

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國政風機構功能之研究

A Research on the Functions of the  
Ethics Department

任重

Chung Zen

指導教授：蕭全政博士

Advisor: Chyuan-Jenq Shiau , Ph.D.

中華民國 102 年 7 月

July, 2013



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

我國政風機構功能之研究



A Research on the Functions of the Ethics Department

本論文係任重 ( P94322018 ) 在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國102年7月29日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

 (簽名)

(指導教授)

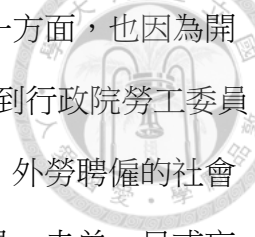
# 謝辭



終於打完了這場「八年抗戰」，會有這場仗，是因為民國 90、91 年奉派擔任法務部為準備「廉政署」的設立，所舉辦的「政風業務專精講班」第 2、3 兩期的執行秘書。這個講習班一共辦了 3 期，每期六週招訓 100 名年輕、工作表現優異、有發展潛力的現職政風人員。記得，每一位講座都對我們學員上課時專注的精神與反應的敏慧讚譽有加，我卻總覺得欠缺朝氣與活力；有一種茫然的氛圍卻沒有年輕人聚在一起的歡樂氣氛。課程太單調嗎？因此，請了智慧財產局著作權組的張玉英組長來講智慧財產權的概念，請曾擔任高鐵局長的交通部廖慶隆技監講 BOT。同時，自己也讀了一些企業管理方面的書籍，開始思考政風機構存在的價值。91 年 5 月第一次以「從存在的價值談政風單位的監辦工作」為題，與交通部的政風同仁討論，重點在政風機構的職責與功能是否真正被認知，面對這樣的問題是「尷尬」、「沮喪」，還是「當自強」。初步的想法是如何提昇政風機構的核心能力與競爭力，讓政風人員可以抬起頭挺起胸。

91 年底奉派擔任行政院衛生署政風室主任，92 年初就遇到 SARS 衝擊我國的醫療及防疫體系，SARS 時期人員、物資、器材、設施的調度除了特別預算、緊急採購，還涉及前所未有的向民間徵用與接受捐贈之處理，更有智慧財產權強制授權的議題。之後，藥價黑洞、健保改革等重大議題也接踵而來。在在考驗著政風機構是只站在一旁防弊肅貪，還是積極參與提供協助。雖然，不可否認當時有人趁火打劫發災難財，有許多的「防弊肅貪」工作要做，我們還是選擇了參與，也開始實驗性的引用策略績效的觀念推動工作。

同時，也深覺知識與能力之不足。雖然自認極為用功，但是，土法煉鋼成效有限。所以，投考了政治所的在職專班，也幸獲錄取，上了兩年課還拿了全勤獎，



論文卻寫不出來。一方面，因為重溫與師友相聚成了享受；另一方面，也因為開了眼，覺得這也該讀那也該念，反而花了心。加上 96 年 8 月調到行政院勞工委員會，與勞工有關的議題：勞保、勞退、勞動檢查、工安與職災、外勞聘僱的社會經濟問題，都是要學習與了解的，幾乎占據了全部的心力。但是，未曾一日或忘如何建構政風機構的價值。

終於交卷了，感謝恩師蕭全政博士，大師氣度與風範的導引，「歷史脈絡與結構」真言的提點；而且，老師沒有放棄我，不斷的鼓勵與催促；感謝江岷欽教授與劉淑惠博士兩位老師對這篇不太合規矩的論文的容忍與費心的指導。更要感謝在衛生署與勞委會一起打拼的政風同仁，文中所用的案例是因為你們不畏艱難、不辭勞苦才能產出。當然，內人與孩子們的支持與鼓勵也是功不可沒的，還有，大女兒交代要提感謝她幫我整理稿件。

## 國立臺灣大學 101 學年度第 2 學期碩士學位論文提要



論文題目： 我國政風機構功能之研究 論文頁數： 148

所 組 別： 政治 系(所) 政府與公共事務 組 (學號： P94322018)

研 究 生： 任重 指導教授： 蕭全政

關 鍵 字：

廉政、政風機構、預防工作、查處工作、維護工作、績效策略、政府機關設立目的

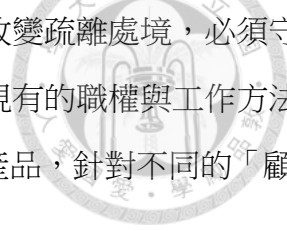
論文提要內容：

我國政風機構是民國 81 年由原先設置在政府機關內的保防單位改制而來，成為我國廉政體系的一根支柱。由於立法策略的疏略，至今雖然卓有績效，卻沒有得到應有的肯定。雖然廉能的政府是全民的期待，每一位首長也都信誓旦旦的要致力廉政建設；但是，政府組織再造的過程中，在各機關無所不用其極地爭取員額時，政風機構顯然沒有得到應有的組織規模與員額，甚至淪為犧牲。

本文針對政風機構主要的三項業務：預防工作、查處工作與維護工作，具體地對其本質意義與現況的困結提出檢討，並提出建議。

政風工作是行政管理工作的一環。預防工作須以「與人為善」為本；不同的機關會有不同的問題，顯示政風工作的在地性。查處工作的關鍵是法定的行政調查權；對人的處分與對事的決策是首長的職權，政風機構應善盡幕僚的職責並謹守幕僚的分際；但「刑事責任」的舉發是法定的責任與義務，非任何人所能干預。維護工作是國家安全工作的一環不能逃避，須明確的訂定法規作為依據，及明確的組織與分工才能期以妥善執行。

預防、查處與維護的共通點是「察覺問題並敘明問題」，如此，才可能加以管理或提出改善方案；此則必需累積相關的知識與經驗。政風人員須勤於學習所在機關的專業知識，政風機構應建構知識管理。



政風機構想要跳脫「佈置在機關中的內線」的角色安排，改變疏離處境，必須守住幕僚單位的角色，為機關設立的目的服務；同時，我們可以用現有的職權與工作方法，建構自己的論述與績效策略：用自己的策略思維、拿出自己的產品，針對不同的「顧客」作不同的行銷。

依法行政，所以修法是必要的手段與必經的過程。建議在「政風機構人員設置管理條例」中，關於政風機構掌理事項加上調查，即「機關有關之貪瀆與不法事項之『調查』處理」；以及增加「機關安全維護之處理及協調」工作；並訂定「政風機構人員職權行使法」作為規範。

從政策執行的角度來看，一個公共政策它的本質跟他最後的成敗、好壞，取決於政策制定後的諸多決策與作為；廉政建設在制度面尤其是政風機構的組織系統與員額編制仍待檢討。我們確信，人們有向善求好的意志，廉政不會淪為口號或空談。

## ABSTRACT

### A RESEARCH ON THE FUNCTIONS OF THE ETHICS DEPARTMENTS



by  
CHUNG ZEN

July 2013

ADVISOR(S): Chyuan-Jenq Shiau , Ph. D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

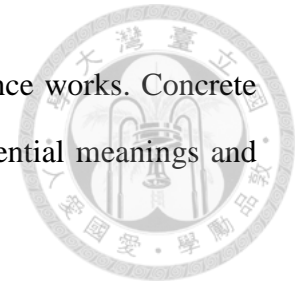
KEY WORD:

A government against corruption, government ethics departments, prevention works, investigation works, maintenance works, performance result strategies, the goal of setting up a government department

The government ethics departments of our country were first set up as parts of the security divisions of the government in 1992 and then restructured into becoming the backbone of the system against corruption in our country. Due to the neglect of legislative strategies, proper affirmation has never been given contrary to the effective performances to this day. People expect an honest and capable government and every one of the senior officers solemnly pledge to devote to the establishment of a government against corruption. Yet in the process the re-organization of the government, each department stops at nothing to fight for the specific number of personnel. The government ethics departments evidently didn't receive the deserved size of organization or specific number of personnel, even declining so far as being given up.

This paper will be directed at the three main functions of the government ethics

departments: prevention works, investigation works, and maintenance works. Concrete examinations and suggestions will be given with regard to the essential meanings and the difficulties in the current situation.



Government ethics works are a part of administrative management. Prevention works must be done with the fundamental principle of “for the good of others”. Different departments have their own different brand of problems, and this demonstrates the localization needed for government ethics works. The key to investigation works is the right of enquiry under the law. Senior officers have the power to take disciplinary actions against people and to make the decisions, while the government ethics departments should fulfill and keep to the duty of advisors. But to expose “Criminal Responsibility” is a legal responsibility and obligation, not be intervened by anyone. Maintenance works are an important link to national security details, which must operate according to clearly designated regulations and have clear-cut organization as well as cooperation to execute properly.

Prevention, investigation, and maintenance all have one common cause, which is “to discover and to give detailed accounts of the problem”, and that’s the way to manage or provide improvement methods. Accumulation of related knowledge and experience is needed. Government ethics officers must strive to learn professional knowledge, and the government ethics departments should work on knowledge management.

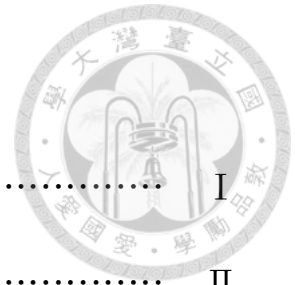
Government ethics departments should keep to the advisor unit role and serve the purpose of the department in order to escape the “planted within departments” role placement and to change being distanced from circumstance. Simultaneously, we can use the current functions and work methods to build our own discourse and performance result strategies: make use of our own strategic thinking abilities, take out our own

products, direct different ways of marketing tailored to the different “clients”.

All administrative executions are according to law, so changing the laws is a necessary means and inevitable process. I suggest that in “Act of the Establishment and Management of the Government Employee Ethics Units and Officers”, investigation be added to the list of items under the administer of government ethics departments, meaning “ the power of investigation in regard to the corruption and illegally circumstances in the government ”. I also suggest to add the work detail of “Law of Governing Ethics Department’s power”, and to make “Law of Governing Ethics Department’s power” as the standard.

From the angle of implementing policies, the nature of a public policy and its success or failure, effectiveness or ineffectiveness are decided by the many decisions and accomplishments after said policy is set up. The construction of a government against corruption still has much room for improvement in the system prospect, especially the organization and personnel number authorization of the government ethics departments. We have confidence in the will of the people to strive for goodness, and that a government against corruption isn’t just a slogan or empty talk.

# 目錄



口試委員會審定書.....	I
序言.....	II
中文摘要.....	IV
英文摘要.....	VI
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 我國廉政體系內涵之探討.....	4
第三節 研究議題及方法.....	13
第四節 章節安排.....	17
第二章 政風機構組織與任務.....	19
第一節 政風機構的定義.....	19
第二節 政風機構的組織現況.....	20
第三節 政風機構的困境.....	25
第四節 小結.....	34
第三章 預防工作.....	35
第一節 預防的意義.....	35
第二節 我國的防貪政策.....	38
第三節 《聯合國反腐敗公約》下的國家防貪體系之建立.....	42



第四節 政風預防工作的困結.....	55
第五節 預防工作的角色擔當.....	57
第六節 小結.....	67
第四章 政風查處工作.....	69
第一節 前言.....	69
第二節 政風查處業務.....	72
第三節 政風調查工作的困結.....	82
第四節 政風調查工作的功能.....	86
第五節 政風查處的工作取向.....	88
第六節 小結.....	92
第五章 維護工作.....	95
第一節 維護工作概述.....	95
第二節 公務機密維護工作.....	99
第三節 機關安全維護工作.....	105
第四節 小結.....	114
第六章 政風工作的績效策略.....	115
第一節 政風單位的定位與使命.....	119
第二節 績效策略.....	125

第三節 策略目標的選訂與執行.....	127
第四節 小結.....	139
第七章 結論.....	141
參考文獻.....	145



# 表圖目次



圖 1 - 1 國際透明組織建構之國家廉政體系圖.....	9
圖 2 - 1 政風機構組織架構圖.....	21
圖 2 - 2 廉政金字塔體系.....	22
圖 2 - 3 廉政署業務分工圖.....	24
圖 6 - 1 政風工作的定位與使命之架構.....	123
圖 6 - 2 政風機構策略地圖.....	124
圖 6 - 3 組織績效策略圖.....	127
表 1 - 1 我國歷年「貪腐印象指數」排名及分數 1995-2010.....	6
表 1 - 2 台灣歷年全球競爭力排名 2001-2010.....	7
表 1 - 3 年 WEF 全球競爭力前 15 名國家 2010-2011.....	8
表 2 - 1 文化部人事處編制表.....	29
表 2 - 2 文化部政風處編制表.....	30
表 2 - 3 教育部（人事處、政風處）編制表.....	30

# 第一章 緒論

## 第一節 問題意識



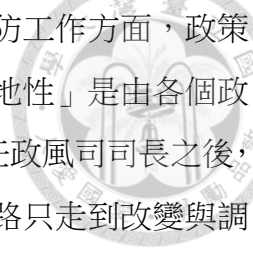
長期以來，不管你是親身體驗的，或間接聽聞的，對某些公務人員知法玩法，握法弄法，以權掙錢的行徑，應該都會有「刻骨銘心」的感受。馬英九總統於 2008 年就職演說指出，新時代的任務之一為「導正政治風氣，恢復人民對政府的信賴」，並宣示：「新政府將樹立廉能政治的新典範，嚴格要求官員的清廉與效能，並重建政商互動規範，防範金權政治的污染。希望每一位行使公權力的公僕，都要牢牢記住『權力使人腐化，絕對的權力使人絕對的腐化』這一句著名的警語。新政府所有的施政都要從全民福祉的高度出發，超越黨派利益，貫徹行政中立。要讓政府不再是拖累社會進步的絆腳石，而是領導台灣進步的發動機」。因此，擘劃國家廉政建設藍圖是當前廉能革新的重要課題。

民國 99 年 7 月 20 日，因接連發生臺中警察風紀、臺灣高等法院法官集體收賄等廉政醜聞，總統馬英九召開記者會，宣布將在法務部下成立「廉政署」(Agency Against Corruption, AAC)，專責於國家廉政政策規劃，執行防貪、反貪及肅貪業務，99 年 12 月 9 日「法務部廉政署組織法草案」於立法院第七屆第六會期司法及法制委員會第 16 次全體委員會議審查完竣，復於 100 年 4 月 1 日立法院第七屆第七會期第七次會議經逐條表決完成三讀立法程序。總統於 100 年 4 月 20 日公布制定「法務部廉政署組織法」，100 年 7 月 20 日，法務部廉政署由馬總統正式揭牌運作。<sup>1</sup>值此國家整體廉政制度的重大變革之際，政風機構的組織如何改造？如何緊密結合在國家整體的廉政架構下創造價值？政風人員的思維、任公態度如何更宏觀的提升、調整等？均是值得探討的議題，據此理念，引發本文的研究動機。

從最早的「安全室」、「人二室」是由調查局掌控「做領袖的耳目」。到民國 80 年改制為政風機構，仍依賴原先的路徑，與調查局之間並沒有分工。在貪瀆案件調查方面，政風機構還是處於發掘線索移送調查局偵辦；在機關保防方面，也依

---

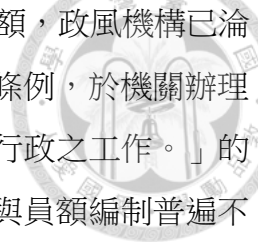
<sup>1</sup>請參閱，法務部廉政署歷史沿革，<http://www.aac.moj.gov.tw>。



然是由調查局根據國家安全局指示，請政風機構配合辦理。預防工作方面，政策指導由政風司主導，具體的教育宣導與預防措施，因為有「在地性」是由各個政風機構自行依據環境及需要辦理。直到民國 90 年劉展華先生擔任政風司司長之後，才開始努力走自己的路。但是，直到劉司長退休，這個自己的路只走到改變與調查局間的依附關係為競爭性的夥伴關係，接任的人並沒有繼續開展。政風機構仍然是法務部派出之肅貪機構，一切遵照法務部政風司的指示行事，與所在機關疏離；仍然沒有跳脫「佈置在機關中的內線」的角色安排。

依據 101 年 2 月 3 日修正公布，102 年 4 月 1 日施行的「政風機構人員設置管理條例」第二條：「本條例之主管機關為法務部。全國政風業務，由法務部廉政署規劃、協調及指揮監督」；即，未來設於總統府、行政、司法、考試、監察四院、各部會，及中央政府與地方政府各級機關（構）、國營事業機構的政風機構，將由廉政署指揮監督。一個三級機關有那樣的能力、格局與高度嗎？雖然，法務部 99 年 10 月廉政署說帖有：廉政署肩負國家廉政政策的擊劃推動，統合國家廉政建設網絡，並擔任行政院中央廉政委員會的幕僚工作。要點是：由駐署檢察官直接指揮打擊貪腐，並建立嚴謹的案件管考稽核制度外，尚聘請外部公正人士組成「廉政審查委員會」，定期審查案件結存原因，以提升廉政署之公正獨立透明。並強調三大目標：一、降低貪瀆犯罪率。防貪絕對重於肅貪，要透過防貪，完備並落實廉政法制，使得貪污變少。二、提高貪瀆定罪率。肅貪工作要比目前更為有效，真的有人貪污，就一定要能夠真正的定罪。三、毋枉毋縱、保障人權。建立嚴謹的辦案紀律和文化，行使職權要謹守工作倫理。不可否認的是：著眼點只是辦案。因此，仍然可能產生上自五院院長、行政院各部會首長、民選的各縣市首長，下至中央及地方各級機關（構）首長，都會認為：所謂廉政只是防貪、肅貪，是法務部廉政署的事；而政風機構仍然是法務部佈置在機關的內線，與所在機關疏離的處境也不會改變。

綜言之，要執行「端正政風，促進廉能政治，維護機關安全」的任務，需要哪些職權，應該有怎麼樣的組織與員額？從「政風機構人員設置條例」到「政風機構人員設置管理條例」，無論是立法疏失還是刻意遮掩，語焉不詳是事實。加上



民國 100 年政府組織再造，在「精簡」的原則下大家都在搶員額，政風機構已淪為犧牲。然而，在「各機關政風人員仍依照政風機構人員設置條例，於機關辦理反貪宣導、防貪及肅貪業務，協助機關首長推動端正政風興利行政之工作。」的前提下，需要研究的課題有：一、政風機構的設置標準不確定與員額編制普遍不足。二、政風機構有哪些職權，這些職權如何運作，能否達成法律所賦予的任務。三、政風機構能否改變「佈置在機關中的內線」的角色安排。四、政風機構能否改善與所在機關疏離的處境。五、政風機構績效及如何展現。因此，本文企圖就現行政風機構實際執行的業務：預防工作、查處工作、維護工作，輔以案例討論政風機構的角色及功能，並期以績效策略建構政風工作的價值。

如果政風機構及人員缺乏自我的覺知與認同，不知為何而戰，或感到無力作為，或僅只保持低調旁觀，不如不設。有共同的目標才可能同心同德，政風機構想要改變疏離處境，必須守住幕僚單位角色與分際，以達成「機關法定之設立目的」為尚。從機關治理－決策正當、財務忠實、行為合法、資訊透明、風險管控入手，建構自己的論述、用自己的策略思維、拿出自己的產品；協助首長建構優質的工作環境，維護公務人員的尊嚴與榮譽，避免公務人員淪入「平庸的邪惡」。

## 第二節 我國廉政體系內涵之探討



### 一、貪污意涵界定

2005 年，「國際透明組織（Transparency International，簡稱 IT）」在其教育服務計畫中發表的「公共行政的貪污與反貪政策」為貪污下定義：貪污不僅指在特定位置上的人（民選的代表）、公共行政人員或公營部門僱員，而且指在私營機構特定位置上的人，為自身財富或第三者財富而濫用權力；他們可能從中獲益而且對自然人或法律實體造成損害。因此，「貪污可解釋為受利益驅使在決策過程中違反公平原則濫用職權」。（香港廉政公署 2013）

我國貪污治罪條例則界定於「澄清吏治」，所以該條例第二條規定：「『公務員』犯本條例之罪者，依本條例處斷」，以及第三條規定：「與前條人員共犯本條例之罪者，亦依本條例處斷」。該條例第四條至第六條又列舉其「行為」包括：1.竊取或侵占公用或公有器材、財物。2.藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物。3.建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事。4、以公用運輸工具裝運違禁物品或漏稅物品。5、對於違背職務之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益。6、意圖得利，擅提或截留公款或違背法令收募稅捐或公債。7、利用職務上之機會，詐取財物。8、對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益。9、意圖得利，抑留不發職務上應發之財物。10、募集款項或徵用土地、財物，從中舞弊。11、竊取或侵占職務上持有之非公用私有器材、財物。12、對於主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益。13、對於非主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，利用職權機會或身分圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益。以及新修訂的第六條之一財產來源不明罪等 14

項。其實可以歸納為：人民為了維護公共秩序與公共利益、管理公共資源，所賦予政府的權力，被公務人員用來恐嚇、勒索、詐欺人民或竊盜、侵占公共資源，以及在決策過程中違反公平原則濫用職權。沒有人可以接受及容忍這樣的犯罪行為。因此，推動廉能政治向來是政府重要政策主張之一。

然而，所謂的貪污真的是這樣赤裸裸的恐嚇、勒索、詐欺、竊盜、侵占嗎？實務上我們發現，公務人員會在自利動機或個人喜好的驅使之下，藉由「決策管理」(decision management，包括擬定與執行)和「決策控制」(decision control，包括批准與監督)，大搞「內線交易」圖利自己或特定對象；或大搞所謂「政績工程」(含硬體建設及軟體的辦活動、搞宣傳)浪費公帑。看似很努力，但是，經營目標與人民的期待顯不一致。並且，造成公平、正義的價值淪喪，資源分配扭曲。再就是「特權消費」所型構的形象是令民眾厭惡的。誠如「2006年8月31日台灣工農漁反貪腐救民生連署聲明」：「官僚、親信或家屬本身污了多少錢是一回事，但官僚因此讓財團從人民身上搜括到多少錢，才是更嚴重的事情。近來的政治風波，已經不只是「禮券」、「發票」的問題；我們看到的是：統治集團和大財團的關係愈來愈密切：昨天財團出席他們的婚喪喜慶、藥商夫人和他們一起訂禮券、買大衣，今天他們就把公家銀行送給財團、調漲健保費，「公共」衛生讓位給「私人」醫療，使得民眾得到的醫藥品質則與價錢不成比例。這已經不只是法律問題，而是政治問題」。(台灣工農漁反貪腐救民生聯盟 2006)是這些才形成民眾「刻骨銘心」的感受。

## 二、我國在國際反貪層次之成效

近年來，反貪污已成為一股全球性的運動，聯合國大會於 2003 年 10 月 31 日通過聯合國反腐敗公約，其確立全球反貪腐的法律架構，於 2005 年 12 月 14 日生效，全世界已有一百多個國家簽署；經濟合作暨發展組織 (OECD) 呼籲各會員國提倡公共服務核心倫理，而亞太經濟合作會議 (APEC) 也要求各國積極建構行政倫理的法律；因此，世界各國都在努力探索建立一套有效制約腐敗，保證公務員

清廉課責的廉政制度。



國際透明組織於 1993 年成立，是國際上唯一專門致力於抑制貪污腐敗的國際性非政府組織（NGO）。該組織的發起人彼得·艾根（Peter Eigen）試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟，從行賄、收賄兩大方向打擊貪腐，藉由國際社會的集體力量，激發帶動各國民間社會的反貪腐能量，一起為「更廉潔」的地球而努力。TI 自 1995 年開始，根據各種貪瀆調查結果，彙整建構以國家為評比對象的貪瀆印象指數（Corrupting Perception Index, 簡稱 CPI），全世界同時發布，行之多年後，成為全球最廣泛作為衡量國家貪瀆情況的指標。根據「國際透明組織」從 1995 年至 2010 年的「貪腐印象指數,CPI」國際排名，我國始終在 25-39 名之間，對於貪腐的防制並無顯著的成效。尤其從 2000 年政黨輪替後，排名竟下跌至 30 名外，且有每下愈況的情景，不禁讓我們反思，政府的治理究竟發生什麼樣的問題？<sup>2</sup>。（表 1-1 參照）

表1-1 我國歷年「貪腐印象指數」排名及分數，1995-2010。

附表 1：我國歷年（1995-2010 年）「貪腐印象指數」排名及分數

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
分數	5.08	4.98	5.02	5.3	5.6	5.5	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9	5.9	5.7	5.7	5.6	5.8
排名	25	29	31	29	28	28	27	29	30	35	32	34	34	39	37	33
評比 國家	42	54	52	85	99	90	91	102	133	146	159	163	180	180	180	178

註：國際透明組織運用統計方法綜合數個民意調查及專家評估結果，整合成 0 到 10 之間的指數，然後加以排名，10 分代表被評價最清廉，0 分代表被評價最不清廉，該指數反映對各國廉政的主觀評價。

其次，瑞士洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development, 簡稱 IMD），自 1989 年起逐年發佈主要經濟體國家經濟競爭力的年度研究報告（IMD World Competitiveness Yearbook, WCY 世界競爭力年鑑），引起世界各國政府與民間相關單位高度的關切，並將此報告作為施政與營運的指標，其內容有 329 項指標，主要評比項目包括四大重要指標：1. 經濟表現（Economic performance）：包括國內經濟、國際貿易、國際投資、就業、價格。2. 政府效率（Government efficiency）：包括公開財務、財政政策、制度體系、企業立法、社會框架。3. 企業效率（Business

<sup>2</sup> 資料來源：法務部 99 年 10 月 26 日「國際透明組織公布 2010 年貪腐印象指數，我國進步 4 名，提升至第 33 名，顯示政府改善國際廉政評比的努力與策略奏效」新聞稿（編號：516）。

efficiency)：包括生產力、勞動力市場、財務、管理實踐、態度和價值。4. 基礎建設 (Infrastructure)：包括基本的基礎建設、技術基礎建設、科學基礎建設、健康和環境、教育。2010年5月17日IMD所發布的2010年世界競爭力報告書我國競爭力綜合排名由2009年第23名，一舉躍升至第8名，調升了15個名次，其中在經濟表現項目，排名從第27名提升到第16名、政府效率則是從第17名進步到第6名、基礎建設也從第20名，提高為第17名；企業效率項目，在營所稅調降至20%等利多推升下，更是從2009年的第22名大幅躍進至第三名。(表1-2 如參照)

表 1-2 台灣歷年全球競爭力排名，2001—2010。

年度	總體經濟表現	政府效率	企業效率	基礎建設	總排名
2001	26	17	9	20	16
2002	28	24	16	20	20
2003	33	20	11	23	17
2004	14	18	7	20	12
2005	18	19	6	18	11
2006	25	23	13	18	17
2007	16	20	17	21	18
2008	21	16	10	17	13
2009	27	18	22	23	23
2010	16	6	3	17	8

資料來源：IMD World Competitiveness Yearbook,WCY 世界競爭力年鑑。

再者，目前在評估全球競爭力指標之另一機構為世界經濟論壇(World Economic Forum,簡稱 WEF)， WEF 的「全球競爭力指標,Global Competitiveness Index ,GCI」是由3大類指標組成,包括基本需求(Basic requirements)、效率強化(Efficiency enhancers)以及創新因素 (Innovation and sophistication factors) 等三項，以下又再分成 12 個中項，以及 110 個細項指標。2010-2011 年世界經濟論壇 (WEF) 全球競爭力報告中，瑞士繼續維持世界第 1 的地位，美國則進一步跌落至第 4 名，被瑞典及新加坡超越。排名明顯滑落的還有丹麥，由第 5 名降至第 9 名，其餘前 15 強國家中，並無

太大幅度的變動。探究美國排名滑落的原因，主要包括總體經濟失衡、公共與私人機構積弱與對美國金融市場的持續擔憂等因素。另外，前 15 強國家中，亞洲國家就占了 4 位，分別為新加坡、日本、香港及台灣，顯現亞洲國家在全球激烈競爭下的優勢地位（表 1-3 參照）。



表1-3 WEF全球競爭力前15名國家，2010-2011。

國家	2010-2011 年總和排 名	2009-2010 年總和排 名	基本需求 排名	效率強化 排名	商業成熟 度與創新 排名
瑞士	1	1	1	4	2
瑞典	2	4	3	5	3
新加坡	3	3	2	1	10
美國	4	2	32	3	4
德國	5	7	6	13	5
日本	6	8	26	11	1
芬蘭	7	6	4	14	6
荷蘭	8	10	9	8	8
丹麥	9	5	7	9	9
加拿大	10	9	11	6	14
香港	11	11	5	2	24
英國	12	13	18	7	12
台灣	13	12	19	16	7
挪威	14	14	17	12	17
法國	15	16	16	15	16

資料來源：World Economic Forum，The Global Competitiveness Report  
2010-2011。

除此之外，廉政體系這個大廈需要很多支柱支撐，法務部宣示的廉政願景：提升國家競爭力；提供民眾廉潔家園；成為高度廉潔國家。國際透明組織（TI）在 1993-1994 年間提出建構國家廉政體系(National Integrity System，簡稱 NIS)的概念，目的在闡述一個觀念，國家的廉潔需要全民與各個政府機關間的一致協同努力；2000 年提出「國家廉政體系(NIS)」架構，一個國家追求法治、生活品質、永續發展，需要實質的廉政體系支持。廉政體系這個大廈需要很多支柱支撐包括：行政

機關、立法機關、政黨、選舉委員會、審計總署、司法、文官體系、執法機關、公共採購、監察特使、反貪腐機構、媒體、民間社會、私人企業、地方政府、國際組織等十六根支柱（圖 1-1 參照）。

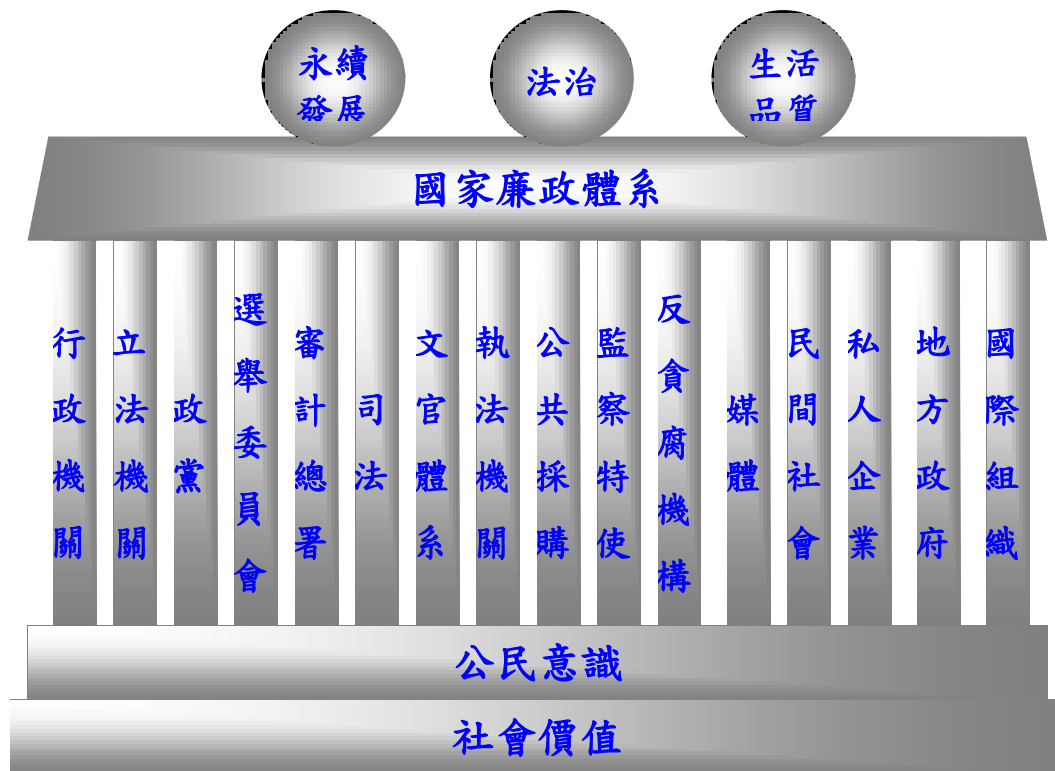


圖 1-1 國際透明組織建構之國家廉政體系圖。

資料來源：台灣透明組織 <http://www.tict.org.tw/front/bin/home.phpml>。

### 三、政風機構之反貪治理

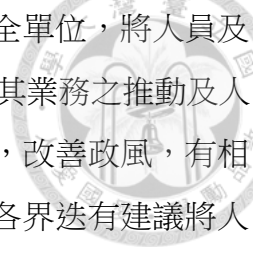
法務部於 96 年委託中華民國乾淨選舉促進會辦理「如何建構全民反貪網絡促進廉能政治」研究，該研究報告發現在反貪腐機制的認知、可近性、效能性、安全性、信任度、互動性及總體評價等分析中，政府部門中的司法檢調、政風、政

府會計、主計、督察、監察院、審計、金管單位及民間部門的媒體輿論、民眾檢舉、企業監察人與反貪腐民間組織的效能受到民眾較多認知及肯定。(法務部 1997) 其中，政風機構是相當重要的一環。



法務部政風工作年報也紀錄了政風工作的績效：如95年政風工作年報（頁140-151）刊載之「民選鎮長蘇○○藉地方機關辦理工程採購貪瀆案」、「前內政部次長顏○○等集團性勾串藉纜車BOT 違法開發貪瀆案」、「前國科會副主委謝○○等以專業技術結合藉高鐵南科段減振特殊工法圖利廠商重大採購貪瀆案」，96年政風工作年報（頁106-139）刊載之「公立學校校長張○○從88年12月至92年4月間連續勾結不肖廠商與建築師藉學校營繕採購貪瀆案」、「行政院衛生署臺東醫院精神科主任陳○○詐領健保費用及收受藥商回扣貪瀆案」、「臺中縣政府蔣○○與張○○為圖利特定廠商，除容許無資格之廠商參與工程，復，建議環保署准由地方政府以議價方式，逕行委託焚化廠之建造廠商代操作貪瀆案」，97政風工作年報（頁89-137）刊載之「經濟部南港展覽館新建工程弊案」、「苗栗縣工商發展局局長姜○○等人不當核定擴展計畫，圖利特定廠商案」，98年政風工作年報（頁46-66）刊載之「台北縣○○分局官警集體假借職權違背職務收賄案」、「台北縣○○鄉鄉長葉○○等人勾結捐客開立假捐贈收據逃稅捐案」、「○○市政府聯合稽查小組楊○○涉嫌向遊藝場索賄案」、「台北看守所管理員薛○○指示收容人藉勢藉端向她收容人強索財物案」、「○○區監理所稽查吳○○收受賄賂違法核准業者停車場設置申請案」、「台電核一、二廠低放射性廢料貯存庫新建工程疑涉不法案」、「前內政部長余○○涉洩漏南港展覽館工程評選委員名單案」、「勞委會○○就服站課員林○○涉嫌收賄勾結○○協會假訓練真發證案」等重大弊案，但惟獨貪瀆印象指數（CPI）未能隨同全球競爭力同步提昇。政風機構也未因成績亮麗而獲得相對的重視。

主要的原因是：政風機構的設立之初，高度只定位在將人事查核單位組織法制化。依據行政院中華民國80年2月21日臺八十法字第6351號函送『政風機構人員設置管理條例』草案，說明一，法務部本（八十）年一月十六日函以，自民國四十二年七月起，政府機關即設安全單位，秉承首長之命，辦理保防及政



風工作，六十一年八月間，行政院為精簡機關組織，乃裁撤安全單位，將人員及業務併入人事單位（即人二單位），繼續辦理保防及政風工作；其業務之推動及人事之管理，仍由法務部調查局直接指揮監督，對維護機關安定，改善政風，有相當貢獻。惟因組織體制未臻健全，應有之功能未能突顯，最近各界迭有建議將人事查核單位組織法制化，以加強端正政風、澄清吏治。復以繼解嚴之後，行將終止動員戡亂時期，因此，各機關人事查核單位之組織體制及工作職掌，自應作適當之調整，尤宜經由立法程序予以改制，明定其職掌，並對各機關首長負責，及超乎黨派之外依法行事。參酌「人事管理條例」及「主計機構人員設置管理條例」之立法例，在不增加編制員額及經費之原則下，將各級機關及公營事業人事查核單位改制為政風機構。至於，政風機構的執掌依據前開草案，第三條：法務部為掌理全國政風業務之主管機關，其業務之推動執行由法務部調查局協調辦理。第五條：政風機構掌理事項如左：一、關於本機構政風法令之擬定事項。二、關於本機構政風法令之宣導事項。三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。四、關於本機關政風興革建議事項。五、關於本機關政風考核獎懲建議事項。六、關於本機關公務機密維護事項。七、關於本機關安全防護事項。八、其他有關政風事項。<sup>3</sup>

政風機構究竟是法務部派出之肅貪機構，抑或機關內部防貪機構，依然定位不明；然而，依照組織理論，應為機關之防貪幕僚機構，將輔助機關首長，協助推動機關組織目標之幕僚單位－政風機構設計為由機關體制外的法務部調查局協調辦理，有違機關組織幕僚單位之功能目的。後來在立法院審議時刪除了「其業務之推動執行由法務部調查局協調辦理」，並同時刪除了「七、關於本機關安全防護事項」，改由法務部設置一個「政風司」管理政風機構。這樣的設計只解除了「調查局」情治色彩的疑慮，還是有問題。因為，政風司只是內部幕僚單位，所以從馬英九總統擔任法務部長時就有設置「政風局」之議，以及後來的「廉政局」、「廉政署」之議。起初的構想也只是將內部幕僚單位改為機關型式的局或署。歷經十

---

<sup>3</sup>立法院公報（1991~1992）〈立法院法制、司法兩委員會報告審查行政院函請審議「政風機構人員設置管理條例草案」案〉，80卷53期：頁80-106、81卷15期：頁286-299、81卷32期：頁40-66、81卷42期：頁63-74、81卷45期：頁32-53、81卷49期上冊：頁43-45、81卷17期下冊：頁489-499。

餘年的討論有贊成有反對，馬英九總統也曾對民進黨執政時的「廉政署」之議表示反對。



依據法務部的說法：成立法務部「廉政署」是務實可行的做法，設立「廉政署」可讓肅貪的力量更為強大、更為周延。廉政署是國內唯一符合《聯合國反腐敗公約》倡議，執行防貪、反貪、肅貪三大任務的專責廉政機構，以專責但不獨占的方式，與監察院、調查局及其他機關攜手推動廉政工作。廉政署成立後，「各機關政風人員仍依照政風機構人員設置條例，於機關辦理反貪宣導、防貪及肅貪業務，協助機關首長推動端正政風興利行政之工作」。「政風機構功能係配合機關需求，以預防貪瀆為主軸，由廉政署指揮逐步落實《聯合國反腐敗公約》各項預防措施為目標，未來廉政署將輔以各級政風機構形成「預防—查處—再預防」連貫作業機制，實踐公務員不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪之「四不」目標，並全力推動反貪教育宣導，促使社會大眾共同參與廉政工作，以防制貪瀆犯罪，提升優質行政效能，進而充分保障人權」。「法務部廉政署將分從治標、治本整治貪腐，發展適合我國制度的作法，結合政風機構推動社會參與的反貪工作，形成完整的廉政網絡，藉由不斷推動教育宣導及制度改善的預防措施以防制貪瀆，倘仍有公務員知法犯法，將視具體情節，分別啟動行政懲處或刑事訴追，同時對其他公務員形成警示效果，嗣後再檢討機關貪瀆風險管理，策進預防機制，逐步完善各項制度」。

### 第三節 研究議題及方法

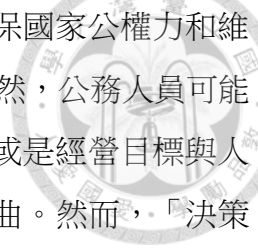


#### 一、研究議題

民主國家除了確保人民積極參政的權利，也必須提供一個廉潔、有效能、有正義感的政府。我們決心使台灣的政府清廉度與透明度名列東亞前茅，讓台灣人民為自己的民選政府感到驕傲（馬蕭憲政改革政策 April 24, 2008 <http://www.ma19.net/>）。在民主社會機制下，執政者透過選舉獲得政權，再以公共政策獲取民意，民意會反映在選票上。綜觀十年來的台灣政治變遷，「貪腐/廉能」實是一關鍵理念。一個政黨若被多數民眾認為是貪腐代名詞，則可能不僅失去中央執政權，快速流失立院議席，也可能在地方執政縣市被競爭對手所取代。（趙永茂、謝宇程 2009）

但是，廉政對公務人員尤其是常任文官有什麼意義，卻少有人討論。政治系統中政府的官僚體系只扮演被動、次要、回應性的行政角色，而扮演積極、主導的政治性角色的，包括民選與政治任命的公職人員、政黨、壓力團體、輿論及選民等。（蕭全政 1998：363-384）一般說來，行政行為的相對人所祈求的不外是利益最大化與負擔最小化。為了達成這個目標，個別的相對人可能採取的手段：遵守法令，請託、關說、賄賂或是攻擊（向其上級投訴、找民意代表關切、提出檢控），或是用腳投票。團體性的相對人除了以上的手段之外，更可能用遊說、陳情、抗爭等形成壓力。面對這些，建立廉政指標，明定公務人員清廉辦事的流程與規範等廉政機制，對於絕大部分的公務員人員來說，其需求可能比民眾還要殷切。

畢竟，國家機關與社會市民社會（civil society）、政治社會（political society）和經濟社會（economic society）之間，會因其組織與職權，對於有關資源利用與分配有其特定的模式，此模式隱含不同行為者在相關資源利用與分配過程中的不同利害關係。對於官僚（常任文官）而言，其被國家機關與社會間關係所結構化的



角色，在於對社會價值進行有效率且可行的權威性分配，以確保國家公權力和維護整個體系的穩定運作。（蕭全政，1998，頁 363-384。）固然，公務人員可能會在自利動機或個人喜好的驅使之下，圖利自己或特定對象，或是經營目標與人民的期待顯不一致，造成公平、正義的價值淪喪，資源分配扭曲。然而，「決策管理」（decision management，包括擬定與執行）、「決策控制」（decision control，包括批准與監督）除非能證明有所謂「對價關係」，都是貪汙治罪條例無可奈何的；「政績工程」、「特權消費」更是所謂「政治問題」。同時，公務人員在執行職務時更可能受到利害關係人的威脅、利誘甚至於攻擊或構陷，誰來保護他們？

所以，廉政不能只有防貪及肅貪。廉政是治理，「治理」一詞的基本含義是指在一個既定的範圍內運用權威維持秩序，滿足公眾的需要。治理的目的是指在各種不同的制度關係中運用權力去引導、控制和規範公民的各種活動，以最大限度地增進公共利益。從政治學的角度看，治理是指政治管理的過程，它包括政治權威的規範基礎、處理政治事務的方式和對公共資源的管理。它特別地關注在一個限定的領域內維持社會秩序所需要的政治權威的作用和對行政權力的運用。（俞可平 2006）

聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance），將治理的概念推展至更廣泛的領域之中，不侷限於世界銀行專為社會經濟發展所定的衡量指標；該委員會於 1995 年發表一篇名為《我們的全球夥伴關係》（Our Global Neighborhood）的研究報告，對於治理作出了具有權威性與規範性的定義：「治理是各種公共的或私人的個人和機構管理其共同事務的諸多方式之總和。它是使相互衝突的或歧異的利益得以調和並採取聯合行動的連續性過程。它既包括迫使人們服從的正式制度和規則權威，也包括各種人們同意或認為符合其利益的非正式制度安排。它有四個特徵：治理不是一整套規則，也不是一種活動，而是一個過程；治理過程的基礎不是控制，而是協調；治理既涉及公共部門，或包括私人部門；治理不是一種正式的制度，而是持續的互動」。

從國家廉政體系來說，文官體系只是一根柱子；從一個機關來說，政風機構

只是一個單位，在我國政府機關的設計上同樣擔當防腐機制的還有人事機構與會計機構；然而，最重要的還是首長與各單位主管的指揮監督。政風、人事、會計機構只能輔助首長及協助各單位主管，不能取代其指揮監督。



「績效」彰顯存在的價值，政風機構設在政府機關內，為機關的內部幕僚單位之一，應當輔助機關首長，協助推動機關之組織目標的達成，幕僚是不能突出與搶功的。但是民眾會期待「政風機構」有所表現，至少在發生貪瀆案件時會追究「政風機構」的責任。一個幕僚單位卻有自己的目的，必然會與機關疏離。因此，如何展現政風機構的績效，絕對是一個重大的問題。

本論文的研究議題，在探討廉政署成立後政風機構的路要怎麼走？法務部的政策宣示是「各機關政風人員仍依照政風機構人員設置條例，於機關辦理反貪宣導、防貪及肅貪業務，協助機關首長推動端正政風興利行政之工作。」承上所述，政風機構要如何的提升，以順應國際社會的反貪潮流、及回應國內民眾殷切期盼的清廉自持、清廉執政議題，均待分析探討。

就「歷史制度主義」(historical institutionalism)的觀點，制度與歷史存在者一種互為因果的關係。學者克拉斯納(Krasner)認為，制度危機通常源自外部環境的變遷，其可能引發舊制度的崩潰。就時間序列(temporal sequence)，法務部廉政署因係在接連發生臺中警察風紀、臺灣高等法院法官集體收賄等廉政醜聞，由總統馬英九召開記者會宣布成。本研究擬就該歷史脈絡的變遷(change)，探討政風機構在現有的組織與任務，如何落實執行「預防工作」、「查處工作」、「維護工作」，及如何建構與提升核心能力，進而創造廉潔之公務體系。

## 二、研究方法

本論文研究之參考文獻資料主要以法規命令、學術期刊、論文、著作、報紙及網路等中文的資料為主，英文等資料為輔。理論上，文獻資料蒐集以質化(qualitative)為主，量化(quantitative)為輔。(朱柔若 2000) 相關資料蒐集來源主要以

法務部全國法規資料庫、國內各大學圖書館、並利用國立台灣大學圖書館學術網路查詢下載與研究主題相關之參考資料。



從社會科學的研究概念，研究方法(Research Method)指的是蒐集及處理資料的技術。(易君博， 1993，頁 98) 本論文研究方法，係採文獻分析法(archival research method)及歷史研究法(historical research method)。藉由相關資料分析，探討政風機構從戒嚴時期的人事查核至廉政普世價值年代的歷史脈絡中；相關的作為、方向及策略，是否掌握核心議題及價值。

## 第四節 章節安排



本論文章節將分成七章，來探討在國家廉政的架構下，政風機構要如何在法定職掌下，發揮功能達到懲治貪官彰顯正義，回應人民期待清廉政府要求的作為，目前面臨的困境、並綜結提出建議及努力方向等議題。

第一章「緒論」。主要內容為問題意識、我國廉政體系探討、及研究議題及方法等。

第二章「政風機構組織與任務」。主要係從政風機構的組織、及廉政體系架構下，探討政風機構執行法定職掌、任務等的困境。

第三章「預防工作」。主要探討我國在接軌國際反貪思維下，所建構的防貪體系，進而分析政風機構執行是項業務，如何擇優勢創造價值及面臨的困境。

第四章「查處工作」。討論政風機構的調查權及執行調查工作面臨的困境，並分析爭取司法調查權的迷失及發揮行政調查權的核心能力。

第五章「維護工作」。主要是從維護工作的法源依據、定義及內涵等面面觀，探討政風機構的公務機密維護及機關安全維護工作的作為。

第六章「政風工作的績效策略」。本章在探討在國家廉政體制下，政風機構及政風人員，如何改變思維、調整任公態度，更宏觀的創造價值。

第七章「結論」。綜結提出本論文的研究發現、對政風機構作為之建議及努力方向。



## 第二章 政風機構組織與任務

### 第一節 政風機構的定義



中華民國 81 年 6 月 16 日立法院第 89 會期三讀通過了「政風機構人員設置條例」，同年 7 月 1 日華總（一）義自第 3171 號總統令公佈，法務部因此設置了政風司，9 月 16 日中央與地方機關及公營事業原有的「人事查核單位(人二處、室)」改制為政風處、室。因此，政風機構係自民國 81 年依據立法院通過之「政風機構人員設置條例」，設置於中央與地方機關及公營事業，執行「端正政風，促進廉能政治，維護機關安全」任務的單位。

理論上「政風機構人員設置條例」是新立法，政風機構是依據新法設置的新單位，標誌著新的制度建立，即在我國政府機關內部正式依法建置一個預防及查處貪汙瀆職的單位，有別於我國憲政體制的監察院外部監督的機制。然而，「政風機構人員設置條例」的產生，主要的原因是民國七十六年七月十五日解嚴之後，原先依據「動員戡亂時期保密防諜實施辦法」設置於我國政府機關內部執行保防工作、機關安全維護工作與政治風氣調查工作的人事查核單位已經失去了存在的合法性。但是，防止腐化與惡化即人事查核單位所執行的政治風氣調查工作（已演進為預防及查處貪汙瀆職工作）與機關安全維護工作，是人民的期待，亦是執政當局認為不可或缺的，所以選擇了法制化的途徑，通過「政風機構人員設置條例」的立法，將人事查核單位改制為政風單位；初期並吸納所有的人事查核工作人員就地改為政風人員。(羅曉平 2004)

## 第二節 政風機構的組織現況



近年來，社會環境急劇變化，民意與政府高層特別重視政府機關的廉潔度，因而對於政風機構期望甚高，賦予政風機構防貪及肅貪的重任。政風機構的角色已隨我國威權體制轉型的發展階段，順應時代潮流調整其組織與功能，在建立行政倫理與樹立現代化官箴的責任上，政風機構的工作性質也已有所轉變；其依法辦理政風法令之擬訂及宣導，貪瀆不法之預防，發掘及處理檢舉事項，政風興革建議，政風考核獎懲建議，公務機密維護，安全維護；不再如過去人二單位執行忠誠查核及保防工作，故政風機構已從偏「政治性」角色逐漸轉變為「行政性」、「中立性」的角色。

### 壹、政風機構的建制

自 81 年 7 月 1 日「政風機構人員設置條例」公布施行後，各機關除人事查核單位於同年 9 月 16 日全面改制為政風機構（設政風處、室）而由原人事查核人員留任；法務部則設政風司督導全國政風業務、執行防貪肅貪工作、維護公務機密與機關安全。

法務部自 82 年起請辦政風人員特考進用人員，先分發各機關政風機構後，再由法務部施以為期 3~6 個月之「政風班」集中專業訓練。自 85 年開始，則改為請辦高普考試政風類科考試分發（即政風班第 5 期）；自 91 年開始，為應各縣市政府基於人事安定之用人需要，另增加請辦基層特考（92 年以後考試名稱改為地方特考）分發，分發後錄取人員亦由法務部政風班集中施以專業訓練。依法務部政風司民國 99 年 9 月統計資料，全國現有政風機構 1,051 個（中央行政機關 345 個、地方行政機關 494 個、事業機構 212 個），政風人員計有 2,503 人（中央行政機關 928 人、地方行政機關 1,089 人、事業機構 486 人），依各機關層級分布於全國中央與地方機關及公營事業內。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；且為提升政風人員素質，目前法務部

每年均定期透過高等考試（或普通考試）引入政風新血，施以專業之實務訓練並派任至各機關。

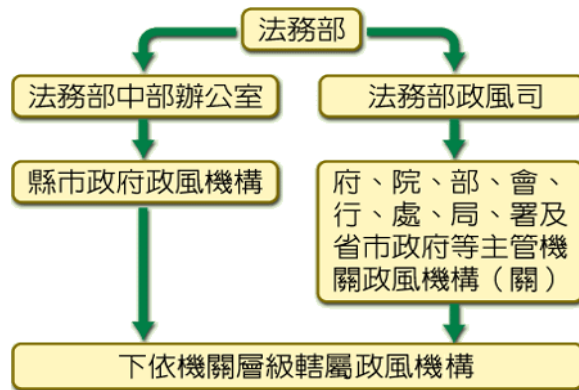


圖 2-1 政風機構組織架構圖。

資料來源：法務部政風司及網站 <http://www.ethics.moj.gov.tw/mp189.html>。

## 貳、法務部廉政署之設立

民國 100 年 7 月 20 日廉政署成立。法務部：「廉政署將於 100 年 7 月 20 日成立，並與現行政風司業務無縫接軌。未來廉政體系，將包括廉政署及各機關政風機構。廉政署人員，基於遂行打擊貪污犯罪業務需要，賦予司法警察權，並依據刑事訴訟法等相關規定，行使職權；……未來廉政署與政風機構間人員之交流，將參酌實際需要，研議妥適之相關辦法，據以辦理。」（法務部，廉政署設立說明，中華民國 99 年 10 月）同時，法務部的說帖指出，廉政署是我國唯一符合《聯合國反腐敗公約》規定，辦理政策規劃、反貪、防貪及肅貪工作的廉政專責機構，代表我國願意遵守國際規約的承諾，並提升我國國際廉能形象。成立廉政署可發揮三項效果：（一）加強、增大現有肅貪防貪能量：廉政署職掌包括國家廉政政策擬訂、協調及推動、貪瀆預防、反貪宣導、貪瀆相關犯罪調查等事項，分從治標、治本整治貪腐，採取社會參與、預防弊端、教育宣導、懲治貪腐多管齊下策略，方能形成完善的廉政網絡，從根本解決貪腐問題，降低貪瀆犯罪率。（二）提升貪

瀆定罪率：廉政署由駐署檢察官、廉政官，結合政風機構熟悉機關生態及作業法規流程的優勢，更能精準判斷犯意及掌握犯罪事證，提升定罪率，達成「抓得到、判得下」的目標。(三) 確實保障人權：廉政署將建立嚴謹的工作紀律，絕不追求「辦得大、辦得多」，而致力於「辦得準、辦得好」，務求樹立良好的辦案紀律與辦案文化，提升清廉度。發動肅貪行動，將以「不張揚、不放話、不誇大」之辦案風貌，使受調查公務員之人權及機關聲譽均獲得充分保障。

說帖也提出「國家廉政新體系」的說法：未來廉政工作的推動，是超越過去檢察機關、調查局和政風機構形成的肅貪鐵三角，加入功能完整的廉政署後，將構成新的廉政金字塔體系（圖 2-2）：

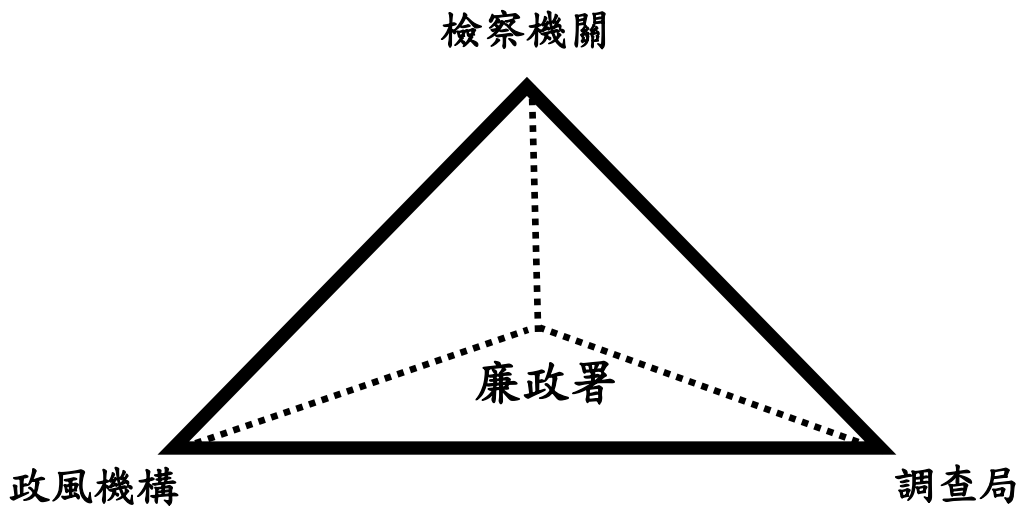


圖 2-2 廉政金字塔體系。

資料來源：廉政署說帖 99 年 10 月版。

廉政署宣示的重大政策：廉政署是兼具預防性反貪與專責性肅貪雙重功能的廉政機關，採「標本兼治」為核心原則，以反貪與防貪為主，肅貪為輔，本於「預防－查處－再預防」的思維，致力於讓全民正確的認識貪腐之危害，擴大社會參與反貪，並往下教育扎根，同時落實廉政倫理規範與強化機關內控機制；倘仍有公務員知法犯法，將視具體情節，分別啟動行政懲處、刑事追訴，及時對其他公

務員形成警示效果，嗣後再就個案檢討機關貪瀆高風險之管理措施，進而策進預防機制，逐步完善各項制度。廉政署肩負國家廉政政策規劃推動、反貪、防貪及肅貪等四大任務。署本部設置綜合規劃、肅貪、防貪和政風業務四個組，另在北、中、南各設有一個外勤調查組，初期以預算員額 180 人運作，人力極為精簡，將持續結合檢察、調查、政風體系及其他政府機關，凝聚共同打擊貪腐的力量，策進國家廉政建設。（揚升!黃金十年 廉政啟航－法務部廉政署重大政策）

### 叁、法務部廉政署與政風機構的關係

廉政署與政風機構的關係，依據法務部的規劃及總統馬英九的宣示：

一、廉政署說帖：原法務部主管之全國各機關政風機構業務及人員管理事項，將授權由廉政署統籌辦理，各機關政風人員仍依政風機構人員設置條例相關規定辦理政風業務。

二、總統馬英九 2011 年 7 月 23 日治國週記：在全國 1,000 多個機關內部都有政風處或者政風室，有 2,000 多位政風人員，政風人員是負責機關有關政風事件的宣導、防貪的推動，乃至於對貪瀆案件初步的調查，過去政風機構的政風人員，沒有法定的調查權，換句話說，他沒有辦法有任何的強制處分，或者除了做筆錄之外，他沒有其它的權力，現在的情況就不一樣了，有廉政官做為他的後盾，政風人員更有力量推動他的工作。換句話說，政風系統本來就有防範機關腐化的功能，它做初步調查，可是它沒有法定調查權，現在廉政署有法定調查權可以幫助機關內部的政風人員，更有效地推動工作。

三、廉政署業務分工圖說明了其與政風機構的關係是督導與管理（圖 2-3）。

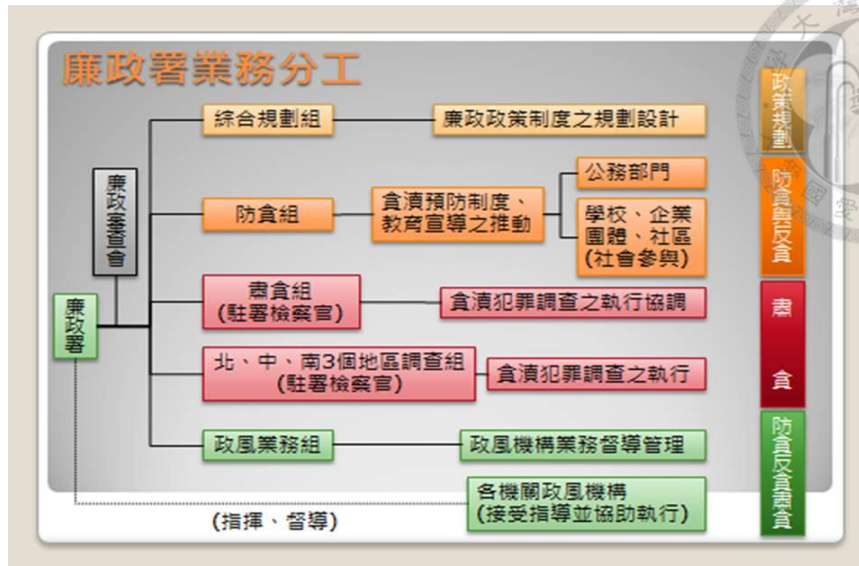


圖 2-3 廉政署業務分工圖。

資料來源：法務部廉政署。

### 第三節 政風機構的困境



#### 壹、政風機構設置的標準

「政風機構人員設置條例」第六條規定：各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。未設政風處（室）之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理。乍看是各機關設有人事處（室），就應該設政風處或政風室。好像是說，只要將「行政院所屬各級人事機構設置標準表」<sup>4</sup>中的「人事機構」換成「政風機構」就行了。可是，實際的情況卻不是那麼回事。

行政院於直到 87 年 1 月 9 日才以 87 法字第 011109 號函核定「行政院暨所屬各機關政風機構設置原則」乙種，並規定法務部應俟「中央行政機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」完成立法程序後，擬具「行政院暨所屬各機關政風機構調整計畫」報院核定後實施。據此，各機關政風機構之設置將由普遍設置改為重點設置，依該二法及上揭設置原則規定，以「設所當設」為原則，適當調配設置所屬政風機構與人力，以符合端正政風工作所需（資料摘自法務部政風司簡介）。

89 年 8 月 1 日監察院內政及少數民族、司法及獄政二委員會第三屆第十五次聯席會議審查通過糾正行政院：行政院長期漠視政風機構人員設置條例及內政部警政署組織條例之規定，逕同意警察機關不設置政風機構，顯有違依法行政案。

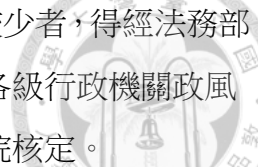
直到 100 年這一次的行政院組織改造才有正式的公文書對於政風機構的設置原則有了規定。綜合行政院 98 年 5 月 25 日院授研綜字第 0982260684 號函訂頒之行政院及所屬各機關組織調整作業原則及行政院 99 年 7 月 23 日院授研綜字第 0992261015 號函訂頒「人事、政風、主計、資訊、法制單位設置原則補充說明」

<sup>4</sup>行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點規定：各級人事機構，除法令另有規定外，應依行政院所屬各級人事機構設置標準表（附表二）及行政院所屬各級行政機關學校事業機構人事人員額設置標準（附表三）之規定設置。



## 一、政風單位設置原則：

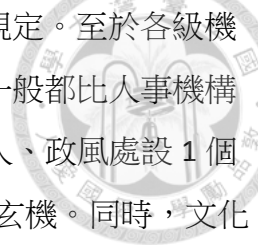
1. 一、二、三級機關（構）政風單位比照現行「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」之政風單位設置原則所定「中央四級機關（構）職員及聘僱人員預算員額 100 人以上，得設政風室」之標準設置。
2. 一級機關政風單位名稱為「政風處」；二級機關為「部」者，政風單位名稱原則為「政風處」；部以外之二級機關政風單位名稱原則為「政風室」。惟機關本身及所屬機關（構）職員及聘僱人員預算員額及直接服務對象總數合計達 10,000 人以上者，機關政風單位名稱得為「政風處」。
3. 三級機關（構）職員及聘僱人員預算員額未達 100 人者，得置專任政風人員。但有下列業務特性者，得設政風室：
  - (1)辦理都市計畫、地政、建築管理、消防、稅務、關務、金融監理、證券及期貨管理、教育行政、法務行政、矯正、司法警察、工商登記、公路監理、衛生醫療、環保稽查、採購業務、重大工程、公產管理、商品檢驗、商標、專利、水利、動植物防疫檢疫、勞動檢查、水土保持、證照管理，以及其他為有關人民權利義務之行政處分者。
  - (2)機關安全、公務機密之維護，關係國家安全或國計民生者。
4. 中央四級機關（構）職員及聘僱人員預算員額 100 人以上或有下列業務特性之一，得設政風室：
  - (1)辦理都市計畫、地政、建築管理、消防、稅務、關務、金融監理、證券及期貨管理、教育行政（包含社教機構、文化機構等）、法務行政、矯正、司法警察、工商登記、公路監理、衛生醫療（包含醫療安養機構等）、環保稽查、採購業務（原則以預算規模 5 億元以上）、重大工程、公產管理、商品檢驗、商標、專利、水利（包含水土保持等）、動植物防疫檢疫，以及其他為有關人民權利義務之行政處分者（如社福補助、補助款、勞動檢查、證照管理等業務性質）。
  - (2)機關安全、公務機密之維護，關係國家安全或國計民生者。
5. 未設政風單位之機關，其政風業務由本機關（構）指定機關（構）人員兼辦並受上級機關政風單位指導。

- 
6. 中央各級機關無所屬機關或業務性質單純及預算員額較少者，得經法務部基於政風業務需求考量，本於員額總量管制，於中央各級行政機關政風單位總員額數範圍內，擬訂統籌移撥辦法，報請行政院核定。

## 二、審查原則：

1. 機關層級設計必然係考量其職責程度、業務性質、預算規模、管轄範圍及組織發展之需求，亦為是否設置專責政風單位之依據，將依據現行政風機構人員設置條例及行政院 98 年 5 月 25 日函訂「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」之「政風單位設置原則」、行政院 99 年 7 月 23 日訂頒「人事、政風、主計、法制單位設置原則補充說明」，通案考量機關層級、規模（執行預算及機關管轄人員數）及廉政工作重點業務性質，逐次進行審查認定。
2. 基於政風機構功能之發揮，各機關政風機構仍依現行規定設置，並參酌同層級性質相近輔助單位，配置相當之合理等階職務及必要員額。
3. 政風業務實際係跟隨組織層級、業務性質、機關規模、預算執行息息相關；其中業務性質，除行政院及所屬各機關組織調整作業原則外，依據行政院 98 年 7 月 8 日訂頒國家廉政建設行動方案，所列具體策略揭示重大工程、巨額採購、工商登記、都市計畫、金融、監理、稅務、關務、警政、司法、矯正、建管、地政、環保、醫療、教育、消防、殯葬、河川及砂石管理、社福補助、補助款等各類業務，為廉政重點工作，即具廉政風險較高之業務特性，亦為本部提供各機關政風機構設置審查意見之參考。

從「政風機構人員設置條例」第 6 條：各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。到「政風機構人員設置管理條例」第 5 條：各機關政風機構之設置，依各該機關之層級、業務屬性、組織編制及政風業務需求等因素定之；其設置標準，由主管機關擬訂，報行政院核定。即便有這樣的規定也不保證是否



設置政風單位，必須各個機關本身的組織法有設置政風機構的規定。至於各級機關政風機構配置的員額，更是無論新設或各機關組改的規劃，一般都比人事機構少一半以上。以文化部為例，人事處設 3 個科，編制員額 18 人、政風處設 1 個科編制員額 8 人（如附表 2-1，2-2），實際核給的預算員額更有玄機。同時，文化部並不是特例，各部會的遭遇大都一樣，例如教育部（如附表 2-3），人事處設 4 個科，編制員額 30 人、政風處設 1 個科編制員額 8 人。以業務的繁簡與難易而論這是嚴重的失衡。

至於 3、4 及機關應設不設或員額不足的情況更為嚴重。例如，規劃中的勞動部 4 級機構的 3 個勞動檢查機構，依據勞動基本法及勞動檢查法執行勞動檢查工作，其法定職權有：1、出示檢查證之後，可以隨時進入事業單位。（勞動檢查法第 14 條第 1 項、勞動基準法第 73 條第 1 項）2、各事業單位之雇主、雇主代理人、勞工及其他有關人員均不可以無故拒絕、規避或妨礙勞動檢查員執行檢查職務。（勞動檢查法第 14 條第 1 項、勞動檢查法第 15 條第 2 項、勞動基準法第 73 條第 1 項）3、可以就勞動檢查範圍詢問有關人員，必要時並可以製作談話記錄或錄音。（勞動檢查法第 15 條第 1 項）4、要求有關人員提出必要報告、紀錄、工資清冊及有關文件或作必要之說明。（勞動檢查法第 15 條第 1 項、勞動基準法第 73 條第 2 項）5、必要時可以影印事業單位準備製作之文件資料、拍攝照片、錄影或測量等。（勞動檢查法第 15 條第 1 項、勞動基準法第 73 條第 2 項）6、封存或抽取物料、樣品、器材、工具。（勞動檢查法第 15 條第 1 項、勞動基準法第 73 條第 2 項）7、對於違反法律規定之犯罪嫌疑者，可以聲請檢察官簽發搜索票，就其相關物件與處所執行搜索及扣押。（勞動檢查法第 16 條；按，檢察官必須聲請法院核發搜索票，本條應修改）8、危險性工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業。（勞動檢查法第 26 條）9、以書面通知事業單位部分或全部停工。（勞動檢查法第 27、28、29 條）

搜索、扣押一直是刑事訴訟程序中，執法機關搜集證據的重要方式之一。搜索、扣押對於人民的權利影響甚鉅，因此經常是學者討論的焦點。檢察官執行犯罪調查工作的搜索扣押必須聲請法院核發搜索票。勞動檢查員則僅需「出示檢查

證之後，可以隨時進入事業單位。」 勞動檢查所絕對是前開設置原則中所明文認定的：有關人民權利義務之行政處分者。雖然勞委會政風室極力爭取，現職的檢查所所長也都希望設置，在組改的草案中卻沒有政風單位。歷經人事行政局、研考會審查，立法院審議無人關切，法務部也幫不上手。

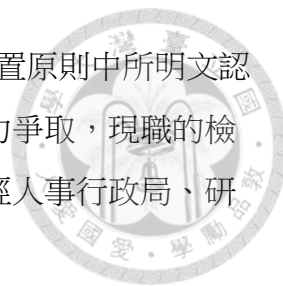


表 2-1 文化部人事處編制表

人事處	處長	簡任	第十二職等	一	
	副處長	簡任	第十一職等	一	
	專門委員	簡任	第十職等至第十一職等	一	
	科長	薦任	第九職等	三	
	視察	薦任	第八職等至第九職等	二	
	專員	薦任	第七職等至第九職等	三	
	科員	委任或薦任	第五職等或第六職等至第七職等	六	
	助理員	委任	第四職等至第五職等	一	

資料來源：文化部民國 101 年 05 月 18 日文人字第 10110102221 號令，行政院公報第 017 卷第 206 期 20111031 教育文化篇，<http://law.moc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL000117>。

表 2-2 文化部政風處編制表

政風處	處長	簡任	第十二職等	一	
	副處長	簡任	第十一職等	一	
	專門委員	簡任	第十職等至第十一職等	一	
	科長	薦任	第九職等	一	
	專員	薦任	第七職等至第九職等	一	
	科員	委任或薦任	第五職等或第六職等至第七職等	二	
	助理員	委任	第四職等至第五職等	一	

資料來源：文化部民國 101 年 05 月 18 日文人字第 10110102221 號令，行政院公報第 017 卷第 206 期 20111031 教育文化篇，<http://law.moc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL000117>。

表 2-3 教育部（人事處、政風處）編制表

人事處	處長	簡任	第十二職等	一	
	副處長	簡任	第十一職等	一	
	專門委員	簡任	第十職等至第十一職等	二	
	科長	薦任	第九職等	四	
	專員	薦任	第七職等至第九職等	八	
	科員	委任或薦任	第五職等或第六職等至第七職等	十三	
	辦事員	委任	第三職等至第五職等	一	
政風處	處長	簡任	第十二職等	一	
	副處長	簡任	第十一職等	一	
	科長	薦任	第九職等	二	
	專員	薦任	第七職等至第九職等	四	

資料來源：中華民國 101 年 12 月 30 日教育部臺秘企字第 1010252661B 號令修正發布編制表

[www.rootlaw.com.tw/.../L.../A040080010000100-1010203-8000-001](http://www.rootlaw.com.tw/.../L.../A040080010000100-1010203-8000-001)。



## 貳、「人二」的印象抹不去

在沒有編制，沒有足夠的員額的情況之下，產生了一種「兼辦政風人員」。法務部在 99 年 5 月 26 日發函給「總統府等主管機關及縣市政府政風機構等單位」，訂頒一份「機關、學校及公營事業機構兼辦政風業務人員設置原則」，要求各機構立即遴選行政人員兼辦政風人員，協助推展政風業務。此函引起軒然大波，不但，民進黨立委痛批，是讓民主大走回頭路，要求法務部應立即停止；甚至中國時報社論的短評用的題目竟然是「人二復活？」。<sup>5</sup>

這樣的印象其實有四個主要的原因：

### （一）路徑依賴

1. 依靠調查機關深入偵查。

2. 盯人戰術：陷於以追究責任為考量，對準的必然是「行為人」，盯人會讓人聯想「防諜」的作為。

### （二）制度設計

1. 沒有法律明定的調查職權，受理檢舉並不能直接導引出具有調查權。

2. 只是「內線」。

### （三）績效目標的引導

預防工作的成果是很難量化的；以及，在指揮監督政風機構的廉政署由法務部指派檢察官主持的情況下，政風機構績效的評量，很自然地會走向不問政風機構做了什麼，對機關、國家貢獻了什麼，只問辦了什麼貪污案子。即便是移送了貪瀆案件，也會只問經檢察官起訴、或法院有罪判決的案件其涉案的人數、層級、刑度，不問這個案子的揭露可以達成的正面效應。當然，這中間也有所謂的媒體效應，媒體和民眾喜歡看的是「刀起頭落」斬了幾個貪官，期待的是大快人心。辦案「斬了貪官」不可避免的會產生對立，尤其是被機關內部的「輔助單位」向檢調機關檢舉，更會有「被背叛」的感覺，「飼老鼠咬布袋」、

---

<sup>5</sup>人二回來了？，中國時報，中時小社論，2008 年 11 月 22 日。

「抓耙子」、「人二」是最常見的形容詞。



#### (四) 防弊文化與「錯誤肯定」( false positive)

貪瀆案有各種類型，固然有公務人員因一己的貪欲而觸法，更多是因為整個系統和結構出現了問題。一旦鎖定目標偵查起訴判刑之後，沒有人會關心當事人以及當事機關所受到的創傷，因此而累積的怨忿當然投注在政風機構。

例如：一位身心醫學科蔡宗晃醫師，2011年04月30日在聯合報民意論壇發表的文章「關注受傷民眾 別忘工作人員創傷」最令人動容：回想到九十二年阿里山火車出軌意外……當時的媒體造就兩個現象，強調過失當事人的罪大惡極及政治人物至各醫院探視，造就了主管單位急於與當事人劃清責任，並強調協助受難家屬賠償，不但使當事人期待能給予復元及支持的環境喪失，更覺得自己十惡不赦。……當時我認為遭受創傷最嚴重是這群工作人員，在嘉義縣衛生局經費及對當事人關懷支持下，針對工作及救災人員進行身心評估。在當時認定列車角旋塞未開，列車無法煞車而出軌翻覆的人為疏忽，包括駕駛、副駕駛等共四人必須共同承擔責任，他們除了與乘客經歷了相同面臨死亡的恐懼外，還有行政及法律的懲處、家屬的天價賠償金。且同事間開始猜疑，反而使彼此要面對的問題變得更糟。退休金及工作沒了、各自疏離去面對法律且推諉過失責任。這些工作人員的處境如何呢？首先與較年輕的電話聯繫，他完全拒絕了探視及訪談。對判決放棄上訴，直接入監服刑，但出獄不久立即選擇自殺的方式結束生命。另一位則深受憂鬱及自責的困擾，每次訪談都可看到他將自己囚禁在燈光灰暗的房子裡，會談當中總是哭泣及表現死亡的念頭，衛生局特別請志工全程陪伴他，但自此身體狀況更急轉直下，情緒上的疼痛轉換成身體上的疼痛，成了急診的常客，不到一年的時間便逝世。

至於因政風機構函送，經過偵查（調查局、檢察官）不起訴；或

起訴之後判決無罪，必然會對政風機構怨懟、甚至產生攻擊、報復的行動。而且，層級越高越是如此，不然顏面掛不住。同時檢、調單位也常以政風機構移送的資料品質不佳作為卸責的藉口，政風機構只落得兩面不是。



## 第四節 小結



現行的廉政組織系統以及作業方式與績效評量，使得「政風機構沒有自主性，政風人員沒有自主意識。」我們期待一個符合設立目的、合理的政風機構組織。

組織設計的目的在使組織能應付各種情境、得到競爭優勢、幫助有效率的多樣性管理，以及提昇組織生產創新性產品、效率服務與能力。組織設計不良或是不重視組織設計的後果會使組織衰退，但許多管理者卻忽略組織設計對組織效能的影響，除非有發生不好之結果，否則管理者經常不去重視、察覺此種關係的存在，一直到出現危機，才迫使管理者去改變組織結構以改善組織功能。（陳又新，2002：頁 15~16）

行政組織型態的選擇與決定，究竟是基於何等考量因素所為？有無經過客觀可驗證的嚴謹評估程序，抑或僅是基於對該組織型態之「單純偏好」與「迷失」？對於擬交由其執行之行政任務而言，是否為一最適之行政組織，得以迅速正確地作出行政決定，並進而有效率的執行？（詹鎮榮，2010：頁 7）

行政組織型態之選擇，不應以維持在消極地不牴觸憲法、民主國原則與法治國原則所設定之裁量框架的傳統見解為滿足，毋寧更應積極地以所欲完成之行政任務與行政目的為取向，視其性質之不同而作出最適合達成行政正確性目標之組織上判斷。據此，行政組織型態之選擇基準，應以「組織最適誠命」取代傳統行政法釋義學上之「組織形式選擇自由理論」。而組織最適性之考量因素，除行政合法性得以獲得維繫外，更包含行政效率效能之提昇，以及人民基本權保障之更臻完善等要素。「組織最適誠命」作為行政組織型態選擇之最適化要求，在操作上必然會涉及到「行政任務」及「行政組織型態」兩項要素相互配對之問題。不應僅顧及合法性，更應嚴正關注其「合理性」。（詹鎮榮，2010：頁 38~40）

# 第三章 預防工作

## 第一節 預防的意義



預防工作是所有預先為了防止不利結果所採取的相關策略及作為。預防是人類生存發展最重要的智慧，我們從小就被教育「凡事豫則立，不豫則廢」。要「防患未然」、「重門擊柝以待暴客」等等。所謂「永續發展」的意義，便是人類運用智慧來預防腐敗、戰爭、疾病、災害等毀滅悲劇的發生。「預防」可以廣義的定義在「事前」與「防患未然」。此處所強調的是「事後」對缺失分析檢討與經驗的累積，回饋到下一階段。(單明陽 2012)

法務部政風司訂頒的政風工作手冊預防業務篇(2010年10月)並沒有為政風預防工作定義，本文嘗試參考「預防醫學」(季瑋珠 2006)<sup>6</sup>，定義政風預防工作是：「為了維護政府的清廉與公務人員的榮譽，防止貪污瀆職，以政府機關及公務人員職權的運作為研究物件，應用宏觀與微觀的技術手段，研究影響政府廉潔的因素及其作用規律，闡明外界環境因素與政府的清廉的相互關係，制定防貪策略與措施，以達到預防貪污瀆職、增進人民的信賴、提高行政效能為目標的一門行政管理科學。」

依據上開工作手冊預防業務篇，政風預防工作的具體項目包含下列諸項。

- 一、各機關政風機構均應製作「機關政風狀況整體分析評估報告」，主要內容為：
  1. 機關政風基本情勢分析，含組織及業務特性、員工來源、素質、利益分配等。
  2. 機關施政滿意度與清廉度評估分析，根據最近兩年民意調查結果、上一年度發生貪瀆不法案件摘要、受理陳情檢舉案件情形、媒體報導政風訪查及民意機關關切議題等，綜合評估分析。
  3. 可能妨礙興利業務之分析，含法令制度與作業流程，並研擬改善作為(妨礙

---

<sup>6</sup> 預防醫學(Preventive medicine)是以多門學科組成的一個學科群。預防醫學的定義一般認為是：它以人類群體為研究對象，應用生物醫學、環境醫學和社會醫學的理論，宏觀與微觀相結合的方法，研究疾病發生與分布規律以及影響健康的各種因素，制訂預防對策和措施，達到預防疾病、促進健康和提高生命質量為目的的一門學科。資料來源：臺灣健康網中華康網，<http://www.dugukeji.com/cnkang/yxzs/yxwx/yfyx/yfyx/200801/102969.html> 最後查訪日期：2013年7月10日。



興利業務，早年稱為易滋弊端業務)。

4. 可能妨礙興利人員之評估分析與研擬防制作為(可能妨礙興利人員，早年稱為有貪瀆跡象人員)。
5. 機關公務機密安全因素評估分析與研擬防護作為。

二、編撰「預防貪瀆調查(研析)專報」。

三、興革建議

協助機關檢視各項業務之作業流程，發覺有不符時需或效率低落、不便民或潛存弊端情形時，分析其原因並研提業務興革之具體建議。

四、業務稽核

業務稽核係為辨識、審視、檢測特定業務及評估其是否有效運作的過程，目的在發現真實、發掘潛存之危機或風險，對行政運作提供改進建言與正確之反饋資訊，俾供機關適時調整期工作內容與方向。

五、廉政問卷調查。

六、採購案件綜合分析及違失案件提列

隨時建立本機關採購相關資訊定期比對分析，彙整違失案件。

七、監辦採購

監辦：指監辦人員實地監視或書面審核機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收是否符合本法規定之程序。前項監辦，不包括涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等實質或技術事項之審查。監辦人員發現該等事項有違反法令情形者，仍得提出意見。

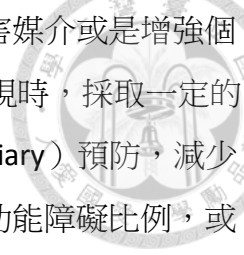
監辦人員對採購不符合本法規定程序而提出意見，辦理採購之主持人或主驗人如不接受，應納入紀錄，報機關首長或其授權人員決定之。但不接受上級機關監辦人員意見者，應報上級機關核准(政府採購法施行細則第 11 條參照)。

八、公務員廉政倫理規範事件處理。

九、廉政宣導。

十、表揚獎勵廉能事蹟。

預防醫學與犯罪學都有所謂的三級預防：初級(primary)預防，其主要目標



在減低問題的發生率，阻斷可預測的不幸事件，消除環境的有害媒介或是增強個人的抵抗能力。次級（secondary）預防，在問題的早期徵兆出現時，採取一定的措施，改變困擾行為、阻止問題的生成以減低危機。三級（tertiary）預防，減少由事件引起的功能障礙比例。疾病治療後減少由該疾病引起的功能障礙比例，或案件經由調查或偵查，釐清責任屬性及責任歸屬，對人員給于一定的懲處，對事務採取補救或補償賠償等措施，讓損害降至最低，以恢復民眾對政府的信任。

預防工作的執行，綜合一般的論述與實務經驗：首先要有問題的察覺或發掘的能力，包含 1. 瞭解與問題關聯的正負向重要事件；2. 瞭解這些重要影響事件的相關脈絡；3. 瞭解相關介入行動的專業倫理原則。第二要有擬訂解決方案之能力，找出問題的潛在特質決定以何種方案形式來介入。第三要有執行的能力，包括方案的執行、監測、修正與成效評估。特別要注意的是：大部份次級預防方案的成效是有特定限度的，早期篩檢與診斷會有「錯誤肯定」（false positive）的問題。「錯誤肯定」是發生在當一個案被預測將產生一種疾病或當一個行為有貪瀆不法之虞，但實際上卻沒有發生。另外，「錯誤肯定」所引起的明顯關注也將產生標籤（labeling）之影響，產生污名化（stigmatizing）的現象。（周才忠 2001）

防貪是正本清源的積極作為，而政風人員瞭解機關中潛在的問題，故可藉由專案稽核或導正等措施，改善業務單位行政缺失或行政程序不合宜之處。政風機構對於機關各項易滋弊端業務，採取主動積極態度，深入探討相關法令規定、作業流程、作業習慣、機關文化等，精確掌握易滋弊端之關鍵，研擬有效改善措施，以減少貪瀆發生之機會。政風機構設置於機關中，功能在於協助機關首長因應廉政風險事件，重點在於預防腐化，具有組織防疫功能；因此，促使機關業務依法運作，能在公開的檢視環境下有效率的運作，是政風機構主要功能。政風工作重視預防措施，藉促進社會參與、資訊公開透明、落實內部控制、開展教育宣導、防止利益衝突、私營部門治理等多管齊下策略，分從政府內部、外部防止貪腐，藉由體制內防貪及廉政社會參與，形塑誠信社會風氣，才能根本解決貪腐，故健全之政風機構為廉政工作不可或缺之一環。

## 第二節 我國的防貪政策



馬總統 2008 年就職演說指出，新時代的任務之一為「導正政治風氣，恢復人民對政府的信賴」，並宣示：「新政府將樹立廉能政治的新典範，嚴格要求官員的清廉與效能，並重建政商互動規範，防範金權政治的污染。希望每一位行使公權力的公僕，都要牢牢記住『權力使人腐化，絕對的權力使人絕對的腐化』這一句著名的警語。新政府所有的施政都要從全民福祉的高度出發，超越黨派利益，貫徹行政中立。要讓政府不再是拖累社會進步的絆腳石，而是領導台灣進步的發動機」。因此，擘劃國家廉政建設藍圖是當前廉能革新的重要課題。

### 壹、國家廉政建設行動方案

「國家廉政建設行動方案」是當前我國主要的廉政政策。行政院於中華民國 98 年 7 月 8 日訂頒國家廉政建設行動方案總說明：為與國際反貪腐趨勢接軌，兼顧公私部門廉潔及倫理規範，經行政院九十七年十月三日中央廉政委員會第一次委員會議決議，參考《聯合國反腐敗公約》(The United Nations Convention against Corruption，簡稱 UNCAC)及國際透明組織(Transparency International)相關倡議，擬具「國家廉政建設行動方案」草案(簡稱本方案)，闡述國家廉政建設的目標和策略，並整合現行「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」及「反貪行動方案」，以建構國家廉政發展策略目標，創造乾淨政府、誠信社會之願景。<sup>7</sup>

最新修定「國家廉政建設行動方案」(101 年 12 月 28 日)是依據：101 年 6 月 7 日行政院第 3301 次院會通過「黃金十年 國家願景」計畫之願景三「廉能政府」之施政主軸一：「廉政革新」策略作法。1.執行聯合國反貪腐公約，結合公私部門，全民監督政府。1.1 應全力推動聯合國反貪腐公約之建議，促進全民參與、強化透明與課責等各項作為，進入高度清廉國家。1.2 落實中央廉政委員會及各級機關廉

<sup>7</sup> 行政院中華民國 98 年 7 月 8 日訂頒國家廉政建設行動方案總說明，資料來源：  
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=811>，最後查訪日期：2013 年 7 月 10 日。

政會報之功能，並公開其決議，讓全民監督。1.3 貫徹《國家廉政建設行動方案》，公務員應嚴守廉政倫理規範，並結合公私部門，建構廉政網絡，達到不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪之目標。其中防貪具體策略有七項：



(一) 強化組織力量，建立廉政品管圈，落實會報功能。

1. 召開「中央廉政委員會」，落實國家廉政建設行動方案，針對廉政策略提出制度面、宏觀面的政策建議，督導及檢討廉政工作推動情形。
2. 各機關及直轄市、縣（市）政府應設置廉政會報，每 2 個月召開會議 1 次，由首長親自主持會議，督導及檢討廉政工作推動情形，並組成廉政品管圈工作小組，由政風機構負責秘書作業。

(二) 持續指標研究，掌握貪腐趨勢。

辦理廉政指標研究及民意調查，落實指標管理，並發展反貪策略。

(三) 發掘民意脈動，廣徵興革建言。

1. 專案拜訪往來廠商、民間團體、專業人士及民眾，瞭解施政缺失，並提出改進建議。
2. 舉辦廉政座談會。

(四) 評估政風狀況，強化風險管理。

1. 定期辦理機關廉政風險評估，掌握可能涉及貪腐風險事件動態資料，策進預防機制。
2. 注意掌握機關政風狀況，及時陳報機關首長應變處置。
3. 落實監辦採購，並分析採購辦理情形，發掘採購異常案件。

(五) 健全陽光法令，促進課責透明。

1. 研修公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法；就公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法等業務，加強與監察院聯繫，建構法務部廉政署與監察院相關單位聯繫合作平台機制。
2. 加強宣導公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法等陽光法令。
3. 執行公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法等陽光法令，強化相關案件審核調查。



(六) 落實公務員行為規範，建立透明政府典範。

1. 加強宣導公務員廉政倫理規範及請託關說登錄相關規定，對象包含機關首長、機要人員、單位主管及員工；各公股事業管理機關（如經濟部等），應舉辦廉政座談會加強宣導，參加對象包括公股事業官派董事、監察人及經理人等。
2. 落實執行公務員廉政倫理規範，加強請託關說、受贈財物、飲宴應酬及其他廉政倫理事件登錄。
3. 請託關說事件登錄資料逐筆建檔，每月循級陳報至所隸屬之中央二級機關政風機構彙整轉法務部廉政署查考；法務部廉政署及中央二級以上機關政風機構就請託關說事件登錄之資料，應辦理抽查；各機關應按季將請託關說事件之統計類型、數量及違反「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」受懲戒確定之人員姓名、事由公開於資訊網路。
4. 獎勵表揚廉潔楷模。

(七) 實施專案稽核，加強內控機制。

1. 落實行政院「健全內部控制實施方案」，加強機關內控機制，並針對貪腐高風險業務實施稽核，追蹤管考；審計機關審計稽察後，認為涉有違法失職或不當情事，送請法務部廉政署查辦之案件，機關間應本於職掌，分工合作；各機關政風機構對於是項稽察異常情形，亦應主動瞭解，針對人員責任及作業程序，結合內部控制專案小組幕僚單位及各項稽核評估職能權責單位研提興利防弊作法，簽報首長列管執行。
2. 加強財務控管及會計審核，發現違反預算、會計法規或審計報告所列異常案件，如有疑涉貪瀆不法情事，主動通知政風單位瞭解查察。
3. 針對各類業務分析貪瀆成因及內部控制弱點，檢視作業流程及法規，研編防貪指引，以供各界參考。



## 貳、政風機構以落實預防措施為工作重心

廉政工作重心在於防貪與反貪，在避免貪瀆發生，而非放任使其發生後再進行消極的肅貪，肅貪絕不等於廉政，而防貪與反貪則必須多元管道且積極主動。政風機構是目前唯一設置於機關內專責於防貪、反貪之單位，並以落實『聯合國反腐敗公約（UNCAC）』第二章所揭示之預防措施為工作重心。（法務部 2013）

## 參、強化政風機構人員處理貪瀆與不法事項之職權

另外值得一提的是 97 年版的「國家廉政建設行動方案」在肅貪的具體作為就已宣示要「研議強化政風人員行政調查職權，使其執行職務不受不當干預。研議職權行使法制化之可行性。」新版則改為：「研議強化政風機構人員處理貪瀆與不法事項職權，使其執行職務不受不當干預。強化政風機構人員行政調查及防制貪瀆犯罪等職權，研訂職權行使法規，以使其執行職務超然獨立，並踐行依法行政及確實保障人權。」

## 第三節 《聯合國反腐敗公約》下的國家防

### 貪體系之建立



廉政是普世價值，2005 年 12 月 14 日生效之聯合國反腐敗公約已確立日後全球反貪腐的法律架構，貪腐問題已無國界之分，也不再侷限於政府部門，推動廉能亟需私部門及民間社會力量的共同參與，訂定本公約之目的，除整合執行多年之國際文件外，同時亦重新定義「廉政」內涵，為國家廉政建設的永續發展建立方向與基礎。

《聯合國反腐敗公約》(United Nations Convention against Corruption, UNCAC)，以下簡稱《公約》於 2003 年 10 月 31 日由聯合國大會通過；並於 2005 年 12 月 14 日正式生效，《公約》的主要目的在於建立全球反貪腐法律架構，規定締約國應執行公約，並據以制定廣泛而詳細的國內法律規範以打擊貪污。惟中華民國非屬聯合國之成員國，因此至今無法成為《公約》的締約國之一，但我國政府已多次公開宣示我國將參考《公約》以及國際透明組織 (Transparency International) 之相關規定，建立我國整體性的「國家廉政建設行動方案」。<sup>8</sup>故本節將以《公約》中的預防腐敗措施作為檢視我國貪污預防工作系統的依據，以下將就《公約》之整體架構以及「預防性反貪措施」專章分析之。

#### 壹、《聯合國反腐敗公約》概論

《公約》做為世界上第一部反腐敗的國際法律文書，為目前關於貪污治理以及處理相關犯罪的最完整的國際公約，整部公約共計八章七十一條，包含總則 (General provisions)，預防措施 (Preventive measures)，定罪及執法 (Criminalization and law enforcement)，國際合作 (International cooperation)，資產追回 (Asset recovery)，技術援助和資訊交流 (Technical assistance and information exchange)，實施機制 (Mechanisms for implementation) 和最後條款。並且聯合國為敦促各締約國在內國法制中建設落實公約規範，更在 2006 年頒訂《《聯合國反腐敗公約》實施立法指南》 (Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against

<sup>8</sup> 國家廉政建設行動方案總說明， <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=811>。

Corruption, 2006), 以下簡稱《實施指南》。

並且,更在《聯合國反腐敗公約》第四次締約國會議中發表《馬拉喀什宣言》敦促各締約國加強司法改革,制定更為全面的反腐敗和打擊各種犯罪戰略,進一步交流打擊和預防腐敗的資訊與經驗。宣言提出推動誠信教育;鼓勵媒體對腐敗犯罪開展調查;鼓勵私營企業界積極參與預防腐敗,制定透明採購制度,以切斷私營部門的腐敗源頭。宣言還要求各締約國加強雙邊和多邊的技術援助與合作,聯手打擊腐敗和各種犯罪。

## 貳、《聯合國反腐敗公約》第二章「預防性反貪措施」之分析

《公約》之預防措施設計規定於第二章「預防性反貪措施」(Preventive measures)第五條至第十四條,是為《公約》中非常重要的一個章節。《公約》認為健全的「預防性反貪措施」是有效遏止腐敗的基礎,並且在各條文以及《實施指南》中具體提出了若干措施,強調內國制定反貪法制的重要性,並建議各國應「定期評估有關法律文書和行政措施,已確定其能否有效預防和打擊貪腐」(公約第五條)第三款參照)。本文以下就《公約》第二章逐條說明之。

### 一、第五條：預防性反腐敗政策和作法<sup>9</sup>

本條為第二章「預防性反貪措施」的一般性規定,要求「各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則,制訂和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策,這些政策應當促進社會參與,並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉正、透明度和問責制的原則」。本條除規定了締約國訂定相關預防貪腐的制度、要求定期檢討相關「法律文書」和「行政措施」,並且為使《公約》所建立的反貪腐法律架構可以適用於不同的締約國,規定各締約國應依據其國內法以及國情之不同訂定相關措施並與有關國際組織和區域組織相互配

<sup>9</sup> 《聯合國反腐敗公約》第五條：預防性反腐敗政策和作法

一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則,制訂和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策,這些政策應當促進社會參與,並體現法治、妥善管理公共事務和公共財產、廉正、透明度和問責制的原則。

二、各締約國均應當努力制訂和促進各種預防腐敗的有效做法。

三、各締約國均應當努力定期評估有關法律文書和行政措施,以確定其能否有效預防和打擊腐敗。

四、締約國均應當根據本國法律制度的基本原則,酌情彼此協作並同有關國際組織和區域組織協作,以促進和制訂本條所述措施。這種協作可以包括參與各種預防腐敗的國際方案和項目。

合。

## 二、第六條：預防性反腐敗機構（Preventive anti-corruption body）<sup>10</sup>

本條參考了國際間著名的政府獨立反貪機構與廉政組織，提出了預防性反腐敗機構設置的建議。如第一款中即強調該機構應具有的獨立性，以有效的履行職務，並且亦要求應使反貪機構取得充足的反貪資源。

並且，《實施指南》中明確的表示，一個有效的預防性反腐敗機構必須具備以下幾項重要職權：

### 1. 正式立法權

《實施指南》中所謂正式立法權係指，在《公約》規範下的預防性反腐敗機構應具備制定《公約》所概述的政策及作法的法定權利，並且有制定相關《行為準則》的權力，並且應具有適當的領導地位。

### 2. 調查權

《實施指南》中認為預防性反腐敗機構應具備有效的調查權，其權限內容主要應包含不受審查的自行開始一項調查，以及擁有發出傳票的權力，以獲得其所需的文件、資訊、證詞或者其他證據。

### 3. 獨立性

《實施指南》中針對預防性反腐敗機構的獨立性，明確為預算的獨立性，以確保該機構可以獲得適當水準的資源與資金；執行業務的獨立性，指該機構應有自行規劃人力資源政策的權力，國家應確保其專職人

---

<sup>10</sup> 《聯合國反腐敗公約》第六條：預防性反腐敗機構

一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，確保設有一個或酌情設有多個機構通過諸如下列措施預防腐敗：

（一）實施本公約第五條所述政策，並在適當情況下對這些政策的實施進行監督和協調；  
（二）積累和傳播預防腐敗的知識。

二、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，賦予本條第一款所述機構必要的獨立性，使其能夠有效地履行職能和免受任何不正當的影響。各締約國均應當提供必要的物資和專職工作人員，並為這些工作人員履行職能提供必要的培訓。

三、各締約國均應當將可以協助其他締約國制訂和實施具體的預防腐敗措施的機關的名稱和地址通知聯合國秘書長。

員的人數以及專業資格的專門化及透明化，並且就資格和所需的要求進行專業培訓。在職人員在本於善意履行職責時，應受到免於民事訴訟的保護。

實務運作上，我國目前的制度設計係採取「多元機關模式」(multiagency model)，以廉政署為首，設置多元的預防性防腐敗機構。政風機構是目前唯一設置於機關內專責於防貪、反貪之單位，並以落實『聯合國反腐敗公約 (UNCAC)』第二章所揭示之預防措施為工作重心 (法務部 102 年度施政方針參照)。只是政風機構根本不具這兩個職權與屬性。

### 三、第七條：公共部門<sup>11</sup>

本條係公約對於公共部門內部人員聘任及保障的相關規定。依據《公約》之規定有關公職人員的定義應與公務員係有所區別，對於公職人員《公約》第二條第一款採取極為廣義的規範方式，並列入《公約》的保障範圍之內。依據《公約》第二條第一款公職人員的範圍如下：

1. 無論是經任命還是經選舉而在締約國中擔任立法、行政、行政管理或

---

<sup>11</sup> 《聯合國反腐敗公約》第七條：公共部門

一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情努力採用、維持和加強公務員和適當情況下其他非選舉產生公職人員的招聘、雇用、留用、晉升和退休制度，這種制度：

- (一) 以效率原則、透明度原則和特長、公正和才能等客觀標準原則為基礎；
- (二) 對於擔任特別容易發生腐敗的公共職位的人員，設有適當的甄選和培訓程式以及酌情對這類人員實行輪崗的適當程式；
- (三) 促進充分的報酬和公平的薪資標準，同時考慮到締約國的經濟發展水平；
- (四) 促進對人員的教育和培訓方案，以使其能夠達到正確、誠實和妥善履行公務的要求，並為其提供適當的專門培訓，以提高其對履行其職能過程中所隱含的腐敗風險的認識。這種方案可以參照適當領域的行為守則或者準則。

二、各締約國均應當考慮採取與本公約的目的相一致並與本國法律的基本原則相符的適當立法和行政措施，就公職的人選資格和當選的標準作出規定。

三、各締約國還應當考慮採取與本公約的目的相一致並與本國法律的基本原則相符的適當立法和行政措施，以提高公職競選候選人經費籌措及適當情況下的政黨經費籌措的透明度。

四、各締約國均應當根據本國法律的基本原則，努力採用、維持和加強促進透明度和防止利益衝突的制度。

者司法職務的任何人員，無論長期或者臨時，計酬或者不計酬，也無論該人的資歷如何；

2. 依照締約國本國法律的定義和在該締約國相關法律領域中的適用情況，履行公共職能，包括為公共機構或者公營企業履行公共職能或者提供公共服務的任何其他人員；
3. 締約國本國法律中界定為“公職人員”的任何其他人員。但就本公約第二章所載某些具體措施而言，“公職人員”可以指依照締約國本國法律的定義和在該締約國相關法律領域中的適用情況，履行公共職能或者提供公共服務的任何人員；

又依據第七條第三款之規定，可以認為《公約》在一定程度上支持「高薪養廉」的理論，認為「充分的報酬和公平的薪資標準」是預防公職人員貪汙的基礎之一。《實施指南》也進一步的將公職人員的薪資標準做出更清楚的規定，認為所謂的充分的報酬，係指工資標準至少能使公職人員的收入滿足與其職位和責任相稱的生活開支，並與其他部門相似職位的收入的不相上下。此判斷標準對於我國有關公務人員及公營機構等人員薪資標準的爭議議題上，也在值得我國作為參考。

#### 四、第八條：公職人員行為守則<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 《聯合國反腐敗公約》第八條：公職人員行為守則

一、為了打擊腐敗，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，在本國公職人員中特別提倡廉正、誠實和盡責。

二、各締約國均尤其應當努力在本國的體制和法律制度範圍內適用正確、誠實和妥善履行公務的行為守則或者標準。

三、為執行本條的各項規定，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，酌情考慮到區域、區域間或者多邊組織的有關舉措，例如大會 1996 年 12 月 12 日第 51/59 號決議附件所載《公職人員國際行為守則》。

四、各締約國還應當根據本國法律的基本原則，考慮制訂措施和建立制度，以便於公職人員在履行公務過程中發現腐敗行為時向有關部門舉報。

五、各締約國均應當根據本國法律的基本原則，酌情努力制訂措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其公職人員的職能發生利益衝突的職務外活動、任職、投資、資產以及貴重饋贈或者重大

本條為公職人員為職務行為時行為標準的具體規定，第一款中首先確立了「廉正、誠實和盡責」的行為標準，並且建議所有締約國均應提出《行為守則》的規範以作為公職人員行為的標準。

並且本條規定中，要求締約國應建立有效的「舉報制度」以及「披露制度」。《實施指南》認為，舉報制度是一個打破違反守則行為的共謀和沉默的一個重要方式，公務機關中的貪腐行為常常因公職人員的共謀或沉默而擴大並且難以被發覺，而一個有效的舉報制度，應鼓勵相關人員舉報，並且使其知道應向何人舉報，更重要的是應保障舉報人免於因舉報行為而遭受可能的打擊與報復。如此方能打破貪污行為所具備的共犯性狀態也打破相關人員沉默的狀態。

又所謂披露制度，係指有關公職人員有利益衝突、牴觸關係以及相關活動的一般性規定，應涵蓋特定國家中受到關切的各種主要類型的利益衝突。此制度的重要性除了在預防公職人員的貪腐行為外，更為公職人員提供保護，以使公職人員在執行職務的過程中，如發生利益衝突無法避免的情況下，提供程序上的保障，也保護公職人員不受惡意的指控。目前以我國實務而言，公職人員財產申報法等相關規定，以及現有的收受贈與的相關申報制度，均為類似《公約》所要求的披露制度之規定。

## 五、第九條：公共採購和公共財政管理<sup>13</sup>

---

利益向有關機關申報。

六、各締約國均應當考慮根據本國法律的基本原則，對違反依照本條確定的守則或者標準的公職人員採取紀律措施或者其他措施。

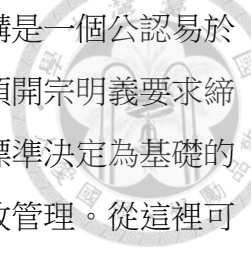
<sup>13</sup> 《聯合國反腐敗公約》第九條：公共採購和公共財政管理

一、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取必要步驟，建立對預防腐敗特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基礎的適當的採購制度。這類制度可以在適用時考慮到適當的最低限值，所涉及的方面應當包括：

(一) 公開分發關於採購程式及合同的資料，包括招標的資料與授標相關的資料，使潛在投標人有充分時間準備和提交標書；

(二) 事先確定參加的條件，包括甄選和授標標準以及投標規則，並予以公佈；

(三) 採用客觀和事先確定的標準作出公共採購決定，以便於隨後核查各項規則或者程式是否得到正確適用；



第九條為採購程序的相關規定，《實施指南》表示：「採購是一個公認易於腐敗、共謀、詐欺和操作的過程」因此《公約》第九條第一項開宗明義要求締約國應建立對預防腐敗特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基礎的適當的採購制度；以及一個具有透明度和問責制度的公共財政管理。從這裡可以看出，《公約》第九條將透明度作為相關制度中一個非常重要的一環，而透明度所表彰的意義即在於公眾獲得資料的可能性，也就是國家應就採購工作以及公共財政管理工作提供準確並且容易取得的資訊。

並且《公約》認為反腐敗並不是採購工作或公共採購法規等唯一的目標，而是更包含了資金效益、廉政、問責制度、公平待遇和社會及產業發展的整體性的制度，而一個好的公共採購法規就應該在這些可能互相衝突的目標之間取得平衡，這也是對於採購制度的挑戰。

## 六、第十條：公共報告<sup>14</sup>

---

(四) 建立有效的國內復審制度，包括有效的申訴制度，以確保在依照本款制定的規則未得到遵守時可以訴諸法律和進行法律救濟；

(五) 酌情採取措施，規範採購的負責人員的相關事項，例如特定公共採購中的利益關係申明、篩選程式和培訓要求。

二、各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採取適當措施，促進公共財政管理的透明度和問責制。這些措施應當包括下列方面：

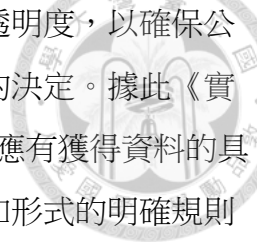
- (一) 國家預算的通過程式；
- (二) 按時報告收入和支出情況；
- (三) 由會計和審計標準及有關監督構成的制度；
- (四) 迅速而有效的風險管理和內部控制制度；
- (五) 在本款規定的要求未得到遵守時酌情加以糾正。

三、各締約國均應當根據本國法律的基本原則，採取必要的民事和行政措施，以維持與公共開支和財政收入有關的帳簿、紀錄、財務報表或者其他檔完整無缺，並防止在這類檔上作假。

<sup>14</sup> 《聯合國反腐敗公約》第十條：公共報告

考慮到反腐敗的必要性，各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取必要的措施，提高公共行政部門的透明度，包括酌情在其組織結構、運作和決策過程方面提高透明度。這些措施可以包括下列各項：

(一) 施行各種程式或者條例，酌情使公眾瞭解公共行政部門的組織結構、運作和決策過程，並在對保護隱私和個人資料給予應有考慮的情況下，使公眾瞭解與其有關的決定和法規；



第十條公共報告係以提高公共行政機構的決策效率以及透明度，以確保公民能夠理解公共行政部門的運作方式，了解並知悉公職人員的決定。據此《實施指南》將本條規定的透明度具體為「有效知情權」，指民眾應有獲得資料的具體方式，國家亦應制定相關規範已規定關於提供資料的時間和形式的明確規則以及被拒絕之後的申訴程序，使民眾有權在明確界定的標準之內了解情況，同時也能夠提高公民對於行政機構的信任度。「有效知情權」的特點如下：

1. 負責決策者為公眾所知；
2. 其決策為公眾所知；
3. 公眾能夠得到關於決策的資料，並可以得到以通俗易懂的語言寫成的技術資料；
4. 人們知道做出了什麼決定，以及做出決定的原因；
5. 有對決定提出質疑和申訴的有效率和可利用的方式。

## 七、第十一條：與審判和檢察機關有關的措施<sup>15</sup>

本條要求締約國應採取措施加強審判機關人員的廉正，防止出現腐敗的機會，並且這些規範應一體適用於檢察部門。其中第一項確立了“司法獨立”作為審判機關廉政的基礎，確保審判機關能夠在司法應有的集體或體制獨立下對於一切有司法性質的事件能夠公正並的行使審判權。《實施指南》認為司法獨立有三個基礎條件，第一個條件涉及所有接受任命的司法人員應受到任期的保障，不受行政或其他任命機關的刻意或隨意干擾。第二為司法人員的財務安全，依循《公約》第七條「高薪養廉」的概念，認為司法人員的俸給也應該受到相同

- 
- (二) 酌情簡化行政程式，以便於公眾與主管決策機關聯繫；
  - (三) 公佈資料，其中可以包括公共行政部門腐敗風險問題定期報告。

<sup>15</sup> 《聯合國反腐敗公約》第十一條：與審判和檢察機關有關的措施

一、考慮到審判機關獨立和審判機關在反腐敗方面的關鍵作用，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則並在不影響審判獨立的情況下，採取措施加強審判機關人員的廉正，並防止出現腐敗機會。這類措施可以包括關於審判機關人員行為的規則。

二、締約國中不屬於審判機關但具有類似於審判機關獨立性的檢察機關，可以實行和適用與依照本條第一款所採取的具有相同效力的措施。

的保障。最後為體制上的獨立性，以確保外部力量如司法部門的管理制度，不得干擾與審判職能有直接和即時性相關的事務。



## 八、第十二條：私營部門<sup>16</sup>

本條為《公約》的一項創新，以國際條約的方式處理私營部門之內的腐敗行為，具體為三個目標：解決私營部門的腐敗問題，透過審計標準改善私營部門內的預防和監督職能，並酌情制訂對不遵守制度行為的制裁措施。

---

<sup>16</sup> 《聯合國反腐敗公約》第十二條：私營部門

一、各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取措施，防止涉及私營部門的腐敗，加強私營部門的會計和審計標準，並酌情對不遵守措施的行為規定有效、適度而且具有警戒性的民事、行政或者刑事處罰。

二、為達到這些目的而採取的措施可以包括下列內容：

(一) 促進執法機構與有關私營實體之間的合作；

(二) 促進制訂各種旨在維護有關私營實體操守的標準和程式，其中既包括正確、誠實和妥善從事商業活動和所有相關職業活動並防止利益衝突的行為守則，也包括在企業之間以及企業與國家的合同關係中促進良好商業慣例的採用的行為守則；

(三) 增進私營實體透明度，包括酌情採取措施鑒定參與公司的設立和管理的法人和自然人的身分；

(四) 防止濫用對私營實體的管理程式，包括公共機關對商業活動給予補貼和頒發許可證的程式；

(五) 在合理的期限內，對原公職人員的職業活動或者對公職人員辭職或者退休後在私營部門的任職進行適當的限制，以防止利益衝突，只要這種活動或者任職同這些公職人員任期內曾經擔任或者監管的職能直接有關；

(六) 確保私營企業根據其結構和規模實行有助於預防和發現腐敗的充分內部審計控制，並確保這種私營企業的帳目和必要的財務報表符合適當的審計和核證程式。

三、為了預防腐敗，各締約國均應當根據本國關於帳簿和紀錄保存、財務報表披露以及會計和審計標準的法律法規採取必要措施，禁止為實施根據本公約確立的任何犯罪而從事下列行為：

(一) 設立帳外帳戶；

(二) 進行帳外交易或者帳實不符的交易；

(三) 虛列支出；

(四) 登錄負債帳目時謊報用途；

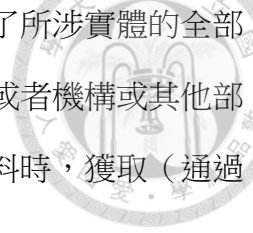
(五) 使用虛假單據；

(六) 故意在法律規定的期限前銷燬帳簿。

四、鑒於賄賂是依照本公約第十五條和第十六條確立的犯罪構成要素之一，各締約國均應當拒絕對賄賂構成的費用實行稅款扣減，並在適用情況下拒絕對促成腐敗行為所支付的其他費用實行稅款扣減。

並且《實施指南》中，為確保相關私營實體的廉政方面，要求締約國制定以下幾個領域的相關規範：

1. 提高會計和審計標準的措施。締約國應當確保審計標準和私營部門制訂內部控制範圍的架構，能夠提供關於私營部門內部審計核心職能的明確指導和程序。這些應當大體分為：一個基本審計程序，據以審查資產控制、收入核算和支出簿記的有效性；一種基於制度的審計，審查財務、業務和管理控制制度的充分性和有效性；審查交易合法性並防止發生欺詐和腐敗的審計工作；一種基於全面風險管理的審計。
2. 對私營部門的民事、刑事和行政處罰。如《國際審計標準 240》最近得到修訂，其重點是審計員在核證財務報表過程中面臨假賬時應有的行為，這種義務的課予可能會增加該職業對預防和稽查腐敗行為所做的貢獻。另外締約國有可能有針對私營部門中捲入腐敗行為的個人的適當刑事制裁措施。法院和其他監管者應當有權採取一系列其他制裁措施，可包括財務懲罰、賠償和沒收處罰、取消律師資格、監督或者關閉公司、取消管理者資格並中止對例如公司會計師和律師的職業認證。
3. 促進執法部門與私營部門之間合作的措施。《公約》第三十九條討論了促進執法機構和相關私營實體之間的合作問題。雖然不一定有向法定執法實體舉報犯罪行為的特定義務，但締約國應當鼓勵法人向執法機關舉報與腐敗有關的罪行儘管讓所有私人個人和法律實體承擔向執法機關舉報犯罪行為的法定義務。
4. 保障私營部門廉正的標準和程序。雖然政府對私營部門的監管範圍可以討論，但私營部門自己應當意識到公司的廉正、業務操守和公司對利益攸關方（例如消費者、客戶、公民、雇員和股東）承擔的責任的必要性。
5. 法人實體的建立和管理的透明度。締約國應當確保有公共機構依法負責公司的成立和登記工作，以及接收它們的賬目。並且應確保各國的公司



登記程序和所登記的關於法律實體的資料包含並核實了所涉實體的全部詳細資料。應當授權公共機構，在存在不法活動嫌疑或者機構或其他部門為履行法定職責而需要所涉及的法人和自然人的資料時，獲取（通過強制權、法院出具的傳票等獲取）此類資料。

6. 預防濫用私營實體管理程序。締約國應當確保公共契約的所有採購要求恪守從第九條的規定衍生出的政策和做法。
7. 對公職人員離職後進入私營部門的限制。締約國均應當有正式程序，管理公職人員（包含被任命的官員以及民選官員），在離職或退休後進入一些私營部門實體的行為，因為這些受管制的公職人員可能在他們擔任公職時曾與這些實體打交道，或者他們可能掌握這些實體所需的保密或者商業資料，亦或他們在這些實體就業後可以對原來的雇主或同事施加影響，因此有加以規範的必要。此種程序應當既適用於被任命的官員也適用於民選官員。以我國現有規範而言，《公務員服務法》第十四條之一已有「旋轉門條款」作為此類型行為的規範準則。
8. 內部審計和核證程序。約國應訂對每年提交賬目的私營實體帶有適當制裁措施的要求，視需要予以審計，並且對有義務提交賬目的實體的遲交或者不完全提交的做法予以懲處。
9. 維護帳簿、紀錄、財務報表的披露及會計和審計標準。締約國應當確保有適當的立法規定，以保證實體的活動所涉全部記錄都被保留商定年數，並訂立銷毀主要分類賬和輔助記錄的時間表。
10. 禁止對賄賂和相關費用實行稅款扣減。締約國應立法確保私營實體不能對構成賄賂的支出要求稅款減免，稅務機關在執行職務過程中更須確保賄賂支出不會被隱藏在合法支出的分類底下。且應課予稅務機關向執法機關舉報它們所懷疑的腐敗行為之義務，如此才能使稅務措施在偵查腐敗行為方面發揮作用。



## 九、第十三條：社會參與<sup>17</sup>

本條之立法意旨在於促進公眾參與，以使公共職務的決策更透明和公平，並使執行更富有效率和效力，並使預算和法律更能迎合整個社會，尤其是比較貧窮和弱勢的社會成員的需要和預期。

在實際的執行上，政府不僅應該提供民眾相關的資訊，並且更應該給予民眾對於預防貪腐所需要的教育；並且，應重視匿名舉報制度，提供舉報人應有的保護措施，無論舉報人的身分是公職人員、法律實體的僱員或任何人，因此，《公約》第三十三條也更進一步的對於舉報人的保護規定有所宣示。

## 十、第十四條：預防洗錢的措施<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> 《聯合國反腐敗公約》第十三條：社會參與

一、各締約國均應當根據本國法律的基本原則在其力所能及的範圍內採取適當措施，推動公共部門以外的個人和團體，例如民間團體、非政府組織和社區組織等，積極參與預防和打擊腐敗，並提高公眾對腐敗的存在、根源、嚴重性及其所構成的威脅的認識。這種參與應當通過下列措施予以加強：

- (一) 提高決策過程的透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用；
- (二) 確保公眾有獲得資訊的有效渠道；
- (三) 開展有助於不容忍腐敗的公眾宣傳活動，以及包括中小學和大學課程在內的公共教育方案；
- (四) 尊重、促進和保護有關腐敗的資訊的查找、接收、公佈和傳播的自由。這種自由可以受到某些限制，但是這種限制應當僅限於法律有規定而且也有必要的下列情形：

1、尊重他人的權利或者名譽；

2、維護國家安全或公共秩序，或者維護公共衛生或公共道德。

二、各締約國均應當採取適當的措施，確保公眾知悉本公約提到的相關的反腐敗機構，並應當酌情提供途徑，以便以包括匿名舉報在內的方式向這些機構舉報可能被視為構成根據本公約確立的犯罪的事件。

<sup>18</sup> 《聯合國反腐敗公約》第十四條：預防洗錢的措施

一、各締約國均應當：

(一) 在其許可權範圍內，對銀行和非銀行金融機構，包括對辦理資金或者價值轉移正規或非正規業務的自然人或者法人，並在適當情況下對特別易於涉及洗錢的其他機構，建立全面的國內管理和監督制度，以便遏制並監測各種形式的洗錢，這種制度應當著重就驗證客戶身分和視情況驗證實際受益人身分、保持紀錄和報告可疑交易作出規定；

(二) 在不影響本公約第四十六條的情況下，確保行政、管理、執法 and 專門打擊洗錢的其他機關（在本國法律許可時可以包括司法機關）能夠根據本國法律規定的條件，在國家和國際一級開展合作和交換資訊，並應當為此目的考慮建立金融情報機構，作為國家中心收集、分析和傳遞關於潛在洗錢

洗錢防制是《公約》的另一大重點，第十四條假定私營部門有更多參與，尤其從事金融媒介職能者，它們與公共機構合作並接受其監督。而實施預防策略時，會出現許多重要的政策選項。這些選項取決於若干特徵；其中，包括金融部門在一國經濟中的作用、非正規經濟的規模、金融部門與其監管者之間的關係、若干個公共機構之間的協調能力、締約國能夠為此策略投入的財政和人力資源。

既然預防洗錢是由私人和公共機構和行為者聯合履行的一項職能，因此應課予私人部門，主要是金融媒介，應履行所謂的“看門人”職能。因金融機構包含銀行與非銀行金融機構如證券和保險市場的媒介機構等，均為與企圖使非法收入進入金融系統的潛在洗錢者的直接接觸者，故金融機構最有條件防止發生此類交易並在交易，發生時報告並保留文件線索；另一方面，並應強調公共部門履行監管（regulatory）和監督（supervisory）兩項職能。監管職能是指制訂偵查和遏制一切形式的洗錢活動所必須的規則，而監督職能是強制執行或者通過制裁或者通過合作方式。

第二章「預防性反貪措施」為本部《公約》非常重要的一個部分，並且綜觀本章的預防機制，係一個範圍極其廣泛，涉及國家政策、立法、司法、行政、執法以及社會監督等方面所建構而成的整套預防法律機制，非常值得我國在建立防貪腐體制時的參考。

---

活動的信息。

二、締約國應當考慮實施可行的措施，監測和跟蹤現金和有關流通票據跨境轉移的情況，但必須有保障措施，以確保資訊的正當使用而且不致以任何方式妨礙合法資本的移動。這類措施可以包括要求個人和企業報告大額現金和有關流通票據的跨境轉移。

三、締約國應當考慮實施適當而可行的措施，要求包括匯款業務機構在內的金融機構：

- （一）在電子資金劃撥單和相關電文中列入關於發端人的準確而有用的信息；
- （二）在整個支付過程中保留這種資訊；
- （三）對發端人資訊不完整的資金轉移加強審查。

四、籲請締約國在建立本條所規定的國內管理和監督制度時，在不影響本公約其他任何條款的情況下將區域、區域間和多邊組織的有關反洗錢舉措作為指南。

五、締約國應當努力為打擊洗錢而在司法機關、執法機關和金融監管機關之間開展和促進全球、區域、分區域及雙邊合作。

## 第四節 政風預防工作的困結



雖然，「與國際反貪腐趨勢接軌」是我國行政院正式宣示的政策，法務部也以「政風機構是目前唯一設置於機關內專責於防貪、反貪之單位，並以落實『聯合國反腐敗公約(UNCAC)』第二章所揭示之預防措施為工作重心。」為施政方針。但是我國政風機構的組織、編制、定位、職權.....與反腐敗公約所揭示的差距實在太大。

### 壹、政風機構不具獨立性

聯合國反腐敗公約第六條定義的預防性反腐敗機構必須能夠「實施本公約第五條所述政策」，「制訂和執行或者堅持有效而協調的反腐敗政策，並在適當情況下對這些政策的實施進行監督和協調」；「積累和傳播預防腐敗的知識」，具備「必要的獨立性，使其能夠有效地履行職能和免受任何不正當的影響」。

反腐敗公約《實施指南》中針對預防性反腐敗機構的獨立性，明確為預算的獨立性，以確保該機構可以獲得適當水準的資源與資金；執行業務的獨立性，指該機構應有自行規劃人力資源政策的權力，國家應確保其專職人員的人數以及專業資格的專門化及透明化，並且就資格和所需的要求進行專業培訓。在職人員在本於善意履行職責時，應受到免於民事訴訟的保護。

但是我國政風機構在「中央行政機關組織基準法」第二十三條中的定位是機關內部的輔助單位；如何能有「必要的獨立性」，值得討論。

### 貳、政風機構欠缺明確的法定職權

反腐敗公約《實施指南》中明確的表示，一個有效的預防性反腐敗機構必須具備：1. 正式立法權：《實施指南》中所謂正式立法權係指，在《公約》規範下的預防性反腐敗機構應具備制定《公約》所概述的政策及作法的法定權利，並且有制定相關《行為準則》的權力，並且應具有適當的領導地位。2. 調查權《實施指

南》中認為預防性反腐敗機構應具備有效的調查權，其權限內容主要應包含不受審查的自行開始一項調查，以及擁有發出傳票的權力，以獲得其所需的文件、資訊、證詞或者其他證據。



### 參、採購監辦不當然是政風機構的職權

政風機構許多的業務其實是在「習慣」下執行，整個體系是紊亂的。例如：監辦採購。

反腐敗公約第九條為採購程序的相關規定，《實施指南》表示：「採購是一個公認易於腐敗、共謀、詐欺和操作的過程」，因此，《公約》第九條第一項開宗明義要求締約國應建立對預防腐敗特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基礎的適當的採購制度，以及一個具有透明度和問責制度的公共財政管理。我國定有政府採購法，「國家廉政建設行動方案」也將「落實監辦採購，並分析採購辦理情形，發掘採購異常案件」，列為防貪具體策略的執行措施。

目前政風單位「監辦採購」在各級政府機關似乎是理所當然。但是，政府採購法第十三條的規定是：機關辦理公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主（會）計及有關單位會同監辦。而，機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法第三條又規定，本法第十三條第一項所稱有關單位，由機關首長或其授權人員就機關內之政風、監查（察）、督察、檢核或稽核單位擇一（修正日期：民國 99 年 11 月 29 日）。所以政風機構能否監辦採購必須簽陳機關首長正式「指定之」。

換句話說，機關首長可以不指定政風機構監辦採購。採購（含勞務、財務、工程）是政府預算主要的執行方式，除了涉及財務忠實的範疇之外，也涉及施政計畫的推動與法律責任的履行。我們更可以從採購看到一個機關或一個單位處事的態度，也可以分析出相關的利害關係。政風機構必須爭取法定的監辦採購之職權。

## 第五節 預防工作的角色擔當



本節以案例研擬：從預防的角度看政風機構可以擔當的角色。

### 壹、法令遵循部門

政風機構可以仿照金融控股公司、銀行業內部控制及稽核制度實施辦法（民國 101 年 03 月 02 日），作為機關的法令遵循部門。

法令遵循制度屬於事前的一套機制，在事前將法規、公司內規等規範進行辨認，並與公司內部相關單位溝通，衡量法規如何落實，最後提出建議應如何實行才能達到法規的要求。法令遵循制度有如一層保護網，法規命令在經過法令遵循制度的流程，便能有效確保公司相關單位對法規有充分的了解，如此才能夠有效落實法規的遵循。（劉德明、張訓嘉、楊逸君 2013）

法令遵循制度係金融市場中介機構，持續對主管機關要求遵循之法令規範，進行辨認（identify）、衡量（assess）、建議（advise）、監視（monitor）及報告（report），並監督程序是否適當之程序。法令遵循制度存在的目的，在於需有一套機制或程序，用來確保證券商在營運過程中，已遵循相關的法令規範，除可避免因違反法令而產生遭受主管機關懲處、財務損失及商譽損失外，亦有遵從高道德標準及保護投資人之意涵。法令遵循單位存在之目的，除在確保證券商之營運活動能符合一切的法令規範外，就積極面而言，亦能保護從業人員避免誤觸法令規範，畢竟若發生任何違反法令規範的情事，不僅公司受到影響，從業人員亦無法避免受到主管機關的處分而影響工作及權益；長期而言，遵循法令絕非業務發展之絆腳石，反為促進永續經營之重要價值之一，故證券商內部須對從業人員持續灌輸此一觀念，以形塑組織遵法的文化。（洪世瑋 2010）

依據政風機構人員設置管理條例（修正日期民國 101 年 02 月 03 日）第 4 條規定政風機構掌理其中之三、廉政興革建議之擬訂、協調及推動。四、公職人員財產申報、利益衝突迴避及廉政倫理相關業務。五、機關有關之貪瀆與不法事

項之處理。六、對於具有貪瀆風險業務之清查。與金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法（民國 101 年 03 月 02 日修正）第三十二條<sup>19</sup>、三十三條<sup>20</sup>及三十四條<sup>21</sup>的意義是相通的，只是沒有那麼細緻的規定。



廉政署在 2013 年 4 月 3 日發佈了一則新聞：勞委會政風單位積極提供廉政興革建議，節省公帑達 4,600 餘萬元；勞委會所屬某機關政風單位積極協助機關強化內部控制，主動清查實驗物品耗材採購及管理，與業管單位協力探討如何有效避免形成資源浪費，獲機關首長採納，節省公帑 4,600 餘萬元。（法務部廉政署 2013）

本案詳細情形如下：勞委會所屬某機關單位政風室主任於 97 年 12 月到任後，發現該機關各項研究實驗用物品耗材採購，均通案授權由業務單位主管決行，直接採購後檢據辦理核銷，權責分工未臻恰當，所購入物品耗材的後續登帳、領用及管理，均無完整記錄，極可能衍生弊端。

<sup>19</sup> 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 32 條：

金融控股公司及銀行業為符合法令之遵循，應指定一隸屬於總經理之總行管理單位，負責法令遵循主管制度之規劃、管理及執行，並指派高階主管一人擔任總機構法令遵循主管，綜理法令遵循事務，至少每半年向董（理）事會及監察人（監事、監事會）或審計委員會報告。

金融控股公司及銀行業總機構、國內外營業單位、資訊單位、財務保管單位及其他管理單位應指派人員擔任法令遵循主管，負責執行法令遵循事宜。

總稽核、稽核單位主管及內部稽核人員，除負責執行所屬單位之法令遵循事宜外，不得兼任本條第一項及第二項所定之法令遵循主管。

金融控股公司及銀行業總機構法令遵循主管名單，應以網際網路資訊系統申報主管機關。

<sup>20</sup> 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第三十三條

銀行業總、分支機構對法令遵循事宜，應建立諮詢溝通管道，以有效傳達法令，俾使職員對於法令之疑義得以迅速釐清，並落實法令遵循。

<sup>21</sup> 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34 條法令遵循單位應辦理下列事項：

- 一、建立清楚適當之法令傳達、諮詢、協調與溝通系統。
- 二、確認各項作業及管理規章均配合相關法規適時更新，使各項營運活動符合法令規定。
- 三、訂定法令遵循之評估內容與程序，並督導各單位定期自行評估執行情形。
- 四、對各單位人員施以適當合宜之法規訓練。

銀行業設有國外分支機構者，法令遵循單位應督導國外分支機構遵守其所在地國家之法令。

法令遵循自行評估作業，每半年至少須辦理一次，其辦理結果應送法令遵循單位備查。各單位辦理自行評估作業，應由該單位主管指定專人辦理。

前項自行評估工作底稿及資料應至少保存五年。



政風室遂與會計室研究採取集中採購的可行性，再運用機關政風督導小組會議提出專案報告，明確分析分散採購不符政府採購法的精神；獲首長支持後，即進行機關小額採購案件專案清查，清查後提出修訂「內部採購作業規定」的建議，將實驗用物品耗材的小額採購，改由採購單位秘書室辦理，同質性物品彙整集中辦理公開招標。此一興革措施在機關同仁協力推動下達成顯著節省公帑成效，100年度「物品」預算 6,943 萬 2,000 元，在不影響研究計畫執行進度下，全年僅支用 2,284 萬 7,202 元，節餘多達 4,678 萬 0,798 元（約占 67.1%），平均每位研究人員（含組館長、研究員、副研究員、助理研究員計 46 人）節餘耗材逾 100 萬元。

政風室在 101 年 5 月又針對該機關各實驗室歷年來花費數億元採購的儀器設備及實驗物品領用管理進行稽核，就稽核結果提報廉政會報，並提案討論「如何健全研究計畫實驗模組等採購暨財產管理」，經機關首長裁示：限一星期內完成實驗室儀器設備財物清理與處理，實驗物品耗材採購領用盤點表等，請主任秘書召集相關單位研商修正。

101 年 7 月該機關召開會議討論通過「實驗物品耗材採購、驗收、領用盤點」及「實驗所需物品耗材，如何建立驗收領用控管機制」等事項，採納政風室建議，自 101 年 8 月 31 日起從嚴管控實驗物品耗材的請購、採購、驗收、領用、盤點及廢品處理，經查該機關 101 年度「物品」預算編列 6,170 萬 8,000 元，統計截至 101 年 8 月 31 日止，僅支用 502 萬 6,066 元，節省公帑績效卓著，顯示首長的重視與機關全體同仁的支持與配合，絕對是促進機關廉能與內控強化的關鍵所在。

其實，依據行政院事務管理手冊規定：1. 採購應由採購單位秘書室辦理。2. 物品採購後應由秘書室入庫登帳，使用單位應填具領用單領用。再則，依據政府採購法同質性物品不得分批購買。

從善意的一面來看，使用單位圖的只是隨用隨叫貨，可以免去許多手續上的麻煩。久而久之，連價值百萬的儀器設備也用這個方式購買，姑且不論有沒有收回扣等貪瀆行為，直接影響的是違背政府採購法（未經公開招標等）及財產管理

的法規。這充分顯示我國政府機關對於法令遵守的漠視，也表示一個隨時督促大家遵守法令機制的重要。



## 貳、政風機構是守法的公務人員的保護者

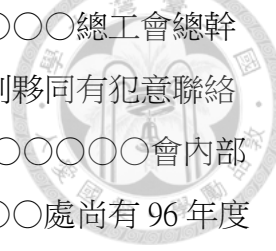
公務人員貪瀆犯罪，固然有基於自己的貪念侵占公款、收受賄賂、濫用權力等；更有因為公務人員手上有公權力、公帑，而遭受威脅及利誘。外界的威脅及利誘已難抗拒，若來自直屬長官更是艱難；這個時候誰能挺身而出幫助他？以下這個案例說明惟有政風機構能夠擔當這個角色。

### 一、摘要

本案例係於民國九十六年十月至九十七年二月間，時值第七屆立法委員及第十二屆中華民國總統選舉期間。某部會首長層級人員因擔任所屬政黨總統大選後援會幹部，為籌措經費，與工會人士串謀詐領教育訓練活動補助費以輾轉支援選舉活動。犯罪行為人管理層級已超越政風、會計等內部監督單位層級；惟政風單位在接獲同仁需要協助之訊息時，能挺身而出維護同仁，並擬定策略阻擋不合法的事情繼續進行、亦能於檢調偵辦過程中協助釐清案情，並掌握案件偵辦進度，協助首長平安渡過偵辦期間的尷尬。經此有策略、有方法、有執行能力之廉政作為，得以使相關無辜之承辦處室人員免除無妄之災，涉案人員亦以部份犯行屬未遂而獲減輕其刑。政風單位不但獲得承辦處室同仁的信賴，涉案之首長及幕僚長也親自向政風單位致謝。本案例適足以彰顯政風單位是「奉公守法」的公務人員的保護者之積極功能。

### 二、案情概述

○○○係○○○○○○○○主任委員，綜理該會業務及人事任免，○○○為該部會主任秘書，○○○、○○○二人均係主委辦公室秘書，負責承辦○○○交辦之事項，並協助處理工會聯繫相關會務，均屬刑法第十條第二項及貪污治罪條例所稱之公務員（為依法令服務於國家所屬機關而具有法定職務之公務員）；本案緣於96年10月至97年2月間，時值立法委員及總統選舉（97年1月12日為第七屆立法委員選舉投票日；97年3月22日為第十二屆中華民國總統選舉投票日），政黨競爭激烈，○○○擔任○○黨「○○競選總部」勞工部主任，與其長期友好之○○○（當時擔任○○○○職業總工



會秘書長)擔任該競選總部副執行長、○○○(當時擔任○○○總工會總幹事)。渠等為籌措造勢相關經費及成立「○○後援會」,分別夥同有犯意聯絡之工會人士利用○○○、○○○等於96年10月31日○○○○○○○○會內部結算報告檢討會中,得知○○○○○○管理委員會及○○○○處尚有96年度未執行完畢之「業務費」項下預算,認有機可乘,乃與○○○共同策劃謀議,基於共同犯意聯絡,由○○○提議,以達成預算執行率為詞,命○○○○○委員會與工會合辦十場「勞退新制」座談會;另命○○○○處與縣市級以上工會合辦舉辦十五場「勞動法規」座談會,由○○○違例運用主祕之職權代主委決行(按依原則本案總額已超過一百萬元,依該會內規已超過代決行權限範圍),經由○○○、○○○、○○○劃定區域並對外聯繫,揀選全國符合資格且願意配合在工會成立「○○後援會」相關組織之工會,誘稱工會可以自上開活動中以浮報品項向業管部門核銷之方式,詐得不當結餘之財物,以此財物挹注工會及以捐贈等名目移轉支應○○後援會之支出。迨97年1月間,上開勞動法規座談會之承辦工會各自陸續著手申請核銷(原預謀之部分場次因○○○○○○管理委員會會計部門以預算科目不符無法支用拒絕執行,而有部分場次取消),分由有犯意聯絡之工會人員○○○、○○○、○○○及○○○,著手以偽造或浮報之簽名冊等不實資料提出核銷申請,核銷均高度滲雜偽造文書、浮報資料,以少報多意圖詐領公帑。

上揭核銷申請案,經辦之○○○○處承辦人○○○因心懷忐忑乃先行諮詢政風室意見,商定統簽加會○○○○處、政風室、會計室等單位讓信息公开,而政風室有機會表示意見(按:依例該會補助款案件不會政風室)。復因故承辦單位遲至96年12月27日始正式簽報合辦工會及確定場次,而其中七場次申請案均在簽准前即聲稱已辦理完畢,政風室因而於會辦時簽註「對辦理時本會尚不知情,事後本會追認之合辦案件,應先確認辦理單位辦理時為無權代理,事後本會方有承認之可能;惟遍查全卷資料,只有○○○○○工會96年12月27日該場次簽到簿標明係「○○○○○委員會九十六年勞動法規座談會」(該簽到簿尚待檢閱原件釐清是否真實),其他場次無論簽到簿、照片、會議紀錄均看不出與本會合辦之意,此種活動能否核銷,請會法規會

釐清合法性，再加會本室」等文字；法規會簽註「有關政風室之疑義，○○○○處似未予以回應說明，建議○○○○處先行表示回應意見後，再簽會法規會」等文字，致核銷申請受阻。



○○○見核銷申請受阻多次指責相關承辦單位，承辦單位均以「政風室有意見」為詞推阻。為遂行詐財之共同目的，乃於九十七年一月十五日（年度關帳日），以主任秘書身分召集政風室主任○○○、視察○○○及○○○○處專門委員○○○、第一科科长○○○，勸說上開意見不同之業管單位，尋從寬處理方式，欲使渠等陷入主要是程序、單純先辦之問題，並提議至少就可查明屬實之部分核撥，而圖隱匿浮報之事，並利用職務上之機會，以共同犯意護航詐取財物予浮報之人；幸因上開業管主管在政風室引領之下均堅持依法辦理。○○○見已勢不可為，為求自保乃放棄護航，惟為恐遭查出卷內問題，因此仍違背一般公務收件規定，將浮報未果之上開核銷案收交○○○轉送回申請之○○○等人，從而部分之詐取補助款之核銷案均未得逞，其餘申請核銷案則因符合辦理之時程，未受嚴格檢視，致○○○○○○會陷於錯誤而核銷九萬八千九百七十元得逞（扣除成本，計僅詐得二萬七千三百元）。

○○○、○○○、○○○、○○○等人對○○○身為浮報經費核銷之最高職位者及總設計者，臨事自保，未盡犯罪分工（通報及護航）之能事均甚不諒解，○○○、○○○二人尚且以電話或當面質疑○○○明知浮報目的為何，竟在發現核銷有問題時未盡通報之能事，徒求自保，○○○則以「立法委員選輸很不好做」、「政風單位介入，無從護航」及「誤以為○○○已經通報」等語尋求諒解，惟未被接受。案經臺中地檢察署檢察官指揮臺中市調查站偵辦違反選罷法案件通訊監察時發現，並搜索○○○○○委員會、上開共犯之辦公室及住居所等地，同時傳訊相關被告及證人後偵結依貪污治罪條例起訴，再經臺中地方法院依貪污治罪條例判決如下：

○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物未遂，處有期徒刑壹年拾月。緩刑肆年，褫奪公權貳年。



○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物，處有期徒刑貳年。褫奪公權貳年。

○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物，處有期徒刑壹年；又共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物未遂，處有期徒刑壹年；應執行有期徒刑壹年捌月。緩刑肆年，褫奪公權貳年。

○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物未遂，處有期徒刑壹年玖月。緩刑參年，褫奪公權壹年。

○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物，處有期徒刑拾壹月；又共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物未遂，處有期徒刑壹年；應執行有期徒刑壹年捌月。緩刑肆年，褫奪公權貳年。

○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物未遂，處有期徒刑拾壹月。緩刑貳年，褫奪公權壹年。

○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物未遂，處有期徒刑拾壹月。緩刑貳年，褫奪公權壹年。

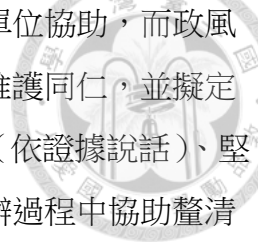
○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物未遂，處有期徒刑拾壹月。緩刑貳年，褫奪公權壹年。

○○○為共同公務員，利用職務上之機會，詐取財物未遂，處有期徒刑拾壹月。緩刑貳年，褫奪公權壹年。

### 三、研析：

○○○係○○○主任委員，綜理該會業務及人事任免，○○○為該部會主任秘書，○○○、○○○二人均係主委辦公室秘書，負責承辦○○○交辦之事項，並協助處理工會聯繫相關業務，均屬刑法第十條第二項及貪污治罪條例所稱之公務員，為遂行所屬政黨交付之政治任務籌措選舉造勢相關經費及成立○○後援會，分別夥同有犯意聯絡之工會人士虛設活動名目詐領費用實屬不智，亦經檢調機關偵處後分別科處刑責，此一經驗教訓，實足為吾等公務人員引以為鑑。

再依犯罪情境而言，本案係首長層級犯罪型態，犯罪行為人管理層級已超越政風、會計等內部監督單位層級，屬無從事先預防、管理之犯罪情境；惟查，本案並無相關基層公務人員遭起訴、求刑，究其主因，乃在於相關公



務員於承辦過程中遭遇長官不合理的要求時，能尋求政風單位協助，而政風單位站在保護機關守法員工立場上，能不畏艱難挺身而出維護同仁，並擬定策略：公開信息、伺機介入、檢出該案程序與實體的弊端（依證據說話）、堅持依法行政、阻擋不合法的事情繼續進行。亦能於檢調偵辦過程中協助釐清案情、掌握案件偵辦進度協助首長平安渡過偵辦期間的尷尬。經此有策略、有方法、有執行能力之廉政作為，得以使相關無辜之承辦處室人員免除無妄之災，涉案人員亦以部份犯行屬未遂而獲減輕其刑。政風單位不但獲得承辦處室同仁的信賴，涉案之首長及幕僚長並親自向政風單位致謝。本案例適足以彰顯政風單位是「奉公守法」的公務員的保護者之積極功能。

#### 四、本案廉政作為之策略、方法與能力：

##### 1. 策略：

在初始接到這個訊息的時候，有建議：讓他完成核銷，成就犯罪後，再予查處；一來可以獲得查處的績效，二來承辦單位也可以免除因違背長官意志可能遭受的責難與壓力。惟體認政風工作無論預防或查處，其核心價值在維護首長的威信、機關的聲譽與公務人員的尊嚴，斷不能“養案”，況且“養案”對不知情而無法抗拒長官命令的同仁風險太高。因此：採取讓公開信息、伺機介入、突顯本案程序與實體上的不合法，使首長不能以命令強制同仁，即為本案政風單位的主要策略。

##### 2. 方法：

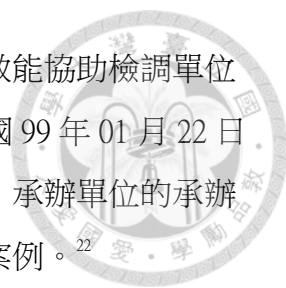
會簽時，舉出本案程序不合法之處，並加會法規會以增強政風單位論點的力度與支持。就已完成之案件作實質審查，發現並舉出證據，使不能核銷。

##### 3. 能力：

為分擔首長對承辦單位的壓力並保護同仁，政風單位站上第一線，面對首長依法論事，用證據對抗，終能使本案未能違法核銷，相關當事人最後也因“未遂”而獲輕判。

本案後來是由檢調單位受理檢舉違反選罷法案，由外部展開蒐證與調查，民國 97 年 02 月 04 日由 2 位檢察官率 8 位調查員到○○○與相關共犯之辦公室及住

居所等地進行搜索扣押，由於政風單位對本案能夠完全掌握，致能協助檢調單位順利偵結，而且是依據政風單位提供之資料以貪汙罪起訴，民國 99 年 01 月 22 日一審判決，涉案人員均遭科處刑度。惟，沒有任何一位事務官、承辦單位的承辦人或主管遭起訴或判刑；因此，我們認為這是一個極為成功的案例。<sup>22</sup>



### 參、現場監控發覺微弱的異常訊息

無論是基於自我期許或外在壓力，業務單位最大的關注是任務的達成。這個時候很容易忽略一些警訊，造成巨大的損失。政風人員可以擔當「發覺微弱的異常訊息」的任務。

台塑麥寮六輕工業區的煉油廠于 2010 年 7 月 7 日、7 月 25 日連續發生兩起大火，造成的損失是新台幣億元為計算單位的。據媒體報導：(今周刊 2010) 七月，台塑六輕廠連續兩把大火，讓雲林縣長蘇治芬到行政院下跪陳情，行政院長吳敦義更是高分貝喊話，要求組成調查委員會，他們大費周章要的就是「真相」。真相是什麼？根據本刊掌握到的獨家資料，大火的「元凶」，竟然是連接管線間逆止閥中小小的「墊片」(Packing)。試想一種場景，最近家中水龍頭的水老是會一滴一滴慢慢地流下來，放著不管，水龍頭會越來越關不緊，接著，水流下來的大小與速度會變快，到最後甚至變成小水流。出現這樣的現象，有很高的機率是水龍頭中的橡膠墊片壞掉了。在工廠中，透過管線可以將液體或是產品，從 A 點運送到 B 點，或是從 B 點再運回 A 點。裝上逆止閥就變成「單行道」，只能單向運送。所以，逆止閥的設計就是液體僅能單向流出，其中「墊片」是關鍵零組件。逆止閥的規格、產地、材質多樣，尤其是煉油廠或石化廠管線間輸送的逆止閥，需要更高度的耐酸鹼、耐高溫，大多選用不鏽鋼材質為主，其中的墊片更會指定使用石墨或是非石綿的材質，才能夠把油或是氣體緊緊地鎖住不外漏。本刊掌握到台塑內部幾份來自保養管理組、工程機電審核組以及資材管理組亡羊補牢的公文直指，六輕之所以會火災連連，在於慣用的逆止閥缺貨，礙於沒有庫存及向海外購買需要時日，遂先行向其他部門借調使用。只是借調時相關人員疏忽了，非煉油廠使

<sup>22</sup> 臺灣臺中地方法院，97 年度訴字第 3902 號刑事判決，裁判日期：990122，裁判案由：貪汙治罪條例等。

用的逆止閥，其中的墊片只要是耐高溫 180 度、具有橡膠成分的鐵弗龍就可，若拿來用在高溫達 320 度的煉油廠使用，墊片很快就會被腐蝕，喪失控制「單向」的弁端 A 油氣就會慢慢洩漏，遇到火花就會引爆。



台塑回應：針對六輕兩次火災事件，台塑化發言人林克彥在出刊前證實，逆止閥與人為疏失是造成失火的因素。對於零件調撥出錯一事，他說台塑的調撥系統非常複雜，很難解釋清楚。他同時強調，兩次火災發生有不同的原因，但絕對不是管理系統出問題。他說，若因此說台塑集團管理鬆散，他絕對不認同。

以上的報導沒有說出的是「火花」是哪兒來的，記得王永在先生在電視上說：「砂磨」（閩南語：搞不懂），我們可以體會這樣的設備必定有一套標準的保養維護及檢查作業，如果確實都照著做了為什麼還會發生這樣的事，確實讓人搞不懂。根據一位參與現場勘查的教授的說法是：有一個螺旋導桿的滾珠掉落磨擦生熱點燃漏油。關鍵是依計算約需 48 小時才會到達燃點，在這個 48 小時內沒有人發現。它的結論是：「缺乏現場監控工程師未能發覺微弱的異常訊息，而我們的教育訓練沒有這個課程，應加強這方面的訓練。」

## 第六節 小結



我們確信人類有向善的本能與意志，否則努力是沒有意義的。政風工作決不是一味的防弊，「行政管理是公義與慈愛的結合」。政風預防工作惟有秉持人性本善的信念，喚起公務人員的本於初衷，共同維護公務人員的榮譽與尊嚴的責任。

宏碁集團創辦人施振榮日前應邀參加國科會「創新到創業激勵計畫」開幕式做專題演講時，(工商時報 2013)除了感慨台灣現在因生活較富裕，讓年輕人缺乏冒險犯難精神之外，更直指價值半盲文化、資源齊頭文化及行政防弊文化，乃是台灣社會的三害。看來，執政當局還真是需要尋找能夠除此三害的現代周處了。就行政除弊文化而論，近年來整個政府公權力體系爆發的貪瀆弊案可謂層出不窮，在頭痛醫頭腳痛醫腳的制式反應下，近年來行政體系除了增設廉政署，在檢察體系成立特偵組之外，相關的防弊規範更是層層加密。但是堪稱弔詭與諷刺的是，儘管增加了組織編制，加密了防弊規範，但貪瀆案顯然防不勝防，而同時卻又衍生防弊機構疊床架屋、爭功諉過，防弊措施上有政策下有對策，以及各級公務人員多做多錯少做少錯的消極保守心態等諸多後遺症，致使施振榮痛感正是行政除弊文化扼殺了民間企業的創意和國家整體的競爭力。

政風工作的基礎在於問題的察覺或發掘的能力，無論是預防工作、查處工作以及防護工作，都是以「問題的察覺或發掘」為基礎。洪蘭教授說：「背景知識決定你看見的是甚麼」，政風人員最重要的功課，是勤於學習與駐在機關有關的知識，政風機構應該建立政風組織的知識管理。反貪腐公約第六條也特別標明預防性反腐敗機構要「積累和傳播預防腐敗的知識」。同時，政風機構設置在各級政府機關內部，基於本身避免久任一個機關結構成休戚與共的防弊措施，而有職期輪調的制度；而機關的業務差異性極大，依層級分有中央政府機關（構）、地方政府機關（構）；及依其業務分有一般行政、工程建設、技術性、財務金融、事業機構等等，各有其專業，也各有其結構性的外圍組織，及利害相關的團體與個人。對政風人員來說，如果對於機關的專業沒有基本的知識根本無從辦理政風工作；對政風機構來說，如果不能建構知識管理，人員異動必然產生真空。換一個角度來說，惟

有學習與了解機關的專業，才能建構同理心，才能提出相應的措施建構優良的政風。



就像疾病的發生，必然是致病因子、宿主、環境三者交互影響共同造成的，「疾病人類學」也指出，特殊族群會罹患特殊疾病，有其致病基因與社會根源性。當總體生態環境中，生物、非生物及文化組成間的交互作用達到平衡狀態時，人類個體器官、組織及細胞運作會達到相對穩定的狀態，生態系統中的人類族群健康得以維持。一旦總體生態環境組成因子的平衡關係被破壞，個體器官、組織與細胞的運作會受到影響，造成人類族群健康惡化，導致對特定疾病的感病率增加。(日宏煜 2011)而死亡與疾病的決定因素分四大類:(周騰達 2013)1.醫療體系的因素；如缺乏合格的醫護人員和健全的醫療設備；2.生活型態：如抽煙、喝酒的習慣；3.環境因素：如職業暴露、公害污染；4 生物因素：如具某種疾病的家族史。

貪瀆問題是根源於個別機關的組織型態、人員素質、業務特性、環境（法令規章、利害關係）、行為模式、組織文化交互影響共同造成的。所以政風工作必須是「在地的」，國家廉政建設必須給予政風機構健全的組織與員額、職權與資源。

## 第四章 查處工作

### 第一節 查處的意義



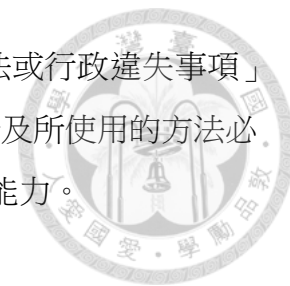
「查處」簡單的說就是「查明」與「處理」，政府公務機關的常見有「調查」、「審查」、「檢查」、「稽查」、「偵查」、「查驗」等的「查」的行為，其中「偵查」依據刑事訴訟法是檢察官專屬的職權；「調查」依據行政程序法第六節調查事實及證據（行政程序法第二章行政處分第三十六至四十三條參照）上則有「調查」的規定；擴而言之，還包含第一〇節聽證程序規定。至於「處理」，就行政機關而言，是做成「行政處分」（行政程序法第二章行政處分第九十二條至一百三十四條參照）。

「調查」是經由調查手段：情報蒐集、資料蒐集、訪問…取得之原始資料，運用統計方法加以整理後，據以產生統計結果，並提供制定決策參考之過程。一般可以分為：一、描述性調查（*descriptive surveys*）探究現狀，試圖測量存在的事物，不質疑其存在的理由。二、解釋性調查（*explanatory surveys*）屬事後回溯研究，搜集有關變項資料，解釋變項間存在的關係。至於，舞弊調查是蒐集「法律證據」，而蒐證的過程和方法都必須依據法律的規定，證據發現的程序本身常常能決定訴訟的勝負。

政風機構的查處工作：法務部政風司訂頒的政風工作手冊開宗明義即強調政風查處工作的目的，是「端正政風、檢肅貪瀆、促進機關廉潔風氣，政風機構應主動發掘並處理本機關及所屬機關員工貪瀆不法或行政違失事項，期使公務員不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪，以維護公務員之紀律與榮譽。」（法務部 2010）細嚼這段話：查處工作的標的是「員工貪瀆不法或行政違失事項」，而「查」和「處」兩個行為，在這裡的用語是：主動「發掘」並「處理」，除此之外，相關的法規並沒有對政風機構應如何查、如何處有任何規定。

「發掘」可能是經由主動探測、偵察、調查去發現或察覺，也有可能是被動

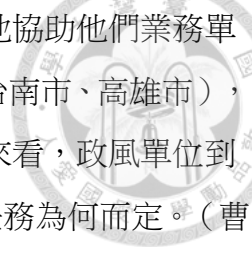
的經由檢舉等所告知；同時，必須能夠「證明」「員工貪瀆不法或行政違失事項」確實存在，及「說明」其存在的狀況，「說明」或「證明」則涉及所使用的方法必須是被接受或被承認的，同時涉及政風人員有無這樣的職權與能力。



行政機關在從事各種行政行為、作成行政決定之時，必須依據正確之事實。因此，本於行政機關之職權，其須運用各種蒐集證據之方法，以取得相關證據，釐清事實，進一步予以評價，並形成心證，最終作成預期之決定。是以，在行政程序中，如何調查證據，釐清事實，乃不可或缺的一環。有關行政機關如何從事調查之事項，一般歸諸行政調查之領域。(洪家殷 2010)

在「處理」方面，以政風機構是「幕僚單位」或「輔助單位」的立場而言，只能向機關首長提出報告或建議；但是我國政府機關內部所謂一條鞭的單位（徐揚2005）人事、主計、政風是可以用「機構條戳」或「首長（主管）職章或簽名章」對外行文的，因此，依法理也可以作成行政處分。<sup>23</sup>幕僚單位與業務單位的區別在於：一個機關有其任務，必須去達成者，就是業務單位；他們的任務並不是直接要達成機關的各項任務，而是要協助、輔助達成機關主要任務的，是為幕僚單位或輔助單位。以人事行政內部而論，人事行政總處的任務就在統籌行政院所屬機關之人事行政管理，故各業務處之使命，就是要推動行政院人事的任務，所以是業務單位。但人事行政總處中的人事室、會計室這些單位則是幕僚單位，因為這

<sup>23</sup>公務人員保障暨培訓委員會 93.05.26.公保字第 0930004380 號函：本文：主旨：有關人事人員不服行政處分提起救濟時，原處分機關認定疑義乙案，復如說明，請 查照。說明：一、復貴府民國九十三年五月二十日北府人一字第 0 九三 0 三七四四二二號函。二、按公務人員保障法第二十八條規定：「原處分機關之認定，以實行政處分時之名義為準。但上級機關本於法定職權所為行政處分，交由下級機關執行者，以該上級機關為原處分機關。」所稱之「原處分機關」即係作成行政處分之機關，而該行政處分機關之認定標準，原則上係以行政處分書所載之權責發布名義機關作為認定之基準；至於實行政處分前，依權責應否報請上級機關核定，乃屬機關之內部核定程序問題，並不影響行政處分之權責發布名義機關之認定。因此，公務人員受行政處分時，原則上應以該行政處分所揭示之服務機關或人事主管機關為行政處分機關。又所謂「機關」之定義，依行政院七十四年十一月七日臺（七四）組一字第 0 八一號書函說明，係以具有「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」、「對外行文」等四項為認定標準。是以，行政處分之作成，如係以機關之內部單位名義行之者，因該內部單位並非屬權利義務主、體，無權獨立為行政處分，其所為行政處分，自應視為其所屬機關之處分。三、次依人事管理條例觀之，中央及地方機關人事人員之管理，固屬一條鞭制度，惟其所規範者為各相關實體事項，然就該等人員不服服務機關或人事主管機關所為之行政處分之救濟程序尚無規定，茲以公務人員保障法主要係規範公務人員權益救濟之程序規定，是有關人事人員不服行政處分而提起救濟時，仍應依公務人員保障法規定程序辦理。



些單位不是對外統籌行政院所屬各機關的人事業務，而是內部地協助他們業務單位處理人事管理工作。五都政風處（台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市），處內還設有秘書室、人事室、會計室等輔助單位。故從此角度來看，政風單位到底是一個幕僚單位，還是一個業務單位，要看它所配屬的機關任務為何而定。（曹俊漢、蘇彩足、丘昌泰、陳朝政2009）

實務上，政風查處工作應作成調查報告。如屬「行政違失」事項，簽陳機關首長核定，追究相關人員之行政責任。對機關員工的行政處分是機關首長的職權，政風機構最多只能簽陳擬處意見；由於會經過機關內的考績委員會討論，政風機構可以以考績委員的身分表示意見，或是以調查單位的職責向考績委員會提出報告。如屬「貪瀆不法」事項；則移送檢查機關，由檢察官偵查後作成處分：起訴、緩起訴、不起訴，或者是簽結。對於檢察官的處分，政風機構不能表示任何意見，也不能提再議。再者，為避免司法程序的冗長，不能立即發揮懲處所期盼的導正效果，法務部的政策是加強「行政肅貪」，並訂有「政風機構加強行政肅貪作業要點」（民國 100 年 7 月 27 日修正），也就是注意公務員懲戒法、公務人員考績法及其他有關法規之適用，及刑、懲並行，在司法偵、審的同時追究行政責任。惟，權責還是在機關首長，除非是媒體或社會關注的案件，很難獲得考績委員和機關首長的支持。

另外，依據政風機構加強行政肅貪作業要點第五點：各機關政風機構認為本機關員工有應受懲戒之情事者，應即簽報機關長官，建請層報上級各院、部、會長官或地方最高行政長官或其他相當之主管長官，送請監察院審查。但對於薦任九職等或相當於九職等以下之員工，得建請層報上級各院、部、會長官或地方最高行政長官或其他相當之主管長官逕送公務員懲戒委員會審議。同樣必須機關首長同意「層報上級各院、部、會長官或地方最高行政長官」，不是政風機構可以逕行決定的。

## 第二節 政風查處業務



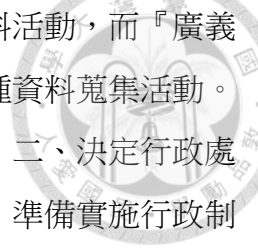
### 壹、依據

政風機構執行查處工作，是依據中華民國八十一年七月一日總統令公布之「政風機構人員設置條例」第五條 政風機構掌理事項：「關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項」，及新法中華民國 101 年 2 月 3 日總統令公布 102 年 4 月 1 日施行之「政風機構人員設置管理條例」第四條第一項第五款「機關有關之貪瀆與不法事項之處理」。同時，法務部認為：政風人員依據法定職權負有貪瀆不法之發掘及處理檢舉事項，係屬行政調查範疇；惟查證程序仍應參照刑事訴訟法「證據」章相關規範，謹慎蒐證，期使所獲線索資料，具備證據價值，供作檢調機關偵辦案件之重要證據資料。<sup>24</sup>

我國行政機關依據法令有許多如：審查、檢查、查驗、詢問、檢驗等行政活動；究其本質，無非在蒐集資料與證據，以便行政機關作成行政決定或作為執行之根據，此種蒐集資料與證據之行政活動，一般被通稱為「行政調查」。

行政調查，有稱之「行政檢查」，亦有稱之為「行政蒐集資料」。從比較法制上言，美國法上對於政府蒐集資訊之活動一般以「資訊取得」(Acquisition of Information)、「行政調查」(Administrative Investigation) 或「行政檢查」(Administrative Inspection) 等稱之，不過以稱為行政調查者佔大多數。而德國行政法上對於行政機關蒐集掌握資料之行為，並無所謂「行政調查」或「行政檢查」之用語；對此相關問題是列在行政機關之「職權調查主義」此一問題下加以探討。如 H.Maurer 認為，行政程序的採取職權進行原則，而任何形式的詢問、當事人陳述、證人證言、專家鑑定、書證、物證及勘驗皆可作為證據形式。依照學者的研究，對行政調查依研究重點或範圍之不同，在定義上可分為最廣義、廣義、狹義與最狹義之行政調查四種。所謂『最廣義之行政調查』，泛指行政機關一切蒐集資料活動。包括行政主體內部調查機關向他機關調閱資料或上級對下級實施之業務檢查所為之

<sup>24</sup> 政風工作手冊查處業務，法務部，頁 49。



「內部作業查核」活動，與行政主體對人民實施之外部蒐集資料活動，而『廣義之行政調查』，乃行政主體（機關）為達成行政目的所為之各種資料蒐集活動。其可包括一、為行政計畫或行政立法之前所為之「一般調查」。二、決定行政處分之前所為之構成要件事實調查、行政處分決定後之監督檢查、準備實施行政制裁前之構成要件調查與本身，包含「一般調查」與「個別調查」。『狹義的行政調查』，指的是個別調查，也就是前述的決定行政處分之前所為之構成要件事實調查。至於『最狹義之行政調查』，係行政機關各種取得資訊活動當中的一種強制性手段，僅指行政主體（機關）對人民、其所有之物或處所實施之進入、探觸與觀察活動；與美國行政法學中之「檢查」（Inspection）或「實地檢查」（Physical Inspection）概念相當，且與我國、日本法制之「商品檢驗」、「臨場檢查」與「進入檢查」涵意相近。（徐良維 2010）

也有學者認為，行政調查與行政檢查應作一詳細的區別：行政調查與行政檢查事實上仍有下列不同之處，應予辨明：一、行政檢查具有直接性特點，即直接涉及相對方的行為或物品；行政調查具有間接性，並不直接妨礙相對人的行為或物品，大多數是以第三人處了解。二、行政檢查須經法律特別授權，無法律依據不得進行檢查；行政調查是管理權中的一項內容，凡是有管理權都有調查權。三、行政檢查大皆因公益上之需要，為一般之防範，所為事先之檢查，且甚多係定期例行之檢查行為。若於引起行政機關有調查必要之事件發生時，所為之檢查，即於事件發生之後為蒐集證據之必要，所為之行政檢查，其意義應係屬行政調查之範疇。因之，行政調查係不管在事前或事後，只要有其必要之行政上之目的，即可進行，而行政檢查，大皆屬事先之檢查。（陳信伍 2002）

行政調查到底要調查什麼呢？有學者將行政檢查依其法律規範對象的不同，可分為「對人的檢查」、「對物的檢查」及「對場所的檢查」三種。所謂「對人的檢查」，乃是法律規範主體為人時，檢查活動自然是以人為目標；其性質是屬於一種「行政傳喚」（Administrative Subpoena）或是「通知到場詢問」，係針對特定人，如違法行為人、公法關係之相對人、證人、鑑定人或第三人，要求其出提供資料或證言。所謂「對物之檢查」，乃是法律規範主體以物為對象時，檢查活動便以

物為焦點，例如稅捐稽徵機關為調查課稅資料便需須要求義務人提出帳簿文件或其他表見，或是臨場稽核、查閱等。所謂「對場所的檢查」，乃是指行政機關派員親赴特定處所，進入檢查，如建築法規定建築主管機關關於核發使用執照之前應派員查驗即是。

行政調查可以分為 1. 取締性調查：為杜絕違法情事之發生，行政機關需要蒐集違法事證，作為取締之根據，可針對個別事件進行調查，此種調查多造成對人民之財產權、隱私權與自由權之干涉，依法治國家原則，此種調查須有法律依據。2. 規劃性調查：為提供行政機關規劃未來施政方向、政策等所為蒐集資料活動，如公平會為擬定公平交易政策對事業活動進行調查。3. 規制性調查：此種調查非以取締違法為目的，而是透過調查督促業者自動履行法定義務，如主管機關依食品衛生管理法對廠商進行查驗。(許嘉裕)


行政調查之方法：

1. 進入場所調查：如水污染防治法第二十五條。
2. 要求作成報告備查：如毒性化學物質管理法第十二條。
3. 要求提出報告或資料：貿易法第二十四條。
4. 抽樣調查：如毒性化學物質管理法第十六條。
5. 封存：如毒性化學物質管理法第十六條。
6. 詢問、紀錄、錄音：勞動檢查法第十五條。
7. 留置：社會秩序維護法第十九條。
8. 訪視：兒童福利法第二十七條。
9. 影印、拍攝、錄影、測量：水污染防治法第二十五條。

## 貳、定位

對於政風機構執行查處工作約有以下幾個論述：

一、政風機構或政風人員依據法定職權負有貪瀆不法之發掘及處理檢舉事項，係屬行政調查範疇。依政風機構人員設置條例施行細則（民國 89 年 01 月 12 日修正）第六條第一項：二、發掘貪瀆不法事項：查察作業違常單位及生活違常人員。稽核易滋弊端之業務。調查民眾檢舉及媒體報導有關本機關弊端事項。



第七條：一、調查分析本機關政風狀況，研擬改進措施。二、根據民意反應，提供業務單位研擬便民措施。三、針對現有防弊缺失，研擬加強改進措施。

二、辦理機關首長交查事項。政風機構為機關內部單位，政風人員的查處是基於首長的行政權代表機關對員工進行調查。

三、受理檢舉案件，涉有刑責者，移送檢察機關或司法調查機關依法處理；涉有行政責任者，依有關規定作行政處理；查非事實者，予以澄清。

四、我國打擊貪腐，係由法務部所屬檢察、調查、政風單位共同推動，由於政風人員身處於機關內部，較外部反貪機構（檢察、調查單位）熟悉行政內部的作業程序及相關訊息，並能隨時掌握機關狀況，有利於貪瀆案件線索之發掘，並可在檢調單位開始偵辦前先行蒐集、分析及保全相關證據資料，提供檢調單位案件未來調查方向，有助案件後續之偵辦。

依我國行政程序法第三十六條規定，行政調查證據以職權調查為原則。職權調查主義之概念：行政程序上，關於調查證據、認定事實方面，採職權調查主義 (Untersuchungsgrundsatz)，即指行政機關有義務依職權調查事實真相，而不受當事人陳述之拘束。行政程序採職權調查主義，係溯源於依法行政原則，蓋行政行為之合法性必以正確掌握充分的事實為前提，並因而得以確保公益之實現，是故，關於調查證據與認定事實，不委由當事人之意志決定之，而由行政機關依職權為之。我國行政程序法第三十六條：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意」；第三十七條：「當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。但行政機關認為無調查之必要者，得不為調查，並於第四十三條之理由中敘明之」，即揭示職權調查主義之主旨，但亦容許法律基於特殊考量而為不同內容之特別規定（行政程序法第三條第一項參照）。

(二)、行政機關之職權調查義務依法有一定之範圍。按諸法理，職權調查主義之內涵，可包括：行政機關應負概括的調查義務（因而必須釐清職權調查義務之法定範圍與個案認定之界限）、證據方法原則上不受限制、當事人與第三人負有參與之負擔或義務、證據自由心證原則、實質舉證責任等。而於個案適用職權調查主義時，首先須確定職權調查義務之範圍；此須視個案所適用之法規客觀認定之。換言之，關於行政機關應依職權調查之範圍，應視個案相

關之實體法與程序法規定，及行政機關依職權或依申請作成行政決定之法定要件而為認定，並以事實之「調查必要性」為前提。<sup>25</sup>



## 參、程序

就行政調查之分類言，以其實施是否得以強制手段完成，分為任意性及強制性調查。任意調查，係指無刑罰或行政制裁為擔保，亦不能強制實施，純賴受調查者之協助、配合方能達成調查目的者。由於任意調查純賴受調查者之協助配合，且通常係以非公權力手段實施，故在管轄機關組織執掌範圍內即可採行，不須有法律上之授權根據。例如透過訪談、基於當事人之自願或徵得其同意或說服其自動提供資訊等。

就行政調查之發動與方法觀之，依我國行政程序法第三十六條規定，行政調查證據以職權調查為原則，當事人申請調查為例外。依此，行政機關為調查程序之主宰者，得自行決定調查之方法與範圍，運用一切闡明事實所必要以及可獲致之事實材料，以認定真正之事實。(陳愛娥 2005)

行政程序法自第三十六條至第四十三條，即係有關事實及證據調查之一般性規定。行政程序法第三十九條規定，行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。第四十條規定，行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。

行政機關蒐集個人或法人資料時，應以被蒐集資料的當事人隱私權作為考量基礎，以法律明定下列規制內容：

- (一) 首先，個人或法人資料之中，有關思想信仰等資料，應絕對禁止行政機關蒐集，除非獲得本人的完全同意，否則不應允許行政機關蒐集。
- (二) 行政機關蒐集個人或法人資料時，目的應明確，且必須在達成目的所限定之範圍內實施。更有學者主張，進而包括資料事後的利用、管理、公開

<sup>25</sup> 釋字第六六〇號解釋大法官林錫堯協同意見書。

等事項，也有必要納入觀察範圍，檢討其法的規制。又，行政機關進行個人或法人資料蒐集活動時，有一部分是在當事人未察覺的情形下所為，此乃基於公益性及效率性的要求，一般而言並未有人加以否定。但另一方面，有學者提出，應當考慮到蒐集過程中未賦予當事人抵抗的機會，值得檢討資料蒐集是否以有法律依據為必要。(洪文玲2005)

(三) 受理檢舉案件，涉有刑責者，移送檢察機關或司法調查機關依法處理；涉有行政責任者，依有關規定作行政處理；查非事實者，予以澄清。

所謂檢舉 (whistle-blowing) 即行政人員向機關內外 (尤其是向外)，揭發機關內違反法律、不良管理、浪費公帑、濫用權威或危及公眾健康安全的行為 (Bowman, 1983: 91)。另外，依據美國 1978 年文官改革法 (Civil Service Reform Act 1978) 之定義，檢舉乃公務人員對機關內確信是違反法律、行政規章、管制規定、不良管理、浪費公帑、濫權或危害公眾健康與安全的行為，加以揭發之 (CSRA, s. 2302(b)(8))。易言之，即檢舉者揭發政府中危害民眾或其他行政人員安全與自由的貪污、浪費或濫權的行為。檢舉貪污對組織而言，可生早期預警的功能。Perrow (1984) 認為由於機關內部人員最瞭解機關的運作與弊端所在，如能在未惡化危害公眾利益之前，予以揭發，當可生防患未然的預警作用。(顧慕晴 2009)

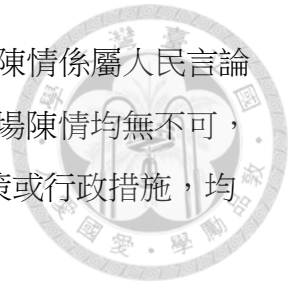
依貪污治罪條例第十八條第一項規定訂定之獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法，第九條第一項規定：「檢舉貪污瀆職案件，應以書面記載下列事項，由檢舉人簽名、蓋章或按指紋。但情形急迫者，得以言詞為之：

- 一、檢舉人姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號或護照號碼、住所、居所或服務機關、學校、團體，及被檢舉人之姓名或其他足資辨別之特徵。
- 二、貪污瀆職事實。
- 三、證據資料。

以言詞檢舉者，由受理檢舉機關作成筆錄，交檢舉人閱覽後簽名、蓋章或按指印。其以電話檢舉者，受理檢舉機關應通知檢舉人到達指定處所製作筆錄。」

行政程序法第一百六十八條：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、

行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」。陳情係屬人民言論自由之表現，而且、不具特定形式，書面、言詞、電子郵件或現場陳情均無不可，不受時間或場地之限制；陳情也不限於行政處分，對於政府政策或行政措施，均得向主管機關提出陳情。



行政院為督促所屬各級行政機關加強為民服務，有效處理人民陳情案件，於六十二年訂定「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」，期間因應行政程序法等法規修訂及配合首長與民有約活動納入本要點之需要，曾於七十三年、八十四年、八十九年、九十一年及九十七年五次修正。現考量各機關實務需求及因應民眾陳情方式之變革，爰修正「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」部分規定，除配合法制作業用語將名稱修正為「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」。(行政院研考會 2011)

另外行政院還訂有「行政院院本部處理人民陳情案件作業規定」，規定院本部各處、會、辦公室及聯合服務中心處理陳情案件，應切實遵照「行政程序法」及「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」規定辦理；其未規定者，依本作業規定辦理。各級政府機關如台北市政府等也多有依據「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」訂定自己的作業規定。

法務部廉政署、各級政風機構、法務部調查局、各級警察機關、環保單位……，除了受理陳情之外還設有檢舉專用的電話、郵政信箱、電子信箱等。隨著網路科技的發達，各級政府機關也都設有首長電子信箱，民眾日常生活中遭遇任何問題，例如對政府政策的不滿、認為個人的權益遭受損害、對行政機關或公務人員行政違失的舉發、或檢舉他人違法或違規，其中最常見也最便捷的方式就是選擇透過網路的管道投書首長電子信箱來向政府部門陳情。

陳情與檢舉在實務上是很難區分的，法務部調查局就是將陳情和檢舉的處理定在一個作業要點裡面。

陳情案件之處理，應先程序後實體，檢視陳情內容是否為：(一)本單位職權範圍。(二)職權行使對象。(三)應先行提起復查(稅捐稽徵案件)、訴願或行政訴訟。(四)應向司法或軍法機關提起訴訟。(五)已進入行政救濟程序。(六)已進入司法或軍法偵審程序。(七)已經判決或決定確定或完成特定法定程序。(八)得不予處理者並注意時效問題。如有此情形，應即答覆說明或移送主管機關。進入實體處理時，如認為陳情內容仍不明確或有疑義時，宜通知補陳，且應力求一次完整告訴陳情人應補什麼資料，避免一而再，造成陳情人誤會。(考試院國家文官培訓所)

## 肆、義務

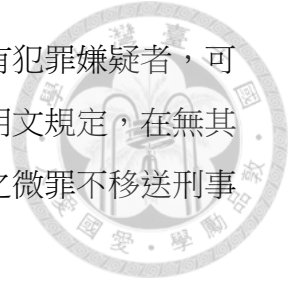
### 一、政風人員有舉發犯罪的義務

刑事訴訟法第二百四十一條公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。到了貪污治罪條例更進一步於第十四條(不為舉發罪)規定：辦理監察、會計、審計、犯罪調查、督察、政風人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。同時，第十三條(長官之包庇罪)直屬主管長官對於所屬人員，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。及公務機關主管長官對於受其委託承辦公務之人，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處六月以上五年以下有期徒刑。

只是，「明知貪污有據」與「犯罪是否成立，係由司法機關認定」之間有無衝突？教課書上都告訴我們：犯罪構成要件一、行為的該當性：符合犯罪構成要件(形式要件)。二、行為的違法性：(實質要件)(一)、內涵：違背眾人期待。(二)、實質違法性：最高法院七十四年台上字第四二二五號判例如：行為雖合於犯罪構成要件之規定，但如無實質違法性時，仍難成立犯罪。(三)、阻卻違法事由 1.正當防衛：2.緊急避難：3.依法令之行為或職務上的行為：4.業務上正當行為：三、行為的有責性：(責任條件)。(姜麗儒)

實務上，政風人員並沒有判斷的餘地。況且，檢察官都沒有對於已有犯罪嫌疑者，可免於發動偵查之權限，對於有犯罪嫌疑者政風機構惟有舉發或移送檢、

調進行司法偵查一途。綜觀刑事訴訟法並未賦予檢察官對於已有犯罪嫌疑者，可免於發動偵查之權限。又上開刑事訴訟法及本法第二十六條之明文規定，在無其他法律有特別規定排除並具體明確之授權下，各行政機關訂定之微罪不移送刑事偵查之相關規定，恐與法律優位原則有違。<sup>26</sup>



是否構成犯罪，除行為人客觀上須有合乎構成要件之行為外，尚須有主觀犯罪意圖，始該當各罪之犯罪構成要件。至於犯罪是否成立，係由司法機關認定，行政主管機關因執行職務發現有犯罪嫌疑時，則可依刑事訴訟法第二百四十一條之規定予以告發。<sup>27</sup>

## 二、政風人員有不可誣告的義務

只是，移送之前尚需注意貪污治罪條例第十六條（誣告之處罰）：誣告他人犯本條例之罪者，依刑法規定加重其刑至二分之一。意圖他人受刑事處分，虛構事實，而為第十一條第五項之自首者，處三年以上十年以下有期徒刑。不具第二條人員之身分而犯前二項之罪者，亦依前二項規定處斷。

曾有人討論：「公務員濫用刑訴法二百四十一條之告發，是否亦應負誣告之責」，這個疑慮可以參考內政部中華民國 99 年 7 月 21 日台內民字第 0990146087 號函：移送機關有無自行判斷犯罪嫌疑人已否盡查詢義務，並據以決定是否移送司法機關偵審之權限疑義一案，經函詢法務部，該部以 99 年 7 月 13 日法檢字第 0999027790 號函復略以，刑事訴訟法第二百四十一條規定，公務員因執行職務「知有犯罪嫌疑者」，應為告發，至上開法律所稱「犯罪嫌疑」之涵義與範圍，依該法條文不同而要求有不同的「嫌疑門檻」。該法第二百二十八條、第二百四十條、第二百四十一條之「犯罪嫌疑」，是指開始偵查的嫌疑門檻，學說上稱為「簡單的開始嫌疑」，只要有事實上的根據，依照一般刑事犯罪偵查經驗判斷可能涉及刑事案件者，即為已足。（顧慕晴 2009）<sup>28</sup>

<sup>26</sup>法務部法規諮詢意見，法務部民國 95 年 01 月 18 日法律字第 0950000798 號函參照。

<sup>27</sup>法務部民國 81 年 09 月 25 日（81）法律字第 14404 號函，資料來源：法務部公報，第 149 期，頁 61-62 頁。

<sup>28</sup>內政部中華民國中華民國 99 年 7 月 21 日台內民字第 0990146087 號函，資料來源：



### 三、政風人員有保密的義務

由於公務人員檢舉機關中的貪污犯罪，一旦身分洩漏，必然遭到組織內部的責難、打壓與報復，劇烈影響公私生活的步調，並會損及個人聲望、升遷、待遇，甚至是生命安全。民眾陳情案件如果涉及對行政機關或公務人員行政違失的舉發、或檢舉他人違法或違規也同樣會有以上的風險。所以，受理陳情檢舉最重要的就是保密的工作。獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第十條規定：受理檢舉機關，對於前條第一項第一款之資料及檢舉書、筆錄或其他有關資料，應予保密，另行保存，不附於偵查案卷內。但法院為釐清案情或審核檢舉獎金有必要者，得調閱之。無故洩漏者，應依刑法或其他法令處罰之。第十二條檢舉人之安全，應予保護，對檢舉人威脅、恐嚇或其他不法行為者，應依法嚴懲。行政程序法第一百七十條第二項：人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。「行政院院本部處理人民陳情案件作業規定」：八、陳情案件有保密之必要者，應予保密。

### 第三節 政風調查工作的困結

#### 壹、政風人員不具司法警察身分沒有調查犯罪的職權

馬總統 100 年 07 月 20 日主持宣示設立「廉政署」記者會時都說：「過去一般政風人員給予外界有「無牙老虎」的印象，沒有調查權」。<sup>29</sup>舞弊調查蒐集的是「法律證據」，而蒐證的過程和方法都必須依據法律的規定，證據發現的程序本身常常能決定訴訟的勝負。「政風機構應主動發掘並處理本機關及所屬機關員工貪瀆不法或行政違失事項，期使公務員不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」。質言之，調查的目的，在於追究刑事責任或行政責任，而政風人員不具司法警察身分沒有調查犯罪的職權。

我國刑事訴訟法第二百二十八條規定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查」。因此，所謂偵查，即是檢察官調查犯罪嫌疑人的程序。

我國為大陸法系依刑事訴訟法規定，檢察官是犯罪偵查的主體，刑事訴訟法一百六十一條一項規定：「檢察官就被告犯罪事實，應負舉證責任，並指出證明之方法。也唯有檢察官才能在偵查程序中作出法律處分，這即是所謂的檢察官的「偵查程序處分權」，它具體又包含兩項權限：一是正式偵查啟動權；二是偵查程序終結權。第一，正式偵查啟動權。即，惟有檢察官才有權決定是否對某一嫌疑行為展開正式的偵查，至於作為輔助機關的警察機關，在發現有犯罪嫌疑時，本於調查犯罪的職權以及偵查輔助機關之角色，一方面應當立即開始調查犯罪嫌疑，必要時得封鎖犯罪現場為即時勘察，並得通知犯罪嫌疑人到場詢問，但另一方面必須立即報告該管檢察官，並由該管檢察官最後決定是否對該嫌疑人立案展開正式的偵查。換言之，與大陸刑事訴訟程序中的公安機關不同，大陸法系國家的警察並沒有獨立的立案權，立案權即正式偵查程序的啟動權掌控在檢察官手中。這一

---

<sup>29</sup>總統主持設立「廉政署」記者會，總統府新聞稿，99 年 7 月 20 日，資料來源：

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=21988>。

制度設計的目的主要是為了確保檢察官在偵查程序中的主導地位以及便於其對警察的控制。例如，在德國，「受歐陸法制之控訴原則與檢察官制，以檢察官為偵查程序之主導者，負責發動、進行以及終結偵查程序」。



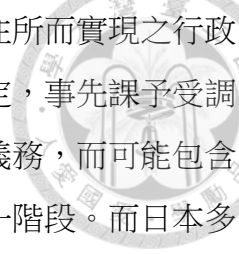
依刑訴第二百三十一條第一項之規定，「司法警察知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及司法警察官」。司法警察作為檢察官的輔助官員，「當其發現有犯罪行為時，得主動進行偵查之，但其只得採取必要的緊急行動；在採取此種行動後，需及時告知檢察機關。此乃為了確保檢察機關在調查程序中的領導地位」。

第二，偵查程序終結權。在大陸法系國家，終結偵查程序的權力同樣掌握在檢察官的手中，警察作為「輔助機關之功能，主要在於協助檢察官偵查犯罪，並不及於終結偵查之處分」。例如，在德國，「基本上，雖然警察負責調查犯罪，但是他們卻無權擅自決定是否終止調查，他們必須把所有的調查結果送給檢察署，由檢察官作最後決定」。即，警察對刑事案件調查完畢之後，必須將案卷移送該管檢察官，由檢察官以作出起訴或不起訴決定的方式終結偵查，作為輔助機關的警察不得自行終結偵查程序；即使警察不能找出嫌疑犯，他們也要向檢察官簡單地報告案件內容，並告訴檢察官他們無法破案，檢察官通常會逕行撤銷這些案件。（）

## 貳、行政調查與強制處分權

行政調查不一定以有法律根據為必要，只是沒有法律依據就沒有強制處分權。「行政調查是管理權中的一項內容，凡是有管理權都有調查權。」多數學者認為，行政機關有資料蒐集的義務，或調查的義務。反面言之，行政調查不一定以有法律根據為必要，只要是行政機關基本的掌理事務範圍，即應行使調查。當行政機關對個人或法人（團體）蒐集資料，或是採強制調查蒐集資料時，便應受到法的規範管制。（洪文玲 2005）

行政調查依其實施強制手段來完成可分為「任意調查」及「強制調查」。前者指純賴受調查者之協助、配合方能達成調查目的者。而後者須有法律明文，又



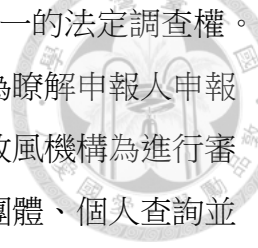
可分為「直接強制調查」（以實力加諸相對人之身體、財產、住所而實現之行政調查）及「間接強制調查」（非以透過實力，而係透過罰責規定，事先課予受調查者認受義務者）。行政調查意味著賦予行政機關情報收集之義務，而可能包含了情報的收集、加工、利用、管理、開示等情報管理行政的第一階段。而日本多數學者皆認為行政調查只能以罰則來間接擔保調查之執行，而無法直接以有形的強制力為之。不過不論是行政調查中不論是一般調查或是個案調查（包括任意調查、刑罰擔保型、實力行使型），都是政策遂行與否的調查，以反映政策立案與否的調查，而行政調查實可認係情報管理行政的一環。

實務上政風機構的調查行為，除了公開資料的蒐集外，主要表現在「執行業務稽核」、「調閱相關文卷、檔案」與「訪問相關人員，並製作紀錄」。是否准予「執行業務稽核」與「調閱相關文卷、檔案」是機關首長有權核定的事項；至於，「訪問相關人員」基於「同意阻卻違法原則」只要被訪問同意也沒有甚麼問題。關鍵在於，如果機關首長不同意政風機構執行「業務稽核」或「調閱相關文卷、檔案」或相關人員不願接受訪談，政風人員因不能「強制調查」，不具備任何的強制處分權是無可奈何的。

政風機構為行政機關內部輔助單位，讓政風人員具有「司法警察」身分是不切實際的。所以，對於要滿足人民的期待與展現政府肅貪的決心，真正需要解決的是要不要立法賦予政風機構含強制處分權的調查權。或多方建議的：訂立政風人員職權行使法。

真理大學法律系教授吳景欽就曾發表《有了廉政署又如何？》一文：對於防貪功效極其有限的政風機構，到底該如何為強化，也是當務之急。更重要的是，為了保證廉政署能獨立行使權力，並擁有反貪利器，則關乎政風人員與廉政官的職權行使法，更有急速立法的必要。總之，惟有儘速展現肅貪專業與專責的決心才能擦亮廉政署這塊招牌。（吳景欽 2012）

### 參、政風機構的法定調查權



政風機構依據「公職人員財產申報法」擁有的查詢權力是唯一的法定調查權。政風機構依據「公職人員財產申報法」所擁有的查詢權力，係為瞭解申報人申報財產是否屬實，以探究其有無貪瀆的依據，該法第十條規定「政風機構為進行審查需查閱資料時，得直接向本機關（構）相關單位或他機關、團體、個人查詢並借調有關卷證。受查詢者應據實說明，無正當理由不得拒絕拖延」，此即政風機構認有需要得「直接」查詢並借調卷證。

依據公職人員財產申報法第四條各機關政風單位為：受理財產申報之機關（構），公職人員財產申報法第十一條各受理財產申報機關（構）應就有無申報不實或財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核。查核之範圍、方法及比例另於審核及查閱辦法定之。

受理財產申報機關（構）為查核申報財產有無不實、辦理財產信託有無未依規定或財產異常增減情事，得向有關之機關（構）、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務。監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關（構）、團體或個人提供必要之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務。

受查詢之機關（構）、團體或個人無正當理由拒絕說明或為不實說明者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；經通知限期提出說明，屆期未提出或提出仍為不實者，按次連續處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。受請求之機關（構）、團體或個人無正當理由拒絕配合提供或提供不實資訊者，亦同。

## **肆、政風人員可以執行機關的行政調查工作**

我國行政機關依據法令，有許多如：審查、檢查、查驗、詢問、檢驗等行政活動，究其本質，無非在蒐集資料與證據，以便行政機關作成行政決定或作為執行之根據。政風機構既為機關的內部輔助單位，政風人員自然可以承首長之命執行機關的行政調查工作。

## 第四節 政風調查工作的功能



依據政風機構人員設置管理條例第九條規定各機關政風人員或經指派兼任或兼辦政風業務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。所以，政風人員為機關首長的幕僚。幕僚的職責是協助首長做決策，毛治國教授在其所著《決策》一書將決策過程區分成「見、識、謀、斷」<sup>30</sup>---也就是癥候發掘、問題定義、方案研擬、對策抉擇。其中，癥候發掘、問題定義的基本功就是「調查」。「見」所觀察的是問題的表象，而「識」所要發掘的則是問題的本質。調查工作基本上必須滿足「狀況的說明」與「因果關係的證明」。

政風機構對於的貪瀆事件調查工作主要目的為了解發生的真相與原因，進而改善風險控制與管理系統缺失，避免相同、類似的災害再度發生，而非著重於責任歸屬或懲處員工。只是發覺員工有涉及貪瀆犯罪之嫌，自應依法舉發；再說，貪瀆犯罪是公訴罪，無論是哪一個層級的機關首長及政風人員也都無權「原諒」他。

我國政府肅貪機構之設置，採取「複式布置」策略，在偵查主體檢察官的統合指揮下，廉政署及政風機構、調查局及其他司法機關，採取「分進合擊」，形成「交叉火網」，發揮複式布網功能，致力發掘貪瀆線索、積極查辦、減低犯罪死角，對貪腐案件，不論案件大小、層級高低、黨派，只要公務員敢貪污，肅貪機構一定全力查辦，追究到底，絕對沒有灰色地帶，以將貪瀆的污點及死角去除掉<sup>31</sup>對於政風機構的期待是：政風機構具機先發掘貪瀆弊端與風險、迅速調查處理違失案件及提供防弊興利建議功能。

真正的難處是：犯罪偵查是極為專業的工作，同時需要完整的機制、專業的人員與配備。參考警察偵查犯罪手冊：偵查刑案應以現場為基礎，運用科學器材與方法，細心勘察，切實調查，深入研析，發掘線索，合法取證，並配合刑事科學鑑識技術證明犯罪及確定犯罪嫌疑人。偵查犯罪，須依據偵查計畫，運用科學

<sup>30</sup> 毛治國，決策，天下雜誌，2003年，第一版。頁27~28

<sup>31</sup> 法務部102年3月23日新聞稿，<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/332315413054.pdf>。

器材與科技方法，歸納、分析、研究、判斷、貫徹執行、尋找破案線索。實施偵查的內容有案情研判、偵查計畫、偵查要領、跟蹤、監視、通知、詢問、拘提、逮捕、搜索扣押、追查贓證物。案情研判應以調查、訪問、觀察、搜索及現場勘察所得之資料證據，加以分析辨證，力求正確，以為偵查工作之基礎。案情研判旨在瞭解犯罪嫌疑人及其動機、犯行、過程與發展，(一) 犯罪之性質 (二) 犯罪之時間 (三) 犯罪之地點 (四) 犯罪之方法 (五) 犯罪之動機 (六) 犯罪之工具 (七) 犯罪嫌疑人之範圍 (八) 被害人之範圍 (九) 有否共犯。<sup>32</sup>

坦白說這不是政風機構和政風人員做的到的。檢察官如果沒有調查局及警察機關的協助恐怕也是無能為力。

---

<sup>32</sup> 《警察偵查犯罪手冊》，2011 年公告。

## 第五節 政風查處的工作取向



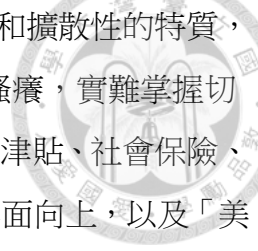
### 壹、以防貪為主、肅貪為輔，由揭弊者角色改為預警功能

配合法務部廉政署成立，民國 101 年 02 月 03 日修正政風機構人員設置條例修正為「政風機構人員設置管理條例」將政風機構定位為《聯合國反腐敗公約》第六條所稱「預防性反腐敗機構」。我國各層級政風機構，均為幕僚單位，故無論在員額編制、工作經費都附屬於所在機關。因之，政風單位自然相當受機關預算豐瘠與首長意像之影響。加之以我國政風機構人員設置管理條例第 9 條規定，政風機構應受機關首長之指揮命令，使得政風機構之業務決策權亦受到極大的限縮。在預算、人事、決策權受限的情況下，政風單位的獨立性、自主性不足。(顧慕晴 2009)

法務部曾部長在最近一次，政風機構高階主管會議上談到：「過去有很多機關首長，對我們工作性質、工作表現持負面看法，因而對政風人員不甚尊重，甚至故意將其辦公場所座位安排在非常不好的地點。因為過去我們政風同仁做法是較偏向揭弊，也就是盯著同仁是否有舞弊情事，將之舉發、送檢調機關偵辦，機關同仁當然感到畏懼，不願意和政風同仁接洽。廉政署成立之初，馬總統就提示廉政署是廉政專責機構，主要的工作是以防貪為主，肅貪為輔，朱署長認為廉政工作應以防貪為主、肅貪為輔，由揭弊者角色改為預警功能，讓機關同仁的以接納，願意與我們做朋友，因為我們的預警功能讓他們不會誤觸法網。在機關內以預警角色來對待同仁、勸導同仁不要觸犯法規，相信同仁與我們相處一定會很好，一定會對我們的工作及為人表示尊敬與尊重。」

### 貳、建構政風機構的核心能力

「核心能力係指一個群體或團隊中，一些彼此互補的專業技能與知識結合成的特定能力，足以執行一個或更多的重要程序。」核心能力可分為以下兩個大類：洞察力／前瞻能力。這是指有助於開發或追求能建立先來先贏優勢的能力。

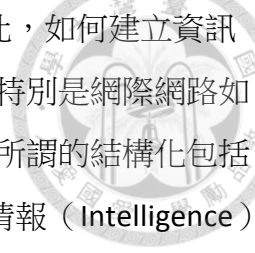


固然，貪污犯罪具有隱密性、忌諱性、狡猾性、高犯罪黑數和擴散性的特質，外人實難窺知機關內貪污犯罪之全貌，故若想消弭，有如隔靴搔癢，實難掌握切要之處。今天民眾關切的事是：政府社會福利政策在社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照顧、就業安全、居住正義與社區營造等面向上，以及「美國牛肉」、「食品安全」、「二代健保」、「藥價黑洞」、「失業」、「退休給付」、「教授報假帳」……。這些問題，每一個都讓民眾有是誰貪污了的質疑，這才是政風。

政府最重要的工作就是有效運用徵自民間的各種資源，分配並提供社會所需的公共服務。如何統籌運用有限的資源，合理分配在各種政事上，以滿足大多數人的需求及促進社會、經濟等之均衡發展，其為政府預算分配的嚴正課題（韋端 2001）。政府資源分配除了總體經濟的經濟效應外，每一個政策都有它的利害關係人。公共管理者應具備分析與管理不同利害關係人間複雜互動多元屬性能力，瞭解與認定利害關係人間衝突、互補或合作本質，重新掌舵網絡權力以強化治理能力（蕭元哲 2009）。其中，政府採購與補助在執行層面上下游的利害關係，尤其是民眾關切的焦點，這才是政風。

從另一個角度講，會有賄絡的發生，就是因為「利害關係人」期盼獲得更大或更有保障的利益，避免或減少任何的不利益；利害關係人間衝突也是大多數檢舉案的原因。

其實，每一個機關的職權都限定在一個範圍內，也會產生一定的行為模式，久而久之自然會結構出利害關係人。例如，行政院勞工委員會的勞動檢查業務，它的原意是要求各事業單位注重勞工安全衛生及勞動條件，以保障勞工的待遇與勞動安全。即結構出：代辦送審書類的代書業者、販賣安全設備的業者，甚至，專門辦操作危險性機械設備的勞工應具之證照的補習班，而這些業者都會向勞動檢查機構尋求諮詢與協助，有一定的利害關係。部、會層級的政風機構可能需要思考：在每一個問題或每一個民怨發生時，能不能標明它的縱座標與橫座標？也就是說能不能敘明問題，關係著處理的能力。這個時候，我們需要引進知識管理與資料探勘建構政風機構的調查能力與預防的能力。



這時，情報的取得、分析與策略判斷即是重要環節。基於此，如何建立資訊與情報系統就扮演一個重要角色（對個人、企業、國家皆然），特別是網際網路如此便利的今天。資訊（**Information**）為經過結構化的資料集合，所謂的結構化包括經由個人的分類，或是經由電腦程式將相關資料建立資料庫；情報（**Intelligence**）為將資訊內容萃取分析後的結果。所以，主管機關的政風機構平時就應進行資料的整理工作，即是將“外部”資料有系統的轉化成“內部”資訊文件與數據。

資料探勘的基本定義是：「在已擁有的資料中搜尋出有價值的隱藏事件，並且加以分析，使能從資料中獲取有更意義的資訊或是歸納出具結構化的型式，以作為決策時之參考依據」。此外，資料探勘所著重的是資料的再分析，而其知識工程中尚包括模式的建構或是資料樣式的決定，其主要目的在於發現資料擁有者關心卻未曾知悉的重要資訊或知識。簡單來說，**Data Mining** 是指找尋隱藏在資料(庫)中如趨勢（**Trend**）、特徵（**Pattern**）及相關性（**Relationship**）等資訊或知識的過程，它也因而被稱之為 **Knowledge Discovery in Databases** (簡稱 **KDD**)。此外，「資料考古學」（**Data Archaeology**）、「資料樣型分析」（**Data Pattern Analysis**）、「功能相依分析」（**Functional Dependency Analysis**）等名稱也都是資料探勘與知識工程的同義字。從 90 年代起，資料探勘與知識工程不僅已然成為一個結合資料庫管理與人工智慧技術的重要領域，也已廣泛而且成功地被用在市場調查、行銷分析研究、經營決策分析、製造工程控制、生物科技研究等領域，它更被許多工商業界人士視為是一項推動知識管理、提昇企業競爭力的重要工具。

根據資料分析的方式與目的，資料探勘作業可分為以下五種類型：

1. 群集分析（**Clustering Analysis**）：

將資料根據其間的相似性分成若干個群集，使得每個群集內的資料具有高度同質性。其目的除可將群集間的差異找出來處，更可做為之後處理分類分析的屬性依據。

2. 分類分析（**Classification**）：

分類分析是從已知的物件集合中，依據屬性來建立類別（**class**），再根據各類別資料特徵，對於其他未分類或者新的資料來做預測。



### 3. 關聯式法則分析 (Association Rule Analysis) :

先收集一組事件記錄，每一事件記錄包含若干資料項目；再利用連結分析的方法在各記錄中找出資料項目的關聯法則 (association rule)。即是要找出在某一事件或是資料中會同時出現的東西。主要是要找出下面這樣的資訊：如果 Item A 是某一事件的一部份，則 Item B 也出現在該事件中的機率有 X%。

### 4. 預測 (Prediction) :

預測技術乃依據某一特定對象屬性，觀察其過去的行為或歷史資料，藉以推估其未來的值會是多少。

### 5. 推估 (Estimation) :

根據既有連續性數值之相關屬性資料，以獲致某一屬性未知之值。例如，按照信用申請者之教育程度、行為別來推估其信用卡消費額度。(駱至中、林錦昌 2002)

## 第六節 小結



### 壹、賦予政風機構法定的調查權

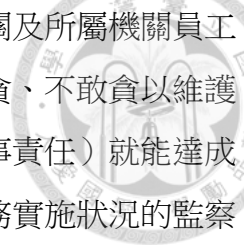
行政機關有資料蒐集的義務，或調查的義務。反面言之，行政調查不一定以有法律根據為必要，只要是行政機關基本的掌理事務範圍，即應行使調查。但是，當行政機關對個人或法人（團體）蒐集資料，或是採強制調查蒐集資料時，便應受到法的規範管制。《聯合國反腐敗公約》第 6 條：預防性反腐敗機構的《實施指南》中認為預防性反腐敗機構應具備有效的調查權，其權限內容主要應包含不受審查的自行開始一項調查，以及擁有發出傳票的權力，以獲得其所需的文件、資訊、證詞或者其他證據。貪污犯罪之隱密性、忌諱性、狡猾性、高犯罪黑數和擴散性的特質，對於貪瀆案件的調查必然會涉及對個人或法人（團體）蒐集資料，或是有採強制調查蒐集資料的必要。事實上，為了追查貪汙瀆職案件，政風機構多年來已經執行許多的調查工作，甚至前法部政風司曾有所謂「政風狗仔隊」的蒐證行動，雖然有不適法的議論，但是頗獲民眾普遍的支持，惟終究名不正言不順。況且，公職人員財產申報法第 11 條已經授予政風機構調查權，行之有年未聞有任何不良的反應。所以建議在政風機構人員設置管理條例第 4 條第一項五款加上「調查」兩個字，五、機關有關之貪瀆與不法事項之調查處理。

對調查權的管制，關鍵在必須訂定嚴謹的作業規定，政風機構人員職權行使法，應該是可以努力的方向。

### 貳、善盡幕僚責任

所謂幕僚，有兩種不同型態：一是決策幕僚，即就某些特定的政策向首長提出政策諮詢意見，成為首長的決策顧問，通常這是因為某些事情牽涉到政策，決策幕僚會提供決策意見；二是行政幕僚，所處理的業務沒有牽涉到行政院的政策，而是依照法律、法令來提供審查的，那就不是決策幕僚。

查處工作決不是單純的依照法律、法令來提供審查的業務。「端正政風、檢



肅貪瀆、促進機關廉潔風氣，政風機構應主動發掘並處理本機關及所屬機關員工貪瀆不法或行政違失事項，期使公務員不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪以維護公務員之紀律與榮譽。」也不是處分幾個人（含刑事責任及民事責任）就能達成的。政風機構與政風人員應以做好：資料的蒐集、行政機關業務實施狀況的監察及建議；特殊法人業務之調查與資料的蒐集；人民陳情案之處理及必要的協調等等為念。以善盡幕僚責任。



# 第五章 維護工作

## 第一節 維護工作概述



### 壹、維護工作的定義

在政風工作手冊上規定的維護工作為公務機密維護工作和機關安全維護工作兩項。機關維護工作，其實就是保防工作，是國家安全工作的一環。

國家安全工作是一個國家對所有型態之外在侵略、間諜活動、刺探軍機、破壞、顛覆、騷擾及其他具敵意之影響等進行保護。國家安全的功能在於抵抗威脅、目的在於保護價值，以及增強國家應付威脅與危機之能力。「國家安全」一詞，第一次出現於 1945 年 8 月美國海軍部長 James Forrestal 出席參議院聽證會時所使用，而「國家安全」的意義，傳統的定義多偏向軍事安全意涵；為了因應後冷戰時期安全研究內涵的擴大，並避免將「國家安全」等同於「軍事安全」，我們可對「國家安全」下一個簡單定義：「為維持國家長久生存、發展與傳統生活方式，確保領土、主權與國家利益，並提升國家在國際上的地位，保障國民福祉，所採取對抗不安全的措施」。要言之，「國家安全」的意義係指國家保護其重要的價值免受內外威脅的能力。國際冷戰時期，國際戰略學界的研究觀點大多認為「國家安全」幾乎等同於國防、外交等傳統性範疇，甚至認為國家安全就是「國家軍事安全」（national military security）的縮寫。但是從 1990 年代初開始，國際社會已將「國家安全」擴展成為綜合性安全的概念；其內涵概為下列四端：一、從國家層次往下延伸至個人層次；二、從國家層次往上至國際體系；三、從軍事面向到政治、經濟、社會、環境以及人類等；四、確保安全的政治責任，垂直的從國家下降到區域、地方政府，向上升到國際制度，並橫向延伸到非政府組織、新聞界，甚至到抽象的自然界與市場，使國家安全的範圍更加擴大。

美國聯邦調查局就曾提出「國家安全威脅清單」，明列國家安全威脅包括：恐怖主義、諜報、武器擴散、經濟諜報、資訊系統鎖定、扭曲社會認知與外國的情報活動；從此項清單中可以看出，美國國家安全的範圍，包括了情報、經濟、社

會文化、軍事、政治、資訊等等。(蘇進強 2003)



## 貳、維護工作之法源依據

「機關」是代表國家行使行政權的部門，亦是國家推行政務、政令，維持國家生存與發展的單位，機關的安全直接影響到國家安全。政風機構執行機關維護工作的法令依據如下：

### 一、中華民國 81 年 7 月 1 日總統令公布政風機構人員設置條例

- (一)第一條：「為端正政風，促進廉能政治，維護機關安全，特制定本條例」。
- (二)第五條第六款：「政風機構掌理事項如左：....六、關於本機關公務機密維護事項。」

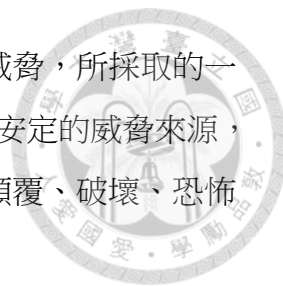
### 二、在政風機構人員設置條例施行細則

- (一)民國 81 年 8 月 14 日修正版第九條：「本條例第五條第六款關於本機關公務機密維護事項如左：一、訂定本機關公務機密維護規定。二、宣導公務機密維護法令及做法。三、推動資訊保密措施。四、處理洩密案件。五、維護機關設施安全及協助處理陳情請願事項」。
- (二)民國 89 年 01 月 12 日修正版施行細則將安全維護訂在第十條：「本條例第五條第七款其他有關政風事項如左：二、危害或破壞本機關事件之預防事項。三、協助處理陳情請願事項」。即安全維護被改為「其他有關政風事項」。
- (三)直到民國 101 年 02 月 03 日修正之「政風機構人員設置管理條例」改訂在第四條第一項第七款及第八款：「七、機關公務機密維護之處理及協調。八、機關安全維護之處理及協調」。

## 參、維護工作的內涵

國家安全與保防工作，應於危機預防階段洞燭機先、防患未然，加強情資的整合與監督、強化對非傳統性安全威脅的預防，強化各機關保防功能，「保防」在字面上的意義可詮釋為「對敵保密，防制滲透」。依據行政院臺中華民國 96 年 10 月 2 日行政院臺法字第 0960043227A 號函核定的保防工作作業要點第七點、保防工作之業務範圍如下：(一)機密保護。(二)防制滲透。(三)安全防護。(四)

保防教育。其要義在保護國家的安全與利益，針對所有可能的威脅，所採取的一切防制措施；其終極目標，在排除國家安全、政治安全，與社會安定的威脅來源，防止一切外來勢力或本土人民，抑或內外相結合進行的諜報、顛覆、破壞、恐怖主義等不法活動。



保防的第一個前提是「敵我意識」；至於誰是敵人，是由政策決定的。因此，「保防」是會有為政權服務的錯覺；過去戒嚴時期，說起保防工作等同於白色恐怖，民國 80 年政風機構人員設置條例立法時刻意隱晦，但仍然遭在野黨將安全維護工作刪除，雖然第 1 條立法目的仍保留「維護機關安全」，而第 5 條掌理事項只有「關於本機關公務機密維護事項」。民國 100 年修訂「政風機構人員設置管理條例」時才將「維護機關安全」列入工作項目，但仍然沒有用保防工作這個名詞。

保防工作首重機先預防，因此應充分利用各種機制與管道來進行危機管理的工作，如目前在中央方面有「全國保防工作會報」、「全國保防工作督導小組會報」、「全國保防教育推行委員會」；在各縣市地區則有「地區保防工作執行會報」、「調查機關與政風機構地區業務聯繫會報」等機制。此外，如何加強聯繫機關負責統合、督導機關保防的副首長（幕僚長）聯繫方面，亦為當前保防工作重點之一。因此，應善加運用上述機制做到資源共享，化異求同，並藉由互動、建立互信、激發互助、產生互補，達成維護機關安全的共同使命目標。

我國保防工作分為軍中保防由國防部政治作戰部門負責、社會保防由內政部警政署負責、機關保防由法務部調查局負責三大體系，最後由國家安全局總協調。法務部調查局負責機關保防，在做法上是經由行政院行政命令依層級組成的各機關副首長聯席會推行，且由各機關的政風機構擔任幕僚工作；另外還有法務部調查局與法務部廉政署業務聯繫會報，主題就是機關保防工作（保防工作作業要點參照<sup>33</sup>）。

<sup>33</sup> 保防工作作業要點，中華民國 96 年 10 月 12 日法務部調查局調保壹字第 09600442960 號令修正發布全文 8 點（中華民國 96 年 10 月 2 日行政院臺法字第 0960043227A 號函修正核定）

一、為貫徹執行有關危害國家安全與違反國家利益之保防工作，特訂定本要點。  
二、全國保防工作，由法務部負責督導，並指定調查局協調執行。

換句話說：政風機構自始就沒有脫離機關保防工作，但卻沒有一部明確的法規。民主時代講究行政中立，台灣也經歷過政黨輪替，法務部現正研議訂立「保防法」，據知初步決定不立專法而放在國家安全法內。



---

三、保防工作之區分如下：

- (一) 機關保防。
- (二) 軍中保防。
- (三) 社會保防。

四、機關保防工作，由法務部督導調查局辦理。

五、軍中保防工作，由國防部督導參謀本部倬茹參謀次長室辦理。

六、社會保防工作，由內政部督導警政署、內政部入出國及移民署辦理。

六之一、前三點所定督導機關於必要時，得訂定各項保防工作執行規定，分行實施。

七、保防工作之業務範圍如下：

- (一) 機密保護。
- (二) 防制滲透。
- (三) 安全防護。
- (四) 保防教育。

八、為協調各有關機關，配合執行全國保防工作，特設置全國保防工作會報，其設置要點另定之。

## 第二節 公務機密維護工作



公務機密維護，就是反情報工作。根據我國「國家情報工作法」第3條第2款：「情報工作：指情報機關基於職權，對足以影響國家安全或利益之資訊，所進行之蒐集、研析、處理及運用。應用保防、偵防、安全管制等措施，反制外國或敵對勢力對我國進行情報工作之行為，亦同」。也就是說，情報工作除了積極地蒐集軍事及政治、經濟、社會、科技等的資料提供決策參考；同時，也要防護不使敵國情報單位獲取政府活動之機密及反情報工作，也就是公務機密維護工作。

一般政府機關的公務機密維護工作可區分為二部分，第一部分是公務機關對處理公務機密所應採取保密作為；第二部分則是接觸公務機密之公務員，本身應有的保密體認及措施。

### 一、公務機密維護之目的

#### (一) 維護國家安全及利益

公務員從事公務涉及國防外交等事務者甚多，此等資料與國家整體利益休戚相關，倘被他國知悉，往往對本國產生各種不利後果，尤其於戰時或國家處於緊急狀態時，軍事機密之洩漏更可能使戰局改觀，影響國家存亡。

#### (二) 確保行政目的之達成

政策的制定與推動，常涉及各種不同利益之衝突與調和，特定政策若讓有利害關係者事先知道，往往使其獲得經濟上的不當利益，或對善意第三者造成損害，甚而影響政策之執行，因此應落實保密作為，才能確保行政目的之達成。

#### (三) 尊重個人隱私與權利：

公務員從事公務，常有機會了解他人隱私，如果任意洩漏，不僅影響當事人權益，甚至有損政府之公信。故公務資料涉及個人隱私權者，公務員應保守秘密，以尊重民眾權益。

### 二、政風機構執行公務機密維護



#### (一) 釐訂主管機密範圍

國家公務繁多，既不能也不需事事保密，但是處理公務的人員應妥慎鑑別機密範圍，才能採取適當的機密維護措施，所謂公務機密概括為「國家機密」與「一般公務機密」兩大類，依據國家機密保護法施行細則第二條：「本法所定國家機密之範圍如下：一、軍事計畫、武器系統或軍事行動。二、外國政府之國防、政治或經濟資訊。三、情報組織及其活動。四、政府通信、資訊之保密技術、設備或設施。五、外交或大陸事務。六、科技或經濟事務」。

並不是每一個機關都有經管國家機密。因此，政風機構首先應協助釐訂主管機密範圍，再依照機關業務性質、任務，參照「國家機密保護法」，策訂具體措施或完整作業程序。

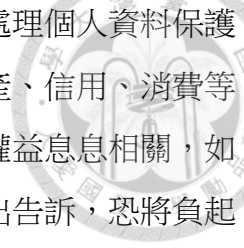
於此，最需關切的是：國家機密保護法第五條：「國家機密之核定，應於必要之最小範圍內為之。核定國家機密，不得基於下列目的為之：一、為隱瞞違法或行政疏失。二、為限制或妨礙事業之公平競爭。三、為掩飾特定之自然人、法人、團體或機關（構）之不名譽行為。四、為拒絕或遲延提供應公開之政府資訊」。

(二) 確認本機關之國家機密核定人員及辦理國家機密事項業務人員，國家機密保護法第二十六條參照。

#### (三) 評估可能洩密的原因與管道

各機關任務特性不同，業務保密性質迥異，應就現況檢討可能洩密原因與管道，尤其應評估洩密可能產生的利益，制定有效保密方法，堵塞洩密漏洞。一般保密工作發生疏漏，固然在保密措施不夠完善所致，但公務人員缺乏保密警覺或不熟習保密方法亦為癥結所在，如：公務人員言行不檢、交遊不慎、私人記載、著作、言論、通信、涉及機密；文書處理、保管、收發、傳遞不合保密要求、廢棄文書處理、不當、機密等級區分太濫、私人藏匿機密文書、門禁管制不嚴、公務通訊疏忽管制等等均可能造成洩密管道，應就機構現況確實檢討，謀求改進與強化保密措施，才能有效防止洩密。

#### (四) 嚴密資訊保密維護



有關電腦個人資料之類別，法務部頒布「電腦處理個人資料保護法」規定，舉凡出生、健康、病歷、學業工作、財產、信用、消費等均屬個人資料保護範圍。而資訊資料大多與納稅人權益息息相關，如一時疏忽而洩露，致使當事人權益受損，而依法提出告訴，恐將負起民事賠償及刑事責任，全體員工必須做好電腦資料保密及確遵行政院訂頒之「資訊安全管理要點」，以免觸法。

#### (五) 加強保密督導檢查

依據「政風機構維護公務機密作業要點」，政風機構應會同業務主管單位定期、不定期實施保密檢查，根據狀況研判擬訂檢查計畫，報經機關首長核可後實施，對所發掘之保密缺失，應指導各單位速採改進措施，並列為追蹤複查，徹底杜絕保密漏洞。對於保密素養較差之單位，實施不預告突擊檢查，以測試員工對保密規定之瞭解程度；而對於關鍵性單位實施保密狀況分析，以找出保密工作漏洞與罅隙，作為研採有效保密措施之依據，貫徹單位保密檢查任務，以落實公務機密維護。

#### (六) 實施定期清理銷燬

對於機密文書之保存與管理，應依據行政院秘書處頒布之「文書處理檔案管理手冊」及「本院公文檔案管理作業要點」、「本院處理機密文書作業要點」等有關規定妥慎辦理，惟一般員工因處理公務忙碌，對於逾期失效文件檔案資料及相關公發書籍，未能適時依規定登記銷燬，易造成洩密，故各機構應於每半年定期實施保密檢查時，要求所屬業務承辦人員配合實施文書檔案資料清理工作，凡屬已失時效或無保存價值之文書資料，均應按規定程序辦理登記統一集中銷燬，以防散失外洩情事發生。

#### (七) 做好保密教育宣導

應以現行法令規定、洩密違規案例，及可能導致洩密管道與因素，結合單位任務需要，有計畫、有系統的利用各種集會時機向員工宣教，務使每一員工均能瞭解相關法令規定，深切體認為何保密、如何保密，以培養時時保密、處處保密之良好習性，並認真辦理新進及離職人員

保密講習或個別教育，使能熟記各項保密規定，不論是在職或退休離職均應恪遵保密要求，提高員工保密警覺，以維護公務機密安全。



(八) 高科技產業的外移

(九) 依據政府資訊公開法應公開事項有無假保密之名而不公開

(十) 查處洩密案件

### 三、公務機密與政風

(一) 公務機密維護是公務人員基本的素養，也是基本的公務倫理與秩序

公務員對其主管事務均不得洩漏，除法有明文規定外，亦係個人道德基本素養，其相關法令：

1. 公務員服務法第四條：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話」。
2. 國家機密保護辦法第四條：「公務人員應依法忠誠服務，絕對保守國家機密，處理機密公務時，並須採取保密措施，嚴防洩密。」

公務員應嚴守保密義務，公務員服務法係屬概括規定，實際上，是否洩密及是否應加處罰，則散見於刑法或其他法律，除此而外，凡關係他人權利、義務或個人隱私之案件，在未奉核定或公開以前，參與辦人員，均不得洩漏，人員，均不得洩漏，有須永保秘密者，有的暫時保密，形成廣泛的保密義務。

(二) 洩密是貪瀆案件的手段：南港展覽館貪污案

公務員將職務上所掌管或所能獲悉的機密資料洩漏給特定對象換取利益的案例俯拾皆是，讓我們先來看 1 個案例：

擔任內政部長余政憲涉嫌洩漏總造價 36 億元的南港展覽館案工程評委名單給吳淑珍的「助理」蔡銘哲，讓蔡銘哲轉交力拓公司負責人郭銓慶去行賄，取得標案。<sup>34</sup>

<sup>34</sup>南港展覽館案／珍改依圖利罪判刑 9 年，聯合新聞網，2011 年 8 月 26 日。  
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT4/6551254.shtml#ixzz2U0eS6X3j>，最後查訪日期：2013 年 6 月 21

並依據臺灣高等法院 99 年度矚上重更(一)3 號新聞稿<sup>35</sup>對事實的敘述：余政憲於擔任內政部長期間，因與吳淑珍間關係友好，明知南港展覽館新建工程評選委員名單之圈定，為內政部主管之事務，依採購評選委員會組織準則第六條規定，評選委員會之委員名單，於開始評選前應予保密；政府採購法第三十四條第一項亦規定，機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。故辦理本件採購案之內政部及內政部營建署公務員，對於本件評選委員名單及投標廠商資格限制文件，在招標文件提供公開閱覽或招標公告前，屬於中華民國國防以外應祕密之文書，不得洩漏，且因南港展覽館新建工程係採取最有利標方式決標，是該評選委員名單，將有助於有意投標廠商得悉各評審委員學經歷背景，並與之接觸，有助於取得標案，而得悉投標廠商資格限制文件，亦有利取得標案，均對於其他有意參與投標廠商形成不公平之競爭，係屬非財產上之無形利益。

### (三) 公務員操弄其職務上的機密：勁永禿鷹案

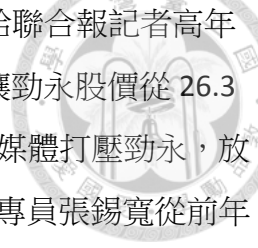
所謂的内線交易主要是證券交易相關的內部人員（如：證管會、證交所、證券承銷商、公司董事或高階層職員），因職務關係，提前獲得市場尚未公開的消息，因而直接或間接進行股票買賣，賺得超額利潤的行為。禿鷹集團則是為股市的放空主力；利用融券放空手段，並透過媒體散發消息，加上對證券行政主管機關施壓，導致特定股價大跌、牟取暴利。（鄧哲偉 2005）

2005 年初聯合報記者撰寫獨家新聞指出，檢調單位將對勁永進行財報不實、兩成灌水之調查，使得勁永股價自從一月廿一日開始連跌四個交易日。隨即在經濟日報之報導，以及勁永親自出面澄清未遭檢調搜索，並揚言控告媒體之不實報導後，股價在 1 月 26 開始止跌翻升，軋空大戰開始登場。判決書指出，行政院金融監督管理委員會金融檢查局局長李進誠與禿鷹勾結把檢調將搜索勁永公司的消息，先透露給

---

日。

<sup>35</sup>臺灣高等法院。2013 年。臺灣高等法院有關被告陳水扁等人貪污等案之新聞稿新聞資料。資料來源：<http://tph.judicial.gov.tw/newsDetail.asp?SEQNO=73140>。



林明達等，再將金檢局對勁永案的調查報告，洩密給聯合報記者高年億，由聯合報不知情下在去 94 年 3 月 16 日報導，讓勁永股價從 26.3 元連續多天下跌到 10 元上下。禿鷹集團藉由洩密給媒體打壓勁永，放空勁永股票，大賺 2,033 萬元。法官認定，證交所前專員張錫寬從前年 11 月開始，因工作關係得知勁永涉嫌作假帳遭調查，因此和投資人林明達、林一宏、陳俊吉、古洲銘等，先後三次放空勁永股票，但市場上充斥勁永利多，禿鷹集團反遭套牢。而李進誠為了幫林明達等友人解套，在得知高檢署查緝黑金行動中心將搜索勁永後，陸續將消息洩漏給林等，林加碼放空，等著一舉獲利。沒想到，查黑中心蒐證尚未齊全，還未展開調查時，李又將檢調偵辦勁永假帳案的進度，洩漏給《聯合報》記者高年億，藉由《聯合報》的獨家報導，使被告林明達等人先前放空之布局成功獲利。

這個商業週刊史上最離奇的內線交易風暴股市禿鷹案。已經不只是洩密，更進一步看到相關人等的操弄其職務上的機密：基於職權假定一個行動或一項訊息（製造機密），再將之故意洩漏。民眾（股市）基於對其職權的信任，對於該訊息的特定對象反映在股市的買賣上，造成漲跌套取差價獲致暴利。承辦禿鷹案的高檢署檢察官陳瑞仁表示，全案是他辦案以來，所遇過「最險惡」的案件，雖然金額並未創下金融犯罪紀錄，但犯罪集團結構之複雜、操作手段之細膩，壓力堪稱「空前」。

### 第三節 機關安全維護工作



馬斯洛 (A. MASLOW) 需求層次理論 (Need-hierarchy theory) 主張人類需求可分為五個需求層次，依序為生理需求、安全需求、歸屬 (社會) 需求、尊重 (自尊) 需求及自我實現需求等，有如金字塔般由下往上滿足。安全需求包括對人身安全、生活穩定以及免遭痛苦、威脅或疾病等的需求。和生理需求一樣，在安全需求沒有得到滿足之前，人們唯一關心的就是這種需求。

安全一直是人們會追求的一種狀態。但是，安全的內涵卻很模糊。通常他是用排除法來建構自己，如：沒有恐懼、沒有傷害、沒有損失……。1994年聯合國開發計劃署在「人類發展世界報告」中，首先提出「人類安全」的概念，人類安全是以人為中心。人類安全關切的是人類如何生存、如何選擇他們的生活方式，如何在競爭、衝突與合作的環境之中進行互動和生存。在這個大前提之下，人類安全主要是考慮如何免於匱乏，其次是如何免於生活上的種種威脅。人類安全因此可以分成七大項，它們分別是 (一) 經濟安全；(二) 糧食安全；(三) 健康安全；(四) 環境安全；(五) 個人安全；(六) 社群安全；(七) 政治安全。(林碧炤2001)

維護人民免於匱乏免於生活上的種種威脅是政府最基本的職能，所謂安全維護，是指排除影響安全的因素，期求獲致人安、物安、心安、事安。對於不同的安全威脅應有不同的管理機制。一般而言政府機關的安全責任包含兩個部分：一是基於該機關的職責，應該對人民提供的維護安全的作為，如警察機關應負責社會治安、交通安全等，勞委會須負責勞工安全，消防署需負責防災救護……。二是維護本機關人員物資器材設施與作業的安全。

#### 一、安全的定義

警察大學黃俊能教授在其安全管理概論課程所作(蒐集)的定義是：(黃俊能 2008)

(一)「安全」可以定義為利用各種手段 (方法)，來提昇一個安全及被保護的環境，以致於人們可以繼續追求他們生活日常的活動。

(二)「安全代表一種穩定的、在一定程度內可以預期的環境，讓個人或團體可以在追求目標時」。

(三)「安全」定義為保護資產。

(四)「安全」是在被保護的情況下對抗危險與損失，一般而言安全(**security**)與安衛 (**safety**) 有某種程度的相似。



進一步分析安全的定義，則可區分成兩個層次，(黃俊能 2008) 也就是英文的 **safety** 和 **security**。兩者在中文都是指安全，**safety** 指的是「沒有意外」(no accident)；**security** 指的則是「沒有事件」(no incident)。例如：員工在辦公室大理石地板走路摔跤，是意外(an accident)；監獄發生鬧房、暴動，則是事件(an incident)。

以上的定義，雖然並沒有說明「安全」的內容，但點出了：安全是排除會導致人的傷害或財務損失的不安全因素，達成不受干擾或傷害，也不必擔心任何動亂或意外；以及，可以「利用各種手段（方法），來提昇一個安全及被保護的環境」。

## 二、不安全因素

在當今高度現代化與充滿不確定性的社會，人們面對各種可能的風險與威脅，包括天災（颱風、地震、水災等）、人禍（戰爭、恐怖攻擊、一般犯罪等），以及人為疏失等，亟需建構一套安全治理的知識理論與運作制度。

不安全因素可以分為：

(一) 無意圖之失誤 (**unintentional faults**) - 例如：意外車禍、自然災害。

(二) 有意圖之失誤 (**intentional faults**) - 例如：危害、破壞事件、美國 911 事件。

## 三、安全管理

行政院安全管理手冊：本手冊所稱安全管理，指各機關對於危害、破壞、空襲、火災、竊盜、風災、地震及水災之安全維護事宜。

安全管理首要建立安全意識（security ideology），意識到哪些是危險、知道怎樣對危險說“不”。（余德成 2011）

第二，要確定潛在危害發生種類，例如（1）自然災害：豪雨淹水、洪水等水災、閃電電擊、颱風、地震。（2）人為災害：故意縱火、搶劫、綁架、暴動、炸彈威脅。（3）其他：傳染病、空氣水等污染、停水、停電。（4）人民陳情請願及抗爭：集會、遊行、陳情、請願或抗爭等為民主法治社會集體意念之表現，也是市民藉以變更現狀或縮短差距的一種訴求手段，但伴隨而來的卻經常是非理性的群眾激烈衝撞行動，此舉除容易影響社會秩序，也相對損及人民生命財產之安全。

第三，評估意外災害可能影響之範圍、人數及發生之頻率，何處較可能發生哪一種災害？萬一發生這項危害，其對人員及設備、物料的損壞如何？需要利用多少設備來防止事故擴大？（1）要如何來訓練專業人員以減少傷亡和財產損失？（2）需要哪些外來的單位協助，以減少傷亡和財產損失。

第四，採取適當的安全維護措施：行政機關要以最適成本的經費、人力，達到機關安全之維護，必須先瞭解分析機關特性、設施現況，找出風險項目，（一）針對無意圖之失誤，首要做好危險因子的分析，建置各項作業及設備保養維護 SOP，避免人為疏失管理不善所引起的安全威脅；及對自然災害的防範。（二）針對有意圖之失誤要建立安全防禦體系：以安全四階：嚇阻（deter）、偵測（detect）、阻延（delay）、禁制（deny）加以防制。

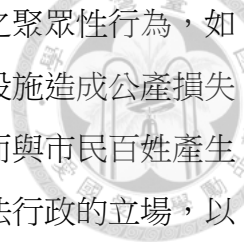
#### 四、機關安全維護工作的層次

##### （一）辦公廳舍的安全

本項工作包含辦公設備設施的保養維護、動線規劃、門禁管制等屬於一般行政管理的範疇。

##### （二）處理陳情抗爭事件

今天在台灣，到處看到群眾在抗爭，有人戲稱這是一個「抗爭的時代」。各種抗爭之中有政治類的抗爭，有環保類的抗爭，有未遭受不公平待遇的…集會、遊行、陳情、請願或抗爭等為民主法治社會集體



意念之表現，藉以變更現狀或縮短差距，惟所伴隨之聚眾性行為，如逾越法治常軌圍堵抗爭或暴力衝突，可能損及機關設施造成公產損失或危害機關人員安全。如何減少因執行業務的面相而與市民百姓產生理念衝突，又在面對陳情抗爭事件中，如何居於依法行政的立場，以及面對陳抗事件的種種疏處作為，已然係當前各級政府機關所應面臨的嚴苛考驗。

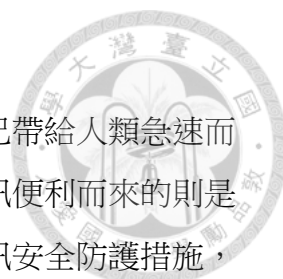
### （三）作業安全

各級政府機關的業務包羅萬象，其中不乏 1. 具有危險性工作（無意圖之失誤），例如：檢疫與防疫工作、救護工作、汙染調查及整治工作。2. 具有調查、取締與處罰權責的行政機關在執行公務時可能遭遇相對人的抗拒甚或惡意傷害，「作業安全」不容忽視（有意圖之失誤）。例如：從新聞局到 NCC 取締地下電台所遭遇的抗爭：<sup>36</sup>南部地區地下電台業者為躲避取締，除將發射台設在山區隱密處，還放哨、設路障、放捕獸夾，在基座周邊架設通電護網，甚至還在門楣上放硫酸，執法人員取締得小心翼翼，以防受傷。「很像越戰期間，越共在叢林設各種陷阱一樣，一不小心就會受傷」NCC 南區監理處科長侯青秀說，地下電台業者架設的防護措施，雖然警告意味重，但取締如不小心，仍有生命危險。3、負責供應民生必須的水電油醫療……等所謂關鍵基礎設施的機關或公營事業機構。

作業安全是經由工作安全分析，建立正確的作業程序，以消除不安全的因素，確保作業安全的標準。只是，制訂了標準化作業，並不能保證員工不會偏離標準。人的知識、經驗、意願、身體狀況、精神狀況、家庭狀況、人際關係等，都是造成人為失誤的主要因素。作業程序中的工作程序、步驟、工作方法等，都是影響工作安全的重要因素。作業中所需使用的機械、設備、器具與工具等有關安全防護裝置，是否為本質安全，有無保養維護或定期檢查等都需加以考量。組織還必須透過制度或規範，能夠立即偵測出偏離標準的情形，以及偏離標準的負面影響，如此才能有效監督。

---

<sup>36</sup> 陳金聲，從新聞局到 NCC 取締地下電台所遭遇的抗爭，聯合報，2010 年 1 月 16 日。



#### (四) 資訊安全

隨著電腦運用的普及與網際網路的蓬勃發展，已帶給人類急速而巨大的衝擊，也改變了人類生活模式。然而隨著資訊便利而來的則是令人擔憂的資訊安全問題，因此，我們必須做好資訊安全防護措施，唯有在確保資訊安全之前提下享受資訊便利，才是面對資訊世紀來臨的正確態度，進而迎接未來更大的挑戰與衝擊。

所謂資訊安全，係指防止資訊遭竊取、竄改、滅失或遺漏。簡言之，就是要確保資訊的：1. 機密性 (confidentiality) — 保護資訊不被非法存取或揭露。2. 完整性 (integrity) — 確保資訊在任何階段沒有不適當的修改損毀。3. 可用性 (availability) — 經授權的使用者能適時的存取所需資訊。

包含：1. 網路安全，指資料傳遞的安全管理，2. 系統安全，是指資料處理系統方面，如駭客攻防、稽核管理、儲存系統、...等。3. 安全管理，是指確保資料安全的機制，如管理機制、安全認證、...等。資訊安全的威脅來自，外部：天然災害、駭客、病毒。內部：硬體損害、內部員工、協力廠商、病毒。

資訊安全的威脅同樣包含有：無意圖之失誤及有意圖之失誤。我國行政院提出第二期「建立我國通資訊基礎建設安全機制計畫」(2005~2008年)，報告中指出：安全的通資訊防護機制必須能夠保護國家的利益，並能維持政府與民間生活的正常運作，在政府體系方面，舉凡金融體系、商務運作、政府服務、水、電、油、瓦斯等供給、緊急救援體系、交通及電信等關鍵基礎設施都要能正常運作。在民間方面，則要能確保民眾的日常生活與權益不受影響。因此明確規範至少必須能維持下面六項體系的正常運作：1. 政府的正常運作。2. 軍事力量的維持。3. 救援體系的正常運作。4. 人民日常生活必需品(電信、水、電、油、瓦斯、食物)的正常供給。5. 金融體系的正常運作。6. 商業的繼續進行。(方鴻春)

2013年6月前美國國家安全局合約雇員史諾登(Edward Snowden)揭露美國大規模監控計畫「美國國家安全局無所不為，包括入侵行動

電話公司，竊取你們的所有簡訊資料」，全球各地共有超過 6 萬 1000 起美國國安局入侵行動，鎖定強大的「網路骨幹」，這類網路骨幹能進入成千上萬個別電腦。<sup>37</sup>英國「衛報」(The Guardian)21 日說，英國情報機構「政府通訊總部」攔截傳輸國際電話和網路資訊的光纖纜線，並將大量個人資訊與美國國家安全局(NSA)分享(世界新聞網-北美華文新聞、華商資訊 - 史諾登事件綜合報導)。

說明了網攻或網駭本來就是資訊時代國防戰略思維的重要一環，就像各國都從事情報蒐集，誰能更勝一籌，各憑本事。由於網路戰具有快速直達、威力可控、低傷亡等諸多優點，必定成為美對外軍事干涉的重要法寶。

#### (五) 國土安全關鍵基礎建設防護 (CIP)

所謂國家關鍵基礎建設關鍵基礎建設(林宜隆、王道弘、陳善雍、魏良穎、陳建宏、張群正、陳武田 2012) (critical infrastructure, CI)，泛指一個國家為了維持民生、經濟與政府等相關運作而提供之基本設施與服務，包括實體以及以資訊電子為基礎之系統，為重要社會基礎功能所需之基礎建設。諸如：公民營電信、電力、能源、金融、醫療、交通、緊急救助等系統。經行政院國土安全辦公室(Office of Homeland Security, OHS)初步研析，國內之關鍵基礎設施(CI)可分為八個部門(Sector)，即：能源(energy)、水資源(water)、資通訊(information and telecommunication)、交通(transportation)、銀行與金融(banking and finance)、緊急救援與醫院(emergency services and public healthcares)、中央政府(central government)、高科技園區(hi-tech industrial parks)。

美國遭受 911 恐怖攻擊之後，美國國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)於近年所提出關鍵基礎設施防護(critical infrastructure protection, CIP)風險管理的重要概念。關鍵基礎設施係指那些實體或非實體之資產，或潛在系統遭受損毀或失效時，會使得國家安全、經濟安全、國民健康或任何形式的安全保護受到重大衝擊。關鍵基礎設施不但是一項影響國家安全、經濟安全與發展以及人民生

<sup>37</sup> 史諾登：美入侵陸行動電話業者，中央社，2013 年 6 月 23 日。



活的重大基本條件，而其所形成的交互關聯複雜體系，更是提供國家長治久安所必須。一旦這個複雜體系遭受損害時，整個國土境內必產生一發不可收拾的連鎖反應<sup>38</sup>。

#### (六) 緊急應變

只要有人類活動之處，即會有意外，縱使有嚴密的防護措施，災害還是有可能會發生，為有效保護人員之安全，除需加強災害之預防外，亦需擬訂緊急應變計畫，其主要在減少任何意外事件發生之影響，包括：減少人員傷亡、設備損壞以及環境之破壞，而人員生命的保護列為緊急應變之最優先考慮事項。台灣每一年都因天然災害（颱風、地震、洪水、土石流等）造成不小的損失，而火災、爆炸、毒化物外洩等人為災害也因科技之日新月異，產業之複雜化，而潛藏著許多危害因子。

完整的緊急應變計畫其基本原則至少應具備以下功能：

1. 意外事故發生時能迅速通知相關負責人及單位。
2. 靈活正確之應變指揮系統。
3. 評估意外災害可能造成之影響。
4. 建立警示系統。
5. 建立通報系統。
6. 統計各種應變器材之數量並標示各器材之位置。
7. 安排醫療救護等事宜。
8. 規定應變人員之安全防護注意事項。
9. 具體之疏散計畫。
10. 災害區域之除污整治計畫。

### 五、政風機構的安全防護職責

依據行政院安全管理手冊：各機關安全之維護為各級首長及全體人員之職責，除法令另有規定外，其規劃與實施，由各機關事務管理單位會同

<sup>38</sup>中央警察大學-安全管理研究中心，何謂關鍵基礎設施，2010年5月。資料來源：  
<http://smc.cpu.edu.tw/files/15-1095-13472,c2735-1.php>。



政風單位辦理。合署辦公之機關得聯合組成安全管理單位統一辦理。

政風機構被設定的主要的工作項目為：

- (一) 負責安全維護會報秘書作業。
- (二) 強化職員（工）警覺意識並加強維護宣導。
- (三) 督促員工注意安全維護，防微杜漸，消弭禍亂於無形。
- (四) 對一切人、事、物，衡量時間、地點等因素，發現有違常規常態者，應即嚴密查察，切實瞭解，及時通報有關機關處理。
- (五) 視機關業務、環境特性，結合整體力量、作好實體安全維護工作，防制危害及破壞事件之發生。

## 六、安全防護工作的政風思維

### (一) 維護資通安全

在高度仰賴電腦的今日，維護資通安全已經是很普遍的意識。只是保養維護上的小疏漏讓電腦當機都可能使所有的工作停擺，造成的浪費或損害卻難以計算。

各機關應依「國家資通安全會報」訂定之「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」，透過資訊安全管理，以防範潛在資安威脅，進而提升國家資通安全防護水準。

資安等級區分方式，依資訊資產價值分類內容之區分為以下四級：

1. A 級（重要核心）：違反資訊安全保護政策，會對國家安全之重要機敏資訊或系統等造成工作營運停頓或嚴重之損害，影響業務推動持續一個月（含）以上之損害，有極高度潛在影響等級。
2. B 級（核心）：違反資訊安全保護政策，會對社會秩序、民生體系運作及民眾隱私之機敏資訊或系統，影響業務推動持續一星期（含）以上之損害，有高度潛在影響等級。
3. C 級（重要）：違反資訊安全保護政策，會對地方縣市級之社會秩序、人民生命財產之重要資訊或系統，影響業務推動持續一天（含）以上之損害，有中度潛在影響等級。

4.D 級（一般）：違反資訊安全保護政策，造成意外的事件不影響業務工作或營運，為低度潛在影響等級。



## （二）天災還是人禍

很多的災難或是傷害可能起因於偷工減料、貪瀆不法。人為錯誤使天災變得更加可怕？人們認為台灣的政治人士過度熱中於爭權奪利，甚至把公共建設當作綁樁的籌碼。

辛樂克橫掃全台後（2008/09/16），竟然斷了五座橋、造成人命傷亡（后豐大橋），而其中四座還是交通部所屬評鑑「特優」。是無意圖之失誤或是有意圖之失誤。為何政府（或廠商）要負責任？如何認定？（黃俊能 2008）

## （三）假借災害掩護過失或犯罪

湮滅證據最好的辦法是假借災害，無論其為天災或人為故意製造的災害。

## （四）掌握陳情請願事件預警狀況，深入了解事件真相及訴求主題。

人民陳情請願事件，發生的原因有各種的可能，其中不乏真正的民怨，為什麼會造成民怨應該是政風機構關切的事項；人民陳情請願事件也可能造成政策的轉向影響利益的分配，政風機構也不能無感。

## （五）對於有意圖的危害破壞，需要主動去偵查與防制。

微弱的異常訊息需要主動的偵測，可以結合政風調查工作與預防工作，「早期發現早期治療」。

## 第四節 小結



公務機密維護工作與機關安全維護工作是保防工作的基本項目，也是國家安全工作的基礎工作。但是現行各級政府組織內部卻沒有明確的主辦單位，事務管理手冊寫的是：各機關安全之維護為各級首長及全體人員之職責，除法令另有規定外，其規劃與實施，由各機關事務管理單位會同政風單位辦理。即應由事務管理單位（秘書處、室）主政，實際上卻一直存在著爭議。

民國 80 年立法將人事查核單位政風機構，一般認知「政風機構」的專責是防貪與肅貪，不再辦理保防工作。本文已述及政風機構自始就沒有脫離機關保防工作及公務機密維護工作與機關安全維護工作與廉政思維。但不可諱言欠缺明確的法規，政風機構有做也不是不做也不是的尷尬；同時，在政風機構的績效評比上從來都不是重點。

解決之道應該是建立明確的法規，本文建議訂定：一、設置機關安全長：各級機關應由一位副首長兼任「機關安全長」，主持機關安全工作。二、明確的內部分工：1、辦公廳舍的安全管理屬行政管理部分由事務管理單位（秘書處、室）主政，2、作業安全由該管業務單位主政。3、資通安全由資訊單位主政。4、危害破壞之偵查與防制由政風單位主政。

各級機關均應建置緊急應變小組：由機關安全長親自主持，以事務管理單位、資訊單位、政風單位、人事單位、主計單位、新聞聯絡（公共關係）單位主管為固定成員，與事件或事故屬性相關之業務單位主管為變動成員。一旦事件發生，固定成員可立即向主持人報到展開工作：如情報的蒐集與傳遞、人力與物力的調派、與相關部門的聯繫與協調、新聞的發布與輿情的掌握是無論哪一種緊急事故或危機發生時都需要的工作項目，需要建立機制有秩序地推動。

## 第六章 政風工作的績效策略



依據政風機構人員設置管理條例第 2 條：本條例之主管機關為法務部。全國政風業務，由法務部廉政署規劃、協調及指揮監督。所以，政風機構仍然是法務部之派出機構，一切得遵照廉政署的指示行事。

法務部廉政署宣示的三大目標是：一、降低貪瀆犯罪率。防貪絕對重於肅貪，要透過防貪，完備並落實廉政法制，使得貪污變少。二、提高貪瀆定罪率。肅貪工作要比目前更為有效，真的有人貪污，就一定要能夠真正的定罪。三、毋枉毋縱、保障人權。建立嚴謹的辦案紀律和文化，行使職權要謹守工作倫理。<sup>39</sup>不可否認的是，著眼點是辦案。

然而，政風機構的設立必須在各個政府機關的組織法規上有「本部（會、署、局、處……）設政風處（室）」例如：經濟部智慧財產局組織條例第 10 條：本局設政風室，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。<sup>40</sup>惟，新式的組織法已無此項規定，而是依據：各機關職稱及官等職等員額配置準則（中華民國 99 年 8 月 31 日考試院考臺組貳一字第 09900067451 號、行政院院授人力字第 0990064146 號令修正發布）第 3 條各機關組織法、組織通則、組織自治條例、組織規程及組織準則（以下簡稱組織法規）應規定另以編制表列明其所置職稱之官等職等及員額。

<sup>41</sup>這裡突顯了兩件事：一、政風機構為機關的內部幕僚單位之一，應當輔助機關首

<sup>39</sup>廉政署重大政策，2011 年 10 月 19 日，資料來源：

<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=246412&ctNode=30771&mp=289>。

<sup>40</sup>中華民國八十七年十一月四日總統(87)華總(一)義字第 8700224360 號令制定公布全文 19 條，最新修正公布是：民國 100 年 12 月 12 日修正，民國 100 年 12 月 28 日公布。

<sup>41</sup>經濟及能源部智慧財產局組織法，據研考會網頁所載經濟及能源部暨所屬 9 項組織法草案，前於 101 年 9 月 26 日、102 年 1 月 3 日經立法院司法及法制、經濟委員會 2 次聯席會議審竣，其中除經濟及能源部產業發展局、商務局、中小企業局、智慧財產局、標準檢驗局等 5 項組織法草案免



長，協助推動機關組織目標的達成。二、政風機構「依法辦理政風事項」，表示仍有相當的自主性，可以不受機關首長節制。

因此，想要跳脫「佈置在機關中的內線」的角色安排，改變疏離處境，必須同時守住幕僚單位的角色，為機關設立的目的服務；以及，我們可以用現有的職權與工作方法，建構自己的論述與績效策略：用自己的策略思維、拿出自己的產品。

任何一個組織一定會盡力尋求生存發展的策略。策略為達成特定目標之行動方針規劃，策略就是一種選擇，資源可能相同，但是運用資源的能力經常不同，組織也就會有不同的發展。策略是管理活動中最重要的一環，它界定了組織的方向與定位，並讓組織得以往這個方向移動，創造能滿足顧客需求的價值。

從學習型組織之倡導者彼得·聖吉(Peter Senge)的《第五項修練》(The Fifth Discipline Fieldbook)，到企業再造大師哈默(Michael Hammer)的《企業改造工程》(Reengineering the Corporation)等管理論著，可看出管理的概念隨著時代潮流不斷在演變。(吳挽瀾 2010) 近代新公共管理(New Public Management, NPM)的趨勢在於強調治理(governance)的重要性。因此，各國政府莫不積極引進企業精神與經營手法建立所謂「企業型政府」，其中「政府再造」(reinventing government, REGO) 儼然成為二十一世紀政府行政革新之主流與提升文官體系績效的聖杯，(江岷欽 1999) 而績效導向之公務人力資源管理，則是核心工程之一。在「師法民間企業，建立績效為主之學習型政府」前提下，公共部門應思考如何參酌訂定政府機關施政績效與成果評估辦法、建構機關考核評估指標、改革考績制度及實施績效獎酬制度等作法，以建立並強化政府績效管理制度，期能全面推動以「績效」決定考績、待遇，讓公務人員從績效考核之結果得到成就感；以績效決定陞遷、獎懲，發揮獎優汰劣功能，並進而能以績效來決定訓練、培育，以發掘公務人員之潛能

---

協商外，其餘經濟及能源部、產業園區管理局、能源署、能源研究所等 4 項組織法草案業已於 102 年 5 月 21 日經立法院朝野黨團協商完畢，刻正由各黨團簽署中，經濟部將持續與立法院各黨團進行協商溝通，以利前開組織法案順利完成立法。資料來源：

<http://www.rdec.gov.tw/sp.asp?xdURL=bbs/Article.asp&mp=14&MId=1867&Sid=1&bld=16&Time=38493.51>。

並補充公務人員之工作知能。(朱武獻 2003)

「績效指標」( Key Performance Indicators · KPI )，是近年來公共管理理論與實務的重要課題，建立績效指標有助於行政機關落實績效管理。績效管理大致上分成三個不同強調的重點途徑，首先是傳統的績效管理途徑，強調的是「事」的績效評估，故評估重點在於「是否把事情做好」，在管理上屬於「效率」觀點，研究方法偏向「量化」(quantitative)的研究，績效指標偏向量化基礎；<sup>42</sup>其次是修正傳統的績效管理途徑，開始注意到「人」的因素，故評估重點漸漸轉向「做對的事情」，在管理上屬於「效能」觀點，研究方法偏向「質化」(qualitative)的研究，績效指標偏向質化基礎，品質觀念的萌生是其代表；最後則是整合的績效管理途徑，同時強調人與事，指標的建構同時注意到量化與質化指標的建構及其涵義，重視「顧客導向」、「顧客滿意」等措施可為其代表。此一途徑，是將「外在因素」作為組織績效管理的重要考量，符合「策略管理」(strategic management) 的觀點，亦可稱之為「策略績效管理」，其逐步將組織策略展開為部門策略，進而落實至組織成員的個人業務職掌，強調「組織-部門-個人」的連結網絡。

近年來更因政府再造與業務委外，而重視「課責」(accountability)的措施，<sup>43</sup>以確保公部門各項服務之品質。在此一趨勢下建立政府績效指標，提升政府施政績效，便成為重要課題。行政機關必須在兼顧外部顧客 (external customers) 與內部顧客 (internal customers)，達成策略管理的要求，其重點工作當在於引用策略管理的觀念，擬訂組織策略目標，並在機關內部引導人員的工作表現，朝向策略目標

---

<sup>42</sup>有關「量化」與「質化」的資料蒐集技術，請參閱 W. Lawrence Neuman 著、朱柔若譯，社會研究方法：質化與量化取向(譯自 Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches)(台北：揚智文化，2000年)，頁 60。

<sup>43</sup> Koppell 就「課責」概念提出五種面向，包含：透明度(transparency)、義務(liability)、控制能力(controllability)、責任感(responsibility)、及回應性(responsiveness)。透明度係指組織必須要能夠解釋其行動，以避免醜聞的發生；義務則偏向績效議題，並隱含懲罰的意思，例如民選官員若績效不彰，則選民可以在下次利用投票加以懲罰，而非民選官員或組織若績效不彰，同樣也會受到降低資金補助等的懲罰；控制能力則是建立在透明度與義務之上，此面向最核心的概念就是控制(control)，其概念方程式為：如果 X 能夠引導 Y 的行為，則表示 X 能夠控制 Y，也就是 Y 必須受到 X 的課責；責任感則是指組織必須受到法律、規則、及規範的限制；至於回應性則是指組織直接訴諸顧客或服務對象的需求，此面向強調顧客導向途徑。請參閱，Koppell, J. GS. "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder," Public Administration Review, Vol. 65, No. 1(2005),pp. 95-99.轉引自江明修，「公私協力關係中台灣非營利組織公共課責與自主性之探究：理論辯證與制度設計」，國立政治大學第三部門研究中心，(94年8月31日)，頁 3-4。

的達成而努力。(黃一峰 2003)

以下各節為行政院衛生署政風室於(2002.12~2007.08)期間，嘗試著與所屬政風同仁溝通所作的論述，以及在績效策略觀念引導下所執行的幾個專案的報告，是對於「政風機構的路要怎麼走」的實驗。這些報告都曾經在正式的會議上提報過，是實務的紀錄與成果報告稍作修飾，企圖表達的是：如果我們努力思考與認識政風機構存在的意義，必然會形成政風工作的策略；以及在現行的法制中，可以用「自主性」彌補制度上「獨立性」的不足。而其中最重要的關鍵是：所有的公務人員都是為人民服務的；公務倫理所強調的服從長官或上級，是運行的的倫理，而不是目的或價值的倫理。



## 第一節 政風單位的定位與使命

「掃除黑金、肅清貪瀆」長期以來已成為全民殷望。自從 1974 年香港成立「廉政公署」(Independent Commission Against Corruption, ICAC)，<sup>44</sup>以來，在國際間以採取設置類似之專責廉政機構來儘速擺脫腐敗沉淪，展現急起直追、迎頭趕上的決心與魄力的國家，蔚然成風。僅以亞太地區為例，成立類似機關的國家計有新加坡、汶萊、尼泊爾、馬來西亞、澳大利亞(南威爾斯州)、印尼、泰國、菲律賓、巴基斯坦、澳門和韓國等，這些國家都宣稱所建構的是一個具備專業性與專責性且地位獨立的機構，所授權的是反貪(教育宣導)、防貪(預防貪瀆)及肅貪(懲治貪瀆)等三管齊下的策略，期能形成全民反貪意識，健全社會道德倫理規範系統，進而全面革新行政效能。<sup>45</sup>而衡諸上述國家肅貪防腐機關的成效，有的很成功，有的平平，還有一些每下愈況。這中間的差異也許有很多可以探討的面向，但一致的是在於這些肅貪防腐機關效能的問題。

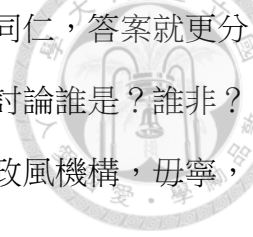
我國現有的廉政機制，無疑，就是法務部廉政署(Agency Against Corruption, AAC)所領導的政風機構。<sup>46</sup>主要的特徵則是：在各機關組織法中設立法定的政風單位。同時，由法務部廉政署以一條鞭制領導。

行政院衛生署政風室曾用「質化」的訪談方式，試圖了解調入衛生署及所屬政風單位的同仁，是否了解「政風單位是做什麼的？」結果，一如預期，每個人

<sup>44</sup>1974 年 2 月，成立的「香港總督特派廉政專員公署」，簡稱「廉政公署」(ICAC)，該署在香港回歸中國之前，是直屬於港督(British Hong Kong Governor)的獨立反貪污反賄絡機構。

<sup>45</sup>黃榮護，「從公共事務管理觀點論肅貪防腐之功能：以香港廉政公署社區關係處為例」，請參閱：<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!NeEmNXOfEQSS9TWesF5CSA--/article?mid=9357>。

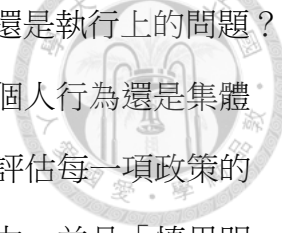
<sup>46</sup>民國 99 年 7 月 20 日，因接連發生臺中警察風紀、臺灣最高法院法官集體收賄等廉政醜聞，總統馬英九召開記者會，宣布將在法務部下成立「廉政署」(AAC)，專責於國家廉政政策規劃，執行防貪、反貪及肅貪業務，以治標(執法)、治本(防貪)及根除(教育)三管齊下策略，達成提高貪瀆犯罪定罪率、降低貪瀆犯罪率及落實保障人權等三大目標。99 年 12 月 9 日「法務部廉政署組織法草案」於立法院第七屆第六會期司法及法制委員會第 16 次全體委員會議審查完竣，復於 100 年 4 月 1 日立法院第七屆第七會期第七次會議經逐條表決完成三讀立法程序。總統於 100 年 4 月 20 日公布制定「法務部廉政署組織法」，100 年 7 月 20 日，法務部廉政署由馬總統正式揭牌運作。請參閱 <http://www.aac.moj.gov.tw>，法務部廉政署歷史沿革。



都有一個不同答案。當然，也試著問過其他業務及行政單位的同仁，答案就更分歧了。其實，主要的差異只在著重點的不同。於此，我們不擬討論誰是？誰非？但是已充分顯示大家對「政風工作」是「沒有共識」的。對於政風機構，毋寧，是一種危機。

據此理念，擬就自己實際從事是項工作 30 餘年的實務經驗；嘗試建構說明，何謂「政風工作」？

- 一、「廉政機制」：對於政府整體，清廉、效能是執政者必須承諾與擔負的責任。因此，「政風工作」是現代政府必要的「廉政機制」。
- 二、「治理機制」(governance mechanisms)：政府機關首長的職責，是帶領全體員工完成該機關組織法所揭示的設立目的。政風單位作為一個法定的內部單位是首長的幕僚；其業務職掌，為協助首長監督與防制所屬員工的行為有涉及貪瀆不法或毀壞形象、妨害施政。因此，政風工作是「協助首長」必有的「治理機制」。
- 三、「監督機制」(Oversight Mechanisms)：對於機關同仁，政風工作是「監督機制」。監督的目的是協助機關可以合法、有效達成任務。絕非站在旁邊指指點點「不知擔水苦，還嫌姿勢醜。」找人麻煩還自傷尊嚴，因此，「政風工作」是機關同仁應有的「監督機制」。
- 四、「風險管理機制」(Risk Management Mechanisms)：面對瞬息萬變的現代社會，對於有特定任務的每一政府機關而言，其在運作中必然會有風險發生，其中與清廉有關的主要風險分別為：道德風險；作業風險；政治風險與政策風險。因此，「政風工作」是機關必需的「風險管理機制」。
- 五、「查察機制」(Detection Mechanisms)：至於，政風單位要如何來執行其職務？首先，必須能夠主動發掘問題，並且能夠清楚分辨問題的特性：是



制度面的問題，還是實務面的問題？是政策上的問題還是執行上的問題？是積弊還是偶發？是單一個案或者是冰山的一角？是個人行為還是集體共謀？其影響的層面有多深、多廣？以及，必須能夠評估每一項政策的制定與推動有多少風險？政風單位必須有敏銳的觀察力，並且「慎思明辨」才能充分發揮其預防貪瀆的功能。

#### 六、為顧客創造價值：

任何一個企業都有顧客對象，政府機關也可以有同樣的思維，政風單位能為各顧客對象創造的價值如下：

- (一) 股東（全體民眾）：清廉有效能的政府
- (二) 外部顧客（external customers）
  - 1. 機關首長：有效能的治理（善治，good governance）
  - 2. 機關全體同仁：優質的工作環境與有尊嚴的對待
- (三) 內部顧客（internal customers）
  - 1. 法務部廉政署：忠實執行部長及署長的政策
  - 2. 政風同仁：
    - (1)政風工作是被需要、被尊重與被肯定的。
    - (2)支援與協助政風同仁完成任務。
- (四) 顧客的顧客：滿意的服務。
- (五) 組織：法定設立目的的達成。
- (六) 個人：生命的充實。

以上政風單位的定位與使命，彙整建構如下圖（參見【圖 6-1】【圖 6-2】）：





政府機關法定的設立目的  
(滿足人民的需要，解決人民的問題)

機關治理					風險管理			
五、 風險管理	四、 資訊公開	三、 財務忠實	二、 行為合法	一、 決策正當	四、 政策風險	三、 政治風險	二、 作業風險	一、 道德風險

預防工作 查處工作 維護工作

---

核心能力：調查  
問題發掘與問題敘明（分析）  
風險偵測與風險評估

- 一、法律知識
- 二、財會知識
- 三、統計知識
- 四、檔案管理知識
- 五、駐在機關業務知識
- 六、利害關係人察查

圖 6-1：政風工作的定位與使命之架構。  
資料來源：作者自繪。



**財務構面** 如果我們成功,我們能為股東  
(使命) 創造什麼價值?

**顧客構面**  
(顧客價值主張)  
為了達成我們的願景,我們  
...必須如何對待我們的顧客?

**內部流程構面**  
為了滿足我們的  
顧客與股東,我們  
必須在哪些流程  
表現卓越?

**學習與成長構面**  
為了達成我們的願景,我們的  
組織必須如何學習與改進?

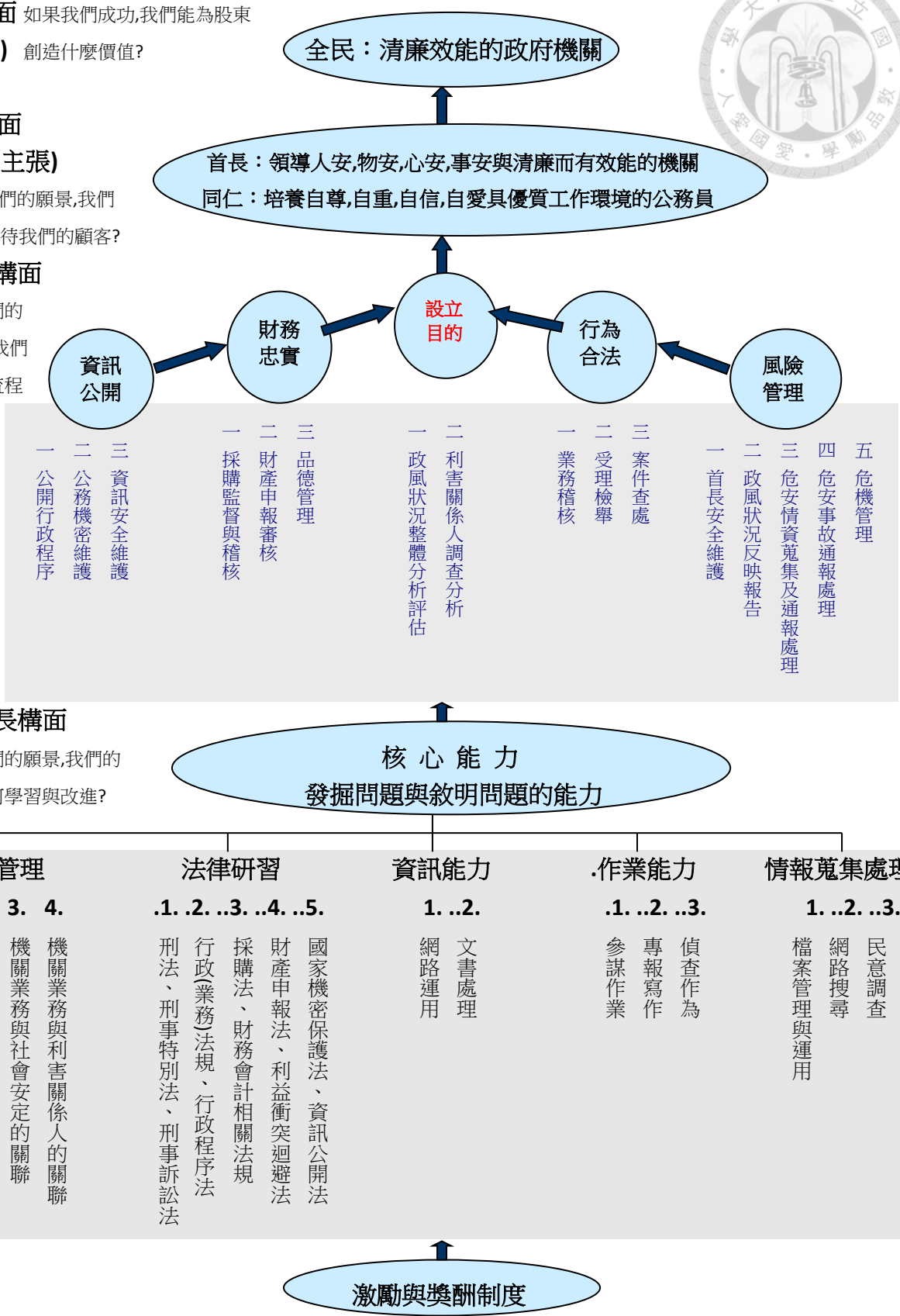


圖 6-2：政風機構策略地圖。  
資料來源：作者自繪。

## 第二節 績效策略



### 一、「策略」(Strategies)是做對的事，並將對的事做好

「策略」，是為了達成目的所採取的行動及方法(包含所運用的工具、通路)。或說，為了達成目的所採取的一切作為(含不作為之作為)。其特徵有以下數項，


1. 合法、合理、合情。
2. 有目的作為：無論拐幾個彎，最終是指向所欲達成的目的。
3. 有計畫的作為：必須經過慎密的調查與評估，或有神來之筆，卻無隨興之作。
4. 有步驟的作為：為因應環境與時機，能作先後次序之安排。
5. 協調配合與促成：「孤陰不生，獨陽不長」，就像一個球隊並不是每一位球員都要去「達陣」，有人負責導球、有人負責助攻、有人負責清除障礙……。

### 二、政風工作的「策略績效」(Strategic Performance) 目標：

1. 台灣能主動發掘問題、能作風險偵測與控制。
2. 能有效處理問題(無論預防或查處)並預作風險評估。
3. 能創造所在機關與政風單位之價值。

### 三、政風工作的「有效性」(Effectiveness)：

1. 有助於駐在機關設立目的或首長施政目標的達成。

- 
2. 有助於政風機構設立目的或法務部長與廉政署長施政目標的達成。
  3. 相應於駐在機關與政風機構的學習與成長、改善作業流程、有效運用資源、創造顧客價值。

#### 四、政風工作「價值性」(Worthwhileness)：

1. 滿足人民對政府之期待。
2. 協助機關首長有效治理其所領導的機關。
3. 與機關同仁一起構建良好的工作環境。
4. 受到民眾與機關全體同仁肯定的廉政工作。
5. 創造並滿足政風同仁工作的成就感與榮譽感。

### 第三節 策略目標的選訂與執行

對一個組織而言，「願景－策略目標－重要核心業務－核心能力」就如同一個金字塔(參見【圖 6-3】)，彼此間構成一連貫「目的－手段」的連結關係，願景代表的是抽象的未來藍圖，透過策略目標及重要核心業務的轉化，由具備核心能力的人員來加以落實，當（政風機構）組織願景達成時，政府施政效率與整體競爭力亦會提升。

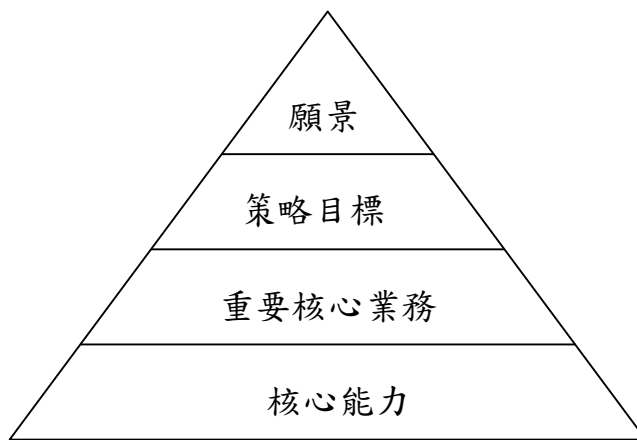
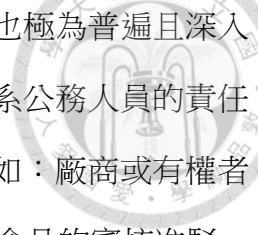


圖 6-3

資料來源：作者自繪。

其中策略目標的選訂，關乎組織願景的達成與否，而一個組織的策略目標與其績效管理制度，本質上是一體的兩面。如果在建構組織的績效管理制度時，如未能將組織的策略目標考慮進來的話，則易產生「目標錯置」現象，亦即容易讓組織成員把手段性的績效目標，當成目的性的組織價值與信仰。

前衛生署陳署長建仁曾經感慨的談到：在衛生署每作一個決策，都關係到 2300 萬同胞。醫療資源與品質、藥品安全、食品衛生與安全是每一個人日常生活所必需；也是我國憲法保障人民的基本權利。衛生署向來以「健康台灣－許給全民健康安全的人生」作為願景。



以市場的觀點來看，醫療、藥品、食品的市場規模極大，也極為普遍且深入民間。相關業界的動態與利益爭逐，也無奇不有。整個衛生體系公務人員的責任與負擔向來極為沉重；同時，風險也極高，諸如：道德風險（如：廠商或有權者的威脅、利誘等）、作業風險（如：醫療糾紛；醫療行為、藥物、食品的審核准駁、違規取締、違法查緝等）、政治風險（如：美國牛肉進口、SARS 防治失控等）、政策風險（如：推動醫藥分業、二代健保等）。

政風工作的策略規劃原則，必須以融入機關，深入了解，偵測風險因子與主動發掘問題，及協助首長與同仁處理問題，解決問題為主軸。據此理念筆者以行政院衛生署實務經驗(實例)來分析及探討。

## 壹、策略目標的選訂

### 一、署本部

- 1.確實監辦採購（含委辦、委託研究、補助）。
- 2.政風反映報告暨危安狀況報告。
- 3.資訊稽核。

### 二、健康保險局

- 1.健保資料、IC 卡。
- 2.溢付款。
- 3.稽核作為。
- 4.藥價核定（含藥價調查）。

### 三、疾病管制局

- 1.禽流感防治含疫苗及克流感採購。



- 2.儀器採購及使用保管。
- 3.實驗室安全管理。
- 4.SARS 補助款清查。

#### 四、國民健康局

委辦計畫與補助款稽核。

#### 五、衛生署醫院

- 1.藥品聯標
- 2.醫療糾紛管理
- 3.個案稽核：如醫療證明、密醫、醫療院所帳務、維生系統保養維護。

#### 六、醫療產業體系

以藥品為主軸之查處計畫。

## 貳、衛生署政風單位策略目標執行實例

策略目標選定的思維、執行情形與績效作為及落實成效的反饋作用(Feed-Back)，可檢視如下例。

### 一、策略目標一：專題報告寫作

#### (一) 策略思維

- 1.走出辦公室融入機關。
- 2.培養主動發掘問題、分析問題、偵測風險的能力。
- 3.沒有調查就沒有發言權。(搔得到癢處、捏得到痛處，才有人理你。)
- 4.任何作為均應有目的，無論預防工作、查處工作或維護工作，都不能無的放矢。

#### (二) 執行方式



- 1.每一政風單位每年至少一篇專報，成績列入獎懲與考績參考。
- 2.原則上題目自訂，必要時指定題目。惟自訂之題目題綱須經事先審核。
- 3.組成小組負責專報審查。
- 4.專報經審定後，簽陳機關首長核閱並會有關單位參考。具共通性質者，簽陳署長核定發有關單位參處並刊載網頁。具運用價值者，另組專案小組，列為預防工作重點或查處線索。

### (三) 策略績效

- 1.提昇政風同仁分析與論述能力。
- 2.改善工作環境，並提昇工作品質。
- 3.建立政風單位專業之品牌形象。
- 4.政風單位在衛生機關受到肯定與重視：

## 二、策略目標二：政風狀況反映報告暨危安狀況報告

### (一) 策略思維

- 1.監督機制源自資訊不對稱。
- 2.作為風險偵測機制。
- 3.提供首長決策參考。
- 4.滿足首長需要：作為組織的領導者必然需要真實、充分、迅速、完整與即時的資訊。
- 5.民眾對於政府期待：迅速反應，拿出辦法。

### (二) 執行方式

- 1.要求所屬政風同仁保持警覺，隨時注意與蒐報與本機關業務相關之訊息包含影響機關政風、機關形象、機關安全及因前述問題演變而可能造成機關困擾的情資與事件。



- 2.透過機關政風狀況整體分析評估報告，深入瞭解機關文化、員工素質、易滋弊端業務之所在，掌握特殊重點員工及違常事件，主動發現機關潛存問題。
- 3.針對機關重大施政計畫、巨額預算支出及重大採購案件嚴格把關查察，機先發掘貪瀆徵兆，並加事先預防。
- 4.與所屬機關、醫院政風機構建立完善通聯系統及通報機制。
- 5.與地區檢察、調查、警察等治安機關保持密切聯繫。

### (三) 策略績效

- 1.發揮政風機構防貪、維安、維護機關形象之機制與功能。
- 2.先期發掘影響機關施政之問題與癥結，機先反映處理，消弭弊端於無形。
- 3.事前反映與事後因應雙管齊下，事前機先反映，能及時提供首長預警資料以及早因應；事後迅速反映，能提供首長因應迅速解決問題。
- 4.政風室之忠實與機敏，已獲得首長對政風人員的信任與重視。

## 三、策略目標三：確實監辦採購（含委辦、委託研究、補助）

### (一) 策略思維

- 1.採購＝預算執行＝政務推動
- 2.採購（含委辦、委託研究、補助）是許多弊端的源頭。
- 3.採購具日常性、大量性、普遍性（每個單位都有）。因此，應著重預防。
- 4.從採購（含委辦、委託研究、補助）可以了解一個機關或單位大部分的業務，及其工作態度與文化。
- 5.「採購監辦」是政風單位與業務單位接觸最頻繁、互動最密切之事項。
- 6.協助業務單位辦好採購（含委辦、委託研究、補助），是政風單位為顧客創造價值最具有成本效益的途徑。



## (二) 執行方式

1. 要求政風同仁詳研採購法確實監辦採購，並依責任區分工。
2. 對於不合法、不合理部分，明確、堅定的表達意見，予以導正。
3. 研編「本署暨各所屬機關、醫院政風室辦理採購監辦審查注意事項」，函發所屬單位參考，以整齊監辦之作法。並函送各單位參考，讓請購及採購單位了解政風監辦之重點與企圖心。另，彙整採購案件缺失導正部分，研編「採購缺失態樣」，以署函請各單位參考辦理。建構良好的互動關係。
4. 參與衛生署採購稽核小組委員會議，將重要問題作成決議，形成政策，陳請署長通令全署一體遵行。

## (三) 策略績效

1. 確實革除衛生署採購及補助款案件因業務單位遲延辦理卻要求追溯契約生效時間之惡習。案經陳奉署長親自於署務會議宣示，要求業務單位及早簽辦，不得追溯。
2. 建構高額採購採用共同供應契約之選商機制，防杜圖利特定對象，節省公帑。
3. 採固定金額決標、委辦、補助者，應提供費用概估明細表，以供檢視，並作為驗收與稽核之準據，避免浪費。
4. 建構衛生署委託研究及補助案，驗收、財產管理與稽核機制。

## 四、策略目標四：健保資料維護

### (一) 策略思維

1. 健保擁有民眾極私密的資料。
2. 從健保資料可以掌握個人動態與醫療市場資訊。
3. 健保資料具有很高的商業價值，為各方覬覦。



4.公務機密維護是政風單位的法定職掌。

## (二) 執行方式

- 1.指示健保局政風室同仁採取有系統的「作業研究」，<sup>47</sup>深入了解健保資料檔之內容與型式、蒐集方法（加退保、申報、給付、審查、調查、……）、保管與運用情形。
- 2.參加國家衛生研究院等舉辦之學術研討會與研讀有關之學術論文，深入了解健保資料檔所能產生之附加價值。
- 3.積極參與健保資料檔之管理，並對洩漏健保資料案件嚴格加以追查與追究責任。

## (三) 策略績效

- 1.促使健保局深度重視並已建立多重防護措施，資料之查詢與運用均有紀錄。
- 2.查獲多起不當使用案例，相關人員經判刑確定。
- 3.立委陳○○ 等人洩漏某市長參選人病歷資料案，經立即查證確定非經健保局洩漏，解除民眾對衛生署（健保局）的信任危機。<sup>48</sup>
- 4.持續經常性稽核：曾發現某員工私自查詢政府重要人員資料一案，已予懲處告誡。

# 五、策略目標五：藥品相關業務查察專案

## (一) 策略思維

---

<sup>47</sup>1941年，英國布萊凱特(P. M. S. Blackett)提出有系統的作業研究，曾被學者認為是較為完善的科學決策方法。第二次世界大戰期間，英美軍方曾採用「作業研究」(Operation Research, OR)處理問題。所謂「作業研究」，即是把欲待處理的整個問題，就其相關資料，有系統的建立起一套數學模式，協助進行決策及解決問題。參閱吳挽瀾，贏在紅海：組織管理縱橫談，(台北：幼獅文化事業公司，2010年11月)，頁28。

<sup>48</sup> 本文涉人名及專案等部分，因避免違反「個人資料保護法」及「業務機敏性」等；文中則以陳○○、○○專案小組、○○專案部分等陳述。



- 1.近年來由於政府財政日趨拮据，衛生署為達成全民健康保險之法定責任及提升醫療品質之任務，每欲提高健保費用，均造成民怨四起。
- 2.藥品費用占健保支出 1/3（年逾新台幣一千億元），而藥價差或藥價黑洞，據學者與實務界推估可能高達 300 億元以上。
- 3.醫療弊端主要係以藥品（含器材）為核心，衍生出醫師收受藥商回扣、賄賂；藥價差、健保藥價黑洞；藥品聯合採購官商勾結；藥品審查弊端等犯罪或異常事態。使衛生署面臨施政滿意度下滑之嚴峻考驗。因此，健全藥品市場交易秩序，避免浪費有限之健保資源，及建構健康優質之醫療環境，實為政風機構運用策略思維之關鍵所在。
- 4.藥品為民生日常之必需品，國人又有藥食同源之習慣，對用藥安全缺乏警覺，造成全世界最高的洗腎病例情形。因此，政府應該對於藥品付出最多的關注。然而，或因藥品關係醫界的利潤至深，所有作為均有所顧忌。

## （二）執行方式

- 1.組成○○專案小組，負責各項重點署立醫院藥品、藥商之資料及合約、相關法令之蒐集、彙整、分析。
- 2.組成○○專案小組，負責蒐集藥品價格核定與相關作業之法令依據、作業流程及相關資料研析。
- 3.組成○○專案小組，負責調查特定醫療院所藥品採購違法案。
- 4.政風室專案小組均能與承辦檢察官密切互動研討，確定個案查處與配合偵處方式，曾有發現諸多與藥品相關業務之弊端，亦移請檢察官併案偵辦。

## （三）策略績效

- 1.○○專案部分：確認部分藥商有重大嫌疑。
- 2.○○專案部分：確定部份藥商、醫療院所疑涉聯合提供不實資料影響藥品價格。



3.○○專案部分：○○醫療院所藥品採購涉有重大違法情形，業移送偵辦 1 案。

4.相關部分：(尚有 4 案查處中，從略。)

5.專案調查過程，政風室及所屬同仁對於醫療法、醫師法、藥事法、藥品查驗準則、GMP 查廠規定、健保藥品查價作業規定、政府採購法、稅捐稽徵法、營業稅法等相關法令，均能深入研析其關聯性，對資料蒐集之方向、資料處理之能力亦達到專業之程度，同時亦能靈活運用外界對本機關之相關批評，從政策管理角度探索及取得達成策略目標之工具與手段。

## 六、策略目標六：清查 SARS 補助款專案

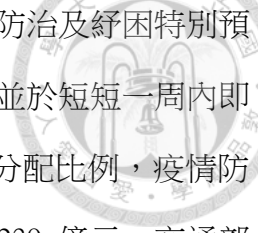
### (一) 背景說明

#### 1. 2003 年 SARS

2003 年 2 月 26 日，越南河內的一位美國商人因非典型肺炎住院，後來轉送香港治療後死亡。其後在香港、越南陸續出現非典型肺炎合併呼吸衰竭病例，較過去醫界熟知的症狀不同而且來的嚴重。WHO 命名為「嚴重急性呼吸道症候群」(SARS)。

同年 3 月 13 日發現第一個本土 SARS 病例，台北市台大醫院接收的勤姓台商，疫情在最初的一個月受到控制，維持零死亡、零社區感染、零境外移出的「三零紀錄」。至 4 月中，台北市和平醫院傳出本土第一宗集體感染 SARS 事件後，台北市政府在 4 月 24 日中午決定將整間醫院關閉，院內的病人、醫護人員及探病家屬多人全部要留在醫院內 14 日進行隔離觀察，也是全國第一家因集體感染而關閉的醫院。

SARS 在醫界產生的震撼是：打破了「醫生不怕病」。同時，應為對它「無知」形成一種恐懼。



SARS 疫情爆發，行政院緊急編列新台幣 250 億元防治及紓困特別預算，案經立法院審議期間，自動加碼一倍為 500 億元，並於短短一周內即通過該特別預算，以充分展現全國防疫的決心。預算分配比例，疫情防治約占六成、產業紓困約佔四成，其中以衛生署編列 239 億元、交通部 106 億元、經濟部 93 億元為最多。

根據行政院主計處送至立法院有關 500 億防治 SARS 特別預算報告書，截至 92 年 10 月底為止已累計執行 176 億 9187 萬餘元，大部分經費多用於消耗性項目。但疫情在當年 7 月就受控制，預算卻一直執行至 93 年底，實際執行 230 億元。據事後報載之統計數字顯示，我國平均每位感染者花費 206.5 萬美元，相較染煞人數與疫情皆更嚴重的中國大陸、香港，這個數目是中國大陸染煞的 9 倍，是香港的 2.3 倍。我們用在抗煞上的經費，在各國排名第一，但是效益如何？

## 2. 新型流感防治計畫

如果我們接受：「現有的組織與能力，不足應付所面臨的問題，就是危機。」這個定義。SARS 事件充分顯示：我國的衛生醫療體系是陷於危機中的。因此，如何防治新興傳染病，是 SARS 事件後衛生署主要的施政目標。其中最受關切的就是禽流感。自 93 年起即積極研擬防治新型流感的計畫，並將層及提升至國安會議，94 年 8 月 9 日、10 月 31 日及 95 年 3 月 9 日，陳水扁總統三次主持「因應禽流感可能入侵防治對策」會議並作成裁示。另外，中研院李遠哲院長在 2004 年 APEC 領袖會議也倡議加強禽流感防治。

禽流感病毒一直被認為只會在鳥類間感染散佈，直到 1997 年香港發現了第一起人類感染禽流感病毒案例後，人們才開始意識到禽流感病毒也可能感染人類。與活家禽近距離的接觸是感染的主要原因之一，此外，這些鳥類糞便乾燥後隨風飄散，人類若不經意地吸入肺部，也會造成感



染。

新滋生的 A 型流行性感冒病毒(以下簡稱流感病毒)往往具有「世界流行」的潛力。香港與大陸在 1997 年、1999 年與 2003 年初至今分別爆發禽類流感病毒 H5N1 及 H9N2 感染人群的案例。經由流行病學調查發現，這些受感染者均曾接觸過禽類，而感染禽類流感病毒 H5 的高危險群為在禽類屠宰場與買賣市場的工作者、禽類的餵食者或其它接觸者以及照顧這些感染 H5N1 患者的醫護人員。(金傳春 2003)

## (二) 策略思維

傳統上或說習慣上行政及立法部門只重預算不重結算，政府施政往往只宣稱做了什麼，卻不問效果如何？也不問如何維持與維護？所造成的浪費不可勝數。預算主要的根據是「工作計畫」與「法律責任」，近年政府喜用特別預算，受到學界與立法院嚴厲的抨擊。除了與財源籌措相關的法律問題之外。最大的問題出在：來的容易去的快。加上前述只重預算不重結算的積習所造成的浪費不可勝數。

鑒於 93 年底因應 SARS 疫情所購買的防疫物資、儀器設備、及所建置的負壓隔離病房陸續出現了問題。疫情過後如何保管？如何維護？是否回歸常態？……另外，禽流感與 SARS 同樣是呼吸系統的疾病，所需要的設備與器材等均同。我們不得不懷疑特別預算是否有必要？防疫當然重要，但應該屬於日常工作，應該在正常的預算程序下編列。以及有無重複投資的必要？<sup>49</sup>

## (三) 執行方式

1. 指示所屬醫院政風室清查 SARS 補助款運用情形及所購買的防疫物資、儀器設備、及所建置的負壓隔離病房使用及保管情形。

---

<sup>49</sup>我國因應流感大流行之準備，衛生署疾病管制局所擬的計畫中提出預定爭取 200 億至 300 億特別預算，依 2005 年 9 月 23 日，行政院核定本所列為 210 億。請參閱，我國因應流感大流行之準備計畫第 10 版。



2. 依據前項調查結果並分析所顯現的問題，簽陳署長核定交請權責單位：衛生署疾病管制局，全面清查，提出對策。
3. 將前項調查中顯現的結算問題與財產管理的問題，簽陳署長核定交請會計部門卓處。
4. 據衛生署 95 年度 4 月份第 3 次署務會議之紀錄，於 SARS 期間疾管局共指定 11 家專責醫院（4 家署立醫院、5 家國軍醫院、1 家市立醫院、1 家縣立醫院）建置負壓隔離病房共 702 床。衛生署 4 家醫院（南投醫院中興院區 42 床、旗山醫院 53 床、北門分院 83 床、台東醫院 32 床），共設置 210 床的負壓隔離病房。
5. 前項調查中發現疑涉貪瀆不法問題，另組專案繼續深入追查。

#### （四）達成的效果

1. 疾病管制局清查報告：促使疾管局持續追蹤清查補助款之後續運用情形，並於衛生署署務會議中提出清查報告。
2. 原 94 年 9 月 23 日防治新型流感計畫核定本為特別預算 210 億（特別預算剩餘款），後奉行政院核示，改為發生時動支預備金（SARS 剩餘款繳回）。
3. SARS 防治運用特別預算固然有其不得不然的理由，禽流感防治預算之編列理應回歸政府年度預算中做評估，並就實際衛生專業決策出發（尚無科學驗證資料顯示有人禽交互感染流感之可能）提具合理之預算需求，不再有假借「緊急危難」之事由，爭取不合理之特別預算編列。
4. 發掘衛生署新營北門醫院案例。
5. 克流感藥劑顯現的問題。

## 第四節 小結



本章以「策略績效」的思維，說明我們如何企圖建立一種有目標、有方法、有成果的工作觀念。或者說：無時無地必須知道我們在做什麼，為什麼要做，能夠（或期望）作出什麼成果。而且，這個成果與政風機構設立的目的能夠連結，並能使政風人員受到必要的肯定與尊重。

我們經常討論如何彰顯政風機構存在的價值，預防重要？還是查處重要？卻輕忽了「價值」才是最重要的，不論對組織、對個人都是如此。因此，思考：能為我們的顧客創造什麼價值；以及要如何創造價值才是最重要的。

用「價值」做為檢視的焦點。我們必須知道：政風機構設立的目的什麼？民眾要的是什麼？機關首長、同仁要的是什麼？政風同仁要的是什麼？為達上述價值目標；本章以行政院衛生署為實例來論證，結果說明了「核心價值」的重要性。據此理念，衛生署政風單位於筆者主政期間（2002.12~2007.08）之年終工作報告，即請同仁依照下列思維模式撰寫：一、做了什麼？二、為什麼要做？三、預期的成果及已達成的成果。四、風險評估。五、需要的支援與協助。就是企圖引領大家明確的思考「為誰而作」、「為何而作」、「如何去作」，以及「莫等待，莫依賴」、「樂觀奮鬥，必有所成」。

政風機構能否以「健康政府—許給全民清廉有效能的施政」作為願景？只有真誠的關懷與無私的投入，才能創新工作、創造價值，也才能成就組織、成就自己。在政府再造與精簡的聲浪中，讓我們用「價值」來說服首長，用「價值」來爭取更多支持。<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup>衛生署政風單位正確的「策略績效」思維，不但獲得首長的認同與支持，更為政風單位創造機會與願景；舉例說明：(1)93年7月衛生署組織法修訂，政風室擴編為二科並增置簡任十一職等視察一人。(2)95年7月署立醫院院長會議通過：各醫院政風室回補專任人員一人。



## 第七章 結論



「我相信一個文官沒有自信和尊嚴的社會一定是個往下墜落的社會」。<sup>51</sup>政風工作須從人性本善的信念出發，喚起公務人員本於為民服務的初衷共同維護公務人員的榮譽與尊嚴的責任。我們確信人類有向善的本能與意志，否則努力是沒有意義的。政風工作是行政管理工作，正如南丁格爾所言：「行政管理是公義與慈愛的結合」。同時，民眾期許的是政風機構必須「抓得到」已經存在的貪瀆犯罪。但是，無論如何，我們都必須注意「錯誤肯定」所引起的明顯關注，及所產生的標籤（labeling）之影響或產生污名化（stigmatizing）的現象。不可諱言，政風機構對「行政防弊文化」桎梏了公務人員有一定的責任。

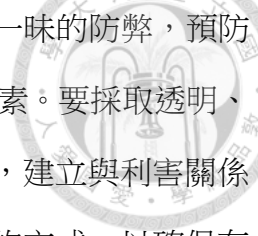
政風機構只是國家廉政體系的一根支柱，弊絕風清固然是全民的期待，但決不是政風機構能夠獨立達成的。所以，政風機構必須體認在整個架構中應該擔負的責任。同時，政府機關的設立是為了「滿足人民的需要，解決人民的問題」；政風機構設於各級機關內部，本於幕僚的職責協助機關首長與同仁合理合法的達成機關的任務，爭取民眾的信賴才有存在的意義；保護守法的公務人員，維護所有公務人員的尊嚴與榮譽才能展現的價值。

### 壹、研究發現

「預防」廣義的定義在「事前」與「防患未然」。實務上，是利用適當資料來源，如品質紀錄、異常報告單、稽核結果、使用者之缺失反應或品管統計資料等，以分析及消除不符合之潛在原因與影響品質之製程與作業；是「事後」對缺失分

---

<sup>51</sup> 102年07月12日，文化部長龍應台對內部主管業務檢討的談話內容；該句話內容本文作者亦持相同的觀感。



析檢討與經驗的累積，回饋到下一階段。政風預防工作決不是一昧的防弊，預防方法的實施，包含著「透明的參與」和「選項的審議」等兩個要素。要採取透明、包容、開放的決策過程，使用各項利害關係人參與和對話技術，建立與利害關係人的雙向溝通管道，積極主動地在早期階段集採取透明的溝通的方式，以確保有效溝通關於不確定性和潛在風險的資訊以及處理有關的查詢及投訴。同時，評價各種可供選擇的解決方案，應注意「比例原則」，確保採取防止危險的行動時，付出的代價與可能產生的利益不會不成比例。

政府再造的目就是要在現有的政府體制與行政系統之下，重新就政府的組織再作定位。凡是觀念不清的，須要加以釐清；組織不健全的，須作調整或再分配；事權模糊的，即須重新劃定；機制缺乏的，再作新設定。（研考會，1999.08，頁 153）

組織與功能的再造基本上應包括組織應如何精簡、人力應如何精實、業務應如何簡化、職掌應如何釐清，以及組織間應如何良性互動，而不相互牽制。然而，幕僚工作的經營在一般政治人物的評估中，每每加以忽略，或低估它的重要性。這是因為政策機關的決策者，對當前的公共事務多以自我意識為主導。幕僚機關的整合在政府再造與功能重整的過程中，基本上，應是一個結構性的課題，而非衍生的配合問題。它是積極創造性的重組，而非消極被動性的調整。這個工作應該是「量身裁製新衣，而非是縫補破洞」。一個適度組織規模的幕僚結構乃是當前行政革新必要的，也是政府再造運動的基礎。（研考會，1999.08，頁 2~3）

既然法務部提報行政院通過的政策是：政風機構是目前唯一設置於機關內專責於防貪、反貪之單位，並以落實『聯合國反腐敗公約（UNCAC）』第二章所揭示之預防措施為工作重心。我們期待符合機關的職權、業務性質，及其道德風險、安全風險的防制，「量身定製」的政風機構。



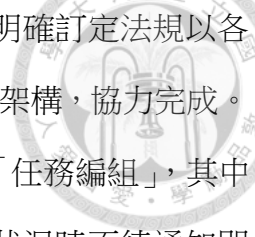
## 貳、未來展望

政風工作的基礎在於問題的察覺或發掘的能力，無論是預防工作、查處工作以及防護工作，都是以「問題的察覺或發掘」為基礎。「背景知識決定你看見的是甚麼」，政風人員最重要的功課是勤於學習與駐在機關有關的知識。政風人員必須知道每一項業務「為什麼要做」及「怎麼做」，才不會無的放矢，反而形成亂源。政風機構應該建立政風組織的知識管理。

政風查處工作關鍵在法定的調查職權。調查權不但是「反貪腐公約」所主張的，也是事實的需要，本文建議在政風機構設置管理條例第4條第一項第五款加上調查兩個字：「五、機關有關之貪瀆與不法事項之『調查』處理。」。訂定「政風人員職權行使法」既為「國家廉政建設行動方案」宣示的政策，應於最短期間促其實現。

保防工作為世界各國維護國家安全必有之工作，需要全民共同參與，政府機關當然必須建置完整的機制。固然沒有必要在各級機關設置一個專責的保防單位，僅以法務部調查局負責全國機關保防，沒有配套的措施，是無法遂行任務的。事實上，調查局與政風機構聯繫會報執行的就是機關保防工作。既然應該做、實際上也在做，就訂定法規名正言順的做。對於有意圖的危害壞須要經由主動的偵察與發掘並採取對策，與政風預防及查處工作的方法及目的是相同的，本文建議：在政風機構政風機構設置管理條例第4條第一項加上第九款：「機關保防工作之處理及協調」。

機關安全工作的面向很廣，除了「敵人」有意圖的危害破壞的防制之外，還有風災、水災、地震、傳染病等自然災害，以及社會性的傷害事件、政治性的陳情抗爭等人為的危害的防制工作；再則是資通安全工作及本文特別強調的作業安全管理工作。所以機關安全維護工作大部分是在日常的行政管理之中，需要各個單位在本身的業務執行中，列為要項時時注意的，現行事務管理手冊的安全管理



部分顯得太過簡略，不是政風單位可以完全承擔的，本文建議明確訂定法規以各級機關的副首長（常務）為機關的安全長，並規定機關內部分工架構，協力完成。除此之外，本文也建議各機關應建置一個常設性的緊急應變的「任務編組」，其中負責指、管、通、情者為固定成員，並施予訓練，可以在遇到狀況時不待通知即時啟動，其他成員為變動成員依災害種類或事件性質加入。即，如何落實「中央災害應變中心作業要點」<sup>52</sup>，還需要更明確的規劃與訓練。

自古「曲突徙薪亡恩澤，焦頭爛額為上客」政風工作要耐得住寂寞，但是也不能孤芳自賞，回應民眾的期待也是一種責任。我們可以建立一種有目標、有方法、有成果的工作觀念，以「健康政府—許給全民清廉有效能的施政」作為願景？真誠的關懷與無私的投入，創新工作、創造價值。同時，本文建議：主管機關政風機構（中央各部會政風處、室及各縣市政府政風處、室）應定期向中央廉政會報提出報告，報告的內容為：一、做了甚麼。二、為什麼要做。三、怎麼做的。四、成效檢討。再由中央廉政會報發布新聞，用我們所「創造價值」來爭取民眾的信賴與支持。

廉政不能只是主張或只是口號；是「朝朝勤拂拭莫使惹塵埃」，不是「激土揚塵的大掃除」。政治風氣其實體現在政府機關決策正當、行為合法、財務忠實、資訊揭露與風險管理上，善盡職責妥善運用取之於民的資源，才是民眾最關切的。

---

<sup>52</sup> 請參閱：101年2月1日院臺忠字第1010120898號函，修正之作業要點。

# 參考資料



## 壹、中文部分

- 工商時報社論。2013。尋找不世出的現代周處除台灣社會三害。2013年4月26日。
- 中時小社論。2008。人二回來了？
- 中央警察大學安全管理研究中心，2010。何謂關鍵基礎設施。資料來源：  
<http://smc.cpu.edu.tw/files/15-1095-13472,c2735-1.php>。
- 今周刊。2010。獨家資料曝光台塑六輕連續失火真相。資料來源：  
<http://mag.nownews.com/article.php?mag=1-31-1416#ixzz2YSLs203h>。
- 內政部。2010。台內民字第 0990146087 號函。資料來源：  
[sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/public/.../f1291097415965.doc](http://sunshine.cy.gov.tw/GipOpenWeb/wSite/public/.../f1291097415965.doc)。
- 方鴻春。我國關鍵基礎建設安全防護，<http://law.kcg.gov.tw/safe/safe1.pdf>。
- 日宏煜。2011年。尋找蜘蛛—醫學人類學家眼中的傳染病。科學發展，第467期。  
資料來源：[http://ejournal.stpi.narl.org.tw/NSC\\_INDEX/Journal/EJ0001/10011/10011-03.pdf](http://ejournal.stpi.narl.org.tw/NSC_INDEX/Journal/EJ0001/10011/10011-03.pdf)。
- 中央社。2013。史諾登：美入侵陸行動電話業者。
- 台灣工農漁反貪腐救民生聯盟。2006。台灣工農漁反貪腐救民生連署聲明，資料來源：  
[http://tzm.laodongdang.org/\\_tzm/actives/20060830.htm](http://tzm.laodongdang.org/_tzm/actives/20060830.htm)。
- 江明修。2005。公私協力關係中台灣非營利組織公共課責與自主性之探究：理論辯證與制度設計」。國立政治大學第三部門研究中心。頁3-4。
- 朱柔若譯，W. Lawrence Neuman 著。2000。社會研究方法：質化與量化取向 (Social Reserch Methods: Qualitative and Quantitative Approaches)，揚智文化。
- 考試院國家文官培訓所。民眾陳情案件處理。資料來源：  
[www.nacs.gov.tw/.../4008c9edc9a0c49cd79edf105cb2723b.pdf](http://www.nacs.gov.tw/.../4008c9edc9a0c49cd79edf105cb2723b.pdf)。
- 行政院。2012。101年2月1日院臺忠字第1010120898號函，修正之作業要點。
- 行政院。2009。98年7月8日訂頒國家廉政建設行動方案總說明。
- 行政院。行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點部分規定修正總說明。資料來源：  
<http://law.rdec.gov.tw/law/LawContentDetails.aspx?id=FL000597>。
- 行政院研究發展考核委員會。2010。行政院幕僚機關業務功能整合之研究，研究主持人：曹俊漢，協同主持人：蘇彩足，丘昌泰，研究助理：陳朝政。
- 余德成。2011。安全意識。國立高雄海洋科技大學運籌管理所。資料來源：  
[http://www.nownews.com/2012/07/11/142-2833422\\_1.htm](http://www.nownews.com/2012/07/11/142-2833422_1.htm)。
- 衛生署。我國因應流感大流行之準備計畫。第10版。
- 周才忠。2001。台灣社區心理衛生中心初級與次級預防工作與評估之現況。調查研究政治大學心理學系碩士班『預防心理學』課程期末報告(未出版)。  
資料來源：[http://compsy.idv.tw/papers/cmhc\\_P12.pdf](http://compsy.idv.tw/papers/cmhc_P12.pdf)。
- 周騰達。預防醫學與健康檢查。壠新醫院，資料來源：



- [http://www.ush.com.tw/lishin/about\\_teaching/PGY4-1%20file/PGYFILE4-1-6/PGYFILE4-1-6-4.pdf](http://www.ush.com.tw/lishin/about_teaching/PGY4-1%20file/PGYFILE4-1-6/PGYFILE4-1-6-4.pdf)。
- 季瑋珠。2006。預防醫學導論。資料來源：  
[ntur.lib.ntu.edu.tw/bitstream/246246/.../1/gpm\\_01\\_2004\\_1.ppt](http://ntur.lib.ntu.edu.tw/bitstream/246246/.../1/gpm_01_2004_1.ppt)。
- 林宜隆、王道弘、陳善雍、魏良穎、陳建宏、張群正、陳武田。2012。我國關鍵資訊基礎建設保護(CIIP)政策之探討。第十八屆資訊管理暨實務研討會。資料來源：<http://elab.im.ncue.edu.tw/ppt/dfs1/IMP%202012%20%E7%AC%AC%E5%8D%81%E5%85%AB%E5%B1%86%E8%B3%87%E8%A8%8A%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%9A%A8%E5%AF%A6%E5%8B%99%E7%A0%94%E8%A8%8E%E6%9C%83/paper/TP20120636.pdf>。
- 林碧炤。2001。全球化與人類安全。「人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會」論文。
- 法務部。1997。〈95年重大起訴案件研析〉，《95年政風工作年報》，頁140-151。
- 法務部。1997。〈法務部推動企業反貪之作為〉。資料來源：  
<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/85229473371.doc>。
- 法務部。1998。〈96年重大起訴案件研析〉，《96年政風工作年報》，頁106-139。
- 法務部。1999。〈97年重大起訴案件研析〉，《97年政風工作年報》，頁89-137。
- 法務部。2000。〈98年重大起訴案件研析〉，《98年政風工作年報》，頁46-66。
- 法務部。〈國家廉政建設行動方案總說明〉，資料來源：  
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=811>。
- 法務部。2013。102年3月23日新聞稿，資料來源：  
<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/332315413054.pdf>。
- 法務部。2013。法務部102年度施政方針。
- 法務部。1992。民國81年09月25日(81)法律字第14404號函。法務部公報，第149期：頁61-62。
- 法務部。2006。法規諮詢意見。法務部民國95年01月18日法律字第0950000798號函。
- 法務部。2010。政風工作手冊2010年10月版。
- 法務部廉政署。重大政策。  
<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=246412&ctNode=30771&mp=289>。
- 吳挽瀾。2010。贏在紅海：組織管理縱橫談。幼獅文化事業公司。
- 金傳春。2003。「跨越宿主傳播且具世界流行潛力的流行性感病毒整合性偵測系統」。國立台灣大學流行病學研究所。
- 俞可平。2006。治理和善治引論，天府評論—行政法論壇。資料來源：  
[http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel1%20Foucault/link/fou\\_link02.htm](http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel1%20Foucault/link/fou_link02.htm)。
- 聯合新聞網。2011。南港展覽館案／珍改依圖利罪判刑9年。資料來源：  
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT4/6551254.shtml#ixzz2U0eS6X3j>。
- 姜麗儒講義，[web.nutn.edu.tw/gac760/new00/file/academic/9702/](http://web.nutn.edu.tw/gac760/new00/file/academic/9702/)。



香港廉政公署，從檢察角度看國際反貪合作，譯自捷克共和國首都布拉格副檢察官 Marcela Kratochvilova 博士輔助資料，資料來源：

<http://www.icac.org.hk/news/issue25big5/button1.htm>。

洪文玲。2005。日本行政調查法制。中華警政研究學會會訊。

洪世璋。2010。證券商如何做好法令遵循。證券公會季刊。第三季。

洪家殷。2010。論行政調查中職權調查之概念及範圍—以行政程序法相關規定為中心。東吳法律學報。第 21 卷第 3 期。

韋端。2001。〈國家資源與國防資源分配與運用〉。國家政策研究基金會民國 2001 年 12 月 7 日財金（研）090-066 號。

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-R-090-066.htm>。

徐良維。2010。消費者保護之行政調查初探。消費者保護研究。第 16 輯。

徐揚。2005。地方政府組織改造系列二----從主計、人事及政風等一條鞭制度問題談起（上），台灣法律網。

國家廉政建設行動方案總說明。資料來源：

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=811>。

許嘉裕，論行政調查之執行手段，資料來源：

[http://www.feg.com.tw/tw/adm/employ\\_4/upload/%E8%AB%96%E8%A1%8C%E6%94%BF%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E4%B9%8B%E5%9F%B7%E8%A1%8C%E6%89%8B%E6%AE%B5.pdf](http://www.feg.com.tw/tw/adm/employ_4/upload/%E8%AB%96%E8%A1%8C%E6%94%BF%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E4%B9%8B%E5%9F%B7%E8%A1%8C%E6%89%8B%E6%AE%B5.pdf)。

陳金聲。2010。從新聞局到 NCC 取締地下電台所遭遇的抗爭。聯合報。

陳信伍。2002。行政調查之研究-以其與刑事偵查程序轉換為中心。國立中正大學法律研究所碩士論文：頁 19-20。

陳愛娥。2005。行政程序制度中之當事人協力義務。二〇〇五年第七屆兩岸行政法學術研討會。

法務部廉政署。勞委會政風單位積極提供廉政興革建議，節省公帑達 4,600 餘萬元。資料來源：<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/34311233842.doc>。

單明陽。2012。工程缺失之矯正與預防措施。資料來源：

[http://www.freeway.gov.tw/UserFiles/File/Widening/%E5%96%AE%E6%98%8E%E9%99%BD%E6%95%99%E6%8E%88-%E5%B7%A5%E7%A8%8B%E7%BC%BA%E5%A4%B1%E4%B9%8B%E7%9F%AF%E6%AD%A3%E8%88%87%E9%A0%90%E9%98%B2%E6%8E%AA%E6%96%BD\(101.09.11\).pdf](http://www.freeway.gov.tw/UserFiles/File/Widening/%E5%96%AE%E6%98%8E%E9%99%BD%E6%95%99%E6%8E%88-%E5%B7%A5%E7%A8%8B%E7%BC%BA%E5%A4%B1%E4%B9%8B%E7%9F%AF%E6%AD%A3%E8%88%87%E9%A0%90%E9%98%B2%E6%8E%AA%E6%96%BD(101.09.11).pdf)。


黃俊能。2008。年安全管理架構與機制之建構。中央警察大學黃俊能老師個人教學網站：<http://cnhuang.cpu.edu.tw/html/class02.html>。

黃一峰。2003。行政機關業務評估指標建構：以衛生署為例。研考雙月刊。27 卷 5 期：頁 33。

國立臺南大學。資安導入。[http://netsrv.nutn.edu.tw/isms\\_web/leadin\\_1.htm](http://netsrv.nutn.edu.tw/isms_web/leadin_1.htm)。

臺灣健康網中華康網。預防醫學發展趨勢。資料來源：

<http://www.dugukeji.com/cnkang/yxzs/yxwx/yfyx/yfyx/200801/102969.html>。

- 
- 臺灣省政府。2010。政風機構設置實益說明。資料來源：  
<http://www.tpg.gov.tw/Ethi/index.php?ID=383&PG=>。
- 臺灣高等法院。2013。臺灣高等法院有關被告陳水扁等人貪污等案之新聞稿新聞資料。資料來源：<http://tph.judicial.gov.tw/newsDetail.asp?SEQNO=73140>。
- 趙永茂、謝宇程。2009。清廉政治的期待與落實。國家政策研究基金會。資料來源：<http://www.npf.org.tw/post/1/5985>。
- 劉德明、張訓嘉、楊逸君。2008。證券商如何建立有效的法令遵循制度。中華民國證券商業同業公會。資料來源：<http://www.csa.org.tw/downdoc/doc/>。
- 鄧哲偉。2005。台灣禿鷹事件。國政研究報告九十四年十一月十四日財金(研)094-014 號。資料來源：  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/094/FM-R-094-014.htm>。
- 蕭元哲。2009。利害關係人對互動管理的瞭解與應用。文官制度季刊—考試院八十周年慶特刊：頁 145。
- 蕭全政。1998。企業家精神與新政府運動。政治科學論叢。第九期。
- 駱至中、林錦昌。2002。以民意調查資料的智慧型分析看資料探勘於政治學研究之運用。內政(研)091-047 號中華民國 91 年 5 月 9 日，資料來源：  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-047.htm>。
- 總統府新聞稿。2010。總統主持設立「廉政署」記者會。資料來源：  
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=21988>。
- 羅曉平。2004。我國法務部調查局組織再造之研究：結構-功能的觀點。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 蘇進強。2003。國家安全與危機管理機制。新世紀智庫論壇第 21 期。
- 警政署。2011。《警察偵查犯罪手冊》。
- 顧慕晴。2009。我國公務人員貪污檢舉制度之研究—增強途徑之分析。文官制度季刊。第一期。
- 詹鎮榮。2010。變遷中之行政組織法--從「組織形式選擇自由」到「組織最適誠命」。中研院法學期刊。2003 年第 6 期。