

第二章 中共貪腐現況及華人反腐組織分析

中共自經濟改革開放以來的 20 年，因涉及貪腐和其他經濟犯罪，而受到黨紀處分者高達 235 萬人，其中受到法律制裁的黨政官員超過 40 萬人，¹反映出貪腐問題的嚴重性。本章第一節，先敘明中共由計畫經濟轉變成市場經濟體制，隨著環境的改變，貪腐問題產生的變化，俾便對問題現況有所瞭解。第二節，則指出從中共國內或國際調查所得，均顯示出貪腐問題的日益嚴重，人民持續要求政府改善貪腐惡化問題。第三節，再從華人執政地區進行反腐組織比較，分析彼此間之差異及優缺點，作為反腐組織設置的參考。第四節，結論說明中共反腐工作因反腐組織與制度缺失，造成官員在理性自利思考下，選擇貪腐而造成問題惡化。

第一節 環境改變貪腐變化

中共自從 1978 年實行經濟改革開放之後，迄 2010 年經濟快速成長，已創造了全球經濟發展的奇蹟。然而，伴隨經濟高成長之後，同步產生了嚴重的貪腐問題，成為威脅經濟改革，乃至於政治穩定、社會和文化發展的重要障礙。中共社科院與學術單位進行多次社會問題現況調查，其中腐敗、失業與貧富差距擴大等事項，一直是人民最關注的社會問題。²故本節從中共貪腐問題的演變、貪腐類型的演變、反腐政策之改變與反腐法令之演變，探討經濟政策改變促使社會環境改變，此對中共貪腐問題所造成之影響。

¹ 陳懷鵬、田穎，〈進一步推進黨風廉政建設和反腐敗鬥爭—訪中央紀委副書記曹慶澤〉，《求是雜誌》，1999 年第 4 期（1999 年 2 月），頁 24。

² 過勇著，《中國國家廉政體系研究》，北京：中國方正出版社，2007 年，頁 21-24。

壹、貪腐問題演變

2000 年初，江澤民於中央紀委會第四次會議上表示「治國必先治黨、治黨務必從嚴」³呼籲反腐工作的重要性。中共為了贏得民眾對共黨的信心，反腐成為不得不推行的工作，然而查辦貪腐卻又可能影響官員權益而破壞向心力，為此形成兩難，做與不做都危及中共的執政地位。表 2-1 彙整中共最高人民檢察院年度查處貪腐案件統計資料，凸顯出中國大陸隨著經濟環境的改變，造成了貪腐問題的嚴重。

表 2-1：中共立案偵查貪污賄賂、瀆職犯罪案件統計

數量 年份	查處案件數 (件)	大案要案數 (件)	查處總人數 (名)	縣處級/廳局級 /省部級人數	挽回損失數 (億元)
1980	7,000	89	缺	缺	缺
1985	28,000	6,200	19,000	缺	2.68
1990	51,373	11,295	23,344	1,188	8.10
1991	46,219	11,894	24,176	924/34/1	5.00
1992	36,700	9,526	9,809	1,452/65/2	3.65
1993	56,491	27,914	19,357	1,102	22.00
1994	60,312	28,626	39,802	1,827/88	34.00
1995	63,953	29,419	12,835	2,262/137/2	49.00
1996	61,099	34,879	13,530	2,699/143/5	67.80
1997	145,497	48,066	54,805	2,903/265/7	56.30
1998	35,084	1,733(50萬以上)	40,162	1,714/103/3	43.80
1999	38,382	13,969	缺	2,200/136/3	40.90
2000	45,113	18,086	缺	2,680/184/7	47.00
2001	36,447	1,319(百萬以上)	40,195	2,670/缺/6	41.00
2002	207,103	5,541	缺	12,830	220
2003	39,562	18,515 (123案千萬元以上)	43,490	2,728/167/4	43
2004	缺	1,275	43,757	2,960/198/11	45.6
2005	缺	8,490	41,447	2,799/196/8	74
2006	33,668	623	40,041	2,731/202/6	41
2003-2007	179,696	35,255	209,487	13,929/930/35	244.8

資料來源：彙整中共最高人民檢察院年度工作報告

³ 江澤民，〈治國必先治黨、治黨務必從嚴〉，收錄於本書編寫組編，《論黨的建設》，北京：中央黨校出版社，2001年，頁365-366。

由前表（2-1）研析中共貪腐犯罪偵查的數量，從樂觀面解讀，係因偵辦功能與技巧提升，造成犯罪黑數減少，顯現出貪腐真實情況。若從實務面分析，亦可說明貪腐案件持續增長，特別是犯罪數量、涉案人數與層級均有增加。研究者針對中共貪腐犯罪數量變化，從三個主要面向進行分析：

一、貪腐數量快速增長

根據最高人民檢察院工作報告統計，全國各級檢察機關1979至1982年查處貪污賄賂等腐敗案件總數為98,225件，1983至1987年間則增至155,000件，1988至1992年間再增至214,318件，1993至1997年間更增至387,552件（每年平均以22%的速度成長）。因此學者認為中共已進入了貪腐犯罪的高發期和多發期，僅2005年就因偵查貪污賄賂犯罪，挽回直接經濟損失達74億多元。⁴

二、違法金額不斷增加

中共目前認定之腐敗大案，是指違法金額在10萬元以上的犯罪案件。表2-1統計，全國各級檢察機關查處的大案總數，1983至1987年為30,651件，1988至1992年間升至49,122件，增加了60%，1993至1997年則飆升至168,904件，這期間增加了2.4倍。其中違法金額在百萬元、千萬元甚至億元以上的特大案件，有增無減。

三、幹部級職比例提高

隨著官員違法犯紀數量的增加，涉案幹部級別和職位亦不斷攀高，從縣處級、地廳級、省部級以至中央級，犯案人數呈金字塔形分佈。1983至1987年間，因涉嫌貪腐而受到檢

⁴ 中共檢察長賈春旺，2006年3月11日，在第十屆全國人大第四次會議上報告，全（2005）年共立案偵查涉嫌貪污、賄賂10萬元以上，和挪用公款百萬元以上的國家工作人員達8,490人，比前一年上升14.5%；追繳贓款贓物和非法所得計74億多元，比前一年上升629%。賈春旺，《中共全國人大常委會公報》，2006年4期（2006年4月），頁285-295。

察機關偵查的縣處級以上幹部，總數為 1,500 餘人；1988 至 1992 年間，則為 4,623 人；1993 至 1997 年 10 月，更高達 9,769 人。⁵另據紀檢監察機關統計（詳見表 2-2），從 1993 年到 1997 年 3 月間，約有 20,000 餘名縣處級以上領導幹部，因涉嫌貪腐案件而受到查處，2003 至 2007 年紀檢監察機關查處人數增加達到 63,631 人。

表2-2：全國紀檢監察機關查處中共黨政幹部情況統計

時間	偵辦數	查結案件數	黨紀政紀處分總人數	縣、處級以上幹部人數
1982-1983年4月		13.1萬	38,500	缺
1983-1987年5月		缺	67,613	缺
1990-1992年		65萬	60多萬	16,005
1993-1997年3月		63.38萬	63.2萬	20,000
1997年-2002年		842,760	846,150	31,516人 (縣處級28,996人、廳局級2,422人、省部級98人)
2003-2007年6月		679,846	518,484	63,631 (缺)

資料來源：梁國慶，《中國反腐敗實用全書》，北京：人民法院出版社，2000年，頁776-779。研究者另彙整中央紀委會2007年度工作報告。

除了從中共官方統計數據，可約略估算中共黨政官員貪腐犯罪現況，另根據國際透明組織（TI）對國家腐敗評定的標準來看，中共屬中度貪腐嚴重國家，並隨著經濟改革開放的腳步惡化。（詳見附錄一）中共清華大學教授胡鞍鋼表示，1988至1992年中共反腐工作得分4.73，1993至1996年得分僅2.43分，（得分愈低代表貪腐犯罪愈嚴重）此亦顯示1993至1996年間，貪腐程度高達開放初期的一倍（詳見表2-3）。渠另於《腐敗：中國最大的社會污染》書內，專文分析指出1999至2001年，官員貪污賄賂和挪用公款等十類腐敗行為，所造成國家經濟損失，平均每年高達9,875億至1兆2,570億元，並強調此仍屬保守的估計。

⁵ 何增科，《反腐新路-轉型期中國腐敗問題研究》，北京：中央編譯出版社，2002年，頁13-14。

表 2-3：1980 至 2008 年中共清廉指數 (CPI)

年份	1980-1985	1988-1992	1993-1996	1997-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
清廉指數	5.13	4.73	2.43	3.22	3.5	3.5	3.4	3.4	3.2	3.3	3.5	3.6

資料來源：胡鞍鋼，〈腐敗給國家造成了重大經濟損失〉，《倡廉》，2001 年 12 期，頁 15-16；
2001-2008 年研究者彙整 (TI) 年度報告

貳、貪腐類型演變

中共自 1978 年，實行經濟改革開放政策以來，社會就一直處於轉型過程之中，市場經濟體制加速了現代化進程，也促進了國家從傳統社會邁向工商業社會。轉型後的經濟增長、人民生活水平提高、綜合國力增強等，雖取得舉世矚目的成就，但也出現了一些嚴重的社會問題。貪腐犯罪惡化就是其中十分突出的問題，人民對貪腐問題關注的程度，近年一直是全國社會問題調查中，最嚴重的前三名。⁶

中共目前所流行的貪腐類型，大致可區分以下十種，⁷每種貪腐類型的背後，都有著深層的制度性原因：

- (一) 一把手腐敗：主要是指黨政主要領導幹部和國有企業廠長、經理的腐敗。一把手的腐敗，反映出領導體制和權力運行機制中，權力過分集中、缺乏有效的監督制約、行政缺乏透明度等弊端。
- (二) 用人腐敗：具體表現在跑官要官、買官賣官等行為。此彰顯出幹部人事管理制度中，存在任用上缺乏考核徵選機制，僅由少數人決定用人的弊端。
- (三) 行政執法和司法腐敗：主要表現為貪贓枉法、徇私舞弊以及亂收費、亂罰款等。其根源在於執法和司法體制受制於黨務系統，審判既缺乏必要的獨立性，行政又缺乏必要的監督機制。

⁶ 請見本研究第二章，表 2-6 之分析。

⁷ 何增科，前揭書，《反腐新路-轉型期中國腐敗問題研究》，頁 19-23。

- (四) 公賄腐敗：它是指下級政府及官員為處理公事，用公款賄賂上級政府部門或官員，及對上級檢查人員接待規格上的競相攀比行為等。公賄的流行，深層原因在於政府監督管理體制、財政權和人事權過於向上集中於少數人的弊端。
- (五) 基層腐敗：主要是指一些鄉鎮和村級組織被黑社會惡勢力所把持，成為欺壓百姓斂財自肥的工具。⁸ 基層政權腐敗說明政治體制中，對基層權力取得和管理的機制，其規範程度較少。
- (六) 審批權腐敗：即利用行政審批權從事權錢交易。它反映了審批制度中，審批事項過多、手續繁瑣、審批權集中於個人的弊端。
- (七) 尋租性腐敗：主要指企業為尋求政府的保護或優惠而主動行賄。其制度誘因在於經濟管理體制中，政府干預和保護過多，造成人民藉由賄賂官員取得便利。
- (八) 壟斷性腐敗：主要是指那些從事公共服務或公益事業的行業或部門，憑藉壟斷經營權而謀取部門利益的行為。其制度基礎在於公共服務供給體制中，存在的行業或部門行政性壟斷的現實。
- (九) 稅收流失性腐敗：主要是指通過各種合法或非法的手段，進行稅收減免而引起稅收流失。此反映出現行稅收徵管體制中，稅收減免開的空隙太多，並且有政出多門的弊端。
- (十) 公共投資和公共支出領域的腐敗：包括公共投資專案中的黑箱操作、政府採購中的回扣風等。此反映出財

⁸ 北京大學廉政建設研究中心主任李成言，2009年10月13日接受人民日報訪問，談到2009年9月爆發的四川重慶打黑風暴，發現重慶市司法局局長文強官匪勾結腐敗案件，這警示我們要嚴防黑社會勢力對基層權力的破壞及影響。常紅、李鐺、張海燕，〈文強案警示我們要嚴防黑社會對權力的破壞〉，《人民日報》，第6版，2009年10月13日。

政投資管理體制中，國家財政權分散與監管乏力的狀況。

有關中共官員貪腐類型的研究，學者胡鞍鋼、何清漣等，藉由中共政治、經濟與管理面向提出不同看法。⁹諾貝爾經濟學獎得主布坎楠（James M. Buchanan）則建立了「人類會基於理性自利思考之後，會選擇對其最有利的結果」。¹⁰此種分析模式，提供了貪腐犯罪問題新的研究視角，由此方式分析中共官員貪腐行為發生。例如：環保稽查、食品衛生稽查與醫藥品採購貪腐案例大幅增加，¹¹主要是基於經濟轉型貪腐機會變多、風險又低，故貪腐犯罪新型態與人數均增加。

參、反腐政策之改變

中共對於反腐問題，早在井岡山時期制定的「三大紀律八項注意」中，即已要求全黨全軍必須遵守貫徹。中共在建政期間的反腐政策，基本上是採整風、批鬥等形式，對黨員的思想進行教育，並做為防止腐敗的主要方法。隨著中國共產黨執政地位的鞏固，黨內劉少奇、鄧小平等幹部，曾提出以制度建立為核心的防腐之道，改善現行以政治運動方式進行反腐。¹²由於當時毛澤東等人強調思想教育的作用，並不注意制度性的問題，再加上劉少奇、鄧小平反腐的觀點在黨內並未形成共識，導致以制度反腐的主張很快就被打斷。¹³

文革後，十一屆三中全會決議實行經濟改革開放政策，

⁹ 胡鞍鋼，《以制度創新根治腐敗》，黑龍江：教育出版社，1995年，頁11；何清漣，《現代化的陷阱—當代中國的經濟社會問題》，北京：今日中國出版社，1998年，頁12；李學勤等主編，《新中國反腐敗大事紀要》，天津：南開大學出版社，1999年，頁19。

¹⁰ James M. Buchanan, *Cost and Choice* (The University of Chicago Press, Chicago, 1975), pp.45-47.

¹¹ 2009年1月14日，於北京召開十七屆中紀委第三次會議，中紀委書記賀國強提出工作報告，《中共十七屆中紀委第三次全會公報》，《解放軍報》，第1版，2009年1月15日。

¹² 此處所指的制度包括體制、機制、法制、管理制度等不同層次，到第三代領導人江澤明則認為同時從四個方面著手進行制度建設，才能遏止腐敗現象持續惡化。王明高，〈論鄧小平的制度反腐思想〉，《長沙晚報》，第2版，2004年8月19日。

¹³ 陳文斌，《中國共產黨廉政建設史》，北京：中共黨史出版社，1995年，頁114-115。

鄧小平從改革開放伊始就提醒黨員：「執政黨的黨風問題是有關黨的生死存亡的問題。」¹⁴同時提出：「要把反腐敗貫穿於改革開放的全部過程，堅持兩手抓、兩手都要硬的方針，反腐敗要靠制度、靠法制，搞法制靠得住些。」¹⁵因此八〇年代中共反腐策略基本特徵是堅持兩手抓，一手抓思想政治教育，一手抓法制建設。此時反腐政策，已由政治運動方式改為建立制度，依法律手段懲治貪腐官員。

進入九〇年代後，以江澤民為核心的第三代領導集體，對黨風廉政建設和反腐問題同樣進行了深入思考，但基本上仍延續鄧小平反腐政策，以制度建立為反腐主軸。江澤民 2001 年提出反腐四項工作方針與要求：¹⁶（一）對領導幹部一定要嚴格要求、嚴格教育（二）對領導幹部的選拔任用一定要嚴格把關（三）對領導幹部一定要嚴格監督（四）對領導幹部所發生的違紀違法行為一定要嚴格查處。2008 年 1 月，胡錦濤在十七大中紀委會談，總結前人反腐經驗與當今形勢基礎後，訂出反腐新的決策，「標本兼治、綜合治理、懲防並舉、注重預防」的反腐工作方針。¹⁷

總之，隨著不同時代之中共國家領導人，其反腐政策有不同的演變。從毛澤東採用動員群眾運動反腐、鄧小平主張建立制度反腐、江澤民倡導從源頭防腐，胡錦濤則提出構建社會主義和諧社會反腐等，前列各種反腐政策均曾主導中共反腐工作執行方式。故有關中共不同時期領導人之反腐政策思維差異，經研究者彙整區分如後（詳如表 2-4）：

¹⁴ 陳雲於 1980 年 11 月，中紀委召開的第三次貫徹《關於黨內政治生活的若干準則》座談會期間提出。收錄於《陳雲文選（第三卷）》，北京：人民出版社，1995 年，頁 18。

¹⁵ 鄧小平 1992 年在南巡談話中，進一步把法制在懲治腐敗中的作用突出出來，明確指出：「廉政建設還是要靠法制，搞法制靠得住些」。收錄於《鄧小平文選（第三卷）》，第 379 頁

¹⁶ 江澤民（本書編寫組編），《論黨風廉政建設和反腐敗鬥爭》，北京：中國方正出版社，2003 年，頁 10-13。

¹⁷ 〈中央紀委向十七大報告，十七大後反腐倡廉走勢分析〉，「新華網」，2008 年 1 月 15 日。
<http://72.14.235.104/search?q=cache:URR1gHV2yMsJ:big5.xinhuanet.com>

表 2-4：中共歷屆領導人反腐思想與策略

毛澤東	反腐的理論基礎，認為貪污腐化是由於個人私心私欲或名利思想作怪，造成個人思想作風或道德品質問題。因此反腐敗的重點被放在思想教育上，而思想教育的目的是為了消滅個人的私心私欲或名利思想，使個人放棄對自身利益或價值的追求。毛澤東將發動群眾性的政治運動，看成是體現群眾思想的最佳途徑，以此途徑解決貪腐問題。
鄧小平	認為制度才是規範人們行為的關鍵，因此主張政治體制改革，將黨政區分作為反腐的根本出路。後因 1989 年六四天安門事件，政治改革工作停滯。
江澤民	主張反腐制度的內容和作用，是要從源頭（制度）預防和治理腐敗。此外思想教育的重點也開始發生轉變，將其重點轉向法制教育、黨紀教育、職業教育和社會公德教育，以遏制腐敗現象發展蔓延。
胡錦濤	要建立健全社會主義市場經濟體制相適應的教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系。反腐政策最大特點是懲防並舉、注重預防，其設想是把反腐工作寓於各項重要政策措施之中，其目的是能夠積極主動地，從源頭上預防和解決貪腐問題。

資料來源：研究者彙整中共年度黨政工作報告

總結，江澤民在十六大報告中，已確立「全面建設小康社會」為中共在新世紀、新階段的奮鬥目標。¹⁸十六大之後，雖然江澤民從中央領導職務退休，但中共「江規胡隨」的政治路線已然成形（詳表 2-5）。胡錦濤在十七大會議指出：「對任何腐敗分子，都必須依法嚴懲，決不姑息！確保權力正確行使，必須讓權力在陽光下運行。」¹⁹自此，中共反腐政策方向更為明確。本研究第六章，列舉中共中央政治局 2007 年 9 月，同意中央紀檢組織立案查辦陳良宇貪腐違紀問題，並免去其上海市委書記、中央政治局委員等黨政職務。2008 年 4 月，陳良宇以貪污罪判刑 18 年定案，此種中央核心高層官員貪腐案件的查辦，顯示了胡錦濤反腐決心。

¹⁸ 中共中央文獻編輯委員會編輯，〈十六大以來黨和國家重要文獻選編（上、下）〉，北京：人民出版社，2005 年，頁 14-15。

¹⁹ 胡錦濤在中共 17 大工作報告中，指出「中國共產黨的性質和宗旨，決定了黨同各種消極腐敗現象是水火不相容的。要堅決查處違紀違法案件，“對任何腐敗分子，都必須依法嚴懲，決不姑息！確保權力正確行使，必須讓權力在陽光下運行。”胡錦濤，〈高舉中國特色社會主義偉大旗幟—為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥〉，2007 年 10 月 15 日，在中共十七大會議上的報告。

表 2-5：中共十四大至十七大國家重大政策中的反腐策略

屆次	十四大（1992-1997）	十五大（1997-2002）	十六大（2002-2007）	十七大（2007-2012）
理論	鄧小平	鄧小平	三個代表	科學發展觀
定位	社會主義初級階段 中國特色社會主義	社會主義初級階段 中國特色社會主義	中國特色社會主義	中國特色社會主義
經濟發展目標	建立社會主義市場經濟	完善社會主義市場經濟	全面建設小康社會	全面建設小康社會
政治體制改革	不搞西方多黨和議會制 進一步完善人代會 加強立法和監督功能	不照搬西方政治制度 加強法制建設，提高立法質量 推動司法改革和機構改革	完善社會主義民主及法制建設 深化行政管理、人事制度 擴大公民政治參與	擴大人民民主，人民當家做主 發展基層民主，保障民主權利，落實依法治國 加快行政管理體制改革
國防政策	堅持黨對軍的領導 適應現代化戰爭，注意質量建設，重視國防科技、國防工業	堅持黨的絕對領導 積極防禦的軍事戰略 提高高技術下防衛作戰能力	堅持黨領導人民軍隊 提高高技術下防衛作戰能力，完成機械化、信息化建設 發展高技術條件下人民戰爭戰略戰術，加強全民國防	堅持黨對軍隊絕對領導 把科學發展觀作為國防及軍隊建設的指導方針 調整軍隊體制與政策 增強全民國防觀念
黨的建设	思想建設：堅持以馬、列、毛為指導 加強領導班子培養 社會主義事業接班人 聯繫黨內群眾克服腐敗，反腐建立制度 堅持健全民主集中制，維護黨的團結和統一	思想建設：以鄧小平理論武裝全黨 組織建設：維護中央權威，完善黨的代表大會制度，堅持民主集中制 反腐倡廉，從嚴治黨，從源頭反腐	三個代表思想武裝全黨。把握新知，與時俱進民主集中制，健全黨內民主 擴大黨的覆蓋面，吸收社會其他階層的先進分子 反腐政策標本兼顧，加強黨內反腐鬥爭	思想建設：開展學習實踐科學發展觀活動 組織建設：積極推進黨內民主建設，增強黨的團結。 加強反腐倡廉建設 深化幹部人事制度，造就高素質幹部。

資料來源：研究者依據十四至十七大全國黨代表大會報告整理

說明：鄧小平十四大反腐策略為「聯繫黨內群眾克服腐敗，反腐建立制度」、十五大則為「反腐倡廉，從嚴治黨，從源頭反腐」；江澤民反腐策略為「反腐政策標本兼顧，加強黨內反腐鬥爭」；胡錦濤反腐策略為「加強反腐倡廉建設、深化幹部人事制度，造就高素質幹部。」

肆、反腐法令之演變

1926年8月4日，中共中央擴大會議發出《關於堅決清洗貪污腐化分子的通告》，這是迄2010年為止，所發現中國共產黨對反貪污腐敗最早的文件。1933年12月15日，中共中央執行委員會下達了由主席毛澤東、副主席項英所簽發的

第 26 號訓令規定：「凡蘇維埃機關、國有企業及公共團體工作人員貪污公款在 500 元以上者，處以死刑；貪污公款 300 元以上 500 元以下者，處以 2 年以上 5 年以下監禁。」²⁰此份文件內容顯示，中共對貪腐人員之懲處，採取重罰嚇阻概念。

1949 年 9 月 29 日，中共第一次人民政治協商會議通過《中國人民政治協商會議共同綱領》，其中第十八條是預防新政府官員貪腐的基本要求。至於中共反貪污賄賂的第一部專門法規，《中華人民共和國懲治貪污條例》於 1952 年 4 月 21 日制定完成，該條例規定貪污罪的處罰依貪污金額論處，最重處以死刑。²¹此時期中共全國厲行反貪污、反腐敗、反官僚主義的「三反運動」，故官員貪腐問題並不嚴重。

1979 年，中共制訂第一部「刑法」，其第一百五十五條規定：「貪污罪是指國家工作人員利用職務上便利，貪污公共財物的行為。」貪污行為依其程度分為五年以下徒刑；五年以上有期徒刑；以及無期徒刑與死刑。1988 年全國人大常委會通過修改部分刑法條文，公布《懲治貪污罪、賄賂罪的補充規定》，進一步加強有關貪污罪的立法。補充規定對於貪污罪的規定為：「國家工作人員、集體經濟組織工作人員，或者其他經手、管理公共財物的人員，利用職務上的便利，侵吞、竊盜、騙取或者以其他手段非法佔有公共財物的，是貪污罪。與國家工作人員、集體經濟組織工作人員，或者其他經手、管理公共財物的人員勾結，夥同貪污的，以共犯論處。國家工作人員在對外交往中接受禮物，依照國家規定應當交公而不交公，數額較大的，以貪污罪論處。」在處罰上依貪污金額 200 元以下、2,000 至 10,000 元、10,000 至 50,000 元、

²⁰ 中共中央黨史研究室，《中國共產黨歷史》北京：中共黨史出版社，2005 年，頁 237-239。

²¹ 梁國慶主編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，北京：人民法院出版社，2000 年，頁 776-779。

50,000 元以上，科以不同程度刑責，最重仍是死刑。²²

1997 年，中共全面修訂刑法，新刑法裡增加貪污賄賂犯罪計 15 條，其中刑法第三百八十二條規定：「國家工作人員利用職務上的便利，侵吞、竊盜、騙取或者以其他手段非法佔有公共財物的，是貪污罪。受國家機關、國有公司、企業、事業單位、人民團體委託管理、經營國有財產的人員，利用職務上的便利，侵吞、竊盜、騙取或者以其他手段非法佔有公共財物的，以貪污罪論處。」此次修法最大的特點，就是將鉅額財產來源不明罪以及隱瞞境外存款罪編入刑法條文，並結合貪污、挪用、行賄、受賄與介紹賄賂等犯罪行為成為獨立的一章。²³雖然中共反腐立法考量日漸周延，惟其中最關鍵之財產申報辦法未完成立法，反腐制度留有重大漏洞。

至於，在中國共產黨堅持黨要管黨、從嚴治黨的原則下，第一個系統性對共黨領導幹部廉潔從政之規定《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》，於 1997 年 3 月 28 日公布。該準則共分 3 章 18 條，第一次詳盡規範了黨員領導幹部廉潔從政行為。有關全體黨員應當遵守和維護黨的紀律規定，則是在 2003 年 12 月頒布之《中國共產黨黨內監督條例（試行）》和《中國共產黨紀律處分條例》兩個條例。隨著中共內部經濟、社會環境的變化，貪腐問題日趨嚴重，促使反腐政策與法令亦隨之變更。其中《中國共產黨黨內監督條例（試行）》和《中國共產黨紀律處分條例》，這二個共黨內規的制定與頒布，在學界普遍視為中共黨風廉政建設已進入「制度反腐」階段新的里程碑。²⁴（有關中央紀檢反腐工作法規修訂詳細內容，請見附錄五）

²² 梁國慶，前揭書，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，頁 785-802。

²³ 梁國慶，前揭書，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，頁 812-814。

²⁴ 董立文，〈評中共的反腐敗法規〉，《展望與探索》，第 2 卷第 3 期（2004 年 3 月），頁 1-4。

第二節 貪腐調查結果分析

有關中共貪腐問題現況調查，研究者為求周延，分別從中共內部社科院、北大、清大等學術單位，以及國際反腐組織之調查資料進行彙整，再結合深度訪談資料進行比對。經由國內、外之公部門(IGO)、私部門(NGO)與第三部門(Third Sector)反腐調查統計所獲結果，期能篩選取得最真實資料。研究者除進行前述比較分析，再聚焦於中共反腐組織結構與功能現況探討，凸顯中共在全球化競爭中所面對的問題。

壹、國內調查

中共社會科學院為瞭解國內社會整體形勢，每年針對國內社會狀況進行調查分析，同時進行次年度社會問題預測。該項年度調查中，有關黨政領導幹部對社會形勢評估的問卷調查，因具有貼近民意的代表性及實務工作最新資訊，受到政府與學者研究社會問題現況之重視，因而每年均將該項調查作為重點研究項目，藉以發掘並解決社會問題。中共貪腐問題調查，除前述檢察機關統計數據，中共社科院與學者調查情形，分述如后：

一、社科院（公部門 IGO）

中共社會科學院 2007 年 7 月，針對在中央黨校受訓中學員（中共地廳級領導幹部）進行中國大陸社會形勢總體評價分析調查。112 名受訪者可圈選 4 個自認為最嚴重的社會問題，該調查結果經彙總後，依序列出最嚴重的十項社會問題，其中腐敗問題列名第四（若以加權方式計算分數則為第二）。再從 2004 至 2008 年社會問題排序（詳如表 2-6），「腐敗」問題已連續五年，被圈選為前四名嚴重的社會問題，顯見中

共貪腐問題未能有效解決，國家反腐工作因執行績效不彰，人民持續要求政府改善貪腐問題。

表 2-6：2004 至 2008 年領導幹部對社會問題調查排序

年度\問題	最嚴重	次嚴重	三嚴重	四嚴重	五嚴重	六嚴重	七嚴重	八嚴重	九嚴重	十嚴重
2008	收入差距	腐敗	社會風氣	發展差距	貧困問題	失業問題	缺	缺	缺	缺
2007	社會治安	收入差距	看病難貴	腐敗	失業	社會風氣	教育不公	發展差距	土地糾紛	農民負擔
2006	看病難貴	失業	收入差距	腐敗	養老保障	教育收費	住房價格	社會治安	社會風氣	環境污染
2005	社會治安	收入差距	腐敗	社會風氣	失業	發展差距	看病難貴	農民負擔	教育不公	
2004	收入差距	社會治安	腐敗	物價	農民負擔	失業	社會風氣	貧困	國有企業	發展差距

資料來源：研究者彙整中共社科院 2004 至 2008 年，所作中國社會形勢分析與預測報告

說明一：2008 年調查統計資料數據，係以 2007 年國內社會問題作為調查依據，以下依此類推。

說明二：2008 年資料係新華網依據中國社科院 2008 年 1 月 7 日發布部分調查訊息。「中國網」2008 年 4 月 1 日。

<http://72.14.235.104/search?q=cache:nAh3b8PH-gkJ:www.china.com.cn>

表 2-6 說明，腐敗問題是中國大陸人民持續重視，但未能被有效解決的社會問題。比較中共其他社會問題，例如：教育、醫療、社會治安與農民問題等，隨著時間、空間變化或有高低起伏，或是被政府控制而嚴重性減緩，但腐敗問題則持續名列前茅。至於中共近期貪腐犯罪案件多出現在工程建設、土地出讓、產權交易、醫藥購銷、政府採購、資源開發、銀行信貸、電力、金融、交通等領域，因此必須另訂定專案工作進行處理。²⁵此外，某些政府組織和部門功能轉化，逐漸成為新的貪污賄賂犯罪多發領域，例如：食品藥品監管、醫療、環保等，隨著職能的強化，必須及早建立好預防監督機制，全球各國反腐工作的經驗，證明預防貪腐重於懲處。

²⁵ 黃秋龍，〈中共兩高報告與治理貪腐情勢評析〉，《展望與探索》，5 卷 4 期（2007 年 4 月），頁 5-10。

二、學術界（公部門 IGO）

2000 年 10 月，清華大學管理學院廉政研究室成立，這是中國大陸高校第一所以廉政研究為目的所設立之學術機構，成員包括國情研究專家胡鞍鋼、程文浩等。之後，北京大學的李成言教授，也在北大成立反腐研究中心參與反腐研究工作，渠試圖對中共貪腐問題進行預警和量化研究。2006 年 6 月 11 日，中共全國高校廉政研究機構第一次聯席會議在北京召開，包括：清華大學、北京大學、湖南大學等，十所高校廉政研究中心的 23 位專家學者參加，自此中共貪腐問題之研究，在中國大陸高校師生逐漸形成風氣。²⁶

從胡鞍鋼教授所做研究，中共政府在九〇年代後半期，因貪腐所造成之國家經濟損失，初步估計平均每年在 9,950-12,670 億元之間。²⁷其主要內容包括表 2-7 所列四大類：1. 各類稅收流失型貪污損失；2. 大規模的非法經濟導致「黑色收入」²⁸；3. 貪污直接造成大量公共投資、公共支出流失；4. 行業壟斷造成大量的租金損失。

表 2-7：貪污造成中國經濟損失初步估計 單位：人民幣億元

貪污類型	經濟損失(億元)	占 GDP 比重(%)
1. 各類稅收損失	5,700-6,800	7.6-9.1
關稅流失	1,500-2,000	2-2.5
增值稅流失	1,500-2,000	2-2.5
營業稅流失	1,000 左右	1.3 左右
土地稅、地價稅等資源稅	1,000 左右	1.3 左右

²⁶ 馬昌博，〈我們應該如何稱呼吳敬璉？經濟學者還是反腐專家〉，「人民網」，2006 年 11 月 16 日。<http://72.14.235.132/search?q=cache:vwSwiQb-W-8J:xhby.net>

²⁷ 胡鞍鋼主編，《中國：挑戰腐敗》，浙江：浙江人民出版社，2002 年，頁 40。

²⁸ 中共《經濟大辭典》對非法收入的定義為：單位或個人利用不正當的手段，違反國家的法律和政策規定而取得的財物。如用非法倒賣物資、買空賣空、轉包漁利、居間牟利、弄虛作假、騙錢牟利、坐地分贓等手段攫取的非法收入。許多研究非法收入的學者，並沒有對非法收入給出明確的定義，但從他們的討論中可以看出，他們研究的非法收入主要指個人利用非法手段所獲取的收入。于光遠主編，《經濟大辭典》，上海：辭書出版社，1992 年，頁 841。

地下經濟偷漏逃稅損失	700-800	0.9-1.1
2. 國有經濟投資和財政支出流失	2,575-3,410	3.4-4.5
國有經濟投資流失	1,800-2,300	2.4-3.1
國家預算內投資流失	180-240	0.24-0.32
財政支出流失	775-1,110	1.0-1.5
預算內	480-670	
預算外	295-440	
3. 非法經濟「黑色收入」		
走私	300-340	0.4-0.5
已查處	100-140	
未查處	200-300	
4. 壟斷行業租金	1,300-2,020	1.7-2.7
電業	560-1120	0.75-1.50
交通運輸油電業	740-900	1.0-1.2
油電通信業	215-325	0.29-0.43
民航業	75-100	0.1-0.13
醫療機構回扣	75-100	0.1-0.13
總計	9,950-12,670	13.3-16.9

資料來源：胡鞍鋼主編，《中國：挑戰腐敗》，浙江：浙江人民出版社，2002年，頁40。

北京大學李成言教授，將中共經濟轉型時期的腐敗情形進行時間與數量研究，研究結論腐敗可區分為三個時期：

1. 第一週期：1980-1984年，此時期是舊體制與新體制交替之際。1981和1982年進入第一個貪腐高峰期，腐敗主要發生在主管進出口業務機構及計畫、物資部門。
2. 第二週期：1985-1992年，此時期因價格雙軌制，產生價格差異。官員藉由套購國家緊缺物資、非法倒買、倒賣，專取差價謀利。²⁹
3. 第三週期：1992-2010年，1992年鄧小平南巡講話發表後，經濟改革開放進入全面推進階段。公權力順勢進入市場機會增加，權力愈

²⁹ 價格雙軌制 (double-track price system)，同一產品計畫內部分實行國家定價，計畫外部分實行市場調節價的制度，在中國大陸一般系指工業生產資料價格雙軌制。李成言主編，《廉政工程：制度、政策與技術》，北京：北京大學，2006年，頁25-26。

大，腐敗所造成之損失也就愈大，中共腐敗問題呈現波浪型上升趨勢。

至於，經常旅居國外之學者斐敏欣，其研究中共貪腐問題的結論為：「中共腐敗規模的估計值，約在全年 GDP 的 3% 至 5% 之間。中共官員貪腐行為，在政府採購和工程項目的回扣占相當大比重，大約是 GDP 的 1.5%。」³⁰中共政府因官員貪腐行為，確實造成國家財政嚴重損失。

中共自實施經濟改革開放政策以來，經濟成長促使人民生活水準提高、綜合國力增強，已取得舉世矚目的成就。但在此過程中，也出現了一些嚴重的社會和政治問題，不論從國內社會科學院、檢察院、紀檢監察組織或是學術界調查統計，貪腐行為快速增加是經濟轉型期間所產生十分突出的問題。探其原因，在反腐工作中缺乏專責反腐組織，俾便統整反腐資源、建立反腐制度，因此形成貪腐問題持續惡化。

貳、國際調查

一、國際透明組織 (TI) 分析 (第三部門 Third Sector)

國際透明組織 (Transparency International, TI) 是目前全球最重要的跨國性非政府反腐研究組織。1995 年起，該組織依據國際具有代表性之研究機構、學者專家對全球貪腐問題調查所得。統計評分後再對每一個國家 (地區) 之公務人員與政治人物廉潔進行評價，然後發表年度「貪污印象指數報告」(即清廉度報告, CPI)。從歷年統計分析觀察，華人執政地區，新加坡政府反腐績效最佳，其次是香港，台灣屬中度廉潔政府，中國大陸排名差、得分低 (詳表 2-8、2-9 及附錄二)，歸類於中度貪腐國家，顯示出其反腐工作尚待加強。

³⁰ Pei, Minxin. *The Long March Against Graft* (Financial Times, 10 December. 2002), pp26-27. 經濟合作與發展組織著 (清華大學國情研究中心譯),《中國治理》,北京:清華大學,2007年,頁65。

表 2-8：華人政府全球清廉度（CPI）調查排名表

國家\名次\年別	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
新加坡	4	4	5	5	5	5	5	4	6	7	7	9	7	3
香港	12	14	15	15	16	14	14	14	15	15	16	18	18	17
台灣	39	35	35	34	35	30	29	27	28	28	29	31	29	25
中國大陸	72	73	71	78	71	66	59	57	63	58	52	41	50	40
國家總數	180	180	163	159	146	133	102	91	90	99	85	52	54	42

資料來源：研究者自國際透明組織年報彙整

說明：隨著國際跨國性政經調查研究組織增加，全球清廉度（CPI）調查排名國家的數量亦增加，世界排名愈前者，代表該國家愈清廉。

表 2-9：華人政府全球清廉度調查（CPI）清廉指數得分表

國家\分數\年別	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
新加坡	9.2	9.3	9.4	9.4	9.3	9.4	9.4	9.2	9.1	9.1	9.1	8.7	8.8	9.3
香港	8.1	8.3	8.3	8.3	8.0	8.0	8.2	7.9	7.7	7.7	7.8	7.3	7.0	7.1
台灣	5.7	5.7	5.9	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9	5.5	5.6	5.3	5.0	5.0	5.1
中國大陸	3.6	3.5	3.3	3.2	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.4	3.5	2.9	2.4	2.2
國家總數	180	180	163	159	146	133	102	91	90	99	85	52	54	42

資料來源：研究者自國際透明組織年報彙整

說明：全球清廉度（CPI）清廉指數，得分為 0 至 10 分，分數愈高代表該國愈清廉。8 分以上表示已進入清廉國家；5 至 8 分代表輕度腐敗國家；3 至 5 分代表中度腐敗國家；3 分以下表示嚴重腐敗國家。

國際透明組織對於行賄指數（Bribe Payers Index, BPI）³¹的建構與發布，始於 1999 年。其主要目的在於掌握各國之跨國公司，以賄賂方式進行商業行為的現況調查，其調查工作委由國際蓋洛普公司(Gallup International Association，私部門 NGO 組織)進行。第一次發布行賄指數（BPI）在 2002 年 5 月

³¹ 行賄指數（BPI）是由國際蓋洛普公司(Gallup International Association)透過外國公司高級行政管理人員、國內公司高級行政管理人員、註冊會計公司最高負責人、跨國商會代表，國內或外國商業銀行執行長，以及商業法律公司的執行長，近千人問卷調查所得結果。該項調查滿分是 10 分，分數愈高，代表該國企業在國內外營運，向政府官員行賄愈少，反之分數愈低，代表行賄政府官員愈多。

(詳見表 2-10)。該調查係依據各國企業菁英，於公務上所處的位置，觀察發展中國家企業賄賂政府官員的情形。其中行賄指數得分與排名，具體反映出他們對跨國公司在被調查國家中，為求商業利益而對官員行賄的看法。

表 2-10：國際透明組織 (TI) 調查 2002 年行賄指數

排名	國家	分數*	排名	國家	分數
1	澳大利亞	8.5	12	法國	5.5
2	瑞典	8.4	13	美國	5.3
	瑞士	8.4		日本	5.3
4	奧國	8.2	15	馬來西亞	4.3
5	加拿大	8.1		香港	4.3
6	荷蘭	7.8	17	義大利	4.1
	比利時	7.8	18	南韓	3.9
8	英國	6.9	19	台灣	3.8
9	新加坡	6.3	20	中國大陸	3.5
	德國	6.3	21	俄羅斯	3.2
11	西班牙	5.8		國內公司	1.9

資料來源：台灣透明組織 (Transparency Taiwan; TI-TAIWAN)

說明：行賄指數 (BPI) 指標滿分是 10 分，分數愈高，表示該國跨國公司在海外比較沒有賄賂的傾向；分數越低，代表該國跨國公司，運用賄賂手段的傾向越強，亦即愈可能賄賂該地國家官員。

國際透明組織於 2006 年 10 月發布的行賄指數 (BPI) 調查，是迄今同類民調當中，最為詳盡的一項調查 (詳見表 2-11)。該調查結果顯示，聯合國雖已制定了一系列國際反腐的法律或公約，把跨國行賄刑事責任化，但世界主要出口國家之跨國企業，在海外行賄仍然屢見不鮮。2006 年的行賄指數調查，是測量 30 個主要出口國家海外公司行賄的頻率與強度。通常已開發國家雖在國際清廉指數 (CPI) 排行榜上名列前茅，屬於清廉國家。然而從行賄指數調查結果之數據觀察，他們的公司在海外行賄如儀，有些非洲窮困國家甚至將法國和義大利跨國公司，視為行賄最嚴重者。國際透明組織

理事長胡吉特·拉貝勒女士(Huguette Labelle)指出：「海外行賄的公司，已損害了正在開發中國家對於改善貪腐所做的努力，同時也強化『貧者愈貧、富者愈富』的惡性循環。」³²

表 2-11：國際透明組織 (TI) 2006 年行賄指數調查

排名	國家	平均分數	排名	國家	平均分數
1	瑞士	7.81	16	葡萄牙	6.47
2	瑞典	7.62	17	墨西哥	6.45
3	澳大利亞	7.59	18	香港	6.01
4	奧地利	7.50		以色列	6.01
5	加拿大	7.46	20	義大利	5.94
6	英國	7.39	21	南韓	5.83
7	德國	7.34	22	沙烏地阿拉伯	5.75
8	荷蘭	7.28	23	巴西	5.65
9	比利時	7.22	24	南非	5.61
	美國	7.22	25	馬來西亞	5.59
11	日本	7.10	26	台灣	5.41
12	新加坡	6.78	27	土耳其	5.23
13	西班牙	6.63	28	俄羅斯	5.16
14	阿拉伯聯合大公國	6.62	29	中國	4.94
15	法國	6.50	30	印度	4.62

資料來源：台灣透明組織(Transparency Taiwan; TI-TAIWAN)

說明：2006 年行賄指數 (BPI) 調查，是根據世界經濟論壇(WEF)2006 年對於全球 125 個國家的 11,000 位商人所進行的民意調查而得出。瑞士雖然排名第一，其分數僅有 7.8 分，離滿分 10 分尚有一段距離。

從國際透明組織調查所得，中共不論清廉度指數 (CPI) 與行賄指數 (BPI)，均落後於華人執政地區之新加坡、香港與台灣，顯示出中共反腐工作成效不彰。至於，不同性質跨國性研究組織，對貪腐問題調查所得是否一致，研究者再從洛桑國際管理學院 (IMD)、世界經濟論壇 (WEF) 與國際貨幣基金組織 (IMF) 等調查數據，加以觀察印證。

³² 國際透明組織 2006 年 10 月 4 日發布「2006 年行賄指數 (BPI)」年度報告；
http://ifs.apdi.net/imf/output/93B496BD-DCF8-41F8-B0F5-31C7A0A0793C/IFS_Table_36789.701535.xls

二、洛桑國際管理學院（IMD，私部門 NGO）分析

自 1990 年，麥克·波特教授（Michael Porter）撰寫之《國家競爭力優勢(The Competitive Advantage of Nations)》一書問世，「國家競爭力」就成為一項跨越國界的研究議題，也是各國執政者彰顯執政績效的重要數據。在經濟學理論中，競爭力是經常被提及的一個重要觀念，故從亞當·史密斯（Adam Smith）1776 年強調的「一隻看不見的手」，到李嘉圖（Ricardo）的「比較利益原則」，都是在闡述市場競爭力的重要性。

洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development, IMD）對國家競爭力所作之定義：「一個國家創造資源附加價值，並增進全體國民財富的實力。此實力包括三項要素：(1)資產物與過程，(2)內引性與外張性，(3)全球性及地區性。」在該定義中之資源，指的是國家創造國民財富之資源；內引性，係指國家有利於國內外投資生產的政經環境；外張性，則是國家應用國際經濟市場環境的因素；全球性與地區性，則代表產業之跨國發展策略面向定位。³³

研究者彙整該學院 2000 至 2008 年之間，對新加坡、香港、台灣與中國大陸四地的調查年報統計數據，作為國家競爭力排名的分析基礎。（詳見下表 2-12 至 2-14）

表 2-12：國家競爭力（IMD）華人政府調查排名表

國家\名次\年別	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
新加坡	2	2	3	3	2	【2】	【6】	【3】	2
香港	3	3	2	2	6	【4】	【10】	【2】	12
台灣	13	18	18	11	12	17 (6)	20 (7)	16 (5)	17 (6)
中國	17	15	19	31	24	29 (12)	(12)	(12)	30
國家總數	55	55	61	60	60	59 (30)	(26) 【23】	(26) 【23】	47

資料來源：行政院經建會 2008 年 5 月 15 日發布「2008 年我國在國際管理學院(IMD)世界競爭力排名分析」；洛桑國際管理學院（IMD）國家競爭力年報彙整。

³³ 詹中原，〈國家競爭力之 Who, What and How?〉，《國政評論》，2002 年 3 月。

說明一：瑞士洛桑國際管理學院（IMD）國家競爭力調查係依據 1. 「經濟表現」(economic performance)；2. 「企業效能」(business efficiency)；3. 「政府效能」(government efficiency)；4. 「基礎建設」(infrastructure)，四大類面向進行評核。

說明二：IMD 定義之國家競爭力 (national competitiveness) 八項評比指標為：1. 國內經濟實力；2. 國際化程度；3. 政府效率；4. 金融實力；5. 基礎建設；6. 企業管理；7. 科技實力；8. 人力及生活素質等。

說明三：2001 至 2003 年國際管理學院（IMD）將國家競爭力調查排名表區分為 2000 萬人口數以上經濟體，上表以 () 代替，2000 萬人口數以下經濟體上表以 【】 代替。

說明四：台灣、中國人口數超過 2000 萬人，列為第 1 組，() 內名次；新加坡與香港人口數不足 2000 萬人，列為第 2 組，【】 內名次。

表 2-13：國家競爭力（IMD）華人政府效能調查

國家\名次\年別	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
新加坡	1 (2)	1 (2)	1 (3)	1 (3)	1 (2)	1 (4)	1 (6)	1 (3)	1 (2)	1 (2)
香港	2 (3)	2 (3)	2 (2)	2 (2)	3 (6)	3 (10)	4 (10)	4 (2)	3 (12)	2 (7)
台灣	16(13)	20(18)	24(18)	19(11)	18(12)	20(17)	24(20)	20(16)	18(17)	16(18)
中國大陸	12(17)	8 (15)	17(19)	(31)	21(24)	22(29)	30(31)	35(33)	32(30)	31(29)
國家總數	55	55	61	60	60	59	49	49	47	47

資料來源：研究者自洛桑國際管理學院（IMD）國家競爭力年報彙整

說明一：() 外數據係指政府效能單項之排名，() 內數據指該國年度整體排名。

說明二：新加坡成績顯示政府效能優於國家整體效能，說明政府效能不彰影響國家競爭力。

從表 2-12 與 2-13 數據說明，新加坡國家競爭力經常名列世界前茅，香港在其後，台灣又在香港之後，此與國際透明組織（TI）調查國家清廉度排序相同。中國大陸在 2006 年之前，國家整體競爭力均落後台灣，但 2007 年超越台灣 3 個名次（中國大陸 15 名而台灣是 18 名），其中政府效能項目評分，台灣排名 20，中共排名第 8，故研判政府效能成績差是台灣落後主因。研究者另列舉 1995 至 1999 年國家競爭力（IMD）調查結果，彙整如表 2-14，供讀者作比較參考。

表 2-14：1995-1999 年國家競爭力（IMD）排行

國別 \ 年度	1999 年	1998 年	1997 年	1996 年	1995 年
美 國	1	1	1	1	1
新加坡	2	2	2	2	2
芬 蘭	3	5	4	15	18
盧森堡	4	9	12	8	-
荷 蘭	5	4	6	7	8
瑞 士	6	7	7	9	5
香 港	7	3	3	3	3
丹 麥	8	8	8	5	7
德 國	9	14	14	10	6
加拿大	10	10	10	12	13
愛爾蘭	11	11	15	22	22
澳 洲	12	15	18	21	16
挪 威	13	6	5	6	10
瑞 典	14	17	16	14	12
英 國	15	12	11	19	15
日 本	16	18	9	4	4
冰 島	17	19	21	25	25
台 灣	18	16	23	18	14
奧地利	19	22	20	16	11
紐西蘭	20	13	13	11	9
中 國	29	24	27	26	30
國家總數	47	46	41	41	39

資料來源：研究者自國際管理學院（IMD）世界競爭力年報彙整

說明：1995 至 1999 年，華人執政地區國家競爭力排序，依次是，新加坡、香港與台灣，中國大陸殿後。此份調查之排序，與國際透明組織（TI）所作國家清廉度（CPI）排序相同，顯示國家競爭力與國家清廉度相關。

三、世界經濟論壇（WEF，第三部門Third Sector）分析

世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）是瑞士聯邦政府監督下的一個非營利機構，1996年由IMD內部分離，其所出版的《全球競爭力報告》（The Global Competitiveness Report, GCR）對於國家競爭能力分析頗具參考價值。該論壇

(WEF) 對國際競爭力定義為：「一國經濟獲得生活水準快速與持續成長的能力」。³⁴洛桑國際管理學院 (IMD) 重視創造財富的能力，主要是每人國民生產毛額能被創造出來的能力，不同於世界經濟論壇 (WEF) 重視每人國民生產毛額成長的速度所具備的競爭力。

表2-15彙整1996至2008年，世界經濟論壇 (WEF) 全球競爭力報告，其中統計數據顯示新加坡與香港仍是以良好的公共制度，維持其成長競爭優勢。相對台灣與中共則在公共制度建置與執行面的績效，落後於國家整體競爭力排名，此亦證明政府績效不彰，導致國家整體競爭力降低。

表 2-15：全球競爭力 (WEF) 華人執政地區排序表

分數\年別	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
新加坡	(5)	(7)	4 (8)	(5)	10 (7)	6 (6)	(7)	(2)	(4)	()	()	()	()
香港	(11)	(12)	10(10)	(14)	9 (21)	10(24)	(22)	(13)	(7)	()	()	()	()
台灣	40(17)	37(14)	30(13)	26 (8)	27 (4)	21 (5)	27 (6)	24 (7)	(10)	(4)	(6)	8 (8)	5 (9)
中國	(30)	(34)	(54)	56(48)	55(46)	52(44)	38(33)	38(39)	(41)	(32)	(28)	(29)	(36)
受評經濟體總數	134	131	125	117	104	102	80	75	59	58	53	53	49

資料來源：研究者自世界經濟論壇 (WEF) 年報彙整，行政院經建會，〈2008 年我國全球競爭力排名世界第 17、亞洲第 5〉，2008 年 10 月 9 日新聞稿。www.weforum.org

說明一：() 外數據係該年度公共制度面向單項指標總排名，() 內數據係該年度全球成長競爭力總排名，名次愈前，代表國家競爭力愈佳。

說明二：全球競爭力 (WEF) 調查，華人執政地區政府競爭力依序為，新加坡、香港與台灣，中國大陸殿後。故全球競爭力 (WEF) 與國家競爭力 (IMD) 以及國際透明組織 (TI) 所作國家清廉度 (CPI) 指數，呈現正相關之關係，亦即國家愈清廉，則其競爭力愈強。

經濟學家阿卡洛夫教授 (George A. Akerlof) 曾說：「在落後地區做生意是很困難的事，這不是指落後地區所得水準

³⁴ 2006 年 9 月出版「2006-2007 全球競爭力報告」(GCR) 中，首度採用全球競爭力指標 (The Global Competitiveness Index, GCI) 作為衡量競爭力的主要評比依據，報告中除了揭露全球競爭力指標的評比結果，也將企業競爭力指標 (BCI) 與成長競爭力指標 (GCI) 的評比結果納入，提供不同角度觀察國家競爭力的全貌。「全球競爭力指數」(GCI) 包括三大指標：1. 基本條件；2. 效能提升；3. 創新因素。

不高，民眾消費能力有限。」³⁵其涵義可以從兩方面來解釋：一方面，在落後地區像交通、通訊這些基本硬體建設付諸闕如，政府機關應該配合的行政、司法，在功能上也非常有限，因此做生意的「環境」不夠好。另一方面，在落後地區人的思想觀念，往往和現代經濟活動所要求的簽約、履行契約與有限責任等格格不入，因此做生意的「人」也不夠好。如果一個企業要在官員貪腐的環境中做生意，那麼其成本必定會增加，從這個層面來看政府反腐制度的建置與執行，其和國家競爭力就息息相關。新加坡與香港維持高效廉潔，促使該政府在國際評比中，名列台灣與中共之前，躋身全球競爭力前10名，此與國際透明組織國家清廉度調查結論吻合。

四、國際貨幣基金組織（IMF，公部門IGO）分析

依據1945年，布萊頓森林協定(the Bretton Woods)設立的國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）。³⁶該組織（IMF）係聯合國專門機構，由各會員國出資，形成共同的外匯資金，進行國際經濟活動。其與世界銀行（World Bank，即 International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）每年觀察全球各個國家（地區）人民平均生產總值（GDP），³⁷計算出「國民所得（NI）」³⁸再分析該國家（地區）的財政狀況與政府效能。

³⁵ 諾貝爾經濟學獎得主 George A. Akerlof, *An economic theorist's book of tales : essays that entertain the consequences of new assumptions in economic theory* (New York : Cambridge University Press, 1984), pp44-46. 熊秉元,《大家都站著——制度的基礎》，台北：天下文化出版，1995年，頁182。

³⁶ 國際貨幣基金組織其成立宗旨在建立一個永久性的國際金融合作機構，促進國際間的匯率穩定，消除有礙國際貿易匯兌限制，達成穩定的國際貨幣關係，目前擁有185個會員國。

³⁷ 國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）係指在本國（或一定地區）疆域以內，所有生產機構或單位之生產成果，不論這些生產者係本國人或外國人所經營者。國民生產毛額（Gross National Product, GNP）係指本國常住居民經營之生產機構或單位，在國內及國外從事生產之結果，此乃以生產觀點而言；國內生產毛額與國民生產毛額其主要的差異在於生產要素在國際間移動，造成一國境內與一國國民的生產有所不同。換言之，如果有外資與外籍勞工，或對外投資與赴國外工作的勞工，則GDP與GNP將會有出入。

³⁸ 通常生產結果主要分配為受雇報酬、財產及企業所得，以所得者而言，即稱為「國民所得（National Income, NI）」代表一個國家國民的所得水準高低，是總體經濟中最重要的變數。

IMF 認為一國國民所得的高低，通常可以代表該國的經濟發展程度，也可以代表國家是否富裕，以及國力強盛之程度。我們可以從表 2-16 數據中，得知華人執政地區四個政府，從 1979 至 2007 年平均每人生產總值（GDP）的變化。

表2-16：華人執政地區每人生產總值GDP比較（單位：美元）

地區 年度	新加坡 Singapore	香港 Hong Kong	台灣 Taiwan	中國 China	美國 USA	韓國 Korea
1979	3,973	4,541	1,957	267	11,210	1,707
1980	4,853	5,672	2,397	307	12,080	1,632
1981	5,638	5,955	2,743	290	13,413	1,799
1982	6,057	6,072	2,711	288	13,814	1,897
1983	6,730	5,522	2,876	303	14,856	2,069
1984	7,093	6,106	3,199	302	16,351	2,247
1985	6,532	6,420	3,314	290	17,363	2,290
1986	6,517	7,305	3,974	281	18,171	2,609
1987	7,226	8,925	5,291	300	19,098	3,244
1988	8,744	10,475	6,357	370	20,354	4,293
1989	10,131	11,980	7,634	406	21,643	5,198
1990	12,234	13,224	8,132	352	22,660	5,893
1991	13,952	15,061	9,008	365	23,164	6,820
1992	15,671	17,374	10,589	425	24,222	7,198
1993	17,820	20,022	11,077	539	25,170	8,200
1994	20,929	22,215	11,991	485	26,452	9,496
1995	24,132	23,241	12,906	624	27,374	11,490
1996	25,681	25,214	13,527	728	28,619	12,282
1997	25,760	27,553	13,904	796	30,084	11,276
1998	21,499	25,721	12,679	837	31,356	7,486
1999	21,038	24,829	13,609	872	32,879	9,583
2000	23,079	25,330	14,519	936	34,463	10,937
2001	20,865	24,689	13,093	1,029	35,187	10,243
2002	21,251	23,982	13,291	1,129	35,999	11,568
2003	21,879	22,951	13,587	1,271	37,302	12,806
2004	25,129	23,751	14,663	1,484	39,367	14,271
2005	26,968	25,191	15,668	1,735	41,468	16,533
2006	30,159	26,611	16,030	1,983	43,570	18,481
2007	32,030	29,350	17,520	2,280	46,280	20,240

資料來源：IMF International Financial Statistics (IFS)，行政院主計處國民所得統計。

最後更新日期 2007 年 10 月

國民所得乃一國(或地區)常住居民在一定期間生產之總成果。統計之對象則包括生產、消費、儲蓄、投資、輸入、輸出等經濟活動，並可以貨幣表示其價值者。平均每國民所得通常係指國民所得除以年中人口總數而得之商數，用來代表平均每一國民生產能力。

以平均每人生產總值(GDP)觀察,台灣 2007 年為 17,520 美元,相較 2000 年時增加 3,001 美元。但是,比較先進國家與鄰近國家,則相去甚遠。例如:美國同期增加 11,817 美元,新加坡增加 8,951 美元,香港增加 4,020 美元,南韓則增加 9,303 美元。即使七年前台灣人民所得仍高出南韓 3,582 美元,2007 年也被其超越了 2,720 美元。這說明近年來台灣政府效能不佳,經濟不振造成國家競爭力退步,此種國際調查結果,與國內多數民眾的觀感應該是不謀而合。³⁹而此結論,亦與研究者前所列舉不同性質組織調查,所獲得之結果相同。

參、深度訪談

研究者針對中國大陸貪腐問題,曾多次親赴中國大陸與中共反腐實務工作人員,及學者專家進行深度訪談,(訪談資料請見附錄三)同時藉由網路系統進行討論,所獲結論如次:

一、中國大陸反腐工作績效不彰,其原因:

首先是改革開放以後,個體戶收入高,相對公務員收入低,造成內心不平衡而貪腐;其次「一把手」權力太大,沒有制約,目前有關住房、醫療與教育三項問題,已形成新型腐敗的誘因;最後是中國人民遵守法律之精神較低,制度面事項,尚未理順。

在查處工作方面:1. 因行賄、受賄犯罪行為,所造成之損害是國家權益,故行賄、受賄者在犯罪過程中均獲得利益,形成犯罪資料(線索)隱密難以取得;2. 目前偵查手段(技巧)尚顯不足,例如監聽工作執行就有技術上困難;3. 從事檢察工作人員通常年輕且薪資低,不易留住優秀人才,早期擔任檢察工作者,多數未經司法考試及格,專業性不足;4.

³⁹ 余致力,〈倡廉反貪與民主治理〉,《臺灣民主季刊》,第 3 卷第 3 期,(2006 年 9 月),頁 166。

貪腐者通常有權勢及工作上歷練，檢察工作人員若無反腐實務工作經驗者，難以偵查破案。

二、對改善中國反腐工作之建議：

從大方向建立反腐制度，減少腐敗的動機、機會，並提升官員腐敗所付出之成本，是反腐最重要事項。另外，中高階公務員薪資太低，必須提升薪資以維持生活水平，相對應要求公務人員財產必須申報，其收入（財產）訊息公開。此外，政府每年可提撥部分經費作為公務員「廉政公基金」，對於未涉貪腐之公務員，退休時可領取該基金，以作為物質與名譽的激勵措施。關於匿名舉報具體貪腐案件線索，主辦機關應接受並進行調查，對於具名舉報案件其查處結果，應告知舉報人，以提升民眾舉報貪腐之功能。

三、現行從事反腐工作之組織有哪些，及其分工狀況：

最高人民檢察院起訴貪腐犯罪，屬司法工作體系；審計單位審查經費，屬國務院行政體系；共黨紀律檢查組織係中共《黨章》規定之反腐機關，隸屬中國共產黨中央紀委會；監察部隸屬國務院，負責行政官員監察工作。1993年起，紀檢機關與監察部門合署辦公，是「一套人馬、二套招牌」的單位。中共反腐工作以各級紀律檢查委員會為主體，但預防腐敗工作分解至政府各部門，由各機關「一把手」負責。

公安、檢察與法院等機關，在以黨領政體制下，隸屬共黨內部之政法體系管轄，檢察機關因偵辦貪腐案件之需要，可指揮公安人員協助查辦，法院則負責審判。中共黨員紀律檢查工作隸屬各級紀律檢查委員會，國務院監察部負責行政官員監察工作，惟監察部部長均由中央紀委會副書記兼任，故中共反腐工作仍以各級紀檢組織為主體。

四、是否同意設置反腐工作專責組織，其原因為何：

中共反腐工作強化，必須加入國際反腐組織，吸取其成功經驗，以專業化方式反腐。至於反腐工作執行面，需要注意調查、預防與公共關係並重，目前加強紀委與監察部門功能即可，尚不需設立專責組織。

五、反腐專責組織應如何隸屬，其原因為何：

維持現況，各級紀律委員由黨代表選出（全國中央紀律檢查委員近 120 人，每 5 年改選 1 次），紀檢組織向同級黨委與上級紀委報告（負責），中央紀檢組織向中央政治局常委會報告（負責）。

六、如何有效監督反腐專責組織工作與績效：

媒體監督是一可行方式，中國大陸年輕記者有活力，願意追蹤腐敗案件並揭弊，藉由調查性報導方式，進行反腐揭弊已有數件成功案例，但中共目前媒體開放自由度不夠是最大問題。其次，由國內民間設立透明組織，監督政府反腐績效，政府反腐績效提升，需靠外部監督機制建立，要朝資訊透明方向發展才會獲得人民認同。

七、反腐工作人員是否應具備司法職權以遂行公權力：

紀檢人員依據《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》之規定，可向共產黨員進行「雙規」⁴⁰措施，要求涉嫌黨員在規定時間與規定地點進行反腐調查，若查獲具體涉嫌內容，則可限制該黨員離去（類同軟性收押）。檢察機關可依法進行起訴與收押，二機關均有相當公權力。

⁴⁰ 依照《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》，第二十八條第三款的規定，「雙規」是指共黨紀檢機構的調查組，有權「要求有關人員在規定的時間、地點，就案件所涉及的問題作出說明。」從這個角度上分析，「雙規」主要是共黨內部的一種權力監督措施。因為，它所依據的是黨內法規，並由共黨紀檢機構來執行，適用的對象是黨內涉嫌貪腐的幹部，但在實務上「雙規」可對非共黨員進行，不僅是一種純粹的政黨內部監督措施。

紀檢委員進行「雙規」措施，有違現行人權與法律規定，近來常遭學者與人民批評是黑箱作業，但此措施在反腐調查實務操作上，具有相當大的功能，故會暫時維持。

八、胡錦濤先生執政後，反腐工作與政策有無變更：

鄧小平與江澤民重視反腐制度建立，胡錦濤先生希望建立反腐體系的結合（完善制度體系，監督與預防並重）。目前在胡錦濤領導之政府團隊，仍強力反腐，反腐工作持續由紀檢監察組織負責辦理。胡錦濤先生執政後，反腐力度已加大，例如：反商業賄賂案、醫生採購藥品收賄案被查辦後，對相關人員產生震嚇作用，類似貪腐案件已逐漸減少。

九、對上海市前市長陳良宇先生涉嫌貪污案看法為何：

陳良宇挪用公款（上海社保基金）確實涉嫌貪腐，本案在中國早有傳聞，民眾支持政府打擊貪官污吏行為。（此問題85%受訪者認為陳良宇先生確實涉嫌貪腐，15%受訪者回答不清楚或有政治考量。）

十、對改善中國防腐工作組織制度之建議為何：

有關腐敗預防工作，最高人民檢察院「反腐敗賄賂局」與中央紀委所屬「國家腐敗預防局」應二者合併。另有關檢察院位階應降一層，改為部級機關隸屬國務院，運用國務院龐大行政資源查處貪腐案件。對於政府採購案件，應建立中央集體採購，以及公務採購改以刷卡付款方式，減少行政腐敗之誘因。

總結，研究者從中共貪腐問題現況調查，再結合深度訪談所獲資訊，證明中共貪腐問題嚴重且反腐績效不彰。另，中央紀委會和監察部是反腐體制中最重要部分，發揮著核心作用，此與查閱中共文獻資料相符，亦與研究者論點一致。

第三節 華人反腐組織比較

迄2010年，華人執政地區較具實績與代表性的政府，計有中國大陸、台灣、香港與新加坡四地。本研究基於前揭華人政府具有同文、同種之共通性，人民生活方式、習俗近似，其制度擬訂與執行方面，較具參考比較價值，因而將其執行反腐工作之組織與政策，進行比較分析，以瞭解其間差異性。目的是希望能藉此證明反腐組織設置對反腐工作執行之影響，並由其中新加坡與香港反腐成功之經驗，作為中共反腐組織設置與功能改善之借鏡。

壹、新加坡

新加坡政府吏治清明，在國家競爭力調查常居亞洲諸國之冠，成為華人表率。前述國際透明組織（TI）2008年所作之清廉度報告（CPI），新加坡政府廉潔度排名世界第4；洛桑管理學院（IMD）國家競爭力評比，排名全球第2；世界經濟論壇（WEF）全球競爭力評比，居全球第5，三種不同組織調查結果，均顯示出新加坡政府效能在亞洲各國位居首席。新加坡之所以能獲得如此傑出之廉政績效，主要是因為擁有完善的反腐機制，其反腐工作包括兩個反腐專用特別法及一個特設反腐專責機構。茲簡述如後：

一、反腐組織方面：

新加坡專責的反貪機構，是在1952年成立的貪污調查局（Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB 簡稱反貪局），該局局長、副局長由總理任命並隸屬其下，總理對該局局長、副局長之人事任用有絕對的決定權。反貪局局長任用可不受文官制度的規範，此是為了顯示該組織能充分發揮獨立查辦案件功能，不受外界干預所做之特別規定。

新加坡貪污調查局目前編制共有 81 人（2006 年資料），其中負責貪污調查工作的調查員計 59 名，其餘 22 名為內勤人員。貪污調查局設有三處，其組織架構如圖 2-1 所示，分為：調查處、資訊處及行政處。調查處是調查局的主力，共分四個調查組執行查處工作；資訊處是該局的大腦，負責所有該局的資訊、情報與策劃事務；行政處則負責該局的行政與財物等業務，同時也支援其餘二處工作的任務。⁴¹

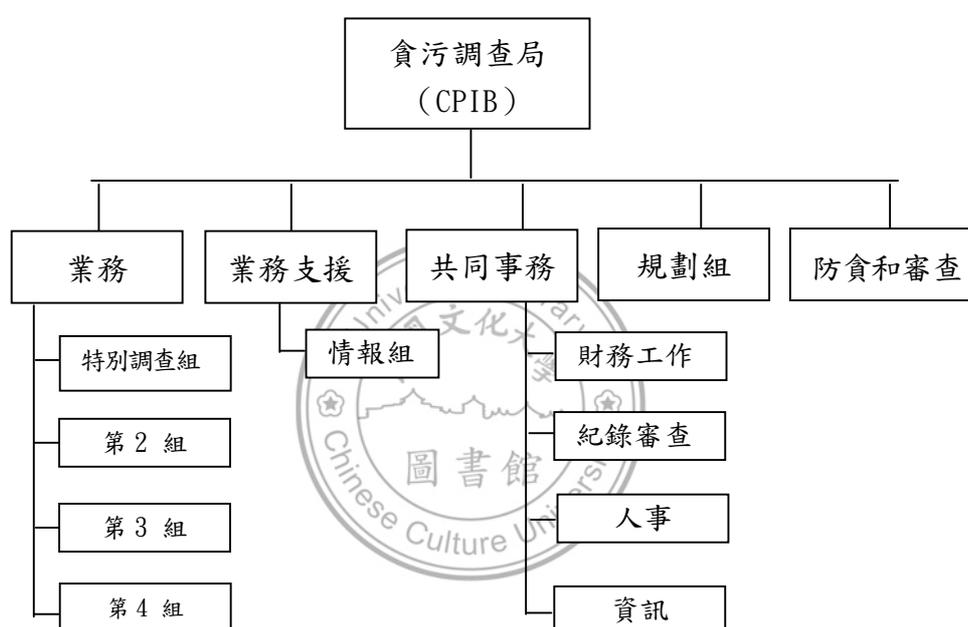


圖2-1：新加坡貪污調查局組織結構圖

資料來源：研究者彙整新加坡貪污調查局簡介資料

新加坡貪污調查局可說是小而美的反腐組織，這是因為該局直接隸屬總理，組織位階高且獨立。因此對任何所需的資訊與人力資源，都可由政府其他機構獲得協助，所以該局不需要太大的編制。

二、反腐法制方面：

新加坡反腐工作主要法律依據，是 1960 年公佈的「貪污

⁴¹ 新加坡貪污調查局（CPIB 簡稱反貪局）簡介，有關該局組織架構與分工，最後瀏覽日：2008 年 10 月 10 日。<http://app.cpiib.gov>.

防治法」(Prevention of Corruption Act)及1989年公佈的「貪污所得沒收法」(Corruption Confiscation Benefits Act)。依貪污防治法第十五條第一項之規定外，反貪局局長或任何特派偵查員，在提起公訴、收到可靠消息或有合理懷疑時，可逕行逮捕涉嫌人。依同法第十七條第一項(3)款之規定，除其他法律另有規定，在依本法進行之調查中，可能被揭露而拘捕之嫌疑犯，局長或特派調查員可以不用檢察官之裁定，行使刑事訴訟法對罪犯進行調查或任何權力。故依上述之規定，該局局長或官員之權力等同於檢察官之權能，除無法提起公訴外，檢察官擁有之強制處分權力，反貪局局長與特派調查員均有之。

新加坡為了更有效的打擊貪污犯罪，業於貪污防治法第十三條，明訂有額外罰金的規定，科與犯罪人賄賂所得等值的額外罰金。但猶認為此種制度不足以遏阻貪污，遂在1989年通過貪污所得沒收法，將涉嫌人財產依法院之指定，交由公共信託人管理。該法第九條另規定，本法之追徵額視為罰金，並於不履行時，得依追徵的標準令被告易服徒刑，此規定使沒收的性質，由行政處分變為具有刑罰性質。

三、反腐成功原因：

美國馬里蘭大學(The University of Maryland)著名的廉政問題專家庫思(Quah)教授，曾經總結新加坡推行廉政成功，可以提供其他國家作為借鏡的六大訣竅，如次：⁴²

- (一) 政府領導人必須以身作則：這是最重要的原則，政治領導人物不僅要以身作則，並且應該勵行簡約的生活方式。任何人只要犯了貪污罪，政府就應該依法處理，

⁴² Jon S.T.Quah, *Combating Corruption Singapore-Style: Lessons For Other Asian Countries* (Maryland Series, 2007 (189)), pp.4-9.

不論其社會地位，不可只拍蒼蠅不打老虎。

- (二) 反腐的機制必須完善：這是講求反腐的手段方面，反腐必須要有十分完善的法律以及執行機構，缺一不可。反腐的法律必須十分周延，無任何漏洞，並且應定期修正，引進新的觀念與手段，來滿足社會環境改變的需要。反腐執法的機構，必須擁有有效的公權力手段，並且應享有獨立的地位。
- (三) 反腐機關本身應清廉：為了保證反腐機關本身的廉潔度無可非議，反腐機關應接受一個本身即是極為清廉的政府首長領導（例如：李光耀父子），其成員也應保有同樣清廉與誠實的品格。
- (四) 減少貪腐的機會：經常檢查政府機構中最容易產生貪腐行為的部門，進行預防貪腐措施，以形成「不能貪」的體制。例如：海關、稅捐與交通警察等。
- (五) 高薪以養廉：公職人員薪資應高於民間企業，使得優秀人才得以流向政府部門，如此除了可以提高政府效能，同時也可以減少官員貪污動機。例如，以 1989 年所作統計，新加坡公務員最高職等（事務第五級，Staff Grade V），月薪起薪是 20,140 美元，高過美國同職等聯邦公務員（GS-18）的 7,224 美元；若連補助金在內，新加坡官員可得 26,103 美元，其標準為世界最高。至於最基層的公務員（基層八級，Grade H），月薪可得 4,202 美元，在亞洲國家也屬最高薪，⁴³可見新加坡對於公務員的重視。

⁴³ 人事行政局 2009 年 6 月 17 日公告，以香港部長級官員為例，其月薪總額新台幣 131.5 萬元，相較於我國部長級官員月薪只有 18.5 萬元，仍高於我國約 7 倍多；新加坡部長在減薪後之年薪約為台幣二千多萬元，相較於我國部長級年薪約 250 萬元，仍高於我國十幾倍之多。資料來源：行政院人事行政局網站，最後瀏覽日：2009 年 10 月 29 日。
http://74.125.153.132/search?q=cache:_2g-EeAIOloJ:www.cpa.gov.tw

貳、香港

香港政府參考各國反腐成功經驗，於 1974 年設立只向香港最高行政首長負責之反腐組織「廉政公署」(Independent Commission Against Corruption, 簡稱 ICAC)。經由該組織結合全港人民共同防止貪腐的努力下，不僅公務員不敢貪污，民眾對於反腐之觀念及作法，業已深根至各階層，產生防腐功能。廉政公署如何獲得市民普遍的支持，並與新加坡同為亞洲最清廉國家，其反腐成功的經驗，茲簡述如後：

一、反腐組織方面：

一百多年來，香港在英國統治下，因地少人多，資源匱乏，貪污腐敗之困擾，一直環繞港府各機關。1973 年總警司葛柏 (Peter Godber) 涉嫌貪腐被港府調查，發現有港幣 430 萬元財產來源不明。在調查階段渠潛逃英國，引起港人強烈不滿，港督麥禮浩 (Baron MacLehose) 因而宣佈設立專職的肅貪機構。翌 (1974) 年廉政公署成立，該署人員由香港總督特派，通常以合約方式聘用，廉政專員及所屬人員，不隸屬任何行政部門，直接向總督負責。

廉政公署編制共 1,344 人 (2006 年資料)，組織架構除廉政專員辦事處及行政總部外，分設執行處、防止貪污處與社區關係處，三個專門負責貪污防治之部門。(詳如圖 2-2：香港廉政公署組織架構) 其職掌分別為：⁴⁴

- (一) 執行處：接受市民舉報貪污，研究及調查涉嫌貪污的案件，該處人力占編制員額七成以上。
- (二) 防止貪污處：審視各政府部門及公共機構的工作常規及程序，以減少可能出現貪污的情況。另外，該

⁴⁴ 香港廉政公署 (ICAC 簡稱廉政署) 簡介，有關該署組織架構與分工，最後瀏覽日：2008 年 10 月 10 日。http://www.icac.org.hk/tc/about_icac/os/index.html

處亦提供防貪顧問服務，其編制人力為二百餘人。
 (三) 社區關係處：教導人民認識貪污的禍害，並爭取市民積極支持反腐的工作，該處約為五、六十人。

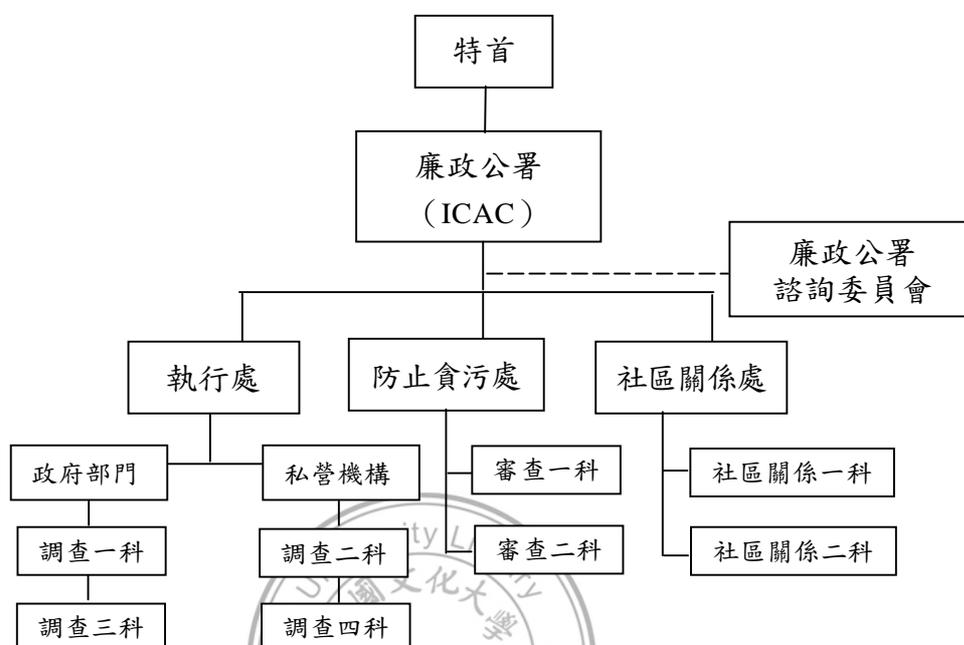


圖 2-2：香港廉政公署組織架構

資料來源：研究者彙整香港廉政公署簡介資料

香港政府為維持廉政公署行使職權之獨立超然及公信力，同時又能避免權力過大及濫用，另由最高行政首長委任社會各階層領導人士，及相關公務機關首長，組成「貪污問題、審查貪污舉報、防止貪污與社區關係市民諮詢委員會」。四個獨立的諮詢委員會，負責指導及監察廉政署各方面的工作，並由非官方人士出任主席。

二、反腐法制方面：

香港反腐主要法規，係 1974 年制訂之「總督特派廉政專員公署條例」(Independent Commission Against Corruption Ordinance)、1970 年制定「防止賄賂條例」(Prevention of Bribery Ordinance) 及 2000 年修訂「選舉(舞弊及非法行為)

條例」。在反腐工作執行中，賦予廉政公署工作人員較特別之職權計有：

- (一) 逮捕權力：廉政署人員如獲廉政專員之授權，調查案件時有合理的懷疑某人犯了貪污罪行，得無須手令而將該人逮捕，進行逮捕時可使用在當時情況下屬合理的武力。
- (二) 扣留及保釋權力：遭逮捕之涉嫌人被帶往廉政署後，經高級廉政主任或以上職級之人員，認為須作進一步調查時，可將被逮捕之涉嫌人扣留在廉政署（48小時），或要求逮捕者繳付合理數目之保證金，或責付具保後予以釋放。
- (三) 搜索令：調查人員為調查涉嫌人觸犯「防止賄賂條例」所訂之罪行，可向法庭申請搜索令；廉政專員為避免向法庭申請搜索令會嚴重影響犯罪之調查，或有關法律程序之進行時，可發出搜索令交予指名之調查人員進行搜索。
- (四) 抗拒或妨礙調查罪：抗拒或妨礙廉政署人員執行職務即屬犯罪，一經定罪可處罰款及監禁。
- (五) 來歷不明財產的管有罪：現任或曾任官方雇員的人，其生活標準高於現在或過去的公職薪俸水準者；或所支配之金錢、財產，與其現在或過去的公職薪俸不相稱者，除非能就其金錢來源，或財產如何歸其支配，向法庭作出圓滿解釋，否則即屬犯罪。

香港的反貪污法規如同其他法規一樣，具有當地最高之法律地位。1997年香港回歸中國大陸後，廉政專員改由香港特別行政區行政長官提名並報請中共中央任命，但廉政公署仍維持獨立工作並對行政長官負責。

三、反腐成功原因：

- (一) 超然獨立的反腐專責機構：廉政公署首長直屬特區行政長官，獨立於政府部門，業務不受任何機關或人員干涉，具備調查權、凍結財產權、逮捕拘禁權、貪污款項追繳權等，職權充分。同時，又設有各種諮詢委員會，代表社會大眾監督廉政公署之運作，樹立其獨立性與公正性。⁴⁵
- (二) 組織架構規劃得宜，功能充分發揮：反腐工作非僅止於貪污案件的查辦，事前的預防尤重於事後的查處。廉政公署除以懲治手段打擊貪腐外，另輔以預防及宣傳二個部門，分別從事政府內部作業程序的改進和民間社會風氣的改良，防微杜漸，標本兼治，以三管齊下的方式發揮反腐的功能。
- (三) 法制完備及充份授權：廉政公署為反腐專責機構，首長及副首長均由特區長官親自指派，享有獨立之人事及預算權。防貪、反貪法規完備，立場超然，經費不受立法局監督，工作人員社會地位崇高，有絕對之執法權威性。
- (四) 全民的支持與配合：廉政公署是在香港強大民意催生下成立，反貪工作與防貪措施普獲市民的支持與配合。人民對於貪瀆不法之舉報非常踴躍，反腐意識已深植民心，貪污者除受法律制裁外，難逃輿論之指責與抨擊。
- (五) 舉證責任之轉換：「防止賄賂條例」第十條規定，如公務員的生活水準，高於其薪俸所得水準，或其所支配財產超過其所得薪俸者，對此經濟來源除非能

⁴⁵ 宋筱元，《肅貪機構與貪污之防制》，台北：五南圖書公司，1989年，頁52-53。

向法院作出合理之解釋，否則即屬違法。此種舉證責任倒置規定，對於防止貪腐犯罪效益甚大。⁴⁶

- (六) 妥切運用教育及宣導策略：社區關係處長期致力於反腐工作的紮根與宣傳，將反腐的觀念灌輸給下一代，已得到教育界和熱心人士的鼓勵與鼎力支持，逐漸建立民眾反貪腐的觀念與態度。
- (七) 執法者反腐之決心：廉政工作要徹底成功，政府領導人必須具有反腐之決心，執法者方能依法執行反腐工作。廉政公署在成立之初，將棄職潛逃的總警司「葛柏 (Peter Godber)」自英國逮捕回香港受審一案，建立了人民的信心。
- (八) 公眾勇於具名檢舉：衡量民眾是否支持反腐工作，最好的方法是看他們是否願意具名舉報貪污。廉政公署成立時，具名舉報比率為 34%，此後舉報比率逐年上升，迄 2007 年舉報比率達 70% 以上，反映出民眾對廉政公署的支持與信心。⁴⁷
- (九) 特別調查權力：廉政公署被賦予比一般警察更大之職權，如授予廉政首長得簽發緊急搜索令、調查人員查詢銀行資料、要求被調查人提供與案情相關之資料或說明財產來源與開支情形、命令被調查人交出旅行證件等權力。同時在「防止賄賂條例」又規定財產來歷不明屬有罪、妨害廉政公署調查或披露調查資料等罪行，對於貪污案取證不易問題，提供有效的克服方法。

⁴⁶ 江岷欽，〈行政官僚貪污防治之比較研究 (上、下)〉，《人事月刊》，20 卷 2 期 (1995 年 2 月)，頁 4-11、20 卷 3 期 (1995 年 3 月)，頁 44-55。

⁴⁷ 香港廉政公署，〈2007 年廉政公署民意調查報告摘要〉，最後瀏覽日：2008 年 10 月 10 日。
http://www.icac.org.hk/filemanager/tc/Content_1283/2007surveysummary.pdf

參、台灣

中華民族自秦漢一統天下以來，即建立了中央至地方的龐大官僚系統，歷代官員貪污腐化情事，於史書上多所記載。尤其自滿清中葉以後，官場上貪瀆之風逐漸成習，國父孫中山先生雖以革命手段完成民國建立，但前清各種不良習氣仍不能一舉革除。政府轉進台灣雖採取各項反腐措施，期能遏阻官員貪腐之風，惟迄今仍無專責反腐組織的設置，反腐工作呈現多頭馬車而成效不彰狀態，重大弊案時有所聞。

一、反腐組織方面：

台灣從事貪污犯罪偵辦、預防之機構計有監察院、法務部檢察署、調查局、政風司等。目前反腐工作是以調查局廉政處為主體，從案件發掘、蒐證、偵訊至移送均由該局負責，地檢署則為起訴單位，政風司負責機關內貪瀆線索發掘與貪污預防政策之推動。(詳如圖 2-3：台灣反腐組織架構圖)

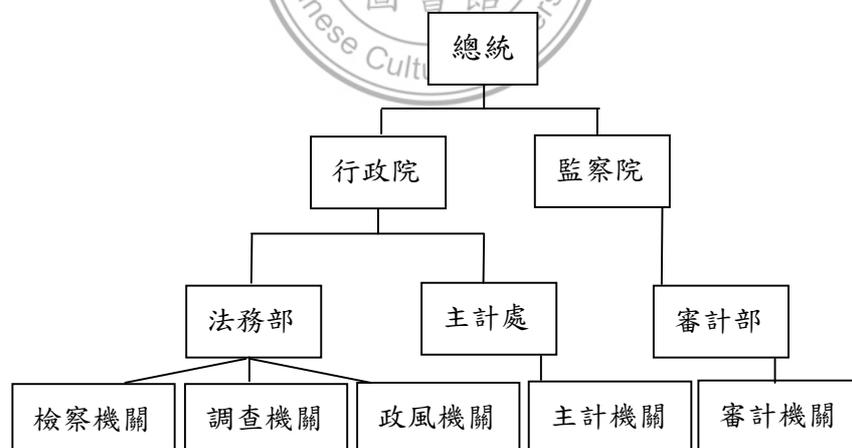


圖 2-3：台灣反腐組織架構圖（研究者自繪）

調查局於政府遷台初期，工作重點放在國家安全事務，對於貪瀆問題，僅列為社會重大犯罪案件來處理。1979 年配合「端正政風整肅貪污方案」的頒行，該局成立一臨時編組之「貪污及經濟犯罪防制中心」，負責辦理重大貪瀆案件，此

為中華民國在台灣首度設置專門偵辦貪污案件之單位。

1989年2月，行政院2095次院會指示該局成立「肅貪處」專責檢肅貪污瀆職工作，1993年2月1日，奉命更名為「廉政處」。2007年12月4日，立法院三讀通過「法務部調查局組織法」，其中第四項職掌為「貪瀆防治及賄選查察事項」，貪瀆防治成為調查局諸多業務之一，並非專責反腐組織。

綜上所述，台灣肅貪工作最初是交由司法治安機關列為例行工作，其後為提高偵辦貪腐案件之能力，透過各機關政風單位的加入，再擴大成立臨時編組之貪腐偵辦機構。同時又設立政策規劃、協調、督導之委員會議（政風督導會報），最後才正式成立隸屬於調查局之內的非獨立反腐部門「廉政處」，處理貪腐案件（詳如下圖2-4）。

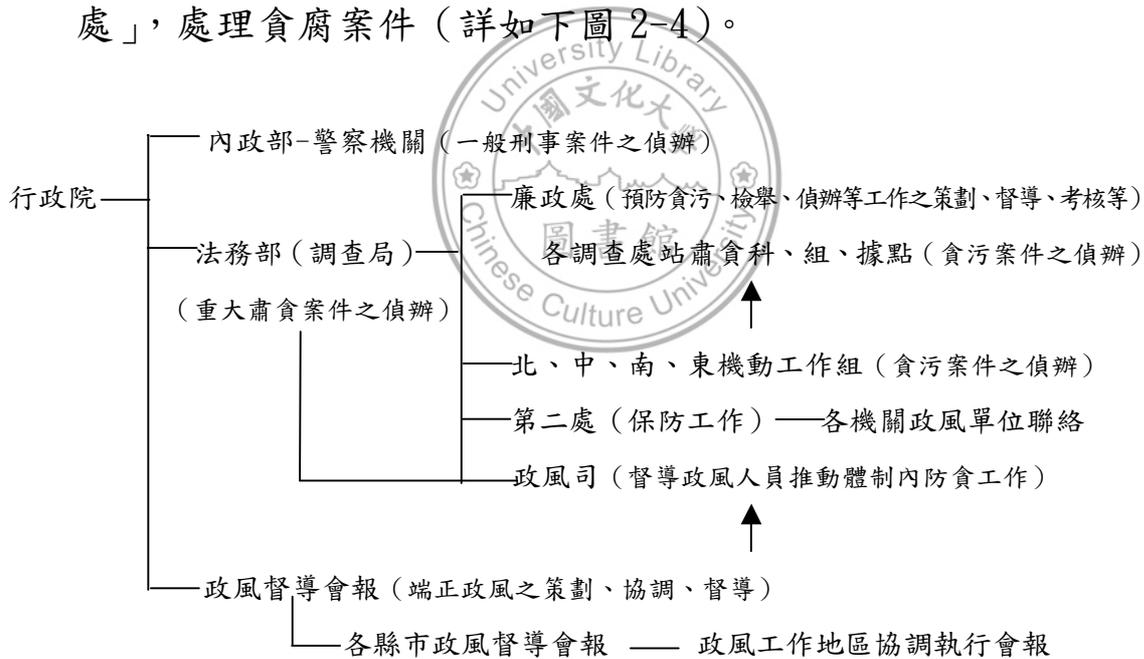


圖 2-4：台灣現行肅貪偵辦組織架構圖（研究者自繪）

二、防腐法制方面：

1963年社會發生一連串重大貪瀆案件，政府因而制定「戡亂時期貪污治罪條例」共二十條，期望以嚴刑峻罰嚇阻貪污。其後，1992年將該條例更名為「貪污治罪條例」共十八條，1996年再修訂為二十條，2001年11月修正第六條條

文。該條例所規定之罪名，限於違反操守的經濟犯罪行為，是台灣反腐查辦工作最重要法規依據，其與「刑法」第四章一百二十條至一百三十四條，所規定之瀆職罪內容不同。

比較瀆職罪與貪污罪之差異，貪污罪限於與公務員職務有關之經濟犯罪，而瀆職罪則不限於經濟犯罪，因此貪污罪可算是瀆職罪之一部份，惟其刑責較重。另目前政府訂定與公務員操守相關之法令包含：公務人員任用法、公務人員考績法、公務員服務法、公務員懲戒法、公職人員財產申報法，法令規定已近完備階段。至於「財產來源不明罪」之規定，若能順利完成立法，則反腐法令將更為完整。

三、反腐不彰原因：

台灣目前尚無專責反腐組織，俾以進行肅貪反腐工作整體規劃與分工，故反腐工作尚有極大改善空間。研究者從現行反腐規劃、執行與預防分析面向，所列缺失如次：

- (一) 反腐政策規劃、督導方面：「政風督導會報」雖為肅貪工作之政策機構，卻依行政命令設置，無正式法律地位，與會成員均由政府高級文官組成，進行討論時難免發生行政機關本位主義。
- (二) 反腐工作執行方面：廉政處僅為調查局下屬單位之一，其組織位階低，人員編制必然有限。再者，反腐工作執行範圍包括所有公務機關，反腐機構如不能獨立於一般行政機關之外，將無法以超然立場執行工作，且難以獲得社會大眾信任。
- (三) 反腐工作預防方面：就反腐工作而言，事前預防實重於事後之調查懲處，調查局目前工作職掌過多，以此組織人員編制，實難兼顧貪腐預防工作。

第四節 本章小結

從政治角度分析兩岸關係的發展，長期以來受到國家主權歸屬問題的阻礙，一直無法有突破性的進展。由於該問題的難解，兩岸常處於對峙與緊張的狀態，不僅錯失相輔相成合作前進的機會，也延緩了共同打擊貪腐的力度。隨著本研究從公部門(IGO)、私部門(NGO)與第三部門(Third Sector)組織，參與反腐調查所獲結果，以及研究者進行整體比較分析之結論。印證得出，台灣和中共政府反腐組織與制度不足，造成反腐績效與國家競爭力落後於新加坡與香港政府。

總結，前述新加坡、香港與台灣政府執行反腐工作之概況，現將四地政府反腐工作組織比較表列如后，俾便分析：

表 2-17：華人執政地區反腐組織之比較

國家 機構	新加坡 Singapore	香港 Hong Kong	中共 China	台灣 Taiwan
專責組織	反貪污調查局 (CPIB)	廉政公署 (ICAC)	無 (多元組織)	無 (多元組織)
成立時間	1952 年	1974 年	無	無
組織隸屬	直接受總理指揮監督	直屬香港行政長官	中央紀律檢查委員會 國務院監察部	行政院法務部 監察院
組織獨立性	強	強	弱	弱
反腐組織架構	調查業務組 業務支援組 共同事務組 規劃組 防貪和審查組	執行處 防止貪污處 社區關係處	紀檢組織 監察機關 檢察機關 審計機關	政風機關 檢察機關 調查機關 審計機關
組織職權 (逮捕權與 搜索權)	可逕行逮捕嫌疑人 局長可核發搜索令	可逕行逮捕嫌疑人 有權搜查住所及扣押可作證物物品 可扣留嫌疑人 48 小時	無搜索權 (依法院 開立搜索票進行) 具「雙規」權限制 嫌疑人自由數月	無搜索權 (依法院 開立搜索票進行) 無羈押扣留權
肅貪法令	刑法；預防貪污法 貪污利益沒收法； 改進工作程序及方	總督特派廉政專員 公署條例；防止賄 賂條例；舞弊及非	中華人民共和國監 察法、刑法。 中共紀檢工作條例	貪污治罪條例；刑 法瀆職罪章；公務 員懲戒、服務、考

	法；不欠債宣言；公務員申報財產制度	法行為條例；匿名檢舉制度	規定調查人員具有「雙規」職權，是肅貪反腐查辦工作之利器。	績法；獎勵保護貪污瀆職辦法；行政革新方案；端正政風行動方案
防腐法令特色	對於貪污案件之舉證責任轉換制度 自首之行賄者，不論行賄時間遠近，均免除其刑，給受賄者永久壓力	類同新加坡方式	法令制訂尚未周延 執法有漏洞 雙規措施規定不符 憲法、法律規定	法令尚稱完備 執法有漏洞
公職身份	具備	部分具備	具備（黨政不分）	具備
起訴機構	檢察官起訴	檢察官起訴	檢察官起訴	檢察官起訴
財產申報	有（含財產來源說明、舉證規定）	有（含財產來源說明、舉證規定）	共黨內部管理規定，非法律規定	有（不含財產來源說明、舉證規定）
舉證責任轉換制度	有	有	無	無
匿名檢舉	不受理	受理	得受理	不受理
執法專任人員來源	由公共服務委員會公開招考遴選	由香港總督特派	公職人員考試與黨工人員考試	調查人員特考、政風人員特考

資料來源：李世明，〈我國肅貪組織之研究〉，台北大學碩士論文，2002年，頁82。
2009年3月進行更新，有關中共反腐組織詳細內容，請參閱本研究第三章第二節。

說明一：總結本章第二節「貪腐調查結果分析」不同國際組織的調查，新加坡與香港政府清廉度、國家競爭力優於台灣與中國大陸。

說明二：總結本章第三節「華人反腐組織比較」新加坡與香港已建立專責反腐組織，統籌國家反腐業務，故其政府反腐績效良好，在全球反腐工作屬於清廉政府。台灣與中國大陸尚未建立專責反腐組織，國家反腐工作呈現多頭馬車態勢，造成反腐資源浪費且反腐績效不彰，在全球反腐工作分屬輕度與中度貪腐政府。

說明三：中共反腐組織相關資料，請見本研究下章（第三章）第二節「中央紀檢的地位與結構」之論述。

綜合表 2-17 新加坡、香港、台灣與中共反腐組織變化，比較各政府執行反腐工作的組織現況與反腐政策，我們可以歸納出下列結論：

- (一) 新加坡與香港政府反腐績效良好，係因設有專責反腐組織，且其組織隸屬行政體系最高層長官，直接向渠負責，行使反腐組織工作職權獨立。反觀，台灣與中共在反腐組織設置方面，尚待努力。
- (二) 在反腐組織架構方面，新加坡與香港反腐組織架構周延且分工明確。台灣與中共仍有事權不統一，反腐多頭馬車責任不明確問題，尚需改進。
- (三) 新加坡與香港反腐工作專任人員之職權，較台灣與中共大且多，能獨立進行搜索並具備逮捕權，對反腐偵辦工作有很大助益。
- (四) 舉證轉換責任結合公務人員財產申報制度，可促使公職人員「不敢貪」，此方式對於反腐制度建立、預防與查處工作均有幫助，故可稱「終端反腐」機制。
- (五) 香港廉政公署精心設計了『三管齊下』的反腐戰略，先加強查處工作，增加貪腐犯罪行為被發現和受到制裁的機率，使官員「不敢貪」。進而協助其他政府機構建置貪腐預防機制，減少貪腐發生的機會，使官員「不能貪」；最後加強對人民的教育，獲得他們的支持與合作，使官員「不願貪」。⁴⁸經過這三條戰線上的共同努力，香港反腐工作獲得極大成功，此可作為台灣與中共反腐工作推動制度建立之借鏡。

從政治系統理論分析中共貪腐問題現況，由於中國大陸經濟政策，自 1978 年起實施改革開放，經濟體制從計畫經濟轉向市場經濟方式運行，經濟環境的改變造成社會環境同步變化，也對政治系統產生影響。經濟體制轉型對反腐環境變

⁴⁸ 施百偉，〈控制貪污的策略：20 年靜默革命〉，載於第 7 屆國際反貪污大會組委會秘書處學術部主編：《反貪污與社會的穩定和發展》，北京：紅旗出版社，1996 年，頁 1019—1022。

化所造成之影響，首先是輸入項（input），其包括人民對政府反腐之需求，與政府期望得到人民支持。政治系統理論架構中，需求是人民的一種期望或愛好之政治化表達，⁴⁹在本章第二節已證明，中共不論從國內、國際組織與反腐學者調查所得，中國人民對中共政府反腐問題的改善，持續明確的表達出需求。因此政府領導人與決策者必須注意回應，且需要及時採取適當行動制定改善政策，提升反腐績效，方能滿足人民對反腐的需求，進而維持國內政治穩定。

中共領導人胡錦濤，2006年9月同意中央紀檢組織立案查辦前中央政治局委員兼上海市市委書記陳良宇貪腐案，又主導該組織大量修訂反腐法規，這些都是政府領導人獲得人民支持，與政治穩定的重要力量。惟，從中共國內學者與公務機構調查，以及國際性跨國組織調查所得結果，中共政府內部黨政官員貪腐問題依然嚴重，已明顯造成貧富差距與社會不公現象。⁵⁰當人民持續表達要求政府改善貪腐問題時，若政府無法回應人民反腐需求，從政治系統理論解釋，如此將持續失去人民對政府支持的力量。此時政治系統內的輸入能量（即人民對政府的支持度、滿意度）自然降低，若降低至限度以下時，將危及中共黨、政系統的生存，政府就會遭受到更換領導人或解體之危機。

⁴⁹ 一般民主國家政治系統中所表達出之需求數量與種類，是受利益團體、政黨、大眾媒體，或意見領袖等組織節制與控制的。相較之下，中共反腐政治系統之需求表達較為單純，多由國家領導人與其政黨發起，人民所表達出反腐需求力量近年才漸漸受到重視。至於政治系統中，相對應的人民支持政府面向，一般可分為三個層次：對決策者的支持、對典章與政治社會的支持。反腐組織在政治系統中的持續生存，必須依賴前述三種事物，最低限度的支持。所謂政治化係指人們自覺到這些的存在，並意識到可用政治手段來求取滿足，並決定採取這些手段。曹俊漢，《公共政策》，台北：三民書局，1990年，頁141-143。

⁵⁰ 歐陽新宜，〈觀察中共對解決貧富差距的誠意〉，《展望與探索》，第3卷第7期（2005年7月），頁15-17。