

2024 TASPAA

公共行政的



全球願景與在地關懷

Global Vision and Local Engagement of  
Public Administration

公私協力反貪腐  
廉能治理學術研討會  
會議實錄



2024 TASPAA

公共行政的

全球願景與在地關懷



## 序

在全球化的浪潮下，廉潔與透明成為世界不可或缺的核心價值。我國為與國際接軌，自 104 年於國內施行《聯合國反貪腐公約》，111 年公布《聯合國反貪腐公約》第二次國家報告並辦理國際審查，展現我國反貪腐工作成效；去年更由各部會齊心修正《國家廉政建設行動方案》，在地化實踐《聯合國反貪腐公約》，凝聚公私部門力量，維護國家清廉形象。各項廉政措施之努力，使我國清廉印象指數超越 84% 的國家，持續走在世界的前端，同時彰顯臺灣具備接軌國際反貪腐的實力。

本署很榮幸受國立中正大學政治學系的邀請，參與「公共行政的全球願景及在地關懷」國際學術研討會，並於 113 年 5 月 3 日以「公私協力反貪腐廉能治理」為題辦理論文發表之研討會場次，為本署所帶領的廉政同仁提供難能可貴的機會，與專家學者及實務工作者進行學術交流，激發兼具務實與創新的公私協力反貪腐方向。

本次透過與台灣透明組織協會合作，由政風團隊發表「企業經理人對國家清廉印象與公私協力反貪腐觀點之初探」，及台灣透明組織協會發表「公共目標與企業責任（CSR）的實踐：企業服務廉政平臺與 ESG 的整合探討」，探討未來我們如何集結各方力量，期待公私部門攜手推動各項反貪腐措施，營造更透明及廉能的投資環境，促進國家及社會永續發展，提升臺灣整體競爭力，共創廉政新頁。

最後，感謝參與學術研討會的所有專家學者及先進，提供寶貴的學術及實務見解，會中精采評論及討論內容，都值得再深入研究與討論，藉此將本署「公私協力反貪腐廉能治理」學術研討會所發表之論文及會議實錄集結後，全文刊載於本署官網，

俾提供各方人士運用、分享，也希望藉此機會集眾人之智，共同朝向實踐「廉能政府、透明臺灣、接軌國際」的願景邁進。



法務部廉政署 署長

馮成

中華民國 113 年 6 月



# 議程表

---

## ➤ 第一場

企業經理人對國家清廉印象與公私協力反貪腐觀點之初探

主持人引言

世新大學行政管理學系徐講座教授仁輝

發表人發表

國營臺灣鐵路股份有限公司政風處黃處長俊祥

法務部廉政署陳廉政專員亞潔

評論人評論

台灣透明組織協會施理事長能傑

台北市進出口商業同業公會黃秘書長文榮

綜合座談

---

## ➤ 第二場

公共目標與企業責任(CSR)的實踐:企業服務廉政平臺與 ESG 的整合探討

主持人引言

世新大學行政管理學系徐講座教授仁輝

發表人發表

開南大學觀光運輸學院張助理教授企申

評論人評論

法務部廉政署沈副署長鳳樑

國立暨南國際大學公共行政與政策學系孫榮譽教授同文

綜合座談

---



## 第一場

論文：「企業經理人對國家清廉印象與公私協力反貪腐  
觀點之初探」

主持人：徐仁輝／世新大學行政管理學系講座教授

作者：黃俊祥／國營臺灣鐵路股份有限公司政風處  
處長

陳亞潔／法務部廉政署廉政專員

評論人：施能傑／台灣透明組織協會理事長

黃文榮／台北市進出口商業同業公會秘書長

## 企業經理人對國家清廉印象與公私協力反貪腐觀點之初探

# A Preliminary Exploration of Corporate Executives' Perceptions of Public Integrity and Views on Public-Private Collaboration in Anti-Corruption

黃俊祥<sup>1</sup> 陳亞潔<sup>2</sup>

Huang Chun-Hsiang Chen Ya-Chieh

### 摘要

當我們長期觀察國際透明組織（Transparency International，簡稱TI）自1995年起於每年公布一次的清廉印象指數（Corruption Perceptions Index，簡稱CPI）時，臺灣的表現也會是國內相關部門及專家學者關注的焦點；近10年來，該指數持續呈現穩定的表現，介於61分~68分之間，沒有大幅的進步或退步情形；然而，國人卻也逐漸注意到該指數的產生方式為何？以及對於未來應該如何跨部門合作協力反貪腐？才能將清廉印象分數更加提升，讓世界看見臺灣也能跟上國際反貪腐前段班國家的腳步，而這個共同的焦點議題，也在近年受到國內產官學研各界的專家與學者之重視。

承上述各界持續的關注下，本研究係由法務部廉政署擇選所屬政風同仁組成專案研究小組，規劃以「企業經理人對國家清廉印象與公私協力反貪腐觀點之初探」為主題，以CPI產生方式、我國近年來的弱項指標及未來公私協力反貪腐策略方向為研究重點，就國內大型指標企業中，擇選具代表性的高階企業經理人進行訪談，將訪談結果蒐整後進行質性分析，期能從訪談所得資料中，分析未來公私部門如何協力落實反貪腐工作及未來策進方向，並勾勒出國內企業經理人如何看待我國CPI表現的真正面貌與國外評比後的成績間落差情形；更期待透過重要企業經理人的建言，激發更多務實的反貪腐創新思維及策略。

此外，也期待本研究成果讓外界知道我國積極持續接軌國際反貪腐潮流，更希望與國際合作，讓反貪腐工作成為全球永續發展第16項目標倡議下，伸張和平及正義

<sup>1</sup> 作者黃俊祥為國營臺灣鐵路股份有限公司政風處處長(Director of Government Ethics Department, Taiwan Railway Corporation, Ltd)，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士。

<sup>2</sup> 共同作者陳亞潔為法務部廉政署綜合規劃組廉政專員(Special Agent of Planning Division, Agency Against Corruption, Ministry of Justice)，國立成功大學工業設計學系學士。



制度的最佳策略。

關鍵詞：清廉印象、企業經理人、反貪腐、公私協力、廉政平臺

## 壹、緒論

### 一、研究背景

貪腐問題是一種不分時空、地域、文化與種族的社會現象，而且隨著全球化經濟環境的快速變動與地緣政治因素干擾逐漸鮮明的現代世紀，愈發加速貪腐的蔓延速度；世界各國也積極由專責的政府部門面對貪腐問題，而我國也積極跟上國際腳步，於2011年7月20日成立第一個專責廉政機構「法務部廉政署」(Agency Against Corruption, AAC)，該機關首重防貪與反貪工作，參酌廉政先進國家地區經驗，策進國家廉政建設，全力推動社會參與，將企業、社區、社團、學校等NGO團體也一起納入廉政夥伴團隊，建立民眾的反貪意識，使臺灣成為更清廉、更具競爭力的國家(法務部廉政署，2024)。

除了各該國家的政府部門重視貪腐問題之外，聯合國亦於2003年10月31日通過《聯合國反貪腐公約》(United Nations Convention against Corruption，以下簡稱《公約》)，並於2005年12月14日生效，其目的在指導並提供各國政府反貪腐之法制及政策，內容共8章71條具體含括貪腐行為之預防措施、定罪和執法、國際合作、不法資產的追回及落實《公約》之執行機制，其中亦含多個面向的策略原則及建議措施，可作為世界各國預防及控制貪腐的制度和組織設計之參考架構；尤其以第二章的預防性措施(Preventive Measures)，即從反貪和防貪之角度著手，期望建立全球反貪腐具體策略的範本。我國為接軌國際反貪腐法制趨勢，展現反貪腐決心，也隨即於2015年5月20日制定公布《聯合國反貪腐公約施行法》(以下簡稱《公約施行法》)，並於同年12月9日施行，使公約規定具有國內法律效力。

為了更客觀的抑制和測量貪腐對各國的影響，以及瞭解各該國家貪腐樣貌及反貪腐成果，國際透明組織(Transparency International，簡稱 TI)於1993年5月4日在德國柏林成立，積極倡議國際社會與學術社群重視貪腐議題，各項跨國國際會議也逐漸將反貪倡廉列為重要議程。TI也隨即於1995年起，主動發布貪腐衡量指標-清廉印象指數(Corruption Perceptions Index, CPI)及其評比結果，該指標目前仍為全球最廣泛被應用的貪腐衡量指標，其主要係衡量對象為企業經理人或專家學者對各國政府貪腐情形的主觀印象。

TI於2024年1月30日如往年同期間，公布了2023年CPI分數，在全球180個納入評比的國家和地區中，臺灣這次的成績獲得67分，排名28名；與上次(2022年)的68分、排名第25名相較之下，退步1分，退步3名。再回觀我國自法務部廉政署成立以來的CPI成績，自2014年~2023年間，分數介於61分至68分之間，名次介於25名至37名之間，平均分數為64.3分，在約180個受評比的國家中，屬中度至中高度清廉國家。然而經由長期的觀察，我們卻也發現，如果要突破70分，跟上鄰近國家的日本(73.5分)，甚至是新加坡(84.3分)，仍有一段努力的空間。雖然我國2023年的CPI僅退步1分，值此之際，我們更應審慎思考要如何真正落實國家廉政及反貪腐工作，研析該如何透過更具體的公私部門協力合作以突破我國長期在清廉印象中的弱項指標表現，共同建構臺灣更優質的清廉透明及永續治理環境。

## 二、研究動機與目的

### (一)研究動機

基於觀察上述的清廉印象指數之長期趨勢、變化與未來展望，有下列三個主要研究動機：

1. 臺灣近十年來一直維持平均64.3分的原因以及未來如何再創佳績的困境為何？
2. CPI是如何建構及衡量一個國家的清廉度？臺灣的弱項指標內容為何？以及各項反貪腐策略有無真正回應該項國際評比的重點？
3. 企業經理人對於國家清廉印象的主觀感受如何而來？如何透過公私協力方式，真正落實及改變國家清廉印象的具體反貪腐策略為何？

### (二)研究目的

基於上述研究動機，本研究期待達成下列研究目的：

1. 解析CPI的評比方式、調查來源及發現臺灣弱項指標內容。
2. 分析國內企業經理人對弱項指標內容的主觀清廉印象、看法及建議。
3. 瞭解企業經理人對於公私協力反貪腐的真正看法、具體建議及其行業別間存在的差異性。
4. 歸納未來可行的公私部門協力反貪腐策略發展方向，據以提供專責廉政機構及相關主管機關參採，讓國際看見臺灣積極提升廉能所做的努力與決心。

## 貳、文獻探討與分析

### 一、清廉印象指數及其相關研究

#### (一)清廉印象指數的現況

TI自1995年起每年公布的CPI，是目前全球最被廣泛應用於衡量公部門貪腐情形的評比，且自評比以來逐漸受到世界各國的重視與主動加入，截至2023年，已計有180個國家或地區納入評比，分數區間為0~100分，滿分100分，分數越高代表越清廉。最新一次的清廉印象指數為國際透明組織於2024年1月30日公布之「2023年清廉印象指數」，最高分為丹麥（90分），排名第2為芬蘭（87分），第3則是紐西蘭（85分），其次依序為挪威（84分）、新加坡（83分）、瑞典（82分）及瑞士（82分），如表2-1-1所示。排名倒數五名的國家，則分別為葉門（16分）、南蘇丹（13分）、敘利亞（13分）、委內瑞拉（13分）和索馬利亞（11分），如表2-1-2所示。

表2-1-1

2023年清廉印象指數全球分數排名前30名一覽表

排名	國家	分數	排名	國家	分數
1	丹麥	90	16	比利時	73
2	芬蘭	87	16	日本	73
3	紐西蘭	85	16	烏拉圭	73
4	挪威	84	19	冰島	72
4	新加坡	83	20	奧地利	71
6	瑞典	82	20	法國	71
6	瑞士	82	20	塞席爾	71
8	荷蘭	79	20	英國	71
9	德國	78	24	巴貝多	69
9	盧森堡	78	24	美國	69
11	愛爾蘭	77	26	不丹	68
12	加拿大	76	26	阿拉伯	68
12	愛沙尼亞	76	28	臺灣	67
14	澳大利亞	75	29	智利	66
13	愛爾蘭	74	30	巴哈馬	64
14	香港	75	30	維德角	64

資料來源：國際透明組織官網，本研究整理。

表2-1-2

2023年清廉印象指數全球分數排名倒數10名一覽表

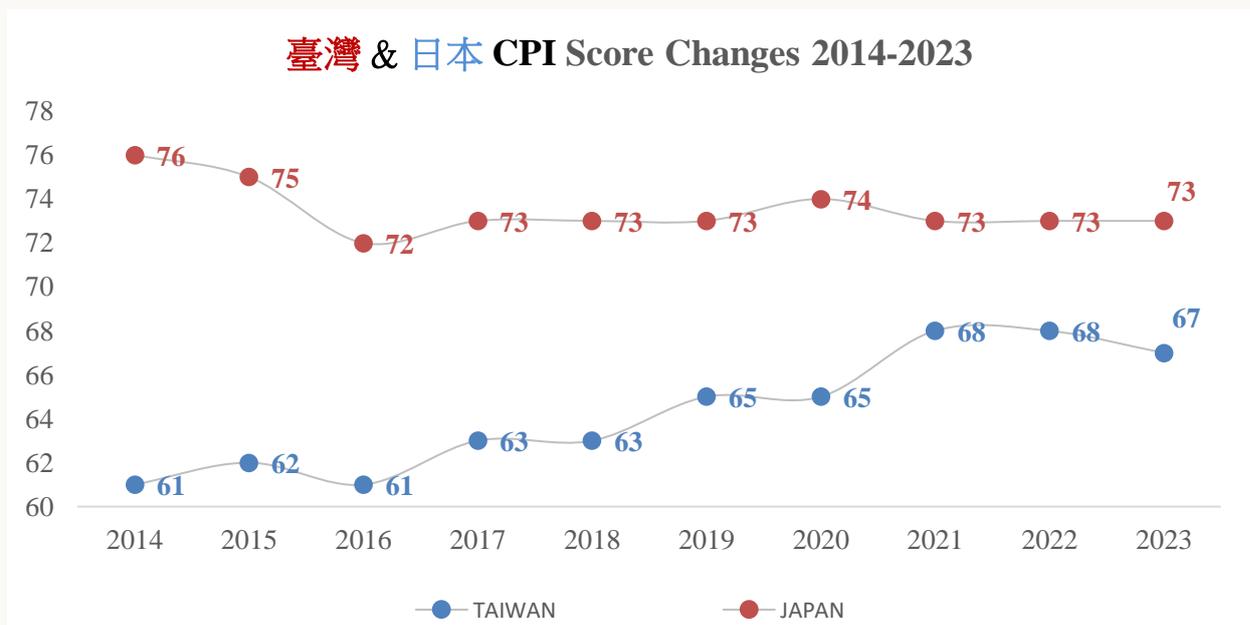
排名	國家	分數	排名	國家	分數
170	利比亞	18	176	葉門	16
170	土庫曼	18	177	南蘇丹	13
172	赤道幾內亞	17	177	敘利亞	13
172	海地	17	177	委內瑞拉	13
172	尼加拉瓜	17	180	索馬利亞	11
172	北韓	17			

資料來源：國際透明組織官網，本研究整理。

臺灣2023年的CPI分數為67分、排名28名，較去（2022）年退步1分、排名退步3名，惟仍然在全球名列前15%。臺灣近十年CPI呈現逐步成長趨勢（如圖2-1-1），自2014年獲得61分後，已進步至有史以來的最高分68分(2021~2022年)；至2023年止，10年間平均分數為64.3分，顯見我國公部門持續推動各項反貪腐工作已獲得國際肯定；於鄰近東亞地區中，臺灣分數僅次於新加坡（83分）、香港（75分）和日本（73分），與分數最接近的日本比較，近期雖有逐漸跟上的趨勢，但仍有微幅差距，該國近十年維持在73分至76分間(平均73.5分)，與我國平均分數相差9.2分，兩者的得分趨勢變化如圖2-1-1。

圖 2-1-1

臺灣與日本近十年（2014-2023）CPI趨勢變化



資料來源：本研究繪製。

## (二)清廉印象指數的評比方式

清廉印象指數（CPI）雖為國際透明組織所發布，反映的卻不是國際透明組織評比者或其組織成員的觀點；其指數本身並不是一項調查，而是引用自13項由世界具公信力機構所做之貪腐調查或評估報告，這些數據資料來自於世界銀行（World Bank）、世界經濟論壇（World Economic Forum）等多家發行機構。各該機構的調查方法採用專家評估或企業經理人問卷調查，呈現的是有關專家及企業經理人對公部門貪瀆情形的評估，故清廉印象指數（CPI）其實是專家及企業經理人的觀點，而非一般民眾或公務員。

再者，每個國家或地區的分數至少引用13項貪腐調查或評估報告的中的3項作為數據來源，並經過「選擇數據來源、標準化數據來源、加總調整後數據、提出測量不確定性」等4個步驟計算而成。經檢視國際透明組織官方發布資料，對臺灣是採用8項調查報告作為數據來源，評估調查的類型，計5項為專家調查或評估，餘3項為經理人意見調查（如表2-1-3），又其中7項調查報告與日本採用的數據來源相同，如表2-1-3中「與日本共同採用」欄位中打勾(V)項目。

表2-1-3

國際透明組織評比臺灣所採用之8項調查報告數據來源一覽表

序號	資料來源/年份	發行機構	評估類型	與日本共同採用
1	貝特斯曼基金會 轉型指標 Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2023	貝特斯曼基金會 Bertelsmann Stiftung	質化專家調查 Qualitative expert survey	
2	經濟學人國家風險評估 Economist Intelligence Unit Country Risk Service 2022	經濟學人 Economist Intelligence Unit	根據量化及質化指 標的風險評估 Risk evaluations based on qualitative and quantitative indicators	V
3	全球透視商業條件及 風險指標 Global Insights Business Conditions and Risk Indicators 2021	全球透視風險服務 IHS Global Insight Global Risk Service	商業經營專家 評估 Commercial business expert assessment	V

表2-1-3(續)

4	IMD 世界競爭力年報 IMD World Competitiveness Yearbook 2022	世界競爭力中心 IMD World Competitiveness Center	專業經理人意見 調查 Executive opinion survey	V
5	政治與經濟風險顧問 (亞洲情報) Political and Economic Risk Consultancy 2022(Asia Risk Guide)	政治與經濟風險顧 問 Political and Economic Risk Consultancy	專業經理人意見 調查 Executive opinion survey	V
6	國際國家風險指南 The PRS Group International Country Risk Guide 2022	PRS 團體 PRS Group	風險評估 Risk assessment	V
7	多元民主計畫 Varieties of Democracy Project 2022	哥德堡大學民主計 畫研究所, 聖母大學 University of Gothenburg, V-Dem Institute and University of Notre Dame	專家調查 Expert survey	V
8	世界經濟論壇經理人意 見調查 World Economic Forum Executive Opinion Survey 2021	世界經濟論壇 World Economic Forum	商業經理人調查 Business executive survey	V

資料來源：本研究整理。

### (三)臺灣的弱勢項目內容分析

本研究從國際透明組織所公布資料中整理臺灣清廉印象在主要評比資料來源所引用數據之原始分數(如表2-1-4)，因各項數據來源之評估方式及評比對象均不同，不具有互相比較的基礎，首先要找出臺灣於2022年與2023年之比較中，發現分數退步之指標項目內容資料，其次與亞洲區鄰近的日本分數相較之下低超過10分以上者。

符合上述兩個評比資料來源之篩選要件後，本研究發現，臺灣2023年之CPI在三個資料來源呈現退步情況，首先在「IMD世界競爭力年報」，較去(2022)年退步3分(較日本低8分)；其次是「政治與經濟風險顧問亞洲情報」，較日本低23分；再其次是「世界經濟論壇經理人意見調查」，較去(2022)年退步3分，同時較日本低12分。

表2-1-4

2022年與2023年臺灣清廉印象指數引用原始數據之分數比較

序號	資料來源/年份	發行機構	2022年 臺灣分數	2023 臺灣分數	2023年 日本分數
1	貝特斯曼基金會 轉型指標	貝特斯曼基金會	77	77	無
2	經濟學人 國家風險評估	經濟學人	72	72	72
3	全球透視商業條件及 風險指標	全球透視風險服務	71	71	71
4	IMD 世界競爭力 年報	世界競爭力中心	70	67	75
5	政治與經濟風險顧問 (亞洲情報)	政治與經濟風險顧問	58	58	81
6	國際國家風險指南	PRS 團體	59	59	67
7	多元民主計畫	哥德堡大學民主計 畫研究所, 聖母大學	62	63	75
8	世界經濟論壇經理人 意見調查	世界經濟論壇	74	71	83

資料來源：本研究整理。

上述三個資料來源類型均屬「專業經理人問卷調查」，本研究將原文翻譯後之整理如表2-1-5、表2-1-6、表2-1-7所示，各該評估內容重點包括：賄賂與貪腐是否存在？(IMD世界競爭力年報)、貪腐狀況如何？(政治與經濟風險顧問亞洲情報)以及針對公部門不同面向之貪腐情形進行詢問，包括進出口、公共資源、稅務、政府採購、司法判決、公共基金使用等(世界經濟論壇經理人意見調查)。此外，我國在「經濟學人國家風險評估」(Economist Intelligence Unit Country Risk Service，如表2-1-8)中之評分成績雖與日本相近，惟與CPI分數及排名與我國十分接近的美國<sup>3</sup>比較，該項分數卻明顯較低(低於10分以上)，考量該項評估的部分內容(包括常任文官的派任、政府財政運作及司法部門的獨立執法等貪腐預防機制)，其調查詢問內容，亦符合我國國情狀況，因此也進一步摘整後納入，併同上述三項經理人調查的內容，定義為本研究所謂

<sup>3</sup> 美國 2023 年 CPI 分數 69 分，排名第 24 名(如第 3 頁表 2-1-1 所示)。

的「弱勢項目內容」，同時將其納入本研究的訪談大綱及問項，以增加本研究訪談大綱之內容效度。

**表2-1-5**

IMD世界競爭力年報評估類型及內容

<b>IMD 世界競爭力年報</b>	
<b>IMD World Competitiveness Yearbook</b>	
評估類型	問卷調查-專業經理人意見調查
評估內容	賄賂與貪腐是否存在？

資料來源：本研究整理。

**表2-1-6**

政治與經濟風險顧問亞洲情報評估類型及內容

<b>政治與經濟風險顧問(亞洲情報)</b>	
<b>Political and Economic Risk Consultancy</b>	
評估類型	問卷調查-專業經理人意見調查
評估內容	您認為該國貪腐的狀況如何？

資料來源：本研究整理。

**表2-1-7**

世界經濟論壇經理人意見調查評估類型及內容

<b>世界經濟論壇經理人意見調查</b>	
<b>World Economic Forum Executive Opinion Survey</b>	
評估類型	問卷調查-商業經理人調查
評估內容	1.在您的國家，公司在下列面向支付紀錄外額外費用或賄賂的情形有多常見？ (1)進出口 (2)公共設施 (3)年度納稅 (4)取得公共契約與執照 (5)獲得有利的司法判決 2.在您的國家，因為貪腐而將公共基金移轉至公司、個人或組織的情形有多常見？

資料來源：本研究整理。

表2-1-8

經濟學人國家風險評估類型及內容

經濟學人國家風險評估 Economist Intelligence Unit Country Risk Service	
評估類型	專家評估-根據量化及質化指標的風險評估
評估內容	(1)政府基金分配運用是否有明確程序及課責? (2)政府基金是否有被部長/閣員或文官濫用或淪為某些政黨特定政治性目的之用? (3)是否有特種基金未有課責? (4)是否有公眾資源的濫用? (5)全部的常任文官是否直接由政府任命委派?抑或大多數的公務員直接由政府任命委派? (6)政府財政是否有獨立審計/稽核管理機制? (7)是否有獨立且有利的司法部門阻卻部長/閣員或公務員的貪污? (8)為確保契約履行或為獲得利益，是否有賄賂陋習?

資料來源：本研究整理。

#### (四)相關研究回顧

清廉印象指數(CPI)是目前最為人所知作為衡量國家或地區之公部門貪腐情況的工具，公共行政及政策領域的研究者，也經常運用這些數據來做比較研究，並用以解釋不同領域的政策或行政執行上問題與該指標間的相關性。而該指數本身並不是一項調查，而是引用其他調查報告的結果以進行評估後所得的主觀印象分數(Stuart C. Gilman, 2018)。其調查方法，所呈現的是專家及企業經理人對公部門貪瀆情形的評估，無法反映出全民的觀點或感受，學者William De Maria的研究也指出，清廉印象指數是一項有缺陷的工具，忽略了文化差異，在風格上以商業為中心(William De Maria, 2008)。另一方面學者Hamilton及Hammer將測量貪腐指標的指標，概略分為主觀指標(subjective indicators)及客觀指標(objective indicators)，並將清廉印象指數(CPI)歸類於主觀指標。主觀指標(subjective indicators)的優點在於可廣泛分析一個國家各部門的運作情況以衡量貪腐情形，但缺點則在於較難得知各部門的問題是否確係由貪腐所造成。好的指標應可衡量一個國家所有的貪腐情形，且不因時空轉變減損其有效性，故現今較好的測量貪腐指標，應該從多面向切入，才能提高有效性。除了清廉印象指數(CPI)之外，世界銀行(WB)的控制貪腐指標Control of Corruption(CC)亦是一種主觀指標(subjective indicators)，而上述兩種指標雖皆為主觀性的意見調查，但因測量範圍廣，

仍值得作為研究貪腐議題時參採的指標(Hamilton and Craig, 2018)。

而我國鑑於國內評估政府部門貪腐程度之測量工具以民意調查為主，但民調所提供的資訊仍有不足，易受到短時間重大事件而影響觀感，又民調問項簡短，所獲得的資訊對於政府改進的指引與方向，仍屬有限(台灣透明組織協會，2015)，法務部廉政署也與台灣透明組織積極合作將評鑑 (assessment) 方法應用在廉政領域。而廉政評鑑 (integrity assessment) 係針對行政機關的廉政事務及相關作為，包含客觀投入、教育與宣導、首長決心與持續改善機制、廉政倫理的實踐、行政與採購業務透明、內外部課責機制的完善，與廉政評價等重要面向，根據相對客觀評鑑項目或問題，進行價值判斷的歷程(葉一璋，2019)。

法務部廉政署為落實2018年《公約》首次國際審查會議之結論性意見，2019年委託台灣透明組織研究建構一套可以對公共機構進行廉潔評估之激勵措施—「廉潔試評獎架構」，廉潔評獎以廉政評鑑架構與指標項目為基礎進行修訂與調整，兩者的理論基礎有其一致性，不同於廉政評鑑之處在於，前者較為強調機關如何透過廉政工作的推動，達到興利的效果(葉一璋，2019)。有別於上述CPI及引用資料的調查方法，廉政評鑑及廉潔評獎亦可屬於客觀指標之一，法務部廉政署於2023年參採研究成果推動透明品質獎，作為全國中央及地方行政機關廉政治理之評量工具。

## 二、公私協力反貪腐相關研究

### (一)公私協力反貪腐的意義

反貪腐並非政府單方面的可以完成的任務，不論是企業配合政府的政策執行或是企業自身推動的相關工作，皆屬私部門協力反貪腐重要的一環。相關的研究指出，貪腐問題來自於資訊不對稱、低透明度與課責等問題，而進而使公權力受託人產生推諉卸責與投機行為的發生；而企業反貪腐的推動力，包含企業貪腐的法令約束、企業反貪政策的制定、企業對政府推動企業反貪之認知、公私協力建立企業評比認證機制、提供企業員工舉發企業貪瀆之誘因及企業誠信績優廠商可優先承攬政府採購案件等(陳螢松，2011)。政府的反貪政策若能得到企業的瞭解與支持，可強化國家的反貪腐能量，降低私部門貪腐問題，所以企業誠信與員工行為倫理之提升當然有助於減少貪腐(曾子耘，2012)。

在政府推動有關私部門的法規部分，「證券交易法」及「公司法」訂有企業內部

監控機制，並賦予金融業主管機關、企業之股東及監察人監督之權力及義務。透過相關人員之監督管控，應有助於提升企業資訊之透明度，以降低貪腐之風險(陳螢松，2011)。另金融監督管理委員會亦發布「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」，規定相關的法令遵循制度。由相關法規的訂定，可以發現我國對於企業的內控制度已逐漸加強並完善相關控管。而政府除了透過法令加以規範外，葛欣靈等人(2023)也整理出鼓勵企業參與反貪腐工作之相關策略來，包含建立合作伙伴關係、提供多元參與管道、賦予直覺有感回饋、提供經濟獎勵、具有強制或處罰機制、具有引起社會關注參與之設計及具有限制未參與企業之設計等7項策略，可多管齊下來推動反貪腐工作。

在企業推動的部分，私部門參與反貪腐的動機來自於法規壓力、政府監管、道德態度、商業利益和聲譽(葛欣靈等人，2023)，企業可藉由支持和認同公司治理、訂定誠信經營守則、落實內部控制制度、提升資訊透明度、建立吹哨者機制、防制洗錢及資助恐怖活動等六個面向加強私部門之反貪作為(李志強，2017)。而當企業追求永續經營時，藉由內部訂定誠信經營守則等相關規範，不但可保護企業及員工，更是透過實際行動提升企業信譽、建立企業形象，避免企業受到貪腐和賄賂的影響，導致提高成本和增加信譽風險(李沃牆，2022)。而企業社會責任之金字塔結構模型由下到上分別為：經濟責任(Economic Responsibilities)、法律責任(Legal Responsibilities)、倫理責任(Ethical Responsibilities)與慈善責任(Philanthropic Responsibilities)，其中倫理責任是法律未規定的行為，而這些行為係社會及民眾期待企業應該達成的(Carroll，1991)。

所以公私協力成功的關鍵在於政府與私部門須結合不同組織目標、文化與策略，創造多贏的局面，亦即達成協力目標之餘，也能達成本身組織目標，實際策略包括共同制定目標、關係型契約或其他有助於長期夥伴關係建立的措施(柯于璋，2020)。

## (二)國內外公私協力反貪腐措施

### 1. 國外部分

為借鑑《公約》之締約國，且其清廉度排名在前列之國家，胡龍騰等人(2009)及陳螢松(2011)整理紐西蘭、新加坡、芬蘭、瑞士、澳洲等5國在私部門方面反貪方面的做法：紐西蘭採取國際合作途徑，推動商業廉能及企業界的預防貪腐措施；新加坡透過企業治理與透明化規範有效落實、有效的預防、調查與起訴及貪腐調

查局對企業的反貪腐教育，來達成卓著的反貪腐成效；芬蘭則加入OECD長期致力於推動跨國性反貪法案，透過國際合作途徑推動商業廉能及企業界的預防貪腐措施；瑞士則以相對完整之刑法機制，與透過發揮作用之司法對其之適用，將私部門納入對抗貪腐中的基礎；澳洲制定相關法規，建立執行一系列企業管制的治理架構，並以法律明文規定禁止行賄國內或國外公職人員，而政府則以輔助者的角色，在執行這些法規及提供支援服務時，維持及確保各類商業團體誠信、效率及透明治理。

另外北歐、英、美、日、韓藉由公民社會的力量，監督政府，走向公開透明，防止政府違法使用公帑，與私人企業間不當飲宴應酬，行政資訊揭露不完整或不確實，而此「市民監督網絡」(citizen ombudsman network)的妥善發揮，須有完善的揭弊者保護措施及適當的誘因(王清峰，2010)。

上述所提到的公私協力反貪腐措施，包含採取國際合作途徑推動、企業透明治理、制定企業規範、將私部門私人行賄入法、設置外部監督制度及協助私部門建立內部稽核制度及推動企業反貪宣導等作為，這也說明反貪並非僅是公部門的工作，還要充分投入私部門參與才能全面落實(王伯頌、劉育偉，2018)。

## 2. 國內部分

依據法務部廉政署2022年「聯合國反貪腐公約第二次國家報告」，我國目前重要的公私協力反貪腐措施如下：成立機關採購廉政平臺部分，就採購風險因子研商解決對策，遏阻外部不當干擾；洗錢防制國內合作部分，金管會與檢察機關建立溝通平臺，由專組檢察官駐會，隨時就可能成立犯罪之事項進行合作；財團法人金融法制暨犯罪防制中心部分，整合保險公司理賠資料庫比對勾稽出異常出險理賠情形，透過金融監理單位、司法機關及保險業者協力合作，破獲詐保集團的詐保行為；金融業與公開發行公司部分，將內控內稽辦法納入檢舉申訴管道及相關保護機制；金管會督導證交所及櫃買中心部分，進行選案查核，以強化市場監理，維護投資人權益；法務部廉政署及政風機構部分，則針對企業、廠商辦理論壇、座談會、專業講習課程等企業誠信宣導活動等(法務部廉政署，2022)。

行政院於2009年整合各項廉政行動方案，併入《國家廉政建設行動方案》，參考《公約》及國家透明組織倡議之「國家廉政體系」(National Integrity System)

概念，以建構國家廉政發展策略目標，採取多元合作策略，整合公私部門力量投入廉政工作，並於2015年《公約施行法》施行後，作為協調各機關落實執行符合《公約》所列各項廉政建設工作；方案中9項具體策略的「五、鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。」及「七、強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。」即對應《公約》第二章預防措施第12條私部門之條文內涵，在具體策略下又分列詳細之執行措施，涵蓋私部門反貪腐作為，及政府反貪腐政策與法規的落實，作為推動公私協力反貪腐之依據，而法務部每年召集各部會檢討前一年度執行成效後陳報行政院，以持續推動落實公私協力反貪腐之相關作為(麥兩玄，2022)。

### (三)國際認證協助反貪腐

國際標準組織(ISO)於2016年發布ISO 37001「反賄賂管理」國際標準，此一標準係根據英國標準協會(BSI) BS 10500「反賄賂／商業道德」為基礎制定，用以協助企業組織實施反賄賂管理系統(ABMS)。由此觀之，組織可以實施一系列相關措施，以防止、監測和終止任何賄賂行為(李沃牆，2022)。

ISO 37001的驗證讓企業透過以下方式保護組織的完整性：透過外部第三方的查核，證明企業組織的反賄賂政策和流程的有效性；表明遵循反賄賂法相關規範；與利害關係人合作，管控整個組織和供應鏈中的風險；確保供應商、分包商和代理商致力於反賄賂的最佳作法(李沃牆，2022)。

在我國的部分，證券交易所參酌ISO 37001修正「上市上櫃公司誠信經營守則」，並於2019年公告實施，作為上市上櫃公司推廣誠信經營反貪腐之參考依據，以強化國際接軌，有助於推動企業方面主動落實反貪腐相關措施。另外在企業的部分，如臺灣銀行、中華電信、鴻海、奇美、臺灣水泥、亞洲水泥、葡萄王及瓦城等企業，陸續導入ISO 37001反賄賂管理系統，取得認證以接軌國際。

而在其他亞洲國家中，以新加坡及馬來西亞推動最為積極，李惠敏(2020)對兩國的導入方式整理摘要如下：

新加坡政府參考ISO 37001於2017年發布反貪腐管理系統之新加坡標準(SS) ISO 37001，透過最高管理者承諾、反賄賂政策和員工培訓、項目風險評估、財務和合同控制及合規經理的監督等一系列措施，來防止賄賂，並提高新加坡公司在全球的競爭力(李惠敏，2020)。

馬來西亞則是在2018年對反貪腐委員會法(MACC Act)進行修法，增加商業組織貪腐與賄賂的罪責，並宣布將ISO 37001適用於所有高風險的政府部門、機構及和政府關聯公司(Government-Links Companies, GLC)，以防止腐敗並發展誠信，並在2019年要求廠商須獲取相關認證才能參加一定金額以上之政府採購案件投標(李惠敏，2020)。

### 三、文獻綜述與小結

經上述文獻蒐集、整理歸納及研析，除有助於激發本研究動機及所欲達成研究目的外，也有助於後續研究設計與訪談所欲釐清問題，茲將文獻綜述結果說明如下：

- (一) 清廉印象指數 (CPI) 其指數本身並不是一項調查，而是引用世界具公信力機構所做之貪腐調查或評估報告作為基準，其採用專家評估或企業經理人問卷調查，呈現的是有關專家及企業經理人對公部門貪瀆情形的評估，故該指數其實是專家及企業經理人的觀點，而非一般民眾或公務員。進一步研析臺灣的弱項指標內容，更有助於本研究真正篩選出合適的重要企業經理人(具代表性的樣本對象及信度)，並設計出具備準確測量所需的訪談問卷內容(效度)。
- (二) 目前國內相關研究，仍側重於從政府單面向的角度去看如何推動公私協力反貪腐措施，而我國目前的反貪腐機制相較CPI分數高分組(80分以上)的國家而言，稍顯不足，仍有強化和提升之空間；傾聽私部門的聲音，更必須要能從不同類別產業的多元角度切入，真正找出影響貪腐發生的地方，共同制定反貪腐具體策略，進而改變直接接觸者或間接聽聞者的清廉印象及相關刻板印象；做法如何持續提升公私協力之能量。爰此本研究將嘗試探究私部門認可之公私協力方式，以更完整描繪我國未來公私協力反貪腐之藍圖。
- (三) 無論是國內外的公私協力反貪腐措施，皆圍繞著法令規範、司法手段、預防措施、肅貪作為、廉能教育及公民力量為中心，而發展出適合各該國家的做法，尚無所謂的最佳策略判準。而國際標準組織近年來積極倡導的ISO 37001「反賄賂管理」國際認證標準，除了私部門已相繼自主進行認證外，各國政府也在不同程度上，逐漸參採或導入其驗證內涵作為反貪腐之相關措施，而這些作為都是各國政府積極結合公、私部門反貪腐能量之積極表現，此部分或可作為我國未來在公部門協力私部門推動反貪腐策略之參考。

## 參、研究方法與實施

### 一、調查方法及訪談設計

為達成本研究的目的，更深入的瞭解及呈現企業經理人對於國家清廉印象及公私協力反貪腐的真正想法與建議，已發現問題的事實為何?而非僅以單一指標分數概化臺灣的清廉印象及解讀各界不同的認知及偏誤；因此，本研究採社會科學調查法中常用的質化研究(Qualitative research)，採訪談法(interview)，以深度訪談方式進行，在訪談設計上採結構式訪談(structured interview)，也可稱為標準化訪談(standardised interview)，以確保對每一個被訪者精確地呈現以同樣的順序出現，除有效提高應答率外，並方便就所得訪談結果進行定量統計及分析。在訪綱的設計上，亦採標準化開放式訪談問題的設計原則與內容，於訪談前設計訪題，並由相關部門主管、實務專家及學者研閱，提供訪綱內容的調整，以增加訪綱內容效度。所有受訪者亦均被詢問以相同順序所呈現的相同問題，並引導受訪者自由的回答。茲將本研究的主要訪綱內容呈現如下(完整訪綱如附錄1)：

#### 一、您聽過全球清廉印象指數(Corruption Perception Index, 簡稱 CPI) ?

您覺得臺灣整體的貪腐和賄絡情況如何? 該指數從 0~100(滿)分，您覺得臺灣可以獲得幾分?

您覺得鄰近的日本，他們的清廉度比臺灣好嗎(可以獲得幾分)? 您感受到他們在哪些方面明顯比臺灣更為清廉?

#### 二、您感覺到臺灣的公務員清廉嗎? 在下列之處，您感覺到公務員有收賄或利用職務謀取私利等貪腐行為的情況如何?

##### (一)公共資源使用或分配

1.非常嚴重 2.嚴重 3.普通 4.不嚴重 5.非常不嚴重 (其他補充:\_\_\_)

##### (二)政府採購案

1.非常嚴重 2.嚴重 3.普通 4.不嚴重 5.非常不嚴重 (其他補充:\_\_\_)

##### (三)公部門核發執照相關業務

1.非常嚴重 2.嚴重 3.普通 4.不嚴重 5.非常不嚴重 (其他補充:\_\_\_)

(四)課稅或納稅相關業務

1.非常嚴重 2.嚴重 3.普通 4.不嚴重 5.非常不嚴重 (其他補充:\_\_\_)

(五)進出口(報關)業務

1.非常嚴重 2.嚴重 3.普通 4.不嚴重 5.非常不嚴重 (其他補充:\_\_\_)

(六)司法審判過程

1.非常嚴重 2.嚴重 3.普通 4.不嚴重 5.非常不嚴重 (其他補充:\_\_\_)

三、您感覺到政府公共基金遭挪用或濫用的情況如何?

1.非常嚴重 2.嚴重 3.普通 4.不嚴重 5.非常不嚴重 (其他補充:\_\_\_)

四、您感覺臺灣在下列之處的預防貪腐機制是否健全?

(一)政府常任文官的派任或遷調 (如具有公開的升遷或任用制度等)。

1.非常不健全 2.不健全 3.普通 4.健全 5.非常健全 (其他補充:\_\_\_)

(二)政府的財政運作 (如具有公平編列、審計、稽核等)。

1.非常不健全 2.不健全 3.普通 4.健全 5.非常健全 (其他補充:\_\_\_)

(三)貪瀆不法行為的定罪 (如具有獨立且有公信力的司法部門等)。

1.非常不健全 2.不健全 3.普通 4.健全 5.非常健全 (其他補充:\_\_\_)

五、您感覺臺灣公部門(政府機關)的廉潔情況如何? 從哪幾個地方可以明顯看出公部門有沒有廉潔? 反觀, 在私部門(公司企業)從哪幾個地方可以明顯看出有沒有誠信經營?

六、您覺得國外的企業經理人會從哪幾個地方來觀察臺灣的清廉程度(例如政府資訊公開、揭弊者保護制度、利益衝突迴避制度、制裁商業賄賂、不法金流追償等)? 臺灣可以從哪幾個地方著手, 贏得他們對於臺灣清廉程度的認同?(例如採購廉政平臺或企業誠信服務平臺之類的制度設計等)

七、您認為公部門的貪腐行為會影響私部門企業的運作嗎? 影響程度如何?

臺灣的公部門和私部門可以如何相互協力? 一起讓臺灣的清廉指數提升, 贏得國際肯定。

八、有無其他對於臺灣清廉印象的感受或建言?(請補充:\_\_\_)

## 二、抽樣方法與進行方式

本調查以臺灣清廉印象指數弱勢項目之潛在受評對象為主，即本國企業或在臺外商之高階經理人為調查對象母體，並以不同產業類別進行抽樣。考量研究主題及訪綱設計以對公部門各領域(如：公共資源使用分配、政府採購、進出口)之貪腐印象及建議為主，因此採取立意取樣，以具與公部門接觸界面之產業且具相當經驗之高階經理人為優先，擇定政府挹注資源之重要發展產業為標的，並參考各產業別在現有公司登記家數占比，綜合評估本研究期程及受訪意願等研究限制，決定本研究受訪樣本對象。茲說明抽樣過程如下：

依國家發展產業政策，110年行政院核定六大核心戰略產業及五加二產業創新計畫，包括資訊及數位(亞洲·矽谷、智慧機械、AI)、資安、健康(生醫)、國防、綠電(綠能、循環經濟)、民生(新農業)、金融等產業(如圖3-21)。

圖3-2-1

六大核心戰略產業推動方案說明



資料來源：國家發展委員會。

另依經濟部商業發展署統計資料，臺灣現有公司登記家數計77萬4,382家，按行業別分類統計(如表3-2-1)，以製造業最多，占比26%，其次序為其他服務業，占比19%；營造業，占比16%；批發、零售及餐飲業及金融、保險及不動產業，占比13%；運輸、倉儲及通信業，占比6%；農、林、漁、牧業及其他未分類，占比3% (如圖3-2-1)。

表3-2-1

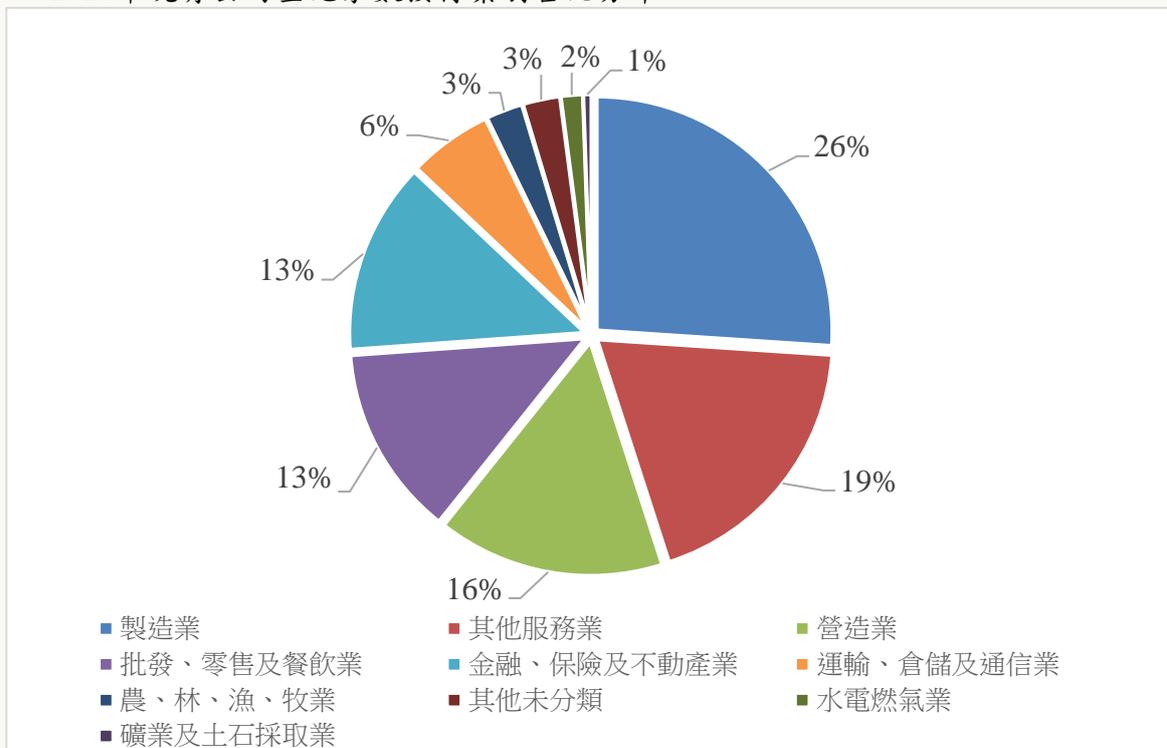
2024年現有公司登記家數按行業別分類統計

行業別	家數	占比(%)
製造業	201,810	26%
其他服務業	147,132	19%
營造業	120,891	16%
批發、零售及餐飲業	102,003	13%
金融、保險及不動產業	102,631	13%
運輸、倉儲及通信業	44,705	6%
農、林、漁、牧業	19,525	3%
其他未分類	19,782	3%
水電燃氣業	11,617	2%
礦業及土石採取業	4,286	1%
總計	774,382	100%

資料來源：依經濟部商業發展署公布資料，本研究整理。

圖3-2-2

2024年現有公司登記家數按行業別占比分布



資料來源：依經濟部商業發展署公布資料，本研究整理。

依目前國家發展核心產業別、其分布占比情形及該行業屬性較常與法務部廉政署及所屬政風機構接觸者等為立意取樣條件，擇定本調查抽樣對象分別為涉及資訊及數位、資安、國防、綠能及健康等產業之「製造業」、涉及資訊及數位、民生產業之「運輸、倉儲及通信業」、「金融、保險及不動產業」、涉及民生產業之「批發、零售及餐飲業」及「農、林、漁、牧業」等五個產業別之高階經理人。

再考量本研究之執行時間、行政資源、訪談人力、受訪者意願、業別占比等因素，因此，本研究對不同行業別之訪談對象(取樣結果)如下：

1. 「製造業」，訪談6位。
2. 「運輸、倉儲及通信業」，訪談2位。
3. 「金融、保險及不動產業」，訪談2位。
4. 「批發、零售及餐飲業」，訪談1位。
5. 「農、林、漁、牧業」，訪談1位。

以上總計12位高階經理人(經理級以上)受訪樣本。

考量本次研究必須面對不同行業別的高階重要經理人，就既有主觀感受的事實調查，在面對面訪談的過程中，更必須由專責訪員進行，並注意訪員的訓練，以求所蒐集的資料是客觀的、不帶偏見的、準確地說明受訪樣本對母體的代表性。因此，訪談行前由本研究發表團隊成立訪談小組，並實施訪員訓練，嚴格挑選6位訪員，確保訪員的素質以及訪員之間對問題的理解與處理方式上保持一致，減低訪談者的效應和偏差，同時提升本研究的信度。且每場訪談均由兩位訪員以上相互搭配，訪前也特別要求訪員做好心理、強化技術、工具完備、態度客觀、記錄誠實、時間控制、服儀整齊等相關準備，並儘量控制受訪環境，不受其他干擾的狀態。

## 肆、研究分析與發現

### 一、樣本背景特性分析

#### (一)受訪者行業別類型

依受訪者所屬不同之行業別分布，逐一給予編碼後，各該代碼描述如下表4-1-1；12位受訪者中，屬製造業者計6位，占50%；屬金融及保險業者，計2位，占17%；屬運輸及倉儲業者，有2位，占17%；屬批發及零售業者，計1位，占9%；農、林、漁、牧業，計1位，占9%，全部受訪者之占比分布如圖4-1-1所示。

表4-1-1

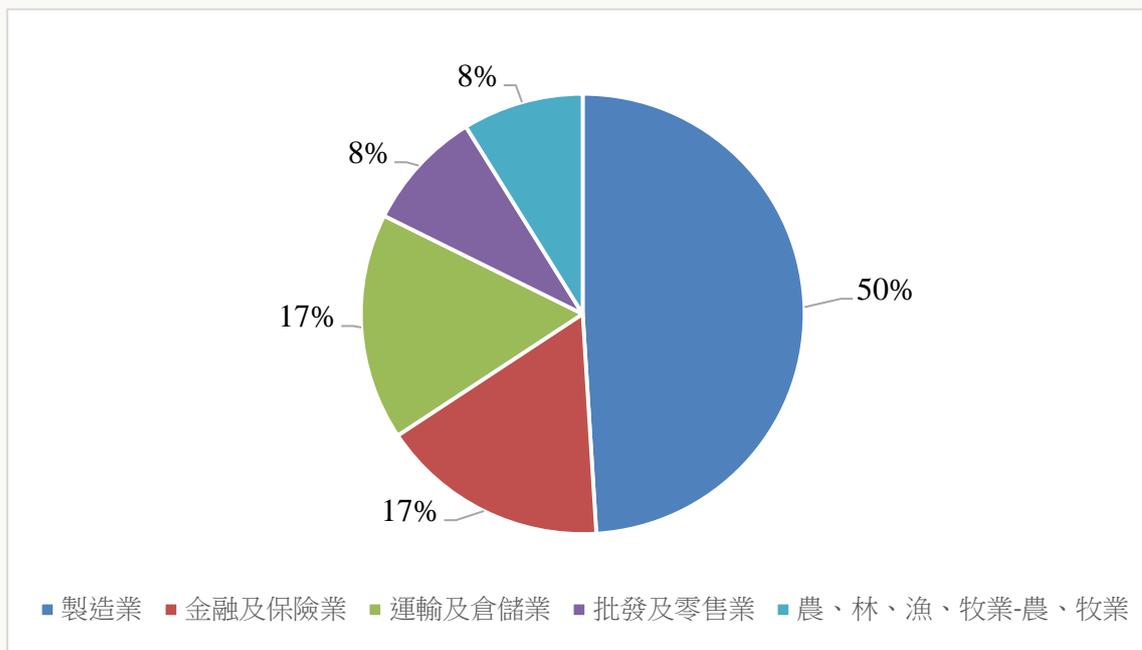
受訪者代碼及其所屬行業別

受訪者代碼	行業別	訪談時間	所在地區
A1	製造業(A)-電子零組件製造業-半導體	113年3月1日	新竹
A2	製造業(A)-電子零組件製造業-半導體	113年3月1日	新竹
A3	製造業(A)-電子零組件製造業-半導體	113年3月20日	臺北
A4	製造業(A)-其他運輸工具及其零件-船舶及浮動設施	113年3月4日	高雄
A5	製造業(A)-非金屬礦物製品製造-水泥及其製品	113年3月7日	臺北
A6	製造業(A)-食品製造業-其他食品、飲料製造業	113年3月11日	臺北
B1	金融及保險業(B)	113年3月7日	臺北
B2	金融及保險業(B)	113年3月12日	臺北
C1	運輸及倉儲業(C)-航空運輸業	113年3月14日	桃園
C2	運輸及倉儲業(C)-水上運輸業	113年3月20日	臺北
D1	批發及零售業(D)-汽機車及其零配件、用品批發業	113年3月18日	臺北
E1	農、林、漁、牧業(E)-農、牧業-農作物栽培業	113年3月15日	高雄

資料來源：依行政院主計總處之行業統計分類，本研究整理。

圖4-1-1

受訪者之行業別占比分布



資料來源：依行政院主計總處之行業統計分類，本研究整理。

## (二) 受訪者職級與性別

依受訪者於各該公司之位階及其性別統計，描述如表4-1-2；有關職級分布情形，12位受訪者中，副總級(含以上)計5位，占42%，經理級計7位，占58%，其分布如圖4-1-2所示；有關性別分布情形，男性計8位，占67%，女性計4位，占33%，其分布如圖4-1-3所示。

**表4-1-2**

受訪者職級及性別一覽表

代 碼	職 級	性 別
A1	副總級(含以上)	女
A2	副總級(含以上)	男
A3	副總級(含以上)	男
A4	副總級(含以上)	男
A5	經理級	男
A6	經理級	男
B1	經理級	男
B2	經理級	女
C1	經理級	男
C2	經理級	女
D1	經理級	女
E1	副總級(含以上)	男

**圖4-1-2**

受訪者職級分布

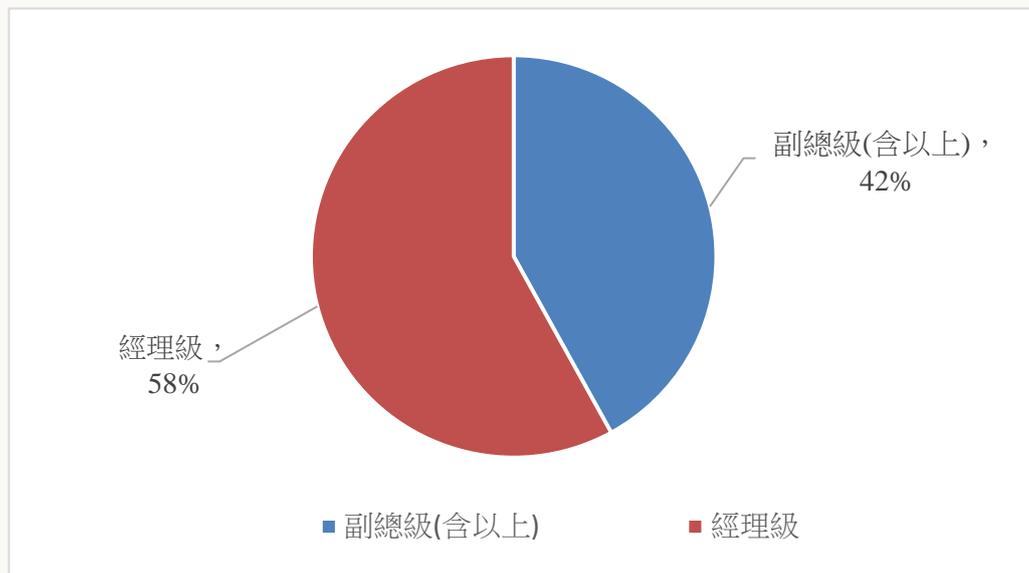
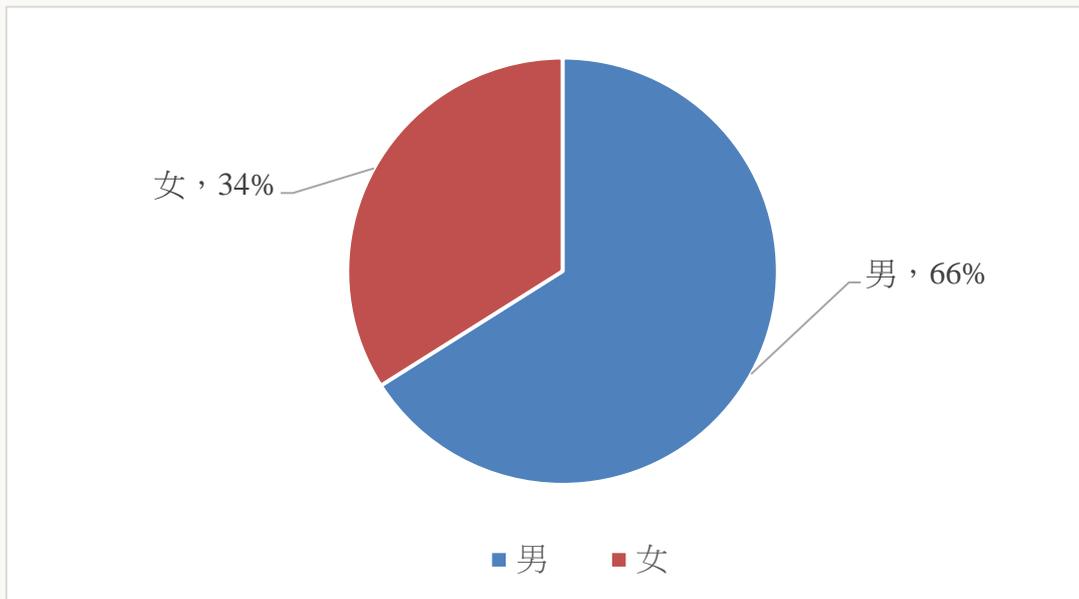


圖4-1-3

受訪者性別分布



## 二、訪談結果分析

### (一)對臺灣的清廉印象與其和日本間之比較

#### 1. 對清廉印象指數的接觸情形

在12位受訪者當中，有11位曾經聽聞清廉印象指數，僅1位未曾聽聞過，且多數是從新聞媒體接觸到清廉印象指數這一名稱，知道有這一個評比，但幾乎對評比的內容不甚瞭解，少數受訪者係因參與過法務部廉政署或所屬政風機構辦理之活動而知道相關資訊，亦有部分受訪者為了接受本次訪談而是預作瞭解。

#### 2. 對臺灣清廉印象的主觀感受評分

(1)有關受訪者對臺灣的評分部分，全部受訪者對臺灣整體的清廉印象都還不錯，

評出來的分數也都在60分以上，4位受訪者明確表示臺灣相比過去是有進步的：

A6受訪者：我對臺灣早期整體分數大概只有60分，但目前廉政程度及社會進步的現象，我個人認為已經有達到80分的水準。

(2)部分受訪者提到他們所打的分數，可能受到其他印象或親身接觸經驗影響：

B1受訪者：新聞報導的事件對民眾影響應該最大，因為很多事情民眾沒有親身經歷被索賄或送紅包，對新聞報導的印象會特別深。

B2受訪者：臺灣只有60分，這來自我朋友從事工程工作的親身經歷。

A5受訪者：從工作上接觸到行政機關的經驗，我認為第一線公務員的清廉度是

非常好的。

(3)另外有部分受訪者認為對公部門的清廉印象存也有差異，包含不同業務屬性之間、中央機關和地方政府之間、地方和中央民意代表之間及公務人員階層之間的差別：

B2受訪者：我們的金融主管機關，不管是央行還是金管會，都相對是好的，有規定在很公正。

A4受訪者：稅務人員應該比一般的公務員更有清廉的意識。

B1受訪者：地方的廉潔分數可能沒有中央的好，我覺得中央的公務員學經歷、背景可能比較好，高考的大部分都進中央，學歷和學識影響廉潔度的關係，必然會比較高。

E1受訪者：中央與地方清廉印象分數會有差異。地方政府有些部分是可以依循地方制度法變更，方向也可能比較偏向自己屬意的廠商，而中央政府法規相較起來，比較明確及嚴格。

A5受訪者：我認為民代的清廉狀況比較有疑慮。

此外，中央與地方在相同業務屬上，也因為法規嚴謹程度的差異，進而影響受訪者對政府施政的評價與信任度，間接影響其清廉印象。

### 3. 與日本清廉印象評分間的比較

(1)在與鄰近國家日本的比較上，有3位受訪者(25%)認為兩國的清廉程度並無顯著的差別，而9位受訪者(75%)認為日本的清廉程度是優於臺灣的，但差距不會很大：

A2受訪者：日本與臺灣的狀況很相似，也不是非常嚴謹的。做生意的文化與臺灣很相似，也會有接受招待的情形。

(2)而對於兩者的差異感受，來自於文化、公共建設形象或者實際親身感受等幾個方面：

A6受訪者：看到日本公共建設的整體形象和風氣，不管是政府組織、一般會社或商場包商也好，給我的都是很正面的印象。

B1受訪者：日本人就是一板一眼……受到文化、民族性影響，他們很守規矩，在法治上的裁量空間也許就會比較小。

B2受訪者：他們對貪瀆忍受的程度比較低，而且他們對政治人物的操守要求很嚴格。

C1受訪者：他們的文化會帶來某種程度上的影響，如果有一些疑似對個人清廉的影響，不管真的假的，他們會很認真來看待這件事，不用訴諸到法律的標準。

C2受訪者：日本整個從入關及交通的配套，及日本人對工作的熱誠及敬業度等印象，在臺灣桃園國際機場卻是無法有這種感覺的。

D1受訪者：我們和日本總公司原廠往來之間的嚴謹程度，甚至像我們有一個反賄賂條款，也是從總公司原廠引用過來我們再去運用。

然而，少數的受訪者有實際接觸的經驗，可從接觸的過程更深入了解日本的清廉程度；而缺乏接觸經驗的受訪者，只能從印象、或從對文化的瞭解，或者是對公共建設、海關、交通等印象，來建構或感受對該國家的清廉印象。

## (二)對辦理「弱項指標內容」不同業務別之公務員清廉印象

本次研究於文獻研析中得知，CPI評比結果中，臺灣確實長期在部分受評項目之表現成績低於高度清廉國家，也就是出現所謂的弱項指標。因此，本研究將就弱項指標的內容納編在訪綱問項中，期能透過本次訪談，瞭解國內接觸廉政較多的主要行業別之重要企業經理人，其對弱項指標內容中辦理攸關公部門清廉象徵相關業務之主觀印象，該業務類型包括「公共資源使用或分配」、「政府採購」、「公部門核發執照」、「課稅或納稅」、「進出口(報關)」及「司法審判過程」等6類(業務)；並於親自面訪過程中，引導受訪者對於公務員在辦理該等業務時，有無感覺到收賄或利用職務謀取私利等貪腐行為。除蒐集主觀感受回饋資料外，為便於統計描述分析，亦請受訪者憑藉其主觀印象就辦理上述6類不同業務別之公務員貪腐感受，分別給予分數及補充說明。表示非常嚴重者，代表分數1分；表示嚴重者，代表分數2分；表示普通者，代表分數3分；表示不嚴重者，代表分數4分；表示非常不嚴重者，則代表5分；茲將受訪者之主觀印象分數及訪談情形分述如下：

### 1. 對辦理「公共資源使用或分配」業務之清廉印象

12位受訪者給予臺灣公務員在辦理「公共資源使用或分配」業務上之主觀印象分數如表4-2-1所示。再進一步分析就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之

統計分析發現，總計分數為 44 分，平均 3.67 分，介於「普通至不嚴重」之間。進一步以行業別觀之，分別是「製造業」總分 23 分、平均分數 3.83 分，「金融及保險業」總分 5 分、平均分數 2.5 分，「運輸及倉儲業」總分 9 分、平均分數 4.5 分，「批發及零售業」分數 4 分，及「農林漁牧業」分數 3 分；其統計結果如表 4-2-2 及圖 4-2-1 所示：

**表 4-2-1**

各受訪者對辦理「公共資源使用或分配」業務之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	3	4	4	4	4	4	2	3	5	4	4	3

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

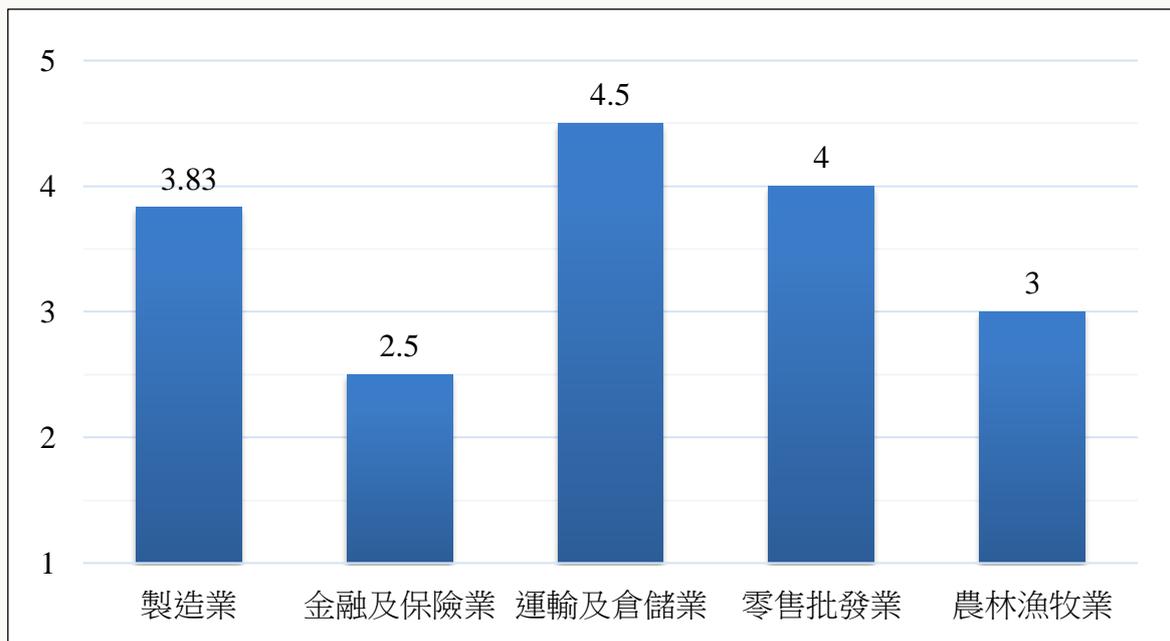
**表 4-2-2**

不同行業別受訪者對辦理「公共資源使用或分配」業務之清廉印象平均分數

受訪者之行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	23	3.83
金融及保險業(B)	5	2.5
運輸及倉儲業(C)	9	4.5
批發及零售業(D)	4	4
農林漁牧業(E)	3	3
總計 / 平均	44	3.67

**圖 4-2-1**

不同行業別對辦理「公共資源使用或分配」業務之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，大部分受訪者對於臺灣公務員辦理「公共資源使用或分配業務」時，認為公共資源分配並非基層公務員可以掌控的，大多是民意代表為了選民或自身利益去爭取資源分配，或是資源分配屬政治角力後的結果，故多數受訪者對於該指標主觀印象分數多數落在「普通至不嚴重」區間，特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

A1 受訪者：這種是國家政策的資源分配問題，政府應該去引導有意義的方向。

## 2. 對辦理「政府採購」業務之清廉印象

12 位受訪者給予臺灣公務員在辦理「政府採購」業務上之主觀印象分數如表 4-2-3 所示。再進一步分析就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現，總計分數為 41 分，平均 3.42 分，介於「普通至不嚴重」之間。進一步以行業別觀之，分別是「製造業」總分 24 分、平均分數 4 分，「金融及保險業」總分 4 分、平均分數 2 分，「運輸及倉儲業」總分 8 分、平均分數 4 分，「批發及零售業」分數 2 分，及「農林漁牧業」分數 3 分；其統計結果如表 4-2-4 及圖 4-2-2 所示：

表 4-2-3

各受訪者對辦理「政府採購」業務之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	3	3	4	4	5	5	2	2	5	3	2	3

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

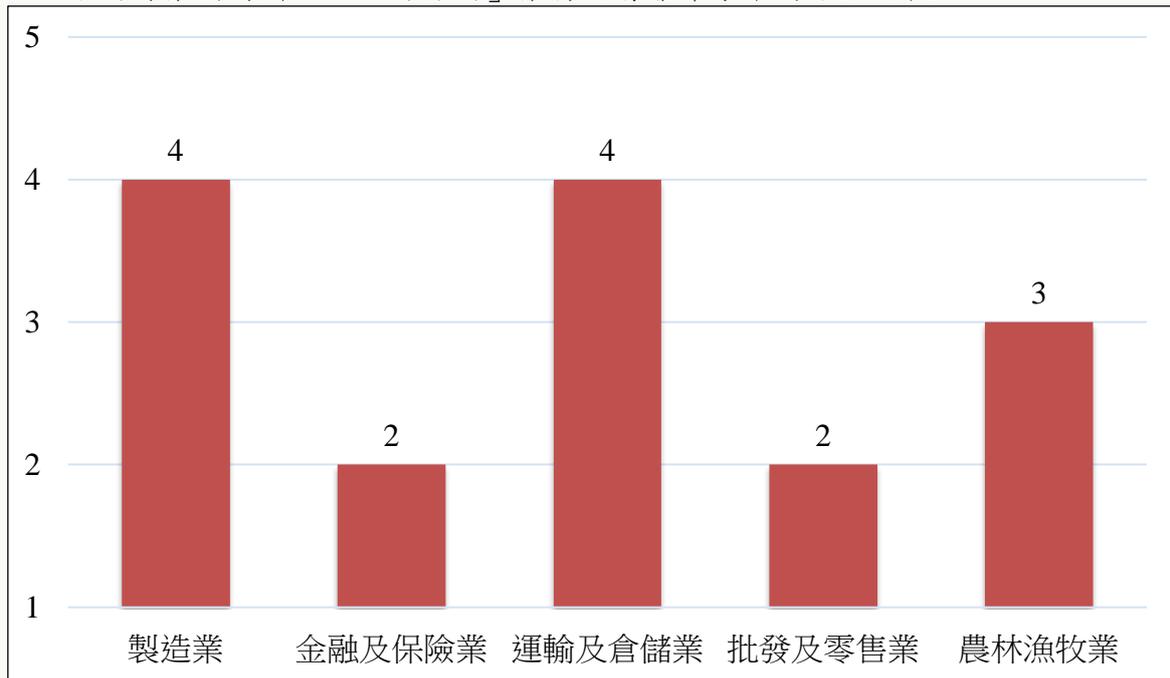
表 4-2-4

不同行業別受訪者對辦理「政府採購」業務之清廉印象平均分數

受訪者行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	24	4
金融及保險業(B)	4	2
運輸及倉儲業(C)	8	4
批發及零售業(D)	2	2
農林漁牧業(E)	3	3
總計 / 平均	41	3.42

圖 4-2-2

不同行業別對辦理「政府採購」業務之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，各受訪者對於臺灣公務員辦理「政府採購」業務時，主觀印象落差很大，有7位受訪者認為政府採購案採取最低標決標方式所購置標的品質相對不佳，或是常在新聞媒體看到公務員辦理採購案涉嫌貪污等報導，故對於該指標主觀印象落在「嚴重至普通」區間(A1、A2、B1、B2、C2、D1、E1)，其餘5位受訪者則認為政府採購案已有公開招標機制，對於該項指標主觀印象為「不嚴重」(A3、A4、A5、A6、C1)。

### 3. 對辦理「公部門核發執照」業務之清廉印象

12位受訪者給予臺灣公務員辦理「公部門核發執照」業務上之主觀印象分數如表 4-2-5 所示。再進一步就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現，總計分數為 44 分、平均 3.67 分，介於「普通至不嚴重」之間。進一步以行業別觀之，「製造業」總分 23 分、平均分數 3.83 分，「金融及保險業」總分 4 分、平均分數 2 分，「運輸及倉儲業」總分 9 分、平均分數 4.5 分，「批發及零售業」分數 5 分，及「農林漁牧業」分數 3 分。如表 4-2-6 及圖 4-2-3 所示：

表 4-2-5

各受訪者對辦理「公部門核發執照」業務之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	4	3	4	3	4	5	2	2	5	4	5	3

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

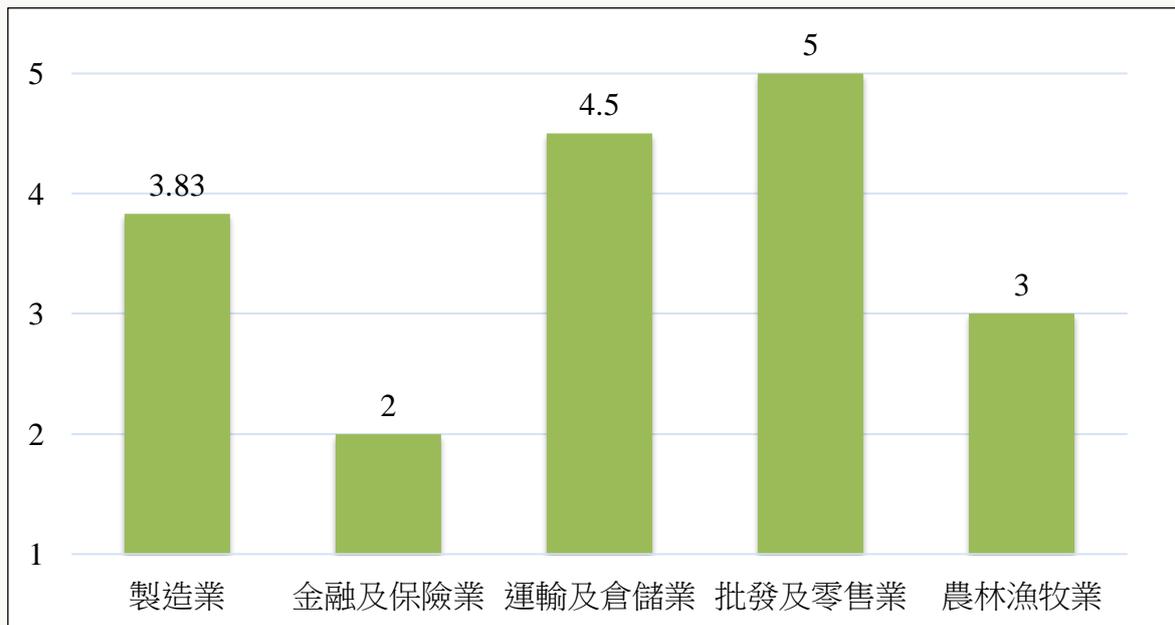
表 4-2-6

不同行業別受訪者對辦理「公部門核發執照」業務之清廉印象平均分數

受訪者行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	23	3.83
金融及保險業(B)	4	2
運輸及倉儲業(C)	9	4.5
批發及零售業(D)	5	5
農林漁牧業(E)	3	3
總計 / 平均	44	3.67

圖 4-2-3

不同行業別對辦理「公部門核發執照」業務之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，大部分受訪者對於臺灣公務員執行「公務門核發執照相關業務」時，認為核發執照已有既定的標準作業程序，或執照核發准否並非貪腐問題，故多數受訪者對於該指標主觀印象分數多數落在「普通至不嚴重」區間；特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

A3受訪者：公部門在核發執照這方面，很follow該走的程序，反而因為太遵照程序，造成行政效率有點低落。

#### 4. 對辦理「課稅或納稅」業務之清廉印象

11位受訪者給予臺灣公務員執行「課稅或納稅業務」上之主觀印象分數如表4-2-7所示(E1受訪者未給予評分)。再進一步就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現，總計分數為45分、平均4.09分，介於「不嚴重至非常不嚴重」之間。進一步以行業別觀之，「製造業」總分26分、平均分數4.33分，「金融及保險業」及「運輸及倉儲業」總分均7分，平均分數均3.5分，及「批發及零售業」分數5分。如表4-2-8及圖4-2-4所示：

**表 4-2-7**

各受訪者對辦理「課稅或納稅」業務之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	4	5	4	4	4	5	3	4	4	3	5	/

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

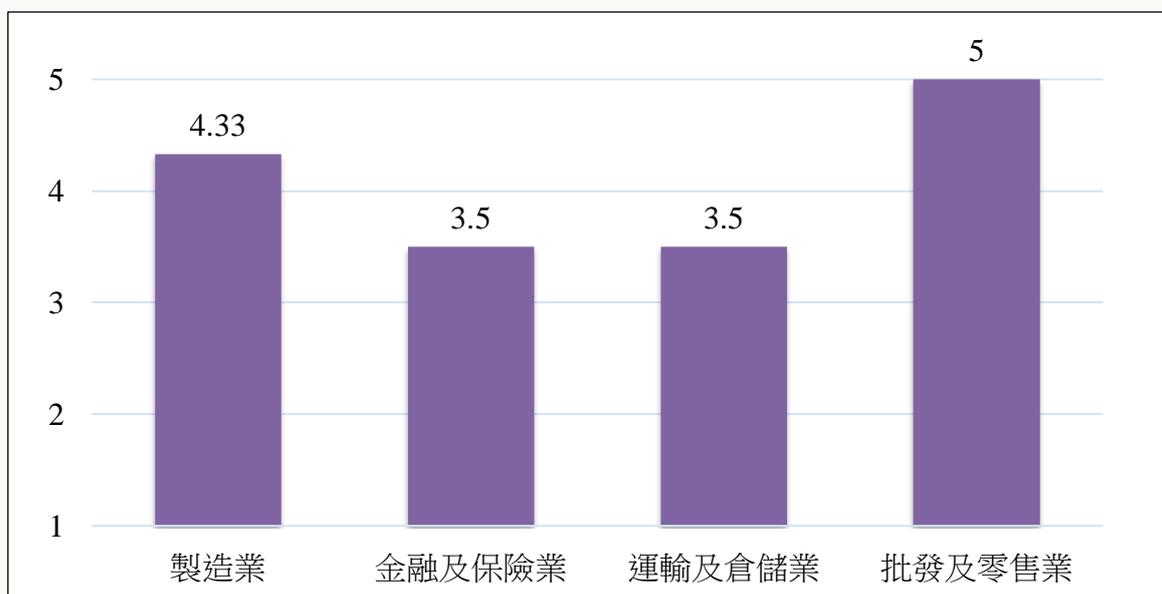
**表 4-2-8**

不同行業別受訪者對辦理「課稅或納稅」業務之清廉印象平均分數

受訪者行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	26	4.33
金融及保險業(B)	7	3.5
運輸及倉儲業(C)	7	3.5
批發及零售業(D)	5	5
總計/平均	45	4.09

**圖 4-2-4**

不同行業別對辦理「課稅或納稅」業務之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，大部分受訪者對於臺灣公務員執行「課稅或納稅相關」業務時，因本身企業均依照規定繳納稅款，認為該業務似無存有公務員得上下其手之空間，故多數受訪者對於該指標主觀印象分數多數感受為「不嚴重」；特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

A5受訪者：我在律師從業過程中雖然有處理過稅務案件，但我認為稅務機關不是找麻煩，彼此是對法律見解或是對課稅基礎事實認知的不同。我不認為這是貪腐。以我有限的認識，我覺得稅務人員應該比一般的公務員更有清廉的意識。

B2受訪者：稅很難動手腳，公司都要請會計，這能幹嘛的空間很小，真正厲害的人，已經用其他管道直接避稅了。稅務被批評的倒不是清廉的部分，而是他觀念很舊、很僵化、很難溝通。

### 5. 對辦理「進出口(報關)」業務之清廉印象

12位受訪者給予臺灣公務員在辦理「進出口(報關)」業務上之主觀印象分數如表 4-2-9 所示。再進一步就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現，總計分數為 43 分、平均 3.58 分，介於「普通至不嚴重」之間。進一步以行業別觀之，「製造業」總分 23 分、平均分數 3.83 分，「金融及保險業」總分 5 分、平均分數 2.5 分，「運輸及倉儲業」總分 8 分、平均分數 4 分，「批發及零售業」分數 4 分，及「農林漁牧業」分數 3 分。如表 4-2-9 及圖 4-2-6 所示：

表 4-2-9

各受訪者對辦理「進出口(報關)業務」之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	4	4	4	3	4	4	2	3	4	4	4	3

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

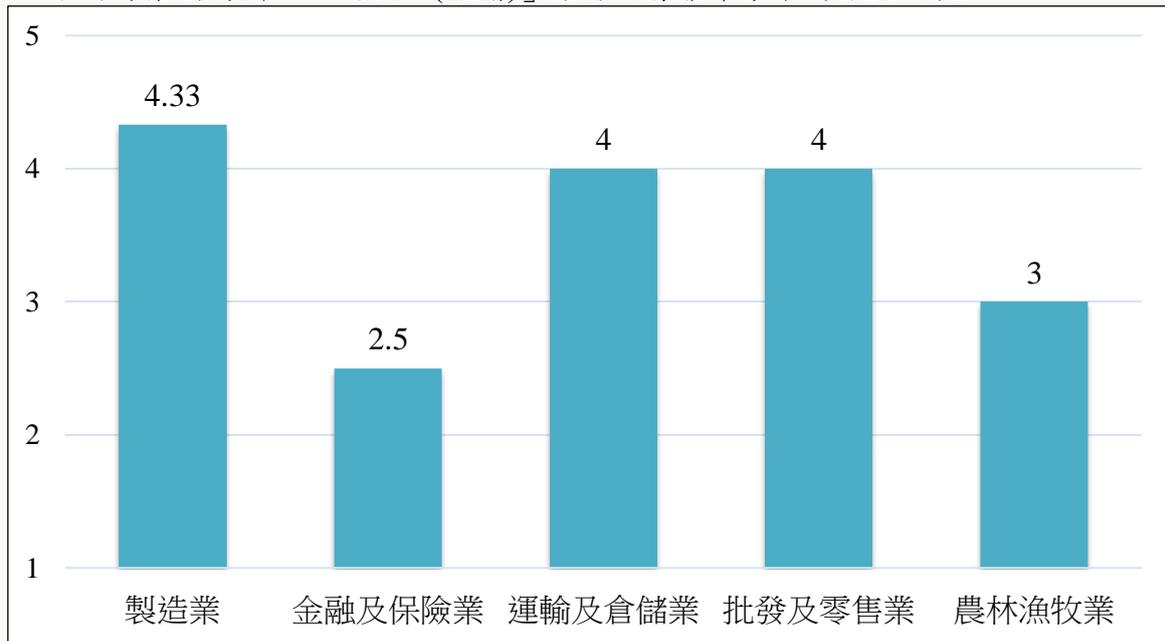
表 4-2-10

不同行業別受訪者對辦理「進出口(報關)業務」之清廉印象平均分數

受訪者行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	23	3.83
金融及保險業(B)	5	2.5
運輸及倉儲業(C)	8	4
批發及零售業(D)	4	4
農林漁牧業(E)	3	3
總計/平均	43	3.58

圖 4-2-5

不同行業別對辦理「進出口(報關)」業務之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，大部分受訪者對於臺灣公務員執行「進出口(報關)業務」時，認為公務員貪腐情形相較早期情況有明顯進步；部分受訪者(B1、C1、D1)認為進出口業務複雜，有很多細節及眉角不是一般民眾可以立即搞懂的，需要透過中間業者(報關行)處理相關報關程序，多數受訪者對於該指標主觀印象分數多數落在「普通至不嚴重」區間。特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

*B1 受訪者：例如海關抽驗報關的時候會決定哪些貨物要抽哪些不要抽，而且企業不會跟海關直接接觸，海關跟報關業者的接觸很深。有些業務因為民眾不了解，在政府和民眾之間存有代辦業者的行業，代辦業者會知道一些眉角、一些管道，甚至是不同價碼等，這種貪腐的嚴重性可能會更普遍；*

*C1 受訪者：以老百姓的觀點，這一塊會比較複雜，牽涉到比較多不同的人，比較不容易，我猜他可能是一個日常，在可接受的範圍內去做，會有一個平衡在做；*

*D1 受訪者：這些眉角可能是他掌握的人脈資源、做好事情的訣竅，或是和公部門建立起來的相互信任度等，讓事情比較容易順利進行，有默契地去做。*

## 6. 對辦理「司法審判過程」業務之清廉印象

12 位受訪者給予臺灣公務員在辦理「司法審判過程」業務上之主觀印象分數如表 4-2-11 所示。再進一步就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現，總計分數為 43 分、平均 3.58 分，介於「普通至不嚴重」之間。進一步以行業別觀之，「製造業」總分 23 分、平均分數 3.83 分，「金融及保險業」總分 5 分、平均分數 2.5 分，「運輸及倉儲業」總分 8 分、平均分數 4 分，「批發及零售業」分數 4 分，及「農林漁牧業」分數 3 分。如表 4-2-12 及圖 4-2-6 所示：

表 4-2-11

各受訪者對辦理「司法審判過程」業務之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	2	5	4	3	4	5	2	3	4	4	4	3

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

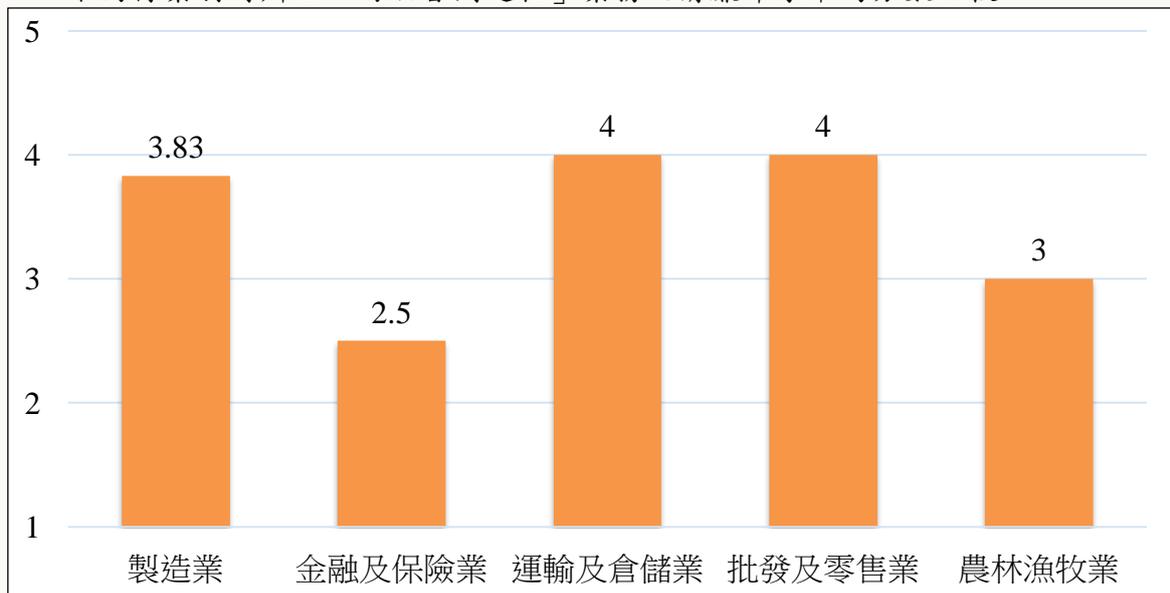
表 4-2-12

不同行業別受訪者對辦理「司法審判過程」業務之清廉印象平均分數

受訪者行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	23	3.83
金融及保險業(B)	5	2.5
運輸及倉儲業(C)	8	4
批發及零售業(D)	4	4
農林漁牧業(E)	3	3
總計/平均	43	3.58

圖 4-2-6

不同行業別對辦理「司法審判過程」業務之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，大部分受訪者對於臺灣公務員在辦理「司法審判過程業務」時，認為司法審判過程受到法官主觀意識或輿論壓力影響較大，法官獨立審判稍嫌不足，但此並非是貪腐問題，故多數受訪者對於該指標主觀印象分數多數落在「普通至不嚴重」區間；特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

A2 受訪者：華人的社會給公務員薪水太低，想要營造出弊絕風清，但這樣是一個很虛偽的社會。給醫生和教授這種公職的薪水那麼低，他們沒辦法生活，是虛偽。

### 7. 對「政府公共基金運用情形」之清廉印象

本次研究亦針對「政府公共基金運用情形」之清廉感受，直接訪談企業經理人對於「政府公共基金遭挪用或濫用情況感覺是否嚴重」的看法如何；此部分，也考量統計描述分析，亦請受訪者憑藉其主觀印象分別給予評分及補充說明。表示非常嚴重者，代表分數1分；表示嚴重者，代表分數2分；表示普通者，代表分數3分；表示非常嚴重者，代表分數4分；表示非常不嚴重者，則代表5分；茲將受訪者之主觀印象分數及訪談情形分述如下：

12位受訪者給予「政府公共基金遭挪用或濫用的情況」主觀印象分數如表4-2-13所示。再進一步就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現總計分數為43分，平均3.58分，介於「普通至不嚴重」之間。進一步以行業別觀之，「製造業」總分23分、平均分數3.83分，「金融及保險業」總分5分、平均分數2.5分，「運輸及倉儲業」總分9分、平均分數4.5分，「批發及零售業」分數4分，及「農林漁牧業」分數2分。如表4-2-14及圖4-2-7所示：

**表 4-2-13**

各受訪者對「政府公共基金遭挪用或濫用的情況」之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	4	3	4	3	4	5	2	3	5	4	4	2

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

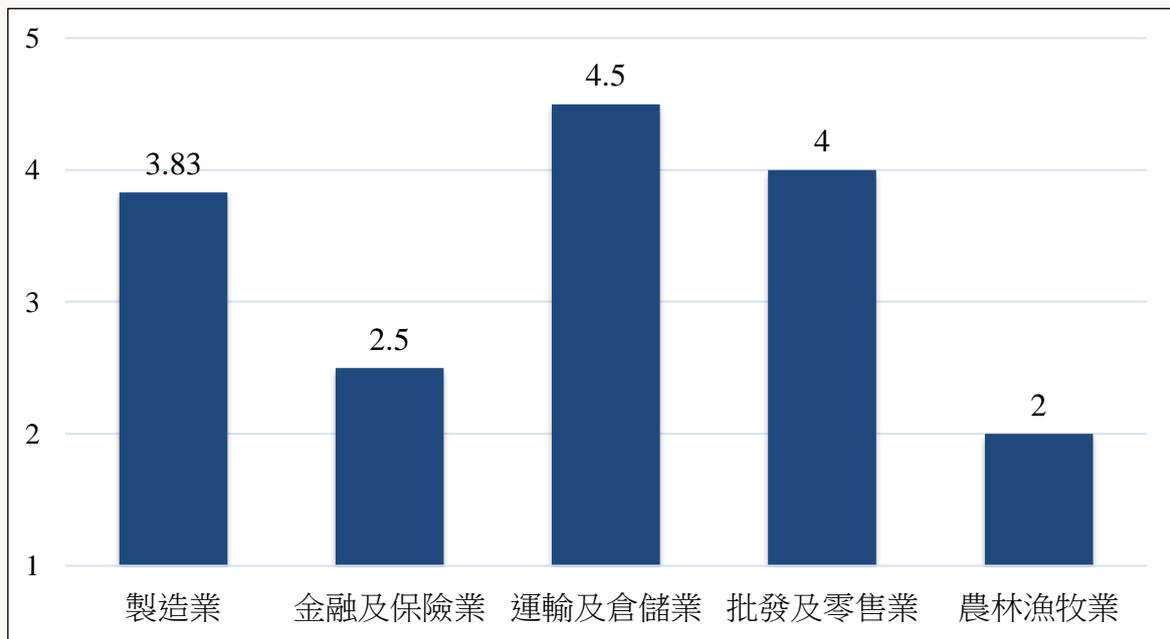
表 4-2-14

不同行業別受訪者對「政府公共基金遭挪用或濫用的情況」之清廉印象平均分數

受訪者行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	23	3.83
金融及保險業(B)	5	2.5
運輸及倉儲業(C)	9	4.5
批發及零售業(D)	4	4
農林漁牧業(E)	2	2
總分/平均	43	3.58

圖 4-2-7

不同行業別對「政府公共基金遭挪用或濫用情況」之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，大部分受訪者認為「政府公共基金遭挪用或濫用情況」係受政治(黨)影響較大，或是與基金管理人個人判斷有關，與公務員貪腐比較沒有直接關係，故多數受訪者對於該指標主觀印象分數多數落在「普通至不嚴重」區間；特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

A2 受訪者：因為基金的政治性很濃厚，在使用時有很多的政治考量而非功能考量，他都是選舉考量，有的縣市不管怎樣都是同一個政黨當選，它們就是發錢。

A3 受訪者：個人見解跟前面的「公共資源使用或分配」一樣，問題是在於討論資源分配時，利害關係人的參與程度。

B2 受訪者：我覺得控管基金的人不是貪腐，可能只是遇人不淑，為什麼會用到那個人也許是判斷上出了問題，當然有可能是有勾結，但是也有可能是被騙了，基金經理人來的時候可能有經驗，過往投資績效也很好。

D1 受訪者：公共基金的問題不是挪用或濫用，而是找到一個不好的基金管理人（笨蛋、壞蛋）。他也不是貪裡面的錢，但就故意跟著上車、下車，去做一些操作，不算圖利，比較偏內線交易。因為公共基金也是一大筆錢，和前面的政府採購案類似，所以比較常聽到。

### (三)不同業別對辦理「弱項指標內容」各業務別清廉印象之整體分析

綜合分析 12 位受訪者對於臺灣 CPI 在上述 7 項弱項指標內容業務上之清廉印象平均分數，整體對「納稅或課稅」業務的清廉印象最高，而對公部門辦理「政府採購」業務的清廉印象最低為「貪腐情形普通」，且不同行業別間有明顯之落差，「金融及保險業」與「批發及零售業」感受有嚴重貪腐情形。另發現「製造業」、「運輸及倉儲業」及「農林漁牧業」之受訪者對於各項指標內容之清廉印象較為一致，而「金融及保險業」則對各弱項指標內容業務別，整體平均感受為偏向嚴重貪腐。其他業別之貪腐感受則介於「普通至不嚴重」之間(如表 4-2-15、圖 4-2-8 及圖 4-2-9)。

表 4-2-15

不同業別對辦理「弱項指標內容」業務別之清廉印象平均分數

受訪者行業別 (代碼) 弱項指標內容 (平均分數)	製造業 (A)	金融及 保險業 (B)	運輸及 倉儲業 (C)	批發及 零售業 (D)	農林漁 牧業 (E)	總平均 分數
公共資源或分配	3.83	2.5	4.5	4	3	3.67
政府採購	4	2	4	2	3	3.42
公部門核發執照	3.83	2	4.5	5	3	3.67
納稅或課稅	4.33	3.5	3.5	5	/	4.09
進出口(報關)	3.83	2.5	4	4	3	3.58
司法審判過程	3.83	2.5	4	4	3	3.58
公共基金遭挪用或濫用	3.83	2.5	4.5	4	2	3.58

圖 4-2-8

12 位受訪者對「弱項指標」之清廉印象平均分數比較

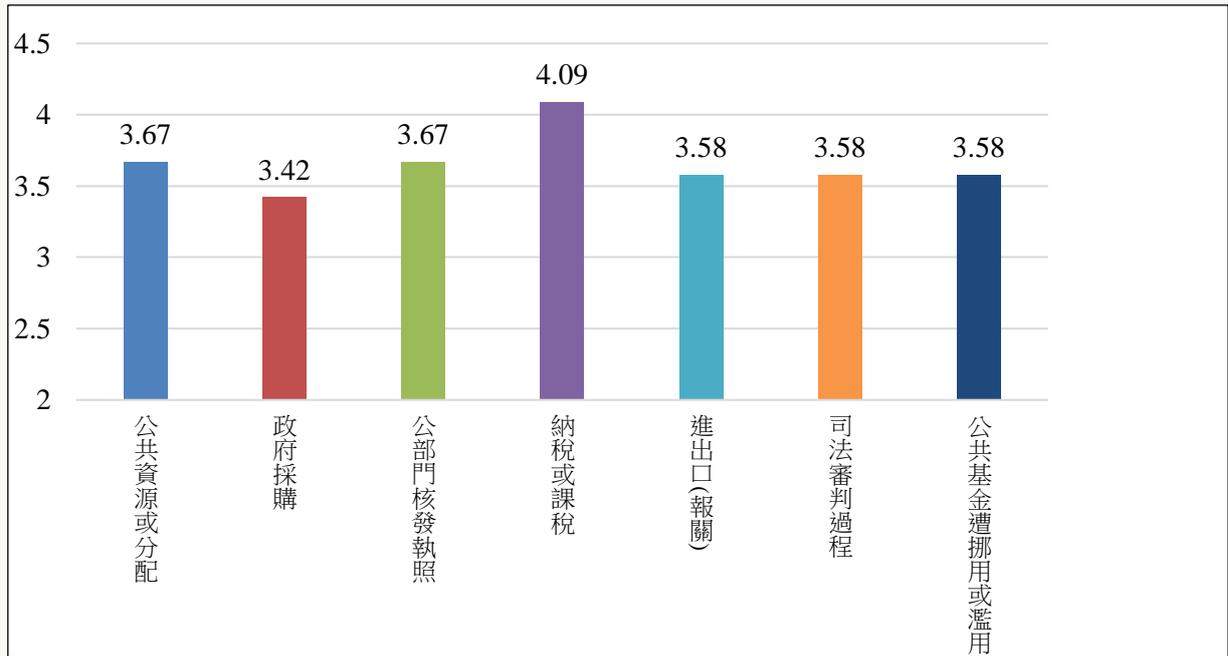
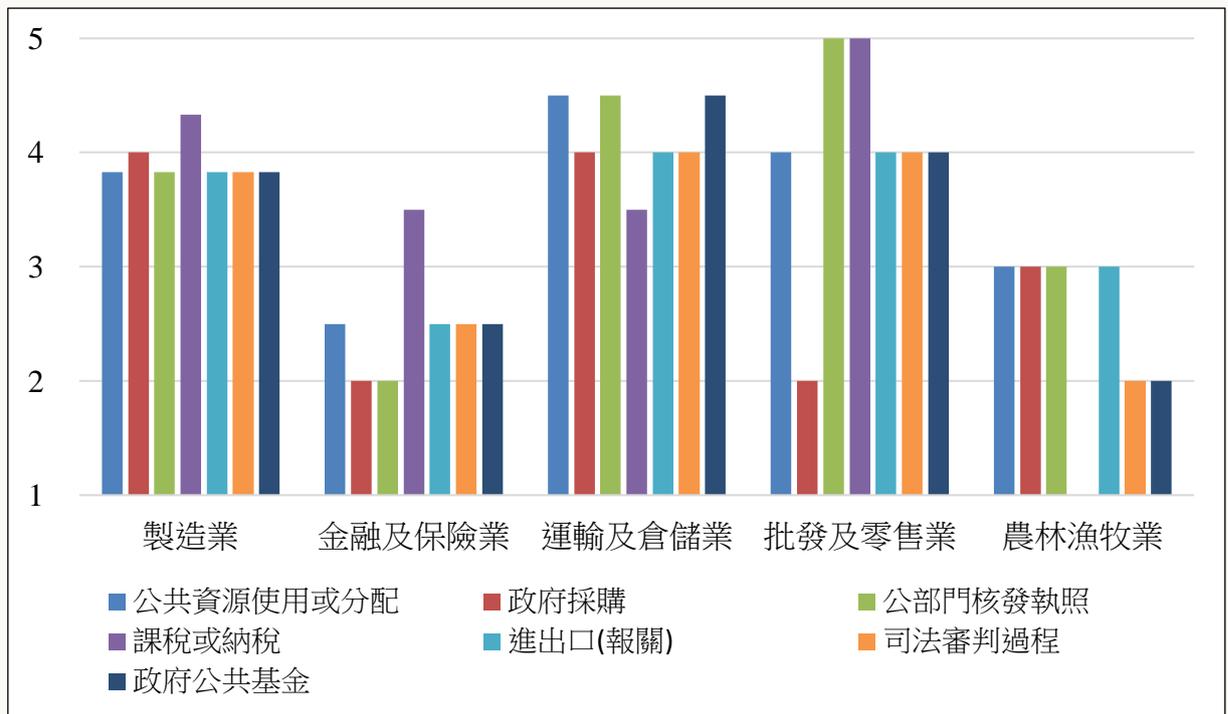


圖 4-2-9

不同行業別對「弱項指標內容」各業務別之清廉印象平均分數比較



(四)對「預防貪腐機制」之清廉印象

本次研究發現在弱勢項目內容評比中，亦包含向企業經理人詢問對該國之「預防貪腐機制」是否健全之主觀清廉印象，其內容問項包括對「政府常任文官的派任

或遷調（如具有公開的升遷或任用制度等）」、「政府的財政運作（如具有公平編列、審計、稽核等）」及「貪瀆不法行為的定罪（如具有獨立且有公信力的司法部門等）」等三項之公部門預防貪腐機制的看法；在本研究親自面訪過程中，亦由訪員引導受訪者對於此類預防貪腐之機制，就其主觀上感受到相關機制健全與否進行回答；為便於統計描述分析，也請受訪者憑藉其主觀印象就不同預防貪腐機制之健全情形分別給予評分及補充說明。表示非常不健全者，代表分數1分；表示不健全者，代表分數2分；表示普通者，代表分數3分；表示非常健全者，代表分數4分；表示非常健全者，則代表5分；茲將受訪者之主觀印象分數及訪談情形分述如下：

### 1. 對「政府常任文官的派任或遷調」制度上之清廉印象

12位受訪者對於「政府常任文官的派任或遷調」制度上（如具有公開的升遷或任用等制度）之主觀印象分數如表4-2-16所示。再進一步分析就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現，總計分數為44分，平均3.67分，介於「普通至健全」區間。進一步以行業別觀之，分別是「製造業」總分23分、平均分數3.83分，「金融及保險業」總分5分、平均分數2.5分，「運輸及倉儲業」總分9分、平均分數4.5分，「批發及零售業」分數4分，及「農林漁牧業」分數3分。如表4-2-17及圖4-2-10所示：

**表 4-2-16**

各受訪者對「政府常任文官的派任或遷調」制度上之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	3	2	4	5	4	5	2	3	5	4	4	3

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

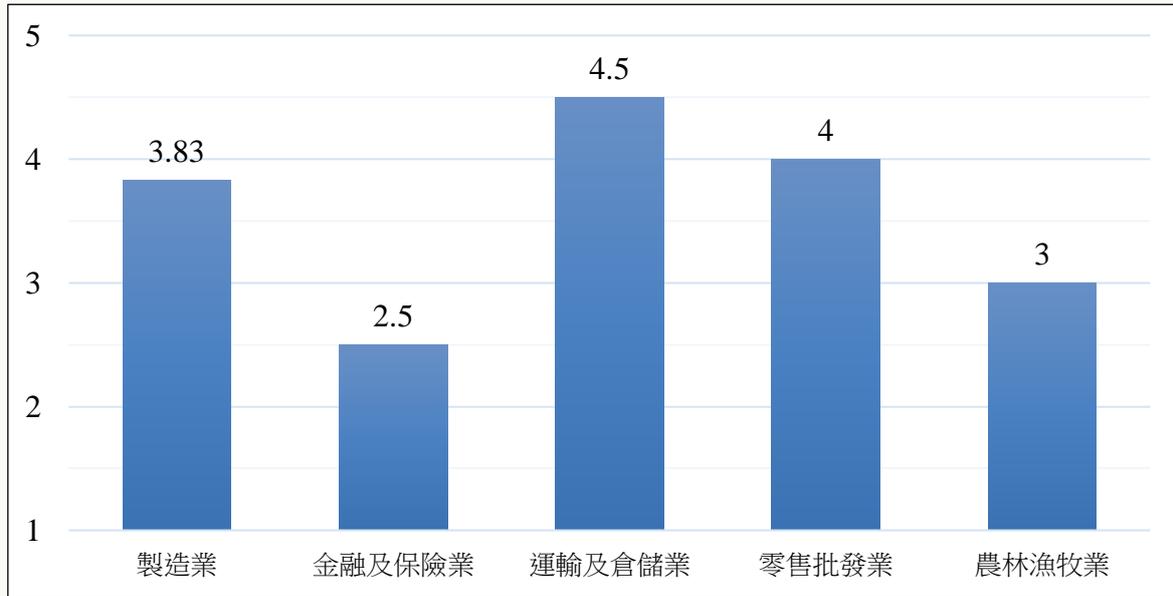
**表 4-2-17**

不同業別受訪者對「政府常任文官的派任或遷調」制度上之清廉印象平均分數

受訪者之行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	23	3.83
金融及保險業(B)	5	2.5
運輸及倉儲業(C)	9	4.5
批發及零售業(D)	4	4
農林漁牧業(E)	3	3
總計 / 平均	44	3.67

圖4-2-10

不同行業別對「政府常任文官的派任或遷調」制度上之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，大部分受訪者對於「政府常任文官的派任或遷調」主觀印象給予肯定，普遍認為文官派任機制尚稱健全，通常需有一定歷練或年資才能升遷到高階職位，故多數受訪者對於該指標主觀印象分數落在「普通至健全」區間。特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

A4受訪者：政府部門中有能力的人，不用被限制在框框內，但文官制度太窠臼或僵化，變成要按部就班往上爬。其實我贊成部分職缺可以跳脫常任文官的限制，這樣公務人員才會有動力和朝氣。

B2受訪者：在公務機關中，有劣幣逐良幣的情形，但他不是貪腐的問題。公部門的升遷制度可能沒有跟能力有直接關聯...而且沒有退場機制。

E1受訪者：政府比較沒有大刀闊斧的決心去改善這體系...最詬病的就是沒有淘汰制度...淘汰制度不明確，無法真正淘汰不好的公務員。

## 2. 對「政府的財政運作」制度上之清廉印象

11位受訪者對於「政府的財政運作」制度上（如具有公平編列、審計、稽核等制度）之主觀印象分數如表4-2-18所示（製造業A1受訪者未給予評分）。再進一步分析就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現，總計分數為41分，平均3.73分，介於「普通至健全」之間。進一步以行業別觀之，分別是「製造業」總分21分、平均分數4.2分，「金融及保險業」總分5分、平均

分數 2.5 分，「運輸及倉儲業」總分 8 分、平均分數 4 分，「批發及零售業」分數 3 分，及「農林漁牧業」分數 4 分。其統計結果如表 4-2-19 及圖 4-2-11 所示：

**表 4-2-18**

各受訪者對「政府的財政運作」制度上之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	/	4	4	4	4	5	2	3	4	4	3	4

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

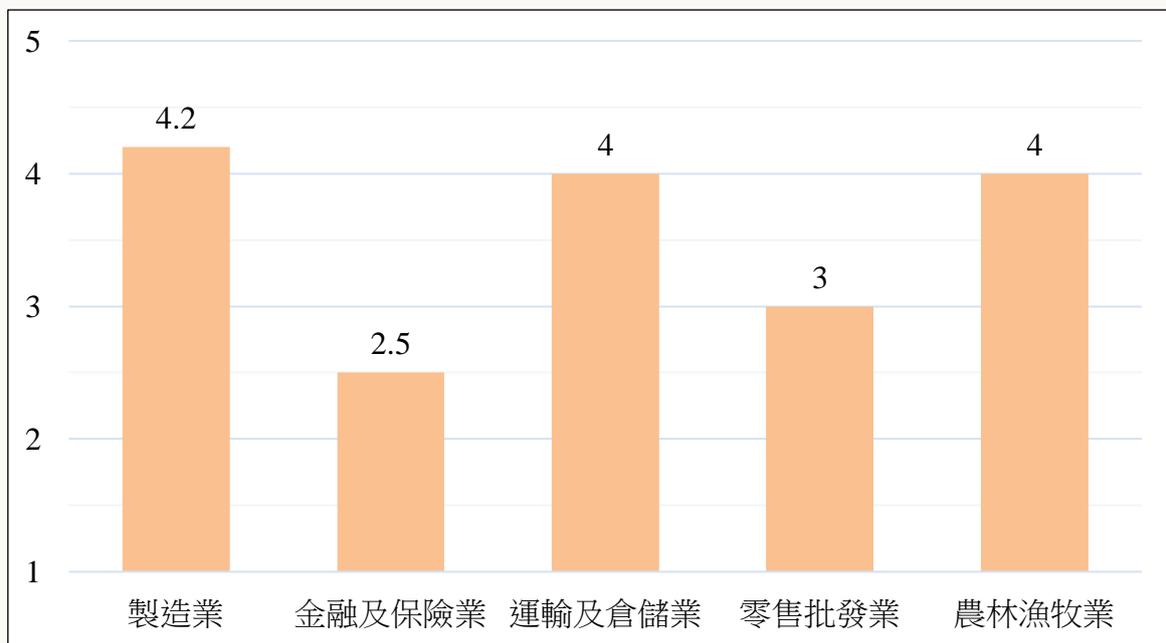
**表 4-2-19**

不同業別受訪者對「政府的財政運作」制度上之清廉印象平均分數

受訪者之行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	21	4.2
金融及保險業(B)	5	2.5
運輸及倉儲業(C)	8	4
批發及零售業(D)	3	3
農林漁牧業(E)	4	4
總計 / 平均	41	3.73

**圖4-2-11**

不同行業別對「政府的財政運作」制度上之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，多數受訪者對「政府的財政運作」制度之感受，認為預算剛開始的編列階段尚稱健全，但在後續執行及履約上，可能會因為政治力介入或民意反映等問題，導致分配不公或制度有操作空間(B1、B2、D1)。特別

表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

A3受訪者：預算編列方式應該有彈性調整的空間存在，可以因應政策變動...應該要看政府未來的政策重心是什麼，用在什麼地方可以發揮最大的綜效。

A5受訪者：各國預算應該是有機會具政治性分贓(肉桶政治)的情形，這是民主政治反映的民意，會影響政府分配...我覺得臺灣狀況應該還算可以...在民主政治可容忍的範圍。

B1受訪者：預算後續的運用...像是軌道經濟...展覽館變成蚊子館...這些花費是不是有需要?...可能會衍伸到貪腐的問題，或是為特定人量身定作、巧立名目等。

### 3. 對「貪瀆不法行為的定罪」制度上之清廉印象

12位受訪者對「貪瀆不法行為的定罪」制度上(如具有獨立且有公信力的司法部門等制度)之主觀印象分數如表4-2-20所示。再進一步分析就整體的主觀印象及對各行業別的印象分數之統計分析發現，總計分數為45分，平均3.75分，介於「普通至健全」區間，為受訪3個項目中分數最高的項目。進一步以行業別觀之，分別是「製造業」總分25分、平均分數4.17分，「金融及保險業」總分7分、平均分數3.5分，「運輸及倉儲業」總分7分、平均分數3.5分，「批發及零售業」分數2分，及「農林漁牧業」分數4分。如表4-2-21及圖4-2-12所示：

表 4-2-20

各受訪者對「貪瀆不法行為的定罪」制度上之清廉印象分數

受訪者代碼	A1	A2	A3	A4	A5	A6	B1	B2	C1	C2	D1	E1
印象分數	4	4	4	4	4	5	4	3	4	3	2	4

說明：貪腐印象「非常嚴重」1分；「嚴重」2分；「普通」3分；「不嚴重」4分；「非常不嚴重」5分。

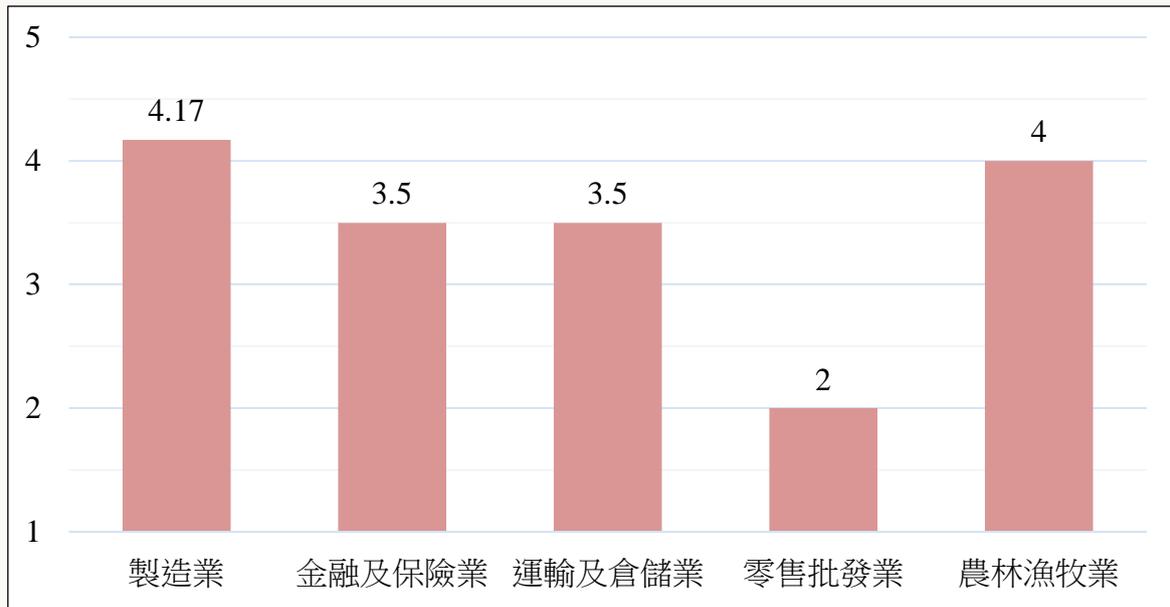
表 4-2-21

不同業別受訪者對「貪瀆不法行為的定罪」制度上之清廉印象平均分數

受訪者之行業別(代碼)	總分	平均分數
製造業(A)	25	4.17
金融及保險業(B)	7	3.5
運輸及倉儲業(C)	7	3.5
批發及零售業(D)	2	2
農林漁牧業(E)	4	4
總計 / 平均	45	3.75

圖4-2-12

不同行業別對「貪瀆不法行為的定罪」制度上之清廉印象平均分數比較



除了上述描述性統計分析之外，各受訪者對於「貪瀆不法行為的定罪」制度上是否健全方面，主觀印象感受落差很大，有9位受訪者認為司法部門尚稱健全，其中有2位受訪者表示司法有其自主性和獨立性，依照合理及公正的作法去執行(A5、A6)，另外有2位受訪者則表示能不能定罪主要是在證據力方面(A1、B2)；4位受訪者覺得臺灣還有進步空間，尤其訴訟案件從大眾知情到最後的定罪判決，審判時間都拖很久(A3、B1、C2、D1)。特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

A2受訪者：法院先天就不可能滿足所有人，他們不可能討好所有人，也不該討好所有人。...臺灣是職業法官，是公務員，法治國家的公務員要按照法律專業，不用管民意。

A3受訪者：還有專業度問題，不是說法官或檢察官不專業，但以AI為例...一旦涉及這方面的犯罪，...末端的司法審判等，可能完全跟不上來，必須要趕快強化這方面。

#### 4. 綜合分析

(1)綜合 12 位受訪者對 3 個「預防貪腐機制」制度上之主觀感受大致上的感受偏向「健全」，以「貪瀆不法行為的定罪」此項分數為最高。而以行業別區分，「製造業」、「運輸及倉儲業」之受訪者對於公部門預防貪腐機制之清廉印象較為一致，相對而言，「金融及保險業」之主觀分數則較低。如表 4-2-22 及圖 4-2-13 所示：

表 4-2-22

不同行業別對「預防貪腐機制」之清廉印象平均分數

受訪者行業別 (代碼)	預防貪腐機制 (平均分數)					總平均分數
	製造業 (A)	金融及 保險業 (B)	運輸及 倉儲業 (C)	批發及 零售業 (D)	農林漁 牧業 (E)	
政府常任文官的派任或遷調	3.83	2.5	4.5	4	3	3.67
政府的財政運作	4.2	2.5	4	3	4	3.73
貪瀆不法行為的定罪	4.17	3.5	3.5	2	4	3.75

圖4-2-13

12位受訪者對「預防貪腐機制」之清廉印象平均分數比較

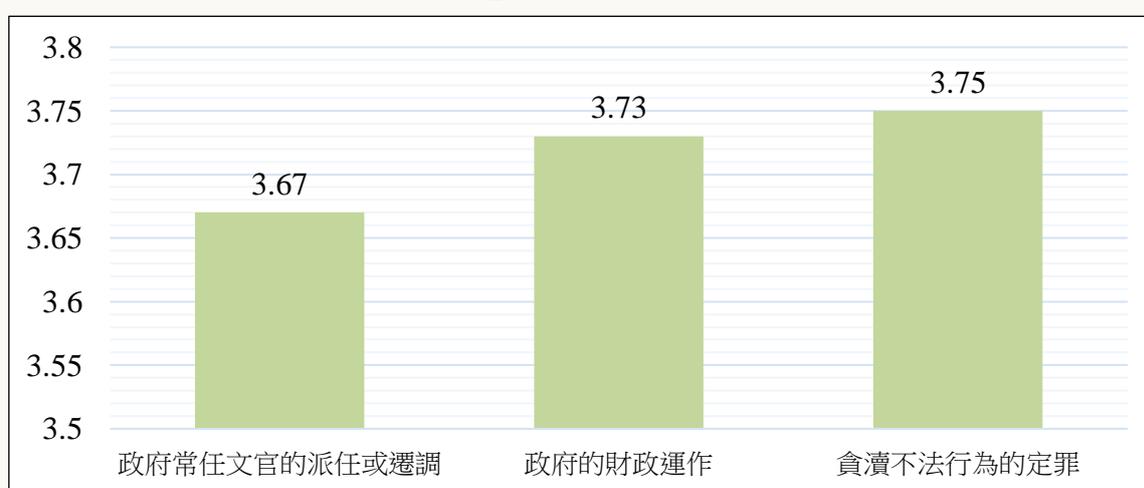
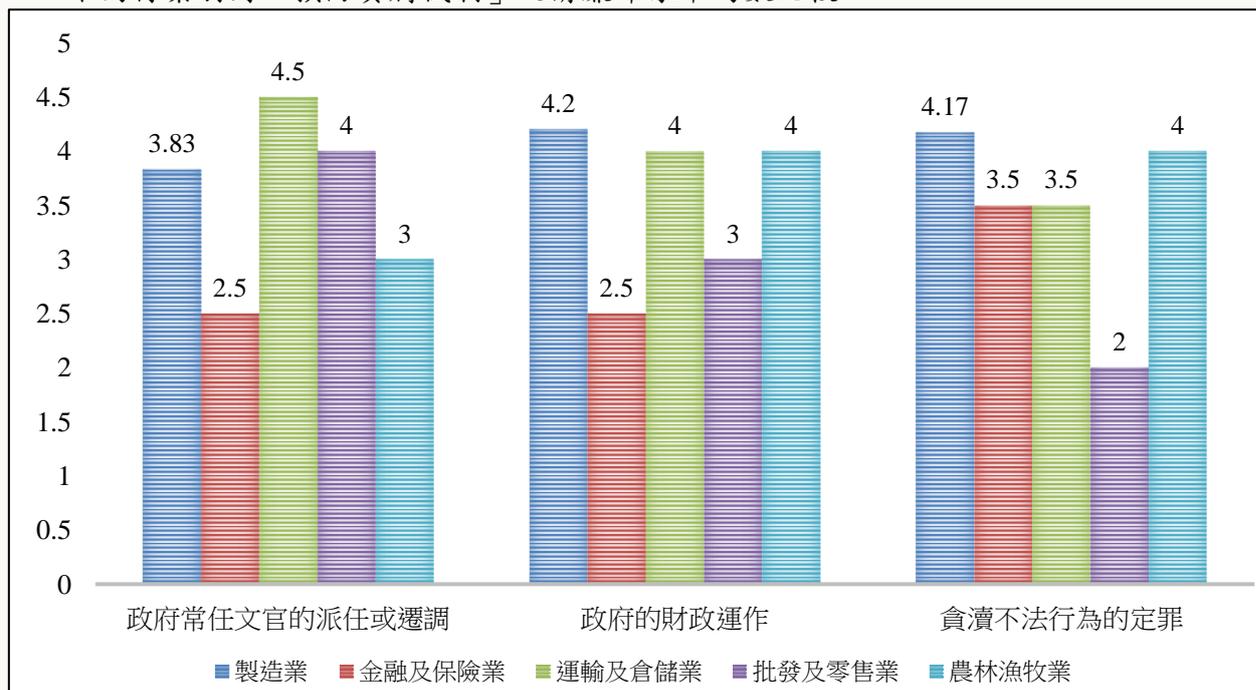


圖4-2-14

不同行業別對「預防貪腐機制」之清廉印象平均數比較



從圖4-2-14中發現，金融及保險業給予「政府常任文官的派任或遷調」及「政府的財政運作」之平均分數較低，僅2.5分(偏向不健全)。而製造業給予「政府的財政運作」的平均分數最高，達4.2分(偏向非常健全)，特別表示其他主觀感受或建議之受訪者如下：

*B1受訪者：若是指人事升遷調動背後，有一些利益輸送的話，我有聽過要請立委來講...也聽過職務用買的...相關機制仍有待改善的空間。*

*B2受訪者：政務官酬庸還蠻明顯的，哪一黨都一樣。*

*A6受訪者：政府預算必須送立法院審議，所以政府財政運作在立法委員監督下，應該不會有偏頗運作情形發生。*

*B2受訪者：財政運作跟清廉、貪腐也沒有關係，但是會有來自立委的壓力...臺灣的政治力介入還是比較嚴重，政治力的介入不該左右專業的判斷。*

而在「貪瀆不法行為的定罪」制度上，製造業給予的平均分數最高，達4.17分，6位企業經理人(A1、A2、A3、A4、A5、A6)均認為機制尚稱健全，對犯罪及追訴定案之主觀印象均屬正面。惟零售及批發業之企業經理人則表示該制度屬不健全(D1)，評分僅2分。

### (五)對「公部門整體清廉印象」、「公私部門清廉施政與誠信經營」與「提升臺灣清廉印象」之觀察重點

本研究除蒐集及分析上述各項弱項指標內容之受訪者主觀感受分數與意見外，為達本研究目的三與四，因此更進一步針對受訪者在「公部門整體清廉印象」、「如何觀察公部門清廉施政與私部門誠信經營」、「設計或推行相關廉政制度以提升臺灣清廉程度」等問項進行深度訪談。希望藉由企業經理人最真實的回應對臺灣整體清廉印象之情況，再細項詢問會從哪些方面觀察臺灣公部門的清廉程度，以及從哪些方面看出私部門是否落實公司治理及誠信經營；最後則是對政府設計或推行相關的廉政與預防貪腐制度以提升臺灣清廉程度之作法是否認同或提出相關建議，茲將訪談結果整理分析如下：

#### 1. 對「公部門整體清廉印象及清廉施政」之觀察重點

本項訪談內容為「您感覺臺灣公部門(政府機關)的清廉情況如何?從哪幾個地方

可以明顯看出公部門有沒有清廉施政?」; 12位受訪者針對臺灣目前的整體清廉印象都偏向正面肯定評價，但值得注意的是，部份受訪者回答之面向並非以直接感受到的政府清廉印象為主，而是透過政府機關之服務態度及行政效率的感受，間接評價及回應於對政府的清廉印象上。特別表示或建議之受訪者如下：

*A1 受訪者：直接面對民眾的第一線機關有很大的進步，服務態度也蠻好的... 比早期進步很多，這是很大的加分。*

*A2 受訪者：各區行政中心(民政、戶政等)辦理業務時，覺得使用者的體驗還不錯，速度都蠻快的，跟以前差別很大。*

*C2 受訪者：我應該可以看出清廉的唯一能比較評論的點就是效率面...。公共行政效率的進步其實就是一個清廉的象徵，這也表示說我其實不需要花費額外的精力或金錢，才能獲取公務人員對我的服務。*

此外，有2位受訪者認為清廉施政可以透過觀察採購招標面向是否公開透明及程序是否合法，直接明顯感覺公部門有無進步(A6、E1)。

## 2. 對「私部門公司治理與誠信經營」之觀察重點

本項訪內容為「在私部門(公司企業)從哪幾個地方可以明顯看出有沒有落實公司治理及誠信經營?」; 12位受訪者中，有3位受訪者提及法遵與公司治理評鑑很重要(A2、A5、D1)，另外有3位受訪者亦表示領導者是否以身作則以及是否重視公司教育訓練也很重要(A3、A5、C2); 2位受訪者認為他們會觀察公司對揭弊者保護機制是否周全(B1、B2)。特別表示或建議之受訪者如下：

*A2 受訪者：上市公司因為有公司治理評鑑所以大家很重視，也會公布結果，公司也會在自己的網站上公告獲得的獎項... 因為相關法制有強制性規定。*

*B1 受訪者：我們有一些合格廠商制度... 從中篩選作為對律師、會計師、供應商的管理。另外就是分層負責制度的落實... 從公司的核決權、內控分層負責，是否攬權等去觀察。再來就是吹哨者部分，公司對檢舉案件的處理有無獨立性，有無成立一個獨立的審查委員會專門檢視檢舉案件，對吹哨者的保護有沒有周全。*

*C1 受訪者：分成兩個部分，首先是董事會的成員、獨立董事他們的監理機制，再來是企業經理人在行業內的資歷會反映在公司治理的結果。*

### 3. 從「相關廉政制度、法令或行政作為」觀察臺灣的清廉程度

本項訪談內容為「您覺得企業經理人會從哪幾個地方來觀察臺灣的清廉程度(例如政府資訊公開、揭弊者保護制度、利益衝突迴避制度、制裁商業賄賂、不法金流追償等)?」；臺灣為展現反貪腐決心，除於2015年制定公布《聯合國反貪腐公約施行法》外，亦陸續提出揭弊者保護法、修正公務人員利益衝突迴避法等法規，並積極推動政府資訊公開、制裁商業賄賂、不法金流追償等措施，以落實聯合國反貪腐公約，作為我國反貪腐政策之重要機制與推行成效。本問項從12位企業經理人的角度來觀察，他們會從哪些廉政制度的建立，來感受臺灣的清廉程度表現；其中3位受訪者認為制裁商業賄賂是有用的方向，因為臺灣目前仍欠缺相關規定(C1、C2、E1)，另外有4位受訪者均提及資訊透明很重要(A3、A4、A5、E1)。特別表示或建議之受訪者如下：

*A3受訪者：個人覺得清廉問題主要是透明度和公平性的展現。如果公私部門常進行雙向溝通、或是定期的對話，尤其當業界對政府法規有疑義時，向有關機關詢問都可以得到即時的回應，這樣就有透明度。另外針對公平性部分...如果能納入所有的相關利害關係人，就不會讓民眾感覺有人可以上下其手。*

*B2受訪者：這幾年從廉政署開始...例如吹哨者等等。從組織到推動法案到宣導...政府有想要做，但還有一段路要走，後續要做的事情還滿多的...真的要貪腐的...會發生就是會發生...制度在是比較好，但還是很難杜絕。*

*D1受訪者：我覺得公私部門往來之間的信任度，是在資訊傳遞間慢慢建立的，如果詢問問題可以得到清楚的資訊，這當中就會產生信賴感、清晰度...相對而言就會覺得這個機關的廉潔度，或是管理機制很清楚。*

### 4. 對「設計或推行相關廉政制度能否提升臺灣清廉程度」之看法及建議

本項訪談內容為「臺灣可以從哪幾個地方著手，贏得他們對於臺灣清廉程度的認同?(例如採購廉政平臺或企業誠信服務平臺之類的制度設計等)」；受訪者均認為成立平臺是有幫助的，部分受訪者建議在推動平臺前，應有風險分析的基礎，將資源投注在最需要被解決的問題上，優先提升公部門清廉度，防止涉及私部門的貪腐，進而發揮對私部門的影響力，特別是分配到公部門資源的相關領域及行業，如政府

採購或重大民生基礎建設，並對於法務部廉政署推動機關採購廉政平臺給予肯定。特別表示或建議之受訪者如下：

A4受訪者：公部門是帶領國家前進或後退的領導者...公部門的清廉度就是一個表徵，私部門會跟公部門接觸，也會影響到私部門的清廉度...公部門有案件招標，私部門會去投標、得標，這就是一個連結。政風...不只是監督，也是輔導的角色，當時覺得政府有在進步...這樣也會拉升私部門上來，所以廉政平臺我覺得很棒。

A3受訪者：當然不一定是一直辦座談會，要有相關或明確的議題，企業參與比較有意義，如何設計可以再思考。

B1受訪者：對於不同產業要有不同的平臺思維，應該要從公部門去設平臺，然後去牽制這些分配到公部門相關資源或採購案件的業者，看要如何篩選業者...先提升公部門廉潔，才會讓私部門覺得沒有門路可以走。

B2受訪者：要推一個東西可能要審慎評估，可以把力氣花在公部門，因為看一個國家清不清廉，主要還是看政府，要以國家的角度來看比較好。

C1受訪者：重大民生基礎建設，關係到國家的競爭力，中間品質把關好，不要有貪瀆的情事發生。推平臺前要先做風險分析，這個東西如果出問題會造成極大的損失，不只金錢，還有民眾、國家、未來競爭力都要算進去...要把有限資源放在更重要而且困難的地方。

A6受訪者：我認為(機關採購)廉政平臺的檢察官的加入，會讓想上下其手的人有顧慮，有檢調的壓力...這是有幫助的。

除平臺的機制設計外，4位受訪者建議應從文化、社會風氣養成及教育著手，透過整體清廉意識的提升，可以帶動公私部門的清廉度(A4、B1、D1、E1)；3位受訪者建議政府應落實執法及課責，可以展現政府打擊貪腐的決心(B1、C2、D1)。特別表示或建議之受訪者如下：

A4受訪者：社會風氣的養成，現在手機很普遍，私部門也會擔心密錄或錄音反咬他，形成互相牽制，讓公私部門的清廉度慢慢步上軌道。

B1受訪者：肅貪的層級要拉高、真的有判刑而且不要輕判，覺得國家真的有在努力懲治貪腐，大家會看結果，這樣做對國家才比較有利。

D1受訪者：從教育著手，人不要去想那些不屬於自己應有的東西，而且不是只有從公務員開始做，而是從小就要培養不能貪腐的概念。

*D1 受訪者：只要抓到貪污犯、確定犯罪就重罰，不要有任何空間...社會風氣有時候需要雷厲風行地、重重地去嚇阻才行。*

#### (六)在「貪腐對私部門的整體影響及公私協力反貪腐」之觀點及建議

本次訪談過程中，12 位企業經理人在對「貪腐對私部門的整體影響及公私協力反貪腐」觀點上之回饋想法及建議非常踴躍，茲將訪談重要結果整理如下：

1. 多數受訪者表示，貪腐不僅僅對公部門的運作會產生負面影響，一個國家的清廉印象指數若表現不佳，該國私部門(企業)亦會受有相當的損失。國家的貪腐情形越嚴重，企業對當地的投資環境會存有很大疑慮，除了本國企業可能為了營運需付出更多額外成本外，更會降低外資對當地的投資意願；特別表示或建議之受訪者如下：

*D2 受訪者：政府也會影響到我們企業的國際投資。政府不清廉我們會有黑名單，如果國家有問題我們會有疑慮。別人在看臺灣時，也會有地緣政治的問題，貪腐也會有影響。*

*A2 受訪者：美國商會那邊應該會有一些對企業貪腐的調查，會有白皮書，告狀在臺灣做生意可能會有的狀況。*

*A5 受訪者：遇到貪腐問題就會減少投資，對經商或投資環境一定會有影響。*

*A3 受訪者：(公部門的貪腐行為)一定會影響(私部門企業的運作)。民不與官鬥是非常基本的概念，只要可能會涉及訴訟什麼的，我們公司基本上就不會去做，無形中可能也失去了一些機會。透明與公平，是企業界非常在意、關注的地方。*

2. 大部分受訪者認為成立平臺雖有幫助，但若是以反貪腐為主，對私部門吸引力不大，部分受訪者認為可以考量企業產業類別、受監管密度及公司治理制度的成熟度，而有不同的政策規劃，本次受訪者分布在我國七大行業別之中，不論規模大小或是傳統產業、金融業、科技業等，均有其獨特的運營方式和專業知識，不同產業類別對於企業誠信、公司治理的重視程度有所差異，甚至認為該企業內部有該領域最頂尖的專業人員，而面對企業的運營方向及經營方針，政府很難扮演指導者的角色，或是認為現行已有足夠的監管機制或是類似的平臺，建議應將重點放在幫助中小企業。特別表示或建議之受訪者如下：

A2受訪者：目前打貪腐的相關措施，對私部門的吸引力比較小，業界有點不是很積極。臺灣大型上市櫃公司部分，我們自身很了解臺灣的狀況，比較沒有太期待政府做甚麼。因為我們更懂，政府很難指導的面面俱到。

A5受訪者：企業服務廉政平臺可以分成兩個面向來看，第一...上市公司已受到金管會、證交所很強的監管...若要有此機制，或許可以跟證交所做一些結合。第二...非上市櫃公司或是為數很多的中小企業...因為他們需要的東西和上市櫃公司不同...讓他們感到加入有好處而獲得幫助。

B1受訪者：企業遇到政府機關不公平的對待或處理等問題，其實有訴願、行政訴訟的管道...目前既有的機制不需要平臺...如果是為了反貪腐的目的，需要成立一個平臺，例如遇到有人對我們索賄，需要第三方介入等狀況，金融業應該比較少，其他行業可能就不一定。對於不同產業要有不同的平臺思維...建議可以篩選產業別，例如接觸政府部門的業務中是否有代辦業者。

B2受訪者：金融業已經有很多平臺了，而且運作得很好，也很透明、揭露很多事情，各個銀行會有自己的要求，金管會也會有要求，如果成立一個平臺，要考慮會不會引發一些事情，可能有好事者或者立委，利用這個平臺做一些別的事情。

C2受訪者：政府成立這個平臺很好，但為什麼是放在誠信經營或反貪腐?...我認為中小企業可能比較需要...每個產業都有每個產業自己的標準，譬如說金融業，主管機關對於他們的監管力道其實是很強的，所以你們也不要找他們來當標竿，我們也受不了這樣的監管。

E1受訪者：公司治理對農企業幫助比較少。

3. 對於企業服務廉政平臺之建立，多數企業認為不需在現有與企業的主管機關平臺外，額外成立僅有具廉政功能的單一平臺，更期待平臺能發揮兼顧效率及政策溝通的功能，肯定溝通平臺的設計有助於增進公開透明及跨域整合機制，並讓企業有直接窗口可以向政府反映，針對政府即將推動的政策，讓想表達意見的人可以充分表達訴求，或是朝法令釋疑方向，對企業比較有正向幫助 (A2、A5、A6、B2、C2、D1、E1)，反映機制健全透明。僅有 2 位受訪者贊成透過平臺解決公務員刁難 (A3、A4)。特別表示或建議之受訪者如下：

A2受訪者：我們可以提供一些資訊和交流意見，可能要有一個平臺。

A3受訪者：公私部門的資訊交流管道暢通，可以解決很多問題。當企業不知道政府法規如何運行時，可能會產生質疑，但如果有一個平臺或是其他方式，讓企業在不懂時可以詢問，找到窗口或是參與，都是不錯的做法。

A5受訪者：...線上的律師諮詢服務...或許稅務...或是投標公共建設等，在廉政或反貪腐方面能否把它結合發揮。

A6受訪者：公私協力合作可以從協作會議模式進行...類似的協作會議模式，可以做為推動廉政政策之參考。

D1受訪者：對企業界來說，無法得到公務機關的釋明，是跟政府溝通時困擾的問題之一。

B1受訪者：企業可能會遇到的是行政權、裁量權太大，沒有在法令授予的範圍內依法行政，而是以行政干預措施，干涉受管理的企業，雖然背後不一定有利益的關係。

4. 私部門對於公私協力進行反貪腐作為方面，多數受訪者採正面肯定。惟反貪腐工作於過往的經驗中，通常係由公部門擔任領頭羊，私部門以配合角度參與即可。如何達成夥伴關係協力合作，有受訪者指出政府若找出企業的需求，給予明確的指導、合作方向或誘因，將會提升企業主動積極參與的意願；特別表示或建議之受訪者如下：

B1 受訪者：企業重視的是商譽，在廉政推廣上比平臺更好的是公開揭露的評分項目，這種壓力加在業者身上的時候，效用會比較大，讓他從上而下去誠信經營，如果不是從上而下的其實沒有用。

A5 受訪者：非上市櫃企業...或是為數很多的中小企業，可以加入這個平臺...但要讓他們有感到加入有好處而獲得幫助，會是個要思考的問題。

D1 受訪者：公私協同合作，或許能更積極一點，例如政府協助企業釐清困難或不明確的地方，以及政府來告訴企業可以做什麼事？像是公司治理、ESG 社會公益方面等等...從企業角度去思考，能夠怎麼和企業一起合作。

5. 受訪者提及企業對於透明與公平的制度建立有很深的期許。在商業模式的運作下，許多商業行為須經主管機關同意，新的法案也需要政府說明，讓企業有所依循。若有良好法制作業和資訊公開透明的機制讓所有利害關係人可以與政府溝

通，除了可避免外界對特定企業與政府的關係有不當聯想外，亦可增進商業效率。特別表示或建議之受訪者如下：

A3 受訪者：當企業不知道政府法規如何運行時，可能會產生質疑。因為政府強調資訊公開，所以法令有 60 天的公告周知期，但又規定因情況特殊可以另定較短時間，這點我不是很明白。這些都是透明與公平，是企業界非常在意、關注的地方。...當業界對政府法規有疑義時，向有關機關詢問都可以得到即時的回應，這樣就有透明度。...公平性...並不是要求所有大大小小的企業全都要參與，但如果能納入所有的相關利害關係人，就不會讓民眾感覺有人可以上下其手。

C2 受訪者：資訊越透明對(反貪腐)越有幫助，這樣大家就不會去揣測或懷疑政府中間藏了什麼東西。

E1 受訪者：所有資訊全部透明化，這樣一來就比較不容易滋生弊端。

#### (七)其他建議

1. 有多位受訪者認為我國公務員的待遇及福利應比照新加坡、日本等鄰近國家。

提升公務員薪資待遇有助於建立公務員的社會地位和自信，並提升誘因留住人才，進而強化專業能力和減少貪腐需求。特別表示或建議之受訪者如下：

C1 受訪者：應該學習新加坡政府提高公務人員的福利，留住人才，要讓公務人員得到尊嚴，終身俸和薪水要有一個平衡點，才不會都被私人企業挖角。

B2 受訪者：公務員的薪水應該要提高，才能避免他們貪腐，才能讓他們有使命感。

A4 受訪者：我建議政府要善待公務人員，提升公務員的薪資待遇。因為臺灣走的是資本主義社會.....社經地位是一種無形的感覺，心態會不一樣。

B1 受訪者：高薪養廉這一塊，給公務員高薪可能比較做不到，再一個就是彰顯肅貪效果，有遏阻作用，讓公務員覺得貪腐會導致工作不保。

2. 受訪者指出，民眾對政府的廉潔印象來源未必是因為貪腐事件的發生，而是來自多方的綜合評價。從公部門第一線的服務，到自身參與的司法判決是否勝訴，都可能產生對政府廉潔與否的聯結，進而產生相對偏頗的主觀印象，也就是類似心

理作用的「定錨效應」<sup>4</sup>，當人們被第一印象所影響時，後續陸續會有情境上的變化，但這種印象也會持續影響著人們對該事物的看法和行為。也就是說，人們在作出決策時，會受到先前已知資訊的影響，導致對未知資訊的判斷產生偏見。對於未接觸廉政議題的企業經理人，也常有這個現象。特別表示或建議之受訪者如下：

C2 受訪者：要顛覆民眾對政府的清廉印象困難度太高，大家不是只看清廉，大家對政府印象一定是看整體的，所以他於對任何一個政府的政策或者措施的不滿，他都會擴大延伸到其他方面。

A5 受訪者：我以律師的身分接觸，我認為法院算是清廉，但民眾可能並不認為這是很好的。例如敗訴方，或甚至是勝訴方但要求條件無法達成，都會造成他們對法院的印象不好。

A6 受訪者：是不是也有一種可能，民眾對於政府效能效率不滿意，所以直覺反饋對於清廉程度也會連帶低分，所以提升政府效能，可能也可以一併提升民眾對政府整體印象。

3. 政府的決策會影響國家的走向，即便未涉及貪腐，但錯誤的決策也可能會讓國家受有不利益。受訪者認為專業的公務員有助於提升國家競爭力，而政府也有義務對於特定產業給予支持，對國家的安全度和競爭力都會有顯著幫助，即便不是多數民眾支持，也要勇於進行對的決策。特別表示或建議之受訪者如下：

A2 受訪者：政府政策規劃和行使不能雨露均霑，對於領頭企業必須給予特別待遇，他們對國家的重要性和國安貢獻度非常高。政府要勇於維護，不能因為被批評而不敢做，不能政治處理。

C1 受訪者：新加坡集眾人智去推動一些事情，就是有強大的遊戲規則(政策指引)，才能讓他們在主導的事務上做一些精進。

4. 受訪者指出，若要顯示一個國家的反貪決心，專責反貪腐機構的層級是一個重要指標。例如香港廉政公署係直屬於香港特首下的組織，層級位階相當高，姑且不論打貪成效如何，組織位階及獨立性的提升，是政府表態打貪腐決心的一項重要指標。特別表示或建議之受訪者如下：

B2 受訪者：我國廉政署的獨立性跟其他國家相比，組織地位不夠高，提高組織

<sup>4</sup> 人類在進行決策時，會過度偏重先前取得的資訊（這稱為錨點），即使這個資訊與這項決定無關。

位階是一種姿態，姿態做出來才能往下走，人家才看得到我們的決心。

5. 本次受訪者多有提及政治力對於國家清廉度之影響甚鉅，但亦表示民主體制下，政治力干預似乎為必然現象，並提出可以從提升國民教育著手，提升公民素質並增加民眾對議題的關心及辨識力，或為減少政治力介入政府運作過深之解方。特別表示或建議之受訪者如下：

B2 受訪者：我接觸的外國人不管哪個國家的，都說臺灣太誇張，他們沒辦法接受這樣，金融比較發達的國家，像是英國，比較不會因為政治力介入去左右專業的判斷...政治力的介入不該左右專業的判斷。

E1 受訪者：民眾不在意國家的利益，要這些人放棄既有的權利去支持其他人比較不可能，這是基本的教育問題，怎麼教育下一代或是民眾去瞭解事情的嚴重性，我很嚴重懷疑民意代表有拿別人的好處，民代就是禍亂的根源，要怎樣去監督或審視他們，這就是政府要去做的事情。

6. 我國為自由民主之國家，對媒體監督的第四權亦有完整保障。惟在自媒體蓬勃發展的現在，少數不肖媒體為博取關注度，或有使用聳動且不真實之標題或內容吸引民眾點閱，長此以往，會導致虛假的消息傳播並潛移默化，對於民眾掌握正確資訊和主觀想法都會有相當影響。特別表示或建議之受訪者如下：

D1 受訪者：現在媒體因為要營利，追求收視率、點擊率，做了偏頗或誤導的報導，甚至刻意帶風向，有時候有點悲哀。

7. 受訪者指出，企業之間透過供應商管理，將誠信經營的理念落實在日常營運當中，政府與企業之間除了溝通管道外，也可以推動供應商篩選機制，當企業未達到誠信治理的準則，政府可以透過制度減少分配資源或是限制不良企業參與標案，進而提升企業的廉潔意識。特別表示或建議之受訪者如下：

C2 受訪者：歐美大型海外企業會要求我們(供應商)簽署這些合規要求，給他們承諾說我們都會做到，這樣才能進到他們的門檻。

B1 受訪者：我們有一些白名單制度、合格廠商制度，針對負面新聞等，從中篩選作為對律師、會計師、供應商的管理...公部門設立平臺，可以去牽制或分配公部門相關資源及採購案件的業者，如果業者廉潔程度不夠，就沒辦法做公部門生意，廠商才願意把自己弄好一點，政府要有供應商管理的企業概念，把不好的廠商淘汰掉，就會群起效尤。

## 伍、研究結果與建議

### (一)研究發現與建議

依本研究所得資料與分析後，茲歸納主要研究發現與建議如下：

#### 1. 研究發現

- (1) 本研究之各行業別企業經理人對臺灣整體的清廉印象介於「普通」至「清廉」，主觀感受平均約60分~75分之間；而對日本的清廉印象，整體感覺比臺灣好；惟屬下游業務(中小企業)接洽時，也會遇到貪腐問題。
- (2) 清廉印象指數(CPI)本身的評比方式其指數本身並不是一項調查，而是引用世界具公信力機構所做之貪腐調查或評估報告作為基準，其採用專家評估或企業經理人問卷調查，呈現的是有關專家及企業經理人對公部門貪瀆情形的評估，故該指數其實是專家及企業經理人的觀點，而非一般民眾或公務員。本研究研析臺灣的弱項指標後發現，其主要內容包括企業經理人對政府在辦理「公共資源使用或分配」、「政府採購」、「公部門核發執照」、「課稅或納稅」、「進出口(報關)」及「司法審判過程」等6類業務時之主觀感受，據以形成該指標的清廉印象。
- (3) 各業別受訪者對於臺灣CPI之7項弱項指標內容業務上(包括公共資源或分配、政府採購、公部門核發執照、納稅或課稅、進出口(報關)、司法審判過程、公共基金遭挪用或濫用)之清廉印象平均分數。研究發現，整體平均對公部門辦理「政府採購」業務上之清廉印象最低，且不同行業別間則有明顯之落差，特別在「金融及保險業」與「批發及零售業」則感受到「嚴重貪腐」情形。「製造業」、「運輸及倉儲業」及「農林漁牧業」之受訪者對於各項指標內容之清廉印象較為一致，貪腐感受平均為「不嚴重至非常不嚴重」之間。而「金融及保險業」則對各個弱項指標內容業務別，整體平均感受為「偏向嚴重貪腐」；其他業別之貪腐感受則介於「普通至不嚴重」之間。
- (4) 各業別受訪者對於臺灣「貪腐預防機制」之3項制度(包括政府常任文官的派任或遷調、政府的財政運作、貪瀆不法行為的定罪)之清廉印象平均分數。研究發現，「製造業」、「運輸及倉儲業」及「農林漁牧業」之受訪者對於3項

- 預防貪腐機制之清廉印象亦較為一致，貪腐感受平均為「不嚴重至非常不嚴重」之間。而「金融及保險業」僅對「貪瀆不法行為的定罪」制度上感受偏向「不嚴重貪腐」，但在「政府常任文官的派任或遷調」及「政府的財政運作」制度上之清廉印象感受仍偏向「嚴重貪腐」；而「批發及零售業」則僅對於「貪瀆不法行為的定罪」制度上感覺「嚴重貪腐」。
- (5) 在對「公部門整體清廉印象」之觀察重點上，雖然12位受訪者目前的清廉印象都偏向正面評價；但值得注意的是，部份受訪者回答之面向並非以直接感受到的政府清廉印象為主，而是透過對政府機關之服務態度及行政效率的感受，間接評價及回應於對政府的清廉印象上，尤其是透過對政府第一線服務民眾的機關或業務之服務效能，可以明顯影響對政府是否清廉的第一印象。此外，政府採購業務的公開透明及作業流程合法，也是感受政府有無清廉施政的觀察重點。
- (6) 就「私部門(公司企業)從哪幾個地方可以明顯看出有沒有落實公司治理及誠信經營?」上，研究發現，受訪者觀察的重點為：1.落實法遵與公司治理評鑑；2.領導者是否以身作則以及是否重視公司教育訓練。尤其在金融業，從研究中得知，我國金融業的主管機關金融監督管理委員會對於上市上櫃公司訂有「上市上櫃公司誠信經營守則」、「上市上櫃公司治理實務守則」、「公司治理3.0-永續發展藍圖」等相關規範，金融業對於上述規範的自主落實程度明顯高於其他行業別，且金管會亦於官網設置專區宣導，定期邀集相關所屬行業別進行政策宣導會，其成效顯著！此外，金融業「普惠金融」(Inclusive Financing)的精神與概念(讓普羅大眾都有平等的機會可以獲得負責任、可持續的金融服務)也積極納入金融教育訓練中；因此，該行業別對於政府清廉施政作為及反貪腐有關法令較為熟悉，對貪腐的敏感度更高，忍受度更低，公司治理的自我要求也更高。
- (7) 從「相關廉政制度、法令或行政作為」來觀察臺灣的清廉程度部分，研究發現，受訪者認為制裁商業賄賂是有用的方向，因為臺灣目前仍欠缺相關規定；此外，良好法制作業、資訊透明和公平也很重要；尤其是對政府詢問的問題，如果可以得到清楚而快速的資訊，就表示該機關有管理制度，接著就會對政

府產生信賴感和公開透明感，也間接覺得公部門是清廉的。

- (8) 對「設計或推行相關廉政制度能否提升臺灣清廉程度」之看法及建議，研究發現，就現行機關採購廉政平臺或企業服務廉政平臺之類的制度設計，大部分受訪者認為成立平臺雖有幫助，但若是以反貪腐為主，對私部門吸引力不大(尤其是上市上櫃公司，因為已經有很健全的公司治理制度，主管機關也已經非常要求了)，建議應將重點放在公部門業務上，再去連結到有關的私部門，且涉及政策溝通及法遵釋疑，或是幫助中小企業反而比較有幫助。目前政府各機關已經有相關陳情或訴願管道，僅部分受訪者贊成透過平臺解決公務員刁難問題或讓想對政府即將推動的廉政政策加以表達意見或訴求的人，有一個溝通或陳情管道。而無論哪一種平臺的建立，應該先做政策效益及風險評估，有效發揮政府資源。
- (9) 受訪者對提升我國清廉印象及公私協力反貪腐的其他主觀感受上的具體意見部分，歸納如下：
- a. 提升公務員薪資，以「高薪足以養廉」建構政府機關清廉形象：有多位受訪者認為我國公務員的待遇及福利應比照新加坡、日本等鄰近國家。提升公務員薪資待遇有助於建立公務員的社會地位和自信，並提升久任誘因，進而強化專業能力和減少貪腐需求，也才能避免他們貪腐，讓他們具有使命感。
  - b. 民眾對政府的廉潔印象主要來源未必是因為貪腐事件的發生，而是來自多方對政府施政的綜合評價。從公部門第一線的行政服務，到自身參與的司法判決是否勝訴，都可能產生對政府廉潔與否的聯結，進而產生相對偏頗的主觀印象，也就是類似心理作用的「定錨效應」。本研究中對於未接觸該類廉政議題或資訊的企業經理人而言，也發現有這個感受和現象發生。
  - c. 要顯示一個國家的反貪決心，專責反貪腐機構的層級是一個重要指標，姑且不論打貪成效如何，組織位階的提升，是政府表態打貪腐決心的一項重要指標，也是國家清廉印象提升的關鍵因素之一；例如香港廉政公署係直屬於香港特首下的組織，層級位階相當高。
  - d. 多數受訪者提及，臺灣目前國內的政治力、民意代表及媒體對於國家清廉度之影響甚鉅，減少政治力介入政府運作、民意代表喬事及媒體假消息或偏頗

報導等負面訊息，才能減少民眾對政府先入為主的貪腐或不清廉的刻板印象。

## 2. 研究建議

就上述研究發現與受訪者之具體意見，茲提出本研究建議如下：

### (1) 規劃系統性推廣反貪腐專業課程及客制化輔導作為

可借鏡金融業對公司治理的要求與教育訓練之落實作法，由法務部廉政署及所屬主管機關政風機構，盤點各該主管機關能有效對其所屬行業別規劃系統性之「反貪腐專業訓練及教育宣導專區」，定期由公部門將相關資訊透過專區傳達至各該行業別企業，讓更多人認識國家廉能措施的型塑過程，另相關主管機關可跨域合作，透過規劃周延的研究，瞭解目前不同規模、行業的企業在反貪腐及公司治理等相關措施的落實現況及需求，再研議符合各該產業需求之宣導教材及輔導機制與工具，特別應該就如何輔導中小企業多加思考，並依不同需求研商具體可行的方案，分階段性輔導各該產業將廉潔觀念納入企業文化及日常營運當中，再落實至各階層企業經理人及基層員工之教育訓練中。除了需要公私部門協力合作之外，更需要每一位國人的積極參與，如此，也是國家清廉文化的養成作法。

### (2) 建構與民生生活攸關業務之政府服務效能及行政透明策略

透過研究發現，受訪者對於政府清廉印象的觀察，深受政府服務效能與品質的影響，建議可就影響清廉印象甚鉅的弱勢指標內容業務別，或企業與政府接觸頻繁的業務別，強化政府服務效能與品質，結合現有「各機關單一窗口服務」或「開放政府協作會議」模式，在有風險疑慮可能時，加入政府施政清廉雙向溝通及回應的管道，即時解決公私部門間或公務員與民眾間，在接洽各項業務或受理服務時所產生的疑慮，避免因為第一時間對政府服務印象不周，而導致事後對國家清廉印象做出長期性不客觀的誤解或價值判斷。反之，民眾對政府服務效能的肯定與信任，也會連帶出現對國家清廉印象的間接正面評價；也就是出現認知上所謂的「月暈效應」<sup>5</sup>，類此現象，也出現在本研究的受訪者之中。因此清廉印象的正面建構也可善用「月暈效應」而加以在各項廉政策略

<sup>5</sup> 當人們對一個人或物件的某一個特徵有正面評價時，會傾向於將這種評價推廣到該人或物件的其他方面的現象。

的推廣及操作上。

### (3) 擴大廉政平臺的功能及提供客製化行業別資訊專屬管道

因應受訪者提出廉政平臺應以風險為導向，公部門業務為主再連結到相關私部門的概念，同時亦應兼顧企業重視的溝通效率，建議以現有的「機關採購廉政平臺」為基礎，擴大服務功能、對象及資訊提供量，就公部門與私部門目前接觸頻繁且最焦點關注的政策上，納入雙方所需的政策溝通、法規諮詢、陳情申訴、意見反映等管道，並評估廉政平臺存續的效益，即時進行整合或調整；另可定期說明平臺運作效能與相關政策宣導，或辦理平臺交流研討活動，以強化平臺服務的綜效。

### (4) 研提對「政治力」、「民意代表」及「傳播媒體」之清廉印象提升方法

研究發現，受訪者均對「政治力干預」、「民意代表關說」及「媒體不實報導」等三個因素，表達其影響國家清廉印象甚鉅的感受及憂心；而且這三個因素在在民眾的眼中和印象如未能明顯改變，要顛覆民眾對政府的清廉印象困難度也很高。因此，除了政府部門應積極思考如何提出相關自律規範及預防貪腐機制外；如何讓民眾扭轉對上述三類別者的清廉印象，避免對貪腐印象的「定錨效應」，這也將是我國整體清廉印象改變的重點方向。

### (5) 提升廉政單位組織位階及公務員薪資待遇

本研究受訪對象中仍有半數以上建議宜就現行我國廉政單位的組織位階，由部會層級(中央二級)調為院級(中央一級)，向社會大眾展現我國反貪腐決心，並足以因應及處理有關政治力、民意代表及傳播媒體之貪腐相關問題；這個作為也能間接正面影響民眾或企業對政府的清廉印象。在公務員薪資待遇部分，「高薪養廉」不但是私部門企業的治理策略，政府部門也應該學習，優渥的待遇也是對抗貪腐的方式之一，否則貪腐的高利益誘因，要請貧窮的公務員抗拒，其實很難期待。這也是新加坡清廉印象能告名列世界前茅的主因之一，尤其該國的公務員，更因為有優渥的待遇，其清廉程度與行為紀律更是受到民眾的信任，也連帶因為信任公部門而提升對國家整體的清廉印象，值得借鏡。

## (二)研究限制與未來研究建議

除了上述的研究發現與建議，期能有助於我國產官學研各界對於臺灣清廉環境與公私協力反貪腐等相關政策及未來發展的瞭解，更希望對於未來反貪腐相關研究有所貢獻，就本研究仍有未盡之處提出下列說明及建議供參考：

### 1. 研究限制

#### (1)時間、人力方面的限制

「聯合國反貪腐公約首次國家報告」國際審查會議之結論性意見曾指出，我國遏阻貪腐之預防措施過度集中於政府部門，建議投入更多關注於私部門之預防措施，以因應私部門日益嚴重之貪腐威脅。因此，本研究由法務部廉政署綜合規組就上述意見積極投入相關學研作為，以回應我國私部門企業之反貪腐能量稍顯不足部分，及未來可再積極落實的相關反貪腐策略方向，以有效提升CPI分數，故以「企業經理人對國家清廉印象與公私協力反貪腐觀點之初探」為題，規劃專案小組以進行實務型研究。而作者與訪員小組均為現職公務人員，且隸屬不同機關部門，研究期間亦僅約4個月，因此在人力的投入及時間的安排上，僅能利用公餘之暇，在不影響公務執行下完成，尚無法全心全時投入，讓本研究進行稍有限制。

#### (2)受訪者行業別與職級上之抽樣限制

考量我國CPI分數的調查來源均屬重要行業別及其企業經理人，因此，本研究所抽選的企業及受訪者，均屬國內大型企業及高階經理人，惟部分企業及受訪者(尤其是與反貪腐議題接觸較少者)於抽樣洽接過程中給予婉拒；考量研究時程壓力，後經該企業主管機關政風機構與法務部廉政署之行政聯繫協調後，讓抽樣及訪談過程順利許多；因此，受訪者之隸屬企業越大，職級越高，乃屬本研究取樣及進行訪談過程中之限制。

### 2. 未來研究建議

對於未來有興趣進行與本研究主題有關的相關研究上，茲提出下列建議，期有助於後續相關研究進行之順遂及學研成果持續累積：

#### (1)由各該行業別主管機關給予行政支援與輔助研究之進行

本次研究過程中發現，各行業別跨域專業極為不同，對於公部門的認識大都僅

限於透過其隸屬的主管機關，對於其他主管機關之特性、職掌或相關議題，幾乎瞭解有限，進而影響對不同領域與該行業有關的共同性議題之交集與正確回應；此部分建議未來的研究進行，如需接觸該行業別之重要企業經理人就反貪腐相關議題意見蒐集時，可由該主管機關業管單位事先進行行政協調與溝通(尤其是CPI調查弱項指標內容中有關的業務別)，以提高受訪意願、職級與訪談品質，亦可減少研究抽樣上的偏誤，有助於精準發現研究問題所在之處及增進研究品質與成果。

## (2) 其他研究方法之嘗試

為能真實瞭解國內企業經理人對於國家清廉印象的看法及公私部門協力反貪腐的建言，本研究採用「質性研究」，由訪談者透過訪談、觀察等方式深入瞭解研究對象(企業經理人)的想法，更站在「企業」的角度，歸納、分析訪談所得的資料，以解釋受訪者對清廉印象及公私協力反貪腐主觀感受的發生歷程和原因；同時聽取更多元的具體建議。未來期盼有更多的研究者，以不同的研究方法，如「量化研究」，更廣泛的就各行業別及樣本對象，蒐集客觀數據後再經過統計分析推論結果以得出更客觀的結論，找出影響清廉印象及公私協力反貪腐的因果關係，以建構出最佳的反貪模式或貪腐預測趨勢分析，有助於落實國家廉政建設及CPI指標的提升。

## (3) 跨域多元合作與進行縱貫研究

觀察目前的反貪腐或廉政相關研究，多屬橫斷性研究，更少有跨域合作的長時間研究來觀察貪腐的變化；貪腐既然非單一因素構成，亦無法由單一公部門或私部門加以有效抗制；因此，更需要跨域合作，由產官學研界組成研究部門或小組，長期投入廉政相關議題之研究，以提供更具科學實證的反貪腐策略。

## 陸、結語

國際透明組織(TI)每年所公布的清廉印象指數CPI，長年下來已經成為全球180個受評國家的重視，而其他未受評的國家或地區也逐漸關注。顯示反貪腐已成為全球永續治理下的發展議題，也符合第16項目標「和平、正義及健全制度」的價值。為能真正瞭解在該指標內容的調查過程中，企業經理人是如何看待與回應，以做為我國檢視現行推動的相關廉政及提升反貪腐策略有效性之參考，本研究以「企業經理人對國家清廉印象與公私協力反貪腐觀點之初探」為題，其能深入探究我國CPI長期在弱項指標內容，並以該指標內容所得資料來源的企業經理人為抽樣範圍，擇選國內具該項調查代表性行業別的高階企業經理人，經由研究的設計、抽樣及訪談過程，以科學化研究方法呈現結果並進行分析，再依據研究發現提出研究建議。

本研究的發現與建議的提出，除希望對反貪腐相關學術及實務研究有所貢獻之外，也對國家清廉印象的提升與公私部門協力反貪腐的未來發展方向有所幫助；最衷心期盼的是，有更多產官學研的先進與後學，能對這個議題多予關注，持續且不間斷的投入研發人力、時間與資源，用不同的研究方法面對及抗制不易被發現的貪腐蔓延問題浮上檯面，共同讓陽光與透明的廉潔力量將其瓦解，造福人類的永續發展。

## 參考文獻

王伯頌、劉育偉(2018)。從世界先進各國公私協力反貪腐作為探討我國的廉能政策。  
**軍法專刊**，64(5)，83-107。

王清峰(2010)。打造乾淨政府－我國廉政體系之建立。**研習論壇月刊**，109，17。

台灣透明組織協會(2015)。**103年推動廉政評鑑方案委託研究案－廉政評鑑操作手冊**。  
法務部廉政署。

李志強(2017)。反貪腐絕非只是政府機關的責任－淺談私部門可行作法。**清流雙月刊**，  
10，48-51。

李沃牆(2022)。企業反貪腐及反賄賂與ESG之實踐。**會計研究月刊**，441，20-25。

李惠敏(2020)。**公共工程採購之公私協力反貪腐機制：以ISO 37001認證可行性評估  
為例**〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。

法務部廉政署(2022)。**聯合國反貪腐公約第二次國家報告**。[https://www.aac.moj.gov-  
.tw/6398/6436/6438/6456/900536/951449/post](https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6438/6456/900536/951449/post)

法務部廉政署(2024)。**法務部廉政署機關簡介**。[https://www.aac.moj.gov.tw/6398/-  
6400/6404/6422/55128/post](https://www.aac.moj.gov.tw/6398/-6400/6404/6422/55128/post)

柯于璋(2020)。公私協力夥伴關係之爭議與課責－以我國文化創意產業園區委外經營  
為例。**公共行政學報**，58，55-87。

胡龍騰等人(2009)。**我國廉政發展應如何落實「聯合國反腐公約」研究成果報告書**。  
法務部。

陳螢松(2011)。論全球反貪的新趨勢：我國企業內部公私協力反貪機制建構可行性之  
研究。**高苑學報**，17(2)，93-109。

麥雨玄等人(2022)。**我國落實聯合國反貪腐公約預防措施執行情形之研究-建構防貪  
工作策略對應架構雛型**。勞動部政風處。

曾子耘(2012)。企業倫理有助於反貪？一個跨國分析。**商管科技季刊**，13(3)，257-279。

葉一璋(2018)。**推動廉政評鑑－建立「評分衡量基準」及機關試評鑑執行案第三階段**

成果報告。法務部廉政署。

葉一璋(2019)。臺灣反貪策略新趨勢：以廉政評鑑工具為例。2019年聯合國反貪腐公約專題學術研討會實錄論文集，法務部廉政署。

葛欣靈等人(2023)。談如何激勵私部門參與反貪腐工作之策略作法。「落實聯合國反貪腐公約之廉政治理」學術研討會會議實錄，法務部廉政署。

Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, 34(4), 39-48.

De Maria, W. (2008), "Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index". *International Journal of Public Sector Management*, 21(7), 777-797.  
<https://doi.org/10.1108/09513550810904569>

Hamilton, Alexander and Craig, Hammer (2018). Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption. *World Bank Working Paper: Policy Research Working Paper Series 8299*. The World Bank.

Stuart C. Gilman (2018). *To Understand and to Misunderstand How Corruption is Measured: Academic Research and the Corruption Perception Index*, *Public Integrity*. 20:sup1, S74-S88, DOI: 10.1080/10999922.2018.1472974



## 企業經理人對國家清廉印象與公私協力反貪腐觀點之初探

報告人/黃俊祥處長、陳亞潔廉政專員

## 一、前言

主持人、沈副署長、兩位評論人、各位在場的貴賓還有各單位政風主管同仁大家午安，今天訂定這個題目，主要是因為近幾年來大家關心我國在清廉印象指數（簡稱 CPI）的成績，以及未來廉政政策該如何公私協力。廉政署為了使公私部門協力反貪腐，不斷用心思考政策的方向，所以我們規劃這次的主題。而題目中的「初探」非常重要，因為我們對目前的現象還無法掌握，我們也非常謹慎訪談企業經理人，聆聽他們的聲音後，並歸納訪談結果，作為日後廉政政策的參考。本次的研究是整個團隊一起合作進行，也非常感謝沈副署長其中幾場次親自帶隊前往。今日的發表分為兩個階段，分別由廉政署綜合規劃組的陳亞潔廉政專員先分享，再由我總結，我們先請陳亞潔廉政專員分享。

## 二、研究背景與動機

臺灣在 2011 年成立法務部廉政署，專責處理廉政事務，並且在 2015 年施行聯合國反貪腐公約施行法，至此與世界各國以相同標準推動各項反貪腐政策。除政府組織外，非政府組織也非常關注貪腐的議題，像國際透明組織就透過發布 CPI，公布各國的分數和排名，來喚起各界對貪腐問題的重視，而 CPI 反映企業經理人和專家對公部門貪腐的主觀印象。

因此，激發本次研究的四個動機，首先臺灣 CPI 分數如何而來及如何再創佳績？第二、CPI 如何衡量國家清廉度及臺灣弱勢項目為何？第三、臺灣反貪腐策略有無真正回應國際評比重點？最後，因應 CPI 反映是企業經理人的觀點，且 2 次聯合國反貪腐公約國家報告國際審查結論性意見，國際審查委員建議應加強公私部門共同協力反貪腐，所以希望可以透過研究瞭解我國企業經理人對國家清廉印象的感受及公私協力反貪腐政策的觀點。

## 三、研究目的

透過研究 CPI 評比方式，瞭解臺灣弱項指標內容，瞭解企業經理人對弱項指標內容之主觀印象、看法及建議，進而分析不同行業別企業經理人間之差異性，最後歸納企業經理人的觀點並提出因應策略。

#### 四、文獻探討跟分析

受限時間的因素，謹摘要說明 CPI 相關文獻：

- (一) CPI 是由國際透明組織自 1995 年起每年公布，是目前全球最具代表性衡量貪腐的指標之一，計有 180 個國家(地區)被納入評比，評比方式為 0-100 分，分數越高代表該國家(地區)越清廉。
- (二) 臺灣 2023 年 CPI 為 67 分排名第 28 名，超越 84% 的國家(地區)，表現亮眼且持續穩定成長。臺灣於鄰近東亞國家(地區)僅次於新加坡、香港及日本，其中日本 73 分、美國 69 分與臺灣分數十分接近，因此本次研究，特別將日本、美國與臺灣比較。
- (三) 長期我們分析近 10 年分數之趨勢，與日本相較，臺灣近 10 年與日本分數差距逐漸趨近，並且分數皆在 60 分以上。
- (四) 為精進我國廉政政策，並將 CPI 分數突破 70 分為目標，首先需瞭解 CPI 評比方式。CPI 不是國際透明組織的單一調查結果，而是引用自 13 項具公信力的機構發布有關貪腐調查或評估報告之數據，其中至少 3 項調查或評估報告的數據，經過標準化過程計算產生，臺灣 CPI 分數則引用自 8 項調查或評估報告。
- (五) CPI 引用的調查報告，是專家依據質化或量化評估的結果，以及對企業經理人的意見調查。因此，CPI 為反映企業經理人及專家對公部門貪腐情形主觀觀點的指標。為瞭解臺灣引用的 8 項指標中，需加強的項目為何，我們將臺灣最新的 2023 年 CPI 與 2022 年比較，發現「IMD 世界競爭力年報」及「世界經濟論壇經理人意見調查」2 項指標各退步 3 分；並分別與日本及美國比較，臺灣「政治與經濟風險顧問亞洲情報」及「經濟學人國家風險評估」2 項指標，分別低於日本 23 分、低於美國 18 分。本研究中將此 4 項指標定義為臺灣的弱勢項目，其中「IMD 世界競爭力年報」、「世界經濟論壇經理人意見調查」及「政治與經濟風險顧問亞洲情報」3 項是對企業經理人的意見調查；「經濟學人國家風險評估」是專家的風險評估。
- (六) 進一步我們分析弱勢項目評比內容，項目「賄賂及貪腐是否存在」、「貪腐之

狀況如何」等感受外，並針對公部門不同面向之貪腐情形進行調查及評估，例如進出口、公共資源、稅務、政府採購及司法判決等，我們發現於國際評比的內容中發現，這些面向被認為是衡量貪腐情形之重要切入點，因此參考上述內容設計本次研究之訪談大綱，並篩選訪談對象。

- (七) 此外，我們分析國內外相關研究，審視 UNCAC 國際審查建議跟公約指南，發現臺灣應加強傾聽私部門對於反貪腐政策觀點及需要，建構適合我國的反貪腐策略，希望本次研究可以作為未來施政之參考。

## 五、研究方法

我們採用質化研究，以結構式深度訪談之方式進行，並確保以相同問項及順序訪談受訪者，方便日後就結果進行定量統計及分析，也進行訪員訓練。訪談大綱內容依據弱勢項目進行設計，並提供相關部門研閱，提高訪談問項的效度。另參考我國弱勢項目的評比方式是針對企業經理人的意見調查，本研究調查對象為與公部門具接觸經驗的不同行業別專業經理人；抽樣對象以國家發展的重要產業政策為主，並參考經濟部商業發展署各行業之占比進行抽樣。但是因為研究期程急迫，且訪談邀約過程偶遇婉拒，故分層比例隨機抽樣有所限制。最終訪談計 12 位企業經理人，分別為「製造業」計 6 位(50%)、「運輸、倉儲及通信業」及「金融、保險及不動產業」各計 2 位(各 17%)、「農、林、漁、牧」及「批發、零售及餐飲業」各計 1 位(各 8%)。

以上是我的報告，接下來我們請黃俊祥處長發表。

## 六、研究發現

- (一) 12 位受訪經理人中，僅 1 位受訪者未曾聽聞 CPI 評比，大部分受訪者聽聞 CPI 但不瞭解其內容，整體對臺灣之清廉印象皆於 60 分以上，而對日本之清廉印象皆於 70 分以上。受訪者認為日本比臺灣清廉印象較好，是來自日本公共建設良好及日本文化等因素，非反貪腐工作的落實。
- (二) 本次詢問受訪者針對辦理「公共資源使用或分配」、「政府採購」、「政府公共基金遭濫用或挪用」、「司法審判過程」、「進出口(報關)」、「公部門核發執照」及「課稅或納稅」等不同業務別之公務員清廉印象。受訪者認為，臺灣普遍

表現良好，認為貪腐不嚴重。又以「進出口(報關)」及「課稅或納稅」業務清廉印象感受明顯進步；整體對「納稅或課稅」業務的清廉印象最高，對公部門辦理「政府採購」業務的清廉印象最低。另針對受訪者的行業別分析，不同行業別的受訪者對於不同業務別的公務員清廉印象感受不同，「製造業」、「運輸、倉儲及通信業」及「農、林、漁、牧」的受訪者對於各項指標內容的清廉印象較為一致，而「金融、保險及不動產業」的受訪者對於各項指標內容整體平均感受偏向具有貪腐情形。

(三) 針對臺灣的「政府的財政運作」、「政府常任文官的派任或遷調」及「貪瀆不法行為的定罪」等 3 項公部門預防貪腐的機制，詢問受訪者認為是否健全的主觀清廉印象。受訪者均認為貪腐不嚴重，但是部分受訪者認為政府於預算編列後，會因政治力介入與民意反映後調整；認為臺灣司法具有介入空間，而審理太久，越讓人感受有貪腐的存在。另以受訪者行業別區分，「金融、保險及不動產業」受訪者對「政府的財政運作」及「常任文官的派任或遷調」認為有貪腐的存在；「批發、零售及餐飲業」則認為「貪瀆不法行為的定罪」制度有貪腐之情形。

(四) 受訪者對公部門的清廉印象，受到政府機關服務態度及行政效率等因素影響甚鉅；於私部門的清廉印象，受訪者認為有無落實公司治理、領導者以身作則，及具有完善的教育訓練等因素會影響評分。

(五) 對於廉政制度或法律，公部門未來可以精進之處，受訪者認為政府應先落實資訊透明，再針對商業賄賂的不法行為制裁。對於清廉程度的提升，受訪者表示應有風險評估的基礎，評估風險影響程度及政策推行的效益，列出優先改善的順序，並從文化、社會風氣及教育等長遠方式，先提升公部門清廉度，防止涉及私部門的貪腐，進而對私部門產生影響力。

(六) 此外，公私協力反貪腐為本次研究的核心，訪談結果分析分為 5 個重點：第一，受訪者認為國家貪腐嚴重程度會影響投資環境，因此希望使國內整體企業知道，貪腐會使企業付出更多成本，瞭解反貪腐的重要性。第二，關於廉政平臺，受訪者多數肯定機關採購廉政平臺，但希望廉政平臺設立可以考量

企業產業類別，受監管強度不同，而有不同的政策規劃，例如金融業及上市櫃公司以有較強的受監管強度，而中小企業則受監管強度較低，政策規劃應有差別性。第三，受訪者認為廉政平臺應非僅具有廉政功能的單一平臺，更期待能發兼顧效率及政策的功能，且充分反映私部門的問題，公部門可快速釋疑。第四，受訪者對於公私協力進行反貪腐作為的部分，認為公部門應給予明確指導及誘因，如向私部門推動公私治理及 ESG 等方面，如何與公部門合作。第五，政府應有良好法制作業及資訊公開透明的機制，避免外界對特定企業與政府的關係有不當的聯想。

(七) 受訪者的其他意見，第一，我國公務員待遇及福利比照新加坡及日本，高薪養廉。第二，企業經理人對國家的清廉印象係來自多面向的評價，因此應有多元策略因應。第三，提升公務員專業度有助於提升國家競爭力。第四，可提升我國反貪腐機構層級，對外宣示國家重視清廉的決心。第五，政治力及媒體報導影響國家清廉度，應減少政治力介入政府運作及提升公民素質。

(八) 最後提出 3 個主要具體建議，第一，公部門建構系統性反貪腐專業課程及客製化輔導作為，特別應就如何輔導中小企業多加思考。第二，建構民生攸關業務的服務及透明策略，可結合各機關單一窗口服務，加入政府清廉施政雙向溝通及回應管道，即時解決各項問題。第三，擴大廉政平臺的功能，針對政策溝通、法規的諮詢及申訴等管道，合併於同一平臺，並快速回應及解決。

## 七、結語

希望透過本次研究報告的發現與建議，使未來各位能持續關注這個議題，並一起努力投入人力、時間及資源在相關的實務及學術研究，期盼能對於國家清廉印象的提升及公私部門協力反貪腐的未來發展方向一同努力，以上是我們的分享。



黃俊祥處長



陳亞潔廉政專員



## 評論意見

主持人：徐仁輝／世新大學行政管理學系講座教授

評論人：施能傑／台灣透明組織協會理事長

黃文榮／台北市進出口商業同業公會秘書長



### 主持人：徐仁輝講座教授

各位女士、先生大家好，今天很榮幸主持研討會，首先作為台灣透明組織的一員，覺得這份報告十分精采，CPI 清廉印象指數是由國際透明組織發布。針對黃俊祥處長及陳亞潔廉政專員發表的論文，請兩位評論人進行評論，之後再開放在場來賓提問，首先請施能傑理事長進行評論。

### 評論人：施能傑理事長

#### 一、前言

首先對於兩位廉政體系的同仁能寫出這樣的報告，我只能用訝異、超乎我的想像來表達，方才聽說這份報告是由很多位同仁共同完成的，不管從研究方法上或完整度上來看，一開始的定調很好，而且很少看到政府機關的同仁就一個問題願意花時間從實務、專業上嘗試去了解，再來與同仁分享回饋，這份報告邏輯非常好，是可以回饋到實務上的，另外訪談是一件很困難的事情，受訪者為什麼要跟你說這些問題在哪裡，但我們希望 CPI 指數可以不斷改善，並且去找到自己的強項跟弱項，所以說實務工作者，或許不應該做太多的學術研究，更應該做的事情是要回到自己所做的工作專業中，找出有什麼有益之處，那我覺得就這一點來講，這個報告真的是蠻棒的。



#### 二、觀察及延伸意見

##### (一) 清廉概念不等於貪污或貪腐

這份報告點出一個重點，即專家及經理人的主觀印象跟實務工作上的認知有落差，許多經理人對於清廉與否的判斷，並非客觀數字，而是綜合性判

斷所形成的印象，稱為「清廉印象」。印象主要來自對於政府的服務態度、公共工程品質，或設施使用效果及效率，若評價不高，易使民眾認為政府不清廉，但實際上這樣不等於就是貪腐。

(二) 不欺騙、減少浪費、不權力濫用

美國常用 3 個英文來期待公務人員之清廉，Fraud, Waste and Abuse (FWA)，首先 Fraud 是期待政府不欺騙，偏向刑法上不貪污之概念，接下來則是期待減少浪費 (Waste)，最後是期待不權力濫用 (Abuse)。我們臺灣對清廉概念拉到很高，就是期待 FWA 都要做到，所謂的 FWA 綜合體，受訪的企業經理人也滿接受這種看法。但政府分別由不同部門在處理這些事情，廉政署及政風同仁業務職掌偏向防制 Fraud，而對 Waste 方面來努力，可能政府在辦理各項投資計畫時，需做好效率評估；至於 Abuse 的部分是管人的事情，政府必須推動很多管制措施，如果過度管制因而沒辦法全面執行，就會讓民眾或企業認為是否需要送錢之類的。回過頭來臺灣如要提高清廉印象，真的就是要更全面的從 F、W、A 這 3 方面來努力。

(三) 上市櫃公司與一般中小型企業間透明誠信內控不一

上市櫃公司因有公司治理機制及完善的內部控制機制，但中小企業缺乏相關機制，所以他們的一些交易並沒有辦法達到透明，因此政府部門從中能扮演的角色還是有限。

(四) 政府部門不該倡議高薪養廉

報告提及公務人員薪水應提升，我認為政府部門清廉、不貪污是最基本的要求，無論薪水多寡，因此政府部門、廉政體系不適合倡議高薪養廉。

(五) 機關採購廉政平臺應更全面考量採購各階段業務

目前政府機關設立許多機關採購廉政平臺，但多著重在採購前階段的程序，而後階段對於履約管理(如付款及驗收等)卻沒有納入，因此，相關平臺設立應對於採購程序的全面向努力。

提供以上概念，謝謝。

### 評論人：黃文榮理事長

各位在場的長官跟貴賓大家好，我對於此份報告表示敬佩，在此提出五點心得及建議與大家分享：

#### 一、針對清廉印象指數弱項，找出問題及解決對策

本次研究針對清廉印象指數弱項，找出問題及解決對策，是一份非常實用的報告，也讓我感到十分敬佩。一般人可能會說企業界不瞭解 CPI，其實企業界非常瞭解 CPI，但我們瞭解的是「消費者物價指數」(Consumer Price Index)，而非「清廉印象指數」，企業對於清廉印象指數如何產生並不瞭解，建議可向企業界多加宣導。



#### 二、公私部門反貪腐、建立清廉之政策可相互協力

這份報告訪問 12 家企業經理人，從報告發現私人企業也就是私部門認為清廉反貪腐對國家高度具有重要性是有共識的，甚至於對私部門從事商業行為時也具重要性，覺得反貪腐不只是私部門的事情，也與私部門有關係，因為企業內部貪腐會影響企業運作成本，企業不希望內部發生貪腐行為，因此我覺得公私部門在反貪腐及建立清廉的這個工作上是有共識，可以相互協力的。

#### 三、建立垂直/水平廉政平臺，乘上公、協會合力推動

在這份報告裡有提到，法務部廉政署有一個垂直型、功能型的廉政平臺，而今天到場很多貴賓都是廉政署政風體系的同仁，是水平的，在各機關內部發揮政風的功能，協助機關的清廉施政。而從這份報告裡面可以看到受訪的專業經理人，他們對於各目的事業主管機關的職能及功能覺得非常重要，這些目的事業主管機關不管是經濟部、交通部或是衛生福利部都好，因為企業界期待的不只是反貪腐，還要有效能跟溝通，從報告內容知道，各目的事業主管機關在給企業或民眾服務的時候，是有效能及溝通的，這就是垂直的功能。因為今天的主題是公私協力，所以我建議雖然在政府機關裡是有垂直跟水平的功能，但反貪腐要做好，對臺灣來講，應該要乘上各個公協會的力量來努力去做，因為乘上各個公協會可以把政府的職能延伸到企業界，從 CPI 的調

查不是問政府你做得多好，而是要問企業界你感覺政府做得多好？所以企業界要是沒有在這體系內參與，政府做得再好，企業界無法感受到，對未來 CPI 要再提高還是會有風險，所以如何讓企業界能感受到政府的努力，是一定要去做的，但如何做得有效率及完整的在國家社會體制上來運作，就要提到在我國各個行業有不同的公會、協會，這是政府可以運用的管道，所以我建議垂直、水平廉政平臺非常重要，但應該乘上公協會的一起合力推動，可能會更有效率，這是我的一個心得。

#### 四、更開放、更透明、加強宣傳，三力齊下

報告有提及媒體上的資訊對於清廉印象影響很大，所以我覺得未來要做的就是更開放、更透明、加強宣傳三管齊下，舉例在報告裡面有提到，這次受訪的企業經理人有些認為進出口貿易的清廉度有問題，但其實我們公會會員在做進出口貿易的，都知道現在海關的資訊非常透明，網站資訊非常多又完整，但我們從事進出口的企業在意的是海關人員對於貨品的抽驗及相關稅款的核課，目前海關對於何種貨品要抽驗除了有基礎的資訊之外，貨物通關方式更由海關電腦專家系統按進出口廠商等級、貨物來源地、貨物性質及報關行等篩選條件，有很清楚的指標，分為 C1(免審免驗)、C2(文件審核)及 C3(貨物查驗)。但是我們有些業者對於專家系統也不太了解，其實現在政府也在數位化，未來要讓企業界更了解，資訊應該要更開放的放在網路上、更透明的讓大家知道，再加強宣傳，如同我們公會有協助企業界與財政部關務署進行許多合作，讓業者們實際到基隆關、臺北關及臺中關參訪及交流座談，更清楚瞭解海關通關作業，這是可以給大家參考的例子。

#### 五、行業別差異化服務是選項

本次報告受訪者中的金融業對於公務員清廉印象調查分數較低，特別對於進出口通關之部分，因為金融業沒有實際從事進出口通關，也沒有接觸的相關經驗，憑 perception(印象)認為貨物通關有些問題存在。其實每個行業對各種不同的業務的接觸程度不同，許多資訊都是憑著 perception(印象)，但不全然是正確的。因此各個主管機關應考慮針對不同行業別，提供差異化服務。就如同最近新聞媒體提到日本正露丸數據造假 30 年，我們因為對日本印象非常好，因此也認為吃正露丸對身體好，但



事實不一定如此，而我們對日本的印象，也是來自新聞媒體的資訊。

以上五點心得報告提供給在座的貴賓做參考，最後總結，這份報告真的非常精采，值得大家來做閱讀，謝謝。



## 綜合討論

主持人：徐仁輝講座教授

### 提問人/司法院政風處曾昭愷處長

我聽到剛剛那個報告非常敬佩，但看到一個比較有爭議的問題，想請教報告人，現在政風人員在辦理企業服務廉政平臺時，比較困擾的是要針對什麼樣的對象，也就是如果今天是那種公開發行以上公司，因為他們掌握、管理公眾投資的財產，如果有不當的行賄，會影響到公眾的利益，這個時候賦予廉潔誠信的義務，是很好、應該的，但如果是中小企業，要求中小企業反貪腐，要強調的是反貪腐的法制規範嗎？還是說只是道德、私經濟、企業成本考量的問題，這個涉及前面說的要求誰來反貪腐，這個後面的法理？



### 提問人/新北市政府政風處林家慧專員

本次發表的文章有關於企業經理人對國家清廉印象還有公私協力反貪腐的初探，請問日後若想針對這個議題進行比較深入研究，是否可以請黃處長提供研究方式及方向的建議？

提問人/法務部行政執行署嘉義分署政風室郭力仁主任  
國際透明組織的清廉印象指數，反映的是專家還有專業經理人對各國公部門貪腐印象的評估，這是否有刻板印象的問題？有無缺陷？是否可以融合一些客觀評量工具？發展評量工具有無困難？



### 施能傑理事長

剛剛我有一點沒提到，因為這次的研究報告做不同產業，然後訪談企業經理人，在此建議大家不要刻板印象就認為說哪個產業就是這樣的，畢竟在研究方法上來說，並不具代表性，僅能說這個報告是多元的觀點，所以報告提及金融業的企業經理人給的分數比較低，或許是金融業因為受教育程度比較高，所以期待比較高，而且報告內針對不同的受訪者，他們對我們的做法還是有一定的接受程度，不是說真的很差，但是我

們要努力做得更好。另外對後面那個提問的問題，我覺得國際透明組織在做跨國性的比較時，要用什麼客觀資料去做那是不可能的，因為他沒有那個經費，所以只能用這種方式，我的理解是要用客觀評量比較難，但這是我們國內自己可以做的，以上簡短補充。



### 黃俊祥處長

謝謝施能傑老師提醒不要過度推論，在統計學上來說，研究時不管以質化或量化的研究方法，僅能代表當下的時間點及人物，這也是為何學術需要持續不斷研究，因為事物也隨時不斷在改變，而我們這次也僅訪問部分的企業經理人，所以不能過度推論，藉此也回應林專員的問題，沈副署長與我們在討論題目時，向我們

說此次題目訂為「初探」，就是希望未來可延伸到更全面的

研究。另外就郭主任所提目前清廉印象指數評比的刻板印象，我們在文章裡有提及，有些學者表示對於印象指標，若要達到心理學上的常模（norms）是非常困難，因為只是印象分數、perception 而已，要達到客觀相當困難。但有沒有刻板印象呢？是有的，有國外學者曾表示，清廉印象指數具有文化上、社會習俗衝突上的差異，甚至是各個國家間的人種、文化就有差異了，所以我們在看待這個印象指數的時候就只是參考，我們有則改之，無則免之，對我們國家來說從印象指數的角度來看我，我有什麼地方可以去做改善，然後就是自己做好就好了。另外客觀指標的建立，在社會科學來說是幾乎不可能，只要有人要完全客觀就很難，即使是自然科學都會有變化、有變數，另外要跟這邊的政風同仁分享，其實在你的工作接觸範圍機關內就有很多資源，要會去尋求這些資源，再來就是有關跨域多元合作及縱貫性研究是必要的，所以也要跨部門尋求資源，另外廉政體系大多是法學背景出身的同仁，我們會建議同仁多去學一些科學方法加強自己，譬如說你去學習一些好用的資訊軟體，也希望日後在座各位同仁都可以上台發表報告，研究能夠延續、傳承下去。還有剛剛黃秘長提及公、協會是我們以前比較少關注到的部分，公、協會人才濟濟，我們可以透過公、協會傳

達想要做的理念給他們的會員。最後有關曾處長所提的問題，現在主管機關針對上市櫃公司訂有公司治理相關規範，如果不遵守相關規範有可能被課責，企業會擔心被處罰，因此會遵守相關規定，而且上市櫃公司會配合相關規範是因為具有誘因，但中小企業如果沒有誘因就要予以課責是很難的，所以我們可能得要多關注私部門中小企業的這個部分，以上是我初步的回應。

### **施能傑理事長**

我曾經與金管會討論過，現在臺灣中小企業的很多客戶就是臺灣的大企業，不同的產業別有不同生態，除了這些大企業本身要自己做好外，能夠透過供應鏈，幫助引導供應商的這些中小企業，這可能是另外一個重點。

### **黃文榮秘書長**

我認為清廉或說是廉政的東西，有些是中小企業可以做的，從中小企業的角度看，可以稱之為風險規避角度，也就是說中小企業就像我們去健檢、養成規律的生活習慣，就比較不會生病一樣，所以說當中小企業可以對自己企業經營的體質做到這些，就比較不會得貪腐的病，這是企業為了體質健康，為了自己的風險管理來做這件事情，而不是從政府的角度來說，沒做到這些要處罰中小企業多少，假如能讓中小企業覺得做這些事情，就可以讓企業經營得更完整、更永續、風險規避，他們會願意去做，因為哪個企業不希望永續經營？所以從這個角度來看，應該可以對這些事情有很好的回應，怎麼樣讓中小企業來做這件事情，你不能用管理、處罰的方式，而是可以用健全他經營體質的角度來看，風險規避的角度來看，因為規避了風險就可以永續經營，以上提供淺見給大家參考。



## 第二場

論文：「公共目標與企業責任（CSR）的實踐：企業服務廉政平臺與 ESG 的整合探討」

主持人：徐仁輝／世新大學行政管理學系講座教授

作者：張企申／開南大學觀光運輸學院助理教授

李有容／行政管理學系副教授

蘇毓昌／世新大學行政管理學系助理教授

評論人：沈鳳樑／法務部廉政署副署長

孫同文／國立暨南國際大學公共行政與政策  
學系榮譽教授

公共目標與企業責任（CSR）的實踐：企業服務廉政平臺與 ESG 的整合探討\*  
Advancing Public Goals and Corporate Responsibility : Harmonizing Corporate  
Integrity Platforms with ESG Principles

作者

張企申、李有容、蘇毓昌\*\*

摘要

在當今全球風險不斷上升、資訊化程度不斷提高的時代，企業社會責任（CSR）和環境、社會與公司治理（ESG）議題逐漸成為企業永續發展的核心關注點。企業不僅要在經濟上取得成功，還必須承擔對環境和社會的責任，同時建立良好的公司治理結構。在這種趨勢下，各國政府也開始通過不同方式來推動企業履行社會責任，以促進環境、社會與公司治理（ESG）的實踐。廉政署積極推動的「企業服務廉政平臺」即是一個重要舉措。這項計畫的背後反映了政府對企業負責任經營的期望，並表現出對環境、社會與公司治理（ESG）在企業發展中的重要性的深刻認識。然而，在實際操作中，企業面臨諸多挑戰。爰此，本研究旨在探討廉政署企業服務廉政平臺與環境、社會與公司治理（ESG）的整合對企業社會責任和透明度的促進作用，以期能使企業服務廉政平臺發揮預期之作用，並能強化公共目標的達成與深化善治的成果。

關鍵詞：公共目標、企業社會責任、ESG、企業服務廉政平臺

\* 本文發表於 2024 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，2024/5/3。

\*\* 張企申為開南大學兼任助理教授，世新大學行政管理學系博士生，e-mail: chishen.chang@gmail.com；李有容為世新大學行政管理學系副教授、台灣透明組織協會副執行長，ylee@mail.shu.edu.tw；蘇毓昌為世新大學行政管理學系助理教授，台灣透明組織協會副執行長，yescu@mail.shu.edu.tw。

## 壹、緒論

### 一、研究背景

在當今全球風險不斷上升、資訊化程度不斷提高的時代，企業社會責任（Corporate Social Responsibility，以下簡稱 CSR）和環境、社會與公司治理（Environmental, Social, and Governance，以下簡稱 ESG）議題逐漸成為企業永續發展的核心關注點。企業不僅要在經濟上取得成功，還必須承擔對環境和社會的責任，同時建立良好的公司治理結構。在這種趨勢下，各國政府也開始通過不同方式來推動企業履行社會責任，以促進環境、社會與公司治理（ESG）的實踐。

我國廉政署積極推動的「企業服務廉政平臺」即是一個重要舉措。這一平臺的提出，旨在整合廉政機構的監察功能與企業的社會責任，從而促進企業的廉正經營和透明度。這項計畫的背後反映了政府對企業負責任經營的期望，並表現出對環境、社會與公司治理（ESG）在企業發展中的重要性的深刻認識。「企業服務廉政平臺」未來應更加注重整合監察機構的監督功能與企業的社會責任，以促進企業的廉正經營和透明度。這一舉措不僅反映了政府對企業負責任經營的期待，也表明了政府對環境、社會與公司治理（ESG）對企業發展的重要影響的重視。

### 二、研究動機

企業社會責任和透明度對企業的長期發展至關重要。然而，在實際操作中，企業面臨諸多挑戰。本研究的動機在於深入探討廉政署企業服務廉政平臺與環境、社會與公司治理（ESG）的整合，並分析其對企業社會責任和透明度的促進效果。我們希望通過深入研究，為企業在環境、社會與公司治理（ESG）領域的實踐提供具體指南，同時為政府制定相應的支援政策提供參考。

企業在環境、社會與公司治理（ESG）領域的實踐和表現，直接影響到其可持續發展的成功與否。尤其是在全球化的環境中，企業所面臨的挑戰更加複雜和嚴峻。因此，透過整合廉政機構監察功能和企業的社會責任，促進企業在環境、社會與公司治理（ESG）方面的積極參與和有效執行，成為了當務之急。這不僅有助於提升企業的形象和聲譽，還能夠改善企業的風險管理和長期價值創造能力。

隨著全球環境、社會與公司治理（ESG）投資和責任投資的興起，企業不僅受到來自監管機構和投資者的壓力，也面臨著來自消費者和社會大眾的期待。因此，企業需要在積極應對環境、社會與公司治理（ESG）挑戰的同時，不斷提升其社會責任和透明度水平。而政府的支持和引導對於企業在這一過程中起到了關

鍵作用，特別是透過如「企業服務廉政平臺」這樣的機制，政府能夠與企業密切合作，共同推動環境、社會與公司治理（ESG）實踐，從而實現社會、環境和經濟的共同進步。

### 三、研究目的與意義

本研究旨在探討廉政署企業服務廉政平臺與環境、社會與公司治理（ESG）的整合對企業社會責任和透明度的促進作用。具體而言，研究將通過以下方式達成目標：

- （一）、 分析廉政署企業服務廉政平臺的建立背景、目標和主要功能，以及其與環境、社會與公司治理（ESG）實踐之間的關聯性；
- （二）、 探討企業如何利用廉政平臺來加強其社會責任和透明度，以及廉政平臺對企業環境、社會與公司治理（ESG）績效的影響；
- （三）、 提出相關建議，以幫助企業更好地利用廉政平臺來推動環境、社會與公司治理（ESG）實踐，同時為政府制定相應的支援政策提供參考。

### 貳、公共目標與廉政建設

政府存在的目標之一在於提供良善的公共政策來解決公共問題，進而達到善治(good governance)，這些公共目標的達成通常涉及到公共利益(public interest)且充滿著許多公共價值(public value)。公共利益與公共價值在政府進行決策過程中，雖然可以提供一個決策的立基點與底線，但政府在進行做與不做的決策過程中，則是充滿著許多不同價值的衝突與可能的困境，例如公平與效率、經濟發展與環境保護、政務官與事務官的政策視野不同等。再者，公共利益與公共價值的追求，可能會受到整體政治環境的影響，使得公共目標的達致受到影響。誠如魏陌、陳敦源與郭昱瑩（2001：5）所提到的，政黨意識形態競爭、民主說理素養不足、公共資料可信度低等「民主轉型因素」的干擾，使得新興民主國家的政策分析領域，面對許多挑戰。我國從威權轉型到民主過程中，同樣也面臨上述三個因素的影響與干擾，造成政府施政的阻礙，也影響公共目標的達成。

除上述價值衝突、困境與干擾因素外，余致力（2006）曾提出一個重要的問題「為何民主化後的臺灣，政府的廉潔程度不進反退？」。此一大哉問的確發人深省。從整體國家治理的角度來看，貪腐（corruption）是古今中外歷朝歷代皆無法避免與根除的犯罪行為。貪腐對國家治理造成的影響甚巨（Caiden, 2001），不

但腐蝕人民對政府的信賴，並侵害人民的權益與經濟投資的意願(Mauro, 1995)，更危及到一個政權統治的正當性。各國政府推動公共政策以達到公共目標的過程中，其所提供的公共服務本質主要植基於人民對政府的信任，不論透過選舉或是革命等其他手段，其目的皆在希望能取得人民的信任而得到人民的授權(delegation)。但貪腐問題卻是侵蝕人民信任，造成社會整體成本增加與治理困境的重大難題，更是在邁向善治過程中所必要關照的課題之一(Kaufmann, 2002)。Rose-Ackerman(1998)的研究即指出，政治上從威權轉變到民主，經濟上從共產開放成市場機制，這些重大的體制改變，未必會降低一個國家的貪腐問題。誠如余致力(2006:172)所述，在沒有完善健全的法規制度與公民社會的持續監督下，這些政經變革有時反而會成為加速貪污腐化、向下沈淪的力量。

然而，何謂貪腐(corruption)?有許多不同的看法與界定。Shatiencie(2005:114)即為文指出目前有關貪腐的定義超過300個，可說是眾說紛云、莫衷一是，從這也可以看出界定與取得共識的困難。傳統對「貪腐」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)。但貪腐行為並不單純發生在公部門，私部門和非營利部門皆會透過契約等方式，取得執行公權力的機會，其範圍與內涵亦逐漸擴大。近年來私部門的反貪倡廉、企業誠信與企業社會責任也逐漸成為國際廉政工作的議程，除上述可能執行公權力的機會外，在過往貪腐行為態樣中，私部門常扮演著行賄者的角色，致使貪腐問題難以被處理，內涵也逐漸擴展。為求周延，國際透明組織將貪腐擴大界定為：「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，貪腐所指涉的對象，不只侷限在公部門服務的公職人員濫用職權而已，還涵蓋了在企業與第三部門中服務的任何人員，只要有濫用職權以獲取不當利益的行為，都被視為是貪腐。

康燦雄(2004:24)則是從國家和企業兩個角色將貪腐的類型區分成四大類(圖一)。第一大類為國家能力強、凝聚力高，企業由少數大且集中的企業所把持，造成了政商掛勾的情況。第二大類則是國家權力分散、派系林立，企業仍由少數大而集中者所把持，造成由下(企業)而上(國家)的競租行為。第三類則是國家權力集中、凝聚力強，企業則是多而分散，造成由上而下的掠奪式政府。第四類為國家和企業皆為分散，所形成的是自由放任的型態。這四種類型根據發生機率較多者可區為兩類：一是強勢政府加諸於社會，由上而下的掠奪式貪腐；

二是強勢財閥由下而上的競租，這些財閥壓倒政府的能力，強迫政府接受他們的需求，並為他們打開門路。而這兩類也有可能同時並存。

圖一、貪腐的四種類型

		國家	
		團結凝聚	派系林立
企業	中 少 而 集	I 勢均力敵 類型：政商掛鉤 數量：中等	II 競租 類型：由下而上 數量：多
	散 多 而 分	III 掠奪式政府 類型：由上而下 數量：多	IV 自由放任 類型：不顯著 數量：少

資料來源：康燦雄，2004：24。

反貪腐的相關政策作為與策略往往也伴隨著對貪腐成因的認知與瞭解的差異而有不同的治理策略。如表一所示，美國在反貪腐改革的視野上也歷經了五個不同的階段。這五個階段與美國公共行政的發展同樣的有密切的相關與類似之處（Henry, 1999: 26-48）。如在防治策略上已從對個人能力、資格的要求慢慢移轉至具有公共企業家精神的探討上。在對貪腐成因的理解上也由傳統政黨對人事的控制轉變為認為是官僚病態的假定。而隨著政府角色的變化，政策規定也產生移轉的趨勢。從強調功績專業到大政府的集權而後發展到解除管制的私有化政策。這些都是在制定反貪腐策略時所必須認知與瞭解的相關課題。

表一、反貪腐改革的視野 (Visions)

控制貪腐的視野	反思惠 (antipatronage) 1870-1900	進步運動時代* (progressive) 1900-1930	科學管理 1930-1970	全象式 (panoptic) 1970-現在 (90年代)	修正主義者 (revisionist) 新近的觀點
策略	證書和能力測驗	專業主義	外部控制	法律強制	公共企業家精神
對於貪腐問題成因的理解	政黨對於人事的控制	政黨、非專業的行政	不充分的組織控制	不充分的監控	官僚病態
主要的政策規定	功績制	選舉的改革、獨立的控制委員會、專家行政和無政治的行政	政府改組和集權	監督、調查和財政的控制	市場私有化
對公共行政的含意	同儕所強制的規範、個人的控制	強制執行效率的標準	對於機關的監督和適當的控制幅度	強化調查和審計機關	分權去官僚結構，不強調貪腐的控制

資料來源：Anechiarico and Jacobs, 1994: 466。

\* 進步運動源自宗教的概念，號稱人類情境可以做到無止境改善之可能，唯至十九世紀末，它卻形成一股政治和文化運動，強調改革中的工業化社會可以提供個人在政府中更多的民主參與，並可運用科學和專業知識與技能來改善人類生活（林鍾沂，2001：16）。

我國在民主轉型與邁向市場經濟的過程當中，在中央與地方，也皆面臨到黑道與財團及政治勢力結合的黑金所影響。為解決轉型過程中黑金、貪腐等廉政問題，政府也推動相關的政策措施，包括端正政風行動方案（1993）、掃除黑金行動方案（2000）、「掃除黑金行動方案」後續推動方案（2003）、反貪行動方案（2006）與國家廉政建設行動方案（2009）。這些方案與措施的提出，雖然各有其不同的系絡背景，但仍可從其內涵一窺我國廉政工作的變化。表二整合五個方案的目標與具體行動及措施，可以看到過去的方案名稱都是以「黑金」、「貪」等較為負面的詞彙加以呈現，主要措施皆是以「肅貪」為主軸，再輔以防貪。這樣的措施與作為，一方面是回應當下政治與社會的生態，二方面也揭示政府對於廉政工作透過肅貪、抓貪官，來讓民眾有感。從過去的五個方案當中，就有三個方案提到建立行動編組（成立查緝黑金行動中心、成立檢肅黑金特別偵查組、成立「特別偵查組」）即可以看到此一傾向。然而，國家廉政建設行動方案則是一反用「黑金」、「反貪」之用詞，而是以「廉政」此一概念來呈現，突顯出與過往不同且著重在建立完善廉政制度的角度出發，而非過往肅貪為主的方案主軸。

其次，從端正政風行動方案的目標所揭示使公務員「不敢貪、不能貪、不願貪、不必貪」到國家廉政建設行動方案的「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」，順序的不同也顯現出廉政思維的改變。「不敢貪」具有威嚇的意味，因為強力的肅貪，使得不敢。「不願貪」則是使行為人的內心世界認為「貪」為不良的行為、

犯罪的行為，而不願從事該行為。

第三，在 2009 年國家廉政建設行動方案以前，政策與施政方向都是以肅貪為主軸，主體仍是以公務體系為主，其中也希望透過全民的力量來一起反貪腐，惟貪腐問題有太多的黑數，且受害者並不明顯及舉證困難，使得民眾參與變成困難。國家廉政建設行動方案的具體措施則是跳脫過往肅貪反貪的思考，涵蓋面向更廣，對象更廣。其中，更是首次將私部門納入政策措施中。將私部門納入國家廉政建設行動方案誠然有國際接軌之意，但私部門在廉政建設過程中，應嘗試從制度面的角度加以規範與倡議，所應扮演的角色也應更加重視(余致力、蘇毓昌，2006)。

近年來，國際社會對於企業廉潔議題的重視程度逐漸增加，相關反賄賂公約、國際標準(如 ISO3700、ISO37002 等)與 ESG 的規範等，皆提供對於企業誠信、廉潔的一個契機與政策窗(policy window)，如能善用並加以連結，再結合國家廉政建設的整體規劃與方向，將提供公共目標與善治的堅實基礎與後盾。

表二、五個廉政方案的比較

	端正政風行動方案	掃除黑金行動方案	「掃除黑金行動方案」 後續推動方案	反貪行動方案	國家廉政建設行動方案
發布	1993/9	2000/7	2003/7	2006/11	2009/7
廢止	2009/7	2009/7	2009/7	2009/7	迄今，修改6次（最近一次2024/1）
行政院院長	連戰	唐飛	游錫堃	蘇貞昌	吳敦義
政風主責	法務部政風司	法務部政風司	法務部政風司	法務部政風司	法務部政風司/法務部廉政署
目標/目的	<p>檢肅貪瀆、澄清吏治，使公務員不敢貪、不能貪、不願貪、不必貪，以維護絕大多數奉公守法公務員之榮譽與尊嚴，並提昇政府清廉形象。</p>	<p>黑金氾濫，嚴重衝擊社會治安與民主法治的發展，並侵蝕經濟發展的成果，損傷政府公權力與公信力，遭致人民對政府失去信心。為使臺灣社會徹底擺脫向下沈淪的力量，讓清流共治向上提升，還給人民一個清明的政治環境，遵奉 院長「徹底掃除黑金」政策宣示，訂定本方案，以為貫徹實施之準據。</p>	<p>法務部遵奉 行政院「澈底掃除黑金」政策宣示，所訂定之「掃除黑金行動方案」實施以來，雖已獲致部分成效，惟掃除黑金仍是政府重要政策，爰訂定「掃除黑金行動方案後續推動方案」以為繼續貫徹實施之準據。</p>	<p>一、結合中央各部會及地方政府整體力量，全力反貪。 二、統合檢察、調查、政風機關機構戰力，有效打擊貪瀆犯罪。 三、刑懲併行整飭官箴，落實人民對廉能政府的期待。 四、喚起全民反貪意識，凝聚向心，齊步邁向高度廉潔國家。</p>	<p>一、不願貪：型塑誠信反貪意識，健全國家廉政體制。 二、不必貪：完善員工福利待遇，激勵提升服務品質。 三、不能貪：強化公私部門治理，促進決策程序透明。 四、不敢貪：打擊公私部門貪腐，維護社會公平正義。</p>
具體行動/ 工作項目/ 措施	<p>一 檢、調、政風等機關(構) 應秉持「正人先正己」之精神，率先嚴肅</p>	<p>一、健全掃除黑金法制。二、建立行動編組、強化偵查作為(成</p>	<p>一、健全掃除黑金法制。二、建立行動編組、強化偵查作為(成</p>	<p>一、強化肅貪組織功能(成立「特別偵查組」)。二、重點打擊貪</p>	<p>一、強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。二、促進公開</p>

	端正政風行動方案	掃除黑金行動方案	「掃除黑金行動方案」 後續推動方案	反貪行動方案	國家廉政建設行動方案
	<p>紀律，整飭風氣。二 摒棄「家醜不可外揚」及「官官相護」心態，不包庇，不護短，以提振政府之公信力。三 對於社會公認易生弊端之各類公務員，列為優先整飭對象。四 貪瀆案件，應集中檢、調、政風機關(構)人力、物力，統一事權，迅速偵辦。五 主動出擊，積極偵辦，不待有關機關移送或民眾檢舉。六 不枉直，不漏惡，官職不分高低，案件不論大小，鐵面無私，追根究底，以發揮嚇阻作用。七 貫徹偵查不公開之原則，適度維護當事人之尊嚴與權益。八 肅貪與防貪兼籌並顧，修法與嚴辦同時進行。</p>	<p>立查緝黑金行動中心)。三、強力採取預防黑金措施、發起全民反黑金運動。</p>	<p>立檢肅黑金特別偵查組)。三、強力採取預防黑金措施、發起全民反黑金運動。</p>	<p>瀆犯罪。三、加強預防貪瀆措施(成立「反貪工作會報」)</p>	<p>透明，防止利益衝突。三、持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。四、落實公務員行為規範，建立政府典範。五、鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。六、推動校園誠信，深化學子品格教育。七、強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。八、增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。九、推動國際合作與資產追繳，建構國家間互惠機制。</p>

資料來源：本研究自行整理自法務部(1993; 2000; 2003; 2006; 2009)五個政策方案。

## 參、環境、社會與公司治理（ESG）與企業責任（CSR）

### 一、企業責任（CSR）的定義

企業責任（CSR）是指企業對社會、環境和公司治理層面的責任。企業重視企業社會責任（CSR）的背景有諸多的理論闡述，若以外部性理論的角度來解釋，外部性理論認為，企業的行為不僅影響到企業本身和其股東，還會對社會其他成員和環境產生影響。因此，企業在決策時應該考慮到這些外部影響，並承擔相應的社會責任，企業不僅僅是為了追求經濟利益而存在，更是社會的一部分，需要承擔著重要的社會角色和責任。企業責任（CSR）的本質在於平衡經濟效益、社會利益和環境保護，實現可持續發展的共同目標。

首先，企業責任（CSR）是對社會的責任。企業不僅是經濟的參與者，更是社會的建設者和發展的推動者。企業應該關注社會問題，積極參與社會公益事業，促進社會的公平和正義。例如，企業可以通過提供就業機會、改善員工福利、支持教育和文化事業等方式，為社會做出積極的貢獻。其次，企業責任（CSR）是對環境的責任。隨著全球環境問題日益嚴重，企業應該意識到自身的環境影響，積極採取措施減少碳排放、節約能源、提高資源利用效率等，保護生態環境，實現環境可持續發展。企業應該重視環境保護，推動綠色生產和消費，為確保地球的永續發展做出自己的貢獻。最後，企業責任（CSR）是對公司治理的責任。有效的公司治理是企業可持續發展的基石，有助於保障利害關係人的權益、提高透明度和負責任性，防止腐敗和權力濫用。企業應該建立健全的內部監管機制，保證決策的科學性和合理性，確保企業的長期發展和股東價值。

在實踐企業責任（CSR）的過程中企業責任（CSR），公共目標和企業責任（CSR）的共同實踐是至關重要的。政府、企業、非營利組織和社會各界應該攜手合作，共同促進社會的經濟、社會和環境的可持續發展。政府應該制定相應的法律法規和政策，引導企業履行社會責任（CSR），推動企業與社會的良性互動。企業應該積極履行社會責任，不僅僅追求短期經濟利益，更要考慮到長期發展和社會的整體利益。非營利組織和社會組織可以發揮監督和促進作用，推動企業實現可持續發展的目標。

總的來說，企業責任（CSR）不僅僅是企業的義務和責任，更是企業對社會、環境和公司治理的承諾。企業應該意識到自身的社會角色和影響力，積極履行社會責任，推動社會的可持續發展。公共目標和企業責任（CSR）的共同實踐是實

現可持續發展的重要途徑，需要政府、企業和社會各界共同努力，共創美好的未來。

## 二、從企業責任（CSR）到環境、社會與公司治理（ESG）的改變

企業社會責任（CSR）和環境、社會與公司治理（ESG）是兩個不同但相互關聯的概念。傳統上，企業社會責任（CSR）更多關注企業對社會的貢獻和社會問題的解決，而環境、社會與公司治理（ESG）則更廣泛地考慮了企業在環境、社會和公司治理方面的綜合表現。隨著全球性的風險逐漸增大以及數位化的加速發展，社會對可持續發展的呼籲日益高漲，企業對社會責任和永續發展的認識也不斷深化。企業責任（CSR）再僅僅是一種道德責任，更成為企業發展戰略的重要組成部分。環境、社會與公司治理（ESG）作為企業責任（CSR）的延伸和升級，強調了環境、社會和公司治理的綜合性，要求企業在這三個方面都能夠做到優秀。

在台灣，從企業責任（CSR）到環境、社會與公司治理（ESG）的轉變反映了企業和社會對永續發展的共同認識和追求。過去，一些企業可能僅將企業責任（CSR）視為一種負擔或是表面文章，而如今，越來越多的企業開始認識到 ESG 原則對企業發展的重要性。台灣的一些企業已經開始調整經營策略，將環境、社會與公司治理（ESG）原則納入企業戰略和管理中，並進行相應的改革和調整。在政府的引導下，台灣企業對環境、社會與公司治理（ESG）原則的重視程度不斷提高。政府出台了一系列政策和法規，鼓勵企業積極履行社會責任，推動環境、社會與公司治理（ESG）原則在企業中的落實和實踐。例如，廉政署推動的「企業服務廉政平臺」未來可以有效整合廉政機構的監察與企業的社會責任，促進企業的誠信可靠經營與透明度。未來這些政策和舉措有助於推動企業向更加負責任和永續的方向發展，實現經濟、社會和環境的共同繁榮。

總的來說，從企業責任（CSR）到環境、社會與公司治理（ESG）的轉變不僅反映了企業對永續發展的認識和追求，更反映了社會對企業社會責任的不斷升級和擴展。在台灣，政府、企業和社會各界應該攜手合作，共同促進環境、社會與公司治理（ESG）原則在企業中的落實和實踐，推動企業向更加可持續的方向發展，實現經濟、社會和環境的共同繁榮。

### 三、環境、社會與公司治理（ESG）原則介紹與在台灣現狀

環境、社會與公司治理（ESG）原則是企業永續發展的核心理念，旨在促進企業在經濟、社會和環境層面的可持續性發展。在全球化、資訊化的時代，越來越多的企業開始關注環境、社會與公司治理（ESG）議題，並將其納入企業戰略和管理中。在台灣，環境、社會與公司治理（ESG）概念的興起也引起了企業和政府的高度關注。

#### （一）環境（Environmental）

環境層面主要關注企業的環境影響以及相應的環保措施。在台灣，一些大型企業已經開始重視減少碳排放、節能減排和資源循環利用等問題。例如，台灣的半導體製造業，雖然在生產過程中產生大量廢氣和廢水，但近年來積極投資於環保設施和技術改造，進行廢氣處理和水質改善，以減少對環境的負面影響。此外，一些企業也開始推動綠色供應鏈管理，鼓勵供應商採取環保措施，提高產品的環保性。這種綠色供應鏈管理模式有助於減少整個供應鏈的碳足跡，實現全產業鏈的環境可持續發展。

#### （二）社會（Social）

社會層面關注企業對員工、社區和利益相關者的責任和貢獻。在台灣，一些企業開始關注員工的福利和職業安全，提高薪資待遇、改善工作環境、加強職業健康和 safety 等。此外，一些企業也積極參與社區建設和公益事業，支持教育、文化、醫療等社會事業的發展。值得注意的是，台灣的一些企業在社會責任方面已經取得了一定的成就。例如，台灣的一些大型企業通過捐款捐物、志願服務和社區活動等方式，積極參與公益事業，促進社會和諧穩定發展。

#### （三）公司治理（Governance）

公司治理層面關注企業的內部管理機制、股東權益保護和透明度等問題。在台灣，一些企業已經開始加強公司治理結構，建立健全的內部監管機制，保證決策的科學性和合理性。此外，台灣的一些企業也開始加強與投資者和股東的溝通，提高透明度，增強市場競爭力。公司治理在環境、社會與公司治理（ESG）原則中佔據著舉足輕重的地位。一個健全的公司治理結構可以有效地保護股東權益，促進企業的透明度和負責任性，提高企業的競爭力和長期價值。在台灣，隨著企業對環境、社會與公司治理（ESG）議題的關注不斷增加，公司治理的重要性也日益突顯。

在過去，一些企業在公司治理方面存在著許多問題，如權力集中、信息不對稱、決策不透明等。這些問題不僅影響了企業的長期發展，也損害了股東和投資者的利益。因此，加強公司治理結構，建立健全的內部監管機制，提高透明度和資訊披露水平，成為企業實現環境、社會與公司治理（ESG）目標的關鍵。在台灣，一些企業已經開始重視公司治理的重要性，並積極改善公司治理結構。例如，一些企業成立了獨立的董事會和監察委員會，加強對管理層的監督和管理。同時，一些企業也加強了對股東和投資者的溝通，提高了透明度和資訊披露水平。

此外，建立有效的報告體系（Reporting System）也是加強公司治理的重要措施之一。報告體系（Reporting System）是指企業對外披露自身環境、社會與公司治理（ESG）相關信息的系統，包括環境報告、社會責任報告和公司治理報告等。通過建立有效的報告體系（Reporting System），企業可以更好地向投資者、股東和利益相關者展示自身的環境、社會與公司治理（ESG）表現，增強透明度，提高信任度，促進可持續發展。

總的來說，公司治理在環境、社會與公司治理（ESG）原則中起著關鍵作用，尤其是透明度和報告體系（Reporting System）。台灣的企業應該加強公司治理結構的建設，建立健全的內部監管機制，加強與投資者和股東的溝通，提高透明度和資訊披露水平，推動環境、社會與公司治理（ESG）原則在企業中的落實和實踐，實現企業的可持續發展目標。

#### 四、國際對於企業誠信、企業鏈結的要求

在全球化的背景下，企業誠信和企業連結日益受到國際社會的關注和重視。企業誠信是指企業在商業活動中遵守法律法規、尊重商業道德、誠實守信的行為準則；企業鏈結則是指企業與其供應商、合作夥伴、客戶、甚至於政府等利益相關者之間的聯繫和互動。國際社會普遍認為，企業應該秉持誠信，建立良好的企業鏈結，才能實現可持續發展的目標。

國際反貪腐組織，如聯合國反腐敗公約（UNCAC）和組織經濟合作與發展組織（OECD）的反貪腐公約等，對企業誠信和企業鏈結提出了一系列要求。其中，最為重要的之一就是要求企業建立有效的報告體系（Reporting System），及時、透明地披露企業的營運情況和相關信息，防止貪腐和不正當行為的發生。UNCAC 是目前國際上反貪腐領域最具影響力的公約之一，旨在促進各國間的合作，防止和打擊貪腐行為。UNCAC 要求各方設立反貪腐機構，加強對公共部門

和私營部門的監督，確保貪腐行為得到有效打擊。對於企業來說，UNCAC 也要求企業建立有效的內部控制機制，加強對商業活動的監督和管理，防止貪腐和不正當行為的發生。同樣地，OECD 的反貪腐公約也要求成員國加強對企業的監督和管理，防止貪腐和不正當行為。OECD 反貪腐公約要求成員國建立有效的 Reporting System，及時、透明地披露企業的營運情況和相關信息，向公眾和利益相關者提供準確的信息，防止貪腐行為的發生。

報告體系 (Reporting System) 是企業誠信和企業鏈結的重要保障，也是防止貪腐和不正當行為的關鍵機制之一。一個健全的報告體系 (Reporting System) 可以幫助企業及時、透明地披露企業的營運情況和相關信息，提高透明度，增強信任度，促進企業與利益相關者之間的良好溝通和合作。

首先，報告體系 (Reporting System) 可以幫助企業及時發現問題和風險，及時採取相應的措施加以解決。通過建立有效的內部監管機制和報告機制，企業可以及時發現潛在的問題和風險，防止貪腐和不正當行為的發生，保障企業的合法權益和利益相關者的權益。其次，報告體系 (Reporting System) 可以幫助企業提高透明度，增強信任度。透過及時、透明地披露企業的營運情況和相關信息，企業可以向公眾和利益相關者展示自己的誠信和透明度，增強公眾和利益相關者的信任，建立良好的企業形象，提升企業的競爭力。最後，報告體系 (Reporting System) 可以促進企業與利益相關者之間的良好溝通和合作。通過建立有效的報告機制，企業可以與利益相關者保持良好的溝通和合作，共同解決問題，實現雙贏局面。這不僅有助於企業實現可持續發展的目標，也有助於社會和諧穩定的發展。

總而言之，報告體系 (Reporting System) 是企業誠信和企業鏈結的重要保障，也是防止貪腐和不正當行為的關鍵機制之一。國際反貪腐組織要求企業建立有效的報告體系 (Reporting System)，及時、透明地披露企業的營運情況和相關信息，防止貪腐行為的發生。企業報告體系 (Reporting System) 的建立，也有助於加強內部監管和管理，提高透明度，促進與利益相關者的溝通和合作，如能與廉政署推動的「企業服務廉政平臺」相結合，對實現可持續發展的目標應有相當助益。

肆、企業服務廉政平臺如何協助環境、社會與公司治理（ESG）的實踐

#### 一、企業服務廉政平臺的崛起

企業服務廉政平臺這個詞彙崛起於 2022 年 4 月 13 日，法務部核定廉政署擬定的試辦作業。這個平臺的成立，可以說是兩類活動的彙整，分別是「企業誠信論壇」以及「廠商交流座談」。<sup>1</sup>第一類活動的發跡時間點，或許可溯至 2019 年，時年廉政署針對外商公司舉行外商及企業誠信論壇，邀請優質廠商與會分享相關經驗，並依序從不同主題推廣廉政署對於誠信的政策軌跡（表三）。

表三、外商及企業誠信論壇相關資訊

時間	優質廠商經驗分享/主題討論
2019 年 10 月 16 日	美商鄧白氏台灣分公司 從企業社會責任到建構私部門防貪機制
2020 年 07 月 14 日	DHL-從法令遵循推動企業誠信與永續發展
2020 年 09 月 02 日	星展（台灣）商業銀行 公私協力落實法遵 誠信治理互利雙贏
2021 年 10 月 06 日	台灣美光晶圓科技股份有限公司 落實法遵及風險管理對企業經營之影響、企業社會責任 CSR 對企業永續經營的重要性、營業秘密與企業誠信交互影響觀點
2021 年 11 月 24 日	台灣西門子股份有限公司 內控稽核機制、鼓勵企業重視誠信文化
2022 年 6 月 17 日	思科（Cisco）亞太區大中華地區合作夥伴事業部 機關採購廉政平臺、企業服務廉政平臺

資料來源：廉政署網站：

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6548/978227/978231/978270/post>

<sup>1</sup> 法務部廉政署的網頁中說明企業服務廉政平臺是基於企業誠信論壇與廠商交流座談的理念。  
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6548/978227/978228/978244/post>

舉辦外商及企業誠信論壇的契機，可從 2018 年我國在聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查會議的結論性意見而來，該份報告針對我國在私部門的貪腐問題上提出質疑，認為縱使公部門在貪腐防制的努力不遺餘力，但對於私部門的各式現象仍須注意。在這個國際報告的觀察下，法務部開始正視私部門的反貪問題，故誠信論壇的舉辦應可視為政府在反貪腐上的政策宣導。表現在具體細節上，也可從歷次誠信論壇探討的主題看出端倪。

表三主題先從企業社會責任出發，其次宣傳法令遵循的重要性，以及公私協力的可行性，最後（2022 年）則導入廉政平台的機制，企圖先從道德層面的宣導，再具體落實到實際層面的廉政平台；其中，又可分為機關採購廉政平台與企業服務廉政平台兩種模式。

除外商企業外，廉政署也陸續與其他部會共同辦理對本土企業的誠信宣導。表四除延續廉政署辦理外商及企業誠信論壇的精神，同時針對產業與部會差異進行客製化的產業類別宣導；如科技產業強調營業秘密的重要、農業強調產品溯源與法遵的關聯等；這些主題都試圖從誠信連結到永續、ESG，並且強調多方合作的重要。

之所以先外商再本土，或許可歸因於企業型態的大小，而非依據廉政的風險。由於外商企業多屬於大型跨國企業，對於國際接軌的需求與規範遠高於本土中小企業。不論是美國自 1977 年通過的海外反腐敗法（FCPA）、英國自 2010 年的反賄賂法、歐盟 2021 年規範的永續金融揭露規範（SFDR）等，只要跨國公司之業務涉及歐美，均自然而然的受其約束；也就是說，外商企業對於反貪腐的需求或規範遠高於本土企業。

企業服務廉政平台的第二類活動是廠商交流座談，根據廉政署公開資訊，2022 年、2023 年分別與 786 間企業、1163 間企業有以論壇或個別交流的型式進行互動，涉及的產業包括了科技、生技、資通、綠能、工程、建築、太陽光電、工業區等 8 類。<sup>2</sup> 這兩類活動所強調的（不）圖利與便民，也逐漸成為企業服務廉政平台的主要訴求。

---

<sup>2</sup> <https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6548/978227/978231/978270/post>

表四、本土企業誠信論壇相關資訊

時間	共同單位	主題
2021/11/09	勞動部	營造法遵減災透明誠信雙贏企業誠信論壇
2021/12/01	經濟部	公司治理及企業誠信研討會
2022/07/19	科技部	科技產業誠信治理與營業秘密保護高峰論壇
2022/08/19	環保署	環境執法攜手相廉-企業交流及誠信論壇
2022/09/13	內政部	內政部營建署建企業交流廉政論壇
2022/10/05	勞動部	勞動三安做得好企業誠信百分百企業誠信論壇
2022/12/27	農委會	企業誠信交流暨茶葉溯源法遵便民論壇
2023/08/09	財政部	國際廉合透明財稅公平雙盈企業誠信論壇
2023/08/21	內政部	廉潔內政誠信社會保全業廉政與誠信經營
2023/10/17	勞動部	仲介透明講誠信移工安心有保障企業誠信論壇
2023/11/21	經濟部	112年TITA企業服務廉政平台研討會
2023/12/26	財政部	公股球員防護網聯繫平台啟動會議

資料來源：廉政署網站：

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6548/978227/978231/978270/post>

## 二、企業服務廉政平台與環境、社會與公司治理（ESG）的連結

企業服務廉政平台在誠信論壇與廠商交流的推動中逐步成形，現階段的訴求有三，分別是：區辨圖利便民，倡議法令遵循；推動簡政便民，提升行政效率；持續公私協力，促進永續發展。上述三項訴求，廉政署又將其具體展現為五種成果，分別是平台網站專區連結、企業誠信論壇交流、圖利便民區辨諮詢、編撰誠信指引交流、企業實踐經驗分享。若進一步探究這五項內容尚可發現各機關對於廉政平台的重視程度與強調重點各有不同。

表五、各機關之企業服務廉政平台專區出版物

機關	誠信指引交流出版物
經濟部	誠信經營這堂課、企業誠信指引手冊
財政部	廉政指引-稅務篇、關務夥伴廉政指引
臺北市政府	新創公司誠信管理經營手冊
新北市政府	企業經營停看聽-我這樣違規了嗎？

資料來源：彙整自

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6548/978227/978231/1021974/post>、

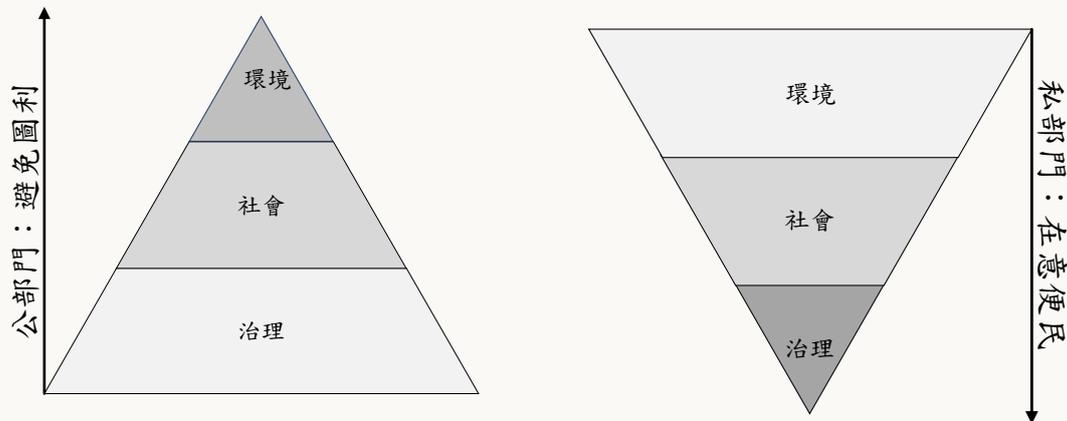
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6548/978227/978231/1157305/post>

包括臺北市政府、新北市政府、臺中市政府、臺南市政府、基隆市政府、經濟部、財政部與國科會等機關政風單位為因應企業服務廉政平台，特設有網站專區；其中，經濟部、財政部、臺北市政府與新北市政府分別針對各自業務推出誠信經營的指引宣導手冊。從出版物的方向與內容可知，除業務相關外，大多涉及與治理強調的職業道德、資訊透明、董事多元、企業合規等內容，均與法遵、簡政便民有密切關係。也就是說，這些內容大多與環境、社會與公司治理（ESG）中的治理（G）有密切關係。同樣的觀察發現也從企業服務廉政平台網站內提供的重要法規得知，<sup>3</sup> 這些法規包括中華民國刑法、貪污治罪條例、公職人員利益衝突迴避法、營業秘密法、公務員廉政倫理規範等，涉及的層面主要與政府採購、流程效率、政策諮詢等相關，對於社會（S）與環境（E）等面向較少琢磨。

若比照廉政署自 2022 年 4 月 15 日至 9 月 30 日調查 66 件相關資料可知，私部門對於公部門與其規定的迷惑自大致小包括政府採購（28.8%）、流程效率（21.2）、政策諮詢（15.2%）、綠能（10.6%）、工業管理（3%）、稅務（3%）。亦即，私部門在意主要以自身營利（如政府採購、流程效率）、避險（政策諮詢）、趨勢（綠能）為主；而公部門能夠提供的諮詢方向主要在經營與避險，而非營利。若簡單從圖利便民的角度區分，或許可以大膽的說，現階段企業服務廉政平台提供的重要法規以公務員預防入罪為主，也就是所謂的（避免）圖利；而私部門並不明瞭，也並不在意公務員入罪之嚴重性，其所欲之資訊在於便民。

<sup>3</sup> <https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6548/978227/978231/978307/post>

圖二、公私部門對環境、社會與公司治理（ESG）的重視程度示意圖



資料來源：本研究自繪。

圖二根據企業服務廉政平台網站相關資訊勾勒出公私部門對於環境、社會與公司治理（ESG）三者的示意圖。不論環境、社會與公司治理（ESG）三者何者較容易/困難執行與落實，公部門對於環境、社會與公司治理（ESG）的關切或評比項目，或許以治理為優先。需注意的是，雖然E比較具有量化基礎，而S、G的概念相對抽象，但在執行上SG卻非易事。

### 三、企業服務廉政平台可能發揮的方向

（大型）企業對於永續的概念，在國際規範下相對積極，故在運作上之成效也較中小型企業有進展，故企業服務廉政平台之設立，除強調廉政、反貪的根本要求，應該思考的是該平台的設計，是針對何種企業類型而來，又想達到何種（階段性）訴求？

以跨國或大型企業為例，能夠發展成大型企業，在治理上或已有成果；再加上國際對於環境的強制規範，跨國企業對於環境的永續已相具雛形，故企業服務廉政平台或可加強社會部分，可以  $S>E=G$  表示。若企業服務廉政平台係以服務我國超過9成以上的中小企業，則其思路或許較服務大型企業有所不同：或許應先讓中小企業強健起來，再協助其研製出適合國際潮流的產品，最後才要求其反饋社會，以  $G>E>S$  表示。故各機關除針對各自業務開展的企業服務廉政平台，或可先從階段性任務思考在三年、五年、十年內希望達成的目的，並依此規劃、提供相關的配套與資訊。

## 伍、企業服務廉政平臺的實際應用與未來發展建議

### 一、企業服務廉政平臺的實際應用

政府和監管機構在促進企業負責任經營方面發揮著重要作用。通過立法、監督和政策引導，政府可以推動企業履行社會責任，加強對企業的監督與管理。監管機構則負責監督企業的運營情況，確保企業遵守相關法規和標準，促進企業的透明度和負責任經營。

報告體系（Reporting System）是確保企業誠信和連結的重要保障，也是防止貪腐和不當行為的關鍵機制之一。國際反貪腐組織要求企業建立有效的報告體系（Reporting System），及時、透明地披露企業的營運情況和相關信息，以防止貪腐行為的發生。企業報告體系（Reporting System）的建立不僅加強了內部監督和管理，提高了透明度，還促進了與利益相關者的溝通和合作。若能與廉政署推動的「企業服務廉政平臺」相結合，對實現可持續發展目標應有相當助益。

此外，大型企業對於永續發展的概念相對積極，且在國際規範下已取得一定進展，因此在企業服務廉政平臺的運作上也較中小型企业有所進展。因此，企業服務廉政平臺的設立應該考慮到不同企業類型的需求，並根據不同階段性的訴求進行設計和執行。以跨國或大型企業為例，其在治理上已取得一定成果；再加上國際對於環境的強制規範，跨國企業對於環境的永續發展已具備雛形。因此，企業服務廉政平臺可加強對社會部分的支持，可以強調社會（S）優先於環境（E）和治理（G）。如果企業服務廉政平臺的目標是服務我國超過 9 成以上的中小企業，則其策略可能有所不同：或許應先幫助中小企業提升實力，再協助其開發符合國際標準的產品，最後才推動其回饋社會，這時可能會強調社會（S）優先於環境（E）和治理（G）。

因此，各機構在開展企業服務廉政平臺時，除了根據各自的業務特點設計平臺外，還應該思考在未來短期、中期、長期內希望達成的目標，並根據這些目標規劃相應的配套措施和信息提供。這樣才能確保企業服務廉政平臺的有效運作，並最大程度地推動企業的社會責任和透明度。

### 二、未來發展建議

在短期，政府建構 ESG 永續報告和透明度自評指標是主要關鍵，這將有助於提升企業在社會（S）和環境（E）方面的表現，從而推動企業向更高水準的治理（G）發展。從社會治理的角度看，企業應該開展 ESG 永續報告，充分揭示其

在社會責任方面的表現，包括員工福利、社區貢獻、公益活動等。透過透明的報告，企業能夠提高對社會的貢獻度，增強與利益相關者的信任和認可。同時，強化員工參與：建立和實施員工參與計劃，促進員工參與企業的決策過程，提高員工的幸福感和滿意度，進而增強企業的社會形象和競爭力。

從環境治理的角度分析，政府應協助企業應該制定符合環保標準的政策，減少對環境的負面影響，包括減少污染、節約能源、降低碳排放等。同時，鼓勵積極參與環境保護活動，例如植樹造林、廢物處理和再利用等，促進生態平衡和資源合理利用。

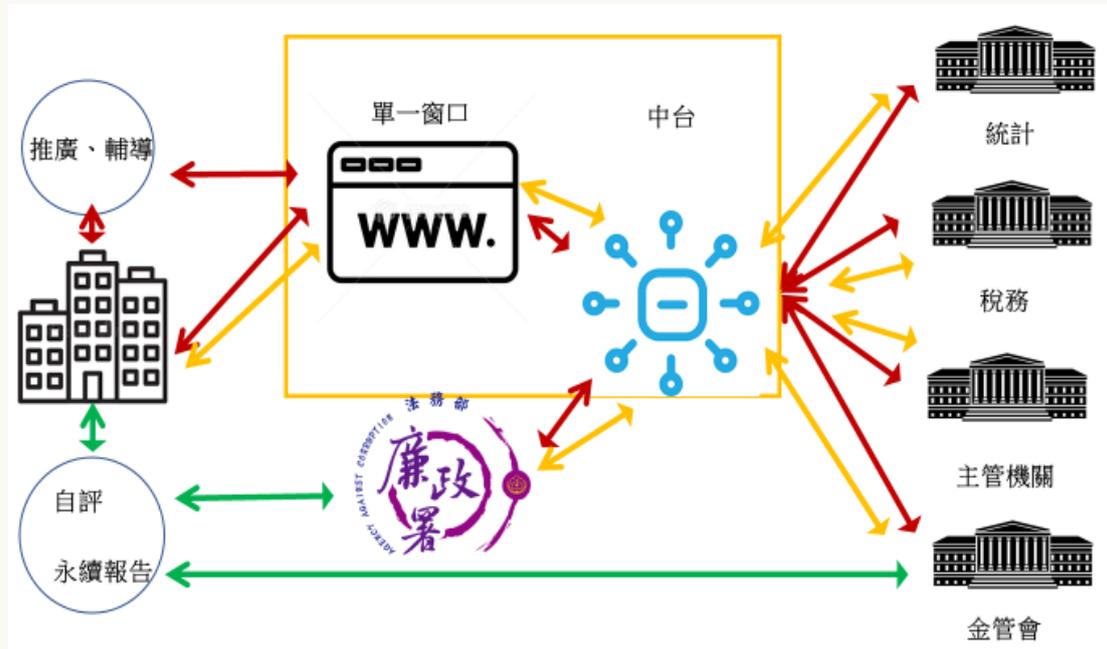
從公司治理層面來說，政府應建立透明自評指標，設計並推動實施自評指標，使企業能夠全面評估自身的治理水平，包括公司結構、董事會組成、內部監控等方面。透過自評指標的應用，企業能夠識別並解決治理上的問題，提高企業的運營效率和透明度，並協助企業建立完善的風險管理制度，及時發現和應對各種風險，減少風險對企業的影響，保障企業的穩定和持續發展。

在中期，我們建議政府和監管機構應該進一步建構報告系統的業務中台和單一窗口，提高自動化能力，以實現更加便捷和高效的服務。同時，還需要加強對企業的培訓和指導，提高其對報告系統的理解和應用能力。

報告系統的業務中台和單一窗口是一種基於資訊技術的管理模式，旨在整合所有政府的報告流程，提高政府的管理效率和信息透明度。業務中台將各部門的各項業務集中管理，實現信息共享和業務協同，可以大幅減少政府的重複工作，提高工作效率。單一窗口則是一個統一的服務平臺，企業可以通過這個平臺提交報告和申報，提高了申報流程的便捷性和透明度。

在長期，我們建議政府和監管機構應該進一步擴大報告系統的應用範圍，加入線上申辦的業務系統並推動更多的企業加入此平臺中，實現全面覆蓋。同時，要提高其智能化及數據分析能力，對可能出現的治理問題進行預警。此外，還需要加強對報告系統的監管和管理，防止出現任何失職和不當行為，保障報告系統的運作穩定和有效（如圖三）。

圖三、未來發展建議圖



短期 ■ 中期 ■ 長期 ■

因此，在短期目標上，強烈建議政府、監管機構和企業共同努力，加強 ESG 永續報告和自評指標的建構和應用，實現企業社會責任和透明度的提升，推動經濟、社會和環境的可持續發展。這將為企業和整個社會帶來更加穩定和繁榮的未來。中長期，則需要配合政府數位轉型規劃，建構報告及業務系統的業務中台和單一窗口，作為推動企業社會責任和透明度的重要手段，對推動企業的持續發展和社會的和諧穩定具有重要意義。政府和監管機構應該加強對報告及業務系統的建構和推廣，提高其使用便捷性和可靠性，為企業的發展和社會的進步提供有力支持。

### 參考文獻

- 余致力 (2006)。倡廉反貪腐與民主治理。 *臺灣民主季刊*，3 (3)，165-176。
- 余致力、蘇毓昌 (2006)。國家廉政體系的建構與測量。 *研考雙月刊*，30 (6)，44-54。
- 法務部 (1993)。 **端正政風行動方案**。法務部。
- 法務部 (2000)。 **掃除黑金行動方案**。法務部。
- 法務部 (2003)。「**掃除黑金行動方案**」後續推動方案。法務部。
- 法務部 (2006)。 **反貪行動方案**。法務部。
- 法務部 (2009)。 **國家廉政建設行動方案**。法務部。
- 康燦雄 (2004)。 **貪瀆者**。早安財經。
- 魏陌 (Weimer, D. L.)、陳敦源、郭昱瑩 (2001)。政策分析在民主政體中的機會與挑戰。載於余致力、郭昱瑩、陳敦源 (編)， *公共政策分析的理論與實務*，(3-30 頁)。韋伯。
- Anechiarico, F. and James B. Jaobs. (1994). Visions of corruption control and the evolution of American public administration. *Public Administration Review*. 54(5):465-473.
- Caiden, Gerald E. (2001). Corruption and Governance. In Gerald E. Caiden, O.P.Dwivedi, and J. Jabbra (eds), *Where Corruption Lives*. Connecticut: Kumarian Press.
- Henry, Nicholas. (1999). *Public Administration and Public Affairs*, 7<sup>th</sup> ed. Prentice-Hall International, Inc.
- Kaufmann, D. (2002). *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for corruption control and good governance—empirical findings, practical lessons, and strategies for action based on international experience*. [Conference presentation] Qinghua-Carnegie conference on fighting corruption, April 11-12th, 2002, Beijing, China.
- Mauro, Palol. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*. 110 (3): 681-712.
- Pope, Jeremy.(2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Germany, IL: Transparency International.
- Rose-Ackerman, S. (1998). Lessons from Italy for Latin America. *Journal of Public and International Affairs*. (9): 447-69.
- Shatience, G. (2005). The peculiarities in describing corruption's criminalistics description. *Jurisprudencija*. 65(57): 113-121.

## 公共目標與企業責任(CSR)的實踐：企業服務廉政平臺與 ESG 的整合探討

報告人／張企申助理教授

## 一、前言

各位長官，各位教授，各位先進，今天很榮幸有這個機會和大家分享這篇由我、李有容教授還有蘇毓昌教授三人共同執筆的論文，一開始先問大家一個問題，請問這個世界上，有哪兩種東西，不能夠用眼睛直接看？答案是太陽及人的內心，所以美國大法官 Brandeis 說陽光是最好的防腐劑，電燈泡是最有效率的警察。從這開始我們今天的內容，分為 5 個部分，依序是緒論、公共目標與廉政建設、公司治理（ESG）與企業責任（CSR）的關係探討、企業服務廉政平臺如何用 ESG 來實踐及最後提供一些政策上的建議，來向各位報告。

## 二、緒論(研究背景、動機及目的)

各位知道外部環境的變更迫使企業必須要做所謂的社會責任，「行銷學之父」科特勒(Philip Kotler)曾說，第一代的行銷講究的是供應，第二代的行銷講究的是情感，第三代的行銷講究的是價值觀。同樣的是我們現在 Z 世代年輕人，他們的多元化轉變，跟社會包容跟社會服務的價值觀改變，迫使企業必須要建立跟消費者同等的價值觀，才能永續生存。所以第一個就是外部環境改變，所以 ESG 成為企業發展的重點，另外科技進步有數位的服務可以讓我們更方便地去提供相關的服務內容，成為我們政府數位轉型的一部分，這是我們的研究背景，然後我們希望能夠探討企業在 ESG 領域的表現，如何跟公共目標做結合，希望能夠透過企業服務廉政平臺這個機制來做一些研究跟規劃。我們要分析企業服務廉政平臺到底是什麼？探討企業如何利用企業廉政服務平臺，並且對企業廉政服務平臺提出一些建議。

## 三、公共目標與廉政建設

政府執政的基礎就是信任，民眾基於信任授權給政府去執行民眾所需要的，可是貪腐嚴重，會侵蝕民眾對政府的信任，也會增加社會的成本。所以為什麼治理的環節中，貪腐是我們要面對最重要的問題。美國的反貪跟他的策略，分別也根據公共行政延伸出 5 個步驟，首先第一個就是政黨對人事的控制，所以我們必須要透過專業證書及能力測驗，來區別出公務人員，讓他能夠有資格來從事公職，第

2 個在政黨政治及非專業之下，當然就要透過專業主義來強調我們公務人員的中立性，第 3 個是不充分的組織控制，我們就要透過外部的控制來加強，例如對機關的監督，第 4 個是不充分的監控，就要透過法律強制來加強，例如強化調查和審計機關。最後我們把政府組織的無效率歸納為官僚的病態，這時候我們就要強調公共企業家的精神。

我國的反貪策略始於 1993 年的端正政風行動方案，從希望不敢貪、不能貪、不願貪、不必貪，中間經過了掃黑、反貪，一直到 2009 年的國家廉政建設行動方案，從肅貪為主軸改變到以廉政建設、制度性的建設，做為我們未來的目標，這時候也首度加入私部門共同來合力治理。

#### 四、環境、社會與公司治理（ESG）與企業責任（CSR）

什麼是 CSR？什麼是 ESG？會有人問是不是這些對中小企業來說就是不需要的？可是根據我們很多的理論，包括外部性理論，難道中小企業就不會污染環境嗎？所以他們也要負擔 CSR 的責任，因為我們不再將企業視為一個營利的客體，而是把他視為社會體系的一環，企業必須要負責引領社會及改善社會的責任。所以 CSR 剛開始是從經濟的責任，到法律的責任、道德的責任，最後到慈善的責任，企業必須要為整個社會付出你的慈善、慈悲心，協助社會來改善，因為你是社會的一環，不是獨立於社會之外，來賺社會的錢而已。

可是 CSR 跟 ESG 有什麼不同？ESG 是把 CSR 本來對道德的要求，把它變成條例化，做出很多細部要求、一條條很細部的標準，要求大家來遵循。首先講到 E(Environment)就是環境，例如環保署推出減塑政策，使得旅館業不能再提供塑膠瓶裝水，必須用可循環的，這就是一個要求，一個法律規定、指標，例如教育部推出 USR(University, Social, Responsibility)大學的社會責任，要求各大學能夠根據 USR 去執行對社會的一些責任。在這些要求之中，我們認為報告體系是最重要的，也就是私部門對公部門的報告，例如說金管會要求企業必須公布的永續報告。因為要有完整、公開、透明的報告才是企業能夠永續生存的基石，而這也是國際透明組織所強調的。

## 五、企業服務廉政平臺的 ESG 實踐

企業服務廉政平臺如何來協助 ESG 的實踐呢？企業服務廉政平臺是在 2022 年 4 月由廉政署開始試辦。目前主要內容涵蓋了 2 個部分，第一個是企業誠信論壇，第二個是廠商交流座談會。企業服務廉政平臺在公部門的重點有三項訴求跟五大成果，最主要的目標是預防入罪，尤其是圖利罪，包括怎麼區分便民與圖利，然後推動簡政，以及能夠持續的公私協力促進永續發展。可是私部門不是這樣想，私部門最在意的是自己的營利，公司有沒有賺錢，沒賺錢倒閉了都不用再講了，第二則是希望能夠避險，不要踩到政府的地雷，所以希望政府能夠提供政策諮詢，能夠看到這個社會未來的趨勢。比如碳排放的問題，現在氣候暖化所以整個氣候風險非常高，包括過去不會有洪患的地方最近都淹大水，全世界的氣候都變得極端跟莫測，所以企業也希望能夠了解環境的趨勢、治理的趨勢，例如歐盟的一些碳排放標準，就要求企業要符合規定，要有一定比例使用綠能發電，所以很多對歐盟出口的企業要去滿足這些要求。因此企業所認知的平臺化真正的核心是要解決企業的需求及問題，會集中在便民這一點，所以政府推出的政策如果不夠便民就不會被接受。

因此公私部門對 ESG 的解讀是不一樣的，公部門希望從治理開始，推向社會，然後到環境保護。可是私部門最在意的是環境、社會，最後才是治理，因為治理是他們自己的事，不希望政府管太多。

至於大型公司、企業及中小企業，在推動策略上是不一樣的，尤其是大型跨國企業，因為必須遵守國際的規範，所以他的法遵做得非常好，不管是所謂的治理或者是所謂的 E 環境的部分，這時我們應該要求大型企業多投入一些社會的責任。但中小企業則是應該要讓他先能夠賺錢，能夠在社會維持下去，才要求他去做一些其他的付出，所以中小企業會是從本身的治理先做起，最後才到所謂的社會責任。

## 六、建議

### （一）短期、中期、長期三階段策略

最後提出一些建議，在執行的過程中，其實策略要分為短中長期，短期要建構整個社會對透明度、清廉指標的一個認知，透過建構指標、認知來提升全體國民廉政的思維，要整體提高，才能做要求，中期要建構數字化的平臺，解決不透明、服務品質不一致的問題，長期則要利用 AI、利用大數據的探索來進行預測，可以監測到有可能貪污的地方及可能發生的問題，這是最後的目標。另外就是所謂的數字隱私的問題，在本文沒有討論，但是在數位化時代隱私的問題，也是目前研究的重點。

### （二）建立完整指標系統

就以目前的永續發展指標來說，社會責任應該歸哪個主管機關去處理？環境治理要歸哪個主管機關去處理？公司治理應該歸哪個主管機關去處理？可能金管會要的指標，會跟法務部要求的透明治理指標是不相吻合的，所以政府內部要進行溝通，建立一個完整的指標系統。

### （三）報告體系及業務體系

我們將整個體系分為報告體系及業務體系，報告體系是私部門對公部門的報告，應該接露的事項，包含永續報告指標、稅務報告，目前都有再做，所以比較容易推動；業務體系是指線上申辦的業務體系，目前散落在各主管機關，例如戶政機關可線上申請相關業務、稅務機關可以線上報稅及退稅等，但業務體系因涉及各主管機關的權力，要請他們割捨他們的權力，可能會遇到一些問題。

### （四）結論

最後我們簡單地規劃短中長期的三個線路圖。短期希望透過業務主管機關，如金管會或廉政署，建立透明的公司治理指標、環境治理指標、社會責任的指標，將這些指標來讓企業、公司自評。中期就是所謂的報告系統，要建立單一窗口，利用中臺集中業務資訊及數據，與各單位後臺

串連，來打破每個機關的信息孤島，對企業來講，不要一件事情必須要跟不同的部門去申報，希望通過單一窗口申報即可，最後長期希望能夠把線上業務申報系統也納入到這個系統裡面，不只是單向的企業對政府，如果政府發現企業的一些問題，也能夠協助他們改進，通過這套系統回饋到企業，這樣才能真正的公私合力實現未來廉政的目標，謝謝大家。



張企申助理教授



## 評論意見

主持人：徐仁輝／世新大學行政管理學系講座教授

評論人：沈鳳樑／法務部廉政署副署長

孫同文／國立暨南國際大學公共行政與政策學系  
榮譽教授



### 主持人：徐仁輝講座教授

謝謝張企申助理教授，今天兩篇的發表，第一篇由廉政署負責，另一篇由我們台灣透明組織協會負責，因為對這個題目很有興趣，大家常在講 ESG，再加上今年開始廉政署推動企業服務廉政平臺，所以想說做個結合，特別是怎麼用公部門的力量，讓私部門願意達成公共目標，我幾個月前在經濟部國際貿易署參加企業服務廉政平臺

座談，與會很多企業界的人說，我們了解 E 就是環保、S 是社會責任，但 G 到底是什麼？為什麼企業要關心 G？其實 G 就是公共治理、公司治理，甚至聯合國永續發展目標有 10 幾項，裡面最多的是 G，所以今年正式推動企業服務廉政平臺，當初這個平臺最主要是為了幫助企業釐清便民、圖利，也就是保護政府官員，同時又幫助企業，而企業服務廉政平臺正好也趕上 ESG 潮流，也可以透過企業服務廉政平臺推動 ESG，所以才會有這樣的構想，就簡單地開場，現在先請沈副署長評論。

### 評論人：沈鳳樑副署長

#### 一、前言

主持人、孫教授、張教授，研究團隊另外 2 位老師，還有在座各位嘉賓、先進，以及政風夥伴們，大家午安，大家好。非常感謝台灣透明組織協會提出今天的報告，幫我們整理國家在廉政治理上的脈絡，提供我們推動企業服務廉政平臺上檢討及策進的方向。

#### 二、評論意見

##### （一）聯合國反貪腐公約內國法化



非常感謝這份報告幫助整理我們國家在廉政治理上一些脈絡，最早都是以肅貪為主，也沒有想到要推動私部門的部分，但是事實上站在行賄的供給或需求面來講，公部門是需求面，私部門是供給面。直到 2009 年國家廉政建設行動方案就採用國際透明組織所的揭弊廉政治理、國家廉政體系，仿效希臘神廟的意象，由一系列的支柱建構整個廉能治理的要素，也把私部門納進來成為其中之一，但是當時廉政單位要推動，還是師出無門，因為原則上還是應該由主管機關譬如金管會去督導，才可以從一些脈絡推動，而廉政署是在聯合國反貪腐公約在 2015 年，也就是 104 年內國法化，聯合國反貪腐公約在所謂反貪腐上，不管公部門或私部門都納入一體適用，這在第 12 條有非常清楚的規定。

## （二）致力於推動公私交流及跨域整合平臺

2018 年及 2022 年分別進行聯合國反貪腐公約第一次及第二次國家報告與國際審查，在審查過程中，國際專家一再地給我國建議，尤其第一次審查的時候，就要政府注意私部門的預防措施，及遭受日益嚴重的貪腐威脅時要採取哪些作為，第二次審查，我們也就前面四年推動狀況提出報告，國際委員很肯定、也鼓勵我們要繼續加強公私交流，讓公司、企業了解誠信反貪腐的意義與價值。在推動過程中，廉政署跟外商及不同的業界進行反貪腐論壇或座談，也就提升行政效率辦理一系列破解圖利與便民座談會，過程中我們認為僅僅倡議或座談是不夠的，而是要如何深化交流、讓業界有感受。所以在 111 年年初，廉政署希望能繼續深化，於是採擷機關採購廉政平臺跨域的精神，重點在如何跨域及解決問題，而且內容要具體，當時第一年是推四個機關試辦，第二年再加三個機關，總共七個機關，中央部會、地方政府都有，後來試辦兩年，今年是第三年就全面實施，由三十五個中央、地方主管機關推動，關鍵點是如何深化讓業界有感受，所以在 112 年針對不同產業、產業園區建立聯繫中心，

聯繫中心的作用是希望蒐集企業的反映、意見解決問題，過程中也確實有解決，3年來約處理800多個反映意見，舉個例讓大家瞭解，譬如雲林科技工業區石榴班區的廠商反映，他們適用的放流水標準特別嚴格，要達到10ppm，但同樣雲林科技工業區的其他區卻可以到100ppm，經過詢問環境部，113年要達到75ppm，到116年才要達到35ppm，顯然石榴班區太過於嚴格、不合理，違反公平性，當時經濟部政風處就跟工業局召開聯繫平臺，將環境部、相關學者專家及地方政府找來一起討論，就適度地把問題解決了，廠商就非常地感謝。

### (三) 未來努力及持續關注的方向

而回過頭來問難道這些廠商平常沒有反映呢？或是該負責的主管機關沒有處理嗎？有時候政府機關要跨域的時候就變成會本位主義，不曉得要聽誰的。同樣在推動機關採購廉政平臺時，也會有相同的效果，就是可以解決跨機關的問題，呼應到上一場論文發表的評論意見，強調如何強化政府的效能、服務，人民及企業的感受，這個是最直接的，同時也呼應這個報告內容提到的具體作為及措施，非常敬佩本篇論文的研究團隊，例如結合所謂的 Reporting System，還有如何把這個系統架構在一個綜合的平臺內，現在政府在公開發行股票的上市公司，有相關的公開機制，譬如公開資訊觀測站已經對上市公司有這些機制，或是公司評鑑、永續報告，在公司治理平臺也都有公開，但是我們還是要聚焦在百分之98點多的、163萬多家中小企業，事實上有些規模也很大、有影響力，如何去整合，是未來在企業服務廉政平臺可以積極發揮的功能，提升政府處理問題的效能及便民服務，以上簡短說明，謝謝。

評論人：孫同文榮譽教授

### 一、前言

謝謝大家，我個人長期以來在公共行政領域，對於 ESG、CSR 捫心自問是門外漢，所以認真拜讀這篇論文後，了解 ESG 究竟是什麼，覺得裡面將來可以再繼續學習的地方，以下是我的一些看法。



### 二、評論意見：

#### （一）建議強化關於廉政平臺的政策脈絡、

法規依據、運作機制和具體作法等面向的說明：

這份報告對企業服務廉政平臺的介紹不夠深入，對其政策脈絡、法規依據、運作機制和具體做法等沒有說明，對第一次接觸的人就會想知道此一平臺是從何而來？所以剛才沈副署長提到平臺原先是怎麼來的、怎麼樣推動、源起緣由，可以認知到廉政署對這一區塊應該有相當多的著墨，只是因為報告沒有寫出來，所以感受不到。另外譬如說報告提到要建立業務的中臺，和現在這個企業服務廉政平臺在功能等各方面有什麼不一樣，可能要做一些說明，否則我們會覺得既然現在已存在一個基礎的企業服務廉政平臺，為何還要去建立一個業務中臺，那個業務中臺的目的只是要主動到各個機關去撈資料，還是有其他的目的？這存在一些差距，所以建議可以稍微去討論一下，甚至包括政風司或者廉政署究竟是怎麼樣去建構、蒐集各個公務機關的活動，我們有沒有權力去要求他們？剛剛報告講的那些數位資訊、隱私權的問題，甚至報告體系究竟要怎樣設計，能夠真正把公司運作在 ESG 三個方面提出來，我覺得這個部分可以加強。

#### （二）加強論述俾符合學術論文之要求：

本篇報告從學術的角度來看，還有些東西可以稍微加強，譬如說題目提

到了公共目標，一開頭就是公共目標與企業責任的實踐，但是內容裡對公共目標只是帶過，不然就是題目要稍微修改一下。另外論文內容討論到 CSR 及 ESG 間的差異之處，我覺得可能還要再切得乾淨一點，前面討論 CSR 的時候，是說他在社會責任、環境保護、環境的責任以及對公司治理的責任，跟後面 ESG 在內容上面完全一樣，會導致都是一模一樣的情形，CSR 已經有了，為什麼還要 ESG？剛才張助理教授在報告的時候，也提到 ESG 把 CSR 具體化，變成一種全面性的、三者並重的形式，但政策建議說要先從企業本身的治理著手，先讓企業強健起來，再談社會跟環境，這個建議跟前面說的就有一點脫鉤。既然希望三者並重，而不是強調哪個部分，卻希望依照中小企業跟跨國大企業做某種的區分、不同的設計，可能在這裡需要有一點點轉折或者描述得更清楚。

### （三）公私協力共盡責任

最後一個問題或說省思，我們政府部門出手，希望照顧到大企業，也希望照顧到中小企業，但中小企業還沒反應過來。如果未來大企業要求中小企業供零件或提供原物料時，都要提供碳足跡，中小企業的報告體系會一敗塗地，因為百分之九十的中小企業都不太清楚這件事跟他有什麼關係，這樣以後是否會導致營運上的困難呢？另外國營事業如中油或臺鐵（目前已經民營化）等公司，甚至政府部門有沒有做 ESG？我曾經碰到在從事傳統印刷業的學生，他和我說政府單位在採購時要求廠商提供報告，但只有要求，做完之後根本就不會檢查，就是表面上會要求報告要符合 ESG 的精神，才能投標，但實際上交出去的東西，根本沒在管。因此政府部門在做這件事情的時候，可能並沒有貫徹，一旦沒有貫徹，就會事倍而功半，甚至他們沒有體會到這些，如剛剛所說中油、中鋼等高產量及高汙染的公司，他們的 ESG 有沒有開始去做評估，否則只是針對中小企業、針對私部門去要求，公部門也應該想想看有哪些工作可以做得更好，共同來推動整個社會上對 ESG 的重視，然後對整個社會、環

保盡到共同的責任。提供以上意見給研究團隊及廉政署做參考。



## 綜合討論

主持人：徐仁輝講座教授

### 提問人曾昭愷處長

企業服務廉政平臺要做什麼，很多同仁還在摸索，我提一個不同的觀點，至少在短期內不建議把 ESG 加進來，因為現在還在摸索企業服務廉政平臺，是聯合國反貪腐公約的私部門反貪腐？還是公部門反貪腐？我認為比較傾向私部門反貪腐，才會覺得要規範的對象是一定規



模以上的商業體，而不是那些雜貨店、中小企業。現階段應該要充實企業服務廉政平臺的內涵，是以服務為手段，但以廉政為目的；是追求私部門反貪腐的工具，讓一定規模以上的商業體能夠符合聯合國反貪腐公約私部門反貪腐的標準。之前有跟廉政署建議，第一步應該是要結合一定規模以上商業體內部的法遵室，也就是私部門政風室，與廉政署成為夥伴關係。廉政署可以指揮公部門的政風人員，也可以跟私部門的政風室做夥伴關係，公私部門共同反貪腐。但建議現階段暫時不要將環保、食安…等加進來，不然無法聚焦私部門反貪腐及企業服務廉政平臺追求的目的，我們要能做到這些，才能走下一步，以上是我的不同意見，謝謝。

### 徐仁輝講座教授

企業服務廉政平臺究竟是什麼，應該由廉政署多加宣導，因為企業服務廉政平臺已經推動 2 年，辦理許多研討會，所以現在是把目光放得更遠一點，可不可以藉由企業服務廉政平臺與 ESG 結合，試圖想要把這個比較艱難的任務達成。



### 張企申助理教授

首先謝謝曾處長，處長站在實務面可能比較可以體會到效果，剛剛徐老師也提到論文研究的目標是為了什麼，感謝您的指導。感謝剛剛沈副署長補充了很多關於企業服務廉政平臺的緣由源起，這部分我們沒有這麼了解，也盡力蒐集相關資訊，這次的論文研究可以說是初探。另外也謝謝孫老師的寶貴意見。

### 主持人徐仁輝講座教授

藉由本次學術研討會論文發表，並且與各方來自實務界及學界專家學者共同討論，汲取寶貴經驗及意見，有助深化我國廉政政策，公私協力實踐反貪腐工作，今天感謝各位的參與，研討會順利圓滿落幕，謝謝。

