

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

我國行政改革的倫理機制與運作程序之研究(I) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 98-2410-H-004-084-
執行期間：98年08月01日至99年10月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：江明修
共同主持人：陳秋政
計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：蘇美玲
 博士班研究生-兼任助理人員：李衍儒
 博士班研究生-兼任助理人員：劉奕宏

報告附件：國外研究心得報告
 出席國際會議研究心得報告及發表論文

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 100 年 04 月 18 日

我國行政改革的倫理機制與運作程序之研究(I)

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 98-2410-H-004-084

執行期間：2009年7月1日至2010年10月31日

執行機構及系所：政治大學公共行政學系

計畫主持人：江明修教授

共同主持人：陳秋政教授

計畫參與人員：陳彥蓉、劉奕宏、李衍儒、蘇美玲

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：

- 赴國外出差或研習心得報告
- 赴大陸地區出差或研習心得報告
- 出席國際學術會議心得報告
- 國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

中 華 民 國 2011年3月31日

壹、摘要

在我國由民主轉型至民主鞏固的變遷過程之中，文官體制的行政倫理是攸關行政改革是否成功的關鍵議題之一。緣此，本研究計畫將針對以下三項問題加以探討：一、行政倫理的具體內容與操作意義為何？二、現今先進國家有關行政倫理的法律規範與機制設計為何？三、如何在我國現階段的行政改革進程之中，規劃出較為合宜的倫理機制與運作程序？要言之，本研究計畫之主要目的乃是探討我國行政倫理的制度化之道，期能落實改革理念，以達成政府廉能之效。本研究計畫透過文獻分析法、比較研究法，以及深度訪談法，一方面探討他山之石，更關注於我國目前行政機制遭受之困境與挑戰。

貳、關鍵詞

行政倫理、行政改革、制度化、倫理機制、運作程序

參、報告內容：

一、前言

依據行政倫理學者 Terry L. Cooper (1990) 的見解，公務人員在執行公務之時，存在著八種主要形式的利益衝突。因此，徵諸世界各國對於公務人員的假公濟私，圖利他人的弊端，均有嚴格的限制。例如美國的「政府倫理法」及「行政命令第一二六七四號」中對於饋贈、利益衝突、濫權和兼職等事項，均有相當詳盡具體的規定，而在德國的「聯邦公務員法」中，甚至有更嚴苛的禁止及罰則（江明修，民 85）。然而，隨著社會多元變遷與發展，政府所面臨之公共事務愈趨複雜多樣，公務人員代表國家行使公權力，面對紛然雜陳的倫理觀及價值規範，其作為或不作為實關乎行政倫理之內涵，惟我國現行公務人員相關法規，對行政倫理之規範，僅係原則性之規定，似欠缺具體明確。再加上我國所推動的「政府再造運動」，過於強調市場機能的效率觀點，而忽略了公務倫理的重要性，恐造成政府對維護公益的讓步。同時，各種解除管制、民營化與簽約外包的作法，也創造了公私之間的模糊地帶，增加了公務人員貪瀆的空間（Gregory,1999）。職此，政府實宜刻不容緩地制定明確的規定，來明確地規範、界定公務人員的倫理範疇，使其知法，以致不敢貪、不能貪，也不方便貪，進而期能重建廉能公義的政府，及重拾民眾對於政府的信心與信任。

二、文獻探討

1.行政倫理的具體內容

根據繆全吉（1988：23-24）的界定，當倫理與行政的概念結合時，行政倫理可以推行為：「行政系統中參與人員間維持正當關係的原理」，同時「行政」一詞，就行政機關執行事務而言，為「公務」；就行政人員為民「服務」意義著眼，則「行政倫理」(Public Administrative ethics or the Ethics of Public Administration) 亦稱「公務倫理」或「服務道德」，相當於中國古代之「官箴」。此外，陳德禹（1998：6-5~6-7）將行政倫理界定為，行政生活中，主體（行政機關及行政人員）間「正當關係及正當行為準則」之一種規範秩序。蔡祈賢（2009）認為，行政倫理的核心概念，主要是價值（value）、道德（morality）與責任（responsibility），其影響個人抉擇與作為。簡言之，即行政機關及人員在公務上的道德共識及道德自律。

解構「行政倫理」一詞，行政（Administration）乃為一種管理、治理，在國家本質上，F.Goodnow 陳述了「行政是國家意志之執行」名言，而今慣稱之公共行政，則強化出其中「公共性」之意涵；而倫理學（ethics）則溯於哲學學科分支，意謂在道德問題層次上的探

討，即行為價值的定論概念，如對與錯、好與壞、高尚與卑鄙、正義和美德等；Cooper(2006)認為，公共管理的倫理學，應與道德(morality)區分，道德主張的是可接受的行為模式，而倫理探討的是對可成為各道德形式進行辯護的邏輯、價值觀、信仰和原則的考察與分析。

至於國外學者之界定，亦大抵不脫前開之範疇，例如：F. A. Nigro & L.G. Nigro(1989: 89)認為，行政倫理乃是用以表現價值抉擇，以及使行為標準落實的政策和政策執行的手段。D. H. Rosenbloom(1993: 508)認為，行政倫理可視為公務人員個人的「自我課責」(self-accountability)，或就其行為之「內在檢省」(inner-check)。H. G. Frederickson(1980: 6)認為社會公道為行政價值之核心，以之要求政府服務的公平、決策和方案執行的責任，以及如何滿足公民的需求，而非迎合組織目標的要求等。J. A. Rohr(1989: 68-69)將行政倫理視為公務人員實現公共利益之承諾，並將憲法精神納入行政倫理的考量範疇，且以最高法院的判例作為參考標準，提升了行政倫理的實質層面，而不再只是空泛的道德哲學。T. L. Cooper(1990: 124)則從「責任」的角度來闡述行政倫理，其最主要的觀念在於「負責任的行政」(responsible administration)。其從兩個角度分析，依次「內在控制」：極強調公務人員內心自我道德意識的覺醒，以及行政倫理意識的發展；另一為「外在控制」：即主張加強績效評估程序的社會化過程。而「負責任的行政」必須有其支持的環境條件，如公共參與、法律與政策、內在品質與組織等要素，方得實施。

行政倫理的主要意涵是教導與公共性事務相關的人員，在面對多元價值所導致的分歧與衝突之際，如何自我覺知，進而作出正確且合宜的決定、行動(蕭武桐, 2002)。而公共性一詞在新公共行政洗禮下，意謂著「多元的利益團體」、「消費者」、「代理人」、「顧客」、「公民」(Frederickson, 1991)等。而公共利益最常被視為行政倫理的規範基礎，Goodsell(1990)及Morgan(2001)乃是從公共利益探討行政倫理之重要學者，前者透過四種不同的公共利益觀點，將之應用於公共行政中，後者則從17世紀美國歷史發展，來探索公共利益的演變。準此，公共性提醒了公務人員在決定與行動前，是否考量了各種不同的利益，是否以廣泛的人群利益為考量，超越於自我利益之上；另一方面，則是哲學價值中，對於正義、平等的標準，是權力分配下的重要原則。此外，行政倫理研究的重要學者Cooper於1994年出版了《行政倫理手冊》，集結了該課題的探討內涵，除了對於內部與外部控制的討論外，2001年第二版強調了文化與社會中的行政倫理，即道出行政倫理的本質應回歸到環境脈絡帶來的價質影響；2004年則發表了行政倫理的「重大問題」相關討論，透過「公共行政倫理的規範基礎為何？美國公共行政倫理如何應用至全球系絡？組織該如何設計以支持倫理建構？該如何平等對待所有人而讓他們得到公平對待，及如何看待他們的不平等？」，力促學術與實務界可以聚焦及持續對話這些問題(Cooper, 2004)。Cooper於2006年於行政倫理最新版之行政倫理學中，則是焦點於公共行政人員角色下的核心詞彙—責任(responsibility)，進而提出全面而綜合的方案設計(design approach)(Cooper, 2006)。

行政與倫理概念的結合，乃於人性道德與公共事務治理需求的自然發展，更是追求良善社會目標的想像與實踐，故不管是微觀的個人價值，還是組織的法制規範，甚至國家社會之整體競爭發展，都需圍繞在此基礎。

2. 行政改革的倫理價值

公共行政在60與80年代兩次明諾布魯克會議(Minnowbrook Conference Center)蛻變為新公共行政的主流趨勢，許多學者從中提出了倫理(ethics)、社會公道(social equity)、人群關係(human relations)、公共行政與民主政治調和(reconciling public administration and democracy)等領域相關課題；此除了轉折的象徵意涵外，其主張的社會「公平」(social

equity) 與「正義」(social justice)，以及強調「參與」(participation)、「課責」(accountability) 的民主行政，則日益獲得普世重視，並成為行政改革下的變革依據，如 Callahan (2007) 認為，有效的變革需強化衡量、課責、參與三大要素，才能促進有效治理。參與兩次會議的重要公共行政研究學者 H. George Frederickson，最新發表之「一種態度的公共行政」中，歸結了公共行政的專業與能力，都應致力於維護「公務倫理」與「社會公平」；並對公共行政研究者與實踐者倡言，提出社會福祉的關懷、公正的關懷、達成任務的關心與參與的需求意義這四種道德倫理通則 (李宗勳，2009)。

Frederickson 亦早於 1991 年，首次以行政倫理主題召開了第一次「政府倫理研究大會」，開啟了其深度發展的重要時期，會議中 9 篇論文與 21 份的相關文章內容，涵蓋了論理學與組織控制、倫理學與自主控制、倫理學與組織文化、利益衝突、政策倫理、組織理論等。1995 年的「全國倫理學與價值觀研討會」則是行政倫理研究發展的第二個重要里程碑 (張秀琴譯，2010)。

除了學術界於公共行政的檢視外，1972 年水門事件的發生，致使許多專家學者開始專注於行政倫理的研究，美國政府亦因此制定《美國政府倫理法》，在聯邦設有政府倫理相關機構。1989 年 4 月和 1990 年 10 月，布希總統兩次行政命令，頒布《美國政府官員及雇員的行政倫理行為準則》。1992 年，《美國行政部門工作人員倫理行為準則》由政府倫理辦公室頒布，其內容更為詳細以及具操作性。

OECD (2000) 發表之「對政府的信任：國際經濟合作暨發展組織會員國之行政倫理措施」(Trust in Government: Ethics in OECD Countries) 調查報告書中，集結了八項最主要的行政核心價值—公正(impartiality)、法紀(legality)、廉潔(integrity)、透明(transparency)、行政效率(efficiency)、公平(equality)、課責(responsibility)及正義(justice)，凝聚了行政的倫理核心為文官制度的重要基礎。此外，報告亦提出，高階領導與管理者應受到更多的規範，而國際透明組織亦持相同論點。

就我國之行政改革而言，著實是一波波精簡與效率的過程，第一波行政改革乃追溯 1956 年、1958 年成立的「黃季陸委員會」及「王雲五委員會」，其針對政府行政缺失提出革新方案，然侷限於行政組織的管理面向。第二波的行政改革在我國社會民主化轉型下，較顯主動與前瞻之回應性，具體而言，1994 年正式啟動「行政革新方案」，以「廉潔」、「效能」、「便民」為行政革新的方向，並將方案內容分為「檢肅貪瀆」、「增進行政效能」與「加強為民」三大部分。第三波行政改革乃 1998 年，由當時行政院長蕭萬長提出「政府再造綱領」，透過「政府再造推動委員會」與「政府再造諮詢委員會」，分工政府再造工作為「組織再造」、「人力及服務再造」與「法制再造」三大部分，以型塑我國「小而能」政府為目標。其三波進程，僅 1994 年具體提出廉潔目標，然並未涉及如何建構廉能政府之具體作為，或是對民主價值與倫理規範有所前瞻反省，成為「點滴式行政工程」(piecemeal administrative engineering)，整體來說過於強調經濟效率與技術理性，可惜未能觸及公共行政的基本核心 (葉嘉楠、李長晏，2004)。

然而，公共行政的基本核心為何？Cooper 即論述，價值問題是公共行政研究的核心靈魂 (Cooper, 1990)。只要政府的決定成為一種政治作為或政策，價值的問題隨此產生，且論，不管是研究還是實務，必然面對價值的分配問題。而公共行政探討的價值，主要可分政治價值與政策價值，前者與權力分配有關，後者繫於資源分配，但從規劃以致於執行，或是其中影響之民眾等，皆在其價值氛圍中形構一種共識文化，包括行政精神與公民素養等。而與價值問題最劇衝突之貪瀆行為，已經是公共行政發展史上越加嚴重也越加被重視

的議題。就以美國行政革新運動系絡而言，其組織與政策的轉變有級大目的在於肅貪。其主要透過兩種型態，一者為管理觀念的落實，如公開競標、財政方面的稽查與利益衝突的防範；二者則為透過功績制文官的樹立、強調行政中立觀念、選舉制度的加強等；但綜論之，現今政府肅貪的途徑包括：倫理哲學的內涵探究、政務官與常任文官的教育、倫理委員會的相關組織、透過大眾媒體舉發違反行政倫理的機制、以及財政或相關人利益衝突的舉發系統等（江明修主譯，2002：159）。

2002 年美國公共行政學會特就行政倫理進行了「大問題」議程之探討，Cooper 後續以「聚焦並合作性的努力」回應；他認為對於公共行政的倫理改革，首要工作在於研究行政倫理問題的共識建立，包括公共行政倫理的規範基礎為何？美國公共行政倫理如何應用至全球系絡？如何透過組織設計支持倫理建構？以及如何平等對待所有人而讓他們得到公平地對待、如何看待他們遭受的不平等？此論述倡導了公共行政中另一個重要價值—社會平等。即如目前我國社會面對最大的貧富差距挑戰，2010 主計處公佈之最新資料顯示我國最富有家庭群組與最貧窮家庭群組兩者差距倍數高達八倍以上，使人質疑我國稅賦制度是否過於強調經濟發展，忽略普世大眾之公共需求，在政策實質中的社會平等有失平衡。

於今日，政府與市場體系是控制社會與影響社會的重要兩股力量，而隨著跨部門治理的潮流，以及全球化下帶來更顯著的連動性網絡，倫理機制的操作與落實亦受到私部門的關注，並於跨部門互動中衍生為不成文或成文的相關規範。其重要的觀點乃於對公共性的保障與公民性的提昇。於探討倫理企業行為方面，因應全球化金融危機的衝擊，高斯圓桌會議（Caux Round Table，簡稱 CRT）於 2009 年行動，強調各主要利益相關者的負責任實踐方針，包括對政府、股東、社區等應實踐之倫理綱，此為建立一個公平、自由和透明的全球社會，提供了必要的基礎（CRT，2009）。

3. 行政倫理的挑戰

行政倫理議題自 1970 年代以來已受到持續的關注與研究投入，近年來，相關的問題隨著各國浮上抬面的重大倫理事件不斷延燒討論，但卻從未在公共政策的學術文獻中進入核心的重要位置。此外，如部份學者質疑、批評（Guy B. Adams & Danny L. Balfour, 2008），學界近三十年來，一面在學理論述不斷地累積，另一面卻無法使行政單位降低層出不窮、每況愈下的倫理問題，突顯出行政倫理中最根本的理論與實務的分離問題（disconnection）。同時，在目前以理性工具為公共行政研究的主流方向中，面對以市場機制為主要運作、潛伏各樣多角合作機會的新治理時代，這樣的分離問題將更加嚴重，成為一面強調追求公共利益、一面卻威脅公共利益的吊詭循環。

同時，根據 2009 年「國際透明組織」（Transparency International）相關發表，包括我國等許多民主國家，目前最大的危機在於人民對公私部門的不信任感；尤其於金融風暴下，突顯了政府與企業在資訊透明度的問題，除了法律制度仍需改善外，許多行為準則與倫理概念皆尚未落實。Denhardt（1991）即曾指出，當文官長期從事倫理行為時，才得以使人民對政府累積信任感，而促進民主的存續發展。因此，政府必須有意識來肩負起市場機制中失靈的倫理承擔，於此，行政倫理的實踐挑戰了官民間的信任感，如 2007 年法務部公布「臺灣地區廉政指標民意調查研究結果」，其中超過 68% 受訪者不滿意政府於肅貪的表現，約有 65% 受訪者不滿意政府查賄成效，另有 53% 受訪者對於政府未能主動查辦企業內部貪污感到不滿。整體而言，民眾對政府廉潔之信心指數下降，此連帶弱化社會資本的累積程度。另一方面，因國家正被多元利益團體牽制，政府則必須花更多力氣與智慧，來承擔道德勇氣。

此外，陳敦源（2009，417-424）認為，民主治理研究下，行政倫理在導入官僚體系中，面對了內控與外控的複雜機制，因此，以人的有限理性前提下，必需發展誘因相容的制度來協助。然而，民主價值如何破竹威權遺績，嵌入台灣行政倫理規範架構與文官之認同核心，以及，如何發展出新行政倫理，來面對專業不對稱與文官策略性逃避自我課責現況，仍是有待深入探討的難題。

三、研究方法

本研究主要探討我國行政改革的倫理機制與運作程序，倫理機制和運作程序即為制度的範疇，固本文將使用新制度論中的歷史制度論作為研究途徑與分析架構，探討我國行政改革的倫理機制與運作程序在制度上的變遷，與對決策者和個人的影響。

在第一手資料部份，則透過深度訪談，瞭解我國當前行政倫理機制之問題，以及可改革之道。其受訪之重要專家領袖涵括政府、企業與非營利組織代表（詳如附件一），其重要之訪問題綱參見附件二。

四、結果與討論

1. 反貪機制

(1) 新加坡

「貪污調查局」為新加坡處理貪污議題所設立的專責組織，主要的任務在於查辦政府和企業的貪污事件，尤其將政府單位的貪污案件視為該組織首要處理事務的重點。組織底下設立「行動部」、「行政部」、「行動支援部」、「參謀部」和「罪案防範部」等五個部門，分別處理不同的業務，而反貪相關工作主要集中在「行動部」、「行政部」與「行動支援部」這三個部門。「行動部」主要負責貪污案件的調查與蒐證，「行政處」負責局內像關的行政業務，而「行動支援部」則負責提供相關貪污與廉政資訊，方便組織處理相貪污案件。雖然這三個部門分別有各自的執掌，但是三者之間並非各自運作，而是相輔相成共同處理新加坡的貪污案件（周治平，2005；柯慶昌，2008）。

新加坡主要反貪法令規範為<<刑法>>、<<防止貪污法>>和<<貪污利益回收法>>，<<刑法>>規範相關貪污行為的構成要件與懲處，<<貪污利益回收法>>則規範貪污不法所得之回收與處理，而<<防止貪污法>>為新加坡最重要的反貪規範，該法提供貪污調查局處理肅貪業務的法源基礎與權力，該法賦予貪污調查局幾項權力如下（柳守芬、李淳，2003；柯慶昌，2008）：

- A. 身分特權：意即該局成員的身分受到法律保護，若非經由法律程序，不可隨意將其解職。
- B. 特別調查權：無論其他法令規定為何？檢察官懷疑該案件或申訴已觸犯<<防止貪污法>>，檢察官授權該局成員調查，該局成員即有特別的權力對該案件進行調查。
- C. 武力搜查權：該局成員在進行相關案件調查時，必要時可以使用武力讓被調查對象接受調查。
- D. 逮捕權：該局成員可以在沒有逮捕令的情況下，逮捕違反該法之人，或已被提起公訴；或有正確消息來源可證明違反此法之人；或合理懷疑違反該法之人，皆可逮捕。
- E. 跟蹤監視權：該局成員在調查期間，可以對被調查對象進行跟蹤、監視該日常生活行為。
- F. 不明財產檢查權：若發現調查對象擁有不明財產，該局可以對此財產進行檢查。

(2) 香港

「廉政公署」為香港處理貪污議題所設立的專責組織，於1974年成立。阻之下設立「行政總部」、「執行處」、「防止貪污處」與「社會關係處」等四個部門。其中反貪相關業務主要由「執行處」和「防止貪污處」負責，進行貪污案件的調查、處理與研究，而其他兩部門則是支援「執行處」和「防止貪污處」，「行政總部」負責署內的行政業務，而「社會關係處」則是向民眾宣導反貪相關政策（柯慶昌，2008）。

香港主要反貪法令規範為《廉政公署條例》，為香港最重要的反貪規範，該法提供廉政公署處理肅貪業務的法源基礎與權力，該法賦予廉政公署幾項權力如下（謝建財，2006）：

- A. 調查案件具有逮捕權。
- B. 廉政公署長官具有扣留與保釋權。
- C. 進行業務具有調查權。
- D. 進行調查時具有可獲取指紋和照片的權力。
- E. 進行調查時遇到障礙具有罰款與監禁的權力。
- F. 對違法的公署成員進行處罰與監禁的權力。
- G. 調查不明財產的權力。

（3）美國

「政府倫理局」（Office of Government Ethics）、「督察長辦公室」（The office of the Inspector General）和「獨立檢察官」（Independent Investigator）為美國處理貪污議題之相關組織。「督察長辦公室」為審理與調查聯邦各部會的財政狀況，以加強聯邦各機關之組織效能，並且防止貪污舞弊的狀況發生；「獨立檢察官」則專門處理行政官員貪污之事宜，並對違法失職的行政人員進行調查與起訴（許南雄，1997；柯慶昌，2008）。

美國主要反貪法令規範為《政府倫理法》（The Ethics in Government Act）和《國外賄賂法案》（Foreign Corrupt Practices Act）。《政府倫理法》規範政府各機關必須設立倫理政風員（Ethics Officer），監督行政人員，防範貪污發生。另外並規定高階公務員（美國 GS-16 職等以上）必須申報個人財產，並對其離職行為有所規範（李華民，1993）。《國外賄賂法案》則是針對美國企業在國外的賄賂行為加以規範，並禁止美國公司向外國官員、政黨或外國人士進行賄賂（柯慶昌，2008）。

（4）日本

日本在反貪議題上並無設立專責機構，或是設計相關組織，關於貪污案件的處理，是由檢察官與警察系統辦理。東京與大阪等大城市在進行肅貪時，會在地方檢查廳內成立「特別搜查部」處理貪污案件。在辦理貪污案件時，檢察官與警察會依據偵查結果與證據，判斷該案件屬於刑法或公務員法何種範疇，再進行起訴或是移送人事院處理系統進行懲處（翁詩燦，1997）。

日本主要以《刑法》和《國家公務員服務法》規範公務員的行為，避免貪污的情形發生。其中刑法中第 156 條—偽造文書罪、193 條—公務員濫用職權、197 條—收賄、受託收賄、事前收賄、第三者提供賄賂、加重賄賂與事後賄賂、斡旋收賄與賄款沒收與追繳、198 條—贈賄、247 條—瀆職、253 條—因業務關係侵占財務等條文，為日本防範貪污之相關法令規範（柯慶昌，2008）。

（5）瑞典

瑞典對於反貪議題與日本相同，並無設立專責機關，主要由國會和彈劾法庭辦理相關業務。國會方面，為了監督行政權，瑞典特別設置「行政監察使」（Ombudsman）制度，監督公務人員是否有違法失職的行為。法院方面，設立「彈劾法聽」專門辦理違反失職、貪污瀆職公務人員之彈劾案件（周陽山，2006）。

瑞典主要以《反行賄受賄法》和《瑞典行法典》規範公務員的行為，處理貪污的情形發生。其中《瑞典行法典》中的公務人員濫用職權罪、公務人員收賄罪和賄賂公職罪等三個罪行規範，為主要反貪法令規範（王祖賢，1998；周陽山，2006）。

（6）南韓

「反貪污委員會」為南韓處理貪污議題所設立的專責組織，主要的任務在於規劃並執行反貪政策。另外，「特別搜查部」與「特別輔佐官」也為南韓反貪執行單位，「特別搜查部」專門處理公務人員收賄貪污案件，「特別輔佐官」則專責對公務人員不法行為進行調查（梁國慶，2002；柯慶昌，2008）。

南韓主要以<<公務人員倫理法>>和<<刑法>>規範公務員的行為，處理貪污案件的法源依據。<<刑法>>中的收賄與事前收賄罪、居間收賄罪、斡旋收賄罪轉送收賄罪與賄款追繳等規範，為主要反貪法令規範（任曉，1998）。

2. 廉政機制

(1) 新加坡

「貪污調查局」亦為新加坡處理廉政議題所設立的專責組織，其中「參謀部」和「罪案防犯部」主要處理廉政的業務。「參謀部」主要從事廉政工作、計畫與策略的擬定，「罪案防犯部」負責研究相關違反廉政案件，並研擬防範犯罪與促廉政策，防止危害廉政的情況發生（周治平，2005；賴宏達，2007；柯慶昌，2008）。

新加坡與廉政相關法令與反貪法令相同，主要為<<刑法>>、<<防止貪污法>>和<<貪污利益回收法>>等三法為主。另外新加坡亦有公務員申報財產制度、不得接受饋贈之規定、接受邀宴方面的規定、生活品德考核規定、改進工作程序與方法、建立有效監督體系、公務員輪調制度、不欠債宣言、反貪污教育、加強反貪法令宣導和善用輿論反制貪瀆等行政措施，以促進國家廉政。

(2) 香港

「廉政公署」亦香港處理廉政議題所設立的專責組織。「社會關係處」為該署主要負責廉政業務的單位，主要和民眾宣導反貪相關政策，並且加強公務人員的倫理教育，並且積極宣導市民參與倡廉工作，該部底下設立傳播科和教育科，進行廉潔政策的宣傳與教育（謝建財，2006；柯慶昌，2008）。

<<防止賄賂條例>>與<<選舉條例>>為香港廉政政策主要法令規範，<<防止賄賂條例>>主要詳列防止公務人員進行賄賂行為等規定與罰則，而<<選舉條例>>則防止選舉舞弊的行為發生（柯慶昌，2008）。

(3) 美國

「政府倫理局」（Office of Government Ethics）、和「審計總署」（The General Accounting Office）為美國處理廉政議題之相關組織。「政府倫理局」主要管轄公務人員的風紀問題、倫理操守、規範紀律與公務人員財產申報等業務，監督公務人員的行政行為，促進廉政。「審計總署」則負責行政部門的財務監督，杜絕傷害國家廉潔與人民納稅錢的情況發生（許南雄，1999）。

美國主要反貪法令規範為<<政府倫理法>>（The Ethics in Government Act）和<<弊端揭發人保護法>>（Whistleblower Protection Act）。<<政府倫理法>>規範行政人員的行為不可以違反倫理，有倫理政風人員加以監督；<<弊端揭發人保護法>>則是規範政府必須保護由政府內部揭發弊端人員，避免其職位與人身招受威脅（李華民，1993；蔡良文，1999）。

(4) 日本

「總務廳人事局」為日本主要處理廉政業務的組織，主要負責廉政相關法規制定，並且會發函指導公務人員風紀管理，並且監督公務人員的行為，並與檢察官系統和警察系統合作，共同促進國家廉政（翁詩燦，1997）。

<<國家公務員服務法>>與<<公務員倫理規程>>為日本主要廉政政策之法令，<<國家公務員服務法>>規範公務人員在進行業務時的行為，避免違法失職的情形發生；<<公務員倫理規程>>主要規定公務人員相關倫理紀律，避免工務人員發生違反行政倫理的情形（翁詩燦，1997；柯慶昌，2008）。

(5) 瑞典

「行政監察使」（Ombudsman）、和「反賄賂研究所」為瑞典處理廉政議題之相關組織。「行政監察使」監督行政人員的行為，以確保行政倫理規範的運行，使公務人員奉公守法，建立廉政國家。「反賄賂研究所」則是主要監督政府機關和公務人員是否有賄賂的行為，並關切廉政議題，並進行相關研究

與諮詢（胡富國 1995；周陽山，2006）。

瑞典主要以《瑞典公職法》和《瑞典行法典》作為進行廉政業務的法令規範。《瑞典公職法》主要規範公務人員的行為與紀律，若違反該法之公務人員，會遭受處份；《瑞典行法典》亦對公職人員有諸多倫理行為上的規範，特別是有關濫用職權與行賄的規範（周陽山，2006）。

（6）韓國

南韓在廉政業務的專責組織與反貪業務相同，「反貪污委員會」為南韓處理聯政議題所設立的專責組織，除了進行貪污案件的調查外，該會亦會教育公務人員與民眾廉政相關資訊與行為，導正社會風氣。另外，南韓「監察院」亦是廉政相關機構，審計國家支出，監督政府與公務人員的行為與紀律（柯慶昌，2008）

南韓主要以《公務人員倫理法》作為主要的廉政法令，像是該法中的陽光法案，規定公務人員的財產必須要登記和公開，並規定相關制度與規範，增加公務人員的廉政程度（任曉，1998）。

3.行政透明方面

（1）各國行政透明之現狀

於諸多先進國家中，為促進民主化、經濟自由化、國際化，資訊公開透明工作已成為政府與人民的基本共識。如我國於資訊公開立法參考之美國，早於近四十年前制定資訊自由法（Freedom of Information Act，簡稱 FOIA）；或是瑞典，早在十八世紀開章明定新聞自由法（Freedom of the Press Act），除規範政府公開非機密檔案外，亦賦予人民擁有查閱的權利。至今，資訊公開相關規範儼然已受到國際各國的重視與逐步落實，全世界已將近有八十五個國家通過政府資訊公開法或資訊自由法，同時，國際組織包括聯合國、歐盟與世界銀行等，也都相繼公開相關規範與檢視指標（Mendel, 2003）。後續，擬援引先進國家於行政透明之法制概況探討其透行化之運作機制。

（2）美國

為保障人民知的權利與落實民主政治，1966 年美國是全世界第二個推動資訊公開法的國家，其中，曾於一九七四年、一九七六年、一九七八年、一九八六年、一九九六年五度修正。相較於原來的行政程序法（Administrative Procedure Act，簡稱 APA）第三條備載之公共資訊制度，其具備了三項重大改革之意義（行政院研考會，1996），包括（1）行政機關在原則上應主動積極對任何人公開資訊；（2）對豁免公開事項定有可行標準，取代舊法規含混不清的規定；（3）提供行政申訴管道，授權聯邦地方法院重新裁決應否公開，不遵法院命令者科以藐視法庭罪，並由扣置資訊的機關舉證負責。其執行機構如於美國法典第五號之 551（1）所述，包括行政部門、軍事各部門、政府法人、政府主管之行政部門等其他機構，以及其他獨立主管機構，也就是說，該法僅適用於聯邦、行政部門，各州其其下級政府，國會及司法部門都不直接適用。而其重要之行政程序主要指導機構管理檔案之公開性，並列述了九項防範國家安全、商業機密、個人隱私受到侵害之豁免標準，如牽涉國防或外交政策利益；與機構內部人事法規與實務有關；根據法令（美國法典第五號 552（b）條除外）規定不予公開者；商業機密或個人來源得到之商業或財務資訊；機構內部或機構間之備忘錄或公函；涉及個人隱私之事、病歷以及類似案卷；金融主管機構所編之檢查、營運或現況報告資訊；地質及地球物理學資訊與數據。此外，每一年之三月一日或之前，各機構應向眾議院議長及參議院議長提出前一年之報告，供國會有關委員會參考（謝萼芳，1992）。

透過美國資訊公開法，其公共性資訊可定位於中央及地區組織與運作之概況，據此，在資訊公開之基礎上，可分別為聯邦公報（Federal Register）與公開檢閱及複印兩大途徑；前者必需由各機構刊載民眾可於何處、向何人、如何取得資訊與提出申請等說明；後者則為機關依據刊行規則，提供相關意見或裁決事件中之命令、未刊載於公報之政策聲明與解釋，或是行政上影響人民的相關人員手冊，提

供給大眾檢閱及複印。處理程序而言（行政院研考會，1996），機關應於接收申請人依法提出申請之十日內決定是否受理，並詳告其決定與理由，在通知的同時，亦應告知行政申訴權利¹。若超過期限未獲得回覆，申請人可視為已用盡所有行政救濟程序，逕向聯邦地方法院起訴。申請當事人於司法救濟時之實體若獲得勝訴，法院得命美國政府支付當事人合理之律師等費用。

此外，除管理暨預算局局長（Director of the Office of Management and Budget）頒訂準則來規定統一之費用外，每一機關應訂定申請費用之相關規則，並建立其減免的程序與準則。然一九八六年資訊公開修正，考量公眾利益與民眾透過資訊將有益於瞭解政府之運作與政策行動，故在商業利益外，費用則必須減免。

最新於資訊公開法之相關修正，則是2007年美國布希總統簽署了2007政府公開法案（OPEN Government Act of 2007）。其設立了「調查員」（ombudsman），來調解《資訊自由法》的相關案子。此外，它重新定義資訊傳遞的重要相關詞彙，如拓展部落客為新聞媒體人之一，並將數位化機制設入追蹤申請人提出申請與辦理的流程與統計，以要求聯邦機構對基於《資訊自由法》提出的申請者，作出更有效能的回應。

（3）南韓

韓國首爾之行政透明運作，分別在民眾參與及電子線上系統之操作下，有效促進政府廉能的表現。其在推展促廉之行政透明機制方面，除相關公開法規之設計外，另透過公開之資訊科技與管道，讓各界參與，逐漸形成共識性的促廉行動。其重要之運作概況如后（鄭博文，2006；S. C. Kim and K.H. Cho, 2005；Bahk, 2002）：

A. 公開反腐敗之評估與績效

韓國首爾在1999年開始，參照國際透明組織公開調查各國貪腐指數的方向，也進行其市政反貪腐的綜合性指數調查工作；其指數的配分主要設計為反腐敗感受度，以及反腐敗努力程度。除了瞭解之外，更公布其分析結果，故能提昇市政組織對於貪腐問題的重視，同時也提高民眾的反貪腐意識，有社會教育的功效。向民眾公開反腐敗成效，一方面回應民眾對於政府應自我廉潔的要求，另一方面也推動行政部門對於廉潔的重視；基此，首爾還設立了新首爾反腐敗努力獎之獎勵。此外，首爾大學並設有反腐敗研究所，就學術視角觀察國內外腐敗個案與理論，以研析反腐敗之廉政體系。

B. 轉動民眾與公務人員共同參與監督行動

為防堵公務人員在主管與查察過程中與受管者之間有利害交互輸送的情況，韓國首爾則率先邀請自願並具熱誠使命、於監督具威信與專業之民眾，落實人民監督的角色，透過「市民檢察官」之制度，以市民立場來進行監督。從1997年開始，在市長直屬下，由市民團體推薦，任命二至三名自治組織及國家機關的有能者，依合約檢察與監督；其在自治區廳長權限內之相關事物，可接受兩百名子上的市民或主要市民團體20人以上之委託，就不法之行為進行調查。市民檢察官的對象主要是民眾，但在處理民政問題時，即有了外部專家與市民本身參與的重要機會，提高民政處理過程之民主性、透明度，能夠對反貪腐的透明行政發揮公民社會的參與影響。

同時，讓民眾檢舉之管道著重及時性，包括「市民監督制度與直接上網熱線」，另還有直接與市長檢舉之廉政熱線與電子信箱等，以為及時通報立刻調查的回應模式。而受禮廉潔舉報中心，則為公務人員在業務背景接受財物時，應立即舉報的窗口。依此，當公務人員當面收到餽贈禮品時應當下退還，若非自願接受了財貨又無法退還時，則直接與中心舉報，其會協助退還工作；但若無法確任餽贈來緣，則依遺失物品法在十四天內公告，若實無人領取，即由國家所有。

而在容易發生企業行賄與公務人員收取回扣之國家工程方面，南韓則以檢查監理制度來防避。首先，在小規模工程過程中，設立工程專業與監督能力者為榮譽市民監督，在施工過程中進行檢查記錄，

¹ 如有特殊情況，申請時限得延長，但不得超過十日。

並於竣工之際，再提供官方代表直接複檢；這樣的過程可以提昇市民的信任度。對於較大型的工程，則成立專門監理公司來監督，但採聯合式，意指對需要專業的小規模工程聯合一併監理，可斷絕廠商和監督人員之間可能的腐敗互動。

C. 透過公約強化民間企業廉能氛圍

基於上述之工程建設下，在施工前有會透過契約，要求廠商在施行公共工程下應具有促進清廉社會之義務，其所有相關行為必須配合與符合促廉制度。或是，2005 年之際，韓國總統、首相與其他黨政商界與民間團體代表人士等，則共同簽訂了「反貪與透明化社會公約」(the social pact on Anti-Corruption and Transparency, K-PART)，組成了「透明社會協約實踐協議會」，負責監督工作，確保公約得以落實。協約實踐協議會之具體成果，除修訂《防止腐敗法》及《政治資金法》外，不少攸關透明度的規則與條例，如企業道德管理指引與行為守則等，亦問世；還有「促進總統大選透明化公民宣言」(Citizens Pledge for a Transparent Presidential Election)、「透明化社會公民憲章」(Citizens' Charter for transparent society)²，培植公民之促廉責任意識。同時，協約實踐協議會也透過公聽、民調、社運等，和新聞界共同舉辦活動，提高民眾對協約中各工作項目的認識。其一方面成為了促進企業透明化的重要行動外，也是從民間基層來強化國家廉政體系的重要建制(行政院研考會，2006:52；朱奕嵐，2005)。

4. 台灣行政倫理機制之現狀

為回應民眾對於清廉政府之期待，2000 年政黨交替之際即透過「全國行政革新」會議，討論如何建立一個效能廉潔的政府；顯然，當時革新成效有限，故於 2008 年總統大選中，各政黨仍再度提出防貪促廉之訴求政見。至今，由馬總統推動之廉政作為包括：於行政院成立具統合及諮詢功能的「中央廉政委員會」、制定「國家廉政建設行動方案」、訂定「公務員廉政倫理規範」、健全陽光法案、擬於國防部設置政風單位等，此外，並已考量「廉政署」之設置，以及研擬《法官法》(鍾寶慧，2010)。其中，陽光法案終於較具共識性的法制環境與推展。

陽光法案 (Sunshine law) 之立意係擬透過相關之法律規範，避免公職人員牟取私利；於 wiki 釋義中，其定位是應用於促使政府機關的資訊向民眾公開的一個通稱³，故又稱「資訊自由法」、「資訊公開」或「資訊自由」(freedom of information)。同時，另一方面使利益團體有合法管道爭取利益，另一方面則是使社會大眾能有知的權利，以監督政府組織與公職人員。因此，其是一套集合式的法案(李志強，2007)。

故就我國目前法制面而言，行政透明相關之陽光法案包括行政程序法、政府資訊公開法，以及監察院掌管之公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法及遊說法，後四者統稱陽光四法。一般言之，行政倫理之立法內容主要可包括四大部份，分別為公職人員行為的指引守則、透明的財務公開、具懲處力的強勢執行機關以及弊端揭發人的保護(江明修，2000)。而就行政透明面而言，主要即透過法制的規範，透明公職人員的行為準則與財務得利，使其受到大眾的監督檢驗，進而也防避有心人士利用循情納賄，妨礙公務的推動。因此，監察院為促進我國公職人員之公信力與透明化，於 1998 年正式設置公職人員財產申報處，掌理關於公職人員財產申報相關事項；而目前主要執行陽光四法之掌管機關為監察院財產申報處，該組織共分列 5 組分別受理不同業務⁴。

繼之，1999 年立法院公布了行政程序法、2001 年 1 月 1 日開始施行，定調我國公正、公開與民主

² 參考法務部政風司網站資料 <http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=107804&ctNode=12069&mp=189> (2010 年 9 月 28 日查詢)

³ 參考 wiki 網站：陽光法案 <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%99%BD%E5%85%89%E6%B3%95%E6%A1%88> (2010 年 9 月 27 日查詢)

⁴ 第 1 組為公職人員財產申報、第 2 組為公職人員利益衝突迴避、第 3 組為公職人員財產申報資料查核等相關作業、第 4 組為政治獻金法相關業務、第 5 組為財產申報及政治獻金檔案管理。

之依法行政原則。2000年立法院基於落實陽光法案，避免黑金政治干預行政程序，故規範公職人員利益衝突迴避法。2004年則制定政治獻金法，以確保政治活動公平及公正；2007年又制定遊說法，防止政府施政或立法過程之遊說行動的不當利益輸送。基此，我國於行政透明下之公開性上，足顯見公職人員於公務利益與行為的透明法制設計，故本研究擬於后就政府資訊公開法規與陽光四法逐項概述其透明機制，以及以公開為訴求之運作程序。

(1) 政府資訊公開法

資訊公開制度之設計，主要為民主原則、平等共享資訊財產、以及配合資訊科技之發展。該法可溯源自90年1月1日施行之「行政程序法」第44條及第45條規定，有關行政機關資訊公開應於兩年內立法。致此，於行政程序法推辦期間，對政府資訊公開便已有原則公開例外限制、主動公開與被動申請公開相互為用的兩大基本立法原則。繼之，90年2月21日發布施行「行政資訊公開辦法」，是為政府資訊公開法制尚未成熟建立前之過渡性法規。直至94年12月28日正式公佈資訊公開法，我國政府資訊公開法制臻至成熟。

該法第一條說明了立法推動目的，乃在於建立乙政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民瞭解、信任、監督公共事務，並促進民主參與。胡龍騰認為(2009)，「政府資訊公開法」於目前資訊社會之趨勢下，應回應民眾普遍享有資訊權，因此該法在主動公開面向涉及人民之「資訊接受權」、被動公開面向涉及了資訊請求權、以及豁免公開部份涉及資訊保護權。就法規面來說，政府資訊公開法規範了行政機關應主動公開政府資訊，列於該法第五條、第六條至第八條內；同時，民眾享有政府資訊申請提供權，列於該法第五條、第九條至第十三條及第十六條內；以及政府資訊申請更正、補充權，列於第十四條至第十六條；申請資訊被拒絕之行政救濟權，列於第二十條至第二十一條(李世德，2009)。

我國政府資訊公開法可依法章之總則、政府資訊之主動公開、申請提供政府資訊、政府資訊公開之限制、救濟與收費五大架構進行機制之探究(張清雲、王仁越，2008)。

■ 總則：包括法規之適用標的與範圍界定。其指出政府資訊之定義，即政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息(該法第三條)。但若政府資訊非受理申請之機關於職權範圍內所作成或取得者，該受理機關除應說明其情形外，如確知有其他政府機關於職權範圍內作成或取得該資訊者，應函轉該機關並通知申請人。適用機關方面，則於第四條明列之中央、地方各級機關及其設立之實(試)驗、研究、文教、醫療及特種基金管理機構。另受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，亦同為適用範圍內，得就其受託事務視同政府機關。於此，我國政府資訊公開法較日本其他國家得適用主體甚為廣泛，成為特色。

■ 政府資訊之主動公開：依法規第七條第1項，其應主動公開為：

1. 條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。
2. 政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。
3. 政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。
4. 行政指導有關文書。
5. 施政計畫、業務統計及研究報告。
6. 預算及決算書。
7. 請願之處理結果及訴願之決定。
8. 書面之公共工程及採購契約。

9. 支付或接受之補助。

10. 合議制機關之會議紀錄。

該法第七條除詳列政府資訊公開之範圍外，亦規範「除依第十八條規定限制公開或不予提供者」之事項，即相對具有資訊公開豁免條件。

除了政府資訊主動公開之內容外，其方式應斟酌公開技術之可行性，包括刊載於政府機關公報或其他出版品；利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢；提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影；舉行記者會、說明會；其他足以使公眾得知之方式。而其立法意旨，除本法第七條第1項第1款之條約、對外關係文書及法規等政府資訊必須依第八條第1項第1款方式主動公開外，其他應主動公開之政府資訊，行政機關得就上述方式中選擇合宜者進行。

■ 申請提供政府資訊：於法規第九條規範了得申請政府資訊之主體條件，必須具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，另持有中華民國護照僑居國外之國民亦同；外國人則以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限。而申請採要式主義，應填具申請書、載明申請人姓名、法定代理人等相關基本資料，申請之政府資訊內容要旨及件數、申請政府資訊之用途及申請日期等。而在電子簽章法施行後，該法於第十條第2項亦明定：得以書面通訊方式為之，以及申請經電子簽章憑證機構認證後，得比電子傳遞方式為之。經主體申請後，需再經審查，乃採先程序後實體之方式，先審查申請方式或要件是否具備，不合者得通知申請人於7日內補正。若不能補正或屆期不補正者得逕行駁回。而在處理期限方面，政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為準駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日。

此外，申請之政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者除外。另，個人、法人或團體之所在不明者，政府機關應將通知內容公告之，未於十日內表示意見者，政府機關得逕為準駁之決定。

行政機關於核准政府提供申請之資訊時，除當場繳費取件外，應以書面通知申請人提供之方式、時間、費用及繳納方法。而駁回申請則應以書面記明理由通知申請人。若擬遵循電子傳遞方式，則核准後得以電子傳遞提供。

關於申請人於獲得資訊後知悉察覺其資料不完整或有誤時，亦可依據該法第十四條來申請更正或補充，此同為要式行為，需填具申請書。政府機關則應於受理申請更正或補充之三十日內決定准駁；相關處理程序則準用申請提供政府資訊相關規定。

■ 政府資訊公開之限制：政府資訊公開若涉及國家機密、犯罪調查、個人隱私、商業秘密等事項時，為避免影響國家整體利益、公務執行及個人合法權益，必需有所限制。因此，該法第十八條列舉資訊限制公開或提供之事項共9類，林素鳳（2006）則依性質分類四組，包括國安資訊及其他法律限制公開資訊、執法資訊、其他公務資訊、私密資訊。

■ 救濟與收費：該法第二十條規定，申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。但因政府資訊可能涉及國家機密或個人隱私等不適公開者，於行政爭訟程序中應該要秘密審理，該規範列於第二十一條。此外，政府機關依本法公開或提供政府資訊時得按申請之用途來向申請人收取費用。而資訊供學術研究或公益用途者，其費用得予減免。費用部份是包括政府資訊之檢索、審查、複製及重製所需之成本；而收費標準則各政府機關定之。此相關之規費法已於2002年12月11日公布施行，各行政機關辦理政府資訊公開收費事宜，需依該法第十條有關訂定收費標準之程序，以及第十二條有關免徵規費規定來辦理。此外，若申請提供之政府資訊已為歸檔之檔案，則需優先適用檔案法。

該法之未來發展，可參考法務部 2006 年召開之政風督導會報第 17 次會議結論（李世德，2009）：

針對各政府機關資訊公開透明化執行情形，特請法務部會同行政院研考會，評估以委託研究方式，參考各國於資訊公開之實施與評鑑作法，研擬符合我國政府資訊公開之客關評鑑制度或可行辦法，促使各政府機關落實推動政府資訊公開透明化。因此，就法規面而言，後續於行政透明化除強化實際作為，亦將完備其監督管考與評鑑機制，是為提高政府資訊公開效能之展望。

(2) 陽光四法

目前我國研考會已進行陽光法案立法及執行成效相關研究(研考會, 2010)，其針對公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法等法律探討其執行成效。本研究除參考該文獻外，並透過監察院監製之陽光法案主題網⁵，進行相關文獻之匯整。

A. 公職人員財產申報法

我國公職人員財產申報法之立法目的於第一條規範即開宗明義道破，其擬確立公職人員清廉之作為。就其申報行為之主體方面，主要包括第 2 條十三條列規範之公職人員，以及部屬與家人。申報時間為公職人員之就(到)職三個月內申報財產，每年並定期申報一次。申報機關則分由三大體系辦理，其為候選人向選務機關、一定職等以上向監理院辦理、其他由所屬機關之政風單位受理。申報內容則於第 5 條詳列了財產之內容，包括不動產、船舶、汽車及航空器；一定金額以上之現金、存款、有價證券、珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產；一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。而對於逾期與不實申報者，亦規範了行政罰與刑罰兩種制度。

於透明公開方面，法令第 6 條已明定申報資料之公布相關規範，一定職等以上政務官與常任官之申報資料，由監察院刊登於政府公報與上網公告，而其餘人員之財產申報資料，則需彙整列冊以便民眾查閱。

值得注意的是，公職人員財產申報法施行細則逐次修法中雖釐清相關定義，然許多重要軍事或高階主官仍尚未列入申報對象而備具討論，此外，其中的信託管理強制制度亦具爭議(研考會, 2010)。

B. 政治獻金法

政治獻金係指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產或不動產、不相當對價之給付、債務之免除或其他經濟利益。其立法目的乃為了「規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展」，基於政治獻金導致政治活動之不公平，以及政治人物個人利益導向之操作，將破壞民主體制與價值觀念，故政治獻金之規範乃為反貪行動中的重要環節；尤其在我國政治活動中，企業主往往是主要獻金來源，如何防避政府與企業之掛勾乃為重要的防範管制重點。

政治獻金之主管機關為內政部，而申報單位為監察院，相關執行機關則包括直轄市、縣市選舉委員會，以及第七條規列相關需公開獻金機構，如下表。

表一 政治獻金法之捐贈機構與公開權責分類表

捐贈政治獻金之機構	應公開資料之權責機關
-有關事業部分：公營事業或政府持有資本達百分之二十之民營企業。有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業。外國人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為外國人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。香港、澳門居民、法人、團體或其他機構，或主要成員為香港、澳門居民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。 -政黨經營或投資之事業。	經濟部及相關業務主管機關
-與政府機關(構)有巨額採購或重大公共建設投資契約，	行政院公共工程委員會

⁵ 陽光法案主題網<http://sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/mp?mp=2> (2010/10/20 查詢)

且在履約期間之廠商。	
-有關政黨部分：宗教團體、其他政黨或同一種選舉擬參選人； -有關個人及團體部分：未具有選舉權之人。外國人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為外國人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。香港、澳門居民、法人、團體或其他機構，或主要成員為香港、澳門居民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。 -與政黨經營或投資之事業有巨額採購契約，且在履約期間之廠商。	內政部
-其他政黨或同一種選舉擬參選人	已依法完成登記之參選人：中央選舉委員會；有意登記參選者：監察院

資料來源：本研究匯整

此外，於透明機制方面，政治獻金法於管制性之規範下，繼而明定「政黨、政治團體及擬參選人應設收支帳簿」，以及其項目內容之會計報告書。此外，第二十一條規範會計報告書之查核簽證及申報程序，上述之受理申報機關，應於受理申報截止後三個月內彙整以供人查閱；同時，會計報告書之收支結算表則需刊登政府公報或新聞紙、以及網路網站。

政治獻金法規範了其獻金的來源對象、捐獻時間、管道、額度、用途、申報，以及違反之處罰；其項目與定義函釋備多，然其在實際運作上是否確實能夠達致立法目的則仍需深入研究。

C.公職人員利益衝突迴避法

利益衝突迴避法乃為了避免黑金文化涉入政策決定及相關行政程序，其目標為促進廉能政治、端正政治風氣，遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。即防範公職人員利用職務運作之便，或透過行政監督之過程，圖利其自身或相關利害人之利益。該法中要求該等人員自行迴避、所屬機關要求所屬職員命令迴避、以及讓利害關係人申請迴避，以保繫爭行政程序中沒有臺面下之利益交換。其執行單位除監察院外，還有法務部；依公職人員利益衝突迴避法，公職人員違反利益衝突迴避規定，當依公職人員財產申報法第二條第一項規定應向監察院申報財產之人員違反，由監察院為之；當公職人員之關係人及前款以外之公職人員違反，則由法務部為之。

利益衝突迴避的規範乃採管制性之工具，依迴避之主被動性，可分列為自行迴避、命令迴避、申請迴避、圖利禁止四種迴避途徑與裁罰。如表二。

表二 迴避途徑與機制說明表

迴避途徑	機制說明	裁罰
自行迴避	第六條規定公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避；第十條第一項規定公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理： 一、民意代表，不得參與個人利益相關議案之審議及表決。 二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。	違反第十條第一項規定者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。
命令迴避	第十條第四項規定公職人員之服務機關或上級機關如認該公職人員無須迴避	公職人員違反第十條第四項或第十三條規定拒絕迴避者，處新臺幣

	者，得命其繼續執行職務。 服務機關或上級機關知有應自行迴避而未迴避情事者，應命該公職人員迴避。	一百五十萬元以上七百五十萬元以下罰鍰。
申請迴避	第十二條規定公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向下列機關申請其迴避： 一、應迴避者為民意代表時，向各該民意機關為之。 二、應迴避者為其他公職人員時，向該公職人員服務機關為之；如為機關首長時，向上級機關為之；無上級機關者，向監察院為之。 同時，第十二條之申請，經調查屬實後，應命被申請迴避之公職人員迴避，該公職人員不得拒絕。	公職人員違反第十條第四項或第十三條規定拒絕迴避者，處新臺幣一百五十萬元以上七百五十萬元以下罰鍰。
圖利禁止	第七條公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。 第八條公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。	

資料來源：本研究修改自研考會（2010）。

值得注意的是，本法定義之公職人員乃依財產申報法第二條第一項所定之人員，其防堵範圍有限。此外，雖目前法務部已進行利益迴避之宣導教育，然裁罰案件未減，實乃基於政治因素而遭到舉發而作成的裁罰（研考會，2010），故如何就現況面調整法規與防範機制，以確保有效的約束效果，仍需再研議調整。

D. 遊說法

遊說法乃我國最近期通過之陽光法案，是為了促進國家之民主政治，使遊說程序遵循公開透明原則，並防止不當利益輸送。該法主要是針對遊說者以口頭或書面方式，直接向被遊說者或指定人表達意見，以影響其對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止。遊說者可為自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體，或基於特定目的組成並設有代表人之團體。另亦可進行委託性遊說，其可由自然人或營利法人代理。如遇外國政府、法人及團體擬進行遊說時，應依規定委託我國遊說者為之，但不得以國防、外交及大陸事務涉及國家安全或國家機密者為對象。

我國乃以內政部為遊說法推動之主管機關，其內容主要為遊說之相關限制性規範以及申請程序。包括遊說行為，如公務員依法執行職務之行為；外國政府或政府間國際組織派駐或派遣之人員所為職務上之行為；人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為。或是，遊說者進行遊說時，不得以不正當方法為之，並不得向被遊說者交換不正當利益。此外，限制遊說身份，如犯罪者，有相關投資事業之民意代表。遊說法之重大精神在於資訊揭露，是讓民眾了解有「誰」為了「何事」在遊說相關立法，其遊說程序主要條列於第十三條法規，而透明機

制乃可分由遊說者與被遊說者來觀察：依法遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表，並於每年五月三十一日前及辦理遊說終止登記時，向被遊說者所屬機關申報。而被遊說者所屬機關應按季於網路或政府公報公開遊說者申請遊說登記資料、財務收支報表，以及被遊說者接受遊說後登記事項。任何人對遊說登記及財務收支報表，得申請閱覽、抄寫、複印或影印。

遊說者如未依規定申請登記，經通知未補行登記，或被遊說者接受遊說後七天內未通知專責單位登記，將依法處十萬元以上五十萬元以下罰鍰。如有遊說申請登記不實、財務收支申報不實等行為，依法處二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。而利益迴避方面，違反利益迴避規定者，處五十萬元以上兩百五十萬元以下罰鍰。

台灣是繼美國、加拿大之後，第三個制定遊說專法規範的國家，透過遊說法，可輔導利益團體對政策產生正面之影響，同時，並約束公職人員不法之利益輸送（李炫陞，2003）；我國公民社會與利益團體已逐漸發展成熟，如何藉此引導相關利害人於政策形構過程更民主化、公共效益最大化，皆是該法在執行後值得研究之方向。

5. 運作程序之實際面

本節擬政府資訊公開法、陽光法案之運作程序與實務問題相關文獻分述如后：

(1) 政府資訊公開法

我國政府資訊公開法其內容與發動可分主動公開與請求公開，後者則需申請者於特定條件與資格下，進行申請與審查程序。凡一般性的政府資訊、統計資料、立法草案或政策計畫，均應採主動公開方式，以增加資訊取得的簡便性、涵蓋範圍的普及性、提供管道的多樣性以及公民參與的可能性。而在申請人非公益需要請求資訊時，則應考慮第三者隱私道德，並遵行公平付費原則。另外，若涉及個人隱私或國家機密之資訊，則以調查公開的形式進行（陳志璋，2005）。

對於政府資訊應主動公開方式，2007年10月1日邀請各部會召開「研商各機關執行政府資訊公開法應主動公開事項辦理情形」會議，進行該法第七條應主動公開項目執行之檢討，其中，決議便民之各機關網站首頁建置政府資訊公開單一窗口；以及網路方式主動公開預算及決算書。行政院研考會2008年則彙整「政府資訊主動公開事項辦理情形查核報告」，檢討應公開事項然未完成公開作業或公開不完整者。此外，並提出建議改進事宜，如應將資訊集中專區公開、需註明無電子檔之公開資訊取得方式、確實檢核連結之網站與檔案、預算與決算書儘可能最大範圍直接公開（李世德，2009）。此為目前政府資訊主動公開之問題現況。

此外，資訊公開法之人民申請提供、更正與補充方面，雖已立有相關法規，然其效能尚未彰顯，仍待推展。因此，有論者認為因尚未設立主管專責機關，故無法知悉與追蹤資訊公開法之施行情況，或是進行該法之推動與教育宣導工作。參照國外資訊官之發展，未來亦可能於行政院下設立二級獨立機關之資訊官，或是法務部下設立三級獨立機關之資訊官（法務部，2009；湯德宗，2008）。另一方面，資訊公開法之普通法於適用上與檔案法之競合問題亦備受討論，有研究提出建言，認為檔案法因須優先適用，遇有申請提供資訊之案件，除了該資訊上未歸檔或是無需歸檔者，該法會與檔案法有競合情形，因此建議修改檔案法第三章應用內容（法務部，2009；張清雲、王仁越，2008）。

在工具方面，資訊科技在資訊公開之應用上發展了電子治理之議題趨勢；江明修等（2004）提出電子治理係運用 ICTs，透過整合公民與社會團體之資源，協助政府運作，以民主、透明、平等、效率及法治之原則，發展資訊公開、決策參與、服務提供、公民建設與基礎建設之主要工作，其中決策流程的資訊透明至關重要。因此，資訊透明與電子化政府的表現甚為相關，也成為行政透明中主要觀察的重要項目。

資訊公開法雖制定多年，但其中有關公共利益的部份公開行為仍有十足的進步空間，或是公開之

資訊品質仍有待相關單位把關監督；尤其公共財之運用與支配，仍是資訊公開的死角，使人民無從進行監督與課責，以致於讓政商網絡有了交易貪瀆的空間（簡錫堦，2008：190）。目前我國政府已採電子化系統，法規內並已明定可透過電子檔案進行公開，故未來公職人員之人事升遷、工程採購、政策制定等易產生弊端行為者，皆期於透明的電子化政府下解套，使貪腐黑金逐漸消弭（邱靖鈺，2009）。

根據經濟合作發展組織（OECD）之詞彙定義，「透明」（transparency）意指能夠提供大眾可理解（comprehensible）、可接近（accessible）與即時（timely）資訊的環境，包括政策標的之法律、制度、經濟、或決策，以及合理性、相關資料與財務（The OECD Glossary of Statistical Terms, 2002）。或是，wiki 釋為於社會系絡下，透明通常意謂公開、溝通、課責，透明程序是一種開放式的參與、財務揭示、資訊自由、預算審查、審計等。我國研考會近期政府透明化委託研究（2009a），則參據 Florini 與 Kaufmann、Bellver 之相關文獻，定義政府透明化為財政透明、政治透明和資訊透明，分別代表官僚體系內外部的透明，以及實踐政府透明的手段。所謂之透明度，應該是人人都可平等獲得的訊息，同時，必需是及時、可靠、簡潔明確、高質感、完全、公正並具連貫性（國際透明組織，2004）。Oliver（2004）在透明為何專書中，則建議從資訊的受益者、資訊應呈現的重點、該資訊公開關注的建構方式三大重點來瞭解，呈現了透明化的分析角度。

5. 小結

行政透明（government transparency）則已是國家發展與治理目標的重要元素，政府行動的公開與透明，不僅是國家前進民主化與現代化的重要指標之一，亦是民主社會與善治的衡量標準；如 OECD 建議的善治原則，包括了法治、透明、課責、績效管理、回應服務對象、倫理清廉、風險管理、優質政策與體制、政治與科層結構。還有其他組織如世界銀行（World Bank）等提出善治指標多涵蓋了透明化的訴求，郭俊欽（2009）匯整善治相關國際指標之意涵，則化約為民主課責、效能政府以及廉政三大主張。其中，陳志瑋（2005）認為，唯有透明化政府的進展，才將能有助於我國於政治因素干擾下難以落實民主課責的現況。此外，國家競爭力的評比也重視透明與貪腐的面向，如「國際管理發展研究中心（International Institute for Management Development, IMD）」、「世界經濟論壇（World Economic Forum）」和「經濟學人情資中心（Economist Intelligence Unit）」等，皆有相關工具檢視國家施政的透明化程度（施能傑，2003）；此意謂著透明機制影響了國家發展的競爭能量。

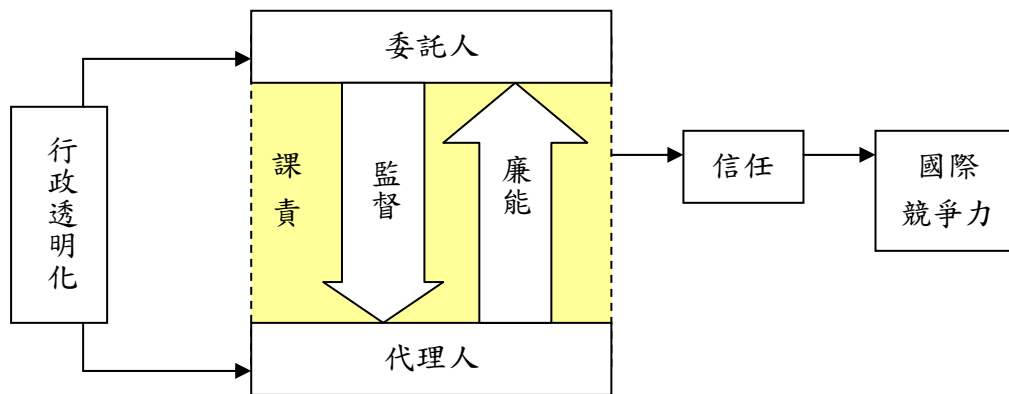
Kim 等（2009）建議採用 Florini 的看法，政府資訊公開或透明化即讓民眾能夠取得政府提供的必要資訊，以瞭解政府運作的情況。而政府運作乃人民賦權下，將公共資源作分配的過程，即經濟合作發展組織（OECD）認為（2000）「公共服務」最精闢之核心在於公共信任度的構築；透過公僕與公共組織於公民生活中，管理公共資源之正當性與公平性，來滿足大眾對於政府、社會的信任連結。於代議民主中，身為監督角色的公民需要充份的資訊來檢視資源分配的合理性，以及是否契合公共利益（public interest）。而在委託人—代理人（principal-agent）理論下，因不同利益產生的控制衝突問題，以及逆向選擇與道德風險等代理問題，都在於資訊不對稱的核心困境，故亦需透過政治透明與公開來設計相關機制。此外，資訊的可接近與及時，有助於透明與課責、促進社會融合，並增強了公民監督政府績效的能力，許多學者認為可提高民眾認識民主制度與公共政策過程的信任感（陳敦源，2003；研考會，2009b; Torres, Vicente & Basilio, 2006:278）。

為避免民主政治下「官民信任關係的惡性循環」，民主治理必需透過課責機制的運作，以平衡專業與民主間的調合發展，而政治透明即為課責設計的基本元素（陳敦源，2009：348-349；OECD, 2000）；基於「個人或是單位在被授權的行動下，有義務向授權者回答有關授權行動績效的問題」之課責定義，以及其績效資訊的不對稱，行政透明化的落實將有助於民主決策與績效監督的課責建構（陳志瑋，2005），並成為政策學習與正當性推動的基礎。

另外，Robert Klitgaard（1988）長期研究課責與貪腐之間的連結，即若課責機制因透明度不夠，即無法達到效果，並產生貪腐。其歸結了官僚政府的隱藏行為，導致壟斷與濫權，進而造成腐敗：『腐敗＝壟斷＋權力（裁量權）－責任』（Robert Klitgaard, 2002）。其中，壟斷與權力越大，腐敗程度也就越大，故若能透過外部之監督與內部之自省來提高責任程度，應能降低腐敗程度的情況。而行政過程的透明度，即被視為一方面能夠積極促進監督管理，一方面也能消極壓制公務人員私下貪腐的行為。《聯合國反貪腐公約》中，即以透明度作為預防性反腐敗政策和做法，更具體言之，許多陽光法案著重公務人員之財務公開，以及資源運用過程之說明等，都能有效扼止貪腐行為。總之，為減緩貪腐問題，可透過權威分散、政府裁量權的限制、政府公開運作，其都以透明作為重要的前提；對此，Klitgaard 建議偵測公部門貪腐資訊之五項策略（轉引自陳敦源，2009：349）：

(1) 建構貪腐資訊的分析系統；(2) 置入監控機關；(3) 尋找第三者資訊提供者；(4) 引導民眾及政府的顧客提供資料；(5) 將無罪的舉證責任賦予政府。行政透明除了現階段的資訊露出與取得外，未來更需關注防貪腐資訊之應用性。

因此，行政透明化一方面有助於公民的賦權監督，以及政策之正當依據，回應民眾知的權利，開拓行政運作過程公民充分參與的機會；另一方面則是扼制貪腐行為，藉由透明化下的課責機制，控制貪腐並提昇促廉效能，以促進信任資本，提高國際競爭力（如下圖）。



圖一 行政透明於國家社會運作流程圖（作者自行整理）

於 2009 年由研考會進行之我國政府透明化評估中，部會在資訊透明化普遍表現較佳，有 23 各部會為優，而財政透明部份各地方政府則表現普通，有 13 個縣市表現為可。在政治透明化方面，政治獻金法之主管機關因分散於內政部與監察院，不利於相關法規之執行，以及遊說法因旋轉門條款未增列民意代表，其他被肯定為符合國際標準。因此，該研究指出，資訊透明化方面宜推動專責機關與相關揭露獎懲機制，如增訂資訊揭露之特別法，政治獻金部份與遊說法部份則應分別就其主管機關整合，以及後者增列民意代表的旋轉門條款。

除了法規面更嚴謹之設計外，資訊公開機制的運作條件，其推動與參與的主體還需要更全面性操作與參與（陳志瑋，2005）；例如資訊來源的多樣性、便宜性、正確性，以及政府開誠佈公的核心價值、公民參與的精神，使公開的資訊確實能夠轉換成有監督力量的工具。而陽光法案不是直接用來懲罰貪污的法律，應是一種預防貪腐發生的規範。陽光法案可能可以增加貪污的難度與成本，但是卻未必會對意圖貪污者產生嚇阻功能。所以要掃除貪污，仍需清廉正直的領導人外，國內獨立運作的司法部門更是關鍵所在（周育仁，2008）。

此外，陳敦源認為（2009），在民主治理兩層代理人下面對的責任規避問題，其亦可以轉換成另一種垂直制衡的力量，使民眾在面對政務官與事務官相互責任規避策略行為下，向政府單位要求更多資

訊透明，故其論述制度設計上，應從三層面去強化改善：一為弊端揭發人的保護機制，可縮小中間人困境對民主治理績效的負面影響。一為政策績效指標化與公佈、外部專業介入等評估，或是公職人員內部績效管理資訊公開等機制，其擬可讓政務系統有更完整的力量去處理官僚體系專業不對稱或道德危機的問題。最後則是協調出資訊公開的法律權責單位。

綜述之，在我國既有之行政透明法規下，其必然於促廉上發揮了部份之功能，然就成本考量，防貪效能在組織職掌尚未釐清、法規執行力有未逮、監督管考未明等現況下仍有待提昇，此外，透明化下的民主參與文化更有待建構，是故，再法規面之完備下，更需社會文化層面的推展，此亦是透明課責最根本的關鍵。

參考文獻

- Oliver, R. W.(2004)What is Transparency?New York: McGraw-Hill.
- 江明修、陳敦源、黃東益、莊國榮、蕭乃沂，2004，運用資訊通信科技實現全民參政理想之規畫與研究。財團法人資訊工業策進會委託研究報告。
- 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，2，頁 39-62。
- 吳英明，2006，時事評論：廉政不廉價。臺灣民主季刊，第三卷，(3)，頁 177~184。
- 行政院研考會委託研究報告，2009a，政府透明化之分析架構及評估。
- 行政院研考會委託研究報告，2009b，透明化電子治理：以網站落實政府資訊公開。
- 法務部委託研究報告，2009，政府資訊公開法制改進之研究。
- 施能傑 (2003)。建立公共服務倫理規範—以 OECD 的標竿經驗。倡廉反貪與行政透明研討會，台灣透明組織協會主辦。
- 陳志瑋，2005，邁向民主課責：透明化機制運用之分析，國家菁英，1 (4)，頁 131-147。
- 張清雲、王仁越，2008，政府資訊公開法要旨析論。國家菁英，4 (3)，頁 1-20。
- 邱瑞枝，2010，我國公職人員財產申報制度之政治經濟分析。台灣大學政治學研究所碩士論文，未出版。
- 李炫陞，2003，我國利益團體遊說活動之研究，銘傳大學公共事務研究所碩士論文，未出版。
- 李世德，2009，政府資訊公開法施行之成效、檢討與展望，研考雙月刊，33 卷 (5)，頁 88-93。
- 李志強，2007，陽光法案—以我國公職人員財產申報法為例，通識研究集刊，第 11 期，頁 193-216。
- 周育仁，2008，陽光法制對前第一家庭為何無法發揮功能？國政評論憲政(評) 097-130 號。鍾寶慧，2010，我國當前廉政工作之探究，國政評論內政(評) 099-210 號。
- 胡龍騰，2009，資訊權與透明治理。發表於 2009 年國立中興大學國家政策與公共事務研究所主辦之「第二屆公共治理研討會」。台中：國立中興大學。
- 陳敦源，2009，論透明倫理的倡議與落實：課責、資訊、與制度設計。發表於 2009 年國立中興大學國家政策與公共事務研究所主辦之「第二屆公共治理研討會」。台中：國立中興大學。
- 邱靖鈺，2009，貪腐防制處方：政策工具觀，文官制度季刊，考試院八十周年慶特刊，頁 179-207。

深度訪談名單 (此於研究資料為匿名處理)

部門別	單位	姓名/職稱	訪談時間	地點
公部門	監察院財產申報處	洪國興 前處長(2010/08 退休)	2010/10/14 PM14:30~16:00	實踐大學
	台灣高等法院檢察署	管高岳 主任檢察官	2010/10/19 PM14:30~16:00	司法院(北市重慶南路一段 124 號)
	法務部調查局 廉政處	詹德源 處長	2010/10/19 PM16:30~18:00	法務部調查局 (臺北縣新店市中華路 74 號)
	高等法院 高雄分院 檢察署	朱朝亮 檢察官	2010/10/22 AM14:00~15:30	台北車站旁喜來登飯店
	審計部	郭大榮 審計官兼執秘	2010/10/26 PM15:00~16:30	審計部
企業	工商建言會	吳嘉璘 理事長	2010/10/13 AM12:00~12:15	
非營利	台灣透明組織	陳俊明 教授	2010/10/29 PM13:00~14:00	台灣透明組織(世新大學管理學院)
法律學者	中央大學法律與政府研究所	張桐銳 教授	2010/10/28 AM10:00~11:00	台灣金融研訓院 院本部/羅斯福路 三段 62 號

我國行政改革的倫理機制 與運作程序之研究

深度訪談邀請函

敬啟者，鈞鑒：

本研究為國科會委託研究計畫，由政治大學公共行政學系江明修教授、東海大學行政管理暨政策學系陳秋政助理教授共同主持，其目的在於透過行政透明、促廉、反貪三面向，瞭解我國行政改革下倫理機制與運作程序現況與問題，進而為運作機制的興革提出策略建議。您於本研究議題有著長時間的觀察與豐富的實務經驗，期望您撥冗接受訪談邀請，以厚實本研究未來研究建議的立論基礎與價值。

如蒙您惠允接受訪談邀約，研究團隊對於您所提供的資料與意見，在使用上將嚴守研究倫理規範。本次訪談設計係採半結構式訪談及匿名原則，未來請您多予指導、知無不言。若有任何其他疑問與建議，亦煩請隨時可與我們聯繫。相關訪談題綱與注意事項謹列於次頁，後續約訪事宜（確認您的回覆、訪談時間與地點等）研究助理將與您的辦公室或本人保持聯絡。謹此

敬祝 健康快樂 萬事如意

聯絡人：政治大學公行所研究生 蘇美玲 0955-870630

江明修教授研究團隊 敬上

◎方向說明：本研究擬探討我國促進廉政之重要機制與實際運作，包括相關法規、組織，以及反貪行動方案與貪瀆個案之實務探討。

◎研究需求：本次訪談將進行錄音，若有不便者，敬請告知。

◎訪談大綱僅提供參考，擬依受訪者之業務經驗擇要深訪；題綱如后：

1. 我國持續推動行政革新多年，就您的經驗或觀察（例如擔任檢察、政風、政府會計審計工作等），您覺得政務官與事務官的行政倫理意識⁶是否有所改善？重要影響因素或背景為何？
2. 文獻上指出，當前整體反貪的權責機關單位無法有效貫徹反貪促廉的政策目標。對此，你的看法為何？您理想中的反貪機制設計與運作程序為何？
3. 請問您認為「行政透明化」在整體行政改革機制與運作程序當中的角色與功能為何？就資訊公開法及其他層面的討論而言，您認為我國行政透明化的推動實務，還有哪些改善的空間？
4. 政府在法令革新層面，已推動完成諸多陽光法案的立法工作（例如：公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法、遊說法），目的在於建立促廉肅貪的法制基礎。
 - (1) 請問您認為前述法令的內容及其實務上的執行成效是否妥適？
 - (2) 執行上有甚麼問題或困境？
 - (3) 您對於相關陽光法案彼此之間如何接軌、如何改善的見解為何？
 - (4) 揭弊人保護制度是否完善？若有不足該如何改進？
5. 法務部正積極籌劃相關廉政署的成立事宜，未來擬以廉政署作為反貪的專責機關（類似新加坡的貪污調查局、香港的廉政公署）。請問您認為成立廉政署是否有其必要性？未來反貪業務及其權責的理想劃分應當為何？
6. 國際透明組織在 2007 年已將企業貪腐治理列為首要工作重點。就您的經驗或觀察（例如擔任檢察、政風、政府會計審計工作等），請問您認為企業應當如何推動貪腐治理，才能對整體國家的行政改革機制與運作程序有所貢獻？
7. 請就「行政透明、促廉、反貪」等面向，依您的工作經驗分享重大案例，以說明我國持續推動行政改革之際在倫理層面所遭遇的主要困境為何？
8. 在台灣的政經社會脈絡下，要減緩或掃除行政改革過程可能遭遇的倫理議題及其阻礙，除了法制途徑與設立專責機關的行政途徑之外，是否還有其他可為措施（例如廉政教育與宣導）？您的建議措施要如何在行政改革機制與運作程序中賦予角色，以利其發揮應有的功能？

⁶ 意謂中立的政治價值、關懷的政策價值，以及憲政精神的承諾、個人的誠實道德等。

行政院國家科學委員會補助國內專家學者出席國際學術會議報告

99年07月30日

報告人姓名	陳秋政	服務機構及職稱	東海大學行政管理暨政策學系 助理教授
時間 會議 地點	99年7月22日~7月29日 英國倫敦市	本會核定 補助文號	NSC 98-2410-H-004-084
會議名稱	本次行程以國際研究機構參訪為主		
發表論文 題目	同上		

報告內容應包括下列各項：

一、參加會議經過

2010年7月22日搭乘馬來西亞航空班機飛往吉隆坡轉機前往英國倫敦希斯羅國際機場，次日(23日)抵達後隨即安排地區交通前往倫敦市下榻處。7月24日、25日適逢週末，得已有充分時間瀏覽英國政府相關網站及圖書檔案資料，針對「行政透明化、反貪、廉潔」方面的政策作為與制度設計資料進行蒐集；此外，也利用時間瞭解倫敦政經學院(LSE)水資源研究團隊(London Water Research Group, LWRG)，以及「能源、水資源及環境社群計畫」(Energy, Water and Environment Communities (EWE) project)辦公室的研究成果，前述兩個中心分別隸屬於「環境政策與治理研究中心」(Centre of Environmental Policy and Governance)及「全球治理研究中心」(Centre for the Study of Global Governance)。更為重要的是在7月26日上午與南漢普敦大學(University of Southampton)公民精神與民主研究中心(Centre for Citizenship and Democracy)主任--**Gerry Stoker**教授的會談。27日一則整理資料，二則從事參觀活動，隨後於28日搭機返國。

二、參訪心得

台灣公共行政研究的國際網絡基本上與北美洲呈現強連結，與歐陸及英國則屬於弱連結。雖然近幾年來歐陸或英國歸國學人漸增，但個人以為台灣公共行政社群對歐陸及英國的瞭解似有補強的空間。此行的目的原本便設定在國際研究社群網絡的建立，非常榮幸地獲得**Gerry Stoker**教授的邀請與分享，得以持續就公民精神與民主研究中心規劃或執行中的計畫，繼續保持聯繫並確認將台灣個案納入之可能。

三、考察參觀活動(無是項活動者省略)

個人在27日返國之前，特別前往大英博物館(British Museum)進行參觀，同時也在倫敦市中心所在的City of Westminster圖書館瞭解其社區閱讀計畫的推展情況。

四、建議：台灣的確應在美國途徑之外，增加對英國或歐陸途徑的認識，所謂最佳實務(best practice)的學習範疇應予擴大，增價實務上政策建議的廣度。

五、攜回資料名稱及內容

三篇**Gerry Stoker**教授親贈的研究文稿，以及規劃中的跨國研究構想與計畫，主要合作對象分佈在法國、德國、紐西蘭等，研究主題聚焦在地方治理與能源議題，特別是政府如何面對地方極力參與核能議題的現象。此外，非營利網絡、公民投入(civic engagement)、災害治理等議題，亦是圍繞前述議題而衍生的研究重點。

六、其他

行政院國家科學委員會補助國內專家學者出席國際學術會議報告

99年04月22日

報告人姓名	陳秋政	服務機構及職稱	東海大學行政管理暨政策學系 助理教授
時間 會議 地點	99年4月9日~4月13日 美國加州聖荷西市	本會核定 補助文號	NSC 98-2410-H-004-084
會議 名稱	(中文) 美國公共行政學會 2010 年年會 (英文) 2010 ASPA Annual Conference		
發表 論文 題目	(中文) 公共服務滿意度指標研究 (英文) A Study on Indicators Creating of Public Service Satisfaction		

報告內容應包括下列各項：

一、參加會議經過

2010年4月9日搭乘華航班機飛往舊金山，次日一則方排交通準備前往聖荷西，同時於舊金山準備4月11日下午的論文報告事宜。4月11日上午搭乘巴士前往會議所在地聖荷西，抵達後直接赴會議所在地 The Fairmount Hotel 參與會議，4月12日則繼續選定非營利網絡及危機治理等主題，參與各組研討或聽取報告，4月13日上午則蒐集公民參與相關論文資料後，搭車返回舊金山展開個人行程，並於4月17日凌晨搭機返國。

二、與會心得

此行瞭解到美國公共行政學會在卡崔娜颶風襲擊紐奧良地區之後，便成立 The ASPA Katrina Task Force，結合學者專家的力量持續對當地的重建與救災實務進行研究與檢討，令人印象深刻！反觀台灣在 88 水災之後，同樣的能量是否得以延續，成果又如何？此類行政改革作為著實可作為本案後續從行政倫理的角度探討行政改革實務之借鏡。

三、考察參觀活動(無是項活動者省略)

個人在舊金山期間參與舊金山市政府大樓導覽活動，增加對該市歷史與行政運作結構的瞭解。

四、建議

此行發現亞洲地區公共行政學者參與該學會的規模持續成長，並有自組 panel 拓展研究成果能見度的趨勢與做法。獲許未來國科會可以思考此類團體補助的可行性。

五、攜回資料名稱及內容

會議手冊一份，非營利網絡、公民投入 (civic engagement)、災害治理相關研究論文。

六、其他

A Study on Indicators Creating of Public Service Satisfaction

Min-Hsiu Chiang / Professor / Dept. of Public Administration, National Chengchi University, Taiwan

Tin-Min Chen / Associate Professor / Graduate Institute of Hakka Politics and Economics (GIHPE), National Central University, Taiwan

José Chiu-C. Chen* / Assistant Professor / Dept. of Public Management and Policy, Tunghai University, Taiwan /Corresponding Author / josechen@thu.edu.tw / P.O. Box 363 Tunghai University, Taichung, Taiwan 40704

Introduction

Why we conducted this research? There are four reasons to explain as below: 1) The campaign of public service satisfaction in Taiwan is held and encouraged by central government, but local government complain the rule is arguable; 2) Public services are so diverse, relevant evaluations should be launched on a solid basis; 3) Evaluation framework building is necessary, both from the view of academic and practitioner; 4) Public perception of overall government performance need to be evaluated. Base on these reasons, the research purpose here is to clarify what's the factor with significant impacts on public services satisfaction in Taiwan? This article applies research methods of secondary data analysis, expert panel, in-depth interview, telephone survey in order. It takes Taiwan as an example for indicator building and survey analysis of public service satisfaction After reviewing the relevant program content of Taiwan government over the years, this article which is based on theoretical research results and international experience is going to focus on how to build a "satisfaction index of public service" to reflect the condition of Taiwanese and to help the current practical plight, if the telephone sampling survey is launched among all the Taiwanese after the aforementioned index is built. .

Methodology

The research team has put forward preliminary result of the "satisfaction index of public service" after reviewing related literatures and has invited and carried out an in-depth interview among 6 government officials with practical experience based on whose result to revise the design of the pointer system and at last to pretest the questionnaire.

Sampling survey via telephone has been launched between Aug 19th, 2009 and Aug 21, 2009. In total, 1,087 effective questionnaires were recollected during the three days' investigation. And the relevant details are showed on box 1.

Research Findings

In the end, this article puts forward the measuring index combining the need of practical application with the special condition of Taiwanese. The main features are to know how Taiwanese is influenced by the personal impression, media reports and word of mouth and how they reflect on the level of the performance and recognition of government service as well as how their satisfaction

is towards the administrative institution through the investigation of “non-personal feeling and satisfaction”. In addition, the “personal experience and satisfaction” can reflect the interviewers’ opinion directly. And the relevant and detailed content of the satisfaction index system of public service is showed on Figure 1 and Table 1:

Box 1: Summary box of questionnaire investigation on public service satisfaction

Method: random sampling survey according to the last 2 digits of telephone number, and telephone interview by research crew
Effective sample: 1,087
Refusal rate: 22.3%
Sampling error rate: with 95% confidence, the sampling error rate is -3% to +3%
Weighting: the survey data is weighted according to gender, age and district condition

Table 1: Question items and survey results of Taiwan public service satisfaction

Question Item		1	2	3	4	5
1.	Are you satisfied with the “government service quality generally?”	3.2	38.3	28.6	20.6	9.3
2.	Are you satisfied with the “crisis handling” generally?”	1.5	18.7	33.9	37.9	8.1
3.	Are you satisfied with the performance of government on “service innovation and convenience” for people generally (e.g.: E-government, Internet tax)?	8.2	60.2	12.4	4.5	14.7
4.	Are you satisfied with the “service process” of the government?	8.3	68.2	16.4	4.4	2.7
5.	Are you satisfied with the “service attitude” of the government personnel?	10.9	66.7	15.8	4.6	2.1
6.	Are you satisfied with the “professional competence” of the public official?	7.4	61.0	19.9	2.9	8.8
7.	Are you satisfied with the “government services provided for disadvantaged people?”	4.6	35.7	23.5	9.2	27.0
8.	Are you satisfied with the “government ways to solve pleading cases?”	1.7	20.7	30.9	16.4	30.2
9.	Are you satisfied with the “speed of doing things by public official?”	4.4	41.3	31.7	17.7	4.9
10.	Are you satisfied with the “government environment and facilities?”	8.3	71.5	12.3	2.8	5.1
11.	Before you consult the relevant official information, will you first visit the service organization's website? (screening item)	Yes (44.9)		No (54.9)		0.2
12.	Are you satisfied with the “convenience of government websites operation?”	4.2	64.2	24.9	4.7	1.9
13.	Are you satisfied with the “information integrity of government websites?”	2.6	55.2	32.6	4.7	4.8
14.	Are you satisfied with the “information abundance of government websites?”	2.6	57.5	29.6	5.5	4.8
15.	Are you satisfied with the “information accuracy of government websites?”	4.0	60.7	20.8	6.0	8.6
16.	Are you satisfied with the “online application service provided by government websites?”	6.3	48.4	18.6	4.1	22.6
17.	Are you satisfied with the “convenience efforts brought by the E-government?”	10.4	57.1	11.5	2.5	18.6

Note: 1=Very satisfied; 2=Fairly satisfied; 3=Not very satisfied; 4=Very dissatisfied; 5=No opinion / don't know.

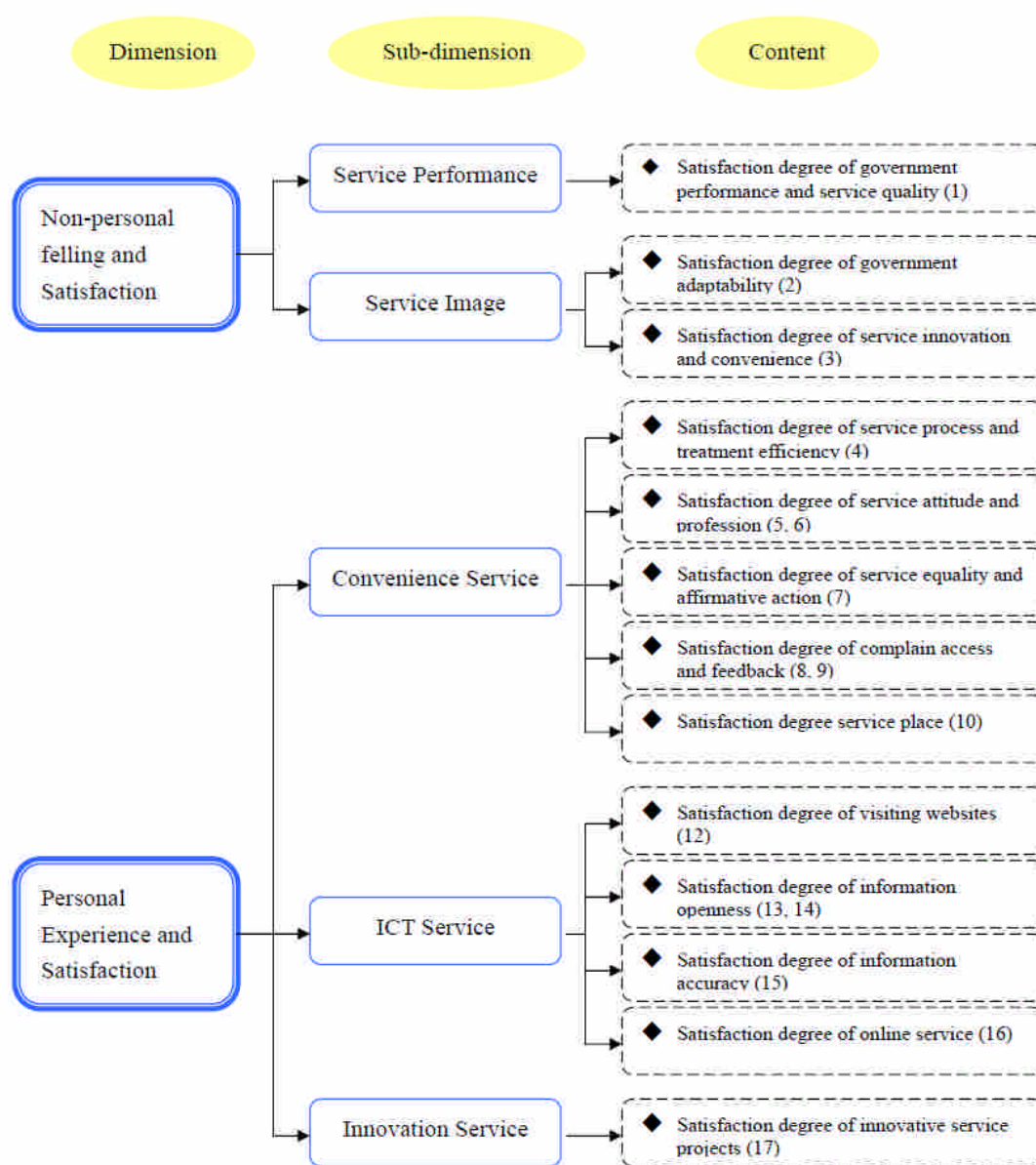


Figure 1: Overall assessment framework of public service satisfaction index

Note: numbers within bracket present the question item included under the specific index.

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2011/02/14

國科會補助計畫	計畫名稱: 我國行政改革的倫理機制與運作程序之研究(I)
	計畫主持人: 江明修
	計畫編號: 98-2410-H-004-084- 學門領域: 公共行政
無研發成果推廣資料	

98 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：江明修		計畫編號：98-2410-H-004-084-				計畫名稱：我國行政改革的倫理機制與運作程序之研究(I)	
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數(含實際已達成數)	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	0	50%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (本國籍)	碩士生	1	0	30%	人次	
		博士生	2	0	40%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		1	0	100%	擴增計畫專任助理(含促進短期就業措施)1名		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>參與美國公共行政學會 2010 年年會，以及拜訪南漢普敦大學 (University of Southampton) 公民精神與民主研究中心 (Centre for Citizenship and Democracy)；成功締結國外公共行政研究網絡。</p>
--	--

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與 (閱聽) 人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本研究之效益為：

1. 學術與應用：本研究搜集了數名國內行政改革倫理機制實務運作之文官與學者提供之第一手資料，除學術理論之實證對話外，對於文官行政倫理與未來廉政單位之建置，亦應用為組織與政策面向之參考建議。

2. 透過倫理議題之學術研究，強調行政改革中該議題之重要性，以倡議公民監督與文官自律之真善美的社會文化。