

肆、

廉政論壇





肆、廉政論壇

法務部 96 年 臺灣地區廉政指標民意調查

陳俊明—世新大學行政管理學系副教授、臺灣透明組織理事

壹、前言

法務部為瞭解民眾對於政府防貪、反貪、肅貪工作的評價，在過去十餘年中執行 12 次以廉政滿意度為焦點的民意調查之後，終於先後在 95 年 5 月及 12 月兩度透過召開記者會，發布相關資訊的作法，顯然格外具有意義。這是因為，此舉不但突破了外界猜測一旦調查結果顯示民眾不滿若干政府廉政作為，政務首長勢將遭政黨內外政治人物或媒體引為批評目標，承擔所謂自貶執政團隊之責，因而有所顧忌的迷思；更因自此而後定期公開調查發現，落實滿足人民知之權利的承諾，裨益公民反貪腐意識的培養。

本調查受訪對象的產生，因為考慮現有電話用戶資料(如中華電信住宅電話號碼)涵蓋率(coverage)不足的問題，故以「隨機撥號抽樣方法」(random digit dialing, RDD)，針對臺灣地區(不含金門、馬祖)二十歲以上成年人(母體)，分兩部分進行隨機抽樣：一是先由歷年臺灣地區各縣市住宅電話抽取電話號碼，以取得所有的區域號碼局碼組合(prefix)，其次則由電腦隨機產生亂數，做為後三或四碼，再搭配局碼組合，構成抽樣清冊(framework)。此外，為使每一依前述方式隨機產生的用戶中，所有年滿二十歲的受訪者均有相等的被抽中機率，捨棄一般常用的接聽電話者即受訪者的「任意成人法」，而由訪員於接通電話



後，按照「戶中抽樣」(sampling within household)原則，抽出應受訪的對象進行訪問。

貳、民眾對於三種違反廉政行為嚴重程度的評價

調查結果顯示(如表 1)，在「選舉賄選的情形」、「民眾到公家機關辦事情請人關說的情形」、以及「一般民眾到公家機關辦事情送紅包的情形」等三種本文所稱違反廉政的行為中，民眾顯然認為「選舉賄選」的現象最為嚴重(平均 7.06 分)；其次嚴重的是「民眾請人向公務人員關說」的行為(平均數為 5.55，較前年的 5.70 略降)；至於「民眾向政府人員送紅包」的情形則甚至降至 3.99，為歷年最低。

如果一併考量過去五年六次調查所獲數據，不難發現，歷年民眾對於三種違反廉政行為的評價大致持平。其中「民眾請人向公務人員關說」、「民眾向政府人員送紅包」的平均分數分別為接近 6 分及 4 分左右(分數越接近 10 分，意味情況越嚴重)，唯有「選舉賄選」的部分自 95 年起出現較為明顯的變動，連同 96 年已有兩年民眾感受嚴重程度升高至 7 分。

表 1 受訪者對違反廉政行為嚴重程度的評價

不當行為	92 年 8 月		93 年 7 月		93 年 10 月		94 年 7 月		95 年 7 月		96 年 7 月	
	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差
臺灣選舉賄選的情形	-	-	6.28	2.88	6.30	2.98	6.57	2.74	7.07	2.68	7.06	2.68
民眾到公家機關辦事情請人關說的情形	5.71	2.84	5.73	2.76	5.19	2.96	5.73	2.82	5.70	2.92	5.55	2.96
一般民眾到公家機關辦事情送紅包的情形	4.57	3.01	4.72	3.04	4.01	2.92	4.38	2.99	4.36	2.99	3.99	3.05

註：92 年度的調查未納入對臺灣選舉賄選情形的評價。

資料來源：法務部「96 年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。



參、民眾對公務人員及政治人物清廉程度的評價

本調查也就若干從事所謂「易滋弊端業務」的公務人員、民選公職人員及政務官的清廉程度，詢問受訪者的評價（分數越高越清廉）（如表 2）。結果顯示，排名第一的是歷次調查均居冠卻曾一度在前（95）年居次的公立醫院醫療人員，屈居第二的是公務人員整體（平均數 5.95）；監理人員再次，排名不變；第四名和第五名分別為稅務稽查人員和環保稽查人員；第六至第八名的順序約略同於 95 年的調查結果，依序為消防設施稽查人員、檢察官、法官；其中四至八名的分數均較 95 年略增。

或許因為過去這一、兩年中央政府先後出現了若干貪瀆案，使 95 年中央部會政府首長及其主管的名次，一度由 14 退至 18（歷來最低分數 3.82），96 年餘波盪漾，雖然名次上升 2 名，平均分數也略增，但仍為近五年次低（4.33；參見表 2 及圖 1）。在地方公職人員的部份，縣市長及其主管所獲評價，不但繼續領先中央部會首長及其主管，也優於鄉鎮市首長及主管、鄉鎮市民代表和縣市議員的表現。

表 2 受訪者對與廉政工作關係密切者清廉程度的評價

人員類別	92 年 8 月		93 年 7 月		93 年 10 月		94 年 7 月		95 年 7 月		96 年 7 月	
	排名	平均數	排名	平均數	排名	平均數	排名	平均數	排名	平均數	排名	平均數
公立醫院醫療人員	1	6.3	1	6.19	1	5.99	1	6.04	2	5.81	1	6.08
一般公務人員	2	6.02	2	5.81	2	5.84	2	5.83	1	5.83	2	5.95
監理人員	5	5.66	5/6	5.62	5	5.49	3	5.69	3	5.71	3	5.71
稅務稽查人員	6	5.65	7	5.54	6/7	5.46	6	5.54	6	5.48	4	5.56
環保稽查人員	3	5.83	4	5.7	3	5.71	5	5.55	4	5.68	5	5.54
消防設施稽查人員	4	5.7	5/6	5.62	4	5.52	4	5.58	5	5.50	6	5.52
檢察官	7	5.42 註	3	5.72	6/7	5.46	7	5.49	7	5.33	7	5.51
法官	7	5.42 註	8	5.47	8	5.23	8	5.28	8	5.14	8	5.26
殯葬管理人員	13	4.84	12	5.08	13	4.91	10	5.03	9/10	4.96	9	5.05
海關人員	12	4.88	13	5.01	10	5.04	11	4.91	9/10	4.96	10	4.95



監獄管理人員	8	5.09	9	5.19	11	4.97	15	4.68	11	4.93	11	4.94
警察	10	4.98	10	5.18	15	4.77	9	5.09	12	4.88	12	4.88
縣市政府首長及主管	14/15	4.79 註	14	4.97	12	4.92	13	4.78	14	4.44	13	4.56
建管人員	16	4.51	17	4.57	17	4.59	16	4.53	13	4.49	14	4.50
鄉鎮市首長及主管	14/15	4.79 註	15	4.86	16	4.69	17	4.46	15	4.35	15	4.43
中央政府首長及主管	14/15	4.79	16	4.83	14	4.83	14	4.73	18	3.82	16	4.33
鄉鎮市民代表	17	4.27 註	18	4.43	18	4.33	18	4.32	16	4.27	17	4.25
縣市議員	17	4.27 註	19	4.26	19	4.19	19	4.07	17	3.91	18	3.99
政府採購或公共工程人員	19	3.99	21	4.06	21	3.94	20	4	19	3.77	19	3.91
立法委員	20	3.97	22	4.01	20	4.04	21	3.95	20	3.65	20	3.81
河川砂石管理業務人員	18	4.06	20	4.19	22	3.89	22	3.77	21	3.61	21	3.77
工商事業稽查人員	11	4.96	11	5.13	9	5.09	12	4.89				
平均		5.04		5.07		4.95		4.92		4.79		4.66

註：92年8月的調查問卷中，「司法人員」未區分為法官和檢察官；「地方機關首長」未區分縣市和鄉鎮市；「地方民意代表」未區分為縣市議員和鄉鎮市民代表。
資料來源：法務部「96年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。

至於長久以來分列倒數三名的河川砂石管理人員(平均數 3.77) 立法委員(3.81)、採購和公共工程人員 (3.91)，雖然在 92 年至 96 年的六次調查中均敬陪末座 (如表 2)，但本次調查數據顯示較前微升(參見圖

1)。

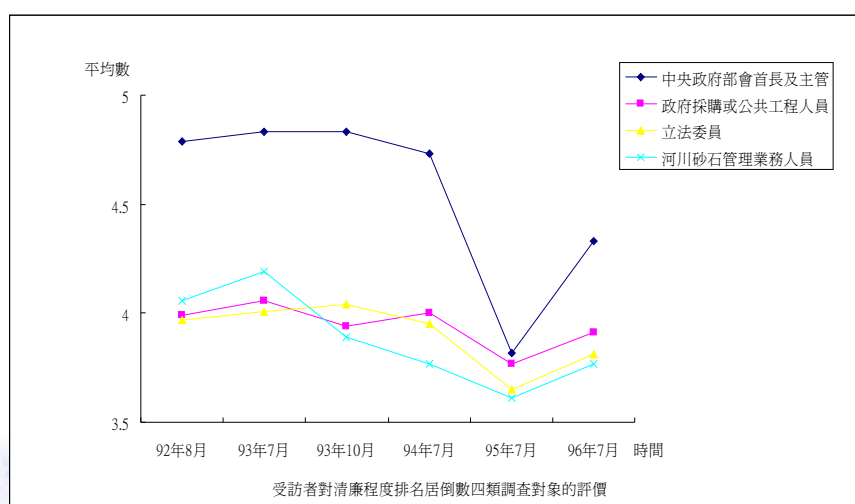


圖 1 受訪者對清廉程度排名居倒數四類調查對象的評價
資料來源：法務部「96年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。



肆、民眾對政府重要廉政政策的看法

在這個部分，民眾對於政府推動公職人員申報財產、閒置公共建設活化利用、行政院所屬機關政務人員財產信託、查察賄選成效等幾項重要廉政措施的評價，也就是探尋民眾對於政府特定面向施政的滿意程度。其次，則請民眾表達財產來源不明立法的必要性，以及預估政府設置專責廉政機構對於廉政的助益、對於提昇政府廉潔度的信心。最後，在前兩部分較偏向受訪者的態度性問題之外，本調查也設計了有關民眾一旦遇及貪腐是否願提出檢舉，這樣一種比較屬於行為性的題目。

首先，對於若干人而言，現行公職人員財產申報制度可能會因為相關配套未盡完善，而質疑其成效，但如圖 2 所示，和前此歷次調查相比，本次民調受訪者當中，仍有六成(60.5%)肯定公職人員申報財產對於廉潔政風的效益；認為不會產生什麼作用者則約占三成(30.5%)。如果暫且不問是否因為有局內人(insiders)或局外人的差異，造成「資訊不對稱」(asymmetric information)的情形，大體而言，對此一制度抱持肯

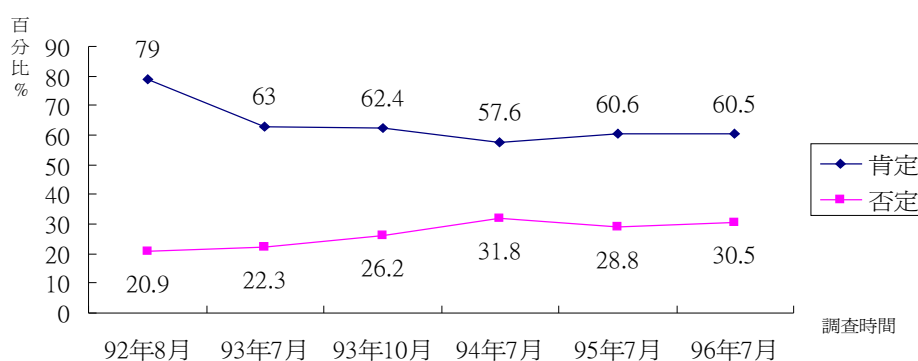


圖 2 受訪者對公職人員申報財產促進廉能政風的看法
資料來源：法務部「96 年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。

定態度者的比例，遠高於否定者。

民眾對於政府活化公共設施表現的評價(如圖3)，也是評斷政府廉潔與否的方向之一。關於此點，有六成八(68.3%)的民眾表示「不滿意」；表示肯定者的比例則僅有22.1%；由此可見，政府活化閒置公共工程立意雖良善，但其成效仍有待提升。

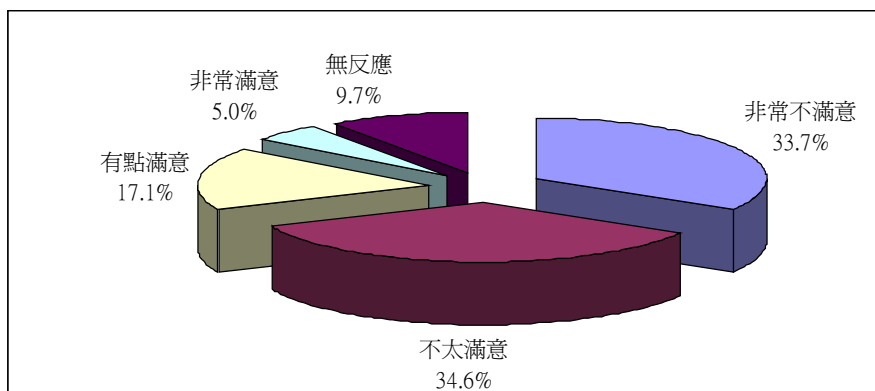


圖3 受訪者對政府將蓋好未利用的公共建設再活化利用的看法
資料來源：法務部「96年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。

政府為建立廉能內閣(如圖4)，要求行政院所屬機關政務首長將財產信託。調查結果顯示，對於受訪民眾而言，認為政務人員信託個人財產有助提昇政府清廉程度的民眾，合計約六成(59.9%)；另一方面，有近三成(29.6%)的人表示此一作法助益不大。

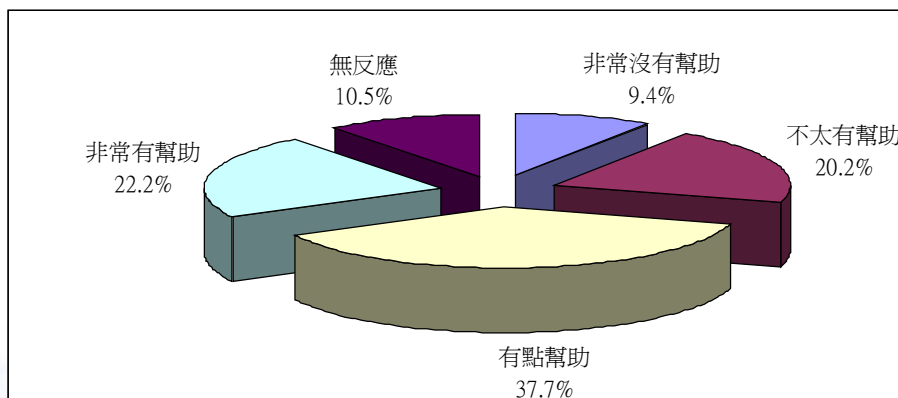


圖4 受訪者對行政院要求所屬機關政務人員財產信託的看法
資料來源：法務部「96年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。



在查察賄選的成效方面(如圖 5)，受訪者中有將近六成五(64.7%)，不滿意政府查賄選的成果；滿意者的比例約為三成(30.2%)。相較於前次調查結果，不滿意者的比例上升，滿意的比例則維持 95 年以來的三成。就此而言，政府相關單位所宣示查察賄選的決心、所展現查辦賄選的具體成果，尚未能提升民眾的信心。

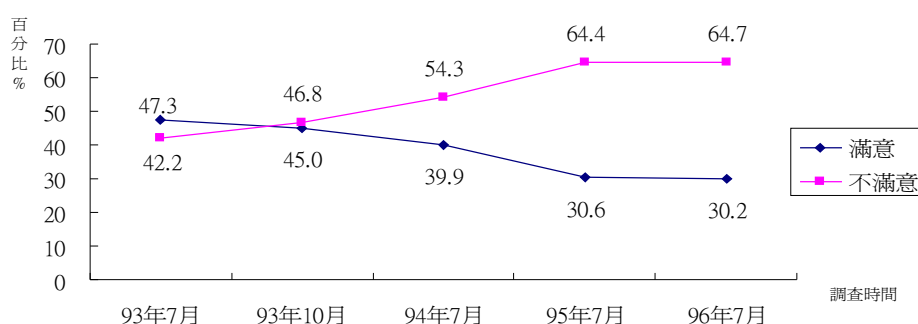


圖 5 受訪者對政府查察賄選成效的看法

資料來源：法務部「96 年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。

有關政府廉政工作應以設置專責機關為宜？抑或維持目前多個單位分工的現況？在由受訪民眾所取得的數據中(如圖 6)，有六成五(65.3%)贊同以一專責機關處理廉政相關工作；不贊成者的比例則為二成八。如果觀察民意的變遷趨勢，不難發現，儘管多數受訪者對專責的廉政機關有所期待，但是認為即使成立專責肅貪機構助益有限者的比例，也出現了逐年攀升的情形，其中原委似有進一步探究的必要。

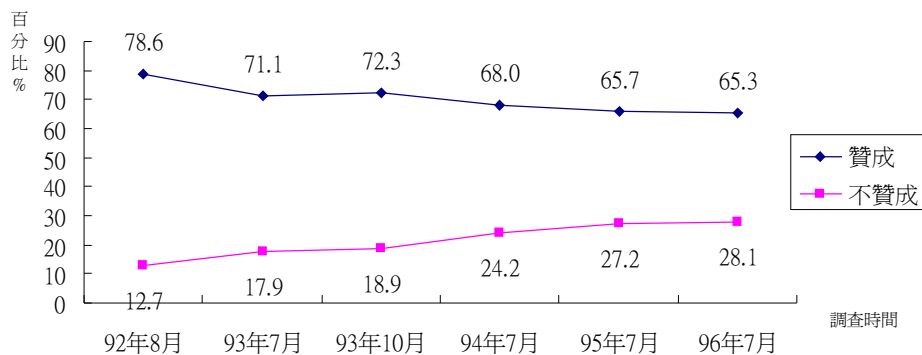


圖 6 受訪者對廉政機關能否促進政府廉能政風的看法
資料來源：法務部「96 年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。

掃除黑金和肅貪是政府重要的政策之一（如圖 7），但值得注意的是，從 94 年開始，民眾對於政府在這方面表現不滿意者的比例出現陡增的情形。儘管和 95 年的高點相比，96 年受訪民眾「不滿意」這項政策成效的比例已減少了四個百分點（由 72.2% 降至 68.3%），滿意者則增加三個百分點（由 22.7% 升至 25.7%）（此一現象或許與司法機關積極偵辦 95 年間行政部門接連爆發若干貪腐事件有關），但受訪民眾「不滿意」及「滿意」政府掃除黑金和貪污成效者之間，仍有四成三左右的差距。

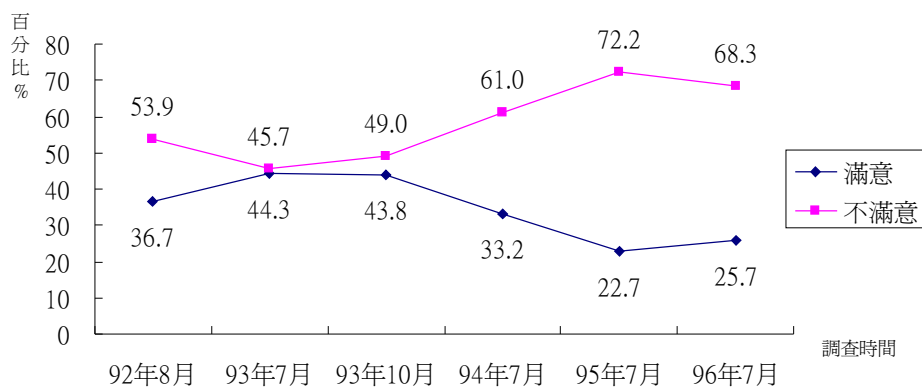


圖 7 受訪者對掃除黑金和貪污成效的看法
資料來源：法務部「96 年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。



是否應以立法處理公務人員薪資以外大筆財產來源的問題？受訪民眾中（如圖 8），64%對此持肯定的態度；表示不贊成此種說法者的比例為二成五(25.3%)。由此或可推論，多數民眾贊成公務人員若有薪資以外的大筆財產收入，卻無法明確交待來源，即可能涉及貪污。

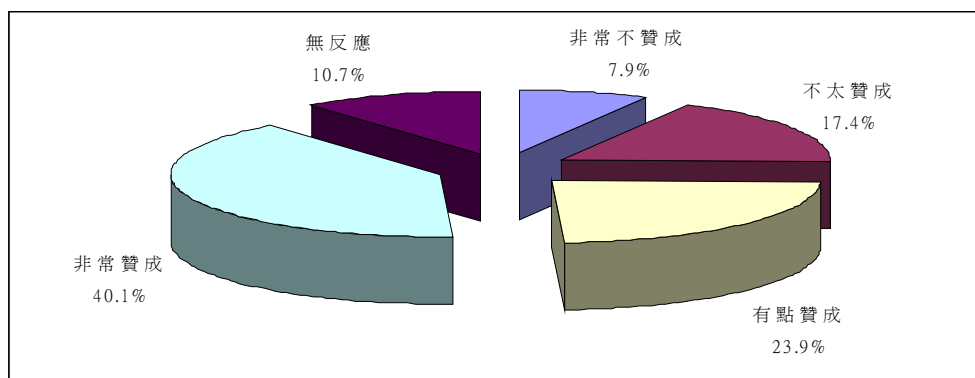


圖 8 受訪者對應立法處理公務人員財產不明來源的看法

在檢舉貪污不法行為方面(如圖 9)，鑑於有六成左右的民眾，表示會主動檢舉政府人員的貪污不法行為，足徵民氣可用；但值得注意的是，自 94 年 7 月以迄 96 年的調查，均有三成三至三成五的人表示不會提出檢舉。

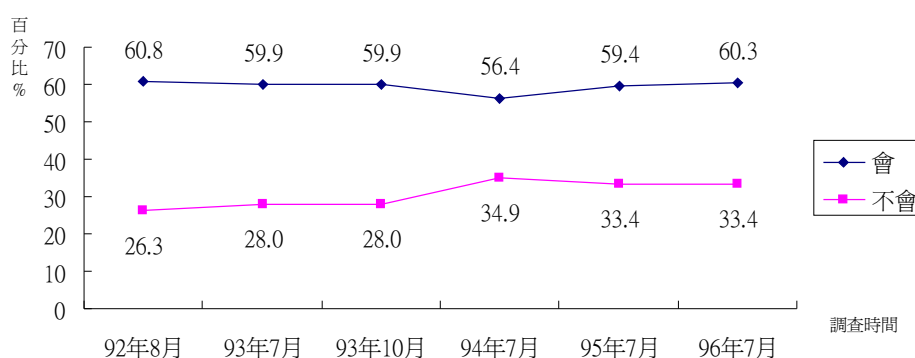


圖 9 受訪者對貪污不法行為是否會提出檢舉的看法

資料來源：法務部「96 年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。



在對於政府改善廉潔程度的信心方面（如圖 10），有三成六的受訪者表達了樂觀的態度，但也有四成一的人相對悲觀。我們觀察長期趨勢，發現一個有待未來深入剖析的變化，那就是在 93 年 10 月（當年第二次調查，對同一題目表達悲觀者的比例是 37.7%）至 94 年 7 月兩次調查之間，出現了不看好政府廉潔程度者的比例，大幅增加 10 個百分點（成為 47.7%）的情形。截至 96 年的調查為止，雖然正、負面期待政府廉潔程度改善者間的差距逐年縮小，但面對看壞民眾迄仍多於看好者的事實，執政當局理當全力贏得民眾信任。

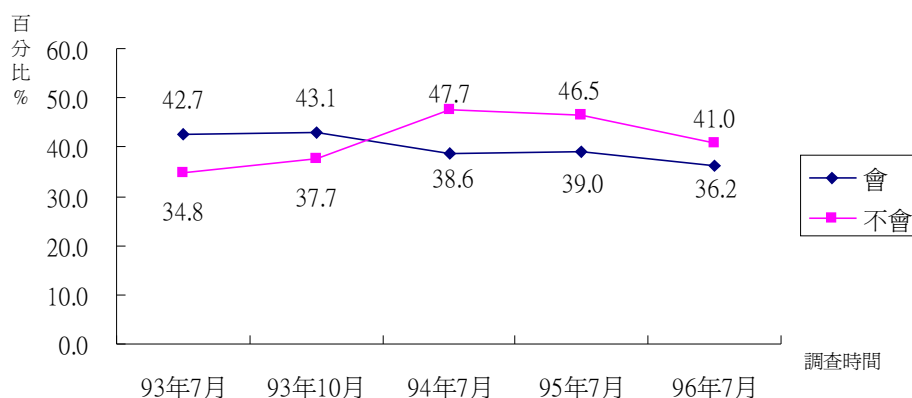


圖 10 受訪者對未來政府廉潔度提昇的看法
資料來源：法務部「96 年度臺灣地區廉政指標民意調查」記者會。

伍、討論與建議

綜而觀之，臺灣地區民眾對於三種違反廉政行為嚴重程度的看法約為：雖然仍有一定比例民眾試圖經由央人關說和政府打交道；但早些年還曾經甚為猖獗的「送紅包」給政府辦事人員之舉，似乎改善許多。另一方面，對於多數民眾而言，儘管法務部的許多統計數據，在在顯示了政府相關單位對於掃除賄選的用心，但或許一如論者所稱，「買票（vote buying）」既難全然排除部分選民所處特定風俗或文化的範限，



也難禁絕買票者就其自身利益極大化者的理性計算，原本不易立竿見影，因此受訪者在主觀上還是認為，賄選乃是當前最嚴重的違反廉政行為。

從受訪者對與廉政工作關係密切之公務人員及政治人物清廉程度的評價看來，民眾對一般公務人員整體的印象尚佳。相對於此，民眾似乎不太肯定部會首長、民選行政首長、政治任命人員和民意代表等政治人物的操守。對於前者而言，我們對做為「國家廉政體系」(national integrity system, NIS)支柱之一的「文官體系」，幾度調查都受到肯定，感到欣慰；卻也憂心於民主憲政制度設計中，唯一獲賦予監督行政部門職權，又居政策過程(policy process)重要環節的立法機關及其成員，一旦正當性(legitimacy)遭質疑的後果。

另一方面，電子化政府(e-government)相關文獻顯示，政府推動業務網路查詢與申辦，有助於強化對公部門的信任。就此而言，監理、稅務稽查人員在系列清廉程度的調查中排名較前，或許也再次提醒政府加快電子化腳步的必要性。

在政府的相關廉政措施方面，受訪民眾對於凡屬有助提升政府廉潔程度的作為，均表達了相當可觀的贊同程度。因此，不但對於公職人員申報財產、行政院所屬機關政務人員財產信託、公務人員財產來源不明立法、設置專責的廉政機構等作法或規劃，皆能在歷次調查中給予百分之六十以上的肯定，甚至對於貪污不法行為，表達了付諸檢舉行動的意願，這或許正是所謂「民氣可用」的最佳寫照，實在值得朝野正視。

相應於此，從受訪者對查察賄選成效、閒置公共建設活化利用、未來政府廉潔度等問題，均僅有四成左右滿意程度的調查結果看來，民眾在這些方面的確有較高的期待，也為未來的政府廉政工作指出了明確的方向。



對於政府機關而言，民意調查既在了解民眾的集體意向，那麼在執行之際，理應尊重調查研究的專業倫理 (professional ethics)，以便確保抽樣及問卷設計的嚴謹；一旦取得調查結果，則應客觀適切解讀分析數據，並據以研提對策。準此以觀，數年來，法務部先後負責前述委託調查研究的行政官僚，不僅持續關切民意歸趨，復能設法自我充實、進修民意調查相關知識，值得肯定；至於上自機關主管下至承辦人員，均能坦然面對民眾在主觀意願上，對於若干廉政作為的高度期許，甚且幾經努力，說服政務首長同意召開記者會提供媒體公布，滿足民眾「知」的權利，並使調查結果發揮了一定程度的政策影響 (policy impact)，尤其值得一提。

關於後者，以做為全國最高政風工作主管機關的法務部而言，大力推動「財產來源不明罪」、強化對檢舉民眾保護的作為、協調各方考慮是否在有限資源的情形下設置整合的單一廉政機構等，均為顯例。論及個別部會的明顯「回應」 (responsive) 措施，則包括財政部另行以關務及稅務人員為標的團體，自行再委請學術單位做進一步的質、量化研究；經濟部水利署特別針對河川砂石業務管理，訂出諸般創新作為，多少也收「課責」 (accountability) 之效。

然而，必須順帶一提的是，囿於民意調查係以相對多數受訪者的主觀感受為研究對象，難免有其侷限。一方面，若民意蒐集所涉議題非民眾所關切，或受訪者欠缺個人經驗，其實會有相當比例受訪者，在調查中出現「無態度」 (non-attitude) 的情況。另一方面，政府機關往往因為與民眾之間明顯的「資訊不對稱」，而傾向於以本身所握有的統計數據為尚，甚且質疑民意的價值。一個可行的因應之道是在執行調查之外，嘗試併同諸如「深度訪談」 (in-depth interview) 或「焦點團體座談」 (focus group) 等質化研究方法，立意選取少數「關注民眾」 (attentive public) 或「政策利害關係人」 (policy stakeholder)，擷取量化調查所



無法獲得的特定態度成因，以供形成政策建議(policy suggestions)。

此外，或許還應考慮建構一個含納整體廉政主要面向的指標體系，結合反應民眾個人偏好的主觀指標，以及以各類公務統計為基礎的客觀指標，具體展現政府機關的施政績效，並藉由導入公民參與(citizen participation)、分享資訊、審慎思辨(deliberation)，逐步完善政策指標變項的選取(李允傑，2001:187-191)，形塑廉政政策願景，突顯施政重點，從而提升管理的功能。就此而言，我們欣見法務部政風司以及臺北市政府政風處等政府機關，在過去三、四年間結合「臺灣透明組織」，共同投身於全球貪腐研究領域迄仍罕見、並也因此引發國際矚目的「政府廉政指數(government integrity index, GII)」的開發。

其實，在當前全球多數國家人民對政府的信心不斷下滑之際，政府藉助民調以了解民眾對政策的認知與評價，毋寧是一件值得鼓勵之舉。我們唯一要提醒的是，任何受託執行民意調查的機構，必須忠實而嚴謹地依據專業，呈現所掌握的民意；面對調查結果，行政官僚則應坦然而執著地以負責的態度加以回應。唯有如此，才能彰顯政府進行政策民調的初衷，爭取民眾對政府的「信任」(trust)。