

# 「臺北市政府廉政指標之後續研究」

## 報告書



中華民國 98 年 03 月 15 日

# 「臺北市政府廉政指標之後續研究」

## 報告書



### 國際透明組織台灣總會—台灣透明組織

計畫主持人：莊文忠 助理教授

聯絡人：蘇毓昌

郵政信箱：臺北市木柵郵政六之十六號信箱

聯絡電話：02-2236-2204

傳真：02-2236-3325

電子郵件：[transparency@ti-taiwan.org](mailto:transparency@ti-taiwan.org)

網址：[www.ti-taiwan.org](http://www.ti-taiwan.org)

中華民國 98 年 03 月 15 日

# 研 究 人 員

## 計畫主持人

莊文忠 台灣透明組織民意調查部主任  
世新大學行政管理學系助理教授

## 協同主持人

洪永泰 台灣透明組織理事長  
台灣大學政治學系教授

陳俊明 台灣透明組織理事  
世新大學行政管理學系副教授

胡龍騰 台灣透明組織知識管理部主任  
世新大學行政管理學系助理教授

## 研究人員

蘇毓昌 台灣透明組織辦公室主任  
世新大學行政管理學系博士生

# 摘要

本研究前此數次接受臺北市政府政風處之委託，研擬建構臺北市政府廉政指標體系，此一綜合性指標體系同時包括主觀指標和客觀指標的成分，據以評量臺北市政府一級機關之廉政狀況。接續過去的研究基礎，本次研究實屬於後續之實證分析。以下分別就政府廉政指標體系的後續討論及實證分析結果加以說明。

## 壹、研究結果

### 一、指標體系的建議與修正

#### (一) 在投入面向部分

1. 在政風人員比例的操作化定義上，改以預算員額數進行計算。
2. 在預算指標方面，如果把政風業務的成長和總預算的成長來做比較，此舉意義不大，可考慮剔除預算指標。
3. 在法規指標方面，臺北市政府許多行政規則係由政風處訂定，很少會有機關進行廉政相關法令的修改，此一指標可以刪除。

#### (二) 在過程面向部分

1. 在採購指標上，則是將此一指標的操作性定義改為「不經公告程序(非屬公開評選者)之限制性招標」。
2. 在政風人員的稽核方面，係將由政風單位主動發起的專案稽核和專案清查納入和政風人力數做比較，而將一般例行性的稽核加以排除。
3. 在反貪宣導方面，廉政教育訓練時數的部分可以保留，但認定的標準要更一致。

### (三) 在產出面向部分

1. 政風案件與非政風案件的確認應更加清楚界定。
2. 公職人員財產申報指標有的部分，在操作型定義應改採經政風處覆審之後決議的人數，資料才能較為及時取得。

### (四) 在影響面向部分

新聞報導的資料提供上，建議將定期提報市政會議的相關輿情報導滙整提供資料分析的基礎。

## 二、實證分析結果

### (一) 模型一

在包括民意反應指標構面在內的政府廉政指標體系中，臺北市政府納入評量的一級機關共有 7 個。在投入構面，表現較佳的前幾名包括警察局 (81.0 分)、地政處 (60.0 分) 和教育局 (56.2 分)；在過程構面，表現較佳的前幾名包括環保局 (72.1 分)、警察局 (64.7 分) 和工務局 (53.0 分)；在產出構面，表現較佳的前幾名包括工務局 (64.3 分)、環保局 (61.4 分) 和消防局 (61.3 分)；在影響構面，表現較佳的前幾名包括環保局 (79.7 分)、地政處 (55.6 分) 和教育局 (53.7 分)。綜合整體的表現來看，表現較佳的前三名包括環保局 (83.0 分)、地政處 (53.8 分) 和警察局 (49.6 分)，而且環保局的廉政分數遠高於其他機關；較不理想的機關包括工務局 (34.9 分)、都發局 (36.8 分) 和消防局 (44.2 分)。

### (二) 模型二

在不考慮民意反應指標構面在內的政府廉政指標體系中，臺北市政府納入評量的一級機關共有 20 個。在投入構面，表現較佳的前幾名包括民政局 (90.6 分)、警察局 (88.2 分) 和地政處 (58.0 分)；在

過程構面，表現較佳的前幾名包括自來水處（76.4分）、勞工局（71.7分）和文化局（64.7分）；在產出構面，表現較佳的前幾名包括財政局（71.0分）、自來水處（65.4分）和兵役處（64.0分）；在影響構面，表現較佳的前幾名包括翡翠水庫管理局（84.4分）、環保局（76.1分）和財政局（63.7分）。綜合整體的表現來看，表現較佳的前三名包括環保局（78.5分）、翡翠水庫管理局（71.4分）和觀光傳播局（70.8分）；較不理想的機關包括文化局（20.6分）、捷運工程局（27.5分）和教育局（34.4分）。

## 貳、對策建議

- 一、針對民意調查中臺北市民對其清廉滿意度一直是殿後的機關，再加上排名較前面的一、二個機關作為對照進行分析與比較，如此方能達到聚焦的效果。
- 二、有關指標權值的分配，可考慮由參與評比的一級機關參與權值的決定，以反映實務運作的觀點。或可利用層級分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）或因素分析法（factor analysis）建立客觀的權值分配方法，以求評比的公平性。
- 三、在政風人員的稽核案件方面，未來應可考慮如何將稽核的強度、錯誤率作為判斷比較的依據。
- 四、因為機關的特性不一，無法平等使用指標，有些指標可能明顯不利於對某些機關。因之，對於測量結果不佳之機關，可考慮邀請該機關代表說明指標表現不佳的原因，以瞭解真實的狀況；或是除了利用量化的指標評比外，亦可考慮其他研究方法的應用，如深度訪談或焦點座談等質化方法，找出造成各機關廉政表現落後的因素。

五、本研究進一步分析台北市政府各機關在各指標構面的廉政分數差距後發現，不論是模型一或模型二，各個機關在各個構面的指標表現有很大的落差，其中又以影響構面的差距最大，應是造成各機關廉政指數差距拉大的主因，應是未來首先努力改進的重點。

# 目次

摘要.....	i
第一章 研究背景與研究目的.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究目的.....	5
第二章 廉政指標相關文獻檢閱.....	13
第一節 貪腐的意涵與類型.....	13
第二節 貪腐效應與廉政措施的相關研究.....	22
第三節 「指標」的相關研究.....	30
第四節 廉政指標相關實證研究結果.....	33
第三章 臺北市廉政指標體系的建構與修正.....	45
第一節 臺北市廉政指標體系的建構.....	45
第二節 95 年度臺北市廉政指標體系的修正.....	53
第三節 96 年度臺北市廉政指標體系的修正.....	57
第四節 臺北市廉政指標體系的後續討論.....	62
第五節 跨城市指標比較之可行性分析.....	70
第四章 臺北市廉政指標體系之實證分析.....	73
第一節 臺北市廉政指標體系之操作流程.....	73
第二節 96 年度臺北市廉政指標體系之實證分析.....	78
第五章 研究結果與對策建議.....	93
第一節 研究結果.....	93
第二節 對策建議.....	98
參考文獻.....	101
附錄一 2004 年版臺北市政府廉政指標體系各項指標.....	105
附錄二 2006 年版臺北市廉政指標體系各項指標.....	109

附錄三	2007 年版臺北市廉政指標體系各項指標.....	111
附錄四	2008 年版臺北市廉政指標體系各項指標.....	113
附錄五	2008 年版臺北市政府廉政指標體系各項指標的操作化定義.....	115
附錄六	96 年度資料蒐集機關表.....	119
附錄七	「臺北市政府廉政指標體系」研討座談會會議紀錄.....	123
附錄八	審查意見與回應.....	139

## 表次

表 1.1	1998~2008 貪腐印象指數排名.....	2
表 2.1	貪腐行為的型態.....	16
表 2.2	貪腐行為的簡單類型.....	18
表 2.3	國際透明組織 2006 年全球貪腐趨勢指數機關/部門貪腐情況 評比.....	35
表 2.4	2000 年反貪腐指數測量指標.....	39
表 2.5	反貪腐指數 (ACI) 的權重分配.....	40
表 3.1	指標的特性與功能.....	48
表 4.1	政府廉政體系指標的操作化過程.....	77
表 4.2	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的數據 (模型 一).....	82
表 4.3	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的標準化 (模 型一).....	82
表 4.4	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的一致化 (模 型一).....	83
表 4.5	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的加權結合與 線性轉換 (模型一).....	83
表 4.6	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項指標構面的加權結合、 線性轉換與最後結果 (模型一).....	84
表 4.7	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的數據 (模型 二).....	87
表 4.8	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的標準化 (模 型二).....	88

表 4.9	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的一致化（模型二） .....	89
表 4.10	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的加權結合與線性轉換（模型二） .....	90
表 4.11	96 年度臺北市政府廉政指標體系各項指標構面的加權結合、線性轉換與最後結果（模型二） .....	91
表 5.1	臺北市政府各機關廉政指數（模型一） .....	96
表 5.2	臺北市政府各機關廉政指數（模型二） .....	97
表 5.3	臺北市政府各機關在各指標構面的廉政分數差距 .....	99

## 圖 次

圖 1.1	2006 年國際透明組織「全球貪腐趨勢指數」:台灣民眾觀感...3
圖 1.2	2004 年版臺北市政府廉政指標體系.....9
圖 1.3	2006 年版臺北市政府廉政指標體系.....10
圖 2.1	優質治理與反貪腐的策略.....24
圖 2.2	反貪腐指數的架構.....38
圖 2.3	韓國企業貪腐指數.....42
圖 3.1	指標衡量體系的操作流程.....45
圖 3.2	2007 臺北市政府廉政指標體系的結構.....52
圖 3.3	2008 臺北市政府廉政指標體系的結構.....69

# 第一章 研究背景與研究目的

## 第一節 研究背景

研究政府體制的政治與行政學者都會發現，政府的組織規模愈來愈大，而且服務的內涵也愈來愈複雜，因之，如何有效地管理這個「龐然大物」，實已對管理者與研究者構成一大挑戰，此可由層出不窮的管理革命與治理模式得證。要言之，在各種行政革新和政府再造運動的推波助瀾之下，建立一個廉潔、效率與便民的政府已然成為各國致力達成的績效目標。然而，此一目標並非一蹴可及，不少研究結果均指出，人民將其部份權力交由政府組織來治理乃是基於人民對於政府組織的信任，期望政府組織能提供更好、更公平、更有效率的服務。不過，弔詭的是，隨著一波波民主化浪潮的開枝散葉，人民對政府與政治人物的信任反而出現下滑的趨勢，各國政府所採取的種種改革措施只不過是力圖挽回此一信任危機罷了。如施能傑（1995：38）指出，歐美國家在 1980 年代以來所興起的政府改造風潮，真正顯示的是民眾對行政體系的信心危機，此一現象反映出民眾已經開始質疑龐大的政府體系能否以符合效率、效能與公平的原則提供公共服務，政府面對此一空前的危機，被迫以大規模且激進的「再造」計畫，企圖重新贏取民眾的信心。

對人民而言，沒有廉能的政府，就不可能創造美好的生活環境；對企業而言，沒有廉能的政府，就不可能建設良好的投資環境。申言之，隨著全球化經濟體系的蓬勃發展，全面提升國家競爭力是打造優質投資環境的不二法門，相對地，競爭力高低乃成為衡量一國經濟發展實力的重要指標，如世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）

所公布的成長競爭力指標（Growth Competitiveness Index, GCI）或瑞士洛桑管理學院所公布的國家競爭力指標均為顯例。其中，政府人員的廉潔程度是重要的評比項目之一，因之，測量政府相關人員貪腐的嚴重程度，以及瞭解不同時空環境下的變化情形，是建立廉能政府的基礎工程，也是各國政府必須認真面對的政策議題。

從國際觀點來觀察台灣的貪腐現況，根據國際透明組織（Transparency International, TI）近年來所做之貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI）的內容分析顯示，我國在全球的貪腐排一直維持在 30 名上下，但在今（2008）年的評比中則是滑落至 39 名，在亞洲四小龍的排名中，僅略優於南韓（表 1.1），實值得國人引以為鑑，設法改善國際社會對台灣的觀感。

表 1.1 1998~2008 貪腐印象指數排名

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
新加坡	4	4	5	5	5	5	5	4	6	7	7
香港	12	14	15	15	16	14	14	14	15	15	16
日本	18	17	17	21	24	21	20	21	23	25	25
台灣	<b>39</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>29</b>
韓國	40	43	42	40	47	50	40	42	48	50	43

資料來源：台灣透明組織，2008。

至於由國內民眾的觀感來看政府貪腐的情形，根據國際透明組織公佈 2006 年全球貪腐趨勢指數的結果（如圖 1.1 所示），台灣地區的民眾認為國會與政黨的貪腐問題最為嚴重，而戶政則是民眾眼中最為廉潔的機關，調查結果顯示近年來貪腐的情形呈現逐漸惡化的趨勢。這顯示出目前我國政府防貪和肅貪工作，仍無法得到社會大眾的普遍認同，也未能符合人民對改革的殷切期望。

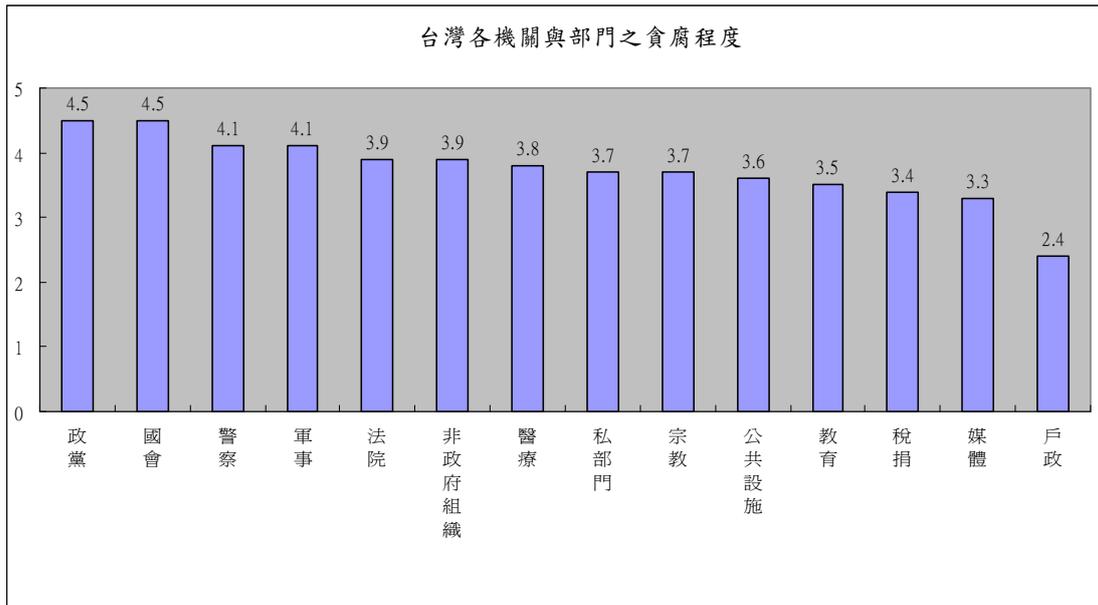


圖 1.1 2006 年國際透明組織「全球貪腐趨勢指數」：台灣民眾觀感

在反貪肅貪的組織安排方面，早在民國 76 年 7 月即有一百多位立法委員共同連署提案成立專責廉政機構「反貪污局」，82 年立委再次連署提案成立「廉政總署」，在民國 85 年總統大選期間，「建立廉能政府，設立廉政公署或提昇肅貪專責機關位階」為候選人共同政見，法務部所擬定的「廉政局組織法」草案於民國 94 年 10 月 26 日由行政院會議通過，送請立法院審議。在這股廉潔政治的風潮之下，國內兩大政黨也先後成立「廉能委員會」，以塑造清廉、正派的政黨形象。

由此可知，無論是學術界、政府部門或是非營利組織，均已注意到有效管理政府和防杜政治貪腐的迫切性與必要性，當然，這不僅是中央政府所面臨的課題，也是地方政府不可逃避的任務。尤其是強調地方治理的時代，地方政府與民眾的互動更為直接和密切，其清廉表現深刻影響人民對政府整體的觀感。申言之，政府雖然因權責分配與管轄範圍而有中央與地方之分，但地方自治團體與中央政府對良善治理的追求並無二致。職是之故，臺北市政府政風處乃規劃以主觀及

客觀二大面向，進行臺北市政府廉政指標研究；前者為調查民眾對政府各項廉政作為之內在主觀感受，以問卷調查之方式辦理，即一般所稱之「廉政問卷調查」；後者則以外在客觀之整體廉政環境為研究對象，進行實際廉政狀況調查，期能透過對相關數據資料之統計與分析，並徵詢學者專家與廉政相關人員之意見，建立廉政狀況之客觀評鑑標準，即一般所稱之「廉政指標」。

深究言之，此二種主、客觀「廉政指標」之調查與分析、研究方法雖不相同，惟其目的則一，意在深入瞭解並檢驗政府各項廉政作為之施政成效，且期以此二者調查、研究之結果，結合個體資料分析和總體資料分析，確實掌握民眾對臺北市政府推動整體廉政工作之觀感及期望，做為一種及時性回饋資訊，有關單位擬訂、推動相關廉政政策之參考。基此，本報告書係為前此所建立之臺北市廉政指標體系的後續研究，以一級機關之實證資料進行評量分析，至於有關廉政指標民意調查結果的分析，則已另行提出報告。

## 第二節 研究目的

貪腐行為不僅是發生在公部門，在私部門或是第三部門亦時有所聞。只是，眾人之所以將目光放在公部門，是有其原因的。蓋公部門的資源來自於全體人民，屬於公共資源，一旦被公務人員用不法或不當手段變成私人所有，對社會的影響層面最為廣泛，危害亦最深，舉其要者如公共政策無以為繼、公共工程品質低落、行政成本大幅提升、弱勢權益不受重視等。隨著時空環境的演變，貪腐態樣亦有所不同，觀察世界各國，貪腐行為不是哪一個國家的專利，不同國家有著不同的環境背景，其貪腐行為自是不同。相對地，各國政府對貪腐的重視程度亦輕重有別。雖是如此，不可否認地，包括政府部門、企業部門和第三部門在內，愈來愈多人認知到，貪腐行為是阻礙國家進步的主要障礙。因此，不祇是政府相關機關投入在反貪腐活動的資源愈來愈多，學界從理論的角度切入，在這方面的研究亦可說是卷帙浩繁。

事實上，晚近盛行於公、私部門的「治理」(governance)概念並非是一個新的名詞，它和人類文明的政治歷史一樣久遠，所指涉的是政府決策與執行的過程。然而，對良善治理(good governance)的重視則是晚近的事，其意涵迄今雖然尚無定見<sup>1</sup>。不過，吾人可以試著由幾個面向來詮釋，在公共資源方面，良善治理指涉的是政府部門能夠以公開、透明和公平的方式來管理和分配社會和經濟的資源；在公共服務方面，良善治理指涉的是公務人員遵循法律規範和公務倫理的要求，對人民的需求有所回應；在政治運作方面，良善治理則指涉財團、利益團體和政治人物之間的界線分明，消弭利益輸送或金權往來

---

<sup>1</sup> 根據聯合國亞太地區經濟與社會委員會(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP)的界定，良善治理應該包含八個特徵：參與(Participation)、法治(Rule of law)、透明(Transparency)、回應(Responsiveness)、共識取向(Consensus oriented)、公平與包容(Equity and Inclusiveness)、效能與效率(Effectiveness and Efficiency)、課責(Accountability)。(http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm)

的不正當關係。由前述內容不難看出，良善治理的核心面向之一應該包括廉能的作風，不論是公共資源的分配，抑或是公共服務的提供，都需要此一條件的配合才能符合效率與效能的要求，而要達成此一目標，必須結合各部門的力量共同努力。

以國際透明組織為例，該組織於 1993 年正式成立，結合政府機關、民間企業與公民社會的力量，致力於抑制與打擊各國的貪污腐化<sup>2</sup>行為，以營造一個廉潔而有效能的生活環境。在具體做法上，國際透明組織的主要工作不是針對單一特定貪腐事件進行報導與查訪，而是著眼於國家及國際間抑制貪腐工具的建立，並推動各種反貪腐機制的發展與政策的改革，所採取的策略包括：(一) 激起社會關注、(二) 建立反腐聯盟、(三) 開發反貪工具、(四) 設定廉潔標準及 (五) 監測貪腐活動。

要言之，這是運用政府外部的力量來提升政府的廉潔作風，提升各國的行政素質。國際透明組織台灣總會—台灣透明組織亦於民國 91 年 9 月 28 日正式成立，邀請認同反貪腐念、願意委身投入反貪腐運動人士的加入，配合國際透明組織的五大策略，期能逐步提升政府部門的行政透明程度，期能建立廉潔而有效能的政治體系。由此可知，國際透明組織和台灣透明組織的核心目標之一即是建立監測廉政的指標，以打擊政治貪腐的行為。

從公共政策的觀點，解決問題之前必須先進行問題診斷後，再提出管理上的對策。自 1960 年代彼德杜拉克 (P. Drucker) 提出「目標管理」(MBO) 的概念後，利用指標作為管理工具的作法不僅是盛行於企業界，公部門也興起指標管理的風氣。舉例言之，美國甘迺迪總統主政時期，由健康、教育暨福利部每月出版一期健康、教育、福利

---

<sup>2</sup> 根據國際透明組織在《2003 年國際透明組織年報》中的定義，政治貪腐有好幾種形式，包括買票、行政資源濫用以及公務員索賄等等均屬之。

指標 (HEW Indicators)，每年出版一期健康、教育、福利趨勢 (HEW Trends) (Rossi & Gilmartin, 1980)。1966 年，有「社會指標運動之父」之稱的 Raymond Bauer 出版了社會指標 (Social Indicators) 一書，奠定了社會指標研究的科學基礎，此後有關社會指標的研究紛紛出籠 (洪永泰、余致力等人，1991)。是以，指標的建立與資訊的蒐集逐漸成為公、私和第三部門進行科學管理的有效工具。

受到美國作法的影響，台灣有關社會指標的研究是從政府部門先開始的，起初的著眼點在報導國民生活素質進步的情況，民國 64 年起，行政院經建會人力規劃小組開始按年編製「社會福利指標」，內容有所得分配、經濟狀況、個人發展、社會均等、生活環境、教育文化、社會安全與福利、衛生保健等 8 大類，共 35 種附表，民國 67 年起，改為除所得分配之外的 7 大類 26 表。其次，行政院主計處亦自 67 年起按月編製「中華民國台灣地區重要社會指標月報」，自 68 年起擴大編印「社會指標統計年報」，內容包括人口與家庭、經濟狀況、就業、教育與研究、醫療保健、交通運輸、生活環境、公共安全、社會保障、文化與休閒、社會參與等 11 類，各項指標數據均上溯自 1961 年，利於觀察並做長期發展之趨勢分析 (洪永泰、余致力等人，1991)。

在地方政府方面，洪永泰、余致力等人 (1991) 接受台中市政府之委託，分析並建立台中市施政指標，作為行政機關績效評估體系的一環。該研究首先蒐集相關的文獻資料，包括：(一) 台灣地區綜合發展計畫、(二) 台中市四年中程計畫、(三) 台中市綜合發展計畫、(四) 台中市已完成，正執行及研擬中之相關計畫、(五) 臺中市政府第一期中程計畫 (72~77 年度)、(六) 臺中市政府第二期中程計畫作業手冊 (修訂版)、(七) 行政院主計處編「社會指標體系之建立」及 (八) 其它相關計畫、報告及統計資料。然後再根據綜合發展計劃的各功能進行評估，打破行政機關建制的局限，並配合理論架構和各

行政部門的作業現況，研擬出符合縣市綜合發展計劃的評估模式，建構出適合分析、評估及預測施政績效的指標制度。初步列出 10 項施政功能、581 項指標的架構，經市府各局室兩度協調會議及省府研考會之檢討會議，彙集許多建設性之建議，確立了指標的篩選原則，最後選定 253 個指標做為本研究計畫模型建立之依據。

綜言之，要建立一個具有回應力的政府，就必須對政府的表現進行評估，因為只有對政府的績效進行衡量，民眾才能知道政府各部門的生產力如何，才能瞭解政府的施政能力；而且，更重要的是，績效衡量使得課責 (accountability) 變得可能 (Lynch & Day, 1996; Epstein, 1992)。就此而言，目前雖然不乏政治、經濟、社會等層面的指標衡量體系，也都具有相當的意義。不過，以廉政為主體的指標體系尚未聞見，臺北市政府政風處可謂開風氣之先，進行廉政相關指標的研究。民國 93 年洪永泰教授接受臺北市政府政府處委託之「臺北市政府廉政指標建立」研究案，首次建立國內第一個測量政府廉潔程度的指標體系，如圖 1.2 所示，詳細的指標項目如【附錄一】所整理。該體系係一個綜合性指標，同時包括主觀指標和客觀指標的成分，所運用的研究方法除了利用文獻分析法蒐集指標的資訊外，亦利用學者專家座談和深度訪談的方法進行政府機關內部和外部的意見徵詢，最後由研究團隊以腦力激盪方式逐一檢視各項指標的效度，並分配各項指標的權值。民國 95 年，該研究團隊以臺北市政府一級機關為指標數據蒐集對象，並重新檢視廉政指標體系的指標項目，首先將 66 項指標縮減為 28 項指標，確認各項指標在實務上的操作性定義，接著，排除對一級機關蒐集資料有困難和相關係數過高的 6 項指標，最後保留 22 項指標，如圖 1.3 所示，詳細的指標項目如【附錄二】所整理，並分別以 92 年至 95 年度臺北市政府各一級機關的數據進行實證測試。

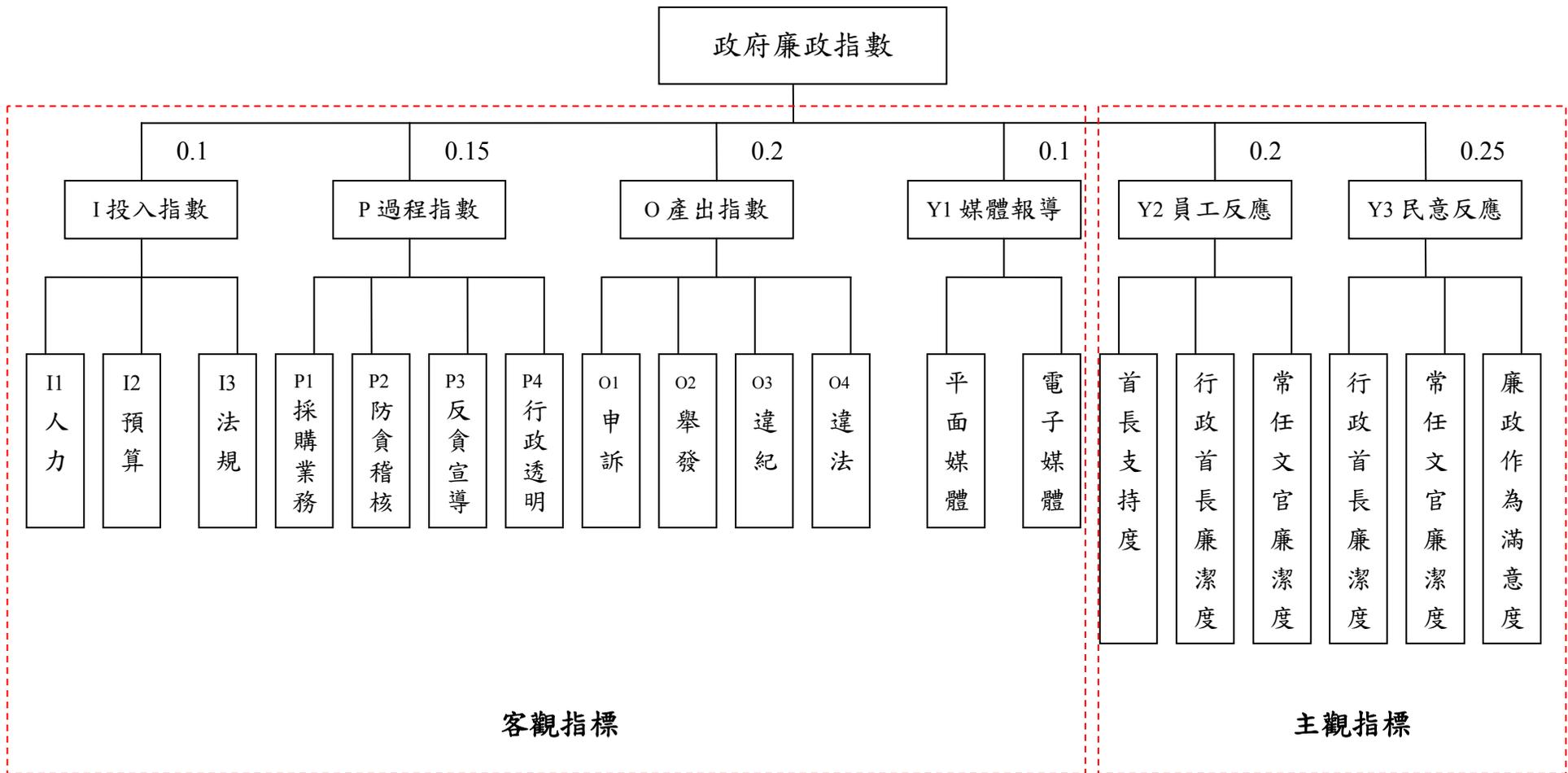


圖 1.2 2004 年版臺北市政府廉政指標體系

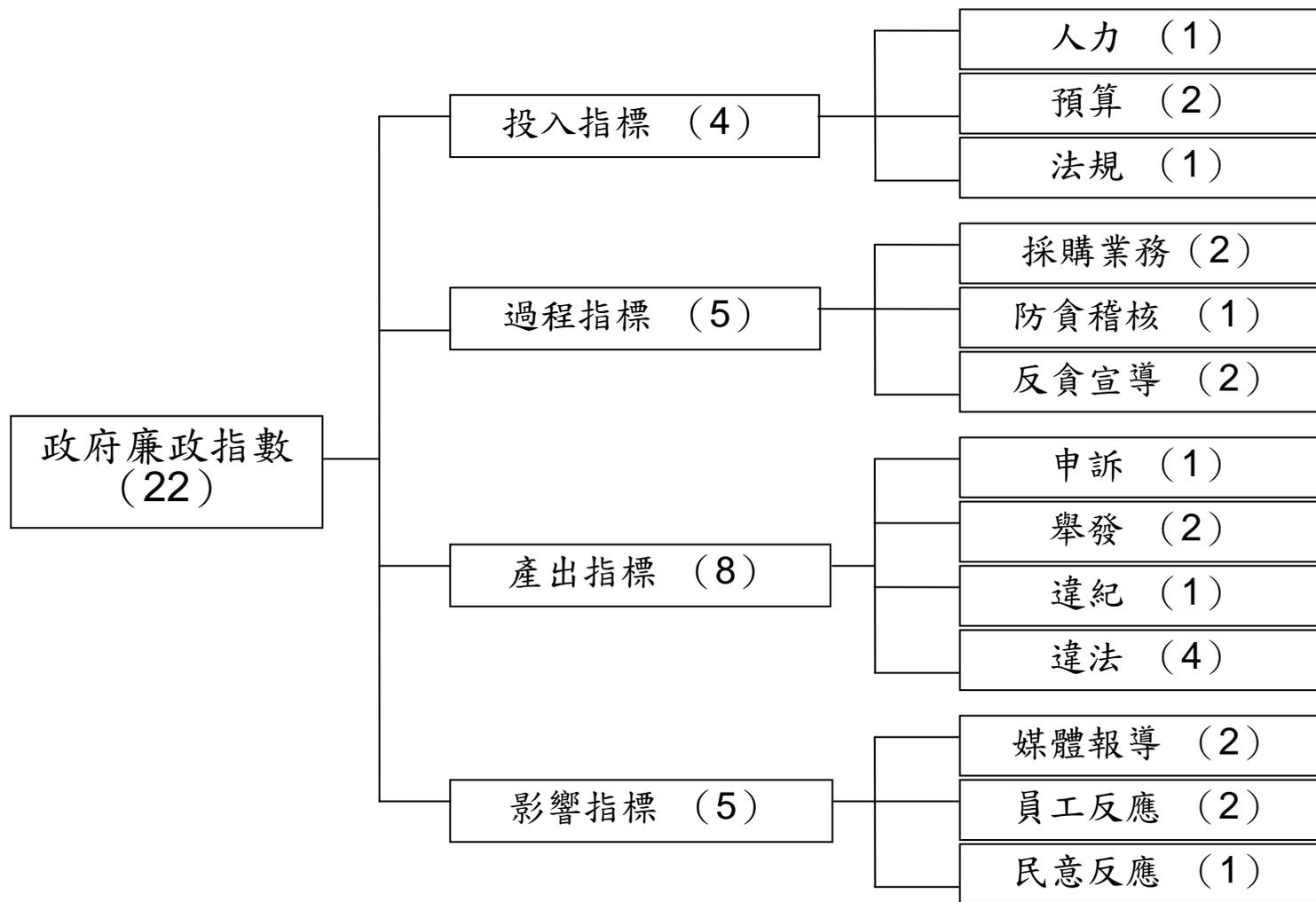


圖 1.3 2006 年版臺北市政府廉政指標體系

大抵言之，本研究案接續過去的研究成果，繼續執行臺北市政府廉政指標體系的實證分析部分，是以，本研究的目的包括以下幾項：

- (一) 結合理論與實務的觀點，檢視臺北市政府廉政指標衡量體系之相關細指標，調整具體可行的指標內涵，以強化模型信度與效度。
- (二) 透過廉政相關指標的資料蒐集，建構長期監測的參考點，作為臺北市政府廉政業務績效衡量標準，及觀察貪腐行為在臺北市的演變趨勢。
- (三) 透過層級式指標體系的建構，掌握臺北市政府推動廉政業務的優先順序，作為主政者推動廉政措施成效的參考依據，營造市府各機關提升廉能政風的良性競爭環境。
- (四) 依實證數據調整指標內涵及操作化定義並累積過去的調查經驗，以逐步建立長期觀測市府廉政表現之相關資訊。



## 第二章 廉政指標相關文獻檢閱

### 第一節 貪腐的意涵與類型

從文獻中可以發現，不少研究均指出，「貪腐 (corruption)」行為在人類出現集體行動以來即已存在，只是隨著時代的演進，貪腐的態樣和社會上對貪腐的認知亦不斷地改變 (李燈燦，1992；翁源燦，2000；陳順煌，2002)。本節將先針對貪腐的意涵及其類型作一討論，下一節再就貪腐行為所引發的效應及解決對策作一論述。

#### 壹、貪腐的意涵

在貪腐的界定方面，研究者間各有其定義，如 Bayley (1966: 720) 認為從最廣義的含義來看，貪腐是指擔任公職者的不當及自私地使用其職權或影響力。方則揚和林美倫 (1997: 57) 認為貪腐係指公職人員基於個人利益，利用職務上的機會違反法令、濫行職權，或違反自身應有的忠貞與人格標準，損害到公眾對政府之信賴及公共利益的行為。翁源燦 (2000: 23) 認為貪污即是一種腐化的行為，他歸納諸多學者的見解後指出，貪腐行為含括幾個意涵：(一) 不法行為、(二) 圖謀私利或為私利而輸送利益於特定人、(三) 損害公共利益、(四) 違反職務上應有之行為、(五) 違背公眾之信賴及付託及 (六) 為社會之規範與價值所不容。由以上的見解不難得知，公部門的貪腐行為至少包括公務人員的受賄、濫用公權力、違背職務、怠忽職守等行為。

根據相關研究指出，由於貪腐行為具有以下的幾點特性，是以，外人實難窺知機關內貪腐行為的全貌，期能對症下藥更是難上加難 (顧慕晴，2003；張麒麟，2003)。

## 一、隱密性

在犯罪學理論上，貪污犯罪素有隱形犯罪之稱。由於行為人與相關當事人具有共同一致的利益關係，在遭受調查追訴時，不會輕易透露內情，遂使貪污行為不易為外人知曉。加之以現代社會中，行政人員知識較高、行政程序認知較強，為避免日後遭到刑事追訴，必多方規避法律規定，在極端秘密、不著痕跡的情況下完成。因之，貪污犯罪可說是一具有高度隱密性的惡行，如非透過內部檢舉的方式，外界不易知悉內情。

## 二、忌諱性

許多行政機關的組織文化，都流行著一種戒律，即對同事間的「賄賂行為不得舉報」，否則會被認為是告密者。例如：1985年Edgar Schein出版《組織文化與領導》(Organization Culture and Leadership)一書中、就曾探討組織中非正式之禮儀、價值與規範對組織倫理的影響。例如，「沉默守則」(Code of Silence)此一非正式規範，對警察機關的倫理情況即有很大影響。沉默守則認為對同事的不合法、不合理行為，應保持沉默，不應予以舉發。因貪污犯罪具有忌諱性，則更需機關內部人員秉持道德勇氣，加以檢舉。

## 三、狡猾性

行政人員於謀取不法利益時，為避免東窗事發，必定會千方百計的採取狡猾的犯罪手法，利用身分、職務、地位將不法財物占為己有，同時在犯行過後，必定將犯罪證據湮滅。因之，貪污犯罪通常均屬高智慧的狡猾犯罪型態。由於犯罪證據難於取得，透過機關內部的檢舉，方能有效嚇阻犯罪。

## 四、高犯罪黑數

所謂「犯罪黑數 (dark figure of crime)」是指不為大眾所聞知或

未受司法機關刑事追訴或處罰的犯罪數。由於前述貪污犯罪的隱密性、忌諱性等特質，使得呈現在犯罪統計數字上的貪污犯行，僅為冰山之一角，尚有許多未被察覺者，隱身於犯罪黑數中，有待置身其中之公務人員出面檢舉。

## 五、擴散性

貪污之擴散性，即所謂的「犯罪漣漪」比其他類型犯罪更為明顯。機關中貪污行為若長期未被發覺或貪污之人員不受到應有之懲罰，該貪污行為往往產生一種「示範作用」，引誘機關中其他成員效仿，同流合污，使貪污行為像傳染病般擴散蔓延至整個機關。

唯就貪污現象而言，Alatas(1990)認為通常具有下列特徵：(一)悖離公眾的付託、(二)欺瞞政府組織、私人機構，或一般社會大眾、(三)刻意將特殊利益置於公共利益之上、(四)必須祕密進行，唯位高權重者及受其卵翼者，不在此限、(五)係為共犯結構，涉與人數不只一人或單方、(六)具有相互的義務與利益，其範圍不以金錢為限、(七)行為的焦點，集中在「需要明確裁決之一方」與「有權影響該項裁決之一方」兩者的互動上、(八)意圖以某種形式的法規合理性，作為掩飾的手段及(九)蘊含矛盾的雙重功能(引自江岷欽，1995：5)。

## 貳、貪腐的類型

Rosenbloom 和 Kravchuk (2002：440-441)從「貪腐行為的模式」(the mode of corrupt execution)和「貪腐活動的目的」(the purpose of corrupt activity)兩個面向觀察，其中貪腐行為的模式中又可區分為：

### 一、片面式的貪腐行為：

即貪腐的過程沒有出現利益的交換及雙向合作的情形。

## 二、交易式的貪腐行為：

此種貪腐的過程涉及直接的利益交換。

依貪腐活動目的則可區分為：

### 一、權威的享有。

### 二、物質的利益。

依此二個面向可將貪腐的類型整理如表 2.1 所示。

表 2.1 貪腐行為的型態

	片面式的貪腐	交易式的貪腐
權威享有	權威的保有、擴張及取得	增加行政機關或人員本身的權威 (具有互惠關係)
物質的利益	偷竊公物、侵占公款及使用 公器謀取私利	受賄、敲詐及收取回扣

資料來源：Rosenbloom and Kravchuk, 2002:440-441.

Alatas (1990) 則是將貪腐區分為 7 種不同的型態：

### 一、交易型貪腐：

係為施受賄賂的雙方刻意的設計與安排，不僅對雙方有利，亦為雙方所全力促成，例如官商勾結。

### 二、勒索型貪腐：

指以強迫手段取得賄賂，藉此免除個人權益的侵害，或者對重要的人與事牽連。

### 三、投資型貪腐：

包括財貨與服務的供給而無特殊的利得之關係，其目標乃在於未來可能獲得好處之預期。

### 四、防衛型貪腐：

此類型為勒索型貪腐的受害者最具體的行為，其目的乃在自保，例如繳交保護費。

五、族閥（裙帶關係）型貪腐：

以不正當的方法任用親朋擔任公職等。

六、自發型貪腐：

指單一個人形式的貪腐行為，例如行政人員預先知悉某區將變更為都市用地，而先行購買該地段的土地以待增值。

七、支持型貪腐：

指貪腐行為與金錢或其他即刻的利益回收無直接關係，其作用係在保護現存的貪腐行為（引自江岷欽，1995：9）。

Caiden（2001）的分類可提供一個較為簡單明瞭與具體的區分，其將貪腐行為區分為4種類型：外國資助、政治醜聞、制度化的和行政上不法行為，並從主要行動者、行動方式和背景建構出一個簡單的類型區分。如表 2.2 所示。

表 2.2 貪腐行為的簡單類型

類型	主要行動者	方式 (mode)	背景
外國資助	公務員 政治人物 捐助者或受捐助 國家代表	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 賄賂和回扣</li> <li>● 共謀對大眾施以欺騙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 經濟依賴</li> <li>● 多元價值系統</li> <li>● 多數鬆散結構的社會</li> <li>● 買辦 (comprador) 的官僚主義者</li> </ul>
政治醜聞	官僚菁英 政治人物 商人和掮客 (middlemen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大規模的侵占公款和透過公共投標處理公產作不適當的分配</li> <li>● 運用經濟特權給予特殊利益</li> <li>● 大量政治捐獻與賄賂</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 國家資本主義，資本稀少性，競爭的國內市場與公共基金</li> <li>● 缺乏愛國心、只求私利的官員</li> <li>● 貪腐成為一種生活方式</li> <li>● 無效 (ineffectual) 的官僚主義</li> </ul>
制度化的	政治人物 商人 白領階級工作者	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在國家利益前提下大規模支付公共財給特殊和特權利益者</li> <li>● 在偏袒執政黨的前提下交換政治捐獻</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 工業化、資本集中、獨占和國家統制</li> <li>● 卑微的中產階級價值</li> <li>● 階段系統</li> <li>● 分贓制度</li> <li>● 管理的經濟</li> </ul>
行政上 不法行為	小公務員 利害關係的個人	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 小規模侵吞公款與盜用公物</li> <li>● 賄賂</li> <li>● 偏袒和歧視</li> <li>● 寄生 (parasitism)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生產的國內系統</li> <li>● 社會的不安全</li> <li>● 宗族主義 (clanism)，職務是種特權 (office as perquisite)</li> <li>● 處理不當與無能力</li> <li>● 流言與謠言</li> </ul>

資料來源：Caiden, 2001: 22.

方則揚與林美倫 (1997: 60-92) 的研究指出，因貪腐所產生的不當利益，可由 3 個面向予以分類，並提供許多個實際個案輔以說明：

一、以公務員的「角色」和「行為」來分

(一) 利用職權從事與人民行政事務有關的不當利益。例如利用職權的機會向人民詐取財物、或對於職權上的行為要求期

約、收受賄賂及其他不正當利益，藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物。

(二) 公務員與人民勾結、收受賄賂所產生的不當利益。有些民眾與政府機構打交道時，常預存一種偏頗心理，認為只要打點主辦人員，才不會受到干擾，以求辦事順利。

(三) 純粹公務人員自我行為所產生的不當利益。此類行為與人民無涉，以公務員盜賣、侵占或竊取公器財物、意圖得利、擅取或截留公款最為普遍。

二、以不當利益產生的「手法」來分：

(一) 形式合法但實質違法的不當利益：

是指公務員行政處理的手續完全符合法律規定，但行為上卻有實質索賄、期約的違法事實，又可分為：

1. 直接圖利型，指公務員利用合法手續共同串通牟利並分利。

2. 間接圖利型，指公務員利用合法手續在串通中獲得利益，但不從中直接分贓，而是另以其他途徑獲得賄款。

(二) 形式與實質均違法的不當利益：

指公務員明知受法律限制，仍故意違背法令圖謀非法利益的行為，又可分為三類：

1. 朋分利益型，指在違背法令圖謀私利時，將所獲得不當利益由行賄者和公務員朋分享受。

2. 損人利己型，指公務員違背職守，侵害他人權益圖謀私利的不當得利行為。

3. 挪用盜取型，指公務員利用職務上的方便，挪用公款、侵占財物的舞弊行為。

### 三、以不當利益產生的事件領域分：

#### (一) 公共工程弊案：

不論是公開招標或議價，行政程序中重重疏失和灰色地帶，都給經手的公務人員許多貪瀆的機會與可能。

#### (二) 金融界的不當利益：

透過公營銀行放款、採購等機會進行乾坤大挪移，資源大挪移，分贓不當利益。

#### (三) 民意代表的不當利益：

民意代表們披著「民意」的糖衣，卻勾結著黑道或財團搶食不當利益，最後再藉由買票順利連任。

### 四、黑道的不當利益：

在台灣特殊的政治環境中，黑道、財團與地方派系常成為權力瓜分的「腐敗鐵三角」。

### 五、司法黃牛的不當利益。

### 六、警界的不當利益：

由於台灣法令不彰，「灰色行業」充斥，站在取締第一線的員警可能在違法業者主動或被動的利誘之下開始圖謀不法利益，甚至由上而下集體包庇貪污。

### 七、軍方的不當利益。

宋筱元（1998）分析貪污的形成原因，主要可歸納為四方面的因素：

#### 一、個人的心理因素：

包括（一）貪財的慾望、（二）投機僥倖的心理、（三）報復的心態及（四）相對匱乏的心理。

## 二、社會價值觀念的影響：

包括（一）做官發財的觀念、（二）統治者或管理的心態、（三）重視人情的觀念、（四）家族主義的觀念、（五）特殊主義的作祟、（六）盛行送禮的習俗及（七）組織或團體的文化。

## 三、制度的因素：

包括（一）行政組織及結構上的缺陷、（二）封閉的環境、（三）決策的偏差與反覆、（四）法令的繁多、（五）利益過於集中、（六）法令考量不夠周全、（七）行政作業程序的繁複、（八）民主規範的欠缺、（九）人事制度的問題、（十）防制貪污規範不夠周全及（十一）缺乏強有力的肅貪機構。

## 四、民眾的行賄：

包括（一）民眾有違法之行為、（二）為獲得某些便利、（三）希望與官員建立關係及表示敬意或謝意及（四）基於營業競爭之需要。

無可諱言地，在公共領域之中，政府介入的失靈是引發貪腐行為的自然結果，尤其是在資訊不對稱的情境中，政府以市場失靈為由禁止私人提供公共財貨，人民被迫祇能單方面接受政府所提供的財貨或服務，毫無參考價格可資比較，服務的提供者（包括政治人物、行政官僚與廠商員工等），得以從中上下其手、勾結牟利、輸送利益等的機會大增，若是政府內部的監督和稽核的機制失靈，恐怕很難禁錮個人貪婪自私的心靈，社會大眾更是難以深入探知不同型態的貪腐。

## 第二節 貪腐效應與廉政措施的相關研究

以下分別就國外與國內有關貪腐所引發的政治、經濟、社會等方面的效應，及學者所提出的解決對策敘述之。

### 壹、國外相關的研究

學者 Bayley 早在 1966 年即指出，貪污行為對政治與社會所可能產生負功能包括：(一) 貪污行為造成政府政策偏差，而使目標無法達成、(二) 貪污行為導致行政成本的增加、(三) 貪污行為導致政府公共支出總額的減少、(四) 貪污行為腐化了公務人員的道德勇氣、(五) 貪污行為造成人民的不良學習、(六) 貪污行為造成政治勇氣的消沉、(七) 貪污行為造成行政效率低落、(八) 貪污行為造成官民紛爭不斷、(九) 貪污行為造成政府威望降低、及(十) 貪污行為造成政府資源的錯置。

Alatas (1990) 認為行政官僚的貪污行為對於政治體系所造成的影響可以分成 9 種類別：(一) 惡性擴張效應 (metastatic effect)、(二) 群聚堆積效應 (clustering effect)、(三) 差別供輸效應 (differential effect)、(四) 潛在排擠效應 (potential elimination effect)、(五) 質變效應 (transmutation effect)、(六) 示範效應 (demonstration effect)、(七) 累進衍生效應 (cumulative derivation effect)、(八) 自我中心效應 (psychocentric effect) 及(九) 漸層昇高效應 (climactic effect)。且貪污行為常具有隱密性和擴散性 (引自江岷欽，1995：6)。

在防杜政治貪腐與建立廉能政府方面，由於貪腐行為常具有隱密性、忌諱性、狡猾性、高犯罪黑數和擴散性 (顧慕晴，2003：4-5；翁源燦，2000)，造成反貪腐在策略上與方法上的困難。然國內外仍

針對貪腐的相關議題提出許多探討。如 Klitgaard (1998) 提出偵測公部門貪腐資訊的 5 種策略包括：(一) 建構貪腐資訊蒐集與分析的系統、(二) 置入監控機關、(三) 尋找第三資訊提供者、(四) 引導民眾及政府的客戶提供資料及 (五) 將無罪的「舉證責任」賦予政府等 (陳敦源, 2003: 12-13)。

Kaufmann (2000) 則是具體的列出優質治理與公正的政府必須的要求, 如圖 2.1 所示, 其包括 4 個部分:

一、控制與平衡:

包括獨立和有效的司法制度和課責的分權。

二、政治領導的課責:

包括公開議會的投票、政黨財政透明度和財產申報。

三、公民社會的監督:

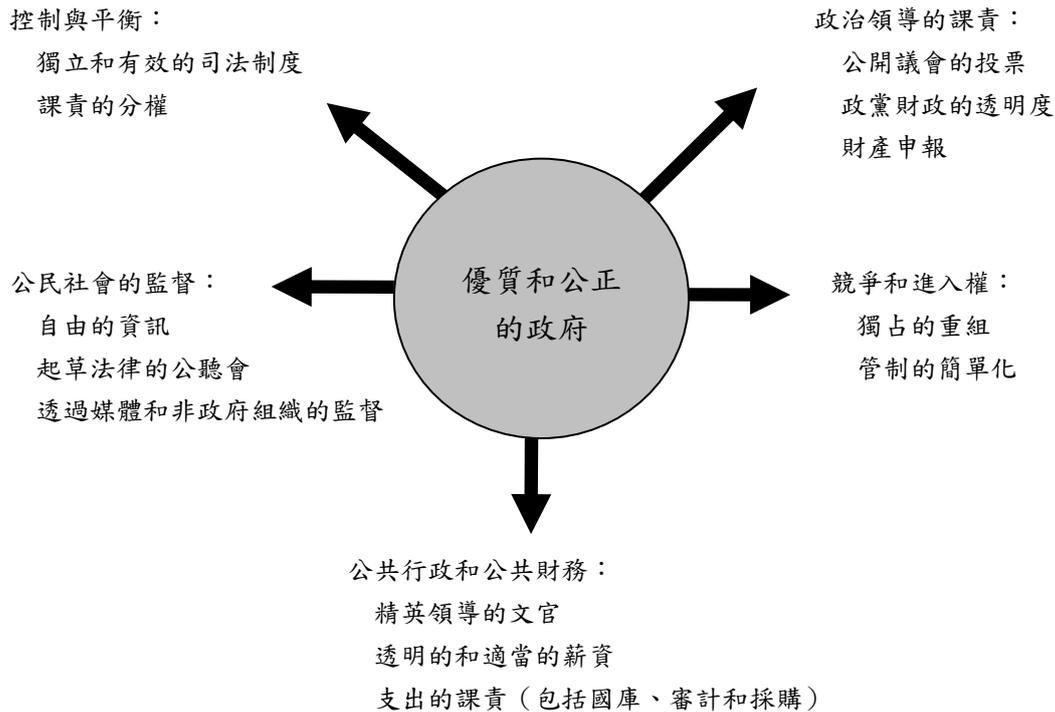
包括自由資訊、公聽會和媒體及非政府組織的監督。

四、競爭和進入權:

包括透過競爭來對獨占權力進行重組和管制措施的簡化。

五、公共行政與公共財務:

包括精英領導的文官、透明和適當的薪資及對支出的課責。



**圖 2.1 優質治理與反貪腐的策略**

資料來源：Kaufmann, 2000.

Rosenbloom 和 Kravchuk (2002: 444-451) 則分析比較傳統管理途徑、新公共管理途徑、政治途徑和法律途徑等觀點所提出的方法，分述如下：

- 一、傳統管理途徑：強調層級節制、權責區分清楚；強調嚴格的從屬關係；注重適當的控制幅度；部屬被鼓勵要對組織和長官忠心；依賴紀律查察系統來實施課責及從屬關係；重視會計規章及對員工帳目的審查。
- 二、新公共管理途徑：強調立法部門對於各級行政部門表現的外在監督，課責最後應透過市場機制與顧客評價來實施。要求公務員形塑一個彼此信任的文化。
- 三、政治途徑：包括一般法律的監督、預算控制、職位輪調、代表性和公共參與、公開揭露、接受公眾監督和利益衝突。
- 四、法律途徑：國家典章制度價值可提供公共管理研究者倫理上的引

導。

Botchwey 等人 (2000: 32-34) 則認為對抗貪腐必須進行的關鍵改革包括：一、經濟改革、二、財政改革、三、公共借貸津貼方案改革 (reform of subsidized public lending programmes)、四、公共服務遞送的管理與效率的改革、五、文官改革、六、法律改革、七、地方政府改革、八、民營化的監控、九、資訊的提供要放寬限制、十、政黨資金的改革及十一、能力的建立。

在國際非政府組織方面，世界銀行 (World Bank) 的主要任務之一在於解決貧窮問題，由於打擊貪污將可有效解決開發中國家的貧窮問題，是以，世界銀行自 1996 年起提供超過 600 個不同的反貪計畫，期能透過國際合作，發掘引起貪污的原因，有效打擊貪污問題 (張騏麟，2003: 18)。世界銀行在 2003 年即針對反貪腐提出了 5 個策略：一、增加政治課責、二、強化公民社會的參與、三、創造一個有競爭力的私部門、四、對於權力的制度化克制以及五、改善公部門的管理。經濟合作發展組織 (Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD) 即指出，國際社會必須共同對抗貪污犯罪，其理由非常簡單，因為貪污犯罪是沒有國界的，而且不會因經濟及政治制度的差異而有所不同，更無任何一個國家可以承擔因貪污犯罪對社會、經濟、政治所造成的傷害，以及耗費的成本，故經濟合作發展組織於 1990 年代末期即開始採取多種途徑來抗制貪污犯罪。它在 1997 年曾針對 15 個會員國進行大規模的公部門防治貪腐的調查，調查內容包括以下 12 項：一、肅貪治罪之主要法律、二、其他反貪之法規、三、國會監督、四、調查貪污之專責機構、五、財務審計之最高權力、六、監察長制度、七、懲治貪污之專責機構、八、人力資源管理措施、九、財務控管措施、十、組織管理之政策與考核、十一、行政透明化

機制及十二、公務行為規範與行政倫理之教育，期能找出有效的防治貪腐之道，提升政府機關的效率與效能。

## 貳、國內相關的研究

國內對於貪腐防制策略與方法的研究大致上可分成 3 大部分：

### 一、國外經驗的引介與學習：

主要分析對象包括香港、新加坡、OECD 等國家與非營利機構的防制措施，如江岷欽（1996；1999；2000<sup>3</sup>）、施能傑（2003）等。

### 二、國內制度的研究：

又可分成兩個部分來說明，一是從結構功能的角度，包括政風機構、廉政署的設立與否及成效等問題，如翁源燦（2000）、陳書樂（2003）；二是從法制面的角度，主要針對相關法制面的探討與修正，包括圖利罪、貪污治罪條例、陽光法案等。例：許玉秀（2002）、彭德富（2002）、劉淑惠（2000）及柯耀程（2003）。

### 三、造成貪腐原因的面向來探討解決方法：

這一類的研究大多較從某一角度（例：行政倫理、行政裁量權）來切入探討。例：廖文生（2000）、邱瑞忠（2000）、宋筱元（1988）、顧慕晴（2003）、蘇彩足（2002）和徐仁輝（2003）。以下針對幾個代表性的研究描述之。

張麒麟（2003：104-108）的研究指出，從貪污的危害性論之，貪腐行為可能導致幾個危險：

#### 一、貪污危害政治安定：

國家公權力係透過執行公務之人行使，一但行使國家公權力的公

---

<sup>3</sup> 例如江岷欽（1996）從職司肅貪之機構、法律規章及相關行政措施等三個面向，來比較亞洲各國（包括：香港、新加坡、韓國、菲律賓、印度、泰國及我國）的肅貪制度與行政措施。江岷欽、林鍾沂（1999）也曾比較亞洲四小龍的廉政肅貪體系，並且從案件起訴、宣傳教育、修法、人力資源及業務，和行政倫理等五方面提出許多具體興革建議。

務人員利用自己所掌握的權力進行貪污，其結果將使國家的法律及政策無法確實執行，各種建設無法有效推動，不僅侵害國家法益，亦會對部分民眾的權益造成損害；此種情形不但使得民眾對政府失去信賴，政府威信亦將蕩然無存，民眾與政府間的隔閡愈加擴大；一個政權的成立必須先得到民眾委託，如果缺乏民眾信賴，與民眾關係產生變化，意味著該政權與民意漸行漸遠。其所產生的的影響，從近程來看將造成政策推動的窒礙難行；從遠程來看，一旦透過選舉機制，民眾必將以選票證明對其此一政權的否定。

## 二、貪污破壞經濟秩序：

雖如杭廷頓觀點，貪污可能會短期造成經濟蓬勃發展的假象，但長期而言對於經濟發展卻是負面效應。因為經濟發展不僅需要資金的投入，更重要是要有一個良好的投資環境及公平的競爭機制；試問一旦執行公務的人收受賄賂，並與行賄得企業達成期約，其他投資者，如何能期望有一個公平的遊戲規則？

## 三、貪污影響公務員士氣：

貪污案件因具高度蔓延性，而且往往受組織次文化影響，故研究者認為要完全避免幾乎不可能，故原本單純的個人貪瀆案件，一旦經過檢調機關偵辦，經常擴大成為集體貪瀆案；綜觀過去發生的中山高十八標弊案、周人蔘電玩弊案，到警察擄妓勒贖案等，涉案人員經常多達數十人，此種情形不但嚴重損及該機關聲譽，更影響機關內其他未涉及同仁士氣，因為彼等必將受涉案人員影響而為周遭親友投以「關愛的眼神」，間接影響這些公務員的工作效率。

## 四、貪污犯罪具有傳染或漣漪現象：

多數犯罪行為多少具有傳染作用或漣漪現象，犯罪行為往往由於這種傳染作用而有如傳染病進行蔓延或擴散，公職人員因為在同一機

關工作，彼此極易產生模仿學習，某一個體的貪污行為均有可能對其他同僚產生示範作用，特別是貪污犯罪行為人在遂行貪污後，司法（警察）機關未發現加以追訴，或經過冗長偵審程序後，該貪污者獲得無罪之判決，此種貪污行為將如同癌細胞在機關內迅速擴散，甚至對其他不願同流合污者產生傾軋、排擠的作用。

劉道清（1993：73-75）以香港的肅貪經驗為借鏡，提出在打擊貪污犯罪方面應該具備 6 個要素：

- 一、執法者要有肅貪的決心：這個決心必須來自最高層，亦即行政首長或最高發號施令者，總督或政府高官要以身作則，只有自身廉潔，帶頭守法，才能毫不留情地推行反貪污。
- 二、塑造反貪污機構的獨立性：確保反貪污機構免受政府干預，是問題的關鍵所在。但獨立的意思不是指可以為所欲為。事實上，約束廉政公署這個具有特別權力和獨立性機構的法例、程序，比其他機構更為嚴峻。
- 三、社會公眾的支持和配合：廉政公署是在市民的支持下建立的，所以能獲得市民的支持與配合。
- 四、採取「三管齊下」的方針對付貪污：香港廉政公署無論從其機構設立、功能配置抑或運作方式來看，都體現了執法、防貪、教育等三管齊下的方針，即在加強對貪污罪行的調查、檢控與懲戒的同時，一方面研究如何使用一種積極而高度專業化的防微杜漸方法，來切實防貪堵漏，以減少貪污機會；另一方面通過社區關係開展廉政教育，策動市民支持肅貪倡廉，致力於培養市民的公民責任感和良好道德。
- 五、賦與強大的執法權力：有關法律除了要清楚說明反貪污機構的獨立性外，更須將其特別權力或程序作明文規定。

六、投入充足的資源：包括財政、器材、設備及人員等。

不過，江岷欽（1995：10-11）的研究亦指出，行政官僚貪污的防制常因：一、專業技術及資訊的增加所造成的控制困難、二、全職的優勢使監督者對其相關業務一知半解難以發揮監督之效、三、人事制度的保護特質、四、反制法則：意指主權者或高層人員愈是努力控制部屬的行為，則部屬就會付出更多心力規避或反制這些控制、五、協調的問題、六、政治指導的匱乏、七、機關結構和職能的分裂及八、公共行政的範圍和規模龐大等因素，造成防制上的困境。

### 第三節 「指標」的相關研究

雖然各個學者對指標的定義有不同的看法，大抵言之，指標係是由評估者所設定的測量項目，用以衡量組織表現的素質、數量或程度等，是一種測量的工具。黃同圳以效標（criteria）一詞取代指標，他認為所謂效標指的是一些向度，用來作為評價員工、團隊或小組工作績效良窳的標準，也就是組織為達成某些策略目標，對個人或團隊的績效要求（2000：115）。對於複雜的政府部門、非政府組織、乃至於整個大環境而言，人們可以透過指標的匯集，以蒐集相關資訊，據以解釋所欲探討之組織績效或社會現象，最終目的則在於透過指標的績效評鑑，作為政策決定與方案決策之參考，或是主管獎懲員工的依據。

在指標的類型方面，黃同圳（2000：115-116）以指標的測量標的為區分，分為三種類型<sup>4</sup>：

- 一、特徵性指標：著重員工的個人特質，如忠誠性、可靠性、溝通能力、領導技巧等。此類指標並不是有效的工作績效指標，因為人格特徵與工作績效並無直接關係。
- 二、行為性指標：著重員工如何執行工作，這項指標對人際接觸的職務尤為重要，如百貨公司小姐對顧客是否保持愉悅的笑容與友善態度，對公司影響甚鉅。
- 三、結果性指標：著重的是員工完成哪些工作或生產哪些產品，而不是員工如何完成這些工作，對那些較須考量生產或服務過程的工作較適合。此類型指標最常被批評之處在於，若干質化指標難以量化。

---

<sup>4</sup> 作者用效標（criteria）一詞取代指標，其所指涉之內涵與指標幾無二致，為統一用語起見，故本研究仍以指標稱之，在此說明。

吳定(1992:105-117)以指標的可比較性區分,分為三種類型:

- 一、共同性指標:係指所有業務機關共同適用與具有的表現指標,此類指標應屬足能反應機關業務的主要成果範圍者。
- 二、個別性指標:係指各機關單獨適用而其他機關所沒有的衡量指標,由於各機關應最能瞭解自身的業務獨特性質,故此類指標應由各機關自行設定。
- 三、特殊性指標:係指各機關選擇性的專案計畫或為因應特殊情境所設計之績效指標,其中針對專案計畫可採用的主要指標分為計畫構想與目標、資源運用、計畫執行與計畫產出等。

Rossi 和 Gilmartin(1980)把指標的類型依性質作下列的分類(轉引自洪永泰、余致力等人,1991):

一、主觀指標與客觀指標:

在測度方法上以個人的感受、態度、和評價而建立的指標稱為主觀指標,如民意調查結果。而客觀指標指的是依據清楚定義的測度方法對特定情況給予數據,如火災發生次數,它不以人的主觀意思更改而轉移。主觀指標和客觀指標各有其特性和重要性,不可偏愛或偏廢,例如生活素質指標就必須兩者兼具,健康指標亦然。

二、直接指標與間接指標:

前者是對變數本身直接測量,如抽樣調查社區內兒童的健康狀況,後者則是基於經驗或理論測定與某變數有密切關聯的其他變數,做為該變數的間接指標,如社區內小學生的病假比率。間接指標常是直接指標無法取得或取得困難或代價極高時的代用品。

三、敘述性指標與分析性指標:

兩者的差別在於該項指標是否明確的存在於某個理論架構中,且

設定與其他變數有關聯，是的話就是分析性指標，否則為敘述性指標。例如貨幣供給額，它可以告訴人們許多經濟體系運作的狀況，是個分析性指標，而小學教員的薪水只是個敘述性指標。

#### 四、投入指標與產出指標：

這是依據指標在體系或模型內的過程性質而區分，如貨幣及人力資源是投入性指標，而成就測驗的得分則是產出指標，因為在體系或模型之內，後者被設定為在過程上受到投入指標的影響。

#### 五、狀態指標與狀態變遷指標：

前者指的是在某一時期裡，每個人口單位（百人、千人、或十萬人）具有某種特殊屬性的人數，例如大專院校學生人數。後者指的是在某一時期裡，每個人口單位由某種特殊屬性轉變為另一種屬性的人數，例如每年結婚人數或輟學率。

最後，在指標的衡量方面，可透過幾個來源取得所需資料（洪永泰、余致力等人，1991）：一、以受過訓練的人員實地觀察、二、各種統計資料和紀錄、三、各種執行機關的報告和文件、四、工作標準化及五、民意調查，對象包括特定服務對象或一般民眾。

至於測量的方式，Hatry（1980）提出十一種方法：一、以成本衡量、二、以完成的工作量衡量、三、以效果或品質衡量、四、以效率或生產力衡量、五、以實際單位成本和標準工作量之比衡量、六、結合效果品質和效率衡量、七、以資源之運用衡量、八、以生產力指數衡量、九、其他「準」衡量方法（Pseudo-measures），如平均每人成本或平均每元產出之績效、十、以成本效益衡量、以及十一、以綜合績效衡量。

## 第四節 廉政指標相關實證研究結果

### 壹、國際透明組織的「貪腐印象指數 (CPI)」

國際透明組織自 1995 年開始建構並公布貪腐印象指數至今已有 10 年的歷史。「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index, CPI) 是根據各國商人、學者與國情分析專家，對一國之公務人員與政治人物廉潔認可的評價。貪腐印象指數同時也是一項綜合指數 (composite index)，每年納入評比的指標有些不同，以 2008 年為例，即是彙整了 13 項有關貪腐的跨國性調查資料。它們之所以能被選擇納入建構貪腐印象指數，是因為符合：一、以國家為分析單位進行跨國貪污程度評比排序以及二、係測量整體的貪污狀況等兩項條件。

因此，貪腐印象指數的優點在於，其為整合多重資料來源而建構的指數，而提高了每個國家評分之可信度，如此整合多重資料，可避免單一資料來源因偏見或調查方法的瑕疵，而對特定國家貪腐程度做出錯估與誤判。秉持這樣的原則，在貪腐印象指數建構過程中，如果任何一個國家沒有 3 個以上之可信調查資料，該國將不被納入國際透明組織貪腐印象指數之建構與評比 (台灣透明組織，2003：2)。

貪腐印象指數中的「貪腐」係指「濫用公職謀取私利」(the abuse of public office for private gains)。貪腐印象指數所採用的那些分項指標主要是詢問受訪者有關濫用公權力謀取私人利益的問題，並側重於公務人員在採購的過程中是否接受賄賂，但這些問題並沒有細分是行政貪腐或政治貪腐原因所致，也沒有區別貪腐案件的大小。貪腐印象指數反映全球各地居民與僑民、各國商人以及風險、國情分析專家學者對公部門貪腐情況的認知與感受，提供投資者重要政經情勢資訊，幫助渠等選擇國家進行投資。此外，貪腐印象指數提高社會大眾對貪

腐問題的關注，特別是對那些貪腐印象指數評比殿後的各國政府形成一定的壓力，迫使其採取積極改正措施，以修補國家形象<sup>5</sup>。

此外，國際透明組織於 2003 年 7 月首度公布「全球貪腐趨勢指數」(Global Corruption Barometer, GCB)，由國際透明組織委託民意調查公司執行有關各國貪腐情況調查，問卷題目包括民眾對貪腐問題嚴重程度的認知、對貪腐影響政治、商業及個人與家庭生活的感受、對未來 3 年貪腐情況的預期以及過去 1 年內受訪者或其家人是否有過行賄的經驗，同時也針對幾個政府機關、私部門以及非政府組織進行貪腐情況評比。以 2006 年的調查為例，國際透明組織委託國際蓋洛普公司 (Gallup International) 於 2006 年 7 月至 9 月間，在全球 62 個高、中、低所得國家中，訪問 59,661 位十五歲以上的民眾，並特別選訂第一次聯合國國際反貪腐日 (UN International Anti-Corruption Day) 這一天 (12 月 9 日)，在全球同步公布調查結果<sup>6</sup>。

調查結果顯示 (如表 2.3 所示)，在 15 個納入評比的機關與部門中，政黨在六成的國家被認為貪腐情況最為嚴重。有五成七的民眾認為重大或政治貪腐在其國家是一個很大的問題，另有四成五的民眾認為輕度或行政貪腐也是一個很大的問題。而多數 (四成四) 的民眾認為貪腐對於政治的影響程度極大，遠超過其對商業環境 (三成三) 或個人/家庭生活 (二成) 所造成的影響。此外，全球民眾對於貪腐未來的發展多數表示悲觀，四成五認為未來 3 年的貪腐情況會更加猖獗，只有一成七認為會有減少的趨勢，此一結果與 2003 年的調查一樣。

---

<sup>5</sup> <http://ti-taiwan.org/ch.files/doc.files/TITWCPI2004.doc>. (2007/11/15 查詢)

<sup>6</sup> <http://www.ti-taiwan.org/ch.files/doc.files/2006%20GCB%20Press%20Release.doc> (2007/11/13 查詢)

表 2.3 國際透明組織 2006 年全球貪腐趨勢指數機關/部門貪腐情況評比

右列哪個部門的貪腐情況最為嚴重(其中 1 表示非常不嚴重; 5 表示非常嚴重)	政黨	國會	私部門	警察	法院	媒體	稅捐	醫療	教育	軍事	公共設施	戶政	非政府組織	宗教
斐濟	3.6	3.4	3.4	3.2	3.2	2.7	3.3	3.1	3	2.9	3.3	3	2.2	2.2
香港	3.5	2.9	3.9	3.4	2.6	3.7	2.3	2.6	2.6	2.8	2.4	2.2	3.4	2.5
印度	4.2	3.5	3.2	4.3	3.4	2.4	3	3.1	3.1	1.9	2.8	3.3	2.9	2.8
印尼	4.1	4.2	3.6	4.2	4.2	2.8	3.4	3	3.3	3.3	2.9	3.6	2.9	2.3
日本	4	3.7	3.6	3.6	3	3.4	3.2	3.6	3.1	3.1	3	2.7	3	3.7
馬來西亞	3.5	3	3.3	3.8	2.8	2.4	2.5	2.1	2.2	2	2.2	3.1	2.2	1.7
巴基斯坦	4	3.9	3.6	4.4	3.8	3.6	3.9	3.4	3.1	3.1	3.8	3.9	3.4	2.8
菲律賓	3.8	3.9	3.2	3.9	3.4	2.5	3.7	2.9	3	3.4	2.9	3.2	2.6	2.1
新加坡	2.1	1.8	2.5	1.9	2	2.2	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8	2.5	2.1
南韓	4.3	4.2	3.7	3.3	3.5	3.5	3.3	3.1	3.3	3.2	2.4	2.4	2.9	3.1
台灣	4.5	4.5	3.7	4.1	3.9	3.3	3.4	3.8	3.5	4.1	3.6	2.4	3.9	3.7
泰國	3.7	2.9	3.2	3.6	2.6	2.8	2.8	2.3	2.8	2.6	2.6	2.4	2.7	2.3
亞洲平均	4	3.8	3.5	3.8	3.3	3.1	3.3	3.2	3.1	3	2.9	2.9	2.9	3
喀麥隆	4.3	4.2	4.2	4.7	4.4	3.6	4	4.1	4.1	4.3	3.2	3.8	3.1	2.9
岡果	4.1	3.8	3.8	4.3	3.7	4.1	3.8	3.6	3.5	4.3	3.6	3.6	3	2.5
加彭	4.2	3.9	3.8	4.3	4.1	3.9	3.7	3.6	3.7	4	3	3.4	3.1	3.3
肯亞	3.6	3.5	3	4.1	3.5	2.3	3.4	2.9	2.6	3	3	3.5	2.6	
摩洛哥	3.5	3.5	3.2	4.2	4	3	3.2	4	3.2	3.2	2.6	4.1	2.7	2.1
奈及利亞	4.5	4.1	3.7	4.9	4.1	3.2	3.5	3.4	4.3	3.7	3.8	3.3	3	3
塞內加爾	4.2	3.9	3.6	4.3	4.4	3.2	3.6	3.2	3.1	2.3	2.1	4	2.2	2.1
南非	3.9	3.6	3.4	3.9	3.2	2.9	2.6	3	3	2.9	2.9	3.3	2.9	2.5
非洲平均	4.2	3.9	3.5	4.6	4	3	3.4	3.4	3.8	3.5	3.5	3.4	2.9	2.8
奧地利	3.3	2.9	3	3	2.8	2.8	2.8	2.5	2.4	2.6	2.4	2.7	2.4	2.6
捷克共和國	3.7	3.4	3.4	3.8	3.5	2.9	2.6	3.2	2.8	2.8	2.6	3.4	2.5	2.2
丹麥	2.5	2.1	2.7	1.8	1.7	2.5	1.6	2	1.8	2	2	1.9	2.3	2.4
芬蘭	3	2.6	2.8	1.8	2.1	2.9	2.1	2.1	2	1.8	2.3	1.7	2.3	2.4
法國	3.8	3.2	3.6	2.8	2.9	3.3	2.3	2.1	2	2.3	2.2	2.2	2.3	2.7
德國	3.7	3.1	3.5	2.3	2.5	3.1	2.4	2.6	2.2	2.5	2.8	2	2.8	2.6
希臘	3.9	3.4	3.4	3.4	3.6	3.8	3.7	3.5	2.8	2.6	3.1	2.4	2.7	3.1
冰島	3.4	2.7	3.3	2.3	2.5	3	1.9	2.3	2		2.5	1.9	2.3	2.3
瑞典	2.8	2.4	2.8	2.2	2.2	2.8	1.8	2.1	1.8	2.1	2.4	1.9	2.1	2.5
意大利	4	3.3	3.5	2.4	3.2	3.3	3.4	3.2	2.3	2.4	2.7	3.2	2.3	2.4
盧森堡	3	2.6	3	2.4	2.5	2.9	2.3	2	2.2	2.2	2.1	2	2.3	2.7
荷蘭	3.1	2.9	3.3	2.9	2.7	3.1	2.4	2.4	2.3	2.6	2.9	2.5	2.9	2.7

挪威	3	2.6	3.5	2.3	2.3	3.2	2	2.6	2.2	3.1	2.7	1.9	3	3.3
波蘭	4	3.9	3.9	3.7	3.8	3.3	3.1	3.9	3.1	3.1	2.7	3.2	3.3	3
葡萄牙	3.9	3.3	3.8	3.3	3.4	3.1	3.6	3	2.8	2.7	2.8	2.7	2.9	2.8
西班牙	3.9	3.3	3.7	2.9	3.1	3.4	3.1	2.3	2.3	2.7	2.9	3.4	2.4	3
瑞士	3	2.6	2.9	2.2	2.3	2.9	2.5	2.2	1.9	2.4	2.2	2	2.4	2.5
英國	3.7	3.4	3.1	3	3.2	3.4	2.8	2.4	2.4	2.5	2.7	2.3	2.6	2.8
西歐平均	3.7	3.2	3.4	2.7	2.9	3.2	2.7	2.6	2.3	2.5	2.7	2.5	2.5	2.7
阿爾巴尼亞	3.2	3.2	3.1	3.8	3.8	2.5	3.4	4.1	2.8	2.7	3.2	3.6	3	2.3
保加利亞	4.3	4.2	4.1	4	4.4	3.2	4	4.2	3.7	2.9	3.3	3.8	3.3	3.1
克羅埃西亞	4.1	4.1	4.2		4.4	3.3	3.5	4.3	3.6	2.9	3.1	3.7	2.6	2.6
科索沃	3.6	3.2	3.2	2.2	3.6	2.4	2.6	3.8	2.8	1.5	3.1	2.8	2.3	1.9
馬其頓	4.3	4.2	4	3.9	4.5	3.4	3.4	4.3	4	2.9	2.9	3.2	2.9	2.6
羅馬尼亞	4.1	4	4	3.6	3.9	2.9	2.2	3.8	3.2	2.5	2.3	2.8	2.9	2.3
塞爾維亞	3.9	3.8	3.7	3.6	3.8	3.5	3	3.9	3.4	2.9	2.9	2.9	3.6	2.5
土耳其	3.9	4	4.1	4	4.2	3.9	4.2	4.2	4.1	3.9	4	4.1	4	4
中東歐平均	4	4	4	3.9	4.1	3.5	3.6	4.1	3.8	3.3	3.4	3.7	3.6	3.3
阿根廷	4.4	4.3	3.7	4.2	4.2	3.4	3.2	2.8	2.7	3.4	3.1	3.3	2.9	3.1
玻利維亞	4.4	4	3.3	4.4	4.3	3	3.4	3.3	3	3.6	3	3.2	2.9	2.1
智利 Chile	3.9	3.8	3.6	3.4	3.8	3.2	2.8	2.7	2.8	3.3	2.9	2.8	2.6	2.7
哥倫比亞	3.7	3.7	3.3	3.5	3.4	2.9	3.5	3.1	2.8	3.2	3.3	2.9	2.9	2.6
多明尼加共和國	4.3	4.1	3.1	4.4	4.1	3.1	3.4	3	2.7	3.6	3.3	3.3	3	2.2
墨西哥	4.4	4.3	3.7	4.5	4.2	3.5	3.8	3	3.2	3.2	3.5	3.9	3.2	3.2
巴拿馬	4.3	4.3	3.4	4.2	4.1	2.9	3.1	2.8	3.3	4.1	3	3.5	3.1	2.1
巴拉圭	4.6	4.6	3.1	4.6	4.4	2.9	3.9	3.4	3.2	4.1	3.6	4.2	3	2.2
秘魯	4.2	4.3	3.4	4.2	4.5	3.5	3.4	3.4	3.4	3.9	3.3	3.7	3.1	2.4
委內瑞拉	4	3.7	3.8	4.2	3.9	3.5	3.5	3.4	3	3.7	3.1	3.8	3.7	2.8
拉丁美洲平均	4.2	4.1	3.5	4.2	4.1	3.3	3.5	3.1	3	3.5	3.3	3.5	3.1	2.8
加拿大	3.6	3.2	2.9	2.5	3	3	2.7	2.3	2.3	2.5	2.7	2.2	2.5	2.7
美國	4.3	3.9	3.6	3.2	3.6	3.6	3.5	3.1	3	2.9	3.1	2.5	3.2	3
北美洲平均	4.2	3.8	3.6	3.1	3.5	3.6	3.4	3	2.9	2.9	3.1	2.5	3.1	3
摩爾多瓦	3.7	3.7	3.7	4.1	3.9	3.2	2.7	3.8	3.6	3	2.3	3.1	2.7	2.2
俄羅斯	3.8	3.9	3.9	4	3.9	3.5	3.5	3.7	3.7	3.5	2.9	3.6	3.1	2.4
烏克蘭	4.2	4.2	4	4.2	4.2	3.1	3.9	3.9	3.8	3.1	2.8	3.4	3	2.2
新興獨立國家平均	3.9	4	3.9	4.1	3.9	3.4	3.6	3.7	3.8	3.4	2.9	3.6	3.1	2.4
以色列	4.2	3.8	3.2	3.3	2.8	3.1	3	2.9	2.6	2.2	3.1	3	3.2	3.6
總計	4	3.7	3.6	3.5	3.4	3.3	3.3	3.1	3	3	3	2.9	2.9	2.8

資料來源：國際透明組織 <http://www.transparency.org/surveys/index.html>

說明：本表依貪腐嚴重程度大小由左向右排列，加深的方格係表示一國貪腐評比最嚴重的機關與部門。

## 貳、南韓首爾市政府的「反貪腐指數 (ACI)」

長期以來，南韓亦深受政治貪腐的盛行所困擾，根深蒂固的人際關係網絡是造成政治貪腐的主要原因之一：包括血緣、同鄉、同學等關係都是關係聯結的元素，而政府主導經濟發展下的過度管制也是問題的根源。為了徹底掌握政府部門的貪腐情況，首爾市政府在 Goh Kun 市長的主政期間，1999 年首先發展出一套「反貪腐指數 (Anti-Corruption Index, ACI)」，用以測量市政府中各個行政單位廉潔程度的整合性指標體系。最初是將焦點著重在 5 個較易產生貪腐的部門上，包括地方稅收部門、住宅建築部門、營建工程、公共衛生和消防服務。其後又增加了 2 個部門：公共運輸和都市停車服務 (Bahk, 2002: 119)。

詳細言之，ACI 是由兩個基本的面向來組成，如圖 2.2 所示：一、民意調查，此民意調查不同於以往都是針對全體民眾抽樣的施測，而是針對那些和基層公務員有接觸過的民眾來加以施測和調查所得到的結果。據此建構成「反貪腐認知指數」(Anti-Corruption Perception Index, ACPI)。二、有關政府部門對於反貪努力的事實和統計的呈現，據此建構成「反貪腐努力指數」(Anti-Corruption Efforts Index, ACEI)。

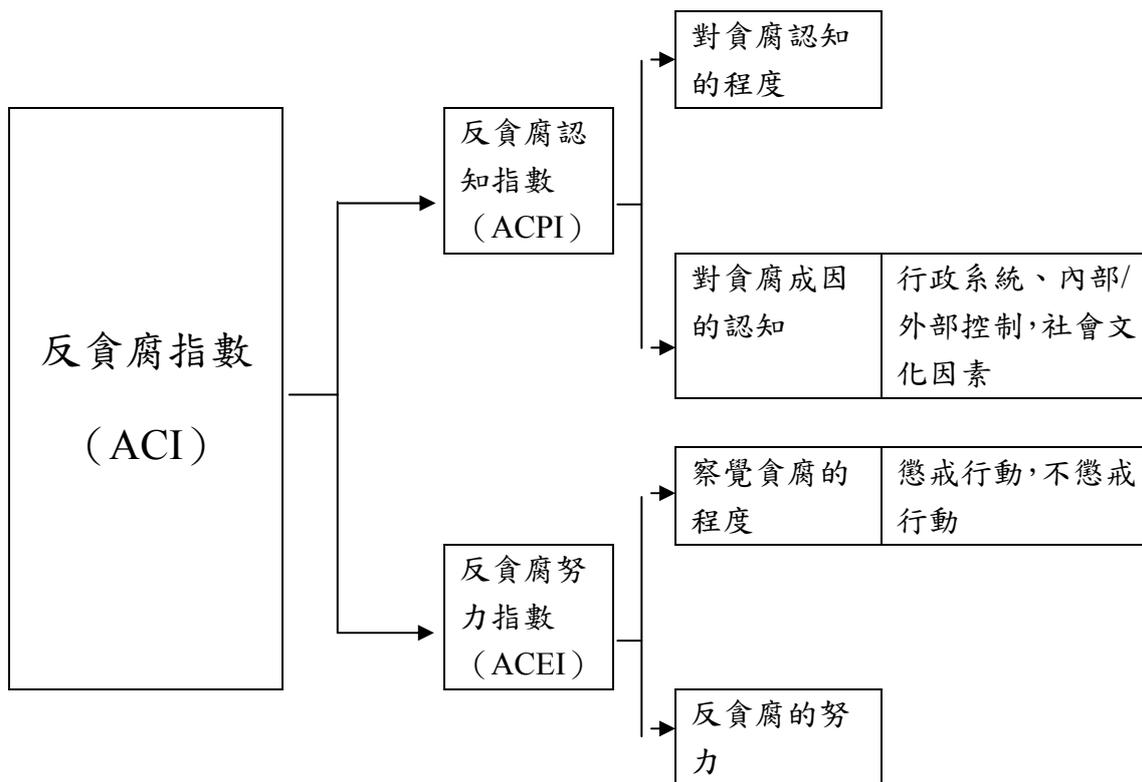


圖 2.2 反貪腐指數的架構

資料來源：Bahk, 2002: 126.

由此可知，ACI 同時包括主觀的認知評價和客觀的統計數據。1999 年的 ACI 共有 34 個指標，後來因有些指標缺乏可靠的資料、嚴重的自我選擇性偏差、數值的變異量較少、及方向模糊性等，2000 年的 ACI 構成由 34 個指標降至 23 個指標，其結構如表 2.4 所示。其中 (1)、(2)、(11)、(18)、(23) 項為量化指標，其餘為質化指標，不過，所有的指標都是用五點制的 Likert 量表來表示 (由 1 至 5 分)，每項指標透過下列公式的權值來轉換，使其總分為 100 分。

$$TI = C_i + S_j = \sum_{i=1}^n (X_i) \times w_i + \sum_{j=1}^k (X_j) \times w_j$$

TI : 反貪腐指數

$C_i$  : 反貪腐認知指數

$S_j$  : 反貪努力指數

$X_{i,j}$  : 指標的廉潔程度

$n, k$  : 指標的數目

$w_{i,j}$  : 各項指標的權值

表 2.4 2000 年反貪腐指數測量指標

對貪腐的認知程度	(1) 對受賄頻率的認知 (2) 平均行賄總數的認知
對行政系統的認知	(3) 過度管制的程度 (4) 解除管制的改善程度 (5) 行政程序的簡化程度 (6) 行政程序透明化程度 (7) 行政程序的公平性 (8) 資訊揭露的公開化程度 (9) 資訊揭露清單的數量 (10) 行政電腦化的程度
對內部/外部控制的認知	(11) 市民的訴願和請願被接受的比例 (12) 內部稽核的適當程度 (13) 懲戒行動的強度 (14) 民眾與非政府組織的積極參與程度
社會文化因素的認知	(15) 行賄的有效度 (16) 貪腐網絡的組織固化程度 (17) 社會文化對腐敗的接受程度
懲戒行動	(18) 對於受賄採取懲戒行動的次數 (19) 除了受賄外，因貪腐而採取懲戒行動的次數
不利行動	(20) 因貪腐而採取較訓斥為輕或等同於訓斥的處罰行動次數 (21) 對疑似貪腐行為提出報告或通知的次數
反對等	(22) 抗議案例的數目
反貪腐的努力	(23) 解除管制功能的數目 (24) 資訊揭露案例的數目

資料來源：Bahk, 2002: 128.

在權重的分配方面，透過專家問卷的方式來評估每個分類和指標的權重。在權重的產生過程中，總共有 39 位政府和非政府組織的參與者參與其中，從這 39 位的參與者給的權重中再加以計算，如表 2.5 所列。

表 2.5 反貪腐指數 (ACI) 的權重分配

次指數	權重	類別	權重	次類別	權重	指標	權重
反貪腐認知指數	58.8%	貪腐的原因	51.3%	行政系統	32.9%	行政程序的複雜	17.4%
						行政程序的公平性	17.4%
						資訊的有效性	33.4%
				非法定的管制和指導	31.8%		
				行政控制	29.8%	提出異議的容易程度	50.8%
						公民監督的容易程度	49.2%
		組織文化	37.3%	行賄的效果	38.4%		
				制度的貪腐	30.3%		
				貪腐的忍受	31.3%		
				近幾年行賄的頻率	35.8%		
貪腐的程度	48.7%	-	-	近幾年每一件案例中行賄的總額	30.1%		
				貪腐較前一年增加或減少	34.1%		
				行政資訊的揭露	58.1%		
反貪腐努力指數	41.2%	共同因素	40.4%	-	-	高階公務人員對反貪腐的承諾	41.9%
						每個領域的因素	59.6%
		行政程序和系統的改善	26.5%				
		管制的改革	23.8%				
		自身所擁有的反貪腐措施	17.7%				

資料來源：[http://english.seoul.go.kr/gover/initiatives/inti\\_12cor\\_0302.htm](http://english.seoul.go.kr/gover/initiatives/inti_12cor_0302.htm)

此外，首爾市政府將 ACI 測量結果公布周知可獲致以下的幾項結果：一、讓市政府行政部門更為重視貪腐問題的處理、二、提高民眾的反貪腐意識，激起社會辯論和獲致教育的效果、三、為未來的測量建立基準線，可以得知哪裡出現錯誤和需要改革的優先重點、四、讓貪腐問題去政治化，將焦點轉移到實質議題上及五、將反貪腐資訊與市民分享，激起市民積極參與反貪腐的活動（Bahk, 2002: 124）。

當然，ACI 並不是完美無瑕疵的，仍有一些需要改進之處：

- 一、ACI 是落後指標，調查結果所反映是過去的貪腐指數和民眾對過去經驗的認知；
- 二、無法避免許多統計上的問題，諸如自我選擇、回應誤差、測量誤差等；
- 三、將 ACPI 和 ACEI 這二個不同屬性的指數合併為 ACI，在理論上站不住腳；
- 四、ACI 的測量結果雖然公開，但並沒有將全部的細節公布，僅有描述性統計和整體數，一般人無法取得細部的資料（Bahk, 2002: 135-136）。

### 參、「韓國企業貪腐指數」(KCCI)

韓國企業貪腐指數（Korea Corporate Corruption Index, KCCI）包含了兩個測量的構面（如圖 2.3 所示）：第一是企業的利害關係人（例如股東或是員工）對於所屬公司貪腐程度的認知，第二則是客觀的統計資料。在統計資料方面包含了三個次構面：第一是企業的守法程度，例如逃漏稅或是受賄的程度；第二是企業的財務透明程度及相關的資訊揭露程度；第三則是企業對社會的責任，意指企業的社會責任和對社會貢獻等（Park, 2001: 166）。該指數於 2000 年 8 月 7 日至 31

日進行第一次的專家調查 (expertise survey) 來檢測其有效性，受訪者包括 CEO、律師、會計師、大學教授、研究員、政府官員以及非政府組織的人士。在 1000 份的問卷中回收了 195 份。這份調查結果，顯示了貪腐在韓國的企業裡是非常普遍的現象，有關於貪腐細項的前五名分別是逃漏稅 (68.4%)、賄賂 (40.9%)、政治獻金 (37.3%)、做假帳 (36.8%) 以及雙重簿記 (26.9%) (Park, 2001: 167)。再者，受訪者認為目前企業主要在貪腐方面的問題：第一是不夠守法，其次為財務不夠透明，第三則是未盡到社會責任。

此外，本項調查亦詢問專家學者幾個相關議題：(1) 在貪腐主要的受益及受害者方面，85.1%的受訪者認為最大的受益者是企業主，51.9%的受訪者認為最大的受害者是顧客及普羅大眾。(2) 有關貪腐的根源方面，37.2%的受訪者認為是普遍對貪腐的容忍，25.9%的受訪者認為是政府的規範問題，而 20.6%的人認為是沒有道德觀念的企業主。(3) 在被問到誰應該要對做出貪腐的決定負責時，63.6%的受訪者認為是企業主，16.9%的人認為是經理人，另有 12.8%的人認為是 CEO (Park, 2001: 167)。

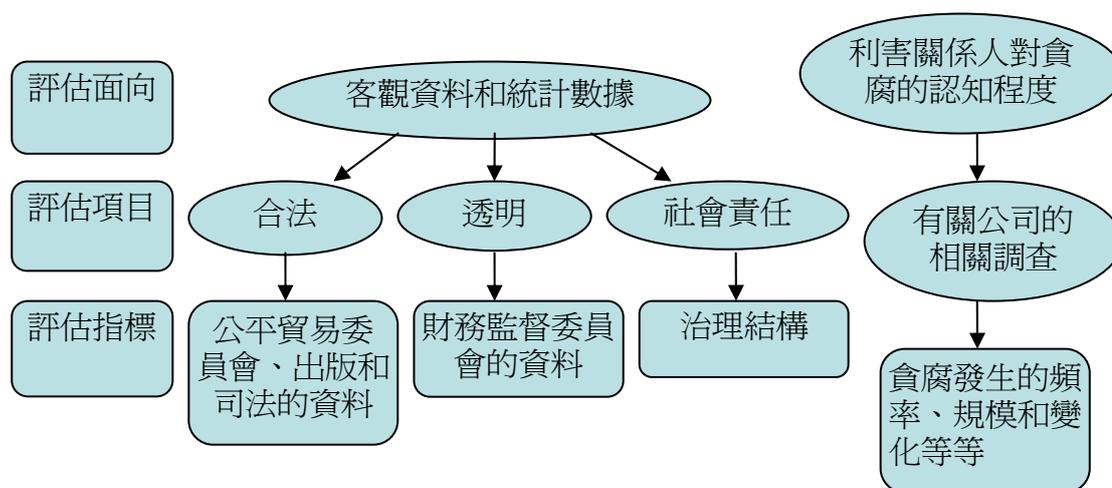


圖 2.3 韓國企業貪腐指數

資料來源：Park, 2001: 166.

綜言之，本調查結果僅是反映專家學者的意見，進一步完整指標的檢測，就目前而言，仍有許多待改進之處。但是，針對企業部門的貪腐進行檢測與預防，這樣的測量和對政府貪腐指數的測量同等重要，值得後續的研究與借鑑。

#### 肆、小結

綜合論之，一個國家的政治能否穩定，政策推動能否順暢，端賴掌權執政者能否得到人民的信賴，這也是政府治理良窳與否的重要關鍵之一。然而，此一信賴基礎能否持續維持，則取決於政府是否廉潔有能，故如何整治綱紀，建立廉能政風，實為各國政府必須要面對的首要課題。從國際透明組織每年公布的「貪腐印象指數」，其觀察對象含蓋民主國家、共產國家；亦不分其屬於已開發國家、開發中國家，或是未開發國家，即可得到驗證。而韓國首爾市政府在這一方面的投入與努力，更可以瞭解到，反貪腐不是只有中央政府需要關注的議題，而是各級政府機關的共同責任。不過，無論是國際透明組織所公布的「貪腐印象指數」，抑或是南韓所建立的「反貪腐指數」或「韓國企業貪腐指數」，在本質上仍過份側重單一民眾的主觀指標的範疇與權重分配，其缺點是容易受到受訪者的個人價值判斷所影響，這也正凸顯出開發客觀指標的迫切性與必要性，本研究即是以建立有關廉政的客觀指標為鵠的。



## 第三章 臺北市廉政指標體系的建構與修正

### 第一節 臺北市廉政指標體系的建構

指標體系乃指有系統性地衡量一個組織所設定之目標的達成程度，包括是否達成與如何達成的過程，衡量的對象不是聚焦於個人績效，而是以組織績效為主。為了進行此一指標衡量的工作，首先必須確認組織的核心目標或重要使命，根據目標與使命的指引，設計一套足以衡量其目標與使命達成程度的具體指標，包括量化指標與質化指標的運用；然後，蒐集組織的相關資訊，進行指標評估的活動；最後，將指標衡量結果與過去的表现或同時期其他同類型組織相互評比，作為推動組織管理與改革的參考。歸結言之，整個指標衡量的流程如圖 3.1 所示。

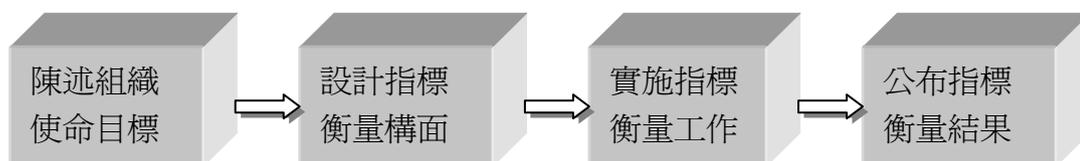


圖 3.1 指標衡量體系的操作流程

「指標」乃是對某種狀況給予數據或判斷，是一種測度值，藉以顯示該狀況的水準。從取得的方式和使用的功能而言，指標有許多種分類的方法，其中一種就是主觀指標與客觀指標的區分：在測度方法上以個人的感受、態度、和評價而建立的指標稱為主觀指標，如民意調查。而客觀指標所指的則是依據清楚定義的測度方法，對特定情況給予數據，如火災發生次數，它不以人的主觀意思更改而轉變。主觀

指標和客觀指標各有其特性和重要性，不宜偏愛或偏廢，例如生活素質指標就必須兩者兼具，健康指標亦然。本研究案的研究設計即是由此一角度切入，一方面保留二者的獨立性，另一方面則設法予以結合。以下將本研究建立廉政指標體系之過程作一說明。

## 壹、廉政指標體系的設計原則

關於指標體系的建立，Carter 等人（1992）的看法認為，一套好的績效指標應該符合以下幾個條件：一、界定清楚而有一致性、二、應由組織之所有者來使用，不可依賴外人或環境因素、三、必須和組織的需求與目標有關、四、被評估的單位或個人不可影響績效指標的運作、五、必須有廣博性（Comprehensive）和一定的範圍（bounded）、六、所使用的資訊必須正確和廣泛及七、必須為組織的各級人員所接受，因此應符合組織文化。因此，若以廉政議題作為測量標的，那麼，在實際的操作過程中，必須處理的問題面向包括：貪腐與廉潔的界定與意涵、指標權責的歸屬問題、主客觀指標的一致性問題及指標的選擇問題。

首先，在貪腐與廉潔的界定與意涵方面，要對貪腐下一明確且周延的定義實非易事，且無一定的共識，學者從不同的角度切入則各有不同的看法（Dwivedi, 1978; Peters, 1978; Huntington, 1968; Friderich, 1966; Talman, 1968; Rosenbloom, 1993<sup>7</sup>）。根據國際透明組織（Transparency International, TI）將貪腐的界定為：「濫用受委託的權力謀取私利」<sup>8</sup>。另外亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）對貪污的定義則為：「濫用公共或私人職位以謀取個人利益」<sup>9</sup>。其他的定義不勝枚舉，但其內涵均不脫離公權力和公共資源的濫用。

<sup>7</sup> 引自江岷欽、林鍾沂，民 88 年；翁源燦，民 89 年。

<sup>8</sup> <http://www.transparency.org/>.

<sup>9</sup> <http://www.abd.org/anticorruption>.

在指標權責的歸屬問題方面，本研究案係以臺北市政府為研究焦點，是以，本研究自臺北市政府的業務職掌與工作內容切入，找尋適合與廉政相關的衡量指標，這些指標的數據主要是係以臺北市政府整體為衡量標的，依政策過程的不同階段（包括投入、過程、產出和影響）切割指標的面向，此一做法可以破除依單位別或功能別建立指標所可能引發的權責爭議。

在主、客觀指標的一致性問題方面，由於客觀指標的取得都有時間落差，屬於落後指標，例如有關政府人員貪瀆的起訴件數、判決件數等，這些數據在邏輯上不但難以和主觀指標進行同步分析，甚至與主觀指標的測量得到不一致的結果，例如貪瀆案件減少但民眾對政府人員的清廉評價卻降低。因之，本研究在廉政主觀指標的建構過程中，必須確立的是主、客觀廉政指標的基本內涵和構面，清楚區隔各項指標的功能，及其數據高低所代表的績效意涵。

在指標的選擇問題方面，由於每一項指標都可能再細分為次指標，或是成為其他層次較高指標的構成分子，指標的遴選標的挑選與建構必須十分嚴謹，始能反映出真實的樣貌，避免造成扭曲或誤導之情事。許多學者也提出有關指標選擇的標準，如表 3.1 所列。因此，本研究除了將這些標準進一步整合外，在廉政指標的建立與選取方面，本研究也考量以下幾個原則：

#### 一、指標的重要性：

指標涵蓋的範圍可能是多元而廣泛，但其重要性不能等量齊觀，尤其在施政成本與未來發展的考量下，應該優先挑選對未來施政有所助益指標。專家學者座談法的應用，可藉由專家學者的知識與經驗，對指標重要性的判準有其助益。

## 二、指標的可取得性：

某些指標即使符合重要性的標準，若在現有的資料來源中無法或不易取得時，就必須割捨不用，否則，將造成資料蒐集上的困擾。對實際業務承辦人員進行深度訪談，可避免閉門造車或陳義過高的指標建構缺失。

## 三、指標的可比較性：

指標通常不是絕對的概念，而是相對的概念，在不同的系絡下可能代表不同的意義，甚至不同的定義可能獲致不同的測量值。

## 四、指標的時效性：

有些資訊在政策執行後會立即顯現，有些則是須數年的時間才能取後得，因此，指標的選取必須考量相關資訊是否能夠及時蒐集。

表 3.1 指標的特性與功能

作者	時間	指標內容
洪永泰、余致力等人	1991	1.有效性 2.可靠性 3.穩定性 4.反應性 5.可取得性 6.量表性 7.可分割性 8.代表性 9.期間比較性 10.群體比較性 11.適用性 12.可理解性 13.規範性 14.政策相關性 15.時間性 16.及時性
吳定	1995	1.清晰性 2.一致性 3.廣博性 4.有效性 5.可靠性 6.合時性 7.客觀性 8.操作性 9.獨特性 10.功能性
邱吉鶴、黃宏光	2004	1.資料容易取得 2.易於瞭解 3.具攸關性 4.具可靠性 5.具動態性
Carter 等人	1992	1.可靠的 2.清晰的 3.可理解的 4.有用的

資料來源：本研究自行整理。

最後在分析單位的挑選上，臺北市為一直轄市，截至民國 93 年 7 月，臺北市政府設有民政、財政、教育、建設、工務、交通、社會、勞工、警察、衛生、環境保護、都市發展、消防、文化、翡翠水庫、

捷運等 16 局；秘書、地政、新聞、兵役、主計、人事、政風等 7 處；以及原住民、法規、研究發展考核、都市計畫、訴願審議、客家事務等 6 委員會；及公務人員訓練中心，另有台北自來水事業處、台北大眾捷運股份有限公司等 2 個事業機構及 12 個區公所。其後，於民國 96 年 9 月 11 日臺北市政府進行機關修編及組織調整：原建設局轉型並更名為「產業發展局」、原新聞處更名為「觀光傳播局」、原公務人員訓練中心更名為「公務人員訓練處」及原資訊中心升格為一級機關並更名為「資訊處」<sup>10</sup>。在員工方面，截至 96 年 9 月底市府暨所屬機關學校編制內員工總計 67,320 人，編制外員工總計 2,791 人，總計現有員工 70,111 人<sup>11</sup>。因此，理論上，可供觀察的對象包括個人（如員工）、單位（如局、處、室等一級單位）或組織（如臺北市政府）。不過，實務上，由於本研究係以客觀指標的建立為主，而現有的相關公務統計中以個人為蒐集基礎的數據並不多見。因此，在分析單位的選擇上，本研究現階段主要以臺北市政府一級機關為分析單位，日後若能蒐集到次級單位的相關統計數據，則可進一步將分析層次縮小。

## 貳、臺北市廉政指標體系的結構

從系統論（system theory）的觀點，政府的活動可以分為投入、過程和產出和影響等 4 個階段。是以，Carter 等人（1992）指出，建構政府績效的指標體系，可以用一個極為簡化的模式來表示，此一模式主要分為 4 個部分：

### 一、投入（input）

指提供服務所需之資源，包括人員、建物、設備和一般消耗品。

<sup>10</sup> 臺北市政府介紹，[http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM\\_theme?page=429a7930](http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=429a7930) (2007/11/12 查詢)。

<sup>11</sup> 臺北市政府各機關學校 96 年 9 月機關數及員工統計表，<http://www.dop.taipei.gov.tw/site/41f5d1af/41f5d920/41f609d6/422817f9/files/60.pdf> (2007/11/12 查詢)。

## 二、過程 (processes)：

指傳送服務的路徑，包括品質測量、行政流程的安排等。

## 三、產出 (output)：

即組織的活動或其所提供的財貨和勞務等。

## 四、影響 (impact)：

指服務所產生的效應，例如顧客滿意度。

顯而易見地，作者認為這四者之間有密切的關聯，組織績效的指標訂定宜應四者兼顧，始能完整陳述組織的整體表現水準。事實上，從公共政策的觀點，此 4 個部分亦正好構成政府任一活動的完整圖像。只是，在設計具體的衡量指標時，吾人較容易找出前三者的客觀指標，至於結果指標的設定，則是較容易引發爭議，蓋任何政策措施的影響可能不是直接而明顯的，甚至必須經年累月之後始得以浮現。是以，有關結果指標的挑選非但難有共識，甚且是不適合用於年度績效的評估之上。職是之故，本研究在指標的挑選與建立上，主要著重於投入、過程及產出等 3 個部分的衡量，且以客觀指標為主，如預算金額、舉發貪瀆件數、人力配置等。至於有關結果部分的指標建構，雖亦建立若干指標項目，但性質上多為主觀指標，在測量方法上係以民眾的感受、員工的態度和媒體的評價而建立的指標。是以，本研究以「影響 (Impact)」替代之，實際施測時則必須小心解釋數據所顯示之意義。

本研究以 93 年度「臺北市政府廉政指標建立研究」及 95、96 年度「臺北市政府廉政指標之後續研究」所建制之廉政指標體系為基礎，如圖 3.2 所示（各年度的測量指標如【附錄一】、【附錄二】和【附錄三】列），將臺北市政府廉政指標體系分為投入、過程、產出和影

響等四大面向外，每一面向再區分成數個指標構面所組合而成，每一指標構面下有數個具體而可操作化的測量指標，依序構成階層式的（hierarchical）指標體系。值得說明的是，本研究此一指標體系將在進行專家座談會議後，參酌與會專家代表的意見作必要的修正，以提高指標體系的效度與信度。

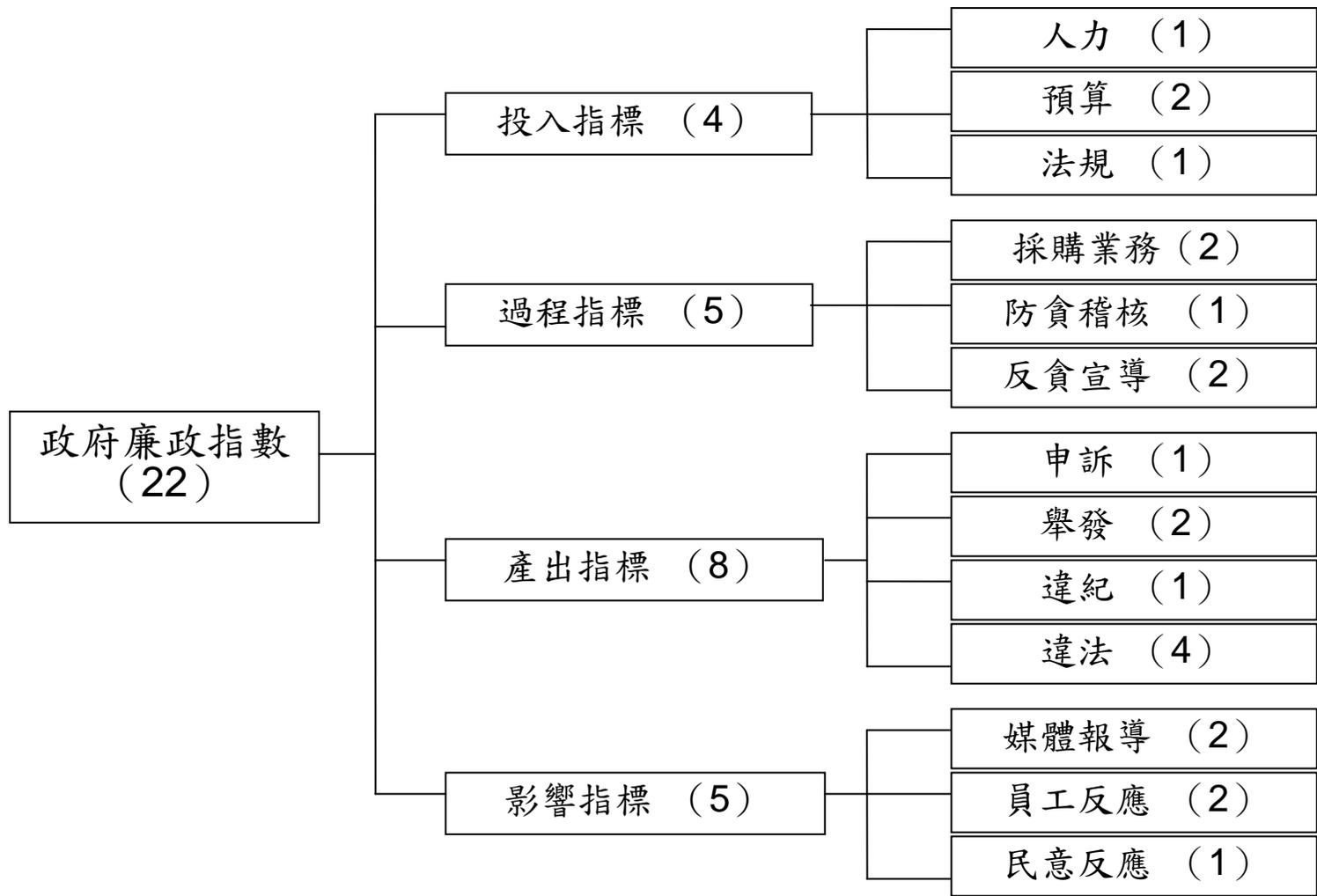


圖 3.2 2007 年臺北市政府廉政指標體系的結構

## 第二節 95 年度臺北市廉政指標體系的修正

針對廉政指標體系的實證流程，本研究團隊於 95 年 9 月 6 日和 9 月 10 日進行 2 場腦力激盪會議，討論的重點包括：一、各機關納入評比的標準及評比的方式，二、各項指標的權值分配。以下僅將會議討論的重點歸納如下所述。

一、由於臺北市政府各機關之組織屬性和業務功能有所差異，且各機關所能蒐集到的指標資訊齊全程度不一，是以，應該將哪些機關納入評比，宜設定一套標準作為選擇。經過充分討論之後，本研究設定幾個篩選標準：

(一) 幕僚機關之職能為協助業務機關業務之推展，包括秘書處、研考會、人事處、主計處等，業務上與民眾直接接觸的機會較少，民眾對其廉政程度的評價較為不易，故不納入分析。

(二) 根據政府再造的原則，委員會的性質為協助跨領域政策間之政策統合，而非辦理綜合性、統合性之個別性政策業務，亦屬政策幕僚機關性質，如都市計畫委員會、原民會、客委會等，故亦不納入分析。

(三) 捷運公司因具有民營性質，與其他政府機關的差異性較大，故亦不納入分析。

二、由於民意調查是以功能來詢問民眾對各種公務人員的主觀感受<sup>12</sup>，而客觀指標卻是以機關單位做為區別，二者無法直接等同視之，因此，為了民調指標納入廉政指標體系，必須是以功能性來詢問的題目大致上可對應到某個機關的功能，而且該業務剛好又是該機關的主要業務，例如消防人員可代表消防局、環保人員可代表

<sup>12</sup> 由於民眾無法清楚的瞭解各機關的廉潔狀況，因此不適合以機關作為基礎來設計問卷題目，而改以負責特定業務之公務人員為問卷設計基礎，是以同一機關內可能同時存在不同業務之人員。

環保局；但有些局處的業務範圍較廣，無法以單一性質之公務人員為代表，如財政局無法以稅務人員為代表、社會局無法以殯葬業務人員為代表、交通局無法以監理業務人員為代表等，無法完全反應出民眾對該機的清廉評價。基於能夠將更多的機關納入評比，本研究決定建立兩種廉政指標體系的分析模型：模型一是由主、客觀指標完整的機關所建構而成的模型；模型二將民意調查指標排除在外，由客觀指標和部分主觀指標（包括媒體報導和員工調查指標）的機關所建構而成的模型，如【附錄六】所示。

三、本研究將臺北市政府視為其中一個分析單位，將其納入分析，但不列入機關評比，且因其數據近似平均值，故並不會影響分析結果。此一做法的優點是在進行跨年度比較時，可以臺北市政府為參照標準，做為歷年廉政指標進步或退步的參考依據。

四、誠如 93 年研究報告所說明，指標權值分配至少有二種作法：一是利用統計上的因素分析和迴歸分析進行客觀權值的分配，二是利用政策德菲法<sup>13</sup>進行主觀權值的分配。二者各有其優缺點，若欲提高各機關的參與度，未來可考慮由評比機關共同決定權值的分配，以杜絕對評比結果的爭議。本研究由研究團隊以政策德菲法的方式分配權值，經過討論後，各項指標的權值分配原則如下：

（一）面向指標的部分仍維持之前的權值：投入指標為 0.1、過程指標為 0.15、產出指標為 0.2、影響指標為 0.55。

（二）構面指標的部分做了部分修改，說明如下：

1. 在投入指標中，依據事情達成容易與否來修正之前的權

---

<sup>13</sup> 德菲法是由蘭德公司（Rand Corporation）所發展出來的一項問題解決技術，其運用方式係針對某一主題，先徵詢一組專家意見，再就這些意見予以蒐集整理，再次徵詢專家的意見，如此反覆進行，期望能夠獲致團體一致之看法或結論。之後，此一技術逐漸為政府部門及企業機構採用。在 1960 年則分為傳統德菲法與政策德菲法。傳統德菲法的主要目的是在會議中尋求共識的產生；政策德菲法除了要獲得專家共識的意見之外，還要瞭解問題的根源所在。本研究則是利用政策德菲法之精神，在座談過程中讓參與者充分溝通交換意見，以腦力激盪的方式擦撞出具有建設性和創造性的想法。

- 值，修正後權值為：人力占 0.2、預算占 0.4、法規占 0.4。
2. 在過程指標中，行政透明指標已被刪除，故權值重新修正為：採購業務占 0.4、防貪稽核占 0.4、防貪宣導占 0.2。
  3. 在產出指標中，維持之前依其嚴重程度分配權值，申訴占 0.1、舉發占 0.2、違紀占 0.3、違法占 0.4。
  4. 在影響指標中，維持之前的權值分配原則，即媒體報導占 0.2、員工反應占 0.35、民意反應占 0.45。

(一) 因為測量指標的部分做了部分刪減，各構面如果只有 1 個測量指標，則該測量指標的權值即為 1，有 2 個以上測量指標的構面，其權值分配結果說明如下：

1. 預算構面方面，機關員工平均分配政風業務經費 (I2.1) 與機關業務預算相對成長率 (I2.2) 各為 0.5。
2. 採購業務構面方面，採購金額相對於案件數應佔較大的比重，故機關採購公開招標案件比例 (P1.1) 為 0.3，機關公開招標案件總額比例 (P1.2) 為 0.7。
3. 反貪宣導構面方面，機關員工接受廉政教育訓練平均時數 (P3.1) 為 0.7，政風人員接受反貪腐訓練平均時數 (P3.2) 為 0.3。
4. 舉發構面方面，為鼓勵民眾具名舉發行為，故權值分配為，機關平均每人被舉發政風案件數 (O2.1) 為 0.4，民眾具名舉發政風案件比例 (O2.2) 為 0.6。
5. 違法構面方面，機關貪瀆不法案件比例 (O4.1) 為 0.2，機關貪瀆不法人數比例 (O4.2) 為 0.2，機關申報財產不實人數比例 (O4.3) 為 0.2，機關貪污金額比例 (O4.4) 為 0.4。

6. 媒體報導構面方面部分，正面報導幾乎皆為 0，故影響力較小，權值分配為，四大報<sup>14</sup>有關各機關廉政正面報導則數 (Y1.1) 為 0.3，四大報有關各機關廉政負面報導則數 (Y1.2) 為 0.7。
7. 員工反應構面部分，員工對機關首長重視廉政程度的評價 (Y2.1) 與員工對機關同仁清廉程度評價 (Y2.2) 各為 0.5。

---

<sup>14</sup> 此四大報分別為：聯合報、中國時報、自由時報和蘋果日報。

### 第三節 96 年度臺北市廉政指標體系的修正

由前文說明可知，本研究所建構之臺北市廉政指標體系透過相關文獻的檢閱，以學理分析作為建構指標體系的基礎，且經由多場次焦點團體座談的舉行，亦已考量到實務的觀點，從研究方法的觀點，應已初步符合「內容效度」(content validity)和「表面效度」(face validity)的要求；其後再經由歷次的實證分析檢視其「建構效度」(construct validity)和「預測效度」(predictive validity)。

然而，本研究所建構之廉政指標體系，雖已具有操作化的可行性，仍有檢討與修正的空間。因此，為確保廉政指標體系的測量效度和模型簡潔性，在維持廉政指標體系架構不變的原則下，在本研究進行廉政指標體系實證分析的同時，本研究以既有之研究成果為基礎，於民國 96 年 10 月 12 日邀請臺北市政府相關業務機關人員參與座談會，重新篩選指標，並確認各項指標在實務上的操作性定義。以下就該次會議中所提出之相關意見進行匯整，作為後續研究的參考，詳細會議紀錄整理可參見該年度的報告書。

#### 一、整體架構的建議

- (一) 在整體架構方面，如果只限定為是機關內的比較，可考慮是否必要以四個構面為架構，及有無簡化面向的可能。其次，由於每個業務機關的屬性各異，實施廉政指標評比可能會造成指標數據呈現上的失真及有失公平性，未來的廉政指標評比是否要分類或統一33個機關來比較。
- (二) 客觀指標的標準要更明確更好，如何明確到使機關無法虛報或浮報，是未來實施後的重要關鍵。另一方面，有關權值的部分，如果是透過德菲法所建構出來，其客觀性有討論的空

間，或許評估參採使用因子分析的可能性。

- (三) 在操作型定義的精確化方面，各項指標的公式如能另外呈現，而不是放在指標下面，將會更清楚與明確的知道每個指標所代表之意義。另外，在單位的部分，比例與比率兩者之間應如何使用，有待進一步的釐清與標示清楚。

## 二、現有指標的修正意見

### (一) 有關業務預算部分

1. 在I2.1中的業務預算中有包括人事費，人事費無法單獨呈現出政風的部分，沒有辦法很清楚的看出政風人員的人事費是編多少，可能會失真。另外一個問題是，如何計算專兼任的政風人員，這部分的計算與比較也是另一個重要的問題。
2. 在I2.2的部分，政風預算和總預算兩個的成長都是百分比，兩個百分比在比較時以相除來呈現不一定合適，可考慮用相減的方能呈現出差異。

### (二) 有關員工及政風人員比例及廉政指數的部分

1. 在O4.4項中，有許多是除以員工人數，這樣的呈現會讓人認為市府員工每個人都在貪瀆，這樣的呈現並不適宜，可考慮以貪瀆涉及人數為分母？另外，在O3.1項中，分母應可改為被舉發的政風案件數，避免直接去除機關的人數。
2. 在政風人員比例方面，由於政風一條鞭，整個人事皆是由政風處來統一處理。如將政風人員數再去除員工數，在評比過程中，是否會造成機關內部認為，這是既定的規定，高跟低沒什麼差別。
3. 有關P2.1的指標，是否要把政風人員的績效強化出來。指標體系中指出員工接受廉政教育的平均時數(P3.1)，平均時數

可能產生實質的影響，可考慮以參與人數的比例來評估。另外，平均時數是否有意義，是否要改為全員參與的人數來做指標，也是一個值得思考的方向。

### (三) 有關法規的部分

法規面的部分，因為每個機關的性質不同。因此，是否要歸類再來評比可能會比較有公平性。

### (四) 有關申訴與稽核的部分

1. 有關申訴案件的部分，即O1.2項，是否要和陳情案件做一區隔，因為陳情案件包括申訴、檢舉和民眾的建議案等，這樣的分母是否適合要做一個考量。在公平性的問題上，有些機關業務屬性的關係，造成其陳情案件較多，這個部分對績效可能產生影響。這些因素都使得申訴案件的計算過於龐雜，建議是否把O1.2拿掉，回歸到舉發的部分。
2. 在稽核的部分，即P2.1，如果是要引用市府層級的稽核報告作為投入指標可能會有困難。因為機關內部的自我檢核，並不一定等同於政風單位的稽核。另外，機關的自主性查核是否可以列入投入的法規面？在做法上，有兩種方法可以提供參考，第一種還是只有一個指標，這個指標是包括所有的；另一個方法是兩個指標，一個是政風的稽核部分，另一個是機關內部自主性的查核。

### (五) 有關採購的部分

1. 機關採購公開招標案件比例 (P.1.1) 可能會有問題。從採購的規定來看，可能會有很大的比例會失真；是否要更進一步去探討是否有實質上的公開，並將公開評選部分納入，即排除限制性招標中三種的兩種，一種是純粹限制性，另一種是

有做公告，但還是做特定的，這兩種建議加以排除。

2. 若要把決標方式納入，可以考慮適用最有利標所占案件數的比例。另一可以考慮的是最有利標的委員部分，即採最有利標，委員又不從公共工程委員會尋找的比例，此可由公共工程委員會取得資料。
3. 在參進障礙的部分，如果招標機關有相關作為，造成廠商的參與採購障礙，這個比例可做一個展現。例如可透過三種方式來加以呈現：第一種是限制規格等，這個難統計；第二種是算救濟，算異議成功機率有多少；第三種方法是算公開閱覽。
4. 「機關採購案件派員稽核之比例」與「採購稽核小組運作之績效(以中央採購稽核小組考核為依據)」兩項指標是否要納入後續研究的部分。機關採購案件派員稽核之比例，其代表性可能會失真。如能從採購稽核小組運作之績效來看，倒可以展現成效。

### 三、新增指標的建議意見

使用公共工程採購稽核的分數，在理論上講的通，在評比縣市時也沒問題，但在各機關間則沒有分數。另外，也可能衍生相關問題，如：

- (一) 工程單位被抽中的機會大，非工程單位可能一年只有兩件工程，被抽到一件，結果也不太好，所呈現出來的數據即不太好，這是一個問題。
- (二) 工程的大小、金額與件數都是問題。
- (三) 如果要統計工程品質的話，這個方面的可行性值得討論。
- (四) 施工查核的公平性也要考慮進去。

綜合本次座談與會者的意見與建議，本研究除了對相關指標的操作性定義重新釐清外，並在實證分析程序做必要的調整與修正，進一步合理化本研究所建構之政府廉政指標體系。

## 第四節 臺北市廉政指標體系的後續討論

接續前述數年度的實證分析與實務檢討，本研究所建構之政府廉政指標體系參考統計分析結果與專家意見進行必要的修正，力求各項測量指標的效度與信度兼具，以符合理論與實務的期待。在此一原則下，現行施測之政府廉政指標體系，雖已具有操作化的可行性，然本研究為確保廉政指標體系的測量效度和模型簡潔性，在維持廉政指標體系架構不變的原則下，於97年度進行臺北市政府廉政指標體系實證分析之前，本研究以既有之研究成果與指標架構（2007年版的各項指標請參見附錄三）為基礎，分別於民國97年9月23日和10月08日再次召開二次專家座談會，邀請臺北市政府相關業務機關人員參與座談，重新篩選指標及確認各項指標在實務上的操作性定義。二次座談的與會人員名單及詳細會議紀錄整理可參見【附錄七】。本節以下僅就該次會議中所提出之相關意見進行匯整，並作為本研究修正政府廉政指標體系之參考。

### 壹、指標體系的建議

#### 一、在投入面向部分

此一面向共包含了：政風人員比例、機關員工平均分配政風業務經費與機關增修廉政相關法規之件數比例等三個測量指標。在政風人員比例方面，係以政風人員數與員工數之比為基準進行比較。此一指標的目的，主要是測量機關是否重視機關政風業務之人力配置。唯與會者對於政風人員的界定，多著重在「編制員額數」、「預算員額數」與「現有員額數」三種不同計算基準上進行討論，其中，與會者皆認為，採用預算員額數在計算上應較為精確，也可達到測量的目的。

在預算指標的討論上，部分與會者認為預算配置在政風的比例皆不高，如果將政風預算的成長和總預算的成長進行比較，似乎意義不大，似乎可考慮剔除預算指標，贊成者所持之理由，除了兩者比較的意義不大外，預算的增長與否似乎也無法反映出清廉與否。其更進一步指出，如果要用使用預算指標，則操作型定義必須要非常明確。例如：政風業務費有無包含人事費，這一點也要加以釐清。反之，有部分與會者則是認為政風預算和員工數的比值有意義的，亦即政風人員在機關內人數與政風業務費用的增減，表示該機關重視政風業務。同樣是三個人，但在 A 機關預算費用比較高，表示 A 機關比較重視，利用此一計算方式似乎比較有意義。

在法規指標方面，與會者指出，臺北市政府有許多行政規則係屬於政風處所訂定的，此一部分用在縣市之間的評比沒有問題，但如果在市府機關間評比，則該項指標就會產生問題，究其原因在於很少會有機關去修改廉政相關法令，因此，與會者認為此一指標必須改變操作化定義或者是刪除。經過充分的研商討論後，與會者的共識是在 2008 年版臺北市廉政指標體系中，將法規此一構面予以刪除。

## 二、在過程面向部分

此一面向共包含了三個次構面，分別為採購業務、防貪稽核與反貪宣導。在採購業務構面又分為兩個測量指標，分別為機關採購公開招標案件比例與機關採購公開招標案件總額比例。其中，與會者對於公開招標的界定與功能分別提出了不同的意見與看法。例如與會者指出，有些限制性招標是合法的，並不能表示限制性招標即不合法，限制性招標並不代表著招標不透明，有的限制性招標仍然還需要上網公告，因此，此一指標是否可以說明透明的情形？是否會造成錯誤引導

的問題？皆必須再行斟酌。再者，公開招標的比例高是否即代表透明度就高？此一論點也不無疑意，如果單純只用公開招標此一指標，可能會產生問題。與會者建議應該改成限制性招標，再就其操作性定義重新確認。

就此而言，在限制性招標的操作型定義方面，與會者指出，限制性招標包含著三種可能：第一種是公開評選（要公告），第二種是純限制性招標，這一種招標方式又可分成兩種方式：需要公告和不用公告。公告招標的案件會提供他人知道這項資訊，完全不公告的在實務運作上，就會比較危險，產生弊端的可能性較高。為避免對限制性招標案件在認定上的爭議，可考慮將此一指標的操作性定義「不經公告程序(非屬公開評選者)之限制性招標」。在經過與會者的意見交換後，決議將 P1.1「機關採購公開招標案件比例(採購公開招標案件數／採購招標案件總數)」與 P1.2「機關採購公開招標公開招標案件總額比例(採購公開招標案件決標金額／採購招標案件決標金額)」分別修正為 P1.1「機關採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件比例(採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件數／採購招標案件總數)」及 P1.2「機關採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件總額比例(採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件決標總額／採購招標案件決標總額)」。

在防貪稽核構面上，目前的政府廉政指標體系中僅保一項測量指標，即「機關政風人員平均稽核案件數」。唯在 2007 年版的指標操作型定義中，此案件數為政風業務稽核件數／政風人員數。此一操作型定義，也在會議中引發討論。部分與會者所持論點為，政風人員稽核案件數，目前包括一般稽核、專案稽核兩種。只要有稽核，就會有案件的存在。如果把稽核案件數除上人力數，如此的操作型定義，似乎是有問題，可能會出現不公平的情況。再者，現行常態性的稽核無法

突顯廉政情況的好還是不好，與會者經過一番商議後認為，目前政風的專案稽核主要是針對特殊的需要，應該將之列入操作型定義中。亦即，將政風單位主動發起的專案稽核和專案清查納入和政風人力數做比較，一般例行性的稽核則是因為數量太多及可能導致的不公平，而加以修正。因此，此測量指標的操作型定義從 2007 年版之「政風業務稽核件數／政風人員數」，修改為「政風業務專案稽核與清查的案件數／政風人員數」。

在反貪宣導構面上，主要包含兩個測量指標：「機關員工接受廉政教育訓練平均時數」與「政風人員接受反貪腐訓練平均時數」。與會者皆認為，廉政教育的界定必須在數據蒐集時向每個機關進行更清楚的說明，如是否需採認公訓處中有登記學習認證的時數，或是由政風單位辦理但有學習認證的時數，這些皆是在數據蒐集過程中，必須要更清楚的界定，否則各機關的認定標準不一，可能造成數據的失真與不公平評比。再者，與會者也認為「政風人員接受反貪腐訓練平均時數」此一測量指標的效益似乎不大，因政風人員本身即負責廉政督查業務，相關訓練自不待言，且大都由政風處負責辦理，故無法呈現出各機關的差異。因此，此一測量指標在該次座談中，決議刪除，僅保留「機關員工接受廉政教育訓練平均時數」此一測量指標。

### 三、在產出面向部分

此一面向共包括了四個指標構面：申訴、舉發、違紀與違法。在產出面向上的八個測量指標，由於操作性定義較無爭議，且與政府廉政表現有直接關聯，故在座談會中皆沒有達成修改的決議。不過，在座談會的過程中，與會者也提供二項寶貴的實務意見與建議，可供後續研究參考，分述如下：

- (一) 政風案件的界定難度很高：與會者認為，政風案件與非政風案件，在定義上有其難度，此一部分值得商榷。蓋政風案件的定義係指案子最後以政風案件名義結案，這個部分在過去係以案件的嚴重性來做為分類，這些屬性的資料是在實務上是可以取得的，但陳情或舉發的案件在最後結案時，卻未必和一開始成案時的案件名義相同，在實務運作過程中，也發生很多陳情案件最後不會是以政風案件結案的例子，這個部分似乎宜再做確認。
- (二) 財產申報指標對於廉政指標而言，是有意義的。與會者指出，如果一個單位有三個人申報，其中有一個人申報不實，那不實的比例就很高，因此，這個指標是有意義的。惟此一指標的數據蒐集必須要更加費心，對不實的認定應建立明確的標準；另一方面，與會者也指出，財產申報不實的人數，其操作型定義應改採經政風處覆審之後決議的人數，方能及時取得數據，如果係以法務部認定的為主，則時效上會拖太長，數據無法即時提供。

#### 四、在影響面向部分

此一面向共包含了媒體報導、員工反應與民意反應三個面向。在座談會中，與會者建議在新聞報導的資料提供方面，過往係由市府新聞處蒐集後，再由政風處提供給受託單位進行判讀；其後，新聞處沒有進行後續的蒐集後，則改從行政管理資訊網輸入相關的關鍵字（包括政風、清廉、貪污、貪瀆、廉能、廉潔及弊案）蒐集有關政風的報導，再交給受託單位進行判讀。為避免資料來源的不穩定性，與會者則是提議將定期提報市政會議的相關輿情報導滙整後，交給受託單位

進行判讀<sup>15</sup>。

## 貳、其他建議

除了指標的操作性定義與資料蒐集來源的討論外，有關指標的後續建議方面，與會者分別也提出幾點建議，對後續研究提供不同的思考方向，分述如下：

### 一、在評比機關的選擇方面：

與會者建議在評比機關的選擇上，可以考量是否一定要做所有一級機關間的評比，抑或是找幾個機關進行評比即可？例如：臺北市民對某些機關清廉滿意度一直是排在後面的六個機關，或是再加上排名較前面的一、二個機關作為對照，如此方能達到聚焦的效果；且採取此一評比方式，因個案較少，共同指標的選擇空間較大，甚至可以解決眾多一級機關性質差異太大的困擾。

### 二、是否仍要持續進行指標評比？

與會者認為，因為有些機關首長會自認為，反正我們的名次就是差的了，是否繼續評比已無所謂了。所以，指標評比重點不在於名次高低，而是在評比之後從中提供一些建設性的意見，去找出落後的因素在那裡，如質化研究方法，方能真正解決這些可能的結構性問題，提高首長對此一指標評比的接受度。

---

<sup>15</sup> 在第二次座談會中，有關媒體正、負面報導的指標數據，係以市政會議中「一週重要輿情摘要報告」為基礎進行過濾與篩選。然經政風處承辦科詢問市府發言人室，洽詢一週輿情摘要報告的相關資料，發言人室表示，一週輿情摘要報告所摘要之報導，皆是以負面的為主，正面的新聞相對的就很少或幾乎沒有。為求周延，在與承辦科協調的結果，決定以「臺北市政府行政管理知識網」內的新聞剪輯為判續之資料來源，並以「政風」、「清廉」、「貪污」、「貪瀆」、「廉能」、「廉潔」、「弊案」等7個關鍵字，分別蒐集96年1月1日至96年12月31日之相關媒體報導。經過研究團隊針對上述所蒐集到的媒體報導之判續、進行機關分類、刪除重覆報導（重覆報導係指同一則報導在政風關鍵字與弊案關鍵字中同時出現，則只算一則報導，如果是同一事件，在兩份不同的報紙中同時被報導，則是算兩則報導）與刪除非四大報（聯合報、中國時報、自由時報及蘋果日報）之新聞報導後，得到本年度「Y1.1 四大報有關各機關廉政正面報導則數」與「Y1.2 四大報有關各機關廉政負面報導則數」之資料。

綜合二次座談與會者的意見與建議，本研究除了對相關指標的操作性定義重新釐清外，並在實證分析程序做必要的調整與修正，進一步合理化本研究所建構之政府廉政指標體系，修正後之政府廉政指標體系如圖 3.3 所示，各個構面的指標內涵與操作化定義如【附錄四】和【附錄五】所述，實證分析的過程與結果詳如第四章所述。

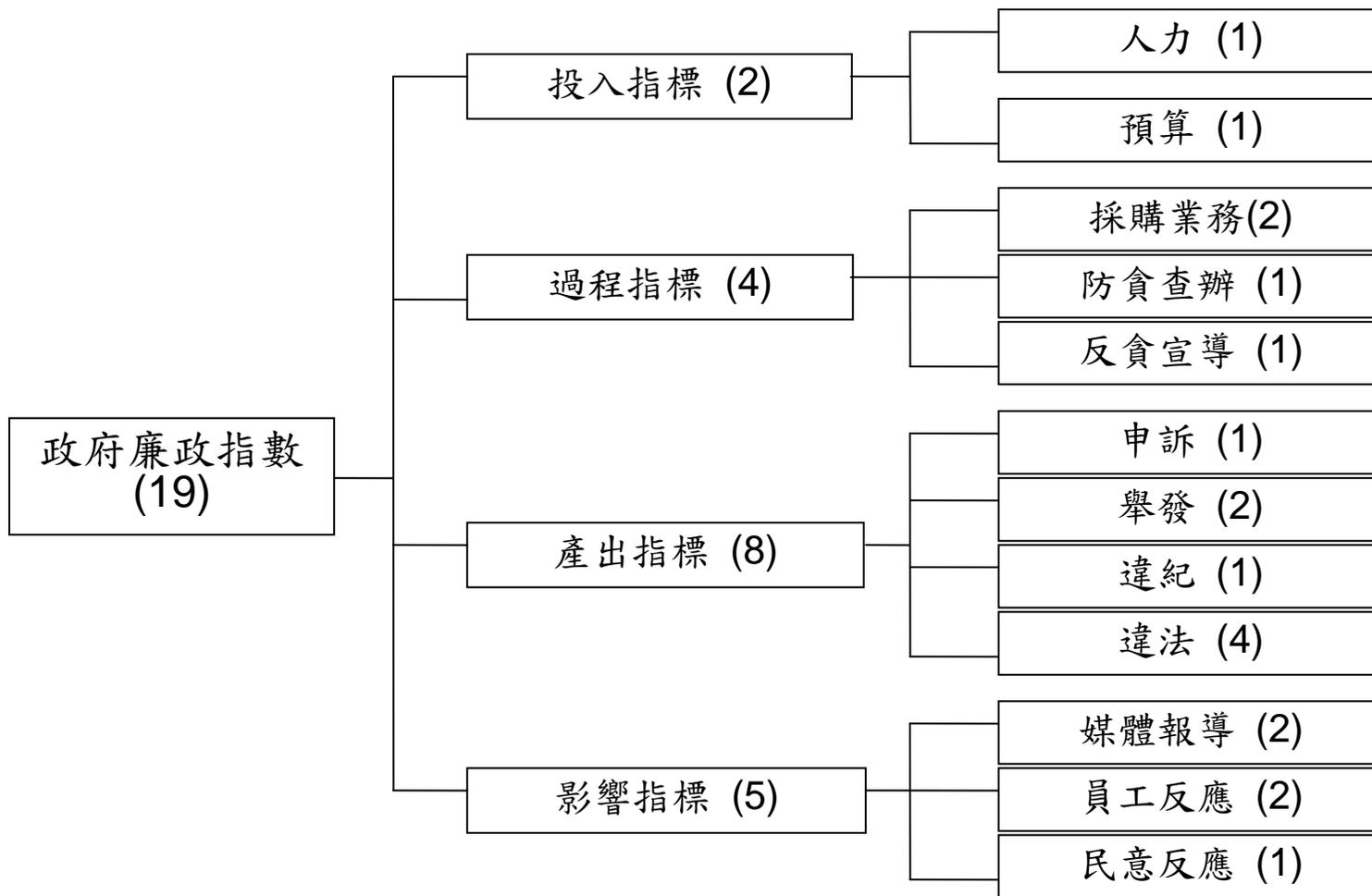


圖 3.3 2008 臺北市政府廉政指標體系的結構

## 第五節 跨城市指標比較之可行性分析

有關台北、香港、新加坡三地之間，建立城市廉政指數之議，以目前所能獲得的資料而言，在香港部分，主要是廉政公署每年執行的民意調查，這項調查目的在探知公眾對廉政公署和貪污問題的看法和態度，並觀察歷年調查間是否有所不同；新加坡則似以國際透明組織(TI)每年所公佈的 CPI 為了解外在利害關係人的認知與態度。由是觀之，港、主要由此可知純係所謂的主觀指標。

至於若干文獻雖指出香港與新加坡在全面性策略、較小的幅員、底層建設、都市化、高度分化的經濟等方面的相似之處，卻因偏重策略、結構等巨觀層面，不同於台北市以投入、過程、產出及後果等系統概念搭建而成的完整觀察架構，其間差異相當明顯。

具體而言，由於本研究所提出之政府廉政指標體系(Government Integrity Index, GII)，係依臺北市政府或地方政府之規模架構所建立；若欲將之用以與香港、新加坡等城市進行比較，基於對以下各點的考量，本研就以為或有未盡適宜之處：

### 一、比較對象屬性不同

由於香港及新加坡皆以單一、獨立性質之廉政機構(如：廉政公署及反貪局)進行該城市或該國之反貪工作，反觀臺北市政府係於府本部設有政風處外，市府所屬各局處亦設有政風室，職司反貪、肅貪工作，因此在機關屬性面向上，易致較對象屬性不同之疑義。

### 二、比較基礎不同

值得注意的是，香港廉政公署及新加坡之反貪局皆具有獨立機關

性質之人員及預算編列，因此，若參考本研究之廉政指標及其操作型定義，上述兩項比較對象係以獨立機關之人員和預算規模(亦即其分子)相較於全市、甚至全國之公務人員(亦即其分母)進行計算，但在本研究中，指標數據之比較係以市府各局處為單位，彼此在比較基礎上並不一致。即便欲以全臺北市政府為單位與香港、新加坡予以比較，亦需處理新加坡反貪局係以國家的層次與規模進行廉政工作投入，而與之相比較是否適當之疑義。

### 三、納入比較之指標數量

即使上述兩項疑義皆可獲妥善處理，或逕將臺北市、香港、新加坡三者皆視為城市層級之政府，且亦將市府政風單位視為獨立行使職權之機關，卻仍須面對可納入比較之指標數可能過多，與指標強調之簡約(parsimonious)原則牴觸。這是因為本研究所稱廉政指標除客觀指標外，尚包含主觀指標，即針對員工及民眾部分的問卷調查，一旦進行城市比較，即需考量此等原有主觀指標是否納入，以及如何獲得建構指標所需各項數據。當然，僅進行客觀指標評比之比較是一可考慮的選擇方案，但因本研究廉政指標中尚包含數項制度面之指標，如：採購程序與規定、專案稽核，及財產申報制度等，各城市間制度規範是否相同，尚待取得相關資訊以供判定，但無論如何，顯然會對個案間的比較基礎與效度造成影響。此外，在香港廉政公署及新加坡反貪局之官方網站上，僅提供其組織架構、任務、分工等基本介紹資訊，本廉政指標所需之各項細部公務統計數據皆付之闕如，比較研究之困難度益增。

### 四、指標細緻程度

觀諸各國國際機構所進行之各項跨國、跨城市評比，皆有一共同特

性：所採用之指標內容必須盡可能地概約化及通則化，俾使該項指標架構能跨越不同制度與文化間的差異性。反觀本研究之廉政指標，歷經多次試用與修正，「台灣特色」益見明顯，如：指標 P1.3、P1.4、O4.3，及 O4.4 等。因此，若欲進行跨國、跨城市比較，實應將指標定義朝向更概約化(*generalization*)的方向修正，跨國比較指標體系之建立庶幾有望。

綜而言之，如能展開可通行於三地共同指標的發展，不但可增進彼此間對反貪、肅貪及防貪工作的交流，尤其能夠藉由選取適當的指標，激發三地貪腐研究社群的重視，但仍須設法克服上述相關問題或疑義。當然，如果台北市政府仍願以比較指標之建構為本，強化三地廉政工作交流，則不妨利用適當的管道向其他兩地提議，並由台灣相關學者就積極投入多年，初見雛型的城市廉政指標建構歷程，分享一得之愚，再視反應決定是否進一步聯合三地之力，嘗試建構適切的城市廉政治理指標體系，確立有效的資料蒐集程序及資料品質檢驗機制。

## 第四章 臺北市廉政指標體系之實證分析

### 第一節 臺北市廉政指標體系之操作流程

本研究的重點為政府廉政指標體系之實證分析，以臺北市政府一級機關為分析標的，就各項指標蒐集實際數據進行分析，實際評估各機關的廉政表現。本節先說明整個廉政指標體系的操作步驟，其操作流程則如表 4.1 所示，第二節分別以臺北市政府的一級機關為分析單位，蒐集民國 96 年度各機關的 19 項測量指標數據進行分析，並將評比結果列出，作為臺北市政府相關單位之參考。

#### 步驟一：指標資訊的蒐集與處理

- 一、資料蒐集單位的確認：在臺北市政府各一級機關當中，可能會有許多派出機關或附屬機關，是以在資料蒐集之前，必須確定是以一級機關為比較基準，抑或是含括派出機關和附屬機關在內。若是前者，則僅需蒐集一級機關的相關指標資訊即可，若是後者，則必須匯整加總一級機關及其下屬機關的相關指標資訊。為了作業上的方便，承辦政府廉政體系指標測量之機構可依據各項指標的操作化定義設計成制式表格供各機關相關人員填寫相關數據，可減少人工填寫統計上的錯誤。
- 二、指標數據的檢誤：各機關的相關指標資訊蒐集完成後，在進行指標數據的總體分析之前，必須先檢查各項數據的正確性，確認各機關是根據各項指標的操作化定義提供正確的數據，以避免使用錯誤的指標數據進行評比。
- 三、指標數據的計算：為避免組織規模所產生的不公平性，政府廉政

指標體系各項指標的計算均以相對數據取代絕對數據。如指標 I1.1 機關政風人員比例＝政風人員數/員工數，其他指標的相對數據計算公式可參閱【附錄五】之內容。

## 步驟二：指標數據的標準化與一致化

一、指標數據的標準化：鑑於各項測量指標的單位並不相同，有些數據為相對數據（如比例），有些則是絕對數據（如時數、次數、則數），因此，一方面為了避免變異範圍較大的指標對廉政指標體系測量結果有過大的影響力，另一方面為了降低各機關的規模大小不一造成的不公平比較，必須先對各項測量指標進行標準化的動作，以標準化分數代替原始數據。標準化公式如下：

$$Z_i = \frac{X_i - \mu}{\sigma}$$

$X_i$ ：第*i*個機關的原始指標數值

$\mu$ ：指標數值的平均數

$\sigma$ ：指標數值的標準差

二、指標方向的一致化：如同前文所述，有些指標與廉潔程度之間的關係為正相關（即指標數據愈高，代表廉潔程度愈好），如機關政風人員數比例、機關公開招標案件比例等；有些指標與廉潔程度之間的關係可能為負相關（即指標數據愈高，代表廉潔程度愈差），如政風案件申訴比例、各機關被舉發政風案件數等。因此，為減少錯誤解讀的發生，負相關之指標數據可乘上（-1），即可調整成與廉潔程度成正相關，亦即每一個指標數據愈高，代表廉潔程度愈好。若難以決定指標數據與廉潔程度之間的關係，則可將該項指標與民意反應指標（Y1、Y2 和 Y3）進行相關分析，據此決定指標與廉潔程度之間的正向或負向關係。

### 步驟三：指標數據的結合與調整

一、指標數據的結合：各項指標數據的結合方式主要有以下兩種途徑：

（一）主觀權值的分配：利用政策德菲法的方式，邀集各機關代表或專家學者就各項指標對指標構面的重要性給予適當權值，愈重要的指標，其權值愈大，藉此區分各項指標對政府廉潔的貢獻程度。

（二）客觀權值的分配：若欲避免主觀權值受到人為因素的影響而造成不公平的現象，亦可改以統計方法決定權值，作法之一為先針對各個指標構面進行因素分析（factor analysis），萃取第 1 個因子，再以此一因子作為各個指標構面的依變數，各項指標為自變數進行迴歸分析，以各項指標的標準化係數作為該項指標的相對權值。

二、指標權值的分配：值得說明的是，本年度所建構之政府廉政指標體系採納二次專家座談之建議，除了修正指標的操作化定義外，原有的 22 項指標亦簡化為 19 項指標，刪除指標包括機關政風業務預算相對成長率（I2.2）、機關增修廉政相關法規之件數比例（I3.1）、政風人員接受反貪腐訓練平均時數（P3.2）是以，相關指標構面的權值亦略作調整，其結果如表 4.1 所示。

三、指標構面分數的調整：由於指標數據經過標準化所得之分數不易為社會大眾所理解（其值大多界於-3 至+3 之間），為了溝通的方便，由測量指標所構成的指標構面可以利用線性轉換（linear transformation）的方式調整成平均數固定和標準差相同的分布範圍，例如將平均數設定為 5 和標準差設定為 1.5，即可轉換成分布範圍為 0 到 10 分之間，愈接近 10 分，廉潔程度愈高；或是平均數設定為 50 和標準差設定為 15，即可轉換成數值分布範圍為 0 到 100 分之間，愈接近 100 分，廉潔程度愈高。此一作法並非絕對必要，分析者可視實際情況而決定是否進行此一調整工作。

#### **步驟四：指標構面的結合與調整**

- 一、指標構面的結合：如同前一步驟的作法一樣，各個指標構面的結合方式主要有以下兩種途徑：（一）主觀權值的分配；（二）客觀權值的分配。基於篇幅考量，不再贅述其內容。
- 二、指標面向分數的調整：由測量指標所構成的面向可以再次利用線性轉換的方式調整成平均數固定和標準差相同的分布範圍，例如將平均數設定為 5 和標準差設定為 1.5，即可轉換成分布範圍為 0 到 10 分之間，愈接近 10 分，廉潔程度愈高；或是平均數設定為 50 和標準差設定為 15，即可轉換成變異範圍為 0 到 100 分之間，愈接近 100 分，廉潔程度愈高。政府廉政體系指標建構至此，事實上即可針對各測量單位在投入（SSI）、過程（SSP）、產出（SSO）和影響（SSY1、SSY2、SSY3）等構面的表現作一評比，瞭解各個機關在此四個構面上的相對表現優劣，以作為各機關日後提升廉潔表現的努力方向。

#### **步驟五：政府廉政指數的建立**

- 一、指標面向的結合：如同步驟三的作法一樣，各個指標面向的結合方式主要有以下兩種途徑：（一）主觀權值的分配；（二）客觀權值的分配。基於篇幅考量，不再贅述其內容。
- 二、政府廉政指數的分數與排名：經過前面的步驟即可建立政府廉政指數，每一個機關會產生一個分數，為配合國人對分數的認知，可如同步驟三一一樣，利用線性轉換的方式將分數調整成分布範圍為 0 到 100，據此，政府廉潔程度最高為 100 分，最低為 0 分，若有需要，即可依據各機關的分數進行排名總評比。

表 4.1 政府廉政體系指標的操作化過程

步驟一	步驟二		步驟三			步驟四			步驟五		
測量指標	標準化	一致化	結合 (權值)	加權後 分數	線性轉換	結合 (權值)	加權後 分數	線性轉換	結合 (權值)	廉政指數	調整後 廉政指數
I1.1	ZI1.1	ZZI11	1	SI1	SSI1	0.4	SI (投入)	SSI	0.1	FI	GII
I2.1	ZI2.1	ZZI21	1	SI2	SSI2	0.6					
P1.3	ZP1.3	ZZP13	0.3	SP1	SSP1	0.4	SP (過程)	SSP	0.15		
P1.4	ZP1.4	ZZP14	0.7								
P2.1	ZP2.1	ZZP21	1	SP2	SSP2	0.4					
P3.1	ZP3.1	ZZP31	1	SP3	SSP3	0.2					
O1.2	ZO1.2	ZZO12	1	SO1	SSO1	0.1	SO (產出)	SSO	0.2		
O2.1	ZO2.1	ZZO21	0.4	SO2	SSO2	0.2					
O2.2	ZO2.2	ZZO22	0.6								
O3.1	ZO3.1	ZZO31	1	SO3	SSO3	0.3					
O4.1	ZO4.1	ZZO41	0.2	SO4	SSO4	0.4					
O4.2	ZO4.2	ZZO42	0.2								
O4.3	ZO4.3	ZZO43	0.2								
O4.4	ZO4.4	ZZO44	0.4								
Y1.1	ZY1.1	ZZY11	0.3	SY1	SSY1	0.2	SY (影響)	SSY	0.55		
Y1.2	ZY1.2	ZZY12	0.7								
Y2.1	ZY2.1	ZZY21	0.5	SY2	SSY2	0.35					
Y2.2	ZY2.2	ZZY22	0.5								
Y3.2	ZY3.2	ZZY32	1	SY3	SSY3	0.45					

註：灰色格子即表示該變數與廉潔程度之間為負相關，應乘上 (-1)；權值係利用政策德菲法決定。

## 第二節 96 年度臺北市廉政指標體系之實證分析

相較於主觀指標的蒐集可於年度結束之際或下一年度之初即可進行，客觀指標資訊的蒐集涉及到政府年度統計資料彙整與公布所需時間，有時可能到年中才能取得前一年度的完整指標資訊。在本研究執行之初，臺北市政府 97 年的統計資料尚未完成，是以，本研究以委託單位所提供之 96 年度的統計資料作為分析依據。

如前文所言，顧及廉政指標體系的完整性和評比機關的涵蓋面，本研究根據民調變數的有無分為 2 個模型：模型一係以 19 項指標變數完整之機關作為分析單位，96 年度共計有 7 個機關納入評比；模型二係排除民眾對機關員工清廉程度評價指標 (Y3.2)，以 18 個指標變數進行分析，96 年度共計有 20 個機關納入評比。納入模型一和模型二的機關如【附錄六】所列，在此不再贅述。

### 壹、模型一：主、客觀指標資料完整之機關分析

本研究依循前一節所說明之操作步驟逐一說明 7 個機關之廉政指數的分析過程，並舉例說明各個步驟的操作方式。

#### 步驟一：指標資訊的蒐集與處理

一、資料蒐集單位的確認：本研究係以臺北市政府一級機關及其附屬機關為資料蒐集單位，共計蒐集 75 個單位的指標資料，由於本研究的分析單位為一級機關，故在進行分析之前，必須匯整加總一級機關及其下屬機關的相關指標資訊。以財政局為例，各項指標資料除了財政局本身的數據外，尚需納入稅捐稽徵處、動產質借處的數據。

二、指標數據的檢誤：本研究除重複核對資料輸入的正確性外，並利

用描述統計檢視資料是否出現極端值 (outliers)，以確保資料的品質。

三、指標數據的計算：以教育局為例，6 月和 12 月的政風人員數為 18 人和 18 人，這個機關在 6 月和 12 月的員工數為 1114 人和 1114 人，則機關政風人員比例為

$$I1.1 = (18+18)/(1114+1114) = 0.0162$$

各機關的測量指標的數值如表 4.2 所列。

## 步驟二：指標數據的標準化與一致化

一、指標數據的標準化：以 I1.1 為例，這 7 機關政風人員比例的平均數為 0.0103，標準差為 0.0069，教育局在此一指標的標準化分數為

$$ZI1.1 = (0.0162 - 0.0103) / 0.0078 = 0.75$$

各機關測量指標的標準化數值如表 4.3 所列。

二、指標方向的一致化：機關政風人員比例 (I1.1) 與廉潔程度之間的關係為正相關 (即指標數據愈高，代表機關愈重視廉潔程度)，故不必調整方向；機關採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件比例 (P1.3) 與廉潔程度之間的關係為負相關 (即指標數據愈高，代表機關的廉潔程度愈差)，為減少錯誤解讀的發生，負相關之指標數據可乘上 (-1)。以教育局為例，經過一致化處理之後，機關政風人員比例和機關貪瀆不法案件比例的數值分別為

$$ZZI11 = ZI1.1 \times 1 = 0.75 \times 1 = 0.75$$

$$ZZP13 = ZP13 \times (-1) = -0.24 \times (-1) = 0.24$$

各機關測量指標的數值經過一致化處理後如表 4.4 所列。

### 步驟三：指標數據的結合與調整

一、指標數據的結合：本研究利用政策德菲法的方式，由研究團隊成員就各項指標對指標構面重要性給予適當的權值，權值分配情形如表 4.1。以教育局為例，人力指標和採購業務指標的數值分為別

$$SI1 = 1 \times ZZI11 = 1 \times 0.75 = 0.75$$

$$SP1 = 0.3 \times ZZP13 + 0.7 \times ZZP14 = 0.3 \times 0.24 + 0.7 \times (-0.22) = -0.08$$

各機關測量指標結合成指標構面的數值如表 4.5 所列。

二、指標構面分數的調整：由於指標構面的數值為標準化數值，為了讓社會大眾易於理解指標構面數值所代表的意涵，本研究利用線性轉換的方式調整成平均數為 50 和標準差為 15，指標構面的數值分布範圍為 0 到 100 分之間，愈接近 100 分，表示廉潔程度愈高。

以教育局為例，調整後的人力指標和預算指標的分數為

$$SSI1 = 50 + 15 \times SI1 = 50 + 15 \times 0.75 = 61.2$$

$$SSI2 = 50 + 15 \times SI2 = 50 + 15 \times 0.15 = 52.3$$

各機關指標構面的數值經過調整後如表 4.5 所列。

### 步驟四：指標構面的結合與調整

一、指標構面的結合：如同步驟三的作法一樣，本研究利用政策德菲法的方式，由研究團隊成員就各項指標對指標構面的重要性給予適當權值，權值分配情形如表 4.1。以教育局為例，投入指標和過程指標的分數為

$$SI = 0.4 \times SSI1 + 0.6 \times SSI2 = 0.4 \times 61.2 + 0.6 \times 52.3 = 55.8$$

$$SP = 0.4 \times SSP1 + 0.4 \times SSP2 + 0.2 \times SSP3 = 0.4 \times 48.8 + 0.4 \times 52.6 + 0.2 \times 45.1 = 49.6$$

各機關的指標構面結合成指標面向的數值如表 4.6 所列。

二、指標面向分數的調整：重覆步驟二的標準化作法和步驟三的線性轉換作法，本研究將指標面向的分數調整成平均數為 50 和標準差

為 15，數值分布範圍為 0 到 100 分之間，愈接近 100 分，廉潔程度愈高。以教育局為例，調整後的投入指標 (SSI) 和過程指標 (SSP) 的分數為 56.2 分和 49.4 分。其他機關各項指標面向的數值經過調整後如表 4.6 所列。

三、政府廉政體系指標建構至此，即可針對各測量單位在投入 (SSI)、過程 (SSP)、產出 (SSO) 和影響 (SSY1、SSY2、SSY3) 等構面的表現作一評比，如表 4.6 所列之各項排名，據以瞭解各個機關在此四個構面上的相對表現優劣，作為各機關日後提升廉潔表現的努力方向。

#### 步驟五：政府廉政指數的建立

一、指標面向的結合：如同步驟三作法一樣，本研究利用政策德菲法的方式，由研究團隊成員就各項指標對指標面向的重要性給予適當的權值，權值分配情形如表 4.1。以教育局為例，廉政分數為

$$\begin{aligned} FI &= 0.1 \times SSI + 0.15 \times SSP + 0.2 \times SSO + 0.55 \times SSY \\ &= 0.1 \times 56.2 + 0.15 \times 49.4 + 0.2 \times 20.8 + 0.55 \times 53.7 = 46.7 \end{aligned}$$

各機關指標面向的數值經過調整後如表 4.6 所列。

二、政府廉政指數的分數與排名：經過前面的步驟即可建立政府廉政指數，每一個機關會產生一個分數。如同步驟四一樣，可利用標準化和線性轉換的方式再次將分數調整成分布範圍介於為 0 到 100 之間，據此，政府廉潔程度最高為 100 分，最低為 0 分，以教育局為例，調整後的廉政指數 (GII) 為 44.7 分，如有需要，即可依據各機關的分數進行排名評比。各機關的廉政指數與排名如表 4.6 所示。

表 4.2 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的數據（模型一）

單位	I1.1	I2.1	P1.3	P1.4	P2.1	P3.1	O1.2	O2.1	O2.2	O3.1	O4.1	O4.2	O4.3	O4.4	Y1.1	Y1.2	Y2.1	Y2.2	Y3.2
教育局	0.0162	473	0.0754	0.0210	0.3333	0.6329	0.0171	0.1059	0.3390	0.0081	0.0027	0.0036	0.0156	186,646	0.0009	0.0081	0.8515	0.5980	0.3200
工務局	0.0065	158	0.0371	0.0034	0.2083	1.0548	0.0058	0.0293	0.3704	0.0019	0.0003	0.0003	0.0000	136	0.0000	0.0035	0.7870	0.6020	-0.1000
都市發展局	0.0065	124	0.1583	0.0484	0.5000	0.3172	0.0033	0.1720	0.3438	0.0000	0.0022	0.0022	0.0429	215	0.0000	0.0097	0.7550	0.7800	0.0900
環境保護局	0.0017	25	0.0216	0.0020	0.6000	0.7514	0.0040	0.0146	0.2000	0.0026	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0005	0.0005	0.8640	0.8703	0.6400
地政處	0.0208	478	0.3333	0.0219	0.2667	0.6528	0.0151	0.0611	0.7727	0.0083	0.0000	0.0000	0.0260	0	0.0000	0.0000	0.8455	0.6110	0.3700
消防局	0.0037	31	0.1146	0.0341	0.0000	0.1348	0.0126	0.0123	0.1000	0.0018	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000	0.8270	0.5110	0.3200
警察局	0.0211	1,655	0.0108	0.0012	0.2069	3.0015	0.1333	0.0583	0.2500	0.0058	0.0015	0.0029	0.0179	87	0.0000	0.0233	0.9205	0.6723	0.1700
臺北市政府	0.0060	192	0.0581	0.0065	0.2907	0.8276	0.0056	0.0389	0.3273	0.0029	0.0005	0.0006	0.0180	14,675	0.0003	0.0035	0.8358	0.6635	0.2586

註：臺北市政府的數據係以 7 個機關的數據為計算基礎。

表 4.3 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的標準化（模型一）

單位	ZI1.1	ZI2.1	ZP1.3	ZP1.4	ZP2.1	ZP3.1	ZO1.2	ZO2.1	ZO2.2	ZO3.1	ZO4.1	ZO4.2	ZO4.3	ZO4.4	ZY1.1	ZY1.2	ZY2.1	ZY2.2	ZY3.2
教育局	0.75	0.15	-0.24	0.22	0.18	-0.33	-0.17	0.82	0.01	1.34	1.68	1.63	0.04	2.47	2.04	0.25	0.32	-0.58	0.28
工務局	-0.49	-0.43	-0.60	-0.81	-0.50	0.15	-0.42	-0.60	0.16	-0.66	-0.57	-0.63	-1.00	-0.38	-0.63	-0.32	-0.98	-0.54	-1.65
都市發展局	-0.49	-0.50	0.54	1.80	1.08	-0.68	-0.48	2.05	0.03	-1.27	1.18	0.65	1.85	-0.38	-0.63	0.46	-1.63	1.02	-0.78
環境保護局	-1.10	-0.68	-0.75	-0.89	1.62	-0.19	-0.47	-0.87	-0.70	-0.44	-0.82	-0.81	-1.00	-0.39	0.90	-0.71	0.57	1.82	1.76
地政處	1.35	0.16	2.19	0.27	-0.18	-0.30	-0.21	-0.01	2.20	1.42	-0.82	-0.81	0.73	-0.39	-0.63	-0.77	0.20	-0.46	0.51
消防局	-0.85	-0.67	0.13	0.97	-1.63	-0.89	-0.27	-0.91	-1.20	-0.68	-0.82	-0.81	-1.00	-0.39	-0.63	-0.77	-0.18	-1.34	0.28
警察局	1.38	2.34	-0.85	-0.94	-0.51	2.34	2.46	-0.06	-0.44	0.61	0.53	1.17	0.19	-0.38	-0.63	2.19	1.70	0.08	-0.41
臺北市政府	-0.55	-0.37	-0.41	-0.63	-0.05	-0.11	-0.43	-0.42	-0.05	-0.34	-0.36	-0.38	0.20	-0.16	0.21	-0.33	0.00	0.00	0.00

註：臺北市政府的數據係以 7 個機關的數據為計算基礎。

表 4.4 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的一致化 (模型一)

單位	ZZI11	ZZI21	ZZP13	ZZP14	ZZP21	ZZP31	ZZO12	ZZO21	ZZO22	ZZO31	ZZO41	ZZO42	ZZO43	ZZO44	ZZY11	ZZY12	ZZY21	ZZY22	ZZY32
教育局	0.75	0.15	0.24	-0.22	0.18	-0.33	0.17	-0.82	0.01	-1.34	-1.68	-1.63	-0.04	-2.47	2.04	-0.25	0.32	-0.58	0.28
工務局	-0.49	-0.43	0.60	0.81	-0.50	0.15	0.42	0.60	0.16	0.66	0.57	0.63	1.00	0.38	-0.63	0.32	-0.98	-0.54	-1.65
都市發展局	-0.49	-0.50	-0.54	-1.80	1.08	-0.68	0.48	-2.05	0.03	1.27	-1.18	-0.65	-1.85	0.38	-0.63	-0.46	-1.63	1.02	-0.78
環境保護局	-1.10	-0.68	0.75	0.89	1.62	-0.19	0.47	0.87	-0.70	0.44	0.82	0.81	1.00	0.39	0.90	0.71	0.57	1.82	1.76
地政處	1.35	0.16	-2.19	-0.27	-0.18	-0.30	0.21	0.01	2.20	-1.42	0.82	0.81	-0.73	0.39	-0.63	0.77	0.20	-0.46	0.51
消防局	-0.85	-0.67	-0.13	-0.97	-1.63	-0.89	0.27	0.91	-1.20	0.68	0.82	0.81	1.00	0.39	-0.63	0.77	-0.18	-1.34	0.28
警察局	1.38	2.34	0.85	0.94	-0.51	2.34	-2.46	0.06	-0.44	-0.61	-0.53	-1.17	-0.19	0.38	-0.63	-2.19	1.70	0.08	-0.41
臺北市政府	-0.55	-0.37	0.41	0.63	-0.05	-0.11	0.43	0.42	-0.05	0.34	0.36	0.38	-0.20	0.16	0.21	0.33	0.00	0.00	0.00

註：臺北市政府的數據係以 7 個機關的數據為計算基礎。灰色格子即表示該變數與廉潔程度之間為負相關，應乘上 (-1)。

表 4.5 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的加權結合與線性轉換 (模型一)

單位	加權結合												線性轉換											
	SI1	SI2	SP1	SP2	SP3	SO1	SO2	SO3	SO4	SY1	SY2	SY3	SSI1	SSI2	SSP1	SSP2	SSP3	SSO1	SSO2	SSO3	SSO4	SSY1	SSY2	SSY3
教育局	0.75	0.15	-0.08	0.18	-0.33	0.17	-0.33	-1.34	-1.66	0.43	-0.13	0.28	61.2	52.3	48.8	52.6	45.1	52.5	45.1	29.9	25.1	56.5	48.0	54.2
工務局	-0.49	-0.43	0.74	-0.50	0.15	0.42	0.34	0.66	0.59	0.04	-0.76	-1.65	42.7	43.5	61.2	42.5	52.2	56.4	55.1	59.8	58.9	50.6	38.6	25.2
都市發展局	-0.49	-0.50	-1.42	1.08	-0.68	0.48	-0.80	1.27	-0.58	-0.51	-0.30	-0.78	42.6	42.6	28.7	66.2	39.8	57.2	38.0	69.0	41.3	42.4	45.5	38.4
環境保護局	-1.10	-0.68	0.85	1.62	-0.19	0.47	-0.07	0.44	0.68	0.77	1.19	1.76	33.5	39.8	62.7	74.3	47.1	57.0	48.9	56.5	60.2	61.5	67.9	76.3
地政處	1.35	0.16	-0.85	-0.18	-0.30	0.21	1.32	-1.42	0.34	0.35	-0.13	0.51	70.2	52.4	37.3	47.2	45.5	53.2	69.8	28.7	55.0	55.3	48.0	57.7
消防局	-0.85	-0.67	-0.72	-1.63	-0.89	0.27	-0.36	0.68	0.68	0.35	-0.76	0.28	37.3	40.0	39.2	25.6	36.7	54.1	44.7	60.1	60.2	55.3	38.6	54.2
警察局	1.38	2.34	0.91	-0.51	2.34	-2.46	-0.24	-0.61	-0.23	-1.73	0.89	-0.41	70.8	85.1	63.7	42.4	85.1	13.1	46.4	40.8	46.6	24.1	63.4	43.9
臺北市政府	-0.55	-0.37	0.56	-0.05	-0.11	0.43	0.14	0.34	0.17	0.29	0.00	0.00	41.8	44.4	58.4	49.2	48.4	56.4	52.0	55.1	52.6	54.4	50.0	50.0

註：臺北市政府的數據係以 7 個機關的數據為計算基礎。

表 4.6 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項指標構面的加權結合、線性轉換與最後結果（模型一）

單位	加權結合				線性轉換								計算結果		
	SI(投入)	SP(過程)	SO(產出)	SY(影響)	SSI(投入)	排名	SSP(過程)	排名	SSO(產出)	排名	SSY(影響)	排名	FI(廉政分數)	GII(廉政指數)	排名
教育局	55.8	49.6	33.3	52.5	56.2	3	49.4	4	20.8	7	53.7	3	46.7	44.7	4
工務局	43.2	51.9	58.2	35.0	42.8	4	53.0	3	64.3	1	28.2	7	40.6	34.9	7
都市發展局	42.6	45.9	50.5	41.7	42.2	5	43.6	5	50.9	4	37.9	6	41.8	36.8	6
環境保護局	37.3	64.2	56.5	70.4	36.6	7	72.1	1	61.4	2	79.7	1	70.6	83.0	1
地政處	59.5	42.9	49.9	53.8	60.0	2	39.0	6	49.8	5	55.6	2	52.4	53.8	2
消防局	38.9	33.3	56.5	49.0	38.3	6	23.9	7	61.3	3	48.5	4	46.4	44.2	5
警察局	79.4	59.4	41.5	46.7	81.0	1	64.7	2	35.1	6	45.3	5	49.7	49.6	3
臺北市政府	43.4	52.7	53.6	50.9	43.0	--	54.2	--	56.3	--	51.3	--	51.9	53.0	--

註：1. 臺北市政府的數據係以 7 個機關的數據為計算基礎。

2. 細格內的數字表示指標的分數，分數愈高表示廉潔度愈高。

## 貳、模型二：排除民調指標之機關分析

本研究依循前一節所說明之操作步驟扼要說明 20 個機關之廉政指數的分析過程。

### 步驟一：指標資訊的蒐集與處理

- 一、資料蒐集單位的確認：本模型的處理原則與模型一相同，唯一不同之處在於本模型將民意調查指標排除，利用 18 項指標進行測量，因而納入分析的機關總數增加為 20 個。
- 二、指標數據的檢誤：本模型的檢誤原則與模型一相同。
- 三、指標數據的計算：本模型的計算公式與模型一相同，各機關的測量指標數據如表 4.7 所列。

### 步驟二：指標數據的標準化與一致化

- 一、指標數據的標準化：本模型的計算公式與模型一相同，但因機關數目不同，故平均數與標準差亦不同，以 I1.1 為例，機關政風人員比例的平均數為 0.0126，標準差為 0.0096，民政局在此一指標的標準化分數為

$$ZI1.1 = (0.0476 - 0.0126) / 0.0097 = 3.62$$

各機關測量指標的標準化數值如表 4.8 所列。

- 二、指標方向的一致化：本模型的判斷原則與模型一相同，各機關的測量指標數值經過一致化處理後如表 4.9 所列。

### 步驟三：指標數據的結合與調整

- 一、指標數據的結合：本模型的權值分配原則與模型一相同，各機關的測量指標結合成指標構面的數值如表 4.10 所列。
- 二、指標構面分數的調整：本模型的調整方式與模型一相同，各機關

指標構面的數值經過調整後如表 4.10 所列。

#### **步驟四：指標構面的結合與調整**

- 一、指標構面的結合：本模型的權值分配原則與模型一相同，唯一不同之處在於本模型沒有 SY3 的指標，故 SY1 和 SY2 的權值依其原有權值等比例調整為 0.35 和 0.65，各機關的指標構面結合成指標面向的數值如表 4.11 所列。
- 二、指標面向分數的調整：本模型的調整方式與模型一相同，各機關指標面向的數值經過調整後如表 4.11 所列。
- 三、政府廉政體系指標建構至此，事實上即可針對各測量單位在投入（SSI）、過程（SSP）、產出（SSO）和影響（SSY1、SSY2）等構面的表現作一評比，如表 4.11 所列之各項排名，據以瞭解各個機關在此四個構面上的相對表現優劣，作為各機關日後提升廉潔表現的努力方向。

#### **步驟五：政府廉政指數的建立**

- 一、指標面向的結合：本模型的權值分配原則與模型一相同，各機關指標面向的數值經過調整後如表 4.11 所列。
- 二、政府廉政指數的分數與排名：如同模型一的作法一樣，各機關的廉政指數與排名如表 4.11 所示。

表 4.7 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的數據（模型二）

單位	I1.1	I2.1	P1.3	P1.4	P2.1	P3.1	O1.2	O2.1	O2.2	O3.1	O4.1	O4.2	O4.3	O4.4	Y1.1	Y1.2	Y2.1	Y2.2
民政局	0.0476	1,056	0.1807	0.2503	0.1429	1.3061	0.0011	0.0136	0.0000	0.0000	0.0068	0.0136	0.0000	156	0.0000	0.0136	0.7615	0.7280
文化局	0.0099	540	0.2706	0.2496	1.5000	0.4926	0.0029	0.0246	0.8000	0.0099	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000	0.5115	0.5235
兵役處	0.0095	349	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000	0.8688	0.6502
翡翠水庫管理局	0.0182	513	0.3243	0.2390	0.5000	0.0727	0.0444	0.0182	0.0000	0.0091	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000	0.9150	0.9300
財政局	0.0081	269	0.1528	0.2024	0.2353	0.4112	0.0073	0.0171	0.8333	0.0000	0.0000	0.0000	0.1250	0	0.0019	0.0000	0.8236	0.6903
教育局	0.0162	473	0.0754	0.0210	0.3333	0.6329	0.0171	0.1059	0.3390	0.0081	0.0027	0.0036	0.0156	186,646	0.0009	0.0081	0.8515	0.5980
產業發展局	0.0143	309	0.0826	0.0228	0.3750	0.6560	0.0113	0.1212	0.3824	0.0018	0.0018	0.0018	0.0000	9	0.0000	0.0036	0.7790	0.6640
工務局	0.0065	158	0.0371	0.0034	0.2083	1.0548	0.0058	0.0293	0.3704	0.0019	0.0003	0.0003	0.0000	136	0.0000	0.0035	0.7870	0.6020
都市發展局	0.0065	124	0.1583	0.0484	0.5000	0.3172	0.0033	0.1720	0.3438	0.0000	0.0022	0.0022	0.0429	215	0.0000	0.0097	0.7550	0.7800
社會局	0.0092	329	0.1313	0.0317	0.5333	1.1099	0.0057	0.0258	0.2857	0.0049	0.0000	0.0000	0.3333	0	0.0000	0.0061	0.7575	0.5670
勞工局	0.0153	373	0.0758	0.0030	0.7500	2.4828	0.0021	0.0728	0.5263	0.0000	0.0038	0.0077	0.0000	7,186	0.0000	0.0038	0.7550	0.6360
交通局	0.0115	215	0.2801	0.0906	0.8000	0.6120	0.0008	0.0254	0.4091	0.0058	0.0023	0.0023	0.0000	16,400	0.0035	0.0081	0.8285	0.6406
捷運工程局	0.0112	72	0.2340	0.0048	0.5000	2.1391	0.0214	0.0432	0.1296	0.0080	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0080	0.7840	0.4806
自來水處	0.0078	243	0.0648	0.0060	0.2105	15.0492	0.0202	0.0115	0.2857	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000	0.8620	0.6283
環境保護局	0.0017	25	0.0216	0.0020	0.6000	0.7514	0.0040	0.0146	0.2000	0.0026	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0005	0.0005	0.8640	0.8703
衛生局	0.0040	20	0.0145	0.0036	0.1277	0.2406	0.0104	0.0101	0.4915	0.0003	0.0003	0.0003	0.1667	396	0.0005	0.0022	0.7764	0.5925
地政處	0.0208	478	0.3333	0.0219	0.2667	0.6528	0.0151	0.0611	0.7727	0.0083	0.0000	0.0000	0.0260	0	0.0000	0.0000	0.8455	0.6110
消防局	0.0037	31	0.1146	0.0341	0.0000	0.1348	0.0126	0.0123	0.1000	0.0018	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000	0.8270	0.5110
警察局	0.0211	1,655	0.0108	0.0012	0.2069	3.0015	0.1333	0.0583	0.2500	0.0058	0.0015	0.0029	0.0179	87	0.0000	0.0233	0.9205	0.6723
觀光傳播局	0.0136	606	0.0526	0.0113	0.6667	0.0837	0.0018	0.0093	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0	0.0000	0.0000	0.8475	0.7197
臺北市政府	0.0069	174	0.0939	0.0158	0.3415	1.3976	0.0052	0.0313	0.3473	0.0025	0.0005	0.0007	0.0200	8,486	0.0004	0.0034	0.8060	0.6548

註：臺北市政府的數據係以 20 個機關的數據為計算基礎。

表 4.8 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的標準化（模型二）

單位	ZI1.1	ZI2.1	ZP1.3	ZP1.4	ZP2.1	ZP3.1	ZO1.2	ZO2.1	ZO2.2	ZO3.1	ZO4.1	ZO4.2	ZO4.3	ZO4.4	ZY1.1	ZY1.2	ZY2.1	ZY2.2
民政局	3.62	1.77	0.49	2.11	-0.82	-0.08	-0.50	-0.64	-1.28	-0.95	3.30	3.60	-0.44	-0.25	-0.44	1.55	-0.53	0.67
文化局	-0.28	0.42	1.35	2.11	3.21	-0.33	-0.44	-0.39	1.85	1.82	-0.61	-0.51	-0.44	-0.26	-0.44	-0.76	-3.51	-1.20
兵役處	-0.31	-0.08	-1.23	-0.67	-1.24	-0.49	-0.54	-0.95	-1.28	-0.95	-0.61	-0.51	-0.44	-0.26	-0.44	-0.76	0.75	-0.04
翡翠水庫管理局	0.58	0.35	1.86	1.99	0.24	-0.46	1.00	-0.54	-1.28	1.60	-0.61	-0.51	-0.44	-0.26	-0.44	-0.76	1.30	2.52
財政局	-0.46	-0.30	0.23	1.58	-0.55	-0.36	-0.28	-0.56	1.98	-0.95	-0.61	-0.51	1.10	-0.26	1.81	-0.76	0.21	0.33
教育局	0.37	0.24	-0.51	-0.43	-0.25	-0.29	0.05	1.46	0.05	1.32	0.94	0.58	-0.25	4.34	0.63	0.61	0.54	-0.52
產業發展局	0.18	-0.19	-0.44	-0.42	-0.13	-0.28	-0.15	1.81	0.22	-0.45	0.42	0.03	-0.44	-0.26	-0.44	-0.15	-0.32	0.08
工務局	-0.62	-0.59	-0.87	-0.63	-0.63	-0.16	-0.34	-0.29	0.17	-0.41	-0.45	-0.43	-0.44	-0.25	-0.44	-0.16	-0.23	-0.48
都市發展局	-0.63	-0.68	0.28	-0.13	0.24	-0.39	-0.42	2.97	0.07	-0.95	0.63	0.14	0.09	-0.25	-0.44	0.89	-0.61	1.15
社會局	-0.34	-0.14	0.02	-0.32	0.34	-0.14	-0.34	-0.37	-0.16	0.43	-0.61	-0.51	3.67	-0.26	-0.44	0.28	-0.58	-0.80
勞工局	0.29	-0.02	-0.51	-0.64	0.98	0.29	-0.46	0.71	0.78	-0.95	1.60	1.80	-0.44	-0.08	-0.44	-0.11	-0.61	-0.17
交通局	-0.10	-0.44	1.44	0.34	1.13	-0.29	-0.51	-0.37	0.32	0.67	0.72	0.19	-0.44	0.15	3.66	0.61	0.27	-0.13
捷運工程局	-0.14	-0.81	1.00	-0.62	0.24	0.18	0.20	0.03	-0.77	1.30	-0.61	-0.51	-0.44	-0.26	-0.44	0.60	-0.26	-1.60
自來水處	-0.49	-0.37	-0.61	-0.60	-0.62	4.22	0.16	-0.69	-0.16	-0.95	-0.61	-0.51	-0.44	-0.26	-0.44	-0.76	0.67	-0.24
環境保護局	-1.12	-0.94	-1.02	-0.65	0.54	-0.25	-0.40	-0.62	-0.50	-0.22	-0.61	-0.51	-0.44	-0.26	0.17	-0.67	0.69	1.98
衛生局	-0.88	-0.95	-1.09	-0.63	-0.87	-0.41	-0.18	-0.72	0.64	-0.85	-0.41	-0.40	1.62	-0.25	0.17	-0.38	-0.35	-0.57
地政處	0.86	0.25	1.94	-0.42	-0.45	-0.28	-0.01	0.44	1.75	1.39	-0.61	-0.51	-0.12	-0.26	-0.44	-0.76	0.47	-0.40
消防局	-0.92	-0.92	-0.14	-0.29	-1.24	-0.44	-0.10	-0.67	-0.89	-0.43	-0.61	-0.51	-0.44	-0.26	-0.44	-0.76	0.25	-1.32
警察局	0.89	3.35	-1.13	-0.66	-0.63	0.45	4.08	0.38	-0.30	0.69	0.23	0.37	-0.22	-0.26	-0.44	3.21	1.36	0.16
觀光傳播局	0.11	0.59	-0.73	-0.54	0.74	-0.46	-0.47	-0.74	-1.28	-0.95	-0.61	-0.51	-0.44	-0.26	-0.44	-0.76	0.49	0.60
臺北市政府	-0.58	-0.55	-0.33	-0.49	-0.23	-0.05	-0.36	-0.24	0.08	-0.25	-0.31	-0.30	-0.19	-0.05	0.09	-0.19	0.00	0.00

註：臺北市政府的數據係以 20 個機關的數據為計算基礎。

表 4.9 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的一致化 (模型二)

單位	ZZI11	ZZI21	ZZP13	ZZP14	ZZP21	ZZP31	ZZO12	ZZO21	ZZO22	ZZO31	ZZO41	ZZO42	ZZO43	ZZO44	ZZY11	ZZY12	ZZY21	ZZY22
民政局	3.62	1.77	-0.49	-2.11	-0.82	-0.08	0.50	0.64	-1.28	0.95	-3.30	-3.60	0.44	0.25	-0.44	-1.55	-0.53	0.67
文化局	-0.28	0.42	-1.35	-2.11	3.21	-0.33	0.44	0.39	1.85	-1.82	0.61	0.51	0.44	0.26	-0.44	0.76	-3.51	-1.20
兵役處	-0.31	-0.08	1.23	0.67	-1.24	-0.49	0.54	0.95	-1.28	0.95	0.61	0.51	0.44	0.26	-0.44	0.76	0.75	-0.04
翡翠水庫管理局	0.58	0.35	-1.86	-1.99	0.24	-0.46	-1.00	0.54	-1.28	-1.60	0.61	0.51	0.44	0.26	-0.44	0.76	1.30	2.52
財政局	-0.46	-0.30	-0.23	-1.58	-0.55	-0.36	0.28	0.56	1.98	0.95	0.61	0.51	-1.10	0.26	1.81	0.76	0.21	0.33
教育局	0.37	0.24	0.51	0.43	-0.25	-0.29	-0.05	-1.46	0.05	-1.32	-0.94	-0.58	0.25	-4.34	0.63	-0.61	0.54	-0.52
產業發展局	0.18	-0.19	0.44	0.42	-0.13	-0.28	0.15	-1.81	0.22	0.45	-0.42	-0.03	0.44	0.26	-0.44	0.15	-0.32	0.08
工務局	-0.62	-0.59	0.87	0.63	-0.63	-0.16	0.34	0.29	0.17	0.41	0.45	0.43	0.44	0.25	-0.44	0.16	-0.23	-0.48
都市發展局	-0.63	-0.68	-0.28	0.13	0.24	-0.39	0.42	-2.97	0.07	0.95	-0.63	-0.14	-0.09	0.25	-0.44	-0.89	-0.61	1.15
社會局	-0.34	-0.14	-0.02	0.32	0.34	-0.14	0.34	0.37	-0.16	-0.43	0.61	0.51	-3.67	0.26	-0.44	-0.28	-0.58	-0.80
勞工局	0.29	-0.02	0.51	0.64	0.98	0.29	0.46	-0.71	0.78	0.95	-1.60	-1.80	0.44	0.08	-0.44	0.11	-0.61	-0.17
交通局	-0.10	-0.44	-1.44	-0.34	1.13	-0.29	0.51	0.37	0.32	-0.67	-0.72	-0.19	0.44	-0.15	3.66	-0.61	0.27	-0.13
捷運工程局	-0.14	-0.81	-1.00	0.62	0.24	0.18	-0.20	-0.03	-0.77	-1.30	0.61	0.51	0.44	0.26	-0.44	-0.60	-0.26	-1.60
自來水處	-0.49	-0.37	0.61	0.60	-0.62	4.22	-0.16	0.69	-0.16	0.95	0.61	0.51	0.44	0.26	-0.44	0.76	0.67	-0.24
環境保護局	-1.12	-0.94	1.02	0.65	0.54	-0.25	0.40	0.62	-0.50	0.22	0.61	0.51	0.44	0.26	0.17	0.67	0.69	1.98
衛生局	-0.88	-0.95	1.09	0.63	-0.87	-0.41	0.18	0.72	0.64	0.85	0.41	0.40	-1.62	0.25	0.17	0.38	-0.35	-0.57
地政處	0.86	0.25	-1.94	0.42	-0.45	-0.28	0.01	-0.44	1.75	-1.39	0.61	0.51	0.12	0.26	-0.44	0.76	0.47	-0.40
消防局	-0.92	-0.92	0.14	0.29	-1.24	-0.44	0.10	0.67	-0.89	0.43	0.61	0.51	0.44	0.26	-0.44	0.76	0.25	-1.32
警察局	0.89	3.35	1.13	0.66	-0.63	0.45	-4.08	-0.38	-0.30	-0.69	-0.23	-0.37	0.22	0.26	-0.44	-3.21	1.36	0.16
觀光傳播局	0.11	0.59	0.73	0.54	0.74	-0.46	0.47	0.74	-1.28	0.95	0.61	0.51	0.44	0.26	-0.44	0.76	0.49	0.60
臺北市政府	-0.58	-0.55	0.33	0.49	-0.23	-0.05	0.36	0.24	0.08	0.25	0.31	0.30	0.19	0.05	0.09	0.19	0.00	0.00

註：臺北市政府的數據係以 20 個機關的數據為計算基礎。灰色格子即表示該變數與廉潔程度之間為負相關，應乘上 (-1)。

表 4.10 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項測量指標的加權結合與線性轉換（模型二）

單位	加權結合											線性轉換										
	SI1	SI2	SP1	SP2	SP3	SO1	SO2	SO3	SO4	SY1	SY2	SSI1	SSI2	SSP1	SSP2	SSP3	SSO1	SSO2	SSO3	SSO4	SSY1	SSY2
民政局	3.62	1.77	-1.63	-0.82	-0.08	0.50	-0.51	0.95	-1.19	-1.22	0.07	104.3	76.6	25.6	37.7	48.8	57.5	42.3	64.2	32.1	31.7	51.1
文化局	-0.28	0.42	-1.88	3.21	-0.33	0.44	1.27	-1.82	0.41	0.40	-2.36	45.8	56.2	21.8	98.2	45.0	56.6	69.0	22.7	56.2	56.0	14.6
兵役處	-0.31	-0.08	0.84	-1.24	-0.49	0.54	-0.39	0.95	0.41	0.40	0.35	45.3	48.7	62.5	31.3	42.7	58.1	44.2	64.2	56.2	56.0	55.3
翡翠水庫管理局	0.58	0.35	-1.95	0.24	-0.46	-1.00	-0.55	-1.60	0.41	0.40	1.91	58.7	55.2	20.8	53.6	43.1	35.0	41.7	25.9	56.2	56.0	78.7
財政局	-0.46	-0.30	-1.18	-0.55	-0.36	0.28	1.42	0.95	0.11	1.08	0.27	43.1	45.6	32.4	41.8	44.6	54.2	71.2	64.2	51.6	66.1	54.0
教育局	0.37	0.24	0.46	-0.25	-0.29	-0.05	-0.56	-1.32	-1.99	-0.24	0.01	55.6	53.6	56.9	46.2	45.7	49.2	41.6	30.2	20.1	46.4	50.2
產業發展局	0.18	-0.19	0.42	-0.13	-0.28	0.15	-0.60	0.45	0.10	-0.02	-0.12	52.6	47.1	56.4	48.0	45.8	52.2	41.1	56.7	51.5	49.7	48.2
工務局	-0.62	-0.59	0.70	-0.63	-0.16	0.34	0.22	0.41	0.36	-0.02	-0.36	40.6	41.2	60.6	40.6	47.7	55.0	53.2	56.2	55.5	49.7	44.7
都市發展局	-0.63	-0.68	0.01	0.24	-0.39	0.42	-1.15	0.95	-0.07	-0.75	0.27	40.6	39.8	50.1	53.6	44.2	56.4	32.7	64.2	48.9	38.7	54.0
社會局	-0.34	-0.14	0.21	0.34	-0.14	0.34	0.05	-0.43	-0.41	-0.33	-0.69	44.8	47.9	53.2	55.1	47.9	55.1	50.7	43.5	43.9	45.1	39.6
勞工局	0.29	-0.02	0.60	0.98	0.29	0.46	0.19	0.95	-0.56	-0.05	-0.39	54.3	49.7	59.0	64.7	54.4	57.0	52.8	64.2	41.6	49.2	44.1
交通局	-0.10	-0.44	-0.67	1.13	-0.29	0.51	0.34	-0.67	-0.15	0.67	0.07	48.4	43.4	40.0	67.0	45.6	57.7	55.1	39.9	47.7	60.0	51.0
捷運工程局	-0.14	-0.81	0.13	0.24	0.18	-0.20	-0.48	-1.30	0.41	-0.55	-0.93	47.9	37.8	52.0	53.6	52.8	46.9	42.9	30.6	56.2	41.7	36.1
自來水處	-0.49	-0.37	0.61	-0.62	4.22	-0.16	0.18	0.95	0.41	0.40	0.21	42.6	44.5	59.1	40.7	113.3	47.6	52.7	64.2	56.2	56.0	53.2
環境保護局	-1.12	-0.94	0.76	0.54	-0.25	0.40	-0.05	0.22	0.41	0.52	1.33	33.2	35.9	61.4	58.1	46.2	56.0	49.2	53.3	56.2	57.9	70.0
衛生局	-0.88	-0.95	0.77	-0.87	-0.41	0.18	0.68	0.85	-0.06	0.32	-0.46	36.8	35.7	61.5	37.0	43.8	52.7	60.1	62.7	49.1	54.8	43.1
地政處	0.86	0.25	-0.29	-0.45	-0.28	0.01	0.87	-1.39	0.35	0.40	0.03	62.8	53.8	45.7	43.2	45.8	50.2	63.1	29.1	55.2	56.0	50.5
消防局	-0.92	-0.92	0.24	-1.24	-0.44	0.10	-0.26	0.43	0.41	0.40	-0.53	36.3	36.2	53.7	31.3	43.3	51.5	46.0	56.4	56.2	56.0	42.0
警察局	0.89	3.35	0.80	-0.63	0.45	-4.08	-0.33	-0.69	0.03	-2.38	0.76	63.3	100.2	61.9	40.6	56.8	-11.2	45.0	39.6	50.4	14.4	61.4
觀光傳播局	0.11	0.59	0.60	0.74	-0.46	0.47	-0.47	0.95	0.41	0.40	0.54	51.6	58.8	59.0	61.0	43.1	57.1	42.9	64.2	56.2	56.0	58.2
臺北市政府	-0.58	-0.55	0.45	-0.23	-0.05	0.36	0.14	0.25	0.18	0.16	0.00	41.2	41.8	56.7	46.5	49.3	55.4	52.2	53.8	52.7	52.4	50.0

註：臺北市政府的數據係以 20 個機關的數據為計算基礎。

表 4.11 96 年度臺北市政府廉政指標體系各項指標構面的加權結合、線性轉換與最後結果（模型二）

單位	加權結合				線性轉換								計算結果		
	SI(投入)	SP(過程)	SO(產出)	SY(影響)	SSI(投入)	排名	SSP(過程)	排名	SSO(產出)	排名	SSY(影響)	排名	FI(廉政分數)	GII(廉政指數)	排名
民政局	87.7	35.1	46.3	44.3	90.6	1	18.7	20	41.9	15	40.5	17	42.5	37.2	16
文化局	52.1	57.0	48.8	29.1	52.2	7	64.7	3	47.3	12	15.4	20	32.8	20.6	20
兵役處	47.4	46.1	56.4	55.6	47.2	10	41.8	15	64.0	3	59.2	5	56.4	60.9	6
翡翠水庫管理局	56.6	38.4	42.1	70.7	57.1	4	25.6	19	32.7	18	84.4	1	62.5	71.4	2
財政局	44.6	38.6	59.6	58.3	44.1	13	26.1	18	71.0	1	63.7	3	57.6	62.9	5
教育局	54.4	50.4	30.4	48.8	54.7	6	50.7	11	6.9	20	48.1	9	40.9	34.4	18
產業發展局	49.3	50.9	51.0	48.7	49.3	9	51.9	10	52.3	10	47.9	10	49.5	49.2	10
工務局	41.0	50.0	55.2	46.4	40.3	16	50.0	13	61.4	6	44.1	14	48.1	46.7	12
都市發展局	40.1	50.3	51.0	48.7	39.4	17	50.7	12	52.2	11	47.8	11	48.3	47.1	11
社會局	46.7	52.9	46.3	41.5	46.4	11	56.1	6	41.8	16	35.9	18	41.2	34.9	17
勞工局	51.5	60.4	52.1	45.9	51.6	8	71.7	2	54.7	9	43.2	15	50.6	51.1	9
交通局	45.4	51.9	47.8	54.2	45.1	12	54.0	9	45.3	14	56.9	6	53.0	55.1	7
捷運工程局	41.8	52.8	44.9	38.1	41.2	15	55.8	7	38.8	17	30.2	19	36.9	27.5	19
自來水處	43.8	62.6	57.0	54.2	43.3	14	76.4	1	65.4	2	56.9	7	60.2	67.4	4
環境保護局	34.9	57.0	53.9	65.7	33.7	20	64.7	4	58.6	7	76.1	2	66.7	78.5	1
衛生局	36.2	48.2	55.8	47.2	35.1	18	46.2	14	62.6	5	45.3	12	47.9	46.4	13
地政處	57.4	44.7	48.5	52.4	58.0	3	38.9	16	46.6	13	54.1	8	50.7	51.2	8
消防局	36.2	42.7	53.8	46.9	35.1	19	34.6	17	58.3	8	44.9	13	45.0	41.5	15
警察局	85.5	52.4	39.9	45.0	88.2	2	54.9	8	27.9	19	41.6	16	45.6	42.4	14
觀光傳播局	56.0	56.6	56.0	57.4	56.4	5	63.9	5	63.2	4	62.3	4	62.1	70.8	3
臺北市政府	41.6	51.1	53.2	50.8	40.9	--	52.4	--	57.0	--	51.4	--	51.6	52.8	---

註：1. 臺北市政府的數據係以 20 個機關的數據為計算基礎。

2. 細格內的數字表示指標的分數，分數愈高表示廉潔度愈高。



## 第五章 研究結果與對策建議

### 第一節 研究結果

本研究前此數次接受臺北市政府政風處之委託，研擬建構臺北市政府廉政指標體系，此一綜合性指標體系同時包括主觀指標和客觀指標的成分，據以評量臺北市政府一級機關之廉政狀況。接續過去的研究基礎，本次研究實屬於後續之實證分析。以下分別就政府廉政指標體系的後續討論及實證分析結果加以說明。

#### 壹、指標體系的建議

##### 一、在投入面向部分

- (一) 在政風人員比例方面，由於各機關政風人力需求不同，直接進行比較的困難度較高。惟基於配置合理的政風人力，係代表機關首長重視此一議題，故仍應保留，但在操作化定義上應改以預算員額數較精確，可達到測量的目的。
- (二) 在預算指標方面，利用政風預算和員工數做比較是有意義的，即政風人員在機關內人數與政風業務費用的增減，表示這機關重視政風業務；至於預算配置在政風上比例的高低與否，把政風業務的成長和總預算的成長來做比較，意義不大，可考慮剔除預算指標。
- (三) 在法規指標方面，臺北市政府有許多行政規則是由政風處訂定，用在縣市之間評比沒有問題，但在機關間使用此一評比指標則不甚妥適，因為很少會有機關去修改廉政相關法令，建議此一指標可以刪除。

##### 二、在過程面向部分

- (一) 在採購指標上，應改成測量限制性招標的比例，如果單純只用公開招標是仍有疑義，如果機關採用限制性招標卻不讓他人知道，則較可能產生問題。其次，限制性招標包括：一是公開評選（要公告），一個是純限制性招標，有兩種方式，一個要公告和不用公告的，公告出來則會讓他人獲取這項資訊，完全不公告危險性較高。為避免對限制性招標案件在認定上的爭議，可考慮將此一指標的操作性定義「不經公告程序(非屬公開評選者)之限制性招標」。
- (二) 在政風人員的稽核方面，現行常態性的稽核無法突顯好還是不好，政風的專案稽核是針對特殊的需要，應該列入。換言之，應將政風單位主動發起的專案稽核和專案清查納入和政風人力數做比較，一般例行性的稽核因為數量太多及可能導致的不公平，應該加以排除。
- (三) 在反貪宣導方面，廉政教育訓練時數的部分可以保留，但建議進行調整，如採認公訓處中有登記學習認證的時數，或是由政風單位辦理但有學習認證的時數，否則各機關的認定標準不一，可能造成數據的失真與不公平評比。

### 三、在產出面向部分

- (一) 政風案件與非政風案件在實務上難以認定，蓋政風案件的定義是指案子最終以政風案件名義結案，此一資料可以取得，但陳情或舉發的案件最後未必和一開始的案件名義相同，實務上也發生很多陳情案件最後不是以政風案件結案，故在操作時必須加以確認。
- (二) 公職人員財產申報指標有其意義，可以反映出機關申報不實的嚴重程度，如果未將此一重要指標納入，廉政指標的評比就不夠完整，只是在蒐集數據的時候要多費一點心，並對不

實的認定應建立明確的標準。在操作型定義應改採經政風處覆審之後決議的人數，這樣才能及時取得數據，如果是以法務部認定的最終資料為主，所需時間較長，數據無法即時提供。

#### 四、在影響面向部分

新聞報導的資料提供方面，為避免資料來源的不穩定性，建議將定期提報市政會議的相關輿情報導滙整後，交給受託單位進行判讀。

### 貳、實證分析結果

#### 一、模型一

由表 5.1 可以得知，在包括民意反應指標構面在內的政府廉政指標體系中，臺北市政府納入評量的一級機關共有 7 個。在投入構面，表現較佳的前幾名包括警察局（81.0 分）、地政處（60.0 分）和教育局（56.2 分）；在過程構面，表現較佳的前幾名包括環保局（72.1 分）、警察局（64.7 分）和工務局（53.0 分）；在產出構面，表現較佳的前幾名包括工務局（64.3 分）、環保局（61.4 分）和消防局（61.3 分）；在影響構面，表現較佳的前幾名包括環保局（79.7 分）、地政處（55.6 分）和教育局（53.7 分）。綜合整體的表現來看，表現較佳的前三名包括環保局（83.0 分）、地政處（53.8 分）和警察局（49.6 分），而且環保局的廉政分數遠高於其他機關；較不理想的機關包括工務局（34.9 分）、都發局（36.8 分）和消防局（44.2 分）。

表 5.1 臺北市政府各機關廉政指數（模型一）

單位	四大構面分數與排名								綜合分數與排名	
	投入	排名	過程	排名	產出	排名	影響	排名	廉政指數	排名
教育局	56.2	3	49.4	4	20.8	7	53.7	3	44.7	4
工務局	42.8	4	53.0	3	64.3	1	28.2	7	34.9	7
都市發展局	42.2	5	43.6	5	50.9	4	37.9	6	36.8	6
環境保護局	36.6	7	72.1	1	61.4	2	79.7	1	83.0	1
地政處	60.0	2	39.0	6	49.8	5	55.6	2	53.8	2
消防局	38.3	6	23.9	7	61.3	3	48.5	4	44.2	5
警察局	81.0	1	64.7	2	35.1	6	45.3	5	49.6	3

## 二、模型二

由表 5.1 可以得知，在不考慮民意反應指標構面在內的政府廉政指標體系中，臺北市政府納入評量的一級機關共有 20 個。在投入構面，表現較佳的前幾名包括民政局（90.6 分）、警察局（88.2 分）和地政處（58.0 分）；在過程構面，表現較佳的前幾名包括自來水處（76.4 分）、勞工局（71.7 分）和文化局（64.7 分）；在產出構面，表現較佳的前幾名包括財政局（71.0 分）、自來水處（65.4 分）和兵役處（64.0 分）；在影響構面，表現較佳的前幾名包括翡翠水庫管理局（84.4 分）、環保局（76.1 分）和財政局（63.7 分）。綜合整體的表現來看，表現較佳的前三名包括環保局（78.5 分）、翡翠水庫管理局（71.4 分）和觀光傳播局（70.8 分）；較不理想的機關包括文化局（20.6 分）、捷運工程局（27.5 分）和教育局（34.4 分）。

表 5.2 臺北市政府各機關廉政指數（模型二）

單位	四大構面分數與排名								整體分數與排名	
	投入	排名	過程	排名	產出	排名	影響	排名	廉政指數	排名
民政局	90.6	1	18.7	20	41.9	15	40.5	17	37.2	16
文化局	52.2	7	64.7	3	47.3	12	15.4	20	20.6	20
兵役處	47.2	10	41.8	15	64.0	3	59.2	5	60.9	6
翡翠水庫管理局	57.1	4	25.6	19	32.7	18	84.4	1	71.4	2
財政局	44.1	13	26.1	18	71.0	1	63.7	3	62.9	5
教育局	54.7	6	50.7	11	6.9	20	48.1	9	34.4	18
產業發展局	49.3	9	51.9	10	52.3	10	47.9	10	49.2	10
工務局	40.3	16	50.0	13	61.4	6	44.1	14	46.7	12
都市發展局	39.4	17	50.7	12	52.2	11	47.8	11	47.1	11
社會局	46.4	11	56.1	6	41.8	16	35.9	18	34.9	17
勞工局	51.6	8	71.7	2	54.7	9	43.2	15	51.1	9
交通局	45.1	12	54.0	9	45.3	14	56.9	6	55.1	7
捷運工程局	41.2	15	55.8	7	38.8	17	30.2	19	27.5	19
自來水處	43.3	14	76.4	1	65.4	2	56.9	7	67.4	4
環境保護局	33.7	20	64.7	4	58.6	7	76.1	2	78.5	1
衛生局	35.1	18	46.2	14	62.6	5	45.3	12	46.4	13
地政處	58.0	3	38.9	16	46.6	13	54.1	8	51.2	8
消防局	35.1	19	34.6	17	58.3	8	44.9	13	41.5	15
警察局	88.2	2	54.9	8	27.9	19	41.6	16	42.4	14
觀光傳播局	56.4	5	63.9	5	63.2	4	62.3	4	70.8	3

## 第二節 對策建議

- 一、由於臺北市政府一級機關的業務性質及與民眾接觸程度的差異頗大，可以參考其他單位（如研考會）進行機關評比的分類標準來評量各機關的廉政狀況，或許較具有公平性。或者，可以針對民意調查中臺北市民對其清廉滿意度一直是殿後的機關，再加上排名較前面的一、二個機關作為對照，這樣比較能達到聚焦的效果，且因個案較少，共同指標的選擇空間較大，甚至可以發現其清廉評價較不理想的原因。
- 二、有關指標權值的分配，目前採取政策德菲法，由專家學者討論後決定，屬於主觀權值的決定。未來如仍採用政策德菲法，則可以考慮由參與評比的一級機關參與權值的決定，以反映實務運作的觀點。或可利用層級分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）或因素分析法（factor analysis）建立客觀的權值分配方法，以求評比的公平性。
- 三、在政風人員的稽核案件方面，主要包括一般稽核、專案稽核，將稽核案件數除上政風人力數可能會有不公平的情況，參與專家座談代表建議，未來應可考慮如何將稽核的強度、錯誤率作為判斷比較的依據。
- 四、因為機關的特性不太一樣，無法平等使用指標，有些指標可能明顯不利於對某些機關。因之，對於測量結果不佳之機關，可考慮邀請該機關代表說明指標表現不佳的原因，以瞭解真實的狀況，提供作為政府廉政指標體系修正之參考，以減少不公平的爭議；或是除了利用量化的廉政指標評比外，亦可考慮其他研究方法的應用，如深度訪談或焦點座談等質化方法，找出造成各機關廉政表現落後的因素，如此不但可以客觀反映各機關

的廉政表現，亦可提出未來努力的方向與策略。

五、由表 5.3 可以發現，在設定相同的平均數(50)和相同的標準差(15)之下，模型一納入評比的 7 個一級機關在各個構面的表現有所差距，其中影響構面的差距最大，最高分與最低分之間相差 51.5 分，其次是過程構面，相差 48.2 分；模型二納入評比的 20 個一級機關在各個構面的表現差距更大，其中影響構面的差距亦為最大，最高分與最低分之間相差 69.0 分，其產出構面，相差 64.1 分。由此一結果可知，不論是模型一或模型二，各個機關在各個構面的指標表現有很大的落差，其中又以影響構面的差距最大，應是造成各機關廉政指數差距拉大的主因，應是未來首先努力改進的重點。

**表 5.3 臺北市政府各機關在各指標構面的廉政分數差距**

	模型一			模型二		
	最低分	最高分	差距	最低分	最高分	差距
投入	44.4	44.4	44.4	33.7	90.6	56.9
過程	48.2	48.2	48.2	18.7	76.4	57.7
產出	43.5	43.5	43.5	6.9	71.0	64.1
影響	51.5	51.5	51.5	15.4	84.4	69.0



# 參考文獻

## 壹、中文參考書目

- 方則揚、林美倫，1997，《反腐敗行動》，台北：時報文化。
- 王玉民，1993，〈紐約市警察局莫飛局長應用管理理論肅貪成功案例〉，《警學叢刊》，24卷2期，頁45-59。
- 江岷欽，1995，〈行政官僚貪污防治之比較研究（上）〉，《人事月刊》，20卷2期，頁4-11。
- 江岷欽，1996，〈行政官僚貪污防治之理論與實務：亞洲各國肅貪措施之比較〉，收錄於彭錦鵬主編，《文官體制之比較研究》，頁263-316。
- 江岷欽，2002，〈民主國家廉政制度的比較研究：以OECD會員國為例〉，發表於中華發展基金管理委員會、世新大學終身教育學院主辦之《二十一世紀優質治理之機制—行政透明化》學術研討會，2002年8月22日。
- 江岷欽、林鍾沂，1999，《公共組織理論》，台北：空大。
- 吳定，1995，《公共行政論叢》，第五版，台北：順達。
- 呂育誠、陳恆鈞、許立一譯，Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S. 著，2002，《行政學：管理、政治、法律的觀點》，台北：麥格羅希爾。
- 宋筱元，1988，〈貪污—概念分析及其所造成的影響〉，《警政學報》，14期，頁331-348。
- 宋筱元，1998，〈貪污發生原因之分析〉，《人力發展月刊》，55期，頁16-24。
- 李燈燦，1993，《公務機關貪污問題與防治策略之研究》，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 法務部調查局，2004，《中華民國九十二年廉政工作年報》。台北：法務部調查局。
- 邱吉鶴、黃宏光，2004，〈企業績效評估實務之探討〉，收錄於行政院研考會，《政府績效評估》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 邱瑞忠，2000，〈行政官僚貪污防治之途徑—行政倫理的思考〉，《東海社會科學學報》，19期，頁97-120。

- 施能傑，1995，〈人事政策改革是行政改革的核心〉，《人事月刊》，21卷3期。
- 施能傑，2003，〈建立公共服務倫理規範—以 OECD 國家為例〉，發表於台灣透明組織協會組織主辦之《倡廉反貪與行政透明》研討會，2003年4月11日。
- 柯耀程，2003，〈貪污治罪條例在適用上的評估與檢討--貪污治罪條例與刑法相關規定之適用與競合〉，《月旦法學》，94期，頁46-57。
- 洪永泰、余致力、劉坤鱧、李長晏，1991，〈台中市政府施政指標制度建立之研究〉，《行政發展》，2期，頁59-82。
- 孫德華，2002，《貪污腐敗之成因分析—一個理論與實證的探討》，成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 徐仁輝，2003，〈台灣財政透明度的研究〉，發表於台灣透明組織協會組織主辦之《倡廉反貪與行政透明》研討會，2003年4月11日。
- 翁源燦，2000，《政風機構防治貪污之研究》，文化大學中山學術研究所碩士論文。
- 張騏麟，2003，《我國貪污犯罪及防治對策之研究》，中正大學犯罪防治研究所碩士論文。
- 許玉秀，2002，〈貪污罪--廣義的公務員圖利罪〉，《臺灣本土法學雜誌》，36期，頁205-208。
- 陳書樂，2003，《我國政風組織功能與人員角色之研究》，政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 陳敦源，2003，〈透明與課責：行政程序控制的資訊經濟分析〉，發表於台灣透明組織協會組織主辦之《倡廉反貪與行政透明》研討會，2003年4月11日。
- 陳順煌，2002，《我國貪污問題與廉政制度之研究》，東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 彭德富，2002，〈建構我國陽光法案體系之芻議〉，《三民主義學報》，24期，頁95-113。
- 黃同圳，2000，〈績效評估與管理〉，收錄於李誠主編，《人力資源管理的12堂課》，台北：天下文化。
- 詹政曇，2003，《法務部政風體系肅貪策略之研究》，中正大學犯罪防治研究所

碩士論文。

廖文生，2000，〈行政裁量權與貪瀆犯罪之探討〉，《法務部調查局八十八年廉政工作年報》，台北：法務部調查局。

劉淑惠，2000，〈遊說法的立法重點與評估〉，《月旦法學》，63期，頁43-50。

劉道清，1993，〈香港廉政建設之借鑑〉，《人事月刊》，16卷4期，頁67-75。

聯合報，2003年12月23日，〈衛所主任不懂法，常凸槌〉。

蘇彩足，2002，〈論地方財政之透明化〉，收錄於蘇永欽編，《政府再造：政府角色功能的新定位》，台北：新臺灣人文教基金會，頁331-341。

顧慕晴，2003，〈我國公務人員貪污檢舉制度之研究—增強途徑之分析〉，發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會所舉辦之《民主治理與台灣行政改革》學術研討會，2003年6月21日。

## 貳、英文參考書目

Alatas S. H. 1990. *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Hong Kong: Aveury.

Bahk, J. 2002. "The Anti-Corruption Index: A Cornerstone of Controlling Corruption," in *Building Good Governance: Reforms in Seoul*. edited by Holzer, M. and H.Y. Kim, National Center for Public Productivity, Rutgers University, Newark, NJ: 117~138.

Bayley, David H. 1966. "The Effects of Corruption in a Development Nation." *The Western Political Quarterly*, 19,4: 724-726.

Botchwey, K. et al. 2000. *Fighting Corruption, Promoting Good Governance: Commonwealth Expert Group on Good Governance and the Elimination of Corruption*. London: Commonwealth Secretariat.

Caiden, G. E. 2001. "Corruption and Governance." In Caiden, G. E., Dwivedi, O.P. and Jabbara, J. (eds). *Where Corruption Lives*. Connecticut: Kumarian Press.

Carter Neil, Klein Rudolf and Day Patricia, 1992. *How Organizations Measure Success: The Use of Perform Indicators in Government*. London: Routledge.

Epstein, Paul D. 1992. "Measuring the Performance of Public Service." in *Public Productivity Handbook*, Marc Holzer (ed.), New York: Marcel Dekker Inc. pp.161-193.

Friedrich, J, Carl. 1966. "Political Pathology," *The political Quarterly*. 37 (1) :

70-85.

- Hatry, Harry P. 1980. "Performance Measurement Principles and Techniques: an Overview of Local Government," *Public Productivity Review*, 3(4) : 312-339.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kaufmann, D. 2000. *Governance and Controlling Corruption Is Central for Socioeconomic Development and Growth: New Reports and Evidence*. [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/seize\\_eng.ppt](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/seize_eng.ppt).
- Klitgaard, R. 1998. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lynch, Thomas D. and Susan E. Day, 1996. "Public Sector Performance Measurement." *Public Administration Quarterly*, Winter, 404-419.
- Park, Jhung-soo. 2001. "Measuring Corporate Corruption in Korea," in *Progress in the Fight Against Corruption in Asia and the Pacific*, edited by OECD and ADB, ADB, Philippines:163-169.
- Peters, John G., and Susan Welch. 1978. "Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory," *American Political Science Review*. 72 (3) : 974-984.
- Rosenbloom, D. H. 1993. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in Public Sector*. 3<sup>rd</sup> ed., N.Y.: McGraw Book Company.
- Rossi, R. J. and K. J. Gilmartin. 1980. *The Handbook of Social Indicators: Sources, Characteristics, and Analysis*. New York: Garland.
- Tilman, Robert C. 1968. "Emergence of Black-Market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in the New States," *Public Administration Review*. 28(5): 437-444.
- Vishwanath Tara and Daniel Kaufmann, 1999. *Towards Transparency in Finance and Governance*. The World Bank.

## 附錄一 2004年版臺北市廉政指標體系各項指標

面向	指標構面	測量指標
I.投入	I1 人力	I1.1 各機關政風人員數比例（政風人員數/員工數）
	I2 預算	I2.1 各機關政風業務經費占總預算比例（政風業務預算/總預算） I2.2 各機關政風業務經費預算成長率 I2.3 各機關政風業務預算相對成長率（政風業務預算成長率/總預算成長率）
	I3 法規	I3.1 各機關通過有關廉政法規的新案件比例（有關廉政法規的新案件數/新案件數） I3.2 各機關通過有關廉政法規的修正案件比例（有關廉政法規的修正案件數/修正案件數）
P.過程	P1 採購業務	P1.1 各機關財物採購公開招標案件比例（財物採購公開招標案件數/財物採購招標案件總數） P1.2 各機關財物採購公開招標案件總額比例（財物採購公開招標案件決標金額/財物採購招標案件決標金額） P1.3 各機關工程採購公開招標案件比例（工程採購公開招標案件數/工程採購招標案件總數） P1.4 各機關工程採購公開招標案件總額比例（工程採購公開招標案件決標金額/工程採購招標案件決標金額） P1.5 各機關勞務採購公開招標案件比例（勞務採購公開招標案件數/勞務採購招標案件總數） P1.6 各機關勞務採購公開招標案件總額比例（勞務採購公開招標案件決標金額/勞務採購招標案件決標金額） P1.7 各機關每件公開招標案件，平均參與投標廠商數（投標廠商總數/公開招標件數） P1.8 各機關每件公開招標案件，參與投標廠商平均得標件數（公開招標件數/投標廠商總數） P1.9 公開招標案件採取公開閱覽件數比例（公開閱覽件數/公開招標件數） P1.10 各機關公開招標案件錯失率（流標件數/公開招標件數）

面向	指標構面	測量指標
		P1.11 各機關財物採購限制招標案件比例(財物採購限制招標案件數/財物採購招標案件總數) P1.12 各機關財物採購限制招標案件總額比例(財物採購限制招標案件決標金額/財物採購招標案件決標金額) P1.13 各機關工程採購限制招標案件比例(工程採購限制招標案件數/工程採購招標案件總數) P1.14 各機關工程採購限制招標案件總額比例(工程採購限制招標案件決標金額/工程採購招標案件決標金額) P1.15 各機關勞務採購限制招標案件比例 勞務採購限制招標案件數/勞務採購招標案件總數) P1.16 各機關勞務採購限制招標案件總額比例(勞務採購限制招標案件決標金額/勞務採購招標案件決標金額)
	P2 防貪稽核	P2.1 政風業務稽核件數/政風人員數
	P3 反貪宣導	P3.1 各機關人員反貪腐訓練(包括法制教育與廉政教育)時數 P3.2 政風人員接受反貪腐訓練(包括法制教育與廉政教育)時數 P3.3 各機關對社會舉辦反貪腐活動次數 P3.4 各機關舉行政風督導會議次數
	P4 行政透明	P4.1 各機關業務項目上網公開比例(上網公開業務項目數/業務項目數) P4.2 各機關業務項目上網公布作業流程比例(上網公開業務流程項目數/上網公開業務項目數) P4.3 各機關業務項目開放線上申辦比例(開放線上申請業務項目數/上網公開業務項目數) P4.4 各機關業務項目開放線上查詢比例(開放線上查詢業務項目數/上網公開業務項目數) P4.5 各機關補助案件上網公開比例(補助案件上網公開數目/補助案件數) P4.6 各機關捐助案件上網公開比例(捐助案件上網公開數目/補助案件數) P4.7 各機關業務項目開放線上申訴比例(開放線上申訴業務項目數/上網公開業務項目數)

面向	指標構面	測量指標
		P4.8 各機關每月更新網站資訊的次數 P4.9 各機關公務人員向政風單位登錄民眾請託、饋贈、邀宴件數（件數/機關員工總人數） P4.10 各機關受理民眾自辦申請業務件數比例（民眾自辦申請件數/全部申請件數）
O 產出	O1 申訴	O1.1 公開招標案件廠商提出申訴件數比例（廠商提出申訴件數/公開招標件數） O1.2 公開招標案件廠商提出申訴成案比例（廠商提出申訴案件成立件數/廠商提出申訴案件數） O1.3 公開招標案件廠商提出異議申訴件數（廠商提出異議申訴件數/公開招標件數） O1.4 公開招標案件廠商提出異議申訴成案比例（廠商提出異議申訴案件成立件數/廠商提出異議申訴案件數） O1.5 各機關接受有關政風案件申訴件數比例（有關政風案件申訴件數/申訴案件總數） O1.6 市長信箱中接受有關政風申訴案件比例（市長信箱有關政風案件申訴件數/市長信箱申訴案件總數） O1.7 有關政風案件再申訴件數比例（有關政風案件再申訴件數/有關政風申訴案件總數） O1.8 各機關每人有關政風案件申訴件數（有關政風案件申訴件數/機關員工總人數）
	O2 舉發	O2.1 各機關漏報或申報財產不實被舉發人數/機關員工總人數 O2.2 各機關內部人員舉發政風案件人數/機關員工總人數 O2.3 民眾舉發政風案件人數/人口總數 O2.4 民眾具名舉發政風案件人數占總舉發案件人數之比例
	O3 違紀	O3.1 各機關因貪瀆有關的行政責任處罰的件數/機關員工總人數
	O4 違法	O4.1 各機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位案件數/機關員工總人數 O4.2 各機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數/機關員工總人數

面向	指標構面	測量指標
		O4.3 各機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數/ 案件數 O4.4 各機關公務人員貪污總額/機關員工總人數 O4.5 審計單位查出虛(浮)報經費總額 O4.6 審計單位查出虛(浮)報經費額比例(虛報金額/總決算金額)
Y 影響	Y1 媒體報導	Y1.1 平面媒體有關各機關廉政正面報導則數 Y1.2 平面媒體有關各機關廉政負面報導則數 Y1.3 電子媒體有關各機關廉政正面報導則數 Y1.4 電子媒體有關各機關廉政負面報導則數
	Y2 員工反應	Y2.1 員工對首長對廉政支持度的評價 Y2.2 員工對行政首長清廉程度的評價 Y2.3 員工對各機關常任文官清廉程度的評價
	Y3 民意反應	Y3.1 民眾對各機關首長清廉程度的評價 Y3.2 民眾對各機關常任文官清廉程度的評價 Y3.3 民眾對各機關廉政作為的評價

#### 指標數統計

面向	指標構面	測量指標	指標個數
I 投入 (6)	I1 人力	I101	1
	I2 預算	I201—I203	3
	I3 法規	I301—I302	2
P 過程 (31)	P1 採購業務	P1001—P1016	16
	P2 防貪稽核	P201	1
	P3 反貪宣導	P301—P304	4
	P4 行政透明	P401—P410	10
O 產出 (19)	O1 申訴	O101—O108	8
	O2 舉發	O201—O204	4
	O3 違紀	O301	1
	O4 違法	O401—O406	6
Y 影響 (10)	Y1 媒體報導	Y101—Y104	4
	Y2 員工反應	Y201—Y203	3
	Y3 民意反應	Y301—Y303	3

註：總計 66 個統計指標。

## 附錄二 2006 年版臺北市廉政指標體系各項指標

面向	指標構面	測量指標
I.投入	I1 人力	I1.1 機關政風人員數比例（政風人員數/員工數）
	I2 預算	I2.1 機關員工平均分配政風業務經費（政風業務預算/員工數） I2.2 機關政風業務預算相對成長率（政風業務預算成長率/總預算成長率）
	I3 法規	I3.1 機關政風單位自行訂頒與修正廉政相關辦法之件數
P.過程	P1 採購業務	P1.1 機關採購公開招標案件比例（採購公開招標案件數/採購招標案件總數） P1.2 機關採購公開招標案件總額比例（採購公開招標案件決標金額/採購招標案件決標金額） P1.3 機關採購限制招標案件比例（採購限制招標案件數/採購招標案件總數） P1.4 機關採購限制招標案件總額比例（採購限制招標案件決標金額/採購招標案件決標金額）
	P2 防貪稽核	P2.1 政風業務稽核件數/政風人員數
	P3 反貪宣導	P3.1 機關人員廉政教育訓練時數 P3.2 政風人員接受反貪腐訓練（包括法治教育與廉政教育）時數 P3.3 機關對民眾舉辦反貪腐活動次數
O 產出	O1 申訴	O1.1 公開招標案件廠商提出申訴與異議成案比例（廠商提出申訴與異議案件成立件數/廠商提出申訴與異議案件數） O1.2 機關接受有關政風案件申訴件數比例（有關政風案件申訴件數/申訴案件總數）
	O2 舉發	O2.1 機關平均每人被舉發政風案件數（機關被舉發政風案件數/機關員工總人數） O2.2 民眾具名舉發政風案件比例（民眾具名舉發政風案件人數/機關被舉發案件數）
	O3 違紀	O3.1 機關平均每人因政風事件受行政懲處案件數（因政風事件受行政懲處案件數/員工數）
	O4 違法	O4.1 機關貪瀆不法案件比例（機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位案件數/員工數） O4.2 機關貪瀆不法人數比例（機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數/員工數） O4.3 機關漏報或申報財產不實比例（機關漏報或申報財產不實被舉發人數/機關應申報財產人數） O4.4 機關貪污金額比例（機關員工貪污總額/員工數）
Y 影響	Y1 媒體報導	Y1.1 四大報*有關各機關廉政正面報導則數

面向	指標構面	測量指標
		Y1.2 四大報有關各機關廉政負面報導則數
	Y2 員工反應	Y2.1 員工對機關首長對廉政重視的評價 Y2.2 員工對機關同仁清廉程度的評價
	Y3 民意反應	Y3.1 民眾對機關首長清廉程度的評價 Y3.2 民眾對機關一般公務員清廉程度的評價 Y3.3 民眾對各機關廉政作為的評價

\*四大報目前係指中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報（依筆劃順序排列）。

### 指標數統計

面 向	指標構面	測量指標	指標個數
I 投入 (4)	I1 人力	I1.1	1
	I2 預算	I2.1—I2.2	2
	I3 法規	I3.1	1
P 過程 (8)	P1 採購業務	P1.1—P1.4	4
	P2 防貪稽核	P2.1	1
	P3 反貪宣導	P3.1—P3.3	3
O 產出 (9)	O1 申訴	O1.1—O1.2	2
	O2 舉發	O2.1—O2.2	2
	O3 違紀	O3.1	1
	O4 違法	O4.1—O4.4	4
Y 影響 (7)	Y1 媒體報導	Y1.1—Y1.2	2
	Y2 員工反應	Y2.1—Y2.2	2
	Y3 民意反應	Y3.1—Y3.3	3

註：總計 28 個統計指標。

### 附錄三 2007 年版臺北市廉政指標體系各項指標

面向	指標構面	測量指標
I.投入	I1 人力	I1.1 機關政風人員比例（政風人員數/員工數）
	I2 預算	I2.1 機關員工平均分配政風業務經費（政風業務預算/員工數） I2.2 機關政風業務預算相對成長率（政風業務預算成長率/總預算成長率）
	I3 法規	I3.1 機關增修廉政相關法規之件數比例（頒訂與修正廉政相關法規件數/頒訂與修正法規件數）
P.過程	P1 採購業務	P1.1 機關採購公開招標案件比例（採購公開招標案件數/採購招標案件總數） P1.2 機關採購公開招標案件總額比例（採購公開招標案件決標金額/採購招標案件決標金額）
	P2 防貪稽核	P2.1 機關政風人員平均稽核案件數（政風業務稽核件數/政風人員數）
	P3 反貪宣導	P3.1 機關員工接受廉政教育訓練平均時數（教育總時數/員工數） P3.2 政風人員接受反貪腐訓練平均時數（訓練總時數/政風人員數）
O 產出	O1 申訴	O1.2 機關接受有關政風案件申訴件數比例（有關政風案件申訴件數/申訴案件總數）
	O2 舉發	O2.1 機關平均每人被舉發政風案件數（機關被舉發政風案件數/機關員工總人數） O2.2 民眾具名舉發政風案件比例（民眾具名舉發政風案件人數/機關被舉發案件數）
	O3 違紀	O3.1 機關平均每人因政風事件受行政懲處案件數（因政風事件受行政懲處案件數/員工數）
	O4 違法	O4.1 機關貪瀆不法案件比例（機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位案件數/員工數） O4.2 機關貪瀆不法人數比例（機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數/員工數） O4.3 機關申報財產不實人數比例（機關申報財產不實人數/機關應申報財產人數） O4.4 機關貪污金額比例（機關員工貪污總額/員工數）
Y 影響	Y1 媒體報導	Y1.1 四大報*有關各機關廉政正面報導則數 Y1.2 四大報有關各機關廉政負面報導則數
	Y2 員工反應	Y2.1 員工對機關首長重視廉政程度的評價

面向	指標構面	測量指標
		Y2.2 員工對機關同仁清廉程度的評價
	Y3 民意反應	Y3.2 民眾對機關員工清廉程度評價

\*四大報目前係指中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報（依筆劃順序排列）。

#### 指標數統計

面向	指標構面	測量指標	指標個數
I 投入 (4)	I1 人力	I1.1	1
	I2 預算	I2.1—I2.2	2
	I3 法規	I3.1	1
P 過程 (5)	P1 採購業務	P1.1—P1.2	2
	P2 防貪稽核	P2.1	1
	P3 反貪宣導	P3.1—P3.2	2
O 產出 (8)	O1 申訴	O1.2	1
	O2 舉發	O2.1—O2.2	2
	O3 違紀	O3.1	1
	O4 違法	O4.1—O4.4	4
Y 影響 (5)	Y1 媒體報導	Y1.1—Y1.2	2
	Y2 員工反應	Y2.1—Y2.2	2
	Y3 民意反應	Y3.2	1

註：總計 22 個統計指標。

## 附錄四 2008 年版臺北市廉政指標體系各項指標

面向	指標構面	測量指標
I.投入	I1 人力	I1.1 機關政風人員比例（政風人員數/員工數）
	I2 預算	I2.1 機關員工平均分配政風業務經費（政風業務預算/員工數）
P.過程	P1 採購業務	P1.1 機關採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件比例（採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件數/採購招標案件總數）
		P1.2 機關採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件總額比例（採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件決標總額/採購招標案件決標總額）
	P2 防貪稽核	P2.1 機關政風人員平均稽核案件數（政風業務專案稽核與清查的案件數/政風人員數）
	P3 反貪宣導	P3.1 機關員工接受廉政教育訓練平均時數（教育總時數/員工數）
O 產出	O1 申訴	O1.2 機關接受有關政風案件申訴件數比例（有關政風案件申訴件數/申訴案件總數）
	O2 舉發	O2.1 機關平均每人被舉發政風案件數（機關被舉發政風案件數/機關員工總人數）
		O2.2 民眾具名舉發政風案件比例（民眾具名舉發政風案件人數/機關被舉發案件數）
	O3 違紀	O3.1 機關平均每人因政風事件受行政懲處案件數（因政風事件受行政懲處案件數/員工數）
O4 違法	O4.1 機關貪瀆不法案件比例（機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位案件數/員工數）	
	O4.2 機關貪瀆不法人數比例（機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數/員工數）	
	O4.3 機關申報財產不實人數比例（機關申報財產不實人數/機關應申報財產人數）	
	O4.4 機關貪污金額比例（機關員工貪污總額/員工數）	
Y 影響	Y1 媒體報導	Y1.1 行政管理知識網新聞資料剪輯中四大報報導有關本府各機關廉政正面報導則數
		Y1.2 行政管理知識網新聞資料剪輯中四大報報導有關本府各機關廉政負面報導則數
	Y2 員工反應	Y2.1 員工對機關首長重視廉政程度的評價
Y2.2 員工對機關同仁清廉程度的評價		
	Y3 民意反應	Y3.2 民眾對機關員工清廉程度評價

指標數統計

面 向	指標構面	測量指標	指標個數
I 投入 (4)	I1 人力	I1.1	1
	I2 預算	I2.1	1
P 過程 (5)	P1 採購業務	P1.1—P1.2	2
	P2 防貪稽核	P2.1	1
	P3 反貪宣導	P3.1	1
O 產出 (8)	O1 申訴	O1.2	1
	O2 舉發	O2.1—O2.2	2
	O3 違紀	O3.1	1
	O4 違法	O4.1—O4.4	4
Y 影響 (5)	Y1 媒體報導	Y1.1—Y1.2	2
	Y2 員工反應	Y2.1—Y2.2	2
	Y3 民意反應	Y3.2	1

註：總計 19 個統計指標。

## 附錄五 2008 年版臺北市政府廉政指標體系各項指 標的操作化定義

指 標	操作性定義
I1.1 機關政風人員比例（政風人員數/員工數）	<b>政風人員數</b> ：指本府政風處彙整本府所屬各政風機構 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日政風人員預算員額總人數（包括職員與職工）。【不含各區】
	<b>員工數</b> ：指本府人事處提供本府暨所屬機關 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日預算員額總人數（包括職員與職工）。【不含各區】
I2.1 機關員工平均分配政風業務經費（政風業務預算/員工數）	<b>政風業務預算</b> ：指本府所屬各政風機構之預算金額（包括臺北市政府政風處）。 【以預算書中所載明政風業務之項目為計算基礎】 【從法制化的客觀標準為基礎來看，自應以客觀載明之預算項目為計算基礎，方符合指標之定義】
	<b>員工數</b> ：指本府人事處提供本府暨所屬機關 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日預算員額總人數（包括職員與職工）。【不含各區】
P1.3 機關採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件比例（採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件數/採購招標案件總數）	<b>採購不經公告程序辦理(非屬公開評選)者之限制性招標案件數</b> ：指依政府採購法所定義之財物、工程、勞務採購以不經公告程序辦理(非屬公開評選)之限制性招標案件數。
	<b>採購招標案件總數</b> ：指財物、工程、勞務採購之件數。
P1.4 機關採購採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件總額比例（採購不經公告程序辦理者之限制性招標案件決標總額/採購招標案件決標總額）	<b>採購採購不經公告程序辦理(非屬公開評選)者之限制性招標案件決標總額</b> ：指依政府採購法所定義之財物、工程、勞務採購以不經公告程序辦理(非屬公開評選)之限制性招標案件決標總額。
	<b>採購招標案件決標總額</b> ：指財物、工程、勞務採購之決標總額。
P2.1 機關政風人員平均稽核案件數（政風業務專案稽核與清查的案件數/政風人員數）	<b>政風業務專案稽核與清查的案件數</b> ：各機關政風單位統計表列之專案稽核與清查件數。
	<b>政風人員數</b> ：指本府政風處彙整本府所屬各政風機構 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日政風人

指 標	操作性定義
	員預算員額總人數(包括職員與職工)。【不含各區】
P3.1 機關員工接受廉政教育訓練平均時數(廉政教育總時數/員工數)	<p><b>廉政教育總時數:</b>指本府所屬各政風機構所提供針對機關員工辦理之政風訓練講習時數。【其他單位辦理者需有學習認證之證明】</p> <p><b>員工數:</b>指本府人事處提供本府暨所屬機關 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日預算員額總人數(包括職員與職工)。【不含各區】</p>
O1.2 機關接受有關政風案件檢舉(陳情)案件數比例(有關政風案件檢舉(陳情)件數/檢舉(陳情)案件總數)	<p><b>機關受理檢舉(陳情)之政風案件數:</b>指本府政風處提供首長交查或受理檢舉(陳情)之政風案件數。</p> <p><b>機關受理檢舉(陳情)之案件總數:</b>指本府研考會提供本府各機關人民陳情案件統計(本府各機關接受申訴案件部分,已併入本府各機關人民陳情案件統計)。</p>
O2.1 機關平均每人被檢舉(陳情)政風案件數(機關受理檢舉(陳情)之政風案件數/員工數)	<p><b>機關受理檢舉(陳情)之政風案件數:</b>指本府各政風機構提供首長交查或受理檢舉(陳情)之政風案件數。</p> <p><b>員工數:</b>指本府人事處提供本府暨所屬機關 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日預算員額總人數(包括職員與職工)。【不含各區】</p>
O2.2 民眾具名舉發政風案件比例(民眾具名檢舉政風案件數/機關受理檢舉(陳情)之政風案件數)	<p><b>民眾具名檢舉政風案件數:</b>指本府各政風機構提供受理檢舉之政風案件中,非採匿名方式檢舉者。</p> <p><b>機關受理檢舉(陳情)之政風案件數:</b>指本府各政風機構提供首長交查或受理檢舉(陳情)之政風案件數。</p>
O3.1 機關平均每人因政風事件受行政懲處案件數(因政風事件受行政懲處案件數/員工數)	<p><b>因政風事件受行政懲處案件數:</b>各機關因貪瀆行為受到行政處罰者。</p> <p><b>員工數:</b>指本府人事處提供本府暨所屬機關 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日預算員額總人數(包括職員與職工)。【不含各區】</p>
O4.1 機關貪瀆不法案件比例(機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位案件數/員工數)	<p><b>機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位案件數:</b>指本府政風處提供本府各機關因貪瀆不法行為,經移送檢調單位而遭起訴者之案件數。【貪瀆不法行為係指依貪污治罪條例於 96 年度內遭起訴之案件】</p> <p><b>員工數:</b>指本府人事處提供本府暨所屬機關 96</p>

指 標	操作性定義
	年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日預算員額總人數 (包括職員與職工)。【不含各區】
O4.2 機關貪瀆不法人數比例(機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數/員工數)	<p><b>機關因貪瀆不法行為被移送檢調單位人數:</b>指本府政風處提供本府各機關因貪瀆不法行為,經移送檢調單位而遭起訴者之人數。【貪瀆不法行為係指依貪污治罪條例於 96 年度內遭起訴之案件】</p> <p><b>員工數:</b>指本府人事處提供本府暨所屬機關 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日預算員額總人數(包括職員與職工)。【不含各區】</p>
O4.3 機關申報財產不實人數比例(機關申報財產不實人數/機關應申報財產人數)	<p><b>機關申報財產不實人數:</b>指公職人員財產申報案件經政風處複審決議移送法務部裁罰者。</p> <p><b>機關應申報財產人數:</b>指各機關政風室該年度受理公職人員財產申報之人數。</p>
O4.4 機關貪污金額比例(機關員工貪污總額/員工數)	<p><b>機關員工貪污總額:</b>指本府政風處提供本府各機關因貪瀆不法行為,經移送檢調單位而遭起訴之案件中貪污金額。【貪污總額係指依貪污治罪條例於 96 年度內遭起訴之案件,以起訴書上所載之金額為準】</p> <p><b>員工數:</b>指本府人事處提供本府暨所屬機關 96 年 6 月 30 日及 96 年 12 月 31 日預算員額總人數(包括職員與職工)。【不含各區】</p>
Y1.1 市政會議輿情報導資料有關本府各機關廉政正面報導則數比例(正面報導則數/員工數)	<b>正面報導:</b> 行政管理知識網新聞資料剪輯中四大報有關本府各機關廉政之正面報導新聞則數。
Y1.2 市政會議輿情報導資料有關本府各機關廉政負面報導則數比例(負面報導則數/員工數)	<b>負面報導:</b> 行政管理知識網新聞資料剪輯中四大報有關本府各機關廉政之負面報導新聞則數。
Y2.1 員工對機關首長重視廉政程度的評價	<b>首長對廉政重視程度之評價:</b> 員工問卷調查中將「機關首長是否重視員工之操守」與「機關一級主管對於員工的品性操守是否重視」中「重視」與「非常重視」的比例加總之分數。
Y2.2 員工對機關同仁清廉程度的評價	<b>同仁清廉程度之評價:</b> 員工問卷調查中將「是否親身經歷或同仁傳聞」的三項不當行為中「沒有」的比例加總之後取平均數。
Y3.2 民眾對機關員工清廉程度評價	<b>機關員工清廉程度之評價:</b> 民調中機關員工的清廉度評價中「清廉」和「不清廉」的比例差距。



## 附錄六 96 年度資料蒐集機關表

蒐集資料單位	一級機關	模型一	模型二
秘書處	秘書處		
民政局	民政局		*
財政局	財政局		*
稅捐稽徵處			
動產質借處			
教育局	教育局	*	*
圖書館			
動物園			
天文教育科學館			
體育處			
產業發展局	產業發展局		*
商業管理處			
市場管理處			
工務局	工務局	*	*
新建工程處			
水利工程處			
公園路燈工程處			
衛生下水道工程處			
建築管理處			
社會局	社會局		*
廣慈博愛院			
陽明教養院			
殯葬管理處			
警察局	警察局	*	*
衛生局	衛生局		*
市立聯合醫院			
環保局	環保局	*	*
衛生稽查大隊			
木柵焚化廠			
內湖焚化廠			
北投焚化廠			

蒐集資料單位	一級機關	模型一	模型二
地政處	地政處	*	*
土地開發總局			
觀光傳播局	觀光傳播局		*
兵役處	兵役處		*
主計處	主計處		
人事處	人事處		
研考會	研考會		
都市計畫委員會	都市計畫委員會		
訴願審議會	訴願審議會		
法規會	法規會		
自來水事業處	自來水事業處		*
自來水處工程總隊			
公訓中心	公務人員訓練處		
捷運局	捷運局		*
東區工程處			
北區工程處			
南區工程處			
中區工程處			
機電系統工程處			
勞工局	勞工局		*
就業服務中心			
勞動檢查處			
交通局	交通局		*
監理處			
汽車駕駛訓練中心			
交通管制工程處			
停車管理處			
交通事件裁決所			
公共汽車管理處			

蒐集資料單位	一級機關	模型一	模型二
政風處	政風處		
翡翠水庫管理局	翡翠水庫管理局		*
都市發展局	都市發展局	*	*
都市更新處			
消防局	消防局	*	*
原民會	原民會		
文化局	文化局		*
美術館			
客委會	客委會		
捷運公司	捷運公司		



## 附錄七 「臺北市政府廉政指標體系」 研討座談會會議紀錄

### 「臺北市政府廉政指標體系」第一次研討座談會會議記錄

壹、 時間：97年9月23日(二)上午9時30分

貳、 地點：臺北市政府11樓西南區1102會議室

參、 主席：臺北市政府政風處柯副處長是鈐

肆、 出席人員：

法務部政風司第四科陳科長范回、主計處公務預算科張視察秀英、主計處事業及特別預算科鐘股長依儒、研考會第三組曾研究員慶昌、工務局採購管理科朱股長俊星、工程施工查核小組吳科長炫甫、人事處第一科應科長寶國、政風處劉科長廣基、政風處黃科員俊祥、消防局政風室劉股長育君、政風處楊股長明傑、台灣透明組織莊教授文忠、台灣透明組織助理陳筠芳。

伍、主席致詞：略

陸、討論：

#### 一、在投入面向中的「人力」部分

應科長寶國：

1. 編制員額數、預算員額數、現有員額數三種中，認為預算員額數會比較精確，可達到目的。
2. 重點機關(殯葬、地政、監理、警察)有些業務需要大量政風人力，但有些單位政風人力需求較薄弱，政風人力分布是不平均的。
3. 從此項指標看不出來怎麼突顯出來重點機關的政風人力是很充足的？

莊教授文忠：

- 每一個面向沒有辦法用單一指標就呈現出來，所以才會有需要進行綜合整個指標系統，如果只單用人力來看廉政，這個部分是不足的，其只是反應出某一個面向，至於這個指標有無效果，則是可以再討論。

柯副處長是鈐：

- 組織再造的人員控管是否解禁？如果解禁了，贊成應該用預算員額數去算。

劉科長廣基：

1. 我們是不是一定要做機關間的評比，還是可以找幾個機關做評比就好？例如有六類機關民眾滿意度永遠排在後面六名，是不是可以拿這六名再加上前面一、二個 sample 來做比較就好？
2. 如果不能這樣處理的話，能不能做共同性指標的考量？
3. 之前認為清廉跟效率沒有關係，但是幾次民調做下來，發現民眾看事情

的角度不同，只要當機關有效率，清廉度就高；如果辦事拖延，清廉度就低。

4. 共同性指標，像是效率、透明、課責(稽核強度、懲戒幅度)、風氣等構面，用什麼來證明以上這些構面(細指標)。

柯副處長是鈐：

- 今天提的問題沒有辦法在這邊談，不然會議就無法進行。

劉科長廣基：

- 主張將人力這項指標剔除，或者將採購、主計稽核等人員也納入？

黃科員俊祥：

1. 應該確認此研究是用於各縣市政府，還是用於各政府內機關。
2. 評估要納入評比的對象有沒有共同的資料可以取得。
3. 題目(操作化定義)要如何換算成可量化的分數。

柯副處長是鈐：

- 三科要先確定是要做什麼樣的評比，這樣討論才有意義。

劉科長廣基：

- 原本是要做城市間的評比，但現在要做的是機關間的評比。所以，我們現在是要討論的是要做所有的機關間，還是六個機關間？我們目前的所有架構都是要做機關間的評比。

莊教授文忠：

1. 不管做六個或是全部的機關，重要的是同質性問題，如果範圍縮小，可以選擇的指標就可以更多。
2. 現在比較重要的是確認指標是重要的、有資料的，要做幾個機關比較都沒有問題。重點是指標有沒有代表性。

陳科長范回：

1. 95年曾委託透明組織做23個縣市政府的調查，同質性是高的，公平性也高。
2. 可以先把想要做的機關挑出來，再來看指標問題。

曾研究員慶昌：

1. 要先確認研究的目的
2. 另一個是評比的結果是要做什麼？
3. 我們在做機關考評的時候，會依照機關的特性做初步的分類，這個部分

可以提供給政風處參考。

4. 在指標的構面上，這些指標和清廉的關係究竟是正相關還是負相關，不能真實反映廉能情況，可再討論。

柯副處長是鈐：

1. 回歸做機關間評比。
2. 將指標訂為具有整體共通性，如果不具有共通性，寧可拿掉。
3. 現在先不考慮做幾個機關，先將不合理的指標剔除，重要的指標納入。
4. 現在還是先回到人力的部分。我們先看預算員額合理還是現有員額合理？

應科長寶國：

- 有些機關只需要一點政風人力，有些機關就需要大量政風人力，這沒辦法比較。

張視察秀英：

1. 認為用預算員額去做研究較恰當。
2. 贊同納入主計人力，因為主計對機關的掌控還是有作用的。
3. 預算配置在政風上比例不高，把政風業務的成長和總預算的成長來做比較，意義不大。
4. 贊同預算指標剔除，因為預算的增長無法反映出清廉與否，如果要用這個指標，那此項的操作型定義就要很明確。例如：政風業務費有無包含人事費？
5. 預算要比的話，建議跟總預算的歲出較會比較好。

柯副處長是鈐：

- 政風人員在機關裡雖是少數，但還是有關鍵少數的作用，這個人力不應忽略，如果拿掉此指標，就好像政風人員在機關內可有可無。這是一個重要的因素。

陳科長范回：

1. 人力的部分不應該拿掉，人力和預算指標都是可看出機關首長對政風的重視與否。
2. 納入主計、稽核等人力的部分，這個還可以再做一點考量。

應科長寶國：

- 配置合理的政風人力，代表機關很重視。現有預算員額數/編制員額數=整體機關預算員額數/整體機關編制員額數。如果相當，則是一起重視，如果高於，則表示政府重視，如果低於，則表示較不重視。這個比較才

有意義。

柯副處長是鈐：

1. 有一個概念，一個機關最大的是編制員額，其次是預算員額，然後是現有員額。剛才應科長所提的比較，看起來是有其意義。
2. 人力保留，預算第二項可以刪除，因為政風預算和整體預算的比看不太出來。但是政風預算和員工數可以做一個比較與有意義。

莊教授文忠：

- 我們在得到數據後，會先將數據標準化再去乘以權重。

柯副處長是鈐：

1. 有些機關採購業務很多，則政風預算所占的比例就很小，但有的機關採購業務很少，則預算跟工務單位一比落差太大，這種比的意義不大。
2. 政風人員在機關內人數與政風業務費用的增減，表示這機關重視政風業務。同樣是三個人，但在這個機關預算費用比較高，表示機關比較重視，這個比才比較有意義。

劉科長廣基：

1. 是否可以用焦點座談的方式來處理這個問題？
2. 是否可以用原先的架構、應科長的方法和不採納 1.1 的方式都去跑跑看。

柯副處長是鈐：

1. 如果應科長的方法跑出來的結果應該會差不多，這樣是多了一道手續罷了。是不是用預算員額就好？
2. 結論：如果有共識，預算員額比現有員額來的好，就改用預算員額（政風的預算員額/機關總體的預算員額）。

## 二、預算

柯副處長是鈐：

- 是否贊成 I2.2 剔除？這個比較的基準完全不同，沒有什麼意義。

黃科員俊祥：

1. 這個題目的受訪者是政府的員工還是民眾回答的？
2. 是否應由研究單位提出資料蒐集的可能問題，再由實務單位來提供改進的意見，可能會比較好？

莊教授文忠：

- 這是要各機關各自蒐集資料的。

柯副處長是鈐：

- 結論：I2.2 剔除。

### 三、法規

柯副處長是鈐：

1. 法規頒定或修正有沒有年限？例如：三年、五年。最近一年會不會太短了？
2. 有些機關可能已經訂定完善的法規，所以不需修改；有些機關新成立，就會修，年限是不是應該訂定出來？

莊教授文忠：

- 因為我們假定這個指標是每年要評估一次，所以就以年為一個循環。

劉科長廣基：

- 當年臺北市政府有許多行政規則是屬於政風處訂定的，用在城市之間評比沒有問題，在機關間評比這個指標就會有問題。所以這個指標在這裡就必須改變操作化定義或者就取消。

黃科員俊祥：

- 建議取消，用這個當指標是有問題的，很少會有機關去修廉政相關法令的。

劉科長廣基：

- 主計處內控 SOP 就常常改來改去，是不是可以考慮？不知道主計處的那一套來替代行政規則可不可行？

吳科長炫甫：

- 法令不一定每一年都會做調整，調整太頻繁也不好，我認為是有困難的。

張視察秀英：

- 這個指標是不是可以修改成法規的遵循度？

莊教授文忠：

- 有困難，因為需要有具體的數據出來。

柯副處長是鈐：

- 法規也暫時刪除。

#### 四、採購招標

劉科長廣基：

- 強烈反對，因為有些限制性招標是合法的，公開招標的比例高不代表透明度就高。限制性招標並不是不透明，有的還是要上網等。這個無法說明透明的情形。這會造成錯誤引導的問題。是否可用其他的東西來取代？

朱股長俊星：

1. 個人覺得還是有點異議，跟科長的意見有點不一樣，應該是改一種方式，改成限制性招標的。如果單純只用公開招標是會有問題的，因為找不到限制性招標有公告的部分。用限制性招標不讓他人知道，通常是會有一點問題的，我們在稽核時就會挑這種案子去查。
2. 建議改為限制性招標，但不公告的。
3. 另外，金額也很重要，金額大的案子就需注意。

張視察秀英：

- 認為採購是應該要納入的，有爭議的地方就是十萬到一百萬之間，這個 range 很大，贊同朱股長的意見。至於操作性定義怎麼寫，這個可以再修。但我希望可以納入。

陳科長范回：

- 贊同朱股長的意見，建議可以改寫為採用限制性招標的比例是多少。

柯副處長是鈐：

- 本來是公開招標案件數比，是不是改為限制性招標和整個總標案的比例？

朱股長俊星：

- 認為就是以限制性招標件數和總標案數的比例去做就可以了，不要用公開招標。限制性招標比例越高就越不好。

莊教授文忠：

- 當初有四個指標，公開的案件數和金額，另外一個是限制性招標的案件和金額，當初是重疊性太高，才簡化成兩個。如果各位認為限制性招標是更明確、更有代表性，這個部分是可以改過來的。

劉科長廣基：

- 限制性招標一定要公告嗎？

朱股長俊星：

- 限制性招標有三種：一個是公開評選(要公告)，一個是純限制性招標，有兩種方式，一個要公告和不用公告的，公告出來的會讓他人知道這項資訊，完全不公告的就會比較危險。

劉科長廣基：

1. 所以是「未公告的限制性招標比例」，而不是單純的限制性招標比例。也跟現在的這個不一樣。
2. 公共工程委員會對採購稽核小組都有一個評分，這個蠻重要的，有沒有可能把跟政風有關的資料抓出來，用於機關間的評比。

朱股長俊星：

- 稽核小組是在評比稽核小組本身的作業，跟市政府裡面案件的辦理情形比較沒有關係，裡面的幾項指標是可以再去研究的。但整體的作業是在評比稽核小組。

劉科長廣基：

- 有沒有辦法知道稽核的錯誤率？

朱股長俊星：

1. 採購法裡面牽扯到很多行政作業的問題，或是機關本身作業問題。影響到廠商權益的倒是很少。
2. 我們可以去瞭解機關在公告裡面有沒有提到檢舉的單位，或民眾可以到那裡去檢舉，這個應該比較好。

柯副處長是鈐：

1. 回到採購案件問題，現在是要用公開招標案件來比，還是要用限制性招標來比？(投票贊成改為限制性招標案件比)
2. 然後限制性招標案件他的定義是什麼？假如要限制性招標的話，要先把他定義出來。是否為未公告的限制性招標？

張視察秀英：

- 認為只要是限制性招標都可以納入，限制性招標即便有公告，在程序上也都有簡化了。不要侷限於未公告的部分，應該都納入。

柯副處長是鈐：

- 公告的比例高嗎？

朱股長俊星：

- 現在是都有規定要公告，如果不公告要提出理由。

柯副處長是鈐：

- 所以應該把限制性招標全部納入嗎？

朱股長俊星：

1. 公開評選(徵選建築師等)，前置作業是公開的，有廠商出來後，再以限制性跟廠商議價，認為這種就不需要了。
2. 公告時間長短，有些機關會壓到最低，只有三~四天。
3. 如果要納入也是可以。

柯副處長是鈐：

- 定義為何？

朱股長俊星：

- 不經公告方式辦理的限制性招標(非採公開評選)。

劉股長育君：

- 在我的認定上認為公開評選也是等於公開招標，只有最後在跟廠商議價時是限制性。所以就個人觀點而言，這是否可以說成是「限制性招標（非採公告的方式）」。

朱股長俊星：

- 定義為：不經公告程序(非屬公開評選者)之限制性招標。

柯副處長是鈐：

- 結論：改為不經公告程序(非屬公開評選者)之限制性招標。

## 五、稽核

劉科長廣基：

- 採購稽核小組是否能夠用稽核的強度、錯誤來判斷、計算？

柯副處長是鈐：

- 專案稽核有大案子也有小案子，同樣一個專案稽核，是怎麼算法，都算一件嗎？

劉科長廣基：

- 目前算一件。

柯副處長是鈐：

- 假如一個案子動用很多人力去進行專案稽核，這樣也算一件嗎？

劉科長廣基：

- 所以這個也是個問題，如何去算稽核強度、稽核比例，也很困難。這邊只有政風的稽核的部分，那採購稽核、施工查核及主計的稽核呢？

朱股長俊星：

- 採購稽核的部分，這些案子都有固定的量，民眾檢舉雖然也都會考慮進來，但其實案子都有固定量。對於政風的肅貪可能不是那麼瞭解，可能只是很注重本身的專業，這個部分要查到有漏洞是有困難的。

吳科長炫甫：

- 施工查核的公平性，只要是人的地方，多多少少會有誤差，但大致上是不會差太多，但要納入是會有困難，因為樣本的問題。

莊教授文忠：

1. 當初只有考慮案件數，沒有考慮到動員人力和案件稽核規模的大小。所以不知道各機關有沒有比較客觀的數據是可以放進來的。
2. 有些機關(施工、查核等)會有案件、查核，但對於某些機關就比較沒有這個數據。

吳科長炫甫：

- 施工稽核和採購稽核小組在採購法中是應設單位，但跟政風廉潔方面的關連性有待商榷。

朱股長俊星：

- 施工查核小組會有成績，但採購稽核小組是沒有成績出來的，只能告訴機關有那些缺失，目前要有成績的話是有點困難。

柯副處長是鈐：

1. 用件數來做評估是不適當的，件數做了，但效益沒有彰顯出來，那就沒有太大的意義。
2. 只侷限在政風人員會太過於狹窄，事實上像主計也有內控與稽核。

張視察秀英：

- 主計的內控查核跟廉政的相關性不高。

劉科長廣基：

- 主計處雖然有要求各機關要做內控查核，但是各機關是否有確實執行，主計處方面就比較沒有去注意與統計，是自行檢查的。

柯副處長是鈞：

- 政風人員稽核案件數，這個案件數是指什麼？

莊教授文忠：

- 這個是由政風機關提供的。

劉科長廣基：

1. 包括一般稽核、專案稽核，只要有稽核，他就有案件。就把案件數除上人力數。但這是有問題，會有不公平的情況。
2. 相關係數不高，就會有不公平的情況。

莊教授文忠：

- 當初沒有用因素分析的原因是負荷量跑出來的結果是從結果來反推他是重要的，可是我們在設計指標時，是要說明這個指標重要，我們才會去蒐集資料，不可能反過來做。如果是在修正的時候可以用這種方式來做處理，但在設計指標的時候是先把民眾、員工認為那些指標是重要的下去跑，跑出來之後，再去做因素分析，再去決定那些指標對結果是重要的。

黃科員俊祥：

- 現在目前的階段是在修正就對了。現在的點是在於說如果相關性真的很低，那我們就拿掉。

莊教授文忠：

- 如果從結果來看的話，那這個指標的重要性是相對不高，但從大家的專業來看的話，這個指標需不需要改，重不重要？

劉科長廣基：

- 現在呈現不出來稽核是非常強的。這是困難之所在。

## 「臺北市政府廉政指標體系」第二次研討座談會會議記錄

壹、時間：97年10月08日

貳、地點：臺北市政府11樓西南區1102會議室（待確認）

參、主席：臺北市政府政風處柯副處長是鈐

肆、出席人員：

研考會第三組曾研究員慶昌、工程施工查核小組吳科長炫甫、政風處劉科長廣基、政風處楊股長明傑、政風處黃科員俊祥、台灣透明組織莊教授文忠、台灣透明組織吳靜萍助理。

伍、主席致詞：略

陸、討論：

### 一、反貪宣導部分

柯副處長是鈐：

1. 如果指標不適用於機關與機關的評比，而且會有爭議的情況，我們就拿掉。
2. 不適用這些指標的機關，這中間可能會存有爭議，如有的話，建議就直接拿掉。
3. 在廉政教育訓練時數的部分，大家的意見如何？

劉科長廣基：

對於這個指標，基本是同意，但是是否有些可以做調整，像是可以採認公訓處中有登記學習認證的比例問題，其他類型的認證問題，是否可改以人數代替。

莊教授文忠：

在實務上，是否會有主題上的不同，如果主題非廉政的話，在資訊的蒐集上是否會有困難？

劉科長廣基：

是否可以採用政風辦的，或是政風辦的，但有學習認證的。

柯副處長是鈐：

廉政教育訓練的部分，是不是要有課程學習的認證證明才可以。

吳科長炫甫：

請問，像是開工前的工程倫理類，像是訓練、講習和課程該如何計算？這個定義是不大一樣。

劉科長廣基：

如果有認證動作的話，是有一個把關的效果。其他單位辦的但有廉政議題在裡面的話，可能就要犧牲了。只要這個一個課有的，就算，但在操作化定義的話就要很清楚。

**莊教授文忠：**

如果各單位的定義、認知不同，該如何認定與解決這個問題？

**劉科長廣基：**

這個部分市政府可以寫出一個表，指出大概那些是算的。

**柯副處長是鈐：**

認定的話，是否就是三科在認定，那範圍要寫的開一點。那請明傑將以上定義的範圍界定清楚，這樣 P3.2 就行了。

## **二、申訴與被舉發政風案件數的部分**

**柯副處長是鈐：**

政風案件與非政風案件，本來就很難定義，這個部分值得商榷。  
我們是否可以機關按員工數來算？

**劉科長廣基：**

研考會抓出來的資料中，陳情不是只有投訴，他的陳情有很多種。要請研考會去把陳情裡面的投訴找出來，對研考會是個很大的負擔。

**柯副處長是鈐：**

初期案件定義難分辨，像是舉發名義過於聳動，實際上卻非如此。多寡數的問題要討論。

**莊教授文忠：**

各種案件的多寡數是考慮分母數的問題。

**黃科員俊祥：**

如果只是案件數是可以的，但是否定義為政風案件，必須以何類性質結案有關，政風案件的定義是指案子最後以政風案件名義結案，過去是以嚴重性來做為分類，這樣的資料是可以得到的。陳情或舉發的案件最後未必和一開始的案件名義相同。

**劉科長廣基：**

O2.1、O2.2 這些指標有刻意的情形出現(具名問題)，像是警察機關的投訴比例來說，機關本身如果規模較大，相對舉發比例就會多，而且有些機關本牽

涉到匿名。

**莊教授文忠：**

對於上述補充，以上指標包含三個面向，一為規模問題，二是以人的角度來看，三是指曝光意願的問題。

**曾研究員慶昌：**

我的想法就是很簡單的發生政風案件的件數（經過查處後，以政風案件結案的）。很多陳情案件最後不會是以政風案件結案。各機關陳情案件數分類、切割都不易，那麼比例代表之意義可能不大。

**柯副處長是鈐：**

警察和建管機關必定是舉發的第一、第二名，這是因為此機關特性本身即具有案件數較高的取向。

**柯副處長是鈐：**

如果只是從件數來看的話，可能也會有失偏頗，因為機關的特性不太一樣。可能比較難切割的是，政風案件和其他案件的比例很難切割。

**莊教授文忠：**

不想忽略掉那些案子小錢卻多的，用不同分母是為了涵蓋更大。

**黃科員俊祥：**

各單位(政風案件)須輔以實務說明真實的情況，像是測個 10 項比個 8 項，類似像有蒐集，但不列入。因為已經有預想的結果了，會存有公平性的問題。

**柯副處長是鈐：**

建議明年用深度訪談和焦點團體座談，以此提出具體建議給市長，因為機關之間屬性不同，無法平等使用指標，有些指標明顯對某些機關是不利的，像是警察機關和建管機關。

**劉科長廣基：**

此資料留不留影響不大，因為客觀資料與主觀資料的呈現是差不多的。是否只考慮後面的調查結果，不考慮檢舉的部分，這是否可行？

**莊教授文忠：**

指標的設計與存在的原因，這些指標可以凸顯不同面向，其焦點是不同的。我們所提的指標重點有兩個意涵，一為跨機關評比；二為機關內部自行比較，強調機關現在與過去的差別，是否有改善，達到自我監督、自我成長。目

前這是屬於直剖面的比較，日後會加以併入橫剖面對照比較。

**柯副處長是鈐：**

如果是重視上述後者的話，那麼這些(今天討論的指標)就不能改變，不然怎麼與前年比較。

**莊教授文忠：**

指標不是完全都不能改變，一般來說指標可適用約3到5年，之後可根據需要加以修正。

**柯副處長是鈐：**

我事前已經跟處長溝通過了，明年不做指標評比。因為有些機關會自認為，反正我們的名次就是差的了，是否繼續評比已無所謂了，就像死豬不怕熱水燙嘛！所以，我們必須要找出一些建設性的方法，去找出落後的因素在那裡。如果是這樣的話，那指標就不改了，指標就維持這樣，否則不能與去年比。

**莊教授文忠：**

跟各位說明一下，之前的是有模擬指標，是因為過去資料有些不全，但不代表今年就沒有這些資料。另外，去年指標的操作性定義可能對於某些機關而言並有沒有這些資料，所以才會沒有，但不是說那個指標不能用，而是要更精確的去作操作化。這也是為什麼我們要再召開這個會議的最重要原因。

**柯副處長是鈐：**

請指出來哪些是模擬指標，然後我們就先刪除，再利用去年的架構去做比較，然後請(慶昌)評估，對於這些模糊的資料如何解決？

**莊教授文忠：**

請大家對照 P99 來看，有些數據是一模一樣的。

**劉科長廣基：**

表格中沒有資料的是因為操作定義問題，所以無法提出。

**莊教授文忠：**

基本上，I3.1 在上次會議中，已做刪除了。

**柯副處長是鈐：**

建議直接看 P98 和 P99 頁，直接進行刪除指標動作。

**莊教授文忠：**

基本上如果各單位數據差異不大的，可以刪除。

**劉科長廣基：**

在媒體報導的部分，Y1.1 和 Y1.2 建議拿掉，因為有些單位就是沒有案子可供報導。這個部分可能會有問題的，且技術上非常困難。

**劉科長廣基：**

財產申報指標是無意義的，因為那些被查到申報不實的人，基本上都是被間接故意所害，真正財申報不實的人，早就透過其他方式和名目逃過了。

**柯副處長是鈐：**

這個還是有意義的，如果三個申報，有一個申報不實的，比例就很高了。剛才講到的幾項業務都是我們政風的核心業務之一，如果這些都不放進來，那辦這個評比的，就不知道要用什麼來評比了，只是在蒐集數據的時候要多費一點心。

**楊股長明傑：**

違法財產申報不實的人，還是應該納入，但操作型定義及數據的部分，是否改採經政風處覆審之後決議的，這樣數據才會出的來。如果是以法務部認定的為主，時間會拖太長，數據無法即時提供。

**柯副處長是鈐：**

新聞報導的部分，數據是如何蒐集的？

**莊教授文忠：**

是由政風處提供簡報給我們，我們再找人進行報導是屬正面還是負面的報導。

**劉科長廣基：**

資料蒐集的部分，在第一年是新聞處在市政會議上都會有這個資料，所以早年都是我們提供。後來新聞處沒做後，我們就從行政管理資訊網蒐集有關政風的報導，再交給 TI-TAIWAN 這邊進行判讀。

**柯副處長是鈐：**

現在市政會議是否有輿情報導？如果有，就把這些資料提供給台灣透明組織就好了。

**莊教授文忠：**

那這包含四大報嗎？這些量有多少？

**劉科長廣基：**

這個量不多。至於是否四大報，這個部分他不會去剪，我們要自己去篩。

**柯副處長是鈐：**

最近的以貓纜為例。像是如果是屬於澄清性的新聞，是屬於正面或是負面的新聞？

**莊教授文忠：**

基本上，如果報導中有出現新工處，而且是負面的，我們就會歸為負面。如果是澄清的，我們是把它歸類為中性，沒有所謂正負面，但如果這邊想要算進去的話，我們可以再做討論。

**柯副處長是鈐：**

那判讀的工作，可以和三科討論。

**柯副處長是鈐：**

那現在確定要拿掉 I3.1 題項，其餘的就是盡量不要做太大改變。假如要和去年做一點比較的話，變動不宜太大。只是有些定義不明確的，我們把他強化就可以了。

**劉科長廣基：**

Y2.1 與 Y2.2 的資料是由政風處所提供。

**莊教授文忠：**

Y3.2 是由 TI-TAIWAN 這邊抓出來的。

**吳科長炫甫：**

針對 P127 到 P129 蒐集機關的名稱應做修正，目前有些機關的名稱已更改。

**柯副處長是鈐：**

I1.1 和 I2.1 有做修正，I2.2 拿掉。

O3.1 的定義可以。

**散會**

## 附錄八 審查意見與回應

審查委員	審查意見	備註
李主任大為	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 指標的意涵及意義為何？</li>   <li>2. 為何模型結果與我們的主觀認知不同？</li>   <li>3. 指標和權值仍有許多待確認、調整的空間。</li>   <li>4. 文化局為什麼會最後？這個部分要再做確認，受託單位應該要做一個說明，不然會有說不清楚的情況。</li> </ol>	<p>透過廉政相關指標的資料蒐集，建構長期監測的參考點，作為臺北市政府廉政業務績效衡量標準，及觀察貪腐行為在臺北市的演變趨勢。</p> <p>模型同時結合客觀的統計資料與主觀的民調資料，依其權重決定對分析結果的影響力，故不必然完全等同於主觀認知，此亦是本模型的貢獻。</p> <p>後續研究可針對此議題進行邀集專家學者進行檢討。</p> <p>資料中顯示，文化局在數項指標的分數偏低，例如政風人員比例（I1.1）、員工對機關首長重視廉政程度的評價（Y2.1）及員工對機關同仁清廉程度的評價（Y2.2）等。</p>
吳副研究員重禮	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有一些錯別字及體例的問題，請研究團隊進行統一及修正。</li> <li>2. 民國年是否要統一改為西洋年，閱讀時會比較具有一致性。</li> <li>3. 摘要的部分，用詞不要有太多的口語。</li> <li>4. 內文的部分要交待一下德菲的部分。</li> <li>5. 第 43 頁中，有關社會資本的論述似乎不甚正確，是否應改為「政治信任」或</li> </ol>	<p>已修正</p> <p>經詢問委託單位，委託單位仍覺得以民國年為主較為合適。</p> <p>已修正</p> <p>已以加註方式補充說明政策德菲法的運用。</p> <p>已修正</p>

審查委員	審查意見	備註
	<p>是公共資本？請研究團隊再確認一下。</p> <p>6. 第 55 頁的四大報部分，要先把四大報的報名先在第 55 頁做說明。</p> <p>7. 第三章的部分，如果有引用到座談的資料，是否可以用 quote、縮排的方式來呈現。</p> <p>8. 第 113 頁的資料提供部分，區公所的部分可以刪除。</p>	<p>已修正</p> <p>已修正</p> <p>已刪除</p>
戴主任立安	<p>1. 第 59 頁第二點的部分，可能不是從公共工程委員會去找委員，計算上可能有不一樣的結果。</p> <p>2. 第 111 頁的附錄六，環保局有重覆，可以刪掉一個。</p> <p>3. 第 89 頁的分數，可能會給人家有 60 分及格的印象，如果把這個結果公布出來會被批評。另外，在第 91 頁，指標經過標準化後，低於 50 分的單位也有一半，所以，如果要公布的話，要考量這一點。</p> <p>4. 如果把模型一和模型二共同的十個局處，如果看排名的話，不同的模型可能有豬羊變色的情況，這裡面出現的結果，好像和一般的判斷有點落差？</p> <p>5. 民調部分占了 55%，是要</p>	<p>本研究所建構之廉政指標體系尚未納入決標部分，故未有此一疑慮，此建議可供給委託單位後續進行研究之參考。</p> <p>已刪除</p> <p>本研究並未設定及格分數，而是綜合各一級機關在各項指標的表現，利用線性轉換的方式在 0 分至 100 分之間呈現各機關的相對位置，差距愈大表示機關之間的表現差異愈大。</p> <p>各一級機關在模型一和模型二的排名會出現較大的落差，主要是因為模型二排除民意調查指標所佔的權重，所以有可能出現民意調查中民眾對其人員的清廉度評價較高的機關在模型二的排名落後。</p> <p>建議委託單位進行後續研究參</p>

審查委員	審查意見	備註
	<p>充分反映民眾的印象。如果檢視 Y2.1 至 Y3.2 這五個題目，Y1.1 和 Y1.2 的部分，不能只用四大報，電視的影響會大於報紙，所以，這個部分應包含平面和電子媒體，但這兩題的難度會很高。Y2.1 這個題目沒有鑑別力；Y2.2 的計算很複雜，大多回答不知道；Y3.2 會有刻板印象的情況。所以，這五題可能無法達到測量目的，建議 Y1.1、Y1.2 可以刪除，因其效應已包括在 Y3.2 之中。</p>	考。
張研究員釗嘉	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研究目的的第三、四的本府請改為市府。</li> <li>2. 建議的部分應可多針對第三個研究目的多回應一點。</li> <li>3. 第四個研究目的談到「修正過去調查」，這個部分的意涵為何，是否可以修正？「調查」兩個字應該要做點說明。</li> <li>4. 建議的部分，在第 92 頁中，有提到可參考研考會的分類，研考會的分類可以提供，但不能全盤移植，因為研考會在不同的評比也有不同的分類。</li> <li>5. 建議五可否做一點改寫，說明是植基於過去的研究。</li> </ol>	<p>已更正</p> <p>已補充</p> <p>已修正</p> <p>提供委託單位參考</p> <p>已更正</p>
謝專門委員吳蔭	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 排名的結果和法務部做的結果有很大的差異，為什</li> </ol>	法務部係以單一指標(公務人員的清廉度評價)進行各類型公務

審查委員	審查意見	備註
	<p>麼？</p> <p>2. 在財產申報裁罰的部分，目前只有人數的比例，是否可以加上用金額的比例？</p> <p>3. 有關利益衝突的部分，是否也一併加進來，這樣違紀的部分會比較完整一點？</p> <p>4. 有關機關人員平均稽核案件數來衡量，但在品質的部分就忽略掉了。</p> <p>5. 在過程的部分，採購業務的部分如果用採購方式來做為衡量的指標，則目前採購法的精神中，如果以公開的方式做為我們衡量的方式，那另外兩種是否就是會有不廉潔的感覺？這個部分可能未必符合採購法的精神，建議是否可就採購的部分，不管是事前的工程查核還是事後的採購稽核來做個衡量？因此，這個部分是否可以再精細一點？</p>	<p>人員的排名，本研究則是以機關為單位，結合多項客觀指標和主觀指標後所做的排名；另一方面，且民意調查的母體亦不同，故在排名方面可能會有差異。</p> <p>資訊的提供上會有落差，可提供委託單位參考。</p> <p>提供委託單位參考</p> <p>提供委託單位參考</p> <p>提供委託單位參考</p>