

如何提升我國「清廉印象指數」 ——以臺灣、日本及美國比較研究為例

臺北市政府政風處

陳亞潔ⁱ、蘇惟揚ⁱⁱ、王笠ⁱⁱⁱ

林炤宏^{iv}、蘇毓昌^v、黃俊祥^{vi}

摘 要

清廉印象指數 (Corruption Perceptions Index, CPI) 為全球最廣泛被應用的貪腐衡量指標，衡量企業經理人或專家學者對各國政府貪腐情形的主觀印象，本文以現有文獻分析國際透明組織公布清廉印象指數之衡量指標，比較臺灣、日本及美國清廉印象指數分數、排名變化及趨勢，瞭解清廉印象指數的潛在評比對象、優弱勢項目及可能影響因素；並以跨國大型企業及國內知名會計師事務所為對象進行深度訪談，瞭解企業對國家反貪腐議題的看法及建議，以企業角度探討臺灣、日本及美國等不同國家間法律、制度、文化面向的差異，作為我國未來廉政政策規劃、提升清廉印象指數作為的參考。

關鍵詞：清廉印象指數、國際透明組織、臺灣、日本、美國、廉政政策、企業反貪腐

ⁱ 作者陳亞潔為臺北市政府民政局政風室專員。108年110年間服務於法務部廉政署防貪組，承辦國際廉潔指標與清廉印象指數相關業務。本文觀點為作者所屬團隊意見，與服務機關無關，以下同。

ⁱⁱ 作者蘇惟揚為臺北市市場處政風室主任。

ⁱⁱⁱ 作者王笠為臺北市政府政風處秘書。

^{iv} 審查人員林炤宏為臺北市政府政風處處長。

^v 審查人員蘇毓昌為台灣透明組織副執行長、世新大學行政管理學系助理教授。

^{vi} 審查人員黃俊祥為勞動部勞工保險局政風室主任。

壹、前言

貪腐是一種不分時空、文化、種族的社會現象。不斷有研究指出，貪腐不但是判斷一國政府治理的指標，也是影響經濟成長的重要因素（李萱，2011）。臺灣現任總統蔡英文於 2018 年 4 月 24 日接見「中美洲邦交國處理廉政事務機關首長及官員訪問團」時亦強調，廉政工作是各國都必須面對的課題，聯合國對於反貪腐也非常重視，一個國家投資環境的好壞跟它的清廉程度有密切的關係。

近二十年來，隨著全球化下全球經濟的連動與國際透明組織（Transparency International，簡稱 TI）的成立與倡議，國際社會與學術社群開始重視貪腐議題，各項跨國國際會議逐漸將反貪倡廉排上議程。各國政府也展現對反貪腐議題的重視，聯合國大會於 2003 年通過聯合國反貪腐公約，臺灣則於 2011 年成立專責廉政事務的機構法務部廉政署，並於 2015 年制定聯合國反貪腐公約施行法，揭示公約條文具國內法律效力，接軌國際反貪腐的浪潮。

為研究貪腐的議題，首先要先瞭解什麼是「貪腐」？貪腐是可以「衡量」的嗎？清廉印象指數（Corruption Perceptions Index，簡稱 CPI）是目前全球最廣泛被應用的貪腐衡量指標，由國際透明組織自 1995 年所發布，用以衡量納入評比國家或地區的公部門貪腐情形，計有 180 個國家或地區被納入評比。又自 2012 年起國際透明組織調整清廉印象指數的計算方法，以 0-100 為分數範圍，方便國家進行年度間分數的比較。

惟貪腐的定義沒有標準，貪腐的衡量也有其侷限性。國際透明組織透過每年公布各國分數及排名的方式，期望引起各國對反貪腐議題的關注，惟各個國家的分數和排名代表的意義是什麼？有什麼相對和絕對的關係？是否可以進行國家間的比較？這是透過本研究想要釐

清的一部分。

值得深究的是，清廉印象指數作為衡量國家公部門貪瀆情形的重要參考依據，其衡量的並非一般大眾對於政府清廉度的感受，而是企業經理人或專家學者對於公部門的主觀印象，本研究首先將藉由深入探討清廉印象指數的衡量指標，瞭解政府為提升清廉印象指數應著力的面向。另考量鄰近的日本及全球領頭羊的美國，與我國在各層面上互動頻繁，不管在經濟貿易或制度文化上均深受日本及美國的影響，故以日本、美國為比較研究對象，藉由訪談跨國企業法遵、高階經理人及國內權威會計師事務所會計師，以企業視角觀察臺灣與日本、美國等國家之間在法律、制度、文化等面向的差異，整理出企業對我國政府印象的共通觀點，並在文末針對研究發現為如何提升我國清廉印象指數進行討論與省思。

貳、解構清廉印象指數 (CPI)

本章節解析清廉印象指數 (CPI)，瞭解臺灣、日本及美國等國家在清廉印象指數(CPI)的表現，探究清廉印象指數 (CPI) 的量測方法，釐清清廉印象指數 (CPI) 分數和排名代表的意義，並指出我們又該如何看待清廉印象指數 (CPI) 及提升的方法。

一、清廉印象指數 (CPI) 簡介¹

清廉印象指數 (Corruption Perceptions Index, CPI) 是由國際透明組織 (Transparency International, TI) 自 1995 年所發布，用以衡量納入評比國家或地區的公部門貪腐情形。2012 年起國際透明組織調整清廉印象指數的計算方法，以 0-100 為分數範圍，

¹ Corruption Perception Index(2021)by Transparency International is licensed under CC-BYND 4.0，請參考國際透明組織網站：<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>，檢索日期：2022 年 3 月 12 日

0 分代表極貪腐，100 分代表極清廉，方便國家進行年度間分數的比較。

2022 年國際透明組織公布最新 2021 年清廉印象指數(CPI) 全球計有 180 個國家納入評比，依國際透明組織 (TI) 公布資料，全球平均分數 43 分，以西歐及歐盟地區國家平均分數最高 66 分，其中最高分國家為丹麥、芬蘭及亞太地區的紐西蘭 88 分；以撒哈拉以南非洲地區國家平均分數最低 33 分，最低分國家為南蘇丹 11 分。如圖 1 所示。2021 年清廉印象指數 (CPI) 全球前 30 名國家分數、排名如表 1。

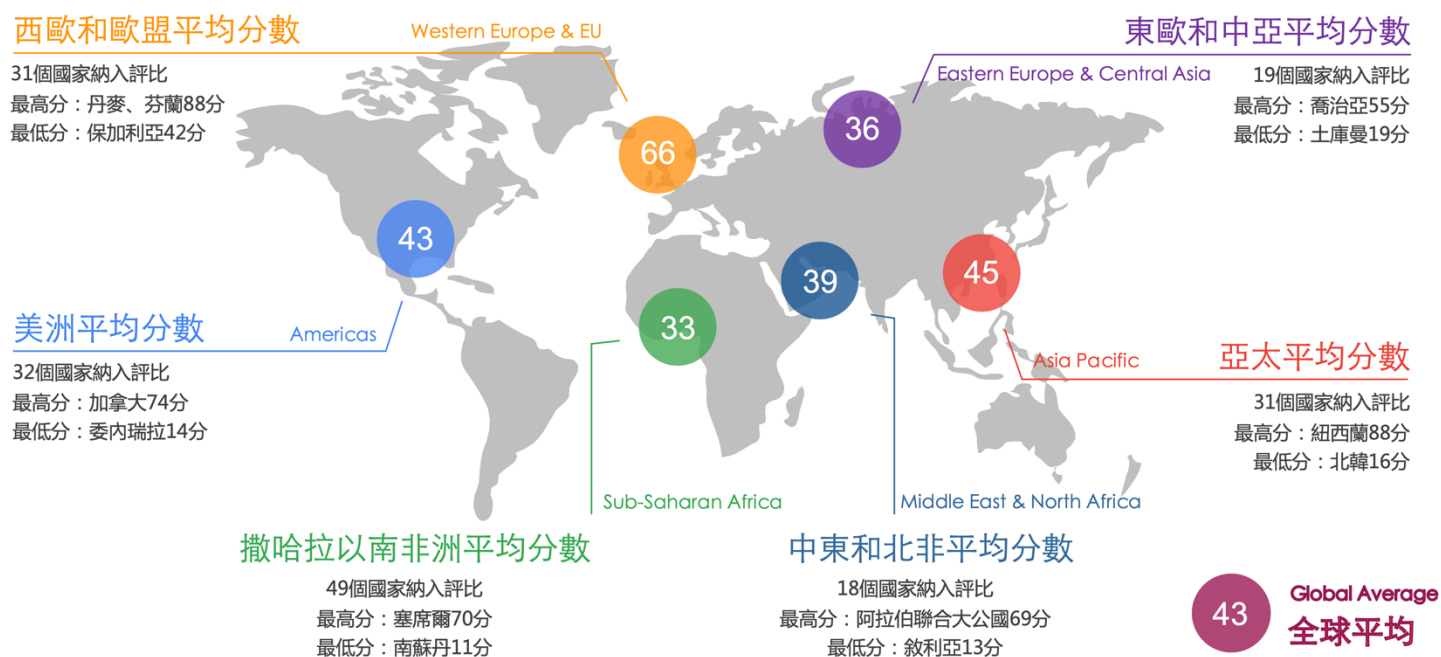


圖 1：2021 年清廉印象指數全球及各地區平均分數²（資料來源：本研究整理）

表 1：2021 年清廉印象指數全球前 30 名國家分數及排名³（資料來源：本研究整理）

排名	國家	分數	排名	國家	分數
1	丹麥	88	13	愛沙尼亞	74
1	芬蘭	88	13	奧地利	74
1	紐西蘭	88	18	澳大利亞	73

² 同註 1。

³ 同註 1。

排名	國家	分數	排名	國家	分數
4	挪威	85	18	比利時	73
4	新加坡	85	18	日本	73
4	瑞典	85	18	烏拉圭	73
7	瑞士	84	22	法國	71
8	荷蘭	82	23	塞席爾	70
9	盧森堡	81	24	阿拉伯	69
10	德國	80	25	不丹	68
11	英國	78	25	臺灣	68
12	香港	76	27	智利	67
13	加拿大	74	27	美國	67
13	冰島	74	29	巴貝多	65
13	愛爾蘭	74	30	巴哈馬	64

以亞太地區而言，平均分數為 45 分，分數由高至低分別為紐西蘭 88 分、新加坡 85 分、香港 76 分、澳大利亞及日本 73 分、不丹與我國 68 分，我國分數較亞太地區平均分數高出 23 分，名列前茅；最低分為阿富汗及北韓 16 分。另外一提，與我國臨近南韓 62 分、中國 45 分。亞太地區最高及最低前 10 名國家分數及排名如表 2 所示。

表 2：2021 年清廉印象指數亞太地區最高及最低前 10 名國家分數及排名⁴

(資料來源：本研究整理)

排名	國家	分數	排名	國家	分數
1	紐西蘭	88	22	尼泊爾	33
2	新加坡	85	22	菲律賓	33
3	香港	76	24	巴布亞紐幾內亞	31
4	澳大利亞	73	25	寮國	30
4	日本	73	26	緬甸	28
6	不丹	68	26	巴基斯坦	28
6	臺灣	68	28	孟加拉	26
8	南韓	62	29	柬埔寨	23
9	斐濟	55	30	阿富汗	16
10	馬來西亞	48	30	北韓	16

⁴ 同註 1。

以美洲地區而言，平均分數為 43 分，整體而言分數低於亞太地區，分數由高至低分別為加拿大 74 分、烏拉圭 73 分、智利及美國 67 分；最低分為委內瑞拉 14 分。如表 3 所示。

表 3：2021 年清廉印象指數美洲地區最高及最低前 10 名國家分數及排名

(資料來源：本研究整理)

排名	國家	分數	排名	國家	分數
1	加拿大	88	22	薩爾瓦多	33
2	烏拉圭	85	22	墨西哥	33
3	智利	76	24	玻利維亞	31
4	美國	73	25	多明尼加	30
4	巴貝多	73	26	巴拉圭	28
6	巴哈馬	68	26	瓜地馬拉	28
6	聖文森格瑞那丁	68	28	宏都拉斯	26
8	哥斯大黎加	62	29	海地	23
9	聖露西亞	55	30	尼加拉瓜	16
10	多米尼克	48	30	委內瑞拉	16

二、臺灣、日本、美國清廉印象指數(CPI)分數的比較

清廉印象指數 (CPI) 的全球排名受到納入評比國家數目的不同，而導致每年度的比較基礎不同，故本章節將著重在 2012 年採用新評比標準以來分數的比較。

以分數而言，臺灣清廉印象指數(CPI)近 3 年分數分別為 68、65、65 分。自 2012 年採用新評比標準以來，臺灣清廉印象指數 (CPI) 以長期來看呈現穩定成長的趨勢，由 61 分進步至 68 分，進步 7 分。如圖 2 所示。

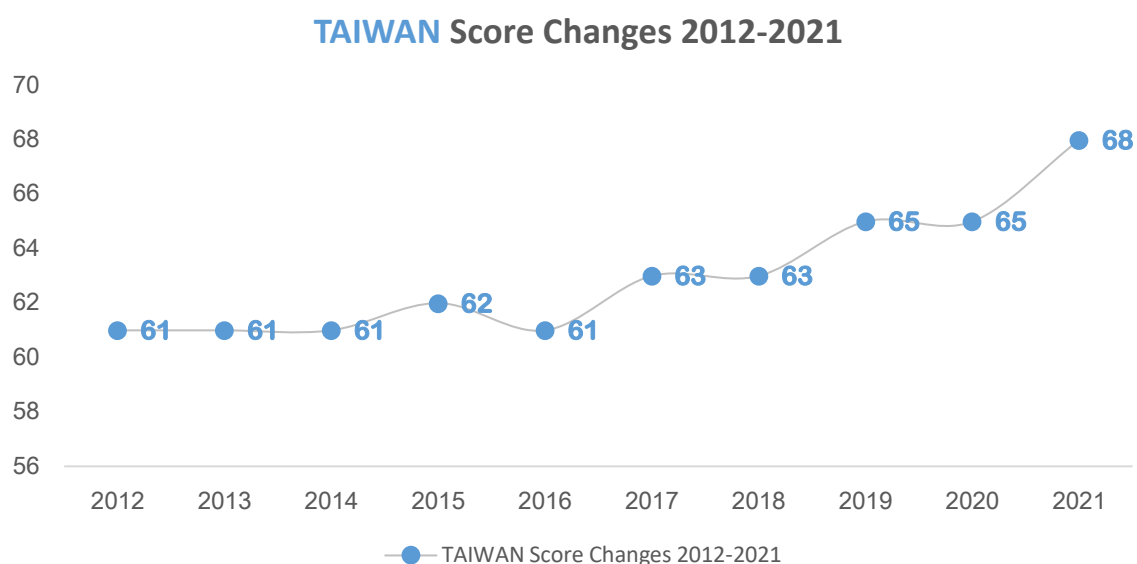


圖 2：2012-2021 年臺灣清廉印象指數分數趨勢圖⁵（資料來源：本研究整理）

日本清廉印象指數(CPI)近 3 年分數為 73、74、73 分。自 2012 年採用新評比標準以來，日本 2014 年分數最高 76 分，2016 年最低 72 分，均維持在 70 分以上的水準。如下圖 3 所示。

⁵ 同註 1。

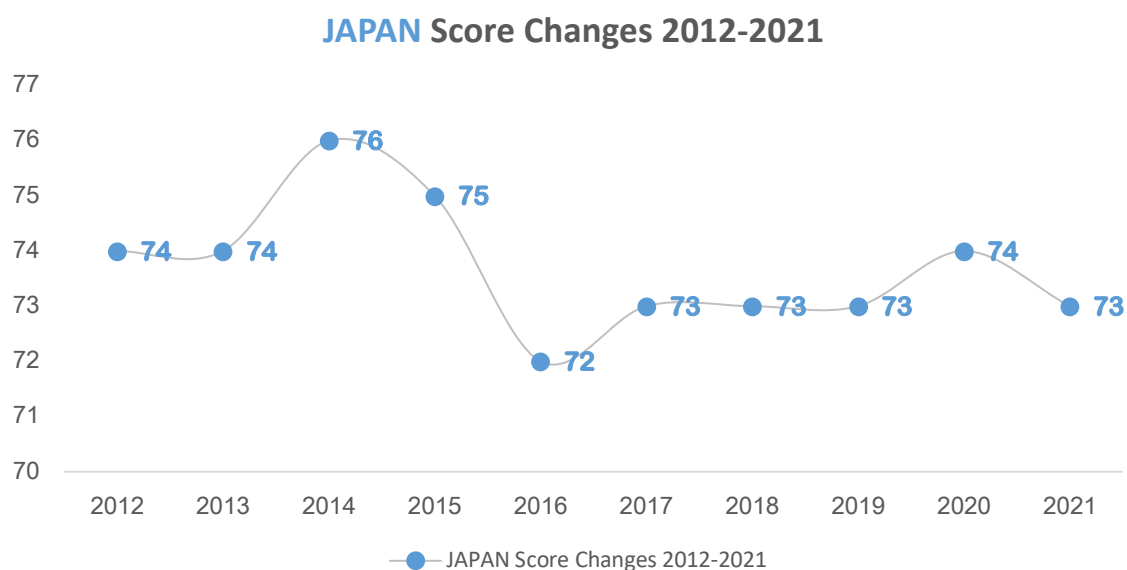


圖 3：2012-2021 年日本清廉印象指數分數趨勢圖⁶（資料來源：本研究整理）

美國清廉印象指數(CPI)近 3 年分數 67、67、69 分。自 2012 年採用新評比標準以來，美國分數呈現漸漸下滑的趨勢，2015 年分數最高 76 分，近年 2022、2021 年創新低 67 分。如圖 4 所示。

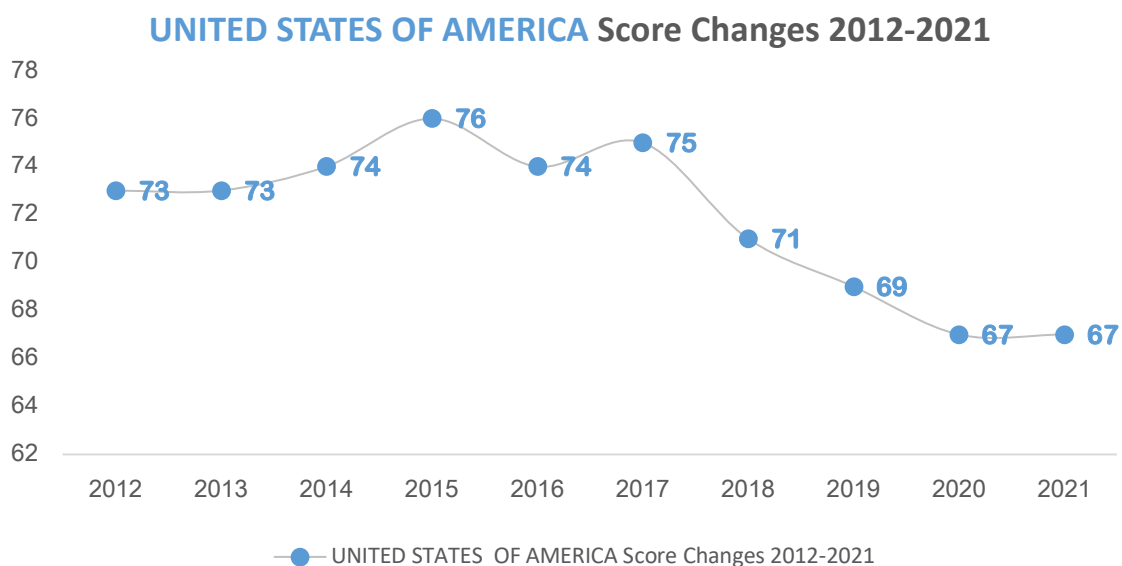


圖 4：2012-2021 年美國清廉印象指數分數趨勢圖⁷（資料來源：本研究整理）

⁶ 同註 1。

⁷ 同註 1。

綜合來看，日本、美國在 2017 年以前清廉印象指數 (CPI) 十分接近，維持在 70 分以上水準，並領先臺灣 10 分以上，2017 年以後臺灣分數進步，拉近與日本、美國分數的差距，又隨著美國分數的退步，在 2021 年臺灣首度在分數及排名上超越美國，日本則維持相同的水準。如圖 5 所示。

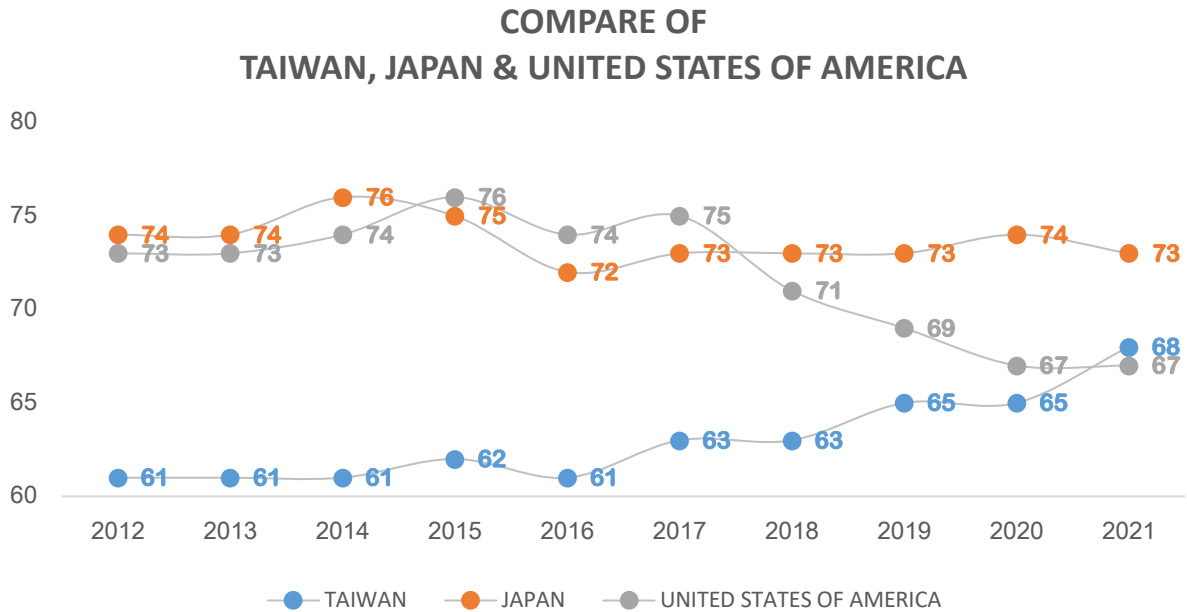


圖 5：2012-2021 年臺灣、日本、美國清廉印象指數分數比較趨勢圖⁸
(資料來源：本研究整理)

⁸ 同註 1。

以分數變化趨勢分析，將最新 2021 年清廉印象指數 (CPI) 分數與 2020 年、2017 年、2012 年分數相比，瞭解臺灣、日本、美國 1 年內、5 年內及 10 年內分數變化趨勢。日本分數變化幅度小，在 0-1 之間；臺灣分數變化呈現向上趨勢，5 年內進步幅度大，相差 5 分；美國 5 年內呈現大幅下降趨勢，相差 8 分。如表 4 所示。

表 4：臺灣、日本、美國分數 1 年、5 年及 10 年內分數變化趨勢比較表⁹
(資料來源：本研究整理)

		1 年內趨勢		5 年內趨勢		10 年內趨勢	
國家	2021 分數	2020 分數	自 2020 變化	2017 分數	自 2017 變化	2012 分數	自 2012 變化
日本	73	74	-1	73	0	74	-1
臺灣	68	65	3	63	5	61	7
美國	67	67	0	75	-8	73	-6

三、清廉印象指數 (CPI) 的量測方法及數據來源

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或其員工的觀點。清廉印象指數本身並不是一項調查，其數據資料引用自 13 項由世界具公信力機構所做之貪腐調查或評估報告，主要發行機構包括世界銀行 (World Bank)、世界經濟論壇 (World Economic Forum) 等，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) 是專家及企業經理人的觀點，而非一般民眾或公務員。

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¹⁰、標準化數

⁹ 同註 1。

¹⁰ 英文原文 Selection of source data。

據來源¹¹、加總調整後數據¹²、提出測量不確定性¹³」4 步驟計算而成。又經檢視國際透明組織官方發布資料，發現臺灣與日本、美國清廉印象指數分數所採用的數據來源並不相同，臺灣採用 8 項數據，日本、美國則採用 9 項數據，其中臺灣、日本、美國共同採用之數據來源計 7 項。以下整理 2021 年清廉印象指數(CPI) 的 13 項資料來源、評估方式及發行機構，並標註其中臺灣、日本及美國之清廉印象指數 (CPI) 共同採用之資料來源，如表 5 所示。

表 5：2021 年清廉印象指數資料來源、評估方式及發行機構¹⁴

(資料來源：本研究整理)

序號	資料來源/年份	發行機構	評估類型	共同採用
1	非洲發展銀行國家政策及制度評估 African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment 2020	非洲發展銀行 African Development Bank	專家評估 Expert evaluations	
2	貝特斯曼基金會存續治理指標 Bertelsmann Stiftung Sustainable Governance Indicators 2020	貝特斯曼基金會 Bertelsmann Stiftung	綜合量化數據及質化專家評估 Combination of quantitative data and qualitative expert assessments	

¹¹ 英文原文 Standardise data sources，此指每個數據來源都須經過標準化，才可以被加總計入清廉印象指數 (CPI) 的分數內。標準化將數據轉換成 0-100 的範圍，其中 0 代表感受極貪腐，100 代表感受極清廉。例如原始數據可能是以 0-10 為衡量級距所得的分數，則將換算成以 0-100 為衡量級距之分數為多少。

¹² 英文原文 Aggregate the rescaled data，此指每個國家的清廉印象指數 (CPI) 分數，為前項重新調整後數據的加總平均值，在至少有 3 個數據可供計算平均值的前提下，才會產生清廉印象指數分數。

¹³ 英文原文分 Report a measure of uncertainty，此指公布清廉印象指數 (CPI) 分數同時伴隨的標準誤差和 90% 的信賴區間，反映組成清廉印象指數(CPI)數據的變異數。

¹⁴ 同註 1。

序號	資料來源/年份	發行機構	評估類型	共同採用
3	貝特斯曼基金會轉型指標 Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2022	貝特斯曼基金會 Bertelsmann Stiftung	質化專家調查 Qualitative expert survey	
4	經濟學人國家風險評估 Economist Intelligence Unit Country Risk Service 2021	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	√
5	自由之家國家報告 Freedom House Nations in Transit 2021	自由之家 Freedom House	質化專家評估 Qualitative expert assessment	
6	全球透視商業條件及風險 指標 Global Insights Business Conditions and Risk Indicators 2020	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	√
7	IMD 世界競爭力年報 IMD World Competitiveness Yearbook 2021	世界競爭力中心 IMD World Competitiveness Center	專業經理人意見調 查 Executive opinion survey	√
8	政治與經濟風險顧問(亞洲 情報) Political and Economic Risk Consultancy 2021(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	√

序號	資料來源/年份	發行機構	評估類型	共同採用
9	國際國家風險指南 The PRS Group International Country Risk Guide 2021	PRS 團體 PRS Group	風險評估 Risk assessment	√
10	世界銀行國家政治及制度 評估 World Bank Country Policy and Institutional Assessment 2020	世界銀行 World Bank	專家評估 Expert assessment	
11	世界經濟論壇經理人意見 調查 World Economic Forum Executive Opinion Survey 2020	世界經濟論壇 World Economic Forum	商業經理人調查 Business executive survey	√
12	世界正義計畫法律規則指 標 World Justice Project Rule of Law Index 2021	世界正義計畫 World Justice Project	專家調查 Expert survey	
13	多元民主計畫 Varieties of Democracy Project 2021	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	√

四、清廉印象指數 (CPI) 數據來源比較及分析

經瞭解臺灣、日本、美國清廉印象指數 (CPI) 所採用共同數據來源有哪些以後，本章節將在相同比較基礎下，針對 7 項臺灣、日本及美國相同數據來源之原始分數進行比較，並蒐集國際

透明組織官方發布資料，整理出各該 7 項調查及評估報告之調查問項及評估內容，評估內容反映出在清廉印象指數（CPI）中定義的「貪腐」是什麼？以及如何被衡量？如表 6 所示。

表 6：2021 清廉印象指數臺日美共同數據來源評估內容及原始分數比較¹⁵

(資料來源：本研究整理)

	臺灣	日本	美國	臺-日	臺-美
1.經濟學人國家風險評估 Economist Intelligence Unit Country Risk Service	72	72	90	0	-18
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?				
2.全球透視商業條件及風險指標 Global Insights Business Conditions and Risk Indicators	71	71	71	0	0
評估類型	專家評估-商業經營專家評估				
評估內容	獨資或公司行號在從事商業活動時, 因不法之貪污賄賂之事介入, 導致進出口商品貿易上之問題, 或影響公司正常營運。這類的貪污行為會威脅到公司在法律上的權益, 也會導致公司遭受法律上的裁罰和公司名譽的損害。				
3.IMD 世界競爭力年報 IMD World Competitiveness Yearbook	68	70	69	-2	-1
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?				

¹⁵ 同註 1。

		臺灣	日本	美國	臺-日	臺-美
4.政治與經濟風險顧問(亞洲情報)						
Political and Economic Risk Consultancy		56	80	50	-24	6
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？					
5.國際國家風險指南						
The PRS Group International Country Risk Guide		59	67	67	-8	-8
評估類型	專家評估-風險評估					
評估內容	這是一個對國家政治體系內貪腐的評估。企業普遍遇到最直接的貪腐形式是財政貪腐，常見的形式像商業往來中直接支付款項或賄賂，以要求獲准進出口許可證、外匯管制、稅務評估、警方的保護或貸款准駁等。這項測量最關切的是實際上或潛在的貪腐類型，如任命權濫用、裙帶關係、保留特定職缺、偏袒利害關係人、秘密政黨基金及商政關係過度密切等情。					
6.世界經濟論壇經理人意見調查						
World Economic Forum Executive Opinion Survey		79	93	54	-14	25
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？					
7.多元民主計畫						
Varieties of Democracy Project		65	72	72	-7	-7
評估類型	專家評估-專家調查					
評估內容	政治貪腐的情形有多常見？本項指數是公共部門、行政、立法、司法腐敗指數加總平均而來的。公共部門是衡量公共部門整體，行政則區分為決策高層和內閣人員。					

臺灣、日本、美國清廉印象指數 (CPI) 所採用 7 項共同數據來源中，臺灣與日本相比，2 項項目得分相同，其餘 5 個項目得分均低於日本，其中以「政治與經濟風險顧問(亞洲情報)」及「世界經濟論壇經理人意見調查」分數相差最多，分別有 24 分、14 分之差距，可知與日本相比「政治與經濟風險顧問 (亞洲情報)」為我國最弱勢項目。

又臺灣與美國相比，1 個項目得分相同，2 個項目臺灣分數較美國高，3 個項目臺灣分數較美國低。臺灣分數較美國高的 2 個項目為「政治與經濟風險顧問(亞洲情報)」及「世界經濟論壇經理人意見調查」，分別有 6 分及 25 分的差距，可知與美國相比「世界經濟論壇經理人意見調查」為我國最優勢項目；臺灣分數較美國低的 3 個項目中，以「經濟學人國家風險評估」分數相差最多，有 18 分之差距，可知與美國相比「經濟學人國家風險評估」為我國最弱勢項目。如表 7 所示。

表 7：臺灣與日本、美國相比之優弱勢項目及相差分數排序¹⁶ (資料來源：本研究整理)

臺灣與日本相比 (由相差分數多至低排序)					
優勢項目	-				
相差分數	-				
弱勢項目	政治與經濟風險 顧問(亞洲情報)	世界經濟論壇經 理人意見調查	國際國家 風險指南	多元民主 計畫	世界競爭力 年報
相差分數	24	14	8	7	2
臺灣與美國相比 (由相差分數多至低排序)					
優勢項目	世界經濟論壇經理人意見調查		政治與經濟風險顧問(亞洲情報)		
相差分數	25		6		
弱勢項目	經濟學人 國家風險評估	國際國家風 險指南	多元民主計畫	世界競爭力年報	
相差分數	18	8	7	1	

¹⁶ 同註 1。

臺灣與日本、美國相較分數差異較大（超過 10 分）之弱勢項目，包括「政治與經濟風險顧問(亞洲情報)」、「世界經濟論壇經理人意見調查」、「經濟學人國家風險評估」等 3 項，調查方式前 2 項採企業經理人問卷調查，另 1 項為專家評估。經本研究綜整以上 3 項調查報告的評估內容，歸納可能影響清廉印象指數 (CPI) 的重要因素如下：

- (一) 企業經理人對於該國整體貪腐狀況的主觀印象。
- (二) 企業經理人認為該國在下列面向存在公務員行求、期約、收受賄賂及利用職務上機會謀取私利等貪腐行為：
 - 1、進出口相關流程。
 - 2、公共資源（設施）使用分配。
 - 3、年度納稅相關作業。
 - 4、政府採購。
 - 5、政府核發執照相關作業。
 - 6、司法判決程序。
- (三) 專家評估該國存在公共基金遭挪用、濫用情形。
- (四) 專家評估該國在下列面向的預防貪腐機制是否健全：
 - 1、政府常任文官的任命委派。
 - 2、政府的財政（是否有獨立審計/稽核管理機制）。
 - 3、貪瀆的定罪（是否有獨立且有能力的司法部門）。

五、清廉印象指數 (CPI) 相關文獻回顧

學者 Stuart C. Gilman 於 2018 年發表「To Understand and to Misunderstand How Corruption is Measured: Academic Research and the Corruption Perception Index（理解和誤解貪腐

如何被量測：學術研究與清廉印象指數)」，研究中指出，清廉印象指數 (CPI) 是所有衡量貪腐工具中最為人知的，當每年國際透明組織發布時，清廉印象指數 (CPI) 成為全球一半國家的頭條新聞。公共行政及政策的研究人員，經常參考或運用這些數據，特別是用來做比較研究，數據被當作自變數來解釋醫學、工程和執法等不同領域的政策或行政問題，但是卻鮮少有人知道，清廉印象指數 (CPI) 本身並不是一項調查，而是引用其他調查報告的結果 (Stuart C. Gilman, 2018)。

因此，也有許多對於清廉印象指數 (CPI) 測量方法公開發表的批評聲浪，例如學者 William De Maria 於 2008 年發表「Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index (測量與市場：解構清廉印象指數)」，研究發現清廉印象指數雖為最知名的貪腐測量指標，卻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)。

學者 Hamilton 及 Hammer 在 2018 年世界銀行的工作報告中提出測量貪腐指標的指標，可以略分為主觀指標(subjective indicators)及客觀指標(objective indicators)兩種，並將清廉印象指數 (CPI) 歸類於主觀指標。有關此兩種指標優劣，簡述如下：

主觀指標(subjective indicators)的好處在於可以廣泛分析一個國家各部門的運作的情況，從而衡量貪腐情形，但缺點則在於各部門間所產生的問題是否確實為貪腐此一原因所造成，則較難得知(Hamilton and Craig, 2018)；客觀指標(objective indicators)的好處在於精準就單一項指標來分析一國的貪腐的情況，但缺點也是因為客觀指標只是就單一項數據/因子的調查，因此較不能

全面性地評斷一國的貪腐程度(Hamilton and Craig, 2018)。

一項好的指標應該是可以衡量到一個國家所有的貪腐情況，且隨著時空轉變亦不會減損其有效性。因此現今比較好的測量貪腐指標，應該可以從多個面向切入，範圍廣則有效性才會比較大(Hamilton and Craig, 2018)。主觀指標(subjective indicators)中，國際透明組織(TI)的清廉印象指數(CPI)還有世界銀行(WB)的控制貪腐指標 Control of Corruption(CC)，雖然都是主觀性意見的調查，但是測量的範圍廣，是在研究貪腐議題時比較可以參採的指標(Hamilton and Craig, 2018)。

六、小結

- (一) 清廉印象指數 (CPI) 應著重在同一個國家分數在不同年度間的趨勢變化。不同國家清廉印象指數 (CPI) 分數組成的數據來源可能不同，可能是 3 至 13 個不同數據來源，不同國家分數的比較基礎可能不同。因此，以分數為依據的排名，無法絕對代表國家清廉度高低的比較意涵。同一個國家年度間的比較就不會有比較基礎不同的問題，在參考清廉印象指數 (CPI) 作為衡量國家貪腐情形時，應更關注在同一個國家分數趨勢變化，以瞭解國家內貪腐印象的轉變。
- (二) 清廉印象指數 (CPI) 不是客觀指標而是主觀指標，來自專家和企業經理人的主觀印象，各項數據來源的評估方式是專家評估或意見調查，儘管有客觀的數據作為判斷參考，調查結果仍舊是相當程度的主觀判斷，惟主觀印象不能完全代表真實，主觀印象的好壞也無法透過單一事件和方法來改變，更無法證明之間的絕對關聯性，故沒有一個方法保證能提升清廉印象指數。為更多的瞭解專家和企業經理人對於政府貪腐的印象及如何

提升清廉度的看法，本研究後續以深度訪談方式進行深入探討。

(三) 為提升清廉印象指數 (CPI)，專家和企業經理人的觀點是重要關鍵，故應更著重在政府對企業的「影響力」，降低企業在營運過程的行賄可能，並使企業有感於政府推動的各項反貪腐措施。政府可以前述分析弱勢項目的影響因素，發揮對企業的影響力，降低貪腐對企業造成的不良影響，使企業有感於政府的努力。此外，貪腐問題不是一個單向或單點的問題，行收賄是雙向的行為，如何透過制度化方式降低行賄行為發生的可能性，也是值得思考的方向。而可能影響清廉印象指數 (CPI) 的因素，涉及的面向不限於單一部門，包括行政、審計、司法等各部門，如何提升清廉印象指數是一個全面性的議題，需要全面性的策略。

參、專家及企業對於國家清廉印象的觀點

一、深度訪談設計及執行

由第貳章小結可知，為提升清廉印象指數 (CPI)，專家和企業經理人的觀點是重要關鍵，故本研究規劃透過深度訪談，剖析清廉印象指數 (CPI) 潛在評估者 (專家和企業經理人) 對臺灣、日本及美國的整體清廉印象、臺灣與日本、美國等不同國家在廉政制度的差異與相關改革建議，搭配文獻探討進行不同國家間比較研究並做出訪談歸納。

本研究總計訪談 6 位受訪者，包括跨國大型企業、國內權威會計師事務所之相關人員。因前階段研究發現 (第貳章)，臺灣與日本、美國最弱勢項目的可能影響因素，包括進出口相關流程與政府核發執照相關作業等面向公務員的貪腐行為，故企業訪談

對象，邀約與進出口作業息息相關之航運業、運輸業；與政府核發執照作業相關之不動產開發業、零售業等高階主管或法遵進行訪談。另專家訪談對象，則以熟悉國內財稅制度之國內權威會計師事務所之會計師為代表。受訪者屬性及其相關人員代碼詳如表 8 所示。

表 8：受訪日期、人員代碼及屬性（資料來源：本研究整理）

日期	代碼	屬性
111/4/22	I-01	臺商、上市上櫃公司、航運業、法遵、臺灣人
111/6/24	I-02	法商、零售業、法遵、臺灣人
111/6/29	I-03	日商、不動產開發業、高階主管、日本人、來臺 3-4 年
111/7/7	I-04	法商、運輸業、法遵、臺灣人
111/3/30	I-05	臺灣、四大會計師事務所、臺灣人、美國執業經驗
111/7/11	I-06	臺灣、四大會計師事務所、臺灣人、日本職業經驗

在訪談大綱的設計上，以「現況評估」和「改善建議」為主軸作為訪談架構基礎。現況評估主要為汲取國際大型企業或專家在臺灣與其他國家執業的經驗，針對不同國家貪腐情形，瞭解受訪者與各國公私部門實際接觸的感受，不同國家公私部門所採取反貪腐措施的差異，其中值得臺灣學習之處；改善建議則為提升臺灣整體清廉狀況，探詢受訪者認為可以從哪些面向精進，以及如何發揮政府「影響力」，降低收賄、行賄等貪瀆行為發生的可能性，並提升企業對政府清廉印象，訪談大綱如下：

- (一) 就您過去的經驗，您對臺灣或其他國家公部門的清廉印象如何？
- (二) 承上，您為何會有這樣的評價？您是如何評估公部門的貪腐狀況？
- (三) 就您的觀察，您認為廉政風險會出現在哪些環節？
- (四) 承上，您認為臺灣和其他國家的廉政風險差異為何？
- (五) 請問您的企業採取何種措施和方法來避免企業發生內貪瀆或不

法的情事？

(六) 請問您覺得為改善臺灣的清廉狀況可從哪些方面做起？

(七) 未來如果成立一個類似企業服務平臺的制度，您希望得到政府怎樣的服務？如何能符合您們的需求？

二、訪談歸納

訪談歸納同樣嘗試以「現況評估」和「改善建議」為架構分析企業觀點。受訪者的共通性為均任職於國際企業或有跨國的執業經驗，其中國際企業有臺商、日商及法商，會計師分別有在日本及美國執業的經驗，故現況評估會就前述各國政府與企業反貪腐的現況進行比較；改善建議分別就政府端和企業端可以怎麼做兩方面來評析，如圖 6 所示。訪談逐字紀錄如附錄。

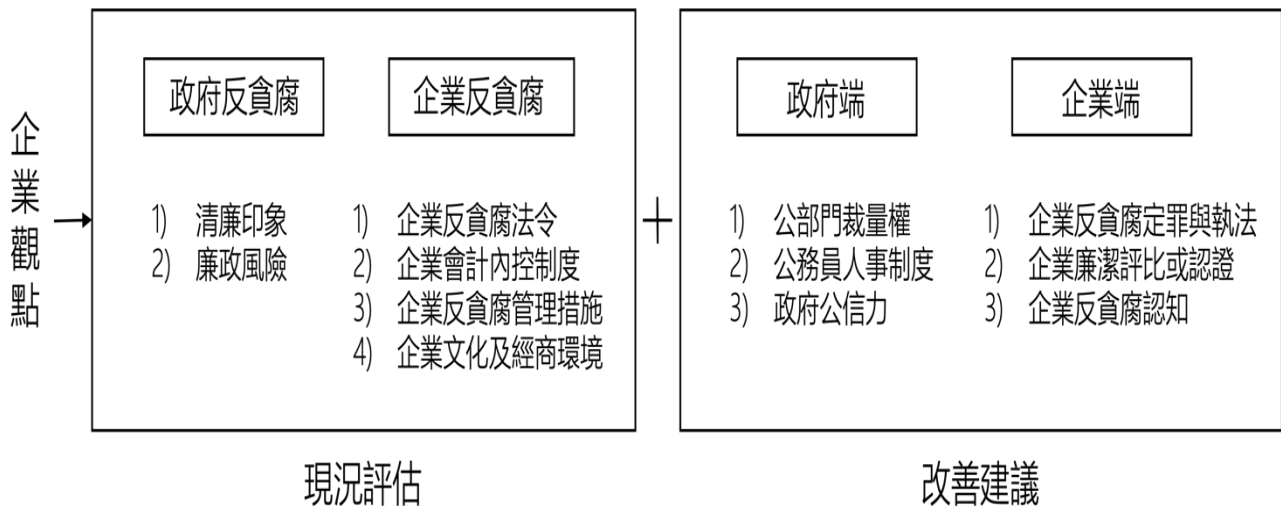


圖 6：研究訪談歸納架構（資料來源：本研究整理）

(一) 現況評估

1、政府反貪腐

本項由訪談結果中，歸納出企業對「政府部門清廉印象」及「公務機關廉政風險」各國現況的觀點，如下：

(1) 政府部門清廉印象

受訪者 I-01、I-02、I-03 給予臺灣政府及公務員正面的評價，表示在臺灣推展業務和營運的過程中，未曾遇有公務員給予不公平或不合理的對待、行求賄賂的情事，整體環境佳，清廉度高；受訪者 I-03 表示日本公務員早期可能會發生收賄、瀆職的情事，近幾年較嚴格，公務員貪瀆行為在日本是少見的；受訪者 I-01 認為美國公務員最常被詬病的是有關於行政效率方面，至於公務員索賄則未有此聽說。

(2) 公務機關廉政風險

前述受訪者對政府部門的清廉印象來自實際接觸的經驗，進一步整理受訪企業的行業經常接觸的公務機關。與進出口貿易有關的產業從最下游的船舶運送業、貨櫃集散站經營業、船務代理業、報關業、海運承攬運送業、航空貨運承攬業、倉儲業等等，至中、上游的批發及零售業，皆與海關有所接觸，海關作為國家對外接觸的第一扇門，與企業接觸最為頻繁，可謂為我國公務機關的門面，而進出口貿易也與負責商品檢驗的標準檢驗與常有接觸。另企業為經營實體店面，開發商場或商城，則有申請建設執照、使用執照之需求，包括五花八門的各項批發及零售產業、超級市場業等等，必然與各地方政府建築管理處有所接觸，另大型開發案的則可能與各地方政府都市發展局息息相關。如圖 7 所示。

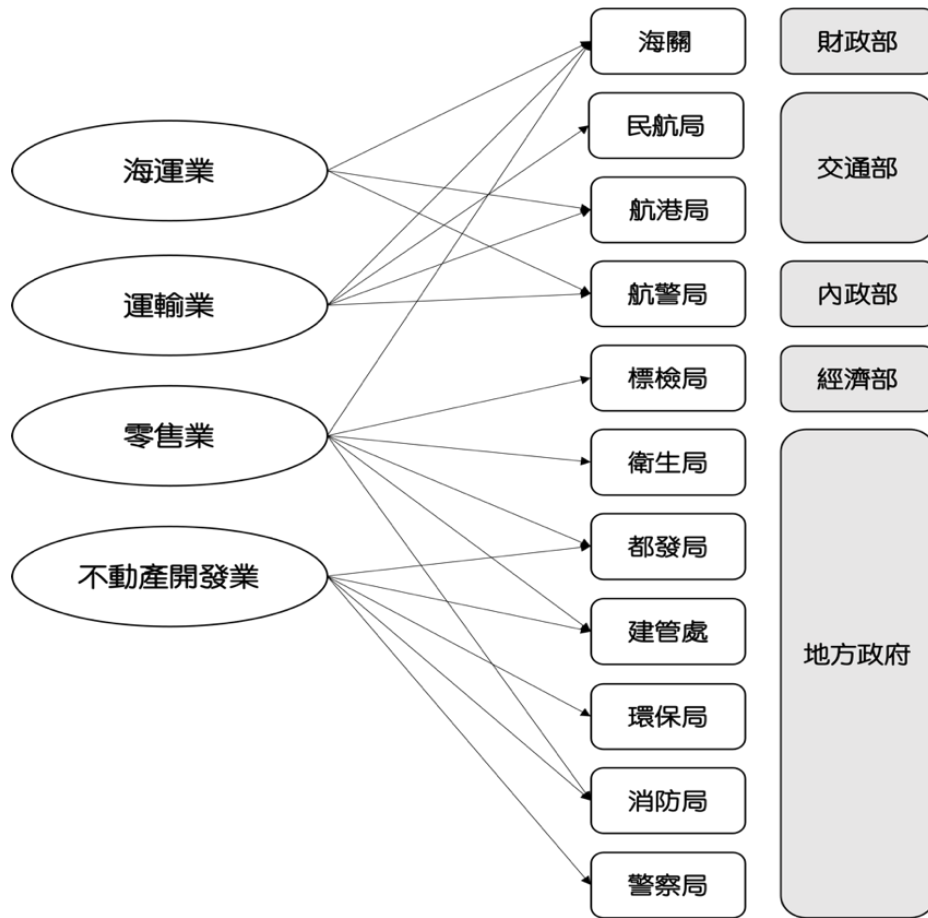


圖 7：受訪企業行業與經常接觸公務機關關係圖（資料來源：本研究整理）

又試圖瞭解在企業與政府經常來往的業務中，以企業的角度觀察廉政風險可能潛藏在哪些環節，並可參考作為優先推動反貪腐措施的重點項目。據受訪者 I-01、I-02、I-03 所述，雖然在臺灣未遇有公務員索賄的情形，但在其他開發中或較不民主的國家，廉政風險潛存在經常接觸（如海關檢查、執照核發等）、流程不透明且公務員具有裁量權的業務環節裡。

受訪者 I-03 認為法律解釋的模糊空間容易衍生貪瀆風險，提供人為解釋與裁量的機會，易為有心人從中謀取私利或上下其手，並認為日本的制度穩定性相較臺灣更高。受訪者 I-03 舉例以跨國企業駐外商務人士的立場，在臺灣

申請簽證、拘留等過程，相同的問題詢問中央及不同地方政府可能獲得不同的答案，法令規定的解釋存在模糊的人為裁量空間。另受訪者 I-04 存在相同的看法，認為臺灣某些制度存在不穩定性，沒有明確的做法，政府就可能因人設事，因應不同的對象採取不同的做法。

本研究團隊認為還可藉由其他研究方法或步驟，探求與企業接觸頻繁的公務機關中，具體有哪些流程不透明及具公務員裁量空間的高風險環節，並參考相關文獻提出相應的反貪腐措施，惟非本次研究範圍。

2、企業反貪腐

本項就訪談結果，以「企業反貪腐專責法令」、「企業會計內控制度」、「企業反貪腐管理措施」與「企業文化及經商環境」四個面向進行各國比較及共通性歸納，如下：

(1) 企業反貪腐專責法令

受訪者 I-01 表示國際間反貪腐概念不僅限於政府公務員，已擴展至企業。跨國企業為遵循美國、英國等歐美國家的反貪腐法律規定，促成企業由上而下的推動反貪腐制措施。

其中受訪企業均提及的美國海外反貪腐法，美國海外反貪腐法對於企業貪瀆行為的裁罰不僅限於美國企業或在美國境內。就算非美國的企業，只要有分公司設立於美國境內，如有發生任何貪瀆情事，不管是否在美國境內，均會遭受法律制裁。受訪企業為避免公司有任何貪瀆情事發生，對於企業內部包括各國子公司在內的反貪腐措施有

嚴格的要求，降低境內外發生貪瀆行為導致企業在美國受罰的機率。又如受訪 I -02 提及法國塞班二號法案，明文規定企業應該推動哪些反貪腐措施，並定期管考推動企業反貪腐措施進度及執行情形。

相較於臺灣對於企業反貪腐的要求，僅規範於台灣證券交易所函頒之上市上櫃企業誠信經營守則，未有任何懲罰性規定，與美國、英國及法國等歐洲國家相比，臺灣缺乏由企業端降低官商勾結或貪瀆不法形式的主動積極作為，企業反貪腐相關措施的落實程度與國外是有所差異的。

依據受訪者觀點並參考相關文獻，整理比較各國企業反貪腐專責法令，如表 9 所示。

表 9：各國企業反貪腐專責法令的簡單比較（資料來源：本研究整理）

國家	法案名稱/年度	預防措施	定罪和執法
美國	涉外反貪腐法 ¹⁷ (Foreign Corruption Partices Act, FCPA)	X：沒有規範	規範並處罰企業 ¹⁸ 貪腐及境外賄賂行為 ¹⁹

¹⁷ 詳細參考 The United States of Department of Justice 網站資料：<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>，檢索日期：2022 年 8 月 23 日

¹⁸ 美國法處罰法人犯罪，有許多法人犯罪的理論，故管轄主體不限公司，不同於我國法根植於大陸法體系而不討論法人犯罪，在 FCPA 規範下，自然人或法人均為處罰客體（林志潔，2015）。

¹⁹ FCPA 規範的三種不當利益的給付對象及意圖影響的行為。不當利益的給付對象，第一種是外國官員或職員，涵蓋的範圍廣泛，除了外國政府或其任何部門、機關外，公營事業、機構，或接受政府挹注成立的法人團體的任何人亦均包括在內。其處罰的目的在於企圖影響政府的公正性，影響決策或行為，以獲得商業上利益或契約；第二種是對外國政黨或政黨候選人行賄，也受 FCPA 管轄規制，因為等同於一種期約；第三種對象即白手套，雖非公部門或政黨，只是一般人，但因這些人明知錢的全部或部分將會被給予公職人員或政黨人員，故屬禁止範圍所列人員。

FCPA 的管轄主體有三，第一種是在美國公開發行上市上櫃的公司、最大股東是美國公司，或在美國證券交易所上市，或有合併信託關係，只要公司有上開關係都該當第一種；第二種是國內事業單位（domestic concerns），如律師公會等非法人團體，或是非美國公司但主要廠址設在美國者，如墨西哥的石油公司，即使未在美國公開發行，但該公司主要工廠設在德州，也會受到 FCPA 效力所及；第三種是部分賄賂行為在美國國土境內，而該行為對於行賄行為是有幫助的，縱使不在美國，公司跟美國也沒有關係，亦受 FCPA 效力所及；第三種是前 2 種以外之任何人（此處所指的「人」，指自然人、公司、合夥公司、聯合企業組織、股份公司、商業信託、非法人組織或個人獨資企業）（林志潔，2015）。

國家	法案名稱/年度	預防措施	定罪和執法
	1977		
英國	反賄賂法 (The Bribery Act) 2010	要求企業制定防止貪腐之適當程序。	規範並處罰企業貪腐及境外賄賂行為 ²⁰
法國	塞班二號法案 (Loi Sapin II) 2016	規範政府及企業必須建立反貪機制，其中特別要求營業額 1 億歐元以上、員工 500 人以上企業，其公司負責人、經理及董事會成員等，必須採取積極的措施來管控貪腐風險，而國家反貪腐監察局並會檢視這些措施的執行。專責廉政機構可對政府機關與大型企業提出改善建議，且具有裁罰的能力(楊遵仁、鄭智元、羅永慶、謝伊婷，2007)。	規範並處罰企業貪腐及境外賄賂行為 ²¹
臺灣	貪污治罪條例 2006	X：沒有規範	規範並處罰個人行賄及境外賄賂行為 ²²
	上市上櫃公司誠信經營準則 2009	明訂具體作法與防範不誠信行為方案	X：未有控管及懲罰規定
	中小企業誠信經營守則 2009	明訂具體作法與防範不誠信行為方案	X：未有控管及懲罰規定

²⁰ UK Bribery Act 第 7 條要求企業制定防止貪腐之適當程序，如仍發生不法犯罪時，企業本身得不予處罰；反之如企業未配合制定防制程序，而發生貪瀆不法犯罪時，則得對企業加以處罰。此企業規範不限在英國本身營業企業，其他非英國之企業或合夥業務，只要在英國設有經營處所，均受該法之約束(楊俊財，2010)。

²¹ 、Loi Sapin II 設立「賄賂國外公職人員罪」，以懲處企業海外賄賂行為，法國司法管轄權延伸到可以處罰那些在法國以外的國家或地區所發現的犯罪行為；防範利益輸送到國外，預防企業或政要脫產行為或海外行賄等，具體擴大法國司法權限。另國家反貪腐監察局 Agence Française Anti-corruption (AFA)，被賦予非具司法偵查權的行政調查權力，並可對政府機關與大型企業提出改善建議，且具有裁罰的能力(楊遵仁、鄭智元、羅永慶、謝伊婷，2007)。

²² 我國貪污治罪條例第 11 條第三項規定意旨，所謂行賄外國公務員，係指對於依該施行法第 8 條規定，聯合國反貪腐公約之施行日，應由行政院核定。參見貪污治罪條例法條沿革，立法院法律系統網站：http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsin_gle?00323ED8CDBF0000000000000000000140000000400FFFFFD00^04551092011300^000E4001001 外國、大陸地區、香港或澳門之公務員，就跨區貿易、投資或其他商業活動有關事項，為關於違背職務或不違背職務之行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者(黃思翰、林志潔，2017)。

本研究團隊認為可另以文獻探討方式，研究比較各該企業反貪腐法令之管轄主體、處罰行為等細節內容，惟非本次研究範圍。

(2) 企業會計內控制度

受訪者認為臺灣、美國及日本對於上市上櫃公司的會計查核制度在嚴謹度上有差異，並表示美國在 2001 年發生安隆風暴後，2002 年國會通過沙賓法案 (Sarbanes-Oxley Act, 簡稱 SOX)，對於大型企業 (中、小企業除外) 財務報告及內部控制有更嚴格要求及規範，要求會計師查核除須出具財報意見以外，也須出具內控意見。

受訪者 I-06 提及日本也有類似沙賓法案，俗稱 J-SOX 法，源於日本在 2006 年因為發生佳麗寶及西武鐵道等公司的財務問題，因而以法律要求企業應每年由會計師進行財務查核及內控查核後出具意見，並將查核結果公布。受訪者認為雖然進行內控查核會增加成本，但是將查核結果公告後，有助於增進外界對企業的信任及投資人信心。

財報意見係針對公司內部帳務項目，審核是否收支平衡，帳務是否有憑有據；而內控意見係針對公司內部帳務流程，審核每個環節的控制點，是否存在管理制度漏洞。美國及日本透過會計師查核財報及內控達到監督企業的效果，控制私部門貪瀆或不法。

臺灣目前僅於公司法中規定財務報告須經會計師查核簽證，對於企業內部控制流程的查核則沒有特別規定。受訪者 I-06 表示臺灣企業在沒有法令規定的前提下不會主動進行內控查核，受訪者 I-05 則認為如果政府對企業貪瀆

行為嚴格規範且訂有罰則，企業必然會受到影響，主動對企業財報及內控流程有所要求，也會對員工行為有所規範。

依據受訪者觀點並參考相關文獻，整理比較各國企業會計及內控制度，如表 10 所示。

表 10：各國企業會計內控制度的簡單比較²³（資料來源：本研究整理）

國家	法案名稱/年度	對企業財務報表之規定	對企業內控制度之規定
美國	沙賓法案 (Sarbanes-Oxley Act, SOX) 2002	SOX 法案第 3 章第 302 條款，企業之執行長 (CEO)、財務長 (CFO) 需對公司年度財務報表或各季財報進行簽署，並聲明正確及真實性。	SOX 法案第 4 章第 404 條款，要求企業對財務報導的內部控制 (Internal Control over Financial Reporting, 簡稱為 ICFR) 之有效性進行自我評估，再由獨立會計師對自評結果進行查核。
日本	設置與財務報導有關內部控制之管理當局評估與會計師查核準則與施行準則之意見書 (On the Setting of the Standards and Practice Standards for Management Assessment and Audit concerning Internal Control over Financial Reporting (Council Opinion), 俗稱 J-SOX) 2006	J-SOX 規範財務報表的正確性，於日本上市之企業，其母公司、分公司及子公司之財務報表年度應符合 J-SOX 的規範。	J-SOX 要求企業必須先自我檢查內部控制是否有疏漏，是否確實執行，然後發布「內部控制報告書」，接著委由會計師對內部報告書和實際執行情況進行審查，併同審查年度財報書時，出具審查報告。

²³ 參考王怡心 2010，〈原則性的內部控制處理準則〉，《證券暨期貨月刊》，28（10）：5-15

國家	法案名稱/年度	對企業財務報表之規定	對企業內控制度之規定
臺灣	公司法 2021	第 20 條規定，公司資本額達一定數額以上或未達一定數額而達一定規模者，其財務報表，應先經會計師查核簽證。	X：未有規範
	公開發行公司建立內部控制制度處理原則 2021	X	僅要求企業內控自行評估，範圍適用至所有上市、上櫃公司，要求企業必須每年申報「內部控制聲明書」，並登載於年報及公開說明書中。

本研究團隊認為可另以文獻分析法研究比較沙賓法案、日本沙賓法案及我國會計及內控相關法令，惟非本次研究範圍。

(3) 企業反貪腐管理措施

依據訪談結果歸納跨國大型企業具體採取哪些反貪腐管理措施，共計 8 項，可參考規劃臺灣本土企業或中小型企業反貪腐管理措施，如表 11 所示。

表 11：受訪企業反貪腐管理措施彙整表（資料來源：本研究整理）

序號	企業反貪腐管理措施	具體做法
1	訂定企業誠信經營準則	訂定企業誠信經營準則，參考國內上市上櫃企業經營守則，並依公司需求進行調整。
2	建立系統或審核機制 管理員工送(收)禮及 飲宴招待等行為	對於員工直接或間接提供、承諾、要求或收受利益（例如送禮或邀宴）均訂有相關規範，更重要的是有配套的控管措施，不只是空有政策規定，而是搭配落實執行的機制，公司員工須經相關程序始得為之。 不同企業有不同的標準及程序，有的企業對於送禮或應酬對象為公務員，採取嚴格的禁止完全不允許；有的企業須經系統提出線上申請，經層層主管審核認為符合比例原則

序號	企業反貪腐管理措施	具體做法
		或有必要時，始同意核銷該筆支出。藉此控管公司員工發生行賄的行為，避免員工個人行為導致影響企業形象及信任度的風險。
3	辨識及評估企業相關賄賂風險	定期評估公司整體風險狀況，依據不同職務評定風險等級，規劃不同防弊措施，並追蹤管考辦理情形。
4	管理合作對象的誠信經營狀況	<p>合作前善盡查核合作對象誠信狀況 與他人（包括代理商、供應商、客戶）簽訂契約前，規定應充分瞭解對方的誠信經營情形，瞭解是否有違反政府相關法令的不良紀錄，日本企業甚至會透過警方查核合作企業負責人是否具黑道背景等暴力前科，審慎擇選合作對象。</p> <p>合作中嚴格要求合作對象遵守誠信經營政策 以契約要求合作方應遵守公司的誠信經營政策，如有發現不誠實的行為，應及時解除契約或停止與其商業往來，或列為往後拒絕往來對象。除了自身須遵守誠信經營政策以外，也要求與其合作對象必須遵守誠信經營政策。</p>
5	建置吹哨者檢舉系統及保護措施	建置吹哨者檢舉管道及相關保護措施，做法則各有不同，最單純的做法是提供獨立檢舉信箱或專責窗口，由獨立直屬董事會的部門專責處理及回覆，過程中並注意保密事宜；另較特別的是使用第三方外部廠商建置的吹哨者系統，吹哨者可以放心地透過系統檢舉，檢舉人資料會隱匿後傳遞給專責部門進行處置，專責人員須透過該系統與匿名檢舉人進行進一步對話，處理情形及結果亦可透過系統回復檢舉人，或使用檢舉人願意提供的個人資訊回復。
6	定期辦理教育訓練	規定專責單位應定期辦理內部宣導，亦重視法令遵循的教育訓練，著重以不同情境帶領員工學會如何辨識風險及違法態樣，教育訓練方式多元，製作專屬客製的訓練教材，辦理實體授課或以線上影片自主學習、情境模擬問答等。
7	制定內部懲罰機制	不能只有宣示性規定，應有相應的罰則，才能夠達到嚇阻及警示的作用。對於公司人員違反誠信行為，經調查確有情節重大者予以嚴懲，或依公司規定予以解任或解雇。
8	經第三方查核認證的會計及內控制度	定期聘請會計師進行財務查核並出具查核報告，多數要求由國內四大會計師事務所進行查核，確保財務報告的品質；另受訪企業總公司亦不定期派員稽查。

(4) 企業文化及經商環境

A. 面對問題選擇正面解決或消極逃避

本研究訪談具有為臺灣及美國企業執業經驗的會計師，受訪者 I-05 認為臺灣和美國在企業文化上最大差異在於面對問題的態度，當會計師查核企業財務報表及內部控制流程制度後發現問題時，美國企業以正面積極的態度看待問題，大多的反應是與會計師討論問題為何、如何改善或精進流程，而臺灣企業以較消極的態度看待問題，大多的反應是為自己解釋並逃避正視問題。

B. 與公務員往來習慣是公事公辦或送禮送人情

受訪者 I-02 表示在西方國家的文化觀念裡不認同行賄行為，也不認為有此必要，但在臺灣的文化還是習慣送禮做人情。

C. 不公平競爭將導致劣幣驅逐良幣

受訪者 I-04 表示在國內企業間可能有不公平競爭的情形下，跨國企業難與本土企業做生意。

(二) 改善建議

為抑制政府收賄及企業行賄行為可以怎麼做，以下分別就「政府端」及「企業端」進行評析，整理如下：

1、政府端可以怎麼做

(1) 透過制度設計及法令解釋降低公部門裁量空間

以企業的觀點來看賄賂行為容易發生在有決定權、有裁量權人身上，因此可以思考如何減少公務員個人的裁量

權以降低貪腐風險，藉由制度的設計降低個人裁量空間，如受訪者 I-01、I-02 提到的提高透明度就是有效的方法之一，將流程資訊透明公開，增加外部監督，減少人為操控的可能，行政透明化措施是政府必須持續推動、落實、再精進的反貪腐手段。

此外，透過詳盡的法令解釋減少個人裁量也是一個方法，受訪者 I-03 表示法律沒辦理規範清楚的部分，政府至少應就常見狀況，提供統一明確的解釋，並確保涉及相同事務的相關單位的解釋一致，一方面避免因解釋不一使企業或民眾無所適從，一方面也避免外界對政府因人設事的質疑。

(2) 提高公務員薪資水平及落實輪調制度

從訪談結果發現，公務員的薪資福利與公務員願不願意貪污被認為有關聯，受訪者 I-01 認為日本公務員福利好、地位高，自然對其身份具認同感，也格外珍惜，自律性也更強；受訪者 I-04 則表示公務員薪資低可能是公務員容易受到誘惑的原因，也許提高公務員的薪資水平可以讓公務員被業者利誘的門檻提高。此關聯性有待深究，惟非本研究範圍。

另受訪者 I-03 因有曾經擔任過日本高級公務員的經驗，表示日本落實公務員輪調制度，避免公務員因久任一職而有上下其手、濫用職權的機會，並認為公務員的職務輪調雖然無法完全杜絕貪瀆的發生，但可降低貪瀆發生的機率。

(3) 建立政府公信力獲得吹哨者信賴

政府是否值得信賴是企業關心的問題，要讓企業相信他們的問題是會政府重視並解決的，企業才會願意把真正的問題和想法與政府分享。受訪者 I-04 表示在政府值得信賴的前提下，吹哨者相信政府的保護，才會願意勇敢吹哨，並認為政府在政策、制度及做法上應保持一致性及公正性，避免受到政治影響及朝令夕改的情形，建立政府的公信力，才能真正做到讓別人相信，這是受訪者 I-04 特別強調的。

另受訪者認為政府提供企業吹哨的管道要確保受理單位的獨立性，最好可以是透過第三方外部的檢舉機制，以杜絕包庇及保護吹哨者，並建議參考企業做法建置吹哨者系統並提供追蹤查詢服務，讓民眾瞭解辦理進度。重點還是在確保吹哨者對政府信賴度，吹哨者相信舉報後會被政府重視及處理，才會有檢舉的動力。

2、企業端可以怎麼做

(1) 制定企業反貪腐相關法令及強而有力的執法

法律規定需要被執行才能真正落實，反貪腐法令須倚靠強而有力的執法部門，才能達到有效遏止貪腐的效果。在訪談中不斷被受訪者提到的概念，違反規定會被懲罰才會有人遵守，多數國家都有反貪腐法令，但為什麼貪腐在某些國家仍然嚴重，這就是政府執法的重要所在，受訪者 I-01 特別強調此觀念，臺灣現況對於公務員貪腐的執法情形獲得受訪者肯定。

反觀國內企業也都有誠信經營守則，真正落實的卻在

少數。臺灣目前在貪污治罪條例中對於公務員貪腐有嚴格的規範，惟對於的企業貪腐行為沒有罰責，對於企業誠信經營的情形也沒有嚴格控管，所以企業反貪腐無法真正被落實在企業的日常營運中。受訪者 I-02 表示反貪腐法令若不僅限於公部門，擴展至私部門，除了事後的防堵，也加強事前的預防，透過企業反貪腐的預防措施杜絕行賄的可能，可獲得更明顯的反貪腐成效。

(2) 推動企業廉潔評比或認證鼓勵企業重視反貪腐管理措施

站在企業的角度，推動反貪腐管理措施耗費金錢與時間成本，需要更大的誘因。本研究從國際企業受訪者的訪談中，找到跨國企業高層逐漸重視反貪腐、法令遵循及公司治理，並實際付諸行動的誘因，因為短期投注的成本遠不及贏得投資人信賴的長遠利益。

受訪者 I-01 表示在客戶與競爭對手都是國際企業的環境下，具相當規模的國際企業都很重視合作對象或供應商的誠信，會挑選誠信經營的優質企業合作，並要求合作對象落實法令遵循及反貪腐措施，及提出第三方認證的企業社會責任（CSR）評估報告，報告內容不能僅有政策，同時需要具體數據佐證。在市場機制引導下，跨國企業因此更重視自我要求，將反貪腐概念落實至日常營運中，積極為企業形象加值，受訪者 I-03 認為國家法律只是最低限度的要求，跨國企業對於自身的要求比法律規定的還要嚴格，更重要的是符合社會大眾的期待。

若現行在國內透過制定法律強制企業推動反貪腐措施有其限制及難度，政府應掌握企業的思維，為企業創造

誘因、降低阻礙。受訪者 I-02 提出的建議是結合上市上櫃公司治理評鑑，納入企業廉潔度作為評鑑項目，為企業創造推動反貪腐管理措施的誘因。而上市上櫃公司治理評鑑是投資人參考的重要依據，若能將企業廉潔相關指標（例如落實企業反貪腐管理措施的具體數據、與政府在反貪腐議題的實際互動交流等）納入評鑑項目，為提升企業形象，贏得投資人青睞，創造更多商業機會，吸引優質合作夥伴等激勵因素，企業會積極以實際行動落實反貪腐措施爭取在公司治理評鑑獲得高分。除了公司治理評鑑以外，也可以結合其他企業評比或創設新的認證機制，但前提是要有足夠的說服力、公信力和國際知名度，重要的必須是投資人可能參考的指標。

(3) 與企業互動促進貪瀆風險認知並提供資源與協助

政府可以思考如何與企業良善互動，建立公務機關與企業間的信任關係，著重在交流資訊及觀念分享，一方面提醒企業可能面臨與貪腐有關的法律及管理風險，喚起企業對反貪腐重要性的認知，一方面獲得企業的反饋，瞭解企業正在面臨的廉政風險或政府有待改進的面向，受訪者 I-04 也表示與公務機關的良善互動是會讓他們非常開心的。

在互動過程中政府提供企業所需的資源與服務，協助解決企業在營運過程的不合理阻礙，輔導企業推動反貪腐管理措施降低營運風險，例如提供企業辦理法遵教育訓練的客製化教材，或方便查詢運用的政府法規及資料，例如各中央及地方政府公務員廉政倫理規範的整合資訊、各政府部門公開的企業不良紀錄的綜合查詢等。

肆、結論與建議

清廉印象指數 (CPI) 作為全球最廣泛被應用的貪腐衡量指標，學術界對於清廉印象指數 (CPI) 存在褒貶不一的看法。清廉印象指數 (CPI) 作為主觀指標，反映的貪瀆情形並非明確的客觀事實，無法明確得知貪腐問題造成原因，惟本研究以文獻回顧方式，比較臺灣、日本、美國間清廉印象指數 (CPI) 數據來源的分數差異及評估內容，發現為提升臺灣清廉印象指數 (CPI) 應優先加強與日本、美國相較之弱勢項目，並由公私部門共同朝下列方向努力：

- 提升企業經理人對於國家整體貪腐狀況的主觀印象。
- 以制度設計降低貪腐行為發生可能，特別是在進出口作業、公共資源（設施）使用分配、納稅作業、政府採購、核發執照作業及司法判決等 6 面向。
- 防杜公共基金遭挪用、濫用情形。
- 強化政府部門監督課責機制，尤其政府財政及貪瀆定罪方面。
- 確保常任文官任用派免制度健全。

鑑於專家及企業經理人為清廉印象指數 (CPI) 的潛在評估者，本研究另藉由深度訪談專家及企業，瞭解受訪專家（會計師）及企業（高階主管及法遵）對於前述提升整體貪腐狀況及降低貪腐行為的觀點，發現與第貳章解構清廉印象指數的小結吻合。另參考林志潔教授〈反制跨國企業海外行賄——以美國海外反貪腐法為例〉文章，臺灣長期關注在公務員的貪瀆，普遍認為公務員是比較需要被規制的，私部門的可責性較輕，但其實很多時候是行賄者在誘發對方收錢，且行賄時也附帶做了很多其他的犯罪行為，例如不公平競爭、財報不實影響廣大投資人，影響投資環境的清廉與透明度、財報的正當性與投資人的保護（林志潔，2015），歸納以下結論：

- 為提升企業對國家整理清廉印象，應更關注如何在反貪腐議題上為企業帶來正面的影響，營造優良嚴謹的投資環境及文化。對企業來說最有感的事，在於政府是否為企業營造值得信賴、清廉、透明的投資環境及文化。
- 為降低貪腐行為發生在政府與企業接觸介面，最根本的原則是建立制度、塑造文化，將廉潔養成習慣。另私部門應作為不可或缺的夥伴，共同參與並承擔責任。本研究深度訪談專家及企業，並比較研究各國反貪腐制度後發現，臺灣與美國、英文、法國等其他國家相較之下，對於企業反貪腐缺少著力，缺乏抑制企業行賄行為有力的法律、制度及措施。
- 以企業經營角度而言，反貪腐是企業永續經營不可或缺的要件，企業可藉由推動反貪腐措施獲得更長遠的利益，有效控管營運風險，贏得社會及投資人信賴，是未來接軌國際的關鍵。

基於以上結論，本研究提出以下建議：

一、短期目標

(一) 持續推動政府資訊公開及行政流程透明化措施

本研究發現針對公部門貪腐部分，應持續著重以制度設計降低貪腐行為發生可能，又經企業回饋意見，認為資訊及流程的透明公開是有效防弊的方式，結合臺灣清廉印象指數(CPI)弱勢項目的評估內容與政府企業頻繁接觸的互動介面，建議優先以「進出口作業、公共資源(設施)使用分配、政府採購、核發執照作業、公共基金運用管理」5面向為重點方向，精進政府資訊公開及流程透明化措施。

(二) 善用企業服務平臺強化企業在反貪腐的參與度

本研究認為法務部廉政署近期推動之企業服務廉政平臺政策，可作為企業與各政府部門跨域聯繫的平臺，以下列方式強化企業在反貪腐的參與度。

- 1、針對不同產業製作企業誠信經營、企業廉政風險管理等客製化教材，辦理標竿學習及教育訓練，提升企業整體對反貪腐重要性的認知，輔導企業推動反貪腐措施，將反貪腐措施融入到日常營運而非額外的工作項目，真正的落實與推動。
- 2、提供企業推動反貪腐措施所需的支援及協助，強化政府資訊的整合公開，瞭解企業在推動反貪腐措施有需要的資源與資訊，評估是否開放或提供更為便利的資料運用方式，例如各中央及地方政府公務員廉政倫理規範於單一頁面的整合、各政府部門公開的企業不良紀錄的整合，並建立便利及直觀的查詢方式。
- 3、鼓勵企業反映與政府部門接觸過程中的阻礙及疑慮，使政府部門更瞭解制度不穩定及企業投資限制的所在，如有發現政府法令解釋及做法不統一的情形或其他問題，藉由平臺跨部門溝通以解決問題。

二、中期目標

(一) 運用開放資料大數據分析強化政府部門的監督課責機制

本研究發現政府財政及貪瀆定罪的監督課責，是影響清廉印象指數（CPI）的因素之一，結合前述訪談發現透明防弊的概念，本研究認為推動政府資料開放是正確的方向，接軌全球大數據時代的浪潮，政府應積極利用政府開放資料，並開發資料管理分析系統，藉由資料比對分析作為政府監督、稽核管理的工具，掌握貪瀆弊端徵兆。

如 Andrii Halai, Viktoriia Halai, Roksolana Hrechaniuk, and Kateryna Datsko 等學者所發表，科技是打擊腐敗的關鍵夥伴，新技術和開放數據現在使反腐敗人員能夠發現、預防甚至預測過去可能隱藏在幕後文件中不透明的腐敗行為。(Andrii Halai¹, Viktoriia Halai², Roksolana Hrechaniuk³, and Kateryna Datsko, 2021)

(二) 結合現有或創設反貪腐有關之企業評比或認證

本研究認為，對於上市上櫃公司或大型企業而言，在企業評比或認證中獲得殊榮是贏得投資人信賴的籌碼，象徵企業永續經營的決心，可做為鼓勵企業推動反貪腐措施、參與企業服務廉政平臺的誘因。建議方向如下：

- 1、評估結合現行臺灣證券交易所推動的「上市上櫃公司治理評鑑」等具有公信力的企業評比之可行性，將企業反貪腐措施的推動及落實（包括企業服務廉政平臺參與度）納入其中評比項目，並參考「上市上櫃公司誠信經營守則」設立具說服力的反貪腐評比項目，藉此帶動企業對於反貪腐的重視及參與。
- 2、評估法務部廉政署之透明晶質獎擴展至企業的可行性，惟前提為創設之評鑑制度必須具有說服力及公信力，並為國際所採納，且評鑑標的不僅侷限於透明度，而應涵括企業整體反貪腐制度及公司治理體質。評鑑制度的設計需經過嚴謹的研商程序，例如由反貪腐、公司治理或企業永續經營領域的權威人士參與設計，並達到國內及國際相當的知名度，成為具有公信力的評鑑，才具備吸引企業參獎並積極推動企業反貪腐的誘因。

三、長期目標：研議制定企業反貪腐的專責法律

為真正有效規範企業貪腐行為，制定專責的法律，以裁罰的手段作為必要之惡，促使企業推動反貪腐措施，參考美國「境外反貪腐法」及英國「反賄賂法」，以法律要求企業推動反貪腐管理措施，衡酌訂定未推動反貪腐措施而發生貪瀆情事的裁罰，落實定罪執法以杜絕企業行賄及貪腐行為，展現我國對企業反貪腐的重視。

另本研究團隊整理可供企業參考的反賄賂工具：

- 國際透明組織 (Transparency International, TI) 分別於 2008、2013 年提出《商業反賄賂守則中小企業版²⁴》(Business Principles for Countering Bribery Small and Medium Enterprise(SME) Edition) 及最新的《商業反賄賂守則大型企業版²⁵》，內容包括效益及風險、如何訂定反賄賂方案、風險評估、方案規範範圍 (利益衝突、賄賂、政治獻金、禮物及招待等)、實施要件等，作為企業推動反賄賂管理方式的指引。
- 經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 於 2010 年發布《良好規範指南²⁶》(Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance)，內容著重協助企業公司建立和確保內部控制能夠有效進行，確保國際商業行為的倫理跟法令遵循機制有效。

²⁴ 請參考國際透明組織網站，<https://www.transparency.org/en/publications/business-principles-for-countering-bribery-small-and-medium-enterprise-sme>，檢索日期：2022 年 8 月 25 日

²⁵ 請參考國際透明組織網站，<https://www.transparency.org/en/publications/business-principles-for-countering-bribery>，檢索日期：2022 年 8 月 25 日

²⁶ 請參考 OECD 網站，<https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>，檢索日期：2022 年 8 月 25 日

- 國際標準組織 (International Organization for Standardization, ISO) 於 2016 年正式公布 ISO 37001 反賄賂管理系統²⁷，做為一個國際反賄賂的標準，共分十個章節，其中第四章中有關企業的賄賂風險評估是整體核心，對於企業採去相關政策及行為，有重要的參考價值。

本研究中許多觀察和建議，仍值得再深入探究，囿於研究限制，本次研究現階段主要呈現清廉印象指數 (CPI) 衡量指標，透過文獻回顧、比較研究瞭解優弱勢項目，結合訪談歸納專家及企業親身想法與感受，提供反貪腐工作利害關係者的實務經驗。企業的感受是臺灣在華人文化根深蒂固的影響下，為達到貪腐零容忍的國家氛圍還需要持續努力，雖然在受訪企業心目中，臺灣整體環境已經比其他開發中國家相對乾淨，反貪腐仍是應持續關注的議題，且需要政府與企業一同參與並共同承擔責任。

²⁷ 請參考國際標準組織網站，<https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>，檢索日期：2022 年 8 月 25 日

參考文獻

一、中文部分

- 王怡心，2010，〈原則性的內部控制處理準則〉，《證券暨期貨月刊》，28（10）：5-15
- 李萱，2021，《企業倫理與公司治理對貪腐與所得不均關係之影響》，逢甲大學財政學系碩士論文
- 李貴敏，2015，〈貴在立法 企業賄賂難定罪 劣幣將驅逐良幣〉，卡優新聞網：
https://www.cardu.com.tw/news/detail.php?nt_pk=22&ns_pk=27129，檢索日期：2022年8月25日
- 余致力、李有容副教授，2020，《建構私部門防貪機制委外研究案》，臺北：法務部廉政署汪文豪，2011，〈全球評比 海外台商行賄嚴重〉，天下雜誌 357 期：<https://www.cw.com.tw/article/5004418>，檢索日期：2022年8月18日
- 吳盈德，2014，〈美國聯邦「海外反貪污行為法」對我國企業法規遵循之啟示〉，《中正財經法學》201407（09），2-41
- 林志潔，2015，〈反制跨國企業海外行賄——以美國海外反貪腐法為例〉，發表於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會」（6月23日），臺北：法務部廉政署
- 康貴智，2018，《企業反賄賂制度之建議——以日本法之經驗為借鏡》，中原大學財經法律學系碩士學位論文
- 陳碧雲，2021，〈企業反貪防腐機制 10 重點超前部署〉，經濟日報：
<https://reurl.cc/YXV39x>，2022年8月25日
- 黃思翰、林志潔，2017，〈我國禁止行賄外國公務員法制之探討〉，《交大法學評論》，1：85-129
- 楊俊財，2020，《企業防弊肅貪法制之研究》，銘傳大學法律學系碩士論文
- 楊遵仁、鄭智元、羅永慶、謝伊婷，2007，〈法國廉政制度出國考察報

告》，臺北：臺北市政府政風處

楊穆郁，2007，〈日沙賓法嚴格 在台日商 10 月備戰〉，工商時報：
<https://www.cooloud.org.tw/node/8917>，檢索日期：2022 年 8 月 24 日

蘇珊弗里曼(Susan Côté-Freeman)，2008，〈打擊賄賂與貪腐：為何與企業有關？〉，《中華民國法務部 97 年政風工作年報》，229-240

蘇裕惠、林寶珠，2007，〈因應 J-SOX，在台日商之適用與遵循〉，《會計研究月刊》，264

二、英文部分

- Corruption Perception Index(2021), Transparency International: :
<https://www.transparency.org/en/cpi/2021> , 檢索日期: 2022 年 1 月 14 日
- 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
- De Maria, W. (2008), "Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 No. 7, pp. 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.
- Lambsdorff J. (2004) "Corruption: An Empirical Approach.?" *American Journal of Economics and Sociology*, 61 pp. 829-853.
- Kaufman, D Kraay, A. and Mastruzzi, M.(2007). "The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics." *World Bank Working Paper: Policy Research Working Paper Series 4149*. The World Bank.
- Treisman, D (2007). "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?." *Annual Review of Political Science*, 10 pp. 10-52.
- Foreign Corruption Practices Act, The United States of Department of Justice :
<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act> , 檢索日期: 2022 年 8 月 23 日
- Bribery Act 2010, [legislation.gov.uk](https://www.legislation.gov.uk) :
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> , 檢索日期: 2022 年 8 月 23 日

Rahul Kohli, ' Foreign Corrupt Practices Act ', 55 Am. Crim. L. Rev. 1269 2
(2018)

Aurélien Chardeau, 2017, Sapin II Law: The new French legal framework
for the fight against corruption, Anti-corruption Compliance

Business Principles for Countering Bribery Small and Medium
Enterprise(SME) Edition, Transparency International :
<https://www.transparency.org/en/publications/business-principles-for-countering-bribery-small-and-medium-enterprise-sme>, 檢索日期: 2022 年
8 月 25 日

Business Principles for Countering Bribery, Transparency International :
<https://www.transparency.org/en/publications/business-principles-for-countering-bribery>, 檢索日期: 2022 年 8 月 25 日

Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance, Organization for Economic Co-operation and Development, <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>, 檢索日期: 2022 年 8 月 25 日

Andrii Halai, Viktoriia Halai, Roksolana Hrechaniuk, and Kateryna Datsko(2021), Digital Anti-Corruption Tools and Their Implementation in Various Legal Systems Around the World, SHS Web of Conferences 100, 03005 (2021), DOI: <https://doi.org/10.1051/shsconf/202110003005>