



廉能政府與國家競爭力

今年是主計制度建制 86 週年，朱主計長期勉主計同仁將主計制度所代表歲計、會計、統計三連環之精神，再造主計價值。從廉能政府與國家競爭力的角度觀之，歲計與會計是廉能政府的守門人，統計則是國家競爭力的測評者，同時亦代表對於國家公共財務資源使用的規劃、執行與評估。如何善用受人民託付的公共財務資源創造公共利益，將是主計人員的重要使命與價值。

余致力（世新大學行政管理學系教授）

壹、一份報告的兩樣心情

國家發展委員會於今（106）年 6 月 1 日發布新聞稿指出：「根據瑞士洛桑管理學院（IMD）『2017 年 IMD 世界競爭力年報』（IMD World Competitiveness Yearbook），在 63 個受評比國家，我國排名第 14，與上年持平。在亞太地區我國排名保持第 3，僅次於香港、新加坡。在 IMD 評比競爭力四大類中，我國『政府效能』排名最佳，為世界第

10；『經濟表現』及『企業效能』分別進步 3 名、1 名，『基礎建設』則滑落 2 名。」針對這份報告的結果，台灣各大傳播與社群媒體都有些報導與討論，但各有或喜或憂不同的解讀，出現一份報告兩樣心情的現象。

台灣的國家競爭力能在國際評比上名列前茅，政府效能排名為世界第 10，當然是一件可喜之事，但是否就代表台灣民眾普遍過著更好的生活？今年初「今周刊」的編輯室報告便以「國家競爭力」為題，

描繪了台灣民眾的焦慮與不安（楊紹華，2017）：「前陣子和許久未見的老友聊天，本該是閒話家常的場合，但不管話題轉了幾圈，每一章回的結尾，或多或少都擺脫不了悲觀顏色。聊工作，即將被跨國集團調派至海外的他，薪水三級跳，按理是個開心話題，但他話鋒一轉說：『這才發現，同樣的職級，集團願意給台灣人的薪水是各國最低。』聊孩子，在學校的功課不差，課外活動表現也不俗，但一不小心聊到孩子的未來，他又擔心台灣的

年金、財政問題會拖累下一代。國家競爭力，如此嚴肅而生硬的五個字，成了這場老友相見的話題主軸。我們的國家競爭力出了什麼問題？一言難盡。」

這種在地觀感與國際評比有落差的現象，不只出現在世界競爭力排名上，也出現在其他國際評比上。國際透明組織（Transparency International, TI）所建構與公布的「清廉印象指數」（Corrupt Perception Index；簡稱 CPI；或譯為「貪腐印象指數」），就是另外一個例子。

貳、國際評比與在地觀感

1993 年成立的國際透明組織，是全球唯一專門致力於打擊貪污腐敗的國際性非政府組織，自 1995 年開始，透過每年定期公布清廉印象指數，在設定全球反貪腐議程上，扮演著重要的角色。清廉印象指數是一個透過國際菁英的意見蒐集，針對各國清廉程度進行跨國評比的指數，早年滿分是 10

分，2012 年起計分方式改為 100 分，分數愈高表示愈清廉。表 1 整理過去 22 年臺灣清廉印象指數之得分、排名以及歷年受評國家數。由表 1 可看出在受評國家數上，從一開始 41 逐漸成長至最高 182，約佔全球近 200 個國家的九成，已有相當不錯的覆蓋率，成為國際上廣受引用的跨國評比指標，常常被用來衡量一個廉能政府的清廉面向。

近十年來，我國清廉印象指數在全球受評的將近 180 個國家中，排名大致是在 30 至 39 名，臺灣的廉政狀況，從國外菁英透過望遠鏡觀察的評價看來，表現並不差，在全球

脈絡下，屬於中度廉潔國家。然而，我國民眾用顯微鏡檢視臺灣廉政狀況，則似乎產生並不相同的看法，對於臺灣過去民主轉型過程中，政府的廉潔狀況並不滿意（余致力，2016a）。國際評比與在地觀感會有落差，在其他民主國家中也有這種現象。筆者曾使用「亞洲民主動態調查」（Asian Barometer Survey; ABS）所蒐集的在地民眾對其政府的貪腐印象，與清廉印象指數的國際評比來進行比較分析，結果詳如下頁圖 1（Lin and Yu, 2014）¹。

從下頁圖 1 所顯示的研究結果可以發現，國際菁英與在

表 1 1995 ~ 2016 臺灣清廉印象指數之得分與排名

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
排名	25	29	31	29	28	28	27	29	30	35	32
得分	5.08	4.98	5.02	5.3	5.6	5.5	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9
N	41	54	52	85	99	90	91	102	133	146	159
年	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
排名	34	34	39	37	33	32	37	36	35	30	31
得分	5.9	5.7	5.7	5.6	5.8	6.1	6.1	6.1	6.1	6.2	6.1
N	163	180	180	180	178	182	176	177	175	168	176

說明：N 為納入評比的國家。
資料來源：國際透明組織網站。

論述》專論 · 評述

地民衆對特定地區的貪腐印象呈現多元樣態。在柬埔寨、印尼、蒙古與菲律賓四個地區，國際菁英與在地民衆均認為貪腐問題相對嚴重，而在香港與新加坡，國際菁英與在地民衆均認為其政府相對廉潔。整體而言，國際菁英與在地民衆對這六個地區的貪腐印象並無差異。

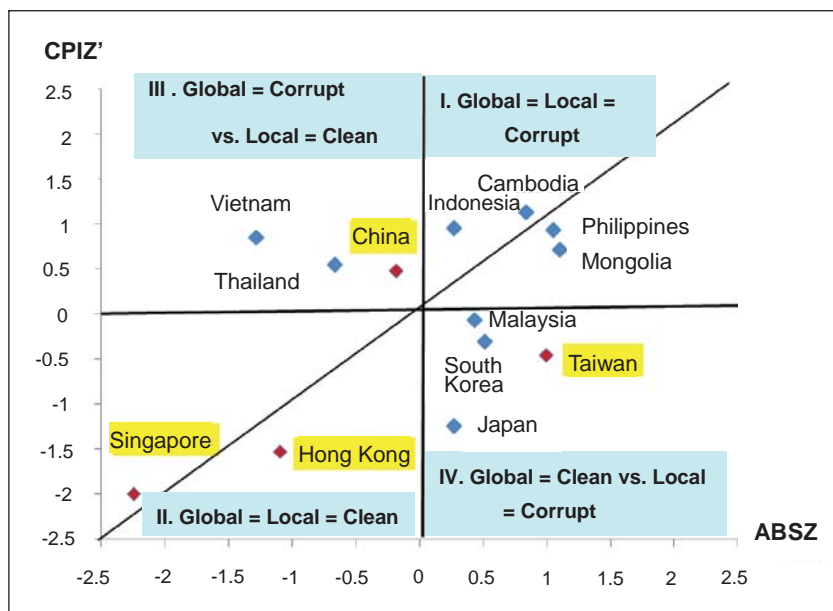
至於其他七個地區，國際菁英與在地民衆間對政府的貪腐印象則呈現相當程度之落差。從清廉印象指數的測量顯示，中國、泰國與越南的貪腐

情況嚴重，但在亞洲民主動態調查的測量上，在地民衆的感覺卻相對良好。反之，從亞洲民主動態調查的資料上顯示，日本、韓國、馬來西亞與台灣的民衆認為貪腐情況頗為嚴重，與國際菁英在清廉印象指數上對這四個地區的評價有些落差。在這七個地區，為何在地民衆與國際菁英對政府的貪腐印象會有落差？該文從各個地區的政經社文脈絡做了一些說明，但仍是一個有待更深入研究與探討的問題。

以新加坡、香港、台灣與中國為例，下頁表 2 摘錄了亞洲民主動態調查針對貪腐的兩題調查結果。新加坡有過半（50.7%）的受訪者認為，他們的政府幾乎沒有官員是貪腐的，另有近半的受訪者（47.6%）認為貪腐的官員只有少數人。至於香港，有近兩成（19.5%）的受訪者認為，他們的政府幾乎沒有官員是貪腐的，另有近七成的受訪者（68.2%）認為貪腐的官員只有少數人。這樣的調查結果與清廉印象指數對新加坡與香港的廉政評價應該是大致相符。

然而，下頁表 2 中有關中國與台灣的調查結果，卻與清廉印象指數對這兩地的廉政評價有相當程度的落差。中國多數受訪者認為他們的中央政府並不貪腐，有 40.9% 的受訪者認為，幾乎沒有官員是貪腐的，另外有 44.7% 的受訪者認為僅有少數的官員是貪腐的。相對而言，台灣有過半（55.5%）的受訪者認為，他們的中央政府有多數官員是貪腐的，更有一成多受訪者（11.6%）認為

圖 1 貪腐印象分類



說明：該文將亞洲民主動態調查中有關貪腐情況的調查與清廉印象指數進行分數標準化，分別以 ABSZ 以及 CPIZ' 表示，代表地方民衆以及國際菁英對於貪腐的印象，分數越高表示越貪腐。資料來源：Lin and Yu (2014)，Figure 1。

幾乎所有官員都是貪腐的。在地方政府部分，中國的調查結果呈現五五波，但在台灣，過半受訪者還是認為多數官員是貪腐的（57.9%），還有 8.3% 受訪者認為幾乎所有官員都是貪腐的。

有關中國與台灣兩地民衆

對其政府貪腐印象的落差，Lin and Yu（2014）在該文中已做了一些分析與討論，在此不再贅述。重點是，如果僅以此相對比較的數據就論斷台灣的貪腐狀況比中國更嚴重，顯然與真實情況並不相符。過去學術界對於以印象為基礎的貪腐測量研究

結果最常見的批判是（Campbell, 2013）：「印象不代表真實」（Perception is not reality.）。誠如 Leon et al.（2013）指出，受訪者對於貪腐印象的問題，在回答時可能存在著不同的回應尺度（response scales），導致一樣看花兩樣情的結果。換言之，

表 2 新加坡、香港、台灣與中國民衆對政府的貪腐印象

題目與選項 地 區	題目 1：中央政府貪腐與收賄的普遍程度？				有效問卷	該年清廉印象指數排名
	1. 幾乎沒有官員是貪腐的	2. 僅有少數官員是貪腐的	3. 有多數官員是貪腐的	4. 幾乎所有官員是貪腐的		
中國 (Year: 2007-2008; n=5098; percent missing=60.8%)	816 (40.9%)	893 (44.7%)	229 (11.5%)	58 (2.9%)	1996	72
新加坡 (Year: 2006; n=1012; percent missing=13.6%)	443 (50.7%)	416 (47.6%)	11 (1.3%)	4 (0.5%)	874	5
台灣 (Year: 2006; n=1587; percent missing=13.3%)	43 (3.1%)	411 (29.9%)	763 (55.5%)	159 (11.6%)	1376	34
地區／題目	題目 2：地方政府貪腐與收賄的普遍程度？					
中國 (Year: 2007-2008; n=5098; percent missing=39.5%)	372 (12.1%)	1226 (39.7%)	1143 (37.1%)	344 (11.2%)	3085	72
香港 (Year: 2007; n=849; percent missing=16.0%)	139 (19.5%)	486 (68.2%)	83 (11.6%)	5 (0.7%)	713	14
台灣 (Year: 2006; n=1587; percent missing=10.6%)	56 (3.9%)	423 (29.8%)	822 (57.9%)	118 (8.3%)	1419	34

說明：表格中的 Year 為亞洲民主動態調查執行之時間；n 為樣本數；percent missing 為未回答本題之比例，等於「有效問卷 / 樣本數」。由於政體之差異性，新加坡只做中央政府的問題調查，香港則只針對地方政府問題進行調查。
資料來源：修改至 Lin and Yu（2014），Table 2 and Table 3



針對特定具體行為的評價，在甲國的受訪者可能認為是難以容忍的貪腐行為，而在乙國的受訪者則認為是無傷大雅的潛規則。

Lambsdorff (2006a, 2006b) 亦指出，在特定地區觀察到民眾對政府廉政的低度評價，未必就一定是反映出此一地區的高度貪腐情況，有可能反而是反映出此一地區有高度的倫理標準，以致受訪者難以容忍貪腐的行為，以及不滿政府未能達到弊絕風清的成效。台灣民眾對政府頗為不佳的貪腐印象，是否如 Lambsdorff 所言反映出較高的倫理標準，目前尚無相關實證研究加以驗證。但從圖一看到與台灣同在區塊 IV 的三個國家：日本、韓國、馬來西亞，似可發現民主國家的民眾反而對於政府的廉政印象不佳的現象。民主究竟出了什麼問題？我們深信民主是人類必須堅持的政治制度，但在這個前提下，要如何提升治理的品質？強化民眾對政府的信任與信心？將是台灣邁入民主鞏固階段所必須正視的課題。

參、民主赤字與文官角色

我國自 1987 年解除長達 40 年的戒嚴，臺灣民主政治的發展進入歷史的新頁，而其後 1996 年第一屆總統民選，更是我國民主化的重要轉型關鍵。2000 年總統大選，中央政府產生首次的政黨輪替，結束國民黨長達半世紀的執政，政權的和平移轉，更為臺灣的民主發展畫下重要里程碑。這樣一個既未造成政治動盪，亦未付出重大社會成本的政黨輪替，有學者將其譽為第三波民主化中的最佳案例。然而，從 2000 年迄今，臺灣多數民眾似乎並未感受到這個最佳案例所帶來的幸福、快樂、善良與公義的生活，反而是產生了民主赤字 (democratic deficit) 現象。

民主赤字是二十一世紀全球民主化的普遍現象。所謂民主赤字是指民主國家的公民對政府的期望與現實產生落差，普遍對民主運作結果不滿，對民主品質給予低度評價。蔡總統在 2016 年 5 月 20 日就職演

說中，對於臺灣的民主赤字有極為精準地描繪：「1996 年台灣第一次總統直選，到今天剛好 20 年。過去 20 年，在幾任政府以及公民社會的努力之下，我們成功渡過了許多新興民主國家必須面對的難關。在這個過程中，我們曾經有過許多感動人心的時刻和故事，不過，正如同世界上其他國家一樣，我們也曾經有過焦慮、不安、矛盾、與對立。我們看到了社會的對立，進步與保守的對立，環境與開發的對立，以及，政治意識之間的對立。這些對立，曾經激發出選舉時的動員能量，不過也因為這些對立，我們的民主逐漸失去了解決問題的能力。」

重建解決問題的能力需要大家一起努力！民選首長的願景領導、民意代表的問政水準、常任文官的專業中立以及一般民眾的公民素養，都會影響一個國家的民主品質與治理績效；就常任文官的部分而言，他們在推動國家政務上具有重要的角色，是任何執政者想要打造廉能政府的重要夥伴，文官的

操守、品質、熱情，深刻影響台灣的國家競爭力（余致力，2016b）。如何運用策略性人力資源管理，使文官能具備全球化治理觀念的政策規劃能力，具備有效執行與管理政策的能力，和展現高度廉潔的公共服務倫理行為，應是未來文官遴選與培訓的重點（施能傑，2006）。

今年是主計制度建制 86 週年，朱主計長期勉主計同仁將主計制度所代表歲計、會計、統計連環運用之精神，應用於主計業務，勇於創新變革、再造主計價值（朱澤民，2017）。從廉能政府與國家競爭力的角度觀之，歲計、會計、統計代表對於國家公共財務資源使用的規劃、執行與評估。歲計與會計是廉能政府的守門人，統計則是國家競爭力的測評者。如何預防各級政府機關與全體公職人員濫用受人民託付的公共財務資源謀取個人、組織、政黨的私利，如何協助各級政府機關與全體公職人員善用受人民託付的公共財務資源創造公共利益，將是主計人員的重要使命與價值。

註釋

1. 亞洲民主動態調查是一項由我國中央研究院政治學研究所與國立台灣大學人文社科高等研究院共同主持的大型跨國調查研究項目，利用社會調查方法，長期追蹤東亞十三個國家與地區公民政治價值與行為的變遷，以及公民對於政治體制正當性以及治理質量的評價。

參考文獻

1. 國家發展委員會，2017 年 IMD 世界競爭力我國排名維持全球第 14 名。檢索日期：2017 年 7 月 1 日，取自：http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&s=5E5A4ED7DF4A900F。
2. 朱澤民，2017，〈勇於創新變革再造主計價值〉，《主計月刊》，第 736 期，頁 6-9。
3. 余致力，2016a，〈國際透明運動與台灣廉政治理〉，《臺灣民主之反思與前瞻》王業立主編，台北：臺灣民主基金會，頁 159-189。
4. 余致力，2016b，〈民主與行政：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響〉，《文官制度季刊》，第 8 卷第 3 期，頁 1-20。
5. 施能傑，2006，〈文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點〉，《東吳政治學報》，第 22 期，頁 1-46。
6. 楊紹華，2017，〈國家競爭力〉，

《今周刊》，第 1052 期，頁 14。

7. Campbell, Stuart Vincent. 2013. "Perception is not reality: The FCPA, Brazil, and the mismeasurement of corruption." *Minnesota Journal of International Law*, 22 (1) : 247-281.
8. Lambsdorff, J.G. 2006a. "Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-section of Countries." In Susan Rose-Ackerman (Ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*. pp. 3-51. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
9. Lambsdorff, J.G. 2006b. "Measuring Corruption: Validity and Precision of Subjective Indicators (CPI)." In Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors and Fredrik Galtung (Eds.), *Measuring Corruption*. pp. 81-100. Burlington, VT: Ashgate.
10. Lin, M.W., and Yu, C. 2014. "Can corruption be measured? Comparing global versus local perceptions of corruption in East and Southeast Asia." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 16 (2) : 140-157.
11. Leon, C. J., Jorge E. Arana, and Javier de Leon. 2013. "Correcting for Scale Perception Bias in Measuring Corruption: an Application to Chile and Spain." *Social Indicators Research*. 114 (3) : 977-995. ❖