

從觀念到實踐：

我國公務員視角下的反貪腐實踐重點策略

湯雲喬*、孫同文**

摘要

聯合國反貪腐公約於 2005 年生效，我國為加強反貪及肅貪力道，為接軌國際反貪趨勢，健全預防及打擊貪腐體系，於 2015 年公布「聯合國反貪腐公約施行法」，並由總統簽署聯合國反貪腐公約加入書，同年 12 月 9 日開始施行，使聯合國反貪腐公約規定具有國內法律效力，2018 年我國提出首次國家報告，2022 年提出第 2 次國家報告，每次報告都會經國際審查，由國際專家學者提出結論性審查意見。針對這些審查意見，政府每年邀集國內專家學者，提出落實各項結論性審查意見之策略，然公務員對於國內專家學者針對結論性審查意見所提出的策略，他們的之認知觀念將影響推動步驟，攸關反貪腐成效。爰本研究採用探索主體性科學（science of subjectivity）的 Q 方法論，深入研究公務員視角下的重點策略，透過 21 位公務員的 Q 排列，發現國內關於如何得以落實國際反貪腐合作的各種措施與想法當中，存在著六種潛在論述：（一）強化定罪與執法作為預防貪腐主軸、輔以認知推廣與審慎立法；（二）明確界定貪腐行為邊界，建構跨域協力執法機制；（三 A）以廉潔品德教育為本，並強化法規與制度配套措施；（三 B）推動由上而下之公部門反貪腐體制、建立反貪人才專責機制與職能強化；（四）透過資產追繳與揭弊者保護機制，重建司法公信力與反貪威信；和（五）「處己以正」，建構獨立且完善的反貪腐體系，並落實組織責任。這意味著我國負責落實反貪腐政策的政府公務人員可能抱持著六種不同的策略觀點，可以提供政府在擬定反貪腐政策與方案時參考，並依此提出研究發現與建議，作為未來實踐反貪腐策略的參考。

關鍵詞：貪腐認知、貪腐容忍、廉政研究、反貪腐公約、Q 方法論

* 作者為法務部矯正署宜蘭監獄政風室主任。

** 作者為國立暨南國際大學公共行政與政策學系榮譽教授。

收稿：2025/01/02。同意刊登：2025/06/07。

壹、前言

國際透明組織 (Transparency International) 指出，貪腐侵蝕信任，削弱民主，阻礙經濟發展，並進一步加劇不平等、貧窮、社會分裂和環境危機。Noonan (1984) 與 Alatas (1990) 亦指出，在政治面上，貪污徹底摧毀人民對國家之信心與認同，對政府的危害僅次於暴政，並且貪腐使得公權力的公共性轉為私有性，從而降低政府效能及國家競爭力；在經濟面上，貪腐嚴重破壞公平競爭機制，誘導尋租行為，影響資源配置效率；在社會面上，貪腐破壞社會流動機制，造成社會貧富擴大，威脅社會穩定與和諧（轉引自林皆興，2020，頁 49）。

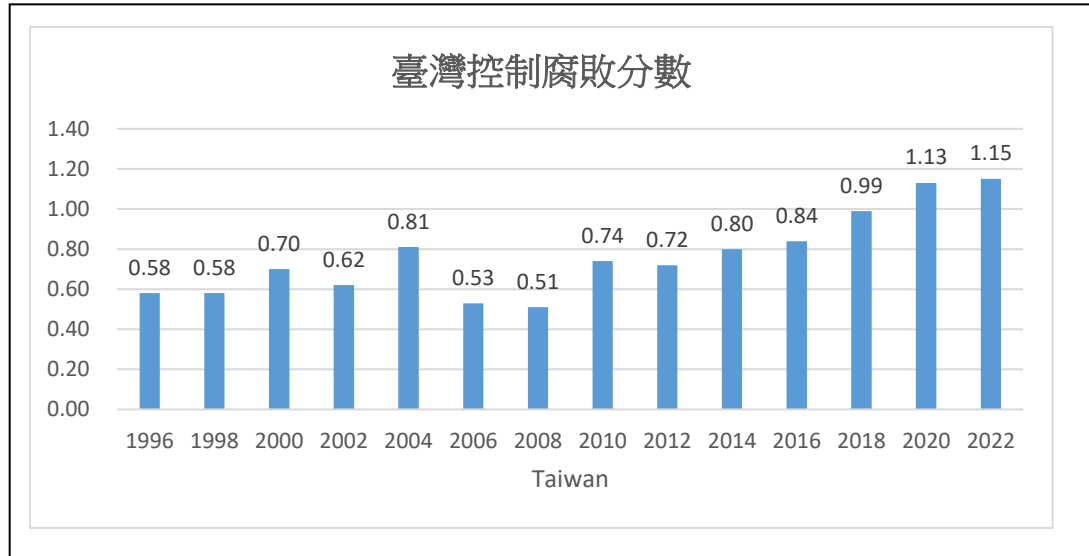
鑒於貪腐對一國政治、社會、經濟的重大影響，各國政府無不戮力推動反貪腐措施，並將貪腐從國內層次提升到國際層次。1977 年，美國制定海外反賄賂法 (FCPA)，規範與美國間有特定關聯之自然人、法人或事業行賄外國公務員之行為，以遏止跨國行賄及強化公司治理，因此其立法架構為「禁止行賄規定」及「會計與內控規定」，藉由前開 2 項措施，預防及打擊跨國賄賂（黃思翰，2016，頁 33-34）。2010 英國通過「英國反賄賂法」，是第一個制定反貪腐專法之國家，該法將公、私部門之行賄及受賄整合於一部法律中，該法除規定行賄外國人、賄賂他人、收受賄賂為犯罪行為等等，可見反貪腐不再只是各國應解決的重要問題，更成為國際上努力的目標。在國際上，2003 年 10 月 31 日，聯合國大會通過「聯合國反貪腐公約」，並於 2005 年 12 月 14 日生效；亞太經濟合作會 (APEC) 2004 年推出「反貪腐及透明化聖地牙哥承諾」與「APEC 反貪腐暨確保透明化之行動綱領」，要求各締約國經濟體必須要注重良善治理，與法律體系的透明；另於 2007 年制定「商業行為守則」、「公職人員行為守則」、「公私部門反貪汙補充守則」及「2007 年透過國際司法合作反貪腐行動聲明」，其反貪腐趨勢從從過去的政策相互參考、到國際間的執行合作，從重視公務員肅貪、到企業內部行賄，從公部門獨立反貪肅貪、到公私部門協力合作（黃暖婷，2016，頁 53-63）。

我國在民主轉型過程中，1996 年第一次由公民直接選舉總統副總統，2000 年總統大選政黨輪替，為台灣民主畫下重要里程碑，從威權體制，在經歷解嚴、開放選舉等改革後，逐步轉為民主國家（余致力，2006，頁 165）。但是根據世界銀行發表的「控制腐敗」指標 (Control of Corruption, 圖 1)，我國於 1996 年第一次直接民選總統時，該指標分數為 0.58；2000 年第一次政黨輪替為 0.70；2008 年第 2 次政黨輪替，發生前第一家庭海外密帳案，控制腐敗分數落於谷底 (0.51)。馬政府爰加強反貪及肅貪力道，為接軌國際反貪趨勢，健全預防及打擊貪腐體系，加強反貪腐之國際合作、技術援助、資訊交流，確保不法資產之追回及促進政府機關透明與課責制度，並於 2011 年成立廉政署。2015 年 5 月 20 日，我國公布「聯合國反貪腐公約施行法」，6 月 22 日由總統簽署聯合國反貪腐公約加入書，同年 12 月 9 日開始施行，使聯合國反貪腐公約規定具有國內法律效力。我國自 2015 年 12 月 9 日施行後，控制腐敗分數由 2016 年的 0.84 分，逐漸上升到 2022 年 1.15 分（圖 1），加入及落實聯合國反貪腐公約為

我國控制腐敗分數進步之重要原因之一。

圖 1

臺灣控制腐敗趨勢圖



資料來源：World Bank Databank, 網址：<https://databank.worldbank.org/databases>

，瀏覽日期：2024 年 6 月 11 日。作者自行彙整。

我國自 2015 年加入並開始落實聯合國反貪腐公約各項策略後，2018 年首次提出國家報告，2022 年提出第 2 次國家報告。每次報告都會經國際審查，由國際專家學者提出結論性審查意見。針對這些審查意見，政府每年邀集國內專家學者，提出落實各項結論性審查意見之策略，並責成相關部門具體推動。在實際操作層面而言，公務員對於國內專家學者針對結論性審查意見所提出的策略，他們的之認知觀念將影響推動步驟，攸關反貪腐成效。本研究將採用探索主體性科學（science of subjectivity）的 Q 方法論，嘗試建構公務人員對於反貪腐策略的主觀論述，作為我國廉政治理之參考。本研究共分為六個部分，除了前言外，第二部分是關於貪腐概念、聯合國反貪腐公約與我國廉政體系與策略的文獻回顧，接著是我國如何推動聯合國反貪腐公約之審查及追蹤管考程序的描述，第四部份是研究設計的說明，第五部分是我國公務員認知的反貪腐實踐策略類型的詮釋，最後是研究發現與政策建議。

貳、文獻回顧

本研究雖以我國公務員對於國內專家學者提出，如何落實聯合國反貪腐國家報告結論性審查意見之各項策略的主觀認知為何做為研究議題，然國內專家學者所提出之各項策略以及公務員的認知，必立基於對於貪腐之定義、態樣、特性、廉政體系與國際專家學者所提出之策略，並衡酌我國之法令規範、國情等因素後提出，爰本節將貪腐之定義與態樣、特徵與相關理論、廉政體系及策略提出說明。

一、貪腐

（一）定義與態樣

貪腐是每個國家社會都會面臨到的病態現象與治理難題，然何謂「貪腐」？國際透明組織將貪腐定義為「濫用委託權力謀取私利（the abuse of entrusted power for private gain）」¹，亞洲開發銀行（ADB）則將貪腐定義為：「濫用公共或私人職位以謀取個人利益」（黃建國，2015，頁 11）。余致力等人（余致力等，2018）指出，「聯合國反貪腐公約」是第一份打擊與預防貪腐，並具有法律拘束力的國際文件，但該文件並未對貪腐定義進行說明。而當學術或實務界談論「貪腐」時，卻很少思辨何謂貪腐，研究對象亦可能不自覺得自行認定何種行為屬於貪腐，何者不是。也因為貪腐具有相對性與主觀性，他們使用 Q 方法論建構貪腐之 5 種認知類型，其中「濫用權力」與「謀取私利」呼應國際透明組織對於貪腐之定義。黃建國（2015）亦指出，受到全球化的影響，貪腐具有其特殊的多樣性與複雜性，加上各個國家或地區文化差異性，貪腐定義多元化，無法全面包括貪腐的涵義。雖然「聯合國反貪腐公約」對於何謂貪腐並未有明確定義，但卻說明了具體的貪腐行為：

- 1、公共與私營部門之賄賂（第 15、16 及 21 條）。
- 2、公共與私營部門之貪污（第 17、22 條）。
- 3、影響力交易（第 18 條）。
- 4、濫用職權（第 19 條）。
- 5、資產非法增加（第 20 條）。
- 6、洗錢（第 23 條）。
- 7、與上述罪行有關之隱瞞（第 24 條）及妨礙司法（第 25 條）。

依據公約第 15 條所稱之賄賂，定義為「直接或間接行求、期約或交付不正當利益於其本人、其他人員或實體，以使該公職人員於執行公務時作為或不作為」，顯見賄賂本質為提供金錢或其他有價物以換取政治或經濟行為者的利益，犯罪的影響是將政治與經濟權力賣給出價最高的人還規避法律程序，因此貪污、挪用資產等皆屬之。又如公約第 19 條界定濫用職權罪為「濫用職權或地位，即公職人員在執行職務時違反法律而作為或不作為，以為其本人、其他人員或實體獲得不正當利益」，此種罪行可能為贊助、裙帶關係及任人為親等。第 18 條定義影響力交易為「向公職人員或其他任何人員直接或間接行求、期約或交付任何不正當利益，使其濫用本人之實際影響力或被認為具有之影響力，以為該行為之人或其他任何人從締約國之行政部門或政府機關，獲得不正當利益」；第 20 條、23-25 條與資產隱匿或非法增加之定義。綜整國際透明組織、亞洲開發銀行及聯合國反貪腐公約所列舉之貪腐行為定義，「貪腐」指具有公共職

¹ 資訊來源：Transparency International，網址：<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>，瀏覽日期：2024 年 5 月 29 日。

能或權力之人，運用職務上之權力、機會、關係、影響力，違反法律而作為或不作為，以為其本人、其他人員或實體獲得不正當利益之謀取私利之不法行為，其貪腐行為可能發生在公、私及第三部門內或其間，亦可能因國際間貿易活動已達高度整合，並藉因跨國性的組織犯罪活動傳播，發生貪腐傳染效應（contagious effect of corruption, Becler et al., 2009，轉引自廖興中，2014，頁 3），使得貪腐行為透過學習或模仿效應，跨越國家或區域的界線，而發生在國家與國家之間。

除上述列舉之貪腐行為態樣外，You（2015）將貪腐分為政治貪腐、官僚貪腐、司法貪腐、公司貪腐等類型（轉引自楊育杰，2023，頁 253）。Hidenheimer（1978）以菁英與民眾觀點，將政治貪腐分為黑色、灰色及白色貪腐（轉引自莊文忠、余致力，2017，頁 40）。此外，莊文忠指出聯合國共列舉出「賄賂」、「盜用」、「欺詐、舞弊」、「勒索敲詐」、「濫用自由裁量權」、「利益衝突或內線交易」、「不法餽贈與佣金」、「偏私」、「裙帶關係」與「非法現金」等 10 種貪腐行為態樣（莊文忠，2012，頁 7-8，轉引自余致力等，2018，頁 43），這 10 種貪腐可依犯罪主體不同，分屬政治、官僚、司法與公司貪腐，亦可分屬公部門、私部門、第三部門貪腐。

（二）貪腐特徵與成因相關理論

Sutherland（1940）對於濫用權力之非暴力犯罪提出「白領犯罪」（White Collar Criminality）一詞，而貪腐犯罪屬白領犯罪之一環，具有隱密性、特有的犯罪關係、高黑數犯罪、受賄行為與賄賂行為具有交互影響關係等四大特徵（轉引自楊育杰，2023，頁 250-253）。除上述特徵外，亦包含犯罪人為社會經濟地位高者，利用合法職權、專業等從事非暴力犯罪行為；犯罪動機為獲取私人或私部門利益或權力，或避免利益或權力被剝奪，行為違法，行為結果為侵害他人權利或社會地位（黃惠玲，2006，頁 13）。

貪腐犯罪屬白領犯罪之一環，因此貪腐犯罪發生之相關理論，大部援引白領犯罪之相關理論，如社會控制理論（Social Control Theory）、日常生活理論（Routine Activity Theory）、一般化犯罪理論（A General Theory of Crime）、差別接觸理論（Differential Association Theory）（蔡穎玲，2008，頁 104-106；王伯頌、劉育偉，2018，頁 99-100），以及中立化技術理論（Techniques of neutralization）（黃惠玲，2006，頁 14）。彭立忠、張裕衢（2007，頁 104-108）以發生學角度，認為社會發生貪腐發生至少具有三條件，分別為機會條件、動機條件及低風險條件（王伯頌、劉育偉，2018，頁 101）。另從文化角度而言，則以儒家文化觀點說明，儒家文化主要以家長制為主，此制度強調君主的絕對權力，其他人為獲得權力以進貢送禮方式親近掌握權力者，此種進貢送禮文化一旦形成，便會與賄賂難以區分，界線一旦模糊，便會有人以送禮之名行貪污之實（陳泓儒，2014，頁 63）。

二、聯合國反貪腐公約與我國廉政體系與策略

本文主要瞭解我國公務員對於聯合國反貪腐公約之實踐與挑戰，爰就聯合國反貪腐公約、我國廉政體系與策略說明如下：

（一）聯合國反貪腐公約

2003 年聯合國第 58 屆大會，通過「聯合國反貪腐公約」，公約強調不同的貪腐現象是相互聯繫的，因此應系統性及整體性的在打擊貪腐的基礎上做好預防工作（陳振銘，2012，頁 65）。聯合國反貪腐公約全文 8 章 71 條，條文之目的在用以指導各國政府制定反貪腐法規制度和政策，包括第一章總則、第二章預防措施、第三章刑事定罪、執法和管轄權、第四章國際合作、第五章追繳資產、第六章技術援助和訊息交流、第七章實施機制與第八章最終條款。公約所提出的反貪腐措施略包括公務員、法規、制度、組織、社會大眾、和國際等六方面，每一個面向之下，分別提出需要注意的價值、方法和措施（表 1）。

表 1

聯合國反貪腐公約之反貪腐策略

公務員	法規	制度
廉正、誠實、盡責	定罪與落實執法	公開、透明、課責、正確、專業、合規、有效率、內部控制、利益衝突及檢舉、申訴機制
組織	社會大眾	國際
制衡（專責）、獨立	公眾參與，提高反貪意識	執法合作與分享資訊、培訓與援助

資料來源：參考法務部廉政署「聯合國反貪腐公約正體中文版」，網址：

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6438/6440/55181/post>，作者自行彙整，瀏覽日期：2024 年 5 月 29 日。

這六種策略實際上環環相扣：對於公務員而言，應以廉正、誠實、盡責為核心價值；在法規面向上，對於賄賂、影響力交易、濫用職權等行為應視為犯罪，並落實執法對於貪腐犯罪應予定罪與執法、追繳犯罪所得；在制度方面，認為應朝向建置公開、透明、課責、正確、專業、合規、有效率、內部控制、利益衝突及檢舉、申訴機制努力；組織面向的策略，認為應建置專責、獨立的反貪腐及肅貪機構；在社會大眾的參與上，則認為應提高公眾認識貪腐之存在、根源、嚴重性及其所構成之威脅，以積極參與預防和打擊貪腐，擴大公民參與；在國際策略方面，無論預防或肅貪，應積極與國際組織合作，增加發掘貪腐機會，機先掌握犯罪訊息、追繳資產，及專業人才之培訓與援助（表 1）。

依據上述的反貪腐策略，公約擬具廉政體系的立法架構，以供世界各國參考。該立法架構可分為預防及肅貪兩大反貪腐面向；肅貪方面又可分為定罪與執法、國際合作、定罪與執法、技術援助與訊息交流等共五章，每一章的個別條文指稱具體的反貪腐措施（表 2）。

表 2

聯合國反貪腐公約廉政體系立法架構

預防措施	肅貪：定罪與執法	肅貪：國際合作
1.預防性反貪政策及做法： 廉正、透明、課責（§5） 2.預防性反貪腐機構： 具獨立性（§6） 3.政府部門： 效率、透明（§7） 4.公職人員守則： 廉正、誠實、盡責（§8） 5.政府採購和財政管理： 透明度、競爭與申訴（§9） 6.政府報告： 透明及公布資料（§10） 7.與審判和檢察機關有關之措施： 廉正與獨立性（§11） 8.私部門： 正確、誠實、透明、內部控制、財報揭露、符合審計標準及防止利益衝突（§12） 9.社會參與： 公眾參與（§13） 10.預防洗錢： 監測及追蹤現金（§14）	一、將以下行為視為犯罪 1.賄賂國家公務員（§15） 2.賄賂外國公職人員或國際組織官員（§16） 3.公職人員侵占、竊取或挪用財物（§17） 4.影響力交易（§18） 5.濫用職權（§19） 6.不法致富（§20） 7.私部門之賄賂（§21） 8.私部門財產之竊取或侵占（§22） 9.犯罪所得之洗錢行為（§23） 10.藏匿犯罪所得財產（§24） 11.妨害司法（§25） 12.法人責任-包含民刑及行政責任（§26） 二、執法 1.凍結、扣押和沒收不法所得（§31） 2.保護證人、鑑定人和被害人（§32） 3.保護檢舉人（§33） 4.專責機關（§36） 5.政府機關間之合作（公務員或機關與執法機關合作）（§38） 6.政府機關與私部門間之合作（§39） 7.銀行保密（40）	1.國際合作（§43） 2.引渡（§44） 3.受刑人移交（§45） 4.司法互助（§46） 5.執法合作（§48） 6.聯合偵查（§49）
		肅貪：追繳資產
		1.預防和監測犯罪所得轉移（§52） 2.直接追繳財產之措施（§53） 3.透過沒收事宜之國際合作追繳資產機制（§54） 4.金融情報機構之設置（§58）
		肅貪：技術援助和訊息交流
		1.培訓和技術援助（§60） 2.貪腐資料之蒐集、交換及分析（§61） 3.透過經濟發展和技術援助實施公約（§62）

資料來源：參考法務部廉政署「聯合國反貪腐公約正體中文版」，網址：

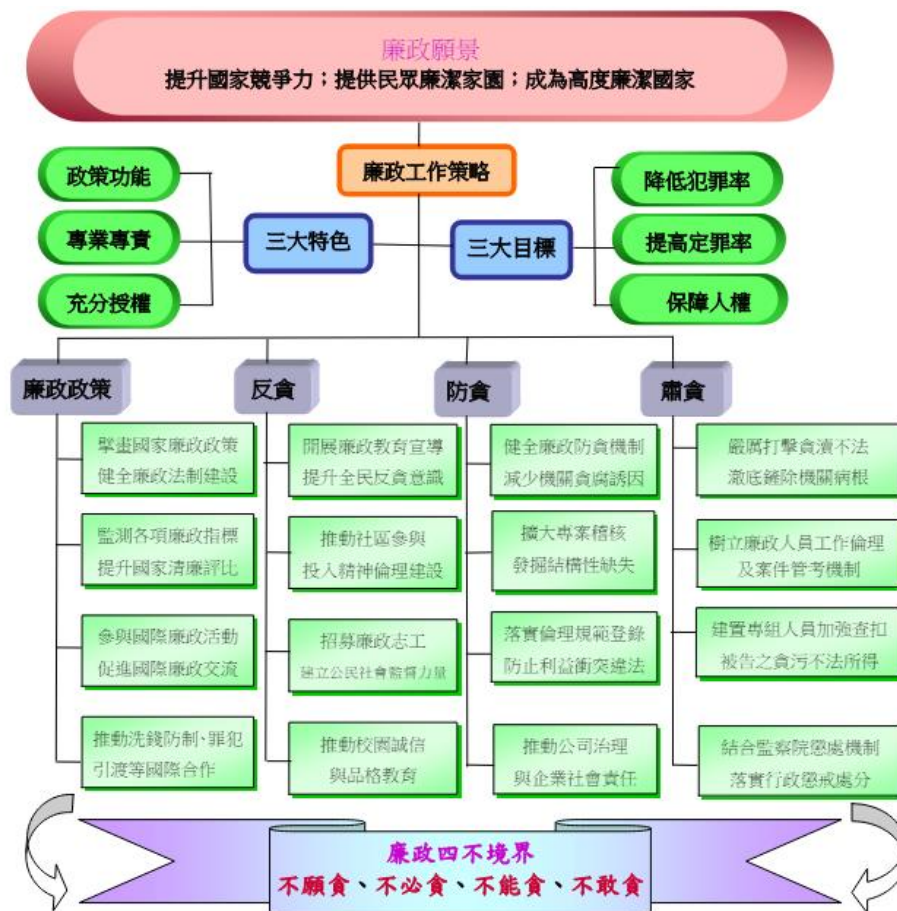
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6438/6440/55181/post>，作者自行彙整，瀏覽日期：2024 年 5 月 29 日。

（二）我國廉政體系與策略

為回應民眾期待，加大反貪、防貪、肅貪效能，並落實聯合國反貪腐公約，我國於 2011 年 4 月 20 日經總統公布「法務部廉政署組織法」，行政院並核定法務部廉政署於同年 7 月 20 日成立，以治標（執法）、治本（防貪）、及根除（教育）三大策略，並以複式多線方式交織綿密之肅貪網絡，結合廉政署與調查局肅貪能量，發揮「交叉火網、分進合擊」功能，與檢察機關成為肅貪鐵三角²，並配合防貪工作之方式，以期達成提高貪瀆犯罪定罪率、降低貪瀆犯罪率及落實保障人權三大目標（圖 2）。

圖 2

我國廉政體系及策略圖



資料來源：法務部廉政署，網址：

<https://mld.judicial.gov.tw/tw/dl-16277-c9e66f646a854da3a6b64b47d9ca16d4.html>。

瀏覽日期：2024 年 10 月 6 月 10 日。

比較我國與聯合國反貪腐公約廉政體系，我國廉政體系係將聯合國反貪腐公約之預防措施細分為反貪及防貪二面向，反貪面向主要以社會大眾及師生為

² 法務部 102 年 3 月 23 日「法務部針對中國時報今(102 年 3 月 23 日)A4 版有關「廉政署調查局互鬥法部再打圓場」報導一事，與事實不符，提出澄清說明」，資訊來源：

<https://www.moj.gov.tw/2204/2795/2796/56272/>。瀏覽日期：2024 年 6 月 24 日。

對象，推動反貪倡廉運動，落實聯合國反貪腐公約第 9 條之社會參與；而防貪面向主要以機關及企業部門為主，以專案稽核、法令宣導、制定利益衝突迴避、上市櫃公司治理及企業誠信法令、內部控制及內部稽核等內部作為推動預防貪腐作為，並將聯合國反貪腐公約有關國際合作部分，列入我國廉政政策面，以此建構我國廉政體系。

參、我國推動聯合國反貪腐公約之審查及追蹤管考

同儕國之間執法審查機制（Implementation Review Mechanism，簡稱 IRM）是聯合國反貪腐公約之特點，IRM 採取 10 年 2 週期的滾動式審查方式，由聯合國毒品和犯罪問題辦公室（UNODC，IRM 的法定秘書單位）負責執行。各國除了自評之外，UNODC 會邀請同儕國家的政府專家進行書面與現地訪問，以抽籤方式選出；每週期各 5 年，各週期的前 4 年各有 1/4 的締約國接受同儕審查：第 1 週期（2010-2015）審查第三章定罪和執法及第四章國際合作的執行情況，第 2 週期（2015-2020）審查第二章預防措施及第五章資產追繳（葛傳宇，2018，頁 6-7）。

我國於 2018 年 8 月 21 日至 24 日辦理首次國家報告國際審查會議，邀請韓國京畿道教育廳督察長 Geo-Sung KIM、防制洗錢金融行動工作組織（FATF）前執行秘書長 Rick McDonell、東亞反貪腐權威學者 Jon S.T. Quah、澳洲反貪腐與廉政高級顧問 Peter Ritchie 等 5 名國際反貪腐領域專家擔任審查委員（中華民國聯合國反貪腐公約首次國家報告實錄，2018，頁 13），會後提出 47 點結論性意見。2018 年 10 月 3 日，行政院中央廉政委員會第一次委員會會議決議，參考「聯合國反腐敗公約」及國際透明組織相關倡議，擬具「國家廉政建設行動方案」，並經行政院函頒，以達成建構國家廉政發展策略目標，創造乾淨政府、誠信社會的願景。

針對同儕國審查委員對於第一次國家報告的審議結論，行政院於 2019 年 1 月 29 日備查「2018 年聯合國反貪腐公約國際審查結論性意見落實及管考作法」，規定若主協辦機關屬單一部會者，由主辦機關邀集專家學者、民間團體、協辦機關參與審查會議；若主協辦機關屬跨部會者，則由行政院邀集各個主、協辦機關、專家學者、民間團體參與審查會議。另為加強結論性意見之列管，由國家發展委員會配合完成相關追蹤管考系統之建置；由各主辦機關於 2020 年 1 月 1 日前，登錄追蹤管考系統填列初次辦理進度，並且規定以後應於每年 1 月 1 日前及 7 月 1 日前填報最新辦理進度。行政院於 2020 年 5 月前召開國內期中審查會議，邀集各主、協辦機關、專家學者及民間團體，審查回應表所列計畫或措施之辦理進度。

2022 年 4 月 20 日，我國公布第二次國家報告及對首次國家報告國際審查結論性意見之回應書（下稱「回應結論性意見報告」），並於同年 8 月 30 日至 9 月 2 日邀請國際透明組織前主席 José Ugaz、國際透明組織國際公約部部長

Gillian Dell、國際透明組織紐西蘭分會執行長 Julie Haggie、國際透明組織韓國分會前主席 GEO-Sung Kim 及美國律師協會區域反貪腐法律倡議顧問 Peter Ritchie 等五人擔任第二次國家報告的審查委員，審查委員總共提出了包含 51 點主要觀察發現，17 點最佳實務做法，36 點執行挑展與建議，總共 104 個結論性意見。中央廉政委員會第 26 次會議邀請國內學者專家針對這些意見提出建設性建議，並於 2023 年 8 月 18 日將具體可行的執行措施納入方案，以符合國際廉政趨勢並維護國家清廉形象。後因機關改制，我國於 2024 年 1 月 11 日再次修正方案（修正後的國家廉政建設行動方案請參閱附錄一）。基本上，我國廉政體系與策略係以聯合國反貪腐公約為基礎，因應我國民情，並參考國內專家學者對於 IRM 意見的回應建議後，所規畫之具體執行措施。

中央廉政委員會第 26 次會議討論了多項推動反貪腐策略的執行與評估，這些策略的成功與否不僅依賴於技術和資源的配置，更關鍵的是公務員的主觀認知。公務員作為政策執行的第一線人員，對於策略的理解和認同感會影響他們公共政策的執行，甚至影響到他們與民眾的互動。如果公務員能夠充分理解策略的意圖和重要性，他們更容易主動參與並積極推動相關策略的落實；反之，如果他們對策略缺乏信心或認同，可能會形成執行過程中的阻力，從而影響整體政策的成效。同時，當公務員對於政策的價值和目標有清晰的認識時，他們能更有效地向民眾傳達政策的重要性，促進社會的理解與支持，進一步提升政策的接受度，因此公務員的認知和態度直接影響到政策的推動與效果，執行過程中的反饋意見亦能幫助政策制定者調整策略。

肆、研究設計與方法

為了分析公務員對於反貪腐策略的態度或看法，本研究將採用專門探討主體性的 Q 方法論，作為實證分析的途徑。Q 方法論是一種量化與質性研究並重的方法論，也可以說是一種「混合方法」（mixed methods, Ramlo, 2021）。通過系統地收集和分析個體對特定議題的看法，Q 方法論能夠發掘公務員之間的共識與分歧。這種方法不僅能夠捕捉到公務員的多元觀點，還能夠幫助政策制定者理解背後的理由和情感，從而更有效地設計和調整政策，以滿足實際需求。

Q 方法論最早由 William Stephenson 於 1935 年 8 月 24 日投稿「自然」雜誌（Nature）的一封信所提出的一種關於因素分析（factor analysis）的嶄新見解。這種方法論強調主體性（subjectivity），也就是自己的意見、觀點、態度等受訪者透過 Q 語句之排列，呈現自己對特定議題之主觀認知，進而讓研究者得以理解、詮釋、分類及比較受訪者之間的交互主體性（intersubjectivity），也就是關於特定議題各種觀點的潛在結構（認知類型，余致力、方凱弘、蘇毓昌，2018，頁 51）。Q 方法之理論假設為（1）人類的意識及許多現象本身，可透過適當及可信的方法予以衡量；（2）欲瞭解個體自身感受及觀念，其最佳之訊息來源為個體本身；（3）Q 方法著重於個人人格或經驗的不同層面，例如接受/反

對，理想我/現實我（楊嘉玲、陳美伶，2001，頁 145）。

Q 方法論的創新之處在於（1）個人從被動的受測者變成主動地呈現自己的觀點；（2）「個人」自我參照意見成為研究主體；（3）研究重點從「測驗與測驗間」的相關性轉移到「人與人」對於議題意見的相關性；（4）要探討人與人的相關性，因素分析的資料矩陣應該是「每一列所代表的受訪者對於某一語句的意見，每一欄表示對於所有相關語句排列的整體意見」；（5）受訪者可對許多物件表達意見，不僅止於測驗題項；（6）Q 方法論偏向實作意涵，並且蘊含「因果關係」的實驗精神（孫同文，2023，頁 8）。本研究將運用 Q 方法論於探討我國落實聯合國反貪腐公約之公務員，他們對於執行策略之看法類型有哪些？

Q 方法論操作方式分為（1）建立論匯（concourse）；（2）挑選 Q 樣本（Q Sample）；（3）選擇 P 集合（P set）；（4）設定指引條件；（5）操作 Q 排列；（6）進行因素分析；和（7）詮釋因子（余致力、方凱弘、蘇毓昌，2018，頁 51；孫同文，2023，頁 74）。

一、建立論匯及挑選 Q 樣本

Q 方法論之論匯，是指關於某議題可以協助個人展現主體性的所有媒介（語句、圖片等）匯集在一起的總和，不僅提供資訊，更具創造意見交流的各種可能性。Brown（1993, p5）認為 Q 方法論就是要發掘匯論的潛在結構，透過匯論所蒐集到的材料，都代表對某一議題的意見與爭論，是各種利害關係人的意見表示（ven Exel & de Graaf, 2005，轉引自孫同文，2023，頁 85）。Mckeown and Thomas（1998, pp. 25-28）將論匯的來源分成「真實的」與「準真實的」Q 論匯。真實的 Q 論匯來自 Q 研究的參與者，以直接方式所獲得資料所組成；準真實的 Q 論匯則來自二手訪談資料或閱讀文獻等二手資料來源（孫同文，2023，頁 85-86）。

Q 樣本是指論匯當中，兼顧各種意見，且具代表性的一部分語句，提供給受訪者進行 Q 排列。挑選 Q 樣本的方式可分為非結構性與結構性（Mckeown and Thomas, 1998, 9.28）：非結構性的 Q 樣本挑選，是指非特意地挑選可以涵蓋議題各種面向的語句，只要適合都可以；結構性的 Q 樣本是指依照理論或是研究者建構的框架來挑選適合的語句，又可分為以演繹取向與觀察取向挑選 Q 樣本，Q 方法論比較強調透過前一方式來挑選 Q 樣本（孫同文，2023，頁 90）。

本研究採準真實的 Q 論匯與挑選演繹取向的結構性 Q 樣本，爰以聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查結論性意見，以及我國落實聯合國反貪腐公約首次國家報告追蹤管考及準備第二次國家報告所召開之 14 場會議中³，國內、

³ 自 108 年 4 月 11 日《聯合國反貪腐公約》國家報告國際審查意見會議，至 110 年 8 月 13 日《聯合國反貪腐公約》第 2 次國家報告暨回應首次國家報告國際審查結論性意見報告審查會議，共 14 場會議。

外專家學者對於我國落實反貪腐公約之建議（語句），據以指認各項反貪腐策略，彙整成為本研究的論匯。

經過將相同概念之語句進行合併或簡單地文字修正後，總共獲得 88 句 Q 語句。其次依據反貪腐公約立法架構（預防措施、定罪執行、追繳財產）之組織面、政策面、法規/制度面及執行面將這些語句進行分類，然後按照「實驗設計」的精神（孫同文，2023，頁 91-96），原則上從這 12 類（3 X 4）中，約略依據該類型語句數量之多寡，依比例挑選 Q 語句（參閱附錄二），建構成為本研究的 Q 樣本，共 39 句（參閱附錄三）。

二、選擇 P 集合

P 集合為 Q 方法研究中之受訪者，Q 研究的參與者應對探討議題有自己的想法。本研究的受訪者是實際執行聯合國反貪腐公約的公務員，故採立意抽樣方式，邀訪教育部、內政部、教育部國民教育署、體育署、交通部、鄉鎮公所主任等中央與地方政風單位的公務員，並控制官職等、是否擔任主管職務及性別等 3 項背景變數，確保受訪者之多元性及周延性。本文於 2022 年 5 月 26 日至 6 月 10 日共完成 21 位受訪者之 Q 排列，其中簡任職等 5 位（3 位主管），薦任職等 13 位（8 位主管），委任職等 3 位（無主管）；這 21 位受訪者有 4 位（1 位簡任和 3 位委任）為非業管單位人員，其餘 17 人均為政風人員。受訪者的背景變數請參閱表 3。

三、設定指引條件

Q 方法論探討個人主觀意見，指引條件是指引受訪者將 Q 語句排序的條件與情境，以協助受訪者在控制的條件下進行 Q 語句的排列。本研究主要探討我國公務員視角下的反貪腐實踐的重點策略，因此本研究的指引條件為「為瞭解我國落實 UNCAC 所揭示之規範及檢視具體成效之看法，以作為我國未來推展廉政工作之建議，請依照個人觀點，將語句卡所列語句（39 句）之編號按照最重要（+4）排列到最不重要（-4）」。

四、操作 Q 排列

Q 排列為受訪者將 Q 樣本中的 Q 語句進行排列，把受訪者對於 Q 語句之重要性認知呈現出來之順序，作為後續進行因素分析的資料。本文根據 Q 樣本之語句數，以準常態分布型態，建立排序架構（余致力、方凱弘、蘇毓昌，2018：55）。根據上述的指引條件，請受訪者依照 2-3-5-6-7-6-5-3-2 的分佈（-4 之下排 2 句最不重要的語句，-3 之下排 3 句...，餘此類推，參見圖 3）。這 21

份 Q 排列將透過 PQMethod 軟體進行分析。受訪者在進行 Q 語句的排列之後，會針對預擬的問題⁴進行書面訪談，他們的回答有助於因子意含的詮釋。

圖 3

Q 樣本的 Q 分佈示意圖

-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
(2)								(2)
	(3)						(3)	
		(5)				(5)		
			(6)		(6)			
				(7)				

伍、我國公務員視角下的反貪腐實踐的重點策略認知類型詮釋結果

透過 PQMethod 軟體針對 21 位公務員的 Q 排列結果，依主成分分析法，計有 7 個因子類型之特徵值（eigenvalue）大於 1，再依陡坡圖和簡約原則選擇 5 個因子進行方差極大化轉軸（varimax），其解釋變異量為 67%。各 Q 排列的因素負荷（factor loading）與因素歸類如表 3 所示。Q 方法論判斷 Q 排列因子負荷是否具有顯著性的臨界值計算公式如下：

$$\text{臨界值} = \frac{1}{\sqrt{N}} * 2.58$$

N 為本研究使用的 Q 樣本數量，即 39 句，2.58 為 99%顯著水準下之 Z 值。根據上述公式計算，只要 Q 排列在某個因子的因子負荷大於 0.4131，便可將其歸類為該因子。全部 21 個 Q 排列分別能夠歸屬到 5 個因子之中，這 5 個因子可以解釋全部資料變異量的 67%（表 3）。在進行歸類時，有時會發生某個 Q 排列的因子負荷在不同類別下皆具有顯著性（例如受訪者 A2-1、B2-5、B1-3、A1-3，稱為誇因子序列），為強化不同因素間的差異性，本研究依其因子負荷高低決定其歸屬。表 2 為各 Q 排列之因子負荷和因素歸類結果，Q 排列以粗體字呈現並在數據後加註 **X** 者，表示屬於該因素，同時結合各受訪者背景資料進行彙整。

⁴ 預擬的問題為：（1）在進行語句排序的時候，您對於反貪腐這個議題的想法是甚麼？（2）第您選擇了兩個語句是反貪腐「最重要」的策略（+4），請問您的理由是甚麼？（3）您選擇了兩個語句是反貪腐「最不重要」的策略（-4），請問您的理由是甚麼？（4）除了您認為「最重要」和「最不重要」的這四種策略之外，有沒有那幾個語句讓您印象比較深刻？您是排在哪裡？為什麼？

表 3

因子負荷與受訪者背景資料表

受訪者 編號	因素					官職等	主管	年齡	公務 年資	性別
	二	三	四	五	六					
B2-4	0.7340X	0.0941	0.0577	-0.0076	0.1319	薦任	No	39	11	男
C2-3	0.7268X	0.0161	-0.178	0.0305	0.3652	委任	No	42	13	男
C2-1	0.7134X	-0.0131	0.4051	0.0398	0.1076	委任	No	36	10	女
A1-1	0.6879X	0.0738	-0.0435	0.1681	0.0329	簡任	Yes	46	19.5	女
B1-7	0.0504	0.9484X	0.0498	0.0633	0.052	薦任	Yes	36	11	女
B1-5	0.116	0.9330X	0.0655	0.0097	0.1446	薦任	Yes	39	11	女
B1-6	0.0292	0.8852X	0.1958	0.0271	0.1076	薦任	Yes	33	11	女
B1-4	0.1866	0.4156X	-0.3693	0.1782	0.2627	薦任	Yes	51	23	男
B2-1	0.4051	0.3323	0.6844X	0.106	0.0171	薦任	No	41	4	男
A2-1	0.0856	0.1486	0.6456X	-0.0676	0.4231	簡任	No	53	23	男
B2-5	0.1133	0.3469	0.6313X	0.4142	0.356	薦任	No	40	8	女
A2-2	0.1812	0.1153	-0.6910X	0.0614	0.3645	簡任	No	50	27	女
B1-1	0.1775	-0.1393	0.1315	0.8127X	0.0773	薦任	Yes	48	15	男
B2-2	-0.0796	0.0045	-0.0189	0.7797X	0.1049	薦任	No	43	9	男
C2-2	0.0956	0.4096	-0.1765	0.6026X	0.1065	委任	No	53	13	男
A1-3	0.4787	0.2459	0.2394	0.5304X	0.0056	簡任	Yes	60	34	女
B1-3	0.4661	0.1784	-0.2424	0.5022X	0.2931	薦任	Yes	50	29	女
A1-2	0.1505	0.2496	-0.1447	-0.1418	0.8114X	簡任	Yes	58	31	男
B1-2	0.1358	0.127	0.1999	0.3476	0.6414X	薦任	Yes	47	22	女
B2-3	0.1193	-0.0311	0.0043	0.1933	0.6214X	薦任	No	46	19	女
B1-8	0.3684	0.3842	0.1884	0.1988	0.5002X	薦任	Yes	45	19	男
特徵值	5.46	6.63	4.29	5.07	4.68					
變異數 解釋量	14	17	11	13	12					

資料來源：本研究自行整理

因素分析之後，會將每一因素的顯著 Q 排列，加權計算後獲得一套綜合的 Q 語句排列方式，用以模擬該因子（認知類型）觀點的 Q 排列，這種各認知類型的理想化排序，稱為因子序列（factor arrays）。各認知類型的詮釋與命名，根據不同讀者的理解與解讀而存有多種可能性，詮釋學者 H. G. Gadamer 認為，詮釋的結果不具有完全客觀性，也不具有完全主觀性，E. Betti 雖不同意 H. G. Gadamer 看法，但也承認詮釋無法達到絕對的客觀性，但若能遵守一定的前提，便可提高詮釋上的相對客觀性（黃鈺堤，2007，頁 149-154）。針對 Q 方法論研究的詮釋進行，孫同文與王家英（2005，頁 141）便指出，對於認知類型的詮釋必須基於類型中各語句之排序所共同展現的整體性結構，而對語句及認

知類型的意涵詮釋必須符合整體論述的結構。因此，針對各認知類型的詮釋，本研究主要根據研究設定之指引條件、各類型之因子序列，以及各類型詮釋結果間之特色差異為詮釋的基本前提。雖然各類型排序較高或較低之語句可能突顯出該類型的主要特色，但研究者更需要關注各類型因子序列所形成的共同關係及論述結構，以及各類型之間的比較，並且搭配方能更細緻的詮釋各意見類型可能反映的內涵與特色。

策略一：強化定罪與執法作為預防貪腐主軸，輔以認知推廣與審慎立法

策略觀點一認為能夠真正落實反貪腐的策略是「防貪為主、反貪為輔」。防貪為主的措施注重「採用多重手段，如調查、緝捕及預防犯罪的司法互助、執法合作、經濟犯罪、毒品、貪腐、瀆職及逃犯遣返等犯罪資訊的交流，落實執法合作」(39, +4)⁵以及「貪腐資料的蒐集、交換跟分析，以利擬定最佳預防和打擊貪腐作法」(35, +4)。受訪者 C2-3 認為「查處預防實務部份，係為廉能工作的實際執行」，唯有如此「才能有效打擊且精準推推動相關業務」(受訪者 A1-1)，「提升肅貪成效」(受訪者 B2-4)，此策略主張透過強化貪腐案件之偵查與起訴效能，結合犯罪資訊交流與執法合作，提升整體預防成效。

即使如此，要能夠達到防貪的目的，此一觀點強調提升反貪策略的重要性。廉潔教育(19, +3)和法治觀念(22, +3)需要向下紮根；強調公務員廉政倫理和司法人員守則(13, +2)；重視新聞媒體的參與，以提升民眾反貪意識(16, +2)，「彰顯政府對於廉能價值之重視，且具有新聞性及公益性，有助增加民眾肯定政風重視廉能法紀的具體正面意義」(受訪者 C2-3)，這些是回應聯合國反貪腐公約最重要的策略。反貪策略也需要防貪措施的配合，包括公私部門清廉治理的提升，例如提升公部門透明度(15, +2)、強化公司、非營利組織、法人的廉潔治理(30, +2)。

另一方面，策略觀點一對於社會尚未取得共識之立法(24, -4; 8, -3; 28, -2)，抱持審慎的態度。例如法人刑事犯罪規範(24, -4)，「與我國刑事犯罪基本理論及司法判決認為『法人無犯罪能力』有違，若欲推動，似應先取得多數民意、法律學者及實務專家認同，不宜冒進」(受訪者 C2-3)；揭弊者保護法(8, -3)，或是擴大〈財團法人法〉(28, -2)、〈政治獻金法〉(12, -1)適用範圍等法制面策略，應俟取得共識後推動。另與推動反貪腐無關、裨益甚少、不易與民眾產生共鳴，或避免分散公部門肅貪資源之策略，如增加公務人員女性比例(18, -4)「與預防和根除貪腐上無絕對關係」(受訪者 A1-1)；「若刻意增加公務人員女性比例，恐造成不公平現象，且與憲法保障之平等權有違，如係認為男性公務人員廉能態度較為薄弱，亦生廉政風險，則恐涉及性別歧視，再者，當前多元性別認同已為政策主流，以單純生理性別做為政策方向，俟應

⁵ 括號內的第一個數字是語句號碼，第二個數字是該語句在此一因子的因子序列；標楷體字體是界定該因子的顯著性受訪者針對語句的訪談資料，以下均同。

審慎評估」(受訪者 C2-3)；又如廉政志工(11, -3)「對公部門預防之成效有限」(受訪者 A1-1)；且因「廉政志工之定位，俟屬行政助手，各機關於廉政志工之運用，亦多作為協助業務宣導之輔助角色，或作為督工人員，其中督工型之廉政志工，因政風機構多未與相關業務機關舊志工角色取得共識，志工對於機關而言，似僅為「一般陳情人」定位，於主管機關之業務推動或廉能提升顯無助益」(受訪者 C2-3)；又如強化廉政人員國際職能，建立跨國同儕聯繫管道(10, -2)、增加貪腐合作交流(36, -2)等，受訪者 C2-3 認為「國際廉能透明度，與民眾及大部分政風人員無實際關聯性，不易產生共鳴」。另外，國內現有能量應集中在防貪、反貪策略，私部門白領犯罪宜由公部門逐漸切進各該專業領域，因此「大公司設法遵長」(20, -3)及私部門建立打擊貪腐機制(37, -1)非為重要策略。

策略二：明確界定貪腐行為邊界，建構跨域協力執法機制

國際透明組織指出，貪腐行為通常源於個人利益的誘惑，這種私利驅動的行為使得公共資源被濫用。策略觀點二的受訪者認為「提升一國清廉程度不該侷限於公部門或私企業，政治活動及財團法人是最容易被排除在公部門、私部門以外的模糊地帶」(受訪者 B1-7)且「私部門也是全國清廉程度的重要環節」(受訪者 B1-6)，而公部門貪腐往往跟私部門有關，非僅為公、私部門內部行為。實際上，上市櫃公司治理(31, -2)、其他部門的清廉治理(30, -2)、財團法人的資訊揭露(33, -2)等問題並不嚴重，大部分貪腐是因為私部門利用關係、門路進行關說、餽贈，以行賄賂公務員或透過立法作業護航廠商或利用灰色地帶行不法之事。換言之，公、私部門之間的互動關係存在灰色地帶，貪腐行為邊界或構成要件急需釐清。

為避免公職人員利用職權或地位謀取私利，訂定有助於釐清公、私部門互動的灰色地帶法律規範，健全跨域協力打擊貪腐的防貪法制作業應該是重要策略：如訂定不法關說、餽贈罪(17, +4)、擴大財團法人法(28, +4)及政治獻金法(12, +3)之適用範圍、重視政策貪腐以及沒有立即性的對價關係，但卻影響深遠之新型態的貪瀆(23, +3)、應該訂定揭弊者(8, +2)、法人刑事犯罪相關法規(24, +1)、落實洗錢預防及打擊措施(29, +1)、研擬防貪指引手冊(2, +1)等措施，都是可以釐清何謂貪腐，協助公、私部門正常運作的策略。但是私部門的配合也很重要，建構私部門的積極防貪措施(7, +1)，例如賦予法人反貪責任(3, +2)、建置私部門打擊貪腐機制(37, +2)等，成為公私協力合作、共同打擊貪腐(35, +3; 9, +2)的配套措施。而廉潔教育向下紮根(19, +1)、各級學校法治教育的提升(22, +1)等反貪作為也不應該被忽略。

類似前一觀點，此一策略對於與健全法制、公私協力、或與貪污無密切關係且無法影響整體大環境的作法，其其不以為然，例如增加公務人員女性比例

(18, -4)、建置廉政人員經培訓後升遷制度(26, -4)、強化廉政人員國際職能, 建立跨國同儕聯繫管道(10, -3)、強化機關首長遴選之公正與獨立性(14, -3)、提升廉政志工預防功能(11, -2)等措施, 都不被此一類型認為是重要措施。

策略三 A：以廉潔品德教育為本，並強化法規與制度配套措施

本策略觀點為兩極因子, 受訪者 A2-1、B2-5 和 B2-1 界定了因子三的正極, 而受訪者 A2-2 為負極, 兩者之間的意見截然相反: 前者贊成的語句, 後者一定反對。處理兩極因子的方法, 可以將其拆成兩個因子(認知類型三 A 和認知類型三 B), 分別進行詮釋。

策略三 A 傾向反貪為主、防貪為輔的策略。受訪者 B2-5 認為「理想是豐滿的, 現實是骨感的, 人的執行出現問題, 再完善的制度都是壓死君子, 不防小人, 犯罪是個人的行為, 品行不好的人永遠可以在制度找到漏洞來犯罪」。因此採取強化道德, 培養德行公民為策略, 往下紮根, 提升廉潔教育(19, +4)和法治觀念(22, +4)。這種策略仍然需要搭配各式各樣的「反貪」措施或方法, 例如賦予法人反貪責任(3, +3)、建構私部門反貪措施(7, +3)、落實洗錢預防及打擊措施(29, +2)等, 並且需要重視「已開發之民主新興國家常見」(受訪者 A2-1)的沒有立即性的對價關係, 但卻影響深遠之新型態犯罪(23, +2)等。

至於防貪為輔的策略, 主要呈現在完善防貪法規和制度改善、提升防貪能力兩個面向。在完善防貪法規方面, 採取訂定法人刑事犯罪規範(24, +1)、強化第三部門的清廉治理(30, +2)、擴大〈財團法人法〉適用範圍(12, +1)等措施。在制度改善、提升防貪能力方面, 包括強化首長遴選公正性及獨立性(14, +3), 因為「落實反貪腐工作之力度, 取決於機關首長, 故強化機關首長遴選之公正與獨立性是不可或缺之條件」(受訪者 A2-1); 大公司設置法尊長(20, +2), 因為「貪腐現象不限於公部門」(受訪者 A2-1); 以及強化財團法人資訊揭露(33, +2)等。

策略三 B：推動由上而下之公部門反貪腐體制、建立反貪人才專責機制與職能強化

策略觀點三 B 的受訪者 A2-2 認為, 「反貪腐議題的規劃及落實, 端視政府高層的決心及重視程度」, 並且「行政院明確反貪腐內涵、分工合作及國際合作, 相關人員、運作機制及配對, 才有依循建置之可能」。要充分展現政府決心, 應發揮發揮行政院層級「中央廉政委員會功能」(1, +4)⁶, 並落實「國家廉政建設行動方案」的執行(6, +3), 在制度面上建構「單一專責反貪腐機

⁶ 因為策略觀點三 B 是因子三的負極, 括號內的語句因子序列是原始數據顛倒(乘以-1)的結果。

構」(5, +3)、建立法務部「派駐檢察官」制度，以確保廉政署的獨立性(4, +3)、當事人因貪腐法官或檢察官的違法審判，得依相關規範求償的措施(32, +2)。中央政府也應該積極參與國際反貪腐研討會議(36, +2)，落實貪腐資料的蒐集、交換跟分析(39, +2)等工作，並且邀請媒體參與反貪倡廉議題，提升民眾反貪意識(16, +2)。

另一方面，受訪者 A2-2 表示，「雖然暢通升遷制度本是人事法制重要的一環，但如就落實反貪腐這個議題，建立健全升遷制度無疑是激勵落實政策的廉政人員最有效的方式之一」。因此應將建置廉政人員經培訓後升遷制度(26, +4)、強化廉政人員國際職能(10, +2)、增加公務人員的性別代表性(18, +2)，以及提高廉政志工參與比例(11, +1)等，以提升廉政人才專業度及強化反貪腐執行力。

必須說明的是，策略三 A 和策略三 B 之間主要的爭執點，在於前者強調的是培養制度（外部）德行公民的長期目標為主要策略，並以完善防貪法規和制度改善、提升防貪能力的各項防貪措施為輔；後者則反求諸己，嘗試從健全（內部）廉政體系與強化人事制度著手，也重視國際合作的措施。因此雖然三 A 與三 B 主張有異，但在實務推動上可形成互補，一內一外，共同推動反貪腐。

策略四：透過資產追繳與揭弊者保護，重建司法公信力與反貪威信

完整的肅貪工作必然涉及公務員工作倫理以及司法體系公信力的議題。策略觀點四主張應該建立妨害司法公正性之預防措施(27, +4)，並且落實因貪腐法官或檢察官的違法審判，導致當事人的權益有受到損害，當事人得依相關規範求償的措施(32, +2)，以「建立貪腐法官之賠償責任，俾利司法改革」(受訪者 A1-3)。而為杜絕司法人員請託關說、飲宴應酬情事，應訂定不法關說及不法餽贈之刑事規定(17, +2)，落實公務員廉政倫理規範及司法人員守則(13, +1)，藉以重建司法公正性、獨立性及公信力。

對於策略四的觀點而言，要重建司法公信力，政府應該從三個方面積極地打擊貪腐行為（肅貪）：一方面鼓勵揭露貪腐案件(32, +3)，並且訂定揭弊者保護相關法規(8, +1)，提高檢舉貪瀆誘因及保護；二方面在司法判決前重視新型態的貪瀆(23, +3)，因為「杜絕聰明政客及民代的部分貪瀆作為，當下或許尚無法證明具體違法，但民眾已有負面觀感，且未來貪瀆作為影響深遠之案件」(受訪者 C2-2)；判決後應落實執法，加強貪腐案件資產之追繳(38, +4)，透過追繳犯罪所得，保障受害者權益；落實打擊洗錢措施(29, 1)，防止不法所得或不當利益被合法或轉移，有助預防和打擊犯罪；最後，政府應該確實落實執法，因為「落實執法，方能打擊不法」(受訪者 A1-3)；提升廉政人員專業素養，建置經培訓後始能升遷的制度(26, +3)，採用多重手段，落實執法合作(35, +1)，成立單一專責反貪腐機構(5, +2)使事權更為集中，一來

「突顯國家反貪腐決心」(受訪者 B1-3)，再者因為「目前我國廉政署內人員含所屬政風機構僅係依附於行政機關內部，備受牽制，與調查局有獨立員額預算不同」(受訪者 B2-2)，而如能成立單一專責反貪腐機構，則自無調查局與廉政署密切合作 (9, -2)、賡續建立法務部「派駐檢察官」制度，以確保廉政署的獨立性 (4, -3) 等問題。

目前許多防貪措施「未獲重視、效能不彰」(受訪者 B1-3)，包含中央廉政委員會功能 (1, -2)、國家廉政行動方案 (6, -3)、廉政志工發揮預防功能的設計 (11, -3)，而提升公務員性別代表性 (18, -4) 的實益質意義可能不大，因為「廉政執行與性別無關」(受訪者 B2-2)；至於參與國際會議，增加交流 (36, -4)，以及大公司設置法遵長 (20, -2) 等措施也可能「實益不大」(受訪者 B2-2)，成立「廉潔採購委員會」(21, -2) 亦是如此 (受訪者 B2-2)，均非重要策略。

策略五：「處己以正」，建構獨立且完善的反貪腐體系，並落實組織責任

策略五認為政府在反貪腐方面責無旁貸，必須建構獨立且完善的決策體系，配合反貪防貪措施才能見效。首要策略是在機制面和廉政人員行為規範面要能「處己以正」。在機制面向，必須先「強化機關首長遴選之公正與獨立性」(14, +4)，以「全力支持廉政業務」(受訪者 A1-2)；建構單一專責反貪腐機構 (5, +3)，強化「中央廉政委員會」功能，如受訪者 A1-2 表示：「如能全面提升發揮中央廉政委員會功能，加上召集人行政院長及委員各部會首長鼎力支持各項廉政政策，定能達成端正政治風氣，促進廉能政治之目標」(1, +3)；要建構且落實執行「國家廉政建設行動方案」指標 (6, +2)，以強化監督與管理；並且「提高政府行政部門透明度」(15, +2)，以彰顯「政府重視人民知的權利」(受訪者 B1-2)。在行為規範方面，應該「研擬防貪指引手冊」(2, +2)、「落實公務員廉政倫理規範及司法人員守則的規定」(13, +3)，「強化同仁廉政法紀觀念及及恪遵相關廉政規範」(受訪者 B1-2)。

除了強化政府行政部門和廉政人員的行為規範之外，應該搭配各種反貪防貪的措施，首要是提高揭弊者的保護 (8, +4)，並為揭露貪腐之人提供獎勵 (38, +1)，不但是為了「保障願意挺身而出的揭弊者」(受訪者 B2-3)，更是因為「對於貪腐案件之事後究責越強烈、明顯，除能消弭當事人對政府之不滿外，如經有效管道宣傳，亦能激發社會對於懲奸除惡之滿足感，進而肯定政府作為，另能讓有心人士心生警惕，且間接達成反貪腐觀念之宣揚」(受訪者 B1-8)。此外，策略五亦相當重視廉潔及法治教育的向下紮根 (19, +2；22, +2)，因為：

強化社會大眾法治及反貪腐觀念而相關觀念如能自幼兒時期便開始灌輸，不僅兒童自身受到潛移默化影響，渠等家長、親友亦可能直接或間接的接觸，熟悉此類觀念；另有鑑於青少年可透過網路、社群媒體

等管道發表意見並造成輿論，甚至影響政府政策，故認為及早灌輸相關觀念進行扎根，會有效強化大眾的法治觀念（受訪者 B1-8）。

策略觀點五認為，一些反貪腐推動措施，實際上助益不大，並非重要策略。例如，因為「考試制度無法篩選性別」（受訪者 B2-3），並且「性別主流化法規業趨健全，…現階段推展廉政工作上無需加列公務人員女性比例」（受訪者 A1-2），因此增加公務人員女性比例（18，-4）並非重要策略。受訪者 A1-2 認為：「廉政人員升遷係屬中央一條鞭體制，法務部廉政署…業已建置一套廉政人員經培訓後之升遷制度，現階段法務部廉政署應強化組織能量，貫徹執掌國家廉政政策規劃與落實執行反貪、防貪與肅貪業等業務」，且「提升專業雖非常重要，然其似屬強化專業專業素養之人事措施，而非政策本身」（受訪者 B1-8），因此建置廉政人員培訓制度（26，-4）、提升廉政志工功能（11，-3）強化廉政人員國際職能（10，-3）、參與國際反貪腐會議（36，-2）則非屬關鍵重要策略。

另一方面，在重視廉潔及法治教育向下紮根的配套措施之下，對於其他部門「應先建立法人反貪意識，而非直接賦予法人反貪責任」（受訪者 B2-3；3，-1），例如追究竊取營業秘密責任（25，-3）、強化財團法人資訊揭露（33，-2）、設法遵長（20，-2）、擴大「財團法人法」適用範圍（28，-1）、強化公司治理（31，-1）等提升私部門治理的方法，均非屬重要策略。

共識語句

根據因素分析統計分析的結果，六種策略之間，只有認為成立「廉潔採購委員會」（21，-2、-1、0、-2、-2）⁷非屬重要策略的共識。如果有採購方面的爭議，可透過異議、申訴、成立工作小組及審查小組等各種機制來解決，誠如受訪者 B1-2 的意見表示，「目前政府採購法相關法令規範尚屬健全，成立『廉潔採購委員會』尚無急迫性」。實際上，成立廉潔採購委員會是反貪腐公約首次國家報告的國際審查委員所建議的事項。2019 年 5 月 1 日，行政院召開審查 2018 年聯合國反貪腐公約國際審查各機關落實結論性意見回應表的初稿會議第 2 場次當中，與會學者亦針對我國如何於採購案件引進廉潔機制，以及現行機制是否達成「效率」、「品質維護」、「透明度」等指標等問題提出質疑（法務部廉政署，2019，頁 1），顯見學者認為在現行機制下已經可以達成所謂連結採購委員會所期望達成之效率、品質、透明度之目的。

陸、研究發現與建議

貪腐行為的歷史悠久，全球化浪潮促進世界各國各方面互動程度的大幅提升，導致貪腐行為更趨於複雜，也更難防治。透過反貪腐政策在體制、結構、

⁷ 五種策略之所以只有一個共識語句，主要是因為策略三為兩極因子，只有在策略三的因子序列是「0」的情況下，才可能成為共識語句。

因果關係和規範優先順序的跨國比較研究，學術界得以建構普世性理論，全球化更是起了推波助瀾的功用（Haque et al., 2021）。但是普世性理論往往忽略了各國鑲嵌的歷史、社會情境，是如何的影響了當地的貪腐行為，也可能影響了各國反貪腐體制和政策的選擇，對於我國和發展中國家亦是如此。UNCAC 所揭示之規範誠然對於我國反貪腐的努力，提供了符合世界潮流的方向。但是，如何在我國各種背景下做出更適宜的回應，考驗著我國的學者專家、決策者和政策執行者。

從研究方法的角度，法務部長期都委請兼具廉政專業及民意調查執行能力的機構，透過電話訪問的方式，瞭解民眾對於（1）政府整體的廉潔程度、（2）當前政府廉政措施、反貪、掃除黑金的成效、（3）當前政府防貪與肅貪成效的滿意程度、（4）對各類政府官員、民意代表、政府機關執行業務之觀感、和（5）對不法行為的反應等議題的評價（洪永泰等，2007），並且已經累積了龐大的實證資料。但是資料庫中缺乏以實際負責落實反貪腐方案的公務人員為研究對象，釐清他們對於相關議題的看法。另一方面，上述的民意調查的題項多是經由歐美學理或是研究結果演繹而來，從公務人員自己主觀觀點來萃取關於如何落實國際合作和有效執行的意見類型之研究仍有弭補空間。

針對同儕國委員對我國貪腐國家報告提出的審查意見，由國內學者專家提出的具體回應措施所架構之論匯中，本研究透過 Q 方法論，發掘六種反貪腐的策略觀點。換言之，國內關於如何得以落實國際反貪腐合作的各種措施與想法當中，存在著六種潛在論述：（一）強化定罪與執法作為預防貪腐主軸、輔以認知推廣與審慎立法；（二）明確界定貪腐行為邊界，建構跨域協力執法機制；（三 A）以廉潔品德教育為本，並強化法規與制度配套措施；（三 B）推動由上而下之公部門反貪腐體制、建立反貪人才專責機制與職能強化；（四）透過資產追繳與揭弊者保護機制，重建司法公信力與反貪威信；和（五）「處己以正」，建構獨立且完善的反貪腐體系，並落實組織責任。這意味著我國負責落實反貪腐政策的政府公務人員可能抱持著六種不同的策略觀點，可以提供政府在擬定反貪腐政策與方案時參考。因素分析的結果（表 3）並沒有直接證據顯示，這些策略觀點是受到個人的性別、年齡、公務年資、官職等、是否擔任主管等因素的影響。本研究並未訪談廉政署公務員，但 21 位受訪者中，仍有 4 位非政風人員，主要是以負責執行端的政風觀點檢視反貪腐公約之執行，更具有參考性。

聯合國反貪腐公約第 2 次國家報告國際審查會議於 2022 年 8 月 30 日至 31 日召開，邀集國際反貪腐組織與專家進行實地評估，並提出 104 項結論性意見，這些建議涵蓋揭弊保護、貪腐罪責明確化、公私部門誠信治理、跨國合作機制、資產追繳及執法透明度等面向，為未來廉政政策的推動提供具體方向。研究發現，公務人員對反貪腐策略的認知存在多元分歧，反映出執行者之差異化認知，如從執法優先、德行教育、制度改革、到獨立機關建構等，均呈現具

體區辨，反映政策執行端對於反貪重點作法的主觀理解。這些策略不僅互為補充，也揭示出廉政政策之落實需採多軌並進之策略設計。

另上開六項策略與國際審查建議相互呼應，可為未來執行政策之參考，例如策略一強調跨部門與跨國資訊合作，與國際審查意見中建議我國共享反貪腐技巧與經驗、技術援助和訊息交流的策略性政策，以加強與開發中國家之關聯與影響力（廉政署，2022，頁 11-12）；策略二建議明確界定貪腐行為邊界，則呼應國際審查意見，對於賄賂、侵占及挪用財物等犯罪行為之明確定義之要求（廉政署，2022，頁 8）；策略三 A 經國際學者肯定推動校園廉潔教育成效良好，惟應延伸至私部門誠信推動與實施實質受益人集中登記制度（廉政署，2022，頁 4-5、11）；策略三 B 與策略五關注反貪機關獨立性、首長任命制度，則呼應國際學者對「廉政署是法務部的一個機關，但並未依第 6 條第 2 項規定賦予其獨立性」及「檢視任命廉政署署長的程序，以確保該角色的獨立性」的要求（廉政署，2022，頁 3-5）；策略四重視揭弊保護、資產追繳與跨境合作，正是本次國際審查主要議題之一（廉政署，2022，頁 11-12）。

雖然如此，本研究受訪者（如同公部門其他參與廉政工作者）長期以來基於職務，都是負責執行反貪腐政策的政府公務人員，也可能參與相關政策的擬定。因此，他們對於政府的反貪腐政策非常熟悉，耳濡目染、戮力執行之下，他們對於相關議題的觀點可能受到政府反貪腐政策的淺移默化。我國目前廉政工作的四大策略為廉政政策、反貪、防貪、肅貪（圖 2），而本研究發掘的六種策略觀點的核心，可以說是與前述四大策略存在某種程度的對應關係。本研究所獲得的六種策略觀點並非直接對應其中的哪一種策略，而是類似各種措施跨策略面向的組合。例如「強化定罪與執法作為預防貪腐主軸，輔以認知推廣與審慎立法」和「『處己以正』，建構獨立且完善的反貪腐體系，並落實組織責任」同樣是以防貪為主、反貪為輔。但是前者以採用多重手段、建構執法合作和貪腐資料的蒐集、交換跟分析，以利擬定最佳預防和打擊貪腐作法為主要手段，搭配廉政教育和法治觀念，以提升全民的反貪意識為輔；後者支持反貪教育的向下紮根，但是更重要的是寄望政府部門能夠建構真正獨立且完善的反貪腐體系。

雖然策略三 A 和三 B 相互對斥，實際上兩者屬於觀點側重面（內、外部）的差異，而非實務操作面存在必須二選一的矛盾。六種策略觀點是可以同時進行，或分成先後期實施，如同廉政署廉政工作策略的具體措施實際上包羅萬象，可以多頭併行。必須說明的是，本研究的六種策略觀點是負責執行反貪腐政策的公務人員對於如何「落實 UNCAC 所揭示之規範及檢視具體成效之看法，以作為我國未來推展廉政工作之建議」（指引條件），基於個人的經驗與看法，認為最重要的反貪腐策略。六種策略觀點也可以被視為是公務人員認為最能達成上述目標的措施組合，只是執行重點不同而已。

就方法論或研究方法而言，本研究上有不足之處。Q 方法論所發掘的這六種策略，只能知道潛在的整體意見架構或是公務人員當中存有這六種態度類型。如果能夠了解政府反貪腐政策的決策人員和提供回應意見的國內學者專家，對於如何落實 UNCAC 所揭示之規範及檢視具體成效之策略觀點，並且加以比較分析，將可以探討反貪腐政策設計與實務執行之間的落差、理論於實務之間的落差，藉此尋找我國整體反貪腐體制、政策、法規的網絡中，可能存在的細微疏漏之處。另一方面本研究結果亦無法知道在公務人員的母體中，究竟有多少公務員是屬於策略一的觀點，也無法探討是那些因素可能影響了公務人員的看法。各種觀點策略在公務人員的分布（distribution）情況，將會對於反貪腐政策的執行效果產生一定的影響。但是 Q 方法論是一種數人頭的笨拙方法（Brown, 2002），對於這方面議題有興趣的學者，仍然需要借重問卷調查的方式。類似的設計可以參考陳揚中等（2021）將 Q 方法論的研究結果和問卷調查結合的方式。

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。
- 方凱弘、陳宏興（2014）。治理與公民參與-淡水河流域治理之 Q 方法論分析。**臺灣民主季刊**，11（1），41-101。
- 余致力、方凱弘、蘇毓昌（2018）。貪腐為何難以界定?Q 方法論在廉政研究之應用。**行政暨政策學報**，（67），39-78。
- 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。
- 余致力（2006）。倡廉反貪與民主治理。**臺灣民主季刊**，3（3），165-176。
- 余致力、洪永泰、謝立功、陳俊明、莊文忠、陳偉華（2015）。**國家廉政體系及指標之建構報告書**。行政院研考會（現稱：國家發展委員會）。
- 林向愷（2008）。貪腐與民主。**臺灣民主季刊**，5（3），167-176。
- 林皆興（2020）。防廉潔的治理：一個複雜的觀點。**政策與人力管理**，11（2），47-66。

洪永泰、余致力、陳俊明、莊文忠、胡龍騰、陳偉華、蘇毓昌（2007）。我國廉政體系革新與指標之研究。中華民國法務部 96 年政風工作年報，228-245。

法務部 (2013)。法務部針對中國時報今（102 年 3 月 23 日）A4 版有關「廉政署調查局互鬥法部再打圓場」報導一事，與事實不符，提出澄清說明，3 月。資料來源：<https://www.moj.gov.tw/2204/2795/2796/56272/>

法務部廉政署（2018a）。中華民國聯合國反貪腐公約首次國家報告實錄，12 月。資料來源：
<https://www.aac.moj.gov.tw/media/166285/8121914153680.pdf?mediaDL=true>。

法務部廉政署（2018b）。中華民國聯合國反貪腐公約首次國家報告，3 月。資料來源：
<https://www.aac.moj.gov.tw/media/55314/842415115499.pdf?mediaDL=true>。

法務部廉政署（2019a）。2018 年聯合國反貪腐公約國際審查結論性意見落實及管考作法。資料來源：
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6438/658362/658364/658572/post>。

法務部廉政署（2019b）。落實 2018 年聯合國反貪腐公約國際審查結論性意見回應表初稿審查。法務部單一會點次審查會議紀錄（第 1 場次）。資料來源：
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6438/658362/658364/658544/post>。

法務部廉政署（2019c）。審查 2018 聯合國反貪腐公約國際審查各機關落實結論性意見回應表（跨院或跨部會點次）初稿會議（第 2 場次）紀錄。資料來源：
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6438/658362/658364/662093/post>。

法務部廉政署（2022a）。中華民國聯合國反貪腐公約第二次國家報告國際審查反貪腐專家結論性意見，資料來源：
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6438/658362/951496/Lpsimplelist>

法務部廉政署 (2022b)。聯合國反貪腐公約第二次國家報告國際審查結論性意見 30 項建議權責機關分工表，資料來源：
<https://www.aac.moj.gov.tw/media/317680/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E5%8F%8D%E8%B2%AA%E8%85%90%E5%85%AC%E7%B4%84%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E6%AC%A1%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%A0%B1%E5%91%8A%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E7%B5%90%E8%AB%96%E6%80%A7%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%AC%8A%E8%B2%AC%E6%A9%9F%>

E9%97%9C%E5%88%86%E5%B7%A5%E8%A1%A8.pdf?mediaDL=true 法務部 (2013)。

法務部執行署士林分署 (2010)。乾淨政府 誠信社會-設立法務部廉政署-建設廉潔新臺灣，10月。資料來源：

<https://www.sly.moj.gov.tw/media/41049/011310101356.pdf?mediaDL=true>

法務部廉政署 (2023)。國家廉政建設行動方案簡介，9月。資料來源：

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6476/6478/55430/post>。

孫同文 (2023)。主體性科學：Q 方法論的理論與操作。元照。

莊文忠 (2012)。工商事業稽查人員評價因子之研究。臺北市政府政風處。

莊文忠、余致力 (2017)。貪腐容忍度的類型化建構：內在與外在效度的評估。行政暨政策學報 (64)，37-67。

莊文忠、陳俊銘、余致力 (2011)。廉政認知與民主治理。載於余致力 (編)，廉政治理 (頁 29-59)。智勝。

黃惠玲 (2006)。白領犯罪人之中立化技巧〔未出版之碩士論文〕，國立臺北大學。

黃思翰 (2016)。我國禁止行賄外國公務員法制之探討〔未出版之碩士論文〕。國立交通大學。

黃暖婷 (2016)。反貪腐與透明化在 APEC。臺灣經濟研究月刊，39 (4)，53-63。

黃建國 (2015)。從全球反貪腐趨勢，探討我國推動企業反貪腐現況與策進之研究〔未出版之碩士論文〕。逢甲大學。

喻 瑞 (2022)。調查局與廉政署功能劃分之研究〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。

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，(24)，104-108。

葛傳宇 (2019)。反貪腐的制度與文化因素：紐西蘭國防廉政評比全球第一對我國的啟示。中國地方自治，71 (12)，3-32。

葛傳宇 (2018)。台灣實踐聯合國反貪腐公約之挑戰。軍法專刊，65 (1)，31-57。

陳泓儒 (2014)。我國肅貪制度之成效分析-以社會學制度主義途徑分析貪瀆案件。發展與前瞻學報，(6)，57-79。

- 陳俊明（2008）。循證型的廉政政策研究:台灣地區廉政指標民意調查。公共行政學報，(29)，133-152。
- 陳力葦（2020）。我國廉政機構運作現況與檢討：全觀型治理觀點。文官制度季刊，12（3），87-129。
- 陳揚中、陳敦源、張鎧茹、董祥開（2021）。探索臺灣公務人員追求職涯成功「為官之道」的認知：Q 方法論之研究。行政暨政策學報，(72)，1-66。
- 陳煌興（2014）。我國廉政肅貪機制之建置與發展-國際經驗的比較分析〔未出版之碩士論文〕。國立金門大學。
- 陳振銘（2012）。從全球反貪的監測指標檢視我國廉政治理機制〔未出版之博士論文〕。中國文化大學。
- 楊育杰（2023）。公務員貪瀆犯罪預防之研究-以廉政人員之見解。刑事政策與犯罪研究論文集，26，245-270。
- 楊育杰、鄭瑞隆（2020a）。我國廉政防貪機制之預警作為與防貪指引探討。軍法專刊，66（6），77-97。
- 楊育杰、鄭瑞隆（2020b）。建構公務員貪腐犯罪預防模式與具體實踐分析。犯罪學期刊，(64)，25-46。
- 楊嘉玲、陳美伶（2001）。Q 研究法之簡介。長庚護理，12（2），144-153。
- 蔡穎玲（2008）。貪污犯罪形成歷程探討〔未出版之碩士論文〕，國立台北大學。
- 廖興中（2014）。全球貪腐傳染之空間分析：以世界銀行貪腐控制指數為例。公共行政學報，(46)，1-28。
- 蘇毓昌、胡龍騰（2014）。誰能容忍貪腐。臺灣民主季刊，10（2），1-38。
- 蘇偉業（2021）。移風易俗：香港廉政公署私部門治貪的經驗回顧。政策與人力管理，12（1），17-30。
- Alatas, S. H. (1990). *Corruption: Its Nature, Cause and Functions*. Avebury.
- Becker, S. O., Egger, P. H., & Seidel, T. (2009). Common political culture: Evidence on regional corruption contagion. *European Journal of Political Economy*, 25(3), 300-310.

- Haque, M. S., van der Wal, Z., & van den Berg, C. (2021). Comparative Studies in public administration: Intellectual challenges and alternative perspectives. *Public Administration Review*, 81(2), 344-348.
- Heidenheimer, A. J. (1978). Political corruption in America: Is it comparable? In A. J. Eisenstadt et al. (Eds.), *Before Watergate; problem of corruption in American Society* (pp.149-163). Brooklyn College,.
- Noonon, J. T. Jr. (1984). *Bribes*. University of California Press.
- Ramlo, S. (2021). Mixed methods research and quantum theory: Q methodology as an exemplar for complementarity. *Journal of Mixed Methods Research*.
<http://doi.org/10.1177/15586898211019497>。
- Sutherland, E. H. (1940). White-Collar Criminality. *American Sociological Review*, 5(1), 1-12.
- Transparency International. (n.d.). *National integrity system assessments*.
<https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments>, 瀏覽日期：2024.11.7.
- Transparency International. (n.d.) *What is corruption?*
<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, 瀏覽日期：2024.11.7.
- You, Jong-sung. (2015). *Democracy, inequality and corruption: Korea, Taiwan and the Philippines compared*. Cambridge University Press.
- World Bank Group (2023). *Worldwide Governance Indicators*.
<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>, 瀏覽日期：2024.11.7.

附錄 一

2024 年修正之國家廉政建設行動方案

具體策略	執行措施	反貪腐策略
一、強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。	1.系統性的廉政風險評估與滾動式檢討，並採取適當方險管理對策。 2.專案稽核清查，並研提興利防弊作法。 3.政府採購稽核及公共工程施工品質查核。 4.提升廉政人員專業知能。	專業、課責、透明內部控制
二、促進公開透明，防	1.陽光法案宣導及審核。	公開、透明、課責、

止利益衝突。	2.政治獻金法修法，公開會計報告書及依法查核及處罰 3.落實遊說登記。 4.研議政府採購揭露投標廠商實質受益人必要性及可行性。 5.研議實質受益人的集中登記制，逐步導入「實際控制公司的自然人」概念。 6.研議創立獨立機構處理「政府資訊公開法」。	監督、獨立、專責
三、持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。	1.建置公共政策網路參與平臺。 2.辦理國際廉政評比趨勢研究。 3.執行廉政民意調查研究。	公眾參與、國際合作、公開。
四、落實公務員行為規範，建立政府典範。	1.廉政倫理規範宣導及落實，並定期公開。 2.修正請託關說相關規定。 3.研編防貪指引或手冊。	公開、透明、合規
五、鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。	1.反貪宣導及研編教材。 2.推動透明化措施，促進民眾監督。	公眾參與、公開、透明、監督
六、推動校園誠信，深化學子品格教育。	1.開設法治教育相關課程，並將廉政題材納入課程教學。 2.落實校園法治教育。 3.友善校園人權法治教育研習。	公眾參與
七、強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。	1.設立公司治理中心，並下設諮詢委員會。 2.上市櫃公司企業社會責任報告書提交及強化內控與供應鏈管理 3.促進股東行動主義，並透過指數編製，促使公司重視公司治理及企業社會責任。 4.加強對上市（櫃）公司財務、業務及內部控制制度之監理。 5.公股投資事業召開業務研討會並建立課責機制。 6.公股投資事業及國營事業之董事長或總經理等參與主管機關廉政會報。 7.推動優質企業（AEO）認證及管理機制。	正確、誠實、透明、內部控制、監督、課責、專責、財報揭露、合規

	8.強化公私部門的實質互動，促成企業與政府機關合作發展反貪腐價值。	
八、增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。	1.「揭弊者保護法」草案列為優先審議法案。 2.定期召開審核貪瀆案件檢舉獎金申請案件審查會。 3.貪瀆起訴案件研析。 4.加強「肅貪執行小組」運作。 5.地檢署查察貪瀆不法，依法偵辦。 6.優先查察符合重大危害政府廉能目標案件。 7.貫徹行政肅貪及追究行政責任。 8.建置完善及多元公私部門匿名檢舉管道。 9.調查偵辦企業貪瀆，加強國際跨境合作。 10.調查局與廉政署業務交流聯繫，強化洗錢防制金融情資分享及意見交換。 11.召開貪污治罪條例修法研商會議，參考聯合國反貪腐公約規定，將賄賂、侵占、竊取或挪用財物等犯罪予以明確定義或區分。 12.強化跨國行賄執法之策進作為。 13.研議增訂刑法商業賄賂罪。 14.規範貪腐案件中法人刑事、民事或行政責任。 15.推動「刑法」妨害司法公正罪章。 16.推動「刑事案件妥適量刑法」。 17.強化與在臺跨國企業聯繫，建立合作夥伴關係。 18.研議修正刑事、民事訴訟法中貪腐被害人之定義。貪瀆犯罪保護法益妥適性之檢視及評估。 19.推動「臥底偵查法」、「科技偵查法」。 20.強化國內重要政治性職務之人（PEPs）審查。	定罪與執法、國際合作、追繳資產、訊息交流、檢舉與申訴機制
九、推動國際合作與資產追繳，建構國家間互惠機制。	1.推動外國與我國簽署司法互助條約協定，並參與國際合作，以利追繳資產。 2.修正引渡法，與各國洽簽引渡條約或協定。 3.參與反貪腐相關國際會議或交流活動，尋求與各國建立合作機會。	國際合作、追繳資產、資訊交流

資料來源：法務部廉政署，網址：

<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL049828#>。瀏覽日期：2024 年 5 月 29 日。

附錄 二

挑選 Q 樣本的架構和 Q 樣本（編號）

反貪腐公約架構	組織面	政策面	法規/制度面	執行面
預防措施	1、5、10、 14、18、21、 37	2、6、7、11、 15、16、19、 22、31	3、8、12、 17、20、	4、9、13
	共 7 句	共 9 句	共 5 句	共 3 句
定罪和執法	26	23、27、30、 33	24、28、34	25、29、32、 35
	共 1 句	共 4 句	共 3 句	共 4 句
追繳資產	36	38		39
	共 1 句	共 1 句	共 0 句	共 1 句

註：表格內數字為語句編號，詳細 Q 語句文字請參閱附錄三。

資料來源：作者自行編製。

附錄 三：Q 樣本與各認知類型之因子序列

Q 語句	因子一	因子二	因子三	因子四	因子五
1.發揮行政院層級「中央廉政委員會功能」中央廉政委員會功能，以落實反貪腐工作及國際合作。	-1	0	-4	-2	3
2.從肅貪案件發展防貪策略，研擬防貪指引手冊，讓防貪更有成效。	1	1	-1	-1	2
3.賦予法人反貪責任。	-2	2	3	-1	-1
4.賡續建立法務部「派駐檢察官」制度，以確保廉政署的獨立性。	0	1	-3	-3	-1
5.建構「單一專責反貪腐機構」。	0	0	-3	2	3
6.依重要性程度，建構「國家廉政建設行動方案」指標，並落實執行。	-1	0	-3	-3	2
7.提升私部門透明度，建構私部門反貪措施。	0	1	3	-1	0
8.訂定揭弊者保護相關法規。	-3	2	0	1	4
9.廉政署及調查局持續密切合作。	1	2	0	-2	1

10.強化廉政人員國際職能，建立跨國同儕聯繫管道。	-2	-3	-2	-1	-3
11.提升廉政志工於公部門預防貪腐所發揮的成效。	-3	-2	-1	-3	-3
12.擴大〈政治獻金法〉適用範圍，以確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展。	-1	3	1	-1	0
13.落實公務員廉政倫理規範及司法人員守則的規定。	2	-3	-1	1	3
14.強化機關首長遴選之公正與獨立性。	0	-3	3	0	4
15.提高政府行政部門透明度，俾利外界監督。	2	0	1	1	2
16.新聞媒體參與反貪倡廉，提升民眾反貪意識。	2	-2	-2	0	0
17.訂定不法關說及不法餽贈之刑事規定，完備公部門反貪法制。	0	4	0	2	-1
18.增加公務人員女性比例。	-4	-4	-2	-4	-4
19.加強幼兒園及小學廉潔教育，使廉潔教育向下扎根。	3	1	4	0	2
20.大公司設置法遵長，以處理公司犯罪的問題。	-3	-1	2	-2	-2
21.成立「廉潔採購委員會」，委員會成員應包括來自公民社會、學術界、專家及私部門的代表。	-2	-1	0	-2	-2
22.加強各級學校法治教育計畫，提升學生法治觀念。	3	1	4	0	2
23.重視政策貪腐以及沒有立即性的對價關係，但卻影響深遠之新型態的貪瀆。	1	3	2	3	1
24.訂定法人刑事犯罪相關規範。	-4	1	1	2	-2
25.落實竊取營業秘密之刑事及民事責任，以遏止私部門竊取和侵占行為。	1	0	1	0	-3
26.建置廉政人員經培訓後升遷制度。	-1	-4	-4	3	-4
27.建立妨害司法公正性之預防措施。	0	0	1	4	0
28.擴大〈財團法人法〉之適用範圍，以健全財團法人組織及運作。	-2	4	0	-2	-1
29.落實洗錢預防及打擊措施，以遏止貪腐行為。	3	1	2	1	0

30.強化我國第三部門，含非營利組織、宗教團體、醫療財團法人等清廉治理。	2	-2	2	-1	0
31.強化上市櫃公司治理，以落實企業經營者的責任，並保障股東的合法權益及兼顧其他利害關係人的利益。	1	-2	1	0	-1
32.落實因貪腐法官或檢察官的違法審判，導致當事人的權益有受到損害，當事人得依相關規範求償的措施。	0	-1	-2	2	-1
33.強化財團法人資訊揭露，俾利外界監督。	1	-2	2	1	-2
34.為幫助揭露貪腐案件的人提供獎勵。	-1	-1	0	3	1
35.採用多重手段，如調查、緝捕及預防犯罪的司法互助、執法合作、經濟犯罪、毒品、貪腐、瀆職及逃犯遣返等犯罪資訊的交流，落實執法合作。	4	3	-1	1	0
36.積極參與國際反貪腐研討會議，增加貪腐合作交流。	-2	-1	-2	-4	-2
37.私部門建立打擊貪腐機制，俾公私合力達成反貪及肅貪目標。	-1	2	0	2	1
38.重視及加強貪腐案件資產的追繳。	2	-1	-1	4	1
39.落實貪腐資料的蒐集、交換跟分析，以利擬定最佳預防和打擊貪腐作法。	4	0	-2	0	1

**From concepts to practices:
Key strategies for anti-corruption practices from the perspective of
civil servants in Taiwan**

Yun-Chiao Tang*, Milan Tung-Wen Sun**

Abstract

The United Nations Convention against Corruption came into effect in 2005. Republic of China (Taiwan) promulgated the "Law for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption" in 2015. Taiwan submitted its first national report in 2018 and the second one in 2022. These reports were scrutinized by international experts and scholars, and they provided conclusive review opinions. In response to these review opinions, the government invites domestic experts and

scholars to propose counter strategies for local implementation. Without doubt, civil servant's subjective judgments regarding the proposed strategies will affect the results of implementation. This study uses Q methodology to investigate the potential dimensions of local civil servant's perceptions about the effectiveness of these strategies. The study reveals six potential discourses: (1) Corruption prevention should be the core strategy, supplemented by promoting, and legislation is prudent; (2) To clarify the gray areas of corruption and to establish cross-boundary collaborative mechanism to combat corruption; (3A) To cultivate citizen's anti-corruption virtue, supplemented by strengthening anti-corruption regulations and institutions; (3B) To reform government anti-corruption system from bottom up, and to cultivate anti-corruption talents; (4) To implement various anti-corruption measures for rebuild judicial credibility; and (5) To establish an independent and fine-tuned anti-corruption system with carefully assigned responsibilities. These six types of opinion indicate six different strategic viewpoints regarding how effective these strategies can be implemented. Practical suggestions are also proposed in this study.

Keywords: corruption perception, corruption tolerance, integrity studies, anti-corruption convention, Q methodology

* Director of Civil Service Ethics office, Yilan Prison, Agency of Corrections, Ministry of Justice.

** Emeritus Professor, DPPA, National Chi Nan University

Received: January 2, 2025. Accepted: June 7, 2025.