

【時事評論】

倡廉反貪與民主治理

余致力
世新大學

摘要

爲何民主化後的臺灣，政府的廉潔程度不進反退？本文首先以委託人與代理人理論來回顧與檢視民主治理的基本型態，再從國際透明組織所公布的「全球貪腐趨勢指數」與我國法務部所公布的「政府廉政主觀指標」民意調查資料中，找出民眾心目中，要爲貪腐負責的主要人員。最後，本文強調，臺灣在倡廉反貪的作爲上，特別是針對民選公職與政務領導的部分，尚有相當多的努力空間與必要。人民不能完全依賴其代理人來解決貪腐問題，必須在民主治理過程中扮演更主動積極的角色。

關鍵詞：倡廉反貪、民主治理、委託人與代理人理論、全球貪腐趨勢指數、政府廉政主觀指標

余致力 世新大學行政管理學系教授，研究領域爲公共行政、公共管理、公共政策。

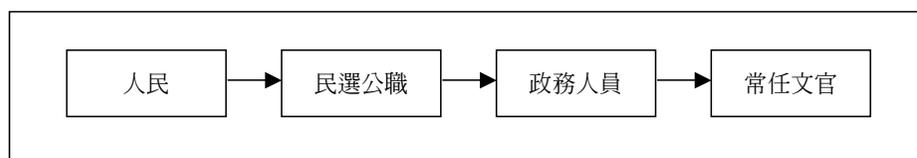
前言

臺灣過去的威權體制，在解除戒嚴、開放選舉等政治改革下，逐步瓦解。2000年總統大選，中央政府產生了首次的政黨輪替，更為臺灣的民主發展畫下了重要的里程碑。然而，民主轉型後的臺灣，不但看不到政府效能的向上提昇，反而目睹了政府廉潔的向下沉淪。依據世界銀行最新公布的國家治理指標，臺灣防制貪腐的評分，從1998年的83.6，一路下降至2004年的73.9（Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2005）。這樣的國際評比結果，與國內多數民眾的觀感應該是不謀而合。特別是近幾年來，由於臺灣爆發多起重大貪腐弊案，再加上媒體的大幅披露報導，致使多數民眾對政府的廉潔程度產生強烈的質疑，對政治領導人失去了尊敬與信任。為何民主化後的臺灣，政府的廉潔程度不進反退？本文首先回顧與檢視民主治理的基本型態，探究多重代理的本質；再從國內外廉政調查資料中，找出民眾心目中，要為貪腐負責的主要人員；最後再針對建立廉潔國家的願景，提出一些基本看法。

民主治理

民主政治的運作隱含委託與代理的關係，用學術術語來說，就是「委託人與代理人理論」（principal-agent theory）的概念（許濱松、余致力、金士先，2004）。根據委託人與代理人理論，我們可將民主政治與國家治理的委託代理關係區分為三個層次（詳圖一）。第一個層次是人民投票選出民選首長與民意代表，人民為委託人，民選公職人員為代理人；第二個層次是民選首長遴選、任命政務官員，並委託其執行公務及加以課責；第三個層次是政務官員向常任文官課責，前者是後者的委託人，後者則為前者的代理人。

透過委託人與代理人理論，可幫助我們了解人民、民選公職人員、政務官員和常任文官之間的關係，而委託人與代理人之間最大的問題在於：如果制度



圖一 民主治理的委託代理關係

設計不當，則代理人未必忠於委託人之意旨與利益。有關委託代理的問題，公共行政學界特別著重在探究官僚體系與民主政治之間相容性的問題（余致力，2000）。換言之，在民主政治下，既非民選又非政治性任命的常任文官，何以有權力為社會做權威性的價值分配？如何合理化這樣的行政權力或如何控制這種權力？如何避免政府官員濫用所被賦予的權力謀取私利？一直是備受關切與研討的課題。美國公共行政學大師 Mosher（1968）便指出，官僚體系成員的行政權力與直接民主有第三步之遙：人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，也就是由直接民主轉為代議政治，是第一次脫離直接民主，再轉交政治性任命人員是第二次脫離直接民主，最後再由常任文官來為社會做權威性價值分配，是離直接民主有第三步之遙。因此，如何使常任文官的建制與政府民主的原則並行不悖，如何敦促常任文官在執行公務時能以公共利益而非私人利益為考量依據，可說是公共行政的核心問題。

在美國的歷史中，文官集團一直被認為是「披著狼皮的羊」，被認為是在民主治理過程中的敵人而非朋友（Karl, 1987）。早在半個世紀之前，美國兩位知名的公共行政學者 Finer（1941）與 Friedrich（1940）便曾針對於官僚的內部控制（internal controls）與外部控制（external controls）進行探討與辯論。自此之後，公共行政學界在探討官僚控制的課題時，都會以這兩位學者所提之內控外控作為思考架構，臚列各種可能的控制方式並析論其利弊得失（Levine, Peters, and Thompson, 1990:191-203; Starling, 1998:175-94）。在探討如何控制文官體系的諸多途徑中，政務領導（executive leadership）與國會監控可說是最直

接也是最重要的途徑。依據層級節制式民主(overhead democracy)的運作基本原則,常任文官必須要聽命於政務領導;民選首長與政務官員負責決策、指揮與領導,在政策底定或命令下達後,依民主憲政常軌,常任文官必須忠誠地執行政策或命令,否則民主程序岌岌不保(Redford, 1969)。至於國會,則更是對整個行政權(包含民選首長、政務官員、常任文官)進行監督與制衡的重要外控機制。

上述文獻隱含著一個對民主治理委託代理關係的假設:與人民距離最遠的官僚體系(第三層代理人),似乎是民主治理的隱憂,而針對官僚體系的運作,人民所面臨的資訊不對稱問題最為嚴重,因而必須仰賴與期待第一層與第二層的代理人,能善盡對官僚體系的控制,以確保政府運作的廉潔與效能。晚近世界各國談論政府再造,對官僚體系的諸多批判,以及臺灣在2000年政黨輪替後,執政黨提出「新政府與舊官僚」的兩分法,抨擊常任文官是國家政務推動的阻力,可說是反映了這樣的思維。

然而,這樣的假設是否成立?在人民心中,常任文官的廉潔與效能是否真的遠低於民意代表、民選首長及政務官員?讓我們檢視一下國內外幾個有關廉政的民意調查資料,來回答上述的問題。

廉政調查

1993年成立的國際透明組織(Transparency International),是國際上唯一專門致力於打擊貪污腐敗的國際性非政府組織(NGO),在全球反貪腐運動中扮演著重要的角色(余致力、陳敦源、黃東益,2003)。該組織的發起人彼得·艾根(Peter Eigen)試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟,從行賄、收賄兩大方向打擊貪腐,藉由國際社會的集體力量,激發帶動各國民間社會的反貪腐能量,為打造更廉潔的地球而努力。

基於測量貪腐情況的嚴重程度以及瞭解其在不同時空環境下的變化情形,

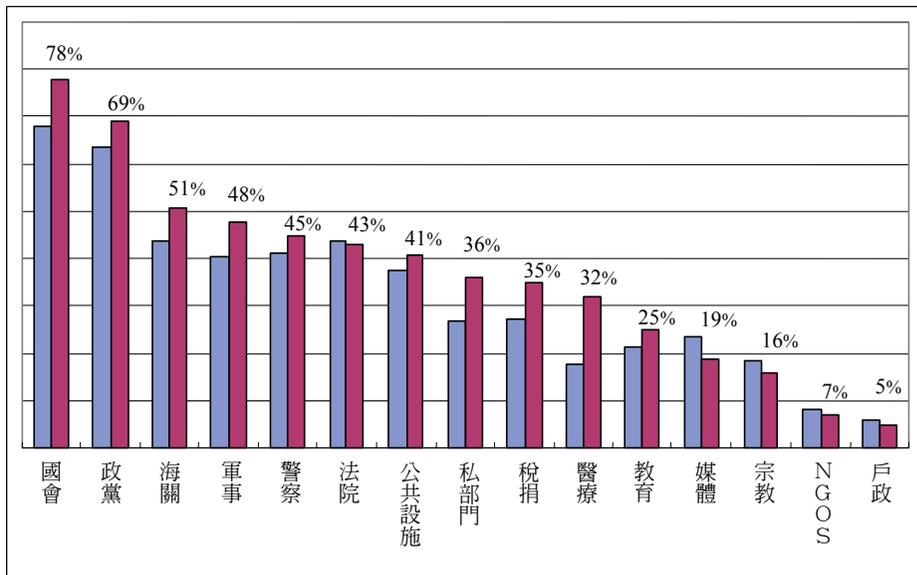
是反貪腐運動的基礎工作，國際透明組織從 1995 年開始，根據各種菁英調查結果，彙整建構以國家為評比對象的「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index, CPI)，每年透過大眾傳媒公布結果，成為全球最廣泛被用來衡量貪污情況的社會經濟指標。除了貪腐印象指數外，國際透明組織近年又研發建構了「全球貪腐趨勢指數」(Global Corruption Barometer, GCB)，從民眾的角度來衡量各國貪腐的狀況。

「全球貪腐趨勢指數」是國際透明組織委託國際蓋洛普公司(Gallup International)執行的一項跨國性民意調查。該指數於 2003 年 7 月首度公布，2004 年正式將臺灣納入評比國家。2005 年的資料，是在 2005 年 5 月至 10 月間，分別在全球六十九個高、中、低所得國家中，訪問約 55,000 位十五歲以上的民眾所獲得，並特別選在「聯合國國際反貪腐日」(UN International Anti-Corruption Day)這一天(12 月 9 日)，在全球同步公布調查結果。

這份問卷調查的題目包括民眾對該國各機關與部門貪腐程度的評鑑，對貪腐影響政治活動、商業環境及個人與家庭生活的感受，對未來三年貪腐情況的預期，以及過去一年內受訪者或其家人是否有過行賄的經驗。調查結果顯示，在十五個納入評比的機關與部門中，政黨在全球多數民眾眼中，是貪腐情況最為嚴重的部門。在六十九個調查國家中有四十五個認為政黨貪腐最為嚴重，其次則為國會。

在臺灣的部分，調查結果顯示，國會貪腐問題最為嚴重，其次則是政黨。有七成八的民眾認為國會的貪腐問題嚴重，而有六成九認為政黨貪腐情況嚴重，較 2004 年的資料(有六成八的民眾認為國會的貪腐問題嚴重，而有六成三認為政黨貪腐情況嚴重)，呈現更加惡化的趨勢。宗教、非政府組織及戶政則是民眾眼中較為廉潔的機關與部門(詳見圖二)。

除了國際透明組織所公布的「全球貪腐趨勢指數」外，我國法務部亦針對臺灣廉政情況進行各種調查。法務部自 1997 年初即委請政治大學選舉研究中心進行「臺灣地區民眾對政府廉政主觀指標與廉政政策的評價」民意調查，截



圖二 2004年與2005年臺灣民眾對各部門與機關貪腐程度之評鑑

資料來源：臺灣透明組織(2006)。

說明：標示有百分比者為2005年資料。

至2002年底，共計完成八次民意調查。2003年起改由臺灣透明組織承接辦理，迄今已完成三個年度的研究調查。這些研究調查係透過電話訪問的方式(有效樣本均為1,600份以上)，來了解民眾對於廉政相關議題的意見、對政府整體廉潔程度的觀感、以及對各類公職人員廉潔程度的評鑑。

有關臺灣地區民眾對各類公職人員清廉程度的評鑑(詳表一)，名列前茅(清廉程度最高)者為公立醫院醫療人員與一般公務人員；排名較前的還包括監理人員、消防設施稽查人員、環保稽查人員、稅務稽查人員、檢察官與法官等。至於民眾心目中清廉程度較差的公職人員則包含河川砂石管理業務人員、立法委員、政府採購或公共工程人員、縣市議員、鄉鎮市民代表、鄉鎮市首長及主管等。

上述兩項廉政調查的結果顯示，整體而言，在民主治理委託代理的關係

表一 臺灣地區民眾對各類公職人員清廉程度之評鑑

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

資料來源：臺灣透明組織（2006）。

說明：* 代表 2003 年 8 月的調查問卷中，「司法人員」未區分為法官和檢察官；「地方機關首長」未區分縣市和鄉鎮市；「地方民意代表」未區分為縣市議員和鄉鎮市民代表。

中，與人民距離較近的第一層與第二層代理人，包含民意代表、民選首長及政務官員，反而是人民心中較為貪腐的代理人，成為優質民主治理的隱憂。誠如 Meier (1997) 指出，依民主原則運行之民選建制雖有許多重要的功能，維繫著一個國家政治的穩定與發展，但民選建制卻不是規劃與制定良善政策的最佳場域，而在許多議題上，從長遠觀點看來是好的政策，往往在短期內卻是票房毒藥，而長遠隱含有莫大危害的政策，往往在短期內卻能吸引選票。民選建制的在頻繁的選舉壓力下，自然是選擇回應短期的選票走向而非著眼於制定長期的良善政策，這也正是形式民主與實質民主間競合消長的弔詭之處。他更進一步批評晚近世界各國政府再造的風潮通常關切的只是官僚體系的改造，而實際上更須要再造的是包括總統與國會在內的民選建制。對照臺灣廉政現況，Meier 的論點可說是發人深省。

結語

自 1987 年中華民國政府解除戒嚴以來，臺灣過去近二十年的民主化過程，興了許多利，也除了許多弊，值得肯定與自豪是毫無疑問的。但我國民主轉型後所產生過當的選舉主義、民粹主義與菁英政治分贓等現象，造成近幾年政治貪腐日益嚴重的問題。政治學者 Rose-Ackerman (1998) 研究義大利與拉丁美洲國家的政經結構與貪腐狀況發現，政治上從威權體制轉變到民主政治，經濟上從共產主義開放成市場機制，這些政經變革都未必一定會減少社會上的貪腐狀況。事實上，在沒有完善健全的法規制度與公民社會的持續監督下，這些政經變革有時反而會成為加速貪污腐化、向下沈淪的力量。對照臺灣近年狀況，Rose-Ackerman 的研究結論似乎又再得到一次驗證。

從許多調查中顯示，臺灣在倡廉反貪的作為上，特別是針對民選公職與政務領導的部分，尚有相當多的努力空間與必要。貪污是一種政府犯罪，而政府犯罪，是一種不易控制的犯罪，尤其是當政府高層人士從事此種犯罪時，對

其控制尤為困難（孟維德，2001）。在所有的國家治理運作中，有一個矛盾的現象是我們必須要瞭解及面對的，那就是儘管人民期待並仰賴政府機關來控制犯罪，但是國家機關與政府官員，均可能是某些犯罪的來源。換言之，有時高喊反貪腐的政治領導人，自己卻是貪污共犯結構的核心與政治腐敗的根源。因此，人民不能完全依賴其代理人來解決貪腐問題，必須在民主治理過程中扮演更主動積極的角色。

臺灣目前正處於一個民主轉型的陣痛時刻。展望未來，唯有不斷強化公民社會中道與正派的力量，跨越藍綠、族群與統獨的對立，一起為改善臺灣的廉政而努力，臺灣才有機會提昇至高度廉潔的國家，邁入民主鞏固的階段，達到優質治理的境界。

參考書目

- 余致力(2000)。*〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵與啓示〉*，《公共行政學報》，第4期，頁1-29。
- 余致力、陳敦源、黃東益(2003)。*〈非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與臺灣透明組織簡介〉*，《國家政策論壇》，第92卷，第2期，頁39-62。
- 孟維德(2001)。*〈一個治安公共政策上的新議題：政府犯罪〉*，《公共行政暨政策學報》，第32期，頁81-128。
- 許濱松、余致力、金士先(2004)。*〈如何落實公務員利益迴避作為〉*，「廉政研討會」論文集。臺北：臺灣透明組織、臺北市政府法規會、臺北市政府，11月3日。
- 臺灣透明組織(2006)。*〈全球貪腐趨勢指數〉*，臺灣透明組織網站。<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>。2006/9/15。
- _____ (2006)。*〈法務部92至94年廉政指標民意調查研究結果〉*，臺灣透明組織網站。<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/pdf.files/950530pdf.pdf>。2006/9/15。
- Finer, H. (1941). "Administrative Responsibility in Democratic Government." In Peter Woll (ed.) (reprinted 1966), *Public Administration and Policy* (pp. 247-75). New York: Harper Torch Books.
- Friedrich, C. J. (1940). "The Nature of Administrative Responsibility." In Peter Woll (ed.) (reprinted 1966). *Public Administration and Policy* (pp. 221-46). New York: Harper Torch Books.
- Karl, B. (1987). "The American Bureaucrat: A History of Sheep in Wolves Clothing." *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 1:26-34.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2005). "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004." World Bank Policy Research Working Paper Series No. 3630. Washington, DC: The World Bank.
- Levine, C. H., B. G. Peters, and F. J. Thompson (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Meier, J. K. (1997). "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 4:193-99.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Redford, E. S. (1969). *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1998). "Lessons from Italy for Latin America," *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 9 (Fall):447-69.
- Starling, G. (1998). *Managing the Public Sector*. 5th ed. Belmont, CA: Wadsworth Publishers.

□ *Current Affairs Review*

Promoting Integrity, Anti-Corruption and Democratic Governance

Chilik Yu

Abstract

After democratic transformation, the integrity of the Taiwanese government failed to live up to expectations. Why did this happen? This article first applies the principal-agent theory to review the basic model of democratic governance, and then uses the survey data from the Global Corruption Barometer (published by Transparency International) and the Government Integrity Subjective Index (published by the Ministry of Justice in Taiwan) to identify the major sources of corruption. Finally, this article emphasizes that Taiwan needs to exert greater effort on promoting integrity and fighting against corruption, especially with a focus on the elected officials and political appointees. In this process, the citizens cannot rely upon their agents, but must play a more active and aggressive role in democratic governance.

Keywords: promoting integrity and anti-corruption, democratic governance, principal-agent theory, Global Corruption Barometer, Government Integrity Subjective Index.

Chilik Yu is professor in the Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University. His research areas include public administration, public management, and public policy.

© 2006 by Taiwan Foundation for Democracy

