層面論，Christoph H. Stefes 所著之《瞭解後蘇轉型：貪腐、共謀與附庸主義》（*Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*）一書以亞美尼亞與喬治亞作為研究案例，並藉由比較兩國社會福利、投資率與經濟總體成長之關係，發現到儘管兩國公部門之貪腐問題皆因襲自蘇聯統治時期，但當代的貪腐情況已因轉型後所選擇之路徑相異而已有相應不同之態勢<sup>64</sup>。

再者，倘前揭之國家路徑相異在一國公部門貪腐態勢與否中扮演關鍵角色，Andras Sajo 對後共中東歐國家的貪腐指述，誠為制度建置及其實踐的切入點提供

---

<sup>62</sup> 後共國家為何受貪腐所困之主要原因，恐係出於國內普遍貧窮所致，又其中的最貧窮者即存有公部門廉能淪喪上的狀態；由是觀之，若以土庫曼之公部門貪腐論，其成因與非洲的喀麥隆政府大抵上相同，不僅兩國之人均國民生產毛額（per capita Gross national product）在 1997 年分別為 1410 美元及 1770 美元，且兩國在 1950 年至 1990 年間均無任何民主經驗，於此一併補充。Daniel Treisman, “Postcommunist Corruption,” *UCLA Department of Political Science*, <<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/postoct06.pdf>>, pp. 22-23.

<sup>63</sup> James H. Anderson and Gray W. Cheryl, “Anticorruption in Transition 3 Who Is Succeeding . . . and Why,” The World Bank, <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20989777~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>>, pp. 67-71.

<sup>64</sup> Neil Robinson, “The Political is Personal: Corruption, Clientelism, Patronage, Informal Practices and the Dynamics of Post-Communism,” *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 59, No. 7(2007), pp.1220-1221.

了一足資考察的視角；詳言之，中東歐與西歐國家的貪腐程度之不同，倘深究兩者間之最大差異，實不存於於道德感具備與否、亦非有無經歷蘇聯統治所致；更確切的說，前者乃係一個政府在應對民主與市場化轉型進程中，如何在相關公部門制度建立的同時，為貪腐營生機會之窗。又就此等機會之肇生，極大的原因乃係存於公部門制度及其日常運作無法有效地和轉型社會接軌，而使中東歐國家漸生貪腐盛行之勢。<sup>65</sup>

然而，由於免於貪腐之狀態有賴執法權能的作用方能維繫，就諸多後共國家之相關公權力機關為何未能有效實踐其法定行政活動，論者Joseph Lapalombara認為整肅貪腐作為後共轉型國家之若干法律制度所欲解決的課題，倘貪腐於部分國家中業已係屬根深蒂固之社會互動狀態，在政府亟欲敦促特定行政權能維持基礎性職能已屬極限之同時，打擊貪腐作為一向公部門行政為侵入性治療之積極措施，於是時實構成自始難以企及之目標，復於此一併補充。<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Andras Sajo, “ Introduction,” in Stephen Kotkin and Andras Sajo eds., *Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook*, (NY:Central European University Press,2002), p. 10.

<sup>66</sup> Joseph Lapalombara, “ Structural and Institutional Aspects of Corruption,” *Social Research*, Vol. 61, No. 2(1994), p. 335.

### 第三節 研究途徑、方法、範圍與限制

本文為求探析後共國家之廉能議題，以貪腐作為研究標的，在案例選擇上以喬治亞與俄羅斯作為個案比較研究之對象，並試圖勾勒出兩國公部門貪腐症狀之異同、警察機關的制度建置與缺陷、以及雙方廉政治理之發展，且循兩國肅貪治理脈絡，以冀求歸結出廉政發展的典範模式；又以下的部分將對本文之研究途徑與方法、範圍及限制作出一系列之說明。

#### 壹、研究途徑與方法

在論及本文針對貪腐現象之研究途徑前，有必要先行敘明以下諸點：(1)貪腐的產生，必然與公部門行政運作具不可分離而觀之特性、(2)公部門行政目的之成就有賴行政官僚的協力、(3)為何行政官僚之行政作用背離法律所設定之分際、(4)就行政官僚之違法行政作用，國家高權所扮演之角色為何？

由是觀之，前開四點所設定之關係，實呈現著行政法制度為行政官僚設定裁量權，又行政官僚如何濫用裁量權而為違法行政行為及其所由生之法律關係，即構成本文前揭所指之未屬廉政，而構成貪腐之情狀；再者，於此將該情狀與政治學研究合併而觀，若探究前述行政官僚行為之原因，或許吻合了行為主義者設法對個人在「真實生活」中如何與為何行動提出解釋之云云。尤有甚者，本文若將貪腐視為政治世界中的一個有悖於治理價值之負面情狀，實可發現其不論在個體層次或社會群體（social aggregate）層次上的集體行動，均屬行為主義者所重視之分析焦點。<sup>67</sup>

再者，貪腐作為行政官僚行為之結果，若循功能主義（functionalism）之視角觀，其不僅係屬公部門治理價值衰變的負面結果和治理制度運作的機能障礙，且誠如 J. S. Nye 所言，由於貪腐程度取決於其潛在利益的限度，其之派生與減

<sup>67</sup> David Marsh, Gerry Stoker 等著，陳義彥、陳景堯、林好虹、吳宜璇、和景容、仁雲楠譯，《政治學方法論與途徑》，（台北：韋伯文化，2007），頁 53-56。



損即無法自外於國家制度發展的進程<sup>68</sup>；此外，當一國之政府制度處於適合貪腐發展情況時，Simcha B. Werner 認為除非附隨於公部門制度治理而生之違法利益可及性遭到遏阻，致國家健全制度的現代化發展態勢，不然廉能終將無法於一社會中肇生。<sup>69</sup>

然而就制度的建置與效用對公部門貪腐之影響，學界於七零年代逐漸憑倚公共決策研究之經濟分析，並藉：「當人面對許多行動路徑（course of action）時，通常會依照其所認為最能產生總體最佳結果的方式來行事」之論述作為研究思考之起點，於政治人物、國家官僚與商業從業人員分別持有政治資本、行政資本及經濟資本的狀態下，如何於社會互動結構中利用有限資源將自身利益最大化。<sup>70</sup>

由是觀之，於此社會互動結構的損益權衡賽局中，Susan Rose-Ackerman作為第一位藉由代理理論（agency theory）檢視貪腐現象的學者，其除流理立法者與選民間之代議關係外，復指出立法者之違法可能性於選民具所有資訊之可及性狀態時將不復存在；易言之，當選民具足夠資訊決定自身之投票意願時，立法者為違法行為的風險與成本即呈現高度增生之勢。<sup>71</sup>

承上所述，違法行為作為理性選擇之現象，舉凡刑罰成本與其他不利益因素，抑或是因貪腐而生的利益狀態，論者Leslie Palmier認為國家官僚決定是否為貪腐活動之原因，乃係存於機會、薪俸與風險的因素權衡結果；據此，發生貪腐之可能性即在缺乏機會、薪俸待遇佳與風險甚鉅之情況中降至最低之境。<sup>72</sup>

又前揭之代理模型（principal-agent-client）於高階政治參與人（政治首長、立法者等）如同委託者（授權方）制定規範與分配任務予國家官僚員屬（代理方），使後者在公民與政府關係間成為中介者，且在與公民的互動中表彰公權力意志的

---

<sup>68</sup> J. S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, (1967), p. 418.

<sup>69</sup> Simcha B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption," *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 2 (1983), p. 146.

<sup>70</sup> Svetlana Iu Barsukova, "Corruption: Academic Debates and Russian Reality," *Russian Politics and Law*, Vol. 47, No. 4 (2009), p. 10.

<sup>71</sup> Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A study in political economy*, (New York: Academic Press, 1978), pp. 17-29.

<sup>72</sup> L. Palmier, *The control of bureaucratic corruption: Case studies in Asia*, (New Delhi: Allied Publishers, 1985), pp. 271-272.

進程中，本文於前開後共公部門的貪腐研究範疇亦臚列了諸多代理人與委託者之貪腐情狀。

由是觀之，有鑑於公部門治理必須仰賴代理人之協力方能實踐，本文認為一國之公部門為貪腐所圍，其緣由容或出於：（1）複雜的行政決定過程並未被標準化，且使得個案處斷未合於比例原則、（2）資訊不對稱導致委託人難以有效監督。（3）代理人貪腐不僅並未影響委託人所欲追求之法定目的，且致使兩者的期待均被滿足。

準此以言，政治制度作為敦促代理人恪守一定秩序之機制，為何行政權於執行及復受法律拘束之狀態，仍出現貪腐等違法情狀，本文為求了解制度之設計如何影響官僚體系與社會間之互動關係，採取之研究途徑為歸屬於新制度主義中之歷史制度主義<sup>73</sup>，針對俄羅斯與喬治亞公部門之貪腐變遷進行研究。

尤有甚者，倘制度不僅減少社會運作之不確定性、構築了人類日常生活的慣性，且因制度而生之規章亦誠然表彰了一人類社群內的互動典範<sup>74</sup>，那貪腐現象於俄喬兩國的轉型進程中如何發展、致兩者之國家社會互動呈現何態勢，又國家如何就此等公部門病症做出回應，乃係本文所循歷史制度主義脈絡而欲探明之事。

總此，本文受代理模型之啟發，除選擇的研究案例以俄羅斯與喬治亞為本外，亦就兩國之警務行政制度為觀察重點，冀求體察警察人員作為公部門作用之一環的廉政制度發展與缺陷；再者，為求了解當代兩國貪腐為何一度呈現盛行之態勢，本文採取歷史制度主義途徑，嘗試採取質化比較研究之形式，藉由「文獻分析法」、

---

<sup>73</sup> 歷史制度主義（historical institutionalism）為至今範圍最廣之經驗研究體系，其觀察關於政府體系制度設計所做的選擇，如何影響未來的決策，倘對比傳統制度研究途徑，新制度主義同時關注正式的規則及非正式的慣例；此外，歷史制度主義在做制度變遷分析時最重要的論點之一為路徑依賴（path dependence）觀點，其強調前一個階段的政策選擇往往會決定和影響後一個階段的政策方案；易言之，此等論者相當肯定社會因果關係中的路徑依賴特性，且由於社會作用的力量會受到繼承過去的既定環境（制度）而有所不同，自然同樣的運作力量（operative force）會在每個地方產生同樣的結果。郭榮堯，「傳統制度主義、新制度主義與 Douglas North 制度變遷觀點之比較研究」，國立中山大學政治學研究所碩士論文（2011），頁 35。

<sup>74</sup> Christopher Kingston and Gonzalo Caballero, “Comparing Theories of Institutional Change,” *Journal of Institutional Economics*, vol. 5, No. 2(2008), p. 2.

「歷史分析法」與「法律分析」之結合，以整合諸多文本與論述評析之模式，進行俄羅斯與喬治亞之貪腐變遷之比較研究。

## 貳、研究範圍與限制

後共國家的貪腐作為本文研究之重心，為求探悉轉型以降的貪腐與廉政之關係，在標的上選擇了俄羅斯與喬治亞作為案例研究對象；但由於貪腐與廉政治理間所涵攝之議題相當龐雜，本文受代理途徑之啟發，試圖以兩國之特定公部門行政權能之發展為基礎，就後共產時期以降為何受貪腐所困作為一巨觀之出發點、併輔以警務行政於其間所扮演角色視為觀察貪腐的視角、以及國家政治制度如何對貪腐作出回應而構成本文之結構。

再者，本文除將研究標的所涉之時序設定在 1992-2012 年間外，務求對俄喬兩國的貪腐與廉政議題作出一定程度之審視與回顧外，因無法進行在地的訪談及相關民意調查，本文在研究能量之累積，除爬梳學術文獻、論文、期刊、專書與政府公報等素材外，舉凡國際及區域性組織所做成之民意調查、統計資訊及跨國評量，抑或是國家正式制度規範，均屬與本文不可分離而觀之研究素材。

此外在初步對兩國的貪腐研究文獻進行審讀後發現，諸多論者在視貪腐為後共政權之必然併發症的同時、不僅主張國內公部門日常行政及政治貪腐的盛行與領導人的良莠具極高之關聯性，且多藉國際透明組織、自由之家及其他跨國組織作成之國際類型化評量指數結果，併應證國家公部門貪腐現象的猖獗化態勢；而不若團體國家打擊貪腐集團（Group of States against corruption）、經合組織

（Organisation for Economic Co-operation and Development）、世界銀行（The World Bank）等籌組而成的評估小組對法律制度及發展和實踐投以定期性的關注與提出階段性建議。

承上所述，由於法律制度的建制效果於短時間內不易覺察之故，在利用諸如國際透明組織、自由之家等國際組織的評比時應持較為審慎態度；詳言之，就國

際透明組織所作成貪腐印象指數究竟在當代貪腐研究所扮演之角色？又跨國貪腐實證研究對一國政策效用為何，均屬本文在處理俄羅斯與喬治亞兩國貪腐案例時所萌發之疑問。

然而為求解答前揭疑問，此間除論者 Susan Rose-Ackerman 認為跨國貪腐實證研究不僅對肅貪策略之規劃效果無太大幫助，一被評價為高度貪腐之國家的真實意義亦有待確認；<sup>75</sup> 尤有甚者，若藉論者 Daniel Treisman 作成之《我們從十年來的對貪腐成因的跨國實證研究中學到了什麼》(What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research)，對貪腐研究的回顧中主張諸多學者所憑依的貪腐印象指數或全球治理指數作為各種全球治理評量之集合，此等感知型貪腐民調並非針對貪腐進行估測，而是一種對貪腐流行與否之觀感評量。<sup>76</sup>

此外就此等貪腐流行與否之觀感評量，倘憑 M. Razafindrakoto 與 F. Roubaud 於 2001 年至 2003 年對非洲八個國家作成之貪腐研究結果觀，受訪之專家學者在被問及：「你認為國內一般民眾具日常貪腐之經驗者約占多少比例」，在僅有百分之十三的受訪民眾表示在過去一年有賄賂經驗之同時，專家評估卻高達百分之五十四；尤有甚者，同一調查中僅有百分之五的受訪一般民眾認為貪腐乃係一種合理的文化，但專家對民眾之預估值卻高達百分之五十四；據此，專家的貪腐觀感呈現與一般民眾相去甚遠，但卻和世界銀行之全球治理指數相近(關聯性達 0.65)之態勢，即屬一值得探析為何出現差異之範疇。<sup>77</sup>

由是觀之，由於貪腐係屬一公部門治理之敏感議題，為求避免陷入僅憑跨國性評比而為好惡之比較分析，本文將國際性評量置為第二章及第三章第一節的趨

---

<sup>75</sup> Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government*, (UK: Cambridge University Press, 1999), pp. 3-4.

<sup>76</sup> 其原文為 “First, and most obviously, the data do not measure corruption itself but only opinions about its prevalence”, Daniel Treisman, “What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 10(2007), pp. 212-213.

<sup>77</sup> Mireille Razafindrakoto and Francois Roubaud, “How far can we trust expert opinions on corruption? An experiment based on surveys in francophone Africa,” in *Global Corruption Report 2005*, *Transparency International*, <[http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2005#download](http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2005#download)>, pp. 292-295.

勢部分，且較為著重兩國貪腐規模、警務與肅貪制度的建制範疇；又就章節安排的規劃、容參下節的說明。



## 第四節 章節安排

本文以貪腐作為研究重心，採取比較研究法之形式，將視野發散於俄羅斯與喬治亞社會之貪腐變遷，於文獻之審視與分析之部分，儘可能地以質量並重之方式充實本研究之基礎能量；又在第一章緒論的部分，為求能在法律與公共行政治理研究間為國內未來之貪腐研究架起兩種學門整合的可能，本文於第一節之研究動機與目的中，指陳了法治與貪腐間之潛在連結關係；此外，第二節之文獻回顧中，除了在定義及原因作出相關評述外，亦儘可能地就與治理、後共產國家相涉之貪腐研究作出一定程度的回顧，使本文能於學界先行者之照應下，流理出更為詳實之研究效用。

此外，研究方法、途徑、範圍與限制作為第一章之第三節的構成部分，除指述了貪腐研究的切入途徑，亦臚列了以質性作為基礎進行的侍從主義類型及理性選擇為基礎之經濟分析途徑，最後則陳明本文採取之新制度主義途徑中的歷史制度主義，就歷史為何形塑制度，制度如何產生其命定之效用及制度如何對其目標作出回饋。

第二章與第三章分別以俄羅斯及喬治亞之公部門貪腐變遷為重心，在了解兩國肅貪之作用前，不僅試析貪腐如何於轉型以降的公部門中易於出現，且藉由警察機關的權能與實踐，分析其憑倚何等形式在兩國國內發展；再者，第四章作為第二章與第三章的回顧型比較，舉凡兩國之貪腐變遷、公部門貪腐與肅貪治理，均為探討之標的；此外，第五章結論則對本文的研究發現和未來研究建議進行總結，於此一併述及。

## 第二章 俄羅斯之貪腐現象

「貪腐不僅存於俄羅斯的過往，

事實上你亦能在當代社會的所有範疇中，

找到它的蹤跡。」

Yulia Marinovskaya<sup>78</sup>

### 第一節 俄羅斯之貪腐變遷：1992-2012 年

無論是社會在合於法律規範的形式下發展，抑或是國家在合於法律規範的框架中作用，皆為現代法治國所欲追求之核心目標；而後共俄羅斯於此等法治精神及理想的追尋中，倘審酌其憲法之規定，亦不難使吾人明瞭此等價值之憲法上意義；舉俄羅斯聯邦憲法之規定而觀，其憲法第二條規定指出：『人民之基本權利及自由為憲法所保障之最高價值，而前開相關權利之確認、貫徹與保護為國家之義務』；又自憲法第十五條第二項之規定和同法第十九條之規定中而論，『除中央及地方政府機關、官員、公民及其他組織團體，應遵守憲法與法律之規定外，法律應保障人人平等之權利。』<sup>79</sup>，皆再再顯示國家機關作用之平等對待義務。

儘管作為國家最高性之憲法揭示特定政府與人民間之權利義務關係，但政府若未能公平適用法律，進而實現平等對待之行政權及司法權作用，使社會中充斥具合宜、公益特性之價值觀和謀求公共福祉之治理成就，將使統治領域內的不特定公民對國家缺乏信心；由是觀之，於律與治的區間中，如何將彼此搭上彰顯憲法精神之橋梁，乃是俄羅斯等轉型社會的重要課題，為此倘國家未能達成前開目標，亦難以逃離治理困境的囹圄之中；據此，本節為求了解貪腐發展之態勢，分為兩個部分進行陳述，由俄羅斯貪腐因素及後共 20 餘年間的趨勢談起。

<sup>78</sup> “Is it possible to fight corruption in Russia,” *The Russia Journal*, <<http://russijournal.com/node/1430>>

<sup>79</sup> “The Constitutional Law of Russia Federation,” *the Investigative Committee of the Russian Federation*, <<http://en.sledcom.ru/legal-information/>>

## 壹、俄羅斯貪腐因素

貪腐作為一社會現象，不僅無法自外於對權力之渴求，倘舉古印度梵文哲人之見解而觀，藉「魚無法在遨遊的時候不喝到水」作為思考之起點，<sup>80</sup>亦不難理解學者 V. Астанин 所主張的「凡是俄羅斯國家公權力所及的領域，即有出現貪腐」之心態。<sup>81</sup>再者，貪腐作為俄羅斯國家發展之難題，亦於蘇聯瓦解前瀰漫於公眾觀感之中；倘就 1989 年作成之民調而觀（參見圖 2-1），貪腐與酗酒、竊盜同屬於民調結果中之首位，高達百分之五十八的受訪者認為其乃是嚴重困境。<sup>82</sup>

而國家亦因前共黨菁英及其恩庇侍從主義之盛行之影響，使此困境於爾後轉型進程中，為經濟政策帶來無法排除之負面效果。於此，即便俄羅斯在經濟自由化的努力中，試圖藉私有化建立「沒有資本家的資本主義」（capitalism without capitalists），並務求能使中產階級於焉誕生與鞏固<sup>83</sup>，然而在過往機能猶存與新正式制度的權能不具效果或從未存在之際，九零年代的國家轉型進程具「裙帶式偽資本主義（crony pseudo capitalism）」<sup>84</sup>、抑或是「強盜式資本主義（bandit capitalism）」<sup>85</sup>之情狀，亦屬可以想見之結果。

<sup>80</sup> Pranab Bardhan, op. cit., p. 1320

<sup>81</sup> V. Астанин, “Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI-XX,” в. :Криминологическое исследование(Moscow,2001). 轉引自 Serguei Cheloukhine and M.R. Haberfeld, “Corruption in the Past, Present and Future,” in *Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories*(London:Springer,2011),p. 65.

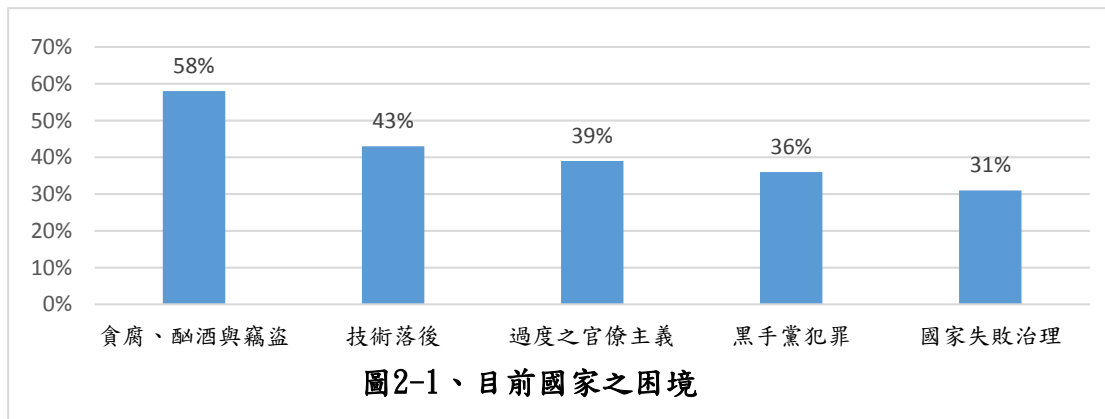
<sup>82</sup> 若審諸同一民調結果中的技術落後、過度之官僚主義、黑手黨犯罪與國家失敗治理之部分，亦與公行政治理與執法具關聯性。

<sup>83</sup> 在西歐資本主義發展過程中，資本家是先於資本主義出現的（capitalists before capitalism），但前社會主義國家轉型過程中在採取震盪療法的背景下，擁有資產的資本家在後共資本主義形式肇生之際並不存在，故稱之為「沒有資本家的資本主義」（capitalism without capitalists）。王承宗。《俄羅斯經濟概況與發展前景》，問題與研究，第 37 卷第 2 期（1998），頁 48。

<sup>84</sup> Vladimir N. Brovkin, “Corruption in the 20th Century Russia,” *Crime, Law & Social Change*, No. 40(2003),p. 215.

<sup>85</sup> M. Bivens and J. Bernstein, “the Russia You Never Met,” *The Journal of Post-Soviet Democratization*, Vol. 6, No. 4(1998), p.634.





資料來源：“Общественное Мнение о Перестройке,” *Levada Center*  
 < <http://www.levada.ru/11-10-2000/obshchestvennoe-mnenie-o-perestroike>>

此外，誠如時任總統 Boris Yeltsin 於 1993 年在全俄羅斯打擊組織犯罪與貪腐會議上所言，貪腐無疑地滲透了公部門、私經濟甚至是文化與藝術領域，並逐漸侵蝕國家公部門之運作效能；<sup>86</sup>然而，就學術界對後共俄羅斯二十餘年來之貪腐發展成因，諸多學者提示了九零年代的情狀，試圖描繪出後共俄羅斯貪腐環境之全貌。

此間除 Mark Levina 與 Georgy Satarov 合著之《俄羅斯之貪腐與制度》(Corruption and Institutions in Russia)一文中指出不合時宜的國家管理機制、缺乏規制新型事業之法規範使貪腐之情形易於惡化、而國家機關之效能低落、充斥疏離與脆弱之公民社會、不存在民主政治傳統及國家本身即是貪腐源頭等因素，均構成俄羅斯貪腐情形惡化之促進效果外<sup>87</sup>，Yakov Gilinsky 亦於《當代俄羅斯貪腐》(Contemporary Russia Corruption)中提出在俄國文化傳統、蘇聯體制中的職官名錄遺緒於新的國家正式制度中從未消失的推移下、不僅私有化進程為貪腐活動開闢了蹊徑、國內的組織犯罪團體以賄賂作為影響公部門行政作用之手段及高

<sup>86</sup> J. M. Kramer, “Political Corruption in Postcommunist Russia: The Case for Strengthening Democratic Institutions to Limit Pervasive Graft in the Russia Federation,” *The Eurasia Center*, < [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wYg\\_Vg1dkl8J:www.eurasiacenter.org/archive/1990-1999/8%2520Kramer.doc+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wYg_Vg1dkl8J:www.eurasiacenter.org/archive/1990-1999/8%2520Kramer.doc+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw) >, p. 1.

<sup>87</sup> Mark Levina and Georgy Satarov, “Corruption and Institutions in Russia,” *European Journal of Political Economy*, Vol. 16 (2000), pp. 1-2.

層貪腐情事，致中低行政官僚進行仿效等狀態<sup>88</sup>。

尤有甚者，就俄羅斯的貪腐與國內經濟活動之關聯性，論者 Serguei Cheloukhine 與 M.R. Haberfeld 於《俄羅斯之組織性貪腐網絡及其國際軌跡》（Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories）一書中，認為影子經濟與國有財產之分配缺乏法規管制、混亂的稅務體制在無意間導致大眾成為違法者、財產權規範與國有財產的不正利用及金融系統的脆弱性，實與俄羅斯貪腐之發展不可分離而觀。<sup>89</sup>

再者，本文認為，與其將前開各個因素視為貪腐之成因，不如以各因素互相作用下的環境狀態，如何為貪腐創造了一個更安穩的生長條件看待；易言之，前開之指述恰如同學者 Joseph Lapalombara 於《貪腐之結構與制度性觀點》（Structural and Institutional Aspects of Corruption）中所言，貪腐並非特定環境之原因，而反係特定環境之結果<sup>90</sup>，而就何等因素導致國家與公民社會皆處於無法遂行合法目標之環境，使不法之可能性增加，本文於以下部分區分為一、遺緒與貪腐（歷史性因素）及二、轉型制度變遷與貪腐（進程因素），進而檢視存於俄羅斯之貪腐環境。

## 一、遺緒與貪腐

貪腐作為一種阻撓國家社會發展之社會疾病，其根源不可不謂非屬蘇聯遺緒之結果；再者，兩類存在於不同時空的貪腐均屬轉型俄國的病因，其一為帝俄時期國家治理的分配權能中即已有之的實際，非正式的雇傭結構存在於中央及地方菁英之間，進而呈現出地方菁英對中央權威效忠，中央政府則默許地方行政官吏於未違反政權利益之情況下進行各種剝削活動之結構；其二則屬蘇聯政權於中央

<sup>88</sup> Yakov Gilinsky, "The Contemporary Russian Corruption," In: S. Nevala and K. Aromaa Eds., *Organized Crime, Trafficking, Drugs*, (Helsinki: HEUNI, 2004), < <http://www.heuni.fi/uploads/v2t9skuki.pdf> >, pp. 7-8.

<sup>89</sup> Serguei Cheloukhine and M.R. Haberfeld, *op. cit.*, p. 61.

<sup>90</sup> Joseph Lapalombara, *op. cit.*, p. 326.

計畫經濟體系中，共產黨主導所有有限資源的分配附庸結構關係<sup>91</sup>之延伸，而兩者間之政治結構亦呈現出各級附庸階層對上級效忠之相似性狀態（參見圖 2-1-2）。<sup>92</sup>

由是觀之，該結構恰如同前國會議員 Irina Khakamada 所言，在新封建主義作為後共俄羅斯社會發展之影響下，儘管法律於此狀態中存在，但仍未能超越其形式意義；又肩負治理義務之國家機關，亦未能進行任何具法治精神的實踐作用，使整個國家於實際上存於一個欠缺法律與道德的封建環境之中。<sup>93</sup>

再者，於斯境況中已不乏論者主張蘇聯徒具刑法上之相關罰則，卻從未對公部門中的高層官員進行任何實質肅清行動，<sup>94</sup>除致集體主義政權的貪腐結構無從避免外，亦使得蘇聯治理逐漸陷於困厄。與此同時，蘇聯政治制度亦創造了貪腐能存活之矛盾狀態，倘舉後史達林時期之公部門而觀，違法交易已成為各級公務員的其中一種可供依循之行政活動方式。<sup>95</sup>

又承前開論點做進一步的觀察，該附庸結構並非獨存於合法正式制度之中，亦可見於非法組織犯罪團體之發展進程；詳言之，J. O. Finckenauer 與 Y. A.

---

<sup>91</sup> 詳言之，倘政府為國家勞動市場之主要雇主與把持有限經濟資源的分配權限時，此等環境更亦出現貪腐；又舉蘇聯之事例而觀，儘管任何事物於理論上均屬國家所有，然而具分配權限者，將能以國家利益名義行個人私益滿足之實；據此，倘欲擔任工廠總理人等就國家資源具分配權限之職，除應經內政部、國家安全機關、共產黨及其他相關單位之同意外，據估計應付出 500,000 至 1,000,000 盧布不等之行賄金額。Serguei Cheloukhine and M.R. Haberfeld, *op. cit.*, p.59.

<sup>92</sup> 倘自論者 V. Shlapentokh 於《當代俄羅斯作為一封建社會：以後蘇聯時期為焦點》(Contemporary Russia as a Feudal Society: A New Perspective on the Post-Soviet Era) 一書之見解而觀，後共俄羅斯之金融寡頭集團現象為附庸結構之延續；又舉時任總統 Yeltsin 之例子而論，領導人若失勢即等同於附庸之危險，為此除部分的附庸將在總統聲望下跌時選擇轉投其他派系外，忠於原領導人的附庸會對其他派系進行鎮壓，以維持集團利益；此外，此際應特別注意之處在於，「我的附庸的附庸不是我的附庸 (the vassal of my vassal is not my vassal)」之觀念，於俄羅斯社會中相當盛行，於此一併補充。V. Shlapentokh, *Contemporary Russia as a Feudal Society: A New Perspective on the Post-Soviet Era*, p.73.

<sup>93</sup> “Irina Khakamada: Fight Against Corruption is a Fight Against Society,” *Russia Journal*, <<http://russiajournal.com/node/1275>>

<sup>94</sup> 未能對政治人物進行整肅，恐因蘇聯檢察體系之刑事訴追作用多以政治整肅動機為基礎所致；詳言之，由於社會主義式貪腐以追求官方地位為基礎，共黨菁英必須服膺義務與對領袖效忠，方能取得政府職位，倘能維持自身於職官名錄體制之內，不僅進一步的利益期待可能性亦得以實現，亦因從屬於特定政治派系而獲得安全保障。Serguei Cheloukhine and M.R. Haberfeld, *Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories*, p. 56.

<sup>95</sup> James Heinzen, “Corruption among Officials and Anticorruption Drives in the USSR, 1945-1964,” in Don. K Rowney and Eugene Huskey eds., *Russian Bureacracy and the State: Officialdom From Alexander III to Vladimir Putin* (US: palgrave macmillan, 2009 ), pp. 183- 184.

Voronin 合著之《俄羅斯組織犯罪之威脅》(The Threat of Russian Organized Crime) 中主張，七零年代以降的組織犯罪者團體為蘇聯職官名錄 (nomenklatura) 主導的非屬正式制度的附庸網絡，又於此政府官員與違法世界建立互利結構<sup>96</sup>之網絡中，其非法結構頂端即為共產黨之高級官僚，而規模龐大的國家公部門體制容許其存在的原因，恐係後者能對蘇聯政權之延續帶來助益。由是觀之，黑手黨 (мафия) 一詞在七零年代中期成為俄羅斯社會指涉公部門與組織犯罪團體出現附庸式貪腐網絡關係的專門用語，亦為可以理解之結果。<sup>97</sup>

於此，或許不難理解 Manabu Suhara 於《俄國的貪腐：以歷史觀點而論》(Corruption in Russia: A Historical Perspective) 之看法，不僅帝俄與蘇聯之國家正式制度之具鎮壓特質，該不具謂法治觀念的國家亦與犯罪團體無異，且公民社會對法律之猜疑心態 (Legal Nihilism)，須直到 Mikhail Gorbachev 執政時期，方逐漸出現轉圜之餘地；<sup>98</sup> 與此同時，E. Huskey 進而主張：「儘管戈氏破除蘇聯治下七十年之政治與法律傳統，然而與西方社會相較，蘇聯之行政機關作用之效率相當低落。」<sup>99</sup>，亦屬可以想見之評價。

再者，倘貪腐被視為特定社會或文化的合理現象，自 Vladimir N. Brovkin 所著之《二十世紀之俄羅斯貪腐》(Corruption in 20<sup>th</sup> Century Russia) 而論，帝俄與蘇聯時期之貪腐實屬維繫菁英專政及國家秩序的主要基礎，而當代貪腐亦為過往幽魂之延續；舉其文中之見解而觀，蘇聯國家機關的氾濫貪瀆情事，已使大眾普遍認為共產黨員作為公務人員實屬敲詐者之複合型態。<sup>100</sup>

<sup>96</sup> 其亦提出了俄羅斯組織犯罪階層論，由高階共黨官僚 (首腦)、地下經濟活動與合法國營企業經營者 (經辦人) 與從事毒品、博弈、敲詐及暴力活動之職業犯罪者 (承辦人) 所構成。J. O. Finckenauer and Y. A. Voronin, "The Threat of Russian Organized Crime," *National Institute of Justice: Working paper 187085*(2001), < <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/187085.pdf>>, pp. 3-5.

<sup>97</sup> S. P. Boylan, "Organized Crime and Corruption in Russia: Implications for U.S. and International Law," *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, No. 5(1995), p. 2011.

<sup>98</sup> Manabu Suhara, "Corruption in Russia: A Historical Perspective," *Slavic Research Center* <[http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/03september/pdf/M\\_Suhara.pdf](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/03september/pdf/M_Suhara.pdf)>, p. 387.

<sup>99</sup> 然而於此須特別注意的是，俄羅斯民眾並非不具法治觀念，而是統治政權所採取的治理舉措全然與法治所主張之基本權利保護相違背、自會使公民對法律存有根深蒂固的不信任感，於此一併補充。E. Huskey, "From Legal Nihilism to Правовое Государство," in Donald, D. Barry eds., *Toward the Rule of Law in Russia*, (London: M. E. Sharpe, 1992), p. 33.

<sup>100</sup> Vladimir N. Brovkin, op. cit., p. 207.

此外，正如同 Daniel Treisman 於《外交事務》(Foreign Affairs) 期刊所著之《俄國自取其咎》(Blaming Russia First) 一文所言，腐敗對轉型時期的俄國最大的問題在於，無人知曉如何一個沒有商人、民主派與公民社會，而僅有黑手黨、貪腐政客及一個具貧困和民族主義特色之社會的基礎上建立廉能民主政府，為此儘管西方民主精神及資本主義觀念於蘇聯瓦解後降生於斯土，但其所能帶來之國家發展效果亦未能收立即之功。<sup>101</sup>

與前開類似之看法，亦可參考論者 Ethan S. Burger 於《思索貪腐》(Thinking about Corruption) 一文之主張，其指陳俄羅斯無論於後共轉型前後，皆係一缺乏法治觀念之政權<sup>102</sup>，斯土歷經帝俄、蘇聯及後共俄羅斯的政權遞嬗，法律於許多人士眼裡，不僅仍多係作為統治之工具而存在，<sup>103</sup> Gilinsky 亦指出：「倘雙手是為了抓住而存在，蘇聯的官員更為其安上了強取豪奪之本領」的觀點<sup>104</sup>，誠與 Kathryn Hendley 於《電話關說與法治：以俄羅斯為例》(Telephone Law and the Rule of Law: The Russian Case) 之研究所進行之焦點訪談結果相符，<sup>105</sup> 學界更不乏斷而主張「傳統俄國商人具有偷竊之天性」之云云者。<sup>106</sup>

<sup>101</sup> Daniel Treisman, "Blaming Russia First: Three Books Examine Russia's Woes," *Foreign Affairs* Vol. 79, No. 6 (2000), p. 155.

<sup>102</sup> Ethan S. Burger "Thinking about Corruption," *Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC)*, <[http://traccc.gmu.edu/pdfs/publications/corruption\\_publications/burger07.pdf](http://traccc.gmu.edu/pdfs/publications/corruption_publications/burger07.pdf)>, p. 2.

<sup>103</sup> 該文所指陳之法律猜疑心態，如(1)法為推車的把手，如欲控制即能宰制(Закон дышло: куда захочешь, туда и воротишь)、(2)哪裡有法律，哪裡就有羞辱(Где закон, там и обида)、(4)有法院的地方就有謊言(Где суд, там и неправда)、(4)即使你前往法院，你仍無法在該處尋得任何一絲正義(В суд пойдешь, правды не найдешь)、(5)放棄控訴，和解為上(Полно судиться, не лучше ль помириться)、(6)我們不害怕遭致刑罰，但害怕遇到法官((Не бойся суда, а бойся судьи)、(7)法官誠如愛人的胃口般難以理解(Утиног зоба не накормишь, судейского карман не наполнишь)、(8)對法官收入有益即等於對法律有益(Судье полезно, что в карман полезно)、(9)入法院時衣容華美，出法院時衣履全失(Пошел в суд в кафтане, а вышел нагишом)。Manabu Suhara, op. cit., p. 387-389.

<sup>104</sup> Yakov Gilinskiy, op.cit., p. 7.

<sup>105</sup> 對歷經蘇聯統治的人而言，除難以想像法律扮演保護人民之角色外，也有受訪者表示立憲者雖確立了以法治為基礎之俄羅斯，但俄國過去不曾是法治國、現在及其未來都令人感到憂慮；而總的來看，受訪者普遍認為法律並不是為了捍衛人民的利益，反係為創造它的官僚體制而施行。Kathryn Hendley, "Telephone Law and the Rule of Law: The Russian Case," *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 1, No. 2(2009), p. 244.

<sup>106</sup> Karla Hoff and Joseph E. Stiglitz, "After the Big Bang: Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Socialities," *National Bureau of Economic Research: Working Paper 9282*, <<http://www.nber.org/papers/w9282>>, p. 2.

而後者，不僅得藉國際透明組織俄羅斯分部執行長 Elena Panfilova 於 2012 年之陳述中獲得支持<sup>107</sup>，其組織總部對國際商務從業者作成之全球行賄指數 (Bribe Payers Index) 民調結果，按各國跨國企業於外地行賄的普遍性進行調查，亦再再顯示了俄羅斯跨國企業如何在全球經商時，為其他國家之商業經理人認定為最常使用行賄方式之經營者（參見表 2.1）。

表 2.1 俄羅斯跨國企業行賄指數

年度	2002	2006	2008	2011
分數	3.2	5.16	5.9	6.1
排名	21/21	28/30	22/22	28/28

資料來源：“Bribe Payers Index,” *Transparency International*  
<http://www.transparency.org/research/bpi/>

綜上，俄羅斯社會對公部門文化、法律及其作用活動之不信任感，於蘇聯瓦解後的十餘年間仍無法淡去，且連帶影響了國際社會對俄羅斯本土企業活動的觀感；於此，倘據世界價值觀研究 (The World Values Survey) 於 1990 年對前蘇聯集團進行民調訪問之結果而觀 (參見表 2.2)，亦顯示出蘇聯治理期間的法律文化如何使後共國家之公民社會抱持悲觀之態度。

表 2.2 個人對於惡法無能為力 (%)

國家 立場	立陶宛	斯洛維尼亞	拉脫維亞	俄羅斯	愛沙尼亞	波蘭	匈牙利	斯洛伐克	東德	捷克
完全同意	42.6	64.6	55.3	50.2	49	37.1	45.8	45.5	30.6	25.5

<sup>107</sup> 關於俄羅斯在 2011 年行賄指數上的排名，我們不會感到驚訝，因為俄羅斯仍然在投石問路般探索遏阻腐敗階段；再者，如果說俄羅斯的企業比政府官員還更清廉的話，那反而會是一件很奇怪的事情。遺憾的是，在俄羅斯這片腐敗的汪洋大海裡，我們找不到任何清廉，不管是在政府部門還是在私經濟領域，吾人希望這種狀況能在真正嚴格施行國內法與遵守國際規範後獲致改善。Deborah Hardoon and Finn Heinrich, “Bribe Payers Index 2011,” *Transparency International*, <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/>(2011), p. 13.

部分同意	43.8	19.5	25.7	30.6	25.4	33.2	18.5	15.2	25.9	29.3
沒有意見	7.0	5.9	8.5	9.5	9.5	7.0	7.6	14.9	10.3	10.4
調查總人數	958	915	812	1805	940	903	939	1018	1280	921

資料來源：“Online Data Analysis,” *World Value Survey*,  
<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyzeQuestion.jsp>

揆諸前開態勢，若與 Levada 民意調查中心於 2006 年及 2010 年作成之民調訪談作合併性檢視，將發現到俄羅斯於後共轉型的法制度發展中，儘管已進行浸淫諸多法律制度建置，『在法律是否保護人民之基本權利』（參見表 2.3）的調查項目，逾五成的受訪者認為法律對公民基本權利之維護恐流於形式意義，足見過往歷史文化之影響確實並未隨時推移而消散。

表 2.3 法律是否保護人民之基本權利(%)

年度 \ 立場	是	不確定	否
2006 年	25	7	68
2010 年	33	9	58

資料來源：“Кого защищает закон,” *Levada Center* <<http://www.levada.ru/press/2011012000.html>>

再者，此等見解亦與 E. N. Kofanova 和 V. V. Petukhov 於 2006 年作成之《俄羅斯貪腐之民意調查》（*Public Opinion of Corruption in Russia*）研究相符；詳言之，該研究民調結果揭示了高達百分之四十與百分之三十七的受訪民眾認為國內貪腐猖獗之原因，係國家缺乏法治及公務員貪婪與道德淪喪所致；據此，公部門

未能依法行政、使法治觀念徒具文本意義，又公務員於其職務作用上不受法所約制、違法行為亦不為相關單位處罰之現象，均毀損國家法律體系的價值，為此大眾認為法律無法保護人民之基本權利，亦屬合理之評價。<sup>108</sup>

此外，自 Levada 民調中心之同一系列調查而觀，就「法律為何無法保護人民之基本權利」的部分，高達百分之四十五以上的受訪民眾於 2006 年及 2010 年度均認為「法律無法兼顧所有人」，而「執法人員貪腐情況嚴重」之比例雖於 2010 年降至百分之三十五之譜，但仍於此排名中居第二位，又此間更遑論「法律為權貴者解釋」、「法律的變動性」及「大眾難以對抗當局介入」之影響亦存於受訪者的觀感中（參圖 2-2）。

綜上，當審諸俄羅斯社會在後共二十年之變遷與發展，勢將對公民社會於不同歷史時空下的心態一致性及延續性感到訝異，但若以 J. M. Kramer 對蘇聯及俄羅斯聯邦的政治貪腐相似性之分析而觀，在兩者皆具備國家公部門對社會之各種規制作用缺乏可課則性、家族式網絡（family circles）存於公部門及與罪團體之間、政治文化與廉能相悖、刑事肅貪法規不完備與執法機關之公權力及其效能不相符的情況下<sup>109</sup>，社會大眾出現此等負面心態實屬預料中之結果。

---

<sup>108</sup> E. N. Kofanova and V. V. Petukhov, “Public Opinion of Corruption in Russia,” *Sociological Research*, Vol. 45, No. 5(2006), pp. 54-59.

<sup>109</sup> J. M. Kramer, op. cit., p. 1.



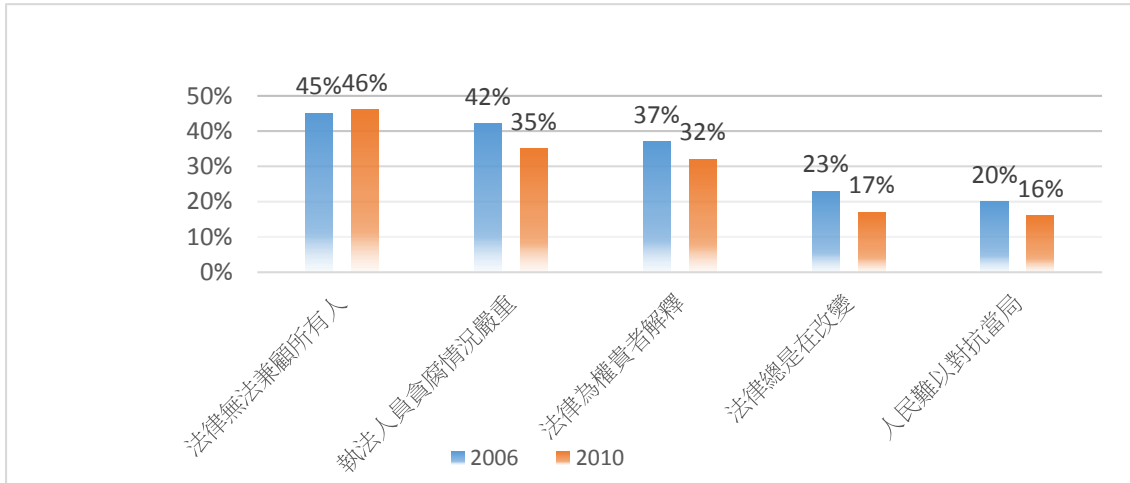


圖 2-2 法律為何無法保護人民之基本權利

資料來源：“Кого защищает закон,” Levada Center (2011)

總的來說，當國家正式制度之公部門組織結構未能履行其法定權能，將使非正式制度互動結構於焉誕生；於此，就貪腐對公部門組織權能的有效性及可及性之影響，倘致公民社會對政府產生信任危機的程度，將使社會成員採取非屬正式制度之解決途徑；於此，就轉型進程之制度如何造成貪腐易發之環境，本文將於下段進行檢視。

## 二、轉型制度變遷與貪腐

以制度面而論，無論依法行政之型態係屬給付行政或干預行政，法律規範作為約制國家介入公民社會之作用形式及雙方之互動關係，倘其所隱含之法律精神無從實現，而反使正式制度具備獨佔、恣意與不合時宜之特質，容或使社會發展之動能遭到抑制，且帶來經濟發展之障礙；由是觀之，俄羅斯自威權主義國家轉為民主國家之政治、經濟及社會環境轉型之發展中，國家大部分的正式制度並未進行通盤的法律與體制改革，且仍以蘇聯時期之體制為基礎。<sup>110</sup>

承上所述，就此舊式制度為基礎之俄羅斯社會，倘舊制度規範能移植於新制

<sup>110</sup> Michelle Man, “Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia’s Anti-Corruption Strategies 1991-2009,” *POLIS Journal*, Vol. 2(2010), p. 6.

度之中，容或具備於新體制內和諧存續之機會，而此等新舊交織、且不出現適用矛盾的制度規範體系，將能夠為轉型時期的法律改革帶來助益；反之，倘舊制度規範與新制度體系的法律規範間出現衝突，卻仍留存於正式制度中，或使社會對國家制度缺乏正當信賴；據此，倘將後共國家視為一法律疏密程度之光譜，藉古羅馬政治家 Cornelius Tacitus 之見解而觀，俄羅斯似屬於國家越槽、法網越密（*Pessimae republicae plurimae leges*）之狀態。<sup>111</sup>

就理論推導之範疇而觀，明確及一致的法規範，將能夠減少其適用上之恣意性，然而俄羅斯聯邦公部門體制於依法行政的最大困境似在存於其國家正式制度的狀態；詳言之，與轉型前政權之公部門型態相較，其仍具一定程度之延續性，且在無效能的公部門機關及弱化之公民社會因素的推移下，非屬平等對待為基礎之政治與經濟轉型進程、抑或是日常行政作用的適宜性，均為容或出現行政失當之範疇；此外，政府公務員對新制度缺乏熟悉之際，不僅恐導致法規範於實際適用上呈現失序狀態，制度缺乏可課責性的情況下，藉由私有化之程序進行違法尋租勢將難以避免，而各式貪腐情事亦將層出不窮。

由是觀之，轉型時期的制度變遷發展與貪腐之關係實屬密不可分；就國家正式制度的部分而言，除 Arkady Vaksberg 於 1993 年指出認為俄國貪腐並不是新現象，且如時任總統 Yeltsin 所言影響了公部門活動外，相關公部門行政對此現象的冷漠，容係因貪腐乃國家之源所致；<sup>112</sup>於此，倘以整個國家制度發展的歷史進程而觀，實可發現到蘇聯時期為非制度性貪腐之制度化，而後蘇聯時期乃係制度性貪腐之再制度化；<sup>113</sup>易言之，後者之再制度化於轉型期程向社會蔓延，致使新興營商部門成為國家貪腐結構之延伸。<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Roger Scruton 著，王皖強 譯，《保守主義》（台北：立緒，2006），頁 108。

<sup>112</sup> M. Bivens and J. Bernstein, op. cit., p. 619.

<sup>113</sup> Ernest Raiklin, “Continuity in Russian Corruption through Changing Societal Forms,” *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, Vol. 34, No. 4(2009), p. 440.

<sup>114</sup> 營商部門於轉型期間之貪腐化實與犯罪化不可分離而觀，據內政部於 1997 年揭示之數據顯示，約有百分之四十的私人企業、百分之六十的國營企業、最少百分之五十的私人銀行及高達三分之二的國家經濟產值為組織犯罪團體所控制。Frank J. Cilluffo, Robert H. Kupperman, Erik R. Peterson, Gerard P. Burke and Arnaud de Borchgrave, “Russian Organized Crime - Global Organized Crime Project,” *Center for Strategic and International Studies*, < [www.russianlaw.org/roc\\_csis.pdf](http://www.russianlaw.org/roc_csis.pdf) >, p.

尤有甚者，自經濟自由化之角度而觀，Mark Levin 與 Georgy Satarov 認為資本主義的發展等同於廢棄蘇聯時期國家對資源之控制態勢，在舊體制的行政權作用未曾消散，而新式制度亦未有效施行、抑或是根本缺乏法規對新式活動進行規制<sup>115</sup>之境況下，存於國家的貪腐情事趨於嚴重，乃係無從迴避之局面<sup>116</sup>；再者，Svetlana P. Glinkina 主張轉型時期的貪腐加劇情勢，不可忽視制度層面的國內財產權之不確定性、國家資源分配與公部門藉私有化進程之尋租行為 (rent seeking) 與轉型時期的經濟危機等因素。<sup>117</sup>

此外，就 L. Holmes 於《中東歐國家之貪腐、弱國與經濟理性主義》(Corruption, Weak states and Economic Rationalism in Central and Eastern Europe) 一文而觀，後共國家經濟制度於轉軌過程中，因深受西方經濟理性主義 (economic rationalism) 之影響，於倡導減少國家介入經濟活動的立場，使國家即朝向一種自國營獨佔轉為競爭、市場導向、外包及契約為基礎之發展態勢，將因公部門制度及公務人員員額之縮編或能減少貪腐，<sup>118</sup>將此制度概念適用在後共俄羅斯經驗，將會發現到其自進行私有化以降，國家與私經濟部門之先天缺陷環境，將在經濟自由化進程中，致公私之間的界線日漸模糊。<sup>119</sup>

---

14.

<sup>115</sup> 在此可參考學者 Satarov 對俄羅斯制度變遷的貪腐觀點，其表示在蘇聯瓦解後的俄羅斯轉型時期，其不僅於新舊政治、經濟制度的銜接相當困難，且在頒布非屬完備的法規範之際，許多法律漏洞亦由是肇生；舉例而論，倘官吏的法定行政權限獲得擴張、抑或是以過往所沒有的方式實踐，舉凡信貸的分配、特殊權利之發給、憑證許可、國有財產私有化程序的規劃及社會發展計畫之實施與行政官吏晉用等事宜，皆為蘇聯時期並未出現之行政權權能。Mark Levin and Georgy Satarov, op. cit., p. 7-8.

<sup>116</sup> Mark Levin and Georgy Satarov, "A Study of Corruption during the Russian Transition: Measurement and Influences" *HHV BIIIЭ*, <<http://www.hse.ru/data/2012/04/05/1251255914/For%20China,2010%20Paper%20Satarov-Levin.pdf>>

<sup>117</sup> Svetlana P. Glinkina, "The Ominous Landscape of Russian Corruption," *transitions online*, <<http://www.tol.org/client/article/5074-the-ominous-landscape-of-russian-corruption.html?print>>, p 1.

<sup>118</sup> 然而，國家藉公權力委託或其他私經濟行政之措施將國家行政任務委外辦理，並不同於為貪腐帶來發展機會，其中關鍵因素在於有無正式制度之配套，於此一併補充。L. Holmes, "Corruption, Weak states and Economic Rationalism in Central and Eastern Europe," *Center European Universist Joint Conference on Corruption*, <[http://9iacc.org/papers/day1/ws2/dnld/d1ws2\\_lholmes.pdf](http://9iacc.org/papers/day1/ws2/dnld/d1ws2_lholmes.pdf)>, pp. 13-15.

<sup>119</sup> 在私經濟活動正處於正式發展階段肇端，試圖去釐清公與私部門間之分際，實屬相當困難的情形；於此，對國家經濟資源具分配權能之行政機關與私經濟營商部門間，恐生公務人員像商人、而商人像公務人員之錯置狀態。

就前開所指涉之公私領域的界線模糊化態勢，若舉私有化進程之事例而觀，後共轉型時對資源的再分配，涉及了決定分配之主體及其相應而生的利益，在無制度可供依循之前提下，為世人譽為「史上規模最大的拍賣案（the largest sale in history is going on）」的私有化階段，於若干行政機關的主導過程中，對於國有財產的重新分配，無論係以票券形式或拍賣程序為之，皆能發現行政機關獲得過往法律規範未曾容許之權能。

承上所述，Daniel Kaufmann 與 Paul Siegelbaum 就此等私有化權能分際所共同作成之《轉型時期之貪腐與經濟》（Privatization and Corruption in the Transition）研究藉由檢視不同私有化措施來分類各國可能之差異，其結果顯示貪腐與政治人物、官僚對經濟活動之控制權力及私有化的盈餘分配權（cash flow rights）具關聯性，且進而主張私有化程序與行政機關裁量權對貪腐之影響甚鉅，亦認為國營企業自發性的私有化貪腐可能性最高、投標與商業拍賣次之、而以票券為基礎之大規模私有化的貪腐可能性最低。<sup>120</sup>

然而，於此藉 Alan Rousso 作成《俄羅斯之私有化與貪腐》（Privatisation and Corruption in Russia）之研究評估而論，俄羅斯進行之大規模私有化政策，原係為了阻斷共產時期之企業經營者與政治人物、行政機關間的共生關係，但理論上應屬前開學者指稱的貪腐可能性最低之票券私有化，因欠缺法律基礎之支持、組織犯罪者之介入與國營企業經營者以若干程序障礙進行民營化轉型，實際上使私有化之過程變相成為俄羅斯朝向失序社會發展之進程。<sup>121</sup> 綜上，於機關權限膨脹，而缺乏相關法律規定進行約制作用環境下，違法之行政性與商業性貪腐之可能性即因此由生，且前開公部門貪腐行為者於具備分配資源之權限時，謀求私益

---

<sup>120</sup> Daniel Kaufmann and Paul Siegelbaum, “Privatization and Corruption in the Transition,” *World Bank Group*, < <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/siegel2.pdf> >, p. 24.

<sup>121</sup> 若審諸票券私有化於 1994 年完成之際的法律基礎層面，不僅《聯邦商業與資本市場法》仍未施行、國家、同年度依法設立之國家證券委員會仍未有任何機關權能；此外，在缺乏行政機關對票券交易進行管制之影響下，組織犯罪團體盜印之大量票券流入交易市場，於此一併補充。Alan Rousso, “Privatisation and Corruption in Russia,” *International Anti-Corruption Conference*, < <http://iacconference.org/documents/cs59a.pdf> >, pp. 3-5.

極大化現象，亦屬可以想見之附帶效果。<sup>122</sup>

此外，就其他舊制度與新典章規範之替換進程的發展中，論者 Levin 與 Satarov 亦為文強調了新制度的場域中所欲追求的權力分立型聯邦政體、萌芽中的政黨政治及公民社會發展，均因政治制度與大型利益團體呈現盤根錯節狀態之違法交互影響狀態，導致轉型目標無從實現，進而呈現出國家偏離了正常發展之路<sup>123</sup>；又此等國家發展徵狀，亦與 Evgeny Yakovlev 及 Ekaterina Zhuravskaya 在《國家竊取：自葉爾欽至普欽》(State Capture: From Yeltsin to Putin)研究立場相吻合，致生國家政治決策的公權力作用之權柄為在九零年代寡頭企業集團或特定政治利益團體所把持之境況。<sup>124</sup>

承上所述，前開所指稱的國家政治決策作用為特定利益團體所把持之境況，除 Aleksandr Solzhenitsyn 於 1996 年在法國世界報 (Le Monde) 之社論專欄中認為俄羅斯已成為一個由前共黨菁英及暴富階級所組成的寡頭集團所統治的國家外，V. Shlapentokh 指出經濟寡頭集團之意識型態以對社會平等之敵視及貪婪觀念為基礎，實對國家社會的發展乃係一妨害，<sup>125</sup> Raiklin 亦主張寡頭集團之經濟精英階級為求能長期保有政治影響力，將試圖減少目前收益以延長獲利之期間，又當政權處於瀕臨崩潰之風險時，此階級將大舉榨取既存國家利益；<sup>126</sup>再者，聯邦檢察機關於 1999 年對國內金融貪腐進行擴大調查時，所發現之總統本人、親屬

---

<sup>122</sup> 由俄羅斯科學研究院於 1999 年所主辦的《貪腐、政治、經濟、組織與法律問題》(Corruption: Political, Economic, Organizational and Legal Problems) 研討會中，國家暨法律研究所所長 Boris Topornin 亦對經濟自由化、私有化政策於缺乏適當法規規範與貪腐之關係表達了類似的見解。Gregory Feifer, "Moscow conference tackles corruption," *The Russia Journal* <<http://russiajournal.com/node/1391>>

<sup>123</sup> 特別的是，前述兩位作者認為俄羅斯聯邦的民選總統或執政黨政黨之合法性，並不存於彰顯多數人民意志的選舉結果，而係以從事違法活動的官僚集團為基礎，且後者使用行政資源確保執政者或執政黨能繼續默許行之有年的不法活動。Mark Levin and Georgy Satarov, op. cit.

<sup>124</sup> 其指出大規模的私有化於缺乏法律與政治制度環境的配合下，因金融寡頭集團的影響，使蘇聯恩庇侍從遺緒在俄羅斯的各個聯邦區獲得重現；而寡頭集團除屬阻撓商業競爭與自由發展的角色外，亦遏阻了經濟改革之進程及潛能。Evgeny Yakovlev and Ekaterina Zhuravskaya, "State Capture: From Yeltsin to Putin," *CEFIR / NES Working Paper series: Working Paper No 94*, <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WzisehX2MH8J:www.cefir.ru/download.php%3Fid%3D716+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>>, pp. 1-3.

<sup>125</sup> V. Shlapentokh, *Contemporary Russia as a Feudal Society: A New Perspective on the Post-Soviet Era*, p. 79.

<sup>126</sup> Ernest Raiklin, op. cit., p. 443.

及其政治附庸的貪腐網絡，亦使「家族」(семья)一詞成為後共俄羅斯政治生態的負面詞彙。<sup>127</sup>

尤有甚者，論者 Bernard S. Black 與 Anna Tarassova 主張 Yeltsin 治下之俄羅斯與印尼 Suharto 政權呈現著高度的類似性，<sup>128</sup>不僅均具備親屬藉影響力圖利之狀態，在政治版圖的利益分派中大行任人惟親之情事，此間更遑論各聯邦主體之首長亦出現群起效尤之現象。<sup>129</sup>

綜上，以形式而論，健全的法體系和恰當的守法觀念為法治國所欲追求的秩序之前提，然自轉型肇始以降，儘管民主、法治與市場經濟等機會之窗於 1991 年降臨在俄羅斯之上，但其之步履反因新編法規範的規制局限性和適用不足性，實際上使規範作用之權能形同具文，且人民對新政權的失望、多種跨公私部門的利益共生結構關係，使所謂的法治國實踐不僅於國家社會無從於短期內達成。

又總的來看俄國的貪腐發展進程，恰如同學者 Vladimir N. Brovkin 於《二十世紀之俄羅斯貪腐》(Corruption in the 20th Century Russia)一文所言，將九零年代的私有化視為職官名錄私有化 (nomenklatura privatization)，<sup>130</sup>容或為一種過分狹隘之觀念；易言之，揆諸俄羅斯政治及經濟發展進程，其新興市場經濟制度改革的成果，除構成國家的私有化 (privatization of the state) 外，亦造成舉國貪腐化狀態。<sup>131</sup>

<sup>127</sup> 於 1995 年至 1999 年期間擔任俄羅斯聯邦檢察總長 Yury Skuratov, 除指控 Yeltsin 與其親屬與瑞士 Mabetex 企業存有對價關係外，亦認為總統參選人 Vladimir Putin 於國家安全局任職期間掩護克里姆林當局的貪腐活動。特別的是，當檢察機關開始調查 Mabetex 企業之際，總統 Yeltsin 即指稱其主導的調查行動構成權力濫用之情況，而後性醜聞事件於幾日後爆發，使得檢察總長被迫離職。"Russia: Yeltsin, The Family and the Bureaucratic Mafia," *The Spark-Class Struggle Magazine*, No. 26 <<http://the-spark.net/csart264.html>>

<sup>128</sup> Bernard S. Black and Anna Tarassova, "Institutional Reform in Transition: A Case Study of Russia," *Supreme Court Economic Review*, Vol. 10(2003), p. 234.

<sup>129</sup> 受檢察機關調查所圍之 Leonid P. Gorbenko 於 1996 年當選加里寧格勒州 (Калининград) 州長，其於任內頒布與菸品、汽車與酒類進口貿易相關之行政命令，將自己所控制之企業列為法定的進出口貿易的法定中間商；再者，當州議會議員多次指責州政府違反現行法規範之際，州長索性關閉議會與停止支付議會議員之薪俸。地方報社亦指出，目前的州長等同於俄羅斯封建時期之領主，且其執政僅考量自身利益之實現，於此一併補充。Patrick E. Tyler, "In a Russian Region Apart, Corruption Is King," *New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2000/04/05/world/in-a-russian-region-apart-corruption-is-king.html?pagewanted=all&src=pm%282000%29>>

<sup>130</sup> J. M. Kramer, op. cit., p. 4.

<sup>131</sup> Vladimir N. Brovkin, op. cit., p. 220.

更甚的就此等舉國貪腐化狀態，傳統基金會（Heritage Foundation）研究員 Yevgeny Volk 亦作出了非常生動之描述：「造成當前俄羅斯公部門權能不彰的國家竊取現象，不同於西方營商部門向政治高層襲奪之情況，更確切地說，其竊取現象更涉及了非法組織犯罪團體收買公部門機關成員或與後者同謀不臧的情形；又大部分公務員之法定薪奉於轉型期間低於 600 美元之先天缺陷下，實難有任何政策作為得以阻止此等竊取態勢，而國家公部門與社會將為此不法互動付出代價」。<sup>132</sup>

## 貳、俄羅斯之貪腐趨勢

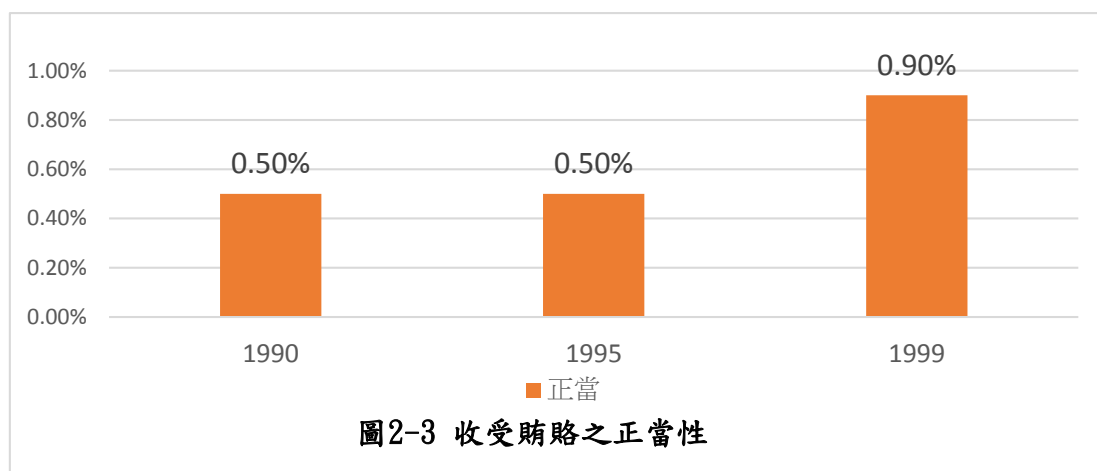
貪腐作為一隱晦難解，除非為執法機關所揭露，且進而證實其存在的社會公開秘密，倘須理解其趨勢，即須在了解國際組織之評級外，於國家機關釋出之數據、新聞媒體之報導與非營利組織報告及學術研究相關結果行綜合審視，方能勾勒出其一較為顯著之變遷態勢；於此，本段將分成兩個部分，由一、貪腐規模及二、貪腐評級所組成。

### 一、貪腐規模

當前俄羅斯全境之貪腐規模變遷，若以貪腐為該國文化推移下不得不然之結果來看待，即難以明瞭社會大眾對於收受賄賂行為所持之負面觀感。詳言之，若舉世界價值觀調查之 1990 年、1995 年及 1999 年的結果而觀，即能發見到俄羅斯於民主轉型肇前乃至於九零年代終末，於該三波分別涉及 1909 人，1977 人與 2460 人之調查中，認為貪腐正當者，僅分占調查結果的千分之五、千分之五及千分之九，足見九零年代之公民社會普遍對於貪腐行為的敵視性。（參見圖 2-3）

---

<sup>132</sup> “The Global Corruption Report 2001,” *Transparency International*, < [http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2001](http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2001) >, p. 114.



資料來源：“Online Data Analysis(1990,1995,1999),” *World Value Survey*  
<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalyzeQuestion.jsp>

又參酌列瓦達中心於 2001 及 2005 年作成之類似大眾觀感調查而觀，俄羅斯於世紀之交後亦呈現出類似的觀感(參見表 2.4)；再者，由於此民調是以行賄之合理性為客題，而非以收受賄賂者之正當性與否為觀察重點，故使受訪者有一定比例抱持該行為屬尚且合理之心態。此外，雖然公民社會對此等違法行為作如是觀，然俄羅斯反於該範疇呈現更為惡化之態勢；於此或更悲觀地說，公民社會在後共俄羅斯社會中，仍屬於為政府公部門所壓迫的相對者，其不僅被迫做出法律所禁止之賄賂行為，且政府實亦構成「政腐」之狀態。

表 2.4 行賄為合理的或悖理之行為(%)

觀感	年度	
	2000	2009
合法(Вполне допустимо)	12	7
尚屬合理(В целом допустимо)	18	29
應受譴責(В целом предосудительно)	38	32
違法(Крайне предосудительно)	26	26
沒有意見(Затрудняюсь ответить)	6	6

資料來源：“Россияне о бытовой коррупции,” *Levada Center*  
<http://www.levada.ru/16-08-2013/rossiyane-o-bytovoii-korruptsii>(2013)



此等「政腐」之狀態以其所涉之金額論，雖無法確定其規模之真實之譜，然以轉型以降的時序論，過份渲染及保守之估計實兼而有之，除有學者主張轉型初期的貪腐金額約莫為 40 億美元之程度，且 2001 年已高達 300 億美元外<sup>133</sup>；據莫斯科民主智庫科學基金會（INDEM Foundation）之評估，2001 年至 2005 年間於營商部門所涉及之貪腐金額規模已自 33 億增加至 316 億美元<sup>134</sup>；又此間倘以貪腐利益之移轉論，單以其資本外逃的形式論，1996 年由內政部主導之研討會意見認為蘇聯解體以降，非法資本外逃已積聚高達 1500 億盧布<sup>135</sup>，更遑論以合法名義進行之龐大跨國資本流動規模。<sup>136</sup>

再者，倘據時任內政部長 Boris Gryzlov 於 2002 年之見解而觀，國家資產落入組織犯罪者之金額已高達 15.6 億美元，而民主智庫科學基金會亦評估同年度的莫斯科企業經營者向公部門行賄之規模，其所涉金額已超過 2300 億盧布<sup>137</sup>；2004 年，據莫斯科解放任務（Liberal Mission）智庫之評估而觀，若將國內影子經濟規模納入考量，莫斯科地區之小型企業經營者每年約撥付 6 億美元作為向官員行賄與保護費之項目，而俄羅斯全國的企業經營者業已撥付 335 億美元之代價來進行貪腐活動。<sup>138</sup>

就貪腐所涉金額之可能規模論，聯邦經濟發展部、民主智庫科學基金會（INDEM）及全俄羅斯民調研究中心（VTsIOM）於 2011 年共同作成之《俄羅斯聯邦之日常貪腐情況》（Состояние бытовой коррупции в Российской

<sup>133</sup> Ernest Raiklin, op. cit., p. 339.

<sup>134</sup> “Corruption process in Russia: level, structure, trends,” *INDEM*, <[http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag\\_engV.htm](http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag_engV.htm)>s

<sup>135</sup> Frank J. Cilluffo, Robert H. Kupperman, Erik R. Peterson, Gerard P. Burke and Arnaud de Borchgrav, op. cit., p. 14.

<sup>136</sup> 舉例而論，蘇聯國家銀行作為俄羅斯聯邦中央銀行的前身，於 1990 年 11 月 27 日在巴黎設立融資管理企業（FIMACO）。其檯面上協助莫斯科當局處理國家債務事宜，但實際上係屬共黨菁英處理黨產之工具；而此企業的醜聞在 1997 年爆發，使得俄羅斯的政治權力結構深受影響，根據《新聞周刊》（Newsweek）獲得之資料顯示，俄羅斯中央銀行評估該企業於蘇聯解體後六年內處理了高達數百億美元之政府資產，且在未發展完備之俄國債券市場中大發利市。 Bill Powell, “Follow The Money,” *Newsweek*, <<http://www.thedailybeast.com/newsweek/1999/03/28/follow-the-money.html>>

<sup>137</sup> Michelle Man, op. cit., p. 6.

<sup>138</sup> “An Investigative Report Tracking Corruption, Openness and Accountability in 25 Countries: Russia,” *Global Integrity- The Center for Public Integrity*, <<http://www.globalintegrity.org/reports/2004/docs/2004/2004Russia.pdf>>, pp. 8-9.

Федерации) 之研究顯示，除日常貪腐之平均賄賂金額已自 2001 年的 1817 盧布逐年增加至 5285 盧布外，國內日常貪腐市場之總規模亦已在 2010 年高達 1 千 6 佰億盧布；再者，其中特別的是，儘管俄羅斯民眾普遍對公部門貪腐現象感到不滿，卻仍表現出準備行賄的心態；又 2001 年、2005 年及 2010 年之調查結果顯示民眾行賄意願正逐漸降低，或許是因守法意識崛起所致。(參見表 2.5)

表 2.5 俄羅斯聯邦之日常貪腐趨勢

項目 \ 年度	2001	2005	2010
行賄意願(%)	74.7	53.2	47
平均賄賂金額 (盧布)	1817	2780	5285
國內日常貪腐市場(億盧布)	847.5	1290	1642

資料來源：“Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации,” *Министерство экономического развития Российской Федерации*, <<http://fom.ru/uploads/files/doklad.pdf>>(2010), p. 10.

據當局估計，俄羅斯企業經營者向公務員行賄之平均金額，已自 2005 年的 10,000 盧布增加至 2008 年的 136,000 盧布，而國內貪腐規模恐已高達 2400 億盧布<sup>139</sup>；再者，據內政部打擊經濟犯罪部門之統計，2008 年貪腐案件之平均賄賂金額為 9,000 盧布，而後於 2009 年及 2010 年逐漸躍升至 23,000 與 61,000 盧布<sup>140</sup>，且最新釋出之 2012 年年度平均賄賂金額已高達 78,200 盧布。<sup>141</sup>

此外，時任檢察總長 Yury Chaika 亦表示，儘管執法機關於近年來持續在此議題耕耘，但俄羅斯貪腐情形確實相當嚴重；<sup>142</sup>同年 10 月 29 日，時任總統 Dmitry Medvedev 認為政府諸多公開招標項目，因涉及回扣與傭金的不正交易總額已逾

<sup>139</sup> “Corruption in Russia reached the highest level for the past eight years,” *NEWSru*, <<http://www.newsru.com/russia/24oct2008/corrupt.html>>

<sup>140</sup> “Corruption in Russia as a Business,” *The Institute of Modern Russia (IMR)*, <<http://imrussia.org/en/society/376-corruption-in-russia-as-a-business>>

<sup>141</sup> 而構成聯邦刑法第 204 條之商業性貪腐平均金額為 136,000 盧布。“Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 г.,” Генеральная прокуратура Российской Федерации Все права защищены.

<sup>142</sup> Roland Oliphant, “Chaika Says Graft War Failing,” *The Moscow Times*, <<http://www.themoscowtimes.com/news/article/chaika-says-graft-war-failing/419987.html>>

33 億美元，近乎等於十分之一的聯邦年度預算。<sup>143</sup>

除前開所指涉的各種不同之評估金額外，在野黨所組成的國家肅貪委員會 (Национальный антикоррупционный комитет) 智庫在 2013 年發布之報告更大膽指出俄羅斯每年的貪腐市場交易總額高達 3000 億美元，其中涉及許多政府採購、國有財產規劃及與經辦天然資源開發的相關公部門機關與各式企業、組織犯罪活動者之貪腐網絡，而當執法機關寧可向小額賄賂之行為人進行刑事訴追之際，大型貪汙情事自然無從解決。<sup>144</sup>

綜上，在諸多政府、學界及研究機構的評估規模交互參照之下，儘管真實全貌自始客觀地無法還原，但仍於一定程度上顯示了俄羅斯社會貪腐發展之蓬勃境況；又審視 Levada 民意調查中心於 2000 年以降所作的後 Yeltsin 時代貪腐民調，亦能發現俄國民眾多認為當代貪腐規模與 Yeltsin 治理時期相較，亦未有任何顯著的觀感改善態勢（參見表 2.6）。

表 2.6 當代公部門貪腐與 Yeltsin 執政時期之比較(%)

	2000	2001	2002	2003	2006	2007	2009	2010	2011
更多	11	14	15	16	28	16	27	43	52
一樣	66	58	59	58	43	48	45	40	36
更少	15	17	20	16	22	26	19	9	7
難以回答	9	11	6	10	7	10	9	8	5

資料來源：“From Opinion Toward Understanding: Russian Public Opinion 2010-2011,” *Levada Center* <<http://en.d7154.agava.net/sites/en.d7154.agava.net/files/Levada2011Eng.pdf>>, p. 118.

<sup>143</sup> 舉例而觀，一西伯利亞地區之企業為求獲得政府招標案，允諾事後提出百分之十六的契約標的金額做為回扣傭金。“Nation in Transit 2011: Russia,” *Freedom House* <[http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/NIT-2011-Russia.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Russia.pdf)>, p. 468.

<sup>144</sup> Alexander Bratersky, “Corruption Market is \$300BLN,” *The St. Petersburg Times*, <[http://www.sptimes.ru/index\\_bp.php?action\\_id=2&story\\_id=37181&section=72](http://www.sptimes.ru/index_bp.php?action_id=2&story_id=37181&section=72)>

## 二、貪腐評級

揆諸俄羅斯成為舉國貪腐化狀態及所謂生活方式無法自外於貪腐之現象，倘據國際透明組織於 2003 年以降所作成之《全球貪腐趨勢指數》(Global Corruption Barometer) 調查，即可發見到俄羅斯大眾如何看此社會疾病之瀰漫情況（參見表 2.7）；又舉表中的醫療與教育部門而論，大眾對兩者涉及貪腐之觀感並非空穴來風，此據前開曾揭示之《俄羅斯日常貪腐環境》研究結果，均顯示出其醫療及教育之日常貪腐市場在 2010 年間之平均規模分別達到 4.51 億美元與 4.31 億美元之譜，足見兩範疇之氾濫程度。<sup>145</sup>

表 2.7 俄羅斯貪腐趨勢指數(%)

年度 部門	2004	2005	2006	2007	2009	2011
政黨	76	80	72	74	78	70
國會	74	78	78	78	80	72
司法	74	74	74	78	78	74
警察	80	80	80	82		78
營商	72	76	78	78	74	68
稅務	68	76	70	68		
醫療	68	70	74	78		75
民政	64	70	72	74	90	78
教育	70	74	74	78		74
國防	68	70	70	76		70

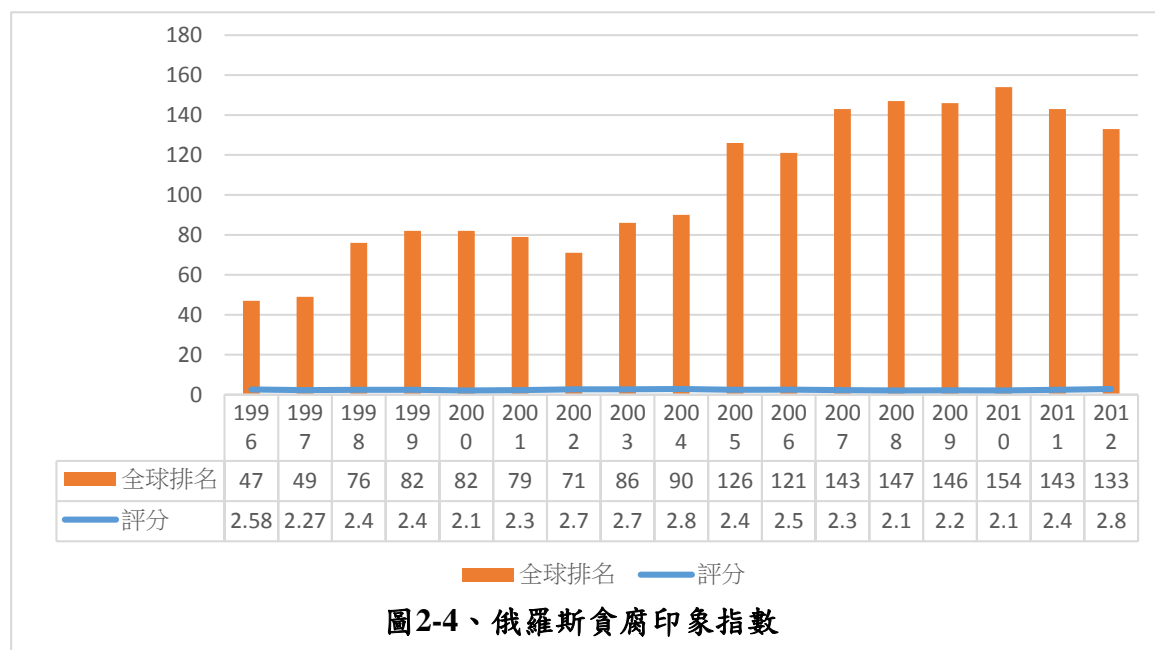
資料來源：“Global Corruption Barometer:Russia,” *Transparency International*,  
< <http://www.transparency.org/research/gcb/overview> >

再者，以整個時間進程的趨勢而觀，或可藉由國際透明組織於每年發布之《貪腐印象指數》(Corruption Perception Index) 為參照性之檢視；<sup>146</sup>詳言之，

<sup>145</sup> “Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации,” *Министерство экономического развития Российской Федерации*, op. cit., p. 10.

<sup>146</sup> 其作為一個彙整諸多機構與檢證多重調查研究而成的合成指數 (composite index)，揉合了世界銀行的世界企業環境調查 (World Business Survey of the World Bank)、經濟學人情報中心 (Economist Intelligence Unit)、自由之家的「轉型國家」(Freedom House's Nations in Transit)、

俄羅斯在 1996 年以降乃至於 2012 年，不僅於該評比中呈現出每況愈下之情況，且其雖曾在 1996 年之評比中於 54 個國家中排第 47 位、1997 年於 52 個國家中排第 49 位、1998 年於 85 個國家中排第 76 位、1999 年亦在 99 個國家中位列第 82 名，而後儘管列入排行之國家總數在 2000 年後逐漸增加，但其仍處於敬陪末座之狀態(參見圖 2-4)。<sup>147</sup>



資料來源：“Corruption Perceptions Index,” *Transparency International*,  
[http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/previous\\_cpi](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi)

此外，就俄羅斯區域之貪腐程度而論，據全俄羅斯民調研究中心 (VTsIOM) 在 2002 年對俄羅斯境內 40 個 5666 位民眾及 1838 名企業經營者作成之民調而觀 (參見圖 2-5)，普遍而論，北高加索、中央與伏爾加聯邦區之貪腐情形似乎較其他聯邦區嚴重。

但於此須特別注意的是，儘管民調訪談能揭示域內民眾一定程度之觀感，但

與世界經濟論壇 (World Economic Forum) 之全球競爭力報告 (Global Competitiveness Report) 等其他項目。Johann Graf Lambsdorff, “Background Paper to the 2000 Corruption Perceptions Index,” *Transparency International*, <http://archive.transparency.org/content/download/1942/11462/file/methodology.pdf>, pp. 12-13.

<sup>147</sup> 舉例而論，儘管 2007 年至 2012 間的總計評比國家總數皆在 180 個左右，且俄羅斯之名次多位於 130 至 160 的區間中擺盪，但其評級皆屬低於 3 分之等級 (10 分為最優)，於此一併補充。

在俄羅斯進行民調會出現一不容忽視的問題；易言之，論者 Dininio 與 Orttung 作成之《解釋俄羅斯各地區之貪腐模式》(Explaining Patterns of Corruption in the Russian Regions) 研究顯示威權困境在特定聯邦主體容易出現；舉例而論，因威權政體對媒體控制較為嚴密之原因，此不僅將致媒體自由無從維繫，監督政府能力亦連帶降低；又就此等媒體運作狀態，將難以出現指謫當局失職的形況。

由是觀之，此邏輯在類推適用於俄羅斯的區域經驗之際，如被媒體指為俄國境內最為貪腐的巴什科爾托斯坦共和國 (Республика Башкортостан)，在 2002 年與 2010 年的民眾貪腐觀感中 (參見圖 2-5 與圖 2-6 之圓框處)，因獨裁式政權及國家控制媒體的關係，皆於全國評比中被視為較清廉的區域。<sup>148</sup>



圖 2-5 俄羅斯之 2002 年各區域貪腐程度

資料來源：“Global Corruption Report 2004,” *Transparency International*,  
<[http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2004](http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004)>(2004), p. 296.

雖然對貪腐之觀感調查容或有前開困境，據 2010 年由聯邦經濟發展部主導之研究計畫，在對 70 個聯邦主體的 17000 位民眾所作成之貪腐程度評價，至少亦顯示出其確實遍及全國之境況。(參見圖 2-6) 綜上，此等存於俄羅斯社會的貪腐發展趨勢，其結果並非僅是諸多犯罪之集合，而是一種公部門治理的病症；

<sup>148</sup> Phyllis Dininio and Robert W. Orttung, “Explaining Patterns of Corruption in the Russian Regions,” *World Politics*, Vol. 57, No. 4 (2005) pp. 514-515.

綜上，本文將於下節就其公部門貪腐情形作進一步的檢視。

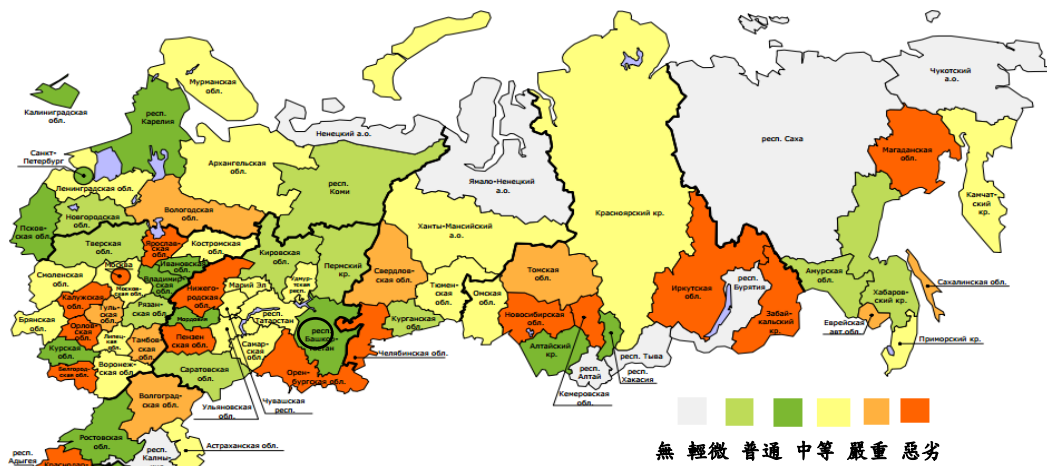


圖 2-6 俄羅斯之 2010 年各區域貪腐程度

資料來源：“Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации,” *op.cit.*, p. 36.



## 第二節、公部門貪腐：以警察機關為例

「對於一良好政府之真正考驗，乃係始於其得否產生良好行政的能力。」

Alexander Hamilton<sup>149</sup>

究竟貪腐是否確實拯救了國家、維繫了政治及社會秩序的穩定，亦或是使國家淪落至無法健全發展之境況，乃係莫衷一是之論戰，但可以確認地是，其抹殺了公民社會對國家公權力平等作用之信賴；然而，在對俄羅斯公部門作用進行非難之前，就貪腐作為一犯罪化俄羅斯社會之現象，除揆諸第一節所指陳之貪腐趨勢外，在俄羅斯經歷帝俄、蘇聯與後共的制度轉軌進程中，俄羅斯社會仿似存於一種恰如沙皇尼古拉斯一世所言之狀態<sup>150</sup>；據此，若指陳國家公部門的廉能確實存在，不啻為一令人感到詫異之事。<sup>151</sup>

然而，就俄國公部門之發展進程中，除 Robert J. Brym 與 Vladimir impelson 於《俄羅斯國家官僚系統於九零年代之規模、組成與趨勢》(The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s) 一文中指出俄羅斯官僚系統具備了擁腫、貪腐、無效能及專橫之特質外，<sup>152</sup>英國廣播公司 (BBC) 俄羅斯分析專員 Steven Eke 亦於《一發不可收拾的俄羅斯貪腐》(Corruption Skyrockets in Russia) 一文中引用民主智庫科學基金會 (INDEM) 所揭示數據，主張俄羅斯政府屬全國最大的敲詐勒索團體，不可避免地致任何公民與國家公部門

<sup>149</sup> James Madison, Alexander Hamilton and John Jay 著，謝淑斐譯，《聯邦論》(台北：左岸，2012)，頁 504。

<sup>150</sup> 其曾對皇室子嗣表示：「吾人乃是俄羅斯社會中僅存的守法者。」，然而其皇嗣表示：「是的，但那是因為我們甚麼都有。」 Alan Rousso, op. cit., p. 2.

<sup>151</sup> 若舉 Vladimir Putin 在 2009 年之公開訪談內容觀，其不諱言地表示如果所有貪腐公務員都被開除，政府公部門將沒有任何人可以為民服務。轉引自：Chairman of the Russian Federation Government Website, Razgovor s Vladimirom Putinyim” [Conversation with Vladimir Putin], December 3, 2009, at <http://www.moskva-putinu.ru>.; Ethan S. Burger and Rosalia Gitau, “The Russian Anti-Corruption Campaign: Public Relations, Politics or Substantive Change,” *Georgetown University Law Center*, Research Paper No.126, <[http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1128&context=fwps\\_papers](http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1128&context=fwps_papers)>, p. 8.

<sup>152</sup> Robert J. Brym and Vladimir Gimpelson, “The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s,” *Slavic Review*, Vol.1 No. 1 (2004), p. 89.



之互動涉及貪腐。<sup>153</sup>

於此，倘公部門發展屬廉政改革之重點項目，那其於轉型肇始後之組織再造進程即具備一定程度之重要性；詳言之，兩類相悖之組織再造型態影響著俄國公部門發展，第一種為假改革（псевдо реформа）形式，其效果容或存於減少對公務人員行為之約束性，並重建國家官僚系統的特權地位與官僚階級（bureaucratic caste）；第二種務求進行國家公部門之現代化，改變行政機關之運作型態以合於民主國家發展之需要<sup>154</sup>，而在前者為主流價值觀的九零年代期間，且公務員與蘇聯時期組成程度之相似性仍相當高的互相影響下，實不利於廉政環境之形塑。<sup>155</sup>

由是觀之，有鑑於一國公部門之環境與治理成效極具關聯，若專責進行執法之機關無法擺脫貪腐疾病，其不僅抵銷對抗國家域內違法作用之能力、遏阻其他公部門違法之可能性將不復存在；據此，本節為求了解俄羅斯公部門貪腐之情狀，由壹、公部門貪腐現象、貳、公部門貪腐結構及參、俄羅斯警察機關所組成。

## 壹、公部門貪腐現象

一行政作用之達成，雖有賴於正式與非正式制度之協力方能完成，但俄羅斯卻呈相當失衡之態勢；易言之，拘束俄羅斯公部門公務員之法規範反成為其恣意行政之工具，並藉由法律所賦予之權能追求個人利益之滿足；<sup>156</sup>更甚地，正式規

<sup>153</sup> Steven Eke, "Corruption skyrockets in Russia," *BBC World Service*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4701633.stm>>

<sup>154</sup> 前開第一種型態之核心概念，與傳統帝俄及蘇俄俄羅斯公部門治理觀念相似，係屬一種對統治者的主權服務（государева служба）。而第二種型態之核心宗旨，是以公共服務（публичная служба）為基礎，奉公民服務為主臬。A. Obolonsky, "Why is it so Difficult to Reform Russian Officialdom," in D. K. Rowney and Eugene Huskey eds., *Russian Bureaucracy and the State Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin* (UK: Palgrave Macmillan, 2010), p. 301.

<sup>155</sup> 截至 2001 年，百分之六十的聯邦政府公務員仍為蘇聯時期人事任命之結果，而封閉、保守的官僚系統仍阻卻了公部門價值觀的轉變可能性。Robert J. Brym and Vladimir Gimpelson, op. cit., p. 109.

<sup>156</sup> 而所謂聯邦公務員法（О государственной гражданской службе Российской Федерации, N 79-ФЗ）第 18 條第一項所指陳的公務員以誠信與專業為基礎；本於恪守與維護公民之基本權利與自由、謹守法規範所設定之職務權能；對任何社會、宗教、專業組織及個人一視同仁；禁止從事任何與他人經濟或其他利益相關之非屬職務所定之事務，以確保行使職務之正當性之若干職務義務，全然僅具訓示意義。“Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ,” *Российская газета*, <<http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>>

範作用之弱化伴隨著法律與專業文化之欠缺，助長了非合於法律規範的慣例制度化，將致使國家公部門環境為貪腐及其他官僚主義陋習所囿<sup>157</sup>，而使社會大眾認為其係使不具效能之政府提供服務的唯一方法<sup>158</sup>。

再者，倘欲明瞭俄國公部門貪腐之趨勢，藉俄羅斯聯邦統計局、聯邦內政部發布之特定期間犯罪統計結果與研究者進行之田野調查研究，將能進一步的描繪出存於公部門作用之貪腐實際情形<sup>159</sup>；據此，若以 Manabu Suhara 為文整理之官方數據論，得發見賄賂、舞弊與濫用權力類目之公務員定罪數據中，呈現逐年增長的態勢。(參見表 2.8)

表 2.8、俄羅斯公務員貪腐犯罪之定罪比例（每千人）

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
賄賂	6.6	4.2	2.5	2.2	2.7	2.5	2.5	4.5
舞弊	57.5	57.7	52.0	47.6	44.4	40.4	39.9	37.3
濫用 權力	4.8	3.8	2.8	2.4	2.5	2.5	2.7	2.8
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
賄賂	4.9	4.9	5.5	5.6	5.8	6.8	7.0	7.9
舞弊	35.6	36.5	39.4	43.4	44.4	48.5	53.6	54.3
濫用 權力	3.2							

資料來源：Manabu Suhara, op. cit., p. 385.

此外，若輔以其他學者與政府機關所揭示之部分轉型時期數據而觀，與賄賂相關之案件數於 1993 年已屆 4500 件，除致約莫 1500 名公務員涉有罪嫌外，

《俄羅斯經濟與生活》(Экономика и жизнь) 雜誌指出 1994 年至 1995 年間的國內經濟犯罪乃係以公務員瀆職與賄賂為主要類型，且高達 11,000 件與公務員犯

<sup>157</sup> 論者 Huskey 與 Rowney 認為俄羅斯俄羅斯官僚系統不僅以集體主義和世襲式階級為基礎，其行政人事任命亦長期受分贓制度 (spoils system) 所影響。E.Huskey & D.K.Rowney, "Conclusion," in D. K. Rowney & Eugene Huskey, *Russian Bureaucracy and the State Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin*(UK:Palgrave Macmillan,2010), p. 320-321.

<sup>158</sup> Frank J. Cilluffo,Robert H. Kupperman, Erik R. Peterson, Gerard P. Burke and Arnaud de Borchgrave, op. cit., p. 6.

<sup>159</sup> 然而特別須注意的是，若僅憑藉官方揭示之公務員涉貪案件之犯罪情況作出評斷，容或導致顯與社會實際情形相悖之相對廉能評價；又國家犯罪統計數據，不僅只能反映出具體情形之一隅，若所適用法律已做出修正，將導致統計結果的逐年可比較性降低，實應更為謹慎看待。

罪具關聯性之司法裁判中，其中的百分之三十三的犯罪類型為賄賂。<sup>160</sup>

1996年，時任俄羅斯聯邦安全局局長 Nikolay Kovalev 表示，其部門所調查 500 件公部門貪瀆案件中，逾 50 名聯邦政府內政部、聯邦檢察系統、聯邦稅務與海關委員會之高階公務員遭到起訴；又就貪腐犯罪之刑事起訴統計資訊顯示，聯邦各部會、委員會及地方機關公務員佔 41.1%、執法機關佔 26.5%。信貸與金融體系佔 11.7%、法律機關佔 8.9%，顯見俄國執法機關對貪腐的鬥爭在後共轉型以降已吹起進攻之號角。<sup>161</sup>

承上所述，倘審諸聯邦內政部於 2003 年以降開始逐年進行線上登錄之年度犯罪通報數據，可顯示出「違反國家公權力、公部門及地方自治機關利益之犯罪」與「商業性賄賂」之相關案件揭露中，前者在 2003 年至 2009 年間呈現逐年成長的趨勢，但卻在 2009 年之後旋即下降，於 2012 年達 31010 件；又與商業性貪腐相關之案件通報量於 2003 年至 2012 年間，自 2003 年的 2495 件，逐年呈現出下降之態勢，最終在 2012 年達到 1212 件通報量之規模（參見圖 2-7）。

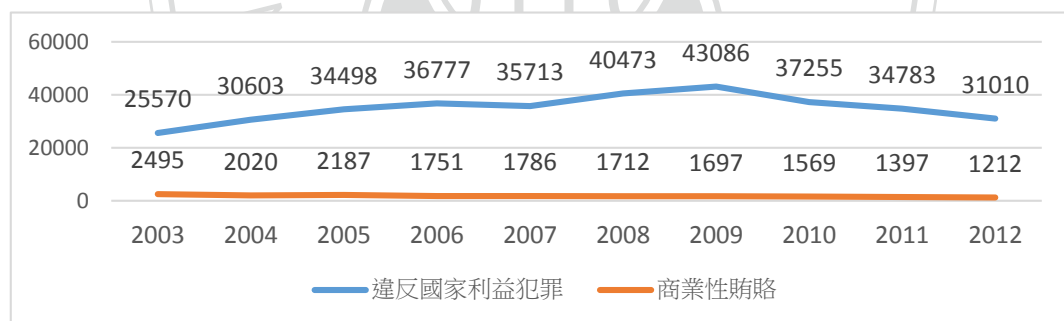


圖 2-7、「違反國家利益犯罪」與「商業性賄賂」通報案件

資料來源：作者整理自“Состояние преступности,” МВД, России,

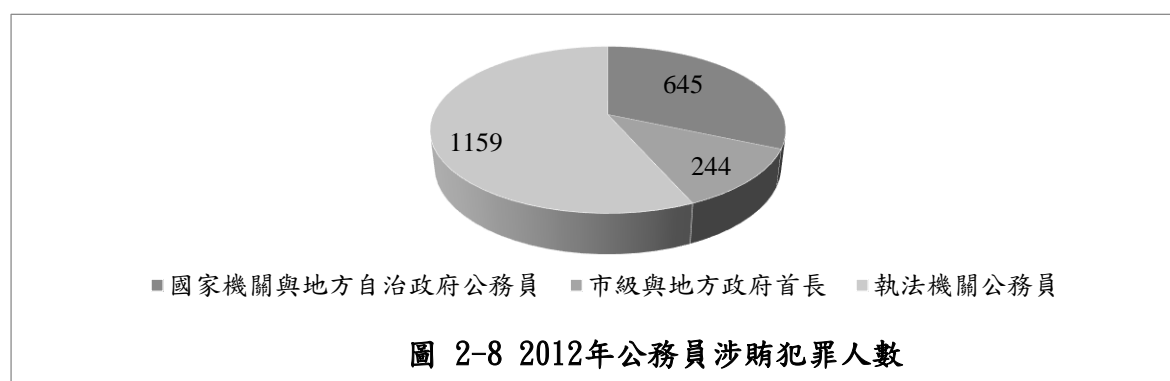
<<http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports>>

又此間特別的是，倘藉時任俄羅斯聯邦最高法院院長 Vyacheslav Lebedev 於 2011 年所為之說明，司法系統於該年度承審之相關貪腐案件中，雖致近 9000 人

<sup>160</sup> Frank J. Cilluffo, Robert H. Kupperman, Erik R. Peterson, Gerard P. Burke and Arnaud de Borchgrave, op. cit., p. 47.

<sup>161</sup> А.Куликов, “Коррупция как угроза национальной безопасности России,” *Обозреватель Observer*, <[http://www.rau.su/observer/N04\\_99/4\\_03.HTM](http://www.rau.su/observer/N04_99/4_03.HTM)>

因構成相關罪章遭到處罰，然而大部分的案件涉及之賄賂金額不僅並未逾越 10,000 盧布，且僅有 35 件之所涉金額超過 100 萬盧布，為此國家於著手調查、行法院程序及處罰貪污不法行為之進程中，似仍以基層公務員為對象；<sup>162</sup>此外，藉俄羅斯聯邦檢察總長辦公廳所揭示之 2012 年公務員賄賂犯罪之數據論，可以發現到執法機關在該犯罪類型的比例仍為公務員之首（參見圖 2-8）。



資料來源：“Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 г.,” *Генеральная прокуратура Российской Федерации Все права защищены*, <<http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540/>>(2013).

揆諸前開所列之各種貪腐統計數據，若在現實的俄國日常行政活動中致公民與國家公部門之互動難以避免貪腐，就其中違法交易所涉及之金額作為獲得公部門服務之價碼，不僅確認了本節第一部分所指陳的日常貪腐市場之存在性，且確實在俄羅斯社會中扮演了極為重要的公部門非法活動項目；於此若舉例而觀，在一般民眾意欲取得新護照之所耗時間事例中，受訪者認為若不向承辦公務員行賄，該等待期程恐高達三個月（參見表 2.9）。<sup>163</sup>

<sup>162</sup> 又以該年度犯罪人之組成而論，其中百分之二十五、百分之十四與百分之十四分別由醫療從業人員、交通警察及一般公務員所構成，於此一併補充。“Russia Corruption Brief 2012,” *International Bar Association*, <<http://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=5008B247-3757-44B0-8103-A826AFA31791>>, p. 4.

<sup>163</sup> “An Investigative Report Tracking Corruption, Openness and Accountability in 25 Countries: Russia, op. cit., p. 8.

表 2.9 各類公部門行政服務之貪腐價碼(美元)

類型	金額
居留權之確認與土地所有權狀	50
申辦各式證照之所需文件	150
汽車行照之換發	150
避免酒駕刑責	100 至 300 不等，端視車輛價值而定
獲得新護照之所耗時間	100 至 300
進口國外購買之自用車報關	每日 250
財產繼承權之證明	300 以上
中止交通事故案件調查	1,000
改變住宅式樣申請	1500
避免家庭成員受徵召入伍派駐車臣	4000 至 5000(莫斯科)、800 至 1500 (其他地區)
假釋	10,000 至 20,000
不受理案件(違反海關規範或持有毒品)	25,000 至 50,000
獲勝訴判決	100,000

資料來源：“An Investigative Report Tracking Corruption, Openness and Accountability in 25 Countries: Russia,” *op. cit.*, pp. 7-9.

總的來說，在此等轉型以降的公部門貪腐情形，<sup>164</sup>其氾濫程度致使政府高層不得不於此議題上做出諸多宣示；舉例而言，時任總統 Putin 於 2000 年 1 月對內政部官員進行的談話中提及「法律虛無主義」在俄羅斯日漸盛行之狀態，並指出：「當局和正義的公眾的信心正在下降，政府必須對組織犯罪與公部門貪腐進行整肅，因為此等形式的犯罪毫不留情地耗損國家經濟、侵蝕政府機關與破壞了俄羅斯於國際社會之形象」；而後其於同年七月假聯邦議會中強調各級政府公務員恣意行政、濫用公權力之負面情事；<sup>165</sup>又其於 2003 年在國家杜馬進行之演說表示：「國家的發展潛能不僅為缺乏效能之公部門所阻擋，更遑論國家機關的組織及權能範疇亦為貪腐提供了發展機會，導致國內外營商企業極難於我國以文明

<sup>164</sup> 就俄國貪腐之變遷趨勢，得參閱本文於第一節的第二部分之說明。

<sup>165</sup> Robert Coalson, “Analysis: Can Medvedev Find A 'Systemic Solution' To Corruption,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, <<http://www.rferl.org/content/article/1117537.html>>

的方式進行活動。」。<sup>166</sup>

此外，2008 年之時任總統 Medvedev 於發布國家反貪腐計畫時表明了貪腐仍深植於公部門行政及社會中的症狀，且其諸多事態發展不僅阻礙了公民社會對政府之信任，亦使得國際社會對俄羅斯之觀感難以改善，實為俄羅斯之國家安全造成威脅<sup>167</sup>，足見其公部門所面臨之貪腐困境，迫使當局必須進行公部門制度的諸多改革。

## 貳、公部門貪腐結構

貪腐作為各種公部門現象的總和，在其概念與型態之推移下，許多學者亦試圖對俄羅斯之公部門貪腐做出結構層面之觀察；詳言之，若以論者 Saratov 於 2001 作成之《貪腐在俄國》(Corruption in Russia) 的貪腐概念為基礎，俄羅斯即分為上層貪腐 (corruption at the top) 與下層貪腐 (corruption at the bottom) 共構之狀態，且兩者之間亦常出現結構上的連結；<sup>168</sup> 而若以上層貪腐論，除九零年代的私有化進程屬於一種俄羅斯政治菁英藉由經濟自由及分配的狀態下，進行私相授受與掠劫國有財產之過程外，就民主代議制度下的政治獻金及其他未合於法律之收買、關說情形，亦為常見之政治貪腐徵狀。<sup>169</sup>

又以下層貪腐為觀察對象，可與 A. Shleifer 和 R. W. Vishny 在《貪腐》(Corruption) 一文指出的兩種貪腐形式作進一步的合併檢視；易言之，在俄羅斯的下層貪腐範疇中，國家官僚行為之類型可分為公務人員基於職務之便索取賄賂，並承諾實施其所應作用之法定職務 (МЗДОИМСТВО) 與公務人員基於職務之便索取賄賂，並承諾不實施其應作為之法定職務 (ЛИХОИМСТВО) 等兩類情形。<sup>170</sup>

<sup>166</sup> John Helmer, "The real causes of corruption in Russia," *The Russia Journal*, <<http://russijournal.com/node/6181>>

<sup>167</sup> "National Anti-Corruption Plan," *Administration of the President of the Russian Federation*, <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/206715.shtml>>

<sup>168</sup> Michelle Man, op. cit., p. 3.

<sup>169</sup> 以國家杜馬 (State Duma) 之預算委員會而論，民主智庫科學基金會 (INDEM) 估計俸違法涉貪之國會議員的不法所得幾逾法定薪俸 15 倍；由於寡頭、利益團體將自身涉入政治活動的風險太高，收買或對現任者進行遊說是當前俄羅斯相當流行的趨勢，且只需要 30 至 40 名有影響力的國會議員就足以推動任何法案。Cheloukhine Serguei and King Joseph, op. cit., p. 116.

<sup>170</sup> Michelle Man, op. cit., p. 5.

於此，若審視前開上下層貪腐的互動關係，實可發見當代俄國公部門貪腐之狀態有所謂一次型、互動型及網絡型之態樣；詳言之，一次性多存於偶發性行賄與索賄之情況中，雙方不法關係於目標成就後即歸於消滅；而互動型貪腐則表現出雙方之不法關係未於目標成就後即消滅，而以互惠形式繼續合作，且網絡型態樣實屬互動型貪腐之進一步延伸，表現出跨多種層次的角色參與狀態。<sup>171</sup>

再者，倘據學者 Michelle Man 於《俄羅斯之政治性貪腐評估：以 1991 至 2009 的俄國反貪腐政策為例》（*Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia's Anti-Corruption Strategies, 1991-2009*）之見解而觀，俄羅斯貪腐已非僅存於違法性雙邊互動之共謀結構，其已逐漸呈現為角色多邊、垂直與水平性網絡狀態<sup>172</sup>；自然地，其相關不法情事亦非僅限公務人員基於自身利益濫用權力，偏離法定義務以獲取經濟報償之情形，而乃係瀰漫於社會中的一種違法型非正式網絡。<sup>173</sup>

由是觀之，此等網絡型貪腐狀態的觀念推論中，除有論者指出俄羅斯已成為一橫向階層聯合犯罪式國家（*Criminal-Syndicalist State*）外，<sup>174</sup>學者 Cheloukhine 與 Haberfeld 提出了貪腐組織網絡（*Organized Corruption Network, OCN*）概念，認為並非進行法律上指陳的組織犯罪活動，才能以組織犯罪者論；詳言之，公部門貪腐網絡作為一種新式的組織犯罪型態。<sup>175</sup>

與此同時，當俄羅斯組織犯罪團體發現從事正式經濟活動能為自身帶來鉅額利益後，多種跨公部門與營商部門的非法結構即由生。此外，前述之非法結構不

---

<sup>171</sup> 此等貪腐之初級態樣，呈一次性對公務員賄賂或公務員向民眾索賄，以獲求特定利益之滿足；而次級態樣是以一方面犯罪者認為向公務員行賄能獲與更大之經濟利益，而它方面公務員體認到進行非法活動，能雙方獲致互利滿足之狀態；又進階態樣作為俄羅斯最惡名昭彰之形式，不僅與國家經濟利益之分派，其網絡型發展更出現所謂恩庇侍從與任人惟親之裙帶主義狀態。

<sup>172</sup> 舉例而言，具恩庇侍從特色之互利之貪腐網絡態樣，除了跨部門的合作外，官僚不法的互相勾結之情事亦非僅存於單一機關內部，而此結構的貪腐網絡關係的例子，包含商業暨金融部門（將獲利轉為現金、或轉入境外機密帳戶）、政府人員（在政府行政決策面以國家利益之名行營私之實）與執法單位（執法單位進行掩護、更甚的以其公權力進行不法調查）的協力，於此一併補充。Cheloukhine Serguei and King Joseph, op. cit., pp. 107-108.

<sup>173</sup> Michelle Man, op. cit., 2.

<sup>174</sup> 就俄國發展現狀，俄羅斯組織犯罪工作小組認為：存於各級機關之貪腐公務員、各式職業犯罪者與依法成立之各式企業擁有共享的致富利益存在，正逐漸使公部門之治理能力消失。Frank J. Cilluffo, Robert H. Kupperman, Erik R. Peterson, Gerard P. Burke and Arnaud de Borchgrave, op. cit., p. 26.

<sup>175</sup> Cheloukhine Serguei and M.R. Haberfeld, op. cit., p. 147.

僅具備同時從事合法經濟、執法部門與非法組織犯罪活動之可能性，其中更不乏如曾擔任蘇共政治局要員 Yegor Stroev 所主導之貪腐網絡<sup>176</sup>；由是觀之，此等職官名錄於後共轉型之致富之路若與地下社會之犯罪者進行勾結，實構成了論者 James O. Finckenaer 與 Yuri A. Voronin 所指涉的非法組織犯罪團體藉由轉型時期之私有化進程，於與公部門共謀獲取國家利益後，藉此利益行合法名義事業之境況。<sup>177</sup>

承上所述，此等共謀侵蝕國家機關運作能力的網絡貪腐情狀，不僅誠如韃靼斯坦共和國（Татарстан Республикасы）國會議長所言：「公部門之貪腐情形，舉凡涉及公務員地位之得喪變更情事均與貪腐相涉」，<sup>178</sup>若舉 2002 年爆發之《三鯨案》（Трёх китов）作為實例，亦能發見公部門互為包庇之集團網絡。

就《三鯨案》的事後影響層面論，其導致檢察總長 Vladimir Ustinov 和兩位檢察總長辦公廳之副檢察長，曾在尤科斯案擔任公訴檢察官之 Dmitry Shokhin 與 Kamil Kashaev、三位聯邦安全局副局長及四位內政部高級刑事研究員於 2006 年遭當局拔除職務；<sup>179</sup>再者，接續上任之檢察總長 Yuri Chaika 亦表示該案之涉案人背景幾乎含括了各種執法與安全機關。

再者，若審諸該案之脈絡，其乃係始於內政部調查員 Pavel Zaitsev 懷疑《三鯨家具》代理商涉嫌非法洗錢、走私武器與油品，而在 2000 年與海關部門進行共同調查；然而檢察總長辦公廳除要求終止調查和沒收所有相關事證，亦發表聲

---

<sup>176</sup> 該員而後在自 1993 年擔任奧廖爾州（Орловская область）州長、1996 年至 2001 年擔任聯邦議會之發言人；2009 年，除國家安全局退休之女婿遭到暗殺及兩位副州長因涉及貪腐遭起訴外，其自身亦為檢察官所調查；據此，作者認為州長的組織貪腐網絡於此階段開始受到了其他非法組織團體的挑戰。Ibid, pp. 148-150.

<sup>177</sup> 若以葉卡捷琳堡（Екатеринбург）地區之事例論，葉卡捷琳堡地區之烏拉爾馬許甫斯組織犯罪團體（Уралмашевская группировка）其自八零年代中期發跡以降，分別於 1995 年及 1996 年之斯維爾德洛夫斯克州（Свердловская область）州長選舉與總統大選中支持 Ergartovich Rossel 和 Yeltsin，而後在 2001 年成立地方性合法政黨（Общественно-политический союз），據信擁有 140 多家各式企業、銀行與其他借貸機構。James O. Finckenaer and Yuri A. Voronin, op. cit., pp. 23-25.

<sup>178</sup> Cheloukhine Serguei and King Joseph op. cit., p. 119.

<sup>179</sup> A. E. Kramer, "In Shake-Up, Putin Fires Head Of Russian Customs Service," *The New York Times*, <[http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F20815FD3F5A0C708DDDAC0894DE404482&fta=y&incamp=archive:article\\_reyj/3wj/3](http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F20815FD3F5A0C708DDDAC0894DE404482&fta=y&incamp=archive:article_reyj/3wj/3)>



明表示該調查案缺乏刑事證據及指控調查員濫用公權力。

此間儘管有國家杜馬議員 Yury Shchekochikhin 為文抨擊：「在此等證據資料被湮滅、目擊證人被殺害、而調查員為政府起訴的案件影響下，別跟我說法官能在我國具有獨立地位。」；此外，雖然在 2006 年改組後的檢察總長辦公廳決定重啟調查，但 200 多種相關卷證僅餘 20 餘件。<sup>180</sup>由是觀之，理應保護社會之公部門，倘如前開案例般為後者帶來威脅，不僅將使國家與社會間缺乏互信態勢，亦造成社會無法免於犯罪者威脅的風險境地。

綜上，當國家公部門為貪瀆及其所盤根錯節的網絡狀不法系統所圍，警察作為社會大眾於日常生活所面臨之最大公部門構成部分，其構成員之貪瀆與守法觀念之競合中，或能藉此勾勒出一國在肅貪範疇的成效；易言之，一國公部門貪腐現象倘非存於一般民眾之觀感，而是日常隨處可及的對象（即警察），其之貪腐與否在一定程度上反映了整體公部門的廉能狀態；據此，下段即就警務機關進行討論。

### 參、俄羅斯警察機關

在論及現代社會之治安治理之際，就有關預防、控制犯罪與維護社會秩序之機制而言，誠如同 G.T. Max 所言：「警察機關之組織環境會因所處之國家政體形式之關係，而有不同之特色。」；然而，若此等執法機關仍具壓迫與殘酷之內政治理作用特徵，且為政治力介入、缺乏訓練與貪腐困境所圍，將為大眾視為官方強盜（bandits in uniform）或執法黑手黨（legal Mafia）。<sup>181</sup>

據此，後共國家的警務活動若如 Bernard S. Black 與 Anna Tarassov 所言：「一

---

<sup>180</sup> 該案在 2002 年以降的後續發展，除內政部調查員遭判兩年徒刑、將海關部門檢查員無罪釋放之承審法官遭黑函威脅、該案之關鍵證人 Mikhail Pereverseev 在莫斯科中央國防醫院遭到槍殺、身分未曾公開之秘密證人在內政部的保護下仍遭到攻擊、欲判處內政部調查員無罪的普通法院法官 Olga Kudeshkina 因聯邦最高法院壓力辭職、於海關調查部門服務之 Mikhail Vanin 欲進行調查，亦遭上級施壓而辭職。Victor Yasmann, “Russia: Corruption Scandal Could Shake Kremlin,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, <<http://www.rferl.org/content/article/1071621.html>>

<sup>181</sup> G.T. Marx, “Police and Democracy,” in M. Amir and S. Einstein eds., *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice* (Huntsville: Office of International Criminal Justice, 2001), p.85.

貪腐政府不可避免地會有貪腐的執法機關。」<sup>182</sup>，就特定後共國家為何深陷於貪腐狀態，審視警察執法機關乃係一適當之出發點；此外，該機關作為執法治理之一環，其位處於政權與公民社會互動之第一線，若不能預防及肅清犯罪，而反係為犯罪或行掠奪型警務（predatory policing）<sup>183</sup>者，討論肅貪政策如何能達成效果，終將係永遠無法企及之目標。綜上，本段為求了解存於俄羅斯警察機關制度之貪腐症狀，將以其制度結構為核心，分別由制度缺陷與制度改革兩部分所構成。

### 一、制度缺陷層面

後共民主化轉型雖降生於許多後蘇聯國家，且轉型國家的警務活動改革亦實屬其治理發展的重心之一，然而蘇聯的解體並不意謂著往日的刑事執法系統亦走向歷史的終點<sup>184</sup>；易言之，若以本段之俄羅斯之警察機關論，其不僅仍保有原來共產時期的執法特色，具高度集權、政治及軍事化的執法人員編制，亦被視為遭貪腐影響最深、習於攫取利益之掠奪警務機關<sup>185</sup>。

於此，俄國警察機關在後共產時期作為一惡名昭彰之單位，舉凡迫害人權、貪瀆與公權力濫用之情事氾濫<sup>186</sup>，亦不難理解世界價值觀調查所作成之四波信任

<sup>182</sup> Bernard S. Black and Anna Tarassova, op. cit., p. 228.

<sup>183</sup> 掠奪型警務作為學者 Gerber 和 Mendelson 提出之俄羅斯執法態樣，不同於傳統的功能型（functionalist）與社會分化型警務(Divided Society)活動，乃係以追求個人利益之滿足為目標之警察作用。T.P. Gerber and S.E. Mendelson, “Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing,” *Law and Society Review*, Vol.42, No.1 (2008), p. 4.

<sup>184</sup> 一般咸認轉型國家之執法機關須進行民主式執法（democratic policing）之建置，使其在民主社會扮演減少犯罪、維持秩序之功能外、其執法須合於社會之期待、須恪守憲法暨其他相關法規範與違反法律之執法應受懲戒，增加警察人員之專業、作用正當性及具可課責性狀態。G.T. Marx, “Police and Democracy,” in M. Amir and S. Einstein eds., *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*(Huntsville:Office of International Criminal Justice,2001), p.85.

<sup>185</sup> Adrian Becka and Annette Robertson, “The challenges to developing democratic policing in post-Soviet societies: the Russian experience,” *Police Practice and Research: An International Journal*, Vol. 10, No. 4(2009), p. 8.

<sup>186</sup> 若以官方統計為基礎，1991年之警察犯罪僅有504件，而2000年已逾3700件，且其中主要的犯罪類型為濫用公權力、瀆職與賄賂；但外部傳媒估計，據信俄羅斯警務人員與組織犯罪團體於轉型初期公然合作者，實已達13,000人。С.А. Алтухов, “Преступления сотрудников милиции. Понятие, виды и особенности профилактики,” *Юридический центр Пресс* (St. Petersburg, Russia:2001), pp. 265-268;轉引自: Peter H.Solomon, “The Reform of Policing in the Russian Federation,” *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 38 No. 2(2005), p. 234.

度調查，呈現出其於時序的推移間，仍不為公民所信賴的狀態（參見表 2.10）。

表 2.10 對警察之信賴程度（1990、1995、1999、2006 年）

	1990	1995	1999	2006
非常信賴	7.5%	7.7%	7.0%	6.1%
大致信賴	27.7%	35.6%	22.0%	27.2%
不甚信賴	44.4%	33.4%	36.4%	37.5%
缺乏信賴	20.5%	23.2%	34.6%	29.1%
受訪總數	1905	1794	2442	1962

資料來源：“Online Data Analysis,” *World Value Survey*,  
< <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyze.jsp?Idioma=I>>

衡諸俄羅斯民眾對警察機關之觀感，不僅在十餘年間的負面觀感均多於正面信賴，且世紀之交後已逾百分之六十以上的受訪者抱持猜疑之心態；又此等境況，或許是其根本上欠缺進行執法之能力、罔顧法治及多為社會製造問題所致<sup>187</sup>；此外，綜觀警務活動違法化的範疇，當警察機關制度缺陷具軍事性、雙重從屬性、缺乏專業性與警務商業化之際，不僅難以維繫依法行政、且為貪腐等陋習所囿似為無從避免之結果<sup>188</sup>；據此，以下即就前開因素作進一步的檢視：

（一）軍事性：蘇聯解體後，俄羅斯警察機關運作之準據法為 1991 年八月所頒布之《民兵法》（Закон РФ “О милиции”, N 1026-1）<sup>189</sup>，而在該法律之諸多規範與蘇聯時期規定重疊之情況下，後共時期之俄羅斯警察體制，仍深受蘇聯軍事化階層遺緒影響乃係可以理解之結果；就此具服膺威權之效忠型態的制度運作特質，警察多奉上級命令而作為，且非依法行政或對人權之尊

<sup>187</sup> 俄羅斯民眾多稱警察人員為著制服的狼人(Оборотни в погонах)，其權力濫用之情事於蘇聯瓦解後從未消失，而俄羅斯國內民主智庫科學基金會（INDEM）的政治研究組組長 Satarov 亦表示：「對許多俄國人而言，難以分辨警察與罪犯間的孰善與孰惡；又其理應為法秩序之維護者，反成為造成失序的元凶。」David Filipov and Globe Staff, “In Russia, police on wrong side of the law,” *Globe Newspaper Company*, < [http://www.boston.com/news/world/articles/2004/05/31/in\\_russia\\_police\\_on\\_wrong\\_side\\_of\\_the\\_law/](http://www.boston.com/news/world/articles/2004/05/31/in_russia_police_on_wrong_side_of_the_law/)>

<sup>188</sup> 據內政部於 2012 年對警察機關所為之內部評估報告顯示，該年度之貪腐情事有 1518 起，而與賄賂相關者有 303 件。Михаил Фалалеев, “Проверка на лживость,” *Российская газета*, <<http://www.rg.ru/2012/12/21/politsiya.html>>

<sup>189</sup> “Закон РФ О милиции,” *КонсультантПлюс*, < <http://www.consultant.ru/popular/militia/>>

重為基礎；<sup>190</sup>又此等服從上級之徵狀，容或使裙帶關係形式之恩庇侍從網絡肇生。

(二) 雙重從屬性：在 2001 年以前，地方警察仍維繫著同時服膺於聯邦與地方政府之雙重從屬模式，且地方政府警政首長之任命，應獲得地方政府及聯邦內政部部長之同意；<sup>191</sup>再者，國家警務活動之預算，雖因聯邦民兵法第 35 條之規定由聯邦與地方政府共同負擔<sup>192</sup>，但由於 Yeltsin 執政時期的聯邦政府財源不足之原因<sup>193</sup>，使此等警務活動的控制權為後者所把持。又此等地方主導警務活動之結果，除造成地方主義的橫行外，警察依法行政之可能性亦遭致妨害。<sup>194</sup>

(三) 缺乏專業性：蘇聯瓦解後，在從事警務工作之生活條件惡化影響下，許多資深警察選擇退役從事私人保全工作；<sup>195</sup>又警察從業人員之高流動率、伴隨著訓練不足の後備新進人員及裝備普遍落後的情事，致機關權能於運作上缺乏專業化、明確法律意識與道德標準<sup>196</sup>；再者，若據《聯邦民兵法》第 3 條、第 5 條之規定而觀，雖警務活動應嚴守憲法上所陳明之基本權利與自

<sup>190</sup> 舉喀山地區（Казань）服務之員警而觀，若未能達到上級單位所指示之拘留人數，將會導致工作表現獲得較差之評量，且於機關內部被戲稱為玻璃（стакан）級別，必須剝奪每月薪奉百分之三十至百分之七十不等之非法定紀律處分；由是觀之，因此等隸屬關係之影響，基層員警即便缺乏法律意識，亦寧可違反法律以服從上級。Boris Gladarev, “Russian Police before the 2010-2011 Reform: A Police Officer’s Perspective,” *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*, Vol. 13 <<http://pipss.revues.org/3978>>

<sup>191</sup> Peter H.Solomon, op. cit., p. 231.

<sup>192</sup> “Закон РФ О милиции,” *КонсультантПлюс*, <<http://www.consultant.ru/popular/militia/>>

<sup>193</sup> 截至 1995 年年底，內政部已擔負高達 7 億美元債務，其中 2.72 億美元為拖欠雇員薪俸之部分。“Russia: Ministry of Internal Affairs,” *Country Studies Series by Federal Research Division of the Library of Congress*, <<http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-11541.html>>

<sup>194</sup> 當地方警察、檢察官與法官之法定薪俸由地方政府所負擔時，此情形導致了執法機關為地方政府所收買與進行違法活動之情事層出不窮，且即難想像前者能獨立有效地對後者進行刑事調查；又在此等依賴氛圍下，事實上每個地方公務員都走在州長的影子之下。Patrick E. Tyler, “In a Russian Region Apart, Corruption Is King,” *The New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2000/04/05/world/in-a-russian-region-apart-corruption-is-king.html?pagewanted=all&src=pm%282000%29>>

<sup>195</sup> 於私人企業從事保全工作之薪俸待遇遠較警務活動高，而單以 1999 年計，全國之保全公司高達 11000 家，武裝雇員逾 200,000 人。Peter H.Solomon, op. cit., p. 232.

<sup>196</sup> 2006 年，根據內政部秋明法律學院之研究員 Igor Groshev 所揭示之調查結果顯示，僅有百分之三的預備警察學員表示從未進賄賂，而約莫三分之一的學員表示曾付出 2000 至 5000 美元不等之代價來通過入學考試，但其於公開調查結果後遭到解除職務。“Fighting Corruption, Russian Style,” *CBSNEWS*, <[http://www.cbsnews.com/2100-202\\_162-5179949.html](http://www.cbsnews.com/2100-202_162-5179949.html)>

由及對法秩序的尊重，且禁止酷刑，暴力或其他有辱人性尊嚴的行為，但在同法第 11 條所定之警察公權力職責部分，警察具備發行護照、居留證、簽證、汽車牌照、各式證書、駕駛執照及若干工作許可等執法權能，<sup>197</sup>於前開機關權能運作缺陷與《聯邦民兵法》第 37 條以降之內部控制和外部監督機制在轉型時期形同具文的影響下，為濫用公權力與貪瀆活動創造了有利條件。

198

(四) 警務商業化：《民兵法》第 20 條之規定雖禁止警察從事業外活動，<sup>199</sup>然因警察的法定薪俸低廉之原因，從事違法或合法業外活動為常見之現象；此據學者 Wilson 與 Kolennikova 等人在 2002 年對 2209 名在八個俄國地區服務的員警作成《俄羅斯警察之經濟活動》(The economic activities of Russian police) 民調研究顯示(參見表 2.11)，從事職務外工作以填補生活開支者，以莫斯科市最高(78%)，且其每月業外收入與法定薪俸相較為後者的百分之六十九；此外，莫斯科州員警的每月平均業外收入已逾法定薪俸(105%)。

表 2.11 員警從事法定職務外之工作比例及薪資

	非值勤期間(%)	值勤期間(%)	法定月薪(盧布)	每月收入(盧布)
莫斯科市	78		3222	5481
莫斯科州	60	47	1933	3968
下諾夫哥羅德	45	17	1974	3725
伊爾庫茨克	45	17	2879	4798
頓河畔羅斯托夫	44	22	1970	5039
克拉斯諾達爾 邊疆區	40	19	2088	3397
鄂木斯克	36	17	1916	3164
沃羅涅日	36	20	1916	3141
平均	49	18	2349	4085

<sup>197</sup> “ Закон РФ О милиции, ” *КонсультантПлюс*, < <http://www.consultant.ru/popular/militia/>>

<sup>198</sup> 據聖彼得堡市警局的高級警官看法而觀，如果你在特定值勤取締酒駕事件，當駕駛人向你行賄而拒絕接受，且在你主張要將其留置於分局監禁時再次拒絕收賄，事後你將會被其他警察同仁所陷害，因為他們不需要具告發貪腐風險的廉潔同仁。Boris Gladarev, op.cit.

<sup>199</sup> “ Закон РФ О милиции, ” *КонсультантПлюс*, < <http://www.consultant.ru/popular/militia/>>

資料來源：Deborah G. Wilson, Olga Kolennikova, Leonid Kosals, Rozalina Ryvkina and Yu Simagin, “The economic activities of Russian police,” *International Journal of Police Science & Management*, Vol. 10, No. 1(2008), pp. 68-70.

再者，在此等法定薪俸無法支應生活開支的情形下，前開所言及之商業化與進一步的違法化，實屬必然的發展結果；<sup>200</sup> 又就莫斯科地區之警察分局長 Viktor Klimchuk 之論點而觀，此等警務活動違法化的範疇中，輕則係藉交通盤查與攤商交涉機會索賄為主、<sup>201</sup> 嚴重者則是結夥栽贓他人持有毒品與向組織犯罪團體敲詐能獲得之不法利益高達 10,000 到 30,000 美元，且協助侵占他人不動產之不法利益亦逾 20,000 美元<sup>202</sup>；揆諸前開所引之事例，於學理上即構成所謂肉食性貪腐，係屬掠奪型警務的其中一種態樣。<sup>203</sup>

此外就警務活動的偏差化態勢，若藉 Boris Gladarev 於《2010-2011 年改革前之俄羅斯警察》(Russian Police before the 2010-2011 Reform: A Police Officer's Perspective) 中作成之警察訪談顯示，一位在聖彼得堡服務之 28 歲員警曾主張：「如果沒有任何法定薪俸存在，那就要學會如何去賺，事實上只要著正式制服上街，你就會有許多不一樣的可能性。」<sup>204</sup>

承前開警務活動之缺陷所述與輔 Margarita Zernova 作成之《俄羅斯警察與民主過渡：以實證研究為例》(Russian Police and Transition to Democracy: Lessons

<sup>200</sup> Adrian Beck 與 Ruth Lee 對警察學校作成之民調研究顯示，各年級警校生乃至於新進員警皆認為薪資過低係促成警務人員貪腐的主要原因。Adrian Beck and Ruth Lee, “Attitudes to corruption among Russian police officers and trainees,” *Crime, Law and Social Change*, Vol, 38, No.4(2002), p. 369.

<sup>201</sup> 就此等層出不窮之情事，自由歐洲電台 (Radio Free Europe) 曾引述指稱莫斯科市攤商於警察沒收其商店之所有商品的隔日再次遇到同一批員警，而員警表示沒收之貨品價值為 60000 盧布，攤商只須給付 30000 盧布即可取回所有商品的事例。Sophie Lambroschini, “Russia: Small Business Confronting Corruption,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, <<http://www.rferl.org/content/article/1094266.html>>

<sup>202</sup> David Filipov and Globe Staff, op. cit.

<sup>203</sup> 警察貪腐類型可分為肉食性(meat-eaters)及草食性(grass-eaters)兩類，前者屬警察積極地濫用公權力謀求個人利益，後者則是於警察行使公權力時消極地獲得個人利益；舉例而言，刑事警察於調查毒品案件時，於索賄後不予告發該違法情事，於此情節相左者，巡邏員警於日常值勤活動時獲得攤商提供之免費咖啡，即屬一草食性貪腐之適例。Gabriel J. Chin, “Meat-eaters and Grass-eaters,” *H-Net: Humanities & Social Sciences Online*, <<http://www.h-net.org/reviews/showpdf.php?id=1503>>, p. 1.

<sup>204</sup> Boris Gladarev, op. cit.

from One Empirical Study) 的民調訪談結果觀，許多人視警察與罪犯無異之原因在於，有太多個人經驗顯示前者從未履行法定職責，而僅是在街上盤查、騷擾與向大眾索賄，且更遺憾的是：「警察系統不僅有許多流氓，而是有非常多流氓。」。

205

據此，若審視《新報》(The New Times) 於 2009 年揭露之實例而論，：「有兩種成為莫斯科地區之警察機關分局長的方法存在，其一為自身與上級具有共生的利益關係、或自身的非法利益網絡足以支應自己晉升至該職位；易言之，分局長一職之價格在 10 萬美金至 100 萬美金不等，端視該分區的大型商場、企業、旅館餐飲與外地客之多寡等因素而定。再者，對具商業眼光的警察局長而言，在一年內非法搜刮 1000 萬至 2000 萬美金亦非難事；<sup>206</sup>由是觀之，亦不難理解全俄羅斯民調研究中心 (VTsIOM) 在 2001 至 2010 年分別作成之俄羅斯腐敗單位調查結果揭示了警察機關於該三個年度中均占居首位。<sup>207</sup>

## 二、制度改革層面

當 Putin 在世紀之交就任總統以降，其意欲抑制地方主義的蔓延而進行之若干公部門制度規劃，其中一個有助於完成前開目標者即是俄羅斯聯邦政府內政部 (МВД России)；<sup>208</sup>再者，作為公部門改革重點項目之一的內政部，其所經理之事業萬端，<sup>209</sup>其中與警務活動相關者，除公共秩序暨跨部門協調署 (ГУОООП)

<sup>205</sup> Margarita Zernova, "Russian Police and Transition to Democracy: Lessons from One Empirical Study," *Internet Journal of Criminology*, <<http://www.internetjournalofcriminology.com/>>, p. 16.

<sup>206</sup> 但須特別留意的是，舉凡公部門之聯邦安全部門、消防單位、稅務機關與其他莫斯科地區之政府機關、抑或是非法組織犯罪團體，皆可能為此等貪腐性市場的競爭者，於此一併補充。Plya Barabanov, "Expensive Law Enforcement. Police Business And The Case Of Major Yevsyukov," *The New Times*, No 19<<http://www.redtape.ru/forum/showthread.php?t=31617&highlight=Пля+Barabanov%2C>>

<sup>207</sup> "Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации," *op. cit.*, pp. 43-46.

<sup>208</sup> 就內政部之資訊揭露及諸類權能態樣，得參見其官方網站之說明。МВД России, <<http://mvd.ru/>>

<sup>209</sup> 據有限的政府揭露資訊顯示，其身為國家第一大部，總員額在 1994 年曾高達 1,812,344 人，而每十萬名俄羅斯人中就有 1225 名為內務部人員。Kristiina Kangaspunta, Matti Joutsen and Natalia Ollus eds., "Crime and Criminal Justice in Europe and North America: 1990-1994," *European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI)*, <<http://www.heuni.fi/Etusivu/Publications/HEUNIreports/>>, p. 58.

作為日常治安維護的主管機關，支配公共安全警務部門（Патрульно-постовая служба полиции,ППС）專責保障公民的人身安全、維護公共秩序和公共安全、預防暨制止犯罪、行政違法行為、參與破案和逮捕罪犯外，<sup>210</sup>道路安全署(ГУОБДД)主管交通警務部門(гибдд)，負責交通安全維護、駕照發給、車輛註冊與檢查；<sup>211</sup>又私人保全署(ОВО)為保護所有形式之財產權而設立。<sup>212</sup>

承上所述，為求諸多警察機關呈現民主化與合於公共利益之狀態，就前段所陳明之軍事性、雙重從屬性、缺乏專業性與警務商業化特質，Putin 及其繼任者 Medvedev 均做出了一系列之警務改革舉措，以下即就兩位總統領導人任內時序之變遷進行指述。

#### (一) Putin 執政期間：1999-2008

若以部會的權限移轉論，除早於 Putin 就任的獄政單位及 350,000 名從業人員在 1998 年移轉至司法部外，消防單位及其 2750,000 名從業人員在 2001 年移轉至緊急情況部(МЧС)；<sup>213</sup>再者，Putin 於 2001 年藉由俄羅斯聯邦憲法法院判決對內政治安爭議事項之定奪，成功地剝奪地方政府共同任命警察機關首長之權限；而為求破除警務活動為地方主義所圍，其所任命之 Gryzlov 作為第一位不具軍方背景之內政部長，提出組織改革倡議，且期望在 2006 年年底付諸實現，<sup>214</sup>而與之前的政府規劃合併而觀，新計畫包含

<sup>210</sup> 據 2006 年之估計，兩者之警務員額為 82 萬 1 千名。Serguei Cheloukhine and M.R. Haberfeld, op. cit., p. 126.

<sup>211</sup> 巡邏警務部門(Патрульно-постовая служба полиции,ППС)之法定權能基礎為 1993 年施行之《俄羅斯聯邦公共安全巡邏警務規章》(Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации)，而 2011 年聯邦警察法施行後已更名為公共安全警務部門(Милиция общественной безопасности)。“Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации,” *IRIS*, <[http://www.democracy.ru/library/laws/ministry/ustav\\_pps/](http://www.democracy.ru/library/laws/ministry/ustav_pps/)>

<sup>212</sup> 其員額為 125,000 人“Число сотрудников вневедомственной охраны сократится на 22% - МВД РФ,” *РИА Новости*, <[http://ria.ru/defense\\_safety/20110504/370832508.html](http://ria.ru/defense_safety/20110504/370832508.html)>

<sup>213</sup> Leonid Kosals, “Police in Russia: Reform or Business Restructuring,” *Russian Analytical Digest*, No. 84(2010), p. 4.

<sup>214</sup> 2002 年、內政部長公開宣示國家的新警察將在 2004 年正式運作，而該年度亦應有相關的法規範與預算分配來支持。與此同時，其亦承諾將提高警察人員薪資、組織再造及打擊貪腐，但其之政策主張並沒有獲得實現，且部長職為前國家安全局高層 Rashid Nurgaliyev 所取代。Peter



了：

1. 為求法秩序之維護，應建立由地方政府所控制之市級警察單位。
2. 內政部組織部門的專業化，設置毒品調查、國家警備隊與聯邦調查單位、吸收原隸屬於總統之聯邦稅務警察機關（Федеральная Служба Налоговой Полиции Российской Федерации）。<sup>215</sup>
3. 合宜分配維持治安責任予各級政府部門。
4. 推行打擊組織犯罪與狼皮警察(Оборотни в погонах) 政策。<sup>216</sup>

然而，曾擔任內政部組織犯罪署之時任國會議員 Alexander Gurov 於接受《莫斯科共青團》(московский Комсомолец)報刊專訪時指出此等政策規畫過於因陋就簡；詳言之，除地方政府仍無能力主導警務活動外，據內政部內部之評估，地方政治勢力仍與組織犯罪活動者過從甚密，且許多地方政府公務員與組織犯罪者構成非法網絡關係；於此，倘國家將警務活動分層化及地方警務預算由州或其他地方政府所分擔，事實上將致警務為盜匪所用。<sup>217</sup>此外，就地方自治警務事業最終並未獲得實現的原因，論者 Peter H. Solomon 認為，恐怖主義活動之盛行和地方主義之不利益風險過高，使中央政府深信聯邦執法機關的強化應獲得維繫所致。

218

---

H.Solomon, op. cit., p. 236.

<sup>215</sup> 2003 年三月，幾屬俄羅斯聯邦最為封閉與秘密性質之聯邦稅務警察機關遭到廢除，而其原機關職能及 56,000 名人員被分配至內政部與國家藥品管制委員會；該稅務警察機關於 2001 年調查了超過 36,000 件及所涉金額高達 270 億盧布之刑事案件，揭露了 150,000 件行政違法行為與併處總計數億盧布的行政罰鍰。“An Investigative Report Tracking Corruption, Openness and Accountability in 25 Countries: Russia,” *Global Integrity- THE CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY*, p. 5.

<sup>216</sup> 2002 年，除 17,000 名員警與 10 個地方自治政府的警察機關首長被革職外，其亦任命數名於聯邦政府服務之高級官員擔任地方警察機關首長。然而時任檢察機關副總長 Vladimir Ustinov 指出內政部過分誇大其自我整頓效果，此類革職情事多係低階人員的小額貪腐情況，而內政部的高階官員貪瀆情事才是更迫切的困境。“Global Corruption Report: Political Corruption,” *Transparency International*, <[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global\\_corruption\\_report\\_2004\\_political\\_corruption](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2004_political_corruption)>, p. 249.

<sup>217</sup> “ Чем пахнет милиция,” *Московский Комсомолец*, 轉引自 Peter H. Solomon, “The Reform of Policing in the Russian Federation,” *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, p. 233.

<sup>218</sup> 反對此改革計畫進行者，多指出此等傾美國色彩之分級式警務階層，不僅未能處理執法機關長久以來的問題，反造成執法能力的弱化之觀點；又此等市級警察單位，恐使九零年代蔓延的地方主義獲得鞏固；此間更遑論缺乏足夠預算負擔警務活動者之地方政府，將造成警察任務的商業化無從避免。Ibid, p. 234.

然而在警務活動改革之層面中，有鑑於推動員警專業化與去商業化的必要性，在避免警務活動商業化的改革層面，時任總統 Putin 除在 2003 年對內政部官員演講中指出，俄國警察應停止干涉商業糾紛，並力圖重拾公民信任，<sup>219</sup>其最早已於 2000 年八月頒布總統行政命令，提高警務、獄政及稅務警察之工作待遇，並擬定高達百分之二十的增額薪俸給付事宜，雖意圖使前開人員奉公守法，但在新稅法施行後，此等原屬免徵所得稅之對象，必須依法繳交年所得百分之十三的稅額，實減損了該行政命令之效益。<sup>220</sup>

尤有甚者，在薪俸待遇之範疇中，若以 2003 年之情況論，服務時限達 25 年以上之高階警官，在聖彼得堡服務之每月薪資約為 250 至 300 美元、內政部的將校級別約為 300 美元，而莫斯科地區表現最優異的員警約為月均 172 美元之待遇外，<sup>221</sup>在保障性福利部分中，除能免費搭乘大眾運輸工具、公用事業（水電、瓦斯及暖氣）僅負百分之五十的給付義務外，於國營醫療單位中受特定醫療項目免給付義務，且特定家庭開銷得依法由政府代為支出。<sup>222</sup>

此外就警務活動專業化的部分中，內政部層級之《內政部警務活動與專業教育改革》發展計畫(Реформирование системы работы с кадрами и профессионального образования МВД России на период до 2011 года)於 2006 年開始施行，其目標在於改善層級監督、組織管理及提升新進警務人員的能力與操守。<sup>223</sup>

承上所述，倘欲使警務行政克盡守法義務，憑藉刑事訴追、行政究責等威嚇性手段恐較難獲得更為積極之效用；詳言之，儘管 Putin 在任內曾對警察體制進

<sup>219</sup> “ Putin urges police to avoid business wars , ” *The Russia Journal*, <<http://www.russiajournal.com/node/6003>> (2003)

<sup>220</sup> Kathleen M. Sweet, “Russian Law Enforcement Under President Putin,” *Human Rights Review*, Vol. 3, No. 4 (2002), p. 28.

<sup>221</sup> Brian D. Taylor, *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion After Communism*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 195.

<sup>222</sup> Boris Gladarev, op. cit.

<sup>223</sup> 內政部的各部門中，具法學教育基礎者，2008 年、以道路安全署（ГУОБДД）的 34.6% 最低，而經濟安全暨肅貪署（ГУЭБиПК）的 61.3% 最高。又全內政部的法學教育平均程度，在 2005 至 2008 年間分別為 42.4%、44.2%、45.5% 及 47.1%，於此一併補充。Рашид Нургалиев, “Ставка на человека: МВД создало новую систему обучения и воспитания профессионалов,” *Российской газеты*, <<http://www.rg.ru/2009/08/21/nurgaliev.html>>

行整肅與提高警務人員待遇，但據內政部在 2006 年之評估，相關警務犯罪紀錄較前一年同期仍增加了百分之四十六，共計 4,269 名(包含 630 位高階警官)員警負起刑事責任，且其中犯罪類型以貪腐與公權力濫用為主。<sup>224</sup>

## (二) Medvedev 執政時期

有鑑於內政部改革之必要及與相關肅貪舉措不相扞格的需要，Medvedev 於 2009 年發佈第 1468 號《改善俄羅斯聯邦內政部效能之措施》(О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, N 1468) 總統行政命令，<sup>225</sup> 為外界視為政府意欲完成 Gryzlov 任內警察改革未竟工程之先聲<sup>226</sup>，又揆諸 2011 年三月施行之《聯邦警察法》(Закон о полиции)<sup>227</sup> 及同年七月頒布之第 247 號聯邦法《聯邦內政部公務員之社會性保障及其他法律修正》(О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, N 247-ФЗ) 合併而論，<sup>228</sup> 此時程之政策作為主要涵蓋了三個面向：

### 1. 縮減部會規模、警務易名及不適任公務員汰除

由於內政部雇員在 2010 年高達 140 萬人，政府預計在 2011 年八月減少百分之二十二之內政部總員額，並預期使雇員總額在 2012 年年底維持在 110 萬人上下；<sup>229</sup> 再者，Medvedev 於 2010 年二月不僅解除 Nikolai

<sup>224</sup> “Russia: Integrity Scorecard Report 2006,” *Global Integrity*, <<http://back.globalintegrity.org/reports/2006/RUSSIA/scorecard.cfm?subcategoryID=102&countryID=30>>

<sup>225</sup> “Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. N 1468,” *Российская газета*, <<http://www.rg.ru/2009/12/28/mvd-dok.html>>

<sup>226</sup> 隔年二月，其頒布了第 208 號總統行政命令《若干改革俄羅斯聯邦內政部措施》(О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации)。(О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации)。“Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. N 208,” *Российской газеты*, <<http://www.rg.ru/2010/02/19/reforma-dok.html>>

<sup>227</sup> Тамара Шкель, “Охотный ряд Полиция придет весной,” *Российской газеты*, <<http://www.rg.ru/2010/10/29/duma.html>>

<sup>228</sup> “Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2011 г. N 247-ФЗ,” *Российской газеты*, <<http://www.rg.ru/2011/07/21/police-garantii-dok.html>>

<sup>229</sup> 據內政部揭示之數據顯示，2012 年的部會總員額已維持在 1106000 人之譜。Владимир Демченко, “В России на каждого жителя втрое больше полицейских, чем в США,”

Ovchinnikov 與 Arkady Edelev 之內政部副部長職務，且革除了 8 位內政部州級機關首長及 9 位市級警務機關首長之職務。<sup>230</sup>

與此同時，除聯邦內政部總部之雇員自 19900 名減為 10000 名外，<sup>231</sup>2011 年頒布的《聯邦警察法》自民兵（Милиция）易名為布爾什維克革命前的警察一詞（полиция），亦被視為擺脫過往威權與封建形象之先聲；<sup>232</sup>循此等脈絡而觀，時任總統 Medvedev 更指出限縮以往警務活動權能之新法，誠屬改變內政部及警察與社會關係的前提。<sup>233</sup>

## 2. 提高待遇與保障性福利

當局的政策推動在減少雇員總數之同時，除規劃提高警察薪俸待遇，預計在 2012 年年底完成百分之三十的平均增幅，<sup>234</sup>以冀求警察人員不再以違法索賄或聯邦警察法所不許之方式增加個人利益外，舉聯邦法《聯邦內政部公務員之社會性保障及其他法律修正》第二條第六款之規定而觀，其揭示了警務人員月激勵獎金制度，服務滿兩年至五年者，每月加給百分之十之激勵金、而每月最高加給達百分之四十之激勵金者為服務年資超過 25 年之警務人員。<sup>235</sup>此外，2011 年十一月頒布之第 309 號聯邦法<sup>236</sup>亦將前述內政部公務員保障的若干福利措施類推適用至檢

---

*Комсомольская правда*, < <http://www.kp.ru/daily/25929/2879080/> >

<sup>230</sup> 事實上就非屬聯邦層級之警務機關之主管職務置換進程，自 2000 年至 2011 年間而論，除 2000 年為 10 位、且而後逐漸於 2003 年達到最高峰的 23 位外，又再一波高峰則是出現在 2010 年的警務改革進程中，終致 2010 年與 2011 年分別有 26 位、36 位地方警務主管遭到調任，於此一併補充。Eugenia Nazrullaeva, Alexey Baranov and Andrei Yakovlev, “Criminal Persecution of Business in Russia’s Regions: Private Interests vs. “Stick” System, *International Society for New Institutional Economics*, < <http://papers.isnie.org/paper/1034.html> > (2013), p. 6.

<sup>231</sup> “Medvedev launches major police reform,” *TV-Novosti*, < <http://rt.com/politics/medvedev-law-enforcement-reform/> >

<sup>232</sup> Mark Galeotti, “Medvedev’s Law on Police: a quiet revolution,” *OpenDemocracy*, < <http://www.opendemocracy.net/od-russia/mark-galeotti/medvedev%E2%80%99s-law-on-police-quiet-revolution> > (2011)

<sup>233</sup> “Медведев подписал закон о полиции: с 1 марта в России появятся образцовые полицейские,” *NEWSru.com*, < <http://www.newsru.com/russia/07feb2011/mvd.html> >

<sup>234</sup> “Russia to spend around \$7 billion on police reform in 2012-2013,” *RIA Novosti*, < <http://en.rian.ru/russia/20100909/160525031.html> >

<sup>235</sup> “Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2011 г. N 247-ФЗ,” *op. cit.*

<sup>236</sup> 就該聯邦法之詳細內容，得參：“Федеральный закон Российской Федерации от 8 ноября 2011 г. N 309-ФЗ,” *Российская газета*, < <http://www.rg.ru/2011/11/11/dovolstvie-dok.html> >

察機關、聯邦調查委員會、交通及其他政府管制單位。<sup>237</sup>

### 3. 聯邦政府主導預算編列

國家預算編列的分配變更，將原聯邦與地方政府共同分擔責任轉為全由聯邦政府負責。又因前述減少內政總員額而生之財政利益，轉撥予該部會其他必要之支出項目；<sup>238</sup>而中央政府就維持警務活動而生之 2000 億盧布預算空缺，據信將由中央對地方政府授予之統籌分配款中扣除。

<sup>239</sup>

對 Medvedev 就任總統以降進行的諸多內政部改革，Alexandra Samarina 認為：「我國執法機關的轉型規模從未如此次龐大，在同一期間中，許多 Putin 時期擔任要職的官員被迫退休，且政府決策高層似已決定主動出擊，而不再只是宣揚自由勝過於不自由，而是實際地捍衛自由之疆域。」<sup>240</sup>

再者，誠如在 2012 年五月取代 Rashid Nurgaliyev 擔任內政部部長之 Vladimir Kolokoltchev 所言：「為求遵守法治及對公民基本權利之維護，吾人必須提高警務人員的工作能力與品質，又重拾公民社會的信賴，實屬內政部進行改革的最重要目標之一」。<sup>241</sup>

然而，在重拾公民社會信賴之範疇中，倘揆 Levada 民意調查中心於 2013 年五月作成之《警察信心指數》(Индекс доверия полиции) 民調結果，在【過去一年的警務改革之效益】項目中，認為存有正面效果之受訪者佔全部調查對象

<sup>237</sup> “Joint First and Second Evaluation Round: Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation,” *GRECO Secretariat Council of Europe*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2\\_Add\\_RussianFederation\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_Add_RussianFederation_EN.pdf)>, p. 7.

<sup>238</sup> “Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. N 1468,” *Российская газета*, <<http://www.rg.ru/2009/12/28/mvd-dok.html>>

<sup>239</sup> Mark Galeotti, “Medvedev's Police Reform Is More About Control Than Reform,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, <[http://www.rferl.org/content/Medvedevs\\_Police\\_Reform\\_Is\\_More\\_About\\_Control\\_Than\\_Reform/1923207.html](http://www.rferl.org/content/Medvedevs_Police_Reform_Is_More_About_Control_Than_Reform/1923207.html)>

<sup>240</sup> Ethan S. Burger and Rosalia Gitau, op. cit., p. 5.

<sup>241</sup> 原文為：「Если мы требуем соблюдения законности со стороны граждан, то сами должны быть безупречны. Это же, кстати, является показателем профессионализма. Так что повышение профессионализма и качества кадрового состава полиции — приоритетная задача」 “Известия»: Колокольцев продолжит реформу МВД, начатую Нургалиевым,” *Газета.Ру*, <[http://www.gazeta.ru/social/news/2012/05/24/n\\_2356317.shtml](http://www.gazeta.ru/social/news/2012/05/24/n_2356317.shtml)>

的百分之二十六（與去年同期相較上升了八個百分點），又百分之六十二的受訪者抱持負面觀感（與去年同期相較下降了十個百分點），又在內政部改革重點項目而論，百分之四十七的受訪者認為消除警察勒索，賄賂和貪瀆之情事仍至關重要（參見圖 2-9）。

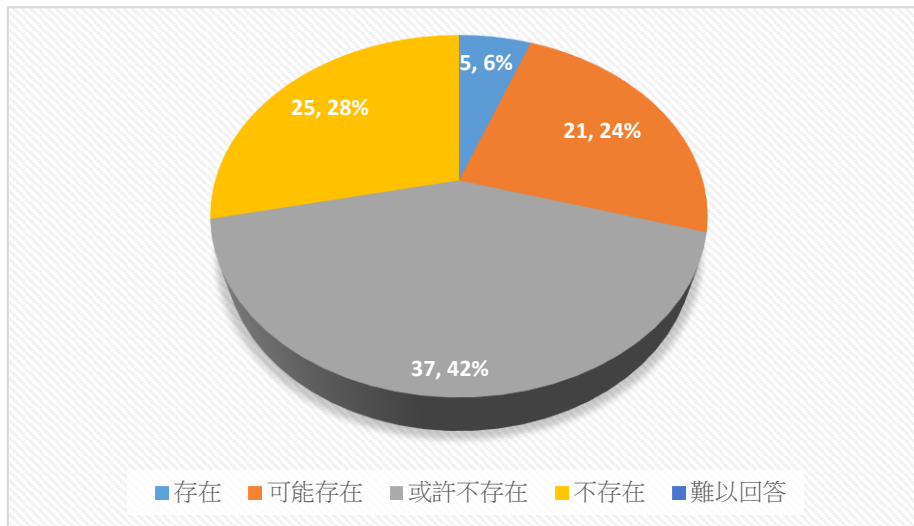


圖 2-9 過去一年的警務改革之效益

資料來源：“Индекс доверия полиции,” Levada

Center <<http://www.levada.ru/04-03-2013/indeks-doveriya-politsii>>

此外，藉同機構揭示之【警察信心指數】逐年數據而觀，其中特別的是在 2011 年三月對警務活動的『傾向不信任』部分曾一度高達百分之三十八，但與同年度十月的民調合併而論，該改善趨勢容或係因該年度三月頒布聯邦警察法及其相關之改革舉措所致，而後同部分又上升，但今年二月的調查亦顯示『傾向信任』與『傾向不信任』間之差距已逐漸縮小。（參見圖 2-10）

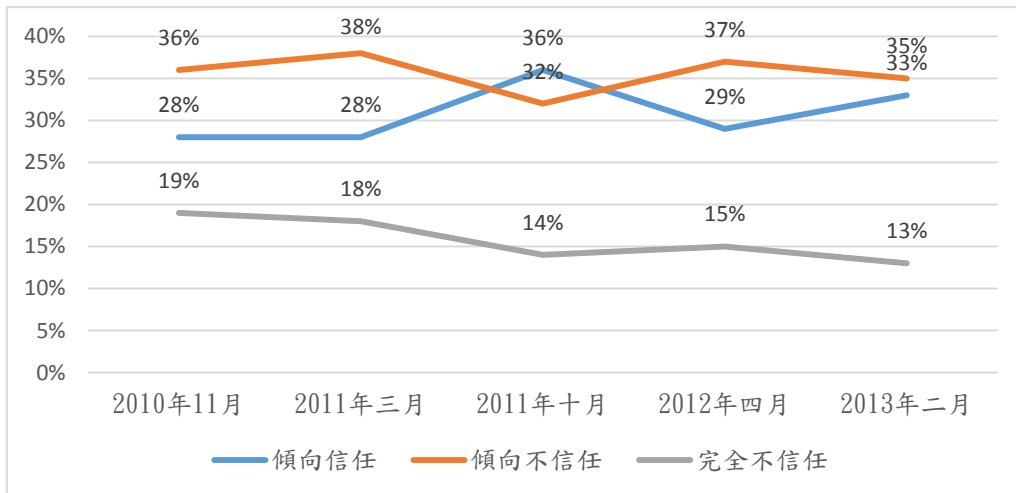


圖 2-10 俄羅斯警察信心指數

資料來源：“Индекс доверия полиции,” op. cit.

由是觀之，揆諸俄國警務機關在二十一世紀所進行的一系列改革，或許誠如 Vadim Volkov 所言般：「重建國家的第一步，因共產黨已經遠離的關係完成，但如何使國家公務員之身分與其行為相稱，仍屬俄羅斯國家發展未竟的下一步。」<sup>242</sup>再者，雖前揭臚列的內政部變革置警務專業化及依法行政為圭臬，然警務行政的正當化，本文認為尤需相關肅貪規範的相配合方能成事；詳言之，儘管內政部於 2000 年以降經歷數次制度改革，然公部門制度的健全化發展作為國家永續發展目標之一，若未能使執法機關人員減少藉法律所設定之權能獲取私利之意圖，將致其制度的建置價值遭致減損，且與九零年代的違法情狀無異；<sup>243</sup>綜上，為求了解公部門行政的肅貪進程和廉能，本文將在下一節探討俄羅斯聯邦的肅貪政策規劃與成效。

<sup>242</sup> Vadim Volkov, “The Selective Use of State Capacity in Russia’s Economy Property Disputes and Enterprise Takeovers After 2000,” *PONARS Policy Memo*, No. 273, <[http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm\\_0273.pdf](http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm_0273.pdf)>, p. 1.

<sup>243</sup> 於此若舉例而觀，一俄國網管企業在 2011 年為警察所調查，據警稱乃係出於涉嫌非法架設電子遊樂軟體平台；尤有甚者，另一批警察單位於六周後再次進行調查並主張該企業所架設之另一組伺服器涉嫌散播情色資訊，且在未合於比例原則之考量下，驟而將所有伺服器關機和扣押。然而整起事件在時任總統 Medvedev 獲知後，其立即下令相關單位在未有明確證據前，應解除對該企業資產之扣押，顯見警務行政的改革仍係一成效未定之發展目標。Robert Johnson, “Russians Are Emigrating In Numbers Not Seen Since The Fall Of The Soviet Union,” *Business Insider*, <<http://www.businessinsider.com/young-entrepreneurs-fleeing-russia-2011-7>>

### 第三節、俄羅斯之肅貪治理：規劃與成效

「打擊貪腐等同於對俄羅斯文化的一部分作出否定，這習尚不僅存於我們，亦存在於俄國人的心靈；你可以試著控制與減少它、但永遠無法摧毀它。」

Yulia Aksyuta<sup>244</sup>

貪腐作為俄羅斯社會古已有之的實際，就此等徵狀在後共轉型已降的發展變遷與政府舉措，揆諸九零年代迄今之俄羅斯社會，不乏論者肯任貪腐乃係構築俄國資本主義社會所需的必要之惡者；<sup>245</sup>又對國家推行肅貪政策持悲觀心態者，舉凡監獄系統不具足夠空間收容所有貪腐犯罪人<sup>246</sup>、肅貪政策與法令所欲保護之客體已不復存在<sup>247</sup>及主張 Yeltsin 應對當代俄羅斯負最大責任之云云者；<sup>248</sup>由是觀之，在後共俄羅斯追求廉能社會之發展中，究竟政治高權決策者扮演了何種角色、且政府究竟於法律制度規範面向作出何等措施及效果，誠為本節所欲探討之重點部分。

有鑑於貪腐之複雜性及成因的多變性，藉單調的肅貪政策以貫之，實屬難以改變其存於公部門之境況，而在此持論者 Vito Tanzi 作成之《貪腐在全球：成因、處境、規模與療法》（Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures）論，公部門廉能之先決條件涉及了官僚傳統、公務員薪資、處罰與嚇阻機制、制度監控、法規程序之透明性與國家領導人之示範作用等範疇。<sup>249</sup>

<sup>244</sup> “Is it possible to fight corruption in Russia,” op. cit.

<sup>245</sup> Renfrey Clarke, “Yeltsin thwarts anti-corruption drive,” *Green Left Weekly*, <<http://www.greenleft.org.au/node/2986>>

<sup>246</sup> Floriana Fossato, “Russia: Yeltsin's Anti-Corruption Decree Leaves Loopholes: An Analysis,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, <<http://www.rferl.org/articleprintview/1084303.html>>

<sup>247</sup> Daniel Williams, “Yeltsin's Attempt To Weed Out Official Corruption Falls Flat,” *The Seattle Times*, <<http://community.seattletimes.nwsourc.com/archive/?date=19970725&slug=2551308>>

<sup>248</sup> 美國紐約時報總編輯 Serge Schmemmann 認為：當代俄羅斯社會仍為貪腐所困，有很大的原因須歸咎於 Yeltsin 之執政作用；易言之，在民主俄羅斯開始前進之際，政府確實有著手進行肅貪倡議，但其因需要地方政府及金融寡頭之支持，而被迫擱置此議題；而當時所妥協之結果，對俄國乃係一無可抹滅之巨大傷害。」。“Вспоминая первого президента России: какой была борьба с Коррупцией при Ельцине?,” *Коррупции.нет*, <<http://www.corrupcia.net/articles/fact-4049.html>>

<sup>249</sup> Vito Tanzi, op. cit., p. 3.



再者，舉提升公務員薪資的部分觀，儘管 Rijckeghem Weder 作成之《貪腐與誘惑程度：公務員的低薪俸導致貪腐》(Corruption and the Rate of Temptation :Do Low Wages in the Civil Service Causes Corruption) 研究揭示了薪資水平與貪腐程度之關聯性，指陳國民平均所得越高之國家，其國家將較為廉能；<sup>250</sup>然而，此類措施的可及性並不意味著其舉措之有效性；易言之，若以本章第二節的俄羅斯公部門作為釋例，在其政府公務員因貪腐所生之不法利益遠逾其固定薪俸利益的境況下，政府當局一味地從薪俸範疇著手將無法遏阻貪腐。<sup>251</sup>

尤有甚者，Glinsky 於《當代俄羅斯貪腐》(The Contemporary Russian Corruption) 一文中認為倘須打擊俄羅斯公部門之貪腐現象，必須從減少行政機關之裁量權限與增加可課責性為基礎；<sup>252</sup>詳言之，有鑑於貪腐乃係公務員之恣意適用法律與視自身凌駕於法律之上而生之非法狀態，若以集中型和分散型治理作為公行政管理之廉政形式論，相較於分散型的管理模式因公務員的法定職權獲得擴張，而恐將致貪腐可能性無法排除的處境，藉集中型治理途徑減少公務人員於法定職權上的裁量空間，或能減少貪腐發生的可能性。

然而，Jeremy Pope 作成之研究顯示，集中型的管理模式亦不等同於廉能；易言之，當政府機關的運作為各式龐雜的法律所囿，於缺乏行政圓滑性及自主性的僵化情況，將出現機關相對人向該機關首長進行賄賂之可能性，或藉由其他政府機關進行施壓。<sup>253</sup>此外，在國家公部門的貪腐已自個人違法行為轉變為制度與網絡化的情形中，除就既存制度進行大規模組織再造外，即便對個別公務員進行

---

<sup>250</sup> 若增加公務員薪資，或許能減少貪腐，但將觀察基準移轉至國家預算的層次論，此舉實會對政府造成額外負擔。再者，一國的薪資水平反映了經濟表現與發展程度，在深受貪腐所囿之國家中，倘撇除因天然資源而高度富裕之特定國家後，大部分的開發中與未開發國家實難以具備適當財政條件進行公部門薪資調整政策。Rijckeghe Weder, "Corruption and the Rate of Temptation :Do Low Wages in the Civil Service Causes Corruption," *IMF Working Paper*, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf>>, pp. 40-42.

<sup>251</sup> "Диагностика Российской Коррупции Социологический Анализ: Российская Коррупция глазами Экспертов," *ИНДЕМ*, <<http://www.anti-corr.ru/awbreport/rutxt/1210.htm>>

<sup>252</sup> Yakov Gilinsky, op. cit., p. 68.

<sup>253</sup> Jeremy Pope, "Ethics, Transparency and Accountability: Putting Theory into Practice,"; 轉引自 Willy Mccourt, "Efficiency, Integrity, and Capacity: An Expanded Agenda for Public Management," in Anwar Shan ed., *Public Sector Governance and Accountability Series Performance: Accountability and Combating Corruption*, World Bank, <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PerformanceAccountabilityandCombatingCorruption.pdf>>, pp. 50-51.

刑事訴追，亦無法改變取得該職位的新任職者易於貪腐之可能性。(參見圖 2-11)

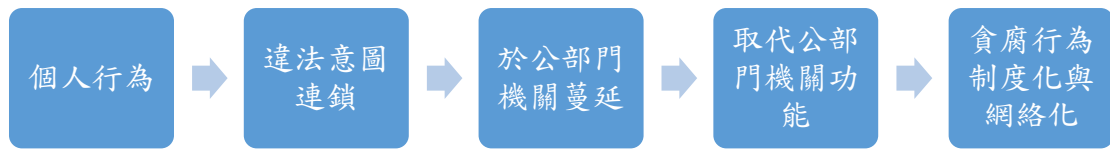


圖 2-11 貪腐之變遷進程

資料來源：Simcha B. Werner, op. cit., p. 151.

承上所述，雖然廉政制度性改革誠非短期能見效果之作用，然就俄國公部門肅貪發展之進程，為何其不僅無法形塑廉能、而反呈現出漸趨嚴重的境況本文將在以下探討當局就此領域之相關政策與法規建置；又本節將分為兩個部分探討後共俄羅斯肅貪活動的演進，除第一部分以 Yeltsin 至 Putin 的執政期程為主外，第二部分將以 Medvedev 執政以降的肅貪改革為重心。

## 壹、後共俄羅斯之肅貪進程：自 Yeltsin 至 Putin

### 一、Yeltsin 執政時期

俄羅斯在轉型以降追求公部門廉能之進程中，倘真如 Medvedev 所言：「當許多必要因素同時聚合時，改革就能獲得其所欲追求之效果；又公民社會對打擊貪腐與公部門廉能之期待、相關法規制度之完善及政治意願等三個要件皆能滿足時，對貪腐的真實鬥爭即能開展。」<sup>254</sup> 揆諸俄羅斯肅貪政策之期程表，將不難發現在其執政以前，俄國仍未進行任何與前開陳述類似之複合型肅貪作用。再者，以 Yeltsin 於九零年代執政經驗而觀，其除了公開宣示肅貪的決心外，國內並未有健全的法規範體系以維繫廉能政府狀態，而僅憑既存之公部門執法機關進行相關犯罪之偵防追訴。(參附錄一、俄羅斯肅貪政策期程表)。

於此，若藉 Man 於《政治性貪腐在俄羅斯：評估 1991-2009 年的俄羅斯肅

<sup>254</sup> “Recent corruption cases mark beginning of difficult work to root out corruption in Russia :Medvedev,” *Russia Beyond The Headlines*<[http://rbth.ru/articles/2012/12/07/recent\\_corruption\\_cases\\_mark\\_beginning\\_of\\_difficult\\_work\\_to\\_root\\_out\\_20914.html](http://rbth.ru/articles/2012/12/07/recent_corruption_cases_mark_beginning_of_difficult_work_to_root_out_20914.html)>

貪策略》(Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia's Anti-Corruption Strategies, 1991-2009)之見解而觀，其主張 Yeltsin 執政期間的政治動盪，致使 Yeltsin 必須先鞏固權位而忽略了諸多亟待政府解決之困境，且其多次宣揚打擊貪腐之概念，已被普遍認為係挽救政府聲望與打擊政敵的最後手段。<sup>255</sup>綜上，俄羅斯轉型社會的混亂情狀，不僅存於社會與公部門的互動中，亦散見於法律體系層面，而以下將分為肅貪政策與法律等兩個部分進行說明。

### (一) 肅貪政策層面

後共俄羅斯於打擊貪腐之政策作用，首見於 1992 年四月頒布之《在公部門肅貪》(О борьбе с коррупцией в системе государственной службы, N 361) 總統行政命令；若據該總統行政命令之前言，可窺見多種即將降臨在俄羅斯民主社會的貪腐之一斑：

「存於公部門之貪腐現象損害的憲法基本精神與社會大眾之基本權利、侵蝕了民主與法治基礎，不僅為公部門機關之運作造成妨害，亦使國家法秩序無從維繫、經濟改革無從完成。」<sup>256</sup>

肅貪雖作為廉能治理之前提，且俄羅斯於九零年代進行了許多規範建置(參附錄一)，但 Alexandra V. Orlova 於《在俄羅斯聯邦的組織犯罪與法治》(Organized Crime and the Rule of Law in the Russian Federation)一文中主張 Yeltsin 多將打擊犯罪與犯罪舉措作為政治攻訐的機會；於此若舉例而論，克里姆林當局與最高蘇維埃在 1993 年的憲政衝突中，兩者均互相指控他方貪腐與罔顧法治，實已減損了政府聲望，為此社會難以辨別出哪方的主張係屬正確，反認為雙方皆為國家貪腐之一部。<sup>257</sup>

<sup>255</sup> Michelle Man, op. cit., pp. 23-24.

<sup>256</sup> 該總統行政命令作為首次對國家公務員進行限制之法規範，其要求特定公務員具申報其收入、動產及不動產、銀行帳戶與有價證券等資訊的義務，於此一併補充。“Указ Президента РФ ОТ 28.06.2005 N 736 Президент Российской Федерации Указ,” lawrussia, < [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_178/doc17a332x924.htm](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_178/doc17a332x924.htm) >

<sup>257</sup> 又在此衝突中，副總統 Руцкой 於最高蘇維埃的支持下，不僅對外發表聲明主張 Yeltsin 對社會問題的無能為力，亦揭示了諸多政府高級官員涉貪之文件。而後者為了反駁此見解，於同年設立政府跨部門肅貪委員會，但該機制的第一個處理對象就是以副總統為首的政治集團，但最終指控副總統貪瀆的資訊被公設檢察官認定係出於偽造而不具憑信性。Alexandra V. Orlova,

尤有甚者，當局於同年三月推動反貪腐政策與任命 Yuri Boldyryev 作為首席政府巡察長（Главный Государственный инспектор РСФСР），其於任內揭發了軍方高級將領於中東歐國家進行違法軍用品交易之貪瀆活動，並向 Yeltsin 要求對時任莫斯科市市長 Юрий Лужков 進行刑事調查，但總統為此凍結該巡察辦公廳之運作。<sup>258</sup> 又而後據 Болдырев 個人之說法顯示，Yeltsin 於拒絕其進行調查時表示政府支持 Лужков 之立場。<sup>259</sup>

此外，若訂定肅貪法與界定獨立機關為打擊貪腐之前提，此等先決條件在九零年代政府與國會間衝突狀態下實無付諸實現之可能；易言之，儘管國會與總統皆主張關於肅貪法之倡議有其必要性，然而自 1993 年的最高蘇維埃之肅貪法草案版本起算、而後歷經國家杜馬（Государственная Дума）和俄羅斯聯邦委員會（Совет Федерации）於 1995 年通過之第二次肅貪法草案及 1997 年通過之第三次肅貪法草案，時任總統 Yeltsin 均拒絕同意權。<sup>260</sup>

就前開時任總統拒絕行使同意權之情況，論者 Cheuloukine 認為此範疇顯示了法律作為一個工具性質之政治考量意義；舉例而言，1993 年的肅貪法版本為公部門設定了諸多限制、使總統拒絕簽署該法案、而後國家杜馬在 1994 年通過一修正版本，但聯邦委員會考量該草案要求高級公務員及其親屬之收入揭露義務，而未予表決通過、隨後於 1995 年通過之草案版本為總統指責違反《憲法》第 23 條與《聯邦公部門服務法》（Об основах государственной службы Российской Федерации, N 119-ФЗ），為此 Yeltsin 主張根據此等規範，收入揭露義務不應及於公務員之親屬。<sup>261</sup>

---

“Organized Crime and the Rule of Law in the Russian Federation,” *Essex Human Rights Review*, Vol. 2, No. 1(2005), p. 26.

<sup>258</sup> 就該 1993 年四月遭廢止的聯邦巡查機關之設置與權能，得參考：“Указ Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики Об утверждении Положения о Главном Государственном Инспекторе РСФСР и Контрольном Управлении,” *LEXPRO: Поиск по Реквизитам*, <<http://open.lexpro.ru/document/2489#1>>

<sup>259</sup> M. Bivens and J. Bernstein, op. cit., p. 625.

<sup>260</sup> А. Чулкинова and Б. Демидова, “Значительные даты в борьбе с коррупцией,” *Obkom Аналитическая записка*, <<http://obkom.org.ru/cor/dat/>>

<sup>261</sup> 雖依憲法第 23 條規定，公民的私生活、個人及其家庭秘密具不受侵犯，以維護其榮譽予良好聲譽之權利，但論者認為當局有意曲解此憲法條款。Serguei Cheloukhine and M.R. Haberfeld, op.

此間弔詭的是，當局一方面宣傳公部門高級公務員廉能之重要性，他方面總統本人於拒絕行使同意權之際，將未能如期頒布肅貪法的責任歸咎予國會；在此若據 Raiklin 於《俄羅斯貪腐在社會變遷形式之延續性》(Continuity in Russian Corruption through Changing Societal Forms) 所持之見解而觀，因公部門的貪腐病狀乃係由內而生之徵狀，其自然難以對自身之一部做出否定；又以任人惟親為基礎、互動呈恩庇侍從型態的國家機關，即便是 Yeltsin 本人、親屬及其政治附庸者亦無法自外於貪腐網絡，<sup>262</sup>致肅腐政策之推動不僅意謂著反對國家，且其政治鬥爭意義遠高於公部門廉能價值之形塑意義。<sup>263</sup>

## (二) 肅貪法律層面

在後共轉型期間的法秩序鞏固進程中，除與民事商業活動具關連性的《聯邦民法典》(Гражданский кодекс Российской Федерации, N 51-FZ) 第一部分於 1995 年正式施行外，和刑事類目具關聯性的《聯邦檢察法》(О прокуратуре Российской Федерации, N 2202-1) 及《聯邦刑法典》(Уголовный кодекс РФ, N 63-FZ) 則分別在 1992 年與 1997 年頒布；再者若以稅務部分論，於 1993 年頒布的《聯邦關稅法》(Таможенный кодекс Российской Федерации, N 5221)，因其法律內容乃係以數以千計之矛盾規範內容、不合時宜及未達國際標準的原因，往往致機關作用時出現適用上的災難，進而被譽為國家法律規範的傳奇之一。<sup>264</sup>

此外以追求公部門廉能之法律制度框架觀，除聯邦民法與刑法具相關法律規範以因應外<sup>265</sup>，1995 年頒布之第 119 號《聯邦公部門服務法》的第 11 條（於公

---

cit., pp. 73-74.

<sup>262</sup> 全俄羅斯民調研究中心於 1999 年對俄國國內 1600 名受訪者調查《總統辦公廳的貪腐程度》，其民調結果顯示高達百分之三十七的受訪者認為沒有人是無辜的、又百分之三十四抱持大部分係屬貪腐、而認為全係清廉者僅有百分之一。“ всероссийском опросе,” ВЦИОМ <[http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=520&q\\_id=37411&date=28.02.1999](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=520&q_id=37411&date=28.02.1999)>

<sup>263</sup> 就總統與檢察總長辦公廳於 1999 年因貪腐調查爆發之衝突及政治附庸說明，得參考本章第一節的部分。Ernest Raiklin, op. cit., p. 441.

<sup>264</sup> 即便是海關部門之官員，亦不諱言地指稱海關單位不僅為俄國公部門機關中最惡名昭彰的其中一個單位，為國內商業發展造成窒礙；又新版本的稅法直到 2003 年才獲國家杜馬通過，於此一併補充。Olga Tofina, “Breaking With Customs,” *The Russian Journal*, <<http://Russiajournal.com/node/15287>>

<sup>265</sup> 《聯邦民法典》第 545 條揭示各級政府機關公務員收受餽贈不得逾五倍最低薪資之價值，而《聯邦刑法典》規範了傳統貪腐（行賄與收受賄賂、公權力濫用），並指陳了公務員違法於營商

部門服務之限制)及第12條(若干財產揭露)陳明公務員法定義務<sup>266</sup>;但本法在適用上僅限於中級與低階公務員,諸如國會、公部門各部會首長、高階公務員與法官等係屬法定「A」級別之公務員不受該法之限制。<sup>267</sup>

而後當局復於1997年復頒布第484號《於聯邦各級政府任公職者之收入與財產資訊揭露》總統行政命令<sup>268</sup>,但其之內容雖要求政府高階公務員定期向稅務機關與個人所屬機關申報個人財產,然而該法律所設定之除斥期間致使受規制之公務員具足夠時間處理資產。<sup>269</sup>

又當局在1998年頒布《特定事業之許可聯合法》(“О лицензировании отдельных видов деятельности,” N 178-ФЗ),對特定事業經營應得政府許可進行規範,然而因許可項目類型反較該法施行前繁雜,且伴隨而生的行政檢查機制過分繁複,致使經營特定商業活動之成本過高;<sup>270</sup>就前揭之商業活動成本,若據相關研究之估計,在俄國設立企業須向20至30種政府單位辦理相關業務,且得經核定之註冊法定要求為50至90類不等。<sup>271</sup>

### (三) 小結：Yeltsin 執政期間

儘管俄國當局在九零年代多次宣揚破除貪腐之信念<sup>272</sup>,然在法制面未臻健全、

---

部門從業、營商部門之商業性賄賂、權力濫用等等之刑事責任。А. Чуклинова и Б. Демидова, “Значительные даты в борьбе с коррупцией,” *obkom*, <<http://obkom.org.ru/cor/dat/>>(2004)

<sup>266</sup> 舉例而言,依該聯合法第11條第一款的規定,公務員除從事教育、科學及其他創造性事業外,不得進行有報酬之活動;又同條第三款規定公務員不得從事商業活動。就其他第11條之禁止規定,得參:“Об основах государственной службы Российской Федерации,” *Российская газета*, <<http://www.rg.ru/1995/07/31/Federalnyjzakonot31iulya1995.html>>

<sup>267</sup> Serguei Cheloukhine and M.R. Haberfeld, *op.cit.*, p. 73.

<sup>268</sup> 該總統行政命令原文名稱容參《附錄一、俄羅斯政府肅貪作用進程期程表》

<sup>269</sup> 舉例而言, Boris Berezovsky 身為聯邦政府安全顧問,其個人資產據《富比世》(Forbes)雜誌之估計高達30億美元,但其依法申報之資產僅有39,000美元。Frank J. Cilluffo, Robert H.

Kupperman, Erik R. Peterson, Gerard P. Burke and Arnaud de Borchgrave, *op. cit.*, p. 4.

<sup>270</sup> V. Radaev, “Corruption and Administrative Barriers for Russian Business,” In S. Kotkin and S. Sajo eds., *Political Corruption in Transition: A Skeptic’s Handbook*, (Budapest: Central European University, 2002), p. 291.

<sup>271</sup> Harry G. Broadman, “Reducing Structural Dominance and Entry Barriers in Russian Industry,” *The World Bank*, <<http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2330>>, p. 5.

<sup>272</sup> 如1997年頒布之第1300號《俄羅斯聯邦國家安全觀念》總統行政命令,指陳了打擊組織犯罪與貪腐對維繫國家安全之必要性。“Joint First and Second Evaluation Rounds: Evaluation Report on the Russian Federation,” *Council of Europe: GRECO*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2\\_RussianFederation\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_RussianFederation_EN.pdf)>, p. 5.

公部門自身本為貪腐之源與犯罪活動猖獗化的交互影響下，訴求後共轉型時期的俄國公民社會能有監督公部門之能力亦有未逮之虞，誠難有任何完全形塑公部門廉政之可能性存在<sup>273</sup>；又藉世界銀行作成之《貪腐控制》治理指標而觀，其肅貪表現評量分數在 2.5 分為最優（-2.5 分為最劣）的情況下，在 1996 年、1998 年及 2000 年之評分分別為-1.02、-0.94 與-0.92，在受評比國家中敬陪末座（參見表 2-12）。

表 2.12 Yeltsin 任內貪腐控制表現

年度	項目	治理分數 (-2.5 至 2.5)	廉能程度評級 (100% 為最優)
1996		-1.02	15.61
1998		-0.94	17.56
2000		-0.92	16.59

資料來源：“The Worldwide Governance Indicators,” The World Bank Group,  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

## 二、Putin 執政時期

若過往的蘇聯統治經驗並未對當代國家公部門治理造成妨害，自由之家也不會在 2003 年至 2012 年間的《國家轉型》(Nations in Transit) 評比中指述其負面效果<sup>274</sup>；再者，若沿襲自蘇聯時期的俄國公部門意欲追求廉能狀態之維繫，如何破除具任人惟親特色的公部門體制、並致公部門運作的權能受法的拘束性，不僅誠屬 Putin 執政後的首要課題之一<sup>275</sup>，其若能貫徹其所主張之「法的獨裁性」

(диктатура закона) 和強調穩定與可預測的法秩序環境及執法機關所扮演的關

<sup>273</sup> 此徵狀如同於 1999 年擔任國會議員 Irina Khakamada 所言：「在公部門之部分中，國家不能要求一個居住在莫斯科市，且每月月薪僅有 200 美元上下的公務員不去索賄；而在私經濟活動的範疇中，高達百分之九十的企業並未生產任何東西，其原因即在於國家有太多資源可以竊取一偷，不需要生產。」 “Irina Khakamada, Fight Against Corruption is a Fight Against Society,” op. cit.

<sup>274</sup> “Nations in Transit: Russia,” *Freedom House*, <<http://www.freedomhouse.org/country/russia>>

<sup>275</sup> 論者 William Tompson 認為其上任後所面臨的公部門改革項目，猶涵括了減少行政介入商業活動、精簡重疊之聯邦機關權能、協助特定經濟領域的發展、強化聯邦機關能力與將各級機關的權能分際明確化，於此一併補充。William Tompson, “From Clientelism to a Client-Centred Orientation”? The Challenge of Public Administration Reform in Russia,” *OECD Economics Department Working Papers No.536*, <[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2006\)64](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2006)64)>, p. 15.

鍵角色，那公部門貪腐情況或能在世紀之交以降逐漸消彌。<sup>276</sup>

尤有甚者，若衡諸「國家於經濟轉型期間未能保證所有市場活動參與者之平等機會的劣勢，不僅應在其任內獲得扭轉、而藉政治領袖與商業金融寡頭勾結而成之裙帶資本主義集團，亦將不復存在。」等公開演說，<sup>277</sup>其執政目標雖力圖重建一強力、整合、具效能之聯邦政府權威與減少官僚失能的狀態，但已不乏論者主張當局在實踐層面實係廢棄憲法指陳之法治價值。<sup>278</sup>

承上所述，儘管俄羅斯聯邦制度之不對稱性在 Putin 任內獲得改善，使聯邦疆域所及之域內成員受到聯邦規範的一體適用、致大部分的聯邦主體法規範作出合於聯邦法體系的調整。<sup>279</sup>但遺憾的是，除審視本章第二節的《貪腐規模》部分揭示了近十年來的貪腐情形漸趨嚴重外，包含 Putin 在內的俄羅斯政治領導階層反覆宣揚貪腐為國家面臨的主要挑戰之一，但其施政作為仍為《貝特斯曼轉型指標》(Bertelsmann Transformation Index)評價為徒具象徵意義，不僅政治腐敗為政治權力鬥爭的一部分外、執法機關對貪腐活動之清剿亦未獲得顯著效果；<sup>280</sup>於此，若進而審視 Putin 任內的舉措，其雖未進行國家型肅貪複合型規劃，但仍不容忽視其於相關肅貪領域浸淫之制度建置作用，而以下將進一步檢視其任內的相關施政。

## (一) 肅貪政策層面

### 1. 肅貪法倡議

<sup>276</sup> 然而其在 1999 年頒布第 1763 號《有關為終止履行全權的俄羅斯總統及其家庭成員提供保障》總統行政命令 (О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи, N 1763) 提供卸任元首之刑事豁免及諸多禮遇，防免了刑事司法系統對前總統之司法調查，實易致外界產生其不欲破除前政府高層與金融寡頭間之政商貪腐網絡的觀感；又就該總統行政命令全文內容，可參考連結：<http://www.rg.ru/official/doc/ykazi/1763.html>

<sup>277</sup> “ Putin Vows To Fight Corruption With ‘Inner Circle’ Of Aides,” *Governance World Watch*, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000139.pdf>>, p. 32.

<sup>278</sup> 所謂的「法的獨裁性」，除了部分公部門制度改革已開始進行規劃，但仍無任何合乎「法治」精神的制度變遷與作用存在，此等當局宣揚之法治觀念，似將法律的工具性意義凌駕於其保彰憲法權利之價值。Vladimir Gel'man, “The Dictatorship of Law in Russia: Neither Dictatorship, Nor Rule of Law Dictatorship, Nor Rule of Law,” *PONARS Policy Memo*, <[http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm\\_0146.pdf](http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm_0146.pdf)>

<sup>279</sup> Michelle Man, op. cit., p. 27.

<sup>280</sup> “ BTI 2008:Russia Country Report,” *Bertelsmann Stiftung*, <<http://www.bti-project.org/countryreports/pse/rus/2008/>>



第四次聯邦肅貪法草案在2001年二月至2002年十一月仍停滯於一讀程序，最終亦未在普京總統任期內頒布。為此論者 Peter Kneen 認為其原因乃係出自於草案版本對國會議員進行太多限制而遭到反彈；詳言之，其內容之特殊在於內政部提出廢除現行法對國會議員、法官及特定公務員之刑事調查限制與豁免保障之規劃，此等不利益條款自然難以在國會有任何進展空間；由是觀之，歷 Yeltsin 政府迄今所擬之肅貪立法草案已僅具廉能政策性質之宣示意義。<sup>281</sup>

## 2. 公部門改革

在後共俄羅斯公部門改革的發展中，除論者 Vladimir Gelman 指出國家官僚具備缺乏專業、薪俸待遇不佳與置個人利益於公共利益之上的特質，而除非公部門進行全面性的重整，不然難認有任何改革能獲得相應的成果外<sup>282</sup>，學者 Nick Manning 與 Neil Parison 主張俄羅斯公部門變革的關鍵點存於如何產生足夠的外部壓力，致使公部門作用效能獲致改善、且在喚起社會大眾對具廉能特色的行政治理之意識之同時，藉部門型改革為優先考量，而後確立其他政府部門可供依循之改革典範。<sup>283</sup>

於此，若藉 Robert J. Brym 與 Vladimir Gimpelson 共同作成之《俄羅斯國家官僚系統在 90 年代之規模、組成及動態》(The Size, Composition and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s) 一文觀，當局在世紀之交以降所進行的公部門改革，大抵上概可分為兩階段；詳言之，前者之時序為 2001 至 2002 年，係屬構築深度改革之法律、組織及經濟基礎，而後者則係展望在 2005 年前實施改革，完成公部門權能的整合與提升相應之效能。<sup>284</sup>

承上所述，2001 年頒布的俄羅斯聯邦公部門改革聯邦計畫 (Federal Programme for Reforming the State Service of the Russian Federation) 作為第一階

<sup>281</sup> Peter Kneen, "Political Corruption in Russia and the Soviet Legacy," *Crime, Law and Social Change*, Vol. 34, No. 4(2000), p. 359.

<sup>282</sup> Fred Weir, "Putin's duel with the bureaucrats," *The Christian Science Monitor*, <<http://www.csmonitor.com/2002/0222/p06s01-woeu.html>>

<sup>283</sup> Nick Manning and Neil Parison, "International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation," *The World Bank*, <<http://www.gsdr.org/docs/open/SD24.pdf>>, p. 48.

<sup>284</sup> Robert J. Brym and Vladimir Gimpelson, op. cit., p. 112.

段的改革規劃，意欲將公共服務置為未來公部門行政作用之核心；又就此文化及體制變遷的進程中，如何排除以往行政權的介入與保守特質，並轉而作為社會的守護者存在，獲致較為透明及減損行政不便利狀態，乃係是時推動聯邦計畫之目的。<sup>285</sup>

再者，建構廉能公部門之進程中，有鑑於公務員所扮演之重要角色，Putin 於 2002 年頒布第 885 號《公務員行為之基本原則》總統行政命令(Общие принципы служебного поведения государственных служащих, N 885)，指出公部門倫理與廉能、公務員應遵守法律、為公益服務、避免利益衝突及維持政治中立之重要性。<sup>286</sup>

由是觀之，倘欲冀求公務員服膺前開諸多法律規範所陳明之狀態，並使其協力發展一個具效能及服膺法律的公部門，如何提升公務員之守法誘因與克盡職守，即有必要就其之法定待遇進行討論；然而單以優惠性待遇而論，當局於斯範疇的規畫仍容有未洽；易言之，許多旅遊、交通及醫療補貼之項目，仍以高級官員為主。再者，若以國家統計局於 1999 年所揭示之公務員福利論，該福利作為填補公務員平均法定薪資之偏低狀態，其平均法定福利為 3089 盧布，然若綜合基本薪資而觀，公務員待遇仍是呈現過低之境況。<sup>287</sup>

就此等公務員待遇不佳之情形，不僅容使公部門構成員缺乏依法行政之誘因，亦因法定待遇遠低於貪瀆可得之違法利益而進行索賄行為<sup>288</sup>；尤有甚者，公部門機關因所處地區之不同而有的相異待遇狀態，由於九零年代的聯邦政府缺乏足夠國家預算負擔聯邦駐地方機關之支出，致各聯邦主體於事實上構成前開機關之上級單位，而足使該區域之聯邦公務員成為其地方恩庇侍從網絡之從員；<sup>289</sup>此外，

<sup>285</sup> William Tompson, op. cit., p. 18.

<sup>286</sup> “Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих,” *The official internet-portal of legal information*, < <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102077149>>

<sup>287</sup> Nick Manning and Neil Parison, op. cit., p. 50.

<sup>288</sup> 為此有論者指出，即便俄羅斯公務員薪俸低廉，亦不會減損一般人意欲進入公部門任職之意願，因為其所能獲得之不法利益將遠大於正式薪資利益。Bernard S. Black and Anna Tarassova, op. cit., p. 235.

<sup>289</sup> 於此或有一點值得關注，Vladimir Gimpelson 與 Daniel Treisman 作成之研究顯示，各地方聯

地方政府公務員之平均薪資於九零年代晚期較聯邦派駐地方公務員高出百分之五十的狀態，而逐地區的不同亦有相異的薪俸對待情形<sup>290</sup>業已在 Putin 執政下縮減至百分之二十八之譜，足使聯邦政府重拾對派駐地方政府公務員之控制與威信。

291

### 3.跨部會合作

儘管 Putin 於甫上任即指出貪腐在俄羅斯社會的瀰漫性，然而其在 2003 年十月的尤科斯案（Yukos case）爆發後，方再次表示貪腐造成國家安全威脅，並發布第 24 號總統行政命令成立總統直屬肅貪委員會（Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией）；再者，該具顧問性質之委員會，不僅由總理、憲法法庭法官與高等商業仲裁法院院長等人所組成，且據其成立組織章程而觀，該委員會之設立宗旨為分析國內貪腐蔓延原因與協助總統作成相關決策。<sup>292</sup>

然而俄羅斯的跨部門肅貪並不僅止於前開指涉的總統直屬委員會，當局 2005 年發布的第 1244 號總統行政命令，於俄羅斯聯邦安全委員會增設跨部門公共安全小組，由內政部長所主導專責研議打擊犯罪及貪腐策略。<sup>293</sup>

此外，俄羅斯國家杜馬於 2006 年批准《聯合國反貪腐公約》（United Nations Convention against Corruption, UNCAC）後，為使現行聯邦法規體系與該公約

---

邦主體在發展自身恩庇侍從結構的同時，經濟發展較弱的地方政府當局，意欲藉由增加公部門員額之方式以獲取較多聯邦政府補貼；自此而觀，一般多為外界認為膨脹與失能之俄國公部門行政系統，致今日的結果恐非全然屬蘇聯治理之因所致，中央政府意欲藉對地方政府融資以獲取政治支持，而地方財政在緊縮之際仍向前者索求資源的惡性循環亦扮演了關鍵角色，在此一併補充。 Vladimir Gimpelson and Daniel Treisman, “Fiscal Games and Public Employment: a Theory with Evidence From Russia,” *World Politics*, Vol. 54, No.2(2002), p. 29.

<sup>290</sup> 如石油蘊藏豐富的泰梅爾自治區（Таймырский автономный округ）於 2006 年之公務員平均月薪為 61,000 盧布，而卡爾梅克共和國（Республика Калмыкия）之待遇僅為 7,720 盧布。E. Huskey, “An Introduction to Postcommunist Officialdom,” in D. K. Rowney and E. Huskey eds., *Russian Bureaucracy and the State Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin*, (UK: Palgrave Macmillan, 2009), p. 222.

<sup>291</sup> 烏拉爾聯邦區（Уральский федеральный округ）官員曾在 2001 年指出許多駐地方聯邦機關已遺忘了其聯邦政府義務；尤有甚者，部分州政府及自治共和國更自行派任人員補足此類聯邦機關之公務員缺額。Ibid, p. 223.

<sup>292</sup> “Putin Sets Up Council to Deal with Corruption,” *Governance World Watch*, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014271.htm#GSIEU02>>

<sup>293</sup> “Joint First and Second Evaluation Rounds: Evaluation Report on the Russian Federation,” op. cit., p. 6.

及 1999 年所簽署之歐洲委員會《反貪腐刑法公約》接軌，聯邦政府於隔年二月廢止自 2003 年成立之總統直屬肅貪委員會，並進而成立跨部會工作小組；<sup>294</sup>同年七月、聯邦行政再造委員會推動之打擊貪腐措施，除敦促聯邦及地方各級機關發展各式肅貪方案外，此規畫目標作為 2005 年《行政再造綱領》(№ 1789-r)的制度性肅貪政策之一部，希冀各級機關建置預計於 2008 年年底前完成。<sup>295</sup>

## (二) 肅貪法律層面

法律系統之良莠將對其規制作用之環境帶來影響，而 Putin 任內的法律規制作用中，有許多特別法朝向為公務員設定限制之目標發展；舉例而言，在 Yeltsin 時期經營商業活動容或因檢查員的恣意而受到不利益之對待與損害，但在 2001 年八月施行《法人和個體經營者權益於國家監督過程之保護》聯合法 (О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), 134-FZ) 後，對具檢查特定事業權限之公部門機關作出限制，如第八條的實施監控活動之限制規定揭示了實施監控活動之公務員不得在無人陪同之情況下逕行調查和禁止蒐集與調查目的無關之文件、資訊及樣品等規範<sup>296</sup>，實欲降低九零年代公部門機關檢查員之恣意敲詐現象。<sup>297</sup>

又與前開具關聯性的商業活動層面中，國家杜馬在同年七月通過《特定事業之許可》(О лицензировании отдельных видов деятельности, N 128-ФЗ) 聯合法

<sup>294</sup> “История борьбы с коррупцией в современной России. Справка,” РАПСИ, <[http://rapsinews.ru/anticorruption\\_publication/20120404/262678403.html](http://rapsinews.ru/anticorruption_publication/20120404/262678403.html)>

<sup>295</sup> 此外，檢察總長辦公廳除在 2007 年七月設立一肅貪特別部門外，並責令各級政府之檢察單位設置相關工作小組，其主要目標為評估肅貪法令之施行成效與就特殊個案提出專案報告。

“Global Corruption Report 2009: Corruption and the private sector,” *Transparency International*, <[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global\\_corruption\\_report\\_2009](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2009)>, p. 368.

<sup>296</sup> “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля,” *Российская газета* <<http://www.rg.ru/2008/12/30/prava-kontrol-dok.html>>

<sup>297</sup> 公部門構成員所為之恣意敲詐現象不僅於實際上與組織犯罪者無異，其藉由法律相關規範而向社會大眾行制肘之事，若藉論者 Jordan Gans-Morse 在 2009 年三月對莫斯科企業經營者作成之訪談調查顯示，九零年代的強盜概念業已涵括了公行政機關；易言之，若以 Putin 甫執政時期的莫斯科地區論，超過 50 個行政機關擁有對企業進行各式檢查之權限，許多拒絕行賄之企業均多次遭執法機關所騷擾。Jordan Gans-Morse, “The End of a Violent Era: The Role of Force in Russian Business Conflicts,” *Kellogg School of Management, Northwestern University-Working paper*, <<http://www.kellogg.northwestern.edu/research/drrc/research/working-papers.aspx>>, p. 32.

修正取代了 Yeltisn 時代之舊法版本，除減少了特定事業之認證項目與減少許可費用外（最高 1400 盧布），並將經營牌照有效期間延展為五年（舊法之許可費用為 3000 盧布，而經營牌照之有效期間為三年）。<sup>298</sup>

承上所述，為求減少行政機關的恣意性，當局自 2001 年八月至 2003 年一月間猶通過關於事業檢查、登記、註冊與稅務改革等法律修正，其效果藉由 O.Shetin、O.Zamulin 等學者作成之《監控俄羅斯小型企業發展之行政壁壘：第五回合》（Monitoring the Administrative Barriers to Small Business Development in Russia: 5-Th Round）之民意調查研究觀，無論係稅務、消防、警務及其他檢查之平均數量均呈逐年減少之態勢，且貪腐在 2001 年至 2005 年間均不若賦稅規模、總體經濟環境對企業經營者造成同等嚴厲之不利影響；然而，該研究亦發現到許多行政機關所進行之非例行性調查乃係未出於合法授權，而構成違法之情況，顯見法律規制目的及其實踐仍未逮之虞。<sup>299</sup>

更甚的在涉及金融交易活動的範疇中，聯邦金融管理局（Федеральная служба по финансовым рынкам）於 2004 年三月進行改組，且其金融監控單位就標的金額為 300 萬盧布以上之財產契約與交易進行監控；易言之，當個人或企業從事此類交易，即有義務將相關資訊通報前開主管機關。此外，銀行提供免息借款之額度逾越 60 萬盧布者，亦應主動告知主管機關。<sup>300</sup>

2005 年七月、《各級政府機關之貨品、工程及服務採購項目》聯邦法(О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, N 94-FZ)正式施行，其中第十六條規定要求各級政府機關辦理招標採購事宜應於官方網頁上進行公告，然而該法律之適

<sup>298</sup> “ Проблема коррупции в системе власти в современной России,” *Учебные материалы*, < <http://works.doklad.ru/view/oaao4ASHGks/2.html> >

<sup>299</sup> O.Shetin, O.Zamulin, E.Zhuravskaya and E.Yakovlev, “ Monitoring the Administrative Barriers to Small Business Development in Russia: 5-Th Round,” *Center for Economic and Financial Research at New Economic School: CEFIR Policy Paper series No. 22* <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1269370](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1269370)>, pp. 6-13

<sup>300</sup> “ Global Corruption Report 2005,” *Transparency International*, < <http://www.transparency.org/whoware/organisation>>, p. 200

用並未包含國營企業，使此等國營企業濫行支出之情事無法為聯邦反壟斷局（Федеральная антимонопольная служба России）所監督。<sup>301</sup>

此外，團體國家打擊貪腐集團研究小組認為，與肅貪具關聯性之規範於近幾年陸續施行，除 2002 年藉第 885 號總統行政命令所頒布的《公務員行為守則》（On general principles of the civil servants' conduct）及隔年五月頒布《公部門體制法》（Law On the Public Service System）外、《公務人員法》（Law On the public civil service）、《市政服務法》（Law On the municipal service）、《資訊、其科技及保護法》（Law On information, information technologies and protection of information）及《聯邦公民申訴裁量程序法》（Law On the procedure for consideration of requests of citizens of the Russian Federation）亦於 2004、2006 與 2007 年正式施行。<sup>302</sup>

### （三）小結：Putin 執政期間

Ethan S. Burger 與 Rosalia Gitau 共同作成之《俄羅斯的反腐敗運動：公共關係，政治或實質性改變》（The Russian Anti-Corruption Campaign: Public Relations, Politics or Substantive Change）認為俄羅斯政府在推廣肅貪政策之進程中，似嚴守著有限清洗之分際，<sup>303</sup>且部分公務員於此前提下仍得在當局默許下遂行貪腐<sup>304</sup>；再者，論者 Michelle Man 主張當代俄羅斯貪腐不僅過分龐大的國家公部門系統有關，且 Putin 任內擴大公部門編制與行政究責之可及性降低，實致貪腐事態無從遏制<sup>305</sup>；此外，若有效的肅貪措施有賴公民社會之參與，Putin 對其進行之壓迫

<sup>301</sup> “Doing Business in Russia: 2012 Country Commercial Guide for U.S. Companies,” *US Commercial Service*, <<http://photos.state.gov/libraries/russia/231771/PDFs/2012-ccg-russia.pdf>>, p.5

<sup>302</sup> “Joint First and Second Evaluation Rounds: Evaluation Report on the Russian Federation,” *Council of Europe: GRECO*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2\\_RussianFederation\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_RussianFederation_EN.pdf)>, p. 7.

<sup>303</sup> Ethan S. Burger and Rosalia Gitau, op. cit., p. 4.

<sup>304</sup> 時任國家杜馬肅貪委員會主席助理 Vladimir Kuznetsov 於 2004 年亦指出：「現行法律制度無法阻止貪腐現象之原因，容或為相關單位的選擇性辦案所致；換言之，當執法機關有意地規避對特定與執政當局相關的案件進行調查時，實致我國法律的嚴厲性獲得了平衡。」“Russia: Anti-Corruption Mechanisms and Rule of Law,” *Global Integrity*, <<http://back.globalintegrity.org/reports/2004/2004/scoresf15d.html?cc=ru&intQuestionID=272&catID1=6&catID2=1>>

<sup>305</sup> Michelle Man, op. cit. pp. 30-31.

明顯地損害了監督政府之外部機制。<sup>306</sup>

綜上，除國際透明組織揭示之《全球貪腐印象指數》(Corruption Perception Index) 評比將 Putin 治下的俄羅斯列為貪腐猖獗之國家，揆諸《世界銀行治理指數》，亦提示了當局雖比 Yeltsin 執政時期略佳，但肅貪表現仍處於失當的狀態(參見表 2-13)；再者，俄國國內由民主智庫科學基金會作成之全國性研究《俄羅斯日常貪腐情況》亦臚列了該非法市場交易量已自 2001 年的 847 億 5 仟萬增加至 1 千 2 佰 90 億盧布<sup>307</sup>，皆再再印證了俄羅斯貪腐事態之嚴重性。

表 2.13 Putin 任內貪腐控制表現

年度	項目	貪腐治理 (-2.5 至 2.5)	廉能程度評級 (100% 為最優)
2002		-0.92	22.44
2003		-0.71	28.29
2004		-0.74	25.37
2005		-0.78	23.90
2006		-0.85	20.98
2007		-0.95	16.50

資料來源：“The Worldwide Governance Indicators,” *The World Bank Group*,  
<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>>

但就 Yeltsin 與 Putin 執政期間之肅貪效果置於比較之狀態，若誠如國際性指標及國內等評估指陳全然未見改善的狀態，似有流於偏頗之情形；詳言之，倘審諸歐洲復興開發銀行 (European Bank for Reconstruction and Development) 與世界銀行共同作成之《商業環境與企業績效研究報告》(Business Environment and Enterprise Performance Survey) 顯示，在「6」為最嚴重而「1」最輕微之前提下，

<sup>306</sup> 但其又於 2007 年二月發表聲明指出：「打擊貪腐的最有效方式，存於公民社會與媒體之自由發展，且肅貪為整個社會的責任」，顯示了官方辭令與實際作為之諸多矛盾的一隅。原文為：「самый эффективный способ борьбы с коррупцией – это развитие гражданского общества и свобода средств массовой информации; Главная идея Путина: "Борьба с коррупцией - это задача всего общества» М. Юрьевич and А. Прудник, “Краткая история борьбы с коррупцией в Российской Федерации 1991 – 2010,” *Независимое Аналитическое Обозрение*, <<http://www.polit.nnov.ru/2010/04/18/rosHistoryKorr/>>

<sup>307</sup> 可參閱本章第一節《俄羅斯之貪腐變遷：1991-2012 年》之一、俄羅斯之貪腐趨勢的貪腐規模的說明。

2008 年之俄國受訪企業經營者認為除在「行賄佔企業年獲利份額」的項目呈略為增長外，舉凡海關、稅務與貪腐皆已不若 2000 年之情況般為營商帶來限制，且「行賄頻繁度」業已顯著降低，可見當局確實有一定程度之改善效用。(參見圖 2-12)

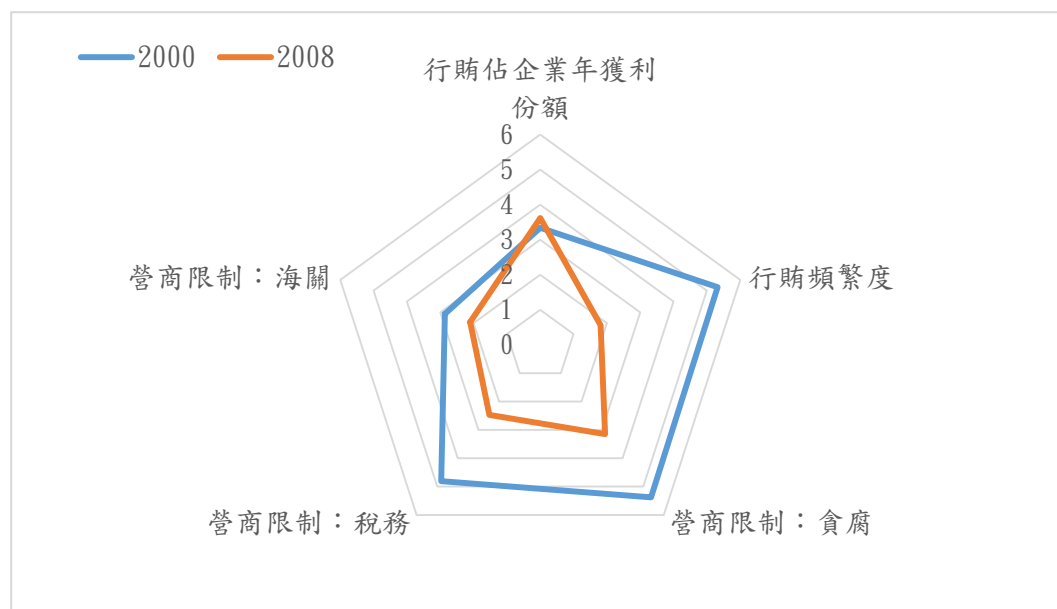


圖 2-12 在俄羅斯的營商情況

資料來源：“Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS),”  
 World Bank and European Bank for Reconstruction and Development,  
 < <http://www.ebrd.com/english/pages/research/economics/data/beeps.shtml> >



## 貳、後共俄羅斯之肅貪進程：Medvedev 時期

Medvedev 作為 2008 年以降的俄羅斯聯邦領導人，其最早曾於 2005 年受訪時表示：「肅貪措施不能只在特定聯邦區以單獨方式為之，就此實際上已成為全國的問題，吾人不能緊旋緊特定國家機關的螺絲即驟下廉能之定論。」<sup>308</sup>再者，其除在就職兩周後發布總統行政命令成立俄羅斯聯邦總統直屬肅貪委員會外，並敦促後者於一個月內提出國家肅貪計畫。<sup>309</sup>

承上所述，以同年頒布之國家肅貪計畫論，其前言即指稱：「雖俄羅斯聯邦已有諸多既存肅貪相關法規，而有系統性的公部門改革亦持續進行，然揆諸政府進行之諸多措施，貪腐仍深植於公部門行政及社會之中；此等事態發展不僅阻礙了公民社會對政府之信任，亦使得國際社會對俄羅斯之觀感難以改善，確實為俄羅斯之國家安全帶來了威脅。據此，實有必要於此項目為更進一步的改革措施，以著手處理其根源。」<sup>310</sup>

由是觀之，如要指出此期程之政府肅貪規劃的最主要構成部分，即非跨部會合作與聯邦肅貪法莫屬；<sup>311</sup>倘打擊系統性貪腐需要系統性的措施，2008 年以降的俄羅斯實已朝此範疇發展（參見圖 2-13），而就其施政作用，以下亦將分為兩個部份進行觀察。

<sup>308</sup> 原文為：「Антикоррупционные меры, не могут развертываться изолированно в одном субъекте Федерации. Невозможно где-то гайки закрутить и сказать - все, в одном отдельно взятом регионе наступила честная жизнь и все работают чистыми руками.», Екатерина Григорьева, «Дмитрий Медведев: Приоритетов не должно быть много.» *Известия*, <<http://izvestia.ru/news/309843>>

<sup>309</sup> 其任務不僅研議全國型肅貪政策及計畫外，亦提出法修正建議與各級政府之合作事宜；再者，該委員會由總統、憲法法院院長、最高商業仲裁法院院長、檢察總長、審計部長、內政部長、經濟發展部長及其他高級官員所組成。 “Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector,” op. cit., p. 370.

<sup>310</sup> “National Anti-Corruption Plan,” *President of Russia : Official Web Portal*, <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/206715.shtml>>

<sup>311</sup> 事實上 Medvedev 於同年一月仍為總統候選人時，即指出：「吾人應先通過一個聯邦法界定貪腐，並據以打擊它」；原文為：「сначала нужно принять федеральный закон, который бы определил понятие "коррупция" и пути борьбы с ней,» М. О. Юрьевич and А. В. Прудник, “Краткая история борьбы с коррупцией в Российской Федерации 1991 – 2010 (Заметки по новейшей истории Россия – часть 31),” *Независимое Аналитическое Обозрение*, <<http://www.polit.nnov.ru/2010/04/18/rosHistoryKorr/>>

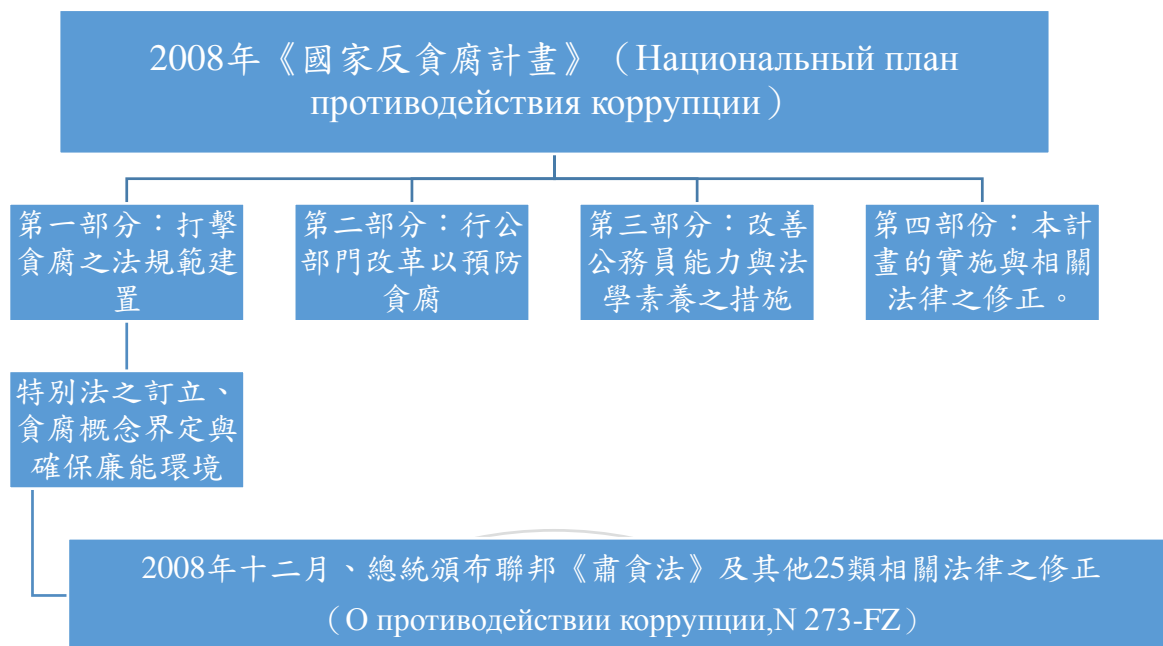


圖 2-13 2008 年國家反貪腐計畫

資料來源：“National Anti-Corruption Plan,” The Presidential Press and Information Office, <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/206715.shtml>>(2008)

### 一、肅貪政策層面

倘公部門成員決定是否為貪腐活動之原因存於機會、薪俸與風險的交互作用中，為此有效的肅貪策略，或許即應以減少貪腐之機會、提高公務員待遇與確保司法權及其所派生的執法監作用核心；然而，在俄國之經驗上，倘 Medvedev 僅藉由提高公務員待遇與頒布更為嚴厲之處罰機制，其政策可能不若理論般具效果；易言之，在俄羅斯執法機關仍難以廉能看待之際，此等欲求損益權衡效用的倡議恐流於形式。

承上所述，無論其餘就任總統以後頒布的《聯邦肅貪法》、抑或是《國家肅貪計畫》，雖多次提及公部門各機關合作義務，然而其亦在 2010 年七月指出過去兩年的肅貪作用仍未達到預期目標，<sup>312</sup>且歐洲議會反貪腐國家集團(GRECO) 於同年十一月作成之《俄羅斯聯邦加入反貪腐國家集團之 2010 年度第一輪與第二

<sup>312</sup> “Medvedev Admits Fight Against Corruption so far Unsuccessful,” *RIA Novosti*, <<http://en.rian.ru/russia/20100714/159811331.html>>

輪聯合評估承諾報告》(Joint First and Second Round Evaluation Compliance Report on the Russian Federation)對俄國提出之 26 項肅貪建議中，僅有 7 項與 15 項分別獲得完全滿意和部分滿意。<sup>313</sup>

然而此等跨部門計劃，若以該年度四月頒布之《2010-2011 年國家反貪腐策略》(Национальная стратегия противодействия коррупции, N 460) 論，該策略不僅在總則編指出為求有效實施 2008 年頒布之《國家反貪腐計畫》與《聯邦肅貪法》，實需相應制度設計予以配合，此間無論是公部門制度、經濟法律、資訊科技及其他措施，均欲於聯邦及地方政府能做出相應制度變革，且公民社會共同參與的努力下使肅貪成果能展現；<sup>314</sup>由是觀之，當局的作用已呈現出分析國內不同形式之貪腐情況、評估國內法規作用之效用及國內法律體系與國際規範接軌的狀態。<sup>315</sup>

此外，制度的效果並未能在頒布之同時立即實現與型塑，但以減少俄羅斯社會之促進貪腐因素、建立合於當前國家需要之法規範體系、確保法規之實踐能有效打擊貪腐與提倡俄羅斯社會之廉能文化範疇中，於 2010 年頒布之兩年期計畫或許能達到一定程度之正面倡議效用。(參見表 2.14)

表 2.14 2010-2011 年國家反貪腐策略

2010 至 2011 年國家肅貪策略之基本原則			
肯認貪腐已成為俄羅斯聯邦體制的安全造成威脅	多元策略清除貪腐，如確保廉能環境、刑事訴追及社會教育	持續進行《聯邦肅貪法》揭示之改革進程	敦使聯邦各級機關僅守《聯邦肅貪法》之規範

<sup>313</sup> “ Joint First and Second Round Evaluation: Compliance Report on the Russian Federation,” *Council of Europe: GRECO*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2\\_RussianFederation\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_RussianFederation_EN.pdf)>, p. 29.

<sup>314</sup> 在政府與公民社會的合作中，總統於三月頒布《修改總統直屬肅貪委員會組成》總統行政命令 (No 396-FZ)，除各級地方政府之貪腐研究中心負責人外，亦邀請學術及社會各界賢達加入該委員會。Ibid, p. 3.

<sup>315</sup> 就肅貪計畫的綜合性評估部分，聯邦總統直屬肅貪委員會不僅進行 2010 至 2011 年之社會性研究，亦責成司法部成立法案及其頒布之評估小組，於每季發布法律適用研究報告；此外，肅貪相關現行法制之研究，業已由司法部、經濟發展部與聯邦總統辦公廳組成跨部門工作小組於每季進行會報。Ibid, pp. 4-5

## 實施聯邦肅貪策略之關鍵項目

1. 確保公民社會的參與。
2. 聯邦各級機關的肅貪活動。
3. 引進E化政府概念，促使聯邦各級機關的行政透明度。
4. 改善公有財產系統之評估
5. 創造吸引外國投資的商業環境
6. 政府採購程序及行政契約之電子化。
7. 國家社會之守法意識
8. 相關民事、刑事及行政法之修正。
9. 相關肅貪規範施行成果之評估
10. 執法機關公務員之專業訓練與道德準則。
11. 與其他國家或國際性組織合作。

資料來源：“National Anti-Corruption Strategy, N 460,” *Russian Presidential Executive Office* < [http://eng.news.kremlin.ru/ref\\_notes/8](http://eng.news.kremlin.ru/ref_notes/8)>

## 二、肅貪法律層面

### 1. 法律規範及調查機關

聯邦肅貪法自從於 2008 年頒布之後，就相關法律之修正與適用，舉 2005 年施行之《俄羅斯聯邦公務員法》（О государственной гражданской службе Российской Федерации ,N 79-ФЗ）<sup>316</sup>之釋例觀：

(1)聯邦《肅貪法》第八條、「收入揭露原則之延伸」—公務員除受《俄羅斯聯邦公務員法》第 20 條第一款之規定至遲應於每年度 4 月 30 日前依法申報其收入及財產外，其家庭成員（妻與子女）依本法亦有申報之義務。

(2)聯邦《肅貪法》第十二條、「利益迴避原則之延展」—公務員除受《俄羅斯聯邦公務員法》第 17 條之禁止從業規定的限制外，除《肅貪法》別有規定外，應於離職後逾兩年除斥期間，方能於營商部門服務。

而在肅貪法之文本部分，其前言即指出：「本聯邦法基於預防、控制與消除貪腐犯罪之目的，為肅貪政策、法律及制度框架訂定基本原則。」；再者，第一

<sup>316</sup> 該聯邦法之前身為 1995 年頒布之《在聯邦公部門服務法》；就此法案全文，得參：“О государственной гражданской службе Российской Федерации,” *Российская газета*, <<http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>>

條《相關貪腐概念界定》臚列了部分說明，如第一款前段指出：「公權力濫用、行賄、收賄、權力濫用、商業性賄賂或其他不法手段，藉公職或個人地位損及法律上之社會和國家利益以圖利者。」之情事均屬於貪腐。<sup>317</sup>

由是觀之，若就前開的貪腐情事進一步與現行聯邦法體系進行整合，其與應行訴訟程序的法律規範關係中，合於《聯邦刑法》之部分者有公部門瀆職、賄賂與私部門瀆職；又與《聯邦行政罰法》相涉者，除公務員特定義務外，亦揭示了法人賄賂責任類型。此外在《聯邦民法》之規範中，該法第 575 條規定對公務員餽贈之限制。（參見附錄二、與司法程序相關之肅貪規範）

此外，由於公部門貪瀆情事之一方必然涉及公務員，《聯邦刑法》第 285 條的公權力濫用罪章之概念界定，亦指述了構成刑法意義上的公務員；易言之，其揭示「一人永久、暫時或於特殊公法基礎上行使公權力，或在聯邦與地方各級機關、聯邦軍事部門及其他具武裝編制之單位中擔任政府組織管理、行政暨經濟體制之職務者，均屬本章國家利益罪者所指涉之公務員。」據此，《聯邦刑法》的公務員之定義，除以行使公權力為前提而非僅以在公部門服務者為限外，其適用上亦及於《聯邦刑法》第三十章之「違反國家公權力、公部門及地方自治機關利益之犯罪」範疇。<sup>318</sup>

又俄羅斯在 2011 年同意進行經合組織（The Organisation for Economic Co-operation and Development）架構下之打擊商務活動者向外國官員行賄公約（Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International

<sup>317</sup> 就此前言之原文為：「Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.」；第一項第一款之前段則係：「злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства」，於此一併補充“ О противодействии коррупции, N 273-ФЗ,” *КонсультантПлюс*, <<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146206>>

<sup>318</sup> 此指刑法§285-293之規定。“Third Evaluation Round Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2),” *Council of Europe: GRECO*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)6\\_RussianFed\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)6_RussianFed_One_EN.pdf)>, pp. 5-6.

Business Transactions) 之國內相關法修正後<sup>319</sup>，若藉國際非營利組織全球廉政 (Global Integrity) 進行之《全球廉政報告》(Global Integrity Report) 調查報告而觀，俄國相關肅貪法規體系已臻健全之階段。(參見表 2.15)

表 2.15 與肅貪相關之法規範評價

年度	法 健全程度 (%)
2004	51
2006	78
2007	89
2008	89
2010	100

資料來源：“Global Integrity Report: Russia,” *Global Integrity*, <<http://www.globalintegrity.org/report>>

承上所述，就前開相關肅貪法規之調查，除專責貪腐案件之訴追權責機關為聯邦檢察總長辦公廳外，2010 年以前具調查權限者為內政部、聯邦安全局、聯邦藥品管制局與檢察總長辦公廳調查委員會 (Следственный Комитет при Прокуратуре РФ)；然而在同年年底，當局為求將貪腐調查權限分配予適當特定機關、強化調查獨立性與增加調查事項，將原隸屬於檢察總長辦公廳之調查委員會升格為聯邦層級之公部門機關<sup>320</sup>。

就此升格之聯邦調查委員會 (Следственный комитет Российской Федерации) 因第 404 號聯邦法對刑事訴訟法第 151 條進行修正之原因，預計在 2012 年和相關單位完成案件之移轉，就刑§204、刑§285、刑§290、刑§291 及刑§291-1 等貪腐犯罪具專屬調查管轄權，為此歐洲議會反貪腐國家集團(GRECO)之評估認為此舉有助於增強俄國政府打擊貪腐之能力；<sup>321</sup>詳言之，有鑑於執法機關本身可能為

<sup>319</sup> 同年度頒布聯邦法《對俄羅斯聯邦刑法之行政犯罪修正及增強公部門於對抗貪腐之部分。》(N 97-FZ)，增訂對外國公務員行賄及法人向公務員行賄之刑法與行政罰法罪章。“Joint First and Second Evaluation Round: Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation,” Op. cit., p. 27.

<sup>320</sup> “Medvedev Sets Up Independent Investigative Committee”, *RIA Novosti*, <<http://en.rian.ru/russia/20101228/161972047.html>>

<sup>321</sup> “Joint First and Second Evaluation Round: Addendum to the Compliance Report on the Russian

貪腐所圍之困境<sup>322</sup>，此等將調查權限施予多機關之分離權能安排，容致各機關彼此整肅之可能，進而使雙方保持一定程度之廉能狀態。<sup>323</sup>

## 2. 法律適用及缺陷

法律存在之目的，除規制人類社會生活外，如何使違法者受國家公權力之刑罰威嚇，實亦扮演了同等重要的角色；於此，《聯邦刑法》之貪腐相關規範及其法律適用的範疇在為貪腐所圍之俄羅斯社會，仍可能無從獲致其立法目的所欲追求之效用與維繫法秩序的穩固，為此本文在以下分為(1)承審案件趨勢、(2)肅貪相關規範和(3)刑事豁免等三個部分進行討論。

### (1) 承審案件趨勢

在涉及 Medvedev 任期內的貪腐通報案件量，若以內政部揭示之統計論，於商業性賄賂之犯罪通報部分與 Putin 執政期間合併檢視，將發現其正呈現逐年遞減之狀態；再者，雖通報件數呈現逐年下降之趨勢，然以法院刑之宣判而觀，其 10 年間之平均有罪判決為 431.9 件，又近年來並未因承審案件減少而顯著影響有罪判刑的比例。（參見圖 2-14）。

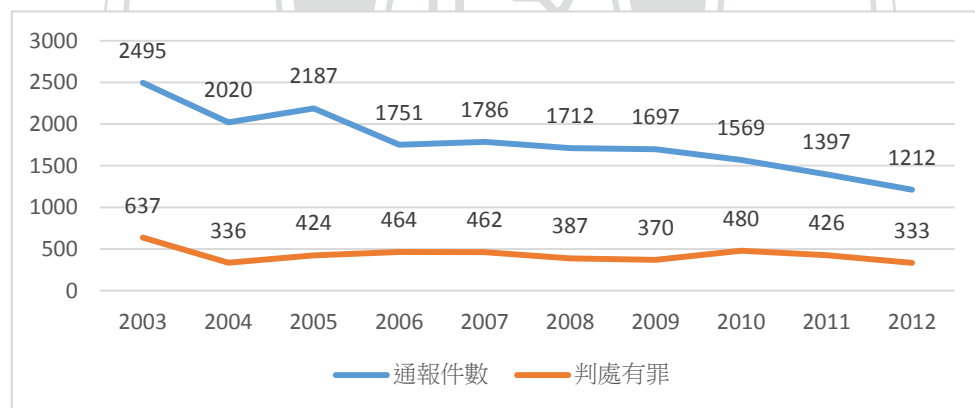


圖 2-14 商業性賄賂（刑法第 204 條）通報件數

資料來源：本文整理自“Состояние преступности,”

МВД, России, <<http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports>>

Federation,” op. cit., p. 6.

<sup>322</sup> 舉例而言，高達十餘名莫斯科地區檢察官及調查員在 2008 年因集體貪瀆案（據信涉案金額高達 2200 萬美元）遭到檢察總長辦公廳莫斯科調查分部逮捕。“Global Corruption Report 2009: Corruption and the private sector,” op. cit., p. 371.

<sup>323</sup> 此間特別的是莫斯科於 2011 年發生的案件中，檢察總長 Yury Chaika 之子於莫斯科市擔任市級檢察官，涉嫌與其他調查人員共謀涉入違法博奕事業之勒索活動，為此聯邦調查委員會（SKRF）莫斯科分部意欲傳喚其到案說明；儘管檢察總長辦公廳為此發表聲明斥責事情子虛烏有，但整起事件為外界視為雙方近年來互相攻訐的一部分。Alina Lobzina, “Chaika’s son implicated in illegal gambling row,” *The Moscow News*, <<http://www.themoscownews.com/local/20110330/188535667.html>>

除此之外，特別的是將前開的通報案件（即報案）排除，而使用檢察機關決定起訴之案件資訊進行審視，將發現到俄羅斯司法機就此類案件的高定罪率，在 2009 年至 2012 年間總計 1733 件商業性賄賂起訴案件中，獲判決有罪者為 1609 件，其有罪判刑比例為百分之 92.8。

再者，此等通報案件逐年下滑及高定罪率趨勢，亦存於公部門貪瀆案件類型中；詳言之，在近四年的執法機關受理及起訴範疇中，其除呈現通報量逐漸降低之趨勢，起訴比例亦自 2009 的百分之 20.9 略降至 2012 年的百分之 18.6 的水平；此外，就此通報與實際起訴情況之落差可能係因貪腐犯罪之資訊蒐集與證據保全的困難，致檢察機關決定不予起訴所致；然而在起訴後的法院審理部分，其平均定罪率仍高達百分之 87.5，於此一併補充。（參見圖 2-15）

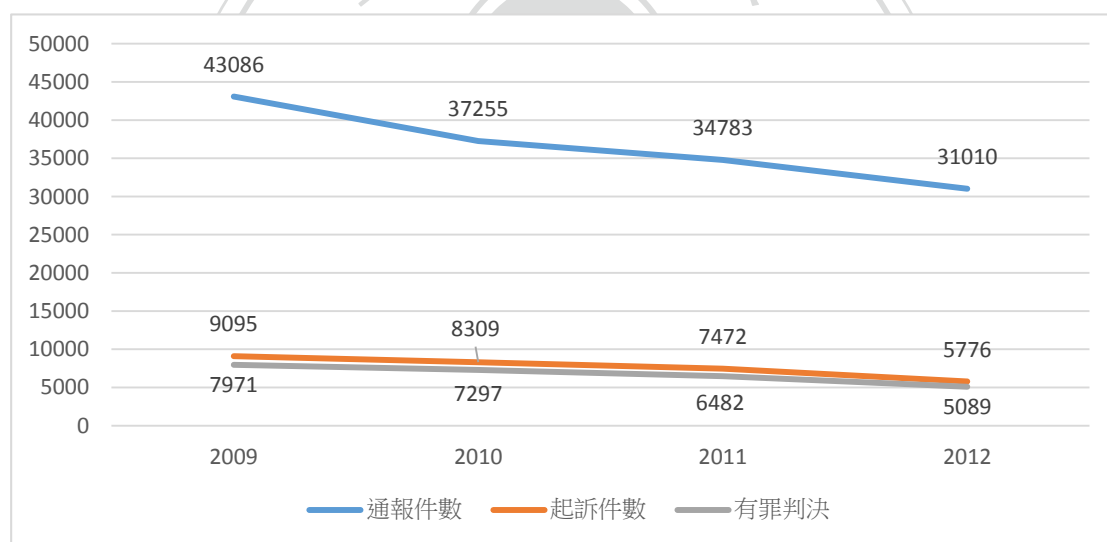


圖 2-15 違反國家利益罪章通報、起訴及有罪件數

資料來源：本文整理自“Состояние преступности,” op. cit.

由是觀之，儘管俄國刑事司法系統於近幾年來的貪腐相關案件通報與實際承審量降低，可能在確立廉能分際上不若外界所想像般具詳實打擊國內貪瀆行為之效果，然而審諸俄國其他相關法制，仍有型塑公務員廉能與克盡依法行政義務之；詳言之，在《聯邦行政罰法》中的第 5 之 39 條《對民眾私法人揭露義務之違反》與第 5 之 59 《罔顧民眾及私法人利益之權衡義務》之類目，單是 2011 年構成



前開罪行而未能遵守法定義務，且受檢察機關調查者為 44,967 件中，其中 964 名公務員受行政裁罰，又 7346 名公務員受懲戒處分。<sup>324</sup>

## (2) 肅貪相關規範

俄羅斯聯邦《刑法》的特別之處，在於法院的刑度裁量基準包含以罰金代刑之選項，在此舉刑法§290 條收受賄賂（消極性貪腐）的規定而觀，有論者主張此法律構成要件結構將架空原來之處罰嚴厲性的意圖<sup>325</sup>；詳言之，俄羅斯公部門貪腐之特殊經驗在於冰凍三尺非一日之寒，如果許其以罰金來減輕罰責，實乃以過去積聚之不法所得弱化當前之不法狀態，更遑論罰金規模與長期蒐羅的不法利益相比恐微不足道。（參見表 2.16）

表 2.16 《刑法》第 290 條

收受賄賂（消極性貪腐）
第一項、收受賄賂者，除處 25 倍以上 50 倍以下賄款之罰金外，應受三年以下禁止從事主要事業之宣告。或五年以下強制勞動與受三年以下禁止從事主要事業之宣告。或三年以下有期徒刑及 20 倍賄款之罰金。
第二項、收受高額賄賂者，除處 30 倍以上 60 倍以下賄款之罰金外，應受三年以下禁止從事主要事業之宣告。或六年以下有期徒刑及 30 倍賄款之罰金。
第三項、收受賄賂者若進行違法行為，除處 40 倍以上 70 倍以下之罰金外，應受三年以下禁止從事主要事業之宣告。或三年以上七年以下有期徒刑及 40 倍賄款金額之罰金。
第四項、前三項所定之行為，其行為主體為聯邦政府公務員、各聯邦主體或地方政府首長者，除處 60 倍以上 80 倍以下賄款之罰金，應受三年以下禁止從事主要事業之宣告。或 5 年以上 10 年以下有期徒刑及 50 倍賄款之罰金。

<sup>324</sup> 公務員違反此兩類法定義務者於 2012 年上半年已達 36209 件，其中受行政罰及懲戒者分別為 2477 與 5311 人，於此一併補充。“Joint First and Second Evaluation Round: Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation,” op. cit, p. 15.

<sup>325</sup> Denis Primakov and Ksenia Konik, “Russian implementation of UNCAC,” *Transparency International Russia*, <<http://transparency.org.ru/en/docman/ekspertizy/russian-implementation-of-uncac/download>>, p. 7.

第五項、前開第一項、第三項及第四項之情形者，若其行為構成已下各款者，應處 70 倍以上 90 倍以下賄款之罰金；處七年以上十二年以下有期徒刑或三年以下禁止從事主要事業之宣告及 60 倍賄款之罰金。

第一款、多人或組織團體共謀

第二款、索賄

第三款、高額賄款

第六項、前開第一項、第三項或第四項之行為，倘具備第五項第一款、第二款之事由者，其賄款金額若屬鉅額規模，應處 80 倍以上 100 倍以下賄款之罰金及受三年以下禁止從事主要事業之宣告、或處八年以上十五年以下有期徒刑及 70 倍賄款之罰金。

備註：

25,000 盧布以上為一般規模；

150,000 盧布以上為高額賄款；

1,000,000 盧布以上為鉅額賄款。

資料來源：“Third Evaluation Round Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2),” op. cit., pp. 3-4.

此外，就收受賄賂之行為，倘公務員係屬收受預備或收受未遂狀態，因刑法第 29 條（既遂與未遂之犯罪）<sup>326</sup>、刑法第 30 條（預備犯與未遂犯）<sup>327</sup>及刑法第 66 條（未遂犯之處罰）<sup>328</sup>之關係，容或致罰責過低之境況；於此舉刑法第 290 條第一項之規定論，雖第一項為收受賄賂者提供了三種刑度類型，在除處 25 倍以上 50 倍以下賄款之罰金外，應受三年以下禁止從事主要事業之宣告；或五年

<sup>326</sup> 刑法第 29 條、既遂與未遂之犯罪

第一項、一行為倘滿足本法之犯罪構成要件者，以既遂論。

第二項、預備犯及意圖犯，以未遂論。

第三項、未遂行為人之刑事責任、除參酌其既遂犯之責任外，應考量本法第 30 條之可適用性。

“Phase 1 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Russian Federation,” OECD, <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/49937838.pdf>>, p. 6.

<sup>327</sup> 刑法第 30 條、預備犯與未遂犯

第一項、一犯罪屬預謀、準備及其他規劃之階段者，以預備犯論。又犯罪之實現與行為人之預備無關者，不以預備犯論。

第二項、預備犯之刑事責任，以本法第十五條規定之五年以上十年以下及十年以上徒刑之嚴重犯罪為限。

Ibid, p. 7

<sup>328</sup> 刑法第 66 條 未遂犯之處罰

第一項 對未遂犯之處罰，法院應考量未遂犯罪之情節嚴重程度。

第二項 預備犯之刑度，應以其既遂犯之法定刑度的百分之五十以下論。

第三項 未遂犯之刑度，應以其既遂犯之法定刑度的百分之七十五以下論。

第四項 就預備犯與未遂犯之處罰，不得以死刑或無期徒刑論。

Ibid, pp. 6-7.

以下強制勞動與受三年以下禁止從事主要事業之宣告；或三年以下有期徒刑及 20 倍賄款之罰金。

但在審酌其收受預備或收受未遂狀態的情形，因刑法第 29 條第三項：「未遂行為人之刑事責任、除參酌其既遂犯之責任外，應考量本法第 30 條之可適用性。」之原因；前開收受預備之情形，因刑法第 30 條第二項將預備犯之刑事責任限縮為「以本法第十五條規定之五年以上十年以下及十年以上徒刑之嚴重犯罪為限。」，由此可見刑法第 290 條第一項因最高刑度僅為三年有期徒刑，而無法適用收受預備之罰責。

再者，前開收受未遂情況，除應考量刑法第 29 條（既遂與未遂之犯罪）外，因適用同法第 66 條（未遂犯之處罰）第一項之關係，法院不僅應考量未遂犯罪之情節嚴重程度而決定其之刑度輕重，同條第三項亦直接限縮其刑度，應處既遂犯之最高法定刑度的百分之七十五以下的狀態。此外，就前開各條規定合併而觀，因刑法第 29 條第二項將預備犯之處罰限於五年以上十年以下及十年以上徒刑之嚴重犯罪為限，即便在刑法第 290 條收受賄賂罪中的第四項和第五項之情事有對收受預備處罰之可能，但因同法第 66 條第二項將預備犯之刑度限縮至既遂犯之法定刑度的百分之五十以下，使此等嚴重犯罪之實際刑度位處於同條第一項至第三項之較輕微範疇。

綜上，即便本文於承審案件趨勢中揭示了高比例之定罪率，但其刑度<sup>329</sup>因立法對既遂、未遂與預備類型的法定量刑規範之影響，其遏阻犯罪之目的亦遭到衡平；詳言之，前開所提及之法律於規制人類社會生活的價值，若法律規範無法遏阻潛在預備犯罪人的意圖，而直接對刑度予以法實定明文化方式限縮，不僅致社會無法預防此等犯罪風險，亦使國家法處罰的嚴厲性意義遭到減損。

---

<sup>329</sup> 就刑法第 291 條行賄罪之規定得參見附錄三。

### (3) 刑事豁免

因具同位階之法律或其他相關法規範之原因，平等適用性的例外亦在俄羅斯出現；於此，若舉《俄羅斯聯邦憲法》第 98 條之規定而觀<sup>330</sup>，不僅第一項指出聯邦委員會及國家杜馬成員，除構成聯邦法所定重罪或保護他人安全的法律事由外，不得被拘留、逮捕與搜查，而具任期內之刑事豁免狀態，第二項亦規範了前項剝奪刑事豁免狀態之請求，應經檢察總長辦公廳提出，並經聯邦委員會或國家杜馬同意。<sup>331</sup>

由是觀之，此等刑事豁免規範似使特定國家成員免於被法律所追訴之狀態；詳言之，經合組織評估小組認為，刑事豁免之規範不僅過於複雜，就其相關免除豁免權的具體調查措施與刑事調查程序措施間之關係，俄羅斯政府並未明文基準化，容使法的平等對待意義、對刑事豁免人的權利保障在個案適用上遭到損害；易言之，倘藉現行規制刑事豁免之法規範基礎的《聯邦刑事程序法》

(Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации) 及其第 52 章 (對不同類別人員的刑事訴訟程序) 而論 (參見表 2-17)：

表 2.17 《刑事程序法》第 52 章第 447 條第一項

第 447 條 第一項、本章規範應適用予以下各款人員的刑事訴訟程序： 第一款、聯邦委員會與國家杜馬議員、各聯邦主體之議會成員、經選舉產生之地方自治政府首長。 第二款、聯邦憲法法院法官、聯邦各級法院法官、治安判事法官、各聯邦主體之法官、陪審員、仲裁委員會成員。 第三款、聯邦結算所主席、副主席及審計員 第四款、聯邦人權專員 第五款、停止視事之總統與總統候選人 第六款、公訴檢察官
--

<sup>330</sup> “ The Constitution of the Russian Federation, ” op. cit.

<sup>331</sup> 就前開的豁免狀態之廢止，1994 年頒布之《聯邦委員會與國家杜馬成員之地位》(О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, N 3-FZ) 聯邦法第 20 條提供了更詳實之程序性規範要求。就該聯邦法全文，得參考：“О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, ” НПП ГАРАНТ –СЕРВИС ,<<http://base.garant.ru/10118919/2/>>

- |           |                      |
|-----------|----------------------|
| 第 6 之 1 款 | 、聯邦調查委員會主席           |
| 第 6 之 2 款 | 、調查機關首長              |
| 第 7 款     | 、調查員                 |
| 第 8 款     | 、律師                  |
| 第 9 款     | 、選舉委員會與公投委員會中具決定票之成員 |
| 第 10 款    | 、國家杜馬與各聯邦主體議會議員候選人   |

資料來源：“Criminal Procedure Code of the Russian Federation (English version),” *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, <<http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/7>>

在平等對待意義層次中，前開揭示之刑事程序法第 447 條規範內容，在刑事法層面賦予過多公務員暨相關人士之刑事豁免保障之際，將使執法機關在進行犯罪資訊與不法事證的搜集時，因顯難對特定對象之違法情事完成起訴所需之初步調查資料，致執法機關自我設限的情況出現。<sup>332</sup>

又以刑事豁免人權保障之層次論，基於同法第 448 條（刑事程序之發動）之規定，對第 447 條的各款人員發動刑事程序，應得第 448 條第一項臚列之條件成就後方能進行；於此若舉同條第一項第二款、第三款及第十款之規定作為實例，雖《刑事程序法》賦予特定類別人員刑事豁免保障及不同程度之終止豁免要件（參見表 2.18），但無論是第 2 款的「應獲得聯邦調查委員會主席與三名聯邦最高法院法官之聯席決議，而後提交總統公告發動刑事程序。」與第 3 款的「應同時獲得聯邦調查委員會主席與聯邦憲法法院表決同意。」之部分，恐有檢察與司法機關未審先判的疑慮。

易言之，在剝奪豁免權即等同於發動刑事程序的情況下，若前開提示兩款的聯邦最高法院與憲法法院均認同豁免之免除，是否意謂司法權最高機關對該案已抱持特定立場；據此，第一審下級法院於受理案件後的審理程序之公正性與獨立性恐致生疑慮。此外，由於俄國執法機關的廉能性仍舊為外界所置疑，倘基於第 448 條第一項第 10 款所指述，得經上級機關首長同意方能進行刑事調查，恐無

<sup>332</sup>“Phase 1 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Russian Federation,” *op. cit.*, p. 23.

從在任人惟親、包庇現象叢生的俄羅斯公部門系統中有效肅貪。<sup>333</sup>

表 2.18 《刑事程序法》第 448 條第一項

第 2 款 就檢察總長之部分，應獲得聯邦調查委員會主席與三名聯邦最高法院法官之聯席決議，而後提交總統公告發動刑事程序。

第 3 款、就聯邦憲法法院法官之部分，應同時獲得聯邦調查委員會主席與聯邦憲法法院表決同意。

第 10 款、就(1)郡市級或其他同級檢察官(2)郡市級之調查機關首長；(3)郡市級之調查員；(4)律師，應獲得聯邦主體之調查機關首長同意。就(5)聯邦主體級別檢察官 (6)聯邦主體級別調查機關首長與調查員，應獲得聯邦調查委員會主席或副主席之同意。

資料來源：“Criminal Procedure Code of the Russian Federation (English version),” OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, <<http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/7>>

### 三、小結—Medvedev 執政期間

Medvedev 上台以降之肅貪舉措雖較前兩任領導人多元與密集，但揆諸各類相關國際型評比中，儘管《商業環境與企業績效研究報告》在 2011 年對 4220 家俄國企業調查之結果，揭示了認為貪腐非屬困境之俄國企業，與 2008 年相較已增加了百分之十九；但同份調查報告在《行賄頻繁度》的部分中，2011 年的受訪企業認為行賄現象頻繁者反較 2008 年調查增加了六個百分點。<sup>334</sup>

又審視世界銀行作成之《全球治理指標》中的貪腐控制表現，俄羅斯亦呈現出無明顯改善之狀態（參見表 2.19）；再者，若將此等態勢與 2010 年聯邦經濟發展部、民主智庫科學基金會（INDEM）及全俄羅斯民調研究中心（VTsIOM）共同作成之《俄羅斯日常貪腐環境》報告進行合併檢視，無論係「居住地在過去兩年的貪腐情況」或「全國在過去兩年的貪腐情況」，受訪者均認為其情形未有改善者分別有 51%及 40%。<sup>335</sup>

<sup>333</sup> Denis Primakov and Ksenia Konik, op. cit., p. 11.

<sup>334</sup> “BEEPS-at-a-Glance 2011: Russia,” *The World Bank Group*, <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2013/07/26/000356161\\_20130726123811/Rendored/PDF/755680REVISED00cleaned0June0020130.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2013/07/26/000356161_20130726123811/Rendored/PDF/755680REVISED00cleaned0June0020130.pdf)>, p. 6.

<sup>335</sup> 認為惡化者，則分別為百分之二十及百分之二十八，於此一併補充。“Состояние бытовой

表 2.19 Medvedev 任內貪腐控制表現

年度	項目	治理分數 (-2.5 至 2.5)	廉能程度評級 (100% 為最優)
2008		-1.05	12.14
2009		-1.09	11.68
2010		-1.06	14.29
2011		-1.04	16.59
2012		-1.01	16.27

資料來源：“The Worldwide Governance Indicators,” *The World Bank Group*,  
 <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>>

除此之外，藉國際透明組織所揭示之「全球貪腐趨勢指數」(GCB) 的俄羅斯評估子項目《俄羅斯民眾過去一年行賄經驗》進行觀察，雖然俄國受訪民眾在 Putin 任內之行賄經驗逐年降低，且於 2005 年達到百分之八的水平，但在之後反呈現持續上揚，而呈現出百分之二十六的受訪者於 2011 年仍曾有行賄經驗。於此，若與近年來的執法機關之貪腐通報案件量相比較，實顯示出相關機關的執法效能恐不具足以打擊國內貪腐情事之效果。(參見圖 2-16)

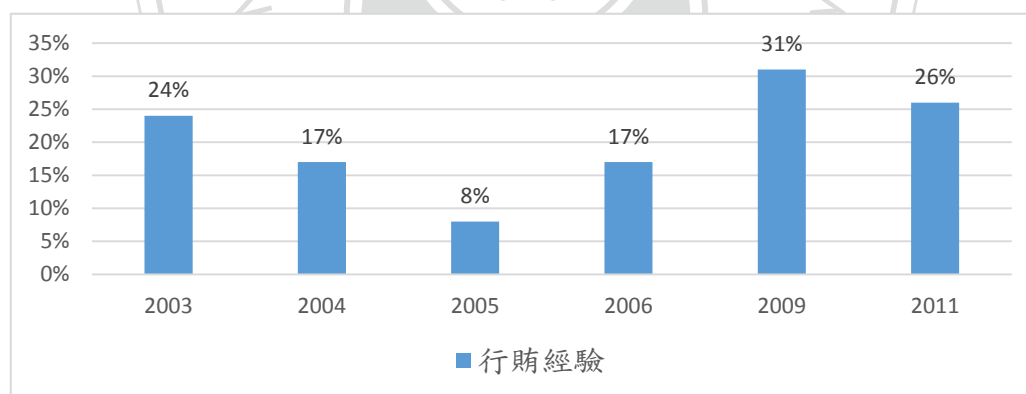


圖 2-16 俄羅斯於 2003-2011 年之民眾行賄經驗

資料來源：“Global Corruption Barometer,” Transparency International<<http://www.transparency.org/research/gcb/overview>>

綜上，儘管 Medvedev 在任期屆滿時之肅貪制度建置，已為歐洲議會反貪腐國家集團(GRECO)作成的《第一輪暨第二輪聯合評價：關於俄羅斯聯邦的增編合

規報告》(Joint First and Second Evaluation Round:Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation) 之建議性評估達成 15 項屬完全滿意、且 11 項為部分滿意的狀態，但後者仍對俄國司法改革之迫切性、刑事豁免規範及公民社會之發展感到憂慮。<sup>336</sup>

然而，當視野轉移至大眾對反貪腐鬥爭之觀感，據全俄羅斯民調研究中心作成之《我們得否擊敗貪腐》(Можно ли победить коррупцию) 民調而觀，認為「完全不可能擊敗貪腐」者已較 2004 年下降了十四個百分點，而認為貪腐可以在政治領導人的意願、社會及政府之決心匯合之下被克服者，已於受訪者比例中增加至百分之四十四，足見一般大眾對貪腐不可逆的心態有所轉變。(參見表 2.20)

表 2.20 我們能否擊敗貪腐(%)

年度 觀感	2004	2006	2009	2012
可能	30	35	37	44
不可能	64	58	58	50
難以回答	5	7	6	7

資料來源：“Можно ли победить коррупцию,” ВЦИОМ

<<http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113434>>

<sup>336</sup> “Joint First and Second Evaluation Round:Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation,” op. cit., pp. 29-30.



## 第四節、小結

揆諸後共俄羅斯轉型二十餘年間，在經歷三任領導人的時序遞嬗中，若以當代俄羅斯貪腐之成因論，本文認為可能係遺緒(歷史因素)與轉型暨制度變遷(進程因素)雙重影響之結果；詳言之，在遺緒的文化層面中，社會仍瀰漫著法律為執政者統治工具之心態、而公部門及政治環境中則盛行著具附庸結構的任人惟親和恩庇侍從主義，有損於法治觀念之建立。

再者，於轉型暨制度變遷的進程面的範疇中，因俄羅斯聯邦的國家正式制度與轉型前政權之形式相當或具一定程度之延續性，於無效能的公部門機關及弱化的公民社會因素的推移下，不僅在私有化等經濟自由改革措施將傾向採取非屬公平為基礎之政治與經濟轉型進程，九零年代經濟轉型呈現社會貧窮化狀態，亦使藉違反活動而自利之心態於國內逐漸蔓延；據此，在前開的態勢中，儘管社會大眾認為索賄非屬正當，但實已成為不得不然的生活方式。

此外，以公務員的法定裁量權之微觀角度論，俄羅斯經驗構成了獨佔權力加上裁量權，且缺乏適當之可課責性，而試圖將自身利益極大化的狀態；在此境況中，執法機關反成為違法結構之一部，欲使公部門服膺於廉能狀態實係無法企求之目標。而又以巨觀的部分論，藉肅貪法推動的失敗及1999年與內政部長 Yury Skuratov 的互為攻訐情事論，俄國在九零年代的肅貪政策反成為詆毀政敵之工具，更顯見當局無欲實踐可能減損自身集團利益之肅貪舉措。

但九零年代的集團式寡頭國家竊取態勢，在 Putin 上任後開始有了逆轉，儘管在肅貪範疇中並未推行特定針對肅貪的綜合計畫，但其他政府改革為國家治理能力帶來改善，除聯邦權威的鞏固外、對公部門、商業活動頒布相關聯邦法規範，雖可能不能減少該階段的貪瀆情事，但仍不容忽視法律建置抑制後者日益擴張及網絡化的可能性，此可在歐洲復興開發銀行 (EBRD) 與世界銀行 (World Bank) 共同作成之《商業環境與企業績效研究報告》(BEEPS) 中獲得證實。

若將前開兩人與 Medvedev 任期間的公部門廉能制度的發展進程合併而觀，

其標誌了廉能制度失序、重整及發展的變遷狀態；若以本節第二章的警察制度改革而言，當局除分別於待遇及福利範疇進行多次規劃，並分別在 2003 年及 2011 進行裁撤不適任人員及體制縮編的作用，使警務活動朝向去威權化的民主式執法目標前進，儘管其成效在短期內仍不明朗，但本文認為其他公部門執法機關亦有進行改革之必要性。

然而，此等改革應係特別針對打擊貪腐案件的範疇；詳言之，若以維持國家治安及對犯罪活動的打擊論，2009 到 2012 年間由內政部揭示的國家所有罪行之平均通報案件量達 24381521.25 件，而其中因缺乏相關跡證而不進行相關法定及刑事程序者為 5576610.25 件，其比例約占百分之 22.8，但將此等態勢與《聯邦刑法》第三十章之「違反國家利益」罪章之案件通報暨起訴比例進行比較，後者在同期間的不起訴比例高達百分之百分之 79.1)，顯見執法機關於貪瀆案件的調查能力仍不若其他類型案件般具效能。<sup>337</sup>

又事實上為彌平此等刑事調查在量與質間的差距，俄羅斯政府除已規劃在 2012 年擴張聯邦調查委員會對法官、檢察官、國會議員乃至於聯邦安全局等特殊人員之調查權限外，並移轉內政部及聯邦藥品管制局之調查員予前者、且員額將在同年年底自原有的 23000 名員額擴張至 60,000 名調查員。<sup>338</sup>

此外，雖然內政部打擊經濟犯罪部門之統計，2008 年貪腐案件之平均賄賂金額為 9,000 盧布，而後於 2009 年及 2010 年逐漸躍升至 23,000 與 61,000 盧布，且最新釋出之 2012 年年度平均賄賂金額已高達 78,200 盧布；<sup>339</sup>似顯示俄國貪腐之嚴重性與肅貪政策的無效性，但藉國際透明組織俄羅斯分部執行長 Panfilova 之見解而論：「執法機關所揭示的行賄金額呈現增長趨勢，在一定程度上顯示了當前的刑事調查活動正朝向處理較為嚴重與可能涉及公部門高層之貪腐情事，倘

<sup>337</sup> 本文整理自“Состояние преступности,” *МВД России*, <<http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports>>

<sup>338</sup> Mark Galeotti, “Good Times for the Investigative Committee of the Russian Federation,” *In Moscow Shadows*, <<http://inmoscowshadows.wordpress.com/2012/09/09/good-times-for-the-investigative-committee-of-the-russian-federation-skrf/>>

<sup>339</sup> 得參見本文第二章之二、俄羅斯貪腐趨勢的貪腐規模部分。

其之作用能保持此等效率，未來當局揭示的平均賄賂犯罪金額將越來越高。」，由是觀之，執法機關的作用確實非無任何正面績效。

儘管執法機關的作用在 Medvedev 任內開始有了更為全面的正面進展，然現行法規層面仍有部分需要進行修正之空間，舉凡減少刑事豁免條款適用、司法及執法機關之改革，俾使其合乎民主、透明及獨立原則之要求、貪瀆罪章嚴厲化、訂立保護檢舉人之規範及公民社會對當局監督能力之提倡，皆屬俄國當局在現階段應重新評估之範疇。<sup>340</sup>

總的來說，若肅貪需要公民社會的參與，聯邦總統直屬肅貪委員會亦於 2012 年二月要求司法部儘速提出《2014 年以前國家各級機關與公民社會合作打擊貪腐綱領》草案，該草案涵括了：(1)創造合作肅貪環境。(2)建立公部門之外部監督性，俾使公民基本權利獲得保障。(3)消彌公部門與公民社會之不信任關係。(4)提倡對貪腐抱持零容忍之社會環境。<sup>341</sup>；綜上，儘管俄國在後共追求廉能及肅貪制度的建置中已朝著正確的方向，且構築了一個相對以往健全的制度，但如何利用它將是執政者的另一個重要課題。

---

<sup>340</sup> “Phase 1 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Russian Federation,” op. cit., pp. 33-34.

<sup>341</sup> “Joint First and Second Evaluation Round: Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation,” op. cit., p. 4.

## 第三章 喬治亞之貪腐現象

「指涉玫瑰革命前的喬治亞為一個高度貪腐的國家，並不完全與喬治亞的情形吻合；更精確地說，喬治亞乃係一個犯罪失序政權所治理的國家。」

Johan Engval<sup>342</sup>

### 第一節 喬治亞之貪腐變遷：1992-2012 年

在論及後共喬治亞的國家犯罪化情形中，事實上前開學者 Johan Engval 並不是第一位抱持此等看法之人，而藉 G. Grossman 早於 1997 年之際作成之《蘇聯之第二經濟》(The Second Economy of the USSR) 而觀，喬治亞於轉型以降的犯罪化社會並不是一個新的趨勢，當七零年代的人們論及違法行為時，無國能出喬治亞其右。<sup>343</sup>

尤有甚者，據七零年代的喬治亞犯罪統計數據顯示論，與貪腐有關之經濟犯罪於是時不僅業已占有所有通報犯罪量的近百分之四十，共黨政權對此等貪腐狀態的回應乃係藉由大規模整肅作為基礎；就在該時程的肅貪發展中，包括喬治亞共產黨中央委員會、司法部、貿易部及內政部副部長等高級官員在內的 25,000 名公務員遭到處罰。<sup>344</sup>

此外，儘管喬治亞在 1991 年脫離蘇聯獨立以降，其《憲法》前言即已具體指陳建立民主社會秩序、經濟自由與法治的必要，且揭示基本權利和自由的憲政原理原則<sup>345</sup>，然在其九零年代國家治理環境中，前開《憲法》所為之開宗明義性

<sup>342</sup> Johan Engvall, "Against the Grain: How Georgia Fought Corruption and What It Means," *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, <<http://www.silkroadstudies.org/new/docs/silkroadpapers/1209Engvall.pdf>>, p. 18.

<sup>343</sup> 原文為 "When it came to illegality, Georgia had a reputation second to none." G. Grossman, "The Second Economy of the USSR," *Problems of Communism*, Vol. 26, No. 5(1977);轉引自 Erik R. Scott, "Georgia's anti-corruption revolution," in Louise Shelley, Erik R. Scott and Anthony Latta eds., *Organized Crime and Corruption in Georgia*, (Routledge:NY,2007), p. 18

<sup>344</sup> John M. Kramer, "Political Corruption in the U. S. S. R.," *The Western Political Quarterly*, Vol. 30, No. 2 (Jun., 1977), pp. 213-224

<sup>345</sup> "The Constitution of Georgia," *parliament.ge*<[http://www.parliament.ge/files/68\\_1944\\_951190\\_CONSTIT\\_27\\_12.06.pdf](http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf)>

宣示乃至於同法第十四條所指陳之法的平等對待義務，均因若干原因導致憲法精神無從實踐。又第二章的俄國部分，本文曾指出律與治的連結必要性，本節為求了解該國貪腐發展之趨勢，分為兩個部分進行陳述，由喬治亞的貪腐因素和後共20年間的國際評級談起。

## 壹、喬治亞貪腐因素

揆諸喬治亞在後共產社會的貪腐情狀，除 Martina Huber 在《國家建造在喬治亞：未竟與風險》(State-Building in Georgia-Unfinished and at Risk) 中指述了三個徵狀：「其一、當國家公部門制度作用出現混亂時，貪腐習尚即容或具備增加行政圓滑性之地位；其二、儘管九零轉型時期的公部門作用呈現失能的狀態，但其情事乃係源自蘇聯治理體制的結果；其三、前述治理體制的官僚系統具過度膨脹特質，在恩庇侍從式關係無法自外於公部門運作的結構中，俟公務員之薪俸對待無法獲致生活所需水準、其晉用亦非以績優能力為基礎，而致後共公部門的政治效忠價值遠逾依法行政的意義。」<sup>346</sup>外，Nina Dadalauri 於《政治性貪腐：以喬治亞為例》(Political Corruption: the Case of Georgia) 一文中肯認喬治亞的公部門貪腐並非新的現象，而業已在蘇聯社會中扮演重要角色；然是時之貪腐已屬水平及垂直結構兼具的制度化存在，儘管共黨貪腐結構曾在喬治亞獨立初期遭到破除，但在 1993 年的政權變遷後又再次肇生。<sup>347</sup>

由是觀之，在此貪腐結構復興之前，喬治亞選民於 1990 年十月總統大選中選出首任總統 Zviad Gamsakhurdia 時，社會大眾普遍抱持著共產黨的離去將致使國家與西方社會的生活水準步入趨同化之境，然而在選舉過後的失業率急遽攀升及貧困等社會不利因素影響下，已然為犯罪活動和執法機關之失能提供了有利的發展條件；再者，於 Gamsakhurdia 與國內其他政治派系的失和處境下，國家於

<sup>346</sup> Martina Huber, "State Building in Georgia: Unfinished and at Risk," *The Hague, Clingendael Institute*, <<http://www.clingendael.nl/publication/state-building-georgia-unfinished-and-risk>>, p. 31

<sup>347</sup> Nina Dadalauri, "Political Corruption: the Case of Georgia," *Transnational Crime and Corruption Center*, <<http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Redesigning%20The%20State%20Papers/Dadalauri.pdf>>, pp. 5-6.

1991 年年底爆發內戰與首都地比利斯的武裝衝突中，全市遭無數新成立的組織犯罪團體洗劫。<sup>348</sup>

在喬治亞的公部門治理於九零年代深陷貪腐困境推移下，若藉 Roy Godson 等人作成之《為喬治亞之法治構築社會支持》(Building Societal Support for the Rule of Law in Georgia) 一文而觀，存於喬治亞的貪腐可謂公部門在蘇聯遺緒仍未消散及組織犯罪猖獗的結果；<sup>349</sup> 綜上，本文依循著前開脈絡，將本節次解構為遺緒與貪腐、組織犯罪與貪腐兩個部份分而討論。

### 一、遺緒與貪腐

在遺緒的範疇中，有論者指出喬治亞於轉型時期的貪腐變遷因素，不應忽視蘇聯對社會壓制而生之影響，在此若憑羅馬尼亞學者 Neagu Djuvara 之見解而觀：「共產主義最大的遺緒在於毀棄人類的道德靈魂。」，容或係屬一得據以形容喬治亞之適例；<sup>350</sup> 詳言之，大眾在蘇聯統治下對公共生活乃至於國家的冷漠，在後蘇聯時期不僅仍未消散，且亦持類似觀感看待公部門貪腐現象；由是觀之，對民主政體治理的失望情緒，將致悲觀心態進而延續。

此外就貪腐現象是否為一喬治亞社會文化狀態之一部，藉 1996 年所進行的第三波世界價值觀調查(WVS)的結果論，為數 1998 名受調查喬治亞民眾，仍有高達百分之九十二的受訪者表示收受賄賂乃係不正當情事，顯見該國並未有所謂社會普遍接受貪腐之文化徵狀。(參見圖 3-1)；又就此等貪腐情事之氾濫，論者 Scott 亦指出該現象並非源於喬治亞社會之文化，而是蘇聯公部門結構於轉型以降延續的結果。<sup>351</sup>

<sup>348</sup> 論者認為，當犯罪世界被雙方作為內戰之工具，社會的失序即屬無可避免的結果；首都底比利斯街頭在入夜的前一小時一片死寂，而地鐵在晚間亦停止行駛，此等職業犯罪人掠劫國內組織、銀行、企業及一般民眾；正當國家面臨經濟發展困境之際，來自犯罪世界的邊緣人攫取了諸多利益。Alexandre Kukhianidze, "Corruption and organized crime in Georgia before and after the 'Rose Revolution,'" *Central Asian Survey*, Vol. 28, No. 2(2009), p. 218.

<sup>349</sup> Roy Godson, Dennis Jay Kenney, Margaret Litvin, and Gigi Tevzadze, "Building Societal Support for the Rule of Law in Georgia," *Trends in Organized Crime*, Vol. 20, pp. 7-8.

<sup>350</sup> Filippo M. Zerilli, "Corruption, Property Restitution and Romanians," in Dieter Haller and Cris Shore eds., *Corruption: Anthropological Perspectives*, (London: Pluto Press, 2005), p. 93.

<sup>351</sup> Erik R. Scott, op. cit., p. 31.



資料來源：“Online Data Analysis:Georgia,” *World Value Survey*,  
 < <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalyzeQuestion.jsp>>

然而，倘社會並未視貪腐為其文化之一部，就喬治亞為何在轉型以降仍為貪腐所圍，或許誠如論者 Andras Sajo 所著成的《自貪腐至敲詐：後共貪腐的觀念化》(From Corruption to Extortion: Conceptualization of Post-communist Corruption) 一文中所言，侍從主義結構作為大部分轉型國家之公部門所具備的特質，其於共產主義崩潰之後不僅成為更致命的存在，更甚的不論前開後共轉型國家的歷史、經濟發展及地緣位置的歧異性如何，存於政府與社會的恩庇侍從關係皆出現重組之徵狀，而舉凡公部門貪腐的網絡化、政治附庸主義的盛行與商業活動的非法化交互影響，致域內國家社會結構呈現程度不一的違法化境況。<sup>352</sup>

再者，就此等共黨恩庇侍從關係的復興、蘇聯式治理和前職官名錄菁英體系皆在 Eduard Shevardnadze 執政時期重返喬治亞的政治舞台的情狀，<sup>353</sup>除有學者 Louise Shelley 主張該具恩庇侍從特質的政權係屬國內社會貧困及經濟崩潰的主要原因外<sup>354</sup>、Dadalaouri 指出 Shevardnadze 為求鞏固自身地位，致使貪腐、犯罪乃至於商業集團進入政治制度治理之範疇，<sup>355</sup>且喬治亞在其治下具備了所有失敗

<sup>352</sup> Andras Sajo, “From corruption to extortion: Conceptualization of post-communist corruption,” *Crime, Law & Social Change*, Vol. 40, p. 171.

<sup>353</sup> 其作為蘇聯時期的職官名錄之一員，在擔任蘇聯外交部長前於 1972 年至 1985 年間擔任喬治亞蘇維埃社會主義共和國中央共黨委員會總書記。Zurab Chiaberashvili and Gigi Tevzadze, “Power Elites in Georgia: Old and New,” in Eden Cole and Philipp H Fluri eds., *From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*, (Geneva:DCAF,2005), p. 189.

<sup>354</sup> Louise Shelley, “Introduction,” in Louise Shelley, Erik R. Scott and Anthony Latta eds., *Organized crime and corruption in Georgia*(London:Routledge,2007), p. 1.

<sup>355</sup> Nina Dadalaouri, op. cit., p. 21.

國家的症狀；<sup>356</sup>在此若審諸國家失敗情狀，以 1993 年至 1996 年間的政府總收入佔占國內生產總值比例論，喬治亞在逐年份額中分別僅有百分之 3.4、百分之 4.2、百分之 5.1 與百分之 8.1，為所有載錄後共國家之最低者（參見表 3.1）。<sup>357</sup>

表 3.1 1993-1996 年政府總收益占國內生產總值

	1993	1994	1995	1996
亞美尼亞	16.0	15.8	16.2	16.2
亞塞拜然	40.6	26.1	15.2	16.2
白俄羅斯	54.7	48.3	42.7	41.9
愛沙尼亞	38.5	41.3	39.9	39.0
<b>喬治亞</b>	<b>3.4</b>	<b>4.2</b>	<b>5.1</b>	<b>8.1</b>
吉爾吉斯	24.6	20.8	16.7	17.0
拉脫維亞	35.8	36.5	35.5	36.4
立陶宛	31.5	32.7	32.8	30.0
摩爾多瓦	22.1	32.0	33.5	31.5
俄羅斯	36.2	34.6	27.9	24.7
烏克蘭	42.8	44.3	38.5	37.2

資料來源：“Georgia: Recent Economic Developments and Selected Issues,” *International Monetary Fund*, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr9899.pdf>>, p. 43.

承上所述，不僅法治文化無法在公部門恩庇侍從及互惠風氣盛行的網絡中獲得型塑，且就論者 Pavel K. Baev 於《內戰在喬治亞：貪腐培植暴力》(Civil Wars in Georgia: Corruption Breeds Violence)一文所描述的喬治亞情狀，官方經濟在 1992 年到 1994 年間幾乎完全崩潰，而重工業與旅遊業作為喬治亞政府最重要的經濟收入來源亦近乎癱瘓，且轉型以降的物資缺乏狀態，又因內戰緣故出現災難性失序狀態。<sup>358</sup>

<sup>356</sup> 就失敗國家的概念，除國家不能在域內具有行使獨佔強制力的情形外，其他相關意涵包括了指涉公部門作用失能狀態、政府無法有效行使憲法上陳明之國家義務等徵狀。Mithat Celikpala, “From A Failed State to a Weak One: Georgia and Turkish-Georgian Relations,” *The Turkish Yearbook of International Relations*, Vol. 36(2005), p. 160.

<sup>357</sup> 此外，儘管官方所登載之納稅義務人在 1993 年至 1998 年間呈現逐年增加的趨勢，但實際按期納稅人僅佔一半之譜，於此一併補充。“Georgia: Recent Economic Developments and Selected Issues,” op. cit., p. 79.

<sup>358</sup> Pavel K. Baev, “Civil wars in Georgia: Corruption Breeds Violence,” in Christoph Zürcher and Jan



然而，即便喬治亞政府之治理徵狀如前開揭示般處於漸趨失能的狀態，似無損政治菁英攫取各式利益之動能；詳言之，此等政治菁英恩庇侍從結構若藉 Zurab Chiaberashvili 和 Gigi Tevzadze 共同做成的《權力菁英在喬治亞：以舊者與新人為例》(Power Elites in Georgia: Old and New) 而觀，研究後共國家和社會常憑藉所謂的派系、家庭等詞彙亦可套用在喬治亞之上，且 Shevardnadze 的家庭網絡，亦不例外地構成國家政治暨商業為特定派系所主導的適例。<sup>359</sup>

詳言之，在總統本人所構築的恩庇侍從網絡中，除岳父一脈的 Guram Akhvlediani 為喬治亞商會主席及以發展油氣和航太商業利益為基礎的 Akhvlediani 派系領袖外，女婿 Gia Jokhtaberidze 控制國內通訊產業與作為 Jokhtaberidze 派系的領袖，在通訊傳播暨運輸部副部長 Gia Kakuberi 的掩護下，在諸多與國有資產相涉的採購案中大發利市。

不僅如此，Shevardnadze 的家庭性政商網絡，猶包含了外甥 Nugzar Shevardnadze 所控制的派系；在 Nugzar 集團的勢力板塊為前開所指稱的 Akhvlediani 派系削弱之前，其於 1995 年以前不僅為國內最龐大之政商集團，且持續主宰國內消費性商品進口市場；又該集團能在消費性市場獲致巨大之影響力，須歸功時任內政部暨證婚人 Kakha Targamadze 之協助；此外，Merab Tkeshelashvili 作為 Shevardnadze 的另一位女婿，作為魯斯塔維市(Rustavi)市長，實質掌控了該地區的國營企業。

又於國內運輸活動的範疇中，除外甥 Avto Baramashvili 與 Temur Baramashvili 獨佔性地經營汽機車運輸環保檢查事業和交通警察部門之高級幹部外，在國家鐵路部部長 Akaki Chkhaidze 與公路維護基金會主席 Boris Salaridze 的協助下謀取諸多利益。<sup>360</sup>

由是觀之，Shevardnadze 政權結構在共黨政治恩庇侍從的遺緒影響中，所有

---

Koehler eds., *Potentials of Disorder: Explaining Conflict and Stability in the Caucasus and in the Former Yugoslavia*, (UK: Manchester University Press, 2003), p. 129.

<sup>359</sup> Zurab Chiaberashvili and Gigi Tevzadze, op. cit., p. 190

<sup>360</sup> Ibid., pp. 191-192.

與執政者立場相近之政治菁英及其附庸得以藉法定職位謀取個人利益的現象，為論者 J. Wheatley 認為喬治亞的中央及地方政府之權利義務關係亦出現封建化特質，舉凡散見於單一政府部會、政治集團及具地緣特色的地方政府派系等權力版圖情狀，均建構出成多重互利的狀態。<sup>361</sup>

於此，儘管部分政治集團非屬總統本人的附庸，但 Shevardnadze 個人乃係作為平衡國內諸多利益團體的重要角色，默許濫權者有罪不罰的情形，致使公部門貪腐以史無前例的趨勢成長；<sup>362</sup>再者，論者 Alexandre Kukhianidze 認為存於此等政治環境將有兩點與蘇聯時期極為類似之現象，其一乃係政府向社會榨取金錢的徵狀、其二則屬公務員行為究責之雙重標準。<sup>363</sup>

尤有甚者，揆諸該恩庇侍從結構發展之鞏固進程，俟經濟惡化與國家動盪失序之等因素的影響，致使喬治亞公部門構成員和社會大眾為求生存，不得藉蘇聯時期業已構築之裙帶關係網絡獲取必要資源。<sup>364</sup>此外，在喬治亞貪腐阻遏經濟發展的惡性循環中，儘管該國需要減少貪腐來促進經濟發展與投資而九零年代轉型期間的國家諸多政策實踐範疇，對政治菁英等權力階級而言乃係大舉獲利之可趁之機；<sup>365</sup>總此，揆諸該時程的國家失序、政府失能及貪腐之交鄉蓬勃發展徵狀，實屬必然出現的結果。

## 二、組織犯罪與貪腐

在討論到犯罪活動及公部門治理的範疇中，論者 Alexandre Kukhianidze 於《玫瑰革命前後之貪腐與組織犯罪》(Corruption and organized crime in Georgia before and after the Rose Revolution) 中主張喬治亞的政治、貪腐和組織犯罪乃係

---

<sup>361</sup> J. Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union* (London: Ashgate, 2005), p. 106.

<sup>362</sup> 類似型態的政治附庸結構，亦存於 Aslan Abashidze 所治下的亞恰蘭自治共和國 (Ajarian Autonomous Republic)，而 2003 年以前的南奧塞梯亞自治共和國 (South Ossetia) 的政府安全部門要職均由 Tedeyev 家族所把持。Martina Huber, op. cit., p. 33.

<sup>363</sup> Alexandre Kukhianidze, op. cit., p. 220.

<sup>364</sup> Erik R. Scott, op. cit., pp. 19-20.

<sup>365</sup> 舉例而觀，政府於 1995 年開始推行票券私有化進程，但在經濟崩潰、社會極度貧窮的處境下，一般民眾多將票券作為獲取日常必需品的交易標的，致使票券的價值自初始的 35 美元大幅降至 5 美元，而犯罪團體及貪腐政治派系亦有機會大規模收購以竊取國家私有化之資產。A. Kukhianidze, op. cit., p. 221.

後共國家違法網絡化之典型代表；<sup>366</sup>再者，此間特別的或許是組織犯罪團體在九零年代喬治亞中所扮演的特殊地位；詳言之，喬治亞地區的組織犯罪團體與政府官員的互動網絡除可追溯至七零年代的非法影子經濟活動外，爾後於蘇聯瓦解以降的政治暨犯罪活動的連結網絡，逐漸朝向襲奪國家資源之狀態進行發展。

揆諸前開所指涉的狀態，或許與「黑道洗白」(thieves in law)有關，於此若以蘇聯瓦解前的職業犯罪世界論，儘管喬治亞總人口僅為蘇聯全境的百分之二，但在蘇聯解體前的犯罪世界中的「匪徒官方化」(thieves in law)有三分之一來自喬治亞<sup>367</sup>。尤有甚者，此等歸屬於犯罪世界的「黑道洗白」，不同於烏克蘭及吉爾吉斯的組織犯罪仍以暴力活動為主，存於喬治亞的犯罪組織政治化關係，已使得全國性與地方性組織犯罪團體進入國家正式制度活動。<sup>368</sup>

承上所述，此等組織犯罪活動逐漸鑲嵌入國家正式制度活動之進程，似於國家在1992年爆發內戰後方蓬勃發展；詳言之，國內的「匪徒官方化」如 Jaba Loseliani 與 Tengiz Kitovani 分別建立的「騎師」(Mkhedrioni)與「喬治亞國家衛隊」(Georgian National Guard)在內戰中作為打擊時任總統 Gamsakhurdia 派系的角色；與此同時，各種兄弟會、亞美尼亞裔軍事集團、阿布哈茲和南奧塞提亞分離主義者亦建立起自身的武裝部隊。<sup>369</sup>

於此若以「騎師」的首腦 Ioseliani 作為前揭犯罪活動政治化之事例，其不僅早於1989年業已參與政治活動，並協助 Akaki Bakradze 成為蘇聯共產黨全國代表大會代表後，其所屬的「騎師」於1989年七月註冊登記為政黨，其成員包含了有犯罪紀錄和身自首都提比里斯的顯赫家庭者，且國家獨立之後越顯重要在；易言之，當國內的民族主義者、分離主義者及愛國主義者的多種擠壓緊張壓力下，

---

<sup>366</sup> Ibid., p. 229.

<sup>367</sup> Louise Shelley, "Georgian organized crime," in Louise Shelley, Erik R. Scott and Anthony Latta eds., *Organized crime and corruption in Georgia* (London: Routledge, 2007), p. 54.

<sup>368</sup> A. Kapatadze, "Georgia: Extortion from Professional Criminals to the Revolutionary Government," in A. Kapatadze, *Organized Crime, Political Transitions and State Formation in Post-Soviet Eurasia* (UK: Palgrave Macmillan, 2012), p. 117.

<sup>369</sup> A. Kukhianidze, op. cit., p. 218.

此組織在實際上成為多種準軍事派系間的緩衝者。<sup>370</sup>

此外，在後共喬治亞終止內戰戡亂情況下，由於臨時軍事委員會並不具備治理的正當性，該委員會請求 Shevardnadze 返國籌組新政權；於此儘管自軍事委員會轉為國家委員會之形式中有許多政黨團體參與，但在事實上受主要構成員為 Shevardnadze、Ioseliani 與 Kitovani 的影響，構成了蘇聯職官名錄及犯罪社群的共治結構。<sup>371</sup>

由是觀之，此等犯罪社群的政治活動化之最大風險，容或係國家利益的私有化；在此若以 Kitovani 創立的「喬治亞國家衛隊」作為實例，在 1991 年的內戰中，由於南奧塞提亞沒有可供劫掠的資源而拒絕向該省分進軍，相反地該組織願意前往阿布哈茲行掃蕩，因為可以藉該地規模甚鉅的影子經濟獲得可觀利益。<sup>372</sup>

承上所述，此等犯罪團體政治化態勢，又在 Shevardnadze 將「喬治亞國家衛隊」之領導人 Kitovani 任命為國防部長、並將「騎師」賦予官方地位命為「喬治亞救援部隊」(Georgian Rescue Force)，使兩準軍事組織團體列為國家正式部隊之一環後日漸惡化；據此，有論者更主張此舉形同將美國黑手黨首腦任命為聯邦調查局長。<sup>373</sup>

再者，若審諸國家公權力作用在 1991 年至 2003 年間的犯罪化態勢，喬治亞存有一特殊時點不容忽視；詳言之，「騎師」與「喬治亞國家衛隊」於 1995 年以前的政治化狀態，除呈現 Shevardnadze 政權與前者出現網絡互益的違法結構外，即便當局在 1994 年即已推出打擊組織犯罪計畫，由於執法人員本身的違法濫權徵狀，又司法機關亦無法自外於犯罪世界的影響，足致執法機關權能之運作呈現

---

<sup>370</sup> 該政黨將自身視為古代喬治亞對抗波斯、鄂圖曼土耳其和俄羅斯占領者的反動人士，而入會者均需宣示效忠喬治亞人民、喬治亞東正教及喬治亞領土；再者，除其成員包含了有犯罪紀錄和身自首都提比里斯的顯赫家庭者外，黨員總數約有 6000 人之譜，於此一併補充。J. Wheatley, *op. cit.*, p. 46.

<sup>371</sup> 而為求整肅支持前總統之武裝派系 (Звиадисты)，新政權藉由準軍事集團進行打擊之手段卻以大規模的犯罪掠劫為主，連帶地對造成國家失序情況惡化。A. Kukhianidze, *op. cit.*, p. 220.

<sup>372</sup> J. Wheatley, *op. cit.*, p. 73.

<sup>373</sup> 與此同時，除「騎師」寡占國內能源燃料用品市場及其主要幹部 Temur Khachishvili 亦在 1992-1993 年間擔任內政部副部長外，「喬治亞國家衛隊」則壟斷國內軍火運銷網絡。Pavel K. Baev, *op. cit.*, p. 133.

失能之境地。<sup>374</sup>

然而「黑道洗白」干政的情勢雖在當局於 1995 年八月發動大規模逮捕後出現逆轉，不僅「騎師」與「喬治亞國家衛隊」之領導人因涉嫌策畫暗殺時任總統 Shevardnadze 遭到監禁，兩準軍事集團亦於同期間遭當局強制解散，但論者 Kupatadze 認為儘管地下犯罪社會的政治權力呈消退態勢，而前共黨職官名錄菁英成為國家政治活動的主導者之結果仍是一種檯面上的象徵性平衡。

承上所述，Tariel Oniani 作為喬治亞「黑道洗白」之一員，在政府整肅準軍事集團後成為喬治亞最有影響力的犯罪世界領導人，其不僅與後共親政府菁英一同坐擁國家航空 Airzena 之股份，亦協助喬治亞政府度過許多難題；再者，喬治亞國內在九零年代晚期至世紀之交初期，仍存有許多政府公權力所不及的地區，而此等地區不僅多由犯罪組織所把持，且多為內政部高層所默許；為此曾有內政部警務高層表示喬治亞國內只要與外國人士相關的綁架案，倘最後皆和平落幕且不需要任何贖金，多係 Tariel Oniani 介入之結果；由是觀之，喬治亞已呈現出正式制度的執法能量無力解決國境內的犯罪失序現象，而地下犯罪社會反成為控制治安穩定與否的關鍵因素。<sup>375</sup>

此外，喬治亞的組織犯罪現象不同於由犯罪人所組成的傳統職業犯罪集團，而係一種公部門部會亦主動從事組織性不法活動情狀；詳言之，曾有資深警務人員在接受學者訪談時表示，其於 2000 年多次設置邊境臨時檢查哨向載貨運輸車輛進行盤查，多半發現到該物資運輸網絡的背後經營者為內政部；<sup>376</sup>又自國家肅貪合作委員會秘書長 Mirian Gogiasvili 於 2001 年揭示之文件論，內政部的九種非法定預算收入中，其中六種為違法活動之所得，<sup>377</sup>顯見國家公權力的積極性違

<sup>374</sup> 舉例而論，具「黑道洗白」地位的 Vato Kipiani 因其親屬擔任最高法院副院長，而作為此等裙帶網絡關係之一部，後者協助相關單位在 1992 年終止對前者之刑事調查。A. Kupatadze, *op. cit.*, p. 123.

<sup>375</sup> Oniani 在 2003 年的科多裡峽谷(Kodori Gorge)挾持案中協助當局救出聯合國觀察員，亦使總統不諱言地表示整起事件和平落幕得歸功於「黑道洗白」間的協議。Ibid., 123

<sup>376</sup> A. Kupatadze, "Georgia: Extortion from Professional Criminals to the Revolutionary Government," *op. cit.*, p. 88.

<sup>377</sup> Mindia Vashakmadze, "Democracy and Security: The Legal Framework of Security Sector Governance in Georgia," in Philipp H. Fluri and Eden Cole eds., *From Revolution to Reform: Georgia's*

法狀態。

此間特別的是，論者 Kukhianidze 主張內政部權能的犯罪化有助於使人理解為何其國內的敲詐和勒索犯罪並不猖獗；易言之，由於執法機關本身缺乏合理薪俸對待，使其不僅將敲詐視為非正式職權之一，且不允許組織犯罪團體在此類市場中競爭；於此境況的推移中，舉凡非法組織網絡特質的警務人員控制了若干犯罪市場、對小型企業與職業犯罪人進行勒索及促成跨國走私販運的情形，皆屬非法定收入的主要來源之一；綜上，內政部本身作為維護國內秩序的主要責任部門，其特定單位反而常成為違法活動之一部，致執法機關在事實上構成社會失序的主要原因。

總的來說，倘將 2003 年 11 月的玫瑰革命作為一個喬治亞貪腐變遷轉捩點，在該期程前的共黨職官名錄、黑道洗白與執法機關的交相影響下，具恩庇侍從特色的違法互益裙帶關係在國內公部門系統中瀰漫，而致國家治理呈現欠缺效能和貪腐的情狀；再者，該國治理失能徵狀若藉論者 Friedrich Schneider 作成《世界各國的影子經濟和貪腐：1999 年至 2003 年之實證結果》(Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003) 而觀，其影子經濟體在 2000 年至 2002 年間分佔國內生產總值的百分之 67.3、百分之 67.6 及百分之 68%，乃係所有後共國家中的影子經濟比重之最，亦屬可以想見之結果。<sup>378</sup>

## 貳、喬治亞之貪腐趨勢

### 一、貪腐規模

在討論喬治亞之貪腐規模範疇中，國家治理的失能與公部門貪腐情況相結合係屬常見的作法；易言之，前揭之結合性評述，誠如同論者 Huber 指出喬治亞作為世界上少數幾個最為貪腐的國家之一，其公部門權能因貪腐原因而作用不彰、

---

*Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*, (Vienna:National Defence Academy,2005),p. 18.

<sup>378</sup> Friedrich Schneider,“Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003 ,”*International Journal of Social Economics*, Vol. 35 No. 9(2008), p. 39.

而與社會民眾接觸之海關、警務、稅捐、教育及福利行政等公部門日常行政類門均為貪腐所圍之情狀。<sup>379</sup>

然而，若以其所涉金額規模論，除世界銀行駐喬治亞分部曾在 1998 年估計該國一般家庭因日常性貪腐所為之年平均支出賄賂金額約為 100 美元外，<sup>380</sup>2001 年之時任經濟工業暨貿易部部長 Ivane Chkhartishvili 亦指出喬治亞企業經營者之每月平均行賄金額為 233 拉里（115 美金），而就此部分的全國營商貪腐總額，若保守估計業已逾 1000 萬拉里（約 500 萬美金）。<sup>381</sup>

於此若以相關稅務單位之貪腐所涉金額論，據世界銀行在 2001 年做成的評估顯示，該年度的稅務拖欠款逾四分之三的国家法定應收稅金，其總額不僅約莫為 15 億美元，且喬治亞稅務徵集不力的原因乃係向相關公務員行賄所致；<sup>382</sup>尤有甚者，同年度曾有稅務稽查員惡意向首都的企業經營者進行敲詐活動，而致使該稅務稽查部門暫停運作一個月，然而此情況卻導致該區的該季度稅收總額創下歷史新高，足使外界發見稅務治理的網絡貪腐情狀。<sup>383</sup>

然而，喬治亞之公部門貪腐不僅僅止於稅務部門，在此若據跨國犯罪及貪腐研究中心（Transnational Crime and Corruption Center）喬治亞分部在 2000 年作成訪談研究顯示，即便按月給付的社會福利養老金僅有 7 美元之譜，喬治亞郵政銀行仍無法如期支付，而究其原因乃係出於後者的主管人員已將其違法挪用。<sup>384</sup>

與此同時，曾令喬治亞人引以為傲的高等教育系統亦在貪腐的影響下急遽惡化、除意欲進入喬治亞頂尖大學就讀的學子必須提出高額賄款方能入學、通過考

<sup>379</sup> Martina Huber, op. cit., p. 30.

<sup>380</sup> Ben Partridge, "Georgia: World Bank Official Urges Crackdown On Corruption," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, <<http://www.rferl.org/content/article/1089963.html>>

<sup>381</sup> 以年度國家預算論，其亦指出公部門貪腐活動自超過 10 億拉里（5 億美元）的損失，於此一併補充。Tina Tskhovrebashvili, "Shevardnadze Hounds Corrupt Ministers," *Institute for War & Peace Reporting*, <<http://iwpr.net/report-news/shevardnadze-hounds-corrupt-ministers>>(2001)

<sup>382</sup> 據估計其金額約為 1 億美元上下，於此一併補充。Roy Godson, Dennis Jay Kenney, Margaret Litvin, and Gigi Tevzadze, op. cit., p. 9.

<sup>383</sup> "Strengthening Tax Collection," in *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*, *The World Bank*, <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/01/20/000356161\\_20120120010932/Rendered/PDF/664490PUB0EPI0065774B09780821394755.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/01/20/000356161_20120120010932/Rendered/PDF/664490PUB0EPI0065774B09780821394755.pdf)>, p. 26

<sup>384</sup> Louise Shelley, op. cit., p. 5.

試及畢業外，在一個國民所得極度不均的喬治亞社會中，欲於九零年代考取法律、醫學及國際關係等專業即須負擔高達 15000 至 20000 美金的金錢代價<sup>385</sup>；再者，據論者 Ketevan Rostiashvili 作成《喬治亞高等教育系統之貪腐》(Corruption in the Higher Education System of Georgia) 之一個家庭的平均高等教育考試入學的開支在大學獨立招生的基礎上逾 2100 美元，倘以全國每年的 30,000 名考生論，此教育市場的年潛在利潤高達 6500 萬美元。<sup>386</sup>

承上所述，公部門治理效能因貪腐而生之失能症狀，猶能藉國內公共營建行政中發見；詳言之，於蘇聯時期連結俄國及喬治亞的軍事高速公路，在後共轉型時期以降逐漸缺乏行政例行性維護；為此跨國犯罪及貪腐研究中心 (TraCCC) 作成之調查顯示，政府任其荒廢的原因在於公路維護基金遭到主管機關違法挪用，且利用世界銀行挹注之發展基金鋪設的公路，亦在完工驗收後迅速惡化。<sup>387</sup>

尤有甚者，若以感知型貪腐民調訪談而觀，世界銀行在 1998 年委託喬治亞民意研究國際商務中心 (The Georgian Opinion Research Business International) 對國內 850 戶家庭、350 間企業經營者及 350 名公務員作成之《診斷與打擊貪腐之新境界》(New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption) 民調報告顯示，不僅百分之七十一的受訪企業表示國內貪腐若能被肅清，它們願意負擔更高之稅額；在針對公務員訪談的範疇中，分別逾百分之四十的受訪者認為海關檢查員、稅務稽查員及警務人員的公職係屬非法取得之情形。<sup>388</sup>

由是觀之，在充斥貪腐氛圍的喬治亞公部門中，即便是 2001 年之時任司法部長 Mikheil Saakashvili 亦為此主動辭職及表示：「在大部分官員涉及貪瀆的政府中，任何政策均不可能實現」，<sup>389</sup>但存於喬治亞社會的貪腐觀感卻在 2003 年年底

<sup>385</sup> Mariam Orkodashvili, "Corruption in higher education: causes, consequences, reforms - the case of Georgia," *MPRA*, <[http://mpra.ub.uni-muenchen.de/27679/1/MPRA\\_paper\\_27679.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/27679/1/MPRA_paper_27679.pdf)>, p. 6.

<sup>386</sup> Ketevan Rostiashvili, "Corruption in the Higher Education System of Georgia," *TraCCC*, <[http://tracc.gmu.edu/pdfs/publications/tbilisi\\_center\\_publications/Rostiashvili\\_Corruption\\_in\\_HES\\_Eng.pdf](http://tracc.gmu.edu/pdfs/publications/tbilisi_center_publications/Rostiashvili_Corruption_in_HES_Eng.pdf)>, p. 27.

<sup>387</sup> Louise Shelley, *op. cit.*, p. 10.

<sup>388</sup> "New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption," *The World Bank*, <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/premnote07.pdf>>, pp. 2-4.

<sup>389</sup> Erik R. Scott, *op. cit.*, p. 27.



發生的玫瑰革命後出現逆轉（參見圖 3-2）；揆諸 2003 年對一般民眾進行的民調結果顯示僅有百分之六十五的受訪者在過去一年沒有賄賂經驗，然而在 2006 年再次進行調查卻已有所改善，就此等變遷態勢，將在（二）貪腐評級進行說明。

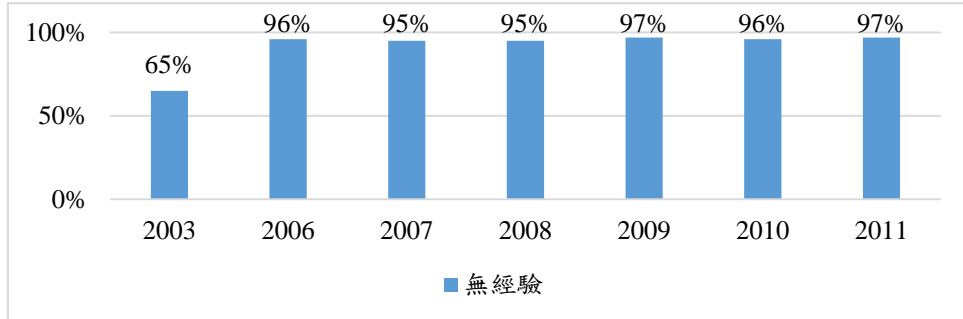


圖 3-2 喬治亞於 2003-2011 年之民眾行賄經驗

資料來源：作者整理自“Data Collection: Corruption in Georgia,” *Caucasus Resource Research Centers*, <[http://crrccenters.org/store/files/Reports/Data%20Collection\\_Corruption%20in%20Georgia.pdf](http://crrccenters.org/store/files/Reports/Data%20Collection_Corruption%20in%20Georgia.pdf)>, pp. 55-72.

## 二、貪腐評級

喬治亞之公部門貪腐情況於後共二十餘年的變遷，若藉美國傳統基金會作成之《免於貪腐的自由》（Freedom from Corruption）評比而言，在滿分 100 為最優的情況下，其於 1996 年所獲得的 10 分與白俄羅斯、阿爾巴尼亞及土耳其同級，而後經 1997 至 2000 年間仍維持在 10 分的情況，雖一度在 2003 年十一月的玫瑰革命前達到 23 分之評級，但實際上的改善態勢在歷經新政權的治理下逐漸逼近全球國家《免於貪腐的自由》的平均值（參見圖 3-3）。

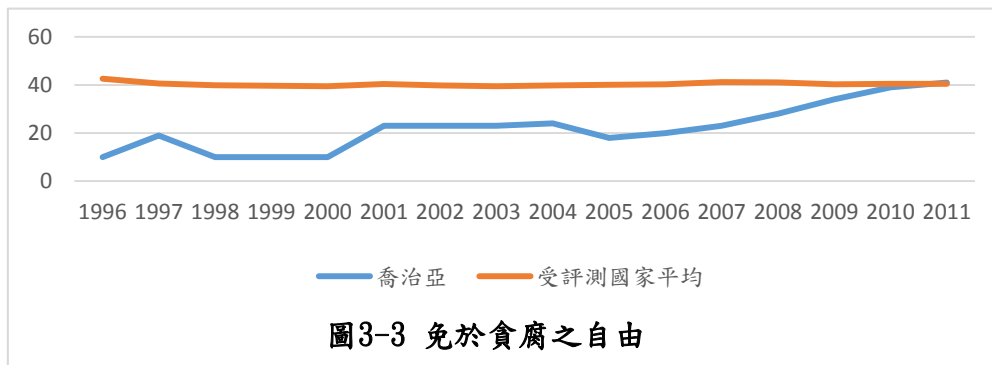


圖3-3 免於貪腐之自由

資料來源：“Economic Freedom: Freedom from Corruption,” *The Heritage Foundation* <<http://www.heritage.org/index/explore>>

又就該逐漸免於貪腐之趨勢，若藉世界銀行作成之《公部門之反貪腐鬥爭：喬治亞改革之記實》（*Fighting Corruption in Public Services Chronicling Georgia's Reforms*）報告為初步的檢視，其指述廉政於近十年間降生於喬治亞的原因，存於新政權有意實踐社會大眾的政治期望、迅速建立公部門信用、快速打擊不法情事、汰除不適任公務員、有限政府的實現、實施認罪協商機制、社會各界合作基礎、國際經驗的移植、科技技術的使用、傳播媒體的利用等 10 個目標的達成所致。<sup>390</sup>

此外，倘據國際透明組織所揭示的《貪腐趨勢指數》而觀，一般民眾對喬治亞公部門的觀感亦呈現漸趨清廉的狀態（參見表 3.2）；又其中最為特別的是，警察部門在 2004 年猶為百分之八十二的受訪民眾認為係屬最為貪腐所囿之國內機構，但隔年已因內政部警務改革呈現出顯著降低情狀，且在最新的 2011 年評比中呈現出較其他機構相對清廉的狀態。

表 3.2 喬治亞貪腐趨勢指數

年度 部門	2004	2005	2009	2011
政黨	70%	72%	62%	58%
國會	68%	72%	62%	52%
司法	76%	78%	66%	58%
警察	82%	58%		42%
營商	66%	68%	58%	48%
稅務	68%	70%		
醫療	72%	62%		
民政	68%	62%	64%	52%
教育	66%	58%		44%
國防	58%	50%		36%

資料來源：“Global Corruption Barometer,” *Transparecny*

*International* <<http://www.transparency.org/research/gcb/overview>>

<sup>390</sup> “Introduction,” in *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*, *The World Bank*, pp. 9-12.

尤有甚者，若審諸同一組織所作成的貪腐印象指數之部分，喬治亞自 2004 年已降出現逐年好轉的趨勢，並在 2011 年於全球排名中位列第 64 名（參見圖 3-4）；就此等變遷狀態，不僅此前揭示的《貪腐趨勢指數》與此呈現吻合，歐洲復興開發銀行在 2010 年對喬治亞民眾作成的《轉型地區生活調查》（Life in Transition）中，百分之七十八的受訪者亦表示貪腐情形已不若四年前嚴重；<sup>391</sup>綜上，就此等貪腐境況的變化，其原因置於本章第三節討論，而下節將探討公部門貪腐及藉警察制度作為釋例。

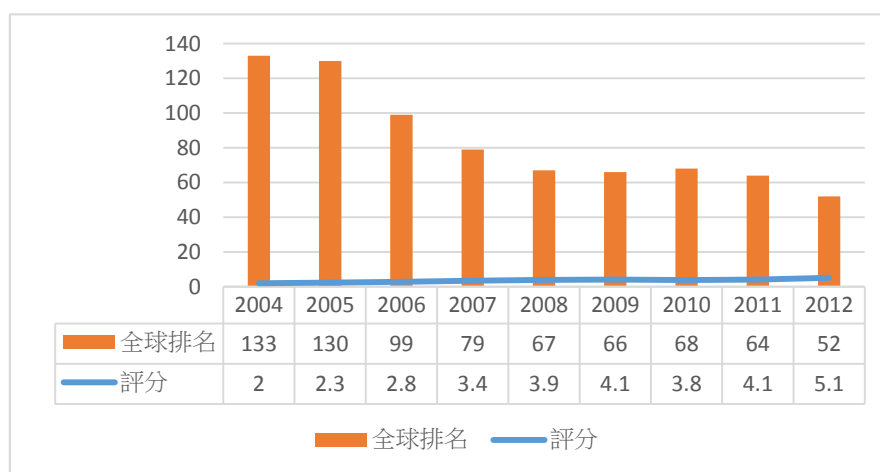


圖 3-4 喬治亞貪腐印象指數

資料來源：“Corruption Perceptions Index,” *Transparency International*  
[http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/previous\\_cpi](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi)

<sup>391</sup> “Life in Transition Survey, II,” *European Bank for Reconstruction and Development*  
<http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/transitionII.shtml>, p. 77.

## 第二節、公部門貪腐：以警察機關為例

「貪腐恰如同語言般滲透了提比利斯所及的全部疆域。」

Jean-Christophe Peuch<sup>392</sup>

喬治亞公部門治理所伴生之貪腐現象，除第一節所揭的諸多促進因素外，就此等環境如何營造謹守分際之公部門構成員，或出現違法亂紀的公務員進行貪腐活動，若藉 1998 年對該國 350 名公務員作成之民調以檢視微觀及個人的因素，受訪公務員大多認為法定薪資過低及社會經濟狀況不佳的普遍貧窮狀態為公務員貪瀆的主要促發原因。<sup>393</sup>

再者，由於貪腐係屬公務員追求個人違法利益之結果，就喬治亞如何出現本文第一章所指陳的「貪腐等同於獨佔權力加上裁量權扣除可課責性」和「廉政等同於獨佔權力加上裁量權及可課責性」狀態，若以肩負積極介入社會義務的警察機關作為觀察點，就警察機關制度建置、作用和態樣，本文認為容或更易獲悉公部門貪腐之部分形貌、據此，本節的安排即以壹、公部門貪腐及其結構與貳、警察機關分別進行討論。

### 壹、公部門貪腐及其結構

若將前開所提示之薪俸待遇與貧窮作為一個檢視喬治亞公部門貪腐之始點，其所衍生之境況恰如同論者 Huber 所言，由於公務員之法定收入不足以填補支出所致，而其藉職位所能進行之尋租利益，亦因執法機關自身的腐化，致具遏阻功能的可課責性風險降低；<sup>394</sup>於此，一國家社會中的個人貪腐倘逐漸發展為網絡結構，致足以癱瘓政府特定機關之法定義務，即會呈現第一節所指稱的國家正式制

<sup>392</sup> Jean-Christophe Peuch, “Georgia Corruption Seen As The Norm,” *Radio Free Europe/Radio Liberty* <<http://www.rferl.org/content/article/1096407.html>>

<sup>393</sup> “Corruption in Georgia: Survey Evidence,” *The World Bank*, <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pcaab166.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pcaab166.pdf)>, p. 12.

<sup>394</sup> Martina Huber, op. cit., p. 32.

度之犯罪化狀態。

然而，喬治亞國家正式制度的犯罪化，恐不僅始於職權的作用；易言之，由於許多公務員職務得以用金錢所添購，此間無論是一般公務員或高級官員之職位，其所涉買官金額自 500 至 50,000 美元不等，且作為拔擢親信附庸進入公部門服務者，其亦能進而獲得相關利益，構成網絡利益共生關係；<sup>395</sup>據此，個別公務員的貪瀆情形、<sup>396</sup>存於單一部門的集體不法狀態<sup>397</sup>，乃至於跨各部會的犯罪網絡結構<sup>398</sup>，均屬喬治亞在 2003 年發生玫瑰革命前的貪瀆生態之一部。

再者，就此等公部門貪腐蔓延的生態，公務員薪俸過低或係九零年代的轉型喬治亞必須面臨的險惡情形；詳言之，除論者 Godson 於《為喬治亞之法治建立社會支柱》(Building Societal Support for the Rule of Law in Georgia)一文中主張在一個部會首長的每月薪俸為 300 拉里(150 美元)，且國會議員為 400 拉里(200 美元)的國家要求公務員不進行違法亂紀行為乃係無法企及之事外<sup>399</sup>、學者 Machavariani 亦指出公部門薪俸待遇情況反映了一個特殊的弔詭徵狀；詳言之，儘管轉型以降的公部門待遇處於較差的水平，但猶無損於一般民眾意欲進入公家機關任職的心態，倘深究其原因，容或係官方職務具尋租地位及和獲得違法利益之可能性所致。<sup>400</sup>

更甚的若以喬治亞統計部揭示之 1998 年至 2003 年之數據顯示，公務員法定

<sup>395</sup> Jonathan Wheatley, op. cit., p. 105.

<sup>396</sup> 若以交通警務人員論，由喬治亞民意研究國際商務中心在 2000 年作成之民意調查顯示，平均每十名為警察所盤查的受訪者中有七位曾被員警索賄。“Creating the Patrol Police,” in *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*, The World Bank, p. 14

<sup>397</sup> 稅務部的底比利斯分局局長 Temur Dvali 及其僚屬在 2005 年涉嫌收受 150,000 拉里(約莫 80,000 美元)的賄款，並進而塗銷一私人企業的 300 萬拉里(約 1,600,000 美元)法定應納稅額；為此新任稅務部部長 Vazha Petriashvili 亦指出由此可見國內稅捐單位長久以來的腐敗情狀，且亦亟需新政府進行改革，於此一併補充。“Top Officials of Tax Department Arrested for Suspected Bribery,” *Civil Georgia*, <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=10236>>

<sup>398</sup> 據海關部門於 2002 年的統計，喬治亞在 2002 年的進口能源商品總數為五萬噸，但實際上在國內流通的年消費量為二十萬噸以上，顯見多種機關於此範疇的監督效果已不復存在。

“Parliamentary Committee Concerned Over Corruption in Customs Department,” *Civil Georgia*, <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=4215>>

<sup>399</sup> Roy Godson, Dennis Jay Kenney, Margaret Litvin, and Gigi Tevzadze, op. cit., p. 10.

<sup>400</sup> Shalva Machavariani, “Overcoming economic crime in Georgia through public service reform,” in Louise I. Shelley, Erik R. Scott, and Anthony Latta(eds.), *Organized Crime and Corruption in Georgia* (UK:Routledge,2007), p. 45

平均薪俸的水平，僅能維持四口家庭日常的百分之三十四至四十七的支出；再者，即便當局在 1998 年以降逐漸公務員薪俸待遇，除同年度所頒布的第 468 號總統行政命令將公務員之法定最低薪俸訂為 18 拉里（約為 9 美元），且其比例約為國內基本工資的百分之十八外，各部會部首長職別之薪俸待遇則增加為 170 喬治亞拉里（約為 85 美元），但亦僅能維持百分之七十六的四口家庭日常支出；由是觀之，薪俸待遇確實為喬治亞貪腐之發展帶來不可避免的促進作用。<sup>401</sup>

然而，此間特別的是玫瑰革命後之新政權雖多次提高公務人員待遇，且於 2009 年所進行之民調亦顯示百分之九十九的受訪公務員表示政府薪俸已足以定期支付，但同一調查結果亦指出幾近半數的受訪公務員表示薪俸僅能勉強支應日常支出，顯見新政府在成功打擊貪腐政策之舉措，恐不僅僅止於行政誘因之範疇。<sup>402</sup>

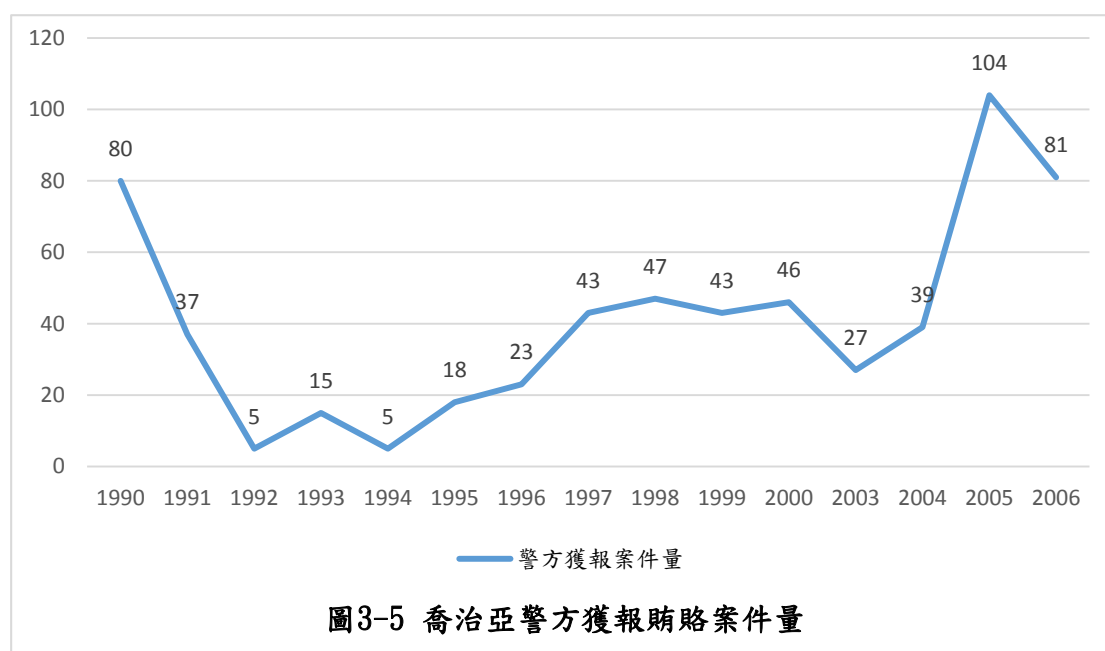
承上所述，倘打擊貪腐亟需執法機關作為嚇阻不法行為之肇生與延續的第一線，據其全國賄賂通報案件而觀，該執法相關單位於是領域的行政作用效能恐有不符社會大眾觀感之情狀；詳言之，倘審諸喬治亞賄賂案件在 90 年代以降的獲通報案件，實可發見執法人員的仿似失能之境況，自 1990 年的貪腐獲報件數曾一度達到高峰（每年九十件），但在而後逐漸下降呈現出每年未達 20 件的情形；此外，儘管玫瑰革命前當局曾在世紀之交前後已逾 40 件上下，但玫瑰革命後的新政權於 2005 年方再次達到高峰。（參見圖 3-5）

揆諸此等執法機關於玫瑰革命後方增強其行政作用效能之趨勢，若藉司法部提示之 2003 年至 2010 年統計而觀，喬治亞全國於此期程內約有 1000 名公務員因賄賂相關案件遭到起訴，又地方各級政府高級官員在同期間遭刑事訴追者為 165 名，其中含括了五位省長、6 位市長、六位副市長及多位各級政府議會議員；綜上，本文就執法機關於後共喬治亞期程的行政效能為何出現變化與其制度發展

<sup>401</sup> Ibid, p. 44.

<sup>402</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” *Transparency International*, <<http://transparency.ge/nis/>>, p. 77.

扮演何種角色，將於下段進行探討。<sup>403</sup>



資料來源：本文整理自“United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems,” UNDOC, <<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/historic-data.html>>

## 貳、警察機關

論者 Antje Fritz 曾於《喬治亞安全部門之治理》(Security Sector Governance in Georgia) 一文中指出對許多喬治亞人而言，玫瑰革命前的警察存在必要性僅及於捍衛政權，而非維繫社會大眾利益，<sup>404</sup>更遑論其警務活動的鎮壓、違法及失序特性不僅影響犯罪追訴能力，亦致使社會大眾失去對其之信賴；<sup>405</sup>再者，內政部作為國家執法部門的第一大部，其層出不窮的貪瀆情事亦為 2001 年之時任司法

<sup>403</sup> Alexander Kupatadze, “Similar events, Different Outcomes accounting for Diverging corruption patterns in post-revolution Georgia and Ukraine,” *Caucasus Analytical Digest*, No. 26(2011), p. 2.

<sup>404</sup> Antje Fritz, “Security Sector Governance in Georgia(I): Status”, In *Security Sector Governance in Georgia*, (Vienna: National Defence Academy, 2005), p. 70.

<sup>405</sup> 據喬治亞民意研究商務國際中心 (GORBI) 於 2003 年作成之民調顯示，警察機關為受訪者視為國內諸多制度中最為貪腐所圍的單位。 “Data Collection: Corruption in Georgia,” op. cit., p. 78.

部長 Saakashvili 多次指責內政部長 Kakha Targamadze 乃係始作俑者。<sup>406</sup>

於此若為前開情狀做出一歷史性的概述，論者 Wheatley 在《貪腐政權之輪廓：以喬治亞國家的 1996-2001 年為例》(Profile of a Corrupt Regime: the Georgian State 1996-2001)一文中，曾指出維持內政部運作的經濟來源並非出自國家預算，而是藉由影子經濟或其他違法活動而得之資源，如毒品、能源、菸品走私販運及程度規模不一的勒索榨取行為；於此，喬治亞警務運除了係作為向特定企業索取保護費的國家正式制度組織外，毀棄國家利益之執法私有化業已構成了 Shevardnadze 任內的主要特徵。<sup>407</sup>

由是觀之，此等損及國家利益的公部門治理狀態，因係屬 Shevardnadze 政權持續穩固之基礎，且而其嚴重之貪瀆敗節情形，實已導致社會大眾認為此等強力部門乃是阻擋國家改革的障礙。據此，倘欲在若在此等固有貪瀆結構中進行改革，即將面臨之困境不僅僅存於共黨警務制度之延續層面<sup>408</sup>，更包涵了所謂執法犯罪化的公部門運作徵狀猶待克服。<sup>409</sup>綜上，以下則將喬治亞警務部門在貪腐及其廉能之發展進成分為一、制度缺陷：Shevardnadze 執政期間與二、制度改革：Saakashvili 執政期間分別進行討論。

## 一、制度缺陷：Shevardnadze 執政期間

舉凡任何公部門制度之運作及其態樣，乃係無法自外於法律所集結而生的制度規範的制肘，而 1993 年所頒布之《警察法》作為喬治亞警務作用之權能基礎，

---

<sup>406</sup> Jaba Devdariani, "Georgia's New Ministers of Interior, State Security Grapple With Legacy of Ministry," *The Open Society Institute*, <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav112801a.shtml>>

<sup>407</sup> Jonathan Wheatley, op. cit., pp. 114-115.

<sup>408</sup> 有論者認為喬治亞警務部門本身所具備的威權主義特質，若以犯罪預防之日常行政任務與維持政權延續性功能相較，前者並未扮演警務活動中的重要角色。Alexander Kupatadze, Giorgi Siradze and Giorgi Mitagvaria, "Policing and Police Reform in Georgia," Louise Shelley, Erik R. Scott and Anthony Latta eds., *Corruption and Organized Crime in Georgia*, (Washington: American University, 2007), pp. 94-95.

<sup>409</sup> 據論者 Devlin 對資深員警作成的訪談顯示，在法定薪俸經常拖欠的狀況下，警務人員為組織犯罪團體所收買乃係時有所聞之情況。Matthew Devlin, "Seizing the Reform Moment-Rebuilding Georgia's Police-2004-2006," *Innovations for Successful Societies*, <[http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy\\_note/PN\\_id126/Policy\\_Note\\_ID126.pdf](http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id126/Policy_Note_ID126.pdf)>, p. 2.



若法律制度之維繫因受規範所拘束者的抵觸而呈毀損之勢，此等受規範所拘束者之違反法定義務狀態，即構成一雙重違法性狀態；詳言之，除未能遵行法律所定之權能分際者構成第一層次的違法外，因未履行法定權能而生之違反其他法律情形，即係第二層次的違法狀態。

再者，以玫瑰革命前的 Shevardnadze 政權論，其似體現的法律制度的存在價值不僅及於規範，而係特重於施行的重要負面釋例；詳言之，由於一制度的運作無法自外於人類社會參與，而揆諸喬治亞內政部警務人員員額在九零年代獨立初期約為 25,000 人，而玫瑰革命發生前的警務人員總數已逾 56000 人，就渠等機關員額之擴編，其作用之效能卻不增反減，業已喪失社會之信賴<sup>410</sup>；此外，倘欲具體指述該部會的貪腐境況，不僅一般行政性貪腐存於基層警務人員之中，即便係屬部長職等與高級官員均無法自外於貪腐環境。<sup>411</sup>

於此，儘管《警察法》含括了許多意欲使員警克盡職守的規範，就第 4 條規定陳明警務人員之基本義務，第 19 條至 25 條臚列違反法定紀律及從事貪腐活動等解任員警之法定事由，且第 8 條與第 21 規定揭示警務人員應嚴守專業倫理之分際和禁止在其他國家機關或商業實體任職，以及違反同法第二十二條所示之相關貪腐犯罪時，得作為解職處分之依據等規範，但前揭諸多法定規範實際上反呈現形同具文之境況。<sup>412</sup>

承上所述，若將一警務人員的任用、作用及其結構分為三個階段而為審度、實可發見喬治亞內政部的貪腐徵狀之所由；易言之，在第一階段的任用進程中，欲就讀警察專科學校者已須付出 4000 至 6000 美元不等之賄款以通過入學考試；

---

<sup>410</sup> 喬治亞民意研究商務國際中心 (GORBI) 於 2002 年對國內 19 個主要地區進行調查，而百分之九十二的受訪者認為貪腐滲透了絕大部分的政府部門；又據同一調查結果顯示，警務人員同海關人員、稅務官員被視為最貪腐的公部門機關人員，於此一併補充。Alexandre Kukhianidze, 'op. cit.', p. 221.

<sup>411</sup> 若據論者 Kumatadze、Siradze 及 Mitagvaria 共同作成之《警務及警務改革在喬治亞》(Policing and police reform in Georgia) 一文而觀，渠等論者認為在 Kakha Targamadze 於 1995 年至 2001 年間擔任部長的任內的部會運作框架中，不僅警察公權力濫用及貪腐情事逐漸增加，且部長本人及其僚屬，亦參與了俄喬邊境的違法走私活動；於此，若藉時任內政部副部長在 2004 年為檢察單位所起訴，更可窺見執法機關本身的貪瀆現象。Alexander Kumatadze, Giorgi Siradze and Giorgi Mitagvaria, op. cit., pp. 92-94.

<sup>412</sup> "TI Georgia NIS Report 2011," op. cit., pp. 101-102.

<sup>413</sup>又在其作用的進程中，在一個連正式職位多係以金錢賄賂而得的前提下，其不執行法定任務，而多在國家各處進行勒索以填補其任職成本亦屬可以想見的情狀。

414

而在部門內上下隸屬關係中，其中更可能出現為上級長官索賄之情事；詳言之，在惡名昭彰的喬治亞交通警務部門中，一般員警多將賄賂而生之部分不法利益進行上繳（據估計每次約為 5 美元），而致使一互為掩護的垂直性非法貪腐網絡得以建立。<sup>415</sup>由此可見，存於喬治亞國內的警務人員之培訓、晉用及服務進程均易處於非屬廉能之環境，而此等不法瀰漫狀態亦致使社會大眾無從區辨執法人員與職業犯罪者之差別。

又藉無從區辨執法人員與職業犯罪者之差別作進一步的檢視，除前開所述及的貪瀆活動外，日常警務行政作用項目亦因裝備落後所苦，於此若提示論者 Devlin 作成之《掌握重建喬治亞警察的改革時刻：2004 至 2006》（*Seizing the Reform Moment-Rebuilding Georgia's Police-2004-2006*）一文中所揭之釋例，由於國家法定預算的不足，事實上即便是公務用車之油資等經常性維護成本多須由員警自行負擔。<sup>416</sup>

由是觀之，喬治亞警務人員在法定任務的執行上，常落入未具足夠專業能力調查犯罪活動與進一步提交相關跡證予檢察機關進行起訴之境況；而為了弭平此等鴻溝，一般員警除藉由傳統不正方法，偽造犯罪跡證以確保逮捕之程序正當性外，採取暴力脅迫方式取供者，亦屬為外界所詬病的濫權情事。<sup>417</sup>

在前述諸多存於喬治亞警務部門之徵狀交互影響下，倘欲對其做出任何程度上的改革實有其難處；又即便是 Shevardnadze 在後共十餘年間的執政期間，亦

---

<sup>413</sup> 轉引自 L. Izoria, “Reform of the Police Academy. In Reform of Law Enforcement Structures and Its Impact on Fighting Crime in Georgia,” In Alexander Kupatadze, Giorgi Siradze and Giorgi Mitagvaria, op. cit., p. 92.

<sup>414</sup> 據論者 Engvall 作成之訪談顯示，欲成為正式警察之代價在玫瑰革命前以 2,000 至 20,000 美元不等，端視所欲任職的地區而定。Johan Engvall, op. cit., pp. 17-18.

<sup>415</sup> Nina Dadalauri, op. cit., p. 8.

<sup>416</sup> Matthew Devlin, op. cit., p. 6.

<sup>417</sup> Alexandre Kukhianidze, op. cit., p. 227.

至遲於 2002 年為跨部會委員會研議《喬治亞執法機關改革觀念》(a concept for a reform of the Security and Law Enforcement Services of Georgia)，除指陳警務民主化改革須奠基在堅實的政治意願上外，亦揭示警務應作為民主國的保護者，但與其所相涉之執法部門改革，多流於形式意義而未有更為詳實之作為。<sup>418</sup>

## 二、制度改革：Saakashvili 執政期間

倘 2003 年十一月所爆發之玫瑰革命標誌了公部門治理的轉捩點，揆諸此改善之變遷進程，喬治亞警務部門的變革或許誠如論者 Antje Fritz 於《安全部門治理在喬治亞(II)：成就》(Security Sector Governance in Georgia(II): Achievements)一文中對國內非政府組織作成之訪談結果般，呈現受訪者普遍認為當喬治亞民主轉型獲致成功，其亦意味著政府安全部門的改革並非無法推動之事。<sup>419</sup>

承上所述，在後玫瑰革命的新政權於斯領域的發展中，由於全面性的警務治理變革乃係必須完成的目標，且若能改變九零年代轉型已降的貪瀆枉法式警務活動風氣，將有助於使社會大眾重拾對執法部門乃至於當局的信賴；又斯領域的改善治理期程中，亦深受國際社會的協助，提供諸如組織、政策及程序性建置之倡議。

就國際社會所提供的協助，除歐洲安全與合作組織(Organization for Security and Co-operation in Europe)提出警務治理協助計畫外，美國司法部之國際刑事調查培訓援助計畫(International Criminal Investigative Training and Assistance Program)、聯合國駐喬治亞觀察團(United Nations Observer Mission in Georgia)、歐洲聯盟在該國所推廣的歐盟泰美斯(Eujust Themis)法治國治理規劃及歐洲委員會之喬治亞警務暨人權計畫。<sup>420</sup>

<sup>418</sup> Antje Fritz, "Security Sector Governance in Georgia(I): Status," op. cit., pp. 70-71.

<sup>419</sup> Antje Fritz, "Security Sector Governance in Georgia(II): Achievements," in Philipp H. Fluri and Eden Cole eds., *From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*, (Vienna: National Defence Academy, 2005), p. 85.

<sup>420</sup> J. Boda and K. Kakachia, "The Current Status of Police Reform in Georgia", in Ph. Fluri and E. Cole eds., *From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and*

與此同時，由於內政部係屬僅次於勞動、醫療暨社會保障部及國防部之受國家預算分配的主要對象，國際社會對喬治亞的協助不僅存於政策性推廣，亦及於各種需用資金的挹注；承前所言，就諸多紓困方案的施行，實有助於為當局在後革命時代的政策實踐提供殷實之基礎。若舉例而論，2004 年的內政部受分配法定預算雖僅為 9400 萬美金，但其於 2010 年已逾 3 億 4000 萬美元，恐不容忽視國際社會於其間所扮演之角色。<sup>421</sup>

又若將觀察重心置於 2004 年以降的內政部部門整併，就宏觀的員額縮編視角而論，喬治亞政府實進行了大規模的裁撤作用；詳言之，若藉論者 Lortkipanidze 所提示之數據顯示，在 2005 年第一季前所完成的變革中，不僅運輸警務部門與警察專科學校雇員均減少了百分之五十、特殊警務部門(G. Gulua)、交通警察及首都提比利斯警察總員額分別減少了百分之三十三、百分之四十與百分之三十，財產保護警務部門及環保警察均遭到廢除。<sup>422</sup>

於此若將員額數量合併而觀，2003 年的喬治亞警務總員額為 50000 人，而在內政部進行制度改革後，除運輸警務部門(2907 名)、交通警察行政部門(2266 名)等相關人員之部門遭到廢除外，究其削減總數達 16022 名，而所餘之警務人員為 32,731 名，實有助於當局迅速破除執法機關與組織犯罪團體所建立之違法網絡性貪腐。<sup>423</sup>

再者，有鑑於國家安全部(The Ministry of State Security)與內政部(Ministry of Internal Affairs)均具備打擊組織犯罪、經濟犯罪及緝毒部門等功能上之重疊性，Saakashvili 在 2004 年十月任命 Batu Kutelia 作為國家安全部部长，並要求其於年底提出解散該部會之計畫；<sup>424</sup>由是觀之，目前的喬治亞內政部作為與安全部

---

*Security Sector Reform*(Geneva:DCAF,2005),p. 2.

<sup>421</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” p. 93.

<sup>422</sup> Shoren Lortkipanidze, “The Georgian Security Sector Initiatives and Activities,” in Philipp H. Fluri and Eden Cole eds., *From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform*, (Vienna: National Defence Academy, 2005), p. 240.

<sup>423</sup> Alexander Kapatadze, Giorgi Siradze and Giorgi Mitagvaria, op. cit., p. 97.

<sup>424</sup> 作為國家安全部的資訊分析單位的時任主管 Shota Utiashvili 表示：「在當時的跨部會整合過程中，每三名聘用雇員中就要被開除一個，而即便係表現良好的員警，亦有可能被停職。」Matthew Devlin, op. cit., p. 6.

進行部門合併之結果，其法定權能不僅包含了傳統執法類型，亦包括了國家安全等反間諜活動。<sup>425</sup>

承上所述，若以交通警務部門作為當局改革之釋例，當局在 2004 年廢除該單位，且併以 2700 名交警之解任，復於一個月後以巡邏警務編制則取代原有單位；又就巡邏警務警務部門的人員晉用事宜層面，不僅將女性視為任用的主要對象，其選任程序在要求具備大學學歷之同時，僅有百分之十五的申請人為前政府時期任命的警務人員。<sup>426</sup>此外，前揭改革亦為外界認為對公部門廉能性之維繫具實質性幫助；易言之，除法定薪俸的提升有助於增加公務員奉公守法之意願外，開除違法警務人員亦使得留任者繼續進行貪瀆意圖遭到壓抑。<sup>427</sup>

就交通警務部門的變革而言，論者 Devlin 認為 Saakashvili 將其作為第一階段的公部門改革對象並非僅出於其相當貪腐之故；詳言之，由於交通員警的違法症狀較其他重大類型犯罪明顯，容致當局較易對其進行整肅，且若將打擊組織犯罪者置於改革的首要目標，在內政部本身的違法性仍未排除之前，容或於實踐上致生問題；再者，由於交通警務人員的法定職責並未觸及打擊嚴重犯罪的範疇，解散該單位並不會增加太多治安成本。<sup>428</sup>

然而與此部門截然不同的處理方式，即係存於刑事警務人員的部分；詳言之，因解除專責重大犯罪調查警務人員之職務，其將具極大可能對社會造成立即性的治安危險困境，為此除構成嚴重犯罪者遭到解任與獲司法機關起訴外，大部分的刑事警務部門人員仍獲得留任及刑事特赦待遇。<sup>429</sup>

此外，為避免內政部警務人員的大規模解任造成社會動盪，當局除對被解任者提供對過往罪行既往不咎的條件，並大量吸納離任者轉投入內政部結構中的特殊單位－保護警務部門；又該部門作為非屬國家預算分配的一環，而以一準私人

<sup>425</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” *op. cit.*, p. 92.

<sup>426</sup> 未遭解職的資深交警僅肩負交通管制任務，而新制的巡邏警務人員則賦予日常治安維護及在緊急情況向民眾提供協助之職責。

<sup>427</sup> 內政部之雇員法定薪俸已大舉提升至 350 至 500 拉里的水平（約為 150-210 歐元），而與 Shevardnadze 政權相較，其平均薪俸待遇達八倍增幅。J. Boda and K. Kakachia, *op. cit.*, p. 2.

<sup>428</sup> Matthew Devlin, “Seizing the Reform Moment-Rebuilding Georgia’s Police-2004-2006,” p. 8.

<sup>429</sup> *Ibid.*, p. 8.

經濟性維安體系為基礎之存在，向文化遺址、私人企業、國際組織及其他國內各式團體提供保全服務，其員額在 2009 年約為 12000 名，且其中近半數為警務改革進程中曾遭解雇之人員。<sup>430</sup>

特別的是，當局在警務治理的成功耕耘不僅能為改革進程帶來明顯效果，亦使民眾對新政權的信賴愈發鞏固；易言之，倘藉世界價值觀調查分別在 1996 年與 2006 年作成之民調結果而觀，對警察的不信任度已自 1996 年的百分之六十二降至百分之五十二之譜（參見圖 3-6）；又審視高加索研究資源中心（The Caucasus Research Resource Centers）於 2010 年所完成之民調，就警務部門的信賴度已達百分之六十四，兩者均呈現出改善之境況。<sup>431</sup>

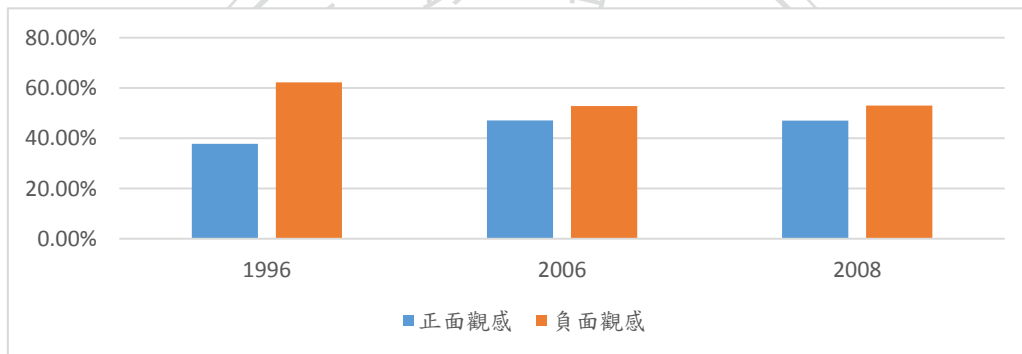


圖 3-6 喬治亞警察信賴指數

資料來源：“Online Data Analysis:Georgia,”*World Value Survey*

<<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyzeQuestion.jsp>>

然而，儘管當局之警察改革為外界視為成功肅貪的經驗，但根據內政部總督察部門於 2005 年所揭示之數據顯示，即便小額貪腐情事警務改革後仍存在，但有罪不罰的情況，已長足地獲致減少；<sup>432</sup>更甚的當內政部歷經諸多重整、精簡等組織再造事宜後，其執行法定任務之能力已獲得了相應地成長，於此若藉獄政部門的統計觀，喬治亞執法部門在玫瑰革命後，不僅使自身保持一定程度的廉能，

<sup>430</sup> Ibid., p. 7.

<sup>431</sup> “Data Collection: Corruption in Georgia,” op. cit., p. 17.

<sup>432</sup> 該總督察部門作為調查部內公務員及雇員違法情事與財政審計的內部監督機制，在 2005 年至 2009 年間分別向檢察辦公廳提交 44 件、43 件、37 件及 25 件員警違法情事，為國際透明組織喬治亞分部認定係屬有助於確保行政廉能之作法，於此一併補充。“Chapter 4: National Integrity System,” in *Georgia National Integrity System Assessment 2011, Transparency International-Georgia* <Georgia National Integrity System Assessment 2011>, p. 100

更使犯罪活動者較易為法律所相繩。(參見圖 3-7)

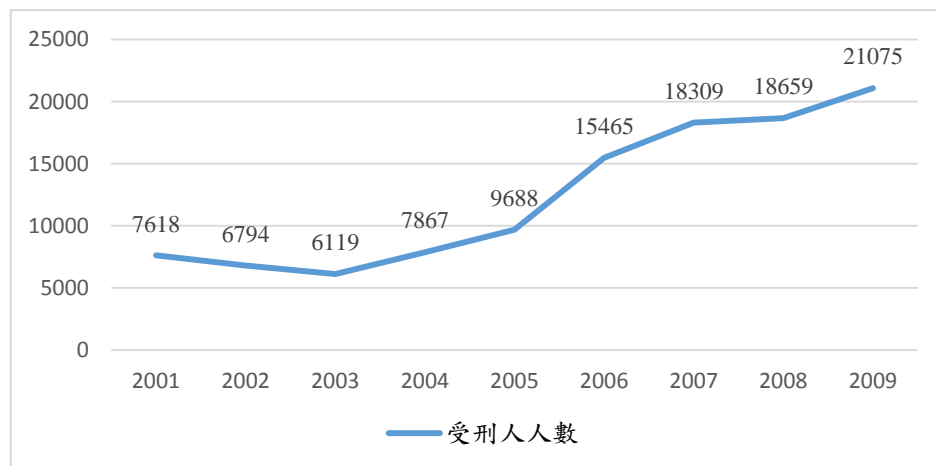


圖 3-7 喬治亞受刑人人數

資料來源：“Plea Bargaining in Georgia: Negotiated Justice,”  
*Transparency International Georgia*<[http://transparency.ge/en/activity/  
monitoring-plea-bargaining-georgia](http://transparency.ge/en/activity/monitoring-plea-bargaining-georgia)>

綜上，在 Saakashvili 執政期間的內政部不僅業已達成了運作效能的改善，且誠如國際透明組織於國家廉政報告中指出後革命時代的內政部不僅具備執法能力、亦維繫可課責性與廉能之法規範基礎和有效打擊貪腐之能力；<sup>433</sup>又就此等執法活動的實踐，內政部實已顯著地破除了執法犯罪化趨勢，而轉為以合於民主式警務為本的部門。此外，雖然前揭論者曾指出警務人員薪俸條件的大幅提升，但藉論者 Engvall 在 2011 年對時任稅務暨海關部副部長 Lily Begiashvili 作成之訪問顯示，其指出儘管玫瑰革命後的部分關稅及警務人員之薪資增幅並未有如此劇烈變動，但可以肯定的是等公務員的收入主要來源已來自國家預算而非貪腐活動，於此一併補充。<sup>434</sup>

<sup>433</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” p. 191.

<sup>434</sup> Johan Engvall, “Against the Grain: How Georgia Fought Corruption and What It Means,” p. 24.

### 第三節、喬治亞之肅貪治理：規劃與成效

「貪腐並非僅係一行為違反法律的概念，亦非依附在社會發展中的異常狀態；詳言之，在喬治亞的範疇中，貪腐已是不可與公部門管理及其經濟關係分割之一部。據此，僅僅肅清貪腐公務員恐為力有未逮的作法。」

Ghia Nodia<sup>435</sup>

如果一貪腐氾濫的國家意欲走向廉能治理的範疇，其所需面臨的課題不僅存於相關規範的嚇阻效果，單純以規章形式等技術性調整無法致使體制運作環境出現大規模的變遷，實尤須輔以諸多的制度規劃作為公部門暨其發展之骨幹；又此間特別的是，儘管 Shevardnadze 政權在 2003 年前曾試圖採取一個漸進途徑建立特定公部門的廉能狀態，但這種作法之效果並不明顯；為此，後玫瑰革命政權充分瞭解前揭漸進改革的困境，並挾絕大多數的社會大眾授意之前提下力圖進行大規模清算、解散及重整諸多公部門單位之舉措；為此雖國際組織亦不贊同政府的此等激進性政策規劃，但論者 Engvall 認為此係新政府必須採取的第一步。<sup>436</sup>

承上所述，在新政府視肅貪政策為執政之首要目標後，其於 2004 年與 2005 年分別受到歐盟暨世界銀行實施的「2004-2006 年戰略遠景與發展重點」(Strategic Vision and Development Priorities in 2004-2006)計畫之 10 億美元發展援助基金和獲得美國提供之金額達 3 億美元之五年期財政援助計畫等外國援助<sup>437</sup>，為改善治理、法治等諸多廉政項目改革提供了較為殷實的基礎，<sup>438</sup>但喬治亞的公部門轉型作用並未依循國際機構的漸進性改革建議，在該進程的推移中，喬治亞領導人似肯認面對公部門的系統性貪腐不僅需要全面性的改革措施，更估量如何迅速重建社會大眾對政權之信賴。總此，本節即將後共喬治亞的肅貪進程分為 Shevardnadze 及 Saakashvili 政權時期進行討論。

<sup>435</sup> Jean-Christophe Peuch, op. cit.

<sup>436</sup> Johan Engvall, op. cit., p. 35.

<sup>437</sup> Nina Dadalauri, op. cit., p. 14.

<sup>438</sup> 尤有甚者，不僅國際貨幣基金組織在 2003 年向喬治亞提供了為期三年總計 1 億 4 千萬美元的借款，布魯塞爾捐助聯合會 (Brussels donor conference) 亦於 2004 年六月提撥總金額為 10 億美元的三年期貸款。“Global Corruption Report: 2005,” op. cit., p. 147.



## 壹、後共喬治亞之肅貪進程：Shevardnadze 時期

政治高權所為的種種宣示，往往能使吾人窺見國家政策發展之一部，而於打擊貪腐的範疇中，儘管時任總統 Shevardnadze 在 1995 年以降多次公開宣示肅貪之重要性，並指出：「我們必須實現一定程度之政府透明度及減少對經濟的介入，並喚起社會大眾對政府之信賴，除了各部會的裁撤和公務員的是必要改革外，提高薪俸待遇及違法究責性亦屬當前猶待處理之課題。」<sup>439</sup> 但若檢視其實踐範疇，就其未能如政令所揭般的成就，確實有探究其原因之必要。

事實上在論及打擊貪腐與塑造廉能治理之際，若以既存的法規範著手處理此類問題，當執法機關能扮演遏阻不法及將法律獲得實踐意義的角色，自能使貪腐等其他公部門違法狀態受到一定程度之抑制；再者，由於法律在任何社會中只有被有效執行後才存在，當國家出現氾濫的選擇性執法現象，<sup>440</sup> 致論者 Eugenia Unanyants 與 Guram Svanidze 主張國內即便具備再多的立法倡議，亦僅是一種浪費時間及紙張的行為。<sup>441</sup>

就此等選擇性執法現象，誠如同前開第二節之部分所言，實無法自外於執法機關本身的犯罪化所影響，為此如果此等機關無法作為遏阻行政權恣意的必要工具，國家終將導致貪瀆的惡性循環之中；又冀求國內公部門均免於貪腐之目標，已然成為客觀上難以達成的難題。

更甚的，當該國的貪腐境況的部分原因來自於總統 Shevardnadze 本人的默許，致當局的實際肅貪作用在缺乏政治意願的前提下不具太多效果，且儘管歷經獨立媒體多次進行報導，後者反成為受執政當局所壓迫的受害者；<sup>442</sup> 由是觀之，

<sup>439</sup> Roy Godson, Dennis Jay Kenney, Margaret Litvin, and Gigi Tevzadze, op. cit., p. 17.

<sup>440</sup> 選擇性執法之事例，若以 2001 年之時任內政部長 Kakha Targamadze 因貪瀆情事遭到解任，但其仍在營商部門服務，除持續向政府施加影響外，並無遭到檢察機關起訴。

<sup>441</sup> Eugenia Unanyants and Guram Svanidze, “Corruption in the Road Sector of Georgia,” *Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC): Georgia Office* <[http://www.tracc.org/publications/index\\_subject.html#corruption](http://www.tracc.org/publications/index_subject.html#corruption)>(2004), p.26

<sup>442</sup> 該媒體 (Rustavi 2) 於 1997 年開始製播貪腐直擊節目，並揭露執法機關參與走私販運的不法情事，然而當其之報導觸及 Shevardnadze 的執政集團所成立的喬治亞作家聯盟之際，內政部及檢察辦公廳反而向前者進行調查，且指控其妨礙喬治亞文化傳統的名譽。Alexandre Kukhianidze, op. cit., p. 222.

即便 Shevardnadze 在 2002 年的政府會議曾揚言對政府官員進行大規模的肅貪清算，但其聲明亦若以往之政治宣示般未能付諸實現。<sup>443</sup>

此外，若藉論者 Scott 於《喬治亞的反貪腐革命》(Georgia's anti-corruption revolution) 一文中所舉的事例而觀，國內在九零年代開始流行將此等治理病症與政治精英構築觀念上的連結；易言之，倘領導人確立了壞的典範，其他人僅能競相模仿，又貪腐若應被禁絕，領導人亦應獲到相應的處罰之觀感；<sup>444</sup> 不管如何，就其任內所為的諸多舉措作為後革命政權之前沿，本文將在以下分為肅貪政策與法律分別進行討論。

## 一、肅貪政策

倘喬治亞之政權於本質上為治理失能及貪腐所圍，其在廉政治理的範疇中，恐將流於形式意義；又揆諸喬治亞政權在相關政策之發展進程，儘管論者 Shelley 主張 Shevardnadze 之反貪腐聲明的成就遠比實際的施政效果明顯<sup>445</sup>，但究其難以形塑公部門廉能環境的原因，若藉團體國家打擊貪腐集團 (GRECO) 於 2001 年對喬國作成之《第一輪評價：喬治亞評估報告》(First Evaluation Round: Evaluation Report on Georgia) 而觀，建國初期之內戰與政治不穩定狀態、借助準軍事團體及組織犯罪團體維持領土完整性、經濟發展欠佳、稅務系統混亂、法規形式暨施行的不一致狀態、貧窮和薪俸待遇而迫於將貪腐視為生存之道等諸多因素，已致使當局於打擊貪腐的能力受到減損。<sup>446</sup>

於此，由於玫瑰革命前之當局有無意願進行肅貪與有無能力與否乃係兩個層次的問題，本文認為在排除了執政者意願作為非難其肅貪發展之因素後，其公部門廉能改革始點似自世紀之交以降陸續發展；易言之，若視 1999 年加入團體國

---

<sup>443</sup> 若藉論者 Fritz 之見解而觀，其指出 Shevardnadze 及其附庸作為喬治亞最典型的派系政治範例，此等國內最顯而易見的貪腐和恩庇侍從結構猶未消解以前，任何肅貪之舉將僅存於形式。Antje Fritz, "Security Sector Governance in Georgia (II): Achievements," op. cit., p. 77.

<sup>444</sup> Erik R. Scott, op. cit., p. 23.

<sup>445</sup> Louise Shelley, op. cit., p. 3.

<sup>446</sup> "First Evaluation Round: Evaluation Report on Georgia," *Group of States against corruption*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)5\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)5_Georgia_EN.pdf)>(2001), p. 14.

家打擊貪腐集團（GRECO）之情形作為廉能治理的第一步，實可發現該國在反貪政策活動的推廣呈現逐漸密集化之態勢。

承上所述，除《總統直屬肅貪規劃工作小組》及《國家肅貪計畫合作委員會》分別於2000年一月與七月建立外，2001年的上半年更陸續在四月發布第131號總統行政命令建立具諮詢性質的《肅貪政策合作委員會》；又五月發布第187號總統行政命令，建立《肅貪局》專責向《肅貪政策合作委員會》提交肅貪資訊及相關報告；同年七月簽屬與肅貪措施相關的第758號總統備忘錄，且2002年亦批准了包含80項公部門改革建議，行政組織再造、減少公務員員額員額、預算系統之改革、縮減各機關的法定權限等肅貪規劃進程。

與此同時，《國家肅貪計畫合作委員會》亦與內政部、檢察機關、國家安全部等執法機關進行合作，並提出包含國家肅貪政策綱領草案、定期提出特定情資報告。此外，據2002年十月所公告的第1295號總統備忘錄而觀，一跨部門整合性通報公務員違法機制已然於是時建立。<sup>447</sup>

然而，若欲在公部門各部會內設置審查機制，建立獨立審計單位以俾嚴格遵守政府頒布之相關廉政規範，當局亦揭示了執法、司法及稅務廉能工作坊的規劃、且獨立審計單位已準備立法。尤有甚者，非政府組織會更於非定期集會中對公部門作用效能進行評估。<sup>448</sup>

特別的是，前開多所陳述的跨部會及多方合作框架之建置，係屬世紀之交以降逐漸開展的範疇，且由於公部門廉能之確保需要全部國家社會的參與，若仍以各部會自身獨力為之，將致互相指謫之境地；<sup>449</sup>此外，儘管當局在肅貪之實踐上

---

<sup>447</sup> “First Evaluation Round: Compliance Report on Georgia,” *Group of States against corruption*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2003\)12\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2003)12_Georgia_EN.pdf)>, pp. 2-6.

<sup>448</sup> 舉例而論，此等與社會各界合作肅貪的規劃，如《喬治亞青年律師協會》和《喬治亞青年經濟人學會》分別評估教育系統及獨立評估政府及地方預算分配及其實踐等事宜；又前開所指述的所有意見結果，亦負有移交予《國家肅貪計畫合作委員會》之義務，於此一併補充。Ibid., pp. 8-9.

<sup>449</sup> 若以執法機關論，團體國家打擊貪腐集團評估小組發現到各執法機關間在肅貪範疇中幾乎沒有跨部門合作，且當局並未有系統地將貪腐案件建立比對資料庫；不僅如此，在評估小組進行訪談時，常獲知個別執法機關表示所屬局處確實進行肅腐，而其他執法機關並沒有戮力為之的陳述，由此顯見跨單位建立合作機制的必要性。“First Evaluation Round: Evaluation Report on Georgia,” *op. cit.*, p. 17.

仍有未當之疑慮，但在制度建置上實已朝向正確方向發展。

就前揭實踐未當之疑慮，若舉 2000 年與 2001 年所設立的《國家肅貪計畫合作委員會》(National Anticorruption Coordination Commission) 和《肅貪局》

(Anti-Corruption Bureau) 而論，兩單位多為當局用以作為蒐羅公務員資訊及確保相關公務員對當局效忠之用的工具；再者，相關肅貪單位為外界視為政治打擊之措施並非空穴來風，儘管該合作委員會包含許多公民團體代表的倡議機制，其廉能追求效用卻因任人惟親情形遭致減損。<sup>450</sup>

## 二、肅貪法律

在打擊犯罪的範疇中，重要的並非僅是形式上的法律存在與否，而是其實踐是否名實相符；於此，喬治亞當局在立法作用上規制公部門作用之分際，除為求預防貪腐及確保公部門廉政的《公部門利益衝突及貪腐法》(Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service) 在 1997 年獲得通過外，不僅指陳了「公務員」、「公部門貪腐類型」、「貪腐犯罪」、「公部門利益衝突」、與「禮物」之定義，亦陳明公務員負擔每年度向《公務員財產暨金融申報資訊局》申報財產義務。<sup>451</sup>

再者，1997 年所頒布之《公務員法》(Law on Civil Service) 之相關規範中，除第 13 條「公務員之基本原則」指陳公僕對喬治亞國家與人民盡忠誠義務與踐行職務義務時應維繫喬治亞憲法所陳之法治精神外，同法第 29 條之公務員任職誓言亦表明了：「在估量了公部門服務之巨大責任以後，我個人決定將忠誠地為喬治亞國家與人民服務，並遵守憲法和相關法律規範，敬重國家利益、權威、公民基本權利與自由，以俾忠實地行使職務」之行政義務。<sup>452</sup>

<sup>450</sup>詳言之，Shevardnadze 不僅任命同派系友人之子 Mirian Gogiashvili 擔任該單位主席，更於 2001 年十一月與國內 Zhvania 政治派系決裂後，藉相關單位對後者陣營進行整肅。

J. Wheatley, op. cit., pp. 104-105.

<sup>451</sup> “First Evaluation Round : Evaluation Report on Georgia,” op. cit., p. 2.

<sup>452</sup> “Law on Civil Service,” *Civil Service Bureau*, <[http://csb.gov.ge/uploads/Law-of-Georgia-on-Civil\\_Service.pdf](http://csb.gov.ge/uploads/Law-of-Georgia-on-Civil_Service.pdf)>, pp. 7-12.

承上所述，若審諸 Shevardnadze 政權的肅貪法律建置期程，其亦同於肅貪政策之時點而在世紀之交以降開始發展；於此若以進入立法機關一讀程序的相關法案論，喬治亞司法部提出之《肅貪效用法》草案作為建立系統性打擊貪腐之先聲，此等法規已經在一讀程序進行討論；<sup>453</sup>又為求整合公部門系統的內部檢查總機制，當局業已在 2003 年九月亦向國會提交《總檢查法》芻議草案，使後者負責監督公部門運作的權能分際、經濟性物質管理之合理使用；<sup>454</sup>此外，就現行肅貪相關規範的適用在始於犯罪事實的發見、且而後歷經偵查及起訴之進程，除形式上的法律缺憾外，其施行面恐有值得深究之必要，於此以下即再細分為執法機關、肅貪法規及其闕漏進行陳述。

### （一）執法機關

貪腐作為一構成刑事法律概念上的違法狀態，就其始於發見、且而後歷經偵查及起訴之進程狀態，實需執法與檢察機關進行相應地改革，方合於當代肅貪活動之需要；再者，喬治亞之與肅貪相關的責任部門由內政部下轄機關、檢察總長辦公廳及國家安全部等相關單位所構成之中，<sup>455</sup>除本章第二節所指陳的警務機關的變革外，事實上檢察機關亦在世紀之交以降有提升其運作效能的需求。

於此就運作效能提升之需求，尤須由內部與外部因素的同時成就方能達成；詳言之，若以外部因素而論，由於檢察機關實施進一步的刑事偵查與起訴必須以犯罪事實發見為前提，2001 年之檢察總長辦公廳副檢察長在接受團體國家打擊貪腐集團評估小組訪問時表示貪腐案件的起訴量不符預期的主因，完全是其他執法機關未能發件貪腐情事或根本無欲向檢察機關通報之結果。又以內部因素做為考量之基礎，倘欲增強檢察機關的作用效能，在法定平均薪俸待遇愈略高於社會

---

<sup>453</sup> 該草案擴張既存的《公務員財產暨金融申報資訊局》之法定權能，使其不再僅是一蒐集統計資訊之單位，而轉為一積極、獨立與具特定執法機能之機關；又為求揭露程序公務員利益衝突及貪腐情事，其亦將獲得要求行政機關提示法定相關資訊、在司法程序中取得高級公務員及其家庭成員的銀行帳戶資訊、向高級公務員、其親屬及友人訊問其申報財產的適法與正確性與將此等錯誤將資訊提交稅務、檢察及司法機關等法定權能。“First Evaluation Round: Compliance Report on Georgia,” op. cit., pp. 6-7.

<sup>454</sup> Ibid., p. 10.

<sup>455</sup> “First Evaluation Round: Evaluation Report on Georgia,” op. cit., p. 6.

最低薪資（約為 140 拉里）的前提下，意欲要求其戮力實施法律所賦予之權能，亦屬難以想見之境況。<sup>456</sup>

據此，國家安全議會於 2001 年秋季業已成立暫時性執法機關暨安全部門制度改革委員會，並委由最高法院院長擔任主席促成執法機關的相關改革規劃；<sup>457</sup>再者，進一步的改革措施猶等到 2003 年九月頒布《第 1084 號總統行政命令》後，其命令之第七部分致使檢察總長辦公廳建立專責專責貪腐情事與非法收入之刑事調查特別單位，且為求達成檢察部門運作的獨立性，檢察官平均薪俸待遇在 2001 年至 2003 年逐漸提升，而 2003 年三月更提高了百分之五十五個百分點；由是觀之，不僅全部門的平均薪俸為 500 拉里，前揭之特別單位之薪資更高達 800 至 1000 拉里之譜。<sup>458</sup>

## （二）肅貪法規範及其缺漏

在論及玫瑰革命前的相關貪腐法規範，除在 2000 年一月施行的新版《刑法》包含了公務員（未包含外國公務員）之索求賄賂（積極性貪腐）及收受賄賂（消極性貪腐）之情形；若舉例而觀，《刑法》第 338 條規定所界定之收受賄賂，舉凡收受獻金、股票、財產或其他物質利益並給予特定人於法律上所不許之利益，應處以最低五年以上之有期徒刑。<sup>459</sup>

又《刑法》第 340 條規定違法收受禮物不同於前開臚列之之收受賄賂，其量刑以罰金、服社會勞動或其他禁止從事特定事業為限，而未能包含剝奪人身自由之徒刑<sup>460</sup>；與此同時，就此類法規範相關之行政性罰則亦存於 1997 年所頒布的《公部門利益衝突及貪腐法》之中。再者，同法第 339 條之向公務員行賄罪章，亦指陳了行賄者係因公務員索賄或主動向檢察機關告知行賄現象者，得免除刑事

<sup>456</sup> Ibid., p. 8.

<sup>457</sup> “First Evaluation Round: Compliance Report on Georgia,” op. cit., p. 14.

<sup>458</sup> Ibid., p. 15.

<sup>459</sup> “First Evaluation Round: Evaluation Report on Georgia,” op. cit., p. 2.

<sup>460</sup> “Regional Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine: Georgia, Summary assessment and recommendations,” *OECD Anti-Corruption Network for Transition Economies*, <<http://www.oecd.org/countries/georgia/37223582.pdf>>, p. 4.

責任之事由。

然而在告知行賄現象之範疇中，喬治亞於該時程之現行法仍尚未建立與警察及刑事司法系統相關之證人保護機制，且《檢察機關組織法》第 48 條規定亦明文限制機關不能基於匿名報案或僅憑告發資訊進行刑事調查；據此，儘管行賄者之主動告發能免除一定程度之刑事責任，但在其自身安全為必須考量之因素影響下，其勢將採取匿名告發之方式為基礎，為此除匿名資訊具顯難證實之狀態，實不應全然排除其於相關刑事程序發動之審酌價值。<sup>461</sup>

此外，於 2000 年頒布之新版《刑法》的部分規範雖作為國家追求廉能治理之一部，然而其不僅未就藉影響力圖利與法人刑事責任予以明文化規定，亦對行賄標的之定義僅侷限於物質而未及於無形利益；更甚地，喬治亞《刑法》的適用效能，猶因《憲法》所陳明之相關豁免規範予以排除。

就此等《憲法》上豁免規範雖旨在確保特定職能運作之獨立性，然依據《憲法》之規定而觀，第 52 條第 2 項、第 75 條、第 87 條第一項、第 88 條第五項與第 90 條第四項分別授予國會議員、法官、總統、憲法法院法官及最高法院法官之「個人豁免」(personal immunity)待遇，除實施犯罪行為時為執法機關所發見，原則上應豁免於逮捕、拘留和偵查等刑事程序；揆諸前開的免於刑事訴追的法定狀態，儘管仍可藉相關法定要件之成就予以解除，然已致執法機關的作用具選擇性為之的影響效果。<sup>462</sup>

於此若舉例而觀，1995 年所頒佈之《國會選舉法》將國會議員候選人視為準國會議員地位，而中央選舉委員會為決定是否免除「個人豁免」的主管機關；又根據《檢察機關組織法》之規定，檢察總長、副檢察長及其下轄總檢察委員會（13 名成員）除獲得最高法院同意外，免於逮捕、拘留及搜查。此外，若干低於《憲法》之法規範，亦致使豁免狀態過度擴張，如《審計部法》賦予審計部長

<sup>461</sup> 為增加貪腐等犯罪情事之發見可及性，當局業已在 2003 年向國會提交之《刑事程序法》草案第 128 條至第 131 條中規定證人保護機制，俾使刑事案件告發人獲得合宜安置以免於不特定威脅。  
“First Evaluation Round: Compliance Report on Georgia,” op. cit., pp. 14-15.

<sup>462</sup> “First Evaluation Round: Evaluation Report on Georgia,” op. cit., pp. 11-12.

除獲得國會之授權免於執法機關的逮捕、拘留及搜查之權利，且國會議員和地方政府首長據《利益衝突暨貪腐法》第 20 條第四項亦享有若干法定豁免保障。<sup>463</sup>

### (三) 小結：Shevardnadze 時期

倘將肅貪分為形式及其實際，就公部門實際肅貪作為倚賴法律規範予以規制的前提下，喬治亞即便早於 1997 年即已訂定《公部門利益衝突及貪腐法》，但在執法機關的範疇中，內政部作為肅貪的第一線於此時程呈現失能與本章第二節所指述的貪腐狀態，而肩負刑事偵查及起訴之檢察機關，亦因未獲相關單位的初步通報，致積極作用權能有所減損；再者，當局雖於 2000 年以降戮力進行相關法規範研議和初擬，然其效用恐無法在一年半載內顯現；此外，若干刑事豁免雖有其存在必要性，但當執法機關係屬作用失能或不符合法律所賦予之期待的同時，將致相關單位執法時予便宜行事，或致選擇性執法之情況發生。<sup>464</sup>

由是觀之，儘管當局在後共轉型已降的肅貪作用在世紀之交後方逐漸蓬勃發展，然其較為顯著的部分反似致力於達成政治鬥爭的目的；於此，恰如同世界銀行所作成之《全球治理指標》中的貪腐控制表現結果，喬治亞在 1996 年至 2002 年之評比中，仍未能呈現出顯著改善的境況。(參見表 3.3)

表 3.3 Shevardnadze 任內貪腐控制表現

年度	項目	治理分數 (-2.5 至 2.5)	廉能程度評級 (100%為最優)
1996		-1.39	4.88
1998		-0.78	25.85
2000		-0.88	20.00
2002		-1.14	7.32

資料來源：“The Worldwide Governance Indicators,” The World Bank Group,  
<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>>

<sup>463</sup> Ibid., pp. 12-13.

<sup>464</sup> 為此團體國家打擊貪腐集團評估小組向喬治亞進行之建議，乃係儘可能地限縮豁免適用之客體範疇，且將解除豁免之法定程序標準化，於此一併補充。“First Evaluation Round: Compliance Report on Georgia,” op. cit., pp. 17-18.



## 貳、後共喬治亞之肅貪進程：Saakashvili 時期

喬治亞在新政權推行的反貪腐鬥爭，最早實可見於在野政黨的媒體宣傳作用之上；易言之，2003 年玫瑰革命前的國內政治反對陣營多藉由大眾傳媒非難執政當局，於電視節目上討論高級官員的私人住宅及其遠逾法定薪俸的支出，提示種種跡狀顯示政府高層的貪婪及腐敗；又當局作為被非難的對象，僅能發布措詞強硬的聲明予以否認；<sup>465</sup>於此，如果意欲用一句話涵攝玫瑰革命所隱含之價值，不僅論者 Kukhianidze 認為其在本質上乃係反貪腐革命，<sup>466</sup>2004 年之新任總統 Saakashvili 更主張在 Shevardnadze 任內位居要津者之貪瀆情事違反了國家利益，且其情節並不亞於叛國罪。<sup>467</sup>

由是觀之，倘前政權乃係貪腐罪惡之淵藪，有鑑於將既存失能體制置換為合於民主治理國家之需要，喬治亞在 2004 年以降的改革進程，恰如同喬治亞公部門改革規劃者 Konstantine Vardzelashvili 所言：「我們不僅了解喬治亞不需要何種未來，也知曉過去政權因何等原因而崩潰；於此，執政者的策略並非只專注在公部門改革，而是儘可能地廢除現有機制及引入新制度，藉以改變官僚積習及簡化所有相關部門的程序性規範。」<sup>468</sup>

此等國家高權宣示及其實踐若能為其他國家作為足資仿效之途，喬治亞最顯著的特點在於快速地實施肅貪規劃及作用；詳言之，即便該國因貪腐近乎涉及舊政權的所有政府部門，並呈現蔓延及鞏固的狀態，而致短期內清除所有貪腐是一個難以企及的目標，但新政府在本質上確實在社會大眾的支持下進行了有效的反貪腐鬥爭；<sup>469</sup>在此倘舉法規範倡議之事例而論，Saakashvili 在宣誓就任兩日後即

<sup>465</sup> Erik R. Scott, op. cit., p. 26.

<sup>466</sup> Alexandre Kukhianidze, op. cit., p. 229.

<sup>467</sup> Jaba Devdariani, "Saakashvili Relies on Combination of Old and New to Asserts Authority," *The Open Society Institute*, <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav012604.shtml>>

<sup>468</sup> Richard Bennet, "Delivering on the Hope of the Rose Revolution: Public Sector Reform in Georgia 2004-2009," *Princeton University-Innovations for Successful Societies*, <[https://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy\\_note/PN\\_id183/Policy\\_Note\\_ID183.pdf](https://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id183/Policy_Note_ID183.pdf)>, p. 2.

<sup>469</sup> Roy Southworth and Robert McMahon, "Georgia: US Challenge Aid For Tbilisi Seen As Catalyst For Development," *The Open Society Institute* <<http://www.eurasianet.org/departments/business/articles/pp042905.shtml>>

向國會提交十二類法律修正案，除簡化賄賂犯罪嫌疑人之逮捕及沒收公務員不法資產程序，亦提出憲法修正案以限縮刑事豁免的適用範圍。<sup>470</sup>

再者，若以向前政權之政治菁英進行整肅的範疇觀，論者 Shelley 認為玫瑰革命後的新政權不同於俄國 Putin 政權僅對 Mikhail Khodorkovsky 進行清算，而全面性地向 Shevardnadze 執政任內的違法人士進行刑事訴追；<sup>471</sup>於此若以 2004 至 2005 年而論，此期程內為執法機關所調查賄賂案件、公權力濫用及逾越公權力犯罪情事超過 1000 件，其中包含了許多高級官員、如國家鐵路局局長、喬治亞電機工程法規委員會主席、前稅務機關首長及前海關局局長；<sup>472</sup>此外，本文為了解此期程之肅貪舉措，亦將以下分為一、肅貪政策與二、肅貪法律兩部分進行討論。

## 一、肅貪政策

後玫瑰革命之喬治亞當局在肅貪活動的推動，其特殊之處不僅存於肅貪的刑事途徑，而係以追求公部門全面轉型為依憑之發展目標；詳言之，誠如論者 Machavariani 於《藉公部門改革克服喬治亞經濟犯罪》(Overcoming economic crime in Georgia through public service reform) 一文中所言，新政府當局明瞭打擊貪腐對改善國家治理能力的改善容具片面效果，而如何為公部門創造一廉能及免於貪腐的環境乃係喬治亞未竟之發展重要課題。由是觀之，喬治亞之作為不僅藉由刑事方法進行肅貪，其存於國家公部門之全面性改革，亦提升政府治理能力及益於廉能環境之形塑。<sup>473</sup>

---

<sup>470</sup> 尤有甚者，雖喬治亞在 1997 年已制定《公部門利益衝突暨貪腐法》，然其法規範容或導致有罪不罰及藉由主張身體不適以脫免刑事司法起訴之情形；據此，此類修正所帶來之效果，除阻止此等情節發生外，並將公部門的定義適用範圍擴張及於國營企業負責人。“Global Corruption Report: 2005,” op. cit., p. 147.

<sup>471</sup> Louise Shelley, op. cit., p. 2.

<sup>472</sup> “Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption: Georgia-Update on National Implementation Measures,” *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*, <<http://www.oecd.org/countries/georgia/38009260.pdf>>, p. 4.

<sup>473</sup> Shalva Machavariani, op. cit., p. 41.

於此舉例而論，自當局於 2004 年二月頒布《喬治亞政府結構、權威及規範法》(On Structure, Authority, and regulation of the Government of Georgia) 以降，同年六月在對《公共服務法》(Law on Public Service) 進行修正後分別成立公務員事務局 (Civil Service Bureau) 及具顧問性質的公共服務委員會 (Public Service Council)，由前者專責實施公部門改革計畫。<sup>474</sup>

揆諸喬治亞公部門改革計畫的實施進程，新政府亦受到英國國際發展部 (Department for International Development)、瑞典國際開發合作局 (Swedish International Development Cooperation Agency) 及世界銀行 (WB) 共同推行的《公部門改革扶持計畫》(Public Sector Reform Support Project) 之協助；就該計畫的實施項目主要是為了藉強化特定政府部會的制度能力、建立公共資源利用效能及合宜進行國家財政分配，以追求改善治理效能。<sup>475</sup>

再者，為避免喬治亞當局的公部門廉能改革進程致生流於片面實踐的處境，該國在 2005 年簽署八大工業國夥伴協定，並承諾達成歐洲委員會之團體國家打擊貪腐 (GRECO) 及經合組織 (OECD) 的《轉型經濟體肅貪網絡》(Anti-Corruption Network for Transition Economies) 的建議要求。<sup>476</sup>

於此，於 2005 年六月所頒布的第 550 號總統行政命令《國家肅貪策略》(National Anti-Corruption Strategy) 作為公部門改革之一環，除其前言指出：「公部門之管理及行政作用之有效性有賴組織完善程度與依法行政的維繫，方能生治理制度具備效能的狀態。若政府之施政未能顧及任何前開所未揭示之原理原則，將致國家和社會處於危險之境，而此際所指陳的危險，即係所謂的貪腐。」外，<sup>477</sup> 亦具體指陳了增強公部門透明度、政治獻金規制、改善國內營商環境及肅貪作

---

<sup>474</sup> “Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption :Georgia-Update on National Implementation Measures,” op. cit., p. 12.

<sup>475</sup> Ibid., p. 12.

<sup>476</sup> Lauren Horoschak, “Fighting Corruption in Saakashvili-era Georgia: Successes, Challenges and Public Perceptions,” *TI- Georgia* <<http://158.37.161.167/training/incountry-open/Georgia-materials/saakashvili-georgia-horoschak-2007.pdf>>, p. 6.

<sup>477</sup> 該總統行政命令亦指出了「貪腐對我國民主政治、經濟、社會對政府信任與法治精神等範疇，均造成了無可抹滅的傷害；有鑑於此事態的嚴重性，喬治亞政府與社會大眾均有義務於是時採取

用等自 2006 年至 2007 年之國家發展重點項目，且而後由國務院改革協調委員會監督同年度發布之《國家肅貪策略實施計畫》(National Anticorruption Strategy Action Plan)。<sup>478</sup>

承上所述，當局在減少公部門作用失能以俾增強國家治理能力的範疇中，除行政程序之簡化外，亦饒行各式跨部門整合之事宜；詳言之，倘既存之公部門行政機關未能有效完成法律所賦予之權能，後玫瑰革命政府為此而為之措施，不僅將政府的 28 個部會裁減至 13 個，並致 18 種各式局處與近乎六萬名公務員分別於 2006 年前遭到廢除和解任。<sup>479</sup>

又在行政程序簡化的部分中，有鑑於原來的商業許可認證程序的複雜性，致使公務員具恣意利用法律進行索賄之機會，當局為求提升經辦效率以減少程序辦理所需時程，喬治亞國會於 2005 年通過進行商業許可認證程序精簡化之法律修正研議案，而特定事業不再如舊制般受多重機關共同管轄。<sup>480</sup>不僅如此，司法部、財產登記及其他民政服務在 2005 年開始實施單一窗口程序，以俾提升公部門效能及減少行政恣意性。<sup>481</sup>

尤有甚者，當局於同年九月所頒布之國家肅貪策略實施行動計畫 (Anti-Corruption Strategy Action Plan) 所列之增加肅貪作用之效能、就高級官員之範疇發展特殊廉政監督系統、減少行政壁壘等諸多改革目標，實可發見國家政策規畫如何主導法律制度的相關變革發展。<sup>482</sup>

---

激進變革以對抗貪腐。」於此一併補充。“Presidential Decree N 550: on the Approval of Georgia’s National Anti-Corruption Strategy,” *Transparency International: Georgia*, <[http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Presidential%20Decree%20-%20Georgian%20National%20Anti-corruption%20Strategy-E.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Presidential%20Decree%20-%20Georgian%20National%20Anti-corruption%20Strategy-E.pdf)>, p. 3.

<sup>478</sup> “Second Evaluation Round: Evaluation Report of Georgia,” *Group of States against corruption*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2006\)2\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2006)2_Georgia_EN.pdf)>, p. 12.

<sup>479</sup> “Chapter 1: Rule of Law,” In *National Human Development Report: The Reforms and Beyond, United Nations Development Programme*, <[http://www.undp.org/content/georgia/en/home/library/democratic\\_governance/nhdr2008/](http://www.undp.org/content/georgia/en/home/library/democratic_governance/nhdr2008/)>, p. 2.

<sup>480</sup> 在前開削弱公部門行政裁量權限及增加商業自由的作用中，喬治亞青年律師協會認為舊法所揭示的商業法定程序不僅近乎百分之八十三的比例的舊制沒有實益，且多用來作為索賄的依據，為此研擬新法的效益是顯而易見的。“Government Moves to Cut Red Tape in Licensing,”

*civil.ge* <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=9589>>

<sup>481</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” *op. cit.*, p. 49.

<sup>482</sup> 若單以減少行政壁壘論，其即指出：(1)對企業活動的例行性檢查事宜進行精簡，並將權責單

又就各部會的整併部分論，除國會通過《國家登記法》(the law on State Registry)，將原公共服務登記處解散暨併入司法部之民事登記處外<sup>483</sup>，當局在縮減公部門冗員的推動改革中，諸如本章第二節的內政部及前揭遭到淘汰及進行改組事宜，且環境部與海關部門在 2004 年及 2005 年分別縮減了百分四十四的人員編制(歷兩次部會改組)和開除百分之二十三之下轄單位冗員(歷六次改組)。<sup>484</sup>

此外在政府推動各式公部門改革的發展中，國家治理能力的復甦狀態亦能藉稅務徵集情況予以發見；詳言之，國家稅務徵集總額自 2004 年以降已由 25 億拉里(15 億美元)，逐漸增加至 2008 年的 76 億喬治亞拉里(約為 45 億美元)，又儘管在 2008 年爆發俄喬衝突，但仍在 2010 年達到 69 億喬治亞拉里(41 億美元)之譜；<sup>485</sup>就前揭之稅收增長趨勢，亦致使公部門機關的受分配預算獲得提高(參見表 3.4)；此外就前揭之公部門機關受分配預算的增額而可得之效果，若輔以喬治亞公部門總員額之縮減<sup>486</sup>，足致一般公務員的法定薪俸待遇獲得長足之提升。

487

表 3.4 特定公部門機關受分配預算

單位 \ 年度	2004 年	2010 年
總統辦公廳	800 萬拉里	1,700 萬拉里

位予以分散、(2)對商業認證暨許可法規進行修正以改善營商環境、(3)簡化食品生產企業的法律程序規範，並成立新部門監督食品暨醫藥產品、(4)對現行法規進行評估，以俾促進經濟環境、(5)活化與倡導特定制度改革，並確保政府就特許型事業之經營企業持超然和公正立場、(6)確保大型公共採購案之程序透明度。“Government Ordinance #377: on the approval of Georgia’s National Anti-Corruption Strategy Implementation Action Plan, *TI Georgia*, <[http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Ordinance%20377%20-%20National%20Anti-Corruption%20Strategy%20Implementation%20Action%20Plan-September-E.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Ordinance%20377%20-%20National%20Anti-Corruption%20Strategy%20Implementation%20Action%20Plan-September-E.pdf)>, p. 3.

<sup>483</sup> 隸屬於舊單位之 2200 名登記處人員亦遭到解任。Johan Engvall, op. cit., p. 26.  
<sup>484</sup> Lauren Horoschak, op. cit., p. 26.  
<sup>485</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” op., cit., pp. 47-48.  
<sup>486</sup> 喬治亞政府在 2003 年年初雖有 120,000 名公務員，但截至 2011 年之統計不僅僅餘一半之譜 Johan Engvall, op. cit., p. 25.  
<sup>487</sup> 於此若藉司法人員待遇作為事例，司法機關公務員之薪俸待遇於 2006 年一月做出之調整，不僅係屬 1998 年以降的唯一一次大規模薪俸增幅，又其法定最低薪資待遇已自 1999 年之 30 拉里增加為 2300 拉里之水準。“Beginning of the judicial reform,” *High Council of Justice of Georgia*, <<http://hcoj.gov.ge/en/reforms/judicial-reform>>

國務院	300 萬拉里	900 萬拉里
司法部	2,200 萬拉里	4,500 萬拉里
衛生部	4,000 萬拉里	1 億 3,000 萬拉里
教育部	6,000 萬拉里	4 億拉里

資料來源：“TI Georgia NIS Report 2011,” *Transparency International*, p. 49.

## 二、肅貪法律

在任何肅貪的範疇中，對犯罪的處罰及其預防乃係至關重要之目標；又在實踐上除刑事層面的處遇外，與公務員權能之分際相關的行政法規亦扮演了防免違法之重要角色；於此，就喬治亞的後革命政權之肅貪進程觀，本文認為其所採取打擊貪腐措施具迅速與恩威並施之特色，且恰如同 Lili Di Puppò 在《喬治亞反腐敗改革中的敘事作用》(The role of narratives in Georgia’s anti-corruption reforms) 一文中所言，新政府在玫瑰革命後意欲在極短時間內建立公部門的新氣象，而挾民意支持遂行大規模清算措施，並藉此說服社會此類政策的實施是未來國家發展的必要前提。<sup>488</sup>

在此等激進打擊貪腐的進程中，當局並未聽取國際透明組織及經合組織的建議，諸如賦予《肅貪政策合作委員會》調查權限、並使既存的《肅貪局》專責預防、調查及起訴貪腐案件，反在隔年廢除舊政權時期所成立之《肅貪政策合作委員會》及《肅貪局》，<sup>489</sup>並進行《刑事程序法》之修正，將檢察總長辦公廳之主要調查部門轉為肅貪專門調查單位。<sup>490</sup>

再者若以前政權之政治菁英的貪腐犯罪論，當局所為之大規模逮捕作用中，

<sup>488</sup> 有鑑於逐年度而增加若干項目的肅貪改革實踐難以有改變社會大眾觀感的效果；於此，喬治亞在短期內進行的震撼式刑事途徑在削減日常性行政貪腐最為明顯；又由於違法公務員及冗員的解任，足使社會大眾在短時間內扭轉國家貪腐印象和重建公部門的信譽（如本章第二節所陳明之警務改革）。Lili Di Puppò, “The role of narratives in Georgia’s anti-corruption reforms,” <[http://www.units.muohio.edu/havighurstcenter/conferences/documents/DiPuppò\\_paper.pdf](http://www.units.muohio.edu/havighurstcenter/conferences/documents/DiPuppò_paper.pdf)>, pp. 3-5.

<sup>489</sup> Londa Esadze, “Georgia’s Rose Revolution: People’s anti-corruption revolution,” in Louise Shelley, Erik R. Scott and Anthony Latta eds., *Organized Crime and Corruption in Georgia*, (Routledge:NY,2007), p. 113.

<sup>490</sup> “Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption: GEORGIA MONITORING REPORT,” *OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia* <<http://www.oecd.org/countries/georgia/38011474.pdf>>, p. 14.

憑倚新修正《刑事程序法》所定之認罪協商機制<sup>491</sup>，向被拘留者提供認罪換取從輕量刑之機制推移下，當局在 2004 年上半年不僅逮捕 Shevardnadze 的女婿，並指控多名高級官員逃漏稅、鐵路部門、前能源部長及運輸通訊部部長亦遭調查，冀求社會大眾得以覺察新政府意欲肅貪之決心。<sup>492</sup>

就此等大規模逮捕情事，論者 Scott 認為新政府似乎將肅貪目標著重於懲罰濫用權力者以實現社會正義而非鞏固法治；詳言之，由於認罪協商機制之施行，除作為司法權之一部的法院系統在此期程中並未扮演重要角色外，更不乏出現具犯罪嫌疑的公務員為執法機關逕行拘留，且直到其主動交出被指控挪用的金額方能獲釋之情事；<sup>493</sup>由是觀之，當局雖肯定刑事認罪協商機制有助於迅速獲致公部門廉能效果，然而此境況似形同於政府對違法者的勒索敲詐，更為歐洲理事會所批評。<sup>494</sup>

此外，前揭之恩威並施導向的肅貪作為，除伴隨著本章第二節所言的內政部警務人員的改革及針對犯罪活動者的清剿，致扭轉社會大眾對執法機關印象外，新政府亦在 2004 年一月向國內企業經營者提供特赦方案，倘其逃漏的稅額為 50 萬美元以下，僅須向當局提供長期償還計畫而不須負擔刑事責任；由是觀之，不僅使有非法活動前科者具備與當局合作之意願，亦能減少國內影子經濟規模。<sup>495</sup>

與此同時，由於貪腐之重要構成部分存於其不法而生之利益，就如何發現此等違法利益的部分，當局於 2004 年一月在喬治亞國家銀行體系成立具備分析及監控可疑交易權能之金融監管局（Financial Monitoring Service）；<sup>496</sup>又為求賦予

---

<sup>491</sup> 更甚的，國際透明組織喬治亞分部認為 2004 年開始施行的認罪協商機制在刑事肅貪機制中所帶來的效果，多著重於組織或網絡型貪腐案件；易言之，在一個違法結構的行為人主動揭露不法跡證，有助於使刑事司法機關儘可能地掌握貪瀆情事之全貌。“Plea Bargaining in Georgia: Negotiated Justice,” op. cit., p. 22.

<sup>492</sup> “Global Corruption Report: 2005,” op. cit., p. 148.

<sup>493</sup> 舉例而觀，前揭之 Shevardnadze 女婿 Gia Jokhtaberidze 遭執法機關指控挪用 350,000 美元的政府基金，但其被迫付出 1,500,000 萬美元來爭取獲釋。Erik R. Scott, op. cit., p. 31.

<sup>494</sup> “Ex-Soccer Chief Released, as Plea Bargaining Applied,” *Civil Georgia*, <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=10543>>

<sup>495</sup> “Critics Say Draft on Financial Amnesty Hinders Anti-Corruption Drive,” *Civil Georgia*, <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8241>>

<sup>496</sup> 其於 2005 年收受 27845 件通報情事，並將其中的 559 件移轉至檢察總長辦公廳進行刑事調查。“Second Evaluation Round: Evaluation Report of Georgia,” op. cit., p. 7.

該機關於跨部門合作框架的積極性角色，其分別與內政部、司法部、檢察總長辦公廳在 2008 年就洗錢罪章之調查事宜洽簽跨部會合作備忘錄，且與財政部於 2009 年簽署多邊合作備忘錄，使稅務、海關及金融監控局得互相利用彼此所建置之資料庫。<sup>497</sup>

尤有甚者，就金融交易與洗錢法制層面的範疇，喬治亞不僅在 2003 年頒布《預防非法收入洗錢法》(Law on Preventing the Legalization of Illicit Income)，亦就銀行交易規範做出諸多相應修正，而為美國律師協會(American Bar Association)所設立之中歐與歐亞法律倡議會(Central European and Eurasian Law Initiative)評估小組認為已與聯合國所推廣之諸多公約呈現相吻合之法律移植狀態。<sup>498</sup>

此間特別的是若以適用於公部門人員之法規範論，倘公務員未能遵守《公部門利益衝突暨貪腐法》第 14 條至 20 條規定所陳之法定義務，就未能對其收入及財產提出合理解釋、據實及於法定期限內申報者，將遭致罰鍰或刑事處遇；<sup>499</sup>而在 2004 年方施行之行政性扣押制度作為申報機制的一環，亦使得相關單位對公務員未能就其收入及財產提出合理解釋者做出不利益裁定。<sup>500</sup>

尤有甚者，據《公務員法》第 74 條之規定，公務員不僅禁止提供或收受任何與職務相關之利益，且必須避免與主動告知所屬機關的利益衝突情事。<sup>501</sup>再者，就前開利益收受相關之法律規範，除《公部門利益衝突暨貪腐法》第五條規定同年度內所收受之禮物總價值不僅不得逾其年收入的百分之十五，且其個別價值不得逾其年收入的百分之五外，違反法定義務者即構成刑法第 340 條違法收受禮物

---

<sup>497</sup> “Second Evaluation Round: Compliance Report on Georgia, Group of States against corruption,” *Group of States against corruption*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)9\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)9_Georgia_EN.pdf)>, p. 3.

<sup>498</sup> “The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) and Georgian Legislation,” *American Bar Association Central European and Eurasian Law Initiative (ABA/CEELI)*, <<http://apps.americanbar.org/rol/publications/georgia-un-anticorruption-2006-exe-summary-eng.pdf>>, p. 12

<sup>499</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” *op. cit.*, p. 51.

<sup>500</sup> 該機制於 2005 年之適用結果，不僅 80 名公務員因而受罰，且總計市值達 3000 萬美金的資產遭收歸國有。“USD 30 mln Confiscated in Anti-Corruption Drive,” *Civil Georgia* <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8713>>

<sup>501</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” *op. cit.*, pp. 47-48.



罪（參見表 3.5），而同時構成行政與刑事處罰事由。<sup>502</sup>

### 表 3.5 《刑法》第 340 條、違法收受禮物

第一項、公務員或其他具相當地位人違法收受禮物者，得處罰金、一百小時以上三百小時以下之社會性義務勞動、最高三年禁止從事特定事業之權利及兩年以下有期徒刑。

第二項、前項行為若屬重複為之者，得處罰金、兩百小時以上四百小時以下之社會性義務勞動、最高三年從事特定事業之禁止及兩年以上四年以下有期徒刑。

資料來源：“Third Evaluation Round:Evaluation Report on Georgia on Incriminations,” *Group of States against corruption*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)12\\_Georgia\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)12_Georgia_One_EN.pdf)>, p. 6.

此外當局於 2009 年所為之相關法律修正案，除致《公務員法》第 65 條規定公務員在離任後 3 年內禁止從事任何與原職務相關的事業外，同法第 73 之 5 條的避免貪腐犯罪之行為基準規定亦揭示了(1)公務員不應收受任何影響其行使職務之禮物或服務、(2)所指稱之禮物或服務，若無法確認其是否構成本條指稱之行為，應依法申報該情事及(3)倘公務員受不當利益，其應：a.拒絕收受該不當利益、b.試圖指認出提供不當利益者、c.減少與該提供不當利益者接觸之機會、d.將該不當利益於三日內移交至相關單位等法定義務。<sup>503</sup>

由是觀之，經合組織（OECD）與國際透明組織（TI）對後玫瑰革命政府在公部門廉能制度設計所給予之高度肯定，實屬可以想見之現象；又當局所為的一系列公部門廉能法律制度之形塑，除可見於《公部門利益衝突暨貪腐法》在 2008 年所修訂的第 20 條第四項與第六項揭示告密者保護條款外，<sup>504</sup>2009 年修正之《公務員法》揭示了公務員向上級長官告知所屬機關疑似從事違法活動之法定義務，

<sup>502</sup> “Third Evaluation Round:Evaluation Report on Georgia on Incriminations,” op. cit., p. 6.

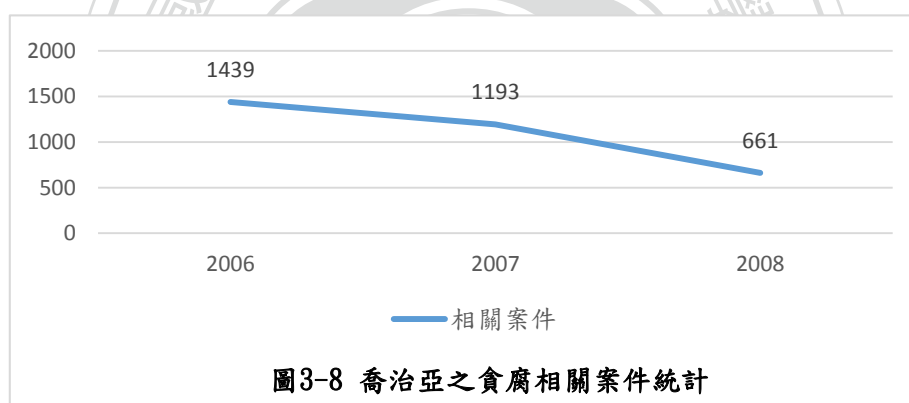
<sup>503</sup> “OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan,Second Round of Monitoring:Georgia,” *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*, <<http://www.oecd.org/countries/georgia/44997416.pdf>>, pp. 30-33.

<sup>504</sup> 行政機關不得對告發者行任何脅迫、施壓或歧視行為，且告發者不得作為其他行政及刑事罰之客體。“Second Evaluation Round:Compliance Report on Georgia,Group of States against corruption,”Group of States against corruption,<[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)9\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)9_Georgia_EN.pdf)>, p. 8.

<sup>505</sup>且 2010 年三月所公布之《國家內部審計法》第六條規定指出各部會應建立內部督察單位以俾調查利益衝突情事。<sup>506</sup>

就前開所揭示之喬治亞的肅貪規範建置，非政府組織《全球廉政報告》分別於 2006 年、2007 年及 2009 年給予滿分評價；<sup>507</sup>又 2006 年修正之刑事相關規範中，不僅《刑法》第 107 條之 1 將法人視為刑事適格之處罰對象、<sup>508</sup>且《刑事程序法》第 9 條之 3 的規定亦明確指出豁免不能作為對抗刑事責任的防禦方法，致使民選官員、檢察官及調查員不再享有任何法定豁免權利。<sup>509</sup>

綜上，若審視有限的官方刑事統計資料，就 2006 至 2008 年貪腐相關案件量所顯示的遞減趨勢，<sup>510</sup>其總量已自 2006 年的 1439 件大幅降至 2008 年的 661 件之譜，或許係因貪腐活動的有效訴追與公部門廉能制度建制而生之結果（參見圖 3-8）。



資料來源：“OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Second Round of Monitoring: Georgia,” op. cit., pp. 15-16.

<sup>505</sup> 據該法第 73 之 5 條的規定，上級長官未受理或無上級長官得申訴時，應立即向執法機關通報。Ibid., p. 8.

<sup>506</sup> “TI Georgia NIS Report 2011,” op. cit., pp. 60-61.

<sup>507</sup> “Georgia: Integrity Indicators Scorecard,” *Global Integrity*, < <http://www.globalintegrity.org/> >

<sup>508</sup> 如《刑法》第 194 條洗錢、221 條的商業性賄賂、第 339 條的行賄、第 339-1 條的影響力交易均有適用之餘地。“Second Evaluation Round: Evaluation Report of Georgia,” p. 24.

<sup>509</sup> “Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption: Georgia-Update on National Implementation Measures,” p. 11.

<sup>510</sup> 於此所指涉的相關案件，係以第 182 條之侵占與挪用、第 192 條企業違法活動、第 194 條洗錢、第 220 條權力濫用、第 221 條商業性賄賂、第 332 條公權力濫用、第 333 條公權力逾越、第 338 條收受賄賂及第 339 條進行賄賂論。“OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Second Round of Monitoring: Georgia,” p. 106.

### 三、小結：Saakashvili 時期

總的來說，雖若藉後玫瑰革命政府推行之一系列肅貪措施包含扭轉公務員有罪不罰現象、公部門組織結構再造及提升公務員薪俸待遇的推移中，使公部門貪腐情事獲得顯著之減少，但本文認為內政部的改革和檢察機關於斯領域的作用，亦屬不容忽視的肅貪重要成分之一；詳言之，若追求廉政必須以嚇阻為前提，內政部在歷經重整與涉及三分之一員額的縮減情況，實對其他政府部門之潛在違法公務員具警示意義。

再者，衡諸喬治亞政府於後玫瑰革命以降的肅貪進程之成功，除喬治亞公部門服務局（Civil Service Bureau）所發佈之《2009-2010 年喬治亞治理之效能與透明》（Effective and Transparent Governance in Georgia:2009-2010）報告認為與貪腐相關之法律規範逐漸合於國際標準和公務員財產申報程序在 2010 年的電子化及其透明化，均對國家確保廉能的作用具正面效益外，<sup>511</sup>經合組織隸屬之東歐暨中亞肅貪網絡（Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia）執行長 Olga Savran 於受訪時指出強力的執法機關，藉檢察機關就犯罪情節之貪腐發見、調查與起訴進程的極高效能，恐係公部門網絡型貪腐於是時被遏止發展的關鍵因素。<sup>512</sup>

承上所述，本文認為喬治亞政府所為之措施，乃係以三個階段為基礎，第一、當新政權執政肇始進行的大規模部門整肅、精簡與重整之激進型進程，伴隨著刑事威嚇作用，致公部門違法者繼續進行非法活動之意圖遭到遏阻；第二、在非法活動意圖遭到遏阻之後，當局所發展之公部門制度規畫，就行政機關的透明度與可課責性之機制建置，使公務員逐漸習於守法之狀態；第三、就國際社會所倡導之制度作出高度配合，致相關制度面的漸趨健全；於此若藉世界銀行作成之《全

<sup>511</sup> 其亦認為在《喬治亞公部門利益衝突暨貪腐法》中增列對檢舉人之保護、更使政府肅貪機制呈多元健全之發展。

<sup>512</sup> “Effective and Transparent Governance in Georgia:2009-2010,” *Civil Service Bureau*, <<http://www.csb.gov.ge/en/publications/annual-report>>, pp. 20-23.

球治理指標》中的貪腐控制表現結果，喬治亞在肅貪範疇確實呈現顯著的改善效果（參見表 3.6）

**表 3.6 Saakashvili 任內貪腐控制表現**

年度 \ 項目	治理分數 (-2.5 至 2.5)	廉能程度評級 (100%為最優)
2002	-1.14	7.32
2003	-0.65	32.20
2004	-0.61	28.78
2005	-0.36	47.32
2006	-0.04	57.56
2007	-0.25	50.97
2008	-0.22	50.00
2009	-0.22	51.67
2010	-0.12	55.71
2011	-0.02	56.87

資料來源：“The Worldwide Governance Indicators,” *The World Bank Group*, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>>

綜上，有鑑於一制度之良莠係取決於受其規制之人的行為，就一貪腐氾濫之國家，喬治亞的廉政轉型經驗或可為其他轉型國家作為借鏡；易言之，儘管新制度的建立乃係至關重要的國家發展目標，但在制度建立前若能使固有違法狀態受到控制，或能使新制度的移植呈現較為容易鞏固之狀態。此外，喬治亞於是時之肅貪成效，若藉倘歐洲復興開發銀行與世界銀行共同作成之《商業環境與企業績效研究報告》而觀，該國的企業經營者多認為政府業已成功改善公部門貪腐環境。（參見圖 3-5）

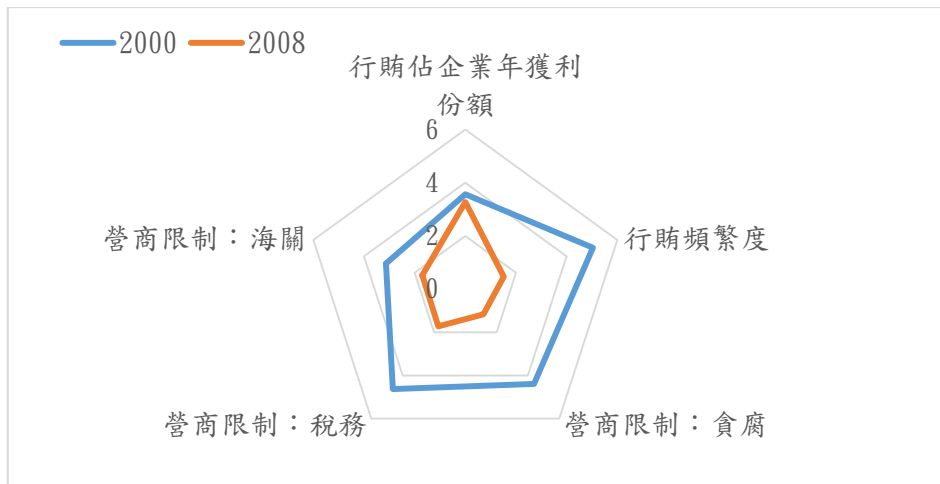


圖 3-5 在喬治亞的營商情況

資料來源：“Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS),”  
 World Bank and European Bank for Reconstruction and Development, <<http://www.worldbank.org/eca/governance>>



## 第四節、小結

揆諸後共喬治亞轉型二十餘年間，在經歷二任領導人的執政期間中，九零年代經歷失序、國家犯罪化與執法機關等公部門違法化之態勢，若欲在此期程冀求減少不法活動，乃係一難以企及之目標，此間更遑論對本身即屬違法之源的公部門貪瀆情事進行整肅。

然而，此等情事在玫瑰革命後獲致扭轉，在新政府不僅成功整頓了內政部、更於若干執法項目及公部門制度改革中逐步重建國家權威；於此，恰如同論者 Kukhianidze 所言，在建置合法秩序的制度係屬打擊失序行為的最佳方式之同時，喬治亞經驗揭示了一個如何在經濟失能的前提下有效打擊貪腐與犯罪的釋例。<sup>513</sup>

此外，雖然喬治亞之日常性貪腐現象已獲致顯著的降低，藉經濟私有化行貪腐情事者在新政權執政期間仍層出不窮，<sup>514</sup>顯見公部門廉政之課題乃係永續治理的一環，而非謂一時不法的狀態消失即已不復存在；又就此等永續廉能發展之課題，喬治亞政府並未於後玫瑰革命的肅貪進成中完成即已不為其他肅貪政策的規劃與建置；易言之，當局仍分別 2010 年六月頒布第 376 號《喬治亞國家肅貪策略》(National Anticorruption Strategy) 總統行政命令<sup>515</sup>及《國家實施肅貪策略之行動計畫》(National Action Plan for the Implementation of Anti-Corruption Strategy 2010-2013)，冀求公部門廉政得以持續深化。<sup>516</sup>

總此，就公部門廉政治理的必要性，或許誠如論者 Vito Tanzi 所言：「打擊貪腐的鬥爭不能被視為公部門改革以外的範疇；事實上，兩者是同一場賽局。」，

<sup>513</sup> Alexandre Kukhianidze, op. cit., p. 216.

<sup>514</sup> 舉例而言，跨國犯罪及貪腐研究中心 (TraCCC) 對博爾若米地區 (Borjomi) 的私有化進程進行調查後，發現由於價值不斐的國有地以低於市價方式遭到拍賣，種種跡象顯示此範疇的貪瀆氛圍與 Shevardnadze 任職期間似無太多差別。Louise Shelley, op. cit., pp. 7-8.

<sup>515</sup> 該肅貪政策指陳了具效能與免於貪腐之公部門目標，舉凡公部門現代化發展、改善國家及行政服務、政府採購制度、稅務與海關稅務制度和公共財政改革等未來發展進程，皆與公部門健全化治理的範疇相涉。 “Decree of the President of Georgia No.376: On approval of Georgian National Anticorruption Strategy,” *Transparecny International: Georgia*, <[http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Decree%20of%20the%20President%20on%20Approval%20of%20National%20Anticorruption%20Strategy\\_ENG.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Decree%20of%20the%20President%20on%20Approval%20of%20National%20Anticorruption%20Strategy_ENG.pdf)>(2010), p. 2.

<sup>516</sup> “Chapter 1: Anti-corruption trends in Eastern Europe and Central Asia,” in *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges: 2009-2013*, OECD, <<http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264201903-en>>(2013), p. 28.

且喬治亞公部門治理的發展目標，不僅在 2008 年所頒布的《沒有貧窮的喬治亞》（Georgia without Poverty）政府施政計畫包含了肅貪議題<sup>517</sup>，聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）所作成之《國家人類發展報告：變革與超越》（National Human Development Report: The Reforms and Beyond）亦指出喬治亞政府所推動的公部門改革幾乎均與打擊貪腐具關聯性；<sup>518</sup>此外，在本文業已於第二章及第三章分別對俄國及喬治亞之貪腐與廉政發展做出評述後，將於下一章進行比較性討論。



---

<sup>517</sup> Vito Tanzi, op. cit., p. 32.

<sup>518</sup> “National Human Development Report: The Reforms and Beyond,” op. cit., p. 2.

## 第四章 俄羅斯與喬治亞貪腐之異同性

「貪腐倘若係一種既存之文化概念，其應當構成行賄者樂於給予，

且雙方均滿意此等狀態方屬文化。」

William L. Miller<sup>519</sup>

文化作為人類社會生活不可分離之一部，若憑藉前揭學者 Miller 所指涉的觀念而為進一步的闡述，當貪腐業已為社會成員視為非屬正當行為，且行此作為者均對處境抱持道德不安感，卻仍無法避免其存在，即構成雙重被害處境；揆諸前揭之雙重被害處境，乃係呈現出一社會大眾認為係屬公部門行政失序治理的受害者，而公部門行政者認為自身係屬國家未能踐行行政照顧義務，而致其不得不為貪腐行為之無辜狀態。

承上所述，俄羅斯與喬治亞作為本文之比較案例，在此先就社會大眾對貪腐之觀感論，當世界價值觀調查所作成之前四波民調就賄賂行為的意見查考結果，實能發現在俄喬兩國分別經歷四波與三波的調查中，均呈現出社會普遍非難貪腐之情狀；然而特別的是俄國在 1998 金融危機後，其國內受訪者認為收受賄賂不正當者，其比例已自 1995 年的調查結果下降了百分之 11.2，容或呈現出經濟社會於是時之發展致為貪腐活動的不正當界線逐漸模糊，而社會偏差行為的容忍度亦獲得延展。<sup>520</sup>

再者，若藉同調查所指涉的逃漏稅行為正當性作為社會偏差行為容忍度的指標，有鑑於此情形之輕重與違法情節程度與賄賂相當，本文於探析後發現認定逃漏稅全然不正當的俄國受訪者在 2006 年僅佔百分之 51，而遠較 2008 年的喬治

<sup>519</sup> “Chapter 1: Coping with government Democratic Ideals and Street-Level Bureaucrats,” in William L. Miller, Åse B. Grødeland and Tatyana Y. Koshechkina, *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe*, (Budapest: Central European University Press, 2001), p. 15.

<sup>520</sup> 世界價值觀調查就喬治亞的部分僅及於 1996 年與 2006 年，而不若俄羅斯與部分後共國家始於 1990 年；然據該兩年度之調查結果而觀，認為賄賂完全不正當者在 1996 年佔百分之七十二（72.6%），較 1995 年的俄國調查結果低了 9 個百分點，又此等態勢已於 2008 年的調查中呈現逆轉，喬治亞呈現出高達百分之八十四（84.6%）的受訪者認為賄賂完全不正當，較俄國高出 9 個百分點，於此一併補充。“Online Data Analysis,” *World Values Survey*, <<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalyzeQuestion.jsp>>



亞低了百分之 22 個百分點（喬治亞為百分之 73）；尤有甚者，此等視逃漏稅為正當的心態作為後共轉型以降之延續，俄國與喬治亞分別於 1995 年與 1996 年的調查結果均致百分之四十六（46.6%）和百分之五十三（52.6%）的受訪者認為逃漏稅係屬全然不正當。

然而揆諸喬治亞社會於十餘年間在稅務項目的守法心態之鞏固，或許與 2003 年間之玫瑰革命而生的政權替換具關聯性；又不管如何，前揭之社會偏差行為接受度情況，顯見俄喬兩國的社會大眾對此類行為曾存類似態度，而後卻於世紀之交以後呈現看待相同偏差現象之相異心態狀態。

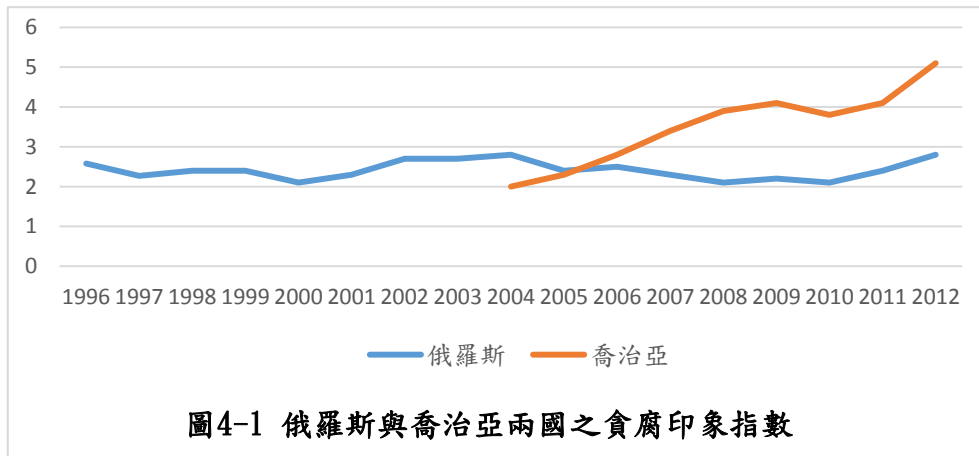
又在可能與貪腐深具關係的偏差行為接受度為初步的爬梳後，就喬治亞與俄羅斯在轉型以降陷於治理困厄的狀態，本文雖在第二章和第三章對俄喬兩國之貪腐變遷：1992-2012 年、公部門貪腐：以警察系統為例，以及肅貪政策：規劃與成效進行評述，嘗試梳理出兩國為何貪腐、兩國公部門為何難以獲致廉能和兩國之廉政政策規劃的實踐效果，以求闡釋國家行政作為受法律拘束之作用，為何未能合宜地就公共事務為處斷，進而實現國家目的，反致法治國社會於瀕危之境。

總此，本文在前揭章節檢視兩國之貪腐及廉政發展後，以下即分別自兩國之貪腐變遷、兩國之公部門貪腐及兩國之肅貪規劃進行總體回顧行比較，冀求體察兩國廉政發展之價值。

## 第一節、兩國之貪腐變遷比較

本節所欲討論者，乃係就俄國部分的第二章第一節及喬治亞部分的第三章第一節為文獻的再一次總體回顧；又就公部門貪腐的成因及肅貪的比較，將試圖以更具體的方式進行分析，於此先行敘明；再者，本文於前兩章曾分別揭示兩國在國際透明組織每年度所揭露的貪腐印象指數之排名與評量，而在以下將兩國的評量結果一併列出後，實可發現喬治亞的評量分數於 2004 年逐年上升，又俄羅斯雖自九零年代轉型以降呈現低盪盤旋狀態，但近年來業已出現逐步成長的趨勢。

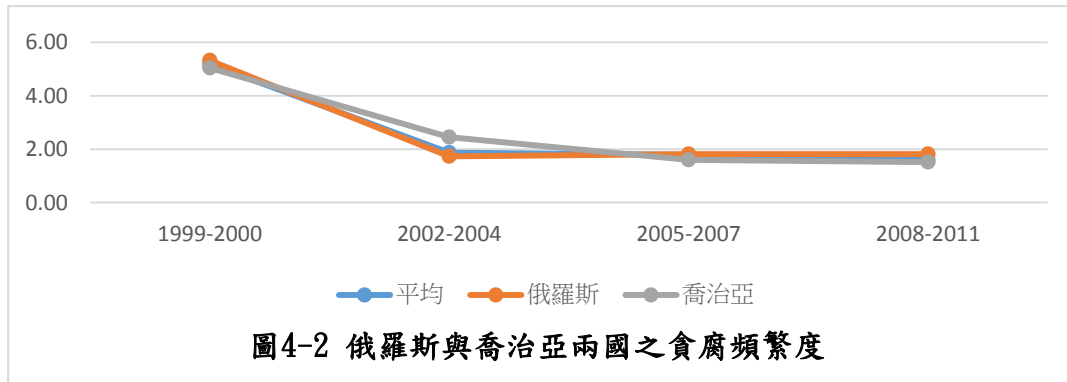
（得參考圖 4-1）



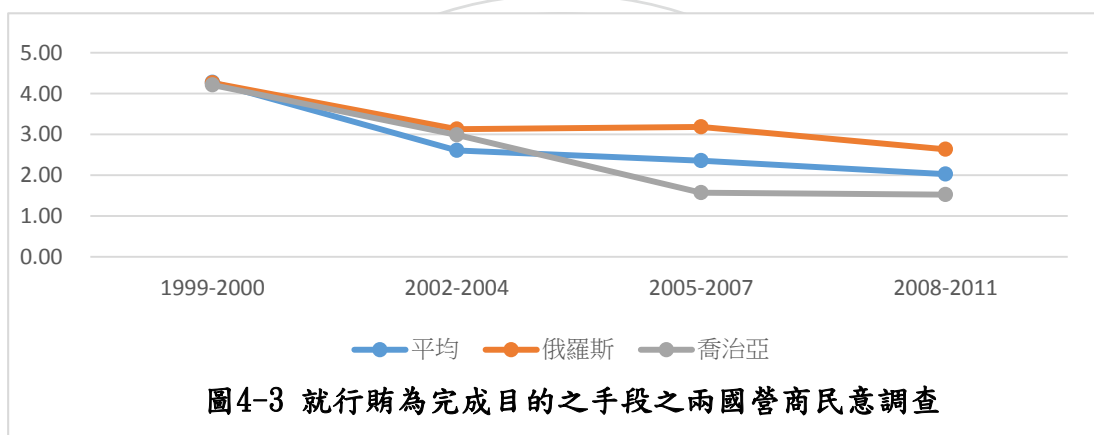
資料來源：“Corruption Perceptions Index,” *Transparency International*,  
 <[http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/previous\\_cpi](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi)>

承上所述，儘管後共轉型國家於九零年代以降的公部門貪腐盛行情況，較其他地區的國家呈現更為欠缺廉能之狀態，然而藉《商業環境與企業績效研究報告》而觀，不僅後共國家的平均免於貪腐程度業已於近十餘年來呈現好轉態勢，且俄羅斯和喬治亞亦呈現出改善之譜，而非如貪腐印象指數般處於兩國的廉能發展具顯著的歧異性之勢。

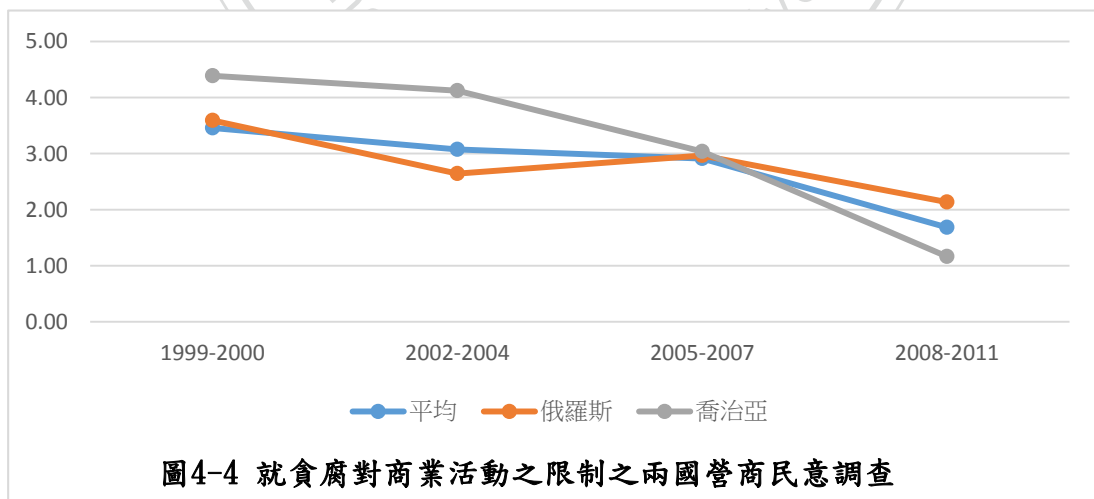
再者，此間對俄喬兩國的企業經營者而言，無論是《貪腐頻繁度》(Corruption Frequency)、《行賄為完成目的之手段》(Bribery to get things done) 及《貪腐對商業活動限制》(Constraint: corruption) 之範疇 (參見圖 4-2 至 4-3)，除得發見國內貪腐對營商活動者的影響效果已逐漸減少外，所有後共地區之營商調查結果亦呈現漸趨好轉的態勢；然而於此須特別留意的是，俄羅斯在《行賄為完成目的之手段》與《貪腐對商業活動之限制》仍較後共轉型國家之平均高，顯見其追求免於貪腐之廉能公部門發展進程仍力有未逮。



資料來源：作者整理自“Business Environment and Enterprise Performance Survey,” EBRD  
 < <http://www.ebrd.com/english/pages/research/economics/data/beeps.shtml> >



資料來源：Ibid.



資料來源：Ibid.

然而就俄喬兩國及其他後共國家於世紀之交以前所存之較為貪腐狀態，無論係本文第二章所指陳的歷史性與轉型因素，抑或是第三章的遺緒和組織犯罪因素，均與公部門行政具不可分離而觀之狀態；此間無論是共黨文化遺緒對公部門治理文化的影響、因政經制度轉型而生之行政權能與缺乏行政究責之可及性，在後共諸國的公部門作為蘇聯體制的延續之際，侍從主義及貪腐不僅構成了一種結合狀態，且後者更成為了新興侍從式社會的基石。

由是觀之，侍從式貪腐（clientelist corruption）作為 Andras Sajo 所指涉的後共貪腐網絡現象，除超越了個人行違法活動之分際外，公私界線的逐漸模糊情況，不僅致俄喬兩國的組織犯罪者得以循諸多途徑與公部門行政構成員進行違法意圖之連結，更使兩國公部門出現非屬與組織犯罪者同謀的公部門集團式犯罪結構。

521

揆諸前揭之網絡型貪腐狀態，實成如同俄羅斯國家杜馬於 1998 年所揭示之《俄羅斯國家及社會之主要威脅報告》的結果般，再再顯示了貪腐在國家蔓延之變遷情狀，舉凡組織犯罪團體影響公部門行政活動、公務員違法為傭金而服務、國家預算之非法挪用、國有財產以不正方式行私相授受、大量不以為生產目的之空殼企業謀取國家資產、公部門行政作用的違法尋租化及執法機關行政活動的濫權化等情事，均在兩國社會中層出不窮。<sup>522</sup>

尤有甚者，本文曾於第一章提出論者 Karklins 所分類的貪腐行為層次差異，此間無論是日常行政、行政機關、乃至於政治制度之互動層次，兩國的相關行政性貪腐事例除在第二章與第三章予以說明外，其環繞在政治高權領導人而生之家族性貪腐網絡更在 Yeltsin 與 Shevardnadze 所構築之政商網絡現象中獲得印證。

此外，就貪腐變遷而生之經濟損失，有鑑於具體勾勒出真實犯罪程度的困難性，諸多的國際組織與學人試圖進行規模之估測；於此除 2001 年對俄國所為的

---

<sup>521</sup> Andras Sajo, "Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe," *East European Constitutional Review* <<http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol7num2/special/special.html>>

<sup>522</sup> The State Duma Informative Bulletin, Vol 10, No.3(1998);轉引自 Serguei Cheloukhine, M.R. Haberfeld, op. cit., p. 74.

初步評估，將國家營商部門及全國貪腐所涉金額視為 30 億美元與 300 億美元的情況外，亦不乏論者指出 2012 年的俄羅斯國內貪腐總規模業已逾 3000 億美元之譜；更甚地若循俄國官方作成大型研究報告顯示，日常貪腐之平均賄賂金額已自 2001 年的 1817 盧布逐年增加至 5285 盧布外，國內日常貪腐市場之總規模亦已在 2010 年屆 1 千 6 佰億盧布。

但此間特別的是前揭之大型研究報告結果不僅了民眾行賄意願程度已在十年間降低，循刑事司法機關犯罪統計而為的「違反國家利益犯罪」與「商業性賄賂」部分，均在 2009 年達到高峰後呈逐年遞減態勢，且 2008 年貪腐案件之平均賄賂金額為 9,000 盧布，而後於 2009 年及 2010 年逐漸躍升至 23,000 與 61,000 盧布，且最新釋出之 2012 年年度平均賄賂金額已達 78,200 盧布；由是觀之，似顯現出俄羅斯近年來的貪腐犯罪金額逐漸提高、民眾行賄意願降低及案件量減少之狀態。

然而就此等平均賄賂金額的增幅，或許在實際上反映了執法機關執法效能增強之結果；詳言之，若犯罪交易標的金額係屬高額的狀態，其交易相對人之地位及經濟基礎必然較日常一般行政者與社會大眾交涉而生之小額型賄賂高；由是觀之，執法機關所揭示的平均賄賂金額漲幅，可能如本文於第二章第四節中所引用的國際透明組織俄羅斯分部執行長 Panfilova 之指述般，俄國在未來的平均賄賂金額必然會繼續增加，因為這等同於國家執法權能的有效實踐。

又在喬治亞的貪腐變遷部分中，其事實上在轉型肇始起算，即係處於一失敗國家狀態，而後歷經國家重整與玫瑰革命後的國家再造，最終呈現公部門治理效能與廉能兼具的情況；揆諸此等歷時二十年之後共轉型進程，喬治亞於所經歷的公部門貪腐盛行與廉能維繫之態勢中，不同於俄羅斯公部門仍具一定程度之運作效能，喬治亞的失敗國家情狀，不僅在經濟範疇中的影子經濟份額為所有後共國家之最、官方所登載之納稅義務人在 1993 年至 1998 年間呈現逐年增加但實際按期納稅人僅佔一半之譜、且其建國初期爆發內戰的內戰亦導致組織犯罪者得以在

國內猖獗發展。

承上所述，國家治理的失能與組織犯罪者間的關係，在 Shevardnadze 返國執政後成為國家正式執法活動的一環後，而此等徵狀雖於 1995 年的政府對若干「匪徒官方化」所建立之組織進行整肅中出現逆轉，然國內於玫瑰革命前的諸多選舉，仍為時任國家安全部長 Valeri Khaburdzania 指出許多為非法團體所影響的情事。<sup>523</sup>

此外若以玫瑰革命前的公部門生態論，存於日常公部門行政的貪腐不僅致治理失能狀態，於此藉聯合國區域犯罪和司法研究院(United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute)在 2001 年對後共諸國作成之民調研究顯示，儘管喬治亞與俄羅斯的受訪者多指出貪腐在諸多公部門類門的盛行程度，然而無論係就海關、警察、稅務、檢查或司法人員之範疇，喬治亞受訪者不僅均認為在位者會期待貪腐，且前揭針對日常行政部門之民調所呈現的潛在貪腐觀感，喬治亞的調查結果皆高於俄國民調的部分。<sup>524</sup>

揆諸前揭之貪腐觀感不單單存於喬治亞民眾之想像，若憑第三章中指陳的事例觀，除公用事業的濫用、違法警務行政、以及稅務人員的集體瀆職，均屬確實存在的境況外，國內民調機構對公務員作成之意見調查結果亦顯示高達百分之四十的受訪公務員認為諸如警務、海關及稅務的職務多係循非法管道而取得，顯見公部門行政人員於任用程序的肇始恐已達違法現象叢生之境。

又此間最為特別的是在國內政治性貪腐的範疇中，喬治亞不同於俄羅斯之金融寡頭影響政治活動之互利網絡，而係一種家族政治如何主導國內諸多產業及政治部門的狀態；詳言之，由 Shevardnadze 所主導的家庭性政商網絡，舉凡岳父、女婿及外甥等親屬，均於恩庇侍從觀念的推移下，控制了油氣、航太商業、國有

<sup>523</sup> David Darchiashvili, "Georgian Security Sector: Achievements and Failures," <[http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/10\\_ssg\\_07\\_dar.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_ssg_07_dar.pdf)>, p. 103

<sup>524</sup> A. Alvazzi del Frate and J. van Kesteren, "Some preliminary tables from the International Crime Victim Surveys," *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI*, <[http://www.unicri.it/services/library\\_documentation/publications/icvs/statistics/Table\\_ECE.PDF](http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/statistics/Table_ECE.PDF)>, p. 22.

資產採購、消費性商品進口市場及國內運輸等產業。

總此以言，就喬治亞家庭性政商網絡與日常行政貪腐狀態業已於 2003 年的玫瑰革命後出現解構化趨勢，倘再次回顧第三章第一節引用的世界銀行報告，其認為新政府成功重振公部門廉能的原因乃係存於於當局有意實踐社會大眾的政治期望、迅速建立公部門信用、快速打擊不法情事、汰除不適任公務員、有限政府的實現、實施認罪協商機制、社會各界合作基礎、國際經驗的移植、科技技術的使用、傳播媒體的利用等 10 項目標。

再者，若將喬治亞公部門廉能之重建與俄羅斯之公部門系統置為比較的基準點上，容或有論者主張俄國的肅貪改革乃係不具任何實質效果的制度建制，然本文並不持此觀點，而持俄國作為一公部門貪腐案例具特殊性之立場；綜上，就喬治亞的成功與俄羅斯的公部門肅貪政策實踐，將於本章的第三節為進一步的說明。



## 第二節、兩國之公部門貪腐比較

「良好政府之真正考驗，乃係始於其得否產生良好行政的能力。」作為第二章第二節之引言，倘欲獲致其所隱含的良好治理價值，即無法自外於公部門行政構成員之實踐；再者，行政作為國家治理之一環，如何在法的支配下，具體實現立法之意志，即屬本節欲循俄羅斯與喬治亞兩國的公部門貪腐情狀及警務機關的制度發展及其缺陷的脈絡所欲釐清之課題。

### 壹、兩國之公部門貪腐

於此就俄國的範疇中，本文曾在第二章第二節引用了「俄羅斯政府屬全國最大的敲詐勒索團體，不可避免地致任何公民與國家公部門之互動涉及貪腐。」之見解，然前揭之指述容或有過分誇大之虞；詳言之，若公部門治理係屬全然貪腐化的狀態，實難解釋俄國公部門治理能力仍維持了一定程度之穩定。

再者，亦有學者主張俄羅斯官僚系統具備了擁腫、貪腐、無效能及專橫之特質，而當局倘意欲減少貪腐，不僅有必要削除大量公部門員額，且增加公部門員額對廉政並無助益；然而論者 Tompson 發現操持俄羅斯公部門體系的規模龐大與貪腐具關聯性見解之人，多係秉持在 2006 年由官方所揭示數據所顯示之近乎百分之 10.9 的增幅而為之批判；但實際上該兩年間之公部門人員任用數量上的差異，多係統計方式不同而生之結果；易言之，若排除本係屬於公部門之一部，且以往未列入計算份額的人員觀，俄羅斯公部門總員額於 2006 年之成長僅為百分之 2.1 的程度。<sup>525</sup>

承上所述，若藉世界銀行於 2000 年作成之《轉型社會之肅貪：政策討論的貢獻》報告而觀，除主張俄羅斯政府必須重拾聯邦政府權威與破除既得利益集團的網絡結構狀態外，並藉美國作為一個聯邦政體之釋例，揆諸公部門治理與廉政之發展事宜，有鑑於公務員意欲永久保持自身地位及利益之考量，除增強相關公

---

<sup>525</sup> William Tompson, op. cit., p. 9.



部門機制的監督及增強執法機關的權能以確保在位者奉法律為重要行為準則外，當局在進行國家公務人員考選程序之規劃中增加公務員總員額後，循競爭性考選程序服公職者進入公部門服務者，其所佔份額若逐漸超越舊有體制下的人員份額，將能足使公部門制度建置的效果逐漸顯現；總此，循新制度所任用的公務員亦耗時近乎四十年，方自初始的百分之十提升到百分之八十的比例。<sup>526</sup>

由是觀之，不僅就俄羅斯政府增加公務員總員額情事而為之貪腐批判恐有未當之虞，且本文第二章第二節亦曾引用論者 Brym 與 Gimpelson 所為之估計，截至 2001 年仍有百分之六十的聯邦政府公務員為蘇聯時期人事任命之結果，而封閉、保守的官僚系統仍阻卻了公部門主流價值觀的轉變可能性，顯見俄國公部門發展仍未達美國經驗所可能獲致的效用。

於此，俄國公部門未能在公部門相關改革中獲致廉能效果，除可能係屬龐大聯邦體制的變革效用未能於短期內顯現外，其執法機關所為之行政作用，僅得以避免公部門貪腐情形逐漸惡化，而未臻確保廉能的狀態；又與前揭俄國情況相左的是喬治亞政府在構成治理失能之境地時，就轉型以降的逐年賄賂案件的通報件數不僅業已未滿 50 件，且曾分別於 1992 年及 1994 年間的通報件數僅達 5 件之譜；據此，或可認定後者之執法系統業已係屬失能和深受貪腐所圍之狀態。

承上所述，儘管俄國執法機關並未因貪腐達治理失能狀態，然其執法行政之作用的貪腐情事，仍在政府行政機關中位居首位；詳言之，除本文於第二章第二節所揭示之《三鯨案》外，俄羅斯聯邦檢察總長辦公廳所揭示之 2012 年公務員賄賂犯罪之數據中亦得發見執法機關在該犯罪類型的所佔比例仍為公務員之首。

此外在內政部之警務活動的範疇中，究其執法行政為何一再出現違法濫權及貪腐之情事，其原由概可歸因於「軍事性」、「雙重從屬性」、「缺乏專業性」及「警務商業化」等因素；詳言之，軍事性因素造成了服膺威權之效忠型態；雙重從屬

---

<sup>526</sup> “Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate,” op. cit., pp. 77-80.

性因素除造成地方主義的橫行外，亦使警察依法行政之可能性亦遭致妨害；缺乏專業性因素乃係由於從事警務工作之生活條件於轉型以降逐漸惡化，而致許多資深警察選擇退役從事私人保全工作，但為此填補之候補員警缺乏執法能力；警務商業化因素之緣由乃係法定薪俸低廉，而致警務人員從事違法或合法業外活動；由是觀之，在前開所陳的四個因素影響下，警務活動之偏差化與違法化即成為後共轉型以降的主要執法安全困境。

揆諸前開所揭示的種種俄羅斯公部門徵狀，本文發現其與喬治亞的經驗具一定程度之類似性，倘薪資待遇乃係公務員從事貪腐之關鍵因素，喬治亞公部門為此所深受之害，容或較俄羅斯之公部門更為嚴重；詳言之，其中不乏論者指出在一個部會首長與國會議員之法定月薪分別為 300 拉里(150 美元)及 400 拉里(200 美元)的國家中要求公務員不進行違法亂紀行為乃係無法企及之事外，喬治亞統計部所揭示之資訊亦顯示公務員法定平均薪俸難以維持四口家庭之支出。

再者，於宏觀的視角審視內政部警務機關活動的範疇，其經濟來源不僅並非出自國家預算，而是藉由影子經濟或其他違法活動而為一定程度之填補，而構成毀棄國家利益之執法私有化；又前述之警務活動陷於違法化態勢，2005 年之時任總統 Sakkashvili 亦指出前政府之內政部存有許多貪腐警察的原因在於政府並未有足夠的財政資源作出合宜分配，而致警務人員轉而向社會大眾進行劫掠。<sup>527</sup>

然而若以微觀的視角論，喬治亞的警務作用的違法濫權及貪腐情事之原由，其主要因素分別為「警務商業化」及「缺乏專業性」；詳言之，倘以警務商業化因素而觀，其不僅自警察專科學校的入學程序中即已充斥貪腐情事，正式職位係賄賂而得之結果、個人貪腐行為逐漸演變為部門隸屬關係的集體違法狀態，致使依法行政之可能性遭到遏阻；「缺乏專業性」因素則係前開警務商業化因素的延伸，於警務人員視法律為無物之際，行政專業業已非屬從事警務活動之主要考量。尤有甚者，有鑑於警務活動所獲致之非法可觀利益，即便是部長本人與其僚屬，

---

<sup>527</sup> Robert Siegel, "Georgia's National Police Corruption Project," *NPR News*, <<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4849472>>

亦從事若干違法活動，而致使內政部由上而下之結構均呈現違法狀態。

## 貳、兩國之警務改革

### 一、內政部員額

俄羅斯與喬治亞之警務改革作為整肅公部門貪腐之一環，就警察人員待遇、組織再造及打擊貪腐的發展中，俄喬兩國分別在 Putin 任內的 2001 年以降及 Sakkashvili 甫上任的 2004 年後進行諸多改革規劃，於此若以內政部員額的範疇論，有鑑於俄國內政部總員額在 1994 年曾高達 1,812,344 人，當局在 2001 年以降逐步進行部會權限之釋出及移轉，除致 2010 年的總員額抵 140 萬人之譜外，政府預計在 2011 年八月減少百分之二十二之內政部人員，並預期使雇員總額在 2012 年年底維持在 110 萬人上下。

而喬治亞在 2004 年所進行的警務改革，實進行了大規模的裁撤作用；詳言之，此間在 2005 年第一季前所完成的變革中，不僅運輸警務部門與警察專科學校雇員均減少了百分之五十、特殊警務部門(G. Gulua)、交通警務及首都提比利斯警察總員額分別減少了百分之三十三、百分之四十與百分之三十外，財產保護警務部門及環保警察均遭到廢除；尤有甚者，2003 年的喬治亞警務總員額為 50000 人，而在內政部進行制度改革後，究其削減總數達 16022 名，而所餘之警務人員為 32,731 名。

尤有甚者，當局為避免內政部警務人員的大規模解任情況為社會治安造成不良影響，除提出過往罪行不溯及既往之條件外，並成立保護警務部門，向文化遺址、私人企業、國際組織及其他國內各式團體提供保全服務，究其員額約有六千名為警務改革進程中曾遭解雇之人員。

### 二、內政部雇員之法定待遇

就兩國於法定待遇改革的範疇論，俄國在 2000 年八月所頒布總統行政命令

提高警務、獄政及稅務警察之工作待遇，並擬定高達百分之二十的增額薪俸給付事宜及規劃相關優惠性福利外，Medvedev 於其任內的 2010 年所規劃之提高警察薪俸待遇，預計在 2012 年年底完成百分之三十的平均增幅外；尤有甚者，俄國當局為求增加警務人員克盡職守之意願，猶揭示了警務人員月激勵獎金制度，就服務滿兩年至五年者，每月加給百分之十之激勵金、而每月最高加給達百分之四十之激勵金者為服務年資超過 25 年之警務人員。

承上所述，喬治亞於法定待遇範疇的政策實踐中，由於 2004 年的大規模人員縮減致國家具足夠財政資源對剩餘之警務人員提供優惠性待遇，其中與 Shevardnadze 政權相較，其平均薪俸待遇達八倍增幅，而致內政部之雇員法定薪俸已大舉提升至 350 至 500 拉里的水平（約為 150-210 歐元）。

### 三、其他有助於改善警務專業化之舉措

喬治亞政府不同於俄羅斯循法律制度及其規範層面而為漸進式體制變革，而係採取短期間內的大規模改組與人員汰換作為核心，其所獲致的最大效果或許存於使未被當局裁撤之人員具備服膺法律之觀念；於此若藉交通警務單位論，且併以 2700 名交警之解任，復於一個月後以巡邏警務編制則取代原有單位，足使其其他內政部單位構成員生警示作用。

而俄國政府在 2001 年至 2012 年的諸多警務專業化政策中，除 2006 年揭示的《內政部警務活動與專業教育改革》發展計畫外，2009 年發佈第 1468 號《改善俄羅斯聯邦內政部效能之措施》、2010 年則頒布第 208 號總統行政命令《若干改革俄羅斯聯邦內政部措施》，以及 2011 年三月和七月分別施行之《聯邦警察法》與第 247 號聯邦法《聯邦內政部公務員之社會性保障及其他法律修正》等政策事宜。

### 第三節、兩國之肅貪治理比較

就國家廉政治理的維繫範疇論，一般咸認有兩類途徑且互補之措施，而視貪腐之預防（ex ante）與事後（ex post）威嚇手段為核心；詳言之，前者係特指為行政機關固有之行為準則，致使其實踐行政作治理用具守法意願，而後者則是藉由特定司法權之行使，以行政外部的機制作為威嚇工具，致行政機關之行為不悖於法律之意圖。<sup>528</sup>

又就如何健全化公部門廉政體制之發展，論者 Willy Mccourt 於《效率、廉能與能力：一個擴張性的公部門管理議程》（Efficiency, Integrity, and Capacity: An Expanded Agenda for Public Management）一文中主張倘欲在公部門有效地控制貪腐，政府即有必要在以下範疇進行耕耘（參見表 4.1）

表 4.1 廉政治理之條件

- 
- (1) 政治領導人應公開宣示打擊貪腐之決心。
  - (2) 應設立一獨立機關行使相關肅貪法律規範所賦予之權限。
  - (3) 確認政府的各類型機關之權力濫用可能性，並於法律上規定對特定機關之內部與外部審查機制，以避免貪瀆情事之發生。
  - (4) 公務人員薪俸應酌予調整，且不宜低於私部門之平均薪資所得。
  - (5) 制定與肅貪相關之民、刑事法律規範，除於民事層面就對基於違法關係而締結之契約、發給之證照及特定營利事業之許可賦予自始無效的效力外，並於刑事層面進行相關裁罰處遇。
- 

資料來源：Willy Mccourt, “Efficiency, Integrity, and Capacity: An Expanded Agenda for Public Management,” in Anwar Shan ed., *Public Sector Governance and Accountability Series Performance: Accountability and Combating Corruption*, p. 47.

然而於此需特別注意的是，前揭指陳的公務人員薪俸之調整對打擊貪腐之效用，恐不若論者 Mccourt 所指陳般具足以遏阻貪腐之力度；詳言之，本文曾於第二章第三節憑藉論者 Rijckeghem 與 Weder 作成之《貪腐與誘惑程度：公務員的

---

<sup>528</sup> W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien and Kishor Uprety, “Combating Corruption: A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and Major International Initiatives,” *The World Bank*, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/06/440273/combating-corruption-comparative-review-selected-legal-aspects-state-practice-major-international-initiatives>>, p. 3

低薪俸導致貪腐》研究揭示了在深受貪腐所困之國家中，實難以具備適當條件進行公部門薪資調整政策，而循此福利性待遇途徑以遏阻貪腐，將對國家艱困之財政造成負面影響。<sup>529</sup>

由是觀之，由於各國在不同環境下而生的經濟與治理發展差異，Jeff Huther 和 Anwar Shah 在《肅貪政策與計畫：一個評估框架》(Anti-Corruption Policies and Programs: a Framework for Evaluation) 的評估中，將全球國家之治理表現與經濟發展進行量化分級，且歸納出肅貪改革之優先目標，為打擊公部門貪腐事宜提供了一可供依循與因地制宜的治理觀點。(參見表 4.2)

表 4.2 肅貪改革的優先目標

貪腐	治理	政策建議
嚴重	不善	建立法治、代議機制與公部門機關運作之可課責性規範、保護公民基本權利、減少政府對公民社會之干預、實施經濟改革。
普通	一般	公部門管理及經濟改革政策應以去集中化為基礎、健全化機關運作之可課責性規範。
輕微	良善	建立肅貪機關、強化金融機構之可課責性、維持公民與官方之警覺性、政治宣示肅意願及媒體自由之確保。

資料來源：Jeff Huther and Anwar Shah, "Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation," *The World Bank: Policy Research Working Paper 2501*, <[http://www.theiafm.org/publications/180\\_AntiCorruptionPoliciesandPrograms.pdf](http://www.theiafm.org/publications/180_AntiCorruptionPoliciesandPrograms.pdf)>, p. 12.

承上所述，就前揭之肅貪改革優先目標的內容論，無論其貪腐及治理的情況係屬嚴重、不善或輕微與良善，其政策建議的內容均與公部門健全化發展具緊密的關聯性；由是觀之，有鑑於打擊貪腐而致之公部門廉能狀態，其勢將對國家治理具積極的正面意義；但此間猶須特別注意的是，打擊貪腐與確保廉能作為一意義相近之概念，本文發現破除貪腐盛行之境況似須以威嚇性刑事改革為肅貪改革的要務。

於此，若揆諸後共俄羅斯和喬治亞社會的肅貪進程，兩國雖分別經歷 Yeltsin、

<sup>529</sup> Caroline Van Rijckeghem and Beartrice Weder, "Corruption and the Rate of Temptation :Do Low Wages in the Civil Service Causes Corruption," op. cit., pp. 40-42.

Putin 與 Medvedev，以及 Shevardnadze 與 Sakkashvili 之治理期間，但在政策之推廣與實踐上，藉第二章及第三章所揭示之事例觀，兩國在 Yeltsin 和 Shevardnadze 治下的公部門肅貪活動，均呈現出憑倚相關政策為攻訐政敵之情事，舉凡克里姆林當局與最高蘇維埃在 1993 年的憲政衝突中，兩者均互相指控他方貪腐與罔顧法治、俄國國家杜馬多次通過肅貪法草案但為時任總統 Yeltsin 拒絕行使同意權以及 Shevardnadze 任命親近政治派系友人之子 Mirian Gogiashvili 擔任肅貪政策合作委員會主席，更於 2001 年十一月與國內 Zhvania 政治派系決裂後，藉相關單位對後者之陣營進行整肅等情事。

又於世紀之交前的期程論，倘後共轉型以降所制定之法律並未具足夠動能追求立法之目的，此等形同具文的狀態，實致法律的建置僅就國內諸多既存的違法狀態予以指涉，但卻無法就此等違法狀態以相繩；據此，倘藉俄羅斯與喬治亞的相關法制論，俄國除 1993 年頒布的《聯邦關稅法》為外界視為具體適用上之災難外，當局雖在 1995 年以降陸續頒布了《聯邦民法典》、《聯邦刑法典》、《在聯邦公部門服務法》、《於聯邦各級政府任公職者之收入與財產資訊揭露》總統行政命令、《特定事業之許可聯邦法》，然其權責機關的行政能力與法律所賦予之權能存有落差，實致法實踐之效果不如預期；此外，雖然喬治亞的業已在 1997 年頒布《公部門利益衝突及貪腐法》與《公務員法》，且揭示相關公務員廉政法定義務，然其未能存有有任何顯著之效果。

承上所述，本文分別在第二章第三節及第三章第三節臚列了俄喬兩國的肅貪政策與法律制度健全化發展，然此間仍有一特別之處值得說明；詳言之，貪腐作為一構成刑事法律概念上的違法狀態，就其始於發見、且而後歷經偵查及起訴之進程狀態，實需執法與檢察機關進行相應地改革，方合於當代肅貪活動之需要，而喬治亞在玫瑰革命前的貪腐盛行情況中，2001 年之檢察總長辦公廳副檢察長在接受團體國家打擊貪腐集團評估小組訪問時表示貪腐案件的起訴量不符預期的主因，全係其他執法機關未能發件貪腐情事或根本無欲向檢察機關通報之結

果。

揆諸前揭之喬治亞犯罪通報徵狀，乃係與俄羅斯執法機關呈現不同特色的類型；易言之，俄羅斯在貪腐犯罪的類門中，均呈現出高通報率與實際起訴情況之落差，而其中可能係因貪腐犯罪之資訊蒐集與證據保全的困難，致檢察機關決定不予起訴所致，而近年來俄國當局為求消彌此等通報與起訴之刑事調查落差除已規劃在 2012 年擴張聯邦調查委員會對法官、檢察官、國會議員乃至於聯邦安全局等特殊人員之調查權限外，並移轉內政部及聯邦藥品管制局之調查員至前開單位，使其總員額自原有的 23000 名調查員擴張至 60,000 名。

而喬治亞之後玫瑰革命政府為求增加檢察機關之權能，除將檢察總長辦公廳之調查部門作為打擊貪腐犯罪之專門單位，若以 2004 至 2005 年而論，此期程內為執法機關所調查賄賂案件、公權力濫用及逾越公權力犯罪情事超過 1000 件，顯見執法機關於打擊貪腐犯罪中所扮演之關鍵角色。

再者，本文於此特別將執法機關作為比較性陳述的重點，其原因乃係根植於喬治亞肅貪所採取之成功途徑所致；易言之，本文在本節一開始雖揭示了數種公部門廉能狀態的發展目標，然而喬治亞在打擊貪腐的成功，並非係採取漸進式措施的結果；更確切地說，漸進式的措施反係激進改革的延伸，且作為一種持續深化公部門廉能的機制而存在。

承上所述，在當代國家廉政治理效果的仿效與學習上，喬治亞經驗誠然開啟了一種相對容易移植與實踐的政策措施；於此，在一貪腐極度盛行之國家，冀求其國家政策之推廣誠難具其實踐效用，而當政者意欲確保公部門廉政狀態，勢必得對公部門本身進行整肅，方能收一定程度之示範效果。

據此，晚近有論者 Bo Rothstein 提出大爆炸理論 (big bang theory) 見解，主張在一國為系統性貪腐所圍的情況下，其所面臨的即是全面性的公部門轉型必要性；再者，如何在一公部門行政係屬高度貪腐的國家中迅速扭轉治理形象及其實踐，就打造廉能政府的追求中，關鍵的切入途徑容或為當局之第一擊須具嚇阻效



能、於短期內重拾政府威信及獲社會大眾信賴之前提下深化其他部門之改革<sup>530</sup>；而揆諸前開之云云，本文發見喬治亞政府在肅貪治理的發展中，不僅確實採行了該論者所指陳之舉措，且獲致了足夠的變革動能以支應接踵而來之健全化治理挑戰。

此外在俄國的範疇中，論者 Manning 與 Parison 對俄國公部門改革作成之研究認為 Yeltsin 治下的俄羅斯存有與公部門改革成功與否之發展困境，如缺乏強力的中央政府權威與缺乏單一政黨主導政治局勢<sup>531</sup>；又前揭之困境不僅在 Putin 上任後不復存在，且後者亦於是時以降推動多種包含肅貪在內的公部門改革，儘管其效用在短期內仍不明朗，但本文認為其之可能效用容或類同於美國聯邦政體之治理般，須歷時數十載方能顯現。

與此同時，為求破除公部門貪腐盛行之勢，本文在第二章與第三章的肅貪規劃之實踐分析中，發現到俄喬國雖皆有刑事豁免之相關規範，然喬治亞並不若俄羅斯向諸多類型之公職人員提供豁免待遇，且復於刑事程序法中陳明豁免不得做為規避法律責任之工具，顯見兩國的法律制度儘管於貪腐犯罪類型上均呈現健全化之法律發展態勢，然其實踐的效用恐因其他法律的制肘，而生法規適用上的可及性遭到遏阻。

---

<sup>530</sup> Bo Rothstein, “Anti-Corruption: A Big-Bang Theory,” *QoG Working Paper*, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1338614](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1338614)>, pp. 3-5.

<sup>531</sup> Nick Manning and Neil Parison, “International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation,” *The World Bank*, p. 48.

## 第四節 小結

貪腐作為當代公部門治理併生的現象，在本文所分析的俄羅斯及喬治亞間，儘管兩國雖皆於世紀之交以前呈現為貪腐情事所圍的狀態，但在喬治亞於玫瑰革命後的新政權進行大規模公部門改革前，俄羅斯的執法機關實較喬國的相關單位具備更為殷實之作用權能。

然而有鑑於憑藉執法機關的權能未能有效確保公部門廉能狀態之維繫，俄國亦如同喬治亞般在 Putin 上任後進行刪減行政程序與限縮行政作用者之裁量權等事宜，如警務改革的範疇中的增加法定薪俸待遇方法，併輔以既存的刑事威嚇手段而力圖改變公部門行為者之習慣，但並未如喬治亞般收立即之效用。

就喬治亞所收之肅貪效用，本文認為儘管該國之打擊貪腐取徑與俄羅斯類似，但當局卻採取了更為激進的措施，此間若舉內政部在新政府上台後的一年半內削減近半數之員額論，其所生之嚇阻不法行為之積極效用不僅難以估量，且不宜作為供俄羅斯聯邦依循之公部門廉能發展典範。

又為何喬治亞的公部門廉能發展不宜作為俄羅斯聯邦的制度學習經驗，本文認為喬治亞於後玫瑰革命政權所推動的諸多公部門改革規劃，若藉 Susan Rose-Ackerman 著成的《信任、誠實與貪腐：後共社會主義社會之理論與研究證據》(Trust, Honesty, and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-Socialist Societies) 而觀，由於部分後共國家的治理失能與貪腐呈現惡性循環之結構，當局若採取根本性的公部門制度轉軌，其之效果將較漸進式改革明顯，而喬治亞意欲於短期間內破除公部門貪腐盛行狀態所採取的大爆炸途徑，業已構成論者所指稱的後共第二次轉型情形。<sup>532</sup>

總此，若肅貪範疇的大爆炸途徑之第一擊須以嚇阻作用為前提，俄國當局雖在警務部門改革中陸續於 2002 年發動整肅狼皮警察與在 2011 年八月減少百分之

---

<sup>532</sup> Susan Rose-Ackerman, "Trust, Honesty, and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-Socialist Societies," *Workshop on Honesty and Trust in Post-Socialist Societies at Collegium Budapest* <<http://www.colbud.hu/honesty-trust/rose/pub01.PDF>>, p. 28.

二十二的內政部總員額，然此等與喬治亞警務改革類似的作為，就對廉能發展之效用，容或得留待未來研究者予以為進一步之評價。



# 第五章、結論

## 第一節、研究發現

在進入本文就俄羅斯與喬治亞兩國之部分進行總結前，本研究發現廉政作為政府治理之一環，其於分析範疇中，有鑑於廉政有賴於對貪腐之打擊方能維繫，當評估構成違法的貪腐情事具一定難度之際，此難題勢將反映在廉政部分的評價；由是觀之，貪腐作為一研究課題，其勢將存有調查的不易性、揭露的矛盾性及治理效能的不確定性；於此，如何找尋一切合題旨的研究觀察途徑，以俾完備較為客觀之學術能量，將對諸多轉型國家的廉政治理研究中增添更為顯著殷實之助益。

承上所述，此間特別的是除調查不易性與治理效能之不確定性係屬一體兩面外，揭露矛盾性乃係一對貪腐研究影響甚鉅的關鍵因素；詳言之，儘管貪腐的揭露意味著相關機關於斯領域的犯罪防免效用獲得實踐，然而其在社會大眾觀感中，反成為一過於凸顯國內公部門貪腐情事，而逐漸型塑其之嚴重與氾濫性，容或致執法機關的廉政作用遭到忽視；於此，僅憑倚社會大眾的感官印象民調及和若干貪腐情事之揭露而為之結合性研究屬類，其或將如本文第二章所引用的諸多俄國研究中，雖就歷史性陳述及事態發展提供了繁多的指引價值，但對轉型，抑或是威權國家之廉政建置所併生的悲觀立場、未能體察制度變革效用及歸咎於領導人因素，恐在增加貪腐研究深度的能量範疇中仍力有未逮。

又揆諸後共轉型的國家發展進程，除民主式制度的肇生及鞏固外，猶包括了永續治理、國家社會、乃至於私人與公共利益的權衡課題；而在繁多治理類目所涉及的諸多權利義務關係中，貪腐最大的風險存於致公共政策的作成及實踐成為一違法尋租拍賣之活動標的，且本文在第二章及第三章就公部門與警務機關之權能與實踐所為之分析內容，即是一典型釋例。

就此等釋例的推移中，許多貪腐現象伴隨著公部門之新權能建置而由生，此間舉凡經濟私有化、稅務徵收及日常執法活動等等之相關法定程序、均屬常見之

違法類型。於此，不僅許多曾屬共黨職官名錄之人員得立於榨取國家資產的第一線，由於貪腐所涉及之利益甚鉅，兩國在九零年代的時序推移中，均不乏組織犯罪者循合法事業之途徑進行活動，在併入國家正式經濟、政治與社會制度的一環後，不僅成為一種對社會造成威脅之潛在不安定因素，且由於此類團體所為之賄賂與收買活動，致公部門機關之公務員未能遵守諸多法定義務。

尤有甚者，貪腐與組織犯罪作為極為關聯之領域，當公部門機關成為一組織型犯罪的狀態，其國內諸多私經濟活動為貪腐公務員所控制，致國家呈現出政治、官僚及非政府組織的系統性共謀網絡，亦在玫瑰革命前的喬治亞和同期間的俄羅斯社會中相當常見。

本文具體爬梳之俄羅斯與喬治亞社會的貪腐現象，除就時序上的遞嬗、規模的變遷與存於公部門之貪腐狀態為探究外，並就俄喬兩國的警察制度發展與缺陷、兩國之政府當局在1992年至2012年間所為之肅貪舉措進行一系列的查考；此外，就後共國家的貪腐盛行態勢，即便係俄國與喬治亞亦無從免於其害，而此等公部門貪腐的蓬勃發展狀態，研究俄國貪腐現象之學者，多將共黨遺緒、私有化進程、官僚系統及執政者作為評述俄羅斯貪腐緣由之依據，又喬治亞則多係以執政者、組織犯罪者的官方化及警務活動者本身的違法化作為觀察重點。

然而此間特別的是，論及俄喬兩國家對貪腐進行整肅之廉政發展時，除玫瑰革命後之喬治亞政權憑倚激進公部門改革，戮力於短時間內的公部門大規模員額縮編、部會整併及刑事強硬化執法態勢，而致生明顯，且復為各界稱道的反貪腐效果外，俄羅斯聯邦作為一由83個聯邦主體所構成之歐亞國家，其公部門行政的廉能進程乃係公部門改革之一部，若忽視其轉型以降的諸多法律建制作用（得參附錄一），恐將生過於偏頗之境地，但如何評估法制度建置作用的效用，亦誠屬未來貪腐研究中必須克服之課題。

此外，若就本文第一章的文獻回顧部分所引用的四種貪腐典型症狀而觀，在菁英聯合、寡頭與派系、官方大亨與影響力市場等四種各種不同情狀的具體適用

中，闡述前開四種貪腐情形的 Johnston 認為俄羅斯乃係屬於寡頭與派系的範疇；然而本文認為，雖九零年代的 Yeltsin 政權確實得以被界定在此類型中，但 Putin 至 Medvedev 兩人擔任總統的任內已逐漸朝向影響力市場型態發展；而喬治亞作為本文的研究對象之一，玫瑰革命前的 Shevardnadze 政權在大體上係屬官方大亨之一列，惟此等態勢業已於玫瑰革命後出現轉變而成為影響力市場的釋例；此外，Johnston 認為於德、日、美等高所得國家中相當常見的影響力市場類型，係以合法手段（如選舉獻金）之形式鑲嵌於政治參與機制中，歸屬於此類型之國家之貪腐情況遠不若其他三種嚴重，於此一併補充。



## 第二節、未來研究建議

本文認為貪腐作為一具體違法行為的發生構成非屬廉政之公部門狀態，對其之研究即有必要和公部門治理實務作出整合性檢視，而為此而生之研究發現若能致廉政治理之發展具積極正面之促進效益，實與未來法治國家發展的廣度及深度相涉；據此，就如何豐富未來貪腐研究學群的能量，本文認為其大體上得分為發見貪腐、法律制度等兩個層面進行討論。

### （一）發見貪腐層面

貪腐作為一具隱密性之公部門違法現象，除以傳統刑事司法方法之揭露為常見的型式外，若相關研究憑藉利用經驗型貪腐調查，本文主張後者將能增加研究就被調查國的公部門廉政程度的評估可信度。

於此若舉例而觀，本文在比較案例中所查考的俄羅斯，不僅於國際透明組織於 2005 年所揭露的《貪腐印象指數》中以 2.4 分名列全球第 126 名，且在同年度進行的《全球貪腐趨勢指數》民意調查結果顯示了百分之十七（17%）的受訪者在過去一年有行賄經驗；然而在同一期間所調查的墨西哥雖以 3.5 分的表現位列第 65 名，但其於《全球貪腐趨勢指數》調查反顯示了百分之三十一（31%）的受訪者於過去一年有行賄經驗。

由是觀之，儘管俄羅斯於斯範疇的受訪者行賄經驗誠然低於墨西哥的部分，但卻無法反映在貪腐印象指數的表現，未來如何就貪腐程度之評估行具較為客觀公允的研究分析，將係發見貪腐層面所不可或缺的重要課題。

### （二）法律制度層面

在追求廉政治理的發展中，有鑑於犯罪係屬本質上難以揭露與發見之情形，本文認為相關法律制度建制的效用研究，若以分析特定行政機關的權能實踐，藉執法、稅務等機關之法定程序及其實務運作情況，在治理能量反映在犯罪揭露，抑或是稅務徵集能力的同時，循公部門行政制度的相關發展脈

絡進行分析，或可勾勒出制度設計與貪腐之間的關聯性。

尤有甚者，由於貪腐活動者的行為與社會大眾對政權治理之信心相涉，若警務、檢察等執法機關的行政作用未能維護法律、保護社會及提供適切之救助行動，反係構成治理失能與為貪腐所困之狀態，其在一定程度上亦與國內其他公部門廉能與否相涉；於此，未來研究如何深化司法統計數據之利用、逐步勾勒出可供依循之制度運作效能評估標準，致廉政治理的法律制度及其實踐具備可比較性，或以制度發展作為研究切入點，進一步的剖析執法機關活動與國內貪腐現象之關係，均屬可以探討的未竟課題。

又總的來說，本文就俄羅斯及喬治亞的貪腐現象所進行的研究，除對為何出現貪腐、其如何發展與廉政治理於兩國所扮演之角色進行分析外，此間特別的是後玫瑰革命的喬治亞經驗不僅得作為當代其他民主化國家依循之肅貪政策途徑；此外，如何在其他國家類推適用急進型大規模治理舉措，抑或是相關政策與法規範體系的逐步健全化變革，俄羅斯與喬治亞的制度設計經驗或許能作為未來研究者的借鏡案例。



### 附錄一、俄羅斯政府肅貪政策作用期程表

1992 年	<p>內政部建立組織犯罪總署 (ГУОП)，其主要任務之一為打擊貪腐</p> <p>同年四月，總統頒布第 361 號《在公部門打擊貪腐》(О борьбе с коррупцией в системе государственной службы, N 361) 總統行政命令，作為首次對公部門人員進行限制之法規範，其要求公務員應申報其收入、動產及不動產、銀行帳戶與有價證券等資訊。</p> <p>同年七月、聯邦最高蘇維埃著手進行聯邦刑法典之貪腐相關法律修正案評估，以求有效率地對貪腐進行打擊。</p>
1993 年	<p>聯邦肅貪法 (О борьбе с коррупцией) 經俄羅斯聯邦最高蘇維埃 (Верховный Совет Российской Федерации) 表決同意，但總統並未簽署。</p> <p>總統頒布第 103 號總統行政命令成立「跨部會打擊犯罪暨貪腐安全委員會」(О Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией)</p>
1994 年	<p>俄羅斯聯邦發布《1994-1995 年聯邦加強打擊犯罪計畫》(Программа РФ по усилению борьбы с преступностью на 1994-1995 гг.)，其中第四部份為打擊經濟犯罪與貪腐。</p>
1995 年	<p>國家杜馬及俄羅斯聯邦委員會通過第二次肅貪法草案，但總統仍未簽署。</p> <p>《聯邦民法典》之第一部分正式施行，其中第 545 條揭示各級政府機關公務員收受餽贈不得逾五倍最低薪資之價值。</p> <p>頒布第 119 號《聯邦公部門服務法》(Об основах государственной службы Российской Федерации, N 119-ФЗ)，其中第 11 條 (於公部門服務之限制) 及第 12 條 (若干財產揭露義務) 陳明公務員法定義務。</p>
1996 年	<p>頒布《聯邦刑法典》(Уголовный кодекс РФ, N 63-FZ)，其中規範了傳統貪腐 (行賄與收受賄賂、公權力濫用)，並揭示了公務員違法於營商部門從業、營商部門之商業性賄賂、權力濫用等等之刑事責任。</p>
1997 年	<p>國家杜馬 (Государственная Дума) 及俄羅斯聯邦委員會 (Совет Федерации) 通過官方第三次肅貪法草案，但總統仍拒絕行使同意。</p> <p>頒布第 484 號《於聯邦各級政府任公職者之收入與財產資訊揭露》總統行政命令 (О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы, N 484)</p>

1999 年	內政部長代表俄羅斯聯邦簽署歐洲委員會《反腐敗刑法公約》(the Convention Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption)
2000 年	俄羅斯聯邦最高法院於二月發布第六次《公部門與商業性賄賂司法實務決議》(О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе)〔註〕決議全文容參： < <a href="http://www.referent.ru/7/104803">http://www.referent.ru/7/104803</a> >
	同年十二月、第一次進行聯邦法《肅貪基本政策綱領》(Основы антикоррупционной политики)之跨界倡議會談，並指陳了(1)科學性、有效性、持續及總體性；(2)法律適用標準應一致與恩威並施；(3)研究組織、法律及其他跨領域整合；(4)國際組織、政府機關與公民社會之跨部門合作之必要。〔註〕倡議全文容參： < <a href="http://sartracc.ru/i.php?oper=read_file&amp;filename=Pub/malko(27-03).htm">http://sartracc.ru/i.php?oper=read_file&amp;filename=Pub/malko(27-03).htm</a> >
2001 年	該年二月、國家杜馬準備對第四次聯邦肅貪法草案進行一讀。
	八月施行之《法人和個體經營者權益於國家監督過程之保護》聯邦法(О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), 134-FZ)對具檢查特定事業權限之公部門機關作出限制。全文容參： < <a href="http://www.rg.ru/2001/08/11/nadzor-dok.html">http://www.rg.ru/2001/08/11/nadzor-dok.html</a> >
2002 年	《反恐怖主義犯罪與融資之洗錢進程》聯邦法於十月(О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, N 115-FZ)進行修正。
	該草案截至十一月仍停滯於一讀階段，最終使該肅貪法案僅具象徵意義。
	頒布第 885 號《公務員行為之基本原則》總統行政命令(Общие принципы служебного поведения государственных служащих, N 885)，指出公部門倫理與廉能之重要性、公務員應遵守法律、為公益服務、避免利益衝突及維持政治中立。全文容參： < <a href="http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&amp;nd=102077149">http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&amp;nd=102077149</a> >
2003 年	Putin 於十一月、發布第 24 號總統行政命令成立總統直屬肅貪委員會(Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией)，該具顧問性質之單位，由總理、國會兩院發言人、憲法法庭法官與高等商業仲裁法院院長所組成；又據其成立組織章程而觀，該委員會之設立宗旨為分析國內貪腐蔓延原因與協助總統作成相關決策。

	<p>頒布《聯邦國家公部門人員體制法》(“О системе государственной службы Российской Федерации,” N 58-ФЗ) 全文容參： &lt;<a href="http://www.consultant.ru/popular/gossluzh/64_1.html">http://www.consultant.ru/popular/gossluzh/64_1.html</a>&gt;</p>
2005 年	<p>第 79 號《俄羅斯聯邦公務員法》(О государственной гражданской службе Российской Федерации ,N 79-ФЗ) 正式施行，取代原於 1995 年頒布之《在聯邦公部門服務法》之地位。全文容參： &lt;<a href="http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html">http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html</a>&gt;</p>
	<p>《各級政府機關之貨品、工程及服務採購項目》聯合法(О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд,N 94-FZ)於七月正式施行，其中第十六條規定要求各級政府機關辦理招標採購事宜應於官方網頁上進行公告。全文容參： &lt;<a href="http://www.rg.ru/2005/07/28/goszakaz.html">http://www.rg.ru/2005/07/28/goszakaz.html</a>&gt;</p>
2006 年	<p>國會批准《聯合國反貪腐公約》(United Nations Convention against Corruption,UNCAC)</p>
2007 年	<p>為使聯邦現行法規體系與《聯合國反貪腐公約》、歐洲委員會《反腐敗刑法公約》接軌，聯邦政府於二月廢止 2003 年成立之總統直屬肅貪委員會，並進而成立跨部會工作小組。</p>
	<p>聯邦行政再造委員會於七月推動打擊貪腐措施，敦促聯邦及地方各級機關發展各式肅貪方案，而此等規畫目標作為 2005 年行政再造綱領中(№ 1789-r)的制度性肅貪政策之一部，希冀各級機關建置預計於 2008 年年底前完成。</p>
2008 年	<p>新任俄羅斯聯邦總統 Дмитрий Медведев 將肅貪視為任內重要目標之一，並在五月發布第 815 號《對抗肅貪措施》總統行政命令 (“О мерах по противодействию коррупции,” N 815)，成立俄羅斯聯邦總統直屬肅貪委員會，並敦促其於一個月內提出國家肅貪計畫。</p>
	<p>總統於八月批准《國家反貪腐計畫》(Национальный план противодействия коррупции)</p>
	<p>同年 12 月，國會通過《聯邦肅貪法》 (“ О противодействии коррупции,” N 273-ФЗ)</p>
2009 年	<p>《聯邦肅貪法》 (“ О противодействии коррупции,” N 273-ФЗ) 於一月正式施行</p>
2010 年	<p>總統於三月頒布「修改總統直屬肅貪委員會組成」總統行政命令 (No 396-FZ)，除各級地方政府之貪腐研究中心負責人外，亦邀請學術及社會各界賢達加入該委員會</p>

	<p>總統於四月發布第 460 號總統行政命令《2010-2011 國家肅貪策略》（Национальная стратегия противодействия коррупции, N 460）</p> <p>同年 12 月、檢察總長辦公廳之調查委員會進行組織再造進程，其機關層級提升為聯邦獨立機關，直接向總統負責。此機關之改組，使原檢察體系之調查及起訴相關事宜分離，；又第 404 號聯邦法對刑事訴訟法第 151 條進行修正，就有關貪腐罪章（如刑§204、刑§285、刑§290、刑§291 及刑§291-1 等規定）為聯邦調查委員會（SKRF）設定專屬管轄權，預計前開調查權限在 2012 年完成移轉。</p>
2011 年	<p>俄羅斯聯邦同意進行經合組織（OECD）架構下之打擊商務活動者向外國官員行賄公約（Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions）之國內相關法修正</p> <p>俄羅斯於同年度頒布聯邦法《對俄羅斯聯邦刑法之行政犯罪修正及增強公部門於對抗貪腐之部分。》《N 97-FZ》，增加對外國公務員行賄之罪章。</p>

資料來源：本文整理自 А. Чуклинова and Б. Демидова, “Значительные даты в борьбе с коррупцией,” Обком Аналитическая записка, <<http://obkom.org.ru/cor/dat/>> ; “История борьбы с коррупцией в современной России. Справка,” РАПСИ, <[http://rapsinews.ru/anticorruption\\_publication/20120404/262678403.html](http://rapsinews.ru/anticorruption_publication/20120404/262678403.html)> ; М. О. Юрьевич and А. В. Прудник, “Краткая история борьбы с коррупцией в Российской Федерации 1991 – 2010 (Заметки по новейшей истории Россия – часть 31),” Независимое Аналитическое Обозрение, <<http://www.polit.nnov.ru/2010/04/18/rosHistoryKorr/>>

## 附錄二、與司法程序相關之俄國肅貪規範

法典類型	類型	法律基礎
聯邦刑法	公部門瀆職	刑§160 挪用公款 刑§285 公權力濫用 刑§285 之 1 濫用國家預算 刑§285 之 2 濫用國家資產 刑§286 公權力逾越 刑§291 公務員從事營利事業 刑§292 之 1 公務員變造護照 刑§294 第三項 公務員妨礙法院進行初步調查
	賄賂	刑§141 妨礙選務 刑§184 運動及博奕事業之賄賂 刑§204 商業性賄賂 刑§290 收受賄賂 刑§291 進行賄賂 刑§291 之 1 調解型賄賂
	私部門瀆職	刑§170 違反土地交易註冊規範 刑§201 權力濫用 刑§202 會計與公證人權力濫用
	洗錢	刑§174 將自他人收受的非法資金或其他財產合法化（洗錢） 第三項第二款 藉公職地位為之者 刑§174 之 1 將犯罪所得之貨幣基金或其他類似財產合法化（洗錢）。 第二項第二款 藉公職地位為之者
聯邦行政罰法	公務員義務	行§5 之 39 對民眾私法人揭露義務之違反 行§5 之 59 罔顧民眾及私法人利益之權衡義務
	法人賄賂	行§19 之 28 法人行賄責任。
聯邦民法	贈與行為	民§575 對公務員餽贈之限制

資料來源：本文整理自“Criminal Code of the Russian Federation (English version),” OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, < <http://Legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/7> > ; Мамедов, Илгар Али оглы, “Уголовно-правовые средства противодействия коррупции,” < <http://www.dissercat.com/content/ugolovno-pravovye-sredstva-protivodeistviya-korruptsii> >; “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, N 195-ФЗ,” КонсультантПлюс,

< <http://www.consultant.ru/popular/koap/> > ; “Гражданский кодекс Российской Федерации, ” КонсультантПлюс,< <http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/>>



### 附錄三、俄羅斯聯邦刑法第 291 條

#### 俄羅斯聯邦刑法第 291 條－進行賄賂（積極型貪腐）

第一項、藉仲介或親自對國家、外國或國際機構之公務員行賄者，得處賄款 15 倍以上 30 倍以下之罰金；或處兩年以下之有期徒刑及 10 倍賄款之罰金。

第二項、前項行賄者之賄款屬 25,000 盧布以上至 150,000 萬盧布以下之區間者，得處賄款 20 倍以上 40 倍以下之罰金；或處三年以下之有期徒刑及 15 倍賄款之罰金。

第三項、藉仲介或親自對國家、外國或國際機構之公務員行賄，使公務員違背其公法上義務者，得處賄款 30 倍以上 60 倍以下之罰金；或處八年以下之有期徒刑及 30 倍賄款之罰金。

第四項、構成本條前三項所定義之行為人，倘具備以下各款事由者，得處賄款 60 倍以上 80 倍以下之罰金及三年以下禁止從事法定主要事業之宣告；或處五年以上十年以下之有期徒刑與 60 倍賄款之罰金。

第一款、行賄者屬多人共謀或組織團體型態者。

第二款、行賄金額屬 150,000 盧布以上至 1,000,000 盧布以下之區間者。

第五項、構成本條前三項所定義之行為人，倘其賄款屬 1,000,000 盧布以上之區間，得處行賄金額 70 倍以上 90 倍以下之罰金；或處五年以上實年以下之有期徒刑與 70 倍賄款之罰金。

備註：本條所定義之行為人，倘其賄賂行為係因公務員索賄之事由所致，且主動認罪、協助犯罪調查，或於認罪後主動向司法機關告發，以俾相關單位發動刑事程序者，得免除其刑事責任。

資料來源：“Third Evaluation Round Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2),”  
*Council of Europe: GRECO*, pp. 4-5.

## 參考文獻

### 中文文獻

- 王承宗,《俄羅斯經濟概況與發展前景》,《問題與研究》,第37卷第2期(1998)
- 郭榮堯,「傳統制度主義、新制度主義與 Douglas North 制度變遷觀點之比較研究」,國立中山大學政治學研究所碩士論文(2011)
- David Marsh, Gerry Stoker 等著,陳義彥、陳景堯、林好虹、吳宜璇、和景容、仁雲楠譯,《政治學方法論與途徑》,(台北:韋伯文化,2007),
- Huntington, Samuel P.著,劉軍寧譯,《第三波:二十世紀末的民主化浪潮》(台北:五南,2008)
- Judt, Tony 著,黃中憲譯,《戰後歐洲六十年·卷四,新歐洲、舊歐洲 1989-2005》(台北:左岸,2012)
- Lon L. Fuller 著,鄭戈譯,《法律的道德性》(台北:五南,2010)
- Madison, James, Alexander Hamilton and John Jay 著,謝淑斐譯,《聯邦論》(台北:左岸,2012)
- Scruton, Roger 著,王皖強譯,《保守主義》(台北:立緒,2006)

### 英文專著

- Amir, M. and S. Einstein eds., *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice* (Huntsville:Office of International Criminal Justice,2001)
- Aslund, Anders, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007)
- Barry, Donald, D. ed., *Toward the Rule of Law in Russia*,(London: M. E. Sharpe,1992)
- Cheloukhine, Serguei and M.R. Haberland, *Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories* (London:Springer,2011)
- Cole, Eden & Philipp H Fluri eds.,*From Revolution to Reform:Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform* (Geneva:DCAF, 2005)
- Fluri, Philipp H. and Eden Cole eds., *From Revolution to Reform:Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform* (Vienna:National Defence Academy,2005)
- Gilinsky, Yakov,“ The Contemporary Russian Corruption,” In: S. Nevala and K. Aromaa Eds., *Organized Crime, Trafficking, Drugs*,(Helsinki: HEUNI,2004)
- Haller, Dieter and Cris Shore eds., *Corruption:Anthropological Perspectives*,(London:Pluto Press,2005)
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, (CT: Yale University



- Press, 1968)
- Johnston, Michael, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006)
- Karklins, Rasma, *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies* (NY: M.E. Sharpe,2005)
- Kangaspunta, Kristiina, Matti Joutsen and Natalia Ollus eds.,*Crime and Criminal Justice in Europe and North America:1990–1994*(HEUNI:HEUNI, 1996)
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption* ( CA: University of California Press, 1991)
- Kotkin, S. and S. Sajo eds., *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*, (Budapest: Central European University, 2002)
- Kupatadze, A., *Organized Crime, Political Transitions and State Formation in Post-Soviet Eurasia* (UK:Palgrave Macmillan,2012)
- Lambsdorff, Johann Graf, *The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory, Evidence, and Policy*, (UK:Cambridge University Press,2007)
- Miller, William L., Å se B. Grødeland.& Tatyana Y. Koshechkin, *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe* (Budapest:Central European University Press,2001)
- Palmier, L., *The control of bureaucratic corruption: Case studies in Asia*, (New Delhi: Allied Publishers,1985)
- Quah, Jon S.T., *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream* (UK: Emerald Group, 2011)
- Rose-Ackerman, Susan,*Corruption: A study in political economy*, (New York:Academic Press,1978)
- Rose-Ackerman, Susan,*Corruption and Government*, (UK: Cambridge University Press,1999)
- Rowney,Don. K. and Eugene Huskey eds., *Russian Bureacracy and the State:Officialdom From Alexander III to Vladimir Putin*(US:palgrave macmillan,2009 )
- Sajo, Andras, “ Introduction,” in Stephen Kotkin and Andras Sajo eds., *Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook*, (NY:Central European University Press,2002)
- Shelley, Louise, Erik R. Scott & Anthony Latta eds., *Organized Crime and Corruption in Georgia*,( NY: Routledge,2007)
- Shlapentokh, V.,*Contemporary Russia as a Feudal Society:A New Perspective on the Post-Soviet Era*,(UK:Palgrave Macmillan,2007)
- Taylor, Brian D., *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion After Communism*,(Cambridge: Cambridge University Press,2011)
- Wheatley, J., *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed*

*Transition in the Former Soviet Union* (London: Ashgate, 2005)

### 英文期刊

- Alt, James E. & David Dreyer Lassen, "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 3(2003), pp. 341-365.
- Andrews, Josephine T. & Gabriella R. Montinola, "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies," *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 55 (2004), pp. 55-87.
- Bardhan, Pranab, "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 (1997), pp. 1320-1346.
- Barsukova, Svetlana Iu, "Corruption: Academic Debates and Russian Reality," *Russian Politics and Law*, Vol. 47, No. 4(2009), pp. 8-27.
- Beck, Adrian & Annette Robertson, "The challenges to developing democratic policing in post-Soviet societies: the Russian experience," *Police Practice and Research: An International Journal*, Vol. 10, No. 4(2009), pp. 285-293.
- Beck, Adrian & Lee, Ruth, "Attitudes to corruption among Russian police officers and trainees," *Crime, Law and Social Change*, Vol. 38, No.4, pp. 357-372.
- Black, Bernard S. & Anna Tarassova, "Institutional Reform in Transition: A Case Study of Russia," *Supreme Court Economic Review*, Vol. 10(2003), pp. 1-70.
- Bivens, M. & J. Bernstein, "The Russia You Never Met," *The Journal of Post-Soviet Demokratization*, Vol. 6, No. 4(1998), pp. 613-647.
- Boylan, S. P., "Organized Crime and Corruption in Russia: Implications for U.S. and International Law," *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, No. 5(1995), pp. 40-41.
- Brovkin, Vladimir N., "Corruption in the 20th Century Russia," *Crime, Law & Social Change*, No. 40(2003), pp. 195-230.
- Brym, Robert J. and Vladimir Gimpelson, "The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s," *Slavic Review*, Vol.1 No. 1 (2004), pp. 90-112.
- Carothers, Thomas, "The Rule of Law Revival," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2 (1998), pp. 1-13.
- Celikpala, Mithat, "From A Failed State to a Weak One: Georgia and Turkish-Georgian Relations," *The Turkish Yearbook of International Relations*, Vol. 36(2005), pp. 159-199.
- Duvanova, Dinissa, "Bureaucratic Discretion and the Regulatory Burden: Business Environments under Alternative Regulatory Regimes," *British Journal of Political Science*, Vol. 42(2012), pp.1-43.

- Ehrlich, Isaac & Francis T. Lui, , “ Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6(1999), pp. 270-293.
- Endicott, Timothy A. O., “ The Impossibility of the Rule of Law,” *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 19, No. 1 (1999), pp. 1-18.
- Fukuyama, Francis, “Transitions to the Rule of Law, ” *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 1(2010), pp. 33-44.
- Gerber, T.P. and S.E. Mendelson, “Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing,” *Law and Society Review*, Vol.42, No.1 (2008), pp. 1-44.
- Godson, Roy, Kenney, Dennis Jay, Margaret Litvin & Gigi Tevzadze, “Building Societal Support for the Rule of Law in Georgia,” *Trends in Organized Crime*, Vol. 20, pp.1-15.
- Gladarev, Boris, “Russian Police before the 2010-2011 Reform: A Police Officer’s Perspective, ” *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*, Vol. 13 (2012)
- Gimpelson, Vladimir and Daniel Treisman, “ Fiscal Games and Public Employment: a Theory with Evidence From Russia,” *World Politics*, Vol. 54, No.2(2002), pp. 145-183.
- Hendley, Kathryn, “Telephone Law and the Rule of Law:The Russian Case,” *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 1, No. 2(2009), pp. 241-262.
- Holmes, Leslie, “ Corruption and the crisis of the post-communist state,” *Crime, Law & Social Change*, Vol. 27(1997), pp. 275-297.
- Kingston, Christopher & Gonzalo Caballero, “ Comparing Theories of Institutional Change,” *Journal of Institutional Economics*, vol. 5, No. 2(2008), pp. 1-22.
- Kneen, Peter, “Political Corruption in Russia and the Soviet Legacy, ” *Crime, Law and Social Change*, Vol. 34, No. 4(2000), pp. 349-367.
- Kofanova, E. N. and V. V. Petukhov, “Public Opinion of Corruption in Russia,” *Sociological Research*, Vol. 45, No. 5(2006), pp. 23-45.
- Kramer, J. M., “ Political Corruption in the U. S. S. R.,” *The Western Political Quarterly*, Vol. 30, No. 2 (1977), pp. 213-224.
- Kukhianidze, Alexandre, “Corruption and Organized Crime in Georgia Before and After the 'Rose Revolution, ” *Central Asian Survey*, Vol. 28, No. 2(2009), pp. 215-234.
- Kupatadze, Alexander, “Similar events, Different Outcomes Accounting for Diverging Corruption Patterns in Post-revolution Georgia and Ukraine,” *Caucasus Analytical Digest*, No. 26(2011), pp. 2-4.
- Lapalombara, Joseph, “ Structural and Institutional Aspects of Corruption,” *Social Research*, Vol. 61, No. 2(1994), pp. 325-350.
- Levina, Mark & Georgy Satarov, “Corruption and Institutions in Russia,” *European*

- Journal of Political Economy*, Vol. 16 (2000), pp. 113-132.
- Lui, Francis T., “ An Equilibrium Queuing Model of Bribery,” *Journal of Political Economy*, Vol. 93(1985), pp. 760-781.
- Man, Michelle, “Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia’s Anti-Corruption Strategies 1991-2009,” *POLIS Journal*, Vol. 2(2010), pp. 1-53.
- Mauro, Paolo, “Corruption and Growth,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3(1995), pp. 681-712.
- Méon, Pierre-Guillaume & Laurent Weill, “Is Corruption an Efficient Grease,” *World Development*, Vol. 38, No. 3(2010), pp. 244-259.
- Montinola, Gabriella R. & Robert Jackman, W., “ Sources of Corruption: A Cross-Country Study,” *British Journal of Political Science*, Vol. 32(2002), pp. 147-170.
- Mungiu-Pippidi, Alina, “ Corruption: Diagnosis and Treatment,” *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 3(2006), pp. 86-99.
- Nye, J. S., “ Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis,” *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2,(1967), pp. 417-427.
- O'Donnell, Guillermo A., “Why the Rule of Law Matters,” *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4(2004), pp. 32-46.
- Orlova, Alexandra V., “Organized Crime and the Rule of Law in the Russian Federation,” *Essex Human Rights Review*, Vol. 2, No. 1(2005), pp. 23-37.
- Raiklin, Ernest, “Continuity in Russian Corruption through Changing Societal Forms,” *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, Vol. 34, No. 4(2009), pp. 399-464.
- Robinson, Neil, “The Political is Personal: Corruption, Clientelism, Patronage, Informal Practices and the Dynamics of Post-Communism,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, No. 7(2007), pp. 1217-1224.
- Rose-Ackerman, Susan, “ Corruption and Government,” *International Peacekeeping*, Vol.15, No.3(2008), pp. 328-343.
- Rothstein, Bo & Jan Teorell, “What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions,” *Governance*, Vol. 21, No. 2, pp. 165-190.
- Sajo, Andras, “From corruption to extortion: Conceptualization of post-communist corruption,” *Crime, Law & Social Change*, Vol. 40(2003), pp. 171-194.
- Sandholtz, Wayne and Rein Taagepera, “ Corruption, Culture, and Communism,” *International Review of Sociology*, Vol. 15, No. 1(2005), pp. 109-131.
- Schneider, Friedrich, “Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003,” *International Journal of Social Economics*, Vol. 35 No. 9(2008), pp. 1-59.
- Seidman, Robert B., “Why Do People Obey the Law? The Case of Corruption in

- Developing Countries,” *British Journal of Law and Society*, Vol. 5, No. 1(1978),  
Serguei, Cheloukhine and King Joseph, “Corruption networks as a Sphere of  
Investment Activities in Modern Russia,” *Communist and Post-Communist  
Studies*, Vol. 40 (2007), pp. 107-122.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny, “Corruption,” *The Quarterly Journal of  
Economics*, Vol. 108, No. 3 (1993), pp. 599-617.
- Skaaning, Svend-Erik, “Measuring the Rule of Law,” *Political Research Quarterly*,  
Vol. 63, No. 2(2010), pp. 449-460
- Solomon, Peter H., “The Reform of Policing in the Russian Federation,” *The  
Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 38 No. 2(2005), pp.  
230-240.
- Svensson, Jakob, “ Eight Questions about Corruption,” *Journal of Economic  
Perspectives*, Vol. 19, No. 3(2005), pp. 19-42.
- Sweet, Kathleen M., “Russian Law Enforcement Under President Putin,” *Human  
Rights Review*, Vol. 3, No. 4 (2002), pp. 20-33.
- Treisman, Daniel, “Blaming Russia First: Three Books Examine Russia's Woes,”  
*Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 6 (2000), pp. 146-155.
- Treisman, Daniel, “ The causes of corruption: a cross-national study,” *Journal of  
Public Economics*, Vol. 76 (2000), pp. 399-457.
- Treisman, Daniel, “ What Have We Learned About the Causes of Corruption from  
Ten Years of Cross-National Empirical Research,” *Annual Review of Political  
Science*, Vol. 10(2007), pp. 211-244.
- Werner, Simcha B., “ New Directions in the Study of Administrative Corruption,”  
*Public Administration Review*, Vol. 43, No. 2 (1983), pp. 146-154.
- Wilson, Deborah G., Kolennikova, Olga, Kosals, Leonid, Ryvkina, Rozalina&Simagin,  
Yu n, “The economic activities of Russian police,” *International Journal of  
Police Science & Management*, Vol. 10, No. 1(2008), pp. 65-75.

#### 英文網路資料

- “Anticorruption in Transition:A Contribution to the Policy Debate,” *The World Bank*  
<<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>>
- “An Investigative Report Tracking Corruption, Openness and Accountability in 25  
Countries: Russia,” *Global Integrity- The Center for Public Integrity*,  
<<http://www.globalintegrity.org/reports/2004/docs/2004/2004Russia.pdf> >
- “Average Bribe Grows to About \$10,000 in Russia – Police,” *JRL  
Home*,<<http://www.russialist.org/russia-average-bribe-grows-340.php>>
- “BEEPS-at-a-Glance 2011: Russia,” *The World Bank*<[http://www  
-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/07/26/](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/07/26/)

- “Bribe Payers Index,” *Transparency International* <<http://www.transparency.org/research/bpi/>>
- “BTI 2008:Russia Country Report,” *Bertelsmann Stiftung*, <<http://www.bti-project.org/countryreports/pse/rus/2008/>>
- “Chapter 1:Rule of Law,” In National Human Development Report: The Reforms and Beyond, *United Nations Development Programme* <[http://www.undp.org/content/georgia/en/home/library/democratic\\_governance/nhdr2008/](http://www.undp.org/content/georgia/en/home/library/democratic_governance/nhdr2008/)>
- “Chapter 1:Anti-corruption trends in Eastern Europe and Central Asia,” in Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia:Progress and Challenges: 2009-2013, *OECD* <<http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264201903-en>>
- “Chapter 4: National Integrity System,” in Georgia National Integrity System Assessment 2011, *Transparency International-Georgia* <Georgia National Integrity System Assessment 2011>
- “Corruption in Russia Reached the Highest Level for the Past Eight Years,” *NEWSru*, <<http://www.newsru.com/russia/24oct2008/corrupt.html>>
- “Corruption in Russia as a Business,” *The Institute of Modern Russia (IMR)* , <<http://imrussia.org/en/society/376-corruption-in-russia-as-a-business>>
- “Corruption process in Russia: level, structure ,trends,” *INDEM* <[http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag\\_engV.htm](http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag_engV.htm)>
- “Corruption Perceptions Index,” *Transparency International* <[http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/previous\\_cpi](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi)>
- “Corruption in Georgia: Survey Evidence,” *The World Bank* <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pcaab166.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pcaab166.pdf)>
- “Criminal Procedure Code of the Russian Federation (English version) ,” OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, <<http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/7>>
- “Critics Say Draft on Financial Amnesty Hinders Anti-Corruption Drive,” *Civil Georgia* <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8241>>
- “Data Collection: Corruption in Georgia,” *Caucasus Resource Research Centers*, <[http://crrcenters.org/store/files/Reports/Data%20Collection\\_Corruption%20in%20Georgia.pdf](http://crrcenters.org/store/files/Reports/Data%20Collection_Corruption%20in%20Georgia.pdf)>
- “Decree of the President of Georgia No.376:On approval of Georgian National Anticorruption Strategy,” *Transparecny International:Georgia* <[http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Decree%20of%20the%20President%20on%20Approval%20of%20National%20Anticorruption%20Strategy\\_ENG.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Decree%20of%20the%20President%20on%20Approval%20of%20National%20Anticorruption%20Strategy_ENG.pdf)>
- “Doing Business in Russia: 2012 Country Commercial Guide for U.S. Companies,” *US Commercial Service* <<http://photos.state.gov/libraries/russia/231771/PDFs/2012-ccg-russia.pdf>>
- “Expensive Law Enforcement. Police Business And The Case Of Major Yevsyukov,” *The New Times* <<http://www.redtape.ru/forum/showthread.php?t=31617&highlight=Ilya+Barabanov%2C>>
- “Economic Freedom: Freedom from Corruption,” *The Heritage Foundation* <

- <http://www.heritage.org/index/explore>>
- “Effective and Transparent Governance in Georgia:2009-2010,” *Civil Service Bureau* <<http://www.csb.gov.ge/en/publications/annual-report>>
- “Ex-Soccer Chief Released, as Plea Bargaining Applied,” *Civil Georgia*<<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=10543>>
- “Fight Against Corruption is a Fight Against Society: Irina Khakamada, ” *The Russia Journal*<<http://russiajournal.com/node/1275>>
- “Fighting Corruption, Russian Style, ” *CBSNEWS*,<[http://www.cbsnews.com/2100-202\\_162-5179949.html](http://www.cbsnews.com/2100-202_162-5179949.html)>
- “First Evaluation Round:Evaluation Report on Georgia, ” Group of States against corruption,<[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)5\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)5_Georgia_EN.pdf)>
- “First Evaluation Round:Compliance Report on Georgia, ” Group of States against corruption ,<[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2003\)12\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2003)12_Georgia_EN.pdf)>
- “Follow The Money, ” *Newsweek*, <<http://www.thedailybeast.com/newsweek/1999/03/28/follow-the-money.html>>
- “From Opinion Toward Understanding:Russian Public Opinion 2010-2011, ” *Levada Center*<<http://en.d7154.agava.net/sites/en.d7154.agava.net/files/Levada2011Eng.pdf>>
- “Georgia: Recent Economic Developments and Selected Issues, ” *International Monetary Fund*, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr9899.pdf>>
- “Georgia: Integrity Indicators Scorecard, ” *Global Integrity*< <http://www.globalintegrity.org/>>
- “Global Corruption Report 2004, ” *Transparency International*<[http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2004](http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004)>
- “Global Corruption Report 2005, ” *Transparency International*< <http://www.transparency.org/whoweare/organisation>>
- “Global Corruption Report 2009: Corruption and the private sector, ” *Transparency International*< [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global\\_corruption\\_report\\_2009](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2009) >
- “Global Corruption Barometer, ” *Transparecny International*<<http://www.transparency.org/research/gcb/overview>>
- “Government Moves to Cut Red Tape in Licensing, ” *Civil Georgia* <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=9589>>
- “Government Ordinance #377:on the approval of Georgia’s National Anti-Corruption Strategy Implementation Action Plan, *TI Georgia*,<[http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Ordinance%20377%20-%20National%20Anti-Corruption%20Strategy%20Implementation%20Action%20Plan-September-E.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Ordinance%20377%20-%20National%20Anti-Corruption%20Strategy%20Implementation%20Action%20Plan-September-E.pdf)>
- “Is it possible to fight corruption in Russia, ” *The Russia Journal*, <<http://russiajournal.com/node/1430>>

- “Joint First and Second Evaluation Rounds:Evaluation Report on the Russian Federation,” *Council of Europe:GRECO*,<[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2\\_RussianFederation\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_RussianFederation_EN.pdf)>
- “Joint First and Second Round Evaluation:Compliance Report on the Russian Federation,” *Council of Europe:GRECO*,<[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2\\_RussianFederation\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_RussianFederation_EN.pdf)>(2010)
- “Joint First and Second Evaluation Round:Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation,” *Council of Europe:GRECO*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2\\_Add\\_RussianFederation\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_Add_RussianFederation_EN.pdf)>
- “Law on Civil Service,” *Civil Service Bureau*,<[http://csb.gov.ge/uploads/Law-of-Georgia-on-Civil\\_Service.pdf](http://csb.gov.ge/uploads/Law-of-Georgia-on-Civil_Service.pdf)>
- “Life in Transition Survey, II,” *European Bank for Reconstruction and Development*<<http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/transiti onII.shtml>>
- “Medvedev launches major police reform, ” *TV-Novosti*<<http://rt.com/politics/medvedev-law-enforcement-reform/>>
- “Medvedev Admits Fight Against Corruption so far Unsuccessful, ” *RIA Novosti* <<http://en.rian.ru/russia/20100714/159811331.html>>
- “Medvedev Sets Up Independent Investigative Committee,” *RIA Novosti*<<http://en.rian.ru/russia/20101228/161972047.html>>
- “Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption: Georgia-Update on National Implementation Measures,” *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*<<http://www.oecd.org/countries/georgia/38009260.pdf>>
- “Monitoring of National Actions to Implement Recommendations Endorsed During the Reviews of Legal and Institutional Frameworks for the Fight against Corruption:GEORGIA MONITORING REPORT,” *OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia* <<http://www.oecd.org/countries/georgia/38011474.pdf>>
- “Nation in Transit 2011: Russia,” *Freedom House*<[http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/NIT-2011-Russia.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Russia.pdf)>
- “National Anti-Corruption Plan, ” *Administration of the President of the Russian Federation*< <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/206715.shtml>>
- “National Anti-Corruption Strategy, N 460,” *Russian Presidential Executive Office* < [http://eng.news.kremlin.ru/ref\\_notes/8](http://eng.news.kremlin.ru/ref_notes/8)>
- “New frontiers in diagnosing and combating corruption,” *The World Bank*, <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/premnote07.pdf>>
- “OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan,Second Round of Monitoring:Georgia,”



- Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*<<http://www.oecd.org/countries/georgia/44997416.pdf>>
- “Online Data Analysis,” *World Value Survey* <<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAanalyzeQuestion.jsp>>
- “Parliamentary Committee Concerned Over Corruption in Customs Department,” *Civil Georgia*<<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=4215>>
- “Phase 1 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Russian Federation,” *OECD*< <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/49937838.pdf>>
- “Plea Bargaining in Georgia: Negotiated Justice,” *Transparency International Georgia*<<http://transparency.ge/en/activity/monitoring-plea-bargaining-georgia>>
- “Presidential Decree N 550: on the Approval of Georgia’s National Anti-Corruption Strategy,” *Transparency International: Georgia*,<[http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Presidential%20Decree%20-%20Georgian%20National%20Anti-corruption%20Strategy-E.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Presidential%20Decree%20-%20Georgian%20National%20Anti-corruption%20Strategy-E.pdf)>
- “Putin urges police to avoid business wars,” *The Russia Journal* <<http://www.russijournal.com/node/6003>>
- “Putin Sets Up Council to Deal with Corruption,” *Governance World Watch* < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014271.htm#GSIEU02>>
- “Putin Vows To Fight Corruption With ‘Inner Circle’ Of Aides,” *Governance World Watch*,< <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000139.pdf> >
- “Recent Corruption Cases Mark Beginning of Difficult Work to Root out Corruption in Russia :Medvedev,” *Russia Beyond The Headlines*<[http://rbth.ru/articles/2012/12/07/recent\\_corruption\\_cases\\_mark\\_beginning\\_of\\_difficult\\_work\\_to\\_root\\_out\\_20914.html](http://rbth.ru/articles/2012/12/07/recent_corruption_cases_mark_beginning_of_difficult_work_to_root_out_20914.html)>
- “Regional Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine:Georgia,Summary assessment and recommendations,” *OECD Anti-Corruption Network for Transition Economies*<<http://www.oecd.org/countries/georgia/37223582.pdf>>
- “Russia : Yeltsin, The Family and the Bureaucratic Mafia,” *The Spark-Class Struggle Magazine*,No. 26<<http://the-spark.net/csart264.html>>
- “Russia Corruption Brief 2012,” *International Bar Association*, <<http://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=5008B247-3757-44B0-8103-A826AFA31791>>
- “Russia:Ministry of Internal Affairs,” *Country Studies Series by Federal Research Division of the Library of Congress*,<<http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-11541.html>>
- “Russia: Integrity Scorecard Report 2006,” *Global Integrity*<<http://back.globalintegrity.org/reports/2006/RUSSIA/scorecard.cfm?subcategoryID=102&countryID=30>>
- “Russia to spend around \$7 billion on police reform in 2012-2013,” *RIA Novosti*,<<http://en.rian.ru/russia/20100909/160525031.html>>
- “Russia: Anti-Corruption Mechanisms and Rule of Law,” *Global Integrity* <<http://back.globalintegrity.org/reports/2004/2004/scoresf15d.html?cc=ru&intQuestionID=272&catID1=6&catID2=1>>
- “Second Evaluation Round:Evaluation Report of Georgia,” *Council of Europe:GRECO*<<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round>>

- 2/GrecoEval2(2006)2\_Georgia\_EN.pdf>
- “Second Evaluation Round: Compliance Report on Georgia, Group of States against corruption,” *Council of Europe: GRECO*, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)9\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)9_Georgia_EN.pdf)>
- “Strengthening Tax Collection,” in Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia’s Reforms, *The World Bank*, <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/20/000356161\\_20120120010932/Rendered/PDF/664490PUB0EPI0065774B09780821394755.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/20/000356161_20120120010932/Rendered/PDF/664490PUB0EPI0065774B09780821394755.pdf)>
- “The Constitution of Georgia,” *parliament.ge* <[http://www.parliament.ge/files/68\\_1944\\_951190\\_CONSTIT\\_27\\_12.06.pdf](http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf)>
- “The Constitutional Law of Russia Federation,” *the Investigative Committee of the Russian Federation*, <<http://en.sledcom.ru/legal-information/>>
- “The Global Corruption Report 2001,” *Transparency International* <[http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2001](http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2001)>
- “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies,” *United Nations: Rule of Law* <<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=3096>>
- “The Rule of Law Index 2012-2013 report,” *The World Justice Project*, <<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>>
- “The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) and Georgian Legislation,” *American Bar Association Central European and Eurasian Law Initiative (ABA/CEELI)* <<http://apps.americanbar.org/rol/publications/georgia-un-anticorruption-2006-exe-summary-eng.pdf>>
- “Third Evaluation Round: Evaluation Report on Georgia on Incriminations,” Group of States against corruption, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)12\\_Georgia\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)12_Georgia_One_EN.pdf)>
- “Third Evaluation Round Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2),” *Council of Europe: GRECO* <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)6\\_RussianFed\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)6_RussianFed_One_EN.pdf)>
- “TI Georgia NIS Report 2011,” *Transparency International* <<http://transparency.ge/nis/>>
- “Top Officials of Tax Department Arrested for Suspected Bribery,” *Civil Georgia* <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=10236>>
- “USD 30 mln Confiscated in Anti-Corruption Drive,” *Civil Georgia* <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8713>>
- “What We Do,” *Transparency International*, <<http://www.transparency.org/whatwedo>>

#### 俄文網路資料

- Демченко, Владимир, “В России на каждого жителя втрое больше полицейских, чем в США,” *Комсомольская правда*, <<http://www.kp.ru/daily/25929/2879080/>>
- Куликов, А., “Коррупция как угроза национальной безопасности России,” *Обозреватель Observer*, <[\(1998\)](http://www.rau.su/observer/N04_99/4_03.HTM)>

- Нургалиев, Рашид, “Ставка на человека: МВД создало новую систему обучения и воспитания профессионалов,” *Российской газеты*, <<http://www.rg.ru/2009/08/21/nurgaliev.html>>
- Чуклинова, А. и Демидова, Б., “Значительные даты в борьбе с коррупцией,” *obkom* <<http://obkom.org.ru/cor/dat/>>
- Фалалеев, Михаил, “Проверка на лживость,” *Российская газета* <<http://www.rg.ru/2012/12/21/politsiya.html>>
- Шкель, Тамара, “Охотный ряд Полиция придет весной,” *Российская газета*, <<http://www.rg.ru/2010/10/29/duma.html>>
- Юрьевич, М. and Прудник, А., “Краткая история борьбы с коррупцией в Российской Федерации 1991 – 2010,” *Независимое Аналитическое Обозрение* <<http://www.polit.nnov.ru/2010/04/18/rosHistoryKorr/>>
- “всероссийском опросе,” *ВЦИОМ* <[http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=520&q\\_id=37411&date=28.02.1999](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=520&q_id=37411&date=28.02.1999)>
- “Вспоминая первого президента России: какой была борьба с Коррупцией при Ельцине?,” *Коррупции.нет*, <<http://www.corruption.net/articles/fact-4049.html>>
- “ведев подписал закон О полиции: с 1 марта в России появятся образцовые полицейские,” *NEWSru.com*, <<http://www.newsru.com/russia/07feb2011/mvd.html>>
- “Диагностика Российской Коррупции Социологический Анализ: Российская Коррупция глазами Экспертов,” *ИНДЕМ* <<http://www.anti-corr.ru/awbreport/rutxt/1210.htm>> (2000)
- “Дмитрий Медведев: Приоритетов не должно быть много.” *Известия* <<http://izvestia.ru/news/309843>>
- “Закон РФ О милиции,” *КонсультантПлюс*, <<http://www.consultant.ru/popular/militia/>>
- “Известия: Колокольцев продолжит реформу МВД, начатую Нургалиевым,” *Газета.Ру*, <[http://www.gazeta.ru/social/news/2012/05/24/n\\_2356317.shtml](http://www.gazeta.ru/social/news/2012/05/24/n_2356317.shtml)>
- “Индекс доверия полиции,” *Levada Center* <<http://www.levada.ru/04-03-2013/indeks-doveriya-politsii>>
- “История борьбы с коррупцией в современной России. Справка,” *РАПСИ*, <[http://rapsinews.ru/anticorruption\\_publication/20120404/262678403.html](http://rapsinews.ru/anticorruption_publication/20120404/262678403.html)>
- “Кого защищает закон,” *Levada Center* <<http://www.levada.ru/press/2011012000.html>>
- “Можно ли победить коррупцию,” *ВЦИОМ* <<http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113434>>
- МВД России <<http://mvd.ru/>>
- “Проблема коррупции в системе власти в современной России,” *Учебные материалы*, <<http://works.doklad.ru/view/0aao4ASHGks/2.html>>
- “Россияне о бытовой коррупции,” *Levada Center*, <<http://www.levada.ru/16-08-2013/rossiyane-o-bytovoii-korruptsiii>>
- “О государственной гражданской службе Российской Федерации,” *Российская газета* <<http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>>
- “О противодействии коррупции, N 273-ФЗ,” *КонсультантПлюс* <<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146206>>
- “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля,” *Российская газета* <<http://www.rg.ru/2008/12/30/prava-kontrol-dok.html>>

- “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации ,” *НПП ГАРАНТ – СЕРВИС* <<http://base.garant.ru/10118919/2/>>
- “Об основах государственной службы Российской Федерации, ” *Российская газета*, < <http://www.rg.ru/1995/07/31/Federalnyjzakonot31iulya1995.html> >
- “Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих, ” *The official internet-portal of legal information* <<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102077149>>
- “Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации, ” *Министерство экономического развития Российской Федерации*,  
< <http://fom.ru/uploads/files/doklad.pdf>>
- “Состояние преступности, ” *МВД, Россия* <<http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports>>
- “Указ Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики Об утверждении Положения о Главном Государственном Инспекторе РСФСР и Контрольном Управлении, ” *LEXPRO: Поиск по Реквизитам* < <http://open.lexpro.ru/document/2489#1> >
- “Указ Президента РФ ОТ 28.06.2005 N 736 Президент Российской Федерации Указ, ” *lawrussia* < [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_178/doc17a332x924.htm](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_178/doc17a332x924.htm)>
- “Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. N 1468, ” *Российская газета* < <http://www.rg.ru/2009/12/28/mvd-dok.html>>
- “Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. N 208, ” *Российская газета* <<http://www.rg.ru/2010/02/19/reforma-dok.html>>
- “Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации, ” *IRIS*, <[http://www.demosgasy.ru/library/laws/ministry/ustav\\_pps/](http://www.demosgasy.ru/library/laws/ministry/ustav_pps/)>
- “Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ, ” *Российская газета* <<http://www.rg.ru/2004/07/31/gossluzhba-dok.html>>
- “Федеральный закон Российской Федерации от 8 ноября 2011 г. N 309-ФЗ, ” *Российская газета* < <http://www.rg.ru/2011/11/11/dovolstvie-dok.html> >
- “Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2011 г. N 247-ФЗ, ” *Российская газета*, < <http://www.rg.ru/2011/07/21/police-garantii-dok.html>>
- “Число сотрудников вневедомственной охраны сократится на 22% - МВД РФ, ” *РИА Новости* < [http://ria.ru/defense\\_safety/20110504/370832508.html](http://ria.ru/defense_safety/20110504/370832508.html)>