

非政府組織與反貪腐運動：

國際透明組織與台灣透明組織簡介

余致力

世新大學行政管理學系教授兼系主任
國際透明組織台灣總會—台灣透明組織執行長

壹、前言

貪污（corruption）是一項歷史久遠、全球普及的社會病態行為，也是社會科學各學門長期關注與研討的重要課題。然而，正如同許多其他社會科學詞彙一樣，學者們對貪污的定義並無一致的共識。¹

傳統對「貪污」一詞最簡潔也可能是最常被引用的定義乃是：「濫用公權力以謀取私利」(the misuse of public power for private profit; Senturia, 1993)。不過，隨著二十世紀末在「政府再造」(Reinventing Government)風潮的影響下，政府業務大量地民營化與簽約外包，使得民間企業受政府委託執行公權力的情況日益普遍，公權力不再只是由人民委託(entrust)賦予政府官員，而有可能是經由政府官員手中再度委託至民間企業。因此，為求周延，國際透明組織(Transparency International, TI)將貪污界定為：「濫用受委託的權力謀取私利」(the misuse of entrusted power for private benefit; Pope, 2000, p.2)。事實上，在這樣的定義下，貪污不只侷限在指涉政府官員濫用職權而已，它還涵蓋了任何人濫用職權以獲取不當利益的行為。這樣的定義與亞洲開發銀行(ADB, <http://www.adb.org/anticorruption>)對貪污的定義有雷同之處：「濫用公共或私人職位以謀取個人利益」(the abuse of public or private office for personal gain)。

在2000年8月，國際透明組織建立了一個資料庫，蒐集在九〇年代討論有關貪腐議題的書籍與學術期刊論文，經統計共計有4,000多筆，涵蓋44種語言，其中將近有一半是英文，13%法文，11%西班牙文，5%義大利文，4%中文，剩下的17%則包括了其他39種語言，可見全球各地對貪腐議題已有為數不少的研究論著(Galtung, 2001, pp.229-230)。

¹ 有關各家學者對貪污的定義，請參考許濱松(1993)，江岷欽(1995)。

相形而言，台灣學界近年來針對貪腐相關議題進行研究所發表的學術論著則略顯單薄。透過國家圖書館「遠距圖書服務系統之期刊論文」與「全國圖書書目資訊網」資料庫，分別鍵入「貪污」、「貪腐」、「行賄」、「賄賂」、及「透明組織」等關鍵詞進行蒐尋後，尋獲 60 篇相關文章(1993 年—2002 年)與 34 本專書(1947 年—2000 年)，這些有限的文獻提供了有志瞭解與研究貪腐議題學人的一個重要基礎。

舉例而言，許濱松(1993)一文，對貪污行為的意涵，貪污行為形成的原因，貪污行為的類型，以及美國、香港、新加坡與台灣對貪污行為的防治，均引用了豐富的文獻與資料加以闡明，最後並對我國公務員貪污行為之防治，提出多項改進建議。

江岷欽(1995a, 1995b)一文，對貪污之意涵與類型，貪污行為對政治體系所造成的影響，行政官僚貪污防治之困境，以及亞洲四小龍(香港、新加坡、韓國與台灣)的肅貪制度與作法，也引用了豐富的文獻與資料加以剖析介紹，全文最後從案件調查與起訴、宣傳教育、法律增修、業務重點與行政倫理等五個面向，提出許多建議，以做為行政官僚貪污防治之參考。

宋筱元(1998)一文則是根據若干學者的觀點以及部份實際案例，從個人心理因素、社會價值觀念、制度因素與民眾行賄四個方面來分析貪污發生的原因，對瞭解貪污行為之成因，提供了一個廣博的參考基礎。惟其文末亦提及國內對公務員的貪污行為，仍缺乏完整及有系統的研究，是未來學界應努力的目標。

陶在樸(2000)一文，對國外許多有關貪污的實證研究有簡明扼要的譯介與評論，是想從事貪污深度研究者必讀的一篇論文。特別是貪污所形成的後果，許多以國家為分析單位(unit of analysis)，使用統計迴歸工具所進行的相關實證研究指出，貪污程度越高的國家，投資佔 GDP 的比例越低，投資資本的產出效率越低，獲得國外直接投資(Foreign Direct Investments, FDI)的機會越低。該文總結指出貪污是多種成分組成的毒藥(p.92)：

- ┆ 在人道上，貪污腐敗使人性扭曲，並導致人權遭受不斷侵害。
- ┆ 在民主上，貪污損害民主體質，最後使經濟建設的成就化為烏有。
- ┆ 在道德上，貪污腐蝕人心使社會增長墮落。
- ┆ 在經濟上，貪污扭曲市場機能，惡化分配，增加稅民的負擔。

孟維德（2001）更明白指出，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。貪污腐化國家的例子很多，例如，馬可仕（F. Marcos）總統執政時的菲律賓，蘇幕沙（Somoza）家族當權近三十年的尼加拉瓜，Mobutu Sese Seko 擔任總統的薩依，1997年起由 Jean-Bede Bokassa 掌權的中非共和國，哈珊所主政的伊拉克。這些貪腐的領導者之所以還能長期執政，主要是因為他們擁有無法制衡的權力，往往會竭盡所能地來掩飾他們的違法行為以及抵制檢調單位的行動。除了這些惡名昭彰、威權獨大的政權外，事實上，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，自己卻最貪污、最腐敗。因此，該文總結指出，針對國家犯罪行為，需有強有力的國際獨立媒體及國際組織對國家犯罪及貪腐行為進行監督，並透過揭露及明恥的方式向違法的國家施壓。

孟維德（2001）的結論與陶在樸（2000）的觀點相仿。陶在樸指出（2000，p.92）：「根據各國經驗，僅僅加強司法力量並不能遏制貪污，需要全面地在各個社會部門實行廉政的系統，首先需要成立國家級的廉政公署並參加『國際透明組織』成為這個組織的一員。貪污是跨越國界的幽靈，只有通過全球化的反貪污鬥爭才能徹底肅清。」

誠然，反貪腐運動必須與國際接軌始能竟其功並宏其效是無庸置疑的。但是，是否應成立國家級的廉政公署，卻是台灣當前許多重大爭議性的議題之一，贊成與反對者各有其立論基礎，這並非本文所要探究討論的重點。只不過即使未來成立了廉政公署，該署恐怕也無法或不適合成為國際透明組織之一員。究竟什麼是國際透明組織？該組織在全球反貪腐運動中扮演何種角色？本文下一節將加以介紹與討論。

貳、國際透明組織與台灣透明組織簡介

1993年成立的國際透明組織（Transparency International，TI），是國際上唯一專門致力於抑制貪污腐敗的國際性非政府組織（NGO）。²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，一起為「更廉潔」的地球而努力。

自1993年以來，該組織已經在世界上120個國家成立了分會（National Chapters），希望透過其在世界各國的分會，結合來自政府、企業與社會正直廉潔的人士，共同為制度的革新而努力。³在此特別須要強調的是，國際透明組織的主要工作不是針對單一特定貪腐事件進行報導與查訪，而是著眼於國家及國際間抑制貪腐工具的建立，並推動各種反貪腐機制的建立與政策的改革。為達成上述目標，國際透明組織採取下列五項策略：一、激起社會關注，二、建立反腐聯盟，三、開發反貪工具，四、設定廉潔標準，五、監測貪腐活動（Côté-Freeman，2001）。

過去十年全球反貪腐運動最大的成就，在於不但使人們開始正視並討論貪腐的問題，更促使全球各地反貪腐運動的參與者開始採取反貪反腐的具體行動，光說不做的年代已經過去了，這是一個行動的時代（Pope，2000）。鑒於台灣在這一波全球反貪腐運動中不能也不該缺席的理念，台灣有一群志同道合的伙伴，自2000年起，開始與國際透明組織進行交流，並著手成立台灣透明組織（TI-Taiwan），成為國際透明組織在全球的第87個分會（National Chapter）。

台灣透明組織是非政府組織，發起人涵蓋學術界、企業界、行政界（常任文官）⁴、傳播界與法界人士。目前仍持續邀請認同反貪腐理念，願意委身投入反貪腐運動人士的加入。配合國際透明組織的五大策略，台灣透明組織過去的工作重點如下：

² 有關近年來探討非政府組織的相關文獻，請參閱王順民（1999），司徒達賢（1999），江明修（2001），吳英明等（2000），官有垣（2001），劉阿榮（2000），蕭新煌（2000），顧忠華（2000a；2000b）。

³ 為了確保各國分會的獨立性，這些分會與國際透明組織總會在財物上並無直接的關聯，國際透明組織藉由適時提供各分會反貪腐資訊、國際支援、與跨國聯繫的網絡，以達成引起社會關注、分享反貪腐經驗、建構反貪腐聯盟的立會宗旨。

⁴ 為確保各國透明組織運作之客觀中立與獨立自主，不論為特定黨派或執政者之附庸衛星單位，國際透明組織規定各國透明組織之成員，應將黨派色彩濃厚之高層政治人物排除在外。

- 一、激起社會關注：藉由各種媒體之社會行銷方案與社會教育的深層轉化功能，持續激起社會對貪腐問題的關注，並進而形塑台灣本土的廉潔文化。
- 二、建立反腐聯盟：建立國內、國際暨兩岸各種組織網絡，交換反貪腐運動之經驗；尋求聯合政府、企業、社會之力量，戮力推動各種反貪倡廉之作為。
- 三、開發反貪工具：藉由研究各國與國內各組織反貪腐經驗，總結歸納出有效的反貪工具，並藉由學習散播效果，將反貪工具推廣至需要的單位。
- 四、設定廉潔標準：協助政府、企業與民間，建立各種廉潔標準及作業流程，包括個人與組織的廉潔標準，從推廣的角度提供社會各界參考依循。
- 五、監測貪腐活動：藉由國際及國內經驗，從制度、過程、及結果三方面，設立各種測量貪腐現況的指標，以協助政府、企業與民間瞭解問題、促督改善。

展望未來，台灣透明組織將秉持「監督有權者、改變台灣心」的理念，把握「全球思維、在地行動」的原則與國際反貪腐組織結盟，再藉由台灣民間力量的實際支援，推動反貪腐的社會改造運動。我們深信，在社會賢達人士的加入與努力下，配合政府肅貪、查賄行動的決心，台灣透明組織必能帶領國內輿論重視貪腐、行賄之議題，並在此一國際性的運動中，提昇國家的廉潔透明度，以進一步繁榮經濟、減少投資風險及消滅貪腐行為，彰顯台灣積極參與國際組織及反貪腐之決心。

叁、結語

二十一世紀的優質治理需要廉能政府的領航與公民社會的參與，而貪腐無疑是邁向優質治理最大的障礙與問題。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貪腐狀況，事實上，在沒有完善健全的反貪腐策略作為與配套措施的情況下，這些政經變革有時反而會加速貪污腐化、向下沈淪的力量 (Pope, 2000)。這樣的研究結果與觀點，對剛剛完成民主轉型的台灣在二十一世紀邁向優質治理的過程中，應有重大的啟示。

台灣目前正處於一個百家爭鳴的時代，民、國、親、台四黨各派人士對許多重大政策議題均有相當不同的見解與立場。然而，反貪腐、倡廉潔卻是有識之士的共同願景。反貪腐應是跨黨派、跨族群、跨意識型態與跨國界的一項全球性社會運動。展望未來，期待台灣各黨各派以及產官學界能以反貪腐議題建構一個對話平台，創造出協力合作的網絡互動關係，一起為建構台灣與全球更廉潔的社會而努力。

參考書目

- 王順民，1999，《非營利組織及其相關議題的討論—兼論台灣地區非營利組織的構造意義》，〈社區發展季刊〉，58期，頁36-61。
- 司徒達賢，1999，《非營利組織的經營管理》，台北：天下。
- 江岷欽，1995a，〈行政官僚貪污防治之比較研究（上）〉，《人事月刊》，114期，頁4-11。
- 江岷欽，1995b，〈行政官僚貪污防治之比較研究（下）〉，《人事月刊》，115期，頁44-55。
- 江明修，2001，《第三部門經營策略與社會參與》，台北：智勝。
- 吳英明、許文英、盧政鋒，2000，〈臺灣未來參與國際非政府組織（NGOs）網絡之策略〉，《新世紀智庫論壇》，11期，頁72-84。
- 吳英明，2000，《市民社會與地球村》，高雄：宏文館。
- 宋筱元，1998，〈貪污發生原因之分析〉，《人力發展》，55期，頁16-24。
- 孟維德，2001，〈一個治安公共政策上的新議題：政府犯罪〉，國立台北大學：《公共行政暨政策學系》，3期，頁81-128。
- 官有垣，2001，〈第三部門與公民社會建構：部門互動的理論探討〉，《台大社工學刊》，4期，頁164-201。
- 許濱松，1993，〈公務員貪污行為的成因及防治之道〉，《理論與政策》，29期，頁10-21。
- 陶在樸，2000，〈新的痛苦指數—貪污與腐化〉，《新世紀智庫論壇》，9期，頁89-92。
- 劉阿榮，2000，〈台灣非營利組織之變遷及對公共政策的影響〉，國立中央大學通識教育中心：《社會文化學報》，14期，頁27-56。
- 蕭新煌主編，2000，《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流。
- 顧忠華，2000a，〈二十一世紀非營利與非政府組織的全球化〉，《新世紀智庫論壇》，11期，頁17-24。
- 顧忠華，2000b，〈台灣非營利組織的公共性與自主性〉，《台灣社會學研究》，4期，頁145-189。
- Côté-Freeman. 2001. *Transparency International Annual Report 2001*. Berlin: Transparency International.
- Galtung, F. 2001. "Overview" *In Global Corruption Report 2001*, eds. by Hodess, Banfield & Wolfe, Berlin: Transparency International.
- Hodess, R., Banfield J.& Toby Wolfe. 2001. *Transparency International Global Corruption Report 2001*.
- Pope, J. 2000. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Germany, IL: Transparency International (TI).
- Rose-Ackerman, S. 1998. "Lessons from Italy for Latin America," *Journal of Public and International Affairs*, Fall, p.447-p.469.
- Senturia, J. J. 1993. *Encyclopaedia of Social Sciences*, Vol. VI