

政治貪腐的制度理論： 以亞洲各國為例的分析

林宗弘*

香港科技大學社會科學部

博士候選人

韓佳**

香港中文大學政府與公共行政學系

博士生

摘要

爲什麼貪腐在亞洲某些社會中橫行，卻在另一些社會中得到了有效的控制？本文提出了一個研究政治貪腐的制度主義觀點，我們收集了亞洲十一國的縱列數據（Panel data）與國際透明組織（Transparency International, TI）的貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI）；並且引進 Systematic GMM 模型，希望對導致政治貪腐的因素提出亞洲的經驗證據。統計結果顯示，亞洲各國的經驗與全球的比較研究之間並沒有衝突，首先，我們發現威權主義與貧富差距將導致亞洲各國的政治貪腐程度顯著惡化。其次，相對於非民主體制，民主體制似乎更容易因不平等而導致政治貪腐。

感謝幾位匿名審稿人建設性的評論，香港科技大學的崔大偉（David Zweig）教授，蔡永順教授，吳曉剛教授，香港中文大學馬嶽教授的指導以及香港科大社科部研究員白營先生在統計方面的協助。世新大學胡龍騰教授，臺灣透明組織余致力執行長，以及中央研究院社會學研究所李宗榮博士等分別在臺灣政治學會年會、世新大學的研討會與台灣社會學會年會上針對不同版本的稿件給我們非常有幫助的建議，但文中仍有錯誤是兩位作者之責任。電子信箱：
*zoolin@ust.hk; **hjsue@cuhk.edu.hk

◎《台灣政治學刊》第十二卷第一期，頁 53-100，2008 年 06 月出版。

最後，我們發現以亞洲各國大專以上教育入學率來衡量的人力資本存量，似乎有助於提升公民社會對抗國家貪腐的能力。

關鍵詞：政治貪腐、新制度主義、民主、所得不平等、人力資本

壹、導論：腐敗的亞洲政治？

二十一世紀初的亞洲政治似乎染上了貪腐的慢性病。2001年的一月份，菲律賓總統艾斯特拉達在群眾示威中辭職下台，並且在2007年遭菲國最高法院判重刑，發布特赦令的總統艾若育似乎也醜聞纏身。2001年七月，印尼總統瓦希德以貪腐之名遭到國會罷黜。2002年，南韓前總統金大中的兩個兒子雙雙遭到南韓檢方起訴並判刑。2006年的九月，台灣總統陳水扁挪用國務機要費案與第一家庭的官司激起了反貪腐的街頭運動，親家趙玉柱與女婿趙建銘遭判刑。2006年泰國的軍事政變，部分跟前首相塔信與新加坡淡馬錫私有化交易的貪腐情節有關。同時，上海市委書記陳良宇挪用社保基金炒作房地產的案情遭到中共中央調查而曝光，為北京政壇掀起十七大權力鬥爭的序幕，國家反貪腐局隨之成立，以宣示中國政府反貪的決心。最後，2007年5月日本農林大臣因非法獻金的傳聞自殺，年金貪污事件更令自民黨政權在參議院選舉中重挫，間接導致安倍晉三內閣在2007年九月份垮台（見表一）。

政治貪腐也被學術界視為1997年亞洲金融風暴的元兇之一，學界普遍相信，官商勾結與政治貪腐應該為日本的金融壞帳、與後泡沫經濟時期長達十五年的景氣衰退負責（蔡增家2007; Jon 2003; Colignon and Usui 2003），泰國、印尼與南韓所受到的金融重創，也可能是貪腐的後果。然而，亞洲風暴的股

鑑未遠，中國大陸與越南的高速成長卻混淆了人們的目光，「貪腐可能有助於行政效率與經濟成長」的看法仍獲得少數研究的支持（Leff 1964; Rock and Bonnett 2004; Wedeman 2002）。不幸的是，除了經濟發展的光輝成就之外，政治貪腐的幽靈始終在亞洲的上空徘徊。

從方法論的角度來看，對亞洲貪腐的研究長期依賴對個案的田野調查而缺乏系統性的比較，這很容易導致因果關係的倒置。舉例而言，我們認為中國等個案中出現貪腐與成長並行的特殊現象，或許只是經濟開放的同時帶動的官僚尋租行為（rent-seeking），貪腐促進成長的說法混淆了兩者之間的因果關係。表一呈現亞洲各國重大的政治貪腐事件，顯示貪污可以發生在各種不同政權型態、經濟發展程度或宗教文化背景的社會，個案研究恐怕很難釐清上述制度因素與貪腐的關連。

本文研究的焦點是導致政治貪腐的制度因素，而政權型態、經濟轉型與隨之而來的貧富差距皆是其中之一（Montinola and Jackman 2002）。首先，在理論上我們延伸了理性選擇學派的研究，但是更著重實際的政治制度設計與貪腐程度之間的關係，並提出了新制度主義的觀點。其次，我們採取量化研究方法，運用包括亞洲十一國在內的縱列數據（Panel data）與國際透明組織（Transparency International, TI）的貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI），來估計各種政經體制的影響，以呈現制度導致貪腐的經驗證據。

表一、東亞各國政治領袖涉入的貪腐事件一覽，2000-2007

年度	國家	涉案政治領袖	政治體制分類
2001	菲律賓	艾斯特拉達 (Joseph Estrada) 總統	部分民主/ 威權體制
2001	印度尼西亞	瓦希德 (Abdurrahman Wahid) 總統	部分民主/ 威權體制
2003	南韓	金大中 (Kim Dae-June) 總統	民主體制
2006-2008	台灣	陳水扁 總統等	民主體制
2006	泰國	塔信 (Thaksin Shinawatra) 首相	民主體制 (2006年軍事政變)
2006	中國大陸	陳良宇 上海市委書記、中共中央委員	非民主體制
2007	日本	松岡利勝 (Toshikatsu Matsuoka) 農林水產省大臣	民主體制

資料來源：(a)政權分類來自 Freedom House 2007

我們發現在貪腐的起因方面，亞洲各國的經驗與全球的比較研究之間並沒有衝突，從整體統計結果來看，完全不民主的政體可能是較清廉的政治體制，部分民主體制（包括威權體制與轉型中的政體）反而比完全不民主或是完全民主體制更為貪腐，而且貧富差距的惡化將會導致貪腐程度上升，然而，民主化過程中貧富差距的擴大可能是導致貪腐惡化的最主要因素。此外，高等教育的擴張似乎有助於提升公民社會對抗政治貪腐的能力。至於某些研究者曾強調的宗教、文化或法律因素，在亞洲的統計證據中，出現了與過去的貪腐研究不太一致的結果。最後，我們將根據本研究的結論，對亞洲與台灣政治貪腐的治理提出反省與建議。

貳、政治貪腐：理論回顧與新制度主義

政治貪腐過去並非政治學經驗研究的重點，直到 1970 年代末期隨著對發展中國家威權政體與民主化研究的增加，才逐漸受到關注，近三十年內出現了不少重要作品（Kawata 2006; Klitgaard 1991），然而多數研究被放在新興民主體制的責任政治（accountability）與民主鞏固議題的範圍內討論（Schedler, Diamond and Plattner 1999），就政治現實與學術重心來看，政治貪腐也多半從屬於國家能力、經濟發展與政權轉型等重大問題之下，或許因此使得政治貪腐的理論發展與經驗數據收集，都處在相對不成熟的階段。

一、政治侍從主義與理性選擇理論

回顧有關政治貪腐的文獻，可以發現兩類分歧的學科觀點。第一類觀點來自政治人類學與社會學的質化研究，我們稱之為「侍從主義（Clientelism）」視角。在早期的現代化理論中，政治貪腐似乎只是傳統社會的產物，被認為將會隨著經濟發展與政治現代化而終結。然而，這種簡化的論點遭到人類學者的嚴厲挑戰。政治人類學與社會學者將侍從主義—在社會階層中垂直而成對的交換關係—視為一種持續的制度與文化產物，即使在現代民主制度與市場經濟的外殼中也能存活下去。在日本、法國、義大利、馬來西亞、拉丁美洲例如墨西哥或者前共產國家的研究當中，對於恩侍關係與地方政治貪腐皆有豐富的探討（Eisenstadt and Roniger 1984; Haller and Shore 2005; Kobayashi 2006; Schmidt, Guasti, Lande and Scott 1977）。歐洲與美洲各地的政治學與人類學研究指出，天主教盛行區域比清教盛行區域更容易產生侍從主義，並且滋生結構性的貪腐

(Kobayashi 2006; Putnam 1993)。對於台灣學者而言，此一論點並不陌生，有關地方派系的研究，對於台灣的買票與都市土地炒作的精英網絡有深入的田野紀錄（王金壽 1997; 王振寰 1996; 陳明通 1995; 陳東升 1995; 蔡明惠 1998; Wu 1987）。

第二類觀點來自經濟學與公共選擇研究，我們稱之為「理性選擇 (Rational choice)」視角。此一觀點源自 Rose-Ackerman (1978; 1999) 的經典作品，將政治貪腐視為委託代理問題 (Principal-agent problem)，或者是官僚與企業之間的單次與多次賽局。簡言之，此派學者認為在民主體制中，民選政治人物與行政官僚都是選民的代理人 (Kiser 1999; Szanto 1999)，由於選民在採取集體行動監督其公共代理人時產生了搭便車 (free-rider) 難題 (Olson 1965)，分配公共資源的政治權力與行政過程造就了政治貪腐的機會。其次，Rose-Ackerman (1978) 區分了高層政治貪腐與官僚行政貪腐，將之視為結構不同的代理問題，前者產生於選民監督民選領袖的困難，因此選民可以透過下一回合的選舉，以撤銷支持來懲罰政黨或領導人，後者產生於選民與行政機構之間，由於行政官僚不直接對選民負責，而必須由民選領袖監督與懲罰之。Rose-Ackerman 的經典之作引導了新古典經濟學與公共行政學者對貪腐的數學分析，這一類作品將貪腐的結果視為一組由受賄者與賄賂者雙方的風險、刑罰的成本、與貪腐的效益等因素組成的效用函數下的賽局之「解」，並發展出各種複雜的模型。近年來，台灣的公共行政學者也開始投入貪腐議題的測量與比較分析，並且逐漸發展出跨學門的研究趨勢（江岷欽 1996; 余致力、陳敦源、黃東益 2003; 余致力、蘇毓昌 2007）。

二、政治貪腐的新制度主義理論

第三類觀點目前仍在發展之中，我們稱之為新制度主義（neo-institutionalism）視角（La Palombara 1994）。近年來關於貪腐的研究裡，許多學者企圖調和「侍從主義」視角與「理性選擇」視角的差距，並且受到社會資本與國家社會關係等研究取向的影響，逐漸發展出更複雜的理論架構，例如 Donatella della Porta 與 Alberto Vannucci（1999; 2006）對義大利貪腐問題的分析與 Michael Johnston（1999; 2005）的跨國研究。儘管在他們的作品中已經提出制度（institutions）對貪腐的影響，卻沒有形成整體的學派（Gerring and Thacker 2004; Svensson 2005）。Della Porta 與 Vannucci 認為貪腐的政治制度分析，是對理性選擇學派的一種補充，接受政客與官僚會運用政治權力極大化私人利益的經濟理性假設，以分析由代理問題的成本、風險與第三方介入的差異所造成的各種貪腐型態。由國家與公民的代理問題衍生出第三方介入的貪腐網絡，又可以區分為以公共權力為手段的政黨、官僚貪腐與親信貪腐，或以私人資源為手段的黑道幫派貪腐與企業貪腐（Della Porta and Vannucci 2006）。上述的貪腐研究，可以視為新制度主義視角的先行者，我們的研究則希望進一步釐清影響政治貪腐的制度因素。

隨著全球比較政治研究與統計方法的新發展，政治學界開始重新審視過去被貪腐理論忽視的幾個重要問題。首先，過去侍從主義視角與理性選擇視角壁壘分明，前者研究範圍更集中在發展中國家的政治文化，其中多數是非民主政權；而後者研究的是民主體制裡的公共行政監督問題，兩者看似不相關。但

是隨著政體比較研究的復興（La Porta et al. 1999; Muller 1988; Przeworski et al. 2000），政權型態與貪腐的關聯再度成為比較政治經濟學關心的議題（Paldam 2002; Treisman 2000; William 2001）。其次，儘管常識上不平等似乎是貪腐的起源，但是有關貧富差距與政治貪腐的實證分析並不多（Johnston 1989），直到近幾年，社會學與政治學界才開始以統計方法來探討社會不平等對政治貪腐的影響（Gupta, Davoodi and Alonso-Terme 2002; Gerring and Thacker 2004; You and Khagram 2005; You 2006）。最後，許多研究提出高等教育或中產階級對經濟發展、政治現代化與政治穩定的作用（Barro and Lee 1993; Huntington 1968; Lipset 1959），貪腐的量化研究卻很少探討高等教育的影響（Svensson 2005）。我們認為人力資本的積累，有助於一般公民運用司法體系或大眾傳播媒體來抵抗行政貪腐，因此，本文首次將政權型態、不平等與高等教育對於政治貪腐的影響同時納入統計模型中討論。

相對於 Douglas C. North（1990）所定義的制度，廣泛包括了各種正式與非正式的規範，我們將重點放在與貪腐有關的政治體制、行政監督與教育體制上。跟隨理性選擇學派對貪腐動機的假設，我們將政治貪腐定義為一種「公共官員為滿足私人利益而濫用職權，導致違反公共利益或掠奪公共資產」的行為（Kobayashi 2006, 9）。也就是說「天下烏鴉一般黑」，只要貪腐的機會成本與風險偏低，當權者都有自利或圖利親信（nepotism）的傾向（Ades and Di Tella 1999）。與理性選擇學派不同之處，在於制度主義者認為導致貪腐或者限制貪腐的制度，並不一定是理性計算的目的或結果。例如教育體制、政權

型態與貧富差距，通常不是貪腐行動者或反貪腐的政治運動理性計算下的制度選擇，卻是行動者所繼承下來的制度環境。也就是說，不同的政治與社會制度有非意圖的作用（unintended consequences）與路徑依賴的效果（path dependence），經常導致政治行動者理性計算貪腐損益時，其風險與機會成本的重大差異（Pierson 2000）。

三、新制度主義的主要理論命題

如同理性選擇派所言，我們認為政治貪腐來自於雙重的委託代理問題（dual principal-agent problem）。第一重委託代理問題來自執政者與行政官僚的關係，當執政者無法建立有效的監督、獎賞與懲罰機制時，行政官僚可以利用代理執行政策的權力對民眾進行剝削，此時官僚收受回扣、亂攤派與亂收費等行為，將導致公共資產流失與公共利益的損害。我們將行政官僚的貪腐行為稱之為行政貪腐，其個人貪腐的程度，是官員的正當收入、貪腐金額、刑罰程度與被懲罰的風險的函數。

第二重的委託代理問題來自一般公民與政府的關係，當一般公民缺乏監督與抵抗貪腐的能力時，執政者與其行政官僚便可以為所欲為，我們將執政者的貪腐稱之為高層貪腐。在不同的政治制度下，第二重代理問題的成本與風險是不同的：民主制度下，公民可以運用選舉或獨立的司法體系來懲罰政治貪腐，對於執政者的監督能力應該大過威權制度下的監督能力，因此執政者或行政官僚的政治貪腐與經濟掠奪行為會有所收斂（Bohara, Mitchell, and Mittendorff 2004）。

然而，在完全專制的政治體制下，由於行政官僚受到上級

嚴格監督、在隨時可能被政治動員鬥垮、或是刑罰十分嚴峻的條件下，行政貪腐也可能是收斂的，而高層貪腐則不存在，因為獨裁者可以隨時合法動用公共資源、任意增加租稅、或者給自己加薪。在最極端的專制狀態下，獨裁者單純以暴力尋租，而不保障人民的私有或集體產權時，自無不當侵占公民權益之虞（Olson 2000），因此只有在公民權利部分受到法令保障、而國家對人民的經濟掠奪部分受到法令限制時，政治貪腐才有明確的定義與範圍。

反之，在專制體制鬆動而民主體制不完整的部分民主／威權體制下，公民財產與政治權利的法令保障模糊，公民的政治監督不健全、對法律體系的運用成本太高、或組織集體行動風險太大，而執政者的行政監督能力不如獨裁者、或是處在衰退狀態時，行政貪腐與高層貪腐都會同時增加（Wei 2001）。因此我們論證，從專制、部分民主（威權）到民主體制之間，政治貪腐呈現非線性的變化，部分民主或民主化中的威權體制比民主體制更貪腐，與政治轉型過程中的體制相比，專制體制反而可能相對「清廉」，即使從生產剩餘的佔有來說，獨裁者對公民的經濟掠奪可能更為兇猛。這是我們的第一個論點。

命題一、政治制度的民主程度對政治貪腐的影響是非線性的；完全專制或民主鞏固的政權較清廉，而部分民主／威權體制或是轉型中的政體，政治貪腐最嚴重。

其次，一般公民對行政貪腐的抵抗，未必取決於民主制度對執政者的懲罰，或者說民主制度下的執政者也未必能夠有效壓制行政官僚的貪腐，因此，個別公民、社團或企業對抗貪腐的能力，可能來自於公民直接運用司法制度與傳播媒體的知識能力。舉例言之，比起不識字的弱勢老農民，所謂的中產階級或人力資本的擁有者，更有可能對行政貪腐，例如亂攤派、亂收費等行爲進行抵抗與制衡，這也間接解釋了高水平國民所得的反貪作用（Svensson 2005, 26-30）。也就是說，高等教育普及程度與政治貪腐應該成反比關係。

命題二、人力資本有助於公民抵抗行政貪腐；因此，高等教育越普及的國家或地區，行政體系越清廉。

社會不平等的程度將會改變公民社會中不同階級的政治監督能力。無論在何種政治體制下，組織化政治行動者的能力都受制於他們所能夠動員的資源。在貧富差距較大的地區，中下階級所能動員的資源有限，對政治貪腐的抵抗能力會更加脆弱。反之，資本家或大地主所組織的利益集團，其政治影響力會提升，也就是貧富越懸殊，地主與資產階級越可能透過貪腐行爲來影響行政官員、或者與統治者結盟，以保持或佔有更多的政治經濟資源（Glaeser, Scheinkman, and Shleifer 2003）。因此，貧富差距擴大將會導致政治貪腐的惡化，而陷入不平等—貪腐—不平等的惡性循環（You and Khagram 2005）。

命題三、階級分化會導致公民社會中政治權力不平等的惡化；因此，貧富差距越大的國家或地區，政治貪腐越嚴重。

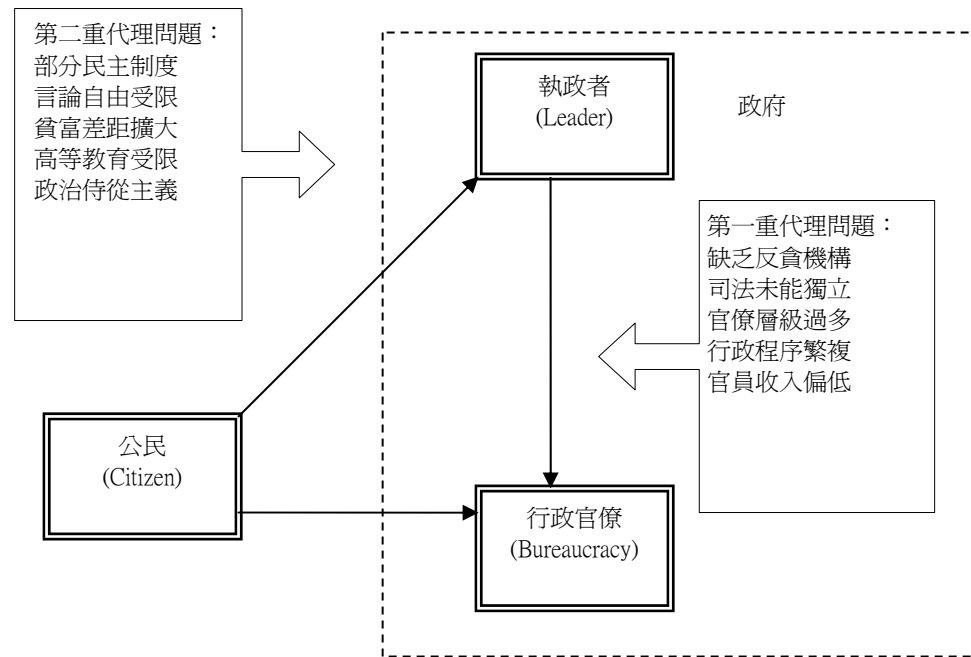
然而，在亞洲經常被提到的兩個異常成功的反貪腐案例：香港與新加坡，既是貧富差距較大又是部分民主的社會，卻建立起廉政公署等有效的反貪機構，這該如何放到我們的解釋架構中呢？我們認為，香港與新加坡兩地的反貪制度克服了第一種代理問題，是執政者有效監督並懲罰行政官僚貪腐的絕佳案例。1974 年成立的香港廉政公署（ICAC），在總督麥理浩（Governor Crawford Murray MacLehose）支持下，花了十年左右的時間，成功地肅清了香港的行政官僚貪腐（Clark 1985），而其政治高層，也就是香港總督本人與行政會議成員等，卻仍然受到獨立的司法制度與英國行政官僚體系的監督，因此，第二重的公民與政府之間的代理問題，並沒有導致嚴重的貪腐後果（Manion 2004）。新加坡的廉政機構貪污行為調查局（Corrupt Practice Investigation Bureau, CPIB）則早建立於 1953 年的英國殖民時期，星國獨立後其權力進一步加強，來自高層的有效監督令新加坡行政官員保持高度清廉，依法行政（Ying 2002）。

命題四、在部分民主／威權體制下，獨立的廉政機構有助於領導人監督與獎懲行政官員，因此有助於減少行政貪腐。

我們將導致政治貪腐的制度條件表現於圖一：在第一重委

託代理關係上，對行政官僚的監督能力與貪腐的機會成本，可能會由於官員收入偏低、行政層級與程序繁瑣與缺乏獨立監察或司法機構而降低，然而這種代理問題只涉及執政者所繼承的國家能力、以及監督行政官僚的成本效益。在第二重公民與政府的委託代理關係上，民主制度與言論自由的不完整、貧富差距的惡化、政治侍從主義的盛行與高等教育資源的不足，將會降低公民的監督能力、提高公民社會自我組織的成本，使高層與官僚貪腐惡化。制度主義並不否認政治文化與理性選擇的論點。但相對於過去理性選擇學派對政治貪腐的微觀經濟分析與侍從主義的民族誌研究，制度主義學派更仰賴跨國的政治經濟比較方法。前面提到的政治貪腐原因，例如貧富差距、政權型態或法律與宗教傳統的差異等，都需要運用跨國比較數據進行分析。本文的第二部分將以亞洲十一國的數據來檢驗上述的制度主義理論。簡而言之，我們認為對政治貪腐的研究應該接受政治人具有經濟理性的前提，避免討論政治道德的角色，才能在現實的政治經濟制度當中，尋找可行的對抗貪腐之道。

圖一：政治貪腐的制度條件



參、亞洲的貪腐：數據來源與研究方法

本文運用量化分析來釐清亞洲政治貪腐的原因。我們根據世界銀行（World Bank 1993）《東亞奇蹟》所挑選的經濟發展案例，對林宗弘（2007）亞洲四小龍制度績效研究所收集的數據加以擴充，納入了亞洲地區的十一個經濟體，她們是台灣、南韓、香港、新加坡、中國大陸、日本、馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓與越南。其餘的國家或地區未能加入此一數據庫，純然是因為缺乏貪腐指數或基尼係數的公開資料，而非研究者刻意選擇下所造成的偏差。因此，本文的數據既有全東亞的代表性，亦能與全球數據庫所完成的研究成果相互應證。

一、測量指標與數據來源

在統計方法上，我們採用了簡單線性迴歸（OLS）與一般最小矩分析（General Method of Moments, GMM），對縱列數據（Panel Data）中導致政治貪腐的因素進行估計，以下是貪腐、民主程度、社會不平等與人力資本的測量方式與數據來源：

測量貪腐：本文中的應變量是政治貪腐，運用的測量指數來自國際透明組織的貪腐印象指數（CPI），貪腐印象指數是根據各國商人、學者與國情分析專家，對一國之公務人員與政治人物廉潔認可的主觀評價，同時也參考了不同國際調查單位的資訊（臺灣透明組織 2006）。此一貪腐指數的信度（Reliability）與效度（Validity）可能由於下列因素而受到質疑：在信度方面，少數專家的主觀認知可能與官員或民眾實際經驗的貪腐狀況有落差；其次，主觀評價的變化往往落後於政策變遷或政治轉型的影響。此外，在效度方面，此一指數參考了其他國際政治

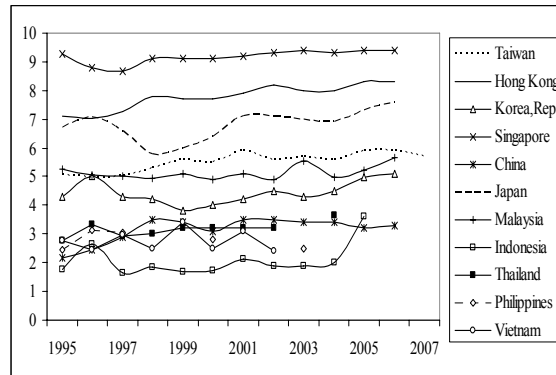
經濟評等，但後者所評估的投資環境或依法行政等，往往未必能夠直接反映貪腐程度（Transparency International 2007）。

爲了改善測量問題，國際透明組織以全球貪腐趨勢指數（Global Corruption Barometer）以及行賄指數等來彌補CPI之不足。前者是依據對民眾的問卷或電訪來彌補專家主觀認知的信度問題，後者則是企圖直接測量商業與政治行賄的程度來彌補其他國際指標的效度問題（臺灣透明組織 2006; 余致力、蘇毓昌 2007），目前所公佈少數幾次調查數據，只能作橫剖面（cross-sectional）的比較。¹ 在亞洲十一個經濟體當中，CPI僅涵蓋 1995 年起到 2006 年的數據，但是這是已知國際數據當中最長的貪腐指數數列，因此我們的樣本數受到嚴重的限制。總之，CPI仍是迄今最重要的國際貪腐指標，即使有以上的種種缺點，研究者仍只能承擔其風險，承認其分析上的限制。

就數據本身來看，CPI 是一個從 0 分到 10 分的量表，包括小數點後一位，分數越高代表該地區越清廉，分數越低代表該地區越貪腐。東亞十一個經濟體的貪腐印象指數在最近十年的變化趨勢，請見圖二。

¹ 另一個國際數據庫來自世銀的CCI（Control of Corruption Index）貪腐指數，由於並不包括台灣與香港的數據，在此只能作為CPI的信度（reliability）檢驗之用。因此，我們也不易藉本研究進一步比較對政治貪腐不同測量方式的優劣（Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2005）。

圖二、東亞十一個經濟體的貪腐印象指數，1995—2006/2007



測量民主：本文對政權類型的測量來自「自由之家基金會」(Freedom House Foundation)的年度報告²中一到七級政治自由量表(Freedom of Country Rating, FCR)。在2003年以前的自由量表中，1.0到2.5分之間被稱為自由國家，3.0到5.5分之間被稱為「部份自由」國家，6到7分是非自由國家，但2003年後3.0到5.0之間是為「部份自由」而5.5到7.0則是非自由國家(Freedom House 2007)。在David L. Epstein等人的論文中認為政權型態應該分為三類：完全民主、部分民主與專制體制(Autocracies)，並以虛擬變項處理，本文也從其建議，將政體區分為專制體制(FCR的非自由國家)，部分民主體制(FCR的部分自由國家)，以及完全民主體制(FCR的自由國家)(Epstein, Bates, Goldstone, Kristensen, and O'Halloran 2006)。

² 本文主要的民主指標均以“Freedom in the World Country Rating 1972-2006.”為準。引用其他民主指標如Polity IV的問題是時間序列短，將會使許多國家的樣本數嚴重減少，相關數據問題見林宗弘 2007。

測量人力資本：我們對高等教育人力資本的衡量，採用的是當年高等教育的粗入學率，來源是聯合國亞太區經濟與社會理事會（Economic and Social Commission for Asia and Pacific）與世界銀行所公佈的官方數據（World Bank 2007a; 2007b），由於台灣並非聯合國成員，其高等教育的粗入學率數據來自中華民國主計處。

測量不平等：我們對社會不平等的測量依賴的是吉尼係數，此一係數在 0 與 1 之間，係數越大代表貧富差距越嚴重。除了亞洲四小龍的官方吉尼係數之外，其餘亞洲各國的吉尼係數補充自聯合國世界經濟發展研究所（World Institute for Development Economics Research (WIDER) 2007）的世界收入不平等數據庫（Income Inequality Database, WIID）。此一數據庫包括聯合國會員國自 1971 年以來的吉尼係數，但是受限於各國的統計能力與資訊管制，亦有部分國家的數據殘缺不全。

除了政權型態、貧富差距與人力資本之外，政治貪腐的研究認為，英國殖民地所建立的政治制度（British colonial heritage）及清教盛行區域（Protestantism）的政治文化有利於提高政治清廉程度（Fisman and Gatti. 2002; La Porta et al. 1999; Paldam 2002; Treisman 2000），經濟自由化與貿易開放程度將會提高對私有財產的保障，可能有助於限制政治貪腐（Ades and Di Tella 1999; Leite and Weidman 1999; Treisman 2000）；法律體系的性質也與政治貪腐有關（La Porta et al. 1999; Treisman 2000）。然而，學界對於經濟發展程度例如人均國民所得

(National Income per capita) (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi 2005; Paldam 2002)、行政權力集中程度 (Treisman 2000) 以及政府規模是否與貪腐直接相關，在理論上與經驗證據上意見分歧 (Friedman, Johnson, Kaufmann, and Zoido-Lobaton 2000; Meltzer and Richard 1981; La Palombara 1994; La Porta et al. 1999; Svensson 2005)。參考上述研究成果，我們將下列兩類經濟與政治或法律變量，列入模型的控制變量：

經濟控制變量：在主要的解釋變量之外，我們將人均國內生產毛額 (Gross Domestic Product per capita) 的對數與對自然資源的依賴程度列入經濟發展的控制變量 (Husted 1999)，其次，國家對經濟活動的參與或干預程度較高時，可能會增加行政貪腐的機會 (Treisman 2000)，因此我們也將貿易開放度與政府支出佔國內生產毛額的比例等經濟自由指標列入控制變量。值得注意的是，東亞的十一個經濟體中，除了中國大陸與越南在我們的研究時段中仍然屬於國家干預程度高的經濟轉型期，其餘國家或地區都屬於貿易開放程度高、政府支出相對較少的經濟體制；此外，馬來西亞與印尼對自然資源有較高的依賴性，但是整體來說，由於亞洲各國間與全球相比，自然資源依賴程度、國家干預程度與經濟開放程度，差異有限，因此，相關的經濟控制變量，在統計效果上可能並不顯著。

政治與法律控制變量：過去政治貪腐的研究常提及英美法系與大陸法系等制度因素或前殖民地遺產的影響，或認為貪腐的政治文化與宗教以及國家對自然資源的汲租能力有關 (Alesina and Wacziarg 2003)。本文曾將相關數據列入模型的

控制變量，但求模型精簡，在多次嘗試後刪除了部分無顯著作用的變量。最後，由於香港與新加坡成立了有效的獨立反貪機構，我們在模型中加入了一個虛擬變量來估計此一制度的影響。本文各地區樣本的資料來源，請見表二。

二、縱列數據的遺漏及補救方法

在數據管理方面，在本文中我們引進填補遺失數據的新方式，以避免選擇性的偏誤（King, Honaker, Joseph, and Scheve 2001; Wawro 2002; Littvay 2006）。如上一節所述，國際透明組織與自由之家所公佈的數據，在最近十年內是相對連續與完整的。在上述所有變量當中，以高等教育入學率與吉尼係數的收集最為困難，經常出現各國數據不連續的狀況，這也是令所有經濟學或政治學研究者頭痛的跨國研究方法論議題。近年來，面對縱列數據由於數列不均衡（unbalance）可能產生樣本損失，政治學與統計學者已合作發展出某些補救方案（King et al. 2001; Paul, Mason, Daniel and Fox 2003）。

首先，我們假設這些樣本是由於國內與國際機構統計上的種種困難而部分隨機流失（Missing at Random）³ 的數據，

³ Rubin 將數據的流失分成三種情況（Rubin 1976）：完全隨機流失（Missing Completely at Random 或MCAR）、隨機流失（Missing at Random, MAR）以及非隨機流失（Missing Not at Random, MNAR or NMAR）。完全隨機流失假設樣本點是因為非系統性的意外而隨機消失，是最常被社會科學家不自覺使用但不切實際的統計假設。隨機流失假設認為除了非系統性的意外之外，某些樣本流失的系統性原因仍可以從數據庫中已經觀察到的變量來推測，非隨機流失假設則認為，某些樣本是由於不在數據庫內的因素影響而系統性消失的。本文主要根據隨機消失假設來填補消失的樣本點。

然而，由於流失數據的年度根據不同的數據來源而有所差異，我們假設不同機構的調查，彼此之間的資訊可以互相彌補。

表二、本文統計模型中東亞十一個經濟體各個變量的數據來源，1995—2006

變量	測量指標	數據來源
貪腐	貪腐印象指數 (CPI)	國際透明組織 Transparency International www.transparency.org
貧富差距	吉尼係數 (Gini Coefficient)	National statistics office from each economies World Income Inequality Database (WIID) www.wider.unu.edu
政治體制	政治自由指標	自由之家 Freedom House www.freedomhouse.org
高等教育 經濟發展	大專教育入學率 人均 GDP 的對數	Statistical Yearbook for Asia and Pacific Pen World Table Database http://datacentre2.chass.utoronto.ca/pwt/
貿易開放 度 政府干預 程度	進出口總額佔 GDP 比例的對數 政府支出佔 GDP 比例	Pen World Table Database (同上) Index of Economic Freedom Database http://www.heritage.org/research/features/ /index/
自然資源 豐富程度	包括石油、天然瓦斯、煤礦等礦業與 核能、火力、水力 與太陽能等發電 產業的產值佔 GDP 比例	Energy International Annual Database (Energy Information Administration 2007) http://www.eia.doe.gov/iea/wepbtu.html
法律體系	英美法系，法國法 系，社會主義法 系，德國法系	La Porta et al. 1999

說明：本文初稿中曾經加入宗教背景—清教徒佔人口百分比 (%) Protest—

ants), 以及族群政治衝突程度不同族群或不同語系的派系衝突 (The ethnic fractionalization and the linguistic fractionalization), 這兩個數據曾有其他作者引用, 但與本文理論並無直接關聯, 在審稿人建議下予以刪除, 有興趣的讀者可以參考 CIA (2008) World Fact Book。

在隨機流失假設之下, 統計學者運用兩種方式來填補遺失的縱列數據: 第一種方式為馬爾卡夫鍊蒙地卡羅法 (Markov Chain Monte Carlo, MCMC) (Hastings 1970), 第二種稱為自我啟動 (bootstrap) 法。我們運用哈佛大學 Gary King 等人所發展出的 Amelia II 軟體程式與較為簡單的 bootstrap 法求出各變量之間的關係, 此一方法使用數據庫中現存的、隨時序變化的相關變量 (time variant variables) 來進行估算, 並且依據已知的數據收斂狀態評估其信度後, 才填補缺損的高教育入學率與吉尼係數數據 (Allison 2002; King et al. 2001; Schafer and Olsen 1997)。根據 Amelia II 得到的吉尼係數與高等教育入學率填補而成的完整數據庫, 其敘述統計的結果見表三。

此一填補流失樣本的方式依據的是各種數據的相關性, 因此勝過在兩個時點之間取簡單的平均數等方法, 對填補的數據引進了更大的變異程度, 但是仍然有可能低估真正的標準差。此外, 雖然本文的數據通過了 Amelia II 程式所提供的的流失樣本估計值收斂的檢驗, 我們必須承認樣本數不足, 可能影響了 bootstrap 法的效果。除了等待數據隨時間累積、或者以更大地理範圍的樣本來解決統計問題之外, 小樣本與數據流失等難以克服的跨國縱列數據問題, 仍有待方法論研究者的探索 (Potthoff, Tudor, Pieper, and Hasselblad 2006)。

表三於此（橫式）

肆、統計模型的估計結果

縱列數據的型態決定了統計模型的選擇範圍。本文的應變量貪腐指數 CPI 為 0 到 10 之間，包括小數點後一位的指數，因此我們視之為連續變量，然而此一連續變量的前後期數據有相當程度的延續性，從理論上來看，這是造成某程度貪腐的制度的路徑依賴，因此，我們傾向採用 CPI 的清廉程度成長率，也就是後期減前期所得到的變動量 Δ CPI 作為應變量。其次，我們採取兩種統計模型來估計 CPI 的變化量：第一種方式是以 Ordinal Least Square (OLS) 方式來對 Δ CPI 作迴歸。OLS 的好處是簡明易懂，壞處在於無法估計縱列數據的動態變化，事實上，這種做法將縱列數據當成橫斷面數據的匯合，損失了一部分時間面向的資訊。另一個 OLS 可能存在的問題，是政治貪腐與其他自變量的內生性偏誤 (Blundell and Bond 1998)。我們將 OLS 模型一到模型三的迴歸結果，列於表四。

我們採用的第二種統計模型是計量經濟領域近年來發展出的一般最小矩分析 (GMM)。GMM 的估計方式大幅放寬了 OLS 的嚴格條件限制，例如應變量與自變量各期的獨立性。ABOND2 是 GMM 家族中流行的模型之一，又被稱為 Systematic GMM 模型 (Arellano and Bond 1991; Bond 2002; Roodman 2006)。Systematic GMM 以前期數據來推論後期數據的作法，相對確保了時間上的因果關係，並且控制了總體經濟學上常見的內生性問題，其估計方式有一步驟法與兩步驟法。事實上，本文中 OLS 模型的結果與 GMM 類似，多數變量方向相同但顯著程度略有差異。我們將 Systematic GMM 模型四與模型五的結果列於表五。

表四、對東亞十一個經濟體的貪腐印象指數（CPI）與貪腐指數變化量（ Δ CPI）的簡單多元線性迴歸模型，1995年到2006／2007年

自變量	OLS 模型		
	模型一 CPI	模型二 CPI	模型三 Δ CPI
前一期的吉尼係數	2.323 (1.503)	-7.402*** (2.786)	-10.331*** (2.287)
部分民主／威權體制	-8.798*** (1.024)	-5.165*** (0.898)	-3.792*** (0.719)
完全民主體制 (非民主體制為對照組)	7.385*** (1.750)	-1.554 (1.964)	-3.136*** (1.161)
部分民主x前期吉尼係數	25.081*** (2.304)	14.546*** (2.395)	10.272*** (1.978)
完全民主x前期吉尼係數	-18.251*** (3.798)	4.681 (4.781)	8.489*** (2.967)
大專教育入學率	0.021** (0.010)	0.011 (0.008)	0.005* (0.003)
人均國內生產毛額對數		-0.02 (0.087)	-0.044 (0.035)
政府支出佔 GDP 比例		-0.070*** (0.015)	-0.001 (0.008)
自然資源豐富程度		0.035*** (0.007)	0.013** (0.007)
貿易開放度的對數		-0.001 (0.008)	-0.018*** (0.048)
獨立的反貪機構 (虛擬變量)		3.731*** (0.263)	-0.124 (0.173)
英美法律體系		-0.49 (0.683)	0.383* (0.225)

表四、對東亞十一個經濟體的貪腐印象指數 (CPI) 與貪腐指數變化量 (Δ CPI) 的簡單多元線性迴歸模型，1995年到2006/2007年 (續)

自變量	OLS 模型		
	模型一 CPI	模型二 CPI	模型三 Δ CPI
法國法律體系		-1.889** (0.725)	0.217 (0.256)
社會主義法律體系		-1.521**	0.274
常數項	1.893*** (0.532)	12.557*** (1.473)	3.528*** (1.093)
N	104	104	104
R-squared	0.75	0.92	0.21

附註：(a) 括弧內的數字為標準誤。(b) 根據已經填補流失數據的樣本來計算迴歸模型。(c) 正向的相關係數代表清廉程度上升，負向的相關係數代表貪腐程度惡化。(d) * $p < .10$, ** $p < .05$, *** $p < .001$ (two-tailed tests)。

表五、對東亞十一個經濟體的貪腐印象指數 (CPI) 的
Systematic GMM模型，1995年到2006/2007年

自變量	Systematic GMM 模型	
	模型四 CPI	模型五 CPI
前一期吉尼係數	-9.402* (0.089)	-15.296* (0.467) ⁺
部分民主/威權體制	0.969 (0.258)	-7.084*** (0.298) ⁺⁺
完全民主體制 (非民主體制為對照組)	-1.154 (0.144)	-5.172 (0.555)
部分民主×前期吉尼係數		18.193** (0.308) ⁺⁺
完全民主×前期吉尼係數		12.767 (0.308)
大專教育入學率	0.039*** (0.000) ⁺⁺	0.004 (0.307)
人均國內生產毛額對數	0.184 (0.226)	0.0216 (0.835)
前一期應變量	0.488* (0.147)	0.889*** (0.000)
常數項	4.841*** (0.002)	6.413** (0.398)
N	104	104
縱列數據的列數	11	11
m1	-2.06	-2.01
m2	1.07	1.14
Hansen test (Overidentifying Restriction)	0.41	0.38
Difference in Sargan (GMM)	0.49	0.567
Difference in Sargan (IV)	0.974	0.642
工具變量個數	9	9

附註：(a) 括弧內的是根據兩步驟標準誤 (two-step corrected standard errors) 所得到的 P-value。(b) 表中的“*” 符號表示的顯著程度也是根據兩步驟標準誤：* p<.10, ** p<.05, *** p<.001，“+” 符號表示的顯著程度則是根據一步驟

修正標準誤 (one-step robust standard error) : + $p < .10$, ++ $p < .05$, +++ $p < .001$
(b)表中報告的 $m1$ 與 $m2$ 是對前一期 (first-order) 與前二期 (second-order) 序列對第一階殘差項 (first-differenced residuals) 的相關程度統計檢驗, 假設為後者為漸進分布 (asymptotic distribution) $-N(0,1)$ 。(c)表中報告的 Hansen test 的 P-value 是用來測量模型中的工具變量否為外生的指標, 此一數值顯著則為 Over-identification。(d)表中報告的 Sargan test 的 P-value 是用來測量模型中子集的工具變量否為外生的指標, 此一數值顯著則為 Over-identification。(e) GMM 模型要求工具變量的數目, 亦即時間序列的次數必須少於或等於縱列數據的列數, 所謂列數就是本文的十一個經濟體。

在各種模型嘗試的過程中, 我們發現政治體制與社會不平等有嚴重的交互作用 (interaction), 也就是說, 完全民主或部分民主體制在遭遇貧富差距時, 所導致的政治貪腐程度有顯著的差異, 因此, 在簡化的 OLS 模型一當中, 我們只估計了落後一期的吉尼係數、實質經濟成長率的對數、完全民主與部分民主的虛擬變量, 以及完全民主和落後一期吉尼係數的乘積、與部分民主和落後一期吉尼係數的乘積。在模型的解釋上, 政權型態是以完全不民主的體制為對照組; 正向的相關係數表示該自變量會導致該地區清廉程度上升, 反之, 負向的相關係數表示該自變量會導致該地區貪腐程度惡化。在 OLS 模型二當中, 我們加入其他控制變量, 包括高等教育入學率、政府干預程度、自然資源依賴度、經濟開放度的對數與法律體系虛擬變量, 模型三則是以 ΔCPI 為應變量, 我們將集中解釋模型二與模型三的各项結果, 並以之與 GMM 模型比較。

模型二將 CPI 視為一種不受時間影響的貪腐程度主觀認知, 因此其統計結果主要受到跨國比較的政治經濟制度差異所左右。在此模型中, 一方面社會不平等對貪腐的惡化有顯著的影響 (-7.402); 另一方面完全專制與完全民主體制在各方面的

差異不顯著，而部分民主體制下政治貪腐顯著惡化（-5.165），但部份民主又對吉尼係數的惡化所帶來的貪腐問題較有抵抗力。其次，大專教育的入學率的提高與獨立反貪機構的存在都有助於減少政治貪腐。然而，模型二的假設並不現實，特別在反貪機構的作用方面，模型二與模型三的統計效果正好顯著地相反，這顯示反貪機構可能無法持續減少貪腐程度，或是其保障政治清廉的能力會隨設立的歷史較長而遞減。

由於貪腐程度的認知調查，有其時間序列上的延續性，而制度變遷的效果也可以納入其中，模型三以 ΔCPI 為應變量的統計結果相對比較合理。我們發現，模型三當中不平等的淨效果對政治清廉產生非常負面的影響，前期吉尼係數上升 0.1 會導致 CPI 指數下降達 1.03。在政權型態的淨效果方面，完全民主（-3.136）貪腐程度高於完全專制，但是部分民主（威權體制）是最貪腐的類型（-3.792），兩者相差 0.6 個 CPI 而且彼此差距不顯著，然而，兩種政權對於不平等的反應並不相同，吉尼係數每增加一個標準差（0.08），完全民主體制比部分民主體制惡化約 0.14 單位的 CPI，也就是相對於威權體制，完全民主以及完全專制的體制兩者對社會不平等所造成的貪腐更缺乏抵抗力。然而，即使吉尼係數上升兩個標準差（0.28，發生機率小於 0.05），完全民主體制或完全專制體制的表現仍然略優於部分民主體制。最後，高等教育入學率每上升百分之一，政府清廉程度會上升 0.011 單位，但在某些模型中效果不顯著。

以非民主體制為統計基礎的對照組，上述的統計相關係數大致符合理論的預期。值得注意的是，幾個政治經濟的控制變量出現意想不到的結果。首先，實質經濟成長率對政治貪腐的

改善與政府支出比例對政治貪腐的惡化，影響並不顯著，反之，經濟開放度的對數越高，政治貪腐越嚴重，顯示市場經濟的發展與政府支出減少無助於改善貪腐；這個特殊的情況可能來自經濟開放最快的地區，例如中國大陸與越南，官員貪腐隨貿易開放而迅速惡化（Terisman 2000）。其次，如同其他研究已經指出的，在控制了其他因素之後，相對於大陸法系的日本、台灣、南韓、或者社會主義法系的越南與中國大陸，英美法系的香港、新加坡、泰國與馬來西亞的政府明顯較為清廉。最後，我們必須改用其它統計模型，才能消除或控制法治與宗教變量的固定效果。

因此，我們引進了 GMM 模型。由於 GMM 模型可以估計前一期甚至前兩期固定因素動態效果的特質，比固定效果模型（Fixed-effect Model）更準確甚至更有效率，我們得以大幅度簡化模型的自變量。更重要的是，GMM 模型測量到的是在時間序列上可變的制度對政治貪腐的影響，例如政治轉型或是教育提升，而且有效控制了大部分短期內非常難以改變的固定效果，例如民眾的宗教信仰與政府的法律體系。因此，GMM 模型的結論或許更有參考價值。

在模型五當中我們去除了政權型態與貧富差距的交互作用，結果只有貧富差距與大專入學率影響政治貪腐的程度。模型六將政權型態與貧富差距的交互作用放入 GMM 估計時，我們發現完全民主的效果在統計上並不顯著，但是部分民主體制在兩方面與其他體制顯著不同：首先，其淨效果對於貪腐印象指數是負向顯著的，也就是相對於完全專制體制與完全民主體制，部分民主體制的政治貪腐程度嚴重許多；其次，相對於完

全專制體制與完全民主體制，部分民主體制的貪腐程度可能與吉尼係數較無關聯，反之，完全民主體制最容易因為貧富差距惡化而導致政治貪腐的擴散。然而如 OLS 模型所顯示的，我們在計算 GMM 模型中的各項係數之後發現，即使吉尼係數上升四個標準差，也就是機率在千分之一以下時，完全民主體制的貪腐指數估計值仍然比部分民主體制更高，因此，即便在貧富差距迅速擴大的狀態下，相對於部分民主的威權體制，完全民主體制仍然能夠維持較為清廉的行政與政治體系。

雖然小樣本統計在顯著性方面不太穩定，上述各個模型的係數方向大致符合理論預期。因此，我們仍然可以得到幾個初步的結論：第一，我們可以接受命題一中政權型態與政治貪腐的非線性關係，完全專制與完全民主的清廉程度好過部份民主或轉型中的政體。第二，高等教育的擴張有限制政治貪腐的作用，確認了命題二的觀點。第三，社會不平等對政治貪腐的惡化的淨影響極大，但相對於部分民主體制，在完全民主或完全專制的體制中，階級分化更容易導致政治貪腐。最後，過去研究者所強調的經濟發展、國家干預或貿易開放程度，在統計結果中與亞洲的政治貪腐不是沒有太大關聯，就是與預期的影響方向相反。相對於貧富差距與政權型態的重大影響，經濟發展與政府支出似乎無助於解釋亞洲各國的清廉或貪腐程度。

此外，無論是 OLS 或 GMM 模型，若高等教育入學率放入模型中，則人均國民生產毛額的效果就消失不見，這個變化除了顯示兩者的線性相關之外，也告訴我們經濟成長可能不會直接帶來清廉的政府，是因為經濟成長帶來高等教育擴張，擁有人力資本的中產階級民眾才能抵抗貪腐。然而，我們也發現

模型二與模型三的反貪機構變量呈現了矛盾的結果，其中一種可能的解釋是：雖然在跨國比較的統計數字上，獨立反貪機構對政治貪腐程度的降低有顯著貢獻，但是在制度表現的延續方面，香港與新加坡兩地反貪機構的效果，可能隨設立時間的延長而顯著下降當中。

伍、結論與討論

近年來在亞洲的政治議題上，貪腐經常成爲各國的新聞焦點。以 2007 年的九月份爲例，台灣各級行政首長特別費的可疑支出，導致朝野兩黨領袖皆遭到檢查單位以貪污罪行起訴；菲律賓前總統艾斯特拉達則因貪污遭到判刑；同月 6 日中國國務院所屬的國家預防貪腐局成立，官方媒體大幅報導並宣傳胡溫政權的反貪決心；而名列世界最貪腐國家的緬甸軍事獨裁政權，面對大規模的僧侶抗爭，最後選擇了開槍鎮壓示威者。從表面上看，無論是民主體制、黨國威權體制或軍事獨裁體制，亞洲各地區的人民似乎超越了文化與宗教信仰的差異，紛紛成爲政治腐敗的犧牲品。然而，香港與新加坡反貪機構創造清廉政治的成就，亦歷歷在目（Manion 2004）。

即使貪官污吏不可能杜絕，跨國比較研究或許有助於人們在既定的政治與社會條件下，選擇某種較有效率的制度來治理貪腐。在本文的第一部分，我們提出了貪腐的制度理論，並以東亞十一個經濟體的統計數據來檢驗下列的幾個命題：首先，從完全專制到完全民主之間，貪腐呈現非線性的變化，部分民主的威權體制或轉型中的政體最容易導致貪腐程度惡化。其次，人力資本有利於民眾抵抗行政貪腐，因此高等教育的擴張與貪腐程度成反比。第三，階級分化或貧富差距將導致更嚴重

的官商勾結與政治貪腐。各個模型的統計結果皆傾向支持上述的三個命題。此外，我們發現完全民主體制的貪腐程度，較容易受貧富差距擴張的影響而惡化。

由亞洲各國的統計估計中，我們可以得到一些初步的結論：即使人們對於民主化的績效不很滿意，健全的民主體制應該有助於減少公民與政府之間的委託代理問題，逐步改善政治貪腐；其次，一個擁有豐沛人力資本的中產階級所主導的公民社會，對於政治貪腐具有較高的抵抗能力；反之，階級分化與貧富差距的惡化將會使得政治貪腐日趨嚴重。然而，從極權體制到威權體制、或是從威權體制到民主體制的轉型過程中，政治貪腐的程度有可能先上升後下降，或落入貪腐與社會不平等的惡性循環，甚至導致群眾運動或軍事鎮壓，從而對新興民主秩序的鞏固造成威脅。

在貪腐問題最嚴重的部分民主體制下，建立獨立的反貪機構以追求清廉的行政體系，似乎是一種可行的制度設計。以香港廉政公署的經驗為例，港府高層首先以特赦安撫了行政官僚、特別是警察部門的集體反抗，其次是港督麥理浩長期堅定地支持廉署的肅貪行動，從而克服了執政者與行政官僚的代理問題；而港府在英國政府的監督，與擁有新聞自由的媒體及公民社會的關注下，並未出現嚴重的高層貪腐，因此，廉政公署得以清除香港殖民地官員之間長期擴散的貪瀆網絡。然而，世界上其他國家模仿 ICAC 的企圖，多數成效不彰。在較為成功的案例中，司法獨立與高薪養廉似乎是反貪機構發揮功效的前提（Johnston 2005）。反之在許多發展中國家，貧富差距較大而基層官員薪資微薄的制度環境裡，政治貪腐可能已經成爲民

眾日常生活的一部分，司法判決亦容易受行政權威的左右。在缺乏司法獨立與行政制度的配合下，匆促建立肅貪機構的後果，很可能造就另一個有貪腐嫌疑的單位（Svensson 2005）。

寄望以非民主手段推翻民選領袖，是否真正有助於改善政治貪腐？我們認為若未能從制度上解決雙重代理的監督問題，軍事政變或群眾運動等政治手段無法實質改善貪腐。以近年來亞洲各國的經驗來看，以反貪污之名在菲律賓發起的群眾運動與泰國軍方發動的政變，僅造成政權的輪替，卻沒有進一步改善當地的政治貪腐。一方面，在泰國與菲國司法機構的自主性可疑、基層行政官員的生活也受到貧困所威脅時，政客與行政官僚貪污行為所面對的風險有限；另一方面，以群眾運動或軍事政變推翻現有政權之後，下一個執政者的政治道德仍然得不到任何保證。對亞洲各國反貪政策的比較研究，或許能給台灣的反貪運動與肅貪政策一些啟發。⁴

除了這些建設性的結論之外，本文的研究方法面臨一些嚴重的限制。首先，是應變量的測量問題。衡量貪腐的印象指數，是由少數專家主觀意見所估計的評分。在定義貪腐方面，同樣的行為在不同法律體系中，可能有不同的後果，例如英美法對於圖利罪的定義可能較為寬鬆。此外，某些國家的清廉程度可能被高估，新加坡就有此嫌疑。眾所週知，新加坡黨政高層存

⁴ 對於關注貪腐問題的公民來說，我們認為在司法漸趨獨立、公務員福利尚稱優渥的台灣(王金壽 2006)，加強廉政局編制、或成立更高行政層級的肅貪機構，或許能夠發揮改善貪腐的邊際作用。但是如何塑造更有效的公民監督制度，例如加速訂立法官法、改善公費審計、落實選舉經費與政治獻金的規範，令各級政府的行政層級更簡化與程序更透明化，並給予獨立的檢調單位更多的民意支持，對反貪運動或政策來說，可能是更為優先的目標。

在許多政商網絡，前總理李光耀與現任總理李顯龍，卻可以透過人民行動黨控制下的國會給自己合法加薪，凡是控訴李家有貪腐嫌疑之反對黨政治人物，多淪為階下囚（Mutalib 2003; Tremewan 1994）。雖然 CPI 仍是最重要的國際清廉指標，這個例子顯示以主觀方式測量貪腐時的一些困境。

其次，本文的各個模型顯示小樣本所導致的統計結果不穩定。從簡單的 OLS 模型到 GMM 模型，雖然各個主要自變量的統計方向通常一致，其係數與顯著性卻經常因為加入新的變量而產生重大的變化；某些次要的自變量，例如人均國內生產毛額的對數與政府支出佔 GDP 比例等，在不同的模型中出現了相反的效果，而作者嘗試改用固定效果（Fixed-effect）模型等，結果則比 GMM 更為不顯著，表示我們的結論需要更多研究的支持，相關的統計學與機率議題，例如不同統計模型的優劣，仍有待學界進一步推敲。但本文統計上的根本問題是小樣本的後果，並非選擇好模型（如 GMM）就能克服。因此，未來我們的研究必須持續追蹤並擴大數據的時空範圍。

最後，我們認為貪瀆很難因為道德說教而獲得改善。對專制體制下的人民來說，在租稅與貪腐之間並沒有道德界限，國家只是合法的強盜（Tilly 1990），租稅只是合法的掠奪（Olson 2000），而貪腐只是行政官僚對國家收益的分贓，超過了獨裁者忍受的範圍。對民主體制下的公民來說，租稅與貪腐之間的分界亦非絕對，而是政治人理性計算的一部分。人們或許更關懷政府如何有效運用租稅來創造經濟績效、治理貧富差距，同時減少對公共財政的貪污與浪費。我們的經驗證據顯示，由於政治轉型時期國家能力的調整，民主化未必能夠直接降低政治

貪腐，其鞏固卻仍是改善貪腐的重要條件，反之，期待威權主義領袖提高道德操守以求善治（Kpundeh 1997），恐怕是緣木求魚。在民主體制鞏固的前提下進行各項司法與審計改革，以較有效的制度來改善國家財政的委託代理問題，逐步建立透明化的公民社會監督機制，才是抑制權力者腐化的正途。

（收稿日期：2007年12月28日，最後修改日期：2008年4月16日，接受刊登日期：2008年4月18日）

參考文獻

- 王金壽，1997，〈國民黨候選人買票機器的建立與運作：一九九三年風芒縣長選舉的個案研究〉，《臺灣政治學刊》，2：3-62。
- 王金壽，2006，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》，10（1）：103-162。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。
- 江岷欽，1996，〈行政官僚貪污防治之理論與實務：亞洲各國肅貪措施之比較〉，彭錦鵬主編，《文官體制之比較研究》：263-316，台北：中央研究院歐美研究所。
- 余致力、陳敦源、黃東益，2003，〈非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介〉，《國家政策論壇》，夏季號：39-62。
- 余致力、蘇毓昌，2007，〈國家廉政體系的建構與測量〉，《研考雙月刊》，256：44-54。
- 林宗弘，2007，〈民主與威權的指度績效：亞洲四小龍政治經濟發展的量化分析〉，《台灣政治學刊》，11（1）：3-67。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦出版社。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北：巨流圖書公司。
- 蔡明惠，1998，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮山頂與街仔的爭鬥》。臺北：洪葉。
- 蔡增家，2007，《誰統治日本：經濟轉型之非正式制度分析》，台北：巨流書局。
- 臺灣透明組織，2006，〈全球貪腐趨勢指數〉，台灣透明組織網

站，<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>，查閱時間：2008/2/25。

- Ades, Alberto, and Rafael Di Tella. 1999. "Rents, Competition, and Corruption." *American Economic Review* 89: 982-94.
- Alesina, Alberto, and Romain Wacziarg. 2003. "Fractionalization." *Journal of Economic Growth* 8(2): 155-94.
- Allison, Paul David. 2002. *Missing data*. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Arellano, M., and S. Bond. 1991. "Some Tests of Specification for Panel Data." *Review of Economic Studies* 58: 277-97.
- Barro, Robert J. and Jong-Wha Lee. 1993. "International Comparisons of Educational Attainment." *Journal of Monetary Economics* 32(3):363-94.
- Blundell, R., and S. Bond. 1998. "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models." *Journal of Econometrics* 87: 115-43.
- Bohara, K. Alok, J. Neil Mitchell, and F. Carl Mittendorff. 2004. "Compound Democracy and the Control of Corruption: a Cross-country Investigation." *The Policy Studies Journal* 32(4): 481-99.
- Bond, S. 2002. "Dynamic Panel Data Models: A Guide to Micro Data Methods and Practice." *Working Paper*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Central Intelligence Agency (CIA). 2008. "World Fact Book" <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>> 查閱時間：2008年4月16日
- Clark, David. 1985. "Dirigisme in an Asian City-state: Hong Kong's ICAC." Paper presented at the Thirteenth World

- Congress, International Political Science Association, June 10-13, Paris, France.
- Colignon, Richard A., and Chikako Usui. 2003. *Amakudari: the Hidden Fabric of Japan's Economy*. Ithaca: ILR Press.
- Della Porta, Donatella. 1999. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.
- Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. 2006. "A Typology of Corrupt Networks." In *Comparing Political Corruption and Clientelism*, ed. Junichi Kawata, England: Ashgate Publishing Limited.
- Energy Information Administration (EIA). 2007. "International Energy Annual 2005." <http://www.eia.doe.gov/iea/wepbtu.html> 查閱時間：2008年4月16日
- Epstein, David L., Robert Bates, Jack Goldstone, Ida Kristensen, and Sharyn O'Halloran. 2006. "Democratic Transitions." *American Journal of Political Science* 50(3): 551-69.
- Eisenstadt, S. N., and Luis Roniger. 1984. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fisman, Raymond, and Roberta Gatti. 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries." *Journal of Public Economics* 83: 325-45.
- Freedom House. 2007. "Freedom in the World Country Rating 1972-2006." <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>. 查閱時間：
- Friedman, Eric, Simon Johnson, Denial Kaufmann, and Pablo

- Zoido-Lobaton. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: the Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries." *Journal of Public Economics* 76: 459-93.
- Gerring, John, and Strom C. Thacker. 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34: 295-330.
- Glaeser, Edward, Jose Scheinkman, and Andrei Shleifer. 2003. "The injustice of inequality." *Journal of Monetary Economics* 50:199-222.
- Gupta, Sanjeev, Hamid R. Davoodi, and Rosa Alonso-Terme. 2002. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *Economics of Governance* 3: 23-45.
- Haller, Dieter, and Cris Shore. 2005. *Corruption: Anthropological Perspectives, Anthropology, Culture, and Society*. London: Pluto Press.
- Hastings, W.K. 1970. "Monte Carlo Sampling Methods Using Markov Chains and Their Application." *Biometrika* 57:97-109.
- Huntington, S.P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Husted, Bryan W. 1999. "Wealth, Culture, and Corruption." *Journal of International Business Studies* 30: 339-60.
- Jon Quah, S.T. 2003. *Curbing Corruption in Asia: a Comparative Study of Six Countries*. Singapore: Eastern Universities Press.
- Johnston, Michael. 1989. "Corruption, Inequality, and Change." In *Corruption, Development, and Inequality: Soft Touch or Hard Graft?* ed. Ward, Peter M. 13-17 London and New York:

Routledge.

- Johnston, Michael. 1999. "Corruption and Democratic Consolidation." Paper presented at the Conference on "Democracy and Corruption", Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies, March 12, Princeton University, U.S.A.
- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kawata, Junichi. 2006. *Comparing Political Corruption and Clientelism*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Kaufmann, Danie, Aart Kraay, and M. Mastruzzi. 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. World Bank Policy Research Working Paper 3106. Washington, DC: World Bank.
- King, Gary, James Honaker, Anne Joseph and Kenneth Scheve. 2001. "Analyzing Incomplete Political Science Data: an Alternative Algorithm for Multiple Imputation." *American Political Science Review* 95(1): 49-69.
- Kiser, Edgar. 1999. "Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: an Illustration from State Policy Implementation." *Sociological Theory* 17 (2): 146-70.
- Klitgaard, Robert. 1991. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kobayashi, Masaya. 2006. "Political Clientelism and Corruption: Neo-structuralism and Republicanism." In *Comparing Political Corruption and Clientelism*, ed. Junichi Kawata, England: Ashgate Publishing Limited.

- Kpundeh, Sahr J. 1997. "Political Will in Fighting Corruption." UNDP-PACT and OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Con-text of Developing Economies, Paris, France.
- La Palombara, Joseph. 1994. "Structural and Institutional Aspects of Corruption." *Social Research* LXI: 325-50.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Schleifer, and Rovert W.Vishny.1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15: 222-79.
- Leff, Nathaniel H. 1964. "Economic Development through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist* 8 (3): 8-14.
- Leite, Carlos and Jens Weidmann. 1999. "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth." *Washington,DC: International Monetary Fund. Working Paper*, No.99/85.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53: 69-105.
- Littvay, Levente. 2006. *Corruption and Democratic Performance*. PhD diss., University of Nebraska-Lincoln.
- Manion, Melanie. 2004. *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard. 1981. "A rational theory of the size of government." *Journal of Political Economy* 89: 914-27.
- Montinola, G. R., and R.W. Jackman. 2002. "Sources of Corruption: a Cross-country Study." *British Journal of*

- Political Science* 32: 147-70.
- Muller, N. Edward. 1988. "Democracy, Economic Development, and Income Inequality." *American Sociological Review* 53: 50-68.
- Mutalib, Hussin. 2003. *Parties and Politics: a Study of Opposition Parties and PAP in Singapore*. Singapore: Eastern Universities Press.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Paldam, M. 2002. "The Cross-country Pattern of Corruption: Economics, Cultural, and the Seesaw Dynamics." *European Journal of Political Economy* 18: 215-40.
- Paul, Christopher., William M. Mason, McCaffrey Daniel, and Sarah A. Fox. 2003. "What Should We Do about Missing Data? A Case Study Using Logistic Regression with Missing Data on a Single Covariate." *California Center for Population Research*.
< <http://repositories.cdlib.org/ccpr/olwp/CCPR-028-03>. > 查閱時間：2007年5月20日
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(2): 251-67.

- Potthoff, Richard F., Gail E. Tudor, Karen S. Pieper, and Vic Hasselblad. 2006. "Can One Assess Whether Missing Data are Missing at Random in Medical Studies?" *Statistical Methods in Medical Research* 15: 213-34.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. Robert Leonardi and Raffaella y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. N.J.: Princeton University Press.
- Rock, Michael T, and Heidi Bonnett. 2004. "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies." *World Development* 32(6): 999-1071.
- Roodman, David. 2006. "How to do xtabond2: an introduction to 'difference' and 'system' GMM in Stata." *Working Paper* 103. The Center for Global Development, Washington.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: a Study in Political Economy*. New York : Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubin, D. B. 1976. "Inference and Missing Data." *Biometrika* 63: 581-92.
- Schafer, J. and M. Olsen. 1997. "Multiple Imputation for Multivariate Missing-data Problems: a Data Analyst's Perspective." *Multivariate Behavioural Research* 33: 545-71.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond and Marc F. Plattner. 1999.

- The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Schmidt, S.W., J.C. Scott, C. Lande, and L. Guasti. 1977. *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press.
- Svensson, Jakob. 2005. "Eight Questions about Corruption." *Journal of Economic Perspectives*, 19 (3): 19-42.
- Szanto, Zoltan. 1999. "Principals, Agents, and Clients: Review of the Modern Concept of Corruption." *Innovation* 12(4): 629-32.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell.
- Transparency International. Corruption Perceptions Index (CPI) 2007. "Transparency International" <http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi> 查閱時間：2008年4月12日
- Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: a Cross National Study." *Journal of Public Economics* 76: 399-457.
- Tremewan, Christopher. 1994. *The Political Economy of Social Control in Singapore*. London: the Macmillan press.
- Wawro Gregory. 2002. "Estimating Dynamic Panel Data Models in Political Science." *Political Analysis* 10(1):25-48.
- Wedeman, Andrew. 2002. "Development and Corruption: The East Asian Paradox." In *The Political Business in East Asia*, ed. Edmund Terence Gomez, London: Routledge.
- Wei, shan-Jin. 2001. "Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand?" Paper presented at the UNECE Spring Seminar, in Geneva, Switzerland.
- William, Robert. 2001. "Corruption and Democracy." *Crime, Law*

and Social Change 36: 353-55.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington DC: The World Bank.

World Bank. 2007a. "World Development Indicators: 1971-2004."
〈<http://devdata.worldbank.org/data-query/>〉查閱時間：2008年4月12日

World Bank. 2007b. "Governance Indicators: 1996-2004."
〈<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/index.html>〉. 查閱時間：2008年4月12日

World Institution for Development Economics Research (WIDER). 2007. World Income Inequality Database (WIID).
〈<http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>〉查閱時間：2008年4月16日

Wu, Nai-The. 1987. *The Politics of a Regime Patronage System*. PhD diss., Univ. of Chicago .

Ying, Shang, 2002. *Curbing Corruption: a Comparative Analysis of Corruption Control in Singapore, Hong Kong and Taiwan*. PhD diss., Harvard University.

You, Jong-sung, and Sanjeev Khagram. 2005. "A Comparative Study of Inequality and Corruption." *American Sociological Review* 70:136-57.

You, Jong-sung. 2006. *A Comparative Study of Income Inequality, Corruption, and Social Trust*. PhD diss., Harvard University.

An Institutional Approach to Political Corruption: Statistical Evidence from Asian Countries

Thung-hong Lin

Ph.D candidate
Division of Social Science
HKUST⁵

Han Jia

Ph.D student
Dept. of Government and
Public Administration
Chinese University of Hong Kong

Abstract

Why is corruption rife in some societies while it is seldom seen in others societies in East Asia? In the context of a neo-institutionalist framework, this study attempts to provide an empirical assessment of the source of corruption by using panel data for 11 East Asian economies over a 10-year period. Corruption is measured by the Corruption Perception Index (CPI) which is developed by Transparency International (TI). Given that changes in the CPI exhibits strong time-dependent properties, the systematic general method of moments (systematic GMM) approach is introduced in the analysis in order to acquire more consistent and unbiased results. We find that in parallel with studies for other regions, authoritarianism and income inequality are first of all the most robust factors leading to political corruption in East Asia. Secondly, the interaction between regime-type and inequality illustrates that, in terms of corruption, democracy more easily suffers from inequality than authoritarianism. Finally, the stock of human capital measured by the enrolled rate of tertiary education tends to enhance the capacity of civil society to guard itself against corruption.

⁵ Hong Kong University of Science and Technology.

Keywords: political corruption, Neo-institutionalism, democracy, income inequality, human capital