

## 【時事評論】

# 貪腐與民主

林向愷

國立臺灣大學

## 摘要

2000年政黨輪替後，全面性貪腐現象在台灣已不復存在，但執政的國民黨仍保有全世界僅有的黨營事業，黨營事業可能導致貪腐現象死灰復燃。本文將探討貪腐成因、貪腐對國家政經改革以及經濟成長的影響。由於任何機制及制度都無法徹底消除貪腐現象，台灣政黨輪替成爲常態後，解決目前台灣社會所關心的政治貪腐現象最有效的方法應是讓民主體制更正常運作，人民藉公民參與對政治人物及所屬政黨加諸更大的政治責任，以及要求政府資訊公開與透明。

關鍵詞：貪腐、貪腐印象指數、民主政治

---

林向愷 國立臺灣大學經濟系教授，主要研究專長爲總體經濟理論、財務經濟學。

前第一家庭海外密帳曝光後，頓時成爲全台新聞焦點，泛藍政治人物與媒體見獵心喜，認爲只要將海外密帳打成洗錢案，就可暫時化解馬總統就職後滿意度直直落的問題；朝野政黨及行政部門亦認爲民氣可用，爭相推動「財產來源不明罪」的立法工作。日前，台灣透明組織（2008）公佈2008年世界各國「貪腐印象指數」（Corruption Perception Index），台灣得到5.7分，全球排名由2007年的第34名下降到2008年的第37名，名次下降幅度爲歷年之最。該組織認爲名次下降係受到我國近年政治貪腐事件與金融弊案「叢生」所影響。本文將探討貪腐成因、貪腐對國家政經改革以及經濟成長的影響。接著，再說明2000年政黨輪替後，台灣全面性貪腐現象已不復存在，但執政的國民黨仍保有全世界僅有的黨營事業，黨營事業可能導致上述貪腐現象死灰復燃。由於任何機制及制度都無法徹底消除貪腐現象，台灣政黨輪替成爲常態後，解決目前台灣社會所關心的政治貪腐現象最有效的方法應是讓民主體制更正常運作，人民藉公民參與對政治人物及所屬政黨加諸更大的政治責任，以及要求政府資訊公開與透明。

貪腐（corruption）係指公務人員或政治人物爲其個人利益而不當出售或處分政府所擁有的資產（有形資產如：公營企業股票或國有土地或公務預算，無形資產如：執照或特許或官位）。國際透明組織（Transparency International）編製「貪腐印象指數」時，則將貪腐定義爲「濫用公職謀取私利」。貪腐還可進一步區分爲行政貪腐或政治貪腐。貪腐不僅是開發中或低度開發國家常見的現象，即便已開發國家亦無法利用制度法律徹底消除政治貪腐或行政貪腐。不少亞非開發中或低度開發國家政治人物都偏好將有限資源用於硬體基礎建設或國防預算，而不願放在國民健康照護或教育或社會福利等支出。理由很簡單，這些國家的公務人員及政治人物喜藉指定品牌或特殊規格獲取不法所得。此外，幾乎所有國家的政治人物常藉國家安全或軍事機密之名，讓軍品採購程序變得不透明，以獲取爲數可觀的不法所得；或藉提高公共安全標準對相關法規嚴格規範，讓公務人員有上下其手的空間。上述現象顯示，任何機制或法律規

範至多只能減輕但無法完全消除貪腐現象。所以，在設計相關防範機制或制定法律規範應考量成本與效益間的平衡。

有關貪腐的經濟研究多認為只有當政府過度管制或嚴苛規範時，才會出現政府機關要求事先必須取得執照或特許才能從事某些經濟活動。只要公務人員對特許或執照發放或申請過程中繁雜的行政程序有裁量空間，都會為不肖公務人員或政治人物創造貪腐的機會，嚴重影響民間部門經濟活動的效率；亦即，經濟研究的重點在於行政貪腐對資源配置的影響。實際上，貪腐組織成員除了個別公務人員或政府官僚體系外，可能還包括黨務系統以及統治菁英階層。一個國家的政治發展階段、民主化程度或政府體制（如：中央集權或聯邦分權）是決定貪腐組織型式重要的因素。經濟學者 Shleifer 與 Vishny（1993）在一項有關貪腐研究發現，貪腐組織型式對組織運作、成員貪腐行為形成，以及不法所得分配與流向有所影響；其中最有可能發生全面性（或系統性）貪腐現象的政治體制是威權或集權體制，因為整個貪腐組織的決策及不法所得分配皆由政治統治菁英所主導。台灣自1987年解嚴後，國會全面改選，總統直選及政黨輪替讓台灣逐步邁向正常民主體制，未來出現上述貪腐組織並發生全面性貪腐現象的機會已大為降低。

政治學者 Huntington（1968）則認為一個國家在威權體制轉型過程中貪腐情況會變得更普遍更嚴重。由於國家統治機器弱化，統治菁英階層對貪腐集團成員索賄行為的控制力減弱，導致不同層級的政府或不同機關中的公務人員或政治人物各就所擁有裁量權自行訂定索賄標準，各行其事的結果使得經濟體系運作變得更無效率。舉例說，馬可仕統治下的菲律賓各級政府或不同機關的官員索賄標準由統治菁英階層中少數人所決定，不法所得亦須由下而上逐級繳納。馬可仕垮台後貪腐集團仍然存在，但索賄標準改由個別政府公務人員或政治人物各自獨立訂定。此種訂價模式在決定索賄水準時不會考量到對其他政府或機關索賄標準設定的影響，導致個別政府或機關或公務人員為追求其個別利益最大而設下極高的索賄標準（但這並不表示實際索賄所得總金額亦是最

大)，使得民間部門整體資源配置效率大受影響。蘇聯時期的共產黨亦有一套嚴密且高度集權的集體貪腐組織。蘇聯瓦解後，各級政府或不同層級的公務人員各自決定索賄水準，導致俄羅斯貪腐現象嚴重。2008年貪腐印象指數排名第72的中國何嘗不是如此。

蘇聯或馬可仕統治下的菲律賓之所以能維持全面性貪腐活動，係因這兩個威權體制均有嚴密的監控機制，讓成員貪腐行為不至於過分偏離統治精英階層所設定。蘇聯或馬可仕統治下的菲律賓皆由黨務系統或軍警情治體系進行嚴密的監控。監控機制要有效的其他元素包括貪腐組織決策成員不能太多，以及貪腐組織中統治菁英階層必須能夠將違反組織運作的成員逐出貪腐組織，讓她不再分享到貪瀆利益。舉例說，一旦被前蘇聯共產黨開除黨籍，就永遠無法參與分享不法所得。民主體制下只要公民高度參與、積極監督，讓貪腐行為所產生的利益縱使存在亦不可能很高，則此種嚴密的貪腐組織就不易存在。

只要政府統治階層無須對其公民所要求的清廉政府，以及反貪腐的壓力有所回應，或公民發聲的管道不夠、甚至是發聲力量不足，皆很容易讓全面性貪腐現象變得普遍且嚴重。民主體制下，政治公平競爭的程度越高，人民可透過法律訂定、定期民主選舉以及新聞自由集體所展現反貪腐的集體意志越強，則這個國家就越能透過政府體制的調整或反貪腐機制的建立，有效抑制全面性貪腐現象。就算日本，其民主政治體制發展已臻成熟，但由於官僚體系資訊不夠公開透明，以及執政黨內部的競爭機制仍未健全，故仍然存在貪腐現象。不過由於日本的民主體制一直持續正常運作，故貪腐現象相較於菲律賓和蘇聯仍屬輕微。所以，民主體制下，不同的政治競爭機制都有助於減輕貪腐現象。

經濟學者多認為解決貪腐問題的處方是經濟開放、公營事業民營化，或以委外經營模式由民間企業提供原先由政府所提供的服務等經濟競爭機制。他們認為只要政府所提供的商品及服務供給管道多元化，就可減輕貪腐程度。這些機制對行政貪腐抑制較為有效，但不少政府資產屬於純公共財，不易由民間經營擁有，此時解決政治貪腐仍須借助定期選舉或罷免。對貪腐的政府或行政首

長，人民可藉選舉或罷免讓他們下台，不再有貪腐的機會。人民必須藉公民參與對政治人物及所屬政黨加諸更重的政治責任。所以，在正常民主體制下，只要政黨輪替成爲常態，加上普遍的公民參與，則全面性貪腐現象就不太可能發生。

不少經濟學者認爲納稅與賄賂都對資源配置產生扭曲效果，兩者沒有根本的差別，不同之處在於課稅收入進入政府口袋，但賄款卻進入貪腐集團成員口袋之中。其實納稅與賄賂最大不同在於行賄是不法行爲。爲保有不法所得、貪腐行爲不被察覺，貪腐組織成員必須對外保密不得張揚，設法讓貪腐組織運作過程變得不透明；而受賄成員爲免被處罰，必須設計一些機制以形成共犯結構，如：將不法所得與上級長官共享。這些都讓賄賂行爲對資源配置的扭曲較納稅更爲嚴重。解決之道則是要求政府資訊公開透明。

創新是經濟成長重要的助力，但貪腐對經濟體系中創新活動亦有不利影響。擁有創新機會的企業或個人往往是最需要政府所提供的商品與服務，如：許可執照、進口配額。舉例說，擁有創新技術的個人若想成立企業，生產新產品，必須申請公司設立許可、接水接電、通過安全檢查、取得稅藉、爲機器設備的進口取得許可，這些都需要不同政府機關的核准。由於創新者與政府官員關係不深、互動不足，或受制於官僚體系對創新內涵缺乏完整資訊，擁有創新機會的企業與個人最容易被刁難，甚至撤銷已發給的證照或許可，導致創新活動無法進行。

經濟發展在不同階段所面臨的問題不同，部分問題可運用短期政策加以解決，但要維持一個國家的長期經濟發展則非藉助有效的結構性政經改革不可，而全面性貪腐則是此種經改最大的阻力。舉例說，前印尼總統蘇哈托統治下的印尼，公務預算流進私人口袋，取得政府特許才能經營某些重要事業，結果財富源源不絕流入貪腐集團成員手中，蘇哈托政權長期的支持基礎就是這些貪腐集團成員。1997年亞洲金融風暴橫掃印尼時，當時不少人認爲重建市場信心最重要的工作就是要求印尼進行大幅度的政經改革，包括整頓銀行體系、開放由

蘇哈托家族及政治盟友經營的獨占事業、政府會計帳冊接受檢查等，但印尼與當時的泰國、南韓不同，缺乏政權移轉的民主機制，使得為重建市場信心而推動改革的國內外人士陷入抉擇兩難的困境。若選擇不改革，國際資金因缺乏信心不會投入印尼金融體系，國外投資人亦因缺乏信心而加速資本外逃；若推動改革，蘇哈托政權垮台，由於欠缺政權移轉的民主機制，可能會讓印尼陷入內亂，印尼國內投資者為規避風險而資本外逃，信心更無法恢復。印尼全面性貪腐延遲印尼的經濟改革，幾乎讓印尼經濟瀕臨崩潰。

政治學者 Leff (1964) 與 Huntington (1968) 過去曾提出「貪腐會因受賄公務人員更努力工作或加快行政效率而有助於經濟成長」的看法，但此種可能性只會出現在過度管制且嚴苛規範的國家。大部份實證研究多顯示貪腐對經濟成長有所妨害。其中，經濟學者 Mauro (1995) 曾發表一篇探討貪腐與經濟成長關聯的論文，該論文利用《經濟學人》EIU 中所編製的貪腐指標發現貪腐對投資有負面影響。由於投資是經濟成長重要助力，故貪腐越嚴重，經濟成長越慢。

雖然目前不少民眾會同意台灣有必要建立一套陽光法制以嚴格規範政治人物金錢的來源，徹底消除貪腐行為，但由前面的討論可知：民主制度雖無法完全根除所有政治人物的貪腐行為，但正常民主體制下卻不可能發生全面性貪腐現象，也不可能出現長期的集體貪腐行為。2008年貪腐印象指數中排名前十名的國家除了新加坡不是正常民主國家外，其他多為符合公平正義、民主制度高度發展國家（如：丹麥、紐西蘭、瑞典、芬蘭、瑞士、冰島、荷蘭）。此時，台灣社會應嚴肅思考，是否為迎合一時高漲的民粹或針對過去的個案而訂定超高道德標準但又不易執行的陽光法制，造成政治貪腐仍無法完全杜絕，但卻有可能成為未來新的政治鬥爭工具。就以目前朝野政黨或行政部門所推動的「財產來源不明罪」立法工作，其立法旨意係針對公職人員若無法證明其來源不明的財產為合法，即可認定為不法。原本刑法中貪污罪基於「無罪推定」原則，檢察官必須主動證明被告來源不明財產或所得確為不法時，被告才可被定罪；

但「財產來源不明罪」則轉換舉證責任，被告先被推定不法，財產或所得必須提出明確證據才能證明自己清白。這種立法方向固然符合目前社會氛圍，但對人權保障卻明顯不足，這也是美日先進國家（2008年貪腐印象指數排名全球並列第18名）不敢貿然立法的原因。

不少政治人物及媒體認為採行「財產來源不明罪」是香港肅貪成效斐然的重要原因，但香港的成功（2008年貪腐印象指數全球排名第12名）則須歸功於廉政署嚴厲的執法。由於香港民主化程度很低，無法藉由正常民主體制運作來減輕貪腐現象，台灣民主體制的發展程度遠遠高於香港，我們是否有必要以犧牲人權的「財產來源不明罪」取代民主體制的運作，值得深思。基於以往經驗，台灣向來採「立法從嚴，執法從寬」的法治原則，「財產來源不明罪」或可暫時安撫民眾情緒，卻無法完全嚇阻政治人物貪腐動機，如此只會讓更多人民對法律制度的運作失望。

2000年台灣完成首次政黨輪替，新舊勢力不斷衝突，進步與保守價值理念互不相容，過去累積的不少結構性問題亟待解決。就如同其他威權體制國家民主轉型過程一樣，對首度完成政黨輪替的政治人物，其支持者都採取較縱容、放任的態度，結果缺乏全民監督的權力最易使人墮落與腐化，進而出現政治貪腐現象。一旦經濟體制改革工作遭遇強大阻力又無法順利完成，人民看不到改革成果，又發現他們所支持的政治人物亦與他們唾棄的舊勢力在道德、行為缺乏顯著區隔，開始轉為失望憤怒、甚至被背叛的感覺，導致疏離甚至不支持，最後讓舊的保守勢力得以重新取得政權，民主發展甚至出現倒退現象。此時台灣人民若無法對民主體系的發展持續關懷與付出，只有讓保守反民主勢力摧毀我們的民主制度。

2000年政黨輪替後，台灣還存在一個全世界獨有的國民黨黨營事業體，它是國民黨威權體制下貪腐的產物。過去國民黨一黨長期專政下，政府將預算捐贈或補助給國民黨及其附屬機構；或是政治人物藉長期獨裁統治之便，賦予國民黨經濟特權，將石化業、金融業、媒體傳播業特許經營權交給黨營事業，形

成綿密的黨國資本主義。黨國資本主義至少包含三個體制異型物：龐大公營事業、隱藏性公營事業（公股股權在50%以下，但官方擁有絕對的經營主導權）以及黨營事業。此種在戒嚴令掩護下，國民黨政府中的政治人物為鞏固在黨國體制下政治地位，濫用公職為國民黨謀取不當利益。依前述貪腐的定義，這些黨國不分的政治人物或官僚體系就是貪腐組織的成員。暫且不論黨營事業經營權或在台黨產是否以不正當方式取得的正義問題，國民黨擁有如此龐大黨產，導致民主體制下政黨間不公平競爭，嚴重腐蝕民主的正常運作。其次，國民黨對黨國資本主義的長期依賴，政黨本身亦會因而腐化墮落。由於1990年代台灣威權體制轉型過程係採協商模式，使得國民黨黨產及黨營事業在2000年政黨輪替後還繼續存在。2008年國民黨重新取得政權後，國民黨主席吳伯雄認為黨營事業仍有存在必要，因為將黨產及黨營事業投資經營所創造的盈餘用於資助國民黨所提名候選人的選舉經費，可讓候選人遠離黑金；然而黨營事業若無政府預算挹注，或由政府賦予特許行業的經營權，依其過去的經營效率應無法創造足夠的經營收益。為防止過去國民黨一黨專政下黨國資本主義復辟，國民黨藉政治人物再度將預算、特許或其他政府資產不當移轉給黨營事業，讓符合政黨公平競爭原理的民主體制無法正常運作，我們應共同防止此種獨特的貪腐組織再次壯大。

民主制度可貴之處並不在於透過選舉找出英明的領導人，而是在於多元社會中完全不同的價值理念、或對公共議題有不同見解或想法的各階層人士均有均等的發聲機會，不受個人經濟地位的影響，且所有的發聲管道及權利均受到憲法或法律的保障。民主制度就是透過制度保障這種人人皆可發聲與投票的基本政治權利，對政治人物或政黨的施政作為做定期評估，透過公民參與、瞭解重要公共議題，藉對話形成共識。民主制度是未來台灣生存與發展最重要的資產。台灣的1970及1980年代經濟發展奇蹟也許可以在中國複製，但中國經濟發展要想持久，還須藉助民主制度的建立以提升其決策透明度、政府施政品質，以及完成必要的經濟改革，中國必須仿效1990年代台灣民主轉型成功的經驗將

長期一黨專政的獨裁政權轉變為民主體制。所以，我們不應將此次海外密帳事件視為台灣民主制度的挫敗，而是要更積極讓台灣的民主制度成為未來中國複製的典範。也許民主制度缺乏短期的效率，但卻是確保社會公平正義最好的制度，減輕貪腐最有效的處方，值得我們共同捍衛。

\* \* \*

### 參考書目

- 台灣透明組織（2008）。〈台灣透明組織公布2008年世界各國「貪腐印象指數」新聞稿〉，台灣透明組織網站。http://www.ti-taiwan.org/ch.files/intorduction.files/cpi.files/2008cpi.pdf。2008/09/24。
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Society*. New Haven, CT: Yale University.
- Leff, Nathaniel (1964). "Economic Development through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist*, Vol. 8:8-14.
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3:681-712.
- Shleifer, A. and R.Vishny (1993). "Corruption." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3:599-617.

□ *Current Affairs Review*

## Corruption and Democracy

*Kenneth S. Lin*

### Abstract

Since the alternation of Taiwan's ruling party in 2000, the phenomenon of widespread corruption in all aspects of Taiwan no longer exists. However, the current ruling Kuomintang(國民黨) still has the world's only party-owned enterprises, and these party-owned enterprises might lead to the resurrection of corruption. This article seeks to scrutinize the reasons for corruption, corruption's impact on a country's political and economic reforms, and the influence it has on the economy. Since no mechanism or system can eliminate corruption thoroughly, and the alternation of political parties has become routine, the best way to solve political corruption, which is a great concern of Taiwanese society, is to enable the democratic system to function normally. This includes placing greater political responsibility on politicians and their respective political parties through strengthened citizens' participation in politics, and increasing the transparency and public accessibility of government information.

**Keywords:** corruption, Corruption Perceptions Index, democracy.

---

**Kenneth S. Lin** is professor at the Department of Economics, National Taiwan University. His research areas include macroeconomics and financial economics.