

法務部 96 年度
台灣地區廉政指標民意調查第二次調查報告書

計畫執行單位：國際透明組織台灣總會—台灣透明組織
Project Executive Institution: Transparency International-Taiwan

計畫執行期間：中華民國 96 年 4 月 3 日至 96 年 9 月 30 日
Period of Project: 2007. 04. 03— 2007. 09. 30

印製日期：中華民國 96 年 9 月 30 日
Date of Publication: 2007. 09. 30



法務部 96 年度
台灣地區廉政指標民意調查
第二次調查報告書



計畫主持人：陳俊明副教授

聯絡人：蘇毓昌

執行單位：台灣透明組織協會

郵政信箱：台北市木柵路一段 111 號 5 樓

聯絡電話：02-2236-2204

傳真：02-2236-3325

電子郵件：transparency@ti-taiwan.org

網址：www.ti-taiwan.org

中華民國 96 年 9 月 30 日

法務部 96 年度台灣地區廉政指標民意調查 第二次調查報告書

研究人員

計畫主持人

陳俊明博士 台灣透明組織理事
世新大學行政管理學系副教授

協同主持人

余致力博士 台灣透明組織執行長
世新大學行政管理學系教授兼研究發展處研發長

研究人員

莊文忠博士 台灣透明組織民意調查部主任
世新大學行政管理學系助理教授

研究助理

林雅惠 台北大學公共行政暨政策學系學士
世新大學行政管理學系碩士

目 次

摘要	V
壹、研究發現	VII
貳、對策建議	X
第一章 緒論	1
第二章 研究設計與研究方法	5
壹、研究設計	5
貳、研究方法	6
第三章 一般民眾對廉政相關議題的認知與評價	11
壹、河川砂石業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道	11
貳、公共採購業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道	13
參、對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價	16
肆、對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價	20
伍、小結	21
第四章 民間業者與相關業務承辦人員對廉政相關議題的認知與評價	25
壹、河川砂石業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道	25
貳、政府採購業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道	29
參、對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價	30

肆、對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價.....	34
伍、小結.....	35
第五章 結論與建議.....	39
壹、研究發現.....	39
貳、電話民意調查、深度訪談及焦點團體座談之比較.....	42
參、對策建議.....	49

表 次

表一 一般民眾、政府相關業務承辦人員與業者看法的比較.....	VIII
表 1.1 1995 至 2007 年貪腐印象指數台灣分數暨排名變化表	1
表 2.1 焦點團體座談之參與名單	8
表 2.2 深度訪談之受訪名單	9
表 5.1 一般民眾、政府相關業務承辦人員與業者看法的比較.....	40
表 5.2 第一階段量化調查結果與第二階段質化研究結果比較.....	47

圖 次

圖 1.1	2007 東亞各國貪腐印象指數比較圖.....	2
圖 2.1	研究流程圖.....	5

摘要

本報告為「法務部 96 年度台灣地區廉政指標民意調查」第二階段（焦點團體座談會以及深度訪談）的研究發現。這個階段主要是邀請電訪過程中，對政府負責河川砂石管理業務、公共工程採購業務等兩類人員，給予評價最為極端（非常清廉/非常不清廉）的受訪民眾，參與本案計畫主持人所主持的焦點團體座談，透過對話、刺激思考，逐步形成議題焦點，以便研提對策建議。

經考量同意參與焦點團體受訪者的年齡、教育程度與政黨偏好等變項後，自其中挑選 12 位，就下列問題進行三場焦點團體座談：

- 一、請問您認為政府部門中，負責河川砂石管理業務人員的清廉程度怎麼樣？您從哪裡得到對他們清廉程度的印象？您認為政府應該要怎麼做，才能夠改善民眾對他們的印象？為什麼？
- 二、請問您認為政府部門中，負責公共工程採購業務人員的清廉程度怎麼樣？您從哪裡得到對他們清廉程度的印象？您認為政府應該要怎麼做，才能夠改善民眾對他們的印象？為什麼？
- 三、請問您滿不滿意目前政府推動廉政政策(譬如：反貪行動方案、公職人員的財產申報、利益衝突迴避制度)的成效？為什麼？
- 四、請問您是否認同政府規劃成立專責的廉政機關？為什麼？
- 五、請問您認為政府目前查辦企業內部貪污的成效怎麼樣？在您看來，如果要進一步加強政府對企業內部貪污的查辦工作，政府應該要做哪些事情？為什麼？
- 六、請問您認為政府過去這一年查察賄選的效果怎麼樣？在您看來，要消除或者減少賄選，政府應該要做哪些事情？為什麼？

七、請問您認為中央政府各部會首長的清廉程度怎麼樣？在您看來，如果要進一步提升他們的清廉程度，政府應該要做哪些事情？為什麼？

八、請問您認為一般公務人員的清廉程度較諸以往如何？在您看來，如果要進一步提升他們的清廉程度，政府應該要做哪些事情？為什麼？

另外，研究團隊也特別刻意挑選負責前述兩類業務的政府公務人員及業者，共 4 人，由本案計畫主持人親自進行深度訪談，希望在問卷調查以及焦點團體座談之外，透過面對面的訪問方式，在自然而無壓力的情境中陳述個人的觀察。以下為深度訪談題綱：

一、請問您認為一般民眾為何對於河川砂石業務人員/公共採購業務人員清廉程度的觀感不太好？

二、請問您認為政府應該要如何改善河川砂石業務/公共採購業務的現況？為什麼？

三、請問您認為應如何避免河川砂石業務人員/公共採購業務人員的執勤困境？為什麼？

四、請問您對於政府執行廉政政策（譬如：查察賄選、反貪行動方案、公職人員財產申報、利益衝突迴避制度、成立廉政機關、查辦企業內部貪污）的看法如何？為什麼？

五、請問您認為中央政府各部會首長的清廉程度怎麼樣？在您看來，如果要進一步提升他們的清廉程度，政府應該要做哪些事情？為什麼？

六、請問您認為一般公務人員的清廉程度較諸以往如何？在您看來，如果要進一步提升他們的清廉程度，政府應該要做哪些事情？為什麼？

壹、研究發現

- 一、民眾與政府河川砂石業務人員直接接觸的機會不多，對後者的印象大多來自傳播媒體的報導。在民眾的認知中，砂石業務人員清廉評價之所以不佳，主要在於其所涉及的利益過於龐大，易受到黑白兩道的威脅利誘，難以抗拒。此外，媒體的負面報導居多，以及河川駐衛警察不但人員有限，更缺乏司法警察權，僅能被動配合警調單位偵辦，均易致民眾產生辦事不力觀感。
- 二、在有關公共工程採購人員清廉程度的評價部分，多數參與焦點座談民眾的認知亦以來自媒體報導為主，僅一、二位因本身工作關係，而有與負責這部分業務的公務員有直接接觸的經驗。依據渠等觀察，政府機關採購人員往往以執行預算為主要考量，而非以「用最少支出以達成最大利潤」為目標，甚至為消化預算而與廠商相互勾結，導致民眾對此等人員的清廉印象不佳。
- 三、民眾認為政府雖然採取了不少廉政措施，也查辦起訴了不少重大貪瀆案件，不過，由於司法訴訟程序過於冗長，難以及時彰顯社會正義；多少也影響了對廉政工作的評價。甚且不少涉及貪瀆案件的政府官員和企業主管不是獲判無罪，便是潛逃國外，亦連帶影響民眾對政府執法的信心。
- 四、比較參與焦點團體座談的一般民眾及參與深度訪談的民間業者與政府相關業務承辦人員，對於第一階段電話訪問民意調查中，政府部門廉潔程度最不理想的兩類業務人員（河川砂石管理業務人員和公共工程採購業務人員）之清廉程度觀感和改善意見、對當前政府執行各項廉政政策的滿意程度和評價，以及對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價，約可歸結以下重點如表一所示。

表一、一般民眾、政府相關業務承辦人員與業者看法的比較

	一般民眾的觀感	政府相關業務承辦人員與業者的觀感
1. 河川砂石業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道	<p>評價不佳的主要原因： 民眾對河川砂石相關問題的瞭解有限，且對河川砂石業務公務人員的印象大多來自傳播媒體的報導，並非源於親身接觸經驗。</p> <p>改善之道： 行政程序透明、將河川砂石與民眾利害連結、設立臨時性重案組、提供高額檢舉獎金和檢舉專線、加強反貪宣導、架設衛星監控、強化主管單位的專業及執法能力等，並能夠落實強化河川砂石業務的管理機制。</p>	<p>評價不佳的主要原因： 砂石業者本身的素質參差不齊、河川駐衛警察的同流合汙、於河川區域外路砂的盜採，也可能因為民眾無力分辨而使河川砂石公務人員蒙冤。</p> <p>改善之道： 考慮成立具司法警察身分的河川駐衛警察、強化「即採即購」制度、政府河川砂石業務人員應培養抗拒民意代表不當或不法施壓的能力和條件、透過網際網路使資訊公開、將河川的整治外包給廠商。</p>
2. 公共採購業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道	<p>評價不佳的主要原因： 公務人員薪資固定，缺乏調動設計，又未與績效及組織盈餘掛鉤，難以激發且在現行政府預算制度之下，造成但問執行不講效益的情況。司法審判程序冗長、繁瑣，處理貪腐弊案效率不彰，加上媒體的批判所影響。</p> <p>改善之道： 師法企業節約預算、頒發績效獎金、透過網際網路介紹相關術語和規範，才能使資訊的對稱有意義、實施採購人員輪調制度。</p>	<p>評價不佳的主要原因： 媒體對議題事件的報導未盡客觀深入，未能有效發揮教育民眾的功能。</p> <p>改善之道： 強化採購業務的有效執行，包括採購樣態、採購規範和採購技術均應徹底落實，並設法根除主導採購的機關長官上下其手的機會。</p>
3.1 對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—查察賄選方面	<p>大部分的參與者都持正面的評價。在未來的建議上，指出應加強反貪教育，使其明瞭賄選與貪腐之間的關連、提高賄選及買票的懲處、加強反賄選的配套機制。</p>	<p>從公民教育做起，教導民眾認知所票選的人一旦就職後所行所為均得由選民自己承擔，使其體認賄選對國家社會、個人生計可能造成</p>

		的嚴重影響，提高選舉和選民自身利害關係之間的連結。
3.2 對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—設立廉政機關方面	國內經常舉辦選舉，欲成立專責廉政機構恐非易事。檢調系統應整合當前與廉政業務相關各級單位的功能，如均能獨立超然執行職權，便無須成立一個新的廉政機關。	首應強化這些機關間的合作機制，讓調查局、憲兵、警察、政風與檢察機關能夠進行事權整併、權限劃分，進一步強化有關貪腐案件的專業能力訓練。
3.3 對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—政府廉政政策方面	<p>在利益衝突迴避上： 多數民眾並不瞭解相關規定，相關單位應清楚說明利益衝突迴避制度的用意和效益。</p> <p>在公職人員財產申報上： 加強公職人員財產申報制度的配套措施。</p> <p>在反貪行動方案上： 宣導不足，只有在選舉期間才看得到政府所發佈的相關訊息，是以不易評估實施的成效。</p>	<p>在利益衝突迴避上： 簡化但能明確界定利益衝突迴避的定義，設置獎金制度以鼓勵舉發告密。</p> <p>在公職人員財產申報上： 依照比例原則來提高公職人員財產申報不實的罰責。</p> <p>在反貪行動方案上： 展現強力辦理涉及高官的重大弊案的政治意願。</p>
3.4 對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—企業反貪方面	政府應讓市場機制自由運作，另一方面要增加官商勾結的成本與風險，並有效懲處經濟犯罪。再者，也應規範會計與負責人之間的關係。	企業的貪腐情事牽涉到內部的公司治理，除非針對企業內部貪污行為訂定較重的罰責，使貪瀆案件中企業主的刑責與公務員貪污刑責相同，才能達到嚇阻作用。
四、對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價	<p>在中央部會首長部分： 中央部會首長擁有一般民眾所沒有的決策權，一旦涉入弊案，動輒虛耗高額公帑，因此容易影響民眾對清廉程度的觀感。</p> <p>在一般公務人員部分： 民眾感受到公務人員服務態度的改善。另外，參與者也指出國家考試應增加面試以確保是否適任。每年也應依照績效，淘汰不適任的公務</p>	<p>在中央部會首長部分： 相關部會首長之任命，應思考是否具有適任的能力。在有高度專業的中央部會首長(例如：行政院院長、法務部長、財政部長、經濟部長、交通部長、教育部長、環保署署長等)應使之有基本的任期，不宜有更迭頻仍的現象。</p>

	員。	<p>在一般公務人員部分： 由於業務屬性的不同，造成民眾的觀感不一。但近年來政府積極透過「為民服務」觀念的灌輸，因此民眾最常接觸的戶政、地政、監理機關都獲較佳的評價。</p>
--	----	--

資料來源：本研究

貳、對策建議

- 一、關於政府河川砂石業務管理人員清廉程度的改善，除可考慮藉助設立臨時性重案組、提供高額檢舉獎金、提供檢舉專線、加強反貪宣導等傳統作法外，亦可持續運用衛星科技進行河川砂石量變化的監控，以減少人謀不臧的可能性。
- 二、欲提昇民眾心目中政府公共採購人員的清廉程度，一方面應持續採購流程的公開透明，一方面再次評估績效獎金制度的可行性，嘗試自採購節省下來的經費中，提撥部分比例給員工，作為使其降低公帑浪費之激勵誘因。一方面尚應認真思考民眾參與基層公共工程決策機制的設計，提供公民主動對政府課責的管道。至於職務輪調則應徹底執行，以克服承辦人員所可能遭遇的人情壓力。
- 三、關於廉政工作的推動，一個比較根本且可能影響深遠的作法，是仿效韓國政府結合非政府組織的作法，運用政治社會化相關概念，從小學開始培養重廉反貪的意識，並結合各種公民論壇參與管道，使公民藉由掌握充分揭露有關貪腐的資訊，熟悉與他人就如何凝聚廉潔共識進行對話，長此以往，或可有效杜絕貪腐行為。
- 四、有關企業反貪，政府介入企業內部貪腐的查辦，固然值得稱道，但也應注意防治企業貪腐也與「公司治理」有關，因此，要能同時兼顧市場機制。就此而言，除於採取相關作為時應謹守依法行政原則，避免造成政府干預市場的不當聯想外，亦宜進行跨部會合作，強化企業在董事會內增設獨立董事或建立倫理準據的誘因，並考慮設置檢舉企業內部貪污或違法行為者獎金，積極致力於保護揭

弊者相關信心建立的作為，以提升企業內部員工檢舉是類行為的意願。

第一章 緒 論

在現代民主國家中，政府機關受人民所託，以權力和資源處理各種公共事務，而正由於政府公務人員掌握了「權」與「錢」，貪腐的蠱蟲可能仍寄生其中，危害到公共利益的實現。值得注意的是，反貪腐運動在近十年來廣受世界各國的關注，尤其是開發中國家為確保民主轉型與經濟發展的成果不為政治貪腐所吞噬，更是大力推行政府廉能政策，台灣自亦不例外。

根據國際透明組織調查的 2007 年全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index, 簡稱 CPI），以滿分 10 分代表清廉，在全球 180 個納入評比的國家中，台灣以 5.7 分排名 34，與去年相比（2006 年，得分 5.9，排名 34），雖維持同樣名次，得分卻下降 0.2 分。整體而言，回顧過去 12 年的調查結果，台灣的排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋，從世界各國比較的觀點而言，台灣尚屬中度廉潔的國家（詳表 1.1）。

表 1.1 1995 至 2007 年貪腐印象指數台灣分數暨排名變化表

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
分數	5.08	4.98	5.02	5.3	5.6	5.5	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9	5.9	5.7
排名	25	29	31	29	28	28	27	29	30	35	32	34	34
評比國家	42	54	52	85	99	90	91	102	133	146	159	163	180

資料來源：本研究

進一步比較東亞各國的指數（如下頁圖 1.1），我國距離新加坡（9.3 分，第 4 名）、香港（8.3 分，第 14 名）及日本（7.5 分，第 17 名），仍有一段差距，與澳門同分（5.7 分，第 34 名），領先南韓（5.1 分，第 43 名），遠勝中國（3.5 分，第 72 名）。不過如果將經濟與政治因素納入考量，則台灣在全球經濟富裕與政治民主的國家中，其廉潔狀況仍有許多有待加強努力之處。

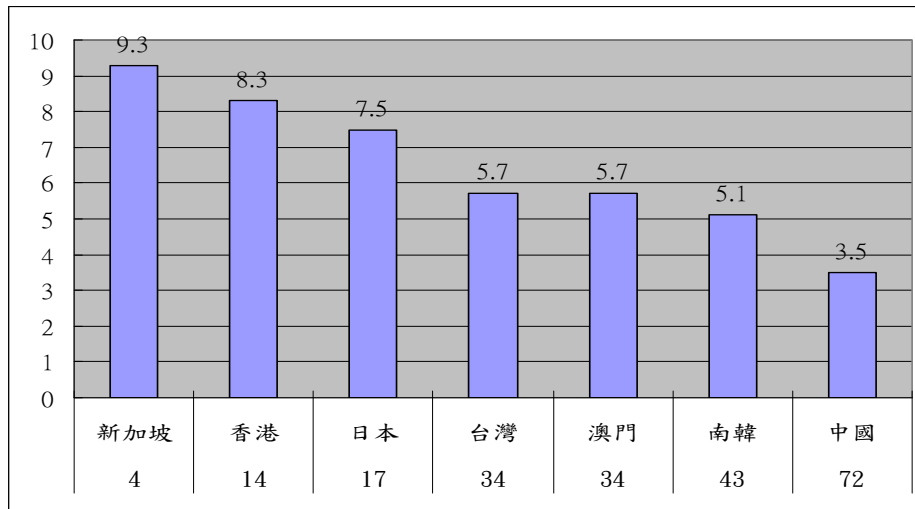


圖 1.1 2007 東亞各國貪腐印象指數比較圖

事實上，對人民而言，沒有廉能的政府，就沒有良好的施政品質，人民就不可能享受美好的生活環境；對企業而言，沒有廉能的政府，就不可能創造優質的經濟環境，企業的投資意願自然低落。政治學者 Rose-Ackerman 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。要言之，一個不清廉的政府，其後果是人民與企業對政府的信任程度下降，流失寶貴的社會資本，這也是為何世界各國愈來愈重視建立廉能政府的原因。

再者，由全球治理的角度觀察，國家競爭力高低的衡量，理應納入對政府公務人員廉潔程度的評比。一如所知，法務部為職掌全國政風業務之最高機關，職司政風組織設計和人員配置，以發揮防貪、反貪、肅貪的功能，同時設法建立長期而制度化的監測指標。以後者而言，法務部自 86 年初開始規劃「台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，委由政治大學選舉研究中心試辦，截至 91 年底止，共計完成八次民意調查；92 年起改由「台灣透明組織」承接辦理，大體上依循既有的研究架構，迄今為第 5 個調查年度，期能持續提供實證資料以為政策興革參考。

承接政治大學選舉研究中心過去的研究成果，台灣透明組織更是在分析方法上略做調整，直接呈現各項指標所傳達的訊息，並與過去的調查數據進行趨勢比較，以發揮本項調查應有的功能，避免使「主觀總指標」、「次指標」之基本內涵與構面受到不當解讀與聯想。另外，本研究將廉政指標之建構區分為「不當行為」、「與廉政關係密切有關人員」、「機關易滋弊端業務人員」、「廉政措施」等四大類，重新建構測量指標，本年度的調查已於7月份完成，相關調查結果可參閱期中研究報告書，在此茲不贅述。

另一方面，由於電話民意調查受限於訪問時間，僅能描述民意的現狀和趨勢，無法深入探討形塑民眾對政策滿意度的成因，此一不足之處有賴於質化研究途徑的援用，藉以解答「為什麼」的問題。因此，本研究團隊在完成量化民意調查工作之後，著手規劃與進行質化研究工作，以幾個主要的廉政政策為核心議題進行焦點團體座談（focus group）以及深度訪談（in-depth interviewing），探詢民眾和公務人員的看法，並瞭解其背後的原因，以求從中找出改善的建議。

具體而言，本階段承續廉政指標問卷調查的結構，根據電話調查結果，重新整理歸納數項值得詳細探討的廉政議題，並邀請政府公務人員與民眾代表進行焦點團體座談以及深度訪談，整合政府公務人員和民眾的觀點，瞭解廉政問題的癥結所在，提供政府推動後續政策作為的參考。歸納言之，本階段的研究重點如下：

- 一、瞭解民眾不滿意河川砂石業務人員與公共採購業務人員的清廉程度之原因。
- 二、歸納政府公務人員和民眾對於改善河川砂石業務人員與公共採購業務人員清廉程度的意見。
- 三、瞭解政府公務人員和民眾對當前政府廉政政策的評價與建議。
- 四、瞭解政府公務人員和民眾對於各部會首長與一般公務人員清廉程度的評價。

第二章 研究設計與研究方法

壹、研究設計

建立民眾的反貪腐意識和社會的反貪腐文化，是任何國家掃除政治貪腐的重要手段，除了制度的改革以減少貪腐發生的缺口外，還必須有公民社會的積極投入與參與，才能遏止貪腐病根的生長蔓延。因此，瞭解社會各個層面的反貪意識與文化，可說是對症下藥之前的重要把脈工作。茲扼要說明本研究兩階段的操作流程如下。

一、研究流程

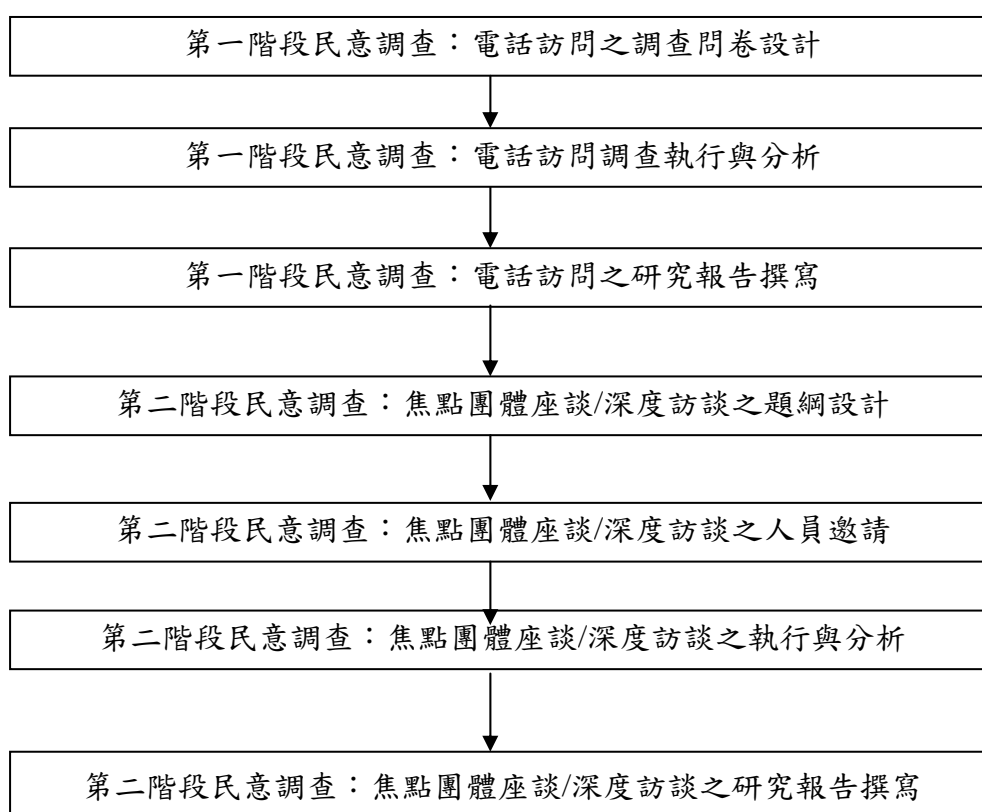


圖 2.1 研究流程圖

資料來源：本研究。

二、焦點團體座談

本研究針對第一階段電話訪問民意調查中政府部門廉潔程度最不理想的兩類業務人員（河川砂石管理業務人員以及公共工程採購業務人員），邀請電訪過程中對這兩類人員評價最為極端（非常清廉/非常不清廉）的受訪民眾參加焦點團體座談，並透過對話刺激思考，進而提出對策建議。經研究團隊考量年齡、教育程度與政黨偏好等變項後，將 12 位電話訪問的受訪民眾平均分配於不同時段的座談會。

三、深度訪談

為彌補問卷調查法以及焦點團體座談難以探求之原因及對策，本研究團隊透過個別面對面的訪問方式，進行 4 場深度訪談，讓河川砂石與公共工程採購的民間業者與相關業務承辦人員在自然而沒有壓力的情境中陳述個人的見解，為就河川砂石管理業務人員以及公共工程採購業務人員評價低落之原因探求根源與解決對策。

貳、研究方法

本次調查的研究方法主要分為焦點團體座談與深度訪談兩部分。首先，焦點團體座談的參與對象為第一次電話訪問民意調查的受訪對象，深度訪談的受訪對象則是河川砂石與公共工程採購的民間業者與相關業務承辦人員。

一、焦點團體座談

相對於問卷調查法以取得大量而具有代表性的客觀資料為目的，質化研究中的焦點團體座談主要在試圖蒐集到有關個人的感受、反應、認知和意見等較為主觀的資訊。每一場焦點團體座談是由 4 位參與者所組成，討論時間約在 2 小時左右，由主持人提出一連串重點問題，讓參與者表達個人的看法，透過參與者相互對話和論述的過程，釐清問題的本質，找出參與者觀點的異同之處。

利用此一方法的好處在於主持人可以接續參與者在討論過程中所產生的觀點和回答，引導參與者進一步討論相關的問題，這是問卷調查所無法蒐集到的資訊。是項研究方法將可因情境氣氛由冷至熱，使參與者逐漸拋開顧忌，與同儕進行深入而有意義的互動式討論。本階段的焦點團體座談，主要係針對第一階段電話民意調查的發現，就下列的討論題目進行探討：

- (一) 請問您認為政府部門中，負責河川砂石管理業務人員的清廉程度怎麼樣？您從哪裡得到對他們清廉程度的印象？您認為政府應該要怎麼做，才能夠改善民眾對他們的印象？為什麼？
- (二) 請問您認為政府部門中，負責公共工程採購業務人員的清廉程度怎麼樣？您從哪裡得到對他們清廉程度的印象？您認為政府應該要怎麼做，才能夠改善民眾對他們的印象？為什麼？
- (三) 請問您滿不滿意目前政府推動廉政政策(譬如：反貪行動方案、公職人員的財產申報、利益衝突迴避制度)的成效？為什麼？
- (四) 請問您是否認同政府規劃成立專責廉政機關？為什麼？
- (五) 請問您認為政府目前查辦企業內部貪污的成效怎麼樣？在您看來，如果要進一步加強政府對企業內部貪污的查辦工作，政府應該要做哪些事情？為什麼？
- (六) 請問您認為政府過去這一年查察賄選的效果怎麼樣？在您看來，要消除或者減少賄選，政府應該要做哪些事情？為什麼？
- (七) 請問您認為中央政府各部會首長的清廉程度怎麼樣？在您看來，如果要進一步提升他們的清廉程度，政府應該要做哪些事情？為什麼？
- (八) 請問您認為一般公務人員的清廉程度較諸以往如何？在您看來，如果要進一步提升他們的清廉程度，政府應該要做哪些事情？為什麼？

本階段的焦點團體座談共舉行 3 場，各場次舉行之時間、地點與受邀對象，如表 2.1 所示。基於保護受訪對象權益的研究倫理，此處僅提供受訪者的服務單位或姓氏。與會者的發言內容詳見附錄一至附錄三所整理之逐字稿；有關本研究團隊對於座談內容的相關分析，詳見第三章。

表 2.1 焦點團體座談之參與名單

場次	日期	地點	參與座談人員
(一)	96 年 8 月 25 日(週六) 下午 2 時至 4 時	世新大學管理學院 M511 研究室	陳小姐、許小姐 翁先生、楊先生
(二)	96 年 9 月 1 日(週六) 下午 2 時至 4 時	世新大學管理學院 M511 研究室	林先生、李先生 張先生、袁先生
(三)	96 年 9 月 8 日(週六) 下午 2 時至 4 時	世新大學管理學院 M511 研究室	王先生、唐先生 吳小姐、張先生

資料來源：本研究

二、深度訪談

本階段的研究方法除了焦點團體座談，同時著手約訪民間業者與相關業務承辦人員，主要為深入探討河川砂石管理以及公共工程採購業務人員給予一般社會大眾不清廉觀感的原因。主要訪問的題目如下所列：

- (一) 請問您認為一般民眾為何對於河川砂石業務人員/公共採購業務人員的清廉程度的觀感不太好？
- (二) 請問您認為政府應該要如何改善河川砂石業務/公共採購業務的現況？為什麼？
- (三) 請問您認為應如何避免河川砂石業務人員/公共採購業務人員的執勤困境？為什麼？
- (四) 請問您對於政府執行廉政政策（譬如：查察賄選、反貪行動方案、公職人員財產申報、利益衝突迴避制度、成立廉政機關、查辦企業內部貪污）的看法如何？為什麼？

(五) 請問您認為中央政府各部會首長的清廉程度怎麼樣？在您看來，如果要進一步提升他們的清廉程度，政府應該要做哪些事情？為什麼？

(六) 請問您認為一般公務人員的清廉程度較諸以往如何？在您看來，如果要進一步提升他們的清廉程度，政府應該要做哪些事情？為什麼？

本次調查共訪問 4 位河川砂石管理業務人員以及公共工程採購業務人員，每次訪問約 2 小時，與會者的發言內容詳見附錄四至附錄七所整理之逐字稿；有關本研究團隊對於座談內容的相關分析，詳見第四章。深度訪談所進行之時間、地點與受訪對象，如表 2.2 所示。

表 2.2 深度訪談之受訪名單

場次	訪問日期	受訪人員	背景資料
(一)	96 年 8 月 24 日(週五) 下午 3 時至 5 時	G01	某縣市公務人員
(二)	96 年 8 月 28 日(週二) 下午 2 時至 4 時	G02	某縣市公務人員
(三)	96 年 9 月 11 日(週二) 下午 2 時至 4 時	B01	某縣市民間業者
(四)	96 年 9 月 18 日(週二) 下午 4 時至 6 時	B02	某縣市民間業者

備註：由於部分受訪人員不願公開其姓氏，故本研究僅以代號表示。

第三章 一般民眾對廉政相關議題的認知與評價

本章歸納整理民眾參與焦點團體座談的討論內容，試圖掌握民眾對於廉政相關議題的認知、評價及建議。

壹、河川砂石業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道

雖然在本案歷年的電話調查當中，河川砂石業務人員的清廉程度並不理想，但從參與焦點團體座談者的發言內容看來，一般民眾對河川砂石相關問題的瞭解有限，這或許可歸因於河川砂石業務與民生關聯不高之故。焦點團體座談內容顯示，民眾對河川砂石業務公務人員的印象大多來自傳播媒體的報導，並非源於親身接觸經驗；就參與焦點座談者而言，大多認為砂石採取牽涉利益太大，黑白兩道似都介入其中；復因若干文件或工作標示文號對於民眾而言，並不具意義，更易予人重重黑幕之感；若干弊案遭舉發後，媒體均予大幅報導，民眾自然會對河川砂石的相關業務會產生不良印象，例如前陣子的台北縣議員吳善九命案，即有媒體報導吳氏遭殺身之禍恐與攔阻河川砂石盜採有關，可見一斑。此外，民眾也可能因為目睹政府其他業務的辦理，事涉貪瀆，想當然耳，認定其他政府所辦理事務也必然有貪瀆情事，因此，砂石業務公務人員的清廉程度難免令人質疑。論及改善之道，一方面在設法使相關程序透明，一方面應思考如何藉由與民眾利害連結，喚醒民眾主動關切。

(P02) …有很多公家建設其實它都會掛一個牌子，關心的人會看它是文號幾號怎樣怎樣，但是我還是不知道它的流向啊！我不知道我就會懷疑有黑幕，我既然不知道，你可以隱藏就隱藏黑幕，可以找最省錢的方式，去跟政府標比較大的案子，省錢的話，用比較少的錢去結標，就可以賺，利益的來源來自於這裡，那我覺得這個就是有沒有透明的問題…砂石的業務不是目的，而只是一個過程，真正的利益是爲了建設，但是影響的後果是我的生命安全，河川的問題也是生命安全。這才是重點，那人民之所以不關心，是因爲他不知道你採那個砂石跟我有什麼關係，沒有意義啊！

(P04) 河川砂石，一般民眾不太容易去接觸，但是它給我的感覺是一

個有強大利益的行業，不單是只有官商利益勾結，其實它是立法跟司法合一的，因為我們沒有直接去接觸，大部分是從媒體得來的，但是我們也有良知去判斷新聞的真實性，長久以來都認為我們對這種新聞只有無力感，總是希望說：他們的行為不要影響到民眾的安危，我的看法就是如此。

(P07) 其實坦白講，我們對砂石這一塊其實不太清楚，因為我們畢竟沒有和他們在這個部分業務上的來往，我所知道的資訊大都來自報章雜誌，但是從懂事以來得到的訊息基本上都是負面的，只要提到砂石都會提到官商勾結，因為其中的利益很大，所以常常就是印象中會有民意代表與黑道介入，因為利益龐大嘛！

(P02) 在南部建造房子是很明顯的，可以先建造好房子的結構後，請公部門檢查、然後發執照，完成後，如何建造則是與公部門無關，這個現象是很普遍的。他們認為這是你我方便之事，且一直存在著如此地印象…甚至是鄉里之間都以這樣的方式疏通的話，那河川砂石如此大的工程怎麼可能會沒有問題？除非你連最基礎、小老百姓都知道的疏通管道，都沒有的話，才可能相信那麼大的工程不會有狀況。

(P06) 之前的吳善九命案，他們也是懷疑這事跟砂石有關係的，當然砂石業務人員也是承受蠻大的壓力，也許是來自民意代表或是黑道，我認為要把一些相關配套措施透明化，比如說以招標來講，可以利用網路招標的方法…

有關如何改善河川砂石業務清廉程度的具體意見，有民眾提出設立專案組、提供高額的檢舉獎金、設立檢舉專線、加強反貪宣導，以及架設全天候衛星監控系統等方式，以強化河川砂石業務的管理。

(P05) 那台灣的砂石應該蠻不清廉的，不然怎麼會每次都有黑道介入？但是我覺得很奇怪，這些新聞大概從我懂事以來，到現在已經十幾年了。政府好像不管哪個政黨執政都是一樣，沒有一個專案小組去負責這個業務，針對這個部分我是不清楚，但是既然知道這個地方有很大的利益在裡面，那麼政府為何不想說成立一個專案小組，或是相關配套措施，應該改變一下吧！這樣才能改變我們民眾的印象，那如果說只是一味的在報紙上報出來，警察去抓開罰單，我覺得這其實只是在演戲而已！

(P09) 河川管理業務人員他們其實蠻無辜的，他們也不具司法人員的身分，只能有事情就回報。我之前也做過營造業，像這種盜採砂石的現象太猖狂了，而且利益很大。他們這些管理人員如何對抗這些惡勢力？如何打擊這些犯罪？這本來就該由身上有帶槍、帶武器的武警來負責。其實要怎麼去做？砂石，像我們現在科技那麼發達，衛星到處都可以監測到，甚至排放廢氣然後盜採砂石，我在家裡面的電腦就可以看到工廠的情形，算是監視器，我想政府應該有能力去衛星監控，不需要派巡查人員去巡查，哪裡少了十立方或是二十立方，難道會看不出來？…只是政府要不要做而已，這就像最近很有名的杜拜，在海上建島，而島是由砂石堆積出來的，他們也是用衛星監控，剛好我們相反，我們哪裡少一堆砂，我們就去監控。

(P11) 至於河川因為有夾雜著重大利益，以台灣而言…很難說二十四小時完全由公權力監控，因為這牽涉到黑、白兩道，所以這種有牽涉到實質利益關係的話，是否有重案組或是什麼組可以特別監控這個地方，因為台灣不可能每年河川一天到晚在疏浚，可能他有一段時間需要而已，那是否比照重案組？…我想要斷不容易斷，如果加上剛剛講的利害關係那麼大，要根絕真的很困難，不過我們可以主動採取稽核，甚至開放高獎金的檢舉…我認為應該由民間來做這方面的補強，當然政府有做的話，應該會有效果，如反貪宣導，這方面應該可以隨時提倡，設立檢舉電話，電話號碼不要太長，就好像 911 一樣，我想重賞之下就能夠讓大家感同身受，他所做的建設如果是一味的貪污、做不好，受害的還是我們國家的老百姓，這是我的看法。

歸納言之，民眾雖然不滿意政府河川砂石管理人員的清廉程度，仍體諒身處黑白兩道的為難處境。不過在制度上，民眾期望未來政府能夠落實強化河川砂石業務的管理機制，改變長久以來該類人員所給人的負面觀感。

貳、公共採購業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道

在參與焦點座談者當中，或因係自營商或在民間公司行號任職，不太能理解政府各部門以「獎金」做為激勵誘因的困難處。在這些人的認知中，公共採購受人詬病的主因是，公務人員薪資固定，缺乏調動設計，又未與績效及組織盈餘掛鉤，難以激發；而在現行政府預算制度之下，公務員必須使每年預算的執行

達成一定比率，以利爭取下一年度的預算，也造成但問執行不講效益的情形；相較於此，企業界則為節約預算、確保「用最少支出以達成最大利潤」，透過績效獎金的發放，來提昇經費支用的效率，因此主張公部門加以學習仿效。

(P02) 政府使用的制度跟企業不同，如果是企業的話，去採購一個杯子，當然是能省則省，但政府不一樣，它的預算通過後，你沒有把預算用完，下次則不會再發放，所以每個人都想辦法把預算用完…因為預算不用，就是會不夠，政府要去檢討這個制度上面，所出現的問題。那採購上，如果反其道而行，給多少預算，如果可以省更多錢，那麼就變成獎金或回饋，必須要有這樣的制度，採購的問題才會解決，才不會去買高於市價或高於成本，甚至是想辦法拿佣金、回扣，沒有這種制度的話，那也只是在想辦法消耗預算…。

(P05) 其實那些採購人員他們有很多不滿的地方，就是政府在編預算時，編的很奇怪，比如說，一年的預算可能是一億，但是我不知道他們怎麼算出來一年的預算是一億，這些採購業務人員他會覺得這一年下來，一定要把這一億用完，因為沒有用完的話要寫報告…，我覺得這好像是上面要基層人員去做這些犯法的事情。

(P06) 除了寫報告外，那可能會被認為預算執行不力，會認為你們都沒有好好的運用這筆預算，其實公家機關的形態與我們一般民間企業不太一樣，他們不管預算花多少、盈餘是多少，都是那些固定的薪水，所以說我為何要花那麼多工夫？可是民間企業就是很斤斤計較，給你的預算很少，你要創造出最大的利潤出來，如果產生那麼大的利潤，老闆會根據每個員工的貢獻度來分發獎金，所以說關鍵點在這一點，所以我認為公家機關可以採用民間企業的方式，給予績效獎金，看你幫機關省多少錢，我再給你年終獎金或是績效獎金，給予回饋。

另外，儘管報章媒體頻頻舉發弊案，但現行司法審判程序冗長而繁瑣，司法行政機關調查、處理貪腐弊案效率尚難盡如人意，媒體所做報導也因此多所批判，這也可能造成民眾對於公共採購人員清廉程度不滿意，卻無可奈何。

(P10) 這個衍生到後面的問題就是負面新聞那麼多，司法案件也那麼多，那為何司法案件的審判方式跟速度，都讓人覺得不太滿意。我們小市民花多少時間去想有罪無罪，這個我們根本不曉得，感覺上都是負面新聞。我們對政府的清廉度覺得非常差…

(P11) 我也不了解公務人員與政府是黑？是白？以前或許會激起我的政治熱情，但是我看到一審、二審、三審的審判過程，如果法院無法利用法律來對於貪污做一個最後仲裁，那麼一般老百姓該如何去相信政府？

(P11) 不管是因為檢舉或是事情爆發了，總是透過媒體搞得全國都知道，幾年甚至幾個月都沒有結果，一審、二審對我們民眾來講，好像有關係又沒有關係，可是我們感受到說，如果認同這個地方，這裡是我們永續經營的地方，你希望自己家裡搞得烏煙瘴氣嗎？所以我很不客氣地講，本身司法的結構是否有問題？什麼案件都要三審，說難聽一點，我們太保護人權的話，反而越不容易把清廉政治帶上來。

公共採購案件的公開和透明也是政府必須強化之處，如果能簡化辦事流程和法規，並透過網際網路的管道，讓一般民眾也能看得懂招標相關專業用語和規範的意涵，才能使資訊的對稱有意義，也才可能促使民眾上網進行監督，重拾對政府公共採購案件以及相關人員的信任。

(P01) 公開化讓我們可以上網查詢，就是讓所有百姓監督，監督他們採購，有問題的話，每個百姓都可以上網去反應…

(P02) 各機關都會說公開招標，問題在於程序公文密密麻麻，一般民眾教育程度不及博碩士，誰會去注意招標的過程，沒有一個對外公開的機構，或是公開民眾疏通的角色，讓民眾永遠覺得政府像是黑幕，這是我們憂鬱的一個來源。

(P02) 我們也只是彼此在道聽塗說，如果說政府不希望他的情況這樣繼續下去，那政府應該要檢討，讓人民不再道聽塗說，公部門的老闆就是人民，每一個私人企業都必須要有一個負責人，但是我覺得台灣是賦予民意代表幫我們做監督，但是連民意代表這個制度都已經有問題了！我覺得應該是用什麼方式讓人民更容易了解，因為說實在話，人民不是大學教授，不可能去看一大堆法律條文，所以是應有一些比較簡化的管道讓人民可以直接監控、直接做選擇，這個是有人人才會去想到的，還政於民。

政府對於公部門的採購人員應仿若干企業的作法，訂有調任期限的制度，以避免執行公務時遭受人情壓力，減少貪污腐敗的情事發生。此外，警察與民意代表及檢察官之間的關係也值得注意；為防範未然，應徹底執行強制輪調的機制，減少與

地方派系的糾葛或官商勾結的機會。

(P01) 執勤的時候最好是內勤一直輪調，不要讓他們在一個位子上待太久，因為最後所有關係，都是民意代表、檢察官、分局長一起吃飯。

(P10) 公務人員的在職訓練除了技術的訓練，品德的教育訓練是否應該加強？尤其與採購相關的人員，且在企業中的採購人員一定每三年調任一次。

(P12)我認為公務人員 2、3 年就要調任一次，才不會產生包袱。如果與警察太過熟悉，就會產生問題。如銀行一般，不能在同一職位太久。

參、對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價

有關參與焦點團體座談的民眾如何評價當前政府執行廉政政策，此處試由以下幾個方面加以歸納：查察賄選、廉政政策（如：反貪行動方案、公職人員財產申報、利益衝突迴避制度）、設置廉政機關、企業反貪及其他意見。

首先，相較於過往，大部分的民眾都正面評價對於政府查察賄選的執行力，但也建議政府應該從國小就開始加強反貪教育，明瞭賄選和貪腐之間的關連，鼓勵勇於檢舉，喚起自覺，使我們的下一代能夠超越黨派色彩，培養關心民主品質的公民意識。同時提高賄選買票案件的懲處刑度，提高成本。

(P02) 我覺得現在的反賄選教育不夠。

(P03) 賄選跟貪污是有關係的，因為那些錢推出去，一定要回收回來，不可能浪費那些錢，所以一定會加倍的拿回，不可能一百萬買的都花掉，而只靠薪水補回來，一定就是要貪而且還會加倍，最後變成我們台灣人富者更富，貧者更貧…

(P04)查察賄選是有明顯的差別，它改善很多。在一、二十年前每一次選舉，都是一筆不少的收入，但是近十年來，其實很高興沒有這些事情發生，覺得這方面做得很好，不一定說大家都能做到選賢與能，但是願意超脫黨派去選擇自己心目中的人選，不過我覺得查的時候會公布出來，這個其實也是一個防範，防範選舉人去做這樣的舉動，我覺得檢舉是一個方法，這方面是執行得很不錯的。

(P05) 我認爲跟教育有關。只要稍微有受過教育的人，會覺得說我們民選的民意代表，應該要真的會做事，而不是敢出錢，有這樣的想法及教育，我覺得賄選的部分會比較有效果。我認爲政府應該提倡教育，從國小就要深入了。

(P06) 減少賄選政府應該做哪些事情？當然要提高大家的知識，比方說人家花錢跟你買票而得來的民意代表這個位子，他將來一定也是用其他方法撈回這筆錢，所以民眾要自覺。比如說我們也可以像韓國一樣，假設你被查到是因爲賄選而當選的話，如果查證屬實，那麼即使當選，仍舊會把你的職位撤銷掉，韓國的模式就是如此。

(P07) 要如何減少賄選，可能就是提升人民的水準及教育，在教育中就要教導這些觀念，如果你拿了他的錢而他真的選上了，真的會做事嗎？現在可以用錢來賄賂，以後有公共工程他可以貪更多，大概就是提升自己的水準及教育。

(P10) 我認爲送與收的人罰則應該要一致，但是現在好像對送的人不會唾棄，對於收的人會唾棄。

即使在目前，里鄰長帶頭賄選的情事仍在基層發生，就此而言，政府應繼續加強反賄選的配套機制，透過案例的說明宣導，讓民眾即使在非選舉時期，也能夠充分掌握向政府申訴與檢舉的管道。事實上，有關賄選的宣導，就可以比照「反詐騙」專線的作法。

(P03) 其實他們要查很好查，從里長開始，大部分一般買票都是透過里長，其實要抓也是蠻好抓的，看政府有沒有那個決心，大部分基層知道的，就是里長站出來買票，…因爲里長是跟里民最有接觸的，每一個家庭他都了解…里長拜託鄰長，他才有可能跟哪裡熟，才有辦法確定這個人是不是鐵票，買你的話這些錢會不會浪費…

(P04) 政府的反詐騙，不是有一個專線 165？我覺得它的倡導倒是蠻成功的。我自己也撥過這個專線，他的回答也很一針見血。大家也都知道撥這個專線，甚至年紀大一點的人，他們可能比較沒有接觸公家機關，但他們也知道這個專線，所以在警察廣播電台常常會聽到一些案例的說明跟分析，覺得它對防詐騙的整個配套措施做得很好，所以我覺得反賄選是不是也可以按照成功的模式，讓民眾都知道怎樣去申訴檢舉的管道，能夠更清楚一點，更明確一點。

多數參與座談的民眾認為，如果要成立一個新的整合現有機關的新機構，但它的成員仍然是現有辦理機關業務的公務人員，恐怕沒有必要！何況目前有關廉政肅貪的執法系統堪稱完善；需要的是使各負責廉政業務的機構，能夠獨立超然執行職權！何況國內經常舉辦選舉，欲成立此機構恐亦非易事。

(P06) 事實上我們針對公務人員的貪污或是糾舉，我們是有監察院，其實不需要成立像香港的廉政公署，因為以前香港是殖民地，等於英國治理香港，官員也不是香港人民選出來的，所以他們成立這個機關阻力會比較小。但是我們常常都要選舉，如果成立這個機關來講的話，效用不大，還不如說從現有的制度裡面，盡可能去強化其功能。

(P07) 現在不管負責法務部或是查黑中心，其實政府有關這些廉政相同性質的單位還蠻多的，為何不把這些同性質的機關整合成一個較專責的機關或是單位？不要同時那麼多人去從事相同的事情，給予整合成的機關獨立一點的自我查緝方式，也不要讓它直屬中央，讓它獨立一點比較好。

(P10) 我認為假設新設立廉政機關後，裡面的成員還是現有的公務員，那麼現在的組織為何不能夠做好這個部分？因此我認為不必成立廉政機關。

多數民眾並不瞭解政府對於利益衝突迴避的相關規定，甚至認為利益迴避的作法，導致排除投標價格較低的廠商，浪費納稅人的錢。因此，政府有必要在這方面清楚說明利益衝突迴避制度的用意和效益。加強公職人員財產申報制度的配套措施。至於反貪行動方案的部分，對若干參與座談的民眾而言，似乎在選舉期間才看得到政府所發佈的相關訊息，是以不易評估其實施成效。

(P05) 反貪行動方案我覺得好像只有到選舉的時候才有在看廣告，才會去看法務部的網站或是內政部，一般很少看到他們在執行這些政策！第三個就是利益衝突迴避制，好像就是說，親戚如果要承包這個業務的話，好像不能夠去，定的不是很清楚，感覺如果是因為親戚而不能做的話，搞不好可以省到一些錢的，可是卻因為這個關係，變成我不能給你做，只能去找別人，反而花更多的錢，我覺得這個不需要太嚴明的規定，只要花少一點錢得到最好的效果，這個比較重要！

(P06) 利益衝突迴避，方向是好的，因為台灣的社會都是內舉不避親，

那我覺得還是把關係釐清會比較好。

(P07)…那至於利益衝突迴避的部分，可能出發點是好的啦！但是相對的裡面的一些細節可能會有一些爭議…現今的制度下不是應該用最少的錢去做最有利的事情才是最好的嗎？

在企業反貪的部分，若干參與座談的民眾認為，企業本身原有一套反貪與防貪的機制，政府還是應該讓市場機制自由運作，因為要想獲利就難免有投資風險！其實，政府要保障的是投資大眾的權益，也就是增加官商勾結的成本與風險，以及修法有效懲處經濟罪犯。基本上，企業界比較容易發生舞弊情事的，多半是因為會計人員為負責人的親信。因此，或許也應該要設法規範這個部分。

(P02) 如果所有的會計都不是領公司的薪水，而是領公家薪水，就等於說企業，某一個規模以上的企業，我得要付出一筆錢給政府，讓政府去培養一群會計人員擔任公司的會計，這個問題就解決，如果會計不歸老闆管，就不會違法…。

(P05) 其實政府應該對於這些企業貪污罰重一點…，應該知道他們犯的部分，應該避免讓他們去從輕究判，這樣應該比較有效…。最後真的如同我說的，他監獄坐得很舒服，因為裡面的人也不敢動他，你帳戶給我，我只要給你錢，你罩我，感覺像電影情節一樣。即使他服完刑出來，還是有很多錢，只是害死很多人、害很多家庭破碎。而台灣的十大通緝要犯，有八個是經濟罪犯，還不是槍擊要犯！所以台灣治安算是不錯的，只是經濟要犯太多了。

(P10) 以公家機關來講，政府本來就應該去反貪、查賄選。至於中央機關要對企業內部查貪污的部分，覺得這是大政府的行為，我不太贊同，我認為企業內部本身就會有一套方法來管制貪污的部分，以台灣而言，我認為效率不差，雖然有幾個害群之馬，但是這些害群之馬的產生，我相信背後官商勾結的部分一定很嚴重！假設剛剛老師提過的，我認為對投資大眾保護這個部分，才是政府最應該做的事情，但是市場部分，我認為應該讓市場自由運作。因為投資想要獲利，一定有風險，如果賠過一次後，往後對於投資時就會很小心。

最後，在本階段所舉行的三場焦點團體座談中，民眾也提供了一些屬於制度層面的意見，包括：讓民眾能參與基層公共工程的決策、加強政風單位的查緝能力，訂立政風人員的績效獎金、甚至建立立法委員的卸任基金制度（例如：減少月俸，

待卸任後轉為基金入戶，確保任期內無貪腐紀錄）等等。

(P04) 公共工程從小的範圍開始，是說他要構思或是做定期監測，而里民都可以參與，就是先從小的部分開始…，然後再慢慢地擴大到更大、縣市的建設。如果自己的里，里民都沒有辦法做決定，去掌控一切的話，那更大的建設根本沒有辦法去干涉！

(P06)要提昇公務人員的清廉程度，政府應該做些什麼？我覺得每個單位都有政風室或是單位，應該加強政風單位的查緝工具，因為有很多事情都是有人檢舉或爆料，我覺得政府應該可以主動去調查，而不是等人爆料。…我是覺得要提供獎金制度，如果主動去抓的話，不管是年終獎金還是績效獎金都要給。

(P02) 如果說政府改變成另一種制度，就是當選後，薪水固定這麼少，其餘的變成卸任基金，必須到任期滿後，而且可被檢討反應問題以後，在任期間，是真的為人民服務，是可以接受考驗，但如果考驗失敗後，則卸任金是領不到的！假設立法委員一個月四十萬，每月除了交際、旅費外，其他只能領五萬或是十萬，剩下的三十萬是必須要等到四年任期滿才能領，每月三十萬是必須存放在卸任基金，所以在卸任之後、不續任而且通過驗證之後，卸任金才可能進入帳戶，如此一來，即可證明在任期期間是沒有貪污的。因為貪污的話，一來會被罰，二來拿不到卸任基金，如此才有可能管理自己不做非法、貪污的事情。

肆、對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價

參與焦點團體座談的民眾，對於一般公務員的清廉程度比較滿意。不少民眾都感受到公務員的服務態度改善許多。根據這些民眾的說法，基層公務員多能依法行政，少有貪污機會，反而是行政首長和機關主管因為擁有決策權，成為遭質疑的對象。另一方面，有民眾建議國家考試能夠師法企業，在筆試之外增加面試，確保任用的人才是真正對公務工作有服務熱忱者；同時，嚴格執行依照績效高低，確實淘汰不適任公務員的規定，果真如此，則公務機關的清廉程度應該會日益進步！

(P02) 其實一般的公務員素質真的有提升、態度也很好，而且我也了解到他們沒有管道貪污，但是決策者跟上級的人，這些人卻不是。…一般公務員沒有決策權啊！部會首長才有決策，才有動作跟權力，那我動作、權力就會有利益衝突，一般的公務員只是奉命行事，不可能有動作。

(P05) 以前的人會覺得說我不是領你的錢，現在可以體會說我領的錢是從人民納稅來的，因此我覺得他們的服務態度改進很多。

(P05) 我認為不一定會讀書的人，能力一定比較好，應該考試還要加上面試…應該要成立一些更好的政府機關，有些國營企業變民營，像台電、中華電信、中油慢慢開放民營的部分，其實民營的部分還是有它好的地方。

(P09) 有很多公務人員本身的操守，也就是道德性跟教育，…五、六〇年代，吃不好、穿不暖，現在好像又回到那個唯利是圖的年代，只要有錢大家都會去做。…我有看一本雜誌，裡面提到企業貪污，尤其是高級主管，階級越大，它的標題為「吃公家的，用公家的」，尤其這些有權限的主管才有機會貪污，反而中低階層的員工根本不可能接觸到這些貪污的機會…不管是企業內部貪污，或是公家機關首長，都是如此。依照企業的作法，公務員考績不良的，如果按照鴻海集團的規定，每年會把後面的三名、五名員工淘汰掉。如果公家機關有這種魄力的話，會越來越進步…。

伍、小結

在本案第二階段所舉辦的焦點團體座談當中，民眾針對座談題目提出了若干意見與建議，歸結如下：

一、在改善河川砂石業務人員清廉程度上

就參與焦點座談者的觀點，河川砂石業務公務人員清廉程度的改善之道，一方面在設法使相關程序透明，一方面應思考如何藉由與民眾利害連結，喚醒民眾主動關切。在制度上，仍期望未來政府能夠創新河川砂石業務的管理機制，以改變民眾的傳統負面觀感。

二、在改善公共採購業務人員清廉程度上

就參與焦點座談者的觀點，公共採購業務人員清廉程度的改善之道，包括：透過績效獎金的發放，提昇經費支用的效率、透過網際網路管道強化公共採購案件的公開和透明。再者，應徹底執行強制輪調的機制，減少與民意代表、地方派系的糾葛或官商勾結的機會。

三、對當前政府廉政政策之評價與建議

（一）查察賄選方面

大部分參與座談者都正面評價政府查察賄選的執行力，但也建議政府應該從國小就開始加強反貪教育，同時提高賄選買票案件的懲處，讓真正優秀的候選人來為社會大眾服務。參與者也認為，政府應繼續加強反賄選的配套機制，透過案例的說明宣導，讓民眾即使在非選舉時期，也能夠充分掌握向政府申訴與檢舉的管道。

（二）廉政政策方面

多數民眾並不瞭解政府對於利益衝突迴避的相關規定，甚至認為利益迴避的作法導致排除投標價格較低的廠商，浪費納稅人的錢。因此，政府有必要在這方面清楚說明利益衝突迴避制度的用意和效益，並加強公職人員財產申報制度的配套措施。至於反貪行動方案的部分，對若干參與座談的民眾而言，由於選舉期間才看得到政府所發佈的相關訊息，是以不易評估實施的成效。

（三）設置廉政機關方面

多數參與座談的民眾認為如果要成立一個新的整合現有機關的新機構，如其中成員仍然是現有的人員，恐怕沒有必要。何況目前有關廉政肅貪的執法系統堪稱完善；需要的是，如何設法使各負責廉政業務的機構，能夠獨立超然執行職權！

（四）企業反貪方面

若干參與座談的民眾認為，企業本身原有一套反貪與防貪的機制，政府應該讓市場機制自由運作。政府要做的是保障投資大眾的權益，也就是增加官商勾結的成本與風險，以及修法有效懲處經濟罪犯。

（五）其他意見

在本階段所舉行的三場焦點團體座談中，民眾也提供了一些屬於制度層面的意見，包括：讓民眾能參與基層公共工程的決策、加強政風單位的查緝能力，訂立政風人員的績效獎金、甚至建立立法委員的卸任基金制度（例如：減少月俸，待卸任後轉為基金入戶，確保任期內無貪腐紀錄）等等。

四、對中央部會首長與一般公務人員的清廉評價與改革建議

參與焦點團體座談的民眾，對於一般公務員的清廉程度比較滿意，不少民眾都感受到公務員的服務態度改善許多。根據這些民眾的說法，基層公務員多能依法行政，少有貪污機會，反而是行政首長和機關主管因為擁有決策權，成為遭質疑的對象。另一方面，有民眾建議國家考試能夠師法企業，在筆試之外增加面試，確保任用的人才是真正對公務工作有服務熱忱者；同時，嚴格執行依照績效高低，確實淘汰不適任公務員的規定。

第四章 民間業者與相關業務承辦人員對廉政相關議題的認知與評價

本階段所進行深度訪談的河川砂石與採購類對象當中，有兩位是政府機關的公務員，另兩位是民間相關業者，他們對於政府河川砂石及公共工程採購業務人員清廉程度遭受質疑的原因，分別提出了若干看法，也提供了一些具體的建議。

壹、河川砂石業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道

一般民眾對於政府河川砂石業務人員的觀感，主要來自傳播媒體的報導，其中最令民眾印象深刻的是，採取河川砂石所涉利潤極為驚人。事實上，砂石業者本身的素質參差不齊，若干人常出入特種營業場所，且交往對象複雜，也有影響；此外，遇有違法採取砂石的狀況，民眾所見多半是由警調人員而非河川駐衛警察或河川巡防人員負責偵辦，這也會造成民眾不滿後者的清廉程度。值得注意的是，根據現行法律，取締亂採或盜採砂石的職權在於警察和檢察官，一般河川駐衛警察或河川巡防人員因為只是約聘雇人員，又未曾接受完整的警察養成教育，無法使用警械，面對擁有刀槍的不法之徒，尚且可能有生命危險。雖然近來各河川局已與檢察機關達成後者一旦接獲通報即趕赴支援的協議，但終究並非在案發當時及時取締。至於少部分等而下之的河川駐衛警察或河川巡防人員同流合污，更坐實了民眾的疑慮。最後，若干發生於河川區域外路砂的盜採，也可能因為民眾無法分辨，而使職司河川砂石管理業務的公務人員蒙冤。

(G01) 我想這個可以從幾個面向來看：第一個面向就是從報章雜誌，常常不管在電子媒體，或是電視媒體報導所謂的盜採砂石的時候，大概它的數量跟價錢好像一下子就是講幾億幾億，演變成民眾會認為說只要來盜採一些砂石大概價錢不是千萬就是算億的，從這個角度，當然我們就可以覺得說，這是一個媒體的效應出來。

(G01) 第二個面向，砂石的從業人員幾乎學歷都不是相當高，這樣一個行業絕大部分都是屬於世襲制的，那麼也因此他們常常會在比較特定行業的場所走動，就會有比較多的朋友，也給人家產生一種做砂石業者就很慷慨，既然是慷慨當然錢就好賺，這是另外的一個部分。

(G01) …按照水利法的規定，河川駐警如果發現盜採情事，必須要去通知警方共同去取締，相關的規定就是這樣，如果以我們的人力、人員訓練跟現有裝備，確實真的很難去單獨就此業務去執行。

(G01) 我們這些駐警是屬於約聘僱人員，自己不能去取締所謂的盜、亂採砂石，必須要配合警方或者配合請那個檢察官來支援，所以當報紙一登出來的時候，民眾會覺得怎麼會是調查人員和警方？不是河川局自己去抓到的。事實上這是因為法規面的關係，造成民眾認為這個河川單位根本在執行所謂的河川盜採，執行上真的就是不利。既然常常被相關的警調單位破案，是不是這個我們河川單位就得到好處？我想應該是這樣的原因所造成的。

(G01) 那當然我們本身不是正式的警察，所以進用之後只能到警察學校去做一、兩個月的訓練，基本上我們在配備方面也沒有所謂武器可以配備，只是自己買一些所謂的警棍等等，憑良心講，對他們來講人身真的有時候遭受到蠻大的衝擊。

(G01) 畢竟民眾他們既然會盜採砂石，就是他知道我們的河川駐警本身沒有司法警察，他只是在河川區內有司法警察權，可以執行司法警察的權力，但是畢竟他不是司法警察，那當然一般的砂石業者都知道這一點。

(G01) 當然這還不夠，事實上很多民眾不了解，縣政府這邊事實上有一些所謂的路砂的部分，那以全國來講路砂的開採並不普遍，也有一些民眾借用土地改良的方式，在河川區域外去做盜採，盜採之後運送的過程中，民眾看到也認為是你河川人員執行。

(G02) 有沒有 24 小時都有人在看護？不可能。所以今天黑道就會進去，今天我的部分被挖走，利益就會損失，怎麼擔保我的利益不會損失？靠刀、槍。那你有刀我有槍，到最後就變成一種協商。所以河川砂石管理的清廉程度會被認為不好的原因是，他們所要面對的那些人，是一些非良善的人，所以良善的人就是公務人員，在沒有政府完善的保護之下。…如果你是公務人員要限制對方只能挖哪個部分，對方有刀、槍，你能怎麼辦？只能睜一隻眼閉一隻眼，第二個就一起同流合污，所以要一起分攤利益。因為公權力能提供的保護太小了，讓公務人員沒有太多的選擇。

台灣迄今仍在相當程度上依賴大陸砂石進口，舒緩缺砂壓力。不過從去年開始，傳聞大陸停止進口天然砂石到台灣後，砂石價格即不斷攀升。不知情的民眾閱聽新聞報導後，很容易將責任歸咎於河川砂石業務人員。其實追根究底，國內砂石業者

曾向中央陳情，為穩定國內市場，政府不應補貼大陸進口差價而造成市場價格遭哄抬。根據受訪業者的分析，政府主其事者及若干學者並未採信砂石業者所提供的成本資訊，以及渠等以從業人員身分所表達的專業意見，是否因此造成錯誤的決策，致使國庫及民眾的財務損失，殊值認真檢討。

(G01) 那為什麼最近大家會覺得說這砂石還是很嚴重？因為我們這段時間依賴大陸的砂石的進口，事實上從去年到今年，常常大陸會有放出一個訊息，說要把他們的天然砂停止進口到台灣來，所以整個砂石的價格一直在升高當中。因此老百姓雖然跟砂石這個區塊沒有多大的接觸，還是會覺得承辦砂石業務的這些相關的公務人員或許都有得到相關的好處，所以在整個清廉度的排行就落到倒數第 3 名。

(B02) 以前○○賣到台北是 350，有幾十年了，為甚麼我們不漲價？因為量多呀！以量制價，那為何現在會漲價？都放出來了…他們的成本、土資廠都沒有漲價，可是○○的砂石漲很多，全台北為何會漲得這麼高？我們有寫文上去，但是中央大部分都是學者而非專家，而當我們跟他們說的時候，他以為我們要圖利個人。但你要看我們的人格，把成本算給他看，是多少錢，代工是多少錢、油價是多少，漲多少，給多少就好了。…為穩住物價，希望政府即採即售，價格固定…我們是專家，去建議並沒有效用，○○局長也只是以為我們想圖利他人，其實只是想穩定物價的，他卻認為我們是自私的。部長我們也照樣去講，我們並不是自私，我們有人格，也愛台灣，那為何不多一些尊嚴？那跟大陸多 100、200 噸，○○要怎麼去穩定？漲價是政府在漲，並不是我們在漲，你放給大家標價，然後再說我們哄抬物價，從一米 5 元飆到 290 多元，那麼是誰漲價？

有關改善之道，可歸結為以下數端，一、考慮具司法警察身分的河川駐衛警察，提升人員素質，賦予使用警械的權力，使其在執行維護國土的業務時，具有勇氣以及正當性。二、更根本的做法是強化現行「即採即購」的作法，使其能有效地推展，徹底根除盜採的問題。至於政府河川砂石業務人員應如何培養抗拒民意代表不當或不法施壓的能力和條件，在相當程度左右政府河川業務人員的形象，實宜全盤檢討。

(G01) 我們那時候一直希望能夠爭取到所謂的正式的河川駐警，可是多年來一直沒辦法爭取到正式的河川駐警。○○署依據水利法的規定簽報之後，就給我們所謂用約聘雇人員來聘請河川的協防員。當初的晉用確實很多不是用招考，而是用各種關係進來，我們也不可否認這批進來的素質並不高，絕大部分是高中高農這些畢業，甚至有極少數是專科畢業，這是一個事實。…慢慢○○署也覺得說把整個河川駐警的水準提高有事實上的需要，所以就修訂河川駐警的晉用辦法，那現在只要有出缺，經過行政院同意可以晉用的，都規定要大學相關科系畢業的，基本上是沒有問題。

(G01) 我是覺得說應該會有立竿見影的效果，我們就從一位正式警察的一個訓練過程來講，現在警察學校已經改成警專學校，他兩年的養成教育從訓練的角度、對相關法律的熟悉度，還有配合現有的裝備，最主要他具備有司法警察的身分。第二個他可以有效的使用警械，《警械使用條例》也給予我們司法警察同仁有使用警械的權力，在此前提下執行的正當性就很夠，當然去執行去維護國土需要的時候，他們除了有正當性，那他就可以超然而且有勇氣的去執行業務…

(G01) 必須要把制度建立好，像○○署現在的一個制度就很好就所謂的「即採即售」，也就是在將要疏浚的範圍之內，先把整個斷面畫出來，用磅秤來賣給砂石業者，就是即採即售。那當然憑良心講，只有用「即採即售」的制度不是最好的方式…「即採即售」不適用於比較小的河川的，比如說河川的斷面很窄，…或者說淤積很少，這個就比較不適，那我想「即採即售」算是一個比較好的一個制度。

(G01) 如果要給民眾改觀的話，第一個我們必須要把我們現有的這些制度講得清清楚楚給民眾知道，想要盜採的可行性是不高的。第二個你也要去宣誓你對河川局跟河川駐警人員執法落實的決心。第三個我們必須擔得起民意代表給我們的壓力。除了你本身這些之外，必須要舉辦適當的活動，適當的跟媒體做接觸，讓我們的民眾知道我們整個河川砂石的開採確實是按照這樣的制度，執法人員他也能夠排除相關困難。

此外，主管機關應考慮如何配合政府資訊公開法的規定，透過網際網路的管道和主動的宣傳方式，讓河川砂石標售及採取能更透明、資訊能更公開，甚至由民眾參與監督廠商履約實況。至於政府採購網的進入需要密碼，此舉反而阻礙了民眾關切的可能性，此一現象也值得一併思考。另一方面，可以學習韓國的做法，將整條河川於完成規劃後，外包給得標廠商整治，並課以確保河川安全、美化河岸景象的

責任。

(G02) …要改善民眾對他們的印象，如同我剛剛所說，資訊公開化、透明化，也是說要讓民眾很清楚的知道標案的程序、採購方法、過程、底標價金如何計算，如何取到標案，得標廠商的優勝在哪裡，目前履約的監督情形為何，只要把這些訊息公開。所謂的公開不是被動公開，不是把資訊放在那邊，讓大家自己進來看。具有指標性的採購案件應該透過公共的宣傳方式。…最起碼要把公共工程的相關資料放到網路上，讓大家可以去點選。比如說台北至善路，我只要輸入關鍵字，可以設定金額，如 50 萬或是 100 萬，所以只要打入機關、地址、時間、金額，就可以呈現出我要的基本規範資料，讓我可以查詢，這是第一步需要做到的…現在政府有採購網，但是只做到前段。有招標案件的公告，也有委員的遴選，但是因為它有密碼設定，所以一般民眾沒有辦法看得到。包括施工車的照片都要放進去，比如說已經三次驗收，驗收都會有點數量、現況、工法、材料這些都會有圖片，因為按照政府資訊公開法裡面的規定，所謂公文書的定義，政府的資訊定義，包含圖像部分、資料檔案、音樂，都應該要具備。只要能做到資訊公開透明化，讓民眾能上網點閱、檢驗，之前有全民督工專線實際上沒有效，那個沒有宣導的作用，只有發生事情才有用。

(G02) 像韓國的作法就是把整條河川都包出去，當包整條河川時，會先去做水文探勘與計算，所以我希望河川的工法、我期待河川呈現的外貌如何，規定採出來的砂石要有百分之多少，要留到到最後河川的河岸整治，這整條河川都是一家包辦。因此整條河川的缺失都是由一家得標的廠商來負責，萬一發生公共危險，也是以這家廠商作為追訴的對象。

貳、政府採購業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道

雖然在公共採購過程中一旦出現弊端，民間業者無法置身事外，但在這些業者看來，公共工程追加預算，實不應視為承辦廠商圖利的證據，因為追加預算的因素很多，主導權仍在政府機關。但採訪記者和新聞編輯往往對議題事件所涉各方的報導未盡完整周延，詮釋未盡公允，影響所及，教育民眾的功能難以發揮，也在相當程度決定閱聽大眾對兩類公務人員清廉程度的評價。

(B01) 現在有很多媒體的報導讓人不曉得他們在寫什麼，追加 2000 萬、3000 萬的東西就是有利可圖嗎？事實上這絕不是建築師追加，建築師要有業主的指示才會去辦，再來，其實你今天追加 3000 萬它對事務所的設計費只是其中的 1%、2%，事實上不覺得那對建築師來說有什麼有利可圖的地方。

(B01) 也許很多都是報章雜誌上，發現現在的弊案層出不窮，事實上到底是說雷聲這麼大，到了最後是不是真的是這樣，人家不會去管後面的事實已經釐清是怎樣，人家只記得前面那一段鬧得風風雨雨的那一段。

再者，在現行嚴格的採購要求與規範下，包括：採購樣態、採購規範和採購技術等，使得採購人員和合作廠商上下其手的機會相對較低。反而是許多主導採購的長官才是公共採購業務中的關鍵人物與可能的問題根源。

(G02) …行政院公共工程委員會對於現在的採購樣態、採購規範與採購技術的部分，已經做了很嚴謹的規範，所以採購人員要上下其手的機會也不高，反而有問題的是指揮採購人員的長官，因為有些特別例外規定，如是否要採取限制性招標，是否未達成金額的處理，要不要做招標案的切割，長官會有這些權限。所以長官反而是整個公共工程的出事重點，可以發現都是高層長官，而基層人員都是基於工具的立場，所以在犯罪行為裡面，基層人員只是工具，真正能夠決策的並非是採購人員。因此我認為目前採購人員的清廉程度比以前好很多。

(B01) 我覺得有些事情從工程的角度看會很單純，但是如果你要從法律面還是從政治面來看工程的時候，會整個完全不一樣，可能在我們認為這又沒有什麼，但是你要從法律來看這就是有很大的問題。

參、對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價

首先，查察賄選方面，受訪者認為應該從公民教育做起，教導民眾認知所票選的人一旦就職後所行所為均得由選民自己承擔，使其明確體認賄選對於國家社會、個人生計所可能造成的嚴重影響，提高選舉和民生問題之間連結性，而不再停留於藍綠色彩及省籍情結當中。

(G02) 如果要減少賄選，政府應該做什麼事情？說真的，選舉對於人民的生活連結性不夠，比如說當我們的選民還停留在藍綠政黨、省籍情結，其實對於施政績效、政黨的執政能力並沒有必然性，也就是說，我投給你，與你的執政能力沒有必然性。…在這種情況之下，怎麼能夠期待他對於賄選會在意。…所以選舉要消除賄選，政府應該從公民教育做起，教育一個不良的政治結果，會對社會、人民產生多大的衝擊。如果讓人民知道菲律賓是因為貪污所以使得他們國家，從原來亞洲國民所得第一位，在馬可仕執政不到十年的時間，國民所得下降到只有原來的十分之一。菲律賓的國民一直到現在還要到國外賺外匯，且影響不只有一代，而是兩代。如果讓我知道我今天選了一個會貪污的人，會讓我的兒子、孫子要流離失所，可能要離鄉背景做比較低下的工作，甚至於女生會被性侵、男生會被虐待。若是我能預見得到結果，那麼我就會在投票時很謹慎。可是問題是政府沒有教育我們如此，所以找那種永遠無法知道真偽的東西去騙選票，如省籍，無法用真偽去判斷。

其次，在廉政機關方面，雖然受訪者中有人肯定成立專責機關所可能產生的嚇阻作用。但也有受訪者認為，鑒於相關機構林立，為今之計，首應強化這些機關間的合作機制，讓調查局、憲兵、警察、政風與檢察機關能夠進行事權整併、權限劃分，強化偵辦貪腐案件的專業訓練。

(G02) …政府廉政機關的成立，我不贊成！現在擁有司法警察權的機關很多，第一個法務部調查局，第二個警察局，一般的憲兵調查隊、政風人員、司法檢察機關，還有檢察官本身，他有司法偵查權。現在這麼多機關都沒有辦法做好，再成立一個專責機關我不相信會做的更好？因為成立後的事權分配不清楚，目前調查機關與警察局的事權就常常重疊。現在還有政風人員，所以我認為要把現有的制度做好、事權統一，目前不是成立新的機關，而是把既有機關事權整併與機關整併才是正確的方法。…所以我認為將目前的事權統一，權能劃分清楚，建立專業機構，而不是成立專責機構。因為針對貪污犯罪事件更需要專業技術，因為面對的是一群經過國家考試的公務員，對國家法律熟悉的人，通常擁有專業職能，對於所貪污的對象、範圍比一般民眾有更高的認知，所以要辦貪瀆案件要比他們更聰明，所以需要專業訓練。

(B01) 我覺得各方面只要有做，一定會有它的效用存在，只是說實際的執行面會不會是反效果，我覺得今天成立了這個部門，所有公務員都很符合這個廉潔的規定嗎？今天我的個性就是愛貪小便宜，不管在民

營、廉政機構、調查局，在哪裡有什麼差嗎？但是我相信透過成立這個一定會有嚇阻作用，因為你看目前在台灣在對立攻擊的狀況下，該收斂的一定收斂，我覺得嚇阻作用大於它的實質。

第三，廉政政策方面，受訪者建議依照比例原則，提高公職人員財產申報不實的罰款金額，同時搭配其他相關的配套措施，達成公職人員財產申報法的立法目的；此外，政治人物應展現推動反貪行動的決心，加強截堵洗錢管道；最後，簡化但能明確界定利益衝突迴避的定義，設置獎金制度以鼓勵舉發告密。

(G02) 像公職人員財產申報，這個部分目前做的還可以，但是公職人員財產申報的不實，後面所相對應的罰責不成比例，所以才會推說財產來源不明確怎麼判斷？幾乎用行政來處理這個部分，但是公職人員財產申報的實質意義是避免貪污，所要規定的是刑事上的問題，但是其規定的違反則是用行政來處分，其實不符合比例原則。

(G02) 反貪行動方案，目前的政治人物讓民眾看不出來說推動反貪者有無推動決心、努力？這個反貪行動讓大家看不出來推動者的決心與合理性。因為通常貪污金額高，所以可以請到專業人士來替他們規劃除罪的步驟、過程，且有更好的洗錢管道，可以把犯罪所得洗到海外，有足夠金額賄賂相關處理人員，來達到不出事原則。所以有人說，貪污的金額要大，才能夠打點別人，第二個是貪污的人層級要高，官越大的人才壓得住，第三個貪污的人要多，因為一個貪污沒有同伴，很容易被供出來，如果同伴多可以互相掩護。

(G02) 利益衝突迴避不好的原因是因為規定太複雜，而且每個長官甚至公務人員都不太清楚，因為宣導不夠，定義很難去界定，規定是前配偶、已經離婚的太太的父母親，都還在規避的範圍內。可是假設他們之間吵架，會認為我們為何要迴避，另外無法規範到目前需要規定的樣態。…你可以發現利益迴避都是以有親屬關係為限，並沒有規定到男女朋友。那麼利益衝突的迴避則沒有意義，宣傳不夠…國外的作法是你有利益迴避的義務，但是沒有做，其他人舉發你就有獎金可領。他們有所謂的獎金制度，舉發告密，如新加坡。

(B01) 像公職人員財產申報，公佈財產有什麼用嗎？我不覺得它有用，我親戚朋友那麼多，很多事情不需要我自己做，其實財產申報，利益衝突迴避，我是覺得它實質的效益真的不大。你真的要管，應該在事情發生前，而不是讓事情發生再來抓，損失都已經損失，事實上你並沒有防範它發生。

第四，在企業反貪方面，企業貪污與公務人員貪污不同，企業貪瀆所觸犯的頂多是背信罪，因為目前並無防制企業貪瀆的相關法律，企業的貪腐情事牽涉到內部的公司治理，除非針對企業內部貪污行為訂定較重的罰責，使貪瀆案件中企業主的刑責與公務員貪污刑責相同，才能達到嚇阻作用。

(G02) 企業貪瀆法律根本沒有修，企業貪瀆通常被稱為背信罪，背信罪的發動權限是企業主，企業最大的貪瀆對象是企業主，公司法中股東對企業主是否有監督權力？這個牽涉到「公司治理」，那麼公權力進不進去？…再加上企業的貪瀆要靠企業主，因為很多資料的提供不只牽涉到機關的營業機密，所以很多企業主不願意配合。所以我認為無法做到反貪，最基本要做到倫理教育，除此之外沒有其他的方法。如股票公法人，證交會、期交所、證交所，對於很多上櫃、上市公司的報表、財報發現不符合時，如果沒有臨時犯意，萬一被抓到，是以業務過失還是公務人員貪瀆來辦案？他們認為他們只是去承擔，雖然他們是廣義的公務人員沒錯，凡是受託執行公的人員就是公務員，可是他們有很多不同的方式樣態可以去規避。如今天送上來，要先查核，會計師要先簽證，送到這邊我書面審酌，但是這只是行政程序的違反，並不構成貪瀆。可是針對行政行為的違反，對企業、投資大眾而言，牽動大。其中可以圖的利益大，刑責輕，能期待清廉嗎？…這當然很難辦理。所以我認為要修法，針對企業內部的貪污行為要規定較重的罰則。比如說企業主發生這樣的問題，貪瀆案件的刑責跟公務人員的貪瀆刑責一樣重的話一定有效。抓到就判5年以上有期徒刑，看他們會不會怕。看現在的王又曾、王令麟求刑求到二、三十年，到最後一定不可能判超過5年。

(B01) 我覺得這個是跟企業裡面的貪污是不一樣。但是如果是像他們這個，應該不單純是公司內部的事，這事件變得是不一樣，政府當然應該查！企業內部的流程還是它的作業形態，（政府）自己事情都管不完了！還有沒有多餘的能力去管到企業。如果每一個事情都要拿放大鏡去看，當然小奸小惡就可以抓，有些拿放大鏡看在中間當然會有瑕疵，那些瑕疵是說真的，會造成一些實際上的損害。我們私人企業來說，我們公司老闆，總務小姐跟公司污個500塊的便當錢，似乎政府不需要去管到這個東西，當然你說的「力霸」的事情當然是不一樣，它可能是有一些掏空，那當然是不同的，那個會不會也是由金管會在控制？說真的，靠調查局的實力應該早就會發現問題的存在，它能力相當強。…當然出發角度是預防事情的發生，但有誰會去接受隨時在被監控的狀態下？

肆、對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價

一個值得注意的問題是，學術理論和實務工作的差距。在受訪者看來，論及中央部會首長的清廉程度評價，應思考擬任命為部會首長者，是否具有適任的能力。部會首長對於實務的生疏，可能會造成比貪污更嚴重的錯誤決策，因此有高度專業的中央部會首長(例如：行政院院長、法務部長、財政部長、經濟部長、交通部長、教育部長、環保署署長等)應使之有基本的任期，不宜有更迭頻仍的現象，否則難以掌握業務重點，更遑論全盤規劃政策並有效地執行。

(G01)我常常講，中央這些官員為什麼能夠高考及格？是因為他本身的水準，絕對有一定高人一等的水準，他才能夠考到。你既然能夠考到高考，甚至於你從國小開始就一直層層的補習上去，搞不好大學、研究所畢業就考到高考；…分發之後對整個基層不了解，他也在制定政策。其實實務跟理論是有差距的！你中央部會的很多人不是基層上去，當然他就不懂這一方面。

(G02) …有幾個是我認為應該要建議有任期制，如法務部長、教育部長，至於外交部長則不需要，此外環保署署長也要有任期制，也就是說要賦予他有適當的、一定的任期。因此在任命這些首長時，就會斟酌，會思考是否具有這職位的能力。如果沒有能力，則有可能不到半年就將局面弄糟，因此在任命時會十分小心謹慎。…也就是針對有極度高度專業的職位要給予任期，才能做適度的規劃。財政部長、經濟部長、交通部長、環保署署長，需要比較中長期規劃的首長要給予任期，還有行政院長也應該要有任期制。…應該有任期，所以行政院長才能夠好好地去規劃國家整體的發展。

至於一般公務人員的清廉程度，近年來基層公務人員普遍具備「為民服務」的觀念，特別是最常與民眾接觸的戶政、地政、監理機關公務人員，或許因為許多業務都已電腦化，在民眾申辦過程中，少有介入或管制機會，比較重視服務的態度。然而掌握較多管制性職權的警察，或因所司工作的干預性質所致，較易使部分民眾對其清廉度觀感較差。

(G01) 事實上這幾年政府積極在推動為民服務，民眾最常接觸的是幾種業務的公務員，第一個最常接觸的就是戶政事務所、地政事務所、鄉公所、監理單位，事實上這幾個單位他們進步很快，比如說戶政事務所你要去跟他申請相關的資料都是很快，甚至推動到去的時候有為民服務台，甚至於有奉茶的這樣的情況。

(B01) 至於在內勤和跑外面執行公權力的公務員就不太一樣，像警察在外面巡邏，接觸到犯罪宵小可能會收保護費或是什麼；還是說學消防警察來店裡檢查，這個不通過看你要怎麼辦？不然你就花錢去改！這種情況當然是發生在政府機關外面，跟他們的業務比較，一般公務員你跟他申請戶籍謄本，我會覺得跟他們接觸比較不會有什麼問題。

伍、小結

一、有關政府河川砂石業務人員清廉度的改善

應慎重考慮以具有司法警察權的河川駐衛警察執行河川巡防業務，使之有勇氣以及正當性，執行國土保護之工作；培養河川砂石業務人員抗拒民代不當施壓的能力與條件，以提昇其形象；強化「即採即售」砂石的配套作法，例如：透過網際網路主動地宣傳，使河川砂石業務透明化及資訊公開化，降低民眾的不良印象。甚至可以學習韓國的做法，將整條河川外包給廠商整治，美化河岸景象，維護河川安全。

二、有關公共工程採購人員清廉程度的改善

大體而言，行政院公共工程委員會確已對採購業務進行嚴格的規範，包括：採購樣態、採購規範和採購技術，因此採購人員和合作廠商想要上下其手的機會不大。比較值得注意的反倒是行政機關主導採購的長官，也就是公共採購業務中的關鍵人物，他（她）們的職位、權限乃至所接觸的利害關係人，更是有關單位需要特別注意的。

三、如何提昇民眾對相關廉政政策的滿意程度

(一) 在查察賄選方面

應從公民教育做起，提高賄選和選民利害關係的連結性，教導民眾體認賄選對於國家、社會、人民生計所帶來的成本，並結合非政府組織，共同喚醒全民反貪意識。

(二) 在設立廉政機關方面：

鑒於日前相關機關林立，政府理應先行強化彼此間的合作機制，使檢察、政風、調查局、警察與憲兵等機關能夠進行事權的整併、權能劃分，並進一步強化偵辦貪腐案件能力的專業訓練。

(三) 政府廉政政策方面

首先，公職人員財產申報法應依照比例原則，修正公職人員財產申報不實的罰責，同時搭配其他相關的配套措施，達成該法制定的原意；第二，政府應藉持續目前這種不論涉案人身分地位，依法偵辦貪腐弊案的作為，展現推動反貪行動方案的政治意願(political will)；第三，明確界定利益衝突迴避的定義，設置獎金制度以鼓勵舉發告密。

(四) 在中央部會首長的清廉程度方面

中央部會首長擁有決策權力，其中若干雖或學有專精卻昧於基層實務工作，也可能因此導致民眾對其清廉程度感到不滿意，因此任命中央部會首長時，實宜謹慎考量，務使具有高度專業的中央部會首長有適當的任期，以便在瞭解業務、熟悉工作的基礎之上，結合專業與素養，有效地規劃及執行政策。

(五) 在一般公務人員的清廉程度方面

一般公務人員由於業務屬性的不同(如是否涉及管制、干預作為)，往往會影響民眾清廉程度觀感的落差。如何針對不同業務屬性之公務人員，就管制與便民的兩難局面加以平衡，將是改革的方向之一。而降低可能遭誤用的裁量空間，透過資訊科技來公開、透明化相關的管制作為，使民眾在被管制過程中的不確定性降低，則有

助於民眾對一般公務人員行政作為的認知、瞭解與改善民眾的觀感。

(六) 在企業反貪方面

目前並無防制企業貪瀆的相關法律，企業的貪腐情事牽涉到內部的公司治理，政府執法分寸的拿捏尚有討論的空間。比較可行的做法是針對企業內部貪污行為訂定較重的罰責，使貪瀆案件中企業主的刑責與公務員貪污刑責相同，才能達到嚇阻作用。

第五章 結論與建議

壹、研究發現

- 一、民眾與政府河川砂石業務人員直接接觸的機會不多，對後者的印象大多來自傳播媒體的報導。在民眾的認知中，砂石業務人員清廉評價之所以不佳，主要在於其所涉及的利益過於龐大，易受到黑白兩道的威脅利誘，難以抗拒。此外，媒體的負面報導居多，以及河川駐衛警察不但人員有限，更缺乏司法警察權，僅能被動配合警調單位偵辦，均易致民眾產生辦事不力觀感。
- 二、在有關公共工程採購人員清廉程度的評價部分，多數參與焦點座談民眾的認知亦以來自媒體報導為主，僅一、二位因本身工作關係，而有與負責這部分業務的公務員有直接接觸的經驗。依據渠等觀察，政府機關採購人員往往以執行預算為主要考量，而非以「用最少支出以達成最大利潤」為目標，甚至為消化預算而與廠商相互勾結，導致民眾對此等人員的清廉印象不佳。
- 三、民眾認為政府雖然採取了不少廉政措施，也查辦起訴了不少重大貪瀆案件，不過，由於司法訴訟程序過於冗長，難以及時彰顯社會正義；多少也影響了對廉政工作的評價。甚且不少涉及貪瀆案件的政府官員和企業主管不是獲判無罪即是潛逃國外，亦連帶影響民眾對政府執法的信心。
- 四、比較參與焦點團體座談的一般民眾及參與深度訪談的民間業者與政府相關業務承辦人員，對於第一階段電話訪問民意調查中，政府部門廉潔程度最不理想的兩類業務人員（河川砂石管理業務人員和公共工程採購業務人員）的清廉程度觀感和改善意見、對當前政府執行各項廉政政策的滿意程度和評價，以及對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價，約可歸結以下重點（如表 5.1）。

表 5.1 一般民眾、政府相關業務承辦人員與業者看法的比較

	一般民眾的觀感	政府相關業務承辦人員與業者的觀感
1. 河川砂石業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道	<p>評價不佳的主要原因： 民眾對河川砂石相關問題的瞭解有限，且對河川砂石業務公務人員的印象大多來自傳播媒體的報導，並非源於親身接觸經驗。</p> <p>改善之道： 行政程序透明、將河川砂石與民眾利害連結、設立臨時性重案組、提供高額檢舉獎金和檢舉專線、加強反貪宣導、架設衛星監控、強化主管單位的專業及執法能力等，並能夠落實強化河川砂石業務的管理機制。</p>	<p>評價不佳的主要原因： 砂石業者本身的素質參差不齊、河川駐衛警察的同流合汙、於河川區域外路砂的盜採，也可能因為民眾無力分辨而使河川砂石公務人員蒙冤。</p> <p>改善之道： 考慮成立具司法警察身分的河川駐衛警察、強化「即採即購」制度、政府河川砂石業務人員應培養抗拒民意代表不當或不法施壓的能力和條件、透過網際網路使資訊公開、將河川的整治外包給廠商。</p>
2. 公共採購業務人員清廉程度遭受質疑的主要原因以及改善之道	<p>評價不佳的主要原因： 公務人員薪資固定，缺乏調動設計，又未與績效及組織盈餘掛鉤，難以激發且在現行政府預算制度之下，造成但問執行不講效益的情況。司法審判程序冗長、繁瑣，處理貪腐弊案效率不彰，加上媒體的批判所影響。</p> <p>改善之道： 師法企業節約預算、頒發績效獎金、透過網際網路介紹相關術語和規範，才能使資訊的對稱有意義、實施採購人員輪調制度。</p>	<p>評價不佳的主要原因： 媒體對議題事件的報導未盡客觀深入，未能有效發揮教育民眾的功能。</p> <p>改善之道： 強化採購業務的有效執行，包括採購樣態、採購規範和採購技術均應徹底落實，並設法根除主導採購的機關長官上下其手的機會。</p>
3.1 對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—查察賄選方面	<p>大部分的參與者都持正面的評價。在未來的建議上，指出應加強反貪教育，使其明瞭賄選與貪腐之間的關連、提高賄選及買票的懲處、加</p>	<p>從公民教育做起，教導民眾認知所票選的人一旦就職後所行所為均得由選民自己承擔，使其體認賄選對國</p>

	強反賄選的配套機制。	家社會、個人生計可能造成的嚴重影響，提高選舉和選民自身利害關係之間的連結。
3.2 對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—設立廉政機關方面	國內經常舉辦選舉，欲成立專責廉政機構恐非易事。檢調系統應整合當前與廉政業務相關各級單位的功能，如均能獨立超然執行職權，便無須成立一個新的廉政機關。	首應強化這些機關間的合作機制，讓調查局、憲兵、警察、政風與檢察機關能夠進行事權整併、權限劃分，進一步強化有關貪腐案件的專業能力訓練。
3.3 對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—政府廉政政策方面	<p>在利益衝突迴避上： 多數民眾並不瞭解相關規定，相關單位應清楚說明利益衝突迴避制度的用意和效益。</p> <p>在公職人員財產申報上： 加強公職人員財產申報制度的配套措施。</p> <p>在反貪行動方案上： 宣導不足，只有在選舉期間才看得到政府所發佈的相關訊息，是以不易評估實施的成效。</p>	<p>在利益衝突迴避上： 簡化但能明確界定利益衝突迴避的定義，設置獎金制度以鼓勵舉發告密。</p> <p>在公職人員財產申報上： 依照比例原則來提高公職人員財產申報不實的罰則。</p> <p>在反貪行動方案上： 展現強力辦理涉及高官的重大弊案的政治意願。</p>
3.4 對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—企業反貪方面	政府應讓市場機制自由運作，另一方面要增加官商勾結的成本與風險，並有效懲處經濟犯罪。再者，也應規範會計與負責人之間的關係。	企業的貪腐情事牽涉到內部的公司治理，除非針對企業內部貪污行為訂定較重的罰則，使貪瀆案件中企業主的刑責與公務員貪污刑責相同，才能達到嚇阻作用。
四、對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價	<p>在中央部會首長部分： 中央部會首長擁有一般民眾所沒有的決策權，一旦涉入弊案，動輒虛耗高額公帑，因此容易影響民眾對清廉程度的觀感。</p>	<p>在中央部會首長部分： 相關部會首長之任命，應思考是否具有適任的能力。在有高度專業的中央部會首長(例如：行政院院長、法務部長、財政部長、經濟部長、交通部長、教育部長、環保署署長等)應使之有基本的任期，不宜有更迭頻仍</p>

	<p>在一般公務人員部分： 民眾感受到公務人員服務態度的改善。另外，參與者也指出國家考試應增加面試以確保是否適任。每年也應依照績效，淘汰不適任的公務員。</p>	<p>的現象。 在一般公務人員部分： 由於業務屬性的不同，造成民眾的觀感不一。但近年來政府積極透過「為民服務」觀念的灌輸，因此民眾最常接觸的戶政、地政、監理機關都獲較佳的評價。</p>
--	---	---

資料來源：本研究

貳、電話民意調查、深度訪談及焦點團體座談之比較

量化調查所呈現的是既存的現象與事實看法，質化調查所呈現的結果則是瞭解現象背後深層的結構性因素。因此，本次報告結果的重要目的之一，即是針對第一次調查報告中，民眾觀感不佳及有待進一步探究的問題進行深度訪談與焦點團體座談，期望能找出事實現象背後的深層因素。本節即針對第一階段量化民意調查的結果，與第二階段深度訪談與焦點團體的結果進行比較，從量化調查所呈現民眾對既存現象的集體認知和評價趨勢出發，進一步透過質化研究解析現象背後深層的相關因素，希望在實證研究所獲資料的基礎上，正確瞭解一般民眾的觀感之外，也能從中獲得政府研擬廉政政策的參考依據。表 5.2 即呈現出第一次調查與第二次調查，兩次調查結果的比較。

一、對河川砂石業務人員方面

在電話民意調查中，民眾對河川砂石業務人員清廉程度的觀感，有二成一（20.7%）認為是類人員清廉程度是5；一成四（14.1%）的人回答0（非常不清廉）；4.0%的人回答10（非常清廉），整體平均數為3.77分（0分最不清廉、10分最清廉），是該次調查所詢問的11類易滋弊端業務人員中獲評價最低者。進一步透過深度訪談及焦點團體座談來探究觀感不佳的主因，受訪者與參與者認為民眾對河川砂石相關問題的瞭解有限，且對河川砂石業務公務人員的印象大多來自傳播媒體的報導，並

非源於親身接觸經驗，再加上砂石業者本身的素質參差不齊、河川駐衛警察的同流合汙等原因，使得民眾對河川砂石業務人員的觀感不佳。

在論及改善民眾觀感的作法上，不論是成立正式具有司法警察身份的河川駐警、強化即採即購制度、透過網際網路使資訊公開、河川外包給廠商整治、行政程序透明、設立臨時性重案組、提供高額檢舉獎金和檢舉專線、加強反貪宣導及架設衛星監控開採與傾倒流向等意見，皆是受訪者與參與者所提供的建議與強化的作為、方向。

二、對公共採購和公共工程業務人員方面

在電話民意調查中，在 11 類易滋弊端業務人員當中，政府採購和公共工程人員清廉評價的得分平均數為 3.91 分，僅優於河川砂石業務人員的 3.77 分。有二成一（21.1%）的人認為政府採購和重大工程人員的清廉程度是 5；一成二（12.1%）的人回答 0（非常不清廉）；2.6%的人回答 10（非常清廉）。進一步透過深度訪談與焦點團體座談來探究觀感不佳之主因，受訪者與參與者認為，公務人員薪資固定，缺乏調動設計，又未與績效及組織盈餘掛鉤，難以激發且在現行政府預算制度之下，造成但問執行不講效益的情況。司法審判程序冗長以及媒體對議題的報導未盡客觀深入等，是影響民眾評價公共採購和公共工程業務不佳的主要原因。

在論及改善民眾觀感的作法上，不論是師法企業節約預算、頒發績效獎金、強化採購業務的有效執行、設法根除長官上下其手的機會、採購人員輪調制度、提供網際網路服務管道、採購案件的公開透明、提高審理金融弊案之效率以及展現檢調單位偵辦的決心等意見，也呈現出受訪者與參與者對公共採購和公共工程業務人員的改革期待及待努力的方向。

三、對查察賄選的滿意程度與評價

查察賄選是政府廉政政策的一環，在電話民意調查中，詢問民眾對於政府查察賄選的滿意度評價，得到的評價不是很理想。有三成（29.7%）的人表示對政府這

四年來查察賄選成效「非常不滿意」，三成五（35.0%）的人表示「不太滿意」，換言之，有六成五（64.7%）的人對政府查察賄選的成果並不滿意；另一方面，有二成四（23.8%）的人表示「有點滿意」，回答「非常滿意」者則不到一成（6.4%），合計有三成（30.2%）的人肯定政府在這方面的作為。可見雖然政府多次宣示查察賄選的決心，但似乎沒有明顯提升民眾的信心。然而，在針對一般民眾的焦點團體部分，相較於過往，大部分參與焦點團體的民眾都正面評價政府查察賄選的執行力。

至於兩階段受訪或參與民眾意見之所以出現某種程度的落差，一方面可能是電訪受訪者在受訪過程中受限於作答時間有限，不便(也非本法設計原意)進一步深究何以不滿意？另一方面則可能存在著因果之間的吊詭，即民眾可能會認為賄選抓得越多，也意味選風越差，政策成效不彰。

有關對未來的改善建議方面，不論是一般民眾還是政府相關業務的承辦人員，都指出公民教育與反貪教育的重要性。另外，提高罰責與加強反賄選的配套機制，也是受訪者與參與人提出來的方向之一。

四、在設立廉政機關方面

廉政機關的設立與否，在國內一直有許多的討論與不同的看法。在第一次調查中，詢問民眾對於政府成立一個專門的廉政機關，處理有關貪污方面的問題，對提昇政府的清廉程度有沒有幫助？有三成二（31.5%）的人認為此一專責機關對提昇政府的清廉「非常有幫助」，三成四（33.8%）的人認為「有點幫助」；另一方面，有二成八（28.1%）的人表示此一機關的助益不大，包括一成（10.8%）的人認為「非常沒有幫助」和一成七（17.3%）的人認為「不太有幫助」。顯示出，民眾對於廉政機關設立的效果是持正面的態度。

然而，進一步透過深度訪談與焦點團體座談來探究，設立廉政機關是否對政府的清廉程度是否有幫助。相關的受訪者與參與者認為國內經常舉辦選舉，欲成立此機構恐非易事。再者，目前檢調系統堪稱完善，應強化目前檢調單位的合作機制，進行機關與事權的整併、權能劃分、並施以專業訓練，使其獨立超然執行職權，才

能有效發揮反貪肅貪功能。若能達成此目標，無須另成立一廉政機關。

五、對政府廉政政策的評價方面

在電話民意調查中，有 60.5%的一般民眾認為公職人員財產申報有其效益存在，30.5%認為沒什麼作用。也有 64.0%的受訪者認為財產來源不明罪僅處以罰款，難以產生嚇阻效果。

同樣的，在深度訪談與焦點團體座談中，參與者也指出，完善公職人員財產申報制度的相關配套措施，及依照比例原則來提高公職人員財產申報不實的罰則，是可以思考的方向。

在掃除黑金與肅貪成效方面，電話民意調查中，68.3%的受訪者表示不滿意，滿意的比例為 25.7%。透過深度訪談與焦點團體座談進一步請教後發現，多數民眾並不瞭解利益衝突迴避的相關規定，因此認為相關單位應清楚說明利益衝突迴避制度的用意和效益。在反貪行動方案上，也因宣導不足，不易評估實施的成效。另外，深度訪談的結果也顯示，在利益衝突迴避議題方面，政府主管機關應簡化、明確界定利益衝突迴避的定義，強化宣導現有獎金制度以鼓勵舉發。在反貪行動方案上，則應展現強力辦理涉及高官的重大弊案的政治意願。

六、在企業反貪作為方面

在電話民意調查中，53.6%的受訪者不滿意政府主動查辦企業內部貪污的成效，滿意者佔 35.6%。這樣的結果也顯示民眾認為政府查辦企業貪腐問題的改革仍有許多空間。因此，在深度訪談及焦點團體座談中，也進一步針對企業反貪議題加以討論。參與焦點團體座談的民眾認為，政府宜尊重市場機制的運作，並設法增加官商勾結的成本與風險、有效懲處經濟犯罪並規範公司會計與負責人之間的關係。在接受深度訪談的相關業務承辦人員看來，除非針對企業內部的貪污行為訂定較重的罰則，如使貪瀆案件中企業主的刑責與公務員貪污刑責相同，否則不易收到嚇阻的效果。

七、對中央部會首長與一般公務人員的清廉評價方面

在對中央政府各部會首長和主管級官員的觀感部分，一般民眾給的評價平均數為 4.33 分。有二成八（28.3%）的人認為中央政府各部會首長和主管級官員的清廉程度是 5；有一成二（12.2%）的人認為 0，即非常不清廉；僅有 2.6% 的人認為他們非常清廉。進一步探究影響民眾清廉程度的觀感，焦點團體座談的參與者認為，中央部會首長擁有一般民眾所沒有的決策權，一旦涉入弊案，動輒虛耗龐大金額的經費，因此容易影響民眾對清廉程度的觀感。而深度訪談的受訪者則認為，相關部會首長之任命，應思考是否具有適任的能力。在有高度專業的中央部會首長(例如：法務部長、財政部長、經濟部長、交通部長、教育部長、環保署署長等)應使之有基本的任期，不宜有更迭頻仍的現象。

在民眾對一般公務人員的觀感部分，平均數為 5.95 分，其中有二成八（27.6%）的人認為，一般公務人員的清廉程度是 5；3.4% 的人回答 0（非常不清廉）；6.4% 的人回答 10（非常清廉）。整體而言，受訪者對一般公務人員的評價，高於對中央政府各部會首長和主管級官員的評價。

雖然質化研究的對象，未直接就一般公務人員和部會首長層次官員清廉程度進行解讀，但參與焦點團體座談的民眾卻提及民眾感受到基層公務人員服務態度的改善；深度訪談的受訪者也指出，近年來政府積極以「為民服務」觀念灌輸公務人員的結果，使民眾最常接觸的戶政、地政、監理機關公務人員都獲較佳的評價。特別值得一提的是，焦點團體的參與者也指出，國家考試應增加面試以確保是否適任；政府每年更應確實淘汰不適任的公務員。

表 5.2 第一階段量化調查結果與第二階段質化研究結果比較

	第一階段 (96 年 7 月) 電話訪問民意調查	第二階段 (96 年 8 至 9 月) 深度訪談/焦點團體座談
對於河川砂石業務人員清廉程度的觀感	在 11 類*易滋弊端業務人員當中，河川砂石業務人員的得分平均數為 3.77 分(0 分最不清廉、10 分最清廉)。有二成一 (20.7%) 受訪者認為河川砂石管理人員的清廉程度是 5；一成四 (14.1%) 回答 0 (非常不清廉)；4.0% 回答 10 (非常清廉)；居 11 類之末。	主要原因： 民眾的瞭解有限，且多非親身經驗，容易造成誤解。 改善之道： 成立正式河川駐警、貫徹「即採即購」制度、透過網際網路使資訊公開、河川外包給廠商整治、行政程序透明、設立臨時性重案組、提供高額檢舉獎金和檢舉專線、架設衛星系統監控開採與傾倒流向等。
對於公共採購業務人員清廉程度的觀感	在 11 類易滋弊端業務人員當中，政府採購和公共工程人員的得分平均數為 3.91 分，僅優於河川砂石業務人員的 3.77 分。有二成一 (21.1%) 受訪者認為政府採購和重大工程人員的清廉程度是 5；一成二 (12.1%) 回答 0 (非常不清廉)；2.6% 的人回答 10 (非常清廉)。	主要原因： 公務人員薪資固定，缺乏調動設計，又未與績效及組織盈餘掛鉤，且在現行預算制度之下，造成但問執行不講效益。另外，有關貪腐的審判過程冗長以及媒體的不實報導和解讀。 改善之道： 針對採購業務進行嚴格規範、根除長官上下其手、師法企業節約預算、頒發績效獎金、輪調制度、提供網際網路服務管道、採購的公開透明、提高弊案審理效率、展現檢調單位偵辦的決心。
對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價一查察賄選方面	三成 (29.7%) 受訪者對政府這一年來查察賄選成效「非常不滿意」，三成五 (35.0%) 表示「不太滿意」；換言之，有六成五 (64.7%) 的人對政府查察賄選的成果並不滿意；另一方面，有二成四 (23.8%) 表示「有點滿意」，回答「非常滿意」者則不到一成 (6.4%)，合計有三成 (30.2%) 的人肯定政府在這方面的作為。	改善之道： 加強反貪教育及反賄選的配套措施，提高賄選成本，將選舉和民生連結，使民眾體認賄選可能造成的深遠影響。
對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價一設立廉政機關	有三成二 (31.5%) 的人認為此一專責機關對提昇政府的清廉程度「非常有幫助」，三成四 (33.8%) 的人認為「有點幫助」；另一方面，有二成八 (28.1%)	國內常選舉，欲成立此機構恐非易事；且檢調系統堪稱完善，目前最應強化檢、調、政風單位的合作機制及專業訓練，使能獨立

方面	表示此一機關的助益不大，包括一成（10.8%）認為「非常沒有幫助」和一成七（17.3%）的人認為「不太有幫助」。	超然執行職權，有效發揮反貪肅貪功能。果能如此便無須另成立一廉政機關。
對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—政府廉政政策方面	<p>公職人員申報財產：有 60.5%的一般民眾認為公職人員財產申報有其效益存在，30.5%認為沒什麼作用。也有 64.0%的受訪者認為財產來源不明罪對違法者僅處以罰款，難以產生嚇阻效果。</p> <p>掃除黑金和肅貪的成效：68.3%的受訪者表示不滿意，滿意的比例為 25.7%。</p>	<p>公職人員財產申報：依照比例原則來提高申報不實的罰責，並且加強其他配套措施。</p> <p>掃除黑金和肅貪成效：相關單位應清楚說明利益衝突迴避制度的用意和效益，簡化、明確界定利益衝突迴避的定義，並擴大宣導既有獎金制度鼓勵舉發弊端。在反貪行動方案上，則應展現強力辦理涉及高官的重大弊案的政治意願。</p>
對於當前政府執行廉政政策的滿意程度以及評價—企業反貪方面	53.6%的受訪者不滿意政府主動查辦企業內部貪污之成效，35.6%的受訪者滿意。	改善之道： 應讓市場機制自由運作，有效懲處經濟罪犯，提高檢舉人的保護機制，訂定更嚴格的罰則，讓企業貪瀆案件刑責與公務員貪污刑責相符。
對於中央部會首長與一般公務人員的清廉評價	<p>中央部會首長：一般民眾給的平均數為 4.33 分。有二成八（28.3%）的人認為中央政府各部會首長和主管級官員的清廉程度是 5；有一成二（12.2%）的人認為 0（即非常不清廉）；僅有 2.6%的人認為他們非常清廉。</p> <p>一般公務人員：一般民眾給的平均數為 5.95 分。有二成八（27.6%）的受訪者認為一般公務人員的清廉程度是 5；3.4%的人回答 0（非常不清廉）；6.4%的人回答 10（非常清廉）。</p>	<p>主要原因：由於中央部會首長擁有的決策權為一般民眾所無法接觸者，牽涉的弊案發生往往動輒數億資金，因此容易造成清廉程度不佳的觀感</p> <p>改善之道：建議未來賦予具有高度專業的中央部會首長一適當任期，任內能全盤規劃且有效執行政策。</p>

*這 11 類人員包括建管人員、海關人員、監理人員、殯葬業務管理人員、監獄管理人員、河川砂石管理人員、消防設施稽查人員、公立醫院醫療人員、環保稽查人員、消防設施稽查人員及政府採購或公共工程人員

資料來源：本研究

參、對策建議

- 一、關於政府河川砂石業務管理人員清廉程度的改善，除可考慮藉助設立臨時性重案組、提供高額檢舉獎金、提供檢舉專線、加強反貪宣導等傳統作法外，亦可持續運用衛星科技進行河川砂石量變化的監控，以減少人謀不臧的可能性。
- 二、欲提昇政府公共採購人員的清廉程度，一方面應持續採購流程的公開透明，一方面再次評估績效獎金制度的可行性，嘗試自採購節省下來的經費中，提撥部分比例給員工，作為使其降低浪費公帑的激勵誘因。一方面尚應認真思考民眾參與基層公共工程決策機制的設計，提供公民主動對政府課責的管道。至於職務輪調則應徹底執行，以克服承辦人員所可能遭遇的人情壓力。
- 三、關於廉政工作的推動，一個比較根本且可能影響深遠的作法，是仿效韓國政府結合非政府組織的作法，運用政治社會化相關概念，從小學開始培養重廉反貪的意識，並結合各種公民論壇參與管道，使公民藉由掌握充分揭露有關貪腐的資訊，熟悉與他人就如何凝聚廉潔共識進行對話，長此以往，或可有效杜絕貪腐行為。
- 四、有關企業反貪，政府介入企業內部貪腐的查辦，固然值得稱道，但也應注意防治企業貪腐也與「公司治理」有關，因此，要能同時兼顧市場機制。就此而言，除於採取相關作為時應謹守依法行政原則，避免造成政府干預市場的不當聯想外，亦宜進行跨部會合作，強化企業在董事會內增設獨立董事或建立倫理準據的誘因，並考慮設置檢舉企業內部貪污或違法行為者獎金，積極致力於保護揭弊者相關信心建立的作為，以提升企業內部員工檢舉是類行為的意願。