

新的痛苦指數—貪污與腐化

■陶在樸／南華大學永續發展研究室教授

貪污，是各種成分的毒藥，在人道上、民主上、道德上及經濟上均足以損害國家體制。僅僅加強司法力量無法遏制貪污，必須建立國家廉政體制，通過全球化反貪污鬥爭才能澈底肅清。

一、貪污的文化污染使人類痛苦指數增加

經濟學家通常用通貨膨脹率加失業率表示某個國家的痛苦程度，因為通貨膨脹使你手中的錢縮水，每塊錢能買到的東西減少，好像你的錢袋被劫；失業讓你丟掉飯碗，自是痛苦欲絕。台灣這個痛苦指數1997年是3.6%，1998年增加到4.4%，比新加坡高，比其他國家稍好。

可是，我們不只是在「端著飯碗有東西可買」的標準中生活，我們要乾淨的空氣，我們還要乾淨的文化，如果周遭的東西髒，周遭的人爛，我們不是更痛苦嗎？設置在德國哥庭根大學的「國際透明組織」（TI, Transparency International, <http://www.transparency.de/>）每年公佈一次「賄賂指數」（BPI, Bribe Payers Index）和「貪污認知指數」（CPI, Corruption Perceptions Index），公開招揭那個國家遭受到更多的貪污痛苦，以1999年為例，在19個主要出口國中，台灣商人的賄賂行為按BPI排名，其名譽不佳。名譽最好的是瑞典，其次的順序是澳洲、加

拿大、奧地利、瑞士、荷蘭、英國、比利時、德國、美國、新加坡、西班牙、法國、日本、馬來西亞、義大利，然後才輪到台灣，是為第十七名。

1999年台灣的「貪污認知指數」（CPI）在100個被調查的國家中，名譽排列第28位，甚至不如以色列、智利、葡萄牙和波札那等名聲已經不好的國家。

二、貪污的因與果

貪污是普遍現象，可是至今仍不能用明確的概念定義「貪污」二字，一般的界定是：謀取私利的濫用權力（N. Machiavelli, 1999, <http://transparency.de>）。可是這樣的定義無法區分公部門和私部門的貪污現象，香港廉政公署（ICAC, HongKong；<http://www.icac.org.hk>）制定的「防止賄賂條例」第三、四、十條有比較具體的說明，可作為貪污定義的參考：

●政府僱員如無行政長官之一般或特別許可，不得索取或接受任何利益。（第三條）

●任何公職人員索取或接受利益，作為執行職務的誘因或報酬，即屬違法。（第四條）

●支配的財富若與公職收入不相稱。
(第十條)

在私營部門

●代理人(通常為僱員)在未得主事人(通常為僱主)的許可下,不得因辦理其主事人的事務或業務的索取而接受利益。

(第九條)

●提供利益者亦同樣有罪。(第九條)

如果利用上列五條所舉之事實而定義貪污,那麼什麼是形成貪污的原因?許多學者從人性面解釋,有的認為幾乎人人有貪財之心態,在心理層面屬於佛洛伊德所說的「本我」特徵;當然更多的人認為貪財並非「因渴求飲」之天然需求。貪財是社會現象,是一定屬性的人在一定的社會環境中所暴露出的人性弱面,屬於佛洛伊德的「自我」範疇,因此加強倫理和道德教育是可以克服的,至少得到改善。

近年來「國際透明組織」(TI)召開學術討論會,學者們(Lambsdorff, 1999; Goel and Nelsong, 1998; Fisman, 1999; Mauro, 1995; Elliott, 1997等)用實證的方法,藉助統計迴歸的工具企圖找出貪污究竟與那些因素有關:

1.政府侵入私經濟部門

大多數是通過政府預算,尤其是地方自治的國家因中央權力的下放而使經濟資源分配的方式起變化,這種現象東歐國家尤其突出。

2.組織的品質

70年代關於貪污的整體效用有過許多討論,有的學者說貪污是「經濟機器的潤滑油」,由於貪污可使官僚機構的辦事效率提高,時間成本下降。可是事實相反只證明了「貪污是往機器裡放砂子」,不但未使經濟機器加速,反而使它破壞。

許多學者(Kaufman,1998; Zoido-Lobaton,1998)證實了組織品質不良的國家、政府管理條令模糊和隨便的國家,貪污的現象高於組織健全的國家。

3.競爭力和自由經濟

Ades和Di Tell(1995,1997)用經濟的開放度(進口與GDP的比值)作指標,研究發現開放度愈高貪污現象愈少,他們又用市場的壟斷性作指標,研究發現政府籠統的企業越多,競爭力越低的市場貪污現象越嚴重。

4.財富與不均

究竟是貪污引起財富不均,或是財富不均使貪污增加?這樣的爭論為時已長,至今也未得出統一之答案,其實貪污與不均的關係並非開放的線性關係,而是封閉的非線性循環。如果用人口平均的GDP作指標,國民教育只有初中程度的國家,貪污指數與基尼係數(GiNi Coefficient)是緊密相關的,也就是越窮的地方,貪污越盛行。

關於貪污形成的後果可歸納如下:

1.總投資

Mauro(1995)根據67個國家的資料研究說明,貪污使投資佔GDP的比例縮水,Mauro推估,如果孟加拉的政府廉潔度與烏拉圭相同,那麼孟加拉的投資比可以提高到GDP的5%。

貪污不僅使投資比縮小而且使投資資本的產出效率下降,這種關係已由Lambsdorff(1999)所證實。

聯合國1997年的「世界發展報告」(World Development Report)把貪污分為兩種類型,一種貪污是按照規定的價格完成交易,貪污人取得部份比例(相當於

一定比例之回扣)；另一種貪污形式是按照貪污人索價，雖然貪得更多，但貪污人寢食難安，事實證明後一種巨貪對投資工程的品質影響最明顯。

2. GDP和GDP成長率

貪污對「國內生產毛額」(GDP)影響如何，若以 Husted (1999) 和 Paldam (1999) 的結論為例，他們認為人口平均GDP低的窮國因為缺乏資金用於廉政建設，因此貪污與GDP惡性循環。至於GDP的成長率與貪污之間並未發現顯著的相關和迴歸關係。

3. 政府支出

有的學者認為政府支出越多，尤其是各種硬體建設工程的支出越多貪污的機會也越多，然而並未找到足夠的證據。Mauro (1998) 卻發現貪污與政府教育支出之間的反向關係，他認為這是因為貪污教育費用不如貪污建設費容易。

4. 國外直接投資 (Foreign Direct Investments, FDI)

Fons (1999) 的研究發現，一個國家的透明度(TI指數)與國際銀行的貸款指數明顯相關，政府的信用、透明度越高取得貸款則越順利，相反，貪污指數高的國家貸款難，流入的FDI相對會少。

Wei (1997) 的研究更指出，美國的投資者在1977年以後傾向於向較少貪污的國家直接投資；而日本的投資者相反，他們喜歡使FDI在貪污較多的國家進行，或許這與日本商人習慣行使賄賂有關。

5. 國際貿易

Lambsdorff (1998) 的研究發現，比利時、法國、義大利和荷蘭，南韓等國在明顯有貪污的國家進行國際貿易時容易取到競爭

優勢，澳洲、瑞典、美國的情況則不然。

三、反貪污

(一) 貪污影響家庭福利是過街的老鼠應該叫「打」

澳洲是透明度高的乾淨國家，在那裡60%以上的居民唾棄貪污，新南威爾斯州由1994年起進行民意調查，有一個問題是：政府公共部門的貪污是否影響了你的家庭？1994年回答「是」的人數佔46%，1999年上升到63%，對此不關心的人口比例只有5~8%。

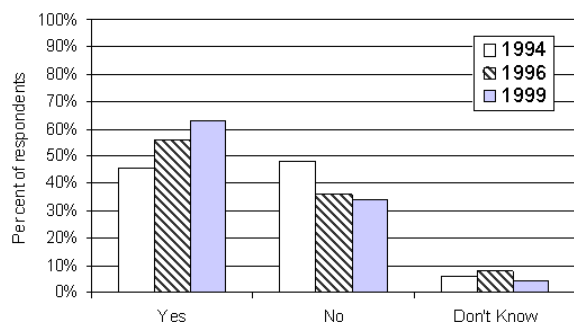


圖1、澳洲新南威爾斯州的民調

民調的另一個問題是「貪污是如何影響老百姓生活的？」，大部份的答案(36%)是財政效應，即通過政府財政的再分配而使老百姓遭苦，18%的人回答「每個人都受到貪污的負面影響」，10%的人認為「貪污使決策品質下降」。

(二) 宗教與文化的力量

人與人互信程度高的文化區域貪污較少，La Porta (1997) 等人對33個國家進行抽樣調查，發現「老百姓認為彼此均可相信」程度高的地區，貪污現象都不嚴

重，由此可見努力建設和提高「社會性資本」是反貪污的重要措施。

La Porta 的研究還發現宗教有助於減低貪污的傳播，他用64個國家的不同宗教人口的資料與貪污指數進行迴歸，得出以上結論。

在文化因素中，性別文化也是學者的研究內容，Swamy（1999）根據66個國家的資料，研究發現勞工部門，國會中的女性比例越多，貪污越少，所以他認為增加女性的政府首長是肅清貪污的一項重要手段。

（三）建立國家廉政體制（National Integrity System）

根據各國經驗，僅僅加強司法力量並不能遏制貪污，需要全面地在各個社會部門

實行廉政的系統，首先需要成立國家級的廉政公署並參加「國際透明組織」成為這個組織的一員。貪污是跨越國界的幽靈，只有通過全球化的反貪污鬥爭才能徹底肅清。

（四）結語

貪污是多種成分組成的毒藥：

●在人道上，貪污腐敗使人性扭曲，並導致人權遭受不斷侵害。

●在民主上，貪污損害民主體質最後使經濟建設的成就化為烏有。

●在道德上，貪污腐蝕人心使社會增長墮落。

●在經濟上貪污扭曲市場機能，惡化分配，增加稅民的負擔。 ◎