

# 第一章 緒論

目前臺灣地區有廿一縣(市)309個鄉(鎮、市)。而鄉(鎮、市)公所是政府最基層的地方行政機關，與民眾生活息息相關，且為站在第一線直接服務民眾的組織。舉凡人民居家週邊路燈不亮、水溝淤積不通、道路凹凸不平、垃圾未清運暨攸關民眾自身權利與義務之健保卡換發、急難救助、中低收入戶申辦、役男徵調、公墓、納骨塔申請、糾紛調解、農情調查、農地農用證明、都市計畫土地使用分區證明、違章查報、水土保持等業務，都直接與鄉(鎮、市)公所直接發生關係。依地方制度法第十四條及廿條規定：鄉(鎮、市)為地方自治團體，依法辦理自治事項，其自治事項包含該自治區之財政、社會服務、教育文化及體育、環境衛生、營建、交通及觀光、公共安全及事業之經營及管理等等計八大項廿五小項，涉及權限及層面大而廣。

政府為端正政風提昇清廉形象，自八十九年七月實施掃除黑金行動方案，賡續偵辦貪瀆不法案件以來，根據法務部統計九十一年各地檢肅貪瀆執行小組新收一千二百件，偵查終結起訴人數近一千三百人，其中公務人員之比重約占五成一，一般民眾占四成二，餘為民意代表。在公務人員中七成七為地方政府所屬人員；九十二年各地檢肅貪瀆執行小組新收一千一百件，查獲貪瀆金額新台幣六十七億一千六百萬元，起訴人數中公務人員之比重約占五成四，一般民眾占四成一，餘為民意代表，在公務人員中六成一為地方政府所屬人員。<sup>1</sup>從上面統計資料顯示地方政府所屬公務人員涉及貪瀆案件遭起訴比例均超過六成以上，反映出基層單位貪污情形嚴重。學者貝利(David H. Bayley)在「貪污對發展中國家的影響」一書中指出貪污行為會造成政府政策偏差、行政成

---

<sup>1</sup>法務部全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw>，民93。

本增加、政府公共支出總額減少、腐化公務人員道德勇氣、造成人民不良學習、政治勇氣消沈、行政效率低落、官民紛爭不斷、政府威望降低、社會資源錯置等十大負面影響。<sup>2</sup>另外鄉（鎮、市）長涉及貪瀆不法案件，亦時有所聞，如南投縣中寮鄉前鄉長吳某侵占賑災款弊案、雲林縣林內鄉長陳某焚化爐弊案、彰化縣鹿港鎮鎮長黃某工程採購弊案等。

這些鄉（鎮、市）長均由人民選舉產生，一個鄉（鎮、市）首長的當選產生，必定花費許多競選經費，以及來自於大多數選民及樁腳的支持，這些支持的選民或樁腳，對於所支持當選的對象，在其首長權責上的人事任免遷調、財務採購及各項工程興建補助上，可能進行關說及請託事項，而龐大的選舉支出，當選首長往往會利用各種機會或手段回收。如果涉及不法或違反規定時，在機關中屬於首長幕僚的政風人員，一方面，需執行上級所賦予的肅貪工作任務使命；另一方面，又須聽命予機關首長指揮，對於涉案對象是自己的長官時，政風肅貪工作就可能面臨阻礙及困境，政風人員在角色扮演上內心可能存在衝突，特別在許多地方政府鄉（鎮、市）政治生態惡劣及選風不良情況下，更彰顯政風室發揮肅貪功能的重要性，例如彰化縣於八十八年至九十年間鄉（鎮、市）長涉及工程營繕採購弊案官司，或被起訴、或被羈押或偵查中，就占有四成六比例，<sup>3</sup>使得地方政府鄉（鎮、市）公所政風工作具有更高挑戰性。以下本章將分研究動機與目的、名詞解釋、研究範圍、研究架構及現況介紹等五個章節加以論述。

---

<sup>2</sup>David H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *The Western Political Quarterly*, Vol. XIX, No. 4, December 1966, pp. 724-726.

<sup>3</sup>張光志，〈彰化縣政風體系之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91，頁 54。

## 第一節 研究動機與目的

南投縣境內計有十三個鄉（鎮、市）公所，鄉（鎮、市）長涉及弊案計有中寮鄉長廖某，涉嫌興建鄉立行政大樓弊案遭起訴，及於名間鄉公所擔任建設課長期間，涉及該鄉興建立體停車場塗改標單偽造文書弊案，前中寮鄉長吳某涉及工程重建弊案，名間鄉前鄉長張某辦理鄉內立體停車場收受賄賂遭高院判刑，仁愛鄉長卓某及建設課長蔡某辦理重建工程弊案遭地檢署收押禁見，竹山鎮前鎮長張某涉及營建廢棄土工程弊案遭起訴，鹿谷鄉前鄉長林某涉及都市計畫工程弊案遭判刑，水里鄉前鄉長沈某涉及加油站地目變更弊案遭判刑，信義鄉前鄉長全某涉及停車場工程弊案。至於各公所內涉及政風弊案情形，以建設單位及總務單位最多，涉案類別以辦理工程招標案件及採購案件居多。根據南投縣政府政風室九十一年及九十二年統計結果，<sup>4</sup>九十二年南投縣十三鄉（鎮、市）公所政風室計發掘移送貪瀆線索計七案，起訴一案，九十一年計辦理貪瀆案件移送起訴二案，整體而言，貪污情況尚稱嚴重。

設於鄉（鎮、市）公所內部的政風室職司機關內端正政風，澄清吏治重責大任，必須為公所每年數十億元工程招標案件及採購案件嚴格把關，嚴防任何貪污舞弊情事發生，並積極發掘貪瀆不法案件，將貪贓枉法者移送法辦，因此政風室扮演的角色及功能不可謂之不重。南投縣中寮鄉公所於民國八十八年九二一十年大地震期間，發生鄉長利用辦理公共工程案件機會，利用職權圖利整修私人房舍工程，洩漏底價、收受賄賂，並侵占民間救濟物資，嚴重損及政府威信，侵害國家法益及人民信賴至深且鉅，舉國譁然，身處於鄉公所內部的政風室，是否發揮了查察弊端，檢

---

<sup>4</sup>《南投縣九十二年政風工作年終檢討會》，南投縣政府政風室編印，民 93.1。

肅貪瀆的功能，遂引發研究者研究的動機。

本論文主要研究目的在針對目前鄉（鎮、市）公所政風室組織結構與功能進行研究，探討政風室是否發揮其應有肅貪功能，亦即鄉（鎮、市）公所如發生貪瀆不法弊件，涉案對象不論是鄉（鎮、市）長本人、重要親信幕僚或其他人員，設於公所內部的政風室均能本於職權，不受首長行政權限干擾，發掘移送貪官污吏之徒，藉以端正政治風氣，建立廉潔政府形象。

目前臺灣地區廿一個縣市 309 個鄉（鎮、市）公所大部分均有設置政風室，政風室主要功能在於端正政風、澄清吏治，於機關內辦理肅貪、防貪及反貪工作。鄉（鎮、市）公所政風室在定位上為機關首長的政風幕僚單位，秉承機關首長命令辦理政風業務；另一方面，因政風機構在管理上屬「一條鞭」管理體系，兼受上一級縣政府政風室業務指揮監督，屬於「雙軌制」領導體制，如此結構設計，是否可不受機關首長影響，充分發揮檢肅貪瀆功能。有關鄉（鎮、市）公所、政風室、結構與功能等關鍵詞將於下節中說明。

## 第二節 名詞解釋

### 壹、鄉（鎮、市）公所

依地方制度法第三條前段規定：「地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市【以下稱鄉（鎮、市）】」暨第五條後段：「鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）公所，為鄉（鎮、市）之行政機關」由上可知鄉（鎮、市）公所為縣轄下之最基層行政機關，依地方制度法實施地方自治，係一具有公法人地位的地方自治團體，依憲法或地方制度法規定，得自為立法並執行，

而負其政策規劃及行政執行責任，並依地方制度法辦理自治事項，及執行上級政府委辦事項。<sup>5</sup>據此，鄉（鎮、市）公所係縣轄下之地方行政機關，而本論文所指南投縣鄉（鎮、市）公所係指南投縣政府轄下之十三個鄉（鎮、市）公所而言，他們分別為南投市公所、草屯鎮公所、埔里鎮公所、竹山鎮公所、集集鎮公所、中寮鄉公所、國姓鄉公所、仁愛鄉公所、魚池鄉公所、水里鄉公所、信義鄉公所、名間鄉公所、鹿谷鄉公所。

依地方行政機關組織準則規定：鄉（鎮、市）公所的組織編制，除設有鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政外，人口在三萬人以上設有主任秘書一人、秘書一人，三萬人以下置秘書一人，協助鄉（鎮、市）長綜理政務。南投縣十三個鄉（鎮、市）公所人口超過三萬人以上鄉鎮計有南投市（約十萬五千人）、草屯鎮（約九萬九千人）、埔里鎮（約八萬七千人）、竹山鎮（約六萬人）及名間鄉（約四萬二千人）等五個鄉鎮。而南投縣十三個鄉（鎮、市）公所其內部組織結構模式係依各鄉鎮環境特性及總人口數而定，依規定人口在一萬人以上，未滿三萬人者（如集集鎮公所、中寮鄉公所、國姓鄉公所、仁愛鄉公所、魚池鄉公所、水里鄉公所、信義鄉公所、鹿谷鄉公所），其內部單位不得超過八個課、室，人口在三萬人以上，未滿十萬人者，不得超過九個課、室，人口在十萬人以上，未滿十五萬人者，不得超過十個課、室。<sup>6</sup>另外各鄉（鎮、市）公所得依業務發展需要，設置所屬機關，如托兒所、清潔隊、圖書館及市場管理所等機關，以配合民眾需求。研究者茲向各鄉（鎮、市）公所人事室及依據南投縣政府職員暨所屬機關學校主管人員通訊錄資料整理南投縣十三個鄉（鎮、市）公所組織結構表如 1-1：<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 《地方制度法規彙編》。內政部編印，民 89.2，頁 49-50。

<sup>6</sup> 同上註，頁 200-201。

<sup>7</sup> 《南投縣政府職員暨所屬機關學校主管人員通訊錄》。南投縣政府編印，民 93.3。

表 1-1 南投縣十三鄉（鎮、市）公所組織結構表

鄉鎮 市別	組織結構名稱			合計
	課	室	附屬單位	
南投市公所	民政課、財政課、 社會課、工務課、 農經課、文化課	秘書室、人事 室、主計室、 政風室	清潔隊、托兒 所、圖書館、 市場管理所	14
埔里鎮公所	民政課、財政課、 社會課、工務課、 農經課、觀光課	人事室、主計 室、政風室	清潔隊、托兒 所、圖書館、 市場管理所	13
竹山鎮公所	民政課、財政課、 社會課、工務課、 農經課、觀光課	人事室、主計 室、政風室	清潔隊、托兒 所、圖書館	12
草屯鎮公所	民政課、財政課、 社會課、工務課、 農商課、文化課	人事室、主計 室、政風室	清潔隊、托兒 所、圖書館、 市場管理所	13
集集鎮公所	民政課、財政課、 工務課、農經課、 觀光課	人事室、主計 室、政風室	清潔隊、托兒 所、圖書館、 市場管理所	12
名間鄉公所	民政課、財政課、 社教課、建設課、 農業課	秘書室、人事 室、主計室、 政風室	清潔隊、托兒 所、圖書館	12
中寮鄉公所	民政課、財政課、 社會課、建設課、 農業課	人事室、主計 室、政風室	清潔隊、托兒 所、圖書館	11
鹿谷鄉公所	民政課、財政課、 社會課、工務課、 農經課	人事室、主計 室、政風室	清潔隊、托兒 所、圖書館、 觀光服務所	12

水里鄉公所	民政課、財政課、觀光課、建設課、農業課	人事室、主計室、政風室	清潔隊、托兒所、圖書館、市場管理所	12
魚池鄉公所	民政課、財政課、社會課、建設課、農業課	人事室、主計室、政風室	清潔隊、托兒所、圖書館	11
國姓鄉公所	民政課、財政課、社會課、工務課、農經課	人事室、主計室、政風室	清潔隊、托兒所、圖書館	11
信義鄉公所	民政課、財政課、社會課、建設課、農業課	人事室、主計室、政風室	清潔隊、托兒所、圖書館	11
仁愛鄉公所	民政課、財政課、社會福利課、建設課、土地農業課	人事室、主計室、政風室	清潔隊、托兒所、圖書館、道路養護隊	12

資料來源：研究者自行整理

整體而言，南投縣各鄉（鎮、市）公所內部組織結構模式從最小信義鄉公所十一個單位至最大南投市公所十四個單位不等，差異不大。因各鄉（鎮、市）公所業務屬性一致而共同設置的課、室有民政課、財政課、農業課（或農經課或農商課或土地農業課）、建設課（或工務課）、社會課（或社教課或社會福利課）、主計室、人事室、政風室，托兒所、清潔隊、圖書館，至於因配合機關首長施政需要及地區特有環境、文化特色而設置的有南投市公所文化課、草屯鎮公所文化課、集集鎮公所觀光課、埔里鎮公所觀光課、竹山鎮公所觀光課、水里鄉公所觀光課、鹿谷鄉公所觀光服務所、仁愛鄉公所工程養護隊、南投市公所秘書室、名間鄉公所秘書室及南投市公所、名間鄉公所、埔里鎮公所、草屯鎮公所、集集鎮公所、水里鄉公所等五鄉鎮之市場管理所。

臺灣地區廿一縣市 309 個鄉（鎮、市）彼此間因人口及區域環境不同，從人口最多的臺北縣板橋市五十四萬九百卅四人（統計至九十三年八月底），至人口最少的高雄縣茂林鄉人口一千七百五十三人（統計至九十三年八月底），兩者差距五十三萬之多，因此其組織結構由最大的板橋市公所十六個單位至最小的茂林鄉公所六個單位。綜合言之，南投縣各鄉（鎮、市）公所組織結構規模與其他縣市鄉（鎮、市）公所相較，有基於共同業務屬性需要而設置的單位，亦有基於首長推行政務需要及發展地區產業觀光文化需要而設置的單位，在地方行政機關組織準則規定下授權由首長自行決定。至於鄉（鎮、市）公所一詞書寫方式本研究採用此寫法，係沿於法律用語有其規範，與一般人書寫方式鄉鎮市公所有所區分，惟兩者所指內涵則完全一樣。

## 貳、政風室

民國八十一年立法院審查通過「政風機構人員設置條例」，為全國各機關設置政風機構之法源依據，根據該條例第三條規定法務部為掌理全國政風業務之主管機關。就我國行政機關政風機構的組織系統而言，可分為外部體系與內部層級體系兩種，所謂外部層級體系，係指從法務部政風司至最基層的政風單位所構成的層級體系鎖鏈；內部層級體系則係指法務部政風司內部權責劃分後所形成的層級鎖鏈。首先就外部層級體系而言，目前各機關政風機構的設置，其原則依「政風機構人員設置條例」第六條規定，各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室，未設政風處（室）之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理，另依《政風機構人員設置條例施行細則》第十四條規定，政風處（室）分科、組、課或組辦事之標準，比照各該機關人事機構辦理。

依「政風機構人員設置條例」規定，政風機構的設置乃係比照人事機構設政風處（室）；換言之，機關內部設有人事處，則成立政風處；設人事室，則成立政風室。政風處（室）分科、組、課或股辦事標準，亦比照各該人事機構辦理。<sup>8</sup>但民意機關、軍事機關及公立各級學校不設政風機構。因此政風單位係採「分散設置、集中管理」原則，屬「一條鞭」管理系統，下級政風單位須受上一級政風單位的指揮監督，在定位上為機關首長政風幕僚，接受首長指揮督導，另一方面，依「政風機構人員設置條例」第十條規定兼受上級政風機構之指揮監督，屬「二元指揮」系統。

臺灣地區 21 個縣市轄下有鄉（鎮、市）公所自治團體，經統計結果計有台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣等十六個縣，其餘五個市分別為基隆市、新竹市、台中市、嘉義市及台南市，市政府轄下為區公所，各區公所組織編制無政風室單位。上述台北縣等十六個縣轄之鄉（鎮、市）公所，其機關員額編制達五十人以上，設有政風室單位計有 212 個鄉（鎮、市），政風人員編制總員額為 236 人，大部分鄉（鎮、市）公所政風室編制均置主任一人，餘雖置有課員、助理員、辦事員、書記等員額，惟因政風整體人力長期以來一直不足，故大部分均未補實。至於人力不足的原因，由於政風機構基層單位整體內部及外部環境不佳，以致轉任非政風機構人員逐年上升，致使每年招考之高考政風人員人數，一直無法趕上每年退休及轉非政風單位之總人數，另外基層單位職務列等與中央各機關政風單位相較職等均偏低，且升遷機會管道狹窄，無法吸引及留住人才，加上基層單位重要性較為中央所忽略，致使基層單位政風人力長

---

<sup>8</sup> 翁源燦，〈政風機構防制貪污之研究〉，碩士論文，文化大學中山學術研究所，民 89，頁 165-166。

期以來一直缺乏，以致一人兼辦代理二機關政風單位及出缺未補的情況相當嚴重，中部地區縣市政府（包括台中縣市、彰化縣及南投縣），更因需安置法務部中部辦公室（原臺灣省政府政風處前身）部分人員，而配合騰出部分缺額未補。此外，由於政風室職缺（如課員、助理員、辦事員、書記）長時間出缺未補，因此常遭致所在機關精簡或將其職缺挪至其它單位使用，這也是造成為何大部分鄉（鎮、市）公所政風室編制僅為主任一人的主因。

南投縣 13 個鄉（鎮、市）公所政風單位均比照人事單位設置有政風室，各公所政風室大部分均置主任一人而已，竹山鎮公所及草屯鎮公所另各置有助理員及書記一人，惟目前均出缺未補實，南投市公所政風室則向秘書室調用書記一人；另名間鄉公所政風室主任、國姓鄉公所政風室主任均出缺，分由鹿谷鄉公所政風室主任及稅捐處政風室股長代理。總體言之，政風室正式員額除南投市公所政風室二人外，餘均為主任一人，另外各鄉（鎮、市）公所政風室尚有機關支援臨時人員一人協助辦理公文繕打、收發及電話接聽等工作。由於政風室編制大部分均為主任一人，因此公所政風室內所有肅貪、防貪、反貪及其他政風工作，便由政風室主任一人包辦負責全部工作。

## 參、結構

結構（structure）一字原是生物學上的名詞，依照《世界百科全書大字典》（the world book encyclopedia dictionary）的解釋是：「就生物學觀點言，結構乃是一個有機體所有部份—器官或組織—的一種特定安排」。組織乃是「為便利達成某些大家同意的目標，經由分配權力與責任，而對人員所作的人事安排與配合」，是故人事安排與配合必須有所歸依，組織結構（organization structure）正是這種人事安排與配合的歸依所在。結構是組織的

基本要素，誠如赫爾教授（Hall）指出：「結構是任何組織的基本事實，也是大部分組織生活層面所必須分析的起點。」<sup>9</sup>。學者張潤書認為結構是一種「已經建立的關係模式」，組織結構即指「機關組織各部門及各層級之間所建立一種相互關係的模式」，組織結構是正式的，其中包含二種意義：

（一）正式關係及職責的一種模式，即機關組織的組織圖（organization chart）再加上工作說明書或職位說明書（job description）。

（二）正式的法規、運作的政策、工作的程序、控制的過程、報酬的安排及其它一些引導成員行為的設計。<sup>10</sup>

系統論學者卡斯特及羅森威認為組織結構是組織系統中一個重要的次級系統，在說明各單位連結的模式。<sup>11</sup>學者楊永年認為組織結構又稱組織架構，如同人體的骨架及建築結構，為組織內部分工、運作、互動（溝通）的方式。組織結構有正式與非正式之分，正式組織結構（formal organization structure）係指經過正式組織設計的結構，是有意設立的一種各部門間的關係模式，用意在於達成組織的使命。至於非正式組織結構（informal organization structure）係指組織正式規劃設計，卻發生於組織成員間的一種活動關係型態或模式。<sup>12</sup>根據 Shafritz & Ott 的分類，現代組織結構學者將結構視為彈性、有機、開放的系統，並認為組織結構應隨環境的變化而調整。<sup>13</sup>

一般而言，組織結構的分化見諸於兩方面，亦即垂直分化（vertical differentiation）與橫向分化（horizontal

---

<sup>9</sup> R. H. HALL, *Organization : Structure and Process*. 1976, p.105.

<sup>10</sup> 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 89，頁 149-150。

<sup>11</sup> E. F. Kast, and Rosenzweig J. E., *Organization and Management*. N Y : McGraw-Hill, pp.234.

<sup>12</sup> 同註 10，頁 151。

<sup>13</sup> 楊永年，《警察組織剖析》。桃園龜山：中央警察大學，民 87，頁 201。

differentiation)。前者建立了組織的層級體系或階梯體系 (scalar levels) 又可稱為層級節制體系 (hierarchy)，後者則界定了機關的基本部門，又可稱之為分部化或部門化 (de-partmentalization)，此兩種分化，不但交織而成組織結構的基本實體，而且也確立了組織成員的基本地位和角色關係。<sup>14</sup>

綜合以上論述，本研究認為組織結構係指機關依據正式法規經過正式設計，在組織中所作一種內部分工與各層級間一種互動關係模式，以說明組織中職位、工作分配、權利分配等運作方式及流程，本研究所指組織結構係以正式組織結構為主，不包含非正式組織結構。按此定義，本研究所指鄉（鎮、市）公所組織結構係指公所內之民政課、財政課、農業課、建設課、社會課、主計室、人事室、政風室，托兒所、清潔隊、圖書館等單位而言。政風室在整個鄉（鎮、市）公所的組織架構上，屬於鄉（鎮、市）公所水平分工的一支，因限於政風整體人力不足，及基層單位升遷不易等因素，在實務上政風室結構以一人居多，但在機關中組織職位、工作分配及職權行使並無差別。至於垂直分化的層級結構方面，共有三層，分別為第三層的承辦人員（如課員、助理員、辦事員、書記、技正、技士、技佐等）、第二層為課室主管人員（如主任、課長、所長、隊長、管理員等）、第一層人員為（如鄉鎮市長本人或主任秘書或秘書）。因政風機構屬「一條鞭」管理系統，組織結構垂直分化除接受所在機關首長領導外，兼受上一級政風機構縣政府政風室的業務指揮監督，屬「二元指揮」結構系統。

## 肆、功能

---

<sup>14</sup> 彭文賢，《組織結構》。台北：三民書局，民 85，頁 25-26。

功能 (function) 一詞，在生物科學中，是指某一器官為有機體履行的「任務」，羅貝大詞典認為：「一個人在一個社會中或一個社會團體中，為要扮演其角色所必須履行的事物。」在社會科學中，則指一項活動的後果。但並非一項活動的一切後果均可視為功能，只有對產生活動的單位所歸屬之系統具有影響者，可稱為功能。「功能」與目的不同，有些功能是行為者蓄意達到的，可稱之為明顯的功能，有許多功能，不是蓄意的，可稱之為隱性的功能。<sup>15</sup>

組織乃是追求特定目標的社會單位，社會往往為了特定目標而成立組織。組織目標，乃是組織試圖去實現所渴望之事物的狀態。然而，組織一旦成立，動態的成員關係故會更迭；靜態的結構關係，也會有所消長。組織結構功能學派派深思 (Talcott Parsons) 認為組織結構功能應包含四個面向：環境適應 (adaptation)、目標達成 (goal-attainment)、內部整合 (integration)、型態維護 (latency)。<sup>16</sup>組織結構能夠同時滿足許多功能，但無法使這些功能同等滿足，因為組織結構若為某一目的設立，當然無法滿足其它目的；學者張潤書認為一般的組織結構皆能明顯完成下列四項功能：一、效率 (efficiency) 二、溝通 (communication) 三、工作滿足 (job satisfaction) 四、齊一組織 (organization identity)。<sup>17</sup>

企業界在評估一個機關組織的績效時，常以利潤、生產力、效率及工作成效作為依據。<sup>18</sup>根據 Thompson 的組織分析模型中，可以看出不同的組織績效要素，可分三個作業流程，第一為輸入

---

<sup>15</sup> 李世明，〈我國肅貪組織結構功能之研究〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，民 91，頁 20。

<sup>16</sup> 同註 14，頁 36-39。

<sup>17</sup> 同註 10，頁 152-153。

<sup>18</sup> 吳秉恩，〈組織行為學〉。台北：華泰書局，民 82，頁 465。

項 (input)：包括人力、預算等組織資源的投入；第二步為轉化 (throughout)：包括組織結構、領導等組織內部運作等；第三步為輸出項 (output)：代表工作表現、服務、成員工作滿意度等組織的生產結果。

依據「政風機構人員設置條例」第一條條文內容，即開宗明義揭示「端正政風，促進廉能政治」為設置本條例的目的，該條例第五條提及政風機構掌理本機關政風法令擬訂宣導，預防本機關員工貪瀆不法及發掘貪瀆不法案件，從上面條文可清楚說明政風單位職掌在於執行本機關肅貪、防貪及反貪工作。法務部為全國政風業務主管機關，負責全國政風業務之策劃、督導、考核事項。法務部設政風司，為實際落實推行上述工作事項的單位。政風司為確實考核各政風機構推動政風工作狀況，訂有「政風機(關)構政風工作核分標準表」，將政風工作考核分為政風預防及政風查處兩大項，其中政風預防占考核分數比例百分之七十，政風查處占考核分數比例百分之三十。政風預防工作百分之七十分數，又下分為三項內容，分別為預防工作(一)占百分之四十八，預防工作(二)機密維護及安全防護占百分之十六、預防工作(三)政風行銷占百分之十六。全國各政風機構即依據上述評分考核項目，推動各項政風工作。

綜合上述論述及依據「政風機構人員設置條例」及法務部政風司所訂頒工作核分標準作業要點，本論文所指鄉(鎮、市)公所政風室功能係指在現有人員、預算編列及鄉(鎮、市)公所組織資源下，透過政風單位組織結構、職權行使及功能運作，發揮檢肅貪瀆、防制貪污及反貪教育成效，展現整體廉政工作績效而言。

### 第三節 研究範圍

根據組織結構水平及垂直分工模式，政風室會跟很多單位產生互動，但為避免題目範圍過大，無法聚焦深入探討，因此研究範圍將以鄉（鎮、市）公所水平分化單位、垂直分化層級及整合單位為研究主體。依據水平分工模式，政風室因業務推動關係，會跟公所內其他課室臨時人員、承辦人員及課室主管進行互動，透過溝通協調方式達成工作目標，另外基於業務及工作性質相近，本機關政風室人員也會與其他鄉（鎮、市）公所及同屬縣政府政風體系之縣府附屬機關（衛生局、消防局、稅捐處）政風單位人員進行業務聯繫與觀摩，以切磋工作經驗及交換心得；在垂直分化方面，政風室按照層級節制體系，公文必須經過秘書（或主任秘書）及首長同意核可，才能據以辦理各項政風工作。

另外，基於「一條鞭」管理體系，鄉（鎮、市）公所政風室必須接受上一級政風機構縣府政風室業務上督導考核，及法務部政風司（或法務部中部辦公室）<sup>19</sup>在人事任免遷調、獎懲、訓練方面之核派及指導。至於整合模式方面，政風室在發掘貪瀆不法線索資料上，會與調查局當地轄區縣市調查處站及地方法院檢察署聯繫配合，遇到民眾陳情請願事件及國家重要元首貴賓蒞臨，則會協請當地警察機關配合共同執行安全防護工作。因此，研究範圍將以鄉（鎮、市）公所政風室為中心，依水平及垂直分工模式，下分兩個方向，一為所在機關的公所，另一為依「一條鞭」管理體系的組織層級，包括鄉（鎮、市）公所政風室、縣政府政風室及法務部政風司（含法務部中部辦公室），至於所在機關公所部分，又可分為水平及垂直分工模式論述之。

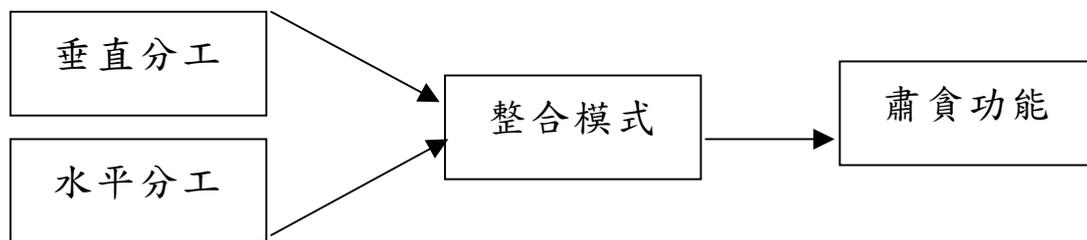
---

<sup>19</sup> 法務部中部辦公室係依據「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」規定，將原隸屬於臺灣省政府一級機關「臺灣省政府政風處」改隸設置於法務部管轄之階段性任務編組，以安置原「臺灣省政府政風處」員工，以督導考核全省 21 個縣市政府政風業務為主。

## 第四節 研究架構

政風室於鄉（鎮、市）公所組織架構中為水平分工單位的一支，在組織層級垂直分工下為首長的幕僚，政風室的功能在於機關中發揮肅貪、防貪及反貪功能，展現整體廉政績效。因此本研究自變項為鄉（鎮、市）公所政風室的水平分工與垂直分工，中介變項為整合模式，依變項為政風績效，包含肅貪、防貪及反貪功能，政風室透過組織結構、功能、職掌及組織運作的機制轉化，達成組織的目標。承前文論述，本論文的研究架構如圖 1-1：

圖 1-1 研究架構



資料來源：研究者自繪

政風室係機關內部分工化的一個部門，基於組織水平分工模式，必須與許多平行單位或個人產生互動，以推動政風工作；在垂直分工層級節制下，必須以溝通協調方式，在首長行政監督下，依法辦理政風業務。由於鄉（鎮、市）公所政風室大部分均為主任一個人單位，基於組織可分為個人、團體、組織及組織環境四個面向探討<sup>20</sup>，因此將透過上述四個層次加以分析，藉由政風室

<sup>20</sup> 同註 13，頁 201-202。

主任個人與個人、團體、組織、組織環境的互動情形，實際探討政風室執行肅貪及防貪工作狀況。至於在垂直層級節制分化下，政風人員面臨所在機關首長及縣政府政風室雙重指揮系統下，探究在現有組織結構、法令規定及職權行使之下，執行政風查處及預防工作情形，並透過案例探討方式，論述政風室在水平分工與垂直分工下，實際發揮肅貪功能之情形。在整合模式方面，透過溝通、協調與整合方式，探討政風單位與調查機關、檢察機關與警察機關的聯繫配合，共同發揮打擊貪瀆不法，維護機關安全，進而提升整體肅貪組織績效，建立清廉的地方政府新形象。

影響政風室功能發揮因素除了內部結構因素外，尚包括外在環境因素。依據 Easton 系統理論，政風室自公所組織中輸入人員與預算資源後，透過政風職權行使及推動各項政風工作的轉化，所產出的輸出績效，包括肅貪績效與防貪績效。而影響政風單位績效功能發揮的外部環境因素包含有輸入環境因素、輸出環境因素、政治環境因素及社會環境因素。所謂輸入環境因素，主要係指人力與預算，亦即探討政風室員額編制是否符合鄉（鎮、市）公所環境所需，預算的編列是否足夠推動各項政風工作之所需，所謂財政為庶物之本也。至於輸出環境，係指政風室所推動的肅貪、防貪、反貪、安全防護及公務機密等工作，與社會大眾期許政風單位發揮之檢肅貪瀆不法功能是否相契合。政治環境因素在所有環境因素中，最為重要也最具關鍵性，它們係指民選鄉（鎮、市）長及鄉（鎮、市）民代表會，因為他們分別握有行政權、監督質詢權、預算權、提案權等權利，透過這些權利行使，可以左右政風工作邁向成功或失敗之路。社會環境因素主要係指法務部政風司訂頒之「各政風機構績效評比作業要點」，目前已成為各政風機構推行政風工作的準繩，與機關首長對政風單位的要求目標，應如何配合，才能提升廉政績效。

## 第五節 現況介紹

### 一、業務簡介

政風室的工作職掌依「政風機構人員設置條例」第五條規定，政風機構掌理事項共有七大項：第一、關於本機關政風法令之擬定事項。第二、關於本機關政風法令之宣導事項。第三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。第四、關於本機關政風興革建議事項。第五、關於本機關政風考核獎懲建議事項。第六、關於本機關公務機密維護事項。第七、其他有關政風事項。另依「公職人員財產申報法」規定，政風單位為受理所在機關應申報財產人員之單位；至於在「政府採購法」及「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」中亦規定，政風單位應在首長指定下，監視或書面審核機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收，是否符合採購法規定之程序。上述法令依據係政風單位行使職權時所掌理之事項。

政風室業務內容一般可歸納區分為政風預防、政風查處、政風行政、安全防護及公務機密維護等五大項目。如以業務性質區分，政風預防、政風行政、安全防護與公務機密維護屬事前監督、預防、宣導、檢查，其執行意見與措施會形成機關內部的管制，以約束業務部門作業之進行，形成對人與事的限制，較屬於管制性及服務性業務；政風查處因係藉法規（貪污治罪條例、刑法、公職人員財產申報法）的執行以產生約束或制裁，執行結果涉及個人權利與自由的剝奪，較屬於衝突性、對立性業務，其中安全防護與公務機密維護兩項業務內容，與推動政風實際工作內涵，並無直接關連，係屬法令規定政風機構執行部分。以下分政風預防、政風查處、安全防護與公務機密維護，論述政風室主任一個

人於機關中執行上述業務的情形，分述如下：

## 一、政風預防

政風預防最主要的功能在於從機關內部來預防貪污行為的發生，及減緩貪瀆案件發生率，特別針對行政作業流程的缺失及過時或不時宜的法規命令。因此所採取的預防措施計有：政風實況問卷調查、本機關政風狀況整體分析評估、研編預防貪瀆調查專報、訂（修）定具體防弊措施、訂（修）定具體改進措施、召開政風座談會、辦理政風訪查、配合機關辦理採購、執行『端正政風行動方案』處理請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件防貪規範、協助革新便民措施、表揚獎勵廉能事蹟、政風法令宣導、召開政風督導小組會議等。

一般而言，鄉（鎮、市）公所政風室依據縣府政風室來文指示辦理上述業務，在推行預防業務上，仍需按行政層級系統，簽奉第一層級之鄉（鎮、市）長同意後辦理。在與水平分工課、室之間，則需透過溝通與協調方式，與其他課、室產生互動與聯繫業務，工作原則為「以服務代替干預，興利優於防弊」。在推動業務過程中，必須視公文及計畫內容需要，與其他課、室成員或其他鄉（鎮、市）公所政風室主任或承辦人互動；亦即個人與個人、個人與團體、個人與組織間，互相聯繫協調配合，以使公文或計畫得以順利完成。<sup>21</sup>例如以實施政風實況問卷調查為例，該問卷之實施主要目的為瞭解本機關施政得失，為民服務態度、機關清廉情形，而廣徵興革意見，其實施步驟，首先依據上級縣府政風室公文指導要領擬妥本機關實施政風實況問卷調查實施要點，簽奉鄉（鎮、市）長同意後辦理，並依首長同意文，協請各課室承

---

<sup>21</sup> 詹政曇，〈法務部政風體系肅貪策略之研究〉，碩士論文，東海大學公共行政碩士在職專班，民 92，頁 29-35。

辦人或主管提供問卷調查所需名單資料，調查結果經彙整後尚需簽奉首長，並將調查結果之施政缺失、民眾建議事項、機關清廉度情形，簽移各相關單位提出改進措施，最後再將全案辦理經過情形陳報縣府政風室核列績效。

## 二、政風查處

政風單位最能彰顯廉政績效為政風查處業務，發掘本機關貪瀆不法事項及受理檢舉事項是二大工作項目內容。發掘本機關貪瀆不法事項是主動出擊作為，辦理的方式主要有（一）查察作業為違常及生活違常人員（二）評估本機關政風狀況（三）稽核易滋弊端業務（四）工程履勘、抽查抽驗（五）透過問卷調查或業務訪查（六）根據員工反映（七）參與機關各項會議。而受理檢舉事項則為被動處理作為，辦理的方式主要根據有媒體報導、民意代表質詢、首長、上級單位、監察單位及民眾檢舉等方面。至於政風查處資料範圍有下列十一項：<sup>22</sup>公務員及相關人員涉及刑法瀆職罪章、貪污治罪條例或其他特別刑法有關貪瀆資料；收支顯不相當，或有因借貸拖欠，債信不佳，消費浮奢，生活型態異常者；濫用票據，招會、標會頻仍，而有拖欠會款或倒會情事者；因職務關係與廠商交往密切，關係複雜或有金錢往來者；違法經營商業者；風評不佳，經常遭受民眾檢舉而有所事證者；執行職務藉機刁難，有需索意圖或迭經民眾投訴其執行職務標準不一；承辦業務不依法令規定處理者；假借職務上之機會，為他人關說或接受招待、餽贈者；相關人員對公務員干涉及不法之行為；其他行為致民眾反映不佳，損害機關政風形象者。

政風單位經主動查察作為及被動受理檢舉案件後，必須針對

---

<sup>22</sup> 《政風查處工作手冊》。法務部政風司編印，民 90.9。

案件內容先行調卷瞭解，必要時再訪談相關人員，調查結果如涉及刑事責任，則簽報機關首長，並循政風一條鞭系統函報縣府政風室審核，經審核後再移送檢調單位偵辦。查處案件如涉及機關首長或與首長有密切關係者，則逕報上一級政風單位處理；如涉及行政責任，則依一般行政處理程序簽報機關首長後移交機關考績委會懲處。

### 三、安全防護

安全防護工作乃是一個統稱，主要工作包括「危害或破壞本機關事件之預防事項」及「協助處理陳情請願事項」等。安全防護工作主要工作項目如下：<sup>23</sup>第一、策訂維護計畫，依照機關狀況，策訂具體之「機關設施安全維護計畫」，簽訂首長核定實施，並定期檢討修訂。第二、實施安全檢查，會同相關部門定期或不定期檢查，發掘缺失，檢討改進。第三、召開維護會報，簽奉機關首長核定成立機關設施安全會報，定期開會，研討加強維護機關設施安全事宜。第四、實施安全防護宣導，安全防護宣導對象亦以本機關員工為主，辦理方式與法令宣導方式同。第五、辦理首長安全維護，指元首、副元首、行政院院長、重要外賓等，蒞臨機關時採取安全維護措施，及機關首長因個案因素產生安全顧慮時所採取之安全維護措施。第六、蒐集陳情請願預警資料，指民眾或員工為爭取權益，向機關陳訴時，先期預警通報治安機關協助處理，並預防突發或事件擴大，危及機關安全。第七、辦理專案性維護計畫，在每年春安工作、十月慶典、或各項選舉暨其他重大集會或活動等期間，政風機構依據「政風機構辦理專案性維護安全工作實施要點」結合行政單位力量，策劃、協調各相關單位落實首長暨機關安全維護各項措施，有效維護機關安全。第

---

<sup>23</sup> 立法院秘書處編印，《立法院公報》，台北，第81卷45期，民81，頁51。

八、協辦機關保防，本項業務係應調查局所要求，希望各政風機構協助蒐集有關「大陸人士參訪異常情資」及「危害國家安全或影響國家利益情資」。

#### 四、公務機密維護

公務機密維護部分，依據法務部「政風機構維護公務機密作業要點」<sup>24</sup>規定政風機構應負責本機關公務機密維護工作之策劃、協調、執行及洩密之發掘、查處，以確保公務機密，主要工作項目有六項：第一、訂（修）定公務機密維護規章或措施。第二、實施公務機密維護檢查，會同相關部門定期或不定期檢查，發掘缺失，檢討改進。第三、辦理公務機密維護宣導或講習，公務機密維護宣導或講習主要對象以本機關員工為主，辦理方式與法令宣導方式雷同。第四、撰寫公務機密維護專報，專報性質主要為洩密弊案檢討專報為主。第五、洩密案件之發掘、查處，查處方式與資料處理程序，與貪瀆案件查處相同。第六、資訊機密維護，因應資訊時代來臨，公務機關資訊機密維護及稽核使用管理事項，通常由政風室會同資訊單位負責辦理。

---

<sup>24</sup> 法務部政風司編印，《政風工作法規彙編》。民 85.6，頁 5。

## 第二章 文獻探討

本論文探討鄉（鎮、市）公所政風室之結構與功能議題，由於與組織結構是否發揮功能有關，因此下文將從組織結構觀點進行論述。關於組織結構已於前文中介紹，下文將從鄉（鎮、市）公所如何設計政風室結構，可以發揮肅貪、防貪與反貪之功能。關於組織結構之分析，楊永年曾針對水平、垂直與整合模式進行分析，<sup>25</sup>由於這三種分類等於將整個組織結構作完整分析，因此本章將以此為基礎，進行政風室之結構與功能之分析。

### 第一節 相關文獻分析

結構與功能（function）是組織的二個最主要部分，一為靜態，一為動態，兩者相互關連相互作用，因此脫離功能則結構毫無意義，然不談結構則功能亦屬空言。<sup>26</sup>卡詩特（F. E. Kast）認為「機關組織結構雖不能代表整個組織系統，但他卻是機關組織最重要的一部分，因它乃是機關組織的架構（framework），唯有它才能顯示機關組織活動的功能及關係」。Bolman & Deal 研究發現組織結構有六項共有基本假設，第一，組織存在是為了完成既定目標；第二，存在最適合環境的組織結構；第三，唯有結構與環境契合，才能發揮組織最大效能；第四，專業化可以提高工作表現；第五，協調與控制是組織效能不可或缺的要素；第六，組織發生的問題主要係因結構設計不當所引起。因此組織環境也是影響組織結構的重要因素。<sup>27</sup>

組織的結構是為了顯示組織的功能而設計，理論上，政風室

---

<sup>25</sup> 同註 20，頁 202-208。

<sup>26</sup> 同註 10，頁 150。

<sup>27</sup> 同註 20，頁 202-208。

於機關中應該同時發揮肅貪與防貪功能，問題在於防貪績效不容易顯現，因為機關內部各項預防措施與作為，與民眾關連性不高，媒體亦較無興趣報導披露，肅貪功能又受限於首長及環境因素，如前文所論述，而大受影響。根據組織結構功能理論，組織結構功能方面所探討的主要包含環境適應（adaptation）、目標達成（goal-attainment）、內部整合（integration）、型態維護（latency），亦即行動系統被概念化為具有四個生存問題或四種生存的必要條件，換言之，政風單位必須運作現有的資源以達成組織的目標、適應外在的環境、整合內部及模式維持，始能存續於機關組織中。然以目前的結構分工方式，政風室在整個鄉（鎮、市）公所的結構上，屬於公所水平分工的一支，它的功能僅能發揮預防的效果；至於肅貪功能，政風人員為機關首長的幕僚，需接受首長的指揮督導，由於的民選的鄉（鎮、市）長都不想發生政風案件，因此政風單位在肅貪策略上，經常會採取迂迴方式辦理，如許多政風單位為求生存於機關，辦理移送貪瀆案件時，往往會說本案是由調查單位偵辦移送，導致肅貪數字不一定能完全呈現，影響整體政風功能的發揮。

根據上述理論，設於機關內部的政風室，理應結合機關中現有資源，發揮肅貪功能。茲從南投縣中寮鄉案例分析，屬於中寮鄉公所內分支單位的政風室，自應比外界瞭解掌握公所內一切政風狀況，發掘移送貪瀆不法案件，但本案涉案對象為機關首長鄉長本人，政風室在公所內為鄉長的幕僚，必須聽命予首長辦理政風業務，因此當政風室欲採取調卷查處作為時，即遭致首長阻擾無法進行。政風單位在公所內，其薪資、人事同意權及辦公資源設備均受之於機關首長，本身涉案的鄉長對於設在公所內部的政風室，自然視如「眼中釘」、「背中刺」般欲去之而後快，以免其礙手礙腳；但政風單位基於端正政風職責所在，必須扮演摘奸發伏角色，因此政風單位在查處工作設計上，如遇首長本身涉案或

遭首長擱置的政風案件，須逕報上一級政風機構即縣政府政風室處理，但縣政府政風室本身亦無司法警察權，對於鄉公所及鄉長本人無人事任免權及管轄權，因此肅貪功能的發揮，如遇首長本身涉案的話，便會受到影響。

我國政風單位自八十一年由人事查核單位改制迄今僅十三年，因此國內目前對政風機構探討文獻並不多，過去有關探討廉政問題以貪污犯罪原因與防制之道、肅貪政策、防貪政策與組織、我國廉政制度及政風人員角色衝突等居多，受研究對象人員大多為中央機關各政風機構（含所屬機關政風機構）及縣（市）政府政風室人員，鮮少以第一線最基層的鄉（鎮、市）公所政風室人員為研究主體，探討民選基層機關肅貪功能與成效。至於與本研究政風機構結構與功能較相關之研究文獻計有：李世明的〈我國肅貪組織結構功能之研究〉；陳書樂的〈我國政風機構功能與人員角色之研究〉；張光志的〈我國肅貪組織結構功能之研究〉；田國興的〈我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析〉；宋昭德的〈二元權威組織獨立性之研究—我國政風機構的分析〉。茲分述如下：

李世明的〈我國肅貪組織結構功能之研究〉<sup>28</sup>，文中指出我國現行肅貪機制是透過政風單位線索蒐集，調查單位調查蒐證，檢察單位偵查起訴，三個單位接續工作，經過一個組織就必定產生一些問題，故應設立專責的肅貪組織，統整肅貪工作力量，以避免貽誤先機而導致案件無疾而終。肅貪政策的規劃與執行應以防患未然為治本之道，查處偵辦為治標之法，唯有二者兼顧，方能減緩貪污犯罪之惡化。另外，該研究係以派深思（Talcott Parsons）結構功能系統（AGIL）為研究架構，從環境適應

---

<sup>28</sup> 同註 15。

( adaptation )、目標達成 ( goal-attainment )、內部整合 ( integration )、型態維護 ( latency ) 等四個面向論述肅貪組織如想求生存發展，必須解決前揭四項基本問題，亦即係以功能理論觀點研析肅貪組織，與本研究係從結構觀點論述肅貪功能發揮有所不同，惟兩者均為探討肅貪功能。該文從肅貪組織結構功能不同面向研析，發現肅貪工作的成功基礎，一是政府的努力，二為人民的支持，而政府的各種肅貪政策和措施皆須有特定之機關負責執行，因此建議應設立專責的肅貪組織，統整肅貪工作力量，作為我國政府未來推動「廉政署」專責肅貪機構政策的參考。

陳書樂的〈我國政風機構功能與人員角色之研究〉<sup>29</sup>，本論文係以角色理論來檢視政風人員在組織與機關間所扮演的角色，以功能理論的觀點評析政風組織所具之功能。政風機構組織在「一條鞭」的設計及「雙軌制」指揮體系運作，透過質性訪談方式，經實證研究發現認為政風人員的角色有下列五種現象：一、法令授權不明，二、業務性質過於龐雜，三、人力配置不合理，四、無法獨立超然行使職權，五、不同角色定位。在政風組織應該負擔的功能部分，歸納分析認為如下：雙重領導體制、內控制原則、領導層級不合理、設置比例原則、績效評估難以彰顯、防貪重於肅貪，針對上述政風人員角色及政風組織功能情形，因此提出八項建議：一、提高政風機構位階或設置廉政署，二、本著設所當設原則，三、加強肅貪機制的聯繫與監督功能，四、強化政風機構的行銷與宣傳，五、政風人員應落實專業防弊的角色，六、依機關特性授與應有的權力，七、政風業務宜單純化，八、建立組織的向心力與工作滿足感。對基層鄉（鎮、市）公所政風單位結構與功能甚具參考價值。

---

<sup>29</sup> 陳書樂，〈我國政風機構功能與人員角色之研究〉，碩士論文，政治大學行政管理研究所專班，民 91，頁 163-176。

張光志的〈彰化縣政風體系之研究〉，本研究主要針對現行彰化縣政風室、縣附屬機關政風室及縣轄鄉（鎮、市）公所政風室體系之組織結構、職權與功能及組織在機關的角色定位等問題探討，研究架構以縣政府政風體系為主體，從機關政風機構之個人、團體與組織三方面逐層分析，探討其在機關內部與外部環境間之運作關係及狀況，並就整體地方政府政風績效不彰的原因加以分析及提出解決之道。該研究與本論文兩者不同之處在於，一個係以縣政府政風室為研究主體，一個係以鄉（鎮、市）公所政風室為研究主體，研究重點對象有所不同；另外張光志的研究架構採個人、團體與組織三個方面逐層分析，亦與本論文所採取的組織結構水平分工模式、垂直分工模式及整合模式之研究架構亦有所區別，惟均係針對地方政府政風單位結構與功能進行探討，提供了本研究另外的面向來觀察組織結構與功能。

田國興的〈我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析〉<sup>30</sup>，本論文從政風機構的組織結構出發，探討政風機構受制度的限制與影響，以新制度主義的研究途徑，透過問卷調查與深度訪談方式，解析政風機構組織設計及實際運作情形，經實證研究發現政風機構組織設計在新制度主義檢視下，以制度環境、技術環境及制度變遷三個面向分析目前政風機構實際運作現況如下：在制度環境部分，有約九成受訪者認為，因法令未賦予政風人員司法警察權，而影響肅貪工作；有近八成受訪者認為政風機構「雙軌制」領導體制的環境限制，對政風工作推動有不利的影響；另訪談結果認為民選機關首長對政風工作是否支持，與個人特質有關，如首長本身就涉及貪瀆，或為回報支持者，必然在公共工程招標私相授受，此時政風機構就會成為其絆腳石。此結論與本研究中察鄉長本身涉及弊案時，政風單位在角色扮演功能

---

<sup>30</sup> 田國興，〈我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析〉，碩士論文，成功大學政治經濟研究所，民 91，頁 93-146。

上，會被首長認定為「絆腳石」之推論相同，而予以阻擾。

在技術環境部分，有六成四受訪者認為目前政風機構肅貪績效不彰，其中原因，有六成二受訪者認為係目前政風工作以預防貪瀆為主，導致工作績效難以展現，預防工作的效果不顯著，沒有肅貪工作那麼具有說服力，有七成七受訪者認為政風機構在執行業務時，因欠缺經費，導致業務難以推動。在制度變遷方面，有八成七受訪者認為肅貪績效可能因設置肅貪專責機構而提升。該研究指出鄰近國家香港及新加坡廉政組織的設計及運作，為一成功的案例，並對我國目前政風機構改革、現行肅貪與防貪法令措施修訂，與成立專責肅貪機構等提出建議。本論文從新制度主義的研究途徑角度切入觀察目前政風機構組織設計與功能，探究政風績效功能不彰的原因，與本研究從結構水平、垂直、整合模式分析政風室功能，有異曲同工之處。

宋昭德的〈二元權威組織獨立性之研究－我國政風機構的分析〉，<sup>31</sup>本論文針對我國各機關中政風單位之結構與功能分析，探討其在現行二元權威領導的組織體制之下，一方面受命於法務部政風司之領導同時，另一方面，又須接受所在機關首長之指揮，對於政風人員在貪污預防及查處功能執行上，經研究發現可能遭遇到首長的行政干預。而鄉（鎮、市）公所政風室在水平與垂直分工下，亦須面臨鄉（鎮、市）長與縣政府政風室二元權威的領導體制，只是宋昭德所指的所在機關首長為非民選的行政機關首長，然本研究之所在機關首長係指民選之機關首長，兩者在領導風格、組織目標、對政風工作所持看法均有所不同。

文中亦實證研究發現我國現行政風機構在組織結構的設計

---

<sup>31</sup> 宋昭德，〈二元權威組織獨立性之研究－我國政風機構的分析〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系在職專班，民 91，頁 8-10。

上，並不利於功能之執行，且由於政風工作本質上具有管制性與衝突性，雖有一條鞭管理體制的設計，以強化其內部控制，防止機關行政權力不當干預，但此一條鞭指揮權力與機關首長行政權力的競合作用，正是衍生出二元權威困境的源頭，造成政風人員角色衝突和角色模糊現象，影響政風肅貪成效。本文突顯出政風單位於執行政風工作任務時，應保持超然、獨立立場的必要性，將有助於制度的運作，這將是鄉（鎮、市）公所政風室結構設計未來努力方向。

本論文係以最基層的鄉（鎮、市）公所政風室為研究對象，探討處於肅貪第一線的政風人員，在基層地方選風敗壞、政治力介入及民選首長選舉考量等環境下，分析設於公所內部的政風室，如何在民選首長行政權限指揮下，執行肅貪防腐的工作。其研究對象迥異於一般之研究，均以中央機關各政風機構（含其所屬機關政風機構）及縣（市）政府政風機構人員為主，鮮少以第一線最基層的鄉（鎮、市）公所政風室人員為研究主體，而被研究之機關首長一般均為官派之行政機關為主，與本研究中之機關首長為民選產生，兩者對肅貪工作的支持度與觀點截然不同，因此將會影響肅貪功能與成效。

另外，本研究係以組織結構中之水平分工、垂直分工、整合模式及外部環境因素，論述影響政風室功能發揮的原因，與上述研究分從派深思結構功能理論，伊斯頓系統模式的輸入、轉化及輸出理論，個人、團體與組織理論，新制度主義理論的制度環境、技術環境及制度變遷三個面向論述結構與功能亦不相同，爰此，本研究結論將可作為上級決策當局對基層的鄉（鎮、市）公所，將來應如何設計政風組織結構，才能發揮肅貪功能提供參考。

## 第二節 水平分工模式

根據前文論述，目前政風室係鄉（鎮、市）公所的一個分支單位，設計的目的是希望於公所內發揮肅貪、防貪與反貪的功能。張光志於其彰化縣政風體系研究中曾指出鄉（鎮、市）公所政風室一方面須承受機關內部政風工作的壓力，另一方面亦須面臨地方上各種政治派系、政府財政惡化、所（公所）會（代表會）關係不睦等各項壓力，政風業務推動困難，使得一些資深政風主管萌生退意，顯見地方機關政風工作的難為，無法彰顯整體政風績效。<sup>32</sup>田國興在我國政風機構組織設計之研究中，曾對 360 位政風人員發出問卷，經其實證研究分析發現，同意認為政風機構目前肅貪績效不彰及預防工作難以展現績效分別約占 65%及 62%。<sup>33</sup>上述兩研究中均同時指出目前的組織結構設計難以同時發揮肅貪及防貪功能。

分工的概念其實強調的是專業化的發展，理論上，根據 Babbage 的說法，分工的主要目的有四：第一，在縮短學習時間，主要因為人的時間與精力有限，只能專精一種專業；第二，避免因改變職業（工作）導致時間的浪費；第三，可以經由相同過程的重複學習獲得最好的工作技巧；第四，經由對所負責的部分，就其工作方法進行改善，甚至最終以機器或工具取代，以節省人力，提高工作效率。組織專業化是組織分工的問題，其主要理由在於提高工作效率，因為分工之後，每個單位或個人可以就其職掌業務，不斷反覆進行研究、探索，對於所遇到的問題可以立即有效且深入的解決。

政風組織是政府部門的專業分工，政風司為法務部的一個專業分工，政風室則為地方政府的專業分工。廉政是政風組織的專業分工，

---

<sup>32</sup> 同註 3，頁 44-45。

<sup>33</sup> 同註 30，頁 99。

因此政風機構的主要職責是，發掘及預防貪瀆不法，擬定相關策略並執行之。但問題是多數的政風室僅有主任一人，「人單力薄」，其工作環境仿如軍隊中的「單兵」作戰的單位，<sup>34</sup>必須獨立處理機關內一切政風業務，包括發掘、預防本單位貪瀆不法事項、政風興革建議、政風法令擬定宣導、公務機密維護及安全防護等事項，尚須配合業務單位辦理採購案件監標作業，工程案件抽（查）驗工作，且須參與本機關內重要行政主管會議（如主管會議、人事甄審會議、考績會議、代表會定期會、代表會臨時會、重大活動籌備會、預算籌編會議等），可謂人少事繁；更嚴重的是，基層單位政風人力長期以來一直不足，造成主任一人尚須兼辦其他鄰近鄉鎮公所政風業務。爰此，人口在三萬人以上之鄉（鎮、市）公所政風室編制，除設置主任一人外，應再增加一名課員的編制，才能應付政風室繁雜的工作，及發揮政風室在肅貪、防貪與反貪的應有功能。

組織環境因為層出不窮的問題，以及問題背後存在的複雜性，所以必須發展出各種不同的專業分工。水平分工或分化所考慮的重要因素往往也是環境因素，理論上，組織面對的環境愈單純，所需要的專業分工則愈少，因此分化的程度愈低；相反地，如果組織面對的環境愈複雜，所需要的專業分工則愈高，才能應付外在環境的變化與需求。鄉（鎮、市）公所的組織環境複雜惡劣，加上貪瀆情形嚴重，如前文所述，然政風室編制原則係比照人事單位，大多數單位僅為主任一人，公所員工編制員額少於五十人的機關甚至無政風室的設置，一人編制的政風室單位設計，是否可以應付公所複雜環境的需求，及展現廉政整體績效，殊值探討。

鄉（鎮、市）公所組織結構的水平分工係採用功能的分部法，

---

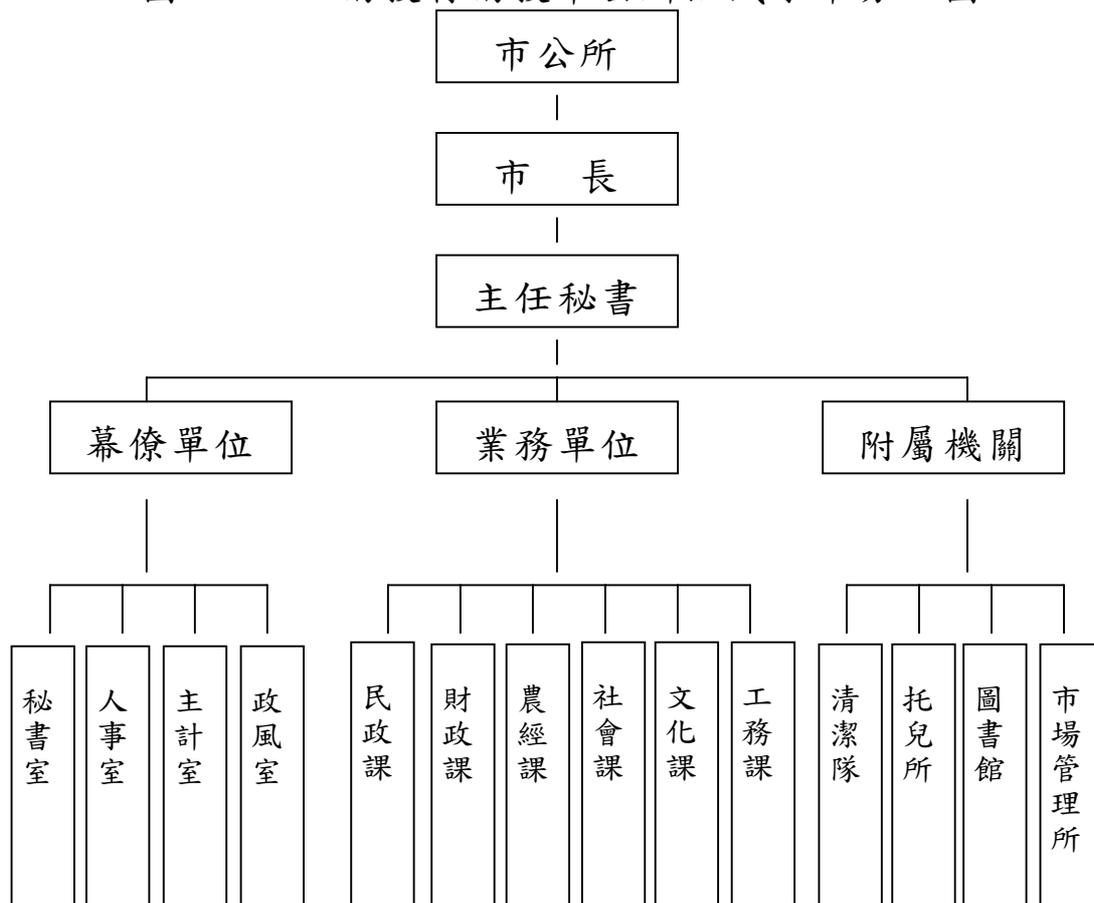
<sup>34</sup> 同註 3，頁 96。

<sup>35</sup>亦即將同一性質的工作置於同一部門之下，由該部門全權負責該項功能之執行。按此，各公所其分支單位依不同功能及性質，名稱計有民政課、財政課、農業課（或農經課或農商課）、建設課（或工務課）、社會課（或社教課或社會福利課）、文化課、觀光課、主計室、人事室、政風室、祕書室、托兒所、清潔隊、圖書館、觀光服務所、工程養護隊及市場管理所等單位，這些分部化單位因業務屬性，又可區分為業務單位、幕僚單位及所屬單位。茲以研究者服務之機關南投縣南投市公所為例，其水平分工如圖 2-1：

---

<sup>35</sup> Stephen P. Robbins, *Organization Theory : The Structure and Design of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1983, p.229.

圖 2-1： 南投縣南投市公所組織水平分工圖



資料來源：引自南投市公所網站，<http://www.ntc.gov.tw>，其中幕僚單位及業務單位為研究者自行整理。

政風室係公所水平分工的單位之一，在推動政風工作上，必須與其他課室產生互動與溝通。如以發掘機關貪瀆不法案件上為例，政風室人員必須熟稔公所各課室業務作業流程，瞭解各單位易滋弊端業務所在，尋找具有貪瀆傾象與跡象人員，因此政風人員必須走出辦公室，與公所其他課室主管或承辦人員，產生互動與溝通，並藉參與工程案件監標、會勘、抽查驗及業務稽核等作為，以掌握政風整體狀況，舉發貪污瀆職人員。在互動接觸對象中，有個人、團體、組織及環境等四個層次。因此，以下將分由個人、團體、組織及組織環境四個面向探討政風室於各公所組織中實際運作情形，分析政風室與個人、團體、組織、環境間互動

模式，另因鄉（鎮、市）公所政風室編制大部分僅為一個人，或有縣轄市及人口較多之鄉、鎮編制有二人以上，但限於全國政風人力不足，未補實的情況相當嚴重，因此本研究僅分團體、組織及環境三個面向加以論述，將個人部分併入團體中討論。

## 壹、團體（含個人）

組織係由許多的個人所組成，因此可以說個人是組成組織最基本的單位，如以鄉（鎮、市）公所特性而言，通常係指組織層級第三層的承辦人員（如課員、助理員、辦事員、書記、技正、技士、技佐），有些鄉（鎮、市）公所因人力不足聘有臨時人員或約聘、僱人員充之。這些站在第一線直接與民眾面對面接觸的人員，他們的表現及服務情形往往會被擴大效用代表整體政府或整個鄉（鎮、市）公所服務態度；設若當次鄉（鎮、市）公所第一線人員對民眾所洽辦之業務，能迅速協助完成且態度親切，則其對公所整體評語是正面的；相反的，如洽辦時找不到承辦人員，或所問問題承辦人員回答時態度敷衍搪塞，則其評價為負面。這些基層人員因業務關係通常與同一課室同仁及其直屬主管互動較為頻繁，與其他課室主管及同仁則次之，至於與第一層級的首長、副市長、主任秘書、秘書互動機會則較少。因此影響個人工作滿足感之因素，在個人方面，則以同僚關係及其主管互動關係為主要，組織環境因素為薪資、升遷與待遇、及工作本身等項。

一個基層承辦人員如果在一個課室久待其職，由於工作內容與性質大都相同，久而久之容易產生厭倦，工作缺乏新鮮感，自然會降低工作績效與工作滿足感。在鄉（鎮、市）公所服務的人員由於大部分均居住於本地或鄰近鄉鎮，加上鄉（鎮、市）公所升遷管道狹小有限，鄉（鎮、市）公所課室主管職等均為七至八職等，主任秘書為八至九職等，如以一位高考及格分發至鄉（鎮、

市)公所人員為例，他的升遷機會僅有課室主管，而主任秘書(人口三萬人以上才設置)一職僅有一個缺額，如該課室主管未調職或退休，則該高考及格之人員，升遷機會少之又少，因此有人從開始服務公職至退休將近四十年光陰，都是承辦同樣業務，工作從未更換過。

政風室在鄉(鎮、市)公所組織編制中大部分僅為主任一人，人口較多的縣轄市及鄉、鎮置有課員、助理員、辦事員、書記等編制。政風室主任的工作就是負責綜理本機關所有政風法令擬訂宣導、本機關貪瀆不法事項的預防、發掘及處理檢舉事項、公務機密維護、安全防護及其他有關政風事項。在工作角色扮演上既是單位主管，亦是承辦人員。

依 Mintzberg 對領導者角色扮演分析，做為一個政風主管應扮演的是一個表徵者角色，其對外代表政風室參加例行性及重要的社會活動；引導及激勵同仁達成組織體系的目標；同時擔任鄉(鎮、市)政風室與個人、組織與上下層級間及對內外平行的組織關係連絡人；政風室主任也是重要資訊的傳播者及發言人，負責對外資訊的傳播及發言；政風主管亦應具備企業家的精神，主導組織的創新與變革，讓體系內各個單位能有效整合，達到行動一致的效果；領導者本身亦為穩定紛亂者，穩定政風體系，不致產生亂象；同時政風室主任亦是資源有效的分配者及談判者，其必須思考讓有限的資源發揮最大的效果，且領導政風單位對內或外的協調談判，以建立共識、減少衝突，產生更高的組織廉政績效。故從領導者的角色觀之，政風室主任對政風機構組織整體的責任而言，應對本機關政風業務負完全成敗之責。<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> 同註 3，頁 29-30。

政風人員在機關中需扮演二個不同的角色，一方面是機關組織的一分子，同時也是政風專業功能組織的一分子，二個角色的扮演，如不能拿捏調和恰當，將掩生機關角色與專業角色、功能組織角色與同事情誼角色間的衝突，在講究人情重視關係的社會裡更容易發生。<sup>37</sup> 依政風查處工作作業規定政風查處資料如涉及機關首長或與首長有密切關係者，政風機構於查處過程中可暫緩陳報機關首長，<sup>38</sup>實際上，此一設計機制卻忽略了政風單位為首長幕僚的定位屬性，仍會受到首長行政權力的影響，很難自外於首長權威而運作，上級政風機構與首長這兩者權威如對政風案件之執行觀點不同，衝突將由此產生。前省政府某廳處處長因本身涉及貪瀆案件遭政風單位發掘移送後，在配合檢調單位蒐證階段遭其疑心，雙方乃形成對立，政風單位透過上級政風機關及調查單位力量全力偵辦，該涉案首長則借其首長行政權力限制各項蒐證作為，並多方打壓該機關政風室，將政風室由二個股裁減成一個股，拒絕該室依法派補之人員報到，並命令各單位不得提供任何資料予政風室，此一對立緊張態勢至該名處長因該弊案而去職暫告平息，但政風室的員額編制卻因此受到裁減的打擊。<sup>39</sup>

人們在組織中彼此來往、溝通、相互瞭解與認識，進而產生情感，它的形成係以「人」為中心，人員由於彼此間親密交往的結果，在某方面便融合成一整體。<sup>40</sup> 政風人員設於機關內部，長時間與同仁朝夕相處，共同參與活動與會議，久而久之，自然形成同事情誼，這種關係密切的非正式組織關係比正式組織關係關係更密切，凝固力愈強。政風人員在此關係下，若發生之政風案件涉及私交篤厚之同事時，基於工作立場需依法查辦，但在執行過程中便容易參入個人情感與私心，造成功能組織角色與同事情

---

<sup>37</sup> 同註 31，頁 67-76。

<sup>38</sup> 同註 22。

<sup>39</sup> 同註 31，頁 68-69。

<sup>40</sup> 同註 10，頁 288。

誼角色間的衝突。

一般而言，政風預防工作實際的項目計有下列十項：

- 一、機關政風狀況整體分析評估：「機關政風狀況整體分析評估」為政風機構訂定年度工作計畫之基礎及督考之重要依據，亦為協助機關推動興利行政之重要參考文件，政風機構除應深入評估機關內可能妨害興利之業務及人員，並應探討問題所在，研提具體改進措施，提供機關首長為施政與內部管理參考。
- 二、撰寫預防貪調查（研析）專報：政風機構透過政風問卷調查、政風訪查、政風座談會、稽核易滋弊端業務及檢討機關內部所發生之貪瀆不法案件，從法律面、制度面、執行面及監督面，深入分析，研提具體改進措施或建議，提供機關首長及業務單位參考，並陳報上級政風機構，如具參考價值者，並由上級政風機構發交其他機關參考辦理。依專報性質，分為「防貪調查（研析）專報」、「貪瀆弊案檢討專報」及「興利除弊調查（研析）專報」等三種。
- 三、訂定具體防弊措施：機關員工發生貪瀆或違法失職案件時，政風機構應即會同業務有關單位，針對案件背景、成因、問題癥結、預防作為缺失等，深入檢討分析，擬訂具體改進措施，簽陳機關首相長核定後實施，案情重大者並提報政風督導小組會議討論，以杜絕類似案件發生。政風機構並應適時追蹤稽核具體防弊措施執行情形。
- 四、辦理政風訪查：政風機構應參酌機關業務特性及政風狀況等，擬訂訪查工作實施計畫或作業規章，據以辦理政風訪查，訪查項目包括「施政興革反映」、「民情需求」及「發掘貪瀆不

法」等。

- 五、執行「端正政風行動方案」防貪規範：依據法務部八十三年二月八日法八三政字第二九二八號函頒「執行肅貪行動方案防貪部分應注意事項」規定，負責受理所屬機關員工有關「請託關說」、「贈受財物」及「飲宴應酬」等事件之「報告」、「知會」、「建檔」及「處理」。
- 六、表揚獎勵廉能事蹟：政風機構應主動發掘機關員工拒受饋贈、檢舉貪瀆不法、節省公帑等具體廉能事蹟，簽報機關首長予以公開表揚或獎勵。
- 七、政風法令宣導：依據法務部頒「政風機構宣導政風法令實施要點」規定，政風法令宣導應本「全面、持續、精緻、有效」之原則，衡酌本機關業務、人員特性等，訂定實施計畫辦理。所稱「全面」指包括全體員工；但得以重點宣導對象為主、一般宣導對象為輔。另可視任務需要擴及民眾或與機關有業務往來之廠商、業者。所謂「持續」指計畫性、持久性之宣導作為。「精緻」指以生動活潑的方式，講求精緻美化。「有效」指題材切合需求，掌握適當時機。
- 八、設置檢舉信箱：政風機構應設置檢舉貪瀆不法之專用信箱、電話、傳直及子郵件信箱等，供民眾檢舉或陳情，對於接獲的檢舉或陳情信件等，則依行政程序法及查處貪瀆程序辦理、對檢舉人或陳情人的身份應予保密，處理結果並應立即回復。
- 九、召開政風督導小組會議：法務部為推動端正政風業務，應聘請有關機關代表二十一人至二十五人為委員，組成「政風督

導會 報」，以法務部部長為召集人，定期開會，研討督導端正政風及防制貪污事宜。各機關則應聘請一級單位主管，或所屬一級機關首長，或相當層級人員七人以上為委員，組成「政風督導小組」，以機關首長或副首長為召集人，定期開會，督導政風業務有關事項；政風督導小組會議由機關首長或副首長任召集人，政風處（室）負責秘書業務，每四到六個月召集開會一次。

- 十、監辦採購：政風機構監辦採購業務，係依「政府採購法」第十三條第一項及「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」第三條相關規定辦理；另依據法務部「政風機構配合機關辦理採購應行注意事項」規定政風機構如經機關首長或其授權人員指定（會同）監辦本機關之採購或監辦所屬機關辦理查核金額以上採購時，僅得監視機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收，是否符合政府採購法規定之程序，不包括涉及資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等採購之實質或技術事項；至主持開標人員、主驗人員、採購評選委員、或參與監工、訂定底價等，涉及採購之實質或技術事項，政風人員不宜控任或參與；但如機關首長指定政風人員負責辦理採購相關業務，事實上，政風人員很難拒絕。

綜上說明，由於政風預防工作性質屬於預防、防疫及宣導教育功能，對機關興利防弊業務具有幫助，較能得到機關首長及同仁的支持與配合，如此組織結構設計，預防工作推行上較無阻力。至於查處工作，則較屬於衝突性質，一般民選首長通常基於選舉考量及人情包袱壓力，均不願發生政風案件，如果不幸發生，亦希望能從輕處理，但如首長及其親信人員涉案的話，政風單位又會成為其絆腳石，中寮鄉長貪瀆弊案，即為明證。因此政風肅貪工作是一項吃力不討好的工作，大多數政風人員均採被動消極查

處作為。

政風人員為發掘貪瀆線索案件，可以採取詢問、調卷及調查等措施，惟仍需依賴被調查者的配合，如果被調查者不配合的話，並無強制力可依規定處置，也不得逕行向檢察官聲請搜索票、拘票後執行搜索、拘提等之強制處分，喪失辦案先機，影響肅貪績效。另依《刑事訴訟法》第二二九條至第二三一條及調度司法警察條例第二條至第四條之規定，均無明文載明政風人員具有司法警察身分，由於無法令規定賦予政風人員得行使司法警察之權限，換言之，縱使政風機構經過查證認為公務人員涉嫌犯罪情事而函請檢察、調查機關偵辦，僅屬告發性質。

政風單位在進行查處業務時，「調卷」與「訪談」是常採取的必要手段，也是動態蒐證之一。但因執行案件調查時，並無司法警察權，因此在調借文件時需經簽報機關首長同意，並知會相關單位，若有機關首長或其重要親信人員涉及貪瀆案件時，若欲依一般作業程序調卷可能都徒勞無功，除非檢察機關以搜索方式處理才能有效掌握需要之卷宗，本研究第一章第五節中寮鄉長本身涉及貪瀆弊案就是明證；否則不是調不到，就是卷宗重要關鍵部份無故失蹤，或在調卷過程中故意予以拖延，使調借到的相關文卷，當事人因早已知悉所調閱之相關內容，故會與相關人員串通完成，造成案件查處上的困擾及阻礙。<sup>41</sup>

湮滅公文卷宗之情事過去高雄司法機關曾發生書記官因涉嫌圖利他人而將保管文書燒燬湮滅情事，而省府某廳處亦因機關首長發生貪瀆弊案經人檢舉，案經檢察機關偵辦，該檢察機關因辦案需要而向該機關函文調卷時，卻發現該案關鍵公文卷宗業已遺

---

<sup>41</sup> 同註3，頁69。

失，檢察單位亦很無奈，最後依檔案管理辦法行文該機關以行政管理不當，責以行政處分。<sup>42</sup>政風案件查處上，一般首長都有「家醜不外揚」心態，加上政風案件所造成之殺傷力，往往會成為民選首長連任成功與否的關鍵因素，因此在推動肅貪業務上常常會遇到壓力與阻力，造成政風人員有時會以迂迴方式肅貪。

設於機關內部的政風室，長期與同事相處互動，彼此間自然產生同事情誼建立友善關係，加上政風業務的推動，有時須仰賴各課室的支援協助，如主計單位經費核銷、人事單位人員派補、工務單位經費支援等，組織各單位間為達成機關組織目標，需彼此合作協調配合；然肅貪業務本質上即屬於對立性、衝突性甚高的工作，執行時必需超然客觀，才能獲得民眾信賴，可是設於機關內部的政風單位，於機關中執行查處業務時難免會擋人財路得罪人，扮演「黑臉」角色，甚至會與首長及同仁產生衝突，況且偵辦後上級也無法提供依法執行後免於遭受機關報復的具體保護措施，以及像警察機關破獲重大案件般而享有破格晉升的誘因，因此許多政風人員為求於機關中生存，寧願多作些政風預防工作，對於肅貪業務的推動，大部分乃採取消極配合，敷衍了事；加上政風人員無司法警察權，執行貪瀆案件難免會遭遇到阻礙與困難，因此肅貪成效尚待努力提昇。

由於政風室結構設計係公所內部水平分工的一個課室，屬機關首長的幕僚單位，依規需接受首長的指揮監督，然肅貪業務性質本身具衝突性，加上民選首長基於選舉政治考量，均不願發生政風案件，因此會想盡辦法加以阻擾，政風室基於上級肅貪要求規定，又不得不依法辦理，否則一旦發生貪瀆案件未事先發掘移送，政風司要追究責任。因此，如能將政風室置於機關外部，成

---

<sup>42</sup> 同上註。

立廉政專責機構或像調查處站一樣獨立於外部，偵辦貪瀆案件才能不受首長干涉或阻礙。

彰化縣鹿港鎮公所前政風室主任在辦理肅貪業務時，他因偵辦對象就是其直屬長官鎮長本人，因此曾遭到鎮長的打壓與抵制，命令將其辦公室由二樓辦公室內搬至一樓的服務台後面辦公，<sup>43</sup>負責公所警衛工作，不讓其經辦政風業務，並強烈要求彰化縣政府政風室主任要將該名主任調離鹿港鎮公所，使得一位通過國家考試及格，訓練合格的鄉（鎮、市）公所政風室主任，竟然在依法執行上級及法令所賦予的工作時，遭到首長的排擠，顯然應該是組織結構設計的不當，讓政風人員辦理肅貪業務時，需承受如此不公平的待遇。再者，從前述案例南投縣中寮鄉公所政風室主任外傳其首長因涉及工程弊案，渠乃積極搜集相關事證欲進行查辦，遂透過調卷作為先行瞭解，惟行動遭首長知悉，致使調卷及進一步瞭解案情工作無法展開，影響肅貪工作的進行。

自民國八十九年地方制度法實施後，民選地方首長權限擴充不少，握有機關行政權，掌控機關所有資源，在地方上容易形成一股龐大行政勢力，並擁權自重，中寮鄉案例即是明證。該鄉鄉長出身政治世家，歷任鄉代會及三屆鄉長，行事作風強悍，角頭色彩濃厚，經常挾勢自重，以設於內部的政風室擁有之職權，實難與之抗衡，故當他在公所及住處遭地檢署搜索後，對公所政風室主任極不諒解，除當面嚴厲斥責外，對政風室採取嚴密之掌控行動，並責求總務交出政風室的鎖匙，使政風人員人身受到威脅，最後不得不由檢察官出面電告警方保護政風人員的安全。政風室主任一個人派駐於鄉鎮公所，仿如野外作戰部隊一人「單兵」單位，人單力薄，既無強大武器（司法警察權、審計調閱權），又設

---

<sup>43</sup> 《聯合報》，92.6.20.，8版。

於機關內部，屬於首長的幕僚，受限於民選首長的行政權限，而在公所水平分工下，各單位中均須聽命予首長的指揮，因此欲以正式管道向建設單位或財政、主計單位調借資料時，均會面臨困難，至於透過私人交情索取相關資料，其效果達成率難以預料，亦屬非正式體制。

中寮鄉貪瀆案為一典型屬高犯罪黑數的貪污共犯結構，由機關首長及建設單位承辦人員聯手施行，在民選首長及全國 309 個鄉（鎮、市）公所選舉惡劣生態環境中，類似案件之發生不無可能。設於公所內部屬於水平分工的政風室，對於公所各課室業務、首長動向自應比外界檢調單位瞭解清楚，因此賦予貪瀆不法之預防及發掘任務，亦即所謂防貪與肅貪工作，因此首長的支持與否非常重要，設若首長本身操守廉潔正直的話，政風工作則能順利推動；相反地，如首長本身或其重要親信人員涉案，查處肅貪工作就會受到阻礙，本案就是一個最好的例子。在強勢蠻悍鄉長領導下，設於內部的政風室在首長牽制下，功能實在難以發揮，惟一能作的便是反應狀況與通報上級，且必須透過檢察單位與調查單位強制處分權之行使，才能將不法之徒制伏。

本案發生後各單位紛紛提出檢討改進之道，該鄉政風室主任亦以當事人觀點提出政風人員的困境，指出政風機構因職權有限，在無司法警察權前提下，對於文件資料又無法行使審計調閱權，因此未能掌握辦案先機，採取積極查處作為。目前對於法務部政風司規定各政風機構查處貪瀆不法案件經核列為線索後，函送檢調機關偵辦時，必須搜集符合一、涉嫌事實。二、涉案人員。三、涉案證據。四、偵查方向。五、違犯之法規。<sup>44</sup>等要件才能移送，此一要求，在惡劣環境情況下，有時非不為也，實力有未

---

<sup>44</sup> 同註 22，頁 37。

逮也，這是制度結構設計使然，導致功能發揮限縮。

依「政風機構人員設置條例」第十條規定政風機構應秉承機關首長命令辦理政風業務，兼受上級政風機構之指揮監督，從此條文及政風室置於鄉（鎮、市）的內部單位屬性而言，政風室乃鄉（鎮、市）長之政風幕僚，應接受首長指揮督導，但另從功能屬性而言，鄉（鎮、市）政風室需同時接受縣政府政風室的指揮督導，亦即政風人員在人事任免遷調、訓練、考績、獎懲上，統由法務部政風司統一管理，屬「一條鞭管理系統」。設於機關內部水平分工下的政風室，將政風室行使職權明白限縮在機關首長行政權力運作之下，同時須受命於縣政府政風室及鄉（鎮、市）長之指揮監督，形成所謂的「二元權威型態」。<sup>45</sup>如此組織結構設計下的政風單位，容易造成上級政風機構與所在機關首長行政權力的競合作用，尤其在民選機關首長權力逐漸高漲及辦理政風貪污查處業務具有衝突屬性前提下，政風單位如何取得平衡，發揮政風功能，將是一大考驗與難題。

「政風機構人員設置條例」第五條規定政風機構的職掌中，並無「安全防護工作」，而在原草案第五條（掌理事項）第十款原有意將「關於本機關安全防護事項」列入，但立法院在審議時多數委員認為將「機關安全維護事項」列為政風機構職掌，表示不贊同，認為應由各機關自行負責，而將其刪除。<sup>46</sup>法務部為顧及部分國營事業單位政風機構實際工作內容以機關安全為主，因此，在訂定「政風機構人員設置條例施行細則」時，仍將安全防護的工作項目，訂於政風機構人員設置條例第五條第七款其他有關政風事項之下，似有違反法律之授權原則，但政風司則以政風機構人員設置條例第一條：「為端正政風，促進廉能政治，維護機

---

<sup>45</sup> 同註 31，頁 22。

<sup>46</sup> 同註 23。

關安全，特制定本條例」，認為「安全」本係政風機構的權責之一。

安全防護與公務機密維護兩項業務與廉政工作並無直接相關連，但因政風司基於現實考量，規定全國各政風機構必需依作業要點確實執行，以鄉（鎮、市）公所政風室一個人有限的人力及時間，實難以兼顧週全各項政風工作。況且，依行政院秘書處編印之事務管理手冊中規定，有關各機關安全防護其規劃與實施，由各機關事務管理單位會同政風單位辦理，另該手冊安全管理包涵內容有危害及破壞事件之預防、空襲防護、火災防護、竊盜預防及風災、地震、水災、蟲害防護等項目，<sup>47</sup>與政風單位執行之安全防護內容大部分雷同。至於在該手冊文書處理部份，亦規範各機關處理機密文書，應遵照國家機密保護法規，並依事務管理手冊及各該機關有關保密之規定。另從文書作業流程檢視，從公文製作、收文處理、文書核稿、發文處理、文書簡化至文書流程管理作業等均屬事務管理單位負責，而文書保密亦屬於文書處理的一部分，因此將安全防護及公務機密維護業務回歸由事務管理單位辦理，以收事權統一之效。

由於政風人員經常須處理陳情請願事項及辦理公務機密維護工作，因此角色常被人誤解造成錯亂，更因為處理陳情請願事項，並非政風本身業務，無權作主決定，而目前各機關大多有駐衛警或保全協辦機關安全防護工作，因此，宜由事務管理單位或總務單位處理陳情請願事項遠比政風單位來得適宜。讓政風機構工作內容能單純化，專責辦理肅貪、防貪及反貪工作，才能發揮預期功能。

團體的概念是由英文的 group 而來，或譯為群體。所謂團體

---

<sup>47</sup> 行政院秘書處編印，《事務管理手冊》。民 90.4。

是指兩人或兩人以上，具有共同目標，且心理上相互意識到其為團體中的一員。<sup>48</sup>如按上述分法，鄉（鎮、市）公所其內部水平分化單位的民政課、社會課、工務課、文化課、財政課、農經課、主計室、人事室、政風室、秘書室、托兒所、清潔隊、市場管理所、圖書館等課室及附屬單位均謂之團體。這些團體單位構成鄉（鎮、市）公所公所的主體骨幹，鄉（鎮、市）長通常會透過召集各單位主管舉行定期或不定期主管會報，討論公所重大施政措施、訂定法規命令等。在組織再造的同時，個人單打獨鬥時代已經過去，組織講求團體績效，重視團隊紀律，因此鄉（鎮、市）公所施政要獲得民眾滿意的話，必需仰賴公所各單位工作團隊的共同配合努力，才能奏效，決非單憑鄉（鎮、市）長一人力量。

在此前提下，各課室依業務職掌執行其分工業務，或因業務需要需協調其他課室支援配合，如民政課辦理村、里民活動中心興建工程，則需協請工務課人員協助辦理規劃設計、發包、驗收等事宜。就組織而言，分工愈精細，分化程度愈高的組織，其整合的必要性也愈大。組織愈形分化，其衝突的潛在性也就愈大，容易形成本位主義作祟，加上組織資源有限，各課、室間常會互爭資源而產生衝突，這些水平分化單位是否能相互合作結合成工作團隊，抑或力量相互抵銷，端看領導者如何加以整合而定。

團體中有正式團體與非正式團體之分，正式團體係指依據法令規章、機關組織編制所形成的單位；包括民政課、社會課、工務課、文化課、財政課、農經課、主計室、人事室、政風室、秘書室、托兒所、清潔隊、市場管理所、圖書館等均屬之；至於非正式團體則係相對於正式團體而言，指非依法令規章及組織章程，而是因同學、同鄉、同嗜好、親戚、同社團或具有共同情誼

---

<sup>48</sup> 同註 20，頁 107。

所組成的團體，都可稱為非正式團體。正式團體的形成受限於法令規定，其成員間不一定具有高度的認同感，或因角色扮演、工作分配、考績獎懲、價值觀等差異，彼此間產生衝突；至於非正式團體則有比較大的解釋空間，但其成員可能來自不同的部門，但因彼此間具有較高認同感及價值觀，容易凝聚向心力，其影響力有時甚至超過正式團體。<sup>49</sup>非正式團體存在於組織中，其運作方式及其影響力，不容忽視。

## 貳、組織

學者楊永年認為組織為二個人以上，為達成共同的目標，以正式且完整的分工，透過正式與非正式交流活動，所結合而成的社會實體。<sup>50</sup>根據 J. Thompson 認為在現代社會環境中，任何組織至少都具有三種不同型態的互動與互賴關係，第一種為波及式相互依存 (pooled interdependence)，即每一部門對整體提供其個別貢獻，並從整體中得到支持，但在組織各部門之間，並不必然存有直接互動行為存在。第二種為連續式相互依存 (sequential interdependence)，在此組織內，某一部門的產品將成為另一部門輸入，必須前一部門運作良好，後一部門才能運作，例如人事室即是，第三種為互惠式相互依存 (reciprocal interdependence)，亦即每一部門之輸出變成其他部門之輸入，如各課室施政計畫的輸出，即成為研考單位的輸入。<sup>51</sup>因鄉（鎮、市）公所係以服務民眾為目標，內部有完整的水平分工，透過正式與非正式互動交流模式，所形成的社會實體，所以是一個組織。

因鄉（鎮、市）公所為最基層的地方自治團體，以服務民眾

---

<sup>49</sup> 同註 10，頁 109。

<sup>50</sup> 楊永年，〈警察組織績效評估〉，《警學叢刊》，第 28 卷，第 1 期，民 86.7，頁 171。

<sup>51</sup> 同註 14，頁 196。

為其目標。組織結構可分為業務單位、幕僚單位及所屬單位，所謂業務單位係指所辦理業務直接與民眾權益相關，為方便民眾辦理案件，依服務類別而區分為民政類、社會類、工務類、文化類、財政類、農經類，因鄉（鎮、市）公所內部組織稱為課，故稱民政課、社會課、工務課、文化課、財政課、農經課，上述課別統稱為業務單位（staff unit）；另為配合機關組織而設，與組織目標不發生直接的執行關係，工作僅對內部的單位，稱為幕僚單位（line unit），其主要功能在於支援、輔助業務單位，提供專門知識、技術、建議供首長參考，<sup>52</sup>如主計單位、人事單位、政風單位、秘書單位等，為與業務單位置課有所區分，乃稱室，因此上述單位稱為主計室、人事室、政風室、秘書室。另因地方自治業務需要，鄉（鎮、市）公所附屬單位一般設有托兒所、清潔隊、市場管理所、圖書館等單位。按 J. Thompson 認為任何組織至少都具有三種不同型態的互動與互賴關係，因此（鎮、市）公所每一課室對整體公所而言都有個別貢獻，但其業務的推動必需獲得公所人力與預算的支持才能成功，但課室之間彼此為平行關係，不一定有業務往來關係，至於各課室如需進用人員則需透過人事單位，如需尋找財源編列預算則需透過財政單位。

上述業務單位、所屬單位及幕僚單位及人員，除主計單位、人事單位、政風單位等三單位屬一條鞭系統，分由縣政府主計室、人事室、政風室任免外，餘均由鄉（鎮、市）長直接任免之。惟隨著地方制度法的實施，民選鄉（鎮、市）長對人事權的擴權影響，一條鞭直接任免模式，已逐漸調整為所任免的人員需經鄉（鎮、市）長同意，因此目前作業模式通常由縣政府主計室、人事室、政風室主任提供建議名單徵詢同意後任免之，形成縣政府握有建議權，鄉（鎮、市）長握有同意權的情形，如雙方遇有不

---

<sup>52</sup> 同註 31，頁 23-24。

同意見時，則以溝通協調方式處理。南投縣就有某鄉鎮長因堅持政風室主任要某人，致使該鎮政風室主任懸缺近三年，縣府政風室所選派之人一直都無法就任。

## 參、環境

組織環境的涵義，係指述所有可能影響組織運作的外來因素，例如政治、行政、傳播媒體、社會大眾等，都是影響組織環境的因素。<sup>53</sup>任何一個行政組織都無法自外於它的系統環境，也就無法擺脫外在環境的輸入刺激。鄉（鎮、市）公所政風室亦同，它與不同的組織不斷地在產生互動或相互影響，自然會不斷的受到環境因素的影響，故必須適時的修正其工作策略，以回應環境的需求。<sup>54</sup>

環境因素對於組織系統影響的重視，起源於伊斯頓（Easton）的系統理論，傳統上有關組織的研究都重視組織內部變項之探討，但是系統理論將之轉向重視組織系統的概念，注意組織與環境間互動的產生及其影響。依據系統理論主張，組織無法獨立於環境而生存，組織必須依靠環境資源的輸入，才能賴以運作轉換，輸出產品或服務於環境，再換取組織所需能源，如此循環回饋而不止息。<sup>55</sup>依據 Thompson 的組織研究型模，組織環境包括輸入與輸出二種。輸入代表組織資源的獲得，組織越是依賴某種特定環境的資源，則該特定環境越能控制組織，且決定組織的生存發展，並成為組織權力的來源；另一方面，組織的產出或績效，必須回應環境的需求，才能獲得資源繼續生存，亦即環境的需求形成組織運作的策略與工作目標。

---

<sup>53</sup> 同註 50，頁 245。

<sup>54</sup> 同註 21，頁 54。

<sup>55</sup> 同註 50，頁 245。

組織環境的分析主要的是為了瞭解掌握環境中確定與不確定的因素，藉以調整組織的策略、目標與結構，發揮組織最大功能，以呼應組織環境的需求。確定因素指穩定或可預測的環境，如例行性的、可計算的各種業務工作量。以政風單位為例，如依政風年度工作計畫所需執行的定期業務月報表資料、法令宣導、會議召開、業務稽核等；不確定的因素指不穩定及不容易預測的工作內容，例如由於貪污犯罪為高犯罪黑數，致使政風案件的發掘查處業務工作量無法預測，每年定期召開之鄉（鎮、市）民代表會代表質詢內容，民眾因不滿鄉（鎮、市）施政措施所導致陳情請願事件等。<sup>56</sup>以下將分輸入環境、輸出環境、政治環境因素及社會環境因素等四個面向，論述鄉（鎮、市）公所政風室所面臨的環境。

## 一、輸入環境

關於政風體系的輸入環境，主要在於組織的能量來源，它和一般行政機關的現況相同，都以人力和預算為最大的因素。目前政風體系人力最主要來源為高等考試政風類科錄取訓練及格人員，由於目前政風人員缺員甚多，而每年的高等考試政風類科名額總在六十至八十餘人之譜，實不足以應付各單位缺額之所需，且須經過教育訓練的時間，再加上現職人員個人志趣及工作滿足感或工作承諾程度高低不同，導致離職率居高不下。以 92 年 12 月為基準，南投縣轄下 13 鄉（鎮、市）公所政風室，曾有缺額達八個鄉鎮市之多，缺額比例高達六成之多，造成兼辦的情形產生，即一個人除辦理本機關的政風業務外，尚須兼辦鄰近鄉（鎮、市）公所的政風業務，由於鄉鎮市公所業務特性相似，常會面臨兩個

---

<sup>56</sup> 同註 21，頁 55。

機關同時召開代表會、同時採購案件開標及同時召開重要行政會議之重疊情形，而疲於奔命；兼辦時間若一久，又會掩生遭致裁撤問題，因中央政府「財政集權化」，導致地方政府陷入「無權」又「無錢」的窘境<sup>57</sup>，而各鄉（鎮、市）公所財政赤字又比縣市政府嚴重，節流措施便紛紛出籠，部分鄉（鎮、市）就曾以政風室主任久未派補為由，不如以兼辦為之，如此可省去一筆人事費。所以基層單位人力嚴重不足成為政風體系一項不確定性的因素之一。

預算係執行業務的基礎，政風工作各項業務的推動，均需依賴預算的編列配合。鄉（鎮、市）公所政風室的預算依其年度施政計畫與項目編列，編列額度的高低多少與機關整體財源狀況及首長態度有關，鄉（鎮、市）長是否支持政風工作，一方面也要靠政風室對整體鄉（鎮、市）廉政工作推動落實與否有關；另外因鄉（鎮、市）公所預算之編列必需經鄉（鎮、市）民代表會審議通過才能執行，形成不同機關政風機構預算編列各自為政的情況，額度也就各憑本事，多少不一。

## 二、輸出環境

在政風體系輸出環境方面，政風績效是組織輸出至環境的產出。組織環境會影響工作重點，環境在乎什麼，組織就會因應調整工作方向。目前社會環境對於政風體系最為重視的事項就是偵辦重大貪瀆案件，提昇整體肅貪績效。因為公務人員政風狀況如能令社會大眾滿意度提高，則表示政風單位廣義肅貪策略奏效，貪污案件隨之減少，反之則否。依法務部政風司目前對政風工作所作的評分標準比例輕重而言，肅貪績效占總體政風工作績效比

---

<sup>57</sup> 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：國立空中大學，民 88，頁 182。

例為 30%，而預防績效為 70%。一般而言，預防績效相對於肅貪績效，則不太容易顯現，因為肅貪案件每移送一件，或偵辦起訴一件，容易量化，加上貪污案件為社會國人所不容，影響層面廣大深遠，只要一經曝光，總會引起傳播媒體大肆報導，相對之下的預防績效，因均屬防範措施作為或法令宣導，常被認為係機關內部的行政作為，影響層面有限，一般社會大眾較不會去注意，加上媒體亦較無興趣報導，導致外界不甚瞭解，造成外界對政風單位績效認知上的差距及誤解。因此政風單位必須以提高政風體系肅貪績效，提昇防貪績效透明度與曝光度，才能有效回應環境的輸出需求。

### 三、政治環境因素

影響政風單位的外在環境因素中最重要為政治因素，其中包括民選鄉（鎮、市）長及鄉（鎮、市）民代表會的影響。政風室在推動防貪、肅貪及反貪工作過程中，除需由同仁及各課室的配合外，首長的支持往往是推動政風工作成敗的關鍵所在，一個機關中如首長相當支持政風工作，必定導引各課室及所屬同仁的配合與重視。例如由機關首長及各單位主管所組成的政風督導小組會議，政風室擔任小組秘書工作，如該會議由鄉（鎮、市）長親自主持，公所各課、室主管必定參加，如由副市長、主任秘書或秘書主持的話，各課室主管可能會考慮由代理人出席，致影響推動政風工作整體績效。首長個人的領導風格其實也是決定推動政風工作成敗的重要因素，因鄉（鎮、市）長可能因個人的喜好、專長、價值系統的差異，導致風格上對政風工作支持度的不同，進而影響肅貪、防貪及反貪工作的績效。因為個人風格受先天與後天因素影響，過去鄉（鎮、市）長工作職位、出身背景可能影

響領導風格<sup>58</sup>，因此合理的推論是鄉（鎮、市）長如由公務人員轉任則較為重視依法行政觀念，支持政風工作，如由民意代表（如縣議員、鄉（鎮、市）民代表）出身，基於選舉及選票考量，則較支持政風預防工作，對於查處工作則希望息事寧人，儘量不要偵辦，以免影響其選票。

鄉（鎮、市）公所為最基層地方行政機關，依據地方制度法規定鄉（鎮、市）民代表會為鄉（鎮、市）立法機關，議決鄉（鎮、市）公所對外規約、預算、臨時稅課、財產之處分、組織條例、提案事項及審議鄉鎮市決算報告等。鄉（鎮、市）民代表會一年召開二次定期大會，代表會代表總額二十人以下者，每次會期不得超過十二天，開會期間鄉（鎮、市）長應提出施政報告，鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及所屬單位主管需作主管業務報告，並列席接受代表質詢。臨時會以五次為上限，每次以三天為原則。而鄉（鎮、市）市民代表係由鄉（鎮、市）民選舉產生，每四年改選一次，代表們職掌除上述議決規約、審議決算報告外，兼受鄉（鎮、市）民授權委託監督鄉（鎮、市）政各項業務推動情形，尚需接受人民陳情請願，為民服務，服務內容凡與鄉（鎮、市）業務相關之項目，均為其服務項目。

一般而言，代表在受理民眾陳情請願後，會透過定期大會提出質詢，或於休會期間向鄉（鎮、市）公所人員請託關說，由於代表們本身握有行政監督權、法案議決權、立法權及審議權，他們來自社會各階層，代表不同利益團體，為自身、選區選民、派系、樁腳等利益，介入刮分鄉（鎮、市）公所資源。代表在請託關說及介入刮分公所資源過程中，如涉及不法及違反規定時，政風室一方面基於本身業務職掌，需舉發貪瀆不法澄清吏治，另一

---

<sup>58</sup> 同註 20，頁 135-136。

方面又需考慮代表們可能會透過職權行使向政風室施壓，讓夾在中間的政風人員得運用智慧與技巧，化解阻礙排除困難，推動政風工作。

我國自有選舉以來，賄選問題就一直存在，從早期以味素、香皂、沙拉油等賄選，隨著時代逐漸演變成以走路工、誤餐費、茶水費、流水席、觀光遊覽、假借捐助名義提供廟宇、社團、同學會活動經費等進行賄選，賄選內容雖然不同，但賄選事實並未改變，或謂我國選舉史是一部賄選史實並不為過，上至總統選舉及至最基層的村、里長選舉均有被檢調單位查獲賄選的實例。選舉賄選已成為我國特有政治文化，候選人之所以賄選，其目的在求勝選，「花錢不一定當選，但不花錢一定落選」的觀念似乎深值在大部分候選人心目中。由於選舉開銷龐大，加上選民紅、白帖花費，鄉（鎮、市）民代表若無經營事業，或穩定的收入來源，恐無法維持任期內開銷，及籌措下一任競選經費，因此常利用特權向鄉（鎮、市）公所，以「權力」換取「金錢」，來維持其開支。

59

#### 四、社會環境因素

依照 Easton 系統理論，政風單位自組織中輸入人員與預算資源後，經過政風職權的行使及各項工作推動的轉化，所產出的輸出績效，包括肅貪績效、防貪績效、反貪績效。在績效認定上有兩項標準、兩個單位。一方面依據法務部政風司所頒佈的「政風機構績效評比作業要點」作為評定、考核全國一千多個政風單位績效優劣的依據，另一方面需接受所在機關鄉（鎮、市）長的考核，由於雙方考核標準不一，致發生機關首長認為表現良好的同

---

<sup>59</sup> 磨天相，〈民選公職人員貪腐問題與防治策略之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士專班，民 92，頁 71-72。

仁，卻被上級政風機構評定績效不佳的單位，過去南投縣某鄉鎮曾發生某政風同仁當年考績遭機關首長評定甲等最高分數，卻被縣政府政風室改列評定為乙等的現象。

依據法務部所訂頒之「政風機構績效評比作業要點」規定，考核項目計有預防工作、安全防護工作、公務機密維護工作、查處工作、政風行政等五項，該五大項目下又細分許多小項，茲以預防工作（一）項下又分編撰專報等十九小項。<sup>60</sup>上述十九項有每月需辦理者如政風訪查、監辦採購、導正缺失、機關政風狀況反應報告表、政風法令專案宣導，有每季需辦理者如採購案件綜合分析，有一年辦理一次者如編撰專報、防弊措施、業務興革建議、業務稽核、廉政民意調查、政風座談會，或遇案辦理者受理請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件登錄，每件辦理成果均有不同核分標準，各項加總分數後，再依預防工作占百分之七十比例，查處工作占百分之三十比例，作為該機關政風單位推動政風工作全年總分數。考核項目繁多且鉅細靡遺，考核原則參照警察機關完全以分數作為主要考評依據，另參據其他因素，作為評定年終考績依據；至於該評定標準，是否符合社會大眾期待政風單位所要呈現的嚴懲貪官污吏目標，及各機關首長心中所希望政風單位發揮的功能，三者間是否一致，將會是影響政風單位發展存續的重要因素。學者彭文賢認為在績效目標選取上，不可能不考慮機關立場與首長之一般偏好，以致此一目標的選擇上，可能出現對組織存續的重要性遠大於真正績效的提升，亦即績效與存續之間並無絕對的關連。<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> 該十九小項分別為編撰專報、防弊措施、業務興革建議、業務稽核、廉政民意調查、政風座談會、採購案件綜合分析、機關政風狀況反應報告表、公職人員利益衝突迴避法案件、公職人員財產申報裁罰案件、政風訪查、監辦採購、導正缺失、受理請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件登錄、獎勵表揚廉能事蹟、政風法令專案宣導、財產申報及其他事項等。

<sup>61</sup> 同註 14，頁 261。

由於鄉（鎮、市）長因係經人民選舉直接產生，當選後各項施政有選舉連任壓力考量，對於查處貪瀆案件上，總希望政風單位能大事化小，小事化無，因此與政風單位法定職掌積極查處貪污瀆職案件，澄清吏治，雙方認知上便產生二套標準，政風人員身處機關內部夾在機關首長與上級政風機構中間，既要尋求首長人力與預算行政支援，以求繼續生存外，也要考量來自上級縣政府政風室及社會輿論的壓力，如何拿捏分寸，對政風人員將會是一大考驗，也是影響政風單位外在環境因素之一。

### 第三節 垂直分工模式

組織的垂直分化，形成了組織的層級體系（heirarchy），即係依權威（authority）的大小與責任的輕重，在地位高低上所作的上下間或縱的分工，它與組織的平行分化所形成的各部門，共同締造了行政組織的基礎，層級節制體系設立了基本的溝通與權力結構，及所謂指揮命令系統（chain of command），各層級間皆有上下隸屬的主從關係（superior-subordinate relationship），經由此種關係使個別行政機關（構）組成一個完整的體系，其中每一機關（構）均按等級地位排列，依次隸屬於其上級機關（構）。就理論而言，地位愈高者，所考慮的範圍就愈寬廣，所作的決定也就愈具重要性，形成所謂組織的金字塔（pyramid）型態。此外，在職權行使方面，隸屬機關相互間均具有行文關係、指揮監督關係、業務支援關係與政令拘束關係。<sup>62</sup>

垂直的縱向分層級以層級體系作為代表，因此在一些大規模的組織中進行垂直分化時，將會造成以下幾個主要的活動組群（groupings）或階層。

---

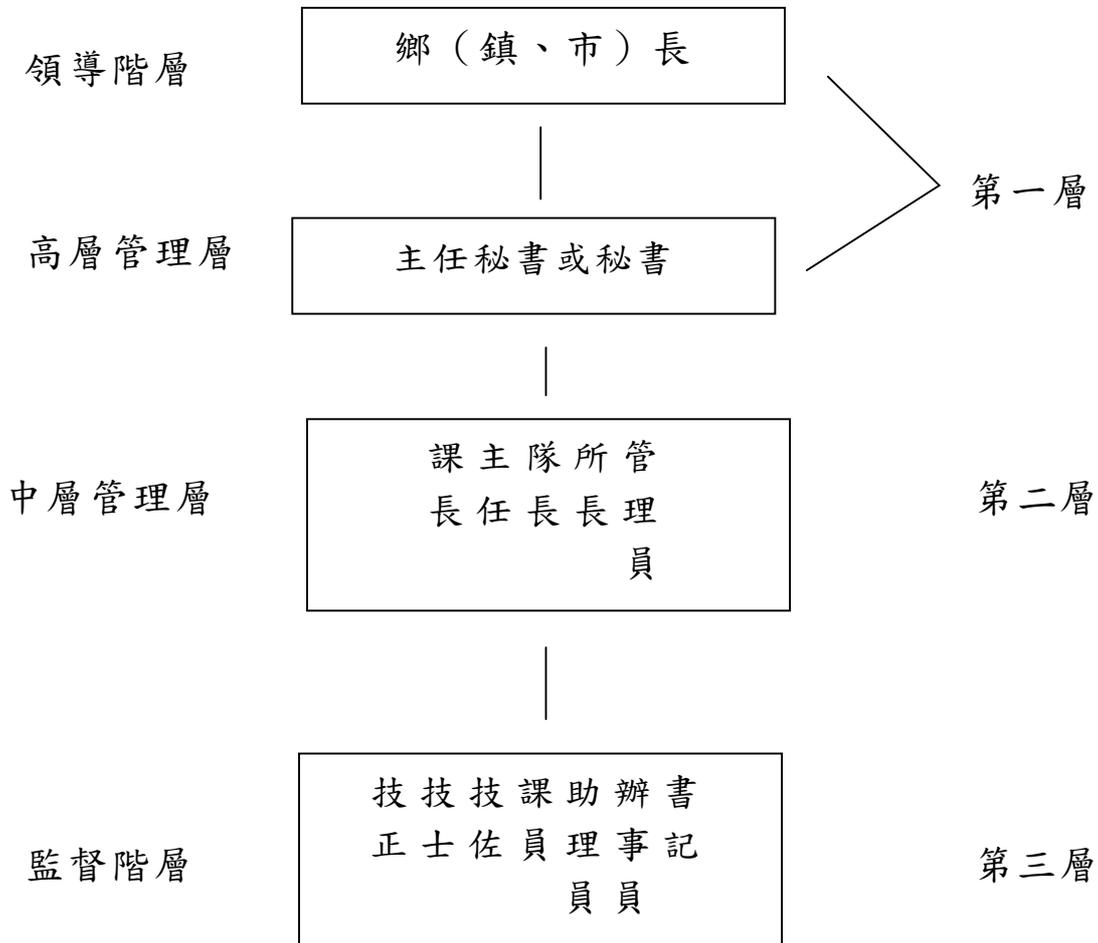
<sup>62</sup> 張家洋，〈我國行政機關組織法制的理論與實際研究報告〉，民 76，頁 45-46。

- (一) 策略制訂層 (the strategic apex) 當組織進入更加複雜化與分工化的時候，完整統一的政策制訂與協調的需求，便會斷地增加，此時一般所稱的策略領導者或決策群，便會因此出現。
- (二) 中層管理者 (the middle line) 中層管理者乃是介於領導者與運作者之間，因此在組織的層級節制中，它是領導者與運作者之間的橋樑，它將領導者的指令傳遞給運作者，直接對運作者施予監督，並直接對領導者負責。同時也不斷收集回饋的訊息，再將此訊息整合後向上呈報給策略領導者。
- (三) 技術參謀層 (the technostructure) 技術參謀層在此是指專門從事於政策的設計與分析者，主要職務是設計工作、改變工作，並訓練員工從事工作，技術參謀層的人員和運作階層的人員不同之處乃在於技術結構層無須實際從事工作的運作。
- (四) 支援性幕僚層 (the support staff) 組織的成長過程中，由於不斷的擴張功能，因此需要一些不同性質的幕僚單位提供服務性的支援。其之所以稱為支援幕僚，乃是因其不具有決策的權威，而只是專司襄助，支援實作單位的功能。故其地位是輔助的機關而非權力機關；是事務的機關而非實作得機關；是參助機關而非決策機關。
- (五) 運作階層 (the operating core) 所謂運作階層通常是由組織中直接負責生產產品、提供服務的部門或人員所組成。一般而言，運作階層在組織中所佔的比例較其他部門為多，可說是整個組織運作的核心。它的主要功能是將輸入轉換為輸出，並對輸入、轉換與輸出提供直接的支援。

垂直分工或垂直分化是指增加組織的層級，政風室於鄉(鎮、市)公所垂直分工化，係屬於第二層級的幕僚單位。如依學者菲

弗納（John M.Pfiffner）層級劃分原則，鄉（鎮、市）公所組織層級節制可分為四個層級，分別為監督階層的承辦人員（如課員、助理員、辦事員、書記、技正、技士、技佐），中層管理層次的課、室主管人員（如主任、課長、所長、隊長、管理員），高層管理層次為副市長或主任秘書或秘書，領導階層為鄉（鎮、市）長本人。但在實際運作中，鄉（鎮、市）公所因行政層級為最基層的地方政府，在公文呈判決行則分為三個層級，分別為第三層承辦人員（課員、助理員、辦事員、書記、技正、技士、技佐）、第二層課室主管人員（主任、課長、所長、隊長、管理員）、第一層人員為（鄉鎮市長本人、副市長或主任秘書或秘書）。詳如圖 2-2 鄉鎮市公所組織層級圖

圖 2-2：鄉（鎮、市）公所組織層級圖



資料來源：研究者自行整理

依組織領導原則，下一階層人員應服從上一階層人員指揮督導，彼此間且有隸屬關係，亦即政風室主任應接受首長的命令指使，於機關中辦理各項政風業務，但如涉案人員是鄉（鎮、市）長本人或其重要親信樁腳的話，肅貪業務的執行就會受到阻礙，雖然政風機構屬「一條鞭」管理系統，辦理貪污案件時對象為首長或遭首長擱置移送的政風案件，可逕報上一級政風機構縣政府政風室處理，惟貪瀆案件在資料蒐證上，仍需取得首長同意才能調借相關文件，如此結構設計下似難發揮其應有的防貪及肅貪功

能；再者，政風單位依附於機關中，有關人事、經費及各項政風業務的推動，都必須經過首長的同意，處處受限於首長，無法獨立行使職權，與新加坡反貪污局、香港廉政公署、國內檢察機關及調查機關能獨立行使職權，相差甚遠。南投縣中寮鄉弊案，因涉案人為首長本人，因此在資料調閱上，便會受限於鄉長，無法獨立行使職權，致使查處工作受挫無法進行。

政風機構係採「分散設置，集中管理」的一條鞭管理方式，所謂「一條鞭」管理體制為我國文官制度的特質之一，目前各機關中的人事單位、主計單位、政風單位及警察單位均屬之。茲以政風單位為例，大體而言具有以下特色：一、有特別法規規範其運作，如政風機構人員設置條例之訂定；二、有特定之主管機關，如該條例第三條明訂法務部為掌理全國政風業務之機關；三、主管機關對管理體系人員有任免、考績、獎懲與指揮監督之權，如該條例第九條規定；四、運作功能強調層級節制，並對所在機關具有制衡與防弊之作用；五、一條鞭體系之機構設置與員額編制等，多另以法規規定而另成體系。此一條鞭管理體制當初設計緣由，有謂可能與早期國民政府大陸淪陷的慘痛經驗有關，<sup>63</sup>亦有指以當年建立一條鞭體制旨在制衡機關首長，防止其違法濫權，以確保相關政策及法令能貫徹實施。<sup>64</sup>。因此依政風機構人員設置條例規定，從中央政府各部會至最基層地方政府的鄉（鎮、市）公所，均有設置政風機構，各層級間皆有上下隸屬主從關係，如南投縣各鄉（鎮、市）公所政風室需接受上一級南投縣政府政風室的指揮，而南投縣政府政風室則須服從上一級法務部政風司（或法務部中部辦公室）的業務監督，政風司則要接受部長的指揮管轄。以下分中央各機關政風機構組織體系、南投縣政府政風體系、

<sup>63</sup> 鄭善印，〈直轄市警察局長之任免若由地方行政首長掌控，對警察「指揮監督制度」可能產生之影響〉，《警學叢刊》，第25卷，第2期，民83.12，273-280。

<sup>64</sup> 黃臺生，〈人事一條鞭管理體制的挑戰與回應：組織法制變革的觀點〉，《人事行政》，第131期，民89.3，頁8-24。

法務部政風司內部體系三個體系論述之。

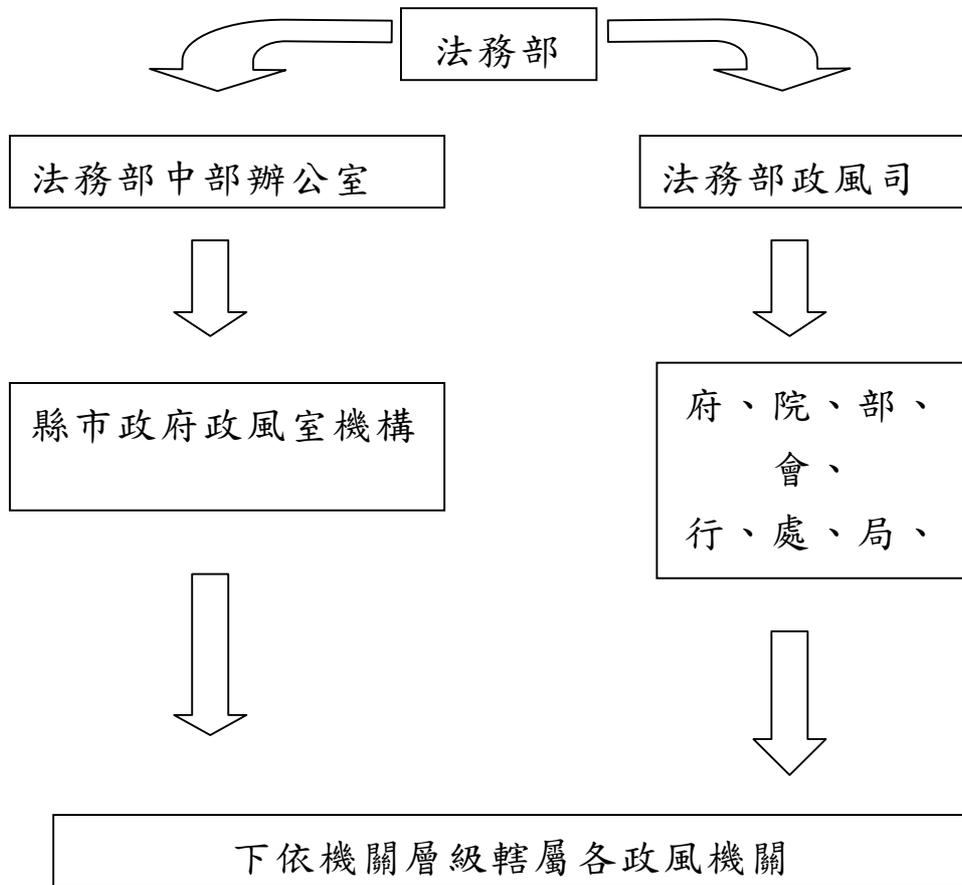
## 壹、中央各機關政風機構組織體系

民國八十一年立法院審查通過「政風機構人員設置條例」，為全國各機關設置政風機構之法源依據，根據該條例第三條規定法務部為掌理全國政風業務之主管機關。就我國行政機關政風機構的組織系統而言，可分為外部體系與內部層級體系兩種，所謂外部層級體系，係指從法務部政風司至最基層的政風單位所構成的層級體系鎖鏈；內部層級體系則係指法務部政風司內部權責劃分後所形成的層級鎖鏈。首先就外部層級體系而言，目前各機關政風機構的設置，其原則依「政風機構人員設置條例」第六條規定：各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室，未設政風處（室）之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理，另依《政風機構人員設置條例施行細則》第十四條規定：政風處（室）分科、組、課或組辦事之標準，比照各該人事機構辦理；換言之，機關內部設有人事處，則成立政風處；設人事室，則成立政風室。<sup>65</sup>但民意機關、軍事機關及公立各級學校不設政風機構。因此政風機構係採「分散設置、集中管理」原則，屬「一條鞭」管理系統，下級政風單位須受上一級政風單位的指揮監督。另外政風單位在定位上為機關首長幕僚，應接受首長指揮督導，依法辦理政風業務，指揮系統屬「雙軌」系統。依此「一條鞭」指揮層級體系，中央各機關政風機構組織體系如圖 2-3：

---

<sup>65</sup> 同註 8，頁 165-166。

圖 2-3 中央各機關政風機構組織體系圖



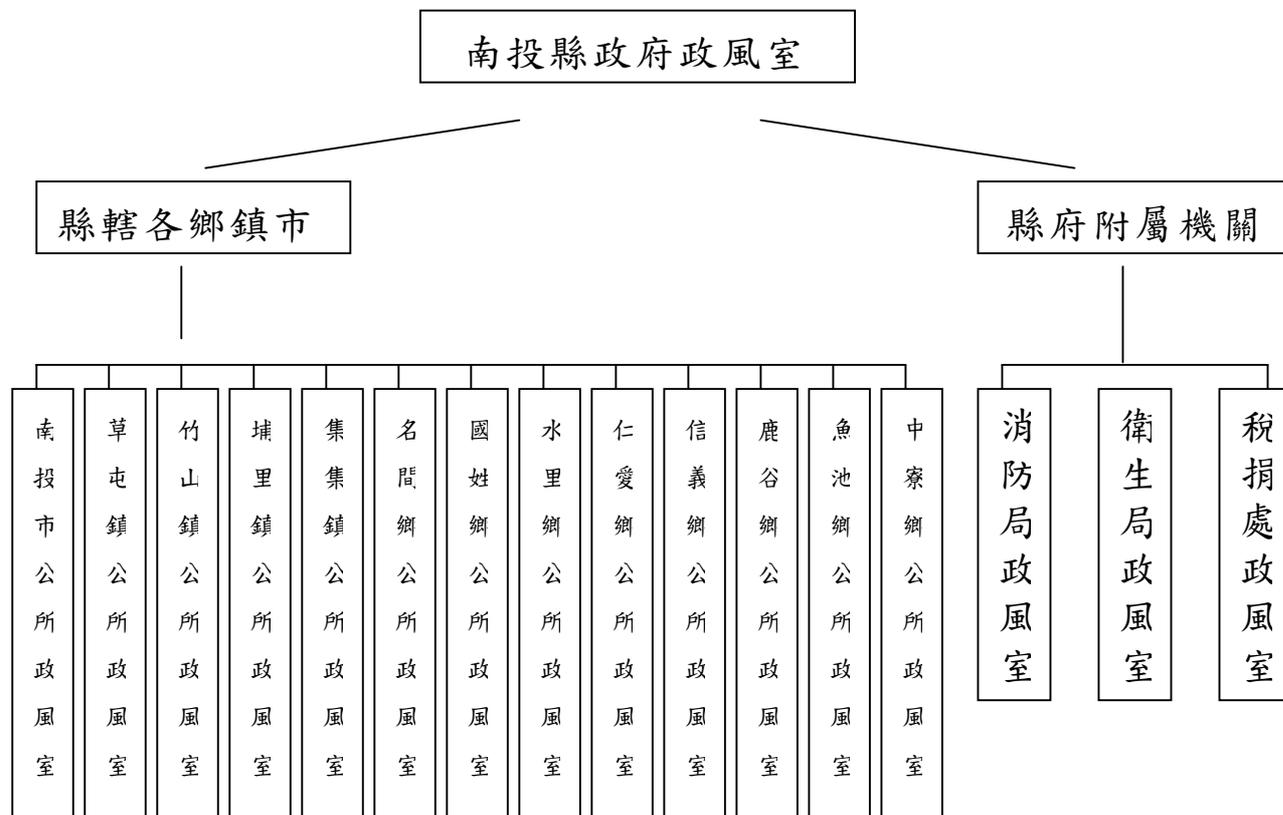
資料來源：下載自法務部政風司網站，<http://www.moj.gov.tw/ethics>

## 貳、南投縣政風機構組織體系

依上述中央各機關政風機構組織體系圖，南投縣政府政風室依垂直分化係屬法務部中部辦公室指揮督導下之層級，而南投縣政府政風室下依機關層級轄屬各政風機關，計有縣府附屬機關及縣轄各鄉（鎮、市）公所，縣府附屬機關政風機構計有稅捐處政風室、衛生局政風室、消防局政風室。縣轄各鄉（鎮、市）公所政風機構計有南投市公所政風室、草屯鎮公所政風室、埔里鎮公所政風室、竹山鎮公所政風室、集集鎮公所政風室、中寮鄉公所

政風室、國姓鄉公所政風室、仁愛鄉公所政風室、魚池鄉公所政風室、水里鄉公所政風室、信義鄉公所政風室、名間鄉公所政風室、鹿谷鄉公所政風室。詳如南投縣政風體系組織圖 2-4：

圖 2-4 南投縣政風機構組織體系圖



資料來源：作者自行整理

鄉（鎮、市）公所政風室其上級單位為南投縣政府政風室，縣政府政風室對所屬鄉（鎮、市）公所政風室業務有指揮監督之權，有關人事任免、獎懲、考績、訓練均由縣政府政風室循一條鞭系統函報法務部政風司核定辦理。例如某公所政風室主任出缺，首先徵詢該公所首長同意後，再由縣府政風室報請法務部中部辦公室轉報法務部政風司審核派任。縣府政風室內部垂直分化層級有主任、課長及課員等三個層級，並置有預防課、查處課、行政課等三課，各依業務性質指導考核各公所政風室業務。各鄉（鎮、市）公所政風室彼此間及與縣府附屬機關稅捐處政風室、衛生局政風室、消防局政風室間均為平行關係，相互間無上下主

從隸屬關係，但因工作性質相似，常會相互交換政風工作心得與作法。

南投縣境內十三鄉（鎮、市）公所政風室編制大部分均為主任一個人單位，人單力薄，居於組織垂直分工及「一條鞭」管理體系，鄉（鎮、市）公所政風室猶如縣府政風室派駐於各鄉鎮之單位，縣府政風室除依法扮演業務監督指揮外，實際上更應站在協調支援補給立場角色，協助各公所政風室解決各項問題，畢竟縣府政風室在人員編制、組織層級及行政資源上，均優於公所。從前述中寮鄉長弊案中，縣府政風室對於該案曾多次指示公所政風室蒐集相關不法事證研析報核，惟該室竟受限於鄉長牽制無法施展，縣府政風室即應透過縣府一層決行，以縣長名義對公所有問題之工程實施工程抽查驗，藉以發掘弊端所在，而不用久等已陷於困境的公所政風室函報相關資料，以致錯失契機。

### 參、法務部政風司內部組織體系

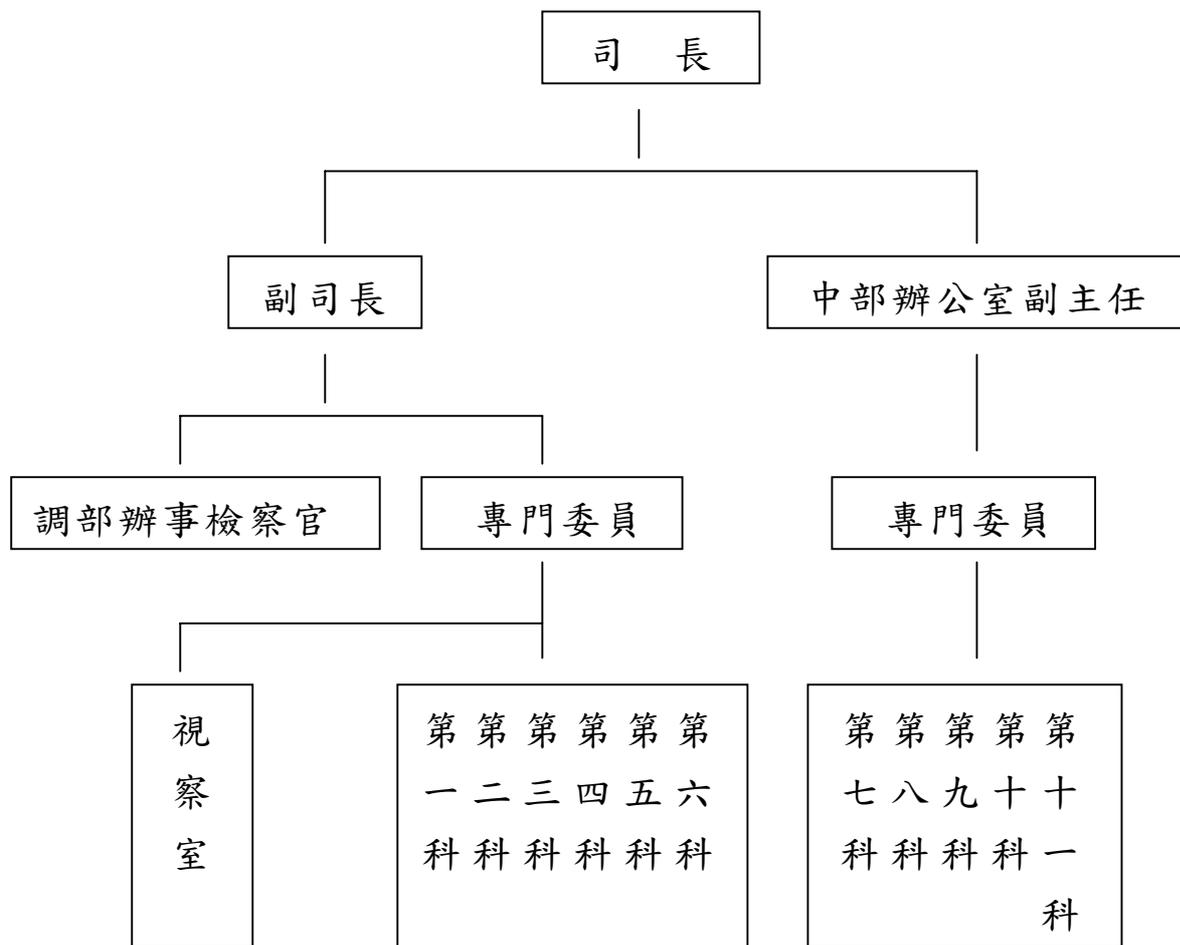
學者菲弗納（John M. Pfiffner）認為正式組織結構的核心，乃是工作任務金字塔體系（job-task pyramid）；他將行政組織劃分為四個層級：

- 一、領導階層（cooperation level）。
- 二、高層管理層級（top management level）。
- 三、中層管理層級（middle management level）。
- 四、監督階層（supervision management level）。

依法務部政風司分層負責情況來看，該體系內部亦可分為四個階層，亦即第一層級—法務部長；第二層級—政風司長；第三層級—專門委員、視察、科長、編審；第四層級—承辦人員（專員、科員、辦事員、雇員）。法務部長、政風司長、專門委員、科

長乃透過此一層級體系，指揮所屬並協調權責問題的解決及指示工作方針，始能共赴事功，完成組織目標；而下級亦透過此體系以下情上達，溝通意見，由是構成一個完整體系，為機關運作發揮功能。按此，法務部政風司組織系統圖如 2-5：

圖 2-5 法務部政風司內部組織系統圖



資料來源：翁源燦，〈政風機構防制貪污之研究〉，碩士論文，文化大學中山學術研究所，民 89，頁 164，及法務部政風司網站。

垂直分工或分化從另一方面言之，亦可說涉及官僚體系集權與分權的議題，例如政府分中央、縣市及鄉鎮市公所等不同層級的職權範圍。關於集權與分權的意涵，集權（centralization）是

指組織的決策權集中於高層，如人事、策略等均由高層決定；相對的，若組織之決策權由下層單位自由裁量，則為分權化（decentralization）的組織。集權化組織的優點是事權集中，但也容易造成下層單位缺乏自主彈性，造成組織的僵化。相對於集權，分權化的組織則因有較高的自主決策，對於外界環境的變化，有較具彈性及快速反應的能力，不過也可能因過度分權形成本位主義的盛行，造成跨組織協調配合問題產生。<sup>66</sup>依上述定義及實際狀況言之，目前全國 1078 個政風機構的人事任免、遷調、肅貪及防貪策略等決策權力均集中於法務部政風司，屬於標準的「中央集權」制，造成下情不容易上達，增加上下層級溝通的困難。

政風司為法務部內水平分工的一級單位，負責督導考核 1078 個政風機構 2599 政風人員。政風司之下原設有五個科，後因內部調整增設本部科為第六科，及因應八十八年七月一日臺灣省精省暫行組織條例通過，將原臺灣省政府政風處改制隸屬法務部中部辦公室，增設為第七科、第八科、第九科、第十科、第十一科等五個科，負責督導考核全省廿一縣市政府政風業務。依規法務部雖為全國政風業務之主管機關，但實際上卻僅由部內一級單位之政風司總攬全責，因其非屬機關，故無獨立預算，編制員額扣除本部科第六科，實際負責策劃推動肅貪與防貪策略及指揮管理全國各政風機構之第一科至第五科人員僅二十餘人，加上所有人事任免遷調均需報奉政風司，而各政風機構又各附屬各機關，其中包括許多適用不同人事法制規範，如電信、郵政、關稅、航政及各國營事業等，且需協調民選首長人事同意權，以二十餘名人力，要處理橫跨全國各機關一千餘政風機構龐大的身軀，實無法應付其繁重之業務，又因過度集權未能逐層授權，造成承辦人員壓力過重。例如以一個最基層鄉（鎮、市）公所薦任第七至八職等的

---

<sup>66</sup> 同註 20，頁 202-208。

政風室主任的任免遷調必須依層級函報縣府政風室，縣府政風室再逐級轉報法務部中部辦公室，法務部中部辦公室再轉報法務部政風司，最後由政風司第一科承辦人事人員再循內部層級體系簽報部長核定，總共需經四個不同層級審核，過程冗長，影響基層政風業務的推動。

在全國各行政機關及各鄉（鎮、市）公所組織中，人事單位、主計單位及政風單位，在管理上同屬「一條鞭」管理系統，且屬性同為機關幕僚單位，可是人事單位及主計單位其上級機關為行政院人事行政局及行政院主計處，層級均高於法務部政風司，且為一獨立機關，因此在預算編列、人員編制上均勝於人少、錢少、層級低的政風司。另外，該二單位在人事任免遷調上，採分層負責逐層授權原則，在一定職等範圍內授權各主管機構，而不必事事層報，因此其人事作業效率快速有效，符合機關及首長的要求，政風單位的人事任免業務，應可參照辦理，以更靈活的方式來推動政風工作。

政風司因係主管全國各機關政風機構之單位，因此其管轄範圍上至最高機關的總統府政風處，下至最基層的鄉（鎮、市）公所政風室，有關人員任免遷調、訓練、獎懲及考核等事項，均為其主管事務。可是政風司員額編制僅 36 人，司長職等與法務部一級單位主管相同皆為簡任第十二職等，惟依「政風機構人員設置條例」規定，中央至地方所有政風機構人事任免、訓練、獎懲均歸其管轄，可是位處法務部之上的總統府政風處處長及司法院政風處處長其職等皆為簡任第十三職等，職等均高於政風司司長，按照組織領導原理應為高階領導低階，低層人員需服從高層人員，然上述的組織結構設計顯不合體制，在指揮領導統禦上可能會出現扞格之處；再者，法務部僅為行政院底下的一個部會，在目前組織行政層級均低於總統府、司法院及行政院，而政風機構

目前隸屬於法務部政風司，在層級上、指揮統合上、業務推動上、人員及預算編制上，均會遭遇到阻礙與資源的限縮，進而影響到政風功能的發揮

日前爆發之前內政部部長余政憲涉及僱用明眼人士為其按摩的風紀案件就是一個例子，按行政層級而論，內政部為行政院下屬機關，部長涉及政風案件，依規理當由內政部的上級機關行政院政風室派員查處，但依政風機構「一條鞭」管理體系而言，行政院政風室查處案件結果資料必須函報至法務部政風司，而行政院政風室的機關首長為行政院院長，卻造成上級機關行政院（政風室）必須將查處資料函文至下級機關法務部政風司核備的怪現象，形成指揮體系的混亂。爰此，因將隸屬於法務部的政風司獨立出來，成立「政風局」或「廉政署」，並提高隸屬位階，仿照香港「廉政公署」直接隸屬於香港總督及新加坡的「反貪污調查局」直接隸屬於新加坡總理模式，將「政風局」隸屬於總統府或行政院層級，以利統合指揮協調查處政風案件的進行。

## 第四節 整合模式

行政組織乃是由許多不同的部門所構成的一個完整體，此一完整體有其目的與任務，為了達成組織的目的，各部門、各單位之間必須有密切的溝通與協調，使各部門之間及各單位之間能有瞭解共識，產生團體意志，進而合作無間，完成組織使命與目的；職是之故，溝通與協調便是達成前述目的與使命的主要手段。<sup>67</sup>古典組織結構強調專業與分工，但往往忽略了分工後的組織有必要以不同的方式加以整合。就組織而言，一個分工愈精細，分化程度愈高的組織，其整合的必要性也就愈大；為避免分工造成組織

---

<sup>67</sup> 同註 10，頁 473。

目標衝突，透過整合讓不同工作取得相互之支援、協調與配合，可以避免因分工造成組織整體目標的不當劃分，降低工作效率，因此 Gulick & Urwick 提出分工的先天限制概念相符，也就是在分工的同時，應即進行工作整合，才能獲致組織整體的協調。<sup>68</sup>

溝通（communication）其實就是共同、共通的意思。它是人與人之間相互交換意見而改變他人行為的先決條件，更是謀求良好人際，有效管理的工具。在《大英百科全書》中對溝通解釋為：「用任何方法，彼此交換消息。即指一個人與另一個人之間用視覺、符號、電話、電報、收音機、電視，或其他工具為媒介，所從事交換消息的方法」<sup>69</sup>；換言之，溝通乃是「什麼人、說什麼話，經由什麼路線、傳至什麼人，達到什麼效果」的問題；在行政組織中，溝通乃是無時無刻不在發生的一種活動，是機關中人員關係得以建立的一種手段與媒介，其對機關之重要性，正像血液之於人體，良好的溝通能促使員工了解狀況，鼓舞工作士氣，提高工作滿足感，產生良好的工作表現。有效的溝通，對行政機關非常的重要，其主要理由如下<sup>70</sup>：

- 一、行政機關大多組織龐大、人員眾多、業務複雜，高度分工與專業化。為消除可能發生的利害矛盾、意見分歧等衝突磨擦的現象，必須尋求有效的溝通。
- 二、行政的主旨乃在由機關成員以集體的努力，達成共同目的與使命。而溝通就在於從思想會合及共同了勛方面獲致此種合作性的努力。
- 三、有效的溝通可以加強團體意識，培養成員的責任心、榮譽感、激發成員的工作意願，增進其工作士氣，提高組織的工作績效。

---

<sup>68</sup> 同註 50，頁 206-207。

<sup>69</sup> 同註 10，頁 149-150。

<sup>70</sup> 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯等合著，《行政學（二）》。台北：空中大學用書，民 91.2，頁 436-437。

四、有效的溝通可以使組織成員對於整個機關組織的實際情況容易了解，故能制定切合需要的決策和計畫，有利機關組織的運作。

五、有效而迅速的溝通，可以使外界的反應快速回饋至機關組織，使其成員均能知悉，而使緊急事件或危機能夠及時獲得妥善的處理，避免蒙受重大損失或遭受重大衝擊，有利機關組織的生存與發展。

對於溝通的分類，從結構上分類可分為正式溝通（formal communication）及非正式溝通（informal communication）兩種，所謂正式溝通係指依據機關組織結構的層級體系所建立的溝通系統，非正式溝通，係指依機關組織成員所建立的非正式組織而產生的，也就是由於人與人之間的互動關係而產生的。如從溝通的管道分類，則可分為下行溝通（downward communication）、上行溝通（upward communication）、平行溝通（horizontal communication）、斜行溝通（diagonal communication）等四種，所謂下行溝通，係指機關組織的各級主管透過正式的指揮權責系統，將命令、任務、意見、訊息等傳達給下級人員的過程；上行溝通，係指機關組織下級人員透過正式的指揮權責系統，將意見或訊息等由下由上傳達給上級人員的過程；平行溝通，係指透過機關組織結構的層級體系，平行單位間或平行人員間互相交換訊息或意見的過程，如主任與主任間的溝通，課員與課員間的溝通；至於斜行溝通，係指機關內不同層級的單位或人員間的溝通，亦即不同單位職位不相當的人員間的溝通，如政風室主任與工務課技士間的溝通。

如從溝通的方向分類，則可分單向溝通（one-way communication）、雙向溝通（two-way communication）二種，所謂單向溝通，係指成員在溝通時，只是由一方送出訊息，另一方

接受訊息，收受訊息者並不將訊息回饋給發動者，至於雙向溝通，係指機關組織成員進行溝通時，雙方彼此互發訊息，即一方發送訊息後，馬上聽取他方對訊息的反應意見。<sup>71</sup>協調（coordination）是組織各單位之間與各人間在工作上密切配合的一致行動；協調與溝通兩者有密不可分的關係，溝通乃在追求思想的觀念一致，協調則在謀求行動上的一致，如同一體的兩面，溝通乃達成協調的方法，協調則為溝通之結果。<sup>72</sup>

協調與溝通通常透過口頭報告、宣佈、解釋等聽的媒介，以及文書命令、通報、手冊等媒介進行，使上級的命令、任務、意見及訊息能夠迅速而確實傳達給下級；同時，下級的意思亦能反映給上級，使得機關內部各單位間及各人間能思想一致行動一體。整合是組織動態運作上很重要的程序，亦須透過協調與溝通以求政令之貫徹推行。<sup>73</sup>至於鄉（鎮、市）公所政風室對外的溝通與協調，則分為對內與對外兩種：

## 壹、對內的溝通協調

政風室對內的溝通與協調，主要採下列方式進行：

- 一、會議：藉參加公所內主管會議、政風督導小組會議、安全防護會議等機會，與機關內各課室暨所屬單位主管就推動各項政風工作內容，需要首長支持及各單位支援配合事項，提出報告進行觀念溝通及謀求作法上的協調一致。例如政風室辦理法紀教育宣導專題演講，必須藉主管會議機會報告說明舉辦目的與方式，藉以爭取首長支持及主管配合，達到全員參加目標，以落實教育宣導工作，防止貪污案件發生的預期目

---

<sup>71</sup> 同註 70，頁 440-443。

<sup>72</sup> 同註 70，頁 436。

<sup>73</sup> 同註 30，頁 130。

的。

- 二、口頭報告：政風室主任遇有緊急或臨時政風狀況問題時，則需隨時向首長報告或請示處理作為；至於政風室所屬人員亦可隨時向主任口頭報告工作進度及請示工作推動方向，如以溝通方向區分口頭報告屬於雙向溝通，但如從溝通管道而言，則包含有上行溝通與下行溝通兩種。
- 三、書面報告：政風室在辦理各項防貪、肅貪及反貪教育宣導業務時，依垂直分工模式需將辦理情形以公文書面方式簽奉首長核定；至於所屬同仁同樣以公文簽辦方式書面報告主管，因僅係單方面進行書面溝通，屬於單向溝通。政風室一般例行性業務表報、定期宣導資料通常均採取書面報告方式處理，但如遇有複雜、緊急或屬機密事件，則由主任以親持公文及口頭報告同時進行。
- 四、會稿制度：政風室推動廉政工作時，遇有需各單位配合時則需以公文簽會有關課室；同理，各課室業務如涉及政風工作職掌內容或依政府採購法規定需會政風單位者，亦需會稿政風室，雙方各自就相關規定與業務立場，在公文上表示意見，最後再呈判至第一層首長裁示，這是屬於幕僚單位尋求意見統一的協調方式之一。
- 五、直接晤談：當遇有業務相互關連時，溝通方式除採公文會稿外，直接找承辦人員或主管先行溝通觀念與作法，是常採取的溝通模式，當雙方有共識後再行以正式公文會稿處理，是一種較週延、直接、有效的溝通作法。

上述五種對內溝通方式均因業務牽涉關係而採取的作為，屬於正式的溝通方式，另外尚有一種非正式溝通協調作為，屬政風室主任基於個人私下與其它課室同仁建立人際關係與情感的模式，溝通方式與主題並無限定，惟政風室主任可藉此方式瞭解機關同仁經濟狀況、交友情形、工作態度、興趣專長、業務推動狀

況、機關內亟需改進事項，以作為推動政風業務的參考。

政風室的工作職掌係發掘機關內貪瀆不法線索並移送，因此除藉由上述五種對內正式溝通管道及非正式個人溝通方式，掌握機關內政風狀況外，尚必須藉由政風訪查與當地調查處站據點調查人員、村里長、代表及地方人士，保持聯繫取得相關資訊，以從外界側密瞭解機關內動態及反應。本研究中寮鄉長貪瀆弊案之發生，除突顯出政風人員缺乏司法警察權，調閱卷宗受限於機關首長掣肘外，從溝通協調角度上，可能是一個失敗的案例。政風室主任身處於公所內部，終日朝夕與各課室同仁相處，並可藉由政風業務推動機會與相關單位聯繫協調，獲得公所內有關政風弊案蛛絲馬跡，機先掌握政風訊息反映縣府政風室，並透過檢調機關強制處分權的行使，以發揮防腐肅貪功能；惟若政風人員礙於個人個性與行事風格，不善與人溝通協調，處事保守內向拘謹，在機關中自然不易獲得同仁支持與協助，政風消息來源事必缺乏，致無法掌控公所內所有政風狀況，發掘重要貪瀆線索。

人際關係係從事政風工作人員必修且為最重要的工作技巧之一，因為肅貪與防貪的推動，均必需透過溝通與協調方式來推動，處於機關內部的政風室，必須走出個人辦公室，除因職務關係參與正式溝通協調外，與同仁間非正式溝通管道更是不可少，許多機關內政風資料與線索往往係從非正式溝通中獲得。本案例中寮鄉公所政風人員如能修正個人行事作風，多與公所內同事與外界相關單位及人員互動聯誼，取得彼此信賴與支持，推動政風工作當可獲得許多助力，而減少阻力的產生。

## 貳、對外的溝通協調

發掘本機關貪污瀆職事項是政風單位法定職掌之一，因政風

人員不具有司法警察權，因此在執行肅貪工作上主要是貪瀆資料的發掘和蒐集，檢具不法相關事證函送當地調查站或地檢署偵辦，如有證據不全而政風單位限於職權又無法取得的部分，則由調查站調查員透過監聽、搜索、約談、跟蹤、調卷等方式補強，因此在肅貪工作配合上有所謂「檢、調、政風」鐵三角的稱呼，亦即政風單位負責貪污案件的發掘，調查單位負責案件偵辦蒐證，檢察單位負責提起公訴，三者相互配合。

然而，調查單位本身業務繁忙，在法定職掌上就有內亂防制事項、外患防制事項、洩陋國家機密防制事項、貪瀆防制及賄選查察事項、毒品防制事項、組織犯罪防制之協同辦理事項、重大經濟犯罪及洗錢防制事項、國內安全調查事項及上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項等九大項之多<sup>74</sup>，肅貪業務只是其中之一，在調查局工作評比中，僅占百分之廿八，加上調查局本身仍兼具有情治機關色彩，外界對其行政中立及客觀性仍有質疑，況且調查系統本身另有其內規，每當政風單位移送政風案件後，可能因其本身業務關係，移送案件遭致擱置，或在偵辦案件進度上，未能與原報政風單位保持密切聯絡，可能會影響肅貪整體績效，如能仿效香港廉政公署模式，從貪瀆線索發掘到蒐證，採一貫作業流程，減少外力干擾，對提昇廉政成效將有助益。

此外，在田國興的〈我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析〉中，亦指出近九成受訪的政風人員認為欠缺司法警察權會影響肅貪工作之執行。另外，為聯繫協調政風單位與調查單位業務推動，兩單位訂有「調查機關與政風機構地區業聯繫會

---

<sup>74</sup> 依據法務部調查局組織條例規定，調查局掌理有關內亂防制事項、外患防制事項、洩陋國家機密防制事項、貪瀆防制及賄選查察事項、毒品防制事項、組織犯罪防制之協同辦理事項、重大經濟犯罪及洗錢防制事項、國內安全調查事項及上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項等九項。

報」，每四個月開會一次，藉以溝通觀念與作法，並視案件需要不定時交換偵辦案件進度與方向，惟實際成效仍待努力。

法務部自八十二年推動執行「肅貪行動方案」(現已更改為端正，政風行動方案)以來，成立「肅貪執行小組」，該小組由各地方法院檢察署負責召集，由地檢署檢察長擔任主席，成員包括肅貪小組檢察官、調查處站主任、肅貪組長、地檢署政風室主任、及縣政府政風室主任(代表縣府及鄉(鎮、市)公所參加)，定期開會檢討肅貪工作方向與績效；另外當檢調機關受理檢舉公務人員貪污案件時，往往會行文透過政風單位調借卷宗資料或約談相關人員，政風單位於簽報機關首長核准後配合辦理。政風人員當發掘貪瀆線索移送地檢署偵辦時，因本身參與發掘政風案件整個資料搜集過程，對案情知之甚詳，因此在地檢署開偵查庭時，曾遭檢察官以證人身分當庭與機關內涉案之同仁對質，讓政風人員處境尷尬，影響往後在機關中溝通協調與人際關係。此外，調查機關在執行機關保防工作宣導上，亦會協調政風單位協助辦理。

隨著民主意識的抬頭，人民對於本身的權益也逐漸重視並竭盡所能極力爭取，而鄉(鎮、市)公所在推行各項施政及公共政策中，因牽涉私人土地的取得，往往需要徵收土地，興建公共設施，因此在執行過程中難免會遭遇到民眾的阻攔與抗爭。例如當地方政府有意興建焚化爐時，民眾總會在民意代表的帶領下，向縣政府及鄉(鎮、市)公所陳情請願聚眾抗爭，政風單位依據「政風機構協處通報陳情請願事件處理要點」，負責反應通報與疏處。據此，每當政風室接獲民眾陳情請願聚眾抗爭或偶突發狀況時，必需通報當地警方、行政業務單位及調查單位，請求警方予以兵警力協助，防止民眾在陳情請願過程中，衍生流血或不理性行為產生，以及機關設施、人員遭到破壞或危害，確保機關人安、事安及物安。

## 第三章 研究設計

社會科學研究是人類瞭解、分析、解釋社會現象、社會行為和社會過程的一種活動。研究這種活動可以使用很多不同的方法，如量的研究方法、質的研究方法、文獻研究方法等。<sup>75</sup>「方法」從語義學的解釋是「按照某種途徑」，從字面上解釋是指沿著道路行進的學問，具體地說，「方法」就是人為了達到一定的目的而必須遵循的原則和行為。<sup>76</sup>

政風機構自八十一年九月十六日改制至今已逾十二年，職掌也由原先的保防工作改為端正政風，整肅貪污。行政院為塑造政府清廉形象，隨即於八十二年頒佈「肅貪行動方案」，結合檢察、調查及政風單位，展現政府澈底打擊貪贓枉法決心，惟實施以來，公務人員涉及貪污案件仍屢見不鮮，並未達弊絕風清的地步。本章為驗證上述經由文獻與理論探討的結果，將以質性研究法作進一步的分析與驗證。質的研究與量的研究所關注的焦點各有不同，分別使用不同的方法，從不同的角度對事物的不同面向進行探究。總體而言，質的研究是透過研究者和被研究者之間的互動，對事物進行深入、細緻、長期的體驗與描述，然後對事物的「質」得到一個比較全面的解釋性理解的一種活動。質的研究在研究設計上，強調在自然情境下採用多種搜集資料方法，以當事人的角度瞭解他們的看法，使用文字、語言、圖像歸納分析資料，並形成理論。<sup>77</sup>

### 第一節 研究方法

---

<sup>75</sup> 陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 91，頁 3。

<sup>76</sup> 同上註，頁 6。

<sup>77</sup> 同上註，頁 13-15。

## 壹、深度訪談法

鄉（鎮、市）公所政風室的工作性質於機關中較為特殊，並非一般公務人員所能深入瞭解，加上政風單位係由原先帶有情治單位色彩的安全單位及人事查核單位改制而來，賦有一層神秘外衣，惟隨著政經情勢環境的改變，以及政風法制化的推動，研究政風機構的文獻也逐漸多了，因此本論文除透過相關文獻的探討及研究者本身參與觀察外，亦就目前政風體系組織結構與功能發揮情形，以立意取樣訪談方式，向有實務工作多年經驗的政風人員進行質化訪談，以瞭解實際工作推動現況及其所面臨的問題所在，並輔以實際案例作說明，結合理論與實務，以探討最適合政風單位的組織結構，以及如何讓結構與環境相契合，發揮最大的廉政效能。

訪談是一種由民眾身上蒐集資訊所常用的方法。在現實生活中，我們透過與他人不同形式的互動蒐集資訊。訪談可以是非常彈性的，訪問者可自由地規劃有關所欲調查議題的各項相關問題，另一方面，它也可以是無彈性的，訪問人員可完全依照事先準備的問題發問。訪談依其彈性的程度可分為：結構性訪談（structured interview）、非結構性訪談（unstructured interview）及半結構性訪談（semistructured interview）三種。結構性訪問係由訪問者事先設計好結構性的問題，然後依照問題的順序讓受訪者回答，受訪者僅能依照答案的結構作選擇回答問題。非結構性訪問係以開放性的問題，尋求開放性的答案，受訪者不受限於既定的答案，在主題範圍內均可自由發揮。至於半結構性訪問係上述兩者之折衷，即在訪問之初先提出一些結構性問題，然後再提出開放性問題，由受訪問者回答。<sup>78</sup>本研究的主題為為鄉（鎮、

---

<sup>78</sup> 胡夢鯨，《成人教育學理論與模型－國中補校文科教學的一項質性研究》。台北：師大師苑，民 87，頁 13。

市)公所政風室結構與功能探討，有關鄉(鎮、市)公所與政風室內涵已在第一章第二節名詞解釋中說明分析過，因此將重點置於結構設計與功能發揮，為使受訪者能在既有政風室設於機關內部水平分化及垂直分工幕僚單位架構下，深入自由暢談，但又不脫離能否發揮肅貪與防貪主題，因此採半結構式進行。

為使深度訪談能順利進行，達到預期想要的內容，訪談前將先以電話告知受訪者訪談目的與進行方式，之後將訪談題綱傳真予受訪者參考，讓訪談問題能先讓受訪者在腦海中預前思考沉澱一至二天，第三天雙方再約定確定訪談時間，進行訪談時並徵詢受訪者同意後進行錄音，訪問內容經整理後再行傳真或 e-mail 請其確認，確認無訛後再供作本研究分析。

## 貳、個案分析

個案分析法是行為科學中研究行為問題的一種方法，它是以個體、群體、組織或場所為對象，廣泛蒐集其資料，以探討發生原因、經過情形、影響層面及檢討改進之道等。本研究例舉南投縣中寮鄉前鄉長涉嫌貪污治罪條例暨侵占賑災款項弊案為例，該鄉長利用職務之便，對於主管之事務直接圖利，侵害國家法益達數千萬元，觸犯貪污治罪條例、洗錢防制法、刑法洩密罪、偽造文書罪等罪嫌，經地檢署提起公訴，具體求刑無期徒刑。該案於地方法院審理期間，該鄉長即因病去世，全案因而終結。本案為一典型首長本身涉案事例，本研究將以此案例分析探討，設於鄉公所內部的政風室，是否發揮了肅貪功能，扮演端正政風、澄清吏治的角色。因貪污案例犯罪動機與手法具有個別差異性及牽涉政風室主任個人查處工作技巧有別，且本案涉案對象係以機關首長為例，因此本案例將可部分呈現鄉(鎮、市)公所政風室在目前水平分工、垂直分工及整合模式下，辦理肅貪工作的實際情形，

結合實證案例交叉分析，藉以補強質化訪談法在研究上的限制，使研究主題趨於聚焦效果。

此外，本論文研究主題為鄉（鎮、市）公所政風室結構與肅貪功能之探討，研究對象為鄉（鎮、市）公所及政風室，研究者目前服務於基層鄉（鎮、市）公所政風室，從事政風工作有十七年之久，任職於鄉（鎮、市）公所則有五年餘，並歷經南投縣六個不同鄉（鎮、市）公所。由於政風室係鄉（鎮、市）公所內部水平分化的一個單位，為機關首長的政風幕僚，在推行廉政業務上，必需透過個人與個人、個人與團體、個人與組織、個人與環境等互動模式完成，研究者本身在上述自然的狀態下，實際參與整個互動過程，將輔以藉由實際參與觀察與聆聽的工作經驗，分析政風室於鄉（鎮、市）公所組織的結構設計下，能否發揮應有的防貪與肅貪功能。至於本研究所指參與觀察（participant observation）係指研究者本身為南投縣南投市公所政風室主任，因職務關係及業務推動需要，必需實際參與對公所內部課室與對外界的溝通與協調工作，並與個人、團體、組織及組織環境產生互動，藉由參與這些對內與對外的工作中，以當事人的角度觀察政風室如何於公所組織中運作，辦理政風各項工作，發揮肅貪及防貪功能的情形。

觀察是針對一互動或現象發生之時，所作的一項具目的性、系統性與選擇性的察看與聆聽的途徑。在研究過程中，當你對個人行為較其認知更有興趣時，或當研究主題牽涉於雙方互動過程中，而他們又無法提供有關客觀的資訊時，觀察是用以蒐集所需資訊的最佳途徑。本論文研究主題牽涉政風室主任與公所內各承辦人、各課室主管及首長彼此互動與溝通狀況，但他們對政風室業務又不甚瞭解，無法提供有關客觀的資訊，故以參與觀察方式解析研究主題。至於參與觀察的進行方式，因政風室於公所內必

須透過溝通與協調方式，與首長、課室主管及機關內同仁互動，才能順遂完成推動政風各項工作，爰此，本研究參與觀察的進行方式，將與第二章文獻探討第四節整合模式中政風室對內溝通與協調進行方式相同。據此，對內進行參與觀察的方式有一、參與會議；二、口頭報告；三、書面報告；四、會稿制度；五、直接晤談等五種方式及非正式的溝通作為模式，有關詳細進行情形，詳如前文所述。

## 第二節 樣本選取

政風機構組織係採「一條鞭」的設計，而在指揮體系上則屬「雙軌制」的運作，政風室於鄉（鎮、市）公所組織結構中為水平分化的一個單位，組織垂直層級分化下為首長的幕僚單位。本論文研究題目為南投縣鄉（鎮、市）公所政風室結構與肅貪功能之探討，研究主題為政風室結構與肅貪功能，由於政風機構於機關中與其他單位相較，屬於較為封閉、嚴謹單位，外人並不容易瞭解其業務性質與內容；另本論文係針對政風單位在現行組織結構、職權行使、法令規範下，探討肅貪、防貪功能情形，經印證、分析政風體系以作為未來改革及努力的方向。因此訪談對象採立意取樣方式為之，以現任機關政風人員為主體，因論文題目範圍為南投縣轄下之鄉（鎮、市）公所，鑒於各公所組織環境特性並不相同各自具代表性，因此，乃採普查方式為之。南投縣目前有十三個鄉（鎮、市）公所，除國姓鄉（國姓鄉公所政風室主任出缺中，暫由縣稅捐處政風室股長代理）及名間鄉（名間鄉公所政風室主任出缺中，由鹿谷鄉公所政風室主任代理）出缺外，餘均置有政風室主任一人，另扣除研究者本身服務機關南投市公所及名間鄉公所代理主任二人外，合計十一人，提列為第一層（鄉鎮市公所層級）訪談對象人員。

縣政府政風室為公所政風室的上級政風機構，公所辦理各項政風業務均需函報縣府核列績效，縣府對所屬各公所業務上有統合指揮督導之責，各公所如遇有首長及其重要親信人員涉及政風案件，依規定則需將貪瀆資料線索逕報縣府政風室處理，因此縣府政風室對於各公所間執行廉政績效知之甚詳，並負責承下（公所政風室）轉上（法務部中部辦公室）工作，爰此，將縣府指導鄉（鎮、市）公所肅貪業務的查處課課長及政風室主任等二人列為第二層（縣政府層級）訪談對象，希望藉由他們二人以上一級政風機構指導考核的角度，分析鄉（鎮、市）公所政風室結構與功能相關問題。

法務部中部辦公室（原臺灣省政府政風處前身）目前負責督導指揮全省廿一個縣市政府政風室業務，業務指導範圍涵括全省309個鄉（鎮、市）公所，在政風體系組織層級上屬於政策、政令制定者及業務督導者；另因肅貪業務在執行上容易受到來自民選首長的壓力與抵制，身處全省各鄉（鎮、市）公所政風業務的領航者，審核指導的政風案例眾多，其指導作為具有關鍵地位，為藉重其經驗與看法，因此將查處科科長及查處科專員列為第三層（中央層級）訪談對象。上述訪談對象在政風體系垂直分化層級上，分別代表鄉（鎮、市）公所層級、縣市政府層級及中央指導層級，這三者於組織層級間並有上下相互隸屬及服從指揮關係，於實際執行貪瀆案件中分別扮演第一線執行者、第二線審核兼指導者及第三線決策指揮者，亦代表各層級的分工。另外，本研究中曾提及彰化縣鹿港鎮公所政風室主任因查處政風案件對象為其首長，在目前「雙軌制度」領導下，其案例及經驗可作為本研究重要參考資料，故也列為訪談對象之一，茲依訪談層級及對象整理如附表 3-1：

表 3-1 訪談對象表

名稱 層級	機關代號	職稱	預定訪談人數	實際訪談人數	編號
鄉鎮市公所層級	A	政風室主任	1	1	1
	B	政風室主任	1	1	2
	C	政風室主任	1	1	3
	D	政風室主任	1	1	4
	E	政風室主任	1	1	5
	F	政風室主任	1	1	6
	G	政風室主任	1	1	7
	H	政風室主任	1	1	8
	I	政風室主任	1	1	9
	J	政風室主任	1	1	10
	K	政風室主任	1	1	11
	L	政風室主任	1	1	12
縣市政府層級	M	課長	1	1	13
	N	主任	1	1	14
中央層級	O	科長	1	0	15
	P	專員	1	0	16
合計			16	14	

資料來源：研究者自行整理

### 第三節 訪談問題設計

根據前文第一章研究問題與目的及第二章文獻探討，組織結構可分為水平分工模式、垂直分工模式及整合模式論述之，因此，以下訪談題綱設計將以此為架構，探討政風室在鄉（鎮、市）公所組織結構水平分工設計下，面對複雜組織環境，以政風室主任一個人的編制員額，須獨立應付機關內外所有政風狀況，是否可發揮其應有功能；另一方面，政風室基於垂直分工下，在「雙軌制」二元系統領導及「一條鞭」管理制度下，於依附機關中推行預防貪瀆、整肅貪瀆及反貪教育宣導業務，是否會受到首長行政權力的影響；至於在整合模式中，政風室透過溝通與協調推動工作，並於執行肅貪業務及安全防護業務上，須與檢察機關、調查機關及警察機關等情治單位系統協調配合，以發揮檢肅貪瀆不法及維護機關安全功能；另外，第二章文獻探討中曾論及政風室結構設計須根據外界環境需求而加以調整，因此環境因素也是影響肅貪功能能否發揮的重要因素。基此，本研究問卷設計內容計有四部分，每部分有三小題，將分從水平分工模式、垂直分工模式、整合模式及環境因素等四個面向論述之。

#### 壹、水平分工模式

依「政風機構人員設置條例」規定，除學校、民意機關及軍事機關不設置政風單位外，其餘上至中央各部會下至最基層鄉（鎮、市）公所的行政機關，以及各公營機構，都有設置政風機構，以端正機關政治風氣，澄清廉潔吏治。至於設置員額基準及規模則比照該機關人事單位，依上述規定及目前各鄉（鎮、市）公所機關組織水平分工原則，政風室為公所水平分工中的一個內部課室之一，屬於首長的政風幕僚單位，應秉承首長命令依法辦理政風業務，然肅貪業務性質本身具有衝突性，在大多數民選首

長均具有「家醜不外揚」心態下，身處機關內部的政風單位在行政首長權力下，是否仍可獨立超然行使職權不受行政干預或政治干涉，如目前我國的檢察機關、調查機關及國外新加坡反貪污局、香港廉政公署均非設於機關內部的組織。因此第一部分第一題問卷設計如下：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？旨要瞭解政風單位組織結構設於機關內部，是否能發揮預期肅貪功能？

鄉（鎮、市）公所政風室目前編制大部分均為主任一個人，猶如部隊中野外「單兵」作戰單位，一個人須應付機關中各項政風狀況，辦理上級所規定的各項政風業務；另基於雙重身分（政風室主任同時為公所的單位主管及課室之一員），依法須參與機關內重要行政會議，監辦工程採購案件，列席鄉（鎮、市）民代表會議，加上需面對組織惡劣的環境，以一個人的力量是否可以處理所有政風工作，發揮其應有之防貪、肅貪及反貪功能。因此第一部分第二題問卷設計如下：請問，你認為目前鄉（鎮、市）公所政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織環境及發揮功能？旨在瞭解政風室根據環境需求，需要多少員額編制才可以符合環境需求，發揮功能。

法務部目前為全國政風業務主管機關，下設政風司，負責規劃監督考核全國 1078 個政風機構 2599 政風人員（統計自 93 年 3 月為準）。政風司依功能分化係法務部水平分工中的一支，為部長的政風幕僚單位，而非一獨立機關<sup>79</sup>，因此其預算統一籌編於法務部內，對外行文需透過部長核可。政風司員額編制僅三十餘人，司長職等與法務部一級單位主管相同皆為簡任第十二職等，可是位處法務部之上的總統府政風處處長及司法院政風處處長其職等

---

<sup>79</sup> 依行政院對機關的認定標準，係指需具一、獨立編制，二、獨立預算，三、依法設置，四、對外行文等四項條件而言。

皆為簡任第十三職等，職等均高於政風司司長，組織結構設計顯不合體制，在指揮領導統禦上可能會出現扞格之處；再者，法務部僅為行政院底下的一個部會，在目前組織行政層級均低於總統府、司法院及行政院，而政風機構目前隸屬於法務部政風司，在層級上、指揮統合上、業務推動上、人員及預算編制上，均會遭遇到阻礙與資源的限縮，進而影響到政風功能的發揮，對於上述現象，應思考如何改進之道，才能發揮應有功能，提昇廉政績效。基於以上論述，因此第一部分第三題問卷設計如下：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪功能？旨要瞭解政風司在結構設計上隸屬問題，以何者最適宜？

據此，第一部分以水平分工模式觀點，探討政風室組織結構問題，問卷題目彙整如下：

- 1.1、請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？
- 1.2、請問，你認為鄉（鎮、市）公所目前政風室編制大部分均為主任一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織環境及發揮功能？
- 1.3、請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪功能？

## 貳、垂直分工模式

法務部（政風司）為督導考核所屬各機關政風機構推動政風業務情形，訂頒「政風機構績效評比作業要點」作為核分依據，其中預防工作占 70%，查處工作占 30%，亦即當前政策為預防重於查處。以功能性而言，政風機構為設置於機關內部的外控單位，具有監督性質，由於政風人員對機關內部非常瞭解，因此對於預

防、查處和貪瀆線索的提供，均扮演了重要的角色；又因兼具肅貪、防貪及反貪目標於一身，所以必須要有獨立於機關內控機制的超然地位，才能有效發揮職權。<sup>80</sup>然目前組織結構設計上，並不利於肅貪功能的發揮，因為肅貪工作性質本身具衝突性，容易受到首長行政權力的阻擾干涉，如前文所論述，因此，在第二部分第一題問卷設計如下：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？旨要瞭解政風室設置的功能，應定位在防貪還是肅貪？抑或防貪與肅貪並重，或目前的防貪重於肅貪。

根據第二章文獻探討，政風單位在現有「雙軌制」領導體制下，對於防貪業務的執行較無阻力，惟對於具有衝突性業務之肅貪工作，容易產生與行政首長權力競合現象，因此產生調不到案卷資料，簽辦案件易遭首長擱置，而必須以迂迴方式肅貪等情形發生，影響查處工作的推動。因此，在第二部分第二題問卷設計如下：請問你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？旨要瞭解「雙軌制」領導體制的設計，對於推動肅貪業務的影響。

組織垂直分工係指增加層級，以政風機構一條鞭管理體系而言，一個鄉（鎮、市）公所政風室主任的任免遷調必須經四個不同層級審核，過程冗長，影響基層政風業務的推動。按組織集權與分權原理，過度集權容易造成下情不容易上達，阻礙行政效率，因此，在第二部分第三題問卷設計如下：請問你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？旨要瞭解對於目前人事作業的意見，並徵詢逐級授權的可能性，以提昇行政

---

<sup>80</sup> 同註 31，頁 29。

效率。

據此，第二部分以垂直分工模式觀點，探討政風室組織結構問題，問卷題目彙整如下：

- 2.1、請問你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？
- 2.2、請問你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？
- 2.3、請問你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？

### 三、整合模式

政風單位在執行肅貪業務時，因本身不具有司法警察權，因此需與體系外之檢察機關及調查機關協調配合，彼此依職權分工，形成一肅貪網絡，亦即由政風單位負責機關內貪瀆線索的發掘移送，調查單位負責資料蒐證與補強，在證據確鑿資料齊全後，則移請檢察機關偵辦提起公訴。然而，調查單位本身業務繁忙且具情治機關色彩，在法定職掌上就有九大項之多，肅貪業務只是其中之一，況且調查系統本身另有其內規，每當政風單位移送政風案件後，可能因其本身業務繁忙，移送案件遭致擱置，或在偵辦案件進度上，未能與原報政風單位保持密切聯絡，可能會影響肅貪整體績效，如能仿效香港廉政公署模式，從貪瀆線索發掘到蒐證，採一貫作業流程，減少外力干擾，定能提昇廉政成效。因此在第三部分第一題問卷設計如下：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴）成效如何？你的建議為何？旨要瞭解目前「檢、調、政風」鐵三角合作成效

如何，有無缺失？如何改進？

承上論述，政風單位在偵辦貪瀆不法案件時，並不能與調查單位相提並論享有約談、調卷、搜索、監聽等司法警察權，基於貪污犯罪乃屬「高犯罪黑數」，具有隱密性、狡猾性、忌諱性等特性，偵辦相當不容易，法務部政風司前司長劉展華曾以「沒有手腳的恐龍」形容政風人員偵辦貪瀆案件的困境；另一方面，政風單位需在機關首長命令指揮下，依法辦理政風業務，如涉案對象為首長本人或其親信樁腳，或民選首長基於選舉考量，辦理肅貪業務容易遭到首長行政權力的限縮與掣肘。因此第三部分第二題問卷設計如下：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？旨在瞭解政風單位在無司法警察權之下，如何執行肅貪工作？成效如何？遇到阻礙如何克服？

政風室法定職掌工作除肅貪、防貪及反貪業務外，依據「政風機構人員設置條例」及其施行細則規定，尚需辦理公務機密維護及安全防護工作。公務機密維護內容包括有訂定本機關公務機密維護規定、宣導公務機密維護法令及作法、推動資訊保密措施及處理洩密案件等；安全防護包括有危害或破壞本機關事件之預防事項及協助處理陳情請願事項。上述兩項業務與肅貪、防貪及反貪業務並無直接相關，然卻占整體預防工作 70% 績效中的 16%，由於績效掛率使然，使得各政風單位要抽出部分人力與時間，辦理上述公務機密維護及安全防護工作，問題是外界並不清楚，而且無法替廉政工作加分，因此，第三部分第三題問卷設計如下：請問你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於整體廉政工作成效有無影響？旨在瞭解對於政風室辦理非政風工作（安全防護及公務機密維護）的看法，對於影響整

體廉政績效程度為何？

因此第三部分，以整合模式觀點，探討影響政風室功能因素問題彙整如下：

- 3.1、請問你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式成效如何？亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。
- 3.2、請問你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- 3.3、請問你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於整體廉政工作成效有無影響？

## 肆、環境因素

根據第二章文獻探討之論述，任何組織都處在一個系統環境中，必須自外界輸入必要資源，以讓組織能夠存續發展，而組織的績效也必需契合環境的需求，並根據外界環境變化情況隨時調整工作策略與方針。政風司目前所訂頒「政風機構績效評比作業要點」實施予全國各政風單位，已被政風人員視為工作推動的準繩，加上績效分數至上，甚至認為有分數的項目才作，沒核分的項目不必作，並依據分數高低自行訂定投注人力與時間比例，然績效評比項目眾多，除了肅貪、防貪及反貪業務外，尚包括安全防護、公務機密維護及其他政風工作，已超出整體廉政工作範圍，且與機關首長及外界環境認知中政風室的應呈現之肅貪、防貪及反貪功能有所差距，對於整體成效勢必受到影響，因此，第四部分第一題問卷設計如下：請問你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績效評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？旨要目前之績效評比作業要點是否能有效導引出政風的

廉政績效，與首長及環境需求是否相契合？

承上論述，政風室身處於機關環境中，自然受到環境之影響，這些環境影響因素包含有首長、民意代表、輿論、預算、人力及其他因素，因此，第四部分第二題問卷設計如下：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民意代表、輿論、預算、人力等），旨要瞭解影響政風室功能發揮的環境因素有那些？影響程度為何？至於第四部分第三題問卷設計，因前述問卷設計中限於篇幅，可能尚有一些問題未能全部涵蓋在內，為使受訪者亦能表達他們的想法，擬採開放式問題設計，以廣泛徵詢整體改進意見，供研究分析參考用。第三題問卷設計如下：請問你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪績效如何？應如何提升？

因此第四部分，以環境因素模式觀點，探討影響政風室功能因素問題彙整如下：

- 4.1、請問你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績效評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？
- 4.2、政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民意代表、輿論、預算、人力等）
- 4.3、請問你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪績效如何？應如何提升？

## 第四節 研究限制

本論文研究目的在探討鄉（鎮、市）公所政風室設計與功能，研究範圍以南投縣為主，惟全國計有 21 個縣市，309 個鄉（鎮、市）公所，有設政風室的公所計有 212 個機關，因限於研究者人力、經費及時間等因素，僅選擇南投縣 13 個鄉（鎮、市）公所為研究範圍，在代表性方面可能不足，因此，對於政風室結構與功

能的探討，可能會有地域性的差異，如據以推論至其他縣市或全國，外部效果可能會不足。

本文研究方法係以質化訪談為主，兼以文獻探討、個案分析及參與觀察為輔，訪談對象均為現職政風人員，該等人員因養成教育、工作性質及整體組織文化的關係，與機關內其他公務人員相較，可能較為保守與謹慎，因此在回答敏感問題上可能礙於公務倫理及政風組織氣候等因素，會出現保留與婉轉用語，對於問題的探討可能無法深入核心，找出真正完整的答案，進而影響整體分析與判斷。

再者，以參與觀察言之，雖然研究者本身為基層政風人員，個人因執行職務關係自然參與其中，在研究過程中盡量保持客觀、中立態度，惟對有些問題的看法仍難免流於個人主觀價值的思維，且參與觀察時並無法詳細敘明觀察時間與地點，摘要記載觀察內容，致未竟深入，以上這些都造成本研究的限制。

## 第五節 資料處理與分析

經過深度訪談後所搜集的資料，將依下列處理程序進行：首先與與每一位受訪者訪談所錄製的錄音帶，其內容將整理後製作成訪談紀錄，以「Q」代表研究者所提問的問題，以A、B、C、D、E……等大寫英文字母分別代表各受訪者，並以阿拉伯號碼1、2、3、4、5、6、7、8、9、10、11、12等標示代表回答之各該問題項次，如B3即代表B受訪者所回答之第三個問題，另每份訪談紀錄之開頭並標明受訪者代號、受訪時間與地點。經整理過之訪談紀錄，將逐一比較每一個問題受訪者所回答的重點，經歸類後對於大多數持相同意見的論述或觀點，將成為本研究分析之重點；另外，對於少數其他不同意見者，亦給以尊重，

並適當地在訪談分析中加以說明，藉以反應各種實況，以探求真實面貌，使得本研究結果更臻週延詳實。<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> 梁毓怡，〈公部門目標管理應用之認知研究－以中部地區政風組織為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 93.6，頁 81-82。



## 第四章 研究發現與討論

目前鄉（鎮、市）公所政風室的組織結構係設於機關內部，屬於公所水平分工的一個課室，為機關首長的幕僚單位，因此有關政風室經費編列、人員派補、職權行使均須在鄉（鎮、市）長授權同意下運作，依法辦理政風工作。可是，一般鄉（鎮、市）長均為民選產生，基於選舉的考量及人情的包袱，於機關中均不願發生貪瀆案件，甚至首長本身為回收選舉所花費的投資成本，也會利用各種方式及機會加以回收，如果涉及不法，身為首長幕僚的政風機構，於機關中如何發揮肅貪功能，端正政風，透過第二章文獻探討推論設於機關內部的政風室，在機關首長行政權力限縮下，發揮肅貪的功能有限，且會遭遇到阻礙與困難。

政風室在鄉（鎮、市）公所組織結構垂直分化下，一方面須服從鄉（鎮、市）長的層級領導；另一方面，依據政風機構人員設置條例第十條規定政風機構需同時接受所在機關首長及上一級政風機構（縣政府政風室）的指揮監督，亦即所謂「雙軌制」領導體制。這雙軌制的領導體制，由於機關首長與上一級政風機構兩者所要求的組織目標並不相同，加上上一級政風機構與首長二元權威之指揮監督職權如何劃分，現行法令尚無明白的規範，致常發生指揮監督上的歧異，亦為造成衝突與壓力的原因，本研究於文獻探討中曾指出如此結構設計下的政風單位，似難發揮應有的肅貪功能。

政風人員於辦理肅貪工作時，並無司法警察權，因此在發掘貪瀆線索搜集相關事證後，必須將案件移送調查局所屬當地調查處站作進一步偵辦補強證據動作，待犯罪證據齊全，則移送地檢署偵察起訴。因此，「檢、調、政風」鐵三角從線索發掘、蒐證、偵辦、移送到起訴，各依權責分工合作模式構成一肅貪網絡，共

同打擊貪污不法。然政風人員因缺乏司法警察權，在偵辦貪瀆案件時，往往容易喪失打擊先機，另外在執行調卷、訪談等搜證工作時，可能遭遇阻力及困難，爰此，本研究於文獻探討中亦論述提及。基於以上論述，經由第三章訪談問題設計及實際深入訪談南投縣各鄉（鎮、市）公所政風室主任及相關人員後，將驗證文獻探討中各項推論與假設，因此本章中將結合訪談問題設計，下分水平分工模式、垂直分工模式及整合模式等三部分剖析研究發現，並作進一步論述。

本研究原預定訪談 16 人，因法務部中部辦公室查處科科长及承辦專員等二人，於電話訪談前溝通中表示，法務部中部辦公室係負責督導全國各縣市政府政風室（含各所轄鄉【鎮、市】公所政風室）之業務，對於所督導之機構，如有任何問題，早應循體制內管道反映解決，不宜以個人身分即代表整個上級督導單位立場對外表示意見，因此不便接受訪談，本研究計訪談 14 人。

## 第一節 水平分工模式

在犯罪學理論上，貪污犯罪素有隱形犯罪之稱，由於貪污犯罪者在事前經過週密計畫或經驗的累積，通常在進行過程中都是極度秘密與謹慎，儘量避免留下證據，因此可以說是具有高度隱密性的犯罪行為，不為大眾所聞知或未受司法機關追訴的高「犯罪黑數」(dark figure of crime) 案件。<sup>82</sup>另外，貪污犯罪具有行為人與相對人均獲利益的特性，除非利益擺不平而窩裏反，在雙方利害關係與共的情形下，即便有一方吃虧，亦甚少張揚或提出檢舉，藉以避免遭到更大的損失，而危及既得利益，因此實際的情況是未被查獲者多於遭查獲者。<sup>83</sup>因此，貪污犯罪行為就犯罪學

---

<sup>82</sup> 同註 8，頁 34-35。

<sup>83</sup> 同註 46，頁 62。

的觀點而言，是一個相當特殊的犯罪型態，具有隱密性、忌諱性、擴散性、交互影響性、狡滑性、高犯罪黑數及高損害性等特性，對國家、社會、機關形象影響至深且鉅。<sup>84</sup>

## 壹、設於機關內部的政風室

肅貪工作於各機關中均為重點工作，也是外界對政風單位最引以期盼表現發揮的工作。肅貪工作由於具有上述特性，因此偵辦上相當困難與費時，一件貪瀆案件，從線索發掘、資料搜證至案件移送等過程，必須花費許多人力與物力，始能克盡其功起訴判刑。設於機關內部的政風室，由於肅貪工作本身必須藉法令的執行，對機關同仁行為產生約束與制裁，執行結果對人會造成自由與權利的剝奪，衝突性極高，容易得罪人，比較不受人歡迎。況且案件偵辦完成之後，政風人員尚必須留在機關中，與同仁繼續朝夕相處推動政風工作，所以偵辦貪污案件要外圓而內方，注意查處工作技巧，偵辦貪瀆案件之後，也要以「無名英雄」自居，不像調查單位每破獲重大案件時，可召開記者會公開接受表揚並頒發獎金，調查人員士氣獲得極大鼓舞與激勵；而政風人員在發掘移送貪瀆案件時，均不敢公開表明，因為要顧及機關公務倫理及組織文化，完全沒有調查單位「破大案」的喜悅。另一方面，為求生存於機關，爭取首長及同仁的認同，尚必須提供適時法律諮詢服務及協助減緩涉案同仁的心理壓力，這是政風人員的困境。如此結構設計讓政風人員在角色扮演上，既要扮演「黑臉」角色，也要兼顧「白臉」功能，容易產生衝突與混淆，嚴重的話可能導致神經錯亂。如此情境，每當民意機關開議期間，地方民意代表質詢政風單位肅貪績效時，更會面臨有口難言的兩難決擇困境，不據實以告民意代表則會質疑政風單位功能不彰，而予以

---

<sup>84</sup> 同註 46，頁 28-31。

刪減預算或冷嘲熱諷，打擊政風人員的士氣，若據實回答又會得罪首長及機關同仁，讓往後政風推動工作投下變數，因此講或不講，如何回答才能兼顧兩者，讓民代及首長都能滿意，實在是一項高難度的技術。

設於機關內部的政風室，因職務之便常會與機關首長產生互動，在平常無政風貪瀆案件時，即應針對易滋弊端業務，積極辦理預防法令宣導工作，藉由案例宣導、專題演講、業務稽核等方式，以事前防疫施打預防針勝於生病後再開刀的查處作為，爭取首長及機關同事的支持與肯定，這是政風人員從事工作時心態上必須自我內控的原則。法務部政風司前司長劉展華曾以「政風人員要用愛心來貫穿全場」勉勵全國政風人員，而佛陀所言正道出政風人員從事政風工作的心境：「我若良醫，因病與藥，汝若不服，過不在醫，我若善導，導之善路，汝若不行，咎不在導」相信政風人員只要盡到告知教導同仁的義務，就可避免或減少同仁誤觸法網的機會，若不幸因而身繫囹圄，則亦仁至義盡，咎不在政風人員矣！

另一方面，依貪污治罪條例第十三及十四條均明文規定：政風人員及直屬主管長官對於所屬人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，而予以庇護或不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。這些相關法令規定在平時溝通機會宣導場合上，即應與首長相互溝通以取得諒解，委婉說明這是法令賦與政風人員的權責要求，以取得首長在法律上的配合。如此雙管齊下的作為，是處在民選首長下政風單位的通案作法，但其效果及運作方式，則須端視首長個人人格特質、行事風格及政風室主任個人與機關首長相互間互動情形而有個別差異性存在。

本研究中彰化縣鹿港鎮與南投縣中寮鄉這兩個鄉鎮之首長，

均同為首長本身涉案的事例，兩位首長行事風格可能不同，而這兩位政風室主任的查處工作技巧、對內溝通協調方式亦不相同，但其結果在肅貪功能發揮上，鹿港鎮公所政風室可發揮其功能，但中寮鄉公所政風室卻無法發揮功能，其中的原因以個人查處工作技巧及對內溝通協調方式存有個別差異性，而有不同的結果。

鄉（鎮、市）民代表握有對公所行政監督權、預算審核權等權利，因此平常即應與各代表保持良好互動關係，建立定期溝通管道。因為鄉（鎮、市）民代表亦係由人民直接選舉產生，代表人民監督公所，而代表的請託關說大部分均係為了自身的利益及受選民所託付，因此在處理上要格外謹慎小心。一般而言，議會質詢期間陳述肅貪績效時，辦理貪瀆案件只報告件數，不作個案或案情說明，如有代表涉入的話，在處理技巧上回答上應避免提及人名為宜，並站穩自己立場，謹守份際，如果處理不好，則可能成為代表修理的對象。

地方政府（含公所及縣市政府）自地方制度法實施後，首長對於人事權的要求已逐漸高漲，因此除了人事、主計、政風單位及縣市政府警察單位的人事權，首長無法直接掌控任命外，其餘所有人員均由其直接任免，首長權限相當的大。設於公所內部的政風室，在肅貪工作上要以一個人「單兵」力量，對抗權限極大的首長，猶如螳臂擋車，力不足為也。依政風查處作業規定，如涉及機關首長及或遭擱置的政風案件，可將資料逕報縣政府政風室處理，但鄉（鎮、市）長均為民選產生，上一級機關行政權尚無法直接制衡民選首長，因縣政府之縣長與鄉鎮之鄉鎮長同為民選產生，彼此各依地方制度法行使其職權，相互間無隸屬關係，不像一般非地方政府的行政機關，它們上、下機關間彼此有相互隸屬、指揮監督關係，如林務局南投林區管理處與林務局，林務局與農委會間便有相互隸屬、指揮監督關係，因此如南投林區管

理處處長涉及政風案件，該處政風室只要將資料反映至上一級政風機構林務局政風室即可，該室即會派員查辦，查處結果如涉有刑責即可簽奉局長後移送法辦，行政責任部分並可以上級機關名義對所屬林區管理處處長採取調整職務或任何行政處分（林區管理處處長係由林務局局長任命），因此「一條鞭」政風系統在非民選地方自治機關且有上下隸屬關係的行政機關中，推動政風工作較無阻力且順暢。

以下以彰化鹿港及南投縣中寮鄉二個案例說明之，彰化縣鹿港鎮公所前政風室主任於訪談中告訴研究者，當他移送偵辦鎮長貪瀆弊案後，接著便來自於鎮長的施壓與排擠，將他的辦公室由二樓調至一樓服務台後面，並要求彰化縣政府政風室主任要將他調離鹿港鎮公所，讓他內心相當低落。另一方面，他無法向外界說明他偵辦貪瀆案件移送情形，也感受不到調查單位「辦大案」的喜悅，惟一值得安慰的是，站在政風工作崗位上，他替國家及社會盡到摘奸發伏澄清吏治的責任，過程中雖隱含帶有些許工作成就感，但隨即卻遭致首長無情的打擊而掩蓋。

另一個案例為南投縣中寮鄉公所政風室主任，因其首長涉嫌工程弊案，當政風室知悉上述案情，欲向建設課調閱相關工程卷宗時，建設課承辦人先以業務繁忙為由搪塞，經政風人員一再催促並循垂直分工模式正式簽文鄉長時，經鄉長批示：「不予提供」。<sup>85</sup>使得政風查處工作受挫無法展開，該鄉政風室主任乃另循政風「一條鞭」系統將上述調卷受挫情形反映至上一級政風機構縣政府政風室，經研議由縣府透過公管中心組成工程抽查驗小組方式調借相關涉案工程資料，惟因該鄉政風室一直查不出涉案工程名稱，致以抽查驗工程方式調卷工作亦無功而返。政風人員一方面

---

<sup>85</sup> 監察院 90 年 2 月 9 日（90）院台內字第 9011900032 號函及糾正案文。

受限於機關首長的掣肘，另一方面又無司法警察權或審計權可強制行使文件調閱，致使肅貪查處工作如為機關首長本身涉案的話，便容易遭受到阻力與障礙。

該鄉政風人員為求突破困境，不得以乃透過同為政風系統的南投地方法院檢察署政風室主任管道反映，在其引薦下將上情向檢察官報告，最後由南投地檢署具文向該鄉公所調借涉案工程資料，不料該公文經政風室主任簽奉鄉長核示時，鄉長竟批示：「如涉不法再提供」，該訊息經回報至地檢署時，承辦檢察官研判事態嚴重恐有湮滅證據之嫌，鄉長可能涉嫌貪瀆不法，遂由檢察官率調查人員持搜索票至鄉公所、鄉長住處等處所，採取強制搜索方式調借相關涉案工程資料，並意外破獲鄉長涉嫌侵占該鄉大批賑災物資及挪用賑災款變更工程地點施作於鄉長私人別墅週圍之山坡地及駁坎工程等弊案。

設於公所內部的政風室，當政風室主任欲採取查處作為瞭解首長涉及弊案情形時，便遭到鄉長行動上的限制，不准他調卷或出差，進出辦公室人員亦受到管制，讓他一個人單兵陷入苦戰，加上該名政風人員不擅於溝通協調，無法藉由非正式溝通方式，獲取相關資料，致使肅貪工作陷入困境，不得不藉由檢察機關強制處分權行使，而突破重圍。另一方面，屬於「一條鞭」系統的上一級政風單位南投縣政府政風室，對於調卷工作，亦受限於政風人員缺乏司法警察權及民選鄉長權限，而使不上力。

這兩件案例雖係屬個別案件，但其原因卻是制度所使然，組織結構設計不當所導致。研究者認為設於機關內部的政風室，定位上為首長的幕僚，無法獨立行使職權，人事、經費、行政資源均受限於鄉（鎮、市）長，上一級政風機構縣政府政風室對鄉（鎮、市）長又無任免權或指揮監督權可以制衡，因此每當政風單位辦

理政風案件是首長本人時，政風室主任通常有二個結局，一個是將首長移送法辦遭起訴判刑，一個是準備走人，因該機關已不適合留任；設若，從另外一個結局角度而言，如機關首長涉嫌弊案，而政風人員未能事先發掘反映陳報，而遭檢調單位先行主動查辦的話，則又必需接受上級檢討議處的下場。本研究中所提及的南投縣中寮鄉長貪污弊案及彰化縣鹿港鎮長工程弊案，均為上述的結局，而這樣的結果產生，當然會因政風室主任個人採取查處作為方式與首長間互動情形而有個別程度差異性存在，但原則上仍以結構設計不良為主因。

因此，一般肅貪組織設計上通常均考慮設於機關外部，才能以獨立、超然、中立、客觀立場，不受行政及政治干預而行使職權，如全國各檢察機關、調查局所屬各調查處站、監察院審計部派駐於全國各縣市的審計室，均係設於機關外部，故能不受機關首長內部行政及外部環境影響，可以獨立完全發揮肅貪及糾正功能。政風單位自民國八十一年九月十六日由人事查核單位改制以來，迄今已逾十二年餘，然公務員貪污犯罪比例並無法澈底獲得改善，各項工程或採購弊案仍時有所聞，而一直設於機關內部的政風室，其功能為端正政風整飭貪污，然功能發揮前經文獻探討推論可能會大打折扣，經研究發現結果發揮肅貪的功能有限，反而防貪的功能與嚇阻的功能作用較大。

設於機關內部，屬於公所組織結構水平分工一支的政風室，為鄉（鎮、市）長的幕僚，因此政風各項工作的推動，都必須透過首長才能推行，首長本身握有行政裁量權及人事權等權力，因此首長對政風工作支持與否，成為推動廉政工作成功的最重要關鍵因素，亦即首長如果廉潔正直的話，則政風單位推動廉政工作較容易獲得支持而成功；但民選鄉（鎮、市）長基於選舉花費龐大及背負眾多樁腳人情包袱壓力，常會利用各種機會及方式加以

回收及回饋，如涉案人員為首長本人或其親信幕僚人員時，政風肅貪工作的執行即會與首長利益相衝突，而產生阻力與障礙，使得肅貪功能遭到限縮。誠如摘要受訪者所述：

「設於機關內部的政風室，發掘貪瀆線索容易，但是要偵辦就很難，至於可否發揮肅貪功能則有待商榷。」(A1)

「由於設於機關內部，基本上成效有限，肅貪功能可適度發揮，但有其局限。」(D1)

「政風室設於機關內，辦理肅貪業務時，成效無法很理想。」(F1)

「鄉鎮市公所工程最容易發生問題，但從資料整理分析到成案，要以目前一個人的單位要辦理的話，的確有困難，如果是兼辦的話，那問題更大。」(G1)

「成效尚可，可發揮適度功能。基本上，政風室設於機關內部，有嚇阻的功能。」(H1)

「政風室設於機關內部，經費運作均受限於首長，辦理肅貪業務時，有其困難度，如涉及首長本人，那更不用說，相反地如果首長重視的話，應可發揮功能，設於機關內部至少可發揮嚇阻功能。」(J1)

「設於內部，肅貪功能受到首長的限制，因此以發揮嚇阻及防貪功能為大。」(K1)

「政風室設於機關內部，最瞭解機關業務作業流程方式，知道弊端在哪裏，所以理論上成效應該不錯，但實際上目前可以發揮部分肅貪功能。」(L1)

「設於機關內部的政風室，由於首長的因素，辦理肅貪業務時成效往往會大打折扣，發揮肅貪功能有限。」(M1)

設於鄉（鎮、市）內部的政風室，其正式員額編制通常均為主任一人，一個人的單位，政風室主任既是單位主管，也是政風室承辦人。以一個人有限的時間及人力，一方面，要辦理政風室本身所有肅貪、防貪、反貪、安全防護、公務機密維護及其他政

風工作；另一方面，必須參與所在機關公所內主管會報、鄉（鎮、市）民代表會、人事甄審考績會議、預算籌編會議及其他必須出席的重要行政會議，及配合依附機關辦理的各項施政計畫、績效考核等，項目眾多繁雜，加上基層單位政風人力整體不足，一個人尚必須兼辦其他鄰近鄉（鎮、市）公所政風業務，而疲於奔命，爰此，以一個人有限的人力及時間，要應付公所複雜的組織環境及發揮功能，經研究發現有其困難，因此大部分的政風人員都選擇重點工作項目辦理，而無法兼顧到每項政風工作，對於鄉鎮人口數在三萬人以上之機關，並應適度增加政風室員額一人，以協助辦理政風業務。誠如摘要受訪者所述：

「政風室主任一個人除了要辦理政風業務外，還要參與所在機關的行政會議，既要參與行政業務，又要政風績效，實在無法負荷，應該適度增加員額，別的課室主管都是核稿，只有政風室主任是主管兼承辦人。」(A2)

「以一個人有限的人力及時間，要應付所有對內與對外的的工作，實在分身乏術忙不過來，應該適度增加員額一至二人。」(B2)

「大部分的單位都為一個人的編制，由於機關環境特性不一，對於機關員額編制較大的單位，我想一個人是不夠的，容易造成疲於奔命的現象。」(C2)

「因機關環境特性及個人條件、經驗而有差異性存在，亦即機關環境複雜，則無法負荷。」(D2)

「目前鄉鎮公所政風室僅編制一人，甚至有身兼兩鄉鎮公所政風業務者，業務當然無法發揮功能，例如本機關之採購案無法每案兼辦，無法掌握機關員工動態，與機關員工互動有限等。」(F2)

「以一個人有限的時間及人力，要應付處理所有的政風工作，實在有困難。」(G2)

「目前政風室業務繁雜，一個人無法應付。」(H2)

「以一個人有限的人力、時間、實在無法應付及發揮功能。」(I2)

「政風單位一方面要配合機關環境的需求另一方面，要應付上一級政風

機構績效要求，以目前一個人的人力實在很困難。」(J2)

「一個人的時間及力量有限，要應付所有政風工作繁雜項目，實在有其困難。」(K2)

「編制小的鄉鎮一個人還可以應付，但大一點的鎮或市，則無法應付及發揮功能。」(L2)

「以目前大部分的公所編制均為一個人，要辦理肅貪、防貪及其他行業務，實在有力有未逮之感。」(M2)

「以一個人的力量要推動所有肅貪、反貪及防貪業務，的確有點吃力。」(N2)

政風人員於機關中由於辦理肅貪業務時，容易與首長及機關內同仁產生利益衝突，且在「雙軌制」領導體制下，要恪遵上級肅貪規定，堅守依法辦理工作立場，面臨工作艱熬及心理負荷雙重壓力困境，讓許多政風人員選擇轉調其他機關單位。政風人員的人數從初期成立將近四千人，至九十三年三月已快速縮減為二千五百多人，每年調任非政風機構的人數更居高不下。根據林福成統計「全國各機關八十一年至八十九年十月政風人員辭職調任非政風職務學歷分析表」中發現，<sup>86</sup>政風人員自八十一年至八十九年離職人數每年有逐年增加的趨勢，其中八十八年與八十九年增加幅度更高達倍數成長，而在將近九年之間，離職的政風人員高達 596 人，占全國政風人員 2599 人中比例二成二，比例不可謂之不高，而離職學歷中以大學 303 人，占總比例 50.8% 最多，次為專科 174 人，占總比率 29.2% 次之，顯示政風機構人員工作承諾及環境並不令人滿意。詳如附表 4-1

---

<sup>86</sup> 林福成，〈政風機構人員角色衝突與組織承若之關係〉，中山大學中山學術研究所碩士論文，民 90.6，頁 195。

表 4-1：全國各機關 81 年至 89 年 10 月政風人員辭職  
調任非政風職務學歷分析表

學 歷	81 年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	合 計	佔 總 員 額 比 例	佔 調 總 人 數 比 例	備 註
博 士	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0.03%	0.2%	
碩 士	0	0	1	0	2	3	3	3	3	15	0.5%	20.5%	
大 學	4	21	17	23	42	41	47	27	81	303	9.7%	50.8%	
專 科	0	19	12	11	18	19	28	19	48	174	5.6%	29.2%	
高 中	0	7	8	9	3	10	5	4	12	58	1.9%	9.7%	
高 中 以 下	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	0.1%	0.3%	
查 無 資 料	1	1	4	10	0	4	0	23	0	43			
合 計	4	48	43	55	65	77	83	76	144	596	17.8	100%	

資料來源：林福成，〈政風機構人員角色衝突與組織承諾之關係〉，中山大學中山學術研究所碩士論文，民 90.6，頁 195。

設於機關內部的政風室，肅貪功能的發揮受限於機關首長，容易遭受行政及環境干預，獨立性（independence）不足。反貪污組織的獨立性，經常成為專家學者常討論的議題，而香港肅貪倡廉的成就，也愈來愈受到國際的注視。1987 年 11 月在香港舉行的第三屆國際反貪污會議所作之結論性意見，即曾指出：任何反貪污的機關，必須具有獨立執行權力，並在運作上不受政治或政府的無理干預。1973 年 10 月 17 日香港總督麥理浩在立法局宣

佈將成立一個新的、獨立的反貪污機構—廉政公署時，他的理由是：公眾對於一個獨立於所有政府部門的反貪污機構更有信心。而廉政公署的誕生，把香港的反貪污行動帶入一個新階段，同時標榜著香港廉政的興起與發展。在這中間，確保反貪污機構不受政府干預，是問題成功的關鍵所在。<sup>87</sup>

所謂獨立性係指行政機關可依國家所賦予的某些權限，本身獨立行使職權，不受行政干預或政治干預，俾利所作出的決策或執行結果能夠公平、公正、公開的一種體制。<sup>88</sup>然設於機關內部屬於鄉（鎮、市）公所水平結構分支的政風室，在公所內部為首長的幕僚，政風室主任人事任免需經首長同意，政風室經費額度需經首長及代表會同意通過，而政風機構職務上的職權需仰賴首長的授權始行具有，未具有工作自主性及專業權威，由上可知，政風機構的人事、財物、決策與專業均受限於機關首長，獨立性不足，又豈能獨立客觀不受行政干預行使整肅貪污的職權。

## 貳、政風單位隸屬層級問題

法務部政風司目前為全國政風業務主管單位，政風司係法務部水平分工的一個單位，與法務部內之檢察司、法律事務司、監所司、獄政司等同為部內一級幕僚單位。依政風機構人員設置條例規定全國除各級公立學校、民意機關及軍事機關外，餘各行政機關及各公營事業單位均設有政風機構，因此上至總統府下至最基層的鄉（鎮、市）公所均有政風單位的設置。然目前的政風司僅為法務部內水平分工下的一個司的單位，卻因主管業務使然，要指揮全國各機關的政風業務，因層級較低，因此層級高比法務部高的司法院及總統府，在指揮層級上便出現低階領導高階混亂

<sup>87</sup> 聶振光、呂銳鋒、曾映明著，《香港廉政》。香港：中華書局，1992年12月。

<sup>88</sup> 同註24，頁4。

現象，以及層級太低，在指揮統合上功能遭到限縮等情形，如第二章文獻探討中所述，經本研究發現大部分人員均認為政風司目前層級實在太低，較無法有效發揮肅貪功能。誠如摘要受訪者所述：

「目前政風司層級實在太低，可能的話應該隸屬於監察院，因該院設有公職人員財產申報處及審計部，並負責彈劾糾舉公務人員重大違規不法事項，與政風業務相類似，所以審計單位應結合政風單位辦理稽核。」(A3)

「目前政風司層級太低，以隸屬監察院為宜。」(B3)

「如能因提高隸屬層級較能有效肅貪功能的話，個人贊成層級愈高愈好。」(C3)

「隸屬於監察院，而且應獨立於外部，如監察院審計部派駐於各地審計室的設置。」(D3)

「隸屬層級愈高愈好，行政院及監察院均可，但以監察院的性質與政風較相近，為一理想的考慮。但目前偵辦貪污案件相當多，將來應朝整合方向，成立專責廉政的機關為首要。」(E3)

「政風司目前層級實在太低，個人理論上贊成提昇層級。」(G3)

「目前層級太低，將來隸屬於監察院較適宜，或將法務部政風司提升為政風局亦可行。」(H3)

「目前層級太低，且又無司法警察權，如可修法，以隸屬於總統府及監察院為佳。」(I3)

「目前政風司層級實在太低，應可比照人事、主計系統，成立一個機關如行政院人事行政局、行政院主計處等，至於隸屬於哪一個機關層級則可研究。」(J3)

「隸屬層級愈高愈好，至少也要院級以上，才能有效發揮功能，政風司目前為法務部的幕僚單位，人力及經費均受限於部長，不是很理想。」(K3)

「以新加坡及香港為例，以隸屬於總統府及行政院為佳。」(L3)

「如在五權架構下，政風單位以隸屬監察院為宜，但如調整為三權分立架構之下，則以隸屬法務部為宜。目前政風司的層級實際太低，在肅貪

溝通協調上較易遇到阻力。」(M3)

「第一為監察院及總統府，第二為行政院，第三為法務部。」(N3)

法務部政風司目前僅為法務部內的幕僚單位，且與同為政府「一條鞭」系統的人事、主計及警察單位相較均相差甚遠。人事單位在中央隸屬於行政院人事行政局，主計單位在中央隸屬於行政院主計處，警察單位在中央隸屬於內政部警政署，其中主計及人事單位均為行政院層級，警察單位為部會層級，且該三單位均為一獨立機關，因此在員額編制、預算編列、行政資源均優於屬於法務部內幕僚單位的政風司，據此，政風司在對外溝通協調推動政風業務時，較難以有效發揮肅貪功能。受訪者認為政風司目前層級實在太低，將來如有可能改制的話，部分人員認為隸屬層級愈高愈好，但大部分認為仍以與政風業務相近的監察院最為適宜。

依照憲法增修條文第七條第一項規定，監察院為國家最高監察機關，依法行使彈劾、糾舉及審計權等權。因此監察院主要職權為對中央及地方行政機關違法或失職人員行使彈劾及糾正，及對中央與地方政府及其所屬獨立行使審計職權，稽察各行政機關財物及財政上之不法或不忠職務之行為，審計人員發覺各機關人員有財物上違失之行為，得由審計機關報請監察院依法處理，其涉及刑責者，移送司法機關辦理。監察院內並設置公職人員財產申報處，受理相關公職人員財產申報。人民如發覺公務人員有違法失職之行為，亦得詳列事實並提舉證據，逕向監察院或監察委員舉發，監察院收受人民投書舉發後，依法行使調查權。

由上觀之，監察院之職掌與政風機構頗為相近，同為處理公務人員違法或失職行為，而監察院收受人民書狀則與政風單位受理人民陳情檢舉案件性質相同，至於公職人員財產申報及辦理公

職人員利益迴避法則為政風室業務的一部分。基於監察院業務性質與政風機構相似，且能不受機關首長及外在環境干涉，獨立行使彈劾、糾舉及審計權，恰可彌補政風單位設於機關內部，受限於首長，無法獨立行使職權，缺乏調查權、審計權之缺陷。過去我國監察院功能成效一直不彰，曾被譏為「只打蒼蠅，不打老虎」，將來如有這一批受過專業訓練二千五百多位的政風人員加入監察院的行列，應可提升監察院功能的發揮，收到「集中事權」的優點。此外，監察院是一個「準司法」機關，可以超然於政爭之外，並可填補政風人員執行肅貪工作時，無司法警察權力的困境。綜上論述，政風機構應提高層級，且以隸屬於監察院為宜。

## 第二節 垂直分工模式

### 壹、「雙軌制」領導體制

依據組織層級垂直分工模式，政風室在鄉（鎮、市）公所分工下為鄉（鎮、市）長的政風幕僚，而政風室大部分均為主任一個人，因此其內部並無層級分化。依組織層級領導理論，幕僚人員必須聽命予首長，另依政風機構人員設置條例第十條規定政風室除必須接受機關首長命令依法辦理政風業務外，並兼受上一級政風機構指揮監督，形成所謂「雙軌制」體制。這「雙軌制」的領導，一個為上一級政風機構，屬於業務監督領導，一個為所在機關首長，屬於行政監督領導。然政風業務的推動，為機關行政業務的一部分，仍須透過公所組織行政層級簽奉首長核定後才能實施，可是縣政府政風室與機關首長兩者對推動肅貪業務的觀念、作法與目標，並不相同。站在縣政府政風室立場，端正政風、摘奸發伏為政風人員的職責，因此不論涉案對象階級職等高低大小，均必須依法積極查辦，否則即涉嫌包庇罪，如依規定應該陳報上一級的政風案件未能反映陳報，便要接受檢討處分；可是，

站在民選首長立場，總不希望機關內發生貪污案件，縱然不幸發生了，也期望政風單位能大事化小、小事化無。兩者對肅貪立場與角度不盡相同，讓身處機關內的政風人員相當為難，一方面要符合上級肅貪要求，另一方面也要顧及首長態度，及設法站在幫助同仁立場，因此分寸的拿捏，便成為高度的技術。

屬於首長幕僚的政風室，政風室主任的薪資受之於公所，政風室的預算編列於機關內，所有政風室使用的辦公用具、財物及其他資源均取之於公所，但是業務上卻要服從「一條鞭」縣政府政風室的指揮監督，經研究發現這是造成肅貪阻力與障礙之處的原因；但是，也有受訪者指出，如果首長操守廉潔正直支持肅貪工作的話，則推動上便無阻力，肅貪的成效也會比較好。茲如摘要受訪者所述：

「雙軌制設計，當與首長利益衝突時，執行時有困難，執行肅貪業務結果要自行承擔，上級又無配套措施，支援行政資源，以致成效不彰，建議可訂定偵辦重大貪瀆弊案破格晉升的具體辦法，增加誘因，所以有些同仁都會先求生存再行求發展。」(A5)

「雙軌制的領導體制執行肅貪業務具阻力及障礙，遇到支持的首長，則容易推動，遇到不支持的首長，則有阻力及障礙。」(B5)

「雙軌制的設計，會影響到機關執行肅貪業務的成效，尤其是首長的個人因素，包括人情包袱，選舉考量都有。」(C5)

「成效有限，設於機關內部為具有阻力之原因，另一障礙之處，為機關首長，如果首長不正派或不支持的話。」(D5)

「政風單位只要秉持公正，依法行政，以不徇私立場來執行肅貪業務，首長應當會支持。但如涉及機關首長或其親信，難免會有阻力及障礙。」(E5)

「阻力與障礙是有的，但這是技術性的問題，政風人員辦理肅貪業務時要圓融分寸拿捏恰當，平時要融入機關，與同仁打成一片，所謂同流而

不合污，與首長的關係要若即若離，擔任監督首長、制衡機關的角色，避免大家都肆無忌憚，有嚇阻的功能存在。(G5)

「成效有限，阻力及障礙在於首長為民選產生。有人情包袱，選舉考量因素，偵辦肅貪業務時會考慮到首長的想法及看法。」(H5)

「成效尚可，但有阻力及障礙，政風人事應維持一條鞭系統。(I5)

「上一級政風機構應與機關首長多溝通，由於兩者要求不同，有時甚至扞格不入，造成阻力及障礙。」(J5)

「阻力及障礙是有的，其原因一為首長行政監督，一為上級的業務監督，如遇到涉案對象為首長或其親信人員，產生阻力及障礙，但如證據齊全，還是要依法辦理。」(K5)

「雙軌制的優點可以防止機關首長腐化，制衡機關但因處於機關內部，容易造成政風人員角色的衝突與混淆，這是政風人員心中的痛，嚴重的話可能會精神分裂，對照調查單位每偵辦重大貪瀆弊案，會頒發績效獎金，政風單位偵辦貪瀆案件後，卻只能以無名英雄自居，同時必須受工作艱熬與心理負荷雙重壓力，這是外人所無法瞭解的。」(L5)

「肅貪成效大打折扣，由於政風室人員的薪水領之於機關，又為機關首長的幕僚，但設計上卻為「雙軌制」領導體制，兼受縣政府政風室的指揮監督，是造成目前阻力及障礙的原因。」(M5)

「政風室人員的薪水是向機關領取，政風室的預算則要受代表會的掌控，但是業務上卻要服從「一條鞭」系統，上一級政風機構的指揮監督，這是兩軌制困難所在，所以有阻力與障礙是在所難免，因此執行上要外圓內方，拿捏分寸，如果能夠像調查處站一樣獨立於外部最理想，因此只要首長支持的話，就都好辦，但政風人員偵辦案件之後，還必須留在機關內與同仁互動，這是困難之處。」(N5)

## 貳、績效評比作業規定及人事制度

法務部政風司所訂頒「政風機構績效評比作業要點」目前已成為全國各政風單位推動各項政風工作的準則，南投縣各鄉(鎮、

市)公所政風室亦不例外，造成該要點有績效的項目大家才作，評分的依據則採分數評核，亦即各公所政風單位辦理是項業務後，將成果陳報縣政府政風室，由縣府政風室按該作業要點中各項業務核分之標準予以評定。「政風機構績效評比作業要點」項目內容相當鉅細靡遺且繁雜。一般而言可區分為五大項：預防工作、安全防護工作、公務機密維護工作、查處工作、政風行政等五大項，五大項下又分眾多小項。本研究於第二章文獻探討中推論這些績效評比作業要點可能無法與機關首長及社會大眾期待相結合，經研究發現目前的績效評比作業要點優點部分，有相互激勵、引導作用，可促進政風單位向前的動力，但由於過份重視數字成績，強調量化及數據化，且各機關環境特性不一，要一體適用有其困難度，因此只能部分呈現工作成效，而無法呈現整體廉政績效，也造成外界對政風單位績效認定的誤解。

機關首長、社會大眾與上一級政風單位三者對政風績效的看法猶如三個同心圓，三者彼此雖有部分交集，但卻從不同角度與面向看問題，民選首長為行政監督、選舉因素角度，上級政風單位為防貪、肅貪及反貪角度，社會大眾為整肅貪污績效角度，三者立場不同互有出入。例如有時首長交辦政風單位負責專案計畫列管或協調某項民眾糾紛陳情案件，站在機關幕僚單位立場，首長交辦你不得不辦，但因非屬政風工作範疇，執行後上級政風單位無法核列績效，到了年終評定年終考績績效時，卻由上一級政風單位考評。如此現象，應是政府目前「一條鞭」制度下人事、主計、政風及警察單位共有的狀況，但情況與程度有差異性存在。誠如摘要受訪者所述：

「大機關有其必要性，但對於只有一個人的鄉鎮市公所單位也要一體適每一項都要做，弄得大家只好應付紙上作業，浪費人力、物力，反而會忽略該做而未做的工作。」(A10)

「無法完全呈現整體廉政工作績效，評比要點內容與機關首長及民眾迫切需求有出入。」(B10)

「此作業要點表象上將政風工作數據化，但未必是絕對標準，因為項目眾多繁雜，可能會衝擊到肅貪工作。」(C10)

「政風工作的效果，不能完全以量化及數據來代替。」(D10)

「有一客觀標準，但各機關環境特性不一，用一體適用於全國各機關有些困難度。政風單位要專業化，如審計單位的稽核作為。目前的評比要點項目太多，應挑重點的工作項目即可。」(E10)

「績效掛帥環境下，無法呈現整體廉政工作績效。」(F10)

「這樣的作業要點與整體廉政工作績效並無直接關係，且訂定時基層人員並沒有實際參與，至於其評比內容，擾人的項目應作限制。」(G10)

「評比項目太多、太細，以數量化、數字來評定一個機關政風存在的價值，覺得蠻奇怪的，況且數據無法與存在的價值等同論之。」(H10)

「評比要點過於重視文書作業及表面數字，且以一個人的單位很難面面俱到，建議應置重點於工程抽(查)驗，且與百姓關係較重要的業務為主。」(I10)

「目前所訂的評比作業要點太繁雜，應該針對機關特性來實施，上級只要訂定原則及工作項目即可，至於細目則授權所屬單位自行訂定。且該點書面資料太多，無法呈現整體廉政工作。」(J10)

「評比的實施可促進政風單位向前的動力，惟應作部分的調整，做有效、正確的事。績效評比並無法呈現整體廉政績效，首長與上級政風機構對績效的看法，有如兩個同心圓，彼此只有部分的交集，兩者是站在不同面向及角度來看績效問題，因此會有出入。例如今天我跟業務單位協調某項工作，對促進機關整體合諧有幫助，但在上一級政風機構卻不核分無績效，又如陳報政風查處資料是屬於機密資料，首長及行政單位並不知道你作了多少事，一個是行政角度，一個是政風角度，有如侍奉二個

公婆，二者若要兼顧，常會順了姑意逆了嫂意。(K10)

「評比作業要點還算公正、客觀，可以部分呈現整體廉政工作績效，像有時首長要政風單位辦理非政風業務，如研究發展計畫等，這些都無法呈現廉政績效。」(L10)

「目前績效評比作業要點並不恰當，因為每一個機關環境特性並不一樣，要全國各機關一體適用，所以應可修正為依年度工作計畫及機關環境特性加以評比即可，並可逐級授權，因此它並無法呈現整體廉政工作績效。」(M10)

「績效評比有相互激勵，引導作用，因為人總是有惰性，如果沒有績效評比，大家可能就都不做，但績效評比並不代表一切，也就是說，第一名並不代表所有政風工作的成功。(N10)

屬於中央集權的法務部政風司在人事任免遷調上，完全未授權予各政風主管機構，所有人事案件均必須陳報政風司核派，由於全國政風人員有 2588 人，而第一科承辦人員才五個人，以五個人的人力時間要統籌全國各政風機構的人事業務，一方面除造成承辦人員業務壓力過重之外，另一方面，所有人事案件通通要逐及陳報經過層層關卡至政風司才能核定。由於地方制度法自八十八年即已頒佈實行，迄今也已五年餘，地方政府首長要求人事自主權意識逐漸高漲下，如此人事作業規定，經研究發現會影響行政效率，也妨礙整體政風工作的推動，因此應該適度授權，將非主管或較低職等人員授權由縣政府政風室主任核定即可，讓「權」與「責」能相符。茲如摘要受訪者所述：

「應參考人事主政系統，適度下放人事權，政風人員中行政單位，事業單位及有專業加給單位的人員，應該定期輪調交流，讓升遷管道更順暢，不然像鄉鎮市公所政風人員一直在基層單位輪調，像一攤死水，而不要事業單位重要職缺出缺就由其他事業單位遞補，其他的行政單位的人員

都沒有機會。(A6)

「會影響人事作業的派補，之前南投縣曾有多名鄉鎮公所主任懸缺甚久未派補，造成兼辦情形，影響政風工作的推動，中央應可適度授權將層級較低的鄉鎮市公所主任派補，授權由縣政府政風室主任派任。」(C6)

「應可參照人事及主計單位他們對人事的授權，目前的人事任免方式有點不合常態，如七職等或五職等以下可授權。」(D6)

「目前中央集權式的人事制度缺點為容易流於個人私利，但此一作為對推動政風工作當然有影響，未來應可適度授權，如層級較低的政風人員，授權由縣府政風主任決定即可。」(E6)

「這樣的人事制度是不合理的，因為政風司並不瞭解基層人員實際狀況，工作能力及品德操守等，卻要來發佈核定你的人事派令，建議應該將人事權下放，授權由縣府政風室主任來核定。」(G6)

「對於非主管承辦人員應可授權，由主管機關核定即可。」(H6)

「適度授權，由縣政府政風室主任核定，以便權責相符。」(I6)

「由政風司決定，缺點為影響行政效率。」(J6)

「對於較低職等的非主管人員，可研究適度下放。」(K6)

「政風司主導所有人事案件的任免遷調，對推動政風工作產生一定影響力，建議鄉鎮公所政風室八等主任應該授權由縣政府政風室主任來核定。」(L6)

「影響行政效率，目前地方制度法已頒布實施，有關層級較低的人事任免應逐級授權，分層負責，而不必層層管制。」(M6)

「目前以維持現狀為宜，以避免首長任用自己人，失去公正、客觀立場，但如果能祛除個人私心，適度授權是可以考慮的方向。」(N6)

但也有部分人員認為政風司為能統籌全國政風人力，避免地方徇私及公正客觀起見，贊成維持目前仍有政風司核定的作業模式。茲如摘要受訪者所述：

「原則上維持目前的作業方式。」(B6)

「目前中央集權式的人事制度優點為公平，統一控管統籌全國人力。」  
(E6)

「各有利弊，見仁見智，維持目前作法。」(H6)

「由政風司決定可建立任期制，統一控管人力調配。」(J6)

「目前以維持現狀為宜，以避免首長任用自己人，失去公正、客觀立場。」  
(N6)

## 第三節 整合模式

### 壹、司法警察權的探討

本研究於第二章文獻探討中曾提及政風人員於機關中執行肅貪工作時，因未具有司法警察權，因此在發掘貪瀆線索後，必須將案件移送調查單位及檢查單位繼續偵辦，形成「檢、調、政風」合作偵辦貪瀆案件模式。然而，貪污案件的偵辦為具有高「犯罪黑數」(dark figure of crime)特性，講求辦案契機與證據的取得，缺乏司法警察權的政風人員先天上即未擁有強而有力的武器，證據易遭湮沒而失去先機，且又受限於機關首長，肅貪成效大打折扣。經研究發現政風單位在肅貪績效上未見理想，辦理過程中容易遭到首長及外力的阻礙，因此有人認為政風人員如賦予司法警察權或成立肅貪專責機構，則政風案件即不必再移送調查單位，由政風單位或廉政專責單位自行偵辦即可，減少一道手續，增加貪瀆案件成案的機率，亦可提升肅貪的績效。誠如摘要受訪者所述：

「維持目前的運作模式，但對於政風單位所移送的案件，調查單位應主動告知政風單位目前偵辦進度，雙方應建立溝通協調合作的機制，以利案件偵辦。」(A7)

「目前成效良好，但如果政風案件構成法辦要件齊全，應可將貪瀆案件

逕移檢察單位偵辦，以加速偵辦的進度。(C7)

「政風單位設於機關內部是外界不願意把檢舉資料交給政風單位的原因，他們擔心政風單位會包庇，所以資料願意交給檢調單位比較放心。

(D7)

「由於政風單位目前無司法警察權，維持目前運作的模式是必要的。目前成效尚可。」(E7)

「政風單位將來如有屬於自己的「廉政署」組織，則更為理想，畢竟調查單位是外機關，程序上多了一道手續，而且還要掛號排隊配合調查單位偵辦。(G7)

「限於政風單位沒有司法警察權，成效有限。(H7)

「成效尚可。」(I7)

「政風單位目前沒有司法警察權，所以必須將案件移送調查單位，但如果構成法辦要件齊全的話，應可以縣級單位層級逕移檢察單位，少一道程序。(J7)

「政風單位站在第一線從事線索發掘的人員，對於所移送的政風案件，調查單位往往不會主動告知偵辦進度情形，因此建請上級建立兩方溝通協調機制，將政風單位所移送的政風案件，由法務部追蹤列管，並主動告知政風單位。(K7)

「讓政風單位具有司法警察權，直接偵辦貪瀆案件，不用再透過調查單位，因為調查單位不會比我們更瞭解機關弊端所在及行政作業流程，另外調查人員涉入地方事務太深，容易洩密。此外也將主計系統也納入，因為所有經費的核銷，都要經過主計單位審核，只要掌握不法帳冊，就容易成案。(L7)

「由於政風單位司法警察權，所以維持目前的合作模式。成效上尚可。

(M7)

「如果罪證確鑿構成案件齊全，政風單位應該可以將案件直接移送地檢署偵辦，不用再透過調查單位，另外地檢署可以指揮調查單位，卻不能指揮政風人員，政風單位限於無司法警察身份，在角色扮演上為協辦角色。

(N7)

設於機關內部的政風室，因未具有司法警察權，組織定位上為首長的幕僚，因此在文件調閱上仍必須循行政層級簽奉首長同意後，才能向機關調借相關卷宗資料。但案件如涉及首長本人或其重要核心人員時，調卷動作即容易遭到首長扣壓，阻礙偵辦進度，影響政風肅貪工作績效，本研究第一章案例簡介中，南投縣中寮鄉長本人涉及貪瀆弊案就是最好的說明，該鄉政風室依據地檢署來文正式簽報鄉長時，尚還遭到「如涉不法再提供」拒絕提供批示，最後不得不透過檢察機關發動強制搜索才順利完成調借文件工作。本研究中亦發現大部分政風人員遇此瓶頸時，往往須透過個人私交關係，以非正式管道取得相關資料，突顯出鄉（鎮、市）公所政風室於目前組織結構設計下，辦理肅貪工作的困難度。誠如摘要受訪者所述：

「調卷如牽涉到首長及其重要幕僚的人，就會遇到困難，這是制度設計上的缺失，將來要增加政風單位行政調查權（含調卷權），至於克服之道，全憑個人交情與關係。」（A8）

「證據取得困難，容易產生個人臆測與聯想，致影響員工的權益。」（B8）

「會受影響，調卷要經過首長的同意，也容易造成洩密，至於訪談部分，大部分訪談前都會先行溝通，取得對方信任並適度說明處理的作為方式。」（C8）

「成效有其侷限性，至於困難為會辦案件跳過政風室，或故意不讓你知道，克服之道為全憑個人於機關中人脈交情。」（D8）

「政風單位無司法警察權執行肅貪工作績效當然不彰。」（F8）

「執行過程中，碰到的困難並不大，惟執行上要注意技巧，分寸拿捏得當，平時要融入機關中。」（G8）

「如果首長支持的話，應該不會有困難。」（I8）

「首長支持的話，應可順利推動執行，至於其他業務單位人員則可透過溝通方式，以協助幫忙同仁的立場來克服。」（J8）

「法源不足，績效受到限制，政風人員人力單薄，總不會拿磚頭砸自己的腳，執行過程中會受到困難，例如過去因某首長的親信涉及不法案件，政風單位欲調卷瞭解時，卻無故遭到首長積壓，如此情況下，政風人員還是要依法向上級反應。」(K8)

「約談調卷會遭遇到困難，因此時效上會受到延誤，甚至讓涉案人有機會消滅證物，減少成案的機率，如能賦予政風人員有司法警察權，正可彌補此缺陷，並提昇肅貪績效。」(L8)

「調卷是偵辦貪瀆要件的第一步工作，如果調不到卷宗，接著下面偵辦進度更不用談，但調卷容易受到首長的扣壓而停擺，影響肅貪工作績效，所以許多的政風同仁都憑個人關係，各憑本事透過非正式管道，取得所需要的資料，這是不正常的。」(M8)

「只要首長支持的話，就容易推動。技巧上要外圓內方，至於克服之道，要依個案論定。」(N8)

依刑事訴訟法規定司法警察（官）之職權為：知有犯罪嫌疑者，應報告該管檢察官或司法警察官。但得不待其指揮（命令）逕行調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據；並可依職權執行下列事項：一、受理告訴、告發及自首；二、逮捕接受無偵查犯罪權之人，所逮捕之現行犯即解送檢察官；三、執行搜索、扣押；四、拘補被告或犯罪嫌疑人，或逕行拘補現行犯。

依現行我國《刑事訴訟法》第二二九條至第二三一條及調度司法警察條例第二條至第四條之規定，均無明文載明政風人員具有司法警察身分，由於無法令規定賦予政風人員得行使司法警察之權限。換言之，縱使政風機構經過查證認為公務人員涉嫌犯罪情事而函請檢察、調查機關偵辦，僅屬告發性質。不過，政風人員雖不具有司法警察之身分，但政風人員在貪瀆發掘時，所進行「查察」、「稽核」、「調查」、「查詢」等措施，應可製作筆錄，此

筆錄依談話對象之身分，而發生刑事訴訟法上下不同的效力。<sup>89</sup>法務部針對政風人員進行貪瀆發掘時，權力規定的不夠明確，極需修法賦予政風人員約談權，以明文規定政風人員得以約談機關內人員，以利調查發掘有無貪瀆嫌疑。另外，政風機構在發現機關人員有貪瀆現象時，應建議機關首長對有貪瀆之嫌者，調整其職務或工作，使貪瀆現象不致發生或擴大。

案件要偵破，檢舉人提供線索，亦為重要因素之一；依聯合報所作的民意調查顯示，超過一半受訪者表示，政府如能嚴加保密，他們都願意以真名檢舉貪污；而民眾也表示，送紅包才能打通行政關節；因此揪出害群之馬，才能使肅貪成功。<sup>90</sup>行政院為鼓勵民眾踴躍檢舉貪瀆不法，訂頒有「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」乙種，並提高檢舉獎金至新台幣六百萬元。另為嚴密保護檢舉人的身分，法務部要求各肅貪執行小組，對檢舉人筆錄不附卷，請求法院審判時以『代號』取代姓名。並參考香港執行保護檢舉人的措施。如「窩裡反」條款，讓貪污者自首並交出貪污所得且供出其他貪污共犯者，可免刑或減輕其刑等作法，此對肅貪、防貪均有極大助益。

## 貳、目前組織結構設計利於防貪工作

因此，大部分政風人員於機關中為求生存，乃以辦理興利除弊業務，推動防貪工作及辦理政風法令宣導為主，肅貪為輔，此一工作原則，亦與法務部政風司當前推動政風工作方向及績效作業要點不謀而言，亦即防貪為主，肅貪為輔，興利優於防弊，預防重於查處，預防工作分數比例占百分之七十，肅貪工作比例占百分之三十。誠如摘要受訪者所述：

<sup>89</sup> 〈政風人員製作之文書，在刑事訴訟法之效力〉，《中國時報》，民 83.7.14，版 8。

<sup>90</sup> 同註 8，頁 187。

「肅貪與防貪應並重，但肅貪業務是對立的，於機關中不好生存，至於預防業務著重於興利除弊功能，平時就要推動，並教導員工知法守法。」(A4)

「目前組織設計以辦理防貪業務為宜。」(B4)

「目前體制設計以防貪為主，肅貪為輔。」(D4)

「防貪應要求有效。防貪重於肅貪。」(E4)

「政風機關組織功能應定位在防貪。」(F4)

「肅貪工作是一項大工程，也是一項除惡的工作，偵辦過程要花費很多心力、時間，而防貪是平時推動的工作，較為表面化，一個人要同時發揮肅貪及防貪功能有其困難度，但肅貪工作績效外人較能明顯感受到政風室的功能。」(G4)

「肅貪及防貪並重，但應透過查處的作法，找出弊端所在，再採取防範措施，較具成效，二者有連帶關係。」I4

「預防重於查處，預防工作著重在平時的推動，查處發生時，即應全力偵辦。」(J4)

「目前應以防貪為主，肅貪為輔，因為肅貪法源不足，所製作的訪談記錄僅屬告發性質。」(K4)

「防貪為主，肅貪為輔，肅貪應以檢調單位為主體，政風單位配合辦案即可。」(L4)

「現階段應以防貪為主，肅貪為輔。防貪工作是平時就要推動的工作，肅貪工作的偵辦應以罪大惡極為主要對象，偵辦貪污案件，應考慮其犯罪原因及動機。」(N4)

但仍有三位政風人員認為肅貪工作的執行較能符合外界對政風單位的要求與期許，也比較能彰顯政風室的績效。主張應以肅貪為主，以肅貪帶動防貪方式，亦即在偵辦貪瀆案件之後，再針對發生弊案之原因，採取防範作為及預防措施，較為有效。上述三位政風人員，曾於縣府政風室及法務部中部辦公室長期承辦肅貪工作，因此對肅貪工作看法及成效較為主觀。誠如摘要受訪者

所述：

「理論上防貪優先，但實際上肅貪比較重要，也比較能實際彰顯績效與功能，當機關有政風案件時，如果政風單位不能採取有效積極作為時，防貪業務也就沒有什麼意義，因為防貪業務較屬於內部的行政作為。」

(C4)

「辦理肅貪工作是外界對政風機構的期待，也是最能彰顯政風績效的業務，因此應以肅貪為重，以肅貪帶動防貪方式，並配合法紀教育宣導。」

(M4)

「應以肅貪為重，而目前所執行的防貪措施並不是很有效果，太重視書面資料且太雜，無法彰顯政風單位的功能，發揮預期效果。」(H4)

## 參、安全防護與公務機密維護

機關安全防護與公務機密維護工作在政風司所訂頒之「政風機構績效評比作業要點」中各占一定比例之核分評比，且該工作之執行成效，與政風廉政工作並無接關連。由於鄉（鎮、市）公所政風室大部分均為主任一個人，以一個人有限的人力及時間，要辦理機關內所有防貪、肅貪、反貪、安全防護與公務機密維護工作，實在力不從心，應將該二項業務回歸由事務管理單位負責，讓政風單位工作能專純化於肅貪與防貪業務上，避免業務重疊，造成同仁錯覺，以提昇整體廉政績效。誠如摘要受訪者所述：

「安全防護與機密維護的工作推動，看不出對廉政工作的績效，真正面臨陳情請願時，政風單位又能怎麼樣，還不是要協調業務單位解決，並協請警方警力支援，所以應該回歸給行政單位。」(A9)

「安全防護應交由總務單位辦理，機密維護則由研考單位負責，政風業務應單純化。(B9)」

「個人看法影響不大，政風工作項目雖然繁多細瑣，但要分輕重緩急，

原則上應以肅貪爲重，而無法兼顧每一項目，如能兼顧的話，可能會影響工作成效。」(C9)

「公務機密由政風室辦理感覺上還好，至於安全防護應由總務單位辦理爲宜，這二項工作個人認爲會排擠到整體廉政工作成效。」(D9)

「政風工作應朝向業務單純化，以肅貪、防貪爲主。把人力用在政風工作上，況且目前人力不足，且辦理安全防護及機密維護工作專業性不夠。」(E9)

「政風應著重於肅貪與防貪業務，一人單位之政風人員須十項全能，樣樣精通，什麼事都得管之公務員，個人認爲政風人員不是萬能者，機關安全及公務機密業務應排除於政風業務之外。」(F9)

「政風單位爲一幕僚單位，其扮演的功能主要爲監督，制衡及輔助角色，對於安全防護及公務機密工作應回歸由機關總務單位執行，政風單位負責監督，輔助即可，且該二項工作與廉政並不相關。」(G9)

「安全防護及機密維護工作應回歸至行政單位辦理，由於必須抽調人力及時間辦理，會影響工作或成效。」(H9)

「安全防護回歸由總務單位辦理，而且目前總務單位也有此項業務，避免業務重疊及造成錯覺，況且政風人力也不允許，會影響整體廉政工作成效。」(I9)

「有關安全維護及公務機密維護工作應回歸由行政單位主辦，政風室站在協辦的立場協助辦理即可，如資訊安全稽核，機密維護由研考者來執行，政風室注意外力介入及危害破壞事件即可。」(J9)

「安全防護與機密維護這兩項工作，對整體廉政工作並無直接加分效果，加上目前政風室人力僅一個人，應該正本清源集中全力於肅貪、防貪上，而將該二項工作回歸予行政單位辦理。」(K9)

「依據事務管理規則及文書作業規則，安全防護及公務機密應回歸由總務及研考單位負責，這兩項工作會排擠到其他廉政工作的推動，所以有負面影響，另一方面人力也有限，建議政本清源應予修法，不要再疊床架屋。」(L9)

「依據事務管理規則，有關機關安全防護及公務機密工作，應可由行政

室負責，政風單位因人力不足，以協辦立場辦理即可，由於必須抽調部分人力與時間，所以對於整體廉政工作成效是有影響的。」(M9)

「機關安全維護及公務機密維護工作應以行政單位為主，政風室為輔，分清主體與客體，彼此溝通協調相輔相成，做的好對整體 廉政工作是有正面的幫助，另外限於人力因素及「政風機構人員設置條例」規定，只能以協辦立場協助。」(N9)



## 第五章 結論與建議

九十三年六月臺灣透明組織公佈「貪污印象指數」調查報告，臺灣在全球一百四十六個受評比國家中，廉潔度排名第卅五名，在亞洲僅次於新加坡、日本、香港名列第四，屬於中度廉潔的國家；惟與去（九十二）年相比，得分五點七，列名第卅名，九十三年得分較去年下降零點一分，名次則下滑五名。另外，臺灣自八十九年起即大力結合檢、調、政風三單位共同執行掃除黑金行動方案，偵辦貪瀆不法案件多年以來，其得分與名次與過去幾年相比仍無很大的進步，甚至退步，值得警惕，顯示出中央及地方貪污情形仍未獲得有效的改善。

經本研究針對最基層的鄉（鎮、市）公所於機關內執行肅貪工作的政風室進行研究，透過組織結構水平分工、垂直分工及整合模式，探討肅貪功能的發揮，經研究結論認為設於內部的政風室，無法完全發揮肅貪功能，且肅貪功能有限。在水平分工中，藉由個人、組織、團體及環境等面向，論述鄉（鎮、市）公所政風室主任一個人於公所內如何推動防貪與肅貪工作，發揮肅貪功能的實際情形。另外，在外在環境因素方面，分別就輸入環境、輸出環境、政治環境及社會環境等四個層面，分析影響肅貪功能的因素。茲依據文獻探討、研究假設，透過研究設計與研究方法，獲致多項結論，並提出建議供作參考，以下分結論與建議兩部分整理歸納論述如后：

### 第一節 結論

#### 壹、設於機關內部，獨立性不足，肅貪功能發揮有限

設於機關內部，屬於公所水平分工單位一支的政風室，在定

位上為機關首長的幕僚單位，但在民選鄉（鎮、市）長行政權限指揮壓縮下，有關人事任免派補、經費、各項政風工作的推動，均需透過首長同意後才能推動，獨立性不足。依據羅仕郎調查研究結果指出，約有百分之六十五的政風人員認為必須完全配合機關首長意思辦理<sup>91</sup>，工作缺乏獨立自主性。學者江岷欽亦認為政風機構是一個雙元體系，不符合組織設計的原理，通常屬於管制性的機構在組織設計的角度上而言，它必須具有兩個特色，第一是獨立超然，第二必須具有足夠的執行力，然而政風機構這兩項都沒有。<sup>92</sup>

政風肅貪業務為一具衝突性與對立性，執行過程中，容易與首長利益及同事權益相衝突，易受首長行政與民意機關政治干擾，無法獨立超然行使職權，影響肅貪工作推動。爰此，就臺灣地區目前鄉（鎮、市）環境特性而言，肅貪工作的成功與否掌握於首長的支持重視程度，卻也暴露出肅貪工作的執行，需要超然獨立機關（構）的重要性。設立機關內部的政風室，長時間與同仁相處互動，無形中自然產生同事情誼，建立友善關係，但卻也造成外界對政風單位辦理肅貪工作的公正客觀的存疑，質疑有「官官相護」及「家醜不外揚」的心態，因此許多機關內的檢舉貪瀆案件，檢舉人都以向檢察機關或調查機關檢舉居多，向本機關政風單位投書檢舉的並不多，其中原因以政風單位獨立性不足為首要。

政風單位由於獨立性不足，且設於機關內部，須聽命予機關首長指揮，辦理肅貪業務時易受民選首長左右，如首長本人或其重要親信人員涉案的話，政風查處的調卷工作便會遭遇阻礙；另

---

<sup>91</sup> 羅仕郎，〈我國政風人員工作滿足感之研究〉，碩士論文，國立台北大學企業管理系碩士在職專班，民 90，頁 98。

<sup>92</sup> 同註 29，頁 130。

外，法務部政風司所訂頒的「政風機構績效評比作業要點」中規定，預防工作占整體總評分百分之七十，查處工作占整體總評分百分之三十，政風人員基於整體分數考量，總以辦理預防工作為主，查處工作為輔；再就政風查處案件本身性質而言，具有衝突性與對立性，容易得罪人，且吃力不討好，而且偵辦後尚須留在機關中與同仁繼續相處，大多數的政風人員對於肅貪工作均採消極配合作為，無法主動積極採取查處行動。因此，設於鄉（鎮、市）公所內部的政風室，雖然職司端正政風，澄清吏治工作，但對於肅貪功能的發揮，卻因組織結構設計及環境因素，無法完全發揮其功能，功能甚至不彰。

## 貳、肅貪功能發揮，受限首長行政權限

由於臺灣地區各縣市之鄉（鎮、市）長均為人民直接選舉產生，一位鄉（鎮、市）長的當選產生，通常要歷經激烈選戰洗禮，花費龐大經費，及背負許多選舉人情包袱壓力，因此當選後，首長必定利用其職權加以回收或回饋，以便能爭取連任或更上一層樓競選更高職務之選舉，在此惡質選舉生態下，機關首長如涉有不法，設於公所內部的政風室便容易成為其絆腳石，因此肅貪工作的推動，便常遭致首長抵制，致使肅貪功能發揮受限。另外，貪污案件殺傷力甚強，影響層面廣大，若經媒體報導披露，往往會在地方上造形成轟動，成為家家戶戶茶餘飯後話題，且流傳久遠，因此在首長心態上均不願發生貪瀆案件，對於政風單位在查處案件上也會加以阻撓，影響肅貪工作的進行，爰此，基層鄉（鎮、市）公所政風室的肅貪功能發揮並不盡理想。

## 參、法務部政風司層級太低，影響肅貪工作推動

依政風機構人員設置條例規定法務部為全國政風業務的主管

機關，政風司為實際負責全國政風業務規劃、督導、考核之單位，其位階僅為法務部內水平分工的一個幕僚單位而已，而非一獨立機關，然全國各行政機關均有設置政風機構，包括總統府、行政院、司法院等機關，均分別依據政風機構人員設置條例規定設有政風單位，該條例並明定全國各政風單位在管理上屬「一條鞭」管理體系，亦即下級政風單位除須接受所在機關首長命令外，兼受上一級政風機構的指揮監督，而法務部政風司名副其實便成為全國各政風機(關)構最高的權力決策及指揮中心，掌控全國 1078 個政風單位 2599 政風人員的任免、遷調、考核、獎懲、訓練等權利，執行情形直接影響最基層鄉(鎮、市)公所政風室肅貪工作的推動成效，並負責擬定全國肅貪及防貪策略，地位與重要性均相當重要。

可是法務部政風司司長職等編制僅為簡任第十二職等，而總統府政風處長及司法院政風處長同為簡任第十三職等，層級及職等均高於政風司長，形成低階領導高階，有違行政領導體制。政風司因僅屬於中央部會層級而已，因此該司在指揮同部會層級或甚至高於部會層級的院級及總統府等機關政風機構時，便會造成在指揮統御上的扞格，影響廉政工作的推動。內政部前部長余政憲爆發僱用明眼人士為其按摩的政風風紀案件，就是最好的例子。另外，政風司在定位上僅為幕僚單位，因此在編制員額(僅卅餘人)及經費編列上明顯遭到限縮，無法對全國「一條鞭」之政風單位進行業務經費補助，或進行專案「反貪教育」宣導，喚醒全民重視廉潔與防貪，且由於層級太低，在政風業務推動上，及與業務相關之司法院(含各級法院)、檢察機關、調查機關、國安局、警政署等相關情治、司法單位溝通協調上，成效受到限制。

#### 肆、雙軌制領體制，造成行政權力競合現象

依據政風機構人員設置條例第十條規定：各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。此條規定造成政風機構「雙軌制」的領導體制，一個為所在機關首長，屬於行政監督領導，一個為上級政風機構，屬於業務監督領導。然政風業務的推動，為機關行政業務的一部分，仍須透過公所組織行政層級簽奉首長核定後才能實施，而縣政府政風室與機關首長兩者對推動肅貪業務的觀念、作法與目標，並不相同，造成行政監督與業務監督權力的競合。

屬於首長幕僚的政風室，政風室主任的薪資受之於公所，政風室的預算編列於機關內，政風室所使用的辦公用具、財物及其他資源均取之於公所，但是業務上卻要服從「一條鞭」縣政府政風室的指揮監督，站在民選首長立場可能會與上級政風機構爭奪權力的現象。就政風機構控制途徑而言，上級政風機構有人事任免權、業務指揮監督權，而行政首長則具有行政指揮及資源分配權。此二種權力的交互運作，對政風人員職權之行使具有裁決權力，當政風人員面對這兩個「上級」權力的競合，或內心自我期許的主觀責任與機關首長所要求的客觀責任不一致時，將會形成倫理困境。<sup>93</sup>

#### 伍、政風績效評比作業規定，無法整體呈現廉政績效

法務部政風司目前所訂頒之「各政風機構績效評比作業要點」規定項目繁雜，鉅細靡遺，雖能導引各政風機構相互激勵、相互競爭爭取績效，但政風工作本質及機關政風單位存在的價值，無

---

<sup>93</sup> 同註 31，頁 66。

法完全以數字量化作標準，況且機關首長與上級政風機構兩者對政風績效的認定與標準亦有所出入，以全國 1078 個政風單位機關環境特性言之，交通單位、司法單位、稅務單位、研究單位、農政單位、工程單位、地方政府單位，每個機關屬性完全不一致，差異性甚大，因此要一體適用此一績效評比作業要點，基準點不同，自然無法呈現整體廉政績效，只能部分呈現政風廉政績效，在績效分數主義掛率下，有些政風單位人員為爭取分數，光作表面文書作業，無法實際落實推動政風工作。

## 陸、缺乏司法警察權，阻礙查處工作進行

法務部政風司代司長管高岳曾說：「政風人員有三沒有，即沒尊嚴、沒資源、沒調查權」此處的調查權係指司法警察權，由於貪瀆案件具有「高犯罪黑數」特性，貪瀆證據稍縱即逝，偵辦難度特別高，法院對於貪瀆證據的要求也相對提高，這些證據的取得大部分均須藉由司法警察權職權行使才能取得，缺乏司法警察權的政風人員，在辦理發掘貪瀆案件上，猶如缺乏強大武器，又如何能戰敵克勝，將作奸犯科之徒繩之於法。

「調卷」與「訪談」是政風單位發掘貪瀆線索進行動態蒐證常採取主要的查處作為之一，如果無法調閱所需卷宗資料，進一步的查處作為便無法展開。另經本研究發現民選鄉（鎮、市）長本身或其親信人員如涉及貪瀆案件時，調卷工作常會遭到積壓拖延或甚至無法調借，必須藉由檢察機關強制處分權，才能順遂完成調卷工作，本研究中南投縣前中寮鄉長涉及侵占賑災款弊案就是鮮明案例。至於訪談部分，亦無拘束力，訪談本機關員工尚可順利進行，非本機關之一般民眾，便容易遭到拒絕，無從進行資料搜證工作。因此，政風人員在缺乏司法警察權及行政調卷權前提下，執行貪瀆不法工作，容易喪失偵辦先機，對於涉案證據無

法有效掌握，致遭淹滅證據，使肅貪工作受到阻礙，進而影響政風室肅貪功能的發揮。

## 柒、內部結構設計利於防貪工作

依法務部政風司所訂頒之「各政風機構績效評比作業要點」規定，在肅貪與防貪兩項業務比例分配中，防貪部分占百分之七十，肅貪部分占百分之三十，亦即在上級整體政風策略上為防貪重於肅貪，預防重於治療。另外，從環境因素分析，設於內部的政風室，因預防工作屬性為防疫、服務及管制性質，對機關興利除弊功能具有助益，因此在推動上較無阻力，比較能獲得首長及機關同仁支持，至於查處工作屬性，較具衝突性與對立性，容易得罪人，且偵辦後尚須留在機關中，繼續與同仁朝夕相處，角色扮演尷尬，而上級亦乏具體獎勵誘因激勵偵辦重大貪瀆案件的政風人員，因此，在基層鄉（鎮、市）公所的政風人員對於肅貪工作的推動，通常較為被動消極，缺乏積極查處作為，或以迂迴方式進行查處工作，此乃結構設計及環境因素使然。

## 捌、政風工作業務要朝單純化

政風機構人員設置條例第一條條文開宗明義揭示：端正政風，澄清吏治是政風機構設立的宗旨，也是民意機構及社會大眾對政風單位成立的期許。隨著民主政治的演進，政風機構既已完成法制化，即應順應潮流依法行政，參照國外廉政績效卓著國家之廉政業務，有專業的職掌及人才，專責的肅貪機構統一協調運作，才能充分發揮肅貪、防貪及反貪工作。況且基層單位政風人力長期以來即嚴重不足，實在沒有多餘人力再辦理安全防護與公務機密維護工作。依據事務管理規則規定，上述該兩項安全防護與公務機密維護業務即敘明由機關事務管理單位會同政風單位辦

理之，因此該兩項業務應回歸由事務管理單位負責，避免機關業務疊床架屋，浪費人力與物力；另一方面，安全防護與公務機密維護業務與政風廉政業務並無直接關連，對政風工作並無加分效果，因此政風業務應專純化，專責廉政工作，才能突顯出其績效，贏得人民及社會信賴與肯定。

## 第二節 建議

根據本章第一節的研究發現，設於鄉（鎮、市）公所內部的政風室，屬於公所內部水平分工下的一個課室，且為首長的幕僚，無法獨立行使職權，受制於機關首長行政權限影響，肅貪工作的執行過程中，亦缺乏司法警察權的賦予，致使政風室肅貪功能發揮有限，卻反而利於防貪工作。另外，在政風機構「一條鞭」管理體系中，最基層鄉（鎮、市）公所政風室推動政風工作的方針，人事的任免遷調，均係來自於法務部政風司的政策指示與人事發佈，而政風司所訂頒之績效評比作業規定，預防工作占 70%，查處工作占 30%，更主導了全國各政風機構政風工作的重點與方向，上至總統府政風處，下至最基層的公所政風室，均在其影響掌控範圍內，因此雖係基層政風單位，卻深受法務部政風司的影響。此外，政風機構特殊「一條鞭」的組織設計，在領導統御上出現了雙軌制領導體制，造成行政權力競合現象，在所在機關中更必須辦理與政風無直接關連的安全防護與公務機密維護工作，分散了政風整體肅貪主力，影響整體廉政績效。

基於以上論述，因此在第二節中針對上述發現，提出具體建議事項。鑑於政風改革之道非一朝一夕所能促成，涉及層面廣大複雜，惟有難易、單純複雜之分，因此依改革幅度大小、執行難易程度，下分近程部分與遠程部分論述。

成立肅貪專責機構廉政署，是大多數學者專家及目前政風機構突破組織現實困境，可行的途徑之一，因廉政署的設立，將可解決司法警察權、行政調卷權、政風司層級等問題，並可專責廉政工作，提昇整體肅貪績效，爰此，在遠程建議方面，乃將成立肅貪專責機構廉政署列為建議事項，並應借鏡香港、新加坡肅貪成功的經驗。

## 壹、近程方面

### 一、賦予政風單位行政調卷權

行政調卷權是任何司法機關偵辦犯罪的首要步驟，也是資料蒐證最重要的一部分，在行政機關中此行政調卷權掌控於首長手中，設於機關內部的政風室，在調借文件上依規定需簽奉首長同意後才能提供，經本研究發現機關首長本身或其重要親信人員涉案的話，調卷工作便會遭到阻礙，南投縣前中寮鄉鄉長及前省政府某廳處處長就是最好的例證。因此，既要立法要求政風單位於機關中執行端正政風、澄清吏治工作，又不賦予職權，猶如赤手空拳，又如何能對抗不法之徒！建議政風單位於執行肅貪工作時，能比照監察院審計權的行使，對機關內部可不必經首長同意，以執行業務需要調借所涉嫌案件資料，免受限於首長的行政權力干預，才能機先掌握辦案契機，發揮檢肅貪瀆功能。

### 二、經費獨立、人事授權，暢通升遷管道

設於機關內部的政風室，肅貪功能不彰的原因，經本研究結論認為內部組織結構設計與外部環境因素是二大主因。而人事與經費無法獨立，又為結構設計的首要原因，地方政府政風室的預算除須獲首長同意編列於依附機關中外，尚需接受縣（市）議會

及鄉（鎮、市）民代表會的審議通過，民意機關常會藉其職權刪減預算，影響政風工作的推動，建議由中央統編地方地府政風單位執行經費，或下級政風單位經費由上級政風單位編列，如各縣市政府稅捐稽徵處監察室的預算，即統一編列於上級財政部賦稅署的作法，使下級政風機構在經費無後顧之憂前提下，可全力執行肅貪工作。

鄉（鎮、市）公所政風室主任及所屬人員目前任免遷調作業，仍需逐級（縣府政風室、法務部中部辦公室）陳報政風司核定，一個七至八職等主任的派免要歷經四個關卡層級，不但不符合分層負責、逐級授權現代領導原則，對以法務部政風司目前人少事繁的情況下，亦是一種負擔，進而影響基層政風工作的推動。縣府政風室主任對於所屬鄉（鎮、市）公所政風業務與人員最為清楚瞭解，為貫徹權責相符觀念，提升行政效率，政風司應適度將人事權下放，授權由縣府政風室主任核定即可，而不必層層轉核。另外，對於人事升遷亦應打破畫地自限原則，亦即司法系統、交通系統、稅務系統、地方政府系統、國營事業單位系統等人員出缺，便由該系統人員自行遴選陳報遞補，讓長期在鄉（鎮、市）公所服務的人員只能在該地區其他鄉鎮輪調，而無法晉升中央所屬機關單位服務，使基層政風人員士氣一直無法提升，建議政風司應打破各自系統建制，以公開遴選甄才方式，開放有意競逐人員登記，讓人事公開透明化，最後再擇優錄用，以暢通人事升遷管道。

### 三、政風司提升層級為政風局

法務部政風司目前為全國各政風機構（關）最高決策單位及權力中心，要負責指揮督導考核全國 1078 個政風機構 2599 政風人員，所指揮之政風單位遍佈各行政機關，包含有總統府政風處

及司法院政風處等單位，受指揮督導之層級單位均高於法務部政風司，不但有違組織領導理論，也會造成領導體制的扞格，進而影響整體肅貪的績效。為此，無論就領導原則、領導統御及所掌理之職責而言，均有必要提升政風司目前的層級。

然組織結構的改變牽涉層面廣大，包含整體政風結構、人力調整、立法修法等許多問題，因此改革之道當思考改變幅度較小，反彈力道最輕，不會與其他機關職權相重疊，短期內可完成修訂者等原則，在此前提下，研究者認為經法務部政風司提升為法務部政風局最能符合上述原則，據此，法務部政風司即可由法務部的政風幕僚單位提升為法務部的所屬機關，位階與法務部調查局、內政部警政署相同，而局長之職等即可由簡任十二職等司長提升為簡任十四職等，即可立刻解決原先低階領導高階現象，符合組織領導原理，順利推動政風工作。

民國八十七年立法院三讀通過臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，原臺灣省政府政風處機關乃改制為法務部中部辦公室，隸屬法務部，負責督導考核全國廿一縣市及所轄鄉（鎮、市）公所政風業務。行政院研考會於八十九年四月十四日所召開之「各部會地區辦公室及改隸所屬機關組織調整方式會議」中，即決議將法務部政風司與法務部中部辦公室合併成立「政風局」，政風局人員即由政風司與法務部中部辦公室移撥，既可處理精省後法務部中部辦公室人員安置事宜，並可藉此將法務部政風司提升為政風局，此一改變亦符合當時環境，且阻力最小，惟因政黨輪替而遭擱置，改而推動成立肅貪專責機構「廉政署」。

政風司如提升為政風局後，則為一獨立機關，有獨立預算、編制，可對外行文。經費與人員為組織能量最大的來源，政風局預算與編制員額增加後，即可籌編適當經費用於支援全國各政

風機構辦理反貪教育宣導費用，利用傳媒擴大報導貪污對國家社會的危害，以輿論制裁貪污不法的公務員，鼓勵民眾踴躍檢舉貪瀆不法，徹底根絕貪污，培養民眾法治精神與守法的觀念，教育大眾反貪污、反賄賂、反餽贈，藉由民間社團力量，參與社區里民各項會議，並從學校教育機關著手，宣導反貪倡廉意識，加入肅貪廉潔案例體材，達到全民肅貪、全民防貪的目的。<sup>94</sup>

## 壹、遠程方面

### 一、建立完善反貪、肅貪相關法令

我國肅貪相關法令，在公務人員部分有貪污治罪條例、刑法等，其規範尚屬明確，且罰責嚴厲。可是在公職人員部分，雖訂有「立法委員行為法」、「公職人員利益衝突迴避法」、「公職人員財產申報法」等相關法令規範，但其內容多屬抽象訓示，且無明確具體罰責，以致淪為道德宣示作用，無法發揮嚇阻功能。例如在「立法委員行為法」中，如「立法委員受託對政府遊說或接受人民遊說，不得涉及財產上利益之期約或接受」規定含糊籠統，另「立法委員不得兼公營事業機構之職務」，但是否可以兼轉投資事業職務則未說明清楚，且違反該法僅送交立法院紀律委員會審議懲處而已。在「公職人員利益衝突迴避法」中第六條規定「公職人員知有利益衝突者，應自行迴避」、第八條「公職人員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」，上述二條文對於違反規定僅採行政罰，科以罰鍰，實難以對其產生嚇阻效果。在「公職人員財產申報法」中，對於申報不實者，亦僅科以行政罰鍰，對於申報不實或不同年度交叉比對分析結果，發現財產有異常增加，顯有貪瀆之情事，亦無移送偵查機關續查的

---

<sup>94</sup> 同註 8，頁 131-132。

機制，或請其提出說明，類此語意不清、規範不甚週延、有罰鍰無刑責等規定，應徹底檢討修正，配合貪污治罪條例及刑法之修法，科以刑罰，才能產生制衡與嚇阻效果。<sup>95</sup>

## 二、成立專責肅貪機構廉政署，展現整體廉政績效

本研究於訪談中有大多數政風人員一致認為缺乏司法警察權對於政風單位執行肅貪工作有重大影響，另外設於機關內部，獨立性不足，人事、經費、行政均受限於機關首長，及「雙軌制」的領導體制等組織結構設計問題，使政風機構肅貪績效一直無法提昇，為一併解決上述問題，研究者認為成立專責肅貪機構「廉政署」為一條可行的道路。民國八十九年總統大選時不同政黨候選人均提出成立政風局或專責廉政機構之構想，且根據九十年四月，行政院研考會委託山水民調公司之民意調查結果，有高達七成二比例民眾贊成設立「廉政署」，集產官學各界菁英之經發會亦決議「建請立法院儘速完成廉政署組織條例之立法工作」為共同意見，來掃除妨害經濟發展之非經濟因素影響。顯見全民及各政黨對黑道猖獗、金權氾濫，深痛惡絕，一致冀望藉由廉政專責機構的設置，來掃除黑金、整肅貪污、端正政風、澄清吏治。九十年五月美國貿易代表署首次將臺灣貪污紅包文化現象列為貿易障礙，更證明了強化肅貪與防貪功能已到了刻不容緩的地步，必須藉由「制度性的改變」一舉解決國家政經發展上之毒瘤。<sup>96</sup>

法務部前次長林錫堯於九十年十月六日法務部委請臺灣大學國家發展研究所舉辦探討我國設置廉政專責機構之必要性研討會中，提出設置的四個基本觀點：一、事實上的需要；二、廉政是肅貪、反貪和防貪；三、在現有政風人力中重組；四、組成廉政

<sup>95</sup> 同註 15，頁 139。

<sup>96</sup> 法務部政風司網站 <http://www.moj.gov.tw/ethics>：法務部廉政署組織條例草案說帖。

諮詢委員會監督。會中對於廉政機制的建立，大家已有共識，觀之亞洲各國香港、新加坡、韓國、菲律賓、泰國均已紛紛設置肅貪機構或採取相關的廉政措施，以遏阻不良的政治風氣。

我國肅貪工作的執行可謂「政出多門」，目前有關之機關單位計有法務部政風司、內政部警政署、法務部各地檢察署、調查局、監察院、司法院、教育部訓育委員會、憲兵調查組、海岸巡防署等機關，猶如多頭馬車，各自為政，事權無法統一，資源無法有效整合運用，缺乏整體廉政策略，致肅貪難以奏效。就廉政政策而言，防貪是目的，肅貪是手段，廉政工作是一個從事前預防弊端發生，事後查處到成為肅貪案例教材，再教育預防，亦即由防貪一到肅貪一再教育，形成一綿密嚴謹的廉政網絡，各環節須緊密結合。反觀國內目前有關防貪、肅貪及反貪等工作，則被分成二段式或一段式由不同機關分別執行。一般而言，全國各政風機構於機關中擔任預防貪瀆不法發生及法令教育宣導的工作，調查局廉政處及各縣市調查處站負責貪瀆案件發掘、搜證、偵訊及移送工作，亦即肅貪工作的前半階段搜證工作，接下來的後半階段案件起訴工作，則由法務部所屬各地方檢察署負責偵辦，至於監察院、司法院、教育部訓育委員會、憲兵調查組、海岸巡防署、內政部警政署等機關，均扮演為協辦機關角色。

再深入探討，目前政風單位所實施的反貪教育宣導工作，宣導對象僅限於本機關內員工，對於廣大的一般社會大眾則限於人力及經費，心有餘而力不足，宣導效果自然有限。另外在宣導策略實際執行上，是各機關政風單位各自為政，缺乏整體宣導目標，宣導焦點與效果無法聚集，且宣導路線未深入最重要的教育機構與一般社區民眾，致使我國廉政政策一直與民眾切身利益相去甚遠。此外，全國各政風機構均設於機關內部，受限於機關首長，又缺乏司法警察權，對於發掘貪瀆不法線索，容易遭到阻力，而

喪失辦案契機。在調查局方面，肅貪工作僅為該局九大工作職掌之一，而調查局屬性目前仍具有情治機關色彩，對於執行肅貪工作的中立客觀性，外界仍有質疑，且無法全力投入廉政工作。

基於以上論述，如何整合現行執行防貪、肅貪及反貪工作之機關，讓預防貪污、懲治貪污到反貪教育宣導，形成環環相扣的網絡，並能獨立超然行使職權，在法律授權賦予下，具備打擊貪贓不法之司法警察權限，因此應成立肅貪專責機構「廉政署」，一方面可解決目前政風單位組織設計的錯誤，及前文所論述的環境困境因素，進而提升我國之清廉度與國家競爭力。

八十九年十月行政院院會通過「廉政署組織條例草案」，並於同年十一月移送立法院審議，因立法院各黨派對廉政署到底歸屬於總統府、行政院、監察院、法務部或維持現狀等問題，意見不一，尚無法取得共識，茲彙整其優缺點如附表 5-1

附表 5-1：肅貪專責組織隸屬版本一覽表

種類	隸屬	優點	缺點
民進黨版	法務部	專責化廉政機構，事權統一。共用現有技術、人才和資源，不須增加員額及預算。	層級太低，恐怕辦不到總統、院長級高層。
國民黨版	監察院	專門監督公務員的貪瀆工作。與財產申報處配合，達到肅貪效果，但必須修憲因應。	監察體系無司法警察權，必須修憲因應，然修憲曠日費時。
新黨版 (李慶華)	行政院	層級高，具宣示作用，且部會層級日後協調方便，資源充足，易於推動工作。	與調查形同疊床架屋，違反政府再造、組織精簡原則。
總統府版 (賴士葆)	總統府	層級最高，宣示作用極強，且肅貪相關監督委員會委員易於聘任。	總統權力過大，易淪為總統御用「東廠」。
維持現狀 (曹爾忠)	調查局	節省經費，且調查局現有組織有改善空間，可提升肅貪績效。	成效不彰，無法滿足民意的需求。

資料來源：李世明，〈我國肅貪組織結構功能之研究〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，民 91，頁 131。

有關廉政署隸屬問題，涉及層面廣大，利弊互見，應先通盤檢討，謀定而後動，惟當局者的決心最為重要，本研究管見認為以隸屬於監察院為宜，評析如后：

- (一) 監察院設置之主要目的是維護公務員的紀律，糾正、糾舉、彈劾行政機關及公務人員違法或失職行為，因此掌有糾正、糾舉、彈劾、審計、調查及財產申報等職權，如果將廉政署置於監察院之下，可將公務員及公職人員的糾舉彈劾、財產申報及懲治貪污結合成一體，以收「事權統一」之效。
- (二) 我國監察院一向被認為是西方國家的「監察使」(Ombudsman)的機關，如由監察院掌理廉政署，可符合國際社會的廉政機關的性質定位。
- (三) 監察院是一個「準司法」機關，可以超然於政爭之外，不受行政及政治干預，獨立行使肅貪職權，且其層級與行政院平行。
- (四) 我國監察院過去成效一直不彰，被譏為「只拍蒼蠅，不打老虎」，設有廉政署之後，應可充分運用廉政人員力量，澄清吏治，整肅貪污，提昇監察權之地位。<sup>97</sup>

### 三、借鏡新加坡與香港成功經驗

新加坡、香港與我國同為亞洲經濟四小龍之一，在經濟、政治的建設發展方面，有許多雷同之處，且同為以華人為主的國家地區，他們推展廉政的過程並不久遠，可是卻贏得世界各國的讚譽，他們成功的經驗雖未必可全面移植臺灣實施，但其成功的條件、因素，卻可以提供我國作為借鏡，所謂「他山之石，可以攻錯」。以下僅就新加坡與香港成功經驗論述如下。評析新加坡政府推行肅貪工作之所以成功，可以政治面、制度面及執行面等三個層面加以剖析：

---

<sup>97</sup> 同註 15，頁 134-135。

## （一）政治面

任何一項政策的推行與實施，高層人員的支持與態度，往往是成功與否的關鍵。當然在執行廉政肅貪政策上，亦不例外，誠如新加坡開國元老、前總理李光耀所言：「政府最高領導人必須樹立好榜樣，沒有人可以超越法律，否則人們就會對法律的公正和意義感到懷疑，並加以嘲諷」<sup>98</sup>；而反貪污調查局局長楊溫明亦指出「肅清貪污的一個重要先決條件是，政治領導人必須是一些絕對誠實和清廉的人，且肯為國家徹底清除貪污而獻身」<sup>99</sup>，這兩位實際關係廉政政策的談話，向全國所有公務員與人民清楚宣示政府執行法律的決心，正是所謂「王子犯法，與民同罪」的寫照。1986年新加坡政府偵辦國家發展部部長、建國元勳鄭章遠受賄貪污案，贏得新加坡全國民眾的支持與信心，對心存僥倖不肖的公務員更產生嚇阻作用，如此一來，上行下效，風行草偃，社會廉潔風氣自然形成。

國外學者 Jon S.T. Quash 在研究東協國家貪污問題時，提出反貪污策略的矩陣模型，Quash 認為對抗貪污有兩項變數即「政治領導者的支持態度」與「反貪污措施的足夠性」，如果這兩項變數都是強的時候，那麼這個國家的肅貪行動，一定能產生良好的績效。<sup>100</sup> 新加坡的例子即是領導者堅定的決心，再配合完善的防貪法令，所塑造出廉潔的肅貪績效。

## （二）制度面

黃成琪於研究公務人員貪污行為的成因剖析中，指出可歸納出三種因素，第一為外在環境因素，第二為內在環境因素，第三

<sup>98</sup> 郭俊麟，《新加坡的政治領袖與政治領導》。台北：生智出版社，民 87，頁 316。

<sup>99</sup> 金維新，《反腐敗論析》。上海：上海人民出版社，民 85，頁 110。

<sup>100</sup> Jon S.T. Quash, "Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries : A Comparative Analysis of Their Anti- Corruption Strategies," *Journal of Southeast Asian Studies*, 1982, p.175.

為公務人員本身因素<sup>101</sup>，而新加坡政府於國際透明組織中清廉程度總位居前幾名，不得不歸功它能針對公務人員貪污行為的成因三種因素，提出防制策略，例如在外在環境方面，訂定許多週延的法令，如《防止貪污法》、《刑法》、《沒收非法利》、《公務員守則及紀律條款》；另外針對民代國會議員部分，也明定國會議員向公務機關關說者，須合乎形式及實質要件，第一、關說需以書面為之；第二、關說需為選區選民之事項，此一規定讓國會議員關說事項及公務人員處理關說內容，雙方均攤在陽光下，讓行政作為透明化。

在內在環境方面，新加坡政府實施「雙重檢查制度」及「雙重監督控制」，在核發有關執照及許可證明方面，除由承辦人員審核發照外，另須由另一位公務員審查與監督，藉以防範權力的濫用及弊端發生；在機關內控方面，除縮小公務員裁量權外，必須再由單位主管或監督人員對公務員所作的行政裁量權決定予以覆核，以確保權力不被濫用。<sup>102</sup>在公務員本身方面，採用高薪政策，以俸養廉，爭取優秀人才留在公部門服務，因此新加坡公務人員一般來講薪水並不亞於民間企業，以減少公務員犯罪動機。新加坡前總理李光耀對提高公務人員薪資曾有一番期許：「不給政府領袖一筆可與私人企業相當的薪酬，就會把物色人才的範圍侷限在才能較差或成就較小的人，國家也將蒙受損失，為了保證政府的清廉和誠實，應該支付給政治領導人以他們應得的最高報酬。如果給付太少，政治領導人將受腐敗行為誘惑，並會陷入其中不能自拔。」<sup>103</sup>

### （三）執行面

<sup>101</sup> 黃成琪，博士論文，〈我國公務人員貪污問題與防制策略之研究〉，文化中山學術研究所，民 89，頁。

<sup>102</sup> 同註 3，頁 117-118。

<sup>103</sup> 梁國慶編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》。北京：人民法院出版社，民 89，頁 156-157。

新加坡執法之徹底及公平，舉世聞名，從美國青年費賣寇（Michael Fay）因污損汽車而受鞭刑到荷蘭男子及菲律賓女傭分別因販毒及殺人而處絞刑，皆不因美國、荷蘭及菲律賓三國元首之關說而改變。<sup>104</sup> 在國內則不論其職位高低，既便是與總理私交甚篤的開國元勳，均一律依法查處，讓公職人員及社會大眾知道貪污是高風險、低報酬的行為。新加坡肅貪的成功，在政治面，除了高層的決心與宣示，在制度面具備完善肅貪、防貪相關法令，在執行面，政府相關部門相關行政措施的嚴格執行，也是成功的要件之一。其主要的行政措施計有：<sup>105</sup>一、完善嚴謹的公務員財產申報制度；二、不得接受饋贈、邀宴及應酬；三、公務人員每年須聲明無債務，並禁止從事非法商業活動及未經核准不得兼職；四、簡化工作程序與方法；五、落實輪調制度等，類此相關規定我國也有，其中不同點乃在於執行面的落實與否，新加坡對於違反上述規定者，嚴重者得以貪污罪論處，無形中也激勵了公務員道德自律。

香港原先為一英屬殖民地，在廉政公署未成立前，是一個貪污嚴重政府腐化的地方，然廉政公署的成立，亦歷經許多波折與過程，最後港督在強大民意及與輿論壓力下，成立專責肅貪機構廉政公署。該署成立至今雖僅卅年，其成效已獲得瑞士洛桑管理學院的肯定，並躍升為亞洲四小龍之列，香港肅貪作為的成功，除歸功成立廉政公署外，尚需許多因素的配合，如健全的制度法令、高層的支持、市民充分的配合、完善的組織體系等，都是成功的要件，以下分述之。

高層的支持：香港廉政公署為肅貪專責機構，其首長廉政專員由香港港督親自指派，專員並直接向港督負責，地位超然而獨

---

<sup>104</sup> 同註 62，頁 139。

<sup>105</sup> 楊書文、陳正云，《中外職務經濟罪案實錄》。北京：法律出版社，民 86，頁 116-121。

立，可不受任何行政或政治干預，因此只要最高當局大力支持，執法者即能全力配合。但獨立超然的意思，並不是為所欲為。事實上，約束廉政公署的法律、程序比其他機構更為嚴峻。香港防止廉政公署濫權的方法，是設立諮詢委員會，各委員會的成員均來自社會各階層人士，包括學者、專家、民眾及官員共同組成，以嚴謹的制衡機制作為防範，計有防止貪污諮詢委員會、貪污問題諮詢委員會、審查貪污舉報諮詢委員會、社區關係市民諮詢委員會等四個委員會，他們以第三者角度對廉政公署實施監督，廉政公署內部並設有監察單位監督所有人員之工作，以確保廉政公署能公正、廉潔執行法律。<sup>106</sup>

防貪、肅貪、教育三管齊下：香港廉政公署的廉政政策是防貪、肅貪、教育三管齊下，亦即在進行貪污犯罪調查的同時，一方面研究如何透過制度方法來防微杜漸、防貪堵漏，以減少犯罪的再度發生；另一方面，並透過社區關係處展開廉政教育的宣導，教育民眾認識貪污的害處，透過公民教育讓民眾獲得反貪倡廉相關知識，進而產生覺醒而改變態度，轉而支持廉政工作。這項工作的執行，透過大眾傳播媒體與教育機構，增加市民對肅貪倡廉的認識，深耕社區反貪倡廉教育，這是香港廉政經驗中最重要的關鍵所在，讓廉政政策與公民切身利益相結合，促使民眾覺醒，將反貪倡廉意識深植每一位香港公民心中。<sup>107</sup>

法令完備：香港廉政公署執行處人員在廉政專員、副專員授權下，擁有調查、搜索、拘捕、扣押等權力，在立法會配合下，廉政法令完備，使廉政公署具有正式法定地位。其肅貪主要法令要點在於一、舉證責任轉換：貪污案件之被告對犯罪事實須負舉證責任；二、財產來源不明罪：公務員擁有財產或生活高於薪俸

<sup>106</sup> 中國四川省委黨校編，《廉政建設手冊》。成都：四川人民出版社，民 78，頁 361。

<sup>107</sup> 同註 52，頁 122-123。

之水準，有責任對其財產來源提出說明，如無法提出合理解釋，則構成犯罪；三、廉政公署人員調查貪污犯罪時，可不必向法院申請拘捕令，即可逕行逮捕涉嫌貪污人員；四、有權發布搜索令，搜索貪污涉嫌人員住宅及審查其相關帳冊與財產資料。這些法令規定提供了廉政公署人員一項強而有力的肅貪武器，在我國等於結合了調查機關、檢察機關及法院三者的職權於一身，使該署追訴貪污不法的能力大為提升，讓貪賊枉法者無所遁形。<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> 香港廉政公署，《廉政》。香港：廉政公署，民 86.9，頁 11。

## 附錄

### 附錄一：案例簡介

緣於民國八十八年三月間，南投縣前中寮鄉長吳〇〇意圖為自己不法之所有及圖利他人之概括犯意，連續與該鄉公所建設課技士，共同利用辦理公共工程之機會謀取不法之利益。且於八十八年九月廿一日發生集集大地震後，利用職權侵占民間救災物資，及利用經辦復建工程之機會，截取部分施工項目整修其位於私人之別墅區外，更與該技士共同洩漏災修工程底價予承包商，使該等廠商不法標得工程，以藉此向得標之廠商收取工程回扣接受賄賂。案經南投地方法院檢察署偵察終結，該鄉鄉長以觸犯貪污治罪條例經辦工程舞弊罪、收取回扣罪、對於主管及監督之事務直接圖利、洗錢防制法及刑法公務人員登載不實、偽造文書罪、洩密罪等罪嫌，依法提起公訴，量處無期徒刑，併科罰金新台幣二千萬元，並宣告褫奪公權終身。<sup>109</sup>本案於地方法院審理期間，該鄉鄉長即因病去世，鄉長個人部分因而結案。惟案發當時，適值全國上下投入賑災行列之時，舉國輿論譁然，嚴重損害政府公信，監察院亦提案糾正，設於公所內部的政風室，職司端正政風、澄清吏治，辦理貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項，是否發揮了查察弊端，防微杜漸功能，引起廣泛討論與關注。

---

<sup>109</sup> 臺灣南投地方法院檢察署起訴書，民 89，偵字第 2884、3340、4222 號。

## 附錄二：政風機構人員設置條例

- 第一條 為端正政風，促進廉能政治，維護機關安全，特制定本條例。
- 第二條 政風機構之設置及其人員之管理，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。
- 第三條 法務部為掌理全國政風業務之主管機關。
- 第四條 本條例所稱政風機構，指中央與地方機關及公營事業（以下簡稱各機關）掌理政風業務之機構。
- 第五條 政風機構掌理事項如左：
- 一 關於本機關政風法令之擬訂事項。
  - 二 關於本機關政風法令之宣導事項。
  - 三 關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。
  - 四 關於本機關政風興革建議事項。
  - 五 關於本機關政風考核獎懲建議事項。
  - 六 關於本機關公務機密維護事項。
  - 七 其他有關政風事項。
- 第六條 各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。未設政風處（室）之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理。
- 第七條 政風處置處長，必要時得置副處長；政風室置主任；其官等職等，比照各該機關人事人員之職務列等辦理。
- 第八條 政風處（室）得視業務之繁簡，分科、組、課或股辦事，科長、組長、課長、股長及其他佐理人員之官等職等，比照各該機關人事人員之職務列等辦理。
- 第九條 各機關政風人員之任免遷調分別適用有關法規，由

主管機關辦理。

第十條 各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。

第十一條 民意機關、軍事機關及公立各級學校不適用本條例之規定。

第十二條 本條例施行後，各機關組織法規未修正前，各級政風機構之設置及員額編制，由法務部會同銓敘部及有關機關定之。

第十三條 本條例施行細則，由法務部會同銓敘部定之。

第十四條 本條例自公布日施行。

### 附錄三：鄉（鎮、市）公所自治事項

#### 一、關於組織及行政管理事項如下：

- (1) 鄉（鎮、市）公職人員選舉、罷免之實施。
- (2) 鄉（鎮、市）組織之設立及管理。
- (3) 鄉（鎮、市）新聞行政。

#### 二、關於財政事項如下：

- (1) 鄉（鎮、市）財政收支及管理。
- (2) 鄉（鎮、市）稅捐。
- (3) 鄉（鎮、市）公共債務。
- (4) 鄉（鎮、市）財產之經營及處分。

#### 三、關於社會服務事項如下：

- (1) 鄉（鎮、市）社會福利
- (2) 鄉（鎮、市）公益慈善事業及社會救助。
- (3) 鄉（鎮、市）殯葬設施之設置及管理。
- (4) 鄉（鎮、市）調解業務。

#### 四、關於教育文化及體育事項如下：

- (1) 鄉（鎮、市）社會教育之興辦及管理。
- (2) 鄉（鎮、市）藝文活動。
- (3) 鄉（鎮、市）體育活動。
- (4) 鄉（鎮、市）禮儀民俗及文獻。
- (5) 鄉（鎮、市）社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

#### 五、關於環境衛生事項如下：

- 鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理。

#### 六、關於營建、交通及觀光事項如下：

- (1) 鄉（鎮、市）道路之建設及管理。
- (2) 鄉（鎮、市）公園綠地之設立及管理。
- (3) 鄉（鎮、市）交通之規劃、營運及管理。

(4) 鄉（鎮、市）觀光事業。

七、關於公共安全事項如下：

(1) 鄉（鎮、市）災害防救之規劃及執行。

(2) 鄉（鎮、市）民防之實施。

八、關於事業之經營及管理事項如下：

(1) 鄉（鎮、市）公共及公營事業。

(2) 鄉（鎮、市）公共資產事業。

(3) 與其他地方自治團體合辦之事業。

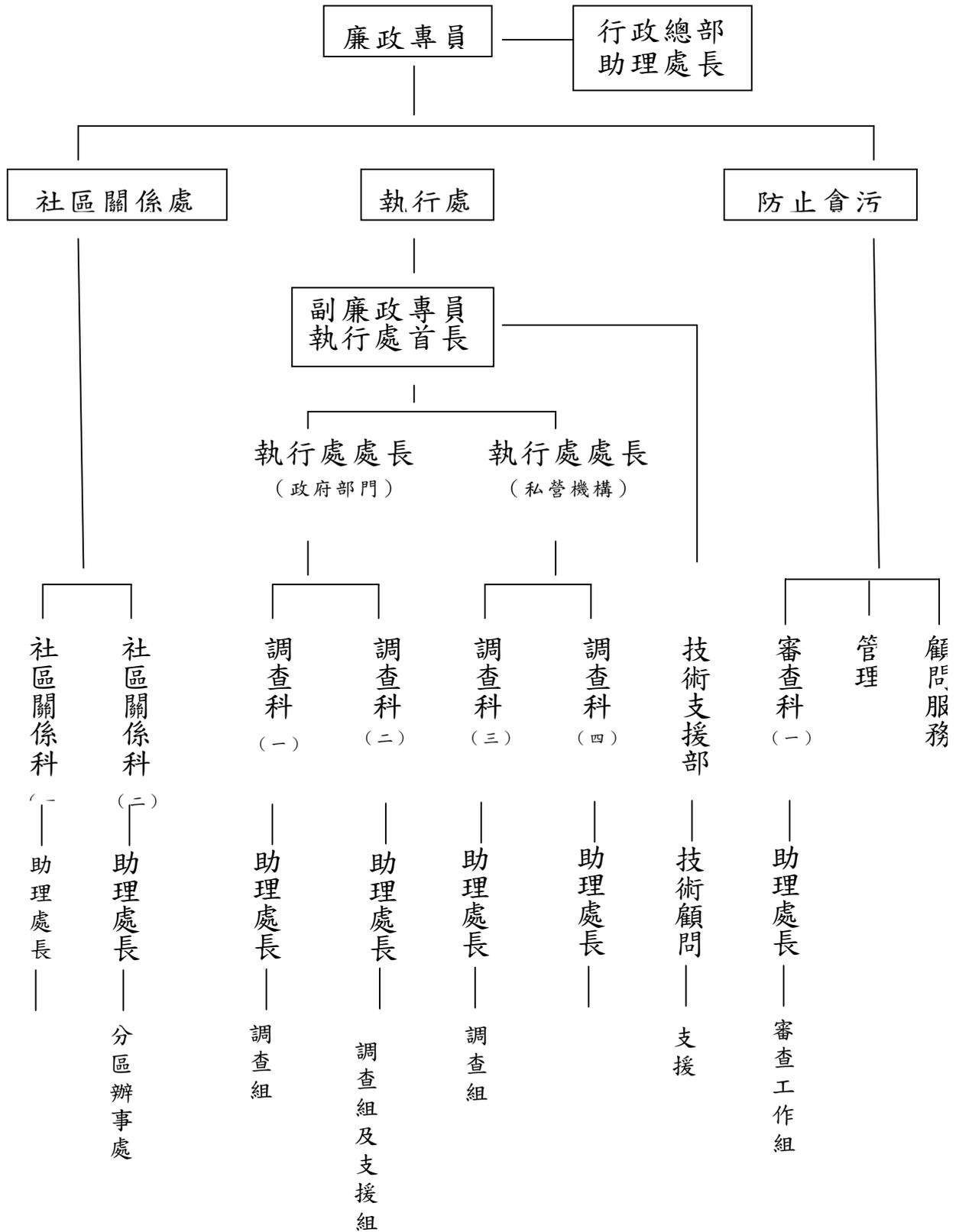
#### 附錄四：香港廉政制度

香港廉政公署於1974年2月14日正式成立，全名為「總督特派廉政專員公署」，又稱為「反貪污委員會 Independent Commission Against Corruption 簡稱 ICAC」，為香港最高肅貪機構，不屬於任何政府部門，直接向香港總督負責。香港廉政公署首長稱為廉政專員，廉政專員及其職員並不屬於政府銓敘範圍，因此在執行職務方面，完全獨立運作，不受干擾。廉政公署係依據「總督特派廉政專員公署條例」所賦予權力執行工作。廉政公署組織結構共分四級：

- 1、廉政專員
- 2、處級業務部門
- 3、科級機構
- 4、科以下的工作組

廉政公署組織系統置有廉政專員一人外，下設執行處、防止貪污處、社區關係處及行政總部，其組織架構圖如下：

香港廉政公署組織架構圖



資料來源：香港廉政專員 1996 年年報，民 85，頁 92-93。

廉政專員為廉政公署最高首長，直接向港督負責，只要獲得港督同意，即有權制定各種反貪污政策。廉政公署的職權來自於「廉政公署組織條例」及「防止賄賂條例」。廉政公署內部主要設有三個部門：一、執行處，二、防止貪污處，三、社區關係處執行處。分別負責貪污行為之調查、貪污之預防及貪污之宣傳與教育。執行處人員於執行貪污行為調查時，被賦予調查權、限制出境、搜索、拘捕、扣押以及凍結涉案人財產等權利，並可要求公務員對其收入明顯不符之資產負舉證責任，此外，亦有權要求任何人提供與貪污案件相關的資料或證據。

廉政公署的第二個部門為防止貪污處，此一機構被賦與一項相當重大的責任，即是從政府內部來預防貪污行為的發生。就政府機關而言，許多貪污行為的發生都因行政作業過程中存在著種種的缺失致使不肖之公務員有機可乘。根據港府以往的研究顯示：過時或不時宜的政策，未經執行或無法執行的規定、不足或過多的指示，和不必要的程序，都足以使政府的作為發生混亂，導致公務員利用混亂的時機貪污；又如政令宣傳不足亦可使公務員藉機欺騙人民進行貪污<sup>110</sup>。是以欲防範貪污之發生必須從減少貪污之機會著手。基於此一假定，防止貪污處乃被授權得以檢查所有政府機關的作業程序和活動，以找出任何可能發生貪污之機會，並提出改進之道，來堵住任何行政措施上的缺口。<sup>111</sup>

社區關係處是廉政公署第三部門，人員編制僅次於執行處，係廉政公署第二大單位，下設有傳播科、教育科及聯絡科，工作職掌內容為負責教育社會大眾共同對抗貪污及爭取港民對肅貪工作的支持。其工作策略為溝通、宣傳及教育等三項。廉政公署雖

<sup>110</sup> 黃武次，《貪瀆犯罪法例之比較》。臺灣高等法院研究報告，民 76，頁 251。

<sup>111</sup> 宋筱元，《肅貪機構與貪汙之防制》。五南圖書出版公司。民 78，頁 113-114。

擁有司法警察權諸多權力，然其內部有一套嚴密的工作守則，並隨時接受各「監督委員會」的監督與制衡，如執行處之上設有「行動審查委員會」、防止貪污處之上設有「貪污預防諮詢委員會」、社區關係處之上設有「市民諮商委員會」，而廉政公署整體則受「貪污問題諮詢委員會」的監督。另外廉政公署人員在執行貪污事件的調查行動中不免有侵犯人權的情事發生，諸如對人身的攻擊，長期的拘留，訊問期間的不良待遇及不必要的限制出境等。為防止上述情形發生，港督乃指派法官定期前往廉署的拘留所，接受犯人的申訴，並立法保障犯人的基本權益，如與律師的會面權以及在拘留所須得舒適和安全的待遇等。<sup>112</sup>這些負有監督與諮詢任務的各委員會，均能善盡職責提供適切諮詢並嚴密的監督，以防濫權的情事發生，使廉政公署各項行動均能依法公正進行；此外，並擔任政府與民間溝通的橋樑，充分反映民意，使握有強大權力的廉政公署，在公眾的監督下，不致有逾越法律的行為。同時由民間公正人士與政府高級文官所組成的各委員會的設立，彼此對廉政公署的公正立場產生信心，並給予強烈的支持。<sup>113</sup>

香港原先為一英屬殖民地，在廉政公署未成立前，是一個貪污嚴重政府腐化的地方，然廉政公署的成立，亦歷經許多波折與過程，最後港督在強大民意及與輿論壓力下，成立專責肅貪機構廉政公署，成立至今雖僅卅年，其成效已獲得瑞士洛桑管理學院的肯定，並躍升為亞洲四小龍之列，香港肅貪作為的成功，除歸功成立廉政公署外，尚需許多因素的配合，如健全的制度法令、高層的支持、市民充分的配合、完善的組織體系等，都是成功的要件。

#### 附錄五：新加坡廉政制度

---

<sup>112</sup>宋筱元，〈香港肅貪機構及其經驗〉，《警政學報》，台北：警察專科學校，民 78.6，第 15 期，頁 322-326。

<sup>113</sup>同註 5，頁 127。

新加坡政府自 1965 年脫離馬來西亞統治而獨立建國，政治體制係採「內閣制」的國家，總統為虛位元首，不具政治實權，總理為實際掌有政治及行政大權之人。內閣下設國防、外交、內政、教育、衛生、勞工、交通、社會發展、環境發展、國家發展、行政、財政、國貿、新聞及藝術等十四部，均為中央級政府部門，底下並無省（市）、縣（市）政府及鄉鎮市公所層級組織。<sup>114</sup>

新加坡反貪污調查局（The Corrupt Practices Investigation Bureau 簡稱 CPIB）的組織與體制，係於 1952 年建立，原主要調查與走私有關的貪污活動，後轉為專司偵辦貪污賄賂案件。隸屬內閣總理領導，為全國最高防治貪污賄賂機關。局長由總理任命，向總理負責，未經總理批准，任何人無權免其職，該局編制現有副局長 2 名、助理局長 5 名及 41 名不同等級之特別調查員，另有 27 名非調查職位人員，包括 5 名電腦系統分析人員及 22 名負責文書及其他業務職員，合計 76 名。<sup>110</sup>

新國各機關的貪污調查、防貪肅腐工作係由各機關常務次長或常任秘書負責，若發現有不法情事，應立即向 CPIB 報告。反貪污調查局設有兩個部，調查部負責貪污案的調查偵證工作；行政管理與支援部負責行政與支援事項。調查部進行案件調查完成調查程序後，是否進行追訴，須經由檢察官同意，始得進一步進行追訴程序。若證據不足，無法達到追訴目的，則由反貪污調查局向檢察官建議，將涉嫌之公務員交由公共服務委員會或其所屬機關首長處理，作相關處分。而行政管理與支援部分成兩部門，研究單位負責研究政府部門工作流程，是否存有貪腐誘因及案例，尋出可能的貪污管道，進行防阻。情報部門則蒐集公務員貪

---

<sup>114</sup>同註 59，頁 111

評析新加坡政府推行肅貪工作之所以成功，可以政治面、制度面及執行面加以剖析：

一、政治面：任何一項政策的推行與實施，高層人員的支持與態度，往往是成功與否的關鍵。當然在執行廉政肅貪政策上，亦不例外，誠如新加坡開國元老、前總理所言：「政府最高領導人必須樹立好榜樣，沒有人可以超越法律，否則人們就會對法律的公正和意義感到懷疑，並加以嘲諷」<sup>116</sup>；而反貪污調查局局長楊溫明亦指出「肅清貪污的一個重要先決條件是，政治領導人必須是一些絕對誠實和清廉的人，且肯為國家徹底清除貪污而獻身」<sup>117</sup>，這兩位實際關係廉政政策的談話，向全國所有公務員與人民清楚宣示政府執行法律的決心，正是所謂「王子犯法，與民同罪」的寫照。1986 新加坡政府偵辦國家發展部部長、建國元勳鄭章遠受賄貪污案，可贏得民眾的支持與信心，對心存僥倖不肖的公務員更產生嚇阻作用，如此一來，上行下效，風行草偃，社會廉潔風氣自然形成。

國外學者 Jon S.T. Quash 在研究東協國家貪污問題時，提出反貪污策略的矩陣模型，Quash 認為對抗貪污有兩項變數即「政治領導者的支持態度」與「反貪污措施的足夠性」，如果這兩項變數都是強的時候，那麼這個國家的肅貪行動，一定能產生良好的績效。<sup>118</sup> 新加坡的例子即是領導者堅定的決心，再配合完善的防貪法令，所塑造出廉潔的肅貪績效。

二、制度面：雙軌審查制，學者黃成琪就公務人員貪污行為的成因剖析中，指出可歸納出三種因素，第一為外在環境因素，

<sup>115</sup>同註 59，頁 117。

<sup>116</sup>郭俊麟，《新加坡的政治領袖與政治領導》。台北生智出版社，1998，頁 316。

<sup>117</sup>金維新，《反腐敗論析》。上海：上海人民出版社，1996，頁 110。

<sup>118</sup>同註 100，頁 175。

第二為內在環境因素，第三為公務人員本身因素，而新加坡政府於國際透明組織中清廉程度位居前幾名，不得不歸功它能針對公務人員貪污行為的成因三種因素，提出防制策略，例如在外在環境方面，訂定許多週延的法令，如「防止貪污法」、「刑法」、「沒收非法利益」、「公務員守則及紀律條款」，另外針對民代國會議員部分，也明定國會議員向公務機關關說者，須合乎形式及實質要件，第一，關說需以書面為之；第二關說需為選區選民之事項，此一規定讓國會議員關說事項及公務人員處理關說內容，雙方均攤在陽光下，讓行政作為透明化。

在內在環境方面，新加坡政府實施「雙重檢查制度」及「雙重監督控制」，在核發有關執照及許可證明方面，除由承辦人員審核發照外，另須由另一位公務員審查與監督，藉以防範權力的濫用及弊端發生；在機關內控方面，除縮小公務員裁量權外，必須再由單位主管或監督人員對公務員所作的行政裁量權決定予以覆核，以確保權力不被濫用。<sup>119</sup>在公務員本身方面，採用高薪政策，以俸養廉，爭取優秀人才留在公部門服務，因此新加坡公務人員一般來講薪水並不亞於民間企業，以減少公務員犯罪動機。新加坡李光耀對提高公務人員薪資曾有一番期許：「不給政府領袖一筆可與私人企業相當的薪酬，就會把物色人才的範圍侷限在才能較差或成就較小的人，國家也將蒙受損失，為了保證政府的清廉和誠實，應該支付給政治領導人以他們應得的最高報酬。如果給付太少，政治領導人將受腐敗行為誘惑，並會陷入其中不能自拔。」

120

---

<sup>119</sup>同註3，頁117-118

<sup>120</sup>梁國慶編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》。北京，人民法院出版社，2000，頁156-157。

## 附錄六：我國的廉政制度

我國的政風廉政制度的發展與演變，自民國四十二年至今九十三年為止，計分四個階段：

### 第一階段：政風體系蘊釀期（民國四十二年至六十八年）

此階段正值中央政府播遷來台，當時兩岸關係尚處於緊張的戒嚴時期，由於政治環境特殊，此階段的政風廉政制度屬於蘊釀時期，各機關均設有安全單位，並依機關層級及組織規模大小，分別成立安全處（如中央各部會安全處及台灣省政府安全處）、安全室（如省政府各廳處安全室及縣市政府安全室）、安全管理員（如鄉鎮公所安全室），負責機關安全維護及保防工作。當時政府為改善政治風氣，防止貪污事件發生，曾陸續頒布一些改革方案及防貪辦法，以導正社會不良風氣，澄清吏治。

民國五十七年五月行政院司法行政部制定「革新當前社會風氣實施要領」，要求各檢察機關注意偵辦貪瀆案件。同年九月十四日行政院指示調查局於保防工作職掌中，增列政治風氣之調查，五十八年五月並頒布「各機關保防單位辦理政治風氣調查業務規定」，同年十二月行政院制定「禁止所屬公務人員贈送財物及接受招待辦法」，此時期政風調查工作是安全單位工作職掌之一，且由法務部調查局統一指揮督導之權。

民國六十一年行政院長蔣經國上任，頒布十項行政革新指示，積極採取多項改革措施，要求行政院所屬各級機關人員在生活、操守、作為、態度上要有新的作為，此時行政院並制定「加強檢肅貪污實施辦法」函發行政院所屬各級機關辦理。同年八月行政院為精簡機關組織編制，將各機關之安全單位人員併入人事室，單位職稱改為人事查核單位，亦稱人事室（二），而原人事室

業務分為人事管理與人事查核，人事管理單位【亦稱人事室（一）】繼續辦理機關人事管理業務，人事查核單位則辦理機關保防、安全防護及政治風氣調查工作。但十項革新指示頒行後，並沒有達到整肅政風，防制貪瀆之目的。

### 第二階段：萌芽期（民國六十八年至八十一年）

民國六十八年行政院為回應各界改革需求及社會輿論壓力，於同年七月十二日第一六三九次院會修正通過「端正政風整肅貪污方案」，並通函行政院所屬各級機關照案實行。此方案希望藉由制度上與方法上採取標本兼治等措施，在規章、組織及人員三方面密切配合，嚴密查察，切實考核，期能從消極方面使公務員不敢貪、不能貪，進而積極做到不必貪、不願貪，塑造廉潔效能的新政府。在此同時並要求各機關應成立政風督導組織，中央為政風督導會報，地方為政風督導小組，由各機關人事查核單位擔任秘書工作，加強推動各機關端正政風整肅貪污工作。此時各機關人事查核單位人員人事甄選、考試、訓練、任免、升遷、獎懲及考核事宜，亦由法務部調查局負責，業務亦直接由調查局指揮監督。

在此萌芽期間的人事查核單位工作包含機關保防、機關安全維護及政風調查等事項，且兼具機關人員忠誠查核任務，工作性質因涉及忠誠資料調查，因此被外界蒙上具有情治單位色彩，加上忠誠資料均被列為機密文件，外界不易瞭解，致常遭外界質疑與誤會。民國七十六年政府宣布解除戒嚴及終止動員戡亂時期後，民主政治又向前邁進一大步，兩岸關係進入較為緩和狀態，為肆應國家社會環境及政經情勢變化，未具法定地位之「人事查核單位」，政府當局研議經由立法予以組織法制化，明定工作職掌與項目，以去除「情治單位」及「黑機關」的色彩，在工作職掌方面維持原先端正政風、機關安全維護部分，去除保防業務及忠

誠調查業務，並對機關首長負責。法務部於此前提下，經參考人事人員之「人事管理條例」及主計人員之「主計機構人員設置管理條例」，研擬「政風機構人員設置管理條例草案」，將現有人事查核單位及人員，改制為政風單位及政風人員。

七十六年七月立法委員趙少康與立法院一百零二位立委共同連署提案比照香港廉政公署模式，在行政院之下成立專責肅貪機構「反貪污局」，然經當時行政院長俞國華裁示於法務部調查局內部設立「肅貪處」，以回應立委們要求，「反貪污局」之提案暫時劃下休止符。但調查局之「肅貪處」係屬其組織內之性質分工業務單位之一，而非組織機構。

### 第三階段：政風體系形成期（八十一年八十七年）

八十一年立法院通過「政風機構人員設置條例」，中央與地方機關及公營事業政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室，並明定法務部為掌理全國政風業務之主管機關，政風司負責業務推動與管理，工作職掌為端正政風、機關安全維護及公務機密維護，同時排除各民意機構、軍事機構及公立各級學校政風單位之設置。並於同年九月十六日作為基準日，行政院所屬各機關及公營事業相繼成立政風室，政風體系正式成形。

八十二年九月十八日法務部召開行政主管人員推動行政革新研討會，決議賦予政風人員司法警察權並設立「廉政公署」，同年十月七日立法委員趙少康復聯合廿三位委員共同提案在行政院下成立「廉政總署」。當時行政院長連戰認為應先釐清檢調與政風單位三者間彼此分際，再行研究成立「廉政總署」事宜。八十四年二月法務部長馬英九建議行政院設立中央廉政委員會，並提昇政風司為「政風局」，同年十二月廿七日政府為全面持續有效執行廉政工作，成立「中央廉政會報」，並整合檢察系統、調查系統及政

風系統三個組織體系，將肅貪工作制度化、專責化，並採「肅貪與防貪兼籌並顧，執法與修法同時進行」策略，同年底法務部研議成立「政風局」，以統合各級政風機構，強化預防貪瀆功能。

#### 第四階段：政風再造期（八十七年迄今）

八十七年十月由李慶華等四十一立法委員共同連署提案「行政院廉政署組織調例草案」，惟未獲通過。八十八年立法院通過「臺灣省精省組織暫行條例」，將原臺灣省政府政風處裁併為法務部第二辦公室。八十九年二月法務部為因應精省，研商法務部第二辦公室未來定位與組織調整方案，會中計有三項決議：甲案（成立廉政署或政風署）、乙案（併入調查局廉政處）、丙案（成立政風局）；四月行政院研考會召開「各部份地區辦公室及改隸所屬機關組織調整方式」會議，會中決議丙案成立政風局。五月李慶華立法委員等連署提案「行政院廉政署組織調例草案」及「政風機構人員設置條例」部份條文修正草案。

八十九年十月行政院院會通過「廉政署組織條例草案」，並於同年十一月移送立法院審議，因立法院各黨派對廉政署到底歸屬於總統府、行政院、監察院或法務部等問題，意見不一無法取得共識，整個草案尚無法排進立法院程序委員會。

## 附錄七：深度訪談大綱

敬愛的學長你好：

非常感謝你，在工作繁忙之餘，撥冗接受訪談並耐心地閱讀以下說明：這是一份學術性研究論文的訪談大綱，主要目的在探討鄉（鎮、市）公所政風室組織結構與功能。後學對於你經年從事政風工作，經驗豐富並深具政風專業涵養，素仰敬佩，因此，非常期盼能夠藉重你的經驗與專業，對以下十二項的訪談大綱，惠賜你寶貴意見與看法，以作為本研究重要參考資料，俾使本研究的分析更具週延、深入。

另外，你所提供的看法與意見，僅作為學術研究探討之用，對於個人身分，一定秉承研究倫理予以保密，請你放心。最後，衷心感謝你的配合，因為這將是本研究訪談成功最大的保證。

東海大學公共事務碩士在職專班

敬 祝

指導教授：楊 永 年 博 士

工作愉快 平安喜樂

研 究 生：施 世 珍 敬 啟

聯絡電話：(049) 2237602

0926-465200

中華民國九十三年十月十五日

## 訪 談 題 綱

- 1、請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？
- 2、請問，你認為目前鄉（鎮、市）公所政風室編制大部分均為主任一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織環境及發揮功能？
- 3、請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪功能？
- 4、請問你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？
- 5、請問你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？
- 6、請問你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？
- 7、請問你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？
- 8、請問你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- 9、請問你對於鄉（鎮、市）公所政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於整體廉政工作成效有無影響？
- 10、請問你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績效評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？
- 11、鄉（鎮、市）公所政風室的功能發揮可能會受到那些環

境因素的影響？（如首長、民意代表、輿論、預算、人力等）

12、請問你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪績效如何？應如何提升？

附錄八：

## 深度訪談逐字紀錄稿

### 訪談紀錄一

代號：A

訪談時間：93年10月29日下午2時

地點：政風室辦公室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

A1：設於機關內部的政風室，發掘貪瀆線索容易，但是要偵辦就很難，至於可否發揮肅貪功能則有待商確。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

A2：政風室主任一個人除了要辦理政風業務外，還要參與所在機關的行政會議既要參與，行政業務又要政風績效，實在無法負荷，應該適度增加員額，別的課室主管都是核稿，只有政風室主任是主管兼承辦人。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

A3：目前政風司層級實在太低，可能的話應該隸屬於監察院，因該院設有公職人員財產申報處，及審計部，並負責彈劾糾舉公務人員重大違規不法事項，與政風業務相類似，所以審計單位應結合政風單位辦理稽核。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

- A4：肅貪與防貪應並重，但肅貪業務是對立的，於機關中不好生存，至於預防業務著重於興利除弊功能，平時就要推動，並教導員工知法守法。
- Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？
- A5：雙軌制設計，當與首長利益衝突時，執行時有困難，執行肅貪業務結果要自行承擔，上級又無配套措施，支援行政資源，以致成效不彰，建議可訂定偵辦重大貪瀆弊案破格晉升的具體辦法，增加誘因，所以有些同仁都會先求生存再行求發展。
- Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？
- A6：應參考人事主政系統，適度下放人事權，政風人員中行政單位，事業單位及有專業加給單位的人員，應該定期輪調交流，讓升遷管道更順暢，不然像鄉鎮市公所政風人員一直在基層單位輪調，像一攤死水，而不要事業單位重要職缺出缺就由其他事業單位遞補，其他的行政單位的人員都沒有機會。
- Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？
- A7：維持目前的運作模式，但對於政風單位所移送的案件，調查單位應主動告知政風單位目前偵辦進度，雙方應建立溝通協調合作的機制，以利案件偵辦。
- Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- A8：調卷如牽涉到首長及其重要幕僚的人，就會遇到困難，這是制度設計上的缺失，將來要增加政風單位行政調查權（含調卷權），至於克服之道，全憑個人交情與關係。
- Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，

尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密線護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

A9：安全防護與機密維護的工作推動，看不出對廉政工作的績效，真正面臨陳情請願時，政風單位又能怎麼樣，還不是要協調業務單位解決，並協請警方警力支援，所以應該回歸給行政單位。

Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？

A10：大機關有其必要性，但對於只有一個人的鄉鎮市公所單位，也要一體適用，每一項都要做，弄得大家只好應付紙上作業，浪費人力、物力，反而會忽略該做而未做的工作。

Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

A11：首長的態度很重要，正派的首長好推動，但民選首長花費多，大多數都想加以回收，如要肅貪就會與首長的利益相衝突，民代對公所有監督權，又會承包公所一些工程，你若積極抽查驗，代表則會透過預算審查權刪除預算來對付你。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

A12：績效有限，肅貪意願不高，且無獎金或其他誘因鼓勵，所以大家都往防貪工作發展努力。可能的話，人事及經費應獨力出來，由上一級機關負責。

## 訪談紀錄二

代號 B：

訪談時間：93 年 11 月 5 日下午 15 時

地 點：政風室辦公室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

B1：受限於機關首長的態度及司法警察權的缺乏，發揮肅貪功能有限。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

B2：以一個人有限的人力及時間、要應付所有對內與對外的的工作，實在分身乏術忙不過來，應該適度增加員額一至二人。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

B3：目前政風司層級太低，以隸屬監察院為宜。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

B4：目前組織設計以辦理防貪業務為宜。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

B5：雙軌制的領導體制執行肅貪業務具阻力及障礙，遇到支持的首長，則容易推動，遇到不支持的首長，則有阻力及障礙。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，

所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？

B6：原則上維持目前的作業方式。

Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？

B7：成效尚可。

Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？

B8：證據取得困難，容易產生個人臆測與聯想，致影響員工的權益。

Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

B9：安全防護應交由總務單位辦理，機密維護則由研考單位負責，政風業務應單純化。

Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？

B10：無法完全呈現整體廉政工作績效，評比要點內容與機關首長及民眾迫切需求有出入。

Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

B11：首長影響最大，依序為人力、輿論、民意代表及預算。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

B12：績效尚待提昇。今後應加強人際關係及內部管理，並

結合教導型組織來運作。

### 訪談紀錄三

代號：C

訪談時間：93年10月26日下午2時30分

地點：縣政府政風室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

C1：鄉鎮市公所政風室為第一線執行肅貪業務的基層人員，在會辦及監辦案件時，會發掘一些貪瀆線索資料，基層公所在辦理肅貪業務時，有一定的成效，並可適度發揮肅貪功能。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

C2：大部分的單位都為一個人的編制，由於機關環境特性不一，對於機關員額編制較大的單位，我想一個人是不夠的，容易造成疲於奔命的現象，但不同政風主管，作法也不同，政風工作又相當繁雜。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

C3：自政風機構改制以來，一直隸屬於法務部政風司，個人認為受到重視比提升層級更重要，另一方面，如能因提高隸屬層級較能有效肅貪功能的話，個人贊成層級愈高愈好。

- Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？
- C4：理論上防貪優先，但實際上肅貪比較重要，也比較能實際彰顯績效與功能，當機關有政風案件時，如果政風單位不能採取有效積極作為時，防貪業務也就沒有什麼意義，因為防貪業務較屬於內部的行政作為。
- Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？
- C5：雙軌制的設計，會影響到機關執行肅貪業務的成效，尤其是首長的個人因素，包括人情包袱，選舉考量都有。
- Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？
- C6：會影響人事作業的派補，之前南投縣曾有多名鄉鎮公所主任懸缺甚久未派補，造成兼辦情形，影響政風工作的推動，中央應可適度授權將層級較低的鄉鎮市公所主任派補，授權由縣政府政風室主任派任。
- Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？
- C7：目前成效良好，但如果政風案件構成法辦要件齊全，應可將貪瀆案件逕移檢察單位偵辦，以加速偵辦的進度。
- Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- C8：會受影響，調卷要經過首長的同意，也容易造成洩密，至於訪談部分，大部分訪談前都會先行溝通，取得對方信任並適度說明處理的作為方式。

- Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？
- C9：個人看法影響不大，政風工作項目雖然繁多細瑣，但要分輕重緩急，原則上應以肅貪為重，而無法兼顧每一項目，如能兼顧的話，可能會影響工作成效。
- Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評 比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？
- C10：此作業要點表象上將政風工作數據化，但未必是絕對標準，因為項目眾多繁雜，可能會衝擊到肅貪工作。
- Q11：政風室的功不可沒能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）
- C11：首長的影響如前述，代表會透過監督權向首長施壓，首長再向政風單位施壓，造成互相牽制的現象，至於輿論影響則不大。
- Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？
- C12：目前肅貪績效良。精進查處技巧，以提昇肅貪績效。

#### 訪談紀錄四

代號：D

訪談時間：93年10月28日下午3時

地點：政風室辦公室

#### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

D1：由於設於機關內部，基本上成效有限，肅貪功能可適度發揮，但有其局限。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

D2：因機關環境特性及個人條件，經驗而有差異性存在，亦即機關環境複雜，則無法負荷。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

D3：隸屬於監察院，而且應獨立於外部，如監察院審計部派駐於各地審計室的設置。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

D4：目前體制設計以防貪為主，肅貪為輔。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

D5：成效有限，設於機關內部為具有阻力之原因，另一障礙之處，為機關首長，如果首長不正派或不支持的話。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風

工作有無影響，你的建議為何？

D6：應可參照人事及主計單位他們對人事的授權，目前的人事任免方式有點不合常態，如七職等或五職等以下可授權。

Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？

D7：政風單位設於機關內部是外界不願意把檢舉資料交給政風單位的原因，他們擔心政風單位會包庇，所以資料願意交給檢調單位比較放心。

Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？

D8：成效有具侷限性，至於困難為會辦案件跳過政風室，或故意不讓你知道，克服之道為全憑個人於機關中人脈交情。

Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密線護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

D9：公務機密由政風室辦理感覺上還好，至於安全防護應由總務單位辦理為宜，這二項工作個人認為會排擠到整體廉政工作成效。

Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？

D10：政風工作的效果，不能完全以量化及數據來代替。

Q11：政風室的功不可沒能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

D11：首長、民意代表、輿論、預算及人力這些環境因素都會影響到政風室功能的發揮。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

D12：績效有待加強。

## 訪談紀錄五

代號：E

訪談時間：93年10月26日下午3時30分

地點：縣政府政風室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

E1：目前成效尚可。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

E2：目前業務繁雜，應朝精純化為主，亦即以肅貪業務為主軸，其他如安全防護或公務機密維護工作，應可交由行政單位辦理。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

E3：隸屬層級愈高愈好，行政院及監察院均可，但以監察院的性質與朝整合方向，成立專責廉政的機關為首要。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

E4：防貪應要求有效，防貪重於肅貪。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

E5：政風單位只要秉持公正，依法行政，以不徇私立場來執行肅貪業務，首長應當會支持。但如涉及機關首長或其親信，難免會有阻力及障礙。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，

- 所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？
- E6：目前中央集權式的人事制度優點為公平，統一控管統籌全國人力，缺點為容易流於個人私利，但此一作為對推動政風工作當然有影響，未來應可適度授權，如層級較低的政風人員，授權由縣府政風主任決定即可。
- Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？
- E7：由於政風單位目前無司法警察權，維持目前運作的模式是必要的。成效尚可。
- Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- E8：執行過程中無遭遇到困難。
- Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？
- E9：政風工作應朝向業務單純化，以肅貪、防貪為主。把人力用在政風工作上。況且目前人力不足，且辦理安全防護及機密維護工作專業性不夠。
- Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？
- E10：有一客觀標準，但各機關環境特性不一，用一體適用於全國各機關有些困難度。政風單位要專業化，如審計單位的稽核作為。目前的評比要點項目太多，應挑重點的工作項目即可。

Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？  
（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

E11：首長-支持的話，應可發揮功能。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

E12：尚有提升績效的空間，將來應提高專業素養。

## 訪談紀錄六

代號：F

訪談時間：93 年 10 月 29 日上午 11 時

地 點：政風室辦公室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

F1：政風室設於機關內應有辦理肅貪業務時，成效無法很理想。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

F2：目前鄉鎮公所政風室僅編制一人，甚至有身兼兩鄉鎮公所政風業務者，業務當然無法發揮功能，例如本機關之採購案無法每案兼辦，無法掌握機關員工動態，與機關員工互動有限等。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

F3：法務部。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

F4：政風機關組織功能應定位在防貪。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

F5：無意見。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風

工作有無影響，你的建議為何？

F6：無意見。

Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？

F7：無意見。

Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？

F8：政風單位無司法警察權執行肅貪工作績效當然不彰，目前尚未遇到困難。

Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

F9：政風應著重於肅貪與防貪業務，一人單位之政風人員須十項全能，樣樣精通，什麼事都得管之公務員，個人認為政風人員不是萬能者，機關安全及公務機密業務應排除於政風業務之外。

Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？

F10：績效掛帥環境下，無法呈現整體廉政工作績效。

Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

F11：人力不足無法完全發揮政風業務功能。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

F12：政風人員於鄉鎮公所內基於不願得罪他人之因素，肅

貪績效不盡理想，防貪績效尚可。

### 訪談紀錄七

代號：G

訪談時間：93年11月1日上午10時30分

地點：政風室辦公室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

G1：鄉鎮市公所工程最容易發生問題，但從資料整理分析到成案，要以目前一個人的單位要辦理的話，的確有困難，如果是兼辦的話，那問題更大，一般檢舉反映貪瀆案件，通常都是以分贓不均，過份要求居多，非迫不得已，不會隨便出手，這是屬於成熟的貪瀆案件，因此要選擇重點的項目來做。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

G2：以一個人有限的時間及人力，要應付處理所有的政風工作，實在有困難。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

G3：政風司目前層級實在太低，個人理論上贊成提昇層級。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

G4：肅貪工作是一項大工程，也是一項除惡的工作，偵辦過程要花費很多心力、時間，而防貪是平時推動的工作，

較為表面化，一個人要同時發揮肅貪及防貪功能有其困難度，但肅貪工作績效外人較能明顯感受到政風室的功能。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

G5：阻力與障礙是有的，但這是技術性的問題，政風人員辦理肅貪業務時要圓融分寸拿捏恰當，平時要融入機關，與同仁打成一片，所謂同流而不合污，與首長的關係要若即若離，擔任監督首長、制衡機關的角色，避免大家都肆無忌憚，有嚇阻的功能存在。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？

G6：這樣的人事制度是不合理的，因為政風司並不瞭解基層人員實際狀況，工作能力及品德操守等，卻要來發佈核定你的人事派令，建議應該將人事權下放，授權由縣府政風室主任來核定，另外在分發機關時，應該將個人所學（專長）與分發機關相結合。

Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？

G7：政風單位將來如有屬於自己的「廉政署」組織，則更為理想，畢竟調查單位是外機關，程序上多了一道手續，而且還要掛號排隊配合調查單位偵辦。

Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？

G8：執行過程中，碰到的困難並不大，惟執行上要注意技巧，

分寸拿捏得當，平時要融入機關中。

Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

G9：政風單位為一幕僚單位，其扮演的功能主要為監督，制衡及輔助角色，對於安全防護及公務機密工作應回歸由機關總務單位執行，政風單位負責監督，輔助即可，且該二項工作與廉政並不相關。

Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？

G10：這樣的作業要點與整體廉政工作績效並無直接關係，且訂定時基層人員並沒有實際參與，至於其評比內容，擾人的項目應作限制。

Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

G11：都有影響。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

G12：績效有限，政風人員角色的扮演是參與，而不是干預，選擇重點關鍵的工作來執行，執行過程要注意同仁的感受，感受到政風人員在關心他，以取得同仁的認同。

## 訪談紀錄八

代號：H

訪談時間：93年10月27日上午11時20分

地點：政風室辦公室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

H1：成效尚可，可發揮適度功能

基本上，政風室設於機關內部，有嚇阻的功能。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

H2：目前政風室業務繁雜，一個人無法應付。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

H3：目前層級太低，將來隸屬於監察院較適宜，或將法務部政風司提升為政風局亦可行。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

H4：應以肅貪為重，而目前所執行的防貪措施並不是很有效果，太重視書面資料且太雜，無法彰顯政風單位的功能，發揮預期效果。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

H5：成效有限，阻力及障礙在於首長為民選產生。有人情包袱，選舉考量因素，偵辦肅貪業務時會考慮到首長的想法及看法。

- Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？
- H6：各有利弊，見仁見智，維持目前作法，但對於非主管承辦人員應可授權，由主管機關核定即可。
- Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？
- H7：限於政風單位沒有司法警察權，成效有限。
- Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- H8：尚未遇到困難，惟可增加行政調查權（含調卷）。
- Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密線護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？
- H9：安全防護及機密維護工作應回歸至行政單位辦理，由於必須抽調人力及時間辦理，會影響工作或成效。
- Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？
- H10：評比項目太多、太細，以數量化、數字來評定一個機關政風存在的價值，覺得蠻奇怪的，況且數據無法與存在的價值等同論之。
- Q11：政風室的功不可沒能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）
- H11：上述因素都會有影響。
- Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效

如何？應如何提升？

H12：尚待努力，因為有許多因素的干擾。

訪談紀錄九

代號：I

訪談時間：93年11月5日上午10時

地點：政風室辦公室

訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

I1：成效良好，可發揮肅貪功能。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

I2：以一個人有限的人力、時間、實在無法應付及發揮功能。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

I3：目前層級太低，且又無司法警察權，如可修法，以隸屬於總統府及監察院為佳。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

I4：肅貪及防貪並重，但應透過查處的作法，找出弊端所在，再採取防範措施，較具成效，二者有連帶關係。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

I5：成效尚可，但有阻力及障礙，政風人事應維持一條鞭系統。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，

- 所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？
- I6：適度授權，由縣政府政風室主任核定，以便權責相符。
- Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？
- I7：成效尚可。
- Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- I8：如果首長支持的話，應該不會有困難。
- Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？
- I9：安全防護回歸由總務單位辦理，而且目前總務單立也有此項業務，避免業務重疊及造成錯覺，況且政風人力也不允許，會影響整體廉政工作成效。
- Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？
- I10：評比要點過於重視文書作業及表面數字，且以一個人的單位很難面面俱到，建議應置重點於工程抽（查）驗，且與百姓關係較重要的業務為主。
- Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）
- I11：一為上級評比作業要點，二為政風人員個人工作態度及專業素養，三為機關的環境。
- Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效

如何？應如何提升？

I12：績效尚可。

訪談紀錄十

代號：J

訪談時間：93年10月27日上午10時

地點：政風室辦公室

訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

J1：政風室設於機關內部，經費運作均受限於首長，辦理肅貪業務時，有其困難度，如涉及首長本人，那更不用說，相反地如果首長重視的話，應可發揮功能，設於機關內部至少可發揮嚇阻功能。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

J2：政風單位一方面要配合機關環境的需求另一方面，要應付上一級政風機構績效要求，以目前一個人的人力實在很困難，政風室應該著重於重要及重點幾項工作可即可，不必每項工作都做，有些政風工作在某些機關中並不適合實行，如飲宴應酬。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

J3：目前政風司層級實在太低，應可比照人事、主計系統，成立一個機關如行政院、人事行政局、行政院主計處等，

至於隸屬於哪一個機關層級則可研究。

- Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？
- J4：預防重於查處，預防工作著重在平時的推動，查處發生時，即應全力偵辦。
- Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？
- J5：上一級政風機構應與機關首長多溝通，由於兩者要求不同，有時甚至扞格不入，造成阻力及障礙。
- Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式今導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？
- J6：見仁見智，各有優缺點，但是可以研究由政風司決定可建立任期制，統一控管人力調配，缺點為影響行政效率。
- Q7、請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？
- J7：政風單位目前沒有司法警察權，所以必須將案件移送調查單位，但如果構成法辦要件齊全的話，應可以縣級單位層級逕移檢察單位，少一道程序。
- Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- J8：首長支持的話，應可順利推動執行，至於其他業務單位人員則可透過溝通方式，以協助幫忙同仁的立場來克服。
- Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

- J9：有關安全維護及公務機密維護工作應回歸由行政單位主辦，政風室站在協辦的立場協助辦理即可，如資訊安全稽核，機密維護由研考者來執行，政風室注意外力介入及危害破壞事件即可。
- Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？
- J10：目前所訂的評比作業要點太繁雜，應該針對機關特性來實施，上級只要訂定原則及工作項目即可，至於細目則授權所屬單位自行訂定。且該點書面資料太多，無法呈現整體廉政工作。
- Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）
- J11：首長、民意代表、輿論、預算及人力等均會有影響，政風人員為機關的一分子，長期與同仁朝夕相處，難免有人情壓力包袱，但是當事人的判斷也很重要。
- Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？
- J12：績效有待提昇。

## 訪談紀錄十一

代號：K

訪談時間：93年11月3日下午3時30分

地點：政風室辦公室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

K1：設於內部，肅貪功能受到首長的限制，因此以發揮嚇阻及防貪功能為大，另一原因為法源不足，未具有司法警察身份，是二大主因。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

K2：一個人的時間及力量有限，要應付所有政風工作繁雜項目，實在有其困難。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

K3：隸屬層級愈高愈好，至少也要院級以上，才能有效發揮功能，政風司目前為法務部的幕僚單位，人力及經費均受限於部長，不是很理想。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

K4：目前應以防貪為主，肅貪為輔，因為肅貪法源不足，所製作的訪談記錄僅屬告發性質。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

K5：阻力及障礙是有的，其原因一為首長行政監督，一為上

級的業務監督，如遇到涉案對象為首長或其親信人員，產生阻力及障礙，但如證據齊全，還是要依法辦理。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？

K6：對於較低職等的非主管人員，可研究適度下放。

Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？

K7：政風單位站在第一線從事線索發掘的人員，對於所移送的政風案件，調查單位往往不會主動告知偵辦進度情形，因此建請上級建立兩方溝通協調機制，將政風單位所移送的政風案件，由法務部追蹤列管，並主動告知政風單位。

Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？

K8：法源不足，績效受到限制，政風人員，人力單薄，總不會拿磚頭砸自己的腳，執行過程中會受到困難，例如過去因某首長的親信涉及不法案件，政風單位欲調卷瞭解時，卻無故遭到首長積壓，如此情況下，政風人員還是要依法向上級反應。

Q9、請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密線護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

K9：安全防護與機密維護這兩項工作，對整體廉政工作並無直接加分效果，加上目前政風室人力僅一個人，應該正本清源集中全力於肅貪、防貪上，而將該二項工作回歸

予行政政單位辦理。

Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？

K10：評比的實施可促進政風單位向前的動力，惟應作部分的調整，做有效、正確的事。績效評比並無法呈現整體廉政績效，首長與上級政風機構對績效的看法，有如兩個同心圓，彼此只有部分的交集，兩者是站在不同面向及角度來看績效問題，因此會有出入。例如今天我跟業務單位協調某項工作，對促進機關整體和諧有幫助，但在上一級政風機構卻不核分無績效，又如陳報政風查處資料是屬於機密資料，首長及行政單位並不知道你作了多少事，一個是行政角度，一個是政風角度，有甘侍奉二個公婆，二者若要兼顧，常會順了姑意逆了嫂意。

Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

K11：都有可能，但以首長最直接，最重要，因為首長可以給你經費、人力等奧援，有了首長的支持，等於成功了一半，但民代及輿論也要兼顧，政風室要瞭解大環境，兼顧各面向，見樹又見林。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

K12：個人到任不久，不便評論。

政風工作是一門藝術，一方面要盡守本份，站穩立場，在法律授權之下執行政風工作，對外則要圓融，方圓之間的拿捏則為高度的技巧，有時須視個案而定，因勢利導隨機應變。政風工作彷彿如佛陀所言：「我若良醫，因病與藥，汝若不服，過不在醫，我若善導，導之善路，汝若不行，咎不在導」這是政風工作的原則，應盡到告

知教導同仁的義務避免誤觸法網。

## 訪談紀錄十二

代號：L

訪談時間：93年11月8日下午三時

地點：政風室辦公室

## 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

L1：政風室設於機關內部，最瞭解機關業務作業流程方式，知道弊端在哪裏，所以理論上成效應該不錯，但實際上目前可以發揮部分肅貪功能。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

L2：編制小的鄉鎮一個人還可以應付，但大一點的鎮或市，則無法應付及發揮功能。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

L3：以新加坡及香港為例，以隸屬於總統府及行政院為佳。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

L4：防貪為主，肅貪為輔，肅貪應以檢調單位為主體，政風單位配合辦案即可。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

L5：雙軌制的優點可以防止機關首長腐化，制衡機關但因

處於機關內部，容易造成政風人員角色的衝突與混淆，這是政風人員心中的痛，嚴重的話可能會精神分裂，對照調查單位每偵辦重大貪瀆弊案，會頒發績效獎金，政風單位偵辦貪瀆案件後，卻只能以無名英雄自居，同時必須受工作艱熬與心理負荷雙重壓力，這是外人所無法瞭解的。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？

L6：政風司主導所有人事案件的任免遷調，對推動政風工作產生一定影響力，建議鄉鎮公所政風室八等主任應該授權由縣政府政風室主任來核定。

Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？

L7：讓政風單位具有司法警察權，直接偵辦貪瀆案件，不用再透過調查單位，因為調查單位不會比我們更瞭解機關弊端所在及行政作業流程，另外調查人員涉入地方事務太深，容易洩密。此外也將主計系統也納入，因為所有經費的核銷，都要經過主計單位審核，只要掌握不法帳冊，就容易成案。

Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？

L8：約談調卷會遭遇到困難，因此時效上會受到延誤，甚至讓涉案人有機會消滅證物，減少成案的機率，如能賦予政風人員有司法警察權，正可彌補此缺陷，並提昇肅貪績效。

- Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？
- L9：依據事務管理規則及文書作業規則，安全防護及公務機密應回歸由總務及研考單位負責，這兩項工作會排擠到其他廉政工作的推動，所以有負面影響，另一方面人力也有限，建議政本清源應予修法，不要再疊床架屋。
- Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？
- L10：評比作業要點還算公正、客觀，可以部分呈現整體廉政工作績效，像有時首長要政風單位辦理非政風業務，如研究發展計畫等，這些都無法呈現廉政績效。
- Q11：政風室的功不可沒能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）
- L11：首長的觀念很重要，人格特質會影響行為模式，次為預算、人力、再其次為民代及輿論。
- Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？
- L12：績效尚可，鄉鎮公所單獨辦理肅貪案件，承受壓力很大，上級奧援也不夠，建議將政風單位獨立出來，成立專責的肅貪機構-廉政署，這需要政府的決心，人民的共識及民代的支持，三方面共同努力，才能成功。

### 訪談紀錄十三

代號：M

訪談時間：93年10月21日下午16時50分

地點：政風室辦公室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

M1：設於機關內部的政風室，由於首長的因素，辦理肅貪業務時成效往往會大打折扣，發揮肅貪功能有限。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

M2：以目前大部分的公所編制均為一個人，要辦理肅貪、防貪及其他行政業務，實在有力有未逮之感。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

M3：如在五權架構下，政風單位以隸屬監察院為宜，但如調整為三權分立架構之下，則以隸屬法務部為宜。目前政風司的層級實際太低，在肅貪溝通協調上較易遇到阻力。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

M4：辦理肅貪工作是外界對政風機構的期待，也是最能彰顯政風績效的業務，因此應以肅貪為重，以肅貪帶動防貪方式，並配合法紀教育宣導。

Q5、請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？

M5：肅貪成效大打折扣，由於政風室人員的薪水領之於機

關，又為機關首長的幕僚，但設計上卻為「雙軌制」領導體制，兼受縣政府政風室的指揮監督，是造成目前阻力及障礙的原因。

Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？

M6：影響行政效率，目前地方制度法已頒布實施，有關層級較低的人事任免應逐級授權，分層責責，而不必層層管制。

Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？

M7：由於政風單位司法警察權，所以維持目前的合作模式。成效上尚可。

Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？

M8：調卷是偵辦貪瀆要件的第一步工作，如果調不到卷宗，接著下面偵辦進度更不用談，但調卷容易受到首長的扣壓，而停擺影響肅貪工作績效，所以許多的政風同仁都憑個人關係，各憑本事透過非正式管道，取得所需要的資料，這是不正常的。

Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

M9：依據事務管理規則，有關機關安全防護及公務機密工作，應可由行政室負責，政風單位因人力不足，以協辦立場辦理即可，由於必須抽調部分人力與時間，所以對於整

體廉政工作成效是有影響的。

Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？

M10：目前績效評比作業要點並不恰當，因為每一個機關環境特性並不一樣，要全國各機關一體適用，所以應可修正為依年度工作計畫及機關環境特性加以評比即可，並可逐級授權，因此它並無法呈現整體廉政工作績效。

Q11：政風室的功不可沒能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

M11：鄉鎮市公所政風室的功能會受到首長及鄉(鎮、市)民代表會的影響。政風室均為主任一個人，要負責肅貪、防貪及其他行政業務工作，會略顯吃力。公所預算因為要代表會通過，所以會受其影響，另外也會受到代表的關說請託。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

M12：目前依政風司所頒的績效評比作業要點，防貪比率占 70%，肅貪比率占 30%，造成各鄉鎮市公所，大家均以防貪為重，而不願去執行會得罪人的肅貪工作，現階段為改善外界的觀感及提昇整體政風工作的績效，應以肅貪帶動防貪，以肅貪為主，防貪為輔。

## 訪談紀錄十四

代號：N

訪談時間：93年10月21日下午16時

地點：政風室辦公室

### 訪談題綱

Q1：請問，你認為設於機關內部的政風室在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

N1：由於政風機構屬「雙軌制」領導體制，偵辦貪瀆案件時要注意技巧，外圓而內方，如能像調查處站一樣屬單一領導體制，則更理想，調查處站辦完貪瀆案件之後，可以拍拍屁股走人，可是政風單位不一樣，辦完案之後，還必須留在原機關內，與同仁相處。

Q2：請問，你認為目前政風室編制大部分均為一個人單位，是否可以應付公所複雜的組織境及發揮功能？

N2：以一個人的力量要推動所有肅貪、反貪及防貪業務，的確有點吃力，但只要首長支持重視的話，應該是可以發揮功能。

Q3：請問，你認為政風單位應該隸屬於哪一個層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他），較能有效發揮肅貪及防貪功能？

N3：第一為監察院及總統府，第二為行政院，第三為法務部。

Q4：請問，你認為目前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪，或肅貪、防貪並重？

N4：現階段應以防貪為主，肅貪為輔。防貪工作是平時就要推動的工作，肅貪工作的偵辦應以罪大惡極為主要對象，偵辦貪污案件，應考慮其犯罪原因及動機。

Q5：請問，你認為政風單位在目前「雙軌制」領導體制下，

- 執行肅貪業務成效如何？有無阻力及障礙之處？
- N5：政風室人員的薪水是向機關領取，政風室的預算則要受代表會的掌控，但是業務上卻要服從「一條鞭」系統，上一級政風機構的指揮監督，這是兩軌制困難所在，所以有阻力與障礙是在所難免，因此執行上要外圓內方，拿捏分寸，如果能夠像調查處站一樣獨立於外部最理想，因此只要首長支持的話，就都好辦，但政風人員偵辦案件之後，還必須留在機關內與同仁互動，這是困難之處。
- Q6：請問，你認為目前政風機構體系在中央集權式領導下，所有人事任免遷調均由法務部政風司決定，對推動政風工作有無影響，你的建議為何？
- N6：目前以維持現狀為宜，以避免首長任用自己人，失去公正、客觀立場，但如果能祛除個人私心，適度授權是可以考慮的方向。
- Q7：請問，你認為目前「檢察單位、調查單位、政風單位」合作偵辦貪瀆案件模式（亦即由政風單位發掘移送，調查單位偵查蒐證，檢察單位起訴。）成效如何？你的建議為何？
- N7：如果罪證確鑿構成案件齊全，政風單位應該可以將案件直接移送地檢署偵辦，不用再透過調查單位，另外地檢署可以指揮調查單位，卻不能指揮政風人員，政風單位限於無司法警察身份，在角色扮演上為協辦角色。
- Q8：請問，你認為政風單位在無司法警察權之下，執行肅貪工作績效如何？執行過程中會遭遇到哪些困難？你如何克服？
- N8：只要首長支持的話，就容易推動。技巧上要外圓內方，至於克服之道，要依個案論定。肅貪工作要情、理、法兼顧。
- Q9：請問，你對於政風室在機關中除須執行肅貪及防貪業務

外，尚須協調相關單位辦理安全維護及公務機密維護工作，你的看法如何？對於體廉政工作成效有無影響？

N9：機關安全維護及公務機密維護工作應以行政單位為主，政風室為輔，分清主體與客體，彼此溝通協調相輔相成，做的好對整體 廉政工作是有正面的幫助，另外限於人力因素及「政風機構人員設置條例」規定，只能以協辦立場協助。

Q10：請問，你對於政風司目前所訂頒實施之「政風機構績評比作業要點」看法如何？是否可以呈現整體廉政工作績效？

N10：績效評比有相互激勵，引導作用，因為人總是有惰性，如果沒有績效評比，大家可能就都不做，但績效評比並不代表一切，也就是說，第一名並不代表所有政風工作的成功，該會發生的政風案件，它還是會發生，只是發生政風案件後，你盡了力沒有，檢討起來較無責任而已。

Q11：政風室的功能發揮可能會受到那些環境因素的影響？（如首長、民代表、輿論、預算、人力等）

N11：基層鄉鎮市公所政風人力長期以來一直不足，加上上級政風司對人事權一直未下放，造成許多兼辦現象，影響政風工作的推動，建議應可再靈活些。

Q12：請問，你認為整體鄉（鎮、市）公所肅貪及防貪績效如何？應如何提升？

N12：整體肅貪及防貪工作尚有很大的進步空間，這一部分需靠縣政府政風室的指導作為加以提昇，例如舉辦觀摩及專題教育演講方式，激勵同仁工作意願，以帶動整體工作的進步。



# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：國立空中大學，民 88。
- 宋筱元，《肅貪機構與貪汙之防制》，五南圖書出版公司。民 78。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯等合著，《行政學（二）》。台北：空中大學用書，民 91.2。
- 吳秉恩，《組織行為學》。台北：華泰書局，民 82。
- 金維新，《反腐敗論析》。上海：人民出版社，民 85。
- 胡夢鯨，《成人教育學理論與模型－國中補校文科教學的一項質性研究》。台北：師大師苑，民 87。
- 陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 91。
- 郭俊麟，《新加坡的政治領袖與政治領導》。台北：生智出版社，民 87。
- 梁國慶編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》。北京：人民法院出版社，民 89。
- 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 89。
- 彭文賢，《組織結構》。台北：三民書局，民 85。
- 楊永年，《警察組織剖析》。桃園龜山：中央警察大學，民 87。
- 楊書文、陳正云，《中外職務經濟罪案實錄》。北京：法律出版社，民 86。
- 聶振光、呂銳鋒、曾映明合著，《香港廉政》。中華書局（香港），民 81。
- 香港廉政公署，《廉政》。香港：廉政公署，1997。

## 二、期刊

- 鄭善印，〈直轄市警察局長之任免若由地方行政首長掌控，對警察「指揮監督制度」可能產生之影響〉，《警學叢刊》，第 25 卷，第 2 期，民 83.12，頁 273-280。
- 黃臺生，〈人事一條鞭管理體制的挑戰與回應：組織法制變革的觀點〉，《人事行政》，第 131 期，民 89.3。
- 楊永年，〈警察組織績效評估〉，《警學叢刊》，第 28 卷，第 1 期，民 86.7，頁 171。
- 張家洋，我國行政機關組織法制的理論與實際研究報告，民 76，頁 45-46。
- 黃武次，〈貪瀆犯罪法例之比較〉，臺灣高等法院研究報告，民 76，頁 251。
- 宋筱元，〈香港肅貪機構及其經驗〉，《警政學報》，台北：警察專科學校，民 78.6，第 15 期，頁 322-326。

## 三、論文

- 張光志，〈彰化縣政風體系之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91。
- 李世明，〈我國肅貪組織結構功能之研究〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，民 91。
- 田國興，〈我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析〉，碩士論文，成功大學政治經濟研究所，民 91。
- 陳書樂，〈我國政風機構功能與人員角色之研究〉，碩士論文，政治大學行政管理研究所專班，民 91。
- 宋昭德，〈二元權威組織獨立性之研究—我國政風機構的分析〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系在職專班，民 91。

- 翁源燦，〈政風機構防制貪污之研究〉，碩士論文，文化大學中山學術研究所，民 89。
- 梁毓怡，〈公部門目標管理應用之認知研究－以中部地區政風組織為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 93.6。
- 詹政曇，〈法務部政風體系肅貪策略之研究〉，碩士論文，東海大學公共行政碩士在職專班，民 92。
- 磨天相，〈民選公職人員貪腐問題與防治策略之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士專班，民 92。
- 林福成，〈政風機構人員角色衝突與組織承若之關係〉，中山大學中山學術研究所碩士論文，民 90.6。
- 羅仕郎，〈我國政風人員工作滿足感之研究〉，碩士論文，國立台北大學企業管理系碩士在職專班，民 90。
- 黃成琪，〈我國公務人員貪污問題與防制策略之研究〉，博士論文，文化中山學術研究所，民 89。

#### 四、文件

- 內政部編印，《地方制度法規彙編》，民 89.2。
- 南投縣政府編印，《南投縣政府職員暨所屬機關學校主管人員通訊錄》，民 93.3。
- 立法院秘書處編印，《立法院公報》，台北，第 81 卷 45 期，民 81。
- 法務部政風司編印，《政風工作法規彙編》，民 85.6。
- 臺灣南投地方法院檢察署起訴書，民 89，偵字第 2884、3340、4222 號。
- 行政院秘書處編印，《事務管理手冊》，民 90.4。
- 監察院 90 年 2 月 9 日（90）院台內字第 9011900032 號函及糾正案文。

南投縣政府政風室編印，《南投縣九十二年政風工作年終檢討會》，93.1。

法務部政風司編印，《政風查處工作手冊》，民 90.9。

## 五、報紙

《聯合報》，92.6.20.，版 8。

《中國時報》，〈政風人員製作之文書，在刑事訴訟法之效力〉，民 83.7.14，版 8。

## 六、網路

南投市公所網站 <http://www.ntc.gov.tw>。

法務部全球資訊網 <http://www.moj.gov.tw>。

法務部政風司網站 <http://www.moj.gov.tw/ethics>。

## 貳、西文部分

### ( I ) Books

Lawrence, P.R., and J.W. Lorsch, “Development Organizations : Diagnosis and Action,” MA : Addison-Wesley, 1969.

Kast, F. E. and J. E. Rosenzweig, *Organization and Management*. N Y: McGraw—Hill, 1985.

Robbins, Stephen P., *Organization Theory : The Structure and Design of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1983.

### ( II ) Periodicals

- Bayley, David H., "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *The Western Political Quarterly*, Vol.XIX, No.4, 1966, pp.724-726.
- Jon, S.T. Quash, " Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries : A Comparative Analysis of Their Anti- Corruption Strategies," *Journal of Southeast Asian Studies* ,1982,p.175.