

# 第一章 緒論

端正政風，檢肅貪瀆是政府重要的施政目標，也是提昇國家競爭力指標，若能落實肅貪工作，則對社會有淨化作用，更能提昇政府廉能形象。公務員執行職務都要有依法行政的觀念，建立公務員良好的形象，才能獲得百姓的信任，進而建立廉能政府。縣政府因業務與民眾權益息息相關，牽涉到許多法律問題，如今民主開放的社會，人民意識抬頭，公務員執行公務更要戒慎恐懼，執行業務更要正確、公正，依照法令，不得有請託或關說事件，更不能利用職務要求期約或收受賄賂等，如有違反，就可能觸犯貪污、瀆職之罪。

根據 OPEN 週刊於西元二〇〇三年七月針對台灣全國民眾進行「貪瀆共和國紅包大調查」的結果，竟有八十七萬民眾近二年送過紅包，有高達 56.7% 民眾認為在台灣送紅包，辦事更方便，官員政治清廉度僅 52.1%，其中營建官員、教育人員、民意代表最愛收紅包，此一調查，顯示貪污腐敗的紅包文化，不僅存在於政府機關，這股「送紅包走後門的歪風，已經從政府機關延燒到民間，幾乎淪為全民運動」之虞。<sup>1</sup>

學者葉若德(H.S. Alatas)由貪腐行為對政治體系所造成的影響彙整出九大效應：一、貪腐行為若未加以抑制，將會產生惡性擴張效應。二、貪污行為具有連鎖作用，貪腐核心間互蒙其利，將會引發其他貪腐核心的聚集，形成群聚堆積效應。三、貪腐行為所產生的便利性，將造成財貨或服務的差別供輸效應。四、因

---

<sup>1</sup> 《OPEN 週刊》，民 92，07，頁 15。

貪腐而使某些價值或目標遭替換，進而排擠某些可能的備選方案，產生潛在排擠效應。五、貪腐行為積非成是，習以為常後，將使社會良善價值變質，出現質變效應。六、在生活型態上展示貪腐所獲財富，易誤導社會大眾認為貪污是致富捷徑，而引起他人效尤，造成示範效應。七、貪腐行為所堆積的後遺症是逐漸累進的，當發病時，病因已存在，此即累進衍生效應。八、貪腐者自我強化貪腐行為的內在動機，將心思集中在如何成功貪污，若貪腐的結果與權力的增加有關，則有催化作用，造成政治上常見的「絕對的權力、絕對腐化」現象，此即是自我中心效應的結果。九、貪腐行為經由惡性擴張效應與累進衍生效應後，會塑造某些不良的社會生態氣候，且無法收拾，形成漸層昇高效應。<sup>2</sup>

縣市長選舉競爭非常激烈，往往花費浩大，當選後利用各種機會回收，如果涉及不法，首當其衝的是政風人員，一方面要執行肅貪工作，一方面是面對涉案對象是自己的長官時，肅貪工作就會碰到困境，特別是在政治生態及選風不良的情況下，更彰顯政風機構發揮肅貪功能的重要性。如彰化縣民國八十八年至民國八十九年間鄉鎮(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，就佔有四成六比例。<sup>3</sup>使縣政府政風工作更具挑戰性。縣府涉及貪瀆不法案亦時有所聞，如彰化縣建設局某員工處理高速公路兩側違規廣告物工程遭起訴案，彰化縣鹿港鎮長黃某工程採購弊案等。

政治之隆污關係民心向背，國家興盛存亡，政府當局如果忽

---

<sup>2</sup>彭錦鵬，〈文官體制之比較研究〉，台北：中央研究院歐美研究所，民 85，頁 265-268。

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

視貪腐問題的嚴重性而任其蔓延，將無以收攬民心，造成國政衰敗，甚至丟了政權。尤其在民主化的今天，百姓最痛恨貪腐，輕者導致政權輪替，重者置國家於萬劫不復之地，貪腐問題是一歷史久遠的社會病態行為，防治消彌貪腐行為雖受政治、文化、社會、經濟、法律等因素影響，但肅貪工作是否有效，要看政府有沒有正視貪腐的嚴重性，進而提出解決辦法。

貪污是人類最可怕與最原始的劣根性之一，根據心理學家的研究，認為人類對食、色與財物的貪婪屬於同一類型的慾望，如果以不正當手段，違法貪圖不義或非份之財，那便後果嚴重，必須受到制裁與報應，才能維護社會的公平正義，就是使貪瀆受到遏止，澄清吏治，以奠定國家長治久安的基礎。以下本章將分研究動機、研究問題與目的、研究方法、研究架構、研究範圍等五個章節加以論述。

## 第一節 研究動機

我國近年來積極推行政治革新整頓政風，並先後提出行政革新方案及肅貪行動方案，期望端正政風檢肅貪瀆來建立廉能政府，但如今政風敗壞，貪污問題依然嚴重，地方、中央官員逐漸擴及民選公職人員，地方行政首長、國會議員、黑金氾濫，影響社會治安與民主法治發展，侵蝕經濟發展成果。政府公權力不彰，而人民對政府逐漸失去信心，目前我國業已躋身開發國家之林，「掃除黑金、肅清貪瀆」成為全民殷盼，依據世界透明組織民國九十年公佈之「二〇〇一年國家施政清廉度報告」受評鑑之九十一個國家中，我國施政清廉度名列第二十八位，而依照組織發表之國家清廉排名前二十名國家，與「瑞士管理發展學院」所

發表「二〇〇一年國家競爭力報告」位居前二十名者，相互比較，發現其重複之比例竟高達十八個國家，可知，清廉度愈高之國家，其國家競爭力愈強，同時國民所得亦愈高。<sup>4</sup>

彰化縣全縣有眾多之機關學校，彰化縣政府設有 12 局 6 室，分別是民政、財政、建設、教育、工務、水利資源、觀光旅遊、農業、社會、地政、勞工、新聞等十二局，行政、計畫、人事、主計、政風、法制等六室，警察、消防、衛生、環保、文化、稅捐稽徵等六局處所屬機關，動物防疫所、26 個戶政事務所、8 個地政所、215 個國民中小學，全縣公教人員編制總員額共有 17,477 人，<sup>5</sup>涉及弊案，計有建設局 O 某不當處理高速公路兩側違規廣告工程遭起訴，消防局辦理車輛採購案承辦員涉及交貨點驗不實被判刑，文化局辦理周邊景觀及植栽綠化工程，設計預算書單價偏高及浮報施作數量，怠於訪查及採預防措施，遭致損失公帑數十萬元弊案，地政局測量隊長涉浮報出差費遭起訴案，員林鎮公所主管涉不法索賄遭具體求刑案。鹿港鎮公所鎮長黃某因該公所經辦工程涉收取回扣遭起訴案，涉案類別以辦理工程招標案件及採購案件居多，根據彰化縣政府政風室民國九十三年及民國九十四年結果統計結果，民國九十三年彰化縣政府政風室計發掘移送貪瀆線索計 12 案，起訴 3 案，民國九十四年計辦理貪瀆案件移送起訴 19 案，整體而言，貪污情形堪稱嚴重。

地方制度法於民國八十八年一月二十五日公布施行，縣市政府的組織職權因而擴張，業務趨向多元化，政風機構之政風工作

---

<sup>4</sup>國際透明組織(Transparency International 簡稱 TI)，〈2001 年國家施政清廉度報告〉，民 90。

<sup>5</sup>彰化縣政府全球資訊網，<http://www.chcg.gov.tw/index.asp>。

亦隨之增加，地制法實施後縣政府各業務單位的組織職權獲得大幅改善，惟獨政風機構組織職權依舊，人員不足無法因應實際業務需要，面對縣政府每年百億元工程招標及採購案件的把關，防止任何貪瀆案件發生，除積極發掘貪瀆不法案件外，更應將貪污者移送法辦，建立清廉的政治，政風機構扮演著極為吃重的角色。彰化縣鹿港鎮公所鎮長黃某利用公共工程發包的機會浮報價額，收取回扣，嚴重損害政府形象，損害人民信賴，政風機構應發揮查察弊端，檢肅貪瀆，重新拾回人民對政府的信心，進而提升防貪功能，乃為研究之動機。

## 第二節 研究問題與目的

由於近年來我國經濟的快速成長，國人生活水準提高，民眾在金錢充裕後，使用習慣也改變了，喜歡從事投資具有風險的事業，如股票市場、房地產，也直接影響公務人員的生活形態。在機關中也常聽到某些員工在股票、基金、房地產獲利或虧損的消息，當然正常的投資理財是不違法的，祇要不在上班時間投資股市短期殺進殺出影響公務，以致使機關中的貪瀆風氣有日益蔓延的趨勢。近年來政府不斷制定「肅貪行動方案」「公職人員財產申報法」「貪污治罪條例」等法令，並一再重申肅貪決心，然而很不幸貪污弊案仍不斷發生。

我國廉政組織分工，政風機構分散於各政府機關，且無統一事權，造成職權混淆、責任不清，政風機構人事任免遷調雖採一條鞭方式，但政風人員並未賦予應有的職權，造成各縣市政府政風機構運作困難。功能無法有效發揮，業務執行不力，無法與外國廉政績效相比。如執行廉政業務應有之調查權、文卷調閱權都

付之闕如，由於權力受限肅貪功能無法充分發揮乃是本研究問題之一。

各縣市政府，在地方制度法頒布後，縣自治事項，隨之擴增，縣市政府各項業務隨之增加，組織因而擴大，縣政府政風業務也因而增加，但政風機構組織結構依然不變，導致肅貪功能不張，縣政府由於業務增加，縣長又是民選，為提高人民生活水準，為下屆競選連任，全力以赴，地方公共工程的建設為數甚多，也因此發生中小型工程的弊端，民國九十三年以來，彰化縣政府暨所屬機關遭檢調單位搜索、羈押或起訴工程採購案件計 9 案，因此可知此中小型工程弊案的發生與機關首長有相當的關係。因此如何建立一個良好的政風組織結構，充分發揮其功能，藉以提升肅貪功能，建立一個廉潔的政府，乃是本研究目的之一。

瑞士洛桑管理學院(International Institute for Management Development 簡稱 IMD)每年所公布之全球國家競爭力評估報告，總會引起政府及民間相關單位的高度關切，並以此作為施政及營運的指標。而該學院之估乃對各國之經濟實力、國際化程度、政府效力、金融實力、企業管理基礎建設、科技實力、人力及生活素質等八大項進行評估。<sup>6</sup>其中政府效力為其評比指標之一，政府效力與國家競爭力關係密切，且影響政府效力最鉅者，莫過於清廉的指數，台灣透明組織於民國九十一年八月二十八日正式成立並公布國際透明組織(Transparency International 簡稱 TI)調查的西元二〇〇二年全球貪腐印象指數，在列入評比的一〇二國家中台灣以 5.6 分排名第 29 名，比去年下滑二名，在全球一〇二國家納入評比，獲九分以上高分的，清一色都是已開發的富

---

<sup>6</sup>彭若清，〈提昇國家競爭力大步邁向國際〉，《管理雜誌》，第 309 期，民 89，頁 53-54。

裕國家，如芬蘭、丹麥、紐西蘭、冰島，新加坡是唯一的亞洲國家，其他亞洲高於五分的有香港、日本、台灣，而今年調查的結果，對台灣的貪腐印象都有惡化的趨勢，<sup>7</sup>值得政府警惕與參考。

政風機構其人事權雖以一條鞭的方式作業，但執行肅貪業務的司法調查權或公文調閱權都沒有，造成縣市政風機構職權上運作的困難，肅貪功能無法發揮，權責不相當，與鄰國的香港、南韓不能同日而語，由於權力不足，肅貪功能自然無法發揮。對於各縣市未設立政風機構的機關學校，尤其工程單位如地政、工務、警察、議會、學校，發生弊端之現象，如國中小學營繕採購工程案，學校之營繕採購案皆由教師兼任行政工作的總務主任、庶務組長，甚至校長負責辦理。

這些人都不具工程專業知識及採購法令不瞭解，所以弊端層出不窮，也因此給有心人士貪瀆之機會。因而有指定特定廠商，要求學校照單全收，一旦弊案發生，學校人員官司纏身，痛苦不堪，視此一職位為畏途，使老師受不公平的挫折及委屈。各中小學教科書籍的採購回扣案及△△縣議會議長白△△喝花酒報公帳案，在在顯示未設政風機構之機關，已成為肅貪之死角。且縣市政府機構人力不足未因地制宜的實施而增加人力，無法應付日益增加的業務，此乃未設政風機構之機關學校民意機關的政風概況。

根據趙永茂(1998)研究縣市政府與鄉鎮市公所主要單位和公共造產等附屬機關的業務和資源，幾乎都受到地方派系、政客、黑道、財團和選舉樁腳等的干預、關說、施壓和分贓。以建設、

---

<sup>7</sup>《聯合報》，台北，版8，民91.8.29。

工務局而言，包括基層建設工程、工程分配款及其他公共（建築、設施）工程預算，如道路改善工程、排水工程等圍標、綁標，環保局方面，包括垃圾外包清運、垃圾場用地的取得、環保公園工程等介入和綁標，教育局包括校舍建築、設施工程、教育用品、辦公用品、教學器材等採購，此外地方政府如有公營行庫，則民意代表，關係人物的超額貸款亦甚為嚴重。<sup>8</sup>彰化縣地區縣政府暨所屬機關及鄉鎮市公所首長自民國九十二年迄今，因承辦小型工程而遭檢調單位偵辦者計有 10 案，涉案機關首長 2 人。<sup>9</sup>

彰化縣政府為本縣最高行政機關，設有 12 局 6 室，分別是民政、財政、建設、工務、水利資源、觀光旅遊、農業、社會、地政、勞工、新聞等 12 局，行政、計畫、人事、主計、政風、法制等 6 室，警察、消防、衛生、環保、文化、稅捐處等 6 個附屬機關，動物防疫所、26 個戶政事務所、8 個地政事務所、215 所國民中小學，全縣公教人員編制總額共有 17,477 人。<sup>10</sup>全縣設立政風機構之機關僅 32 單位，其餘均未設置政風機構，其政風業務由縣政府政風室辦理，目前縣政府政風室編制祇 14 人，顯然人力明顯不足，所以現有組織編制人力及賦予政風職權上要推動政風業務，檢肅貪瀆是一大考驗，乃是研究問題之一。

目前縣政府政風組織結構與肅貪功能，如縣府暨所屬機關發現貪瀆不法案件，涉案對象不論職位高低，本於職責，不受首長干預，移送檢調單位，端正政治風氣，建立廉能政府。縣政府政風機構，承首長之命辦理政風業務，另一方面政風機構乃係「一條

---

<sup>8</sup>趙永茂，〈地方政治生態與地方行政機關的關係〉，《中國地方自治》，第 51 卷，第 11 期，民 87，頁 4-19。

<sup>9</sup>〈彰化縣政府政風室年終報告〉，民 92。

<sup>10</sup>同註 5。

鞭」的設計，政風人員之任免遷調則統一由法務部政風司辦理，在指揮體系上採「雙軌制」如此設計，是否可不受機關首長影響，充分發揮檢肅貪瀆的功能，乃係研究目的之一。

### 第三節 研究方法

貪污的字義與拉丁字” corruptus” 同源，意指「罪惡意象」，含有濃厚的道德意涵，從公職觀點(public office-centered)認為貪污是公務員為了私利而濫權的行為。<sup>11</sup>貪污行為有高度隱密性、忌諱性、高犯罪黑數等特性，為使本研究論述不致偏頗，力求客觀，將採取「文獻分析法」、「比較分析法」、「個案分析研究法」、「深度訪談法」作週詳細密研究，期能得到較接近事實的判斷。

#### 壹、文獻研究法

文獻分析是將前人研究，分析其研究結果與精華，指出需要驗證的假設，對照現今事實，是否有運用價值，作為研究者立論基礎，亦能彌補研究者主觀論斷上的不足。<sup>12</sup>是靜態的研究方法，即蒐集與研究問題有關文獻，作有系統分析、鑑定，再予以探討，採圖書館式的文獻整理與分析方法，蒐集國內外有關書籍、學位論文、定期學術刊物、研究報告、期刊、政府出版品、報章雜誌及相關科學之學說與理論等，作為建構本研究基礎。凡有關政風機構組織，相關法令政策，與貪腐問題，貪污行為各國防治貪污作法、制度、法律及影響因素等有關文獻為重點，並深入瞭解政風組織結構是否能發揮肅貪功能。

---

<sup>11</sup>江岷欽，《行政官僚貪污防治之理論與實務》，東海大學公共事務學分班講義，民 83，頁 2。

<sup>12</sup>楊國樞，《社會及行為科學研究法》。台北：東華，民 82，頁 51。

## 貳、比較分析法

亞洲的新加坡、香港、南韓等國其國際清廉指數，均有其值得我國學習的地方，本文針對各該國廉政制度與我國政風組織作分析比較、檢討，可作為我國廉政制度與政風組織之參考。

## 參、個案分析研究法

個案分析研究法是探討現實環境中當代現象之實証性研究方法，其價值在用個案的詳細描述與分析中，發現問題因素及其作用，並找出團體或類型的詳細資料。其優點是對個案的社會脈絡作深入全面的瞭解。<sup>13</sup>貪污造成政風敗壞，使民眾對政府產生不信任感，貪污問題牽涉甚廣，其與社會、政治、文化、行政問題都有關連，不易分清楚，所以本研究欲藉由已發生之貪污案例作分析，希望從案例中分析出政風組織結構與肅貪功能，以研析政風機構在廉政機制之權能。

## 肆、深度訪談法

深度訪談的特色是在面對面的討論中，發現問題並深入探討，研究者可以在對話和互動中得到資料與洞識。而深度訪談的最大特點，研究者可根據受訪者的經驗探討，發現具體的資料，更能瞭解真相，深入情感、認知、評價的意義。學者史梅斯爾(Neil J. Smelser)指出「貪污行為的實証研究最困難處在從事貪污犯罪者往往極力隱匿實情，而批評貪污行為者經常誇大其詞」。<sup>14</sup>藉由深度訪談，本文以政風機構中基層人員為對象，其中不乏經驗豐

---

<sup>13</sup>王雲五，《雲五社會科學大辭典》。台北：台灣商務印書館，民85，頁142。

<sup>14</sup>陳振銘，〈貪污問題防制對策之研究〉，碩士論文，中國文化大學政治學系，民84，頁5。

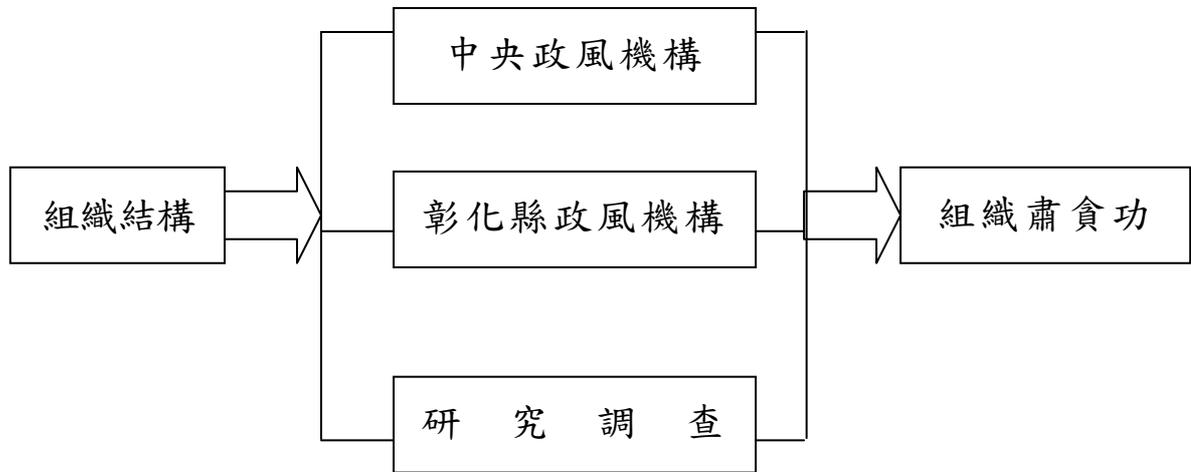
富之人員，進而瞭解政風組織與肅貪之看法，以現有的政風組織可以達成上級交辦之肅貪任務，作為本研究質化依據。

政風機構自民國八十一年改制至今已有十四年，職掌為端正政風、整肅貪污，民國八十二年頒佈「肅貪行動方案」結合檢察、調查、政風單位共同打擊貪瀆。惟實施以來貪污案件曾出不窮，並未達弊絕風清的地步。本節為驗證經由文獻與理論探討，再以質性研究法作進一步的分析與驗證。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。

## 第四節 研究架構

縣市政府政風機構於組織架構中為水平分工單位的一環，在組織層級垂直分工下為機關首長的幕僚，政風機構的功能在發揮肅貪、防貪、反貪功能，表現政府廉政績效，因此本研究自變項為縣政府政風機構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、反貪功能，政風機構透過，組織結構功能，職掌及組織運作的轉化機制，達成組織目標，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

政風機構是縣政府內部分工化的一個部門，基於水平分工模式，必須與許多平行單位人員產生互動，才可以順利推動政風工作，在垂直分工層級下，必須以溝通協調方式，在機關首長監督下依法辦理政風業務，縣政府政風人員，基於組織可分為個人、團體、組織、環境四個面向來探討。因此將以上述四個層次加以分析，由政風人員個人與個人、團體、組織、環境的互動情形，實際探討政風機構執行肅貪防貪工作情況。至於在垂直分工下，政風人員面臨機關首長和政風司雙重指揮下，探討在現有組織結構，法令規定下如何去執行政風查處和預防工作，並參考案例，論述政風機構在水平分工、垂直分工下發揮肅貪功能，在整合模式方面，以溝通協調與整合方式，探討政風機構與檢察、調查、警察單位的配合，共同打擊貪瀆，維護機關安全，進而提升績效，

建立廉能政府。

依據 Easton 系統理論，政風單位自縣政府組織中輸入人員和預算後，透過職權行使，推動各項政風工作的轉化，所產生的輸出績效，包括肅貪防貪績效，而影響政風單位績效功能的外部環境因素包含有輸入環境因素，輸出環境因素、政治及社會。所謂輸入環境因素，主要是人力預算，即政風單位員額編制是否符合縣政府環境所需，預算是否足以推動各項工作，財政乃為庶物之本。而輸出環境，是指政風單位所推動的肅貪、防貪、反貪、安全維護、機密維護，與社會大眾所期盼政風單位檢肅貪瀆功能是否相符。政治環境因素在所有環境中，最為重要，因為縣長、縣議員係民選，他們握有行政權、監督質詢權、預算權、提案權，透過這些權利的行使可以決定政風工作成功與否？社會環境因素主要是指法務部政風司訂頒之「各政風機構績效評比作業要點」，它是各政風機構推行工作之規範，與機關首長對政風單位的要求，應如何配合，才能提升機關廉能績效。

## 第五節 研究範圍

貪污涉及政治、社會、經濟、文化、教育、法律及個人心理、人格、道德等因素，而貪污是有權力者，利用手中的權力，以非法手段獲取不當利益，如受賄、索賄獲取利得。貪污行為是個人之行為，而貪腐問題則是政府組織問題，由於不斷發生貪污事件，對政府組織運作與效率產生不良影響，使民眾對政府不信任，進而影響國家競爭力。本文研究主題為政風組織結構與肅貪功能，首先論述組織結構水平與垂直分化模式理論、功能理論與系統理論，並分析政風組織之沿革、組織結構、相關法規與現況

評估等瞭解政風組織結構。而政風組織結構在管理上採用「一條鞭」的設計，而指揮系統又採「雙軌制」的運作，因此政風組織在廉政機制上能發揮何種功能？在機構內賦予何種角色，值有關部門深思。

依據水平分工模式，政風單位為推動業務，勢必會與縣政府內其他局室人員互動，透過溝通協調完成任務，在垂直分工方面，政風單位依組織層級一切公文必須經過主任秘書及首長核章，才能順利辦好各項政風工作。基於「一條鞭」管理體系，縣政府政風單位必須受法務部政風司(或法務部中部辦公室)在人事任免遷調、獎懲、訓練方面的核派指導，<sup>15</sup>法務部中部辦公室依據「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」規定，將原隸屬台灣省政府一級機關「台灣省政府政風處」改隸設置於法務部管轄之階段性任務編組，以安置原「台灣省政府政風處」員工。另外與當地調查站及地方法院檢察署聯繫配合，遇到民眾陳情請願及國家元首貴賓蒞臨則與當地警察機關配合執行安全防護工作，因此研究範圍將以縣政府政風單位為中心，依水平及垂直分工模式，分兩方面，在機關內部政風單位，另一為依一條鞭組織層級法務部政風司。在縣政府部分則可分為水平及垂直分工模式論述之。

---

<sup>15</sup><台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例>，89年5月。

## 第二章 文獻探討

文獻分析是靜態的研究方法，即蒐集與研究問題有關文獻作有系統分析，鑑定再予以探討，採圖書館式的文獻整理與分析方法蒐集國內外相關書籍、學位論文、定期學術刊物、研究報告期刊、政府出版品、報章雜誌及相關科學之學說與理論等作為研究之參考，凡有關政風機構組織相關法令政策與貪腐問題、貪污行為、各國防治貪污作法制度、法律及影響因素等有關文獻為重點，並深入瞭解政風組織結構是否能發揮肅貪功能。

### 第一節 相關領域的研究

我國政風單位自民國八十一年正式成立以來，學者專家對政風體系之組織結構與肅貪功能之論文探討文獻不多，反而大多以廉政問題、貪污犯罪原因與防制之道及如何防阻貪污、如何有效防制貪污居多，然與本研究政風組織結構與肅貪功能之研究較相關之文獻計有：張光志的(彰化縣政風體系之研究)、黃偉業的(政風組織功能與防制貪瀆之研究)、陳書樂的(我國政風組織功能與人員角色之研究)、詹政曇的(法務部政風體系肅貪策略之研究)、宋筱元的(論專責肅貪機構之設立)茲分述如下：

張光志的(彰化縣政風體系之研究)，<sup>16</sup>本研究主要針對現行彰化縣政風室、縣附屬機關警察、消防、環保、文化、衛生、稅捐局處、縣轄鄉鎮市公所體系組織結構功能、職權及組織定位等

---

<sup>16</sup>同註 3，頁 129-131。

問題探討研究架構以縣政府政風體為主體，從機關政風機構的個人團體與組織三方面分析，探討在機關內部與外部環境間之運作情形，並就整體地方政府政風不彰的原因加以分析，並提出解決之道，提出六大建議：一、修訂政風機構組織職掌，二、政風機構人力重新配置，三、提昇組織層級為專責獨立機關，四、建立政風機構成為一個專業化機關，五、充實基層組織人力，六、政風預算經費宜獨立於機關或由中央統籌辦理為宜，張光志研究架構採個人、團體與組織三方面分析與本論文採取的組織結構水平分工、垂直分工與整合模式之研究架構不同，惟均針對地方政府政風組織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。

黃偉業的〈政風組織功能與防制貪瀆之研究〉，<sup>17</sup>本論文採用問卷調查方法，因其具備化繁為簡，予以量化，精確的統計分析並依邏輯性的導向進行及追求普遍的事實特性，本論文研究發現下列結論：一、男性與女性對防制貪瀆作為與看法有顯著不同，二、不同年齡對防制貪瀆作為與看法有顯著差異，三、身分類別不同，四、不同學歷，五、政黨屬性不同，六、不同居住地區，七、不同性別對政風組織功能有顯著差異，八、不同年齡，九、不同身分，十、不同學歷，十一、不同政黨，十二、不同居住地區等對政風組織功能都有顯著不同，同時本研究提出五點建議：一、結合社區民眾、機關團體、學校師生的參與及辦理反貪倡廉法紀教育宣傳，二、民眾主動積極的正義感，喚醒社會大眾對貪瀆犯罪的重視，三、建立公務員職務利益迴避制度，四、建立公職人員財產申報制度，五、有效整合政風組織功能，防制貪瀆不法情事發生。對縣政府政風單位政風組織功能與防制貪瀆甚具參

---

<sup>17</sup>黃偉業，〈政風組織功能與防制貪瀆之研究〉，碩士論文，國立彰化師範大學技職行政管理碩士班，民 95，頁 117-124。

考價值。

陳書樂的〈我國政風組織功能與人員角色之研究〉，<sup>18</sup>本論文係以角色理論來探討政風人員在組織與在機關所扮演的角色，以功能理論的觀點來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」指揮系統運作，以質性訪談方式，經研究發現在組織功能方面：一、雙重領導體制，二、內控制原則，三、領導層級的不合理，四、設置比例原則，五、績效評比難以彰顯，六、防貪重於肅貪等六種現象。

在人員角色方面有下列五種現象：一、法令授權，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。在成立廉政專職機構方面：一、機構建制問題，二、與調查局功能重疊問題，三、人員交流問題。其他廉政策略方面有二點：一、公務人員內在道德應強化，二、政風工作應與社會結合。因此他更提出八點建議：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、加強肅貪機制的連繫與監督功能，四、強化政風機構之行銷與宣傳，五、政風人員應落實專業防弊的角色，六、依機關特性授予應有的權力，七、政風業務宜單純化，八、應建構組織的向心力與工作滿足感，對地方政府政風單位組織結構與功能具有參考價值。

詹政曇的〈法務部政風體系肅貪策略之研究〉，<sup>19</sup>本論文研究就中央部會暨所屬機關地方縣市政府為訪談對象，其目的在檢視

---

<sup>18</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 163-179。

<sup>19</sup>詹政曇，〈法務部政風體系肅貪策略之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 92，頁 123-127。

我國政風體系肅貪策略，並探討其與肅貪績效之關係由個人、團體、組織、組織環境等四個層次加以分析，其架構係以我國政風體系之肅貪策略為自變項，以肅貪績效為依變項，同時透過政風體系的個人、團體、組織和環境等面向為中間變項進行分析討論，其提出十點建議：一、公平遷調激勵士氣，二、強化查處能力培訓，三、充實人力適才適所，四、發揮政風團隊力量，五、成立專責廉政機關，六、賦予調查調閱權，七、全面整合肅貪機關功能，八、減少預算干擾壓力，九、加強反貪宣傳，十、貫徹首長行政監督責任，對基層的縣政府政風單位具參考價值。

宋筱元(1999)在「論專責肅貪機構之設立」中，<sup>20</sup>他認為目前防制貪污之道固然很多，然不論採取什麼方式，其成功的基礎來自兩方面：一是政府的努力，一是人民的支持，而政府的各種肅貪政策和措施都要有特定機關去負責執行，否則一切變成空談，但是否應設立一個專責肅貪機關，長期以來各方爭議不斷，對於設立專責之廉政機關是否有其必要性，應具備什麼功能？才可以達到檢肅貪瀆澄清吏治的理想，提出探討，由於未來成立一個專責的肅貪機關乃政策的走向，但對於政風體系仍持保留態度，供地方政府在實施地方制度後之研究參考。

本論文係以地方政府縣政府政風機構為研究對象，在地方選風不良、政治介入甚深，及民選首長且以選舉考量環境下，分析在縣政府的政風單位，在民選首長指揮下，如何作好肅貪工作，其研究對象不同以往一般的研究，都以中央機關政風機構，且其機關首長都是官派，與本研究之民選機關首長，兩者對肅貪工作的支持非常不一樣，因此也會影響肅貪功能與績效。另外，本論

---

<sup>20</sup>宋筱元，〈論專責肅貪機構之設立〉，《人力發展月刊》，民 88，頁 28。

文是以組織結構之水平分工、垂直分工、整合模式及外部環境因素，探討影響政風機構功能發揮，與上述各論文分從伊斯頓系統模式的輸入、轉化及輸出理論，派深思結構功能理論，個人、團體、組織理論，論述結構與功能不同，本研究結論可供上級決策當局對地方政府縣政風組織結構之參考。

## 第二節 理論基礎

### 壹、組織結構之意義

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：「就生物觀點言，結構乃是一個有機體所有部分—器官或組織—的一種特定安排」。因此結構亦可說是一種「已經建立的關係模式」，準此組織結構即「機關組織各部門及各層級之間所建立的一種相互關係的模式」，通常所指的組織結構乃是正式的，至少包括二種意義：1.它是指「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)」2.它是指「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>21</sup>結構與功能(function)可說是組織的二個最主要部份，脫離功能固然結構毫無意義，然不談結構則功能亦屬空談，因此結構與功能可視為是一個組織中靜態和動態的二個特性，在組織中，結構與功能是相互關聯、相互作用，而不是相互對立的。

### 貳、組織結構之類型

---

<sup>21</sup>張潤書，《行政學》。台北：三民，民89，頁150-151。

一、正式組織結構(formal organization structure)是一經過正式設計的結構，是有意設立的一種各部門間的關係模式。

二、非正式組織結構(informal organization structure)是未經正式規劃，但卻發生於組織成員間的一種活動關係型態模式。

### 參、組織結構的功能

1.效率(efficiency)2.溝通(communication)3.工作滿足(job satisfaction)4.齊一組織(organizational identity)。

### 肆、組織結構的分化

一、組織結構的分化—分層化：所謂分化，乃是將組織結構系統分割為若干分支系統的一種狀態，每一分支系統皆與外在環境發生特定的關係，通常在組織中，分化表現於二方面：即平行的分化，與垂直的分化，前者建立了組織各部門，可稱之分部化或部門化，後者又可稱之層級節制體系或層級化，因為它建立了組織的層級節制和梯階系統，二者合起來，即成為組織的正式結構。垂直分化乃是依各人工作的寬廣度而產生，愈高的職位就具有愈大的寬廣度，在一些大規模組織中進行垂直分化，造成四個主要活動組群或階層。

(一)高階管理職位：負責總目標的制定及有關資源分配政策的釐定。

(二)中層管理職位：與分目標的制定及完成上級政策，協調下級活動計劃有關者。

(三) 低層管理職位：與完成高層的決定及協調指導組織基層員工有關者。

(四) 基層員工職位：與執行特定工作活動有關者。

在正式組織中，此一層級節制體系乃設立了基本的溝通及權力結構，即所謂之指揮命令系統(chain of command)，在層級節制體系中，若向上昇遷亦可得到實質的報酬，在垂直範圍內的職位，通常就決定了在位者的權力、影響力、聲望、地位及待遇。就理論上言，愈高層級所思慮的範圍就愈寬廣，所作的決定也就愈重要，此種活動的垂直差異也就造成了組織的金字塔(pyramid)型態。<sup>22</sup>

二、組織結構的分化—分部化，在機關組織中，分化既見諸兩方面：一為工作的垂直分化—亦即劃分為機關組織中的層級節制體系或梯階體系，二為工作的水平分化，即所謂的分部化，則垂直的分化形成了管理層級，水平的分化乃界定了機關的基本部門，如將一個企業機關水平地劃分為財務部門、生產部門、銷售部門、人事部門、企劃部門……等是，因此這兩種分化即構成了機關的整個正式結構，此為水平分化，亦即機關組織的分部化。

(一) 分工的概念它強調的是專業化的發展，據 Babbage 的說法，分工的目的有四：1、在縮短學習時間，2、避免因改變職業導致浪費時間，3、可以經由相同過程的重複學習獲得最好的工作技巧，4、以所負責的部分進行改善，甚以機器工具取代，以節省人力，提高工作效率，每個個人或單位，就其管轄業務進行不斷研究，碰到問題時可以有效即刻解決，以爭取時效。

---

<sup>22</sup>同註 21，頁 164。

組織環境因有許多問題的出現，然問題背後的複雜性，所以用以各種不同的專業分工、水平分工或分化，往往考慮環境因素，組織面對單純的環境，則專業分工愈少，分化的程度愈低；相反的，組織面對環境愈複雜，專業分工愈高，惟有如此，才能面對外在環境的變化和需求。

(二)組織的垂直分化，形成了組織的層級體系(hierarchy)，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指揮系統，各層級間都有上下隸屬的主從關係(superior-subordinate command)，經由此種關係使個別行政機關組成一個完整的體系，其中每一機關的按等級排列，依次隸屬於上級機關，地位愈高，他所考慮的範圍愈廣，所作決定也就愈重要，形成組織金字塔型態。在職權行使方面，隸屬機關相互間均具行文關係，指揮監督關係，業務支援與政令拘束關係。

(三)整合模式：組織乃由許多不同的部份所構成的一個完整體，此一完整體有其目的與任務，為了要達成組織的目的，各部門、各單位之間必須有密切的配合與協調。是以組織的內部即在以意見溝通及協調方法，來使各部門之間及各人之間能有彼此瞭解，產生團體意識，進而合作無間，完成組織的使命及目的。所以溝通與協調在求組織內部的合作與團結，而公共關係在尋求外在的合作與支持，兩者對於組織的成敗皆有莫大的影響。<sup>23</sup>古典組織結構強調專業與分工，但忽略了分工後的組織有必要以不同方式

---

<sup>23</sup>同上註，頁 473。

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目標衝突，透過整合讓不同工作取得相互支援、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 and 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>24</sup>

溝通是組織中構成人員之間觀念和消息的傳達與瞭解的過程，它是完成組織使命及達成任務的一種必要手段，因此它可以促進共同瞭解，增進團體力量。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，所從事之交換消息的方法)，<sup>25</sup>《韋氏大字典》中則對溝通解釋為(文字、文句或消息之交通，思想或意見之交換)<sup>26</sup>《高層管理手冊》(top management handbook)：(溝通者乃使一個人的觀念和意見，能為其他人所瞭解的活動)<sup>27</sup>張金鑑教授在其所著的行政學研究一書中說溝通即是使機關職員對機關的問題與任務獲得共同的瞭解，使思想一致，精神團結的方法和程序。<sup>28</sup>溝通與協調在使本組織以外的有關團體及人員瞭解本組織的業務、工作成就及遭遇的困難，進而獲得支持，使能獲得社會的支持，溝通協調的目的如下：<sup>29</sup>

#### 1. 加強人員之間的團結：要想機關組織健全，不能只注意層級節

---

<sup>24</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>25</sup>同註 21，頁 475。

<sup>26</sup>同上註。

<sup>27</sup>同上註。

<sup>28</sup>同上註。

<sup>29</sup>同註 21，頁 474。

制及事權確實，必須還要注意人員之間的心理狀態，也就是注意人員相處是否融洽，彼此合作的精神夠不夠。所以溝通與協調的目的，是加強人員之間的團結，使彼此瞭解，相互尊重，只有這樣組織的目的才容易達成。

2.改進業務的處理方法：工作程序的簡化，科學方法的採用及其他有效的業務處理方法，如果大家能彼此溝通、協調、交換工作心得，一定可以使組織的業務處理得更完善。

3.可瞭解彼此之間的需要：彼此之間要加強溝通，以增進相互瞭解，這樣長官所作的決定，才不致遭到部屬的不滿或消極反抗，同時部屬也要瞭解長官的立場，部屬才不會認為長官陳義為過高或要求過多。

4.也可減少不必要的浪費：組織裡許多浪費的現象由於缺乏溝通與協調結果，因此常有一事兩辦或事無人辦的現象，如果各單位捐棄本位主義，以合作的精神，來與有關單位協調，則這種浪費的現象便會消除。

5.有效達成組織的使命：內部聯繫既可以增進人員的感情，改進業務的處理方法，同時又能瞭解彼此的需要及減少不必要的浪費，所以組織本身的使命也就容易達成。

溝通的分類，從結構上可分為正式溝通及非正式溝通兩種，所謂正式溝通乃配合正式組織而產生，所謂正式組織，乃是管理人員所計劃經由授權和職責分配所建立的地位以及個人間的關係，這種組織可以用組織系統來表示，而正式溝通就是依循著這

個組織的系統線所作的有計劃的消息流動程序和路線。非正式溝通乃是非正式組織的副產品，它一方面滿足了員工的需求，另一方面也補充了正式溝通系統的不足。正式溝通可分為下列三種：

30

1. 上行溝通：上行溝通乃指下級人員以報告或建議等方式，對上級反應其意見，溝通並非片面的，不是僅有下行或上行，而是下行與上行並存，構成一溝通循環系統，溝通的傳送者傳遞消息給接受者，經後者接受後必行引起反應，再將意見反應給原傳播者。

2. 下行溝通：下行溝通乃是依組織系統線，由上層傳至下層，通常是指由管理階層傳到執行階層的員工。

3. 平行溝通：平行溝通是指平行階層之間的溝通，例如高層管理人員之間的溝通(部長與部長間)，中層管理人員之間的溝通(司長與司長間)，基層管理人員之間的溝通(科員與科員)等。這種溝通大多發生於不同命令系統間而地位相當人員之中。

溝通的方式，溝通總不外乎通過語言、文字或符號等視聽媒介來達成，因此吾人可以將溝通的方式分為三種：<sup>31</sup>

1. 以視為媒介的溝通：即在透過人的視覺來達到溝通的目的，因此文字、圖畫或各種符號就是這種溝通所運用的重點，而其中又以文字為主，這也是人類所獨享的溝通媒介。

2. 以聽為媒介的溝通：即在透過人的聽覺來達到溝通的目的，

---

<sup>30</sup>同上註，頁 477-479。

<sup>31</sup>同上註，頁 480-482。

因此說話、歌唱或各種聲音就是這種溝通所運用的重點，而以語言為主要媒介，這種溝通又稱為口頭溝通。

3. 以視聽為媒介的溝通：即在於運用文字、圖畫、符號、實物語言、聲音、光線(顏色)等媒介來從事溝通者，也就是將前兩種溝通加以融合，以達到更高的效果者。

協調是組織各單位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>32</sup>協調與溝通常透過口頭報告、解釋、宣佈等聽的媒介，以及文書命令、通報、手冊等媒介進行，使上級命令、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，使機關內部各單位間及各人間能思想一致行動，整合是組織動態運作上很重要的程序，且透過協調與溝通以求政令之貫徹推行。<sup>33</sup>

### 第三節 重要名詞界定

#### 壹、政風機構

政風為端正政風檢肅貪瀆，於民國八十一年六月十六日立法院三讀通過「政風機構人員設置條例」，同年七月一日由總統明令公布施行，八月十八日行政院於法務部內成立了政風司，因而

---

<sup>32</sup>同上註，頁 476-477。

<sup>33</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。

法務部為掌理全國政風業務之主管機關，負責全國政風業務之策劃督導考核等事項，九月十六日於全國各機關設置政風處(室)，企圖以此專職政風機構，再配合調查局，藉以檢肅貪瀆不法，端正政風，建立廉能政府。政風機構自民國八十一年由人事查核改制以來，其組織、業務職掌及指揮系統之建構，乃依據「政風機構人員設置條例」之規定法制化，與人事查核時代設置法源與時代背景不同，以前人事查核受命於調查局，如今政風機構直接由法務部指揮監督。<sup>34</sup>

## 貳、政風人員

政風人員係指依「政風機構人員設置條例」規定設置政風機構編制內之人員，政風人員的來源，有民國五十六年由調查局招考之保防班，情治系統轉任者，軍警系統轉任，調查班結業，人事查核班及「政風人員設置條例」通過後，於民國八十二年招考之政風班人員，目前全國現有政風機構 1,061 個單位，政風人員計有 2,904 人，分佈於全國中央與地方機關及公營事業內，<sup>35</sup>各機關政風人員需秉承首長之命，依法辦理政風業務，並受上級政風機構之指揮監督，也就是採雙軌制，現在法務部每年都透過高等考試加入政風新血，再施以專業訓練後，分發全國各機關，所以素質提高了，也年輕化，充滿了朝氣，政風人員中具大專以上學歷者占 88.5% 以上，高於其他公務機關人員之 83.4%。<sup>36</sup>對端正政風，檢肅貪瀆提升政府形象頗有助益。

## 參、地方政府

---

<sup>34</sup> 〈政風機構設立之情形〉《法務通訊》，第 1937 期，民 88.7.1，頁 20-21。

<sup>35</sup> 同註 18，頁 12。

<sup>36</sup> 同註 18，頁 12。

顧名思義地方政府相對於中央，「地方」這個名詞是屬概念性定義，會因主觀認知而有不同，如台灣是一個地方，台北市是一個地方，彰化也是一個地方，端賴當事人之目的的界定其範圍。地方有時也會以較抽象的範圍來界定，如落後地方、炎熱地方。地方政府之地方係指「國家所管轄區劃之特定行政區域」，因為國家會在領土內區分許多行政區域，依前述地方自治之涵義，乃指「國家特定區內之人民基於國家授權……」。特定區是指國家管轄之區域，所區劃之行政區域如地方制度法第三條規定「地方劃分為省、直轄市」。「省劃分為縣、市【以下稱縣(市)：縣劃分為鄉、鎮、縣轄市(以下稱(鎮、市))】」「直轄市及市均分為區」。

「政府」也是屬非常複雜的概念，在「韋氏字典」(Merriam—Webster Dictionary)中，政府雖然是一個名詞，但基本上具有兩項意義：第一政府是治理的行動或過程(the act or process of governing)，第二政府是治理機關，權威或功能(the office authority or function of governing)<sup>37</sup>由此可知政府具有制度與組織兩種意義，它是一個特定一群人集合而成，具有某些特質，在特定場合、特定時間，執行某些功能。有時它是一些特定的機關。<sup>38</sup>換言之，政府是指一組建制與一群人員，這個建制與這群人員配合起來執行的任務，是為社會作權威性價值分配。理論上政府的建制是依據法律設置，其人員權責也依法賦予與限定。<sup>39</sup>

區分「中央政府」與「地方政府」的標準，大致以管轄區域

---

<sup>37</sup> 呂育誠，《地方政府管理》。台北：元照，民 90，頁 6-7。

<sup>38</sup> 倪達仁，譯 Austin Ranny 原著《政治學》。台北：雙葉，民 87，頁 7。

<sup>39</sup> 廖峰香，《政治學入門》。台北：國立空中大學，民 80，頁 86。

的廣狹為標準，以統治權的來源為標準，以管轄事務性質為標準，以有無主權為標準，學者薄慶玖認為地區政府的定義是「乃一在國家特定區域內，依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關」。<sup>40</sup>學者呂育誠之定義為「在特定地理區域內行使治理權的制度或組織」。換言之地方政府可能是一種或多種治理地方的模式，如英、美國的郡均以議會的制度模式作為地方政府的方式，亦是郡議會兼具行政與立法的功能，我國則以地方行政機關及地方立法機關處理地方事務，再者地方政府也可專指特定組織，如彰化縣、紐約市。<sup>41</sup>地方政府的制度與組織，地方政府的制度常受到國家體制、歷史及社會經濟等因素影響，以集權及分權的角度分析有下列四種類型：<sup>42</sup>

1. 中央政府集權，各項地方事務由中央主導，地方執行，地方僅有執行的權利，如中央派出機關。
2. 上級地方政府集權：上級地方政府擁有主導權，下級地方政府僅有執行權，如民國八十八年七月精省前，省政府負責大部分地方事務主導權，縣市政府、鄉鎮市公所均僅為執行機關。
3. 中央政府授權：地方權力的來源是中央政府授予的，中央政府有監督權，但地方政府仍有完整的權力，如英國。
4. 地方固有權限：此種情形在聯邦體制國家最常見，因地方是先於國家存在的，地方是國家成立的主體，所以地方固有權限擁有極大的保障措施，如美國。地方政府的組織，學者呂育誠將之分

---

<sup>40</sup> 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：國立空中大學，民 82，頁 4-8。

<sup>41</sup> 同註 37。

<sup>42</sup> 同上註，頁 8-10。

為地方治理機制與地方治理機構，地方治理機制屬縱向的分析，如我國地方制度法規定直轄市、縣市、鄉鎮市辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。地方治理機構屬橫向分析，如我國地方自治團體分地方行政機關，地方立法機關，而英國郡設議會負責行政及立法工作。<sup>43</sup>

地方政府除辦理自治事項外，有學者主張縣市必須有「地方保留」領域，也就是指就一定權限，應該保留給地方做決定，上級不得隨意介入，以確保地方施政的彈性，常見的領域是人事權、組織權、用錢權。<sup>44</sup>所謂人事權，是指其在現有法律體系內，得以決定人員之考績、陞遷、調任、局部懲戒等，組織權，以縣市政府的組織架構，縣市政府有權決定設多少一級單位，每一個單位下設多少課及員額配置等，只要地方財政能負擔，並經縣議會通過即可。所謂用錢權，指地方就各項施政的支出費用的多寡及動支方式等，有充分的自由，不受上級審計機關的干擾。強調為了地方施政的靈活，必須隨時機動調整這些權限，若完全限制則不符地方自治之精神。

## 肆、貪污

貪污的字義與拉丁字同源，意思是”罪惡意象”含有濃厚的道德內涵(Klitgarrd 1988：23)隨著專業知識展，<sup>45</sup>論者對貪污的定義也日趨多元，認為貪污是公務員為了私利而濫權的行為，乃從正式公職觀點，從公共利益的觀點認為貪污是公務員為求私利而損害公共利益的行為。從倫理道德觀點，認為貪污是公務員在

---

<sup>43</sup>同註 37，頁 10-12。

<sup>44</sup>黃錦堂，〈地方自治法制化問題之研究〉。台北：月旦，民 84，頁 184-189。

<sup>45</sup>同註 11，頁 2。

道德上有瑕疵的行為等。<sup>46</sup>世紀大辭典(Century Dictionary)對貪污的定義為：貪污為一種贈送或酬勞，其致送之目的在影響收受人之行為，尤其對受託人、法官、議員、証人、公務員或有投票權人等，交付期約金錢或任何有價值之報酬，使之背信或於其履行職責時舞弊。<sup>47</sup>而牛津字典(Oxford English Dictionary)的字義為：在國家或公共團體於執行公務時，收受賄賂或接受優惠，敗壞紀綱或損害廉潔，即為政治腐化、貪污。<sup>48</sup>貪污現象，何以會有貪污，其特性如下：

一、人性使然：人不為己，天誅地滅，這種自私自利的劣根性，是古今中外貪污現象無法徹底根絕的主因。

二、社會風氣使然：社會風氣之良窳，可由政府官員或各階級，各行業領導人之儉奢而受到影響。現代社會人心浮華，金錢暴力時有所聞，財團與政府官員間的利益輸送屢見不鮮。

三、由來已久，且普遍存在於各種政治組織中：

(一) 隱密性：行為人與相關當事人具有共同一致的利益關係，不易為外人知悉。

(二) 高犯罪黑數：所謂犯罪黑數是指所有未為眾所週知或未受司法機關追訴或處罰之犯罪數，由於貪污行為具有前述的隱密特性，所以一般相信貪污犯罪應有極高的犯罪黑數存在。

(三) 擴張性：貪污行為常會產生一種示範作用，誘使他人仿效，形成同流合污，有擴散性。

(四) 高損害性：公務員貪污所造成的損害，除有形財物受損，無形如人員士氣、行政效能、政府形象、公信力、權威及社會風

---

<sup>46</sup>同上註。

<sup>47</sup>參閱世紀大辭典中貪污條。

<sup>48</sup>參閱牛津字典政治腐化條。

氣都會受到極大的損害。

## 伍、結構

結構一字原是生物學上的名詞，依照《世界百科全書大字典》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」。<sup>49</sup>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，而對人員所做的人事安排與配合」是故人事安排與配合必須有所歸依，組織結構正是這種人事安排與配合的歸依所在。<sup>50</sup>組織結構乃是正式的，至少包括下列二點意義：

一、「正式關係及職責的一種模式，即機關組織的組織圖再加上工作說明書或職位說明書」。

二、「正式的法規，運作的政策，工作的程序，控制的過程，組織的安排及其他一些引導成員行為的設計」。<sup>51</sup>組織結構除了正式組織結構外尚有一種非正式組織結構，因為非正式結構亦具有「一種已經建立的關係模式」，正式組織結構(formal organization structure)是一種正式設計的結構，是有意設立的一種各部門間的關係模式，用意在於有效地達成組織的使命。非正式組織結構(informal organization structure)是未經正式規劃，但卻發生於組織成員間的一種活動關係型態或模式。<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup>同註 21，頁 149。

<sup>50</sup>同上註，頁 150。

<sup>51</sup>同上註。

<sup>52</sup>同註 21，頁 151。

## 陸、功能

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」，依羅貝大詞典的說法：「一個人在一個社會中，在一個社會團體中，為要扮演其角色所必須履行的事物」。<sup>53</sup>功能在日常生活中意指履行功能與目的不同，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，可稱為隱性的功能。<sup>54</sup>組織結構最大的優點，乃是它可以決定成員的權威及其角色的認知，所探討組織理論非強調組織結構不可。機關組織唯有組織結構的設置，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，不過一般的組織結構皆能明顯地完成下列四項功能：<sup>55</sup>

一、效率：組織結構之所以必須建立，便是要使組織能夠有效運用資源，以最小的輸入，求得最大的產出，因此組織結構便應具有效率的功能。

二、溝通：良好的組織結構，不論上行溝通，下行溝通或側面溝通皆能使其達至暢通無阻的狀態，因為良好的組織結構具有溝通的孔道，發揮溝通的功能。

三、工作滿足：組織結構既提供人員的任務，責任，權力關係，並提供人員以地位及歸屬關係，則大部分人員皆能致平生之力於組織中，為組織效命，原因是組織結構使人員具有工作滿足感。

---

<sup>53</sup>同註 18，頁 13。

<sup>54</sup>同註 21，頁 152。

<sup>55</sup>同上註。

四、齊一組織：組織乃是一群個人為既定目標的完成所集結的組織，為了完成目標，必須透過有效的溝通及協調，斯能群策群力。組織結構之功能便在於經由分工及權責的安排，使個人之努力及行動齊一，為目標達成而效力。然而，上述的功能並非組織結構的終極目的，而是一種過程中所應產生的結果，因為組織結構乃是人們為達成組織目標所運用的技術或工具而已。

## 第四節 我國政風組織設置背景與結構

我國本來並沒有肅貪專責機構，有關貪污犯罪之調查，由司法治安機關負責，然由於警察機關掌理治安工作，各種犯罪之偵查，由於社會犯罪案件增多，在無法兼顧下，且警察風紀給社會不好形象，所以政府不敢將肅貪工作交由警察機關執行。我國負責犯罪調查之治安機關，除警察機關外另一個則為調查局，根據該局組織條例第二條規定「調查局掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查、保防事項」，後奉修正核定九項職，其中第四項：「貪瀆防制及賄選查察事項」，故貪污之調查為該局重要工作職掌之一。<sup>56</sup>

民國三十九年大陸淪陷，政府播遷來台，為反共復國，政府乃積極從事各項革新工作，但因世局紛亂，為確保國家安全，加強檢肅匪諜，乃制定「動員戡亂時期保密防諜實施辦法」及「機密保防工作實施細則」，規劃全國保密防諜工作，這時期政府以「防共保安」為主，「防腐懲貪」為輔，所以早期的調查局以防止中共滲透為主要工作，後來才加入肅貪工作，<sup>57</sup>而政風單位之

---

<sup>56</sup>同註 18.頁 34。

<sup>57</sup>同註 20 頁 154-163。

安全室，人事查核(人二室)原隸屬於調查局第二處(保防)，解嚴後立法院於民國八十一年通過「政風機構人員設置條例」，於法務部成立政風司，各機關亦相繼成立政風處(室)。我國政風機構成立之演變可分為下列三個時期：

## 壹、安全室時期

民國四十二年七月，政府在全國各機關內設置安全保防單位(安全處、室、安全管理員)，其任務為秉持首長命令辦理機關保防及安全防護工作，民國四十六年成立臨時行政改革委員會，其所提行政改革方案中就有防止貪污案一項。<sup>58</sup>由於政府全力發展經濟，從事各項建設，但公務員貪瀆案件乃層出不窮，政府乃制定「勘亂時期貪污治罪條例」於民國五十二年公佈，希望以嚴形峻法來達到遏阻貪污之目的，為了有效提昇調查局肅貪之功能，遂將各機關之保防單位(安全處、室)納入整個肅貪體系中，依據調查局組織條例第五條規定，有關機關保防業務由該局第二處(保防)管轄，行政院所屬各機關中職司機關保防及人事查核之安全處(室)，在業務上均由該處督導，人員亦由該局負責調派。

民國五十七年九月十四日行政院指示調查局：「應於各機關保防工作職掌中增加政治風氣調查一項」，<sup>59</sup>由專人負責辦理，期以端正政風，遏阻貪污。該局同年十二月頒發指導綱領及實施要點，命各機關保防單位實施政風調查，其範圍包括公務員涉嫌貪污瀆職，循私枉法之調查，公務員行為不檢，生活糜爛，影響機

---

<sup>58</sup>陳瑩松，〈政風機構人員工作承諾之研究〉，碩士論文，國立中山大學中山學術研究所專班，民 94，頁 44。

<sup>59</sup>行政院 57.9.14 以台(57)安字第 7291 號指示。

關聲譽之調查等。<sup>60</sup>政府更於民國五十八年訂定「各機關保防機構辦理政治風氣調查業務規定」。<sup>61</sup>此時各機關之保防單位儼然已成為調查局肅貪工作之分支機構，負責調查各機關公務員貪瀆行為，但保防單位乃兼機關安全及人事查核等其他業務，且其人員既不具司法警察身份，亦無司法調查權，僅能以側密蒐證後函送調查局偵辦，因權責不相當，是以檢肅貪瀆成效有限。

## 貳、人事查核時期

這時期各機關的政風室被稱為人（二），因行政院為精簡組織，於民國六十一年七月通令各機關安全單位於同年八月一日起裁撤，業務及人事併入人事室，人事機構分為二，一為人事管理單位即人事處（室），一為人事查核單位，即俗稱人事處（室）第二辦公室，仍然辦理機關保防、安全維護、機密維護與政風工作，人二處（室）在組織上雖附屬於各機關人事單位，但業務上乃須受調查局指揮監督，人員也由調查局招考、訓練、分發，繼續辦理機關保防、安全維護、機密維護與政風工作，各機關人事查核單位職掌為保密工作、保防教育、政風調查、忠誠調查、安全防護、防諜工作、保防佈建等其中忠誠調查、品德查核、保防佈建等工作，因其工作具有隱密性，不易為外界所瞭解，且其所提報告小則影響員工之陞遷考績，大則影響一生前途，所以常遭致外界誤會與非議，且大多數人認為人事查核單位人員打小報告，思想控制者，<sup>62</sup>專找員工麻煩者，所以在機關中常被列為不受歡迎人物，敬而遠之。

---

<sup>60</sup>司法行政部，《動員勸亂時期司法行政紀要》，民 67.1，頁 892-893。

<sup>61</sup>參見司法行政部調查局訂定之「各級機關保防機構辦理政治風氣調查業務規定」民 58.5。

<sup>62</sup>同註 18，頁 37。

政府於民國七十六年七月宣告解嚴及動員戡亂時期終止，政治自威權轉化至民主自由，政府為因應時代變遷，謀求民眾福祉，亦逐步進行各項行政改革。各機關內人事查核單位，其組織本身沒有明確的法律定位，各機關組織法中均無所謂人(二)的組織職掌規定，使得人事查核單位的合法性常遭受批評，且當時時空環境的變遷，且常有人建議將人事查核單位予以法制化，並強化其端正政風檢肅貪瀆之功能。

### 參、政風機構時期

政風單位在未改制前，人事查核單位本身並不具法律地位，都以行政命令之，各機關組織法中並無人(二)的組織職掌規定，其單位的合法性常遭受抨擊，因此為求建立組織制度化，乃當務之急，民國八十一年六月立法院通過「政風機構人員設置草案」，同年八月十四日由法務部與銓敘部會銜發布施行，同時函請立法院備查，法務部隨即於八月十八日依該條例正式成立「政風司」下設五個科，同年九月十六日為政風機構改制基準日，使全國的人(二)單位，從「黑機關」正式法制化成立政風處(室)，<sup>63</sup>專責辦理端正政風檢肅貪瀆工作。終止忠誠調查，保防工作，改制後以推動廉能政風為主軸，依條例第一條為端正政風促進廉能政治，維護機關安全及第五規定政風機構掌理事項為一關於本機關政風法令之擬訂，政風法令之宣導，員工貪瀆不法之預防，發掘及處理檢舉，政風興革建議，政風考核獎懲建議，公務機密維護及其他有關政風事項，以上可歸納為防貪(含機關機密維護及安全防護)、肅貪二大工作。

---

<sup>63</sup>同註 18，頁 39。

目前我國已躋身開發國家之林「掃除黑金、肅清貪瀆」蔚為全民殷望—依據世界「國際透明組織」民國九十年所公布之「二〇〇一年國家施政清廉度報告」，受評鑑之九十一個國家中，我國施政清廉度名列第 28 位，而依照該組織發表之國家清廉度排名前 20 名的國家，與瑞士洛桑「國際管理發展學院」所發表「二〇〇一年國家競爭力報告」位居前 20 名者，相互比較發現其重複之比例竟高達 18 個國家，可知清廉度愈高之國家，其國家競爭力必愈強，同時國民平均所得亦愈高。<sup>64</sup>

有鑑於譽滿全球之新加坡調查局（CPIB）及香港廉政公署（ICAC）成功肅貪防貪經驗，韓國在一連串政府貪污醜聞事件發生後，亦於西元 2002 年一月成立腐敗防制委員會（KICAC）專責廉政機關，在在顯示國際間採取以設置專責廉政機關來擺脫腐敗沉淪，展現急起直追，迎頭趕上的決心與魄力，蔚然成風。因此，為了提昇台灣的競爭力，必須建立一個清廉、效能、有遠見、活力，有高度彈性和應變力的政府，所以行政院指示法務部，參酌國外廉政制度成功經驗，規劃成立「法務部廉政署」該案已送立法院審議中。<sup>65</sup>

政府在成立機關初期，採功能性之分部化方式，把同一性質的工作放在同一部門之下，全權負責該項功能的執行，如法務部內分別設置總務司、檢察司、保護司、矯正司、法律事務司、政風司等六個一級單位，每一部門都有專責。而各部門因應環境需要而功能擴大了，工作數量增加，然為達專業化目的，不得不在各部門下增加許多分支部門，於是在主要功能部門下又增加許多次要功能部門，如政風司之下設有六個科，第一科(人事科)負責

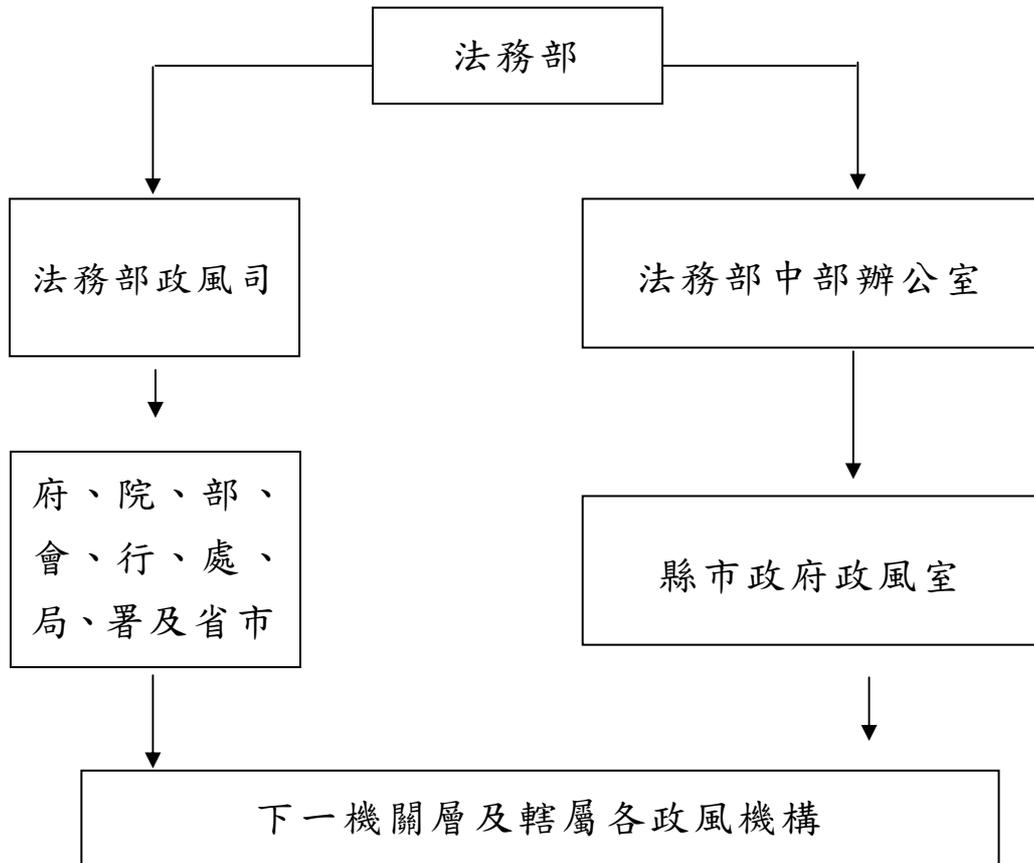
---

<sup>64</sup>法務部政風司全球網站，<http://www.ethics.moj.gov.tw>。

<sup>65</sup>同上註，頁 64。

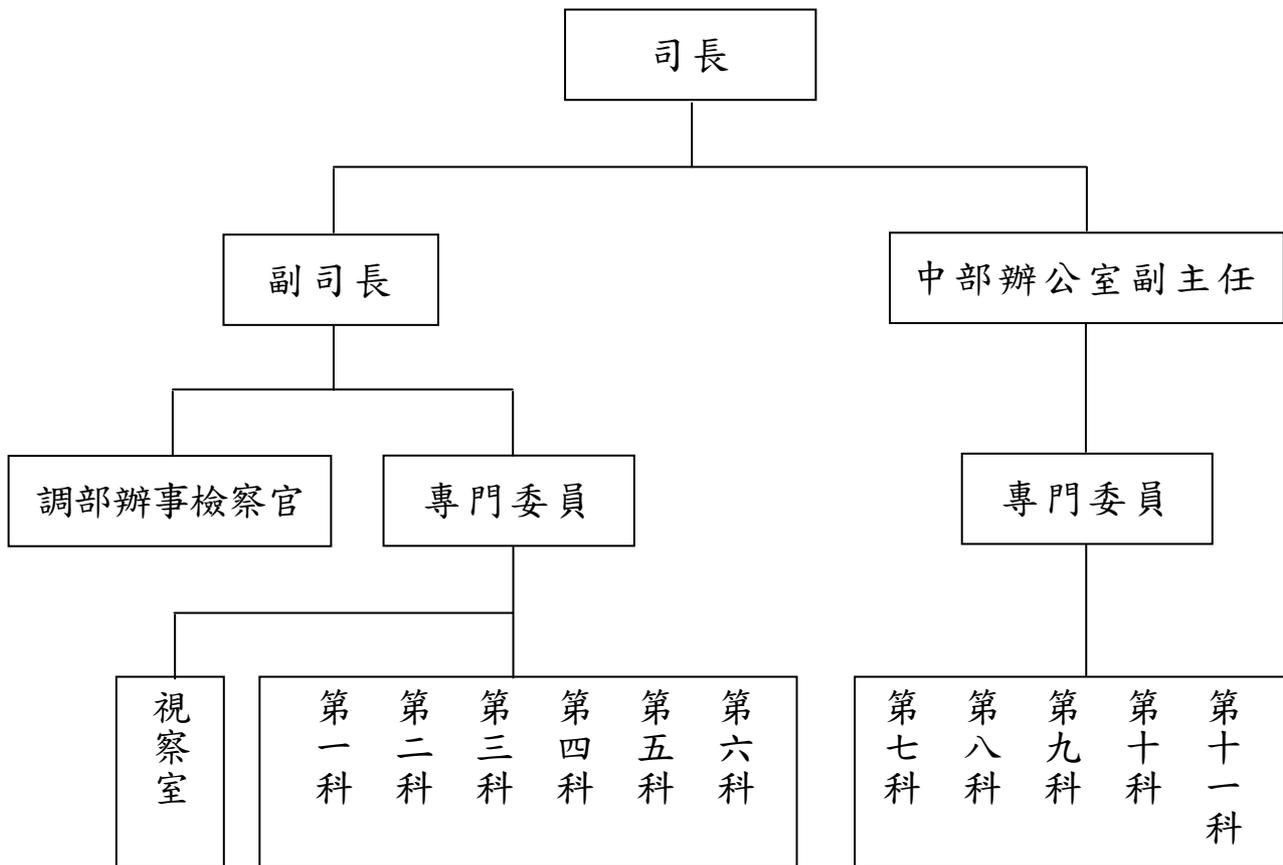
全國政風機構員額配置，調整任免、遷調、考核等人事管理業務，第二科(綜合科)負責政風機構年度工作計畫之策畫業務，第三科(查處科)負責貪瀆政風案件之處理，第四科(預防科)負責防貪政策之研議業務，第五科(維護科)負責機關安全與機密維護業務，第六科(本部科)負責法務部及所屬各機關政風業務督導考核業務。精省後，台灣省政府政風處於民國八十八年七月一日歸併為法務部中部辦公室，下設五個科，由第七至第十一科排列。如圖 2-1、2-2。

圖 2-1：政風機構組織架構



資料來源：陳書樂〈我國政風組織功能與人員角色之研究〉碩士論文，國立政治大學行政管理研究所，民 91，頁 45。

圖 2-2：法務部政風司組織架構圖



政風司目前所屬六個科其職掌如下：

第一科：辦理全國政風機構員額編制配置、調整之研議，政風機構人員之任免、遷調、考績(成)、考核及獎懲、訓練、風紀教育及查察等事項。第二科：辦理政風督導會報秘書作業、政風工作年度計畫之策劃、擬定、政風工作聯繫會報及政風司預算編列等事項。第三科：辦理檢舉貪瀆不法之處理、重大政風案件之追查、審核、政風機構肅貪工作之績效管考等事項。

第四科：辦理防貪政策之研擬、公職人員財產申報案件之審核及裁罰作業、廉政業務之推動等事項。第五科：辦理公務機密維護法令之研擬、宣導、危害或破壞本機關事件之預防，協助處理陳情請願等事項。第六科：辦理法務部及所屬各機關政風機構設置之研擬及有關防貪肅貪業務之督導、考核、機密維護、危害或破壞本機關事件之預防，協調處理陳情請願等事項。

組織垂直分化，建立了組織的層級體系，各層級間皆有上下隸屬關係，組成一個金字塔體系，指揮命令系統，而政風組織系統又可分為外部層級系統，即從法務部政風司至最基層的政風單位，又內部層級系統則指法務部政風司內部權責所形成的層級，依「政風機構設置條例」第六規定：「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關統籌辦理」，但第十一條規定：「民意機關軍事機關及各公立各級學校不適用本條例之規定」。因此政風機構人員設置之規範仍有除外條款。

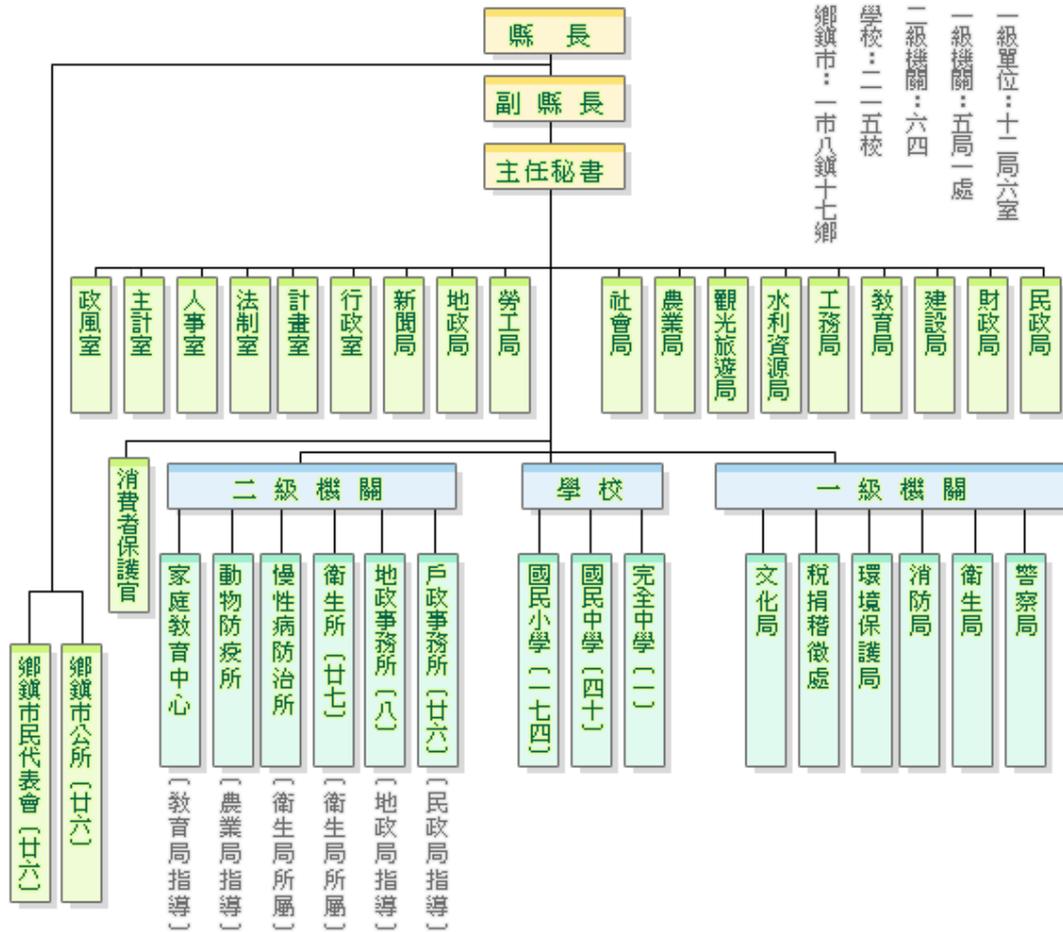
組織管理上採「一條鞭」的設計，即政風機構分散於各機關，而其人員之任免遷調則由法務部統一辦理(條例第九條)，又政風機構係機關內部幕僚單位，須秉承機關首長之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督(條例第十條)，在指揮體系上以「雙軌制」運作。政風單位於機關內從事防制貪瀆及線索發掘，再配合調查單位蒐証偵察，檢察機關依法追訴，三方面同在法務部督導下相輔相成，形成所謂的「肅貪鐵三角」，端正政風，檢肅貪瀆，提昇政府形象。

## 第五節 彰化縣政府政風組織結構

### 壹、縣政府組織編制

彰化縣共劃分為 26 個鄉鎮市，包括有線西、伸港、秀水、花壇、芬園、竹塘、大城、大村、埔鹽、福興、埔心、永靖、社頭、田尾、芳苑、埤頭、二水、溪州等 18 鄉，和美、鹿港、員林、溪湖、二林、北斗、田中等 7 鎮，以及彰化市，其中彰化市為縣治所在地，全縣轄區內共有 588 個村里 8,980 個鄰，彰化縣政府為本縣最高行政機關，設有 12 局 6 室，分別是民政、財政、建設、教育、工務、農業、社會、勞工、地政、新聞、水資源及觀光等共十二局，行政、計劃、主計、人事、政風、法制等六室，此外警察局、消防局、衛生局、環保局、稅捐處、文化局等六個一級機關，以及動物防疫所、慢性病防治所、二十七個衛生所、八個地政事務所、二十六個戶政事務所等二級機關及 215 所國民中小學，共同推動縣政工作。(如圖 2-3)本縣縣長及鄉鎮市長皆由選舉產生，目前全縣人口 1,314,834 人，公教人員編制總員額 17,477 人。

圖 2-3、彰化縣政府組織圖



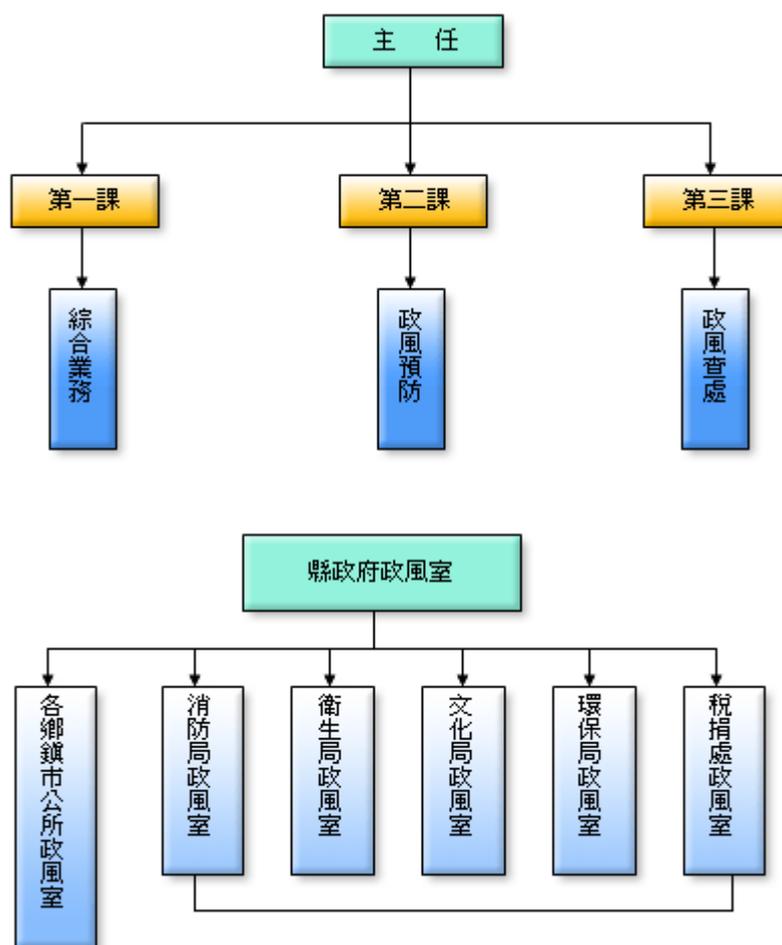
資料來源：彰化縣政府全球資訊網

## 貳、縣政府政風室組織編制

彰化縣政府政風室督導並辦理本縣政府所屬各機關及附屬機關之政風業務，包括十八個直屬單位(局、室)及四十二個附屬機關及二十六個直屬機關(鄉鎮市公所)，並統籌辦理全縣 215 所國民中小學及 8 個地政事務所暨 26 個戶政事務所等未設政風機構之政風業務，全縣政府機關依規定設有三十二個政風機構，除縣政府政風室外，附屬機關政風機構有五個，所屬鄉鎮市公所政

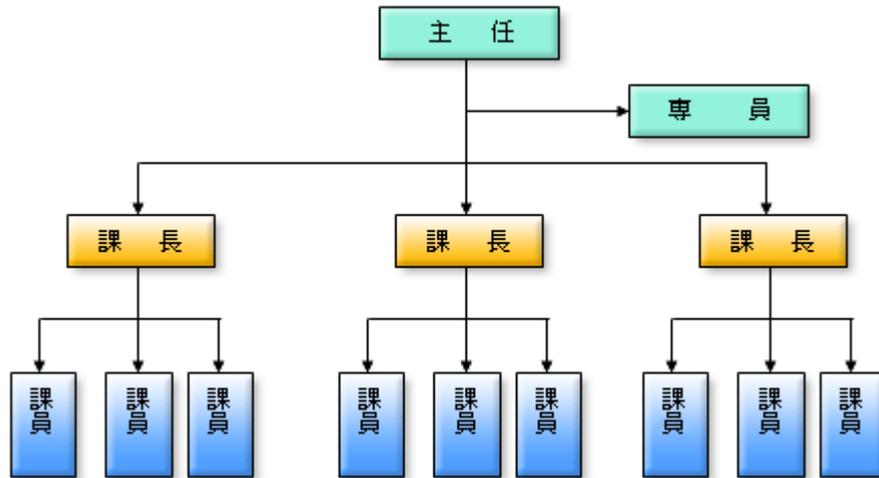
風機構有二十六個(如圖 2-4)以縣政府政風室之組織分工而言，設置主任一位，專員一位，三位課長及九位課員，全室編員額共十四位(如圖 2-5)，所屬鄉鎮市公所及附屬機關大多祇政風室主任一人。

圖 2-4 彰化縣政府政風室業務職掌分工圖



資料來源：彰化縣政府全球資訊網

圖 2-5 彰化縣政府政風室組織編制圖



### 參、政風業務簡介

政府為端正政風檢肅貪瀆，促進廉能政治，維護機關安全及順應民眾對端正政風防制貪污舞弊，建立廉能政府殷切期望，經由法務部研訂「政風機構人員設置條例」於民國八十一年六月十六日經立法院三讀通過，並經於同年七月一日公佈施行，本條例第六條：「各機關政風機構比照各該機關人事機構，設置政風處(室)於民國八十一年九月十六日成立」。依據「政風機構人員設置條例」第五條規定辦理事項如下：

一、關於本機關政風法令之擬定事項。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。

## 肆、彰化縣政風組織結構分析

彰化縣政風組織包含縣政府政風室，附屬機關及所屬機關鄉鎮市公所政風機構，業務直接由法務部政風司指揮監督，政風人事任免遷調，考核獎懲由政風司負責辦理，人事管理採「一條鞭」方式屬集權制。我國政風組織結構人力配置於各機關，其組織屬分散狀態，全縣總計有 250 個機關學校，縣政風組織(含附屬機關及所屬機關)政風人員總計 55 人，分散於全縣 32 個機關，人力不能集中，形成各自為政之情形，如發生重大政風案件或偶突發事故發生，對人力倍感無法有效支應，勢必會影響整個政風業務之推行。

我國因無專責統一的肅貪防貪機關，使機關內的政風機構專心辦理肅貪、防貪工作，還要辦理肅貪以外的工作，如機關安全維護、公務機密工作、配合警方一年一度的春安工作、辦理機間公共工程品質抽驗工作及機關保防工作等，因為負擔許多額外工作，使政風人員無法全心從事肅貪、防貪業務，以致績效不甚理想，此現象可作為將來修法時檢討相關配套措施，使權責相符，提昇績效。

縣政風組織結構，其組織人力都分散於縣政府與附屬及所屬機關內，其目的在於較容易就近掌握機關內部情況，對貪瀆不法情事的防制有效掌控，對機關內心存僥倖貪瀆者有警告的作用，進而產生嚇阻功能，提醒公務員不要有非份之想，更進而減少貪瀆不法之情事發生。但凡事有利必有弊，政風機構設置於機關內，則其政風組織員額及經費，都將受到限制且容易受行政干預，不能依業務需要設所該設的政風單位，如工程單位、地政、

警察、學校、議會等易滋弊端單位，政風單位的死角，無法調撥人力支援，對政風工作的推展不利。

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，每年名額約在六十至八十餘人，又須經過教育訓練的時間，再加上現職人員離職率居高不下，所以不足以應付各單位缺額所需，因此將來政風機構的人力採集中辦公、機動支援辦案或維持調查政風雙軌制的現狀，政風、調查、檢察三角鼎立的分立狀態，須上級考量，對於政風機構應設立於機關內部的現狀，或改為從機關拉出獨立於外部，最重要的乃是否賦予相當的職權，否則權責不相當還是無濟於事。目前現職政風人員中，學歷在大專以上者佔百分之八十八，高出全國公教人員大專學歷以上者為百分之七十七、五，比率甚多，此外民國八十二年新進政風人員均循公務人員特等考試及高等考試三級考試之政風類科錄取分發任用，其中大學法律系畢業者佔八分之七十，<sup>66</sup>雖然人員素質提高了，但若政風組織結構及職權不檢討的話，要求能有效發揮檢肅貪瀆，則困難很多，所以追求一個良好的政風組織體系，才能提昇政風績效。

縣政府政風組織結構應配合中央廉政機關分工，以建立健全的組織結構，俾以提昇我國廉能政府，提高機關行政效率，促進政治清明，藉以提高我國國際競爭力，造福全民，以彰化縣政府政風組織結構與肅貪功能為主題，擬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，論述影響肅貪功能之原因論述如下：

---

<sup>66</sup>法務部政風司，〈法務部廉政署組織條例草案說帖〉，民 91.03.18。

## 一、水平分工模式

縣政府政風機構係縣政府的一級單位，設置於機關內部其目的是希望發揮肅貪、防貪、反貪功能，陳螢松於其政風機構人員工作承諾之研究中曾指出，每年都有自各級政風單位離職之人員，其中以基層之政風承辦人員所佔比例最高，佔離職總樣本 70%，從目前所擔任行政職級來看，有 84% 在薦任八職等以上及擔任一般行政主管 66%，因此該項人員在離開政風單位後，大多能獲得陞遷機會。<sup>67</sup> 由於基層工作壓力大，且地方派系的干格、民意代表的壓力，致政風工作推動困難，所以才產生退意，可見地方機關政風工作的困難，對政風績效無法彰顯。田國興在我國政風機構組織研究中，曾對 360 位政風人員發出問卷，經其實証研究分析發現，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>68</sup> 以上兩研究中均同時指出目前的政風組織結構很難發揮肅貪及防貪功能。

分工的概念強調的是專業化的發展，根據 Babbage 的說法，分工的主要目的有四：第一、在縮短學習時間，因為人的時間與精力有限，只能專精於一種專業，第二、可以經由相同過程重複學習獲得最好的工作技巧，第三、避免因為改變工作，導致時間的浪費，第四、經由對所負責的部分，就其工作方法進行改善，最終以機器工具取代，以節省人力提高工作效率，組織專業在於提高工作效率，因為分工後，每個單位或個人可以不斷進行研究，探討其職掌業務，則所遇到的問題可以有有效的解決。

政風組織是政府部門的專業分工，政風司為法務部的專業分

---

<sup>67</sup>同註 58，頁 105。

<sup>68</sup>同註 33，頁 99。

工，政風室為縣政府的專業分工，廉政是政風組織的專業分工，發掘及預防貪瀆不法，並進一步擬定辦法並執行是政風機構的主要職責，但多數縣府附屬及所屬機構的政風室僅有主任一人，縣政府政風室也僅 14 人，人力單薄，其工作環境不佳，事多人少，且現民意高漲，其業務包括發掘、預防本單位貪瀆不法事項、政風興革意見、政風法令宣導、公務機密、安全維護等事項，尚須監辦採購案件、監標作業、工程抽驗工作，並參加本機關之主管會議、人事甄審會、考績會、縣議會定期會、縣議會臨時會、預算籌編會、重大活動籌備會等，人少事繁，基層單位政風人力不足，造成鄉鎮公所主任尚須兼任鄰近公所政風業務，縣政府政風室也僅 14 人，且流動性大，往往缺額趕不上派任，所以鄉鎮公所應再增加課員一位，縣政府政風室缺額應趕快補足，可能的話應再酌量增加數人，這樣才能解決人少事繁的政風工作，發揮肅貪功能，提昇政府功能。

組織環境因問題層出不窮，以及問題背後的複雜，所以才發展出各種專業分工、水平分工或分化所考慮的重要因素為環境因素，組織面對的環境愈單純，則專業分工愈少，分化程度也愈低，反之如果環境愈複雜，專業分工則愈高，這樣才能應付外在環境的變化和需求，縣政府暨所屬單位環境惡劣，加上貪瀆不斷。然依據「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(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」，但第十一條規定：「民意機關、軍事機關及各公立學校不適用本條例之規定」。<sup>69</sup>因此政風機構人員設置之規範乃有除外條款，易滋弊端之工程單位：地政、警察、學校、議會成為政風之死角，全縣政風 55

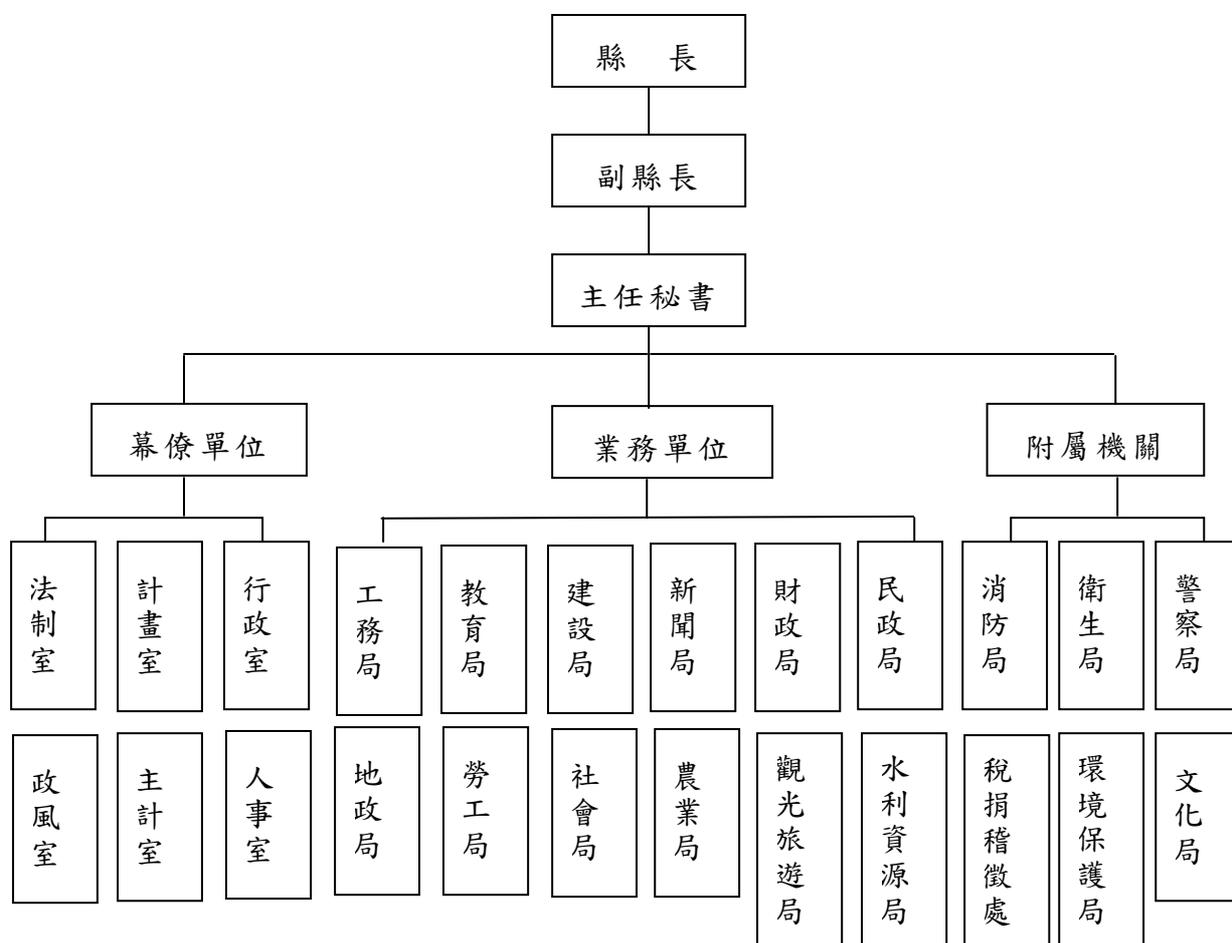
---

<sup>69</sup>法務部，〈政風機構人員設置條例〉，81 年。

人要辦理縣政府暨所屬單位、附屬機關 323 單位，公教人員編制總員額 17,477 人，如此區區 55 人政風人力能否應付環境需求，展現肅貪功能，值得探討。

縣政府組織結構的水平分工係採用功能的分部法，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，縣政府其分支單位依不同功能及性質，計有民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、水資局、觀光局、農業局、社會局、勞工局、地政局、新聞局、行政室、計畫室、法制室、人事室、主計室、政風室、警察局、衛生局、消防局、環保局、稅捐處、文化局等單位，又可分為業務單位、幕僚單位及所屬單位，茲以彰化縣政府為例，其水平分工如圖 2-6：

圖 2-6：彰化縣政府組織水平分工圖



縣政府政風室係縣政府水平分工之一單位，政風室內部組織分工為水平分化，分肅貪、防貪、反貪三個課，肅貪課為貪污瀆職之調查工作，預防課為貪污防制工作，對機關業務作業流程之審查，提出防弊措施及興革意見，反貪課有關貪瀆問題的教育、宣導，使員工知法守法，使民眾自動檢舉，共同參與推動廉政工作，政風人員與縣政府業務單位人員產生互動與溝通，藉參與工程監標、抽查驗、業務稽核等工作，進一步瞭解整體政風狀況，舉發貪瀆人員，在互動接觸對象，有個人、團體、組織及組織環境等四個層次，將以上四個面向來探討政風室於縣政府組織中運作情形，分析政風室與個人、團體、組織、環境互動模式，縣政府政風室編制祇 14 位，政風人力不足，況有出缺未補，因此本研究僅以團體(含個人)、組織、環境三個面向論述：

### (一) 團體(含個人)

學者楊永年認為組織為二個人以上，為達成共同目標，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，而個人是組織最基本的單位，以縣政府政風室來看，乃以組織層級第三層的承辦人員(如技正、技佐、技士、課員、助理員、辦事員、書記)。然因縣政府因人力不足聘有臨時人員，而直接與民眾接觸的人員，就是這些承辦人員，他們服務態度的好壞，給民眾的印象是最直接的，如果百姓到縣政府來找不到承辦人員，或者一問三不知，對業務完全不瞭解，則其評價是負面的，這些承辦人員與同一單位同仁或其主管互動較為頻繁，但與其他課室同仁主管則次之，然與第一層的縣長、副縣長、主任秘書、秘書則互動機會相對較少，因此以同僚關係，本單位主管互動關係成為影響個人工作滿足感之最重要因素，而薪資、升遷、待遇、

工作為組織環境因素。

一個承辦人員如果擔任同一職務太久，因為工作內容千篇一律，缺乏新鮮感，沒有願景，久而久之，必影響工作績效，且感到失望，缺乏進取心，在縣政府服務的人大都是本縣人或鄰近鄉鎮，升遷管道有限，縣政府局室主管均為簡任十至十一職等，主任秘書為簡任十二職等，但因縣長係民選，所以要當上此一職位必然是競選功臣，每屆縣長上任局室主管皆是一批新人，除非警察、稅捐、人事、主計、政風為一條鞭單位影響較小，所以如以一位高考及格分發至縣政府服務，他能升遷最高職位頂多為單位副主管，所以有人從服務公職至退休，升遷有限，缺乏工作滿足感。

縣政府政風室組織編制僅 14 人，分肅貪、防貪、反貪三課辦事，組織結構平行化的三個課，各課長的指揮督導均依年度工作計畫，擬定各項工作目標，由各課成員共同達成，如欲提高整體廉政績效，則必採分工合作，將三個單位的預期目標緊密結合在一齊，透過各課協調，連繫與分工合作，才能有效提昇廉政績效。政風室主任其工作乃為辦理政風法令宣導、貪瀆不法預防、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。

依 Mintzberg 對領導者角色扮演分析，作為一個政風主管應扮演的是一個表徵者角色，其對外代表政風單位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，同時擔任縣政府政風室與個人，組織與上下層級間及對內外平行的組織關係連絡人，主管亦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，同時主管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對外的協調談判，以建立共識，減少衝突，產生更高的組織廉政績效，故從領導者角色觀之，政風主管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。縣府與地方政府間連繫與溝通樞紐，而鄉鎮市公所政風主管則直接對該機關首長及縣政府政風主管負責，除辦理鄉鎮公所政風業務外，並協調該機關內部組織及外部組織以發展政風業務。<sup>70</sup>

政風人員在機關中既是員工之一，本身又兼負政風任務，這兩者有時是衝突的，政風單位是首長幕僚，應受首長指揮，另外又要遵從上級政風機構的指揮，即「雙軌制」衝突難免，尤其首長是民選的，如遇機構精減時首長都會想到政風單位，學者張潤書認為，組織中的人員彼此認識與瞭解，進而產生情感，相互之間關係比較相近，它的形成以「人」為中心，由於彼此間親密交往的結果，便從心理上將各人在某些方面融合成一整體，其團體的歸屬感，包含著同情與相互認同。<sup>71</sup>政風單位設於機關內部，政風人員與同仁常期相處，參與各種活動、會議，同事友誼，關係密切，政風人員在此情況下，如發生政風案件，在執行過程中，意志力薄弱的難免會受影響，造成角色衝突。

依據開放系統理論(open system theory)組織是一個開放的系統，機關組織各部門間，亦存在著相互依賴與不可分割的關係，

---

<sup>70</sup>同註 3，頁 29-30。

<sup>71</sup>同註 21，頁 288。

組織與其外在環境之間具有互動的關係存在，彼此相互影響，因此組織受到外在環境影響是必然的。<sup>72</sup>現行政風預防工作計有下列十二項：

1.政風實況問卷調查：以與本縣政府有業務往來之民眾，相關業者、社會團體、工會等為調查對象，訂定政風實況問卷調查實施辦法，經首長核定，確實執行，並將結果提供機關首長施政參考，並作為本機關政風狀況整體評估及年度政風工作計畫重要參考。

2.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導考核之重要依據，是協助推動興利之重要參考文件，政風單位應深入評估本機關內可能妨害興利之業務及人員，研析問題癥結之所在，提出具體改進措施，解決辦法及防制辦法。

3.研編預防貪瀆調查專報：根據政風問卷調查、訪查、座談會、業務稽核等措施，所獲得之本機關與民眾權益有關業務，易滋弊端情事，蒐集研析相關資料，協調業務單位訂定改進措施，送相關單位參辦。本機關發生貪瀆不法案件經起訴後，政風單位應會同弊案發生單位，針對發生原因，問題癥結全面檢討，研擬改進措施，編撰檢討專報，簽報首長核定實施。發掘本機關業務效率不佳，不便民等問題，適時研提改進措施或建議事項，簽報首長核定移請業務單位參考，藉以提昇政率之興利除弊專報。

4.訂定具體防弊措施：針對本機關與民眾接觸頻繁之易滋弊端業

---

<sup>72</sup>同上註，頁 95。

務，會同業務主管單位研訂預防貪污措施，提報政風督導小組會議決議，簽報機關首長核定後實施並隨時檢討修訂以符實際。

5. 召開政風座談會：廣徵各界專業人士對政風預防、查處、反貪宣導等之興革建言，彙集專業建言，簽報機關首長送請業務主管單位參考。

6. 辦理政風訪查：選擇與本機關業務接觸之民眾、業者、廠商、本單位員工，實施面談或電話訪問，藉以瞭解各界對本機關施政興革意見，民眾急需協助事項，更進而發掘貪瀆不法情事。

7. 配合機關辦理採購：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規定辦理，政風單位經機關首長指定，得為本機關採購案件之監辦單位會同監辦時，僅得視主辦單位之辦理開標、比價、議價、決標及驗收程序，不涉入資格規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等採購實質或技術事項。監辦事項有不符程序情事，應提出意見，列入紀錄，並本於職掌，訂定稽核抽查採購之具體作法，確實執行，如發掘不法，應妥慎處理，並注意採購人員操守，俾便採取防範措施。

8. 執行「端正政風行動方案」防貪規範：依據法務部「執行肅貪行動方案防貪部分注意事項」規定，<sup>73</sup>負責受理所屬機關員工有關「請託關說」、「贈受財物」、「飲宴應酬」等事件，政風單位在處理請託關說，應先界定是否涉及違法或對機關產生不當影響之虞者，予以製作紀錄，簽報首長核定後建檔，如涉違法應依相關

---

<sup>73</sup>法務部 83 年 2 月 8 日法 83 政字第 2928 號函頒。

規定處理。與職務有關之餽贈應拒絕或退還，並簽報長官知會政風單位，無法退還之財物應於三日內送交政風單位依相關規定處理，公務員不得接受與職務有關之邀宴或應酬，固執行職務確有必要參加者，應報告其長官並知會政風單位，違反規定情節嚴重者，政風單位應簽報首長予以議處。

9. 表揚獎勵廉能事蹟：政風機構應主動發掘員工拒收餽贈、賄賂、檢舉貪瀆不法，節省公帑等廉能事蹟，簽報機關首長公開表揚獎勵，激發員工榮譽感。

10. 實施政風法令宣導：以公務員貪瀆案例、法律常識、處理請託關說、飲宴應酬、贈受財物之規定、檢舉貪瀆不法事件、員工廉能事蹟等透過各種不同方式，讓員工瞭解並建立反貪共識，共同打擊貪瀆。

11. 辦理公職人員財產申報：「公職財產申報法」是我國第一部陽光法案，希望能改正金權政治的歪風，政風單位受理申報後應實施審核，審核結果，非故意申報不實者應通知補正，故意者報請法務部處理，申報資料經審核後，應將資料彙整編號列冊供人查閱，透過公眾監督機制，公開申報人財力狀況，使在陽光下接受檢驗，對廉政業務績效有正面意義。<sup>74</sup>

12. 召開政風督導小組會議：有效結合機關行政力量，由各機關一級單位或所屬機關首長組成政風督導小組，每四至六月開會一次，由機關首長擔任召集人，定期開會，審議端正政風防貪工作實施計畫，研訂本機關防弊措施，等透過機關主管協助落實推動

---

<sup>74</sup> 〈法務部政風司公職人員財產申報法〉，民 84。

本機關政風廉政工作，由政風單位擔任秘書工作。

由以上說明，政風預防工作屬預防、防疫及宣導教育功能，對機關興利防弊具有功效，可獲機關首長及員工的支持，這種組織結構，在預防工作推行上較容易為大家接受，而查處工作方面屬衝突性質，然民選首長都會為選舉考量，都不希望有政風案件，但如果首長及其親信涉案的話，政風單位都會成為他的阻礙，因此肅貪工作是一項吃力不討好的工作，大多數政風人員寧可去辦理法令宣導政風預防工作。政風單位在進行查處業務時，常採取方法以調卷與訪談，也是動態蒐証之一，而調借文件需簽報機關首長同意，並知會相關單位，但因政風單位並無司法警察權，且如果機關首長及其親信人員涉案的話，如欲調卷可能不可得，除非檢察機關以搜索方式處理才能有效掌握貪瀆弊案的卷宗。

政風單位設於機關內部，與同仁相處融洽，建立了良好友誼，且政風工作的推動，都需要各單位的協助，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。機關組織各單位為達成機關目標，需彼此協調配合，而肅貪工作即屬於對立性，衝突性高，必需超然客觀才能獲得民眾信賴，政風單位設於機關內部，查處工作是擋人財物，得罪人的工作，扮演「黑臉」角色，如果政風單位因為辦理肅貪工作，導致與機關首長或同仁產生衝突，上級政風單位也無法提供依法執行後免於遭受報復的具體保護措施。所以許多政風人員為求在機關中生存，寧可作政風預防工作，對於肅貪工作採消極，敷衍了事，所以政風人員賦予司法警察權，是當前重要的課題。

縣政府政風室結構設計於縣政府內部水平分工的一個單位，為機關之幕僚單位，應受機關首長之指揮監督，況且肅貪業務性質具衝突性，民選首長基於選舉考量，均不願見到政風案件，會想辦法加以阻撓，政風單位基於肅貪要求，應依法辦理，否則一旦發生貪瀆案件，且未事先發掘陳報，上級單位是會追究責任，所以惟有將政風單位設置於機關外部，成立廉政專責機關獨立於機關外部，惟有如此，偵辦貪瀆案件才能不受機關首長干涉或阻礙。

地方制度法自民國八十九年實施後，地方首長權限擴充了，不但握有機關行政權，且掌握機關所有資源，政風單位設於縣政府內部編制 14 人，人力單薄，又無司法警察權、調閱權，又因設於機關內部，屬於機關首長幕僚，而在縣政府水平分工下，各單位中均應聽命首長指揮，因此欲以正式管道向工務單位或主計等單位調借資料時，都會面臨困難，如透過非正式體制，以私人交情索取相關資料，其效果達成率難以預料。

政風機構政風人員在人事任免、陞遷、調動、訓練、考績、獎懲等統一由法務部政風司辦理，即所謂一條鞭管理，設於機關內部在水平分工下的政風單位，須服從縣市長及法務部的指揮，即雙軌制，在此組織結構設計，政風單位同時要聽命於機關首長及上級政風單位，其矛盾是存在的，尤其民選機關首長其權力逐漸加大，如遇政風查處案件，政風單位如何做到恰到好處，將是一大難題與考驗。

政風單位在縣政府編制祇 14 人負責全縣所有公務單位之肅

貪、防貪、反貪已感力不從心，如今又要辦理公務機密維護及安全防護工作，顯感人力更不足，且與廉政工作似無直接關連，依行政院秘書處編印之事務管理手冊規定，各機關安全防護工作由各機關事務管理單位會同政風單位辦理，況該手冊安全管理內容與政風單位執行之安全防護大致雷同。至於機密維護部份，乃係文書處理流程，均屬事務管理單位辦理較妥，以上應將安全防護及公務機密業務由事務管理單位辦理，以收事權統一之效，政風單位專心辦理廉政工作。

另外現在各機關機關安全防護工作大多由駐衛警或保全協辦，因此處理陳情請願，由機關事務單位處理較為妥當，讓政風工作單純化，專心辦理機關肅貪廉政工作，這樣才不會分心，一事無成。縣政府政風單位之團體有正式團體與非正式團體，有永久性與臨時性的團體，正式團體如政風組織編制上的三個課，政風預防、政風查處、綜合業務，非正式團體如同學會、同鄉會、球友會、聯誼會等。一般而言，非正式團體成員間互信度較高，而正式團體則依法律組織成立，著重法律層面的結合，其組織架構及職權均依法設置，且依法分工，權責分明，如縣政府政風室編組編制之政風預防、政風查處、綜合業務等三課，均依法成立且依其功能分工，並就各課之工作任務及性質劃分工作權責。至於非正式團體如臨時組織的團體，如年度期間結合三個課之業務承辦人員，組成之政風業務督導小組，負責前往本縣各鄉鎮政風機構政風業務之訪查、考核及輔導事項，督導結束召開業務檢討會。<sup>75</sup>

## (二)組織

---

<sup>75</sup>同註 3 頁 31。

學者 Barnard(1938：73-235)認為組織是兩人或兩人以上，從事有意識地協調的活動或力量所構成的系統(a system of consciously coordinated activities or forces of two or more persons)；<sup>76</sup>學者吳瓊恩認為，從技術或工具理性角度而言，組織可界定為，人類為了執行複雜工作，以實現共同目的所結合在一起的場所。<sup>77</sup>學者楊永年指所謂組織，為兩個人以上，為達成共同目標，以正式且完整之分工，透過正式與非正式交流活動，所結合而成的社會實體。<sup>78</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和互賴關係，包括波及式(pooled)、連續式(sequential)和互惠式(reciprocal)等三種互賴的關係。<sup>79</sup>至於正式的組織結構的權責分工安排，有賴正式或非正式的交叉運用協調整合，促使組織和諧運作順暢。縣政府是以服務民眾為宗旨，內部有完整的水平分工，透過正式與非正式交流模式，所形成的社會實體，所以是一個組織。

縣政府組織結構可分為業務單位，幕僚單位及所屬單位等，業務單位是指辦理直接與民眾權益相關的業務，依類別為民政、工務、教育、建設、財政、農業、勞工、社會等，縣政府組織為局，所以稱民政局、財政局、建設局、教育局、社會局、農業局、地政局、勞工局、新聞局、觀光局、水資源局、工務局等十二單位為業務單位，幕僚單位為配合機關組織而設，其為支援輔助業務單位提供專業知識供首長參考，為要與業務單位有所區分乃稱為室，如人事室、主計室、行政室、計畫室、政風室、法制室等

---

<sup>76</sup>同註 19，頁 46。

<sup>77</sup>吳瓊恩，《行政學》。台北：三民書局，民 90，頁 283。

<sup>78</sup>同註 24，頁 245。

<sup>79</sup>同註 19，頁 46。

六個單位，另外為因應地方自治業務需要，縣政府附屬單位有警察局、消防局、環保局、稅捐處、文化局、衛生局等六個單位。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，因此縣政府每一局室對整體縣政府而言都有不同的貢獻，局室之間為平行關係，不一定有業務往來，人事單位辦理各單位進用人員，財政單位需尋找財源編列預算。

縣政府業務單位、幕僚單位及附屬單位，除人事、主計、政風、警察等四單位主管任用由中央人事行政局、主計處、法務部、警政署一條鞭系統任用外，餘均由縣長任免，惟隨著地方制度法於民國八十八年元月二十五日公佈實施後縣長對人事權的擴權影響，一條鞭單位直接由上級單位任免模式，已逐漸調整為任免人員需經縣長同意，因此目前作業模式通常由中央各主管單位提供二至三名建議名單徵詢圈選後任免之，縣長握有同意權的同時，如遇雙方有不同意見時，則以溝通協調方式處理。影響單位用人，對業務的推行有影響。如最近就有一鄉鎮公所政風室主任已奉法務部政風司派任、報到日期已確定，但鄉長推辭說財政困難不肯接受，後經溝通協調才勉強接受讓該員報到，但期限為三個月，現該員已他調縣內其他鄉鎮。

### （三）環境

組織環境的涵義，在指所有可能影響組織運作的外來因素，如政治、行政、傳播媒體、社會大眾等都是影響組織環境因素。<sup>80</sup>任何一個行政組織都無法自外於它的系統環境，也無法擺脫外在環境的輸入刺激，縣政府政風單位亦同，它與不同組織不斷地

---

<sup>80</sup>同註 24，頁 245。

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，所以必須適時的修正其工作策略，來回應環境的需求。<sup>81</sup>

環境因素對於組織系統影響的重視，起源於 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的探討，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，循環回饋而不止息。<sup>82</sup>依據 Thompson 的組織研究型模，組織環境包括輸入與輸出兩種，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，亦即環境環境的需求形成組織運作的策略與工作目標。<sup>83</sup>

組織環境的分析主要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，如政風機構正常業務表報資料等，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。<sup>84</sup>每年定期召開之縣議會議員質詢內容，民眾對縣政府施政不滿意向有關單位之陳情請願事件等，以下將以輸入環

---

<sup>81</sup>同註 19，頁 54。

<sup>82</sup>同註 24，頁 245。

<sup>83</sup>同上註頁 245。

<sup>84</sup>同上註。

境、輸出環境、政治環境及社會環境等四個面向，論述縣政府政風單位所面臨的環境。

## 1、 輸入環境

關於政風機構的輸入環境，主要在於組織的能量來源，他和一般行政機關的現況相同，都以人力和預算為最大因素。目前政風機構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額甚多，而每年的高等考試政風類科名額在六十至八十餘人之間，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，導致離職率下降不易，以民國九十五年十月為基準，彰化縣政府政風機構及所屬 26 鄉鎮市政風單位，曾有八個鄉鎮缺人，現缺額五鄉鎮，造成許多兼辦鄉鎮公所政風業務，而中央政府財政集於一身，導致地方政府不但無權又無錢，地方縣政府財政不佳，鄉鎮公所財政情況更差，各鄉鎮更推出節流措施，往往以鄉鎮公所政風主任未派補為由，改以兼任，這樣可以省下一筆人事費，而縣政府政風單位也有 5 個出缺未補，更有一週出缺五人，<sup>85</sup>所以基層單位人力嚴重不足成為政風機構不確定因素。然政風工作各項業務之推動，都需要預算的支援，縣政府政風預算的高低與整個財源狀況及首長支持政風工作，與政風單位是否有廉政績效表現有關；政風單位預算編列都需經縣議會審議通過，預算的多寡與機關首長及議員的互動有密切的關係，也是不確定因素之一。

## 2、 輸出環境

---

<sup>85</sup>董志亮，〈為績效強施壓員工走一大半〉，《中國時報》，民 95.8.4 版 15。

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，環境關心的是什麼，組織就會調整業務方向，社會環境目前最關心的事就是機關政風清廉的提昇，因為機關公務員政風清廉程度提高，人人奉公守法，不浪費公帑、不貪污，這表示政風機構肅貪策略奏效。貪污案件減少，然依目前法務部政風司所頒布的政風工作績效評分辦法，則肅貪績效占 30%，預防績效占 70%，即預防重於查處，興利優於防弊，服務代替干預為現行政風機構績效評比的工作原則，然預防績效不太容易顯現成果，貪瀆案件如一旦偵辦起訴，傳播媒體一定大量報導，況國人最討厭貪污，一定會讓廣大民眾關心、注意，稱讚政風單位的作為。相對之下，預防績效乃屬防範措施，媒體較無興趣報導，導致外界對政風單位的誤解，認為政風單位無績效，所以政風單位必須專心辦理肅貪作為，提高廉政績效，這樣才能回應環境輸出的需求。

### 3、 政治環境因素

政治為影響政風單位外在環境中最重要的因素之一，其中以民選的縣長及縣議員二者的影響為最重要，政風單位在推動肅貪、防貪、反貪工作過程中，除要縣政府各局室同仁的密切配合外，機關首長的支持與否最為關鍵，如機關首長重視政風工作，必能獲得各局室同仁的充分配合，達到事半功倍的效果，例如縣政府的政風督導小組係由各單位主管組成，機關首長為該小組主席，政風單位主管擔任秘書工作，如果首長重視政風工作，每四個月召開一次的政風督導小組會議，必親自出席，那府內各局室主管必定會踴躍出席。反之，各局室派代理人出席的機率必增加，影響政風工作績效推動，縣長由於是民選，有連任的壓力，

縣內各種婚喪喜慶都要縣長前往主持，露臉才感覺有面子，其行程必定排得滿滿的，所以往往都由副縣長或主任秘書代理，多少會影響肅貪、反貪、防貪之績效。一般人認為縣長如有曾任公務員轉任較為依法行政觀念，支持政風工作，如由一般民意代表轉任較支持政風預防工作，較排斥政風查處。本縣縣長係法律碩士曾任縣議員、副縣長、立法委員、大學教授等職，青年才俊，前程似錦，所以在民國九十四年十二月二十日上任對公務員清廉非常重視，每在縣府主管會報指示政風單位要重視廉政工作，注意員工操守，並指示政風單位前往台北市政府取經，訂定彰化縣政府公務倫理規範於民國 95 年元月實施，俾建立廉能政府，頗獲好評。

依地方制度法規定縣議會為縣地方立法機關，第三十六條縣(市)議會之職權如下：議決縣規章、預算、特別稅課、臨時稅課及附加稅課、財產之處分，組織條例及所屬事業機構組織自治條例，縣政府提案事項，決算之審核報告，議員提案事項，接受人民請願，其他依法律或上級法規賦予之職權等。<sup>86</sup>縣議會一年召開二次定期大會，本縣議員 54 位，每次會期不得超過 40 天，開會期間縣長應提出施政報告，縣政府各一級主管及所屬機關首長需作主管業務報告，並列席接受議員質詢。臨時會以五次為上限，每次以三天為原則。縣議員係由縣內公民選舉產生，每四年改選一次，縣議員除上述職掌外並監督縣政府各項業務推動情形，尚需接受人民陳情、請願，為民服務。<sup>87</sup>

縣議會是地方立法機關，民意代表，它擁有預算審查與監督權，它來自社會各階層，不同利益團體，往往會為自身、選民、

---

<sup>86</sup> 〈彰化縣政府組織自治條例〉，民 88.12。

<sup>87</sup> 內政部，〈地方制度法解釋彙編〉，民 94.8。

派系、樁腳等利益。所以可能利用職權進行案件關說，如涉不法或違反規定時，政風單位必須堅守立場，所以常會得罪縣議員等民意代表，造成其不滿，常會利用縣議會開會期間給予難堪，造成壓力，這時政風單位應主動溝通協調，表明政風工作立場，取得共識，有助工作推展，做好廉政工作。

我國自推行地方自治舉辦選舉以來，賄選問題就一直存在，上至總統下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文化，候選人之所以賄選，其目的在求勝選，「花錢不一定會當選，但不花錢一定落選」的觀念幾乎深植在大部分候選人心中。由於開銷經費龐大，加上選民紅、白帖婚喪喜事，縣議員若無企業主支撐，或無穩定的收入來源，恐無法維持任期內的開銷及下屆的競選經費，所以這些人常利用特權，以權換錢，為維持其開支。<sup>88</sup>但據瞭解近年來由於政府財政短絀，政府公共建設經費編列少了，所以議員的工程分配額度也減少了，且由於政府採購法實施後，凡公共工程招標都要上網，競爭激烈，弊端減少了，縣議員祇有建議權，回扣明顯減少，且大環境經濟不景氣，每個人荷包縮水了，經濟不如以前，所以許多人比較沒有一定會再去競選這些民意代表。

#### 4、 社會環境

依照 Easton 系統，政風單位從組織中輸入人員與經費預算資源後，經過各項工作的推動轉化，所產出的輸出績效，包含肅貪、防貪、反貪績效，而績效的認定，是依照「政風機構績效評比作業要點」規定，這是法務部所訂頒，考核項目計有預防工作、安

---

<sup>88</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，東海大學公共事務專班，民 92.頁 71-72。

全防護工作、公務機密維護工作、查處工作、政風行政等五項。項目下又細分許多小項，每項辦理成果均有不同核分標準，各項分數加總後，再依預防工作占百分之七十，查處工作占百分之三十，以作為政風單位全年總分數，政風司目前的政策即預防重於查處，興利優於防弊，服務代替干預，大家都知道預防績效不容易顯現成果，不像貪瀆案件，如一旦偵辦起訴，傳播媒體一定大量報導，尤其在目前環境下國人最討厭貪瀆，一定會讓廣大民眾關心、注意，讚揚政風單位的作為，符合社會大眾的期待，嚴懲貪官污吏目標。另一方面各機關首長希望政風單位發揮的功能是哪一種，是預防績效呢？或者查處績效呢？三者間是否一致，將會影響政風單位存續發展的重要因素。由於政風司與機關首長雙方考核標準不一，致發生首長認為表現良好的政風同仁，卻被政風上級單位評定績效不佳的單位，過去彰化縣某鄉鎮曾發生政風同仁當年考績機關首長評等為甲等，卻被上級政風單位改列為乙等的現象。

縣長係由人民選舉產生，難免有各種壓力、選票及連任的考量，對於政風單位貪瀆案件查處工作上當然不願見到自己員工被法辦，因此常存有得過且過的心理。然政風單位負有檢肅貪瀆，做好機關廉政工作的任務，雙方認知有差距，政風人員既是機關員工、首長幕僚，一方面為尋求首長行政支援，順利推動政風工作，另一方面又要上級法務部政風司及社會大眾的期盼，對政風單位將是一大考驗，也是影響政風單位外在環境之一。學者彭文賢認為績效目標選取上，不可能不考慮機關立場與首長一般偏好，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>89</sup>

---

<sup>89</sup>彭文賢，《組織結構》，台北。三民書局，民85，頁25-26。

## 二、垂直分工模式

組織階層分化又稱垂直分化，是組織在管理上的分工，它是把組織分成上下若干階層，彼此間構成主從關係或指揮服從的關係，以利於對成員及部門的指揮和協調，進而達成組織的目標。

90

垂直的分化，建立了組織的層級節制體系以及組織的層級數目，在正式組織中，此一層級節制體系乃設立了基本的溝通及權力結構，即所謂之「指揮命令系統」，各階層間皆有上下隸屬的主從關係，經由此種關係使個別行政機關組成一個金字塔關係，其中每一機關均按等級地位排列，依次隸屬於其上級機關。就理論上說，愈高層級所考慮的範圍就愈廣，所作的決定也愈重要，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，業務支援與政令拘束關係。<sup>91</sup>

組織階層分化數量多寡依據有三個重要因素，即成員人數，控制幅度與指揮鏈。組織成員人數一般皆依組織需要而定，因此組織階層之多少最主要乃取決於控制幅度的大小。控制幅度是指組織的每個主管在正式權責範圍內，所直接管轄監督的屬員人數或單位數目，故又稱監督幅度，組織的階層數目與控制幅度之大小成負相關，當主管的控制幅度大，組織的階層數便會減少，形成扁平式組織，若控制幅度減小，則階層便會增加，形成高架式組織。<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup>謝文全，《教育行政學》，台北。高等教育，民 92，頁 25。

<sup>91</sup>張家祥，〈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。

<sup>92</sup>同註 89。

組織結構的縱向分層以層級節制體系作為內涵，它不僅樹立了組織中的指揮命令系統，而且也決定了在位者的權力、地位、聲望、待遇和影響力，就理論而言，地位愈高者，所考慮的範圍和所做的決定也就愈寬廣愈具重要性，此種活動的垂直差異，不僅完成上下的分工，而且也造就了組織的金字塔型態，縱向分層之後通常有下列幾個主要的活動群組(groupings)或階層。

1. 策略制定層(strategic apex)：其主要乃是設計策略，以順應環境的變遷，確保組織的生存與發展，總目標的制定及有關資源分配政策的釐定。

2. 中層管理層(middle line)：與分目標的制定及完成上級政策，協調下級活動計劃有關者，是領導者與運作者之間的橋樑，將領導者的指令傳遞給運作者，直接對運作者監督，對領導者負責，不斷地收集回饋的訊息，整合後向上陳報給策略領導者。

3. 技術參謀層(technostructure)：技術參謀層在此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。

4. 支援性幕僚層(the support staff)：在組織成長過程中，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。

5. 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，與執行特定工作活動有關者，提供服務的部

門與人員所組成。將輸入轉換成輸出，並對輸入轉換輸出提供直接的支援。

垂直分工或垂直分化，建立了組織的層級節制體系以及組織的層級數目，垂直分化是以各種不同的職位及角色的特殊意義而建立的。彰化縣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，在組織結構垂直分化中，課長是上層主任及下層課員的中介，平時是推動業務的主幹，除執行上級交辦之政風工作外，亦是所屬機關各項政風工作的指導者，也是負責協調連繫的角色，惟目前辦理廉政查處工作之政風人員在執行各項政風肅貪工作時，因未具司法調查權及卷宗調閱權，在執行成效上未盡理想，因此賦予政風人員司法調查權或卷宗調閱權是必需的。縣政府政風體系的層級垂直分化為二級結構，即縣政府政風機構與縣政府附屬暨所屬各鄉鎮(市)公所政風機構，縣政府體系包括縣政府所屬政風機構如環保局、衛生局、消防局、稅捐處、文化局、二十六鄉鎮公所政風室、縣政府政風室負直接指揮監督。

縣政府政風室與附屬機關政風單位係屬直接上下之隸屬關係，人員亦屬一條鞭，指揮監督、人事任免、異動獎懲均由縣政府政風室辦理，其他如環保局、消防局、稅捐處、衛生局、文化局等附屬機關政風機構之人事，業務直接隸屬縣政府室直接指揮監督，屬上下隸屬關係，各附屬單位及鄉鎮(市)公所政風業務亦受縣政府政風室指揮監督。各單位對機關貪瀆案件均依行政程序直接函送縣政府政風室處理，是屬於集權式管理。

縣政府政風體系之附屬機關所轄直屬單位亦不少，如消防局

在全縣 26 鄉鎮(市)公所均設有消防隊。稅捐處亦在員林鎮、北斗鎮設有二個分處。衛生局亦在全縣 26 個鄉鎮(市)設有 27 個衛生所，其他未設之機關如全縣八個地政事務所、26 個戶政事務所及 215 所國民中小學、動物防疫所、慢性病防治所等，依法設立之政風單位祇有 32 個，人員共 55 人。依據「政風機構人員設置條例」第六條「各機關政風機構比照各機關人事機構設政風處(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」。但第十一條規定：「民意機關、軍事機關及各公立學校不適用本條例之規定」，<sup>93</sup>故全縣機關學校二百餘處未設立政風單位，造成貪瀆死角，這就是法律漏洞，如何補救，建議將來修法時應依設所當設之原則，易滋弊端之工程單位，地政、警察、學校、議會、民意機關都應考慮設立政風單位，或責成機關首長應負機關政風之連帶責任，必能有效清除貪瀆不法，建立廉能政府。

政風機構採「分散設置，集中管理」原則，屬「一條鞭」管理系統，各層級間皆有上下隸屬主從關係，彰化縣政府政風單位需受法務部政風司或法務部中部辦公室的業務監督，政風司則要受法務部長的指揮管轄。政風機構組織可分為外部體系與內部體系兩種，外部層級體系係指從法務部政風司至最基層的鄉鎮(市)公所政風單位所構成的層級體系，內部層級體系則指法務部政風司內部權責劃分所形成的層級，下級政風單位須受上一級政風單位的指揮監督，另外政風單位又是機關首長幕僚，應接受首長指揮監督，依法辦理政風業務，指揮系統屬「雙軌」制。

政風司為法務部內水平分工的一級單位，負責督導考核全國

---

<sup>93</sup>同註 69。

1,078 個政風機構，2,599 政風人員，其管轄範圍上至總統府政風處，下至最基層的鄉鎮(市)公所政風室，有關人員任免遷調、訓練獎懲考核、政風業務等事項皆為其主管事項，可是政風司員額編制僅 36 人，無法應付繁重之業務，又因集權未能逐層授權，造成承辦人員壓力過重，爰此，應將隸屬於法務部政風司獨立出來，成立政風局或廉政署，並提高位階隸屬，仿照香港「廉政署」直接隸屬於香港總督，將「政風局」隸屬於監察院，以利政風查處案件之處理，檢肅貪瀆，清明政治。

### 三、整合模式

組織乃由許多不同的部分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配合與協調，是以組織內部即在以意見溝通及協調等方法，來使各部門之間及各人之間能有彼此瞭解，產生團體意識，進而合作無間，完成組織的使命及目的。<sup>94</sup>溝通與協調係以組織本身為主體，較少涉及與外在環境之關係，此乃就組織內部之問題加以分析及研究，此等問題包括組織之結構、人員之工作分配與彼等精神需要、長官部屬之間的關係、同事與同事之間的關係，法令規章的配合及辦事方法的講求。

溝通就是共同、共通的意思，它是人與人之間相互交換意見改變他人行為的先決條件，且是謀求良好人際關係，有效管理的工具。這種互動，希望達成共享之消息或資料。《大英百科全書》對溝通的解釋為：「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

---

<sup>94</sup>同註 21，頁 473。

工具為媒介，所從事之交換消息的方法」。<sup>95</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，鼓舞工作士氣，提高滿足感，使有良好的工作表現。有效溝通，對行政機關非常重要，其主要理由如下：<sup>96</sup>

1. 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。
2. 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解方面獲致此種合作性的努力。
3. 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。
4. 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。
5. 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。

---

<sup>95</sup>同上註，頁 475。

<sup>96</sup>吳定、張潤書、陳德禹與賴維堯，《行政學(二)》。台北：空中大學用書，民 91.2，頁 436-437。

從溝通的結構分類可分二種：

1. 正式溝通：正式溝通乃配合正式組織而產生，所謂正式組織乃是管理人員所計劃經由授權和職責分配所建立的地位以及個人間的關係，這種組織可以用組織系統來表示，而正式溝通就是依循著這個組織的系統線所作的有計劃的消息、流動程序和路線。
2. 非正式溝通：非正式溝通乃是非正式組織的副產品，它一方面滿足了員工的需求，另一方面也補充了正式溝通系統的不足。

從溝通的管道分類可分以下四種：

1. 上行溝通：(upward communication)

指機關組織的下級人員透過正式的指揮權責系統，將意見或訊息等由下而上傳達給上級人員的過程。

2. 下行溝通：(downward communication)

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。

3. 平行溝通：(horizontal communication)

指透過機關組織結構體系，平行單位間或平行人員間互相交換訊息或意見的過程。如科長與科長間的溝通。

4. 斜行溝通：(diagonal communication)

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

位不相當人員間的溝通，如第一科科員與第二科科长間溝通。

協調是組織內各單位之間，各人員之間在工作上密切配合的一致行動，其與溝通不可分的關係，溝通在求思想觀念的一致，而協調則在求行動的一致，正如一體之兩面。溝通本身雖有其目的，但其目的之一則在求協調，所以溝通是達成協調的手段之一，而協調則為溝通的結果。縣政府政風單位對外的溝通協調分對內及對外二種：

（一）對內的溝通協調，主要依下列方式進行：

（1）會議：藉參加主管週報、員工動員月會、政風督導會報、安全防護會報等縣政府內會議，與各局室主管溝通協調。另召開政風室室務會議，與室內同仁溝通協調。

（2）口頭報告：政風室各課長遇有緊急或臨時突發狀況，可隨時或當面指示其課員部屬，同時課員亦可隨時向課長作業務狀況口頭報告或請示，屬雙向溝通。

（3）書面報告：各主管得隨時以書面指示部屬應辦理事宜，部屬亦可隨時將辦理情形或將困難情況以書面簽報，係屬單向溝通。

（4）會稿制度：業務涉及其他課時，公文簽辦時，應先會簽有關課，若有不同意見時，可口頭協商或於會簽上簽註不同意見，再由上級裁示，此種方法有助於幕僚單位意見的統一。

(5) 直接晤談：遇有相互牽連業務，溝通方法除公文會稿外可以直接找承辦人員先行溝通，取得共識，晤談方式為非正式之意見交換。

政風人員必須透過溝通與協調的工作技巧來推動政風工作，除公務上的往來外，私人間、同鄉、同學、球類運動、登山等等非正式的管道，拉近同仁之間的感情，獲得同仁信賴，對推動政風工作可獲得許多助力，可得到事半功倍的效果，所以政風人員要與同仁打成一片，這樣才能掌握機關政風狀況，進而可發掘許多貪瀆線索。

## (二)對外的溝通協調

### 1. 與所屬政風機構間的溝通協調，其方式如下：

- (1)電話或口頭洽談：遇有偶發事件發生時，來不及正式行文或開會協商時，可以電話指示，以爭取時效。
- (2)派員督導：依「政風業務督導考核實施要點」分定期、個案、臨時督導三項，按各種不同方式實施，以策進政風業務之執行，此種方式可面對面指示下屬單位，下屬單位也可提出問題與建議。
- (3)舉辦政風業務檢討會：業務檢討會可以說是與所屬單位政風人員溝通協調最有效的方法，藉由檢討會可以凝聚政風人員的士氣，將各單位實際業務運作發現的問題提出來共同討論，提出解決之道或心得報告，使政風機構發揮整體戰力，每年舉辦二次。

(4)正式行文：縣政府政風室與所屬單位政風室的溝通協調，以書面方式正式行文最為普遍。

## 2. 與其他單位的溝通協調：

### (1) 與縣議會之溝通協調：

縣政府政風室為縣政府之一級幕僚單位，每年要列席縣議會二次定期大會，除報告政風業務執行情形外並接受議員質詢，所以要與 54 位議員保持密切關係外，對議員質詢交辦事項要切實辦好，所以要與議員做好溝通工作，堅守政風立場，讓他們瞭解政風工作，進而支持政風工作。

### (2) 與調查單位間的溝通協調：

除依法務部函頒「各機關政風機構與相關單位聯繫協調作業要點」辦理，政風機構每四個月參加一次「調查機關與政風機構地區業務聯繫會報」，該會議均由彰化縣調查站負責召集。

### (3) 與檢察單位的溝通協調：

法務部民國八十二年推動「肅貪行動方案」（已更名為端正政風行動方案）並成立「肅貪執行小組」，該小組由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、調查站主任、肅貪組長、地檢署政風室主任及縣政府政風室

主任，定期開會檢討肅貪績效。<sup>97</sup>另外檢調機關受理檢舉公務員貪污案件時，都會透過政風單位簽報機關首長核准後調借卷宗資料或約談相關人員。然政風人員將發掘貪污線索移送地檢署偵辦時，當地檢署開偵查庭時，政風人員往往以證人身份與涉案同仁當庭對質，不但處境尷尬，影響政風人員往後在機關中溝通協調與人際關係。

#### (4) 與警察單位的溝通協調

縣政府在推行各項施政作為及公共政策中與縣民權利義務息息相關，尤其在現今民意抬頭，人民對自己權益逐漸重視之下，執行公共政策中難免會遭到民眾的阻撓抗爭，如民國 86 年縣政府在彰化縣溪州鄉興建焚化爐時即遭到當地民眾強烈抗爭，由當地民意代表帶隊，大家都很清楚，在現今環境下確實需要一座焚化爐，但重點不要在我家附近，是故抗爭因此而起，縣政府遇民眾陳情請願事件，政風單位依「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，當政風單位接獲民眾陳情請願聚眾抗爭時，必須通報警方請求警力支援，並簽報機關首長，會業務單位派員與民眾代表面對面溝通，並應陳報上一級政風單位、調查站，確保機關人員設施安全，所以平時應與警察保持良好密切的關係。

## 第六節 各國廉政制度探討

### 壹、新加坡

---

<sup>97</sup> 法務部：〈肅貪行動方案〉，82 年。

## 一、貪污調查局之組織結構與職權功能

貪污調查局直接隸屬總理監督，置局長、副局長各一人、助理局長三人、調查員若干人，西元一九九四年正式編制員額為七十六名，其中包含貪污行為調查員四十九名及非調查職位之人員二十七名。<sup>98</sup>調查人員之遴選，由公共服務委員會(Public Service Commission)公開招考，並先在警察學校接受法律、自衛等訓練課程半年，再派至貪污調查局工作，到職後先接受簡單調查課程，並隨資深調查員調查案件，大約經過二、三年的實習，才可展開單獨調查作業。由於該局人少事繁，故新加坡政府乃規定各機關常務次長或主任秘書負責所屬機關的政風工作，並向貪污調查局報告。此外該局亦招收編制外的秘密人員，協助蒐集罪証，惟因其行動未具合法地位，故無固定薪資。<sup>99</sup>貪污調查局在組織上分三個部門。

(一)行政部門：負責財務及行政運作事項，並對另二部門提供秘書幕僚的支援。

(二)調查部門：此部門係貪污調查局展開活動且係最大的部門，包括四個單位，由資深助理官或助理官領導，他們須就其指揮命令負責，並督導配置其下之調查員之調查工作，完成後的調查報告先呈報局長，由局長根據所得之証據，向檢察官作適當的說明，如案件因証據不足無法達到刑事追訴之目的，則經檢察官同意，將該涉案公務員委由其所屬機關首長施以懲戒處分。

---

<sup>98</sup>林炯祥，〈我國肅貪政策與防貪策略之研究〉，碩士論文，國立中興大學公共行政研究所，民 81.7 頁 90。

<sup>99</sup>林水波，〈成立反貪污局有必要嗎？〉，《中國論壇》。台北：聯經，第 297 期，民 76，頁 42。

(三)資訊管理及支援部門：負責貪污調查局電腦資訊系統之發展，以利擬定防貪策略，下設兩個單位，即研究單位及情報單位，研究單位負責研究有貪瀆傾向之政府部門之工作程序，以確定是否存在一些行政上的缺失造成貪瀆之誘因，並針對案例研究公務員貪瀆之行為模式，如有必要，另提出新的肅貪方式，情報單位視業務運作需要予以蒐集情報。

## 二、貪污調查局主要職權與功能<sup>100</sup>

(一)受理調查公家與私人機關的貪污申訴方面：主要工作有二，一是接受民眾申訴及檢舉，由於貪污案件隱密性高，欲取得證據困難，必須透過申訴電話、信箱以獲得情報，再由調查員秘密蒐証。二是對於惡意誣告者，要處以刑罰，因此遇有誣告情形，法院會提起公訴，免得惡意申訴者之行為造成調查單位浪費人力、物力。

(二)調查公家機關官員的貪瀆與不當行為：貪污調查局對公家機關之不法情事之嚴辦不遺餘力，尤其是嚴密查察執法者及從事易滋弊端業務之人員，且不分階級及職位高低，主要型態有三：<sup>101</sup>

1. 報酬：民眾常有為感謝官員協助幫忙，而給予金錢或利益作為報酬，只要官員收受該項報酬即確定為貪污。給小費在星國屬違反行為，因金錢的效果使公務員在執行公務時產生差別待遇，且會衍生出更多小費的名目，成為買效率或更佳服務的方式。公務收受紅包、小費都是違法的，主要為確保公平及誠實的公僕。

---

<sup>100</sup>陳豐文，〈行政院暨所屬各級行政機關推行「端正政風整肅貪污方案」之研究〉，碩士論文，國立政治大學公共行政研究所，民 73.6，頁 52-53。

<sup>101</sup>同註 98，頁 93。

2. 接受賄賂：民眾以賄賂方式引誘公務員給予一些特別待遇，公務員一旦接受即會遭起訴，如因其不按程序而忽略其資格不符、忽略其違反規定等，審核時予以放水之情事，公務員收受賄賂即須負刑責。

3. 索取：公務員利用其權力或職務向他人需索或強求賄賂、回扣等行為，此乃當然被起訴之貪污罪，早期星國貪污盛行時，這是很普遍的現象，如執法人員因違法者害怕被逮捕起訴而向其索賄，審核人員常會借機在執行審核任務時，以非常嚴格方式審核，迫使民眾送錢，索取不當利益。

(三) 審查公家單位的業務及辦事程度，把可能發生貪污的機會減至最低，做好事先的防弊措施，其做法第一、檢討工作方法：改進繁瑣的工作方法和程序以避免耽誤民眾申訴案件，而藉機行賄以求儘速辦妥，並可防止公務員向民眾索賄。第二、建立不欠債及財產與投資宣言，規範公務員不得私下收受民眾餽贈財物。

### 三、新加坡肅貪法律之規定

新加坡刑法及西元 1960 年預防貪污法(西元 1982 年 1 月 29 日三度修正)為防制貪污之重要法律，亦是星國遏止貪污之利器，另依法發佈「防貪行政規定」配合實施成效卓著，其主要內容擇要如下：<sup>102</sup>

(一) 受賄罪適用範圍，涵蓋公職人員、公共事業的全部成員，賄

---

<sup>102</sup> 徐銘霜，〈從「肅貪行動方案」績效探討台灣廉政制度之研究〉，碩士論文，國立成功大學政治經濟研究所，民 85.6，頁 69-71。

賂的報酬除有形金錢、財物外，含無形之不當利益。

(二)公務員接受金錢或有價值之服務，均認為貪污，不因風俗習慣免除其罪。

(三)法院對於觸犯預防貪污法或刑法第 161 條至第 165 條或第 213 至 215 條之罪或各該罪之陰謀犯，未遂犯或教唆犯所進行之審理或詢問，被告對其所有金錢、資源或財產與其為人所知之所得來源不相稱，未提出合理圓滿之說明，或對其令人懷疑之期間內所獲金錢、資源或財產之添加物，未能提出合理圓滿之說明，法院即得以其事實採信証人在審理或詢問中所作被告已接受、獲得、同意接受或決定取得，予以判刑。

(四)一般刑事犯罪事件，舉証責任由控方負擔，惟貪污案件之舉証責任，是由被控人負擔。此一舉証責任之轉換，係抄襲英國西元 1916 年之規定，對於防止貪污收效甚大。

(五)任何人向公務員行賄，公務員縱未收賄，亦須向上級報告，否則應處以六個月以下有期徒刑，並得科五百元以下罰金，此項規定使行賄者於行賄前，不得不有所顧忌。

(六)行賄者自首，不論自首時間與犯罪時間之遠近，均免除其刑，給予受賄者長期精神壓力，有遏阻貪污之作用。

(七)預防貪污法，對於新加坡國內及在國外之公民，均有效力，凡新加坡公民在國外任何地方觸犯預防貪污法之罪，與在國內觸犯該罪，受同樣之處罰。

(八)嚴禁公職人員收受別人餽贈，違者可處七年以下有期徒刑或一萬元罰款，或兩者兼採之。

(九)嚴格保護舉報者，避免身份洩露，且同謀的供詞可被接受成證據。

(十)規定証人有提供貪污情報的法律義務，若拒絕作証，其法律責任可處一千元之罰款或一年以下監禁，或兩者兼採。

(十一)貪污調查局不必向法院索取逮捕文件，可逕行逮捕涉嫌貪污人員，局長有權發佈搜索令，命令調查員搜索公務員住宅，此外，調查員可要求任何人就職務上需要及其職權範圍內有關貪污調查之事項，提供事實真相，任何人依法負有提供其事實真相之義務。該局調查對象不以政府機關之公務人員為限，其他基於委託契約關係或為他人處理事務之雇員，如有侵占、背信等行為，亦得予以調查。

(十二)貪污調查局獲得總檢察長之授權命令，得派調查員赴有關銀行或金融機構，調查涉嫌貪污人員或其配偶，或合理推知之受託人、保管人之銀行帳目，持有股份，其他帳目或保險箱，並有權要求任何人舉發或提供調查員所需之事實狀況、帳目、文書或物品。凡不舉發犯罪事實或不提供帳目、文書或物品給調查員者，即觸犯防止貪污法之罪，應處二千元以下罰金或一年以下有期徒刑或併罰之。

(十三)貪污行為證據充足者，移請總檢察長依司法程序處理，凡

經法院判刑確定者，除應其所判之刑外，並一律追繳貪污不法所得之款，若無力會無法繳回者，則加重其刑。

(十四) 証據不足者，則移請有關部門會同公共服務委員會以行政處理，情節輕者則予警告，最重者可予以開除。

(十五) 針對國會議員貪污案件之偵察，僅須總理批准即可進行。

#### 四、新加坡肅貪之行政措施

星國肅貪績效卓著，除了成立肅貪專責機構—貪污調查局，更積極修訂防止貪污法，政府各部門行政措施的配合亦發揮了很大的效果，其重要肅貪行政措施如下：

##### (一) 公務員之申報財產制度：

公務員於任職政府時，對於私人財產，包括不動產、銀行存款、股票、貴重珠寶等，都要詳細陳報，以供查核。以後公務員私人財產有所增加，必須說明其合法合理的來源，否則便有不當利得的嫌疑，地位會受影響，財產申報經查核無誤後，新加坡公務員應在法院宣誓官面前宣誓，宣誓任職後將絕對效忠國家，服從命令，決不有貪污或任何違法行為，對所有公務，絕對保密，除直屬長官外，不得向任何人透露，如有違反，願受最嚴厲之處分等話，宣誓是與財產申報前後呼應的。<sup>103</sup>

##### (二) 餽贈方面的規定

---

<sup>103</sup> 同上註。

公務員不能接受餽贈，一經查出，即以貪污議處，對於餽贈，公務員為求自保，一概婉謝。如果情形特殊，不能不接受的話，那有關官員，只有將接受的餽贈呈報主管，由主管發落，通常，主管於接到這份呈報的餽贈以後，會定期舉行公開拍賣，拍賣時所訂的底價相當於該物品市價的百分之六十，接受餽贈的人，有一種優先權，他可以依底價購入，如彼無意購入，其他的人則公開出價，由出價最高的人買去，得款充公，作為福利的經費，送禮原意為答謝，既不能收答謝之實，送禮何為？如果送禮是有意「請託」官吏不敢接受何請託之有。

### （三）接受邀宴方面的規定

新加坡的官員，不能私下接受餽贈外，亦不能接受飲宴的邀請，官員參加宴會，要依式填具報告，包括時間、地點與原因，其中最重要的當然是原因，如果參加宴會不報告，便視為違法，一位官員，如果接受請託性或酬謝性的宴請，如果敢提出報告，但不報告又是違法，處於這種情形之下，官員怎敢不潔身自愛？敢於以「前途」試法呢？普通宴會都不敢接受，還會有膽量接受上舞廳、上酒家的事嗎？官吏既不敢接受餽贈，亦不敢接受邀宴，當然在處理公務的時候，就真能公事公辦。<sup>104</sup>

### （四）生活品德考核方面

一個公務員的任用，除了學歷經驗要合乎法定的資格而外，家庭背景，先要詳細的調查，其有無犯罪前科，其日常交往人士、

---

<sup>104</sup> 同上註。

個人嗜好及社會背景，而根絕私人生活失常及有不良嗜好之個人出任公務員，是防止貪污之最有效的方法。

### （五）改進工作程序與方法

貪污調查局中設一特別單位，職司各機關工作程序之研究，對於較有貪污機會之機關，如有任何行政上之弱點，足以導致貪污時，即從事研究。一旦發現缺失，該局即可據以建議，請被研究機關之首長加強監督管理，其改革步驟：

- 1、 改進繁瑣之工作程序與方法，以避免在核發許可執照及其他案件時遲延。
- 2、 修正便於貪污之作業程序，以避免貪污事件之發生。

### （六）建立有效監督體系

- 1、 當授與初級官員不確定事權時，即同時建立控制體系，以確保該項事權不被濫用，此一控制體系包括由主管或監督人員對初級官員所作之決定予以複核。
- 2、 採用有效方法、分配及組合工作，使監督人員能有足夠時間對屬下之工作加以檢查和控制。
- 3、 各級監督或主管人員，應確保所屬人員能嚴格執行已制定之反貪污工作方法，並不得放鬆對部屬之監督。

## （七）公務員輪調制度

即讓公務員從一作業單位定期調任另一作業單位之制度，使任何個人或團體不致在同一作業單位停留太久，而滋生弊端，惟此類輪調制度亦須考慮各機關之實際環境及業務需要而決定。

## （八）實施公務員職前訓練

對於新進公務員實施職前訓練，由貪污調查局派員至公務員訓練中心，講解防制貪污之有關規定以及貪污案例懲處的宣導，使公務員能知所進退、潔身自愛，勿以身試法。

## （九）提昇全民道德與法治教育

新加坡政府以及反貪污部門經常運用大眾傳播媒體或舉辦演講等活動，廣泛宣導政府整飭貪污之決心，培養民眾法治精神與守法的觀念，教育大眾反對貪污、反對賄賂、反對餽贈，藉由民間力量的結合，徹底根絕貪污，並從學校教育著手，培育下一代正確的觀念。

## （十）社會輿論制裁的壓力

運用社會新聞傳播機構以輿論制裁貪污不法之公務員：凡貪污不法案件各報社均會刊載，使其受到社會大眾唾棄與鄙視，進而促使各級公務人員均能知所警惕，不敢輕易觸犯貪污罪刑。

(十一) 貪污調查局亦採取若干預防貪污的策略，如成立研究行政作業程序的單位，專責秘密調查研究公務機關之各種措施，以收防止及早期發現之效果。

## 貳、香港

香港在廉政公署成立前，貪污問題一直為民眾所不滿，香港政府早已制定法律制裁貪污行為，但由於只對行賄者處罰，對受賄的公務員則無罰則，因此貪污問題甚為嚴重。香港政府為撫平民怨，於西元 1948 年制訂了一部「防止貪污條例」由警務處執行反貪污工作，並規定賄賂雙方均屬違法，然而由於警方貪污甚為嚴重，因此執行績效不彰，且該條例內容與香港實際情形背離，所以貪污問題一直無法解決，西元 1971 年 5 月再制訂「防止賄賂條例」藉以彌補「防止貪污條例」之不足，後來因為總警司葛柏貪污，民眾對香港政府無法處理甚感不滿，民怨沸騰，港督馬理港(Sir Murrery Maclehole)根據調查委員會調查結果，決定成立一個獨立的專責機構負責處理貪污問題，因此遂有「廉政公署」的設置。

香港公務員的貪污行為，並不因有「防止貪污條例」「防止賄賂條例」之制定而獲得改善，廉政公署成立前上項二法律作用有限，此足証「徒法不足以自行」，所以如果沒有一個獨立的執行機關及政府的肅貪決心，則成效有限，此可作為我國之借鏡。

### 一、廉政公署之職務

廉政公署分為執行處、防止貪污處、社區關係處，分別負責貪污行為的調查，貪污之預防及反貪污之宣傳、教育等其主要工作如下：

## 1. 執行處：(Operations Department)

執行處是廉政公署的主要部門，負責貪污行為的調查，其職責有四：①接受及審閱貪污指控②調查任何涉嫌觸犯「廉政公署條例」、「防止賄賂條例」及「選舉條例」的罪行③調查任何公務員涉嫌濫用職權而犯勒索罪④調查公職人員任何有關或可能導致貪污的行為。執行處是廉政公署最大的一個部門，執行處首長由副廉政專員負責，下設二個執行處，分別負責政府部門及私營機構貪污案件的調查，每個執行處下領導二個調查科。執行處之策略如下：<sup>105</sup>

(1)主動出擊：執行處近年採取加強與公營部門及私營機構的交流，並利用資訊科技及分析犯罪情報，細心策劃各種方法如線人、臥底等進行調查，以提高調查能力。

(2)個案協查：廉政公署分別與香港警務處、海關、入出境事務處、消防處等單位組成行動小組加強聯繫，並與執法機構保持密切聯繫，調查可能涉及貪污罪行。

(3)國際支援：執行處建立了廣闊有效的國際聯絡網與美、加等海外執法機構建立聯繫，交換情報，主辦國際研討會，增加執法機構之間經驗交流與合作。

---

<sup>105</sup> 香港廉政公署網站：<http://www.icac.org.hk/>，2003.04。

(4)科技支援：充分利用現代科技，包括完善的錄影錄音設備、電腦系統，作為各調查科提供有關保存、檢取、審查及分析電腦資金的技術支援，作為法庭呈堂証據。

## 2.防止貪污處：(Corruption Prevention Department)

防止貪污處之業務為查察政府部門及公共機構內之貪污機會，本質上是一種預先找問題的單位，其職責在於發現可能貪污的漏洞，進而提供改進意見，其不僅針對公務機關服務，亦可接受私人委託，以協助私人機構貪污問題的預防，此一部門之職責，明定於「總督特派專員公署條例」。其職責有三：

- (1)檢查政府各部門及公共團體的作業程序及有關活動，以發現可能發生貪污之處，並提出改進意見。
- (2)對任何可能消除貪污行為發生的個人提供指導、建議或加以協助。
- (3)對政府機關或公共團體的主管提出建議或要求採取適當的配合措施，以減少貪污發生的可能性。<sup>106</sup>

防止貪污處置處長一人，轄下助理兩人，協助處長執行職務，防止貪瀆處除了對政府部門及公共機構提供改進貪污漏洞建議外，也透過轄下的私營機構顧問組，提供私營機構防貪意見。其策略如下：

- (1)建立合作緊密的關係，找出潛在的貪污問題，訂定改進措施，堵塞政策和程序上的漏洞，減少貪污罪行的發生。

---

<sup>106</sup> 同上註。

- (2)防患未然，貪污發生前向政府部門和公共機構提供防貪建議。
- (3)定期審查：防貪處對調查貪污工作中容易出現之貪污漏洞，提供防貪建議。
- (4)專門服務：向私營機構提供免費及保密的專門顧問服務。

### 3.社區關係處：(Community Relations Department)

根據總督特派廉政專員公署條例第十二條規定社區關係處的職責為引導民眾認識貪污禍害及策動他們支持肅貪倡廉的工作，在廉政公署成立後，香港政府即瞭解反貪工作，非僅貪污行為的調查及政府內部的防範，欲求全面遏止貪污仍有賴民眾的支持與配合，其改變民眾對貪污問題的態度更是對抗貪污的治本之道，因而須設立一專責單位大力進行。社區關係處負有倡廉及防貪教育工作，其法定職責主要為教育公眾認識貪污禍害，藉以爭取公眾支持肅貪倡廉工作，置處長一人，轄下分社區關係科(一)及社區關係科(二)。社區關係科(一)職責：第一制定部門的宣傳策略，以提高市民對反貪工作的認識。第二、透過大眾傳媒和教育機構宣揚肅貪倡廉的信息。社區關係科(二)職責：第一透過直接與市民接觸，推行倡廉教育工作。第二、接受貪污舉報及諮詢。第三、聯絡內地反貪機構，交流經驗。其作法如下：<sup>107</sup>

#### (1)喚醒公眾意識

社區大力宣傳貪污之禍害，並鼓勵民眾勇於檢舉，保證檢舉人的安全，使人民不必擔心會遭到報復。

---

<sup>107</sup> 同上註。

## (2) 宣傳

社區開發處經常透過各種傳播媒介及教育機構，傳達倡廉肅貪訊息，新聞組乃公署之發言人，為新聞界提供全日諮詢服務，宣傳組則負責統籌宣傳節目的製作，以便在電視及電台播出，並提供美術設計服務。由於西元 1987 年播映的「豐盛人生」電視短片效果理想，該處攝製的第二輯製作，已在西元 1988 年起播映為期十二個月，該電視節目著重於鼓勵年青人建立平衡的社會價值觀。另外，報紙在香港的發行人極大，許多人均有長期閱報的習慣，因此社區開發處也經長透過報紙來宣傳並獲致良好的效果。

## (3) 教育

為徹底建立全民的反貪觀念，社區開發處極為重視學校教育，在取得教育機關的同意後，在各級學校的適當課程中編入反貪污的教材，並提供教學支援，社區處也在市民諮詢委員會(Citizens Advisory Committee)之下設立一小組公共教育委員會(Public Education Sub-committee)邀請教育官員參加共同商討制定反貪污課程內容。教育的內容著重培養正確的人生觀，包括加強利他主義(altruism)的觀念，建立對自己及他人負責的態度，期望藉此消除自私自利和追逐金錢財富的想法。大多數人均將賺錢視為個人生命的主要目標。而經濟快速繁榮更助長了此一觀念朝向不正常的方向發展，只要能獲得財富，其作為及手段是否正當或違反法律規範均在所不論。而廉政公署認為，以自我為中心及自私自利的觀念均可能使人趨於腐化。因此，為消除貪污，ICAC 應教導學生建立正確的人生觀。自新的公民教育計畫實施以來至西元

1986年為止，已有超過一百萬以上的學生參加，至今廉政公署所制定的教材仍被廣泛使用(Clark Lbid)。雖然肅貪機構是否應介入學校的教學工作曾引起極大爭議，ICAC仍堅持此一作法。惟此項課程並非強制性而係由學生自由選擇，事實上也確有部份學校曾拒絕廉政公署的教學建議，但也有的學校採取折衷的作法，如不定期的邀請廉政公署的官員到校作有關問題的演講。

## 二、委員會監督「廉政公署」的行動

廉政公署雖直接向港督負責，而且執行職務不受其他機關節制，但為避免其濫權，香港政府亦成立各委員會，其性質只在監督和提供諮詢，而不在指揮和干預「廉政公署」之行動，所以「廉政公署」仍保有其獨立自主的地位，各委員會卻有防腐的功能，其職責分述如下：<sup>108</sup>

### 1. 貪污諮詢委員會監督整體運作：

- (1) 審核廉政公署之各項肅貪政策。
- (2) 審核廉政公署之年度預算。
- (3) 對廉政公署的年度報告於呈給總督之前先行審查。
- (4) 對任用有關廉政公署的問題提請總督注意。

### 2. 行動審查委員會監督執行處：

- (1) 接受及考慮任何有關貪污行為的檢舉控訴。
- (2) 建議執行處的主管應對那些貪污活動進行調查及排定其優先順序。
- (3) 接受執行處的主管有關對貪污案件調查結果報告。

---

<sup>108</sup> 同上註。

(4)建議執行處的主管對那些貪污案件應交付其他機關或加以記錄。

### 3.貪污預防諮詢委員會監督防止貪污處：

- (1)接獲防止貪污處所提供有關所有政府機關，公共團體之任何可能發生貪污的活動及作業程序的資料，並建議防止貪污處何者應加以檢查及決定其輕重等級和處理之先後順序。
- (2)考慮及建議防止貪污應採取那些進一步的行動。
- (3)監督向防貪污處所提出之建議之執行情形。

### 4.市民諮商委員會監督社區關係處：

- (1)建議社區關係處的主管採取某些做法以增進公眾廉政公署肅貪工作的支持及教育共同對抗貪污。
- (2)接受社區關係處有關其前述事項之建議的執行結果報告。
- (3)調查民眾對廉政公署工作的反應及瞭解民眾對貪污有關態度，委員會除監督作用之外，也擔任政府與民間溝通橋樑，使握有強大權力的肅貪機構作為，在公眾的監督下不致有所偏差。肅貪工作想要獲致重大成效，其成功的基礎是在於正確的政治決策、良好的行政組織，合宜的法律規範及有利的公共環境相配合，而香港似乎多已具備，因此論及香港肅貪工作成功，我們不能單純的認為只是設立了獨立的肅貪機構，假使組織的獨立意味著更多高階層的支持，更多支持的提供和廣泛的授權，同時也是為了恢復人民對政府的信心，則此種對信賴不僅大幅增強肅貪機構的效能，也是肅貪工作成敗的關鍵。

### 5.立法會：

立法會可作以下的制衡：要求廉政專員出席立法會會議，解答有關廉政公署的政策及經費的問題及賦予或廢除廉政公署的權力。

#### 6. 內部監察及員工操守：

廉政公署自成立以來，設有一個內部調查及監察單位，類似我國警察單位的督察室。公署人員如被指稱涉及貪污或相關的刑事罪行，這一個內部調查單位即會開始進行調查。律政司司長則會就該組處理的每宗個案給予法律意見，而已完成調查的個案均會提交審查貪污舉報諮詢委員會進行審議。

#### 7. 獨立檢控權：

調查後決定檢控與否屬律政司司長權力、調查和檢控權分立，此乃確保廉政公署不會濫用權力的重要一環。

#### 8. 廉政公署事宜投訴委員會：

廉政公署事宜投訴委員會獨立運作，專責監察及覆檢所有針對廉政公署的投訴委員會主席由行政會議成員出任。

#### 9. 司法監督：

司法獨立對確保廉政公署不會越軌尤為重要。在司法監督之下，公署行使某些權力前，須事先獲得法庭的准許。同時對於法官就調查工作提出的意見或批評，公署會謹慎研究，並會就執法程序進行檢討，以確保權力不會被濫用。

#### 10. 傳媒：

香港媒體的開放眾所周知，透過傳媒監察，香港居民可進一步加強廉政公署工作的監督。

## 參、南韓

### 一、職司肅貪之機關

#### (一) 監察院

依大韓民國憲法第七十一條規定，監察院設於大統領之下，負責監察歲入、歲出之決算案，審核政府及其他依法有權審核之機關帳目，並監督視各行政機關及公務員職務之執行，監察院可對涉嫌貪污之公務員，移請檢察官偵辦。

#### (二) 檢察機關

隸屬法務部，除承接各肅貪機關移交之案件進行偵查外，亦主動發掘貪污犯罪。

#### (三) 特別輔佐官

西元 1975 年以後，韓國政府在大統領之下，設置部長或次長級的「司正擔當特別輔佐官」，並配置若干檢察官協助「特別輔佐官」，針對公務員貪污不法行為進行調查、蒐証之工作，如遇重大貪污案件，可指派檢察官逕行偵辦。<sup>109</sup>

#### (四) 司正長官會議

---

<sup>109</sup> 楊金埔，〈韓國廉政工作簡介〉，《政風季刊》，民 88.8 月，頁 28-32。

國務院內設置「司正長官會議」(類似我國行政院之行政改革新會報)，負責行政革新政策之釐訂，其中包括政風工作方針之研擬，為韓國肅貪行動之最高決策單位，國務院總理(會議主席)、法務部長、內政部長、國防部長、監察院長、中央情報部長、秘書長、大統領司正擔當特別輔佐官等為該會議之成員，此外相關次長、處副首長亦得列席，會期不定。

## (五) 司正次官會議

司正長官會議之下，設置「司正次長會議」(類似我國之政風督導會報)每月舉行一次會議，其成員為法務部次長、內政部次長、國防部次長、中央情報部次長、監察院秘書長，以「大統領司正擔當特別輔佐官」為主席，會議以檢討及研擬端正政風，防制貪污工作執行之相關事項。

## 二、刑法中公務員受賄罪之規定

### (一) 收賄及事前收賄罪

1. 公務員或仲裁人收受要求或約定與職務有關之賄賂者，處五年以下勞役或十年以下停職處分。
2. 將擔任公務員或仲裁人之人，接受請託而收受，要求或約定與該職務有關之賄賂，嗣後成為公務員或仲裁人者，處三年以下勞役或七年以下停職處分。

### (二) 居間賄賂罪

公務員或仲裁人，接受與職務有關之不正當請託，而賄賂第三人，或要求供給賄賂予第三人為約定者，處五年以下勞役或十年以下停職處分。

### （三）收賄後不當公務行為及事後收賄罪

1. 公務員或仲裁人犯前二條之罪，而為違背職務之行為者，處一年以上勞役。
2. 曾任公務員或仲裁人之人，於在職期間接受請託，為違背職務之行為而收受、要求或約定賄賂，處五年以下勞役或十年以下停職處分。<sup>110</sup>

### （四）調解收賄罪

公務員利用其地位從事有關屬於其他公務員職務事項之調解，而收受、要求或約定賄賂者，處三年以下勞役或七年以下停職處分。

### （五）轉送賄賂物罪

1. 自收賄及事前收賄罪至前條所載之賄賂罪，予以約定供給或表示供給意思者，處五年以下勞役或 25,000 元以下罰金。
2. 以提供前項行為為目的，將財物交付第三人或知情而接受交付者，亦同。

---

<sup>110</sup> 同上註。

## （六）沒收、追繳

行為人或知情第三人，所收受之賄賂或供給賄賂之財物，沒收之，不能沒收時，追繳等值之金額。

## 三、反貪污運動與統領府特別工作小組

西元 1988 年盧泰愚出任韓國大統領，即展開大規模肅貪行動，除檢察部門外，盧泰愚在大統領府成立了一個五十四人的特別工作小組，專責檢肅貪污。西元一九九〇年六月建築總部負責人金賢錫，主管朴滿，都市計劃總監金永錄及漢城東區行政人員潘銳等人，因為西元 1987 年收取 14,000-50,000 元不等的賄款，遭檢察機關逮捕。同年八月，慶尚北道省前省長金成祖，被控向私人機構及下屬收受賄賂，遭到逮捕，隨後金成祖坦誠其收受之賄款竟高達 113,000 美元，並涉嫌大規模土地炒作弊案。前述盧泰愚大統領的大規模肅貪運動，舉世注目，並一掃南韓貪腐形象，尤其總統府特別工作小組成立，對南韓政府中的貪污行為，收嚇阻功效。

## 肆、中華民國

### 一、我國檢肅貪瀆政策之現況

民國五十年初台灣爆發許多重大貪瀆弊案，政府制定勘亂時期貪污治罪條例，希望以嚴刑峻法來遏阻貪瀆，但因沒有明確的執行機關，所以未能達到肅貪之預期效果。民國 58 年五月制定各機關保防機構辦理政治風氣調查業務規定，由各機關保防單位

協助辦理所屬機關公務員貪瀆事項。同年 12 月訂定行政院禁止公務員贈送財物及接受招待辦法，希望全體公務員遵守，民國六十年十二月頒佈加強檢肅貪污實施方案，將肅貪工作列為政治革新的首要工作，並指示調查局對易滋弊端之機關、團體等劃分類別、地區，主動調查，並要求各首長負起推動政風工作的責任，各機關應全面配合，共同來整頓不良的政治風氣。但成效不彰，社會貪瀆依然盛行。當時行政院長蔣經國先生為改善社會風氣乃訂頒行政院十項革新方案，雷厲風行，確實收到一些效果，但因積弊已深且上述各種革新工作又無配套措施及專責機構，所以效果有限。

行政院於民國六十八年七月訂頒端正政風整肅貪污方案，希望從改善公務員的福利措施作起，使能生活無慮，足以養廉，不貪非份之財，加強公務員心理建設，另一方面研修不合時宜的法令規章，縮短作業流程，希望在人事及行政制度全面減少貪瀆機會。行政院及省、縣設置政風督導會報，對端正政風、整肅貪瀆工作之策劃、協調、督導等事宜，全力做好檢肅貪瀆工作。在法務部調查局成立貪污及經濟犯罪防制中心，民國六十八年十二月頒佈獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法，獎勵踴躍檢舉，各地方法院檢察署成立肅貪小組，展現政府肅貪決心，希望全民配合。

由於社會各界期盼政治清明，希望仿照香港廉政公署的成立，民國七十六年七月由立法委員趙少康等 91 位立委提出聯合質詢，最後決定在法務部調查局下設立「肅貪處」專責肅貪業務，民國八十年二月一日改名為「廉政處」。<sup>111</sup>民國八十二年九月行政院長連戰在 2321 次院會中提出《行政革新方案》，以廉潔、效

---

<sup>111</sup>法務部調查局，《中華民國八十六年廉政工作年報》。台北：法務部調查局，民 87，頁 30。

能與便民為革新重點，建立廉能政府為施政總目標。行政院即函頒《肅貪行動方案》後改名為《端正政風行動方案》，其內容共分肅貪、防貪及修法三項，在肅貪方面：各單位政風室普設檢舉信箱及電話，鼓勵民眾踴躍檢舉，鼓勵犯案後自首、自白，檢察官於起訴時主動請求法院從輕量刑，強化肅貪功能，最高檢察署成立「肅貪督導小組」，各地檢察署成立「肅貪執行小組」，任務導向，統合人力認真肅貪；從嚴究辦，對易滋端單位業務如重大工程、鉅額採購、都市計畫、工商登記、環保、地政、銀行放貸、警察等。防貪方面：確實規範請託關說、贈送財物、飲宴應酬依機關規定辦理。<sup>112</sup>

修法方面：各機關應隨時檢討修改不合時宜之法令規章，縮短行政流程，尤其與民眾接觸頻繁之單位，修改《貪污治罪條例》提高罰金額度，增訂對公務員關於職務上之行為、要求、期約或交付賄賂或其他不正利益者處三年以下有期徒刑，得併科新台幣拾萬元以下罰金，以遏阻行賄，對行賄者自首不設時限，凡經自首均免除其刑，對貪污罪之發掘有很大的幫助，也能給收賄者很大的壓力，使公務員能奉公守法，修正《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》提高檢舉獎金額度，修正《行政院所屬公務員禁止贈送財物及接受招待辦法》。此為我國首次將肅貪防貪工作納入政府施政之中，將貪污視為公務員之恥辱，獎勵民眾踴躍檢舉貪瀆不法並鼓勵誤入歧途者自首、自白，使民眾配合政府共同來檢肅貪瀆澄清吏治，使全民共同來肅貪、反貪，建造一個清明的社會廉潔的政府。

民國八十六年在野的民進黨贏得多數縣市的地方執政權，乃

---

<sup>112</sup> 法務部調查局：〈端正政風行動方案〉，民 82.9。

因執政黨黑金泛濫，致失去大半的地方執政權，人民對政府失去信心，民國八十九年民進黨更以反黑金為訴求，贏得中央執政權，首次政黨輪替，行政院於民國八十九年七月十二日函頒《掃除黑金行動方案》鎖定掃黑、肅貪、查賄為工作重點，在肅貪方面：肅貪與防貪並重，檢察、調查、政風三股力量，緊密結合在一齊，嚴密查察，蒐報確實執行肅貪工作對重大工程，鉅額採購、都市計畫、地政、環保、教育、工商登記、銀行放貸、証券管理、稅務、監理、警察、關務、建管、司法、矯正、醫療等易滋弊端業務，優先查察，未來擬規劃設立肅貪專責機構，統一事權，對我國檢肅貪瀆工作幫助不小，大家共同期待。

## 二、我國防貪的作為

我國肅貪主要執行單位是法務部所屬檢察系統及調查局，防貪組織則是由監察院及法務政風司暨各機關所屬各政風機構，立法院於民國八十一年通過《政風機構人員設置條例》法務部為掌理全國政風業務之主管機關，法務部政風司負責辦理全國政風業務，同年九月十六日各機關成立政風單位，專責辦理檢肅貪瀆，依中華民國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，具有行使彈劾糾舉及審計權，並得提出糾正案，以及收受人民書狀、巡迴監察、調查、監察等職權，民國八十七年一月七日修正監察院組織法於監察院監察調查處設置調查官、調查專員及調查員，協助監察委員行使監察權。

依據「政風機構人員設置條例」第五條規定，政風機構掌理事項如下：

- (一) 關於本機關政風法令之擬定事項。
- (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) 關於本機關政風與興革建議事項。
- (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。<sup>113</sup>

受理檢舉事項：政風室為加強肅貪工作鼓勵員工踴躍檢舉貪瀆不法。

- (一) 涉嫌循私，枉法貪瀆事項。
- (二) 行為不檢、生活糜爛，影響本機關聲譽事項。
- (三) 經營或包庇妨害善良風俗營業事項。
- (四) 怠忽職責、措施乖張，造成公私損害事項。
- (五) 假藉職權，向利害關係人需索金錢財物事項。
- (六) 利用職權，收受餽贈事項。
- (七) 行為有悖公務員服務法及其他有關法令事項。
- (八) 違反行政革新及端正政風行動方案事項。
- (九) 施政缺失及行政效率欠佳事項。
- (十) 假冒本機關名義招搖撞騙事件。
- (十一) 公共工程施工品質管理事項。<sup>114</sup>

並運用公職人員財產申報法，政風機構配合機關辦理採購應行注意事項，政風機構防制貪瀆作業注意事項，加強肅貪作業注意事項，政風機構協助處理陳情請願事項作業要點，政風機構宣導政風法令要點等法規法令來執行防貪作為。

---

<sup>113</sup> 同註 69。

<sup>114</sup> 法務部政風司：〈獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法〉，80 年。

我國立法機關議決預算案，行政機關執行預算，監察院審計機關則是監督預算執行與審定預算，立法、行政、監察分權制衡之精神在此充分發揮，尤其在稽察財務上不法不忠於職務上之行為，可依法糾舉彈劾，涉及刑法者移送追懲，具有政府財政警察之性質，充分發揮先期預防貪瀆功能。而對中央及地方公務員，認為有違法失職情事，得提出糾正案、彈劾案、糾舉案，對公務機關行政效能的提昇及匡正其行為紀律有正面助益。

行政院於民國八十二年十二月二十七日成立中央廉政會報，為我國廉政工作最高的諮詢、評議及決策組織，負責研修肅貪、防貪法令及審議重大廉政計畫，置委員七至十三人，由行政院長指定政務委員一人擔任委員兼召集人，委員有行政院秘書長、法務部長、研考會主任委員、工程會主任委員、社會專業及公正人士派兼之，廉政會報每三個月召開會議乙次。

### 三、我國與新加坡、香港、南韓肅貪機構之比較

綜觀新加坡、香港、南韓等國廉政制度、香港、南韓我們可以瞭解，他們的肅貪體制都是獨立超然，而且位階高並賦予相當的職權。而我國現今之肅貪體制，雖是由檢察、調查、政風三單位負責，但檢察官除承辦公務機關警察、監察、調查、政風等單位移送之刑事案件外，另乃接受一般民眾自訴案件，並協助自訴人追訴犯罪，因此檢察官業務繁忙，是否有餘力主動偵查貪瀆案件，實在存疑。另現今檢察官尚需在檢察一體，檢察不可分的制度下，接受檢察總長、檢察長之指揮監督，因此檢察官是否不受層級節制與指揮監督的影響，尚待觀察。

調查局隸屬於法務部為一個行政機關。調查局職掌為防止內亂、外患，肅毒經濟犯罪防制與肅貪業務，由於業務繁多，以致於力量分散，使肅貪工作無法全心全力去執行，且因機關層級偏低，在偵辦案件時，往往會收到上級長官或政治性之干擾。政風機構為各機關之幕僚單位，在「雙軌制」下，政風人員必須同時對法務部政風司及機關首長負責，在人事業務方面由法務部政風司監督，在業務運作上無法獨立，且政風人員又無司法警察權，文卷調閱權，況政風工作三大原則為興利優於防弊、預防重於查處、服務代替干預，所以政風機構只能消極的從事政風預防工作，如遇貪瀆不法線索，祇能初步瞭解後，陳報上級政風單位再函轉調查單位偵辦，因此目前政風組織對肅貪、防貪功能有待積極檢討改進。

新加坡的吏治清明，官員的清廉度居亞洲各國之冠，新加坡之所以獲得這樣傑出的成績，主要是因為他擁有完善的肅貪機制，包括制定了兩個肅貪的法律及特設一個肅貪的專責機構，這兩個肅貪法，一個是在西元一九六〇年六月公布的貪污防制法(Prevention of Corruption Act 241 簡稱防貪法)，第二個是在西元 1989 年公布的貪污所得沒收法(Corruption Confiscation Benefits Act，簡稱沒收法)，西元 1952 年成立防貪污調查局(CPIB，簡稱防貪局)專職的肅貪機構，值得我國參考未來設立廉政署作為肅貪專職機構。新加坡肅貪成功的經驗，各國紛紛前往新加坡取經，絡繹不絕，但真正成功者除香港外，並不多見，這包括了去取經者有無真正的肅貪決心，以及整個社會對肅貪廉政的重視。新加坡大學著名的廉政問題專家 Quah 教授曾經總結新加坡推行

廉政成功，可以供他國作為借鏡的六大訣竅如下：<sup>115</sup>

### （一）政府領導人必須以身作則

政治領導人物不僅要以身作則，並應該勵行簡約的生活方式，任何人只要犯了貪污罪就該依法處理，不論其社會地位，新加坡李光耀對貪污腐化的「十字軍之征」之所以獲得成功，主要的理由便是他的「堅持」與「力行」。

### （二）肅貪的機制必須完善

肅貪必須要有十分完善的法律以及執行機構，肅貪的法律必須十分周延，而無任何漏洞，並且應該定期加以修正，引進新的觀念與手段來滿足社會的需要，執法的機構必須擁有有效的公權力段，並享有獨立的地位。

### （三）肅貪機關本身應清廉

肅貪機關應該要受到一個本身即是極為清廉的政府首長的領導，所有肅貪機關的成員，也應保有同樣的清廉與誠實的品格，肅貪機關的人員應採精簡主義，一旦有觸犯貪污的行為者應當予以嚴辦。

### （四）肅貪機關應脫離警察體系

因為警察機構人員眾多，社會關係複雜，最容易產生貪污的

---

<sup>115</sup>法務部，《94年政風工作年報》，民95.10，頁99-101。

行為，新加坡在西元 1952 年防貪局成立前，有 15 年的時間是將該局列入警政範圍，致使肅貪毫無成就，香港廉政公署在一九七四年成立前，則有 26 年是由警察機關來行使肅貪權，效果一樣不彰，因此，肅貪應和警察的體系劃分。

#### （五）減少貪污的機會

經常檢查政府中，最容易產生貪污行為的政府部門的行為來防止，這些部門包括：海關、移民局、稅捐與交通警察等，這種檢查不僅對這些部門人員的操守為對象，也包括了對其所執掌的業務內容、行政程序等，有無可以刁難人民而提供官員獲得好處的機會。一旦發現有政府人員涉嫌貪污罪時，應當立即的移送法辦，並迅速判刑來加以警惕。

#### （六）高薪以養廉

減少貪污誘因的兩大良方，除了減少貪污機會外，還包括了讓公務員「不必貪」的高薪政策，讓公務員沒有後顧之憂，同時薪水的額度應該比民間所能提供的標準更高，使得優秀人才留在政府機關。新加坡的高薪制度，也是新加坡廉政成功的無名英雄。肅貪的機制必須有全面性的配套，法律的嚴格規定固然重要，但徒法不足以自行，仍然需要有妥善的執法決心與機構，我國目前所構思的廉政計畫中，除了肅貪機關脫離警察體系外，其他五項經驗仍有加強空間，政府這幾年提出的「陽光法案」提倡資訊公開以及實施行政程序法與政府採購法，都是減少貪污誘因的措施。新加坡的成功經驗，當然不是祇有一個完善的肅貪機構就可以奏效，但無論如何，肅貪專職機構的設立，也是保證我國未來廉政前途不可或缺的要件。我國與新加坡、香港、南韓肅貪

機構比較表，如表 2-1：

表 2-1 我國與新加坡、香港、南韓肅貪機構比較表

國家 制度	新加坡	香港	南韓	中華民國
貪瀆調查機關	貪污調查局、內閣廉政署、商業事務局。	廉政公署、行政事務申訴專員公署。	反貪污特別搜查部、司正長官會議、司正次官會議。	檢察機關、調查局、政風機構。
隸屬	貪污調查局設在總理署，直屬內閣總理領導。 內閣廉政署屬內閣總理領導。商業事務局設於財政部下。	廉政公署由總督（現為香港特區行政首長）負責。行政事務申訴專員由香港行政長官委任。	反貪污特別搜查部設置於南韓大檢察廳內。	檢察機關、調查局隸屬法務部、政風機構在各行政。
公務員身	具備。	不具備。	具備。	具備。

國家 制度	新加坡	香港	南韓	中華民國
份				
是否常設	常設。	常設。	常設。	常設。
偵查起訴	偵查，起訴 分立型。	偵查，起 訴分立 型。	偵查、起 訴合一 型。	偵查，起訴 分立型。
職  權	調查權、特 別查帳權、 搜查權、逮 捕權、獲取 財產情報 權、不明財 產檢查權、 跟蹤監視 權。	調查權、 獲取資料 權、搜索 權、逮捕 權。	偵查、蒐 證、指 揮、起 訴、審判 監督權。	一般調查 權。

研究者自繪

# 第三章 彰化縣政府政風機構肅貪功能

## 第一節 政風機構內部肅貪機制

### 壹、廉能委員會

彰化縣政府為貫徹清廉目標與提昇行政效率，有效推動及執行「興利除弊、防腐化、反貪瀆」工作，以達成廉能政府之目的，於民國九十一年十月成立彰化縣政府廉能委員會，其任務如下：

- (一) 縣府重大廉能政策之諮詢、建議事項。
- (二) 重大廉能計劃之諮詢、評議事項。
- (三) 廉能工作之興革建議事項。
- (四) 廉能工作執行績效之評議事項。
- (五) 受理民眾投訴或電話檢舉貪瀆不法事項。
- (六) 貪污案件之事後監督、評議事項。<sup>116</sup>

廉能委員會置召集人一人，為當然委員，由縣長兼任，置副召集人二人，為當然委員，由二位副縣長兼任，其餘委員九至十一人，由縣府政風室主任、工程專業人員一至二人，會計專業人員一至二人，律師一至二人，其他專業及社會公正人士一至五人，由縣府派兼或聘任。派兼委員本職如有異動時，經派兼接任人員任期至原任期屆滿之日止。每六個月開會一次為原則，必要時得召開臨時會議，成立至今已召開4次會議，成效良好，並曾通過彰化縣政府施工查核小組所擬訂之「彰化縣全民督工」社區

---

<sup>116</sup> <彰化縣政府廉能委員會設置要點>，民 95.01。

種子』94年度推動工作計畫」，以協助政府公共工程品質之提昇。

## 貳、辦理縣政府政風狀況整體分析評估報告

編撰「機關政風狀況整體分析評估報告」評估機關內無效率，不便民及妨害興利除弊應與應革之事項及人員，並分析研討發生問題之癥結，作為業務單位研提改進措施及解決辦法之參考，進而作為防制貪瀆、查處作為之方向。

## 參、積極發掘貪瀆線索案件

一、以縣政府政風狀況整體分析報告，興利除弊專報及重大預算或特許案件進行研討，從中發掘具有共犯結構之集團性或高層次人員隱身幕後之具有組織性重大貪瀆案件，以提列為重大貪瀆不法線索案件。

二、組成「專精小組」查辦重大貪瀆案件，集合眾人智慧、經驗聯合辦案，研議蒐証技巧及方向，以突破案情。

三、彙整「採購案件一覽表」及提列「異常採購案件」採用電腦、評估分析、投標廠商建檔，甲廠商在全省設有幾家資料，從中分析，為何投標者都是老面孔，從而深入發掘查察採購及工程弊端情資，進而發掘貪瀆不法資料線索。

四、辦理專案業務稽核，深入瞭解各單位簽辦業務情形，從稽核中熟悉各項業務，更進而發掘弊端線索。

五、對於媒體報導，民眾檢舉有關本機關弊端要重視，除協調業務單位調卷外，更要審慎研析資料，進而從中發掘貪瀆線索。

六、積極辦理機關首長、上級單位交辦交查案件，從中發掘不法貪瀆線索。

七、將常遭民眾檢舉之業務單位或人員列為重點對象，配合業務稽核以收嚇阻及肅貪之效。

八、對於上級交查交辦案件或業務單位會稿、會簽，如發現公務員涉有違失、違紀案件，應即依規定簽辦懲處，對於肅貪值得作為公務員表率者，則應簽請敘獎，建立賞罰分明，權責相符之制度。

九、對於司法機關判決無罪或偵查不起訴案件，但涉有行政違失案件，應依相關規定簽辦懲處，追究行政責任，落實「行政肅貪」。

十、積極宣導政風司我爆專線電話：(02-23167586)，縣府檢舉信箱：彰化郵政二十三之四號，檢舉電話：(04-7232708)，傳真機：04-7258002，鼓勵民眾檢舉不法。<sup>117</sup>

## 第二節 政風機構外部肅貪機制

### 壹、與議會連繫、運作情形

政風機構為縣政府之一級幕僚單位，每年要列席縣議會定期大會二次，除向大會報告政風業務執行情形外並接受議員質詢，

---

<sup>117</sup>彰化縣政府，〈94年政風工作年度計劃〉。

所以最重要的事是與 54 位議員保持密切關係外，對議員質詢交辦事項要切實辦好，所以與議員做好溝通工作，堅守政風立場，然政風主管即是首長幕僚要聽從機關首長指揮，另一方面又要聽從上級政風單位的指導即所謂人事「一條鞭」，業務「雙軌制」，政風單位除政風預防工作外，亦須辦理政風查處工作，此容易受機關內部同仁的排斥與孤立，或藉編列預算時刪減預算。

基層的鄉鎮(市)公所的政風人員處境更是艱難，受機關首長或民意代表的干預，嚴重影響政風業務之推展，而此種情況除非政風業務所有經費脫離地方政府或民意代表的控制，由中央政府法務部政風司統一編列，否則政風案件的查處隨時都可能遭受來自機關首長或民意代表的行政干預，此種現象在地方政府機關內乃司空見慣的事情，更有時政風單位辦理政風查處時或對政風單位不滿意時會透過議員在議會質詢你、修理你，只有啞巴吃黃蓮的份，祇是政風工作，要依法行政，實現司法正義，祇要政風單位的預算經費由中央編列，擺脫政治干預，這樣政風機構才能發揮依法行政，發揮摘奸功效，檢肅貪瀆，提昇政府形象。

## 貳、與調查單位的連繫運作情形

依據法務部 81 年函頒「各機關政風機構與相關單位聯繫協調作業要點」規定政風與當地調查處站及機動工作組的聯繫協調事項有：「發掘及受理檢舉貪瀆不法資料，涉有刑責事項」、「處理洩密案件，涉有刑責事項」、「危害、破壞、陳情、請願，重大偶發事件及其他影響機關設施安全事項」、「調查處站及機動工作組調查各機關員工涉嫌貪瀆、不法案件，需政風機構協助事項」、「其他政風預防及法令宣導等工作需相互支援配合事項」等另

「調查機關與政風機構地區業務聯繫會報」每四個月開會乙次，該會議均由彰化調查站負責召集，惟該會報聯誼性質高，實際功能不佳。

### 參、與檢察單位之聯繫運作情形

法務部 82 年推動「肅貪行動方案」（已更名為端正政風行動方案）並成立「肅貪執行小組」，該小組由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、調查站主任、肅貪組長、地檢署政風室主任及縣政府政風室主任，定期開會檢討肅貪績效，另外檢調機關受理檢舉公務員貪污案件時都會透過政風單位簽報機關首長核准後調借卷宗資料或約談相關人員，然政風人員將發掘貪污線索移送地檢署偵辦時，當地檢署開偵查庭時，政風人員往往以証人身份與涉案同仁當庭對質，不但處境尷尬，影響政風人員往後在機關中溝通協調與人際關係，此項作法有待商確。

### 肆、與警察機關之連繫運作情形

縣政府在推行各項施政作為及公共政策中與縣民權利義務息息相關，尤其在現今民意抬頭，人民對自己權益逐漸重視之下，執行公共政策中難免會遭到民眾的阻撓抗爭，如民國 86 年縣政府在彰化縣溪州鄉興建焚化爐時即遭到當地民眾強烈抗爭，由當地民意代表帶隊，大家都很清楚，在現今環境下確實需要一座焚化爐，但重點不要在我家附近，是故抗爭因此而起，縣政府遇民眾陳情請願事件，政風單位依「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，當政風單位接獲民眾

陳情請願聚眾抗爭時，必須通報警方，請求警力支援，並簽報機關首長，會業務單位派員與民眾代表面對面溝通，並應陳報上一級政風單位，調查站確保機關人員設施安全，所以平時應與警察保持良好密切的關係。

### 第三節 縣政府政風執行績效

#### 壹、縣政府 94 年預防工作執行成效

一、編撰專報 11 篇，監辦採購 3,477 件，防弊措施 26 件，業務稽核 1,891 件，政風訪查 3,501 件，導正缺失 1,562 件，專案宣導 882 件，表揚廉能事蹟三案五人，訂定防弊措施 26 件，廉政民意調查 31 件，辦理政風座談會一次，受理請託關說事件 289 案，受理贈受財物事件 106 案，受理飲宴應酬事件 595 案，工程品質抽驗 626 件。<sup>118</sup>

二、結合彰化地檢署、調查站、執行處、縣所屬各鄉鎮(市)公所及民間企業團體於民國九十四年六月十二日假八卦山辦理「2005 年清廉八卦山誓師大會(鐵馬健行)」，共有二千多民眾參加，會中設有各項宣導標語，且安排機關首長上台共同宣誓肅貪決心，有許多青年學生擔任廉政大使，有效行銷本縣各項廉政行為。

三、縣府暨所屬機關民國九十四年度公職人員財產申報總計應申報人數 848 人，扣除新任 2 人，實際申報人數 846 人，辦理實質審查 211 人(由機關首長按規定比例 25%公開抽出)，即依規定函

---

<sup>118</sup>彰化縣政府，(九十四年政風工作年終檢討報告)，民 95.1。

請金融及稅捐機關提供申報人暨其未成年子女財產資料，經審核後發現約 70 位申請人其申報資料有不相符之情形，經通知申請人提出說明後，認定其中 15 人疑有申報不實，已移請相關單位處理。

四、建檔登錄「辦理採購案件一覽表」定期交叉比對及分析，如發現有異常狀況將提列「採購異常案件審查提列分析一覽表」，然後深入查察採購弊端及不法情事，本年度提列合理懷疑情資 18 案，經移請查處後移送偵辦 8 案。

五、辦理彰化縣公有財物管理專案稽核、彰化縣藥局管理業務專案稽核、彰化縣政府工程採購結算驗收專案稽核、彰化縣健保給付業務專案稽核、彰化縣國民中小學營養午餐採購業務專案稽核等五案，其中所發現之行政缺失已簽請改善，另外發現四案異常情形，已進一步進行查處中。

六、派員赴所屬機關督同縣府公共工程施工查核小組辦理抽查驗公共工程，全年共抽驗施工中工程 626 件，合格 301 件，通知改善 285 件，拆除重做 17 件，依約驗收扣款併處六倍罰 23 件，對於工程缺失案件均立即函請施工單位依規定確實改進，有效提昇公共工程品質，嚇阻承包商偷工減料之情事發生，執行績效良好。

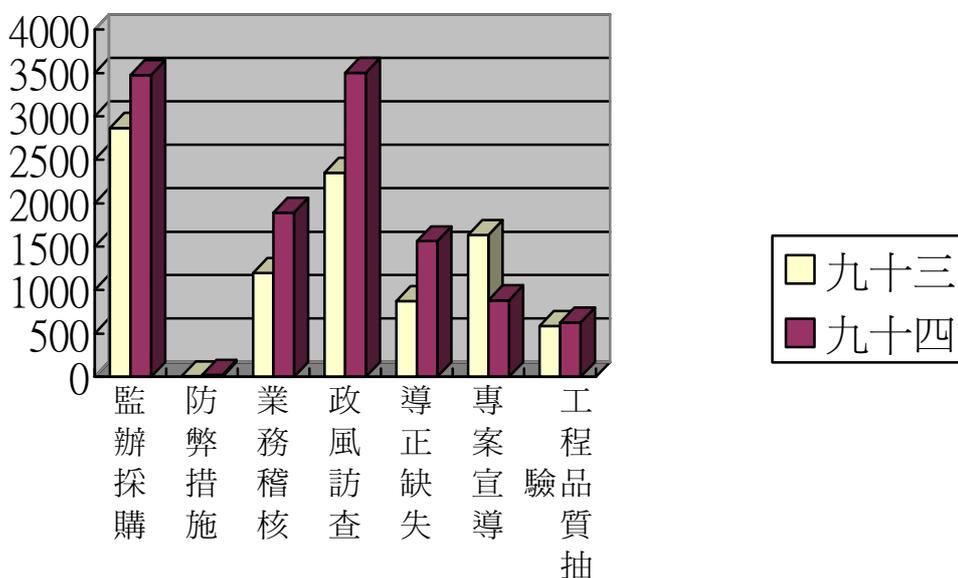
表 3-1 彰化縣政府政風室九十三年、九十四年預防成果比較表

案件類別	九十三年	九十四年	案件增減
監辦採購	2,865	3,477	+612
防弊措施	7	26	+19
業務稽核	1,195	1,891	+696

政風訪查	2,351	3,501	+1,150
導正缺失	871	1,562	+691
專案宣導	1,635	882	-751
工程品質抽 驗	587	626	+39

資料來源：本文研究者自繪

圖 3-1 彰化縣政府政風室九十三年、九十四年預防成果比較圖



資料來源：本文研究者自繪

顯示：民國九十四年之監辦採購、業務稽核、政風訪查、導正缺失、工程品質抽驗、防弊措施均比民國九十三年分別成長 21%、58%、49%、79%、7%、271%，此因民國九十四年度縣政府加強政風預防工作，尤其防弊措施、導正缺失、業務稽核、政風訪查等預防工作為機關首長所歡迎，被首長重視，以預防重於查處，預防為主查處為輔。至於專案宣導民國九十四年比民國九十三年減少 46%，係為專案較少所致。

## 貳、縣政府民國 94 年查處工作執行成效

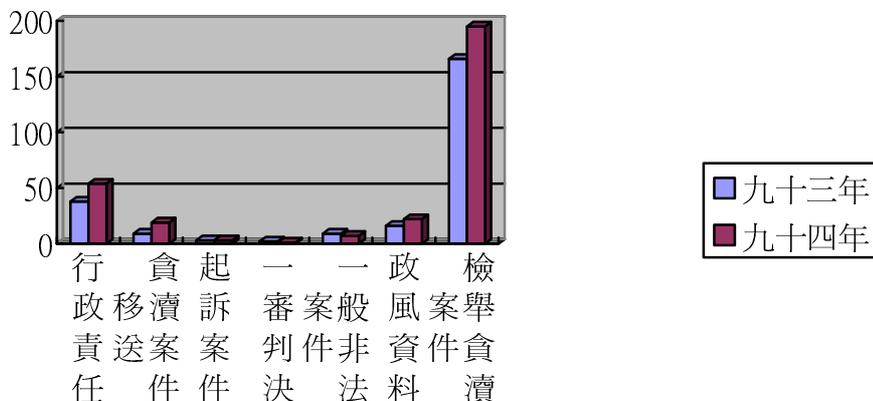
- 一、重大貪瀆案件提起公訴 3 件，判決 1 件，合計 4 件。
- 二、移送偵辦貪瀆案件 19 件，其中一件為重大貪瀆線索。
- 三、蒐報政風資料 22 件。
- 四、函送一般非法案件 7 件。
- 五、行政責任案件 14 件。

表 3-2 彰化縣政府政風室九十三年、九十四年查處工作成果比較表

案件類別	九十三年	九十四年	案件增減
行政責任	38	54	+16
貪瀆案件移送	9	19	+10
起訴案件	3	3	0
一審判決	2	1	-1
一般非法案件	9	7	-2
政風資料	16	22	+6
檢舉貪瀆案件	166	195	+29

資料來源：本文研究者自繪

圖 3-2 彰化縣政府政風室九十三年、九十四年查處工作成果比較圖



資料來源：本文研究者自繪

依上顯示：民國九十四年之政風資料比民國九十三年成長，貪瀆案件移送件數成長 111%，行政責任案件方面民國九十四年比民國九十三年增加 42%，但民國九十四年貪瀆案件被起訴案並未增加，和九十三年同為 3 件，一審判決減少一件，一般非法案件九十四年比九十三年減少二件，所以要檢討質的精進，而檢舉貪瀆案件九十四年比九十三年成長 17%，民國九十四年則作全年百分比與民國九十三年比較算有進步。

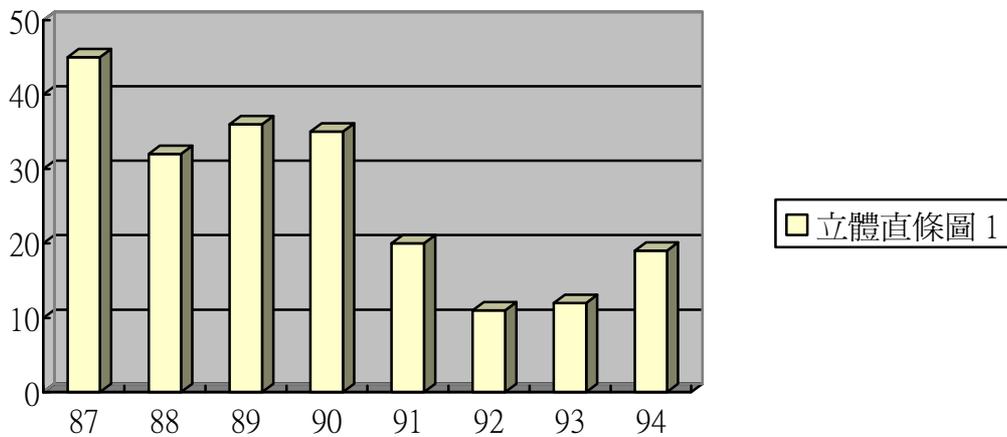
#### 六、歷年函送貪瀆線索資料方面：

表 3-3 彰化縣政府政風室 87 年至 94 年函送貪瀆線索統計表

年度	87	88	89	90	91	92	93	94
件數	45	32	36	35	20	11	12	19

資料來源：本文研究者自繪

圖 3-3 彰化縣政府政風室 87 年至 94 年函送貪瀆線索統計圖



資料來源：本文研究者自繪

依上表所示：自八十七年迄九十四年間，函送貪瀆線索逐年遞減，除八十七年 45 件、八十八年 32 件、九十年 35 件，自九十一年以後逐年減少，這是否代表績效評比預防佔 70%、查處佔 30% 原因所致，或者因人員異動頻繁、人員缺額太多所致。

## 參、綜合業務

一、辦理「彰化縣自學進修國民中小學畢業程度(含身心障礙)國民學力鑑定考試」、「彰化縣國民中學一般能力優異班學生入學鑑定」、「彰化縣衛生局護理人員甄選」、「縣立二林高級中學教師甄選」、「彰化縣國中小學暨幼稚園教師甄試」等五案專案機密維護工作，圓滿達成任務。

二、辦理公務機密維護講習計有新進人員、約聘雇、臨時人員共 50 餘人參加，藉以灌輸正確公務機密觀念。

三、為提高縣府員工緊急應變能力，於民國九十四年五月間辦理

值日(夜)人員安全維護講習，參與踴躍，績效良好。

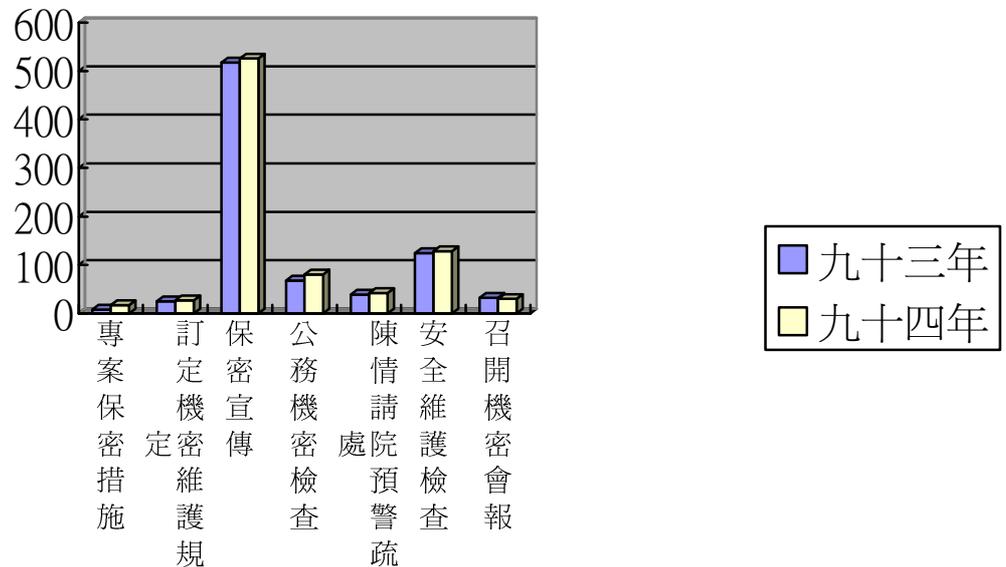
四、本年度計蒐報危害、破壞、偶突發事件等資料 42 件，協請有關單位處理，並以政風機構預防危害或破壞事件協助處理陳情，請願事項通報表反映通報計 21 案。

表 3-4 彰化縣政府政風室九十三年、九十四年公務機密與安全維護執行成效比較表

案件類別	九十三年	九十四年	案件增減
專案保密措施	8	17	+9
訂定機密維護規定	25	27	+2
保密宣傳	518	526	+8
公務機密檢查	68	80	+12
陳情請願預警疏處	39	42	+3
安全維護檢查	124	128	+4
召開維護會報	32	30	-2

資料來源：本文研究者自繪

圖 3-4 彰化縣政府政風室九十三年、九十四年公務機密與安全維護執行成效比較表圖



資料來源：本文研究者自繪

依上顯示：政風室綜合業務 94 年之公務機密與安全維護執行成效比 93 年都有成長，分別為專案保密措施 113%、訂定機密維護規定 8%、保密宣傳 2%、公務機密檢查 18%、陳情請願預警疏處 8%、安全維護檢查 3%。而祇有召開維護會報減少 6%，這或許是績效評比設計使然，預防佔 70%、查處佔 30%，且為機關首長所樂見，希望政風單位多做些預防工作。



## 第四章 調查研究

縣政府政風室在縣政府內部屬於水平分工的一個局室，為機關首長的幕僚單位，依法辦理政風業務，然機關首長是民選的，有選票等人情包袱，況選舉花費甚鉅，每有借機撈回的想法，如果涉及不法，身為首長幕僚的政風機構，如何發揮肅貪功能端正政風，在機關首長行政權力限縮下，政風機構發揮肅貪功能有限，且會遇到困難的。縣政府政風機構依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關的指揮監督」，<sup>119</sup>亦即所謂的「雙軌制」領導體制，組織結構垂直分化，由於機關首長與上一級政風機構的組織目標並不相同，機關首長希望政風機構多作防貪宣導，不要發生貪瀆案件，而上一級政風機構希望有肅貪績效，致常發生指導監督上的歧異，本研究於文獻探討中曾指出政風機構設於機關內部，似難發揮肅貪功能。

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証時，無法蒐到相關具體資料加以佐証，易淪為臆測，不但造成查處資源浪費也易滋生副作用，且在執行調卷時可能遭遇阻力及困難，變成無牙老虎，整肅貪瀆，效果將大打折扣。爰此，本研究於文獻探討亦論述提及。基於以上論述，經由實際深入訪談彰化縣現職政風人員後，將驗證文獻探討中各項推論與假設，因此本章將綜合訪談問題設計，分水平分工、垂直分工與整合模式、環境因素等四部分剖析研究發現，並作進一步論述。本研究計訪談九人。

---

<sup>119</sup> 同註 69。

## 第一節 訪談問題與對象

本論文除透過文獻的探討及研究者本身曾參與政風工作外，再向有實務工作經驗之現職政風人員進行質化訪談，以瞭解實際工作現況及其所面臨的問題，並輔以實際範例作說明，結合理論與實務，以探討最適合政風單位的組織結構，藉以發揮最大的肅貪功能。訪談依其彈性的程度可分為下列三種：

一、結構性訪談(structured interview)：由訪問者事先設計好結構性問題，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。

二、非結構性訪談(unstructured interview)：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。

三、半結構性訪談：係上述兩者之折衷，即在訪談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者回答。本研究主題為縣政府政風組織結構與肅貪功能之研究，採半結構性訪談，讓受訪者能在機關內部的政風單位、水平分化及垂直分工幕僚單位架構下，自由深入暢談，但又不脫離能否發揮肅貪與防貪主題。

深度訪談前先以電話徵詢受訪者同意再告知訪談進行方式及目的，然後將訪談題綱傳真予受訪者參考，再約定訪談時間，最後將訪談內容經整理後再傳真請其確認，經確認無誤後再供作本研究分析。

## 壹、樣本選取

縣政府政風機構為水平分化的一個單位，組織垂直分化為首長的幕僚單位，本論文研究題目為彰化縣政風組織結構與肅貪功能之研究，所以將以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，經驗証分析政風體系以作為未來改革的參考。固受限於時間及經費問題，本研究訪談對象以彰化縣政府股長二人，轄區鄉鎮（市）公所政風室主任六人，縣內中央單位政風室主任一人，共計九人，作為抽樣訪問的代表，俾從中瞭解政風組織結構與肅貪功能，如何改進政風組織結構才能發揮肅貪、防貪功能，進而提昇政風績效，改進全縣政治風氣，建立廉能政府。訪談對象表如附表 4-1。

表 4-1 訪談對象表

編號	性別	機構背景	訪談時間
A	男	彰化縣鄉鎮（市）公所政風室主任	20
B	男	彰化縣鄉鎮（市）公所政風室主任	21
C	男	彰化縣鄉鎮（市）公所政風室主任	22
D	男	彰化縣鄉鎮（市）公所政風室主任	23
E	男	彰化縣鄉鎮（市）公所政風室主任	20
F	男	彰化縣政府附屬單位政風室主任	21
G	男	彰化縣政府政風室股長	23
H	男	彰化縣政府政風室股長	22
I	男	彰化縣轄內中央附屬單位政風室主任	20

## 貳、訪談問題設計

訪談題綱設計將以文獻探討，組織結構可分為水平分工、垂直分工及整合模式為架構，探討縣政府政風機構在組織結構水平

分工設計下又基於垂直分工，在雙軌制二元系統領導及一條鞭管理制度下，在機關內部如何執行肅貪、防貪及反貪宣導業務，是否會受到機關首長行政干擾，並須與檢察、調查、警察機關協調配合，另環境因素也是影響肅貪功能能否發揮的重要因素，因此訪談內容將包含水平分工、垂直分工、整合模式及環境因素等面向，茲就訪談大綱論述如下：

### 一、水平分工模式

(1)請問，你認為縣政府政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時成效如何？可否發揮肅貪功能？

(2)請問，你認為政風機構應隸屬於哪一層級（如總統府、監察院、行政院、法務部或其他）較能發揮肅貪功能？

### 二、垂直分工模式

(3)請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪、防貪並重較能發揮功能？

(4)請問，你認為肅貪機構組織（檢察、調查、政風）宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

### 三、整合模式

(5)請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

(6)請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公

務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

#### 四、環境因素

(7)請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

(8)請問，你對於政風機構功能發揮可能會受到哪些環境因素影響？（如首長、民意代表、輿論、經費預算、人力）。

(9)請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能，就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

#### 參、資料處理方法

深度訪談後所搜集的資料，整理製作成訪談紀錄，A.B.C.D....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...等標示代表回答之各該問題項次，如 A1 即代表 A 受訪者所回答之第一個問題，另每份訪談紀錄之開頭並標明受訪者代號、受訪時間、受訪地點、訪談紀錄，歸類後對於大多數持相同意見的論述或觀點，將成為本研究之重點。

#### 肆、研究限制

本研究因時間及人力、經費問題限制，無法廣泛深入訪談，且文獻資料有限，又政風人員較為保守謹慎，因此在敏感問題回答會出現保留與婉轉用語，對問題的探討可能無法深入，故研究上大都以當前政風實務上所發生之問題作為主題，若有不週延之

處，尚祈惠予指正，俾作為爾後研究之參考。

## 第二節 水平分工模式

貪污是人類最原始與最可怕的劣根性之一，根據心理學家的研究，認為人類對財貨的貪婪，與食、色屬於同一類型的慾望，只要合理控制，既可無傷於人類社會，而愛好財貨如能遵守「君子愛財、取之有道」的原則，不以營私舞弊，巧取豪奪而來，並無任何問題，但如以不正當手段，違法貪圖不義與非份之財，那便後果嚴重，必須受到制裁與報應，才能維護社會的公平正義，所以現代政府無不視檢肅貪瀆為要務，要求廉潔便民，就是要使貪瀆受到遏止，澄清吏治，以奠定國家長治久安的基礎，因此貪污犯罪行為就犯罪學的觀點而言，是一個相當特殊的犯罪型態，具有隱密性、高犯罪黑數、擴散性、高損害性、忌諱性、狡猾性，交互影響性等特性，對國家、社會、機關形象影響甚大。

### 壹、 政風機構設於機關內部

政風機構設於機關內部，最瞭解機關作業流程，知道弊端在哪裡，但有其困難度，如涉及首長本人那更不用說。相反如果首長支持的話，應可發揮肅貪功能，至少有嚇阻功能，肅貪工作容易得罪人，不受同仁歡迎，所以應注意查處技巧，適時提供法律諮詢服務，針對易滋弊端業務，辦理預防法令宣導工作，如案例宣導、專題演講、業務稽核等方式，使員工知法守法，爭取首長及同仁的支持。由於政風機構設於機關內部所以要以無名英雄自居，每當議會開議期間，質詢肅貪績效時，會面臨兩難的困境，如據實以告則會影響爾後業務推展，如不據實以告則會質疑政風

機構績效不彰，所以往往會把榮耀做給調查單位。

地方制度實施後，首長除人事、主計、政風、稅捐、警察等「一條鞭」單位無法直接任命人事權外，其餘所有人員的任免皆可掌控，權限甚大。所以肅貪工作要注意技巧，否則如首長涉貪瀆案，政風單位如處理不當，業務推展必會受到阻礙，現以彰化縣某公所經辦工程該首長暨經辦人員涉嫌收取回扣遭起訴案說明如下：<sup>120</sup>

甲係透過民主機制票選產生之機關首長，理應竭力為鎮民服務，然卻利用該鎮公所發包公共工程之機會，涉嫌牟取不法利益，而與其任職公所之妹婿乙共同基於經辦公共工程，浮報價額，收取回扣，圖利廠商之概括犯意聯絡協意由乙出面向廠商洽談工程發包及回扣事宜，甲則在背後操控，並於主任秘書丙就任前，全權由乙負責接洽得標廠商之期約，收受回扣事宜，丙到任後，除由乙持續向廠商為上開不法犯行外，甲另要求丙於經辦公所公共工程時，與乙密切配合，以便將得標廠商所收取之工程回扣，交付予乙，再轉交甲。而丙為牟取不法利益，亦基於上開概括犯意聯絡，配合甲、乙為上開不法犯行。案經地方法院檢察署起訴，求處甲有期徒刑 18 年，乙有期徒刑 16 年，丙則因自白及配合檢方偵查作為，未具體求刑，另承辦人員及涉案廠商分別求處有期徒刑 3 至 12 年。

由上面案例說明，該政風室主任不但無法向外界說明偵辦貪瀆案件移送情形，也感受不到如調查單位辦大案的喜悅，隨之而來的是鎮長的施壓及排擠，並要求調職，這是組織結構設計不當

---

<sup>120</sup>彰化縣政府，《從政風案例研思公務員應有的行政作為》，民 95.10，頁 28。

所致，研究者認為政風機構設於機關內部，又是首長的幕僚，無法獨立行使職權，政風機構改制至今已逾 14 年，然公務員貪污犯罪依然存在，經研究發現防貪與嚇阻的功能較大，而肅貪的功能有限。政風機構設於機關內部，屬組織結構水平分工，是首長的幕僚，推動廉政工作需獲首長支持，則因首長支持廉政工作必會成功順利，但因首長民選，如選舉花費龐大及樁腳人情包袱，常會有回收的念頭，如首長涉案，政風工作必會產生阻力、障礙，肅貪功能受到影響，如下列受訪者所述：

「政風機構設於機關內部，關於肅貪方面成效有效，無法完全發揮肅貪功能」。

(A1)

「成效不彰，至少預算人員薪資應由法務部統一編列，且政風人員編制應獨立，不要置於機關內部」。(B1)

「政風機構設於機關內部，關於肅貪業務績效有限無法發揮肅貪功能」。(C1)

「設於機關內部方便走動式管理，可隨時掌握員工動態，但其缺點可能受制於首長、民意代表之牽制，經費預算之杯葛」。(D1)

「成效不彰，很難發揮肅貪功能，宜採部外制，且經費來源應獨立於機關外，經費獨立，人格才能獨立」。(E1)

「政風機構設於機關內部，固有助於線索搜集，但易受干預、易受人情壓力而影響，受制於機關人力、物力的提供，而影響成效，成效不易彰顯」。(F1)

「政風機構設於機關內部，辦理肅貪業務成效可能不佳，應成立廉政局，可發揮肅貪功效」。(G1)

「政風機構設於機關內部，肅貪成效的確多少受限於機關首長，經費、人力、人情等因素的影響」。(H1)

「在會辦、監辦案件時，會發掘一些貪瀆線索資料，所以在鄉鎮基層單位辦理肅貪業務時有一定的成效，可發揮一定程度的肅貪功能」。(I1)

## 貳、政風機構隸屬層級問題

依據政風機構人員設置條例第三條：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關」。<sup>121</sup>而政風司它只是法務部的一個幕僚單位，其組織編制才 36 人，但指導全國一千多個政風機構，近三千名政風人員，又沒有獨立預算。為改進政風機構組織，應配合政府再造方案，將法務部政風司改制成為一獨立的專責機關，以避免機關首長不當干預並可加強肅貪工作，將原屬於法務部的幕僚單位調整為一具有人事、經費、業務等獨立對外行文的機關組織，且直屬政府機關最高單位，才能有效執行肅貪作為，發揮廉政功能。為避免疊床架屋及雙軌制造成的後遺症，合併調查局的廉政處的人力資源統合相關廉政機關，重組一個事權統一任務，業務統一的專責機構，運用政風充沛的人力資源，期能在設所當設，業有專精，事有專責的組織功能下，才能提昇我國的廉能形象。政風司是法務部之幕僚單位，人事、經費又沒有獨立，層級太低，以致於在指揮統合功能遭到限縮，經本研究大部份人員均認為應直接隸屬監察院較適宜，配合監察院審計部派駐各地審計室設置共同辦理審計、政風稽核工作，有效發揮肅貪功能。如下列受訪者所述：

「應隸屬於法務部較能有效發揮肅貪功能，但須獨立運作」。(A2)

「宜採統一事權的單一機關，應隸屬於監察院較能發揮功能」(B2)

「直接隸屬於行政院，較能發揮應有的功能」。(C2)

「宜隸屬於監察院，較能有效發揮肅貪功能」。(D2)

「宜隸屬於監察院，因監察院設有監察委員、審計部、公職人員財產申報處，且負責彈劾、糾舉公務人員重大不法事項，政風單位如能隸屬監察院，則與

---

<sup>121</sup>同註 69。

審計單位共同辦理稽核」。(E2)

「應隸屬於監察院，獨立機關免受干預，公正的準司法機關有助業務推行」。(F2)

「應隸屬於總統府，較能有效發揮肅貪功能」。(G2)

「應隸屬於行政院或法務部，但相關法令應賦予較多的獨立性」。(H2)

「目前政風司層級太低，以隸屬於監察院較能發揮肅貪功能」。(I2)

監察院是一個準司法機關，監察委員德高望重，然因有將無兵，故監察院功能一直不彰，更有「只打蒼蠅不打老虎」之封號，基於監察院業務性質與政風機構相似，如能將近三千位受過專業訓練的政風人員納入監察院，應可提昇監察院功能，同時可填補政風人員執行肅貪工作無司法警察權之困境，故政風機構宜隸屬於監察院。

### 第三節 垂直分工模式

#### 壹、目前組織結構設計以防貪為主肅貪為輔

法務部政風司政風工作三大原則，興利優於防弊，預防重於查處，服務代替干預，政風機構績效評比作業要點規定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，所以目前於機關中的政風人員為求生存，大多以推動防貪工作、政風法令宣導為主，且機關首長也都支持，如下列受訪者所述：

「目前政風組織功能較偏向於行政方面，且設在機關內部，在防貪方面較能發揮功能，肅貪方面功能有限」。(A3)

「應定位在防貪工作，因為目前政風工作三大原則乃以興利優於防弊，預防重於查處，服務代替干預」。(B3)

「肅貪預防並重較能發揮功能」。(C3)

「政風機構因無司法調查權，防貪肅貪並重，可相輔相成，發揮應有功能」。(D3)

「肅貪防貪並重，目前政風室設於機關內部，且預防重於查處的防貪機制，多作宣導工作」。(E3)

「應定位於肅貪防貪並重，以肅貪作為防貪案例，有助於防貪功能，減少貪污情形，有助於集中心力於貪污案件之查處」。(F3)

「肅貪防貪並重較能發揮功能」。(G3)

「應定位於肅貪業務，在機關內辦理肅貪工作不易，以預防工作為手段，從制度面解決貪污行為，才是根本解決之道」。(H3)

「目前設計以防貪為主，肅貪為輔，但他認為防貪肅貪兩者並重，相輔相成」。(I3)

大多數受訪者認為應肅貪防貪兩者並重相輔相成，且政風室設於機關內部，應多作宣導工作，減少貪污情形。

## 貳、政風機構採統一事權的單一機關，或目前「雙軌制」分工型態之探討

依政風機構人員設置條例第十條規定「政風機構除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」，<sup>122</sup>即所謂「雙軌制」體制，雙軌制領導，除上一級政風機構業務監督領導，機關首長屬於行政監督領導，然政風單位肅貪是他的職責，故不論涉嫌對象必須依法偵辦，否則可能涉嫌包庇罪，如未能反映陳報可能受檢討處分。但機關首長總不希望自己單位發生貪瀆案件，往往會大事化小，身處機關內的政風人員相當為難，不但要符合上級要求，且要考慮首長態度，所以許多受訪者

---

<sup>122</sup>同註 109。

認為宜合併目前的肅貪機關改制成為一具有人事、經費、業務的獨立機構，為避免疊床架屋及「雙軌制」造成的後遺症，合併調查局廉政處的人力資源，政風單位的人力資源，重組一個事權統一的單一機關，並應提高隸屬層級，誠如下列受訪者所述：

「肅貪機構組織宜採統一事權的單一機關比較能發揮肅貪功能」。(A4)

「宜採統一事權的單一機關較不受政治干預」。(B4)

「肅貪機構組織宜採統一事權的單一機關比較能發揮肅貪功能」。(C4)

「宜採目前「雙軌制」之分工，調查人員負責外圍肅貪，而政風人員負責駐在機關內部肅貪，分工合作共存共榮」。(D4)

「宜比照香港設廉政公署，統一事權的單一機關，不受機關首長干預目前「雙軌制」與機關首長利益衝突時，執行時有困難，績效不彰，所以政風人員為求自保，都作些預防宣導工作」。(E4)

「宜採統一事權的單一機關，避免多頭馬車，浪費資源」。(F4)

「宜採統一事權的單一機關，比較能夠發揮肅貪功能」。(G4)

「肅貪機構組織宜採統一事權的單一機關較能夠發揮肅貪功能」。(H4)

「單一獨立專責的廉政機關較能發揮肅貪功能，避免疊床架屋，權責不清，且有效率，容易協調」。(I4)

## 第四節 整合模式

### 壹、 司法調查權、文卷調閱權之分析

目前政風機構人員設置條例第五條僅規範政風機構掌理事項，並未授予政風人員任何權力，因此，在機關中僅能以幕僚性質從審查中了解業務弊端，但想進一步調查，可能均有限制。然而，貪污具有「高犯罪黑數」特性，講求辦案契機與證據的取得，

政風人員缺乏司法警察權，這項利器，肅貪成效大打折扣，經研究發現政風機構在辦理肅貪過程中易遭到首長或外力阻礙，因此，建議依機關業務特性授予職權，有司法警察單位政風單位似乎應有類似的司法警察權，沒有司法警察權單位，為使發掘的線索進一步得到証據，應賦予行政調查權或文卷調閱權，則可提升肅貪績效。誠如摘要受訪者所述：

「以目前政風機構組織來看，並非完全獨立，賦予政風人員司法調查權或文卷調閱權，對執行肅貪工作的助益不大」。(A5)

「可賦予司法調查權或文卷調閱權，避免事事遭機關首長或民意代表掣肘」。(B5)

「政風機構設於機關內部的一級單位，若要發揮肅貪防貪功能，皆須首長核准，難以發揮應有的監督功能，所以政風人員應賦予司法調查權或文卷調閱權，有助於政風工作，利多於弊」。(C5)

「政風人員應賦予司法調查權或文卷調閱權(先擬定查處計畫報上級核准)才能有效落實肅貪工作之執行，否則成無牙老虎、整肅官箴將大打折扣」。(設若行政機關派駐調查人員，嚇阻員工涉案貪瀆將可大幅改善)。(D5)

「當然能賦予政風人員司法調查權或文卷調閱權，才能發揮肅貪功能。目前如有困難，至少應增訂政風人員職權行使法」。(E5)

「應賦予司法調查權或文卷調閱權，否則所搜報之線索資料，無相關具體資料佐証，易淪為臆測，不但造成查處資源浪費，也易滋生副作用」。(F5)

「政風人員應賦予司法調查權，對肅貪工作才有較佳之功能」。(G5)

「賦予高階政風人員司法調查權，將司法調查權侷限在高階政風人員，亦可降低濫權的情事發生」。(H5)

「政風人員應賦予司法調查權，否則証據取得困難，容易產生個人臆測與聯想，致會影響員工權益」。(I5)

## 貳、公務機密維護與安全防護業務之分析

依政風機構人員設置條例第五條第六項規定，「關於本機關公務機密維護事項」及「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，<sup>123</sup>且政風廉政工作與該公務機密維護安全防護執行成效並無直接關連，政風機構主要工作是端正政風肅貪工作、機關保防、機關安全應由機關內部單位來做，政風機構可以調整其組織功能，讓公務機密維護、安全防護等業務回歸秘書或總務單位來做，使政風業務單純化，專業於檢肅貪瀆，提昇廉政績效。誠如受訪者所述：

「政風人員所辦理之公務機密維護、安全防護工作，因涉及專業技術(例如資訊安全)或人力不足等因素，常常流於形式，或工作成效不大」。(A6)

「政風機構應祇執行肅貪防貪業務單純化、公務機密維護、安全防護工作轉移其他業務單位辦理」。(B6)

「政風機構業務單純化、公務機密維護、安全防護工作宜由研考及秘書室辦理」。(C6)

「公務機密維護工作乃政風機構法定職掌之一，查處工程底價洩密或檢舉案件內容曝光與肅貪工作相結合，利多於弊，而安全防護工作牽涉經費編列、人員執行等，理應移由總務室辦理較符實際」。(D6)

「機關遇陳情請願時要協調業務單位解決，並協請警力支援，所以還是將安全防護工作移請總務單位辦理較妥適，至於機密維護牽涉到洩密時才需政風人員處理」。(E6)

「辦理機密維護、安全防護是工作項目分配問題，易分散肅貪防貪的人力資源，所以回歸給秘書單位及行政單位辦理」。(F6)

「公務機密維護、安全防護工作皆屬重要業務，還是政風單位辦理較妥」。(G6)

---

<sup>123</sup> 同註 69。

「政風機構應專責辦理肅貪防貪工作，業務應單純化，機密維護工作、安全防護工作宜由事務單位辦理，集中人力、物力辦理廉政工作」。(H6)

「政風機構應專責辦理肅貪防貪工作，業務應單純化，機密維護工作宜由研考單位辦理，安全防護工作由總務單位辦理」。(I6)

## 第五節 環境因素

### 壹、政風機構績效評比作業規定

政風機構績效評比作業要點項目內容可區分為預防工作、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，<sup>124</sup>本研究於第二章文獻探討中推論績效評比作業要點可能與機關首長與社會大眾期待相結合，經研究發現績效評比作業要點有相互激勵作用，但過度重視數字成績，且各機關環境特性不一，要一體適用有其困難度，如機關不同無法比較，如：縣府、稅捐處、衛生處、消防局、環保局等單位，因此，無法呈現整體廉政績效。

政風績效民選首長從行政監督，選舉因素角度來看，上級政風單位則從防貪、肅貪、反貪角度，而社會大眾則從整肅貪污績效角度，三者立場不同且互有出入，政風機構為機關幕僚單位，為首長幕僚，如協調民眾陳情請願案件，執行後上級政風單位無法核列績效，年終考績由上一級政風單位考評，此乃「一條鞭」、「雙軌制」下所呈現的現象，所以目前政風司所訂頒之政風機構績效評比作業要點強調量化、數據化，過度重視數字成績，無法呈現整體廉政績效。誠如摘要受訪者所述：

---

<sup>124</sup> 法務部政風司，〈政風機構績效評比作業要點〉。

「政風機構績效評比作業要點之實施，只能呈現政風人員部分的工作績效，且各個機關的業務性質不同，無法一概而論加以評比」。(A7)

「政風司目前所實施之績效評比都以數字呈現績效，恐失之偏頗，無法呈現整體廉政工作績效」。(B7)

「提倡績效量化制度，完全比數字高低，無法呈現整體廉政績效」。(C7)

「激發政風人員主動積極辦理防貪宣傳、預防與查處、貪瀆之原動力，政風主管評比所屬也較方便公平，唯政風人員為求績效疲勞轟炸，重複宣導，可能走火入魔，無法使員工及首長感到政風人員存在的價值」。(D7)

「績效評比只是便於上級政風單位管考下級政風單位而已，但對於鄉鎮公所只有一人的單位而言，每一項業務都要做，弄得大家祇有紙上作業，反而忽略了許多該做的事，浪費人力、物力」。(E7)

「目前政風績效評比作業要點有下列缺點：①未依單位工作性質作分類評比，例如鄉鎮市公所與附屬機關工作性質不同，同樣評比標準評比並不適當。②績效評比加入執行效率，即以去年、前年之績效來評比今年之績效，導致過去績效差之單位，反而在稍有作為即可獲得良好績效，反之過去績效好的單位相較下績效因無法大幅進步而顯得績效不佳」。(F7)

「可以呈現整體廉政績效」。(G7)

「工作講求分數，非屬績效評比內之工作或困難度較高的工作不易受到應有的重視，評比未考慮到個人表現及單位資源不同等因素，亦造成單位內勞逸不均，內部單位間欠缺客觀衡量標準而影響工作氣氛」。(H7)

## 貳、 政風機構功能發揮可能受到那些環境因素影響

民選首長經激烈選戰花費經費龐大，必背負選舉人情壓力，因此就職後必有利用職權加以回收以作為連任之準備，機關首長如涉不法，政風機構設於機關內部，是首長幕僚，必成為絆腳石，肅貪工作的推展便會遭致抵制，致使肅貪功能發揮受限。又民意代表常有請託關說，但政風人員要基於本身業務職掌，運用智慧

與技巧，化解阻礙排除困難，進而支持肅貪工作，誠如摘要受訪者所述：

「可能影響之環境因素，機關首長、經費、人力，所以政風預算經費宜由中央統一編列」。(A8)

「以首長、民意代表影響政風機構功能的發揮最大，所以政風預算經費由中央統一編列」。(B8)

「政風機構功能發揮可能受到首長、民意代表、輿論、經費、預算、人力等環境因素的影響，所以政風預算經費宜由中央統一編列」。(C8)

「政風機構依附在各機關支領該機關之薪水，查處該機關員工時遇到民選首長就易遭排斥，民代遇案關說請託不成就以經費預算刪減人力杯葛，影響業務推展，所以政風預算經費宜由中央統一編列」。(D8)

「首長的態度很重要，正派的首長政風業務容易推動，但肅貪工作許多首長不喜歡，因為民選首長花費不少，難免有要撈本回收，則發生利益衝突，至於民意代表則是縣政府監督單位，會承包一些工程，政風單位如積極抽檢驗，則透過預算審查權刪除預算來警告你」。(E8)

「影響政風機構之功能，因素甚多，包含首長的支持與否？民意代表的關說、內部經費、人力是否充足，甚至輿論的意見都會影響功能能否發揮，所以政風預算經費宜由中央統一編列」。(F8)

「政風機構功能發揮可能受到首長、民意代表等因素影響」。(G8)

「機關首長、民意代表、輿論、經費、預算、人力影響政風機構功能的發揮」。(H8)

「首長、民意代表、輿論、經費、預算、人力以上都會影響政風機構功能的發揮」。(I8)

## 參、政風機構組織及功能如何改進

政風司是法務部的一個幕僚單位，其組織編制才 36 人，指導全國一千多個政風機構，近三千多名政風人員，又無獨立預算，為改進政風機構組織，配合政府再造方案，合併調查局廉政處成立一個獨立的單一機關，專責肅貪工作，避免首長之不當干預，政風人員應賦予行政調查權、文卷調閱權，且在易滋弊端單位如警察、地政、工務、海關、議會、學校都要設立政風單位，期能在設所當設，業有專精，事有專責的組織功能下，才能提昇我國廉政形象，誠如摘要下列受訪者所述：

「目前政風機構之經費來源係機關內預算，人力費用(薪水退金)亦須機關首長同意，尚無法完全獨立運作」。(A9)

「政風機構應以香港廉政公署的獨立專責機構，才能發揮肅貪功能」。(B9)

「建構檢察、調查、政風業務平台，加強廉能政府行銷工作，加強顧客導向服務，落實風紀，正人先正己，實踐政風核心價值，如此才能發揮肅貪功能」。(C9)

「人事任免經費預算完全獨立，由法務部主導，辦公處所租金，辦公設備購置由中央支付，並賦予政風人員相當程度的員工調查權、文卷調閱權，假以時日，肅貪績效必可顯現」。(D9)

「如政風制度無法更新繼續延續的話，則建請廢止績效評比，將全部力量投入有意義的肅貪工作，才能彰顯工作價值」。(E9)

「組織的適當定位和設置，職權的明確化和賦予相當的權力如文卷調閱權，訂定明確的工作目標」。(F9)

「發揮政風組織功能成立廉政局方能發揮肅貪功能」。(G9)

「上級政風機構應主動成立專案小組，協助基層政風機構辦理各項易與機關首長利益衝突業務的稽核，減少與其首長可能發生的磨擦。縣市政府政風機構可協調業務單位辦理各項法令講習時，預留若干員額給所屬人員參與，以提升業務法令專業能力」。(H9)

「政風司層級太低，政風人員權限太少，宜組織單一化，並賦予司法調查權」。(I9)

## 第五章 結論與建議

貪腐印象指數是根據各國商人、學者與國情分析專家，對一國之公務人員與政治人物廉潔認可的評價。西元 2005 年全球貪腐印象指數，以滿分十分代表清廉，在全球 159 個納入評比的國家中，得分高於九分的國家包括冰島、芬蘭、紐西蘭、丹麥、新加坡、瑞典、瑞士等七國，新加坡是唯一超過九分的亞洲國家，在全球排名第五。其他亞洲國家指數高於 5 分的有香港(8.3 分第 15 名)，日本(7.3 分第 21 名)，台灣(5.9 分第 32 名)，馬來西亞(5.1 分第 39 名)，南韓(5.0 分第 40 名)。

由過去十年觀察，台灣的全球貪腐印象指數排名變動不大。整體而言，自西元 1995 年至西元 2005 年台灣排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋，從全球世界各國比較的觀點而言，台灣尚屬中度廉潔的國家，然而值得注意的是，西元 2005 年台灣與亞洲國家排名比較，在新加坡(排名 5)，香港(排名 15)，日本(排名 21)之後，僅略優於南韓，顯示台灣貪污情況，仍為亟待改善課題之一。<sup>125</sup>本研究主題政風組織結構與肅貪功能之研究，經蒐集國內外相關文獻進行分析外並設計訪談題目，以彰化縣政風機構中基層單位主管及中央機關政風主管為對象進行深度訪談，然後進行分析與討論，期盼藉此研究能提供有關單位在制訂或修正政風機構相關法令之參考，以期對我國廉政制度有更明確的方向。

### 第一節 研究發現

---

<sup>125</sup>同註 4。

## 壹、政風機構設於機關內部，肅貪功能有限

政風機構設於機關內部，屬組織結構水平分工是首長幕僚，推動廉政工作需首長支持，才會推展順利，依「政風機構人員設置條例」第十條「各機關政風人員應秉持機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機關之指揮監督」<sup>126</sup>。因此，政風機構一方面在人事派免業務上需受上級政風機構的指揮監督，為「一條鞭」制，另一方面又為機關成員，需受機關首長的行政指揮，因而在領導體制上為「雙軌制」，就實務上而言，政風機構之上級機關所指揮監督的是「廉政業務」，而機關首長指揮監督的是「行政業務」，因而機關推動廉政業務需要機關首長的支持與配合，然因民選首長選舉經費花費龐大及樁腳人情包袱，常有想回收之念頭，如首長涉案，政風工作推動必會產生阻力、障礙，肅貪功能發揮有限，爰此，縣政府肅貪功能發揮並不盡理想。

## 貳、領導層級的不合理

依據政風機構人員設置條例第二條：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關」<sup>127</sup>。而政風司它只是法務部內水平分工的一個幕僚單位，其組織編制才 36 人，但指導全國一千多個政風機構，近三千名政風人員，又無獨立預算，因此無法對全國一條鞭之政風機構給予業務經費補助，及進行各項宣導教育，使全民共同參與防貪肅貪行列，且由於層級太低，在政風業務推動上都會受到影響。

## 參、目前組織結構設計以防貪為主、肅貪為輔

---

<sup>126</sup> 同註 69。

<sup>127</sup> 同上註。

依政風司所訂頒之「各政風機構績效評比作業要點」規定，防貪部分占百分之七十，肅貪部分占百分之三十，亦即政風工作三大原則興利優於防弊，預防重於查處，服務代替干預，如此容易獲得首長及員工支持。查處工作較具衝突與對立，且機關首長有家醜不外揚的觀念，政風為求生存，大多以推動防貪工作，政風法令宣導為主，對於肅貪工作的推動，通常較為消極，且上級又無具體獎勵誘因激勵偵辦重大貪瀆案件，所以缺乏積極重處作為，此乃結構設計及環境因素使然。

#### 肆、缺乏司法警察權，影響查處工作

目前政風機構人員設置條例第五條規範政風機構掌理事項，並未授予政風人員任何權力，因此，在機關中僅能以幕僚性質，從審查中了解業務弊端，但想進一步調查，可能均有限制，然而貪污具有「高犯罪黑數」特性，講求辦案契機與證據的取得，政風人員缺乏司法警察權這項利器，肅貪成效大打折扣，容易喪失偵辦先機，對於涉案證據常遭淹滅，故無法有效掌握，影響肅貪功能的發揮。

#### 伍、政風業務宜單純化

政風機構的主要功能是端正政風促進廉能政治，又政風廉政工作與公務機密維護、安全防護執行成效無直接關連，這些業務為政風改制後所延續的工作。政風機構既已法制化，應專責辦理肅貪防貪工作，況政風人力長期以來即嚴重不足，沒有多餘的人力再辦理公務機密維護、安全防護工作，因此機關內部事項，應

由機關內部單位來做，回歸由事務單位負責，政風業務應單純化，專業於檢肅貪瀆，提昇廉政績效。

## 陸、績效評比難以彰顯整體績效

政風機構績效評比作業要點項目內容可分為預防工作、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，<sup>128</sup>雖有使各單位相互激勵作用，但過度重視數字成績，但各機關環境特性不一，要一體適用實有其困難度，如機關不同無法比較，縣政府、稅捐處、衛生、消防、工程單位機關屬性不一樣，差異甚大，基準點不同，自然無法呈現整體廉政績效，有些單位光作表面文書作業去爭取分數，對推動廉政工作是沒有幫助的。況且政風績效，民選首長從行政監督選舉因素角度來看，上級政風機構則從防貪肅貪反貪角度。而社會大眾則從整肅貪污績效角度。三者立場不同，互有出入，所以目前政風司所訂頒之政風機構績效評比作業要點，強調量化、數據化，無法呈現整體廉政績效。

## 柒、民選首長影響肅貪功能的發揮

民選首長通常都要經過選戰的試煉，花費龐大的選舉經費，且背負著許多樁腳人情包袱，因此當選後，首長每有利用其職權加以回收的想法，在此惡質選風下，機關首長如涉不法，政風單位容易成為其絆腳石，肅貪工作的推展，常會遭到抵制，所以肅貪功能有限。而且首長都有家醜不可外揚的想法，所以均不願自己的機關發生貪瀆案件，對政風單位的查處作為都不歡迎，所以

---

<sup>128</sup> 同註 124。

會影響肅貪工作，因此在民選機關肅貪工作的推展並不盡理想。

## 第二節 建議

### 壹、修訂政風機構組織職掌

依政風機構人員設置條例第五條政風機構掌理事項第六款「關於本機關公務機密暨設施維護事項。<sup>129</sup>但政風機構的主要功能是端正政風促進廉能政治，所以政風廉政工作與公務機密維護、安全維護工作執行成效無直接關連，這些業務為政風改制後所延續的工作，今政風機構暨已法制化應專責辦理肅貪工作，況政風人力長期以來即嚴重不足，沒有多餘的人力來辦理公務機密維護、安全維護工作，因此應調整政風機構組織職掌，刪除與政風無關的「公務機密維護」及「機關安全維護」事項，讓機關內部事項回歸由總務事務單位辦理，使政風單位組織成為專業專責的機構業務單純化，真正發揮肅貪功能，提昇政府形象。

### 貳、本著設所當設原則

目前政風機構的人力依機關分立的原則，採分散設置方式，故全國有 2,847 人政風人員，但分散於 1,042 個單位，彰化縣政府為本縣最高行政機關，設有 12 局 6 室，此外尚有警察、消防、環保、衛生、稅捐、文化等六個附屬單位以及動物防疫所、慢性病防治所、八個地政事務所、二十六個戶政事務所等直屬單位，

---

<sup>129</sup> 同註 69。

215 國民中小學，全縣公教人員編制總員額共有 17,477 人，全縣設立政風機構之機關僅三十二單位，其餘未設政風機構之機關學校其政風業務由縣政府政風室統籌辦理，然若這些未設政風機構之機關及學校發生政風貪污案件，則單憑縣政府政風室編制人員 14 人，顯然無法有效因應。

因此在有限的人力資源下，政府應重新檢討政風機構人力配置問題，在未解決前應本著「設所當設」之原則，不應普設，檢討基層鄉鎮市公所是否採重點式設置或將人力集中在縣政府政風室統一支配。另對易滋弊端單位如警察、地政、工程、執照發放單位、議會、學校等逐一檢討「設所當設」消滅政風死角，才能有效發揮人力資源，執行肅貪工作。

### 參、 政風機構應賦予行政調查權或文卷調閱權

依政風機構人員設置條例第五條僅規範政風機構掌理事項，並未授予政風人員任何權力，因此在機關中僅能以幕僚身份從審查中了解業務弊端，但想進一步調查，可能均有所限制，我們都知道行政調查權、文卷調閱權是偵辦犯罪的首要步驟，也是資料蒐証最重要的一部份，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，這些證據的取得必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似無牙的老虎，政風機構設於機關內部，調借文件需簽奉機關首長同意後才能提供，如機關首長或其親信涉案，調卷工作便會遭到阻礙，政風機構執行肅貪工作又不賦予職權，其成效受限，在未賦予司法調查權前先比照各地審計權的行使賦予政風機構行政調查權或文卷調閱權，以免受機關首長干預，掌握辦案先機，

發揮肅貪功能。

## 肆、政風機構預算經費由中央統籌編列

地制法實施後地方自主意識高漲，機關首長民選，經過激烈選戰後，選舉經費花費龐大及樁腳人情包袱，常有想回收之念頭，如首長涉案，政風工作推動必會產生阻力障礙，政風機構的預算須獲首長同意編列，尚須接受縣議會審議，民意機關常會藉其職權刪減預算，政風機構人事任免考績業務監督雖屬中央「一條鞭」體制，但因地方政風機構預算編列於機關中，政風主管不僅需秉承機關首長之命，亦受議會制肘，因此許多政風主管，寧可秉承機關首長之命，而不願聽從上級政風機構指揮，造成政風業務缺乏整體性，政風司無法完全掌控地方政風機構，為凝聚共識，政風機構之經費預算宜由中央政風機構統一編列（薪水、辦公費），就如目前調查機關派駐財政部所屬各稅務機關之監察單位一樣，經費預算由原派駐機關給付，如此才能免受機關首長干預、民意代表蓄意刁難，政風機構才能行政中立依法行政，全力執行肅貪工作，提升政風績效。

## 伍、提昇政風組織層級

依據政風機構人員設置條例第三條：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關」。<sup>130</sup>而法務部政風司它只是法務部的一個幕僚單位，其組織編制才 36 人，但指導全國一千多個政風機構，近三千名政風人員，又沒有獨立預算。為改進政風機構組織，應配合政府再造方案，將法務部政風司改製成為一獨立的專責機

---

<sup>130</sup> 同註 69。

關，以避免機關首長不當干預，並可加強肅貪工作，將原屬法務部的幕僚單位調整為一具有人事、經費、業務等獨立對外行文的機關組織，且直屬政府機關最高單位，才能有效執行肅貪作為，發揮廉政功能。

為避免疊床架屋及雙軌制造成的後遺症，合併調查局的廉政處的人力資源統合相關廉政機關重組一個事權統一，任務業務統一的專責機關，運用政風充沛的人力資源，期能在設所當設，業有專精，事有專責的組織功能下才能提昇我國的廉能形象。政風司是法務部之幕僚單位人事經費又沒有獨立層級太低，以致於在指揮統合功能遭到限縮，經本研究大部份人員均認為應直接隸屬於監察院較適宜，配合監察院審計部派駐各地審計單位設置，共同辦理審計政風稽核工作，有效發揮肅貪功能。

## 附錄一：深度訪談大綱

敬愛的學長您好：

茲有東海大學公共事務碩士在職專班研究生林漢堂，為撰寫碩士論文「政風組織結構與肅貪功能之研究」，需訪談專家學者，現職政風人員等對相關問題的看法作為實証研究部份的重要參考資料，素仰 先生 奉獻政風工作多年，對政風組織問題見解精闢，特懇請 小姐 鼎力協助指導，無任感荷。檢附訪談主題大綱如下：肅此敬頌

萬事如意、心想事成

東海大學公共事務碩士在職專班

指導教授：歐信宏博士

研究生：林漢堂敬啟

聯絡電話：0932-542128

中華民國九十五年十一月二十日

訪談主題：政風組織結構與肅貪功能之研究—以彰化縣為例

大綱：

一、請問，你認為縣政府政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

二、請問，你認為政風機構應隸屬於哪一層級（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？

三、請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

四、請問，你認為肅貪機構組織（檢察、調查、政風）宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

五、請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或

文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

六、請問，你對於縣政府政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

七、請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

八、請問，你對於政風機構功能發揮可能受到哪些環境因素影響？（如首長、民意代表、輿論、經費預算人力）。

九、請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

本論文訪談資料，謹作為撰寫論文之用，並於論文中引述時，係以不具名方式論述，敬請放心，衷心期盼由於您的賜與寶貴意見，能使本論文更加切中時弊，並對我國政風機構組織的未來發展有所貢獻，謝謝您的指導。

## 附錄二：深度訪談逐字紀錄稿

訪談紀錄（一）

代 號：A

訪談時間：95 年 11 月 20 日下午三時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

A1 答：政風機構設於機關內部，關於肅貪方面成效有限，無法完全發揮肅貪功能。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於哪一層級（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？

A2 答：應隸屬於法務部較能有效發揮肅貪功能，但須獨立運作。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

A3 答：目前的政風機構組織功能較偏向於行政方面，且設在機關內部，在防貪方面較能發揮功能，肅貪方面功能有限。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織（檢察、調查、政風）宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

A4 答：肅貪機構組織宜採統一事權的單一機關比較能夠發揮肅貪功能。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

A5 答：以目前的政風機構組織來看，並非完全獨立，賦予政風人員司法調查權或文卷調閱權，對執行肅貪工作的助益不大。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

A6 答：政風人員所辦理之公務機密維護、安全防護工作，因涉及專業技術(例如資訊安全)或人力不足等因素，常常流於形式或工作成效不大。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

A7 答：政風機構績效評比作業要點之實施只能呈現政風人員部分的工作績效，且各個機關的業務性質不同，無法一概而論加以評比。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到哪些環境因素影響？(如首長、民意代表、輿論、經費、預算、人力)。

A8 答：可能影響之環境因素：機關首長、經費、人力。所以政風預算經費由中央統一編列。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

A9 答：目前政風機構之經費來源係機關內預算、人力費用(薪水、退休金)亦須經過機關首長同意，尚無法完全獨立運作。

## 訪談紀錄（二）

代 號：B

訪談時間：95 年 11 月 21 日上午 11 時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

B1 答：成效不彰，至少預算人員薪資應由法務部統一編列，且政風人員編制應獨立，不要置於機關內部。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於那一層級（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？

B2 答：宜採統一事權的單一機關，應隸屬於監察院較能發揮功能。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

B3 答：應定位在防貪工作，因為目前政風工作三大原則乃以興利優於防弊，預防重於查處，服務代替干預。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織（檢察、調查、政風）宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

B4 答：宜採統一事權的單一機關，較不受政治干預。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或

文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

B5 答：可賦予司法調查權或文卷調閱權，避免事事遭機關首長或民意代表掣肘。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

B6 答：政風機構應執行肅貪防貪業務單純化，公務機密維護、安全防護工作轉移其他業務單位辦理。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

B7 答：政風司目前所實施之績效評比都以數字呈現績效，恐失偏頗，無法呈現整體廉政工作績效。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到那些環境影響？（如首長、民意代表、輿論、經費、預算、人力）。

B8 答：以首長、民意代表影響政風機構功能的發揮最大，所以政風預算經費由中央統一編列。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

B9 答：政風機構應以香港廉政公署的獨立專責機構，才能發揮肅貪功能。

### 訪談紀錄（三）

代 號：C

訪談時間：95 年 11 月 21 日下午 2 時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

C1 答：政風機構設於內部，辦理肅貪業務績效有限，無法發揮肅貪功能。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於那一層級（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？

C2 答：應隸屬於行政院，較能發揮應有的功能。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

C3 答：肅貪防貪並重較能發揮功能。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織（檢察、調查、政風）宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

C4 答：肅貪機構組織宜採統一事權的單一機關比較能夠發揮肅貪能。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

C5 答：政風機構設於機關內部一級單位，若要發揮肅貪防貪功能，皆須首長核准，難以發揮應有的監督功能，所以政風人員應賦予司法調查權及文卷調閱權，有助於政風工作利多於弊。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

C6 答：政風機構業務應單純化，公務機密維護、安全防護工作宜由研考及秘書室辦理。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

C7 答：提倡績效量化制度，完全比數字高低無法呈現整體廉政績效。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到那些環境影響？（如首長、民意代表、輿論、經費預算人力）。

C8 答：政風機構功能發揮可能受到首長、民意代表、輿論、經費預算人力等環境因素的影響。所以政風預算經費由中央統一編列。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

C9 答：建構檢察、調查、政風業務平台，加強廉能政府行銷工作，加強顧客導向服務，落實風紀正人先正己，實踐政風核心價值，如此才能發揮肅貪功能。

訪談紀錄（四）

代 號：D

訪談時間：95 年 11 月 22 日上午 10 時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

D1 答：設於機關內部方便走動式管理，可隨時掌握員工動態，但其缺點可能受制於首長、民意代表之牽制，經費預算之杯葛。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於那一層級(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？

D2 答：宜隸屬於監察院較能有效發揮肅貪功能。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

D3 答：政風機構因無司法調查權，原本設計功能也是在防貪，功能有限，如賦予政風人員所在機關司法調查權，防貪肅貪並重，可相輔相成，發揮應有功能。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織(檢察、調查、政風)宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

D4 答：宜採目前「雙軌制」之分工，調查人員負責外圍肅貪，而政風人員負責駐在機關內部肅貪，分工合作，共存共榮。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

D5 答：政風人員應賦予司法調查權或文卷調閱權(先擬定查處計畫報上級核准)才能有效落實肅貪工作之執行，否則成無牙老虎，整肅官箴效果將大打折扣。(設若行政機關派駐調查人員)，嚇阻員工涉案貪瀆將可大幅改善。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

D6 答：公務機密維護工作乃政風機構法定職掌之一，查處工程底價洩密或檢舉案件內容曝光與肅貪工作相結合，利多於弊，而安全防護工作牽涉經費編列、人員執行等，理應移由總務室辦理較符實際。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

D7 答：激發政風人員主動積極辦理防貪宣傳、預防與查處貪瀆之原動力，政風主管評比所屬也較方便公平，唯政風人員為求績效，疲勞轟炸、重複宣導，可能走火入魔，無法使員工及首長感受到政風人員存在的價值。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到那些環境影響？(如首長、民意代表、輿論、經費預算人力)。

D8 答：政風機構依附在各機關支領該機關之薪水，查處該機關員工時，遇到民選首長本就易遭排斥，民代遇案關說請託，不成就以預算經費刪減、人力杯葛，影響業務推展，所以政風預算經費應由中央統一編列。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

D9 答：人事任免及經費預算完全獨立，由法務部主導，辦公處所租金，辦公設備購置由中央支付，並賦予政風人員相當程度的員工調查權、文卷調閱權，假以時日，肅貪績效必可顯現。

## 訪談紀錄（五）

代 號：E

訪談時間：95 年 11 月 22 日下午 2 時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

E1 答：成效不彰，很難發揮肅貪功能，宜採部外制，且經費來源應獨立於機關外，經費獨立，人格才能獨立。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於那一層級(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？

E2 答：宜隸屬監察院，因監察院設有監察委員、審計部、公職人員財產申報處且負責彈劾糾舉公務人員重大不法事項，政風單位如能隸屬監察院，則與審計單位共同辦理稽核。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

E3 答：肅貪、防貪並重，目前政風室設於機關內部，且預防重於查處的防貪機制，多作宣導工作。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織(檢察、調查、政風)宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

E4 答：宜比照香港設廉政公署統一事權的單一機關，統一事權的單一機關，不受機關首長干擾，目前「雙軌制」與機關首長利

益衝突時，執行時有困難，績效不彰，所以政風人員為求自保，都作些預防宣傳工作。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

E5 答：當然能賦予政風人員司法調查權或文卷調閱權，才能發揮肅貪功能。目前如有困難至少應增訂政風人員職權行使法。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

E6 答：機關遇陳情請願時，要協調業務單位解決，並協請警力支援，所以還是將安全防護工作移請總務單位辦理較妥適。至於機密維護牽涉到洩密時才需政風人員處理。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

E7 答：績效評比只是便於上級政風單位管考下級政風單位而已，但對於鄉鎮公所只有一人的單位而言，每一項業務都要做，弄得大家祇有紙上作業，反而忽略了許多該做的事，浪費人力、物力。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到那些環境影響？（如首長、民意代表、輿論、經費預算人力）。

E8 答：首長的態度很重要，正派的首長政風業務容易推動，但肅貪工作許多首長不喜歡，因為民選首長選舉花費不少，難免有要撈本回收，則發生利益衝突，至於民意代表則是縣政府的監督單位，會承包一些工程，政風單位如積極抽查驗，則透過預算審查權刪除預算來警告你。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

E9 答：如政風制度無法更新繼續延續的話，則建請廢止績效評比，將全部力量投入有意義的肅貪工作，才能彰顯工作價值。

訪談紀錄（六）

代 號：F

訪談時間：95 年 11 月 23 日上午 10 時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

F1 答：政風機構設於機關內部固有助於線索搜集，但易受干預，易受人情壓力而影響，受制於機關人力、物力的提供而影響成效不易彰顯。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於那一層級(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？

F2 答：宜隸屬監察院，獨立機關免受干預，公正的準司法機關有助業務推行。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

F3 答：應定位於肅貪防貪並重，以肅貪作為防貪案例有助於防貪功能，減少貪污情形有助於集中心力於貪污案件之查處。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織(檢察、調查、政風)宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

F4 答：宜採統一事權的單一機關，避免多頭馬車，浪費資源。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

F5 答：應賦予司法調查權，至少應有文卷調閱權，否則所搜報之線索資料，無相關具體資料佐証易淪為臆測，不但造成查處資源浪費也易滋生副作用。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

F6 答：辦理機密維護、安全防護是工作項目分配問題，易分散肅貪防貪的人力資源，所以回歸給秘書單位及行政單位辦理。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

F7 答：目前之政風績效評比作業要點有下列缺點：①未依單位工作性質作分類評比，例如鄉鎮市公所與附屬機關工作性質不同，同樣評比標準評比並不適當。②績效評比加入執行效率即以去年、前年之績效來評比今年之績效，導致過去績效差之單位反而在稍有作為即可獲得良好績效，反之過去績效好的單位相較下績效因無法大幅進步而顯得績效不佳。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到那些環境影響？（如首長、民意代表、輿論、經費預算人力）。

F8 答：影響政風機構之功能因素甚多，包含首長的支持與否、民意代表的關說、內部的經費、人力是否充足，甚至輿論的意見都會影響功能能否發揮，所以政風預算經費由中央統一編列。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗

如何改進才能發揮肅貪功能？

F9 答：組織的適當定位和設置，職權的明確化和賦予相當的權力如文卷調閱權，訂定明確的工作目標。

訪談紀錄（七）

代 號：G

訪談時間：95 年 11 月 23 日下午 2 時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

G1 答：政風機構設於機關內部，辦理肅貪業務，成效可能不佳，應成立廉政局，可發揮肅貪之功效。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於那一層級（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？

G2 答：應隸屬於總統府，較能有效發揮肅貪功能。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

G3 答：肅貪防貪並重較能發揮功能。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織（檢察、調查、政風）宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

G4 答：宜統一事權的單一機關比較能夠發揮肅貪功能。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

G5 答：政風人員應賦予司法調查權，對肅貪工作才有較佳

之功能。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

G6 答：公務機密維護、安全防護工作皆屬重要業務，還是要政風單位辦理較妥。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

G7 答：可以呈現整體廉政工作績效。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到那些環境影響？（如首長、民意代表、輿論、經費預算人力）。

G8 答：政風機構功能發揮可能受到首長、民意代表等因素影響。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

G9 答：發揮政風組織功能成立廉政局方能發揮肅貪功能。

## 訪談紀錄（八）

代 號：H

訪談時間：95 年 11 月 24 日上午 10 時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

H1 答：政風機構設於機關內部肅貪成效的確多少受限於機關首長、經費、人力、人情等因素的影響。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於那一層級(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？

H2：政風機構隸屬於行政院或法務部都可以，但相關的法令應賦予較多的獨立性，諸如人事、經費、預算準強制權等。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

H3 答：政風機構定位在肅貪業務，但肅貪只是最終的結果，以防貪為手段，畢竟在機關內部辦理肅貪工作不易，以預防工作為手段，從制度面解決貪污行為，才是根本解決之道。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織(檢察、調查、政風)宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

H4 答：肅貪機構組織宜採統一事權的單一機關較能發揮肅貪功能。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

H5 答：賦予高階政風人員司法調查權，將司法調查權侷限在高階政風人亦可降低濫權的情事發生。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

H6 答：政風機構應專責辦理肅貪防貪工作，業務應單純化，機密維護工作、安全防護工作宜由事務單位辦理，政風單位應集中人力、物力辦理廉政工作。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

H7 答：由於工作講求分數，對於一些非屬績效評比內之工作或困難度較高的工作，不易受到應有的重視，又評比要點未考慮到個人工作表現及單位資源不同等因素，亦造成單位內勞逸不均、內部單位間欠缺客觀衡量標準而影響工作氣氛。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到那些環境影響？（如首長、民意代表、輿論、經費預算人力）。

H8 答：機關首長、民意代表、輿論、經費預算人力影響政風機構功能的發揮。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

H9 答：上級政風機構應主動成立專案小組，協助基層政風機構辦理各項易與機關首長利益衝突業務的稽核，減少與其首長可能

發生的磨擦。縣市政府政風機構可協調業務單位辦理各項法令講習時，預留若干員額給所屬人員參與，以提升業務法令專業能力。

訪談紀錄（九）

代 號：I

訪談時間：95 年 11 月 24 日下午 2 時

地 點：政風室辦公室

訪談題綱：

第一題：請問，你認為政風機構設於機關內部，在辦理肅貪業務時，成效如何？可否發揮肅貪功能？

I1 答：在會辦監辦案件時會發掘一些貪瀆線索資料，所以在鄉鎮基層單位辦理肅貪業務時有一定的成效，可發揮一定程度的肅貪功能。

第二題：請問，你認為政風機構應隸屬於那一層級（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？

I2 答：目前政風司層級太低，以隸屬於監察院較能發揮肅貪功能。

第三題：請問，你認為目前政風機構組織功能應定位在肅貪、防貪工作或肅貪防貪並重較能發揮功能？

I3 答：目前設計以防貪為主、肅貪為輔，但他認為防貪、肅貪兩者並重，相輔相成。

第四題：請問，你認為肅貪機構組織（檢察、調查、政風）宜採統一事權的單一機關或目前「雙軌制」之分工型態比較能夠發揮肅貪功能？

I4 答：單一獨立專責的廉政機關較能發揮肅貪功能，避免疊床架屋、權責不清，且有效率，容易協調。

第五題：請問，你認為政風機構政風人員應否賦予司法調查權或文卷調閱權？對執行肅貪工作有何影響？

I5 答：政風人員應賦予司法調查權，否則證據取得困難，容易產生個人臆測與聯想，致會影響員工權益。

第六題：請問，你對於政風機構除執行肅貪、防貪業務外，尚須辦理公務機密維護、安全防護工作，你的看法如何？

I6 答：政風機構應專責辦理肅貪防貪工作，業務應單純化，機密維護工作宜由研考單位辦理，安全防護工作宜由總務單位辦理。

第七題：請問，你對於政風司所訂頒實施之「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？

I7 答：評比要點內容與機關首長及機關需求有出入，無法完全呈現整體廉政工作績效。

第八題：請問，你對於政風機構功能發揮可能受到那些環境影響？（如首長、民意代表、輿論、經費預算人力）。

I8 答：首長、民意代表、輿論、經費預算人力以上都會影響政風機構功能的發揮。

第九題：請問，你對於目前縣政風機構之組織及功能就你的經驗如何改進才能發揮肅貪功能？

I9 答：政風司層級太低，政風人員權限太少，宜組織單一化，並賦予司法調查權。

### 附錄三

### 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。

## 附錄四

## 端正政風行動方案

中華民國八十二年九月十四日行政院台八十二研展字第五二九五號函頒

### 壹、依據

院長於八十二年三月四日本院第二三二一次會議提示。

### 貳、目標

檢肅貪瀆、澄清吏治，使公務員不敢貪、不能貪、不願貪、不必貪，以維護絕大多數奉公守法公務員之榮譽與尊嚴，並提昇政府清廉形象。

### 參、實施要領

- 一、檢、調、政風等機關(構)應秉持「正人先正己」之精神，率先嚴肅紀律，整飭風氣。
- 二、摒棄「家醜不可外揚」及「官官相護」心態，不包庇，不護短，以提振政府之公信力。
- 三、對於社會公認易生弊端之各類公務員，列為優先整飭對象。
- 四、貪瀆案件，應集中檢、調、政風機關(構)人力、物力，統一事權，迅速偵辦。
- 五、主動出擊，積極偵辦，不待有關機關移送或民眾檢舉。
- 六、不枉直，不漏惡，官職不分高低，案件不論大小，鐵面無私，追根究底，以發揮嚇阻作用。
- 七、貫徹偵查不公開之原則，適度維護當事人之尊嚴與權益。
- 八、肅貪與防貪兼籌並顧，修法與嚴辦同時進行。

### 肆、實施要領

#### 一、肅貪方面

##### (一) 獎勵檢舉

鼓勵民眾勇於利用各檢察機關、法務部調查局暨各處、站、機動組及各機關政風機構所設置之專線電話(儘量設置傳真機及

答錄機)及檢舉信箱，提供具體資料，檢舉貪瀆。(各級法院檢察署、法務部調查局、各機關政風機構辦理)。

各機關首長及政風機構發現該機關人員有貪瀆嫌疑者，應即檢同有關資料，函請該管法院檢察署或當地調查處、站依法偵辦。(各機關辦理)各機關首長及政風機構人員應經常透過大眾傳播媒體或各種集會，表達政府嚴辦貪瀆之決心，並鼓勵民眾提供具體資料，檢舉貪瀆。(各機關辦理)

受理檢舉機關對檢舉人之身分應予保密，有關檢舉人之資料，非有絕對必要，不列入偵查卷宗，對檢舉人之安全，必要時應聯繫有關機關，予以保護，並應依「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」之規定，主動從優發給獎金。(各級法院檢察署、法務部調查局、各機關政風機構)鼓勵自首、自白犯貪瀆罪後自首或自白者，檢察官於起訴時應主動請求法院從輕量刑，其主動繳交所得財物或參與集體貪瀆先行自首或自白供出其他共犯而查獲者，如符合緩刑要件，並應請求法院宣告緩刑。(各級法院檢察署辦理)強化組織最高法院檢察署成立「肅貪督導小組」(以下稱「督導小組」)，由法務部檢察司司長、政風司司長、最高法院檢察署檢察總長、高等法院及其分院檢察署檢察長、調查局局長共同組成，專責督導偵辦貪瀆案件，並以檢察總長為召集人，最高法院檢察署書記官長為執行秘書，另指定最高法院檢察署或高等法院檢察署主任檢察官、檢察官若干人協助辦理。(法務部檢察司、政風司、最高法院檢察署、高等法院及分院檢察署、法務部調查局辦理)各地方法院及其分院檢察署成立「肅貪執行小組」(以下稱「執行小組」)，由各該檢察署檢察長指定主任檢察官或檢察官、書記官各若干人、各該署政風室主任、各地調查處處長、調查站主任或機動組主任及其指定人員組成之，以檢察長為召集人，主任檢察官或檢察官一人為執行秘書。(各地方法院及其分

院檢察署、法務部調查局辦理)法務部調查局暨其各處、站、機動組及各機關政風機構於受理貪瀆案件檢舉後，除應迅即展開調查外，並應即通報當地「執行小組」列管，調查結果發現有貪瀆嫌疑者，應即移送偵辦，未經移送偵辦者，「執行小組」得調卷審查之。

「執行小組」召集人應視案件多寡，以主任檢察官或檢察官一人或數人，成立專股，指揮調查處、站、機動組偵辦轄區內之貪瀆案件。調查處、站、機動組受理之貪瀆案件，應報請「執行小組」主任檢察官或檢察官指揮偵辦。「執行小組」召集人得視案件繁簡情形，對承辦貪瀆案件之檢察官，停分或減少其辦理一般案件之件數。

「督導小組」至少每月開會一次，於每月第四週召開之，「執行小組」至少每月開會一次，於每月第二週召開為原則，就檢舉案件管制、追蹤與貪瀆案件偵辦兩部分，分別檢討執行成效，並作成紀錄。各高等法院及其分院檢察署檢察長得出席執行小組之會議，並督導其業務。「督導小組」會議紀錄逕報法務部，「執行小組」會議紀錄及檢舉案件辦理情形應密報「督導小組」轉報法務部，另以副本分陳上級檢察機關。法務部檢察司應會同政風司追蹤各小組決議事項執行情形並定期陳報部長。(法務部檢察司、政風司、各級法院檢察署、法務部調查局辦理)從嚴偵辦「執行小組」應嚴密查察從事重大工程、鉅額採購、工商登記、都市計畫、銀行放款、證券管理、監理、稅務、關務、警察、司法(含法務)、建管、地政、環保等人員有無官商勾結、利益輸送或要求、期約、收受賄賂或其他不正利益等貪瀆行為，依法偵辦。(各級法院檢察署、法務部調查局辦理)檢察官辦理貪瀆案件，應妥適行使法定強制處分權。為蒐證及逮捕涉案人之必要，應依規定執行監聽或履勘現場，對貪瀆所得財物，例如銀行存款、有價證

券、不動產等，如認係屬得扣押之物，應依法扣押，對犯罪嫌疑人，如認有羈押之必要，應即依法羈押，起訴時，除犯罪後自首或自白者外，並請求法院於所得範圍內，加重量處其罰金刑。(各級法院檢察署辦理)貪瀆案件經一審檢察官為不起訴處分者，應將該不起訴案件卷證送交高等法院或其分院檢察署審核，高等法院或其分院檢察署審核時認原不起訴案件之偵查未完全者，應發交該地檢察署再行偵查，再行偵查發現新事實或新證據認有貪瀆之罪嫌者，應提起公訴。(高等法院或其分院檢察署暨所屬檢察署辦理)

## 二、防貪方面

請託關說(各機關辦理)請託或關說事件，涉及違法或對機關業務有產生不當影響之虞者，依左列規定處理：請託或關說以書面為之者，應準用「行政機關處理人民陳情案件要點」之規定處理之，並簽報其長官，及知會政風機構。請託或關說非以書面為之者，受請託或關說人員應簽報其長官，並知會政風機構。

請託或關說以機關首長為對象者，該首長應逕行知會政風機構。未設政風機構之機關及公立學校人員，依前述規定所為之知會，應向其人事單位為之。政風機構或人事單位獲知前述請託或關說事後，應即逐案建檔，如發現有違法或失職行為，應依法移送偵辦或陳報議處。贈送財物(各機關辦理)公務員與他人間之贈送財務事項，除屬機關公務(含外交)禮儀之性質外，應遵守左列規定：

公務員不得接受與其職務有利害關係者餽贈之財物或其他利益，對與其職務有利害關係者之餽贈，應予拒絕或退還，並簽報其長官及知會政風機構，無法退還時，除簽報其長官外，並應於受贈之日起三日內，將餽贈之財物，送交政風機構處理。前述所稱與其職務有利害關係者，係指以下民間團體或個人：與本機關或所屬機關有承攬、買賣或其他契約關係，或正進行訂立此

項契約，而此項契約之成立或履行，與該公務員之職務有關連者。受本機關或本所屬機關補助費用，而此項補助之決定或執行，與該公務員之職務有關連者。其他因本機關或所屬機關業務之執行，將遭受有利或不利之影響，而此項業務之執行與該公務員之職務有關連者。前述所稱其他利益，指具有經濟價值之權利或享受優待、安排工作機會、便利貸款等利益。左列情形，視為公務員接受他人餽贈：由其父母、配偶或子女出名接受餽贈者。藉由其他第三人名義接受餽贈而轉達與其本人者。公務員就其親屬以外之他人對之所為餽贈，雖無職務上利害關係，其價值超過正常社交禮俗之標準者，應於受贈之日起三日內簽報其長官，並知會政風機構。餽贈之對象為機關首長者，應視餽贈之民間團體或個人與其職務有無利害關係，分別依前述有關規定處理，並逕行知會政風機構。公務員相互間有隸屬關係者，除屬婚喪喜慶等正常社交禮俗性質及長官對屬員之獎勵、救助者外，不得贈受財物；無隸屬關係者，准用前述之規定。未設政風機構之機關及公立學校人員，依前述各項規定所為之知會，應向其人事單位為之，對無法退還之財物，應送交人事單位處理。公務員違反前述規定情節嚴重者，應予議處。飲宴應酬(各機關辦理)公務員不得接受與其職務有利害關係者邀請之飲宴或其他應酬活動，亦不得參加與其身分、職務顯不相宜之上述活動。但因執行公務確有必要參加者，應報告其長官，或逕行知會政風機構。無政風機構者。以人事單位代之。

前述所稱與職務有利害關係者，與民間團體或個人贈送財物部分之規定同。

公務員於視察、調查、出差、會議等活動時，不得在茶點及執行公務確有必要之簡便食、宿、交通以外、接受相關機關飲宴或其他應酬活動之招待。但本於公務(含外交)禮儀所舉辦者，不

在此限。公務員違反前述規定情節嚴重者，應予議處。積極採取預防措施各機關首長及各級主管應加強對所屬人員之品德考核，工作獎懲之依據，政風機構並應加強查察，對於生活違常或財產之增加與其收入顯不相當之人員，發現有貪瀆傾向或跡象者，應依規定逐案建檔，追蹤其後續發展並作適當之處理，以防範貪瀆案件發生。(各機關辦理)針對貪污案件及與民眾接觸頻繁易生弊端之重大工程、鉅額採購、工商登記、都市計畫、建築管理等類業務，分析其弊端發生原因與癥結，研編「預防貪瀆調查專報」，送請有關機關參考。(法務部調查局、各機關政風機構辦理)

各機關政風機構應選擇經常與民眾接觸之單位，不定期向民眾進行問卷調查，了解易滋弊端之業務，研訂具體可行之防弊措施，切實執行，每年並應定期檢討改進，以杜絕弊端之發生。(各機關政風機構辦理)

各機關應積極宣導公務員「以廉潔為榮，以貪瀆為恥」之觀念，使公務員不願貪。各機關對其所屬公務員因廉潔自持獲得獎勵及因貪瀆案件經判處罪刑確定者，均應將其資料予以公告或刊載於定期公報，以收表揚及警惕之效。(各機關辦理)繼續逐年合理調整公務員待遇，改善公務員福利，尤應積極加強辦理輔購或配售住宅，以安定公務員生活，使公務員不必貪。(行政院人事行政局、各機關辦理)對未構成貪瀆犯罪，但有重大行政疏失之案件，送請監察院或有關機關視情節追究行政責任。(各級法院檢察署、法務部調查局、各機關辦理)

三、修法方面正「貪污治罪條例」：(法務部檢察司辦理)將該條例第四、五、六各條所定之罰金額度提高為三倍，以進一步減少貪污之誘因。增訂對於公務員關於職務上之行為，行求，期約或交付賄賂或其他不正利益者處三年以下有期徒刑，得併科新台幣

十萬元以下罰金之處罰規定，以遏阻行賄。

對行賄者自首不設時限，凡經自首，均免除其刑，俾利貪污罪之發現。增訂公務員犯貪污罪後六個月內自首，並自動繳交所得財物者，減輕或免除其刑或宣告緩刑之規定，以勵自新。增訂參與集體貪污之公務員，於犯罪後六個月內自首，自動繳交所得財物，並供出其他共犯因而查獲者，免除其刑，以期徹底打擊集體貪污犯罪。增訂公務員犯貪污罪後，在偵查中自白者，減輕其刑。增訂檢察官於偵查重大貪污犯罪時，得先扣押(凍結)被告財產之規定，以利追繳或追徵之執行。修正「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，提高檢舉獎金之額度，最高可達新台幣六百萬元。(法務部政風司辦理)修正「行政院禁止所屬公務人員贈送財物及接受招待辦法」，以杜公務員因職務關係贈送財物或接受招待，並使公務員知所依循。(法務部政風司辦理)

#### 伍、績效考核

一、各機關首長及各級主管對於所屬人員有貪瀆情事能主動查究送辦，於該案經判處罪刑確定後，應從優予以獎勵；各機關首長及各級主管對於所屬人員有貪瀆情事，刻意庇護或顯有疏失而未能查覺者，除明知所屬人員貪污有據而予以庇護或不為舉發者，依法追究其刑事責任外，並應從嚴予以議處。法務部亦得建請各該機關首長或其上級機關依規定予以獎懲。(各機關、法務部政風司辦理)

二、各檢察機關及調查機關人員辦理重大貪瀆案件，著有績效者，應從優予以獎勵。(各級法院檢察署、法務部調查局辦理)

三、法務部對各機關政風機構及政風人員，應加強考核，對於預防及發掘貪瀆工作著有績效者，應適時給予獎勵；對於機關內貪瀆事件，因怠忽職守未能掌握機先，而為其他機關

查獲者，政風主管應予以調職或議處。(法務部政風司辦理)

## 附錄五 貪污治罪條例(民國 90 年 11 月 07 日修正)

第1條 為嚴懲貪污，澄清吏治，特制定本條例。

第2條 依據法令從事公務之人員，犯本條例之罪者，依本條例處斷；其受公務機關委託承辦公務之人，犯本條例之罪者，亦同。

第3條 與前條人員共犯本條例之罪者，亦依本條例處斷。

第4條 有下列行為之一者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新台幣一億元以下罰金：

- 一 竊取或侵占公用或公有器材、財物者。
- 二 藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物者。
- 三 建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品、浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事者。
- 四 以公用運輸工具裝運違禁物品或漏稅物品者。
- 五 對於違背職務之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。

第5條 有下列行為之一者，處七年以上有期徒刑，得併科新台幣六千萬元以下罰金：

- 一 意圖得利，擅提或截留公款或違背法令收募收募稅捐或公債者。
- 二 利用職務上之機會，詐取財物者。
- 三 對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。前項第一款及第二款未遂犯罰之。

第6條 有下列行為之一者，處五年以上有期徒刑，得併科新台幣三千萬元以下罰金：

- 一 意圖得利，扣留不發職務上應發之財物者。
- 二 募集款項或徵用土地、財物，從中舞弊者。
- 三 竊取或侵占職務上持有之非公用私有器材、財物者。

四 對於主管或監督之事務，明知違背法令，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者。

五 對於非主管或監督之事務，明知違背法令，利用職權機會或身分圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者。前項第一款至第三款之未遂犯罰之。

第7條 有調查、追訴或審判職務之人員，犯第四條第一項第五款或第五條第一項第三款之罪者，加重其刑至二分之一。

第8條 犯第四條至第六條之罪，於犯罪後自首，如有所得並自動繳交全部所得財物者，減輕或免除其刑；因而查獲其他共犯者，免除其刑。犯第四條至第六條之罪，在偵查中自白，如有所得並自動繳交全部所得財物者，減輕其刑；因而查獲其他共犯者，減輕或免除其刑。

第9條 本條例修正施行前，犯第四條至第六條之罪，於修正施行後一年內自首者，準用前條第一項之規定。

第10條 犯第四條至第六條之罪者，其所得財物，應予追繳，並依其情節分別沒收或發還被害人。

前項財物之全部或一部無法追繳時，應追徵其價額，或以其財產抵償之。

為保全前二項財物之追繳、價額之追徵或財產之抵償，並要時得酌量扣押其財產。

第11條 對於第二條人員，關於違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新台幣三百萬元以下罰金。

不具第二條人員之身分而犯前項之罪者，亦同。

犯前二項之罪而自首者，免除其刑；在偵查或審判中自白者，減輕或免除其刑。

第12條 犯第四條至第六條之罪，情節輕微，而其所得或所圖得

財物或不正利益在新台幣五萬元以下者，減輕其刑。

犯前條第一項、第二項之罪，情節輕微，而其行求、期約或交付之財物在新台幣五萬元以下者，亦同。

第 13 條 直屬主管長官對於所屬人員，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。

公務機關主管長官對於受其委託承辦公務之人，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處六月以上五年以下有期徒刑。

第 14 條 辦理監察、會計、審計、犯罪調查、督察、政風人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。

第 15 條 明知因犯第四條至第六條之罪所得之財物，故為收受、搬運、隱匿寄藏或故買者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新台幣三百萬元以下罰金。

第 16 條 誣告他人犯本條例之罪者，依刑法規定加重其刑至二分之一。

意圖他人受刑事處分，虛構事實，而為第十一條第三項之自首者，處三年以上十年以下有期徒刑。

不具第二條人員之身分而犯前二項之罪者，亦依前二項規定處斷。

第 17 條 犯本條例之罪，宣告有期徒刑以上之刑者，並宣告遞奪公權。

第 18 條 貪污瀆職案件之檢舉人應予獎勵及保護；其辦法由行政院定之。各機關應採取具體措施防治貪污；其辦法由行政院定之。

第 19 條 本條例未規定者，適用其他法律之規定。

第 20 條 本條例自公布日施行。

## 附錄六 公職人員財產申報法(民國 84 年 07 月 12 日修正)

- 第1條 為端正政風，確立公職人員清廉之作為，建立公職人員利害關係之規範，特制定本法。
- 第2條 左列公職人員應依本法申報財產：
- 一 總統、副總統。
  - 二 行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。
  - 三 政務官。
  - 四 有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。
  - 五 簡任第十職等或相當職等以上各級政府機關首長；公營事業機構相當簡任第十職等以上首長及一級主管。
  - 六 公立各級學校校長。
  - 七 少將編階以上軍事單位首長。
  - 八 依法選舉產生之鄉(鎮、市)級以上政府機關首長。
  - 九 縣(市)級以上各級民意機關民意代表。
  - 十 法官、檢察官。
  - 十一 警政、司法調查、稅務、關務、地政、主計、營建、都計、證管、採購之縣(市)級以上政府主管人員，及其他職務性質特殊經主管院會同考試院核定有申報財產必要之人員。
- 縣(市)級以上公職候選人準用本院之規定，應於選舉登記時申報。
- 第3條 公職人員之財產除應於就(到)職三個月內申報外，並應每年定期申報一次。
- 第4條 受理財產申報之機關(構)如左：
- 一 第二條第一項第一款至第四款、第八款及第九款所定人員之申報機關為監察院。

- 二 第二條第一項第五款至第七款、第十款及第十一款所定人員之申報機關(構)為申報人所屬機關(構)之政風單位；無政風單位者，由其上級機關(構)之政風單位或其上級機關(構)指定之單位受理。
- 三 公職候選人之申報機關為各級選舉委員會。

第 5 條 公職人員應申報之財產如左：

- 一 不動產、船舶、汽車及航空器。
- 二 一定金額以上之存款、外幣、有價證券及其他具有相當價值之財產。
- 三 一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。公職人員之配偶及未成年子女所有之前項財產，應一併申報。

第 6 條 受理申報機關(構)於收受申報四十五日內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。縣(市)級以上公職候選人之申報機關(構)應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務官、立法委員、國民大會代表、監察委員、省(市)議員、縣(市)長等人員之申報資料，並應定期刊登政府公報。申報資料之審核及查閱辦法，由行政院會同考試院、監察院於本法公布後三個月內定之。

第 7 條 總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務官、立法委員、省市長、省(市)議員、縣(市)長，其本人、配偶及未成年子女買賣、互易、贈受不動產或一定期內累計交易達一定金額之上市(上櫃)股票者，應於左列期間內，向該管受理申報機關申報：

- 一 屬不動產者，買賣、互易、贈受後一個月。
  - 二 屬上市(上櫃)股票者，一定期間屆滿後一個月。
- 其他公職人員因其職務關係對特定財產具有利害關係，經管院核定應申報者，亦適用前項申報之規定。第六條之規定，於前項之情形準用之。

總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、

副院長、政務官、立法委員、省市長、省(市)議員、縣(市)長應將其個人及其配偶、未成年子女一定金額以上之不動產及上市(上櫃)股票，信託與政府承認之信託業代為管理、處分。其他公職人員因其職務關係對特定財產具有特殊之利害關係者，亦同。受託人對委託人之財產，應依本法之規定，替代公職人員向受理申報單位申報。

前二項規定，於信託及信託業法公布施行後實施。

第一項之申報及第三項之信託規定實施時，得選擇其一辦理。

第 8 條 國民大會代表、立法委員、省(市)議員應公布提供助理、服務處所、交通車輛之經費來源，並應定期刊登政府公報。

第 9 條 公務員對其主管、監督之事務或非主管、監督之事務，有因職權、機會或身分而涉及本身、家族、財產受託人之利害情事時，應行迴避。

第 10 條 受理申報機關(構)認有申報不實者，得向該財產所在地之機關(構)、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務。

受查詢之機關(構)、團體或個人無正當理由拒絕說明或虛偽說明者，處新台幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，

經通知限期提出說明，逾期未提出或提出仍為虛偽者，按次連續處新台幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。

第11條 公職人員明知應依規定申報，無正當理由不為申報，處新台幣六萬以上三十萬元以下罰鍰。其故意申報不實者，亦同。第二條第一項第一款至第四款、第八款及第九款所列公職人員受前項處罰者，公告其姓名。

公職人員受理第一項處罰後，經受理申報機關(構)通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新台幣十萬元以上五十萬元以下罰金。

對於第六條第一項申報之資料，基於營利、徵信、募款或其他不正當目的使用者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

第12條 本法所處罰鍰，由左列機關為之：

一 受理機關為監察院者，由該院處理。

二 受理機關(構)為政風單位或經指定之單位者，移送法務部處理。

三 受理機關為各級選舉委員會者，由各該選舉委員會處理。

第13條 依本法所處之罰鍰，經通知繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。

第14條 受理財產申報機關(構)，於申報人喪失第二條第一項所定公職人員身分之日起屆滿一年，或第二條第二項所定公職候選人自公告當選之日起屆滿六個月，應將其申報財產資料發還申報人；不能發還者，應銷毀之。但司法機關、監察機關依法通知留存者，不在此限。

第15條 本法所稱一定金額及其他具有相當價值之財產，由行政

院會同考試院、監察院定之。

第 16 條 本法施行細則，由行政院會同考試院、監察院定之。

第 17 條 本法自中華民國八十二年九月一日施行。

## 附錄七 政風機關績效評比要點(民國 93 年 07 月 06 日修正)

一、評比目的：為落實政風人員責任制度，發揮政風機構功能，提昇整體政風工作績效，特依「政風機構人員設置條例施行細則」第二條第一項之規定，訂定本要點。

二、評比範圍：

(一) 本要點適用於各級政風機(關)構。

(二) 主管機關政風機構(係指總統府、行政院、司法院、考試院、監察院及各部、會、行、處、局、署、院、院轄市政府之政風機構)由法務部政風司(以下簡稱「政風司」)直接評比；非主管機關政風機構由上一級或主管機關政風機構依機關特性參照本要點各項原則授權或部分授權規劃辦理評比。

三、評比原則：

(一) 各級政風機構績效分為「查處」、「預防」兩大工作項目，其比例由政風司依政策定期檢討工作方向及執行成效而作調整。

(二) 各級政風機構績效之核計除分應有一致標準外，應考量業務比重、單位人力、業務指導與規劃、推動執行程度等因素，以「目標達成率」成為績效序列評比之衡量基準。

(三) 前款各級政風機構「查處」、「預防」之績效核分標準由政風司訂定；另針對各級政風機構業務規劃與推動、專案績效、影響政風形象等不易量化或主觀評估之項目，政風司亦應訂定「評價」核分標準。

(四) 各項績效核算原則及核分之標準，應依指標數據或階段性任務及需要，適時檢討調整。

四、評比作法：

(一) 查處部分：各級政風機構發掘或查處員工貪瀆不法及洩密事件之績效，由政風司審酌政風機構所蒐報資料或案件內

容之具體度，難易度、重要性與發展性等因素，依據核分標準直接核分。如屬重大案(事)件經查證係由政風機構機先發掘或出力屬實者，除從優列計核分外，並登錄評價項目之特殊(或重大、專案)成效，加重核分。

(二) 預防部分：

1. 預防工作區分為一般及重大核分類別；一般類，授權由上一級或主管機關政風機構依據核分標準予以核分後報政風司複審；重大類，由政風司或主管機(關)構直接核分。其中，執行預防貪瀆具有特殊績效，經查證屬實者，除從優列計核分外，並登錄評價項目之特殊(或重大、專案)成效，加重核分。

2. 授權由上一級或主管機關政風機(關)構核分者，為求核分基準相當，得審訂裁量標準報政風司備查，政風司並得適時督考。

(三) 評價部分：政風司(含本部中部辦公室)每半年依據項目比重，附具事由(含提列特殊事項)，核予各主管機關及縣市政風機構評價分數，評價分數經議定後外加(減)於預防及查處總分。

五、各級政風機構評比之分數每半年定期公布績效，並依「賞罰分明」之原則，獎優責劣，以達惕勵效果。

## 參考書目

### 壹、中文部份

#### 一、書籍

- 王雲五，《雲五社會科學大辭典》。台北：台灣商務印書館，民 85。
- 丘昌泰，《公共政策》。台北：巨流，民 88。
- 呂育誠，《地方政府管理》。台北：元照，民 90。
- 吳定，《行政學》。台北：空中大學，民 78。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，《行政學(二)》。台北：空中大學，民 91。
- 吳庚，《行政法理論與實用》。台北：三民，民 81。
- 吳瓊恩，《行政學》。台北：三民，民 90。
- 香港廉政公署，《廉政》。香港：廉政公署，民 86。
- 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：師範大學，民 87。
- 倪達仁譯，Austin Ranny，《政治學》。台北：雙葉，87。
- 彭文賢，《組織結構》。台北：三民，民 85。
- 張潤書，《行政學》。台北：三民，民 89。
- 楊永年，《警察組織剖析》。桃園：中央警察大學，民 87。
- 楊國樞，《社會及行為科學研究法》。台北：東華，民 82。
- 廖峰香，《政治學入門》。台北：國立空中大學，民 80。
- 謝文全，《教育行政學》。台北：高等教育，民 92。
- 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：國立空中大學，民 82。

#### 二、期刊

- 江岷欽，〈行政官僚貪污防治之理論與實務〉，東海大學公行班講義，1994.12.16，頁 9-22。
- 宋筱元，〈論專責肅貪機構之設立〉，《人力發展月刊》，民 88.9，頁 28-35。
- 林水波，〈成立反貪局有必要嗎？〉，《中國論壇》第 297 期，民 76，頁 35-42。
- 法務部，《法務通訊》，第 1937 期，民 88.7.1。
- 黃錦堂，〈地方自治法制化問題之研究〉，台北：《月旦》，民 84，頁 184-189。
- 彭若青，〈提昇國家競爭力大步邁向國際〉，《管理雜誌》，第 309 期，民 89，頁 50-54。
- 彭錦鵬，〈文官體制之比較研究〉，台北：中央研究院歐美研究所，民 85，頁 204-210。
- 張家祥，〈我國行政機關組織法制的理論與實際研究報告〉，民 76，頁 40-46。
- 趙永茂，〈地方政治生態與地方行政機關的關係〉，《中國地方自治》，第 51 卷，第 11 期，民 87，頁 4-19。
- 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 137-183。
- 楊金埔，〈韓國廉政工作簡介〉，《政風季刊》，民 88，頁 28-32。

### 三、論文

- 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。
- 林炯祥，〈我國肅貪政策與防貪策略之研究〉，碩士論文，中興大學公共行政研究所，民 81。

- 陳振銘，〈貪污問題防制對策之研究〉，碩士論文，中國文化大學政治研究所，民 84。
- 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，民 91。
- 陳瑩松，〈政風機構人員工作承諾之研究〉，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 94。
- 陳豐文，〈端正政風整肅貪污方案之研究〉，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 73。
- 徐銘霜，〈從肅貪行動方案績效探討台灣廉政制度之研究〉，碩士論文，成功大學經濟研究所，民 85。
- 黃偉業，〈政風組織功能與防制貪瀆之研究〉，碩士論文，彰化師範大學技職行政管理研究所，民 95。
- 張光志，〈彰化縣政風體系之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 91。
- 詹政曇，〈法務部政風體系肅貪策略之研究〉碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 92。
- 應天相，〈民選公職人員貪腐問題與防治策略之研究〉碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 92。

#### 四、報紙及其他資料

- 《聯合報》，民 91.8.29 版 8。
- 《中國時報》，民 94.12.4 版 15。
- 《中國時報》，民 95.5.16 版 2。
- 《中國時報》，民 95.8.4 版 15。

#### 五、網路

法務部政風司全球網站，<http://www.ethics.moj.gov.tw>。  
法務部政風司網站，<http://www.moj.gov.tw/ethics>。  
香港廉政公署網站，<http://www.icac.org.hk>。  
彰化縣政府全球資訊網，<http://www.chcg.gov.tw/index.asp>。

## 六、文件

行政院，〈57.9.14 台(57)字第 7291 號指示〉。  
內政部，〈地方制度法解釋彙編〉，民 94。  
法務部，〈政風機構人員設置條例〉。  
法務部，〈執行肅貪行動方案防貪部分注意事項〉  
法務部，〈94 年政風工作年報〉，民 95。  
司法行政部，〈動員勘亂時期司法行政紀要〉，民 67.1。  
法務部政風司，〈政風工作法規彙編〉，民 85.6。  
法務部政風司，〈法務部廉政署組織條例草案說帖〉，民 91.3。  
司法行政部調查局，〈各級機關保防機構辦理政治風氣調查  
業務規定〉，民 58。  
法務部調查局，〈86 年廉政工作年報〉，民 87。  
彰化縣政府，〈彰化縣政府暨所屬機關學校職員通訊錄〉，民 95。  
彰化縣政府，〈彰化縣議會 16 屆 2 次定期大會政風工作報告〉。  
彰化縣政府，〈94 年政風工作年終檢討報告〉，民 95。  
彰化縣政府，〈從政風案例研思公務員應有的行政作為〉，民 95。

## 貳、西文部份：

Brown, Marvin T. *Working Ethics : Strategies for Decision Making*

- and Organizational Responsible*, San Francisco, CA :  
 Jossey-Bass Publishers, 1990
- Cooper, Terry L. *Handbook of Administration Ethics*, New York. :  
 Marcel Dekker.1994
- Deleon,Peter. *hinking about Political Corruption*, Armonk, N.Y. :  
 M. E. Sharpe.1993
- Feldman,Robert S.*Social Psychology : Theories,Research,and  
 Application*,New York : Mc Graw-Hill.1985
- Giddens, Anthony *The Contitution of Society*, Berkeley,CA :  
 University of California Press, 1984
- Hall, Richard H.“*Organization : Structure,Process,and  
 Outcomes*, Englewood Cliffs, NJ ; Prentice Hall.1976
- Hamilton, Peter. *Readings Form Talcott Parsons*, London :Tavistock  
 Publications, 1985
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, New  
 Haven, CT : Yale university Press.1968
- Johnson, R,A. *The Theory and Management of Systems*, New  
 York : McGraw-Hill Book Company.1973