

廉政治理-機關透明

報告人：彰化縣大村鄉公所
政風室主任陳金龍

什麼是「行政」（**Administration**）？德文 **Verwaltung** 「行政」是社會科學名詞，學說甚為分歧，至今並無一個公認共同接受的定義。

從政治觀點

魏勞畢（**W. F. Willoughby, 1867-1960**）認為：「行政是行政部門管轄的事務。」

古德諾（**Frank. J. Goodnow, 1859-1939**）則說：「行政法是國家意志的表現；行政是國家意志的執行。」

從管理觀點

行政是公共行政，非私領域之經營管理。含方法、執行。此偏重「三對」——做對事、用對人、用對方法。

從行政學說觀點

行政是有效處理公務的方法與技術。即以最少投入、產生最大的效果。此偏重效率（**efficiency**）與效能（**effectiveness**），組織合理分工。

根據國際透明組織的定義，貪腐（**corruption**）是「濫用受委託的權力謀取私人利益」。故所謂的「廉政」，可廣義地解釋為「受人民委託行使公權力的政府部門，以公共利益為考量，所從事之各種有助於杜絕貪污不法的作為或不作為」。

透明 (transparency)

□ 公民可以簡易地、低成本地、正確地，得到關於政府施政內容、績效表現等資訊的程度。

□ 目標

- 一、保障人民知的權利。
- 二、積極提升政府效能。
- 三、有效遏止貪腐行為。

為什麼會有「貪腐」？

- **Lack of transparency** 缺乏透明
- Over regulation 過度管制
- Poverty 貧窮
- Lack of enforcement 欠缺執法
- Lack of check & balance 欠缺制衡
- Greed 貪婪

為什麼會有「貪腐」？

- Inequality
- Lack of democracy
- Low salary
- Weak judiciary
- Weak press

不公平

欠缺民主

薪水低

弱勢司法

弱勢媒體

綜觀目前全球的發展趨勢，倡廉反貪儼然成為先進國家十分重視的議題，無論是學術界、政府部門或是非營利組織，均已注意到有效管理政府和杜絕公部門貪腐的迫切性與必要性（Botchwey et al., 2000; Caiden, 2001），而良善治理目標之達成則有賴持續性監測政府部門在提升廉潔和對抗貪腐方面所做的努力。

目前國際上各大評估國家競爭力指標中，以**世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）**的**成長競爭力指標（Growth Competitiveness Index, GCI）**及**瑞士洛桑管理學院**所公布的**國家競爭力指標（World Competitiveness Rankings, WCR）**最具代表性，而這兩個機構皆將廉潔與效能納入建構國家競爭力綜合指標的重要項目之一。由此可知，政府的廉能程度成為攸關國家競爭力之重要指標，一個貪汙或沒有效率的政府，非但無法為人民帶來好的生活環境，也無法為企業創造出好的投資環境，這也是現今各國政府均重視反貪腐與行政效能提升的原因。

我國基於健全民主政治環境發展的需求與依據聯合國反貪腐公約要求，於2011年7月成立專責廉政機構－法務部廉政署。廉政署成立迄今滿6年，為掌握民眾對政府廉政機構的觀感和期待，結合國際反貪腐評比的潮流，持續量測追蹤瞭解民眾對政府廉潔程度、各類政府官員、民意代表及政府機關執行業務廉潔程度的評價。廉政署從104年度開始分別針對「民眾對廉政觀感與訊息來源」與「各類公務員廉潔評價」進行電話民意調查，本年度延續去年度的作法，希望能有系統地追蹤民眾的廉政認知，並檢視其歷年的認知變化，以深度瞭解民眾對政府廉政狀況的評價和滿意度，俾供未來政府廉政措施參考。

法務部廉政署委託研究案-105 年廉政民意調查 第二階段調查報告：各類公務員廉潔評價

計畫主持人：陳俊明

計畫執行單位：台灣透明組織協會

計畫執行期間：中華民國 105 年 09 月 24 至 105 年 12 月 15 日

印製日期：中華民國 105 年 12 月 15 日

研究背景與目的

綜合經濟合作暨發展組織（OECD）、世界銀行（World Bank, WB）等國際組織及學者們的看法，「治理」可定義為一種制度的安排和政治權力的行使，一方面讓個別公民和團體可以能夠表達其利益、調和各種差異、行使其法定的權利與義務；另一方面也是政府形成政策、作成決策和執行政策的過程，據以分配公共資源、執行公共職能、行使管制權力及有效管理公共事務（莊文忠等人，2014）。因之，優質的公共治理乃是提升國家競爭力與深化民主的基礎，也是影響施政滿意度的最重要因素。一個有能力提供優質公共治理，足以讓民眾對此深具信賴感的政府，在遂行良善治理時往往能夠事半功倍，收立竿見影之效；相反地，公共治理品質不佳，不僅會減損民眾對政府的信任，各項施政也容易遭到民眾的質疑或抵制，陷入事倍功半，甚至動輒得咎的窘境。

研究方法

在研究方法方面，本次研究係透過電話訪問的方法，採用電腦輔助電話訪問系統（CATI）進行訪問，以瞭解民眾對前述方向的認知與評價。本次調查將有效樣本數設定為至少 1,100 份，主要是考慮到調查時效與成本的因素，及在樣本數足夠大的條件下，可以有效地降低抽樣誤差，同時尚可藉由交叉分析的方式，深入瞭解不同特性的民眾對這些問題的態度分佈以及民眾對上述廉政政策的意向及評價。

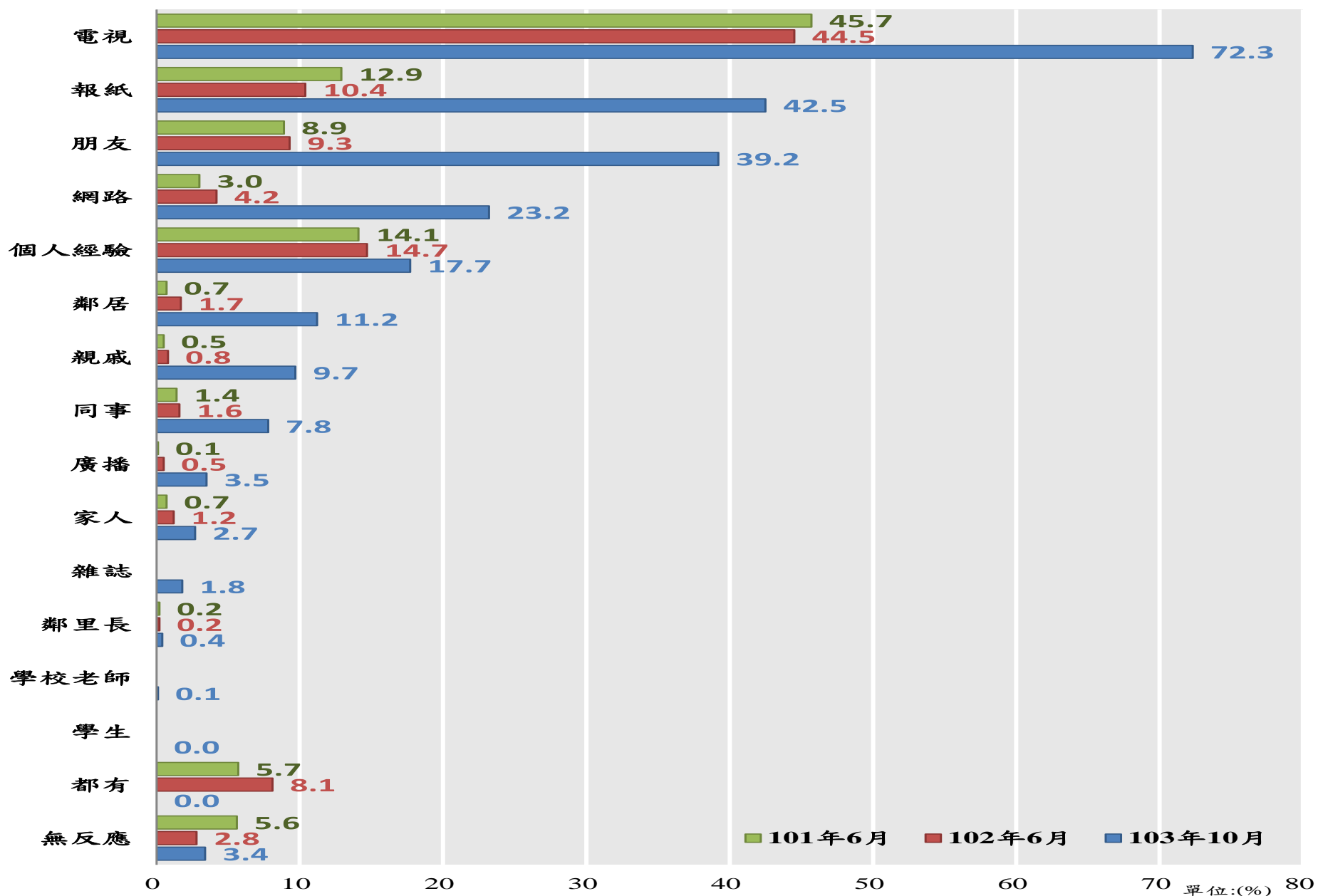
問卷設計

原則上，為求有效觀察臺灣地區民意在廉政相關議題上的變化軌跡和趨勢，本研究採量化調查途徑。本次調查問卷的設計主軸，是想要得知「民眾對各類公務員之廉潔評價」，問卷面向包含如下。

第一，民眾的媒體近用情形；第二，民眾對違反廉政不當行為的看法，包括賄賂、關說、賄選、企業送錢等違法或不當之行為嚴重程度等認知；第三，民眾對首長級政府官員清廉程度的評價；第四，民眾對一般公務人員及民意代表清廉程度的評價；第五，對各類業務人員（含建管人員、海關人員、監理人員、殯葬業務人員、監獄管理人員、河川水利管理人員、政府採購人員、政府公共工程人員與土地開發人員等 19 類）清廉程度的評價；第六，民眾對公務人員印象來源；最後則是受訪民眾的基本資料。

抽樣方法 本研究採用**隨機撥號抽樣方法**（Random Digit Dialing, RDD），為求涵蓋完整，本調查的抽樣分兩部分進行。第一部分先依據中華電信出版之臺灣地區各縣市住宅電話簿抽取電話號碼，以得所有的區域號碼帶頭碼組合（**prefix**），第二部分則由電腦隨機產生亂數做為後 3 碼，搭配第一部分之帶頭碼組合，構成完整電話號碼抽樣清冊。為維持合格受訪者的中選機率相等，執行電訪時，訪員於電話接通後，按照「戶中抽樣」的原則，抽出應受訪的對象進行訪問，**共計完成 1,103 個有效樣本**，以 **95%信賴度估計**，最大抽樣誤差不超過 **±2.95%**。

對公務人員清廉印象主要來源



民眾對公務人員清廉程度的評價(民100-101)

人員類別	2012年7月				2011年6月			排名 變化
	平均數	標準差	個數	排名	平均數	標準差	排名	
公立醫院醫療人員*	6.14	1.98	1018	1	5.88	2.19	2	↑1
軍人*	5.99	2.08	978	2	5.84	2.32	4	↑2
一般公務人員	5.97	2.01	1020	3	5.87	2.22	3	-
監理人員*	5.93	2.07	1001	4	6.11	2.30	1	↓3
環保稽查人員*	5.68	2.16	1004	5	5.45	2.16	7	↑2
稅務稽查人員	5.66	2.19	977	6	5.73	2.22	6	-
消防設施稽查人員*	5.57	2.13	1014	7	5.13	2.35	8	↑1
檢察官*	5.34	2.33	994	8	5.00	2.44	9	↑1
殯葬人員	5.07	2.35	927	9	4.99	2.47	10	↑1
警察*	5.01	2.17	1050	10	4.76	2.34	14	↑4
法官*	4.99	2.40	986	11	4.56	2.51	17	↑6
海關人員	4.86	2.17	943	12	4.91	2.19	12	-
監獄管理人員	4.83	2.20	917	13	4.72	2.25	15	↑2
縣市政府首長及主管*	4.77	2.17	991	14	4.92	2.32	11	↓3
建管人員*	4.77	2.12	971	15	4.34	2.26	18	↑3
中央政府首長及主管*	4.68	2.31	986	16	4.84	2.43	13	↓3
鄉鎮市公所首長及主管	4.63	2.18	963	17	4.67	2.39	16	↓1
鄉鎮市民代表	4.35	2.21	990	18	4.29	2.44	21	↑3
辦理政府採購業務人員	4.34	2.31	981	19	4.31	2.30	19	-
辦理公共工程人員	4.25	2.28	988	20	4.30	2.27	20	-
縣市議員	4.14	2.25	1023	21	4.21	2.45	22	↑1
立法委員	4.09	2.27	1029	22	4.19	2.44	23	↑1
土地開發重劃人員*	3.93	2.28	958	23	5.75	2.17	5	↓18
河川砂石管理業務人員	3.83	2.28	987	24	3.77	2.36	24	-

本105年度調查清廉程度評價前5名，依序為「公立醫院醫療人員」、「監理人員」、「一般公務人員」、「消防安檢人員」及「教育行政人員」。若本年度調查結果相較於104年調查，除了一般公務人員外，兩個年度的排名結構大致相同。其次，本年度調查清廉程度評價排名在第6至第10名，依序為「軍人」、「警察」、「衛生稽查人員」、「環保稽查人員」及「稅務稽查人員」。本105年度調查結果相較於104年調查，除了「警察」與「環保稽查人員」排名持平外，而「軍人」從104年第8名上升至第6名、「衛生稽查人員」從104年第4名下滑至第8名、「稅務稽查人員」從104年第6名下滑至10名。

本年度調查清廉程度評價排名在第11至第15名，依序為「殯葬管理人員」、「檢察官」、「海關人員」、「河川水利業務人員」及「中央政府首長及主管」。若本年度調查結果相較於104年調查，排名上升者，如「海關人員」從104年第16名上升至第13名、「河川水利業務人員」從104年第17名上升至第14名。

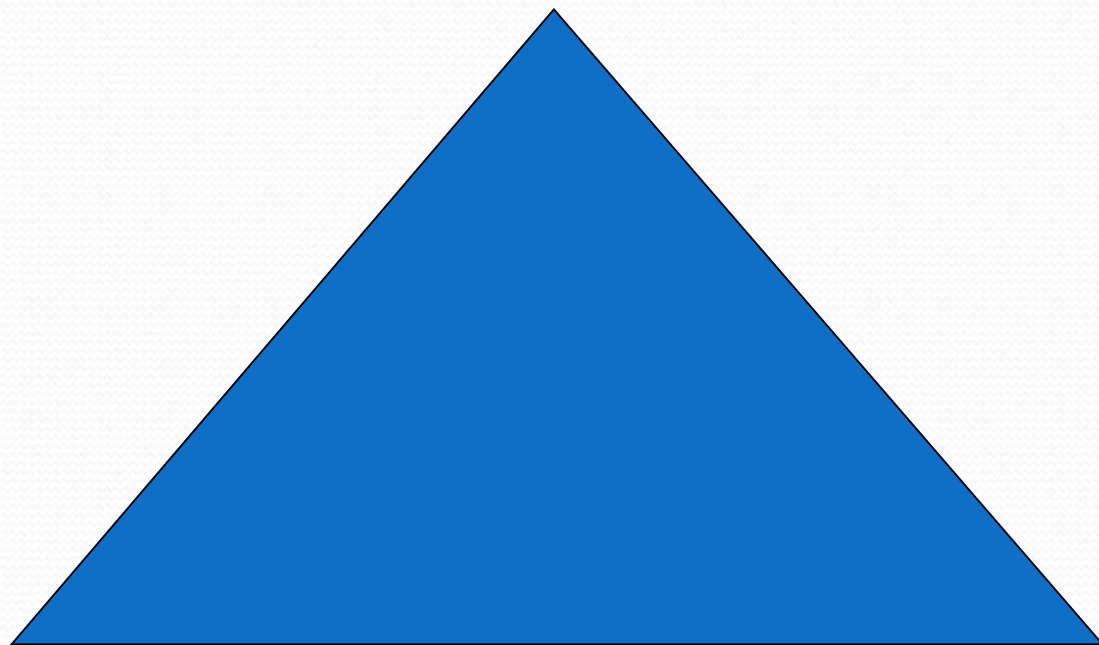
排序下降者，如「殯葬管理人員」從 104 年第 10 名下降至第 11 名、「檢察官」從 104 年第 11 名下滑至第 12 名、「中央政府首長及主管」從 104 年第 14 名下降至第 15 名。本年度調查清廉程度評價排名在第 16 至第 20 名，依序為「縣市政府首長及主管」、「監獄管理人員」、「鄉鎮市首長及主管」、「法官」及「政府公共工程人員」。若本年度調查結果相較於 104 年調查，除了「政府公共工程人員」排名持平及「監獄管理人員」從 104 年第 18 名上升至第 17 名外，其他類公務人員的排名均為下降，包含「縣市政府首長及主管」從 104 年第 12 名下降至第 16 名、「鄉鎮市首長及主管」從 104 年第 13 名下降至第 18 名、「法官」從 104 年第 15 名下降至第 19 名。

本年度調查清廉程度評價後 6 名，依序為「建管人員」、「政府採購人員」、「立法委員」、「鄉鎮市民代表」、「縣市議員」及「土地開發業務人員」。若本年度調查結果相較於 104 年調查，除了建管人員外，其餘五類人員在 104 年調查結果亦是排名倒數 6 名，其中「立法委員」從 104 年第 24 名至上升至第 23 名，而其他人員排名則均有下降的趨勢，包含：「建管人員」從 104 年第 19 名下降至第 21 名、「政府採購人員」從 104 年第 21 名下降至第 22 名、「鄉鎮市民代表」從 104 年第 22 名下降至第 24 名、「縣市議員」從 104 年第 23 名下降至第 25 名及「土地開發業務人員」從 104 年第 25 名下降至第 26 名。

受訪者對歷年公務人員清廉程度評價 如果比較今年度調查與歷年的平均數可知，今年「中央政府首長及主管」、「縣市政府首長及主管」、「鄉鎮市首長及主管」、「一般公務人員」、「立法委員」、「縣市議員」、「鄉鎮市民代表」、「警察」、「建管人員」、「海關人員」、「監理人員」、「殯葬管理人員」、「河川水利業務人員」、「公立醫院醫療人員」、「衛生稽查人員」、「政府採購人員」、「政府公共工程」及「土地開發業務人員」等十八類人員的清廉程度平均數，顯著高於歷年調查的平均數。另一方面，今年的清廉程度平均數顯著低於歷年平均數的人員類別包括「法官」、「檢察官」、「環保稽查人員」及「教育行政人員」等四類。

透明與廉政治理

政府



企業

公民社會
(非政府組織)

國際透明組織建構之國家廉政體系

永續
發展

法治

生活
品質

國家廉政體系

行政機關

立法機關

政黨

選舉委員會

審計總署

司法

文官體系

執法機關

公共採購

監察特使

反貪腐機構

媒體

民間社會

私人企業

地方政府

國際組織

公民意識

社會價值

政府機關的行政透明 (評鑑項目)

一、廉政投入與努力

1.1 客觀投入

進行廉能相關作為所需資源之足夠程度，包括人員、設備和一般消耗品等。

1.2 訓練與宣導

機關(單位)對內部人員與外部社會大眾進行廉政訓練與宣導之頻率。

1.3 首長決心與持續改善機制：機關首長(主管)願意持續改善廉能作為之意願。

二、透明與揭露

2.1 行政透明與效能

機關(單位)業務公開透明之程度

2.2 採購業務透明

機關(單位)採購業務公正、透明之程度

2.3 廉政倫理

機關(單位)人員清廉程度。

2.1 行政透明與效能

2.1.1 機關業務項目中提供線上服務之比例（提供線上服務之業務項目數／機關業務項目數）

* 機關業務項目數：可參酌〈分層負責明細表〉當中，屬於政府資訊公開法第7條所定應主動公開之項目。

* 提供線上服務之業務項目數：包括提供民眾申請書表下載、服務申辦、網路繳費、網路取件通知及網路預約等服務功能之業務項目。

- 2.1.2機關提供線上服務之業務項目數
- 2.1.3民眾使用線上服務之案件數
- *線上服務案件數：若該線上服務項目只提供申請書表下載之單一功能，則下載次數即為案件數。若該線上服務項目在申辦流程上包含多種功能，例如，申辦→繳費→取件，則受理件數為案件數。
- 2.1.4機關提供線上服務之業務項目中，開放線上查詢申辦進度之比例（提供線上服務之業務項目中，可線上查詢申辦進度之業務項目數／提供線上服務之業務項目數）

- 2.1.5機關提供線上服務之業務項目中，具標準化作業程序之比例
- （機關提供線上服務之業務項目中，具標準化作業程序之業務項目數／提供線上服務之業務項目數）

- 2.2.1機關採購案件為公開招標之案件比例（公開招標案件數／採購案件總數）
- * 採購案件總數：不包含10萬元以下之小額採購案件。
- * 公開招標案件數：包含公開徵求及政府採購法第22條第1項第1、4、6、7、8、9、10、11、12、14款之情形。

- 2.2.2機關採購案件為公開招標之案件總金額比例（公開招標案件決標總額／採購案件決標總額）*採購案件決標總額：不包含10萬元以下之小額採購案件。
- 2.2.3機關公開招標案件，平均參與投標廠商數（投標廠商總數／公開招標件數）
- 2.2.4機關公開招標案件，參與投標廠商平均得標件數（公開招標件數／投標廠商總數）

- 2.2.5機關公開招標案件流標、廢標率（流標、廢標件數／公開招標案件數）
- 2.2.6機關採購之限制性招標案件比例（限制性招標案件數／採購案件總數）
- * 限制性招標案件數：係指政府採購法第22條第1項第2、3、5、13、15、16款之情形。
- * 採購案件總數：不包含10萬元以下之小額採購案件。

- 2.2.8機關採購案件遇有延後開標、變更設計、追加預算、延長履約期限等情形，請簡述該採購案件之背景、內容、原由與後續發展情況（附可佐證之書面資料）註：工程屬性機關就變更設計得依變更理由分類概述。
- 2.2.9機關採購之終止契約、解除契約案件比例（終止、解除合約案件數／採購案件總數）
- 2.2.10簡述該終止與解約招標案件之背景、內容、原由與後續發展情況（附可佐證之書面資料）

- 2.2.7機關採購之限制性招標案件總額比例（限制性招標案件決標總額／採購案件決標總額）
- * 限制性招標案件決標總額：係指政府採購法第22條第1項第2、3、5、13、15、16款之情形。
- * 採購案件決標總額：不包含10萬元以下之小額採購案件。

- 2.3.1機關人員向政風單位登錄受贈財物之比例（件數／員工總數）
- 2.3.2機關人員向政風單位登錄飲宴應酬之比例（件數／員工總數）

- 2.3.3機關人員向政風單位登錄請託關說之比例（件數／員工總數）
- 2.3.4機關人員向政風單位登錄其他廉政倫理規範事項之比例（件數／員工總數）

機關推動行政透明措施建議作法

壹、依據

「聯合國反貪腐公約」第13條「社會參與」，及行政院101年12月28日函頒修正「國家廉政建設行動方案」具體作為中「提升效能透明」之規定辦理。

貳、目標

- 一、保障人民知的權利。
- 二、積極提升政府效能。
- 三、有效遏止貪腐行為。

參、推動策略及作法

一、計畫作為

(一)各機關應**成立推動小組**，由副首長或幕僚長擔任召集人，邀集業務單位主管、資訊、研考、會計、政風人員，研商推動行政透明措施短、中、長期具體作法。

(二)前項作法**應提報廉政會報討論**並列管執行。

(三)各機關應將**行政透明措施納入或融入年度工作計畫**項目，落實執行。

二、辦理教育訓練

(一)各機關應將行政透明相關課程納入年度常訓。

(二)前項訓練應要求各級主管、資訊、研考、會計、政風人員取得一定的公務人員終身學習時數認證。

(三)各機關得視需要舉辦觀摩活動或安排參訪具實務經驗的機關觀摩其作法。

三、檢視現行作業流程(例如:公務人員財產申報、機關採購案件)

(一)各機關應進行作業流程透明度檢視，其項目包括：

- 1、依法應公開之事項是否業已公開？
- 2、公開的訊息是否完整且正確？
- 3、非強制公開之事項有無主動公開？
- 4、民眾是否容易取得並能夠解讀所公開之資訊？
- 5、是否有助於民眾直接監督政府？
- 6、其他有無需改進之項目？

(二)前項檢視得結合機關內部控制制度、政風機構之稽核或其他行政檢核之作為辦理。

(三)各機關應定期檢查民眾申請提供資訊之個案，是否依法提供，如拒絕提供，其理由及救濟程序之處理是否適法、適當

四、建置具體透明化措施

(一)各機關應依據行政流程檢視結果，考量民眾關注程度及現有人力、物力、財力等資源狀況，選定優先業務，研提透明化措施，納入標準作業程序，據以執行。

(二)各機關建置前項透明化措施，以提供民眾直接監督政府施政可及性為首要目的。

(三)各機關建置前項透明化措施，在作法上宜優先結合機關電子化政府的推動及科技運用，於符合相關法令之規範下，適時公布於機關網站。

(四)政府各機關及跨機關重大專案性預算之執行及其效益應列為優先公開事項。

五、提供獎勵制度及成果發表各機關行政透明化措施年度推動情形應定期提報機關廉政會報或相關會議，並得視推動成效擇優獎勵對外發表。

行政透明網站

經濟部水利署南區水資局

<http://www.wrasb.gov.tw/>

經濟部水利署南區水資局-行政透明專區

<http://www.wrasb.gov.tw/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%80%8F%E6%98%8E/2-6.html>

經濟部水利署

<http://www.wra.gov.tw/>

退輔會-行政透明措施專區

<http://www.vac.gov.tw/cp-2423-4069-1.html>

彰化榮家

http://www.vac.gov.tw/vac_home/changhua/cp-551-2648-207.html

花蓮縣政府政風處

<http://cs.hl.gov.tw/bin/home.php>

台灣透明組織

<http://www.tict.org.tw/front/bin/home.phtml>

台北國稅局

<https://www.ntbt.gov.tw/etwmain/web/ETW118W/CON/2469/8849415794426616208>

防貪肅貪案例分享

- 口罩綁標防堵(選舉前消耗預算)
- 休耕轉作虛報不實
- 工程未報施工逕行施工
- 鄉長白手套圍綁標(架設攝影機)
- 鄉代會主席夫人加霸王油(代表會組員放水)
- 海關人員
- 衛生局人員
- 食安稽核防堵

政策建議

一、落實公職人員利益迴避原則，建立公開透明之政商關係

本次調查結果發現，在五種違反廉政不當行為中，民眾認為企業與政府部門之間的不當利益關係最為嚴重，影響民眾對政府政策公平性的認知；其次是私部門利用管理權力謀取個人好處之情形。是以，雖然企業也是政策制定過程中的重要利害關係人，但企業內部的貪腐不僅影響股東與員工的權益，企業利用不正當手段影響政府，更是損及全民的利益。因此，政府部門應建立公開公平的政治遊說環境和型塑企業誠信的組織文化，避免企業利用不當利益交換方式影響政府的政策；另外，政府官員在與企業進行政策溝通時，亦應秉持公開透明的原則，杜絕民眾產生決策黑箱或圖利財團的之不良觀感

二、加速司法改革，嚴格汰除行為操守不檢之司法人員

本次調查結果發現，雖然民眾對各類型公務人員之清廉評價的分數普遍較過去（104年）為進步，前幾名與最後幾名的排序變化不大，但值得持續關注的一個現象是，法官與檢察官的清廉評價在近三年的排名呈現持續下降的趨勢，反映出民眾對這二類人員之清廉表現的進步幅度不如其他類型之公務人員。值此政府啟動全民司法改革工程之際，建議主管機關除針對司法體制進行必要之興革外，亦應利用此機會建立和貫徹淘汰不適任之法官與檢察官等司法人員之制度與作法，重建民眾對捍衛社會公平正義最後一道防線之政府人員的信心。