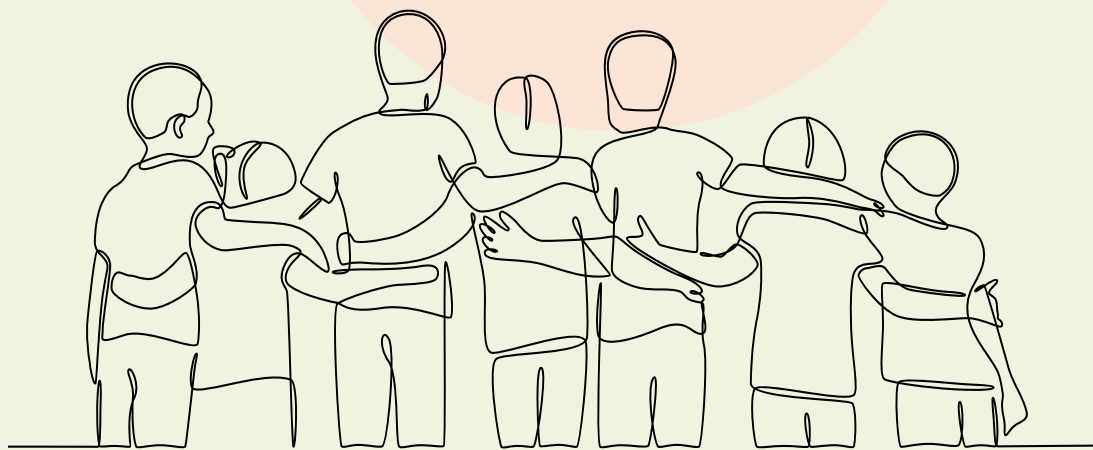


廉能培力 實作手冊



衛生福利部中央健康保險署

113年7月

貪腐是什麼？

p.1

衛生醫療部門
有貪腐問題嗎？

p.5

貪腐是
嚴重的問題嗎？

p.9

p.15

貪腐對公共衛生的影響有
哪些？

為什麼要做
廉能培力？

p.17

廉能培力
可以做到什麼？

p.21

廉能培力
怎麼做？

p.27

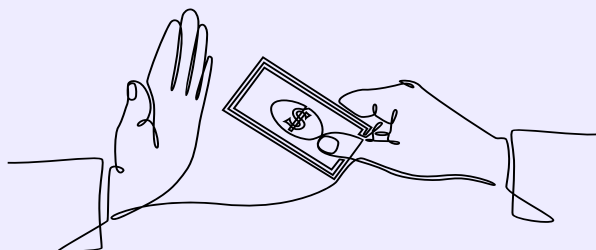
p.31

廉能培力的
未來可能...

貪腐是什麼？

只要有濫用職權以獲取不當利益的行為，
都被視為是貪腐。





貪腐的定義

傳統對「貪腐」一詞最簡潔也可能是最常被引用的定義乃是：「濫用公權力以謀取私利」(the misuse of public power for private profit)。

然而，隨著20世紀末在「政府再造」(reinventing government)風潮的影響下，政府業務大量地民營化與簽約外包，使得民間企業受政府委託執行公權力的情況日益普遍，公權力不再只是由人民委託賦予 (entrust) 公職人員，而有可能是經由公職人員再度委託至民間企業。

因此，為求周延，國際透明組織將貪腐擴大界定為：「濫用受委託的權力謀取私利(the abuse of entrusted power for private gain)。」

在這樣的定義下，貪腐所指涉的對象，不只侷限在公部門服務的公職人員濫用職權而已，還涵蓋在企業與第三部門中服務的任何人，只要有濫用職權以獲取不當利益的行為，都被視為是貪腐。

控制貪腐風險的重要面向

貪腐風險的控制可以著重以下幾個重要的面向加以強調與深化，而這些面向也都正對應著貪腐的風險。

業務獨佔性的破壞

被動地從組織制度設計的方式，將業務的獨一特性瓦解，一般在行政機關會考慮在業務流程中納入更多上層與下層的同仁，破壞其因為個人獨占所產生的道德風險機會。

限制裁量權的濫用

也是被動地從組織制度設計的角度，嘗試建立裁量權運用的明確原則，以及裁量權運用的監督與稽查機制，來限制其濫用的可能風險。

強化課責機制

課責是指公務員對其決定與行動負責，並且要準備好對其決定與行動的合理說明，並且提交適當的審查(Lawton et al., 2013)。藉由這樣的機制確保文官在決策與行動時，對於自己的責任清楚且無可規避的。提高其貪腐行為所可能要付出的代價。

行政公開透明

主動透過組織制度建立公開透明的機制或措施，增加貪腐行為被揭露的機會，間接提高貪腐行為的可能成本。例如現在行政流程都透過數位工具或資訊系統來輔助，一面增加服務提供的效率，一面透過這些資訊系統的紀錄，產生另一種公開透明的可能性。

廉潔價值的培養

有許多公共管理倫理學家擔心，如果政府擴大這種低端的倫理規章制度，將導致政府倫理標準的整體下降。會使得政府官員和文官將只專注於不違反規定，卻很大程度的忽略了他們應該認真評估的倫理責任(Roberts, 2019)。制度可以被設計來控制貪腐的風險行為，然而作為行為主體的人，其自身對於這種廉潔價值的重視，也至關重要。

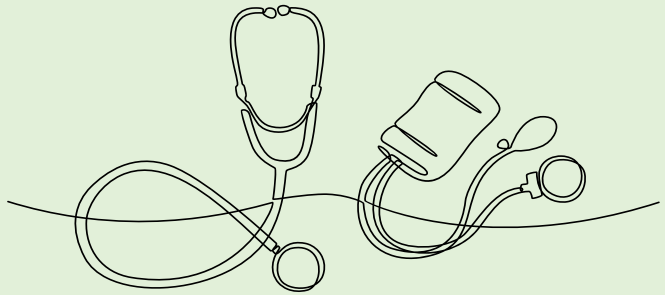
廉潔文化的建立

從前述個人對於廉潔的重視，進而形成組織整體的文化與風氣。廉潔也就成為組織中每個成員所承諾的價值。

衛生醫療部門有貪腐問題嗎？

藥品和醫療設備的使用、提供醫療服務及
收取費用、採購藥品等，都有可能發生貪腐問題。





從聯合國開發計劃署FIGHTING CORRUPTION IN THE HEALTH SECTOR: METHODS, TOOLS AND GOOD PRACTICES的報告來看，衛生醫療部門的貪腐問題大致有以下幾種(Kohler, 2011)：

盜用藥品和醫療設備

例如藥劑師負責藥品的管理和分發，也包含了一些高價值的處方藥和麻醉藥。或許利用職務之便，在藥品管理和分發過程中，逐漸將部分高價值藥品轉移至自己控制的地方。透過修改藥品庫存記錄，透過虛假簽收單和偽造病人處方來掩蓋藥品的流失。並將盜取的藥品在黑市上出售，獲取非法利益。這些藥品包括麻醉劑、止痛藥和一些貴重的抗癌藥物。

在委內瑞拉，接受調查的約三分之二的醫院工作人員知道醫療用品和藥品被盜。同樣，在哥斯大黎加，71%的醫生和 83%的護士報告說，他們醫院的設備或材料盜用現象。烏干達的一項研究發現，藥品轉售是醫護人員最大的收入來源。

非正式給付

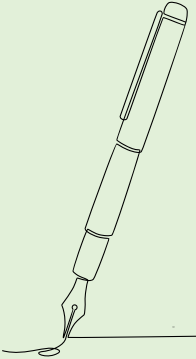
病患及其家屬擔心在醫院可能需要排隊等待，治療效果受到影響，希望能獲得更好的照顧和更快的醫療服務，對醫生表示希望能夠得到優先照顧，並餽贈金錢或昂貴禮品。希望在隨後的治療過程中，得到更加仔細的關照和優先的醫療服務。

在坦尚尼亞的一項非正式給付的研究中便發現，患者通常會為了更好的醫療保健服務而進行非正式給付(換句話說，患者並不總是將其視為賄賂)。坦尚尼亞的醫療人員會利用民眾非正式給付的「意願」，故意製造短缺，來獲取利益。

醫療詐欺

醫師診療或手術後，向健保系統提交虛假的醫療核銷申請，包括一些未實際使用的高價材料和治療項目，試圖詐領費用。全球每年平均有5.59%的醫療支出因詐欺而損失，這是一種故意欺騙，可能會導致詐欺者獲得不必要的利益。

根據世界衛生組織的估計，全球醫療保險支出約為4.7兆美元，這意味著全球因詐欺損失了約2,600億美元。



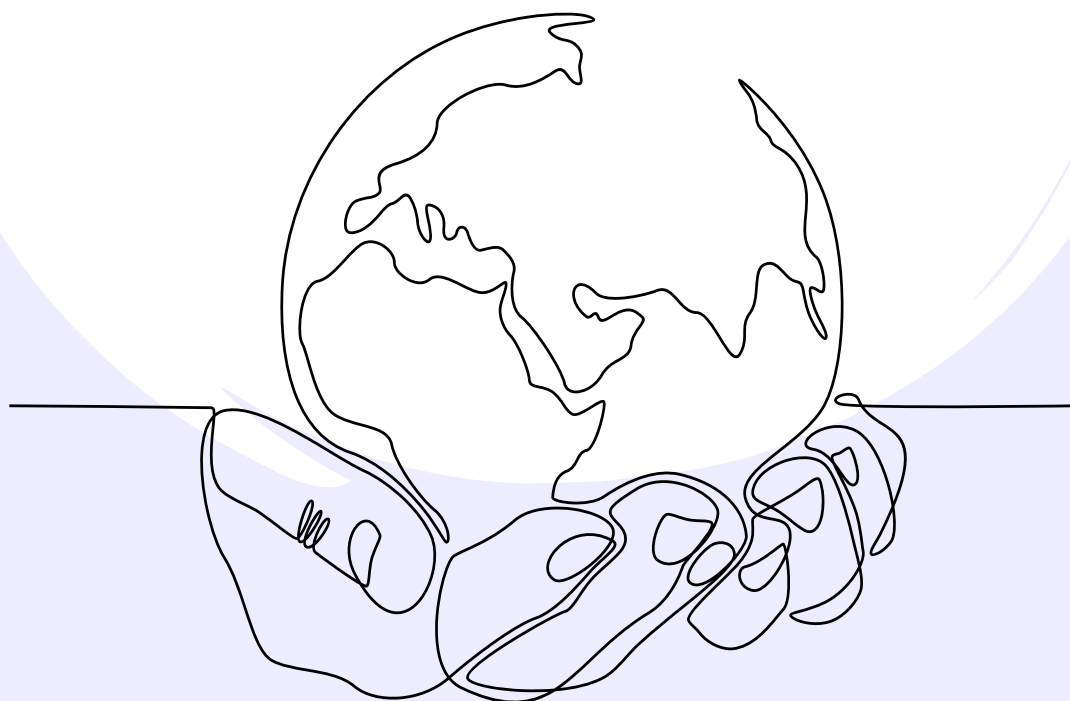
藥品採購風險

公共的藥品採購特別容易發生貪腐風險，因為藥品數量通常很大，而且合約通常利潤豐厚，往往會產生一些貪腐風險。像是規格可能會被操弄偏向某一個供應商；供應商也可能會賄賂採購官員以在採購招標過程中取得優勢；可能會發生產品多付的情況；甚或沒有合理原因，而購買特定產品等風險。

例如，在阿爾巴尼亞，藥品採購中的貪腐個案包括為了個人經濟利益決定採購哪些藥品、透過回扣或賄賂使投標廠商獲得機密資訊，以及在未經批准的情況下使用直接採購而不是競爭性招標。採購詐欺在醫院中尤其危險，因為幾乎所有資本支出都涉及採購，而且時間和技術專業知識往往有不對稱的問題。

貪腐是嚴重的問題嗎？

貪腐影響財富分配，
破壞社會信任和國家機構的合法正當性，
最終會對法治和民主產生腐蝕性的影響。

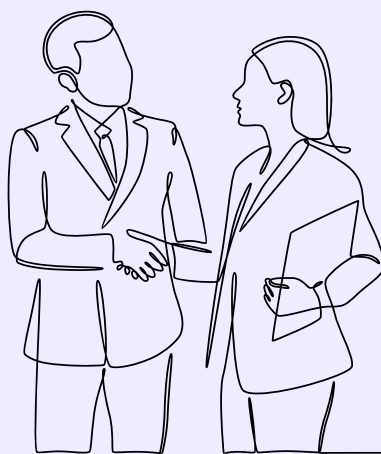


貪腐對經濟發展的影響

貪腐是經濟成長的阻礙

過去的經濟學家確認過一些貪腐可能影響經濟成長的管道 (Mauro, 2004 ; Tanzi, 1998 ; Gupta et al., 2000 ; Gyimah-Brepong, 2001) 。

- 貪腐會扭曲市場的活動，導致資源配置的無效率。
- 貪腐導致人才和資源朝向「有利可圖」的活動，使得人力資源不願意投入生產活動。
- 貪腐會額外提高生產成本並降低投資的盈利能力。
- 貪腐也可能降低生產力，由於健康和教育的數量與品質因為貪腐的問題被破壞，因而間接降低了一個國家的人力資本。
- 尋租行為也可能造成效率低下，加劇資源浪費和破壞公共支出的效益。



貪腐影響投資

貪腐對於外國直接投資(FDI)的影響，也反映在過去的研究中，2008 年的一項研究，顯示出美國的公司不太願意投資於貪腐猖獗的國家(Sanyal & Samanta, 2008)，其他研究也證實外國直接投資(FDI)與法治、貪腐控制等指標、監管的品質等(Gani, 2007)都很有關係。

甚至在由Control Risks 進行的一項調查發現有四分之一的受訪者聲稱貪腐增加了他們的國際投資成本高達5%，近8%的受訪者宣稱貪腐會增加他們50%的成本(Control Risks and Simmons & Simmons, 2006)。

貪腐與經濟成長負相關

跨國資料的研究顯示，貪腐越嚴重的國家，較低的經濟長長率、人均國內生產總值、經濟平等，以及人力發展程度也較低(Rothstein & Holmberg 2011)。

另外，Tanzi和Davoodi已經確定貪腐影響經濟增長的主要因素，包括(1)較高的公共投資(2)政府收入的減少(3)減少其他類別的公共支出，例如健康和教育(4)公共基礎設施的質量下滑(Tanzi & Davoodi, 1998)。

貪腐會破壞一個國家的稅收結構與稅收徵收能力

當社會透過貪腐來避稅時，可能導致稅收的重大損失。過去的文獻顯示貪腐不僅會導致稅收佔GDP比例的下降，還會扭曲稅收結構和侵蝕納稅人的道德，進一步降低一個國家的收入基礎(Attila, 2008)。

貪腐對公司的代價太高

公司貪腐的問題會加劇經營成本、增加不確定性、提高商譽風險和易受敲詐勒索。2007年在非洲進行的公司調查顯示出當時小額的賄賂相當於銷售額的2.5%4.5%(Clarke, 2011)。

貪腐對公平與所得分配的影響

貪腐影響財富分配

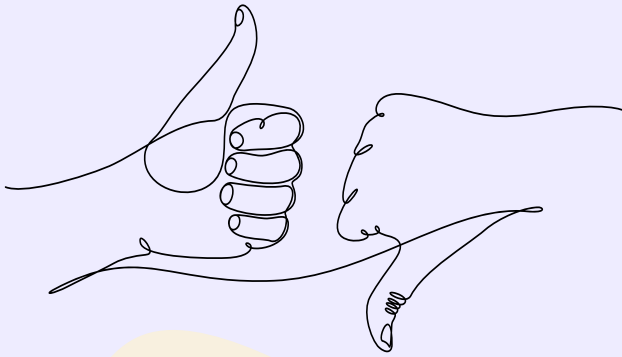
有研究發現非洲國家貪腐程度越增加，收入不平等也會較嚴重(Gyimah-Brempong, 2002)。這也適用於發達國家。有研究分析美國各州的資料發現貪腐的嚴重程度會影響所得不平等並降低所得的增長(Dincer & Gunalp, 2005)。

貪腐造成有偏差的稅收制度影響所得分配

國際貨幣基金組織提到貪腐會助長逃稅，稅收運作管理不良，並有利於富有且人脈廣泛的人，這破壞了稅收制度的有效性和政府確保財富再分配的能力。

貪腐影響社會支出的質量和結果

- 一項針對印尼的腐敗問題的研究發現，當地補助白米的計劃，在米從倉庫轉移到這些貧困家庭過程中，發現平均每人會短少18%。
- 在菲律賓的研究顯示貪腐影響教育結果，使得考試成績低落。同時會降低孩子的免疫率並延遲新生兒的疫苗(Azfar, 2005)。



貪腐對整體治理與機制的影響

貪腐對治理環境具有長期不利影響

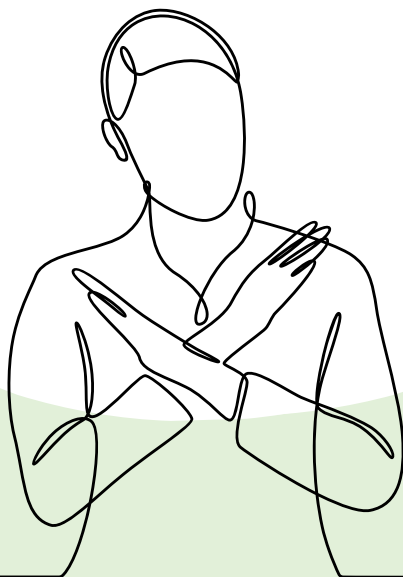
貪腐可能國家治理效率產生不利的影響，因為政治人物和公職人員可能會制定更多法規、管制和行政程序，產生有更多機會勒索公民和企業。

貪腐破壞了國家的合法性與法律規則的共識

貪腐的經驗與認知會侵蝕公民的對政府制度和政治運作的信心，破壞社會信任和國家機構的合法正當性，最終會對法治和民主產生腐蝕性的影響(Andreev, 2008)。

貪腐對公共衛生的影響 有哪些？

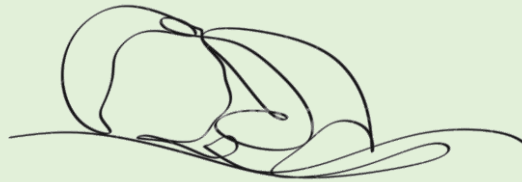
衛生部門的貪腐會對病人照護的取得和品質
產生直接的負面影響。



從宏觀經濟層面來看，貪腐的醫療體系會在決策中選擇容易取得重大私人利益的項目，投資便可能傾向於建造醫院和購買昂貴的高科技設備，而不是免疫和計劃生育等重要基礎的公共衛生保健項目。

衛生部門的貪腐也會對病人照護的取得和品質產生直接的負面影響。由於貪腐和採購詐欺從公共衛生預算中耗盡資源，可用於支付工資以及資助營運和維護的資金減少，導致醫護人員積極性降低、護理品質下降以及服務可取得性和使用率都下降(Lindelow & Sernells, 2006)。

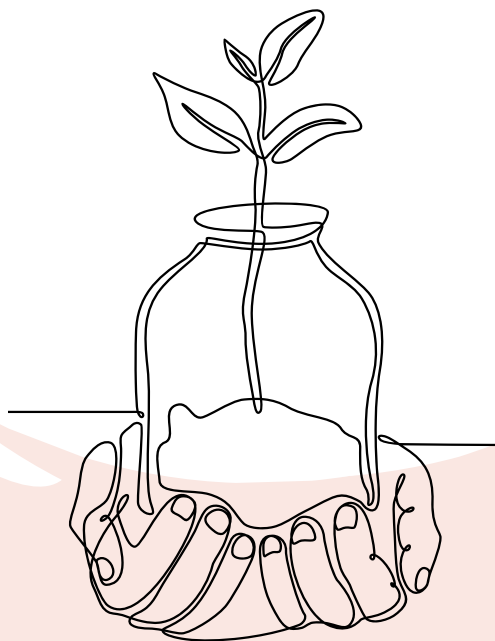
研究表明，即使在控制了收入、女性教育、醫療支出和城市水平之後，貪腐的嚴重性還是會對嬰兒和兒童死亡率等健康指標產生顯著的負面影響(Gupta et al., 2002)。



對東歐和中亞研究的回顧發現，有證據表明，以非正式醫療給付形式出現的貪腐減少了獲得服務的機會，尤其是窮人，並導致尋求醫療行為的延誤(Lewis, 2000)。甚至發現秘密給付更容易被濫用。

為什麼要做廉能培力？

國際透明組織2014年調查，有超過80%的年輕人認為
年輕人可以採取行動打擊貪腐的問題。



國際普遍的趨勢

從聯合國反貪腐公約以及各國的經驗來看，對於廉潔教育的重視都有其必要性。

《聯合國反貪腐公約》預防措施中第13條當中有提及進行有助於不容忍貪腐之公眾宣傳活動，及中小學和大學課程等領域之公共教育方案。

各國逐漸重視：

- 澳門的廉潔繪本用簡單易懂的語言，建立學生們廉潔誠信的觀念。
- 巴西幫助小學生了解政府稅收的來由與使用情形。
- 義大利則是邀請許多的反貪英雄進入校園進行現身說法。
- 臺灣從中央到地方也透過卡通、繪本、競賽、甚至是幼兒教育的融入來強化廉潔教育。

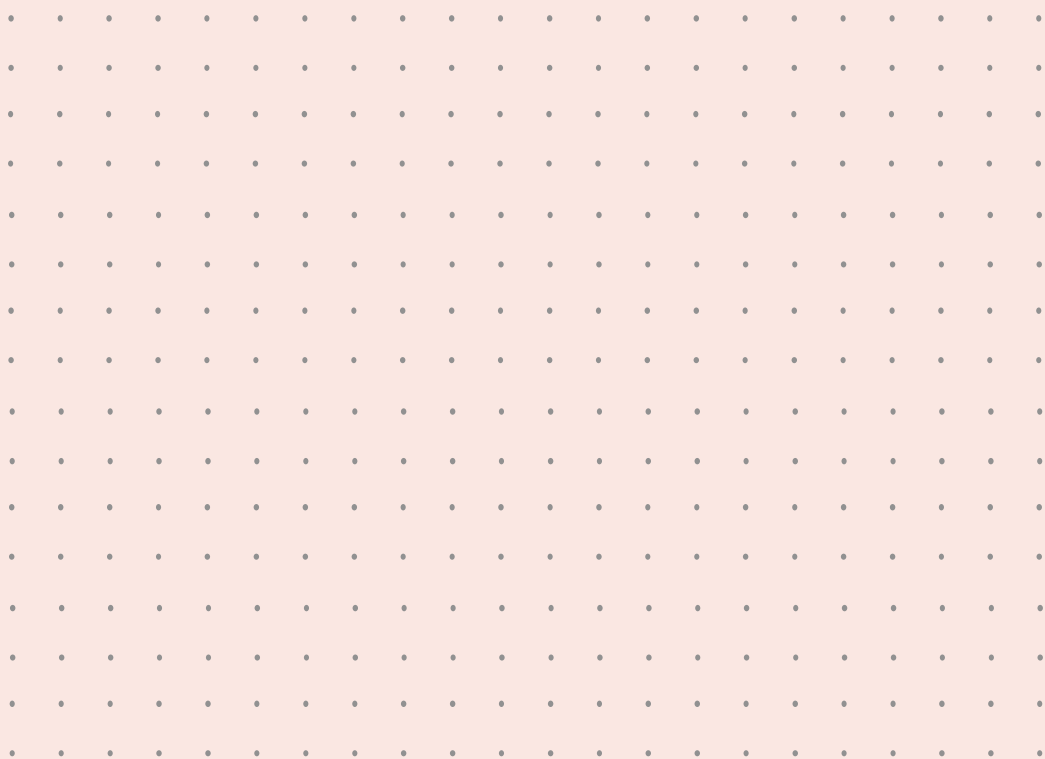
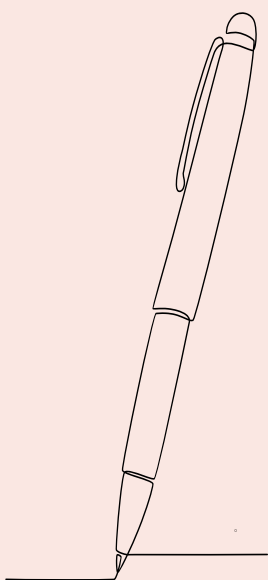


反貪行動的新世代

2014年國際透明組織針對亞太區的斐濟、印尼、南韓、斯里蘭卡等四個國家15-30歲的民眾進行調查。

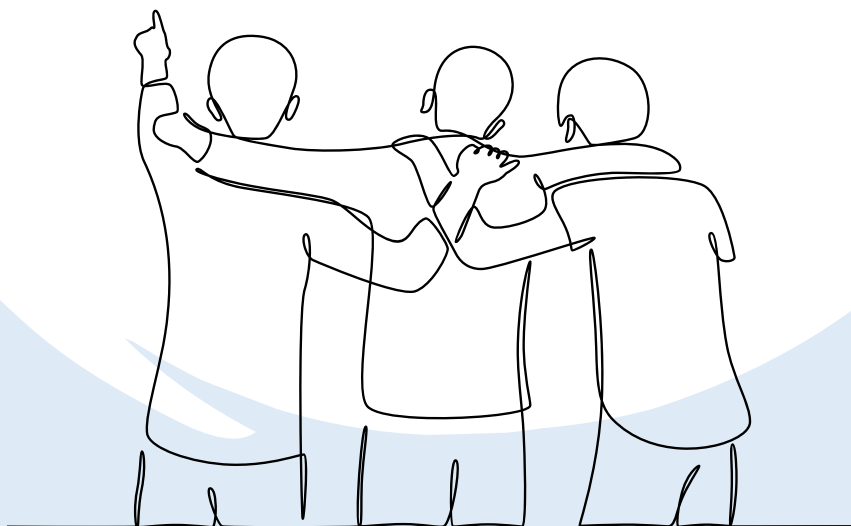
超過50%的受訪年輕人會揭露貪腐的行為，儘管年輕人擔心他們的聲音會被真實的聽到。

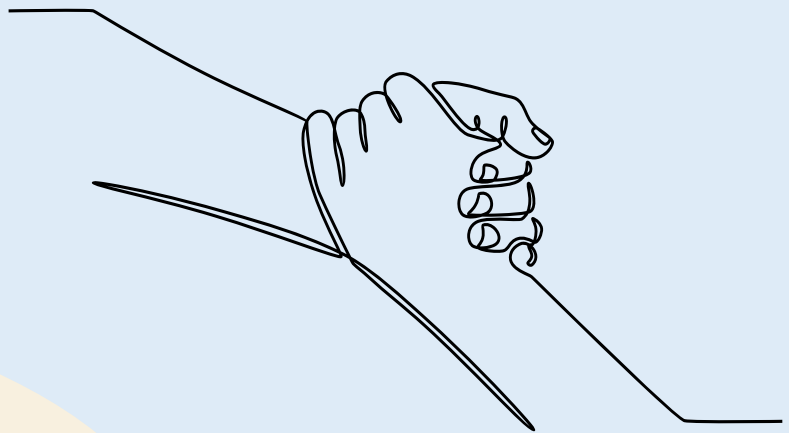
同時，有超過80%的年輕人認為年輕人可以採取行動打擊貪腐的問題。



廉能培力可以做到什麼？

教學價值觀和道德規範可以提高學生的道德敏感度，
增加年輕公民之間彼此的信任感。





確立公共服務價值

Rothstein與Sorak(2017)調查22個國家的公共服務道德規範，涵蓋歐洲、北美、拉丁美洲、非洲、和亞洲。他們發現了驚人的相似之處和一致的核心價值觀模式。被調查國家的共通公共服務價值強調如下：

不偏私 客觀、（政治）中立、公平、公正

公開性 公開、透明、公開競爭、個人財務透明、保密

正直 正直、誠實、真實、榮譽、客戶保密、隱私、匿名、自由裁量權、合法性、體面、課責（對公眾和/或政府）、道德行為、受人尊敬、公共利益、公眾信任舉報不當行為、保護公共資金和財產、紀律、個人財務責任

合法 合法性、法治、法律至上、尊重法律、正確適用法律執行合法命令

忠誠 忠於政府、忠於憲法、忠於法律、忠於公民、對國家的忠誠、對道德準則的忠誠、對政府的尊重、尊重公民/國家、等級從屬、服從、愛國/民族主義

公平對待 平等對待、尊重權利、公平、平等、正義、人的尊嚴尊重他人、不歧視、不騷擾、包容、代表性、多樣性任人唯賢

可靠 可靠性、責任、奉獻、勤奮、承諾、穩定

服務 參與、謙遜、禮貌、客戶友好、關懷、靈活性、反應能力、無私、同情、及時、謙虛、創造力、清晰度、可及性、注意力、能力、領導力、呼召感、創新、質量、速度、卓越的服務

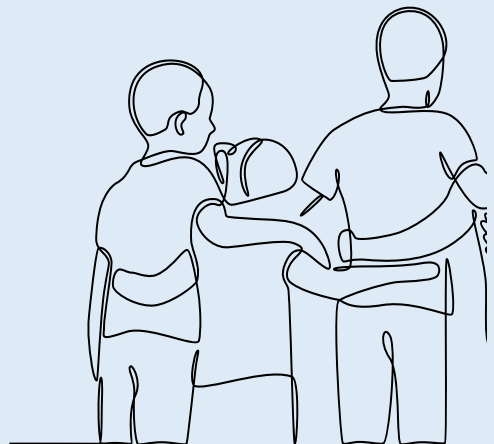
專業 專業性、準確性、能力、有效性、效率、訓練有素、一致性、生產力、準時性、成本控制、專業化、經驗績效、專業知識、團隊合作、個人進步、正確使用資源，遵循程序

對國小與國高中的影響

OECD確實發現，廉潔教育可以對年輕人產生積極的影響。例如，有證據顯示這類的教育計劃可以增加年輕人的拒絕貪腐並減少他們容忍或參與這些違法活動的可能性。

一個15年的跨年研究發現，曾經在鼓勵公民教育的學校求學過的成年人，會表現出更高的公民參與度，例如更積極的參與投票與志願性服務。

義大利也曾進行的為期3年的個案研究發現，公立學校透過廉潔教育會增加年輕公民之間彼此的信任感。

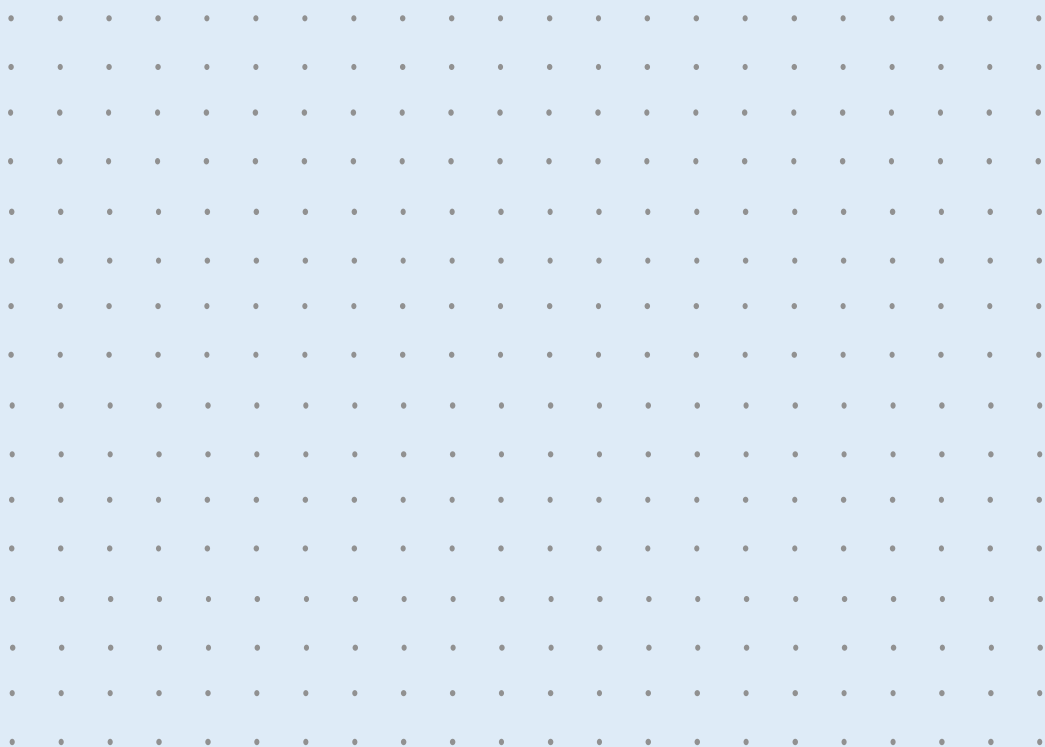
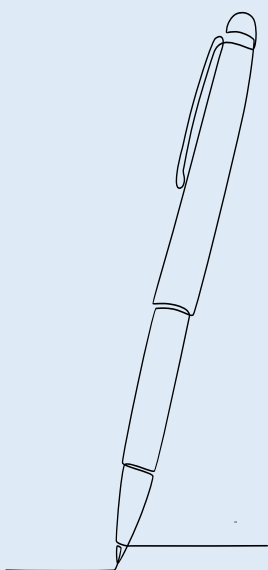


對大學的影響

高等教育提供了鞏固誠信與道德的良好機會教育，因為這是進入職場之前的最後階段。

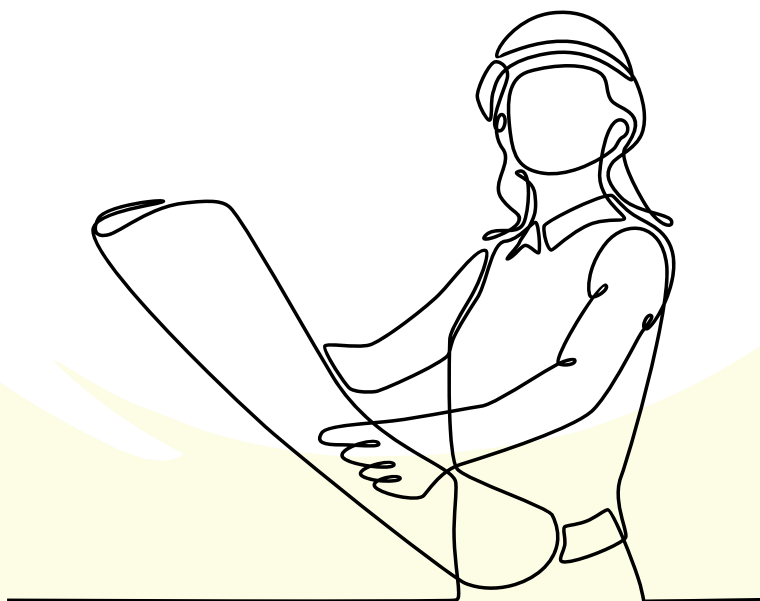
有一些研究顯示，高等教育的教學價值觀和道德規範可以提高學生的道德敏感度，儘管這種教學的影響很小或很短暫。





廉能培力怎麼做？

培養同理心、批判性思考，透過工作坊及培訓或與專業人士
互動，留下較為持久的影響。





培養開放式課堂

在開放式課堂環境中幫助學生培養同理心、批判性思考，理解他人的信仰、興趣和觀點的能力，以及對有爭議的問題進行推理並選擇不同替代方案的能力。這些對於生活在一個可以拒絕貪腐和維護公共利益的社會中至關重要。

增強學生誠信的實際活動

- 在孟加拉，有幾所學校開設了「誠信商店」(satata stores)。這些商店沒有收銀員，但要求學生為他們購買的物品存錢一個盒子。這個設計的目的，在幫助學生從小就學習和實踐誠信原則(Islam, 2020)。
- 在立陶宛，學生與當地非政府組織(NGO)交流，並藉由反貪腐專責機構將學生引介到有風險的地方行政部門內，協助了解貪腐風險並與市政當局商討風險解決計畫。學生們像政府官員一樣檢查員工日誌，檢查違規行為和濫用公共資源的潛在領域，例如政府車輛和加油卡。

反貪腐培訓

- 在奧地利，聯邦反貪局(BAK)則是針對14-18歲的學生進行反貪腐培訓。該計劃於2012年試行，針對高中和職業培訓學校的學生。透過反貪腐工作坊，包括8個45分鐘的單元，主題包括貪腐、預防貪腐、經濟犯罪、法律遵循和打擊貪腐的法律基礎。目標是讓學生認識和預防未來職業生活下的貪腐風險。
- 香港廉政公署(ICAC)的中小學反貪腐和廉政計劃也有類似的概念。



會議、講座和其他活動

大學透過會議、專家客座講座和其他活動。過去的研究發現學生可能更喜歡前述這類活動，而不是基於課堂的活動學習，因為他們有機會與其他專業人士互動，分享經驗，留下持久的影響。

- 在一些國家，例如巴基斯坦和塞爾維亞，國家反貪機構與大學提供有關於反貪腐單次或定期性的講座和研討會。大學也有利用像是實習和辯論來建立學生的反貪腐知識。
- 在羅馬尼亞，學生便可以參與協助地方當局提高透明度並評估其貪腐風險的相關活動。

廉能培力的未來可能？

課程設計納入學生的經驗，以跨領域的方式，
或與社會各界及專業人士協力發展。

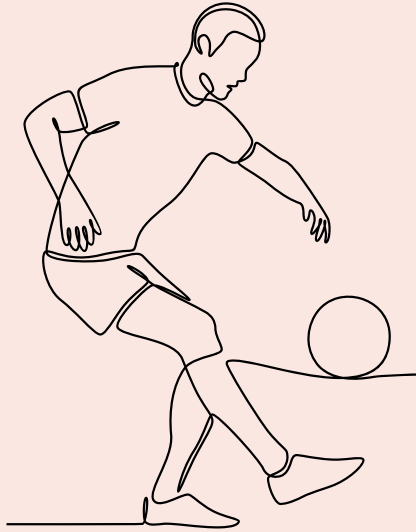


採用循序漸進的課程設計方法， 並包括所有利害關係人

新課程的開發是一個緩慢的過程，涉及多個方面利害關係，包括國家和地方立法者、政府官員、專家、校長、教師、家長團體，在某些情況下還包括學生。課程改革是一個政治問題，常常充滿緊張和分歧。建議從廉潔價值的共識建立開始，再有系統性的逐步融合進入各級教育課程。

利用政治意願和政府承諾將廉政教育融入學校系統

- 如上所述，改變課程需要利益相關者的參與，包括教育官員和其他政府人物。這意味著政治意願和承諾是成功的關鍵因素。
- 匈牙利修訂後的國家反貪腐計劃(2015-2018年)，便承諾廉政與反貪作為國家教育的主題。



在開展廉潔教育時考慮學生的經驗和信念

2000年代後期，阿根廷反貪腐辦公室便進行了一系列質性和量化的調查來評估年輕人如何看待貪腐的問題後，使用了這項研究的結果來做為教材和教師訓練的基礎資訊。

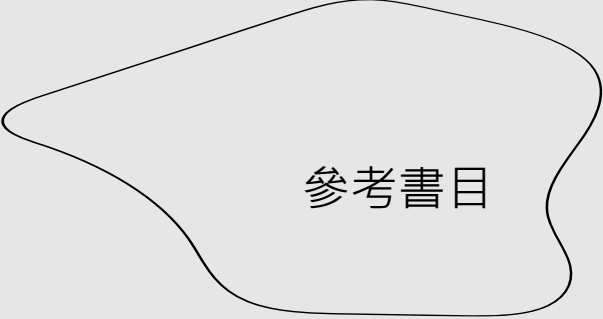
公共誠信相關的概念可以引入到跨領域的教育

除了公民教育外，像語言、文學，甚至數學和科學，也可以考慮如何融入倫理與反貪腐的觀念。就如聯合國教科文組織所呼籲的一樣，將價值觀和道德教育納入科學課程，因為諸如客觀、合理、實用、誠實、準確是科學和科學探究的基礎。

社會協力發展廉潔教育

- 在求學階段，將廉潔教育融入學校課程通常是課程開發與管理機關的責任，通常是教育部職責。
- 另外像企業、專業的協會或公會，相關的專業訓練內容也可以成為反貪腐教育的補充，形成一個廉潔教育的協力架構。
- 醫務人員、會計師、律師、公共行政官員協會、教師和其他專業人士可以將他們的行為準則作為具有教育意義的高等教育工具。可以與學校合作進行未來的職涯發展指導，強調道德和誠信作為職涯發展的重要觀念。





參考書目

- Attila, J. (2008). Is corruption contagious? An econometric analysis. An Econometric Analysis (September 2008). Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Working Paper, (742).
- Andreev, S. (2008). Corruption, legitimacy and the quality of democracy in Central and Eastern Europe and Latin America. *Review of Sociology*, 14(2), 93-115.
- Azfar, O. (2005). Corruption and the delivery of health and education services. Fighting corruption in developing countries: strategies and analysis, 181-212.
- Clarke, G. R. (2011). Are managers' perceptions of constraints to growth reliable? Evidence from a natural experiment in South Africa. *Journal of Globalization and Development*, 2(1).
- Control Risks Group, Ltd. and Simmons and Simmons: 2006, 'International Business Attitudes to Corruption Survey 2006', http://www.controlrisks.com/PDF/corruption_survey_2006_V3.pdf. Accessed 30 December 2023
- Dincer, O. C., & Gunalp, B. (2005). Corruption, income inequality and growth: evidence from US states. Department of Commerce, Massey University at Albany.
- Gani, A. (2007). Governance and foreign direct investment links: evidence from panel data estimations. *Applied economics letters*, 14(10), 753-756.
- Gupta, S., De Mello, L. R., & Sharan, R. (2000). Corruption and military spending.
- Gupta, S., Verhoeven, M., & Tiongson, E. R. (2002). The effectiveness of government spending on education and health care in developing and transition economies. *European Journal of Political Economy*, 18(4), 717-737.
- Gyimah-Brempong, K. (2002). Corruption, economic growth, and income inequality in Africa. *Economics of governance*, 3, 183-209.

- Holmberg, S., & Rothstein, B. (2011). Dying of corruption. *Health Economics, Policy and Law*, 6(4), 529-547.
- Islam, D. M. O. (2020). A study on corruption in Bangladesh and faith in the after life reduce corruption. *IJARIIIE-ISSN (O)-2395-4396*, 6.
- Kohler, J. C. (2011). Fighting corruption in the health sector: methods, tools and good practices.
- Lawton, T., McGuire, S., & Rajwani, T. (2013). Corporate political activity: A literature review and research agenda. *International journal of management reviews*, 15(1), 86-105.
- Lewis, M. A. (2000). Who is paying for health care in Eastern Europe and Central Asia?. World Bank Publications.
- Lindelow, M., & Serneels, P. (2006). The performance of health workers in Ethiopia: results from qualitative research. *Social science & medicine*, 62(9), 2225-2235.
- Mauro, P. (2004). The persistence of corruption and slow economic growth. *IMF staff papers*, 51(1), 1-18.
- Roberts, R. (2019). *The death of public integrity*. Routledge.
- Rothstein, B., & Sorak, N. (2017). *Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey*.
- Sanyal, R., & Samanta, S. (2008). Effect of perception of corruption on outward US foreign direct investment. *Global Business and Economics Review*, 10(1), 123-140.
- Tanzi, V. (1998). Corruption and the budget: Problems and solutions. In *Economics of corruption* (pp. 111-128). Boston, MA: Springer US.
- Tanzi, V., & Davoodi, H. (1998). Corruption, public investment, and growth. In *The Welfare State, Public Investment, and Growth: Selected Papers from the 53 rd Congress of the International Institute of Public Finance* (pp. 41-60). Springer Japan.