

MND-103-08

我國公民社會如何參與國防部門
反貪腐機制之研究

The Study on Anti-corruption Mechanism for Participation of Civil
Society in the Ministry of National Defense

國防部編印

中 華 民 國 1 0 3 年 1 0 月 2 8 日

我國公民社會如何參與國防部門 反貪腐機制之研究

The Study on Anti-corruption Mechanism for Participation of Civil
Society in the Ministry of National Defense

委 託 單 位：國防部政風室

研 究 單 位：元智大學社會暨政策科學學系

研究計畫主持人：陳勁甫

研 究 員：李宗模

研 究 助 理：王羿艷

摘要

反貪倡廉一直是政府的重要施政目標，國防部也不遺餘力加強各項反貪作為。民國 102 年我國首次參與國際透明組織「全球政府國防廉潔指數(GDAI)」評比，廉潔指數與英、美等國同列屬為「B」級，表現良好。但部分評鑑問項，結果不盡理想，主要是欠缺與公民社會溝通，另一方面，社會上依然出現許多對於國軍廉潔不信任的聲音，對國軍形象，與各項政策的推動產生重大衝擊。我國人民團體蓬勃發展，但真正積極參與國防事務的卻不多，大多屬於低層次的資訊的單向關係，國軍推動反貪腐，如何爭取民眾的支持，加強公民社會的參與，以提升大家對於國軍的信賴，有深入研究之必要。

為達成研究目的，本研究首先蒐集國內外相關文獻及專家訪談，探討我國國防部門與民眾或公民團體，共同協力反貪腐的方式。其次，設計問卷對民眾進行電話調查，公民團體及專家學者進行問卷，了解對國防部門反貪腐的認知、各種協力反貪腐方式的成效與意願，以進行參與國防部門反貪腐機制之設計。最後，辦理專家訪談及座談，邀請國防部、相關政府代表、專家學者與社會團體代表，深入探討問卷調查所發掘之各項問題，以及如何整合民眾及公民團體參與反貪腐的機制，並檢討本研究提出方案及建議的可行性。

本研究結論如下：公民社會參與反貪腐，是國際社會與政府各部門的共識，推動的方向則圍繞在反貪腐教育、行政透明化、舉報及揭弊人保護三個行動項目。其次，在此趨勢下，國防部與台灣透明組織展開互動與合作，也見到部分成效，雖然民眾對於國軍清廉程度的評價有些提升，但一般民眾及公民團體對國防部反貪腐仍缺乏信心，國防部應持續主動積極與公民社會團體合作反貪腐，展現具體的決心，改善溝通方式與管道，方能進一步提升民眾及公民團體對國防部反貪腐的信心與成效。第三，國防部推動與公民團體合作應優先關注採購貪腐的風險，特別是一般採購監督管制問題。本研究進一步提出二十四項公民社會參與國防部門反貪腐的作法，建議國防部可同時從多個方面，參考建議推動的時程，進行與公民團體的合作。

本研究區分近、中、遠程三個階段，對國防部提出推動公民團體參與反貪腐機制的建議，如下：

一、近程推動機制：

增進公民社會的認知與互動關係上，初期應加深與反貪腐團體(台灣透明組織)的合作，並指定專責單位持續主動與其他公民團體接觸，另一方面，國防部必須增進對公民社會政策行銷的能力，讓民眾及公民團體了解軍中反貪腐的狀況。

在推動公民社會參與反貪腐作法上，建議國防部在高階軍官訓練、各級軍士官養成教育

中將反貪腐教育成為常態化；邀請台灣透明組織等民間人士、其他政府部會、國防大學或曾在國防部門服務之文職專家學者，擔任國防部廉政會報委員，協助各部門了解及發揮自己反貪腐功能，建立國防部廉政體系架構，進行各部門反貪腐成效評鑑；教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，主動對預算不當使用提出檢舉；邀請民間專家學者，辦理國軍反貪腐學術研討會；邀請民間專家對軍中辦理反貪腐教育及採購倫理準則訓練；並透過全民國防教育管道，將打擊貪腐成為全民國防共識之一；定期公布調查移送法辦之貪腐案件及再防貪作法等。

二、中程推動機制：

增進公民社會的認知與互動關係上，本階段應加深及擴大與其他公民團體的對話與合作，另一方面，為了解國防部推動公民社會參與反貪腐的效果及改進的方向，應建立與持續進行民眾與官士兵對國防部反貪腐信心及認知的調查以觀趨勢演變。

在推動公民社會參與反貪腐作法上，建立軍中對廉潔的正確文化；將「廉潔」成為軍人的基本信條之一；對參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳；邀請國防工業及有關團體與廠商簽署反貪腐宣言；國防部建立獎勵制度，鼓勵各級所屬單位推動行政透明化；讓官士兵及民間能協助監督防止貪腐；邀請民間專家參與國防智庫，監督國防政策；邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員；盡可能公開高階將官晉升評比內容，及遴選退役將領轉任公有公司作業程序、資訊公布的透明度；建立制度做好揭弊人保護；鼓勵民間團體規劃網路資訊互動的平台與民眾及公民團體互動，並且接受舉發；對於公民社會團體轉送之檢舉案件，與公民社會團體合作，積極調查及公布結果等。另外也建議仿照日本防衛省將可公開之民眾檢舉事項、日期、承辦單位、回覆期限及辦理情形公布於國防部網頁上。

三、遠程推動機制：

公民社會參與國防部門反貪腐，遠程目標希望建立制度性的合作機制。在作法上，持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度；建立國防採購代理及仲介管理制度。

Abstract

Anticorruption has always been an administrative objective, as in the R.O.C. Ministry of National Defense (MND). In the first Government Defense Anticorruption Index conducted by Transparency International, R.O.C. defense establishments are ranked at a B level, as are those of the United Kingdom and the United States. Nevertheless, some criteria, such as a lack of communication in a civil society, must still be improved. Furthermore, there are still high levels of distrust regarding defense integrity, thus hampering the reputation and policy execution of MND. Although numerous NGOs are in Taiwan, only a few of them actively involved in defense affairs. Therefore, investigating the approaches of winning the public's support and ensuring the participation of civil society to gain public trust are crucial.

This study reviewed relevant literature and interviewed experts to solicit approaches to engage defense establishments, the public and civil organizations. Questionnaires were designed for telephone interviews and expert surveys to collect opinions on the effectiveness and willingness to participate in different means of anticorruption measures. The preliminary results were presented to a panel of experts for them to review and provide comments for revising the findings and recommendations.

This study discovered the following:

1. There is a consensus in international and governmental agencies for the participation of civil society in anticorruption efforts. This initiative focuses on anticorruption education, administrative transparency, and whistle-blower protection.
2. The interaction and collaboration between the MND and Taiwan Transparency International are steps in the right direction. However, although people's perception of military integrity has improved, most of the public and civil organizations still lack confidence in the conviction of the MND in fighting corruption. To improve public confidence and the effects of the MND's anticorruption efforts, the MND must continually seek civil participation, show strong determination, and improve the methods and channels of communication.
3. Anticorruption efforts must pay particular attention to procurement corruption risks.

This study suggests 24 approaches for improving the participation of civil society in anticorruption efforts; these approaches are grouped into short-term, midterm, and long-term measures.

1. Short-term measures:

Strengthen collaboration with anticorruption groups such as Transparency International, and appoint responsible agencies to contact other civil organizations. Furthermore, the MND must improve its policy advocacy strategies in a civil society to educate people about the efforts of the

MND's anticorruption initiatives.

The MND should institutionalize anticorruption at all levels of education; enhance communication and anticorruption efforts by inviting civilians or other experts from the government, National Defense University, or people with prior military service to join the MND Integrity committee; and train military personnel to understand budget utilization purposes and regulations, and to blow the whistle for improper conducts. Furthermore, the MND must host integrity conferences; conduct anticorruption training programs and procurement ethics of conduct; render anticorruption a national consensus through Total Defense education; and publish corruption cases and anticorruption measures.

2. Midterm measures

Strengthen and increase dialogue and collaboration with other civil organizations. Continue surveying the confidence and perception of the public and military personnel on anticorruption initiatives to determine the trend for future efforts. Rebuild military cultures and ensure that "integrity" is a core value; advocate whistle-blowing channels to all participants of defense procurement; invite the defense industry to sign anticorruption statements; allow military personnel and civilians to help oversee and prevent corruption; invite civilian experts to participate in defense think-tank intended for defense policies; invite civilian experts to take part in defense procurement review committees; publicize the criteria for senior promotions; make open the procedures through which retired generals assume top executives in defense-owned enterprises; establish whistle-blower protection mechanisms; encourage interaction with the public through social networks; and investigate reported cases and announce the results to the public. A favorable model to adopt is that of the Japanese Ministry of Defense, which publishes the reported case, date, agency in charge, reply date, and results on their website.

3. Long-term measures:

Institutionalize collaboration mechanisms with civil society. Continue to lower the ratio of secret budgets and increase the transparency of military sales from the United States. Establish defense procurement agents and broker management systems.

目 錄

摘 要.....	I
Abstract	III
目 錄.....	V
圖目錄.....	VII
表目錄.....	IX
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究目的.....	2
第三節 研究架構.....	3
第四節 研究方法.....	4
第五節 預期成果及對施政助益.....	6
第二章 反貪腐與公民社會.....	7
第一節 貪腐的意義與類別.....	7
第二節 政府反貪腐作為.....	19
第三節 我國公民社會發展與政策參與.....	43
第三章 公民社會參與國防部門反貪腐的方式及管道.....	61
第一節 國外的經驗與做法.....	62
第二節 國內的經驗與做法.....	82
第三節 公民社會參與國防部門反貪腐機制分析架構.....	101
第四章 公民社會參與國防部門反貪腐之分析.....	113
第一節 民眾電話問卷調查.....	113

第二節 公民團體問卷調查.....	128
第三節 公民社會協力反貪腐行動方向評分結果.....	131
第四節 專家座談.....	143
第五節 小結.....	147
第五章 結論與建議.....	156
第一節 結論.....	156
第二節 建議.....	161
參考文獻.....	170
附錄文件.....	178
附錄 1、國防相關廉政倫理規範.....	178
附錄 2、專家訪談摘要(略).....	190
附錄 3、專家座談會摘要(略).....	191
附錄 4、「公民社會協力反貪腐行動方向」專家評分表.....	192
附錄 5、「公民社會如何參與國防部門反貪腐機制之研究」電話調查問卷.....	195
附錄 6、「公民社會如何參與國防部門反貪腐機制之研究」公民團體問卷.....	200

圖目錄

圖 1-1、研究分析架構圖	3
圖 1-2、研究步驟流程圖	5
圖 2-1、廉政署任務功能圖	23
圖 2-2、國防部廉政工作會報組織圖	27
圖 3-1、國家廉政體系圖	61
圖 3-2、貪腐風險領域及面向圖	71
圖 3-3、Ansell 和 Gash 的協力治理模型圖.....	105
圖 3-4、公民社會參與國防部門反貪腐分析架構圖	107
圖 4-1、民眾對國防部門在反貪腐方面之信心度（%）圖	117
圖 4-2、民眾對國防部門在「反貪腐教育」方面執行成果之評價統計圖	119
圖 4-3、民眾對國防部門在「行政透明化」方面執行成果之評價統計圖	120
圖 4-4、民眾對國防部門在「舉報貪腐及揭弊人保護」方面執行成果之評價統計圖	121
圖 4-5、民眾對國軍人員違反廉政行為之見聞狀況統計圖	122
圖 4-6、民眾如遇國軍人員涉及貪瀆不法的檢舉意願統計圖	123
圖 4-7、公民社會參與國防部門反貪腐對反貪腐信心之影響統計圖	126
圖 4-8、公民團體加入國防部門反貪腐哪一類工作效果比較好統計圖	128
圖 4-9、反貪腐行動效果-推動時程交叉分布圖	135
圖 4-10、反貪腐教育行動方向架構圖	153
圖 4-11、行政透明化行動方向架構圖	154
圖 4-12、舉報及揭弊人保護行動方向架構圖	155

表目錄

表 2-1、國防部門廉政相關法規表	10
表 2-2、違反政府採購法貪腐不法態樣表	11
表 2-3、違反刑法及貪汙治罪條例不法態樣表	15
表 2-4、國家廉政建設行動方案具體策略摘要表	20
表 2-5、中央廉政委員會專家學者及社會公正人士名單	22
表 2-6、「廉政新構想-以民為本具體策略與作法」摘要表	23
表 2-7、廉政署廉政審查會專家學者及社會公正人士名單	25
表 2-8、國防部廉政建設行動小組編組及任務表	28
表 2-9、國防部政風室及總督察長室有關反貪腐業務職掌區分表	29
表 2-10、國防部受理檢舉貪腐信箱、電話及電子郵件信箱表	31
表 2-11、揭露者保護法比較表	35
表 2-12、財團法人設立及監督法規一覽表	45
表 2-13、人民團體類別及數量統計表	49
表 2-14、國防相關人民團體項目表	52
表 3-1、我國與《聯合國反腐敗公約》締約國在廉政體系與制度社會參與之落差表	63
表 3-2、民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔評分原則及等級區分表	72
表 3-3、民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔指數「公民社會團體參與」情形比較表	73
表 3-4、政府各部門廉政會報外聘委員表	83
表 3-5、政府機關委託台灣透明組織研究項目表	86
表 3-6、公務人員清廉程度評價彙整表	94
表 3-7、我國民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔評比不足項目表	97
表 3-8、民間團體與政府互動模式分析表	102

表 3-9、公私協力夥伴關係的困境與非意圖的結果項目表	105
表 3-10、公民社會參與國防部門反貪腐行動方向彙整表	110
表 4-1、訪問成功樣本之代表性檢定：性別（加權前）表	113
表 4-2、訪問成功樣本之代表性檢定：年齡（加權前）表	113
表 4-3、訪問成功樣本之代表性檢定：教育程度（加權前）表	114
表 4-4、訪問成功樣本之代表性檢定：地區（加權前）表	114
表 4-5、訪問成功樣本之代表性檢定：性別（加權後）表	115
表 4-6、訪問成功樣本之代表性檢定：年齡（加權後）表	115
表 4-7、訪問成功樣本之代表性檢定：教育程度（加權後）表	115
表 4-8、訪問成功樣本之代表性檢定：地區（加權後）表	116
表 4-9、民眾對國防部門在反貪腐方面之信心度表	117
表 4-10、民眾對國防部門在反貪腐方面之信心度交叉分析表	117
表 4-11、民眾對國防部門在「反貪腐教育」方面執行成果之評價表	119
表 4-12、民眾對國防部門在「行政透明化」方面執行成果之評價表	120
表 4-13、民眾對國防部門在「舉報貪腐及揭弊人保護」方面執行成果之評價表	121
表 4-14、民眾對國軍人員違反廉政行為之見聞狀況統計表	122
表 4-15、民眾所見聞國軍人員違反廉政行為之詳細情形統計表	122
表 4-16、民眾如遇國軍人員涉及貪瀆不法的檢舉意願統計表	123
表 4-17、民眾會提出檢舉的管道統計表	124
表 4-18、民眾不會提出檢舉的原因統計表	125
表 4-19、公民社會參與國防部門反貪腐對反貪腐信心之影響統計表	126
表 4-20、民眾認為哪一類公民團體參與國防部門反貪腐效果比較好統計表	127
表 4-21、公民團體參與國防部門反貪腐應該優先關注問題統計表	127

表 4-22、公民團體加入國防部門反貪腐哪一類工作效果比較好統計表	128
表 4-23、公民團體問卷郵寄對象表	129
表 4-24、公民團體對國防部反貪腐工作評價統計表	129
表 4-25、公民團體參與國防部門反貪腐意願影響因素統計表	130
表 4-26、公民團體參與國防部門反貪腐應該優先關注問題統計表	130
表 4-27、公民團體及專家學者對反貪腐行動方向評分結果統計表	131
表 4-28、公民團體與專家學者對反貪腐教育行動方向效果排序比較表	136
表 4-29、公民團體與專家學者對反貪腐教育行動方向推動時程排序比較表	137
表 4-30、公民團體與專家學者對國防行政透明化行動方向效果排序比較表	139
表 4-31、公民團體與專家學者對國防行政透明化行動方向推動時程排序比較表	140
表 4-32、公民團體與專家學者對舉報及揭弊人保護行動方向效果排序比較表	142
表 4-33、公民團體與專家學者對舉報及揭弊人保護方向推動時程排序比較表	143
表 4-34、專家座談會與會專家學者名單	144
表 4-35、民國 99-103 年度國防部整體廉潔評價滿意度表	148

第一章 緒論

第一節 研究緣起

「升官發財請走別路，貪生怕死莫入此門。」這是黃埔軍校大門的對聯，明明白白說明軍人應不貪財、不怕死。但回顧以往，仍有少數軍職人員行為不當，涉及貪腐，破壞國軍形象。國際透明組織(Transparency International)於民國 102 年 1 月 29 日公布「全球政府國防廉潔指數(GDAI)」，在報告中提出反貪腐的重要性，特別在軍事部門的貪腐，對於部隊成員、民眾、國家到國際社會，都會產生嚴重的影響。軍事部門因為貪腐，採購功能不良及不需要的武器裝備，造成士官兵的傷亡；因貪腐破壞了公眾的信任，讓民眾的生活置於危險之下；貪腐的軍事採購集中在少數人的手中，大量金錢的浪費影響國家經濟與安全；因貪婪的武器採購可能引起不必要的軍備競賽，造成國際社會的不安。¹

由於反貪腐的重要性，政府及國防部不遺餘力加強各項作為，民國 100 年成立法務部廉政署，結合檢察、調查、政風及其他政府機關力量，共同打擊貪腐。國防部設立總督察長室，並於民國 102 年 1 月 1 日公布施行國防部組織法，成立國防部政風室，負責廉政、貪瀆與不法事項的處理，希望與總督察長室以「複式監督、雙軌併行」方式，執行內部控管工作。民國 102 年國軍首次參與國際透明組織(Transparency International)「全球政府國防廉潔指數(GDAI)」評比，在全球 82 個國家的國防部門中，我國廉潔指數與英、美等國同列屬為「B」級。²在指數的檢驗過程中，研究小組提出 77 個問題，每個問題都帶出國防政策中如：軍方採購、軍方工程、軍方營利等制度及執行面上是否容易有垢病？各項資訊是否具備充分的誠信、透明、課責的反貪腐基因，亦或不足？每一個國家的分數，也會分別落在五個事關廉潔與否的關鍵領域：政治、財務、軍事行動、人員和採購風險，指數也會按各國表現，進行貪腐的風險分析。³

我國雖然部分評鑑問項，結果不盡理想，如：反貪小組未法制化、欠缺與公民社會溝通、機密預算、政治影響軍購等，但整體表現不差，然即便國防部門廉潔指數與英美同級，社會上依然出現許多對於國軍廉潔不信任的聲音，不斷懷疑各項重大軍事採購有貪腐情形，對國軍形象，與各項政策的推動產生重大衝擊。⁴因此，國軍推動反貪腐作為，如何爭取民眾的支持，加強公民社會的參與，以提升大家對於國軍的信賴，有深入研究之必要。

¹ Transparency International UK, *GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013*(UK: Transparency International, 2013)

² 「全球政府國防廉潔指數(GDAI)」評比，依據廉潔程度從 A 到級，列為 A 級國家只有德國、澳大利亞，與台灣同屬 B 級的有奧地利、挪威、南韓、瑞典、英國、美國等國家。

³ 國際透明組織台灣總會(台灣透明組織)，〈政府國防廉潔指數-GDAI 1.29 記者會〉，《國際透明組織台灣總會網站》，〈<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=enews201201072&Rcg=100041>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

⁴ 洪哲政，〈國軍天鷹專案、翔昇計畫疑涉弊〉，《聯合晚報》，2013 年 9 月 21 日，聯合晚報

第二節 研究目的

反貪倡廉一直是政府的重要施政目標，政府「黃金十年、國家願景」中第三項就是「廉能政府」，廉政革新是施政主軸之一，目標要確立乾淨政府：接軌國際廉政趨勢，提升國際廉政評比，整合國家廉政網絡，健全防貪、肅貪策略，促進全民反貪，降低貪瀆犯罪率、提升貪瀆定罪率。在行政院則推動《國家廉政建設行動方案》，法務部廉政署則自民國 102 年 4 月起推動「廉政新構想-以民為本」具體策略與作法，國防部也成立「廉政工作會報」，納編各專業聯參，每二個月定期或不定期召開檢討會，執行肅貪防弊工作，針對貪腐成因，積極尋求各項肅貪防弊的作法，除了建立機制、強化內部控管外，當前重要在努力尋求與外界溝通及民間力量的參與，但吳孝寶（民國 99 年）公民社會對「國防事務」的參與及回應相關研究發現，公民社會團體參與、互動程度和模式，大都屬於資訊的單向關係，即政府製造及傳遞資訊給公民使用，包含兩個被動的通道－由公民要求將資訊傳給他們，或由政府主動傳播資訊給公民。少部分擁有協商參與的關係，除非政治及媒體力量介入外，否則離積極參與的互動關係仍有一段距離。⁵

我國自解嚴後，人民團體蓬勃發展，依據內政部統計，登記立案之社會團體超過一萬一千五百餘個⁶，成立的目的、關注的議題、活動的方式五花八門。雖然我國公民社會團體發展蓬勃，但真正積極參與國防事務的卻不多，且雙方互動的方式，仍大多屬於低層次的資訊的單向關係，離積極參與仍有距離，為使國軍能消除貪腐，提升人民信賴，促進國家安全，因此本研究之目的，在探討我國公民社會應如何參與國防部門的反貪腐作為，並建立一套有效互動之機制，為達成研究之目的，本研究將分別從公民社會與國防部門反貪腐合作的方式、參與的意願及運作的機制等三個面向進行探討，研究目的與重點如下：

- (一) 公民社會參與國防部門反貪腐的方式－蒐集國內外相關文獻，政府其他部門與公民社會協力反貪腐的作法，進行分析研究，並辦理深度訪談，以探討國防部門與公民社會可能協力反貪腐的各種方式。
- (二) 民眾與公民團體參與國防部門反貪腐方式的成效與意願－依據第一項，國防部門與公民社會可能協力反貪腐方式的結論，對民眾及公民團體進行問卷調查，了解民眾與不同的公民團體，對參與各種協力反貪腐方式的成效，與參與的意願。

⁵ 吳孝寶《後軍事社會中台灣的軍事治理》（台北：國防大學政治作戰學院政治研究所博士論文，民國 99 年），頁 188-197，頁 209。

⁶ 內政部，〈全國性人民團體數〉，《內政部人民團體全球資訊網站》，〈<http://cois.moi.gov.tw/MOIWEB/Web/firmForm.aspx?FunID=e89adb5e8b5b4b81>〉（檢索日期：2014 年 3 月 12 日），內政部定義「社會團體」，係人民基於志趣、信仰、地緣或血緣之相同而組成之團體，其性質較注重社會層面，純以個人興趣之滿足或理想之實現為目的，包括學術文化、社會服務及慈善、醫療衛生、宗教、體育、國際、經濟業務、宗親會等團體。

(三) 民眾與公民團體參與國防部門反貪腐運作的機制－依據第一項與第二項所得結論，進行深度訪談及研究，並召開跨界座談會，檢討協力反貪腐的機制，並提出建議。

第三節 研究架構

為達成研究目的，本研究首先蒐集國內外相關文獻，政府其他部門與公民社會協力反貪腐的作法，進行分析研究，彙整出國防部門與公民社會可能協力反貪腐的各種方式。設計問卷，對民眾及公民團體進行問卷調查，了解民眾與不同的公民團體，對參與各種協力反貪腐方式的成效，與參與的意願。進行參與國防部門反貪腐機制之設計，最後綜合檢討研究發現，完成結論及提出政策建議。本研究架構圖如下圖 1-1。

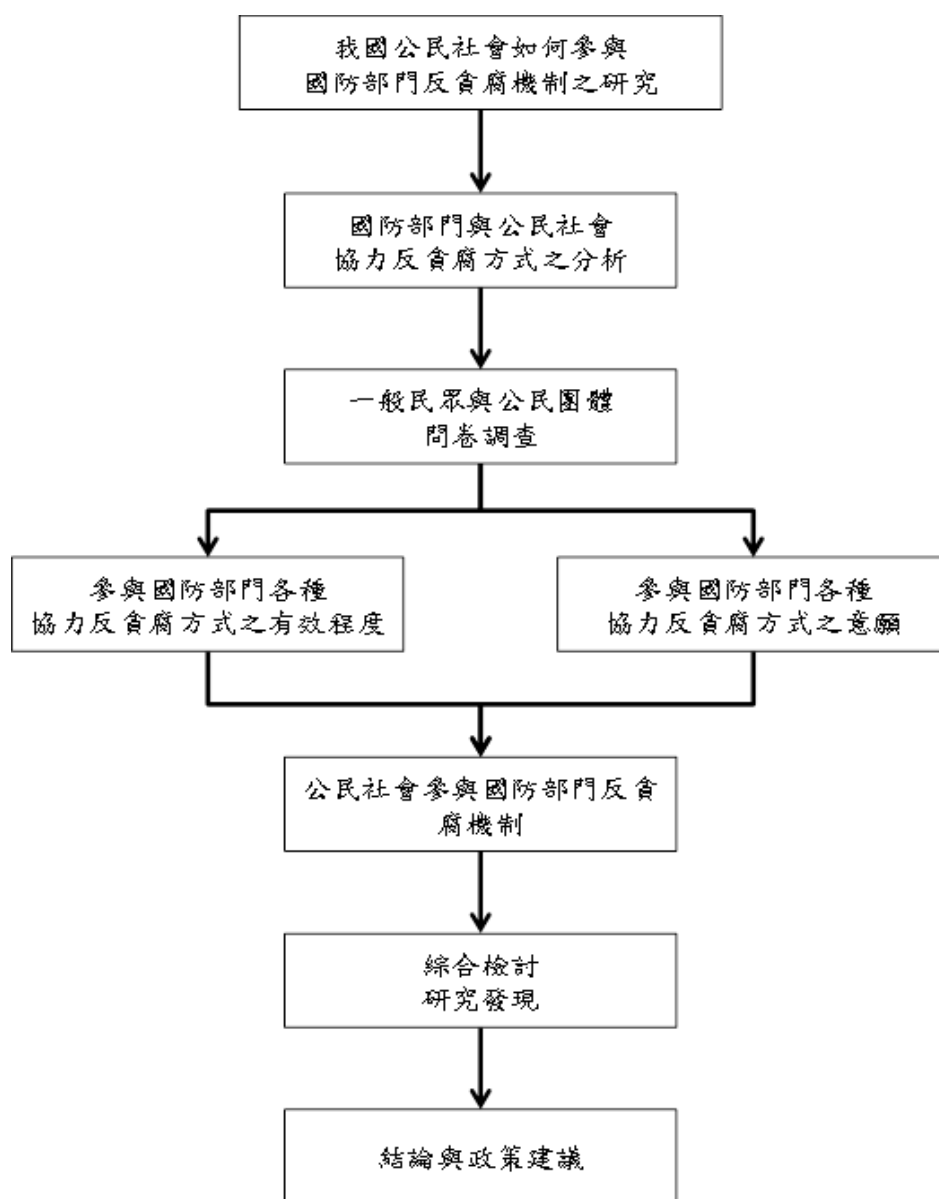


圖 1-1、研究分析架構圖

資來源：本研究整理。

第四節 研究方法

本研究主要採取質性分析法(包含：文獻分析、深度訪談法、專家座談法)與量化分析法(問卷調查)相輔運用進行研究。研究方法、架構及步驟說明如下：

一、研究方法

(一) 文獻分析

文獻分析主要在資料的蒐集與文本的解析。其中最主要植基於總體性與主觀架構，同時，整個思維程序還將包括：1.確定問題與擬定假設；2.蒐集文獻資料；3.批判與分析資料；4.解釋與歸納資料。本研究擬針對研究主體，蒐集國內外有關國防部門、政府與公民社會協力反貪腐之文獻，進行分析歸納，探討我國國防部門與民眾或公民團體，可共同協力反貪腐的方式。

(二) 深度訪談

深度訪談之工作在於蒐集想法，尤其是想法的自發性，其目的在於啟發，及發展想法與假說，更甚於蒐集事實或是統計資料，以便改善研究問題的概念化。本研究將分二階段進行深度訪談，第一階段為廣泛探討國防部門與民眾、公民團體協力反貪腐的方式，以補文獻分析之不足；第二階段則對民眾與公民團體參與各種協力反貪腐方式意願問卷調查後，針對呈現的結果，進行深度訪談，規劃參與反貪腐協力之機制。本研究將針對訪談內容，邀訪法務部廉政署及相關政府代表、中央或地方民意代表、監察院、國軍軍職與文職人員、台灣透明組織、專家學者、公民社會團體代表，進行深度訪談。

(三) 問卷調查

本研究擬區分一般民眾與公民團體分別進行問卷調查，採電話訪問法或輔以郵寄問卷等多元管道收集法，計畫合計收回有效問卷達 1000 份以上。問卷調查的重點如下：

1. 對國防部門反貪腐及公民社會參與反貪腐的認知為何？
2. 對參與國防部門各種協力反貪腐方式，您認為有效的程度為何？
3. 對參與國防部門各種協力反貪腐方式，您的意願為何？

(四) 專家座談

專家座談的主要目的是透過腦力激盪與討論的方式，對事物能有更深入及周延的了解，為深入探討問卷調查、深入訪談所發掘之問題，如何整合民眾及公民團體參與反貪腐

的機制，及本研究提出方案的可行性，本研究邀請國防部、相關政府代表、專家學者與社會團體代表進行專家座談，以協助提供意見與進行討論。

二、研究步驟

本研究將依照研究目的與問題之設定，並結合研究設計與方法之配合，進行下列研究步驟的設定。並依據委託單位的規定，設計二次檢核點(第一次為期中報告；第二次為期末報告)，並列舉相對應產出文件以供參考。研究步驟如下圖 1-2 所呈現。

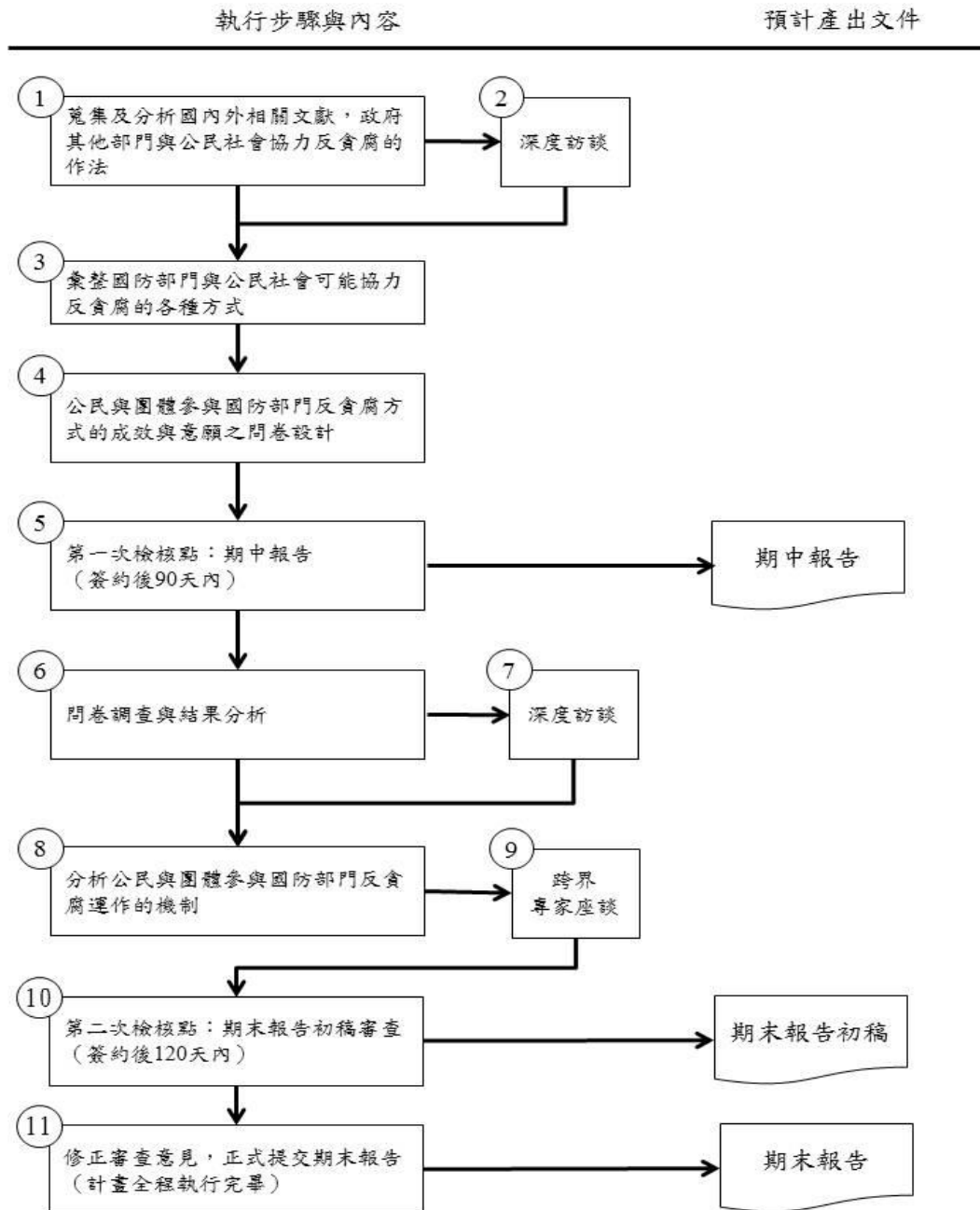


圖 1-2、研究步驟流程圖

資料來源：本研究整理。

第五節 預期成果及對施政助益

透過本研究之分析，預期達成之研究成果及相關施政助益如下：

一、預期成果

- (一) 公民社會參與國防部門反貪腐的方式。
- (二) 民眾與不同公民團體對參與各種協力反貪腐方式成效看法及參與意願的呈現。
- (三) 民眾與不同公民團體參與國防部門反貪腐機制的設計。

二、對相關施政之助益

- (一) 藉由公民社會的參與，發揮整理力量，提升國防部門反貪腐的成效。
- (二) 增進人民對於國防部門反貪倡廉的了解與信賴。

第二章 反貪腐與公民社會

本章首先從文獻分析探討貪腐的意義及貪腐行為的樣態，並分別從工作倫理、道德及行為規範、行政標準程序、陽光法案、刑法及貪汙治罪條例，分析違反廉政的標準與罰則，以了解我國貪腐行為的範圍。再分別從行政院、法務部廉政署及國防部門檢討我國反貪腐的機制與作為，重點在與民眾及公民團體互動的方式。其次，分析公民社會的意義及我國公民社會的發展，公民團體的類別與政策參與的情形。作為第三章公民社會參與國防部門反貪腐方式及管道檢討的基礎。

第一節 貪腐的意義與類別

一、貪腐的意義

何謂「貪腐 (corruption)」？在中文又被稱為貪汙，專家學者提出許多的定義，Klitgaard (1998) 曾經利用一個公式來描述貪腐的行為 $C(\text{corruption}) = M(\text{monopoly}) + D(\text{discretion}) - A(\text{accountability})$ ，即，不論某項業務是公共的、私人的、甚至是非營利的，任何組織或個人若對某項財貨或服務擁有壟斷能力，並且可以自由裁量誰能得到這項財貨或服務以及數量的多寡，而此支配者卻無課責顧慮，貪污就會發生。⁷這是從人有私心謀取私利的角度來看。而目前對貪腐引用最廣泛的定義，包括世界銀行定義貪腐是「濫用權力公職謀取私利」(the abuse of public office for private gain)，國際透明組織進行世界各國公部門貪腐印象指數調查，其中「貪腐」係指「濫用公職謀取私利」，並側重於公務人員在採購的過程中是否接受賄賂。⁸與世界銀行的定義雷同。

亞洲開發銀行 (ADB) 在其出版的〈反腐敗與廉政－我們的框架政策與戰略〉一書中，對貪腐的行為有更詳細的說明，亞洲開發銀行認為，世界銀行與國際透明組織的定義，並沒有適當關注私營部門的腐敗問題，或私營部門在公共部門腐敗中所起的催化作用。因此，其對腐敗的簡要定義為「濫用公共或私人職權謀取個人利益。」更全面的定義如下：「腐敗是涉及公共部門和私營部門官員的行為。在腐敗行為中，當事人通過濫用他們所處的職位賦予他們的權力，不正當和非法地為自己斂財，和／或為與他們關係緊密的人斂財，或引誘他人做出這種行為。」⁹

二、貪腐類別與成因

貪腐是人濫用職權來謀取私利，職權的濫用有許多不同的方式，那些方式會被視為貪

⁷ Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. Finance & Development, 35(1): 3-6.

⁸ 國際透明組織台灣總會(台灣透明組織)，〈反貪工具〉，《國際透明組織台灣總會網站》，〈<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100391>〉(檢索日期:2014年3月12日)

⁹ 亞洲開發銀行，《反腐敗與廉政－我們的框架政策與戰略》(北京：亞洲開發銀行，2011年)，頁27。
<http://www.adb.org/documents/anticorruption-and-integrity-policies-and-strategies-zh>

腐的行為？聯合國全球反貪腐方案（the global programme against corruption – an anti-corruption toolkit 2004）列舉貪腐的行為¹⁰，包括：

- (一) 賄賂（bribery）－給予利益以影響作出不正當的行為或決策。行為包括 1. 直接或間接的允諾及提議，給予公職人員本身、其他人或團體利益，以換取做出違背其職務的行為；2. 公職人員為了個人、其他人或團體，直接或間接索取不當之利益，以換取做出違背其職務的行為。
- (二) 侵占、竊盜及詐欺（embezzlement, theft and fraud）－這些行為都涉及假借職務及地位之便，拿取不屬於個人所有之金錢、財產或貴重物品。
- (三) 勒索（extortion）－強迫他人以金錢或有價物品換取某項作為或不作為。
- (四) 濫用自由裁量權（abuse of discretion）－利用法律賦予的職權，給予某一群體或個人不當的特別優惠待遇，或對人採取歧視或差別待遇，藉以換取本身利益。
- (五) 徇私、裙帶關係（favouritism, nepotism and clientelism）－將資源或服務提供給親屬、政黨、種族、宗教關係或其他受到偏愛的團體。擁有任命權力之首長，提名自己親戚擔任公職等。
- (六) 個人私利與職務的衝突（conduct creating or exploiting conflicting interests）－大部分貪汙的形式，都涉及個人職務與私人利益之間的衝突。
- (七) 不當政治獻金（improper political contributions）－某個團體向政黨或政府提供金錢，換取免於侵犯騷擾。

從聯合國列舉的貪腐行為中發現，除濫用職權謀取個人金錢及財物等私利外，還包括沒有利益迴避，當個人私利與法定職務發生衝突，為自己親戚或有關係的團體，做出違背職務的事情。亞洲開發銀行也在其「廉政原則和指導」中列舉違反廉政政策的行為如下：¹¹

- (一) 腐敗行為，包括直接或間接許諾、給予、接受或索取任何有價值的東西，以不恰當地影響另一方的行動；
- (二) 欺詐行為，指有意誤導、無意誤導或企圖誤導一方獲得經濟利益或其他形式的利益，或逃避義務的任何作為或不作為，包括錯誤陳述；

¹⁰ UNDCCP, Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Tool Kit. (New York: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2004).P12-16

http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

¹¹ 亞洲開發銀行，《廉政原則和指導》（北京：亞洲開發銀行，2012年12月），頁4-6。

<http://www.adb.org/documents/integrity-principles-and-guidelines-zh>

- (三) 強迫行為，指直接或間接地損害、危害、威脅損害、威脅危害任何一方或其財產，以不恰當地影響其行動；
- (四) 共謀行為，指兩方或多方為達到不正當目的而設計的安排，包括不恰當地影響另一方的行為；
- (五) 濫用行為，指盜竊、浪費或不正當地使用與亞行相關活動有關的資產，無論是有意為之或是無意忽視；
- (六) 利益衝突，指一方在其中擁有的利益可能不恰當地影響其履行正式職責、契約義務或遵守相應的法律法規；
- (七) 阻礙行為，包括（a）故意破壞、偽造、更改或隱匿亞行調查涉及的重要證據；（b）向調查人員作出虛假聲明，目的是在實質上阻礙亞行的調查；（c）拒絕根據要求提供與調查專案相關的資訊、文檔或記錄；（d）威脅、騷擾或恐嚇任何一方，阻止其披露所掌握的與調查有關的事項，或阻止其展開調查；（e）嚴重阻礙亞行的契約性審計、檢查權利或查閱資料的權利；
- (八) 違反亞行的制裁；打擊及報復舉報人或證人；違反亞行反腐敗政策的其他行為，包括未能遵守最高的道德標準。

亞洲開發銀行「廉政原則與指導」與聯合國全球反貪腐方案類似，都列出賄賂、侵占、詐欺、勒索、竊盜、濫用權力及利益衝突等貪腐行為，不過亞洲開發銀行更指出，即使有些行為是無意仍屬於貪腐的範圍，另包括阻礙貪腐事件調查的行為，打擊及報復貪腐事件的舉報人或證人、未能遵守最高的道德標準，也都是違反亞洲開發銀行廉政指導原則。

聯合國及亞洲開發銀行舉出貪腐行為的樣態，而這些貪腐行為的處罰及預防，必須落實到法規條文之中，但公務部門執行業務種類繁雜，防貪、反貪的規定出現在眾多的法規之內，法務部廉政署曾經分門別類編寫防貪指引、廉政實務手冊及廉政倫理手冊，例如查緝賭博電玩弊端防制作為、道路工程廉政實務手冊，試圖明列哪些具體不可觸犯之行為及犯罪之後果，以提供各類公務人員行為時之參考，手冊內容除包括不法樣態與觸犯法條、犯罪型態等貪腐手法說明外，還列有行為倫理規範、財產申報、利益衝突迴避、行政中立、遊說法等違反防貪規範時的處罰規定，與亞洲開發銀行類似，採取較為廣泛的行為認定。因此綜合所述，廣義的貪腐行為，應從違反行為道德標準、阻礙或影響貪腐事件調查、有意或無意濫權謀取私利、到報復舉報人及證人均屬之。

我國推動廉政上，哪些行為是屬於違反防貪及肅貪的規定，可作為公民社會參與反貪腐管道的參考，以協力防止貪腐行為的發生。由於相關法規眾多，僅與國防部門有關的內

容整理如表 2-1，說明如後：

表 2-1、國防部門廉政相關法規表

項次	編製單位與性質	法規名稱
1	行政院	公務人員廉政倫理規範
2	國防部	國軍人員廉政倫理須知
3	國防部	國軍軍風紀維護實施規定
4	國防部	國軍人員財產申報作業實施規定
5	行政院 公共工程委員會	採購人員倫理準則
6	法律	公職人員財產申報法及施行細則
7	法律	公職人員利益衝突迴避法及施行細則
8	法律	遊說法
9	法律	公務員服務法
10	法律	政府採購法及施行細則
11	法律	貪污治罪條例
12	法律	刑法

資料來源：本研究整理。

(一) 工作倫理、道德及行為規範

受有俸給之文武職人員，依《公務員服務法》第 24 條規定，均應納入該法之規範，《公務員服務法》共有 25 項條文，明確規範公務員應有與不應有的行為，公務員若違反規定者，按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰，以避免發生貪腐的可能。《公務員服務法》有關防貪條文，包括有絕對保守政府機關機密之義務（第 4 條）、應誠實清廉（第 5 條）、不得假借權力圖本身或他人之利益（第 6 條）、不得經營商業或投機事業（第 13 條）、離職三年內不得擔任與離職前五年內職務，直接相關之營業事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問（第 14-1 條）、對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託（第 15 條）、對於所辦事件，不得收受任何餽贈（第 16 條）、涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避（第 17 條）、不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈（第 18 條）、非因職務之需要，不得動用公物或支用公款（第 19 條）、保管之文書財物不得毀損變換私用或借給他人使用（第 20 條）、對於職務往來有關之廠商，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益（第 21 條）等。

《公務員服務法》對於公務員不得關說請託、不得收受餽贈、不得接受招待、有利害關係時應行迴避等事項已有規定，但在實務運作上，為能有明確的界線，行政院訂定「公

務員廉政倫理規範」，規定受贈財物、飲宴應酬、請託關說之限制及遇有請託關說之處理程序（第四點至第十點），及政風機構受理時或其他涉及廉政倫理事件之簽報登錄程序（第十一點）。廉政倫理規範授權各機關（構），對於本規範所定之各項標準及其他廉政倫理事項，得另訂更嚴格之規範（第十九點）。因此，國防部參考公務員廉政倫理規範，訂定「國軍人員廉政倫理須知」，作為國防部及所屬機關、部隊、學校之政務人員、現役軍官、士官、士兵、文（教）職人員、學生及聘雇人員行為之依據。（國防相關廉政倫理規範如附錄 1）

除整體性的廉政倫理規範外，各業務主管機關本於職責或依據相關法令，制定專業行為倫理準則，例如，行政院公共工程委員會依據《政府採購法》規定，訂定「採購人員倫理準則」，要求採購人員應致力於公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能（第 3 條）；依據法令，本於良知，公正執行職務，不為及不受任何請託或關說（第 4 條）；不得有利用職務關係對廠商要求、期約或收受賄賂、回扣、餽贈、優惠交易或其他不正利益等二十項行為（第 7 條）；原則上不接受與職務有關廠商招待（第 8、9 條）；要求機關首長或其指定人員或政風人員應隨時注意採購人員之操守，並採取適當之措施（第 11 條）；並對主管知情不予處置者課以懲處（第 13 條）。

(二) 行政標準程序

為避免承辦人員違法濫權，行政機關會以行政規則、命令或法律訂定各項作業程序，並懲處違反規定人員，減少承辦人員任意使用自由裁量權。在法律上有《政府採購法》建立政府採購制度，規範採購招標、決標、履約、驗收、爭議處理等作法，對違反程序涉及貪腐訂有罰則，常見的貪腐行為如下表。

表 2-2、違反政府採購法貪腐不法態樣表

項次	態樣	違反法條
1	強迫投標 廠商違反 本意投標	政府採購法第 87 條第 1 項 意圖使廠商不為投標、違反其本意投標，或使得標廠商放棄得標、得標後轉包或分包，而施強暴、脅迫、藥劑或催眠術者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。 政府採購法第 87 條第 3 項 以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。
2	圍標	政府採購法第 87 條第 4 項 意圖影響決標價格或獲取不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為投標或不為價格之競爭者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。

項次	態樣	違反法條
3	借牌	政府採購法第 87 條第 5 項 意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人名義或證件投標者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。容許他人借用本人名義或證件參加投標者，亦同。
4	綁標	政府採購法第 88 條第 1 項 受機關委託提供採購規劃、設計、審查、監造、專案管理或代辦採購廠商之人員，意圖為私人不法之利益，對技術、工法、材料、設備或規格，為違反法令之限制或審查，因而獲得利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。
5	受託辦理採購人員洩密	政府採購法第 89 條第 1 項 受機關委託提供採購規劃、設計或專案管理或代辦採購廠商之人員，意圖為私人不法之利益，洩漏或交付關於採購應秘密之文書、圖畫、消息、物品或其他資訊，因而獲得利益者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一百萬元以下罰金。

資料來源：法務部廉政署，〈道路工程廉政實務手冊〉，《法務部廉政署網站》，〈<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/252102346109.pdf>〉(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

國防部編有「國軍軍風紀維護實施規定」，規範國軍人員在工作上應執行的程序與注意事項，包括 1.預防違紀貪腐，訂定內控及鼓勵檢舉機制；2.防範軍品械彈外流，規定械彈管理要求事項；3.落實公款法用，制定國軍基層單位財務管理、經費支用、廚餘處理、營站經營管理、資源回收物處理、加菜金處理等規定；4.推動行政肅貪，規定人事、後勤紀律等。要求國軍人員按規定辦事，防範貪腐事件發生。除此以外，國軍各單位針對承辦業務訂有更細部作業規定，以推動業務及防弊。

(三) 防貪腐的陽光法案

陽光法案係泛指為規範公職人員在從事公務、公職期間之清廉公正，防制貪瀆不法及利益輸送行為的相關法案，目的在防止或嚇阻政府機關公務員、民意代表與政黨，貪污自肥、違背公共利益之情事發生。¹²我國在推動廉政工作上，從民國 82 年起，先後制定《公職人員財產申報法》、《公職人員利益衝突迴避法》、《遊說法》、《政治獻金法》等陽光法案。

《公職人員財產申報法》的目的，希望藉由財產申報義務人的個人財產透明化，以端正政風，確立公職人員清廉作為，對於違反「申報條件」而「不實申報」者，在同法第 12 條課以行政罰鍰。

¹² 朱新民，《陽光法案立法及執行成效之比較研究》(台北：行政院研考會，民國 98 年 11 月)，頁 2。

《公職人員利益衝突迴避法》則規定，公職人員執行職務時知有利益衝突時，應即自行迴避，而利益衝突是指，因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者(第 5 條)；同時不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益(第 7 條)；公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益(第 8 條)；公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為(第 9 條)，如發生前述行為將課以罰鍰。

《遊說法》的制定是將關說案中的特定情形，以法律規範，賦予特定資格之個人或團體始得進行遊說之權限，遊說者並因遊說行為得收取一定之報酬作為回饋，與一般關說不同，在遊說法中，規定遊說者及被遊說者的範圍，遊說進行的方式，遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送。

《政治獻金法》是希望透過與政治人物之財務供輸關係的揭露及限制，避免政治人物與特定金主形成利益輸送之金權結構，避免成為變相賄賂或洗錢不法用途，在決策之中傷害公共利益，因此在政治獻金法中規定，得收受政治獻金者，以政黨、政治團體及擬參選人為限，並律定捐贈政治獻金者、金額的限制，與政治獻金的管理方式。

(四) 刑法及貪汙治罪條例

我國對於貪腐行為的處罰，主要為《刑法》及《貪汙治罪條例》，在法律中常見的貪汙犯罪類型可大致分為：¹³

1. 侵占公用財物—公務員將自己承辦業務所持有的財物，非法變為自己所有，屬觸犯刑法上所稱侵占公用財物罪；亦構成貪汙治罪條例第四條第一款之罪，如果侵占物品，屬非公有、公用財物，亦需依貪汙治罪條例第六條規定判處罪責。
2. 收受賄賂或要求期約—公務員對於職務上之行為收受賄賂或不正利益，就可能觸犯刑法上違背職務受賄罪。公務員向對方表示索取賄賂或不正利益之意思，不論對方答應與否，即可能構成貪汙治罪條例第四、五條規定。
3. 浮報採購品項價格數量而收取回扣—屬觸犯貪汙治罪條例第四條三款之規定，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣一億元以下罰金。
4. 扣留、擅提公款或物品—公務員對於職務上發給之款項物品，明知應發給而扣留不發或剋扣者，屬觸犯刑法中扣留或剋扣應發給之款物罪，另非基於法律上規定、未經上級機關之命令、或本機關首長之命令，公務員擅自提取公款或將應解繳公

¹³ 台北榮民總醫院政風，〈公務員對貪汙問題應有的認識〉，《台北榮民總醫院網站》，<http://homepage.vghtpe.gov.tw/~ged/lefta/a1_004.htm>(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

款之一部或全部留為己用，亦觸犯擅提、截留公款罪，依貪污治罪條例第五條規定，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣六千萬元以下罰金。

5. 圖利行為—公務員對於主管或監督事務，直接取得不法之利益，或以迂迴方式而輾轉取得不法利益，或為減少自己的支出，意圖自己或第三人獲得不法利益者，均屬觸犯刑法之公務員圖利罪，依貪污治罪條例第六條四、五款規定，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣三千萬元以下罰金。

軍人亦屬於公務人員，軍人貪腐的情形與一般公務人員類似，民國 98 年 4 月 13 日立法院第 7 屆第 3 會期外交及國防委員會第 14 次全體委員會議，前國防部副部長趙世璋於立法院報告「近年來重大貪瀆案件之檢討及目前肅貪除弊工作查辦情形」，軍中貪瀆案件犯罪型態比例較高者，依次為「利用職務上機會詐取財物」、「竊取（侵占）公有財物（器材）」、「違背職務收受賄賂（不當利益）」、「侵占非公用私有財物」及「主管（非主管）圖利」等罪，檢討犯罪原因如下：¹⁴

1. 竊取(侵占)公物—此類案件多屬監守自盜，常發生於庫儲、財產管理或經費保管人員，除自制力薄弱，投機僥倖心理及誤交損友等個人因素外，行政缺失部分則為庫儲管理鬆散、監督機制流於形式，警監設備不足、主官(管)疏於管考，致少數軍中不肖份子有機可乘。
2. 購辦工程舞弊—涉犯此類案件大多為校級軍官、究其原因乃軍事採購、工程業務，常因專業及經驗等因素，承辦人員未能按任期制度輪調，多屬久任一職，導致長期把持購辦業務，囿因昔日長官部屬或學長學弟關係，接受請託關說，倘無法抗拒金錢或酒色誘惑，往往遭受有心人士支配利用，甚而因落人把柄而受控制，致有心份子互相串聯，上下勾結牟利，藉職務機會洩漏購案文件，加以內部監督稽核機制無法有效發揮，致肇生重大採購弊端。
3. 違背職務收賄及詐取財物—特定採購業務或業管經費人員，為追求高物質生活享受或投資理財不當，收支失衡，入不敷出，不惜以身試法，鋌而走險，違背法定職務提供未公開之軍事購案文件，圖利特定廠商，獲取不法利益，或利用職務機會製作不實公文書，詐取國庫經費。

吳熙中在其「我國軍事貪腐弊案與防制對策之研究」中，分析民國 87 年到 101 年間發生的 36 件軍事弊案，涉案軍人層級從士官到將官，分析其犯罪的態樣及貪腐的成因包

¹⁴ 立法院，〈近年來重大貪瀆案件之檢討及目前肅貪防弊工作查辦情形〉，立法院公報，第 98 卷，第 21 期，民國 98 年 4 月 13 日，頁 453-454。<http://lis.ly.gov.tw/ttsagi/lgimg?@982100:0448:0493>

括：¹⁵

犯罪的態樣：

1. 軍、士官對於違背職務上的行為，要求、期約、收受賄絡或對於不違反職務上的行為，要求、期約、收受賄絡罪。
2. 軍、士官人員侵占、盜賣軍事機關之公用財物。
3. 軍、士官人員承辦軍事機關之工程營繕、物品採購，而浮報採購品項價格、數量或收取回扣。
4. 軍、士官承辦公物採購，圖得自己或他人之不法利益。
5. 軍、士官人員經辦財物，意圖得利，扣留、擅提或截留公款。
6. 軍、士官人員觸犯洩漏國防秘密罪、刺探蒐集國防秘密罪、洩漏國防以外之秘密罪。

貪腐的成因：

1. 生活環境與社會團體之影響－人情請託、關說風氣盛行、講究人情世故，公務機關中講究輩分、人脈。掩蓋炸彈不爆炸就沒事的家醜不外揚心態，機關內貪汙不依法處理，將大事化小、小事化無。
2. 社會環境日漸敗壞－受到奢靡風氣的影響，無法抗拒金錢誘惑、情色吸引。民眾認為給以回扣、送紅包、飲宴應酬，即可打通關節等積非成是的觀念。
3. 個人不良因素－個人人格與家庭因素影響，交友分寸不清及個人不良嗜好等。

整理刑法及貪汙治罪條例有關貪腐不法態樣與觸犯法條，如下表：

表 2-3、違反刑法及貪汙治罪條例不法態樣表

項次	態樣	違反法條
1	竊取或侵占公有或公用財物罪	貪汙治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款 竊取或侵占公用或公有器材、財物者。處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新台幣一億元以下罰金。

¹⁵ 吳熙中《我國軍事貪腐弊案與防制對策之研究》（台北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，民國 101 年 6 月），頁 43-49。

項次	態樣	違反法條
2	藉勢藉端勒索財物罪	貪污治罪條例第4條第1項第2款 公務員藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新台幣一億元以下罰金。
3	浮報採購金額收取回扣罪	貪污治罪條例第4條第1項第3款 建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事者。處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新台幣一億元以下罰金。
4	違背職務受賄罪	貪污治罪條例第4條第1項第5款 公務員對於違背職務之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正當利益，得處以無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣一億元以下罰金。
5	抑留、擅提公款或物品罪	貪污治罪條例第5條第1項第1款 意圖得利，擅提或截留公款或違背法令收募稅捐或公債者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣六千萬元以下罰金。
6	詐取財物罪	貪污治罪條例第5條第1項第2款 公務員利用職務上之機會，以詐術使人將本人之物或第三人之物交付者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣六千萬元以下罰金。
7	不違背職務受賄罪	貪污治罪條例第5條第1項第3款 公務員對於其職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益，得處以七年以上有期徒刑，得併科新臺幣六千萬元以下罰金。
8	圖利罪	貪污治罪條例第6條第1項第4款 公務員對於主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣三千萬元以下罰金。
		貪污治罪條例第6條第1項第5款 公務員對於非主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，利用職權機會或身分圖私人不法之利益者，因而獲得利益者，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣三千萬元以下罰金。

項次	態樣	違反法條
9	侵占非公用財物罪	貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 3 款 竊取或侵占職務上持有之非公用私有器材、財物者。處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣三千萬元以下罰金。
10	財產來源不明罪	貪污治罪條例第6-1條 檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女自公務員涉嫌犯罪時及其後三年內，有財產增加與收入顯不相當時，得命本人就來源可疑之財產提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科不明來源財產額度以下之罰金。
11	違背職務之行賄罪	貪污治罪條例第11條第1項 對於公務員，關於違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。
12	不違背職務行賄罪	貪污治罪條例第11條第2項 對於公務員，關於不違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。
13	長官包庇罪	貪污治罪條例第13條 直屬主管長官對於所屬人員，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。 公務機關主管長官對於受其委託承辦公務之人，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處六月以上五年以下有期徒刑。
14	不為舉發罪	貪污治罪條例第14條 辦理監察、會計、審計、犯罪調查、督察、政風人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。
15	不違背職務之受賄罪	刑法第121條 公務員或仲裁人對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者，處七年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。 犯前項之罪者，所收受之賄賂沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。
16	違背職務受賄罪及行賄罪	刑法第122條 公務員或仲裁人對於違背職務之行為，要求、期約或收受賄賂，或其他不正利益者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科七千元以

項次	態樣	違反法條
		<p>下罰金。</p> <p>因而為違背職務之行為者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑，得併科一萬元以下罰金。</p> <p>對於公務員或仲裁人關於違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處三年以下有期徒刑，得併科三千元以下罰金。但自首者減輕或免除其刑。在偵查或審判中自白者，得減輕其刑。犯第一項或第二項之罪者，所收受之賄賂沒收之；如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。</p>
17	準受賄罪	<p>刑法第123條</p> <p>於未為公務員或仲裁人時，預以職務上之行為，要求期約或收受賄賂或其他不正利益，而於為公務員或仲裁人後履行者，以公務員或仲裁人要求期約或收受賄賂或其他不正利益論。</p>
18	公務員圖利罪	<p>刑法第131條</p> <p>公務員對於主管或監督之事務，明知違背法令，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科七萬元以下罰金。</p> <p>犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。</p>
19	公務員登載不實罪	<p>刑法第213條</p> <p>公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者，處一年以上七年以下有期徒刑。</p>
20	使公務員登載不實罪	<p>刑法第214條</p> <p>明知為不實之事項，而使公務員登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。</p>
21	行使偽造公文書罪	<p>刑法第216條</p> <p>行使第二百十條至第二百五條之文書者，依偽造、變造文書或登載不實事項或使登載不實事項之規定處斷。</p>
22	背信罪	<p>刑法第342條</p> <p>為他人處理事務，意圖為自己或第三人不法之利益，或損害本人之利益，而為違背其任務之行為，致生損害於本人之財產或其他利益者，處5年以下有期徒刑、拘役或科或併科1千元以下罰金。</p>

資料來源：本研究整理。

從以上分析，貪腐就是濫用權力來謀取私利，亞洲開發銀行對於權力的濫用列舉出了腐敗、詐欺、強迫、共謀、濫用、利益衝突、阻礙等形式。國軍中部分工作的成員，因個人因素、社會及生活環境、不良組織文化的影響，濫用國家賦予的職權，以歷年發生案件，大都是藉由承辦採購工程、經辦及管理財務時，以謀求個人私利，或藉由職務關係關說、施壓，濫用個人官位權勢牟利，與一般公務機關人員貪腐樣態類似，而較特殊的是，部分軍官接受收買洩漏軍事機密，然不論如何，根本原因還是為了個人私利，作出違法犯紀的行為。為使貪腐能防微杜漸，從工作倫理、道德及行為規範開始，當接受不當邀宴、餽贈時，執行業務違反作業程序及陽光法案即應懲處，若發生貪腐，就必須以貪汙治罪條例及刑法予以處罰。

第二節 政府反貪腐作為

一、行政院及法務部廉政署反貪腐機制與作為

反貪倡廉一直是政府的重要施政目標，總統馬英九「黃金十年、國家願景」中第三項就是「廉能政府」，廉政革新是施政主軸之一，目標要確立乾淨政府：接軌國際廉政趨勢，提升國際廉政評比，整合國家廉政網絡，健全防貪、肅貪策略，促進全民反貪，降低貪瀆犯罪率、提升貪瀆定罪率。策略上，執行聯合國反貪腐公約，結合公私部門，全民監督政府，包括：¹⁶

- (一) 應全力推動聯合國反貪腐公約之建議，促進全民參與、強化透明與課責等各項作為，進入高度清廉國家。
- (二) 落實中央廉政委員會及各級機關廉政會報之功能，並公開其決議，讓全民監督。
- (三) 貫徹「國家廉政建設行動方案」，公務員應嚴守廉政倫理規範，並結合公私部門，建構廉政網絡，達到不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪之目標。

國家廉政建設行動方案是行政院於民國 97 年 10 月 3 日中央廉政委員會第一次委員會會議決議，參考《聯合國反腐敗公約》(The United Nations Convention against Corruption，簡稱 UNCAC)及國際透明組織(Transparency International)相關倡議所擬具，民國 101 年 6 月 7 日行政院第 3301 次院會通過「黃金十年，國家願景」計畫，重新修正。共有加強肅貪防貪；落實公務倫理；推動企業誠信；擴大教育宣導；提升效能透明；貫徹採購公開；實踐公平參政；參與國際合作等八項具體作為。¹⁷具體策略摘要如下表。

¹⁶ 國家發展委員會，〈廉能政府〉，《國家發展委員會網站》，
<<http://www.ndc.gov.tw/ml.aspx?sNo=0017247&ex=1>>(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

¹⁷ 法務部廉政署，〈國家廉政建設行動方案(含總說明)〉，《法務部廉政署網站》，
<<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=163561&ctNode=30690&mp=289>>(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

表 2-4、國家廉政建設行動方案具體策略摘要表

區分	具體策略
加強肅貪防貪	<p>(一)肅貪：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.研議強化政風機構人員處理貪瀆與不法事項職權，使其執職務不受不當干預。 2.推動增修肅貪法令，強化公私部門課責。 3.定期檢討修正廉政肅貪執行策略，掌握國內外反貪腐趨勢。 4.強化健全肅貪組織功能，建立聯繫合作機制。 5.加強發掘不法線索，打擊重大貪瀆犯罪。 6.獎勵檢舉不法，落實檢舉人保護。 7.貫徹行政肅貪，健全機關風紀。 8.加強查察賄選，淨化政治風氣。 <p>(二)防貪</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.強化組織力量，建立廉政品管圈，落實會報功能。 2.持續指標研究，掌握貪腐趨勢。 3.發掘民意脈動，廣徵興革建言。 4.評估政風狀況，強化風險管理。 5.健全陽光法令，促進課責透明。 6.落實公務員行為規範，建立透明政府典範。 7.實施專案稽核，加強內控機制。
落實公務倫理	<p>(一)推動制定及研修公務倫理相關法令。</p> <p>(二)合理調整公務員待遇及福利，安定公務員生活，以抗拒貪腐誘因。</p> <p>(三)活化公務人員廉政與法治教育宣導，使其正確、誠實和妥善執行公務，提高對貪腐風險的認識。</p> <p>(四)結合懲戒機制，對簡任第十二職等(或相當簡任第十二職等)以上高階公務人員涉及不法不當行為案件迅速進行調查議處。</p> <p>(五)機關首長及各級主管對於所屬人員涉及貪瀆不法情事，刻意庇護或顯有疏失而未能查辦者，依情節予以議處。</p> <p>(六)落實公務員品德考核及輪調機制。</p> <p>(七)研修「旋轉門條款」規範，迴避利益衝突，杜絕利益輸送。</p>
推動企業誠信	<p>(一)強化公司治理及企業倫理，推動相關配套措施，加強企業內、外部監督，保障投資人及員工權益。</p> <p>(二)倡導企業社會責任，加強與企業及民間各界的溝通，凝聚企業與私部門反貪共識。</p>

區分	具體策略
	(三)輔導、獎勵企業建立倫理規範及內控機制。 (四)建立公司治理、企業誠信與倫理評鑑機制，以利社會大眾及員工監督企業經營。 (五)加強與跨國企業經理人及國際重要機構派駐人員溝通座談，改善妨礙競爭力的因素。 (六)加強企業貪瀆線索發掘、蒐證及調查偵辦。 (七)加強政府公股管理督導，促進公股事業誠信經營。
擴大教育宣導	(一)透過各項大眾傳播媒體，提高公眾對貪腐的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。 (二)推動民間團體、非政府組織和民眾積極參與反貪腐運動，宣導貪腐的弊害及風險。 (三)推動校園誠信，深化學子品格教育。 (四)結合村里、社區組織、民間團體，提升倫理建設，建構廉政平臺，並鼓勵民眾投入廉政志願服務。
提升效能透明	(一)創新電子化政府網路資訊服務，提升使用率及資訊透明。 (二)推動法規鬆綁，修正不合時宜法規。 (三)落實政府資訊公開，提高決策行政透明度。 (四)推動行政透明，建立公開機制。
貫徹採購公開	(一)落實政府採購程序公平、公開，提升採購效率，確保採購品質。 (二)健全採購申訴、履約爭議調解、仲裁機制，並促進資訊公開、透明。 (三)加強政府採購稽核及公共工程施工品質查核，落實課責與獎勵。 (四)推動研究計畫資訊公開，強化外界監督。
實踐公平參政	(一)健全政治獻金法制，確保公正政治活動。 (二)落實執行遊說法制，促使遊說公開透明。 (三)建立政黨公平競爭機制，杜絕政黨選任職賄選。
參與國際合作	(一)參與國際政府或非政府反貪腐組織活動及相關廉政論壇 (二)加強國際交流合作，宣傳我國廉政成果。 (三)參照聯合國反貪腐公約有關國際合作、資產追回之規定，就貪腐刑事案件加強與其他國家相互合作。 (四)加強追緝外逃重大罪犯歸案

資料來源:整理自「國家廉政建設行動方案」，法務部廉政署，〈國家廉政建設行動方案〉，《法務部廉政署網站》，<<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=163561&ctNode=30690&mp=289>>(檢索日期:2014年3月12日)

行政院統籌推動廉政政策設立「中央廉政委員會」，是我國最高階層的廉政機構，由行政院長擔任召集人，副院長擔任副召集人，行政院政務委員、行政院秘書長及各部會首長，並邀請專家學者及社會公正人士三人至五人擔任委員，法務部長擔任執行長，承召集人之命，綜理本會事務，原則上每六個月召開會議一次，會中決議事項，以行政院名義發布交付各單位執行，主要任務包括：1.廉政決策及重大措施之規劃；2.重大廉政計畫之諮詢及審議；3.廉政法令研修之諮詢及審議；4.重大廉政工作之諮詢及評議；5.廉政教育與宣導之規劃及審議；6.肅貪、防貪、公務倫理、企業誠信、反賄選、行政效能及透明化措施之檢討；7.廉政工作執行情形之督導及考核；8.其他有關端正政風及促進廉政事項。¹⁸

中央廉政委員會成員包括專家學者及社會公正人士，本屆名單如下表，藉由社會人士的參與，有利外界對我國推展廉政工作的信心。

表 2-5、中央廉政委員會專家學者及社會公正人士名單

項次	本職	姓名
1	理律法律事務所執行合夥人	陳長文
2	財團法人遠見·天下文化教育基金會董事長	高希均
3	台灣積體電路製造股份有限公司董事長暨總執行長	張忠謀
4	臺灣大學政治系副教授	彭錦鵬
5	東吳大學政治系副教授	蔡秀涓

資料來源:法務部廉政署，〈中央廉政委員會召集人、副召集人及委員名冊〉，《法務部廉政署網站》，
<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Attachment/312271028576.pdf> (檢索日期:2014年5月12日)

「國家廉政建設行動方案」，是以政府整體的力量共同推動，而法務部廉政署則為我國專責的廉政機構，辦理國家廉政政策規劃及執行，下設綜合規劃組、防貪組、肅貪組、政風業務組及北中南三個地區調查組，指揮及督導政府各機關政風機構，共同執行反貪、防貪及肅貪業務。任務功能如下圖。

¹⁸ 法務部廉政署，〈中央廉政委員會設置要點〉，《法務部廉政署網站》，
<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=253103&CtNode=31468&mp=289> (檢索日期:2014年5月12日)

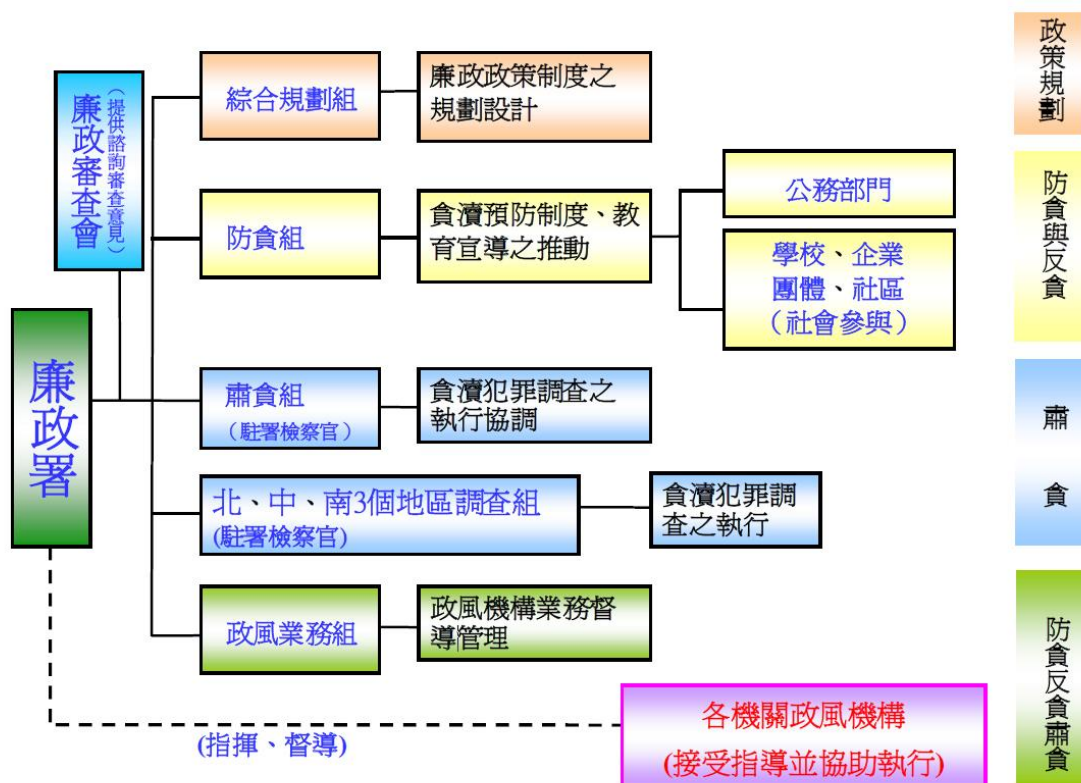


圖 2-1、廉政署任務功能圖

資料來源：法務部，〈法務部廉政署規劃報告〉，民國 99 年 9 月 17 日，頁 2。

法務部廉政署目前除持續執行「國家廉政建設行動方案」外，自民國 102 年 4 月起推動「廉政新構想-以民為本」具體策略與作法，為廉政署當前的重大政策。其基本原則、廉政主軸及目標策略摘要如下表。¹⁹

表 2-6、「廉政新構想-以民為本具體策略與作法」摘要表

基本原則	先期規劃；重在執行；管考引導政策推動
廉政主軸	一、培養公務員拒絕貪污成為習慣。 二、防貪先行，肅貪在後。 三、推展「行動政風」功能。 四、建構縱向及橫向之肅貪體系。 五、全民參與。
區分	目標與策略
防貪	一、宣導： （一）目標—以「培養拒絕貪污 成為習慣」終極目標、以「使公務員及國民均有不願貪的理念」為中程目標、以「使公務員不能貪及不

¹⁹ 法務部廉政署，〈推動「廉政新構想-以民為本」具體策略與作法〉，《法務部廉政署網站》，<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/31014135829426.pdf> (檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

	<p>敢貪」作為短程目標。</p> <p>(二) 策略—1.機關公務員宣導；2.社會宣導；3. 紮根宣導—針對國小 5 年級(含)以上學生；4. 深根宣導—針對國小 4 年級（含）以下學生及幼稚園學童；5. 國際宣導。</p> <p>二、機制設計：</p> <p>(一) 目標—對各項可能發生之弊端展現「預警」功能，讓弊端不發生，公務員不致誤觸法網。</p> <p>(二) 策略—</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建構實質透明化之機制（讓所有過程均攤在陽光下） 2. 建構監督之機制（如同四眼條款） 3. 建構查扣貪污犯罪所得之機制（剝奪犯罪行為人之利基） 4. 進行機關組織文化改造（減少結構性貪污） 5. 政風文化改造（從傳統揭弊者之角色往前拉到預警功能，消弭貪污犯罪於未然） 6. 機關內部風險評估（鎖定目標及例外管理）
肅貪	<p>一、目標—鎖定高層貪污犯罪、結構性貪污犯罪為重點方向，一般貪污案件以策動自首為原則。</p> <p>二、策略—</p> <ol style="list-style-type: none"> (一) 發掘案源 (二) 期前調查-精緻偵查以提升定罪率 (三) 建構縱向及橫向之肅貪體系 (四) 在不違反偵查不公開原則下發布新聞 (五) 肅貪績效考核
再防貪	<p>一、目標—運用「再防貪」策略，重新建構機制，填補漏洞，促使公務員勇於任事。</p> <p>二、策略—</p> <ol style="list-style-type: none"> (一) 強化行政肅貪作為，落實「防貪-肅貪-再防貪」理念 (二) 建構再防貪機制，填補漏洞

資料來源:整理自法務部廉政署，<推動「廉政新構想-以民為本」具體策略與作法>，《法務部廉政署網站》，
<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/31014135829426.pdf>>(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

《法務部廉政署組織法》第五條規定，為有效評議廉政業務之推動，並提供專業諮詢，設廉政審查會。審查會置廉政審查委員十一人至十五人，均為無給職，任期二年，就法律、財經、工程等相關專業領域代表、專家學者及有關機關代表遴聘之。立法之目的，為昭示廉政業務推動及案件處理之超然性及公信力，爰仿效「香港廉政公署」機制，共同協助廉

政業務之推動²⁰。廉政審查委員、工作人員及受邀單位或列席人員，對於會議討論事項及決議內容，應負保密義務。

法務部廉政審查會主要提供廉政業務的諮詢及建議，其任務：1.評議廉政署存查列參情資，並就其處理情形及時程提供諮詢及建議；2.關於廉政署業務稽核清查之執行，提供諮詢及建議；3.關於廉政署偵辦案件經法院判決無罪情形，得依廉政署業務需要，分析其無罪理由，並就爾後相類似案件之偵查作為提供諮詢及建議；4.因應廉政署業務需要，對於其他廉政事項提供諮詢及建議。²¹

《法務部廉政署廉政審查會設置要點》規定，專家學者及社會公正人士之人數，不得少於委員總人數二分之一，本屆名單共十位如下表，占全部委員人數的三分之二，藉由社會人士的參與，提升廉政業務推動及案件處理之超然性及公信力。

表 2-7、廉政署廉政審查會專家學者及社會公正人士名單

項次	本職	姓名
1	國立政治大學法律系副教授	楊雲驊
2	國立政治大學財政學系教授	周麗芳
3	中華工程仲裁協會主任仲裁人	洪加興
4	法鼓山人文社會基金會秘書長	李伸一
5	臺大醫院小兒部教授暨感染科主治醫師	張鑾英
6	國立臺灣科技大學建築系教授	王惠君
7	世新大學法律系教授	甘添貴
8	國立臺灣科技大學建築系專案助理教授	莊亦婷
9	國立臺北大學犯罪學研究所教授	周愷嫻
10	王世昌建築師事務所建築師	王世昌

資料來源:法務部廉政署，〈法務部廉政署廉政審查會第二屆委員名單〉，《法務部廉政署網站》，〈<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=276291&CtNode=31208&mp=289>〉(檢索日期:2014年5月12日)

二、國防部門反貪腐機制與作為

政府反貪倡廉的施政，主要區分防貪、肅貪兩大方向，就國防部門反貪腐相關作為，分為外部及內部機制進行檢討。外部機制在防貪上包括：行政院推動「國家廉政建設行動方案」、法務部廉政署「廉政新構想-以民為本具體策略與作法」等相關作為，在肅貪上，

²⁰ 法務部廉政署組織法法條沿革，立法院網站，[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@65:1804289383:f:NO%3DE01047*%20OR%20NO%3DB01047\\$5\\$10\\$5\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@65:1804289383:f:NO%3DE01047*%20OR%20NO%3DB01047$5$10$5$NO-PD)(檢索日期:2014年5月12日)

²¹ 法務部廉政署，〈法務部廉政署廉政審查會設置要點〉，《法務部廉政署網站》，〈<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=246002&CtNode=31207&mp=289>〉(檢索日期:2014年5月12日)

我國刑事肅貪機制由法務部掌理，其下有法務部調查局、廉政署、最高檢察署特偵組及各檢察體系，²²自民國 102 年 8 月軍事審判法修正，現役軍人非戰時犯罪者，改依刑事訴訟法追訴、處罰，法務部調查官、廉政署執行貪瀆或相關犯罪調查職務之人員，具有司法警察權，與檢察體系成為偵辦國防部門內部貪瀆案件之主體，對涉嫌貪瀆犯罪者進行偵查與偵辦。²³除刑事肅貪機制外，監察院負責行政肅貪的功能，對於公務人員或行政機關之工作及設施有違法失職情事時，可行使彈劾權、糾舉權及對政府機關的施政提出糾正案。²⁴

國防部門內部肅貪防貪機制上，國防部長為中央廉政委員會委員，國防部成立「廉政工作會報」為最高推動廉政的機構，由國防部長擔任召集人，參謀總長、軍政副部長及軍備副部長為副召集人，設置政策委員及廉政建設委員，政策委員由常務次長、總督察長及政風室主任擔任，廉政建設委員則由國防部本部及參謀本部各幕僚單位主管、各司令部、國防大學、後備指揮部、憲兵指揮部及直屬機關主官等人組成。由政風室主任兼任執行秘書，承召集人之命綜理會報事務，每二個月召開會議一次，必要時得隨時召開臨時會議。

²⁵

國防部「廉政工作會報」的任務包括：1.廉政決策及重大措施之規劃；2.重大廉政計畫之規劃及審議；3.廉政法令研修之審議；4.重大廉政工作之諮詢及評議；5.廉政教育與宣導之規劃及審議；6.肅貪、防貪、反貪措施之執行與檢討；7.廉政工作執行情形之督導及考核；8.其他有關端正機關風紀及促進廉政事項（含立法院質詢議題、監察院糾正、彈劾案）。為推動工作執行，按各業管單位執掌編組「廉政建設行動小組」，包括反貪督察組、法律事務組、人事紀律組、採購紀律組、財務紀律組、後勤紀律組、國會事務組、防貪情蒐組與新聞文宣組等。各司令部、國防大學、後備與憲兵指揮部，應依單位任務特性完成相關編組，策頒具體作法，每二個月召開會議一次，餘國軍各級單位應將相關廉政工作執行情形，納入每月單位各項重要會議中提報執行。²⁶國防部廉政工作會報編組如下圖。

²² 法務部廉政署組織法第一條：「法務部為辦理廉政政策規劃，執行反貪、防貪及肅貪業務，特設廉政署」，法務部調查局組織法第二條規定，調查局掌理有關貪瀆防制及賄選查察事項。

²³ <運兵車採購弊案起訴 軍審修法後首例>，《公視新聞網》，2014 年 2 月 12 日，〈<http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=261856>>（檢索日期：2014 年 3 月 12 日）

²⁴ 監察院於民國 100 年 3 月 23 日 100 年劾字第 8 號彈劾前國防部憲兵司令部中將司令何雍堅。

²⁵ 國防部，〈國防部廉政工作會報設置要點〉，《國防部政風室網站》，〈<http://ethics.mnd.gov.tw/front/down.aspx?menu=44a0750255c&mCate=44a07502674>>（檢索日期：2014 年 5 月 12 日）。

²⁶ 同上註。

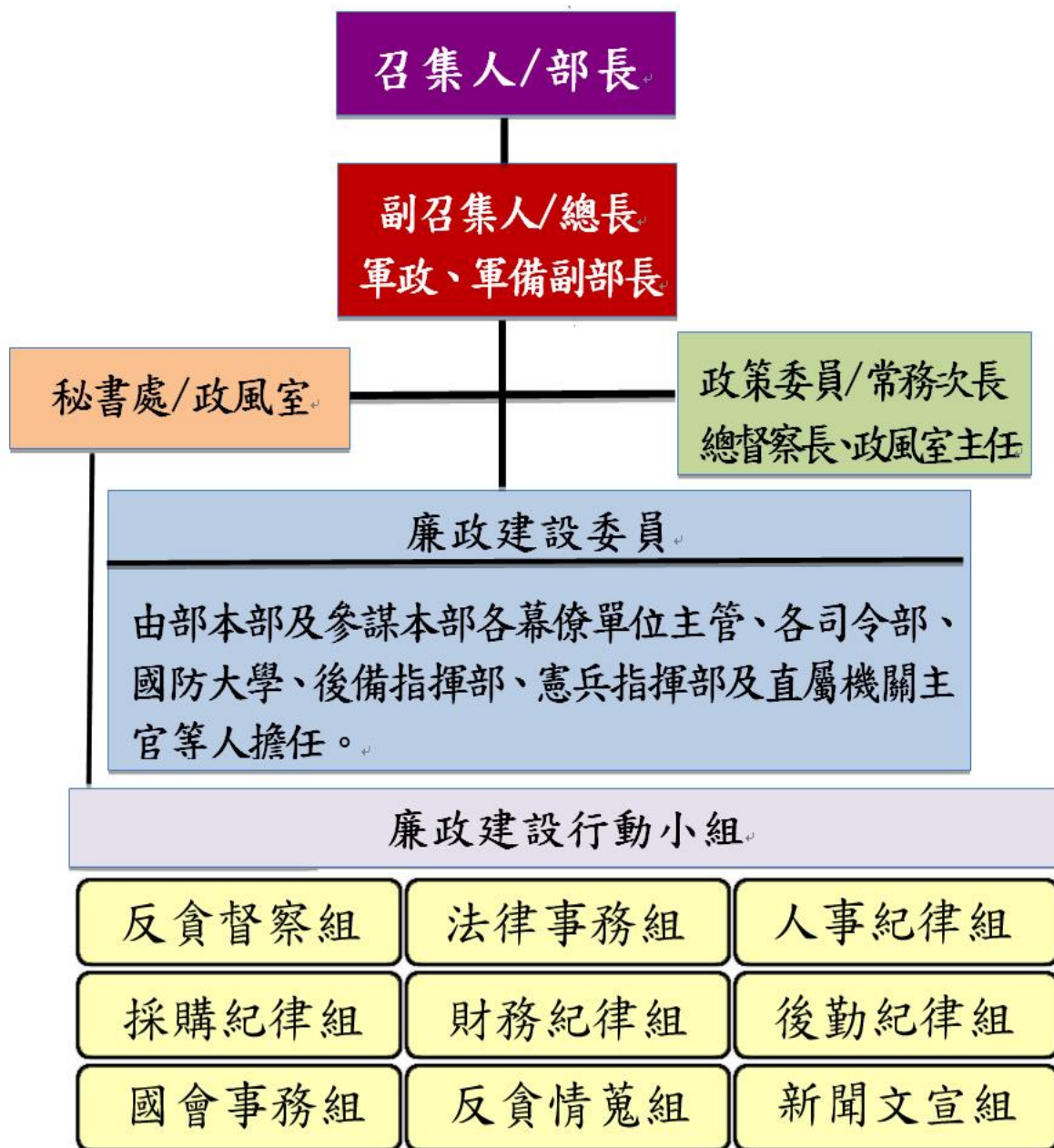


圖 2-2、國防部廉政工作會報組織圖

資料來源：研究單位修改自國防部，〈國防部廉政工作會報設置要點〉，《國防部政風室網站》，<http://ethics.mnd.gov.tw/front/down.aspx?menu=44a0750255c&mCate=44a07502674> (檢索日期:2014年5月12日)。

廉政建設行動小組由國防部部本部及參謀本部幕僚單位，依據各業務功能編組。針對媒體報導、民眾檢舉或情蒐之貪瀆案件，得由秘書處（國防部政風室）研析內容分交各工作組或編組共同實施專案行政調查，並視需要召開專案研討會議。各行政小組編組單位及任務如下表。²⁷

²⁷ 同上註。

表 2-8、國防部廉政建設行動小組編組及任務表

小組名稱	編組單位	任務
反貪督察組	總督察長室 軍紀督察處	負責軍風紀案件查處工作事宜。
法律事務組	法律事務司 人權保障處	負責法治與反貪教育宣導，並協調聯繫司法機關掌握及彙整貪瀆違法案件偵審進度。
人事紀律組	參謀本部 人事參謀次長室 人事管理處	統籌規劃、督飭人事作業紀律，落實涉貪及不法案件違失行政檢討。
採購紀律組	國防採購室 採購管理處	負責採購案件稽核作業，採購人員、採購案件查察及相關違失檢討事宜。
財務紀律組	主計局 財務會計處	統籌規劃財務管理作業及稽核工作，防杜經費濫支及不法。
後勤紀律組	參謀本部 後勤參謀次長室 軍品整備處	負責軍品器材管理作業管考、後勤作業紀律案件違失查處工作。
國會事務組	政務辦公室 公共事務處	負責立、監院調查案件管制及彙整。
反貪情蒐組	政治作戰局 保防安全處	負責貪瀆或不法案件情訊蒐報及掌握，並落實安全查核工作。
新聞文宣組	政治作戰局 軍事新聞處	統籌新聞議題處理與文宣心戰處辦理廉潔誠信及武德教育工作。

資料來源：國防部，〈國防部廉政工作會報設置要點〉，《國防部政風室網站》，
<<http://ethics.mnd.gov.tw/front/down.aspx?menu=44a0750255c&mCate=44a07502674>>(檢索日期:2014年5月12日)。

國防部組織調整，以往總政治作戰局下設軍紀監察處，負責軍紀維護、肅貪防弊等業務，改由國防部本部政風室負責貪瀆與不法事項之預防及處理，總督察長室負責國軍監察人員人事、軍風紀維護及受理重大軍風紀、申訴、陳情、檢舉及輿情案件之處理。採「複式監督、雙軌併行」、「協調合作、功能整合」之原則，共同推動肅貪防弊、整飭軍紀，是國軍主要反貪腐的單位，並與國軍其他單位共同合作推動工作。業務職掌區分如下表。²⁸

²⁸ 國防部處務規程第 9 條總督察長室掌理事項，第 14 條政風室掌理事項。

表 2-9、國防部政風室及總督察長室有關反貪腐業務職掌區分表

單位	政風室	總督察長室
業務職掌	一、本部廉政之宣導及社會參與。 二、本部廉政法令、預防措施之擬訂、推動及執行。 三、本部廉政興革建議之擬訂、協調及推動。 四、本部公職人員財產申報、利益衝突迴避及廉政倫理相關業務。 五、本部有關之貪瀆與不法事項之處理。 六、對於具有貪瀆風險業務之清查。 七、本部公務機密維護之處理及協調。 八、承部長之命辦理本部所屬機關、部隊貪瀆與不法事項之預防及處理。 九、其他有關政風事項。	一、國軍監察人員人事、教育、軍風紀維護及監辦之政策擬訂；國軍監察相關法令之研擬及釋義。 二、本部所屬機關（構）、部隊與直屬單位監察（參）官、監察主管之人事經管、調任及考績事項之規劃執行。 三、國軍軍紀教育之規劃、督導；平、戰時國軍軍紀狀況彙整、分析及報告；訂頒軍紀要求、指示與國軍各級部隊軍紀安全評核審查及績點核撥。 四、受理重大軍風紀、申訴、陳情、檢舉及輿情案件之分辦；立法院、監察院有關軍風紀事項之綜辦；重大採購、研發、生產軍事投資案件之監辦與協調、督導及考核。 五、國軍財務專案督察之規劃、執行、考核及建議。

資料來源:整理自國防部處務規程第 9 條總督察長室掌理事項，第 14 條政風室掌理事項。

（一）國防部政風室

國軍於民國 98 年開始研議在現有文官體制下，引進政風制度與精神，經多次討論研析後，決定於國防部設立「政風室」，民國 101 年 1 月 19 日及 11 月 27 日《政風機構人員設置管理條例》及《國防組織六法》分獲立法院三讀通過，完成法制程序，國防部政風室依法於 102 年 1 月 1 日編成運作。²⁹

國防部政風室編組人數 20 位，均為文職人員，下設綜合、預防、查處三科，依據《政風機構人員設置管理條例》規定，政風人員之任免遷調、考績（成）、平時考核及獎懲，其權責、作業程序及相關管理事項等規定，由法務部定之。辦理政風業務時，應秉承國防部長之命令，同時應兼受法務部（廉政署）的指揮監督。

²⁹ 政風機構人員設置管理條例第 10 條第 1 項規定，民意機關、軍事機關及公立各級學校不適用本條例之規定。不對第 2、3 項規定，國防部設政風機構，不受前項規定之限制。依第一項規定，不設政風機構之軍事機關及公立各級學校，其防制貪瀆不法業務，得由其上級機關政風機構統籌辦理。

國防部政風室負責國防部廉政的社會參與工作，與公民社會團體互動方面，國防部政風室針對兩年一次的「政府國防廉潔指數」(Government Defence Anti-Corruption Index，簡稱GDAI)評鑑，與台灣透明組織互動密切，雙方曾經就 GDAI 評鑑應加強及改善事項、專案小組組成架構、舉辦工作坊或研討會、官校生或軍官廉潔養成教育及訓練等議題進行討論。³⁰並與台灣透明組織合作在提升品格上，於民國 102 年 8 月、103 年 1 月共同辦理「瑞濱藝術與品德教育營」，由軍校學生擔任志工，並安排空軍基地、海軍艦艇為教育營參訪地點，將品格及廉潔教育融入活動中。³¹

(二) 總督察長室軍紀督察處

「國防二法」自民國 91 年 3 月 1 日開始施行，軍紀監察處隸屬於總政治作戰局，然國防部配合「行政院組織改造」，檢討高司單位的角色及功能，將「總政治作戰局」改為「政治作戰局」，並將軍紀監察功能移出，改隸國防部總督察長室，國防部組織法修訂於民國 101 年 11 月 23 日經立法院三讀通過，自民國 102 年 1 月 1 日正式施行。軍紀監察處移入總督察長室後，組織功能並沒有太大的改變，比較移入前後業務職掌，主要將「國軍財產申報」相關業務，移交政風室辦理。³²

國防部為獎勵檢舉貪腐，除設立「端木青檢舉信箱、電話」及「各級主官電子郵件信箱」，受理各項檢控案件外，另亦增設「廉政檢舉信箱及專線電話」，以發揮多元管道複式監督功能，如下表。目前依據「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」³³對檢舉人進行保護與獎勵，檢舉人於貪污瀆職之罪未發覺前，向有偵查權機關或政風機構檢舉，經法院判決有罪者，給與獎金（辦法第 3 條）。檢舉人之安全，應予保護，對檢舉人威脅、恐嚇或其他不法行為者，應依法嚴懲（辦法第 12 條）。國防部制定「國軍收受檢舉案件處理要點」，軍種也制定「獎勵檢舉貪瀆具體作法」³⁴，規範收受檢舉案件程序及獎勵辦法，鼓勵官兵勇於檢

³⁰ 台灣透明組織，〈國防部政風室拜訪本會〉，《台灣透明組織網站》，〈<http://tict.niceenterprise.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20130604&Rcg=100041>〉(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

³¹ 台灣透明組織，〈「瑞濱藝術與品格教育營」融入品格及廉潔教育〉，《台灣透明組織網站》，〈<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20140205&Rcg=100041>〉(檢索日期:2014 年 5 月 30 日)

³² 參考國防部總政治作戰局辦事細則第 6 條，軍紀督察處隸屬總政治作戰局之業務職掌如下：一、國軍監察人事、軍紀維護、肅貪防弊、風氣革新、案件調查、監辦、財產申報之政策制訂事項。二、國軍監察相關法令之疑義解釋及研修事項。三、國軍上校階及國防部幕僚、所屬機關、直屬單位監察官（主管）之派任事項。四、國軍軍紀教育之策劃及督導事項。五、國軍軍紀狀況彙整、士氣分析與報告及軍紀要求、指示之策頒作業事項。六、國軍各級部隊軍紀安全評核審查及績點核撥事項。七、重大軍（風）紀、申訴、人民陳情、檢舉及輿情案件之查處事項。八、民意代表、監察委員質詢或提詢有關軍（風）紀事項擬答資料之綜合、審查事項。九、重大採購、研發、生產、軍事投資案件之監辦及協調、督導與考核事項。十、國軍財產申報作業及法令疑義解釋事項。十一、其他有關軍紀監察事項。

³³ 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法，係法務部依據貪污治罪條例第十八條第一項規定訂定。

³⁴ 海軍司令部於民國 100 年 07 月 01 日發布「海軍獎勵檢舉貪瀆具體作法」，設有檢舉信箱及電話：台北大直郵政 90151 附 2 號錢永先生；電話：0800-221760 轉 8。
<http://law.mnd.gov.tw/scp/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=A001727037>(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

舉貪腐行為。

表 2-10、國防部受理檢舉貪腐信箱、電話及電子郵件信箱表

單位	檢舉管道
國防部	台北郵政 90012 附 5 號端木青先生收 檢舉電話 (02) 23119706
國防部長	mnd@mnd.gov.tw
參謀總長	cgs@mnd.gov.tw
國防部政風室	檢舉信箱：台北郵政 90018 號信箱 專線電話：(02) 2331-5100
政治作戰局	gpwd@mnd.gov.tw
陸軍司令部	army@mil.tw/html/indel.htm
海軍司令部	navy@mil.tw/gov.tw
空軍司令部	hq.caf@mil.tw/office/help.asp
後備指揮部	AO216001@mail.mil.tw
憲兵指揮部	mpone@mail.mil.tw

資料來源：整理自國軍軍風紀維護實施規定，頁 44-145，及國防部政風室資料。

(三) 其他相關單位：

1. 政治作戰局保防安全處：

雖然軍紀監察業務於民國 102 年移入總督察長室，但政治作戰局依然有協助執行反貪腐的功能，政治作戰局保防安全處於國防部「廉政工作會報」，負責組成反貪情蒐組，透過組織系統，進行貪瀆或不法案件情訊蒐報及掌握。因此，保防安全處設有「戈正平信箱」（地址：台北郵政 90012 附 6 號；電話 (02) 23117085），在國軍內部軍網建置「戈正平資訊網」，鼓勵檢舉及反映貪腐線索，依據陸海軍空獎勵條例辦理行政獎勵或核發獎金。檢舉範圍包括 1.人事紀律－職務調整、晉任等人事作業及人事權責長官、承辦人員，涉及關說、賄賂等不法及其他違常線索情資；2.財務紀律－各級主官管及財務經辦人員，各項費支用涉及虛報結報、挪用公款等貪瀆不法線索情資；3. 採購紀律－財物、勞務、工程採購等案件及業務權責主管與承辦人員，涉及勾聯圖利不法弊端及其他違常線索情資等三項。

35

³⁵ 國防部，〈肅貪防弊專區〉，《國防部政戰資訊服務網站》，〈<http://gpwd.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=143>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

2. 國防採購室：

軍備局採購中心與軍備局採購管理處於民國 102 年 1 月 1 日合併，編成國防部「國防採購室」，直屬國防部。本於業務職掌，於國防部「廉政工作會報」編組「採購紀律組」，負責採購案件稽核，採購人員、採購案件查察及相關違失檢討。

《政府採購法》第 108 條規定，中央及直轄市、縣（市）政府應成立採購稽核小組，稽核監督採購事宜。因此國防採購室編組國防部採購稽核小組，按「採購稽核小組組織準則」規定，採購稽核小組設召集人、副召集人、執行秘書各一人，由設立機關首長或其指定之高級人員、具採購相關專門知識之人員兼任之，另設置稽核委員、稽查人員若干人，除由設立機關內人員擔任外，可非由本機關人員兼任。國防部為有效推動採購稽核業務及提升稽核作業品質，聘請政府單位或民間機構專門知識人員擔任外部稽核委員，希望能客觀審度國防部採購案件進行。³⁶另設置檢舉信箱及專線電話(地址:台北市汀州路三段八號；電話：(02) 2367534) 鼓勵檢舉採購案件貪腐不法。

國防部為健全採購廉政工作，國防採購室定期對參與投標廠商，辦理採購作業滿意度及採購廉政問卷調查，民國 102 年度調查結果發現，對國防部採購室採購人員品德操守有 94.8%表示滿意，對採購人員之風評形象有 93.1%表示滿意。³⁷

3. 軍法機關：

自陸軍士官洪仲丘死亡案引發社會爭論後，立法院於民國 102 年 8 月 13 日修正通過軍事審判法部分條文，平時現役軍人犯罪，全部由普通法院審理，承平時期軍法機關不再辦理偵查、審判案件。隨著軍事審判法的修正，在肅貪上，軍事檢察及軍法體系功能淡出。

原本負責偵查及審判軍中貪腐案件之軍事檢察官及軍法官，因軍法體制改組，將最高軍事院、檢，編成北、南部地區法律服務中心；高等以下 8 個軍事院、檢，編配聯兵旅以上各級部隊及參謀本部直屬部隊，編成法律事務組，持續辦理法治教育、法律服務、輔導訴訟等工作，協助部隊貫徹依法行政，嚴整軍紀。³⁸

參考國防部民國 98 年「肅貪防弊檢討及制度興革方案報告」³⁹及民國 99 年「廉政建設行動專案工作報告」⁴⁰，國防部在防貪工作上重大興革方案包括：

³⁶ 國防部，〈廉政建設行動專案工作報告〉，《國防部網站》，〈<http://www.mnd.gov.tw/purge/sec/>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)，頁 16。

³⁷ 調查結果數據來自於國防部。

³⁸ 國防部，〈國防部 102 年施政成效及 103 年施政規劃報告〉，立法院公報，民國 103 年 3 月 6 日，第 103 卷，第 15 期，頁 271。

³⁹ 國防部，〈肅貪防弊檢討及制度興革方案報告〉，《國防部網站》，〈<http://www.mnd.gov.tw/purge/>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

⁴⁰ 國防部，〈廉政建設行動專案工作報告〉，《國防部網站》，〈<http://www.mnd.gov.tw/purge/sec/>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

- (一) 建立肅貪防弊機制－完備檢舉管道、廣蒐不法事證；加強文宣作為、鼓勵檢舉不法；落實預警搜處、強化預防作為。
- (二) 增訂採購防弊作為－公開透明採購資訊，防杜資格規格綁標；改進委員遴選機制，建立公平評選作法；辦理廠商問卷調查，主動發掘不法事證；增聘外部稽核委員，強化採購稽核能量；建立文件保密系統，防範洩密情事再生，落實採購專業訓練，強化採購人員職能。
- (三) 健全人事調任制度－落實人事制度，建立候調透明；研修人事法令，落實依法行政；貫徹德重於才，強化人事查核；杜絕請託關說，整飭人事紀律。
- (四) 強化財務審核－持續觀念宣導、強化督導作為；綿密審核網絡，周延稽核作為；落實自我檢查，強化內部管控；精實計畫編製，落實預算下授；精進伙食管理，加強督導作為。
- (五) 落實法紀教育－研析犯罪成因，深化防貪止弊；強化軍法教育，養成守法觀念。
- (六) 深耕武德教育－做好宣教工作，塑建武德信念；加強武德教育，培養廉能風尚。
- (七) 強化文宣工作－辦理學者座談，爭取輿論支持；落實精神教育，善盡軍人本務。
- (八) 重視新聞工作－提供正確資訊，做好危機管控；強化媒體溝通，提昇國軍形象。

政府與國防部針對貪腐成因，積極尋求各項肅貪防弊的作法，除了建立機制、強化內部控管外，也都努力尋求與外界溝通及民間力量的參與，在國防部的興革方案中，即委託專業機構，辦理投標廠商對於採購作業滿意度及廉政度問卷調查，藉此廣泛蒐集民間廠商對國軍採購作業整體觀感與興革意見。延聘其他政府單位或民間機構專家，擔任採購稽核小組外部稽核委員，希望以客觀角度審查購案執行。並希望經由舉辦座談會，聽取專家學者對於國軍的興革意見，爭取各界對國軍的認同與支持。重視新聞工作與媒體溝通，避免錯誤的資訊與報導，與延誤重大新聞事件的處理，而傷害國軍的形象。

行政院「國家廉政建設行動方案」則希望在公部門之外，推動企業誠信，因為私營部門在公共部門腐敗中會起的催化作用。另外，在擴大反貪腐教育及宣導上，不僅是公部門單向的宣導傳播，也希望推動民間團體、非政府組織和民眾積極參與反貪腐運動，結合村里、社區組織、民間團體，提升倫理建設，鼓勵民眾投入廉政志願服務。法務部「廉政新構想-以民為本具體策略與作法」的施政主軸第五項，就是「全民參與」，在宣導防貪上，招募廉政志工，希望提升社會大眾對防貪、反貪的認同與支持，鼓勵民眾對貪污採取「零容忍」的態度。要求政風人員力行「走出辦公室」及觀察易滋弊端業務異象之能力，以獲

得民眾、廠商或員工更豐富、更直接的建言，並及時蒐集、瞭解機關業務異常態樣。傾聽民意脈動，廣徵興革建言，專案訪查往來廠商、民間團體、專業人士及民眾，瞭解施政缺失預警資訊，並提出具建設性改進建議。

三、揭露者保護法

對於防治貪腐，組織成員最了解內部運作及弊端所在，因此內部成員弊端揭發(whistle blowing)被認為是防治組織不法行為的重要方法。揭發者又被稱為吹哨者(whistleblower)，其意義引申自英國警察吹哨子示警的行為，被英美等國引用，成為組織內部(包括政府機構、民間企業及團體)成員，基於維護公共利益，揭露組織不法的代名詞。

揭露者在心裡上面臨不小的壓力，包括行政倫理兩難困境，是要服從組織忠誠的要求？還是遵從自我道德良心倫理判斷？在實務上更將面臨對揭發後組織報復、人際關係緊張、保護措施不足及弊案未來發展不確定等風險與危險。⁴¹有些國家制定專法以保護揭弊者，美國於1989年制定「弊端揭發保護法(whistleblower protection act)」，明定公務員除了國防或外交上之利益外，對於機關或上級長官違反法令或行政規則、重大失政、預算的巨額浪費、權力濫用、公眾健康或者有重大安全且特定危險之事可進行告發，並設立「特別檢察官辦公室」，保護弊端揭發人，使其不受被禁止的人事措施侵害，而公務員若遭報復，亦可向特別檢察官辦公室或是向功績制保護委員會尋求救濟。⁴²

對於揭弊者的保護，我國雖有《公務人員保障法》、《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》及《證人保護法》等相關規範，但尚缺乏直接對於貪污及重大行政違失等不法資訊揭露者的保護立法，因此，法務部廉政署為有效打擊貪污行為，鼓勵知悉弊案人士勇於出面舉發，民國101年委託政治大學進行「機關內部不法資訊揭露者保護法」立法研究，提出立法草案，⁴³草案分「總則」、「不法資訊揭露之程序」、「揭露者之保護」、「揭露者之獎勵」、「罰則」等五章，計二十八條，並於民國102年辦理「廉政焦點論壇-揭弊者保護」邀集各界對法案提出意見。

法務部「機關內部不法資訊揭露者保護法」草案目前尚未進行立法程序。但已有立法委員謝國樑、吳育仁提出「揭弊人保護獎勵條例」⁴⁴、丁守中提出「公益揭露人保護法」⁴⁵等

⁴¹ 黃宏森，〈弊端揭發者(whistle-blowers)面臨的難題與抉擇之研究〉，《國立政治大學公共行政學系公共行政學報》，第14期，民國94年3月，頁39。

⁴² 黃朝盟、謝麗秋，〈由下而上鼓勵公務人員揭弊〉，《財團法人國家政策研究基金會網站》，2012年1月11日，<http://www.npf.org.tw/printfriendly/11022> (檢索日期:2014年5月12日)

⁴³ 法務部廉政署，〈機關內部不法資訊揭露者保護法草案〉，《法務部廉政署網站》，<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Attachment/36101671170.pdf> (檢索日期:2014年5月12日)

⁴⁴ 謝國樑、吳育仁，〈揭弊人保護獎勵條例草案〉，立法院第8屆第2會期第17次會議議案關係文書，《立法院網站》，<http://lis.ly.gov.tw/lg/cgi/lgmeetimage?cfc7cfcdec8c6cdc5cdcad2cccc> (檢索日期:2014年5月12日)

⁴⁵ 丁守中，〈公益揭露人保護法〉，立法院第8屆第4會期第18次會議議案關係文書，《立法院網站》

類似法案，於立法院進行一讀。此三項法律草案內容比較如下表。

表 2-11、揭露者保護法比較表

區分	機關內部不法資訊 揭露者保護法	揭弊人保護獎勵條例	公益揭露人保護法
提案者	行政機關研議	謝國樑、吳育仁	丁守中
立法宗旨	為維護公益，有效打擊機關內部不法行為，保護不法資訊揭露者。	保護及獎勵人民揭發政府部門之弊端，以期打擊不法及促進公共利益	為維護社會公共利益，有效遏止與懲處政府機關、公司、商業之內不違法情事，保護違法行為揭露人之權益。
條文數	28 條	29 條	36 條
揭露對象	行政機關	政府機關及其附屬機構、地方自治團體、行政法人、受政府監督之財團法人及受政府機關委託之執行公權力之團體或個人。	行政機關(包括中央與各級地方政府機關「構」、公立學校、公立醫院、公營事業、政府捐助超過 50%之財團法人。)與民間公司、商業負責人。
揭露時機	未發覺之不法行為。	未經發覺者為限。	主管機關尚未知悉或主管機關依法進行調查前。
揭露者的限制	揭露者並未限制須為公務人員。 但明知其揭露事證不實或以不正利益之獲取為目的者，不受到本法之保護。	揭弊人身分不以公務人員為限。	依勞動基準法、公務人員任用法、教育人員任用條例或其他相關法律，受政府機關、公司或商業雇用從事工作獲致工資或薪酬的人。 揭露人為檢舉或檢附事證虛偽不實者，依法追究刑事及行政責任。
揭露者責任	舉報或提供有關事證，並協助調查。	配合政府機關調查、提供事證或陳述自己見聞之不法或妨礙公共利益事實。	提出書面檢舉或口頭陳述具體違法，並檢附事證及協助調查。

區分	機關內部不法資訊 揭露者保護法	揭弊人保護獎勵條例	公益揭露人保護法
揭露項目	1. 刑法分則第四章之瀆職罪。 2. 貪汙治罪條例之犯罪。 3. 違反公務員服務法而情節重大。	政府部門或其人員有不法或妨礙公共利益之事實，且未經發覺者為限。	政府機關內部違法： 1. 中華民國刑法分則第 4 章之瀆職罪、第 16 章之一之妨礙風化罪、第 20 章之鴉片罪、第 21 章之賭博罪、第 26 章之妨礙自由罪與第 28 章之妨礙秘密罪。 2. 貪汙治罪條例。 3. 公務員服務法。 4. 其他足以損害社會公共利益而情節重大之罪。 公司與商業內部違法： 1. 證券交易法第 7 章之罰則。 2. 食品衛生管理法第 9 章之罰則。 3. 水汙染防治法第 4 章之罰則。 4. 其他足以損害社會公共利益而情節重大之罰則。
揭露者 保護單位 組成方式	法務部成立「不法資訊揭露者保護委員會」，組成方式授權法務部另以法令或命令為之。	法務部設置「揭弊人保護及獎勵委員會」，置委員 11 至 15 人，得為有給職，任期二年，就法律、財經、勞工、工程、醫療及社福等專業領域代表、專家學者及有關機關代表遴聘之。	法務部組成「保護委員會」，置主任委員一人，由法務部長兼任，委員十人至十四人，由主任委員就各主管機關簡任十三職等以上之公務員聘兼之。
揭露者 保護單位 執掌	1. 不法資訊揭露之法令遵循及程序稽核事宜。	1. 揭弊案件審查及受理之處理。 2. 揭弊人身分保密及	1. 接獲檢舉案件時，先循內部管道依法移送廉政署、調查局、檢察機關等調

區分	機關內部不法資訊 揭露者保護法	揭弊人保護獎勵條例	公益揭露人保護法
	2. 揭露者、其親屬或同居人身份保密及人身安全。 3. 對揭露者、其親屬或同居人不當措施之禁止，及權益保護之相關事宜。 4. 保障揭露者名譽之相關事宜。	人身保護措施， 3. 禁止公、私部門對揭弊人不利之措施。 4. 對揭弊人獎勵之措施。 5. 對揭弊人其他權益之保障措施。	查；涉及他主管機關之執掌者，商同或移送該主管機關調查。 2. 當揭露人本人、親屬或家屬身份保密、人身安全或名譽等受到威脅或損害時，或受到不當措施時，獨自或商同他主管機關採行必要之權益保護措施。 3. 必要時，得查閱或稽核他主管機關進行之調查程序、紀錄與相關檔案，並提供意見。 4. 其他有利推廣之事務。
不法揭露 受理機關	發現機關內部不法行為者，得向檢察官、法務部廉政署、法務部調查局或政風單位為不法資訊揭露。	揭弊案件應向法務部具名舉發。	發現政府機關公務員或公司、商業負責人內部有違法行為者，得向保護委員會提出書面檢舉或陳述具體違法。
不法揭露 處理程序	1. 受理機關應對揭露內容為必要之調查。 2. 調查結果、不予調查或停止調查完結後，應通知揭弊者。	1. 法務部接受檢舉後交委員會審查是否受理。 2. 如不予受理以書面通知揭弊人。 3. 揭弊案件不受理，揭弊人如有異議，得不經訴願提出行政訴訟救濟。 4. 揭弊案件受理後移轉主管機關或司法機關依法處置，並書面通知揭弊人。	1. 保護委員會受理後進行調查。 2. 如有不予受理或停止調查，應以書面通知揭露人。 3. 循內部管道依法移送廉政署、調查局、檢察機關等調查；涉及他主管機關之執掌者，商同或移送該主管機關調查。

區分	機關內部不法資訊 揭露者保護法	揭弊人保護獎勵條例	公益揭露人保護法
揭露人 保護對象	揭露者本人、親屬或同居人	揭弊人、揭弊人親屬或同居人	揭露人本人、親屬或家屬
揭露人 保護項目	<p>1.不得有不當措施：</p> <p>a. 免職、解聘、解僱或使其喪失職位之相類之人事決定。</p> <p>b. 懲戒、強迫休假、減薪、降低職位、禁止升遷、取消獎金或相類之人事決定。</p> <p>c. 重新分配工作、調職或其他違反個人意願之人事決定。</p> <p>d. 考績、工作績效之歧視或相類之不公待遇。</p> <p>e. 取消教育、培訓或其他工作進修機會之決定。</p> <p>f. 對揭露者或其親屬、同居人為強暴、脅迫或侮辱。</p> <p>g. 終止已簽約之契約關係，影響其經濟地位之決定。</p> <p>2.揭露人身分保密及</p>	<p>1. 身分資料保密。</p> <p>2. 揭弊人、揭弊人親屬或同居人之人身安全維護。</p> <p>3. 意圖妨害或報復依本法保護之揭弊人持續揭發弊端或配合調查，而向揭弊人實施犯罪行為者，其所犯之罪加重其刑至二分之一。</p> <p>4. 揭弊人工作單位於六個月份若無充分理由，不得對揭弊人予以解雇、解職、降薪、調職或其他不利之處分。</p> <p>5. 任何公私部門不得因揭弊人揭發弊端，對其採取不利措施。</p>	<p>1. 身分資料保密。</p> <p>2. 揭露人本人、親屬或家屬人身安全的保護。</p> <p>3. 不得有不當措施：</p> <p>a. 免職、解聘、解僱、調職等不利之處份。</p> <p>b. 懲戒、懲處、強迫休假、減薪、降低職位、禁止升遷、取消獎金、工作績效考核、教育培訓或工作進修機會等不利之處份。</p> <p>c. 為強暴、脅迫或侮辱等致心生恐懼之行為。</p> <p>d. 其他具有威脅或損害權益等不利之行為。</p> <p>4. 經揭露人同意後，得調整其職務。</p>

區分	機關內部不法資訊 揭露者保護法	揭弊人保護獎勵條例	公益揭露人保護法
	<p>人身安全事宜。</p> <p>3.保障揭露者名譽。</p>		
<p>揭露人 犯罪免除</p>	<p>揭露者涉有揭露資訊所成立之犯罪或懲戒時，得減輕或免除其處罰。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 揭密人因揭發弊端至遭受刑事追訴者，法院得減輕或免除其刑。 2. 揭弊人因揭發弊端而受不利行政處分之虞時，委員會得要求處分機關減輕或免除之，處分機關非有正當理由不得拒絕。 3. 揭弊人因揭發弊端致違反職務上保密義務時，視為未違反。 4. 揭弊人因揭發弊端導致他人受損害時，不負損害賠償責任，但法律有特別規定者不再此限。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 揭露者所為之違法行為揭露符合本規定，不負行政、法律責任。 2. 揭露人負有行政、刑事責任者，得就其檢舉因而處份或裁判確定案件，與依其檢附事證及協助調查程度，予以免除或減輕其處罰。
<p>揭露人 獎勵</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 給予獎金獎勵，依檢察官起訴書、法院判決書及有關檢舉資料，函送保護委員會審核後發給。揭露事由雖經判決無罪確定，依法領取的獎金不予追回。 2. 機關內部不法揭露 	<p>揭弊案件使政府部門之不法或妨礙公共利益之情事得以起訴者，應就其所揭發弊端牽涉之不法金額，最高給予百分之五揭弊獎金，但主管機關已訂有獎勵辦法者，依其規定。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 給予獎金獎勵。依法提出檢舉案件，雖經不予處份或判決無罪確定，而揭露人已依法領取之檢舉獎金，不予追回。 2. 政府機關、公司或商業內部違法揭露人，應予以獎勵或表揚。

區分	機關內部不法資訊 揭露者保護法	揭弊人保護獎勵條例	公益揭露人保護法
	者，應予獎勵或表揚。	揭弊獎金最高以新台幣一千萬元為限。 揭弊人如因揭弊案件，遭受處分、懲戒或刑責，仍應給予獎金。	

資料來源：研究單位整理

從上表比較得知，三項草案的目的都是保護及獎勵不法資訊的揭露者，以增進政府打擊不法情事的能力，分析其內容，有不小的差異，比較如下：

（一）揭露的對象與範圍：

三項草案的揭露時機都在不法行為未被發覺，或依法進行調查前，但由於立法的範圍不同，對於揭露的對象及範圍產生差異。法務部《機關內部不法資訊揭露者法案》主要為整肅貪污，打擊機關內部不法行為，建立廉能政府為目的，因此對象為行政機關內部違反刑法瀆職罪章、貪污治罪條例及公務員服務法之重大事由，作為本法規範之機關內部不法行為之範圍。《揭弊人保護獎勵條例》草案的對象也是政府機關，但並不僅針對貪腐問題，因此較為廣泛規定為，政府部門或其人員有不法或妨礙公共利益之事實，不過在此草案中對於政府部門有較為明確的規範，除政府機關外，還包括其附屬機構、地方自治團體、行政法人、受政府監督之財團法人、受政府機關委託執行公權力之團體或個人。《公益揭露人保護法》草案揭露對象與範圍是三項法案中最廣的，除政府機關內的公務員外，還包括民間公司及商業負責人，揭露的範圍，在公務員雖然仍以肅貪為主，包括刑法瀆職罪、貪污治罪條例、公務員服務法，不過比《機關內部不法資訊揭露者法案》卻多了妨礙風化罪、鴉片罪、賭博罪、妨礙自由罪與妨礙秘密罪，在公司、商業內部負責人，則列舉違反《證券交易法》、《食品衛生管理法》、《水污染防治法》等項目，⁴⁶最後並增列，其他足以損害社會公共利益而情節重大之罰則，認定標準，由本法規定成立之法務部違法行為揭露人保護委員會決定，已幾乎包括所有重大犯罪在內。

（二）揭露者的限制與責任：

三項草案並無限制揭露者是否必須為公務員，然「公益揭露人保護法」草案對於揭露者卻有定義，該草案所稱之揭露人，依勞動基準法、公務人員任用法、教育人員任用條例

⁴⁶ 這可能與當時國內發生日月光 K7 廠廢水排放污染後勁溪，另瘦肉精、朔化劑、胖達人香精麵包、山水米混充低價進口米、大統食油與富味鄉摻入低價油等事件有關。

或其他相關法律，受政府機關、公司或商業雇用從事工作獲致工資或薪酬的人。換句話說，外部第三人提出之檢舉，不受該草案規範的保護。

揭露者除提出檢舉外，還必須檢附事證，配合調查，並負揭露事實的責任，在《機關內部不法資訊揭露者法案》、《公益揭露人保護法》草案中都有類似規定，若揭露人明知其揭露事證不實或以不正利益之獲取為目的者，不受到本法之保護，甚至需依法追究刑事及行政責任。

（三）揭露者保護的單位與職責：

為達到保護揭弊者的目的，三項草案分別規定，在法務部下設置獨立機關「不法資訊揭露者保護委員會」、「揭弊人保護及獎勵委員會」及「保護委員會」，其功能最主要是執行法案規定之保護措施，但不同的是，《機關內部不法資訊揭露者法案》規定成立之「不法資訊揭露者保護委員會」，在機制設計上，不負責揭露事件的處理程序，而保護機制原則上由揭露者向保護委員會聲請之，保護委員會採取適當之處理措施。另一方面，《揭弊人保護獎勵條例》成立之「揭弊人保護及獎勵委員會」，在程序上，由法務部轉送舉發事件，由委員會審核是否受理，揭弊案件受理後，委員會應於十日內移轉主管機關或司法機關依法處置。而《公益揭露人保護法》設置之「保護委員會」，負責接受揭露人的檢舉，循內部管道依法移送廉政署、調查局、檢察機關等調查；涉及他主管機關之執掌者，商同或移送該主管機關調查。三項草案成立之保護揭露人委員會，以《公益揭露人保護法》設置之「保護委員會」，職責範圍最廣，以《機關內部不法資訊揭露者法》成立之「不法資訊揭露者保護委員會」，專門處理保護揭露者，職責範圍最小。

（四）不法揭露的程序：

《機關內部不法資訊揭露者法》草案規定，揭露者發現機關內部不法行為者，得向檢察官、法務部廉政署、法務部調查局或政風單位為不法資訊揭露。受理機關應對於所有揭露內容進行調查。但若有匿名、明顯虛偽不實、或該案件已經公開而揭露者並未提供新事證等情形，即得不予調查或停止調查，調查完結後，受理機關應即通知揭露者。

《揭弊人保護獎勵條例》草案規定，揭弊案件應向法務部具名舉發，法務部接受舉發後應即交「揭弊人保護及獎勵委員會」審查是否受理，如有虛偽不實、匿名、案件已經公開或發覺或揭弊人不配合調查時，則不予受理，委員會應於接受舉發後二十日內做成受理與否之決定，於決定受理後十日內移轉主管機關或司法機關依法處置，不論是否接受處理應以書面通知揭弊人。

《公益揭露人保護法》草案規定，揭露人應以書面或口頭方式，向保護委員會提出檢舉，當檢舉內容、資訊或證據不符規定或不完備、明顯虛偽不實、保護委員會或主管機關

所得事證已足以展開調查程序或已進行調查時，則不予調查或停止調查，並以書面通知揭露者。檢舉如屬違法案件，保護委員會，先循內部管道依法移送廉政署、調查局、檢察機關等調查；涉及其他主管機關執掌者，商同或移送各該主管機關調查。

（五）揭露者的保護：

三項草案保護的對象都及於揭露者本人、親屬、同居人或家屬，保護的項目包括 1.身分資料的保密；2.人身安全的保護（強暴、脅迫或侮辱）；3.工作權的保護（免職、解聘、解僱或使其喪失職位）；4.工作環境的保護（懲戒、強迫休假、減薪、降低職位、禁止升遷、取消獎金）；5.訓練機會的保護（取消教育、培訓或其他工作進修）；5.考績的保護（考績、工作績效之歧視）等。

另在《機關內部不法資訊揭露者法》規定終止已簽約之契約關係，影響其經濟地位之決定，屬於不當行為，揭露人應受保護。在《揭弊人保護獎勵條例》草案更規定，意圖妨害或報復依本法保護之揭弊人持續揭發弊端或配合調查，而向揭弊人實施犯罪行為者，其所犯之罪加重其刑至二分之一。

（六）揭露者的獎勵：

對於揭露者的獎勵包括：1.涉有揭露資訊所成立之犯罪或懲戒時，得減輕或免除其處罰；2.對於揭露者給予獎金。在《揭弊人保護獎勵條例》草案更規定，揭弊人因揭發弊端而受不利行政處分之虞時，委員會得要求處分機關減輕或免除之，處分機關非有正當理由不得拒絕。揭弊人因揭發弊端致違反職務上保密義務時，視為未違反。揭弊人因揭發弊端導致他人受損害時，不負損害賠償責任，但法律有特別規定者不再此限。對揭弊人做更多責任的免除。

第三節 我國公民社會發展與政策參與

公民社會(Civil Society)一般指圍繞共同利益、目標和價值，非強制的行動團體。公民社會通常運作於慈善機構、非政府組織、社區組織、婦女組織、宗教團體、專業協會、工會、自助組織、社會運動團體、商業協會、聯盟等之中。⁴⁷它不屬於政府的一部分，也不屬於盈利的私營經濟的一部分。指相對於公權力(國家)、企業(經濟)和家庭(私領域)外的自主空間，透過各種民間組織、社團機構或自願性團體積極參與社會，鼓勵民眾透過公共的溝通或辯論方式，形成社會共識的規範與價值。⁴⁸因此公民社會的組織為公民社會運作的重要支柱。

一、我國公民社會的發展

Civil Society 在我國使用時，用了三種不同的翻譯方式，分別是「民間社會」、「市民社會」與「公民社會」，代表我國公民社會發展的三個階段。民國 70 年代，civil society 首先被翻譯為「民間社會」，與「國家政府」有「官 VS 民」二元對立的觀點，主要是為了凸顯「官民矛盾」，強調民間的自主性，並從政治、經濟與社會變遷的角度，論證我國威權體制開始鬆動，民間力量應設法排除國家干預。⁴⁹這與當時國內政治民主發展情形有密切關係，「民間社會」被用來當作一種理論用語，也在說明臺灣民國 70 年代的草根自主性抗爭，和威權統治者，處於二元對立、民間自主反抗的社會情勢與政治條件。⁵⁰因此，這套論述的「策略」意味濃厚，民國 75 年民進黨宣布成立，面對「國家機器」的鎮壓風險，政治反對運動急欲動員民間社會運動的能量，以建立弱勢者的行動聯盟息息相關。⁵¹

民國 80 年代，「社會運動制度化」、「社區」興起，此階段 Civil society 被翻譯成為「市民社會」的情形出現。⁵²其所代表的是，著重西方中世紀城市開始現代化的歷史意義，涉及城市居民自治權、公民權、商業自由的組織原則。⁵³當時我國民主化漸進成熟，公共議題如人權、環保、教育、福利等日益浮現，民間團體針對議題與不同政黨進行選擇性合作，開始透過依賴「遊說立法」或者「修法」的活動，使其主張獲得法制化及制度化的執行。另一方面，政府開始推動「社區總體營造」計畫（民國 83 年以降），模仿日本的街町發展經

⁴⁷ What is civil society?. Centre for Civil Society, London School of Economics. 2004-03-01 <http://civilsoc.org/whatisCS.htm>

⁴⁸ 陳奎旭《公民社會下的環境運動:以林園反三輕運動為例》（屏東：國立屏東教育大學社會發展學系碩士論文，民國 99 年 1 月），頁 32。

⁴⁹ 顧忠華，2002，〈公民社會在台灣成形經驗〉，瞿海源、顧忠華、錢永祥主編，《法治、人權與公民社會：殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集》。台北：桂冠。頁 166。

⁵⁰ 張茂桂，〈台灣政治民主化與公民社會的發展〉，《民間公民與法治教育基金會網站》，2011 年 08 月 01 日，〈http://www.lre.org.tw/newlre/RTE/myform_detail.asp?id=3165〉(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

⁵¹ 顧忠華，2002，〈公民社會在台灣成形經驗〉，瞿海源、顧忠華、錢永祥主編，《法治、人權與公民社會：殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集》。台北：桂冠。頁 167。

⁵² 張茂桂，〈台灣政治民主化與公民社會的發展〉，《民間公民與法治教育基金會網站》，2011 年 08 月 01 日，〈http://www.lre.org.tw/newlre/RTE/myform_detail.asp?id=3165〉(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

⁵³ 王振寰，〈出現中的市民社會及其限制〉，《二十一世紀》，第五期，1991 年 6 月，頁 62。

驗，希望地方認同、地方關懷、志願服務主義，能和地方的空間規劃，地方經濟發展政策，包括人文、環保、生態，結合在一起，能落實於社區的每日生活。政府只是扮演協調、輔助等必要的角色，而不是「照顧」或者「替代」的角色。這誘發地方社會原來封閉的能量，促成草根民主與公共事務管理的發展，導致由下而上實質的參與。⁵⁴

民國 89 年我國政黨輪替朝野易位，社會運動產生新的變化，對於社會議題的討論，認為不應該被黨派意識形態所限制，更不應該被族群身份所限制，民間團體的發展及運作也更趨獨立及多元，經由相互之間的合作，對於政府政策制定及推動產生重大影響。⁵⁵Civil society 開始被翻譯為「公民社會」。顧忠華（民 91 年）認為「公民社會論」更能嚴格界定公民社會，而逐漸傾向將經濟體系視為國家和公民社會之外的另一功能自主領域，形成民主政治、市場經濟和公民社會的三元分析架構，避免了「民間社會」的含意模糊，及與傳統中國民間、民俗觀念過於接近；另一方面也避免「市民社會」的「市民」概念的誤解，似乎公民權僅限於城市居民，且過度強調經濟與階級的意涵。⁵⁶

倫敦政經學院「公民社會中心」認為公民社會此一概念經常指涉到以下各種組織類型：慈善機構、非政府組織、社區組織、婦女組織、宗教團體、專業協會、公會、自助組織、社會運動團體、商會、協會等。⁵⁷這些志願性社會組織，成員的加入或退出是自願的，並且不以營利為目的，而是基於共同利益或信仰而自願結成的團體，是一種非營利、非政府、且獨立性的社會組織，提供公民參與公共事務的機會平台。提高公民參與公共事務的意願和能力，是公民社會的核心要素。⁵⁸

公民社會是在政府部門、民間企業部門以外的「第三部門（the third sector）」，此第三部門的意義十分廣泛，因此對公民社會的組織有許多不同的名稱及概念，例如人民團體、非政府組織、非營利組織等等。現就我國「公民社會團體」分析如下：

（一）財團法人機構

我國對於民眾成立的組織，主要管理的法律是《民法》及《人民團體法》。我國民法總則篇將人區分為自然人及法人，而法人是指在法律上具有人格的組織，它們就像自然人一樣享有法律上的權利與義務。法人分為公法人與私法人，公法人指涉有公權力的政府機關，私法人又可以分成社團法人與財團法人。社團法人包括營利性社團法人以及非營利性

⁵⁴ 張茂桂，〈台灣政治民主化與公民社會的發展〉，《民間公民與法治教育基金會網站》，2011 年 08 月 01 日，〈http://www.ire.org.tw/newlre/RTE/myform_detail.asp?id=3165〉(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

⁵⁵ 2013 年公民 1985 行動聯盟發起白衫軍運動，影響政府修訂軍事審判法；太陽花學運延遲政府與中國大陸簽訂服務貿易協定，民間團體自主性的力量影響政府決策。

⁵⁶ 顧忠華，2002，〈公民社會在台灣成形經驗〉，瞿海源、顧忠華、錢永祥主編，《法治、人權與公民社會：殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集》。台北：桂冠。頁 170。

⁵⁷ What is civil society?. Centre for Civil Society, London School of Economics. 2004-03-01

⁵⁸ 王振軒，《非政府組織的議題、發展與能力建構》（台北：鼎茂圖書，2006），頁 38-40。

社團法人。營利性社團法人如公司、商號；非營利性社團法人又可以分為中間性社團法人（如同鄉會、同學會）與公益社團法人。財團法人則可以分成一般性財團法人，如基金會、特別財團法人，如依「私立學校法」設立的私立學校、依「醫療法」所設立的醫療機構，以及政府捐資成立的財團法人，如海峽交流基金會，以及宗教法設立之寺廟、教會等。在管理上，法人必須依法並向主管機關登記，否則不得成立。⁵⁹

民法係對於有別於自然人之外的法人為權利義務的規範，含括的範圍較廣，其中政府部門的公法人及民間企業部門的公司商號，在分類上不屬於於公民社會組織。

財團法人係以獨立財產為基礎，由法律創設人格之權利意義主體。近年來，包括財團法人在內之各種非政府組織及非營利組織，於整合多元價值、參與社會服務，已發揮具體可觀的效果，行政院曾於民國 99 年擬定「財團法人法草案」⁶⁰送交立法，然尚未完成立法，目前對於財產法人的設立及管理，仍以民法及中央主管機關依職權所訂定之命令為主要依據，現行各類財團法人訂定之法規如下表。

表 2-12、財團法人設立及監督法規一覽表

項次	中央 主管機關	主管目的事業	法規名稱
1	內政部	推動內政相關業務為目的，從事民政、戶政、社政、地政、家庭暴力、性侵害及性騷擾防治、警政、營建、消防、役政、兒童福利、救災、入出國及移民業務或其他有關內政業務等服務之財團法人。	內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點（民國 101 年 11 月 19 日修正）
2	教育部	舉辦符合本部主管業務之公益性教育事務為目的之財團法人	教育部審查教育事務財團法人設立許可及監督要點（民國 102 年 05 月 17 日修正）
3	教育部	體育法人，指財團法人有以興辦體育公益事業為其設立目的且其業務範圍符合體育運動事項者。	教育部體育署審查體育財團法人設立許可及監督要點（民國 102 年 1 月 1 日生效）

⁵⁹ 民法第 25 條：「法人非依本法或其他法律之規定，不得成立。」民法第 30 條「法人非經向主管機關登記，不得成立。」

⁶⁰ 行政院，《財團法人法草案》，立法院第七屆第五會期第八次會議議案關係文書，《立法院網站》，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcacfc7c8cdc5cecec8d2cecbcd> 檢索日期:2014 年 5 月 12 日

項次	中央 主管機關	主管目的事業	法規名稱
4	教育部	青年發展事務財團法人（以下簡稱青年法人），指以舉辦符合本部主管業務之公益性青年發展事務為目的之財團法人。	教育部審查青年發展事務財團法人設立許可及監督要點（民國 102 年 11 月 08 日生效）
5	文化部	符合本部主管業務之公益性文化事務為目的之財團法人	文化部審查文化事務財團法人設立許可及監督要點（民國 102 年 10 月 22）
6	外交部	促進國際合作及發展，加強國際瞭解，提倡國際正義，增進人類福祉及維護世界和平為目的之財團法人	外交部主管財團法人設立許可及監督要點（民國 101 年 07 月 10 日修正）
7	財政部	財政部或本準則修正施行前經本部所屬機關許可設立之財團法人	財政部主管財團法人監督管理準則（民國 89 年 06 月 15 日修正）
8	經濟部	經濟事務財團法人，指以協助提升經濟發展為目的，從事促進工商經貿、能源資源、產業科技及資訊應用之財團法人	經濟部審查經濟事務財團法人設立許可及監督要點（民國 101 年 06 月 14 日）
9	交通部	交通部部許可設立之鐵路、公路、大眾捷運、郵政、電信、航政、港務、民航、氣象、觀光等有關交通事務之財團法人。	交通部審查交通事務財團法人設立許可及監督要點（民國 99 年 07 月 27 日）
10	法務部	以宏揚法治為目的，從事法制研究、法律服務、矯正服務及司法保護之財團法人。	法務部審查法務財團法人設立許可及監督要點（民國 102 年 4 月 11 日修正）
11	衛生 福利部	從事符合本署主管業務之公益性衛生事務為目的，設立之財團法人	衛生財團法人設立許可及監督要點（民國 96 年 07 月 10 日修正）
12	衛生 福利部	推動社會福利相關業務為目的，從事婦女福利、兒童及少年福利、身心障礙福利、老人福利、家庭支持、社會救助、社會工作、志願服務、	衛生福利部審查社會福利業務財團法人設立許可及監督要點（民國 103 年 01 月 15 日修正）

項次	中央 主管機關	主管目的事業	法規名稱
		家庭暴力防治、性侵害防治、性騷擾防治業務或其他有關社會福利業務等服務之財團法人	
13	行政院 環保署	從事有關環境保護業務為目的之財團法人。	行政院環境保護署審查環境保護財團法人設立許可及監督要點(民國102年02月06日修正)
14	勞動部	勞動業務財團法人，係指以公益為目的，從事有關促進勞資和諧、保障勞工權益、增進勞工福祉、提高勞動力及其他勞動事項等業務之財團法人。	勞動業務財團法人監督準則（民國96年04月23日修正）
15	行政院 農委會	農業財團法人，指以從事農、林、漁、牧、糧食、農村發展及其他有關農業事務為目的之財團法人。	行政院農業委員會審查農業財團法人設立許可及監督要點（102年5月31日生效）
16	行政院 陸委會	辦理臺灣地區與大陸地區人民往來有關事務，並謀保障兩地區人民權益為目的之財團法人	行政院大陸委員會審查大陸事務財團法人設立許可及監督要點(民國102年1月30日修正)
17	行政院國 家通信傳 播委員會	促進通訊傳播匯流為目的，從事通訊傳播監理、相關技術發展之研究或國際交流合作之財團法人。	國家通訊傳播委員會審查通訊傳播財團法人設立許可及監督要點（民國99年6月1日）
18	科技部	促進科學技術發展為目的，從事科學技術研究發展及相關科技推廣或服務為主要業務之財團法人	科技部審查科技事務財團法人設立許可及監督要點
19	行政院 退輔會	辦理有關退除役官兵福利事項與服務照顧之財團法人。	國軍退除役官兵輔導委員會審查退除役官兵福利服務業務財團法人設立許可及監督要點（民國103年05月09日修正）
20	國防部	國防部或許可監督要點施行前許可設立有關國防事務之財團法人。	國防事務財團法人設立許可及監督要點(民國101年08月14日修正)

資料來源：整理自，台灣公益團體自律聯盟，〈財團法然設立及監督法規一覽表〉，《台灣公益團體自律聯盟網站》，<http://www.twnpos.org.tw/laws/laws.php?clID=2&page=1>（檢索日期:2014年5月12日）

由上表可知，行政院所屬各部會為財團法人之主管機關，財團法人依其設立的目的向各部會申請登記，其中向法務部申請成立「法務財團法人」的類別，包括 1. 法律服務及研究—如民事訴訟法研究基金會、李模務實法學基金會、韓忠謨教授法學基金會、法治建設基金會、民法研究基金會、法治推廣服務基金會、萬國法律基金會、刑事法雜誌社基金會、法治建設基金會等；2. 法律推廣—如向陽公益基金會、民間司法改革基金會等；3. 矯正服務—如臺灣更生保護會、福建更生保護會；4. 司法保護—犯罪被害人保護協會等。參考基金會成立之目的，以法律推廣類別與反貪腐較為相關，其運作概要說明如下：

1. 向陽公益基金會

以根紮法治教育基礎、重建良好社會價值、發揚倫理道德觀念及奠定社會安寧秩序為宗旨。導正青少年偏差思想，推動受刑人更生保護及建立法治精神以改善社會風氣。辦理及青少年問題與對策研討會及年度舉辦學校校園法治教育等活動。⁶¹

2. 民間司法改革基金會

以司法改革為目的，建立一個值得人民信賴的司法，達到司法能夠實現正義的理想，基金會工作分為立法研究、監督評鑑、教育推廣、個案追蹤四大類。在教育推廣上，進行志工培訓、學生營隊、年度論壇、座談會及法治教育。⁶²

行政院制定「公務員廉政倫理規範」落實公務員品德考核，來防止貪腐事件發生，而社會有許多以品格教育為目的之基金會，例如財團法人宏達文教基金會，使命為透過提供持續學習的教育計畫來共同型塑正直、誠信、愛、尊重、關懷、正面思考與重視自然資源的核心價值與文化。⁶³經由這些基金會推動社會品格教育，會減少貪腐事件的發生。依據教育部教育基金會資訊網查詢，共有 130 個基金會主要業務類別為「品格教育」⁶⁴，可做為共同推動反貪腐合作的對象。

國防部制定「國防事務財團法人設立許可及監督要點」，管理以國防事務為目的之財團法人，目前主要國防事務基金會有「財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」、「財團法人國防工業發展基金會」，都是由政府捐助成立，其中國防工業發展基金會當前工作重點為：擴大建教實務、積極參與國防工業、策辦相關活動鼓勵各界參與國防工業工作、廠商優惠貸款等。⁶⁵與國防工業廠商接觸十分密切，而推動企業誠信是行政院國

⁶¹ 整理自向陽公益基金會網站資料 <http://www.tosun.org.tw/index.asp> (檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

⁶² 整理自民間司法改革基金會網站資料，http://www.jrf.org.tw/newjrf/index_new2014.asp?id=4094 (檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

⁶³ 整理自宏達文教基金會網站資料 <http://htcfoundation.org.tw/Introduct.aspx>(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

⁶⁴ 教育部教育基金會資訊網，<https://foundation.moe.edu.tw/bin/home.php>(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

⁶⁵ 整理自國防工業發展基金會網站資料，http://www.ndidf.org.tw/controller_forms.php?form_name=aboutus.php&about=point(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

家廉政建設行動方案具體策略之一，國防部廉政建設小組也編成採購紀律小組，因此，國防工業發展基金會對國防部與國防廠商合作推動反貪腐工作，應能發揮一定的溝通管道。

（二）人民團體

相對於以基金財產運作之財團法人，人民團體是以會員為基礎的組織，我國於民國 81 年制定《人民團體法》，開放人民自由結社，並將人民團體區分職業團體、社會團體及政治團體三種類型：1.職業團體－以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位、團體或同一職業之從業人員組織之團體。2.社會團體－是以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。內政部「社會團體許可立案作業規定」，社會團體區分為學術文化團體、醫療衛生團體、宗教團體、體育團體、社會服務及慈善團體、國際團體、經濟業務團體、宗親會、同鄉會、同學校友會、其他公益團體。3.政治團體－以共同民主政治為理念、協助形成國民的政治意志，並促進國民以政治參與為目的，由中華民國國民組成之團體，簡單來說，政治團體即現在所謂的「政黨」。

我國自解嚴後，人民團體蓬勃發展，依據內政部統計，登記立案之人民團體超過五萬三千六百餘個⁶⁶，成立的目的、關注的議題、活動的方式五花八門。統計如下表。

表 2-13、人民團體類別及數量統計表

區分	類別	中央	地方	總計
職業團體	農會	0	302	302
	漁會	1	39	40
	工會	199	5086	5285
	工業團體	147	27	174
	商業團體	127	2269	2396
	自由業團體	51	2650	2710
	合計	525	10373	10898
社會團體	學術文化團體	2534	4875	7409
	醫療衛生團體	1015	341	1356

⁶⁶ 內政部，〈全國性人民團體數〉，《內政部人民團體全球資訊網站》，〈<http://cois.moi.gov.tw/MOIWEB/Web/frmForm.aspx?FunID=e89adb5e8b5b4b81>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)，內政部定義「社會團體」，係人民基於志趣、信仰、地緣或血緣之相同而組成之團體，其性質較著重社會層面，純以個人興趣之滿足或理想之實現為目的，包括學術文化、社會服務及慈善、醫療衛生、宗教、體育、國際、經濟業務、宗親會等團體。

區分	類別	中央	地方	總計
	宗教團體	1231	1206	2437
	體育團體	1128	4029	5157
	社會服務及 公益慈善團體	2511	10818	13329
	國際團體	148	2479	2627
	經濟業務團體	2217	2884	5101
	其他	966	4054	5020
	合計	11750	30686	42436
政治 團體	政黨	247	0	247
	全國性政治團體	44	0	44
合計		12566	41059	53625

資料來源：內政部，〈全國性人民團體數〉，《內政部人民團體全球資訊網站》，<
<http://cois.moi.gov.tw/MOIWEB/Web/frmForm.aspx?FunID=e89adb5e8b5b4b81>> (檢索日期:2014年
5月12日)

這些團體中推動反貪腐最重要的是「台灣透明組織」(Transparency International Chinese Taipei, TICT)，於民國91年9月28日成立，以推動我國政府透明與社會廉潔為重要使命，並於民國97年完成國際透明組織國家分會認證程序，簽署「正式會籍」文件，正式取得會籍資格，成為國際透明組織全球各國分會成員之一。以結合政府、企業、與民間社會力量，透過國際非營利組織的視野，藉由宣導、研究、結盟與監測的方式，營造台灣透明社會及廉潔文化，進而提升台灣民主品質與國家競爭力為宗旨；主要任務如下：⁶⁷

1. 激起社會關注－藉由各種媒體之社會行銷方案與社會教育的深層轉化功能，持續激起社會對貪腐問題的關注，並進而形塑台灣本土的廉潔文化。
2. 建立反腐聯盟－建立國內、國際暨兩岸各種組織網絡，交換反貪腐運動之經驗，並尋求結合政府、企業、社會之力量，戮力推動各種反貪倡廉之作為。
3. 開發反貪工具－藉由研究各國與國內各組織反貪腐經驗，總結歸納出有效的反貪工具，並藉由學習散播效果，將反貪工具推廣至需要的單位。
4. 設定廉潔標準－協助政府、企業與民間，建立各種廉潔標準及作業流程，包括個人與組織的廉潔標準，從推廣的角度提供社會各界參考依循。

⁶⁷ 台灣透明組織，〈組織介紹〉，《台灣透明組織網站》，<
<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100399>> (檢索日期:2014年6月12日)

5. 監測貪腐活動－藉由國際及國內經驗，從制度、過程、及結果等三方面，設立各種測量貪腐現況的指標，以協助政府、企業與民間瞭解問題、督促改善。各項指標包括清廉印象指數、全球貪腐趨勢指數及政府國防廉潔指數。

人民團體按成立之目的各有其關切的議題，能夠在特定防貪類別中提出貢獻，例如，民國 100 年 1209 國際反貪日系列活動，法務部於 11 月 24 日辦理「醫事倫理論壇」，邀請法學界、醫療界（包括台灣醫改會等團體）及學者共同參與，探討醫療界反貪問題。⁶⁸行政院公共工程委員會於民國 100 年 5 月 14 日與工程技術顧問公司公會、營造公會、技師公會、建築師公會、工程學會等人民團體及銀行界代表，共同簽署「公共工程反貪腐宣言」，消除公共工程貪腐事件，希望全國公共工程界共同努力，營造一個真正清廉的環境。

法務部廉政署於民國 100 年起實施「政風機構推動廉政宣導及社會參與實施方案」⁶⁹，其中在促進民眾參與，發展社區關係作為上，具體措施包括：1. 結合機關資源，建立與社區、宗教、民間團體合作管道，舉辦反貪經驗交流或觀摩活動；2. 推廣廉政志願服務及志工、義工招募，宣導反貪倡廉訊息，促進全民參與及支持反貪作為；3. 連結社區、非政府組織、專業人士、社區發展協會、里民大會、大廈管理委員會等管道，提供反貪教育宣導資訊，並提倡專業倫理；4. 結合社區大學推動公民反貪教育，推廣開辦廉政課程、論壇、研討會及藝文活動。其主要目的讓反貪腐成為全民意識及行動，要求各政風單位從其關係網路，連結社區發展協會、大廈管理委員會、里民大會、社區大學、宗教團體等民間組織合作推動。

因此就國防部門而言，有些民間團體或多或少與國防業務相關，或是關心國防事務，可成為國防部門連結反貪腐的管道，分析如下：

1. 與國防採購有關之工商團體

包括全國工業總會、全國商業總會、各產業公會、各商業公會等團體外，與國防工業有關的組織，如「中華國防工業發展協會」會員包括個人及國防工業合格廠商、從事國防工業之公、私法人或對國防產業發展有興趣之法人，成立宗旨為積極推動國防與國土安全產業根植民間，促進產業升級；善用國內外國防科技與民間科技，發展國防與國土安全解決方案，以保衛國家與國土安全；並推動國際性事務，創造人民福祉。任務包括積極扮演政府與民間重要角色，協助國防與國土安全產業相關事務之協調、整合等。⁷⁰

⁶⁸ 醫事倫理論壇第一場研討主題：「發揮醫師自律機制-從醫療弊案談建立課責與揭弊文化」，第二場研討主題：「從 APEC 亞太會議生物製藥業企業倫理談我國醫商關係倫理規範」

⁶⁹ 法務部廉政署，〈政風機構推動廉政宣導及社會參與實施方案〉，《法務部廉政署網站》，〈<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=230108&ctNode=34189&mp=289>〉（檢索日期:2014 年 6 月 12 日）

⁷⁰ 整理自《中華國防工業發展協會網站》，〈<http://www.ndia-sino.org.tw/index.htm>〉（檢索日期:2014 年 6 月

2. 從事國防事務研究的學術團體

除了各大學中貪腐問題研究、國家安全、國防戰略研究系所的學者專家⁷¹，社會上也存在許多國防相關研究的團體，如：中華民國全民國防教育學會⁷²、中華民國國防政策與戰略研究學會、中華民國國防科技學術研究學會、中華經略國防知識協會、中華戰略學會、台灣戰略研究學會、台灣戰略模擬學會等。

3. 退伍軍人及軍校校友會等團體

這些團體由退伍軍人組成，雖然平時以聯誼及服務為主，但對國防事務有長期的工作經驗，可協助國防部門推動反貪腐。這類團體包括：(1)退伍軍人組織－清溪總會、中華民國後備憲兵荷松總會、中華民國退伍軍人協會、中華民國退伍軍人權益促進會、中華退伍軍人暨眷屬關懷協會、臺灣退伍軍人權益保障協會等二十餘個組織；(2)軍校校友組織－中華民國空軍校友會、中華民國陸軍軍官學校校友總會、中正國防幹部預備學校全國校友會；(3)其他組織－中華民國軍人之友社。

4. 其他關切國防事務團體

例如軍中人權促進會，由陳碧娥女士成立，長期關注軍中人權狀況，國防部成立「軍事冤案申訴委員會」邀請陳女士擔任委員。

表 2-14、國防相關人民團體項目表

項次	團體分類	團體名稱	會址/電話
1	經濟業務	中華國防工業發展協會	臺北市中山區中山北路 2 段 129 號 5 樓之 3 /02-25810168
2	學術文化	中華民國全民國防教育學會	台北市大同區南京西路 64 巷 17 號 02-25560706
3	學術文化	中華民國國防政策與戰略研究學會	台中市西區公益路 161 號 14 樓之 1 04-23029656
4	學術文化	中華民國國防科技學術研究學會	桃園縣大溪鎮員樹林石園路 223 號 03-3809255#11
5	學術文化	中華經略國防知識協會	桃園縣龍潭鄉光明路 75 巷 5 號 02-23516783

12 日)

⁷¹ 例如，淡江大學國際事務與戰略研究所王高成教授，曾經指導研究生吳熙中於民國 101 年 6 月，完成「我國軍事貪腐弊案與防制對策之研究」碩士論文。

⁷² 民國 96 年成立，目的在建構人力資源整合脈絡，深入社會環境各個領域使離退軍職人員有機會持續扮演國家社會之中堅，學會任務包括學術交流、教育發展、人才整合、文化公益、退除役官兵服役等項目。整理自《中華民國全民國防教育學會網站》，<<http://www.pdeas.org.tw/ap/index.aspx>> (檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

項次	團體分類	團體名稱	會址/電話
6	學術文化	中華戰略學會	台北市中正區杭州南路 1 段 23 號 11 樓/ 02-2341-6614
7	學術文化	台灣戰略研究學會	台北市北投區中央北路三段 276 巷 8 號 2 樓/ 02-2895-5776
8	學術文化	台灣戰略模擬學會	臺北市大同區華陰街 33 號 2 樓之 1 02-2559-6776
9	社會團體	中華民國清溪總會	台北市環河北路一段 295 之 3 號 4 樓 02-25528007
10	公益團體	中華民國後備憲兵荷松總會	桃園縣桃園市四維街 5 號 03-3921988
11	社會服務 及慈善	中華民國退伍軍人協會	臺北市中山區長安東路 1 段 25 號 8 樓/02-2531-4754#32
12	社會服務 及慈善	中華民國退伍軍人權益促進會	臺北市中正區南昌路 2 段 31 號 2 樓 225 室/
13	社會服務 及慈善	中華退伍軍人暨眷屬關懷協會	新北市新莊區建福路 72 號 5 樓 02-66274656
14	社會服務 及慈善	臺灣退伍軍人權益保障協會	高雄市仁武區高楠里後港巷 161-8 號 07-3427654
15	同學 校友會	中華民國空軍校友會	新北市樹林區中華路 74 號 4 樓 02-86859279
16	同學 校友會	中華民國陸軍軍官學校校友總會	新北市新店區中央一街 2 號 1 樓 02-2219-2136
17	同學 校友會	中正國防幹部預備學校全國校友會	新北市新莊區立信五街 6 號 11 樓 02-89920218
18	社會服務 及慈善	中華民國軍人之友社	臺北市中正區長沙 1 段 20 號 02-2383-2893
19	社會團體	軍中人權促進會	https://zh-tw.facebook.com/9958org

資料來源：本研究整理

(三) 非營利組織

對於人民組成的團體，在我國大都依《民法》、《人民團體法》及各種特別法規所設立，目前的法律體系中，並沒有「非營利組織」名詞的意義，然民國 91 年青輔會曾經草擬《非

營利組織發展法》草案，並計畫廢止《人民團體法》，該法草案中，定義「非營利組織」為非以營利為目的，從事增進不特定多數人利益之非營利社會公益事業，是以人為基礎設立登記之民間正式組織，排除現有以特別法規範之財團法人、醫療機構、私立學校、合作社、職業團體、政治團體、政黨、宗教團體等。《非營利組織發展法》草案將非營利組織分為以下十六類：

1. 關於健康促進、醫療衛生或福利服務。
2. 關於志願服務或保護弱勢團體。
3. 關於推展社會教育。
4. 關於住居供給或社區營造。
5. 關於學術、文化、藝術、科學或體育的促進。
6. 關於生態保育或永續發展。
7. 關於災害人道救援。
8. 關於區域安全。
9. 關於人權維護或促進和平。
10. 關於國際交流合作。
11. 關於促進經濟或產業發展。
12. 關於促進性別平權。
13. 關於培育兒童的健全發展。
14. 關於大眾傳播、司法、教育或其他社會改革倡議。
15. 關於政策倡導、遊說、諮詢建議、資訊提供或能力建構。
16. 關於其他增進公共利益之事項。

《非營利組織發展法》草案有別《人民團體法》的許可制，對非營利組織的成立改採登記制，其立法目的在促進公民社會的實現，保證公民社會中多元組織的自主與互動。然該草案未能完成立法，不能發揮其實質的成效。另一方面，為避免多項法律所造成的交互重疊，排除了財團法人、職業團體、宗教團體等民間組織，就公民社會團體的意義來說，範圍比較小。

（四）非政府組織(NGO)

「非政府組織」一詞的使用，最早出現在民國 34 年《聯合國憲章》⁷³，之後聯合國對於非政府組織的意義，曾經做更清楚的說明，在民國 83 年將非政府組織定義具體化，「非政府組織為一非營利的實體，其成員是由一個或多國的公民所組成，其行動是為成員的集

⁷³ 聯合國憲章第 71 條，經濟暨社會理事會得採取適當辦法，與各種非政府組織會商有關本理事會職權範圍內之事件。此項辦法得與國際組織商定之，並於適當情形下，經與關係聯合國會商後，得與該國國內組織商定之。

體意志所驅使，旨在回應與 NOG 合作的一個或數個社群的需求」⁷⁴。經過學者的歸納，非政府組織有幾個比較具體的特徵與說法：1.須依據國內法設立；2.成員具有多樣性；3.活動一般不具地域的限制；4.一定具非營利性；5.具民間性與志願性；6.具有非政治性的特徵。

75

從上述非政府組織的定義及特徵看，與非營利團體的差異，目前亦尚無明確定論；就文獻分析，兩者最大的差異，應該只是各國在稱呼上的差別；特別是聯合國，為了統一全球的公益組織的稱呼，所以只使用非政府組織；但其他國家像美國，就沒有統一的稱謂，在社區的大多被稱為非營利組織，而在國際間活動的公益團體則被稱為非政府組織；在日本則都稱這種公益團體為非營利組織；而我國則與美國情形類同，有些學者稱此團體為非營利組織，也有些專業人士稱這種公益團體為非政府組織。⁷⁶

外交部 NGO 國際事務會網站，提供國內及國際非政府組織資料登錄，將非政府組織分為公共政策、學術文化、經濟工商、醫療衛生、農業環保、科技能源、人道慈善、社會福利、運動休閒、其他（宗教、哲學、聯誼等），就國內非政府組織登錄資料看，幾乎都是內政部登記之人民團體或是向各部會申請成立之基金會。

「公民社會組織」十分廣泛，它包含各種合法組成的組織和非正式的群體、社交俱樂部、專業協會、人類基本服務機構、社區組織、服務提供者和各式可想像到的倡導群體等，例如：志願性社團員基於共同利益或信仰而自願結成的社團，主要是從事社會公益活動或促進成員利益的互助互益活動。在運作上，公民社會是一個由下而上的（社會運動）的過程，第三部門（非國家、非市場）力量的表現。民間的公共領域，它介於私人領域和公共權威之間的一個領域。它泛指各種公眾聚會場所和民間輿論交流平台的總稱，公眾在這一領域對公共權威、公共政策和其他共同關心的公共問題作出自己的評判。如果在網絡世代中，這股民間的公共領域存在網路當中的 MSN、臉書、推特或部落格。⁷⁷其意義已超過非政府組織（NGO）與公益團體等範疇。

⁷⁴ P.J. Simmons, "Learning to Live with NGOs" Foreign Policy, 112(Fall 1998)。文中指出"describes an NGO as a non-profit entity whose members are citizens or associations of citizens of one or more countries and whose activities are determined by the collective will of its members in response to the needs of the members of one or more communities with which the NGO cooperates."

<<http://carnegieendowment.org/1998/10/01/learning-to-live-with-ngos>>(檢索日期:2014年10月24日)

⁷⁵ 趙忠傑，〈NOG 簡單說〉，《外交部 NGO 雙語網站》，<<http://www.taiwanngo.tw/files/15-1000-17458.c104-1.php>>(檢索日期:2014年6月12日)

⁷⁶ 趙忠傑，〈NOG 簡單說〉，《外交部 NGO 雙語網站》，<<http://www.taiwanngo.tw/files/15-1000-17458.c104-1.php>>(檢索日期:2014年6月12日)

⁷⁷ 陳建甫，〈由政府組織再造看台灣公民社會之發展〉，發表於「開放國會與公民參與國會資訊數位典藏應用計畫」研討會，<http://opencongress.cw.org.tw/conference>(檢索日期:2014年5月12日)

二、公民社會的政策參與

公民社會在我國發展近三十年，從民國 102 年公民 1985 行動聯盟運動造成軍事審判法修訂，103 年太陽花學運讓服貿協議重新審查來看，公民社會團體影響政策制定的程度越來越大。公民社會的基本特徵與表現有下列六點：⁷⁸

- (一) 個人主義－為公民社會理論的基石。主張個人是生活的主體，公民社會和國家是保護、增進個人和利益而存在。維護與發展人權是公民社會重要原則。
- (二) 多元主義－強調個人生活方式的多樣化，民間社團組織的多樣性，思想的多元化，其內涵是基於寬容和妥協的社會文化。
- (三) 公開性和開放性－政治決策活動的公開，公共領域的開放，公眾在公共領域討論公共議題，並參與政治決策。
- (四) 公共參與－強調公民參與公共事務，並制約國家的權力，是公民社會強調的積極性原則。
- (五) 法治－公民社會中強調法治的重要性，藉由法律保障公民在社會中的自由，不讓國家隨意干預公民社會的內部事務，進而確保公民社會成為一個真正自主的領域。
- (六) 社會自治－公民社會形成最重要的一個條件，就是它必須有絕對不受國家干預的獨立性和自主性，只有保持這種獨立性和自主性，公民社會才能得以維持。

公民社會團體經常透過社會運動，來維護和實踐自己利益及理想。而社會運動是人們藉由集體行動倡議主張，影響並改變政府對公共政策的規劃、或是現有法律的修改、增訂，因此其對象是政府。其特色包括 1.由人民所發動；2.參與者的團結；3.持續性的集體抗爭；4.要求改變或維持現狀以達到其目的與理想。

由於政府機關與公民社會團體在政策制定與執行過程中，扮演不同的角色與功能，政府機關與其面對社會運動的對抗，是否與公民社會團體相互連結，建立一定的關係，能在共識、信任及合作的基礎上運作，以使政策能夠順利推動。公民團體除推動社會運動外，在一定程度上會與政府機關建立關係，瞿海源分析我國民間團體與政府之間關係，有下列五種型態：⁷⁹

- (一) 政府與民間資源的對應利用－指許多民間團體都會接受或爭取政府委託來支撐其運作，相對的，有些政府機構又特別強調政府資源有限而民間資源無限，希望利用

⁷⁸ 王振軒，《非政府組織的議題、發展與能力建構》（台北：鼎茂圖書，2006），頁 38-40。

⁷⁹ 瞿海源，〈結社自由、團體參與、與民主〉，《法治、人權與公民社會：殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集》（台北：桂冠，2002 年），頁 197-236

民間資源來促成政策或計畫的實現。這兩方都有意利用對方的資源，雖不是一對一對應的，僅就政府和民間整體來說可以說是對應的，只是民間團體向政府所爭取的資源和政府所需民間支應的資源可能是很不一樣的。

- (二) 意見的徵求或接納—指政府機構為推行某個政策或方案，希望在政策或方案確定前，徵求相關的民間團體的意見。或在方案或政策已經擬訂後，邀請民間團體表示意見。在當前的臺灣社會，民間團體對與之相關的政策或方案可能已有自己一套完整的構想，或有一些強烈的意見提出。
- (三) 政府單向評鑑民間團體—民間團體經政府審查核定才可以設置的前提下，就要有政府部門主管民間團體的管理業務。有些政府部門還是會採取若干措施來評鑑或獎勵民間團體。例如，內政部主管多項與人民團體有關的業務，就會經由評鑑來獎勵某些團體。而文建會也資助民間藝文團體時，進行評鑑或審查。
- (四) 民間團體響應政府號召，參與某一些活動或行動—官方一發動，許多民間團體都響應政府號召，推動相關的活動。
- (五) 民間團體佔用政府資源—早年黨國不分的情形下，造成許多政府的資源，被一些人民團體佔用未能歸還。

洪韶崢（民國 98 年）對國內民間團體進行訪談，發現民間團體與政府的互動上，表現在：⁸⁰

- (一) 法規的推動、制定或修正，來解決社會上的問題—隨著社會發展變遷，出現與多新興議題與社會問題，民間團體不論是從無到有推動制定法規，或針對現有的法規進行部分修正，希望藉由法制化過程，讓人民權益受到法令明文保障，避免政府任意侵害人民權益，另一方面也能夠滿足社會上的實際需求，或解決社會發展變遷衍生的問題。
- (二) 透過特定案例事件提出訴求，引發政府注意與重視，促使政府做出因應及改善—民間團體透過特定案例或事件，與當事人聯繫合作，透過舉辦記者會、發佈新聞稿等公開方式，揭露案例或事件背後凸顯的問題，引起政府注意與重視，並促使政府做出因應承諾改善。
- (三) 在特定方案上與政府機關共同合作，接受委託與經費補助—大部分受訪的民間團體，或多或少都有與政府方案上合作的經驗，也曾接受政府的經費補助，然而不同的團

⁸⁰ 洪韶崢《台灣公民社會建構過程中民間團體發展路徑之研究》（台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文，民國 98 年 7 月），頁 79。

體政府補助占經費的比例高低不一，且接受政府經費補助可能對民間團體的自主性產生影響，擔心受到政府的額外要求與干預，因此少數團體堅持自己籌措經費，不接受也不申請政府的經費補助。

為使公共政策順利推動執行，政府機關必須排除消極防守的心態，取而代之的是設法整合社會團體，將重要政策相關團體納入執行系統，進而建立夥伴關係，共同承擔政策執行，政策執行結果與期望之間的吻合度將相對提高，反之，將會產生政策間隙。⁸¹政府機關在與社會團體互動做法上，必須加強基礎建構能力，亦即深入社會能力、汲取資源能力、以及與社會團體的商議能力。⁸²

傳統政策執行的概念，政策執行為科層體制控制的過程，也是上下階層互動的過程。但在公民社會中，政府機關的觀念必須改變，政策執行需要與私部門、公民社會協力合作共同完成，政府須調整其與國內社會互動關係中的功能與職能，周曼琳（民國 100 年）認為政府應建立網絡化、企業化與電子化的治理職能⁸³。

- （一）網絡化的治理職能－網絡是一個開放結構，強調多元行動者經由策略性合作、資源共享產生出的互動關係，重視各專業價值間的協調整合，透過彼此互賴與互補，建構互利共存的關係，同時強調高度信任與承諾行動的特質，有助實現互惠與合作的目標。政府部門應提升管理統合的能力，創造政策執行的網絡環境，主要工作在使網路中的參與者能夠互賴、互動。
- （二）企業化的治理職能－指公共行政改革過程中，運用企業家精神和企業理論，改造傳統的行政運作方式，使其具有成本意識和創新精神的政府。藉由學習企業之競爭、誘因、市場導向等機制，改變政府組織的體質，有助於公私部門之間的協力合作。
- （三）電子化的治理職能－提升政府資訊公開與流通的效率，使私部門與公民社會更能有效率地處理與政府之間的事務，將一群對某項公共政策有利害關係的機關、機構、團體及個人，經由網際網路的連結而形成政策網絡，改變及創新政策參與的型態。

軍事部門與一般政府機關不同，軍事組織及文化的特殊性，對於效率及機密的要求，一般大眾難以了解及參與國防事務，但隨著民主社會的發展，人民要求更廣泛的參與，例如要求軍隊國家化、文人領軍、軍中人權，尤其去年（民 102 年）軍事審判法修訂等，但真正積極參與國防公共事務的人民團體並不多。

⁸¹ 陳恆鈞，〈由治理結構探討國家機關與公民社會關係〉，《T&D 飛訊》，第 21 期，民國 93 年 5 月，頁 2-3。

⁸² 同上註，頁 16。

⁸³ 周曼琳，〈論治理互賴的政策執行機制建構〉，《臺灣警察專科學校警專學報》，第 5 卷、第 1 期，民國 100 年 4 月，頁 175-179。

吳孝寶（民國 99 年）公民社會對「國防事務」的參與及回應，在團體類別上大致分三類，第一種為泛後備軍人社會團體，如後備憲兵協會、青溪協會、後備軍人輔導組織等；第二種為類似軍中人權促進會、軍中人權暨受害家屬協會及反軍購大聯盟等；第三種屬於國防軍事學會、智庫等戰略研究組織與團體。分析些公民社會團體與國防部門在參與、互動程度和模式上，大都屬於資訊的單向關係，即政府製造及傳遞資訊給公民使用，包含兩個被動的通道－由公民要求將資訊傳給他們，或由政府主動傳播資訊給公民。少部分擁有協商參與的關係，除非政治及媒體力量介入外，否則離積極參與的互動關係仍有一段距離。

84

上述分析，也代表一個意涵，國防部門面對公民社會是比較被動的，因此，國防部在許多社會關切的問題上，如何加強和公民社會團體的溝通，建立互動的網路，仍有努力的空間。

⁸⁴ 吳孝寶《後軍事社會中台灣的軍事治理》（台北：國防大學政治作戰學院政治研究所博士論文，民國 99 年），頁 188-197，頁 209。

第三章 公民社會參與國防部門反貪腐的方式及管道

為了促進清廉政治，國際透明組織在民國 89 年提出「國家廉政體系」(NIS) 架構，如圖 3-1，在概念圖像上，國家廉政體系的圖形就像是一座希臘神廟：這個廟的頂部為國家廉潔程度，由一系列支柱 (pillars) 支撐著，每根支柱都是國家廉政體系的一個要素。包括立法機關、行政機關、司法系統、審計總長、監察特使、監督機關、文官體系、媒體、公民社會、企業部門以及國際行為者。在廟的頂部則有三個圓球：「生活品質」、「法治」和「永續發展」，如果要讓這些圓球以及它們所體現的價值觀不致滾落下來，廟頂必須保持平衡，亦即各個支柱缺一不可。值得提出的是，這座神廟自身建立在包含公民意識和社會價值的基礎之上，並靠其所支撐，亦即如果公民的廉政意識很強，那麼他們將支撐起上面的那些「支柱」，進而達成永續發展、依法治理與生活品質的目標；反之，如果公民對貪腐問題視而不見和姑息容忍，或是社會普遍缺乏廉政價值，那麼就會失去維繫國家廉潔所需要的支撐力，自然難以發揮作用。⁸⁵

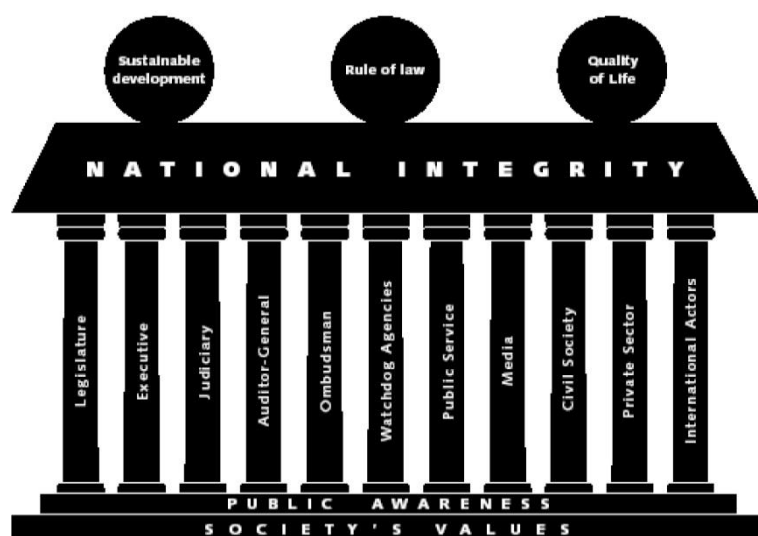


圖 3-1、國家廉政體系圖

資料來源：Jeremy Pope, TI Source Book: Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (Transparency International, 2000), 35.

公民社會是國家廉政體系架構中的一根支柱，其意義不僅是與其他部門協力反貪腐，另一方面也代表公民意識及社會價值的建立，成為國家廉政體系的基石。國際透明組織進行「全球政府國防廉潔指數(GDAI)」評比時，採用一份綜合問卷的量化工具，進行客觀的評量，其中第 4 題問題焦點為公民社會組織的參與 (CSO Engagement)，問到，「對於貪腐的問題，國防及安全機構在政策，或證據上，是否開放與公民社會組織 (CSO) 進行對話

⁸⁵ 余致力，《國家廉政體系及指標之建構報告書》(台北：行政院研究發展考核委員會，2005)，頁 42-43。

處理？如果沒有，是否存在公民社會組織參與一般政府反貪腐措施的先例？」⁸⁶其重點在建立全民反貪腐的意識，提供管道讓公民社會有機會參與政府與國防部門反貪腐的機制。

雖然公民社會團體是公民社會中的重要組成，民眾加入這些團體，透過團體運作達到參與公共事務的目的。然電腦網路的發展，藉由網路發起的公民力量已逐漸茁壯，透過社群網站傳遞公眾意見的速度更甚以往，網路意見匯集成公民力量將成常態，不可忽視網路隱藏著更龐大的群眾力量。⁸⁷因此，所面對的公民社會，將不僅止於公民社會團體，包括一般民眾，也是溝通及邀請參與反貪腐工作的對象。

本章彙整國外、國內外推動公民社會參與反貪腐的經驗及作法，以建構公民社會參與國防部門反貪腐分析架構的參考。

第一節 國外的經驗與做法

一、聯合國反腐敗公約

聯合國於民國 92 年 10 月 31 日第 58/4 號決議通過「聯合國反腐敗公約」⁸⁸，該公約第十三條為「社會參與」，並列舉參與的措施，條文內容如下：

(一) 各締約國均應當根據本國法律的基本原則，在其力所能及的範圍內採取適當措施，推動公共部門以外的個人和團體，例如民間團體、非政府組織和社區組織等，積極參與預防和打擊腐敗，並提高公眾對腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。這種參與應當通過下列措施予以加強：

1. 提高決策過程的透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用；
2. 確保公眾有獲得資訊的有效管道；
3. 開展有助於不容忍腐敗的公眾宣傳活動，以及包括中小學和大學課程在內的公共教育方案；
4. 尊重、促進和保護有關腐敗的資訊的查找、接收、公佈和傳播的自由。這種自由可以受到某些限制，但是這種限制應當僅限於法律有規定而且也有必要的下列情形：

⁸⁶ Transparency International UK, GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013(UK: Transparency International,2013), p43。 題目原文為 “Do defense and security institutions have a policy, or evidence, of openness towards civil society organizations (CSOs) when dealing with issues of corruption? If no, is there precedent for CSO involvement in general government anti-corruption initiatives?”

⁸⁷ 褚瑞婷，〈正視公民力量與社會運動的覺醒〉，《國政分析》，教文(析) 102-013 號，財團法人國家政策基金會網站，<http://www.npf.org.tw/printfriendly/12681>(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

⁸⁸ 聯合國毒品和犯罪問題辦事處，《聯合國反腐敗公約》(紐約：聯合國，2004 年)，頁 15-16。
<http://www.un.org/zh/events/anticorruptionday/convention.shtml>

- A. 尊重他人的權利或者名譽；
- B. 維護國家安全或公共秩序，或者維護公共衛生或公共道德。

(二) 各締約國均應當採取適當的措施，確保公眾知悉本公約提到的相關的反腐敗機構，並應當酌情提供途徑，以便以包括匿名舉報在內的方式，向這些機構舉報，可能被視為構成根據本公約確立的犯罪的事件。

從聯合國反貪腐公約第十三條內容，可看到以下四個重點：(一) 政府機關決策透明化；(二) 建立全民反貪腐的意識；(三) 不隱藏貪腐的資訊；(四) 鼓勵貪腐的檢舉（包括匿名檢舉）。

法務部曾於民國 98 年委託國際透明組織台灣總會－台灣透明組織，進行「我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究」，研究發現，在社會參與上，比較紐西蘭、新加坡、芬蘭、瑞士、澳洲等國，我國目前尚未完備建制《聯合國反腐敗公約》所提及的各項社會參與機制，運作成效方面仍有相當的落差，如下表 3-1。

表 3-1、我國與《聯合國反腐敗公約》締約國在廉政體系與制度社會參與之落差表

國家	比較
紐西蘭	<p>紐西蘭政府於 1982 年便已通過「政府資訊法」，除強調政府資訊之透明公開外，更據以規定政府（包含立法部門與行政部門）之政策、法案制定過程中必須納入社會民意；且，紐西蘭政府亦針對中小學及大學課程，推展「不再容忍貪腐」之公共教育方案，期能以公共教育之方式，擴大民眾對反貪腐重要性的認識程度。</p> <p>我國政府部門於政策制訂過程中雖有公聽會等制度，但多流於政令宣導等形式，未具實質公民參與之功用和意涵；且亦未有大規模之廉政公共教育方式之推行，足以將反貪公民意識向下扎根。因此，紐西蘭政府相比恐仍有差距之處。</p>
新加坡	<p>我國在高度便利的貪腐檢舉管道、積極培養民眾反貪腐意識、公開透明的資訊取得管道，以及，弊端揭發人保護等部分尚不及新加坡。但是，我國之媒體與 NGO（非政府組織）則有別於新加坡政府主導下的媒體與 NGO（非政府組織）參與，而是自主自發性的關懷與參與。</p>
芬蘭	<p>芬蘭人民得以自由地檢舉和揭發違法的政府官員，任何人發現政府官員有瀆職行為都可向司法總長、國會監察使檢舉，甚至可以直接向法院提出告訴，且對檢舉人皆有充分的保護。我國於社會文化和教育層面之建設，以及對檢舉人資料之保密和人身之保護，仍有許多待加強之處。</p>

國家	比較
瑞士	在實際運作上，瑞士透過各種不同方式引導公眾進入貪腐預防與對抗，此為我國在缺少與非政府組織、經濟與學術界資訊交換之情況下可向瑞士效法之處。另外，我國人民雖可向有關單位檢舉告發貪污案件，但卻無統一接受貪污檢舉之機構，亦為與瑞士差距較大之處。
澳洲	公民社會在澳洲非常活躍，澳洲政府分別於1994 及1997 年發表了兩個公民教育報告書，前者名為《根植於民》，後者名為《發現民主》，朝廉政公民教育的方向培育公民。此點十分值得我國政府部門學習。

資料來源：胡龍騰，《我國廉政發展應如何落實「聯合國反腐敗公約」之研究研究成果報告書》（台北：法務部，民國98年），頁237-238。

從上述各國做法中，可提供我國參考：

- (一) 政府機關決策透明化－紐西蘭制定政府資訊法，規定政府政策、法案制定須納入社會民意。
- (二) 建立全民反貪腐的意識－紐西蘭對中小學及大學推展不再容忍貪腐公共教育方案。澳洲公民社會非常活躍，推動廉政公民的教育。瑞士定期與非政府組織、經濟與學術界進行資訊的交換，貪腐協商小組每年至少舉行一次也有這些領域代表所參與之會議，與社會活動者共同舉辦活動（資訊文章、網頁、視訊會議、專題研討）。
- (三) 鼓勵貪腐的檢舉－新加坡有高度便利的檢舉管道及揭弊人保護措施。芬蘭人民可自由向司法總長及國會監察使檢舉違法官員，並可向法院提出告訴，檢舉人有充分的保護。紐西蘭制定揭露保護法，公務機關之員工得合法地揭露任何所服務機關內之不法情事。瑞士在聯邦層級為瑞士財政監察院。在大多數的邦與城市中也有類此所設置之財政監督單位或所謂監察長的職位，透過這些單位與職位將確保相關的事件能夠被舉發。

台灣透明組織參考各國作法，並對法務部提出研究建議如下，經分析，部分建議已納入國家廉政建設行動方案中執行。

- (一) 修正行政程序法中關於意見陳述和聽證制度等之相關規定。
- (二) 政治領袖與政府高階管理者持續堅定的倡導與承諾。
- (三) 主管機關反貪腐宣傳應依對象不同而有差異。
- (四) 適度的於公共教育方案鑲嵌反貪腐課程。
- (五) 強化政府與私人企業、公民社會及媒體的共同合作，形成反貪協力網絡。

(六) 全面建構「全民反貪教育」以喚醒公民社會之廉潔意識，具體作法如：建構反貪網頁與資訊透明系統、出版反貪相關書籍、獎勵反貪學術研究、設立反貪獎學金、設立 24 小時免費檢舉專線、邀請專家學者深入各鄉鎮地區、學校進行反貪演講等。⁸⁹

整理聯合國反貪腐公約及國際透明組織台灣總會民國 98 年研究建議，公民社會參與反貪腐的措施，可區分如下：

1. 強化政府與私人企業、公民社會及媒體反貪腐的合作

國際透明組織台灣總會認為，國內反貪運動應由政府帶頭引領，透過企業自發性的廉潔作為；非政府組織的動員力量；以及媒體在反貪腐政策之議程設定角色，將可匯聚多元意見表達公民社會對反貪的訴求。

2. 決策過程與資訊的透明化，促進公眾參與決策過程

聯合國反貪腐公約規定，各簽約國應提高決策過程透明度，使公眾可有效獲得資訊的管道，並在決策過程中發揮作用，國際透明組織台灣總會建議，修正現行的行政程序法中有關聽證制度的規定，以促進政府決策透明與公民參與決策之討論。

3. 全面性的反貪腐教育及宣傳

聯合國反貪腐公約要求各締約國，應提高公眾對腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。包括在中小學和大學課程內及公眾，開展有助於不容忍腐敗的宣傳活動。國際透明組織台灣總會更進一步建議，應採分眾行銷概念，針對不同對象（例如公職人員、企業、一般公民、不同年齡層、不同職業別…等），依其所能理解與所需注意的重點，以不同的行銷管道進行反貪腐的宣傳。並依學齡前、中小學與大學不同學制，設計該年齡得以理解與接受的反貪腐課程。全面建構「全民反貪教育」網。

4. 重視、促進和保護有關腐敗的資訊的公開

聯合國反貪腐公約認為除法律規定限制，或因尊重他人權利、名譽，維護國家安全、公眾秩序、衛生與道德而有限制外，不應該隱瞞、妨礙有關貪腐資訊的公布與傳播。

5. 暢通反貪腐舉報管道

⁸⁹ 胡龍騰，《我國廉政發展應如何落實「聯合國反腐敗公約」之研究研究成果報告書》（台北：法務部，民國 98 年），頁 457-458。

聯合國反貪腐公約要求各締約國，應確保公眾知悉反腐敗機構及舉報途徑，包括匿名舉報方式。

二、國際透明組織反貪腐工具－公民社會的經驗與可能的策略

國際透明組織於民國 91 年出版反貪腐工具－公民社會的經驗與可能的策略(Corruption Fighters' Tool Kit－Civil society experiences and emerging strategies)一書，內容包含大量公民社會團體提出及執行的反貪腐工具。⁹⁰工具種類包括提升反貪腐意識、採購、競選、資訊透明化、公共機構、企業倫理、貪腐程度評鑑等項目，僅摘述與國防部門可能有關的項目及內容說明如下：

(一) 提升反貪腐意識：

1. 巴西透明組織與聖保羅附近的廣播電台合作，製作「向貪腐說不」簡短的廣播節目，每周定期播出。主要目的提高人民對於貪腐醜惡現象的認知，特別是在某些情形下，民眾可能發現自己也參與貪腐之中。
2. 邀集社會各界代表，共同探討巴西國家廉政體系（NIS）框架內各機構和行動者的角色，並與國際相關角色比較各項強點與弱點，成為診斷巴西國家廉政體系的工具。並透過各界的參與，擴大反貪腐的體系。
3. 在公、私部門的協助下，推動「乾淨 21 世紀韓國」專案，建立公民社會、公共及私營部門分享及交換打擊貪腐資訊、作法及經驗的論壇，在韓國，已有數十個組織參加，它已經幫助建立了不同部門之間更加合作的氛圍。
4. 摩洛哥推動「國家腐敗觀測台」專案，建立一個提供所有與貪腐有關訊息的中心，以達到讓貪腐有關資訊，能更方便的提供給民眾知道，以及使社會大眾與政府提升對貪腐問題的認知。
5. 尼日播放一系列反貪腐的電視短劇，以提升民眾了解貪腐對於健康、教育及風俗習慣嚴重傷害的問題，並且增進公民社會對貪腐問題的透明度。
6. 斯洛伐克辦理認識反貪腐的競賽，讓民眾了解生活周遭發生的貪腐問題，以凝聚推動改革的支持力量。鼓勵民眾積極參與反腐敗的鬥爭。
7. 每年定期舉辦「反貪腐週」活動，透過人民參與各種不同活動，鼓勵及動員公民社會參與反腐敗鬥爭。

⁹⁰ Transparency International, "The Corruption Fighters' Tool Kit- Civil society experiences and emerging strategies" (UK: Transparency International, 2002)

（二）採購：

1. 私營企業和公民社會聯合倡議，厄瓜多爾建立政府採購程序的線上資料庫，提供大眾了解，並利用網際網路的力量，使採購更為透明與競爭。
2. 為負責國家採購的政府官員舉辦公共採購工作坊，目的在分享不同官員之間經驗，探討在公共採購中與規定相牴觸的非正式做法，這些做法有可能掩蓋政府官員的貪腐及賄賂，制訂可能違法態樣，促進透明的採購過程。

（三）資訊透明化：

1. 政府作業程序的透明化，讓民眾了解作業的程序及費用收取的標準，增進民眾與國家部門接觸時，抵制及減少貪腐的可能性。同時，讓也提供民眾工具與知識，可以質詢政府官員說明與標準程序與費用的差異，防止貪腐的發生。
2. 波蘭透明組織「民眾法律援助計畫」，提供民眾有關法律及各項協助，主要是提供他們解決問題應洽詢的機構，包括中央、地方政府、法院、學校、檢察官、私營機構和銀行等。目的使民眾能夠找到積極解決它們問題的方式，提供民眾對抗貪腐道義上的支持，讓民眾能夠成功對抗政府基層的貪腐，認識民主機制及國家及地方機關的運作，了解可能孳生貪腐的地方。

上述方式中不少我國政府已在推動執行，例如舉辦反貪腐日活動、採購及行政資訊透明化等，不過，從這些做法的目的可以了解，希望透過宣傳、教育及廣泛的參與，讓社會大眾了解貪腐的嚴重性並且積極參與反貪腐鬥爭。在採購及政府各項程序上利用資訊網路等工具，達到透明化、自由競爭的環境，並且因為民眾了解各項行政程序、審核及收費標準及申訴協助管道，消除基層部門藉機收取賄賂及貪腐的機會。

三、國際反貪腐會議（International Anti-Corruption Conference，簡稱 IACC）

國際反貪腐會議（International Anti-Corruption Conference，簡稱 IACC）始於民國 72 年美國華盛頓，由世界各國政府、民間的反貪腐單位以二年一次的方式在各國召開；聚集反貪腐專家學者及各地司法人員，是目前全球最大以「反貪」為主題的國際型會議。IACC 與國際透明組織合作，近 10 年 IACC 與國際透明組織的年會採共同舉行的方式，會中實際商討對抗各種貪腐形式的原則與策略。

民國 101 年（2012）11 月於巴西首都巴西利亞以「動員民眾—串聯所有變革的推手 Mobilising People：Connecting Agents of Change」為題，舉行第 15 屆會議。在四天的議程中，除全體會議外，並分組召開多場工作會議，11 月 7 日召開一場「從無力到強大：賦予人民

對抗國防及安全部門貪腐的力量（Powerless to Powerful: Arming citizens to fight corruption in defence and security）」工作會議，目的在討論如何解決國防及安全部門的貪腐，聚焦在公民社會及民眾要如何要求國防安全部門能更透明化及問責能力。⁹¹會議重點整理如下：

（一）與會者的論點：

1. 在印度，貪腐的揭弊是很危險的，因此公民團體要擔任揭弊者和調查機構的橋樑，公民團體從揭弊者得到的信息，傳遞給媒體或調查機構，如此揭弊者才能保持匿名不會被發現。（Vijay Anand，是 Founder, 5th Pillar「第五支柱組織的創辦人」）
2. 我們必須動員公民社會的力量，組織犯罪和貪腐不能光由政府及執法單位單獨處理。貪腐問題的存在，起因於公民社會的容忍，因此我們必須在公民社會中推動貪腐零容忍的文化。我們需要動員所有公民社會的力量，聯合起來對抗組織犯罪及貪腐。（Ian Andrews，來自 UK Serious Organised Crime Agency「英國重大組織犯罪調查局」）
3. 公民的參與可以帶來兩個因素的改變，第一是中斷貪腐－對警察系統而言，創造一個舉報的方式，民眾可以無需親自面對警察，透過短信舉報警察內部的貪腐，它們還發起每周一次的廣播節目，民眾可以匿名撥打，同時有高級官員參與該計畫，促進雙方的互動。第二是參與－發展人員誠信培育計畫，已有數百名警察透過該計畫進行培訓。（Shaazka Beyerie，來自 International Centre for Nonviolent Conflict「國際反暴力衝突中心」）
4. 國際透明組織國防及安全專案（TI-DSP）工作帶來的改變：（1）直接與國防部門接觸並發展良好的工作夥伴關係，推動它們建立貪腐是能夠被解決的態度。與前國防官員合作打開國防部門的大門。（2）我們進行深入的研究和比較，讓我們的工作獲得承認，今年一月，TI-DSP 將出版政府反腐敗指數。該指數提供的比較和競爭。這推動企業和機構朝向變革，我們也力求使之成為一個合作的過程，並邀請各國政府成為其中的一部分。（Leah Wawro，來自 Transparency International UK「英國透明組織」）
5. 台灣透明組織初期曾經試圖與國防部門接觸，但一直沒有回音。於是改變作法，透過周遭的人士去影響國防部門的看法，包括到國家安全會議及廉政署，請廉政署向國防部內的同事溝通，邀請國際透明組織 Mark Pyman 訪問台灣，與高階將領會面，並與中階軍官建立工作坊。經過各方面不同的壓力，採取不同的方式與

⁹¹ IACC，”Powerless to Powerful: Arming citizens to fight corruption in defence and security Session report”，15th international anti-corruption conference 2012，
http://15iacc.org/wp-content/uploads/2013/01/LongReport_PowerlesstoPowerful_ArmingCitizenstoFightCorruptioninDefenceandSecurity.pdf（檢索日期:2014年6月12日）

國防部門接觸。(Ernie Ko, 來自 Transparency International Taiwan「台灣透明組織」)

(二) 會議的結論：

1. 這次會議驗證了推動變革方式的新理論，不能僅以部門為基礎 (institution-based)，或以抗議為基礎 (protest-based)，要推動真正的改變，必須兩種方式同時運用。
2. 面對軍隊、警察及安全部門的貪腐，有許多關切並且願意採取措施的個人及組織，因此提供建構一個反貪腐網路的機會，國際透明組織國防安全專案能夠提供許多工具及研究成果，可以藉由這個網路來推動。
3. 社群網路有很大的潛力，可以將反貪腐的資訊傳遞到整個警察及安全有關的部門及個人。
4. 反貪腐的社群 (anti-corruption community) 需要發展新的模式，使社群的行動能夠促使機構的改變。

本次會議後發表巴西利亞宣言 (The Brasilia Declaration)⁹²，主要重點為：

(一) 連結公民力量 (Connecting citizens)

1. 連結社會大眾，經由公民社會的群眾力量，有效監督政府、企業、金融機構、體育組織或國際組織的怠忽職守。
2. 反貪的實踐不能只靠相關立法，更要有賴於所有政府日常活動的透明化，而由社會所有階層的群眾共同加入監督。
3. 社會中最脆弱的一群，往往是受到貪腐影響最嚴重的人，要讓這些人能夠發聲，並知道誰違背對這些人的承諾，因此必須有自由的新聞媒體、網路自由與其他各種開放的管道，去告知大眾，以促進反貪腐的鬥爭。
4. 除了透過選舉之外，我們必須增強對於領導者與機構的問責能力，包括那些因營運從國家中獲得利益的跨國公司。我們要發展各種方法，吸引企業加入反貪腐的集團。
5. 強化公民社會對於援助與礦產資源分配情形的監督。
6. 金錢的秘密流動，導致發展中國家上兆元的金錢流失，故必需建立金融系統的透明與課責機制。

⁹² IACC, "The Brasilia Declaration", 15th international anti-corruption conference 2012, <http://15iacc.org/about/declarations/the-brasilia-declaration/> (檢索日期:2014年6月12日)

（二）防止不當卸責（Don't let them get away with it）

1. 無論是對抗貧窮、人權迫害、氣候變遷等情形，面臨共通的挑戰：有罪不罰的現象。
2. 為推展國際反腐敗社會，應促進更多人的參與，並設法提供參與反貪活動的安全保障。
3. 降低有罪不罰的現象，需要獨立而資源充足，且對民眾負責的司法。
4. 呼籲各界領導者，不但要建立公領域的透明度，更要建立透明的社會文化，使領導者本身亦受到課責。
5. 在反貪腐運動中對於支持者、揭弊者及記者應給予支持及保護，因為他們面臨很大的風險，勇敢出來揭弊。
6. 擁抱一個透明、民眾參與的政府，有賴所有人的努力，而我們也藉此傳達明確訊息：我們都在盯著看，不會讓有罪者輕易免責。

從國際反貪腐會議的內容發現，認為反貪腐不能僅靠法律規定及政府部門，民眾及公民社會的覺醒，對貪腐的零容忍，鼓勵廣泛參與，企業加入反貪腐，建構反貪腐的社群網絡，政府及社會的透明化，全民共同監督，自由開放的檢舉管道，勇於揭弊及問責，對反貪腐及揭弊者的保護，不讓有罪者輕易免責，是打擊貪腐的有效方法。

反貪腐的團體不僅要求政府應透明化，對於組織本身也需增加透明及問責。對於公部門不是只有抗議的關係，也希望建立合作的關係，在工作小組會議結論即說明此推動變革的新理論，也就是同時運用抗議為基礎，及部門合作為基礎的方式來推動。工作小組會議也提出合作的案例，例如和高階官員合作加強對警察內部貪腐的舉報，同時也發展警察誠信培育計畫；國際透明組織提到，出版政府反貪腐指數，直接與國防部門接觸，發展良好工作夥伴關係，也力求建立一個合作的過程，邀請政府參加；台灣透明組織則利用各種管道與國防部門接觸，並建立工作坊方式進行合作。

前法務部廉政署長周志榮參加第 15 屆國際反貪腐會議，於出國報告中針對巴西利亞宣言提出策進作為，可提供國防部門參考的內容摘要如下：⁹³

（一）建立更透明的社會文化：

健全反貪法制，促進行政透明。檢討修正不合時宜及無效之管制法規，以促進透明、便民，並提升施政效能。推動行政透明措施，檢視相關作業流程，建立獎勵機制（如

⁹³ 法務部廉政署，〈巴西 2012 年第十五屆國際反貪腐研討會出國報告〉，《公務出國報告資訊網》，〈http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10200306〉(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

行政透明獎)，積極推動行政透明化，鼓勵民眾共同監督政府施政作為。

(二) 強化有效監督機制：

防制體系貪腐，強化內控機制，包括：建立廉政品管圈、貫徹重獎重懲原則、鼓勵民眾檢舉貪瀆不法、推動行政透明、健全倫理法制、強化防貪網絡等。廉政宣導行銷，凝聚反貪共識，協同政風機構編撰廉政志工及村里廉政平臺訓練手冊，並辦理分區訓練座談及觀摩交流，激勵民眾投入廉政志願服務工作。

(三) 積極參與國際反貪社群之反貪活動：

協助台灣透明組織(TICT)與國際透明組織(TI)相關反貪計畫，包括世界各國國防透明度評比(GDII)、反貪腐教材之開發以及教育採購之透明評鑑等。

(四) 鼓勵揭發弊端：

預防體系貪腐，強化內控機制，策定肅貪策略，鎖定重點肅貪案件，加強檢舉人保護，制定揭弊者保護法。

四、民國 102 年(2013)全球政府國防廉潔指數(Government Defense Anti-Corruption Index GDAI)

國際透明組織於民國 102 年 1 月 29 日首次公布全球政府國防廉潔指數，共區分政治、財務、人事、軍事行動、採購五大貪腐風險領域，二十九個風險面向，七十七個問題，進行評比，如下圖。

Five Areas 29 Defence Corruption Risks		
POLITICAL	PERSONNEL	PROCUREMENT
Defence and Security Policy	Leadership Behaviour	Technical Requirements / Specifications
Defence Budgets	Payroll, Promotions, Appointments, Rewards	Single Sourcing
Nexus of Defence & National Assets	Conscription	Agents / Brokers
Organised Crime	Salary Chain	Collusive Bidders
Control of Intelligence Services	Values & Standards	Financing Packages
Export Controls	Small Bribes	Offsets
FINANCE	OPERATIONS	Contract Award, Delivery
Asset Disposals	Disregard of Corruption in Country	Subcontractors
Secret Budgets	Corruption within Mission	Seller Influence
Military-owned businesses	Contracts	
Illegal Private Enterprises	Private Security Companies	

圖 3-2、貪腐風險領域及面向圖

資料來源：Transparency International UK, GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013(UK: Transparency International,2013) , P5.

五大貪腐風險領域關切的內容是⁹⁴：

- (一) 政治風險－指因為貪腐造成國防法制與管制崩壞的風險，包括國防與安全政策、國防預算、國防資產、組織犯罪、情治單位及輸出管制等面向。
- (二) 財務風險－指國防預算及收入大量秘密被濫用的風險，因此關切國防資產的處置、機密預算、軍方經營企業及非法民營企業等問題。
- (三) 人員風險－指國防部門官員及武裝部隊人員貪腐的風險，檢討領導行為、薪資、晉身、任務指派及獎勵、徵兵制度、發餉鏈路、價值觀和標準、小賄賂等。
- (四) 軍事行動風險－指國內及國外軍事行動時發生貪腐的風險，包括國家對於貪腐的漠視、從事軍事任務時的貪腐、合約商及私有安全企業等。
- (五) 採購風險－指在國防武器及裝備採購過程發生貪腐的風險，探討採購過程中技術要求與規格、單一供應來源、代理及仲介、圍標、財務方案、補償交易、得標廠商公告、分包及賣家影響是否有貪腐的風險。

針對每個問題採五等評分量表，評量各國反貪腐結果，分為 A—F 六級，評分原則及等級區分方式如下表。

表 3-2、民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔評分原則及等級區分表

問題評分原則		廉潔等級區分方式			
		等級	低分數 (%)	高分數 (%)	貪腐 風險
4	高透明度，採取強大及制度化的行動，解決國防及安全部門貪腐的風險				
3	中高透明度，採取解決貪腐的行動，但仍有不足。	A	83.3	100	非常低
		B	66.7	83.2	低
2	中度透明度，採取一些解決貪腐的行動，但明顯不足。	C	50.0	66.6	中等
		D	33.3	49.9	高
1	中低透明度，解決貪腐風險能力弱。				
0	低透明度，解決貪腐風險能力極弱或未採取行動。	E	16.7	33.2	非常高
		F	0	16.6	危急

- (六) 資料來源：Transparency International UK , < government defence anti-corruption index - methodology > , 《Transparency International International Defence & Security Programme》, <

⁹⁴ Transparency International UK, GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013(UK: Transparency International,2013) , P8.

全球評比的 82 個國家中，A 級國家僅澳大利亞、德國二國，B 級除我國外，還有奧地利、挪威、南韓、瑞典、英國、美國共七國。在全部 77 個問題中，第四題（政治領域、國防及安全政策風險面向）關於「公民社會組織的參與（CSO Engagement）」，問題內容是：「對於貪腐的問題，國防及安全機構在政策，或證據上，是否開放與公民社會組織（CSO）進行對話處理？如果沒有，是否存在公民社會組織參與一般政府反貪腐措施的先例？」，指數從 4 – 0 分，我國此項僅得到 2 分。在 A 與 B 級國家屬於中間程度，比德國、奧地利、南韓（以上國家都僅得 1 分）為高，比其他國家為低。但另一方面，雖然評比為 C 級國家，整體分數比我國低，但在此問題上，仍有阿根廷、保加利亞得到 3 分，比我國高。

「公民社會團體參與」問題上得分比我國高的國家，其作法整理如下表，以提供我國之參考。

表 3-3、民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔指數「公民社會團體參與」情形比較表

國家	等級	得分	公民社會組織參與之作法
澳大利亞	A	4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 雖然澳大利亞政府協助澳大利亞戰略政策研究所（the Australian Strategic Policy Institute 簡稱 ASPI）的成立。但是 APSI 卻是完全獨立的非政治性機構。 2. APSI 是提供澳大利亞政府許多重要安全議題意見的來源。 3. 澳大利亞國防部門建立軍民合作準則（Civil-Military Operations doctrine，簡稱 CMO）作為軍事部門開放及公民社會團體接觸的依據。 4. 在此準則下，澳大利亞有道德上的責任與公民社會合作，特別是有關於貪腐的議題，以保持公眾的信任。 5. 澳大利亞國防部門是開放與公民社會團體接觸，並且，公民社會團體受到法律的保護。
挪威	B	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 前國務卿埃斯彭·艾德（Espen Barth Eide）即使他對於挪威武裝部隊涉及貪腐的指控，歡迎國際透明組織的工作，但為機密資訊的重要劃下底線。 2. 政府進行後續的調查，並各別完成公開與機密性的報告。有強烈的證據顯示，雖然挪威政府積極正面的與公民社會團體合作，但不會讓他們調查涉及機密性的貪腐。 3. 儘管如此，挪威國防部積極的與國際透明組織及挪威透明組織互動。

國家	等級	得分	公民社會組織參與之作法
			4. 國防部已經建立熱線，開放所有人（包括國防部門以外）舉報貪腐。
瑞典	B	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 瑞典政府最近通過「公民社會政策 (A policy of civil society)」方案，來加強與公民社會的合作。 2. 雖然公共開放的原則應該是，努力使國防部門對於公民社會更為開放。但國防建設卻未做合理解釋就引用安全條款。瑞典和平與仲裁協會 (The Swedish Peace and Arbitration Society) 指出他們經常遇到這種行為。 3. "Folk och Försvar"組織在 2008 年舉辦「反貪腐－安全與發展的前提」研討會，有幾位國防部門人員參加，這提供了一些民間組織參與各級政府的反腐敗舉措的證據。 4. 瑞典先前取消強制性兵役的政策時，獨立的新聞媒體 "Värnpliktsnytt" 取的授權，從新聞媒體的觀點來檢討國防建設。但整體上媒體對於審查武裝部隊的興趣比較低，該雜誌於 2010 年隨著強制性兵役制度而停止。 5. 雖然瑞典法律保護資訊透明及公民社會團體，但在國防部門並沒有在貪腐議題上與公民團體接觸。 6. 公民社會團體受到法律的保護，但沒有證據表示安全部門鼓勵與公民社會團體接觸。
英國	B	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根據國際透明組織國防與安全專案 (TI-DSP) 的網站，英國國防部和武裝部隊已經接受和支持我們的工作。 2. 該網站還指出，TI-DSP 直接與英國國防單位軍官接觸，並接受希望對於貪腐問題，找出建設性的解決辦法。 3. 一般而言，英國國防部似乎把貪腐問題看得很嚴重。 4. 去年成立國防部犯罪委員會，具體處理貪腐及詐欺的行為。
美國	B	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在美國已經有許多關於民主環境下軍文關係 (civil-military relations) 的研究與分析。 2. 全球誠信報告 (The Global Integrity Report) 指出，美國公民社會團體在法律上受到憲法第一修正案的保護。另外為了平衡，作為非營利性組織及公民社會團體，可以不需要揭露捐獻者的角色或地址。 3. 然而，這份報告引用前美國透明組織理事長南希·博斯韋爾 (Nancy Boswell) 的話，在美國有一種環境，讓公民社會茁

國家	等級	得分	公民社會組織參與之作法
			壯成長，成為強大的監督者促進政府問責制。但是，只有少數資金雄厚的反腐敗的公民社會團體，能進行全國性的工作，例如公共誠信中心（The Center for Public Integrity）。他們爾而會受到媒體的關注，但大部分時間是在默默的進行，來對抗資金雄厚的遊說者以及他們所代表的企業。
阿根廷	C	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國防部已經與各種非政府組織簽署了合作協議。 2. 國防部與「平等與正義公民協會」（the Civil Association for Equality and Justice，簡稱 ACIJ）簽署協議，辦理如何運用現有機制舉報貪腐的活動。 3. 國防部與「調查及預防經濟犯罪中心」（the Center for the Investigation and Prevention of Economic Crimes，簡稱 CIPCE）簽署協議，致力於建立發生利益衝突的早期檢測機制。以上兩個組織都強調，在協談過程中，與國防部內透明化部門合作的意願。 4. 國防部透明化部門經由國際透明組織收集資訊，發展國防官員反貪腐手冊，內容包括不同國家對抗貪腐的經驗與措施。
保加利亞	C	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有些證據顯示，公民社會組織曾經參與國防及安全事務。 2. 雖然目前相關公民社會組織數量相當可觀（約有 30 個公民社會組織表示有興趣參與），但公民社會組織角色仍然微弱。 3. 國防部建立獨立監控採購的程序，並致力進一步發展這種機制。在公開招標程序中第一位獨立的觀察員來自於公民社會組織。 4. 2011 年 7 月國防部將內部的訊息，向公民社會組織公布。

資料來源：Transparency International UK，〈GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013 country report〉，《Transparency International International Defence & Security Programme》，〈<http://www.defenceindex.org/>〉（檢索日期:2014 年 6 月 12 日）

分析各國與公民團體互動的方式及措施，主要重點如下：

（一）國防部門與公民社會團體合作並不僅限於透明組織：

與各國國防部門合作的公民社會團體不僅是國際透明組織（或是各國透明組織），例如澳大利亞戰略研究所、瑞典獨立的新聞媒體、美國公共誠信中心、阿根廷平等與正義公民協會、調查及預防經濟犯罪中心等等，雙方在資訊透明化、反貪腐與犯罪議題進行各項的合作。

(二) 部分國家訂定準則及程序與公民社會團體合作：

澳大利亞國防部制定軍民合作準則 (Civil-Military Operations doctrine)⁹⁵，「軍民合作」(Civil-military cooperation 簡稱：CIMIC)是澳大利亞國防部管理功能之一，目的在支持指揮官達成作戰或戰術層面的軍事任務。讓國防部能夠更有效與民間相關部門互動，在此過程中，軍民合作提供雙方在各種層級下相互合作、協調、支持、共同規劃與資訊交換，能對軍事任務做出最有效的貢獻。⁹⁶軍民合作之民間部門包括其他政府單位、國際組織、非政府組織及公民社群 (The civilian community)，有三項核心功能：軍事支援 (support to the force)、軍民聯絡 (civil-military liaison)、民事支援 (support to the civil dimension)。透過準則，建立軍隊與公民社會團體合作的方式。瑞典政府通過「公民社會政策 (A policy of civil society)」，來加強與公民社會的合作。

(三) 部分國家與公民社會團體簽訂協議，進行制度化之合作：

阿根廷國防部與「平等與正義公民協會」、「調查及預防經濟犯罪中心」簽署協議，運用現有機制舉報貪腐及及早發現利益衝突問題，防止貪腐發生。

(四) 國防部門與公民社會團體採取多型態的合作方式：

整理各國合作方式，包括 1.提供國防政策及事務意見諮詢 (澳大利亞)；2.各項軍民事務的合作 (澳大利亞)；3.國防貪腐舉報及調查 (挪威、阿根廷)；4.國防資訊透明化 (瑞典、阿根廷、保加利亞)；5.國防貪腐監督與問責 (美國)；6.採購程序的監督 (保加利亞)；7.反貪腐教育及手冊 (阿根廷)；8.反貪腐議題的討論 (瑞典、英國)等。

(五) 民眾的感受是「公民社會組織參與」成效的重要指標：

我國在這項問題上，雖然說明成立廉政建設行動小組調查貪腐事件，設置檢舉信箱及網路鼓勵檢舉貪腐、《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》提供舉報人必要保護，但專家評論時指出，即使存在公民參與反貪腐的法律、機制與平台，然除了台灣透明組織外，沒有任何證據顯示其他公民社會組織或個人，試圖與國防部合作反貪腐。國防部雖然發布反貪腐調查報告，但社會大眾對此仍不滿意。軍方內部揭弊者對官方的反腐敗政策和做法不信任，寧願向獨立媒體、非政府組織或傳播機構投訴，例如

⁹⁵ ADF Operations Series ADDP 3.11 Civil- Military Operations", Edition 2,2009, Defence Publishing Service, Department of Defence, Canberra ACT 2600
<http://www.defence.gov.au/adfwc/Documents/DoctrinesLibrary/ADDP/ADDP3.11-Civil-MilitaryOperations.pdf>
(檢索日期:2014年6月12日)

⁹⁶ 同上註，p1-1。

黃媽媽軍中人權組織、蘋果日報等。⁹⁷因此，徒有機制卻未受民眾信任，成效是十分有限。

(六) 國防部門的態度影響「公民社會組織參與」的成效：

我國在這項問題上，專家評論時指出，台灣透明組織積極與國防部接觸，但國防部卻沒有進一步採取行動與台灣透明組織及其他獨立的非政府組織合作。軍方內部獨自進行反貪腐的工作。到目前為止，台灣透明組織專家或學者尚未被邀請參加國防部廉政工作會報擔任顧問或是參加會議。⁹⁸因此，國防部門是否願意採取開放態度，對公民社會組織合作反貪腐的成效，有很大的影響。

國際透明組織於 2013 全球政府國防廉潔指數報告書結論，分別對國防及安全機構首長與公民社會團體提出行動建議，內容如下：⁹⁹

對國防及安全機構首長的行動建議：

- (一) 可以參考這份國防廉潔指數報告，對所屬國防及安全機構進行貪腐風險分析，針對貪腐風險擬定計畫解決。並考慮在國防部內設置專責單位，負責監督反貪腐工作的執行及管制。成立特別小組對整個武裝部隊及國防部，推動認識貪腐風險及補救措施。邀請公民社會團體或學者加入反貪腐委員會。
- (二) 讓保密成為例外而不是常態，每年公布國防預算的詳細資料，包括機密預算所佔比率。確保機密預算的支出能受到獨立的軍事或行政單位監督。
- (三) 在增加透明度及追究責任能力的過程中，與公民社會團體合作。它們是推動改革的重要夥伴。向外界及國防部門內部明確宣示，認真解決貪腐的問題。
- (四) 定期或深入進行反貪腐的訓練。
- (五) 打擊採購貪腐的風險。確保採購及決策的公開，並且是基於已公開的戰略需求。促進投標廠商之間的公平競爭，做好審計及調查的工作，公布仲介及代理商的資訊，要求投標廠商其附屬公司或分包公司都有反貪腐機制。對所有主要的國防採購項目進行獨立審計。
- (六) 加強人事管理機制，制定揭弊管道，嚴格保護揭弊人，找出具有高貪腐風險的相關職務，並對旋轉門情形、退休後限制，進行制度化嚴格審查。

⁹⁷ Transparency International UK, <GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013 country report>, 《Transparency International International Defence & Security Programme》, <<http://government.defenceindex.org/results/countries/taiwan>> (檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

⁹⁸ 同上註。

⁹⁹ Transparency International UK, GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013(UK: Transparency International,2013), P38、P40.

- (七) 在軍事行動中，將貪腐作為一個戰略問題，將貪腐風險的預防納入軍事準則中，打擊貪腐為軍事行動的能力之一，在軍隊部署過程中，加強對於供應商的控制及提供嚴格反貪腐的監督，為部隊降低貪腐的風險。
- (八) 出口設備時，應要求其他國家政府和企業有高反貪腐的標準。出口國政府有責任，順利將物品交給進口國政府及國防企業。

對公民團體的行動建議：

- (一) 要求國防及安全機構開放及承擔責任。在監測或監督國防政策、預算及行動時，擔當主動的角色。利用國防廉潔指數去要求國防部門的改革，並和其進行對話。與媒體及民眾合作針對關鍵領域，要求國防部門承擔更多責任。
- (二) 尋求與國防安全機構接觸，包括武裝部隊、國防部、內政部及立法院國防安全委員會、審計人員。部分國防機構與公民社會密切合作，因此藉由會議、工作坊或研討會主動聯繫，建立聯盟，承諾推動改革。作為民眾的代表，應加強對國防機構問責能力，並成為兩者之間聯繫的管道。
- (三) 推動可以讓公民和媒體的易於理解，透明的國防預算和採購程序。
- (四) 遊說政府去除非必要，以國家安全為名義的保密條款。
- (五) 以國防廉潔指數為出發點，做更進一步的研究。找出本國較弱的領域，並與其他組織、智庫和學者合作，以發現更多的問題和可能解決的方案。運用研究成果，與政府機構聯繫，包括媒體與其他有興趣的團體。

五、小結

綜合前述國外經驗，發現重點如下：

- (一) 與公民社會協力反貪腐的態度與機制：
 - 1. 反貪腐不能僅靠政府，必須全民一起參與，而推動全民參與必須由政府與公民社會共同加入：

第十五屆國際反貪腐會議中提到，貪腐不能只由政府及執法單位單獨處理，貪腐問題的存在，起因於公民社會的容忍。在會後發表「巴西利亞宣言」也指出，反貪腐的實踐不能只靠相關立法，應由社會所有階層的群眾共同加入。這是公民力量的覺醒，由外而內要求監督。而聯合國反腐敗公約第十三條，要求各國應推動公共部門以外之個人及團體，積極參與預防及打擊貪腐。這是由內而外，提高全民對貪腐威脅的認識。而政府與民間反貪腐的合作，不僅於對貪腐零容

忍意識的建立，還包括其他具體打擊貪腐的措施。反貪腐運動可以由政府帶頭領導，私人企業自發性的廉潔作為，公民社會團體的動員力量，共同打擊貪腐。

2. 反貪腐公民團體願意和政府合作，而政府部門也需以開放來面對，並且建立合作的網絡：

在國際透明組織等反貪腐公民團體的推動，反貪腐社群已經建立，與其他組織、智庫、學者、新聞媒體及群眾合作，推動反貪腐的活動及教育，成立論壇分享及交換打擊貪腐的資訊、經驗及作法。他們對於政府部門的態度，不是只有對抗，也希望建立合作的關係，並且不斷嘗試各種方式與政府部門接觸，例如與媒體和群眾合作，發布廉潔指數，要求政府承擔更多責任，並且不會因政府的態度而有改變。

政府部門面對公民社會合作共同反貪腐的要求下，沒有理由採消極的態度，自己進行內部反貪腐工作，而排除與公民社會合作。從國防廉潔指數各國表現看，合作的公民團體不僅限透明組織，部分國家訂定準則、程序或與公民團體簽訂協議進行合作，合作的型態也十分多元。因此政府部門應和這些公民團體，也包括私人企業建立互動的網絡，相互間透過網路平台，進行合作，共同打擊貪腐。

3. 公民社會團體參與反貪腐，可以帶給政府部門新的變化：

公民社會的參與可以帶來兩個因素的改變，第一是加強肅貪的成果，經由監督及舉報，中斷貪腐的情形；第二是促使政府部門改造，提供各項防貪工具，例如提供誠信培育計畫、貪腐風險評估、作業程序透明、貪腐議題研討，協助增進防貪的能力。如國防廉潔指數報告對國防安全機構首長的建議，公民社會團體是推動改革的重要夥伴，明確宣示認真解決貪腐問題。如此將提高民眾對於政府部門反貪腐的信任。

（二）與公民社會協力反貪腐的行動方向：

1. 透過教育、宣傳等各種各樣的方式，建立全民反貪腐的意識。

建立全民反貪腐意識是打擊貪腐的基礎，聯合國反腐敗公約提到，開展不容忍腐敗的公眾宣傳活動，包括在中小學及大學的課程。而國際透明組織反貪腐工具，列舉各國透明組織，利用廣播電視節目、建立合作論壇、成立訊息中心、反貪腐競賽、反貪腐週等活動宣導反貪腐的理念。

2. 建立更透明的社會文化，共同監督降低貪腐風險。

建立透明的社會文化是反貪腐公民團體積極推動的工作，不僅包括政府部門，

甚至公民團體本身的透明，其類別包括：

- (1) 政策制定透明化－聯合國反貪腐公約要求提高決策透明度，並促使公眾在決策過程中發揮作用。國防廉潔指數 A 級的澳大利亞，成立完全獨立非政治性戰略政策研究所，是政府許多重要安全議題意見的來源。
- (2) 行政程序透明化－讓民眾了解作業程序及費用收取標準，當不符合規定及程序是，民眾能提出質問，以防止貪腐；波蘭透明組織提供民眾有關法律及解決問題應洽詢機構（包括政府各部門）的協助，讓民眾能成功對抗政府基層的貪腐；
- (3) 國防資訊透明化－包括盡可能減少機密預算的比率，並確保機密預算的支出能受到獨立之監督，以及人事運用的透明。
- (4) 採購透明化－採購過程透明、開放公民團體的監督、國防採購確定是基於公開的戰略需求、促進投標廠商間的公平競爭、公布仲介及代理商資訊，各項內容要讓公民和媒體的易於理解。
- (5) 財務流向透明－金錢的秘密流動，導致大量的損失，必須建立金融系統的透明與課責機制。
- (6) 貪腐資訊透明－聯合國反腐敗公約指出，除法律限制、或因尊重他人權利、名譽、維護國家安全、公共秩序、衛生與道德外，不應該隱瞞、妨礙有關貪腐資訊的公布與傳播。巴西利亞宣言也提到，對於受到貪腐影響最嚴重的人，要讓這些人能夠發聲，因此必須有自由的新聞媒體、電腦網路與其他各種開放的管道，讓大家知道貪腐的情形。

3. 鼓勵揭發弊端，保護揭弊者免於受到傷害。

聯合國反腐敗公約要求，應確保公眾了解反貪腐機構及舉報途徑。在某些國家舉報貪腐是危險的，有公民團體擔任揭弊者與調查機構的橋樑，以保護揭弊者匿名不受傷害；或是透過廣播節目由民眾撥打匿名檢舉電話。國際反貪腐會議巴西利亞宣言指出，在反貪腐運動中對於支持者、揭弊者及記者應給予支持及保護，因為他們面臨風險勇敢揭弊。

（三）各國國防部門與公民團體合作反貪腐的實際參考案例

本研究從前述國外經驗分析中，進一步列舉相關實際參考案例資料，提供國防部後續參考及運用，說明如下：

1. 澳大利亞戰略政策研究所提供民間參與國防戰略及政策制定的管道，可做為我

國國防智庫如何成為公民社會參與及監督國防政策平台的參考。

澳大利亞戰略政策研究所（the Australian Strategic Policy Institute 簡稱 ASPI）網址：<https://www.aspi.org.au/>。是一個獨立而且沒有黨派色彩的智庫，主要對國家及國防戰略的領導者，提供及時與專業的建議。舉辦各種研討會及聚會，廣泛的邀請國內外專家，討論各項國防戰略有關事務。

2. 國際透明組織 TI-DSP 國防與安全專案網站（<http://www.ti-defence.org/>）深入研究國防及安全反貪腐作法，可提供國防部參與及運用。

國際透明組織成立國防與安全專案的目的，是希望提高國防及安全部門的透明度，消除軍隊及國防企業發生貪腐的機會。以建立武器銷售是負責任與透明，一個沒有貪腐的軍隊及政府。網站中提供許多該團體研究成果與報告，可提供國防部參考與運用。

3. 日本防衛省建立「公益通報者保護制度」只要是防衛省的職員、派遣到防衛省工作者，或與防衛省訂立契約企業之工作者，可以針對國防部門有關人員違反法令的行為提出檢舉，並受到保護。相關作法可提供國防部推動揭弊人保護方式之參考（網站：http://www.mod.go.jp/j/proceed/koueki_tuho/index.html）。

4. 日本防衛省建立公開徵求意見的網站，公眾建議事項指定負責單位辦理，處理情形公布於日本防衛省網站，與公民社會溝通的作法，值得國防部參考。（網站：<http://www.mod.go.jp/j/proceed/pabucome.html>）。韓國國防部網站也有類似的功能，在網站首頁中設置公眾參與區域（Participation plaza）回答民眾提出的問題或提出問題徵詢民眾意見（網站：

http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?boardId=O_47327&siteId=mnd_eng&id=mnd_eng_050100000000&titleId=），可供參考。

5. 阿根廷國防部下設專責國防透明化機構（Dirección de Transparencia institucional）目的在提高武裝部隊的管理及透明度，為主要與公民團體合作反貪的部門，在促進與公民團體合作上，與公民團體「調查及預防經濟犯罪中心」（the Center for the Investigation and Prevention of Economic Crimes，簡稱 CIPCE）簽署協議，致力於建立發生利益衝突的早期檢測機制。「平等與正義公民協會」（the Civil Association for Equality and Justice，簡稱 ACIJ）簽署協議，辦理如何運用現有機制舉報貪腐的活動。並與國際透明組織合作。（網站：<http://www.mindef.gob.ar/institucional/transparencia/transparencia.html#inicio>）可提供國防部參考。

第二節 國內的經驗與做法

總統馬英九「黃金十年、國家願景」要建立廉能政府，在反貪倡廉的目標上，要接軌國際廉政趨勢、促進全民參與、提升國際廉政評比。行政院國家廉政建設行動方案參考聯合國反腐敗公約及國際透明組織相關倡議所擬具。因此政府十分重視公民社會團體參與反貪腐作法，現就國內廉政單位、公民社會團體各項做法及經驗分析如下，提供公民社會參與國防部門反貪腐機制設計的參考。

一、法務部廉政署

為了解廉政署推動公民社會參與反貪腐工作的經驗，計畫主持人陳勁甫教授於民國 103 年 6 月 5 日專訪廉政署○○○先生¹⁰⁰，重點如下：

（一）與公民社會團體的互動：

1. 與非政府組織互動，分為對話、溝通、協力及合作四個層級。經由對話、溝通了解雙方的想法，思考自己能有做些什麼？建立一些行政規管措施，逐漸發展雙方合作的關係。台灣透明組織成立之初雙方就開始接觸，剛開始成員拜會，後續有對話、有溝通，一些委外研究案，台灣透明組織參與投標，到現在接受透明組織的一些策略來執行。其他互動的案例，例如，和醫改會對話、溝通，研究合作，促使修改醫療法。
2. 各種非政府組織成立目的及運作方式不同，必須選擇理性、有制度的團體進行合作，合作時也要了解，非政府組織有他們自己監督的立場。
3. 國防部可以從關心國防事務的非政府組織、學者團體，尋找可以合作的對象。國防工業內有許多的廠商，可以與這些廠商進行反貪腐的合作。

（二）廉政會報外部委員的功能：

1. 法務部廉政署建議，各部會廉政會報應聘請外部專家擔任委員，當初在台北市政府時，由台北市政風處推薦具專業且了解政風工作的人選，由市長決定。
2. 外部專家是否能發揮效果，要看專家對廉政工作是否熟悉，而且委員本身也要關心及投入議題，才更具有成效。會報討論機密問題，可以要求外部委員保守秘密，如有洩密，就依法辦理。

整理司法院、考試院、監察院、行政院及所屬各部會廉政會報，聘用外部委員狀況如下表，各部會大多針對主管業務，聘請專家學者或台灣透明組織成員擔任委員。

¹⁰⁰ 計畫主持人陳勁甫教授於民國 103 年 6 月 5 日專訪廉政署○○○先生，訪談摘要如附錄 1。

表 3-4、政府各部門廉政會報外聘委員表

項次	單位	外聘委員
1	行政院	理律法律事務所執行合夥人 陳長文先生 財團法人遠見·天下文化教育基金會董事長 高希均先生 台灣積體電路製造股份有限公司董事長 張忠謀先生 臺灣大學政治系副教授 彭錦鵬先生 東吳大學政治系副教授 蔡秀涓女士
2	司法院	最高法院檢察署主任檢察官 顏大和先生 臺灣透明組織理事 陳俊明先生 臺北律師公會理事長 陳彥希律師
3	考試院	世新大學副教授 陳俊明先生 世新大學副教授 葉一璋先生
4	監察院	臺灣透明組織協會理事 邱志淳先生 臺灣透明組織協會理事 林志潔副教授
5	內政部	陳愛娥、陳玉書、陳正芬、賴芳玉、陳明傳
6	外交部	國立政治大學外交學系教授 李明先生 法務部廉政署副署長 楊石金先生 臺灣透明組織理事 陳俊明先生
7	法務部	中央警察大學行政管理學系教授 李宗勳先生 臺北大學犯罪學研究所教授 周儂嫻女士 臺灣大學政治學系教授 蘇彩足女士
8	經濟部	世新大學副教授 葉一璋 先生

資料來源：本研究整理自各機關廉政會報網站(檢索日期:2014年6月12日)

(三) 廉政志工的招募與運用：

1. 相較於中央部會，地方政府可能在業務上與民眾經常接觸，因此較多招募及運用廉政志工。廉政志工的招募應建立篩選的機制。
2. 志工的功能要看單位如何設計運用，例如，將廉政志工與行政透明相結合，台北市政府里鄰建設服務經費運用情形要上網登錄，於是設計檢查表請廉政志工稽核登錄情形，協助發現異常狀況，可以提供行政單位運用處理。
3. 我國廉政志工大多為一般民眾，在日本，則將自己視為民間監察員，多由資深公務員、律師等專業退休人士組成。

(四) 推廣反貪腐教育：

和學校合作推廣反貪腐，是整個 NIS（反貪腐架構）中的一環，這個比較好做，而且效益很大。在台北市政府的時候，與教育局合作，在各級學校推動反貪腐教育，方式包括，小學生說故事、國中老師誠信教案比賽、高中四格漫畫比賽及青少年誠信營、在大學則提供獎金舉辦廉政盃辯論比賽，設定辯論議題如財產來源不明入罪化等，聽取大學生的意見，並計畫加入輔導措施，例如架設專屬的網站及專業的輔導。

(五) 提高行政透明度：

1. 目的是希望藉由作業程序及資訊的透明化，得到外部監控力量的可及性。也就是，藉由作業資訊的公開透明，以及公民社會監督的力量，消除可能發生貪腐的漏洞。
2. 行政資訊公開，新聞媒體、1999 市民熱線、議員等外部力量監督下，會使想要貪汙不法的公務員產生嚇阻的壓力。例如，殯葬設施資訊上網，民眾可清楚知道塔位使用及申請作業，消除因為資訊不對等，管理人員收紅包調整塔位的情形。例如，台北市政府里鄰經費管理要點規定，里鄰建設服務經費的支用，里長必須召開鄰長會議，編寫企劃書申請經費，按採購法辦理採購，費用支出報告，各項經費支出及文件都必須在里長辦公處所及網路上公告，關心經費支用的里民，會上網監督，如有不法事件就會被發現，另一方面，也使承辦人知道有人會查察而不敢貪。
3. 資訊公開透明除對公務員外，也會對想要違法貪腐的人士產生嚇阻的壓力，例如，早年辦理基隆河截彎取直徵收補償時，有民眾搶建、搶種希望多領取補償金，政府如事先將掌握的空拍圖、空照圖公布，就能防弊，違法申請補償金的情形就會減少。
4. 行政單位推動資訊透明化必須要先做好準備，如何應付外界對公布的資訊提出疑問，及各項行政作業能力，否則處理不好，會失信於民。例如，水利署用衛星空照調查及公布河川變異情形，行政機關對外要能掌握及處理。
5. 至於哪些資訊適合或不適合公開，可由各單位決定，但為鼓勵行政公開透明，台北市政府設置「行政透明獎」，鼓勵行政機關公開資訊。

(六) 檢舉貪腐及揭弊者保護：

1. 公布專線、鼓勵檢舉，只要是陳情案件，不論是否具名，內容具體就會處理。現在有越來越多具名檢舉案件，檢舉人會關心進度，因此更要仔細處理並且告知處理結果。

2. 檢舉者不論是否為公務員，都是將來揭弊者保護法保護的對象，而且法律位階比較高，比獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法提供較好的保護。
3. 許多部會建立資訊稽核工具，包括審計部、公共工程委員會採購稽核平台等，經由資訊分析找出異常狀況，政風單位透過資訊分享，發現問題進行處理，防堵貪腐漏洞。

二、台灣透明組織

台灣透明組織為國內主要推動反貪腐的公民團體，普遍與政府各單位進行合作，整理與政府合作反貪腐的方式如下：¹⁰¹

（一）參與政府反貪腐相關法規的修訂－

例如台灣透明組織副執行長葛傳宇於民國 103 年 1 月 20 日、2 月 26 日多次出席法務部召開之「揭弊者保護法草案」法制化作業草案條文審查會議。法務部於民國 102 年 6 月 18 日舉辦「貪污治罪條例之圖利罪有無修法必要」公聽會，邀請台灣透明組織執行長葉一璋、理事陳俊明與會。民國 98 年 6 月 4 日，台灣透明組織葉一璋監事出席法務部「催生企業誠信與倫理評鑑機制會議」。

（二）擔任政府機關廉政工作會報委員－

台灣透明組織推薦研究員吳怡融博士擔任內政部入出國及移民署民國 102 年度廉政會報外聘委員。臺灣透明組織協會理事邱志淳、林志潔擔任監察院廉政工作會報外聘委員，參加監察院民國 102 年度廉政工作會報。

（三）參與機關廉政工作成效的評鑑－

例如交通部政風處於民國 102 年 5 月 15 日舉辦「102 年度獎勵廉潔正直楷模」選拔，敦聘台灣透明組織常務理事李宗勳及副執行長葛傳宇擔任外聘委員。新北市政府 102 年度委託台灣透明組織執行「新北市政府廉能評鑑計畫」研究，透過有系統地規劃評鑑流程，蒐集受評機關在廉能相關作為上的資料，經由專家檢視與評估，找出機關廉政作為上的優勢與劣勢，藉此評價該機關在廉能運作上的現況表現，協助診斷運作上的不足，提出改進對策。

（四）出席機關政風業務研討會並演講－

例如台灣透明組織理事陳俊明於民國 103 年 1 月 21 日出席「司法院暨所屬機關 103 年政風機構業務研討會」，並擔任講座，主講「如何有效推展司法廉政」。衛生福利部中央健康保險署民國 102 年 9 月 2 日至 13 日舉辦六場「建構廉潔透明政府應有之觀念與作法」演講，邀請台灣透明組織理事陳俊明、副執行長葛傳宇、廖興中擔

¹⁰¹ 整理自台灣透明組織網站，

任講師。法務部政風人員第 31 期訓練班於民國 102 年 7 月中旬開訓，邀請台灣透明組織監事蔡秀涓擔任課程講座。經濟部水利署南區水資源局於民國 102 年 4 月 23 日舉辦「水資源經營管理行政透明論壇」，邀請產官學三方針對穩定南部地區供水特別條例各項工程及水庫治理問題舉行座談會，台灣透明組織常務理事楊永年以學者身份與會。

(五) 與政府機關溝通反貪腐機制與做法－

例如台灣透明組織理事長黃榮護民國 102 年 9 月 16 日拜會國防部部長嚴明，就「政府國防廉潔指數」評鑑工作及軍中人權保障作為等議題交換意見。民國 102 年 2 月 22 日台灣透明組織副執長葛傳宇獲邀至國防部廉政會報進行「2013 政府國防廉潔指數之意涵與策進」專題報告。民國 101 年 5 月 11 日台灣透明組織於國防部總政治作戰局舉辦「GDII 工作坊」，邀請國防部相關單位、廉政署、工程會等政府機關派員參加，聽取 Mark Pyman 博士「國防廉潔指數」簡報，並進行 Q&A。民國 101 年 3 月內政部入出國及移民署政風室主任羅仕郎及科長莊永煉等 4 人，至拜會台灣透明組織理事長黃榮護，雙方就廉政志工合作議題交換意見。

(六) 成為政府與國際透明組織的中介－

例如台灣透明組織執行長葉一璋、副執行長高伯宏於民國 103 年 2 月 24 日陪同國際透明組織亞太部東亞暨南亞區高級主任廖燃拜會廉政署署長朱坤茂。

(七) 政府機關委託台灣透明組織廉政調查與相關研究－

從民國 97 年迄今辦理多年廉政指標民意調查，及我國應如何落實聯合國反腐敗公約的研究，研究項目如下表。

表 3-5、政府機關委託台灣透明組織研究項目表

項次	年度	政府機關	研究名稱
1	97	法務部政風司	法務部 97 年台灣地區廉政指標民意調查
2	97	台北市政風處	臺北市政府廉政指標之後續研究及廉政問卷調查
3	98	法務部政風司	我國廉政發展應如何落實<聯合國反腐敗公約>之研究
4	98	法務部政風司	98 年度廉潔及服務效能問卷調查
5	99	法務部政風司	99 年度台灣地區廉政指標民意調查
6	99	財政部政風司	99 年度財政部廉能指標民意問卷調查
7	99	臺南地檢署	大台南市反賄選與廉政認知調查
9	99	台北市政風司	臺北市政府清廉度民調及建管人員評價因子委託研究案

項次	年度	政府機關	研究名稱
10	100	法務部	台灣地區廉政指標民意第一次調查報告書
11	100	法務部	台灣地區廉政指標民意第二次調查報告書
12	102	法務部廉政署	廉政民意調查及機關廉政評鑑工具研究案

資料來源：整理自台灣透明組織，〈本會相關研究〉，《台灣透明組織網站》，<<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100393>> (檢索日期:2014年5月12日)及法務部廉政署，〈施政計畫、業務統計及研究報告〉，《法務部廉政署網站》，<<http://www.aac.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=30788&CtUnit=10764&BaseDSD=7&mp=289>> (檢索日期:2014年5月12日)

為了解台灣透明組織可能參與國防部門反貪腐機制的方式，計畫主持人陳勁甫教授於民國 103 年 7 月 2 日專訪台灣透明組織○○○，¹⁰²重點如下：

(一) 台灣透明組織與國防部協力反貪腐的情形

1. 共同準備國防廉潔指數評鑑，是雙方合作的開始，當國防部門了解台灣透明組織的目的後，開始採開放的態度，也持續進行合作。
2. 目前與國防部合作方式，主要包括相互間的拜會、反貪腐的演講、及準備國防廉潔指數評鑑工作。
3. 因為政府機關要推動政策，首長的決心很重要，未來希望反貪腐教育能夠在高階軍官的訓練中（戰院或指參學院等）成為常態化，特別是高階將領部分，應納入廉潔教育，並且了解國防反貪腐指數如何評鑑的內涵。
4. 國防部門除了與台灣透明組織合作外，也應該與其他非政府組織（NGO）接觸，包括人權組織等團體，也可以鼓勵軍校、國防大學師生與一般民間大學多元的互動，增進相互的認識。

(二) 國防部門在反貪腐工作上，應如何獲得民眾的信任

1. 國防部門不是只宣傳反貪腐工作上好的部分，更要主動面對貪腐案件負面及潛在風險，並要作好危機的處理。例如，新北市政府之前發生學校營養午餐弊案，新北市政府將防弊作為正常化，檢視執行成果並且讓民眾知道，目前學生對於營養午餐滿意度很高。換句話說，要揭露貪腐的風險，採取策進作為，檢驗作為的成效，了解人民的感受，並溝通作為與成效，這個循環要做好，才會得到民眾的信任，說服民眾及政策行銷。
2. 國防部必須重視監察院歷年來對國防部門的糾舉、彈劾，應納入廉政工作會報討

¹⁰² 計畫主持人陳勁甫教授於民國 103 年 7 月 2 日專訪台灣透明組織○○○，訪談摘要如附錄 2。

論，並採取各項策進作為。

（三）與國防部門協力反貪腐各項可能方案的建議

1. 擔任國防部廉政工作會報委員

- (1) 台灣透明組織已經擔任其他部會委員，也很有意願參與國防部廉政工作會報，而國防部認為，會報中討論許多「機密」，是沒有外聘委員的重要因素。
- (2) 廉政工作會報目的主要是揭露風險，當遇到問題時，討論要如何處理，包括監察院提出的糾舉及彈劾案件，台灣透明組織於其他部會廉政工作會報中，也都參與機密事項討論。

2. 全民國防教育體系加入反貪腐的宣導，應思考要加入那些反貪腐的內涵。

3. 反貪腐成效的評鑑－國內應該落實各機關及部門之間的評比，建立競爭的機制，讓機關首長知道自己反貪腐工作做得好不好。對於國防部門，必須建立適合及公平的廉潔評鑑架構，評鑑的委員也必須經過適當的訓練。

4. 擔任揭弊的管道

- (1) 國防部門首先要做好揭弊者保護及獎勵，建立對於內部機制的信賴。只要檢舉事證具體，是不是具名或匿名並不重要。
- (2) 對於建立外部窗口，接受檢舉並作為與國防部門協調的管道，這種機制是可以，但由哪個單位來做，必須進一步思考。

（四）國防部門應廣納外界成員，提供擬定國防政策時的諮詢。但與國防部擬定國防報告書及四年期國防總檢，邀請專家學者提供意見的方式，性質上有些不同，不是為了單一的報告或特定目的而做，要有實際影響政策制定的效果。

三、國內學者及智庫

為廣泛蒐集我國公民社會參與國防部門反貪腐作法及運作機制，研究團隊進行專家學者深度訪談，並分析國內智庫（台灣智庫、國家政策研究基金會等）相關研究成果，重點如下：

（一）對國防部門反貪腐的認知：

專家深度訪談發現，國防部在反貪腐方面仍有許多應努力的方向，例如：

1. 國防部對反貪腐認知的範圍應更為廣泛，華人社會認為貪腐的範圍主要指錢財的貪污，而國際社會上對貪腐的認定，是指濫用授予的權力，反貪腐的方向，包括

政策是否達到應有的目標、決策過程的透明，這才是國際透明組織關切的重點。¹⁰³

2. 國防部反貪腐工作不符合公民社會的認知。有學者在當兵時，看到軍中有許多虛偽造假的事情，不願意面對真正的問題，越是封閉型的組織，情形越嚴重。因此，不認為國防部門反貪腐的作為，符合一般民眾對於廉潔的認知。¹⁰⁴國防部在行政透明化上，包括採購、決策的相關訊息，對於內部士官兵資訊的透明等，仍有很大的落差。¹⁰⁵
3. 公民社會、媒體及國會監督力量的增強；健全的作業程序、監督機制及法規的規範；領導人積極反貪腐，形成上行下效的風氣，提升國軍廉潔的重要因素。¹⁰⁶
4. 軍中內部的監察及政風單位，是一種內控的機制，如果發揮功能，對貪腐行為會有遏止效果。¹⁰⁷內部控管在制度設計上，必須要有獨立運作，排除上級主管干涉的能力。如何推動建立獨立的內控機構，領導者的意志很重要，一個龐大官僚體制有其惰性，唯有靠領導者的決心推動改變。¹⁰⁸

（二）與公民社會協力反貪腐的方式：

1. 國防部門反貪腐，外界了解比較少，除非發生一些重大的案件，經由媒體批露，引起社會的關注。這種方式，會影響民眾對於公部門反貪腐的信心，台灣智庫於林益世案爆發後所做民調，近4成民眾認為反貪、肅貪最有貢獻是《壹週刊》，特偵組獲16.2%國人支持，調查局5.6%，廉政署3.3%，監察院1.3%，這些政府機構加起來僅26.4%，不及《壹週刊》。¹⁰⁹因此學者建議，國防部應加強對外界的溝通與宣導，建立「反貪腐的網頁」，能夠讓民眾及各團體，隨時能夠提供意見。一般民眾對於國防事務不是很有興趣、也欠缺國防專業，所以，主要應與軍事雜誌及媒體記者、國防專家建立網路聯繫平台，他們比較能夠了解問題的存在，在互動過程中，相互間建立互信及諒解十分重要。¹¹⁰
2. 台灣民主化發展，公民社會與媒體力量增強，雖然國防部逐漸改善與公民社會的態度，但國防部高層的心態仍然保守，不太願意面對公民社會。國防部對公民社會的政策行銷能力很差，高階官員應加強如何面對媒體的訓練，要建立軍人如何

¹⁰³ 中央廉政委員會委員○○○訪談摘要，如附錄二。

¹⁰⁴ 國立高雄大學○○○訪談摘要，如附錄二。

¹⁰⁵ 同註 103。

¹⁰⁶ 監察院監察委員○○○教授訪談摘要，如附錄二。

¹⁰⁷ 同上註。

¹⁰⁸ 同註 104。

¹⁰⁹ 蘋果日報，〈4成國人認為《壹週刊》肅貪有功 比檢調還有用〉，《蘋果日報》，2012年7月22日。
<<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20120722/133598/>>

¹¹⁰ 淡江大學國際事務暨戰略研究所翁明賢教授訪談摘要，如附錄二。

面對公民社會正確的認知與態度。¹¹¹另一方面，國防部因任務特性，有高度服從的文化特質，與一般行政機關不同，因此，平常要多向民眾、學生等外界多溝通，讓公民社會了解軍中文化的特殊性，反貪腐的作法與範圍。¹¹²

3. 國防部廉政會報應邀請外部專家參與，對此學者認為：(1) 在人數上必須達到一定的比例，才能發揮影響力，並應重視實質討論，對部門有了解，積極參與討論的專家學者，提供不同的看法，找出死角及盲點，對部門工作推動才會有幫助；¹¹³(2) 公民社會中有許多單位在做類似的工作，例如、監督國會聯盟、媒體觀察基金會，可以邀請這類的團體參與監督，提出改進建議，加強與公民社會的聯繫。雖然這些團體並不是專門針對反貪腐，但可以較廣泛的注意到反貪腐有關的議題。¹¹⁴
4. 廉政會報中討論有關機密事項，可以要求簽署保密協定，並且告知不得對外談論，如有洩密，可以依法處理，國防部應努力建立人的機密等級審查機制，以人而不是以職位為檢視、參與各類機密等級活動。¹¹⁵外部民間人士的參與，也使得處理結果，更具公信力¹¹⁶
5. 從國防部其他委員會來看，例如國防部性平會也聘有許多外部委員，運作效果很好。如果擔心會中討論機密事項，可以做個區分，沒有必要一定要拿機密資料給外部委員看。¹¹⁷或是將將機密事項移到其他內部會議討論。¹¹⁸
6. 隨著民主化及資訊網路的發達，政府部門必須認識到，多元化及公民參與是必定發展的方向，雖然公民團體品質有好有壞，網路上資訊有真有假，但政府部門依然要試著與公民團體合作。國防部必須全面調查有關或關心國防事務的公民團體，但範圍不應過於狹窄，只要可能與國防業務有關的團體，包括對國軍態度是好或是壞，在可能的範圍內和這些團體接觸，了解他們的訴求及想法，對國防部各項工作會有幫助。¹¹⁹
7. 國防部政風室可以擔任與外部連結的功能，在做法上，可以派員參與公民團體舉辦反貪腐相關的學術活動、研討會，透過互動了解，增加國防透明度。政風室也可以提供臉書、資訊網頁的連結，一方面是內部資訊交流的管道，同時也是內外

¹¹¹ 同註 103。

¹¹² 同註 104。

¹¹³ 中央警察大學○○○訪談摘要，如附錄二。

¹¹⁴ 同註 110。

¹¹⁵ 中央廉政委員會委員○○○訪談摘要，如附錄二。

¹¹⁶ 同註 113。

¹¹⁷ 中山大學通識教育中心○○○訪談摘要，如附錄二。

¹¹⁸ 世新大學○○○訪談摘要，如附錄二。

¹¹⁹ 世新大學○○○訪談摘要，如附錄二。

互動的橋樑，不過缺點是必須要有維持的人力，方能發揮效果。¹²⁰

(三) 與公民團體協力反貪腐的行動方向：

鍾寶慧（民國 99 年）「我國當前廉政工作之探究」指出政府在反貪、防貪方面，仍需努力的措施，包括 1.加強反貪腐的宣導，重點有二，第一是加強廉能觀念以及相關措施、成果的宣導，讓民眾瞭解政府廉政工作的內容，縮短民眾與政府之間的認知落差；第二是落實廉政教育，從根本建立人民的反貪意識，讓民眾認知到貪污行賄是可恥的、非法的、不利社會發展的，並鼓勵民眾監督、檢舉，同時也讓公務員對於索賄行為感到自慚形穢。2. 積極落實政府資訊之公開透明化：相關資訊即時上網，讓民眾可隨時查閱，資訊曝曬在陽光底下，避免不法情事之發生。3. 加強對於易生弊端業務及重點單位的肅貪工作。¹²¹這指出推動公民社會參與反貪腐的三個重要的行動方向，為反貪腐教育、行政透明化及貪腐的舉報，對此，專家學者的看法如下：

1. 反貪腐教育：

- (1) 國防部對於主流媒體或新媒體政策溝通能力需要加強。國防部以往的教育、宣傳，偏向單方面，現在必須因應環境結構的改變，作大幅度的調整。¹²²
- (2) 反貪腐教育很重要，應該納入全民國防教育成為一個課程或宣導的重點，對象不僅學校，也包括政府機構，讓大家了解國軍反貪腐的重要。
- (3) 國防部已持續進行內部反貪腐教育，但應加強官校基層養成教育，讓反貪腐的觀念內化成為基本文化，讓大家不敢貪、不想貪與不必貪，反貪腐成為榮譽，與其未來發展、升遷有關。建立內部資訊網路的溝通平台，可以讓高階主管了解基層的問題。¹²³
- (4) 要推動反貪腐，必須讓國軍高階將領們了解貪腐的問題，並且敢於討論及處理，方能發揮效果。¹²⁴
- (5) 「榮譽」是軍人的第二生命，如果強調軍人的榮譽感，就不會發生貪腐的行為。民主化以後，軍人的社會地位降低，許多軍人來自社會，將不良習性帶入軍中，對軍人的榮譽產生不好的影響。因此，如何培養軍人的榮譽感，建

¹²⁰ 同註 117。

¹²¹ 鍾寶慧，〈我國當前廉政工作之探究〉，《國政評論》，內政(評)099-210 號，2010 年 12 月 04 日，<http://www.npf.org.tw/post/1/8345/1>

¹²² 同註 119。

¹²³ 同註 110。

¹²⁴ 同註 118。

立中心思想及使命感，非常重要。¹²⁵

- (6) 加強軍中倫理的教育，去除以往學長學弟似是而非的倫理關係，廉政倫理規範要有明確可操作的內容，可以明確的遵守及認定。倫理規範須注意，不能與社會的認知脫節。¹²⁶
- (7) 國防部反貪腐教育應該以內部官士兵為主，改變以往涉及濫用權力以謀取私利的潛規則及歷史共業，例如：長官結婚時利用軍中資源協助，或幫助房屋修繕等。¹²⁷

2. 行政透明化：

- (1) 政府貪腐的原因，有許多來自於資訊的落差及不透明，因此提供透明的資訊，及可供監督的網站，是非常需要的。當需要的資料，或是處理事件的程序、自己應有的權益，都能在網路的管道取得，貪腐的問題就會減少。¹²⁸
- (2) 資訊及行政透明化是反貪腐非常重要的一環。可分為除外情形與非除外情形。也就是正常是盡量公開，但除外情形可列機密。¹²⁹
- (3) 我國武器採購環境特殊，有許多國防機密，推動行政透明化是比較困難。另一方面，國際透明組織建立透明化的指標，不一定適合我國的環境，因此必須檢討及建立適合自己行政透明化的指標，來自我驗證。¹³⁰
- (4) 避免長官對權力的不當使用，成立專門小組來審視國防部門的各項機制。¹³¹
- (5) 陽光三法、財產申報也是一種行政透明的機制，在軍中不僅對高階軍官，只要可能發生利害關係的職務，應納入財產申報的對象，如此會產生嚇阻的效果。¹³²

3. 舉報及揭弊者保護：

- (1) 軍人身分特殊，對貪腐的處罰應更有嚴格的標準，才會產生嚇阻的效果。¹³³
- (2) 設置外部單位來接受揭弊，一樣也有信任的問題。揭弊制度必須讓揭弊者覺得方便、安全、保密，管道要多元，除了專線電話外，還應該有電子郵件、

¹²⁵ 同註 106。

¹²⁶ 同註 104。

¹²⁷ 同註 119。

¹²⁸ 同註 113。

¹²⁹ 同註 115。

¹³⁰ 同註 110。

¹³¹ 同註 103。

¹³² 同註 106。

¹³³ 同註 110。

網路及語音等方式，但仍須建立一些規定，檢舉的內容必須要有可查證的人、事、物及時間，否則有可能成為鬥爭的工具，打擊內部士氣。經由預警機制發現可能貪腐的案件，在調查過程之中，要注意對被調查者的尊嚴，應落實無罪推定的人權。¹³⁴

- (3) 反貪腐機制及揭弊者機制一定要讓內部及外部人員知曉。¹³⁵
- (4) 揭弊需要有道德勇氣，更需要有制度性設計的保護，在軍中有些問題涉及前後期學長學弟關係，礙於人情，雖然問題大家都知道，但不願意去揭發。如果揭弊制度不被信任，而硬是要求具名檢舉，是不太可能達到目的。¹³⁶
- (5) 鼓勵揭弊，須保障揭弊者的安全，揭弊管道必須可靠，而另一方面，也須要求揭弊者對於檢舉內容應有的責任，在兩者之間求取平衡。如果匿名檢舉必須事實具體，才會受理，任由黑函檢舉，會打擊單位士氣。鼓勵內部舉報，是很重要的機制，如何讓內部人士勇於檢舉不法，領導者的態度十分關鍵，如何做到勿枉勿縱，賞罰分明，對揭弊制度會造成重要的影響。¹³⁷
- (6) 為避免黑函一類的檢舉，揭弊制度規定，適格的揭發才受到保護。何謂適格？須從許多面向探討，包括是不是適當人員、證據或合理的佐證是否充足、是否屬於違法的行為等，檢舉要件不符合，應建立機制及長期經驗的累積。為何會向外舉發，可能是組織內部欠缺適當管道、遏止不法行為有其急迫性、或對於內部處理不信任等原因。¹³⁸

對於國防部門反貪腐的類別，淡江大學○○○、及中央廉政委員會委員○○○，都建議，「採購」相關的貪腐，是國防部門應關注的重點。

四、國防部門

法務部廉政署每年委託學者，針對台灣地區（不含福建省金門縣、連江縣）年滿 20 歲的成年人進行廉政民意電話調查，由受訪者對各類公務人員清廉程度進行評價，在 26 類公務員中，軍人清廉程度從民國 100 年第四名，到民國 101 及 102 年第二名，民眾對軍人廉潔感覺比較高。公務人員清廉程度評價彙整表，如下。

¹³⁴ 同註 113。

¹³⁵ 同註 115。

¹³⁶ 同註 119。

¹³⁷ 同註 106。

¹³⁸ 同註 104。

表 3-6、公務人員清廉程度評價彙整表

人員類別	102 年 6 月				101 年 6 月			100 年 6 月		
	平均數	標準差	個數	排名	平均數	標準差	排名	平均數	標準差	排名
公立醫院醫療人員	6.19	2.23	1066	1	6.14	1.98	1	5.88	2.19	2
軍人	5.88	2.38	1046	2	5.99	2.08	2	5.84	2.32	4
監理人員*	5.72	2.39	1043	3	5.93	2.07	4	6.11	2.30	1
一般公務人員	5.62	2.36	1081	4	5.97	2.01	3	5.87	2.22	3
消防安檢人員	5.61	2.48	1051	5	5.57	2.13	7	5.13	2.35	7
教育人員	5.58	2.39	1054	6	—	—	—	—	—	—
稅務稽查人員	5.55	2.39	1040	7	5.66	2.19	6	5.73	2.22	5
衛生稽查人員	5.48	2.39	1038	8	—	—	—	—	—	—
環保稽查人員*	5.40	2.28	1052	9	5.68	2.16	5	5.45	2.16	6
殯葬管理人員	5.05	2.49	1004	10	5.07	2.35	9	4.99	2.47	9
檢察官*	4.83	2.54	1044	11	5.34	2.33	8	5.00	2.44	8
監獄管理人員	4.77	2.37	994	12	4.83	2.20	13	4.72	2.25	14
警察*	4.67	2.44	1085	13	5.01	2.17	10	4.76	2.34	13
河川水利業務人員	4.63	2.44	1017	14	—	—	—	—	—	—
法官*	4.56	2.57	1040	15	4.99	2.40	11	4.56	2.51	16
海關人員*	4.48	2.41	1020	16	4.86	2.17	12	4.91	2.19	11
建管人員*	4.19	2.50	1047	17	4.77	2.12	15	4.34	2.26	17
縣市政府首長及主管*	4.08	2.45	1056	18	4.77	2.17	14	4.92	2.32	10
鄉鎮市首長及主管*	3.98	2.49	1039	19	4.63	2.18	17	4.67	2.39	15
政府採購人員*	3.97	2.57	1043	20	4.34	2.31	19	4.31	2.30	18
中央政府及首長*	3.91	2.56	1041	21	4.68	2.31	16	4.84	2.43	12
鄉鎮市民代表*	3.87	2.63	1052	22	4.35	2.21	18	4.29	2.44	20
政府公共工程人員*	3.86	2.54	1051	23	4.25	2.28	20	4.30	2.27	19
土地開發重劃人員*	3.68	2.58	1035	24	3.93	2.28	23	—	—	—
縣市議員*	3.64	2.62	1064	25	4.14	2.25	21	4.21	2.45	21
立法委員*	3.50	2.64	1056	26	4.09	2.27	22	4.19	2.44	22

註：1.本表係在不考慮區間估計的前提下計算排名，各類政府人員的平均數差距有可能在誤差範圍內。

2.*表示今年調查平均數與去年呈現顯著差距。

3.「教育人員」為今年度恢復調查之調查項目，「衛生稽查人員」為新增列之調查項目，「河川水利業務人員」為變更新語之調查項目，故未進行年度排名比較。

資料來源：葉一璋，《法部務廉政署 102 年廉政民意調查暨機關廉政評鑑工具研究報告書》(台北：法務部，民國 103 年 1 月)，頁 40。

雖然民眾比較認同軍人的廉潔形象，但仍有少數軍人涉及貪腐案件，若就犯罪原因區分，則以經辦採購案件最多，屬於軍事貪腐行為的大部分。¹³⁹就近年來發生及監察院彈劾軍事貪腐案件情形分析如下：

- (一) 承辦採購案件收受賄賂，民國 103 年 2 月新北地檢署起訴「裝甲車變速箱採購弊案」，啟福公司○○○為了將庫存舊品翻修充當新品賣出，與啟宇公司○○○、正興機電○○○、敏鋁公司○○○、億嶸公司○○○商議；眾人協議讓正興公司得標，一起將庫存舊品蒙混交貨。廠商以舊品翻修充當新品交貨，因第一次驗收不合格，為順利通過，業者涉嫌通過退役梁士官長，買通兵整中心黃姓士官等人調包檢驗品，終於順利通過驗收。¹⁴⁰從此案發現有採購內定廠商配合圍標、舊貨冒充新品、驗收機制喪失、利用退役朋友關係打通關節等問題。
- (二) 官兵利用承辦工程標案、辦理物品採購、經費核銷等業務之機會，而偽造、變造不實單據、核銷簽呈等資料，藉以獲取不法利益。¹⁴¹
- (三) 竊取侵占公物，民國 100 年 8 月桃園龍潭聯勤司令部彈藥庫，兩名志願役士官為廢品帳籍管理人，負責榴彈發射筒廢品管理，涉嫌從民國 99 年 7 月起跟得標的廢品廠商勾結，利用廠商進入營區載運廢品時，在帳籍上動手腳，讓廠商載走比標售數量更多的報廢軍品變賣。¹⁴²此案雖由軍方內部追查發現，卻有管理鬆散、警監設施不足等問題。
- (四) 侵占公有財物，前國防部軍事情報局局長○○○，於民國 98 年利用職務上之權力及機會，假藉公務需求，將應報繳國庫的專案經費 370 萬餘元用於私人用途，卸任時餘款亦未辦理交接而指示幕僚攜回家中。¹⁴³此為機密經費運用管制不嚴，造成公款攜回家中情形。
- (五) 藉勢勒索財物，前憲兵司令部○○○自民國 96 年 6 月 1 日起至 98 年 6 月中旬止，利用其擔任國防部憲兵司令部中將司令之重大權勢，要求該部情報處處長等人，共

¹³⁹ 吳熙中《我國軍事貪腐弊案與防制對策之研究》（台北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，民國 101 年 6 月），頁 73。

¹⁴⁰ 袁志豪，〈國防部裝甲車變速箱採購弊案，起訴 13 人〉，《聯合報》，民國 103 年 2 月 11 日。

¹⁴¹ 國防部北區地方軍事法院檢察署，〈101 年轄區犯罪及相驗案件統計分析暨預防應處作為〉，《國防醫學院數位學習網站》，
<http://lms.ndmctsggh.edu.tw/search.php?scope=1&area=251&page=1&fmKeyword=%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%88%86%E6%9E%90%E6%9A%A8%E9%A0%90%E9%98%B2%E6%87%89%E8%99%95%E4%BD%9C%E7%82%BA>(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

¹⁴² 黎百代，〈聯勤彈藥庫官兵 盜賣軍品撈百萬〉，《蘋果日報》，民國 100 年 8 月 6 日。

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110806/33579274/>

¹⁴³ 監察院，〈國防部軍事情報局○○○彈劾案文〉，《監察院網站》，民國 100 年 1 月 17 日，
http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E5%BD%88%E5%8A%BE%E6%A1%88/100/10000003100%E5%8A%BE3%E5%BD%88%E5%8A%BE%E6%A1%88%E6%96%87.pdf(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

同向下屬勒索獎金，次數近 50 次，不法得款金額共計新臺幣 215 萬 6,500 元。¹⁴⁴此為軍中容忍長官索取獎金的不法行為，次數近 50 次，兩年期間卻未被舉報。

(六) 期約買官，前後備司令部○○○，於民國 95 年間，與捐客○○○期約以新台幣 600 萬元買官，並違背職務交付軍事工程招標文件、洩漏評選委員名單，對部屬施壓、要求部分評委將特定廠商評選為第 1、2 名。¹⁴⁵同案中，還包括涉及收受工程捐客行賄、性服務安排，傳遞軍中採購標案機密資訊之○○○、○○○及○○○上校等人，形成共犯集團。

(七) 收受賄絡洩露軍事機密，例如，空軍蔣姓上尉竊密案，周姓臺商赴陸經商遭中共運用，返臺發展組織吸收蔣姓民人，蔣民即利誘其任職於機敏單位之姪子蔣姓上尉蒐集國軍資訊，並企圖利誘單位同袍；案因蔣員於民國 100 年 5 月形跡可疑，遭官兵檢舉查獲意圖攜帶機密公文離營未遂，始循線偵破；全案一審終結，判處蔣姓上尉無期徒刑，蔣姓民人有期徒刑 3 年、周姓民人有期徒刑 4 年等處分。另發生退役人員遭中共吸收、洩密案，陳姓中尉退役赴陸遭吸收後，積極接觸仍在服役的袁姓同學，並獲允協助情蒐及將業管機密資訊交付中共謀取不法利益，袁員退伍後仍與陳民於民國 100 年 8 月間意圖利誘現職幹部提供機密資訊遭拒，經官兵主動檢舉反映後循線偵破，全案於民國 103 年 1 月經最高法院審理後，陳、袁二人分別遭到判處有期徒刑 20 年、無期徒刑等處分。¹⁴⁶包括之前發生之○○○案，軍隊中部份成員，品德操守不佳，受到金錢與美色誘惑，洩漏軍事機密。

從上述案例分析中發現，在軍中文化對公款法用的精神，仍需加強，容許長官剋扣下屬獎金將近 50 次，卻未被舉報。在財務管理上，機密經費運用管制不嚴，發生職務交接後將款項攜回家中情形；在人員問題上，有高階將領希望利用金錢買官，與下屬形成共犯集團，有士官負責保管軍品，在帳務上動手腳，製作不實單據核銷經費，部分軍人貪圖私利，品德不佳，違反廉潔要求，接受賄絡，洩露軍事機密等；在軍事採購上，不法廠商為求私利圍標、利用人際關係，賄賂採購及驗收人員；長官施壓要求部分評選委員放水。

國防部於民國 99 年推動廉政建設行動專案，民國 102 年成立政風室，積極打擊貪腐，並具體採取措施，例如，對晉升少、中將及駐外（包括採購）人員實施儀測，民國 103 年

¹⁴⁴ 監察院，〈國防部憲兵司令部○○○彈劾案文〉，《監察院網站》，民國 100 年 3 月 23 日，
http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E5%BD%88%E5%8A%BE%E6%A1%88/100/100000008%E5%BD%88%E5%8A%BE%E6%A1%88%E6%96%87%20%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E7%89%88%20100%2003%2023.pdf（檢索日期:2014 年 6 月 12 日）

¹⁴⁵ 黃意涵，〈○○○買官案 非常上訴遭駁〉，《中央社》，民國 103 年 2 月 6 日。
<http://www.cna.com.tw/news/asoc/201402060363-1.aspx>（檢索日期:2014 年 6 月 12 日）

¹⁴⁶ 國防部政治作戰局，〈民國 103 年 1 月份保防教育專文-恪遵保密規定，確保機密維護〉，《國防部政戰資訊服務網站》，〈<http://gpwd.mnd.gov.tw/mPublish.aspx?cnid=30&p=3223>（檢索日期:2014 年 8 月 12 日）

駐美採購組○○○，因忠誠測謊未能通過，國防部即予以撤換，並進行調查¹⁴⁷，以防範可能發生的事端。國際透明組織民國 102 年（2013）國防廉潔指數，評鑑各國國防部門採取措施，防止發生貪腐風險的努力，我國評鑑結果為為 B 級，在國防廉潔為「中高透明度」，國防部門採取解決貪腐的行動，但仍有不足，尚有許多貪腐風險較高及需要加強的部分。民國 103 年 6 月 11 日國際透明組織國防及安全專案辦公室主任 Mark Pyman 受邀，於國防部廉政會報簡報，對於我國「全球政府國防廉潔評比」仍有待加強處，提出建議，如下表。

表 3-7、我國民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔評比不足項目表

類別	不足項目
政治風險	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國會國防委員會監督有限。 2. 公眾期待更公開。 3. 軍事人員與國防部官員間的信任度。 4. 外部反貪腐機構的規模。 5. 與美國政府間之軍購欠缺透明度。 6. 反貪腐專責編組的任務與行動。 7. 醜聞大部分係由外部揭露（如媒體）。
財務風險	機密預算占國防預算比例（5.4%）與排名較佳之國家比較仍屬偏高。
人員風險	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高階軍官拔擢昇遷程序。 2. 退休軍官從事國防有關公司之管制/監督。
軍事行動風險	我國的特殊地位，人員很少部署海外任務。
採購風險	<ol style="list-style-type: none"> 1. 合約商反貪腐標準及承諾計畫。 2. 獨家商源採購：非美式及對美軍事售予採購。 3. 代理及仲介：效率管控及監督。

資料來源：整理自國際透明組織國防及安全專案辦公室主任 Mark Pyman 於 2014 年 6 月 11 日於國防部廉政會報之簡報資料。

民國 102 年（2013）「全球政府國防廉潔評比」報告，對我國國防部門仍待加強的內容說明如下¹⁴⁸：

（一）政治風險：

¹⁴⁷ 蘋果日報，〈駐美少將 忠誠測謊未過〉，《蘋果日報》，2014 年 7 月 29 日。
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140729/35987327/> (檢索日期:2014 年 8 月 22 日)

¹⁴⁸ Transparency International UK，〈GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013 country report〉，《Transparency International International Defence & Security Programme》，
<http://government.defenceindex.org/results/countries/taiwan> (檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

1. 立法院外交及國防委員會負責監督國防安全事務，然立法委員主要仍關注地方選區的事情，其對國防部門監督的效率與專業上仍有改善空間，例如，監督我國與美國政府對政府之間國防採購的能力，目前採購程序對外並不透明。立法院要加強對國防預算的控制，那就必須對國防採購做更多的監督。
2. 台灣透明組織曾積極與國防部接觸，但國防部卻沒有進一步與台灣透明組織及其他獨立的非政府組織合作，到目前為止，台灣透明組織專家或學者未被邀請參加國防部廉政工作會報，擔任顧問或參加會議。國防部雖然發布反貪腐調查報告，社會大眾卻不滿意，公眾期待更為透明及公開，民眾對國防部反貪腐的信心依然脆弱，期待一個更加獨立的單位、一組完整的措施及專業的執法人員。
3. 軍方內部揭弊者對官方反貪腐政策及做法不信任，寧願向獨立媒體、非政府組織或新聞傳播機構投訴，例如黃媽媽軍中人權組織、蘋果日報等。
4. 國防部雖然成立聯合專案小組進行貪腐調查，但並非合法正式組織，且資金及人力不足，沒有調查的能力，且後續也未明顯發生根除貪腐及醜聞的效果，資訊的公開都來自於當地新聞報導而非軍方內部。雖然軍方已經立法成立正式反貪腐單位政風室，執行情形仍有待觀察。國防部並沒有委託任何獨立研究機構，每年對其反貪腐政策及執行成果進行評估，或對貪腐風險的研究。
5. 雖然國防採購必須遵守《政府採購法》的規定，但與美國政府之間的軍購仍欠缺透明度。
6. 反貪腐單位隸屬於政治作戰局之下，其獨立性受到質疑，這個單位缺乏刑事調查權，更重要，必須循指揮層級，接受上級指揮並向政治作戰局長報告進展。
7. 到目前為止，在軍事上的重要醜聞主要揭露者為新聞媒體，例如蘋果日報。

（二）財務風險

機密預算占國防預算比例（5.4%）與排名較佳之國家比較仍屬偏高。

（三）人員風險

1. 雖然在中低階管理職務的任命是公平和透明的，但在高階官員（將軍以上）的任命上，喜好及關係多於個人的優點，新聞媒體報導，關鍵軍職的晉升及指派，經常受到參謀總長及軍種司令政治決定及個人喜好影響。缺乏獨立的監督，是高階軍事管理人員任用制度最嚴重的缺陷之一。
2. 民國 102 年(2013)「全球政府國防廉潔指數」報告並未有關退休軍官從事國防有關公司之管制/監督，然此項議題，應對於民國 103 年 5 月 22 日監察院提出國軍退除

役官兵輔導委員會安排退役將領，擔任高階主管並領取高額薪資調查報告有關。

(四) 軍事行動風險：

1. 軍人準則第 2 條，強調誠信是為作戰人員所需的功能，建立和維護強大的作戰能力之一，並沒有具體的準則，將反貪腐列入軍方的信條。並不全面的將廉潔成為一個戰略性的問題。
2. 中華民國軍隊很少派赴海外任務，但是仍有駐美、駐歐採購官員，負責採購新式武器，他們接受充分的訓練，包括技能及職業倫理。依據的是民國 88 年頒布的採購人員行為倫理準則。但是沒有證據顯示，該項準則及訓練推展的情形。

(五) 採購風險：

1. 雖然參與國防採購的廠商必須依據《政府採購法》的規範及「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」。但不是所有參與國防部門採購廠商，必須要有反貪腐標準及承諾計畫。
2. 雖然國防採購大部分是公開招標或選擇性招標，但對美軍售所占金額比率高達 50%，幾乎所有重要武器系統是與美國採購，而採購協議的保密條款防止獨立審計師的審查。
3. 雖然國防武器採購合約註明，禁止給付代理商或經紀人的佣金。政府採購法也規定承包商不得給予任何回扣或佣金。國防部官員也強調嚴格禁止與任何代理商或個人接觸。但實際上，對代理及仲介機構的限制是無效到，因為在我國有十幾家國防廠商的代理商，且許多代理及仲介都是已經退休的前高級軍官或其親屬。

綜合國際透明組織從防止貪腐發生風險，提供我國不足之處的改進意見，與近年來被起訴之貪腐案件成因及反貪措施，國防部在與公民社會團體互動、反貪腐教育、提高透明度，檢舉貪腐，在民眾的信任上仍有不足，現就國防部與公民社會參與相關做法，分析如下：

(一) 與公民社會團體的互動：

1. 法務部廉政署建議，各部會廉政會報應聘請外部專家擔任委員，比較各部會廉政工作會報編組，目前僅民間學者受邀至國防部廉政工作會報簡報，國防部並無外聘委員，是所有中央部會中極少數的情形。
2. 國防部政風室成立後與台灣透明組織加強連繫，於民國 102 年 8 月、103 年 1 月並

與台灣透明組織共同辦理二期「瑞濱藝術與品德教育營」。¹⁴⁹除此之外，並未與其他公民社會團體進行反貪腐合作。

3. 澳大利亞戰略研究所為政府提供許多重要安全議題的意見，國防部對於重要議題也會委託專家學者進行研究，並以「行政法人」組織型態方向規劃成立「國防智庫」¹⁵⁰，如能成為公民社會參與及監督國防政策的平台，可增進國防的透明度。
4. 國防部應加強與台灣透明組織合作，並結合關心國防事務的公民社會團體，包括國防工業、國防研究、退伍軍人協會、軍中人權團體等，形成國防反貪腐網絡，提升民眾對國防部反貪腐的信心。
5. 國防部應參考政府其他部會方式，與台灣透明組織加強合作，包括：(1)參與反貪腐相關法令修訂；(2)邀請擔任廉政工作會報外聘委員；(3)參與機關廉政工作成效評鑑；(4)反貪腐教育訓練；(5)提供推動反貪腐工作方法；(6)委託廉政調查及研究等。除此之外，國防廉潔指數報告中，其他國家國防部門與公民團體合作方式，亦可參考運用，包括：(1)國防貪腐舉報及調查；(2)國防資訊透明化；(3)採購程序的監督；(4)反貪腐議題的討論等。
6. 行政院國家廉政建設行動方案「推動企業誠信」為策略目標之一，國際透明組織認為我國國防廉潔指數採購風險上，推動國防採購廠商反貪腐做法仍有不足。國防部可參考行政院公共工程委員會邀集相關公會及團體，共同簽屬公共工程反貪腐宣言，與國防工業及採購有關團體及廠商共同推動反貪腐。

(二) 反貪腐的教育：

1. 國防部透過文宣管道、運用月會、學術講演、莒光日教學、主官精神講話時機，進行反貪腐教育。而國防廉潔指數報告建議，應將廉潔列為國軍的基本信條，國軍教戰總則第二條軍人武德智信仁勇嚴中，並無廉潔一項。另一方面，也建議駐外採購人員應加強，採購人員倫理準則具體教育及訓練成果。
2. 國防部國防採購室民國 102 年度委外進行「採購作業滿意度及採購廉政問卷調查」，對國防採購室採購人員品德操守，滿意比例高達 94.8%，但對中央採購稽核小組、國防採購稽核小組、國防部端木青信箱及國軍鄭廉信箱之設計及聯絡了解程度，

¹⁴⁹ 台灣透明組織，〈瑞濱藝術與品格教育營融入品格及廉潔教育〉，《台灣透明組織網站》
<<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20140205&Rcg=100041>>檢索日期:2014 年 6 月 19 日)

¹⁵⁰ 國防部，〈國防智庫籌備處簡介〉，《國防部網站》<<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2653&p=40501>>檢索日期:2014 年 6 月 19 日)

僅達 53.4%，¹⁵¹對檢舉貪腐管道的宣導，未能達到很好的效果。

3. 檢討軍中文化對於廉潔仍有不足之處，例如，長官留用下屬獎金、長官交辦案件是否可能涉及不法、退伍學長與軍中學弟的關係等，要教育官兵，貪腐對軍中的傷害，以及對貪腐零容忍的態度。
4. 反貪腐教育希望提高公眾對貪腐嚴重性的認識，積極參與打擊貪腐。因此國防部反貪教育不應僅限於內部成員，對外界，除了參與國防採購廠商外，可以透過全民國防教育管道，將打擊貪腐成為全民國防共識之一。

（三）提高透明度：

1. 國際透明組織指出，我國對美軍購、機密預算比例、高階將官晉升、退役將領轉任國防有關公司、國防採購代理及仲介的透明度有待提升。
2. 若不能對外連結網際網路，也要利用軍網提高軍中作業資訊的透明度，將非機密性經費的支出作業透明，減少不實單據經費核銷。
3. 資訊透明可得到外部的監控力量，對貪腐產生嚇阻壓力，但行政單位必須先做好準備及清查，能因應外界對公布資訊提出的疑問及各項行政作業程序。建議國防部成立獎勵制度（如行政透明獎），鼓勵所屬推動行政透明化。

（四）檢舉貪腐及揭弊者保護：

1. 國防部為獎勵檢舉貪瀆，設立「端木青檢舉信箱、電話」及「各級主官電子郵件信箱」，受理各項檢舉案件，然國防廉潔指數報告指出，目前仍然見到軍中重要醜聞，主要揭露者為新聞媒體，軍方內部揭弊者，對官方反貪腐政策及做法不信任，寧願向外投訴的情形。國防部問卷調查結果，參與國防採購室購案廠商，僅 53.4% 了解檢舉管道，國軍在此項目有很大改進空間。
2. 為爭取信任，國防部可鼓勵或支持公民團體規劃網路資訊互動管道，並接受舉發，對公民團體轉送之檢舉案件，國防部應積極回應辦理情形。

第三節 公民社會參與國防部門反貪腐機制分析架構

公民社會一般指圍繞共同利益、目標和價值，非強制的行動團體，然發展至今，藉由網路發起的公民力量逐漸茁壯，一般民眾意見的傳遞及力量匯集不能忽視，因此探討公民社會參與反貪腐機制時，應包括公民社會團體及一般民眾，都是接觸及邀請的對象。

¹⁵¹ 國防部，〈102 年度國防部採購室採購作業滿意度及採購廉政問卷調查報告〉，民國 102 年 7 月，頁 4。

貪腐不僅對政府機關運作造成傷害，更是對公眾生活產生嚴重的影響，推動公民社會參與反貪腐，是公民社會及政府機關共同的目標。從公民社會來看，貪腐不能光由政府及執法單位獨立處理，一方面鼓動全民認識貪腐的嚴重性，同時積極與政府機關合作反貪腐；從政府機關看，聯合國反貪腐公約、總統馬英九「廉能政府」及行政院「國家廉政建設行動方案」也希望促進全民參與，強化透明，讓全民監督。雙方面的合作，可促進建立廉潔的社會、滿足人民對政府的期望。

公民社會與政府機關有意願合作反貪腐，如何建構合作的方式，在理論上是建構一種公私協力夥伴關係。其意義是建構一種跨部門公私組織之間的協力關係，並期望能形塑一個長期穩定的制度安排（institutional arrangements）來推動參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，而這結果是參與者各自獨立行動所無法獲致的好處。¹⁵²

本小節首先分析公民團體與政府互動模式相關文獻與理論，並從前述國外及國內反貪腐的經驗、專家學者的建議，以建立公民社會參與國防部門反貪腐之分析架構。

一、公民團體與政府互動模式

公民社會團體與政府互動關係模式，文獻有許多探討，李長晏（民國 102 年）整理各相關理論，從部門層級架構、政府控制幅度、服務與經費提供等三個面向分析，將各種互動模式理論，簡化成三種類型，包括，政府主導和民間團體主導兩種單純類型，以及介於其中的各種混合互動的類型。混合類型的互動模式，則又受到政府與民間團體之間的競爭合作關係、權力配置模式、責任分工型態，而有多樣的運作設計。¹⁵³此三種互動模式的內涵及運作特質，說明如下表。

表 3-8、民間團體與政府互動模式分析表

區分		說明
政府 高權 指導 模式	意義	政府與民間團體互動具有限制性，或設有嚴謹互動規範程序；民間團體則依賴政府資源，僅搭配政府作為或順應政策規劃，以補充其所無法提供或不願提供的服務。
	運作 特質	1. 以公部門作為上層主導指揮，私部門則處於下層配合及服從的地位，雙方溝通聯繫頻繁，政府仍居於決策高層的核心位置，透過正式法令與非營利組織交流，藉以釐訂彼此的權責關係與分工方式。 2. 民間團體在財務上依賴於政府且僅限於本身的專業交流領域，配合政府的由上而下強制命令，遵守法令規範的方式以爭取政府挹注。

¹⁵² 陳敦源、張世杰，〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，《文官制度季刊》，第二卷第三期，民國 99 年 7 月，頁 32。

¹⁵³ 李長晏，《我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性》（台北：行政院研究發展考核委員會，民國 102 年 4 月），頁 32。

區分		說明
政府與民間團體協力模式	意義	雖仍受限於某些法律的規範，政府對民間團體合作採取較為中性之立場；民間團體在此模式下能保有相對的自主性，與政府建立分享及互賴的合作，雙方權力關係比較對等均衡。
	運作特質	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府與民間團體協力運作模式強調市場典範、契約文化及契約性順從。 2. 民間團體具有自主性，與政府呈現權力均衡的狀態，透過資源分享彼此合作產生相互利益，以建立夥伴或合作關係。 3. 協力夥伴關係通常是在特定的任務取向上，基於共享與風險分散，透過行政參與、行政委託及公私部門契約等協調方式，建立一種公私協力關係協調體制，達成雙方共同追求的目標。
民間團體主導模式	意義	在不違背法律且受法律積極保障的前提下，民間團體具有高度自主性，與政府溝通往來的程度較低，能獨立行動與提供服務，並於公共事務扮演積極角色。政府只需建立並維護健全超然的參與機制，並做最低程度的干預和監督。
	運作特質	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民間團體自身即具備各種能力與資源，能不依賴政府，受影響程度低，因不受政府的影響與控制，多具創新性，彈性、多元性、回應性，對滿足服務對象之需求有較好的表現。 2. 政府與非營利組織間的協調關係呈現網絡形態，建立於自願性質的相互支援，屬於非正式的默契關係，不涉及法律問題及權力分配議題，取決於組織各自的利益考量且採自願性形式進行，個別組織將保有完全的自主權，也因此參與行動者之間的約束力較小。 3. 藉由不同政府、組織及部門的公共管理者之間互動性往來而建築的一個協調關係網絡；目的在於促進知識共享，加強協調與合作，透過良好的溝通與共同定義，解決雙方所面臨的問題與挑戰。

資料來源：李長晏，《我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性》(台北：行政院研究發展考核委員會，民國 102 年 4 月)，頁 32-35。

由於公民社會推動反貪腐的主動性，以及推動方式的多向性，因此與政府的互動模式，並不能歸類為以上單獨一種，例如，透明組織有自己的資源與能力，能不依賴政府，主導進行各國政府反貪腐成效評鑑，主動與政府機關溝通反貪腐機制；同時，也與政府機關建立合作模式，參與機關廉政工作成效評鑑；政府機關為推動反貪腐，主導成立廉政會報，邀請外部專家學者與會提供諮詢，委託民間團體辦理反貪腐活動等。各種互動模式都有可能發生。

反貪腐即使是公民社會團體與政府之間共同的目的，雙方之間即應建立協力的關係，但公私部門之間不可能一次建立完整的協力夥伴關係，雙方相互信任、目標價值的差異，會影響互動的程度。法務部廉政署與公民團體互動，也區分對話、溝通、合作及協力四個層級，從接觸開始，逐步對話、了解、溝通，建立信任，接受對方策略來執行。¹⁵⁴公私部門協力關係需逐步的建立，如何治理這個關係使其能有效達成所期待之協力目標或結果，Ansell 和 Gash 提出的協力治理模型，如下圖。從初始狀況達到想要的結果，其中有「制度設計」、「協力過程」、「協助型領導」三個要素，分別就其主要內容，說明如下：¹⁵⁵

- (一) 初始狀況－協力關係的建立必須是基於實際的需要，才會創造利害關係者的參與誘因，相互依賴的需求乃是發展協力關係的先決條件。但參與者之間的權力或資源不對稱過於嚴重，或是過去存在一些衝突對立的關係，會降低參與的誘因。
- (二) 協力過程－雙方基於需要，開始進入協力的過程，此過程是一種正式的、以共識為導向的及審議協商的集體決策過程。不是傳統協力模型所假定的那種直線式的階段論，應該是一種非線性的互動過程。圖中這五個因素之間的循環關係其實是一種簡化的圖像，其只是為了表明每個因素的好壞狀況皆會影響後續協力過程的發展。在這個過程中，若能有效促進「面對面對話」、「信任建立」、「參與者對互賴關係的承諾」、「共享理解」及「初期可感知到的合作利益」等這五個因素之間的良性循環時，將可導致整個協力治理的互動關係較能夠產生各方所期望的結果。
- (三) 協商型的領導－協力過程需要有領導者來協助各方利害關係者集結起來進行協商，也需要領導者擔任調和鼎鼐的角色，在利害關係者之間穿梭協調，以確保共識建立的過程及結果能夠受到各方之尊重，如此方能有利於協力過程的推動與持續。
- (四) 制度設計－主要關乎如何促進協力過程的開放性、包容性和透明度，如果能夠替協力過程建立一個公平公開的遊戲規則，將可以提昇其合法性，有利信任關係之建立，進而有效達成協力的目標。
- (五) 結果－公私協力有可能導致產生好的結果，包括：1. 可以避免衝突對立的政策制定過程所耗費的太多協商成本；2. 擴展民主參與的決策管道；3. 有助於公共管理者跟利害關係者建立良性的互動關係；4. 促進更精緻化的集體學習與公共問題解決過程；5. 增進更多資源相互流通的合作機會等結果。

¹⁵⁴ 法務部廉政署訪談紀錄。

¹⁵⁵ 陳敦源、張世杰，〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，頁 38-39。

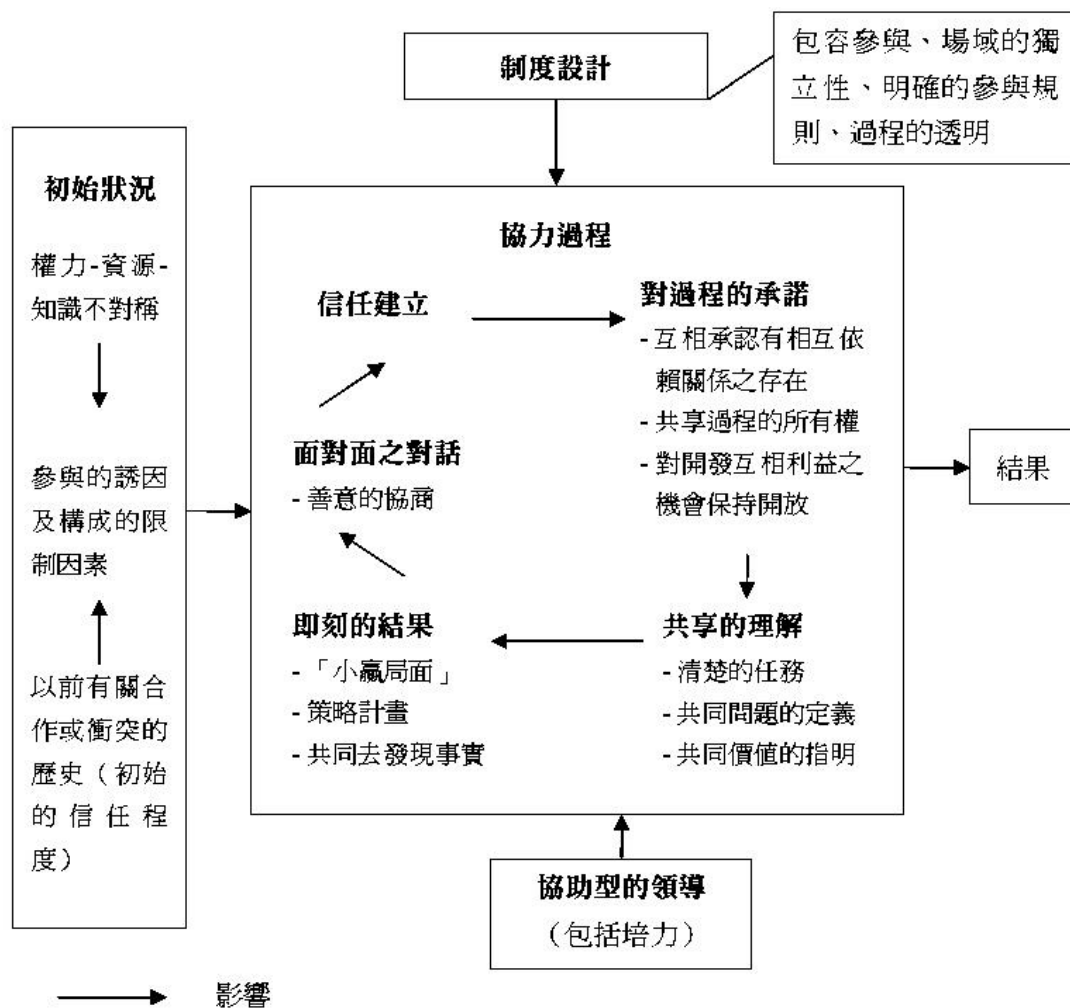


圖 3-3、Ansell 和 Gash 的協力治理模型圖

資料來源：陳敦源、張世杰，〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，《文官制度季刊》，第二卷第三期，民國 99 年 7 月，頁 39。Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4): 543-571.

公私協力夥伴關係雖然可以藉由參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，但在實際運作過程中，其所牽涉的因素和參與者之動機是複雜多樣，以至於也充滿不確定性與矛盾性。可能產生的矛盾及非意圖的結果，如下表，在推動公私協力夥伴關係時，應注意與避免。

表 3-9、公私協力夥伴關係的困境與非意圖的結果項目表

類別	說明
協力夥伴的弔詭	協力夥伴關係強調參與者之間平等合作與對等協商，但因參與者之間是合作或競爭，有時會像在商業合作或衝突協商過程中，所面臨到的類似「囚徒困境」中要選擇「合作」還是「不合作」的兩難困境。

類別	說明
自我指涉的弔詭	協力式網絡結構的參與者為了強化內部的凝聚力，有時會形成區別異己或抵禦外辱的傾向。然而，若不擴展外界的支持與資源投入，也會有害於網絡結構的永續發展。
沒有管理者的管理弔詭	網絡結構的概念一般強調水平式協調機制，但也需要層級節制的輔助來維持秩序，，過於強調彈性將造成不確定性的增加，使得網絡關係難以治理。
課責弔詭	公私部門界線益加模糊，導致課責關係複雜，責任分派不清等問題。為釐清責任需求，也會徒增交易成本。
虛構病人的弔詭	但並不是每一個政策問題，都適合用公私協力夥伴關係的方式來解決。有時透過層級節制的指揮控制過程，反而可比協力過程來得更能有效解決政策問題。
雙人床的政治弔詭	當公私協力夥伴關係運作充滿利益衝突的矛盾，而非平等互惠時。大家都想規避風險，而非風險共承。有時公私部門之間想要拆夥，但又迫於現實考量，繼續合作。
社會資本的黑暗面	過於強調信任與社會資本的維繫，反而無法有效適應新的環境需求。舊有的社會資本變成某種形式的負債。依靠信任與社會資本的網絡結構，也可用來形成秘密且封閉的黑色恐怖勢力。

資料來源：陳敦源、張世杰，〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，《文官制度季刊》，第二卷第三期，民國 99 年 7 月，頁 51、54。

二、公民社會參與國防部門反貪腐之分析架構

分析架構建立在三個面向，首先，探討公民社會對國防部門反貪腐的認知，包括對國防部門反貪腐的信心、及各項反貪腐工作的評價，以了解對國防部門反貪腐的看法；其次，公民社會參與國防部門反貪腐意願，以及應關注的方向；最後，對公民社會參與國防部門反貪腐各項做法，檢討其可能產生的效果與推動的時程。本研究將透過問卷調查、專家訪談及專家座談方式，進行探討。

希望透過架構的分析，建立良性的循環，國防部門與公民社會合作推動反貪腐，提升公民社會對國防部門反貪腐努力的認知，進而促使公民社會有意願加深與國防部門的合作，雙方更緊密的推動各項反貪腐措施，形成一個正向的力量。分析架構圖如下。

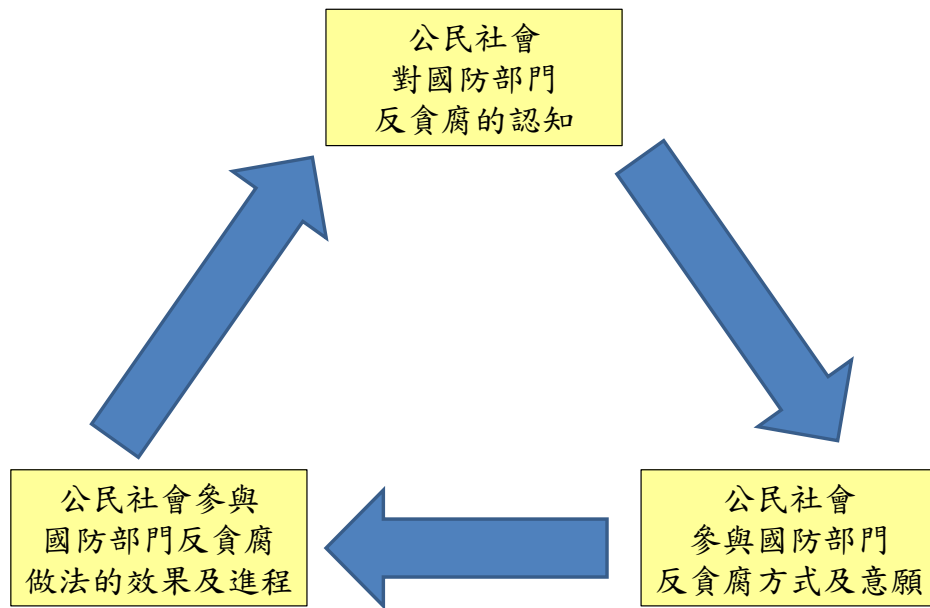


圖 3-4、公民社會參與國防部門反貪腐分析架構圖

資料來源：.本研究整理

(一) 公民社會對國防部門反貪腐的認知

我國於民國 102 年(2013)國防廉潔指數調查，在全球 82 個國家中，與英美等國同屬 B 級，表現不錯，但分析發現，社會大眾對於國防部門反貪腐仍缺乏信心，國防部為強化反貪腐功能，於民國 102 年成立政風室，與總督察長室合作，採複式監督、雙軌並行方式，共同打擊貪腐，並與公民社會團體進行接觸及合作。

為增進公民團體參與國防部門反貪腐的意願，需先了解其對國防部門反貪腐的認知，有良好正面的看法，可加強相互之間和合作。因此，為了解公民社會對國防部門反貪腐的信心，以及如果國防部門與公民社會加強合作打擊貪腐，其效果如何。本研究將對下列問題進行探討：

1. 對國防部門反貪腐的信心。
2. 對國防部推動社會參與反貪腐工作成果的評價。參考聯合國反貪腐公約及國內國外經驗，在加強社會參與上，有以下三類工作，分析此三項工作，對國防部門的評價為何：
 - (1) 反貪腐教育。
 - (2) 國防行政透明化。
 - (3) 舉報貪腐及揭弊人保護。
3. 對國軍人員違反廉潔行為的認知情形。

4. 對國軍人員貪腐行為檢舉的態度。
5. 公民團體加入國防部門反貪腐，對提升國防部門反貪腐的信心，有何幫助。

（二）公民社會參與國防部門反貪腐的方式與意願

國防部與公民社會合作反貪腐的必要性分析如前述，但目前主要合作對象僅為台灣透明組織，為探討還有哪些公民團體參與國防部門反貪腐，比較能夠獲得民眾認同，以及其他公民團體及民眾，是否願意與國防部合作？哪些又是影響合作意願的主要原因？在 Ansell 和 Gash 提出的協力治理模型中提到，參與者之間的權力或資源不對稱、過去衝突對立關係會降低誘因，又從國外經驗分析，國防部門的態度、對國防部門的信任也是影響公民社會參與反貪腐的重要原因。另外，公民社會團體各有其關心的議題，也許反貪腐並不是他們所關切的項目。

為了解民眾及公民團體與國防部門合作反貪腐的意願及影響因素，本研究將對下列問題進行探討：

1. 哪一類的公民團體加入國防部門反貪腐的效果比較好。
依據前述之分析，將公民團體類別分為(1).有關國防之工商團體；(2).有關國防研究的學術團體；(3).退伍軍人及軍校校友團體；(4).有關軍中人權團體；(5).民間反貪腐團體。
2. 公民團體加入國防部門反貪腐，首先應關注哪一類的問題。參考國防廉潔指數國防貪腐風險類別及我國評比不足項目，並且減少專業用語，易於理解，區分如下：
 - (1) 政治風險－對於國防政策及管制的問題。
 - (2) 財務風險－對國防機密預算及資產管理的問題。
 - (3) 人員風險－對高階軍官晉升及退休軍官從事國防有關公司的問題。
 - (4) 軍事行動風險－對軍隊執行任務可能發生貪腐的問題。
 - (5) 採購風險－對美軍售及其他採購案監督管制的問題。
3. 公民團體參與國防部門打擊貪腐，哪一類的工作會有比較好的效果。參考聯合國反貪腐公約及國內國外經驗，在加強社會參與上，有以下三類工作：
 - (1) 反貪腐教育。
 - (2) 國防行政透明化。
 - (3) 舉報貪腐及揭弊人保護。
4. 公民團體參與國防部門打擊貪腐的意願。
5. 公民團體影響參與國防部門打擊貪腐的因素是那些？分析可能影響的因素包括：

- (1) 擔心對自己負面的影響。
 - (2) 國防部接受及改進的意願。
 - (3) 影響國防部的能力。
 - (4) 與國防部的關係。
 - (5) 對國防部的信任。
 - (6) 對貪腐議題的關心。
6. 若參與國防部門反貪腐，在哪一類的問題上比較適合。參考國防廉潔指數國防貪腐風險類別及我國評比不足項目，並且減少專業用語，易於理解，區分如下：
- (1) 政治風險－對於國防政策及管制的問題。
 - (2) 財務風險－對國防機密預算及資產管理的問題。
 - (3) 人員風險－對高階軍官晉升及退休軍官從事國防有關公司的問題。
 - (4) 軍事行動風險－對軍隊執行任務可能發生貪腐的問題。
 - (5) 採購風險－對美軍售及其他採購案監督管制的問題。
7. 若參與國防部門打擊貪腐，在哪一類的工作比較適合。參考聯合國反貪腐公約及國內國外經驗，在加強社會參與上，有以下三類工作：
- (1) 反貪腐教育。
 - (2) 推動行政透明化。
 - (3) 舉報貪腐及揭弊人保護。

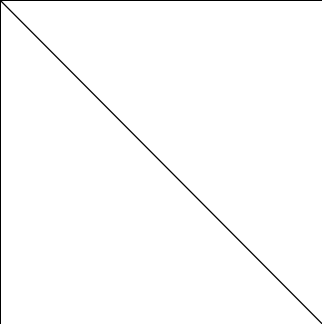
(三) 公民社會參與國防部門反貪腐的行動方向（做法與進程）

國際透明組織將國防部門發生貪腐的風險，區分政治、財務、人事、軍事行動、採購等五大領域，聯合國反貪腐公約及國內外經驗分析，在公民社會參與上，可區分反貪腐教育、行政透明度、舉報及揭弊人保護等三項行動的方向，而國內外相關作法，亦圍繞在這三個行動方向之中。

因此，本研究分析國防部近年來發生之重大貪腐事件，參考國際透明組織對我國「全球政府國防廉潔評比」建議仍有待加強之處，彙整公民社會參與國防部門，各種協力反貪腐的做法，依據前述，區分政治、財務、人事、軍事行動、採購等五個領域軸，及反貪腐教育、行政透明度、舉報及揭弊人保護等三個行動軸，整理如下表。

為了解各項協力反貪腐作法的效果及推動進程，本研究設計「公民社會協力反貪腐行動方向專家評分表」（詳如附錄 5），將分別透過問卷調查、深度訪談及專家座談等方式進行調查，請專家學者區分效果及推動進程進行評分，統計分析以探討優先推動公民社會參與國防部門反貪腐之行動方向。

表 3-10、公民社會參與國防部門反貪腐行動方向彙整表

行動軸 領域軸	反貪腐教育	行政透明度	舉報及揭弊人保護
政治	<ol style="list-style-type: none"> 1. 邀請台灣透明組織專家，協助國防部各部門了解及發揮自己反貪腐功能，建立國防部廉政體系架構。 2. 透過全民國防教育管道，辦理反貪腐教育，於中學、大學軍訓課程加入反貪腐課程，將打擊貪腐成為全民國防共識之一。 3. 委託團體、專家學者研究國防反貪腐議題，邀請民間人士參與，辦理國防反貪研討會。 4. 反貪腐教育在高階軍官訓練（戰院或指參學院等）成為常態化。 5. 反貪腐教育在各級軍士官養成教育中成為常態化。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，了解國防部執行反貪腐工作現況，提供推動反貪腐方式的建議。 2. 邀請民間專家參與國防智庫，讓國防智庫成為公民社會參與及監督國防政策的平台。 3. 訂定年度反貪腐工作計畫或重點，邀請民間專家、學者或委託公民團體進行國軍各部門反貪腐成效評鑑。 4. 國防部建立獎勵制度，鼓勵各所屬單位推動行政透明化。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於公民社會團體轉送之檢舉案件，與公民社會團體合作，積極協調調查進度及結果。 2. 委由民間團體規劃網路資訊互動的管道如部落格、facebook 等方式與民眾及公民團體互動，並且接受舉發。 3. 國防部應建立制度接受及保障匿名舉報。 4. 國防部定期公布調查移送法辦之貪腐案件。
財務	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，尤其與切身相關者，能主動對預算不當使用提出檢舉。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度。 2. 公布各級部隊非機密經費支用帳目，尤其與官士兵相關 	

領域軸 \ 行動軸	反貪腐教育	行政透明度	舉報及揭弊人保護
		者，使官士兵能協助監督防止貪腐。	
人事	1. 檢討與建立軍中對廉潔的正確文化。例如，長官留用下屬獎金、長官交辦案件若可能涉及不法、退伍學長與軍中學弟的關係等處理原則。	1. 持續提升高階將官晉升評比內容，及遴選退役將領轉任國防有關公司作業程序、資訊公布的透明度。	
軍事行動	1. 將「廉潔」成為軍人的基本信條。 2. 派駐國外與執行非軍事行動(如救災)採購人員應具體落實採購人員倫理準則訓練。		
採購	1. 邀請專家辦理反貪腐教育及採購倫理準則訓練。 2. 邀請國防工業及有關團體與廠商簽屬反貪腐宣言，共同推動反貪腐。	1. 邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員，監督採購程序。 2. 建立國防採購代理及仲介管理制度。	1. 對參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳。

資料來源：本研究整理。

第四章 公民社會參與國防部門反貪腐之分析

依據前述「公民社會參與國防部門反貪腐之分析架構」，辦理問卷調查、專家座談會，本章針對各項結果分析如後：

第一節 民眾電話問卷調查

研究團隊委託「全國公信力民意調查股份有限公司」，於民國 103 年 8 月 20 日至 23 日辦理電話民意調查，依據中華電信民國 102 年臺灣地區電話號碼簿建置成完整的電腦資料庫，以其為抽樣清冊，並且用電腦系統進行「系統抽樣法」(systematic sampling)來執行抽樣。此外，為了避免未登記電話號碼之家戶無法被訪問之偏誤，本調查乃將所抽出的電話號碼，再用「後兩碼隨機」產生之方式，來建構完整的電話號碼，以解決樣本涵蓋率不足的問題。共計訪問 20 歲以上的民眾，成功訪問 1,072 人（拒訪：582 人），在 95% 的信心水準下，調查抽樣誤差約±2.99 個百分點。

一、樣本代表性檢定及加權結果：

為了瞭解 1,072 份有效樣本的代表性如何，以下分別就性別、年齡、教育程度及地區予以檢定：

表 4-1、訪問成功樣本之代表性檢定：性別（加權前）表

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
男 性	505	47.1	49.38	卡方值=2.229 p>0.05 樣本與母體一致
女 性	567	52.9	50.62	
合 計	1072	100.0	100.00	

資料來源：本研究整理。

表 4-2、訪問成功樣本之代表性檢定：年齡（加權前）表

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
2 0 - 2 9 歲	97	9.1	17.40	卡方值=159.288 p<0.05 樣本與母體不一致
3 0 - 3 9 歲	143	13.4	21.26	
4 0 - 4 9 歲	198	18.5	19.67	
5 0 - 5 9 歲	260	24.3	19.21	
60 歲及以上	370	34.6	22.45	
合 計	1068	100.0	100.00	

資料來源：本研究整理。說明：本表的樣本人數之合計為扣除年齡未回答之樣本數。

表 4-3、訪問成功樣本之代表性檢定：教育程度（加權前）表

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
小學及以下	179	17.0	16.75	卡方值=3.683 p>0.05 樣本與母體一致
國 初 中	129	12.2	13.54	
高 中 職	311	29.5	28.75	
專 科	122	11.6	12.73	
大學及以上	315	29.8	28.23	
合 計	1056	100.0	100.00	

資料來源：本研究整理。說明：本表的樣本人數之合計為扣除教育程度未回答之樣本數。

表 4-4、訪問成功樣本之代表性檢定：地區（加權前）表

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
臺 北 市	98	9.2	11.71	卡方值=44.084 p<0.05 樣本與母體不一致
新 北 市	183	17.3	17.17	
臺 中 市	104	9.8	11.35	
臺 南 市	116	10.9	8.21	
高 雄 市	133	12.5	12.11	
基 隆 市	13	1.2	1.65	
新 竹 市	23	2.2	1.76	
嘉 義 市	11	1.0	1.13	
宜 蘭 縣	18	1.7	1.98	
桃 園 縣	79	7.5	8.52	
新 竹 縣	10	0.9	2.19	
苗 栗 縣	26	2.5	2.42	
彰 化 縣	82	7.7	5.51	
南 投 縣	26	2.5	2.25	
雲 林 縣	41	3.9	3.08	
嘉 義 縣	25	2.4	2.34	
屏 東 縣	41	3.9	3.73	
臺 東 縣	14	1.3	0.98	
花 蓮 縣	14	1.3	1.45	
澎 湖 縣	3	0.3	0.45	
合 計	1060	100.0	100.00	

資料來源：本研究整理。說明：本表的樣本人數之合計為扣除地區未回答之樣本數。

由表 4-1 至表 4-4 的樣本代表性檢定之結果顯示：本調查的成功樣本與母體在年齡及地區方面有不一致的現象。為避免資料分析時造成推論的偏差，本調查針對每一樣本，以「多變數反覆加權 (raking)」的方式進行成功樣本統計加權，亦即先調整樣本之性別結構與母體相符，然後依序調整年齡、教育程度及縣市地區等變數結構，直至調查樣本在這些變數的分布與母體一致。經過加權處理後，顯示成功樣本在性別、年齡、教育程度以及地區的分布上，均與母體分布無差異。表 4-5 至表 4-8 為加權後的樣本代表性檢定結果，顯示加權後的樣本結構和母體並無顯著差異。

表 4-5、訪問成功樣本之代表性檢定：性別（加權後）表

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
男 性	530	49.4	49.38	卡方值=0.000 p>0.05 樣本與母體一致
女 性	542	50.6	50.62	
合 計	1072	100.0	100.00	

資料來源：本研究整理。

表 4-6、訪問成功樣本之代表性檢定：年齡（加權後）表

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
2 0 - 2 9 歲	183	17.1	17.40	卡方值=0.172 p>0.05 樣本與母體一致
3 0 - 3 9 歲	225	21.1	21.26	
4 0 - 4 9 歲	209	19.6	19.67	
5 0 - 5 9 歲	206	19.3	19.21	
60 歲及以上	244	22.9	22.45	
合 計	1067	100.0	100.00	

資料來源：本研究整理。說明：本表的樣本人數之合計為扣除年齡未回答之樣本數。

表 4-7、訪問成功樣本之代表性檢定：教育程度（加權後）表

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
小學及以下	178	16.8	16.75	卡方值=0.006 p>0.05 樣本與母體一致
國 初 中	143	13.5	13.54	
高 中 職	304	28.7	28.75	
專 科	135	12.7	12.73	
大學及以上	299	28.3	28.23	
合 計	1059	100.0	100.00	

資料來源：本研究整理。說明：本表的樣本人數之合計為扣除教育程度未回答之樣本數。

表 4-8、訪問成功樣本之代表性檢定：地區（加權後）表

	樣 本		母 體	檢 定 結 果
	人 數	百分比	百分比	
臺 北 市	123	11.7	11.71	卡方值=0.202 p>0.05 樣本與母體一致
新 北 市	182	17.2	17.17	
臺 中 市	120	11.4	11.35	
臺 南 市	87	8.2	8.21	
高 雄 市	128	12.1	12.11	
基 隆 市	17	1.6	1.65	
新 竹 市	19	1.8	1.76	
嘉 義 市	12	1.2	1.13	
宜 蘭 縣	21	2.0	1.98	
桃 園 縣	90	8.5	8.52	
新 竹 縣	23	2.2	2.19	
苗 栗 縣	26	2.4	2.42	
彰 化 縣	59	5.6	5.51	
南 投 縣	24	2.2	2.25	
雲 林 縣	33	3.1	3.08	
嘉 義 縣	25	2.3	2.34	
屏 東 縣	39	3.7	3.73	
臺 東 縣	11	1.0	0.98	
花 蓮 縣	15	1.4	1.45	
澎 湖 縣	5	0.4	0.45	
合 計	1060	100.0	100.00	

說明：1.本表的樣本人數之合計為扣除地區未回答之樣本數。

2.本調查之調查結果採用加權處理之方式，「個數」（人數）方面計算至小數點後一位，四捨五入至整數位；「百分比」計算方式為計算至小數點後兩位，四捨五入至小數點後一位。故將各個數（人數）相加後之總和，可能出現不等於合計總數之情形，各百分比相加亦可能不等於 100%，此乃因加權後採用四捨五入處理所致。以下報告本文及附錄內容之各圖表計算方式皆同，呈現方式亦相同，故不予贅述。

資料來源：本研究整理。

二、民眾電話問卷調查結果分析：

（一）民眾對國防部門反貪腐方面之信心度：

1. 有 20.6%受訪者對國防部門在反貪腐方面表示「有信心」（2.1%為非常有信心，18.5%為還算有信心），55.0%表示「沒有信心」（22.6%為完全沒信心，32.4%為不太有信心），另有 24.4%對此議題無明確反應。（詳表 4-9）

2. 交叉分析發現：男性、40-49 歲、高中職和大學及以上教育程度、職業為企業家及雇主的受訪者，表示「沒有信心」的比例明顯較全體受訪者為高。(詳表 4-10)

表 4-9、民眾對國防部門在反貪腐方面之信心度表

請問您對國防部門在反貪腐方面有沒有信心？(%)					
非常有信心	還算有信心	不太有信心	完全沒信心	無明確反應	合計
2.1	18.5	32.4	22.6	24.4	100.0
20.6		55.0			

資料來源：本研究整理。

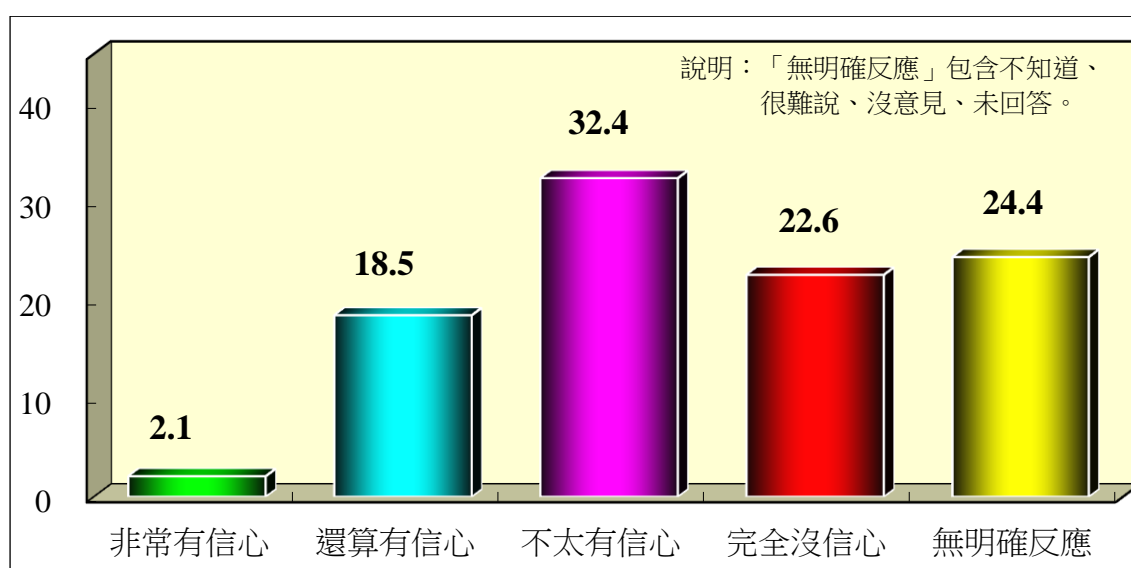


圖 4-1、民眾對國防部門在反貪腐方面之信心度 (%) 圖

資料來源：本研究整理。

表 4-10、民眾對國防部門在反貪腐方面之信心度交叉分析表

	請問您對國防部門在反貪腐方面有沒有信心？								樣本數	百分比 (%)
	有信心(%)			沒有信心(%)			無明確反應 (%)			
	合計	非常有信心	還算有信心	合計	不太有信心	完全沒信心				
居住區域										
北北基	16.7	1.1	15.6	54.5	34.6	19.9	28.7	323	30.5	
桃竹苗	27.3	3.0	24.3	54.9	32.0	22.9	17.8	157	14.9	
中彰投	20.4	1.6	18.8	59.1	34.4	24.7	20.5	203	19.2	
雲嘉南	21.9	3.2	18.7	53.5	36.3	17.2	24.7	157	14.8	

高屏澎	24.0	3.1	20.9	51.6	21.7	29.9	24.4	172	16.3
宜花東	15.1	1.9	13.2	58.8	33.5	25.3	26.0	47	4.4
性別***									
男性	23.0	1.8	21.2	58.9	36.0	22.9	18.0	530	49.4
女性	18.3	2.4	15.9	51.1	28.9	22.2	30.6	542	50.6
年齡別***									
20-29 歲	20.7	0.0	20.7	50.9	33.5	17.4	28.3	183	17.1
30-39 歲	20.8	1.6	19.2	58.6	38.0	20.6	20.6	225	21.1
40-49 歲	21.4	2.9	18.5	62.3	32.8	29.5	16.3	209	19.6
50-59 歲	21.5	2.0	19.5	58.2	31.2	27.0	20.3	206	19.3
60 歲及以上	19.5	3.7	15.8	46.3	27.7	18.6	34.1	244	22.9
教育程度***									
小學及以下	14.6	2.0	12.6	41.7	25.1	16.6	43.7	178	16.8
國初中	23.3	3.8	19.5	49.7	27.3	22.4	27.0	143	13.5
高中職	21.5	2.1	19.4	60.8	33.8	27.0	17.6	304	28.7
專科	23.2	3.0	20.2	54.2	29.6	24.6	22.5	135	12.7
大學及以上	21.6	1.1	20.5	60.9	39.6	21.3	17.6	299	28.3
職業***									
軍公教	24.2	4.5	19.7	61.6	44.5	17.1	14.3	59	5.6
白領	22.1	1.7	20.4	57.7	33.5	24.2	20.3	273	25.7
勞動者	24.3	3.3	21.0	47.0	31.4	15.6	28.7	195	18.3
自由業及專技人員	26.4	0.0	26.4	68.0	45.8	22.2	5.7	30	2.9
企業家及雇主	17.8	1.6	16.2	70.3	32.5	37.8	11.8	83	7.8
退休無業	24.0	3.3	20.7	47.4	27.0	20.4	28.6	146	13.7
家管及學生	14.6	1.1	13.5	53.9	29.8	24.1	31.5	275	25.9
整體	20.6	2.1	18.5	55.0	32.4	22.6	24.4	1072	100.0

1. 卡方檢定之顯著水準以「*」表示 p-value <0.05、「**」表示<0.01、「***」表示<0.001；若有任何一個格子內的期望個數小於 1，或是期望個數小於 5 的格子數比率超過 20% 以上，則不予以進行卡方檢定，以「#」表示。此外，本表是將「非常有信心」及「還算有信心」合併為「有信心」，「完全沒信心」及「不太有信心」合併為「沒有信心」，據此進行卡方檢定。

2. 各類別比率是否偏高，係以該細格之調整後殘差 (adjusted residual) 是否大於 1.96 (以網底標示) 為判斷依據。此外，未達顯著差異與樣本個數低於 30 之類別，為避免過度推論，故不列入比較。

3. 「無明確反應」包含：不知道、很難說、沒意見、未回答。

資料來源：本研究整理。

(二) 對國防部推動社會參與反貪腐工作成果的評價：

參考聯合國反貪腐公約及國內國外經驗，在加強社會參與上「反貪腐教育」、「國防行政透明化」、「舉報及揭弊人保護」三項主要工作，一般民眾對於國防部執行成果評價，分別調查結果如下：

1. 反貪腐教育：

有 18.7%受訪者對國防部門在「反貪腐教育」方面執行成果的評價是好的（1.8%為非常好，16.9%為還算好），48.8%的評價是不好的（13.7%為非常不好，35.1%為不太好），另有 32.5%對此議題無明確反應。（詳表 4-11、圖 4-2）

表 4-11、民眾對國防部門在「反貪腐教育」方面執行成果之評價表

請問您認為國防部門在「反貪腐教育」方面的執行成果好不好？（%）					
非常好	還算好	不太好	非常不好	無明確反應	合計
1.8	16.9	35.1	13.7	32.5	100.0
18.7		48.8			

資料來源：本研究整理。

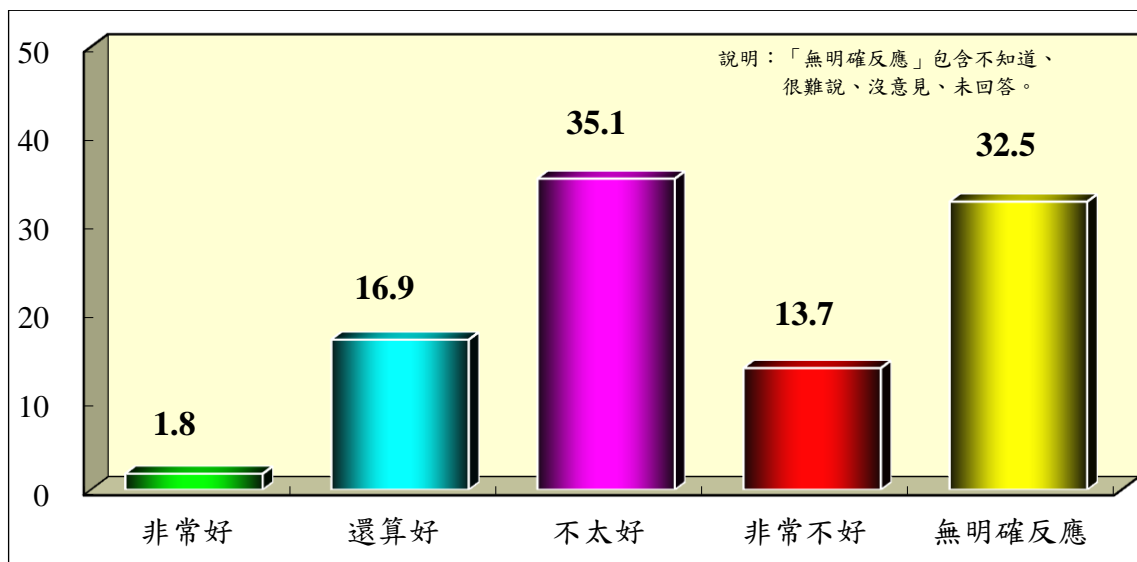


圖 4-2、民眾對國防部門在「反貪腐教育」方面執行成果之評價統計圖

資料來源：本研究整理。

2. 國防行政透明化：

有 22.9%受訪者對國防部門在「行政透明化」方面執行成果的評價是好的（3.1%為非常好，19.8%為還算好），54.8%的評價是不好的（22.6%為非常不好，32.2%為不太好），另有 22.3%對此議題無明確反應。（詳表 4-12、圖 4-3）

表 4-12、民眾對國防部門在「行政透明化」方面執行成果之評價表

請問您認為國防部門在「行政透明化」方面，就是讓民眾能夠監督，的執行成果好不好？（%）					
非常好	還算好	不太好	非常不好	無明確反應	合計
3.1	19.8	32.2	22.6	22.3	100.0
22.9		54.8			

資料來源：本研究整理。

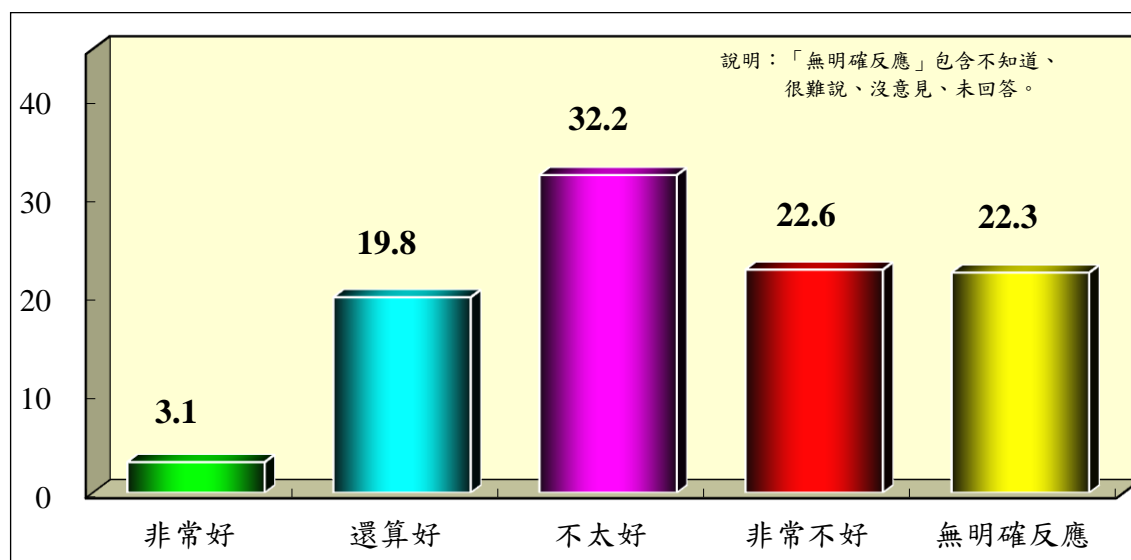


圖 4-3、民眾對國防部門在「行政透明化」方面執行成果之評價統計圖

資料來源：本研究整理。

3. 舉報及揭弊人保護：

有 27.8%受訪者對國防部門在「舉報貪腐及揭弊人保護」方面執行成果的評價是好的（3.8%為非常好，24.0%為還算好），41.1%的評價是不好的（13.1%為非常不好，28.0%為不太好），另有 31.1%對此議題無明確反應。（詳表 2.4）

表 4-13、民眾對國防部門在「舉報貪腐及揭弊人保護」方面執行成果之評價表

請問您認為國防部門在「舉報貪腐及揭弊人保護」方面的執行成果好不好？（%）					
非常好	還算好	不太好	非常不好	無明確反應	合計
3.8	24.0	28.0	13.1	31.1	100.0
27.8		41.1			

資料來源：本研究整理。

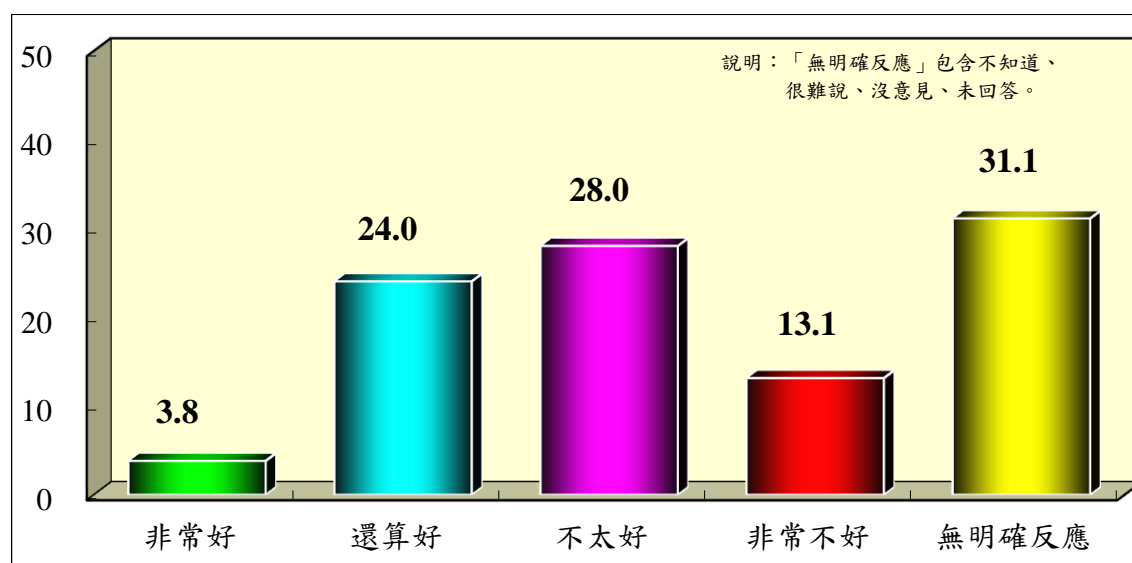


圖 4-4、民眾對國防部門在「舉報貪腐及揭弊人保護」方面執行成果之評價統計圖

資料來源：本研究整理。

（三）對國軍人員違反廉潔行為的認知情形：

1. 民眾對國軍人員違反廉政行為之見聞狀況：

對於國軍人員違反廉政行為的見聞狀況，有 22.3%受訪者表示「有」所見聞（其中，以「曾聽聞」的 19.5%為最高，「曾親身經歷」為 2.4%，「曾親身經歷及聽聞」為 0.4%），有 74.2%表示「都沒有」，另有 3.5%對此議題無明確反應。（詳如表 4-14、圖 4-5）

交叉分析發現：職業為軍公教、企業家及雇主的受訪者，表示「有」的比例明顯較全體受訪者為高。職業為白領的受訪者，表示「都沒有」的比例明顯較全體受訪者為高。

表 4-14、民眾對國軍人員違反廉政行為之見聞狀況統計表

請問您有沒有親身經歷或聽別人說，國軍人員在執行業務時有「接受不當邀宴招待、收受餽贈或有索賄」等情形？（%）					
有，曾聽聞	有，曾親身經歷	有，曾親身經歷及聽聞	都沒有	無明確反應	合計
19.5	2.4	0.4	74.2	3.5	100.0
22.3					

資料來源：本研究整理。

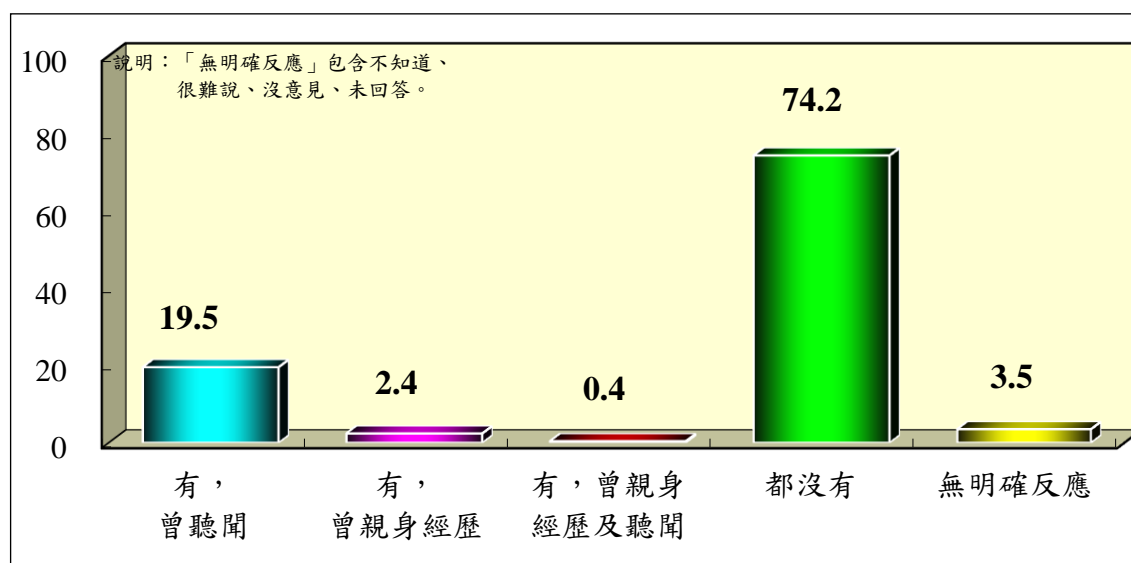


圖 4-5、民眾對國軍人員違反廉政行為之見聞狀況統計圖

資料來源：本研究整理。

2. 民眾所見聞國軍人員違反廉政行為之詳細情形：

針對前述表示曾經見聞國軍人員有違反廉政行為的 239 位受訪者，再詢問他們詳細的情況為何，有 72.2%對此無明確反應。其次，回答比例較高的 2 種情況，依序為「軍中採購人員接受廠商的回扣或贈禮」及「長官接受不當邀宴招待或贈禮」。(詳表 4-15)

表 4-15、民眾所見聞國軍人員違反廉政行為之詳細情形統計表

您剛剛說，曾經親身經歷或聽別人說，有「接受不當邀宴招待、收受餽贈或索賄」的情形，請問您詳細的狀況是什麼？（%）【239 位在回答有聽聞或有親身經歷的受訪者】	
軍中採購人員接受廠商的回扣或贈禮	12.6
長官接受不當邀宴招待或贈禮	7.0

發票金額與實際請款金額不符	2.9
當兵者怕被欺負，故設宴款待長官或送禮	2.8
軍品保養場收受不當利益	1.3
用金錢換來升官或晉階機會	0.6
退伍官兵從事相關行業與軍隊有掛勾	0.5
發包工程向工程單位收取回扣	0.1
無明確反應	72.2
合計	100.0

資料來源：本研究整理。

(四) 對國軍人員貪腐行為檢舉的態度：

1. 民眾如遇國軍人員涉及貪瀆不法的檢舉意願

如果知道國軍人員涉及索取或收受賄賂或其他不法情事，有 55.8%受訪者表示「會」提出檢舉，32.4%表示「不會」提出檢舉，另有 11.8%對此議題無明確反應。(詳表 4-16)

表 4-16、民眾如遇國軍人員涉及貪瀆不法的檢舉意願統計表

如果您知道國軍人員涉及索取或收受賄賂或其他不法情事，請問您會不會向有關單位提出檢舉？(%)			
會	不會	無明確反應	合計
55.8	32.4	11.8	100.0

資料來源：本研究整理。

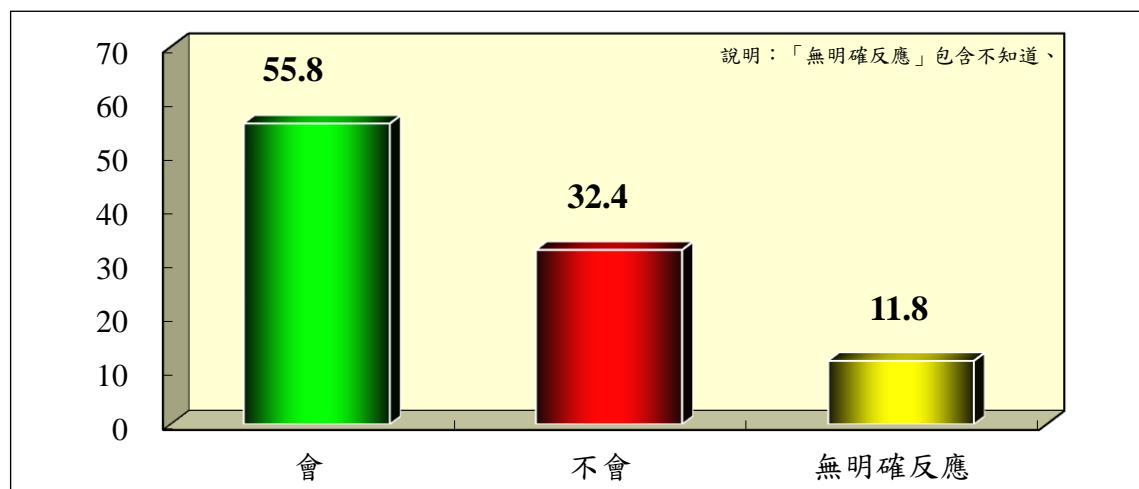


圖 4-6、民眾如遇國軍人員涉及貪瀆不法的檢舉意願統計圖

資料來源：本研究整理。

2. 民眾會提出檢舉的管道：

前述表示會提出檢舉的 598 位受訪者，其提出檢舉的管道，在可以複選的情況下，前 5 項依序為：「警察局」（17.4%）、「國防部政風單位」（12.8%）、「民意代表」（8.0%）、「法務部調查局」（7.6%）、「國防部督察單位」（7.4%）。（詳表 4-17）

值得注意的是，有 25.5% 的受訪者表示「不知道檢舉管道」，值得向民眾宣導正確的檢舉管道，以提高民眾的檢舉意願。

表 4-17、民眾會提出檢舉的管道統計表

請問您會向哪些人或單位提出檢舉？（%）【598 位在回答會提出檢舉的受訪者】	
警察局	17.4
國防部政風單位	12.8
民意代表	8.0
法務部調查局	7.6
國防部督察單位	7.4
上級長官或國防部長	4.9
向媒體公開	4.9
法務部廉政署	4.1
各級法院檢察署	3.3
1999 專線	0.8
監察院	0.8
在網路上公開	0.8
縣市政府	0.5
行政院	0.4
軍中人權促進會	0.3
立法院	0.2
憲兵單位	0.1
國軍退輔會	0.0
不知道檢舉管道	25.5
無明確反應	19.3
說明：本題是複選題，每個人回答不只一項，故回答次數會超過回答人數 本表百分比的計算，是以回答人數為計算的分母，因此百分比的加總會超過 100%。	

資料來源：本研究整理。

3. 民眾不會提出檢舉的原因：

前述表示不會提出檢舉的 347 位受訪者，其不會提出檢舉的原因，在可以複選的情況下，前 3 項依序為：「怕遭到報復」(29.9%)、「司空見慣，檢舉也沒用」(28.7%)、「事不關己，沒必要檢舉」(22.1%)，其餘項目的比例較低，另有 12.1%對此議題無明確反應。(詳表 4-18)

整體而言，受訪者擔心影響個人自身權益、對檢舉結果缺乏信心、對檢舉的消極態度…等，仍是他們不願意提出檢舉的主因。

表 4-18、民眾不會提出檢舉的原因統計表

請問您不會提出檢舉的原因是什麼？(%)【347 位在第 11 題回答不會提出檢舉的受訪者】	
怕遭到報復	29.9
司空見慣，檢舉也沒用	28.7
事不關己，沒必要檢舉	22.1
怕曝光，影響以後辦事	8.6
不知道如何提出檢舉	3.8
難以提出證據	2.1
官官相護	0.9
已經花錢辦好事情，沒必要檢舉	0.5
怕耽誤自己的案子	0.4
不想害別人	0.2
無明確反應	12.1

說明：本題是複選題，每個人回答不只一項，故回答次數會超過回答人數；本表百分比的計算，是以回答人數為計算的分母，因此百分比的加總會超過 100%。

資料來源：本研究整理。

(五) 公民團體加入國防部門反貪腐，對提升國防部門反貪腐信心的幫助：

如果讓民間團體參與國防部門反貪腐，有 69.0%受訪者認為增加對國防部門反貪腐的信心「有幫助」(17.2%為非常有幫助，51.8%為還算有幫助)，22.0%認為「沒有幫助」(7.2%為完全沒幫助，14.8%為不太有幫助)，另有 9.0%對此議題無明確反應。(詳表 4-19，圖 4-7)

相較於前述調查，讓公民團體參與反貪腐，民眾對國防部門反貪腐的信心，有很大的

正面影響。

表 4-19、公民社會參與國防部門反貪腐對反貪腐信心之影響統計表

如果讓民間團體加入國防部門共同打擊貪腐，請問這樣對於增加您對國防部門反貪腐的信心，有沒有幫助？（%）					
非常有幫助	還算有幫助	不太有幫助	完全沒幫助	無明確反應	合計
17.2	51.8	14.8	7.2	9.0	100.0
69.0		22.0			

資料來源：本研究整理。

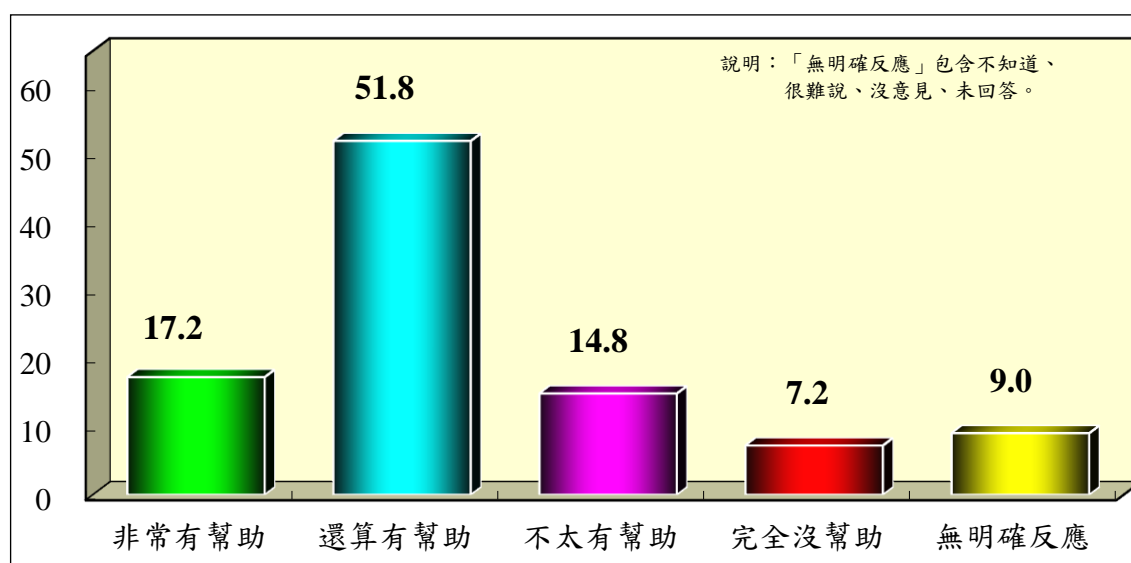


圖 4-7、公民社會參與國防部門反貪腐對反貪腐信心之影響統計圖

資料來源：本研究整理。

（六）哪一類的公民團體加入國防部門反貪腐的效果比較好：

受訪者認為，哪一類的民間團體加入國防部門共同打擊貪腐，會有比較好的效果？有 54.3%受訪者認為是「民間反貪腐團體」，第二是「有關軍中人權團體」的 12.8%，第三是「有關國防研究的學術團體」的 7.8%，第四是「退伍軍人及軍校校友團體」的 6.1%，其餘項目的百分比皆較低，另有 16.6%對此議題無明確反應。（詳表 4-20）

表 4-20、民眾認為哪一類公民團體參與國防部門反貪腐效果比較好統計表

請問您認為，哪一類的民間團體加入國防部門共同打擊貪腐，會有比較好的效果？（%）	
民間反貪腐團體	54.3
有關軍中人權團體	12.8
有關國防研究的學術團體	7.8
退伍軍人及軍校校友團體	6.1
有關國防之工商團體	2.2
法律背景相關團體	0.1
都沒有	0.1
無明確反應	16.6
合計	100.0

資料來源：本研究整理。

（七）公民團體加入國防部門反貪腐，首先應關注哪一類的問題：

有 32.4%受訪者認為應該優先關注「一般採購案監督管制的問題」，其次依序為：「對軍隊執行任務可能發生貪腐的問題」(10.8%)、「退休軍官從事國防有關公司的問題」(7.5%)、「國防政策的問題」(7.1%)、「對美軍售的問題」(6.5%)、「國防機密預算的問題」(6.4%)、「資產管理的問題」(5.6%)、「高階軍官晉升的問題」(3.9%)。(詳表 4-21)

表 4-21、公民團體參與國防部門反貪腐應該優先關注問題統計表

如果民間團體要加入國防部門共同打擊貪腐的話，認為應該優先關注哪一類問題？（%）	
一般採購案監督管制的問題	32.4
對軍隊執行任務可能發生貪腐的問題	10.8
退休軍官從事國防有關公司的問題	7.5
國防政策的問題	7.1
對美軍售的問題	6.5
國防機密預算的問題	6.4
資產管理的問題	5.6
高階軍官晉升的問題	3.9
無明確反應	19.8
合計	100.0

資料來源：本研究整理。

(八) 公民團體參與國防部門打擊貪腐，哪一類的工作會有比較好的效果：

有 44.7%受訪者認為「國防行政透明化」會有比較好的效果，第二是「舉報貪腐及揭弊人保護」的 33.9%，第三是「反貪腐教育」的 9.5%，第四是「嚴刑峻法」的 0.2%，另有 11.7%對此議題無明確反應。(詳表 4-22、圖 4-8)

表 4-22、公民團體加入國防部門反貪腐哪一類工作效果比較好統計表

請問您認為，哪一類的工作對反貪腐會有比較好的效果？(%)					
反貪腐教育	國防行政透明化	舉報貪腐及揭弊人保護	嚴刑峻法	無明確反應	合計
9.5	44.7	33.9	0.2	11.7	100.0

資料來源：本研究整理。

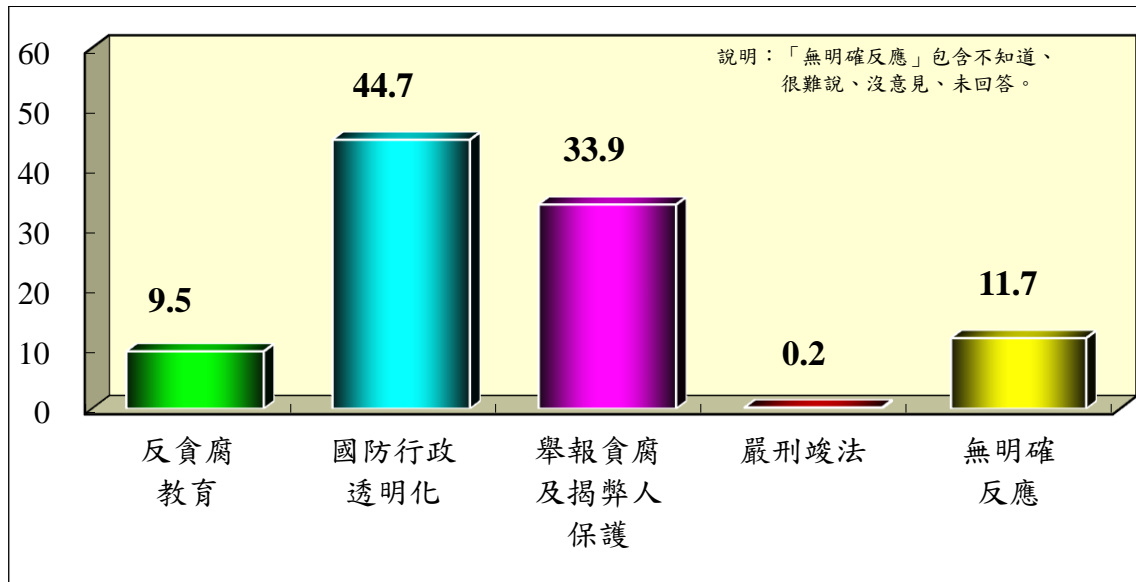


圖 4-8、公民團體加入國防部門反貪腐哪一類工作效果比較好統計圖

資料來源：本研究整理。

第二節 公民團體問卷調查

為了解公民團體對於「公民社會如何參與國防部門反貪腐」相關議題的看法和意見，包括對國防部門反貪腐的認知、參與國防部門打擊貪腐的意願及影響因素、在哪一類的問題上合作比較適合、以及各項公民團體參與國防部反貪腐作法的效果等問題。研究團隊選擇與國防有關之公民團體 25 個，於民國 103 年 8 月 14 日以郵寄方式，進行問卷調查。問卷設計內容，詳如附錄 5。調查結果說明如下：

一、公民團體問卷調查對象：

以本研究第二章分析之公民團體為主，檢討與反貪腐及國防業務相關者，共計 25 個，其中包括：1.法律推廣類別之財團法人；2.教育部核准，以品格教育為目標之財團法人，扣除服務對象不為成人，隨機抽取 4 個為問卷調查對象；3.國防相關人民團體，包括退伍軍人、國防工業、國防教育及國防學術研究團體；4.軍中人權團體；5.廉政監督團體，詳如下表。

表 4-23、公民團體問卷郵寄對象表(略)

二、公民團體問卷調查結果分析：

有效回收樣本數 7 份，法律服務類團體 1 份、軍中人權團體 1 份、學術研究團體 4 份、退伍軍人團體 1 份，調查結果分析如下。

(一) 公民團體對國防部門反貪腐方面之信心度：

公民團體對國防部門反貪腐的信心不高，三個團體認為還算有信心，包括退伍軍人團體及學術研究團體，一個團體普通，三個團體沒有信心。

(二) 對國防部推動社會參與反貪腐工作成果的評價：

由於對國防部門反貪腐缺乏信心，因此對國防部在反貪腐教育、行政透明化、舉報貪腐及揭弊人保護的評價都不高，其中以「行政透明化」評價最低。公民團體評價統計如下表。

表 4-24、公民團體對國防部反貪腐工作評價統計表

區分	非常好	還算好	普通	不太好	非常不好
反貪腐教育	0	2	1	2	2
行政透明化	0	2	0	1	4
舉報貪腐及揭弊人保護	0	0	2	4	1

資料來源：本研究整理。

(三) 公民團體加入國防部門反貪腐，對提升國防部門反貪腐信心的幫助：

公民團體對於加入國防部門共同打擊貪腐，大部分認為可以提升民眾對於國防部門反貪腐的信心。調查結果：五個團體認為非常有幫助或有幫助，一個團體普通，一個團體認為不太有幫助。

(四) 加入國防部門共同打擊貪腐的意願及影響因素 (複選):

當國防部提出邀請，公民團體加入國防部門共同打擊貪腐的意願並不強烈，三個團體表示很有意願或有意願，一個團體普通，三個團體完全沒意願或不太有意願。至於影響公民團體參與國防部門反貪腐的影響因素，本條問項可複選，以「對國防部的信任」為最主要，統計結果排列如下表。

表 4-25、公民團體參與國防部門反貪腐意願影響因素統計表

區分	調查結果
對國防部的信任	6
國防部接受及改進的意願	4
影響國防部的能力	4
與國防部的關係	3
對貪腐議題的關心	3
擔心對自己負面的影響	0

資料來源：本研究整理。

(五) 公民團體加入國防部門反貪腐，首先應關注哪一類的問題 (複選):

參與國防部門反貪腐，公民團體認為應優先關注「一般採購案監督管制的問題」及「退休軍官從事國防有關公司的問題」。統計結果排列如下表。

表 4-26、公民團體參與國防部門反貪腐應該優先關注問題統計表

區分	調查結果
一般採購案監督管制的問題	6
退休軍官從事國防有關公司的問題	5
國防機密預算的問題	4
資產管理的問題	4
國防政策的問題	3
對軍隊執行任務可能發生貪腐的問題	3
對美軍售的問題	1
高階軍官晉升的問題	1

資料來源：本研究整理。

(六) 公民團體參與國防部門打擊貪腐，哪一類的工作會有比較好的效果:

參與國防部門推動反貪腐的類別，公民團體認為第一是「國防行政透明化」(四個團

體)，第二是「舉報貪腐及揭弊人保護」(二個團體)，第三是「反貪腐教育」(一個團體)。

第三節 公民社會協力反貪腐行動方向評分結果

為廣泛蒐集對公民社會協力反貪腐方式的看法，本研究依據表 3-10「公民社會參與國防部門反貪腐行動方向彙整表」，訂定「公民社會協力反貪腐行動方向評分表」，對於各種方式推動後，可能產生的效果及建議國防部推動的時程，利用公民團體問卷調查時機，請公民團體評分(有效回收份數 7 份)，並於專家訪談及專家座談時，請國防事務及反貪腐研究有關之專家學者進行評分(有效回收份數 15 份)，合計共 23 份。

各項協力反貪腐作法的評分方式，以可能發揮反貪腐的效果，從低到高，給予 0 到 5 分的評價，對國防部推動的期程，由近程到遠程，給予 1 到 3 分的建議。評分結果分析如下：

一、公民團體與專家學者總評結果

合併公民團體與專家學者評分內容，以算術平均數，統計各項行動方向的結果如下表 4-27。在全部 24 項行動方向中，公民團體與專家學者認為最有效果的前三項，第一項是舉報及揭弊人保護行動軸，為「國防部應建立制度接受及保障匿名舉報。」平均數 4.36 分最高，其次為反貪腐教育行動軸，「教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，主動對預算不當使用提出檢舉。」平均數都為 4.23 分，第三是行政透明化行動軸，「邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，了解國防部執行反貪腐工作現況，提供推動反貪腐方式的建議。」平均數 4.18 分。從三項反貪腐行動軸類別平均數統計結果，由高到低，依據為「舉報及揭弊人保護」、「行政透明化」、「反貪腐教育」。

從推動時程分析，全部 24 項行動方向中，低於 1.66 分(近程立即可行)的有 10 項，1.66~2.32 分(中程)有 12 項，2.32~3 分(遠程) 2 項。

表 4-27、公民團體及專家學者對反貪腐行動方向評分結果統計表

行動軸	題目	領域軸	內容	反貪腐效果(0-5 分)		推動時程 (1-3 分) 平均數
				單項 平均數	類別 平均數	
反貪腐教育	1	財務	教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，尤其與切身相關者，能主動對預算不當使用提出檢舉。	4.23	3.77	1.36

行動軸	題目	領域軸	內容	反貪腐效果(0-5 分)		推動時程 (1-3 分) 平均數
				單項 平均數	類別 平均數	
	2	政治	反貪腐教育在高階軍官訓練（戰院或指參學院等）成為常態化。	4.09		1.14
	3	政治	反貪腐教育在各級軍士官養成教育中成為常態化。	3.95		1.52
	4	人事	檢討與建立軍中對廉潔的正確文化。	3.95		1.93
	5	人事	將「廉潔」成為軍人的基本信條之一。	3.77		1.77
	6	政治	邀請台灣透明組織專家，協助國防部各部門了解及發揮自己反貪腐功能，建立國防部廉政體系架構。	3.73		1.23
	7	軍事行動 採購	邀請專家辦理反貪腐教育及採購倫理準則訓練。	3.64		1.55
	8	政治	委託團體、專家學者研究國防反貪腐議題，邀請民間人士參與，辦理國防反貪腐研討會。	3.50		1.32
	9	採購	邀請國防工業及有關團體與廠商簽屬反貪腐宣言，共同推動反貪腐。	3.45		1.76
	10	政治	透過全民國防教育管道，辦理反貪腐教育，於中學、大學軍訓課程加入反貪腐課程，將打擊貪腐成為全民國防共識之一。	3.41		1.55
行政透明化	11	政治	邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，了解國防部執行反貪腐工作現況，提供推動反貪腐方式的建議。	4.18	3.80	1.61

行動軸	題目	領域軸	內容	反貪腐效果(0-5 分)		推動時程 (1-3 分) 平均數
				單項 平均數	類別 平均數	
	12	採購	邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員，監督採購程序。	4.05	3.97	1.88
	13	人事	持續提升高階將官晉升評比內容，及遴選退役將領轉任國防有關公司作業程序、資訊公布的透明度。	3.95		1.98
	14	政治	訂定年度反貪腐工作計畫或重點，邀請民間專家、學者或委託公民團體進行國軍各部門反貪腐成效評鑑。	3.77		1.66
	15	財務	公布各級部隊非機密經費支用帳目，尤其與官士兵相關者，使官士兵能協助監督防止貪腐。	3.77		1.75
	16	採購	建立國防採購代理及仲介管理制度。	3.71		2.45
	17	政治	國防部建立獎勵制度，鼓勵各所屬單位推動行政透明化。	3.68		1.80
	18	政治	邀請民間專家參與國防智庫，讓國防智庫成為公民社會參與及監督國防政策的平台。	3.64		1.84
	19	財務	持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度。	3.45		2.32
舉報及揭弊 人保護	20	政治	國防部應建立制度接受及保障匿名舉報。	4.36		3.97
	21	政治	國防部定期公布調查移送法辦之貪腐案件。	4.05	1.52	

行動軸	題目	領域軸	內容	反貪腐效果(0-5 分)		推動時程 (1-3 分) 平均數
				單項 平均數	類別 平均數	
	22	採購	參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳。	3.91		1.75
	23	政治	委由民間團體規劃網路資訊互動的管道如部落格、facebook 等方式與民眾及公民團體互動，並且接受舉發。	3.86		1.70
	24	政治	對於公民社會團體轉送之檢舉案件，與公民社會團體合作，積極協調調查進度及結果。	3.68		1.86

資料來源：本研究整理。

本研究依據統計結果，以反貪腐效果平均數為縱軸，推動時程平均數為橫軸，繪製各項行動效果-推動時程交叉分布圖，如下圖 4-9。從各項行動分布情形看，有效程度均超過 3.25 分以上，大都集中在 3.5 分到 4 分之間，推動效果較低者有三項屬於反貪腐教育，包括第 8 項舉辦國防反貪腐的研討會；第 10 項反貪腐教育透過全民國防體系深入中學及大學軍訓課程；第 9 項邀請國防工業團體及廠商簽署反貪腐宣言；一項是行政透明化，為第 19 項降低機密預算比例，提升軍售透明度。若從推動時程看，大多集中在 1.5 分到 2 分之間，公民社會及專家學者認為可立即推動的項目有第 1、2、6、8 等四項，而難以短期推動者，主要有第 19 及第 16 建立國防採購代理及仲介管理制度。表示推動對美軍售及外國武器採購管理的透明化，仍需長時間的處理。

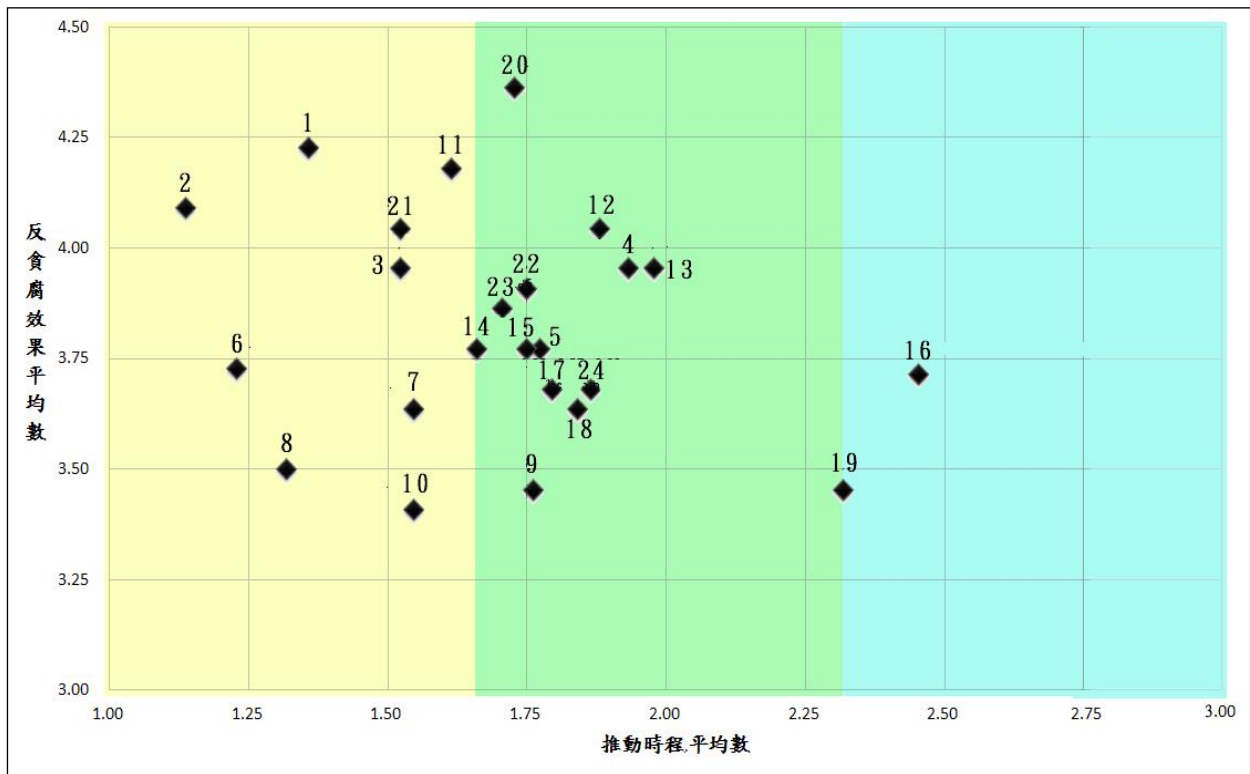


圖 4-9、反貪腐行動效果-推動時程交叉分布圖

資料來源：本研究整理。

二、公民團體與專家學者評分狀況比較

為了解公民團體與專家學者對於各項行動方向看法的差異，分別統計公民團體評分表（7份）及專家學者評分表（15份）反貪腐效果及推動時程，並按行動軸區分「反貪腐教育」、「國防行政透明化」、「舉報貪腐及揭弊人保護」分類，排定優先順序進行比較，分析結果如下：

（一）反貪腐教育：

1. 有效程度排序比較

公民團體與專家學者對「反貪腐教育」行動方向有效程度排序共識情形，比較如表 4-28，雙方共識差異較大者：

- (1) 反貪腐教育在高階軍官訓練成為常態化，專家學者認為很有效果，排序第一，但公民團體排序為六。相較於公民團體，專家學者認為國防部如此龐大的組織，沒有領導者推動反貪腐的決心，各項措施難以發揮效果，因此十分重視高階軍官反貪腐的教育；
- (2) 邀請台灣透明組織專家協助建立國防部廉政體系架構，公民團體認為很有效果，排序第二，但專家學者排序第七，公民團體重視外部的監督力量，台灣透明組織專家進入國防部，對外界了解國防部功能及監督，能產生效果。

公民團體與專家學者認為在反貪腐教育推動效果較高者，包括(1)教育官士兵了解各項預算使用目的，對不當使用能主動提出檢舉；(2)檢討建立軍中對廉潔的正確文化；(3)反貪腐教育在軍士官成為常態化。如此，可在軍隊基層建立一股反貪腐的力量，不僅增進部隊基層反貪腐的效果，也有向上監督的作用，因此國軍如何做好揭弊者保護及揭弊案件的處理非常重要。

表 4-28、公民團體與專家學者對反貪腐教育行動方向效果排序比較表

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			效果平均數	排序	效果平均數	排序	
1	財務	教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，尤其與切身相關者，能主動對預算不當使用提出檢舉。	3.71	1	4.27	2	-1
2	政治	反貪腐教育在高階軍官訓練（戰院或指參學院等）成為常態化。	3.14	6	4.53	1	5
3	政治	反貪腐教育在各級軍士官養成教育中成為常態化。	3.29	4	4.27	3	1
4	人事	檢討與建立軍中對廉潔的正確文化。	3.43	3	4.20	4	-1
5	人事	將「廉潔」成為軍人的基本信條之一。	3.29	5	4.00	5	0
6	政治	邀請台灣透明組織專家，協助國防部各部門了解及發揮自己反貪腐功能，建立國防部廉政體系架構。	3.57	2	3.80	7	-5
7	軍事行動 採購	邀請專家辦理反貪腐教育及採購倫理準則訓練。	3.00	8	3.93	6	2
8	政治	委託團體、專家學者研究國防反貪腐議題，邀請民間人士參與，辦理國防反貪腐研討會。	2.86	10	3.80	8	-2
9	採購	邀請國防工業及有關團體與廠商簽署反貪腐宣言，共同推動反貪腐。	3.14	7	3.60	10	-3

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			效果平均數	排序	效果平均數	排序	
10	政治	透過全民國防教育管道，辦理反貪腐教育，於中學、大學軍訓課程加入反貪腐課程，將打擊貪腐成為全民國防共識之一。	2.86	9	3.67	9	0

說明：1.效果平均數越高，排序在前。

2.排序比較為公民團體排序－專家學者排序，正負數字越大，表示差異越大。

資料來源：本研究整理。

2. 推動時程排序比較

公民團體與專家學者對「反貪腐教育」行動方向推動時程排序共識情形，比較如表 4-29，雙方共識差異較大者，為教育官士兵了解各項預算使用目的，對不當使用能主動提出檢舉，專家學者認為可立即推動執行，排序第三，而公民團體排序第八，檢討其差異，對於教育官士兵了解各種預算使用，能夠立即推動，但要使基層官士兵對於不當使用之情形，主動提出檢舉，需視國軍對於揭弊者的保護及案件處理的情形，能否得到官士兵的信任，這並非立即能夠達成。

表 4-29、公民團體與專家學者對反貪腐教育行動方向推動時程排序比較表

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			時程平均數	排序	時程平均數	排序	
1	財務	教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，尤其與切身相關者，能主動對預算不當使用提出檢舉。	1.86	8	1.27	3	5
2	政治	反貪腐教育在高階軍官訓練（戰院或指參學院等）成為常態化。	1.43	3	1.00	1	-2
3	政治	反貪腐教育在各級軍士官養成教育中成為常態化。	1.64	7	1.53	6	1
4	人事	檢討與建立軍中對廉潔的正確文化。	1.86	9	2.07	10	-1
5	人事	將「廉潔」成為軍人的基本信條之一。	2.17	10	1.73	9	1

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			時程平均數	排序	時程平均數	排序	
6	政治	邀請台灣透明組織專家，協助國防部各部門了解及發揮自己反貪腐功能，建立國防部廉政體系架構。	1.14	1	1.27	2	-1
7	軍事行動 採購	邀請專家辦理反貪腐教育及採購倫理準則訓練。	1.29	2	1.40	5	-3
8	政治	委託團體、專家學者研究國防反貪腐議題，邀請民間人士參與，辦理國防反貪腐研討會。	1.43	4	1.27	4	0
9	採購	邀請國防工業及有關團體與廠商簽署反貪腐宣言，共同推動反貪腐。	1.58	6	1.60	7	-1
10	政治	透過全民國防教育管道，辦理反貪腐教育，於中學、大學軍訓課程加入反貪腐課程，將打擊貪腐成為全民國防共識之一。	1.50	5	1.67	8	-3

說明：1.推動時程平均數越短者，排序在前。

2.排序比較為公民團體排序－專家學者排序，正負數字越大，表示差異越大。

資料來源：本研究整理。

（二）國防行政透明化：

1. 有效程度排序比較

公民團體與專家學者對「行政透明化」行動方向有效程度排序共識情形，比較如表 4-30，雙方共識差異較大者：

- (1) 邀請民間專家參與國防智庫，成為監督國防政策的平台，公民團體排序第三，專家學者排序第九，公民團體對於民間專家監督國防政策有所期待，對專家學者而言，以往國防部邀請參與政策審查的經驗，對能否發揮監督國防政策的功能，多所質疑；
- (2) 建立國防採購代理及仲介管理制度，專家學者排序第三，公民團體排序第八；
- (3) 持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度，專家學者排序第五，公民團體

排序第九。本項與前項，都是有關國防武器採購部分，專家學者認為國防部若能建立制度，推動行政透化，對反貪腐會有不錯的效果。但公民團體缺乏信任，對國防部門推動的制度，認為效果有限。

公民團體與專家學者認為在行政透明化推動效果較高者，包括(1)邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，這也是多位專家學者認為必須立即推動項目，會中討論內容涉及機密，可要求與會者簽屬保密協定，並慎選外部委員解決；(2)邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員，此項措施，國防部採購室已在執行，但外界並不明瞭，國防部聘請外部委員應有代表性，並應具體說明及展現執行成果。

表 4-30、公民團體與專家學者對國防行政透明化行動方向效果排序比較表

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			效果平均數	排序	效果平均數	排序	
11	政治	邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，了解國防部執行反貪腐工作現況，提供推動反貪腐方式的建議。	4.57	1	4.00	1	0
12	採購	邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員，監督採購程序。	4.29	2	3.93	2	0
13	人事	持續提升高階將官晉升評比內容，及遴選退役將領轉任國防有關公司作業程序、資訊公布的透明度。	4.14	4	3.87	7	-3
14	政治	訂定年度反貪腐工作計畫或重點，邀請民間專家、學者或委託公民團體進行國軍各部門反貪腐成效評鑑。	4.00	5	3.67	8	-3
15	財務	公布各級部隊非機密經費支用帳目，尤其與官士兵相關者，使官士兵能協助監督防止貪腐。	3.57	6	3.87	6	0
16	採購	建立國防採購代理及仲介管理制度。	3.29	8	3.93	3	5

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			效果平均數	排序	效果平均數	排序	
17	政治	國防部建立獎勵制度，鼓勵各所屬單位推動行政透明化。	3.29	7	3.87	4	3
18	政治	邀請民間專家參與國防智庫，讓國防智庫成為公民社會參與及監督國防政策的平台。	4.14	3	3.40	9	-6
19	財務	持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度。	2.57	9	3.87	5	4

說明：1.效果平均數越高，排序在前。

2.排序比較為公民團體排序－專家學者排序，正負數字越大，表示差異越大。

資料來源：本研究整理。

2. 推動時程排序比較

公民團體與專家學者對「行政透明化」行動方向推動時程排序共識情形，比較如表 4-31，雙方共識差異較大者，為國防部持續提升高階將官晉升評比內容及退役將領轉任國防有關公司作業及透明度，公民團體排序第二，專家學者排序第六，表現出公民社會對於國防部高階將領人事作業透明化要求的急迫性。

3. 專家座談對國防部推動行政透明化之建議：(1) 行政透明化的目的是要得到外部監控力量的可及性。(2) 推動行政透明化應先做好準備，資訊公開後民眾看到的各項問題，要有處理的能力。

表 4-31、公民團體與專家學者對國防行政透明化行動方向推動時程排序比較表

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			時程平均數	排序	時程平均數	排序	
11	政治	邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，了解國防部執行反貪腐工作現況，提供推動反貪腐方式的建議。	1.64	1	1.60	1	0
12	採購	邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員，監督採購程序。	1.79	3	1.73	4	-1

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			時程平均數	排序	時程平均數	排序	
13	人事	持續提升高階將官晉升評比內容，及遴選退役將領轉任國防有關公司作業程序、資訊公布的透明度。	1.64	2	1.87	6	-4
14	政治	訂定年度反貪腐工作計畫或重點，邀請民間專家、學者或委託公民團體進行國軍各部門反貪腐成效評鑑。	1.93	5	1.60	2	3
15	財務	公布各級部隊非機密經費支用帳目，尤其與官士兵相關者，使官士兵能協助監督防止貪腐。	1.79	4	1.60	3	1
16	採購	建立國防採購代理及仲介管理制度。	2.64	9	2.36	8	1
17	政治	國防部建立獎勵制度，鼓勵各所屬單位推動行政透明化。	2.07	6	1.80	5	1
18	政治	邀請民間專家參與國防智庫，讓國防智庫成為公民社會參與及監督國防政策的平台。	2.21	7	1.93	7	0
19	財務	持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度。	2.25	8	2.50	9	-1

說明：1.推動時程平均數越短者，排序在前。

2.排序比較為公民團體排序－專家學者排序，正負數字越大，表示差異越大。

資料來源：本研究整理。

（三）舉報及揭弊人保護：

1. 有效程度排序比較

公民團體與專家學者對「舉報及揭弊人保護」行動方向有效程度排序共識情形，比較如表 4-32，雙方共識差異較大者：

- (1) 委由民間團體規劃網路資訊互動的管道，並且接受舉發。專家學者排序第五，公民團體排序第一，公民團體對國防部反貪腐缺乏信心，因此認為由外部建立反貪腐舉報的管道，會有很好的效果。但專家學者認為，外部管道依然有信任

的問題，且如何運作由哪個團體負責，仍需進一步思考。

(2) 對參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳。專家學者排序第二，公民團體排序第五，由公民團體來看，一些宣導教育，都不如實際的行動有效。

表 4-32、公民團體與專家學者對舉報及揭弊人保護行動方向效果排序比較表

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			效果平均數	排序	效果平均數	排序	
20	政治	國防部應建立制度接受及保障匿名舉報。	4.29	2	4.40	1	1
21	政治	國防部定期公布調查移送法辦之貪腐案件。	4.00	3	4.07	3	0
22	採購	參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳。	3.57	5	4.07	2	3
23	政治	委由民間團體規劃網路資訊互動的管道如部落格、facebook 等方式與民眾及公民團體互動，並且接受舉發。	4.43	1	3.60	5	-4
24	政治	對於公民社會團體轉送之檢舉案件，與公民社會團體合作，積極協調調查進度及結果。	3.86	4	3.60	4	0

說明：1.效果平均數越高，排序在前。

2.排序比較為公民團體排序－專家學者排序，正負數字越大，表示差異越大。

資料來源：本研究整理。

2. 推動時程排序比較

公民團體與專家學者對於推動時程的看法差異不大（如表 4-33），認為國防部應優先推動的項目，包括應定期公布調查移送法辦之貪腐案件，建立制度接受及保障匿名舉報。為避免因黑函影響國軍士氣，專家學者建議：

- （1）鼓勵內部人士勇於檢舉不法，領導者的態度十分關鍵，如何做到勿枉勿縱，賞罰分明，對揭弊制度會造成重要的影響。
- （2）揭弊制度必須讓揭弊者覺得方便、安全、保密，管道要多元，除了專線電話外，還應該有電子郵件、網路及語音等方式。
- （3）國防部對於匿名舉報應規定，檢舉的內容必須要有可查證的人、事、物及時

間，否則有可能成為鬥爭的工具，打擊內部士氣。

(4) 為避免黑函一類的檢舉，應規定適格的揭發才受到保護，包括是不是適當人員、證據或合理的佐證是否充足、是否屬於違法的行為等。

(5) 經由預警機制發現可能貪腐的案件，在調查過程之中，要注意對被調查者的尊嚴，應落實無罪推定的人權。

表 4-33、公民團體與專家學者對舉報及揭弊人保護方向推動時程排序比較表

題目	領域軸	內容	公民團體		專家學者		排序比較
			時程平均數	排序	時程平均數	排序	
20	政治	國防部應建立制度接受及保障匿名舉報。	1.79	1	1.57	3	-2
21	政治	國防部定期公布調查移送法辦之貪腐案件。	1.79	2	1.27	1	1
22	採購	參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳。	2.07	4	1.53	2	2
23	政治	委由民間團體規劃網路資訊互動的管道如部落格、facebook 等方式與民眾及公民團體互動，並且接受舉發。	2.21	5	1.67	4	1
24	政治	對於公民社會團體轉送之檢舉案件，與公民社會團體合作，積極協調調查進度及結果。	2.07	3	1.90	5	-2

說明：1.推動時程平均數越短者，排序在前。

2.排序比較為公民團體排序－專家學者排序，正負數字越大，表示差異越大。

資料來源：本研究整理。

第四節 專家座談

一、執行過程：

為深入探討問卷調查、專家訪談所發掘之問題，整合公民社會參與國防部門反貪腐的機制，使本研究之內容及建議更臻周全，於民國 103 年 9 月 12 日（星期五）下午 1330—1630 時，於臺大醫院國際會議中心，邀請國防部、相關政府代表、專家學者及公民團體代表進行專家座談會，與會專家學者名單如下表，會議內容摘要詳如附錄 3，分析說明如後。

表 4-34、專家座談會與會專家學者名單

項次	單位	姓名
1	元智大學副教授	略(下同)
2	國防部官員	
3	前國防部官員	
4	法務部廉政署官員	
5	台灣透明組織代表	
6	政治大學安全研究中心代表	
7	媒體軍事記者	

資料來源：本研究整理。

二、專家座談會結果分析：

(一) 提升公民社會對國防部門反貪腐認知

經由專家訪談及民意調查發現，公民社會對國防部反貪腐的努力及信心感覺都不高，對於如何提升公民社會對國防部反貪腐的信心，專家座談時提出以下看法及建議。

1. 台灣社會存在「印象比真相更重要」的現象，公民社會認為國軍是個封閉的組織，以往在當兵時累積許多不好的印象，感覺習慣造假、做表面文章，作假帳等，雖然軍中的廉潔程度並非如民眾想像的不理想，但就覺得軍中貪腐嚴重，因此國軍必須展現具體的決心與動作，改變公民社會對國軍不好的觀點。
2. 國際透明組織「國防廉潔指數調查」，主要針對制度，我國在調查中能有很好的成績，表示在制度設計及政策上比較完整，但並不表示不會發生貪腐事件。
3. 國防部軍文關係及文人參與國防事務不足，是造成一般大眾對國防事務缺乏認識的因素之一。有疑慮卻缺乏管道，對國防部信心不足。因此國防部除積極與公民社會溝通外，另一方面，公民社會參與也包括文人進入國防體系，國防部應大量引進文職人員，對國軍會有很大幫助。
4. 貪腐弊案處理要主動發掘、配合偵辦、立刻處置（包括人員調整、程序的改變等等）、主動公布。
5. 國防部以往對於弊案處理都比較被動，國防部應該調查一般民眾或士官兵印象中最有問題的地方，不要怕弊端，要主動查察展現決心，第一可防杜後續弊案發生，更重要可以改變外界對國防部的印象，認為國防部會針對大家覺得的問題主動處

理，這是先發或後發的感覺。國防部要去針對外界不好的印象，對症下藥，採取措施去扭轉，但行動時要注意，不要引起作秀的負面觀感。在推動反貪腐，要盡量減少基層連隊的負擔，如果負擔過重，就不會落實並出現虛偽造假的情形。

6. 本研究的民意調查是個開始，可以將其變成年度性的調查，並與台灣透明組織公務人員廉潔調查比對，成為一個基本資料庫，透過長期的觀察，可以發現趨勢的變化。國防部目前欠缺這類的調查資料，建議這個調查應區分對外部民眾的認知及對內部官士兵的調查，如果怕官士兵因內部民調而有壓力，可以找屆退或退伍一、二年的官兵進行調查，這些結果可以成為國防部施政的參考。民意調查項目，應增加一項「實際行賄率」，問民眾或他的家人，在過去十二個月內，有沒有向國軍人員行賄的事實，這項指標可以與民眾印象的主觀性指標，相互比較，了解民眾是否對國防部門有誤解。

（二）促進公民社會與國防部門反貪腐的合作

1. 國防部要增進與公民團體反貪腐的合作，首先要清楚了解自己的需求。哪些反貪腐的工作需要對話，那些需要協力合作，其次釐清有哪些互動的對象，與這些團體互動的管道為何，檢討與這些團體之間的關係，如此才能確定與公民團體之間相互對話、溝通及合作的方式，最後才能進行效益評估。
2. 雖然一般公民團體對政府機關是保持距離，若對國防部不信任或敵對，是能夠化解，即使對立關係，也能建立互動的模式。
3. 雖然國防部願意與公民團體合作，接受外部監督，但有外部人士覺得不知道如何監督，因此國防部必須主動與公民團體接觸，一些適合接觸的團體，包括台灣透明組織、與軍方有作生意的廠商及公會，也包括立法院國防委員會的立法委員，其背後都代表一定的公民社會，都是引進參與國防反貪腐的重要對象。
4. 國防部與公民團體接觸過程中，要了解公民團體到底關切國防部那些東西，關切的東西有沒有影響軍事安全，要有標準衡量，那些可以公開透明、上網，讓關切的人完完全全都可以知道，要仔細檢討。

（三）公民社會參與國防部門反貪腐的方式

1. 軍中採購案件是反貪腐關切的重點：
 - （1）國際透明組織今年六月到國防大學辦理工作坊，國防大學學官分組檢討，都認為採購監辦是反貪腐的重要議題，當時請學員分析軍方曾經發生貪腐的態樣，包括承辦人向廠商索賄、盜賣廢棄軍用品、公器私用、竊占公物、作假

帳、偷竊軍用品、廠商試探底價、包商要求藍圖，許多與採購有關。

- (2) 軍中想得到的貪腐案件，第一是政治類，屬於高階層，例如從前拉法葉艦軍購弊案；第二是一般的採購及工程案件，相對來說，這些最容易造成民眾惡感，是國防部可以及最應該去解決的；最後是發生一般基層官士兵身上，有些不肖長官會吃兵、喝兵或挪用公積金，這些事情很容易見報，目前已經有許多改善。
2. 國防部應加強採購作業講習，除一般採購及監辦人員外，特別是各級主官管，以增加他們對採購作業的了解與信心。
 - (1) 國際透明組織今年六月於國防大學辦理講習，國防大學學官對政府採購法防弊的功能有疑慮，建議國防部應盡速辦理採購人員的監辦講習，增進國軍內部長官對採購作業的認知。
 - (2) 採購案件的調查需要許多專業，例如工程圖說、標準及規格等，政風監察人員的能力有限，難以完全了解購案內容、仍有發生弊案的可能。
 - (3) 高階指揮官都要面臨採購案的批核，由於對於採購作業不熟習，採購及後勤專業不足，會對下級送上來的採購案件不信任。
3. 國防部廉政會報一定要有外界人士的參與。
4. 高階將領的廉潔教育非常重要，反貪腐要上行下效。
5. 行政透明化：
 - (1) 行政透明對於廉政工作很重要，行政透明化的目的是要得到外部監控力量的可及性，例如建管、殯葬、監理驗車等，將整個過程公開透明，消除資訊不對等，中間藉機貪汙的機會就會消失。國防部應檢討有哪些業務可以學習這些經驗，推動行政透明。
 - (2) 推動行政透明有其風險，在推動公開透明之前，應先做好準備，資訊公開後可能產生的各項問題，要有能力處理，否則會失去民眾對政府部門的信心。
 - (3) 對採購案件除了加強監辦外，對於非機密性業務，盡量能夠公開及對外揭露，雖然媒體可能不一定會注意，但可讓有興趣的民眾了解，並且塑造國防部公開的印象。
 - (4) 國防部應檢討，容易發生弊端的事，是不是一定要做，能不能經由透明公開的機制，或改變相關程序，建立法制規範，來消除弊端的發生。

6. 舉報貪腐與揭弊人保護，目前法務部廉政署正在制定揭露者保護法，未來有賴這些法律的執行，國防部要注意對於軍中內部及外部的檢舉，必須按規定有效的處理。

第五節 小結

經由問卷調查結果、專家座談會之研討，對於公民社會參與國防部門反貪腐之分析結論如下。

一、公民社會對國防部門反貪腐的認知

- (一) 雖然民眾對國軍清廉程度評價有提升，但公民社會對於國防部門反貪腐的信心不高，並且對國防部在反貪腐教育、行政透明化、舉報貪腐及揭弊人保護評價均不高。

民意指具有相當數量的一群人，針對重要議題表達其複雜偏好的綜合，會隨時間而變化，並受到心理、個人社經、政治社會化、大眾傳播媒體因素的影響。¹⁵⁶會因問項的不同，有不同的結果，而且因特定事件的發生會有較大改變，例如，民國 102 年七月發生洪仲丘事件，TVBS 民意調查中心於 7 月 24 日至 25 日電話民調，其中一項問到「對於我們軍人的印象好還是不好？」，調查結果民眾對軍人印象好的比例有 31%，較民國 98 年軍人買官案時 44%，下降 13%。¹⁵⁷為詳細了解公民社會對國軍廉潔反貪的印象，除針對本研究民調外，並參考其他資料進行分析。

法務部廉政署每年辦理「公務人員清廉程度評價」民意調查，民國 102 年委託台灣透明組織進行，於 102 年 6 月 20 日（星期四）至 6 月 26 日（星期三）間完成量化調查，以隨機撥號抽樣方法（Random Digit Dialing, RDD），針對臺灣地區（不含福建省金門縣、連江縣）年滿 20 歲的成年人進行電話調查，總計完成 1,102 個有效樣本；以 95% 之信賴度估計，抽樣誤差約為±3.0 個百分點。¹⁵⁸內容重點如下：

1. 電話調查問卷詢問「請問您認為我們國家的軍人，他們的清廉程度怎麼樣？0 到 10 之間要給多少？」結果發現，評價的平均數為 5.88，與前二次（民國 100 年 6 月與 101 年 6 月）調查結果比較，民眾對軍人的清廉程度評價從民國 100 年調查的 5.84 上升至 101 年的 5.99，至 102 年下滑至 5.88，清廉程度評價於民國 102 年度呈現略微下滑的情形。但在 26 類公務員中，名列第 2 名，反應近幾年之發展趨勢，確認

¹⁵⁶ 梁世武，〈台灣民意調查 50 年回顧與展望〉，《世新大學網站》，〈<http://cc.shu.edu.tw/~porc/9702.pdf>〉（檢索日期：2014 年 11 月 10 日）

¹⁵⁷ TVBS 民意調查中心，〈洪仲丘事件及軍人形象調查〉，《TVBS 民意調查中心網站》，〈http://home.tvbs.com.tw/static/FILE_DB/PCH/201309/20130916185418959.pdf〉（檢索日期：2014 年 11 月 10 日）。

¹⁵⁸ 葉一璋，〈法務部廉政署 102 年廉政民意調查暨機關廉政評鑑工具研究期中報告書〉（台北：法務部，民國 102 年 12 月 31 日）。

軍方在廉政作為上的努力。

2. 對「民眾認知的公務人員清廉形象管道方面」，有 44.5%的民眾對公務員的印象最主要是來自電視，其次是個人經驗（14.7%）、報紙（10.4%）、人際網絡（9.3%），透過其他管道（廣播、網路）的比例較少。從問卷結果了解，電視、報紙媒體的傳播，對民眾認為公務人員清廉形象有重要的影響。
3. 對「民眾對政府打擊貪污的成效」，有 70.7%表示無效，23.8%認為有效，約有 3.1%的民眾表示不知道。對「民眾對未來一年我國政府廉潔度提升的看法」有 25.2%的民眾認為政府廉潔程度會有改善，63.2%認為不會改善，另有 11.6%的民眾表示不知道。台灣透明組織研究團隊認為，這可能與近一年來陸續發生的貪污弊案有關，雖然這一方面顯示政府肅貪相關部門，揭弊不怕「揚塵」的積極心態，但在此查辦案件的同時，除了讓民眾瞭解到，政府已針對這些案例採取有效的因應改善對策之外，亦已著手建構內部控制機制進行風險控管，以防止類似案件重複發生。讓民眾感受到相關廉政作為的成效，進而提升對政府打擊貪污的信心。¹⁵⁹

從前述民意調查結果發現，國軍反貪腐的努力，提升軍人在公務員之中廉潔程度的排名。民眾對公務人員廉潔形象的了解，主要來自於電視、報紙等媒體，對政府整體之前打擊貪腐的努力十分悲觀，70.7%受訪者認為無效，政府的廉潔程度未來一年有 63.2%認為不會改善，這也能說明，民眾對政府打擊貪腐的努力缺乏信心。

國防部依據「行政院所屬各機關民意調查作業要點」委託畢肯市場研究股份有限公司，辦理 103 年施政滿意度調查。於民國 103 年 10 月 06 日（星期一）至 10 月 13 日（星期一）間完成調查，以集中式電腦輔助電話訪問(computer-assisted telephone interviewing, CATI)方式，針對臺閩地區且年滿 18 歲之民眾進行電話調查，總計完成 2,089 份有效樣本；在 95%信賴度下，抽樣誤差為±2.1%。¹⁶⁰內容重點如下：

1. 電話調查問卷詢問「國防部整體廉潔評價滿意度」有 57.9%的民眾感到滿意(包含非常滿意 5.4%與還算滿意 52.5%)；有 39.6%感到不滿意(包含不太滿意 28.2%與非常不滿意 11.4%)。另有 2.5%的民眾未表示意見。比較近五年資料如下表：

表 4-35、民國 99-103 年度國防部整體廉潔評價滿意度表

年度	99	100	101	102	103
滿意度(%)	62.5%	62%	53.6%	45.4%	57.9%

資料來源：研究單位整理自：1. 國防部 103 年度國防施政滿意度調查報告；2. 98 年-102 年歷年國防部施政滿意度調查，國防部網站，< http://past_journal.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=3393&p=62684 >

¹⁵⁹ 同上註，摘要，頁 3。

¹⁶⁰ 國防部，〈國防部 103 年度國防施政滿意度調查報告〉，（台北：國防部，民國 103 年 11 月）。

從年度分析來看，103 年度表現較去年佳，上升幅度為 12.5%。若排除去年洪案之比較基礎，相較 101 年度滿意度提升了 4.3 百分點。整體來看，民眾對國防部廉潔程度之觀感略有提升。

2. 對於不滿意民眾，進一步詢問原因以「負面新聞頻傳」的比例最高，約占 43.8%；其次為「國軍制度黑箱作業不夠透明」(19.9%)；再其次依序為「聽聞一些不好的消息感覺軍中很黑暗」(9.5%)、「覺得高層軍官不清廉」(8.8%)、「覺得軍隊金錢流向不是很明確」(8.3%)及「部隊太封閉恐有舞弊疑慮」(7.4%)。

從上述國防部民國 103 年施政滿意度調查結果發現，民眾對國防部廉潔程度之觀感略有提升，與法務部廉政署民國 102 年「公務人員清廉程度評價」民意調查相比，軍人在公務員之中廉潔程度的排名提升，雖然兩者基期不相同，但共同顯示出軍人在民眾心中的清廉形象的增加。另一方面，從對國防部廉潔程度不滿意民眾原因分析，最主要是負面新聞頻傳，也與符合民國 102 年「公務人員清廉程度評價」民意調查發現，電視、報紙媒體的傳播，對民眾認為公務人員清廉形象有重要影響的現象。

本研究針對民眾對國防部反貪腐信心的問卷調查，問項是：「請問您對國防部門在反貪腐方面有沒有信心？」，有 55%的受訪者表示不太有信心或完全沒信心，雖然本研究調查僅針對國防部，並非整個政府部門，但此結果與民國 102 年「公務人員清廉程度評價」民意調查，有 70.7%民眾表示政府打擊貪污是無效，63.2%認為政府的廉潔程度未來一年有不會改善，對政府部門反貪腐缺乏信心的現象是一致的。本研究另從公民團體問卷也發現，從收回有效問卷七份中，有三個團體表示沒有信心，也符合調查的情形。不過，本研究對民眾進一步調查「對國軍人員違反廉潔行為的認知情形」，曾經有親身經歷者僅 2.8%，比例差異很大，換句話說，雖然軍中貪腐發生情形很低，但卻對國防部在反貪腐工作上缺乏信心。

專家座談時，討論此問題認為，台灣社會存在「印象比真相更重要」的現象，雖然軍中貪腐並不如大家想像的嚴重，但以往對軍中感覺造假、做表面文章、做假帳等不好印象，擴散累積下，造成對國防部反貪腐信心不高的結果。因此專家建議：

1. 國防部必須大動作展現反貪腐的決心，提升公民社會對國軍的信心。
2. 國防部應對民眾及士官印象有問題的地方，不怕弊端主動查察，採取措施扭轉民眾對國防部不好的看法。
3. 國防部應增進對公民社會政策行銷的能力，高階官員應加強如何面對媒體的訓練，要建立軍人如何面對公民社會正確的認知與態度。

4. 國防部應積極與民眾及公民團體溝通，讓公民社會了解軍中文化的特殊性，反貪腐的作法與範圍，並應大量引進文職人員參與國防事務。
5. 持續進行類似的民意調查，了解國防部努力改善民眾不良印象的成效。

(二) 國防部應持續努力提升公民社會對國軍人員貪腐行為檢舉的意願，及了解檢舉的管道。

本研究「對國軍人員貪腐行為檢舉的態度」民意調查結果顯示，如果知道國軍人員涉及貪腐情形，雖然有 55.8% 民眾會提出檢舉，不過卻仍有 32.4% 表示不會，針對不會提出檢舉的受訪者，詢問其原因，在可複選情形下，前三項依序為：「怕遭到報復」(29.9%)、「司空見慣，檢舉也沒用」(28.7%)、「事不關己，沒必要檢舉」(22.1%)，此現象離政府強調「全民反貪腐」仍有距離，另一方面，對會提出檢舉的受訪者，進一步詢問其檢舉管道，在可複選的情況下，有 17% 為警察局，25.5% 不知道檢舉管道，因此國防部在反貪腐教育、揭弊者保護、舉報案件的處理、宣導正確的檢舉管道，應持續努力以提升民眾檢舉的意願。

(三) 公民團體參與國防部門反貪腐，提升公民社會對國防部門反貪腐的信心，有很大的幫助。

從本研究民意調查結果，認為公民社會參與國防部門反貪腐，有 69% 的民眾認為，可以增加對國防部門反貪腐的信心，比例相當高。從公民團體問卷也呈現類似的結果，有效回收七份問卷中，有五個團體認為非常有幫助或有幫助。因此，國防部要提升公民社會對國防部反貪腐的信心，邀請公民團體參與是必須的做法。

二、公民社會參與國防部門反貪腐的方式與意願

(一) 民眾認為「民間反貪腐團體」參與國防部門反貪腐的效果最好，其次為「有關軍中人權團體」

本研究民意調查結果，有 54.3% 的民眾認為「民間反貪腐團體」(類似台灣透明組織)參與國防部門反貪腐會有比較好的效果，其次是「有關軍中人權團體」12.8%，這類團體對國防部多為監督的關係，可能也反映出，民眾希望能有外部的力量，來了解及監督國防部在反貪腐上的作為。

雖然於專家訪談及座談時，有專家建議，國防部可以從關心國防事務的學術團體、國防工業廠商、公會(商會)進行反貪腐的合作，但在民眾的觀點上，除了「有關國防研究的學術團體」7.8% 較高外，「有關國防之工商團體」僅 2.2%，並未獲得民眾認同。因此，國防部應優先加強與台灣透明組織合作，並與有關軍中人權團體

接觸，了解雙方在反貪腐工作上可以努力的方向。

(二) 公民團體加入國防部門反貪腐應優先關注「採購風險」，特別是一般採購案監督管制問題。

本研究民意調查結果，公民團體加入國防部門反貪腐，首先應關注哪一類的問題，有 32.4%受訪者認為應該優先關注「一般採購案監督管制的問題」比例最高。公民團體問卷有效回收七份問卷，在可複選的情況下，有六個團體也認為應優先此問題。雖然對美軍售亦屬採購風險範圍，但一般民眾僅 6.5%認為應優先關注，公民團體問卷僅 1 個團體認為重要，顯見，公民社會較重視國防部於國內一般的採購及工程案件。

專家座談時亦提出相同的主張，軍中採購案件是國防部反貪腐關切的重點。不僅是公民社會，甚至軍中內部也是如此觀點，專家提出的觀察如下：

1. 國防大學學官於國際透明組織辦理講習中，評估軍中貪腐問題，都認為採購監辦是反貪腐的重要議題，主要貪腐樣態包括，承辦人向廠商索賄、廠商試探底價、包商要求藍圖等。
2. 隨著社會的發展，相對來說，軍中貪腐案件以一般採購及工程案件，最容易造成民眾惡感，是國防部可以及最應該解決的。
3. 高階指揮官都要面臨採購案的批核，由於對於採購作業不熟習，採購及後勤專業不足，對下級送上來的採購案件不信任。

(三) 公民團體參與國防部門打擊貪腐，哪一類的工作會有比較好的效果，公民社會較關注國防行政透明化，而專家學者則重視反貪腐教育。

本研究民意調查結果，有 44.7%受訪者認為「國防行政透明化」會有比較好的效果，第二是「舉報貪腐及揭弊人保護」的 33.9%，認為「反貪腐教育」重要的僅 9.5%。公民團體問卷結果，第一也是「國防行政透明化」有四個團體認為效果比較好，二個團體認為是「舉報貪腐及揭弊人保護」，而「反貪腐教育」僅一個團體認為效果最好。這可能反映，公民社會比較強調立即發揮效果的行動，對於需長期教育建立反貪腐觀念的方式，並不喜好。

專家學者對反貪腐效果的看法，較為重視「反貪腐教育」，與公民團體明顯不同，在「公民社會協力反貪腐行動方向專家評分」，最有效果的措施中，第一、二項都屬於反貪腐教育的類別，分別是「反貪腐教育在高階軍官訓練成為常態化。」、「教育官兵了解各項預算使用目的及規定，主動對預算不當使用提出檢舉。」專家學

者認為應重視高階將領的廉潔教育，推動反貪工作上行下效，讓反貪腐的觀念內化成為軍人的基本素質，反貪腐成為榮譽，讓大家不敢貪、不想貪與不必貪。

- (四) 由於對國防部信任等問題，一般公民團體參與國防部門打擊貪腐的意願並不強烈。至於公民團體本身適合參與哪類反貪腐工作，按其成立之目的而有不同。

台灣透明組織目前與國防部已進行部分反貪腐的合作，除此之外，針對其他公民團體問卷調查結果，當國防部提出邀請，參與共同打擊貪腐的意願並不強烈，回收有效問卷七份中，三個團體表示完全沒有意願或不太有意願。影響的因素最主要是「對國防部的信任」，其次「國防部接受及改進的意願」，這反映出公民團體與國防部之間的關係並不融洽。

公民團體本身適合參與哪類反貪腐工作，按其成立之目的而有不同，例如，法律服務類團體認為是「舉報貪腐及揭弊人保護」，國防學術及軍中人權團體選擇「國防行政透明化」，退伍軍人團體認為「反貪腐教育」較為適合。因此，國防部應按照推動反貪腐工作的項目，選擇合作的公民社會團體。

國防部應如何促進與公民團體合作反貪腐，專家座談時提出的建議如下：

1. 國防部必須先了解自己的需求，釐清有哪些互動的對象，與這些團體互動的管道為何，檢討與這些團體之間的關係，逐步建立合作關係。
2. 國防部對於不信任或敵對之公民團體，仍有相同關切的問題，也能建立互動的模式。
3. 與公民團體互動過程中，仍須注意國防機密與軍事安全。

三、公民社會參與國防部門反貪腐的行動方向

- (一) 國防部可分別從反貪腐教育、行政透明化、舉報及揭弊人保護等方向，同時推動與公民社會合作反貪腐。

本研究參考國內外的經驗作法及專家學者的建議，區分反貪腐教育、行政透明化、舉報及揭弊人保護三個面向，按照政治、財務、人事、軍事行動、採購五個領域，全面性檢討及規劃 24 項推動公民社會參與國防部門反貪腐的方法，這些方法之間有些相關，但基本上都可獨力推動進行，因此國防部可以同時從多個方面，進行與公民團體的合作。

1. 反貪腐教育：

反貪腐教育重點，在推動建立反貪腐的觀念及貪腐零容忍的態度，對國防部而言，反貪腐教育的對象，可分為內部及外部，對內又可分為國防組織與內部人員（包括高階軍官及一般官士兵），對外包括與國防有關的廠商及團體、和一般民眾，無論是對內或對外，必須邀請外部專家學者，引進新的概念與思維，例如台灣透明組織、中華民國全民國防教育學會、退伍軍人團體或國防學術研究團體的參與及協助。在推動上，立即可行及反貪腐效果較大者，包括反貪腐教育在高階軍官訓練（戰院會指參學院）成為常態化，國防部可持續於國防大學安排反貪腐教育工作坊，請台灣透明組織專家主持；其次，規劃比照高階軍官方式，邀請外部專家學者，在各級軍士官養成教育加入反貪腐教育，並且使士官了解自已切身有關經費使用規定，最重要能保障士官對不當使用提出檢舉。反貪腐教育行動方向架構如下圖。

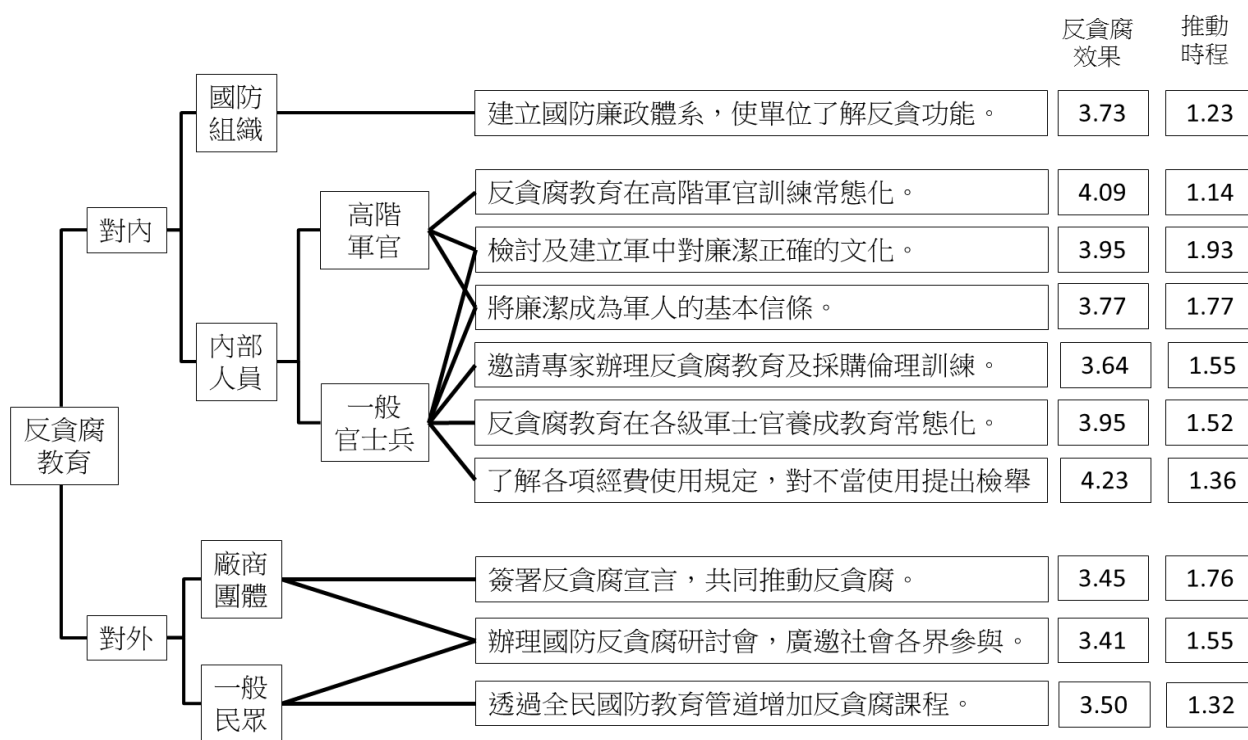


圖 4-10、反貪腐教育行動方向架構圖

說明：反貪腐效果由低到高，評分從 0-5 分；推動時程由近到遠，評分由 1-3 分。
資料來源：本研究整理。

2. 行政透明化：

公民團體重視國防行政透明化，許多學者也認為透明化是反貪腐的重要工作，目的在引進外部監控的力量，消弭貪腐的機會。然對國防部而言，不僅來自外部，也包括內部基層官士兵。除此之外，透明化對國防部也是向公民社會表達反貪腐決心的途徑，讓社會大眾了解國防部廉潔的真實情形。在推動作法上，分為公開

和引入，首先，盡量做到資訊公開透明，其次，對於有機密顧慮不便公開或運作複雜的項目，則引入公民社會團體參與及監督，以提升外界的信任。國防部立即可行及效果較大者，第一為邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，由於國防部是中央各部會極少數尚未聘請外部委員的機關，應盡速邀請了解國防事務又能積極提供反貪腐建議之專家學者參與，有關保密問題，許多專家認為只要邀請適當人士，簽屬保密切結，或將機密事項移到其他會議討論即可避免；第二為邀請民間團體及專家擔任採購稽核小組成員，國防部採購室雖已在執行，但具體成效如何，應讓外界了解。第三為訂定年度反貪腐工作計畫或重點，邀請民間專家學者或委託公民團體進行國軍各部門反貪腐成效評鑑，建議國防部可以參考新北市府委託台灣透明組織對所屬局處反貪評鑑做法來進行。行政透明化行動方向架構如下圖。

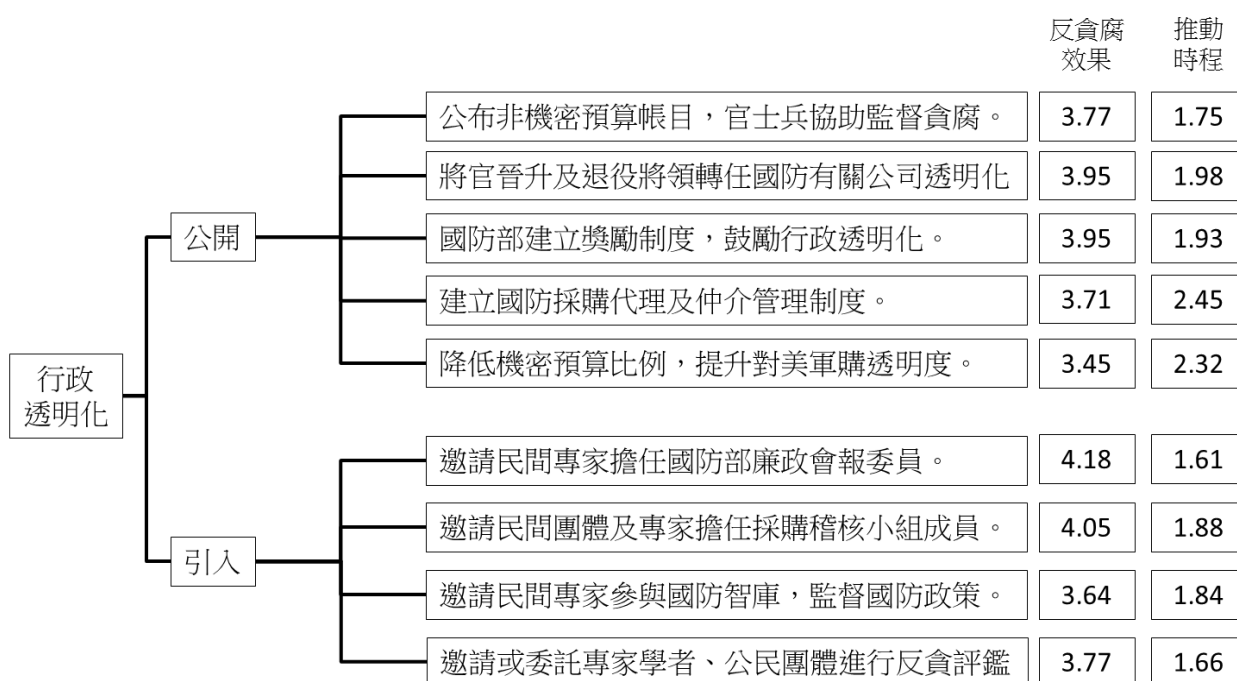


圖 4-11、行政透明化行動方向架構圖

說明：反貪腐效果由低到高，評分從 0-5 分；推動時程由近到遠，評分由 1-3 分。
資料來源：本研究整理。

3. 舉報及揭弊人保護：

專家學者認為要鼓勵揭弊，必須有多元方便、安全保密及可靠的揭弊管道，並且保障揭弊者安全。民國 102 年國際透明組織全球政府國防廉潔指數調查，指出國防部有內部揭弊者對於官方不信任，寧願向外部機構投訴問題。因此在舉報及揭弊人保護上，國防部除了做好原先的機制外，更包括如何建立多元可靠的管道，以及增進大家對揭弊管道的信心。對此，公民團體及專家學者認為，國防部立即

可行及效果較大者，第一，國防部定期公布調查及移送法辦之貪腐案件，不僅是公布結果，更需說明採取哪些精進措施，例如，新北市之前發生學生營養午餐弊案，新北市政府積極改進，檢視成果並且讓民眾知道，得到民眾信任。¹⁶¹其次，建立制度接受及保障匿名檢舉，但要注意避免黑函影響團結的情形。對於如何做好舉報及揭弊人保護措施，國防部可協調軍中人權團體、民間司法改革基金會等公民團體，提供意見與合作。舉報及揭弊人保護行動方向架構如下圖。

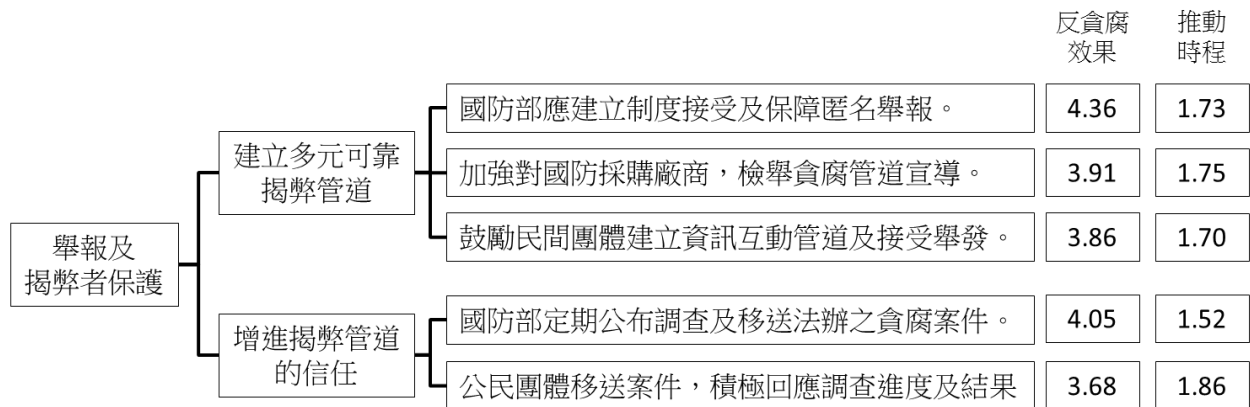


圖 4-12、舉報及揭弊人保護行動方向架構圖

說明：反貪腐效果由低到高，評分從 0-5 分；推動時程由近到遠，評分由 1-3 分。

資料來源：本研究整理。

(二) 推動公民社會參與反貪腐措施之效果，公民團體與專家學者因觀點不同，部分項目有不小差異，包括高階軍官反貪腐教育、建立國防廉政體系架構、民間學者參與國防智庫監督國防政策、國防採購代理及仲介管理制度、鼓勵民間團體規劃資訊互動管道、對國防採購廠商加強舉報管道宣導等。國防部除應重視公民團體與專家學者有共識的項目，對差異很大者，也應注意其現象，在分別面對公民團體或專家學者時，了解其關注的焦點。

¹⁶¹ 計畫主持人陳勁甫教授於民國 103 年 7 月 2 日專訪台灣透明組織○○○，訪談摘要如附錄 2。

第五章 結論與建議

本研究依據文獻探討、專家深度訪談、問卷調查之客觀資料、專家座談結論，進行分析，對我國公民社會如何參與國防部門反貪腐的方式、可能產生之效果、公民團體參與之意願及相互運作的機制，於本章提出研究的結論與建議。

綜合歸納，首先，公民社會參與反貪腐，是國際社會的共識，總統府、行政院及法務部廉政署擬定具體方案推動，希望達到全民參與、全民監督、全民反貪的目的。推動的方向則圍繞在反貪腐教育、行政透明化、舉報及揭弊人保護三個行動項目。其次，在此趨勢下，國防部雖然與台灣透明組織展開互動與合作，也見到部分成效，民眾對於國軍清廉程度的評價有些提升，但國防部與公民社會合作反貪腐作法仍須加強，一般民眾及公民團體對國防部反貪腐缺乏信心，公民團體參與反貪腐的意願並不強烈，國防部應持續加深與公民團體反貪腐合作的各種方式，增進雙方的瞭解，主動大動作展現決心，方能大幅改善民眾及公民團體對國防部反貪腐的信心。第三，國防部推動與公民團體合作應優先關注採購貪腐的風險，特別是一般採購監督管制問題。做法上，重點包括行政透明化，讓公民社會了解及監督軍中各項作業程序及事物；高階軍官的反貪腐教育，當高階軍官具體承諾推動反貪腐，各項變革方能在軍中有效運作。除此之外，本研究提出二十四項公民社會參與國防部門反貪腐的作法，建議國防部可同時從多個方面，參考建議推動的時程，進行與公民團體的合作。

第一節 結論

除了以上的綜合性結論外，以下分別就公民社會參與國防部門反貪腐的方式及意願、各項參與反貪腐方式的成效，說明本研究的若干發現與觀點。

一、公民社會參與國防部門反貪腐的方式及意願

- (一) 公民社會是建構國家廉政體系的基石，反貪腐不能僅靠國防部的力量，必須全民一起參與，然國防部與公民團體溝通合作反貪腐的作法仍須加強。

第十五屆國際反貪腐會議指出，貪腐問題的存在，起因於公民社會的容忍，會後發表「巴西利亞宣言」，要求反貪腐的實踐不能只靠相關立法，應由社會所有階層的群眾共同加入。聯合國反腐敗公約第十三條，也要求各國應推動公共部門以外之個人及團體，積極參與預防及打擊貪腐。對國內而言，總統馬英九「黃金十年、國家願景」，推動廉政革新，建立「廉能政府」，整合國家廉政網絡，健全防貪、肅貪策略，促進全民反貪。行政院國家廉政建設行動方案，具體策略包括「擴大教育宣導」、「提升效能透明」、「貫徹採購公開」，提高公眾對貪腐的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識，推動民間團體、非政府組織和民眾積極參與反貪腐運動；推動行政透明，建立公開機制；推動採購資訊公

開，強化外界監督。法務部廉政署自民國 102 年 4 月起推動「廉政新構想-以民為本」具體策略與作法，廉政主軸的重點之一就是「全民參與」。因此，公民社會參與反貪腐，已經是國際社會及國內各政府部門的共識及努力推動的目標。

國際透明組織民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔指數，我國雖然評定為 B 級，表現不錯，但報告中也指出，在當時評鑑時，台灣透明組織積極與國防部接觸，但國防部卻沒有進一步採取行動其他獨立的非政府組織合作，軍方內部偏向獨自進行反貪腐的工作。雖然目前國防部開始與台灣透明組織有部分的溝通合作，但台灣透明組織或外部專家學者尚未被邀請參加國防部廉政工作會報擔任委員或是參加會議。法務部廉政署曾經建議，各部會廉政會報應聘請外部專家擔任委員，目前國防部並無外聘委員，是所有中央部會中極少數的情形，國防部在公民社會參與反貪腐的推動上仍須加強，與公民團體合作反貪腐的情形較少。國防部擔憂廉政會報資料的機密問題是可透過行政作業（將軍事機密資料隱密，只列貪腐行為與調查）、簽署保密規定（有專家建議應建立國軍人員機密等級查核機制。仿造美國參與機密等級會議或資料閱讀是以人的機密等級而不是職位為條件）和慎選委員（會洩密與否與人格息息相關）。

（二）雖然軍人廉潔程度在各類公務員中排序很高，但公民社會對國防部門反貪腐的信心不足，民眾的感受是「公民社會參與反貪腐」成效的重要影響因素。

法務部廉政署每年委託學者，針對台灣地區（不含福建省金門縣、連江縣）年滿 20 歲的成年人進行廉政民意電話調查，由受訪者對各類公務人員清廉程度進行評價，在 26 類公務員中，軍人清廉程度從民國 100 年第四名，到民國 101 及 102 年第二名，民眾對軍人廉潔感覺比較高。與本研究「對國軍人員違反廉潔行為的認知情形」僅 2.8%有親身的經歷的民意調查結果相符合。

但本研究民意電話問卷調查卻發現，高達 55%民眾表示對國防部反貪腐不太有信心或完全沒信心。在民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔指數調查報告專家評論時指出，國防部雖然積極說明內部反貪腐的制度及作為，即使存在公民參與反貪腐的法律、機制與平台，然除了台灣透明組織外，沒有證據顯示其他公民社會組織或個人，試圖與國防部合作反貪腐。社會大眾及軍方內部揭弊者對官方的反腐敗政策和做法不信任，寧願向獨立媒體、非政府組織或傳播機構投訴，因此，國防部徒有機制卻未受民眾信任，使成效受限。

由於對國防部反貪腐信心不足，公民社會對與國防部在反貪腐教育、行政透明化、舉報貪腐及揭弊人保護評價均不高。民意調查結果，在反貪腐教育：48.8%的評價不好（13.7%為非常不好，35.1%為不太好）；行政透明化：54.8%的評價不好（22.6%為非常不好，32.2%為不太好）；舉報及揭弊人保護：41.1%的評價不好（13.1%為非常不好，28.0%為不太好），這雖不必然表示國防部做得不好，但反映出公民社會對國防部反貪腐作為的感受看法。

本研究受訪的專家學者指出，台灣社會存在「印象比真相更重要」的現象，民眾感受造成對國防部反貪腐缺乏信心，並且，因為國防部與公民社會互動較為保守，國防部門反貪腐，外界較不了解，除非發生一些重大的案件，經由媒體批露，引起社會的關注，這種方式，更加深民眾對國防部門反貪腐的不良印象。專家學者建議，國防部應積極與民眾及公民團體溝通，讓公民社會了解軍中文化的特殊性，增進對公民社會政策行銷的能力，以實際的動作，具體展現反貪腐的決心，提升公民社會對國軍的信心。

（三）反貪腐公民團體願意與國防部合作，但其他公民團體因為與國防部互動關係不佳，參與反貪腐的意願並不強烈。然國防部應與各式公民團體進行多元溝通與合作反貪腐。

台灣透明組織初期曾經試圖與國防部門接觸，但一直沒有回音，於是透過各種不同的管道，目前已建立相互合作的管道，除此之外，本研究針對其他公民團體問卷調查結果，當國防部提出邀請，參與共同打擊貪腐的意願並不強烈，回收有效問卷七份中，三個團體表示完全沒有意願或不太有意願。影響的因素最主要是「對國防部的信任」，其次「國防部接受及改進的意願」，這反映出公民社會對國防部反貪腐的信心不足的結果。

公民團體本身適合參與哪類反貪腐工作，按其成立之目的而有不同，從國外的經驗，國防部門與公民社會團體進行多元的合作方式，包括 1. 國防政策諮詢；2. 軍民事務合作；3. 國防貪腐舉報及調查；4. 國防資訊透明化；5. 國防貪腐監督與問責；6. 採購程序的監督；7. 反貪腐教育；8. 反貪腐議題的討論等。

在我國，反貪腐公民團體，例如台灣透明組織，合作面向較廣，包括：1. 反貪腐法規修訂；2. 擔任廉政會報委員；3. 廉政工作績效評鑑；4. 政風業務檢討；5. 反貪腐教育；6. 反貪腐機制與做法；7. 反貪腐調查與研究等。其他的公民團體，雖然組織立場鮮明，但在特定領域上，仍有合作反貪腐的機會，例如，法律服務類團體認為是「舉報貪腐及揭弊人保護」，國防學術及軍中人權團體選擇「國防行政透明化」，退伍軍人團體認為「反貪腐教育」較為適合。因此，國防部應按照推動反貪腐工作的項目，選擇合作的公民社會團體。

（四）公民團體參與國防部門反貪腐，提升公民社會對國防部反貪腐信心，有很大的幫助。

民眾對國防部反貪腐作為認知不足，反映國防部與公民社會互動較少，讓人對國防部產生封閉保守的感覺。國防部若是能開啟心防，與公民團體合作反貪腐，將對民眾產生新的印象。本研究民意調查結果發現，有 69% 的民眾認為，公民社會參與國防部門反貪腐，將會增加對國防部門反貪腐的信心。從公民團體問卷也呈現類似的結果，回收七份問卷中，

有五個團體認為非常有幫助或有幫助。因此，國防部要提升公民社會對國防部反貪腐的信心，邀請公民團體參與是必須的做法。

民國 102 年（2013）國防廉潔指數報告書對國防安全機構首長的建議，向外界及國防部門內部明確宣示，認真解決貪腐的問題時，公民社會團體是推動改革的重要夥伴。公民社會參與國防部門反貪腐，可以帶來二個重要的改變，第一是加強肅貪的成果，經由監督及舉報，中斷貪腐的情形；第二是促使機關部門的改造，經由貪腐風險評估，改善行政透明的程序，增進防貪的能力。

二、公民社會參與國防部門反貪腐作法與成效

（一）反貪腐教育、行政透明化、舉報及揭弊人保護是公民社會參與國防部門反貪腐的三個重要行動方向。而我國公民社會比較關注行政透明化，專家學者則重視反貪腐教育。

從聯合國反腐敗公約及國際社會的經驗，公民社會參與反貪腐包括：反貪腐教育、行政透明化、舉報及揭弊人保護三個重要的行動方向。希望透過過教育、宣傳等各種各樣的方式，建立全民反貪腐的意識，成為打擊貪腐的基礎；建立更透明的社會文化，包括政策制定、行政程序、國防、採購、財務流向、貪腐資訊透明化等，全民共同監督降低貪腐風險；鼓勵揭發弊端，確保內部人員及公眾了解反貪腐機構及舉報途徑，並且保護揭弊者免於受到傷害。對於公民社會參與反貪腐三項重要行動方向，本研究發現，我國公民社會比較關注行政透明化，專家學者則重視反貪腐教育。

民意調查發現，民眾有 44.7%受訪者認為「國防行政透明化」會有比較好的效果，第二是「舉報貪腐及揭弊人保護」的 33.9%，認為「反貪腐教育」重要的僅 9.5%。公民團體問卷結果，第一也是「國防行政透明化」有四個團體認為效果比較好，二個團體認為是「舉報貪腐及揭弊人保護」，而「反貪腐教育」僅一個團體認為效果最好。這反映公民社會比較強調可立即發揮效果的行動，對於需長期教育建立反貪腐觀念的方式，並不喜好。

民眾與公民團體重視行政透明化，許多學者也認為透明化是防止貪腐的重要方式，然國防部在推動行政透明化時，必須先做好資訊開放後可能面臨問題的準備。整理各方意見，本研究建議：1. 確定行政透明化的目的，在得到外部監控力量的可及性，透過公開監督的機制，消除貪腐的機會，並非所有資訊要立即透明化；2. 推動資訊透明化必需同時檢討修改作業流程，改變以往黑箱不透明的運作機制；3. 對於資訊公開後可能產生的各項問題，應預先檢討處理的能力與方式，做好準備後再執行；4. 對於有機密顧慮不便公開或運作複雜的項目，應區分是否為軍事機密或是反貪案件機密，如屬軍事機密則按國軍規定辦理，

若屬反貪機密，為提升外界對國軍反貪腐的信心，國防部於遴選外部人士參與，初期可聘請曾服務國防部、或政府其他部會、及國防大學文職專家學者，簽屬保密切結等方式處理。

專家評分結果發現，較為重視「反貪腐教育」，與公民團體明顯不同，對於公民社會參與反貪腐認為最有效果的措施中，第一、二項都屬於反貪腐教育的類別，分別是「反貪腐教育在高階軍官訓練成為常態化」、「教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，主動對預算不當使用提出檢舉」專家學者認為應重視高階將領的廉潔教育，推動反貪工作上行下效，讓反貪腐的觀念內化成為軍人的基本素質，反貪腐成為榮譽，讓大家不敢貪、不想貪與不必貪。

(二) 公民社會認為民間反貪腐團體、有關軍中人權團體參與國防部反貪腐的效果最好，並且應優先關切一般採購案件監督管制問題。

我國公民社會團體發展蓬勃，依其成立的目的與關切的議題，能夠在特定防貪議題中做出貢獻。與反貪腐議題或國防部門有關之團體類別，包括 1. 反貪腐團體；2. 教育公益團體；3. 法律服務團體；4. 軍中人權團體；5. 退伍軍人及軍校校友團體；6. 國防研究學術團體；7. 國防有關之工商團體等。在這些團體中，本研究民意調查發現，有 54.3% 的民眾認為「民間反貪腐團體」（類似台灣透明組織）參與國防部門反貪腐效果比較高，其次是「有關軍中人權團體」12.8%，這類團體對國防部多為監督的關係，反映出民眾希望能有外部的力量，來了解及監督國防部在反貪腐上的作為，國防部應優先加強與台灣透明組織合作，並與有關軍中人員團體接觸，了解雙方在反貪腐工作上可以努力的方向。。

雖然其他類別團體，公民社會認為效果較低，但仍有合作的方式及需要，教育公益團體、退伍軍人及軍校校友團體，可共同推動反貪腐教育；法律服務團體可參與反貪腐舉報及揭弊者保護，國防學術團體除反貪腐教育外，在行政透明化也能進行合作；國防工商團體是推動國防採購反貪腐重要的合作對象。

對於公民社會參與國防反貪腐，應優先關切的問題，本研究發現，有 32.4% 受訪者認為應優先關注「採購風險」，特別是一般採購案監督管制問題，比例最高。公民團體問卷有效回收七份問卷，在可複選的情況下，有六個團體也認為應優先此問題。不僅是公民社會，甚至軍中內部也是如此，例如，國防大學學官於國際透明組織辦理講習中，評估軍中貪腐問題，都認為採購監辦是反貪腐的重要議題。這反映出兩個面向，第一是，軍中貪腐發生以採購案件最多；其次，對軍中採購監辦機制不了解及缺乏信心，但不論如何，就調查結果，國防部推動公民社會參與反貪腐，應優先採購案的監督管制問題。

(三) 本研究提出 24 項作法對反貪腐的有效程度，總平均 3.83 分高出評分中間值 1.33 分（評分方式依有效程度從 0-5 分，由低到高，中間值為 2.5 分），且各單項也高出中

間值，能發揮公民社會參與國防部門反貪腐的效果。

本研究分析國防部近年來發生之重大貪腐事件，參考國內外經驗、國際透明組織「全球政府國防廉潔評比」及專家學者的建議，區分反貪腐教育、行政透明化、舉報及揭弊人保護三個面向，按照政治、財務、人事、軍事行動、採購五個領域，全面檢討規劃 24 項推動公民社會參與國防部門反貪腐的作法（統計如表 4-27），經由專家學者及公民團體評分，評分方式依有效程度由低到高，給予 0-5 分（中間值為 2.5 分），各項目評分結果都高於中間值，最高項目為 4.36 分「國防部應建立制度接受及保障匿名舉報」，最低項目為 3.41 分「透過全民國防教育管道，辦理反貪腐教育，將打擊貪腐成為全民國防共識之一」。全部項目總平均為 3.83 分，高出評分中間值 1.33 分，本研究建議公民社會參與國防部門反貪腐的作法，公民社會團體及專家學者認為均能發揮反貪腐的效果。

本研究建議之 24 項作法，雖然彼此有些相關，但基本上都可獨力推動進行，因此國防部可以同時從多個方面，進行與公民團體的合作。為求客觀，請公民團體及專家學者，思考國防部與公民社會合作反貪腐的現況，對於這些措施適合推動的時程，由近到遠（給予 1-3 分）進行評分，經本研究整理後，納入各階段，建議國防部推行。不過，由於公民團體與專家學者觀點不同，部分項目有不小差異，包括高階軍官反貪腐教育、建立國防廉政體系架構、民間學者參與國防智庫監督國防政策、國防採購代理及仲介管理制度、鼓勵民間團體規劃資訊互動管道、對國防採購廠商加強舉報管道宣導等，國防部在分別面對公民團體或專家學者時，要注意其關注的焦點。

第二節 建議

公民社會對於國防部門反貪腐的信心不足，然國防部如能邀請公民團體共同參與反貪腐，可大幅提升民眾對國防部的信心。如何邀請公民社會參與國防部門反貪腐，建立雙方合作的關係？學者研究公私部門建立協力夥伴關係，並不能一蹴可及的，雙方相互信任、目標價值的差異，會影響互動的程度，法務部廉政署與公民團體互動方式，也區分四個層級，從接觸開始，逐步對話、了解、溝通，建立信任，接受對方策略來執行。Ansell 和 Gash（2008）提出在協力過程中，若能有效促進「面對面對話」、「信任建立」、「參與者對互賴關係的承諾」、「共享理解」及「初期可感知到的合作利益」等這五個因素之間的良性循環時，將可導致整個協力治理的互動關係，較能夠產生各方所期望的結果。從上述說明可知，公私合作關係建立是個循環漸進的過程。

為能建構我國公民社會參與國防部門反貪腐之機制，提升公民社會對國防部門反貪腐的認知、促進公民社會加深與國防部們的合作，以建立正向的良性循環，本研究建議，國防部近期可立即加深與台灣透明組織的合作，檢討與推動與其他公民團體合作的方式，有初步成效後；中期國防部除台灣透明組織外，應加深與其他公民團體反貪腐的合作，經由

合作建立雙方彼此的信任；遠程則與公民團體建立制度性的合作機制。各階段的進程應參考國防部與公民社會合作反貪腐的狀況來進行。本研究建議之 24 項作法，請公民團體及專家學者建議適合推動的時程，整理後，納入各階段推行，雖然有些項目建議時程較後，但相關準備及措施仍須提早進行，屆時方能展現成效。建議國防部可依需要重疊並進。本研究區分近、中、遠程三個階段，對國防部提出推動機制的建議，如下：

一、近程推動機制

(一) 增進公民社會的認知與互動關係：

1. 展現推動公民社會參與反貪腐的決心。

本研究發現，民眾由於以往印象累積下，對國防部反貪腐的認知及信心不足，對於公民社會參與反貪腐，國防部如果仍維持保守作為，此現象將難以扭轉，因此，建議國防部必須大動作展現反貪腐的決心，積極和公民團體合作，對於民眾及士官兵認為有問題的地方，特別有關採購風險的部分，不怕弊端主動查察。

2. 加深與反貪腐團體（台灣透明組織）的合作。

除台灣透明組織外，其他公民團體參與反貪腐的意願不高，建議國防部初期先加深與台灣透明組織的合作，包括聘請台灣透明組織專家，參與國防部廉政工作會報，協助辦理高階軍官及各級官士兵反貪腐教育，辦理國防部各部門反貪腐工作評鑑等，展現具體成效，以增加其他公民團體對國防部的信心。

3. 檢討與國防部有關之公民團體及可能合作互動內容。

國防部必須全面調查有關或關心國防事務的公民團體，包括國防教育、行政透明及貪腐舉報等，可參考本研究第二章第三節國防有關公民團體之分析，但範圍不應過於狹窄，只要可能與國防業務有關的團體，不管對國軍態度是好或是壞，在可能的範圍內和這些團體接觸，了解他們的訴求及想法，對國防部各項工作會有幫助。但國防部在選擇合作反貪腐團體時，必須注意公民團體有自己監督的立場，應與理性、有制度的團體進行合作。

4. 與其他公民團體接觸推動反貪腐的合作。

除加深與台灣透明組織合作外，建議國防部可針對特定議題，與其他公民團體接觸，方式包括請國防部政風室主任或相關主管主動拜訪，或請這些公民團體成員到國防部舉辦演講與座談等（國防部政風室之前與台灣透明組織之間相互拜會活動，即是很好的運作方式），經由對話溝通了解雙方的想法，思考合作反貪腐的方式，包括：
(1)邀請國防學術團體，辦理反貪腐研討會、參與國防政策討論；
(2)與國防工業團體合作，對國防廠商加強檢舉貪腐管道宣傳；
(3)與法律服務團體討論軍中舉報貪腐

與揭弊人保護措施。除與國內公民團體外，建議可進一步擴大與國際公民團體接觸，或其他國家的國防廉政部門之間參（互）訪，讓國際社會更了解國防部廉政工作推動成效。

5. 建立與公民社會團體互動的制度性機制。

與公民團體合作反貪腐，屬國防部應持續長期推動的重要工作，為使工作順利執行，建議國防部政風室應建立制度性運作機制，包括：(1)指定專責單位負責與公民社會合作反貪腐業務，持續與有關團體接觸與聯絡；(2)定期或不定期拜會公民團體，溝通國防部反貪腐作法及建立相互之間合作的方式；(3)定期舉辦與各公民團體「對話」的活動，例如會議、研討會等方式，擴大各公民團體之間之認識，建構國軍與公民團體合作反貪腐的網絡。

6. 增進對公民社會政策行銷的能力，讓民眾及公民團體了解軍中反貪腐的狀況。

一般民眾對於國軍人員如果涉及貪腐的檢舉態度，本研究民意調查發現，有 32.4% 受訪者表示不會提出檢舉，而 55.8% 表示會提出檢舉者中，也有 25.5% 不知道檢舉管道，顯見一般民眾不了解軍中反貪腐的狀況。建議國防部，應加強高階官員面對媒體行銷政策的訓練，透過媒體的宣傳，讓公民社會了解。國防部門也可選擇適當的代言人，應用類似「置入性行銷」的方式，透過大眾媒體向民眾傳播，國防部門反貪腐的決心與實際作為。

(二) 推動公民社會參與反貪腐的作法：

1. 反貪腐教育：

(1) 教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，尤其與士官利益切身相關者，能主動對預算不當使用提出檢舉。(作法 1)

雖然國軍建立監察機制，但仍發生基層官兵辦理物品採購時，偽造或變造不實單據核銷，或向下屬勒索獎金情形，因此建議國防部教育官士兵了解切身相關預算使用規定，對不當預算使用提出檢舉，減少貪腐案件發生。

(2) 反貪腐教育在高階軍官訓練（戰院或指參學院等）成為常態化。(作法 2)

民國 103 年 6 月 12 日國際透明組織 Mark Pyman 博士及 David Hook 將軍兩位專家由台灣透明組織及國防部政風室協助下，於國防大學辦理「國防廉潔教育工作坊」，建議國防部委託台灣透明組織，將此項高階軍官反貪腐教育，在戰院及指參學院成為常態化，由幹部以身作則，由上而下培養清廉自持的信念與涵養，並針對期間學員提出國軍貪腐問題，檢討後續改進措施。

(3) 反貪腐教育在各級軍士官養成教育中成為常態化。(作法 3)

除了高階軍官反貪腐教育常態化，建議國防部於各級軍士官養成教育課程，加

入反貪腐教育，並且邀請台灣透明組織或民間專家學者擔任講座。同時為增加軍士官兵對於國軍近年來「反貪腐」具體作為或行動方案的了解，建議國防部可利用「莒光園地」電視轉播或其他方式加強宣導。反貪腐教育內容，應增加對「公務人員五大核心價值」之一「廉正—廉潔自持、利益迴避、依法公正執行公務」作為的認識。

- (4) 邀請台灣透明組織專家，協助國防部各部門了解及發揮自己反貪腐功能，建立國防部廉政體系架構。(作法 6)

國防部廉政會報將所屬單位按職能編成「廉政建設行動小組」，建議國防部舉辦廉政體系工作坊，邀請台灣透明組織專家參與，透過討論及研習，使各部門更清楚了解及發揮自己反貪腐功能，相互合作，推動國防部反貪腐工作。

- (5) 委託團體、專家學者研究國防反貪腐議題，邀請民間人士參與，辦理國防反貪腐研討會。(作法 8)

為提升國防學術研究團體對於國軍反貪腐議題的重視，進而參與國防部反貪腐工作，建議國防部邀請民間專家學者，辦理國軍反貪腐學術研討會。

- (6) 邀請專家辦理反貪腐教育及採購倫理準則訓練。(作法 7)

國防採購是民眾認為應優先關注的風險，甚至軍中內部也認為如此，因此建議國防部應邀請專家學者，辦理採購人員監辦講習及採購倫理準則訓練，也需讓批核採購案件主管了解採購作業，增加對國軍內部採購的信任。

- (7) 透過全民國防教育管道，辦理反貪腐教育，於中學、大學軍訓加入反貪腐課程，將打擊貪腐成為全民國防共識之一。(作法 10)

建議國防部與全民國防教育學會及台灣透明組織合作，制定適合中、大學軍訓課程的反貪腐教材，透過全民國防教育體系，將反貪腐成為全民國防共識之一。

行政透明化：

- (1) 邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，了解國防部執行反貪腐工作現況，提供推動反貪腐方式的建議。(作法 11)

國防部廉政工作會報無外聘委員，是目前中央部會中極少數的情形，國防部可藉聘請民間專家學者參與，展現推動公民社會參與反貪腐的決心。台灣透明組織的專家已經擔任其他部會廉政會報外聘委員，參與過機密事項的討論，並沒嚴重問題。國防部若還是擔憂廉政會報資料的機密問題，則可透過行政作業(將軍事機密資料隱密，只列貪腐行為與調查)、簽署保密規定(有專家建議應建立國軍人員機密等級查核機制。仿造美國參與機密等級會議或資料閱讀是以人的機密等級而不是職位為條件)和慎選委員(會洩密與否與人格息息相關)。因此，

在廉政會報中以機密考量不納入外聘委員的理由不易讓公民社會所接納。建議國防部應盡速邀請民間專家擔任廉政會報委員，在人選上，需要對國防部門有了解，能積極參與討論，提供不同看法者，且能保密的人格。經由外部人士參與，可使公民社會更了解國防部反貪腐工作，讓處理結果更具公信力。

為使本項作法能順利推行，考量需熟習國防事務及反貪腐工作，建議國防部初期聘請之外部委員，可就曾就服務於國防部之文職專家學者為對象，或比照其他部會（例如外交部及司法院）聘請法務部廉政署、檢察署檢察官等政府部門內之專家，甚至國防部可邀請國防大學各學院學有專精之文職教授擔任。

- (2) 訂定年度反貪腐工作計畫或重點，邀請民間專家、學者或委託公民團體進行國軍各部門反貪腐成效評鑑。（作法 14）

新北市政府 102 年度委託台灣透明組織執行「新北市政府廉能評鑑計畫」研究，對於所屬各局處，透過有系統地規劃評鑑流程，找出機關廉政作為上的優勢與劣勢，協助診斷運作上的不足，提出改進對策。建議國防部要求各部門訂定年度反貪腐工作計畫或重點，參考新北市政府的作法，邀請台灣透明組織專家參與，進行各部門反貪腐成效評鑑。

2. 舉報及揭弊人保護：

- (1) 國防部定期公布調查移送法辦之貪腐案件。（作法 21）

建議國防部定期主動公布移送法辦之貪腐案件，讓公民社會了解國防部反貪腐的努力，但提醒注意的是，要更進一步對貪腐案件負面及潛在風險，作好危機的處理，也就是除了公布案件外，更要檢討再發生貪腐的風險，採取策進作為，檢驗作為的成效，並對民眾做好溝通，以得到民眾的信任。

二、中程推動機制

（一）增進公民社會的認知與互動關係：

1. 加深與其他公民團體反貪腐的合作。

經由初步的對話溝通，本階段應加深及擴大與其他公民團體的合作，包括：(1)邀請擔任反貪腐教育及採購倫理訓練講座；(2)邀請全民國防教育學會、台灣透明組織協助規劃，將反貪腐納入全民國防教育管道；(3)與國防工業團體、工商協會簽署反貪腐宣言；(4)檢討國防智庫功能，邀請國防學術團體及專家參與；(5)與軍中人權團體或法律服務團體討論，建立軍中保障匿名檢舉的制度等。

2. 持續調查及關注公民社會對國防部反貪腐的信心及認知。

為了解國防部推動公民社會參與反貪腐的效果及改進的方向，建議國防部每年進

行民眾與官士兵對國防部反貪腐信心及認知的調查，如果擔心官士兵因內部民調而失準，可以找屆退或退伍一、二年的官兵進行調查，民意調查項目，應增加一項「實際行賄率」，問民眾或他的家人，在過去十二個月內，有沒有向國軍人員行賄的事實，這項指標可以與民眾印象的主觀性指標，及法務部委託進行公務人員廉潔調查結果，相互比較，了解民眾是否對國防部有誤解，提供國防部施政的參考。

(二) 推動公民社會參與反貪腐的作法：

1. 反貪腐教育：

- (1) 邀請國防工業團體、工商協會及有關廠商簽署反貪腐宣言，共同推動反貪腐。(作法 9)

建議國防部參考行政院公共工程委員會於民國 100 年 5 月 14 日與工程技術顧問公司公會、營造公會、技師公會、建築師公會、工程學會等人民團體及銀行界代表，共同簽署「公共工程反貪腐宣言」的作法，邀請國防工業團體、工商團體、國防廠商，共同簽署反貪腐宣言。

- (2) 將「廉潔」成為軍人的基本信條之一。(作法 5)

反貪腐視為榮譽，強調軍人的榮譽感，就不會發生貪腐的行為。建議國防部應加強反貪腐教育，並使廉潔成為軍人未來發展及升遷的重要因素，將反貪腐觀念內化成軍人的基本信念。

- (3) 檢討與建立軍中對廉潔的正確文化。(作法 4)

建議國防部加強軍中倫理的教育，檢討軍中文化對於廉潔仍有不足之處，例如，長官留用下屬獎金、長官交辦案件是否可能涉及不法、退伍學長與軍中學弟似是而非的倫理關係，以及虛偽造假的情形，持續要求公款法用，教育官兵對貪腐零容忍的態度與文化。

2. 行政透明化：

- (1) 公布各級部隊非機密經費支用帳目，尤其與官士兵相關者，使官士兵能協助監督防止貪腐。(作法 15)

行政透明化不僅對外，對內也很重要，國防部應先檢討以往經常發生問題之經費支用項目，初期應與士官兵利益切身有關之非機密經費為先，並且應教育士官兵了解預算使用的規定及目的，鼓勵對預算不當或違法使用提出檢舉，經由帳目公開，基層官士兵協助監督，使各級預算支用不敢貪腐。

- (2) 國防部建立獎勵制度，鼓勵各級所屬單位推動行政透明化。(作法 17)

建議國防部參考台北市政府作法，建立獎勵制度，鼓勵所屬單位推動行政透明化，檢討容易發生弊端的作業，能否經由透明公開的機制，引進外部監控力量，對於非機密性業務，盡量公開及對外揭露，雖然媒體可能不一定會注意，但可讓有興趣的民眾了解，並且塑造國防部公開的印象。但推動透明化之前，應先做好準備，資訊公開後可以產生的各項問題，要有處理的能力，以免失去民眾對國防部門的信心。

- (3) 邀請民間專家參與國防智庫，讓國防智庫成為公民社會參與及監督國防政策的平台。(作法 18)

各項政策制定時，若能廣徵民意，能減少推動時的阻力，建議國防部將國防智庫成為與民間學者政策討論的平台，建立公民社會參與及監督的機制。在執行時，必須確實發揮討論及監督的功能，若僅是問題諮詢的管道，發揮的效益就不大。

- (4) 邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員，監督採購程序。(作法 12)
- 國防部目前雖已延聘其他政府單位或民間機構專家，擔任採購稽核小組外部委員，但具體成效如何，外界並不瞭解，建議國防部應優先聘請外部公民團體代表擔任委員，定期說明及展現具體的執行成果。

- (5) 持續提升高階將官晉升評選程序，建立退役將領旋轉門制度及轉任國有企業遴選作業機制的透明度。(作法 13)

民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔指數調查報告指出，我國高階官員（將軍以上）的任命上，喜好及關係多於個人的優點，高階軍事管理人員任用制度，缺乏獨立的監督，最嚴重的缺陷之一。國內以往也出現將軍買官賣官疑雲，因此一套公開透明的評選機制十分重要，各項作業應符合程序正義，因此，建議國防部持續提升高階將領晉升評選過程的透明度。另一方面，民眾對於安排退役將領，擔任高階主管並領取高額薪資也有質疑，政府的遴選程序及作業，也因盡量透明，以符合社會的要求。

3. 舉報及揭弊人保護：

- (1) 國防部應確實做好揭弊人保護。(作法 20)

民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔指數調查報告指出，我國軍方內部揭弊者對官方不信任，寧願向外投訴。為消除此種現象，國防部除提升目前揭弊管道的可信度外，應建立多元檢舉管道，利用獎金、獎狀等手段，鼓勵具名檢舉，確實做好揭弊人保護。雖然仍有部分匿名檢舉，只要內容具體就應查辦，避免揭弊人向外投訴，對國防部反貪腐印象造成傷害。然為避免因黑函影響國軍士

氣，匿名舉報檢舉的內容必須要有可查證的人、事、物及時間，在調查過程之中，要注意對被調查者的尊嚴，應落實無罪推定，否則有可能成為鬥爭的工具，打擊內部士氣。

(2) 對參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳。(作法 22)

國防採購室每年對參與國防部投標廠商進行調查，發現僅 53.4% 了解檢舉管道，比例過低。本研究問卷調查結果，也有許多民眾不了解對軍中貪腐案件，應如何提出檢舉，建議國防部與國防工業團體、工商團體等公民團體合作，加強檢舉管道的宣傳。

(3) 鼓勵及支持民間團體規劃網路資訊互動的管道如部落格、facebook 等方式與民眾及公民團體互動，並且接受舉發。(作法 23)

舉報貪腐必須有多元方便、安全保密及可靠的管道，建議國防部從公民團體合作的經驗中，鼓勵公民團體主動協助建立網路資訊互動的機制，除加深與公民社會的互動外，並能成為在現行體制外，另一個舉報的管道。國防部也應盡量運用資訊探勘及分析的技術，發覺可能發生貪腐的潛在危機與案件。日本防衛省建立公開徵求意見的網站，公眾建議事項指定負責單位辦理，處理情形公布於日本防衛省網站，與公民社會溝通的作法，值得國防部參考。

(4) 對於公民社會團體轉送之檢舉案件，積極回應調查進度及結果。(作法 24)

為提升公民社會對國防部處理反貪腐案件的信心，建議國防部應盡力進行案件調查及揭弊者保護，即便是公民社會團體轉送之檢舉案件，國防部更應積極回應調查進度及結果。

三、遠程推動機制

(一) 增進公民社會的認知與互動關係：

1. 與公民社會團體建立制度性的合作機制。

公民社會參與國防部門反貪腐，經由接觸及互動，增進雙方的信任，遠程目標希望建立制度性的合作機制，例如：國防部鼓勵及支持民間團體規劃網路資訊互動的管道，對於公民社會團體轉送之檢舉案件，積極回應調查進度及結果等。

(二) 推動公民社會參與反貪腐的作法：

行政透明化：

(1) 持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度。(作法 19)

民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔指數調查報告指出，我國機密預算比例與排名較佳之國家比較仍屬偏高。對美軍售占國防採購金額比率高達 50%，幾

乎所有重要武器系統都向美國採購，建議國防部應持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度。然我國面對之國家安全及國際環境嚴峻，重大武器採購過程難以公開，但為避免錯誤的武器採購，造成大量金錢的浪費及發生貪腐的可能，建議國防部對於我國軍事戰略及國防武力需求，仍應盡量與民間專家學者及公民團體對話與溝通，讓民眾理解國軍重大武器裝備採購的理由。

(2) 建立國防採購代理及仲介管理制度。(作法 16)

民國 102 年（2013）全球政府國防廉潔指數調查報告指出，雖然國防武器採購合約註明，禁止給付代理商或經紀人的佣金。但實際上，對代理及仲介機構的限制是無效，目前許多代理及仲介都是已經退休的高級軍官或其親屬。商購武器或是美國軍售項目，仍有廠商的代表或代理介入產品推介、需求評估及採購過程，建議國防部可建立公開的機制，讓代理仲介的運作流程更為透明。

參考文獻

壹、中文資料：

一、書籍

王振軒，《非政府組織的議題、發展與能力建構》（台北：鼎茂圖書，2006）。

朱新民，《陽光法案立法及執行成效之比較研究》（台北：行政院研考會，民國 98 年 11 月）。

余致力，《國家廉政體系及指標之建構報告書》（台北：行政院研究發展考核委員會，2005）。

李長晏，《我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性》（台北：行政院研究發展考核委員會，民國 102 年 4 月）。

亞洲開發銀行，《反腐敗與廉政－我們的框架政策與戰略》（北京：亞洲開發銀行，2011 年）。

<http://www.adb.org/documents/anticorruption-and-integrity-policies-and-strategies-zh>

亞洲開發銀行，《廉政原則和指導》（北京：亞洲開發銀行，2012 年 12 月）。

<http://www.adb.org/documents/integrity-principles-and-guidelines-zh>

胡龍騰，《我國廉政發展應如何落實「聯合國反腐敗公約」之研究研究成果報告書》（台北：法務部，民國 98 年）。

葉一璋，《法部務廉政署 102 年廉政民意調查暨機關廉政評鑑工具研究報告書》（台北：法務部，民國 103 年 1 月）。

聯合國毒品和犯罪問題辦事處，《聯合國反腐敗公約》（紐約：聯合國，2004 年），頁 15-16。<http://www.un.org/zh/events/anticorruptionday/convention.shtml>。

二、期刊及研討會論文

王振寰，〈出現中的市民社會及其限制〉，《二十一世紀》，第五期，1991 年 6 月，頁 62。

周曼琳，〈論治理互賴的政策執行機制建構〉，《臺灣警察專科學校警專學報》，第

5 卷、第 1 期，民國 100 年 4 月，頁 175-179。

張茂桂，〈台灣政治民主化與公民社會的發展〉，《民間公民與法治教育基金會網站》，2011 年 08 月 01 日，〈http://www.lre.org.tw/newlre/RTE/myform_detail.asp?id=3165〉(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

陳建甫，〈由政府組織再造看台灣公民社會之發展〉，發表於「開放國會與公民參與國會資訊數位典藏應用計畫」研討會，<http://opencongress.ccw.org.tw/conference>(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

陳恆鈞，〈由治理結構探討國家機關與公民社會關係〉，《T&D 飛訊》，第 21 期，民國 93 年 5 月，頁 2-3。

黃宏森，〈弊端揭發者 (whistle-blowers) 面臨的難題與抉擇之研究〉，《國立政治大學公共行政學系公共行政學報》，第 14 期，民國 94 年 3 月，頁 39。

黃朝盟、謝麗秋，〈由下而上鼓勵公務人員揭弊〉，《財團法人國家政策研究基金會網站》，2012 年 1 月 11 日，<http://www.npf.org.tw/printfriendly/11022> (檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

趙忠傑，〈NOG 簡單說〉，《外交部 NGO 雙語網站》，〈<http://www.taiwanngo.tw/files/15-1000-17458.c104-1.php>〉(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

瞿海源，〈結社自由、團體參與、與民主〉，《法治、人權與公民社會：殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集》(台北：桂冠，2002 年)，頁 197-236

顧忠華，2002，〈公民社會在台灣成形經驗〉，瞿海源、顧忠華、錢永祥主編，《法治、人權與公民社會：殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集》。台北：桂冠。

褚瑞婷，〈正視公民力量與社會運動的覺醒〉，《國政分析》，教文(析) 102-013 號，財團法人國家政策基金會網站，<http://www.npf.org.tw/printfriendly/12681>(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

陳敦源、張世杰，〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，《文官制度季刊》，第二卷第三期，民國 99 年 7 月，頁 17-71。

鍾寶慧，〈我國當前廉政工作之探究〉，《國政評論》，內政(評)099-210 號，2010 年 12 月 04 日，<http://www.npf.org.tw/post/1/8345/1>

三、官方文件

丁守中，〈公益揭露人保護法草案〉，立法院第 8 屆第 4 會期第 18 次會議議案關係文書，《立法院網站》

<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcbec7c8cdc5cec8cad2cec6cb> (檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

內政部，〈全國性人民團體數〉，《內政部人民團體全球資訊網站》，〈

<http://cois.moi.gov.tw/MOIWEB/Web/frmForm.aspx?FunID=e89adb5e8b5b4b81> > (檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

立法院，〈近年來重大貪瀆案件之檢討及目前肅貪防弊工作查辦情形〉立法院公報，第 98 卷，第 21 期，民國 98 年 4 月 13 日，頁 453-454。

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@982100;0448;0493>

監察院，〈國防部軍事情報局○○○彈劾案文〉，《監察院網站》，民國 100 年 1 月 17 日，

http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E5%BD%88%E5%8A%BE%E6%A1%88/100/100000003100%E5%8A%BE3%E5%BD%88%E5%8A%BE%E6%A1%88%E6%96%87.pdf(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

監察院，〈國防部憲兵司令部○○○彈劾案文〉，《監察院網站》，民國 100 年 3 月 23 日，

http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E5%BD%88%E5%8A%BE%E6%A1%88/100/100000008%E5%BD%88%E5%8A%BE%E6%A1%88%E6%96%87%20%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E7%89%88%20100%2003%2023.pdf (檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

行政院，《財團法人法草案》，立法院第七屆第五會期第八次會議議案關係文書，《立法院網站》，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcacfc7c8cdc5cecec8d2cecbcd>

(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

法務部，〈法務部廉政署規劃報告〉，民國 99 年 9 月 17 日。

法務部廉政署，〈中央廉政委員會召集人、副召集人及委員名冊〉，《法務部廉政署網站》，〈<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Attachment/312271028576.pdf>〉(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

法務部廉政署，〈中央廉政委員會設置要點〉，《法務部廉政署網站》，

〈<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=253103&CtNode=31468&mp=289>〉(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

法務部廉政署，〈巴西 2012 年第十五屆國際反貪腐研討會出國報告〉，《公務出國

- 報告資訊網》，<
http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10200306>(檢索日期:2014年6月12日)
- 法務部廉政署，<法務部廉政署廉政審查會第二屆委員名單>，《法務部廉政署網站》，<
<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=276291&CtNode=31208&mp=289>>(檢索日期:2014年5月12日)
- 法務部廉政署，<法務部廉政署廉政審查會設置要點>，《法務部廉政署網站》，<
<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=246002&CtNode=31207&mp=289>>(檢索日期:2014年5月12日)
- 法務部廉政署，<政風機構推動廉政宣導及社會參與實施方案>，《法務部廉政署網站》，<
<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=230108&ctNode=34189&mp=289>>(檢索日期:2014年6月12日)
- 法務部廉政署，<國家廉政建設行動方案>，《法務部廉政署網站》，<
<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=163561&ctNode=30690&mp=289>>(檢索日期:2014年3月12日)
- 法務部廉政署，<推動「廉政新構想-以民為本」具體策略與作法>，《法務部廉政署網站》，<
<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/31014135829426.pdf>>(檢索日期:2014年3月12日)
- 法務部廉政署，<道路工程廉政實務手冊>，《法務部廉政署網站》，<
<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/252102346109.pdf>>(檢索日期:2014年5月12日)
- 法務部廉政署，<機關內部不法資訊揭露者保護法草案>，《法務部廉政署網站》，<
<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Attachment/36101671170.pdf>>(檢索日期:2014年5月12日)
- 海軍司令部，<海軍獎勵檢舉貪瀆具體作法>《國防法規資料庫 網站》
<http://law.mnd.gov.tw/scp/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=A001727037>(檢索日期:2014年5月12日)
- 國防部，<102年度國防部採購室採購作業滿意度及採購廉政問卷調查報告>，民國102年7月。
- 國防部，<國防部102年施政成效及103年施政規劃報告>，立法院公報，民國103年3月6日，第103卷，第15期，頁271。
- 國防部，<國防部廉政工作會報設置要點>，《國防部政風室網站》，<
<http://ethics.mnd.gov.tw/front/down.aspx?menu=44a0750255c&mCate=44a07502674>>(檢索日期:2014年5月12日)。
- 國防部，<國防智庫籌備處簡介>，《國防部網站》<
<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2653&p=40501>>檢索日期:2014年6月

19 日)

國防部，〈肅貪防弊專區〉，《國防部政戰資訊服務網站》，〈
<http://gpwd.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=143>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

國防部，〈肅貪防弊檢討及制度興革方案報告〉，《國防部網站》，〈
<http://www.mnd.gov.tw/purge/>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

國防部，〈廉政建設行動專案工作報告〉，《國防部網站》，〈
<http://www.mnd.gov.tw/purge/sec/>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

國防部北區地方軍事法院檢察署，〈101 年轄區犯罪及相驗案件統計分析暨預防應處
作為〉，《國防醫學院數位學習網站》，
[http://lms.ndmctsg.edu.tw/search.php?scope=1&area=251&page=1&fmKeyword=
%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%88%86%E6%9E%90%E6%9A%A8%E9%A0%90%E9%98
%B2%E6%87%89%E8%99%95%E4%BD%9C%E7%82%BA](http://lms.ndmctsg.edu.tw/search.php?scope=1&area=251&page=1&fmKeyword=%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%88%86%E6%9E%90%E6%9A%A8%E9%A0%90%E9%98%B2%E6%87%89%E8%99%95%E4%BD%9C%E7%82%BA)(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

國家發展委員會，〈廉能政府〉，《國家發展委員會網站》，
〈<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0017247&ex=1>〉(檢索日期:2014 年 3 月 12
日)

謝國樑、吳育仁，〈揭弊人保護獎勵條例草案〉，立法院第 8 屆第 2 會期第 17 次會
議議案關係文書，《立法院網站》，
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfdcec8c6cdc5cdcad2cccd>(檢索日期:2014
年 5 月 12 日)

四、學位論文

吳孝寶《後軍事社會中台灣的軍事治理》(台北：國防大學政治作戰學院政治研究所
博士論文，民國 99 年)。

吳熙中《我國軍事貪腐弊案與防制對策之研究》(台北：淡江大學國際事務與戰略研
究所碩士論文，民國 101 年 6 月)。

洪韶崢《台灣公民社會建構過程中民間團體發展路徑之研究》(台南：國立成功大學
政治經濟研究所碩士論文，民國 98 年 7 月)。

陳奎旭《公民社會下的環境運動:以林園反三輕運動為例》(屏東：國立屏東教育大學
社會發展學系碩士論文，民國 99 年 1 月)。

五、其他

公視新聞網，〈運兵車採購弊案起訴 軍審修法後首例〉，《公視新聞網》，2014 年 2

月 12 日，，《公視新聞網網站》，
<<http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=261856>>(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

蘋果日報，<4 成國人認為《壹週刊》肅貪有功 比檢調還有用>，《蘋果日報》，2012 年 7 月 22 日。
<<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20120722/133598/>>(檢索日期:2014 年 8 月 12 日)

蘋果日報，<駐美少將 忠誠測謊未過>，《蘋果日報》，2014 年 7 月 29 日。
<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140729/35987327/>>(檢索日期:2014 年 8 月 22 日)

洪哲政，<國軍天鷹專案、翔昇計畫疑涉弊>，《聯合晚報》，2013 年 9 月 21 日。

袁志豪，<國防部裝甲車變速箱採購弊案，起訴 13 人>，《聯合報》，民國 103 年 2 月 11 日。

黎百代，<聯勤彈藥庫官兵 盜賣軍品撈百萬>，《蘋果日報》，民國 100 年 8 月 6 日。
<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110806/33579274/>>

黃意涵，<○○○買官案 非常上訴遭駁>，《中央社》，民國 103 年 2 月 6 日。
<<http://www.cna.com.tw/news/asoc/201402060363-1.aspx>>(檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

台北榮民總醫院政風，<公務員對貪污問題應有的認識>，《台北榮民總醫院網站》，
< http://homepage.vghtpe.gov.tw/~ged/lefta/a1_004.htm (檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

台灣公益團體自律聯盟，<財團法然設立及監督法規一覽表>，《台灣公益團體自律聯盟網站》，
<<http://www.twnpos.org.tw/laws/laws.php?cID=2&page=1>> (檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

台灣透明組織，<「瑞濱藝術與品格教育營」融入品格及廉潔教育>，《台灣透明組織網站》，
< <http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20140205&Rcg=100041> >(檢索日期:2014 年 5 月 30 日)

台灣透明組織，<國防部政風室拜訪本會>，《台灣透明組織網站》，<
<<http://tict.niceenterprise.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20130604&Rcg=100041> >(檢索日期:2014 年 5 月 12 日)

台灣透明組織，<組織介紹>，《台灣透明組織網站》，<
<<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100399> > (檢索日期:2014 年 6 月 12 日)

國際透明組織台灣總會(台灣透明組織)，<反貪工具>，《國際透明組織台灣總會網站》，
< <http://www.tict.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100391> >(檢索日期:2014 年 3 月 12 日)

國際透明組織台灣總會(台灣透明組織)，<政府國防廉潔指數-GDAI 1.29 記者會>，

《國際透明組織台灣總會網站》
<<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.php?Part=enews201201072&Rcg=100041>
>(檢索日期:2014年3月12日)

國防部政治作戰局，〈民國103年1月份保防教育專文-恪遵保密規定，確保機密維護〉，
《國防部政戰資訊服務網站》，<
<http://gpwd.mnd.gov.tw/mPublish.aspx?cnid=30&p=3223> (日期 2014年8月12日)

貳、外文資料：

ADF Operations Series ADDP 3.11 Civil- Military Operations", Edition 2,2009, Defence Publishing Service, Department of Defence, Canberra ACT 2600
<http://www.defence.gov.au/adfwc/Documents/DoctrineLibrary/ADDP/ADDP3.11-Civil-MilitaryOperations.pdf>(檢索日期:2014年6月12日)

IACC，” Powerless to Powerful: Arming citizens to fight corruption in defence and security Session report” ，15th international anti-corruption conference 2012，
http://15iacc.org/wp-content/uploads/2013/01/LongReport_PowerlesstoPowerful_ArmingCitizenstoFightCorruptioninDefenceandSecurity.pdf (檢索日期:2014年6月12日)

IACC，” The Brasilia Declaration” ，15th international anti-corruption conference 2012，
<http://15iacc.org/about/declarations/the-brasilia-declaration/>(檢索日期:2014年6月12日)

Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. Finance & Development,35(1): 3-6.

P.J. Simmons，” Learning to Live with NGOs” Foreign Policy，112(Fall 1998):81。

Transparency International UK, GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013(UK: Transparency International,2013)，

Transparency International UK，<GOVERNMENT DEFENCE ANTI-CORRUPTION INDEX 2013 country report>，《Transparency International International Defence & Security Programme》，<<http://government.defenceindex.org/results/countries/taiwan>>(檢索日期:2014年6月12日)

Transparency International UK，<government defence anti-corruption index - methodology>，《Transparency International International Defence & Security Programme》，<
<http://government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/GI-methodology-long.pdf>>(檢索日期：2014年6月12日)

Transparency International , ” The Corruption Fighters’ Tool Kit- Civil society experiences and emerging strategies” (UK: Transparency International,2002)

UNDCCP , Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Tool Kit. (New York: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention , 2004).P12-16

http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

附錄文件

附錄 1、國防相關廉政倫理規範

四、公務員服務法

修正日期：民國 89 年 07 月 19 日

第 1 條 公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。

第 2 條 長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。

第 3 條 公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準，主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準。

第 4 條 公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。

公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。

第 5 條 公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食毒等，足以損失名譽之行為。

第 6 條 公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。

第 7 條 公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。

第 8 條 公務員接奉任狀後，除程期外，應於一個月內就職。但具有正當事由，經主管高級長官特許者，得延長之。其延長期間以一個月為限。

第 9 條 公務員奉派出差，至遲應於一星期內出發，不得藉故遲延，或私自回籍，或往其他地方逗留。

第 10 條 公務員未奉長官核准，不得擅離職守，其出差者亦同。

第 11 條 公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許可者，不在此限。

公務員每週應有二日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。

前項規定自民國九十年一月一日起實施，其辦法由行政院會同考試院定之。

第 12 條 公務員除因婚喪疾病分娩或其他正當事由外，不得請假。

公務員請假規則，以命令定之。

第 13 條 公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。

公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。

公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第一百三十一條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。

公務員違反第一項、第二項或第三項之規定者，應先予撤職。

第 14 條 公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。

依法令或經指派兼職者，於離去本職時，其兼職亦應同時免兼。

第 14-1 條 公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。

第 14-2 條 公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。

前項許可辦法，由考試院定之。

第 14-3 條 公務員兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。

第 15 條 公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。

第 16 條 公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。

公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。

第 17 條 公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。

第 18 條 公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈。

第 19 條 公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款。

第 20 條 公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損變換私用或借給他人使用。

第 21 條 公務員對於左列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：

- 一、承辦本機關或所屬機關之工程者。
- 二、經營本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊。
- 三、承辦本機關或所屬事業公用物品之商號。
- 四、受有官署補助費者。

第 22 條 公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。

第 22-1 條 離職公務員違反本法第十四條之一者，處二年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金。

犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。

第 23 條 公務員有違反本法之行為，該管長官知情而不依法處置者，應受懲處。

第 24 條 本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。

第 25 條 本法自公布日施行。

五、公務員廉政倫理規範

1. 中華民國九十七年六月二十六日行政院院臺法字第 0970087013 號函訂定發布全文 20 點；並定自九十七年八月一日生效

2. 中華民國九十九年七月三十日行政院院臺法字第 0990040576 號函修正公布全文 21 點，並自即日生效

一、行政院（以下簡稱本院）為使所屬公務員執行職務，廉潔自持、公正無私及依法行政，並提升政府之清廉形象，特訂定本規範。

二、本規範用詞，定義如下：

- (一) 公務員：指適用公務員服務法之人員。
- (二) 與其職務有利害關係：指個人、法人、團體或其他單位與本機關（構）或其所屬機關（構）間，具有下列情形之一者：
 - 1、業務往來、指揮監督或費用補(獎)助等關係。
 - 2、正在尋求、進行或已訂立承攬、買賣或其他契約關係。
 - 3、其他因本機關（構）業務之決定、執行或不執行，將遭受有利或不利之影響。
- (三) 正常社交禮俗標準：指一般人社交往來，市價不超過新臺幣三千元者。但同一年度來自同一來源受贈財物以新臺幣一萬元為限。
- (四) 公務禮儀：指基於公務需要，在國內（外）訪問、接待外賓、推動業務及溝通協調時，依禮貌、慣例或習俗所為之活動。
- (五) 請託關說：指其內容涉及本機關（構）或所屬機關（構）業務具體事項之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利義務之虞。

三、公務員應依法公正執行職務，以公共利益為依歸，不得假借職務上之權力、方法、機會圖本人或第三人不正之利益。

四、公務員不得要求、期約或收受與其職務有利害關係者餽贈財物。但有下列情形之一，且係偶發而無影響特定權利義務之虞時，得受贈之：

- (一) 屬公務禮儀。
- (二) 長官之獎勵、救助或慰問。
- (三) 受贈之財物市價在新臺幣五百元以下；或對本機關（構）內多數人為餽贈，其市價總額在新臺幣一千元以下。
- (四) 因訂婚、結婚、生育、喬遷、就職、陞遷異動、退休、辭職、離職及本人、配偶或直系親屬之傷病、死亡受贈之財物，其市價不超過正常社交禮俗標準。

五、公務員遇有受贈財物情事，應依下列程序處理：

- (一) 與其職務有利害關係者所為之餽贈，除前點但書規定之情形外，應予拒絕或退還，並簽報其長官及知會政風機構；無法退還時，應於受贈之日起三日內，交政風機構處理。

(二) 除親屬或經常交往朋友外，與其無職務上利害關係者所為之餽贈，市價超過正常社交禮俗標準時，應於受贈之日起三日內，簽報其長官，必要時並知會政風機構。

各機關（構）之政風機構應視受贈財物之性質及價值，提出付費收受、歸公、轉贈慈善機構或其他適當建議，簽報機關首長核定後執行。

六、下列情形推定為公務員之受贈財物：

(一) 以公務員配偶、直系血親、同財共居家屬之名義收受者。

(二) 藉由第三人收受後轉交公務員本人或前款之人者。

七、公務員不得參加與其職務有利害關係者之飲宴應酬。但有下列情形之一者，不在此限：

(一) 因公務禮儀確有必要參加。

(二) 因民俗節慶公開舉辦之活動且邀請一般人參加。

(三) 屬長官對屬員之獎勵、慰勞。

(四) 因訂婚、結婚、生育、喬遷、就職、陞遷異動、退休、辭職、離職等所舉辦之活動，而未超過正常社交禮俗標準。

公務員受邀之飲宴應酬，雖與其無職務上利害關係，而與其身分、職務顯不相宜者，仍應避免。

八、公務員除因公務需要經報請長官同意，或有其他正當理由者外，不得涉足不妥當之場所。

公務員不得與其職務有利害關係之相關人員為不當接觸。

九、公務員於視察、調查、出差或參加會議等活動時，不得在茶點及執行公務確有必要之簡便食宿、交通以外接受相關機關（構）飲宴或其他應酬活動。

十、公務員遇有第七點第一項第一款或第二款情形，應簽報長官核准並知會政風機構後始得參加。

十一、公務員遇有請託關說時，應於三日內簽報其長官並知會政風機構。

十二、各機關（構）之政風機構受理受贈財物、飲宴應酬、請託關說或其他涉及廉政倫理事件之知會或通知後，應即登錄建檔。

十三、公務員除依法令規定外，不得兼任其他公職或業務。

十四、公務員出席演講、座談、研習及評審（選）等活動，支領鐘點費每小時不得超過新臺幣五千元。

公務員參加前項活動，另有支領稿費者，每千字不得超過新臺幣二千元。

公務員參加第一項活動，如屬與其職務有利害關係者籌辦或邀請，應先簽報其長官核准及知會政風機構登錄後始得前往。

十五、本規範所定應知會政風機構並簽報其長官之規定，於機關（構）首長，應逕行通知政風機構。

十六、公務員應儘量避免金錢借貸、邀集或參與合會、擔任財物或身分之保證人。如確有必要者，應知會政風機構。

機關（構）首長及單位主管應加強對屬員之品德操守考核，發現有財務異常、生活違常者，應立即反應及處理。

十七、各機關（構）之政風機構應指派專人，負責本規範之解釋、個案說明及提供其他廉政倫理諮詢服務。受理諮詢業務，如有疑義得送請上一級政風機構處理。

前項所稱上一級政風機構，指受理諮詢機關（構）直屬之上一級機關政風機構，其無上級機關者，由該機關（構）執行本規範所規定上級機關之職權。

前項所稱無上級機關者，指本院所屬各一級機關。

十八、本規範所定應由政風機構處理之事項，於未設政風機構者，由兼辦政風業務人員或其首長指定之人員處理。

十九、公務員違反本規範經查證屬實者，依相關規定懲處；其涉及刑事責任者，移送司法機關辦理。

二十、各機關(構)得視需要，對本規範所定之各項標準及其他廉政倫理事項，訂定更嚴格之規範。

二十一、本院以外其他中央及地方機關（構），得準用本規範之規定。

六、國軍人員廉政倫理須知

103 年 3 月 21 日國風預防字第 1030000187 號令頒修正

一、為使國軍人員執行職務，廉潔自持、公正無私及依法行政，並提升國軍之清廉及崇法務實形象，特訂頒本須知。

二、本須知用詞，定義如下：

- (一) 國軍人員：係指國防部及所屬機關（構）、部隊、學校（以下簡稱機關）之政務人員、現役軍官、士官、士兵、文（教）職人員、學生及聘雇人員（包含編制內、編制外之聘雇人員）。
- (二) 與其職務有利害關係：指個人、法人、團體或其他單位與國軍人員之服務機關或其所屬機關間，具有下列情形之一者：
 - 1. 業務往來、指揮監督或費用補（獎）助等關係。
 - 2. 正在尋求、進行或已訂立承攬、買賣或其他契約關係。
 - 3. 其他因國軍人員之服務機關或其所屬機關業務之決定、執行或不執行，遭受有利或不利之影響。
- (三) 正常社交禮俗標準：指一般人社交往來，市價不超過新臺幣三千元者。但同一年度來自同一來源贈受財物以新臺幣一萬元為限。
- (四) 公務禮儀：指基於公務需要，在國內（外）訪問、接待外賓、推動業務及溝通協調時，依禮貌、慣例或習俗所為之活動。
- (五) 請託關說：指當事人或代表其利益之人就涉及國防部或所屬機關業務具體事項之決定或執行與否，以書面、口頭或其他方式提出之要求，致有違法或不當影響特定權利義務之虞者。
- (六) 利益衝突：指國軍人員執行職務時，因其作為或不作為，直接或間接使本人或依公職人員利益衝突迴避法第三條所訂之關係人獲取利益者。

三、國軍人員應依法執行職務，以公共利益為依歸，不得假借職務上之權力、方法、機會圖本人或第三人不正之利益。

國軍人員知有利益衝突者，應即自行迴避。

四、國軍人員不得贈與或要求、期約、收受與其職務有利害關係者財物、優惠交易、食、宿、交通、娛樂、旅遊、洽遊、其他類似情形之免費或優惠招待等不正利益。但有下列情形之一，且係偶發而無影響特定權利義務之虞時，不在此限：

- (一) 屬公務禮儀。
- (二) 長官之獎勵、慰問（勞）或救助。

- (三) 因訂婚、結婚、生育、喬遷、退伍（休）、辭職及本人、配偶或直系親屬之傷病、死亡贈受之財物，其市價不超過正常社交禮俗標準者。
- (四) 受贈之財物市價在新臺幣五百元以下；對機關（構）多數人所為之饋贈，其市價總額在新臺幣一千元以下。

前項第三款受贈之財物市價超過正常社交禮俗標準時，除應以退還超額、轉贈慈善機構或其他適當方式處理外，並應於受贈之日起三日內，簽報主官及知會政風或監察單位。

五、國軍人員遇有贈受財物情事，應依下列程序處理：

- (一) 與其職務有利害關係者所為之餽贈，除前點但書規定之情形外，應予拒絕或退還，並取據簽報主官及知會政風或監察單位，但無法取據時，仍應踐行簽報及知會程序；無法退還時，應於受贈之日起三日內，交政風或監察單位處理。
- (二) 除親屬或經常交往朋友外，與其職務無利害關係者所為之餽贈，市價超過正常社交禮俗標準時，應於受贈之日起三日內，簽報主官及知會政風或監察單位。

政風或監察單位應視受贈財物之性質及價值，提出付費收受、歸公、轉贈慈善機構、移送偵辦或其他適當建議，簽報主官核定後執行。

六、下列情形推定為國軍人員之贈受財物：

- (一) 以國軍人員配偶、直系血親、同財共居家屬之名義收受或餽贈者。
- (二) 國軍人員本人或前款之人藉由第三人轉交者。

七、國軍人員不得與其職務有利害關係者飲宴應酬。但有下列情形之一者，不在此限：

- (一) 因公務禮儀確有必要。
- (二) 因民俗節慶公開舉辦之活動且邀請一般人參加。
- (三) 長官之獎勵、慰勞，或國防部及所屬機關、單位因慶典、節慶、慶生、征屬懇親、後備幹部聯誼、敦親睦鄰、所屬人員之升遷異動、退伍（休）、辭職所舉辦之活動。
- (四) 因訂婚、結婚、生育、喬遷等所舉辦之活動，且未超過正常社交禮俗標準。

國軍人員受邀或邀請之飲宴應酬，雖無職務上利害關係，但與國軍人員身分、職務顯不相宜者，仍應避免。

八、國軍人員除因公務需要報請主官同意或有其他正當理由者外，不得涉足不妥當場所。

國軍人員不得與其職務有利害關係之相關人員為不當接觸。

九、國軍人員於視察、調查、督導、出差或參加會議等類似性質活動，不得在茶點及執行公務確有必要之簡便食宿、交通以外接受相關機關飲宴或其他應酬活動。

國軍人員於上級視察、調查、督導等視導工作時，佈置場地以平實為原則；接待餐飲以茶水、營伙或便當為宜。

十、國軍人員遇有第七點第一項第一款或第二款情形者，應簽報主官核准並知會政風或監察單位後始得參加。

十一、國軍人員遇有請託關說，應於三日內簽報主官，並知會政風或監察單位。

十二、政風或監察單位受理贈受財物、飲宴應酬、請託關說或其他涉及廉政倫理事件之知會或通知後，應即登錄建檔。

十三、國軍人員出席演講、座談、研習及研審（選）等活動，支領各項費用每小時不得超過新臺幣五千元。

國軍人員參加前項活動，另有支領稿費者，每千字不得超過新臺幣二千元。

國軍人員參加第一項活動，如屬與其職務有利害關係者籌辦或邀請，應先簽報主官核准並知會政風或監察單位後始得前往。

十四、本須知所定應簽報主官核准，並知會政風或監察單位之情形，其身分為主官時，應向上一級政風或監察單位報備。

十五、國軍人員嚴禁不當借貸、賒欠。於營內亦不得邀集或參與合會、擔任財物或身分之保證人；於營外仍應避免。如確有必要者，應知會政風或監察單位。

主官、管應加強所屬人員之品德操守考核，發現有財務異常、生活違常者，應立即反映及處理。

十六、政風或監察單位受理有關本須知之解釋、個案說明及其他廉政倫理諮詢服務。受理諮詢業務，如有疑義得送請上一級政風或監察單位處理。

前項所稱上一級政風或監察單位，於國防部為政風室。

十七、本須知所定應由政風或監察單位處理之事項，於未設政風或監察之機關單位，由兼辦監察業務人員或其主官指定之人員處理。

十八、國軍人員違反本須知經查證屬實者，依陸海空軍懲罰法及相關規定懲處；涉及刑事責任者，移送司（軍）法機關辦理。

七、採購人員倫理準則

第 1 條 本準則依政府採購法（以下簡稱本法）第一百十二條規定訂定之。

第 2 條 本準則所稱採購人員，指機關辦理本法採購事項之人員。

辦理本法第四條、第五條、第三十九條或第六十三條第二項規定事項之廠商人員，於辦理該等事項時，準用本準則之規定。

第 3 條 採購人員應致力於公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，並促使採購制度健全發展。

第 4 條 採購人員應依據法令，本於良知，公正執行職務，不為及不受任何請託或關說。

第 5 條 採購人員辦理採購應努力發現真實，對機關及廠商之權利均應注意維護。

對機關及廠商有利及不利之情形均應仔細查察，務求認事用法允妥，以昭公信。

第 6 條 採購人員應廉潔自持，重視榮譽，言詞謹慎，行為端莊。

第 7 條 採購人員不得有下列行為：

- 一、利用職務關係對廠商要求、期約或收受賄賂、回扣、餽贈、優惠交易或其他不正利益。
- 二、接受與職務有關廠商之食、宿、交通、娛樂、旅遊、冶遊或其他類似情形之免費或優惠招待。
- 三、不依法令規定辦理採購。
- 四、妨礙採購效率。
- 五、浪費國家資源。
- 六、未公正辦理採購。
- 七、洩漏應保守秘密之採購資訊。
- 八、利用機關場所營私或公器私用。
- 九、利用職務關係募款或從事商業活動。

- 一〇、利用職務所獲非公開資訊圖私人不正利益。
- 一一、於機關任職期間同時為廠商所僱用。
- 一二、於公務場所張貼或懸掛廠商廣告物。
- 一三、利用職務關係媒介親友至廠商處所任職。
- 一四、利用職務關係與廠商有借貸或非經公開交易之投資關係。
- 一五、要求廠商提供與採購無關之服務。
- 一六、為廠商請託或關說。
- 一七、意圖為私人不正利益而高估預算、底價或應付契約價金，或為不當之規劃、設計、招標、審標、決標、履約管理或驗收。
- 一八、藉婚喪喜慶機會向廠商索取金錢或財物。
- 一九、從事足以影響採購人員尊嚴或使一般人認其有不能公正執行職務之事務或活動。
- 二〇、其他經主管機關認定者。

第 8 條 採購人員不接受與職務或利益有關廠商之下列餽贈或招待，反不符合社會禮儀或習俗者，得予接受，不受前條之限制。但以非主動求取，且係偶發之情形為限。

- 一、價值在新台幣五百元以下之廣告物、促銷品、紀念品、禮物、折扣或服務。
- 二、價值在新台幣五百元以下之飲食招待。
- 三、公開舉行且邀請一般人參加之餐會。
- 四、其他經主管機關認定者。

前項第一款，價值逾新台幣五百元，退還有困難者，得於獲贈或知悉獲贈日起七日內付費收受、歸公或轉贈慈善機構。

餽贈或招待係基於家庭或私人情誼所為者，不適用前二項規定。

第 9 條 採購人員不接受與職務有關廠商之下列招待，反有礙業務執行者，得予接受，不受第七條之限制。

- 一、於無適當食宿場所之地辦理採購業務，由廠商於其場所提供與一般工作人員

同等之食宿。

二、於交通不便之地辦理採購業務，須使用廠商提供之交通工具。

三、廠商因公務目的於正當場所開會並附餐飲，邀請機關派員參加。

四、其他經主管機關認定者。

前項第一款及第二款，契約規定應由廠商提供者，從其規定；契約未規定者，廠商得向機關請求支付其提供食宿或交通工具所生之必要費用。

第 10 條 採購人員發現有違反政府採購法令之情事時，應即採取改正措施或以書面向有關單位陳述意見。

第 11 條 機關首長或其指定人員或政風人員應隨時注意採購人員之操守，對於有違反本準則之虞者，應即採取必要之導正或防範措施。

第 12 條 機關發現採購人員有違反本準則之情事者，應審酌其情狀，並給予申辯機會後，迅速採取下列必要之處置：

一、依公務員服務法、公務員懲戒法、公務人員考績法及其他相關規定處置。其觸犯刑事法令者，應移送司法機關處理。

二、調離與採購有關之職務。

三、施予與採購有關之訓練。

採購人員違反本準則，其情節重大者，機關於作成前項處置前，應先將其調離與採購有關之職務。

機關未依前二項規定處置或處置不當者，主管機關得通知該機關或其上級機關另為適當之處置。

第 13 條 採購人員有違反本準則之行為，其主管知情不予處置者，應視情節輕重，依法懲處。

第 14 條 採購人員操守堅正或致力提升採購效能著有貢獻者，其主管得列舉事實，陳報獎勵。

第 15 條 本準則自中華民國八十八年五月二十七日施行。

附錄 2、專家訪談摘要

附錄 3、專家座談會摘要

附錄 4、「公民社會協力反貪腐行動方向」專家評分表

說明：公民社會協力反貪腐做法按行動方向區分「反貪腐教育」、「行政透明度」、「舉報及揭弊人保護」三類，請就各項做法的效果，及就國防部現況適合推動的時程，請依您的看法，給予評分，並提出建議或其他國防部可以推動的做法，謝謝。

計畫主持人 元智大學社會暨政策科學學系教授 陳勁甫 敬上

聯絡人：李宗模（0918-954819）

行動軸	項次	協力反貪腐做法	效果	推動時程
			0-5 分 低-高	1-3 分 近中遠
反貪腐教育	1	邀請台灣透明組織專家，協助國防部各部門了解及發揮自己反貪腐功能，建立國防部廉政體系架構。		
	2	透過全民國防教育管道，辦理反貪腐教育，於中學、大學軍訓課程加入反貪腐課程，將打擊貪腐成為全民國防共識之一。		
	3	委託團體、專家學者研究國防反貪腐議題，邀請民間人士參與，辦理國防反貪腐研討會。		
	4	反貪腐教育在高階軍官訓練（戰院或指參學院等）成為常態化。		
	5	反貪腐教育在各級軍士官養成教育中成為常態化。		
	6	教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，尤其與切身相關者，能主動對預算不當使用提出檢舉。		
	7	檢討與建立軍中對廉潔的正確文化。		
	8	將「廉潔」成為軍人的基本信條之一。		

行動軸	項次	協力反貪腐做法	效果 0—5 分 低—高	推動時程 1—3 分 近中遠
	9	邀請專家辦理反貪腐教育及採購倫理準則訓練。		
	10	邀請國防工業及有關團體與廠商簽署反貪腐宣言，共同推動反貪腐。		
行政透明度	11	邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，了解國防部執行反貪腐工作現況，提供推動反貪腐方式的建議。		
	12	邀請民間專家參與國防智庫，讓國防智庫成為公民社會參與及監督國防政策的平台。		
	13	訂定年度反貪腐工作計畫或重點，邀請民間專家、學者或委託公民團體進行國軍各部門反貪腐成效評鑑。		
	14	國防部建立獎勵制度，鼓勵各所屬單位推動行政透明化。		
	15	持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度。		
	16	公布各級部隊非機密經費支用帳目，尤其與官士兵相關者，使官士兵能協助監督防止貪腐。		
	17	持續提升高階將官晉升評比內容，及遴選退役將領轉任國防有關公司作業程序、資訊公布的透明度。		
	18	邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員，監督採購程序。		
	19	建立國防採購代理及仲介管理制度。		

行動軸	項次	協力反貪腐做法	效果 0-5 分 低-高	推動時程 1-3 分 近中遠
舉報及揭弊人保護	20	對於公民社會團體轉送之檢舉案件，與公民社會團體合作，積極協調調查進度及結果。		
	21	委由民間團體規劃網路資訊互動的管道如部落格、facebook 等方式與民眾及公民團體互動，並且接受舉發。		
	22	國防部應建立制度接受及保障匿名舉報。		
	23	國防部定期公布調查移送法辦之貪腐案件。		
	24	參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳。		

建議：

感謝先生（小姐）提供的寶貴意見！祝您健康平安， 謝謝！

請簽名：_____

附錄 5、「公民社會如何參與國防部門反貪腐機制之研究」電話調查問卷

您好：這裡是全國公信力民調中心，我們接受元智大學的委託，正在進行一項「民眾對於國防部門反貪腐相關問題的看法」的電話訪問，耽誤您幾分鐘的時間，請教您幾個問題，謝謝！

請問您年滿 20 歲了嗎？【回答沒有者→那麼可以請您家中年滿 20 歲的人來接聽電話好嗎？我們想請教他一些問題。】

2. 請問您對國防部門在反貪腐方面有沒有信心？

- (01) 非常有信心
- (02) 還算有信心
- (03) 不太有信心
- (04) 完全沒信心
- (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答

3. 請問您認為國防部門在「反貪腐教育」方面的執行成果好不好？

- (01) 非常好
- (02) 還算好
- (03) 不太好
- (04) 非常不好
- (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答

4. 請問您認為國防部門在「行政透明化」方面，就是讓民眾能夠監督，的執行成果好不好？

- (01) 非常好
- (02) 還算好
- (03) 不太好
- (04) 非常不好
- (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答

5. 請問您認為國防部門在「舉報貪腐及揭弊人保護」方面的執行成果好不好？

- (01) 非常好
- (02) 還算好
- (03) 不太好

- (04) 非常不好
 - (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答
6. 如果讓民間團體加入國防部門共同打擊貪腐，請問這樣對於增加您對國防部門反貪腐的信心，有沒有幫助？
- (01) 非常有幫助
 - (02) 還算有幫助
 - (03) 不太有幫助
 - (04) 完全沒幫助
 - (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答
7. 請問您認為，哪一類的民間團體加入國防部門共同打擊貪腐，會有比較好的效果？
以下我唸五種的民間團體給您做參考。【單選，提示選項】
- (01) 有關國防之工商團體
 - (02) 有關國防研究的學術團體
 - (03) 退伍軍人及軍校校友團體
 - (04) 有關軍中人權團體
 - (05) 民間反貪腐團體
 - (90) 其他 _____（請訪員記錄）
 - (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答
8. 如果民間團體要加入國防部門共同打擊貪腐的話，請問您認為，應該優先關注哪一類問題？以下我唸幾項給您做參考。【單選，提示選項】
- (01) 國防政策的問題
 - (02) 國防機密預算的問題
 - (03) 資產管理的問題
 - (04) 高階軍官晉升的問題
 - (05) 退休軍官從事國防有關公司的問題
 - (06) 對軍隊執行任務可能發生貪腐的問題
 - (07) 對美軍售的問題
 - (08) 一般採購案監督管制的問題
 - (90) 其他 _____（請訪員記錄）
 - (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答

9. 請問您認為，哪一類的工作對反貪腐會有比較好的效果？以下我唸幾項給您做參考。【單選，提示選項】
- (01) 反貪腐教育
 - (02) 國防行政透明化
 - (03) 舉報貪腐及檢舉人的保護
 - (90) 其他 _____（請訪員記錄）
 - (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答
10. 請問您有沒有親身經歷或聽別人說，國軍人員在執行業務時有「接受不當邀宴招待、收受餽贈（金錢、禮物）或有索賄（金錢、紅包、物品…）」等情形？
- (01) 有，曾聽聞 (02) 有，曾親身經歷 (03) 有，曾親身經歷及聽聞
 - (04) 都沒有【跳問第 11 題】
 - (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答【跳問第 11 題】
11. 您剛剛說，曾經親身經歷或聽別人說，有「接受不當邀宴招待、收受餽贈或索賄」的情形，請問您詳細的狀況是什麼？
- _____（請訪員記錄） (98) 不知道、忘記了、未回答
12. 如果您知道國軍人員涉及索取或收受賄賂或其他不法情事，請問您會不會向有關單位提出檢舉？
- (01) 會【續問第 12 題】
 - (02) 不會【跳問第 13 題】
 - (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答【跳問第 14 題】
13. 請問會向哪些人或單位提出檢舉？【可複選，不提示選項】
- (01) 國防部政風單位
 - (02) 國防部督察單位
 - (03) 上級長官或國防部長
 - (03) 法務部廉政署
 - (04) 法務部調查局
 - (05) 各級法院檢察署
 - (06) 警察局

- (07) 向媒體公開
- (08) 在網路上公開
- (09) 監察院
- (10) 民意代表
- (90) 其他 _____ (請訪員記錄)
- (92) 不知道檢舉管道
- (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答

14. 請問您不會提出檢舉的原因是什麼？【可複選，不提示選項】

- (01) 怕耽誤自己的案子
- (02) 怕曝光，影響以後辦事
- (03) 怕遭到報復
- (04) 已經花錢辦好事情，沒必要檢舉
- (05) 司空見慣，檢舉也沒用
- (06) 事不關己，沒必要檢舉
- (90) 其他 _____ (請訪員記錄)
- (98) 不知道、很難說、沒意見、未回答

***** 最後，我們想請教您一些個人的基本問題 *****

15. 請問您目前住在哪一個縣市？

- (01) 臺北市 (02) 新北市 (03) 臺中市 (04) 臺南市 (05) 高雄市
- (06) 基隆市 (07) 新竹市 (08) 嘉義市 (09) 宜蘭縣 (10) 桃園縣
- (11) 新竹縣 (12) 苗栗縣 (13) 彰化縣 (14) 南投縣 (15) 雲林縣
- (16) 嘉義縣 (17) 屏東縣 (18) 臺東縣 (19) 花蓮縣 (20) 澎湖縣
- (98) 未回答

16. 請問您今年大約幾歲？(大約是在那一個年齡層)？

- (01) 20-29 歲 (02) 30-39 歲 (03) 40-49 歲 (04) 50-59 歲
- (05) 60 歲及以上 (98) 未回答

17. 請問您的教育程度是？

- (01) 小學及以下 (02) 初中、國中 (03) 高中、高職 (04) 專科
- (05) 大學 (06) 研究所以上 (98) 未回答

18. 請問您目前的職業是什麼？（台語：吃什麼頭路）

- | | |
|----------------------|----------------------|
| (01) 公務人員、警察 | (02) 軍人 |
| (03) 中小學教師 | (04) 高中教師、大專院校教授 |
| (05) 受僱於國營事業 | (06) 民營、工商機構主管 |
| (07) 民營、工商機構普通職員 | (08) 勞動工人、工頭、領班 |
| (09) 自由業<含律師、醫師、會計師> | (10) 文化工作者 |
| (11) 研究人員 | (12) 雇主/企業家 |
| (13) 自營商<含獨資公司> | (14) 運輸業<包括計程車司機> |
| (15) 工程師、專業技師 | (16) 農林漁牧鹽礦業從業人員 |
| (17) 學生 | (18) 退休/無業/待業 |
| (19) 家管/家庭主婦 | (90) 其他____（請訪員記錄下來） |
| (98) 未回答 | |

*** 我們的訪問到此結束，謝謝您接受我們的訪問 ***

19. 受訪者的性別

- | | |
|---------|---------|
| (01) 男性 | (02) 女性 |
|---------|---------|

附錄 6、「公民社會如何參與國防部門反貪腐機制之研究」公民團體問卷

女士／先生您好：

感謝您撥空填答這份問卷。這是一項由國防部委託元智大學進行的專案研究計畫。民國 102 年國防部成立政風室，並與原有督察單位合作推動肅貪防弊業務，希望與公民社會共同努力打擊貪腐，建立廉潔的國軍，提升民眾對國軍的信賴。因此這份問卷的目的，在瞭解公民團體對於「公民社會如何參與國防部門反貪腐」相關議題的看法和意見。問卷的內容僅用來進行統計分析，不會個別批露，請您放心填答，再次謝謝您！

「公民社會如何參與國防部門反貪腐機制之研究」

計畫主持人 元智大學社會暨政策科學學系教授 陳勁甫 敬上

聯絡人：李宗模（0918-954819）

1. 請問您對國防部門在反貪腐方面有沒有信心？

非常有信心 還算有信心 普通 不太有信心 完全沒信心

2. 請問您認為國防部門在「反貪腐教育」方面的執行成果好不好？

非常好 還算好 普通 不太好 非常不好

3. 請問您認為國防部門在「行政透明化」方面，就是讓民眾能夠監督的執行成果好不好？

非常好 還算好 普通 不太好 非常不好

4. 請問您認為國防部門在「舉報貪腐及揭弊人保護」方面的執行成果好不好？

非常好 還算好 普通 不太好 非常不好

5. 如果讓民間團體加入國防部門共同打擊貪腐，請問這樣，對提升民眾對國防部門反貪腐的信心，有沒有幫助？

非常有幫助 還算有幫助 普通 不太有幫助 完全沒幫助

6. 當國防部提出邀請，是否願意加入國防部門共同打擊貪腐？

- 很有意願 還算有意願 普通 不太有意願 完全沒意願

7. 影響貴團體參與國防部門打擊貪腐的因素是那些？（複選）

- 擔心對自己負面的影響 與國防部的關係
 國防部接受及改進的意願 對國防部的信任
 影響國防部的能力 對貪腐議題的關心

其他： _____

8. 公民團體加入國防部門共同打擊貪腐，您認為，應優先關注哪一類問題？（複選）

- 國防政策的問題。
 國防機密預算的問題。
 資產管理的問題。
 高階軍官晉升的問題。
 退休軍官從事國防有關公司的問題。
 對軍隊執行任務可能發生貪腐的問題。
 對美軍售的問題。
 一般採購案監督管制的問題。

其他： _____

9. 若貴團體參與國防部門共同打擊貪腐，您認為，在哪一類的問題上比較適合。（複選）

- 國防政策的問題。
 國防機密預算的問題。
 資產管理的問題。
 高階軍官晉升的問題。
 退休軍官從事國防有關公司的問題。
 對軍隊執行任務可能發生貪腐的問題。
 對美軍售的問題。
 一般採購案監督管制的問題。

其他： _____

10. 民間團體加入國防部門共同打擊貪腐，您認為，哪一類的工作對反貪腐有比較好效果？

反貪腐教育建立對貪腐零容忍的環境。

推動國防行政透明度讓全民監督。

舉報貪腐及揭弊人保護。

其他： _____

11. 若貴團體參與國防部門共同打擊貪腐，您認為，在哪一類的工作比較適合。

反貪腐教育建立對貪腐零容忍的環境。

推動國防行政透明度讓全民監督。

舉報貪腐及揭弊人保護。

其他： _____

12. 本研究歸納，公民社會協力國防部門反貪腐做法，按行動方向區分「反貪腐教育」、「行政透明度」、「舉報及揭弊人保護」三類，如下表，請就各項做法的效果，及就國防部現況適合推動的時程，請依您的看法，給予評分，並提出建議或其他國防部可以推動的做法，謝謝。

行動軸	項次	協力反貪腐做法	效果 0-5分 低-高	推動時程 1-3分 近中遠
反貪腐教育	1	邀請台灣透明組織專家，協助國防部各部門了解及發揮自己反貪腐功能，建立國防部廉政體系架構。		
	2	透過全民國防教育管道，辦理反貪腐教育，於中學、大學軍訓課程加入反貪腐課程，將打擊貪腐成為全民國防共識之一。		
	3	委託團體、專家學者研究國防反貪腐議題，邀請民間人士參與，辦理國防反貪腐研討會。		
	4	反貪腐教育在高階軍官的訓練中（戰院或指參學院等）成為常態化。		
	5	反貪腐教育在各級軍士官養成教育中成為常態化。		

行動軸	項次	協力反貪腐做法	效果 0—5 分 低—高	推動時程 1—3 分 近中遠
	6	教育官士兵了解各項預算使用目的及規定，尤其與切身相關者，能主動對預算不當使用提出檢舉。		
	7	檢討與建立軍中對廉潔的正確文化。		
	8	將「廉潔」成為軍人的基本信條之一。		
	9	邀請專家辦理反貪腐教育及採購倫理準則訓練。		
	10	邀請國防工業及有關團體與廠商簽署反貪腐宣言，共同推動反貪腐。		
行政透明度	11	邀請民間專家擔任國防部廉政會報委員，了解國防部執行反貪腐工作現況，提供推動反貪腐方式的建議。		
	12	邀請民間專家參與國防智庫，讓國防智庫成為公民社會參與及監督國防政策的平台。		
	13	訂定年度反貪腐工作計畫或重點，邀請民間專家、學者或委託公民團體進行國軍各部門反貪腐成效評鑑。		
	14	國防部建立獎勵制度，鼓勵各所屬單位推動行政透明化。		
	15	持續降低機密預算比例，提升對美軍購透明度。		
	16	公布各級部隊非機密經費支用帳目，尤其與官士兵相關者，使官士兵能協助監督防止貪腐。		
	17	持續提升高階將官晉升評比內容，及遴選退役將領轉任國防有關公司作業程序、資訊公布的透明度。		
	18	邀請民間團體或專家擔任國防採購稽核小組成員，監督採購程序。		
	19	建立國防採購代理及仲介管理制度。		

行動軸	項次	協力反貪腐做法	效果 0-5 分 低-高	推動時程 1-3 分 近中遠
舉報及揭弊人保護	20	對於公民社會團體轉送之檢舉案件，與公民社會團體合作，積極協調調查進度及結果。		
	21	委由民間團體規劃網路資訊互動的管道如部落格、facebook 等方式與民眾及公民團體互動，並且接受舉發。		
	22	國防部應建立制度接受及保障匿名舉報。		
	23	國防部定期公布調查移送法辦之貪腐案件。		
	24	參與國防部門採購廠商，加強檢舉貪腐管道宣傳。		

建議：

13. 基本資料：

(1) 團體名稱：_____

(2) 團體性質上屬於下列哪個類別？

- 有關國防之工商團體
- 有關國防研究的學術團體
- 退伍軍人及軍校校友團體
- 有關軍中人權團體
- 有關推動反貪腐團體
- 有關法律服務團體
- 有關教育公益團體
- 其他