

東海大學公共事務碩士在職專班論文

指導教授：紀俊臣博士

地方政府政風機構防腐角色與功能之研究 - 以南投縣政府為例



碩士生：陳治良

中華民國九十六年一月二日

嶢嶢

睽別校園生涯近二十載光陰，從事公職服務亦有十餘年歲月，有幸再回東海大學公共事務碩士在職專班進修，讓人重懷青澀時期學生生涯的點滴，同時，利用公餘探討公共事務之各項學術理論，自我成長終身學習，更期盼將公共事務理論與實務相結合，運用在公務部門工作，藉以提昇行政效能，增進民眾福祉。

本論文得以順利完成，首先，感謝指導教授紀老師俊臣的諄諄教誨與殷切指導，從論文題目、研究架構與方向、章節編排及撰文內容上，給予鉅細靡遺的釜正與建議，實受益良多、永誌難忘。感謝口試委員歐主任信宏、李教授長晏於百忙中撥冗細心審閱與愷切指正，更提出具體寶貴建議，使得本論文更臻完備。

另外，感謝各級長官的提攜支持及南投縣政府政風室同仁的協助幫忙，在求學期間對我所付出的關懷與勉勵，令人永難忘懷。又，政風機構先進學長撥冗協助接受深度訪談，提供許多實務經驗的寶貴意見，使本論文益增光華，誠摯感謝。

最後，感謝父母養育栽培之恩，以及內人淑娟無怨無悔的操持家務與照顧愛兒，讓我能無後顧之憂而專心求學寫作，順利完成學業，實堪銘心感念。謹將此篇論文獻給所有關心我的師長、長官、家人，以及幫助與愛護我的朋友！

陳治良 謹識

中華民國九十六年一月二日

東海大學公共事務碩士在職專班

？ ？

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法與架構.....	4
第三節 研究範圍與限制.....	9
第四節 相關文獻探討.....	11
第二章 政府防腐的機制設計與理論建構.....	17
第一節 政府存在與其腐化的成因探討.....	18
第二節 政府防腐的理論發展.....	25
第三節 政府防腐的建制設計.....	31
第三章 地方政府的政治腐化現象分析.....	57
第一節 地方政府的政治腐化成因.....	57
第二節 地方政府的政治腐化態樣.....	59
第三節 地方政府的防腐法制.....	72
第四章 南投縣政府的防腐經驗解析.....	101
第一節 南投縣政府防腐組織的結構與功能.....	101
第二節 南投縣政府防腐的案例分析.....	112
第三節 南投縣政府防腐的績效評議.....	147
第五章 地方政府防腐作為的策進與發展.....	159

第一節 當前地方政府防腐作為的成效檢視	159
第二節 未來地方政府防腐作為的組織發展	168
第三節 強化地方政府防腐作為的管理策略	177
第六章 結論	191
第一節 研究發現	191
第二節 研究建議	197
附錄	201
參考書目	231

媚??

表 3-1	掃除黑金行動方案前後比較表.....	99
表 4-1	2002 年至 2006 年政風預防防貪工作成果比較表..	152
表 4-2	2003 年至 2006 年政風預防維護工作績效比較表..	153
表 4-3	2002 年至 2006 年政風查處肅貪工作成果比較表..	155
表 4-4	法務部調查局 1992-2005 年偵辦各類貪瀆案件來源統計表.....	156
表 4-5	南投縣調查機關與政風機構函送貪瀆案件比較表..	158
表 5-1	反浪費清查結果統計表	161
表 5-2	2005 年政風機構函送貪瀆線索案件來源統計	165
表 5-3	政風機構函送重大貪瀆線索偵審情形.....	167
表 5-4	政風機構函送重大貪瀆線索偵查結案情形.....	168
表 6-1	地方政府腐化態樣類型之比較.....	193

???

圖 1-1	研究架構.....	8
圖 2-1	我國政府防腐組織現況.....	35
圖 2-2	法務部調查局組織架構.....	39
圖 2-3	法務部調查局廉政處之水平分化組織.....	40
圖 2-4	政風機構組織架構.....	47
圖 2-5	法務部政風司之水平分化組織.....	48
圖 4-1	南投縣政府組織架構.....	103
圖 4-2	南投縣行政區劃.....	103
圖 4-3	南投縣政府政風室組織結構.....	104
圖 4-4	政風工作項目.....	149
圖 5-1	當前政風核心工作圖.....	160
圖 5-2	受訪者對廉政機關能否促進政府廉能政風的看法.....	174
圖 5-3	未來廉政新機制示意圖.....	176

?? ? 崑嶸

?? 乏 ?? ? 咖??

???? ?

近年來，台灣社會黑金氾濫，貪瀆案件層出不窮，從前不久的選舉爭端，到入出境管理局爆發公務員與人蛇掛鉤，放任大陸女子來台假結婚真賣淫案，¹甚至連掌管金融監督的金管會亦發生疑似貪瀆案件，²均嚴重衝擊社會治安與民主法治的發展，並損傷政府公權力與公信力。根據「國際透明組織」(Transparency International, TI)2006年調查全球「貪腐印象指數」(Corruption Deceptions Index, CPI)結果，我國在163個被評比國家中，排名34，仍屬中度廉潔國家，³但實際上，若將其他與我國係同列之國家納入觀察，坦白說，台灣的貪腐印象指數並無實質提昇；甚至較去年排名下降兩名；且於亞洲國家中亦落後新加坡、香港、日本，顯示我國整體貪腐印象持續惡化。

國家之敗，由官邪之；官之失德，? 賂彰也。有鑒於貪腐事態若不加管控，將加速政府腐化，其結果不僅損害政府形象與威

¹ 中央社，<http://news.pchome.com.tw/society/cna/20061028.html>，民95.10.28。

² 中央社，<http://www.gov.tw/news/cna/fn/news/200610/20061030495984.html>，民95.10.30。

³ 國際透明組織，http://www.transparency.org/content/download/4842/28607/file/gcr2006_t.o.c..pdf，民95.11.28。相關介紹，參見余致力，「非政府組織與反貪腐運動 - 國際透明組織與台灣透明組織簡介」，「廿一世紀優質治理之機制 - 行政透明化」學術研討會，中華發展基金管理委員會主辦，台北，民91，頁8-10。

信，造成民怨，近而影響民眾對政府的信賴；更甚者，亦可能造成社會資源的分配不均。一旦發生影響民眾對政府的信賴度及對未來產生強烈的不確定感，勢必衝擊國內投資環境和國家競爭力，⁴這對矢志要提升國家競爭力的政府，無啻是一大警訊與諷刺。有鑑於人心的向背與風氣良否，攸關國家存亡，為避免貪腐問題成為國家政經發展上的一個毒瘤，如何促進政府防腐？還給人民一個清明的環境，思索如何全面消滅貪腐實為當務之急。

當今加強政府防腐的作為，須從「善治」著手；唯有提高政府治理品質，始能降低政府腐化的機會，而良善的治理品質又係屬於審慎的制度規劃與行政執行。因此，有必要探討之，包括：政府在防腐議題上扮演何種角色？發揮何等功能？對此，實有必要檢視政府的各種腐化態樣併同分析。此外，政府面對政治腐化議題，如何透過諸如：管制(regulations)、制定規則(rules)、檢證與制衡(check and balance)等方式因應？亦為重點，畢竟政府的合法性(legitimacy)須經得起公眾檢視(scrutiny)。

隨著目前「政府再造」(reinventing government)之討論方興未艾，政府業務大量私有化(privatization)、外包(contract-out)，連帶地民間企業與私人亦可能「受委託行使公權力」，⁵

⁴ 美國於 2001 年首度將我國紅包文化列入貿易障礙，並指控我國貪瀆情形嚴重。根據美國貿易代表署所公布「2002 年度外國貿易障礙報告」(National Trade Estimate on Foreign Trade Barriers, NTE)，其中仍將「貪腐」列為我國九項貿易障礙之一。

http://www.ustr.gov/Document_Library

[/Press_Releases/2002/April/USTR_Releases_2002_Inventory_of_Trade_Barriers.html](http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2002/April/USTR_Releases_2002_Inventory_of_Trade_Barriers.html)。

又依據世界銀行公布 2004 年國家治理六項指標，我國除了「民主與言論自由」、「法規品質」等兩項指標進步外，「政府效能」指標並未成長；相反地在「法治程度」、「防制貪污」與「政治穩定度」三項指標呈現退步現象，且以「防制貪污」指標下降幅度為最(73.9)。

⁵ 受委託行使公權力，係指國家將其行使之公權力交由私人加以行使。行政程序法第 16 條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」，此時此一私人在法律上即屬國家

亦代表發生貪腐的範圍將再擴大，而面對此等轉變，政府如何建制妥善、健全的防腐策略與配套？實有必要。⁶

由於所任職的政風室屬地方政府型的政風機構，面對實際的防腐作為，實位居第一線。因此，如何經由持續的精進與變革，並藉著不斷修正與回饋的過程，達成防腐目標，同時強化政風機構的效能以及對環境的應變能力，自屬不可或缺。本研究試圖以政風機構身處地方政府內之環境為背景，檢視實務上常見的案例如何藉由防腐作為回應，同時透過防腐作為所設定之目標，探討如何在實務作為上進行必要的變革與發展，一方面檢討如何導正其與改革目標間的落差，並冀望能就若干偏差項目給予修正，以維政風機構健全發展與清廉政府的形象。

？ ？ ？ ？ ？ ？

由於本身任職於地方政府內的政風機構，如何改善現今地方政府的貪腐程度？以達政府之透明、清廉目標，實為筆者致力於研究之方向，申言之，有鑒於政風機構在面臨貪腐弊案，不論涉案對象是機關首長本人、重要親信、幕僚或其他人員，政風機構均須本於防貪與肅貪職權，發掘並移送貪官污吏之徒，促成「不敢貪、不願貪、不能貪、不必貪」之政治風氣，藉以端正政風。然隨著社會變遷，貪腐案件之類型亦有所改變，連帶地防貪與肅

機關之地位。受委託行使公權力之例，在法律上常見者如人民依刑事訴訟法第 88 條之規定逮捕現行犯、船長依船員法第 58 條、59 條之規定享有之海上警察權及緊急處分權、公路法第 53 條規定之民營汽車廠代辦汽車檢驗、私立學校頒授學位、大學教師升等評審等，都是國家工作由私人來履行的典型。

⁶ Rose- Ackerman Susan, "Lessons from Italy for Latin America," *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 9, Robertson Hall: Princeton, 1998 fall, pp. 447-469.

貪工作亦會隨之調整，對此，政風機構如何捍衛政風工作之價值上，兼顧對上與對外政治關係之管理，進而統制對下、對內的團隊關係，以強化組織能力，均有賴進一步剖析；申言之，政風機構應如何本於職掌研析機關內各類型貪腐弊案類型屬性，發現其貪腐成因、行政運作流程及弊案影響度等，並透過加強各項防貪、反貪及肅貪作為，進而檢肅貪瀆、建立廉能政府，或許是今後仍待努力的目標。

據此，本文主要以南投縣政府政風機構組織結構功能，列舉貪腐案例類型屬性，分析、評議防腐作為，輔以地方政府政風機構實施反浪費、反貪腐、反貪污及肅貪等防腐工作之發展作為研究對象，探討地方政府政風機構執行防腐作為的業務現況。基於上述研究動機，將本論文之研究目的分述如下：

- (一) 探討地方政府政風機構防腐作為發展之意涵、特色與模式運用。
- (二) 瞭解地方政府政風機構於具體執行防腐作為的現實狀況與面臨之困境，並對此提出具體因應與建議。
- (三) 研究政風機構於地方政府體制下，對其防腐作為的進行與分工等，是否限制政風機構發揮功能，而有進一步檢討之必要？同時斟酌政府組織再造後，對政風機構之影響與變革。
- (四) 依據研究發現與建議，提供相類機關在相關作為或業務之發展，甚至供提昇效能之參考並擴展政風機構對此議題之研究。

?? 乏 ??? 咖??

??????

??????

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，是否有應用價值，它可作為研究者立論基礎，亦能彌補研究者主觀論斷上的不足。係屬於一種靜態的研究方法，即蒐集與研究問題有關文獻，作有系統的分析、鑑定，再予以探討或評述。本研究亦採取蒐集國內外學者之著作、期刊、研究、論文、各類統計資料、政府部門報告、學術團體或非營利事業團體之研究報告內容等，針對有關政風機構肅貪工作文獻部分加以探討，俾以建構理論基礎及廉政探討分析之依據。

????屏??

觀察在科學研究中，是研究者有目的、有計畫的一種活動。觀察者運用自己的感覺器官或借助科學儀器能動地對自然或社會現象進行感知和描述，從而獲得有關的事實材料。⁷本研究就研究者平時承辦業務接觸範圍與參加各項幹部訓練講習、座談會、工作檢討會、績效評估、業務觀摩及業務上非正式的互動進行觀察，以充分瞭解實務上運作現況，並實際執行政風機構防腐工作中所遭遇困難，獲得問題的真相之所在。

??????

⁷ 水延凱編，《社會調查教程》。北京：中國人民大學出版社，民 85，頁 172。

個案分析法是行為科學中研究行為問題的一種方法，它是以個體、群體、組織或場所為對象，廣泛蒐集其資料，以徹底瞭解其過去、現狀及未來發展傾向。本研究考量可能因機關特性、任務及職掌的不同，產生對政風工作執行而會有政策推動程度強弱不一的現象。因此，系統性的依據機關首長所涉貪腐弊案屬性，如重大工程、鉅額採購等 19 項易滋弊端業務，⁸擇其作貪腐個案分析研究，以瞭解地方政府政風機構在執行防腐工作上，理論與實務互為比較分析，進而以各項貪腐個案之分析探討與實際防腐作為間，找出其落差情形並探討其原因之所在。

?? ? 憤?? ?

制度方案的優劣與否，需經比較始能知曉其良窳，故本文亦採取比較研究的方式進行分析。比較研究法的基本理論有二：一為比相同；另一為比較差異。前者的目的，在以類似情況，作為當前研究對象之比附援引，以做同因必同果的解釋或預測；後者則常為證明不同因不同果，故不能將當前研究的現象與其他對照現象混為一談，或引據為作因果解釋或預測的借鏡。⁹本研究擬蒐集地方政府南投縣防腐工作績效，從貪腐案例中作一比較，綜合分析歸納，找出地方政府基層公務員所涉弊案型態或政風機構防腐成效，以作為政風機構日後辦理防腐工作之參考運用。

⁸ 該 19 類易滋弊端業務，項目分別包括重大工程、鉅額採購、工商登記、都市計畫、金融、監理、稅務、關務、警政、司法、矯正、建管、地政、環保、醫療、教育、消防、殯葬、砂石管理等業務類型。

⁹ 王玉民，《社會科學研究方法原理》。臺北：洪葉文化，民 88，頁 247。

???????

深度訪談(In-Depth Interview)係一種研究性交談，即研究者與被研究者面對面透過口頭談話方式建構資料的一種研究方法。就研究者對訪談結構的控制程度而言，訪談可以分成三種類型：封閉型、開放型、半開放型。這三種類型也被稱為「結構型」、「無結構型」和「半結構型」。¹⁰所謂結構型訪談即指研究者依其事先設計之固定結構問卷主導訪談走向及步驟，無結構型訪談乃指研究者並沒有固定訪談問題，任由被研究者依自我思路與觀念，自由發表問題看法，而半結構型訪談則為上述二者之折衷，即研究者先提出一個概略的訪談提綱，再依研究設計提出問題，並同時於提問時鼓勵被研究者提出自我問題，後根據訪談具體情況對其程序及內容進行調整。本研究深度訪談係採用半結構型訪談，擬訂地方政府政風機構推動防腐工作，所須扮演防腐角色與功能之各項提問，藉此，廣泛蒐集訪談者實務經驗的寶貴意見，以作為撰文之參據。

???????

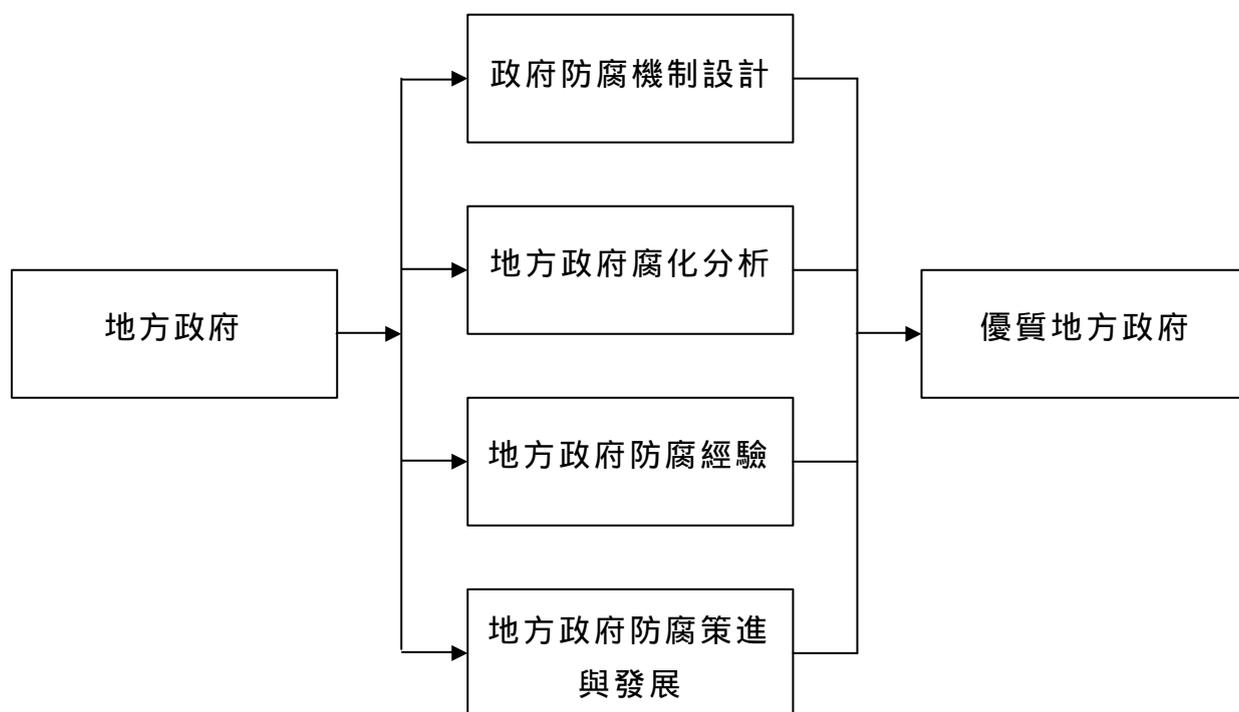
地方政府依地方制度法規定，¹¹直轄市、縣（市）為地方自治團體，依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項，其自治事項包含該自治區之組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫及營建、經濟服務、水利、衛生

¹⁰ 胡幼慧編，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。台北：巨流，民 85，頁 7。

¹¹ 「地方制度法」係 1999 年 1 月 25 日總統（88）華總一義字第 8800017850 號令制定公布全文 88 條，2005 年 12 月 14 日總統華總一義字第 09400199361 號令修正公布第 56 條條文。

及環境保護、交通及觀光、公共安全、事業之經營及管理，及其他依法律賦予之事項等，亦即舉凡與民眾生活息息相關之各項公共事務，均直接涉及地方政府的權責與權限，可見地方政府施政成果的重要性。然而，地方政府施政作為，或因其公共政策釐訂、執行，有所偏失，或因人為因素 - 機關首長認知、民意代表介入、公務員自身因素等影響，致生貪腐，因此，實有必要針對政府防腐的機制設計與理論建構加以探討，從而分析地方政府腐化成因、態樣及其防腐法制，並輔以地方政府防腐組織結構功能與案例、績效之分析評議，進而開展地方政府防腐策進作為與未來發展，共同開創「廉」、「能」的優質地方政府。因之，本研究設計其概念分析架構，如圖 1-1 所示。

圖 1-1 研究架構



政府防腐作為，主要可從預防性政風 - 反浪費、反貪腐、反貪污及調查性政風 - 肅貪方面觀察，其中尤以預防性政風更為

關鍵。面對此等政治腐化的類型，政府各該防腐機制、作為得否發揮功效？更加牽動政府的清廉度。身為政府內部的重要防腐機制，政風機構所擔任的角色亦屬關鍵，其能否適度先期介入、預防，甚至於事後積極查處，亦會影響政府防腐的績效，因此如何透過持續性、有計畫的觀察與預先因應，達成防腐作為之目標並加強其效能，實為政風機構應持續策進的方向。

?? 乏 ?? 兵? 咖棟?

???? 兵?

端正政風，促進廉能政治，一直是政府重要的施政目標與方向，亦為國家競爭力的重要指標，蓋廉潔與效率、效能往往互為表裡，而政風機構負責貪瀆不法之預防、發掘與查處，對於防範不法弊端並提昇機關內政治風氣，有其重要性與影響力，如何藉由預防性政風 - 反浪費、反貪腐與反貪污及調查性政風 - 肅貪等防腐作為導正，實為清廉政府的關鍵。據此，本文以此目標為前提，並就研究範圍侷限於防腐作為上。事實上，要能深入控制政府腐化現象，勢必須回顧政府防腐機制設計與理論建構，就其理論依據與發展分析其特色與優、缺點；其次針對防腐之機制設計與運作加以分析，以理解政風體系之防腐作為業務，進而支持政風體系之工作職掌，共同促進建立廉能政風。

其次，由於不同層級政府間就政治腐化現象有別，因此實有必要分析地方政府政治腐化的現象，包括：其成因、態樣為題材加以探討，進而導出地方政府的防腐相關法令與組織模式，並思索如何藉由政風機構於地方政府內的組織定位，開展若干防腐作

為。

而延續上述脈絡，冀望以本身擔任業務之縣市進行防腐經驗的解析，包括：剖析實務上地方政府政風機構實施防腐作為的相關功能，同時藉由過往發生之相關防腐案件加以探討，對其成效與運作加以評論，以明瞭各該防腐作為所帶來之影響與功效；並試圖對既存影響政風防腐作為的問題提出回應；復為檢視防腐作為的目標達成率及成效，特別是模式運作與實務經驗的差異，有必要透過深度訪談的方式從中發掘可供借鏡的策進作為與若干研議。

最後，則希望隨著上述之探討脈絡，一方面拋出於研究過程中所觀察到的問題外，並針對未來可行之改進方向提出若干興革措施與建議，冀望有利於建構地方政府政風機構實施防腐作為之完整途徑；亦提供實務參考並開展未來進一步研究的方向。

？ ？ ？ ？ 棟？

本研究考量防腐作為 - 尤其針對大宗的貪污案件 - 所涉及的高度隱密性、忌諱性、高犯罪黑數等特性，¹²以及地方政府所屬機關、學校大多並無設置政風機構等因素，乃採取半結構型訪談，設計訪談題綱並預定訪談對象，進行深度訪談，其間除提問訪談題綱有關地方政府政風機構防腐作為的問題外，並藉由訪談對象間開放性問題，期使互動討論，以深入問題核心之所在。惟傳統上政風機構政風人員在行事風格，比一般公務人員更趨保守

¹² 法務部，《貪污犯罪及其防治對策之研究》。台北：犯罪研究中心，民 84，頁 3-5。

謹慎，連帶地對相關重要且具敏感性防腐作為之深度訪談，基於業務限制，往往心存顧忌，如何設計訪談並有技巧地進行深入探究，亦為本文亟須突破之處。

其次，儘管地方政府政風機構依據政風機構人員設置條例規定體制上係由機關首長領導並兼受上級政風機構指揮監督，但實際上政風業務及人事調遷卻是由法務部指導與監督，由於機關環境特性不盡相同，加以首長對政風工作支持與否影響甚鉅，且防腐肅貪作為若法辦首長或其親信幕僚，無形中會加劇任務的艱鉅，此外，又因政風機構人力配置不盡合理 - 如：大多均單人編制單位，易滋弊端機關並無設置政風機構，或人力嚴重不足，或長期出缺不補等現象，所以目前僅能以服務所屬單位為主軸，尚無法全面實證去探討，亦為研究限制之所在。

縱使本文僅以南投縣政風機構實施的防腐作為為主題，進而蒐集、分析防腐案例，茲因地方政府機關環境特性差異，加以時間、人力的限制，仍無法窺知整體防腐 - 防貪、反貪與肅貪工作，連帶地就所提建議事項自會受到限縮，亦屬內在的限制。

?? 乏 ? 杪? ?? 峇

政風機構防腐作為所涉及的項目主要包括：預防性政風 - 反浪費、反腐敗、反貪污與調查性政風 - 肅貪等工作。惟我國政風機構自 1992 年由人事查核單位改制迄今僅 14 年，因此國內目前對政風機構廉政作為探討文獻並不多，加以早期由於針對貪污定義未有共識，¹³ 因此，相關探討均侷限於有關貪污定義與成

¹³ 隨著時代的改變，「國際透明組織」(Transparency International)亦將「貪污」擴大定義

因、¹⁴探討肅貪組織、防貪政策、¹⁵我國廉政制度及政風人員角色衝突等居多。學者宋筱元主要著眼於貪污之基本概念與其形成因素，而就其防治、專責肅貪機構或他國經驗之分析方面切入，探討如何強化肅貪機構所應具備之嚇阻、預防、溝通、宣傳與教育等功能，並將其套用於肅貪工作之推動上。¹⁶

近幾年來，隨著「政府再造」而將政府業務大量私有化、外包，在相關討論的議題亦有所開展。¹⁷然而相關研究日多，卻鮮少見針對地方政府或在地化的角度，探討政風機構防腐作為之研究。因此，本文期盼從地方政府政風機構的立場出發，探討如何在現行體制下發揮防腐作為的功能與成效；同時對現行制度提出若干建議與檢討。目前從此角度進行探討者，相關研究文獻僅有李世明(2002) 我國肅貪組織結構功能之研究、¹⁸張光志(2002) 彰化縣政風體系之研究、¹⁹詹政曇(2003) 法務部政風體系

為：濫用公權力以謀取私利(the abuse of public office for private gain)，包括：賄賂政府官員、從公共採購上收取回扣，及挪用政府公款。J. Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Germany, IL: Transparency International (TI), 2000, p. 2.

¹⁴ 宋筱元，貪污 - 概念分析及其所造成的影響，*《警政學報》*，第 14 號，民 77.12，頁 331-340；許濱松，公務員貪污行為的成因及防治之道，*《理論與政策》*，第 8 卷，第 1 期，民 82.12，頁 10-14。

¹⁵ 江岷欽，行政官僚貪污防治之比較研究（上），*《人事月刊》*，第 114 期，民 84.2，頁 4-11；江岷欽，行政官僚貪污防治之比較研究（下），*《人事月刊》*，第 115 期，民 84.3，頁 44-55。

¹⁶ 宋筱元，論我國肅貪組織及其發展，*《警學叢刊》*，第 20 卷，第 2 期，民 78.2，頁 71-81。

¹⁷ 余致力，非政府組織與反貪腐運動 - 國際透明組織與台灣透明組織簡介，「廿一世紀優質治理之機制 - 行政透明化」學術研討會，中華發展基金管理委員會主辦，台北，民 91.12，頁 1 以下；劉涑福，非營利組織犯罪問題之研究：以調查局偵辦之案件為例，碩士論文，南華大學非營利事業管理研究所，民 92.6，頁 98 以下。

¹⁸ 李世明，我國肅貪組織結構功能之研究，碩士論文，台北大學公共行政暨政策碩士在職專班，民 91.7，頁 6-10。

¹⁹ 張光志，彰化縣政風體系之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91.1 滿頁 14-19。

肅貪策略之研究²⁰、施世珍(2005) 南投縣鄉(鎮、市)公所政風室結構與肅貪功能研究²¹以及賴俊源(2006) 政風機構組織發展之研究 - 以台北縣政府為例²²。茲分述如下：

李世明(2002)於其研究中點出：我國現行肅貪機制是透過政風單位線索蒐集，調查單位調查蒐證，檢察單位偵查起訴，三個單位接續工作，經過一個組織就必定產生一些問題，故應設立專責的肅貪組織，統整肅貪工作力量，以避免貽誤先機而導致案件無疾而終。肅貪政策的規劃與執行，應以防患未然為治本之道。查處偵辦為治標之法，唯有二者兼顧，方能減緩貪污犯罪之惡化。另外，該研究係以派深思(Talcott Parsons)結構功能系統(AGIL)為研究架構，從環境適應(adaptation)、目標達成(goal-attainment)、內部整合(integration)、型態維護(latency)等四個面向論述肅貪組織如想求生存發展，必須解決前揭四項基本問題。然由於其係由功能理論觀點研究肅貪組織，與本研究從防腐作為的業務與功能論述方向不同；惟仍可作為本文研究之依據。

其次，張光志(2002)之研究，主要以文獻研究法為主，質性訪談為輔，針對個人、團體、組織、環境等面向，研析現行彰化縣政風室、縣附屬機關政風室及縣轄鄉(鎮、市)公所政風室體系之組織結構、職權與功能及組織在機關的角色定位等問題探討；研究架構以縣政府政風體系為主體，從公共組織政風機構之個人、團體與組織三方面逐步作層面分析，探討其在機關內部與

²⁰ 詹政曇，法務部政風體系肅貪策略之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 92.1，頁 11-16。

²¹ 施世珍，南投縣鄉(鎮、市)公所政風室結構與肅貪功能研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 94.1，頁 15-17。

²² 賴俊源，政風機構組織發展之研究 - 以台北縣政府為例，碩士論文，國立台灣師範大學政治研究所國家事務與管理碩士專班，民 95.1，頁 2-7。

外部環境間之運作關係及狀況，並就整體彰化縣之政風績效不彰的原因加以分析及提出解決之道。儘管該研究從地方政府的角度切入與本文相同，但由於區域性的地方政府會因環境特性的差異而有別，以致該研究所探討地方政府 - 彰化縣政風體系之組織結構、職權與功能，仍會與本研究所著眼的防腐作為 - 含案例及績效 - 基本論述與架構有所區隔，因此實有必要進一步去比較兩者間的異同。

另，詹政曇(2003)之研究，乃針對法務部政風體系肅貪策略進行研究，主要透過個人、團體、組織、環境等四個層面進行檢測，並輔以質性研究深度訪談，從中探討政風體系理想之肅貪策略工作重點，以及實務執行面之差異現況，進而研議因應改善措施，作為法務部政風體系強化肅貪策略之參考。該肅貪策略研究，分別就個人、團體、組織、環境等四層面加以探討，實值得本研究參酌，惟該研究係以法務部政風體系肅貪策略進行研究，與本文從地方政府政風機構切入面有所差異，且該研究以肅貪策略作為研究主軸，亦與本文所研究防腐角色與功能亦有所不同之處。

此外，施世珍(2005)的研究係以鄉（鎮、市）公所政風室為出發，採取水平分工模式、垂直分工模式及整合模式之研究架構，探討鄉（鎮、市）公所政風室組織結構，在不同的分工面向上，分別就個人、組織、團體及環境等，論述鄉（鎮、市）公所政風室如何推動反貪與肅貪工作，發揮肅貪功能的實際情形；另外，在外在環境因素方面，分別就輸入環境、輸出環境、政治環境及社會環境等四個層面，分析影響肅貪功能的因素。經研究結論認為設於內部的政風室，無法完全發揮功能；儘管該研究可供

本文參酌，但由於其係以鄉（鎮、市）公所政風室的層級來探討防腐作為業務，有可能受制於層級過低的背景而影響研究結果，亦與本研究冀望以 - 較高層級的 - 地方政府所進行之論述主軸有別。

最後，就賴俊源(2006)之研究，主要係以組織發展的理論出發，除了就繼往之組織變革予以體系整理外，亦針對在不同時空、環境等變遷下，所對政風機構所進行之調整予以探究，實有相當參考價值，然由於該研究仍側重在組織發展的主軸上，加上係以台北縣為觀察。因此，面對區域性、討論議題的不同，在探討的主題與觀察亦有若干差異。

綜上所述，無論李世明(2002)、張光志(2002)、詹政曇(2003)、施世珍(2005)，或賴俊源(2006)對防腐作為的組織、地方政府政風機構結構與功能均有提出相關寶貴的論述，除提供本文 - 地方政府政風機構對防腐作為之研究 - 不同的觀察重點外，亦提供得以更進一步深入探究之方向。惟本研究另嘗試以地方政府腐化態樣類型 - 諸如公共工程類、環保類及教育類等，輔以各腐化態樣類型例舉弊案事實，分別就其發生態樣、犯罪手法、貪腐因素、防腐作為等加以探討、分析，進而導向實務上之應有防腐策進作為，開展研究發現與建議，實為本論文與他作有所不同研究貢獻之處。

？ ？ ？ ？ ？ ？ 叟？ ？ ？ ？ ？ 咖？ 嶸？ ？

近年來，公共行政已漸擺脫牧民之術(administration of the public)，而轉向「為民行政」(administration for the people)，現代化的行政管理也不再只是重視內部控制與績效達成，相反地更應體認為民行政的意旨，使得政府所有作為均朝向維護國家的民主憲政與人民權益的目標，²³然而，此等目標卻會受到貪腐的侵蝕。貪腐並非一個新的現象，世界各國政府或多或少皆存在著。所謂貪腐，是指政府官員利用其政治權力謀取私人的財務上利益。²⁴此在政黨輪替的國家亦可能發生，因為過去的舊政權的崩解，社會脫序，新政府沿襲舊政權之貪腐模式；其次，在法治文化未完全建立的國家，縱然已具備現代國家的法律制度，但整個國家的治理仍停留以血緣、家族、地域等範疇，亦往往會出現貪腐。

由於貪腐將扭曲政府公共政策的制定，同時損害國家財政資源的分配或影響經濟發展與國際投資；也造成人民對政府的不信任，使統治的正當性發生危機，²⁵致各國多以研究或著手法律修正，藉以防止貪腐現象一再發生；換言之，如何透過理論研究與實證，在制度上建構防止政府貪腐的機制，對提昇國家競爭力與清廉形象甚為重要。

²³ Gerald E. Gaiden, *Public Administration*. Pacific Palisades, CA. : Palisades, 1982, p. 7.

²⁴ 貪腐的字義與拉丁字 " corruptus " 同源，意指「罪惡萬象」(image of evil)，含有濃厚的道德內涵。Robert Klitgaard，*Controlling Corruption*, CA: University of California Press, 1988, p. 23.

²⁵ Alatas Syed Hussein，*Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Aldershot (and Bookfield USA, Hong Kong, Singapore and Sydney) : Avebury, 1990, p. 193.

?? 乏 ??? ? 咖? 叟???? 崖

從機制設計的角度來看，我們需要確切知道權力與腐化之間的演進，始得知道如何制衡與監督，進而避免腐化的發生。學理上有側重腐化成因的觀察提出若干理論；也藉此等理論背景作為現實上設計的基礎。以下僅針對防腐的理論建構出發，探討政府防腐的各種機制設計。

?????? 咖?????

對於政府存在的理由與定義，存在著不同的思考脈絡。新政治經濟學中的新制度主義者立據於私人的財產權而解釋國家起源；公共選擇學派則從經濟學的角度來論證政府存在的理由。

?????? 券??

如何定義政府，以及解釋政府為何存在，大致有兩種對立之主張：.其一為契約理論(contract theory)；其二為剝削理論(exploitation theory)。²⁶契約理論認? 國家的作用是建立契約制度並確保契約的實施，國家所保護的是有效率的財產權，並確保人與人之間的契約行為（交換關係），以促進經濟發展，政府在契約理論下的目標，是想辦法創造極大化的社會產出，而「契約」方法可以為國家提供一個有效使用資源的框架；²⁷相對地，

²⁶ 劉瑞華譯，Douglass C. North 著，《經濟史的結構與變遷(*Structure and Change in Economic History*)》。台北：時報出版社，民 84，頁 25-29。

²⁷ 儘管契約論並沒有足夠的考古證據，迄今被認? 是理論假設或根據邏輯推演的結果，不過由於其打破神權論的國家起源論，指出國家是人類自覺創立，同時強調統治權來自人民的國民主權觀點，其對於人權的促進具有積極的作用。

剝削理論則認？國家本身代表著某個階級或集團的利益，因此國家的作用是替統治階級進行掠奪式的財富分配工作，並向其他階級或集團榨取獲利。因此，政府的工作是為了極大化其本身的效用或財富。

對於國家的起源，契約理論與剝削理論都是基於肯定私人財產權而為論述，只是前者是為避免衝突而與政府締約，由權威來仲裁爭執；至於後者則由於掠奪或剝削其他階級激化了社會中的衝突。因此，國家要控制社會衝突。

？？？？指？？？？？

新政治經濟學中的公共選擇學派以政府？研究的物件，他們從經濟學的角度，論證政府存在的理由。其認？政府存在的必要性與正當性，除作為人民的公僕外，更以提供公共財(public goods)為主要目的，而政府在提供公共財方面具有規模優勢。所謂的公共財是指那些個人不願意提供，或無力提供，在消費時具有非排他性的，而又是每個人都需要的商品或服務。其與一般私有財貨(private goods)不同者，在於供給上不易排他，於消費上亦未相互排斥(exclusive)。若透過市場提供會產生外部效果與搭便車(free rider)的情形，為解決社會協調的困難，往往需透過國家來提供。²⁸

理論上不排除個人提供公共財的情況，比如由個人組織巡守隊保護社區安全，但與國家的警察系統相比，個人所提供社會安

²⁸ 李宗勳，《政府業務委外經營：理論與實務》。台北：智勝，民 91，頁 189-190。

全服務的成本明顯較高，因此由政府提供顯然比個人效率更高，政府在提供公共財方面具有規模效應。此外，亦可能肇因對公共財的爭奪所產生的衝突。因此，需要公權力來維護、管理和分配。由於國家壟斷了暴力的行使，在維持秩序上的作用是其他任何組織所無法替代的。

???? 叟???? 咖??

???? 咖???? 杪?

在民主政治的運作下，政府與人民之間存在著若干的關係，而此等關係的聯繫，也是政府存續的正當性原因。²⁹由於「民主」(democracy)不僅要讓人民自由(freeing the people)外，亦要讓人民擁有權力(empowering the people)，除賦予形式上「選舉民主」(electoral democracy)外，民主亦須思索如何透過限制行政權、保障個人自由，始可避免政府官員出現專擅獨裁。

在這樣的思考之下，人民與政府之間具有幾個層次的關係，首先是人民投票選出民意代表或民選首長，由人民委託此等代表或官員代理政務，藉著具有民意基礎的代表，遴選或任命政務官員，並透過層級區劃的民主運作機制(overhead democracy)，委託其執行公務並受上級機關的指示與監督，同時就不同職位與任務課予不同程度的責務。³⁰

²⁹ 陳敦源、蔡秀涓，〈國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則〉，《台灣民主季刊》，第3卷，第3期，民95.9，頁189。

³⁰ 余致力，〈倡廉反貪與民主治理〉，《台灣民主季刊》，第3卷，第3期，民95.9，頁166。

此等委託人與代理人理論(principal- agent theory)的串聯，可解釋人民與政府間的關係。然而，由於代理人可以獲知更多資訊，當一方擁有另一方所沒有的資訊時，其可能採取投機行為來增加其利益，而造成另一方的損失。因此，如何避免政府發生「代理人問題」並加以防範與監督，是必要透過若干機制或收集資訊等方式因應。³¹舉例來說：如前所述，由於政府管理或分配公共財，需要透過集體決策的公共選擇，並非透過個人自由選擇或市場機制，人民與政府間會出現資訊不對等的狀況，此時，若過度信賴政府或制度設計不當，便可能導致政府或其官員濫用權力而形成貪腐，如何強化對於政府的控制？如何敦促政府於執行公務能依循公共利益？均係值得探討的重點。³²

???? 叟????

事實上要如何控制政府避免貪腐，實有必要溯及地追問：政府發生腐化的成因為何？唯有理解其成因，始得對癥下藥。

對於政府腐化的成因，主要可分從三個面向談起：首先，政府可合法地掌握國家權力，然而權力使人腐化，絕對的權力卻使人絕對腐化。由於人性相當脆弱，當所能掌握的權力越大，可控制的資源就越多，其他人覬覦或期待其資源之賞賜與分享，為求能從政府公權力牟取最大利益，可能透過扭曲規則、干擾秩序，或是在監督、制衡等諸多環結上「放水」，進而便造就腐化。

³¹ 有關委託人與代理人理論的探討，J. Ferris and S. Tang, “The New Institutionalism and Public Administration: An Overview,” *Journal of Public Administration: Research and Theory*, Vol. 3, No.1, Oxford: Oxford University Press, 1993, pp. 4-10.

³² 同註 30，頁 167。

除掌握的權力或資源多少會影響腐化的程度外，政府相較於一般人民，亦具有掌控資訊的優勢。當政府權力越大時，亦代表掌控的決策環結越多，一旦有心，便可於各環結之資訊同時湧現上下其手，藉著隱藏若干資訊或透漏些訊息的方式獲利。加上面對權力的掌控與資訊的優勢，若未加發掘往往會降低改革的動力。由於改革的目的是為促進效率或提昇品質等，但對於政府而言，過多的改革可能會造成權力結構的改變或影響過往已定式的運作，以致往往較無誘因積極進行改善，久而久之，政府相對地便腐化了。

公務員通常是在一個依據制度與法律規章的環境下執行公務，其行為必然受到行政與司法機關所頒布的準則與其他約束影響。在正常的運作下，行政機構的監督功能能夠發生監督與查核的作用；若失去的監督與查核的功能，必定導致公務員違反法規的事件逐漸攀升，³³致生貪污與腐化。

???? 叟????

從前述探討政府腐化的成因可知，政府腐化往往是在執行公務上悖離公眾付託，忽略人民的公共利益(public interest)，藉著某種形式的法規合理性，作為掩飾的手段，進而欺瞞政府組織、私人或一般社會大眾。³⁴在此等觀察下，可將政府的腐化態樣區隔為若干類型：

(1) 外在環境的改變：其中又可就不同細節分類如下：

³³ 宋筱元，《肅貪機構與貪污之防制》。台北：五南，民 78，頁 16-23。

³⁴ Alatas, op. cit., pp. 1-3.

- A. 交易型的腐化：係指在施與受雙方(donor and recipient)的刻意設計與安排下，促進雙方的私益，通常包括企業與政府的官商勾結，或民眾與政府的相互圖利，或預期的投資利益。
 - B. 支持型的腐化：與回收金錢或其他利益無直接關係，主要是為支持或強化現行的腐化；亦可能以強迫手段進行，避免個人權益遭受侵害或牽連重要的人與事。
- (2) 內在環境的變遷：現代化促成了新的財富與新的權力、政治制度方面產生變革助長了腐化，³⁵若內部組織的設計不當欠缺管控，或由於涉及任務之利益可觀，往往會因為內部環境的變遷而出現貪腐，例如：以不正當的方法製造裙帶關係(nepotism)，³⁶除追求自身的私益外，亦提供週遭人員金錢上或行事上的特殊待遇。
- (3) 政府官員自身所致：官僚體系易於參與貪腐，往往與政府官員有很大的關係，有時是因為其可以安全且快速地滿足慾望而導致政府腐化。例如，行政人員因職務之便，預知都市計畫內容，除自發地促成該案外，並先行於特定區域購置土地或告知親友。

?? 標???? 叟???? ?

面對政府腐化的因應，不論從實務或學理均有若干改善方

³⁵ Pope, op. cit., p. 10.

³⁶ Jose V. Abueva, "The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Nation", *East-West Center Review*, Vol. 3, Singapore, 1996, pp. 45-54.

法，分別說明如下：

??? 櫟? 叟???

貪腐本質上是一種神秘的活動，而那些貪腐者並不會欣然的承認其貪腐行為，所以最需要的是清楚和明確的證據，但貪腐之證據若靠特別方法的調查是難以獲得的，必須給予專業執法人員有能力去創造合理的懷疑，否則定罪也是困難的。只要否認貪腐的存在，就無法處理貪腐的問題，所以必須將貪腐透明化，使得人們增加對貪腐的注意，使得貪腐無法被隱瞞而降低了貪腐的案件發生。

?? 棧??????

封閉使得政府明顯有高度的貪腐習性，此方法最能隱藏貪腐的行為，因此要確保政府的活動能夠透明化、公開化，以降低貪腐的發生。為此，有必要抑制獨占，因為獨占往往容易出現貪腐的空間。此外，亦須提昇公務員的專業形象與職業態度。擔任職務的行政官僚必須都是被仔細審查、測試而挑選出來的，必須經過特別的訓練與準備，並被付予適當的報酬。

?????? 叟??

貪腐是人性中不可或缺的部分，在任何環境中，貪腐總是會出現的，³⁷因此必須有適當的社會規範：政府應該拋棄那些不該

³⁷ 邱瑞忠，行政官僚貪污防治之途徑——行政倫理的思考，《東海大學社會科學學報》，第19期，民89.6，頁111。

干預的事與擺脫那些無法施行，且不符期望的社會控制，適度修正法律，而由於民眾並不願遵守有問題且無法落實的法律，因此應修正那些不當的法律；政府並應針對貪腐的各項成因，因應時代各階段的需要，判定反貪腐政策或法令，俾利於民眾與政府官員遵循。

?? 撙?? 丰?

當行政官僚貪腐情形無法避免時，勢必制定組織內部的反貪腐計畫，並實施於各個部門；針對貪腐狀況情形嚴重的部門更應加強控管。制度、秩序及規則對於弊端的查明是必要的，蓋適當的管理可防止貪腐的發生；同時適度加強行政官僚的自律、廉潔，始能根本抑制貪腐發生。

?? 乏 ??? 叟?? 嶸??

有關政府防腐的理論發展，隨著時間的演進有不同的觀察。以下茲就不同時期的發展，分別從道德、學理的發展到法律的制定予以剖析。

??????

過去對民主政治的思考，係源自於古希臘時期對於政府的理想觀察，彼等認為公民均具有追求美德(virtue)的責任，對於官員 - 由具有特定資格的公民擔任 - 自然亦負有提昇公民道德的使命；換言之，政府是由公民與高尚官員(honorable bureaucrat)

共同建構，所以對於官員不僅應嫻熟政策執行技術，更應堅持道德的訴求。³⁸

然而從道德觀點來評論政府官員，往往過於一廂情願，由於所有人的道德觀未必一致，透過道德約束實有其缺陷，³⁹公務員不論是單獨或集體遂行公務職權時，若因把持不住，違反到自身應有的忠貞與人格標準，不僅會損害民眾對政府的信心與信賴，亦可能犧牲人民福祉或公務效益。為此，如何強化對於行政倫理重視？如何落實於政府運作？則成為學者關注的焦點。

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？

從公共行政上的發展有若干的脈絡，主要有從組織理論、人群關係理論以及權變理論進行探討，說明如下：

？ ？ 徑 僭 ？ 嶸

傳統的組織理論著眼於組織的特性，藉此解釋政府腐化並對其加以因應。組織為了因應環境的需求和挑戰，進而追求組織效能，往往會採取若干策略因應。⁴⁰當組織的行動和利害關係人的期望發生落差時，就產生需要解決的效能的問題。

面對政府組織的觀察，首先，政府機構大多有一些共通的特

³⁸江明修，《公共行政學：理論與社會實踐》。台北：五南，民86，頁33-34。

³⁹ O. P. Dwivedi, *Public Service Ethics*, Belgium: Interational Institute of Adminsitrative Sciences, 1978, p. 4.

⁴⁰ Michael M. Harmon, and Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company, 1986, p. 36.

性，先是縱向和橫向的分工。傳統的縱向分工是一個金字塔式的架構，權力分布明確，權力集中是政府組織縱向分工的特色，上層的決定，下層必須遵守，公務員的職責是忠實執行政治決定，關注合理可行的執行方式。隨著政府部門變得龐大，公務員，特別是中下階層的職員工作，就趨向於專工細化，而橫向式的專工細化是政府組織的另一特色。官僚架構的優點是很清晰的：不偏不倚，一視同仁，有效率，依章辦事而不因人而異，個人去留不影響部門運作。⁴¹但隨著國家任務日益複雜、多元，將使得傳統的官僚運作模式更顯無力。

政府組織大多是龐然巨物。官僚深信這會帶來經濟效益，就更加趨向自給自足。因為業務繁複和人員眾多，橫向分工就變得更精細；政府組織的縱向分工和專業造就了專業的職業位階，透過升遷與調任，使得各部門的專業精神更趨一致，強化了全面控制的信念。然而，隨著部門的業務越多，就有協調的麻煩。加上大規模的官僚架構，往往隨著架構越大，分層的監管就越弱，將導致傳遞的訊息失真，即便撇開官僚的私利和主觀願望，這些溝通的毛病和誤傳也是難免。龐大的架構一定要向下授權，而授權必定要把權力下放到下級，下級執行任務時有自己的設想。架構越大，決策者和執行者間的距離就越大，執行的結果和原先設想的差別就更大。

官僚制度衍生的架構還有個問題：無效率和浪費。由於任何服務的提供或任務的執行，都需要大量的資訊。然而政府在執行任務上屬於獨占的個體，往往沒有足夠的資訊來決定是否與執行多少的任務；亦很難去界定付出與回饋的相互關係，加上沒有比

⁴¹ 吳定，《公共行政論叢》。台北：天一圖書，民 84，頁 109。

較，連帶地亦無法突顯任務執行的重要或品質，亦難保有一定機制評估或結束一些失敗的公共政策。⁴²

?? ? 剗杪?? 嶸

以個人為分析焦點，將每個人均視為具有理性的個體，而以效率為行政中心目標，以合作為基礎哲學而建構。其假設個人與組織間關係，包括：明確界定公務員與管理階層的责任與分工；同時對於知識的性質採客觀的觀察。

對此，管理階層須熟知公務員擁有知識，並設計工作的完成方法，化約成有系統的科學生產法則；公務員應以科學的方法甄選，依據不同的生理、心理等特質任用；同時強調科學的激勵方法，使其循管理階層之指示而工作，並就其工作劃定明確的獎懲辦法。為此，如何促使工作分配明確？如何提供有效的獎懲？將有助於減少政府貪腐的發生。

然而人群關係理論將公務員僅視為組織的工具，往往使得人去遷就組織；其次，假設不同成員的角色與分工，往往造就「奴化」或「專業霸權」，將可能造就組織的極權統治；同時專業分工，可能導致公務員無法獲得成就感，亦會影響工作氣氛；最後，最為關鍵的是人群關係理論立足於理性模式，但現實上，政府運作卻無法擺脫政治本質與公共性的影響，連帶地無法有效減少政府貪腐的狀況。

⁴² 同註 41，頁 109-110。

?? ? 帙? 嶸

權變理論認為組織績效或表現，主要取決於領導者與情境二者實際的契合度，故亦稱為領導的權變理論(contingency theory of leadership)。在高度控制的情境下，由於工作流程是有成規可循，人際關係是「合作」的，「人際取向」的領導方式可能會是最有效的，且又強調工作目標的達成。此模型以組織目標為基礎，組織有多個目標及衝突的目標。由於組織目標超越實體存在，並獨立於個人外，因此決策時就要考慮需要與限制。⁴³

由於世界上並沒有最佳方式來解決所有問題，包括：對人員的領導。因此，權變理論並不強調原則，只關心能否有效管理，⁴⁴而管理方式尚須考慮到時代背景，不同的時代要採取不同的管理方式，在平時安定的狀態下，管理是溫和的、民主的；但在緊急狀態下，管理就應該嚴格一點，甚至要專斷一點，這對領導者而言，領導的效率源自於所領導的方式和所處的情境是有利或是有害於組織，在明顯不利的情境中或是十分有利的情境裡，以工作取向得領導方式比較有效；介於這兩者間的情境，則以人情取向的領導比較有效。

領導的最後是要作決策的，決策影響著組織未來的走向，而決策必須考慮對組織有效的利益。作決策包含經濟和社會鑲嵌的理性，在所有爭論中，作決策其實是有限的理性。通常組織高層作決策，既然組織高層屬於權力的所在，所以大部分策略性的決定皆進入組織高層的核心。但領導者作決策的同時，受到資訊接

⁴³ Richard H. Hall, *Organization: structures, process, and outcomes*, N. J., 1999。

⁴⁴ 同註 41，頁 115。

受到的多寡影響；換言之，資訊是領導者作決策的核心。一般而言，意識型態和價值觀會影響作決定的過程。

這個模型是理想，組織內的人員不是工具，會一板一眼的順從而絲毫沒有私心，這未免太苛求。在討論環境影響的同時，「權力」其實暗藏在其中運作。當組織沒有足夠權力可以改變環境時，則被環境所控制，更遑談組織自主了。⁴⁵面對組織權力多寡時，又不免牽扯到組織內部權力的核心領導決策；加上具有權力的團體透過經濟上的刺激去操作，以獲得他們想要的決定，往往會在利益上出現分歧。⁴⁶

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？

所謂的法治，係透過法律規範人民與政府重要的權利義務關係，透過法律的規範，使人民可預測政府的作為；同時給予政府明確的規定執行事務，有助於避免政府腐化的發生。換言之，人民所服從的是依一定程序合法建立起來的秩序；而公務員亦在具合法形式的命令下執行公務，舉例來說：公務員依法為民服務，不受到特權或人情的困擾；相同地，人民在法律規範下，亦無法以非法手段威脅、利誘公務員提供特別服務或免除某些應負擔之義務。

對於防腐於法律上之發展，主要表現在立法的規範上，其中包括：對於公務員本身的倫理規範與工作手則。由於公務員在政

⁴⁵ 同註 41，頁 116。

⁴⁶ 同註 44。

府中扮演重要且根本的角色，對於其處理事務的正確認知與處理手段，均有賴法律的具體明確；其次，是有關行政內部各單位或機關的運作程序，除有賴首長的管理領導外，法律的規範更屬關鍵，如何指導下屬行事？下屬如何反映或協調？透過法律規範亦有助於釐清責任。此外，是有關政府機關的程序運作或組織型態規範，其涉及政府所面對的內外環境與處理之任務性質；如何依據不同的性質與環境而給予適度設計，亦將影響防腐機制所能發揮的成效。

透過上述對於防腐理論的發展可以看出：對於政府存在與其腐化的關係，而也由於國家有必要對其腐化加以因應並做適度管理，始能回應身為國家主權者 - 人民之殷切期盼。據此，政府有必要針對防腐建立制度化的體制因應，惟制度建制並非一蹴而積，況且隨著不同條件的斟酌亦會影響制度的內涵，因此有必要釐清其法源、環境考量等因素，建立起符合我國現實的防腐機制。

?? 乏 ??? 叟?????

???? 監?

人權理念源自所有人類生來即具有平等的尊嚴與權利，此道德上主張係不可讓渡和每個人與生俱來的美德，即人類的生命、自由與財產的基本權利永不屈服於國家，且個人進入市民社會形成國家，此種權利應藉由國家實踐。反貪腐是一種基本人權，乃因人對生命、尊嚴和其他重要的人類基本價值依賴著一個社會免於貪腐的發生。唯有具備反貪腐的基本人權，國家自然資源和財

富之實踐才能反應人的經濟上自決權。反貪腐是基本權利，在公民政治權利公約第一條人民自決權與社會經濟文化權利國際公約第二條實踐經濟、社會、文化權利不得歧視等規定，找到適切的依據。

1990 年代起，各國際組織對於反貪腐有更為深刻的體認，紛紛以公約方式防止貪腐，逐漸承認反貪腐是國際法上的基本人權；其中，1996 年底，聯合國採用公務員行為之國際規範，要求各國必須實踐反貪腐措施，其原理為所有國家的公務員必須堅持公職的廉潔，主張公務員對其本國公共利益的最大忠誠，公務員不應利用其公職的權威謀求本身或家族的不當財政上利益。2003 年 10 月，聯合國大會通過國際反貪污公約，包括：政府採購、賄賂、不法致富、侵占、不當挪用、洗錢、保障檢舉人、凍結資產和各國合作等 71 個條款。

依據我國憲法第二條之規定，中華民國之主權屬於「國民全體」，而「國民全體」意味著「每一個」自主參與的公民，因此身為國家「頭家」的公民自有資格時時關切、檢視代議部門的運作，並隨時準備批判，甚至接管腐化、濫權的政府；即使是號稱「司法獨立」或對公民負責的「立法」，亦須接受公民檢驗，畢竟法律體系的相對獨立，是民主體制為讓法律官僚能夠發揮其專業執行法律，免受偏私黨派政治的扭曲，但司法決定最終仍須向「國民全體」負責。因此，法院的審判過程與結果，其正當性在於其說理與論證能否說服公民群體—非法律官僚內部 的評價。

？ ？ ？ ？ ？ 掣

如前所述，當某人權力越大，其所控制的資源就越多，同時相較於他人，亦具有掌握資訊或權力的優勢。為避免政府腐化，有必要將國家權力加以分離；換言之，應將權力分立設計；其次，為避免資訊或掌握決策過於集中而出現貪腐，亦有必要將執行公務的過程加以切割，阻隔擁有不同資訊的人串連起來上下其手的機會；尤其在會計帳務等處理流程上更具有效果。

由於政府獨占若干國家權力，往往會因為欠缺刺激與比較而怠於改革，如何加強外部與內部的監督機制或刺激，對於獨占國家權力的政府而言，相當具有效果。如何透過不同團體或組織加強公民意識，促使其對政府的質疑並積極地參與，實可產生監督、制衡政府的集體力量。⁴⁷

？ ？ ？ ？ ？ ？

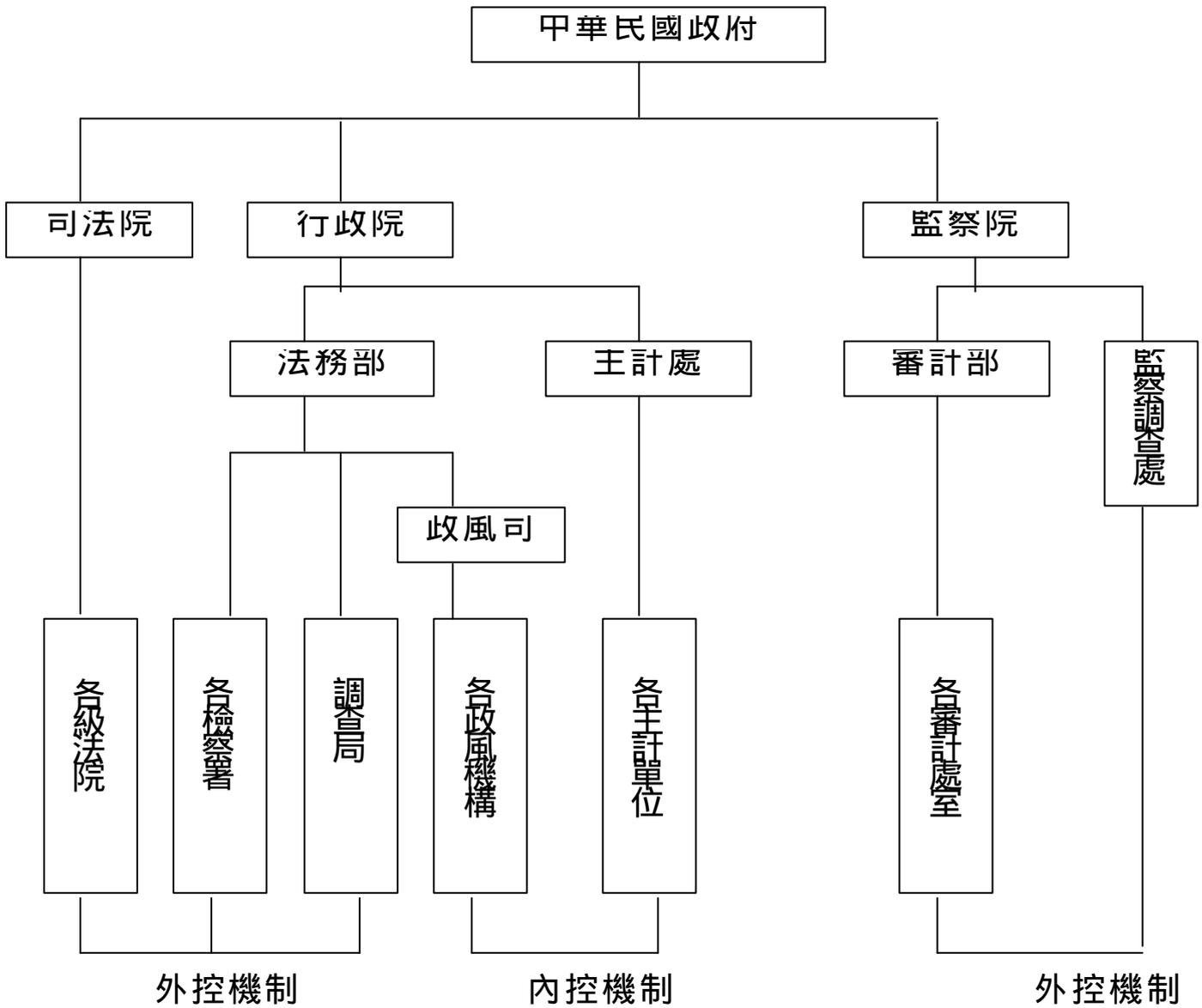
鑒於前述，為避免政府腐化，應將權力分立設計，並加強外部與內部的監督機制，依我國憲法規定採「五權分立」組織架構，目前政府防腐機制建制設計為內控制及外控制之雙軌並行制，所謂「外控的廉政機制」係指行政院所屬各地檢察機關以及法務部調查局分布全國各縣市之調查處、站（含北、中、南、東地區機動工作組）就各類型貪瀆案件實際以司法權進行偵辦之型態；嚴格上來說監察院所屬審計部及監察調查處亦屬廉政機制的一環，實務上較傾向憲法所賦予監察委員彈劾、糾舉權行使，以及公部門官員涉及違法失職時行政責任之追究、調查，性質上亦屬於外部機制，各級司法院審判貪瀆案件的法官就該案而言亦為

⁴⁷ 孟汶靜譯，Robert N. Bellah 著，《新世界啟示錄(*The Good Society*)》。台北：正中，民 83，頁 111。

外部控制機制。⁴⁸而所謂「內控機制」係指主計單位及政風機構，依各機關層級分布於全國中央與地方機關及公營事業內，故現行我國政府主要防腐的組織現況如圖 2-1 所示：

⁴⁸ 韋漢樑，〈我國廉政制度之研究〉，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 90.7，頁 133。

圖 2-1 我國政府防腐組織現況



匕?? ? 拚?

為確保公務體系為人民服務，民主控制是重要的工具，對於政府防腐的機制主要兩個面向的觀察，其中包括外控(external controls)與內控(internal controls)兩個面向。以下沿此兩種分類分述之：

?????? 叟??

在民主國家中的外在機制，主要有以下幾種：

首先是定期選舉制度，透過改選的方式可促進政府官員的流動，有助於避免政府腐化。其次，強而有力的媒體，藉由媒體所具有的第四權(the fourth estate theory)地位，⁴⁹發送並傳遞訊息以落實人民知的權利，可揭露政府貪腐，亦可發揮嚇阻的效果。此外，有拘束力的政黨，除可對貪腐的同黨同志進行約制外，亦可提升政黨間競爭的品質，同時提供利益團體與公民參與的機會。最後，獨立的司法體系，可就政府腐化的部分給予處罰或制裁。⁵⁰

專業中立的執法機構如何建立起明確的法律架構及解釋，並配合社會大眾的監督力量，有助於避免政府腐化的發生。而依我

⁴⁹ 林子儀，《言論自由與新聞自由》。台北：月旦出版，民 82，頁 66。

⁵⁰ A. C. Drury, J. Kriekhaus and M. Lusztig, "Corruption, Democracy, and Economic Growth," *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 2, Sage Publication: IPSA, 2006, pp. 121-136.

國政府防腐組織現況，司法體系中受限於各級法院審判程序過於窘久、各地方法院檢察署檢察官編制人力有限，因此，調查機關已成為我國外控防腐機制的主力。

調查機關係政府施政「外控的廉政機制」的主力，為瞭解其機制運作，茲就該組織概況架構、業務職掌分工、工作方針及工作目標分述如下：

?? ? 徑僭?? 咖??

法務部調查局(MJIB)成立於 1927 年，在政府遷台初期原隸屬內政部，自 1956 年改隸屬於司法行政部（1980 年更名為法務部），根據該局組織條例第 2 條規定：「法務部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」並於 2000 年經行政院核定修正 9 項職掌，其中第 4 項「貪瀆防制及賄選查察事項」與第 9 項「上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。」即為調查局執行廉政工作之法令依據。

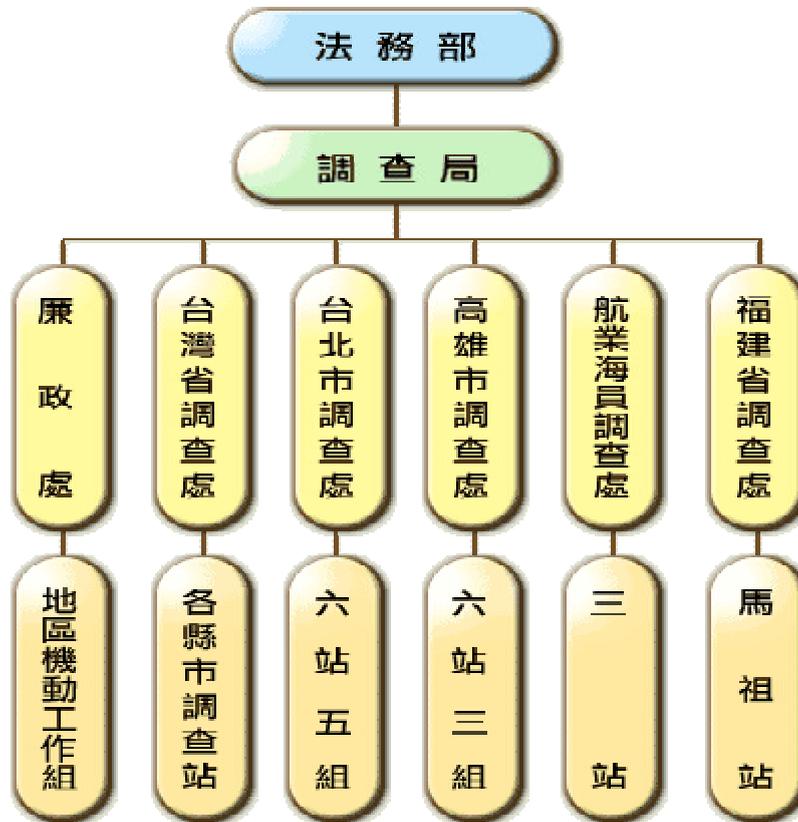
調查局於政府遷台初期，工作重點放在國家安全之偵防（捉匪諜）與保防（防洩密）工作，對於貪瀆問題，僅列為社會重大犯罪案件處理。自 1971 年底政府決心大力整頓政風以來，有關檢肅貪污之工作交由該局執行，根據行政院所制定之各項肅貪法令與政策，調查局對於肅貪工作之進行亦曾有過教次調整與變化，1989 年 2 月政府為加強行政革新，促進廉能政治，經行政院 2095 次院會決議，指示調查局成立「肅貪處」專責檢肅貪污瀆職，由副局長兼任處長，從現有人力調配，並在各外勤調查處、站成立肅貪科組。1993 年 2 月 1 日又奉命更名為「廉政

處」，除主動偵辦重大貪瀆案件外，更積極研擬如何偵辦貪瀆案件及預防措施。⁵¹

另為防止金錢介入選舉，該局更加強中央與地方競選期間查察賄選案件，以貫徹上級「掃除黑金」政策要求。因此，調查局已成為我國執行防腐肅貪工作之主力。該局組織架構及其廉政處水平分化組織，分別如圖 2-2、圖 2-3 所示：

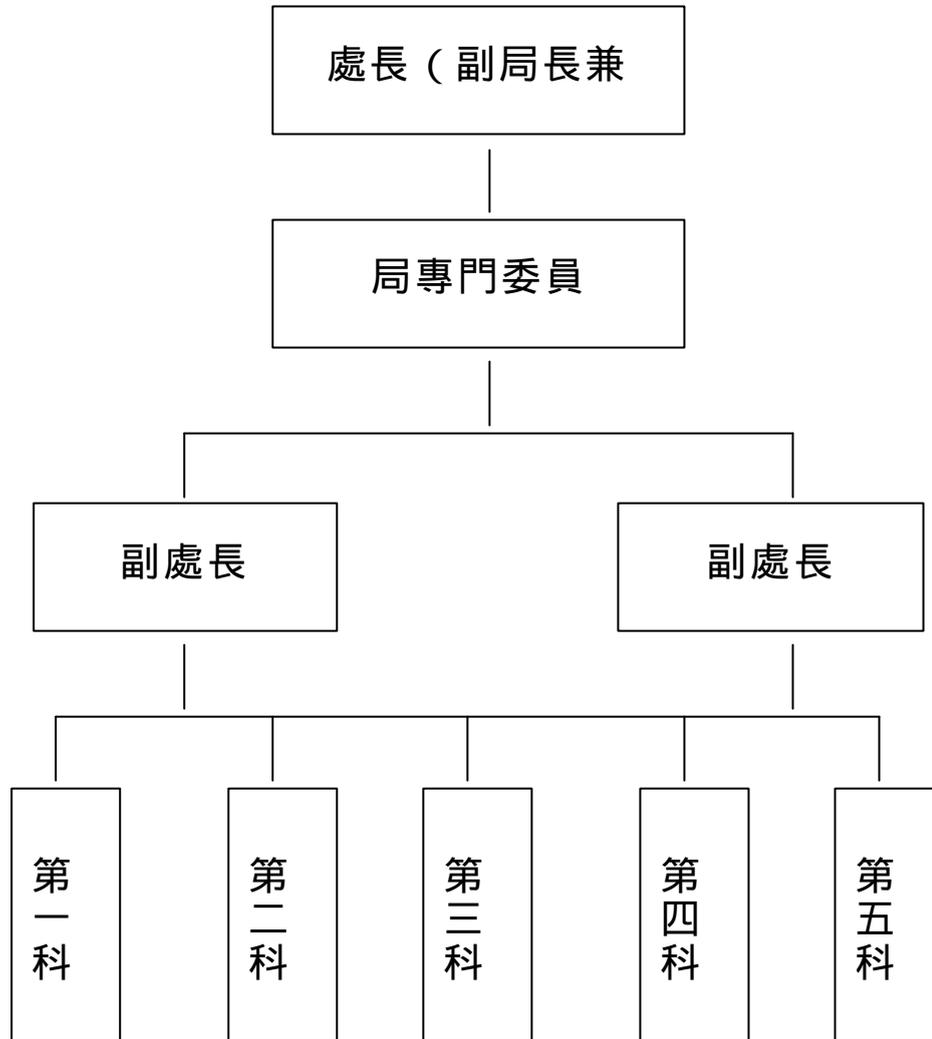
⁵¹ 同註 18，頁 46-47。

圖 2-2 法務部調查局組織架構



資料來源：法務部全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw>，民 95.10.18。

圖 2-3 法務部調查局廉政處之水平分化組織



???? 匆? 咖??

法務部調查局組織條第第 2 條規定：「法務部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。前項調查保防事項，由行政院定之。」，據此，行政院於 2000 年核定修正

調查工作職掌為 9 項，列述如下：⁵²

1. 內亂防制事項。
2. 外患防制事項。
3. 洩漏國家機密防制事項。
4. 貪瀆防制及賄選查察事項。
5. 毒品防制事項。
6. 組織犯罪之協同辦理事項。
7. 重大經濟犯罪及洗錢防制事項。
8. 國內安全調查事項。
9. 上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。

法務部調查局廉政處主管該局廉政業務，置處長 1 人由副局長兼任，局專門委員 1 人，副處長 2 人，下設 5 個科，各科業務分工如下：⁵³

第一科：掌理公共工程弊端案件、財物勞務採購舞弊案件及查察賄選案件之偵查偵辦、行政處理等策劃督導業務。

第二科：掌理北部及東部地方一般貪瀆案件及上級特交案件之偵查偵辦、行政處理等策劃督導業務。

第三科：掌理中部及南部地區一般貪瀆案件及上級特交案件之偵查偵辦、行政處理等策劃督導業務。

第四科：掌理該局辦案程序規章制定修正，移送案件偵辦流程複閱審查，貪瀆案例研究報告及貪瀆預防專報審核，貪

⁵² 法務部調查局工作職掌係行政院於 1956 年 8 月 27 日以台 45(內)字第 4711 號令頒布調查局 10 項工作職掌；復以 1998 年 10 月 30 日台 87 法字第 53381 號函及 2000 年 10 月 27 日台 89 法字第 31119 號函核定修正為 9 項工作職掌。

⁵³ 法務部調查局，《中華民國九十四年廉政工作年報》。民 95，頁 18-20。

瀆預防宣導教育工作策劃執行，該局內部網路廉政資料庫規劃建置，中央文版廉政工作年報編輯，廉政工作手冊、犯罪調查作業手冊之編修訂等業務。

第五科：掌理廉政工作之策劃、管考、統計、訓練、績效等綜合業務，籌備廉政工作諮詢委員會議、公共工程諮詢委員會議及不定期業務研討會議等，協調聯繫財政部賦稅署第四組等單位，及辦理廉政處之總務、資訊、人事、會計、收發文等行政支援工作。

?????? 境

- 1.預防重於偵辦、偵辦也為預防。以推廣反貪宣導及強化行政肅貪之方式，防患於未然、弭患於無形。
- 2.加強偵辦重大貪瀆案件，以收移風易俗、風行草偃之效。積極查辦賄選案件，以淨化選風，切斷賄選與貪污之共生鏈。
- 3.落實程序正義、貫徹嚴謹取證，以提昇偵辦案件品質，兼顧人權保障及公共利益之均衡維護。

????????

- 1.推廣反貪宣導，號召全民防貪：結合轄區深耕經營之理念，運用偵辦案件之充沛資源，以多元化之教育方式加強反貪污、反賄選宣導工作，藉以傳播廉潔觀念，並匯聚政府與民眾之力量，共創廉潔社會，貫徹「預防重於偵辦，偵辦也為預防」之廉政工作方針。
- 2.強化行政肅貪，預防貪瀆弊端：就偵辦案件中所發現之人為疏失或制度缺失等，涉及公務員行政責任者，或行政措施不

當、違反行政法令等情事者，即彙整相關資料或以研編預防專報方式，函請相關主管機關處理，以強化行政肅貪功能，並預防貪瀆犯罪之發生。

3. 防制黑金介入，確保採購品質：從近年偵辦案件歸納得知，公共工程弊端及財物勞務採購舞弊案件中，鄉鎮市長利用經辦公共工程及採購機會，以分害發包、逃避稽察、指定廠商、不實比價、洩漏底價、包庇圍標、綁標、浮編預算等手法藉機索取回扣、財賂或營私舞弊的方式犯罪為最多；其次為基層民意代表如鄉鎮民代表會主席、副主席、代表、縣市議員等利用監督施政機會，介入工程關說、護航，違法爭取承包權後轉包，並藉機索取不法利益、違法挪用預算等情形。顯示官商勾結舞弊現象尚未能有效根除，故廉政工作置重點於防制黑金介入重大公共工程及巨額採購案件。
4. 提昇查賄效能，積極端正選風：賄選文化係貪瀆弊端發生之主因，故治本之道，必須結合檢察、調查及警察機關之力量，加強地方首長、民意代表選舉查察賄選工作，以收正本清源之效。歷年來，針對各項公職人員或農漁會選舉，成立專案配合檢方執行查賄工作，並全力動員內外勤同仁，機先發掘賄選情資，積極查處賄選案件，貫徹政府端正選風、維護選舉秩序之決心，藉以樹立公平乾淨的選舉環境。
5. 秉持行政中立，貫徹掃黑決心：一般民眾對政府形象觀感，往往以發生在其自身或週遭的事相來判斷，其中或為其個人利益的損失，或為傳聞中涉及貪污的跡象，若政府機關查處不力，直接影響民眾對政府肅貪決心的質疑。因此，堅守「行政中立、依法行政」的立場，全力偵辦法務部掃除黑金行動方案列舉之易滋弊端、為民詬病之重大貪瀆案件，以行動來宣誓掃除黑金的決心，鼓舞廉潔自持的風氣。

6. 堅守程序正義，精進蒐證技巧：注重程序正義及維護人權保障，為刑事訴訟程序之演進趨勢，尤其自 2003 年刑事訴訟法修正後，法院及辯方對於辦案程序之要求愈趨嚴格。為尊重人權並避免因程序瑕疵衛生困擾或影響證據能力，亦為提昇定罪率，達到懲奸除惡之目的，制定各項辦案程序規章，並辦理專精講習，嚴格督促同仁恪遵法律規定、堅守程序正義。又貪污係狡詐型犯罪，行受賄雙方有必然的利害關係，當利益共生時，甚難蒐集犯罪證據，因此，辦案同仁在調查過程中必須抱持「在不疑之處有疑」的求真求實心態，抽絲剝繭以求水落石出，並配合資金清查、科技鑑定等技巧，以盡調查之能事。

?????? 叟??

針對政府內在的防腐機制，主要是從行政內部的各種程序或措施著手。就行政運作的防腐措施而言，其共同的重心在於：使用政府預算的行政裁量認定、行使公權力的適當性及公務資源與私利的界線等。對此，有必要加強行政的特明度，以增加人民對於行政的信賴。就增加行政透明度而言，可透過公開的稽核制度，針對可能存在的利益衝突或貪腐行為予以舉報、揭發，藉此發揮一定正面的效果。增加行政透明度的機制設計，各國作法不一；其內容，包括：政府採購方式的標準化與公開化，揭露公職人員的財務所得，利益衝突的處理程序，公開公正的任用程序，獲取資訊的法定權力，政治獻金的規範、公共利益的保護條款、以及行政程序法等相關規定。

此外，有效防腐的機制，除外在途徑外，亦可藉由內部控制

達到目的，其中又包括強化行政倫理核心價值、提倡專業主義與建立代表官僚體制(representative bureaucracy)等方式。⁵⁴行政核心價值的揭示與釐清，不僅有助於公民瞭解政府的願景與任務，更能協助公務人員建立執行職務的行為規範；至於建立起專業主義的官僚體系，更能汰換不適任的政府官員。

依前述目前政府防腐機制設計之「內控的廉政機制」，係指依各機關層級分布於全國中央與地方機關及公營事業內的主計單位及政風機構，各級主計機構主計人員依據「主計機構人員設置管理條例」規定掌理歲計、會計及統計事務，⁵⁵諸因主計單位掌管控制機關經費核銷，屬內控機制，又各機關政風機構政風人員依據「政風機構人員設置條例」辦理各項政風業務，⁵⁶該條例第 1 條明訂：「為端正政風，促進廉能政治，維護機關安全，特制定本條例。」，顯而可見，政風機構為「內控的廉政機制」，為探究該機制運作，茲將該組織概況、業務職掌分工及當前政風工作政策分述如下：

?? ? 徑僭?? 咖??

隨著憲政演進，政府於 1987 年 7 月 15 日，宣布解除戒嚴，另陸續開放報禁黨禁。同時，全國民眾以及民意機關益形重視機關政風情況；由於當時國內政治形勢及社會形態均有很大之

⁵⁴ C. H., Levine, Peters B. G., and Thompson F. J., *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, Glenview, IL: Scott Foresman and Company, 1990, pp. 191-203.

⁵⁵ 「主計機構人員設置管理條例」係於 1981 年 12 月 28 日總統 (70) 台統 (一) 義字第 8316 號令制定公布全文 29 條。

⁵⁶ 「政風機構人員設置條例」係於 1992 年 7 月 1 日總統 (81) 華總 (一) 義字第 3171 號令制定公布全文 14 條。

變遷，嗣於 1992 年 8 月 1 日宣告終止動員戡亂時期，人事查核單位之組織、體制以及職掌，亦隨之同步調整，以脫離「動員戡亂時期」，並予以重新定位，而定位之方向係單位透明合法、業務職掌明確定、指揮體系清楚定位，尤更重要者，執行成員應超乎黨派，接受民意機關之監督。爰此，1992 年 6 月 16 日立法院第一屆第 89 會期第 34 次會議三讀通過「政風機構人員設置條例」；「政風機構人員設置條例施行細則」旋於 1992 年 8 月 14 日經法務部、銓敘部令會銜訂定，人事查核單位正式進行改制，於 1992 年 9 月 16 日正式成立政風機構，此為該組織最重大的變遷。⁵⁷

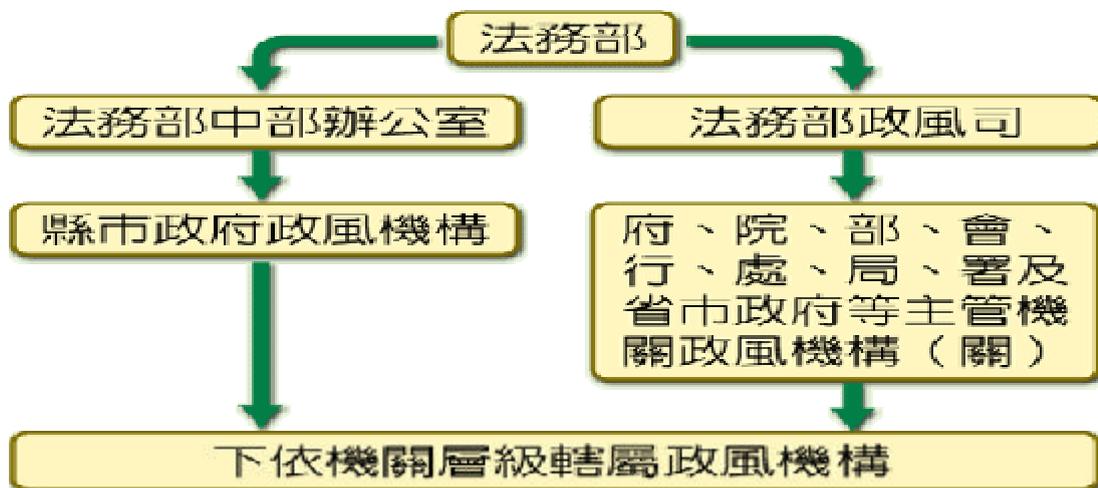
依據「政風機構人員設置條例」第 3 條：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關。」及第 10 條：「各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。」之規定，政風機構為一條鞭雙軌制的管理指揮系統，對於攸關全國業務決策，均來自於法務部業務主管部門 - 政風司，以及法務部中部辦公室，⁵⁸政風司主要負責中央行政機關政

⁵⁷ 同註 48，頁 143。

⁵⁸ 法務部中部辦公室前身為台灣省政府政風處，前台灣省政府政風處在政風組織發展及變遷較為劇烈，且能完整觀察各時期蛻變過程，該政風機構之組織發展概分為四個時期：一、「臺灣省政府安全處時期」：係由臺灣省政府於 1967 年 8 月 5 日以府人丙字第 62968 號函設置，並於同年 8 月 21 日假中興新村中興會堂開始運作；二、「臺灣省政府人事處（二）時期」：1972 年行政院為精簡政府機關組織，於同年 7 月 22 日人政貳字第 22897 號：「各機關安全單位均自本年 8 月 1 日起裁撤，業務及人員併入人事單位，以加強人事業務。」臺灣省政府於該年 7 月 27 日以人丙字第 83706 號函將臺灣省政府安全處歸併人事處，為臺灣省政府人事處第二辦公室，簡稱人事處（二），負責辦理臺灣省政府人事查核業務之綜合規劃及推行督導事項；三、「臺灣省政府政風處時期」：因「政風機構人員設置條例」於 1992 年 6 月 16 日經立法院 89 會期第 34 次會議中三讀通過，臺灣省政府人事處（二）於 1993 年 1 月 27 日 82 府人一字第 1702 號頒臺灣省政府政風處組織編制，同年 2 月 9 日成立，並追溯自 1992 年 9 月 16 日生效；四、「法務部中部辦公室時期」：因「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」於 1998 年 10 月 28 日總統（87）華總（一）義字第 8700221340 號令制定公布全文 22 條，該條例自同年 12 月 21 日起施行，至 2000 年 12 月 6 日總統（89）華總一義字第 8900292140 號令修正公布第 12、22 條條文；該條例施行期限，於到期前經立法院，得再延長一年。後於 2004 年 12 月 31 日行政院院授研綜字第 0930030403 號函施行

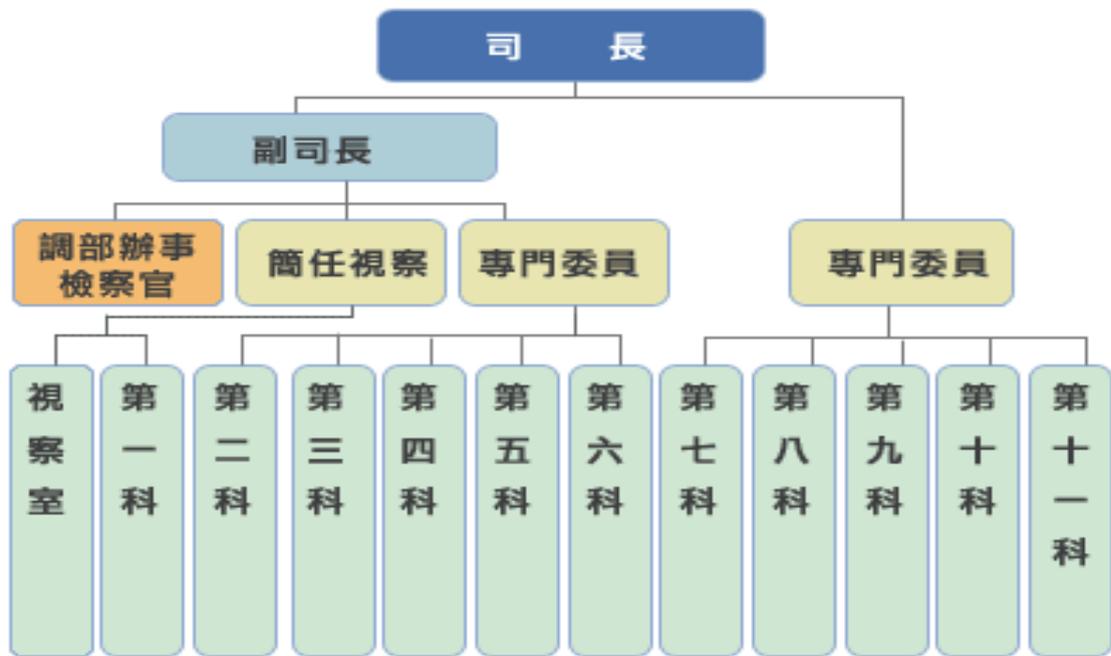
風機構政風業務的督導考核事宜，中部辦公室則負責地方行政機構政風業務的督導考核事宜。惟有關人事任免遷調事項，仍由政風司統籌辦理，中部辦公室此即負責轉陳政風司的角色，對於重大政風事項或是政風查處業務之辦理亦同。有關全國政風機構組織架構及法務部政風司之水平分化組織，如圖 2-3、2-4 所示：

圖 2-4 政風機構組織架構



資料來源：法務部政風司網站，<http://www.moj.gov.tw/ethics>，民 95.9.14。

圖 2-5 法務部政風司之水平分化組織



資料來源：法務部全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw>，民 95.9.14。

???? 匆? 咖??

依據政風機構人員設置條例第 5 條及法務部組織法第 14 條規定，政風司業務職掌如下：⁵⁹

- 1.關於全國政風業務之行政事項。
- 2.關於全國各機關政風人員任免、遷調、考績、獎懲之擬議

⁵⁹ 法務部，《中華民國法務部 94 年政風工作年報》。民 95.10，頁 10-12。

事項。

- 3.關於調查業務之聯繫事項。
- 4.關於政風法令之擬訂、宣導事項。
- 5.關於員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。
- 6.關於政風興革事項。
- 7.關於公務機密及機關安全維護事項。
- 8.關於本部政風事項。
- 9.其他有關政風事項。

法務部政風司主管全國政風業務，置司長 1 人，副司長、專門委員、簡任視察各 1 人，下設 6 科，各科掌理事項如下：

第一科：

- 1.有關政風組織制度研究規劃事項。
- 2.有關政風人事法令研擬事項。
- 3.有關政風機構組織設置及員額配置研議事項。
- 4.有關政風機構人力規劃、銓審及人才儲備事項。
- 5.有關考試用人計畫及分發事項。
- 6.有關中央機關政風機構人員訓練與進修事項。
- 7.有關中央機關政風機構人員考績、考核與獎懲事項。
- 8.有關中央機關政風機構人員風紀視察事項。
- 9.有關中央機關政風機構人員風紀教育宣導事項。

第二科：

- 1.有關文稿、會議資料撰擬事項。
- 2.有關年度工作計畫策劃擬訂事項。
- 3.有關辦理政風督導會報及各項聯繫協調會報秘書業務事項。

- 4.有關公共關係及經費管理事項。
- 5.有關政風業務督導考核事項。
- 6.有關文書收發、稽催與查詢事項。
- 7.有關政風興革建議與研考事項。
- 8.有關政風組織資訊系統建立事項。
- 9.其他不屬於各科事項。

第三科：

- 1.有關肅貪相關法令研擬事項。
- 2.有關肅貪業務推動辦理事項。
- 3.有關政風機構肅貪工作績效管考事項。
- 4.有關推動行政肅貪事項。
- 5.有關重大政風案件追查與審核事項。
- 6.有關貪瀆起訴判決案件之統計分析事項。
- 7.有關部長室交查民眾檢舉案件處理事項。
- 8.有關貪瀆案件檢舉獎金審核之秘書業務事項。

第四科：

- 1.有關防貪政策之研擬事項。
- 2.有關具體防貪政策之研擬策劃事項。
- 3.有關貪污犯罪問題研析事項。
- 4.有關公職人員財產申報法規研擬事項。
- 5.有關公職人員財產申報案件之審核及裁罰作業事項。
- 6.有關中央機關肅貪、防貪法令宣導及防貪工作成果資料統計分析事項。
- 7.有關中央機關肅貪案例宣導與獎廉倡廉事項。
- 8.有關各國廉政制度資訊蒐報彙整事項。

第五科：

- 1.有關預防危害或破壞事件及協助處理陳情請願措施、公務

機密維護法令研擬與宣導事項。

- 2.有關中央機關推動資訊保密措施事項。
- 3.有關中央機關陳情請願事件預警資料通報、處理事項。
- 4.有關協助調查機關辦理保防工作事項。
- 5.有關中央機關公務機密維護、預防危害或破壞事件及協助處理陳情請願業務績效管考事項。
- 6.有關中央機關違規、洩密案件查處事項。
- 7.其他有關中央機關公務機密維護、預防危害或破壞事件及協助處理陳情請願事項。

第六科（本部科）：負責法務部暨所屬機關政風業務。

法務部中部辦公室分設 5 科，各科掌理事項分述如下：

第七科：

- 1.有關各縣市政府政風機構員額設置與組織編制事項。
- 2.有關各縣市政府政風機構人事任免案件資料彙報事項。
- 3.有關各縣市政府政風機構人員訓練與進修事項。
- 4.有關各縣市政府政風機構人員考績、考核與獎懲事項。
- 5.有關各縣市政府政風機構人員風紀教育宣導事項。
- 6.有關政風人事資訊登註與管理事項。

第八科：

- 1.有關各縣市政府肅貪及防貪法令宣導事項。
- 2.有關各縣市政府廉政、肅貪案例宣導與獎廉倡廉事項。
- 3.有關各縣市政府政風興革建議事項。
- 4.有關各縣市政府政風業務研究發展事項。
- 5.有關各縣市政府防貪工作成果資料統計、分析事項。
- 6.有關各縣市政府易滋弊端業務防弊措施事項。

- 7.有關政風預防調查（研析）專報事項。
- 8.有關法紀教材、宣導影片編撰作與宣導事項。

第九科：

- 1.有關審核、指導及處理各縣市政府蒐報之政風資料事項。
- 2.有關審核、指導及處理各縣市政府查處之貪瀆不法檢舉事項。
- 3.有關審核、指導及處理各縣市政府發掘之一般貪瀆不法案件。
- 4.有關審核各縣市政府擬函送偵辦之一般貪瀆不法線索。
- 5.有關統計、分析各縣市政府查處工作績效事項。
- 6.有關專案性政風查處工作。
- 7.首長交辦查處案件。

第十科：

- 1.有關各縣市政府公務機密維護、預防危害或破壞事件及協助處理陳情請願業務宣導、講習事項。
- 2.有關各縣市政府推動資訊保密措施事項。
- 3.有關各縣市政府陳情請願事件預警資料通報、處理事項。
- 4.有關各縣市政府協助調查機關辦理保防工作事項。
- 5.有關各縣市政府公務機密維護、預防危害或破壞事件及協助處理陳情請願業務績效管考事項。
- 6.有關各縣市政府違規、洩密案件查處事項。
- 7.其他有關各縣市政府公務機密維護、預防危害或破壞事件及協助處理陳情請願事項。

第十一科：

- 1.有關中部辦公室事務管理及行政支援事項。
- 2.有關中部辦公室文書收發、管考、繕校及保管事項。
- 3.有關中部辦公室人事、會計業務事項。

- 4.有關執行端正政風工作年報編輯事項。
- 5.有關政風工作成果資料統計、分析事項。

????????? 60

- 1.配合政府組織改造，進行政風體制改革，持續推動成立「法務部廉政局」之專責廉政機關，⁶¹結合政風機構建構新的廉政機制；落實政風機構主管任期制，結合業務績效評核，建立權責相符、賞罰分明之政風人員責任制度；加強新進及在職政風人員訓練，以有效發揮政風機構功能，提昇政風工作成效。
- 2.鎖定重大工程、巨額採購等 19 類易滋貪瀆弊端的業務類型，積極督導各級政風機構從中發掘組織性及結構性之重大貪瀆線索或犯罪案件資料，提供檢察、調查機關偵辦，以收嚇阻黑金之效。
- 3.為強化政風機構橫向聯繫，統合有限資源，於北、中、南三區及各縣市政府設置「政風查處機動小組」，⁶²針對重大貪瀆及違法（紀）案件執行動態蒐證，提昇查處蒐證效率。另由法務部成立「政風特蒐組」，於 2004 年 8 月 2 日起揭牌運作，將針對簡任第十職等以上機關首長、副首長、其他身分敏感之公務員涉及貪瀆不法，經核定為「具指標性意義」之重大貪瀆案件，執行蒐證

⁶⁰ 同註 59，頁 14-16。

⁶¹ 「法務部廉政局組織法草案」及相關配套之「法務部組織法第 9 條之 1、第 29 條修正草案」，經法務部於 2005 年 10 月 24 日以法政字第 0941118385 號函報請行政院提 2005 年 10 月 26 日第 2963 次院會決議通過，並經行政院於 2005 年 10 月 27 日以院授研綜字第 0940020493 號函請立法院審議中。

⁶² 「政風查處機動小組」係依據法務部部長 2004 年 4 月 27 日核定成立，法務部並於 2004 年 5 月 4 日以法政字第 0931107157 號函頒實施，其編組分為北區、中區、南區及各縣市查處機動小組。

任務，展現政府強力肅貪，整飭官箴之決心。

4. 為統合現行各級政風機構受理電話檢舉機制，本於「專人受理、即時回應、專案列管、全程追蹤」原則，自 2004 年 10 月 1 日起啟用「我爆料」廉政檢舉專線 - (02)2316-7586（取諧音「惡習依舊，欺我爆料」）；本專線於上班時間由專人接聽，下班時間採數位錄音，受理檢舉後，24 小時內回電聯繫，72 小時內專人訪談檢舉人，藉此鼓勵民眾勇於檢舉貪瀆不法，爭取民眾之信賴與認同。
5. 已完成公職人員利益衝突迴避法及施行細則立法程序，⁶³ 建立公職人員利益衝突迴避之規範，積極落實執行；另研提「公職人員財產申報法」修正草案，⁶⁴ 包含擴大申報人範圍、改採財產強制信託制度及增列違反財產異常增加說明義務罪等條文，待行政院會審核通過後，將函送立法院審議，俾早日完成立法程序。
6. 秉持「興利優於防弊」之工作原則，配合機關推動興利行政，定期提出本機關政風狀況整體分析評估，協助機關研擬具體改進措施或建議事項，促使行政作業程序公開化、簡便化、標準化，有效提昇行政效能。
7. 針對與民眾接觸頻繁及權益有直接關聯業務，督導各級政風機構結合業務單位規劃辦理問卷調查、政風訪查或舉辦政風座談會，蒐集各界廉政反映意見，評析機關業

⁶³ 「公職人員利益衝突迴避法」係 2000 年 7 月 12 日總統（89）華總（一）義字第 8900170290 號令制定公布全文 24 條，其施行細則於 2002 年 3 月 20 日行政院（91）院台法字第 0910012476 號令、考試院（91）考台法字第 0910002065 號令、監察院（91）院台申肆字第 0911800251 號令會銜訂定發布全文 11 條。

⁶⁴ 「公職人員財產申報法」係 1993 年 7 月 2 日總統華總（一）義字第 3137 號令制定公布全文 17 條，於 1994 年 7 月 20 日總統華總（一）義字第 4206 號令修正第 7 條條文，於 1995 年 7 月 12 日總統華總（一）義字第 4719 號令再修正第 7 條條文。

務及政治風氣改善狀況，瞭解民眾對政府滿意度及清廉度變動情形，作為檢討改進業務與加強改善風紀之參。

8. 督導各級政風機構對力行端正政風、拒收餽贈、廉潔自持等足堪表率之公務員，積極發掘並辦理公開表揚獎勵，以激發公務人員榮譽心，培養依法行政觀念，加強為民服務。並結合機關環境特性，靈活辦理法令宣導活動，以發揮激濁揚清及潛移默化之效。
9. 督導各級政風機構持續宣導「端正政風行動方案」防貪規範，逐步消除「請託關說」、「贈受財物」、「飲宴應酬」等不良風氣，落實登錄制度，促使公務員廉潔自持，依法行政。
10. 推動「反浪費」工作理念，協助機關審慎先期評估、建立管考制度，並就易滋弊端業務事項，督導相關機關政風機構規劃辦理專案稽核及研採預防作為，針對缺失事項協調業管研提改善對策，期能防範缺失弊端造成公帑浪費，發揮政風興利服務成效。
11. 法務部下轄檢察、調查、矯正、行政執行、政風 5 大系統，為加強各系統橫向力量結合，以各地檢署政風室成立各地區政風機構之聯繫中心，統整法務部全體力量，共同作為政風機構之後盾，以落實網式管理理念，強化「打擊不法犯罪、提昇行政效能、維持法律秩序」3 大工作重點之工作績效。

政府防腐的建制設計，隨著不同思考脈絡、現實環境的因素有所不同呈現；惟儘管如此，針對防腐機制之運作仍可約略區分為政府外在的防腐機制，以及政府內在的防腐機制。其中，調查機關對於防腐之肅貪，及政風機構對於防腐之查處與預防，在政

府外控與內控廉政機制上扮演著吃重的角色。有鑒於各級政府所發生的政治腐化現象有別，因此為求突顯政風機構的重要性，有必要針對地方政府所現實發生的腐化成因加以分析，並藉由類型化之觀察從法制、組織模式等不同面向監控政治腐化的現象，以冀望達到「廉能政府」之目標。

?? ? ? ? ? ? ? ? 叟? ? ? ? ? ?

? ? 乏 ? ? ? ? ? ? ? 叟? ? ? ?

民主的政治體系貴在政府受人民之授權和監督，而在有限範圍內行使其職權。因此，憲政結構和法律的各種機制，莫不企求建構一套完善的防腐措施，於公務人員行使職權時予以有效的監督，防止貪腐發生。然而，尋求確立課責(accountability)的完整體制，至今在各個國家仍然十分困難。究其原因約有如下數項：

65

- 一、專業技術及資訊的增加：公務人員通常專精其工作，外人無法運用他們的知識，或者想當然耳地間接揣摩其決策和活動。同時，公務人員又握有一般人難以獲得的資訊，因此，公務人員往往較其監督者更具優勢，得以規避監督。
- 二、人事制度的保護特質：公務機關的人事制度，對於公務人員均有極大的保障。懲戒和撤職雖有可能，但過程相當繁複困難，導致一些情節輕微的貪腐行為（例如使用價值有限的公共資源，以圖謀私利的小毛病），可能不受處罰。然而諸如此類的過錯一旦累積起來，其影響勢必相當可觀。同樣地，行政規章的誤用，除非其相當嚴重或者為大眾所關注，通常亦被認為不值大費周章深予追究。
- 三、協調的問題：分權使得課責的要求更形複雜。因為行政、立

⁶⁵ 同註 14，頁 10-11。

法、司法三權分立，各有不同的權責和利害基礎，雖有相互制衡的關係，到最後因為協調不易，彼此監督變成彼此喪失監督能力。

- 四、全職的優勢：大部分的公務人員在其職務上為全職人員，而外來的監督者往往對公務人員的工作一知半解，並且僅能投入有限的時間，故監督者必須以一種固定型態的監督模式，對公務員進行考核和防治貪腐，使得公務人員有機可乘，在監督者力有未逮之際，出現貪腐狀況。
- 五、政治指導的匱乏：政務官員原本是代表多數民意監督事務官員執行法令的設計，但是由於政務官員的任期短暫，伴隨公務機關人事制度的保護色彩，政務官對永業文官的監督極為匱乏。
- 六、機關結構和職能的割裂：公務機關結構的分化以及權責的重疊，使得任何行政行動之確切責任歸屬的認定十分困難。就防範腐化而言，新設機構與另訂法規相對容易，然而真正比較困難的部分，卻在於確保現存肅貪組織能夠有效發揮功能。⁶⁶
- 七、公共行政的範圍和規模龐大：公共行政的範圍在今日已深入人民生活的各種領域之中，其業務項目繁複，機關組織的數量和員額不斷擴充，使得監督和控制更為困難。

⁶⁶ Ewa Letowska, "Corruption: Towards Greater Transparency?" *A Background Paper Prepared for Symposium on Ethics in the Public Sector*. Paris, OECD: 1997 November, p. 6.

八、反制法則：唐恩(Downs)提出「反制法則」(the law of countercontrol)觀點：「主權者或是高層人員愈是努力控制部屬的行為，則部屬就會付出更多的心力規避或反對這些控制。」但是上級的指導愈多，就可能需要控制一個官僚體系，可能創造另外一個官僚體系，意謂著需要付出更多的努力於組織控制之上，使得監督控制更形困難。

廉能的文官，乃是一國政府是否能夠有所建樹的關鍵因素，因為「廉潔鎖住權力的濫用，而效率開啟了建設之門」，政府若腐化卻未有任何改善或變革，勢必影響機關內部人員的士氣，甚至將動搖人民對於政府的信任程度。

?? 乏 ??? ? ? 叟?? ?

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、工務局(課)而言，其施壓和分贓的項目，包括基層建設工程、工程分配款，以及其他公共(建築、設施)工程預算，如道路改善工程、排水工程等的分贓、圍標、⁶⁷綁標。⁶⁸對環保局(課)的壓力和分贓方面，則包括垃圾外包清運、垃圾場用地的取得、環保公園工程等的介入和綁標。教育局等教育單位也是地方政客、企業、派系，甚至黑道主要爭取或獵食的單位，彼等介

⁶⁷ 圍標通常是指事業與事業之間，在工程招標之際，或物品標售之際，不為價格競爭，彼此協議由某一事業得標，至於未得標者，或約定不參加競標者，則由得標的事業，分得若干經濟利益。亦即俗稱「搓圓仔湯」或稱圍標即公平交易法上之「聯合行為」。

⁶⁸ 綁標即係由承辦採購與工程人員與特定競爭者，內神通外鬼的舞弊行為。承辦人員依特定競標者的意見在投標規範上動手腳，訂出有利於該廠商的條款，以排除其他廠商。

入的項目包括校舍建築、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。

為此，茲就實務工作經驗，釐列上述公共工程、環保、教育等類型貪腐態樣，分述如下：

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？

公共工程依據規劃設計階段、預算編列階段、採購招標階段、施工監造階段等，研析可能發生之貪腐弊端態樣與違失型態如下：⁶⁹

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？

機關辦理工程採購，除自行規劃設計外，常囿於人力、技術、專業知識等，將較為專業之規劃設計工作或發包所需之招標文件，委託專業顧問公司代為規劃辦理，因此初始階段之規劃設計所採行之方式，攸關後階段採購之具體實現及功能目標之達成，必須建立完善之委外設計制度及從嚴管理上加強，減少弊端發生之可能。常見腐化態樣與違失型態如下：

- (一) 機關委託規劃設計案件，無法落實評估受委託之技術顧問公司專業能力與信譽，而發生指定材料、規格、綁標或洩

⁶⁹ 法務部政風司，《政府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告：(二)重大工程》。民 92.7，頁 9-16。

漏規劃內容、估價不實等，甚有勾串機關承辦單位利益輸送等情事。

- (二) 受委託規劃設計機構，藉規劃設計權限，於設計圖說或施工材料規範或招標文件中指定特殊規格、工法、材料、技術或限定廠商資格條件等，為將來之議價或圍標埋下伏筆，以圖利特定廠商，獲取不法利益。
- (三) 指定獨家規格、型號或廠牌，哄抬價格或造成綁標、圍標，設計時雖列舉三家以上參考廠牌並加註同等品，其中二家在價格、行銷上顯不具有競爭性，且同等品又難有統一認定標準，變相指定某特定廠牌。
- (四) 技術顧問公司於辦理規劃設計時，未考慮地質、水文、氣候等因素，確實作好實地勘測調查與試驗、評估等工作，未衡量民眾需求性與可行性，或故意於設計中「技術性」遺漏重要事項，而事後再予補辦或變更設計，造成公帑浪費及民眾不便與紛爭。
- (五) 委託工程技術顧問機構規劃設計時，於委託合約書內未明訂保密條款與罰則，致發生洩密或設計不週情事時，無法追究設計者責任。
- (六) 於編列工程預算前，即委由特定廠商辦理規劃設計，再於預算核編後，辦理形式比價，由承辦人員提供標的工程預算估價單及洩漏底價予該特定廠商。
- (七) 以保障工程品質或建置時程緊迫為由，故意針對廠商資格為不當限制或將非屬專利、獨特而對特定廠商具有特殊利益之材料型式設計隱藏於眾多材料規格中，使特定廠商獲利。
- (八) 重大工程之委託規劃設計服務費較常使用之計費方法為「建造費用百分比法」，按照工程結算經費的一定比例計

算，此計費方法亦為工程顧問公司高估設計發包價或預算的誘因，藉以獲取較高額之服務費用。

- (九) 技術顧問公司與營造廠商勾結，超量設計(over design)寬列預算，而由廠商以圍標方式取得該項工程，嗣於施工時巧立各項名目，予以變更設計。復假借總價決標，如數領取全部工程款，從中獲取差額利益。

?? 價並偷?? ??

採購總經費係指採購預算書上所詳列之經費總額，包括可行性研究、規劃、鑽探、設計之服務費。至發包預算係依據法定預算，對工程計畫開始細部規劃設計，進行設計圖說，再依圖說分析檢算工程數量、分析工程單價、編列工程詳細表，工程預算內容除包括發包工程費用外，另包括監工管理費用、供給材料費用、試驗費、委託代辦費等發包以外之相關成本費用，故完整之施工預算書，除包括上述費用外尚含設計圖說，施工外補充說明書，以為發包施工之依據及控制預算之執行。常見腐化態樣與違失型態如下：

- (一) 工程項目或數量計算錯誤：由於趕辦工程時間短促，資料蒐集及調查取得之基本資料、數據不足，致工程項目漏列或算錯工程數量，造成預算總額不合理偏高或偏低之不良後果。
- (二) 變更原設計標準：因設計疏失，原設計標準不符環保法令要求或實際材料品質、施工要求，必須變更設計，致工程完竣經費與核定預算產生差距。
- (三) 估算引用數據偏差：囿於資料取得困難，資訊掌握不易，

估算引用之數據常「蕭規曹隨」參考舊有資料，再略加增減，即編列預算；由於成本屬性、工作條件等與現行標準不符，致產生偏差。

- (四) 整體規劃不當：公共工程計畫如未經適當規劃即已編列預算，計畫執行時，由於路線未定、用地取得困難、政府財政或因政策考量等因素，致造成工程時程變動，預算偏差情事。
- (五) 未考量市場經濟變動：因整體經濟情況變動，導致市場行情急驟變動、地價急驟變動、物價指數調整、匯率之變動、人力及材料的供需失衡、規劃及設計單位之水準及整合能力不足等，均可能造成預算編列偏差。
- (六) 機關預算編列缺乏統一標準：各部門各自為政，無專責單位負責審核，常以調整單價或刪減項目之方式來配合預算，往往承襲慣例，或依據「個人經驗」編列，衍生貪腐弊端。
- (七) 缺乏協調聯繫：各項工程計畫未整體考量，導致重覆、浮編預算，或工程項目相互衝突導致需追加預算修正調整，或為消化預算而浮濫追加新增項目，造成採購之設備、財物閒置，嚴重浪費公帑，易遭不法分子覬覦與介入圖利，不肖承辦人易趁機指定特定廠商協助辦理，中飽私囊。
- (八) 工程預算未完整編列：僅依上級政府核定補助之工程款即辦理發包，致該工程進行施工後，承包廠商在階段工程完工請款遭到無錢付款之窘境，引起催討積欠工程款之糾紛。
- (九) 不當分批編列預算：為規避政府採購法查核金額、公告金額等相關門檻規定而分批編列預算，⁷⁰或將可量化之工

⁷⁰ 政府採購法係 1998 年 5 月 27 日總統華總（一）義字第 8700105740 號令制定公布全文

程，以「式」為單位計價，方便灌水、提高總價，圖利特定廠商。

?? ? 律?? ? ? ?

建立公平、公開、透明化的採購招標作業，以遴選優良廠商來執行採購標的物，事關整個採購案成敗，能否由最符合招標規範所訂條件之廠商承攬，以達採購目的之重要階段，為重要之關鍵。採購機關應極力防範黑道及不肖採購人員不法以圍標、綁標、低價搶標及特權關說等方式介入，破壞營建秩序，影響發包進度，使優良廠商無法或不願參與競攬，形成「劣幣驅逐良幣」反淘汰現象發生。常見腐化態樣與違失型態如下：

- (一) 洩漏底價：廠商透過各種管道，多方探求底價，或勾串機關內部人員洩漏底價，以利圍標。
- (二) 化整為零，逃避稽核：利用化整為零分批辦理採購方式規避公開招標門檻，將同一會計年度施工性質相同且地點相近而可合併發包案件，採用分批設計及發包，或藉口緊急事故採行限制性招標，由特定廠商得標。
- (三) 不當限制廠商資格：非屬特殊、巨額採購（工程採購為二億元以上），⁷¹不當設定投標廠商特定資格或特殊條件，使招標對象、範圍更趨狹隘，刻意製造投標障礙，使其他廠商難以與特定廠商競標。

114 條。該法所稱查核金額指工程及財物採購為新台幣 5000 萬元，勞務採購為新台幣 1000 萬元；所稱公告金額指工程、財物及勞務採購為新台幣 100 萬元。

⁷¹ 依據政府採購法第 36 條第 4 項訂定「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」，其工程採購金額為新台幣 2 億元、財物採購金額為新台幣 1 億元、勞務採購金額為新台幣 2 千萬元以上者，均屬巨額採購。

(四) 招標文件規範訂定不夠明確、周延：授與主持開標人員便宜行事或給予審標者勾串圖利特定廠商之機會，先以較高標準排除競爭者後，再故意放水護航通過審查或以近核定底價圖利特定廠商。

????? 担???

工程採購與財物採購、勞務採購最大之不同處，乃在於工程採購有施工階段，工程施工為採購規劃設計、招商、簽約後之實踐步驟，亦是透過承包廠商依合約圖說、規定材料施工及工程設計強度等密集施作，展現出不僅是承包商承接力，同時亦是檢視採購標的是否達到預期規劃設計所要求的重要階段，如發現廠商有轉包、未按圖說施工及偷工減料情事，應請承包廠商限期改善，對於未能如期完工或致生嚴重損害機關權益者，迅即依法處理。常見腐化態樣與違失型態如下：

(一) 剩餘土石方處理不實：國內合法棄土場數量不多，且國內各工程之「廢方處理」一項，編列之金額常不足承商實際之施作成本甚多，⁷²故承商為減少成本或獲取不法利益，多會以購置不實棄土證明之方式處理廢方，實則任由司機到處違法傾倒。實例上發現有棄土聯單同車號車輛前後兩次棄土聯單載運時間差距過近，顯不可能於該時段內來回，以及實際運載廢棄土車輛車號與棄土聯單所載車輛車號不同，或棄土聯單所載車輛車號實際上並無可能參與棄土清運（例如：棄土聯單車輛車號為小客車車號）等情。

⁷² 廢方處理，承商須另就同意棄土證明書、棄土聯單及實際傾倒進棄土場分別付費予棄土業者。

- (二) 偷工減料：偷工減料之態樣極多，各施工階段均有可能出現，如模板品質不佳、支撐不良、緊密度不足；鋼筋配置不當、品質不良、規格不符、綁紮搭接不良、間隙過大；鋼骨組立不均、焊接不良、螺栓接合不良；混泥土比例不當、灌漿厚度不足、蜂窩及裂縫等；其他如地板、天花板、門窗、排水及衛生設備、消防機電設備、停車場地面與坡度、植栽等，均有可能發生使用低級材料或品質不良之情形。
- (三) 紀錄不實：監工人員未於工地現場監工或與廠商勾結利益輸送，而在職務上所掌之監工日誌上不實登載，使承包商有未按圖施工、偷工減料或任意變更設計追加預算之機會。監工人員未依契約及工程設計圖說規定，讓承包廠商有偷工減料之機會；部分監工、驗收人員因人情關說，偽造、變造監工日誌、數量、時間，填寫不實監工日誌表或竣工報告書，圖利包商。
- (四) 契約變更：工程單位藉變更設計另增加高單價項目數量，以彌補承商因配合趕工進度或行政程序違失，致施工品質不良不予驗收計價虧損部分，藉以規避行政責任。
- (五) 估驗不實：工程應按工程進度分期估驗以給付承包商工程款，承包商可能勾結估驗人員，填載不實數量於監工日誌或故意製作不實之工程估驗計價單，讓承包廠商不當得利，請領超額工程款。
- (六) 虛報停工：包商捏造無法施工事由，要求展延工期，或明知無展延事由，先申請停工，主辦單位知情不報曲意配合，以圖利廠商。
- (七) 監工包庇：監造單位及主辦人員可能受制於廠商暴力威嚇或利益引誘，而縱任包商偷工減料，包庇使用未經認可或

不合格之建材。如施工檢驗作業未落實、品質控管不佳、未確實辦理或檢驗即簽署檢驗合格表單、鋼筋數量不足及搭接不實致與設計圖不符仍予放行、監工點收不實、保管不當、監守自盜或勾結承包商盜賣、挪用工地材料等；或工地結構物開挖產生之土石方，未依規定作為結構物回填及指定之用途，承商藉機將土石方外運牟利。

(八) 竣工不實：包商逾期竣工，為規避逾期罰款賄賂監造單位及主辦人員倒填日期，偽造不實竣工紀錄。

(九) 驗收不實：各類工程辦理驗收時應依合約備齊各項文件，如進口證明文件、構造物檢查紀錄、各式施工紀錄、安全檢查報告、檢驗記錄或報告、抽驗紀錄、工程結算書等，如有竣工逾期或各施工階段之檢查、檢驗等不符合約要求，主辦人員可能因收受賄賂或其他不正利益而違法驗收，或不依合約規定罰款，製作不實驗收紀錄，讓承包廠商領取工程款而圖利廠商。

?????? 叟??

環保攸關後代子孫生存空間的良窳，然實務上有關環保類貪腐態樣，大致為人為因素 - 環保檢查員、環境清潔隊員，或環保工程，或環保採購等四項致生貪腐態樣，茲就各項貪腐態樣略述如下：⁷³

?????? 捷?

⁷³ 黃成琪，我國公務人員貪污問題與防制策略之研究，博士論文，文化大學中山學術研究所，民 90.6，頁 264-266。

- (一) 部分環保人員於工廠設立或申請變更登記，以及污染防治設備之勘驗時，收受廠商之賄賂，違背職務予以簽證。
- (二) 環保稽查人員事先通風報信，或對關係密切廠商減少稽查次數。
- (三) 環保稽查人員利用執行水污染、空氣污染、噪音、廢棄物之查察取締時，向違規廠商索取賄賂。
- (四) 環保稽查、檢驗人員利用職權向廠商索賄，塗改或偽造不實之檢驗報告或罰單，包庇廠商，收取賄賂。
- (五) 承辦人員對其補助之民間或學術團體之經費，索取賄款。
- (六) 環保業務承辦人明知開發單位未依環境評估之內容執行，竟予包容而未科處罰鍰。
- (七) 環保業務承辦人製作不實環境評估報告，圖利財團或特定人士。
- (八) 環保人員查覺在防制區內有污染空氣之行為，情節重大，乃違法不予取締，勒令其停止，使其繼續生產。
- (九) 承辦環境檢驗鑑定機構之認定業務，明知不合格條件之申請人或申請文件，仍違反規定予以同意。
- (十) 違規砂石場及廢棄物清運公司與環保人員相互勾結，違法獲得許可證，藉以盜採砂石回填廢棄物等。
- (十一) 部分環保人員投資或與環保設備公司掛勾，利用職務向廠商推介公害防治設備。
- (十二) 環保檢驗或稽查人員掉包採樣檢驗樣本或偽造檢驗結果，以協助廠商逃避告發取締。
- (十三) 環保人員利用核發棄土證明之機會收取賄款。

?????? 捷?

- (一) 於春節、中秋、端午三節收受民眾、事業單位或社區管理委員會等給予之紅包或餽贈，甚有主動需索給付者。
- (二) 清潔隊長收取隊員變賣廢棄物所得價款，未依規定核撥，擅自非法分配予少數員工與本人。
- (三) 清潔隊員向當地民眾收取清潔費圖利。
- (四) 清潔隊員利用公餘時間駕駛公家垃圾車，為私人廠商運載事業廢棄物，或幫人載運大宗垃圾，收取不法利益。
- (五) 利用調動路線或分配工作、調整職務之機會，向員工或民眾收取紅包。
- (六) 清潔隊員暨駕駛虛報里程浮報油料，以變賣圖利或轉供私人車輛使用。
- (七) 對於垃圾超量之行業，如餐飲業、大型修車廠、醫院等，主動要求不當津貼納入私囊，或每月收取固定垃圾清潔費，朋分花用。
- (八) 清潔隊長向所屬清潔隊員每月收取陋規，圖利自肥。
- (九) 清潔隊司機未執行任何職務，仍按月領薪。
- (十) 利用垃圾車輛保養索取回扣，否則將更換保養場；或勾結保養場為不當之保養，甚或偽造保養紀錄，如以副廠零件代替正廠零件，或未更換零件卻謊報已更換，牟取不當利益。

?????? 捷?

- (一) 垃圾處理用地之收購，虛報地價或虛估地上物補償費，從中收取賄賂牟利。
- (二) 官商勾結，炸作土地或搶建、搶種農作物，致使徵收補償

費用大增，造成公帑損失。

- (三) 顧問公司規劃設計不當，未考慮地質因素，造成工程停滯，甚至變更設計，從中謀取不法利益；另工程顧問公司設計服務費用係按工程結算經費一定比例計算，致使顧問公司為圖設計服務費而高估設計發包價，造成浪費公帑，致衍生諸多弊端。
- (四) 招標時綁資格標、規格標、圖利特定廠商，並於事後收取該等廠商所給付的回扣。
- (五) 借牌轉包之情事時常發生，導致不肖廠商從中牟取差價，在層層剝削下偷工減料，致使工程品質降低。
- (六) 監造不實，與公務人員相互勾結及利益輸送，致工程品質低落及追加工程款等圖利廠商之情事發生。

????? 律捷?

- (一) 採購各項儀器用品、車輛或材料，利用職權勾結商人違法圖利。
- (二) 將易發生噪音之設施，明知不合標準，仍違法准許，圖利廠商。
- (三) 驗收不實，圖利包商，從中收取好處，造成物品品質不佳。
- (四) 官商勾結、洩漏底價或拉抬售價，從中索取回扣。
- (五) 化整為零，規避審計稽查，圖利特定廠商，從中收取利益，或將應公開招標採購，改為限制性招標，使內定廠商承包。

?? ? 十?? 叟??

教育係百年大計的事業，是培養人才的根本，然實務上仍有著貪瀆弊端情事滋生，關於教育類貪腐態樣，包括下列情事：⁷⁴

- 一、教育主管機關藉其審查發照職權、如核發幼稚園、托兒所之設立，向業者索賄。
- 二、教育人員利用辦理營養早餐、午餐之機會，向廠商索取回扣或接受賄賂。
- 三、教育人員侵吞行政經費、課業輔導費、營養午餐費、勸募救濟款等款項。
- 四、教育人員與書商、補習班業者勾結，利用其職權身分，強迫學生購買指定參考書，或媒介學生參加補習，以謀取不法利益。
- 五、配合民意代表補助款，指定特定廠商洗錢。
- 六、採購教科書、桌椅、文具、制服等學校用品，索賄或收取不正利益。
- 七、辦理學校工程變相要求廠商捐款或贈與物品，為私人施作工程、裝潢，變相索取回扣等。
- 八、辦理校外教活動，租用遊覽車索取回扣，或浮報學生所繳費用，據以核銷獲利。
- 九、教師甄選及兼行政人員，派任或協助甄選或請調、就任，須送紅包。
- 十、以偽造估價單辦理小額工程採購案，限制規格，協助業者綁

⁷⁴ 陳順煌，我國貪污問題與廉政制度之研究，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民91.1，頁119。

標。

十一、招標資訊未完全公開，化整為零，未確實訪價，高價購買物品或高價施作工程。

十二、教育人員兼辦員生消費合作社業務圖利。

十三、學校家長會會長介入學校採購。

地方政府的政治腐化態樣，因人因時因地不同，貪腐態樣類型不勝枚舉，諸如 - 稅務、警政、建管、地政、工商登記、都市計畫、衛生醫療等等，均有著不同形貌的貪腐態樣。公務人員的貪腐行為是政治體系中運作的陰暗面，以細緻而隱匿的運作程序，將權力當作生財的工具，以獲取一般人所難以獲得的利益。由於公務人員利用職權牟利的方法，有些是在執行過程中的巧妙運作，有些是立於幕後利用彼等之身分巧取豪奪，因此，局外人不易瞭解其中之奧秘與細節。以上所舉之公共工程、環保及教育等類型貪腐態樣，僅是對公務人員貪腐手法作一重點與概括式論述，期能更深入體認公務人員貪腐行為與手法，以提出防腐的方法與策略，加以因應。

?? 乏 ??? ? 叟??

鑒於近年來政治腐化成因及其腐化態樣，致生貪腐現象層出不窮，政府自 1993 年起為檢肅貪瀆、澄清吏治及掃除黑金等作為，分別訂頒防腐肅貪法令政策主要有「肅貪行動方案」、「行政革新方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」、「反貪行動方案」等，分別說明如下：

?? 峇???? 鬢 ??

肅貪行動方案（現已更名端正政風行動方案）係 1993 年 3 月 4 日行政院第 2321 次會議提示事項訂頒，⁷⁵該方案目標為檢肅貪瀆、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。該方案具體行動與實施要領分別論述如下：

??? 浣鬢 ?

- （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。

⁷⁵「肅貪行動方案」係行政院院長連戰先生於 1993 年 3 月 4 日行政院第 2321 次會議提示訂頒，並於該年 9 月 14 日行政院台 82 研展字第 5295 號函頒。

????少??

??????標

1.? ? 哞

鼓勵民眾勇於利用各檢察機關、法務部調查局暨其各處、站、機動組及各機關政風機構所設置之專線電話及檢舉信箱，提供具體資料，檢舉貪瀆。

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。同時，並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。

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，⁷⁶主動從優發給獎金。

2.? ? 氫???

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；其自動繳交所得財物或參與集體貪瀆先

⁷⁶「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」係 1979 年 12 月 3 日行政院台（68）人政參字第 26812 號函訂定發布。

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。

3.?? 徑僭

最高法院檢察署成立「肅貪督導小組」，⁷⁷各地方法院檢察署成立「肅貪執行小組」，⁷⁸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。「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

⁷⁷ 「肅貪督導小組」係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。

⁷⁸ 「肅貪執行小組」係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、調查局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。

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。

4.木???

「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。

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，並應請求法院從重量刑及宣告褫奪公權。如貪瀆所得之利益超過罰金最高額時，並請求法院於所得範圍內，加重量處其罰金刑。

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。

?????? 標

1. 豈杪嶇

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，依下列規定處理：

- (1) 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，⁷⁹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。
- (2) 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。
- (3) 政風機構或人事單位獲知前述請託或關說情事後，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。

2. 得? 稍?

公務員與他人間之贈受財物事項，除屬機關公務（含外交）禮儀之性質外，應遵守下列規定：

- (1) 公務員不得接受與其職務有利害關係者⁸⁰餽贈之財物

⁷⁹ 「行政機關處理人民陳情案件要點」係行政院於 1973 年 1 月 3 日以行政院台 62 研展字第 001 號令頒布，1984 年 3 月 6 日行政院台 73 研展字第 0785 號函修正 1995 年 9 月 13 日行政院台 84 研展字第 028831 號函修正全文 19 條。

⁸⁰ 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

或其他利益⁸¹；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 3 日內，將餽贈之財物，送交政風機構處理。

- (2) 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 3 日內簽報其長官，並知會政風機構。
- (3) 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。
- (4) 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。
- (5) 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。
- (6) 公務員違反前述規定情節嚴重者，應予議處。

3. ? ? ? ?

- (1) 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

連者；受本機關或所屬機關補助費用，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。

⁸¹ 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。

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。

- (2) 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。
- (3) 公務員違反前述規定情節嚴重者，應予議處。

4.?? ?? 櫃?? ?

- (1) 各機關首長及各級主管應加強對所屬人員之品德考核，以作為工作獎懲之依據；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。
- (2) 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。
- (3) 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。
- (4) 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。

- (5) 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。
- (6) 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。

?????? 標

1.修正「貪污治罪條例」：⁸²

- (1) 將該條例第四、五、六各條所定之罰金額度提高為 3 倍，以進一步減少貪污之誘因。
- (2) 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 3 年以下有期徒刑，得併科新台幣 10 萬元以下罰金之處罰規定，以遏阻行賄。
- (3) 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。
- (4) 增訂公務員犯貪污罪後 6 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。
- (5) 增訂參與集體貪污之公務員，於犯罪後 6 個月內自首，自動繳交所得財物，並供出其他共犯因而查獲

⁸² 「貪污治罪條例」原稱為：「戡亂時期貪污治罪條例」。其立法沿革分別說明於后，「戡亂時期貪污治罪條例」係於 1963 年 7 月 15 日制定公布全 20 條；1973 年 8 月 17 日修正公布全文 20 條；嗣於 1992 年 8 月 17 日總統（81）華總（一）義字第 3479 號令修正公布名為「貪污治罪條例」及全文 18 條；1996 年 10 月 23 日總統（85）華總（一）義字第 850025100 號令修正公布全文 20 條；2001 年 11 月 7 日總統（90）華總（一）義字第 9000217640 號令修正公布第六條條文；2003 年 2 月 6 日總統華總（一）義字第 09200017740 號令修正公布第 11 條條文，並增訂第 12-1 條條文。

者，免除其刑，以期澈底打擊集體貪污犯罪。

(6) 增訂公務員犯貪污罪後，在偵查中自白者，減輕其刑。

(7) 增訂檢察官於偵查重大貪污犯罪時，得先扣押或凍結被告財產之規定，以利追繳或追徵之執行。

2. 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 600 萬元。

3. 修正「行政院禁止所屬公務人員贈受財物及接受招待辦法」，⁸³以杜公務員因職務關係贈受財物或接受招待，並使公務員知所依循。

???? 變? 樹?????

行政革新方案係於 1993 年 9 月 2 日行政院第 2347 次會議審議通過，⁸⁴該方案主要重點內容，說明如下：

?????? 咖攞? 心?

該方案係要建立廉能政府為目標，並以廉潔、效能、便民為

⁸³ 「行政院禁止所屬公務人員贈受財物及接受招待辦法」係於 1969 年 12 月 15 日行政院台 (58) 人政參字第 27944 號令制定發布。

⁸⁴ 「行政革新方案」係行政院院長於 1993 年 3 月 4 日行政院第 23221 次會議提示，並於同年 9 月 2 日行政院第 2347 會議審議通過，嗣於該年 9 月 14 日行政院台 82 研展字第 5291 號函頒。

重點要求。

?????? 標

- (一) 透過大眾傳播媒體及各種集會，表達政府嚴辦貪瀆之決心，並鼓勵民眾勇於檢舉。
- (二) 最高法院檢察署成立「肅貪督導小組」，各地方法院檢察署成立「肅貪執行小組」，至少每月開會 1 次，檢討執行成效。
- (三) 嚴密查察重大工程、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、環保等類人員有無利益輸送或要求、期約、收受賄賂或其他不正利益等貪瀆行為，並從嚴偵辦。
- (四) 研修「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 600 萬元。

???? 鑿???? 標

- (一) 規劃調整現有員額與配合組織精簡，所餘員額移撥至人力不足之機關或單位；3 年內縮減該院暨所屬行政機關預算員額 5%，1994 年度員額精簡比率，以不低於 2% 為原則。
- (二) 加強辦理基層人員各項訓練，提高工作效能，並全面辦理各級主管人員領導統御的能力訓練。
- (三) 全面檢討現行法規，凡有應修正、合併或廢止之事由者，應即整理，以精簡法規數量，並使法規適切可切行。
- (四) 依據法律規定或基於實際需要，應積極研訂法規據以執行

者，俾資適法，並利政務推動。

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ 標

各機關應就主管業務範圍，選定加強為民服務項目，積極規劃辦理，以解決民眾日常關切的問題，研訂為民服務工作規範及獎懲標準，建立以民意為導向的正確服務觀念，改進服務態度。

？ ？ ？ 徑僭？ 標

行政院組設「行政革新會報」，由行政院院長、副院長任正、副召集人，成員包括行政院秘書長、副秘書長暨該方案各主辦機關、省（市）政府首長，並由行政院研考會主任委員擔任執行秘書，幕僚作業由行政院研考會承辦，負責行政院行政革新整體規劃推動事項。

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ 標

該方案各實施要項之業務性質，分由各執行機關之法制、主計、人事、政風、研考及相關業務單位係為承辦單位，辦理推動及績效追蹤考核事項，並由研考單位負責綜合事項。

？ ？ 岑樺？ 撥煤摠髮 ？ ？ ⁸⁵

⁸⁵ 「掃除黑金行動方案」係行政院長於 2000 年 5 月 24 日第 2683 行政院會提示，並於同年 7 月 12 日台 89 法字第 20964 號函核定頒布。

黑金氾濫，嚴重衝擊社會治安與民主法治的發展，並侵蝕經濟發展的成果，損傷政府公權力與公信力，遭致人民對政府失去信心。為使臺灣社會徹底擺脫向下沈淪的力量，讓清流共治向上提升，還給人民一個清明的政治環境，宣示「澈底掃除黑金」政策，行政院於 2000 年 5 月 24 日第 2683 次行政院會提示訂頒掃除黑金行動方案，該方案工作重點分述如下：

?? ? 煤

- (一) 偵辦對象以各幫派首惡或地方惡霸為優先，蒐證務求縝密，不問對象身分、地位或任何幫派，只要事證齊全，即行查緝追訴，並同時對其周遭幫派分子一併蒐證，俾同時查緝，一網打盡。
- (二) 採刑事訴追及流氓提報併行原則，其涉有刑事犯罪嫌疑者，移請專案檢察官偵辦；合於流氓提報要件者，由警察機關檢具事證移送管轄法院治安法庭審理。
- (三) 黑道無所不在，故掃黑之類型涵括環保、校園、職業運動、農產品產銷、工程、選舉等各種黑道滲入嚴重之領域，對於經查緝到案之黑道首惡，更進一步清查其財稅資料，如有逃漏稅捐情事，即依稅捐稽徵法處罰，徹底清查以斷其財源，以防止其日後還有機會坐大。

????

- (一) 現階段採取肅貪與防貪並重的做法，結合檢察、調查、政風三股力量，成為堅實的鐵三角，配合偵查行動編組的建立，嚴密查察蒐報，執行肅貪，務使達到公務員不敢貪、

不能貪、不願貪、不必貪的目標。

- (二) 鎖定 17 種易滋生貪瀆弊端的類型，作為優先查察的對象：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、矯正、建管、地政、環保、醫療與教育等，未來視社會實況再做調整。
- (三) 未來擬規劃設置專責肅貪機構 - 法務部廉政署：⁸⁶現行有關廉政工作之推動，係由分散之不同機關各依權責分工辦理，因乏團隊整合力量，以致事倍功半，宜參考香港廉政公署及新加坡貪污調查局成功之經驗，在法務部設立廉政署，統籌防貪、肅貪，以齊一工作之目標，發揮以臂使指、統一事權之效。

？ ？ ？ ？

- (一) 由警調機關建立有效的賄選情資蒐報系統，掌握歷次各項選舉樁腳之活動網絡，篩檢鎖定具體對象，長期蒐證，以利選舉期間有效查緝賄選。
- (二) 查賄最困難者，在於直接證據之取得，故於查察賄選期間，應投入大量檢、警、調人力，通力合作，採取盯人方式，嚴密掌控樁腳活動情形，隨時即時蒐證，此項查賄績效，並應列入檢、警、調績效評比。
- (三) 結合肅貪及掃黑，切斷候選人的金脈及人脈，使其沒有資力賄選，不能利用暴力及金錢介入選舉。

⁸⁶ 「法務部廉政署組織條例」草案係於 2000 年 10 月 11 日行政院院會第 2703 次會議決議通過，該院並於 2000 年 10 月 21 日台 89 研綜字第 19888 號函請立法院審議。

匕？ 釋岑？ 撥煤摠髻 ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？

「掃除黑金行動方案」實施以來，雖已獲致部分成效，惟掃除黑金仍是政府重要政策，行政院乃於 2003 年 7 月 1 日訂定「掃除黑金行動方案後續推動方案」以為繼續貫徹實施之準據，⁸⁷該後續推動案工作重點仍以掃黑、肅貪及查賄為其重點工作，茲就該方案之工作項目及具體措施作為等概述如下：

？ ？ ？ ？ ？ 撥煤摠？ ？

- (一) 研修公職人員選舉罷免法：將各級民意機關正副議長之選舉納入公職人員選舉罷免法規範；增訂公職人員涉犯賄選、組織犯罪條例罪經判刑確定者、及受死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑之判決者，或將因案受保安處分、流氓感訓處分者裁判確定者，及其他保護處分（如監護、禁戒、強制治療）於裁判確定，尚未執行或執行未完畢者，均列為候選人之消極資格。
- (二) 制定政治獻金管理條例：立法目的係規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展。為避免不當之政治獻金，造成不當利益輸送，明定政黨、全國性政治團體及公職候選人不得接受政治獻金之對象；政黨、全國性政治團體及公職候選人收受政治獻金應開立專戶，報請受理申報機關許可後，始得為

⁸⁷ 「掃除黑金行動方案後續推動方案」係行政院 2003 年 7 月 1 日院台法字第 0920087133 號函修正核定函頒。

之；政治獻金收支採公開原則。

- (三) 制定遊說法：研擬本法目的係為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與；另研擬有限制遊說及研議遊說者應具備申請書，載明遊說之內容、目的、期間等內容，被遊說者則應將遊說者之相關事項登記列冊保管並公開，違者應處以罰鍰。
- (四) 研修公務員服務法及公務員基準法：為防止公務員不當受贈財物，影響公務之適正執行及公務員廉潔形象，於「公務員服務法」增訂有關公務員受贈財物之限制、受贈財物金額之上限、應申報之情形、期限及違反者之罰則；並於公務人員基準法第 35 條明定，公務人員於職務上之行為，不得贈受財產上利益及非財產上利益，以防範貪瀆於未然。
- (五) 配合法務部廉政署之設置，研修法務部組織法，並制定法務部廉政署組織條例：現行有關廉政工作之推動，係由分散之不同機關各依權責分工辦理，因乏團隊整合力量，以致事倍功半，宜參考香港廉政公署及新加坡貪污調查局成功之經驗，在法務部設立廉政署，統籌防貪、肅貪，以齊一工作之目標，發揮以臂使指、統一事權之效。
- (六) 於公職人員財產申報法中增訂「財產信託」條款及「財產變動申報」制度：為配合政府掃除黑金，預防貪瀆之政策，經檢討後認現行公職人員財產申報法中之「財產動態申報」制度未能發揮預期功能，宜配合信託法及信託業法

之施行，改採「財產信託」制度及「財產變動申報」制度代之，並增訂「財產信託」制度之配套規定，俾財產信託能順利執行，且使公職人員之財產變動情形透明化，以期杜絕公職人員假借職權遂行利益輸送。

(七) 研修刑法：提高有期徒刑最高上限至 20 年，遇有加重或合併執行得至 40 年，以縮短現行刑法刑度之落差，以期發揮刑罰威嚇及矯治之功能；並參酌美國「三振法案」之精神，對於惡性重大之黑道犯罪者，加重其再犯、三犯之處罰，並嚴格其假釋條件，以期遏阻黑道暴力犯罪之再犯。

(八) 制定「臥底偵查法」：立法目的係為有利特定刑事案件之偵查及保障臥底偵查員之權益。臥底偵查係犯罪偵查之利器，爰限於需有事實足認有危害國家安全或社會秩序情節重大，且不能或難以其他方法蒐集或調查證據者，始得使用臥底偵查；為保護臥底偵查員及其密切利害關係人，對其身分即有保護必要，爰規定臥底偵查員之保密及其例外和拒絕證言之程序，並明定阻卻違法之明文。

???? 變 偷徑????????

???????? 煤摠???? 徑

1. 建立行動編組 - 「檢肅黑金特別偵查組」，主動建立黑金犯罪情資，進行分析篩選，經篩選出重大黑金犯罪，即時由該特別偵查組專案檢察官立即進行蒐證偵查。

2. 臺灣高等法院檢察署偵查經濟犯罪中心下所設立之「金融犯罪查緝督導小組」。
3. 公布檢舉專線：提供掃除黑金免費專線電話：0800-024-099，鼓勵民眾踴躍檢舉重大黑金犯罪。
4. 強化布線蒐報：除警、調、憲、政風系統仍應循現有之情資蒐報管道提供情資給「查緝黑金行動中心」、「檢肅黑金特別偵查組」外，「查緝黑金行動中心」、「檢肅黑金特別偵查組」並均應指派專人負責過濾媒體或其他相關管道所披露有關黑金犯罪之資訊，依據蒐報進行初步查證。

????? 俵???

1. 司法警察機關應對轄區內黑道幫派份子交往狀況，相關之外圍份子，應予建檔列管；黑道經常出沒之營業場所、或黑道賴以生存之地下色情場所、賭場等，應加強查緝，嚴密掌控，以斷絕其為惡之經濟來源；對涉嫌與圍標集團勾結之公務員及對於政府官員、民意代表等與財團或金融機構勾結，進行違法超貸、炒作土地、變更使用分區項目等暨黑道介入公共工程、破壞國土及環保犯罪等不法情事，應積極蒐集證據，於發覺事證時，並應即報請「檢肅黑金特別偵查組」主動偵查，從嚴查辦對利用我國海域、海岸從事走私槍、毒、偷渡及破壞海洋環境等不法集團之幕後操縱者，應積極蒐證，加強查緝；成立金融犯罪查緝專案小組、加強國際司法互助與專家協助，並採取有效保全措施及速偵速結；加強防制網路金融犯罪及金融犯罪案件之通報聯繫與查緝，並建立金融犯罪案件連線查詢系統。
2. 交通部、經濟部、財政部、行政院公共工程委員會等機關

於「查緝黑金行動中心」、「檢肅黑金特別偵查組」偵辦「黑金」案件有必要時，應速指定專家進駐、協助辦案，以發揮統合戰力。

3. 行政院公共工程委員會及各機關應對過去承作各項公共工程中有不良紀錄之廠商及其負責人等資料，建立檔案，以供相關辦理工程機關查核參考，俾作適切之防範。
4. 財政部對於透過黑道幫派參與圍標之廠商，應積極清查其不法利益涉及逃漏稅捐之具體事證，並依所得稅法第 110 條及稅捐稽徵法第 44 條等規定，⁸⁸函送相關稅捐機關裁罰，藉以阻斷黑道幫派之經濟來源；財政部應責成各金融機關（構）切實依洗錢防制法規定，隨時將疑似洗錢資料函報法務部調查局。
5. 內政部、交通部、經濟部、行政院公共工程委員會及行政院環境保護署等機關應清查社會矚目之各項公共工程及採購案中，曾發生疑似黑道介入或疑似偷工減料情事之重大涉及黑金犯罪案件，應即提報「查緝黑金行動中心」、「檢肅黑金特別偵查組」過濾。

⁸⁸ 所得稅法第 110 條係指漏稅處罰，該第一、二項規定：「一、納稅義務人已依本法規定辦理結算申報，但對依本法規定應申報課稅之所得額有漏報或短報情事者，處以所漏稅額兩倍以下之罰鍰。二、納稅義務人未依本法規定自行辦理結算申報，而經稽徵機關調查，發現有依本法規定課稅之所得額者，除依法核定補徵應納稅額外，應照補徵稅額，處三倍以下之罰鍰。」；稅捐稽徵法第 44 條係指違反給與或取得憑證義務之處罰，該規定為：「營利事業依法規定應給與他人憑證而未給與，應自他人取得憑證而未取得，或應保存憑證而未保存者，應就其未給與憑證、未取得憑證或未保存憑證，經查明認定之總額，處百分之五罰鍰。」。

????? 丰? 煤摠? 凹??

台灣高等法院檢察署「查緝黑金行動中心」及「檢肅黑金特別偵查組」對於所偵辦之黑金犯罪案件，從偵查之進行至起訴後審判中之全程蒞庭，均予以列管，以落實檢察官追訴成效。

?????? 櫃? 煤摠????? 煤摠拚

?????? 櫃? 煤摠??

1. 政風機構應採取下列作為：

- (1) 各機關應透過問卷調查、廉政座談會與政風（民情）訪查等方式，蒐集各界反應意見，評析機關業務及政治風氣改善之狀況，並瞭解機關滿意度及清廉度變動情形，作為施政檢討改進之參考。
- (2) 各機關應定期評估機關整體政風狀況，針對可能產生無效率、不便民或可能妨害興利之業務與人員，分析問題或癥結所在，研擬具體改進意見，定期追蹤及檢討執行成效，先期防制，促使機關行政作業程序及流程公開化、透明化與制度化，減少貪瀆發生機會。
- (3) 加強公務人員反黑金教育訓練。
- (4) 廣續發揮政風機構防貪機制與功能，掌握並瞭解機關易滋弊端或妨礙興利之業務與問題所在，加強蒐集反映「機關政風狀況反映報告表」，深入發掘機關責任區內政風狀況，積極發掘重大、預警性情資，先期發掘影響機關施政之問題與癥結，達到「權責相符、賞罰分明」之責任制度。

(5) 建立「機關辦理採購案件一覽表」，將機關採購案件辦理情形，主動清查過濾與交叉比對分析，從採購資料中勾稽篩選異常情事，採計畫性之防貪作為，有效發掘採購弊端。

2. 行政院新聞局及法務部應採取下列宣傳措施：

- (1) 行政院新聞局應加強推廣反黑金專案，並製作打擊黑金宣導短片及錄音帶。
- (2) 法務部開發建置「社區法律推廣人才資料庫」及「學校法治教育人才資料庫」，鼓勵各機關團體及學校充分運用，以普及各項掃除黑金防範犯罪相關法律常識。
- (3) 建立全國法律服務資源網絡，整合各公私機關團體法律諮詢服務資源，並擴大普及相關資料，使各機關團體及民眾熟知相關管道，預防黑金勾結擴大。

3. 法治教育：

- (1) 教育部與法務部共同推動「加強學校法治教育計劃」，繼續協助學校及社教機構推動法治教育。
- (2) 加強全民法治教育，宣導政府掃除黑金政策、使反黑金宣導澈底落實向下紮根，並使國民感受成為廉潔、清白社會一份子的榮耀。
- (3) 應用媒體、網路等傳播工具跨時空之特性，加強反黑金宣導。

?????? 指欵

加強辦理反賄選、反暴力宣導推廣，鼓勵檢舉，淨化選風，針對選民特色，依對象群之認知及態度設定訴求重點，選擇適當管道及媒體，以落實宣導效果；結合各級政府、選務機關、檢調機關及各地民間熱心公益團體，發揮整體力量共同推動辦理；落實推動行政院核頒之「淨化選風實施方案」。

?? ? 俟?? ? ? 摞

主動參與各機關及社團舉辦之集會、訓練等活動，利用各種與民眾直接接觸機會，說明反黑金措施及具體做法，另結合公私機構舉辦反黑金推廣活動，以凝聚反黑金共識。

?? ? 岑?? ? 鑿 ??

行政院 2006 年 3 月間，為消弭可能影響經濟發展因素，籌劃召開「台灣經濟永續發展會議」，邀集國內產官學界菁英，針對長期性、結構性、爭議性的問題，透過通盤的思考，進行深入的檢討，異中求同，尋求最大的交集，為臺灣經濟的永續發展擘劃出具體可行的策略與方案。在台灣經濟永續發展會議「提升政府效能」議題上，與會菁英凝聚之共同意見，咸認為政府應儘速研訂「反貪污行動方案」，以具體行動，展現反貪決心。案經行政院 2006 年 8 月 2 日第 3000 次會議院長提示後訂定該行動方案。

有鑑於行政院為檢肅貪瀆、澄清吏治、掃除黑金，原即訂頒

有「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」及「掃除黑金行動方案後續推動方案」等方案，具體作為均持續執行中，惟為顧及政策與執行成效之延續性，乃另行研訂「反貪行動方案」，⁸⁹並將該方案定位為「現階段政府加強反貪污行動之具體作為」。

該「反貪行動方案」，為回應社會各界殷切期待，特針對重大危害政府廉能之貪瀆及經濟犯罪案件，擬定具體可行之「肅貪」、「防貪」對策，結合各中央部會及直轄市、縣（市）政府，並統合檢察、調查、政風組織力量，以實際行動打擊貪瀆犯罪，期能凝聚全民反貪意識，促使我國邁向高度廉潔國家。該方案重點內容如下：

？ ？ ？ ？

- （一）結合中央各部會及地方政府整體力量，全力反貪。
- （二）統合檢察、調查、政風機關機構戰力，有效打擊貪瀆犯罪。
- （三）刑懲併行整飭官箴，落實人民對廉能政府的期待。
- （四）喚起全民反貪意識，凝聚向心，齊步邁向高度廉潔國家。

？ ？ ？ ？ 攢？

？ ？ ？ ？ ？

1.嚴懲高階官員，展現肅貪決心

在最高法院檢察署成立特別偵查組，遴選幹練之檢察官，

⁸⁹ 反貪行動方案係行政院 2006 年 8 月 2 日第 3000 次會議提示，並於同年 11 月 30 日院台法字第 0950055261 號函核定頒布。

對總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員涉及之貪瀆案件及特殊重大貪瀆案件，立即強力偵辦，以展現政府肅貪決心。

2. 徹查官商勾結，破除黑白共生

官商勾結，影響公共工程及重大採購案之品質，浪費國家公帑，造成人民生命、財產之損失；黑白共生，循私包庇，嚴重損害政府清廉形象，必須積極強化各級檢察機關肅貪及掃黑專組，將重大公共工程及巨額採購，列為優先重點打擊對象，積極徹查，以回應民眾之期待。

3 建立監測機制，發掘金融弊案

由台灣高等法院檢察署指定專責檢察官或檢察事務官蒐集行政院金融監督管理委員會網站之「重大裁罰公布」案件、台灣證券交易所「公開資訊觀測站」及相關媒體報導等情資，進行分析研判，主動發掘重大金融貪瀆弊案線索，並積極偵辦。

4. 貫徹正己專案，樹立司法威信

最高法院檢察署成立「正己專案」查察小組，並與法務部「政風特蒐組」、調查局密切聯繫，積極、主動蒐集司法官涉及貪瀆之違法情資及事證，對涉案之司法官，分案列管，積極偵辦。

5 強化二審功能，確保追訴成果

於台灣高等法院檢察署成立「重案公訴組」，對於重大貪瀆弊案由「重案公訴組」全程實施公訴，以鞏固重大危害政府廉能案件之追訴成果，並強化二審檢察官督導跨越轄區重大貪瀆弊案之偵辦。

6. 落實證人保護，重獎鼓勵檢舉

為使證人勇於出面指證犯罪，除落實執行對證人之身分保

密，人身安全維護等措施外，並依證人保護法規劃證人短期生活安置計畫，以確保證人安全。另修正「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，提高檢舉獎金最高至新台幣 1,000 萬元，並有效運用檢、調、政風檢舉專線，以鼓勵檢舉。

7. 建立電子監控，嚴防被告潛逃

對偵、審中之重大貪瀆被告，參照刑事訴訟法第 116 條之 2 第 1 項第 4 款、第 117 條之 1 之規定，⁹⁰施以電子監控，以防潛逃，確保訴追成效。

8. 加強司法互助，全力追贓追逃

積極尋求國際司法互助，加強追緝逃亡國外重大貪瀆要犯，並執行「追查貪官財產行動計畫」，對貪瀆及重大危害政府廉能案件之被告，強力執行扣押及追查其隱匿國內外之不法所得。

？ ？ ？ ？ ？

1. 成立反貪會報，持續推動反貪

各中央部會及直轄市、縣（市）政府成立「反貪工作會報」，凝聚機關組織力量及動員所有成員共同參與，以確保各項反貪工作措施能持續推動進行。

2. 加強專案稽核，有效杜絕浪費

為善用國家資產及資源，應加強執行專案稽核及清查，並對機關易滋弊端業務，研提防弊興革專報，以健全政府各項施政，杜絕浪費，防止貪瀆。

3. 落實陽光法制，嚴予裁罰究責

⁹⁰ 刑事訴訟法第 116 條之 2 第 1 項第 4 款係指法院許可停止羈押時，得命被告應遵守事項；同法第 117 條之 1 係指檢察官或法院依法逕命具保、責付、限制住居之情形，準用之。

落實執行陽光法制及違規責任之追究，並公布違規情形，形成社會監督力量，以確保公職人員清廉作為，遏止貪瀆腐化及不當利益輸送。

4. 強化政風特蒐，積極蒐證防處

對於高階及身分特殊之違常人員，運用「政風特蒐組」，集中力量，主動出擊，積極蒐證，期於貪腐行為發生前，及時斷？可能形成貪腐之根源。

5. 建置反貪網站，結合全民反貪

為使反貪倡廉觀念深植全國各層面，建置法務部反貪網站，及於各中央部會及直轄市、縣（市）政府建置反貪行動網頁，以結合全民共同加入反貪行列。

6. 加強行政肅貪，及時懲處不法

採「刑懲併行」，對於涉有重大行政疏失或違反法令等弊端案件，嚴予追究公務員所涉行政違失責任；並檢討主管監督不周之連帶責任，以期權責相符。

該方案之具體作為，係以「肅貪」、「防貪」為工作主軸：「肅貪」部分，區分為「強化肅貪組織功能」及「重點打擊貪瀆犯罪」二大工作項目。在「強化肅貪組織功能」項目中，臚列：成立組織或加強聯繫功能之機制，採取成立「特別偵查組」、落實肅貪專組功能、貫徹「正己專案」、成立「地區政風業務聯繫協調中心」等具體作為；在「重點打擊貪瀆犯罪」項目，則從案件之加強發掘線索、重獎鼓勵檢舉、強化偵查作為、確保訴追成果為工作主軸，採取加強發掘重大貪瀆案件線索、提高檢舉獎金、建立檢察官監測重大金融貪瀆弊案機制、偵辦重大危害政府廉能形象之目標案件、尋求國際司法互助追緝外逃罪犯、落實證人保護措施嚴密保護證人安全、建立刑事被告電子監控制度、擬

定執行「追查貪官財產行動計畫」、成立「重案公訴組」、強化二審審查重大貪瀆弊案機制等加強偵辦之具體作為。「防貪」部分，則提出包括成立「反貪工作會報」、加強易滋弊端業務專案稽核、強化財產申報審查並遏止利益輸送、加強「政風特蒐組」、設置反貪專屬網站及加強行政肅貪等具體措施。

政府為因應時代階段的不同而因時訂定的防腐肅貪法令政策 - 「端正政風行動方案」、「行政革新方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」、「反貪行動方案」，自 1993 年 10 月起實施「端正政風行動方案」，持續執行肅貪行動，累計至 2006 年 11 月底肅貪總金額達 644.6 億元，充分顯示政府肅貪決心；另政府為展現抑制黑金氾濫，並端正政風提昇清廉形象之決心，自 2000 年 7 月核定「掃除黑金行動方案」，藉著結合檢察、調查機關及政風機構三組織執行之；其中賡續偵辦貪瀆不法之案件，據各地方法院檢察署偵辦貪瀆起訴案件計 3,432 件，起訴人數 8,585 人，查獲貪瀆金額新臺幣 283 億 4,936 萬 6,692.78 元。比較執行「掃除黑金行動方案」的前後，在各地方法院檢察署執行「掃除黑金行動方案」後（2000 年 7 月至 2006 年 9 月），新收案件計 7,303 件，遠較執行前同期（1994 年 4 月至 2000 年 6 月）之 10,027 件，減少 27.17%；又執行「掃除黑金行動方案」後，起訴件數計 3,432 件，較執行前同期之 3,723 件減少 7.82%；執行「掃除黑金行動方案」後，起訴人數計 8,585 人，較執行前同期之 8,707 人減少 1.40%，⁹¹顯示該方案對整頓治安及端正官箴具有正面的效應。就政府執行「掃除黑金行動方案」之前後 75 個月新收案件數、起訴案件數、起訴人數及其比例，如表 3-1 所示。

⁹¹ 法務部全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw>，民 95.12.2。

表 3-1 掃除黑金行動方案前後比較表

時 程	新收案件數	起訴案件數	起訴人數
1994年4月~ 2000年6月	10,027	3,723	8,707
2000年7月~ 2006年9月	7,303	3,432	8,585
減少比例	27.17%	7.82%	1.40%

因此，政府除訂頒「端正政風行動方案」、「行政革新方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑行動方案後續推動方案」、「反貪行動方案」等防腐肅貪法制外，當然諸如 - 貪污治罪條例、刑法瀆職罪章、公務員懲戒法、公務員服務法、公務人員考績法及獎勵保護貪污瀆職辦法等法規命令，再加上近年相關陽光法案 - 政府資訊公開法、公職人員財產申報法暨其施行細則、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法等公（發）布施行，均促使地方政府可遵循的防腐法制更加完備。

政府防腐法制雖日臻完備，但受限於實際執行能有之不足及關鍵項目規範不完全，實際執行成效極為有限，尚難以有效防制貪腐。此外，諸如新加坡及香港等國家或地區，對於貪犯罪舉證困難的問題，以轉換舉證責任、訂立財產來源不明罪的方式因應，政府目前面對擁有異常暴增財產者，則未規範任何刑事或行政上的責任。又政府行政機關資訊不夠透明、作業流程標準化的比例偏低、反貪意識的不普及和人事制度的不健全，都會促成貪腐犯罪的發生，因此，政府面對各類型貪腐問題，更須戮力制定各項防腐法制，俾供地方政府遵循，以創優質地方政府，共同建立「廉」、「能」政府的目標。

?? ? ?? 傲?? ?? 叟捷?? ?

本章係延續前一章節之脈絡，選定服務之縣市政府進行防腐經驗的解析，包括：剖析地方政府政風機構組織結構、實施防腐作為的相關功能、整理過往發生過之相關防腐案件，同時對其成效與運作加以調查、評論，以明瞭實施防腐作為所可能造成的影響與功效；同時對既存影響政風防腐作為的問題提出回應。本章共分為三節進行探討與分析，節次依序為：一、南投縣政府防腐組織的結構與功能；二、南投縣政府防腐的案例分析；三、南投縣政府防腐的績效評議。

?? 乏 ?? 傲?? ?? 叟徑僭? 俟? 咖??

關於 1950 年 10 月始由台中縣分出另成立新縣之南投縣，其現行組織結構與功能如下：

???? 傲?? 徑僭??

依地方制度法第 62 條第 2 項：「縣(市)政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣(市)政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣(市)議會同意後，報內政部備查；縣(市)政府所屬機關及學校之組織規程，由縣(市)政府定之。」暨地方行政機關組織準則第 3 條第 2 項：「縣(市)政府應依本準則擬訂組織自治條例，⁹²經各該縣(市)議會通過後，報內政部備查；縣(市)政

⁹² 「地方行政機關組織準則」係 1999 年 8 月 12 日內政部 (88) 台內民字第 8806525 號令訂定發布全文 32 條。

府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。」規定制定南投縣政府組織自治條例，⁹³南投縣政府依法辦理縣自治事項、執行上級機關委辦事及監督鄉（鎮、市）自治事項；置縣長 1 人，對外代表南投縣，綜理縣政，並指揮監督南投縣政府暨所屬機關員工，置副縣長 1 人，襄助縣長處理縣政，置主任秘書 1 人，為幕僚長，承縣長之命及副縣長之指導，襄理縣政，置參議 6 人、秘書 11 人、消費者保護官 1 人，受主任秘書之指揮監督，辦理縣政設計、撰擬專案研究、政策諮詢、機要、動員、協調、核稿、消費者保護等事項。南投縣政府內部單位設置 11 局 5 室計 16 個單位，分別為民政局、財政局、教育局、建設局、公共工程局、水利局、觀光局、農業局、社會局、地政局、新聞局、行政室、計畫室、人事室、主計室、政風室；另設置 7 個所屬一級機關，分別為警察局、消防局、衛生局、環保局、稅捐稽徵處、文化局、原住民行政局，以及設置 34 個二級機關，其中包含 5 個地政事務所、13 個戶政事務所。其南投縣行政區劃分有 1 市、4 鎮、8 鄉，共計 13 個鄉、鎮市。此外，縣立高中、國中、國小學校計有 180 所，全縣行政機關數總計 57 個，全縣公務人員組織編制員額計 3,628 人。

就上述南投縣之組織架構圖及行政區劃圖，分別如圖 4-1 及圖 4-2 所示。

⁹³「南投縣政府組織自治條例」係 2000 年 3 月 7 日八九投府秘法字第 890413001 號令公布全文 19 條，2002 年 5 月 3 日府法規字第 09100776940 號令修正公布。

圖 4-1 南投縣政府組織架構

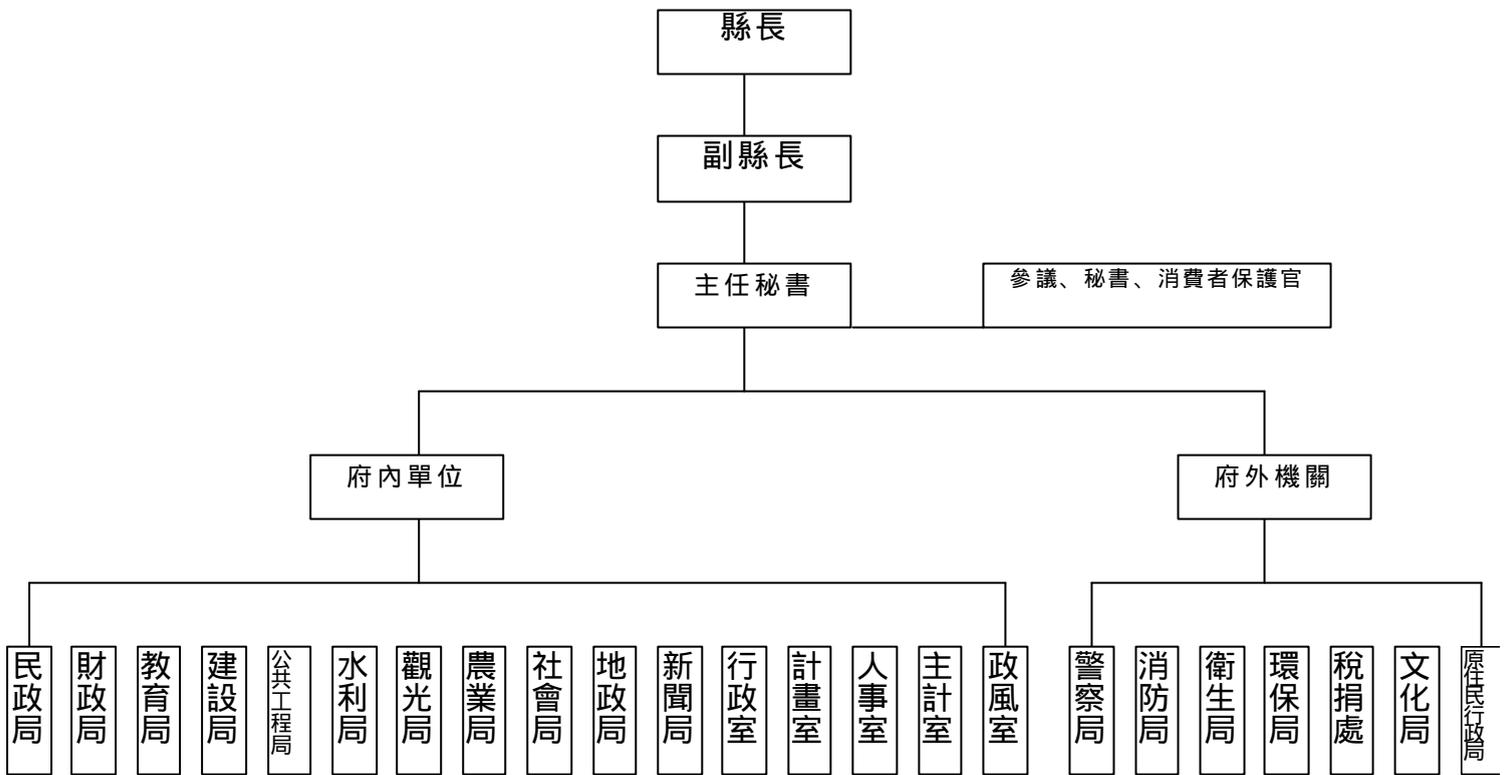
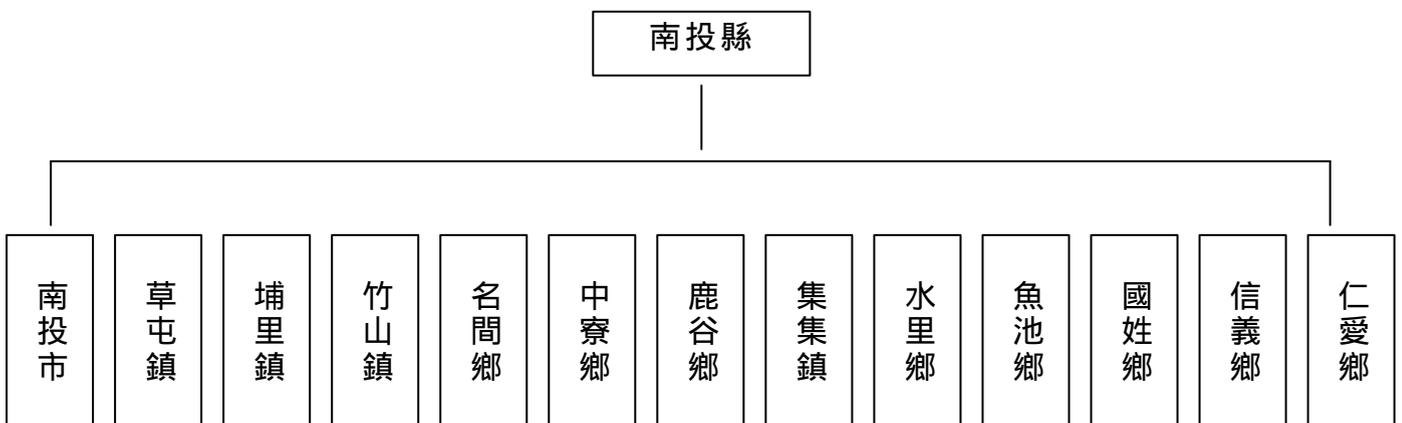


圖 4-2 南投縣行政區劃

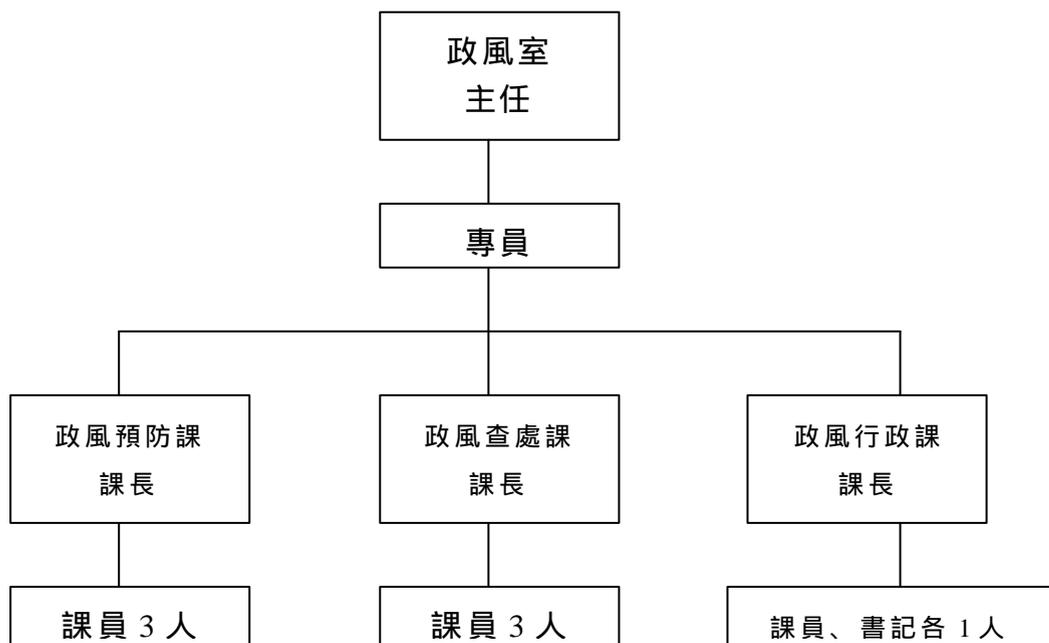


???? 傲???? 欵?? 徑僭咖??

??? 欵?? 徑僭咖俟???

由於縣（市）及鄉（鎮、市）屬於地方自治團體，致使縣政府的組織編制、職權、功能得以相繼擴張，政風業務趨向多元與複雜化，政風業務項目隨之增加。依據政風機構人員設置條例第 6 條及其施行細則第 11 條規定，各機關政風機構比照各該人事機構設政風處或政風室，另依南投縣政府組織自治條例第 8 條規定，本府設政風室，置主任、專員、課長、課員、書記，依法辦理政風業務等事項；故南投縣政府依上開法令設置政風室，並依業務職掌分設政風預防課、政風查處課、政風行政課等 3 課，業務分工，各司其職。政風室組織編制配置主任、專員各 1 人，以及課長 3 人、課員 7 人、書記 1 人，各課配置課員 2 至 3 人。其組織編制與業務職掌如圖 4-3 所示：

圖 4-3 南投縣政府政風室組織結構



?? ? 匆?

機關內部設置各種不同業務與層級的單位，則為顯示各個單位業務性質。所謂「單位」乃指機關內部分設的部門而言。質言之，單位之設置，係由於機關內部分工後部門化的結果，各部門分別執行機關職權中的一部分業務；如此，則無論自組織或職權方面觀察，分之即為各單位，合之則為機關整體。其行政組織內部設置單位，大致上分為三種類別，即業務單位、幕僚單位與事務單位。⁹⁴在此三大類別中，南投縣政府政風室自屬機關幕僚單位之性質，其政風室的內部業務劃分，以業務性質之功能性予以分類，設置三課，第一課為政風預防課，主要掌理預防貪瀆、政風法令宣導事項；第二課為政風查處課，主要掌理案件查處及處理檢舉事項；第三課為政風行政課，主要掌理政風人事業務、安全維護、公務機密維護等事項。有關各課職掌分述說明之：⁹⁵

???? 欵檣? 嶼

1. 攢?? ?

(1) 編撰專報：

防貪、興利調查（研析）專報：擬定相關業務主題，研析其弊端型態及成因、防弊與策進作為，提出具體建議等事項，並簽報機關首長後移請相關單位（機關）參處或檢討改進。

貪瀆弊案檢討專報：針對本機關發生貪瀆案件發生原

⁹⁴ 同註 22，頁 130。

⁹⁵ 南投縣政府，<http://www.nantou.gov.tw/>，民 95.12.1。

因及問題癥結進行檢討，研提具體改進措施及建議事項，簽報機關首長後移請相關單位（機關）參處或檢討改進。

- (2) 防弊措施：針對易滋弊端業務，訂定、修正行政規則、相關防弊規定，建議機關權責單位訂定、修正法令規章。
- (3) 業務興革建議：針對機關業務涉及法規、制度層面變更提出具體建議，專案簽報首長後據以執行，或向上級機關、業務主管機關行文建議。
- (4) 業務稽核：針對易滋弊端業務辦理專案稽核，並就稽核過程發掘缺失事項，彙整分析原因態樣，簽報首長後，移請相關單位（機關）參處或檢討改進。
- (5) 廉政民意調查：對於本機關或所屬機關施政滿意度、清廉度或易滋弊端業務，自行規劃或委託民間民意調查機構辦理問卷調查，分析其結果簽報首長或提政風督導小組會議後，移請相關單位參處或檢討改進。
- (6) 政風座談會：針對機關易滋弊端業務或爭議問題選定主題，邀請專家學者、相關業者與民意代表、社會大眾等社會人士與會，或以員工座談會方式辦理，並就發言內容及其處覆結果詳實記錄列管，簽報首長核示後，移請相關單位（機關）參處。
- (7) 採購案件綜合分析：每季彙報機關採購案件一覽表，並分析結果提列異常採購案件報核。
- (8) 機關政風狀況反映報告表：蒐報重要政風狀況，如貪瀆案件偵審動態、嚴重影響機關形象之重大輿情、員工風紀案件、危害破壞機關安全重大案件等，即時簽

陳機關首長。

- (9) 違反公職人員利益衝突迴避法案件之查處及受理公職人員利益衝突迴避法申請迴避案件。
- (10) 陳報違反公職人員財產申報法裁罰案件。
- (11) 辦理反貪作為：針對社區里民、學校師生、公司或中辦企業、社團組織、民意代表等對象（非機關員工）辦理相關反貪作為，以激發民眾反貪意識，進而提昇政府廉潔形象者。
- (12) 執行本府採購稽核小組業務：依據本府採購稽核小組設置暨作業要點規定，專案稽核本府暨本縣各鄉鎮市公所辦理之各類採購案件。

2.2 咻？ ？

- (1) 政風訪查：以實地或電話訪查方式，廣蒐外界反映意見，並將民眾、業者等反映之需求、施政得失等民隱民瘼，提供首長、業務單位或權責機關參考
- (2) 監辦採購：依機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法規定，監辦機關各項採購案件之公開招標、比價、議價、決標作業。
- (3) 導正缺失：針對機關易滋弊端業務或無效率、不便民事項（含監辦採購），發現個案缺失，適時建議改進或予以導正。
- (4) 受理請託關說事件、贈受財物事件、飲宴應酬事件登錄：依據政府採購法規與請託關說、贈受財物、飲宴應酬相關規定受理機關員工請託關說、贈受財物及飲宴應酬事件登錄事宜。

- (5) 獎勵表揚廉能事蹟：針對機關員工廉能事蹟，主動簽報首長予以行政獎勵、於公開集會場所口頭表揚、或刊載於機關定期刊物表揚。
- (6) 政風法令宣導：運用各類型傳播資源，如製作各類檢肅貪瀆廣播、印製海報、各類電化教育及 LED 電子看板宣導、邀請專家學者舉辦專題演講、編印宣導資料、舉辦政風法令有獎徵答等方式，實施政風法令宣導，以有效促使員工知法、守法，避免違法犯紀情事發生。
- (7) 財產申報業務：依據公職人員財產申報法及其施行細則等相關規定，受理公職人員財產申報、查閱及實質審核事宜。
- (8) 其他：辦理上級機關及首長交辦事項。

???? 欵? 壤嶼

1. 員工貪瀆不法資料之發掘、蒐集與處理：依據「政風機構人員設置條例」暨其施行細則等相關規定，辦理員工貪瀆不法資料之發掘、蒐集與處理。
2. 易滋弊端業務之稽核：依據「政風機構人員設置條例施行細則」及「政府採購法」等相關規定，針對機關特性，對易滋弊端業務，主動積極參與，深入瞭解稽核各項業務作業情形。
3. 作業違常單位及生活違常人員之查察：依據「政風機構人員設置條例」暨其施行細則規定，持公正客觀態度，審慎查處，加強查察作業違常單位及生活違常人員，以期毋枉毋縱。

4. 民眾陳情、檢舉及媒體報導有關本機關弊端事項之調查：依據「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」及其他相關規定，對民眾陳情、檢舉及媒體報導有關本機關弊端事項，審慎處理貪瀆不法案件。
5. 違反保密規定與洩密案件之查處：依據「政風機構人員設置條例施行細則」及「政風機構維護公務機密作業要點」規定，⁹⁶蒐報洩密案件資料，瞭解洩密管道，以利查處，並依規定逐級陳報辦理。
6. 機關首長或上級機關交查事項(案件)之處理：依據「政風機構人員設置條例施行細則」及「政風查處工作手冊」等規定，⁹⁷續密查處機關首長或上級交查案件。
7. 其他有關查處業務專案性工作：依據「反貪行動方案」及其他相關規定，積極配合上級機關就查處業務專案性工作查察，以端正政風。

???? 欵髮? 崑

1. 政風人事業務：依據「政風機構人員設置條例」及相關規定，辦理本室暨所屬政風機構組織編制、人員任免遷調、銓審動態、考核、考績、獎懲、幹部訓練、人事資訊、政風人員風紀管理等業務。
2. 政風督導小組業務：依據南投縣政府政風督導小組設置要點，定期召開會議，積極貫徹端正政風防制貪污工作事項，

⁹⁶ 「政風機構維護公務機密作業要點」係 1993 年 2 月 4 日法務部（82）法政字第 02554 號函訂定發布，並於 2005 年 8 月 1 日以法政字第 0941112853 號函修正發布。

⁹⁷ 「政風查處工作手冊」係 2001 年 9 月法務部政風司編印，內設六章，第一章總則、第二章政風查處資料蒐報、第三章政風查處實務、第四章檢舉貪瀆處理、第五章貪瀆線索發掘與查處及第六章行政責任處理。

並透過會議研討各項防弊措施及弊案檢討，強化防範弊案功能，促使縣府各單位全力參與推動各項政風工作。

3. 政風督導考核及獎懲建議事項：對縣屬機關及各鄉鎮市公所政風實施業務聯繫及督導考核，對推動政風工作適時檢討策進，以提振政風工作效能。
4. 年度工作計畫之策訂管制考核及推動執行：依據「機關政風工作年度計畫作業要點」，⁹⁸參照機關特性及實際狀況，訂定政風工作計畫，貫徹執行，並於年度結束後辦理執行檢討。
5. 政風法令擬訂事項：擬訂及修正各項政風法令規定、端正政風及防制貪污工作計畫及適時蒐集編印相關政風法令、工作手冊，作為執行政風工作之參據。
6. 公務機密維護事項：依據「政風機構維護公務機密作業要點」及相關規定，結合縣府各單位執行各項機密維護措施，提升員工保密警覺，防杜洩密案件發生。
7. 預防機關危害、破壞事件及協助處理陳情請願事項：維護機關首長及人員、設施之安全，預防不法分子危害破壞，協助處理民眾陳情請願事件，確保縣政各項業務正常運作。

?? ? 欸?? 徑僭俟?? ?

組織乃是追求特定目標的社會單位，社會往往為了特定目標而成立組織。亦即組織目標，乃是組織適圖去實現所渴望之事務的狀態。然而，組織一旦成立，動態的成員關係故會更迭；靜態

⁹⁸ 「機關政風工作年度計畫作業要點」係 1992 年 9 月 18 日法務部（81）法政字第 13952 號函訂定發布，1998 年 4 月 21 日法務部（87）法政字第 006400 號函修正發布全文 11 點，2002 年 5 月 3 日法務部法政字第 0911104901 號函修正公布全文 9 點，2005 年 8 月 1 日法務部法令字第 0941112848 號令修正發布名稱及全文 7 點（原名稱：政風機構年度工作計畫作業要點）。

的結構關係，也會有所消長。組織結構功能方面所探討的主要包含：環境調適、目標達成、內部整合與潛藏模式維持等四個面向，⁹⁹也就是帕森思(Persons)生態層級系統理論(簡稱AGIL)，現分述如后：

- (一) 調適的功能(adaptation)：指結構要從其周遭的環境吸取必需的資源、養分、訊息，來分配給結構的各部分，俾作為結構活動的能源與認知及其處境的憑據。也就是與環境要做調適(互動)，以達到一個平衡的狀態。
- (二) 目標達成的功能(goal attainment)：指體系要能夠界定與分辨目標的大小緩急，也涉及體系怎樣運用其所擁有的資源、能源、認知能力，以及解決問題的手段與策略，去追求目標，落實預定的目標。其最高目標就是要讓體系能夠存活下去。
- (三) 整合的功能(integration)：指體系必須管制、協調、促進體系內各次級體系，乃至同級的其他體系，或上級超(大)體系之間的聯繫。要把其他三種功能(調適、目標達成、潛藏模式維持)之間的關係做調整與整合，而使體系的持續與再生成為可能。其所採禁止的方式，以達成控制偏離行為的功能。
- (四) 潛藏模式維持的功能(latency pattern-maintenance)：指體系必須保持某種程度的前後一致、連貫性、持續性。藉激發其成員的動機，使行為符合體系之要求，而最終使體系之行為趨向一致性。此種功能從外觀上看不到，但透過此種行為不斷的發生，而有一定的維持功能，保持體系之平衡。

依現行南投縣政府組織自治條規定，南投縣政府內部設有：民政局、財政局、教育局、建設局、公共工程局、水利局、觀光局、農業局、社會局、地政局、新聞局、行政室、計畫室、人事

⁹⁹ 彭文賢，《組織結構》。台北：三民書局，民85，頁36-39。

室、主計室及政風室等 16 個單位分別掌理縣政事項；而南投縣政府政風室依南投縣政府組織架構組織性質屬內部幕僚單位，復按業務職掌「政風預防」、「政風查處」、「政風行政」分析，係屬管制、協調及促進組織內各單位關係互相調整與整合，以達成控制偏離行為，就此，顯而易見，南投縣政風機構組織結構功能乃屬內部整合功能。

?? 乏 ?? 傲??? 叟?? ??

依前章節所述，地方政府的政治腐化態樣中，各類貪瀆弊案，不勝枚舉，茲就公共工程、環保、教育等類型，提出案例分析，以剖析防腐作為所可能造成的影響與成效。

???????????? 傲?? 掘? 掘? ? 嗜? ¹⁰⁰

台灣近年來天然災害不斷，如 1999 年 9 月 21 日凌晨 1 點 47 分發生規模 7.3 級的 921 大地震，其所造成的斷層地表破裂線長度達 105 公里，鄰近斷層之橋樑、道路幾乎無一倖免於毀損，而建築物的損毀更是不計其數。依據行政院九二一震災災後重建委員會 1999 年 11 月 29 日的統計，在這次地震中死亡（含失蹤）有 2,403 人，重傷 612 人，房屋全倒 48,018 戶，房屋半倒 40,314 戶，房屋損傷者數萬戶，財產損失估計在新台幣 3,000 億元以上；2001 年 7 月 30 日桃芝風災，造成 103 人死

¹⁰⁰ 該弊案事實係摘錄自台灣南投地方法院檢察署檢察官 2005 年 3 月 8 日 93 年度偵字第 3942、4173、4227 號；94 年度偵字第 589、590、755、756 號起訴書。

亡、111 人失蹤、189 人受傷，坍方落石、土石流、路基流失及橋面沖毀，共計 111 處；¹⁰¹2004 年 7 月 2 日敏督力風災，造成 3 人死亡、4 人受傷、1 人失蹤、受困救出 26 人，各縣市淹水超過 30 公分以上者，計 18 處，道路塌方 17 處；¹⁰²2004 年 8 月的艾莉風災亦造成死亡 15 人，失蹤 14 人，受傷 399 人，疏散 7,854 人，收容 1,224 人。¹⁰³從最近幾年的災害觀察，台灣的自然災害發生的頻率有越來越增加的趨勢，且每次災害造成的損傷都相當大。

然而，綜觀近年來的天然災害，首當其衝且損害最大的總是山地原住民部落，因為山崩路塌土石流，致使村民除了需忍受斷糧及財產損失之痛苦外，往往可瞬間奪走無數生命，因此每每生命總是在一線之間。南投縣仁愛鄉又是台灣最大的山地鄉，近年來受到的重大天然災害蹂躪相當嚴重，也因此受到政府及社會大眾特別的關心，並且編列大量的預算投注在搶險及復建工程上。所以，南投縣仁愛鄉在民間愛心捐款及上級政府等龐大資金撥補下，短短幾年要執行災害後的復建經費是相當的龐大，任務也甚為艱鉅，但若公務人員操守不良，禁不起誘惑亦是容易使其有上下其手的機會。南投縣仁愛鄉鄉長卓文華等人涉嫌貪瀆的 3 件工程弊案，其中「仁愛鄉公所（含代表會）辦公廳舍室內裝修設施統包工程」預算新台幣（以下同）1,357 萬餘元就是 921 大地震後仁愛鄉公所辦公大樓震毀後的復建經費；另外「法治村部落電視共同天線視訊工程」，預算經費 317 萬餘元是行政院原住民族委員會補助，而「無線電及廣播器材購置計畫委託設計及安裝

¹⁰¹ 內政部消防署防救災資料庫 - 桃芝颱風災情報告，<http://www.nfa.gov.tw/>，民 95.9.28。

¹⁰² 內政部消防署防救災資料庫 - 敏督力颱風災情報告，<http://www.nfa.gov.tw/>，民 95.9.28。

¹⁰³ 內政部消防署防救災資料庫 - 艾莉颱風災情報告，<http://www.nfa.gov.tw/>，民 95.9.28。

工程」，經費 1,200 萬元則是中視民間捐款基金委員會，體恤仁愛鄉地屬偏遠、幅員遼闊，且多高山峻嶺阻隔，每遇災害收視及通訊不通而補助仁愛鄉公所建置的高科技設備。仁愛鄉公所在執行復建工程及民間捐款購置的愛心高科技設施時，竟然發生如此可能涉及的貪腐弊案，實令人痛心疾首。

????? 少

???? 甲????

- 1.有關仁愛前鄉長卓文華、前秘書卓上龍、前課長蔡光吉等經辦「仁愛鄉公所（含代表會）辦公廳舍室內裝修設施統包工程」涉嫌收取回扣案部分：

仁愛鄉公所於 2003 年 8 月 28 日欲上網公告辦理總預算經費 1,357 萬 5,495 元之「仁愛鄉公所（含代表會）辦公廳舍室內裝修設施統包工程」前，因承攬工程及飲宴往來而與卓文華前鄉長及前課長蔡光吉熟識之林弘斌，即經由蔡員處事先得知仁愛鄉公所欲辦理該項裝修工程，遂邀其友人台灣全錄股份有限公司業務員陳盛豪至現場勘查，勘查後經評估認有利可圖，即向蔡員探詢該工程可否交由渠等借牌承攬，經蔡員同意後，林弘斌即與蔡員約定工程款之一成五作為回扣，藉以交由前鄉長卓文華，前秘書卓上龍及前課長蔡光吉等人共同收取。林弘斌經與蔡員取得承攬裝修工程協議默契後，隨後與陳盛豪及將心造型設計有限公司負責人郭漢隆等人謀議，以全錄公司參與投標、承攬，陳盛豪並同意支付裝修工程之一成五作為工程回扣。嗣於等標期間，渠等發現可能僅有全錄公司參與投標，為避免投標廠商未達 3 家不符

採購法規定而流標，林弘斌、陳盛豪及郭漢隆等人遂謀議，由郭漢隆提供將心公司參與形式之投標外，另由陳盛豪透過同事余仁傑介紹，向余員之友人廖偉傑所負責之凡谷公司借牌投標。且全錄、將心及凡谷等 3 家公司之投標廠商服務建議書等評比資料，實際上均係由郭漢隆或陳盛豪等人製作，而渠等為使全錄公司能順利得標，故意將凡谷公司、將心公司之服務建議書等評比資料製作內容較無競爭性，除藉以形式上符合 3 家廠商參加投標資格外，另亦凸顯全錄公司之參與投標優勢。林弘斌、陳盛豪、郭漢隆，之借用他人名義或容許他人借用名義之方式，參與裝修工程之投標。

又林弘斌為使全錄公司之投標資料能獲評高分（達到基本入選分數以上），進而能順利取得裝修工程，遂經郭漢隆透過友人王建智之居間介紹，而認識公共工程委員¹⁰⁴之王○○○，王○○○另行推薦其他公共工程委員之名單蕭○○○、江篤信及周良勳等人交給郭漢隆，郭漢隆繼透過林弘斌將前述 3 人連同王隆昌等 4 人之名單交給蔡光吉，蔡光吉即藉職務上辦理裝修工程遴選委員之機會，先行勾選王○○○、蕭○○○等 2 人，使不知情之當時秘書孔文博於代行鄉長職權時，指定王○○○、蕭○○○等 2 人為該工程外聘之評審委員。王、蕭 2 人受聘為裝修工程外聘委員後，陳盛豪即於開標前夕，電請公司不知情之同事余仁傑提領現金 10 萬元，赴台北科技大學門口將該款項交予郭漢隆，繼由郭員將該 10 萬元親自交付王○○○，王員明知郭漢隆為裝修工程之投標廠商，理不應予以收受，但卻予以收受。王員嗣後又替郭員邀約蕭○○○於 2003 年 9 月 10 日開標當天在台中市水湳機場碰面，由

¹⁰⁴行政院公共工程委員會核定之公共工程委員學者專家之評審委員，於各政府機關辦理最有利標採購案時，需依據「採購評審委員會組織準則」遴選一定比例之學者、專家時之核定參考名單。

郭漢隆開車載王、蕭等人一起至仁愛鄉公所參加裝修工程之開標，郭漢隆於水湳機場開往仁愛鄉公所之途中，即趁機交付 10 萬元給蕭，蕭明知不應收受仍予收受，計王、蕭等 2 人對於職務上之行為分別收受廠商所交付之 10 萬元賄賂。而裝修工程於當日開標之結果，全錄公司順利獲取評選委員之最高分，而優先取得議價，進而以底價 1,319 萬 2,230 元承攬裝修工程。

全錄公司經評選得標後，前鄉長卓文華即要求林弘斌依前之約定交付一成五工程回扣，林弘斌、陳盛豪 2 人為隱匿交付工程回扣乙情，遂於 2003 年 9 月 26 日，由陳盛豪藉支付下包廠商將心公司工程款之名義，向不知情之全錄公司職員請領工程款即中國信託商銀敦北分行本行支票面額 171 萬元乙紙，由郭漢隆囑咐全錄公司員工吳章綺於當日存入將心公司設於中國信託商銀敦北分行帳戶後，再將其中 47 萬 3,000 元匯入全錄公司職員余仁傑之帳戶，剩餘款 123 萬 7,000 元則以現金提領交予陳盛豪、林弘斌等人收取，當日林弘斌、陳盛豪等人拿取 123 萬 7,000 元之現金後，隨即驅車趕赴埔里鎮阿波羅飯店與原先約定碰面之卓文華、卓上龍等人碰面，以便交付工程回扣。林弘斌、陳盛豪等人與卓文華、卓上龍等人會面之後，林弘斌即當面先將工程款一成之回扣即 113 萬元（以牛皮紙袋包裝）交付卓文華，卓文華即將該牛皮紙袋，交給具有收取回扣犯意聯絡之卓上龍，於阿波羅大飯店之廁所內予以點收，藉以確認實際收取之金額後，卓文華隨即表示金額無誤，即予以收取。而卓上龍事後則開車搭載卓文華返回埔里之住處後，卓文華即將該裝現金 113 萬元之紙袋取走。至於剩餘之零點五成回扣即 58 萬元部分，事後則由陳盛豪另行匯款 60 萬元予林弘斌，林弘斌即於 2003 年 11 月 3 日，親自帶往蔡光吉位於埔里之住處，當場交付現金 58 萬元予蔡光

吉。計卓文華、蔡光吉及卓上龍等人利用經辦裝修工程之機會，共同收取裝修工程之回扣計 171 萬元。

2.有關經辦「仁愛鄉公所（含代表會）辦公廳舍室內裝修設施統包工程」涉嫌詐取財物部分：

前述之裝修工程因包含辦理代表會之室內裝修，蔡光吉遂利用其身為建設課課長職務上有督導工程之機會，另行起意於 2003 年 10 月中旬，向林弘斌佯稱仁愛鄉代表會室內裝修部分工程經費 179 萬元，亦需交付一成五回扣，即 27 萬元予仁愛鄉民代表會主席陳世光，並聲稱陳世光將於同年 10 月底出國，需款孔急，要求林弘斌趕快交付，林弘斌不疑有他、陷於錯誤，遂由透過陳盛豪另向公司同事借款支付，林弘斌遂於 2003 年 10 月 13 日，再赴蔡光吉位於埔里鎮之住處，交付現金 27 萬元，請其轉交代表會主席陳世光。蔡光吉以此利用職務上之機會，而向林弘斌詐取財物 27 萬元得逞。

3.有關經辦「法治村部落電視共同天線視訊工程（下稱視訊工程）」部分：

2002 年底，仁愛鄉公所欲辦理衛星及共同天線之工程，劉志恆經人介紹後，與台中市科衛實業股份有限公司（以下稱科衛公司）實際負責人黃志成洽談承攬視訊工程之意願，並由該公司先代為製作設計圖及工程概算等工程招標資料，藉以提供參考；仁愛鄉公所嗣於 2003 年 4 月 7 日，即以統包之方式辦理「視訊工程」之公開招標，劉志恆並於視訊工程公開開標之公告前，即向黃志成表示需留意視訊工程之招標相關訊息，仁愛鄉公所於同

年 4 月 10 日上網公告，科衛公司原以 317 萬 6,513 元參加競標，同年 4 月 28 日開標後，科衛公司經評選優先議價後，改以 304 萬 3,000 元之價格承攬。視訊工程決標後數週，卓文華、姜洪興及劉志恆等人，遂基於經辦公用工程共同收取回扣之犯意聯絡，由姜洪興、劉志恆出面向黃志成索取視訊工程款項之一成五作為回扣，黃志成為求視訊工程之請款順利及期待後續得以承攬其他工程，遂同意予以交付。姜洪興事後則經卓文華指示，陸續分 3 次向黃志成收取回扣，姜員第 1 次所收取之回扣款 20 餘萬元，經由卓文華之指示交由劉志恆收取；第 2 次收取之 10 萬元則親自交由卓文華本人收取；姜員嗣於 2003 年 10 月間視訊工程請款後，為支付其個人之修車款項，經卓文華同意以該工程之剩餘回扣款支應修車費用後，於同月 24 日親至科衛公司辦公室，由黃志成吩咐該公司會計交付現金 10 萬元予姜洪興收取。

4.有關「無線電及廣播器材購置計畫委託設計及安裝工程（下稱廣電工程）」部分：

仁愛鄉公所 2003 年 9、10 月間，欲以公開招標方式辦理廣電工程，其經費為 1,200 萬元，卓文華、姜洪興與劉志恆又續前共同收取回扣之犯意聯絡，於該工程公告招標前，劉志恆即先行居間找維大企業有限公司（以下稱維大公司）實際負責人吳和東洽談該工程之承攬事宜，吳員經核算承攬該工程有利可圖，而表示有參與承攬之意願後，卓文華遂透過劉員居間向吳員索取該工程款一成五作為回扣；該工程嗣經 2 次招標流標後，於 2003 年 10 月 21 日辦理第 3 次招標開標，維大公司以 1,070 萬 3,000 元得標。於該工程施工期間，卓文華二次指示姜員去電向吳員收取部分回扣，其中一次為 20 萬、一次為 30 萬，但均遭吳員藉故

予以婉拒，直至 2004 年 1 月間，該工程第 1 次估驗請款時，姜員經卓文華指示，再次要求吳員交付前所約定之一成五回扣款，吳員乃於 2004 年 1 月 16 日，利用至公所瞭解工程請款進度時，當面向卓文華確認工程回扣款之交付事宜後，於 2004 年 1 月 20 日赴公所領取面額 465 萬 4,260 元之該工程款公庫支票時，即以電話通知其妻表示：自維大公司設於台灣銀行大里分行帳戶內，以語音轉帳方式轉帳 150 萬元至該公司另設於台銀黎明分行帳號內，再予以提領現金 140 萬元使用，以便支付該工程之回扣款；嗣於當日吳和東即向其妻表示，將其中 105 萬元交給劉志恆收取。

??????

案經台灣南投地方法院檢察署檢察官指揮法務部調查局南投縣調查站、中部地區機動組、南投憲兵隊及警政署保安第三總隊第一大隊偵辦終結予以起訴，涉案人所觸犯法條分析如下：

1. 弊案事實 1 部分：

- (1) 前鄉長卓文華、前秘書卓上龍、前課長蔡光吉等人違反貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款之經辦公用工程收取回扣罪嫌。
- (2) 王 、蕭 等人係反貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款之對於職務上之行為收取賄賂罪嫌。
- (3) 林弘斌、陳盛豪、郭漢隆及廖偉傑等人均係違反政府採購法第 87 條第 5 項之意圖影響採購結果，而借用他人名義或容許他人借用本人名義參加投標罪嫌。

2. 弊案事實 2 部分：

蔡光吉係違反貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款之利用職務上機會詐取財物罪嫌。

3. 弊案事實 3、4 部分：

劉志恆雖不具有公務員身分，然其與卓文華、姜洪興等人具有犯意聯絡、行為分擔，因之依貪污治罪條例第 3 條之規定，劉志恆、卓文華、姜洪興等 3 人皆已涉嫌觸犯貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款之建築或經辦公用工程收取回扣罪。

該案台灣南投地方法院檢察署檢察官於 2005 年 3 月 8 日偵結並向台灣南投地方法院提起公訴，各相關涉案嫌疑人求刑如下：

1. 前鄉長卓文華部分：求處無期徒刑，併科罰金 600 萬元。
2. 前課長蔡光吉部分：經辦公用工程收取回扣部分求處有期徒刑 13 年，併科罰金 300 萬；另利用職務上之行為詐取財物罪嫌部分，求處有期徒刑 8 年，併科罰金 200 萬元，合併求處有期徒刑 20 年，併科罰金 500 萬元。
3. 前秘書卓上龍部分：求處有期徒刑 12 年，併科罰金 200 萬元。
4. 王 、蕭 等人部分：各求處有期徒刑 10 年，各併科罰金 100 萬元。
5. 姜洪興部分：檢察官請法院審酌姜員於偵查中事先經檢察官同意，適用證人保護法之規定，於專案小組偵查過程

中，供述犯罪事實案件有重要關係之待證事項，符合證人保護法第 14 條第 1 項之規定，予以減輕求處 3 年 6 個月有期徒刑，併科罰金 100 萬元。

6. 劉志恆部分：求處有期徒刑 14 年，併科罰金 300 萬元。
7. 林弘斌、陳盛豪、郭漢隆及廖偉傑等人部分：檢察官認為渠等素無前科，事後均深表悔意，且據實供述相關之涉案情節，使得專案小組得以釐清相關案情，從輕求處有期徒刑 8 個月，均緩刑 3 年。
8. 全錄公司、將心公司及凡谷公司等，檢察官請求法院依政府採購法第 92 條規定科以同法第 87 條第 5 項所定之罰金。
9. 此外，檢察官依貪污治罪條例第 17 條、刑法第 37 條規定請求法院對（1）卓文華宣告褫奪公權終身、（2）蔡光吉宣告褫奪公權 10 年、（3）卓上龍宣告褫奪公權 10 年、（4）姜洪興宣告褫奪公權 6 年、（5）王隆昌、蕭新祿各宣告褫奪公權 10 年、（6）劉志恆宣告褫奪公權 10 年。另卓文華、卓上龍、蔡光吉、王、蕭、姜洪興及劉志恆等人所收取之財物，請法院依貪污治罪條例第 10 條之規定予以追繳或追徵其價額。

?? ? 叟甲?? ? ? ? 咖? 凹?? ? ?

?? ? ? 杪?? ? 掘?? ? ? ? 嬭?? ? ? ? ? ? ? ? 孌?? ? ? 俚
?? ? ? 捷?? ?

基層鄉公所辦理工程採購，常囿於人力、技術、專業知識等，較無法自行規劃設計，常需將較為專業之規劃設計工作或發

包所需之招標文件，委託專業顧問公司代為規劃辦理。該工程之採購作業，除基於專業技術考慮外，又為趕時效及所謂「維護工程品質」之理由等，而採最有利標之統包方式辦理採購。採這種「統包」方式辦理之採購案，評審廠商及施作和驗收很重要，若其中某項發生弊端，就會使整個採購案發生品質低劣及圖利廠商或官商勾結之貪瀆情事發生。

該案之犯罪手法，可說一開始相關犯罪嫌疑人即與其平常飲宴應酬之朋友共謀以指定廠商或使廠商圍標方式承攬工程，並圖回扣工程款。又由於採統包招標方式可使整個工程金額易於灌水提高造價，因此扣除回扣一成五工程款，該工程之利潤還相當高，所以透過俗稱白手套的引介下有不肖廠商願意投入，共同組成犯罪集團。

政府採購法規範最有利標統包方式辦理之工程採購案，主辦機關及採購評審委員會權限相當大，犯罪嫌疑人等既為達到其能指定由特定公司承攬，其在手段上就運用法規的彈性及可裁量空間，配合官商勾結予以運作以求達到目的。如仁愛鄉公所建設課前課長蔡光吉先指定外聘學者專家，全錄公司陳盛豪等故意製作沒有競爭力之其他二家服務建議書，又怕指定之廠商全錄獲評分數無法越過最低獲選分數門檻而行賄外聘評審委員，凡此種種都是涉嫌人所採行為達目的之手段。

??? 抄捷??? 掘???? 嬌???????? 孬?
?? 俵???? 峇? 弔? 捷??

由於仁愛鄉代表會辦公地點設在公所辦公大樓三樓，所以當

公所辦公大樓落成後，後續代表會編列 217 萬餘元之裝修及設
施工程經費，便委由公所合併在整棟大樓之辦公廳舍室內裝修設
施統包工程內，由公所辦理發包作業。前案蔡光吉因該工程經費
有關公所部分成功收取回扣，便想代表會部分若廠商照公所部分
一樣比例付回扣款，廠商也會接受且理應不會向代表會主席詢
問，於是假冒代表會主席要出國，需錢孔急狀況下向廠商詐取回
扣款。該犯罪手法乃典型利用經辦工程機會，於相關雙方不知情
下詐取財物。

?? ? 杪???? 捷嚇? 炮??? 偵炮???? 捷??

該案於製作工程設計圖及編列工程概算前，即由俗稱白手套
的引介下委由特定廠商辦理設計及核編後，藉以提供公所參考，
再辦理形式上之統包公開招標程序，其操作手法同前案類似，都
是以綁標、圍標方式使特定廠商得以承攬，再向承包廠商索取工
程總價款一成五之回扣。

?? ? 杪?? 偵?????? 律函??? 豈???? 孳?
?? 捷??

該案亦是透過俗稱白手套的引介下委由特定廠商製作工程設
計圖及編列工程概算，藉以提供公所參考，再辦理形式上之統包
公開招標程序，其操作手法同前案類似，都是以綁標、圍標方式
使特定廠商得以承攬，再向承包廠商索取工程總價款一成五之回
扣。

????? 叟甲??? 侯??

????? 標? 侯

建立公平、公開、透明化的採購招標作業，以遴選優良廠商來執行採購標的物，事關整個採購案成敗，而能否由最符合招標規範所訂條件之廠商承攬，是達成採購目的之重要階段，亦為重要之關鍵。政府採購法所規範之「統包」、¹⁰⁵「最有利標」、¹⁰⁶「採購評選委員會組織準則」等，¹⁰⁷原本是為授予政府機關更大的彈性辦理採購案件並避免競標廠商低價搶標，導致工程品質不易維護而低落的情事發生。不料，有貪瀆犯罪企圖之機關公務人員竟利用這種非最低價決標方式之採購案特性，官商勾結以達到指定廠商、圍標、綁標，並圖收取回扣之目的，甚且被指定之廠商雖因原先設計規劃時造價就已浮編，雖利潤已頗高，但為獲取暴利或支付公務員更大的需索，竟還是提供劣級品或偷工減料，上述案件，即是典型例子，因而遭受相關民意機關及有關單位舉發或注視。

工程契約規定不明確，或與其他法令相互衝突矛盾，致生法律漏洞或執行困難。例如「仁愛鄉公所（含代表會）辦公廳舍室內裝修設施統包工程」案，契約並未明確規範各項採購物品規

¹⁰⁵ 所稱「統包」，係指將工程或財物採購中之設計與施工、供應、安裝或一定期間之維修等併於同一採購契約辦理招標。1999年4月26日行政院公共工程委員會(88)工程企字第8805500號令發布「統包實施辦法」，全文11條。

¹⁰⁶ 依政府採購法第56條第4項規定訂定「最有利標評選辦法」，係1999年5月17日行政院公共工程委員會(88)工程企字第8806853號令發布，2003年5月7日行政院公共工程委員會(92)工程企字第09200181590號令修正全文24條。

¹⁰⁷ 依政府採購法第94條第2項規定訂定「採購評選委員會組織準則」，係1999年5月21日行政院公共工程委員會(88)工程企字第8806986號令發布，1999年9月28日行政院公共工程委員會(88)工程企字第8814972號令修正，2001年6月20日行政院公共工程委員會(90)工程企字第90023158號令修正，2003年6月25日行政院公共工程委員會(92)工程企字第09200254200號令修正全文10條。

格、材質，而驗收時亦未請相關使用單位會同驗收並簽名，驗收既無明確依據又無真正使用單位表示意見，可說已完全失去統包及最有利標採購之目的，但驗收人員還是在行政裁量空間下予以驗收合格。由於承辦人員或審核人員行政裁量權過大，除導致施工品質不良外，並增加從中舞弊之機會。

????? 標? 侯

該弊案之涉嫌人層級包括鄉長、秘書、主辦課長等，依照「公務人員陞遷法」規定「秘書」、「課長」（機關內部一級單位主管）是不用辦理升遷，¹⁰⁸可由首長直接指定，而今「首長」有貪瀆企圖，必定任用相同質性可配合的人擔任相關的職務，又主辦單位主管存心不良，其屬下若不服從甚或舉發不法恐遭排擠甚或被迫離職，因此，由該案件之制度面觀之，建設課之基層承辦人相當難為，渠等只能選擇「同流合污」、「默默承受」或「離職」等面對。

是以，辦理採購案件時，就容易產生程序不夠透明、公開，黑箱作業，及洩漏評審委員名單或其他應秘密事項等；而驗收時更配合「長官」要求而刁難或拖延非上層同意或指定之承包商，致使正派、優良廠商不願投遞標單承攬工程。如「無線電及廣播器材購置計畫委託設計及安裝工程」，業經 2 次流標，而公所第 3 次辦理才得標之「維大公司」，亦願依約定付予涉嫌人員等工程回扣款。

¹⁰⁸ 「公務人員陞遷法」係 2000 年 5 月 17 日華總一義字第 8900120390 號令公布 19 條，2000 年 7 月 16 日考試院核定施行。

???? 髮標? 侯

- 1.鄉長、秘書、主辦課長等平常即經常不當飲宴應酬，因而熟識損友充當俗稱「白手套」者，遇有辦理採購時便互相勾結，藉由白手套引介不肖廠商，共謀經由指定廠商方式以獲得不法工程回扣款。
- 2.機關首長或授權人員為圖利特定廠商，從中牟取不法利益，違法指示或勾結承辦單位主管綁標、洩露底價或應秘密事項。
- 3.相關承辦人員或已知情或已有懷疑長官之違法指示業已觸法，但為保住工作或其他因素沒有提出質疑、舉發，以致貪腐弊案終於形成。

???? 叟km尚??????

- (一) 廣續落實法令宣導，以增進員工法律智能，藉以培養知法、守法、崇法觀念，以免誤蹈法網。例如經常利用員工座談會時，對員工講解「貪污治罪條例」、「刑法圖利罪」等法律案例與常識；並辦理「如何避免不必要之飲宴應酬以免衍生政風弊案」之政風座談會，獲致具體建設性意見函請各單位參考。
- (二) 公所主計、政風等單位應加強採購案件監辦工作，扮演嚴謹內控單位角色，以樹立良好廉政形象，俾有助於吸引優良廠商願意參與各項採購案件，並能利用參與廠商的專業，以達「政府採購法」所設計的精神，由參與競標廠商舉發不法，以防止弊端發生。實際作法上，應對於工程採購案經常辦理抽查驗，並宣導相關廠商勇於舉發不法。

- (三) 政風單位對於與可能涉案之長官的互動應「同流而不合污」以便瞭解其狀況，適時提醒其潔身自愛，本做善事的態度引導其能脫離誘惑，戮力從公。
- (四) 辦理工程等採購人員除應加強宣導其等能瞭解法律智能外，並應激發其能發揮專業及道德勇氣，運用專業知識發掘可能不法，並依法行政。
- (五) 貪瀆弊端發生後，為阻斷並充分了解是否還有其他尚未發掘之案件，以達「行政肅貪」效果，對相關涉案嫌疑人應做適當之行政處分，如調整職務、申誡、記過等。
- (六) 為防止廠商投標資料外洩，透過會議提案訂定廠商投遞標單注意事項一種，函發相關單位據以執行。

?? ? 市? 檔

- (一) 為避免類似貪腐弊端情節再次發生，建議行政院工程主管機關能製作並公告「政府採購法」所規範「統包」、「最有利標」等招標方式之採購契約書參考範本，以供採購機關參考應用；另「政府採購法」主管機關能研究相關防弊措施，以作為爾後修法之參考。
- (二) 行政院公共工程委員會核定學者、專家為公共工程委員，以供採購機關依據「採購評審委員會組織準則」規定遴選為評審委員時，除審核被核定之學者、專家其專業領域外，並應考量其品德操守及風評，且應附帶宣導其等視同公務員，應遵守相關法律，以避免學者、專家之評選委員，因心志不堅受引誘而發生類似情節之誤蹈法網情事。
- (三) 採購主辦單位辦理統包、有利標等案件時，應善用評審委員之專業知識協助遴選優良廠商承攬採購案，並訂立詳實

採購契約，以供後續執行及驗收之依據，俾避免驗收人員無所依循、裁量權過大，而需承受關說壓力。

- (四) 建議採購主辦單位應嚴格要求監造單位依監造契約配合執行採購案之品質管理，並精進驗收技術，以早期發現弊端所在，協同相關單位妥為防制。
- (五) 建請機關首長遴選專業及品德操守良好同仁擔任採購主管及承辦人，並請人事單位建立制度，適時建議首長予以職期輪調。
- (六) 基層建設工務單位具專業性之正式職員人數不足，建請建設工務部門主管及人事單位應儘速建立激勵制度培養人才或外補新力軍，俾能順暢業務推動與執行。
- (七) 主計單位應依據「機關主會計單位會同監辦採購辦法」加強派人實地監辦各項採購案件，¹⁰⁹以落實事前查核功能。
- (八) 政風單位應依據相關規定加強工程及採購案件抽查驗，俾發現缺失建議改善，或分析弊端原因，採取查處作為，以嚇阻貪瀆案件發生。
- (九) 宣導同仁平常生活宜單純化，注意交往對象之品德操守，避免不當飲宴應酬，以免受損友引誘而涉貪腐弊案，囹圄入獄。

黑金介入公共工程主要是透過圍標、綁標方式，進行公共工程利益的掠奪。其影響所及，不但公共工程品質不良，也危害到民眾安全。中央研究院前院長李遠哲在參與 921 震災重建過程中，即曾有感而發指出：「從災後這幾個月來，地方派系與黑道

¹⁰⁹ 依「政府採購法第 13 條第 4 項規定訂定「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」係 1999 年 5 月 25 日行政院主計處 88 處會三字第 04260 號令、行政院公共工程委員會(88)工程企字第 8807144 號令發布，2002 年 8 月 7 日行政院主計處處會字第 091005407 號令、行政院公共工程委員會工程企字第 09100325130 號令修正發布全文 9 條。

也在災區爭得很厲害。我們雖可隨時看到台灣『向上進』的力量，但也可以到處看到『向下退』的力量在同時對衝」¹¹⁰。由此可見，在台灣社會大眾殷切期待「向上提升」的同時，地方政府的治理困境，卻是造成國家「向下沈淪」的一大阻力。黑金派系結構導致地方治理的困境，經常具體呈現於官僚體系的兩大缺失：一是「共犯結構群」，一是「消極執法者」。¹¹¹前者包括公共工程的弊端與浪費，以及行政官員接受請託、關說之紅包文化，人情壓力等不夠透明化之抬面下動作，造成差別待遇與效率不彰，而官僚體系受黑金所影響的業務與型態，幾乎涵蓋地方政府各部門的業務皆難倖免。後者則因賄選、暴力猖獗，導致行政效率低落，積極任事之公務員因未有周全保障而消極敷衍，致使民眾積怨日深，不再信任政府公權力。而金權派系、黑金結構之介入，基層公務人員往往只處於被動接受地位，相較之下，民選首長與高級文官則有較大的空間，成為共犯結構群的一員。當然，實際運作模式端視民選官員、高級文官與基層公務人員三者間，彼此對於如何有效規範黑金政治的理念認知、制度設計與執法決心而定。¹¹²

防腐工作就是「消腫」「去瘤」的工作，從實務經驗得知，許多貪腐案件之發生，均有一定原因與脈絡，究本追源，應密切注意反腐敗之危險因子 - 酬庸、熟識、依賴、不法暴利、辦案獎金、代理等，¹¹³方能對症下藥，採取有效對策，避免貪腐不法情

¹¹⁰ 聯合報，民 89.3.6，14 版。

¹¹¹ 江大樹，金錢政治的成因與解決之道—行政部門篇，《國家政策雙週刊》，第 100 期，民 83.11，頁 17。

¹¹² 同上註，頁 18。

¹¹³ 反腐敗主要危險因子-酬庸、熟識、依賴、不法暴利、辦案獎金及代理等 6 項，係錄自法務部施部長茂林於政風人員專精業務分區研習會專題演講內容摘要。

事發生。而該案之所以發生，究其主因，除涉案嫌疑人層級為機關首長且共犯人數多，不易發掘或宣導不被渠等接受外，或許事前審核機制尚有加強空間，若能強化與落實內控監辦作為，將能迫使涉案人知所警惕，使渠等設計利用政府採購法授予主辦工程機關辦理統包、最有利標等採購之彈性裁量權上下其手，圖謀指定廠商、圍標以收取工程回扣之得逞機會降低。

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ 傲 ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？

114

近年來，工商業發達，經濟快速成長，國民生活水準提高，促使廢棄物不但在「量」的方面有顯著的增加，同時在「質」的方面，亦因科技與創新的結果而日趨複雜且多樣化；加上民眾環保意識的抬頭，對環境保護的日漸嚴格，使得廢棄物處理，成了各級政府積極努力推動的重要政務。

？ ？ ？ ？ ？ ？ ？

劉錦宜為南投縣政府環保局廢管課約僱稽查員，係負責承辦本縣醫療事業廢棄物稽查與鼓勵公民營代清除處理機構管理等業務人員；1999年9月間因發生921大地震之關係，復而孰識從事廢棄物清理與處理之南投市閣企業有限公司、銘環保技術有限公司負責人張志隆。期間，劉員明知張民所負責經營之閣、銘公

¹¹⁴該弊案事實係摘錄自台灣南投地方法院檢察署檢察官 2002 年 1 月 10 日 89 年度偵字第 2766、2926、3209、3211、3219、3342 號起訴書。

司，並未取得有害事業廢棄物清運、處理之許可證明，依法不得從事感染性醫療事業廢棄物之清理等相關工作，惟渠竟基於自己不法之犯意，於 1999 年 12 月間，張民另行成立誼銘公司之際，以妻子名義及插乾股之方式，按月向張民變相收受賄款 2 萬 500 元，藉以行包庇其非法從事感染性醫療廢棄物處理及不為取締告發、處分等違背職務行使之事實；自 2000 年 5 月起至 7 月為止，渠由張民處取得之不法所得，共計 6 萬 1,500 元。該案台灣南投地方法院檢察官於 2002 年 1 月 10 日偵結提起公訴，具體求刑劉錦宜從重量處有期徒刑 13 年，收受之賄賂 6 萬 1,500 元依法予以追繳；張志隆部分從重具體求處有期徒刑 3 年。

?? ? 叟甲???? ? ? ? 咖? 凹???? ?

端正政風、澄清吏治、建立廉能政府，為目前政府施政重點之一，該案涉嫌人劉錦宜身為縣府環保局之稽查人員，理應善盡查核之責，渠竟為謀取不法之賄賂，而對同案被告張志隆等人以合法掩飾非法之犯行，未予以查核、告發，導致至今仍有為數甚鉅之感染性醫療廢棄物去向不明，或未依規定熔融處理，更嚴重影響環保機關對於感染性醫療廢棄物之流向控管，及對醫療院所關於六聯單是否據實填寫之審核，怠忽職守甚鉅；該案之弊端態樣顯係典型之收賄貪瀆行為，劉錦宜之所為係觸犯貪瀆治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款對於違背職務上之行為收受賄賂罪，而同案被告張志隆等人之所為亦觸犯同法第 11 條第 1 項對於違背職務上之行為收受賄賂罪。

劉錦宜在縣府環保局負責公民營一般事業廢棄物、醫療廢棄物及對於清除機構的稽查，另亦須對醫療院所所申報六聯單的審

核等工作，渠對於該縣之醫療廢棄物之收集、清運、處理，及事後六聯單之書面審核等相關工作，理應依據「廢棄物清理法」、「事業廢棄物貯存清理處理方法及設施標準」等相關法規，從事稽察之工作，如有違反相關環保法規時，則應依法予以查核、告發處分，惟劉錦宜竟於張志隆另行成立誼銘公司時，雙方達成共識，以妻子、姊姊二人名義使用插乾股之方式投資該公司，藉以按月以妻子名義，收取變相賄賂之顧問費 2 萬 500 元，進而包庇張志隆非法營運從事感染性醫療廢棄物且不為告發之默契；殊不知渠等自認為天衣無縫之犯行，竟因環保署人員會同警方共同稽查嘉德公司所代清理之感染性醫療廢棄物流向時，從中清查後並進而揭發上情。

？ ？ ？ 叟 ？ ？ ？ ？

？ ？ ？ ？ ？ 標 ？ 侯

欲從事感染性醫療廢棄物之清除及處理工作，必須取得合法證明，首先申請本項業務時，除應列明專業技術人員與貯存、處理之工具、方法、設備及場所，先向地方主管機關申請核發，經由地方主管機關報請中央主管機關核准後，方允許發給許可證，始可從事有害事業廢棄物之貯存等相關工作；其次，又從事本項清除工作之車輛，應檢具車籍相關資料向主管機關申請核准，且車身應標示機構之名稱、電話號碼及區別有害事業廢棄物特性之標誌外，仍應與「有害事業廢棄物廠外紀錄遞送聯單」內，「清除機構保證」欄作車號比對相符後，始可從事有害事業廢棄物之清理工作。儘管法規要求相當明確，但由於申請手續十分繁鉅，核發審核過程更甚嚴謹，一旦相關規定不明確或未有相關配套，

可能因導致承辦人員裁量權過大，而增加舞弊之機會。

????? 標? 侯

承辦或審核人員於經辦案件過程中，常有機會接觸業者或不得公開之資料，若內部控管出現疏失，將可能會出現為圖取不法利益而洩漏或交付他人此等機密資料，而衍生貪瀆不法情事。又，受制於編制人力或任務分工的不當，可能出現單一或少數承辦人員總攬業務的狀況，無形中亦增添相關人員介入或圖利等機會，除了無法落實分層負責的要求外，亦增加貪瀆不法的機會。

???? 變標? 侯

該案涉嫌人劉錦宜於南投縣政府環保局內職司業務中，含括「有害事業廢棄物廠外紀錄遞送聯單」內有關清運數量、種類、處理單位簽認章等稽查工作，負有稽查之義務與權責；然 1999 年 11 月間起，張民在未取得有害事業廢棄物清運、處理之許可下，公然以未經向環保機關申請核准登記之車輛，載運感染性醫療廢棄物，至 2000 年 8 月 8 日遭警查獲日止，期間長達將近 1 年之時間，劉員均未依法予以查核、告發，行公然包庇之實，渠之行為足資嚴重影響環保機關對於感染性醫療廢棄物清除車輛之控管。

???? 叟km尚?????

該貪腐案例發生後，茲鑒於環保業務日趨繁瑣，且對於攸關民眾權益事項，動輒影響至鉅，乃訂頒「南投縣政府環境保護局

業務防弊措施」乙種，以確立公務員於執行業務時之各項防弊機制；該防弊措施內除訂有一般性業務、採購業務等可能發生弊端之預防措施外，另針對廢管稽查業務研訂有具體之預防措施，以期有效防杜類似貪腐情事再度發生，其作為計有：

- (一) 加強充實稽查人員之專業法令知識及品德考核。
- (二) 建立事業廢棄物生產機構、清除業總歸戶制度，對生產業者委外處理廢棄物予以比例限制。
- (三) 有效稽查事業單位生產過程之「中間產物」及「最終處理」之流向，以免任意傾倒。
- (四) 廠商申報之廢棄物清運紀錄表，應建立檔案依法查核，並持續追蹤列管。
- (五) 對於有害事業廢棄物，應要求生產業者添加可辨識來源之無害性物質，以利環保單位追查列管。
- (六) 稽查人員實施稽查作業時，應二人同行，以防弊端發生。

?? ? 十? ?? 傲???????????????? 115

貪污弊案發生之主因，乃在於公務員有機會藉職權行使之便，為自己或他人獲取或交換各種不法之利益，其間涉及學校採購設備事務，若公務人員操守不良，禁不起誘惑亦容易產生上下其手的空間；此外，由於學校採購事務，基於責任歸屬與監督，應分別由不同人員承擔承辦、審核、核銷等流程，然而若因人力編制的侷限，或縱有不同承辦人員但難以拒絕主管之違法要求，

¹¹⁵該弊案事實係摘錄自台灣南投地方法院檢察署檢察官 2003 年 11 月 26 日 92 年度偵字第 3291 號起訴書。

亦可能於採購事務上產生貪瀆不法，因而如何貫徹「廉能」的施政理念，提昇學校採購事務的品質與效率，革除一般人民對公務員不清廉之刻板印象，有賴相關單位的相互配合，其中包括：如何建立高標準的自我要求、規劃完善的制度與持續進行執法的決心等，在在都是避免相關弊案發生的關鍵，像學校機關的採購作業程序，必須認真深入的檢討，唯有從枝微末節處下手，才有使貪瀆事件減至最低限度。

有關南投縣魚池鄉德化國民小學前校長王瑞松、前總務主任袁福山辦理充實邵族文物設備採購貪瀆弊案，二人負責辦理德化國小購辦公用物品、經費運用之行政事務，理應盡忠職守，核實辦理，卻反而利用職務上購辦公用物品之機會，浮報價額、數量，此外其為規避事後稽核採購責任，盜用相關職員之職名章開立不實支出憑證，並先後誘使不知採購詳情之職員開立公庫支票支付各該不實請款，藉機詐取財物，嚴重影響民眾對公務員形象。

由於斟酌學校的「校園自主」，因此各級學校內均係由上級政風機構兼辦政風業務，然而近年來校園採購弊案時有所聞；又，現今教育制度改採「多元入學方案」，加計在校成績，學生家長以各種名目送禮的傳聞不斷，如何透過事前有效的規劃，加強對學校採購業務的稽核，實有必要。以下先就該案所涉之案情經過與所涉條文予以說明，藉此分析貪瀆弊端發生之態樣與犯罪手法，並針對貪瀆弊端之成因分別從法制面、制度面與執行面加以探究，最後則依序對貪瀆弊端提出防腐意見及策進作為與建議事項，並藉由此等弊案分析，達其防腐之效果。

????? 尖

???? 甲???? 捷?

王瑞松於 1998 年至 2002 年間，任職南投縣魚池鄉德化國民小學（下稱德化國小）校長，負責綜理該校之行政業務。袁福山於 1979 年間起至 2000 年 8 月 1 日止，任職該校教師兼代理總務主任，負責辦理德化國小總務、採購及經費核銷等業務，二人均係依據法令從事公務之人員。王瑞松、袁福山 2 人於 1999 年、2000 年間，利用購辦邵族文物或原住民雕刻用文物等公用物品，及辦理高雄市原住民委員會補助款之機會，竟共同意圖為自己不法之所有，基於詐取財物及行使偽造文書、公務員登載不實文書並浮報、虛報購辦公用物品價額、數量之概括犯意聯絡，連續為下列行為，茲將所涉案情分述如下：

1.購辦公用物品浮報、虛報不實採購品項、數量及價額之舞弊部分

緣德化國小於 1998 年間經前臺灣省政府文化處補助經費 200 萬元，¹¹⁶並納入南投縣政府預算處理，以辦理德化國小興建邵族文物館充實邵族文物設備案。王瑞松、袁福山自 1999 年、2000 年間起，由袁福山負責獨木舟、原始樹根木臼、杵、陷阱等文物採購，王瑞松則負責其餘文物等採購，偽造不實請款收據，再由王瑞松佯稱辦理公務需要，向不知情之該校教師施俊良、許瓊月、楊居琛等人取得「教師兼教導主任施俊良」、「教師兼出納許瓊月」、「教師兼主計楊居琛」之職名章並盜用在不

¹¹⁶ 前臺灣省政府文化處業依「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」改制為行政院文化建設委員會中部辦公室。

實支出憑證上之「審核」、「出納人」、「主計員」等欄位，將該等請款收據不實內容登載於職務上所掌之支出憑證公文書上，以規避事後稽核採購責任，並先後誘使不知採購詳情之該校教師兼出納人員黃雲仙開立南投縣公庫專戶存款支票支付各該不實請款，再由王瑞松、袁福山共同製作不實之德化國小充實蒐購邵族文物設備經費結算明細表，於 2000 年 7 月間，由王瑞松委請不知情之該校教師兼總務主任曾元信繕打後，在其上主計欄位中盜蓋「教師兼主計楊居琛」之職名章，陳報南投縣政府，持以行使，以浮報或虛報不實採購品項、數量及價額等方式，向南投縣政府詐領德化國小邵族文物館充實典藏設備案補助經費。

2. 利用職務上機會詐取財物部分

王瑞松與袁福山二人，於 1999 年 12 月 14 日，因辦理南投同鄉會捐助德化國小震後修繕案，向國興五金行負責人莊文宗採購連鋸（金額為 6,500 元）；電刨刀、砂布機（金額為 4,500 元）；刻模機、修邊機、鎢鋼刀、滾刀（金額為 5,560 元）等物品，合計支出金額為 1 萬 6,560 元，業於 1999 年 12 月 29 日，以南投同鄉會捐助款項付款核銷完畢，其明知不得以同一收據重複報支，然王瑞松竟於 2000 年 4 月 18 日，指示有共同犯意聯絡之袁福山，將該三張收據內容登載於職務上所掌之支出憑證公文書上，再由王瑞松佯稱辦理公務需要，向不知情之德化國小教師施俊良、許瓊月取得「教師兼教導主任施俊良」、「教師兼出納許瓊月」之職名章並盜用在不實支出憑證上之「保管人」及「經辦人」、「出納」等欄位，及誘使不知詳情之楊居琛在該支出憑證上之「會計」欄位上，蓋用「教師兼主計楊居琛」之職名章，重複以高雄市原住民委員會補助款項支付，持以行使，使高雄市原住民委員會陷於錯誤而核銷該筆請款，計共同詐取 1 萬

6,560 元，足以生損害於高雄市原住民委員會。

??????

案經台灣南投地方法院檢察署檢察官偵辦終結予以起訴，涉案人所觸犯法條分析如下：

1. 弊案事實 1 部分

被告王瑞松、袁福山分別係德化國小校長、總務主任，負責財物採購及經費運用等行政業務均為依據法令從事公務之人員。被告以虛報價額、數量方式牟利，在性質上該當貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款規定之公務員購辦公用物品，浮報價額、數量罪，儘管其犯行與上開條文之「浮報」文義不合，但仍應該當於同法同條之「其他舞弊情事」行為態樣，就該部分應成立公務員購辦公用物品舞弊罪。

其次，被告 2 人偽造內容不實之收據，並將此不實內容登載於職務上所掌之支出憑證上，向南投縣政府請款，足以生損害於南投縣政府對該補助款核發之正確性，此部分另犯刑法第 216 條、第 210 條之行使偽造私文書罪、同法第 216 條、第 213 條之行使公務員登載不實文書罪。

此外，被告 2 人共犯前揭偽造署名、盜用前揭職名章及印章，用以偽造私文書及登載上述各該職務上所掌之公文書之行為，均係前揭偽造私文書及登載於職務上所掌之公文書之部分行為。被告 2 人共犯此部分偽造文書及公務員登載不實之低度行為，均為行使之高度行為所吸收，皆不另論罪。被告 2 人多次行

使偽造私文書、行使公務員登載不實文書之犯行，均手段相同，所犯構成要件相同之罪名，顯基於概括之犯意反覆為之，均應依刑法第 56 條連續犯之規定各以一罪論。

2. 弊案事實 2 部分

被告 2 人利用職務上辦理德化國小購辦公用物品、經費運用之行政事務機會，涉嫌詐領財物，係犯貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款之公務員利用職務上之機會詐取財物罪。被告 2 人將不實支出內容登載於職務上所掌之支出憑證上，重複向高雄市原住民委員會請款，足以生損害於高雄市原住民委員會對該捐助款核發之正確性；此外，該部分另犯刑法第 216 條、第 213 條之行使公務員登載不實文書罪。

該案台灣南投地方法院檢察署檢察官於 2003 年 11 月 21 日偵結提起公訴，各相關涉案嫌疑人具體求刑如下：

1. 德化國小前校長王瑞松部分：

屬依法從事公務之人員，利用購辦公用物品之機會，浮報價額、數量，斟酌被告身為校長，於採購業務中居於主導地位等一切犯罪情狀，量處具體處刑有期徒刑 12 年，並依貪污治罪條例第 17 條之規定，褫奪公權 7 年。

2. 德化國小前總務主任袁福山部分：

同屬依法從事公務之人員，利用購辦公用物品之機會，浮報價額、數量，具體處刑有期徒刑 11 年，並依貪污治罪條例第 17 條之規定，褫奪公權 6 年。

另外，被告 2 人負責辦理德化國小購辦公用物品、經費運用

之行政事務，卻利用職務上之機會為貪瀆行為，其所得財物合計為 52 萬 2,560 元，其中 50 萬 6,000 元部分應予追繳發還被害人南投縣政府；另所得 1 萬 6,560 元部分應予追繳發還高雄市原住民委員會，若財物全部或一部無法追繳時，應以其財產抵償之。

?? ? 叟甲?? ? ? ? ? 咖? 凹?? ? ? ?

?? ? ? 律?? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 律? 檔? ? 摞? ? 囊?
咭甲? 捷?

學校在辦理採購時，常受制於人員編制、技術、專業知識等，在業務執行上可能會有所欠缺，若其中某些環節有所疏忽，就會使整個採購事務發生品質低劣及圖利或官商勾結之貪瀆情事發生。

該案之犯罪手法，可說一開始犯罪嫌疑人 2 人多次假藉購辦公用物品之機會，涉嫌於購辦公用物品上浮報價額、數量，企圖透過虛報價額、數量的方式牟利，為實現其不法意圖，嫌疑人 2 人偽造內容不實之私文書，企圖蒙騙學校內承辦各該業務之職員；其次，嫌疑人二人將此不實內容文書登載於相關承辦人員職務上所掌之支出憑證上，向南投縣政府請款，凡此種均是嫌疑人所採行為達目的之手段。

由於犯罪嫌疑人身為學校校長與總務主任，囿於稽核人力的不足，因此對採購人員操守、工作執行等難以有效查核，例如：承辦人員面對上級主管可能不知情，或縱使知情但為求自保，可能亦難期待其對外舉發，因此如何慎選採購人員並加強教育，並

建立完善之採購稽核制度，係當前首要之課題。

???? 抄???? 匆 ??? 崙? 弔?? 捷?

由於學校採購事務在無法有效的監督下，可能造成承辦人員為求便利而未依程序辦理，例如：指定廠商先行交貨，事後再行補辦採購手續；或辦理採購時虛偽造假，以掩護相關財物的真實價格，連帶地會造成貪瀆不法的空間。該案中犯罪嫌疑人 2 人將不實支出內容登載於職務上所掌之支出憑證上，重複向高雄市原住民委員會請款，足以生損害於高雄市原住民委員會對該捐助款核發之正確性，此部分構成犯刑法第 216 條、第 213 條之行使公務員登載不實文書罪，其目的在於利用職務上之機會詐取財物。如何對學校採購事務之程序建立起標準作業流程，再輔以監督機制，使相關採購流程得以標準化，甚至透明化，均能有效防杜弊端之發生。

????? 叟甲???? 侯??

????? 標? 侯

建立公平、公開、透明化的採購招標作業，事關整個採購案成敗，相關法令的規範是否清楚，亦會對採購業務造成重大影響。若相關規定不明確或與其他法令相互衝突矛盾，將可能致生法律漏洞或執行困難。一旦未有相關配套，可能因承辦人員裁量權過大，影響，亦增加從中舞弊之機會。

其次，承辦人員的操守與穩定與否亦會影響採購業務的進

行。儘管承辦人員未涉操守問題，然而若承辦人員流動率過高或更動頻繁，亦可能在審核上出現不一致的處理，連帶地亦會影響行政流程的穩定與採購業務的品質。

????? 標? 侯

1.? 捷丰?????

承辦或審核人員於經辦案件過程中，常有機會接觸應予保密之資料，若因程序不夠透明、公開，若內部控管出現疏失，將可能會出現為圖取不法利益而洩漏或交付他人此等應予保密之機密文件或資料，不僅會衍生貪瀆不法情事，亦嚴重損及採購業務的品質；甚至承辦人員於處理業務過程中遇到與本身有利害關係之申請案件，若管理上出現疏失，將衍生牴觸利益衝突迴避之要求，以致產生圖利不法弊端。

2.????? 嚙?

就採購業務之審核，或許受制於編制人力或任務分工的不當，可能出現單一或少數承辦人員總攬業務的狀況，若承辦人員與審核人員未有區分，除了無法落實分層負責的要求外，亦可能增加貪瀆不法的機會。其次，由於採購項目之金額高低有別，因而僅由單一或少數人員承辦，無形中亦增添相關人員介入或圖利等機會。

????? 髮標? 侯

影響採購業務之進行，在執行面尚包括業者與承辦人員的不當互動。由於市場供需的競爭，因此各業者間為求爭取業績，可能透過回扣、餽贈等方式，而與承辦人員出現不當互動，此等亦會影響採購事務的進行，除了可能影響正常採購物品的需要外，亦可能出現不法貪瀆之情事。

其次，機關首長或相關人員為從中牟取不法利益，儘管相關承辦人員或已知情或已有懷疑長官之違法指示業已觸法，但為保住工作或因未有其他相關制衡或配套措施，亦可能造成不法弊端，因此如何透過其他措施或單位的相互監督、防弊，對採購業務的順遂，實屬關鍵。

?? ? 叟km尚?? ? ? ?

?? ? ? ? ? ?

1. 為防範風紀事件發生，業務單位內部與主管權責機關應研擬考核制度或要點，各該管業務主管平日應落實考核員工之工作、風紀等狀況，確實督導所屬人員，以減少貪瀆不法情事發生。
2. 主辦單位針對辦理採購人員除應加強宣導其等瞭解法律智能外，並應激發其能發揮專業及道德勇氣，藉此發掘可能不法情事，俾使業務執行依法行政。
3. 針對風評不佳或業務執行違常人員，更須加強注意，除必要時協調調整職務外，若發現違法情事亦應給予嚴懲偵辦，以收嚇阻功效。
4. 主管權責機關亦應針對相關業務建立績效評估機制進行自

評外，同時建立完整資料庫以供查驗。為此，有必要建請主辦單位加強審查並促其自律管理，未來亦有必要配合國際網路，建立電腦控管與稽核之資訊防弊系統。

???? 欵??

政風單位須持續進行法令宣導，藉以培養知法、守法、崇法觀念，以免誤蹈法網。其次，對於可能涉案人員之間與外界的互動，應針對相關人員曉以「同流而不合污」之立場瞭解其狀況，適時提醒潔身自愛，本做善事的態度能引導其能脫離誘惑，戮力從公。

1. 針對政風法令之宣導主要可分為兩方面：
 - (1) 對於相關人員可利用相關座談會或活動時機，對相關人員講解「貪污治罪條例」、「刑法圖利罪」等法律案例與常識；或辦理相關政風座談會，獲致具體建設性意見函請各單位參考。
 - (2) 對於一般民眾可藉由學校活動、民俗節慶，或縣府各局室暨所屬機關辦理大型活動等時機為之外，亦可透過製作宣導文宣、刊物等方式擴大成效，亦可縮小民眾與政風單位的距離，除了讓民眾了解、參與政風外，亦鼓勵其踴躍檢舉不法，以共同發揮防弊、監督之功能。
2. 政風單位亦須配合相關權責單位對採購案辦理經查性、定期性抽查驗，藉此遏制不法。

???? ??

- 1.主計單位應加強採購案件監辦工作，扮演嚴謹內控單位角色，以樹立良好廉政形象，除應注意採購過程是否透明、合法外，並隨時檢視管理、估驗計價等相關資料。主計單位應依據「機關主（會）計單位會同監辦採購辦法」加強派人實地監辦各項採購案件，以落實事前查核功能。
- 2.為促進程序的透明與公開，同時與政府資訊公開法制相互配合，有關採購業務程序應更為明確、合理及公開，並於網際網路公佈，其中應予規範者，包括：採購項目及數量、採購應備文件、審查作業程序等項目。此外，為避免相關資料外洩，涉及機密或個人隱私的資料僅供當事人查詢，至於非屬受到限制公開或不予提供者，應於網際網路公開業務進行與決策等資訊。

?? ? 市? 檔

- (一) 為避免類似該案之弊端情節再次發生，建議主管機關將採購案之公文、憑證等相關文件予以整理歸檔，並製作成參考範本，以供各所屬學校參考應用，包括憑證應送上級核銷外，辦理採購的學校亦須留下完整影本資料，以供日後依憑證抽驗購買狀況；此外，為符合財產管理自治條例之規定，亦須要求製作確實財產或設備清冊，如：財產購買日期、財產數量與價值等，始符相關法令之要求。
- (二) 建請主辦單位於辦理採購事務，亦應成立採購小組的方式決議購買種類後，再經訪價及專家鑑定等程序辦理，嗣後亦應將經辦、驗收與核銷業務由品德操守良好同仁分別擔任採購主管及承辦人，建立起承辦、審核二層機制；同時

建請主管建立職務輪調制度，藉此除有助於增進員工工作歷練，嫻熟各項工作技巧外，更可預防人員久任一職所衍生之可能弊端。相對地，為提升承辦人員之清廉度，主管機關亦應儘速建立激勵制度，俾能促進公正的業務執行。

- (三) 為及早發現弊端所在，建議採購主辦單位協同相關單位妥為防制。主管機關亦須研擬相關防弊措施，以供爾後落實財產管理之參考。為有效預防貪瀆案件發生，政風單位應協調各單位隨時主動檢討各種不合時宜的法令規章或作業制度，訂定週延的防弊措施及具體改進方案，並透過政風督導小組會議之召開實施追蹤考核，以防止弊端發生。
- (四) 政風單位應依據相關規定加強工程或採購案件抽查驗，俾發現缺失建議改善，或分析弊端原因，採取查處作為，以嚇阻貪瀆案件發生。
- (五) 加強宣導同仁平常生活宜單純化，注意交往對象之品德操守，避免不當飲宴應酬，以免受外界引誘而涉貪瀆弊案。

反腐工作若能在徵兆已萌前，即予有效防制，則使力最小，而收效最大，而要防微杜漸，則必須針對業務特性與機關文化深入瞭解可能發生弊案關鍵所在，採取有效之預防措施，才能避免貪瀆不法情事發生。

該案之所以發生，究其主因，除涉案嫌疑人層級高導致下屬為求自保而不易發掘，此外相關事前防弊或事後審核機制有待加強，因此日後應考量：如何強化並落實內控監辦作為？如何提昇採購業務的透明度？甚至是如何給予積極任事之公務員周全保障？等明確的規範與獎懲，將有助於減少不法貪瀆發生的機會。

面對新世紀的優質治理，需要廉能的政府帶領與公民參與，而貪瀆不法無疑是邁向優質治理最大的障礙，其不僅腐蝕民眾對政府施政的信心，更會對國家競爭力之提昇造成衝擊，因此檢肅貪瀆、澄清吏治，建立「廉潔」、「效能」、「便民」的政府是全國民眾共同的期盼，近年在政風工作上的努力，確已收預防貪瀆與查處不法之成效，並對意圖違法之員工產生莫大警惕作用。當然，防貪與肅貪業務的推動，尚須仰賴相關單位與社會大眾的支持配合；如何促進政府與民眾的溝通並與其攜手合作，建立防貪機制以共同打擊貪瀆不法，進而建立一個廉潔有效率的政府。

?? 乏 ?? 傲?? ? 叟?? ?? 市

行政管理的基本目標在追求機關組織的全面績效表現。所以在衡量績效時，應同時考量正否以適當的「量」服務民眾的需求和注意服務的「質」，以及是否真能解決問題，為人民謀幸福。因此，績效管理就是政府機關有效的服務態度的全盤績效表現，¹¹⁷亦即績效管理評估應同時涵蓋「效率」（量）及「效能」（質）兩種基本變項。依此，績效管理係對公共服務或計劃目標進行設定與實現，並對實現結果進行系統性評鑑的整體活動過程，基過程中具有績效評估(performance evaluation)、績效衡量(performance measurement)及績效追蹤(performance monitoring)等功能性活動。¹¹⁸

南投縣政府的防腐單位 - 政風機構自 1992 年改制迄今 14

¹¹⁷ 依據美國國家績效評鑑中的績效衡量研究小組(performance measurement team,1997)的定義是指，利用績效資訊協助設定同意的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變暨定目標，並且報告成功符合目標的管理過程。

¹¹⁸ 丘昌泰，《公共管理：理論與實務手冊》。台北：元照，民 89，頁 317-318。

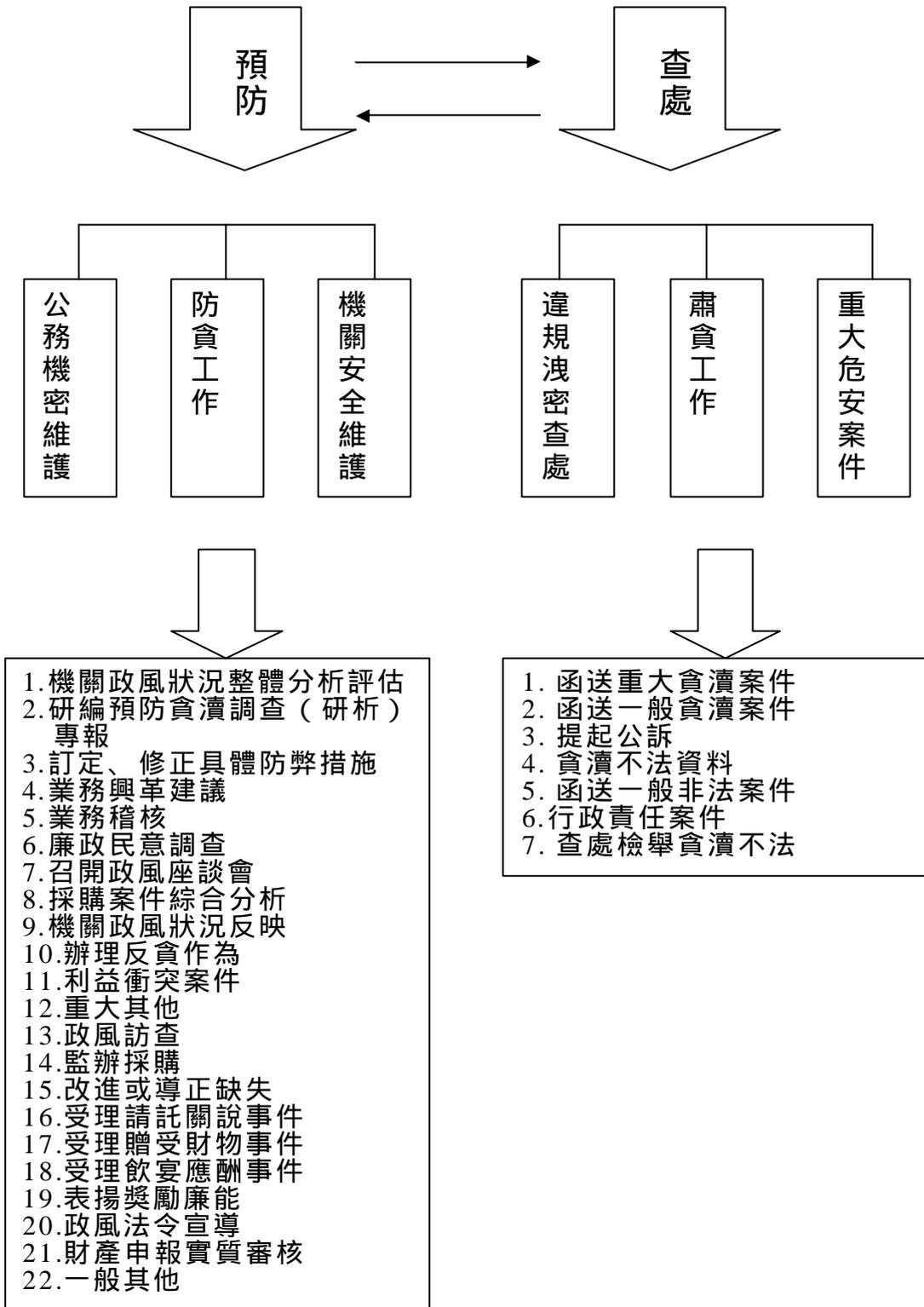
年餘，於 1999 年起法務部政風司逐步規劃推動各項計畫目標的設定與提升強化業務措施作為，2000 年及 2004 年分別針對機關性質制定績效管考制度，設計一套足以衡量組織目標實現程度之指標系統，具體提列政風業務的執行項目，以作為質化與量化績效衡量評鑑之指標，期能對政風體制的「質」與「量」做功能性轉換與改變，發揮具體廉政成效與提升政風形象。故而，法務部訂頒「政風機構績效評比要點」，¹¹⁹藉以落實政風人員責任制度，發揮政風機構之功能，提昇整體政風工作績效。

依據「政風機構績效評比要點」規定，各政風機構績效分為「預防」、「查處」兩大工作項目，預防工作主要區分為一般及重大兩類，查處工作係指政風機構發掘或查處員工貪瀆不法之績效；其政風機構評比之分數每半年定期公布績效，並依「賞罰分別」之原則，獎優責劣，以達惕勵效果。¹²⁰政風機構「預防」、「查處」的防腐工作，即要達到「端正政風」、「促進廉能政治」及「維護機關安全」之工作目標。其主要工作項目如圖 4-4 所示：

¹¹⁹ 「政風機構績效評比要點」係由法務部於 2000 年 1 月 12 日法 89 政字第 000843 號函訂頒，2000 年 9 月 7 日（89）政二字第 22699 號函修正發布全文 5 點。又於 2004 年 7 月 6 日法政字第 0931110598 號函修正發布全文 5 點，為第二次績效核算新制，並於 2004 年 7 月 1 日開始施行。

¹²⁰ 同註 22，頁 180。

圖 4-4 政風工作項目



有關南投縣政府政風室的政風工作執行績效，茲就預防業務 - 防貪工作及查處業務 - 肅貪工作等方面，分別予以說明如下：

?? 櫃?? ???? ? 標

依據「政風機構績效評比要點」規定，預防業務防貪工作有重大業務績效：編撰專報、訂（修）定防弊措施、業務興革建議、業務稽核、廉政民意調查、政風座談會、採購案件綜合分析、機關政風狀況反映、辦理反貪作為、利益衝突案件、重大其他，及一般業務績效：政風訪查、監辦採購、改進或導正缺失、受理請託關說事件、受理贈受財物事件、受理飲宴應酬事件、表揚獎勵廉能、政風法令宣導、財產申報實質審核、一般其他等計 21 項工作。

就南投縣政府政風室 2005 年與 2006 年之績效比較而言，有關預防業務防貪工作執行之項目如：業務稽核、採購案件綜合分析、機關政風狀況反映、辦理反貪作為、重大其他、改進或導正缺失、受理贈受財物事件、表揚獎勵廉能、一般其他等 9 項，較 2005 年進步，其中尤以業務稽核、採購案件綜合分析、辦理反貪作為及重大其他等 4 項目工作績效進步顯著；其餘如編撰專報、訂（修）定防弊措施、政風座談會、政風訪查、監辦採購、政風法令宣導、財產申報實質審核等 7 項，較 2005 年退步，其中退步幅度最大者為監辦採購，其次為政風訪查。而在 2005 年與 2006 年中防貪工作項目持平者，則為業務興革建議、廉政民意調查、利益衝突案件、受理請託關說事件、受理飲宴應酬事件等 5 項，其中業務興革建議、利益衝突案件及受理飲宴應酬事件，2 年均無績效，實有檢討之必要，進而提出具體改進措施，

以彰顯工作績效及有效提昇行政效率。有關南投縣政府政風室 2002 年至 2006 年政風預防業務防貪工作之成果比較，如表 4-1 所示：

表 4-1 2002 年至 2006 年政風預防防貪工作成果比較表

項目	年度	2002	2003	2004	2005	2006
	件數	年	年	年	年	年
編撰專報		1	2	4	7	4
訂(修)定防弊措施		4	18	18	18	2
業務興革建議		0	0	0	0	0
業務稽核		3	105	73	594	758
廉政民意調查		10	9	12	16	16
政風座談會		1	0	4	6	4
採購案件綜合分析		99	176	17	4	51
機關政風狀況反映		15	21	61	65	71
辦理反貪作為		0	0	0	79	171
利益衝突案件		0	1	0	0	0
重大其他		1	2	1	9	279
政風訪查		755	868	1,473	1,117	1,080
監辦採購		0	1,298	2,538	2,533	2,220
改進或導正缺失		387	74	124	142	166
受理請託關說事件		3	0	0	1	1
受理贈受財物事件		1	0	5	2	6
受理飲宴應酬事件		0	0	0	0	0
表揚獎勵廉能		8	19	21	5	9
政風法令宣導		638	839	793	352	350
財產申報實質審核		70	73	143	169	160
一般其他		10	14	24	27	99
合計		2,006	3,519	5,311	5,146	5,613

資料來源：法務部中部辦公室，2002~2006 年各縣市政府政風室預防工作

(一) 評分一覽表

依據「政風機構績效評比要點 - 政風機構(關)預防工作核分標準表」規定，比較南投縣政府政風室 2003 至 2006 年預防業務中，公務機密維護與機關安全防護工作績效，均呈正成長，如公務機密維護工作績效，自 2003 年 944 分逐步成長至 2006 年 2,211 分；而機關安全防護工作績效，亦由 2003 年 857 分增進至 2006 年 3,743 分，是以，有關公務機密維護與機關安全防護，隨著機關特性及環境需要與變遷，其所處理的案件工作績效，每年均有逐步成長的跡象。該 2003 年至 2006 年政風預防維護工作績效比較，如表 4-2 所示：

表 4-2 2003 年至 2006 年政風預防維護工作績效比較表

項目	年度			
	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
公務機密維護	944	1,533	2,175	2,211
機關安全防護	857	1,909	3,091	3,743
協辦機密保防	0	0	6	9
合計	1,801	3,442	5,272	5,963

資料來源：法務部中部辦公室，2002~2006 年各縣市政府政風室預防工作

(二) 績效評分表。

?? ? 壤? ? ? ? ? ? ? 標

據法務部調查局 2001 年至 2005 年廉政類案件(貪瀆案件)移送檢察機關案統計，其中南投縣部分共計 67 件

(4.5%)；¹²¹又據法務部中部辦公室統計，2001年至2006年各縣市政府政風機構辦理貪瀆案件，移送檢調機關件數，涉及南投縣部分共計60件(3.9%)；¹²²若再加上統計服務機關之南投縣地方政府民選機關首長 - 含南投縣長及南投市、草屯鎮、埔里鎮、竹山鎮、集集鎮、名間鄉、中寮鄉、鹿谷鄉、水里鄉、魚池鄉、國姓鄉、信義鄉、仁愛鄉等13鄉鎮市長，自1999年921大地震發生迄今，其地方政府民選機關首長曾遭司法機關搜索、約談傳喚、羈押、起訴或判刑者計有：南投縣前後二任縣長(搜索約談傳喚羈押起訴判刑及搜索約談傳喚)、草屯鎮前鎮長(搜索約談傳喚起訴)、埔里鎮前後二任鎮長(約談傳喚起訴判刑及搜索)、竹山鎮前後二任鎮長(約談傳喚起訴及約談傳喚起訴)、集集鎮前鎮長(搜索約談傳喚起訴判刑)、名間鄉前後二任鄉長(搜索約談傳喚羈押起訴判刑及搜索約談傳喚羈押起訴)、中寮鄉前後二任鄉長(搜索約談傳喚羈押起訴及搜索約談傳喚羈押起訴判刑)、魚池鄉前鄉長(約談傳喚起訴)、國姓鄉前鄉長(約談傳喚起訴判刑)及仁愛鄉前後二任鄉長(約談傳喚起訴及搜索約談傳喚羈押起訴判刑)等等，若就南投縣地方政府民選機關首長涉嫌弊案遭司法機關偵辦比例合併觀察，則貪瀆比例會高達60.7%，因此，從上述各項資料數據比例顯示出，地方政府機關貪腐積弊的嚴重性。

就南投縣政府政風室查處業務肅貪工作，計有函送重大貪瀆

¹²¹ 案件總數於2001年315件、2002年264件、2003年334件、2004年309件、2005年273件。其中南投縣部份共計別各為17件(5.4%)、17件(6.4%)、14件(4.2%)、12件(3.9%)、7件(2.6%)。參見法務部調查局編印，中華民國九十一、九十二、九十三、九十四年廉政工作年報。

¹²² 案件總數分別為：2001年328件、2002年217件、2003年304件、2004年301件、2005年213件、2006年210件，其中南投縣部份分別各為14件(4.3%)、10件(5.1%)、12件(4.3%)、8件(2.7%)、8件(3.8%)、7件(3.3%)。參見法務部中部辦公室印製，90-95年各縣市政府政風室查處工作績效考核計分表。

案件、函送一般貪瀆案件、提起公訴、貪瀆不法資料、函送一般非法案件、行政責任案件及查處檢舉貪瀆不法（含行政處理與澄清結案）等 7 大項目，該項目之概念型定義及操作型定義，如附錄四；另比較 2005 年與 2006 年肅貪工作，其項目件數績效增加者計有：函送重大貪瀆案件、提起公訴、貪瀆不法資料、行政責任案件、查處檢舉貪瀆不法等 5 項，退步較多則為函送一般非法案件。有關南投縣政府政風室 2002 年至 2006 年查處業務 - 肅貪工作成果比較，如表 4-3 所示：

表 4-3 2002 年至 2006 年政風查處肅貪工作成果比較表

項目	年度	2002	2003	2004	2005	2006
	件數	年	年	年	年	年
函送重大貪瀆案件		1	1	0	0	1
函送一般貪瀆案件		9	11	8	8	6
提起公訴		5	5	6	4	5
貪瀆不法資料		18	10	16	47	62
函送一般非法案件		10	7	3	21	9
行政責任案件		11	13	27	12	18
查處檢舉貪瀆不法		81	81	115	177	212
合計		135	128	175	267	313

資料來源：法務部中部辦公室，2002~2006 年各縣市政府政風室查處工作績效考核計分表。

南投縣政府政風室查處業務肅貪工作，該肅貪總件數，自 2002 年 135 件、2003 年 128 件、2004 年 175 件、2005 年 267 件，至 2006 年 313 件，除 2003 年件數稍減外，其餘年度案件

均呈正成長；另自法務部調查局 1992 年至 2005 年偵辦各類貪瀆案件來源統計，檢察機關、調查機關、政風機構及民眾檢舉四者的比例均約佔九成左右，其中統計近 14 年該四者平均數分別為 50 件、152 件、94 年、76 件，其間政風機構所提供貪瀆案件來源歷年來均位居第二位，突顯出政風機構在肅貪角色上的重要。該法務部調查局 1992 年至 2005 年偵辦各類貪瀆案件來源統計，如表 4-4 所示：

表 4-4 法務部調查局 1992-2005 年偵辦各類貪瀆案件來源統計表

來源 年別	檢察機關	調查機關	政風機構	民眾檢舉	監察單位	自首	其他	合計
	案數	案數	案數	案數	案數	案數	案數	案數
1992 年	0	115	122	100	19	11	34	401
1993 年	0	106	113	96	26	9	37	387
1994 年	0	143	100	124	20	0	125	512
1995 年	0	139	95	76	9	12	76	407
1996 年	0	146	74	89	18	11	88	426
1997 年	0	202	88	79	18	9	61	457
1998 年	37	170	132	64	7	6	25	404
1999 年	74	108	105	59	12	12	5	301
2000 年	93	93	94	61	9	8	8	273
2001 年	100	259	105	85	11	10	10	480
2002 年	250	330	85	85	9	13	14	536
2003 年	65	99	75	56	8	19	12	269
2004 年	40	125	70	41	5	21	7	269
2005 年	39	94	62	43	10	22	3	234
合計	698	2129	1320	1058	181	163	505	6054

資料來源：法務部調查局，中華民國九十一、九十二、九十三、九十四年廉政工作年報。

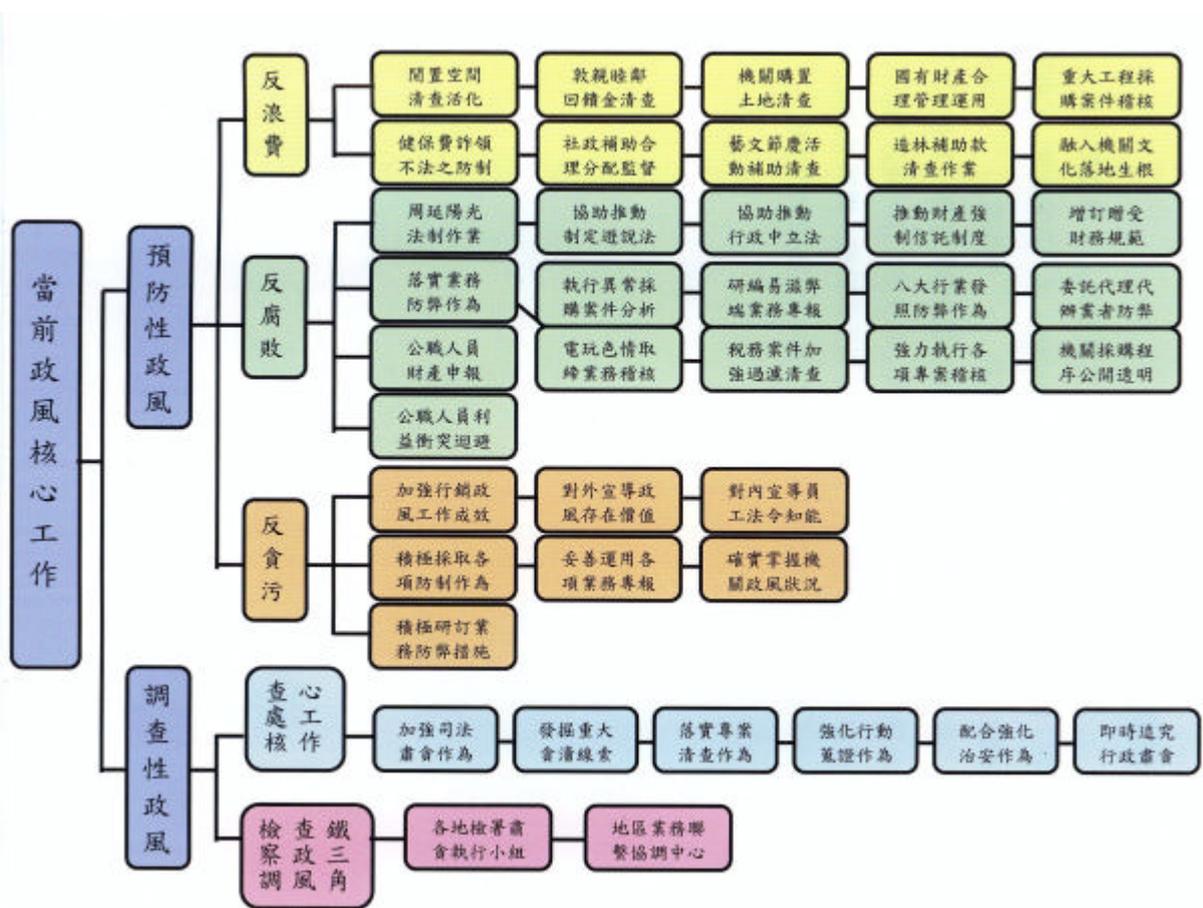
惟自 2001 年至 2005 年南投縣調查機關與政風機構函送貪瀆案件作一比較，如表 4-5 所列數據，調查機關函送平均比例為 4.5%，政風機構函送平均比例則為 4.2%，顯示政風機構在肅貪

工作上仍有成長空間。

表 4-5 南投縣調查機關與政風機構函送貪瀆案件比較表

年度 件數（比例） 機關構	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	總件數 （比例）
調查機關	17(5.4%)	17(6.4%)	14(4.2%)	12(3.9%)	7(2.6%)	67(4.5%)
政風機構	14(4.3%)	10(5.1%)	12(4.3%)	8(2.7%)	8(3.8%)	52(4.2%)

圖 5-1 當前政風核心工作圖



資料來源：法務部，《中華民國法務部 94 年政風工作年報》，民 95，頁 204。

面對當前政風核心工作，地方政府政風機構在防腐作為上的成效，茲分就預防性政風工作與調查性政風事務成效論述之。

?? 櫃??? 欸???

???? 疆?

(一) 閒置或停擺公共工程浪費公帑弊端：法務部政風司規劃清查項目，其中包括停車場、道路或橋樑工程、原民館及相關設施、展覽館或服務中心或活動中心及其他公共設施，重點內容在於瞭解原規劃設置理由、閒置或停擺原因及狀況、有無涉及貪瀆或圍標等不法情事、有無改善計劃等，並指示各縣市政府政風機構針對轄區內閒置或停擺公共工程進行清查。經各縣市政風機構清查結果，全台各地為閒置或停擺之公共工程共計 165 件，合計金額約 411 億 1,036 萬 7,775 元。其中停車場類 40 件、道路橋樑類 4 件、原住民館設施類 9 件、展覽館、活動中心、服務中心類 34 件、其他類（如市場、體育館等）78 件。該清查結果統計如表 5-1 所列：

表 5-1 反浪費清查結果統計表

項目	停車場	道路橋樑	原住民館	展覽館等	其他	合計
件數	40	4	9	34	78	165

上開閒置工程，經查涉有刑事責任者計 30 案，其中函送檢調機關偵辦者 25 案，審查中者 5 案；涉有行政違失，追究其行政責任者計 13 案 30 人；另經監察院或審計單位提出糾正案者亦有 13 案。目前已擬定後續改善計畫或措施者計有 75 案，並

經清查可協調權責機關出借或變更設計後出借者計 34 案。¹²³

(二) 造林或禁伐獎勵金發放業務弊端：法務部 2005 年針對中央補助地方政府造林或禁伐獎勵金發放業務執行清查，發現申請補助單位以「砍老樹、種小樹」的本末倒置作法爭取補助，計有 14 個縣市的 23 鄉鎮市公所公務人員涉嫌貪腐不法，移請偵辦者 20 案，涉案金額約 3 億 2000 萬元，績效獲得各界肯定引起諸多迴響。

?? ? 叟?

(一) 執行公職人員財產申報法，促使財產透明：自 1993 年公職人員財產申報法施行至今，法務部公職人員財產申報審議委員會計受理審議違反該法案件 887 件，審議結果因故意申報不實及逾期申報受裁罰者計 656 件，總計裁處罰鍰 4,787 萬元；不罰者 150 件、撤銷裁罰者 21 件、須再審議者 55 件。¹²⁴各縣市政府政風機構 2005 年辦理財產申報實質審核 2,651 件，因故意申報不實及逾期申報受裁罰者計 27 件。

(二) 落實公職人員利益衝突迴避法，禁止不當行為：公職人員利益衝突迴避法明定公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避；不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益；公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益；公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或

¹²³ 同註 59，頁 147。

¹²⁴ 同註 59，頁 186-187。

受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，均係為禁止公職人員的不當作為，事先預防貪腐行為的發生。各縣市政府政風機構 2005 年辦理違反公職人員利益衝突迴避法案件計 14 件。

- (三) 辦理反貪宣導工作，推動全民反貪：推動全民反貪宣導，落實健康台灣政策，研擬各項反貪政策宣導說帖，積極規劃辦理反貪宣導工作，深入社區及校園實施反貪宣導。各縣市政府政風機構 2005 年辦理反貪作為計 1,880 件。

?????

- (一) 研編易滋弊端業務專報，協助興利：政風機構研編「如何加強稽核及減少公務人員受賄的可能專案研究報告」，針對與民眾接觸頻繁易滋弊端業務，屢遭民眾詬病之「巨額採購」、「重大工程」、「建管」、「河川砂石管理」、「殯葬」、「監理」、「地政」、「都市計畫」及「工商登記」等業務項目編撰專案調查研析與防制對策專報，分析犯罪手法及行政作業與制度缺失，提具興革意見，諸如首長未依規定迴避、民意代表介入、洩漏業務機密、勾結承辦人員或仲介業者圖利等，建議研採網路公開法令規章及查詢制度、建立標準化行政程序、設立單一窗口、落實執行業務稽核控管功能、實施職期輪調與迴避制度及加強民眾教育宣導等措施，並函發各目的事業主管機關及縣市政府參考，藉以除弊革新，提升行政效能。各縣市政府政風機構 2005 年編撰防貪興利調查專報及貪瀆弊案檢討專報計 110 件。

- (二) 執行執行異常採購案件分析，防杜弊端：政風機構為發掘

機關採購缺失，按季登錄機關逾公告金額十分之一之採購案件，並藉助資訊系統主動清查過濾與交叉比對，從中勾稽篩選重大採購異常案件，採取跨機關比對及長期的追蹤分析，以期發掘異常採購案件。2005 年各級政風機構累計提報異常採購 1,122 案，其中移送檢調機關依法偵辦 143 案、查處中 399 案、行政處理 133 案、存查 447 案。

(三) 研訂業務防弊措施，導正行政缺失：政風機構應藉由業務稽核、政風訪查、廉政調查、政風座談等各項政風作為，瞭解機關與民眾權益有關之業務，有無為人詬病或易滋弊端事項，並從法律面、制度面、執行面、監督面等面向，廣泛蒐集資料研究分析，評估潛在貪瀆不法因素，協調業務相關單位研議具體改進措施或建議事項，經簽報機關首長核定移業務單位執行，以協助機關施政。各縣市政府政風機構 2005 年訂定及修正各項防弊措施計 348 件。

?? 嶮??? 欵?

有關政府行政部門防腐的組織建制，主要隸屬於法務部掌管，其中涉及防腐所成立之機關主要分為檢察、調查機關與政風機構三者。於組織上，強調檢察、調查、政風構築鐵三角之密切連繫，於執行上，形成預防→偵辦→起訴→預防之防腐行政鏈，落實執行司法與行政肅貪工作，以打擊不法犯罪及提昇行政效能。

一、為發揮整體肅貪功能，結合機關政風狀況整體分析評估報告，提列妨礙興利之業務及社會關注影響國計民生的弊

端，以計畫作為，統合各級政風機構執行全面性的專案清查作為，展現政府反貪的決心。2005 年政風機構發掘並函送檢、調機關偵辦涉嫌官商勾結等貪瀆案件線索共 414 案，其中 74 案屬於重大案件，340 案屬於一般案件，業函送台灣高等法院檢察署「查緝黑金行動中心」或各地區檢、調機關偵辦。又從函送線索之案件來源分析，其中政風機構主動發掘者 246 件佔 60%，被動發掘者 159 件，佔 38%，配合檢調機關調查者 9 件佔 2%。¹²⁵該 2005 年政風機構函送貪瀆線索來源統計，如表 5-2 所示：

表 5-2 2005 年政風機構函送貪瀆線索案件來源統計

來源	主動發掘	被動發掘	配合偵辦
案數	246	159	9
比例	60%	38%	2%

二、政風機構函送重大貪瀆線索逐年有增加趨勢，例如 2005 年 59 件、2003 年 65 件，2004 年 63 件，2005 年 74 件，尤其法務部政風司自 2005 年度起推動專案清查及遴訂季重點工作，引導政風機構查處方向，對於查處業務品質及績效之提昇，均有顯著效益。惟依據法務部調查局提供資料，2005 年度政風機構函送調查機關偵辦之廉政案件計 613 件，其中認列併案 104 件，立案 509 件；立案處理情形；函送檢方偵辦 52 件，列參 59 件，其他 10 件，查證中 388 件。因此，

¹²⁵ 同註 59，頁 153。

法務部調查局對於政風機構函送偵辦之立案廉政案件，約有 76% 案件未於當年結案。另統計政風機構 2002 年至 2005 年函送重大貪瀆線索之偵審情形，在 261 件重大貪瀆線索中，有 52 件無偵辦動作，66 件逾 6 個月無後續調查動作。同時統計政風機構 2002 年至 2005 年函送重大貪瀆線索之結案情形，在結案 98 件中，起訴 52 件，佔 53%；不起訴處分 9 件，佔 9%；列參 37 件，佔 38%。該政風機構函送重大貪瀆線索偵審情形，如下頁表 5-3、5-4 所示，對於政風機構發掘重大貪瀆線索，均經法務部政風司審核後函送檢調機關偵辦，但有 47% 案件經調查機關列參或檢察官不起訴處分，政風機構應檢討其原因，並持續落實強化相關蒐證作為，以嚴懲貪腐不法。¹²⁶

¹²⁶ 同註 59，頁 154-156。

表 5-3 政風機構函送重大貪瀆線索偵審情形

函送 年度	函送 件數	沒有 偵辦 動作	調查 機關 逾 6 個月 後無 續查 動作	偵審情形						
				調卷	約 (訪) 談	搜 索 扣 押	列 參 、 不 起 訴	地 檢 署 偵 查 中	起 訴	判 決
2002	59	3	16	29	16	5	17	4	19	6
2003	65	8	20	33	16	4	17	3	15	8
2004	63	4	22	36	19	5	9	8	15	1
2005	74	37	8	24	15	5	3	6	3	0
合計	261	52	66	122	66	19	46	21	52	15
統計時間為 2005 年 12 月 31 日。函送年度以實際函送偵辦日期為基準。										

資料來源：法務部，《中華民國法務部 94 年政風工作年報》，民 95，頁 155。

表 5-4 政風機構函送重大貪瀆線索偵審結案情形

函送年度	函送件數 (A)	結案情形					
		列參、不起訴			起訴		
		件數 (B)	佔函送件數 比率(D) 【D=B/A】	佔結案比率(E) 【E=B/(B+C)】	件數 (C)	佔函送件 數比率(F) 【F=C/A】	佔結案比率(G) 【G=C/(B+C)】
2002	59	17	29%	47%	19	32%	53%
2003	65	17	26%	53%	15	23%	47%
2004	63	9	14%	38%	15	24%	63%
2005	74	3	4%	50%	3	4%	50%
合計	261	46	18%	47%	52	20%	53%

資料來源：法務部，《中華民國法務部 94 年政風工作年報》，民 95，頁 155。

?? 乏 ? / ??? ? ? 叟 ??? 徑僭??

地方政府防腐作為的主體組織，即位於內部的政風機構，惟長期以來，政風機構始終給人一種神秘與不佳的印象，究其原因不外乎是因在早期威權統治期間，政風機構所扮演的白色恐怖推手之角色。但近年來隨著我國民主化的落實與鞏固，政風機構已逐漸退去為統治者進行社會掌握與「忠誠查核」的色彩，取而代之的是一種「反貪促廉」的行政監察角色。特別是近年來打擊貪

污與反黑金政治的議題日益受到民眾重視，甚至國家整體競爭能力之全球排名亦因政府行政清廉度的不高而受到影響，而這一大環境的改變，已為政風機構工作及組織的發展提供了新的契機與挑戰。

政風機構自「人二」時代以執行「忠誠查核」為主要任務的角色一路轉型蛻變至今日以「反貪促廉」為主要目的的行政監察機關，¹²⁷其間已經在組織的本質、定位與執掌上產生了重大的改變，而目前更有將政風機構重整以邁向「法務部廉政局」的提議，凡此皆預示著我國正走向一個新的廉政時代。惟以現行政風機構組織結構、業務職掌與職權規範，實有探討評估與強化功能的必要，茲就地方政府政風機構為強化防腐作為，透過深度訪談方式，瞭解貪腐類型、政風機構防腐措施與核心工作、政風人員角色扮演、當前政風工作業務與政策興革意見及政風機構未來發展等，提出現行組織功能應再強化及未來發展方向及架構，以落實防腐作為，斷絕貪腐受賄根源，構築廉潔優質公務環境，建立乾淨、透明的政府，進而迎接未來的挑戰。

本研究為瞭解與探討地方政府政風機構現行防腐角色與功能及未來發展，特透過政風機構政風人員對於政風業務實際執行之情形，進行個別深度訪談，訪談前並先期蒐集掌握相關政府防腐的機制與理論建構、地方政府政治腐化成因與態樣、地方政府的防腐法制，及地方政府防腐績效評議與成效檢視，據以擬定訪談提綱（如附錄六）。其訪談提綱以地方政府政風機構處理貪腐類

¹²⁷ 1972年由當時行政院長蔣經國（1910-1988）主導下，積極展開各項行政革新措施，遂將安全單位人員與業務併入人事單位內，而人事單位內一分為二：一為人事管理單位（簡稱「人事處（室）一」），另為人事查核單位（簡稱「人事處（室）」或稱「人二」），繼續辦理安全單位工作。

型為何、防腐工作之有效措施、推動防腐工作之困境、防腐工作核心項目、政風人員角色扮演、政風機構指揮層級、工作職掌、人事制度、業務分工與績效管考之興革意見、中央與地方政風機構相互配合之政策，及地方政府政風機構未來發展方向等相關問題，作為訪談提綱之設計參考，該訪談對象計有中央部會、縣市政府暨其附屬機關、鄉鎮市公所政風機構專員、課長、主任等 6 人，在個別進行逐項深度訪談，依據受訪內容作成書面訪談紀錄，其訪談紀錄內容亦以匿名方式呈現敘述，期能藉由理論分析與實務經驗結合，而對本研究作進一步檢證，並能提出研究發現與建議。

茲就該訪談結果依地方政府腐化態樣與貪腐類型、政風機構應強化現行組織功能及開展未來廉政發展等三項主軸分析如次：

?????? 叟???? 咖? 叟??

地方政府腐化態樣與貪腐類型，如以犯罪刑區分，計有：經辦工程舞弊、圖利、索賄、侵占公款、偽造文書、利用職務上機會詐取財物等；如以經辦業務區分，則以 19 類易滋弊端業務中之公共工程，採購、建管、環保、教育、醫療、衛生、消防、地政等業務為主。

??? 欸????? 髮徑僭??

受訪者指出政風機構現行組織功能，尚有諸多闕漏與缺失，分別有：職權或職能不足、經費受民代掣肘、基層人力不足、專業素養能力不夠、人事陞遷未活絡、團隊力量未有效發揮等，茲

歸納綜整政風機構應強化現行組織功能，其項次如下：

?? ? 峇? 欵?? 徑僭勿?

政風機構係以端正政風、促進廉能政治、維護機關安全為目的而設置，然政風人員執行調查性政風事務肅貪工作並無適當職權可用，致使廉政肅貪功能未能有效發揮。因此，實有必要修正政風機構組織職掌或研擬制定「政風人員職權行使法」，適時賦予政風人員司法警察權或行政調卷權，如此，政風機構才能有效機先掌握查處案件契機，發揮檢肅貪貪、澄清吏治的功能；同時，刪除與政風無關之「機關安全維護」及「公務機密維護」事項，以促使政風機構組織成為專業、專責的廉政機關，讓政風機構能確實發揮端正政風、促進廉能政治之組織目標。

?? 嶠?? 欵櫃並偷?? 地

政風機構經費預算受制於同層級民代之壓力，面對民代質詢，查辦中之案件雖可以援引「偵查不公開」之原則因應，但是堅持結果往往導致在議會中被質詢或經費被刪減之困擾。¹²⁸政風機構既是人事一條鞭，如能將各層級政風機構政風人員薪給由中央統一支給，並將其年度經費編列於上一級機關，一則可以免除同層級民代之約制，二則也代表上一級政府機關對下一級機關之節制，政風預算不受掣肘與控制，政風機構才能充分發揮積極防腐肅貪之角色，進而有效提昇政風組織績效，建造廉能政府。

???? ? 欵徑僭???? ?

¹²⁸ 同註 20，頁 126-127。

目前全國現有政風機構 1,024 個，政風人員 2,406 人，¹²⁹平均一個單位分配不到三人，本來人力配置就已單薄，加以缺額甚多，以地方政府暨其所屬各機關為例，政風人員缺額即約有上百人之多，由於基層人力派補不足，除了由上級政風機構派人兼辦或由該機關遴選適當人選兼任外，並無適當的人力資源可資運用，而各地方政府政風機構，不但須負責執行本機關政風業務，尚須負責督導所屬機關政風單位之責任，人力上很難兼顧，且無法達到預期的理想。因此，地方政府政風機構人力出缺後，應儘快多管道覓員遞補，以充實基層人力，使使防腐工作落實推動不落實。

????? 欸????? 岢

依地方政府機關特性與易滋弊端業務分析，貪腐類型以公共工程、採購、建管、環保、教育、醫療衛生、消防、地政等為主，尤其地方政府辦理中小型公共工程所佔比例甚高，若政風機構政風人員本身從未涉獵有關工程事項，其面對工程設計圖說及相關建築材料之規格設計時，除非本身已具備此相關工程領域之學歷背景，或是已累積相當之查處實務經驗者外，否則將無法針對問題切中實弊，查處貪腐不法，更遑論策定相關預防措施與作為。¹³⁰又地方政府政風機構政風人員流動率高，且多為新進政風人員，對於政風業務工作的推動，往往欠缺實際工作經驗，致形成經驗無法傳承銜接的困境。因此，上級政風機構應時時強化政風人員專業能力的培訓，才能準確掌握政風工作的重點方向，並

¹²⁹ 法務部政風司，<http://www.ethics.moj.gov.tw>，民 95.12.20。

¹³⁰ 同註 22，頁 211-212。

能正確有效擬定與推動各項政風工作。

????? 欸??????

政風機構「一條鞭制」的人事管理設計，有關任免遷調事項均由法務部政風司統一辦理，雖有利於指揮監督與避免令出多門的困擾，惟地方政府政風主管因無掌握實質的人事權限，相對地間接減弱各機關政風主管的指揮權。加上地方政府政風機構政風人員升遷管道狹隘不易，長期以來，影響政風人員的工作士氣與限制個人抱負的展現，適度賦予地方政府政風機構主管人事權限與人事建議權，使其指揮權與人事權得以相互運用，對其政風工作或是個人目標之達成，均有正面助益，期能塑建政風人員的歸屬感，以避免政風人力的流失。

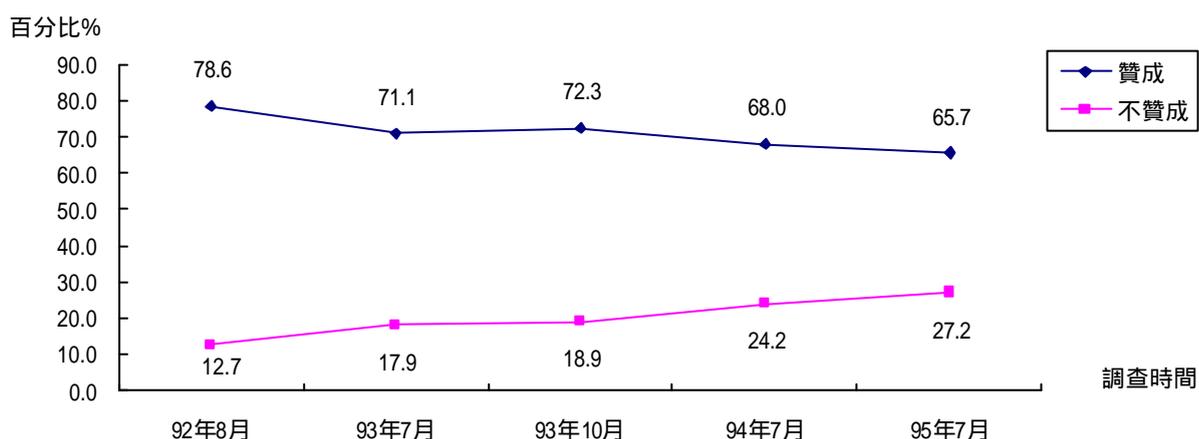
????? 欸? 浣???? 摻

政風機構係屬一條鞭管理體制，各項防腐策略與實務作為，雖均為上級規劃策訂，但如要提昇防腐工作上績效，無論中央或地方政風機構，仍應依其機關特性採取計劃性的主動積極作為，如重大建設、社團經費、文化藝術節慶之補助款專案稽核業務，或「政風特搜組」業務等，進而緊密結合中央部會與地方政府政風機構整體組織人力、物力，發揮政風團隊力量，如此，才能使預防性政風工作 - 反浪費、反貪腐、反貪污及調查性政風事務 - 肅貪等工作，畢其功於一役，確實發揮政風機構功效。

????? /?????

法務部於 2006 年 12 月 13 日公布「95 年台灣地區廉政指標民意調查研考結果」，其中在設置專責的廉政機關方面，有六成五(65.7%)的民眾對成立廉政機關專責處理貪污相關工作，抱持肯定的態度；認為此一組織對政府的清廉沒有助益者的比例則為二成七(27.2%)。與前幾次調查結果相比，肯定成立專責廉政機關的比例下降，而否定者的比例則上升，此一現象值得相關單位注意。¹³¹該受訪者對廉政機關能否促進政府廉能政風的看法，如圖 5-2 所示：

圖 5-2 受訪者對廉政機關能否促進政府廉能政風的看法



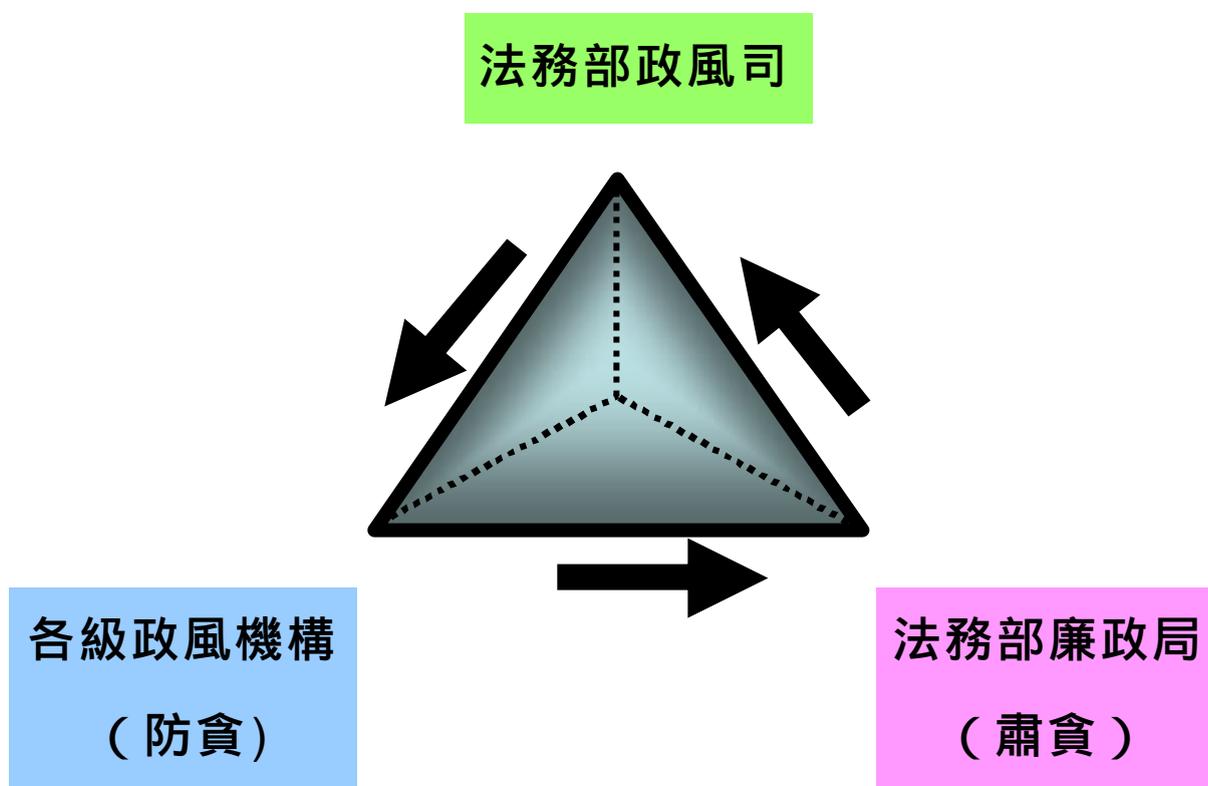
資料來源：法務部，「95 年度台灣地區廉政指標民意調查」結果發表記者會，台灣透明組織協會(TI-TAIWAN)，民 95.12.14，頁 11。

因此，基於設置專責廉政機關是世界潮流趨勢、朝野全民共識及國人殷切期待下，法務部乃擬定廉政局組織法草案送交立法院審議，該廉政局成立係專責、專業、專職的廉政機關，秉持

¹³¹ 法務部全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw/>，民 95.12.20。

「政府改造」精神，不增加員額，從全國政府政風機構總員額移撥，故其未來廉政新機制如圖 5-3 所示：

圖 5-3 未來廉政新機制示意圖



資料來源：法務部政風司網站，<http://www.ethics.moj.gov.tw>，民 95.12.23。

「廉潔」(integrity)是對一個政府的最基本要求。打擊黑金、檢肅貪瀆的工作非常重要，只是廉政工作非僅肅貪，防貪及反貪也非常重要，目前政風機構所推動的預防性政風，也就是採取各項預防性措施，期望將前端工作做好，以避免或減少事後的調查與肅貪作為，並積極宣導教育全民反貪，期能有效提昇政府廉潔效能，強化國家競爭力。

?? 乏 ??? ? ? 叟 ??? 丰 ???

誠如前章節所探討，地方政府防腐作為的「內控廉政機制」主力為政風機構，而其管理策略，雖遵循的防腐肅貪法制日臻完備，惟仍有闕漏之處，致使貪腐情事層出不窮，政風機構為強化地方防腐作為管理策略，除應建立完整陽光法案之體系 - 制定公務人員基準法、遊說法、政府倫理法，及研修肅貪法令強化強制作為外，並應貫徹執行機關內部防弊措施，堵塞行政作業流程之漏洞，減少貪腐，同時，樹立公務員自身的倫理與道德，進而深耕民？反貪倡廉教育及結合政府與民間相關廉政改革工程，有效防範貪腐成因，建立廉能政府。

????? 控???? 浣?

先進民主國家利益團體參與遊說活動乃屬正常現象，但目前國內政商勾結情形已逐漸惡化，「金權政治」、「關說政治」更已儼然形成利益輸送體，因此，唯有使其合法化、透明化、制度化，以避免不正當且黑箱作業的「利益輸送」問題發生。為有效管制不正當的金權政治及利益輸送，除公職人員財產申報應落實外，尚需健全相關陽光法案，如立法制定「政府倫理法」對於公務員收受禮物、接受招待、在外受僱收入、離職就業與關說等限制等予以嚴密規範，及立法制定「遊說法」以規範民意代表請託或關說事件之處理準則，並配合國會的自律措施以資規範，以有效遏止金權政治的惡化，實乃建立「廉能政治」、杜絕貪腐的不二法門。

相對於廉潔度較高國家，相關法制建構仍有開拓空間，茲就

本文認為我國可以再制定配合之陽光法案，分述如下四點：

?????? ???? ? ? ? ? ? ?

為彰宏憲法精神，統攝全國的人事法規，考試院近年來致力於「公務人員基準法」的推動，期能更加健全政府整體的人事制度，俟完成立法後即配合廢止「公務員服務法」。2002年10月30日考試院銜函提請立法院審議，尚未通過之「公務人員基準法草案」，其規範重點如下：

- (一) 明定公務人員應禁止行為，如不得兼任以營利為目的事業或團體之職務、不得為圖不正當利益而關說、請託或推薦人員。
- (二) 公務人員於職務上之行為，不得贈受財產上利益及非財產上利益。但因公務禮儀受贈財物之處理規定，則授權考試院會同行政院另行規定之。公務人員貪瀆之檢肅及財產之申報事項，依有關法律（例如：刑法、貪污治罪條例及公職人員財產申報法）規定辦理。
- (三) 明定公務人員應負有自行迴避及告發犯罪等義務。
- (四) 明定「旋轉門條款」：公務人員於離職後3年內，不得就與離職前5年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關及其所屬機關接洽或處理相關業務。

????? 拙疇??

「遊說」是民主的常態，但遊說一詞常使人有負面聯想，而

忽略遊說在調和政治參與、形成公共政策上的資訊加值效果。遊說法立法目的不在限制遊說的活動，旨在規範遊說團體與公職體系間之互動關係與方式，以避免公共政策為少數利益團體所把持。目前財團或利益團體常利用熟識之民意代表，對公務機關施加不當之壓力，以求獲得該行政機關作出較為有利之行政裁量，由於民意代表掌握各行政機關預算之生殺大權，故對於該民意代表之關與關說，機關首長常常有所回應，因而易有利益輸送情事發生，為避免不當之關說應儘速制定遊說法以為規範。遊說活動的規範，應著重其公開化與透明化，簡述如下：

- (一) 建立公開而具競爭性的遊說管道：1.行政機關廣設政策諮詢機構，其運作應廣邀學者專家及大小利益團體代表參與，經由公開討論的方式，促使種種政治利益搬上抬面，將意見呈現給社會大眾，行政體系再根據輿論的反應，由民意的監控，來決定政策的制定，杜絕黑箱作業。2.透過遊說活動，該弱勢團體與強勢團體，平等爭取利益，使遊說管道暢通，不再是少數有錢人及特權核心人物之專利。
- (二) 採行遊說者登記制度要求政策遊說者公開登記，使社會大眾明瞭，那些勢力在企圖影響政策之形成，以多數人監督少數人，使不致有抬面下私相授受，出賣民眾利益情事發生。將所有遊說內容確實紀錄並公開予社會，俾便民眾監督政府的施政，對樹立清明的政治及彌補現行刑法中有關瀆職罪部分之不足，應有裨益，可遏止特權關說及利益輸送，亦能使立法與行政部門之公職人員擺脫不當干預。行政院會於 2003 年 7 月 23 日通過「遊說法」草案，提送立法院審議，目前已於立法院委員會審議完成名稱及第 1 條條文。

??????????

美國在 1987 年即通過「政府倫理法」，我國為加強對公務員行為的倫理規範，降低利益團體對公務員的影響，保持行政體系決策的中立性，應訂定有關政府官員經商、贈受財物之禁止，及離職轉任民間企業之限制，茲分述如下：

- (一) 要求公務員在離職或退休後一定期間內，不得於與其過去一定期間內，主管之業務發生關係之任何企業，擔任有給或無給之職務，藉此杜絕私人企業，誘引公務人員利用職務機會做有利於該企業之可能性，違反此一規定之退休公務人員，應接受調查並可以取消其退休俸給。
- (二) 應更嚴格要求公務人員，只要擁有私人營利事業公司之股份，均須報告並接受調查，以配合「公職人員財產申報法」之規定，及避免私人企業以贈送「乾股」為攏絡公務人員的方式。
- (三) 有關贈受財物、飲宴應酬之禁止，應確實嚴格執行，違犯者視同收受賄賂。
- (四) 應規範公務員在離職或退休後一定期間內，不得就某相關業務進行任何之遊說活動。

??????????

誠如研修肅貪法令時，應注意與其他陽光法案相接合、規範周延且罰則適切、明確釐清界限，環環相扣，才能讓陽光能真正照到貪腐的陰暗層面。

- 一、增訂對不違背職務行為行賄之處罰規定。目前貪污治罪條例僅對違背職務之行賄罪予以處罰，對不違背職務之行賄者則無規定，使其等無所顧忌，影響政風至鉅，建議增定處罰規定，以赫阻犯罪。
- 二、提高貪瀆犯罪者之罰金倍數。若貪瀆者有機會保留貪瀆之所得，即不足以遏止心存僥倖者玩法貪瀆，我國本有追繳之規定，但仍難防貪，故有必要參考南韓之立法例，提高罰金金額。
- 三、修訂公務人員服務法第 13 條，明文禁止公務員從事營利行為及其家屬兼任企業董事或監察人。明定證人於接受肅貪人員調查時，應予具結，不得為虛偽之供述。
- 四、成立防制貪瀆研究小組，專責聯繫國會、司法院及法務部，推動肅貪法令之修訂事宜。明訂公務員接受饋贈額度及未申報之處罰規定。目前實務之見解，認為公務員接受饋贈並不構成貪污，扭曲價值觀念，形成肅貪上漏洞，似宜參考新加坡之立法例，將饋贈之額度及未申報之處罰規定予以明文化，並嚴格執行。為避免「饋贈」與「賄賂」混淆不清，其可行作法如下：
 1. 指定專責機關負責處理「饋贈」。
 2. 致贈者不得指定受益機關或人員。
 3. 致贈者之姓名及禮物均應公佈。
 4. 所得之處理應以縣或市為單位統籌分配。
 5. 非向專責機關不得交付「饋贈」，否則將以行賄罪及受賄罪處罰。
- 五、調查單位對公務員重大行政疏失責任有建議懲戒權。目前行政責任追究，實務上已由刑先懲後，逐漸改變為刑懲並行。

公務員違法失職，司法責任由法院審理，須歷經一定程序與時日，行政責任若行政首長護短，而可能遷延時日，而無法達到賞罰及時，整飭官箴之效果，故為救濟此情形，對經調查後，未具法辦要件，但有重大行政疏失者，實有必要修正公務員懲戒法第 19 條，增列調查局為移送機關，能移送公務員懲戒委員會懲戒。

- 六、成立專業肅貪法庭。由於貪瀆案件之性質特殊，且較為社會矚目，而目前法院審理期間較長，若對貪污者不能及時審判定罪，實不足對不肖公務員產生警惕，亦難達阻遏貪污之及時效果，故有必要在各級法院成立專業肅貪法庭，專事審理貪瀆案件。
- 七、增訂「防止脫產」條款之處罰。以往貪污嫌犯經法院判決有罪後，常因脫產而未能有效追繳、追徵犯罪所有財物或以財產抵償，結果於服刑完畢後，尚能利用不法財務或利益，無法發揮打擊貪污犯罪作用，為保全追繳、追徵犯罪所有財物或財產抵償，於必要時得酌量扣押被告財產之規定，並應擴大於知情第三人，所代收賄賂或不正利益之沒收、追徵，否則惡意第三人保有不法利益，間接的替公務員逃避沒收、追徵，且有違沒收、追徵之立法本意，此一條款增訂，可增加司法人員辦案之空間，有效打擊及嚇阻貪污犯罪。
- 八、增設「財產來源不明罪」條文。法務部曾有意修法增設貪污治罪條例第 6 條之 1，即所謂「財產來源不明罪」，以宣示我國肅貪之決心。增設貪污治罪條例第 6 條之 1 的財產來源不明罪，雖僅是折衷式的貪污罪舉證責任轉換制，但其嚇阻效果恐不亞於新設機構或增加人力。

????? 變? 杪? 捷? 甲??

政策的錯誤與貪污一樣可怕，一項政策的釐訂頒行，影響層面廣，應前瞻性、計劃性、時間性、空間性、多元性、專業性、民意性的評估規劃，審慎研擬處理，以防弊端。諸如經費預算編列，執行使用，應力求切實可行合理，應酌予彈性使用，予首長合法負責裁量權，使業務執行經費，而不是經費掣制業務推動，主計及審計單位至業務單位應各盡職責，督導性落實執行，並具分析性功能，防範弊端。我國各公務機關為真正落實「端正政風、防制貪瀆」，其要項應如下所示確實執行：

????? 變? 檔? 甲??

- (一) 依業務性質及環境特性，協調業務單位適時訂(修)定各機關「各項業務防弊措施」，落實檢討執行情形，如發現弊端，應立即改進，並追蹤考核執行成效，切忌流於形式。
- (二) 發現機關內作業違常情事，應即時簽報機關首長核處，如涉及有貪瀆不法情事，依法移送偵辦或簽報議處。
- (三) 參考其他業務性質相同之機關，對所發生之貪瀆不法案件，分析其弊端發生之原因與癥結，研編「預防貪瀆調查專報」，簽報機關首長，並送請有關單位參考改進。
- (四) 辦理「政風督導小組」會議應依業務性質及機關環境特性，確實檢討機關內可能發生之業務弊端及生活違常公務人員，適時訂(修)定防弊作為，預作防範。
- (五) 加強研究各項業務法規，如有不合時宜者，及時建議修訂，以防止弊端發生。

(六) 經常辦理公務人員風紀問卷調查工作，以廣蒐興革意見，由不同途徑查察司法弊端，縝密研訂具體可行防弊措施切實執行。

??????????????

(一) 各單位主管應依行政院頒「行政院暨所屬各機關公務人員平時考核要點」規定辦理屬員之品德生活考核，如發現屬員有生活違常之情形，應簽報機關首長，並知會政風機構做進一步之查察，以防範貪瀆不法情事發生。各機關應提倡正當休閒活動，嚴禁公務人員涉足不當場所，並加強宣導正確觀念，以避免公務員養成奢侈浪費之習慣。

(二) 各人事機構及政風機構對機關內生活違常或風評不佳之公務人員，應加強列管追蹤查核，對違法經營商業、投機事業或有異常金錢借貸、投資關係等有貪瀆傾向或跡象之公務人員，應簽報機關首長核處，並進一步之查察，即時導正，機先防範貪瀆不法情事發生。

(三) 各機關首長及單位主管，應多關心屬員平時生活狀況，如發現有不當男女關係、飲宴應酬活動或經常涉足不正當場所等生活違常者，應予規勸，如有貪瀆不法情事時，應依法移送偵辦或議處。

?????? 朔???? 彖???? 役??

(一) 各機關對應申報財產之公務人員，加強宣導確實依法申報財產。

(二) 各機關政風機構應確實辦理公職人員財產申報資料實質審

查作業，並將定期申報實質審查，依規定比例，以公開抽籤方式，抽出應受審查之申報資料。

- (三) 對被檢舉、陳情有申報財產不實之虞或已有貪瀆傾向或跡象之應申報財產人員，依「政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點」加強實質審查申報資料。
- (四) 各機關政風機構發現財產申報資料如有故意申報不實之情事，除要求應申報財產人員立即補正外，應依規定陳報法務部依法裁罰，使應申報財產人員瞭解應誠實申報，並從中發掘貪瀆不法線索。

????? 變? 變??? 欸變 ??

- (一) 利用各種集(機)會加強宣導「不請託關說、不接受餽贈、不接受邀宴」，各主管人員更應以身作則落實執行，以建立公務人員依法執行公務之清廉形象。
- (二) 各機關員工如有請託關說、及與其職務有利害關係之贈受財物、飲宴應酬活動，應即陳報機關首長並知會政風機構，並應避免接受與其身分、職務顯不相當之贈受財物或飲宴應酬活動。
- (三) 機關員工有請託關說、接受餽贈或參加邀宴時，政風機構查有違法或不當行為者，並應主動簽報機關首長依法移送偵辦或議處。

??????????

- (一) 各機關政風機構應從機關內易滋弊端業務及員工生活違常情事中，積極發掘貪瀆不法線索及預警資料。

- (二) 各機關政風機構應依機關特性及環境狀況，訂定發掘貪瀆不法線索計畫，據以執行，並切實管考。
- (三) 各機關業務相關單位，應積極將員工貪瀆不法資料及線索，提供給政風機構參考，預作防範，以維護機關形象。
- (四) 從民眾檢舉或媒體報導有關本機關弊端事項，主動查處或予以澄清，以維護機關形象。

????? 欵????????? ? 佈

- (一) 各政風機構針對機關環境特性，加強政風法令宣導，除利用文字及口頭方式宣導外，應妥為運用藝術、電化等方式辦理；對宣導內容應力求簡單、易懂，讓員工容易接受，切勿流於形式。
- (二) 各機關應加強宣導便民措施，各業務承辦人應依法定程序辦理各項業務，以爭取民眾之信任，減少民怨。
- (三) 加強對民眾及公務人員宣導，鼓勵勇於利用各機關設置之肅貪專線電話及檢舉信箱，提供具體資料，檢舉貪瀆。
- (四) 依據「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」及相關規定，審慎處理檢舉貪瀆案件。對匿名檢舉者原則上不受理，如檢舉或陳情內容具體且具調查路線者，仍應審慎處理。對檢舉人真實身分，應負保密責任。受理檢舉案件，涉有刑責者，依法移送偵辦；涉有行政責任者，依有關規定作行政處理；查非事實者，予以澄清。
- (五) 加強宣導鼓勵涉有貪瀆案件之公務人員，向檢察機關或司法警察機關自首，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。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。

??????

- (一) 為強化肅貪、防貪工作，依各機關環境特性，策訂政風機構年度工作計畫需求目標，切實執行業務管考制度，以提昇工作績效。
- (二) 定期與不定期辦理政風業務督導(訪問)檢查、舉辦聯繫會報或業務座談會，檢討工作得失及宣達上級重要工作提示，交換工作經驗，鼓勵工作士氣，提高工作績效。
- (三) 反貪會報召開時，提報反貪行動方案推動及執行情形，檢討工作缺失，追蹤及考核執行成效。

七???? ???? 咖??

國際經濟合作暨開發組織(OECD)於 1998 年頒佈的「文官公務倫理改善之建議方案」(Recommendation on 40 Improving Ethical Conduct in the Public Service)，對於行政倫理核心價值的實踐頗具參考價值。其文官公務倫理之管理原則，述之如下：¹³²

????? 岑?? ???? 髮??????

公務人員必需了解職務要求以及行為界限的基本原則與標準；易言之，即對公務人員所應謹守的核心行政倫理原則與標

¹³² 江岷欽、侯漢君，民主國家廉政制度的比較研究——以 OECD 會員國為例，《立法院院聞》，第 31 卷，第 8 期，民 92.8，頁 38。

準，予以明確的陳述，藉以規範公務人員之行為。例如，型塑橫跨機關與公務社群的共同認知，俾利建構行為管理之規範。

????? 俟???? 髮??????

政府的法制結構，是約束公務人員行為規範的最低標準。法律與法規可以陳述文官的基本價值，同時也是公務行為的指導方針，甚至是失職行為調查、懲戒與起訴的指涉架構。

政府的角色不應侷限在依法行政，要求公民順服而已。政府的管理政策與業務執行，應該運用合法的行政倫理標準，砥礪公務人員確實遵守，防弊端於未然。政府的公共政策不應僅止於描繪公務人員所應遵守的最低標準，更應明確宣示全體文官所應追求的理想價值。

?????? ? ? 髮??????

專業的社會化過程，有助於公務人員培養必要的倫理判斷力與道德的推理技能。無私超然的忠告，有利於倫理環境之塑造，並能提高公務人員面對倫理困境、解決倫理衝突之意願。此外，在職訓練與內部諮詢，亦可協助公務人員體認行政倫理之深刻意涵，提高基本倫理標準應用之能力。

政府管理階層應率先示範倫理的行為，並予以強化。政府管理階層應在公務組織內，針對行政倫理的行為，提供適當的誘因機制，例如，適當的工作環境與有效能的績效評量，俾對文官價值與行政倫理之標準產生直接的影響。政府管理階層對於行政倫

理的尊重與推動，對其他政治人務、公務人員與一般公民，均有顯著之影響。

?? ? ? ? ? ? ? ? ? 券

面對業務疏失的爭議時，公務人員應瞭解自身之權利與義務。公務人員面對業務疏失的爭議時，需要了解自我權利與義務。例如，必須遵循的法規程序以及正式的權責關係。公職任免條件與人力資源管理，應以行政倫理的提升為考量。公務人力資源的政策應以型塑行政倫理的有利環境為前提，運用公職聘任的基本原則，例如功績制與考選銓敘等程序，協助政府培養公務人員的廉政觀念。

?? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 鑿?

政治領導階層有義務要求公務人員履行高標準的行政行為。政治領導階層必須展現推動行政倫理的決心，藉由創設法律與制度的協定，強化行政倫理並防患未然；針對公務機關推行行政倫理的相關行動，提供適切地支持與資源。

?? 鑿?? ? ? ? ? ? ? ? ? 棧

公民對公務機關運用權力與使用資源，享有「知的權利」。透明化與民主化地決策過程、立法院的監督、公共資訊的獲取，將使公民監督比較容易進行。此外，充分周延的資訊公開制度與積極獨立的媒體角色，亦能強化政府決策過程之透明度。

此外，應訂定明確的公私部門互動指導原則，俾利規範公務人員的行為。例如，政府採購的規範與公職任免的條件。當公私部門的互動日益頻繁，行政體系的核心價值更需受到重視；同時，行政體系的核心價值，私人部門亦應予以充分尊重。

?? 搵? 堪? ? ? ? ? ?

公務人員對上級與公眾有其課責性(accountability)，課責性應聚焦於行政倫理之原則與成果的達成，建立課責機制可以從組織內部、政府整體或公民社會來建立，機制的設計應考量必須兼顧「適當的控制」與「彈性的管理」。此外，亦應建立起適當的行政程序與懲處規則，俾利處理行政疏失之行為。業務過失的獨立調查機制是推行行政倫理的基礎建設。針對文官的違紀行為，公正的程序與充分的資源，係為追蹤考核與調查報告的必要條件。

行政管理階層應適當使用這些機制，以作成適當判斷，防範公務人員的失職。如何體察現實社會、政治、經濟、文化、法律等環境及時代演變因素，詳細縝密構思其整合陽光法案、修增欠缺之法令規章、設立專責肅貪機構、深耕民眾反貪倡廉教育及結合政府與民間相關行政改革工程，澈底檢討各項弊病所在，如此才能完成廉政建設之效能。

?? ? 俟嶸

廉政大業，攸關國家百年根基，影響深遠，無可比擬，舉國上下，莫不寄予厚望。近年來台灣社會黑道猖獗，金權氾濫，嚴重衝擊社會治安與民主法治的發展，並侵蝕經濟發展的成果，損傷政府公權力與公信力，黑金問題已成為國家政經發展上的一個毒瘤，為使社會澈底擺脫向下沉淪的力量，讓清流共治向上提升，還給人民一個清明的環境，全面掃除黑金及消滅貪瀆實為當務之急。

作為實踐政府淨化工程任務的觀念導航，配合反貪、防貪及肅貪三管齊下之策略，破除廉政等於肅貪的狹隘層面，兼籌並顧「廉」與「能」之提昇，再透過政風機構運用其得以深入透視機關屬性與作業流程之優勢條件，作為推動體制內「防腐」工作之執行主力，透過廉政政風機構體系，將廉政之觀念，更廣泛地納入公務員品格形象塑造、為民服務態度、執行公權力之迴避規定等相關議題，杜絕貪瀆案件之接觸前緣，重新內建公務員道德價值觀念及倫理規範系統，建立「驅逐劣幣以保障良幣」之優質公僕生存空間，重拾公務員失落已久之尊嚴與榮譽感，使公務員樂於為民服務、勇於任事，進而達到全面革新行政效能之理想目標。

?? 乏 ??? ?

本研究旨在探討地方政府政風機構防腐角色與功能之研究，透過蒐集各項相關文獻及深度訪談，探討政府防腐的機制設計與

理論建構，分析地方政府的政治腐化成因、態樣及防腐法制，並解析地方政府防腐組織結構功能、貪腐案例及績效作為，進而強化地方政府防腐作為的策進與發展。其中，研究發現地方政府腐化態樣類型 - 公共工程類、環保類及教育類，輔以各腐化態樣類型例舉之貪腐弊案事實，就其發生態樣、犯罪手法、貪腐因素及防腐作為有其共通性及比較性，如表列 6-1 所示，藉以提供地方政府政風機構防腐角色扮演與功能提昇之參據，展現政風機構反貪倡廉行政監督與檢肅貪瀆澄清吏治的歷史使命。

表 6-1 地方政府腐化態樣類型之比較

腐化類型	發生態樣	犯罪手法	貪腐因素	防腐作為
公共工程	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規畫設計階段由特委廠商辦理，再編入預算核辦。後式比價。 2. 採購招標階段洩漏底價。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 經辦公用工程，收取回扣。 2. 對於職務上之收受賄賂。 3. 利用職務機會，詐取財物。 4. 借用他人名義或容借他人名義參加採購結果。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法規面：利用非最低價決標方式之採購案特性 - 如統包、最有利標；工程契約規定不明確。 2. 制度面：機關首長依法任用一級單位主管免辦理升遷，致同流合污。 3. 執行面：機關首長品操不良；勾結承辦主管綁標或洩漏底價；承辦人員未舉發。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 落實政風法令宣導。 2. 良好內控單位角色。 3. 同仁同流而不合污。 4. 加強工程採購人員法律智能。 5. 同仁勇於舉發不法。 6. 適當行政肅貪。 7. 訂定注意事項或防弊措施。
環保	<ol style="list-style-type: none"> 1. 環保稽查人員違背職務，收受賄賂，未予核發。 2. 環保人員查覺廢棄物流向，予以取締，使其繼續營業。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 違背職務之收受賄賂。 2. 違背職務之交付賄賂。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法規面：感染性醫療廢棄物處理許可證核發及其清除車輛審核，手續繁鉅。 2. 制度面：內部控管疏失及無落實分層負責。 3. 執行面：承辦人員品操不良，未依規控管及稽查。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強稽查人員專業法令知識。 2. 落實員工品德考核。 3. 建立廢棄物生產機構及清除業者總歸戶制度。 4. 有效稽核廢棄物流向。 5. 建檔查核並追蹤列管廢棄物清運紀錄表。 6. 稽查作業避免獨立作業。 7. 訂定防弊措施。
教育	<ol style="list-style-type: none"> 1. 採購虛報價額、數量。 2. 採購指定廠商先行補辦採購手續。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 購辦公用物品，浮報價額、數量舞弊。 2. 利用職務機會，詐取財物。 3. 行使偽造私文書。 4. 行使登載不實公文書。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法規面：採購招標作業規定不明確。 2. 制度面：內部管理疏失及逐級審核未落實。 3. 執行面：業者與承辦人員不當互動；機關首長品操不良；勾結承辦人牟取不法利益；相關人員未舉發。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 研擬考核制度或要點，落實員工考核。 2. 加強採購人員法律智能。 3. 激發採購人員勇於舉發。 4. 適時調整違常人員職務。 5. 建立採購控管與稽核之資訊防弊系統。 6. 落實政風法令宣導，擴及民眾，促使全民反貪。 7. 良好內控單位角色扮演。 8. 採購作業應與政府資訊公開法配合。

面地在各個社會部門實行廉政的系統，首先需要成立國家級的「廉政署」並參加「國際透明組織」(TI)成為這個組織的一員。所謂「他山之石，可以攻錯」，我國也應該吸取國際反貪的經驗與看法，積極參加此類組織，以作為未來反貪策略的參考。貪腐是跨越國界的幽靈，只有通過全球化的反貪鬥爭才能徹底肅清。

????? 叟?? 咖???? 指?? 地?

如防貪的範圍過廣，必須選擇適當的策略重點，方能集中資源有效處理。在當前貪腐惡狀及其形成面之多元趨勢下，任何防治策略，充其量僅能降低其嚴重的程度而已，但若防腐政策得以貫徹，更是關鍵所在。

「建立廉潔文化的推動力，主要源自領導層。對於領導人員來說，相信最具挑戰性的任務，便是把持廉守正的價值觀，牢牢的植根於工作間的文化中。誠信文化建立基於部門的誠信價值觀及信念。當員工認同這些價值觀並把這些信念融為自我意識的一部份後，誠信文化便會自然產生及持續發展。它可增強員工的自尊，並且令他們感到工作更有意義。此外，它也是啟發員工積極性及凝聚歸屬感的強大力量。」

「領導」是公民自我發展和集體效能的趨力。無論基於政府再造，亦或依法行政，執行「陽光法案」，為我國政府未來勢必加強的重點趨勢。我國雖然已經立法實施的陽光法案計有「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突法」、「政府採購法」、「行政程序法」、「政治獻金法」等，但是其他相關如「公務人員基準法」、「遊說法」、「政黨法」等草案目前尚未

立法通過，朝野應努力儘速通過立法程序以建立制度。

????????????????棟????一??/? 槩?????
? 一???? 鑿??????????

行政倫理的建立有主觀責任與客觀責任之別，前者指存於內心之感受，如道德良知、自省功夫、明是非、辨善惡等，此種主觀感受是來自家庭、社會、學校、同儕團體等之社會化過程，公務人員心中若自建主觀責任，自然會自我建立為民使命而工作之生活觀念，隨時砥勵操守，培養自我省察功夫，當預事故時，其心中之道德標準自會衡量不逾矩，堅定工作立場。客觀責任則是法令應盡責任、上級交付責任及為公共利益應盡責任。政府職能與行政權力日益擴張的結果，欲以有限的法律與規定來約束無窮的行政裁量作為，若非隔靴搔癢即為力有未逮。過去公務人員防治貪腐的機制強調外在之依法行政、客觀責任，勢須有所補強修正；主觀責任之內化與具體實踐，實為未來防制貪腐之根本之道。

???? 叟???? 咖???? 俟?????????????????
? 侄僭孫???????? 恂?

反貪腐最終目的在增進民眾福祉，維護社會公義，強化公共教育讓民眾認識貪污的禍害，並讓反貪倡廉教育成為日常生活之一，使之與民眾利益結合，因此為始反貪腐工作事半功倍，喚起民眾的覺醒是當務之急。社會監督力量除民眾監督外，新聞媒體第四權的監督具有舉足輕重的地位，其教化與啟迪的功能對社會大眾影響深遠，由民間籌組非政府組織性質之反貪腐組織，藉以

監督、防制政治高層及公務人員的貪腐有其正面功能，德國之「國際透明組織」(TI)在全球反貪倡廉行動中，表現相當傑出，其每年所公佈貪腐印象指數對各國清廉度之評核，為世界各國所認同並成為主政者關心焦點，對打擊貪污促進廉潔發揮了巨大的影響力。

?? 乏 ??? 市

回顧台灣發展與政府再造經驗，無論是行政組織調整、行政革新方案 強調「檢肅貪瀆」、「增進行政效能」及「加強為民服務」 的規劃，抑或憲政改革的發展，均關係國家內部權力關係的構築，因而任何幅度的牽動都將引發現實政治力的角逐與互動；然而改革規劃又必須符合學理的規範典則，不能偏離起碼的制度理性。因此，本文針對我國當前防治貪腐之對策，提出以下若干的預防策略與展望：

?? 鑿? 標?

擴大法令宣導教育，提昇全民廉潔意識；強化政風機構功能，厲行肅貪決心；發揮稽核小組功能，落實職期輪調制度；落實知會報備規定，建立廉政登錄制度；建立公開透明之行政流程，改善機關環境風氣。

???? 標?

健全完整法令制度，並建立完整陽光法案之體系。反貪腐法

案順利立法，新制度中的兩個成分，最重要的是在「貪汙治罪條例」中加入「財產來源不明罪」。這個 30 年前由香港總督以尚方寶劍強力執行的法條，讓原本貪腐至極的吏治忽然澄清，南韓等亞洲國家亦紛紛效法而具見成效。對於貪腐已成全民公敵的台灣而言，應是對症良藥。其次，針對「公務人員服務法」增訂「公務員廉政倫理規範」，要求政務官及其直系血親二親等之家屬，有強制報備並主動登錄其社交活動之義務，以杜絕請託關說。一方面從其行為上嚴予監督，一方面針對任何超出其合理收入之外的所得課以罪刑，則吏治得清、法令規章不受扭曲、良性的競爭秩序即指日可待。

???? 標?

強化刑事司法單位追訴能力，提昇貪污案件之司法定罪率，加強對行賄者之制裁，以消除行賄現象。

任何改革建議並非萬靈丹，本文期盼能拋磚引玉，激發學者專家提出最佳的興革方案，逐步而全面的落實推動，則廉能政風的目標庶幾可以達成矣。我國政府已積極投入反貪促廉之工作，並在機構建制與相關措施方面尋求更進一步的突破與創新。不過，這些新的建制與作為似乎並未能立即獲得國際對我反貪的努力的高度認同，顯示吾人仍應虛心檢討評估這些措施的真正執行績效與過程，方能確實提升廉潔程度。

二十一世紀的優質治理需要廉能政府的領航與公民社會的參與，而貪腐無疑是邁向優質治理最大的障礙與問題。故為其建構一個精實具有創新及應變能力之「顧客導向」型廉政機關，是現

階段廉政工作的主要目標。我國威權轉型過程中，雖亦曾對舊有體制進行革新，但一方面因政治力的強烈反彈，一方面因官僚體系的本位主義，使得改造結果往往流於頭痛醫頭，甚至無疾而終，施行之後更是出現與現實運作格格不入的窘境。故今後的政府改造工作，無論是行政體系的組織調整，抑或高層次的憲政變革，應當就國家未來發展方向與定位，進行整體性規劃，以免日後出現各種制度扞格情形。

培？

附錄一：政風機構人員設置條例

第一條 為端正政風，促進廉能政治，維護機關安全，特制定本條例。

第二條 政風機構之設置及其人員之管理，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。

第三條 法務部為掌理全國政風業務之主管機關。

第四條 本條例所稱政風機構，指中央與地方機關及公營事業(以下簡稱各機關)掌理政風業務之機構。

第五條 政風機構掌理事項如左：

- 一 關於本機關政風法令之擬訂事項。
- 二 關於本機關政風法令之宣導事項。
- 三 關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。
- 四 關於本機關政風興革建議事項。
- 五 關於本機關政風考核獎懲建議事項。
- 六 關於本機關公務機密維護事項。
- 七 其他有關政風事項。

第六條 各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。未設政風處(室)之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理。前項機構之名稱及員額編制，應訂入各該機關組織法規。

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。

附錄二：政風機構績效評比要點

- 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核分應有一致標準外，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府政風機構評價分數，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。

附錄三：政風機構法定執掌彙整表

政風條例	政風條例施行細則	
政風法令之擬訂事項	一、擬訂、修正本機關各項政風法令。	
	二、訂定本機關端正政風及防制貪污工作計劃。	
	三、蒐集、編印相關之政風法令。	
	四、訂定本機關政風工作手冊。	
政風法令之宣導事項	一、宣導與本機關業務相關之政風法令。	
	二、貫徹執行本機關政風法令。	
	三、講解廉政肅貪案例，表揚優良政風事蹟。	
機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項	預防貪瀆不法事項	一、評估本機關易滋弊端之業務，研訂具體防弊措施。
		二、追蹤管制防弊措施行情形。
		三、協調修正不合時宜之法令規章。
		四、研析本機關發生之貪瀆案件，訂定具體改進措施。
	發掘貪瀆不法事項	一、查察作業違常單位及生活違常人員。
		二、稽核易滋弊端之業務。

		三、調查民眾檢舉及媒體報導有關本機關弊端事項。
		四、辦理機關首長交查事項。
	處理檢舉貪瀆不法事項	一、設置本機關貪瀆檢舉專用信箱及電話，鼓勵員工及民眾檢舉。
		二、依據獎勵檢舉貪污瀆職有關辦法，審慎處理檢舉貪瀆案件。
	三、受理檢舉案件，設有刑責者，移送檢察機關或司法調查機關依法處理；設有行政責任者，依有關規定作行政處理；查非事實者，予以澄清。	
政風興革建議事項	一、調查分析本機關政風狀況，研擬改進措施。	
	二、根據民意反應，提供業務單位研擬便民措施。	
	三、針對現有防弊缺失，研擬加強改進措施。	
政風考核獎懲建議事項	訂定政風督導考核計劃	一、防弊措施執行情形。
		二、法令制度、作業程序有關缺失改進情形。

		三、政風法令之宣導及執行情形。
		四、違反政風案件及其處理情形。
		五、政風檢舉案件處理情。
	辦理本機關與所屬機關政風督導考核及獎懲建議事項。	
公務機密維護事項	一、訂定本機關公務機密維護規定。	
	二、宣導公務機密維護法令及做法。	
	三、推動資訊保密措施。	
	四、處理洩密案件。	
其他有關政風事項	一、本機關政風工作年度計劃之策劃、擬訂、預算編列及推動執行等事項。	
	二、危害或破壞本機關事件之預防事項。	
	三、協助處理陳情請願事項。	
	四、機關首長或上級政風機構交辦事項。	
	五、與本機關政風有關之其他事項。	

資料來源：1.政風機構人員設置條例第五條。

2.政風機構人員設置條例施行細則第四條至第十條。

附錄四：政風機構肅貪工作編碼簿

肅貪案件係指地方政府政風機構辦理政風查處工作之各項工作，其間可由政風機構主動發掘、受理民眾檢舉、民意代表舉發、機關首長交查、上級機關或相關單位交辦等途徑取得各項肅貪工作案件，按依法務部編印之「政風查處工作手冊」及訂頒之「政風機構評比要點 - 政風查處工作核分標準表」規定，肅貪案件結果概分為「提起公訴」、「函送偵辦」、「政風資料」、「函送一般非法案件」、「行政責任案件」、「檢舉行政處理」、「檢舉澄清結案」等，而其概念型定義及操作型定義茲分述如下：

變項名稱	概念型定義	操作型定義	資料來源
提起公訴	檢察官依偵查所得證據，足認被告有犯罪嫌疑，應即提起公訴，請求法院對之論罪科刑。	政風機構辦理貪瀆案件依貪污治罪條例或刑法瀆職罪章法條起訴，並按政風查處工作核分標準表分別核予主動發掘、被動發掘或配合調查之提起公訴成果分數，以據予量化評比。	政風機構評比要點 - 政風查處工作核分標準表
函送偵辦	機關發覺違法事務，將相關犯罪嫌疑資料用書狀移送司法檢察機關偵查辦理。	政風機構發掘貪瀆案件線索，內容具體或具查證路線者陳報上級審查核列後函送司法機關偵辦並依政風查處工作核分標準表核予主動發掘、被動發掘或配合調查之函送偵辦成果分數，據予量化評比。	政風機構評比要點 - 政風查處工作核分標準表
政風資料	機關公務員及相關人員可能涉及貪瀆不法或行政違失之資料。	政風機構自行發掘、上級交查或民眾檢舉之貪瀆資料，經初步瞭解後，具有深入查證必要者，陳報上級主管機關政風機構適切指導轉報後據以核分。	政風機構評比要點 - 政風查處工作核分標準表

函送一般 非法案件	公務員經辦公務涉及貪瀆罪以外之不法犯罪，或民眾涉及之不法犯罪對於機關公務作業之正確性、施政之公信力或國計民生有重大影響等案件，用書狀移送司法機關偵辦。	政風機構實陳查處一般非法案件或配合政策指示、專案交查、司法詐欺、賄選、發掘重大圍、綁標及公務員經辦公務涉及偽造文書等非法案件，陳報主管機關政風機構審核移送司法機關偵辦，並依政風查處工作核分標準表據以核分。	政風機構 評比要點 - 政風查處工作核分標準表
行政責任 案件	公務員及相關人員涉有違反「公務人員考績法」、「公務員懲戒法」及「公務員服務法」等相關法令規定，應依規簽處懲處或懲戒處分。	政風機構實際參與查處或簽辦對司法機關調查未確定構成貪瀆犯罪而有行政違失案件（即行政肅貪）、涉及貪瀆之行政責任或未涉貪瀆之行政責任等追究行政違失責任，並以有行政處分令者為限，據以分類參酌處分輕重、被處分人數及職位高低等項據以核分。	政風機構 評比要點 - 政風查處工作核分標準表
檢舉行政 處理	檢舉貪瀆不法案件之查處結果，無涉貪瀆或行政責任案件，移請相關單位部門依權責妥處。	政風機構受理檢舉貪瀆不法案件之查處結果，非關貪瀆或行政責任案件，案係屬業務單位權責，須移權責機關單位處理並將結果陳報主管機關政風機構審核轉陳以據以核分。	政風機構 評比要點 - 政風查處工作核分標準表
檢舉澄清 結案	檢舉貪瀆不法案件之查處結果，查非事實者，予以澄清或註記存參。	政風機構受理檢舉貪瀆不法案件之查處結果，查非事實者，應陳報主管機關政風機構審核予以澄清結案或註記存參，並轉陳上級以據以核分。	政風機構 評比要點 - 政風查處工作核分標準表

附錄五：訪談同意書

敬愛的政風先進，您好：

首先非常感謝您的參與及協助，各位先進奉獻政風機構多年，對政風機構之興革勢必有精闢見解，特懇請 鼎力指導，是所至盼！

這是一份有關「地方政府政風機構防腐角色與功能之研究 - 以南投縣政府為例」的研究訪談，目的係透過深度訪談的方式，瞭解目前地方政府政風機構在執行防腐工作之現況與面臨之困境，同時依據政風機構於地方政府的實際運作情形，思索如何興革以有利於政風機構之發展，並藉此回應社會殷切之期盼。各位先進所提出的意見對於未來政風機構在防腐角色與功能上的改革，必能提供相當裨益，故，本研究誠摯邀請您參與本訪談的進行。

本研究會依據訪談題綱進行訪談，而該份題綱會於您接受訪談前先行寄送或送交，也懇請您於訪談時就個人經驗回答。每次訪談時間約為一至兩個小時，為利資料之整理，於訪談過程中將進行同步錄音，惟為保護受訪者並尊重其意願，訪談內容將僅供本研究之用；同時呈現於本研究之訪談內容亦將以匿名方式論述，敬請放心受訪。

再次感謝您撥冗接受訪談，對於在進行訪談過程中所可能造成您的不便，在此向您表達歉意，並再次感謝您所提供的資訊，您的鼎力協助對本研究將有莫大的助益。 肅此敬頌 鈞安。

私立東海大學公共事務碩士在職專班

指導教授：紀俊臣 博士

研究生：陳治良 謹啟

中華民國九十五年十二月

本人同意參與東海大學公共事務碩士在職專班研究生陳治良「地方政府政風機構防腐角色與功能之研究 - 以南投縣政府為例」的訪談，並同意於論文中，以匿名的方式引用本人的訪談內容與提供之相關資料。

受訪者：

聯絡方式：

日期：

附錄六：訪談題綱

- 一、請問從地方政府的經驗觀察，政風機構所處理之貪腐類型為何？
- 二、請問從地方政府的立場，您覺得當前政風機構在防腐工作上進行何等措施為有效？
- 三、請問政風機構在地方政府機關內推動防腐工作時，有何困境與窒礙難行之處？請就您的經驗敘述之。
- 四、請問就地方政府政風機構的立場，您認為政風人員在執行貪瀆預防與查處等防腐工作時，最核心的工作項目為何？為什麼？
- 五、請問您認為政風人員在地方政府機關中應扮演何種角色？為什麼？
- 六、請問從地方政府政風機構的立場，對於當前指揮層級、工作職掌、人事制度、業務分工與績效管考等，您有何興革意見？
- 七、請問您覺得目前地方政府在執行政風業務項目，在考量防腐之目的上，有何需要檢討或增減的業務？
- 八、請問您覺得在進行防腐工作上，地方政府政風機構所進行者，何者可與中央政風主管機關的政策相互配合？
- 九、請問從地方政府政風機構的立場，您認為要使政風機構的防腐功能

受到肯定，業務上應有何需要改進的地方？

十、請問您對未來地方政府政風機構的發展方向與內容有何具體建議？

附錄七：

？ ？ ？ ？ ？ ？ 侏？ ？

訪談紀錄一

一、請問從地方政府的經驗觀察，政風機構所處理之貪腐類型為何？

答：目前地方政府主要貪腐的類型有：公共工程、採購、地方建設經費補助款、地方民代介入工程採購案件等類型，身處地方政府內部的政風單位亦極需就上述貪腐類型，加以預防與查處。

二、請問從地方政府的立場，您覺得當前政風機構在防腐工作上進行何等措施為有效？

答：法務部曾提列 19 項易滋弊端業務，站在政風機構防腐的立場上，應針對該重大工程、鉅額採購等 19 項易滋弊端業務實施專案稽核或清查；其次，公共工程施工中或竣工後，必須實施抽、查驗工作，確保工作品質。

三、請問政風機構在地方政府機關內推動防腐工作時，有何困境與窒礙難行之處？請就您的經驗敘述之。

答：地方政府政風機構在機關內推動防腐工作，所面臨的困境或窒礙難行之處，計有：（一）機關首長不支持（二）經費有限並受民代牽制（三）部份業務單位配合度不夠（四）部份政風人員專業素養不足。

四、請問就地方政府政風機構的立場，您認為政風人員在執行貪瀆預防與查處等防腐工作時，最核心的工作項目為何？為什麼？

答：當前法務部在推動反浪費、反腐敗與反貪污之預防性政風工作，並積極查處肅貪，地方政府政風機構人員當秉持上級指示分別執行貪瀆預防與查處等項工作。

五、請問您認為政風人員在地方政府機關中應扮演何種角色？為什麼？

答：地方政府政風人員應係機關首長的廉政業務幕僚，必須協助機關推動各項業務，並且避免有浪費公帑或貪腐舞弊的情事發生，以防止機關腐化。

六、請問從地方政府政風機構的立場，對於當前指揮層級、工作職掌、人事制度、業務分工與績效管考等，您有何興革意見？

答：

(一) 政風機構人事任免遷調制度，中央集權，未能依職等授權地方政府主管政風機構，如人事任免遷調官職等八職等以下政風人員，應授權縣市政府政風主管自行依規作業。

(二) 地方政府政風機構政風人員升遷管道狹窄，其業務又特別繁重，建請中央機關政風機構與地方政府政風機構之政風人員應有所交流，以拓展彼此的視野。

七、請問您覺得目前地方政府在執行政風業務項目，在考量防腐之目的上，有何需要檢討或增減的業務？

答：近年來，地方政府政風機構在執行政風業務項目上，臨界業務交辦過多，如：改善社會治安，取締盜採砂石及配合稽查八大行業等，應適時加以檢討，以符政風機構業務職掌。

八、請問您覺得在進行防腐工作上，地方政府政風機構所進行者，何者可與中央政風主管機關的政策相互配合？

答：地方政府政風機構在進行業務專案稽核，建設及社團經費補助款專案清查及辦理重大公共工程或鉅額採購等業務，應可適時配合中央政風主管機關政策。

九、請問從地方政府政風機構的立場，您認為要使政風機構的防腐功能受到肯定，業務上應有何需要改進的地方？

答：

- (一) 政風機構辦理業務專案稽核後，應適度透過媒體報導，宣導業務稽核績效，使社會大眾了解政風機構功能。
- (二) 政風機構應辦理反貪及廉政座談會，適時聽取地方及相關業者建議意見，共同推動廉政防腐工作。

十、請問您對未來地方政府政風機構的發展方向與內容有何具體建議？

答：政風機構在地方政府有責無權，建議提高政風機構職權，如行政調閱權，另辦理肅貪案件時，應相對地具有司法警察權，以積極肅貪、澄清吏治。

訪談紀錄二

一、請問從地方政府的經驗觀察，政風機構所處理之貪腐類型為何？

答：地方政府政風機構所處理的貪腐類型，可分為兩大類，一類即以犯罪刑區分，計有：經辦工程舞弊、圖利、侵占公款、偽造文書、利用職務上機會詐取財物罪等；另一類則以經辦業務區分，分別為：工程、採購、地政、環保、醫療衛生、教育等類型。

二、請問從地方政府的立場，您覺得當前政風機構在防腐工作上進行何等措施為有效？

答：當前政風機構在防腐工作上，除強化政風臺處能力培訓及專案查處作為外，在預防性政風工作上亦須周延陽光法案、強力執行各項專案稽核、執行異常採購案件分析、增訂贈受財物規範等相關作為。

三、請問政風機構在地方政府機關內推動防腐工作時，有何困境與窒礙難行之處？請就您的經驗敘述之。

答：地方政府機關首長以選票為主要考量、民代藉權力強力介入關說、地方派系勢力盤根錯結、基層政風人力嚴重不足、政風人員專業知能未能有效傳承、政風人事陞遷未暢通影響工作士氣等等，均為現階段地方政府政風機構所面臨的困境。

四、請問就地方政府政風機構的立場，您認為政風人員在執行貪瀆預防與查處等防腐工作時，最核心的工作項目為何？為什麼？

答：政風預防與查處二工作二者相輔相成，不能偏廢，然每位政風人員均應有查處知能。

五、請問您認為政風人員在地方政府機關中應扮演何種角色？為什麼？

答：政風人員應扮演機關內免疫系統的角色，同時要當廉能公務人員的堅實後盾，更必須戮力查處違法亂紀者。

六、請問從地方政府政風機構的立場，對於當前指揮層級、工作職掌、人事制度、業務分工與績效管考等，您有何興革意見？

答：人事陞遷未暢通，嚴重影響工作士氣、政風人力嚴重不足、績效管考太繁瑣，花費太多時間陳報績效，管考應以重大績效為者，一般績效授權縣市政府政風主任、安全維護似可廢除、專責辦理政風預防與查處工作。

七、請問您覺得目前地方政府在執行政風業務項目，在考量防腐之目的上，有何需要檢討或增減的業務？

答：依政風構工作職掌，安全維護工作似可廢除，專責辦理政風預防與查處工作。

八、請問您覺得在進行防腐工作上，地方政府政風機構所進行者，何者可與中央政風主管機關的政策相互配合？

答：地方政府與中央政風主管機關的政策，本應相互配合，才能克竟其功，目前根本未配合與交流，例如文化藝術節慶補助款，中央、地方都在清查，然並未相互勾稽配合機制。

九、請問從地方政府政風機構的立場，您認為要使政風機構的防腐功能受到肯定，業務上應有何需要改進的地方？

答：採購業務之防腐工作，占了相當大比例，有採購證照者，比比皆是，然實務與理論能貫通者，少之又少，每位政風人員均應有採購知能，以利政風預防與查處作為。

十、請問您對未來地方政府政風機構的發展方向與內容有何具體建議？

答：中央成立廉政局，成為地方政府政風機構堅實後盾，並能統合各項資源，有效協助。

訪談紀錄三

一、請問從地方政府的經驗觀察，政風機構所處理之貪腐類型為何？

答：政風機構在地方政府機關內，常處理的貪腐類型有：公共工程、教育、環保、地政、衛生醫療、人事等項。

二、請問從地方政府的立場，您覺得當前政風機構在防腐工作上進行何等措施為有效？

答：政風人員應具有主動積極的態度與精神，走出辦公室爭取機關首長的支持與機關員工的認同，並利用各項機會對民眾廣為宣導反貪觀念，以獲取民眾支持政府反貪的決心。

三、請問政風機構在地方政府機關內推動防腐工作時，有何困境與窒礙難行之處？請就您的經驗敘述之。

答：部份機關首長及員工對政風人員仍心存戒心，對防貪工作之推行虛偽應付，影響防腐工作推行成效。

四、請問就地方政府政風機構的立場，您認為政風人員在執行貪瀆預防與查處等防腐工作時，最核心的工作項目為何？為什麼？

答：政風工作應以預防重於查處，對機關各項可能發生弊端業務應落實各項防弊作為，預防工作做的好，案件查處當然少。

五、請問您認為政風人員在地方政府機關中應扮演何種角色？為什麼？

答：政風人員在機關中應扮演保健醫生的角色，重視每一個可能造成危害的小問題，適時導正防弊，小病不治，大病難醫。

六、請問從地方政府政風機構的立場，對於當前指揮層級、工作職掌、人事制度、業務分工與績效管考等，您有何興革意見？

答：各機關特性不一，績效管考制度造成部分政風人員以績效為工作推行之主要考量，有些工作辦理頻率過高，造成機關首長及員工反

感，效果適得其反，是以，應因地制宜，適時檢討績效管考制度。

七、請問您覺得目前地方政府在執行政風業務項目，在考量防腐之目的上，有何需要檢討或增減的業務？

答：機關內安全維護工作與公務機密維護工作，均有其庶務單位依其相關法規執行，政風機構應回歸組織職掌，落實執行預防性政風與調查性政風等工作項目。

八、請問您覺得在進行防腐工作上，地方政府政風機構所進行者，何者可與中央政風主管機關的政策相互配合？

答：地方政府政風機構工作之執行，原則上應以中央政風主管機關的政策準據，但如實施預防工作 - 專案稽核、查處工作 - 專案查處，甚或「政風特蒐組」工作時，地方政府政風機構應與中央政風主管政風機構互相配合，發揮整體力量，以共創廉政佳績。

九、請問從地方政府政風機構的立場，您認為要使政風機構的防腐功能受到肯定，業務上應有何需要改進的地方？

答：地方政府政風機構之基層政風人員人力不足，應儘速充實基層組織人力；同時，政風人員亦應加強查處能力的培訓，以促進並提昇肅貪案件品質與績效。

十、請問您對未來地方政府政風機構的發展方向與內容有何具體建議？

答：當前政風工作之推行成效與機關首長之支持度有密切關聯，對於涉及機關首長之案件更是限於權限(調查權)不易著手，政風機構若能擁有行政調卷權，或甚而獨立於機關之外，立場應更能超然客觀。

訪談紀錄四

一、請問從地方政府的經驗觀察，政風機構所處理之貪腐類型為何？

答：近年來，地方政府政風機構經常處理之貪腐類型有公共工程、採購、環保、消防、建管等類型。

二、請問從地方政府的立場，您覺得當前政風機構在防腐工作上進行何等措施為有效？

答：政風機構在地方政府係屬內部幕僚單位，於防腐工作上應透過事前專案業務稽核察查作為，加以防範，以避免貪腐情事發生。

三、請問政風機構在地方政府機關內推動防腐工作時，有何困境與窒礙難行之處？請就您的經驗敘述之。

答：地方政府政風機構基層政風人力數不足，無法全面針對機關內部易滋弊端業務實施稽查。

四、請問就地方政府政風機構的立場，您認為政風人員在執行貪瀆預防與查處等防腐工作時，最核心的工作項目為何？為什麼？

答：當前地方政府政風機構政風人員於執行本職業務 - 防腐工作，應以預防為主、查處為輔，以消弭弊源於最初始。

五、請問您認為政風人員在地方政府機關中應扮演何種角色？為什麼？

答：地方政府政風機構政風人員於機關內應扮演稽核、監督及查處不法之角色，如此，才能有效預防及檢肅貪瀆。

六、請問從地方政府政風機構的立場，對於當前指揮層級、工作職掌、人事制度、業務分工與績效管考等，您有何興革意見？

答：

(一) 地方政府政風機構無獨立預算，受地方民代掣肘，宜將政風機構年度預算統編於上一級政風機構，以避免同層級民代約制。

(二) 政風機構身處地方政府內部，查處案件偶因人而異，如法辦機關首長或其親信幕僚，是以，政風機構應加強政風人員查處能力的培訓，以積極檢肅貪瀆。

(三) 地方政府政風機構基層政風人員大多為 1 人單位，加以各機關環境特性不一，上級政風機構應不宜一切以績效管考為標的，應多體恤基層政風人員之辛勞。

七、請問您覺得目前地方政府在執行政風業務項目，在考量防腐之目的上，有何需要檢討或增減的業務？

答：政風機構應集中人力致力於反浪費、反貪腐、反貪污與查處肅貪等防腐工作上，其他非必要業務 - 如安全維護、公務機密維護等宜予刪除；另現行政風工作預防業過於繁雜，宜應併案徹底檢討並減化，以符政風人力與防腐目的之比例原則。

八、請問您覺得在進行防腐工作上，地方政府政風機構所進行者，何者可與中央政風主管機關的政策相互配合？

答：地方政府財政普遍拮据，中央機關補助款甚多，地方政府政風機構於清查中央機關補助地方之各項補助款業務，應相互配合，以達事半功倍成效。

九、請問從地方政府政風機構的立場，您認為要使政風機構的防腐功能受到肯定，業務上應有何需要改進的地方？

答：地方政府政風機構之防腐功能受到肯定及開展，應有獨立之預算制度，並確認人事一條鞭體制之保障。

十、請問您對未來地方政府政風機構的發展方向與內容有何具體建議？

答：政風機構未來發展走向，除配合中央專責廉政機構 - 法務部廉政局成立外，如能精簡所屬鄉鎮市公所政風室，統由縣市政府政風機構集中人力，統一調度指揮，亦應可列入考量的方向。

訪談紀錄五

一、請問從地方政府的經驗觀察，政風機構所處理之貪腐類型為何？

答：就個人於地方政府政風機構服務經驗觀察，地方政府常發生的貪瀆弊案，實與上級所頒之 19 類易滋弊端業務息息相關，政風機構常處理之貪腐類型，則包括採購、營繕工程、教育、醫療衛生等類型。

二、請問從地方政府的立場，您覺得當前政風機構在防腐工作上進行何等措施為有效？

答：政風機構為地方政府內部的幕僚單位，屬內控廉能機制，是以，政風機構在防腐工作上，應積極了解機關業務法規與流程運作，並竭力參與熟悉機關業務運作之困難度，以利從法規、制度及執行面協助解決，復進一步落實業務稽核，以達防腐的目的。

三、請問政風機構在地方政府機關內推動防腐工作時，有何困境與窒礙難行之處？請就您的經驗敘述之。

答：地方政府政風機構在機關內推動防腐工作，首要面對困境或窒礙難行之處，即機關首長的不支持及同仁的不配合，因而，導致政風機構推動防腐工作的不落實。

四、請問就地方政府政風機構的立場，您認為政風人員在執行貪瀆預防與查處等防腐工作時，最核心的工作項目為何？為什麼？

答：政風人員執行各項政風業務，應秉持預防重於查處觀念，積極瞭解機關各項業務運作，從中知悉弊端之所在，以研擬各項對策因應，預防貪腐弊案滋生。

五、請問您認為政風人員在地方政府機關中應扮演何種角色？為什麼？

答：政風人員應本於「反貪倡廉」立場，扮演防弊、防貪、反貪、肅貪及提昇行政效率效能的角色。

六、請問從地方政府政風機構的立場，對於當前指揮層級、工作職掌、人事制度、業務分工與績效管考等，您有何興革意見？

答：政風機構體制上屬一條鞭指揮監督，卻依法仍秉承機關首長之命，辦理各項業務，是以，地方政府政風人員人事調動、升遷，應可尊重地方政府主管政風機構內部通盤考量去建議，甚而授權地方政府主管政風機構，以暢通人事制度。

七、請問您覺得目前地方政府在執行政風業務項目，在考量防腐之目的上，有何需要檢討或增減的業務？

答：現行政風工作除預防、查處二大工作主軸外，尚包括機關安全維護工作及公務機密維護工作等，地方政府政風機構應可致力於預防與查處之政風業務，而將機關安全維護及公務機密維護等工作回歸業務部門，進而積極扮演專責廉政部門之角色。

八、請問您覺得在進行防腐工作上，地方政府政風機構所進行者，何者可與中央政風主管機關的政策相互配合？

答：政風機構於進行防腐工作時，無論就其反浪費、反腐敗、反貪污之預防性專案稽核業務，或肅貪之調查性專案清查業務，如有涉及中央部會及地方政府層級的相通性或關聯性，二者即可相互配合，以收防腐之實效。

九、請問從地方政府政風機構的立場，您認為要使政風機構的防腐功能受到肯定，業務上應有何需要改進的地方？

答：地方政府政風機構政風人員係位於基層服務第一線之人員，且基層政風人力又時出缺，因此，除應積極充實基層人力外，並應加強基層政風人員查處能力的培訓，促使整體防腐功能受到機關肯定。

十、請問您對未來地方政府政風機構的發展方向與內容有何具體建議？

答：如同前述，基層政風人力不足或政風人員素質有待加強，建請地方

政府政風機構未來發展應：（一）提高地方政府政風機構政風人員留在地方服務之誘因（二）強化地方政風人員之素質及專業訓練，以共同創造優質地方政府。

訪談紀錄六

一、請問從地方政府的經驗觀察，政風機構所處理之貪腐類型為何？

答：依業務屬性及發生貪瀆機會，按一般之認知，將重大工程、巨額採購等 19 類業務，歸列為易滋貪瀆弊端類型，惟所觸犯之法條不外乎「偽造文書」、「詐欺取財」、「侵占」、「索賄」等。

二、請問從地方政府的立場，您覺得當前政風機構在防腐工作上進行何等措施為有效？

答：機關政治風氣之良窳，為機關首長之當然責任，各單位主管更是責無旁貸，光靠政風機構策訂防弊措施或作業流程，縱係周密，惟內控或稽核機制無法有效發揮功能，僅憑政風機構外圍之防弊似無法達到全面功效。本人認為，首先應喚醒機關首長及各業主管責任感，排除鄉愿心理，破除包庇縱容心態，配合政風機構或各業務面所制訂之作業規範，結合及強化既有之內控或稽核機制，較為省時省力，及達到全面務實之功效。舉如依事物管理手冊規定，即可敦促機關成立「事務檢核小組」就事務工作之稽核機制。

三、請問政風機構在地方政府機關內推動防腐工作時，有何困境與窒礙難行之處？請就您的經驗敘述之。

答：政風機構在地方政府機關內推動防腐工作，其最為困難之處在政風機構人員本身之認知、對易滋弊端業務之了解程度、及相關法令是否透澈；其次在機關首長及業務主管之支持。按政風機構指出相關主管業務於作業環節、審核機制等出現行政隙漏，並針對該隙漏制訂相關防範措施，如政風機構人員就行政隙漏產生之緣由、防杜之用意、對業務及法令依據熟稔等，渠本身之認知，能取得首長及主管之認同及支持，則無窒礙難行之處。

四、請問就地方政府政風機構的立場，您認為政風人員在執行貪瀆預防與查處等防腐工作時，最核心的工作項目為何？為什麼？

答：政風人員在執行貪瀆預防與查處等防腐工作時，最核心的工作在於如何達到「端正政治風氣」及「推動廉能政治」。

五、請問您認為政風人員在地方政府機關中應扮演何種角色？為什麼？

答：

（一）診斷師的角色：按政府體制之運作，基於法規面、執行面或審（稽）核等各面象，其間容或潛存行政隙漏、行政誤失或灰色模糊地帶，致使弊病之產生，更甚者，為有心人之操弄而有貪瀆情事之發生，政風人員要有診斷之能力。

（二）協調師的角色：按政府體制之運作，係由各部門單位，依法定職掌，相關法令推動工作，其間各部門單位，潛存杆格、本位主義作祟、或橫向環結未相扣等，導至相互制肘情事，政風人員要有協調之能力。

（三）輔導師的角色：按機關發生刑事責任案件，當事人對即將面對之刑事訴訟程序，行政懲處程序，及如何面對同仁家人等心態，皆茫然無緒，政風機構人員除依法辦理外，就當事人於心理、工作、訴訟、懲處等如加以輔導，使當事人處於明朗知其狀況，將損失或責任降至最低。

（四）諮商師的角色：

政風機構人員掌握機關整體政風狀況，對機關各單位組織業務需全般之熟稔，雖就單一業務之熟稔程度無法與業務單位比美，惟思維角度較全面整體性，於會辦業務或策訂相關措施規範等，能取得機關同仁之信任而為諮商之對象。

六、請問從地方政府政風機構的立場，對於當前指揮層級、工作職掌、

人事制度、業務分工與績效管考等，您有何興革意見？

答：

- (一) 人事制度方面：政風機構人員昇遷，採總量管制，相較於以往，就開缺及申請等，現行採部分開放制度，業已活絡許多，值得慶幸，惟開放額度建議再於增多。
- (二) 績效管考：政風機構業務績效管考，個人以為足供各機關借鏡，幾達每月管考，惟所謂之績效感受上似乎淪為政風機構主管個人績效之表現，或為政風機構主管爭取上級長官觀感之功用，對實際承辦業務同仁，就年度考績、獎勵、昇遷似無法結合，縱於整體管考上有績效管考之效應，惟其作為及如何平衡並未具體表示於相關文書作為或會議內容內，讓全體政風同仁了解。

七、請問您覺得目前地方政府在執行政風業務項目，在考量防腐之目的上，有何需要檢討或增減的業務？

答：政風機構係以端正政風、促進廉能政治、維護機關安全為目的而設置，然政風人員執行調查性政風事務肅貪工作並無適當職權可用，致使廉政肅貪功能未能有效發揮。因此，實有必要修正政風機構組織職掌或研擬制定「政風人員職權行使法」，適時賦予政風人員行政調卷權，如此，政風機構才能有效機先掌握查處案件契機，發揮檢肅貪貪、澄清吏治的功能；同時，刪除與政風無關之「機關安全維護」及「公務機密維護」事項，以促使政風機構組織或為專業、專責的廉政機關，讓政風機構能確實發揮端正政風、促進廉能政治之組織目標。

八、請問您覺得在進行防腐工作上，地方政府政風機構所進行者，何者可與中央政風主管機關的政策相互配合？

答：政風機構，係屬一條鞭管理體制，各項防腐策略與實務作為，雖均

為上級規劃策訂，但如要提昇防腐工作上績效，無論中央或地方政風機構，仍應依其機關特性採取計劃性的主動積極作為，進而緊密結合中央部會與地方政府政風機構整體組織人力、物力，發揮政風團隊力量，如此，才能使預防性政風工作 - 反浪費、反貪腐、反貪污及調查性政風事務 - 肅貪等工作，畢其功於一役，確實發揮政風機構功效，提昇端正政風、澄清吏治之功能。

九、請問從地方政府政風機構的立場，您認為要使政風機構的防腐功能受到肯定，業務上應有何需要改進的地方？

答：地方政風機構執行業務，皆依上級政風機構政策及法定執掌進行，個人以為尚無需爭取較無關之業務，如有應改進之處，個人以為僅有「革心」一項，按政風業務是一良心業務，徒作與政風無關業務，實只勞師動眾，如何對從事政風工作之同仁使之正確了解政風工作之屬性，於機關內應發揮之功效，及本身應具備之道德勇氣與良能良知，於本質上由心裡重新整理，較之僅在業務上增減來得務實。

十、請問您對未來地方政府政風機構的發展方向與內容有何具體建議？

答：政風機構政風人員欠缺司法警察權，且無行政調卷權，對其執行肅貪工作有其重大影響，另政風機構設於機關內部，致人事、經費、行政等作業受限於機關首長，及一條鞭雙軌制領導體制組織結構設計問題，使政風機構肅貪績效，時為外界質疑；因此，地方政府政風機構在近程目標上，除致力於本機關員工反貪教育宣導工作外，亦應將反貪倡廉理念深植教育機構與一般社區民眾，使全民反貪；另在遠程目標上，修訂政風組織職權，賦予政風人員司法警察權或行政調卷權，甚而獨立於地方政府組織，朝向專責廉政機關設置，亦不失為可考量的方向之一。

？ ？ ？ ？

？ ？ ？ ？ 捷？

？ ？ ？ 任

王玉民，《社會科學研究方法原理》。台北：洪葉文化，民 88。

水延凱編，《社會調查教程》。北京：中國人民大學出版社，民 85。

丘昌泰，《公共管理：理論與實務手冊》。台北：元照，民 89。

江明修，《公共行政學：理論與社會實踐》。台北：五南，民 86。

江岷欽、林鍾所，《公共組織理論》。台北：空大，民 84。

李宗勳，《政府業務委外經營：理論與實務》。台北：智勝，民 91。

李美枝，《社會心理學》。台北：大洋，民 71。

宋筱元，《肅貪機構與貪污之防制》。台北：五南，民 78。

吳定，《公共行政論叢》。台北：天一圖書，民 84。

林子儀，《言論自由與新聞自由》。台北：月旦出版，民 82。

孟汶靜譯，Robert N. Bellah 著，《新世界啟示錄(The Good Society)》。

台北：正中書局，民 83。

胡幼慧，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。台北：巨

流，民 85。

陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 84。

黃榮護，《公共管理》。台北：商鼎文化，民 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。

張芷雲，《組織社會學》。台北：三民，民 75。

楊國樞，《社會及行為科學研究法》。台北：東華書局，民 83。

劉瑞華譯，Douglass C. North 著，《經濟史的結構與變遷(Structure and Change in Economic History)》。台北：時報出版社，民 84。

????

江大樹，金錢政治的成因與解決之道—行政部門篇，《國家政策雙週刊》，第 100 期，民 83.11，頁 17-21。

江岷欽，行政官僚貪污防治之比較研究(上)，《人事月刊》，114 期，民 84.2，頁 4-11。

，行政官僚貪污防治之比較研究(下)，《人事月刊》，115 期，民 84.3，頁 44-55。

江岷欽、侯漢君，民主國家廉政制度的比較研究—以 OECD 會員國為例，《立法院院聞》，第 31 卷第 8 期，民 92.8，頁 29-39。

余致力，倡廉反貪與民主治理，《台灣民主季刊》，第 3 卷，第 3 期，民 95.9，頁 165-175。

宋筱元，論我國肅貪組織及其發展，《警學叢刊》，第 20 卷，第 2 期，民 78.2，頁 71-81。

，貪污 - 概念分析及其所造成的影響，《警政學報》，14 號，民 77.12，頁 331-340。

吳榮修，行政肅貪之研究，《法務通訊》，1986 號，民 79.6，頁 1-25。

邱瑞忠，行政官僚貪污防治之途徑—行政倫理的思考，《東海社科學報》，第 19 期，民 89.9，頁 97-120。

許濱松，公務員貪污行為的成因及防治之道，《理論與政策》，第

8卷，第1期，民82.12，頁10-14。

陳敦源、蔡秀涓，國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則，《台灣民主季刊》，第3卷，3期，民95.9，頁189-199。

?? 嶸?

王鼎銘，貪污腐化成因之實證分析，「2001 台灣政治學會」學術研討會，台灣政治學會主辦，台北，民90.12.16。

余致力，非政府組織與反貪腐運動 - 國際透明組織與台灣透明組織簡介，「21 世紀優質治理之機制 - 行政透明化」學術研討會，中華發展基金管理委員會主辦，台北，民91.12。

李世明，我國肅貪組織結構功能之研究，碩士論文，台北大學公共行政暨政策研究所碩士在職專班，民91.7。

施世珍，南投縣鄉（鎮、市）公所政風室結構與肅貪功能研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民94.1。

韋漢樑，我國廉政制度之研究，碩士論文，東海大學公共事務研究所，民90.7。

翁源燦，政風機構防制貪污之研究，碩士論文，文化大學中山學術研究所，民88.6。

陳順煌，我國貪污問題與廉政制度之研究，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民92.1。

黃成琪，我國公務人員貪污問題與防制策略之研究，博士論文，文化大學中山學術研究所，民90.6。

黃榮護，從公共事務管理觀點論肅貪防腐之功能：以香港廉政公署社區關係處為例，「倡廉反貪與行政透明」學術研討會，台灣透

明組織協會主辦，台北，民 92.11。

張光志，彰化縣政風體系之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91.1。

張其祿、葉一璋與張文豪，貪瀆與治理 台灣現況之法制分析與建言，「倡廉反貪與行政透明」學術研討會，台灣透明組織協會主辦，台北，民 92.11。

詹政曇，法務部政風體系肅貪策略之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 92.1。

劉涑福，非營利組織犯罪問題之研究：以調查局偵辦之案件為例，碩士論文，南華大學非營利事業管理研究所，民 92.6。

磨天相，民選公職人員貪腐問題與防治策略之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 92.6。

賴俊源，政風機構組織發展之研究 - 以台北縣政府為例，碩士論文，國立台灣師範大學政治研究所國家事務與管理碩士專班，民 95.1。

????

法務部，《貪污犯罪及其防治對策之研究》，台北：犯罪研究中心，民 84。

，《政風查處工作手冊》，台北：法務部政風司，民 80。

法務部政風司，《政府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告：(二)重大工程》，民 92。

法務部調查局編印，《中華民國九十四年廉政工作年報》，民 95。

，《中華民國九十三年廉政工作年報》，民 94。

- ， 《中華民國九十二年廉政工作年報》 ， 民 93。
， 《中華民國九十一年廉政工作年報》 ， 民 92。
南投縣政府政風室編印， 《南投縣九十四年政風工作年終檢討會》 ， 民
95。
， 《南投縣九十三年政風工作年終檢討會》 ， 民 94。
， 《南投縣九十二年政風工作年終檢討會》 ， 民 93。
， 《南投縣九十一年政風工作年終檢討會》 ， 民 92。

?? 僞? 彖?

- 中央社網站， <http://www.cna.com.tw/> ， 民95.10.28。
內政部消防署網站， <http://www.nfa.gov.tw/> ， 民95.9.28。
司法院法學資料檢索系統網站， <http://nwjirs.judicial.gov.tw/> ， 民95.9.6。
法務部全球資訊網網站， <http://www.moj.gov.tw/> ， 民95.10.18。
法務部政風司網站， <http://www.ethics.moj.gov.tw/> ， 民95.9.14。
法務部調查局網站， <http://www.mjib.gov.tw/> ， 民95.10.12。
南投縣政府網站， <http://www.nantou.gov.tw/> ， 民95.12.1。
桂宏誠， 反貪腐靜坐轉型為「憲政民主」的契機 ， 《國政評論》 ，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/095/IA-C-095-042.htm/> ， 民95.8。
聯合報網站， <http://udn.com.tw/> ， 民95.11.26。

?? 導? 捷?

(I) Books

- David. H., Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, McGraw- Hill Book Co, 1989.
- Dwivedi, O. P., *Public Service Ethics*, Belgium: Interational Institute of Adminsitrative Sciences, 1978.
- Gerald E., Gaiden, *Public Administration*. CA. : Palisades, 1982.
- H. R., Bernard, *Unstructured and Semi structured Interviewing. Research Methods in Cultural Anthropology*. London, Newbury Park: Sage, 1988.
- J., Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Germany, IL: Transparency International (TI), 2000.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley CA: University of California Press, 1988.
- Levine, C. H., B. G. Peters and F. J. Thompson, *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, Glenview, IL: Scott Foresman and Company, 1990.
- M., Harmon, and Mayer R., *Organization Theory for Public Administration*. Boston : Little, Brown and Company, 1986.
- Richard H., Hall, *Organization: Structures, Process, and Outcomes*, N .J., 1999.
- Syed Hussein, Alatas, *Corruption : Its Nature, Cause and Functions*, Hong Kong: Avebury, 1990.

(II) Periodicals

- A. C., Drury, J. Kriekhaus and M. Lusztig, "Corruption, Democracy, and Economic Growth," *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 2, 2006, pp. 121-136.
- A., Fontana, and J. H. Frey, "Interviewing: The Art of Science." In N. K. Denzin and Lincoln Y. S. (Eds.) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage, 1994.
- C. J., Friedrich, "Corruption Concepts in Historical Perspective." In A. J. Heidenheimer, Johnston, M.; and LeVine, V.T. (eds.) *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1990, pp. 15-24.
- Dobel, J. Patrick, "The Corruption of a State." *American Political Science Review* 72, Washington: APSR, 1978 September, pp. 958-973.
- Ferris, J. M., and S. Y. Tang, "The New Institutionalism and Public Administration: An Overview," *Journal of Public Administration: Research and Theory*, Vol.3, No.1, Oxford: Oxford University Press, 1993, pp. 4-10.
- G., Myrdal, "Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia." In A. J. Heidenheimer, Johnston, M.; and LeVine, V.T. (eds.) *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1990, pp. 405-421.
- Jose V., Abueva, "The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Nation", *East- West Center Review*, Vol. 3, Singapore, 1996, pp. 45-54.

- Letowska, Ewa, "Corruption: Towards Greater Transparency?," A *Background Paper Prepared for Symposium on Ethics in the Public Sector*. Paris, OECD, 1997.
- Nye, J. S., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 41 (2), Washington: APSR, 1967 June, pp. 567-572.
- S., Rose- Ackerman, "Lessons from Italy for Latin America," *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 3, Robertson Hill: Princeton, 1998 fall, pp. 447-469.