

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

我國政風機構之發展（如附錄一），初期並無任何專責機構，政風業務均交由司法治安機關列為例行職責，其後為提昇政風績效，乃透過機關保防單位協助配合，再擴大成立非專責肅貪機構，至民國七十八年始設立隸屬調查機關之下非獨立之專責肅貪機構，迄至民國八十一年始成立各機關政風機構，負責各級機關內之政風業務，各縣政府政風機構亦在此時正式成立。¹

隨著世界各國「政府再造」的趨勢，我國自民國八十八年八月以後，陸續進行省政府組織之精簡以及縣市以下政府組織體系之改造。地方制度法的實施，即係為因應精省後，省縣自治法對省縣政府機制規範之不足，爰將直轄市自治合而為一，用以全面改造地方制度，使二者之法律地位一致。縣市政府之組織再造，係依據憲法增修條文第九條第一項所賦予地方自治團體行政機關的組織法律地位，設計其組織架構，並於相關法制中規範之。

就地方制度法、地方行政機關組織準則之中央法規言之，其係依循地方自治團體之組織再造自主性原則，授權地方自治團體建構各該自治團體認為需要之組織，俾使縣市政府之組織規模能

¹ 江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》。台北：國立空中大學，民 84，頁 509。

符合「麻雀雖小，五臟俱全」的組織建構原則。² 而依地方制度法之地方自治事項規定：縣、鄉鎮市為地方自治團體。可依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。³ 地方制度的範圍極廣，包括地方行政區劃、行政組織及地方上的教育制度、財政制度、選舉制度等（薄慶玖 1995:11）⁴。

由於地方制度的實施，使得縣市政府的組織、職權得以擴張且業務趨向多元化，政風體系之政風工作亦隨之劇增。然而，地方制度法實施後，各業務單位的組織、職權均已獲得大幅改善，但政風體系的組織、職權卻未隨之調整，故無法因應實際業務需求。由於政風機構組織及職權未能獲得改善，縣政風體系之功能就無法充分發揮，嚴重影響到整個縣政風體系政風業務的推展及政風績效的提昇。因此希望配合政府再造時機，針對縣政風體系之問題加以研究，期能發現問題癥結，並提出解決方案，俾強化組織功能，以提昇組織績效，建立一個廉能的政府及清明的政治社會。

為期縣政風體系廉政組織能發揮肅貪、防貪的功能，政府除應積極檢討修訂現有法令制度外，更須配合政府組織再造工程針對廉政組織結構及體制加以研究改進，俾能突破現有組織體系結構及組織職權上的不合理，掃除廉政體系執行工作上之障礙，建立一個專業、專責且能統一事權的廉政體制，以提昇廉政績效，建造一個廉能的政府及清流的政治社會，此乃本文研究的主要動機。

² 紀俊臣，縣市政府再造之組織建構模。《考雙月刊》卷，第2期，民89.4，頁36-40。

³ 臺灣省政府，《地方制度法》。民88.6。

⁴ 曹校雯，台灣省政府組織變革之研究，台大三民主義研究所碩士論文，民89.7，頁15。

鑑於多年來地方政府政風狀況始終無法有效提昇，依彰化縣政府於民國九十年十月份委託國立彰化師大學生從電話簿抽樣訪查全縣一千零六十八人，可信度為百分之九十五的情況下，調查結果發現有百分之三十二點七者認為縣府及所屬機關貪瀆嚴重；百分之三十二點一認為不嚴重；而與八十九年度比較，民眾認為縣政府政風狀況改善很多及略有改善者計百分之三十六點五；認為沒有改善和反而更嚴重者，共四十二%；顯示民眾對於縣政府整體的政風的觀感不佳。⁵此亦顯示地方政府政風體系之肅貪、防貪機制未能充分發揮，造成民眾對政風機構之組織功能及組織績效不彰有所不解與不滿。

為解決社會民眾對政風機構組織功能及績效不彰之質疑問題，本文擬針對縣政風體系之組織結構、功能及職權提出探討，並就政風機構之人員、團體及組織間的實際運作及連繫狀況加以剖析，俾尋求政風狀況未能大幅提昇的問題所在，進而能發掘問題並提出相關的改進建議，作為政府肅貪倡廉，建立廉能政府及清明政治社會之參考。故本研究之目的即是為探討現行彰化縣政風體系之組織結構、職權與功能及組織在機關的角色定位，並針對縣政府政風體系之個人、團體與組織在內部組織與外部環境間之運作關係進行研究，期能就目前地方政府政風體系之結構與運作模式，尋求組織結構及功能問題，並就整體政風績效不彰的原因尋求問題所在，俾作為組織再造重構理想地方政府廉政體系之參考，以提昇彰化縣政風體系整體組織之防貪、肅貪及反貪的功能及績效。

⁵ 簡慧珍，清廉印象調查 警察局最差，台北：聯合報，民 90.12.29，版 18。

第二節 問題陳述

我國地方制度法頒訂後，各縣依法實施地方自治制度，縣自治事項範圍因而隨之擴增，使得縣政府各項業務日趨繁雜，組織益趨龐大，政風業務量亦益加難以負荷。但政風機構組織結構未能隨之改變，導致肅貪功能日益下降。近年來彰化縣政府為持續經濟發展，增進縣民福祉，提高人民生活水準，戮力從事公共工程的建設，但因地方政府規避採購法上之公開上網採購方式，致陸陸續續發生中小型工程的弊端。八十八年九月以來，彰化縣政府附屬暨所屬機關遭檢調單位搜索、羈押或起訴工程採購案件計十二案，而且廿六個鄉鎮市長中業已有十名鄉鎮市長及五位局長被偵查、起訴，其中永靖鄉長邱○○被求處無期徒刑。⁶ 此顯示彰化縣中小型工程弊案連連與機關首長濫用權力之圖利方式有相當的關連性。因此如何建置一個理想的縣政風體系，俾能充分發揮其組織功能，以提昇縣整體政風績效，進而創造一個清明的理想社會環境，乃是本研究目的之一。

值此國家實施「政府再造」運動時，此項研究就變得有其必要性及急迫性。因此本文擬以彰化縣政風體系為主題，就其組織功能及績效提出探討，俾從縣政風體系整體組織結構及制度的改進，充分發揮縣政風體系組織功能，有效達成「端正政風，促進廉能政治」的目的。

我國因廉政組織分立，政風機構分散各機關，且無統一事權的廉政機關，造成各機關職權混淆，責任不清之現象。政風體系

⁶ 張瑞楨，近半地方官纏官司..全國之冠。台北：自由日報，民 90.8.15，版 13。

人事權作業雖然為一條鞭的方式，但因未能賦予政風人員相關的職權，造成地方政府各縣市政風體系職權上運作的困難，功能無法充分發揮，因而發生業務執行不力的現象，且無法與國外廉政績效卓著之國家相比。觀之我鄰國日本政府為恢復國民對於公務機關近年來不斷發生公務員貪污瀆職事件所動搖之信賴，自去(2000)年四月一日起，全面實施「國家公務員倫理法」及「國家公務員規程」，並於人事院下設置「國家公務員倫理審查會」，各機關內則設倫理監督官，受理贈與等的報告與公開。人事院調查職權之事項為聽取、傳喚證人及質詢當事人手續外，並得指名審查會轄下事務局之調查員辦理該項調查。若有涉及貪瀆不法事實，則依法移送檢察機關處理。此與我國現行廉政肅貪作業有點類似，但其廉政機構之能發揮功能除了有統一事權之機關外，亦因有法律充分授權之故，才能有效執行並充份發揮其廉政肅貪、防貪及反貪之功能。反觀我國廉政機構在各中央政風機構及縣政風體系內執行廉政業務應有之調查權及調閱權都付之闕如，且政風人員並未經法律充分授權，造成機關政風機構執行上低能力的情形，由於權力受限，祇能道德勸說，肅貪功能自然無法充分發揮。

對於各地方未設政風機構的機關學校及民意機關最近頻頻發生的犯罪現象，經分析發現大部份有關，類如地中小學校之營繕採購工程案，因各學校之營繕採購皆委由具有教師身分的總務主任、庶務組長，甚至校長負責執行，但其皆未具有「工程專業知識」與不諳採購法令下，致弊端叢生；甚至部份教育主管機關不肖人員掌控學校預算分配的大權，插足採購規範、工程設計書擬定與招標，甚至指定特定廠商要求校長全力配合，學校方面照單全收，一旦弊端發生、學校人員就

因案官司纏身⁷；另各地方每年暑假「教師甄選」在教師法通過後，學校根據多元文化以及學校本位管理的理論依據，尋求「適合」自己學校特色的老師，便有委辦、自辦的自由選擇。原本構想很好，但幾年試驗下來，卻也弊端連連，有關係的找關係、走後門、拿回扣、內定的傳聞每年都在流傳。例如有的學校早已內定某人，礙於法令必須有公開招考的程序，卻冤枉了一群不知內幕的傻蛋，花錢又浪費時間，並且戕害了一群懷有教育熱誠的準老師們，承受這種不公平的挫折及委屈。⁸各中小學學校教科書籍的採購回扣案及00縣議會議長顏00喝花酒報公帳案，顯示未設政風機構機關，已成為廉政肅貪的死角，加上縣政府政風體系組織編制員額無法應付日漸增加的業務，因此無法有效監督、查察該等未設政風機構之機關學校政風狀況。

依法務部所屬各地方法院檢察署偵辦黑金案件統計表顯示：自八十九年六月一日至九十年五月六日止，業已起訴縣市長計四人、正副議長六人、縣市議員五十一人、鄉鎮市長二十九人、鄉鎮民代表五十一人及村里長十五人，合計一五七人。⁹而彰化縣地區縣政府暨所屬機關及鄉鎮公所首長自八十八年迄今，因為承辦小型工程而遭檢調單位偵辦者計有十八案，涉案機關首長就有十名之多，鎮民代表會主席二名，工程弊案之多，堪稱全國之冠，幾乎有三分之一的鄉鎮公所都涉入道路、溝渠的圍標、槓標或圖利廠商而被檢調單位搜索，且絕大部份涉案的地方首長，都與被通緝中的包商有或多或少的關聯。¹⁰可見彰化地區鄉鎮機關首長及民意代表介入地方工程案件既深且廣，此種貪瀆不法的行為

⁷ 葉清源，行政、教學分離 還給東壇淨土，中國時報，民90.7.26，版15。

⁸ 小呆瓜，教師甄選 內定傳聞不斷，中國時報，民90.7.26，版15。

⁹ 法務部網路：<http://www.moj.gov.tw/f3-11.asp>，民90.6.30。

¹⁰ 湯世名，彰化工程弊案 疑另有兩幕後集團，自由時報，民90.8.16，版14。

不但腐蝕到社會建設的成果及經濟的成長，同時造成業務承辦人員須承受外界各種有形與無形的壓力，嚴重引發消極且不敢有所作為的心態，進而降低行政效率。

由於我國實施地方制度法後，各鄉鎮公所都是屬地方自治單位，各有獨立的人事組織及預算制度，業務上亦均各自獨立。目前各地方機關政風機構因組織編制受限，造成部分機關因政風機構人員長期未能補實，被迫以兼辦的方式協助相關機關辦理政風業務，也因而造成兼辦機關政風人員在工作上的兩難，除無法專業於本機關之工作外，亦無法做好兼辦業務，如不兼辦其他機關政風業務，則該機關之政風工作就要停頓下來。

彰化縣全縣有為數眾多之機關學校，彰化縣政府為本縣最高行政機關，設有 11 局、6 室。分別是 民政、財政、建設、教育、工務、農業、社會、勞工、地政、兵役、新聞等共十一局；秘書、計畫、主計、政風、人事、法制等六室；此外，尚有警察局、消防局、衛生局、環保局、稅捐處等五個附屬機構以及縣立文化局，縣立體育場、動物防疫所、縣立員林醫院以及八個地政事務所、二十六個戶政事務所等直屬單位及 206 所國民中小學，全縣公教人員編制總員額共有 15,387 人。¹¹ 全縣設立政風機構之機關僅三十二單位，其餘均未設政風機構，這些未設政風機構之機關學校其政風業務統由縣政府政風室統籌辦理。然若這些未設政風機構之機關單位及學校發生政風貪污案件，則單憑縣政府政風室編制人員十四人，顯然無法有效因應。此對整體縣政風體系而言，是一大考驗，故在現有組織編制及職權上欲有效推動縣整體政風業務並非易事。

¹¹ 彰化縣政府網際網路：http://www.chhg.gov.tw/Gov/country_d.htm 民 90.12.1

目前許多機關政風工作因實際員額組織功能無法充分發揮，政風績效提昇困難。加之業務上需要的職權無法獲得法律的授權下，政風工作的執行成效就無法兼顧與落實，政風弊端也就容易滋生。尤其與民眾權益相關的機關或單位（如警察、工務、建設局、稅捐處、環保局）容易因預防工作未落實而產生貪瀆不法弊端，然此種情形並未因新執政者的執政而有顯著的改觀，故欲有效創造清廉社會及清明的政治環境仍有待執政者與立法者共同的努力，且能針對世界潮流及民意趨向積極改革才能克竟成功。

值此政府改造，組織重建之際，各級政府機關政風機構組織亦會將政府再造而重組，為因應未來政風機構組織的再造，對於現行縣政風體系之組織結構、職權及制度亦應予以檢討並研擬相關的改進方案，才能有效提昇整體政風績效，為人民創造一個優質的、清明的政治環境及政風廉能政府。

第三節 文獻分析

「貪瀆」自古以來即是一種不易絕跡的社會問題與社會異常現象。對於廉政之貪瀆問題，自古迄今已有不少國內外學者或研究者針對廉政的各項問題提出不少研究或報告，如易俊傑的「中國古代的肅貪」¹²，針對中國歷史上各朝代的統治者，上自公元前七百年前的東周平王（宣白）頒天下「額浪詔書」、西漢武帝劉

¹² 易俊傑，中國古代的肅貪，《孔孟月刊》，第36卷，第10期，民87.6，頁26-28。

徹（公元前一四 前八七年）的十二條檄文，規定對貪贓枉法的官吏，一經查明，處以殊刑，並陳屍示眾。唐朝官吏貪贓為不赦之罪，宋朝更將貪官定為與「十惡殺人者」定罪，明太祖朱元璋對貪官者制定嚴懲的「酷刑」，乃至清代世祖從前朝吏治敗壞禍國殃民的歷史中吸收教訓，堅持察吏懲貪，整肅綱紀，由此可見歷代執政者對貪瀆者制訂之嚴刑峻法並成立監督官吏的組織負責肅貪工作，此對貪官污吏有嚇阻效用外，兼可取信於民，藉以建立國家威信。此舉一方面讓人民相信政府的廉能，另一方面亦可讓全國人民及所有政府官員瞭解執政者的整頓官緘之決心和魄力，適足以強化反貪污的機能，有效提昇整體廉政的績效。

觀之歷代王朝立國君主，每逢開國成立新政府初始，都是積極致力於廉政工作及強化肅貪作為，以建立廉能政府及清明的政治社會為號召，藉以鞏固政權，爭取民心認同為主要目標

目前國內外有關廉政機構組織方面的探討文獻大多以實施廉政績效卓著國家的廉政組織及制度作為研究對象如新加坡、香港、日本、加拿大等國家（如附錄七），而有關地方政府縣政風體系之研究則尚未見及，故本文僅就與縣政風體系研究有關之文獻提出探討並就各國類似地方政府之廉政制度及其運作方式提出研究分析。

彰化縣政風體系係從民國八十一年九月正式成立，由於歷年來的專家、學者對於我國政風體系之組織結構及執行運作與績效等之論文探討為數不多，故這方面的文獻有限，目前比較多的論述廉政貪瀆的成因及如何止貪污或如何有效的防制貪瀆等問題上加以研析；例如羅政賢(1964)的 防止貪污芻議 ，林山田(1979)的 論貪污犯罪及其防制之道 ；李湧清(1990)的 從組織社會

學的觀點論警察貪污問題；江大樹(1993)的 肅貪的正當性；江岷欽(1994)的 行政官僚貪污防治之理論與實務；張志輝(1994)的 貪污成因與防制之道；李燈燦(1999)的 公務機關貪污問題與防治策略之研究，相對於廉政機構組織體系的結構、功能及運作、績效及環境影響方面之研究者較少。迄至最近幾年，因香港廉政公署及新加坡的反貪污局等機關成立，由於成效顯著，受到世界各國的肯定後，相關介紹、論文、研究才逐漸增加。如趙少康(1987)的 從香港的廉政公署看臺灣；林厚宇(1995)的 我國政風機構之研究；翁詩燦(1997)的 日本廉政工作簡介；蔡昌德(1998)的 馬來西亞廉政工作簡介；宋筱元(1989)的《肅貪機構與貪污之防制》；論我國肅貪組織及其發展；(1999) 專責肅貪機構之研究；法務部政風司(2000)的 加拿大廉政制度考察報告；(2001)的 香港廉政公署研究 等，而與機關組織體系有關的論文如楊永年(1999)的 警察組織剖析、警察組織少年隊結構與功能分析、警察組織績效評估、(2000) 建構地方政救災組織體系之理論與實際、(2001) 建構理想刑事警察組織體系 等。茲就與本研究文較相關之論文、著作概述如下：

宋筱元(1999)¹³在「論專責肅貪機構之設立」中，認為貪污防制之道固多，不論採取何種方式，其成功的基礎來自兩方面：一是政府的努力，一是人民的支持；而政府的各種肅貪政策和措施皆須有特定之機關負責執行，否則一切難免成為空談，但是否應設立一專責肅貪機構，乃成為長期以來之一項重大爭議；對於設立專責之廉政機構是否有其絕對的必要性及應具備何種功能？方可實現整飭貪瀆澄清吏治的理想，提出探討，由於未來政府廉

¹³宋筱元，論專責肅貪機構之設立，《人力發展月刊》，民88.9。頁28。

政政策的走向乃有意成立一個專責的肅貪專機關，唯對於政風體系仍持保留態度，故乃值得地方政府在實施地方制度後之研究參考

王玉民（1993）¹⁴的「紐約市警局長應用管理理論肅貪成功的案例」文中指出莫飛（Commissioner Patrick V. Murhhy）在擔任紐約市警長任內從事警察組織的改革，歷經二年半的時間，終能將組織的貪污文化轉變為反貪觀念，一方面運用強制方案迅速的嚇阻貪瀆的進行，另一方面則以道德再教育方式意即以「嚴密監控」與「建立反貪污觀念」為其改革實施的兩種方法。前者係為迅速有效的雷厲制止目前仍在進行中的員警貪污行為；後類方案則著眼於改變貪污次文化而有效防範此行為發生於未來。目的係為迅速有效灌輸反貪污之觀念，有效改變了組織整體性的貪瀆文化，貪污再發生率亦持續降低，其成功，證實應用管理理論改革警察組織貪瀆的實用性與實效性。莫飛組織改革成功之案例適可提供彰化縣政風體系未來組織改造之參考，此對整體彰化縣政府暨附屬及所屬機關應有正面意義，且以其管理方式應用於整體機關組織再造上，必能加速促進廉能政府的建立，亦可供日後縣政風體系成立縣警察局政風機構處理之參考。

林厚宇（1995）¹⁵之「我國政風機構之研究」，主要是針對我國政風機構的組織結構、職權及運作方式予以分析，藉以瞭解政風機構是否能發揮「防貪倡廉」的作用，其次是研究改制後的政風機構能否辦好預防貪瀆工作，文中同時針對警政署「督察」系統未能有效發揮維護警察風紀之功用下，政風機構的如何有效發

¹⁴ 王玉民，「紐約市警局長應用管理理論肅貪成功的案例」，《警學叢刊》，二十四卷，二期，民 82.12，頁 45-58

¹⁵ 林厚宇，「我國政風機構之研究」，碩士論文，中央警官學校警政研究所，民 84.6。

揮應有的功能角色，以恢復警察形象與公信。故其研究範圍，是以我國政風機構組織為經，肅貪法規、方案為緯。探討主題為「政風機構」之組織結構及運作；而分析架構則採「結構 功能分析」及「組織分析」，藉以檢視我國政風機構運作所產生之效能，該文之組織結構及運作的分析當可供彰化縣政風體系研究的參考。

葉欣如（1995）¹⁶的「國家管制性政策之研究——以我國政風機構執行評估為實證分析」，係從管制性政策的角度分析，並透過政風機構之執行評估，以瞭解目前我國政風機構在從事肅貪政策時，其組織定位、溝通網絡、宣導成效、政風人員專業制、在職訓練及政風人員之工作態度與工作士氣。並針對我國政風機構之問題，提出相關防制貪瀆之策略，以強化機關組織的肅貪及防貪措施，期能達到社會管制的功能。其研究範圍除針對香港、新加坡及韓國之政風制度，進行比較、分析外，亦針對我國政風機構現況，進行執行評估，透過理論面、實際面及我國現況的探討，並提出具體的建議及策略，以強化我國風機構之社會管制功能。在其分析中強調香港、新加坡、韓國等國廉政機構的位階及權力都很大，因此能夠獨立超然的行使職權，有效管制公務員的貪瀆。因此，欲強化彰化縣政風體系之功能時是否亦應考慮給予政風人員適當的職權，才能充分發揮政風肅貪、防貪的業務，有待驗證。

翁源燦（2000）¹⁷「政風機構防制貪污之研究」乙文，主要是以「公務」、「貪污問題」、「政風機構」三項相關元素間之各種交互影響及相關性從事的分析與探討，並以此三元素界定研究的範

¹⁶ 葉欣如，「國家管制性策之研究」，碩士論文，中興大學公共政策研究所，民 84.07.

圍。研究架構為針對貪污犯罪問題的探討並就香港、新加坡貪污防制及策略提出分析，並就我國政風機構組織結構、職權及廉政績效提出探討。其中對我國政風機構之現制問題提出一些具體建議，對彰化縣政風體系之研究有其參考價值。

盧兆興（1995）¹⁸認為反貪污工作要成功，必須設立專責機構。自一九七四年香港廉政公署成立後，反貪污工作在香港有顯著的成績，香港廉政能建立公信力，主要是廉政公署能專責且具獨立性，並依賴健全的法制與公務員體制，並維持暢通的申訴管道。此顯示政風機構欲有效推動肅貪防貪的工作，必須建立專責的廉政機構，配合各項相關的法律制度，有健全的廉政制度才能有效防杜機關貪污瀆職情事，提昇社會廉政績效。因此建議政府當局宜建立一個專責的、事權統一的廉政機關，並應避免多頭馬車或疊床架屋之機關組織。能有專責的政風機關對彰化縣政風體系而言，能有助提昇廉政肅貪、防貪的功能，進而有促進縣整體政治風氣的改善。

戴文堅（1990）¹⁹「兩岸肅貪政策之比較研究」旨在針對兩岸不同政治制度與環境因素可能影響兩岸肅貪政策理念之形成與內涵之探討，同時比較兩者之反制貪污的立法過程及理由差異性；其次比較兩者肅貪組織在結構及效能上的問題，最後就兩者現存問題其解決機制作一比較，並佐以香港廉政工作成功事例及成功條件為兩地在肅貪的立法與組織功能運作之借鑑。文中對於成立「廉政署」的專門機構認為應著重其運作機制，且強調要能確保反貪污機構免受政府干預，才是成敗的關鍵所在，貪污防治機

¹⁷ 翁源燦，政風機構防制貪污之研究。碩士論文，中國文化大學中山學術研究所，民 89.6.

¹⁸ 盧兆興，香港肅貪經驗對中國的啟示，《明報月刊》，民 84.5，頁 29-30。

¹⁹ 戴文堅，兩岸肅貪政策之比較研究，碩士論文，東華大學大陸研究所，民 89.6。

構層次須予適度提高且應具有足夠的權威，事權能夠統一，如此才能順利行使職權，因此欲建構彰化縣理想的政風體系亦須能使縣政風體系能確保免受政府行政干預之機制，才能有效防制貪瀆。

何錚（2001）²⁰針對台灣是否應該設置一獨立的肅貪專責機構之爭議，就「香港廉政公署」肅貪倡廉之效為例，作為國內政府建構廉政組織架構之參考、仿做的對象。並以香港廉政建設之各項措施與運作概況作為研究主題，文中專題探討廉政專責機構之組織編制與職權、人事任用及培訓、財政管理與制衡機制等並提出相關建議，可作為未來政風組織再造及縣政風體系組織結構、功能建構之參考。

第四節 研究方法與研究架構

壹、 研究方法

本論文係採質性研究方式，研究方法以「文獻研究法」為主，「質性訪談」為輔，並透過各種文獻、會議紀錄、網路資訊、報章雜誌、文件、論文等之蒐集，針對政風體系現存之組織功能、職權及相關配套法令制度及組織角色定位問題、組織運作、組織績效及環境影響因素加以探討。對各機關政風體系運作，則透過訪談、機關會議記錄、文件資料及自身經驗等方式進行，雖然以問卷調查的方式可以獲得很多資料，卻不容易深入，且礙於現行體制係一條

²⁰ 何錚，香港廉政建設之研究，碩士論文，臺灣師範大學三民主義研究所，民 90。

鞭式的領導，故不容易獲具體客觀的資訊，座談會方式雖可以獲取一些組織運作的資訊，但因內容大都與過去座談內容類似，故參考價值有限，會議記錄部份屬機關內部機密性質，一般取得較不易，且易造成洩密情事；使用上較易造成機關困擾；工作登記簿雖可明示政風機構工作狀況，但因系機構內部運，故不宜逕自公布。如饋贈財物、飲宴、應酬、關說等記錄；而電話訪問，效果較快速，但如涉及較敏感之機關事務，則語多保留，答案較含蓄。因此本研究採質性研究法之一般性訪談，並選擇立意取樣的「非統計性小樣本」專業訪談，加上相關文獻資料及個人實務經驗進行剖析研究。²¹

本文之所謂文獻分析 (documents method)，即使用各種暨存史料、官文書及回憶錄的資料，尋求事情真相，或印證某一事件的主觀看法。或許文獻分析法比較舊式，但在一些經驗性的研究中，一般研究者並不加以排除，甚至在從事實驗性質的研究時，依然必須作圖書館的工作，含收集各種統計資料及圖，參閱相關的理論發現，並取得研究的原始資料。本文之文獻分析，即內容分析法的使用 (content analysis)，針對各種座談會、報紙、文件資料及各種歷史文獻、圖書、期刊、法規等資料的蒐集以作文獻分析及內容分析。至於質性訪談及個人實務經驗上，一般學者認為做質性研究的理由有許多，其中之一是研究者基於研究經驗而有的「一種對該怎麼做研究的信念」(徐宗國譯-2000)²²另一個理由則是基於研究題目的性質：例如揭示人們對某些事物的經驗內涵。故質性研究適用於揭

²¹ 胡幼慧，《質性研究》。台北：巨流圖書公司，民 89，頁 184。

露並解釋一些在表面之下鮮為人知的現象。如政風體系的業務及實務運作方面。

本研究题目的性質並非每一個人均能深入瞭解政風體系的實際狀況及實務上運作的情形，所以採文獻探討之研究外，亦就體系內所產生的實質問題就有實務工作經驗者予以訪談並融入個人實務經驗，經分析、印證廉政體系未來應該的走向，而訪談的對象以機關政風機構人員為主，因政風人員較瞭解機構組織狀況及組織運作情形，其建議亦較能切中時弊，而訪談內容以該機關政風體系組織結構、功能及職掌與政風績效的關係藉政風體系內之個人、團體、組織、環境互動及實際運作狀況為主軸，俾瞭解其政風體系在不同機關的作為，如何做？做些什麼？以實際瞭解其運作內涵，及與環境互動情形，並將訪談內容融入研究分析中，俾從中瞭解其癥結所在，俾能有效提供機關政風機構日後改造之參考，期能有效提昇彰縣政風體系整體績效。

本文之質性訪談乃針對彰化縣政風體系組織職權、功能、角色定位及運作連繫等問題提出研究，俾能發現各種影響政風機構組織功能及政風績效之因素，做為政風機構組織再造及如何有效提昇廉政績效的政策參考。本文所探討的主題如下：

1. 目前縣政府政風機構之組織結構及功能問題。
2. 縣政風體系組織職權問題。
3. 機關政風機構的組織定位問題（幕僚單位、派駐單位、機關內部單位、機關外部單位）。
4. 縣政風體系之組織再造問題。

²² 徐宗國，《質性研究概論》。台北：巨流圖書公司，民 89.3，頁 2 1。

本文之質性訪談方式係採標準化開放式訪談之架構，訪談題目如下：

一、 縣政風體系之組織結構及功能問題

1.1 您認為目前縣政風體系之組織架構鎮(含縣政府政風室暨附屬機關及所屬機關鄉鎮市公所政風室)，是否能充分發揮廉政功能？

1.2 您認為縣政府暨所屬及附屬機關風機構之組織應如何編制較理想？

二、 縣政風體系組織職權問題。

2.1 您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪及防貪功能？

2.2 您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

三、 機關政風機構的組織定位問題

3.1 您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外部較能發揮肅貪、防貪功能？

3.2 您對當前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

3.3 您認為政風機構組織應隸屬於那一層級？較能有效發揮防貪、肅貪的功能。

四、 縣政風體系之組織再造問題

4.1 您認為鄉鎮公所政風機構組織如何建制，較符合時勢潮流需求？

4.2 您認為整體肅貪機構組織（政風、檢察、調查）宜採統一事權的單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

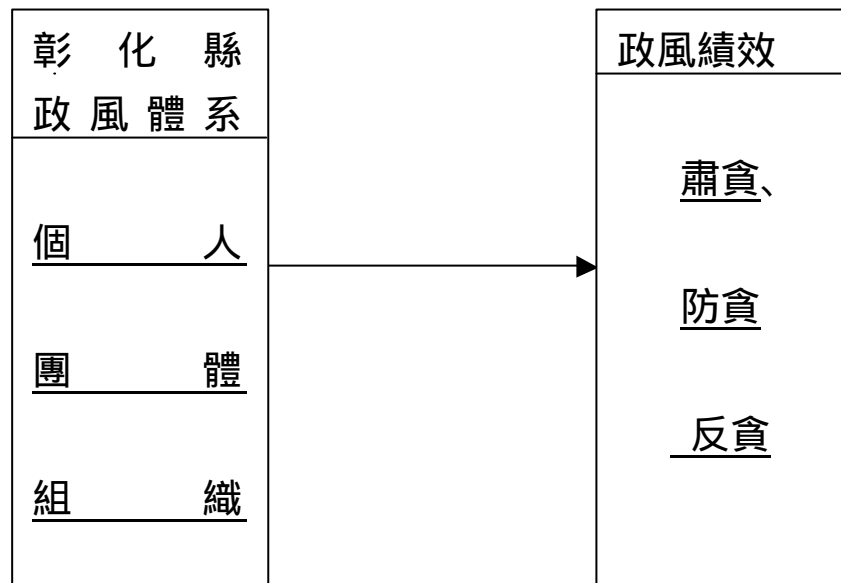
4.3 就您的經驗而言，縣政風機構（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

因受限於時間及經費問題，本研究訪談對象將僅就與地方政府政風機構有關之政風人員為主，實施層級訪談，訪談對象包括督導各縣市政府之法務部政風司中部辦公室（前省政風處）科長二人、臺灣省北部、中部、南部、東部等四區之縣政府政風室主管代表各一人及彰化縣依警察局所屬八個轄區各選取一個鄉鎮市公所政風主管各一人，作為抽樣訪問的代表，俾從中瞭解縣政風體系組織結構及職權是否能充分發揮其應有之功能及如何實施才能有效改進組織結構，發揮機關肅貪、防貪的功能，以提昇縣政風體系整體組織績效，促進縣整體政治風氣的改善及廉能政府的建立。（如附錄四）

貳、研究架構

依據前文論述，本論文的研究架構以縣政風體系之個人、團體、組織為自變項，政風績效為依變項。因個人係組織體系內基本的單位體，由個人與個人之間，個人與團體及個人與組織之間的互動、運作與連繫，探究地方政府政風工作的實際狀況；至於本文的「團體」是指縣政府政風室各業務單位課，此乃為便於瞭解縣政府政風室內部組織間之關係及運作、連繫情形；而組織則係指縣政風體系之縣政府暨附屬及所屬鄉鎮公所政風室。本研究就各級政風機構之組織結構、職掌及功能與其組織體內部與體系外部環境關係加以研究，期能藉研究而發現縣政風體系整體組織間之結構及功能問題，並作為政府再造廉政組織機構之參考。另本文將從理論、機關文獻及質性研究方法——深入訪談的方式中尋求建構理想的政風體系模式。

本文之研究架構如圖示：
研究架構



資料來源：本文研究者自繪

參、變項定義

彰化縣政風體系包含彰化縣政府政風室、彰化縣政府政風體系及鄉鎮公所政風機構。由於政風體系包括各機關政風機構之個人、團體及組織，故本研究依此三個層次作為自變項，透過組織結構、功能、職掌及組織運作的機制轉化，政風績效為依變項，為政風體系執行肅貪、防貪及反貪之成效。

因此政風體系的定義，可就廣義及狹義來區分；本文之研究將以彰化縣政風體系為研究主體。而所謂彰化縣政風體系係指彰化縣政府暨附屬、所屬機關鄉鎮公所政風系統。探討程序依政風機構體系內的機關層級：鄉、鎮公所、縣政府同時結合組織體系內之個人、團體、組織與環境等四個層次進行相關系統理論剖析。文中政風體系所稱的「個人」是指政風機構政風業務承辦（組、科、課）人員、專員、股（課）長、主任等均是；「團體」則指的是兩人或兩人以上，具共同目標，相互意識的組成人員，即稱為團體。（楊永年，1999:107）²³ 機關團體有正式的團體與非正式的團體，臨時的與永久的團體，在機關組織體系內任何的組、科（股）室、處、司等都可稱為正式的團體且係永久性的團體，當然非正式團體（由成員主動形成）也是團體，或者由上級指定（或自動形成）的長期或臨時任務團體如臨時性專案調查小組等，都可以是團體範疇，組織則以縣政風體系為主，其中包括縣政府政風室、縣政府附屬機關暨所屬鄉鎮公所政風機構。

依機關組織之設置標準而言，一般鄉、鎮、縣市政府之各級政風機構都非獨立的機關組織。²⁴因其預算、組織編制均不能獨立作業，且易受外在環境因素（如政治、議會、機關）的影響；另就政風機構的業務而言，各機關之政風業務是屬於雙軌制，不但受上級政風機構的指揮督導外，同時亦受各機關首長之命依法辦理政風業務，是以本研究所探討之整體政風機構宜以「政風體系」為名，俾涵蓋全縣地方政府各不同層級體系的「政風機構」組織。

²³ 楊永年，《警察組織剖析》，台北：中央警察大學，民88.10，頁107。

²⁴ 依行政院對機關的認定標準：一、獨立編制，二、獨立預算，三、依法設置，四、對外行文等四項而言

所謂「政風績效」，簡言之，係指政風體系機關執行肅貪、防貪及反貪的績效。廣義而言，係指縣政風體系組織整體目標的達成。一般而言，各界常以生產力、利潤額、效率、工作成就等作為組織績效評估之依據。²⁵亦有以系統理論思考法作定義，認為其內容除了應有具體的統計資料外、同時應包括民眾滿意度、工作承諾、組織策略、運作過程、目標達成的程度等。故「組織績效」包含的層面相當廣泛，它包括技術性、經濟性、倫理性及概念性等不同層面 (Rainey.1991); Scott(1992)亦提出理性的、自然的、開放系統等三個模型詮釋組織績效 (Scott, 1992, p.342-362)。另從 Thompson(1967) 的組織分析型模就可看出不同組織績效的要素，可分為三個流程，第一步即輸入項 (input)：代表組織資源的投入，如人力、預算等；第二步為轉化 (throughput)：代表組織內部的運作，如組織結構、領導等；第三步為輸出：代表組織的生產、工作表現、服務、成員工作滿意度等，因此組織績效應包括結構、過程及結果三種要素定義衡量組織績效的指標。²⁶而本文將以政風機構的組織結構、職權及功能運作所呈現的結果，包括社會滿意度、國際對我國廉政評比進行組織績效的衡量指標，因此稱之為「政風績效」。

²⁵ 吳秉恩，《組織行為學》。台北：華泰書局，民 82，頁 465。

²⁶ 楊永年，警察組織績效評估，警學叢刊，第 28 卷，第 1 期，民 86.07，頁 171。

第二章 縣政風體系分析

彰化縣政風體系含括縣政府政風室、各附屬機關政風室及所屬機關鄉鎮市公所政風機構，業務上直接隸屬於法務部政風司，人事管理制度則採「一條鞭」方式，政風人事任免、遷調考核、獎懲等管理作業都由政風司統一處理，故人事、業務之指揮監督都屬集權制。由於我國廉政體系組織長期以來即處於分散狀態，人力配置各機關，彰化縣政風體系之組織配置亦採分散配置之型態。全縣總計約有二百五十個機關學校，縣政風體系政風人員總計五十五人，卻分散於三十二個設有政風機構之機關，由於人力未能集中，統一運用，形成各自為政之情形，遇有重大政風案件或機關重大偶突發事故發生時人力調配難以有效支應。且由於機關交辦雜項工作繁多，影響整體政風業務的推動。

因我國長期以來即無一個常設且專責統一的機關來策劃一貫性的肅貪、防貪工作，導致政風機構在機關內除了必須應付機關政風工作外，尚須從事與肅貪工作毫無相關的工作，造成政風人員雜務多於正業，故無法專業、專心、專精於政風肅貪、防貪工作。類如執行與機關安全維護有關的機關安全維護工作，與機關安全維護暨公務機密維護檢查工作，配合警方的春安工作、參與機關公共工程品質抽驗工作及協助調查局辦理機關保防工作等事項，過多的雜項業務導致政風機構人員無法專職於政風本業之肅貪、防貪業務。究其原因，乃肇始於當初立法機關在審議組織條例時未能賦予政風機構人員執行工作上需要的職權所致。故未來應修法增列相關的配套權責，才能使政風機構的功能有效提昇，

且可避免政風人員在執行上發生與權責不符的職權問題及困擾。

就目前的政風體系制度而言，縣政風體系之組織人力都分散於各機關內部，是屬於體制內的監督系統。其優點是對機關各種政風狀況容易掌控，任何風吹草動之狀況都能瞭若指掌，故容易防制機關貪瀆不法情事，對有意貪贓枉法者有亦有所警示作用，就如同警察的站崗或巡邏對某些有意公然作奸犯科者之行為有所收斂，其功能都具有明示警告及嚇阻功用，以提醒公務員不能貪，並使其不敢貪，以減少貪污瀆職之不法情事發生。但亦有其缺點，即政風機構配置於機關內，由於受制於機關組織員額及經費預算的限制，容易遭受行政干擾（附錄四：三之 3.1.2-H.L）。且不能依機關政風狀況需要（即易滋弊端單位）彈性調整人力，而對非政風重點單位之人力亦無法調撥使用，嚴重影響人力資源的運用及政風工作的推展。

就人力資源嚴重缺乏之情形下，未來是否能在總員額不變的前提下，統合各機關政風機構的人力，採集中辦公，機動支援辦案的方式，充分運用人力資源，或維持現狀採調查、政風雙軌制或檢察、政風、調查三角鼎立之分立狀態，仍須配合民意及政策來決定。幸不論政風機構是在體制內或是體制外，除了要考量是否賦予相當的職權以發揮其功能外，對於專業人才的培養及引進亦須考量，否則人員素質雖然不斷地提昇，（如目前現職政風人員中，學歷在大專以上者佔百分之八十八，高出全國公教人員大專學歷以上者為百分之七十七．五之比率甚多。此外，八十二年

起新進政風人員均依循公務人員特等考試及高等考試三級考試之政風類科錄取分發任用，其中大學法律系畢業者就占百分之七十

27 然專業人才不足的情況下仍然無法應付多元化社會貪瀆案件。故專業的人才及多元化的晉用管道亦值得考量，才能在查處上達到事半功倍的效率。且若機關政風組織結構及職權不變的情況下，要求政風機構能有效發揮肅貪功能，可能困難重重，是故，縣政風體系的功能亦受到同樣的限制，因此必須尋求一個理想的政風體制，才能有效建立廉能的政府與清明的政治社會。

地方政府政風組織機構及職權應結合中央廉政機關予以分工，俾建立健全的組織體系，有效提昇我國廉政績效及國際清廉度，以提高我國行政效率及國際競爭力，加速促進政府廉能及社會的清明。綜合前述各項廉政組織體系的分析，我國理想的地方政府政風體系（以彰化縣政風體系為主題）之組織結構及功能，擬依個人、團體及組織等三方面論述如下：

第一節 個人

壹、課員

課員是室組織基本的業務承辦人員，主要是負責事務分配上應承辦事業務之擬辦及初步規畫事宜，亦是業務職掌上的執行者；由於機關內各項業務均依職權分工，課員的工作就是負責執行職務上所分配的工作，其中包括文書、案件之簽擬或各項工作計畫、方案之草擬、上級交辦事項之執行及配合等事項，如以政風查處業務之政風發掘與查處為例，承辦課員必須辦理的工作為政

²⁷ 法務部政風司，法務商廉政署成立草案說帖，民 90.10。

風資料的蒐集與處理、上級交辦交查案件之調查與處理、有關刑責案件之移偵及行政責任案件之查處及民眾申訴案件之調查處理、對所屬單位執行政風調查工作之指導及政風調查成果統計彙報等事項。而預防課的課員之工作職掌為預防貪瀆不法事項、政風法令宣事項、辦理廉潔楷模獎勵、公共工程品質抽查、檢驗及推動公職人員財產申報制度、研編預防貪瀆（弊案檢討）專報、端正政風行動方案防貪部份之執行等事項。承辦業務之工作流程為承辦人收文後先行就件內容簽擬處理方式，再陳轉課長、專員審核，最後由主任核定或審核後再送一層核定，再據以執行。政風承辦人員最重要的工作精神即是要有主動、負責、積極、熱誠、服務的態度，去發掘線索、搜集貪瀆不法資料，查處不法行為，才能提高肅貪、防貪的績效，促進廉能政府及清明的社會。

課員的行為是明顯表現於外者，且易受到組織環境的影響，如組織文化、結構、領導、制度等因素的影響。政風室課員依業務性質可分為政風查處業務與政風預防業務及綜合業務承辦者三種。縣政府政風體系的課員是機關室組織最基層的業務承辦員，往往亦是業務的執行者，例如綜合業務課的承辦員其工作事項是依法執行縣政府政風工作年度計畫上分配之事項及上級指示之政風工作事項，並接受課長、主任之指揮監督。且縣政府政風室之課員除兼具業務主辦外，同時亦是所屬機關政風機構之業務的彙整者及指導者。

政風室課員除處理職掌上之業務外，亦須配合政風機構整體業務的推動與執行，故對上之業務關係包括公文簽陳及函轉報之各種擬辦事項，對下之業務關係則受理並督導各附屬暨所屬機關政風單位各項政風業務的陳報事項，如辦理或函轉上級政風預防工作之法令宣導事項予各附屬機關及各所屬鄉鎮公所政風機構。

是故，縣政府之課員應以具有基層機關及鄉鎮公所之課員歷練者再擔任較適合，因其具有指導下級政風機構的任務，故宜以經驗豐富之基層課員升任為原則，此在工作指導作為上比較容易勝任。

各地方政府之基層機關（含鄉鎮市公所）的課員則實際上負責執行各項上級交辦事項並負責本職分配工作事項有關公文書之簽擬及各項政風業務事項的執行，故各項工作集中於一人。由於個人同時負責政風預防、查處及綜合業務，故其必須統籌辦理內勤工作與外務工作，工作之繁重不言可諭。基層政風人員在查處上時常會遇到來自各界的壓力及阻力，造成基層承辦課員工作上、心理上很大的壓力及挫折感。為有效發揮政風功能，有必要賦予基層政風承辦員適當的職權如司法調查權、調閱權等，才能充分地發揮公權力，避免因調查或調卷問題，影響到查處的時效，甚至影響到肅貪成效。

貳、課（股）長

課長是縣政府的二級主管，彰化縣政風體系中僅縣政府政風室編制上設有課長職務，其他所屬或附屬機關政風機構編制員額較多者僅彰化縣稅捐處，其編制設有二股，各設股長一人，分別辦理肅貪及防貪業務，課（股）長是該業務主管課之指導者暨領導者，主管是組織中之主導人物，主管人員的主要職責是管理人事、業務上的工作，而組織營運係由主管策動引導，根據閔茲伯(H. Mintzberg)之觀察研究，針對主管人員日常活動的歸類大概分為十項角色，例如人際角色：含代表人、領導者及連絡人；其次為情報角色如偵察者、傳播者及發言人；第三為決策角色：有如

企業家、清道夫、分配者及協商者。²⁸ Gardner(1990, p.1-10)定義領導為領導為吸引團體成員完成目標而進行的說服及互動過程，而且其過程是雙向的而非單向的；領導為領導者產生激勵與發揮影響力的過程，最終目的是提升組織績效。（楊永年 1998）²⁹

政風室課（股）長最重要的任務就是應依分工原則領導該課業務績效之達成。所以課（股）長應綜理該課（股）人事、業務的管理與推動，俾達成該課之業務目標。課（股）是室組織結構之分工，亦是組織平行分化的結果，在組織結構垂直分化中，課（股）長是居於中層地位，屬於上層主任及下層課員的中介，平時就是主任推動業務的主要幹部。負責上級主管指示事項之執行或各課政風業務年度計畫各項工作之執行並追蹤該課所屬課員執行工作目標進度，故各課課長對於該課的業務負有成敗之責。課長本身除執行上級交辦之政風工作外，同時亦是所屬機關各項政風工作的指導者，也是負責團體與團體間協調、連繫的主要角色。因此課（股）長本身必須具有領導統御的能力，才能有效領導、溝通及協調運作，期能順利推動各項廉政肅貪、防貪的工作。惟目前政風體系內辦理廉政查處工作之課長在執行各項廉政肅貪工作上，亦均未具備司法調查權及卷宗調閱權，故執行政風業務的成效上，未盡理想。因此除非執行肅貪工作之查處課課長亦具備司法調查權或機關卷宗之調閱權，否則不易指揮調度所屬成員順利達成工作目標。

參、主任

²⁸ 同註 25，頁 32-33。

政風室主任是綜理全縣暨附屬及所屬機關政風機構的管理者，屬於縣政府一級單位主管，其任務是責責全縣政風機構組織人事及業務的管理督導，並領導全縣政風機構人員推動暨執行各項政風工作。主任之工作性質是屬於整體性、全盤性及分配性的工作。如何因應各項環境因素，有效激勵員工，提升工作士氣及工作效率，讓極少的資源能作最有效的運用，這是縣政風體系之領導者必須思考的方向及努力的目標。著名的管理學者Barnard(1938:215-234)認為主管人員的主要功能在於：(1)創設溝通系統；(2)激勵部屬努力；(3)規劃組織目標等，俾使組織成為一個能夠合作努力的系統。同時主任的工作性質應是：藝術重於科學；美學重於邏輯。亦即主任人員應發揮領導與溝通的藝術（含正式與非正式的組織溝通），才能有效協調整合組織成員的努力，達成組織目標。³⁰縣政府政風室主任是縣政府政風體系管理監督的領導者，直接對機關首長及上級政風機構主管負責，對所屬機關政風機構須負監督輔導之責，亦是政風機構對機關內部組織與外部環境組織的協調者。

若依 Mintzberg(1973:56-96)對領導者角色扮演分析，做為一個政風主管應扮演的是一個表徵者角色，其對外代表政風體系參加例行性及重要的社會活動；引導及激勵同仁達成組織體系的目標；同時擔任組織與個人、組織與上下層級間及對內對外平行的組織關係連絡人；主管亦是重要資訊的傳播者及發言人，負責對外資訊的傳播及發言；政風主管亦應具備企業家的精神，主導組織的創新與變革，讓體系內各個單位能有效整合，達到行動一致的效果；領導者亦是穩定紛亂者，穩定政風體系，不致產生亂象；同時主管亦是資源有效的分配者及談判者，其必須思考讓有

²⁹ 楊永年，《警察組織剖析》。桃園：中央警察大學，民 87，頁 135。

限的資源發揮最大的效果，且領導政風體系對內或外的協調談判，以建立共識、減少衝突，產生更高的組織績效。故從領導者的角色觀之，政風主管對政風機構組織整體的責任而言，政風室主任應對縣政府暨其所屬及附屬機關政風體系政風業務負成敗之責。是故，就整個政風體系而言，縣府與地方政府間的連繫與溝通之樞紐。而鄉鎮市公所政風室主任則直接對該機關首長及縣政風室主任負責，且直接辦理鄉鎮市公所的政風業務，並協調該機關內部組織及外部組織以發展政風業務。³¹

政風人員的任免調遷是屬於一條鞭體制，政風室主任仍屬法務部政風司權限。過去政風人員人事命令較敏感，故而大多視為機密文件，自成一個完整的、封閉的人事任免遷調體系，並由法務部政風司統一指揮（依政風構人員設置條例」第九條）調配。縣長對政風主管的任免遷調權，可說是只有被知會的權利，不同於人事、主計的任免遷調。³²惟地方制度實施後，縣政府政風室主任之任用大多會「尊重」縣長的任用權，即新任政風室主任之遴選原則上由法務部政風司擇擾提名二或三個位，供縣長選擇任用。

政風機構各級主任負責綜理各機關政風機構從事政風肅貪、防貪工作，且代表各機關政風機構負責組織內部各單位及機關外部相關單位的協調、連繫事項。各鄉鎮公所政風機構平常人少事繁，工作繁重，又無工作誘惑力，因此造成部份鄉鎮公所政風主

³⁰ 朱金池，我國警察組織設計之研究：制度民87.7，頁66。

³¹ 楊永年，《建立以地方政府為主題之救災組織體系》。南投：國立暨南國際大學，民89.10.21，頁5-7。

³² 彭錦鵬，《文官體制之比較研究》。台北：中央研究院歐美研究所，民85，頁208。

管消極怠墮，因循苟且，績效乏善可陳。因此有關地方政府鄉鎮公所政風機構之組織設計應重新全盤檢討。基於政府再造的原則下，宜採重點單位（機關）派駐，其餘人力統一集中調配，較符合組織精簡及組織再造的精神，俾能有效運用有限的人力資源，充分發揮組織的機動力，提昇整體政風績效。

第二節 團體

縣政府政風體系內之團體有正式團體與非正式團體，有永久性的與臨時性的團體。³³正式團體如組織編制上之政風預防課、政風查處課及綜合業務課；非正式團體如同學會、同鄉會、聯誼會、球友會等。一般而言，非政式團體成員間互信度較高，而正式團體則依法組織成立，著重法律層面之結合，其組織架構及職權均依法設置依法分工，權責分明。如政風室組織編制之各課，均依法成立且依其功能分工，並就各課之工作任務及性質劃分工作權責，分配各承辦員依法辦理。至於非正式團體如年度期間結合各課之業務承辦人員組成之縣政府政風業務督導小組，負責各鄉鎮政風機構政風業務之訪查、考核及輔導事項，督導結束即召開業務檢討會，即時檢討改進並作為下次輔導重點追綜事項，俾有效提昇工作績效及工作品質。

各團體常因各課課長之領導風格不同，造成團體成員之間有不同的團聚力及向心力。團體內的成員是否能在團體中獲得生活上、工作上的滿足，對團體目標的達成具有很大的影響力。就彰化縣政府政風體系內組織結構之平行分化而言，政風室正式編制

³³ 同註 29，頁 108。

的團體如平行分化的三個課，各課課長的指揮督導及運作均依該課年度工作計畫，擬訂各項預定達成的工作目標，責由各課成員共同努力奮鬥。若欲有效提高政風體系之整體廉政績效，則三個業務單位必須採用分工合作之具體措施，將三個單位的預期目標緊密結合在一起，透過團體與團體之間的協調、連繫與分工合作，才能迅速有效提昇機關廉政績效。

縣政風體系中縣政府之三個課應設定為肅貪課、防貪課及反貪課，三個課平時各司其職，分別負責廉政查察、廉政預防及廉政宣導等三大工作要項，肅貪課應負責受理檢舉、察查貪污瀆職的工作；預防課應負責機關貪瀆的防制工作，透過業務單位之作業流程推動各項防弊作為，防制機關腐化；反貪課應負責教育宣導工作，讓廉政意識深植民心，讓國人充分體認到廉政的需要，建立全民的「反貪意識」，形成全民監督力量。形成「預防 查處 再預防」的連貫作業，建立一套三管齊下的組織策略。就如同香港廉政公署的三大部門組織：執行處負責貪污投訴之調查工作；防止貪污處負責審查政府部門及公共機構的工作常規及程序，作出改善建議，以減少貪污機會；社區關係處負責教育市民認識貪污並爭取公眾支持肅貪倡廉的工作 包括守法、舉報及參與推動廉政工作。³⁴三者統歸政風主管領導，共同合力打造肅貪、防貪與反貪的三合一的廉政組織機構。

第三節 組織

壹、縣政府政風室

³⁴ 管高岳等人，香港廉政風署研究報告。台北：法務部政風司。民 90。

Barnard(1938:73-235)認為組織為兩個或兩個以上的人員，從事有意識地協調的活動或力量所構成的系統(a system of consciously coordinated activities or forces of two or more persons)。根據 J. Thompson 的看法，在現代的社會環境中，任何一個組織至少皆具有三種不同型態的互動與互賴關係：亦即波及式(pooled)、連續式(sequential)，以及互惠式(reciprocal)等三種互賴的關係(彭文賢，1996：196-200)。而正式組織結構的權責安排，應依賴正式或非正式的協調整合，才能使組織運作順遂。而組織的協調層次包括「組織內部的協調」及「組織間的協調」。尤其政府部門間的協調關係的良窳，被學者認為是影響公共政策能否成功的一個重要變項。³⁵

參考香港廉政公署及世界先進國家廉政組織，與法務部廉政署草案之組織架構，大都有一個專責的、事權統一的獨立機關，作為全國廉政工作的總樞紐，並統合相關機關原有肅貪功能，從貪瀆不法的事前預防、發掘到事後的調查處理，並作為肅貪案例後的再預防工作，有效掌握廉政整體狀況及一貫作業，以構成一個廉政體系中的一個有機體組織。而縣政府政風室本身就是全國廉政體系散布於地方政府的有機體組織。故其組織架構應具備有垂直分化及水平分化的組織架構存在，其垂直分工就是由主任、專員、課長、課員所組成，至於平行化的內部分化為調查課、預防課及反貪課，各課因業務性質不同而有不同的功能分工，然三者原本就是一體的，亦即所謂的「三合一」的組織體系。而縣政府政風室除依法執行政府之廉政政策外，縣政府政風室應扮演地方政府政風業務主導者的角色，且為全縣政風體系的協調者及指

³⁵ 朱金池，我國警察組織設計之研究，博士論文，政治大學公共行政學系，民 87.7，頁 66。

導者。

完整的縣政府政風室內部組織分工應平行分化為三個功能單位，即肅貪課、防貪課及反貪課，肅貪課負責貪污瀆職之調查工作即懲治貪瀆；預防課負責貪污防制的工作，審查機關業務部各項作業流程，並提出杜絕貪污的防弊措施及機關業務應興應革意見，必要時亦可協助民營事業機關防貪措施及意見。至於反貪課則負責有關貪污瀆職問題的教育，此種反貪教育應不限定機關內部員工，應擴大為學校學生及社區民眾，讓大眾瞭解並認識貪污問題及貪污的禍害，且讓大眾支持政府肅貪倡廉的工作，進而能知法守法並對貪瀆不法案件自動舉報，俾共同參與推動廉政工作。

縣政府政風室依業務性質應分工為三個主要的廉政業務課分別執行其業務，但法律亦應充分授權予相關業務課之職權，俾能充分發揮其應有的功能。是故，肅貪課應賦予其執行貪污工作須具備之司法調查權，才能主動揭發、深入調查和徹底清除所有貪污活動，而預防課則應賦予文卷調閱權，俾能要求政府相關部門提效有關可毗涉案的工作指引文件，同時須有權要求機關涉及貪瀆案件之各部門人員回答問題，對檔案、紀錄、帳冊、日誌等，俾瞭解真相，有助機關貪瀆案件之發生。

貳、縣政府政風體系（含所屬機關政風機構）

縣政府政風體系的層級垂直分化為簡單的二級結構，即縣政府政風室與附屬機關政風室二級，另平行分化為三個課，即政風查處課、政風預防課及綜合業務課，業務明確，工作分配合理化，職權分明，透過上行溝通、平行溝通及下行溝通，以發揮組織

功能。並透過各項會議、活動等各種機會達到溝通、協調的目的。縣政府體系含括縣政府所屬機關政風機構如環境保護局、文化局、稅捐稽征處、消防局、衛生局等機關單位，稅捐處政風室業務之上級指導單位原屬省稅務局，地方制度法實施後改隸縣政府政風室直接指揮、監督。

縣政府政風室與附屬機關政風機構之政風體系係屬直接上下之隸屬關係，人員亦係屬一條鞭的直接指揮監督。人事任免、異動、獎懲均由縣政府政風室直接辦理，其他如環保局、消防局、衛生局及文化局等附屬機關政風機構之人事、業務亦直接隸屬縣政府政風機構直接指揮監督，係屬於上下隸屬關係；即各附屬機關及鄉鎮公所政風業務直接受縣政府政風室指揮督導。平常業務均以公文往返，除非特殊情事才由專人處理。各單位對於機關政風貪瀆不法案件均依行政程序直接函送縣政府政風室處理、特殊急要情事亦同，屬於集權式的管理。

縣政府政風體系之附屬機關所轄直屬單位亦不少，如衛生局在全縣二十六個鄉鎮市都有衛生所；消防局在每一個鄉鎮市均有消防隊；稅捐稽徵處亦在全縣設有二個分處，其他未設之機關如全縣各地政事務所及各鄉鎮之戶政事務所及國中小學校二〇六所。依法設立之單位，計有三十二個單位。觀之全縣之機關學校二百餘處基於法律規定設立，卻也造成貪瀆死角，這就是法律漏洞，如何補漏？惟一可行之法即是比照加拿大之機關指定副首長或秘書長兼辦政風工作，或比照日本國家公務員倫理法制定倫理監督官。³⁶並負責監督公務員違反公務倫理法或該法相關行政命令時，依法提出懲戒處分，對於重大貪瀆者則依刑事案件相關法令

³⁶ 潘麗雲，日本國家公務員倫理法制概述。台北：人事行政，第133期，頁65

依法處理。並責成行政機關首長負責機關政風工作之連帶責任，祇要政府有決心實施，必能有效清除貪瀆不法，端正政風，建立一個有效率、廉潔的政府。

參、縣政風體系（含各鄉鎮公所政風機構）

整個縣政風體系是一個金字塔型的理性官僚體制，因其組織中的所有職位均有明確的界定，且人事、待遇、獎賞及陞遷的主要標準為個人的能力與工作績效，並非憑家世和背景。³⁷其組織結構垂直分化為二級，即縣政府政風機構與縣政府附屬暨所屬各鄉鎮公所政風機構，因事務採分層負責，權責分明，故指揮、協調容易。

地方制度法實施後縣、鄉鎮都屬於各自獨立的自治單位，各機關首長有相當彈性的人事權，但政風體系基於中央地方人事一條鞭，各項人事管考、任用、升遷、獎懲及異動等人事組織管理事項統由法務部政風司直接辦理。因我國政風機構組織設置採「機構分散設置，人員集中管理」的方式辦理，此與加拿大的政風倫理局設置於各機關辦理政風業務之人員類似，但因我國政風機構的設置有法律要件，並非每個機關均能設置，如學校、軍事機關及議會依規定不需設置，故有漏洞存在。而加拿大政府的作法係採指定機關副首長負責兼辦各該機關之政風業務，並在財務委員會監督之下，執行利益衝突迴避法及後就業法。³⁸其亦有教育宣導機關專辦與政風倫理有關之印刷文宣、錄影帶及影片及其他相關資料。是故，如果我國廉政機構成立亦應就廉政業務區分為

³⁷ 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，頁191。連繫、運作情形

³⁸ 法務部政風司，加拿大廉政制度考察業務報告，民89.12，頁17。

廉政查處、廉政預防及廉政宣導三個部門，統一在一個獨立專責的機關內（如縣政風機構），俾統一事權，分工合作，集中組織人力，重造組織功能。至於鄉鎮公所政風機構之人力宜研究採取集中管理方式，由縣政府政風室統一調配、機動運用，當可收機動靈活之效，機關內部則可比照加拿大政風倫理局指定各機關副首長擔任，俾貫徹肅貪防貪的決心，有效整頓政風，提高行政效率，建立一個清廉的政府。

第三章 彰化縣政風體系研究發現

第一節 個人

壹、課員

一、縣政府政風室課員

縣政府政風室課員之工作乃分別承辦政風室業務職掌下之政風綜合業務、政風查處業務及政風預防業務，各業務承辦人必須針對其承辦業務事項提出各項擬辦事項及作法或方案。如辦理預防貪瀆不法事項者，須先評估縣政府易滋弊端之業務，然後協調相關單位研訂各項具體防弊措施，再追蹤管制執行情形，同時辦理所屬機關預防貪瀆不法事項資料之審核彙報工作；辦理政風法令宣導者，除須利用各種方式如文字、書刊、電子傳播媒的方式宣導各項政風法令外，亦須藉各項會議機會或自行舉辦政風法令講習活動及利用有獎徵答方式傳達各項政風資訊。惟若機關經費有限時，則各項活動或計畫就可能被迫取消而改以其他方式舉行之。辦理政風查處之承辦人（課員），其承辦政風貪瀆案件除了政風室自行發掘外，其餘的大都是依據檢舉人之檢舉函或申訴案件或上級交辦事項處理，其中包括人民陳情請願事項有關貪瀆部份及民眾申訴貪瀆案件之調查。調查程序中可能須與檢舉人連繫或向有關單位調卷，然法律並未賦予政風機構人員相關的司法調查

權，故承辦人員祇能以訪談的方式向當事人查詢或以訪查方式瞭解案情，若遇到不肯合作的對象或員工，祇能道德勸說，若勸說不成祇好暫時擱置或另闢途徑搜集相關不法資料及證據，另對於貪瀆不法案件須調閱有關局處室之公文卷宗時，承辦人通常都會簽報或以函文方式向該機關或單位調借。但調借有時並非很容易，尤其涉及該單位人員之案件時，就可能會被拖延或調不到原卷回覆，造成查處作業上的困難。

政風人員的定位是機關首長之幕僚，辦理政風業務時均秉承機關首長之命依法辦理。一般案件之查處依規定各機關的政風案件均須先簽陳機關首長核閱後再行處理。但如涉嫌貪瀆不法案件是與機關首長有關係時，就可以不必依規定簽報，但須轉陳上級政風機構處理。但因辦案需要調閱機關相關文件時仍須簽陳首長核示後才能依法借調。然而實務上可能會遇到阻礙或困難，如機關首長不批示或藉故予以擱置或批示退回重簽甚或簽批存查，則整個案件就無法繼續進行。承辦案件時需調閱機關業務單位承辦之公文卷宗時，祇要與機關首長有關的案件，可能會遭到擱置或故意拖延不予核示。是故，調閱機關公文卷宗如無機關首長的批准，承辦人員就無法調閱，該項案件可能就無法再繼續辦理。雖然政風機構本於職責不能不處理，但處理起來又有困難，最好的方式就是移請上級政風機構處理，以避免造成機關的困擾及調閱卷宗的不便，這也說明機關政風人員有責無權的不正常現象，亦是造成政風績效無法有效提昇的原因之一。

二、所屬機關暨鄉鎮公所課員

鄉鎮公所政風機構課員編制員額都為一人，雖然編制員額少，然政風業務職掌上的各項工作均必須辦理，持平而論，基層政

風單位尤其是鄉鎮市公所政風機構之業務性質不應與縣政府政風室的業務相同，由於縣政府兼具指導及執行業務之特性，且業務上採功能分工，人力亦依功能分工，分課辦事，故工作上與鄉鎮公所或其他附屬機關之工作性質不同，各基層機關政風機構原則應以執行縣政府政風室之交辦事項或指定工作業務為主，有關計畫、方案、要點及法規擬訂事項不宜要求基層承辦人員一體承受，照本宣科式的比照縣政府所制訂之相關規定辦理，以減輕非必要的工作，讓基層承辦人員能專心從事上級交辦事項，才能提昇工作士氣，專業於廉政工作。因目前基層承辦員均須同時辦理政風各項肅貪、防貪工作、公務機密維護及機關安全維護工作、公共工程品質抽驗及預防專報的研編等工作，使得基層政風人員感受到工作壓力負荷非常重，是故，因公文作業及兼辦工作的繁瑣，造成基層士氣低落、業務品質無法提昇。此因一個人的時間、精力有限，欲同時很周全的處理各項政風工作及鄉鎮公所機關首長交辦事項，委實無法兩者兼顧。因此若我國廉政機關成立，各基層機關政風機構之政風人員原則上查處工作應以執行交辦事項為主，業務上則應以防貪、反貪工作為重點工作，肅貪為輔。才能符合專業分工原理，故現行政風體制應予以檢討改進，俾減輕基層工作壓力，進而提高士氣，否則積怨難消就會採取消極作為或不作為方式抵抗，進而降低工作意願及工作熱忱，政風績效就很難提昇。

由於近年來上級政風機構指示辦理之工作不斷增加，縣政府對所屬機關政風機構之工作要求亦相對增加，自然造成基層政風人員相當大的工作壓力，承辦人員負擔加重，不但直接影響到整體政風工作效率及政風人員之工作意願，間接造成基層人員的逃避心態，因此遇有其他業務單位出缺時就會考慮申請轉調機關其

他非政風體系之業務單位。長期下來，政風體系在新進人力補充不及又加上退離職者增多的情況下，導致政風體系人力資源長期匱乏。就彰化縣政風體系估計截至本（八十九）年十二月底止，各鄉鎮公所政風人員之職缺將近七位，加上縣政府及各附屬機關政風人員約五人，共計十二人，占總編制員額約 21%，由於人少事繁，工作量迭增不減的情形下，嚴重影響到政風整體工作的推展。目前法務部雖積極推動成立廉政署，惟尚未見成果，新進政風人員認未來並無很好的工作環境及工作承諾，許多人考錄取報到後遇有機會亦隨之轉職者亦不少，如八十九年度招考之政風班人員錄取受訓八十一人，期間參與司法人員考試錄取四人，一接到通知隨即離開。可見目前政風體系的各項條件尚不足以吸引更多人才留任，可能與職等、待遇及升遷都不如同屬司法及法務體系的司法人員，故政風之整個結構及組織編制有必要重新建構，才能吸引人才，貢獻所學。

承辦課員查處案件時，因法律未賦予政風人員司法調查權，故依規定不能執行調查偵訊、約談等事項，亦不能製作筆錄，僅能以訪談紀錄作為查處的參考資料，且法律上亦未賦予政風人員公文卷宗調閱權，造成政風人員查處案件上遭遇到許多困難及不便。目前各機關之公文檔案之調閱都須依法定程序辦理，然因流程上的輾轉勢必耗費不少時間，加之機關首長的批准與否，亦是一個關卡。因此承辦員如依正常程序去調閱相關卷宗時，常因涉嫌人的警覺心而將其承辦之卷宗事先予以掉包、抽換甚或銷毀，造成犯罪證據不足或無犯罪資料可資佐證。過去檢察、調查機關辦理貪瀆案件時就發現，不少有問題的案件，常因業務承辦人以卷宗遺失或找不到為由故意不提供，甚或將案件相關的資料卷宗銷毀，然最後祇能依卷宗保管不當或遺失卷宗為由處以行政處分，而免於刑事責任的追究。故若機關內未設政風人員或政風人員

無權逕行調閱有關涉案之公文卷時，可能會影響到整體廉政肅貪的績效。案件調查成效仍最後不是存參就是可能將是之原始資料可能因事涉敏感而失甚或

貳、課長

課長乃承辦員與主任間之溝通中介，負責綜理該課的政風業務及人力資源之調配及運用，並對室主任負責，課長之職掌除了本職工作外並受室主任之工作指示辦理相關政風業務，其平行關係運作方式，主要是就該管業務與其他業務課之連繫、協調與溝通，俾解決室整體政風工作上的相關問題，同時負責縣政府附屬暨所屬機關該管業務之指導與考核。是故，縣政府政風室課長本身必須具有專業能力外，亦應具有協調、溝通之能力，始能勝任。然由於政府於八十九年訂頒「公務人員陞遷法」³⁹後政風室之課長升遷較過去更為不易，且政風司另訂定政風人員升遷考核辦法，規定政風主管須經主管專業訓練、講習，才能升任高一職等的主管職務，故縣政府政風室課長依新的升遷考評制度就不能直接升主任，除非先外調他單位之九職等主任，再有九等主管專業講習訓練經歷，才有機會晉升，由於課長職等與各鄉鎮公所主任一樣皆為八等，但課長之職務較所屬機關政風主管繁重且負有督導各附屬暨所屬政風機構政風業務之責，但因升遷不易，加上工作繁重、責任壓力大，遇有機會亦會轉調其他業務單位發展。

一般而言，查處課長之責任比預防課課長繁重，加之政風司

³⁹ 中華民國八十九年五月十七日華總一義字第八九 一二 三九 號公布

對各縣市政府政風室之查處案件皆列有重大案件數管考，如達不到管考目標則會度被要徵遭受處分，就如同警察局之刑事案件數管考一樣，所以查處課長之壓力很大。每日須戰戰兢兢的為達到重大管考案件數及每月績效評比成績而不敢懈怠。雖然查處工作很有成就感，獲得獎勵的機會較多，但亦容易因辦理案件而被人趁機報復，或被同仁抱怨，是一項吃力不討好的工作。有時亦會遭受機關首長或來自民意代表（議員）的關心，故壓力不輕。

參、主任

縣政府政風室主任身兼上級政風機構的執行者，與地方政府鄉鎮公所政風機構的督導者，縣政府暨附屬及所屬地方政府政風工作的推動，政風工作成功與否端賴縣政府政風室及各機關政風機構的合作與配合，主任的領導居關鍵地位。然政風室主任有任期制，依政風人員職期輪調辦法，縣政府政風主任任期為三年，得續二任。人事任用雖為中央一條鞭，但原則上政風主管人選由政風司提供，圈選由縣長決定，以示尊重機關首長有用人的選擇權，中央與地方的協調奠立良好的人事制度。任期制的實施能有效促進政風人員的新陳代謝，但因因而造成原任者無法適應調動其他縣市的不便，因而紛紛尋求轉任縣政府其他單位如縣政府參議職。如民國九十年任期屆至者計有台東縣、嘉義縣、彰化縣等縣政府政風主管均不願意調他機關而選擇轉任縣政府參議職。

鄉鎮公所政風室主任一方面須承受機關內部政風工作的壓力，另一方面亦須承受地方上各種政治派系、政府財政惡化、府會不睦等各項壓力，其中比較容易造成困擾的是府會不和的情形最嚴重，如鄉鎮長與議會代表常因政治派系的不同，經常會發生為反對而反對，並利用議會質詢或預算審查之機會要脅、杯葛地方

政府（鄉鎮公所）預算。公所與代表會之間的衝突往往造成行政機關行政業務癱瘓，而鄉鎮公所政風室主任經常成為雙方折衝的中介，如府會對立，議會不滿機關首長時，就會藉質詢機關相關的人、事及物可能涉嫌不法為由，要求政風室查處；而政風室主任面對議會質詢時，亦須依法行事，因一方有預算審查及監督權，另一方有預算分配權及業務指揮權，兩者均不能怠慢，故處理時須特別謹慎，避免處理不當，影響政風工作的順利推動。

彰化縣部份鄉鎮就常因代表會與鄉長繫屬不同政黨及派系，致時生嫌隙。地方議會（代表）經常為反對而反對，公所及代表會關係長期不睦，造成地方政府施政頻受橫阻。機關政務無法實施，亦連帶影響到政風業務的進行。由於地方制度法的實施，造成地方自治政府的權力高漲，地方立法權亦隨之高漲。衍生機關首長無法滿足民意代表的需求或未能分配到相當的工程款額時，就利用預算審查機會故意與機關首長唱反調，或藉其他預算之編列不合民意之理由，蓄意杯葛預算案。如果機關首長不肯妥協或讓步時，整個預算案審查會議就會持續下去。

如本（九十）年十一月，彰化縣00鄉，就因議會及機關政府對立，結果總預算審查會議就從當日上午十時延續至隔日早上九時仍未結束。由於地方派系對立嚴重的地方都會影響到政風業務的推動。此因地方派系介入政治，嚴重影響行政效能，也讓地方機關政風人員對基層機關產生不良的印象。故有許多人因為擔心基層立法、行政部門不睦而影響到政風業務的推動及自身權益受到傷害，故希望到基層服務的意願就不高。尤其地方制度法實施後，一些財政拮据的鄉鎮公所甚至連員工的薪水都無法順利發給，各項公務員應有之教育補助費、不休假獎金、旅遊補助費的合法補助金等都因地方財政惡化而無法獲得應得的補助，加上議

會與機關的不和，業務推動困難，使得一些資深政風主管萌生退意，顯見地方機關的難為。

以彰化縣所屬機關二十六個鄉鎮公所政風室主管為例，目前（九十年十二月）有五位主任出缺，十月份申請核准提早退休者計二人，總計年底將有七位主管出缺。由於各鄉鎮公所政風室主任都是獨自一人處理機關內外政風業務及機關首長交辦事項，故長期處於緊張的工作壓力，加上部份鄉鎮財政狀況不佳，預算經費短絀，直接影響到政風業務的推展，也因此造成基層政風主管莫名的挫折感與無力感。進而萌生退職或轉任其他業務單位，造成政風人力資源不斷地流失。雖然法務部政風司每年考試進約八十人左右，但仍然無法有效填補現有職缺，地方政府人力資源長期的缺乏，直接間接影響到全縣政風體系整體的政風工作績效。長期以來各地鄉鎮公所政風主管出缺都無法順利填補，一方面是政風體系整體人力資源嚴重不足；另一方面是因精省作業之工作尚未完。

人員的長期出缺，造成縣政風體系整體政風業務的推展上的困難，因此縣政府政風室不得不派人兼辦，而兼辦人員除了由縣政府政風室人員兼任外，亦挑選由鄰近鄉鎮公所政風主管就近兼任，但由於各機關業務辦理時間可能經常有重疊時機，如兩個機關同一時段發包、招標營繕工程採購事項或同時間各地代表會召開，類此情形經常發生，造成政風人員疲於奔命，無法彰顯整體政風績效。

第二節 團體

縣政府政風室的平行分化，依功能分工設課原就是為減少層級節制，以提高行政效率。其組織編制亦比照人事室，而依功能分課辦事就是為避免權責不分，責任不明，遇事推委或延宕情事發生。尤其查處與預防更是一體兩面，若預防課不能做好事先的防範，日後可能須面臨更多的查處案件。由於各課業務繁忙，且因課與課之間因業務的專責與分工，業務上就較少溝通、協調，但由於現行政策上規定，機關政風案件的發生，若事先未能發掘者，追究其責任區之負責人，也因而機關貪瀆案件一旦發生後究竟追究查處責任區或預防責任區負責人，然往往案件的發生，有時會發生案外案，如預防課就貪瀆不法資料甲案提供查處課查處後，檢調單位在查處甲案時可能同時發現另有乙案存在，故追究乙案時就會產生責任歸屬問題，因查處課認為是預防課在預防工作上有疏漏，預防課則認為查處課查處發掘不利，未能在預防課所提供的資訊中發掘乙案，因為雙方問題的產生造成彼此之間的誤解。此與警方查案時發現的案外案有雷同之處。但關鍵在於政風貪瀆案件不但要追究案件的發掘，亦要追究預防工作是否落實。如果彼此未能相互配合，就容易引發責任推拖的問題。

各課之課長若能彼此合作、溝通及協調，則有益於整體政風體系之肅貪及防貪工作的進行。例如預防課能將所發掘的政風不法資料提供查處課，成為查處課的不法貪瀆線索，相對的，查處課因查處作業中發現機關業務單位的作業流程有漏洞或缺失時如能主動通知政風預防課，並能適時修正相關的法律程序或作業流程，即可避免貪瀆不法情事發生。如彼此間無法溝通、協調，政風工作即不能發揮最大的功能。如機關貪瀆案件該發掘而未發掘者可能面臨被檢討，並課以預防不力之行政處分；另一方面若能在預防作業的興利除弊專報中研判課查處，則查處課就有線索資料去追查，就能有效伸張社會正義

且能杜絕貪瀆不法。因此課與課之間須秉持分工合作的原則，一切以政風績效為前提，互相提供各自所發掘或發現之資料證據，才能大幅提昇廉政績效。反之；若彼此之間無法有效整合，則業務上可能產生窒礙難行之情況，最後可能造成兩敗俱傷，所以課與課之間如果不能相互支援、協調，就無法迅速有效的發揮廉政肅貪的功能。

目前政風室業務職權雖然有政風預防課及政風查處課之分野，但因預防工作與查處工作兩者在權責上有時難以釐清，如機關政風狀況整體評估，牽涉到政風預防及政風查處之工作資訊，須參考機關問卷調查、政風訪查、政風案件等相關資料才能製作整體狀況分析評估報告。然查處課惟恐正在查處中之案件內容曝光，故對相關案件內容的提供有所顧忌。鑑於過去曾發生機關政風狀況評估提出後涉嫌貪瀆案件的內容在陳核的過程中發生洩密情事，導致查處課與預防課之間有所猜疑。另依規定機關政風狀況評估報告須簽陳機關首長核閱，但由於民選機關首長本身或其相關之人員可能就是涉嫌貪瀆案件者，如將其內容事先提列，可能會引發洩密事件，亦可能引發當事人知情或反彈，甚或設法銷毀相關證據，故對案件的查處形成不利。雖然其規定本意很好，但因目前很多民選機關首長本身都可能涉案的情形下製作此種報告，陳閱機關首長並非適當的做法。因此宜斟酌辦理較適當。否則政風機構在機關內可能因機關首長的不支持，要繼續推動各項政風工作將會遭遇到阻力與困難。

第三節 組織

壹、縣政府政風室的組織結構、功能與運作。

一、組織結構、功能與運作

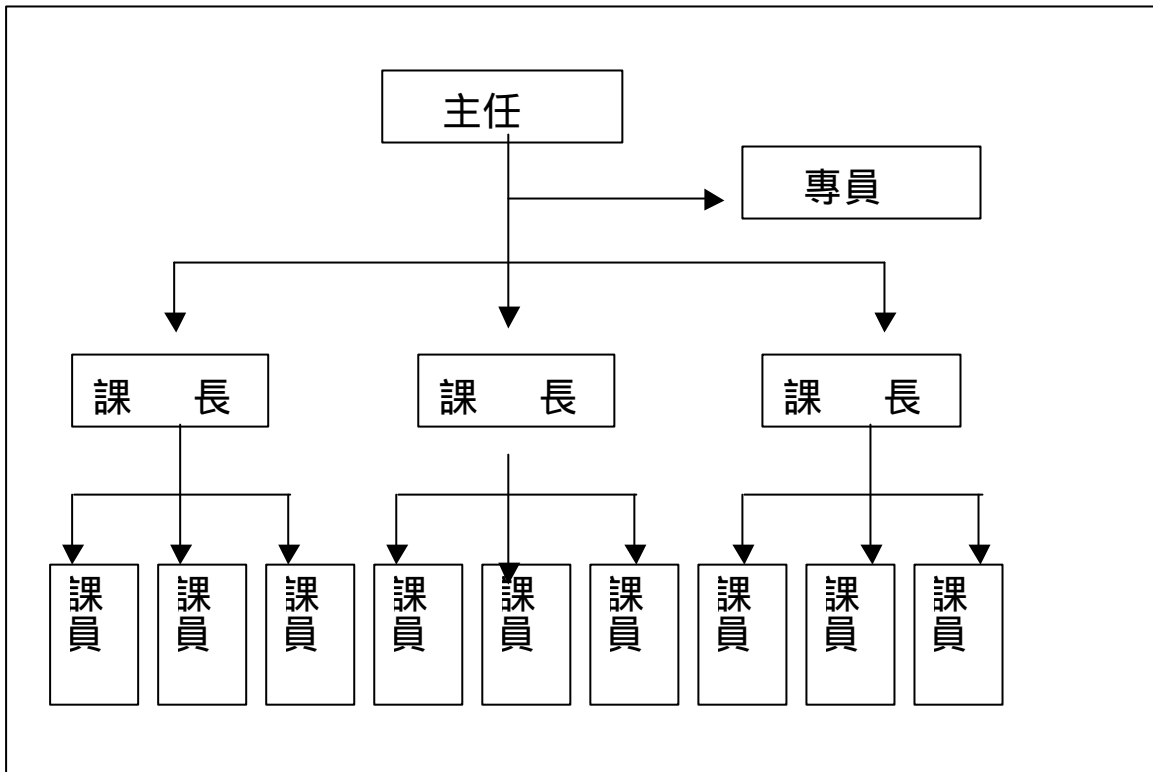
各縣(市)政府，依政風機構人員設置條例第六條及施行細則第十一條規定依所在機關設人事室者，依法設置政風室，故各縣(市)政府均依規定設置政風機構，其組織結構及編制、職掌均依法編列。⁴⁰茲就彰化縣政府政風機構之組織結構與職掌略述如下(組織編制及業務職掌詳如附錄二)：

彰化縣政府政風機構的組織分工，是依功能分課，即依法設置綜合業務、政風預防業務及查處業務等三課。簡單的劃分為第一、二、三課：第一課負責綜合業務、第二課負責政風預防工作、第三課負責政風查處工作，各司其職，職掌分明，業務分工。政風室內部垂直分化原則上採金字塔型為主，室之組織架構最上層設主任一位、中層為專員一位及課長三位，下層為課員九位。亦即全室分為三個課(每課編制為課長一位，課員三位)，分別負責綜合業務、政風查處及政風預防工作。其組織編制(如圖一)及業務分工(如圖二)圖示分別列示如下：

⁴⁰ 參考 地方制度法，民 88.1.25，總統令依華總一義字第 8800017850 號公布。

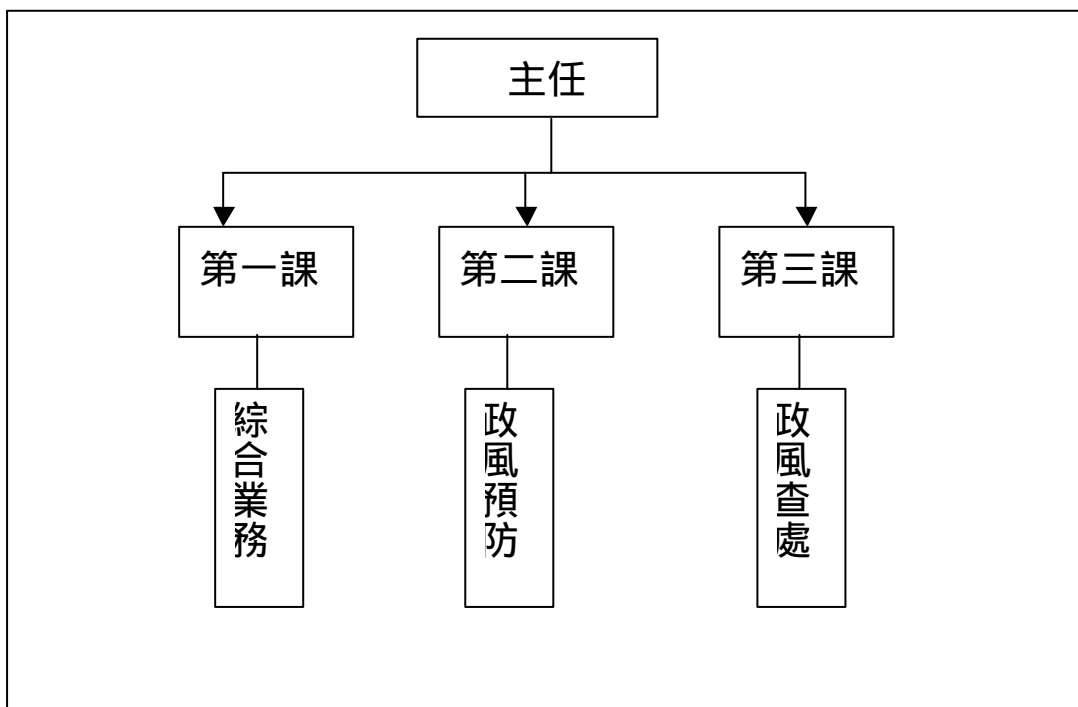


圖 4 - 1 彰化縣政府政風室組織編制圖



資料來源：本文研究者自繪

圖 4 - 2 彰化縣政府政風室業務職掌分工圖



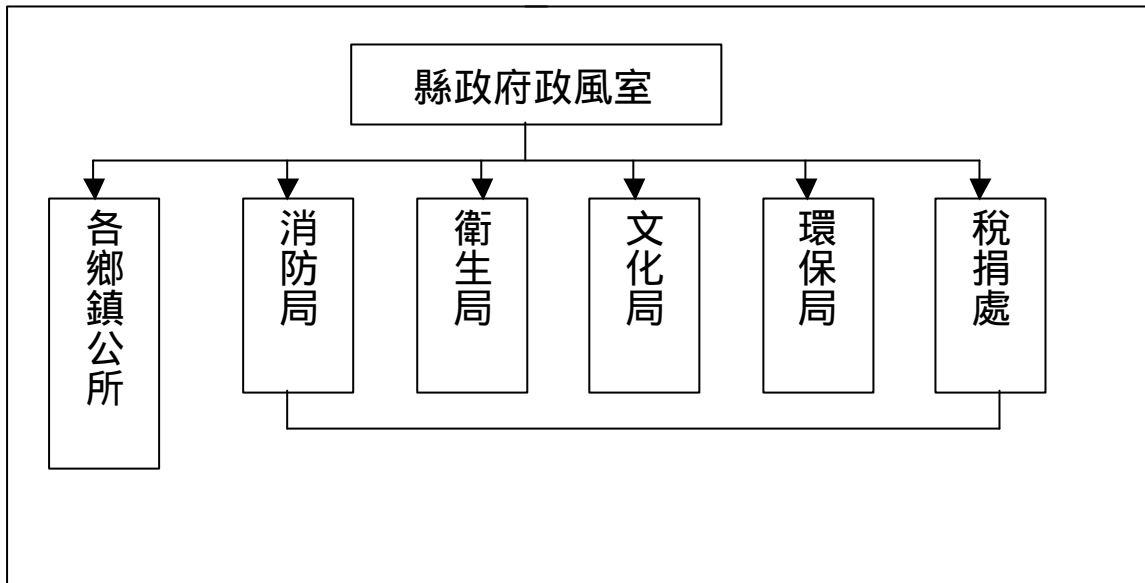
資料來源：本文研究者自繪

彰化縣政府政風室須負責督導該縣政府所屬各機關及附機關之政風業務，並統籌辦理全縣二〇六所國民中小學及八個各地政事所暨二十六個戶政事務所等未設政風機構之機關學校政風業務。⁴¹全縣各級政府機關依規定設立政風機構者僅有三十二個單位：包括縣政府政風室外，附屬機關政風機構五個，所屬鄉鎮公所政風機構二十六個（如圖示 4-3）。依縣政府政風室之人事組織編制而言，政風室設置主任一位，專員一位，課長三位及課員九位，全室編制員額共計十四位。縣政府政風室負責督導所屬二十六個鄉鎮公所及五個附屬機關等三十一個機關政風機構之政風業務。

依古典理論的看法，水平控制幅度不能太多，Hamilton(1921, p.229)指出控制幅度不能超過六人，否則其組織將被視為是一種無效率的組合，當然由於時代的進步，資訊科技的進步，人類得以運用電腦科技的功能，而使得組織控制更為容易，控制幅度更為廣大。但因單位多，欲直接有效的控制監督仍然不易，且因許多單位的編制均為一人或二人，故又形成人力的浪費。⁴²因此依組織結構的水平分化而言，彰化縣政府政風室主任須負責監督指揮三十一個附屬暨所屬機關政風機構，顯然超出一般的水平控制幅度。由於所屬及附屬單位多，故組織管理不易，因此產生控制、互動及組織連繫、業務協調的方面的困難。故有必要透過科技資訊的管理，才能有效結合縣政風體系內之各政風機構共同推動政風工作，以提昇整體政風績效。

⁴¹彰化縣政府，〈彰化縣政府暨所屬各機關學校職員通訊錄〉，民 89.7，

圖 4-3：縣政風體系組織圖



資料來源：本文研究者自繪

就縣政府政風機構之人事管理而言，政風人員之任免、升遷、異動、獎懲等事項統一由法務部政風司指揮運用。此與人事、主計、警察等單位的人事管理一樣，都屬人事「一條鞭」的作業方式管理。實務上，政風主管之任命，法務部政風司為尊重地方機關首長的用人權，在任命前仍事先徵詢各縣(市)長之同意後再予發布任命。故在人事任用上，法務部政風司有任命權，而縣(市)政府首長有用人權；至於政風機構之各項預算經費則統由縣(市)政府總預算內編列，依法須受縣政府的管控及議會的監督。因此就縣政府政風機構而言，縣政府政風室並非是一個完全獨立的組織。另就法律上及理論上而言，各縣(市)政府政風室是不具有完全的、獨立的機關組織特性。且其業務上除受上級政風機構的指揮監督外，均秉承機關首長之命依法辦理政風工作。故機關首長

⁴² 同註 38，頁 224。

交辦之事項亦得依法執行，若遇到機關首長或其親信涉及貪瀆案件時，政風機構的查處作業就會發生矛盾與衝突。因機關政風人員是機關首長之幕僚且受機關首長指揮監督，遇案簽報是依法辦理，但若機關首長指示不予處理或杯葛公文卷宗時，政風人員對該案件如何處理就會很棘手，屆時案件的查處就很難依期順利完成。

鑑於政風承辦人員在簽報上可能會遭遇到各種阻礙或壓力，因此必須謹慎處理，如處置不當或不能與機關首長相配合，則可能會衍生許多後遺症，諸如推動政風業務時可能遭受首長或其幕僚的蓄意阻撓或杯葛，甚至以人地不宜要求上級政風機構調整人事，亦有的以預算控制政風業務的推動。由於地方制度法實施後，縣市政府機關首長具有比過去更多的人事自主權，故上級機關政風機構亦會適度的予以尊重。故如機關政風人員不能與機關首長配合推動縣市政府之各項業務及政策時，就可能發生政風人員的適合性問題，總而言之，政風人員在機關內不但要依法行政，依法辦事，尚須聽命機關首長，否則不但政風業務很難推動外，不能配合的結果就是人事須要重新調整。由於政風人員之人事作業可能會因機關首長之因素而有所顧慮，若機關首長對政風肅貪工作不支持或無決心的話，機關政風工作就很難推動，政風肅貪、防貪的功能就無法有效發揮，當然就無政風績效可言。

二、組織人力資源運用問題

基層政風機構是實際從事政風工作執行的先鋒部隊，故必須給予充實的人力資源才能有效執行。一般機關設有政風機構者，其政風業務由機關政風機構處理並無問題，唯若所有未設政風機構之機關學校之政風業務全由上級政風機構支援或統籌辦理，則因各機關政風機構人員之原有編制員額就不多，平時負責本機關

政風業務就很繁忙，加上未設政風機構機關政風業務亦須縣政風機構統治辦理，顯然人力上實在無法有效支應。

近年來（自八十八年）法務部政風司大力推動各級政風機構業務主管的任期輪調制度，二年來業已調整四百餘名的業務主管，除有效促進各機關政風機構主管人員的新陳代謝外，另方面亦有擇優汰劣之作用，對促進整體政風體系組織之健全有其正面意義，亦可為日後政風體系組織改組建立穩健的根基，為未來的組織體系建立健全的人事管理制度，將有助於政風體系優良形象的建立。

依據政風司新進錄取之政風人員素質資料分析：政風機構成立以來（自民國八十一年九月迄至八十九年），新進錄錄取之政風人員大學畢業者業已超過百分之八十五以上，而其中至少百分之七十五是法律系畢業者。⁴³顯然其人力結構大部份是法律系畢業者，相對於其他科系的人才則不成比例。

然就當前各縣(市)政府之弊端分析，各項公共工程之營繕採購佔絕大部分，尤其各地方政府辦理的中小型公共工程，更是弊端叢生。依彰化地檢署近二年來（自八十八年開始）偵辦彰化縣的工程舞弊疑案，全縣已有近四成六（十二位）的鄉鎮市長涉及工程營繕採購弊案官司，或被起訴、或被羈押或偵查中。⁴⁴此亦因相關廉政單位缺乏這方面的專才，且無相關監督系統運作，造成公共工程品質的抽檢無法專精，直接造成今日公共安全的嚴重問題，間接也衍生許多貪污問題的嚴重性。

⁴³ 法務部政風司網頁，www.moj.gov.tw/ethics/廉政看板，民 90.12.20。

另就縣政府各項弊端案件的性質分析：目前地方政府的許多重大貪瀆案件大多涉及土木、建管、稅務、電機、採購等各專精領域，因此承辦人員若非在各相關領域有所涉獵，並累積多年工作經驗者，將無法窺其堂奧。如就工程採購弊端為例，一般法律或商學院系畢業的政風人員，若本身從未涉獵有關工程業務事項的話，其面對工程設計圖說及相關建築材料之規格設計或機電設備的問題時，只能望卷興嘆，更遑論查弊！其次就弊端案件之涉嫌對象來說：重大弊案之涉案者大多是屬於集團性或結構性的犯罪組織，涉案人大多為各相關領域工作經年之公務人員，或企業經營者、各級民意代表等政商名流，因此查處肅貪工作人員在偵辦類似案件時，除必須擁有前述有關領域之專業知識外，還得具備「富貴不能淫，威武不能屈」的傲骨，否則一味屈從於各方壓力，如何能秉持正義，讓一干作姦犯科之流繩之於法呢？⁴⁵

是以，追本溯源，政府應結合各項專業人才，明確職權，建立一個真正能杜絕貪污的監督系統。同時應積極培育訓練各項專業人才，或聘請各項工作領域內之專家或有實務經驗的學者組成專業顧問團或諮詢群，彼此協力合作，運用各自的專業知識與技術，尋求問題的根源以解決各項弊端，以建立一個專責、專業的廉政組織機關，如此廉政工作才能達到預期的目標。

鑑於目前政府機關各政風機構並無相關工程專業人才，故無法有效查處機關各項公共工程弊端。勢必尋求其他專業人才配合才能法迅瞭解相關工程問題關鍵所在。因上對於相關專業的人才，有必要在人力結構上加以調整，亦即對相關科系之專才亦應於

⁴⁴ 張瑞楨，近半地方官纏官勾，台北：自由時報，民 90.8.15。版 13。

⁴⁵ 張儀，淺談調查局當前肅貪工作困境及解決之道。《調改會火線話題》，民 90.12.12。

招生考試時酌予考量相關類科，或就現職人員採計畫性的專業訓練，俾有助於各項業務弊端的發掘與查處，以發揮廉政組織肅貪功能，有效提昇廉政績效。

三、未設政風機構機關政風業務運作概況

對於未設政風機構之單位，其政風業務原則由上一級政風機構統籌辦理，而一般的作法如下：

1. 由上級政風機構調派所屬或附屬機關政風機構人員支援主辦政風業務。
2. 由未設政風機構之機關推薦，並上級政風機構遴選品德操守良好、熱心負責之機關員工兼辦。
3. 由機關首長指派適當人選，經上級政風機構同意者。

實施以來，除了專辦政風者能發揮正常功能外，其餘兼辦業務者之功能始終無法發揮，或根本無功能可言。此因兼辦政風工作者，其在機關內是以本職業務為主，兼辦的政風業務並非其專業，其所能從事的政風業務，祇是協助性的推動政風法令宣導為主，機關安全維護及機密護為輔。協助政風工作方面的做法即依照上級政風機構之公文指示做相關的政風法令的宣導事項，並針對本機關發生偶突發狀況時能即時向上級政風機構及有關單位通報反映。所以兼辦的角色及主要任務，其實就是協助機關辦理機關安全維護及公務機密維護及政風法令轉達宣導等政風預防工作。鑑於大部份機關兼辦政風業務者，均因本職業務繁忙，無法兩者兼顧，結果變成有名無實，根本很難發揮政風肅貪防貪之功能，然亦有假借政風兼辦之名，執行逾越業權的情事，衍生員工或民眾對政風業務的排斥及不滿，此種情況不但對政風業務毫無幫助外，更是有損機關政風形象，對機關政風工作反而不利。因此宜考慮採取國外廉政組織在一般機關內設置「政風監督官」，直接

對中央主管最機關負責，以杜絕弊端。⁴⁶

雖然「政風機構人員設置條例實施細則」第十二條第三項規定：未設政風機構之機關、學校，於其上級機關之政風機構人員辦理與其機關、學校有關之預防貪瀆不法業務時，應協助推動執行。但因各兼辦者本職工作繁忙，導致政風工作無法推動。目前彰化縣政府所屬未設政風之關學校將近二百四十個單位，尤其學校每年甄選國中小學代理教師考試後均會傳出校長賣官情事或甄選前幾名者未被錄取，然而成績排列在後的人選卻能透過特殊管道或捐輸禮金後就得以得其所願而入選案。⁴⁷又如八十八學年度彰化縣全縣國民中學教師甄，試務工作於○○國中辦理，並由該校負責甄選簡章之擬定、聯絡命題教授、保管甄試試題信封、入闈等事宜，本案係因○○師大某教授將試題轉交該縣○○國中校長時，由於該校未作好適當預防措施，致試題外洩予該校總務主任及該校部份行政人員之子女，嚴重影響政府公信力，且損及教育人員之形象，相關人員除被追究行政責任外，並依洩密案依法移送法院偵辦。類此情事之檢舉及陳情案迄今仍持續發生，業已嚴重影響到杏壇聲譽，使得社會普遍質疑教師甄選的公平性及校長之操守。

另外，機關公共工程的營繕採購更是機關採購稽核小組的重點工作。鑑於執行採購營繕工程及各項財產管理、人事管理、公文管制業務審核時，經常發現所屬機關、學校之採購及營繕工程承辦人員（含兼辦人員），因對採購營繕工程不清楚，常發生作業上的錯誤，例如在招標文件、產品規格、廠商資格之訂定，往往疏於注意，而發生違反公平交易法第十九條第一項第二款妨礙公

⁴⁶ 賴仁中，未設政風單位機構 擬設監督官。自由日報，民 90.3.30.版 8。

平競爭情事；或有審標錯誤，不應決標而決標；合格廠商遭剔除等；甚或發生貪瀆弊案，此不但損害廠商權益，更嚴重損及機關信譽。另學校小型工程指定廠商承包，及校長或辦理總務人員收取工程回扣的事件層出不窮，顯示未設政風機構的機關學校其兼辦政風工作的機關其政風工作無法有效的發揮功能。

四、與機關首長的關係

政風機構依法定位為機關首長之幕僚單位，且依政風機構人員設置例第十條規定：各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。此項規定常造成基層機關政風人員既受機關首長指揮、監督，但對於機關首長涉嫌之政風案件，又礙於機關首長之關係恐無法順利辦理，造成政風人員作業上的兩難，故有部份基層政風人員，有時為了自己在機關的生存，採取息事寧人或睜一隻眼閉一隻眼的作法，祇要能確保機關不發生重大違紀案件就能安然無事，所以造成基層政風機構功能無法充分發揮，績效長期不彰。

另機關首長對於查處案件不支持時，政風機構的業務自然就會受到影響甚或阻礙，行政上的支援亦會受到干擾。由於機關首長的決策會影響到機關員工對政風工作的行政奧援與配合度。故機關政風工作的推動，需要機關及機關首長的支持，政風業務之推展才能順利進行。否則政風業務工作室礙難行，政風績效就無法彰顯。

雖然有些機關首長可能不支持某些政風案件的查處，對此情形政風機構雖然可直接利用政風業務管道直接向上級反應，或透

⁴⁷ 鄭重，教師甄選宜由教局統一辦理。中國時報，民 90.7.26，版 15。

過上級政風機構處理，惟此一作法，對案件之查處或許有所幫助，亦容易達到查處的目的，但若機關首長不認同者，爾後政風機構在機關內部政風業務的推展就可能受到干擾及不利的影響，甚至會引發機關首長對機關政風機構作為不諒解及不支持，因此對整體政風體系而言，會形成更不利的處境，廉政績效更無法順利提昇。

基於法定職掌，政風機構不得不從事與政風無關之安全維護及公務機密維護工作。但這些工作非屬於政風專業工作，且明顯的耗費機關政風機構大量的時間與寶貴的人力資源，故未來政風改制時宜提案修法廢除有關非政風專業職掌，讓政風機構能成為一個專業的、獨立的組織機構。唯有讓政風專業人員全力投入政風肅貪、防貪的工作，並能充分授權，如此才能依法行事、依法查處，且不受機關首長或相關人員干擾，這樣政風機構才能真正發揮廉政肅貪功能，政風績效才可預期。

貳、縣政府政風體系

一、組織結構分析

依彰化縣政府政風體系分析，縣政府政風體系含括縣政府政風室暨附屬機關之政風機構。其中附屬機關政風機構為稅捐稽徵處、環境保護局、文化局、消防局及衛生局等五個機關之政風單位。其組織編制稅捐處政風機構員額編制較多，設置有主任一人、股長二人、課員四人及書記一人共八人，而消防局、衛生局及環保局等三機關政風機構之組織編制員額均為二人，文化局最少僅編制一人。由於各附屬機關之業務特性截然不同，故業務之推動及作法無法一致性，且人力資源差距很大，如稅捐處政風機構組織編制有八人，而文化局 卻僅編制一人，此在績效考評比上亦

很難訂定一個共同的標準，且因各業務重點單位不同，其易滋弊端之措施都不同，要求標準就不一樣。就領導統御而言，由於各單位之工作狀況、環境、工作性質及服務對象均不同，如何訂定各項業務之管理考核辦法，才能符合公平、公正、合理的制度，是一大問題。各單位之組織結構是否宜調整亦是一大問題，個別機關人力太多會造成資源的浪費，但太少則業務之推動乏力，故各機關政風機構的組織結構仍有待全盤調整，以符合設所當設之原則，故尚有檢討之必要。

傳統的縣政府政風機構組織體系都是屬於韋柏（M.Weber 1946）的理想科層體制，它具有專業分工，公開甄拔人才、層級節制、非人情化、標準化作業程序等特徵。且具有精確、迅速、明確、週延、持續、謹慎、一致、嚴格的權威歸屬，可以減少磨擦，節省人力、物力浪費，因而獲得高度的效率（江岷欽、林鍾沂 1995）。⁴⁸然時代的演進，現代理想型的縣政府政風體系，應是開放式的系統組織體系。而政風機構人員應是一群以具有「政府的企業精神」的「企業型官僚」。亦即能在政府機關內從事構思、設計和執行革新理念的成員。因此在「政府再造」中，如能有效改革機關政風組織制度，使其能減少政府成本外，更能提高政府效能，同時解決政府所面臨內外的「雙環困境」，如此政風體系的改革才具意義與效益。

二、縣政府政風體系組織內部連繫運作情形：

（一）、貪瀆案件查處連繫運作情形

政風機構處理政風案件依規定均須簽報機關首長，處理過程中均會與有關單位人員連繫、協調，如連繫、協調行政體系有關

⁴⁸ 江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》，台北：空大，民 84，頁 57。

單位或人員，俾查證與案情有關的資料或向該單位調卷以便瞭解事實真相。對相關涉嫌不法之資料蒐證後須循政風體系陳報上級政風機構；近年來法務部政風司為提昇政風單位辦案品質，規定凡政風案件查處結果均應陳報政風司先行審核，以確保移案品質。對於貪瀆案件事証較明確且可能涉及刑事責任者，經審核認為符合移送司法檢察機關偵辦條件者，再移送地方法院檢察署或當地調查站。若僅涉及行政疏失責任者，則簽報機關首長核示後移送機關考績委員會處理。平時考核若發現公務員涉及貪瀆跡象或傾向者，則依行政程序處理並建立「公務人員貪瀆不法資料卡」，俾即時疏導，以防杜不法貪瀆情事發生。不過此項作業（不法資料卡註記案）業已於民國九十年十月新的「查處作業辦法」出爐後即已自動廢止，惟其資料仍須列註機關政風狀況評估報告中，或函報上級備查，作為管制考核案件，以防範不法情事發生。

目前彰化縣政府之政風案件移送單位除了縣調查站外，尚包括法務部調查局中區機動組及法務部中部地區之肅貪掃黑特偵小組等單位，根據過去的經驗，政風單位貪瀆線索的移送對象大都是法務部調查局縣市調查站，但基於過去幾年的經驗顯示，肅貪業務並非調查站的最主要工作，祇是其八大工作項目之二分之一，故無法全力投注人力於肅貪業務上，縣站的肅貪小組成員僅六人左右，故無法有效處理來自各機關移送的貪瀆不法資料，故對於案件似乎較不具體的就以存參處理，造成許多待辦案件最後都不了了之，甚或簽結，迨有其他新線索進來再併案重新追查，所以許多貪瀆案件就經常被擱置或消失，政風機構亦很無奈，然因政風人員無司法調查權及調閱權，故無法比照調查辦案，造成肅貪績效不彰，此非政風人員無能，祇因無適當職權之充分賦予，造成政風機構的功能無法充分發揮之最大原因。

(二)、協辦公共工程發包及品質抽驗事項

政府營繕工程之採購事項是縣政府最繁重的工作之一，為因應縣政府暨所屬機關之各項工程發包作業，縣政府內設有公共工程統一發包中心，俾妥適運用有限的人力資源，集中作業，有效發揮採購功能，提高行政效率。政風機構為配合此項業務，亦耗費許多人力、時間在協辦公共工程品質之抽檢驗工作。發包中心作業時會發生廠商綁標、圍標或洩密等不法的行為，如在工程規劃階段業務承辦人私下連繫業主，洩漏應保密資訊（如勘查資料報告、預估底價）造成地主哄抬價格，議價困難。或在設計發包階段廠商以站崗方式掌握領標人員，透過各種方式（如威脅利誘）查得其他欲投標廠商名單，或部份售圖作業人員，對於前往領標的廠商人員，藉售完為由，要求留下廠商資料，或以開列收據為由，要求詢問店號，利用各種方式取得投標名單，或利用郵購時取得廠商資料等方式取得相關的資料，再提供涉嫌綁標、圍標之廠商，俾從中獲取不法利益。

目前各縣（市）政府政風機構除依上級政風機關交辦事項及政風機構人員組織條例之職掌辦理機關內部的政風工作外，同時秉承機關首長（縣、市長）之命辦理政風工作。政風室之工作除了須處理本機關的肅貪、防貪工作暨機關安全維護、公務機密維護外，尚須參與機關工程之營繕採購監辦事項。如從採購標單的發放到監標、完標等作業流程均須參與，且為有效防範投、開標過程中可能發生的搶標、綁標、圍標等不法事件，縣政府均將此一工作責由政風機構兼辦，久而久之，就成為政風機構的經常性工作要項之一，嚴重影響到政風機構正常業務的推動，故應重新思考並檢討其組織業務職掌，以確定其職權及業務範圍，避免因他項非政風業務工作的交辦而影響到整體政風業務的正常推動。

縣政府政風體系在政風工作的查處上，除針對機關內部易滋弊端之單位的人、事及作業流程加強注意外，對於鄉鎮公所政風機構發掘之政風貪瀆線索亦經由縣府府政風室直接指導再送政風司審核，如無事證者予以澄清結案，如事證明確者要件充分者經政風司同意後函送，同時簽報機關首長。為配合府採購法之實施，各縣政府均成立「工程發包中心」，負責轄區內各機關營繕採購統一發包事宜，但大部份的鄉鎮市公所為節省公告上網時間及招標審查手續的繁瑣，大都採取限制性招標，一方面節省時間，一方面可自行遴選廠商，但也因而造成私相收授或指定特定廠商，作為謀取工程回扣或佣金之機會，同時造成公帑的鉅額浪費及工程品質的低劣。也因此縣政府為因應工程弊端及施工中之偷工減料，特組成「公共工程品質抽檢驗小組」以維護施工品質。雖然無法全面檢抽測，但亦有所成效。

如彰化縣政府「公共工程品質抽檢測小組」八十九年全年統計共抽驗三二八件。⁴⁹九十年四月至九月份計實施工程品質抽驗八十四件，發現缺失三十五件，其中依規定拆除重做三件或結算扣款計五十二萬五千二百七十九元，普獲好評。⁵⁰單以九月份公共工程品質抽驗小組之單月抽驗結果為例，計實施十七件，結果發現十一件不合格，（即工程品質有瑕疵）其中重大瑕疵者計五件，三件A C厚度不足，餘三件情節較輕微，抽驗結果通知缺失工程之主辦機關單位，依據合約規定確實要求承包廠商限期改善完成，並列入追蹤管制案件，作為日後複驗之依據。⁵¹十月份共抽驗縣內施工中的公共工程有三十八件，其中合格二十六件，缺

⁴⁹ 彰化縣政府，彰化縣政府八十八年下半年及八十九年度工作報告，民 89.12，頁 133。

⁵⁰ 彰化縣政府政風室，政風工作報告，彰化縣議會第十四屆第八次定期大會工作報告，民 90.10。

⁵¹ 台灣日報，公共工程不合格率偏高。民 90.10.4，版 14。

失改善十二件，缺失部份均函請施工單位依規定限期改善，有效遏阻偷工減料的情事。就此項業務而言，抽驗執行成效雖普獲各界肯定，但亦產生政風機構人員人力因執行該項工作而造成人力調配之困難，影響到正常業務的推展。是故，利弊得失互見，惟如何分配適當人力來執行該項工作，俾能做到既能維護公共工程品質且不影響政風機構正常業務之推動，因此需依實際狀況或透過博奕理論決定該政策之執行，才不致影響廉政業務的正常發展及績效表現。

其次各縣市政府的發包中心亦有類似之處，就以台東縣政府為例，其發包中心成立自八十七年七月成立至八十九年七月計二年期間，共辦理一千五百八十三件工程、勞務及財務案件採購，其中工程類五百八十七件，而稽核小組稽工程案件須結合機關內部有關單位組成「公共工程品質抽驗小組」，針對進行中的工程派員前往施工處陪同工程技術人員實施現場抽驗，抽驗結果有瑕疵者即簽報有關單位督處理，甚至也因此使得促廠商限期改善再行複驗。被稽核單位則包括各鄉、鎮公所，工程抽查案件每年約辦理六十件以上。由於各項工作均要政風機構參與外，政風機構亦須針對機關內各項工程招標案彙整辦理案情分析，以杜絕工程舞弊清事發生，由於縣政府政風機構人員本身政風工作須策劃、執行，尚須負責督導各所屬機關政風機構政風業務，人少事繁，雖事事努力，績效卻無法被社會肯定，乃因一般人並不知道機關政風機構的業務職掌，且不清楚目前政風機構的工作事項為何？普遍認為政風機構專司機關廉政工作而已，殊不知目前機關政風機構的工作事項除了機關政風肅貪、防貪工作外，尚從事機關安全維護暨公務機等業務。由於政風機構擔負過多非政風專業工作，造成政風專業工作績效不彰，是有其原因的。

公共工程品質抽檢驗小組之成效雖稍具成效，但卻也帶給縣政府政風室很大的困擾，由於檢測小組每天抽測，連帶政風室人員都須會同前往工程現場履勘，嚴重影響到現有的政風業務的推動，以政府採購法的精神而言，採購稽核是以事後審核為主，而縣政府政風室參與「公共工程品質抽檢驗小組」之作法顯然與採購法之精神不符，可能需要研究改進，以避免裁判兼球員，有損事後審核及監督之原則。

此外為監督各機關學校有無依照法令規定辦理採購業務，縣政府政風室亦參與縣政府採購稽核小組，此小組有關工程抽驗部份與縣政府工程品質抽驗小組職相同，部份組成員亦相同，故有合併之必要，以免浪費過多的人力。

(三)、人事組織與管理問題

各級政府政風體系的人事權，原則上仍由法務部政風司統一調整，縣政府政風機構對所屬機關政風人員僅有任用、調動之建議權，最後決定權仍由上級之人事甄審委員會決定。至於縣政府政風業務之整體策劃、執行，則由縣政府政風室統籌辦理。依據全縣整體的需求決定整體政策及執行要項，函轉各附屬機關政風機構參照辦理。基於組織一體的原則，縣政府政風機構與附屬機關政風機構是一個生命共同體，祇是各政風機構散布於各局處，且預算經費各自編列於各局處機關，

縣政府政風室基於法定職掌之要求，不得不從事與政風無關之安全維護及公務機密維護工作。但這些工作確實非政風專業工作，且須浪費政風人員大量的時間與金錢，故宜設法改進，俾讓更多的政風人力用於真廉政專業工作上，才有意義，也才能充分發揮廉政功能，提昇機關廉政績效。

縣政府政風體系之組織架構應建立在一個具有機動性、專業性、專責性及事權統一的獨立機構。才能依法行政、依法辦案，以專業人才從事專業工作、才能有效提高我國政風績效。因此縣政府政風機構之組織編制應統籌集中運用縣政府所屬各機關政風機構組織及人員，人力不足時，採機動性調配人力辦案方式，集中人力有效分工，並就重點機關派駐政風人員，其他單純的單位則責由機關首長負責或由機關首長指定人員兼辦，以配合上級政風機構之政風工作。

(四)、兼辦非政風業務事項

由於機關政風體系組織編制員額有限，既要從事本職之政風業務，又要兼辦各項與政風專業無直接關係的工作事項，因而難免會影響到政風工作績效。對於營繕工程事項，最重要的是事前的防範及事後的稽核。因此若能落實機關內部稽核審查制度，對貪瀆的防範必然能有效遏止。因此政風機構應結合主計單位建立機關內部控管制度並採定期及不定期實施公款、公物之稽核查察，避免機關帳務、財務管理單位及人員因長期管理而日久生頑，滋生知法玩法之弊端。

兼辦政風者應依法從事有關機關政風預防工作，如政風法令宣導、協助業務單位訂定該單位業務相關防弊措施等事項。至於事涉機關政風案件之查察工作則由縣政府政風機構依責任分工統一由縣政府政風室指定專人負責承辦；此外為有效發揮有限人力資源，宜就附近鄉、鎮公所之政風機構人員組成區域性「專案小組」，遇有政風案件即由上級指導單位協調各區專案小組研商處理，一方面可解決基層單位人力不足的問題，另一方面亦可透過小組研討案情提出適當的解決方案，有效提高政風績效。

三、組織與環境關係

我國地方制度法的實施是為改造縣市政府組織再造，亦是為因應省政府的組織精簡後之必要政治工程，以落實地方自治之自主性及自治性。省政府政風處隨著省政府的組織精簡而歸併至法務部政風司，過去由省政府政風處直接指揮督導的各縣市政府政風業務，精省後改由法務部政風司中部辦公室負責辦理。所以現今縣政府政風體系之各項政風業務業已由法務部政風司中部辦公室直接指導。我國政府組織結構的層級在精省前屬於四級制組織型態，精省後成為中央與縣市及鄉鎮三級制的組織架構。現實務上，法務部政風司與各縣市政府之一般業務及公文的連繫作業，係透過法務部中部辦公室再函轉各縣市政府，除非重大且急要之政風案件或重大偶突發事件之通報外，一般都是由中部辦公室直接行文各縣市政府。此因法務部政風司目前組織編制尚未變更，原編制員額（35人）太少，業務上須負責督導中央部會各單位之政風業務，故無法承擔原省政風處屬政風機構之政風業務。因此依分層負責方式由中部辦公室負責各縣市政府政風工作之指揮督導責任，但人事任免異動仍由法務部政風司統一辦理。

縣政府政風體系之附屬單位，每個單位之組織特性及業務特性都不相同，如警察機關是以維護社會治安為主，由於與群眾關係較密切，加上警察人員眾多，發生之政風案件時有所聞。縣警察局之組織編制雖屬於縣政府之組織編制，但其人事的任免、獎懲等並不屬於縣政府體系，仍採警政人事一條鞭的處理方式。故雖為附屬機關但政風案件並不屬於縣政府政風室職掌。

自民國八十八年地方制度法實施後，稅捐處、消防局、衛生

局、文化局、環保局等單位紛紛成為獨立的組織機關，附屬於縣政府，直接受縣政府的指揮、監督。由於各附屬機關之業務性質都不同，政風狀況亦不一樣。造成縣政府政風室為因應各不同機關、不同性質之業務，而研析其個別的防弊措施，俾有效杜絕各單位不同的業務弊端，以維護機關政風。因縣政府的組織編制及職權隨著地方自治而擴大，然縣政府政風室之組織及職權並未隨之強化，為有效因應擴增後之各業務單位政風案件，對於現行各地縣市政府的整體組織編制應隨業務量的增加而適當的調整，才能發揮廉政功能，提昇政風組織績效。

參、縣政風體系

一、內部組織分析

(一)、組織編制概況

依地方行政機關組織準則第十九條第七款規定鄉鎮公所之政風主管，依專屬人事管理任免。唯未來「政府再造方案」中之「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」若立法通過，將來各機關政風機構人員之組織員額可能會因中央機關組織的重組及組織員額的總額限制而影響到整個政風體系之人力資源。若未來地方政府首長具有完全的人事自主權時，則散布在整個縣政風體系內的各級政府機關政風機構及人員可能會因機關首長的好惡而恣意裁撤之命運，此猶如過去宜蘭縣政府在戒嚴時期以抗議人事室（二）設置的不合法為由，逕自予以解散處置，讓政風人員無法發揮正常的肅貪、防貪功能。故若政府有肅貪的決心，就應成立獨立性的廉政機關，屆時廉政業務才能依法行事、依法辦案，且不會受到行政干預或干擾。

目前政風機構並非是一個專責的、獨立的機關，且無法定的

司法調查權及調卷權。由於地方制度法的施行，使得地方政府機關首長權限擴增，機關政風人員能否擺脫地方行政首長之命令或指示事項及能否依法行政就令人質疑。另依地方制度法及政府再造方案的精神，各級政府組織精簡、機關首長權責擴增，基於業務的需求，屆時機關首長對機關政風機構組織設置及人員編制擁有強大的行政裁量權，若政風機構未能配合首長之政策或意旨辦案，政風機構是否能在機關繼續存在，亦令人質疑。因此在地方制度實施後，機關首長權限大增之趨勢下，政風機構人員之依法行政、依法行使職權的功能可能會受到嚴重的影響，欲超然獨立行使職權可能都有問題。

(二)、組織職權運作概況

政風人員職權上並無公文檔案「調閱權」及查處案件「調查權」，故查處案件需要調卷時，依規定須簽文並知會相關單位，由於過去基層單位較不注重檔案管理，加上人員變動快速，故欲有效迅速調閱相關文卷並不容易，尤其若有機關重要主管涉及貪瀆案件時，若欲依一般作業程序調卷可能都是徒勞功，除非檢察關以搜索方式處理才能有效掌握需要之卷宗，否則不是調不到就是卷宗重要部份無故失蹤，或在調卷過程中故意予以拖延，使調借到相關文卷，當事人因早已知悉所調閱之相關內容，故會與相關人員串通完成，此種情形造成案件查處上的困擾及阻礙。

湮滅公文卷宗之情事過去高雄司法機關 0 0 法院亦曾發生 0 0 書記官因涉嫌圖利他人而將保管文書燒燬湮滅情事，而省府 0 0 廳處因機關首長發生貪瀆疑案經人檢舉，案經 0 0 檢察機關偵辦，該檢察機關因辦案需要而向該機關函文調卷時，卻發現該案關鍵公文卷宗業已遺失，檢察單位亦很無奈，而依檔案管理辦法，該機關以行政管理不當，責以行政處分。

另外機關政風機構組織編制僅一人之單位，在肅貪查處上可能會發生不合法之情事，由於政風機構人員並未具有司法人員身分，法令上亦未賦予司法調查權，故無法制作訪談筆錄，實務上僅有行政調查權，而行政調查依法律規定不能制作「訪談筆錄」，故僅能以「訪談紀要」代之，而訪談紀錄的制作，應有「在場人」、「記錄人」、「訪談人」等人員，然對機關政風機構組織編制僅為一人者而言，其在執行上可能會產生窒礙難行。

(三)、業務職掌運作概況

我國地方制度實施後，地方權責擴增，惟迨「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」通過後，各鄉、鎮公所政風機構人員屆時是否依原有員額設置都有可能成為檢討的主題。由於鄉鎮公所政風機構組織編人員設置大多為一位，其任務不僅要執行上級及首長交辦事項，舉凡政風機構人員設置條例所規定的各項職權及相關職掌都要執行，例如政風肅貪防貪工作、機關安全維護工作、公務機密維護工作等都要依法執行，且須面對來自機關內部及外部環境的壓力。因此政風機構的組織結構及組織職權若無法有效獲得改善，對基層政風機構的工作人員而言，要求大幅提昇政風績效是一種奢求。因此宜就現有組織結構及職權上予以檢討，必要時應徹底檢討政風組織在機關內部的定位問題及政風機構在機關內部的角色問題，而此二項問題可能衍生政風人員的派駐及責任區的問題

若機關政風機構的角色為監督機關政風，但法律上設定政風人員為機關首長的幕僚，此在政風業務查處的執行上可能會造成彼此立場的對立，有違行政倫理。如機關首長（上級長官）涉嫌貪瀆不法時，下級政風幕僚人員在辦案及蒐證上可能會遭遇到機關首長監督權與指揮權的對立及干擾，如彰化縣00鎮機關首長於八十八年四月間，以辦理00水道工程，為圖得不法利益之犯

意聯絡，事先就上開工程特定某種規格，藉以限定國內某有資格之廠商，而達到限制性競爭之目的，勾結廠商於八十八年十月間找尋非專業公司，參與招標，再請二公司陪標，並索取回扣一百萬元，案經有關人員發掘，依法移送法院偵辦。事後該首長即怪罪政風人員移送，造成機關政風人員日後在該機關不敢再查處政風貪瀆不法案件，爾後該機關之政風業務推動在查處上即遇到很大的阻力；但若機關首長表態支持辦案，以示清廉時，政風人員依法辦案當然就不會受到干擾；類此機關首長涉案者，政風人員更須謹慎行事，辦或不辦就可能造成困擾及矛盾。故機關內之案件查處，如未獲得機關首長同意即逕行查辦者，可能就會因查處貪瀆案件而影響到政風機構未來在機關內的活動空間及權限，甚至可能會遭受到職權上的限縮及排擠。因此要讓政風人員有充分發揮辦案的空間及勇於任事的精神，勢必要賦予政風人員相對的權責並能避免行政上不當的干預，才能確保政風查處工作的公正性及正確性。

(四)人力資源運作概況

若限於人力資源的不足，各縣市政府可採重點設置方式，對於容易發生弊端的單位派駐專人負責；對於對於非重點單位的機關及未設政風機構之機關，遇有案件時由上級政風機構統籌辦理，人力採集中管理方式，輔以責任分工。如遇有重大案件則採取機動調配辦理或採「案件查處專精小組」專案研析機關可能發生弊端的案件，運用集體智慧查處。才能有效運用人力，提昇辦案品質及政風績效。

(五)、組織經費運作概況

由於各鄉街鄉鎮財源不一，財政拮据之機關（公所），有關政風預算經費編列困難，有象徵性的編列三萬元、或數千元不等。因此要求各鄉鎮公所政風機構依計畫執行相關的政風預防或查處工作，對部份機關財政拮据者實無法照單全收，因為經費不足就

很難依計畫如期辦理如法律專題演講、政風座談會及問卷調查等較有意義的活動。也由於各鄉鎮財政拮据造成政風相關業務推展困難，有的機關甚至連員工薪水都無法依規定時間發放，造成基層人員遇有機會即想求去或早日退休之念。基於各鄉鎮公所政風工作推動的困難，縣政府政風機構祇能依法予以協助，避免因經費的不足造成政風工作的停滯及機關不良政風問題的發生。

此外政風機構的政風業務亦應考慮其專業性與專責性與獨立專責性。且機關政風工作，不宜從事與廉政業務無關的工作，才能培養專業的政風工作人才，唯有讓專業人才從事專精的工作才能發揮廉政肅貪、防貪的工作績效。是故，應將政風機構人員設置條例中的機關安全維護事項及公務機密維護事項回歸機關事務單位處理，讓政風人員回歸專業。這樣政風機構人員才能夠專精於政風的預防、查處、發掘及受理檢舉等業務，也惟有建立獨立專責的廉政機關，從事廉政專業的工件，我國廉政績效才能獲得實質的改善。

二、外部環境因素

(一)、政治環境與利益團體的問題

觀諸政風機構人員設置條例的內容規定；既要政風人員秉承長官之命，又要監督長官，既為首長之幕僚，又要發掘機關內部之弊端；尤其在面對查處案件時，可能發生與機關首長的利害相左，甚或遭受來自民代黑道的壓力，甚或恐嚇與威脅。如本（九十）年九月彰化縣所屬地方00鎮就曾傳出地方民意代表強勢向該鎮長表明某些工程須由其指定人承包案，案經該鎮長與政風單位表明依法招標後，即被該名代表撂下狠話，揚言要叫人砍下機

關首長腳筋之情事。當然政風人員亦連帶受到威脅恐嚇⁵²。亦有地方派系紛爭嚴重地區，地方民意代表藉著審查預算權要脅恐嚇政風人員對地方政府相關人員實施案件查處，若不遵照其要求者，則以刪減政風預算作為手段，迫使政風人員依從。類此情事，基層政風人員均須有所因應與折衝，否則屆時受害者就是政風人員。

(二)、與議會連繫、運作概況

政風人員身處各種不同的政治環境裡，不但要尋求本身立足之道外，尚須接受各項惡劣勢力的挑戰，尤其在機關內支領機關薪俸，除了須做政風預防工作外，亦須依法執行政風查處工作，故在機關內顯得很不自在。也因此容易遭受機關內部部份同仁的排斥或孤立；或藉預算編列時刪減預算，或象徵性的編列幾千元政風業務費，以示杯葛政風業務，期藉此造成政風人員在機關內無法正常運作。故基層政風人員在鄉鎮公所之處境易受到機關首長及民意代表的干預，嚴重影響政風業務。而此種情況除非政風業務經費能脫離地方政府機關或民意代表的審核及控制，否則機關政風案件的查處隨時都可能遭受到來自機關首長及民意代表的行政干預，而此種現象在各層級的政府機關內是司空見慣的情形，祇是廉政工作要能依法行政，依法辦理，實現司法正義的原則，祇要政風機構的預算經費能擺脫政治干預，機關政風機構才能發揮依法行政，依法辦案的應有功能。

(三)、與調查、檢察機關之連繫、運作概況

檢察、調查與政風機構之連繫除公文往返外，亦經常利用各項會議機會達到彼此之間的溝通與互動，其中地區聯繫會報係以

⁵² 何炯榮，被拒承包工程要砍「鄉鎮長腳筋」，台北：聯合報，民 90.9.7 版 18。

各地方法院檢察署之管轄區為分區，由政風司視需要訂期召集並派員主持，地區各機關政風機構主管及相關業務人員出席，必要時得邀請該地區檢察、調查機關之相關人員列席。至於高層聯繫會報，則由法務部視需要，召集各一級政風機構主管人員暨檢察、調查機關相關單位主管人員，舉行高層聯繫會報，共同研議政風機構聯繫會報暨地區聯繫會報之重大議案，檢討貪瀆案件的合作模式，且更利用檢察署召集的各地檢署肅貪執行小組會議中就起訴判無罪或不起訴個案提出問題分析探討，此藉個案之研究及三方之協調與合作能有效提昇辦案品質及辦案績效，共創三贏之局面，但由於檢察機關平時業務繁忙，無暇顧及此一定期性的會議，相關的聯繫會報最後都一延再延，最後形同虛設，未能發揮其聯繫協調的功能，殊為可惜。

另外機關政風機構辦理機關肅貪案件時，除了面臨案件的調卷困難外，尚須面對機關內部員工的配合度，若機關員工都能配合，事情自然容易處理，但如有少部份員工採取不合作的態度，則案件查處可能面臨窒礙難行，整個案件進度可能因而延宕下來。如無法突破，就祇好另覓他途，或移案調查單位查處。案件若有具體事證者除可移送調查單位繼續查辦外，亦可逕送法務部調查局各地區機動組續查或各地檢察署偵辦。由於政風受理檢舉人之檢舉後即展開各項查證作業，若有具體事證、物證及相關人證者，即可依相關法律規定移送檢察機關，但有不少案件在檢察機關偵察中可能發生檢舉人曝光情形而危及檢舉人之生命安全，或承辦政風人員被恐嚇情形發生；亦有機關政風承辦人員將案件秘密移送司法機關，結果有關重要的資料可能會在法院審理中被影印，結果案情曝光，造成機關政風人員與員工間不易相處，為求政風工作的繼續推展，勢必調整服務地區，避免因案情的曝光，釀成同事之間共事上尷尬的立場。

政風貪瀆案件經移送法院審理後，承審法官或承辦檢察官開庭偵查、審理時常因案件查證上的需要主動通知政風人員出庭作證，因而常造成政風人員辦案後須隨時應付法院或檢察署承辦法官或檢察官之通知與調問，甚至須與當事人對質之窘境。造成承辦人員身上下極大的負擔與壓力。

過去許多機關政風承辦人員常因查處機關內部的貪瀆案件後亦必須隨案接受檢察官及法官的傳訊或通知出庭作證，此舉易引起政風人員的困擾，尤其與當事人的對質更易造成日後政風人員在機關內處境的困窘及心理壓力。雖然過去法務部屢次協調檢察機關，希望檢察官在偵辦政風貪瀆案件時能考慮到政風人員在機關內的角色與處境，避免直接傳喚政風人員與貪瀆涉案當事人同時出庭或對質，但實際效果並不大，造成部份承辦人因而視查處案件為畏途，此乃顧慮到自己或眷屬的安全，避免被當事人挾怨甚或報復，及日後在機關內仍與該當事人共事的尷尬。故查處政風案件對政風人員而言，實際上須擔負很大的心理與精神壓力，此非局外人所能理解感受得到的。

當前政府致力於掃黑、肅貪工作，且自新部長陳○○就任後為有效掃除黑金，乃於各高分院檢察署成立特偵小組，然後結合各地方法院檢察署之肅貪檢察官組成。因此縣政府政風室若遇案要移送時可能會發生機動組、特偵組及調查站都希望將案件移送該單位處理。過去因各機關函送有關貪瀆案件線索至各地調查站後常被列存參，或逕予結案，待一段時間過後另發現有所新發展時，即以調查站名義移送，因此才會造成早期人事查核時代，許多線索案件大多被隱藏。亦即案子移送到調查站後即被遺忘或存參結案。造成政風人員的不平與無奈。甚至有些機關案件（檔案

）係透過政風室調借，然數年後竟然尚無法歸還原主，甚或有借調後一去不返之情事。現故各機關遇到類情事時，都會主動要求其備文借調，以杜後患。雖然各調查站、中機組及特偵組雖都隸屬法務部，但每個單位都有績效壓力，故對政風機構移送之貪瀆不法情事，都會盡全力搶案，避免因案發時上級追究未發現之責任。

(四)、行政責任追究問題

政風人員基於職掌必須對機關政風案件負責，故有監督機關內部員工風紀查察之責任，也因此機關政風機構人員的品性操守的自我要求及標準，更應超越一般公務人才能讓機關同仁信服。

政風機構人員因被要求應比一般公務員較高之紀律及道德標準，且無論在機關內部或外部的行為都須高於一般公務員之行為規範，故獎懲案件亦趨向獎勵從嚴懲處從重之情況。由於政風機構常因機關業務單位發生貪瀆不法案件未先發掘，就須連帶追究該機關政風主管的行政責任，以貫徹政風督導責任制度，例如八十七年高雄高分院發生書記官饒瑞蓮涉嫌收賄銷毀卷宗案，當時法務部長廖 0 0 即認為政風人員未能事先發現，要求將該院政風室主任黃 0 0 調職並記大過處分。⁵³可見政風人員之獎懲標準確比一般公務員的獎懲規定更嚴格。所以政風主管單位主張採連坐法方式來規範政風機構人員，乃因政風機構人事採「一條鞭」管理，為有效規範及管理全國政風機構人員的行為，乃仿效警政單位的「連坐法」執行，惟此法並未明文規定於政風相關法令規範內，祇是實務上比照執行，俾有效規範各級主管的督導責任，賦

⁵³ 行政院研考會，《日本行政監察制度之研究 給我國的借鏡》。台北：行政院發展考核委員

予上級政風主管更大的責任。惟此種「連坐法」在政風機構爭議性很大，因政風機構都是分散全國各機關內部並非集中辦公，造成上級政風機構主管對各所屬單位政風人員監督不易，故此法引發各單位主管人人自危，深恐所屬單位人員稍有疏忽或萬一有所差錯都要負連帶責任。

是故，不論公務上的處理不當抑或私人行為違法者一律從重懲處，以昭炯戒。此種「基層出事，連坐三級」的懲處制度，是目前警察懲處風紀事件的唯一標準，其用意原本是希望警察相關主管能夠確實負起督導責任，預防各項重大弊案的發生，立意雖好，但執行上有困難，造成許多警官人人自危，深怕督導不週「倒台」或記過，因而不惜吃案，粉飾太平，也因此衍生官官相護及包庇隱匿的弊端。

然政風機構與警察組織編制及人員之配置不同，警察機關的最基層單位為分駐所或派出所，且派出所不論人數多寡，均無正式且完整的幕僚分工與結構，因此不能稱為組織，而配置地方政府之政風機構卻僅是機關內部的幕僚單位而已，更談不上組織，然人力的配置兩者更有所差異，一般而言；分駐所或派出所之人員編制均依轄區村里鄰之人口數多寡而編制，故每個派出所編制有所長、副所長、巡佐及管區警員等約十餘人，如以高雄縣烏松鄉仁美派出所為例其編制成員就有十五人之多，且集中辦公；⁵⁴

鄉鎮市公所之政風機構，配置人力僅一人或二人，而全國政風人員計有三、〇三七名，分散於一千一百四十三個政風機構。⁵⁵

會編印。民 87.10，頁 85 鎮。

⁵⁴高雄縣烏松鄉仁美派出所網站 [aehttp://zm.ksnic.cc/zm-b.htm](http://zm.ksnic.cc/zm-b.htm)，2001.11.14。

⁵⁵法務部政風司，政風機構現況及未來發展簡介，法務部政風司，民 89.2。

造成政風主管管理上的困難。如以警察單位的連坐法實施於各縣市政府政風機構主管，對於各縣市政府政風機構主管而言，就可能無法擺脫各所屬政風機構人員因各種公私業務造成違紀之風暴陰影。政風人員平常之獎勵機會不多，遇有獎勵案件又從嚴審核，且又七折八扣，如參與機關辦理各項選舉圓滿結束，各機關都會檢討獎勵事宜，但往往同一獎勵案機關業務單位都記功，名冊送至政風主管單位，就會被酌減獎懲案，政風人員的獎勵總比別人少，所以會造成基層人員的不滿。而對於懲戒案則動重懲，故政風法案件之壓力，隨時須承擔隨時發生的偶突發風紀案件，難怪主管壓力與日俱增，終日戰戰兢兢。

目前政風機構的獎懲政策業已造成基層許多怨言，乃因人事獎懲總是「獎少懲多、獎慢懲速」。而政風主管不但要拼績效，尚須擔心機關貪瀆不法狀況及同仁風紀事件。若實施連坐法是否會重蹈警察機關主管包庇屬下、隱瞞部份不法事實之覆轍，實有檢討的必要。何況目前警政署亦在通盤檢討「連坐法」應否取消實施或修正該案中，政風主管機關亦應考慮檢討並制定較合理的辦法，避免如九十年八月發生之士林區公所政風主任袁○○酒後肇事案，因個人在外行為影響到其上級主管同受處罰案。此案不僅其本人依嚴重違反規定，記一大過、一小過；連帶的是民政局政風室主任亦遭記申誡二次，政風處長記申誡一次處分，以維護紀律。⁵⁶

縣政府所轄之機關單位特多，故應建立一套職權明確，具有

⁵⁶ 黃政榮、董智森等人，聯合報，袁永麟案：政風人員連坐 馬英久積上法部，民 90.8.16。版 8。

激勵作用的人事獎懲要點，俾有效堤昇整體政風績效，而不致於動輒得咎，遇事推諉。因各縣政府所轄機關眾多，且特性不同，若因各所屬機關政風人員因個人問題不問原因就要以連坐法追究上級政風主管監督不週的行政責任，可能會使政風主管人員不敢勇於任事，甚至惟恐因所屬人員個人在外之行為受到牽累，因此可能造成如警察機關之主管對於所屬警員發生風紀問題多數予以包庇一樣。對於員工的獎勵，政風體系對於辦理與機關有關之業務有功，而與政風業務無直接關係者，一律從嚴審核，造成政風體系間之成員有所不平，如參與縣政府辦理全縣代理教師甄選作業後之專案獎勵案，一般參與人員均會由機關予以獎勵，但政風人員雖經機關報獎但仍須經政風人員獎懲辦法處理，最後多從輕獎勵，甚至不予獎勵，造成部分成員心中不平，且認為政風人員既然是機關的幕僚，受命參與機關辦理公務圓滿達成，凡參與者皆論功行賞，唯獨政風人員就須矮人一截，自降獎勵標準，影響員工士氣。類此現象可能係政風主管當局為避免政風體系人員從事非政風工作之行政獎勵案太過浮濫而影響到從事專業工作者之權益。惟若因參與本機關事務有關之獎勵案亦宜有適當的規定才不致於獎懲太過或不及之缺憾。為防止行政獎勵之不當或太過浮濫，可將一般的行政獎懲與政風專業工作獎懲分開，至於政風人事任用升遷異動原則上以政風專業工作的績效獎懲為主，行政獎懲為輔。既可解決爾後相關獎懲的爭議問題，亦可激勵工作士氣，對政風人員士氣的提高必有正面鼓舞作用。因此如能改變類此重懲輕將的不合理政策，才能提高政風人員的士氣，增進主管人員的責任心。

政風機構在政風查處及預防業務上亦經常由於機關案件的發生，常因責任區內或機關內發生政風貪瀆不法案件，事後經檢調單位查獲，經檢討責任區內專責人員應發掘而未發掘者，就必須

檢討並追究責任議處。此如彰化縣 0 0 鄉公所鄉長邱 0 0 因辦理小型工程發生弊案，被判無期徒刑。⁵⁷此案該機關政風室未能事發掘，因而被議處。目前政風機構實施績效考核，依規定如連續三年考績連續乙等，得調整主管職務為非主管，故亦造成政風機構人員心理上及工作上很大的壓力。每日無不戰戰兢兢的因應各項未知的情況，致部份政風人員不堪心理壓力的負荷，而轉調其他業務單位，甚或辭職他就或提早退休，這也說明了近幾年來政府雖然每年舉辦政風人員招考，仍無法有效補充缺額之擴大原因之一。

三、縣政風體系執行績效

八十九年彰化縣政府政風機構暨所屬機關政風機構執行政風預防工作方面計完成貪瀆專報五編；辦理法令宣導四七四次；辦理工程品質抽驗計抽驗三百四十九件，發現缺失一百五十八件，其中拆除重作五十九件；表揚廉能三案五人；完成財產申報八百三十件，辦理實質審核八十三件。辦理查處工作方面：蒐報政風資料一八七件發掘貪瀆案件計二十五案；追究行政責任計四案六人，一般行政責任案件九案十人；受理檢舉一百三十五件；一般非法案件線索計三十六案；查處違反保密規定計四十八案，蒐處民眾陳情請願事件之預警資料計三十八件，蒐集政風資料、政府施政得失及民情反映資料計七一六件，成效良好。⁵⁸九十年一至十一月辦理法令宣導五七一件；工程品質抽驗二四三件；政風訪查一二一三件。就最近二年來彰化縣政府政風機構執行政風工作的重要成果比較分析如后圖表所示。

⁵⁷ 張瑞楨，近半地方官官司 8.15，版 13。

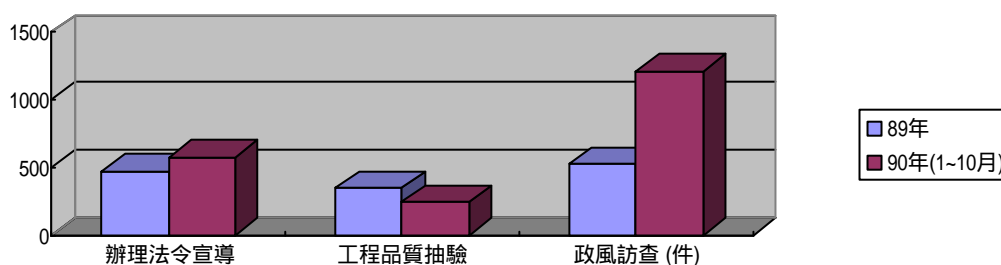
(一) 預防工作方面：

表 4-1 八十九年、九十年（1-10 月份）預防成果比較表

項 目	辦理法令宣導	工程品質抽驗	政風訪查 (件)
89 年	474	349	524
90 年 ^(1~10 月)	571	243	1213

資料來源：本文研究者自繪

圖4-4 89.90(1-11月) 預防成果比較圖



顯示：九十年之法令宣導及政風訪查均比八十九年分別成長 20.46%及 131%，此因九十年度縣政府加強政風預工作，尤其政風訪查工作探求民隱、民瘼及民意反映，被機關所重視所致。至於九十年工程驗收比八十九年工程驗收次數多，係因八十九年因各機關辦理九二一地震搶修，故工程案件特別多，但因九十年彰化縣因小型工程弊端陸續發生，全縣有十三個鄉鎮市長涉及弊案被偵辦，收押起訴超過十一位，造成各鄉鎮市公所人人自危，工程案件

⁵⁸ 法務部，八十九年政風工作年終檢討會會議資料，民 90.2.5。

乃急劇減少之故。

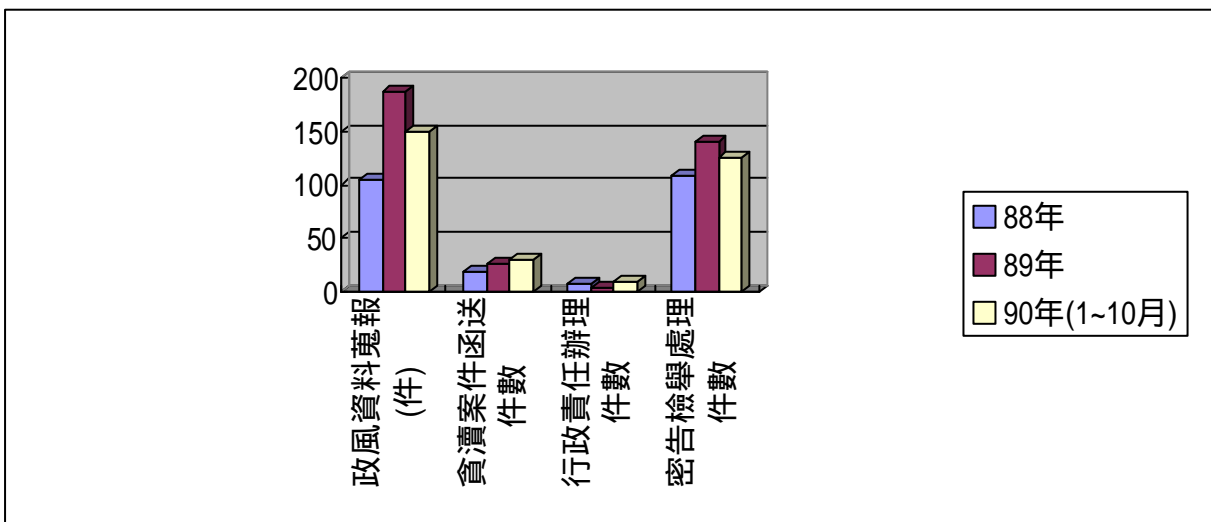
(二)、查處工作方面

表 4-2：八十八年、八十九年及九十年查處工作成果比較表

項 目	政風資料蒐 報(件)	貪瀆案件函 送件數	行政責任辦 理件數	密告檢舉 處理件數
88 年	105	18	7	109
89 年	187	25	4	140
90 年 (1~10 月)	150	30	9	126

資料來源：本文研究者自繪

圖 4-5 88.89.90 年(1-10 月) 查處工作成果比較圖



資料來源：本文研究者自繪

依上顯示：八十九、九十年之政風資料均比八十八年成長，

貪瀆案件函送件數則呈現穩定成長，行政責任案件方面八十八年減少，但九十年即再增加，此因九十年貪瀆案件被起訴案件增加所致，而密告檢舉案件八十九年比八十八年成長，九十年則依全年百分比與八十九年不差。

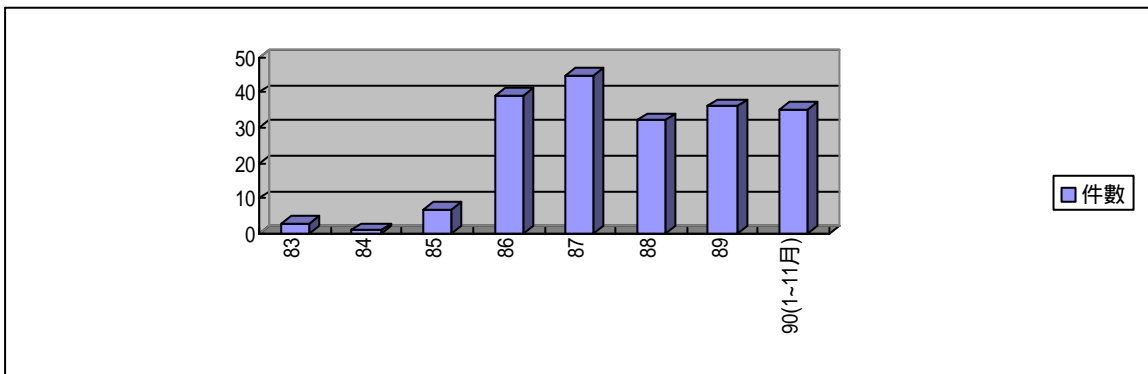
(三)、歷年函送貪瀆線索資料方面

表：4-3 彰化縣政府政風室函送貪瀆線索統計表

年度	83	84	85	86	87	88	89	90(1~11月)
件數	3	1	7	39	45	32	36	35

資料來源：本文研究者自繪

圖：4-6 彰化縣政府政風室函送貪瀆線索統計圖



資料來源：本文研究者自繪

依上表所示：自八十三年迄九十年間，除八十五年前三年貪瀆線索都是個位數外，八十六年開始呈現大幅成長達到五倍的成

長量，此乃因政風機構政策上的改變，由過去消極的作法改為積極性的作法，並要求列入績效考核，所以自八十六年後出現貪瀆線索大量增加，以求政風績效。

四、質性訪問結果發現（詳如附錄四）

本文就影響政風績效有關之問題提年探討，並就教於現職專業人員彙集結果如下：

- （一）對於目前縣政風體系之組織結構及功能問題，大部份受訪者大都認為尚未能充分發揮其應有之功能且認為對於縣政府暨所屬及附屬機關風機構之組織應視機關業務需要來設置，若人力不足者，則以集中辦公為宜。
- （二）縣政風體系目前之組織職權功能問題，大都認為功能有限，或無法充分發揮肅貪應有之功能。
- （三）縣政風體系之工作人員應否賦予司法調查權或公文卷宗調閱權，大多認為宜具有適當的行政調查權及文卷調閱權比較容易。
- （四）對於政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能方面，受訪者大多認為以機關內部為宜，如法令許可則以派駐方式更好。
- （五）當前政風機構組織的功能應定位在防貪工作較能發揮功能，但一般民眾則認為政風機構應以肅貪為主，才能有效導正社會不良風氣，建立清明的政治社會。
- （六）政風機構組織之隸屬直接隸屬中央機關即可，但亦有主張隸屬法務部、或行政院、監察院或其他者。一般而言認為隸屬層次應高於部會層次比較容易發揮組織功能。

- (七) 就鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢所需，一般而言，主張以機關體制內建制較能發揮功能。
- (八) 肅貪機構（檢察、調查、政風）組織單一或多元的問題，多數認為廉政機構獨立，較不易會受到某種政治因素干擾。但多元化之執行機構，有利分工及相互競爭，單位多，可減少漏網之魚，亦有其功能。
- (九) 就縣政風機構之組織功能應改進問題，受訪者認為宜從下列幾項實施為宜：1. 提高鄉鎮市公所主管職等 2. 政風體系組織單一化 3. 賦予部份執行政風查處及預防工作人員應有之職權。4. 修法擴大縣政風體系組織編制並增加人力資源。5. 政風體系之人事、經費宜由中央統籌辦理。

第四章 研究討論

第一節 個人

壹、課員

一、縣政府政風室課員

縣政府政風室課員是組織的基本個體，負責承辦各項業務的基本工作，如擬辦公文、各項方案、計畫之草案、執行上級交辦事項等工作必須連繫、協調與其承辦業務上相關人員及事務，俾能迅速解決問題，完成任務。政風責任區的劃分，通常係依據縣政府各局處室之組織編制、人數多寡及業務繁重程度予以區劃，並妥適分配予每位成員負責。每位成員每月須不定期主動瞭解各自責任區內之政風狀況，以避免政風不法案件的發生。各責任區負責人並須負責該責任區內之政風案件查處及不法貪瀆資料之發掘。若案件發生，而該案件並未事先被發掘或責任區負責人未能事先提出該單位涉嫌人之不法資訊時，即依失職程度追究責任。

但政風機構組織編制員額與實際員額差距太大，且須參與縣政府各項工程採購事項及其他非政風專業工作，造成政風人員無法專業於政風肅貪及防貪工作的推動上，因而影響到整體政風工作績效。以彰化縣政府暨所屬、附屬各機關數（全縣計 76 個局、

室、處、所)⁵⁹ 與縣政府各機關政風機構編制人力(55人)之比率分析,平均每一個政風人員須負責1.38所機關政風工作,若加上未設政風機構之學校、206所均須由縣政府政風室統籌辦理政風業務。可見政風人員在人少事繁的情況下,兼辦其他非政風肅貪、防貪之工作,對政風機構的正常業務之推動影響很大。茲以彰化縣政府公職人員財產申報作業為例,政風室負責承辦該項業務者僅一人,卻需受理全縣八百三十人的申報作業,試觀其業務,申報期間(每年十一月一日至十二月三十一日),即須受理申報案件量全縣計八百三十件(含縣轄區內未設政風機構之機關及二〇六所國中、國小),依規定須以百分之十的比例抽出八十三件進行實質審核。⁶⁰但承辦課之承辦人員僅一位,審核期間又限定二個月內完成並陳報法務部備查,必要時再由法務部複查。⁶¹造成人力新陳代謝的僵化,無法有效調配,機動運用。

政風工作事項中之財產申報實質審核作業在實務上需耗費相當多的時間及人力,其作業程序從受理申報開始,即須製作名冊再實施抽籤決定實質審核名單,審核時須依申請人所申報的資料及財產地址、往來金融機構一一核對,審查需查閱相關資料時,得直接向本機關(構)相關單位或他機關、團體、個人查詢並調借有關證卷。調閱是用函詢方式向各地政事務所、金融機構、財稅機關、證券公司、股票發行公司,有債權、債務(借貸關係)往來的對象(個人或機構)、商號等單位(個人)個別函詢,然後依查詢結果與核對申報人之申報資料。如有不符,得請申報人提出說明,若非故意申報不實,則請申報人依限補正;若有故

⁵⁹ 210所國中小學包括國民中學38所學校、國民小學172所。

⁶⁰ 法務部 彰化縣政府政風室八十九年年終工作檢討報告會議資料,民90.2.5

⁶¹ 法務部,政風機構辦公職人員財產申報資料審核作業要點,民84.12.8。

意申報不實，則填具申報不實裁罰陳報單併檢附相關審核結果陳報法務部裁處。

實務上，實質審核須耗費很多時間及人力，尤其與相關個人或團體查詢時，從函寄郵件作業查詢到被查詢對方函覆回件就須花費二個星期，甚至一個月的時間，回函後再與原申報資料一一核對，若有不符之處，尚須請當事人說明或補件後再依法處理，由於審查核對非常耗時、耗力，故審核期間必然會直接影響到其他政風業務的正常推動。

政風機構人員在機關內不僅要辦理肅貪、防貪的廉政工作，尚須配合機關首長推動機關政務，協助機關辦理機關安全維護及公務機密維護工作。所以會造成人力及時間上的不足，自然無法全心全力專業於政風業務的推展，再加上政風機構的職權受到限制，以致無法充分發揮肅貪應有的功能。

當前政風機構在機關內除了肅貪的查處外，最主要的是機關廉政預防工作。而現階段的廉政工作重點為「興利重於防弊、預防重於查處、服務代替干預」。然預防工作之績效不易彰顯，是眾所皆知的事實，就如同教育工作，它是一種默默耕耘，為人作嫁的工作；是一種犧牲奉獻的良知事業。事實上，政風機構的主要功能應具有：1、嚇阻功能；2、預防功能；3、溝通功能；4、宣傳及教育的功能。⁶²祇因當初立法擬訂「政風機構人員設置條例」時將政風機構的主要功能定位在機關預防工作上，由於政風機構之查處業務，法律並未賦予必要之職權，如調查權及查閱權，才會造成今日政風機構人員有責無權，處處受限的窘境，

⁶² 宋筱元，論專責肅貪機構之設立，人力發展月刊，民88.9，第68期，頁32。

致無法充分發揮肅貪應有的功能。

二、所屬暨附屬機關政風室課員

以彰化縣政府為例，彰化縣政府所屬暨附屬機關設有政風機構者全縣計有三十二個政風機構，其中政風室組織編制有課員者為稅捐處計四人，消防局、衛生所及彰化市公所各編制一人，其業務可能含概整個政風工作，亦有主任分擔部份工作。課員一人者，其承辦業務包含政風工作職掌上之各項目，如政風預防、政風查處、綜合業務等均由一人統籌辦理，加上各鄉鎮公所及附屬單位均有公共工程採購事項，故承辦政風之人員須負責各項政風業務，責任亦不輕。

各機關暨鄉鎮市公所之政風課員乃屬政風機構基層組織最前哨的工作人員，個人負責執行政風職掌上各項業務，平常之工作除查處工作外尚有政風預防工作，如政風法令宣導、協助業務單位訂定防弊措施，受理民眾檢舉、協助受理陳情請願、實施政風訪查等事項，一般訪查工作即探求民意、發掘民隱及民瘼，訪查結果彙整後予以分類為一般意見反映、貪瀆不法資料反映及興革建議，提供機關首長及上級機關參處。每年定期實施民意問卷調查，將調查資料彙整分析後提供機關施政興革改進之重要參考。對於重大採購案件(三百萬元以上)或營繕工程(五百萬元以上)案件均須就底價釐定、工程設計、發包、施工、驗收、付款等執行過程可能衍生之弊端，採取預防作為，掌握進度列管執行，藉以防杜流弊。

政風機構受理檢舉肅貪不法案件之流程，首先就是要先審查資料內容及來源，再予分類。而資料的分類，依案件性質分為一般犯罪案件(非涉政風案件)及政風貪瀆案件，另依所屬機關別

區分為本機關及非本機關政風貪瀆案件，對本機關之政風貪瀆案件，經調查有具體事証者依法移送檢調單位予以處理，或依循政風體系報經上級政風機構轉法務部政風司裁處。非屬本機關之政風案件者，則正本函移請該管機關一級政風機構，另副本分函法務部政風司及依循政風體系陳報上級政風機構。

次須訪查檢舉人並製作訪談紀錄，再將資料整理後陳報上級主管政風機構，經審核非事實時予以結案；若事證明確且屬於重大案件時，須送政風司審核同意後簽報機關首長函送偵辦單位。若為一般案件則送上級政風機構審查同意函送，經簽報機關首長後移送偵辦。如不構成刑事訴訟法相關要件時，則改以機關行政處理，而所有處理過程中，必須與機關各有關單位取得密切聯繫，如查處案件進行中，對於相關人員的訪談，調查或對事務的查詢，卷宗的調閱等，均須透過行政組織體系的配合與協助，案件才能順利進行。

若行政組織體系不願配合或配合度低，則案件的查處可能因而延宕甚或重要證（件）物消失或被掉包，導致重要證物消失，類此情事都有可能發生，部份卷宗的遺失，對承辦人或保管人而言，可能會遭致行政處分，但對涉案當事人而言，則可能因無具體的證據可資證明其處理上的瑕疵或不法，而免予被追究刑事責任。

政風機構人員對於涉嫌貪瀆案件須調卷查閱時，若無賦予適當的「調查權」（司法調查權或行政調查權）或「卷宗調閱權」，則涉嫌員工就不能適時予以約談，涉案的相關資料亦很難調閱，查處貪瀆案件就會因時機的消逝而倍增困難。所以說「貪瀆者」是一種高度技巧性的犯罪黑數，也是一種高度智慧型的犯罪，

政風機構人員若無基本的調查權或查閱權，要有效的「端正政風、檢肅貪瀆」，可說是一種高難度的挑戰，因為祇要求責任、義務，而不賦予配套上的職權，卻又強要求肅貪績效，這是目前政風體系中比較難以充分達成之目標。

至於基層政風人員之基本職責即須負責機關內部的貪瀆預防及肅貪查處工作外，尚須負責承辦機關相關公務機密維護及機關安全維護工作，此種不同性質之業務，亦使得政風人員疲於奔命。在機關事務中，凡涉及與機關安全因素稍有關係時，機關首長第一個想到的就是由政風人員來承辦（擔）比較適合，因政風機構過去都是從事與機關安全有關的工作，而民眾陳情請願事件，亦常常由政風人員出面協調處理；甚至機關員工發生倒會情事，都會轉交政風機構人員出面調解或協調相關人員先行協調處理善後，避免事件擴大，影響機關形象；機關遭遇竊盜事件、災害（水災、火災）事件、天然災害、人為破壞或員工發生危事件亦是由機關政風人員負責協調、通報處理。另受理機關首長交辦許多非關政風業務之工作，此種兼辦非政風專業性的廉政工作，如何有效彰顯政風績效？因此導致政風機構人員疲於應付各項雜項工作，無法專心於廉政專業的肅貪、防貪業務上，故政風績效自然受到影響，肅貪工作績效自然無法讓社會人士滿意。

在重視績效制度之下為提高基層承辦員之工作效率及工作士氣，除予以各項獎勵或獎金外，對於政風人員之待遇、職等及升遷上亦應重新考量，且應強化政風的「工作意義」及「工作價值」，如訴之於 Maslow(1954)的所謂「成就感」與「尊容感」的需求上。另外因承辦課員工作繁重，貪瀆預防工作事項繁多，在查處工作不易的情形之下，有必要提高工作承諾，以提高工作士氣。另一方面亦應給予更高的工作自主性，讓承辦人員能發揮高度

責任心，以提昇工作績效。是故，獎懲規定方面應建立一套功績獎懲制度，俾獎掖拔優，鼓勵績優人員，藉以提振工作士氣，提高工作績效。

因此要能有效發揮政風機構體系的功能，提高政風績效，對政風機構組織條例不合理之處應明確的修改，俾建立一套能有效執行廉政機能的廉政制度，提供廉政人員正當的職權，確定廉政機構的組織地位及廉政人員的角色，避免重蹈人事查核時代的窠臼，故重新檢討政風體系的制度、法定職掌及功能角色是有其必要性及正當性，所謂名正則言順，政風機構現需要的是能名正言順的行使正當職權，及名正言順的法律定位及職掌，才能確實發揮廉政功能。

貳、課（股）長

彰化縣政府政風室三個課之業務是平行分化，但實質上各項業務皆須透過課長與課長間之協調，才能綜合各項資訊彙集成一完整的資料報告，如就機關政風狀況評估工作而言，表面上是第一課的綜合業務，由該課負責彙整作出評估報告，但實際上是結合第二課之預防資料及第三課之查處結果所蒐集到的不法人、事、物等相關資料後再加以整編，如此才能建立一份正確、詳實且有價值的機關政風狀況評估報告。俾提供機關首長真正有價值性且正確的資訊，並吾做為機關防杜弊端及興革、興利事項的參考，有助機關優良政風的建立。

為貫徹「預防重於偵辦，偵辦也為預防」之肅貪政策，第一課課長須就各課之人力運用提出檢討，並協調二、三課共同研擬業務分配，俾各項業務之推動，且能有效結合預防課與查處課業務上的互相需求。所以須透過各課課長相互協調、分工合作，才

能順利推動機關整體政風工作，發揮廉政肅貪之功能，促進廉能政府。

課(股)長之角色及功能除指導所屬課員執行上級政風機構政策指示事項外，同時須依政風室主任之命，執行該課之業務，對於所屬機關政風機構之預防或查處業務執行不力或執行上有所困難或無法執行者，有義務積極輔導或協助解決該機關政風問題，以促進整體縣政府暨所屬機關的政風業務，杜絕貪污不法行為發生，以維護政府廉政形象。

因課長升遷管道狹隘，因此宜打破現有機關限制，摒除機關屬性，建立機關人事異動良性遷調往來的互動制度，並能適時提供工作承諾之獎勵，以提昇其責任感及榮譽心。必要時亦可採職期輪調制度，避免因久於其位，衍生疲態，不利工作的推展。課長依例若能依法取得司法調查貪瀆不法之司法調查權，則不必再透過法務部調查局之調查站，也就不會再發生過去政風機構移送之貪瀆線索或案件被存參或被吃案的情形，亦不會發生承辦案件移送後遲遲未見偵辦之情形。

因此如何暢通基層人事管道，以提高課長的榮譽心及責任感，促使各課課長皆能充分發揮其領導力，結合團體力量，以提高團體績效，並期各課課長都能成為主管與屬員間緩衝的介質，避免因上級政風業務的壓力及本機關政風業務的繁重，造成主管與非主管間的磨擦與對立，能適時疏解溝通、團結合作，才能有效提高整體政風績效。

參、主任

一、縣政府政風室主任

縣政府政風主管的任用，原則上均採「一條鞭」的任用方式，由政風司統籌管理任用，另依地方制度法（民 88.1.25 華總一義字第八八 0 0 0 一七八五 0 號）第五十六條第二項規定：縣（市）政府主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免。故法律明文規定政風人員的權限屬中央「一條鞭」俾統一事權、機動調配。但在實務上，政風司任用各縣（市）政府政風機構之主管，原則上，均會事先徵詢各縣（市）政府機關首長的同意後再發佈，以尊重機關首長用人權。

政風室主任負責與機關內部及外界相關單位的連繫與協調工作，對於機關貪瀆案件之查處等相關問題，則須透過地方法院檢察機關及調查單位定期召開之「檢察、調查及政風聯繫會報」及「各機關政風機構與相關單位聯繫協調作業要點」執行，並參與各地方法院檢察署召開之「肅貪執行小組會報」共同推動政風貪瀆案件查處檢討工作，會報中針對各單位移送之貪案件經起訴或不起訴之各項狀況採個案研討，並針對起訴案件及法院判決無罪之個案，提出檢討改進，俾作為日後辦案或案件移送之參考。

政風主任須負責對上級政風機構的溝通、連繫及對外之平行單位的業務連繫如調查站、地方法院檢察署等機關，對縣政府所屬暨附屬機關政風機構之政風業務亦負有監督之責。由於縣政府各局處室之業務各不相同，故各單位政風狀況亦不同，除採購、營繕、財物管理事項外尚有民政、財政、建設、教育、工務、農業、社政、役政、勞工、地政、新聞、衛生、環保、稅捐及人事、主計及秘書的特殊性業務，所以須協調各單位擬訂各項業務防弊措施，為統合各單位之政風業務，亦必須透過「縣政府政風督導小組會報」作為縣政府政風業務連繫協調的主要機制組織。而

政風室即屬於該小組的秘書單位，作為各局處室政風工作溝通與連繫的樞紐地位，而政風室主任就成為居間連繫的主要角色。

二、附屬機關暨所屬機關鄉鎮公所政風室主任

縣政府所屬及附屬機關之政風室主任之職掌為綜理該機關政風室之政風業務，並對上級政風主管負責。各附屬暨所屬機關、鄉鎮公所之政風主管的任用，亦採「一條鞭」的任用方式，由政風司統一派任，依地方制度法（民 88.1.25 華總一義字第八八 0 0 0 一七八五 0 號）第五十七條第三項：鄉鎮公所主計、人事、警察、稅捐及政風之主管，依專屬人事管理法律任免。故依法規定政風人員的任免異動權乃屬中央「一條鞭」範圍，俾人事統一、機動調配。實務上，縣政府所屬各機關暨鄉鎮市公所政風室主任原則由縣政府政風室依法遴選後再送法務部政風司人事審查委員會審議後派任，以維持一條鞭的作業。

各鄉鎮公所政風主任雖大多為一人，惟其代表機關政風機構，全權負責辦理該機關之政風業務，含肅貪、防貪、安全維護及公務機密維護工作。由於鄉、鎮(市)公所政風機構人員編制「人單力薄」，其工作環境猶如軍隊中之「單兵」作戰之單位，必須獨立處理機關各種偶突發狀況及正常業務的進行。是故，鄉鎮公所之政風機構主任，一人兼負內外勤之業務，即須處理內部機關業務外，尚須應付來自不同層級的各項狀況。

鄉鎮機關政風機構絕大多是一人單位，組織結構單純，並無水平組織結構之分化，亦無業務上分層負責的垂直分工。所有政風工作均由該單位主管一人自行統籌辦理。為有效執行機關政風業務，機關政風機構主管必須運用機關資源，結合機關內外部環境各項組織、團體並運用個人之人際關係去開拓政風業務；例

如透過機關「政風督導小組」會議來研擬訂定本機關易滋弊端業務之防弊措施，俾能事先防制貪瀆不法，並作為政風業務推動之依據，透過「機關安全防護會報」的機制，執行機關安全維護工作，其他如機關「公共工程品質抽驗小組」、「機關安全檢查小組」、「公務機密維護檢查小組」等非正式編制的組織團體，都是結合機關內部各單位共同推動機關的政風業務。

政風機構除須結合機關人力、物力資源外，更須在首長支持、指揮督導下，才能順利推動機關各項政風（預防、查處、安全維護及公務機密維護等）工作；如以機關首長或其指定之負責人擔任「政風督導小組」會議之召集人，政風室擔任秘書業務，依工作計畫定期召開會議作為推動政風各項業務的依據。機關安全維護則以機關首長為召集人定期召開「機關安全防護會報」，結合機關內部之秘書室、人事室、總務科等相關單位，實施機關安全維護工作，有效預防各項偶突發狀況，以維護機關安全，這也是目前政風業務職掌之一。

鄉鎮公所是基層地方自治機關，而鄉鎮公所政風室亦是地方自治機關的幕僚單位，其設置係依「政風機構人員設置條例」規定設置。而依地方自治法第五十七條第三項規定：鄉、鎮（市）公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管均由鄉、鎮（市）長依法任免。

由於各鄉、鎮（市）公所政風機構比照機關人事室之組織編制，故一般人口未滿三萬人者，該機關組織編制未成立人事室者，政風機構就無法比照設置。如屏東縣政府轄區內雖擁有一市、三鎮、二十九鄉；但實際上，符合設立政風機構者，祇有十四個鄉、鎮、市機關，其餘十五個鄉、鎮、市公所因轄區人口數未達

三萬人且機關組織編制未設人事室，故亦未設政風機構。⁶³

以臺東縣政府為例，其所屬十六個鄉、鎮、市公所中僅台東市公所設有政風機構，其餘地方因未符地方自治制度之規定，未設人事室致無法成立政風機構。⁶⁴這些未設政風機構的機關，其政風業務均由縣政府政風室統籌辦理，然設有政風機構者，其政風機構之組織結構除了市公所編制二人以外，其餘鄉、鎮公所政風機構的組織結構編制均為一人。

鄉鎮公所主任是負責該機關政風機構整體的室務，其在機關的組織定位為幕僚單位，工作角色應視為執行上級組織任務的「執行單位」；而非「決策單位」，然觀其職掌及當前的實際業務，其業務職掌範圍不但包括本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉、機關政風興革建議及機關政風考核獎懲建議、機關公務機密維護、安全防護等事項外，尚包含該機關政風工作計畫、法令之擬訂事項。而所謂有關該機關政風法令之擬定事項則包含本機關各項政風法令的擬定與修定、訂定機關端正政風及防制貪污工作實施計畫、蒐集（編印）相關之政風法令及訂定本機關政風工作手冊。⁶⁵故實質上各鄉、鎮（市）公所又兼機關政風施政措施的策劃，在機關內部而言，卻又可稱為「單一獨立」的組織機構。此與正式的組織型態有所不同，然麻雀雖小，五臟俱全。政風機構組織編制無論是一人單位或二人以上單位，皆須負責處理機關各項政風查處及預防等工作，是集各項任務於一身之組織單位，而其任務即是為端正政風，促進廉能政府。

⁶³ 銓敘部九十年四月政風人員資料統計表

⁶⁴ 台東縣政府全球資訊網路，<http://www.taitung.gov.tw/>，民 90.8.30。

⁶⁵ 銓敘部八五台中審一字第 1624682 號令政風機構人員設置條例施行細則第四條規定。

目前各鄉、鎮（市）公所政風業務繁多，在政風預防工作方面除了須針對機關可能發生之貪瀆不法事項提出機關政風評估報告外；並須針對機關內易滋弊端之業務，研擬具體可行的防弊措施，同時須協調相關單位修正不合時宜之法令規章、辦理預防貪瀆不法資料之審查，定期舉辦政風業務座談會；在法令宣導事項方面，結合機關業務部門相關之法令，以廉政肅貪案例適時實施員工法紀教育，並定期表揚優良政風事蹟。

機關營繕採購有關工程事項，目前業已成為各鄉、鎮（市）公所政風機構最重要的工作項目之一，各機關政風機構須結合機關「公共工程品質抽驗小組」不定期至現場實施工程抽驗，並針對機關採購有異常之案件作勾稽篩選，核實清查過濾後交叉比對分析該異常案，俾釐出具體可疑人、事、物情資列管注偵，再定期彙報異常案件研析比對資料，適時增補更新「興利除弊調查專報」內容，期能機先查處案源，強化政風作為，以提昇興利除弊效能。

第二節 團體

團體是指兩人或兩人以上，具有共同目標，相互意識的組成人員。（楊永年，1999：107）因此縣政府政風室組織內之各課可稱為團體。茲以彰化縣政風室之各課間為例。彰化縣政府分為三課，而專責政風業務的二課分別為預防課及查處課，係以功能分課，又以數字分課，分別稱之為第二課及第三課，專門負責政風業務之防貪及肅貪工作。一般而言，肅貪工作是一種治標的手段，而防貪是為消弭貪污瀆職的發生，是一種治本的工作，所以目前政風工作重點即在防貪重於查處，但防貪工作雖孜孜營營，卻

難立即呈現成效，是一種非常重要而且極具挑戰性的工作，

實務上預防工作的做法，除了函轉上級政風機構之各項政風法令文宣資料外亦自製各項文宣資料，透過報紙、刊物、廣告、海報、電子媒體等傳播廉政資訊供社會大眾知悉。亦有透過各種形式的座談會、研討會、或邀請專家、學者、民意代表或社會正義人士舉行公聽會等方式，讓社會大眾及各級公務員都能知法守法，勇於檢舉非法貪瀆者，以維護社會正義，促進廉能政府及清明的政治。同時協助機關內易滋弊端之業務單位，修訂各項防弊措施，以避免貪污瀆職弊端發生。

就預防工作而言，預防課受理檢舉或主動發掘業務單位有人涉嫌貪瀆不法時，即應將該資訊轉成政風資料，經研析後認有涉嫌事證者再轉交查處課深入瞭解。查處課依權責調閱相關卷宗加以分析及比對，認事證明確者則移送司法調查單位處理。機關發生貪瀆不法案件後，預防課即須就發生事項予以檢討，並針對業務流程提出興革建議，以杜絕類似情事再度發生。如縣政府政風室預防課在分析比對 0 0 鄉公所之招標工程中發現限制性招標案中 0 0 廠商似乎得標比及得標金額與底標相似或近乎完全一樣，因此研判可能涉嫌綁標或搶標情形，預防課即應提交查處課加強查察，以杜絕不法情事發生，兼可避免工程品質低落。例如從彰化縣政府政風室和審計部彰化縣政府去（89）年統計各公所的標比（衡量工程發包金額是否合理的指標，即得標金額除核定的底價金額比，標比維持 60% 80% 者都為正常，超過 90% 者就是異常，50% 以下者，則有搶標情形）發現各公所大都採用限制性招標、議價的工程採購案，平均標比均在 90% 以上，此乃造成彰化縣至少有十餘個以上的鄉鎮市首長，因工程疑案被調查、或被羈押、或是被交保候傳的主要因素，此種「震撼作用」深具警惕作

用，結果造成今（九十）年各鄉鎮公所的標比，平均下降 30%，替國家節省不少公帑。⁶⁶ 可見偵查的結果可以產生嚇阻作用，且偵查後能針對所發現的問題，提出預防改進措施，以防止貪瀆不法行為再度發生，期使預防工作更落實更有效，故查處亦是一種預防的手段。因此若能結合預防課與查處課，必能創造良好的績效。故廉政肅貪、防貪的業務如能緊密結合，且有良性的互動，將有助於政府的績效，且能有效發揮整體廉政功能。

第三節 組織

壹、縣政府政風室

縣市政府之政風機構組織定位是屬於機關的幕僚單位；而角色的扮演上，一方面是法務部政風司所屬之下級執行單位，同時也是縣市政府各所屬機關政風機構的指導及決策單位。近如法務部部長於九十年八月一日指示，全國各級政風機構要制定「政風人員責任區」，負責蒐集該責任區之政風狀況，定期通報各機關首長及上級機關，期能做到滴水不漏的防弊效果。⁶⁷以彰化縣政府政風機構的作法為例，縣政府政風室依規定就機關內各責任區內所發掘之「機關政風狀況」資料彙集後定期於每星期一簽報給縣長；而各鄉鎮公所亦依其責任區內蒐集之機關狀況每週簽報給鄉鎮長，若有涉及縣政府業務職權事項者，則再函報縣政府政風室，由縣政府政風室彙整併報縣長及政風司。如機關發生重大、特殊的政風狀況或偶突發事件則應即時通報。由此可知政風體系對政策的執行模式，中央決策轉達縣市政府政風室，再由縣政府

⁶⁶ 張瑞禎，肅貪收效 公所發包變乘了，自由時報，民 90.8.28，版 13。

函轉各附屬暨所屬機關鄉鎮公所之一條鞭作業方式處理，故縣（市）政府政風機構本身兼具決策與執行的雙重角色及任務。

依地方制度法第四節自治組織第二款地方行政機關第五十六條第二項規定縣市政府政風主管依專屬人事管理法律任免，而政風人員任用的專屬人事管理法律為「政風機構人員設置條例」，可見政風機構主管的任用屬法務部政風司之權責，亦即政風機構仍採人事一條鞭之作業方式，人事任免、異動、考核管理等統由法務部政風司統一管理調派。

現因地方制度法的實施，縣政府首長權責相對提高，如依地方自治的精神，則縣長可依業務需要決定相關單位的增設與否。目前政風人員之人事的任用、升遷管理均屬中央一條鞭法之作業方式處理，然政風人員之總員額可能會因中央機關組織法及總員額法之限制而受到影響。另地方制度法依地方自治精神實施，屆時各機關之人事、主計、政風等單位之人事是否繼續直屬中央一條鞭的運作，目前法律尚未決定。但若政府組織再造後，中央實行政單位合併，或鄉鎮市公所機關首長改官派，則政風機構的組織結構可能須重新組合，屆時縣政風室的組織結構可能須重新建制，政風機構之職掌及業務亦可能須重新調整，才能建構一個專業、專責且能發揮廉政功能的廉政組織，有效提昇清明的政治風氣及建立一個廉能的政府，俾符合時勢需求。

現各選縣市長均經選舉產生，縣地方制度法實施後，縣市政府首長的自主權限擴張，各單位組織編制之增設與否，縣市長有相當大的自主權，機關首長認為某單位不重要或非設不可則可自

⁶⁷ 賴仁中，陳定南要求訂定政風責任區，自由時報，民 90.8.2，版 8。

行調整合併或增設。因此首長如認為政風機構對其無特殊利益者，則政風機構組織發展就會受到排斥，過去高雄市政府及議會屢次提及市政府組織精簡重組，即有意將政風機構縮編，甚或納入秘書單位，因此地方政府首長掌有地方機關組織編制員額控制權及組織單位設置權。是故，政風組織編制及員額如屬於各地方政府所管控，則政風之肅貪工作之依法行政及依法辦理的中立精神可能多少會受到行政干擾，屆時受到影響，政風工作的執行及績效亦會受到影響。因此若要政風機構能依法辦事、政風機構組織宜獨立於機關外，才能免於行政干預。

其次縣政風機構的組織預算雖然是科室編列預算，但因其仍為縣政府的總預算之一部份，故須受到機關首長的控制。因地方制度法實施以後，地方首長權限擴張，如依該法第五十六條規定，人口一百二十五萬人以上者，縣長得任命副縣長二人，一級主管得以機要人員任用五人，而各縣市政府為加強其團隊力量及警察、人事、主計、政風的用人權，曾提出主張歸地方自主，為取得中央與地方之和諧，所以將任命權及用人權分開，人事命令由中央發佈，用人可由地方首長選擇，俾能符合中央與地方之權限。此乃因機關廉政工作之良窳繫於首長的決心，且若無機關首長及機關經費之支持，機關政風工作就無法有效推動，如機關政風機構若無預算經費，則不僅廉政預防如宣導、訓練、講習等工作無法有效執行，甚至政風查處工作都會因而無法進行。因此會影響到整個廉政工作無法順利推動。

機關廉政工作之良窳，除須結合各有關廉政機關共同推動外，機關首長的魄力與決心，亦是決定機關政風成敗的重要關鍵。T. Wing Lo. (1993) 於其所著之 *Corruption and politics in Hong*

Kong and China 提到香港廉政政策是在民意的壓力下所制定，而獨立的廉政肅貪機構 廉政公署是在此種情況下產生；其直屬於總督之下的位階、組織之獨立及被賦予極大的偵查權力，皆是在宣示英國殖民政府的肅貪決心以安撫民眾的外平，這也是香港肅貪倡廉的成功也是人民力量的獲勝。⁶⁸可見惟有在機關首長的決心帶動下，廉政工作的推動才能事半功倍，廉能的政府的建立才能指日可期。否則廉政工作在機關內的推動上可能窒礙難行，執行上必然倍極艱辛。由於機關員工大都會視機關首長之意旨行事，此即所謂的上行下效、風吹草偃之示範效應。

如果機關首長能以身作則，重視清廉的潔操，強化機關廉能作為，必能樹立機關清廉形象及廉能政府。反之，若機關首長不重視政風工作，且本身操守有問題者，都會設法規避各項法令規定，並阻撓政風業務之推展，甚或藉機架空政風人員之職權，使之無法發揮「端正政風 整肅貪瀆」應有之功能。由於政風人員在機關內部是機關首長的幕僚，依法令規定，須秉承機關首長之命，依法從事政風工作。但如機關首長本身涉有非法案件時，政風人員的處境就很尷尬，肅貪查處工作就無法繼續運作，且可能動則得咎，對政風工作的推動會有不利的影響。

基於政風業務本身的職掌，政風人員對於機關內部有違法貪事項，就應依法處理。但因政風之幕僚，工作上亦受命於機關首長，因此在機關首長涉有不法貪瀆行為時，政風人員對此類貪瀆不法情事之公文，在處理上就會產生很大的困擾且甚難處理。故政風機構若無獨立的組織體系，日後很難在機關內依法行事、依法查處，因其職權的行使容易受

⁶⁸ 許漢洲，《香港廉政制度之研究》。台北：國立臺灣大學三民研究所，民 87，頁 10。

到外界環境的干擾，加上法令並未賦予相關的配套職權（如調查權、調閱權），政風機構人員的作為因而受到嚴重的干擾及限制，致無法有效發揮廉政肅貪應有之機制及功能，因此廉政績效就受到影響。

實務上；機關首長如涉嫌不法時，該機關政風機構可將涉嫌人及涉嫌案情陳報上級政風機構處理，但畢竟當前的政治環境及法律制度，可能讓機關政風機構人員的處境陷於非常尷尬之境地，而不敢有所作為。因鄉、鎮（市）長是民選產生，且地方自治實施後，首長權力高漲，所屬人員或幕僚單位之各項行事若不能配合機關首長之政策要求，則各項業務單位及承辦人員就很容易因此下台；尤其對機關政策不支持或未能積極配合者，在機關內就可能引發與機關首長的對立。

因此若機關首長重視政風業務且支持政風機構的作為，則機關政風業務的推展就能順利暢行，此對清流政治的效用是一種加乘作用；反之，若機關首長不重視或不支持政風業務，對政風工作而言，就是一種無形的阻力。平常員工都會以機關首長之好惡作為自己學習之榜樣及行為依據，時時察言觀色，作為行事之準則。因此機關首長的決心與態度直接會影響到機關政風工作的推動情況及機關政風之良窳。因此機關政風的好壞取決於機關首長肅貪的決心與貫徹端正政風之意志力。

總之，機關首長若無貫徹執行「端正機關政風、整肅貪瀆」之決心，則政風工作就難以順利推展，機關內部的政風業務可能因機關首長的忽視而受到阻礙而甚或停滯。然部份涉案之機關首長，可能藉擱置公文卷宗或以刪減預算為手段，讓政風業務無法順利運作，亦可能以安撫、籠絡之手段，以降低政風人員積極任

事之意願。另一方面；亦有部份機關首長藉親近或攏絡當地司法、警察、調查等單位人員，以塑造其豐沛的人際關係，期造成政風人員在查處政風案件時有所顧忌。甚或造成部份政風人員為求自保，而採取消極的不作為，俾保障自己的職位。久而久之，基層「端正政風、整肅貪瀆」工作就變成口號或淪為標語，無法真正發揮防貪、肅貪的功能，故縣政風室應具有獨立的司法調查權及卷宗調閱權，才能發揮政風肅貪、防貪之功能，期能達到「端正政風整肅貪瀆」的目的。

貳、縣政府政風體系

一、機關內部組織連繫、協調及運作

彰化縣政府政風體系以縣政府政風室為主體，另外包括附屬機關政風機構，而附屬機關設有政風機構者僅稅捐處、消防局、文化局、衛生局、環保局等五單位，其餘如警察局、地政事務所、戶政事務所、學校、議會等機關並未設政風機構，故平常靠縣政府每週召開之主管會報及各項業務會報連繫，或透過政風督導會報、機關安全防護會報，機關稽核小組會議的會議互相溝通、連繫。

縣政府政風體系與本機關相關單位聯繫協調事項為員工貪瀆不法資料事項、政風興革建議事項、公務機密與機關設施安全維護等支援事項及其他有關政風業務需協調事項。縣政府政風室與機關內部的業務互動平時除藉公文的往返外，亦利用機關主管會報、政風督導小組會報等時機溝通、協調，並定期舉辦政風工作座談會、業務講習會，宣導相關的法律知識，以強化員工法律知能，避免違法情事發生，兼可減少機關弊端，意即透過各種機會加強反貪（宣導）教育，期能將「反貪污」意識與「廉政」意識

深植員工內心。因要建立廉能政府不能單靠肅貪的手段，尚須透過教育宣導，方能克竟全功。

另透過縣政府「政風督導小組會議」的運作，每年定期舉辦二次會議，一般分為上半年及下半年。會議中就此段期間各單位之防制弊端成效提出檢討報告，並針對此期間發生政風案件之業務單位提出說明與檢討，並研擬補強之道。政風督導小組是政風機構與各業務單位針對機關廉政狀況相則溝通及研討的組織。透過小組會議作成的決議能有效規範各單位的廉政作為。且能結合各局、處、室，針對機關內部易滋弊端業務訂定各項預防措施並擬訂端正政風行動方案有關防貪注意事項，俾供各單位據以執行。縣政府政風體系與本機關內部相關單位協調事項大略如下：

(1) 員工貪瀆不法資料提供事項。(2) 政風興革建議事項。(3) 公務機密維護與機關設施安全維護等支援協調事項。(4) 其他有關政風業務需協調事項。

是故，各部門所訂定的各項防弊措施及針對機關內部易滋弊端業務所擬訂的相關規定或注意事項，如端正政風行動方案有關防貪注意事項，就必須結合機關內各單位共同執行，才不至於淪為天馬行空之計畫，或在實際執行上產生窒礙難行。而在查處工作上如欲政風機發揮真正的功能就必須要修法授予政風人員充分的職權如司法調查權及調閱權，才能讓政風機構的功能完全發揮，政風績效必然能快速提昇。

二、參與縣政府「發包中心」及公共工程品質抽檢驗工作

「發包中心」是結合縣市政府所屬各單位（秘書、工務、財政、建設、主計、政風）共同成立一個以業務為主的（非正式）

功能組織，組織雖然存在，仍可能發生綁標、圍標行為，如彰化縣檢調單位發現的工程承包廠商許○○，遊說各鄉鎮長加入其採購集團，並藉由其指派之廠商擔任鄉鎮公所的主要綁標或陪標對象，操控承攬特定公所的相關工程案，造成幾乎三分之一的鄉鎮公所都涉入工程弊案。⁶⁹故祇要減少限制性招標，並針對未達公告金額而逾公告金額十分之一之採購，仍應公開取得三家以上廠商之書面報價或企劃書，對任何採購案件凡超過新台幣十萬元以上者除公開上網外，亦能公開招標就能防杜大部份的不法行為發生。故加強查核金額採購並強化增加各項工程公開招標俾利機關各項工程業務的繼續推動。凡涉及業務單位的各項防弊措施之擬定，更須透過各局、處、室的參與研討，日後在執行上才能發揮防貪的最大功能。

發包中心主任係由府內各單位一級主管兼任，依其業務性質主持開標事宜，並由機關內二級主管擔任幹事，負責審查及發包行政工作。政風機構在發包中心的功能主要有三：一是負責協調處理民眾檢舉圍標、綁標案件；其次負責受理請託關說及贈受財物案件並登錄建檔；三是洩密案件之防處。

實際上，祇要將相關的投標資料（含投標廠商、預估底價人員、發包中心人員、工程主辦單位人員等）在投標前皆列為「專案保密計畫」之對象，然後針對易滋弊端的人員、管道，澈底防範，事前均須擬同工作計畫，依工作流程研判可能洩密狀況，執行分工，由點、線至面構成防護網，始能弭弊於未然。

三、人事組織與管理問題

⁶⁹ 湯世名，彰化工程弊案 疑另有兩幕後集團。台北：自由時報，民 90.8.16，版 14。

政風機構的人力分散各機關內，無法有效集中運用，殊為可惜，由於目前法務部正積極籌備成立專責且獨立的廉政機關，以收事權統一之功效，唯地方政府政風機構之人力遇缺未補的情況下，造成各地人力資源嚴重缺乏，由於未設政風機構之機關學校及有缺未補之機關其政風業務都須由縣政府政風室統籌辦理，而縣政府政風室人員編制僅十四人，在人力緊縮的情況下，工作壓力勢必愈來愈重，如若政風機構人員改為集中辦公，才能機動調配，否則人力問題很難解決，祇能暫時以兼辦的方式來解決燃眉之急。

四、兼辦非政風業務事項

目前各機關之政風工作均包含許多非政風業務事項，造成原本人力資源不足的情形下，政風機構無法發揮真正的肅貪防貪功能，故正本清源，政風業務應回歸正業，就如國外廉政績效卓著國家之廉政業務，有專業的職掌及專業的人才，專責的肅貪機關統一協調運作，才能使廉政機構充分發揮真正的功能，否則在人力不足的情況下，又無充分的授權，如何做好廉政工作，故要有效提昇廉政肅貪防貪功能，在未成之廉政專責機構前應適度修法授予政風人員相對的司法調查權及調閱權外，最重要的就是要將非政風專業工作項目回歸相關單位，如機關安全維護工作及機關公務機密維護工作依事務管理手冊規定應由秘書室總務單位辦理，至於工程發包驗收抽驗亦應回歸工程單位及秘書單位統籌辦理，讓政風機構從事專業的政風肅貪、防貪業務，才能充分發揮應有之功能，若能配合職權的充分授權，則政風人員之功能必不比現在法務部調查局設置於各地方之調查單位遜色，且績效必能讓國人耳目一新，否則真的是浪費人力資源。

參、彰化縣政風體系

一、政風體系內部組織運作連繫情形

政風體系內主要是縣政府政風室暨附屬、所屬機關（鄉鎮市公所）政風機構間之溝通與連繫，平常即以公文為主，或透過定期舉辦之區域政風檢討會或座談會方式達成雙向溝通。遇有緊急、重大之政風案件時，如機關發生重大貪瀆不法案件，檢調單位搜索機關相關單位或機關及所屬機關發生重大災害或損失時，則政風機構間即須以電話、傳真、電子郵件或專人轉達方式迅即通報處理。對於所屬機關之政風案件，若遇有跨鄉鎮市轄區者或鄉鎮公所政風室不易或不宜直接查處時，則移由上級政風機構——縣政府政風室統一辦理。或依縣轄各行政區之機關聯合辦理，一方面可以解決人力不足的問題，一方面可促進區內各機關業務上的溝通及交流，能有效提昇各轄區內機關政風業務的精進及績效的提高，此對轄區內之各機關整體政風肅貪、防貪之工作有積極正面的效應，且能促進該區內政治風氣之改善，有效遏止該轄區內各機關之不法貪瀆案件發生。

二、與外部環境連繫概況

(一)與地方政治、利益團體之連繫、運作情形

1995年，中央研究院社會研究所的社會變遷基本調查中指出有70%的民眾認為國內政黨與財團的掛勾情況嚴重，更有75%的民眾覺得黑道介入政府情況非常嚴重。⁷⁰依據地方制度法規定：縣（市）政府是地方自治單位，因此各項政策的實施必須結合地方自治團體、社團組織、個人及地方上之人、地、事、物，才能

⁷⁰ 政風改革協會，積極而周詳地掃除黑金。

<http://nome.pchome.com.tw/education/geoa/geoa2/re014.htm>.

順利執行。而政風機構之各項反貪宣導不應僅限於機關內部或公務機關，亦須延伸至地方各社區團體，才能讓全民都能參與廉政工作，創造清廉的社會環境。故須結合地方上各種團體組織，依民意與地方需求，推動各項廉政政策。政風機構人員須主動連繫、協調並參與轄區內各社團組織的活動，利用社團組織間的活動實施反貪教育宣導，期能提高社會各階層的反貪意識。俾共同執行肅貪倡廉的反貪教育，以促進全民全面的反貪運動，才能加速廉能政府的建立及清明政治的社會，進而促進經發展，提高國際競爭力，為人民謀最大的福祉與利益。

政風機構的興利或除弊作為是為健全機關組織，提昇行政效率，建立廉能政府為宗旨。因此對政府任何事項的作為當然要依法辦事，不圖利特定的個人、廠商或團體，一切依法辦理，以杜絕承辦人員與特定對象間的不正常利益輸送並摒除部份團單位（團體、廠商或個人）為圖自己或組織的利益，而與機關部門間或承辦人員間有特定行為的承諾。

(二)與地方議會組織之連繫、運作情形

縣（市）政府政風機構屬縣政府之幕僚單位，故其經費預算亦編列在縣政府總預算中，縣政府的總預算須經縣議會審查通過後才能動支，因此縣政府政風體系的經費預算及決算都須經預會審議，也因此縣政府政風體系之運作及政務推動亦須受議會監督，而民意機關在議會上亦有權質詢政風機構的各項施政作為，事實上，對於議會議員的質詢事項或關心事項，政風機構必須依法答覆或處理，故議會亦有監督政風體系之功能。

政風機構與議會組織之溝通、協調往來，除個別事項之連繫

協調外，一般都藉議事質詢的機會互動較多，如定期性的會議溝通，議員在公務上針對機關發生弊端業務提出質詢或提供涉嫌不法貪瀆情事之線索要求政風單位處理。或對政風體系的相關業務提出質詢。尤其是縣政府的各項廉政措施及施政作為及風紀問題都是議員質詢、關切的焦點。

政風機構處理民意代表在議事堂上所關注、質詢的事項祇要能互相溝通、謹慎處理，就不致造成彼此之間的隔閡與衝突。議會中議員的質詢對廉政工作有正面的監督功能，故議員的質詢有益政風工作的推動及機關廉能的建立，應是正面的效益多於負面。縣政府政風機構是縣政府內部組織單位，平常對議員所質詢或關切的事務，都應予以尊重，否則在議會中被質詢事小，預算不能通過才是大事。由於議會有預算及決算審核權，若業務預算被刪或被杯葛，就會影響到整個政風業務的推動。所以政風機構有時亦須對議會或議員所關心的事務加以妥善處理，避免造成雙方的對立，才能順利推動政風工作。由於政風業務的經費預算受制於議會的控制與監督，因此在政風肅貪工作上有時難免會有一些政風案件受到關心，因有些非法案件或違反相關規定之案件，須移送法辦或追究行政責任時，部份當事人就會請議員出面關心，造成政風查處上的困擾，這是無可避免的事實，但祇要政風人員能謹慎處理，多數議員多能瞭解而不會藉故刁難或藉議事機會惡意質詢。

然地方政府與議會關係惡化或相互對立，會影響到整體縣政府的經費預算被擱置或刪減或不予通過，此連鎖反應的結果將使政風業務的預算受到池魚之殃。有時部份民意代表對機關政風機構的政風執行有意見或不滿意時，亦會被擱置或刪減，致影響政風業務的推動。由於政風機構的預算經費編列在縣政府總體預算

內，就有可能遭受民意代表的影響。故政風機構不能自外予民意代表的監督，故平常亦須保持適當的關係，以避免雙方關係惡化，導致政風預算遭到抵制或擱置。過去就曾因某地方政府政風主管與民意代表關係惡化，遭地方議會議員在議會干擾並趨離議場，嚴重影響政風形象，政風業務推動因而受到干擾。祇要平時互相尊重，維持良好的互動關係，對議會的質詢能迅速妥善的處理，議會亦會支持政風工作的推動，因議會亦有監督機關的任務，維護優良政風畢竟亦是議會的功能及責任之一，故二者有其相同的功能存在，就監督的之場而言，雙方良好的互動，有助於機關廉能政府的建立，對社會政治的清明亦有淨化的功用。唯若能將政風機構的人事、業務預算獨立於機關外，直接由中央主管單位統籌編列，則地方政府政風機構在政風工作上更能維持行政中立的角色，更能有效提高廉政績效，有益清廉政治目標的達成。

(三)與檢察、調查機關業務連繫、運作情形

政風機構的整體防制貪污機制包含「防貪」及「肅貪」兩大功能，而檢察、調查機關之業務與政風機構業務息息相關，就肅貪工作而言，檢察機關指揮調查機關偵辦；調查機關負責貪瀆案件之蒐證，提供檢察官偵辦，而機關內之政風機構是負責機關內部之防制工作及線索的發掘，提供檢調單位辦案的資訊，故三者業務上均有互補作用。

為強化檢察、調查、政風等政風工作相關機關（構）之聯繫協調，有效發揮檢肅貪瀆之整體功能，將「政風工作聯繫會報」分為「政風機構聯繫會報」、「地區聯繫會報」及「高層聯繫會報」三類。⁷¹聯繫會報的主要用意在於促進檢察、調查與政風單位

⁷¹ 法務部，政風工作法規彙編，台北：法務部政風司，85.6，頁參 1-019。

間感情的交流及業務的聯繫，加強三方的意見溝通，並探討肅貪業務上所造成的困擾及問題，藉會報時機尋求解決之道，並化解辦案中可能造成的歧見與誤解，強化合作機制。

法務部調查局縣市調站與各縣市政府之連繫平常均有專人負責，平常業務的連繫事項包括機關發掘及受理檢舉貪瀆不法資料之移送，涉有刑責事項者之移送處理，或洩密案件之查處，其他如機關遇有危害、破壞、陳情、請願、重大偶突發事件及其他影響機關設施安全事項時之聯繫事項。而調查、檢察單位對於偵查重大案件必須調閱卷時，除函文縣政府政風室協助調借卷宗外，亦有部分檢察官為爭取時效，逕以電話直接連繫或轉達機關政風機構承辦人員。但此種轉達方式有時亦會發生狀況，如彰化縣政府前工務局長沈○○在退休前一日接到政風室轉知檢調單位欲以證人身份約談時，可能心知不妙，隨即於當日請假出國，迄今未返。⁷²而該政風人員亦被質疑涉嫌通風報信，然而轉達聯繫事項在過去及現在仍依例繼續進行中，並未因該事件而中斷。

檢察官辦理機關貪瀆不法案件時，對機關業務單位的作業流程大都不瞭解，故需要機關政風機構的協助或請機關政風機構幫忙調卷。但有時需要原送案機關補強貪瀆案件之資料，或對政風機構移送的貪瀆案件有必要進一步瞭解案情時，仍會請政風人員出庭作證，俾提供更多的貪瀆犯罪證據及相關資料。對於機關人員涉案偵查中須在機關內執行搜索時，檢調單位通常都會告知機關政風機構人員，必要時請政風單位協助執行。

因此檢察、調查單位在辦理政風貪瀆案件時都會與政風機構

⁷² 杜慶承，政風室主任調升參議 議員質疑，台中：台灣日報，民 90.6.6，版 27。

協調、配合。必要時檢察機關對於偵查中之貪瀆案件直接指揮調查人員蒐證或補強犯罪資料及證據，甚至請調查單位及政風單位協助辦理。是故，檢察、調查及政風三單位在貪瀆案件上之合作與配合 是有其必要性，且因同屬法務部體系，故在法務部指揮監督下，形成三位一體的鐵三角，三者的合作對廉政肅貪工作是一項相加相乘的作用，可快速打擊貪瀆不法者，且對有貪瀆傾向者亦形同一道堅實的防火牆。

政風機構在查處政風案件時，必要時須要與案情有關的人員製作訪談紀錄並向有關單位查詢或調閱相關的文件資料。但由於「政風機構人員設置條例」並未賦予政風人員「司法調查權」，亦無卷宗「調閱權」。所以對涉及案情的機關員工，基於政風單位是監督的角色，員工尚可能接受，但對於檢舉事項所包括之涉案對象為非機關員工者，就較難即時遂行與案件有關之約談或文卷調閱作業。此乃因政風人員未具備司法警察身份，且無司法警察權之故。因此機關政風單位遇有非本機關人員涉案時，往往需與他機關或轄區內與廉政肅貪有關之單位（機關）如調查處（站）及檢察機關聯繫、協調與配合，或請求支援協助，才能依法辦案，發揮「端正政風整肅貪瀆」的功能。

因政風業務上的需要，政風機構與檢察機關及調查機關經常需要密切聯繫，自然形成緊密的「鐵三角」關係。如機關政風機構發掘政風案件線索時，首先須由機關內部查處開始，進而結合調查單位展開相關的調查工作，待構成貪瀆案件之相關要件，再移送檢察機關偵辦。而檢察機關認為偵辦案件之證據或資料有待充實時，則再指揮調查人員針對犯罪證據再搜證，或指示政風機構補充證據或調閱與案件有關之公文書（卷宗），俾充實證據力，作為涉嫌貪瀆案件成立與否之參考。若調查單位發現機關人員

有非法或可能僅涉及行政責任案件時亦可通函機關政風室參處，或請政風室先行查處再移送相關機關偵辦。

由上可知政風、調查與檢察三個單位，彼此之間具有互補互助的功能，在肅貪機關體系中自然建構成一個「鐵三角」的緊密關係。此種三位一體的肅貪查辦作業形成一道緊密的辦案聯結網，因此就整個肅貪案件查辦的流程而言，從政風單位受理檢舉或主動發掘貪瀆線索開始到移送調查單位調查後，再移送檢察機關偵辦，三者之結合是最有利的辦案方式。

(四) 與警察機關業務的連繫、運作情形

機關政風機構人員對於機關人民陳情請願事項時，負有協助機關之責。而其工作是負責本機關安全狀況之連繫 通報與協調，所謂通報即透過政風機構組織或行政單位、情治單位及其他相關單位，如警察、及軍方單位，遇有遇突發狀況時或機關發生危害事件時，即依政風機構緊急通報體系，直接請求軍方或警方予以兵警力俾支援，俾能適時解除機關設施遭受危害或破壞事件。且可降低群眾暴力事件發生時，造成機關設施、人員、財物的損失故平時機關安全維護工作都由政風人員負責策劃、執行並聯繫。遇有危害或偶突發事件如抗議選舉舞弊、抗議環保問題案、不滿土地征收群眾自力救濟抗議案等各項群眾事件，都須與警方協調聯繫，作好各項因應措施，避免群眾情緒失控釀成暴力事件，影響機關人員、設施、物質、器材之安全。類此事項機關政風機構均須依規定即時與警察單位取得連繫並與軍、警單位密切配合。

雖然行政院之機關事務管理工作手冊規定：機關設施安全及

各項維護工作由秘書室統籌辦理。⁷³但實務上機關安全維護工作之策劃絕大部份都是政風機構負責。

由上可知各政風機構在機關內所推動的各項業務，除了政風工作外，亦包括機關安全設施維護及公務機密維護工作，而各項工作均須與外界機關、團體及社會環境互動，才能有效推動機關政風工作的正常運作。一般而言，政風機構為維護機關設施、人員、物質之安全，須定期與警察機關訂定「警力支援協定」，俾機關發生危害、破害事件或發生緊急狀況時，能適時獲得警力支援，以降低各項事故發生所造成的損害程度。

在維護社會秩序及機關周遭環境的安全措施上，機關政風機構與警方雙方的互動是有其必要性。如地方上遇有重大治安事件或有群眾陳情請願之預警情報時，機關政風機構都會事前主動通報地方警察單位，俾即早準備各項因應措施，並進行疏導，以消弭可能造成的危害以無形。如本（九十）年十一月環保署欲在彰化縣大城鄉召開事業廢棄物處理廠公聽會時，該鄉自救會擬在相關民意代表的率領下集合約三千名群眾抗爭，縣政府政風室獲知上情後隨即轉所屬單位大城鄉公所及警察機關，派員支援，以確保機關安全。可見政風機構在維護機關安全上經常須與警政單位密切配合，並保持密切聯繫，遇有類似群眾事件或偶突發事件發生時，才能有效維護機關安全。

(五)與機關非正式組織連繫、運作情形

政風機構人員屬於機關組織之成員，因各縣市政府轄區內的

⁷³ 行政院秘書處編 事務管理手冊，民 90.4。

各項政策的計畫、執行都與機關內部的職權息息相關。如以台北縣政府成立之「發包中心」，政風室所扮演的角色即為協助代售招標圖說、協助負責向郵局收取標單並彙送發中心、協助保管底價單、處理圍標、綁標檢舉事項，而發包中心對肅貪工作之影響有無形績效與有形的績效。無形的績效為招標審查資料能較一致性、專業性，可杜絕工程招標之關說，防止圍標，至於有形的績效則是大量節省鉅額公帑，自八十年九月至八十六年十二月止，計節省一百三十二億八千二百七十一萬元，節省比例百分之二十九，績效卓著。⁷⁴對預防貪瀆工作有正面效果。

至於公共工程建設方面，各項工程從設計、招標、發包、施工、檢測及驗收的各階段的作為都與機關採購法相關聯。如依政府採購法的精神而言，目前的各項採購都是採取事後審核制。然為避免日後驗收、或完工後再依法處理所產生的困擾及工程延宕損失，現階段的作法，是由各縣市政府內部相關單位組成「工程抽驗管理小組」，針對進行中的工程實施不定期工程品質抽驗，抽驗結果若發現不格或有瑕疵者即時通知廠商改善，或對工程進度延宕者予督促，並依約處理，以確保工程進度及品質，並可減少日後發生更大的糾紛或損失。九十年四月至九月之公共工程品質抽查、抽驗計八十四件，發現缺失者三十五件，除函請各有關單位督促改善，依規定拆除重做三件，或結算扣款，計五十二萬五千二百七十九元。⁷⁵此種抽檢驗的方式，政風人員亦是小組成員之一，亦須會同小組成員一同前往工程現場執行，俾建立公平、有效的監督及管理外，更能節省公帑，提昇工作效率及工程品質，促進廉能政府。

⁷⁴ 張正富，台北縣政府工程發包招標作業概況，《政季刊》，第21期，民87.6，頁56。

八十七年七月政府頒布「政府採購法」前，各機關常發生承辦單位或人員指定廠商承辦工程及採購物品事項，或獨攬機關舉辦的各項活動，並再中獲取利益，政府採購法實施後，此種情況已有所改善，且因資訊的公開，各項工程、財物及勞務採購事項皆採公開發包方式，以建構一個公平、公正、公開的採購制度，實施結果，績效顯著，有效節省政府鉅額公帑。此可由台東縣政府自八十七年七月成立「發包中心」後，迄八十九年止，共完成一千九百九十六件工程、財物及勞務案件採購，共節省公帑二十億一千九百零九萬零五百五十三元，節省金額達預算總額百分之二十七。⁷⁶其實質功能為節省機關人力和設備，減輕機關、學校的工作負擔，減少錯誤及有效防範弊端，節省政府公帑甚鉅，且明顯提昇政府採購效率，使政府有限的經費能發揮到最大效益，增進人民對政府的信賴。

鑒於各縣市政府政風機構體系（含附屬機關及所屬鄉、鎮市公所政風機構）內各所屬機關政風機構人力單簿，為強化地方機關政風業務之查處功能及機動力，有效運用現有人力資源，實有必要特挑選縣內辦案能力較強之政風人員數人，組成「案件查處專精小組」之必要，俾結合所屬機關政風機構之精英人員，發揮整體的智慧及技能，針對轄區內已發掘之重大貪瀆案件線索，提出專案研究，尋求破案解決之道，待移送條件成熟後即移送司法機關偵辦，此舉能有助解決許多懸宕不決之案件，且能迅速處理過去因人力不足無法迅即處理之案件，對打擊貪瀆不法應有正面效應。此種功能性組織在法務部所屬機關之檢察署、行政執行署、監獄、看守所及少年觀護所的單位業已聯合組成，其作用乃依地區性機關為單位，邀請經驗豐富、能力較強且具有某些專業知

⁷⁶ 彰化縣政府，彰化縣議會第十四屆第八次定期大會政風室工作報告，民 90.10。

能（如工程、會計等）依案件特性集合辦案方式，一方面減輕監督單位人力不足的問題、一方面借具有該機關業務經驗人員，即可迅速將案件相關資料蒐集完整，再進行其他查處作為，此在中部地區某矯正機關發生之首長緋聞事件中曾加以運用，成效良好。唯目前縣政府體系亦經提出，唯因各鄉鎮公所及附屬關政風機構之查處案件大都改由縣政府政風室主查，各所屬暨附屬機關政風室協查的方式，故案件查處專精小組尚未見落實，有待規劃成立，以發揮其功能

(六)辦理非政風業務之實際運作概況

我國政風機構人員在機關內部除了要辦理廉政預防工作外，亦受理貪瀆案件之檢舉、主動發掘廉政案件及政風查處工作，同時還須負責機關安全維護及公務機密維工作。此種情形在國內亦是少見的，就調查站之職掌而言，肅貪祇是其掌職項目之一，祇要工作係由調查站肅貪組及各地方調查據點辦理，而縣政府政風機構人員僅十四人，在機關內除了辦理肅貪業務外，尚須辦理防貪宣導事項及其他非政風專業的雜項業務如機關安全維護及公務機密維護事項，且政風制度的設計並無司法調查權，亦無文卷調閱權，由於無相關權力配套措施且無法讓政風機構人員辦理專業的政風業務，故目前政風機構的功能有限，故無法有效發揮肅貪應有的功能。

廉政機構的職掌除了肅貪、防貪工作外，尚須辦理非廉政專業工作的國家，除了我國外，觀之其他廉政績效顯著之世界先進國家及地區如新加坡的反貪污調查局專責調查、追訴公務員的貪

⁷⁶台東縣政府，台東縣政府發包中心績效專輯，台東：縣政府，90.3，頁8。

污；香港的廉政公署組織結構以執行處、防止貪污處、社區關係處三機構分別負責「防貪」、「肅貪」及「反貪」（教育）工作，而非如我國各機關政風機構集三種工作於一身，造成業務難於專精外，又加上非政風業務工作的負荷，使得政風人員無法專精於專業的政風工作，且由於政風機構人少事繁，雜項工作多於專業工作的不正常現象，要有效落實肅貪、防貪及掃黑的任務，以彰顯廉政績效，可能與理想有一段差距。

因社會人士並未充分瞭解政風機構人員在機關中從事的工作內容及工作要項，誤以為政風人員僅僅負責機關政風的查處工作。殊不知，政風業務尚包括機關內的政風預防工作及機關安全維護、公務機密維護等非政風專責業務。

由於目前各縣市政府的工程繁雜，因此成立「發包中心」、「採購稽核小組」、「工程抽查小組」等組織。⁷⁷所謂「發包中心」依政府採購法第二十四條規定：機關基於效率及品質之要求，得以統包辦理招標。而所謂「統包」指將工程或財物採中之設計、施工、供應、安裝或一定期間之維護等併於同一採購契約辦理招標。⁷⁸而機關成立「發包中心」因鑒於大部分機關學校，均由教師或員工兼辦，渠等人員均有本職工作，致無法經常接受專業訓練，在招標文件、產品規格、廠商資格之訂定，往往疏於注意，而發生違反公平交易法之公平競爭情事；或有審標錯誤，不應決標而決標；合格廠商遭剔除等甚或發生貪瀆弊案。不但損害廠商權益，更嚴重損及機關信譽。

⁷⁷ 台查縣政府，台東縣政府發包中心績效專輯，民 90.3。

⁷⁸ 行政院公共工程委員會，《政府採購法令彙編》，台北：行政院公共工程委員會，民 88.6，頁 6。

因此責由縣府政風督導小組以任務編組由府內各一級主管兼任發包中心主任乙職，依業務性職主持開標事宜，並以一定金額（十萬元以上）以上工程、財物、勞務案件之公告招標、發售招標文件、簽核底價、開標、審標、退還押標金及保存採購文件等工作，期使招標工作集中處理。

「採購稽核小組」則依政府採購第一百零八條及採稽核小組組織準則、採購稽核小組作業規則之規定，稽核監督本縣及所轄鄉鎮市各機關辦理之採購事項有無違反政府採購法令而組成的任務編組。成員置召集人一人；副召集人一人，稽核成員八人，分別由縣政府各局（含政風室一人）室一、二級主管兼任，另置技術及業務稽核委員若干人。⁷⁹至於「工程抽查小組」依工程會八十八年十月四日修頒「公共工程施工品質管理作要點」第十二條規定，組成縣府「工程抽查小組」，由縣府秘書指任領隊，主計室負責秘書業務，小組成員由縣府各工程單位中遴選。其抽查方式為秘書單位於每月底，將「發包中心」發包完成工程列冊，簽請首長指定抽查，抽查結果函知各該管工程主管單位，並副知縣政府政風導督小組備查。

上述各小組單位之組織成員，縣府政風機構都得派員參與，結果造成整體人力調配上的困難，尤其每星期五天均須定期派人會同公共工程品質抽驗小組前往工程現場實施抽驗，因工程的抽驗使得政風人力用於正常業務的時間減少，直接影響到縣府政風業務的推動及執行；但相對的卻因而能確保政府公共工程長期以來令人詬病的品質問題，此乃政風機構對政策執行上的兩難，此項政策的執行成果，無法運用「成本效益分析法」來評估，亦非

⁷⁹ 彰化縣政府，彰化縣採購稽核小組稽核監督作業要點，民 90.10

「博弈理論」⁸⁰所能決定，祇因機關政風人員均依設置條例規定秉承機關首長之命，依法辦理政風業務，而公共工程品質抽驗工作依政風工作防制弊端的立場而言，可說是一種事先的預防，能有效防制事後工程弊端發生及減少公帑的浪費。

肆、建議事項

一、修訂政風機構組織職掌

政風機構顧名思義即是從事「端正政風整肅貪瀆」的工作，然政風人員執行肅貪工作並無適當的職權可用，因此祇能退而求其次，加強防貪工作及反貪的宣導工作。由於廉政肅貪功能未能有效發揮，人力資源亦無法充分利用，殊屬可惜。因此有必要調整政風機構的組織職掌，讓政風體系能充分發揮其應有的功能，並刪除與政風無關的「機關安全維護」及「公務機密維護」事項，讓政風體系組織成為專業、專責的機關，使我國廉政機關能真正發揮肅貪功能，彰顯政風績效。

二、政風機構人力重新配置

目前政風體系的人力完全依機關分立的原則採分散設置方式，故全國雖擁有 2847 人的資源，但因各自分散於 1042 個單位，⁸¹平均一個單位分配不到三人，如依全國政府機關單位數（7998 個）⁸²平均計算則每一位須負責將近三個機關的政風業務，可見政風人力資源嚴重欠缺。

因此在有限人力資源的情況下，政府應重新檢討政風機構人

⁸⁰ 朱志宏，《公共政策》。台北：三民書局，民 80.9，頁 70。。

⁸¹ 資料來源：法務部政風司網頁，www.moj.gov.tw/d6-frame.htm，民 90.4

⁸² .資料來源：銓敘部網際網路，全國各機關機構及學校數 www.cs.gov.tw/s/89，2001.9。

力配置問題，應本著「設所當設」的原則，檢討基層鄉、鎮市公所是否採重點式設置，除了重大、特殊的地區外，並不一定要在每個鄉、鎮公所均予設置政風單位，改集中縣市政府。期能在有限的人力下充分發揮其應有的功能，是故，應就各機關的業務性質及特性加以分類，採重點式設置，集中式管理、機動式運用及調配的方式，才能發揮人力資源的最大效益。

三、提昇組織層級為專責獨立機關

為改進政風體系組織體制，應配合政府再造方案實施政風體制改造，即將法務部政風司改制成為一個獨立專責機關（廉政署、廉政局或政風局），以避免機關首長不當干預並可釐清肅貪工作權責。⁸³前香港廉政公署專員施百偉亦認為如果不讓「法治、預防、教育」這三個肅貪策略，不致流於口號，必須直通最高負責人，這樣才比較不易受到政治力的介入。⁸⁴因此應將原屬於法務部幕僚組織的編制調整為一個具有人事、經費、業務及能獨立對外行文的機關組織，且能直屬政府機關最高領導人，才能有效執行各項政風業務，發揮廉政應有的功能。故宜在專一、專責、專業的組織功能下，再調整全國廉政體系的組織人力配置，俾能有效運用政風充沛的人力資源，期能在設所當設，業有專精、事有專責的組織功能下，才能提昇我國政府的廉能形象。

若能結合廉政相關組織體系（檢察、調查、政風三體系）的「鐵三角」之業務合為一，重組一個新的組織體，相信更能有效發揮肅貪、防貪及反貪的功能。因此應結合相關廉政組織體系及相關的成員，成為一個堅強的廉政機關，避免「疊床架屋」之現象，或業務「雙軌制」，導致人力資源無法有效集中管理、機動運

⁸³ 張文豪，政風單位仰人算息如何使力，台北鎮：聯合報，民 90.4.10，版 15。

用的情形再度發生。如能結合調查局廉政處之人力資源，統合相關廉政機關，重組一個新的組織體，俾成為一個事權統一、任務統一、業務專一的專責機構，才能提昇廉政效率，建立一個新的廉能政府。

成立獨立專責之廉政機關有其優點，即執行業務上可釐清肅貪工作的事權，不再發生目前政風單位將貪瀆線索移送單位偵辦後，被存參或吃案之情形，造成外界對政風機構績效不彰的印象。其次機關內部之政風機構業務可趨向單純化，專責機關政風預防工作，避免因查處行為造成之困擾，甚或機關首長的不當干預，有效減輕政風人員的心理壓力。但為避免壘床架屋及雙軌制造成的後遺症，宜考量合併調查局之調查處，進而建立一個專責且專一的且獨立的廉政機關，以統合各單位之廉政肅貪、防貪業務。（附錄七結論一之2）

同時亦應檢討其組織定位，依本研究之深入訪談發現，除非監察院功能不彰或未來政策走向，將成為三權分立的政治體制，屆時監察院被廢外，多數人認為宜直接隸屬監察較適宜，故未來廉政機關與監察院之職權亦須釐清，至於廉政機關人員的調查職權亦須有所規畫，俾能與檢察官之權責有所區別。才不致重蹈早期人事查核改制政風的覆轍。

且政風體系之業務職掌，應隨廉政工作重新整理規劃，並專注於肅貪、防貪及反貪（教育宣導）工作上，才能讓政風機構及政風人員能在職權明確，業務單純的情況下，以其專業素養全心全力投入其專業工作，俾能有效發揮其專業功能。同時應避免一

⁸⁴ 溫禾，施百偉談香港肅貪經驗，台北：聯合報，民90.6.7。版8。

人同時兼作肅貪、防貪及反貪（教育宣導）三項專業工作，否則將造成政風人員疲於奔命，反而無法專精、專心、於其專業工作。（附錄七：結論二之2）

四、建立政風機構成為一個專業化的機關

公共組織的存在，必有其目的。政風機構的成立，原是为了解決當初政府機關人事查核的法律地位並賦予其在機關組織內的「端正政風，促進廉能政治，維護機關安全」的功能，

就公共組織專業化而言，其優點是能提高組織的行政效率，有效完成組織目標。所以 David Osborne 和 Ted Gaebler 提倡「新政府運動」，倡導以「企業性政府」來解決目前嚴重的官僚問題，並思考使用新方法來有效運用資源，以達到最大的生產力及效能。（劉毓玲譯，1994，頁 1-15）。⁸⁵

我國政府歷年來雖不斷倡導行政革新運動，要求簡化公文流程，加強便民服務及提高行政效率，但成效不彰。民國八十三年二月，遠東經濟研顧社，對台灣設立亞太營運中心可行性研究報告指出，台灣政府的行政效率落於東南亞國家之後，甚且比不上馬來西亞。可見祇是修改法令規章、精簡組織員額並無法根本解決效率問題，真正要使政府真有能力執行公共政策及計畫，就必須使用專才，具備執行計畫及政策所需的知識與技術。因此政府必須先使政府組織的職能能夠專業化，引進大量的專才，讓公共組織專業化，才能提高行政效率。

法務部並於八十四年十一月委託中華徵信所就「肅貪行動方

⁸⁵ 劉毓玲譯，《新政府運動》，台北：天下文化出版社，民 83，頁 1-15。

案」實施成效作民意調查，結果顯示：53%受訪者認為公務員貪瀆情形較二年前有改善，79.3%認為政府應調整政風機構組織，成立「政風局」，以強化預防貪瀆功能。⁸⁶，由於社會價值觀已經從單一的效率，轉變到不同的多元價並存（Nalbandian,1990：658）。價值多元化的結果，社會大眾之要求也變成多元化，加上資訊多元化政府組織勢必因應人民的需求並解決社會的各種問題，因此專業化已成政府組織發展的必然趨勢。

五、充實基層組織人力

目前全省各縣市政府暨其所屬各機關之政風人員缺額即有二百人，由於基層人力派補不及，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，而各縣市政府政風機構，不但須負責執行本府政風業務外，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。尤其對未設政風機構之機關所發生的重大偶突發狀況之處理，祇能委由兼辦單位或機關兼辦政風業務人員迅速反應再行處理。事實上，縣政府政風機構對未設政風機構之機關若發生政風案件祇能採事後處理，而很難於事前預做預防，故祇能針對機關特性加強事前的防範及法令宣導。

六、政風預算經費宜獨立於機關或由中央統籌辦理為宜

政風體系既然人事一條鞭，為避免吃人嘴軟，拿人手短，則機關政風機構之經費預算亦宜由上級機關政風機構直接撥付，薪給亦由中央統一支給，如此才不致落人口實，且可避免機關及地方議會、民意代表的干擾或蓄意刁難，就如目前調查機關派駐財政部所屬各稅務機關之監察單位一樣，經費由原派駐機關給付，

⁸⁶ 法務部，《肅貪報告書》，民 85.1。頁 43。

才能避免延生不必要的困擾，且有利於業務的推動，政風預算能不受干擾及控制，政風機構才能充分發揮行政中立、依法行政的精神。此對機關廉政工作的推動將產生莫大的助益，如此才能充分發揮政風機構的組織功能，進而有效提昇政風組織績效，建造廉能的政府。

第五章 結論

政風機構人員在職權上雖有肅貪、防貪的機制及功能，惟在實務上，政風人員因未具備司法調查權及卷宗調閱權，故在查辦涉嫌貪瀆案件上往往會遭遇到一些職權所不及或無法逾越職權之查處困境；故政風機構人員在查辦相關貪瀆案件時，必須考慮法律上的各項限制，對於法律上未授權或未賦予之職權。政風人員就應慎重因應，以避免逾越法律職權，而產生違法事項。

目前政風機構在機關內傾向於以防貪宣導工作為主，對於肅貪查處則遇案辦理或將受理檢舉案件經處理後如有具體證據者，直接函送檢察機關偵辦；如證據須補強者，則移送各地調查機關再行調查，俾加強蒐集適當且具有法律效力的具體貪瀆犯罪證據，再由調查單位依蒐集證據之程度而分別予以移送偵辦；如據證不足者則暫予存參，如查無犯罪行為者或證據不足者予以簽結或予不起訴結案。

依據商業週刊「全球透明度調查報告」，臺灣投資環境不夠透明，每年可能擋掉的外資高達二十五億美元，且因紅包文化被美國貿易代表署為貿易障礙，地方上連辦理工商登記都還有收紅包的腐敗現象。另依據最近的民意調查顯示，有七成二的民眾認為香港廉政署及新加坡貪污調查局肅貪績效非常好，東南亞已經有許多國家如馬來西亞、菲律賓等紛紛效法，故亦希望我國亦能成立類似制度的廉政組織——廉政署，全面掃除黑金及貪瀆不法，以建立清流共治的社會。⁸⁷如依法務部擬定之廉政署組織草案（如

⁸⁷ 鄭任泣，催生廉政署 立院公聽會加溫，台北：中央日報，民 90.9.11，版 4。

附錄九)，將在署本部之下設置北、中、南、東等四個派遣單位（調查處），廉政署的成立若無法結合目前調查局所屬之廉政處及其設立於全國之各機動組單位，則可能形成兩個廉政機構的情況，形同「雙軌制」，雖然可引發良性的競爭，但亦可能造成互相搶功推責之不良現象。因此應將二者整合或重組為單一專責的廉政組織，才符合政府再造的精神。就整體廉政制度而言，設於機關內之政風機構亦應同時納入整體廉政體系內，才能構成一個兼具「肅貪、防貪與反貪」的健全組織體系，一方面可避免機關不當的行政干預及地方政治派系的政治干擾。另一方面亦可充分發揮獨立自主、依法行政之實質功能。

是故，我國應成立一個獨立完整的專責機關，俾能統合事權，成為專一、專業、專責的廉政機關。除此之外，執行廉政調查工作時應賦予充分的職權，如司法調查權、調閱權才不致重蹈過去人事查核改制為政風機構。因無適當職權的賦予，造成肅貪功能無法充分發揮，導致廉政績效無法彰顯的窘局。因此在政府再造及組織重整下，縣政風體系的組織亦應賦予一個新的生命，新的功能，讓政風肅貪、防貪之功能夠充分發揮，才能創造一個清廉的政府及清新的政治環境。期能將設於各機關之政風機構應重新建構成為一個具有專責性、專業性及專一性的組織機構，配合政府組織再造，依「設所當設」的原則下，除了重大、特殊的鄉鎮市公所外，就不一定要在每個鄉鎮公所設置政風機構，而可改為集中於縣市政府政風室辦公，或劃分責任區，分區辦公，如此可收人力集中、組織精簡、指揮調配機動之效，隨時可機動處理並支援縣市政府暨所屬機關廉政肅貪之工作，才能充分發揮更大的廉政績效。

而地方政府之政風機構在我國地方制度實施後，可能因地方

政府權限擴增，地方政府首長對政風機構組織編制及職權之影響力日增下，各機關政風機構組織職權若無法明確、業務不能專業、工作不能專責、人事預算經費不能獨立，則各機關的政風工作就很難維持不受政治干預之環境。而行政中立、依法辦事之工作原則可能易流於形式。此因政風機構在機關內部雖依法負責肅貪、防貪及反貪之職責，但因政風機構人員、業務之預算都編列在各地方政府，是故，在執行政風業務的查處上可能會遭受機關首長或民意機關的掣肘，而人事上亦可能因機關首長的用人權而產生困擾。因此機關政風機構之預算除了宜獨立於相機關之總預算外，人事之任用、派免等事項亦宜採獨立派駐方式，才能避免行政技術干擾，且惟有建立一個組織專業化、權責單一化、任務單純化的專責機關，才能達到「端正政風，建立廉能政府」。

附錄一 我國政風體系的發展

我國政風體系的發展及演變，大體而言是為因應時勢的需求及政治、社會環境的變遷而隨著政策性的演變而有階段性的改變；如在戒嚴時期，為防止機關腐化而要求機關安全保防（人事查核）單位，針對機關內部加強防貪工作，並嚴格取締公務員在外的非法行為，以行政命令加諸於工作項目，解嚴後為因應社會情勢的需求及政治制度的改變，而有時代性的改變，一方面為了時代及社會環境的變遷需求，另一方面為了解決人事查核單位的法律問題，終於在八十一年立法通過成立政風機構，同時解決了人事查核單位的法律地位，使我國有了正式的廉政組織，也因此開創廉政機構組織體系的新紀元。

但由於當初要成立政風機構時在立法審議階段歷經各政黨、組織、立法委員個人的各種版本及協調，在整個制度及相關配套措施均未完備情形下，匆促完成政風機構人員設置條例，導致政風機構雖然成立了，但因無相關配套措施及職權，造成政風機構無法有效發揮其組織體系應有的功能，實施迄今績效始終無法令社會大眾滿意，故為扭轉過去立法上的不週全，及提昇防貪、肅貪的績效，政府及民意積極尋求改善之道，並針對政風體系提出改造方案，期能整合全國廉政組織之力量，匯為一股肅貪、防貪的直正動力，俾有效提昇組織績效，期能建立一個廉能的政府及清明的政治社會。

綜而言之，歷年來我國政風體系始終受到當時政治、社會環境的影響，從早期的安全保防時代賦予任務性的政風調查工作開始到政風機構正式立法設立時期，均可顯示都是為因應當時政治及社會環境的需求，而作政策性的變革；故欲研究我國政風體系應先瞭解歷年來我國廉政政策對整個政風體系組織結構及功能的

影響；進而瞭解當前我國政風體系無法有效運作及績效不彰之原因。

茲就我國歷年廉政政策與政風體系組織的演變，概分四階段敘述如下：

第一階段：政風體系蘊釀期（民國四十二年至六十八年）

此階段的政風組織體系屬於蘊釀期，此期間政府對於政治風氣的相關事項，著重於行政改革及防貪宣導，而此時期正值國家戒嚴時期，各機關均設置有安全單位，並依機關層級及規模大小分別成立安全處（如各部會安全處及省政府安全處）、安全室（如縣、市政府安全室）或安全管理員（如鄉、鎮公所安全室），專司機關安全、保防工作。當時政府為改善政治風氣，防止貪污事項發生，曾陸陸續續的頒布一些改革方案及防貪辦法，以導正社會不良風氣，澄清吏治。而此項工作即指示由人事查核單位辦理。為加強機關行政革新及防貪工作，民國四十六年，總統府成立一個臨時行政改革委員會，主要任務在加強我國行政改革的各項方案，其中第八十七案即為「防止貪污案」，該案中研提防止貪污二十種辦法。

同時在該年度施政計畫綱要中列入「整飭政治風氣」項目，四十八及五十四年度施政計畫綱要分別列「整飭政治風氣，改進人事管理，提高負責守法及研究發展的精神」及「革新政治，整飭政風，宏揚法治，培養政治上蓬勃朝氣，提高行政效率」，以求順利推展行政改革工作。⁸⁸ 此時期大多是行政革新、整飭政治風氣方案政策，並無具體

⁸⁸ 林厚宇，我國政風機構之研究，中央警官學校警政研究所碩士論文，民 84.6。頁 22-23。

政風組織體系。

民國五十七年五月，司法行政部制定「革新當前社會風氣實施要領」，要求各檢察機關注意偵辦貪瀆案件。同年九月十四日，行政院指示調查局於保防工作職掌中，增列政治風氣之調查；換言之，乃將各機關之保防單位(原安全處、室)納入肅貪組織體系。依行政院命令增加政風調查工作，由專人負責辦理，旨在端正政風，遏止貪污。此時期，行政院為精簡組織，而將各單位安全處(室)併至人事單位，單位職稱改為人事查核單位。而人事室業務分為人事管理與人事查核，人事管理繼續辦機關人事管理業務而人事室查核單位則仍繼續辦理機關保防、機關安全防護及政治風氣調查工作。

調查局於同年十二月頒發「指導綱領」及「實施要點」分令各有關保防機構實施政風調查，五十八年五月二十日訂定「各級機關保防機構辦理政治風氣調查業務規定」。同年十二月，行政院制定「禁止所屬公務員人員贈送財物及接受招待辦法」。此時政風調查工作僅是各機關人事查核單位職掌之一，且政風調查工作完全由法務部調查局統一指揮督導。

六十一年蔣經國擔任行政院長在行政革新上，積極採取多項改革措施。同年一月八日行政院院會中，頒布「十項革新指示」，要求各級機關人員在生活、操守、作為、態度各方面，要有新的表現；同時行政院也制定頒布「加強檢肅貪污實施方案」；各主管機關為貫徹執行起見，也訂有補充規定，如臺北市政府訂頒「強化行政革新實施方案」及「嚴禁公教人員賭博執行要點」、衛生署訂定「改善當前社會風氣實施要領」等。自從推行「十項革新指示」以來，公務人員違反者逐漸減少，惟涉足不正當娛樂場所

，違規宴客，鋪張浪費情事，仍未根絕。⁸⁹但「十項革新指示」頒行後，並沒有達到整肅政風，防制貪瀆之績效。

第二階段：萌芽期（民國六十八年至八十一年）

民國六十七年孫運璿先生接掌行政院後，各界紛紛提出改革之要求與建議⁹⁰；中央決策當局，採納社會輿論之反映，由司法行政部、人事行政局及其他有關單位組成專案小組，研擬「端正政風整肅貪污方案」，六十八年七月十二日，行政院會第一六三九次院會修正通過，並於七月十八日通函行政院各主管機關照案實施⁹¹。此方案乃由制度上與方法上採取標本兼治等措施，在人員、組織及規章上力求密切配合，嚴密查察，切實考核，期能從消極方面使公務人員不敢貪、不能貪，進而做到積極的使其不必貪、不願貪，建立一個廉潔有效能的政府⁹²。

民國六十八年十月八日行政院訂定「各機關有關單位執行端正政風整肅貪污方案聯繫配合作業要點」。十二月三日另訂定「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，希望民眾檢舉貪污犯罪。除此之外，依該方案第十二條規定，在調查局之下成立一個臨時編制的「貪污及經濟犯罪防制中心」，各縣市調查處、站並成立「政風工作地區協調執行會報」，以負責重大貪瀆案件之偵辦。而各級地方法院檢察處設立「肅貪專股」專責起訴貪污案件。同年行政院為加強肅貪工作，乃訂頒「端正政風整肅貪污方案」，要求各機關成立政風督導會報，由各查核單位兼任秘書幕僚，加強推動政風調查工作。人事甄選、考試、訓練、任免、升遷、獎懲及考（核）績

⁸⁹ 參考 改革政治風氣之研究，行政院人事行政局，頁 8

⁹⁰ 聯合報，民 68.05.17；中國時報，民 68.5.23，版 1。

⁹¹ 端正政風之研究，行政院人事行政局，民 68.8，頁 1。

⁹² 資料參考「端正政風整肅貪污方案」，司法行政部公報，第六十期，民 68.9，頁 19~20。

、等均由法務部調查局負責，業務亦直接由調查局指揮監督。此時期人事查核體系有關政風調查工作直接對法務部調查局負責並受其指揮監督。

當時的人事查核工作含括機關保防、機關安全維護及政風調查等事項，且兼具執行忠誠查核工作，故其工作性質兼具情治機關及行政機關雙重性。由於工作性質特殊且具隱密性，故不易為外界所瞭解，致常遭誤會及質疑；解嚴後，鑑於「人事查核單位」未具法定地位，為使其組職法制化，期能發揮「端正政風、澄清吏治」之功能，因此乃有提議將其法制化，以去除「黑單位」之名。

民國七十六年政府宣告解嚴及動員戡亂時期終止，為因應國家社會及政治情況的變化，將機關內的人事查核單位組織體系及工作職掌，經由立法程序予以法制化，明定其職掌為端正政風及機關安全維護事項，並對機關首長負責。另要求人事查核單位應基於國家及全民利益，超越黨派之外依法行事，不再執行忠誠查核及保防工作。法務部乃參酌「人事管理條例」及「主計機構人員設置管理條例」兩法之立法例，研訂「政風機構人員設置管理條例草案」，期在不增加現有編制員額及經費之原則下，將各級機及公營事業人事查核單位改制為政風機構。

同年七月立法委員趙少康與一〇二位立委共同連署提案在行政院下成立「反貪污局」。⁹³然經當時行政院長俞國華於 78.2.1 在調查局下設立肅貪處，政風局之案暫時劃下休止符。但此肅貪處係屬調查局內部功能性分工的業務單位而已，並非組織機構。

⁹³ 資料來源：<http://www.moj.gov.tw/ethics/> 法務部廉政署提案大事記 2001/5/7。

第三階段 政風體系成形期（八十一年迄八十七年）：

八十一年立法院通過之「政風機構人員設置條例」（以下簡稱條例），於法務部成立政風司，主管全國政風業務，各機關亦於同年九月十六日作為基準日，相繼成立政風單位，政風體系正式成形。

八十二年九月十八日法務部召開行政主管人員推動行政革新研討會，決議賦予政風人員司法警察權並設置「廉政公署」；十月七日立法委員趙少康與二十三位立委共同連署提案在行政院下成立「廉政總署」。當時行政院長連戰認為應先解決檢調與政風分際再行研究。

八十四年二月法務部長馬英久建議行政院設立中央廉政委員會並提昇政風司為「政風局」，同年十二月二十七日，政府為全面持續有效執行廉政工作，成立「中央廉政會報」，並整合檢察、調查、政風三個組織體系，以建立一有效的肅貪體制，將肅貪工作制度化、專責化，並採「肅貪與防貪兼籌並顧、執法與修法同時進行」的策略，同年底，法務部研議成立「政風局」，以統合各級政風機構，強化預防貪瀆功能。⁹⁴

八十六年五月二十三日，法務部組織法修正，增列第十四條政風司掌理事項：增訂法務部政風司職掌。

第四階段：政風再造期（八十七年迄今）

八十七年十月立法委員李慶華與四十一位立委共同連署提案

⁹⁴ 法務部，肅貪報告書，民 85.01。

「行政院廉政署組織條例草案」。八十八年六月十日再度與三十四位立法委員共同連署提案「行政院廉政署組織條例草案」；七月二日，依精省方案，通過「法務部第二辦公室設置要點」，將原省政府政風處裁併為法務部第二辦公室；十二月三十一日經法制、司法委員會聯席會進行草案討論。

八十九年二月二十四日因應精省，研商法務部中部辦公室未來組織調整構想，會中決議甲案（成立廉政署或政風署）及丙案成立「政風局」；四月十四日行政院研考會召開「各部份地區辦公室及改隸所屬機關組織調整方式會議」決議成立「政風局」；⁹⁵五月廿三日立法委員李慶華等連署提案「行政院廉署組織條例」草案及「政風機構人員設置條例」部份條文修正案。⁹⁶

六月法務部研擬「掃除黑金行動專案」經行政院會議議通過。⁹⁷為加強防貪、肅貪，法務部提出比照香港、新加坡等國模式，推動設置獨立之「法務部廉政署」成立方案。並結合有關肅貪配套措施。⁹⁸

八十九年十月「廉政署組織條例草案」已併同精省之配套法案，在行政院會通過；並於十一月二十一日連同「法務部廉政署組織條例草案」移送立法院案審議，此時因立法院各黨派對廉政署的歸屬總統府、行政院、監察院、法務部等問題無法取得共識，整個案件仍待審查中。如能通過，則表示我國廉政體系才能成為真正獨立的機關組織。

⁹⁵ 同註 3

⁹⁶ 周佩虹，立委推動設立「行政院廉署」，《自立晚報》，民 89.05.23 版 4。

⁹⁷ 法務部第八四五次（八十九年六月二十八日）部務會報重要事項彙編

⁹⁸ 賴仁中，廉政署馬上辦 反黑金是首務，《自由時報》民 89.05.23，頁 7。

我國政風體系的發展與政府廉政策的演變關係表

年月(民國)	事項
42年7月	政府機關設置安全單位，辦理機關安全防護及保防工作
45年	調查局開始掌理貪污事件之調查
57年9月	行政院令增加政風調查工作，指定專責人辦理。
58年5月	頒布「各機關保防機構辦理政治風氣調查業務規定」
60年	頒布「加強檢肅貪污實施方案」
61年8月	行政院精簡機關組織方案，機關安全單位人員及業務併入人事單位，人事室(二)正式成立。
68年7月	行政院訂頒「端正政風整肅貪污方案」人事室(二)負責各機關貪污案件之預防與舉發工作，同時在行政院設置「政風督導會報」；各機關成立「政風督導小組」。
76年7月	政府宣告解嚴，法務部及調查局著手研擬「人事室(二)」改制事宜。
80年2月1日	行政院會通過「政風機構人員設置管理條例草案」，送請立法院審議。
81年月16日	「政風機構人員設置條例」完成三讀立法程序。
81年7月1日	「政風機構人員設置條例」經由總統公布施行。
81年8月18日	法務部成立「政風司」
81年9月16日	政風機構改制基準日
83年2月8日	為落實端正政風行動方案防貪部分關於請託關說、贈受財物及飲宴應酬之規定，特訂定「執行端正政風行動方案防貪部份應注意

	事項」。
84年12月27日	為全面持續有效執行廉政工作，成立「中央廉政會報」，並整合檢察、調查、政風三個組織體系，以建立一有效的肅貪體制，將肅貪工作制度化、專責化，並採「肅貪與防貪兼籌並顧、執法與修法同時進行」的策略。
84年12月	法務部研議成立「政風局」，以統合各級政風機構，強化預防貪瀆功能。
85年5月23日	法務部組織法修正，增列第十四條：政風司掌理事項：增訂法務部政風司職掌。
88年7月2日	依精省方案，通過「法務部第二辦公室設置要點」，將原省政府政風處裁併為法務部第二辦公室。
89.年5月	法務部提出設置專責肅貪機構案獲行政院同意。
89年5月23日	立委李慶華等人連署提出設立「行政院廉政署」草案及「政風機構人員設置條例」部份條文修正案。
89年6月30日	「法務部廉政署組織條例草案」送行政院轉立法院審議。 ⁹⁹
89年11月21日	「法務部廉政署組織條例草案」移送立法院案審議。

戒嚴時期（民七十六年前）人事查核的重要任務是反腐化、反惡化，因此在機關內部均設有人事查核人員，從事保防工作及政風調查工作，以防護機關安全為主，解嚴後，為加強防止貪污，乃研議成立相關政風組織，並將原人事查核單位改制為政風機構，並刪除原查核時代的忠誠調查工作及保防工作，改以肅貪、防貪為主要業務的政風工作，並從事機關內部的安全維護、公務機密工作。因此政風人員完全脫離戒嚴時期的人二時代任務。改

⁹⁹ 法務部第八四六次（八十九年七月五日）部務會報重要事項彙編

制後的政風機構被定位為機關的幕僚單位，並秉持機關首長之命，從事政風工作，業務上則由上級政風機構直接指導、監督。其業務功能則以機關防貪機制為主。並結合檢察體系、調查單位，形成所謂廉政「鐵三角」的關係，從貪瀆預防、貪瀆調查及貪瀆偵查等三個環節緊緊相扣，緊密結合，期能對肅貪、防貪方面，做到滴水不漏，但實施以來，成效不彰，在國際政治社會上仍無法與先進國家相提並論，雖然我國近年來不斷持續的在加強肅貪、防貪工作，然重大貪瀆案件仍持續發生，國內政治風氣並未因之而有大幅度的改善，因此社會輿論及民意乃思以香港、新加坡等肅貪績效良好之國家所實施之廉政制度作為我國廉政體制改進之參考。俾能有效整合現有的廉政組織，重構新的廉政體制，建立廉政新機制，有效改善貪瀆之風，所以有設立「廉政署」之議再度被提出，此最大目的乃為達成「端正政風 整肅貪瀆」之目標，以建立清明廉潔的政治社會。

附錄二、彰化縣政府政風室業務職掌

壹、彰化縣政府政風機構組織職掌

依「政風機構人員設置條例」的第五條規定，政風機構掌理事項如下：

1. 關於本機關政風法令之擬訂事項
2. 關於本機關政風法令之宣導事項。
3. 關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉等事項。
4. 關於本機關政風興革建議事項。
5. 關於本機關政風考核獎懲建議事項。
6. 關於本機關公務機密維護事項。
7. 其他有關政風事項。

依據前項法定職掌，政風室三課工作項目劃分如下：

第一課：政風行政（綜合業務）

1. 政風工作年度計畫之策劃、推動、執行事項。
2. 政風工作督導考核及將懲建議事項。
3. 關於政風機構員額設置、組織編制事項。
4. 政風人員訓練、進修、研習等事項。
5. 政風人事任免、獎懲、考績（核）等事項。
6. 政風工作年度預算編列及推動執行事項。
7. 公務機密維護法令宣導事項。
8. 政風督導小組業務有關事項。
9. 政風民意反應調查、政風狀況反映、政風訪查之蒐集與處理。
10. 協調秘書室成立緊急狀況處理小組。
11. 策定機關設施安全防護計畫。
12. 召開機關安全防護會報。
13. 實施機關設施安全防護檢查。

14. 偶突發狀況預警資料蒐集及狀況處理。
15. 有關陳情請願資料之蒐集及協調聯繫處理。
16. 維護高級長官蒞臨及本機關首長之安全。

第二課：政風預防課：

1. 端正政風行動方案防貪部份之執行。
2. 易滋弊端防弊措施之檢討、修訂及執行情形追蹤管制事項。
3. 研編預防貪瀆（弊案檢討）專報。
協調修正不合時宜之法令規章。
4. 舉辦易滋弊端業務座談會及後續相關事宜、
5. 審核所屬機關辦理預防貪瀆不法事項資料。
6. 辦理政風法令有獎徵答活動之策畫。
7. 辦理獎勵廉能楷模事項。
8. 指導所屬機關法令之宣導。
9. 公共工程品質抽驗、抽查事項。
10. 辦理本機關暨所屬機關人員財產申報業務。

第三課：政風查處課

1. 政風案件的發掘與查處。
2. 政風資料之蒐集與處理。
3. 上級交查交辦案件之調查與處理。
4. 有關刑責案件之移偵及行政責任案件之查處。
5. 民眾申訴案件之調查處理及對所屬單位執行行政調查工作之指導。
6. 洩密案件的查處。

員額編制：

政風機構組織編制員額共十四人，包括主任，專員，三位課長、

八位課員，書記（雇員）一位，現有十二位；目前課長、課員各一位出缺待補。統籌縣政府內十八局、室暨所屬機關四十二個局、處、所及二十六個鄉、鎮（市）公所的政風業務，由於縣政府各局室暨所屬機關（含二十六個鄉、鎮、市公所及警察局、稅捐處、地政事務所、衛生局、環保局、文化局、地政事務所、戶政事務所），其中編制有政風機構者，僅有三十二個單位，總編制員額計五十五人，實有員額四十八人。

附錄 三 法務部廉政署組織條例草案

「法務部廉政署組織條例草案」說明

為配合臺灣省政府功能業務與組織調整第一階段完成後所進行各部會地區辦公室及改隸機關組織之調整作業，並鑒於近年來社會民意成立專責肅貪機構之建議，為回應民眾「掃除黑金」之殷切期盼，達成「全民政府，清流共治」之施政目標，有將法務部政風司與中部辦公室整併成立法務部廉政署(以下簡稱本署)之必要，爰擬具「法務部廉政署組織條例」草案，共計十八條，其要點如次：

- 一、明列本署掌理之事項。(草案第二條)
- 二、設五處與北、中、南、東等地區調查處及秘書室、人事室、會計室、政風室、資訊室、訓練中心等單位，並就其掌理事項予以訂明。(草案第三條、第四條、第七條至第十一條)
- 三、本署所置人員之職稱、官等、職等、員額及其進用之法律依據，總員額為六〇〇至八〇〇人。(草案第五條、第六條及第十二條)
- 四、本署人員於執行廉政調查職務時，具刑事訴訟法所定司法警察官、司法警察之身分。(草案第十三條)
- 五、本署設廉政諮詢審查委員會作為監督機制，遴聘學者專家、社會公正人士及有關機關代表兼任之，負責廉政政策之諮詢評議，貪瀆案件之事後審查及民眾投訴案件之監督等事項。(草案第十四條)
- 六、本署為應業務需要，得置定有聘期或任期之廉政調查官(草案第十六條)

法務部廉政署組織條例草案

第一條 本條例依法務部組織法第九條之一規定制定之。

第二條 法務部廉政署(以下簡稱本署)掌理下列事項：

- 一、廉政政策之研擬、策劃、協調及推動等綜合性事項。

二、廉政相關法規之研擬、推動及執行事項。

三、預防貪瀆業務之研擬、推動及執行事項。

四、貪瀆不法或與貪瀆有關犯罪案件之調查、處理事項。

五、各機關政風機構業務及其組織、人員之管理事項。

六、廉政業務之諮詢及審查事項。

七、其他有關廉政事項。

第三條 本署設五處及北、中、南、東等地區調查處，分別掌理前條所列事項；各處並得視業務需要，分科辦事。

第四條 本署設秘書室，掌理研考、議事、公共關係、文書、檔案、印信、出納、事務管理、財產管理及不屬於其他各處、室、中心事項，並得分科辦事。

第五條 本署置署長一人，職務列簡任第十三職等至第十四職等，綜理署務，並指揮監督所屬人員；副署長一人或二人，職務列簡任第十二職等，襄理署務。

第六條 本署置主任秘書一人，處長九人，職務均列簡任第十一職等至第十二職等；副處長十二人，主任教官一人，職務均列簡任第十職等；主任一人，專門委員十七人，職務均列薦任第九職等至簡任第十職等；視察九人至十二人，秘書十八人至二十四人，職務均列薦任第八職等至第九職等，其中三分之一職務得列簡任第十職等；科長四十六人至五十三人，職務列薦任第九職等；教官二人，調查專員一百零六人至一百三十六人，職務均列薦任第八職等至第九職等；分析師一人，職務列薦任第七職等至第九職等；專員七人，職務列薦任第七職等至第八職等；調查員二百五十六人至三百二十二人，設計師一人至二人，職務均列薦任第六職等至第八職等；科員三十三人至五十七人，職務列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等；助理員二十二人至五十人，職務列委任第四職等至第五職等，其中二分之一職務得列薦任第六職等；辦事員二十三人

至四十三人，操作員二人至三人，職務均列委任第三職等至第五職等；書記二十五人至三十八人，職務列委任第一職等至第三職等。

本署成立時，法務部及各機關政風機構原依雇員管理規則僱用之現職雇員，其未具公務人員任用資格者，得調占前項書記職缺繼續僱用至其離職時為止。

第七條 本署設人事室，置主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等，依法辦理人事管理事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。

第八條 本署設會計室，置會計主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等，依法辦理歲計、會計及統計事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。

第九條 本署設政風室，置主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等，依法辦理政風事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。

第十條 本署設資訊室，置主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等，辦理本署資訊系統建置維護及支援各處、室、中心相關工作所需資訊技術、發展及訓練等事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。

第十一條 本署設訓練中心，置主任一人，職務列簡任第十一職等至第十二職等；副主任一人，職務列簡任第十一職等，統籌廉政人員專業訓練事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。

第十二條 第五條至第十一條所定各職稱列有官等、職等人員，其職務所適用之職系，依公務人員任用法第八條之規定，就有關職系選用之。

第十三條 本署署長、副署長、主辦業務單位主管及廉政調查官，於執行廉政調查職務時，視同刑事訴訟法第二百二十九條之

司法警察官。

本署主辦業務之薦任職以上人員，於執行廉政調查職務時，視同刑事訴訟法第二百二十九條、第二百三十條之司法警察官。委任職人員，於執行廉政調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。

第十四條 本署設廉政諮詢審查委員會，負責廉政政策之'諮詢評議、貪瀆案件之事後審查及民眾投訴案件之監督等事項；所需工作人員，軌本條例所定員額內派充之。

前項委員會置委員五人至七人，除本署署長為當然委員外，遴聘學者專家、社會公正人士及有關機關代表兼任之；其遴選、任務及作業程序之辦法，由法務部擬訂，報請行政院核定之。

第十五條 本署於必要時，得報請法務部核准，設各種委員會；所需工作人員，就本條例所定員額內調用之。

第十六條 本署為應業務需要，置定有聘期或任期之廉政調查官若干人；其職掌及遴聘、借調辦法，由法務部擬訂，報請行政院核定之。

第十七條 本署辦事細則，由本署擬訂，報請法務部核定發布之

第十八條 本條例自中華民國九十年一月一日施行。

附錄四 研究方法 質性訪談

本研究所採用的方法為質性訪談，質性訪談有三種方法：1. 非正式的會話訪談。2. 一般性訪談導引法。3. 標準化開放式訪談。本研究採取標準化開放談評鑑的原因如下：

1. 在評鑑中，決策者與資訊使用者可使用同樣的工具來作檢視。
2. 當必須使用幾個不同訪談者來收集資料時，訪談者之間的變異性可減至最少。
3. 由於訪談具有集中的焦點，受訪者的時間被小心謹慎地使用結構式開放式訪談之問題所呈現的精確字組和順序，係於訪談事前所決定。所有受訪者均被詢問以相同次序呈現的相同基本問題。問題係以完全開放的形式來擬定。此方式的長處是反應者回答相同的問題，因而增進了反應的可比較性。每一位受訪者在訪談依據所陳述的主題而反應的資料是完整的。當必須使用數個訪談者時，可減低訪談者效應和偏差。容許評鑑使用者能看到和評論評鑑中所採用的方法。促進資料的組織和分析。其缺點是訪談對於特殊個人和個人所具的彈性極小；問題的標準化字組，可能羈絆、限制了問題和回答的自然性與關連性。

壹、問題設計

本研究所欲探討的是「彰化縣政風體系之研究」，針對彰化縣政風體系組織職權、功能、角色定位及運作等問題提出研究，俾能發現各種影響政風機構組織功能及政風績效之因素，做為政風機構組織再造及如何有效提昇廉政績效的政策參考。本文所探討的主題如下：

一、目前縣政府政風機構之組織結構及功能問題。

二、縣政風體系組織職權問題。

三、機關政風機構的組織定位問題(幕僚單位、派駐單位、機關內部單位、機關外部單位)。

四、縣政風體系之組織再造問題。

標準化開放式訪談之架構及題目如下：

一、縣政風體系之組織結構及功能問題

1. 1 您認為目前縣政風體系之組織架構鎮(含縣政府政風室暨附屬機關及所屬機關鄉鎮市公所政風室), 是否能充分發揮廉政功能?
1. 2 您認為縣政府暨所屬及附屬機關風機構之組織應如何編制較理想?

二、縣政風體系組織職權問題。

2. 1 您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪及防貪功能?
2. 2 您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權?

三、機關政風機構的組織定位問題

3. 1 您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外部較能發揮肅貪、防貪功能?
3. 2 您對當前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能?
3. 3 您認為政風機構組織應隸屬於那一層級? 較能有效發揮防貪、肅貪的功能。

四、縣政風體系之組織再造問題

4. 1 您認為鄉鎮公所政風機構組織如何建制, 較符合時勢潮流需求?
4. 2 您認為整體肅貪機構組織(政風、檢察、調查)宜採統一事權的單一機關型態或多元化(雙軌制)之分工型態比較能夠

發揮政風功能？

4.3 就您的經驗而言，縣政風機構（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

貳、樣本選取

彰化縣政風機構組織功能在政府改造與人民渴望清廉政治的期盼下，勢必就現行機關組織制度加以檢討，由於彰化縣政風機構組織之人力資源未能有效運用，基層政風機構之功能發揮未盡理想，各機關政風人員士氣低落，是故擬從政風組織結構及功能職權等問題做為研究。因受限於時間及經費問題，本研究訪談對象將僅就各機關有關政風機構人員為主，進行層級訪談，訪談對象包括督導各縣市政府之法務部政風司中部辦公室（前省政風處）科長二人、臺灣省北部、中部、南部、東部等四區之縣政府政風室主管代表各一人及彰化縣依警察局所屬八個轄區各選取一個鄉鎮市公所政風主管各一人，作為抽樣訪問的代表，俾從中瞭解縣政風體系組織結構及職權是否能充分發揮其應有之功能及如何實施才能有效改進組織結構，發揮機關肅貪、防貪的功能，以提昇縣政風體系整體組織績效，促進縣整體政治風氣的改善及廉能政府的建立。

參、資料蒐集方法

本研究以法務部政風司所屬中部辦公室四個科長選取二個科長（督導各縣市政府機關業務者），再以全省各縣政府政風機構為母群體，依分區（北、中、南、東）方式，每區抽出一個機關代表，加上彰化縣政府所屬各鄉鎮市公所依警政轄區（八個區）之機關各抽出一個機關政風機構主管代表作為訪談對象，其程序可分為三個步驟：

一、先以電話與訪談對象約定時間，告知訪談目的以及訪談時間

(約三十分鐘)

- 二、徵求受訪者的同意於訪談時進行內容錄音，錄音的目的乃在增加研究之效度。
- 三、訪談前，由訪談者找適當的地點以利訪談之不受干擾，並於訪談時一邊摘要地記錄受訪者的言談一邊進行錄音，以作為日後內容整理之參考。

肆、資料處理方法

本研究資料處理之流程分為十步驟：

- 1.先將全部錄音帶整體聽完一遍，並著手謄寫逐字摘要稿
- 2.逐字摘要稿閱讀後，再經檢討並確定初步編碼架構。
- 3.進行開放式編碼過程，將各逐字摘要稿予以編碼並放入適當的編碼系統中。
- 4.編碼重整，將已完成之開放式編碼系統與尚未編碼之資料予以合併或創造新的編碼類別。
- 5.研究後針對完成之編系統進行討論並修訂編碼歸類。
- 6.撰寫編碼後的意義詮釋與解釋。
- 7.初步解釋完成後，在重新研討研究內容一星期。
- 8.一星期後，重新審視編碼系統。
- 9.初稿完成後，與指導教師及機關相關人員進一步討論。
- 10.討論後，進行研究內容的再度詮釋。

伍、本研究限制

本研究因時間及人力及經費等問題受限。故無法實施廣泛且深入地調查及探訪，且文獻上資料有限，故研究上大都以當前政風機構實務上之運作所產生之問題作為探討主題。若有疏陋之處，尚祈各位先進惠予指正及指導，俾作為爾後研究之參考。

陸、 研究結果分析

一、 受訪者基本資料

表格 1

編號	性別	機構背景	訪談時間 (分鐘)
A	男	法務部政風司中部辦公室科 長	30
B	男	法務部政風司中部辦公室科 長	25
C	男	縣政府政風室主管	35
D	男	縣政府政風室主管	38
E	男	縣政府政風室主管	30
F	男	縣政府政風室主管	27
G	男	彰化縣鄉鎮公所政風室主管	23
H	男	彰化縣鄉鎮公所政風室主管	25
I	男	彰化縣鄉鎮公所政風室主管	30
J	男	彰化縣鄉鎮公所政風室主管	26
K	男	彰化縣鄉鎮公所政風室主管	25
L	男	彰化縣鄉鎮公所政風室主管	26

二、 資料初步分析

以下將訪談結果主要分為四大部份，第一部份縣政風體系組織結構及功能問題；第二部份就縣政風體系之組織職權問題；第三部份就政風機構的組織定位問題；第四部份為縣政風體系之組織再造問題。以下逐項說明之。

一、 縣政風體系之組織結構及功能問題

1.1 您認為目前縣政風體系之組織架構(含縣政府政風室暨附屬機關及所屬機關鄉鎮市公所政風室)，是否能充分發揮廉政功能？

未能充分發揮其功能 (A . B . C . I . E . F .)

「事實上部份鄉鎮公所並未能發揮其應有之功能」(A)

「縣政府政風機構較能發揮唯鄉鎮公所部份應再加強」(B)

「目前尚能發揮部份功能」(C . I)

「依目前組織架構尚能發揮部份功能」(E . F)

1.1.1 絕對能發揮其功能 (G)

「以目前預防為主之方向如能獲得機關首長支持，可以充分發揮廉政功能。」

(G)

1.1.2 絕對無法發揮廉政功能 (H)

1.2 您認為縣政府暨所屬及附屬機關風機構之組織應如何編制較符理想？

1.2.1 視機關業務需要來設置 (A . D . E . I . J . K .)

「原則上應依機關特性及需要來設置比較適當。」(A)

「一些易滋弊端之單位未設政風機構者應依實際需要予以修法成立，才不致造成肅貪死角。」(D)

「業務較單純者，則以兼辦方式代替設置，」(E)

「應視機關員額大小來配置政風人員，較為客觀；不宜均為一人單位。」

(I)

「應視機關性質而設，才能避免人力資源的錯置。」(J)

1.2.2 未來人力可能趨向集中辦公之方式 (B . C . F)

「宜採集中辦公方式，統籌辦理政風業務，俾充份發揮有限的人力資源。」

(B)

「統一由縣政府集中運用並能授權縣政府政風機構，才能有效發揮肅貪防貪之功能。」(C)

「目前鄉鎮公所政風機構編制須調整為集中辦公或擴大至少二人才能有效處理各項偶突發狀況。」(F)

二、 縣政風體系組織職權問題

2.1 您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已發揮其應有之肅貪、防貪功能？

2.1.1. 功能有限，無法充分發揮肅貪應有之功能。(A . B . C . D . E . F . G . H . I . J . L .)

「尚未能發揮。」(A . L)

「因受限組織職權，故未能有效發揮其應有之功能。」(B . C . E .)

「查處不易且遇上機關財政困難者更加難以發揮。」(D)

「各級政風機構職權有待加強。」(F)

「肅貪功能較弱，防貪功能已漸發揮功能。」(G . H . I . J)

2.2 您認為縣政風體系之工作人員應否賦予司法調查權或公文卷宗調閱權？

2.2.1 應具有適當的之司法調查權或公文調閱權 (F . K . L)

「如能法律上修法賦予相當職權，自然能強化政風功能。」(F)

「查處的執行上應有適當的行政調查權如稅務人員具有查帳權，才能有效杜絕不法貪瀆案件發生。調閱權在機關內部亦有必要賦予，否則祇能做一些防貪宣導及反貪教育工作而已。」(K)

「應適當的賦予行政調查權及公文調閱權。」(L)

2.2.2 除非法律規定，否則不宜賦予司法調查權，但宜具有適當的行政調查權及文卷調閱權 (A . B . C . D .)

「在行政機關內設置有司法調查權之人員，立法上可能不容易，但公文調閱則可依行政程序辦理。」(A . B . C . D .)

三、 機關政風機構組織定位問題

3.1 您認為縣政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

3.1.1 機關內部為宜 (A . B . C . D . E . F . G . J . K .)

「世界各國廉政機構設置於機關內之國家非常少，除我國較特殊外，此種情形並不多見，若設於機關內當然比設於機關外容易處理機關政風狀況。」

(A)

「以機關內部為宜，因其較易獲得內部貪瀆不法之資訊，並能做事先的預防。」(B)

「政風機構宜設於機關內部較能發揮防制弊端之功能，並可嚇阻貪瀆不法行為之發生。」(C.D.E.F.G.J.K)

3.1.2 設於機關外較不易受到行政干預 (H.I.L)

「應設於機關之外，較無人情壓力。」(H.L)

「獨立於外較能發揮其肅貪、防貪功能，且利多於弊。」(I)

3.2 您對當前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

3.2.1 目前機關內之政風工作應以防貪為主，肅貪為輔」

「目前政風機構組織功能定位應以防貪工作為主、肅貪為輔」(A.B.C.D.E.F.G.K)

「縣府政風機構功能，應以防貪為主（明）、肅貪為輔（暗），較易得到公務員之支持、且工作較易推動，阻礙較少。」(I)

3.2.2 政風機構組織功能定位於肅貪功能為主

「政風機構組織功能定位應肅貪上，較符合社會需求」(H)

「就現有職掌而言，以預防貪瀆之工作較適宜。但社會民眾的認知均認為應強化政風機構的肅貪功能，才能有效杜絕內部不法貪瀆發生。」(J)

3.3 您認為政風機構組織應隸屬於那一層級？對肅貪績效及功能的發揮較有正面影響。

3.3.1 直接隸屬中央機關即可 (A.B.C.D.E.)

「原則上應直屬中央高層單位較易發揮其功能。」(A.B.C.D.E)

3.3.2 直接隸屬於法務部 (F.G.)

「依目前型態以直屬法務部為宜，配合檢察、調查機關查處貪瀆較能發揮功能。」

(F)

「直屬法務部較能發揮整體肅貪功能。」(G)

3.3.3 其他或隸屬於較法務部為高的機關 (H . J . K)

「政風體制之主管層級應隸屬於高於一般行政層級。」(H)

「直屬行政院為宜，因法務部的層級太低，統合不易。」(J . K)

四、縣政風體系之組織再造問題

4.1 您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

4.1.1 機關體制內 (A . B . C . D . F)

「若能強化職權上之功能，則以維持現狀為宜。」(A . B . C . D . F)

4.1.2 體制外或派駐 (E . G . I . J . K . H . L)

「未來公所的建置宜以縣政府政風機構為主體，授權各縣政府統一調派、集中管理及調配為宜。」(E)

「應採派駐建制鄉，祛除人情壓力。」(H)

「體制外或派駐較符合潮流，惟需考量人員之薪資、辦公地點宜由由上級統籌負責。」(I)

「若以查處功能而言，以體制外較適宜。若能由中央以派駐方式更適當，可杜絕行政干預。」(J . K)

4.2 您對肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一獨立之方式或多元化（雙軌制）相互競爭之分工型態比較能夠發揮廉政功能？

4.2.1 單一獨立且專責的廉政機關較能發揮廉政功能 (A . C . D . E . H . L)

「如講求效率則應採統一專責的機關較適當，避免疊床架屋，權責不清。」(A)

「能統一最好，但至少調查及預防單位，宜統一由同一機關統籌指揮運用，協調上可能會比目為的廉政組織更能發揮肅貪防貪的功能」(C . D . E . H)

4.2.2 維持目前方式 (B . F . J)

「維持目前型態較適當。」(B.F.J)

4.2.3 多元化 (G.I.K)

「應多元化較能發揮功能。」(G)

「宜採多元化 (雙軌制) 之分工型態較能發揮政風功能。」(I.K)

4.3 就您的經驗而言，縣政風機構之組織功能應如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪功能？

4.3.1 組織單一化，集中辦公，統一運用 (A.B.)

4.3.2 修法擴大縣政風組織編制並增加人力資源，提高鄉鎮市公所政風人員之職等，人事、經費由中央統籌辦理 (A.B.C.D.F.L)

4.3.3 結合審計部門，組成採購營繕稽核小組，實施定期或不定期的事前、事中及事後審核工作，必能有效杜絕不當的及不法的貪瀆案件。(K)

參、結論

彰化縣政風機構組織建制問題

主題	結論
一、政府再造中政風機構組織之功能	
1.目前縣政風體系之組織結構及功能問題	1.大部份都認為尚未能充分發揮其應有之功能
2.縣政府暨所屬及附屬機關風機構之組織應如何編制較理想？	2.視機關業務需要來設置，若人力不足者，則以集中辦公為宜。
二、縣政風體系組織職權問題	
1.縣政風體系目前之組織職權功能問題	1.功能有限，無法充分發揮肅貪應有之功能。
2.縣政風體系之工作人員應否賦予司法調查權或公文	2.宜具有適當的行政調查權及文卷調閱權

卷宗調閱權？	
三、機關政風機構組織定位問題	
1.縣政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？	目前大多認為以機關內部為宜，如法令許可則以派駐方式更好。
2.當前政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？	政風機構組織功能定位應肅貪與預防並重，但一般民眾則認為應以肅貪為主。
3.政風機構組織應隸屬於那一層級？對肅貪績效及功能的發揮較有正面影響。	3.直接隸屬中央機關即可，但亦有主張隸屬法務部、或行政院、監察院或其他者。一般而言認為隸屬層次應高於部會層次比較容易發揮組織功能。
四、縣政風體系組織再造問題	
1.鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢所需	一般而言，主張以機關體制內建制較能發揮功能
2.肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一獨立之方式或多元化（雙軌制）相互競爭之分工型態比較能夠發揮廉政功能？	多數認為廉政機構獨立，較不易會受到某種政治因素干擾。但多元化之執行機構，有利分工及相互競爭，單位多，可減少漏網之魚，故成效必然可觀。
就您的經驗而言，縣政風機構之組織功能應如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪功能？	1.提高鄉鎮市公所職等 2.組織單一化 3.賦予部份執行公務應有之職權
肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一獨立之方式或多元化（雙軌制）相互競爭之分工型態比較能夠發揮廉政功能？	1.單一獨立、專責的廉政機關 2.修法擴大縣政風組織編制並增加人力資源。 3.人事、經費宜由中央統籌辦理。

由以上的研究可以發現，縣政風體系之執行績效有待各項法律條文的修正，以避免受到地方政治派系及利益團體的影響外，政風人員本身亦應自我檢討，從新學習才能跟著時代進步，創造新契機；至於政府再造中，政風機構之相關職權亦應有限度的配屬，才能提昇辦案效率；而對於組織功能定位，大多數同意應定位於肅貪功能為原則，惟在機關內則同時應考慮到肅貪與預防工作；對於機關隸屬則強調以不受政治、社會、預算 等外在因素干預之機關的原則，至於直屬那一層級並非絕對重要；但亦期望能有獨立運作的空間，且大多認為宜採單一化之統一機構較易發揮專業肅貪、防貪及反貪之功能。

附錄五 訪問大綱

一、縣政風體系之組織結構及功能問題

- 1 您認為目前縣政風體系之組織架構（含縣政政政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？
- 2 您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

二、縣政風體系組織職權問題。

- 1 您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？
- 2 您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

三、機關政風機構的組織定位問題

- 1 您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？
- 2 您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？
- 3 您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

四、縣政風體系之組織再造問題

- 1 您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）
 - 2 您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？
 - 3 就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

附錄六 逐字稿

受訪者：莊丁財

(A)

受訪地點：南投中興新村光明路十一號

受訪時間：民 90.12.18.上午 9 時

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：事實上部份鄉鎮公所並未能發揮其應有之功能。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：政風機構比照人事室設置並不合理，部份易滋弊端業務單位因該機關未設人事室造成政風機構無法成立，顯然有修法的必要。原則上應依機關特性及需要來設置比較適當。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：尚未能發揮。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：事實上在行政機關內設置有司法調查權之人員，立法上可能不容易，但公文調閱則可依行政程序辦理。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：觀之世界各國廉政機構設置於機關內之國家非常少，除

我國較特殊外，此種情形並不多見，若設於機關內當然比設於機關外容易處理機關政風狀況。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：目前環境下仍應以預防工作為主，查處為輔，配合機關外之調查單位在執行上必然較容易發揮防貪及肅貪之功能。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：原則上應直屬中央高層單位較易發揮其功能。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：若能強化職權上之功能，則以維持現狀為宜。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：各種制度均有其優劣點，但如講求效率則應採統一專責的機關較適當，避免疊床架屋，權責不清。

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：未來的趨勢可能走向集中辦公、統一指揮、機動運用的組織編制架構。

受訪者：楊金埔

(B)

受訪地點：南投中興新村光明路十一號

受訪時間：民90.12.18.上午10時30分

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：縣政府政風機構較能發揮唯鄉鎮公所部份應再加強。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：依政府組織再造之原則，可能會精簡部份單位政風機構，故宜採集中辦公方式，統籌辦理政風業務，俾充份發揮有限的人力資源。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：因受限組織職權，故未能有效發揮其應有之功能。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：對於司法調查權可能礙於非司法警察單位性質，故較無法被授予，但行政調查權及公文 調閱權則應適當賦予，才能發揮政風肅貪、防貪的功能。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：就目前而言，以機關內部為宜，因其較易獲得內部貪瀆不法之資訊，並能做事先的預防。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

- 受訪者：就目前組織狀況而言，仍以防貪較適宜，因政風人員並無司法調查權，故查處上較困難。
- 研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。
- 受訪者：原則上應隸屬於中央較高層級之單位，比較容易依法辦事，依法行政，不受外界干擾。
- 研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）
- 受訪者：鄉鎮公所政風機構組織應以機關內部設置為主，配合外部之檢調單位較適宜。
- 研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？
- 受訪者：維持目前型態較適當。
- 研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？
- 受訪者：為因應政府再造及組織精簡方案，縣政風體系之鄉鎮公所宜配合政策走向，人力宜集中於縣政府政風機構統一指揮運用，比較適宜。

受訪者：謝建財

(C)

受訪地點：台北縣板橋市府中路三十二號

受訪時間：民90.12.21.上午10時20分

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：目前尚能發揮部份功能。唯因人力嚴重不足的問題可能影響到整體政風績效之提昇。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：目前基層鄉鎮公所之業務較困難，故組織編制上宜調整擴大或精簡，統一由縣政府集中運用並能授權縣政府政風機構，才能有效發揮肅貪防貪之功能。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：祇能說部分發揮而已，因職權的未能充分授予，查處不易且遇上機關財政困難者更加難以發揮。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：依法而言，在行政機關設置司法人員，可能無法獲得機關首長之同意，且政風人員是機關首長之幕僚，職權須受機關首長之指揮監督，而調閱依法定程序就能取得，除非急迫性才需要緊急調閱權。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：政風機構宜設於機關內部較能發揮防制弊端之功能，並可

嚇阻貪瀆不法行為之發生。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：就目前而言，仍以預防功能為主，查處為輔，才夠發揮其監督管控之功能。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：由中央統一指揮調派才能維持行政中立，若預算經費亦統由中央機關統一編列核撥，對政風機構而，是最理想的方式。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：鄉鎮長如續採民選且工程發包亦鄉鎮自辦者，則政風機構仍宜設置於機關內，否則視機關需要而設為宜。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：能統一最好，但至少調查及預防單位，宜統一由同一機關統籌指揮運用，協調上可能會比目為的廉政組織更能發揮肅貪防貪的功能

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：宜提高鄉鎮公所之組織職等，才能留住人才

受訪者：黃美隆

(D)

受訪地點：台中縣市陽明街三六號

受訪時間：民90.12.22.上午9時10分

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：就目前而言，鄉鎮公所政風機構仍有存在的必要，除非工程發包問題獲得解決，否則政風人員仍有其功能性存在。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：縣政府一些易滋弊端之單位未設政風機構者應依實際需要予以修法成立，才不致造成肅貪死角。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：目前政風人員在機關內部調卷較容易，但查處上則可能遇到阻力較大，此乃因職權關係所致。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：如法律上能明文規定最好，但可能造成司法權凌駕行政權之上，對機關首長及同仁可能會產生排斥作用，故應多方考慮才不致造成不良副作用或反效果。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：設於機關內部容易掌控機關貪瀆不法情況。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工

作較能發揮功能？

受訪者：原則上以防貪為主，查處上因政風人員未具司法調查權，故祇能以受理檢舉及發掘線索為主要工作。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：宜採中央一條鞭的指揮監督方式為宜。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：地方貪瀆不法大部分都與工程有關，故若鄉鎮公所若有工程發包之業務，則政風人員宜設置於機關內為宜。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：未來如能統一成為專責廉政機構，對政風體系之廉政業務而言，是利多於弊。

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：提高各鄉鎮公所的人力及職籌，才能有效吸引人才下鄉，提昇廉政效能。

受訪者：張英源

(E)

受訪地點：高雄縣鳳山市光復二段一三二號

受訪時間：民90.12.23.下午14時

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：依目前的組織架構尚能因應機關各種狀況，惟尚有部分弊端較易發生之單位未能設立，影響到整體政風績效。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：對於未設政風機構而易發生弊端的單位應准予派駐政風人員，而業務較單純者，則以兼辦方式代替設置，以有效彈性運用有限的人力資源。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：依目前政風機構組織權而言，無法充分發揮其肅貪防貪之功能。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：基本上，就防貪工作而言，一般公文調閱較無困難，但查處上可能須視機關首長之態度而定，若與機關首長有相關的案卷，可能容易遭遇到各種阻力或調不到所需之資料。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：縣政府政風機構宜設置於機關內部為宜，比較能發揮肅

貪、防貪的功能。因其存在對於貪瀆不法者具有一定的嚇阻作用。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：機關政風機構宜定位在防貪工作上為主，查處為輔。研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：縣政風體系原則上，以直屬中央政府機關為宜，且維持一條鞭的作業方式較易使地方政府能依法行政，避免行政干擾。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：未來公所的建置宜以縣政府政風機構為主體，授權各縣政府統一調派、集中管理及調配為宜。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：如果廉政署成立，希望將政風體系納入廉政機關之組織，才不致重蹈過去人事查核時代的錯誤，有效提昇政風工作人員的士氣。

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：鄉鎮市公所需修法或精簡，縣政府組織宜擴大及強化，才能符合時勢需求。

受訪者：陳善吾

(F)

受訪地點：台東縣台東市中山路二七六號。

受訪時間：民90.12.26.上午9時20分

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：依目前組織架構尚能發揮部份功能。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：目前鄉鎮公所政風機構編制須調整為集中辦公或擴大至少二人才能有效處理各項偶突發狀況。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：各級政風機構職權有待加強。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：如能法律上修法賦予相當職權，自然能強化政風功能

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：機關內之貪瀆案件原則上由內部政風機構處理較方便，故宜設機關內。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：政風機構在機關內以貪瀆預防較易發揮其功能。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：依目前型態以直屬法務部為宜，配合檢察、調查機關查處貪瀆較能發揮功能。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：原則上以機關內部為宜。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：肅貪機構愈單純愈好，未來仍以目前型態較適當。

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：如依現有模式由政風機構負責機關內部工作，調查單位負責處理外部查處工作，二者相互配合，就能有效發揮肅貪防貪功能，唯若人事、經費能由中央統籌，則政風人員必能依法行政，不受行政干擾，對廉政風氣的改善有加速提昇之功效。

受訪者：楊儒育

（G）

受訪地點：彰化縣埔鹽鄉中正路一九二號

受訪時間：民90.12.29.下午14時

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：以目前預防為主之方向如能獲得機關首長支持，可以充分發揮廉政功能。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受訪者：編制於機關內，由上級提供經費推動工作較為理想。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能。

受訪者：在廉政署未成立之前肅貪功能較弱，防貪功能已漸發揮功能。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：應賦予公文卷調閱權。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：設於機關內較能發揮防貪、肅貪功能。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：應定位在防貪較能發揮功能。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：直屬法務部較能發揮整體肅貪功能。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：如果鄉鎮長改為官派時由縣府派駐較佳。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：應多元化較能發揮功能。

研究者：就您的經驗而言，彰化縣（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：無意見。

受訪者：劉榮增

（H）

受訪地點：彰化縣北斗鎮公所街二號

受訪時間：民90.12.29.上午9時

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：絕對無法發揮廉政功能。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：建議鄉鎮市轄區內之高中、國中及國小應該鄉鎮市公所政風機構派員兼辦。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：肅貪功能尚未能充分發揮，防貪功能則有逐漸增強之效。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：至少應有公文卷調閱權。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：應設於機關之外，較無人情壓力。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：應定位於肅貪工作較能發揮其功能。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：政風體制之主管層級應隸屬於高於一般行政層級。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：應採派駐建制鄉，祛除人情壓力。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：宜採單一機關型態較能發揮組織功能。

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：儘速填補空缺，採績效制度，較能發揮功能。

受訪者：許經樺

（ I ）

受訪地點：彰化縣和美鎮彰美路五段三〇六號

受訪時間：民90.12.28.上午11時

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：尚未完全發揮其應有廉政功能，還有發揮空間的餘地。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受訪者：附屬機關（鄉鎮市公所）組織編制，應視機關員額大小來配置政風人員，較為客觀；不宜均為一人單位。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：a、肅貪功能尚可。b、防貪功能有待加強。c、肅貪、防貪業務應加強橫的聯繫、互動。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：應適當賦予司法調查權及公文卷調查權。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：此乃見仁見智問題，惟獨立於外較能發揮其肅貪、防貪功能，且利多於弊。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：縣府政風機構功能，應以防貪為主、肅貪為輔，較易得到公務員之支持、且工作較易推動，阻礙

較少。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：尚未想到。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：體制外或派駐較符合潮流，惟需考量人員之薪資、辦公地點宜由由上級統籌負責。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：宜採多元化（雙軌制）之分工型態較能發揮政風功能

研究者：就您的經驗而言，彰化縣（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：a、留住人才：工作業務之推展，一切以人才為主；惟檢視最近一年來，政風人員之轉調或退休，究其原因，細看績效掛帥看似主因，箇中尚有其他因素，惟上級皆不曾探討政風人員離職或提前退休之主因？

b、加強法令教育訓練：基層鄉鎮市公所有多久未曾接受專業或相關法令教育訓練，縣政府如不能讓所屬一一到中部地方研習中心接受訓練，至少由縣府自行聘請講師，集合彰化縣內所有政風機構人員集中講習，而且每年最少一次，如此，方能提昇政風人員之專業素養暨能力，而不是每一次接受專業訓練皆為少數幾個人，固定接受訓練。

c、縣政府政風室之課長，應與鄉鎮市公所正風室主任輪調，因為久待其位，與外面環境有所隔閡；雙方互相輪

調，能增進並歷練其工作績效，角色互換也較能了解彼此間之「盲點」。

d、多鼓勵、多包容、少一點責備，相信工作績效必能提昇。

受訪者：楊碩勳

(J)

受訪地點：彰化縣鹿港鎮民權路一六八號

受訪時間：民90.12.28.下午20時10分

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

訪問內容：

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：鄉鎮公所政風機構編制都是主任一人，近年來業務量倍增，現有人力已不勝負荷，加上基層人力嚴重不足，業已影響到政風工作的推動。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：應視機關性質而設，才能避免人力資源的錯置。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：除防貪功能有較大的發揮空間外，肅貪功能無法充份發揮。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：肅貪績效之不彰乃職權無法獲得充分授權有關，若取得司法調查權可能容易對行政權造成侵害，如以行政調查權取代，則可減少不必要的顧忌，兼可有效杜絕貪瀆不法之行為，提高政風機構肅貪、防貪的功能，。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：如要能適時掌握機關貪不法資訊並能適時處理者，則以內設比較適宜。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：就現有職掌而言，以預防貪瀆之工作較適宜。但社會民眾的認知均認為應強化政風機構的肅貪功能，才能有效杜絕內部不法貪瀆發生。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：直屬行政院為宜，因法務部的層級太低，統合不易。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：以預防貪污及反貪工作而言，體制內較適宜，若以查處功能而言，以體制外較適宜。若能由中央以派駐方式更適當，可杜絕行政干預。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：多元化雖可造成競爭型態，但也比較容易造成組織上的壘床架屋，浪費人力資源，且協調不易，易爭功諉過。

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：彰化縣目前尚有些易滋弊端的單位如地政單位，未能設置政風機構，應研究改善，另鄉鎮公所機關首長若為民選產生者且有工程發包者，則宜以派駐或常設為宜。

受訪者：黃銘豐

(K)

受訪地點：彰化縣二林鎮斗苑路四段六三六號

受訪時間：民90.12.31.下午18時30分

受訪目的：彰化縣政風體系之研究有關問題

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：由於政風機構組織設受到法令限制，造成部份重點易滋弊端之單位未能設置，形成政風死角，故宜修法改善。

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：就目前的業務而言，業已很難勝任，建議修法，將非政風專業工作如機關安全維護、公務機密維及其他非政風專業工作排除，否則無法兼顧廉政工作，造成績效無法有效提昇原因之一

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：因部份機關首長心態可議，尤其具黑道背景者，藉工程採購機會涉嫌結合利益團體實施圍標、綁標，以圖利自己，機關政風人員為機關幕僚，有些首長行事作為不讓政風人員參與，影響到機關政風工作的推行。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：在查處的執行上應有適當的行政調查權如稅務人員具有查帳權，才能有效杜絕不法貪瀆案件發生。調閱權在機關內部亦有必要賦予，否則祇能做一些防貪宣導及反貪

教育工作而已。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：政風機構設置於機關內外都有其利弊得失，但就內控監督功能而言，可即時收至嚇阻功能，如設於體制外，則資訊來源可能並非十分靈通，且國人不習慣舉發他人之不法行為，故設置於體制內有其作用存在。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：現階段因政風機構之職權無法被充分授予下，查處工作不易有所作為，祇能朝向防貪工作比較能發揮功能。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體肅貪功能。

受訪者：欲維持行政中立的話，就須直接隸屬中央機關，且最好人事、經費由上級主管機關直接編列，人員採派駐方式，必能大大提高政風效能。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：須設置於機關內，但須賦予適當的職權，才能充分發揮其應有的功能。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：政風機構人員在機關內是機關幕僚，編制經費都是機關編列，故在查處上易受干擾，如能查處與預防分由兩個單位分別執行，較易發揮各自功能。

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：依機關性質及需要重新檢討，該設者才設，業務較單純者其人力可提供業務需求較多者，並賦予相當的職權及調閱權，並結合審計部門加強查核財務審計事項，必能有效杜絕貪瀆不法。

受訪者：陳準

(L)

受訪地點：彰化縣大村鄉中正西路三三八號

受訪時間：民90.12.31.上午10時30分

受訪目的：彰化縣政風體系之研究問題

研究者：請問您認為目前縣政風體系之組織架構（縣政府政風室、附屬暨所屬機關鄉鎮公所政風室），是否能充分發揮廉政功能？

受訪者：部份能如貪瀆預防，部份不能如查處

研究者：您認為縣政府暨所屬及附屬機關政風機構之組織應如何編制較理想？

受者者：重點單位應派駐政風人員，鄉鎮公所長期出缺部份之人力宜由縣政府政風機構直接派人兼辦較適宜。

研究者：您認為縣政風體系目前之組織職權是否業已充分發揮其應有之肅貪、防貪功能？

受訪者：未能充分發揮其應有之功能。

研究者：您認為政風工作人員應否賦予司法調查權或公文卷調閱權？

受訪者：應適當的賦予行政調查權及公文調閱權。

研究者：您認為縣政府政風機構組織應設於機關內部或獨立於外較能發揮肅貪、防貪的功能？

受訪者：獨立於機關外，較不易受到行政干預。

研究者：您對當前縣政風機構組織的功能應定位在肅貪或防貪工作較能發揮功能？

受訪者：原則上肅貪防貪均應兼顧，但受限於職權的關係祇能重點於政風貪瀆預防工作上，機關首長較容易接受。

研究者：您認為縣政風機構組織應直屬那一層級？較能發揮整體

肅貪功能。

受訪者：應直屬監察院為宜，可維護政風人員行政中立，避免制於機關首長或行政干預。

研究者：您認為鄉鎮公所政風機構組織應如何建制，較符合時勢潮流需求？（體制內、外或派駐）

受訪者：未來若有可能則宜採重點單位派駐的方式較能符合組織精簡政府再造的趨勢。

研究者：您認為整體肅貪機構（檢察、調查、政風）組織宜採單一機關型態或多元化（雙軌制）之分工型態比較能夠發揮政風功能？

受訪者：應將調查局廉政府及機關政風機構人員合併，並成立一專責的廉政機關，比較能發揮廉政肅貪功能，有效改善政治社會風氣及廉能政府。

研究者：就您的經驗而言，縣政風體系（含鄉鎮市公所）之組織及功能如何改進，才能有效發揮防貪、肅貪的功能？

受訪者：機關首長本身操守及肅貪決心影響機關政風甚鉅，政風機構的人事及預算應統由中央政府籌辦，才能避免遭受議會或行政首長的干預。

附錄七 國外廉政制度

為建構理想的縣政風體系，勢必先行就世界先進國家之廉政體制有所瞭解，進而研討本國目前的政治型態及社會制度，針對現有制度的缺失，參酌各國具有廉政績效之組織建制，重新建構本國政風體系的組織制度，期使縣政風體系之制度亦能比照國外之組織建構，進而能充分發揮廉政應有的功能，以提昇我國國際形象及國家競爭力。揆諸各國之民主政治社會及文化思想觀念，若能參考國外肅貪績效卓著國家的廉政制度，作為我國廉政組織未來組織架構的參考，亦可作為未來縣政風體系組織建構的參考

江岷欽（1995）¹⁰⁰ 行政官僚貪污防治之比較研究 旨在探討就貪污行為的意義及類型，闡明行政官僚貪污的可能造成之後果，比較亞洲國家防治官僚貪污的作法，最後提出建議，作為我國防治行政官僚貪污之架構，此亦可供我國地方制度法實施後各縣市政風機構組織架構之參考。

江岷欽與林鍾沂（1995）¹⁰¹對亞洲各國的肅貪制度及措施亦有所述，尤其是新加坡及香港之肅貪制度及職權方面因與我國文化較接近，其成功之經驗足堪為我國廉政制度之參考，亦可供縣市政府政風體系發展的借鏡。如新加坡之反貪污調查局，隸屬總理府，人員來自文官發展委員會公開招考遴選。該局亦吸收秘密行動人員，協助蒐集非法案件之罪證，唯秘密行動人員並未具合

¹⁰⁰ 江岷欽，行政官僚貪污防治之比較研究，《人事月刊》，二十卷，二、三期，頁4-10；44-54。

法地位、亦無固定薪資。調查員遴選，由新加坡公務員委員會公開考試錄取、並先在警察學院選讀法律書籍及學習防身自衛技能六個月。其後派至貪污調查局工作，由該局傳授簡單調查課程，並先隨資深調查員調查案件，通常到局二、三年之後，始可單獨調查案件，該局由於人少事繁，故指定各機關常務次長或常任秘書，負責各該機關公務員貪污調查工作。¹⁰²

然新加坡的廉政機構並無類似我國設置於各機關內的政風機構組織存在，其廉政組織機關係採機關體制外之設置，反貪污局負責廉政業務之貪瀆預防、貪瀆查察工作，並統一集中處理此二項業務。此與現縣政府政風體系之集肅貪、防貪業務於一室類似。然因其系集中辦公，機關內之政風則各機關常務次長或常任秘書，負責各該機關公務員貪污調查工作。此與彰化縣政風體系之政風機構設置情況不同，但亦可供彰化縣風體系未來在「未設政風機構之機關學校內作為實施參考。

香港廉政工作係由香港廉政公署負責，其設置依據「總督特派廉政專員公署條例」，人員由香港總督特派，不具公務員身份。該署以肅貪倡廉為目標，採取防止、教育、調查三管齊下之方式進行，初期對象為政府機構及公務員，其後擴展至私營公共事業機構，再進而包括所有工商廠號。廉政公署之首長為廉政專員並不隸居於任何政府部門，而是直接向總督負責，以確保公署之獨立性。廉政專員及其職員並不受公務員敘用委員會管轄，故不屬公務員，通常係以合約方式聘用，亦有部分職員係由香港政府及英國警察隊借調。

¹⁰¹ 江岷欽與林鍾沂編著《公共組織理論》。台北：空中大學，出版，民 84，頁 508-510。

¹⁰² 爾琪，香港、新加坡、日本肅貪制度簡介，轉載自清流雜誌月刊，台北：彰銀資料，民 83 年 4 月，43：4，頁 37-39。

廉政公署之組織包括執行處、防止貪污處、社區關係處、行政總部。執行處是負責調查涉嫌觸犯防止賄賂條例、總督特派廉政專員公署條例和舞弊及非法行為條例等罪行及政府人員任何與貪污有關的行為。執行處人員在廉政專員、副專員的授權下，有調查、搜索、拘捕、扣押等權力；防止貪污處是負責審核查察工作的部門，其任務是設法預防政府部門和公共機構在組織和行政程序上的漏洞，以減少貪污之機會；社區關係處主要職責是教育市民認識貪污的禍害，策動市民支持肅貪倡廉工作，以積極行動來監督及指控政府部門及公務員中的貪污受賄行為，對公務員實施有效的監督；行政總部係負責行政事務，管理全署的人力、物力、財力，以及職員的訓練、業務單位的後勤、總務工作。¹⁰³

香港的廉政公署之組織結構如肅貪執行處、防止貪污處及社區關係處，就是結合肅貪、防貪及反貪工作於一處的獨立專責機關。且透過專業分工，能充分發揮組織功能，有效提高政風績效，對彰化縣政風體系未來的組織架構提供良好的組織運作模式，將有助於未來彰化縣政風體系組織再造的重要依據，且對未來廉政組織再造亦是一個重要的參考、學習指標。

法務部政風司及所屬政風機構相關「國外考察廉政肅貪組織研究報告」有關各地之廉政機構組織結構及職權之運用等相關內容均能提供地方政府政風機構研究參考之用。如加拿大肅貪機主要是由加拿大皇家警騎（RCMP）及法院檢察署負責辦理貪瀆不法案件，RCMP隸屬加拿大治安總部，負責調查違反聯邦法律犯罪事項，依法偵辦貪瀆不法案件，而檢察署檢察官依法獨立行使

¹⁰³ 江岷欽 行政官僚貪污防治之比較研究，台北：人事月刊，第二十卷第三期，頁 45。

職權，在肅貪業務方面，主要針對司法警察機關所移送之案件審查起訴，其本身不具備偵查權，亦無調度司法警察之權。而防貪機構為聯邦政風倫理局、財務委員會、聯邦審計部及各機關副首長。各機關之副首長並負責品德考核及貪瀆不法之發掘、舉發等事項。¹⁰⁴

加拿大政府負責政風業務機構為政風倫理局（Office of Ethics Councilor），該局名義上隸屬加拿大工業部，惟有關業務之推動實受該國樞密院書記長（相當我國行政院秘書長）之指揮監督，設有具備會計、財務管理、法律、商業專長之人員，主要任務為審查公職人員所申報之財產資料並處理相關利益衝突事項，而各機關之副首長依據「財政管理法」（Financial Administration Act）。直接聽命內閣財務委員會，執行本機關各項政風預防工作，可見該國之政風工作亦屬一條鞭管理，此一機制猶如我國政風機構之「分散設置，集中管理」，而其不同的是我國政風機構人員設置條例第十一條對民意機關、軍事關及公立學校依法不設政風機構，加上部分機關的本位主義心態，不欲本機關設置政風機構，造成防貪工作死角。

依據加拿大審計部一九九三年至一九九四年針對全國公務人員之抽樣調查結果，百分之九十八受訪單位主管，對本機關員工涉嫌貪瀆不法之情事，均會提出檢舉。顯示加拿大關於瀆不法案件案源，主要來自檢舉。¹⁰⁵觀之 1995 年、1996 年、1997 年及 1998 年加拿大國際貪污指數排名（清廉分數）分別為：5（8.87）；5（8.96）；5（9.10）；6（9.2）。¹⁰⁶可見其清廉度之高，殊值我國

¹⁰⁴ 法務部，加拿大廉政制度考察報告，法務部，台北，民 90.3。頁 6-7。

¹⁰⁵ 法務部政風司，加拿大廉政制度考察報告，法務部，民 90.3.5 頁 58。

¹⁰⁶ 資料來源：Transparency International, Corruption Perceptions Index, Germany:

借鏡。¹⁰⁷

加拿大的防貪機構為聯邦政風倫理局、財務委員會、聯邦審計部及各機關副首長。各機關之副首長並負責品德考核及貪瀆不法之發掘、舉發等事項，此與目前縣政風體系設置於機關內之政風機構的功能類似，其工作項目不若縣政風體系，但其職權卻比縣政風體系政風職權更能發揮肅貪與防貪的功能，這是值得我國政風機構參考之處。

馬來西亞於 1997 年香港政經風險組織的國家廉潔指數調查，亞洲國家排名前五名中馬來西亞亦名列其中，且其排名竟在我國之前，著實令人訝異。經瞭解其反貪污署（A C A）組織係直接隸屬總理部門，設有署長一人，由總理推薦，並由國王任命之。下設肅貪及預防兩位副署，總部下設有八個部門，即情報部、調查部、檢察部、通訊教育部、監視部、訓練部、管理部、服務部和計劃協調部。¹⁰⁸每一部門都有特殊功能，並擴大與「廉政內閣特別委員會」的諮詢會議關係。馬來西亞在主要的政府部門設置廉正委員會，致力掃除貪污，施以高道德及工作倫理的訓練，以加強行政效率及透明度。反貪污署並加強教育民眾反貪污觀念，鼓勵民眾支持肅貪策略且依民眾的請求，指導、通知並予協助消除貪污。反貪污署在組織型態上是結合肅貪、防貪工作於同一機關；在職權與指揮調度方面，其反貪污法令完備，訂有特別法及相關法律規定，行政規章亦儘量配合；反貪污署的調查報告中所做的具體建議，經總理批准後，即成為最高行政命令；且在反貪污署內部配置檢察部門，由署長指揮調度配合辦案，機動靈活

Goetingen University. 1995-1998 國錄貪污指數排名。

¹⁰⁷ 清廉分數為 10 分(表高度清廉)到 0 分(表高度腐化)。

¹⁰⁸ 蔡昌德，馬來西亞廉政工作簡介，《政風季刊》，第 2 1 期，民 87.6。頁 63。

。此制度與亞洲其他國家之反貪污組織不同，值得我國借鏡，由於馬來西亞新的貪污法通過後，樹立政府強力肅貪的決心，對於舉證責任的轉換與香港相同，故肅貪成效在短期內有明顯的突破與進步，實值得我國參考。

日本為自 1985 年代以降，因政府高級官員不斷發生重大貪瀆案件，嚴重損及國民對政府及公務員的信賴，因此為恢復國民對政府與公務員的信心，所以於 1996 年訂定「公務員倫理規程」之自律條款，並從提高公務員倫理道德由心靈革新做起，由各省廳之官房長負責聯合內部服務管理官實際推動執行，建構內部蠻紀糾正機制，以道德規範來樹立公務員戮力從公之奉獻精神。但一九九八年以後發，更重大的事件依舊發生，為徹底根除貪瀆起見，朝野一致提出「國家公務員倫理法」，其中第四章「國家公務員倫理審查會，規範審查會之設置、組織、職掌、職權行使、任命等，第五章倫理監督官，其設置及功能為維持公務員公務倫理之需要，各行政機關均應設置倫理監督官一人，（實務上由事務次官即常務次長，或外局長官即附屬機關首長兼任），倫理監督官應對本機關職員提供保持公務倫理有關之指導與建議，並依審查會之指示，建立本機關職員保持公務倫理所必要之體制。¹⁰⁹此與我國政風機構組織於政府各機關內之設置類似。

日本廉政工作之肅貪、防貪業務，分由該國總務廳人事局及檢察系統負責推動協調辦理，日本國總務廳人事局，係該國各政府機關防貪工作監督單位，負責有關政策法令擬訂，並函發行政指導文件，要求各省廳管理者對屬員加強指導監督，提昇士氣。肅貪工作主係由檢察及警察負責。地方有五十個地方檢察廳，一

¹⁰⁹ 潘麗雲，日本國家公務員倫理法 第 3 期，民 89，頁 65-69。

般貪瀆案件由地方檢察廳來發掘並辦理，全國重大刑事案件有時由最高檢察廳負責辦理。重要地區在地方檢察廳內成立特別搜索部，由五十個檢察官及事務人員共同組成，專責辦理重大案件。檢警系統依據偵查結果，視其證據，判斷究屬違反刑法或公務員法，作出起訴或是移由人事院處理系統執行懲戒處分。在行政措施方面為防範公務員違反法令行為於未然，訂定「公務員倫理規程」自律條款，各機關設置服務管理官及總括服務管理官，組成推動公務員倫理規程之負責體系。總務廳人事局為因應實際需求，函發各省管理者對於所屬職員加強指導監督，嚴肅綱紀。

檢察辦案獨立超然，肅貪之主辦機關仍以檢察機關與警察系統結合，辦理發掘、受理、查貪瀆，並視地區特性在地方檢察廳內成立特別搜查部專責辦理重大案件，檢察官獨立行使職權，故能有超然自主之立場秉公處理，與總務人事局之防貪措施相互配合，再加上國民之榮譽，高度服從性及責任感，雖無類似我國成立政府機關政風系統之專責機構，仍能獲致亞洲地區第三清廉度之成績。

但該國除檢察機關負責受理偵辦貪污案件外，並無其他辦理肅貪倡廉之專責機構系統與人員。從日本多年來的肅貪經驗觀之，欲收實效，必須有一強而有力之統一性組織、健全之架構、完備的法、層峰充分的授權與人力資源之週密結合，尤需決策當局大刀闊斧之決，方能奏效。日本之成功經驗，足供吾國借鏡之處甚多，我國應在現有基礎上，統合檢察、調查、政風、警察等各相關組織人力資源，參酌他國著有效之行政措施，強化肅貪、防貪機構功能，賦予充分職權，使有獨立自主超然之立場，不受行政、民代之干預，方能有效澄清吏治，促進行政效能，達到提昇

國家競爭力最重要目標。¹¹⁰

就上述各國相關廉政制度之組織結構及職權運作，可以發現各國廉政組織有許多異同處，如新加坡、香港及馬來西亞的廉政機關都直屬最高行政首長指揮監督，為一個專責獨立的廉政機關；但並沒有類似我國政風機構之設置，此與新加坡、香港屬人稠地狹之商業化都市化國家有關，所以其國家並無縣屬廉政機構組織；日本在行政組織中雖有縣的層級，但機關內部之廉政工作統由「倫理監督官」負責執行機關員工之風紀管理事項，而肅貪工作則由檢察官及警察負責；加拿大亦有專責之聯邦政風倫理局、財務審計單位負責預防工作，王家騎警單位與法院檢察署負責廉政肅貪工作，至於各地方政府機關則指定「副首長」擔任機關倫理工作即相當國之政風業務，可見上述國家中與我國機關政風機構組織類似的如日本之於各機關設置之倫理監督官；加拿大之指定各機關副首長擔任機關內行政倫理工作，但實際上與我國機關內之政風體制及職權又不同，故各國之廉政組織制度亦隨各國政治制度體制的不同而有所不同，可見我國政風機構之不同於他國廉政體制亦有其歷史淵源，因此欲探討我國縣政風體系惟有從我國現有政風體系的組織結構及功能上來探討，並參酌世界各國廉政績效卓著的制度加以研究，期能獲得一較理想的廉政制度，以建立廉能政府及清明的政治社會。

縣政風機構設置於行政機關內部是屬於體制內的行政監督體系，此種內設情形比較少見，類似的如加拿大國外於機關內指定副首長擔任機關行政倫理督導工作，但其政風預防工作則由財務審計單位負責，此與我國縣政風體系有不同之處，日本則於機

¹¹⁰ 翁詩燦，日本廉政工作簡介，《政風季刊》，第十九期，民 86.12，頁 19-23。

關內設「倫理監督官」，監督機關員工的風紀管理事項，而肅貪工作則由檢察官及警察負責；其餘則以成立專責的廉政機關，以統一項權，充分發揮廉政肅貪功能。

可見國外之廉政體制並未見有如我國之政風機構組織並設置於機關內部，而是成立一個獨立於機關以外之專業、專責的體制。此雖與我國縣政風體系不同，但其於機關內設立之「倫理監督官」或指定副首長擔任機關倫理工作，殊值給予我國縣政風體系對於全縣內所有未能依法成立政風機構的機關學校一個明確的政風建制改革參考。

參考書目

壹、中文部份

一、 書籍

丘昌泰，《公共政策》。台北：巨流圖書公司，民 88。

王銘義，《群賢樓裡的咖啡與政治》。台北：允晨文化出版，民 80

。

王慶富，《專案管理》，台北：聯經出版社，民 85。

方則揚、林美倫，《反腐敗行動》。台北：時報，民 86。

史美強，《公共組織再造之理論基礎》。台北：行政管理論文選輯第十二輯，銓敘部編，民 85。

宋筱元，《肅貪機構與貪污之防制》。台北：五南書局，民 78。

江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》。台北：空大，民 87。

朱志宏，《公共政策》。台北：三民書局，民 80。

李美華，《社會科學研究方法（上、下）》。台北：時英出版社，民 87。

周文欽、高熏芳等編著，《研究方法論》。台北蘆洲：空中大學，民 85。

吳定，《行政學》。台北蘆洲：空中大學，民 78。

吳庚，《行政法理論與實用》。臺北：三民書局，民 81。

吳秉恩，《組織行為學》。台北：華泰書局，民 82。

吳光文、吳光宇，《貪官之禍》。台北：牧村圖書，民 85。

科特等著、周旭華譯，《變革》。台北：天下出版，民 89。

姜占魁，《機關組織與管理》。台北：正中書局，民 67.5。

胡幼慧，《質性研究》。台北：巨流圖書公司，民 89。

周慧菁，《前瞻台灣 新定位》。台北：天下雜誌出版，民 83。

李鴻禧等著，《民間司法改革白皮書》。台北：業強出版社，民 8

6。

徐宗國譯，《質性研究概論》。台北：巨流圖書公司，民 89。

洪榮昭，《人力資源管理》。台北：哈佛企管公司，民 84。

段家鋒、孫正豐等編，《論文寫作研究》。台北：三民書局，民 84。

陳中榮，《地方政府與自治》。台北：大華傳真出版社，民 88。

張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 87，

———，《行政學》。台北：三民書局，民 87。

張金鑒，《行政學新論》。台北，三民書局，民 71。

———，《行政學典範》。台北，中國行政學會，民 72。

張家洋，《行政法》，台北：華視出版社，民 74，

黃光國，《權力的漩渦》。台北：商業周刊，民 86。

施茂林、劉清景，《最新實用六法全書》。台南：大偉書局，民 88 .4。

———，《最新實用六法全書》。台北，五南出版社編，民 88.4

。

———，《最新實用六法全書》。台南：大偉書局，民 88。

楊永年，《警察組織剖析》。桃園：中央警察大學，民 88。

楊泰順，《建立遊說活動管理制度之研究》。台北：行政院研考會，民 82。

蕭武桐，《行政倫理》。台北：空中大學，民 84。

樵瑟，《大趨勢- 2 1 世紀的組織與重建》。台北：海鴿文化出版公司，民 87。

鄭秦，《中國法制史》。台北：文津出版公司 民 86。

鄭宇碩，《香港評論》。香港：中文大學出版社，民 86。

詹昭全，《主權在民的新覺醒》。台北：月旦出版社，民 86。

廖慶榮，《研究報告格式手冊》。台北：五南，民 88。

張家洋、陳志華、甘國正編著，《行政組織與救濟法》。台北：空

大出版，民 81。

劉毓玲譯，《新政府運動》。台北：天下文化出版社，民 82。

熊鈍生，《辭海》。台北：臺灣中華書局，民 70。

法務部，《肅貪報告書》。台北：法務部，民 85。

法務部，《政風機構簡報》。台北：法務部，民 87。

法務部調查局，《廉政工作年報》。台北：法務部調查局，民 90。

法務部政風司，《政風工作法規彙》。台北：法務部政風司，民 85

。

翁岳生，《行政程序法之研究》。行政院經建會健全經社法規工作小組，民 79。

紀俊臣，《地方政府再造》，中國地方自治學會發行，時英出版社，民 89。

行政院研考會，《日本行政監察制度之研究 給我國的借鏡》。台北：行政院發展考核委員會，民 87。

二、期刊

方孝儀，無所不包的紅包效應，《明報月刊》，民 84.5，頁 27-28。

易俊傑，中國古代的肅貪，《孔孟月刊》，第 36 卷，第 10 期，民 87.6，頁 26-28。

林海克，中共腐敗的制度性根源，《明報月刊》，民 84.5，頁 19-25。

王玉民，紐約市警局長應用管理論肅貪成功的案例，《警學叢刊》，第 24 卷，第 2 期，民 82.12，頁 45-58。

王景槐，建立合理的升遷法制，《人事行政月刊》，第 133 期，民 89，頁 22-28。

紀俊臣，縣市政府再造之組織建構模，《研考雙月刊》，第 24

- 卷，第2期，民89.4，頁36-40。
- 楊永年，警察組織，《警政學報》，第37期，民89.10。
- ，建構地方政府救災組織體系之理論與實際，社會文化學報：國立中央大學通識教育中心印行，民89.6，頁61-83。
- ，建立以地方政府為主題之救災組織體系。南投，國立暨南大學公共行政與政民89.10.21，頁1-19。
- ，警察組織績效評估，《警學叢刊》，第28卷1期，民86.7，頁167-183。
- 江岷欽，行政官僚貪污防治之比較研究，《人事月刊》，20卷第2、3期，民82，頁4-10及44-54。
- 吳榮修，行政肅貪之研究，《法務通訊》，第1986期，民89，頁5。
- 爾琪，香港、新加坡、日本肅貪制度簡介，《彰銀資料》，第43卷，第3期，民83.4，頁37-39。
- 宋筱元，論專責肅貪機構之設立，《人力發展月刊》，第68期，民88.9，頁28-33。
- 彭錦鵬，文官體制之比較研究，台北：中央研究院歐美研究所，民85，頁208-210。
- 爾琪，香港、新加坡、日本肅貪制度簡介，轉載自清流雜誌月刊，台北：彰銀資料，民83年4月，43：4，頁37-39。
- 張翠菱，公共服務的倫理基礎（下），《人事月刊》，第20卷3期，民82年。頁56-69。
- 蔡昌德，馬來西亞廉政工作簡介，《政風季刊》，第21期，民87.6，頁63-69。
- 張正富，台北縣政府工程發包招標作業概況，《政風季刊》，第21期，民87.6，頁56。

翁詩燦，日本廉政工作簡介，《政風季刊》，第19期，民86.12，頁19-23。

潘麗雲，日本國家公務員倫理法制概述，《人事行政》，第133期，民89，頁65-72。

盧兆興，香港肅貪經驗對中國的啟示，《明報月刊》，民84.5，頁29-31。

三、論文

林厚宇，我國政風機構之研究，碩士論文，中央警官學校警政研究所，桃園，民84.6。

朱金池，我國警察組織設計之研究 制度的觀點，博士論文，政治大學公共行政學系，台北，民87.7。

何錚，香港廉政建設之研究，碩士論文，臺灣師範大學三民研究所，台北，民89。

巫秋燕，公共組織專業化之研究，碩士論文，政治大學公共行政研究所，台北，民85.6。

許漢洲，《香港廉政制度之研究》，碩士論文，國立臺灣大學三民研究所，民87。

曹校雯，台灣省政府組織變革之研究，碩士論文，台大三民主義研究所，民89.7。

吳嚴，銓敘部組織與職權之研究，碩士論文，政大公所，民77.1。

楊永年，建構理想刑事警察組織體系，行政院國科會委託研究論文，民89年。

李登燦，公務機關貪污問題與防治策略之研究，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民82.06。

蘇峻瑩，稅務人員職務犯罪之研究，碩士論文，中興大學犯罪

防治研究所，民 87.6.18。

梁添盛，整建我國警察權限法制之研究，博士論文，政治大學法律系，民 88.5。

羅正賢，防止貪污芻議，碩士論文，政大政治系，民 53.06。

葉欣如，國家管制性策之研究，碩士論文，中興大學公共政策研究所，民 84.07。

翁源燦，政風機構防制貪污之研究，碩士論文，中國文化大學中山學術研究所，民 89.6。

曹校雯，台灣省組織變革之研究，碩士論文，台大三民主義研究所，民 89.7。

戴文堅，兩岸肅貪政策之比較研究，碩文論文，東華大學大陸研究所，民 89.6。

四、報紙

中央日報，民 90.4.26，版 4。

中央日報，民 90.9.11，版 4。

中國時報，民 89.5.23，版 7。

中國時報，民 90.4.11，版 4。

中國時報，民 90.5.29，版 6。

中時晚報，民 90.5.28，版 5。

台灣日報，民 90.6.6，版 27。

自立晚報，民 89.5.23，版 4。

自立晚報，民 89.9.14，版 5。

自由時報，民 89.5.23，版 6。

自由時報，民 89.11.28，版 13。

自由時報，民 90.3.22，版 6。

自由時報，民 90.3.30，版 8。

自由時報，民 90.8.2，版 8。
自由時報，民 90.8.15，版 13。
自由時報，民 90.8.16，版 14。
自由時報，民 90.8.28，版 13。
自由時報，民 90.9.27，版 10。
民生報，民 90.6.12，版 A2。
聯合報，民 89.6.01，版 8。
聯合晚報，民 90.1.18，版 5。
聯合報，民 90.1.18，版 8。
聯合報，民 90.3.19，版 4。
聯合報，民 90.8.27，版 8。
聯合報，民 90.8.16，版 8。
聯合報，民 90.4.10，版 15。
聯合報，民 90.9.23，版 9，
聯合報，民 90.9.26.版 2，
聯合報，民 90.6.7，版 8。
經濟日報，民 90.3.19，版 4。

五、網路

台北縣政府電子資料網站，<http://gis.tpc.gov.tw/>，民 90.4.1

台東縣政府全球資訊網路，<http://www.taitung.gov.tw/>，民 90
.8.30。

法務部全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw> 民 90.3.27。

法務部全球資訊網，<http://www.moj.gov.tw/point/main5.html>，
民 89.6.7。

法務部全球資訊網，<http://www.moj.gov/news1.asp?num=5>，法

務部掃除黑金案件偵辦績效新聞稿 , 民 90.2.5.

高雄縣烏松鄉仁美派出所網站 : <http://zm.ksnic.cc/zmtm> , 民 90.11.14。

中時電子報 : <http://ctnews.kimo.com.tw/> , 馬瑞君 , 顏清標案判決書出爐 被告十日內可提上訴 , 民 90.9.5.

中時電子報 : <http://ctnews.kimo.com.tw/> , 陳志賢 , 景文案收網被告超過 40 人 , 台北 , , 民 90.9.10。

法務部政風網站 , www.moj.gov.tw/d6-frame.htm , 法務部政風司 政風人員統計資料 , 民 90.9.20。

法務部政風司網路www.moj.gov.tw/ethics/business1-.asp?Business=3 民 90.3.5。

法務部政風司網路 : www.moj.gov.tw/d6-frame.htm , 民 90.4。

法務部調查局網路 : <http://www.mjib.gov.tw/htm> , 民 90.10.14。

法務部調查局網路 : 張儀 , 淺談調查局當前肅貪工作困境及解決之道 。《調改會火線話題》。 <http://www.mjib.gov.tw/htm> . 民 90.12.12。

銓敘部網際網路, 全國各機關機構及學校數 www.cs.gov.tw/s/89 , 民 90.01.9。

彰化縣政府網際網路 : www.chhg.gov.tw/country-d.htm. 民 90.9.30。

政風改革協會 : <http://nome.pchome.com.tw/education/geoa/geoa2/re014.htm> , 民 90.6.12。

六、文件

人事行政局法務人員待遇表 , 民 90.9。

台北市警察局 , 台北市政府警察局組織規程 , 民 87.9.12 , 台北市政府 (87) 府法三字第 8706426100 號

台北縣政府統計資料，台北縣政府主計室，民 90.9.25

台北縣警察局，臺北縣警察局勤務實施細則，台北縣 5.19.北
警行政字第四五六三八號修正。

台北市政府，政風業務簡報資料，政風室，民 89.1.12。

台東縣政府，《台東縣政府發包中心績效專輯》，台東：縣政府，
民 90.3。

行政院秘書處編 事務管理手冊，民 90.4。

行政院公共工程委員會，《政府採購法令彙編》，台北：行政院公
共工程委員會，民 88.6。

法務部政風司，法務部政風司統計資料，民 90.1.1。

法務部，各機關政風機構與相關單位聯繫協調作業要點，民 83
.11.25。

法務部第八二二次部務會報重要事項彙編，民 89.01.13。

法務部第八四〇次部務會報重要事項彙編，民 89.05.24。

法務部第八四五次部務會報重要事項彙編，民 89.06.28。

法務部政風司年終檢討報告資料，民 88.12。

法務部政風司，香港廉政風署研究報告，民 90.

法務部政風司年終檢討報告資料，民 88.12。

法務部政風司簡介資料，民 89.08。

法務部，法務部政風工作聯繫會報作業規定，法 85 政字第 047
88 號函。

法務部 82.3.23 法 82 政字第 05667 號函頒

法務部，政風工作法規彙編，台北：法務部政風司，85.6，頁
參 1-019。

法務部 82.3.23 法 82 政字第 05667 號函頒法務部政風司年終檢討
報告資料，88 年 12 月。

法務部 81.11.24 法 81 政字第一七七〇八號函頒。

法務部政風司政風機構人員統計表，民 90.9.25。

法務部政風司，八十九年政風工作年終檢討會會議資料，民 90.2.5。

法務部政風司，加拿大廉政制度考察報告，民 90.3.5

法務部，政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點，民 84.12.8。

法務部令：政風機構人員設置條例施行細則，法務部法 85 令字第 04401 號令修正民 85.2.23。

彰化縣政府，彰化縣政府暨所屬機關學校職員通訊錄，彰化：縣政府人事室 89.7，頁 90。

彰化縣政府，〈彰化縣政府暨所屬各機關學校職員通訊錄〉，彰化縣政府人事室編印，民 89.7。

彰化縣政府，〈彰化縣議會第十四屆第八次定期大會政風工作報告〉，彰化縣政府政風室編，民 90.10。

彰化縣政府，彰化縣政府八十八年下半年及八十九年度工作報告，民 89.12。

彰化縣政府政風室，政風工作報告，彰化縣議會第十四屆第八次定期大會工作報告，民 90.10。

總統令：修正公布 法院組織法，民 88.2.2。

總統令：修正公布 法院組織法第六十條第一款，民 88.02.03

總統令：地方制度法，民 88.1.25，依華總一義字第 88000178 50 號公布。

銓敘部九十年四月政風人員資料統計表，民 90.4。

貳、西文部份

Adams, K. L., and N. C. Ware, "Sexism and the English Language The Linguistic Implications of Being A Women" in Freeman, ed., *Women: A Feminist Perspective*. Mountain View,

- CA: Mayfield Publishing. 1989.
- Barnard, C. I., *The functions of the Executive*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1938.
- Bernard, H. R., *Research Methods in Cultural Anthropology*. Newbury Park, CA: Sage, 1988.
- Creswell, J. W., *Research Design : Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage, Milton Keynes : The University Press, 2001.
- Gardner, J. W., *On Leadership*. New York: The Free Press, 1990.
- Herman, G., *Policing A Free Society*. Massachusetts: Ballinger Publishing Co., 1977.
- Hamilton, I. *The Soul and Body of an Army*. London: Arnold, 1921.
- Rainey, H.G., *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1991.