

# 如何消除貪污 —四種途徑之分析

王 政\*

## 《摘要》

近年來，反貪污已成為一股全球性的運動，本文首先探討貪污的概念、發生原因、及其影響，再以律師途徑、商人途徑、經濟學家途徑、公民途徑等探討消除貪污的具體措施。雖然各國曾採用上述途徑有效降低貪污，但可能必須付出相對的社會成本作為代價，因此，本文建議政府採取符合我國國情的措施改善貪污問題。在律師途徑方面，應檢討現行的法律與制度並落實執法，藉以嚇阻貪污行為；在商人途徑方面，可以提高公務員的士氣和榮譽感，重視其生涯規劃和促進升遷的公平性；在經濟學家途徑方面，政府可經由推動經濟自由化和行政革新減少貪污機會，相關措施包括解除管制、簡化行政流程、運用電子化政府以促進資訊及採購的透明化；在公民途徑方面，應加強公共教育，定期舉辦貪污調查，藉以喚起民眾反貪的意識，並且鼓勵非政府組織共同參與打擊貪污。

[關鍵詞]：貪污指數、尋租、扈從關係網絡、裙帶關係、良善治理

---

投稿日期：97年12月1日；接受刊登日期：98年1月8日。

\* 開南大學公共事務管理學系助理教授。

## 壹、前言

貪污 (corruption) 是一種不分時空、文化、種族的社會現象。近幾個月來，台灣政壇上發生一連串因貪污而遭到檢察官申請羈押、起訴和法院判刑的案例，揭露了許多政府過去不為人知的貪腐內幕。無獨有偶的，美國阿拉斯加州共和黨籍聯邦參議員史蒂文斯 (Ted Stevens) 才因為財產申報不實於二〇〇八年十月二十七日被法院宣判有罪，<sup>1</sup> 十二月九日伊利諾州民主黨籍州長布拉戈傑維契 (Rod Blagojevich) 又因索賄遭到聯邦調查局幹員逮捕，<sup>2</sup> 猶記二〇〇二年時布拉戈傑維契打著終結貪腐的競選口號，以第二代移民身份在 46 歲即當選州長，前途無可限量，未料上台後醜聞不斷，如今更得面臨司法審判，可見「人為財死」，中外古今皆然。

自從馬總統上任以來，念茲在茲的除了振興經濟之外，便是樹立廉能政治，徹底掃蕩貪污。究竟學術界對於貪污的定義為何？貪污的形成是否有共通的原因？貪污對經濟成長與政治發展的影響為何？哪些措施有助於打擊貪污？本文將依序探討。

---

<sup>1</sup> 史蒂文斯的主要罪狀是從二〇〇〇年至二〇〇六年間接受友人價值 25 萬美元的餽贈卻未據實申報，史蒂文斯在過去 40 年的參議員任內，為阿拉斯加州爭取數千億的福利，深受州民敬愛，二〇〇〇年該州並通過將最大的機場命名為 Ted Stevens Anchorage International Airport，但法院的判決立即終結了史蒂文斯的政治生命，使他在十一月的參議員選舉中落選。

<sup>2</sup> 布拉戈傑維契是塞爾維亞移民的第二代，出身寒微，曾任伊利諾州的助理檢察官、州眾議員，二〇〇二年當選州長，當年前任共和黨籍州長萊恩 (George Ryan) 貪污腐化，所以布拉戈傑維契競選的主軸便是要「終結州政府過去的爛賬」。這次因為美國新任總統歐巴馬 (Barack Obama) 在伊利諾州留下的參議員席次發生遞補問題，布拉戈傑維契被控兜售參議員職缺，並勒索數百萬美元的政治獻金，案經聯邦調查局監聽後，證據確鑿而遭到逮捕。

## 貳、貪污的基本概念

### 一、貪污的定義

貪污牽涉到很廣泛的人類行爲，因此很難有一個絕對的定義。Tanzi (2000: 94-95) 指出，貪污一字來自於拉丁文動詞 *rumpere*，字義是「破壞」(to break)，指某些事物遭到破壞，有可能是道德、準則、規範、或行政規定等。然而，破壞規定與行政首長的「自由裁量」(discretion) 並不容易區分，還有，官員破壞規定必須要有圖利自己或他人的現象才能構成貪污，即便如此，很可能今日的賄賂需多年以後才發生利益輸送行爲，這些問題都增加了貪污認定的困難。

Klitgaard (1998) 曾以下列公式描述貪污：

$$C (\text{corruption}) = M (\text{monopoly}) + D (\text{discretion}) - A (\text{accountability})$$

根據 Klitgaard 的說法，不論某項業務是公共的、私人的、甚至是非營利的，任何組織或個人若對某項財貨或服務擁有壟斷能力，並且可以自由裁量誰能得到這項財貨或服務以及數量的多寡，而此支配者卻無課責顧慮，貪污就會發生。

World Bank (1997) 則將貪污定義為「濫用公職牟取個人利益」(the abuse of public office for private gain)，這也是目前貪污最常被引用的定義。「濫用公職」包括下列情況：(1)公務員接受、要求、勒索賄賂；(2)私人主動提供賄賂藉以規避公共政策和手續，並換取相對利益或利潤；(3)即便公務員本身未獲得利益，卻藉由政治酬庸或裙帶關係，使親信獲得國家資產，亦可構成貪污。

### 二、貪污行為的類型

Jain (2001) 將民主社會的貪污分爲三類，在民選的領導者、人民、國會議員、官僚體系等四個行爲者之間，產生了不同的貪污現象：

1. 重大貪污 (grand corruption)：發生的原因是民選的政府首長違背了人民的託付，利用 (exploit) 權力改變國家政策的制訂或執行，以犧牲民眾福祉來牟取個人私利。通常此種政策的改變有可能對某些群體有利，或者被認爲將

來可以看出政策效果，因此，除非能直接找到賄賂證據，否則此種貪污不容易認定也難以衡量。最近台灣因「二次金改」所爆發的貪污醜聞，應該屬於這一類。

2. 官僚貪污 (bureaucratic corruption)：指人民為了獲得某項服務或加快服務速度，向政府官員行賄的情形，這是最普遍的貪污現象，又稱為「小額貪污」 (petty corruption)。
3. 立法貪污 (legislative corruption)：是指國會議員接受利益團體的賄賂而制訂對後者有利的法案，或是經由買票 (vote-buying) 尋求連任。

美國公共行政學者 David H. Rosenbloom 則將貪污的行為分類如下 (轉引自邱瑞忠，2002：294-295)：

1. 單方面的貪污行為，目的在取獲得物質利益者：如偷竊公物、侵吞公款、以公濟私。
2. 單方面的貪污行為，目的在取獲得權威享有者：如權威的取得、保有、擴張。
3. 涉及交易的貪污行為，目的在取獲得物質利益者：如受賄、回扣、敲詐。
4. 涉及交易的貪污行為，目的在取獲得權威享有者：如互惠關係 (clientele relationships)。

聯合國更直接列舉了 10 種貪污的行為 (UNDCCP, 2002)：

1. 賄賂 (bribery)：賄賂涉及承諾，經由利益給付，影響公務員的行為或決策。
2. 盜用 (embezzlement)：一個人被授權管理有價值的財物，卻盜竊所託管之物。
3. 欺詐、舞弊 (fraud)：某項行為定意在欺騙其他人或組織，目的在牟取個人或第三者之利益。
4. 勒索敲詐 (extortion)：強迫他人以金錢或有價物品換取某項作為或不作為。
5. 濫用自由裁量 (abuse of discretion)：利用法律賦予的職權，給予某一群體或個人不當的特別優惠待遇，或對人採取歧視性或差別待遇，藉以換取本身利益。

6. 利用利益衝突或內線交易（exploiting a conflict of interest/insider trading）：<sup>3</sup> 違反官方所賦予自己的身份和職責，參與交易，並且從中得利。
7. 收受不法之餽贈、恩惠、或佣金（receiving an unlawful gratuity, favor or illegal commission）：公務員收受任何想和政府做生意者的有價物品。
8. 偏私（favoritism）：將資源或服務提供給具有親屬、政黨、種族、宗教關係或其他受到偏愛的團體。
9. 裙帶關係（nepotism）：擁有任命權力之首長，提名自己親戚擔任公職。
10. 非法之獻金（illegal contributions）：一團體向政黨或執政的政府提供金錢，換取免於侵犯騷擾。

綜合上述學者的看法，雖然貪污行為種類繁多，貪污也缺乏一致性的定義，仍可歸納出兩個要件：第一，行為者之一方必須具備公職身份，並握有行政資源分配的裁量權力，亦即行為者雙方若均不具公職身份，即無法構成貪污。第二，行為之後果不僅包括牟取個人的物質或非物質利益，也包括圖利第三者，也就是說，倘行政作為雖然傷害國家利益，卻未發生圖利情形，也沒有貪污的問題。由此觀之，Klitgaard 對於貪污的定義較為廣義，而世界銀行的定義「濫用公職牟取個人利益」包含了「公職」及「圖利」兩大要件，應該是最簡潔恰當的定義。

## 參、貪污產生的原因

貪污產生的原因很多，但從政治學及經濟學研究貪污的相關文獻中，大概可以歸納成兩大類：「文化與宗教因素」及「經濟與制度因素」。

### 一、文化與宗教因素

根據總部設在德國柏林的「國際透明組織」（Transparency International, TI）公布的「貪污指數」（Corruption Perceptions Index, CPI）來看，過去十多年來，世界各國的清廉度排名並沒有大幅度的變動，因此有學者不禁懷疑，究竟貪污是否會受

---

<sup>3</sup> 利益衝突（conflict of interest）可能發生在各行各業，若發生在政府部門，是指公務員本身的利益和公眾利益發生衝突，使得公務員無法完成其職務上應盡的義務。

到當地文化（local culture）的影響，因為一個社會的實際運作往往反映出該國長期以來的發展經驗。例如南歐的義大利、西班牙、希臘等國似乎比北歐的荷蘭和英國等貪污情形更普遍，這可能是因為前者的社會充滿深厚的「扈從關係網絡」（patron-client networks），並充斥著「地區掮客」（regional brokers），負責中央與地方溝通的媒介，甚至擔任社會秩序的維持者，導致貪污機會增加（Heywood, 1997: 427）。

在亞洲國家，Scott（1972）及 King（2000）均曾指出扈從關係已經深植在東南亞社會當中，這種非正式的權力關係對政治利益的分配有非常顯著的影響。Dalton（2005）和 Morriss（1997）也曾試圖以儒家思想來解釋南韓的貪污現象，渠等認為儒家文化中的家長制（patriarchy）強調君主和父親的絕對權威以及忠、孝的美德，容易導致「送禮」和「賄賂」之間的界線模糊，同時，儒家思想也重視親屬、師生、和同鄉的情誼，這種綿密的人際關係便形成西方文化所認定的扈從關係和裙帶關係，並且造成上（尊）對下（卑）的責任，因此常見掌權者運用職權照顧部屬或親屬的現象。此外，儒家思想對人性的看法也較樂觀，強調教育和道德勸說，比較忽視法治（the rule of law）的作用，所以南韓貪污賄賂盛行，但被查獲者往往不是判刑太輕，就是獲得特赦。

在拉丁美洲國家，根據 Husted（2002）的研究發現，貪污的程度與下列文化特質有關：(1)權力距離（power distance）：若沒有權力的人對於權力分配不均的接受程度越大，領導人便享有更多特權，貪污會越嚴重。(2)個人主義和集體主義（individualism-collectivism）：拉丁美洲國家偏向集體主義，關於婚姻、工作、宗教信仰等決定都受到家庭強烈的影響，常置家族利益於社會利益之上，若是朋友，凡事都好商量，若是敵人，則按法律處理（Anything for friends; for enemies, the law.），此種思維也會助長貪污。(3)避免不確定性（uncertainty avoidance）：拉丁美洲國家排斥不確定性，所以傾向制訂許多嚴苛的法律，但這些法律經常不切實際，也無法執行，因此實際運作上又有另一套因應作法。(4)男性或女性（masculinity-femininity）：男性文化社會看重成就與獨斷，女性文化社會重視關係與合作，因為拉丁美洲社會充滿濃厚的男性文化，導致政府與民眾重視經濟效率，對於貪污較為容忍。

至於宗教對貪污的影響，Treisman（2000）指出，階級性強的宗教如天主教、

東正教、回教的社會中，人民比較不會挑戰掌權者，特別在回教國家政、教仍然緊密的結合，因此宗教作為監督的功能便相對薄弱。相對而言，基督教產生的背景源自於反抗國家扶持的宗教，並且較為強調平等及個人主義，所以這種文化在監督和譴責政府濫用權力方面較為積極。

## 二、經濟與制度因素

從經濟與制度層面探討貪污的成因，首先必須從國家對經濟干預的角度來分析，由於近代（特別是二十世紀以後）國家在經濟事務的角色不斷擴張，使得政府掌握巨大的財政資源，並且產生許多分配與管制的任務和決策，但公共選擇理論（public choice theory）卻指出個人會基於經濟理性牟取最大利益，因此，分配與管制過程無可避免地會成為公務員和私人貪污的誘因。

例如，Mauro（1997）指出，政府的貿易限制、政府補貼、價格控制、多重外匯兌換率等措施，都會創造貪污的誘因。Begovic（2005）認為，貪污最主要的原因是來自於違反市場機制的政府干預，而政府干預的同義詞就是管制（regulation），包括非經政府許可不得從事某些經濟活動（如進口）、複雜的法規、冗長、不透明及未說明期限的審核過程等，所以解決貪污最有效的方法便是解除管制（deregulation）。

此外，Svensson（2005）也發現，除了印尼之外，世界上貪污情況最嚴重的國家都屬於「封閉的經濟體」（closed economies），而「封閉」的指標包括高關稅、非關稅障礙、社會主義經濟體制、國家壟斷出口、黑市猖獗等。

Gray 與 Kaufmann（1998）指出，發展中國家公務員薪水偏低，各種風險（例如生病、意外、失業）偏高，加以缺乏失業保險制度，勞動市場不健全，這些因素均使貪污的誘因提高。此外，發展中國家政府官員裁量權太大，課責薄弱，政治缺乏競爭、監督機制不足，更助長了賄賂的情況。

Nwabuzor（2005）認為，貧窮會助長反社會和不道德的行為，包括賄賂和收賄。此外，倘國家獲得意外之財（如原油收入遽增），但政府官員管理經驗不足，貪污便因應而生。最後，法治不健全、執法不力、種族或宗教太分歧，也可能造成貪污。

另外，根據世界銀行的世界發展報告指出，一個國家擁有豐富的天然資源也可能產生貪污及其他負面影響，特別是當國家的收入高度依賴礦物、原油、或其他天然資源的出口時，會導致大量資本流入和貨幣升值，使一般物品的出口失去競爭力，同時助長尋租（rent-seeking）行爲，造成所謂的「荷蘭病」（Dutch disease），許多發展中國家爲了爭奪天然資源的利益，內戰頻仍，使得天然資源不僅未成爲祝福，反而成爲詛咒（World Bank, 2004: 41）。

彭立忠、張裕衢（2007）則將貪污的成因歸納爲三類：(1)機會條件，指國家透過法規或制度，介入資源的分配或管制，使得公務員的裁量權擴大，產生貪腐的機會；(2)動機條件，包括薪資待遇過低，以及因爲「社會順從」而放棄自己的立場，選擇與同僚一起貪污，或者因爲某些人根本就漠視法律，所以發生收賄行爲；(3)低風險條件，當貪污犯評估其行爲被偵查起訴的機率非常低（原因包括缺乏健全的肅貪組織和新聞自由等），或認爲可能遭受的刑罰不重時，就會有「不貪，白不貪」的動機。

有時候，民主化過程中也會牽涉許多利益分配，增加貪污的機會。Moran（2001）指出，民主化會增進政治競爭，但也增加政治團體牟取權力的誘因，產生金錢政治、政治獻金等弊端，地方菁英更可能趁勢而起，攫取各項資源、取得政府公職、在國會裡發展派系，產生更嚴重的貪污現象。此外，當國家從威權政治邁向民主化過程中（例如後共產主義社會），有時候政府的合法性和權威性會喪失，當警察權力限縮以後，便會導致走私、經濟犯罪、組織性犯罪猖獗，使得賄賂盛行。

以上關於貪污產生原因的文獻回顧，作者認爲文化或宗教因素對於貪污雖有某種程度的解釋力，但分析時必須謹慎，因爲此種研究途徑基本上含有「路徑依賴」（path dependency）的概念，似乎認定扈從關係與裙帶關係是歷史發展所累積下來的包袱，難以擺脫，彷彿扈從關係與貪污是一種循環的宿命，採取這種看法最後很可能落入文化決定論（cultural determinism）的困境。例如，反駁文化決定論最典型的例子是新加坡與香港，兩者同屬儒家文化，卻都以政治清廉成爲世界的模範，可見文化雖然具有某種程度的解釋力，卻不能成爲改善廉政的藉口。

從經濟與制度層面解釋貪污的產生相對地較無爭議。一般而言，發展中國家普遍存在著強人政治或軍人政治的現象，各種法律與制度未臻完備，政黨政治及大眾傳播媒體發展不夠成熟，加上民眾教育程度低落，課責與監督機制薄弱。此外，爲



了加速經濟成長，擺脫西方工業化國家的經濟控制，發展中國家經常採取進口替代工業（import-substitution industrialization）策略，利用關稅及貿易障礙扶植本國的幼稚工業（infant industry），同時建立國營企業控制公用事業（public utilities）及重工業，並且實施進出口及外匯等各項管制措施，由於此類政策涉及資源的壟斷與分配，因此無可避免地會產生貪污問題。因此，比較能解釋貪污產生原因的應該還是經濟與制度因素。

## 肆、貪污的影響

貪污對經濟成長究竟是利或弊？此問題乍聽之下頗具煽動性，事實上，經濟學家對於這個問題確實有不同看法。有關貪污對經濟發展的功能有兩種極端的認定，分別是破壞作用（sand the wheels）和促進作用（grease the wheels）。一九六〇年代曾有某些現代化理論（modernization theory）的學者認為貪污可以促進經濟發展，因為開發中國家政府普遍缺乏效率，阻礙外國投資的進行，賄賂恰可以當作潤滑劑（lubricant），用以減少不必要的繁瑣手續（red tapes），加快行政流程，從而促進投資效率和經濟成長（Heywood, 1997）。

此外，過去也有學者對於南韓及印尼等國家貪污與經濟成長並存的現象提出解釋，認為經濟學上的租（rent）可區分成幾種，並且產生不同的效果，有些租若搭配高素質的官僚系統（如南韓），是可能促進經濟成長的（Khan, 2000）。在印尼，蘇哈托（Suharto）統治時期貪污情況雖然嚴重，但他大權獨攬，能夠把貪污控制在一個讓投資者可以容忍的限度，蘇哈托負責統籌分配貪污所得的利益，加以他握有強力的監控機制，一般官員不敢私自向商人收取利益，這種高度的中央集權解決了其他國家難以克服的「代理問題」（principal-agent problem），不僅有效遏阻了小型私人貪污，極大化了整體貪污利潤，也提供了外國投資者一條可依循的遊戲規則，這是過去印尼貪污與經濟成長得以共存的關鍵（MacIntyre, 2003）。不過，一九九七年亞洲金融危機發生時南韓和印尼同時受到重創，使得學者們不得不重新檢討貪污對金融體制及經濟發展所帶來的傷害。

事實上，近年來的實證研究已顯示貪污對經濟成長是破壞性的。例如，Mauro（1997）指出，貪污會導致投資減少、經濟成長趨緩、政府稅收短少、公共設施和

服務品質降低、政府支出比例不當、並且誘導有才幹的人停止生產性工作，轉而從事貪污行為牟利。Gray 與 Kaufmann (1998) 發現，貪污會增加經濟上的交易成本和不確定性，導致經濟缺乏效率，並助長尋租活動，扭曲產業發展的優先順序和技術的選擇。貪污也會迫使企業從事地下經濟，使政府稅收短少，削弱政府提供公共財的能力，由於稅賦不公平，小企業反而納稅更多，嚴重損害國家的正當性 (legitimacy)。

Meon 與 Sekkat (2005) 蒐集 71 個國家自一九七〇到一九八八年的資料分析後證明，貪污與政府治理的品質不佳確實會降低平均國民所得成長率。Olken (2006) 發現，貪污斷傷發展中國家政府的重分配政策，例如印尼至少有 18% 的糧食在分配的過程中遭到竊取而流失。Tanzi 與 Davoodi (1997) 的研究也顯示，貪污會導致公共投資增加，但政府在運作管理上的支出卻相對減少，同時公共設施的品質也會降低 (例如道路品質不佳、停電情形嚴重等)。

至於貪污對政治穩定與政府治理有什麼影響，Johnston (1999) 認為貪污會威脅政治參與及政治制度，當政府腐敗缺乏效率時，人才會逐漸流失，民眾對政治則產生疏離感，導致移民、資金外流嚴重，並發生政治菁英選舉時買票舞弊，政治獻金毫無規範等各種亂象叢生。

世界銀行衡量政府治理所採用的「治理指標」(The Governance Indicators) 包括：意見表達的保障與課責的建立、政治不穩定與暴力事件發生的頻率、政府效能、管制性負擔的多寡、法治的建立、貪污控制的情形等。許多研究已顯示良善治理 (good governance) 與平均國民所得和國家競爭力密切相關，而貪污正是良善治理的最大殺手 (Kaufmann, 2006)。

一個治理不良、貪污腐化的政府往往缺乏監督，政治菁英藉獨佔及管制性政策牟取私利，一旦經濟的表現與公共服務的提供無法滿足民眾的期待時，便會產生正當性危機 (legitimacy crisis)，為了鞏固政權，執政者必須壓制人權和意見表達的自由，如此反而造成政治不穩定、暴力及恐怖主義猖獗、軍事政變或政府更迭頻仍，直到新的領導者上台，雖然暫時能控制情勢，但相同的治理模式會重複出現，形成一種惡性循環。因此，促進良善治理的首要工作之一便是消除貪污。

## 伍、消除貪污的途徑

Ades 與 Di Tella (1997) 曾經提出三種消除貪污的途徑—律師途徑、商人途徑、及經濟學家途徑，本文將採用上述架構並補充第四種—公民途徑，同時參考亞洲鄰國的經驗，來探討政府對抗貪污可努力的方向。

### 一、律師途徑 (lawyer's approach)

Klitgaard (1998) 指出：貪污不是激情的產物，而是一種經過計算的犯罪行為，所以打擊犯罪需要設計一套更好的制度。的確，世界上不是沒有誠實正直的人，但是人們往往很難拒絕誘惑，特別是當行為的利益遠超過代價時，犯罪的機會就會提高，因此，採取律師方法的理由即在提高犯罪者的被抓到的風險和面對的刑責，也就是制訂完善的法律並確實執法。

首先，打擊貪污必需破除傳統上「刑不上大夫」的印象，藉由法辦幾位具有指標意義的人物來樹立司法威信，如同 Klitgaard (1998) 所建議的「烤幾條大魚」(frying a few big fishes)。例如，香港的廉政公署 (Independent Commission Against Corruption, ICAC) 於一九七四年二月成立，隔年一月即將涉及貪污而退休的香港總警司彼德葛柏 (Peter Fitzroy Godber) 從英國被引渡返港受審，最後葛柏被判入獄 4 年。

此外，新加坡的貪污調查局 (Corrupt Practice Investigation Bureau, CPIB) 也曾於一九八六年調查國家發展與建設部長鄭章遠受賄案，鄭氏參與新加坡建國，並推行「住者有其屋」計畫，功勳卓著，案發後他向李光耀求情未果，最後畏罪自殺。這兩件案子都為香港和新加坡的肅貪機構樹立了威信，並且贏得民眾對於肅貪機構的信任。

在韓國，全斗煥總統和盧泰愚總統在卸任後也都因為貪污分別被判處死刑和 22 年半的徒刑，兩人後來因為金大中總統的特赦而得以出獄，但已經達到嚇阻的作用。這次美國檢察官鐵面無私，偵辦了阿拉斯加州聯邦參議員史蒂文斯和伊利諾州州長布拉戈傑維契，可說是再一次確立了政府的司法威信。

其次，建立獨立的肅貪機構應該有助於打擊貪污犯罪。根據 Quah (1999) 的分析，亞洲國家的肅貪機構可歸納為三類，第一類是有反貪污法律但無獨立的肅貪機構（如蒙古），第二類是有法律和數個肅貪機構，卻無決心執行（如印度和菲律賓），第三類是有詳盡的法律，且有單一獨立的肅貪機構負責執法（如香港和新加坡）。如果參考亞洲國家最近的經驗，已經慢慢朝向第三類發展，例如，南韓在二〇〇二年成立了「南韓國家清廉委員會」（Korea Independent Commission Against Corruption, KICAC），印尼也在二〇〇三年成立了「消滅貪污委員會」（Corruption Eradication Commission），顯然地，台灣目前仍然缺乏一個獨立的肅貪機構，這是未來政府可以思考的課題。

目前我國肅貪的機構包括監察院、法務部（檢察、調查、政風）、警政署（督察）、國防部（監察）等，貪污案件的調查與起訴主要還是法務部的執掌，而法務部長的提名與任命卻無法擺脫政黨的影響，未來政府倘設立專責獨立的肅貪機構，建議能夠貫徹行政中立。

環顧各國的檢察體系，其獨立性常遭質疑，例如，南韓的檢察體系經常被總統用來作為打擊政敵的工具，執政黨經常用不公平、選擇性的態度來報復政治對手的貪污案件，但對於自己的親信則大方地給予豁免權，因此檢察官的獨立性影響反貪污的成效甚巨（Ehrlich & Kang, 2002: 38）。

相反的，香港的廉政公署係直接對香港特別行政區的行政長官負責，廉政公署本身擁有獨立的人事權，不隸屬香港公務員體系，不受公務員條例約束，也不受其他部門的指令和控制，如此便可免除辦案時的行政干預。同樣的，新加坡的貪污調查局也只對總理負責，但總理不能干預該局的調查工作，其肅貪的獨立性深受民眾肯定。

除了獨立性的確立，調查權也是關鍵，南韓的國家清廉委員會（KICAC）本身並無調查權，對於貪污檢舉案件的處理是移送給相關調查機關處理，因此可能發生延誤辦案情形，連帶影響肅貪效果。反之，香港廉政公署和新加坡的貪污調查局雖然不是檢察機關，但都擁有極大的調查權力，甚至凌駕檢察官之上，香港廉政公署無須搜索票即可進行調查、搜查、扣押、沒收、強迫公布資訊、限制出境、扣押旅行文件、逮捕、拘留等，調查員擁有先進的配備，加上臥底制度，令貪污者聞風喪膽。

同樣的，新加坡的「貪污預防法」（Prevention of Corruption Act）也授權貪污調查局逮捕和搜查的權力，檢察官亦可授權貪污調查局調查任何銀行帳戶，包括公務員及其眷屬的銀行帳戶（Quah, 1999）。因此，我國未來如設立專責的肅貪機構，應該賦予其實質的調查權，才能發揮摘奸發伏的功效。

打擊貪污的第三項工作是落實公務員財產申報，新加坡規定公務員必須申報財產和投資，包括配偶和未成年子女，除此之外，還有一項獨特的「無債務宣誓」，因為公務員倘有債務，便很容易陷入金錢的試探，受賄的可能性也相對提高（謝立功、董顯惠，2005）。台灣近年來媒體常有軍公教人員因為欠地下錢莊或卡債而瀆職犯案的報導，未來政府似可參照新加坡作法，要求公務員對債務作更明白的交代。

香港廉政公署成功的另一個因素在於，法律對於貪污的定義不明確時，由廉政公署認定。如果一個人擁有數目不合理的錢財，或是生活水準太高，顯然非其工作所得能夠負擔，又無法在法庭上合理交代，廉政公署就認定此人有貪污嫌疑（Lo, 2001）。

打擊貪污的另一項重要工作包括檢討舉報制度，特別是單位內部職員（whistleblower），除了提供合理的獎勵以外，也要落實檢舉人的保護，例如南韓的「反貪污法」中對於檢舉人身份的保護、工作權的保障、檢舉獎金的額度均有明確規定，國家清廉委員會於必要時得請警政署保護檢舉人，洩漏檢舉人身份則會遭到判處三年以下徒刑或一千萬韓幣以下的罰鍰（第五十一條之二）。還有，為提高貪污案件的檢舉率，檢舉人可獲得實質獎金，如果政府得以追回失去的財務損失，檢舉人還可獲得 4% 到 20% 不等的獎金（但以不超過二十億韓幣為上限）。類似獎勵制度亦可作為我國肅貪工作參考。

最後，政府必須定期檢討各類肅貪法律，以符合實際狀況，以南韓為例，刑法對貪污案件刑期很輕，例如公務員利用職權貪污刑期只有二到三年，而刑法規定三年以下有期徒刑可以緩刑，導致貪污罪犯均得以申請假釋出獄。此外，刑法和最高法院對送禮與賄賂認定亦缺乏標準，根據刑法規定，對公務員的賄賂必須被證明有「對價關係」（quid pro quo）才能定罪，否則只能算是單純送禮，並不構成犯罪，導致許多貪污案件最後都獲得不起訴處分（Ehrlich & Kang, 2002）。

最近立法院有意修改「貪污治罪條例」第十一條條文，增訂公務員未違背職務

受賄，行賄者也要課以三年以下有期徒刑，併科行賄金額二倍以下罰金，這是針對近來偵辦各類弊案發現對於企業行賄無法可罰的司法死角而修法，所以又稱為「抓紅包條款」（蔡佩芳，2008）。

其實這項立法修正案的精神呼應了近來國外關於貪污的理論，例如，有別於其他學者強調公部門在貪污的角色，Kaufmann（2006）將貪污的定義擴大為「公共政策的私有化」（the privatization of public policy），他認為許多大企業會透過政治獻金影響政府的政策、法律、管制措施、採購等等，因此貪污的責任是政府與民間必須共同承擔的。未來「貪污治罪條例」的修正若能通過，將對台灣的送紅包文化產生一定的嚇阻作用，也可避免貪污者因「對價關係」難以確立而逍遙法外的情形一再發生。

綜上所述，律師途徑旨在建立制度，制訂法規、貫徹執法，目的在提高犯罪者的被抓到的機會和刑責，使人不敢貪。然而，嚴刑重罰的成效畢竟有其限制，正如孔子所言「道之以政，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格。」因此，政府必須採用其他輔助途徑共同消除貪污。

## 二、商人途徑（businessman's approach）

採用商人途徑的邏輯是要以提供經濟誘因，例如提高公務員薪資和獎金，以換取公務員的清廉。例如，瑞典在十七和十八世紀曾經被認為是歐洲貪污最嚴重的國家，十九世紀末期經由提高公務員待遇和各項解除管制措施以後，如今瑞典在全球清廉度的評比始終是名列前茅（Svensson, 2005: 32）。

新加坡在殖民時期貪污情形相當嚴重，最主要的原因也是公務員薪水太低，特別是低階公務員。自從人民行動黨執政以來，便致力於縮短公私部門待遇的差距，如今新加坡公務員的薪水比民間企業高，因此能吸引菁英留在政府部門（Quah, 2001）。不過，權利與義務必須並存，例如，法律規定公務員不得接受餽贈，在特殊狀況下，若要保留禮物，需交由財政部委任的估價師估價，再根據價格買下（謝立功、董顯惠，2005）。此外，新加坡貪污處罰嚴厲，可罰款 10 萬元新幣，追繳貪污所得，監禁 5-7 年，並取消退休金和公積金（Quah, 1999）。

不過，根據一些經濟學家的實證研究顯示，改善薪資與貪污減少並無直接的關連性（Treisman, 2000; Rauch & Evans, 2000），要減低貪污，除了提高公務員待遇

之外，必須加上其他條件，例如功能強大的執法和監督機構，但倘若一個國家的貪污已經制度化以後，前述兩項條件都難以維持，所以提高薪水便失去效用（Svensson, 2005）。

以我國目前的實際情況，公務員待遇並非貪污的關鍵，理由如下：第一，我國政府機關與民間企業員工薪資相距不大，每逢政府進用人員時均吸引大批優秀人才報考，在經濟不景氣時，更能凸顯政府機關工作保障的優點，所以公務員不應該再以薪資高低作為貪污的藉口。

第二，若以 Jain（2001）對於貪污的分類來看，民選政府首長的「重大貪污」（grand corruption），和立法委員與利益團體之間所產生的「立法貪污」（legislative corruption）均與薪資待遇無關，要解決這兩種貪污現象，比較有效的方法應該是採取律師方法起訴偵辦指標性人物，或是採取經濟學家方法，減少政府管制及增加市場競爭性。至於一般公務員的「官僚貪污」（bureaucratic corruption），目前台灣的行政手續已經相當透明和簡化，幾乎很少有稅務、戶政、警察機關等承辦人員向民眾索賄的例子，比較常見的是工程和司法弊案，公務員除了收賄以外，往往也接受廠商的性招待。其實，台灣男人喜歡在情色場所中經由杯觥交錯而達成交易的文化由來已久，這種陋習與公務員薪水高低並無關係，它其實反映出個人價值觀的錯謬以及社會物化女性身體的結果，要改善這種情形，必須加強社會整體的教育和公務員的內部管理。

第三，除了有形的誘因如薪水和獎金之外，政府也應致力於提升公務員的無形誘因，例如生涯發展、升遷管道、名譽等，若由心理學家馬斯婁（A. H. Maslow）所提出的「需求層級理論」來看，調高薪水待遇僅能滿足第一類的生理需求及第二類的安全需求，提高公務員的士氣和榮譽感，則可滿足第四類對尊嚴的需求及第五類自我實現的需求，因此，政府必須更加重視公務員的生涯規劃、升遷的公平性與進修管道的多元暢通，使公務員願意委身投入，並且養成不齒貪污的正確心態。

### 三、經濟學家途徑（economist's approach）

經濟學家途徑的理論基礎是增加市場的角色和競爭性，減少一些可能被公務員用來牟取利益的交易過程，例如增加顧客獲得服務的管道、增進交易的透明度、政府資訊公開、降低貨物進口的關稅、解除管制、取消獨佔利潤等等。

經濟學家普遍認為，若官員有權壟斷或控制公共服務的數量，如執照、護照的核發等，貪污機率便會增加。同樣的，若市場缺乏競爭，不僅會使企業獲得超額利潤，也會使稅務員、管制員、供應商等因獲得機會控制企業而得利。此外，當國家經濟由少數企業所把持，或國內企業被關稅保護免於外國競爭，或政府採行產業政策（industrial policy）時，貪污情形都較嚴重，所以政府若想抑制貪污，首先必須開放貿易，使國內市場更具有競爭性，特別是當國家政治或司法制度尚未健全時，市場競爭性對於控制貪污效果更為顯著（Ades & Di Tella, 1997）。

有時候將具有公權力的政府業務委託民間辦理也可改善貪污。例如，過去二十年來，有超過 50 個發展中國家委託外國公司進行「進口裝運前檢驗」（pre-shipment inspection of imports, PSI），在貨物離開港口以前，由外國檢驗員負責關稅分類（tariff classification）與貨物內容的估價，再將結果送交委託的政府作為徵收關稅的依據，根據 Yang（2008）的研究顯示，實施 PSI 的國家進口關稅收入均有明顯的增加。

因此，政府應定期檢討法規，刪除不必要的行政流程以減低貪污發生的機會，例如，南韓國家清廉委員會（KICAC）自二〇〇六年四月起正式推動「貪污影響評估」（Corruption Impact Assessment），檢討現行各類法律和行政命令是否有不合時宜、不切實際的情形。此外，政府機關在提出法律案或公布行政命令之前，必須進行「貪污影響評估」，檢查條文規定是否含有造成貪污的可能因素，在 KICAC 完成評估以後，法律或行政命令尚需送交「管制措施改革委員會」（Regulatory Reform Committee）審查，刪除非必要的管制措施，最後才送交「政府立法部」（Ministry of Government Legislation）進行審查（KICAC, 2005），未來我政府在行政革新上似可參考南韓的經驗。

推動電子化政府（e-government）也可以促進政府資訊的公開化，防止公共政策及公共採購遭到少數人把持，例如，南韓的首爾市政府（Seoul Metropolitan Government）自一九九九年已啓用「提升市民網路申請程序系統」（Online Procedures Enhancement for Civil Applications, OPEN），透過網路，民眾可查詢各類申請案件的程序與進度，有效減少關說與賄賂的機會。南韓的政府採購局（Public Procurement Service）也自二〇〇二年起啓用「政府電子化採購系統」（Government e-Procurement System, GePS），各項政府採購與招標的程序與資訊，以及繳款的手



續，均透過網路完成，該項政策不僅增加政府採購的透明度和競爭力，也節省了政府辦理採購所花費的行政成本。

採取經濟學家途徑降低貪污機會，主要的措施包括經濟自由化與行政革新，考量的層面在效率的提升，一般而言爭議性較低，也較易凝聚共識，因此政府可以加快改革的腳步，在經濟上進一步解除不必要的管制，增加市場的競爭性，在行政上繼續簡化作業流程，並且致力於推動電子化政府及決策透明化，如此將可促進廉能政治。

#### 四、公民途徑 (citizen's approach)

公民途徑的核心理念在透過教育、宣傳等方式，喚醒民眾重視自己的權益，拒絕接受貪污。近年來，國際社會已經開始建議透過增加民眾參與，在地方和社區形成一股監督貪污的力量，例如世界銀行二〇〇四年的世界發展報告的主要觀念便是「把窮人置於公共服務的中心，讓他們有能力監督和懲罰服務提供者，擴大他們在決策過程中的發言權」(World Bank, 2003: 1)，這種思考的邏輯是因為社區民眾直接受益於公共政策，所以他們比政府官員更有誘因去監督公共服務的品質。

目前全球化的浪潮幾乎已將民主、人權、責任、清廉、透明等觀念散播到每個國家社會中，上述概念也逐漸成爲一種普世價值，沒有一個國家人民願意生活在一個貪腐無效率的環境中，所以市民社會形成（包括自由獨立的媒體），已經成爲反貪污的另一項有力工具。

推動反貪污最力的世界銀行和國際透明組織等近年來不斷強調市民社會在推動反貪污的作用，例如，世界銀行鼓勵市民、非政府組織、工會、商會、智庫、甚至宗教團體在打擊貪污上扮演更積極的角色。而國際透明組織本身就是一個非政府組織，它在全世界超過 90 個國家中設有分會 (national charters)，每年公布的「貪污指數」(Corruption Perceptions Index, CPI) 和「賄賂指數」(Bribe Payers Index, BPI) 更是世界各國產、官、學界最重視的指標。

市民社會，根據 Larry Diamond 的定義是「一個公開的、自願的、自生的、有組織的社會生活領域，此領域至少有部分是靠自我維持，獨立於國家之外，且有一套法律秩序和共同價值來加以維繫」(Diamond, 1999: 221)。市民社會涵蓋了各種

正式或非正式組織，包括經濟組織（如工商業組織與網路）、文化組織（如宗教團體和不同種族）、資訊和教育組織、利益團體、其他關切人權、少數民族、消費者利益、選舉監督等團體（Diamond, 1999: 222）。

成熟且充滿活力的市民社會往往可促進政府施政績效，或形成改革的動力，以南韓為例，民間組織向來積極參與政治改革，在推動反貪污的過程中，許多重要的立法過程如防止洗錢法、金融交易系統使用本名規定、公務機關資訊公開法、行政程序法等，民間組織都曾扮演推動者的角色。此外，民間組織亦積極監督賄選、抵制有貪污紀錄的候選人、監督政府預算、評估企業的道德規範等工作，對政府肅貪的政策產生一股良性的壓力（You, 2003）。

在公共教育方面，香港的廉政公署設有「社區關係處」，也經常拍攝高水準的宣導短片在電視媒體播放，並且製作電視劇如「廉政行動 2007」，邀請知名演員演出，一方面教育民眾反貪污，另一方面也藉機塑造廉政公署的形象。

台灣自民主化以來，市民社會已經發展到成熟的階段，社會上已經形成幾個具有公信力的非營利組織，例如消費者文教基金會對於消費者權益的保障和專業的影響力已獲各界肯定，可惜的是至今仍未產生具影響力的民間司法改革或反貪污組織。二〇〇五年底台灣曾經出現過由泛紫聯盟與多個民間司法改革團體組成的「反貪腐行動聯盟」，但最近卻很少聽到該聯盟的消息。二〇〇六年，前民進黨主席施明德發起倒扁運動，曾經引發社會上一股反貪腐的浪潮，但由於政治上的藍綠對峙，反貪被認為是反扁，導致反貪腐的熱情很快就消退了。

我們期待未來台灣民間也能產生一個具有公信力並廣受民眾支持的非營利組織，負責反貪污和監督政府施政，同時提供公共論壇的空間，針對各類政府施政弊端邀請學者專家舉行座談，定期舉辦民意調查公布政府各機關的清廉指數，並且設立投訴信箱，提供民眾舉發各類弊端，藉以督促政府、企業、銀行、醫院等與民眾利益密切相關的單位朝向更透明的方向邁進。

## 陸、外國制度在我國的適用性

綜合上述討論，近年來亞洲鄰國在肅貪工作的努力可歸納如表 1：

表 1 亞洲鄰國主要肅貪措施

途 徑	具 體 措 施
律師途徑	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 法辦指標性人物產生嚇阻作用（新加坡、香港、韓國）</li> <li>● 建立獨立的肅貪機構（新加坡、香港、印尼）</li> <li>● 賦予肅貪機構強力的調查權（新加坡、香港）</li> <li>● 落實公務員財產申報（新加坡）</li> <li>● 要求公務員無債務宣誓（新加坡）</li> <li>● 鼓勵內部舉報制度（韓國）</li> <li>● 制訂嚴格的肅貪法規（新加坡）</li> </ul>
商人途徑	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提高公務員待遇（新加坡）</li> <li>● 提昇公務員士氣、促進升遷的公平性</li> </ul>
經濟學家途徑	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增加市場競爭、自由貿易、解除管制、取消獨佔（新加坡、香港、韓國）</li> <li>● 實施民營化、政府業務委託民間辦理</li> <li>● 簡化行政流程（韓國）</li> <li>● 推動電子化政府、促進政府資訊公開化（韓國）</li> <li>● 啓用電子化採購與招標系統（韓國）</li> </ul>
公民途徑	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加強公民廉政教育與宣傳（香港）</li> <li>● 定期舉辦清廉民意調查（香港、韓國）</li> <li>● 鼓勵公民及非政府組織參與反貪（韓國）</li> </ul>

資料來源：作者自行整理。

雖然本文列舉國外的相關制度或作法並建議我國政府可以參考或學習，但由於每一個國家的發展經驗不同，作者也認知到零散地移植他國嚴格的作法，拼裝以後未必能產生最佳的政策結果。<sup>4</sup> 例如，新加坡和香港向來以嚴厲的「律師途徑」來打擊貪污，但某些措施卻未必適用於已經民主化的台灣社會。

以新加坡為例，雖然是世界上最清廉的國家之一，但政府嚴格控制媒體，採取嚴刑峻罰，儘管飽受國際特赦組織（Amnesty International）的批判，領導人卻不在

<sup>4</sup> 作者感謝匿名的審查委員提出這項意見。

乎，反而極力捍衛「亞洲價值」（Asian values），抨擊西方式的民主。

新加坡自天一九六五年脫離馬來西亞聯邦獨立以後，便由人民行動黨執政至今，其內閣制造成行政權獨大，立法權和司法權則相對較弱，由於新加坡缺乏政黨輪替和新聞自由，因此，成立獨立的貪污調查局可以制衡行政機關，並且確保公務員的廉潔。

同樣的，香港也有特殊的發展經驗，在一九九七年以前它是英國的殖民地，政治權力完全集中在英國政府任命的總督手裡，行政系統則由一群文官運作，完全沒有民選的部會首長可以監督或控制文官系統。至於議會則是由資深的政府官員經由任命方式所組成，因此，過去的香港的廉政公署可以說是在一個威權的體制下運作。

事實上，Lo（2001）亦指出，廉政公署的權力太大，並不對立法機關負責，只對特區首長負責，這在許多民主國家中是不可能的，如何避免權力不當使用將是一大挑戰。其次，香港民主化以後，公民自由（civil liberties）與社會秩序（social order）之間如何找到平衡點，也是未來必須思考的問題。

由於新加坡與香港都不算民主國家，所以社會上可以容忍反貪污措施侵犯人權和隱私權，但是台灣已經邁向民主化，必須在公共利益與私人權利之間找到平衡點，一方面制訂有效的法律打擊貪污，同時又不至於犧牲人權。

儘管在「律師途徑」方面我國未必需要全然仿效其他國家較為嚴格的措施，政府仍應持續檢討相關法律與制度，落實執法以嚇阻貪污行爲。在其他途徑方面，政府可採取更積極的作法，例如在「商人途徑」方面，除了檢討公務員待遇之外，可提高公務員的士氣和榮譽感，重視其生涯規劃和促進升遷的公平性，使公務員不必貪污。在「經濟學家途徑」方面，政府可加速經濟自由化的腳步、解除不必要的管制措施，簡化各類行政手續，推動政府資訊公開化、政府採購及公共工程招標透明化等，已減少貪污機會。最後，在「公民途徑」方面，政府應致力於公共教育，定期舉辦具有公信力的貪污調查或評比，藉以喚起民眾反貪的意識，並且鼓勵非政府組織共同參與肅貪工作。

## 柒、結論

貪污在經濟上會妨礙經濟成長、減低公共建設的品質、造成政府收入短少、民間投資卻步，在政治上，貪污會傷害政府的正當性、影響政府效能、造成人才外流、政治不穩定、法治不彰、暴力橫行，因此反貪污已經成爲一股全球的運動。

貪污是一個不分國家、不分文化的現象，打擊貪污可以同時或交互使用律師、商人、經濟學家、公民等途徑，不過制度固然重要，但關鍵還是在於社會大眾如何對待貪污行爲，以菲律賓爲例，過去的馬可仕總統（Ferdinand Marcos）在一九八六年下台後與第一夫人伊美黛（Imelda Marcos）流亡至美國夏威夷，雖然馬可仕在位時極度獨裁與貪腐，但是伊美黛於一九九一年獲准返國後參加一九九二年的總統選舉，仍然獲得第五高票，並於一九九五年在其故鄉 Leyte 省當選眾議員，其子 Ferdinand Marcos, Jr. 也在馬可仕的家鄉 Ilocos Norte 省當選眾議員，後來更當選 Ilocos Norte 省長，女兒 Imee R. Marcos 也在 Ilocos Norte 省當選眾議員。

相對而言，最近美國阿拉斯加州聯邦參議員史蒂文斯因爲財產申報不實被判有罪，以及伊利諾州州長布拉戈傑維契因索賄遭到逮捕的案例顯示，儘管史蒂文斯的威望與資歷在參議院和阿拉斯加州均無人能比，但是司法機構對於其犯罪處置明快，毫不寬貸。同樣的，布拉戈傑維契政治生命已經終結，亦絕無可能東山再起，所以美國能成爲世界強國，是因為社會不可能容忍貪污行爲。

社會上越有錢的人越有足夠資源用來賄賂，越有錢的人也越想利用影響力累積更多的財富，期待政府拿出決心與魄力，衡量我國國情，運用前述所討論的各種途徑，制訂一套完整的肅貪政策，使台灣的經濟成就與民主化果實在清廉政治的基礎下得以確保。

## 參考文獻

- 邱瑞忠 (2002)。行政官僚貪污防治之途徑：行政倫理之思考。《行政管理論文選輯》，第 16 輯，頁 285-316。
- 彭立忠、張裕衢 (2007)。華人四地貪腐程度之比較：以『貪腐成因』為分析途徑。《公共行政學報》，第 24 期，頁 103-135。
- 蔡佩芳 (2008)。國民黨推抓紅包條款，加重行賄罪。2008 年 12 月 7 日取自聯合新聞網，網址：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATI/4633232.shtml>。
- 謝立功、董顯惠 (2005)。新加坡防制貪污之組織與作法簡介。《海巡》，第 14 期，頁 45-51。
- Ades, A., & R. Di Tella (1997). The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. *Political Studies*, 45(3): 496-515.
- Begovic, B. (2005). *Corruption: Concepts, Types, Causes, and Consequences*. Washington, DC: Center for International Private Enterprise.
- Dalton, B. M. (2005). Corruption in Cultural Context: Contradictions within the Korean Tradition. *Crime, Law & Social Change*, 43(4-5): 237-262.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Ehrlich, C. P., & D. S. Kang (2002). Independence and Corruption in Korea. *Columbia Journal of Asian Law*, 16(1): 1-69.
- Gray, C. W., & D. Kaufmann (1998). Corruption and Development. *Finance & Development*, 35(1): 7-10.
- Heywood, P. (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies*, 45(3): 417-435.
- Husted, B. W. (2002). Culture and International Anti-Corruption Agreements in Latin America. *Journal of Business Ethics*, 37(4): 413-422.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121.
- Johnston, M. (1999). *Corruption and Democratic Consolidation*. Paper presented at Conference on Democracy and Corruption, Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies, Princeton University.

- Kaufmann, D. (2006). Myths and Realities of Governance and Corruption. In A. Lopez-Claros, M. E. Porter, & K. Schwab (Eds.), *Global Competitiveness Report 2005-2006* (pp.81-98), The World Economic Forum.
- Khan, M. H. (2000). Rent-Seeking as Process. In M. H. Khan, & J. K. Sundaram (Eds.), *Rent, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (pp.70-144). New York: Cambridge University Press.
- KICAC (2005). *KICAC Annual Report 2005*. Seoul, Korea: Korea Independent Commission Against Corruption.
- King, D. Y. (2000). Corruption in Indonesia: A Curable Cancer? *Journal of International Affairs*, 53(2): 603-624.
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. *Finance & Development*, 35(1): 3-6.
- Lo, J. M. K. (2001). Controlling Corruption in Hong Kong: From Colony to Special Administrative Region. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9(1): 21-28.
- MacIntyre, A. J. (2003). *Institutions and the Political Economy of Corruption in Developing Countries*. Paper presented at the Workshop on Corruption, Stanford University.
- Mauro, P. (1997). *Why Worry about Corruption?* Washington, DC: International Monetary Fund.
- Meon, P.-G, & K. Sekkat (2005). Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth? *Public Choice*, 122(1): 69-97.
- Moran, J. (2001). Democratic Transitions and Forms of Corruption. *Crime, Law, & Social Change*, 36(4): 379-393.
- Morriss, P. (1997). Roh Regrets: Leadership, Culture and Politics in South Korea. *Crime, Law & Social Change*, 28(1): 39-51.
- Nwabuzor, A. (2005). Corruption and Development: Initiatives in Economic Openness and Strengthened Rule of Law. *Journal of Business Ethics*, 59(1-2): 121-138.
- Olken, B. A. (2006). Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia. *Journal of Public Economics*, 90(4-5): 853-870.
- Quah, J. S. T. (1999). Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to Be Learnt. *Asian Review of Public Administration*, 11(2): 71-90.
- Quah, J. S. T. (2001). Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? *Jour-*

- nal of Contingencies and Crisis Management*, 9(1): 29-35.
- Rauch, J., & P. Evans (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 119(2): 679-705.
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66(1): 91-113.
- Svensson, J. (2005). Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3): 19-42.
- Tanzi, V. (2000). *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Tanzi, V., & H. Davoodi (1997). *Corruption, Public Investment, and Growth*. Paper presented at the 53<sup>rd</sup> Congress of International Institute of Public Finance, Kyoto, Japan.
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, 76(3): 399-457.
- UNDCCP (2002). *Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Tool Kit*. New York: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention.
- World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2004). *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. Washington DC: World Bank.
- Yang, D. (2008). Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Customs Reform. *Journal of Law and Economics*, 51(1): 25-57.
- You, J.-S. (2003). The Role of Civil Society in Combating Corruption in Korea. Retrieved November 10, 2008, from <http://irps.ucsd.edu/assets/003/5293.pdf>.



# How to Eradicate Corruption: The Analysis of Four Approaches

Cheng Wang<sup>\*</sup>

## Abstract

Anti-corruption has become a global trend in recent years. First, this paper discusses the concepts, causes, and consequences of corruption. Then it uses the lawyer's approach, the businessman's approach, the economist's approach, and the citizen's approach to analyze the measures of corruption eradication. Although other countries have employed these approaches and effectively reduced corruption, their success might be achieved at the expense of social costs. Therefore, this paper advises the government to adopt measures in accordance with the country's circumstance in controlling corruption. On the lawyer's approach, the government should review its institutions and laws, and enhance law enforcement to deter corrupt behaviors. On the businessman's approach, the government can increase public servants' morale and honor, focus on their career planning, and ensure the fairness of promotion. On the economist's approach, the government can reduce the opportunities of corruption by conducting economic liberalization and administrative reform. The practical measures include deregulation, the simplification of administrative process, and the promotion of transparency of public information and procurement via e-government. Finally, on the citizen's approach, the government should devote itself to public education and conduct survey regularly so that the public awareness of corruption can be aroused. It

---

\* Assistant Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

can also encourage non-governmental organizations to participate in fighting against corruption.

**Keywords:** Corruption Perceptions Index (CPI), rent-seeking, patron-client networks, nepotism, good governance