

國立臺灣大學國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development


College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國政風組織改造之探討

A Study on Government Reengineering in  
the Government Employee Ethics Units,  
Republic of China (Taiwan)

The seal of National Taiwan University, featuring a central emblem with a book and a torch, surrounded by the university's name in Chinese and English.

陳俊洲

Chun-Chou Chen

指導教授： 陳德禹 教授、管高岳 博士

Advisor: Professor Te-Yu Chen & Kao-Yueh Kuan, J.S.D

陳俊洲  
撰

97  
6

中華民國 97 年 6 月

June, 2008

國立臺灣大學  
國家發展研究所

碩士論文

政風組織改造之探討



## 摘要

1992年6月「政風機構人員設置條例」完成立法程序、各政風機構陸續成立後，翌年（1993年）起迄今，政風組織一直爭取司法警察權，並企圖以設置「專責廉政機構」來改造政風組織，卻一直無法達成願望。就我國的廉政制度而言，此願望應否予以實現，是一個值得探討的重要問題。

而目前國內討論是否成立「專責廉政機構」，多以比較新加坡、香港……等外國績效卓著的廉政制度，來作為我國借鏡。然而因各國文化背景與整體法規體制出入甚大，是否成立「專責廉政機構」，經常因不同研究者個人觀點不同，而對同一現象發生見仁見智的爭論。本研究認為需改弦更張，故採用系統科學的研究途徑，研究在政風組織的現況及政府改造的環境限制下，從我國廉政系統的結構、貪瀆問題的發生與控制，探討我國廉政系統的盲點及政風組織改造可能性，試圖從我國政府廉政的整體架構，來解決應否成立「專責廉政機構」，這個自政風組織成立以來，即一直伴隨政風組織改造的爭議問題。據此，本研究並衍生出三個研究目的：

- 一、釐清政風組織的原始使命，使政風組織的存在價值更加清晰。
- 二、深入瞭解整體政府組織再造工程對政風組織造成何種影響。
- 三、探索政風組織的改造法案，如何提升政風組織整體效能。

本研究的發現與見解如下：

從系統科學的觀點來看，政風組織在廉政控制意義上，為蒐集及時與正確的機關貪瀆資訊的感受器，以及整理、傳遞、觸發廉政機制的啟動器，並不是直接發揮廉政效果的廉政控制器。而接受政風機構貪瀆資訊傳遞者，如果是一個對貪瀆資訊反應遲鈍的控制器，或是貪瀆資訊在傳遞過程受到噪音污染而滅失，以致廉政機制無法啟動，將限制政風機構機能的發揮。因此政風機構極力爭取設立與政風機構直接聯結的廉政控制器——「專責廉政機構」，來作為政風組織改造的主要訴求。

成立「專責廉政機構」，一方面在貪瀆犯罪調查方面，政風機構對於「專責

廉政機構」具有直接溝通、調整控制信號的作用；另一方面由於政風機構具有「專責廉政機構」作為後盾，機關首長在實施廉政控制時，不得不重視政風機構的前饋信號，來調整其控制行為，這樣整體廉政控制的效能才能有效提升。

惟以成立「專責廉政機構」來改造政風組織，立法上有其困難，因此本研究建議在推動立法期間，應該考慮同時進行其他政風組織修編工作。朝「政風機構、員額採總量控管」、「各政風機構業務重點、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強政風人員彈性分配的客觀性」等方向規劃，在政府改造工程的框架上，從法制上將設立政風組織的法令依據「政風機構人員設置條例」及其施行細則作適度的修改。同時需建立一套高信度、效度且具公信力的標準，來測量各機關的廉政成效，讓政風組織的工作效益，能客觀的展現出來，這都是政風組織應持續努力的目標之一。

關鍵字：政風組織、組織改造、系統科學、廉政、行政倫理



# Abstract

Since the enactment of the “Act of the Establishment of the Government Employee Ethics Units and Officers” in the ROC in Jun 1992, many government employee ethnics units have been established one after another. From 1993 to the present, the Government Employee Ethics Units have been seeking to gain judicial investigation and set up “an exclusive anti-corruption department” to reform or reengineer their organization. However, their wishes have not been realized. In terms of the anti-corruption system in our nation, whether their wishes can be realized is an important issue.

Of domestic studies on whether “an exclusive anti-corruption department” should be established, most proposed to employ the excellent anti-corruption systems in Singapore, Hong Kong, and etc. as a reference for our nation. Due to the significant difference in cultural background and legal systems in between these nations and ours, whether or not an exclusive anti-corruption department should be established usually ended up with incongruent conclusions, depending on the perspective of the researchers. Therefore, this study proposed to take the approach of systems science. On the strength of systems science, the current situations of the Government Employee Ethics Units and the environment based on government reengineering were explored. From the structure of the domestic anti-corruption system and the occurrence or control of corruption, this study further investigated the blind point of the domestic anti-corruption system and feasibility of reengineering the current in the Government Employee Ethics Units, in an attempt to address the issue of whether to establish an exclusive anti-corruption department, which has been controversial since the establishment of the Government Employee Ethics Units. As a result, the objectives of this study were:

1. To clarify the original mission of the Government Employee Ethics Units and the value of their existence.
2. To probe into the impact of government reengineering on the Government Employee Ethics Units.

3. To explore the reengineering laws of the Government Employee Ethics Units and how they can improve the overall effectiveness of the Government Employee Ethics Units.

From the perspective of systems science, the Government Employee Ethics Units are Sensors which collect instant and correct information of corruption, Display Data Channels which deliver information of corruption, and Starters which trigger the Controllers of the anti-corruption mechanisms in the government. They are not anti-corruption controllers having direct effects on anti-corruption. Instead, they are merely deliverers of corruption information. If the controllers are insensitive to corruption information or the corruption information is polluted or cleared during the delivery process, anti-corruption mechanisms may not be instantly activated, thus restraining the functions of the Government Employee Ethics Units. This is why the Government Employee Ethics Units have been seeking to set up the anti-corruption controller—an exclusive anti-corruption department—which is directly associated with the Government Employee Ethics Units to reform their organization.

The purpose of establishing an “exclusive anti-corruption department”, on one hand, is to facilitate investigation of corruption and malfeasance of government employees. The Government Employee Ethics Units can directly communicate with this exclusive anti-corruption department and adjust the control signals. On the other hand, this exclusive department can be the support for the Government Employee Ethics Units. Directors and governors of the government will attach much importance to the feed forward signals of the Government Employee Ethics Units and adjust their control behaviors accordingly. As a result, the effectiveness of the entire anti-corruption control can be enhanced.

However, it may be difficult in legislation that the Government Employee Ethics Units reengineer their organizations through establishment of an “exclusive anti-corruption department”. Therefore, it was suggested that during the legislation

period, streamlining the organizations should be considered. Based on the directions of “control of quotas of ethics units and officers”, “flexible distribution of tasks, officers, and budgets, depending on realistic needs”, and “using an appraisal system to increase the objectivity of official deployment”, the Government Employee Ethics Units should be properly amending “Act of the Establishment of the Government Employee Ethics Units and Officers” and enforcement rules under the framework of government reengineering. Moreover, a highly reliable, valid, and trustworthy standard should also be set up to measure the ethics of each government organization or employee to objectively demonstrate the effectiveness of the government. All of these are the goals to be attained by the current Government Employee Ethics Units.

Keywords : the government employee ethics units, government reengineering, systems science, anti-corruption, administrative ethics





# 目錄

口試委員審定書	0
中文摘要	I
英文摘要審定書	III
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的	1
第二節 文獻探討與研究途徑	7
第三節 研究架構與研究方法	13
第四節 研究限制	17
第二章 政風組織現況與改造環境分析	19
第一節 政風組織現況	19
第二節 政府改造工程	32
第三章 政風組織之目標與功能	51
第一節 政風組織之法定組織目標	51
第二節 政風組織領導人理念的調整	62
第四章 從廉政控制機制論專責廉政機構之設立	75
第一節 我國廉政系統的結構	75
第二節 貪腐問題與廉政系統的運作	82
第三節 專責廉政機構之設立	98
第五章 提升政風組織核心競爭力之策略	107
第一節 政風組織的結構與功能	107
第二節 政風組織的績效評比	122
第三節 政風組織領導再設計	132
第六章 結論	141
第一節 研究發現	141
第二節 研究建議	151
參考文獻	157
附錄一：政風機構現況及未來發展簡介	173
附錄二：主要參與者訪談紀錄	179

附錄三：政風組織人事概況.....195



# 表目錄

表 2-1：「組織再造推動計畫」規劃進行的政府改造工作時程……	36
表 3-1：政風機構人員設置條例部份條文草案、委員會審查、 三讀內容比較……	55
表 4-1：某縣政府研考處分層負責明細表……	87
表 4-2：法務部廉政局組織法草案 ……	102
表 5-1：法務部政風司第一科業務職掌表 ……	116
表 5-2：常見的企業績效評估作法 ……	123



# 圖目錄

圖 1-1：本研究架構圖	15
圖 3-1：政風組織的任務	59
圖 3-2：前政風核心工作—政風工作層次	71
圖 4-1 狹義的廉政組織系統（我國政府防治貪污組織）	76
圖 4-2 廣義的廉政組織系統	78
圖 4-3：最廣義的廉政組織系統（國際透明組織所建構之 國家廉政體系）	79
圖 4-4：我國的廉政系統	82
圖 4-5：政府廉潔現況與民心	90
圖 4-6：負回饋調節機制	91
圖 4-7：廉政調節機制	92
圖 4-8：廉政調節機制（系統動力學圖形）	93
圖 4-9：民主選舉肇致貪瀆與控制	94
圖 4-10：前饋控制	99
圖 4-11：閉環控制系統	100
圖 4-12：廉政局成立後的廉政運作機制	102
圖 5-1：政風組織架構圖	112
圖 5-2：政風司—組織架構	112
圖 5-3：政風組織架構示意圖	114
圖 5-4：政風業務系統圖	118
圖 5-5：多級遞階控制系統	134

# 第一章 緒論

回顧 1992 年，我國成立政風機構，廉政制度重大變革，各方期許新的廉政機制能發揮弊絕風清的效能。然而十餘年來，當初改革的銳氣並未克竟全功，預期的廉政效果無法驗證已經實現。期待以新而獨立的廉政機構來實現清廉政治的願景，一直是我國廉政改革的重要訴求之一<sup>1</sup>。但我國政府再造中的廉政組織再造卻遲遲無法順利完成。環觀自 1998 年初，行政院推出「政府再造綱領」以來的政府改造工作中，有關政風組織改造的法案在立法工作上，屢次遭到挫折，究竟政風組織改造有無必要？改造作業推行過程遭受困難的原因是什麼？有無完成改造的可能？改造完成後能否發揮預期的功能？都有深入瞭解的必要。本研究認為政風組織改造的目的除了提高組織效能、維繫組織生存外，更重要的是從提高國家整體行政體系的競爭力作為考量，亦即現行政風組織的存續與否，未必是政風組織改造的唯一選項，如果衡量整體行政體系的效能後，認為裁撤或與其他行政組織合併，較能達到原設立政風組織的行政目的，大刀闊斧的裁、併手段，亦不失為改造現有政風組織的可行策略。因此，本研究將由宏觀的系統科學觀點，對政風組織改造進行整體性的策略分析，以期對政風組織的改造有進一步的瞭解。

## 第一節 研究動機與研究目的

### 壹、研究動機

2006 年《時代》雜誌年終回顧一年來全球政經、文化及娛樂界大事，列出今年十大醜聞，我國總統陳水扁家人、女婿及親家被控貪污及利用關係進行股市內

---

<sup>1</sup> 2001 年 4 月行政院研究發展考核委員會委託山水民調研究公司所做的民意調查結果，有高達七成二的民眾贊成設立廉政署受訪民眾都表示「知道新政府正在打擊黑金，並認為政府要清廉，需持續打擊黑金，並成立一個廉政專責機構，才能弊絕風清」（法務部 2002）；2006 年 7 月政府召開「台灣經濟永續發展會議」，建構專責獨立肅貪機關亦為共同意見之一（經濟建設委員會 2006）、2006 年法務部委託台灣透明組織協會進行「95 年度台灣地區廉政指標民意調查」，在設置專責的廉政機關方面，有六成五（65.7%）的民眾對成立廉政機關專責處理貪污相關工作，抱持肯定的態度（法務部 2006），反應多數民眾贊成設立新的專責廉政機構；2008 年總統大選 2 組候選人均同

線交易，總統夫人被控貪污國務機要費等貪瀆弊案被列入第五大醜聞（陳志平 2006），我國的貪腐事件成為國際矚目的事件之一；國內各大報也分別將各貪腐議題新聞列入 2006 年最重要新聞，如：《聯合晚報》票選 2006 十大新聞，國務費特別費弊案、百萬人反貪腐倒扁運動、高速公路電子費系統弊案、兆豐金控弊案、高鐵爭議案等貪腐議題新聞佔了 5 則（黃國樑等 2006）；《中國時報》2006 十大新聞，國務機要費偵結 扁嫂遭檢方起訴、響應施明德號召 百萬紅衫軍圍城、特別費引起風暴 馬英九意外受創、民進黨弊案連綿 治安接連傳警報等貪腐議題新聞佔了 4 則（陸以正 2006）；《自由時報》列舉 2006 重大新聞回顧 14 則中，〈施明德募款 紅衫軍倒扁〉、〈查國務費案 起訴吳淑珍〉、〈台開案爆發 趙建銘收押〉等貪腐議題新聞佔了 3 則（黃忠榮等 2006）；台灣透明組織公布 2006 年全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index）新聞稿，更直接以〈呼籲總統尊重司法 樹立憲政優良慣例 建構國家廉政體系 維護台灣國際形象〉為副標題，指出「貪腐無疑是邁向優質治理與提升競爭力的最大障礙」（台灣透明組織 2006），政府的清廉顯然是我國民眾最關切的課題之一。

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development；簡稱 OECD）指出：近年來「貪腐」已成為一個在政治和經濟上具有重要意義的議題，顯而易見的，有必要對「貪腐」採取對抗措施（OECD 1997）。根據國際透明組織（Transparency International）與國際貨幣基金（IMF）的資料估算，若以鄰近的香港為標準，六年來，台灣民眾因政府貪腐損失約新台幣 4,500 億元；若是以清廉度更高的新加坡作為標準，則六年來的損失金額，將進一步攀升至新台幣 6,562 億元上下（許玉君 2006）。「貪腐」有如毒瘤，不痛加割除，對國家將造成難以估計的損害。尤其在財政方面，造成公共建設及服務品質低落，政府支出效率大幅降低；扭曲政府支出結構，使得弱勢的教育文化經費，因可圖利的空間較小而受到排擠；同時會降低政府實質稅收，助長財政赤字，復任意舉債，擴

---

意成立專責廉政機構廉政局（李順德 2008）。

大債務累積，造成代際負擔不公現象。更因政府效能與形象不佳，直接影響外人投資，拖累經濟成長，而損失經濟收入（經濟日報社論 2006）；2007年台灣透明組織公布世界各國貪腐印象指數的新聞稿，結語為：「展望未來，在明年的總統大選中，各黨派之總統候選人應展現更強烈的決心，提出台灣廉政建設的願景與藍圖，跨越藍綠、族群與統獨的對立，一起努力，台灣才有機會提昇至高度廉潔的國家，邁入民主鞏固的階段，達到優質治理的境界」（台灣透明組織 2007），顯示政府的清廉對國家發展的重要性。

廉政改革一直是我國政府的重點施政目標之一，2006年7月政府召開「台灣經濟永續發展會議」，在「政府效能組」的伍大項共同意見中，「建立政府倫理及提升行政效率」列為第壹，其內容直接與廉政相關，第一部分為「政府需展現決心提出反貪行動方案——（一）研訂反貪污行動方案。（二）建構專責獨立肅貪機關，落實肅貪廉政。（三）建立客觀嚴謹的廉潔政府監測機制，並定期公布監測報告書。（四）研議增列公職人員財產來源不明之罰則」（經濟建設委員會 2006），可見廉政課題一直是我國施政改革重點，在實務運作上，政風組織應為我國廉政制度的核心之一，整體廉政制度的改革，政風組織的改造自然是必須探討的，上述背景引發本研究動機。

## 貳、研究目的

政風組織的成立的依據「政風機構人員設置條例」，在立法時由於法務部為了安置無法源依據、被立法院限期裁撤的人事查核單位人員，採先立法後修法的策略，在各黨派立法委員妥協下，將原規劃政風組織與調查局的指揮聯繫切斷，造成政風組織功能受到極大限制。事實上政風組織在成立時，宥於原人事查核單位限期裁撤的時間壓力，為化解朝野政黨對政風組織及其功能的歧見，採取先立法成立政風組織、後修法使政風組織功能健全的策略，但事後的修法工作自政風組

織成立迄今，不斷努力卻遲遲無法完成<sup>2</sup>，配合政府改造工程緊鑼密鼓推動時機，政風組織的改造更是值得探索的議題。本研究探討目的如下：

## 壹、釐清政風組織的價值

「政風」是一個不清晰的概念<sup>3</sup>，進行政風組織改造，意謂對現有政風組織的一種否定，欲對現有組織的缺點加以調整，以期發揮政風組織應有的機能。故應探討政風組織的存在目的、改造後預期的願景、現行制度如何運作；組織改造所否定的目標是組織型態？人員結構？政策方向？業務規劃？運作方式？……均需加以清楚的描述出來，而現有的文獻對政風組織的描述仍待進一步整合，使政風組織的價值更加清晰。

## 貳、分析整體政府組織再造對政風組織的影響

2004年6月23日中央政府組織再造三法中的基準法「中央行政機關組織基準

---

<sup>2</sup> 1992年6月「政風機構人員設置條例」完成立法程序，同年8月起各政風機構陸續成立，翌年（1993年）9月18日全國政風業務之主管機關法務部所召開的「行政人員推動行政革新研討會」即決議賦予政風人員司法警察權並設置「廉政公署」（行政院未同意），亦即政風組織甫成立即有推動改造的構想，1995年2月為法務部長馬英九建議行政院設立中央廉政委員會，並將法務部政風司提升為政風局，其後法務部政風司即一直研議改制，雖然改制後的組織名稱隨主政者的政策理念，有廉政署、政風署、政風局等不同方案，已具體進行的政風組織改造，除1998年10月配合台灣省政府組織精簡，於「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」中規定，將原台灣省政府政風處人員、業務改隸法務部政風司，成立法務部中部辦公室，由法務部派員兼任中部辦公室主任外，已送立法院審議、未能通過立法的政風組織改造法案——2000年10月21日行政院送請立法院審議的「法務部組織法」部分修正草案及「法務部廉政署組織條例」草案，該法案已在2005年10月28日被「法務部組織法第9條之1、第29條」修正草案、「法務部廉政局組織法」草案取代。取代法案內，雖未敘及「政風組織」，與「法務部廉政署組織條例」草案第2條第5款明文將「各機關政風機構業務及其組織、人員之管理事項」納入「法務部廉政署」掌理事項不同，但因廉政局如果成立，其員額主要來源為政風組織，因此亦為政風組織改造法案；因立法院屆期不連續原則，2008年1月立法委員改選後，行政院於2008年2月13日再次通過「法務部廉政局組織法草案」（李順德 2008）。

<sup>3</sup> 「政風」的涵義，仍未形成清晰的概念，當人們問及「什麼是政風？」時，不同的政風人員容易給出不同的答案。目前在政風組織內較常見「政風」的說明是：「政風的意義可解釋為政府人員精神、觀念、生活操守和工作態度的整體表現。也有一種說法『政風』即政治風氣，是政治運作過程中所形成的一種風尚，此風尚包括整個政治運作過程中，各級政府機關之行政行為所形成的風氣；由於，政風的良窳會影響政府印象、行政效率及社會風氣的好壞……」（台北縣汐止市政風室、苗栗縣衛生局、行政院衛生署旗山醫院、金門縣政府……等公務網頁對「政風」的說明）然而經說明後，似乎「政風」的意涵仍無法使人有清晰明確的概念。簡言之，即「政風」乙詞，尚未適當的「概念化」。

法」業已完成立法，由總統公布施行<sup>4</sup>。該法第 35 條規定，行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整「行政院組織法」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例」送立院審議，其他機關之組織法規或其他相關法規，與該法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議；第 23 條第 2 款及第 34 條規定，辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位不得超過 6 個處、室。現行中央政府組織將來勢必有所調整，亦即政風組織的改造極可能受到影響。參照 1992 年 7 月 1 日公布實施的「政風機構人員設置條例」第 6 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，並將政風機構之名稱（政風處或政風室）及員額編制定入各機關組織法規、同法施行細則第 16 條規定該條例施行後，各機關應於修正機關組織法規時，訂定政風機構名稱及員額編制；但實施迄今，許多機關修訂組織法時仍執意不依法設置政風機構<sup>5</sup>，造成政風組織運作的許多困擾。由於政風人員只佔整個政府組織的極小比例，且因歷史因素，在部分民選首長心中背負所謂「人二原罪」<sup>6</sup>，整體政府組織再造工程掌舵者在進行政府改造時，是否能以「使政風組織在整體政府運作上發揮應有的功能」來作規劃？其決策方針將對政風組織再造是否成功造成決定性的影響，因此必需深入瞭解整體政府組織再造工程將造成何種影響。

## 參、探索政風組織改造的方向

作為我國廉政制度核心組織的政風機構，自 1992 年成立以來，即不斷希望進

<sup>4</sup> 中華民國 93 年 6 月 23 日總統華總一義字第 09300118311 號總統令。

<sup>5</sup> 此類實例很多，茲舉一例，如：行政院 2001 年 11 月 17 日第 2755 次院會通過「國立傳統藝術中心組織條例」草案，決議該中心不設政風室，理由之一為：「就過去慣例部分：八十一年七月一日『政風機構人員設置條例』公布施行後，行政院原子能委員會等五個機關之組織法於送立法院審議時，其政風單位設置之條文遭立法院刪除。教育部及文建會所屬社教、文化行政機關設人事室者亦未普設政風室……」（行政院新聞局 2001）。

<sup>6</sup> 政風組織是由原負責機關安全、保防及忠貞調查的「人事查核」組織（在機關內單位名稱為「人事室第二辦公室」，簡稱「人二」）改制而來。因此，許多人因人事查核組織具有情治單位「忠誠調查」、「保防布建」等工作背景，批評為公務機關內的「白色恐怖」，連帶認為政風組織亦為通風報信、專打小報告的單位，而處處抵制政風工作。另，曾有實證研究調查，受訪問之政風人員有五成（50%）同意或非常同意「目前機關員工對政風機構的看法，仍保留人事查核時代的刻板印象」（田國興 2003：103）。

行組織改造，其主要理由之一是：我國現行的肅貪機制，是透過法務部所屬各機關的政風機構、調查機關以及檢察機關，分別就不同機關的既有職能，採取「線索蒐集」、「調查蒐證」與「偵查起訴」的「三角分工」接力模式，再透過部內的政策協調機制予以整合。在這環環相扣的肅貪工作鏈上，每每因為彼此間不同的組織文化以及階段性工作重點差異所潛存的種種隱藏性因素（例如：「對犯罪事實認定程度的判斷落差」、「歧異的法令見解涵攝判定」等等），不免導致貪瀆案件的整體偵辦流程受到極大的中斷與影響。尤其是展現在「線索蒐集」到「調查蒐證」的「事實認定與證據保全」階段上，往往因為貽誤先機而導致無疾而終。久而久之，自然就嚴重挫折位處偵查環節上最前端的政風人員士氣，同時也大大減損了政風系統的運作功能（法務部政風司 2005a<sup>7</sup>）。法務部另一個期待政風組織改制的理由，是分散配置在各機關內之的政風人員因制度設計、職權限制等因素，在機關內既受到機關首長「節制」，「沒有錢」、「沒有人」又「沒有權」，很難達成所謂的「預防」工作，但卻經常在機關發生風紀案時成為被指責的對象（楊國文 2002），且常有機關首長排擠、污蔑政風人員，使政風人員工作士氣受到打擊，作為廉政制度核心的政風機構有改造的急切必要性。2000 年提出的政風組織改革法案「法務部廉政署組織條例」案及「法務部組織法」部份條文修正案，在立法院第五屆第一、二會期連續列為行政院優先法案，卻一再提議付委均未獲通過，無法進入審查程序。2005 年以後已被「政風歸政風，廉政歸廉政」的「法務部組織法第 9 條之 1、第 29 條」修正草案、「法務部廉政局組織法」草案取代（聯合報未署名 2005a、李順德 2008）。究竟政風組織有何種改造的可能性？改造法案通過的時機如與政府改造工程無法完全配合時，政風組織可能做何種調整？調整過程中政風組織將發生何種變化？都會影響到政風組織改造後能否發揮理想效能，因此先期預測與探討有其必要性與重要性。

---

<sup>7</sup> 〈法務部廉政署組織條例總說明〉，2000 年發表，本文參考資料係引用自法務部政風司網站 2005.11.30 更新之網頁資料，但該網頁並未註明〈法務部廉政署組織條例總說明〉原發表時間。

## 第二節 文獻探討與研究途徑

### 壹、文獻探討

#### 一、廉政與貪瀆

「廉政」的範圍目前在我國尚無統一而明確的定義。就法規而言，行政院曾向立法院提出的「法務部廉政署組織條例草案」第二條說明稱：「……所謂『廉政』係指廉能政治，凡促進廉能政治所為之預防、宣導及查處均屬廉政業務」<sup>8</sup>；「法務部廉政局組織法草案」<sup>9</sup>則未對廉政的意義做說明。但如以「廉能政治」四字來定義、說明「廉政」的範圍，明顯的無法使人瞭解其涵攝範圍。就有關廉政的著作而言，目前亦未曾見對「廉政」的範圍直接作說明，江岷欽教授（1995：44）曾分析研究廉政制度的相關文獻，其研究內容約略可分為職司肅貪之機構、法令規章及相關行政措施等三大方面比較異同，易言之，相關文獻都是先對「貪瀆（corruption）」<sup>10</sup>的範圍作出描述，然後再對如何防止或減少貪瀆做論述，因此是對廉政的範圍採用反面的間接描述方式；然而因為各家學說對貪瀆的定義範圍廣狹不同，呈現出多元現象（江岷欽、林鍾沂 2000：474），因此廉政的範圍也應有相應的不同層次的描述，本研究採此觀點，將「廉政」界定為「貪瀆」的負函數。由於政風組織屬於我國廉政制度的一環，其職能必需從政風機構在我國整體的廉政控制架構中的定位，以及政風組織在廉政控制機制中所發揮的功能來探討，方能清晰的顯現出來，因此「廉政」與「貪瀆」的關係是本研究的主要研究內容之一，本研究並將以此來探究，以成立專責廉政機構的法案，來改造政風組

<sup>8</sup>參照行政院 2000 年 10 月 21 日台八九研綜字第 0019888 號函送立法院審議附件「法務部廉政署組織條例草案總說明」。

<sup>9</sup>參照行政院 2005 年 10 月 27 日院授研綜字第 0940020493 號函送立法院審議附件「法務部廉政局組織法草案總說明」。

<sup>10</sup>英文 corruption 如翻為中文時，常因該詞彙指涉涵義廣狹不同，而採用貪污、貪瀆、貪腐、腐敗等用語，通常「貪污」指涉範圍較狹，其次為「貪瀆」，再其次為「貪腐」或「腐敗」，但這幾個中文詞彙指涉的範圍並沒有明顯的邊界（範圍重疊，以致某一現象，有認為貪污者，亦有認為僅屬貪腐，未涉貪污者），為求簡明，本章直接以「貪瀆」一詞涵括英文 corruption 的所有範圍，有特別

織的可行性。

## 二、政風組織

### (一) 政風組織是全體政風機構的集合

由於觀察角度的不同，學者間對「組織」的定義略有出入，張承漢（1977：3）認為，「組織」為「追求特定目標之團體」；吳瓊恩（2001：283）認為，「組織」可界定為：「人類為了執行複雜的工作，以實現共同的目的所結合在一起的場所」；張潤書（2001：123）認為：「組織乃一群人為了達成共同目的時，經由權責的分配，層級的結構所構成的一個完整的有機體，他是隨著時代及環境的改變而自謀調整與適應，同時人員之間建立一種團體意識，不過他的範圍僅指政府或公眾而言」。從以上定義可以看出，個別的政風機構，即為一個政風組織，惟在「組織改造」的課題下，涉及法務部對個別的政風機構配置的機關或事業機構的回應<sup>11</sup>，中央政府的組織再造工程有關政風機構的改造原則，也有賴法務部溝通協調，加上各政風機構人員，任免遷調是由法務部辦理，因此每一個政風機構的組織改造，如涉及人員增、減、職等職稱變更，都會經由法務部的人事任免，影響到其他政風機構，因此本研究將「政風組織」定義為「全體政風機構的集合」。

派深思（Talcott Parsons）認為組織必須具備以下四種基本功能，否則便不能稱之為組織（Parsons,1960：16-69）：

- 1、適應環境（adaptation）：組織必須適應外界之壓力與需求；
- 2、目標達成（goal achievement）：組織決定目標之後，能夠動員可供利用之資源來完成目標；
- 3、整合（integration）：協調和統一組織內各個成員，使其成為單一的整體；

---

指涉時，例如行文中所指之「貪瀆」專指涉及犯罪之貪污，將於相關段落特別敘明。

<sup>11</sup> 由於「政風機構人員設置條例」第三條規定，掌理全國政風業務之主管機關為法務部，故各相關組織改造相關權責機關（行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政局、各政風機構配屬機關）互動洽商的對口單位為法務部，但實際上是由法務部政風司在取得法務部長官支持後辦理。

4、型態維持 (latency)：維持組織成立的價值體系。

楊永年 (1998：7) 認為，完整的組織應包括五個分工，沒有如此分工，就不能算是組織：

- 1、策略高層 (Strategic Apex)；
- 2、中層管理 (Middle Line)；
- 3、基層執行者 (Operating Core)；
- 4、技術幕僚 (Technostructure)；
- 5、支援幕僚 (Support Staff)。

就派深思、楊永年<sup>12</sup>等自生態意義來定義組織的觀點而言，以「全體政風機構的集合」來定義「政風組織」，而將個別政風機構視為政風組織的次級系統 (sub-system) 在政風組織改造的議題上，比較適當，並且符合本研究對「組織」的宏體視野。

金觀濤，在《整體的哲學》一書中，把「組織」當作一種「功能耦合的系統」(金觀濤 1987：39)；艾什比 (W. Ross Ashby) 則把組織描述成在變化中維持穩定的系統 (杜清宇譯 1971：7)。在此種觀點下，組織的意義，除了動態的功能面以外，也兼有靜態的結構面的意義，本研究將以此種意義來探討政風組織。而當政風機構在其配置的機關運作時，政風機構是屬於該配置機關的一個部門，機關為一個組織，政風機構則為該機關組織的一個次級系統，在機關整體與機關內部的政風處、政風室 (組織與組織內的一個次級系統) 兩者間的互動，本研究亦將以兼具功能面與結構面的觀點，來探討政風組織問題。此外，在理解政府、人民與政風組織間的廉政問題時，也以此觀點來探討組織問題。

---

<sup>12</sup> 本研究對政風「組織」的定義，參採楊永年先生研究警察「組織」時所採用的定義，主要著眼點在於政風組織與警察組織同屬「一條鞭」的組織領導形態，並且警察組織分化到最末端的極小單位，像派出所、駐在所等，雖然與政風組織最末端的極小單位——只有一個政風室主任的政風機構組織結構型態不同，但面臨的業務、經費等無法獨立的問題類似。

## (二) 政風機構的內涵

眾人耳熟能詳的法務部政風司、各政府機關、公營事業內所設置的政風處、政風室，是依據「政風機構人員設置條例」所設置的。「政風機構人員設置條例」第 3 條規定：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關」第 4 條規定：「本條例所稱政風機構，指中央與地方機關及公營事業（以下簡稱各機關）掌理政風業務之機構。」第 6 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」第 9 條：「各機關政風人員之任免遷調分別適用有關法規，由主管機關辦理」。因此政風機構的範圍，應包含：

### 1、法務部負責政風業務的部門：

即法務部政風司。「政風機構人員設置條例」第 3 條規定「法務部為掌理全國政風業務之主管機關」，法務部政風司本為「全國政風業務之主管機關（即：法務部）」中負責處理政風業務的業務單位，原與其他依「政風機構人員設置條例」第 4 條、第 6 條規定的「政風機構」不同。惟因政風司在政風業務的推行上，與其他政風機構關係十分密切（業務具同質性）；法務部政風司絕大多數人員均為「政風人員」，歷來法務部部長、次長或部內同仁，亦多將政風司同仁與其他政風機構歸屬為「政風人員」（人員具同質性）；並且依照法務部政風司發表的〈政風機構現況及未來發展簡介〉一文中，法務部政風司也將自己當作政風機構之一<sup>13</sup>（組織認同相同）。因此在組織改造議題上，本研究將法務部政風司視為「政風機構」之一，政風機構的直接領導人員，則指法務部政風司司長。必需說明的是，法務部政風司畢竟是法務部的一個部門，有時必需以法務部整體立場作政策考量，而與法務部其他部門發生衝突時（例如：「法務部調查局」反對法務部政風司所擬議「成立專責

<sup>13</sup> 本件參考文獻〈政風機構現況及未來發展簡介〉，係法務部行政執行署 2002 年轉載法務部政風司簡介的網頁文章，文末註明資料摘自法務部政風司簡介，故本文可代表法務部政風司當時的立場。由於本件網路文章未具名且未署日期，所以無法查考其原出處，惟公務機關網頁文章文末記載資料來源為另一公務機關，則其記載當屬事實。本研究引用資料，為 2004 年 4 月進入法務部行政執行署 [http://www.tpk.moj.gov.tw/service\\_ethics\\_history.asp](http://www.tpk.moj.gov.tw/service_ethics_history.asp) 網頁下載，該網頁資料在 2005 年 11 月 15 日已經

廉政機構」的組織改造方案，部長、次長等政風機構的上級長官在政風組織改造的議題上，不能只從政風機構的立場來思考問題）法務部政風司必需遵從長官指示行事，不能完全自政風機構的立場擅自行事。

2、中央部會機關、直轄市、縣市政府、鄉鎮公所等行政機關及其所屬公營事業機構，依照「政風機構人員設置條例」所設置辦理政風業務的政風處或政風室。

3、原台灣省政府組織精簡後，其業務承受機關所另定暫行組織規程或編制表中，辦理政風業務的部門：

2000年年底，台灣省政府組織精簡後，依「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第 11 條：「省政府與其所屬機關（構）或學校，因業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，須移撥安置人員時，各業務承受機關應在其原有組織編制員額內容納，無法全部安置時，應報經權責機關另定暫行組織規程或編制表妥善安置，除業務必須留任之人員外，採出缺不補之方式處理。」規定，原台灣省政府若干廳、處或附屬機關、事業機構內之政風機構，在台灣省政府組織精簡後尚未精簡、整併、改隸、改制或裁撤的行政部門，依業務承受機關所另定暫行組織規程或編制表規定，仍辦理政風業務，且人員之任免遷調在有關法規規範下，由法務部主管的行政部門，即此類政風機構。例如：原「台灣省政府政風處」，現為「法務部中部辦公室」、原「台灣省政府勞工處政風室」，現為「行政院勞工委員會中部辦公室人事科（政風）」<sup>14</sup>……等。

### 三、組織改造

行政院研究發展考核委員會（2000：26）指出：所謂政府再造就是在政府組

---

移除，為提供參考，本研究另收錄於附錄一。

<sup>14</sup> 原台灣省政府勞工處政風室在組織上依「行政院勞工委員會承受隨業務移撥之省級公務人員暫行編制表」規定，形式上現已成為「行政院勞工委員會中部辦公室」所設「人事科」的一部分，但實質上該「人事科」內部分為不相隸屬的「政風」、「人事」兩個部門，辦公室分開設置，人員及業務不相隸屬，各受行政院勞工委員會政風室、人事室管理。目前「行政院勞工委員會中部辦公室人事科」的「政風」部分，有 2 人，對外稱「行政院勞工委員會中部辦公室人事科（政風）」，對內（「行政院勞工委員會中部辦公室」內部）仍稱「政風室」，其運作情形與一般組織編制上只有一名政風

織加入動力、重新發動的意思，藉由調整固化的組織結構，適應新的社會需求，重新為政府注入能量。故政府機關的組織改造，是指有計畫性的組織變遷。張承漢（1977：209）指出，「組織變遷」乃是組織為適應內、外在環境而產生的改變，包含非計畫性變遷及計畫性變遷兩部分。非計畫性組織變遷，係指未經人為運作自然發生的組織變動現象；計畫性組織變遷是由人為設計而產生，亦稱為「組織變革」；其意義與有計畫的組織變遷相符。政風組織屬於整體政府組織的一環，因此本研究稱的政風組織改造的意涵，含括於行政院推動的「政府改造工程」的「政府再造」（re-inventing government 或 re-engineering）之內，包含了流程、組織與文化三個改革層次（行政院研究發展考核委員會編 2000：26-35）；又由於政風組織再造係源於政風組織為求匆促成立，規劃時採容易立法通過的便宜措施，以致組織設計不健全，必需進行改革，方能發揮組織功能<sup>15</sup>，因此本研究關於政風組織改造的內容與範圍由以下三個核心，向流程、組織與文化三個層次延伸：

- 1、政風組織存在價值的探討：為何設立政風組織？
- 2、政風組織特定使命的探討：為何政風組織呈現今日面貌？
- 3、政風組織延續性的探討：如何改造政風組織提升核心競爭力。

## 貳、研究途徑


本研究觀察面向，係建構於對於政風組織現狀，與企圖改造政風組織的可能性（主要為「影響力」的探討），而將政風組織的改造與政風組織的政治環境，看做一個龐大的複雜系統。在研究這個複雜系統時，基於政風組織對於組織內外的環境間，有錯綜的回饋關係，因此從「整體」觀點出發，分別自構成整體各個互相影響的部門，執行其任務（發揮治理國家的政治功能）時，如何影響政風組織

---

室主任的政風機構（如「台北縣五股鄉公所政風室」）相仿。

<sup>15</sup> 此由 1992 年 6 月「政風機構人員設置條例」完成立法程序，同年 8 月起各政風機構陸續成立，翌年（1993 年）9 月 18 日全國政風業務之主管機關法務部所召開的「行政人員推動行政革新研討會」即決議賦予政風人員司法警察權並設置「廉政公署」（行政院未同意），1995 年 2 月法務部長馬英九建議行政院設立中央廉政委員會，並將法務部政風司提升為政風局，其後法務部政風司及一直研議改制，雖然改制後的組織名稱隨主政者的政策理念，有廉政署、政風署、政風局等不同方案，但進行政風組織的改造規劃，則一直未曾停歇，即反映此一現象。

改造。也就是將政風組織與政風組織以外的政治結構，當作相互影響的不同「系統」<sup>16</sup>，去進行、歸納與分析政風組織改造議題，亦即本研究所採用的研究途徑是系統科學的研究途徑（approach of systems science），採用系統（systems）、上級系統（supra-systems）、次級系統（子系統、副系統，sub-systems）、穩定（stability）、目的（goal）、控制（control）、訊息（資訊，information）、調節（regulation）、干擾（interference）、噪音（noise）、反應（response）、平衡（equilibrium）、回饋（feedback）、選擇（selection）、資訊回饋環路（information feedback loop）、時間滯延（time delay）、賽局（games）、黑箱（black box）、謀略（strategies）……等概念作為分析的架構（吳文成 2002、金觀濤 1987、1988a、王雨田編 1988、苗東昇 1990、杜清宇譯 1971、Kast & Rosenzweig 1985：112-113）。



### 第三節 研究架構與研究方法

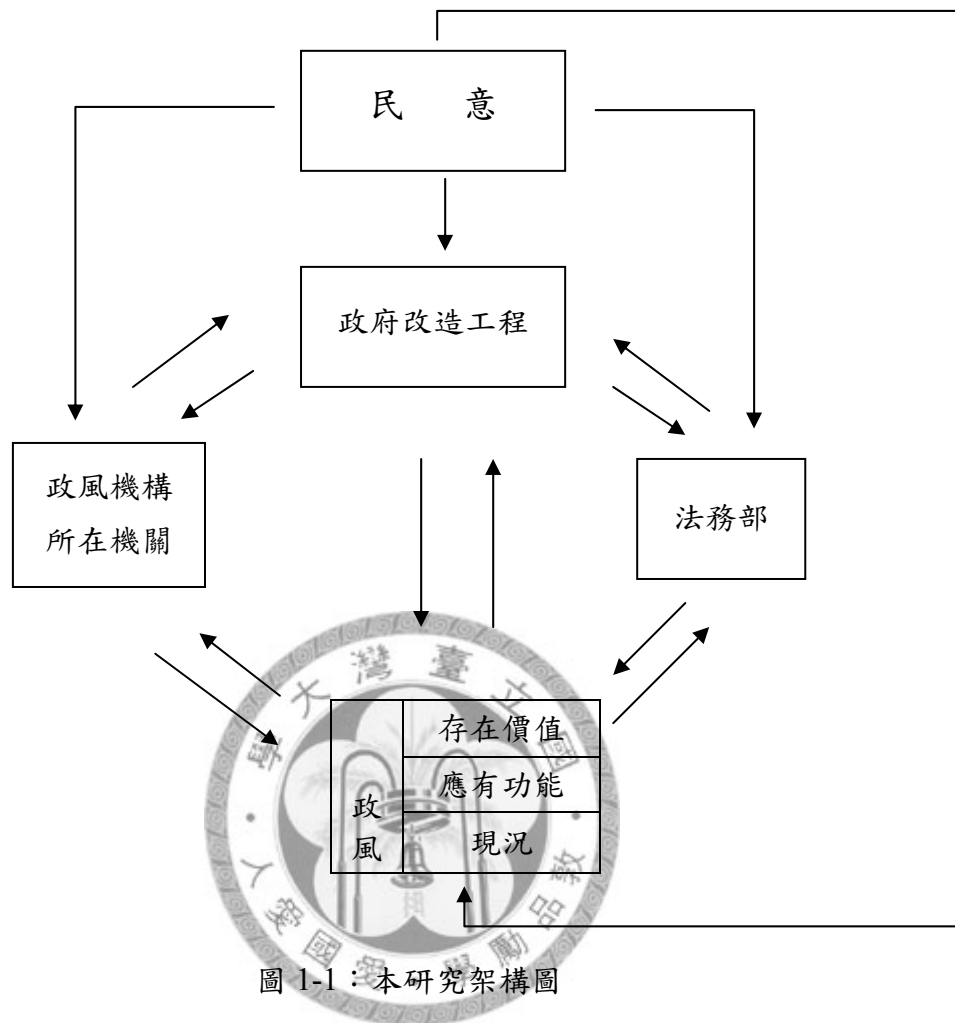
#### 壹、研究架構

政風組織改造的目的除了提高組織效能、維繫組織生存外，更重要的是從提高國家整體行政體系的競爭力作為考量，故現行政風組織的存續與否，未必是政

<sup>16</sup> 關於「系統」的意義，最為簡單的說法，乃指一組相關的因素所形成的集合體。在韋氏大辭典上，認為「系統」是依照共同計劃和共同目的，而由許多部分組成的複合體。麥唐治（A. M. McDonough）和葛蘭特（L. J. Garrett）二人合著的「管理系統」（*Management Systems*）一書中，將系統認為是一種為了達成目的的手段，它至少包含兩種因素：一是可期待的目標，二是達成目標的明確程序。另兩位學者葉利斯（O. C. Ellis）和盧德溫（F. J. Ludwing）在其「系統的哲學」（*Systems Philosophy*）一書中，則認為系統是一種方法（device）、程序（procedure）、和設計（scheme）。在系統中，不斷的投入情報、能源和物資，經由時間及轉換過程，再度產生情報、能源和物資。其他的界說大致上也差不多；惟一般人常引用拉波特（A. Rapoport）的說法。拉氏認為所謂「系統」乃是由一些有限的或無限的實體（entities）所構成；而這些元素間的關係，不僅可以認識、可以瞭解，尚且可以列舉；此外，我們還可以從某些關係中，推論到另外一套的關係，或推論到系統的行為與歷史（彭文賢 1980：73）。在研究組織使用「系統」概念時，尚可依「系統」的指涉對象，而分為真實系統（real system）與分析系統（analytic system）；真實系統指真實世界所存在的系統、分析系統是研究者依其分析的方便，自行設定的系統（分析系統並不是指一個客觀實在的實體，而是研究者把一組相互耦合並且相關程度較強的變量規定為一個系統，作為分析的工具；金觀濤 1988A：78）。本研究採取以法令規範建構的真實系統（如政風組織、機關、政府改造工程……等）為基礎，並在進行分析時，視需求自行定義分析系統作為分析工具，惟如採用分析系統時，將一併說明該分析系統的內涵和採用理由。

風組織改造的唯一選項，如果衡量整體行政體系的效能後，認為裁撤或與其他行政組織合併，較能達到原設立政風組織的行政目的，即使大刀闊斧的裁、併手段，亦不失為改造現有政風組織的可行策略之一。因此釐清政風組織的存在價值與探討政風組織如何發揮功能，是一個需先探討的一體兩面的課題。其次，則是在有關政風組織改造的內外環境下，探討政風組織宜如何改造，方能達到預期效能。

現行政風組織的成立依據為「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」的規定，故各政風機構均附屬於機關中，同條例第 10 條復規定「各機關政風人員應秉持機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督」，於是政風組織改造的策略目標，不可避免的受到所在機關及法務部政策的影響，從而政風組織改造需同時注意到政風機構所在機關與法務部的意向，而政風機構所在機關與法務部的意向又受到整體「政府改造工程」規劃的限制。最後在民主政治的運作下，機關與法務部意向或整體「政府改造工程」的規劃都受到民意影響，而民意可細分組織內部的民意及組織外部的民意，無論組織內、外部的民意，都會受到政風組織現況的影響。於是本研究探討政風組織改造，採用圖 1-1 的研究架構：



## 貳、研究方法

有關探討政風組織改造時，最被廣泛討論的相關議題之一，是我國是否須成立「專責的肅貪機構」，討論時最常被引用的論證依據，是比較各國廉政制度，來臧否我國現況<sup>17</sup>。此種論證方式，在以制度比較作我國現況的評析時，由於我國政治、文化、經濟環境與外國不同，往往因論者觀點不同，而產生見仁見智的現象，難以切合政風組織改造的迫切需求<sup>18</sup>。因此本研究採取系統科學的研究途徑切入政

<sup>17</sup> 參考 2001 年 10 月 6 日國立台灣大學國家發展研究所「推動設置廉政專責機構」學術研討會、2003 年 4 月 11 日台灣透明組織「倡廉反貪與行政透明學術研討會」有關「圓桌會議：廉政組織之設計」會議（台灣透明組織 2003b），及法務部「2007 年臺灣國際廉政研討會」等各專家學者發言。

<sup>18</sup> 行政院研究發展考核委員會《日本行政監察制度之研究——給我國的借鏡》一書在〈中日兩國行政監察制度優劣的比較〉乙章小結中曾言：「……歷史背景、民族性格、自然人文環境有截然不同的差異，則在思維邏輯，以及價值判斷方面亦必會因此而形成差異。因此往往純就學理分析應屬『美意良法』，但一旦適用於不同環境之中，所得之結論，亦絕非相同。」（行政院研究發展考核委

風組織改造議題，並認為探討政風組織改造，以政風組織成立與運作依據的相關法律規範為基礎的法規研究，以及對熟悉政風組織運作之人員的深入訪談較為合適。故本研究主要的研究方法為法規分析法、主要參與者訪談法和個案分析法。分別說明如下：

### 一、法規分析法 (Analysis of Law and Regulations)

在依法行政的憲政理念下，政風組織的成立與運作，都是植基於（廣義的）法律規範，因此種種有關政風組織活動的政治現象，也可以找到相對應的法令規範，就其解釋與適用加以觀察，以詮釋政風組織成為目前面貌的原因。因此本研究在描述政風組織現象的因果關係時，會先蒐集相關法規來進行研究分析。法規研究除法令條文規定以外，參採政府公報、文件、機關會議記錄、官書、報紙、研討會、政風人員的言論（政風論壇、會議發言）作為法令實質內容與運作過程的參考資料，來研究政風組織改造相關的系統穩定性調節目標與調節行為。

### 二、重要參與者訪談法 (Interview with the Participation of Important)

單純就法規面分析政風組織的實際運作，容易發生法規解讀錯誤，因此適當的掌握田野資料，方能對政風組織改造提出最妥當的分析與建言。本研究配合所選擇的研究途徑，宜對了解政風組織改造過程的人員進行訪談，並在訪談過程中對政風改造相關議題資料（政策、法案、新聞事件、行政規則、網路、會議發言……等）提出討論，作為研究政風組織活動現象的資料。本研究選擇 2004 至 2006 年間擔任法務部政風司人事科長的王文信先生接受訪談，一方面王先生為中央政府組織基準法立法通過前後之法務部政風司組織改造業務主辦科長，對政風組織改造歷程最為瞭解，另一方面王先生已經離開原職，其陳述不代表主管機關政策立場，如過去政風組織改造經驗與未來決策階層的決定有所出入，亦不會發生誤解，本研究對王先生訪談的性質，類似政風組織改造過程的口述歷史，用以提高本研究成果的效度（訪談紀錄，詳附錄二、附錄三）。

---

員會 1998：147-148）可資參考。

### 三、個案分析法 (Case analysis)

系統科學的研究途徑，是以系統現象的「可能性空間」<sup>19</sup>為基礎，而存在政風組織內、外的現象，可以具體的個案（人員或事件）做例示性的描述，如以貪瀆案例、口述歷史或傳記、網路發表意見、新聞報導……等資料來使抽象的因果關係在具體的社會現象中具體化，以便將各種影響政風組織的因素（會影響到政風組織改造的「可能性空間」）融合於系統之中，方便分析統觀各種影響政風組織的關係以幫助系統思考（Kast & Rosenzweig 1985：112-113）。

## 第四節 研究限制

本研究在研究過程中，因受限於一些因素，使得整個研究無法面面俱到。茲將本研究限制說明如下：

### 壹、在研究觀點方面

本研究採用系統科學的研究途徑進行研究，主要目的在嘗試突破既有研究者採取比較各國廉政制度的途徑，來臧否我國制度，然而各國文化背景與整體法規體制出入甚大，不同研究者對同一現象因個人觀點不同，而產生的見仁見智的論述，無法產生一致的觀點的困境，但以一己之力，實無法面面俱到，且系統科學途徑所需數學工具，也難以在本文中深入探討，可能影響分析推衍結果的精確性與客觀性。

### 貳、在研究資料方面

政風組織改造的探討，涉及現行政風組織的實際運作，而政風組織現有 1000 多個政風機構、2000 多位政風人員，加上政風組織與組織外整體政府運作的

<sup>19</sup> 可能性空間指事件所有可能的變化結果的集合。事物的變化，受到許多條件的限制，通常有一定的範圍，不會是漫無限制的，將每一種可能的變化結果集合起來，就是可能性空間。可能性空間越大，事件變化後的可能產生的不同結果越多；反之越小。當可能性空間被縮小為 1 時，表示該事件只會發生一種結果；縮小可能性空間的做法，就是「控制」（金觀濤 1988a：1-8）。

互動，資料多如牛毛，並且許多文獻資料與人員活動並未完全對外公開；而接受訪談的政風組織內成員，也有可能因個人因素或組織限制，而未完整、詳實的做出說明，因此本研究可能因資料蒐集不周，造成研究成果的若干盲點。

### 參、個人因素方面

本研究作者為現職政風人員，選擇系統科學的研究途徑，希望從系統研究的整體性觀點來避免偏頗，並借重系統科學的數學工具與因果關聯性分析，來降低論述中的個人主觀性，但因職業上組織文化對組織人員的馴化效果，難免因個人感情因素與論述時發生無心的疏漏，降低了研究成果的說服力。



## 第二章 政風組織現況與改造環境分析

政風組織改造，是一種計畫性的組織變遷。組織變遷通常受到許多主、客觀條件的限制，有一定的範圍，這種範圍限制，系統科學稱為「可能性空間」<sup>20</sup>。政風組織改造，就是政風組織主政者，在現有的組織變遷可能性空間中，進行操作，使政風組織變遷的可能性空間縮小至其能夠接受的範圍內；或主政者透過其政策操作，創造其希望的政風組織變遷可能性，使政風組織變遷的可能性空間擴大，涵蓋其希望的政風組織變遷可能性在內，同時設法使政風組織變遷的可能性空間朝向其希望的範圍縮小。政風組織改造可能性空間的範圍，植基於政風組織現況，並受到組織內外環境的影響，而最主要的外在環境因素，則是我國政府整體的政府改造規劃與措施。因此，本章將各界對政風組織現況的瞭解，作一輪廓性的描述；其次，對我國整體的政府改造工程，對於政風組織變革可能性的限制，進行探討分析，以作為探討政風組織改造的準備工作。

### 第一節 政風組織現況

本節先自既有文獻以及與政風組織有關的法規作一回顧與探討，以承繼現有研究成果，對政風組織現況的輪廓作一概略描述，勾畫出政風組織的現況與改革期望。這不只是因為瞭解組織現況，才能明瞭組織亟待改造的重點；更直接的原因是，政風組織的現況本身，會影響政風組織改造的方向與改造方案成功的機會，所以探討政風組織改造之前，先整理描述政風組織現況。

#### 壹、政風組織逐漸脫離人事查核單位的包袱

政風組織的成立，雖係反應我國對清廉政治的迫切期望，惟因其組織係由人

<sup>20</sup> 可能性空間指事件所有可能的變化結果的集合。事物的變化，受到許多條件的限制，通常有一定的範圍，不會是漫無限制的，將每一種可能的變化結果集合起來，就是可能性空間。可能性空間越大，事件變化後的可能產生的不同結果越多；反之越小。當可能性空間被縮小為1時，表示該事

事查核單位改制而成，部份認為政風組織係為安置戒嚴時期管制忠誠思想的人事查核人員，乃至認為政風組織延續人事查核工作習性的看法，一直對政風工作的推行，造成負面影響。此種負面影響至深且鉅，經政風組織十餘年來的努力，雖已逐漸扭轉，但仍需力求全盤去除。茲分述如下：

一、政風組織成立的依據係 1991 年至 1992 年間，經由法務部草擬，提報行政院第 2219 次院會討論通過，函送立法院歷經 3 個會期審議，最後在 1992 年 6 月 16 日立法院第 98 會期第 34 次會議中三讀通過，並經由 總統 1992 年 7 月 1 日（八〇）華總（一）義字第 3171 號令公布施行的「政風機構人員設置條例」，及 1992 年 8 月 14 日法務部與銓敘部會銜發布施行的「政風機構人員設置條例施行細則」。1992 年 8 月 18 日法務部成立政風司，1992 年 9 月 16 日「改制基準日」設置於各政府組織內、原屬法務部調查局指揮監督的人事查核單位（人事處（室）第二辦公室；公務人員慣稱「人二」）改制為政風處、政風室，政風組織乃建構完成（請參閱附錄一）。

二、關於政風組織的成立目的，「政風機構人員設置條例」第 1 條明文規定係「為端正政風，促進廉能政治，維護機關安全」。然而，多數論者的觀點，都認為政風組織的成立是為了安置人事查核人員<sup>21</sup>，甚至有認為「政風機構人員設置條例」立法目的是「為人事查核單位改制而立法」（陳書樂 2003：50），由於人事查核單位屬於情治單位四大保防體系之一的「機關保防」體系<sup>22</sup>，主要工作之一是稱為「忠誠查核」的情治工作，且人員來源、素質與工作品質參差不齊，甚至因情治單位的特色，不肖的人事查核人員在機關內有作威作福

---

件只會發生一種結果；縮小可能性空間的做法，就是「控制」（金觀濤 1988a：1-8）。

<sup>21</sup> 因此，法務部在「政風機構人員設置條例」立法程序開始之初，對立法院法制、司法委員會所做的「政風機構人員設置管理條例草案口頭報告」，即特別對此提出「本條例絕非僅為解決人事查核單位的存廢問題而定，政風機構與原人事查核單位在掌理事項及做法上均有不同，絕非『換湯不換藥』，亦無『黑箱作業』」等等說明（立法院公報 1992a：287）。

<sup>22</sup> 人事查核單位，單位名稱沿革上雖有「保防室」（1953 年以前）、「安全室（處）」（1953-1972）、「人事室（處）第二辦公室」（1972-1992）之分，業務內容也有些許變革，但其業務、人事、財務一直是由法務部調查局（原稱司法行政部調查局）指揮監督，主要業務為機關保防（高明輝、范立達 1995：160-168）。

的機會（高明輝、范立達 1995：160-168），因此公務人員對其普遍不懷好感<sup>23</sup>。政風組織係由人事查核單位改制而來，若干機關首長、資深公務員<sup>24</sup>認為政風組織具有「人二的原罪」，對政風組織深具戒心、時有詆毀<sup>25</sup>，甚至曾發生某一任政風組織的法定最高領導人——法務部長未察明真相即公開以不確切的內容指摘全體政風人員的情事<sup>26</sup>，對政風工作的推行一直是個陰影，此種負面影響至深且鉅，經政風組織十餘年來的努力，雖已逐漸扭轉，但仍無法全盤去除。

## 貳、政風組織是我國廉政制度的核心之一

我國學術界有關廉政方面的研究，多半採比較國外類似制度的探討方式進行研究，對於我國廉政制度的看法尚未能統一形成完整的體系，惟自既有的文獻中觀察，認為政風組織是我國廉政制度的核心制度之一，似無疑義。本研究除將在後續章節對廉政課題加以探討外，茲就有關政風組織的觀點歸納如下：

### 一、政風組織為「行政機關的調查體系」之一

行政院研究發展考核委員會（1998：83-140）《日本行政監察制度之研究——

<sup>23</sup>實證研究對政風人員調查結果，有超過五成（51.97%）非常同意或同意「政風機構人員常受到機關首長或員工的排斥」，且新進人員對此感受比資深人員強烈（田國興 2003：95）。

<sup>24</sup>許多投機者利用「人事查核單位」人員考試不公開，經過人事關說後進入人事查核單位，再以人事查核人員較易取得公務人員資格的管道，取得公務員任用資格，脫離人事查核單位轉任至其親友掌權的機關任職（即俗稱「黑官漂白」），因為他們有人事後台，故多已升任高職位，這些人從事人事查核工作間極短，且工作多不用心，並不充分瞭解人事查核工作內涵，也不曾從事過「政風」工作，卻以曾任政風人員自居，並以其對「人二」片面經驗來描述政風工作，造成政風組織負擔，亦屬「人二原罪」之一。

<sup>25</sup> 2005年3月14日中國時報A4焦點新聞版有一篇〈無參考價值？四六、台大哲學系事件檔案悄悄遭銷毀〉的報導，草率核准銷毀重要檔案的當事人——前教育部常務次長李○○（之後擔任過教育部政務次長、○○大學校長，現已退休），在接受記者採訪時，竟表示他「根本不知道教育部有這樣的檔案，不但從來沒有看過，也不知道那批銷毀的公文中有這兩項檔案」還強調「我不是人二，不會做這種事！」來為自己脫罪（韓國棟、陳洛薇 2005），李某社會地位崇高，其以詆毀「人二」來為自己罪行開脫的說辭，可資作為掌權者羅織「人二原罪」的參考案例之一。

<sup>26</sup>2003年2月19日有一則〈政風單位腐化見骨，陳青天痛批〉的報導，法務部長陳定南利用媒體詆毀政風人員，造成政風司正副司長雙雙請辭（許丕英，2003），經過請參考2003年2月21日中午飛碟電台主持人趙少康先生在「飛碟午餐」節目以電話對法務部政風司司長劉展華的專訪，專訪內容另可參閱署名「政風行動工作者」2003.02.23在政風論壇發表的「司長接受電台專訪實況紀要」

給我國的借鏡》乙書第四章〈我國行政監察制度分析〉首先揭示：現行我國行政機關調查體系主要分為三個部分：各機關之政風處、法務部調查局及檢察系統。將這三者整合起來的是行政院在民國八十二年九月三日通過的「肅貪行動方案」。

## 二、政風組織屬於行政機關的內部控制機制

行政機關的內部控制機制，依吳定 等的見解，係指依憲法、法律、行政規章所明定的行政責任歸屬機制，而啟動該行政責任的來源，係來自行政部門（吳定 等編 2000：360-364）。政風組織係附屬於各行政機關，除由法務部（政風司）掌理全國政風業務之策劃、督導、考核（政風機構人員設置條例施行細則第 2 條第 1 項）外，各政風單位都是其所屬機關、機構的內部單位之一，人員編制於派任機關內（政風機構人員設置條例第 6 條、施行細則第 11 條第 2 款），屬於機關內部之部門，且為提供建議與協助予行政首長，以推動機關活動，係為輔助單位，具有事務參贊性質，亦即「機關內部幕僚單位<sup>27</sup>」（張文豪 2001：219），政風工作內容包含機先防制的防貪工作，及發掘弊案移請追究責任的肅貪工作，多數研究者均認為政風組織屬於行政機關的內部控制機制（陳書樂 2003：60；張文豪 2001：136、211；馬瑞鴻 2000：203-210……）。

## 參、政風組織的工作職掌

請轉貼廣為宣傳」（政風行動工作者 2003）。

<sup>27</sup> 幕僚單位（部門）係與業務單位相關的概念，依吳 定等的說明如下：「『業務部門』又稱『實作部門』，乃行政組織中實際執行及推動工作之部門，是擔任直接完成組織目標的工作單位。業務部門是對外的，對社會及人民發生直接的關係與來往，直接對服務對象提供服務及執行管制；『幕僚部門』，係相對於業務部門，其工作是對內與組織目標不發生直接執行關係。凡不屬組織中的層級節制體系，而專司相助或支援業務的單位均屬幕僚部門」（吳 定等 2000：235、237）。依此說明，參照「政風機構人員設置條例」第十條「各機關政風人員應秉持機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督」與「政風機構端正政風防制貪瀆作業注意事項」四、（四）「事涉機關首長或被首長擱置之政風資料，政風機構應以密件逕函法務部政風司處理。」的規定，可以看出，實際上個別政風機構對其配置機關而言，屬於幕僚單位並無疑義，但就整體政風組織的工作目標而言（即以法務部為主管機關，由法務部政風司指揮監督的系統），政風組織以其配置機關為實際執行及推動工作的對象，應該屬於業務單位。因此政風組織以觀察面不同，而同時具有幕僚單位與業務單位的性質。

## 一、政風組織職掌項目

依照法務部政風司〈政風機構現況與未來發展簡介〉(請參閱附錄一)的說明：政風機構設置之目的，依條例第一條即明白揭示「端正政風，促進廉能政治」。改制後之政風機構，在定位上是機關防制貪瀆的前哨；其功能，在機關內機先防制貪瀆，使得政府運作體系更為健全。也就是在促使機關的業務(尤其是易滋弊端業務)不但要能依法運作，更要能在公開的檢視環境下有效率地運作。因此，政風人員在機關中所扮演的角色，猶如人體的「免疫系統」，隨時防衛身體免受危害，使各個器官能健康地維持正常功能運作<sup>28</sup>。其最終目標，在於建構廉潔而有效率的政府。其職掌有下列各項<sup>29</sup>：

### 1、預防貪瀆不法事項

防貪是正本清源的積極作為，政風人員應發揮專業素養，深入瞭解機關內問題，以積極「興利」的觀念研提建議，以誠懇的「服務」態度協助機關修正不合時宜法令規章，促進行政程序公開化、透明化，提升行政效率，進而防制弊端。

### 2、發掘貪瀆不法事項

肅貪是除弊、興利的必要治標手段，政風人員應加強宣導，鼓勵檢舉，積極發掘重大貪瀆不法，本「刑懲並行」原則，推動「刑事」與「行政」肅貪，有效嚇阻貪瀆，促進廉潔環境，提昇國家競爭力。

### 3、維護公務機密事項

從政府首長出國密訪事先外洩、機密會議洩密及使用密碼(語)暨通訊保密裝備失竊，顯示政府有關人員之保密警覺不足，今後保密宣導及防範措施應

<sup>28</sup>此為錯誤的比擬，依政風組織的任務與功能，無法獨力做到「防衛身體(整體政府組織)免受危害，使各個器官(行政部門)能健康地維持正常功能運作」。如以人體器官做比擬，本研究認為政風組織當比擬為「神經系統」，詳細演繹過程見第3章。組織主政者觀念上以錯誤的比擬來描述組織功能，將造成組織發展方針的錯置，不可不慎。

<sup>29</sup>〈政風機構現況與未來發展簡介〉乙文中所述之「現階段政風人員重點工作」，內容為整理政風工作之法令依據所臚列之政風組織職掌工作，故其內容雖不是最新的「政風工作政策」，但仍為政風組織今日的職掌項目。

予加強，並檢討洩密案件的查處作為，杜絕違規或洩密事件發生，同時避免公務員以「洩密」為手段之貪瀆行為。

#### 4、預防危害破壞事件

為確保國家重要建設與政府各項施政功能正常運轉，政風機構應依機關特性，推動各項措施以預防機關危害或破壞事件發生，並先期掌握預警狀況，提供機關有關部門事先採取防範及因應作為，做到「有備無患」及「弭患無形」。

#### 5、辦理財產申報事項

辦理公職人員財產申報，並透過民眾公開之查閱（全民監督）及政風機構主動的抽查審核，讓陽光成為最好的防腐劑。

#### 6、協助辦理機關保防事項

機關保防為國家安全工作之一環，有鑑於中共積極對我攻堅、滲透，行政院蕭院長於第 72 次治安會報時指示各級政風機構將安全保防事項納入年度施政計畫，並列管追蹤其執行情形。



## 二、政風組織的「防貪」與「肅貪」兩大工作範疇，其績效評估互有競合性，政風組織難以彰顯其對政府施政所產生的效益

「防貪」（預防貪瀆）與「肅貪」（發掘貪瀆）兩項工作，其本質在績效的評估上，具有競合性，例如：某機關發生重大的集體貪瀆事件，並且該重大貪瀆事件是政風機構發掘，依程序辦理後，經起訴、法院判決證實的確有集體貪瀆犯罪現象。由於政風機構同時具有「防貪」與「肅貪」兩項任務，外界在檢討政風機構績效時，依觀點不同，究竟應將該政風機構績效評為「優」（發掘貪瀆有功）或「劣」（未能在貪瀆事件集體化前，及早預防抑止），並不是政風組織所能掌控的。由於政風組織是機關的「內控機制」之一，機關當然要求政風組織以防貪為先；

然而機關以外的人民，恐怕以要求政風組織肅貪居多<sup>30</sup>。因此對個別的政風機構而言，或許有績效較被肯定或被否定者，但此肯定與否定，是否與該政風機構的機能是否良好，呈現正相關，恐需更客觀的評估才能證明。況且政風工作成效不易彰顯（防貪工作難以量化，發掘貪瀆線索不能暴露案源），一般民眾與機關員工更感受不到政風組織的效能所在（請參閱附錄一），由客觀績效評估觀點而言，確實是個難題。

由於政風機構設於機關內，如果以查處同仁貪瀆為主要工作目標，顯然無法獲得機關同仁的認同。因此，法務部政風司提出政風工作「興利優於防弊」、「預防重於查處」、「服務代替干預」的三大工作原則（法務部政風司 2001a：7）<sup>31</sup>，法務部政風司 2000 年 9 月 27 日配合修訂「法務部所屬各機關政風機構各項工作核分標準表」，將政風工作考核評分比率，定為預防工作 80%、查處工作 20%<sup>32</sup>，並於法務部 89 年第 2 次工作檢討會工作指示：「政風工作的成功是靠預防，不是查處，故將預防評分訂為 80%，查處訂為 20%，是要政風人員看在四比一的差距上，將機關內無心之失及尚未構成法辦要件的小案件以預防來處理，這樣才能避免光發覺小案的心態；同時貫徹『重獎重懲』的責任制度，鼓勵發掘重大案件。」法務部政風司管高岳司長 2002 年 5 月接受訪談時，曾闡述說明下：「政風機構為雙軌制，在機關裡如何處於比較友善的角色，政風司近幾年也訂了一些工作原則，如預防重於查處、興利優於防弊、服務代替干預，這些理念訂了以後，下屬政風機構就會去做嗎？所以我們也訂了績效評比，即預防佔百分之八十，查處佔百分之二十，藉由績效評比，引導同仁走上這條路，但例外的如果查到組織結構性犯罪或層級比較高的案件，可以不在百分之二十裡核分，有更高的核分基準。這也

<sup>30</sup> 1997 年法務部政風司委託中華徵信所，針對台北市、高雄市以及台灣省之一般成年民眾，透過電話訪問的方式進行民意問卷調查，調查結果有關「民眾對於法務部推行各項『檢肅貪瀆，端正政風』工作」應再加強的重點工作類別部份，發現民眾表示「從嚴偵辦貪污案件，速審速決」為「檢肅貪瀆，端正政風」工作最應加強的重點，其次為「仿照香港或新加坡成立專責肅貪機構」，再其次則為「加強預防措施，減少貪瀆誘因」、「加強政令宣導，鼓勵民眾檢舉」、「積極發掘貪污案件」（陳順煌 2002：210-215）。此調查受訪者多數認為政府應加強的工作中與肅貪面有關者先於防貪面之項目，可資參照。

<sup>31</sup> 此三大工作原則，後來前法務部政風司劉展華司長再加上「以愛心貫穿全程」一個工作態度的原則，成為政風人員工作上的座右銘。即：政風工作「興利優於防弊、預防重於查處、服務代替干預、以愛心貫穿全程」。

<sup>32</sup> 此項核分比例已於 2005 年 3 月修正為預防工作 70%、查處工作 30%。

告訴同仁，平時不要只注意小案件，真正重點應放在大案件，小案件辦理預防就可以了，預防與宣導就可以教育機關同仁不要貪一時的小便宜，而誤觸法網，所以在預防上就可以抑制貪瀆，除非預防做不好，才要查處。預防好比防火，防火做得好，就不會有火災；查處是滅火的工作，我們希望同仁在機關裡是一個幫助的角色，機關首長也認為你是來幫助他的，他也能慢慢的接納你，另外機關同仁也認為你在協助他們，而不是在辦他們或監督他們……」（陳書樂 2003：209）<sup>33</sup>。

然而基於廉政機制是對機關人員行使職權時的外加限制，部分機關同仁，甚至機關首長，也不會因此減少對政風同仁的排斥，以致基層政風同仁在執行防貪工作時，機關人員認為政風室（處）的意見妨礙了他們的決策權限或行政效率，而不予尊重<sup>34</sup>、<sup>35</sup>，往往迫使政風人員非得設法辦一、兩個違法同仁以建立權威不可<sup>36</sup>，因此若干實證研究調查，顯示基層政風同仁認為政風查處工作（肅貪）比預防工作（防貪）重要<sup>37</sup>，甚至對某地域政風人員的調查結果，曾出現「有 70% 認為

<sup>33</sup> 本篇訪談是法務部政風司長管高岳（受訪時為副司長）2002年5月8日因政風司科員陳書樂撰寫碩士論文〈我國政風組織功能與人員角色之研究〉需求，而在辦公室接受訪談。陳書樂發表的碩士論文中，並未公佈受訪者身分，但許多政風人員可從訪談內容，知道這是管司長的發言。

<sup>34</sup> 依據政風機構設置條例第3條之規定，法務部政風司雖係掌理全國政風業務之主管機關，但對於各部會並無直接、有效且層級高的「對話窗口」。以致當各機關政風機構所擬定之防貪措施，該機關不予執行或執行不力時，各機關政風機構向法務部陳報，而法務部亦無強制力要求該機關首長採行（金祥、葉建華 1998）。

<sup>35</sup> 行政首長認為廉政機制妨礙其決策權限，而不予尊重之顯例，如陳水扁總統為阻止審計人員釐清其國務機要費案是否依法使用而刻意刁難屈辱審計人員（林庭瑤 2006），此種屈辱政風人員更易遭遇（秦悲哀 2006）。

<sup>36</sup> 政風人員必需設法立威方能有效推行廉政工作，茲設一說明例：許多機關因行政效率不彰，到了年度終結前，發生預算執行率過低的弊病，為了提高預算執行率，在年底會有許多趕辦的採購案件，藉以執行預算，提高機關績效。但採購案件必需依政府採購法規定程序辦理，在趕辦採購過程中，政府採購法許多規定會使趕辦案件無法在年度終結前完成，於是機關同仁便想了許多變通方式，希望可以躲避法令限制，這些變通方式，既然是為躲避法令限制，基本上很可能是違法的，政風人員在監辦採購案件過程中，如果要求機關依法辦理，勢必使意欲「突破法令限制」，以提高預算執行率、遮掩行政效率不彰的希望落空，因此政風人員就可能就會成為機關同仁的眼中釘，此時如果該機關首長或其他具有決策權力者，認為其「突破法令限制」的做法沒有違法（甚至認為雖然違法，但「應該」不會被發覺；或者即使違法被發覺，也不會涉及刑事責任），在「（製造）績效」優先的考量下，往往不理會政風人員的意見，但為了防止日後東窗事發，被解讀成明知不合法而故意違法，或者害怕政風人員會依法舉發其不法，便強令政風單位在公文上只蓋章不要寫意見，來背書一併負責。此時政風人員如不能將一些指標性案件移送法辦，以求殺一儆百，根本無法達成其工作使命。

<sup>37</sup> 田國興對政風人員進行問卷調查結果，有超過六成非常同意或同意「政風工作若以預防貪瀆為主，工作績效難以展現」、「外界對政風機構的肅貪績效，普遍認為成效不彰」（各佔 62.21%、64.78%）（田國興 2003：99、178、177）；羅仕郎（2001：90-91）的調查，是以組織認同為調查中心，雖不是直接調查「防貪」與「肅貪」何者為重，調查結果多數政風人員認為自身為「檢肅貪瀆部門」，也可彰顯政風人員認為肅貪比防貪重要的看法。

防弊重於查處的工作政策，很難凸顯政風機構的績效」、「有 74% 同意上級口號喊預防，實際又重查處」的調查結果（林福成 2000：152-159），說明了政風組織政策領導方針與工作執行實務，在組織工作目標的認知上，有衝突存在。

自法務部長施茂林部長主管政風組織以後，要求「防貪」與「肅貪」工作逐漸調和，並將這兩個政風工作的核心構面，稱為「預防性政風工作」與「查處調查政風工作」。施部長闡明，在預防性政風工作方面，重點工作包括反浪費、反腐敗及反貪污。在查處調查政風工作方面，應強化與前端預防性政風措施之銜接，針對問題深入調查究責，擴大影響層面，做好司法肅貪與行政肅貪；在組織上，檢察、調查、政風構築鐵三角密切聯繫配合，提升績效，當可顯現政風組織之成效與價值（施茂林 2006a：1）。

#### **肆、政風組織附生於機關中，雖具有就近掌握貪瀆訊息的優勢，但也易被貪瀆者掣肘，而難以發揮應有的廉政效能**

政風組織成立的法源依據「政風機構人員設置條例」，性質及內容為組織法，政風組織行使職權目前尚無行為法，導致權限往往受到機關掣肘；政風組織附生於機關內，本身無獨立經費、人員編制、管理及工作推行受到機關制約；政風組織兼受機關首長與上級政風單位雙重領導，政風人員兼具「機關幕僚」與「廉政工作推動者」兩種身分，產生角色衝突，對政風工作之推行有不利影響。略述如下：

一、政風組織只有組織法，尚無行為法，政風人員的法令授權（權限）不明，其權限往往受到機關掣肘（張文豪 2001：136、210-212）。在執行防貪業務時，往往在機關中淪為「黑臉」的角色，甚至被機關視為行政流程中的「背書」角色。但政風人員散置在各行政機關中，除未具有調查權外，政風人員與機關內公務人員比例懸殊，政風人員不可能隨時掌握所有人的行為，一旦機關

貪瀆案件被外界揭發時，政風人員常被指為監督不力，甚或遭連坐處分（行政院研究發展考核委員會 1998：84、請參閱附錄一）。因此，政風人員在組織目標與實際權限的落差下，往往成為「有責無權的殘障肅貪者」（張光志 2002：105）。實證研究對政風人員調查結果，有將近八成（78.74%）非常同意或同意「雙重隸屬的制度，對政風機構推動業務具有不利影響」（田國興 2003：96、182）。

二、「政風機構人員設置條例」第6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」，政風組織附生於機關內，本身無獨立經費、人員編制、管理及工作推行受到機關制約（主管層級太低<sup>38</sup>、工作執掌不明確、業務過於龐雜<sup>39</sup>），對政風組織目標的達成有負面影響。實證研究對政風人員調查

<sup>38</sup> 政風機構負責機關的廉政工作，當有獨立之職權，主管人員層級亦應適當。如機關辦理業務的單位主管甚至副主管職等都高於政風機構主管，當業務主管的裁量行為不適當（有違法之虞，或有違反行政程序應遵守的原則，但尚無明確犯罪證據）時，由於公務員服務法第3條規定「公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準，主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準。」該業務單位人員往往認為政風機構意見無足參考，而堅持己見，如此則政風機構防貪效能將無法發揮。目前許多機關，業務單位主管、副主管職等都高於政風機構主管（如：行政院農業委員會，業務單位主管處長12職等、副處長11職等，政風室主管則為10至11職等主任，職等只與業務單位核稿的專門委員相當；行政院農業委員會漁業署，業務單位主管組長11職等、副組長10職等，政風室主管則為9職等主任，職等甚至比業務單位核稿的9至10職等專門委員低。類似情形，如：僑務委員會、行政院勞工委員會、行政院勞工委員會職業訓練局、行環境保護署、行政院新聞局、行政院大陸委員會、考試院、銓敘部……等，比比皆是）。

<sup>39</sup> 此自法務部政風司〈政風機構及未來發展簡介〉（請參閱附錄一）一文關於政風組織的「業務現況」所列的6項業務觀察，可以發現，6項業務中，「預防危害破壞事件」一項，為「政風機構人員設置條例草案」原有，立法過程被立法委員刪除（立法通過，總統公佈施行的「政風機構人員設置條例」已無），而在立法後又被法務部於「政風機構人員設置條例施行細則」中加上的業務項目（劉保民 1996），而「協助機關辦理保防事項」部分，根本就與「政風機構人員設置條例」係使原來辦理保防工作的人事查核機構，除去保防工作任務，轉型辦理廉政工作的主要立法目的（立法院法制、司法委員會 1991）相左，因此政風工作職掌在政策面已有若干適法性疑義。在更具體的政風工作執行內容上，機關首長往往又會濫用「政風機構人員設置條例」補充列舉政風機構職掌事項的概括條款（「政風機構人員設置條例」第五條第七款、「政風機構人員設置條例施行細則」第十條第四款第五款），將「機關首長或上級政風機構交辦事項」適用成機關首長可以藉「與政風業務有關」為名，隨意要求政風人員辦理非政風組織份內的工作。由於政風人員人力有限（政風人員佔機關人員比例極微，機關裁撤人員時，又往往以政風人員為優先考量，以致許多政風機構經常處於人力短絀的窘境），機關首長或上級政風機構交辦的分外工作，往往會阻礙政風組織核心業務的推展。假設某機關首長企圖利用職權貪污，在無法說服政風人員同流合污，或根本怕被政風人員發現，而故意交辦一些非政風的工作要求政風人員辦理，將因人力（人員乘以工作時間）因素，嚴重妨礙政風核心業務的推展。例如：以機關安全（與政風業務有關）十分重要為理由，要求政風室派員在機關門口站崗（應屬秘書室職掌，非政風業務），則可能耗損一名政風人力，在人力不足的限制下，一些肅貪防貪的業務就無法執行，而使政風組織無法發揮應有的功能。

結果，將近八成（77.52%）非常同意或同意「政風機構經常因為欠缺獨立經費，導致業務難以推動」、（田國興 2003：100、186）。

三、「政風機構人員設置條例」第十條規定：「各機關政風人員應秉持機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。」政風人員辦理「政風業務」，需同時受上級政風機構與機關首長的命令，若雙方意見不一致時，將使政風人員無所適從。政風人員在機關推動政風業務，尤其是執行有關貪污查處方面的工作時，如機關長官本身行為不正、鄉愿，將對政風人員的工作處處掣肘，有礙政風業務的運行；倘若事涉機關首長之案件，依「政風機構端正政風防制貪瀆作業注意事項」四、（四）規定，「政風機構應以密件逕函法務部政風司辦理」，惟實務上在政風人員執行工作過程中，可能受到機關首長的關切與壓力，無法獨立超然行使職權（行政院研究發展考核委員會 1998：84）政風人員兼具「機關幕僚」與「廉政工作推動者」兩種身分，產生角色衝突，對政風工作推行有不利影響（林福成 2000：152-159；陳書樂 2003：163-168）。

## 伍、政風組織層級架構不合行政原理、人力未能合理有效配置

### 一、組織層級架構不合行政原理

現行負責擬訂政策並實際推動政風業務的政風司，僅係法務部內之幕僚單位，組織層級設計偏低，與同屬「一條鞭」之主計、人事體系、甚至所屬省市政府政風處規模相較，產生「身大頭小」、「強枝弱幹」現象，即組織理論中所謂的比例不平衡現象。以目前政風司擁有之人力及預算，執行全國政風工作計劃、業務指導、法令宣導、人事訓練等業務，依所轄人數與業務量比較，實不成比例，必然影響業務推動成效。其次，依照條例規定，各政風機構在業務上均應受法務部指揮監督，惟在主管職務官等上卻下級凌越上級（政風司司長 12 職等，直轄市政風處、總統府政風處、司法院政風處處長 13 職等），形成以小御大之異態，指

揮體系杆格不入。目前，檢察、調查系統均以署、局之機關形態行使業務指揮職權，政風司卻為幕僚單位，組織架構不符實際需要，亟待改善（請參閱附錄一）。

## 二、政風司及各級政風機構人力未能合理、有效配置

政風司人力規模原係針對法務部與調查局間轉介的需要而設計，惟政風機構人員設置條例通過時，與調查局間業務關連之條文遭刪除，致政風司無論在人力、位階及對所屬政風機構業務推動與指揮監督，均不符實際需求。而實際負責政風業務規劃推動之政風司與同屬「一條鞭」管理之行政院人事行政局、主計處等相較，人力實有天壤之別。且現有人員尚須辦理人事遷調任審、獎懲並兼辦人員訓練，致政風司人員工作負荷沈重，加上新增業務（協助辦理機關保防、加強資訊機密維護、財產申報之訴願案件增加等）執行後，大幅增加政風機構責任及業務量，對於政風司短絀之人力，猶如雪上加霜。再者，緣於以往之印象或政風機構之設置易與行政人員之利益有所衝突，致使各機構於檢討組織法規、員額編制時，屢有刪除政風機構之議或刻意壓低政風機構員額，致部分易滋弊端業務機關之政風機構未能獲致合理之員額，人力窘迫，實難發揮功能（請參閱附錄二）。

## 三、以機關是否設有人事室、處來決定是否設置政風機構不適當

由政風機構人員設置條例及其施行細則相關規定<sup>40</sup>，可知政風組織架構（設置政風處、室等機關的單位，及政風處、室內部分工的科、組、課、股等分工單位）均係「比照」人事機構架構予以縮小規模。例如：小型的人事單位，如機關未滿

<sup>40</sup> 政風機構人員設置條例第2條規定：「政風機構之設置及其人員之管理，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定」、第6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。」第7條規定：「政風處置處長，必要時得置副處長；政風室置主任；其官等職等，比照各該機關人事人員之職務列等辦理。」、第8條規定：「政風處（室）得視業務之繁簡，分科、組、課或股辦事，科長、組長、課長、股長及其他佐理人員之官等職等，比照各該機關人事人員之職務列等辦理。」、政風機構人員設置條例施行細則第11條規定：「本條例第六條第一項所定各級政風機構之設置及員額編制，應依左列標準及程序辦理：一、政風機構所在機關設人事處者，設政風處；其設人事室（組、課）者，設政風室（組、課）。二、各級政風機構員額編制，應在各機關員額編制內，由各該機關政風機構擬訂，逐級層送法務部核定，並送銓敘部備查」第13條規定：「本條例第七條規定，必要時得置副處長，所稱必要時係指所在機關政風業務繁重，附屬機關眾多且該機關人事機構置有副主管職務者而言」、第14條規定：「本條例第八條規定政風處（室）分科、組、課或股辦事之標準，比照各該機關人事機構辦理」。

50人之單位設「人事管理員」，並不設「政風管理員」<sup>41</sup>、政風組織人員編制數，約為人事機構員額的三分之二<sup>42</sup>。但人事業務與政風業務在性質上畢竟不同，因此該「比照」原則在客觀環境下，受到不少民意代表的質疑（陳書樂 2003：165），在政府改造機關人員趨於精簡的趨勢下，機關在調整組織規劃時，業務單純的機關會裁撤政風機構，但實際需要政風機構人力的機關卻不易增加政風人員，故政風組織將由以往普遍設置改為重點設置，並以「設所當設」及「設置後一定有效果」為基本要求（請參閱附錄一、附錄二）。

## 陸、政風人員工作環境不良，人員一度大量流失

以上種種政風組織的現況，對政風人員來說，工作中極易發生挫折感，但政府對政風人員的激勵不多<sup>43</sup>，政風人員一度曾大量流失。政風組織以大量招考的方式補充人力後，每年又以百人之數大量流失（江元慶 2004：58），一般認為當時政風人員大量流失的原因，是長期不受重視和待遇不好（張文豪 2001：214）。此種人員大量流失的情況，近年來因法務部嚴加控管，不准政風人員任意商調離開政風組織，以及政風組織因人員年齡層結構性因素，近幾年適逢基層主管退休潮，以致新進政風人員約3年左右即有機會升任主管人員而緩和。惟控管人員商調離開組織，對政風組織團隊士氣有負面影響；其實退休潮問題一段時間以後也會消失，因此勾劃組織願景、界定追求的價值與奮鬥的目標、形塑凝聚力、改善

<sup>41</sup> 「行政院所屬各級行政機關、學校事業機構人事人員員額設置標準」、政風機構人員設置條例第6條。

<sup>42</sup> 此為政風組織成立初期，政風機構員額設置原則的行政慣例，形成該慣例來源本研究無法確認，研判係政風機構成立時，援用原人事查核組織的設置規模（72年4月13日行政院（72）台人政貳字第9585號函訂定發布之「行政院所屬各級行政機關、學校、事業機構人事人員員額設置標準」說明一規定「人事人員員額設置標準……除警察機關、各級學校因未設專任人事查核人員而不包含該項人員外，餘均包含人事管理人員及人事查核人員，其最高配置比例以三比二為原則」，此為人事查核組織的設置規模的標準，該標準遲至83年2月2日行政院（83）台人政企字第03711號函始修正刪除，各政風機構於81年8、9月間由人事查核單位改制成立時，該標準仍然有效，但該標準與政風機構人員設置條例不符，故當時應不會被直接引用，而是被當成習慣來對政風組織編制發生影響力），惟此慣例已逐漸失去其影響力。

<sup>43</sup> 政風工作屬於法務行政工作，在所有法務專業人員中，政風人員待遇是最差的；政風人員待遇，大多比照同一機關的人事人員，在同一機關中，業務單位因專業加給或績效獎金而較高，故總括說來，政風人員待遇低而壓力大，加上政風人員在升遷上普遍感到不滿足（羅仕郎 2001：98），可見政府對政風人員的有效激勵不多。

工作環境、激發政風人員的工作熱誠，才是政風組織發展長治久安之大計。

以上探討分析，描述了政風組織的概略現況，與政風組織的許多缺點，綜整上述討論內容，可以發現政風組織亟需改造的重點為：

壹、業務面：強化政風組織各項業務的專業形象，化解組織內外人員對政風組織歷史包袱的刻板印象，使政風組織發揮應有效能。

貳、編制面：使政風組織架構合理化，現行比照人事處、室設政風機構的方式，應設法改為依政府機關（機構）職掌是否具貪污風險、應否加強廉政監督的特性，朝「設所當設」的目標規劃。

參、管理面：使組織人員穩定化，增加組織成員對組織的忠誠度，上下一心，共同向組織目標努力。政風組織一條鞭的管理制度如需繼續實施，應朝向中央集權的組織架構修正；一條鞭管理制度，如無法克服環境桎梏而發揮優點，則應毅然放棄，改朝分權化的組織架構修正。

## 第二節 政府改造工程

在政風組織改造的推動過程中，「政府改造工程」是一個最主要的環境因素，目前我國中央政府組織在「政府改造工程」所訂的規則下進行改造，政風組織也必需在相同規則下，配合改造。因此本節針對政府改造工程，依其進行歷程分為行政革新方案、政府再造運動以及政府改造工程 3 個階段進行探討，分析政府改造工程對政風組織改造的影響，其後再把行政院人事行政局對政風組織的抽樣評鑑結論做一鋪陳，以作為以下章節探討政風組織改造之基礎。

### 壹、行政革新方案

依據行政院研究發展考核委員會（2000：58）的說法，「政府再造」的推展進程，是自 1993 年行政院長連戰提出的「行政革新方案」開始的。當時的政治氣氛是，政府爆發許多弊案，如高速公路 18 標、北市捷運電聯車、軍機採購等，民心渴望政府廉能，所以連戰在就任行政院長後，即提出「廉潔」、「效能」、「便民」的行政革新方案，包括「研修行政院組織法」與「建立廉能政府」兩大部分，並提出組織精簡化、機關法制化、員額合理化、經營現代化等 4 項原則，及訂定 3 年內精簡政府機關預算員額百分之 5 的目標。該方案自民國 82 年 9 月提出後，歷經數度修正，但均包含與政風組織任務有關的「檢肅貪瀆、端正政風」及與中央政府再造有關的「健全政府組織、提升行政效能」兩大項目<sup>44</sup>。

政風組織於 1992 年 8 月起陸續成立，1993 年 9 月「行政革新方案」通過，1993 年 9 月 18 日法務部所召開的「行政人員推動行政革新研討會」即決議賦予政風人員司法警察權並設置「廉政公署」（專責廉政機構），但行政院並未同意<sup>45</sup>。

「賦予政風人員司法警察權並設置廉政公署」符合行政革新方案有關「建立廉能政府」、「檢肅貪瀆、端正政風」的最主要內容之一，在當時有利的政治氣氛下，卻無法獲得行政院同意，我們可以獲得兩個有關政府領導人想法的推論：

- 一、賦予政風人員司法警察權，或設置專責廉政機構，與政府「廉潔」與否，並無明確的因果關係。
- 二、賦予政風人員司法警察權，或設置專責廉政機構，可能妨礙精簡政府員額，或提高行政效能等施政目標的達成。

<sup>44</sup> 「行政革新方案」歷次修內容之標題略有變更，但主要內容相同。包括：1993 年 9 月行政革新方案重點項目包括「檢肅貪瀆」、「增進行政效能」、「加強為民服務」，1994 年 9 月修正為「檢肅貪瀆、端正政風」、「健全機關組織、精簡現有員額」、「健全政府財政、減少預算赤字」、「提升行政效率、強化工作效能」、「落實制度變革、加強為民服務」，1995 年 11 月修正為「檢肅貪瀆、端正政風」、「健全機關組織、合理調配員額」、「健全政府財政、減少預算赤字」、「提升行政效率、強化工作效能」、「落實制度變革、加強為民服務」，1997 年 1 月修正為「檢肅貪瀆、端正政風」、「健全政府財政、減少預算赤字」、「提升行政效率、強化工作效能」。

<sup>45</sup> 依照法務部政風司的說明，行政院反對設置廉政公署的理由是：「行政院院長連戰表示，應先解

從歷次以成立「專責廉政機構」為主要內容的政風組織改造法案提出時，均出現「未必有效」、「疊床架屋」等質疑聲浪(呂啟元 2001；台灣透明組織 2003；經濟日報社論 2005)，可見以上推論結果，極可能至今仍為妨礙政風組織改造相關法案通過的重要原因之一。因此在政風組織以「成立專責廉政機構」做為推動組織改造的方案時，有必要針對「『專責廉政機構』與政府『廉潔』」兩者間因果關係的闡述，及「專責廉政機構設立後，對政府效能的正面影響大於負面影響」的論證加強行銷。而目前法務部以新加坡、香港等外國績效卓越的廉政制度，來作為我國借鏡的行銷手法，顯然因各國文化背景未必相仿，給反對者提出反對意見的機會，造成見仁見智的爭論<sup>46</sup>，而銷蝕了政風組織改造的能量。故如何改弦更張，在現有政策行銷策略之外，增加突破反對力量的行銷手法，當為政風組織領導人應深入思考的課題之一。



## 貳、政府再造運動

### 一、歷程簡述

1996年12月總統府召開由朝、野、產、官、學各界精英代表參與的國家發展會議，與會代表為了使行政機關能夠適應時代需求機動調整組織，也為了增進行政機關用人的彈性，建議組織法僅訂定部會權責，也就是大綱式的列出各部會所應推動的政策方向，而不訂定員額、職稱及內部組織等細則<sup>47</sup>，以保持組織的彈性，隨時因應不同的大環境變化。國家發展會議也建議訂定「國家行政總員額法」，立

---

決檢調與政風分際，再行研究」(法務部政風司 2005b)。

<sup>46</sup> 參考2001年10月6日國立台灣大學國家發展研究所「推動設置廉政專責機構」學術研討會、2003年4月11日台灣透明組織「倡廉反貪與行政透明學術研討會」有關「圓桌會議：廉政組織之設計」會議(台灣透明組織 2003)，及2007年5月3日在中正大學法學院舉行的「2007年倡廉反貪防治貪瀆學術研討會」等各專家學者發言。

<sup>47</sup> 我國目前行政組織法的體例，主要係依據中央法規標準法第5條第3款規定：「關於國家各機關之組織者」，應以法律定之，使得中央政府各機關之組織，鉅細靡遺地透過組織法律之制定，而由立法機關來決定。因此，現行各機關組織法律中，舉凡機關的職權、內部分工單位及其名稱、員額編制數、職稱及人員的官等職等等事項，由於皆定於組織法律中，故這些事項便悉由立法機關來決定，造成行政首長無法因應機關業務之變遷，隨時因應變遷而作適當的調整其組織結構(桂宏誠

法授權行政院在一定員額內，以行政命令分配各部會所需員額，由各部會配合主、客觀情勢變化，機動調整內部組織及人員晉用，這些建議歷經多次討論，充分溝通，達成共識後，通過修憲程序，成為 1997 年 7 月 21 日公佈的中華民國憲法增修條文第 3 條第 3 項：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」與第 4 項：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」規定，這兩項憲法增修條文，對於政府機關組織與員額制度，產生了重大影響，並啟動了「中央政府機關組織基準法」、「中央政府機關總員額法」兩項法案的立法工作，這兩項組織變革方案，對政府現行組織架構、員額管理及組織法制作業，都將產生結構性的影響（行政院研究發展考核委員會 2000：51-52）。

1998 年 1 月 2 日行政院第 2560 次會議通過「政府再造綱領」<sup>48</sup>，決定成立「政府再造推動委員會」、「政府再造諮詢委員會」及「工作小組」，並揭示總目標為「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力」，並從組織再造、人力及服務再造、法制再造等三個範疇進行政府組織再造。並於 1998 年 6 月 11 日，行政院第 2582 次會議通過依據前述「政府再造綱領」擬定「組織再造推動計畫」，該計畫規劃進行的政府改造工作時程，本研究整理如下表：

---

2001)。

<sup>48</sup> 行政院（民國）87 年元月 14 日行政院台八十七研綜字第 00173 號函頒。

表 2-1：「組織再造推動計畫」規劃進行的政府改造工作時程

日期	預定完成政府改造工作的內容
1998 年 6 月	* 行政院完成「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」草案審查，送立法院審議。
1998 年 8 月	* 行政院完成臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例草案及地方制度法草案，送立法院審議。
1998 年 9 月	* 完成「行政院組織法」修正草案，送立法院審議。
1998 年 12 月	1、完成「行政院組織法」立法。 2、完成「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」立法程序。 3、研擬完成組織及員額評鑑制度。 4、完成「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」及「地方制度法」立法。 5、完成臺灣省政府功能業務與組織調整整體規劃。
1999 年 1 月	* 開始試辦組織及員額評鑑制度。
1999 年 6 月	1、完成調整行政院機關及預算員額審查作業及法規。 2、行政院完成部會層級組織法草案審查，送立法院審議。 3、地方政府完成組織調整立法。
1999 年 12 月	1、完成組織及員額評鑑制度建立。 2、完成人事、主計、政風等相關機關組織與人員設置依據及法規。 3、立法院完成部會層級組織法立法。 4、地方政府完成組織調整。
2000 年 1 月	* 各部會完成所屬機關層級組織法規研修，送行政院核定。
2000 年 12 月	* 完成各部會暨所屬機關組織調整作業。
1998 年 1 月-2002 年 6 月	依預定時程表分階段完成省營事業民營化。

## 二、分析

從國家發展會議共識、憲法增修條文、組織再造綱領、組織再造推動計畫、人力及服務再造推動計畫、法制再造推動計畫等內容，可以知道這一階段的政府再造目標，主要是引進靈活、彈性的企業精神，使政府組織、員額、業務、預算鬆綁。做法上除了精簡臺灣省政府等中央與地方制度的改革外，是以「機關、員額採總量控管」、「各機關業務、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強人員彈性分配的客觀性」為政府再造的推動主軸<sup>49</sup>；而中央與地方在權責劃分

<sup>49</sup> 此自國家發展會議相關共識、中華民國憲法增修條文第 3 條第 3 項：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」與第 4 項：「各機關之組織、編制及員額，應依前

釐清後，地方政府的組織、員額、業務、預算鬆綁，則計畫透過增訂地方制度法制定原則的規定，經由地方自治程序，將中央的政府再造的精神，貫徹到地方政府<sup>50</sup>。

此時的政治環境與政府再造規劃，對政風組織改造影響分析如下：

1、由於這一階段的政府再造目標以「機關、員額採總量控管」、「各機關業務、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強人員彈性分配的客觀性」為政府再造的推動主軸，因此未來中央政府組織的規劃，並沒有固定的員額與預算。現行依據機關組織員額或預算規模規劃的人事、政風、主計機構，其規劃基礎將失所附麗。例如：現行人事機構依照「行政院所屬各級行政機關、學校事業機構人事人員員額設置標準」規定，是以其配置之機關（學校、事業機構）員額數（含本機關以及下屬未設人事機構之附屬機關編制員額）為計算基礎，來決定人事人員員額數量，未來如各政府機關員額採彈性、浮動機制，則現行人事機構的人員數量配置（計算）方式，必需有所更張。因此「組織再造推動計畫」有關「訂定『中央政府機關組織基準法』及『中央政府機關總員額法』」的推動作法中，規定「專案檢討調整人事、主計、政風等相關機關組織與人員設置依據及其業務法規」。

2、前一節「政風組織現況」的探討中，曾指出法務部政風司基於政風組織與人事組織業務性質不同，認為現行政風組織依政風機構人員設置條例第 6 至 8 條、同條例施行細則第 11 條、13 條、14 條規定「比照」人事機構設

---

項法律，基於政策或業務需要決定之。」規定，以及後來制定的「中央政府機關組織基準法」草案總說明中指出，該法制定的目的，在於建立精簡、彈性、創新與具有應變能力之中央政府機關組織共同規範，以期增進效能；「中央政府機關總員額法」草案第一條條文：「為管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，特制定本法」可以得到證實。

<sup>50</sup> 此由 1999 年 1 月 25 日總統（88）華總華一義字第 8800017850 號令公佈「地方制度法」以後，內政部依據該法第 62 條第 1 至 3 項訂定，以 1999 年 8 月 12 日（88）台內民字第 8806525 號令發布的「地方行政機關組織準則」，主要內容對地方政府（直轄市、縣市、鄉鎮市）的組織規範，即以機關、員額總量管制，讓地方自治團體（行政機關、民意機關）自主彈性調整，並規定地方行政

置，並不適當，應該以機關業務性質是否具貪污風險、應否加強廉政監督的特性，朝「設所當設」的目標規劃設置。脫離「比照」人事機構設置的束縛，朝「設所當設」規劃政風組織的構想，恰好與這一波政府再造認為政府組織應該「精簡、彈性、創新與具有應變能力」、「增進員額調配彈性，提升用人效能」的理念相符。如能仿造整體政府再造目標，朝「政風機構、員額採總量控管」、「各政風機構業務重點、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強政風人員彈性分配的客觀性」等方向規劃，配合行政院「專案檢討調整人事、主計、政風等相關機關組織與人員設置依據及其業務法規」的機會，將政風組織的設立依據「政風機構人員設置條例」及其施行細則作適度的修改（此時修法阻力應當不大，並且政風機構依行政院指示率先修法，可能被當為表率來要求人事、主計機構效法，可以逆轉整個政府改造工程進行中，法務部政風司因位階低於人事行政局、行政院主計處，而無法獲得相同自主性的劣勢<sup>51</sup>），政風組織的改造步履將可向前邁出一大步。

3、行政院 1998 年 6 月擬定的「組織再造推動計畫」，從表 2-1 整理出來當時規劃進行的政府改造工作時程，是中央與地方同時進行的，但因當時的政黨政治情勢，只通過與精簡台灣省政府等朝野共識較高的地方政府組織改造法案<sup>52</sup>，從而 1998 年 6 月以後政府組織實際上的變動，是從台灣省政府

---

機關應定期辦理評鑑，來調整組織及員額可資證明。

<sup>51</sup> 此推論因時過境遷，在 2000 年政黨輪替後，主政者的規劃理念已有更迭，以致無法在現已通過的「中央行政機關組織基準法」（2004 年 6 月 23 日總統華總一義字第 09300118311 號令制定公布），或 2005 年 5 月 23 日立法院法制委員會初審通過的「中央政府機關總員額法草案」內，找到以修改政風機構人員設置條例與施行細則，作為政風組織改造的策略，有把握成功的證據。但其可行性可自當時通過的法令，即前述 1999 年 8 月內政部發布的「地方行政機關組織準則」（訂定理念與當時的中央政府組織改造法案相同）第 11 條第 2 項、第 16 條第 1 項、第 19 條第 4 項，對直轄市、縣市政府、鄉鎮市公所的主計、人事、警察及政風等採一條鞭管理制度的機關首長、單位主管都規定需依「專屬人事管理法律任免」，並且該規則第 30 條訂有：「醫院及警察、消防機關之員額設置基準，由各該中央主管機關定之」的條文，也就是想將政風機構員額交由法務部（政風機構中央主管機關，政風司）規定的構想，已有成例，再加上「組織再造推動計畫」有「專案檢討調整人事、主計、政風等相關機關組織與人員設置依據及其業務法規」的規定，可資論證以修改政風機構人員設置條例與施行細則，作為政風組織改造的策略在當時應具相當的可行性。

<sup>52</sup> 包括：地方制度法、臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例及財政收支劃分法部分條文的修

組織（包含業務與人員）改隸為核心展開的。中央各部會為承受原台灣省政府各廳處業務，均規劃、調整組織，並將原省政府移撥人員編制改偏納入該部會或所屬機關組織中，法務部則規劃將法務部中部辦公室組織調整，成立政風局<sup>53</sup>。

4、台灣省政府組織功能調整，原台灣省政府及省屬機關、機構、學校等組織，絕大多數係改隸中央各部會、縣市政府或裁撤（參閱臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第 4 條），該等組織如為政風機構或設有政風機構，該類政風機構必需被動配合調整。例如：原台灣省政府政風處，改制為法務部中部辦公室；原台灣省政府勞工處裁撤，人員調整、改制為行政院勞工委員會中部辦公室（辦理原行政院勞工委員會職業訓練局的一項業務），原台灣省政府勞工處政風室裁撤，政風人員暫時配置於行政院勞工委員會中部辦公室人事科，隸屬行政院勞工委員會政風室，仍辦理政風業務，人員俟機裁減；原臺灣省政府地政處土地測量局，改制為內政部土地測量局，臺灣省政府地政處土地測量局政風室改為內政部土地測量局政風室……等。此種政風組織的組織變遷，除前述台灣省政府政風處是整個機關的調整，法務部政風司尚能進行規劃提出建議外，其他隨同所配置的機關、機構改組的政風組織，其組織改造自主性不大，法務部政風司在基層政風機構面臨組織縮減、裁撤危機時，無法給予實質的協助，因此其對下屬機構人員的領導，產生相當程度的影響<sup>54</sup>。

正等。

<sup>53</sup> 法務部政風司〈法務部廉政署提案大事記〉相關記載摘錄如下：2000 年 2 月 24 日：因應精省，研商法務部中部辦公室未來組織調整構想，會中決議成立「廉政署或政風署」與「政風局」二案併陳；2000 年 4 月 14 日：行政院研考會召開「各部會地區辦公室及改隸所屬機關組織調整方式會議」決議成立「政風局」（法務部政風司 2005b）。

<sup>54</sup> 在政風組織的田野觀察中，許多法務部政風司以外的政風人員，包括處長、簡任主任等高級主管到最基層的科員、課員、助理員，都有抱怨：法務部政風司於各政風機構隨著其配置機關組織改造而面臨存亡關鍵時，沒有提供有效的幫助，坐視各政風機構自生自滅，政風司只會要求基層政風機構做事，然後在分配考績時剝削下級政風人員的利益，升遷時政風司內部人員自己搶佔下級福利待遇較好的職位自肥——此種批評或許不夠理性客觀，但在非正式管道中經常聽到，對政風組織的領導傷害很大。本研究作者甚至聽聞某部會政風同仁抱怨，其處長要求屬下政風人員，只要製作政風司政風業務核分標準表所列分數高的公文，對機關內違法事件不要表示意見，以免機關「排斥」

## 參、政府改造工程

### 一、歷程簡述

2000 年政黨輪替，對政府再造運動投下一個新的變數。與政風組織改造最密切相關者，如：第 10 屆總統大選期間，國民黨籍總統候選人連戰提出成立「政風局」、民進黨籍總統候選人陳水扁提出成立「廉政署」的政見，最後民進黨籍總統候選人陳水扁勝選。在 2000 年 3 月國民黨候選人敗選後，新、舊政府交接前，行政院研究發展考核委員會 2000 年 4 月 14 日召開的「各部會地區辦公室及改隸所屬機關組織調整方式會議」決議，仍支持成立「政風局」，新、舊政府交接後，新政府即推翻「政風局」的規劃，宣示推動「法務部廉政署」（法務部政風司 2005b）。民進黨政府在 2000 年執政前，對國民黨政府主政的政府再造運動，沒有機會提出的建議，以及在執政後，政務運作上發生的問題（如「政務官與常任文官應有的分界與規範」、「行政中立與政黨政治的分野」……等）都逐漸透過全國經濟發展會議、全國科學技術會議、全國行政革新會議、經濟發展諮詢委員會議等體制內、體制外機制，檢討修正、融入了原有的政府再造運動中（江大樹 2003）。

2001 年 8 月，陳水扁總統召集朝野政黨、學者專家、企業界、勞工代表等共 120 人，召開「經濟發展諮詢委員會議」，與會人士達成共識，建議總統邀集各界人士組成「推動政府改革委員會」。2001 年 10 月 25 日總統府設立政府改造委員會，並由陳總統親任主任委員，積極規劃推動政府組織改造，以「彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政權架構、順應民意的國會改造、興利創新的服務機制」等為努力目標，並以「建立具有全球競爭力的活力政府」為整體組織改造願景。2002 年 3 月 30 日政府改造委員會第 3 次會議討論通過「行政院組

---

政風機構，將來組織改造不肯設「政風處」，就不會有政風處長、副處長、專門委員等職位……（為保職位，放棄工作理念）。此抱怨內容因係傳聞，非本研究作者親身經歷，無法確認其真實性，但自各政風機構在面臨組織改造時，必需自行向機關爭取繼續設立的實況，與政風機構功能在性質上是對機關的外加管制，在組織改造時本易受到不利影響等制度面因素（參閱附錄一），可推論在面臨組織改造時，若干政風機構領導人為求續保職位，而放棄政風工作應有的風骨，是有可能發生的事。此對政風組織工作使命的達成與政風組織上、下層人員間的互動，有相當不好的影響。

織改造的目標與原則」，包含規模精簡化、建制合理化、強化政策的領導與統合、落實業務與組織的合理劃分，與組織彈性化等 5 大目標，以及對應之 20 項配套原則，作為組織改造作業的推動依據。這一次行政院組織改造工作，不再將重點單獨放在組織的整併上，而是將政府核心職能檢討、組織設計創新、業務檢討等納入工作重點，採行「先檢討業務，再檢討組織」的作法，期望在建構新的組織架構前，先就現行組織、業務現況或缺失進行檢討，並依「民間能做的，政府不做」、「地方能做的，中央不做」兩大原則，提出政府塑身四大路徑：將不應該繼續辦理者「去任務化」、解除管制；適宜由地方自治團體辦理者「地方化」；不宜以傳統行政機關方式實施者「行政法人化」；可借重民間效能者「委外化」。職能及業務檢討完成後，再依功能及效率取向檢討調整現行機關組織（葉俊榮 2004：111-114）。

2004 年 6 月 11 日，立法院三讀通過政府改造工程基礎法規之一的「中央行政機關組織基準法」<sup>55</sup>，政府改造工程的步履又向前邁進一大步，該法重點如下：

1、行政院所屬機關數上限共 22 個，將分部、委員會、獨立機關 3 類採總量管制。

「部」以中央行政機關應負責之功能為主軸，總數上限為 13 個，各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務，各「部」內部的業務單位「司」的亦採總量管制，上限為 104 個；委員會則指基於政策統合需要而設的附屬機關，總數上限為 4 個委員會；獨立機關指合議制，人員任職期限、任命程序經特別規定的機關，總數以 5 個為限。

2、未來中央政府機關將從現行的五級制，改為「院」、「部、委員會、獨立機關」、「署、局」、「分署、分局」四級制。機關內部單位、組織亦採原則性規定，縮短決策流程，並採總量管制彈性調整，三級機關上限為 50 個。

<sup>55</sup> 2004 年 6 月 23 日總統華總一義字第 09300118311 號令制定公布全文 39 條。

- 3、該法規定，行政院應於該法公布後三個月內，將「行政院組織法」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例」送立院審議，其他機關之組織法規或其他相關法規，與該法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。
- 4、機關內部單位分為業務單位與輔助單位。業務單位指，執行機關執掌事項之單位；輔助單位指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立，但4級機關內部單位以設立一級為限。輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，不得超過6個處、室，必要時得合併於同一單位辦理，每單位以3至6科為原則。

「中央行政機關組織基準法」立法通過後，政府改造工程的工作加速進行，行政院組織改造推動委員會通過「行政院所屬各級機關組織調整作業原則」<sup>56</sup>有關中央政府各級機關組織調整規劃原則、行政院組織改造推動委員會訂定「各機關組織調整規劃報告通案共同辦理事項結論」<sup>57</sup>有關機關內部輔助單位設置標準、業務及輔助單位人員比例標準、政風單位設置原則等，都對政風組織改造造成重大影響。

## 二、分析

- 1、政府組織改造工程以政府組織精簡化規劃設計，中央二、三、四級機關總數均減少，尤以三、四級機關減少最多，設於即將被裁撤機關內的政風機構，將來勢必隨機關裁撤而消失。
- 2、各機關內部的秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等輔助單位，最多只能設6個，並且每個輔助單位原則上需設3個科。由於目

<sup>56</sup> 行政院2004年11月1日院授綜研字第093002563號訂頒。

<sup>57</sup> 2003年4月28日院授研綜字第0920009641號函訂頒，2005年1月11日院授研綜字第0940000894號函修正。

前各部會的輔助單位數目，多數均超過 6 個，因此被定義為輔助單位的部門，有被裁併的可能，而中央機關的政風單位，因員額較少，絕大多數組織編制未達 3 個科<sup>58</sup>，所以首當其衝，容易被機關列入裁併對象，對業務性質需要獨立作業的政風機構來說，不啻面臨重大危機。

3、法務部政風司在政風組織中，是唯一被當作「業務單位」的政風機構，面對前述配置各機關、機構的政風機構因屬於「輔助單位」<sup>59</sup>，被機關業務單位精簡，輔助單位也必需隨同依比例縮編的規則<sup>60</sup>限制，如能將被定義為「輔助單位」而被縮編的下級政風機構額編制，轉換成政風司本身的「業務單位」員額，剛好與政府改造工程將輔助單位員額轉換為業務單位員額的理想相符，但實際執行上非常困難，原因如下：

- (1) 政府改造工程是以各「機關」為檢討單位，政府改造的目的之一即縮編機關員額。當機關內輔助單位員額被裁減時，有轉換為本機關業務單位員額，以減少因政府改造所造成組織裁員衝擊的機會，期望各機關不將裁減輔助單位所得員額，移做該機關業務單位員額，優先解決自身裁員問題，而將所裁減之政風員額禮讓法務部政風司，可能性極低。
- (2) 現行政風機構人員員額，無論是否已定入機關組織法內，其編制都是依照法務部、銓敘部、人事行政局及各該機關會同所訂定的各機關政風人員員額編

<sup>58</sup> 例如：內政部政風處現設 2 個科、教育部政風處現設 2 個科、行政院勞工委員會政風室現設 1 個科……等。

<sup>59</sup> 機關內部單位分為「業務單位」與「輔助單位」的分類法，見「中央行政機關組織基準法」(2004 年 6 月 23 日總統華總一義字第 09300118311 號令制定公布)第 23 條。該分類觀念，源自行政院民國 68 (1979) 年 6 月 20 日台六十八人政貳字第 13147 號函訂「行政院暨所屬各機關釐訂員額設施實施標準實施計畫」(參閱行政院民國 92 (2003) 年 4 月 28 日第 0920009641 號函「各機關組織調整規劃報告通案共同辦理事項結論」)，將機關員額分為「業務人員」(業務單位)與「行政人員」(輔助單位)設置，此種分類規劃觀念，並貫穿整個政府組織改造工程流程。

<sup>60</sup> 行政(輔助單位)人員配置比例基準：中央及地方二級行政機關的行政(輔助單位)人員應不超過 30% (以 20% 至 30% ; 25% ) 為原則，三級機關應不超過 20% (以 15% 至 20% ; 20% ) 為原則，四級機關應不超過 10% (以 8% 至 10% ; 10% ) 為原則，但機關業務性質特殊者另行報請訂定其適當比率(括弧前百分比為 2003 年「各機關組織調整規劃報告通案共同辦理事項結論」的規定，括弧內分號前百分比為「行政院暨所屬各機關釐訂員額設施實施標準實施計畫」的規定；分號後百分比為 2005 年 1 月 11 日修正後「各機關組織調整規劃報告通案共同辦理事項結論」的規定)，也就是說，機關總員額減少，則輔助單位人員總數亦必需隨同按比例減少。

制表（政風機構人員設置條例第 12 條、同條例施行細則第 16 條），因此如欲將各機關政風員額挪置法務部（政風司），除採用直接由立法院修法的手段外，也必需由法務部、銓敘部、人事行政局及各該機關會同方可，欲取得這許多機關同意，技術上相當困難。

4、此階段的業務檢討，主要是進行「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」、「委外化」等「四化」工作，將中央政府自行辦理的業務減少，從而相對的減少承辦業務的公務員人數，達成政府瘦身的目的。各機關原有的容易發生貪瀆、滋生弊端的業務，除「去任務化」不再由政府辦理外，如係被「地方化」，則該項易滋弊端業務移轉地方政府，將加重地方政府政風機構的業務量，但在刪減政府員額的風潮中，增加地方政府政風機構的相應員額，可能性很小，而中央機關政風人員卻會因機關業務、員額減少，而相對的面臨縮編的壓力；「行政法人化」、「委外化」，目的在為業務監督「鬆綁」，意味著政府對該類業務監督強度降低，可能發生「行政法人化」、「委外化」後的業務執行者（行政法人或承包商），在執行業務時，採取對自己有利的行為，來符合自己的最大利益（而不是政府再造所期待的組織鬆綁、增進全民福祉）的道德風險，隱含課責不足<sup>61</sup>的危機（林水波、陳志瑋 2000）、出現貪瀆舞弊更為嚴重的情形（李允傑 1999），在「行政法人化」或「委外化」之後，政風機構雖已不直接辦理該行政法人或承包商的防貪、肅貪工作，然而該等行政法人或承包商如爆發貪瀆案件，上級監督機關或發包機關的首長往往會要求該機關的政風機構進行調查<sup>62</sup>，也就是在「行政法人化」或「委外化」後，機關業務單位業務減少，政風機構隨同被縮編，但政風人員的工作不但沒有減少，反而可能增加，而且因「行政法人化」或「委外化」後的貪污案件，貪污行為人已非與政風人員同一機關

<sup>61</sup> Robert Klitgaard (1998: 75) 認為貪污 (corruption) = 獨占 + 裁量權 - 課責 (accountability)，因此課責不足，也表示貪污的可能性增加。

<sup>62</sup> 此於現階段機關人員如涉嫌非貪瀆的一般犯罪案件，或是採購案件承包廠商疑似發生偷工減料情事時，機關首長通常會要求政風機構進行調查，可以想見日後如下屬行政法人或承包廠商發生貪瀆時，其調查工作很可能會成為上級監督機關或發包機關的政風機構任務之一。

的人員，政風機構原來因設於機關內、熟悉機關業務與人員，所產生有助於推行廉政工作任務的優勢已喪失，所以要進行貪瀆案件的查處可能較實施「行政法人化」或「委外化」前更困難。這說明了在進行「四化」改造後的政府組織中，政風機構的工作量不大可能減少，而且工作難度增加，但政風人員卻會減少，這對政風組織來說，是非常不利的發展。

5、行政院為「辦理預算及會計管理、公務人力與組織管理、法制事務、資訊管理」等重要政府管理性業務，得設各業務處。亦即現行具管制功能、以一條鞭方式管理，經常被相提並論的主計、政風、人事機構中，主計（行政院主計處）、人事（行政院人事行政局）在組織改造後，都將成為行政院內部的業務處，只剩政風組織的領導單位，仍保持原設於法務部內部的「低人一等」的現狀。而主計、人事兩個機構的一條鞭管理制度<sup>63</sup>，因最重要的人事獨立與業務指揮監督方式，不屬於「重大政策或管理面向之規劃業務」，宜「在充分授權原則下優先改由各部、委員會直接負責」等規定而瓦解，政風組織長期以來以一條鞭管理制度維護個別政風機構抗衡貪瀆濫權之機關首長箝制的傳統，更容易遭到挑戰。

綜上分析，整體的政府改造工程似乎並未體察政風組織在整體政府施政功能的需求，來規劃政風組織在整體的政府改造應遵循的原則，以致如照政府改造工程的現行整體規劃來推動政風組織改造，將來改造後的政風組織其業務推動將更為困難，並因此造成政風組織難以發揮功能，而被進一步要求縮編，最後由於政風組織外的限制因素、過程與結果彼此間發生惡性循環增強的現象<sup>64</sup>，使政風組織內人員無論如何辛勤努力，最後可能都需因不利政風組織發展的制度限制，而面對組織衰敗的危機。因此，目前政風組織最迫切的行銷策略，不但需著重於對民眾作防貪、肅貪等廉政業務的行銷（此工作目前各級政風機構都在辦理），更需對政府管理、決策階層人員，進行政風組織形象的行銷。也就是把「政風機構」與

<sup>63</sup> 一條鞭管理制度，大體而言有以下特色：一、有特別法規範其運作。二、有特別之主管機關。三、主管機關對人事管理體系有任免、考績、獎懲與指揮監督之主導權。四、運作功能強調層級節制，並對所在機關具有制衡與防弊之意味。五、一條鞭體系之機構設置與員額編制等，多另以法規規定而另成體系（黃台生 1996：8-24）。

<sup>64</sup> 此種惡性循環的組織衰敗過程，其邏輯推論過程請參閱朱楠賢「公共組織衰退外在徵兆」之論

「廉政」直接劃上等號，塑造出「支持政風機構，就是廉潔；打擊政風機構，就是助長貪瀆」的形象，加強對政風組織觀感仍殘留在解嚴前「人二」刻板印象的公務員（包含少數政風人員在內）進行教育，一方面有助於政風組織的變革，另一方面，組織形象改變後，政風組織的功能也更能發揮（邱毅 1998：141）。這是法務部政風司最應該具體傳達全體政風人員，一起努力的重要工作之一。

## 肆、政風組織評鑑

以上各階段政府改造工程規劃內容，雖然規劃理念與重點有或多或少的修正，但其最主要的精神，均是希求未來各機關的組織及其員額能契合政府施政的需要，使政府在精簡之餘仍能具備彈性及不斷創新之效能。因此，對各政府機關實施人力評鑑，以瞭解組織改造的方向，是一個重要且必須的工作。行政院人事行政局為瞭解政風組織之實際做狀況與組織員額相關問題，於93年10月13日至18日會同行政院第二組、行政院主計處、行政院研究發展考核委員會等機關及專家學者組成「人力評鑑服務團」至法務部政風司及所屬政風機構進行查訪（所屬政風機構計抽訪行政院原子能委員會政風室、經濟部水利署政風室及交通部政風處等三個單位），並做成以下評鑑結論<sup>65</sup>：「

### 一、組織定位方面

（一）配合政府組織改造政策，並依據行政院組織改造推動委員會推動決議，重新規劃推動「政風體系之再造」：

- 1、依據「中央行政機關組織基準法」有關行政院及各級機關輔助單位不得超過6個處、室，且輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併於同一單位辦理等規定，檢討調整組織。
- 2、建議可檢視機關層級、業務性質及設置之必要性，考量同一機關內各政風機構合署辦公或人員移撥，除得專業集結及收交叉支援之效外，亦可避免人力分配不均。
- 3、建議一併規劃檢討各地方政府政風機關（構）之組織。

---

述（朱楠賢 1997：82-85）。

<sup>65</sup> 行政院93年12月17日院授人力字第0930065638號函。

- (二)「政風機構人員設置條例」僅賦予法務部政風司內部單位之定位與基本職掌，另政風機構與人事單位性質迥異，比照設置亦非妥適，建議依「行政院暨所屬各政風機構設置原則」等相關規定，通盤檢討修正「政風機構人員設置條例」及其施行細則，或透過專責廉政機構之立法設置，以健全肅貪機構之完整組織體制，並積極爭取政風人員執行職務之司法警察權或文件調閱、資料蒐集等行政調查職權。
- (三)「政風」一詞，為名實相符，建議可考量配合相關法制作業改為「廉政」。

## 二、業務（權責）劃分方面

- (一)建議通盤檢討政風人員業務職掌，以政風核心業務（如端正政風、促進廉能政治及維護機關安全等）為限，其餘可檢討回歸人事單位、總務單位會其他相關單位，以扮演專責之監督角色。
- (二)依據「中央行政機關組織基準法」及「中央行政機關總員額法草案」規定，行政機關輔助單位之行政人力將朝精簡方向處理，建議通盤研議業務流程簡化，並考量部分業務委外。
- (三)政風業務之成效，從業務量總合，無法充分反映出各項目真實負擔程度與消長情形，對政風預防、查處、維護等三大核心業務建立一套非純以「業務量」取向之考核績制，以兼顧合理性與激勵工作士氣之效果。
- (四)建議檢討部分政風業務適度授權，以增加政風人員之工作熱誠及成就感。

## 三、人力運用方面

- (一)為充分運用政風人力，建議法務部政風司配合政府組織改造政策，於94年6月底前，先由各部會政風機構對其所屬各級政風機構進行人力評估或實地訪查，再由法務部政風司基於總量管制精神，在現有中央政風人員員額總數範圍內，通盤檢討政風人力配置及調整移撥。
- (二)為能充實二、三級機關之政風人力，建議考量逐年縮減三、四級機關政風人員，可考量透過協調移撥至亟需人力之二、三級政風機構（即部會層級及部會所屬一級政風機構），亦可考量透過跨部會或跨機關進行移撥。
- (三)為應未來業務整併趨勢，應積極培養人員專長轉換或第二專長訓

練，以提升人員能力，俾能彈性調整或派兼他項業務，亦可考量跨職系方式人力培訓整合來推展政風業務。

#### 四、其他

- (一) 建立政風內部行銷，除提昇政風人員本身自我品德操守，樹立良好形象外，對違法或有犯意之公務員，有扭轉犯意之責任，但對未違法之公務員，應採協助、諮詢之工作夥伴方式處理。
- (二) 建立與其他單位業務協調聯繫機制（如主計、人事、檢察、調查、警察等主管機關），以加強各項業務之互動、互助及互信基礎，有效提升工作品質及績效。
- (三) 法務部政風司司長懸缺已達一年半，建議儘速派任司長，使各項業務運作更為順暢。
- (四) 問活化組織，應儘速建立輪調制度，建議以主管層級三至四年、非主管層級六至八年為輪調原則，惟實際調期限請法務部政風司通盤考量。
- (五) 各機關政風單位因機關屬性及其業務特色不盡相同，建議可藉由互相觀摩或全國政風工作研討會，提供管理方式之範例即對政風業務之共識。」

綜觀以上，行政院人事行政局邀集之「人力評鑑服務團」評鑑結論，對政風組織改造之方向，頗切合政風組織需求，比對本研究對政風組織現況的分析及政府組織改造工程對政風組織的限制，可發現經過實地評鑑瞭解以後，專家學者的建議內容，可相當程度修正若干主政人員為執行政府組織改造工程縮減政府員額，而隨意裁減或不肯依法設置政風機構的弊病。今後政風組織在遇到不適當組織改造規劃時，當可以該評鑑結論來爭取適當的組織規劃。惟政風組織外部的專家學者可能因不瞭解政風組織的組織文化，導致其對政風組織改造方針的建議可能發生偏差。因此，法務部政風司應培養瞭解政風組織內部組織文化的專家學者，以對政風組織的改造發會正向的影響力，甚至可結合全體政風人員，對組織改造的整體規劃投注更多心力，自組織成員內自行培育成員，使其成為對組織外具影響力的專家學者，以期在此推動整體政府改造的契機下，影響整體政府改造主政者，改變對政風組織改造的限制條件，以期一舉將政風組織的改造工作推展到完

美的境界。

政府機關的業務裁減與機關員額的縮編，是政府改造工程的兩個重要規則——「行政院及所屬各級機關組織調整作業原則」的主要內容規定，中央各部會必需先檢討去任務化、法人化、地方化、委外化的可行性之後，方以無法裁減的（機關保留）業務需求，來進行政府機關組織設計；並且各機關或機關內部單位之設立、調整或裁撤規劃作業，應依中央行政機關組織基準法第9條及第10條規定，如其職權可由他機關、單位取代，或業務不需再辦理，則應予調整、裁撤或不得設立。在這兩個原則下，探討政風組織的改造，當先釐清政風組織是否具有獨特的、別人無法取代的組織目標與業務功能，如果政風組織是可以裁減的、可以取代的組織，那麼政風組織並沒有存在價值，在政府精簡的趨勢下，解散政風組織或許是較理性的做法；如果政風組織的確有獨特的、別人無法取代的存在價值，接下來必須探討的課題，才是如何強化政風組織的核心業務，找出與核心業務無關、其他政府組織能執行的業務項目，將之剔除，使政風組織的專業形象更明確，以利政風組織職能的發揮，達到組織改造的目的。



### 第三章 政風組織之目標與功能

政府改造工程進行中，許多因政策主導人員不瞭解政風工作，導致所做的規劃對政風組織的發展產生的負面影響，政風組織極不容易改變<sup>66</sup>。政風組織改造比較好的策略之一是，在政府改造工程的規則下，來進行組織的自我調整，如此政風組織改造的阻力較小，也比較容易成功。而釐清政風組織獨特的、其他組織無法取代的組織目標與業務功能，方能在政府改造工程的潮流下，爭取應有的組織規模。因此，本章將先對政風組織的法定組織目標進行探討；其次，由於政風組織領導人工作理念的調整，會對政風組織的工作目標產生制度上的調整作用（陳德禹 1981：4），故本研究接下來探討政風組織領導人工作理念的調整；最後由貪瀆行為、廉政工作，以及政風組織的特性，找出政風組織極力爭取設立與政風機構直接聯結的「專責廉政機構」，來作為政風組織改造主要訴求的原因及理論依據，作為後續一章節探討政風組織改造法案的準備。

#### 第一節 政風組織之法定組織目標

政風組織係依據政風機構人員設置條例規定而成立，而法律是人民意志的展現，因此本節先自政風機構人員設置條例的立法過程，來探討成立政風組織所賦予的使命，研析政風組織的基本存在價值、與眾不同的特色及願景，亦即，釐清政風組織的法定組織目標。

##### 壹、政風組織的成立背景

有關政風組織的成立緣起，常見的一種說法是：1987年7月15日台灣地區解除戒嚴後，政治環境急遽改變，非國民黨籍立法委員、民選地方首長，無法再容

<sup>66</sup> 系統動力學 (system dynamics) 理論認為：就管理的觀點而言，所謂「環境」就是不可控制因素的集合，因此認為對系統的分析探討，必須先從封閉的系統（即相對孤立系統）可控制的因素進行

忍法務部調查局派駐各機關內、具有情治人員色彩、負責考核對國民黨政治忠誠的人事查核單位（人事室第二辦公室、一般簡稱「人二」），大聲疾呼要裁撤各機關的「人二」。1988年8月12日，宜蘭縣長陳定南下令裁撤人事室第二辦公室（民視新聞網 1988），調查局發現情況不對，為保住人二單位不被裁撤，才開始草擬政風機構人員設置條例，明訂政風人員專責各機關的政風調查，不再做忠誠查核工作（高明輝、范立達 1995：167-168；楊清海 1999：117）。多數論者的觀點，都認為政風組織的成立是為了安置人事查核人員<sup>67</sup>，甚至有認為「政風機構人員設置條例」立法目的是「為人事查核單位改制而立法」（陳書樂 2003：50），本研究同意政風組織的成立目的，雖然相當程度回應了當時（1991年前後）國人對於清廉政治的訴求，但成立政風組織最主要的原因，亦是為了安置設於機關內、已廣為朝野唾棄的情治單位外圍組織——人二。理由如下：

一、行政院函送「政風機構人員設置管理條例」草案請立法院審議，主要理由之一即：「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，允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。」（立法院公報 1991：89）。

二、在「政風機構人員設置管理條例草案」院會廣泛討論時執政黨（國民黨）立委廖福本發言：「若讓草案不通過，在審查其人事經費就會發生問題，甚至六月底之後的選舉都會有困難」（立法院公報 1992b：41）、立委劉興善發言：「方才有些同仁提及，『政風機構人員設置管理條例草案』之制定，是為了增設機構以容納現有的人二室人員。……因為今年六月三十日以後，過去的人

---

分析瞭解（謝長宏 1985：60-61）。

<sup>67</sup> 因此，法務部在「政風機構人員設置條例」立法程序開始之初，對立法院法制、司法委員會所做的「政風機構人員設置管理條例草案口頭報告」，即特別對此提出「本條例絕非僅為解決人事查核單位的存廢問題而定，政風機構與原人事查核單位在掌理事項及做法上均有不同，絕非『換湯不換藥』，亦無『黑箱作業』」等等說明（立法院公報 1992a：287）。

二室人員何去何從是另一個問題。我們不能為了安排這些人員而巧立法案，使他們有一去處」(立法院公報 1992b：43)、立委陳定南發言：「剛才劉委員興善說政風機構的成立，並不是為將在七月一日裁撤的人二室人員設置的。但本席認為答案是肯定的，即完全為安置原調查局派駐在全國各機關的六千五百名特務」(立法院公報 1992b：45)、「政風機構人員設置管理條例草案」院會逐條討論時立委朱高正發言：「或許有人要問那六月底前要裁撤人二單位，那些人二人員怎麼辦呢？本席認為要裁就裁，把他們那些人放到其他單位作正經事就對了」(立法院公報 1992c：65)、「政風機構根本可以不設置，宜蘭縣政府早已裁撤人二單位了。今天調查局急於設置政風機構最主要的理由，而現在已縮編，惟尚餘六千五百名至今年六月底就無薪餉可領了。……調查局信誓旦旦的表示之所以設置政風機構，主要是為解決數千名人二人員的吃飯問題」(立法院公報 1992c：73)、立委林正杰發言：「本條例乃原『人二』人員之就業服務法」(立法院公報 1992b：52)、「本條例名稱已經執政黨、民進黨協商改為政風機構人員設置條例……如此拼拼湊湊，臨時制訂以解決人二室人員就業之問題，這是一個錯誤的想法」(立法院公報 1992d：33)、立委戴振耀發言：「既然大家(按，指民進黨、立委朱高正及部分國民黨籍立委)對反對設置政風機構都有共識，但在形勢比人強的情況下，剛才你(朱高正)也承認現在已經進入二讀，再反對也沒什麼用」(立法院公報 1992d：42)。由以上這些立委發言內容，可以知道，立法院曾決議不編列該年(1992年)7月1日以後的人事查核單位預算，迫使人二單位在6月底前裁撤，故執政的中國國民黨急於成立政風機構，以安置人二人員，在野黨及部分執政黨立法委員雖然不贊成，但因人數居於少數，而妥協同意設置政風機構，以交換「政風機構人員設置條例」部份條文的修改，並且該條例全文共14條，除首尾2條(立法目的與施行日期)外，其中12條均經表決才在(1992年)6月16日通過(立法院公報 1992e：43-45)、7月1日公布

施行<sup>68</sup>，剛好解決了當年6月底裁撤人事查核單位的善後問題。

## 貳、政風組織的使命

政風組織的成立，雖然是為了安置被裁撤的人事查核人員，但是立法者也賦予了政風組織一定的任務，部份研究者探討政風組織時，將前調查局管理的人事查核機構（含其名為安全機構的前身），當作早期的政風組織（如：田國興 2003、陳書樂 2003、張光志 2002、張文豪 2001……等），這除了政風機構是從人事查核機構改制而來以外，行政院早在57年9月即令人事查核機構「增加政風調查工作，指定專責人員辦理」<sup>69</sup>（立法院公報 1991：90），所以人事查核機構藉轉型為政風機構，以求安置其即將裁撤的人員，有其必然性，也是研究者將人事查核機構當作早期的政風組織重要原因之一。但政風組織是1992年「政風機構人員設置條例」立法後，依法成立的新組織，原人事查核機構除在人員沿革方面對政風組織有影響外，原則上應與政風機構組織目標無關。探討立法者賦予政風機構的使命（即原始任務），當從「政風機構人員設置條例」進行探索。當然法律探討，除法律條文文字以外，立法資料也是很重要的一環。以下先將「政風機構人員設置條例」行政院函送立法院審議的草案，立法院法制、司法委員會審查通過條文，以及立法院三讀通過條文，摘取法案名稱、第一條（立法目的）及第五條（政風機構的職掌）列表對照說明如下：

---

<sup>68</sup> 政風機構人員設置條例：中華民國八十一年（1992年）七月一日總統(81)華總(一)義字第3171號令制定公布全文14條。

<sup>69</sup> 1968年9月行政院臺（五七）安字第7291號令。

表 3-1：政風機構人員設置條例部份條文草案、委員會審查、三讀內容比較

行政院草案	委員會審查修正	三讀通過條文	說明與分析
名稱：政風機構人員設置 <u>管理</u> 條例	名稱：政風機構人員設置條例	同審查通過條文	委員會審查時，認為政風機構不是公務人員的「管理」單位，採用「管理」二字不民主，刪除原草案名稱中「管理」二字。
第一條 為端正政風、 <u>澄清吏治</u> 、 <u>維護機關安全</u> 並 <u>提高行政效能</u> ，特制定本條例。	第一條 為端正政風、 <u>促進廉能政治</u> 、 <u>維護機關安全</u> ，特制定本條例。	同審查通過條文	<p>1、委員會審查時，認為「澄清吏治」為封建時代用語，因此改為「促進廉能政治」，而「提高行政效能」涵義包括於「促進廉能政治」以內，故可刪除。</p> <p>2、本條雖訂有「維護機關安全」的立法目的，但其配套條文，本條例第五條有關政風機構職掌的列舉規定，「關於本機關安全維護事項」業經朝野協商後刪除，已非政風機構職掌，此處「維護機關安全」數字當為贅餘、漏未刪除之文字。</p> <p>3、「促進廉能政治」應包含促進廉潔與促進行政效能。並非侷限於貪瀆防制事項。</p>
第五條 政風機構掌理事項如左： 一、關於本機關政風法令之擬定事項。 二、關於本機關政風法令之宣導事項。 三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。 四、關於本機關	行政院草案照案通過	第五條 政風機構掌理事項如左： 一、關於本機關政風法令之擬定事項。 二、關於本機關政風法令之宣導事項。 三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。 四、關於本機關	<p>1、草案第7款「關於本機關安全維護事項。」刪除。</p> <p>2、安全防護事項由各機關處理，不需由政風機構處理。所謂安全防護事項是對於設備之安全防護，惟在野黨認為「安全」牽涉「保防」、「忠誠」等問題，且各機關之設備安全防護與政風機構之業務亦不相干，故將之刪除。</p> <p>3、從此立法經過，可以知道「政風機構人員設置</p>

<p>政風興革建議事項。</p> <p>五、關於本機關政風考核獎懲建議事項。</p> <p>六、關於本機關公務機密維護事項。</p> <p>七、關於本機關安全維護事項。</p> <p>八、其他有關政風事項。</p>		<p>政風興革建議事項。</p> <p>五、關於本機關政風考核獎懲建議事項。</p> <p>六、關於本機關公務機密維護事項。</p> <p>七、其他有關政風事項。</p>	<p>條例施行細則」第 10 條第 2 款，又將「危害或破壞本機關事件之預防事項」訂為條例本文第 5 條第 7 款規定的「其他有關政風事項」，顯然超出該條例第 13 條授權法務部會同銓敘部制定施行細則的範圍，當屬無效規定。</p>
---	--	---	---

資料來源：立法院 1191、1992c、1992f、政風機構人員設置條例<sup>70</sup>

從表 3-1 可以很明顯的看出，政風組織的使命是「政風」工作，「政風」二字，雖沒有立法解釋，揆諸立法過程的討論，政風當指「廉潔的政治風氣」或「清廉政治」而言。參照第一條，政風機構的立法目的，包括廉、能二部分，因此如果把與廉能無直接關係的「機關安全防護」去除，「政風」意義應與「廉政」相當，惟政風組織的權限被限縮在「本機關」，並且職掌傾向「防貪」，政風人員沒有司法警察權，對於機關已發生的貪瀆不法事件，基本上只能「發掘」，然後移送具肅貪權限的機關處理。

政風組織權限如此設計，其設計理念，依當時的法務部呂有文部長（立法院公報 1992a：286-289）及法務部調查局吳東明局長（立法院公報 1992a：298）答覆立法委員的說明，本研究彙整如下：

呂部長部分：

- 一、政風機構的工作性質就是預防貪污。
- 二、政風機構與法務部調查局廉政處）這二機構工作性質不同，廉政處是偵辦貪污；而政風機構是預防貪污。

<sup>70</sup> 1992 年 7 月 1 日總統 (81) 華總 (一) 義字第 3171 號令制定公布全文 14 條

- 三、政風人員沒有調查權，也沒有詢問權和司法警察權。
- 四、政風人員不能做考核工作，因為他只是在預防貪污。
- 五、比如說公務人員有貪污的嫌疑，就要向機關首長建議對這些人要注意一下，那政風人員就是預防貪污。或是有人向公務人員行賄，公務員拒絕，政風人員就可以建議首長獎勵他。
- 六、公務人員的貪污一定在機關裡面，而政風人員的設置是要在機關內預防貪污，預防勝於治療，如果等到貪污發生再去辦那就不太好了。

吳局長部分：

- 一、「澄清吏治」必須自預防著手。原「人二單位」名稱改為「廉政處」<sup>71</sup>，任務不只是制裁貪污而已，還要檢討貪瀆的各種成因，呈報上級單位，預防未來再發生類似事件，並作為其他機關參考。
- 二、政風單位之功能有二，一是宣導政風法令，加強公務人員法令觀念；二是事先預防，政風人員應建議採取何種預防手段，並報告交由廉政處。如果有與事實不符，甚至妨害人權，那麼必須還其清白。
- 三、在程序上，政風人員反應情報給廉政處之後，再由廉政處交由各地調查站偵辦。
- 四、調查局原有肅貪處，以往是專辦貪瀆案件，但是我們認為光偵辦而不預防，這是惡性循環。今天調查局的工作要從早期的偵辦改為今日的預防、偵辦並重，將來則要走向，即預防重於偵辦，因此我們將肅貪處改為廉政處，業務較過去增加，即要研究發生貪瀆案件的原因，是否法令上有問題？或作業流程上有瑕疵？或某人性向不適合此項工作？這些都要機關自行改進，而由誰負責呢？即機關中必

---

<sup>71</sup>吳東明局長此處所稱由「原人二單位」名稱改為「廉政處」，應該是指調查局負責督導「人二單位」的「肅貪處」名稱改為「廉政處」，但其下所指任務，當包含廉政處及政風機構的任務，並且「檢討貪瀆的各種成因，呈報上級單位，預防未來再發生類似事件，並作為其他機關參考」主要執行單位指政風機構，附此說明。

須有一些業務單位來負責，廉政處就是要充分發揮此項功能。政風單位成立後，首要做的是法令宣導，有些公務人員貪瀆後並不知道是違法，但每機關特性不同，各有其應遵守的法令，這些都要有一些業務單位在首長指揮下制訂法令並向員工說明，此法令的宣導是非常專業化的，就新進人員更要宣導。另外就是政風的預防，使其不發生，可針對某案件建議首長調整，還有將我們辦過的案子送給有關單位參考，使其加強防範與改進業務，以使政風有良好的發展。

從吳局長的說明中可以看出，政風組織原先的規劃，是調查局廉政處指揮下的一個工作系統。行政院原函請立法院審議的「政風機構人員設置管理條例草案」第三條規定：「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。」字面上雖顯示出政風組織直接由法務部主管，法務部調查局只能「協調辦理」政風業務的推動，亦即政風組織並非調查局政策的執行單位，但吳局長（當時仍是政風組織前身「人二單位」的最高領導人）則仍將政風組織當作該局廉政處辦理「預防」與「偵辦」貪瀆犯罪的一環。然而由於人二單位隸屬於調查局期間，外界認為機關首長無法掌控其業務，且在戒嚴時期透過調查局情治權限的行使，人二組織權限過於膨脹，所以在立法過程中，呂部長一再強調政風機構需向機關首長負責，政風機構沒有查證貪瀆嫌疑的權限<sup>72</sup>……（這說明了，現在政風組織受法務部與機關首長「雙重領導」，且只是機關的幕僚單位，如果機關首長對機關業務推行理念不是以廉潔為優先考量，則政風機構往往無法發揮防貪效能的根本原因），最後「政風機構人員設置管理條例草案」第三條後段規定「其業務之推動執行由法務部調查局協調辦理」在立法院院會審議期間，經由朝野協商，達成刪除共識。吳局長由調查局廉政處統籌「預防」與「偵辦」貪瀆案件的理想，雖然仍能透過法務部的協調，而完成使命，但因調查與政風兩個組

<sup>72</sup> 沒有調查權、詢問權、司法警察權，也不能做考核，只能把貪瀆「情報」反應給調查局廉政處。

織的領導人員已不相同，其理念難免分歧，結合「預防」與「偵辦」的廉政構想不免受到干擾。惟基本上經過政風機構人員設置條例的立法，賦予政風機構的主要任務（原始使命），可以整理如下：

政風機構設於機關內，負責發掘機關業務（包括法令、流程與人員）是否有發生貪瀆的可能，並向機關首長報告，透過機關首長命令來改革防杜，以收預防貪瀆的效果。如果未能於貪瀆案件發生前先期預防，則應將已發生的貪瀆案件資料通知調查機關，由調查機關依法偵辦。當調查機關查出弊案後，政風機構應針對弊案進行檢討，分析出發生弊案的原因，針對該原因進行檢討，並提供檢討意見給機關以及其他機關參考，以避免類似弊案再度發生。圖示如下：

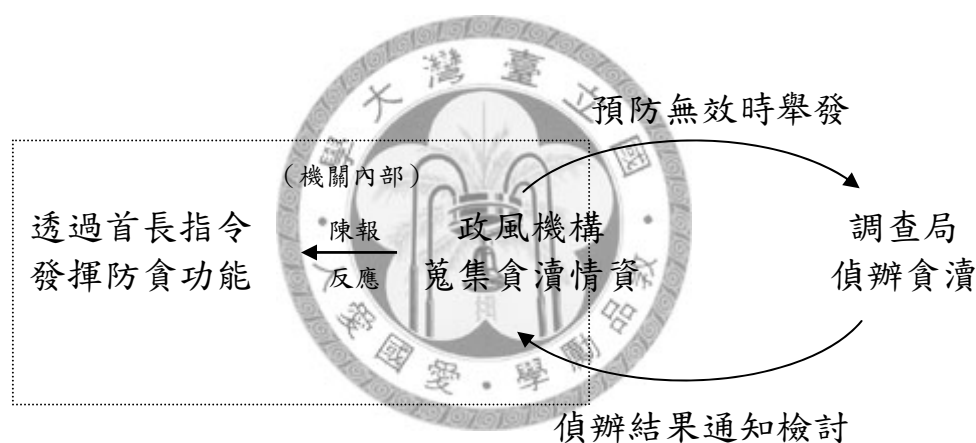


圖 3-1 政風組織的任務

從上面的說明與圖示，我們很容易發覺到政風機構的主要功能（包括防貪面與肅貪面），都是透過「貪瀆資訊的蒐集與傳遞」來發揮作用。本研究在文獻回顧中，指出政風組織屬於機關的「內部控制機制」、政風工作的工作理念之一是「預防重於查處」，都可以從圖 3-1 顯示出其必然性。而在系統科學理論中，認為貫穿一切控制過程的共同本質是資訊的獲取、加工、傳輸、儲存和利用（苗東昇編 1990：173），廉政制度就是一種貪瀆的控制機制，而政風機構在其所配置的機關中，正扮演重要的貪瀆資訊的獲取（蒐集、過濾）、加工（整理）與傳輸（宣導、陳報、函送）等功能；惟為了防止戒嚴時期人二單位的濫權積弊，立法者將最後

的廉政控制功能交由機關首長或機關外的調查單位行使，政風組織並不直接發揮廉政控制功能。亦即政風組織在我國廉政制度上，扮演獲取貪瀆資訊的廉政控制機制之「感測器」，與將加工後的貪瀆資訊傳輸到具直接廉政控制功能的機關首長或犯罪調查機關，促使其發揮廉政控制功能的廉政控制機制之「啟動器」角色。探討政風組織改造，必須探討機關內設置政風組織此一「廉政控制機制的『感測器』與『啟動器』」有無必要？如有必要方需續行探討政風組織如何發揮核心競爭力。

### 參、政風組織的願景

從以上的分析，可以確認「政風」二字，所指的「清廉政治」或「廉潔的政治風氣」，就是透過貪瀆訊息的蒐集與傳遞，達到貪瀆可能性的高度控制。政風機構於機關內欲發揮預防貪瀆的功能，必需機關首長支持，否則只能靠調查機關的犯罪調查。由於政風組織成立的背景，加上政風機構成立初期，少數基層政風人員素質不良，許多機關首長至今仍無法完全支持政風機構<sup>73</sup>；並且調查機關與政風

<sup>73</sup> 政風組織承接人事查核單位人員，而人事查核機構因為屬於情治單位的二線機構，所以若干情治單位素質較差或不適任人員，往往會安置到人事查核單位（高明輝、范立達 1995：161-162；另自前調查員楊清海《調查局的真面目》一書，對政風人員的描述為「工作輕鬆，除了偶而打打同仁小報告，便無事可做，因此多半生活定型，毫無朝氣，甚至因循苟且，無心辦案」，但當楊清海自己無法繼續擔任調查員工作時，卻又要求其長官將他安排到政風機構工作（楊清海 1999：116、121、25），可見在彼等調查人員心中，政風機構就是不適任調查員的收容所。筆者 1994 年服務於台北縣政府，當時在人事查核機構時期由調查局等情治單位轉任，政風機構成立後由台北縣政府政風室領導的政風人員中，有一位市公所政風室主任為精神病患直到 2000 年左右才退休，還有一位市公所政風室主任因個性暴躁，竟與其機關首長（市長）打架，以致市長帶領公所全體主管人員前來縣政府政風室告狀；還有一位除了簽到、簽退外，完全不處理公務的鄉公所政風室主任。這些政風機構成立前由情治單位轉任查核人員，並於政風組織成立時留任的基層政風人員，不但是基層的政風主管，而且鄉鎮市公所政風室多半是「一人單位」，只有一位政風室主任，他們帶給鄉鎮市公所同仁的形象，就代表全體政風人員的形象。這種素質不好的政風人員，在早期政風組織內，雖然不多，但可能不罕見，因為筆者除親身所見數位外，也曾聽到一些其他機關的類似傳聞。現在政風人員都是經由高普特考等國家考試進用，素質理應與一般公務員相當（法務部政風司曾就學歷進行比較，結果政風人員平均學歷高於一般公務員），早期素質較差的政風人員雖然已隨時間逐漸退休、離職而退出政風組織，但早期對政風人員印象不佳的基層機關首長，也會隨時間成長（鄉鎮市長成為縣市長、立法委員或縣市議員；三、四級機關首長成為一、二級機關首長、副首長或主任秘書等重要職務），這些對政風人員原先印象不佳的機關首長或政治意見領袖，如果沒有遇到表現特別突出的政風人員，或是認為素質好的政風人員只是個人因素，他們早期因不適任政風人員而造成的成見，仍會持續對現在的政風機構發生負面影響，且此種成見十分難以去除。

組織並非相同領導體系，有時業務多多少少無法完全配合，甚至調查機關與政風組織之間，也可能互相推諉責任（例如：政風機構移送某貪瀆案件，最後被調查局存參，調查機關可能會認為政風機構移送案件的品質太差、政風機構則可能指調查機關未盡調查能事，只想撿現成案件）。因此政風組織成立不久，就想改制，爭取司法警察權<sup>74</sup>，其主要理由之一是：我國現行的肅貪機制，是透過法務部所屬各機關的政風機構、調查機關以及檢察機關，分別就不同機關的既有職能，採取「線索蒐集」、「調查蒐證」與「偵查起訴」的「三角分工」接力模式，再透過部內的政策協調機制予以整合。在這環環相扣的肅貪工作鏈上，每每因為彼此間不同的組織文化以及階段性工作重點差異所潛存的種種隱藏性因素（例如：「對犯罪事實認定程度的判斷落差」、「歧異的法令見解涵攝判定」等等），不免導致貪瀆案件的整體偵辦流程受到極大的中斷與影響。尤其是展現在「線索蒐集」到「調查蒐證」的「事實認定與證據保全」階段上，往往因為貽誤先機而導致無疾而終。久而久之，自然就嚴重挫折位處偵查環節上最前端的政風人員士氣，同時也大大減損了政風系統的運作功能（法務部政風司 2005a）。調查局在案件調查結束後，也不可能將相關調查卷宗移送政風機構，以供政風機構參考研究，使政風機構發揮其「加強防範」與「改進業務」等政風組織成立前規劃的防貪功能<sup>75</sup>。政風組織領導階層認為，如能結合防貪與肅貪權限，不但符合立法設立政風組織設置之規劃構想，使犯罪偵查的肅貪功能更能發揮，同時因政風組織具有肅貪機能，對弊

<sup>74</sup> 1992年6月「政風機構人員設置條例」完成立法程序，同年8月起各政風機構陸續成立，翌年（1993年）9月18日全國政風業務之主管機關法務部所召開的「行政人員推動行政革新研討會」即決議賦予政風人員司法警察權並設置「廉政公署」（行政院未同意），亦即政風組織甫成立即有推動改造的構想，1995年2月為法務部長馬英九建議行政院設立中央廉政委員會，並將法務部政風司提升為政風局，其後法務部政風司即一直研議、推動政風組織的改制工作。

<sup>75</sup> 實務上常見的方式是調查局負責偵辦的處、站承辦人員，憑其調查弊案過程所見行政機關人員的舞弊手法，分析行政機構可能有何種行政瑕疵，撰寫報告呈報調查局後，行文請政風機構轉陳機關首長參考。由於調查機構的承辦人員是發生弊案機關外的犯罪調查人員，對發生弊案機關的組織文化，甚至相關法規沿革過程的政策抉擇，並無深入的瞭解，所以調查局指出的防弊措施往往只是犯罪偵查過程中所見片面資料，研擬出來的不能獲得機關人員認同，以致無法在機關內有效執行。成立政風機構的主要理念之一就是防弊措施必須由熟悉機關業務的內部人員來規劃才適當（這也是當初在機關內部設置政風機構，以作為犯罪調查機構與機關間橋樑的主要原因之一），但負責規劃防弊措施的政風機構拿不到調查局偵辦弊案的詳細資料，無法達成原先預期將弊案偵辦結果回饋機關以進行防弊工作，政風機構功能因而大受影響。

案的成因更能掌握，其防弊措施對機關首長也更有說服力，更容易使機關首長同意採行貪瀆預防措施，而發揮政風機構的防貪功能。而結合防貪與肅貪權限，目的就是為了有效的控制貪污，達成清廉政治的使命，此為政風組織的願景，在探討政風組織在我國廉政制度的定位時，應當一併注意。

## 第二節 政風組織領導人理念的調整

由於政風組織成立後，政風組織領導人工作理念的轉變，會對政風組織的組織目標產生制度上的調整作用，形成組織文化的變革，並影響到政風組織的運作，因此本節擇要探討政風組織領導人的工作理念轉變。政風組織領導人工作理念，較明顯轉折點來自不同的法務部長或政風司長<sup>76</sup>，本研究按主政者的更迭與政風組織工作理念的發展，政風組織領導人工作理念的調整劃分為「政風組織屬草創期」、「民進黨執政前期」、「民進黨執政後期」等不同分期。以上三個時期政風組織領導人的工作理念，雖逐漸更易，但其變化是建立在原有基礎逐步演化的漸變（gradualism）過程，茲分論如下：

<sup>76</sup> 政風組織成立迄今，其領導人更迭如下：

法務部長呂有文：自政風組織成立至 1993 年 2 月 26 日

馬英九：1993 年 2 月 27 日至 1996 年 6 月 09 日

廖正豪：1996 年 6 月 10 日至 1998 年 7 月 13 日

城仲模：1998 年 7 月 14 日至 1999 年 1 月 31 日

葉金鳳：1999 年 2 月 01 日至 2000 年 5 月 19 日

陳定南：2000 年 5 月 20 日至 2005 年 1 月 31 日

施茂林：2005 年 2 月 01 日至 2008 年 5 月 19 日

王清峰：2008 年 5 月 20 日迄今

法務部政風司司長林義杜（呂有文）

吳英昭（馬英九）

崔昇祥（馬英九、廖正豪）

劉展華（城仲模、葉金鳳、陳定南前期）

管高岳（陳定南後期、施茂林、王清峰）

## 壹、政風組織草創期（1990-2000 年 5 月）

自 1990 年政風組織成立至 2000 年 5 月國民黨執政期間，政風組織屬於草創期，尚未有完整的工作理念，政風工作主要以配合「肅貪行動方案」為內容，論述如下：

一、此時期的整體廉政工作指導方針，是行政院的「肅貪行動方案」。「肅貪行動方案」雖然以「肅貪」為名，但其內容與作法是防治貪污犯罪的刑事政策，因此也兼顧了防貪反貪的內容。其目標與策略，據法務部長馬英九（1985：5-16）的闡述如下：

1、肅貪的目標有四：即促使公務員

不敢貪—嚴查重罰，嚇阻貪官；

不能貪—法令周全，無隙可鑽；

不願貪—視貪為恥，以廉為榮；

不必貪—衣食無虞，俸足養廉。



2、肅貪策略：採「肅貪與防貪兼籌並顧、執法與修法同時進行」：

**肅貪方面**—（1）強化組織，集中力量：在最高法院檢察署成立「肅貪督導小組」，在全國 18 個地方法院檢察署成立「肅貪執行小組」，將檢、調、政風三股力量有機地結合起來，使其雖無肅貪專責機構之名而有其實；

（2）提高獎金，鼓勵檢舉；（3）鎖定 16 類易滋弊端類型，作為優先嚴密查察的對象。

**防貪方面**—（1）妥適處理請託關說，受請託或關說的公務員必須簽報長官，並知會政風機構；（2）嚴禁贈受不正利益，禁止公務員收受有利害關係者餽贈財物，其他人饋贈超過正常社交禮儀標準者，應簽報其長官，

並知會政風機構；(3) 導正不當飲宴應酬，公務員不得參加有利害關係者之邀宴，或與其身分職務顯不相當的飲宴應酬活動；因執行公務有必要參加者，應報告其長官或逕行知會政風機構；(4) 貪瀆不法資料建卡，各機關政風人員針對本機關有貪瀆傾向員工逐案建卡，作為輔導及考核的參考；(5) 各機關政風人員應針對機關易滋弊端業務，訂定具體防弊措施；(6) 建立財產申報制度，由監察院、政風機構受理公職人員財產申報導。

**修法方面**—(1) 修正貪污治罪條例，增訂「窩裡反條款」、「防脫產條款」，以及修正圖利罪構成要件；(2) 修正公職人員財產申報法，健全財產申報制度；(3) 訂定「執行肅貪行動方案防貪部分應行注意事項」，及「各機關辦理採購及營繕工程防止舞弊貪瀆作業規定」，將政風機構參與及防弊權責納入法規，達到積極防弊的功效；

二、此時期政風組織是執行整體廉政政策的一環。當時的廉政政策雖然也是防貪與肅貪並重，甚至在防貪部分，6項防貪重點措施都與政風組織有關，但是當時政風組織的工作重點方向，基本上是肅貪重於防貪的。說明如下：

1、法務部 83 年 5 月編印之〈肅貪半年績效專刊〉績效部分有關肅貪方面列有「檢察機關全力偵辦貪瀆案件」、「調查機關針對重點機關積極蒐證」、「政風機構全面發掘線索」(法務部 1994a: 11-14)<sup>77</sup>，亦即在肅貪組織的運作上，透過「肅貪督導小組」、「肅貪執行小組」等任務編組，結合檢、調、政風組織，企求發揮與新加坡「貪污調查局」、香港「廉政公署」等設有「肅貪專責機構」國家達到相同的成效(馬英九 1995: 6-8)，政風機構是最基層、

<sup>77</sup> 法務部 1994 年底發表的《檢肅貪瀆績效專刊》(法務部 1994b) 有關肅貪方面貪瀆案件績效分為「檢察機關偵查貪瀆案件績效」、「調查機關調查貪瀆案件績效」、「政風機構查處貪瀆案件績效」，亦呈現政風組織與檢、調單位併列為肅貪權責部門。

最全面性的貪瀆發掘機構，廖正豪部長 1996 年 8 月提出的「檢調政風人員 肅貪鐵三角」（陳嘉寧 1996），再一次公開宣示政風組織的領導人（法務部長）重視政風組織的肅貪職能。

- 2、肅貪行動方案防貪方面的 6 項規定，定義模糊、規定不周延、不夠明確，或缺乏強制性（見「檢肅貪瀆績效專刊」防貪方面，有關政風機構之檢討與改進；法務部 1994b：24-25），以致政風組織的防貪績效無法彰顯。但是當貪瀆弊案被揭發時，如果不是由政風人員所發掘，發生貪瀆弊案的機關首長或法務部長以追究政風人員未事先發覺責任，也可以展現政府的肅貪決心，當時政風組織領導人對政風組織的核心職能與工作限制尚無清晰的認識，甚至提出「機關內的弊端，政風人員若無法事先掌握，而由機關外的檢調人員發覺追查，政風人員將受處分」命令（陳嘉寧 1996），亦即在此階段，政風人員需對機關人員貪瀆線索的發掘負完全責任。

## 貳、民進黨執政前期（2000 年 5 月-2005 年 1 月）

2000 年 5 月民主進步黨執政以後，配合台灣省政府組織精簡，以及陳水扁總統成立「廉政署」的政見承諾，法務部推動「法務部廉政署組織條例」的立法工作，法務部廉政署組織參考香港廉政公署執法、預防及教育「三管齊下」的打擊貪污策略，以及我國國情，提出透明、專業、反貪、防貪、肅貪等五面兼顧的全新廉政體系。由於當時規劃的「法務部廉政署」，其編制員額來自政風機構，並且將來廉政署成立後，不但部分人員將來自政風組織，其組織骨幹是以法務部政風司及法務部中部辦公室（即前台灣省政府政風處）人員整併而來，日後廉政、政風人員將互相交流歷練，政風組織業務運作也將受廉政署指導<sup>78</sup>，因此此階段法務部政風司調訓政風人員，傳授調查偵辦貪污的肅貪技巧、灌輸政風人員反貪廉政

<sup>78</sup> 見〈法務部廉政署組織條例草案總說明〉（行政院 2000：政 63～政 68）前言、草案條文第五

教育行銷，以及強化政風防貪工作，也就是廉政署「透明、專業」等部分成立後的組織變動外，其他「反貪、防貪、肅貪」（相當於香港廉政公署的「執法、預防及教育」）工作觀念已陸續導入政風組織，並配合劉展華司長「興利優於防弊、預防重於查處、服務代替干預；以愛心貫穿全程」等工作原則逐漸確立，政風組織開始建立廉政工作理論與工作信念，以下摘錄法務部政風司提出的〈法務部廉政署組織條例草案總說明〉（法務部政風司 2005a；內容訴求較明確柔性，與行政院送立法院的版本不同），有關反貪、防貪、肅貪的闡述中，在廉政署成立前政風組織能獨立逐步推行的部份，以及法務部政風司現任司長管高岳對「興利優於防弊、預防重於查處、服務代替干預；以愛心貫穿全程」的詮釋（管高岳 2003；管高岳 2008），說明民進黨執政前期政風組織逐漸形成的工作理念如下：

#### 一、反貪，宣導反貪意識與廉政意識

廉政署的規劃，分析香港廉政公署之所以能有眾所矚目的肅貪成效，關鍵在於極具成效的倡廉宣導，成功而廣泛地喚起民眾的反貪污意識。檢討國民黨執政時期雷厲風行冀求殺雞儆猴的致力肅貪，卻受限於貪污犯罪的特性與執法限制，無法達到人民認同的效果，去除黑金政治的指控而失去政權，深刻的體認要建立廉能政府，單靠肅貪的手段，只有揚湯止沸的效果。肅貪行動方案（已更名為端正政風行動方案）四個肅貪目標：道德層面的「不願貪」比法律威嚇的「不敢貪」更易深植人心，必需結合防貪法制面的「不能貪」與基本面的「不必貪」，透過長遠的教育宣導與規劃，將「反貪污」意識與「廉政」意識廣泛地深植於民心，重構公務員倫理規範系統，重拾公務員失落已久的尊嚴與榮譽感，重振道德價值觀念所應該展現的社會評判力量，才是廉政工作的釜底抽薪之道。

廉政署的反貪規劃，反映到政風組織，即政風組織認識到以往政風機

---

條說明，以及〈法務部廉政署組織條例草案說帖〉（法務部政風司 2001b）參、組織構想。

構所辦理的防貪宣導，宣導的對象多侷限於對機關內部員工，且宣導方式與內容過於呆板，不但宣導效果不彰，甚至部分政風機構宣導技巧不良，讓機關同仁產生政風人員肅貪無力、無所是事的負面觀感。因此，法務部政風司鼓勵各政風機構創新反貪宣導作為，善用機關資源舉辦各種型態的反貪教育宣導，配合機關首長的施政理念，將反貪訊息普遍地傳達到社會每一個角落，從根本來防治貪瀆。政風組織的反貪宣導活動的對象與方式越來越多元化，例如：2003 年彰化縣政府舉辦「建立廉能政府、營造生活大縣」守法崇法，現場揮毫書法比賽（聯合報未署名 2003）、2005 年高雄縣教育局與法務部調查局高雄縣調查站合辦「你我同心共創廉政」徵文暨閱讀心得比賽（聯合報未署名 2005b）、2005 年台北市政府辦理，包括與社區大學簽署「反貪合作宣言」、發表城市廉政指標、舉辦外商座談會、「法獸獬廌」廌寶寶塗鴉創作比賽、「蕃薯姐姐」為小朋友講述廉政故事以及有獎徵答活動等「國際反貪日系列活動」（李光儀 2005），推動扎根的反貪教育，已成為政風組織的重要工作理念之一。

## 二、防貪，發揮政風機構體制內防貪的優勢

廉政署規劃階段，政風組織領導人已體認到政風機構直接配置於行政機關內部，可以確實有效地掌握機關特性及其組織文化，對於貪瀆案件的重點人物較能掌握，可以避免無辜的公務人員因為司法偵查機關肆意的偵查作為牽連池魚而導致名譽受損，適時維護公務人員的尊嚴，保障公務人員應有的權益，也由於政風系統直接嵌入機關內部行政作為的運作，使其對於行政機關的組織法規、業務分工、作業流程以及行政慣例等等都有著最直接的瞭解與體認，政風機構配置在行政機關內所具有的「線索發掘」、「防貪執行」以及「洗冤白謗」等功能，不但無法為位處機關外的其他單位所能輕易取代，反而更應該成為整體廉政機制運作的主幹。

在政風工作的推動上，政風司長劉展華率領全體政風同仁積極投入「政風再造」工作。即重新思維在這講求「興利」、「服務」及「效率」的時代，應如何調整政風人員在機關內部的角色定位，避免政風人員讓機關首長及同仁誤認為是妨礙機關進步的禍源，遂提出「興利優於防弊」、「服務代替干預」、「預防重於查處」三項工作原則，並以「機關有政風人員在，不容許有惡質的貪污存在」及「機關有政風人員在，不容許同仁的權益受到不當侵害」的工作目標，再以「愛心貫穿全程」，本著「作功德」的心情來推動政風工作，此項變革頗為各界所認同。

- 1、**興利優於防弊**：過去政風機構總是從防弊的角度為機關把關，機關人員卻往往因其業務的推動被政風機構指出違反法令限制而無法進行，進而對政風機構抱怨懷恨，如果政風機構在指出機關違法的同時，能夠指導機關同仁當如何修正其業務作法，始能合法的推行業務，那麼往日排斥政風機構的機關首長及同仁，便有可能轉而支持政風工作的推行。
- 2、**服務代替干預**：政風機構應避免以管制性的監督立場來推動政風工作，讓機關同仁產生職權被干預的怨言。政風人員執行職務應轉變為替機關同仁服務的心態，接到民眾的檢舉信，要去了解民眾對機關有怎樣的不滿或誤解，扮演溝通的橋樑，如果同仁真的有問題的話，政風人員應將問題反應到他的業務單位，甚至反應到機關首長，促使他改進，這並不是干預機關同仁，而是善盡機關廉政幕僚的責任。
- 3、**預防重於查處**：過去幾任法務部長強調「檢、調、政風鐵三角」，都是強調肅貪工作，政風機構配置於機關內部，支領機關預算薪給，如果以「肅貪」為核心工作，把每年將同仁移送法辦的數量當做績效，並且希望績效能夠年年成長，根本不可能得到機關同仁的認同。設置在機關內部的政風機構之核心能力應非「肅貪」，而係「防貪」及「反貪」，況且「防貪」及「反貪」始屬治本之工作。如以「火災」作比擬，「肅貪」乃火災業已發生之「滅火」工作，「滅火」固然重要，但重大火災發生之後，財物業已損失，人員亦已傷亡，實例上貪瀆案件發生後，貪瀆賄賂就像火場損失的財務一般，大多無法追回，公務人員乃國家重要之人才資源，培植不易，如涉及貪瀆，即毀於一旦，不但涉案的公務員自己受到法律制裁，他的父母兄弟妻兒等家人也都受到不名譽創傷，其影響甚至比火災的人員傷亡還要不堪，萬一被移送法辦的同仁是被冤枉污蔑的，就算最後經過司法程序

得以還其清白，他為國家服務的熱誠也已銷蝕，因此政風組織特別強調徙薪曲突的事前預防重於事後的查處，並且要求政風同仁，要把公務員移送法辦，一定要非常的慎重，因為這是在折損國家的人才。實不若做好事前作好的防貪工作。

### 三、肅貪，提升貪瀆案件查處品質

我國現行的肅貪機制，是透過法務部所屬各機關的「政風」機構、「調查」機關以及「檢察」機關，分別其既有職能，採取「線索蒐集」、「調查蒐證」與「偵查起訴」的「三角分工」接力模式，再透過法務部的政策協調機制予以整合。在這環環相扣的肅貪工作鏈上，每每因為彼此間不同的組織文化以及階段性工作重點差異所潛存的種種隱藏性因素，導致貪瀆案件的整體偵辦流程受到影響而中斷。尤其是展現在「線索蒐集」到「調查蒐證」的「事實認定與證據保全」階段上，往往因為貽誤先機而導致無疾而終，甚至檢討績效時互相推諉指責，尤其政風機構移送案件被調查機構以品質不佳為理由而擱置時，不但嚴重挫折位處偵查環節上最前端的政風人員士氣，同時也大大減損了政風系統的運作功能。

因此自政風機構成立以來，政風組織爭取調查權的企圖一直不曾停歇，廉政署的規劃，更希望建構緊密結合「線索蒐集」到「調查蒐證」的偵查階段，完成「貪瀆犯罪調查移送」以及「整體肅貪防貪網絡串聯」的一貫性作業，避免現行肅貪工作受限於調查機關審查，以及未附具理由的線索品質指責，而來充分發揮政風組織的肅貪能力。

在廉政署成立前，法務部政風司也對各級政風機構的貪瀆查處案件，實施直接或間接的貪瀆線索品質管制。計畫性發掘重大貪瀆線索，除了消弭公務員動輒得咎，不敢勇於任事的疑慮外，也減少調查機關對政風機構發掘線索量多而品質不佳的質疑。並避免偵查資源之浪費，實施以來貪瀆線索數量雖逐年減少，惟案件品質已相對顯著提升，移送之重大貪瀆線索亦有大幅的增加。

此階段，政風組織已逐漸建構出「反貪」、「防貪」、「肅貪」三管齊下；「興利優於防弊、服務代替干預、預防重於查處，愛心貫穿全程」等工作原則的廉政工作理念，在積極籌設成立廉政署的同時，政風組織本身也同步形塑出結合肅貪與防貪工作，逐漸建構出有機運作、脈絡一貫的「預防—查處—再預防」等全面而完整的政風工作模式。

### 參、民進黨執政後期（2005年2月迄今）

2005年2月就任的法務部長施茂林，對政風組織十分重視，認為法務部與散佈在各機關的政風機構，猶如母親與出嫁女兒般的親密關係，法務部是政風機構推動廉政工作的後盾，政風機構也是法務部派駐各機關的法令宣導代言人。施部長在瞭解政風組織工作內容後，將政風組織的核心工作分為「反浪費、反腐敗、反貪污」等階段內容的預防性政風工作，以及肅貪方面的「查處調查性政風事務」（施茂林 2006a：1），施部長認為，政風工作首要注重預防性的政風，貪瀆發生後再來查處，再移送檢調偵辦，檢調可能因此感覺很有績效，且深得外界肯定，但如果把預防性工作做好，猶如身體健康檢查，發現有問題預先處理，就可少了後面的治療工作。以前政風工作強調反貪污，施部長到法務部後，往前提升到反貪腐，再往前提升到反浪費，所以現在最優先的是反浪費，再來是反腐敗，最後才是反貪污（施茂林 2006b：11），如圖 3-2 所示；並對反浪費及反腐敗的意義說明如次：

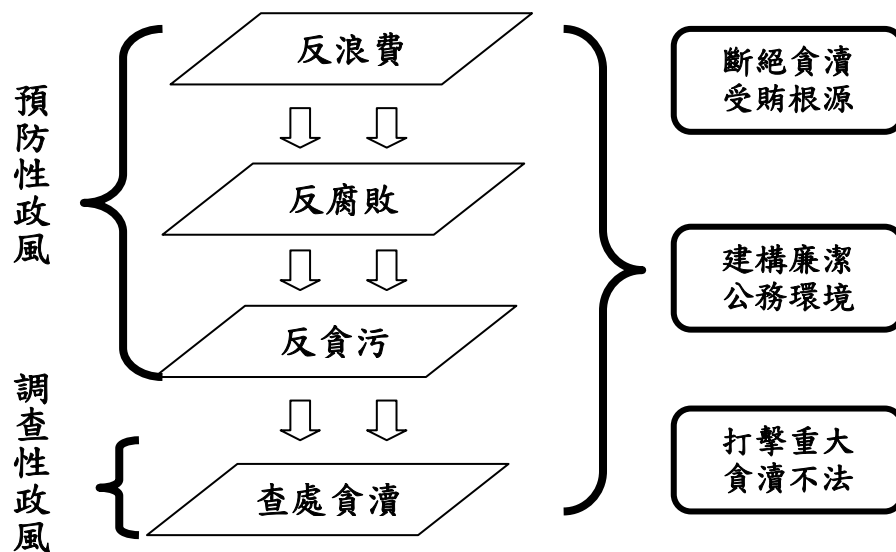


圖 3-2：當前政風核心工作—政風工作層次

資料來源：管高岳 2006（網頁資料）

### 一、反浪費——提高施政效能

反浪費的提出，據政風司管高岳司長說明，是施部長某次出差看到一座吊橋很漂亮，他想走到吊橋另一端看看，卻發現吊橋另一端是碰壁的，無路可通，他奇怪一座吊橋花了幾千萬，走到對岸卻無路可通，不知道位何要蓋那座吊橋？因此回法務部後，要求政風人員進行清查，政風機構以很嚴格的標準，也就是只要一件公共工程只要稍微有在發揮功能，就儘量不把它當成是閒置的，這樣清查的結果，共發現 166 件閒置工程，移送 30 件貪瀆案件，並追究行政責任 13 案 30 人。這 166 件閒置工程花費政府 410 億的預算，有的工程不但從未發揮功能，甚至只是蓋了又拆，只是製造一堆垃圾。政府的公帑如果是這樣的浪費掉，實在是太可惜了，如果政府施政能夠預先做好評估，然後很慎重的去做決策，讓我們的公帑真正的發揮在刀口上，可以真正的為全國民眾謀福利。故除了清查建造閒置工程以獲取不法利益的民選首長及其承攬工程的樁腳，以及設法再利用閒置工程使其

活化外，政風司要求各政風機構，在機關中從預算編列到採購流程，必需全程掌握：預算編列是否浮濫、事前有無作好評估，決策有無廣徵民意，讓公開透明的決策流程，引進學者、專家，以及民意的監督，讓陽光發揮最好的防腐作用，避免決策發生偏差現象；另一方面在整個工程的興建過程中，政風機構要做好抽查抽驗工作，以避免公共工程品質發生瑕疵；同時也要加強宣導，讓全民一齊來反貪、一齊來監督，讓機關首長在做決策的時候，他會考慮到將來可能被檢視檢討，而心生警惕，讓政府機關的決策及施政能夠更上妥適、更上軌道(管高岳 2008)。

## 二、反腐敗——健全政府體質

據施部長說明，反腐敗與各機關業務有密切關聯，會腐敗就是因為有危險因子<sup>79</sup>存在。政風機構必需注意機關的腐敗危險因子，佐以財產申報與利益迴避制度的運用，發揮政風機構的反腐敗機能(施茂林 2006b:11)；法務部《95年政風工作年報》則將政風機構反腐敗工作分為「推動陽光法案，落實公務倫理」、「各項預防作為，提升廉潔效率」、「辦理反貪座談，廣徵各界建言」、「宣導資訊公開，有助行政透明」、「因應大陸政策，加強公務保密」、「加強安全維護，落實風險管理」等6項(法務部 2007a:29-32)。

從第一節就政風組織的法定組織目標進行分析，以及第二節政風組織領導人工作理念的調整中，我們可以逐漸釐清政風組織的存在價值。就政風工作配置於機關及法令賦予政風組織的權限而言，政風組織是透過貪瀆資訊的搜集、傳遞，與廉政機制的啟動來發揮廉能作用。本研究自系統科學觀點言，將政風組織比擬成設於機關內部的貪瀆資訊感受器及觸發廉政機制的啟動器。比對貪污犯罪的隱

<sup>79</sup> 施部長所稱「腐敗危險因子」，包括辦案獎金、代理業、致謝、酬庸、熟識、管理流動資產、依賴、不法暴利及外圍團體等等(施茂林 2006b:11)，分析其陳說意涵，應指各種誘發貪瀆的因素。有該等因素存在，易使公務員在不知不覺中降低自我控制意識，而容易發生貪瀆。

密性與高犯罪黑數特性（林山田、林東茂 1995：448-449），可看出在機關內部設立政風機構，從事貪瀆資訊的搜集、整理、傳遞，與廉政機制的啟動，有其優點。而以肅貪查處之發掘手段來嚇阻貪瀆犯罪，將因貪污犯罪具有隱密性與高犯罪黑數的特性，不但是不易收效的治標手段，並且每個肅貪案件都是國家公務人力的折損，就經濟面來看也不划算。因此政風組織的業務重點逐漸從肅貪、防貪，轉移到反貪面的反腐敗、反浪費，在政風工作政策的修正上，有其必然性。然而因為立法者因擔心人二機構濫權的往例再度發生，而矯枉過正的剝奪政風機構執行職務應有的權限，以致政風機構只能傳遞、啟動其他具控制機能的廉政機制。獨如果接受政風機構貪瀆資訊傳遞的，是一個對貪瀆資訊反應遲鈍的控制器，或是貪瀆資訊傳遞過程受到噪音污染而減失，以致廉政機制無法啟動（例如：掌握政策決定權限的機關首長不理會政風機構的防貪建議，或是檢調單位主政者因業務繁忙，而未能深入瞭解政風機構反應的貪瀆線索，直接以品質太差而擱置政風機構蒐集的貪瀆線索），都將限制政風機構的機能。因此，政風機構爭取設立與政風機構直接聯結的「專責廉政機構」，讓機關貪瀆資訊的感受器，以及整理、傳遞、觸發廉政機制的啟動器（神經系統）有效聯結廉政機制的控制器（免疫系統），以提升政府施政的整體效能（人體健康），來作為政風組織改造的主要訴求，在本章的探討過程中，我們可以看到其必然性，至於爭取以設立專責廉政機構，來改造政風組織，其在廉政控制理論上的正當性，本研究將在下一章進行深入探討。



## 第四章 從廉政控制機制論專責廉政機構之設立

本章分析我國的整體廉政系統的運作，先從宏觀的視角，觀察政風組織所處的我國廉政系統的全貌；接下來則從系統科學的觀點來看貪瀆與控制，說明廉政控制機制的運作，分析我國廉政系統的運作的問題；最後則把將來在現有廉政組織系統下，插入一支與政風機構直接聯結的「專責廉政機構」後，我國廉政系統可能展現的樣貌，並對設立「專責廉政機構」的法案，如何協助政風組織發揮立法時預定的法定職能，並強化政府整體的施政的廉能進行探討，來說明政風組織以改變外部廉政系統結構的方式，進行組織改造的合理性與正當性。

### 第一節 我國廉政系統的結構

由於在理論或實務上，對於貪瀆的定義並沒有統一見解（江岷欽、林鍾沂 2000：474），我國的廉政系統應包括的範圍也沒有絕對的界定，本研究謹以：一、全國政風業務之主管機關——法務部，2007年1月15日在福華國際文教會館前瞻廳舉行「2007年臺灣國際廉政研討會」中所報告的〈台灣肅貪現況簡報〉（報告人：政風司司長管高岳；法務部 2007b）中有關「廉政制度介紹」提出的「我國政府防治貪污組織現況」；二、我國政府組織改造工程幕僚作業機關——行政院研究發展考核委員會 1998年編《日本行政監察制度之研究——給我國的借鏡》一書第4章有關「我國行政監察制度分析」（研究主持人：許介鱗；行政院研究發展考核委員會 1998：83-135）、以及推動各種反貪腐機制的建立與政策改革的國際性非政府組織——國際透明組織所建構之「國家廉政體系」（撰文者：國際透明組織台灣分會，台灣透明組織執行長余致力；余致力 2007：13-27）三個在廉政制度研究上較具權威的機關（機構）所界定的我國廉政組織系統，依其所界定的廉政組織範圍廣狹，分為狹義、廣義、最廣義三種界定廉政組織系統，整理說明，其後並提出本研究的想法。

## 壹、狹義的廉政組織系統

法務部 2007 年 1 月 15 日在福華國際文教會館前瞻廳舉行「2007 年臺灣國際廉政研討會」中所報告的〈台灣肅貪現況簡報〉（法務部 2007b）中有關「廉政制度介紹」提出的「我國政府防治貪污組織現況」：法務部簡報中雖未指出界定廉政組織範圍的依據，惟自法務部職掌觀察，其界定廉政組織之內涵，當是從犯罪防治觀點來界定我國的廉政組織系統<sup>80</sup>，因所界定廉政組織範圍較狹，本研究稱為「狹義的廉政組織系統」，如圖 4-1：

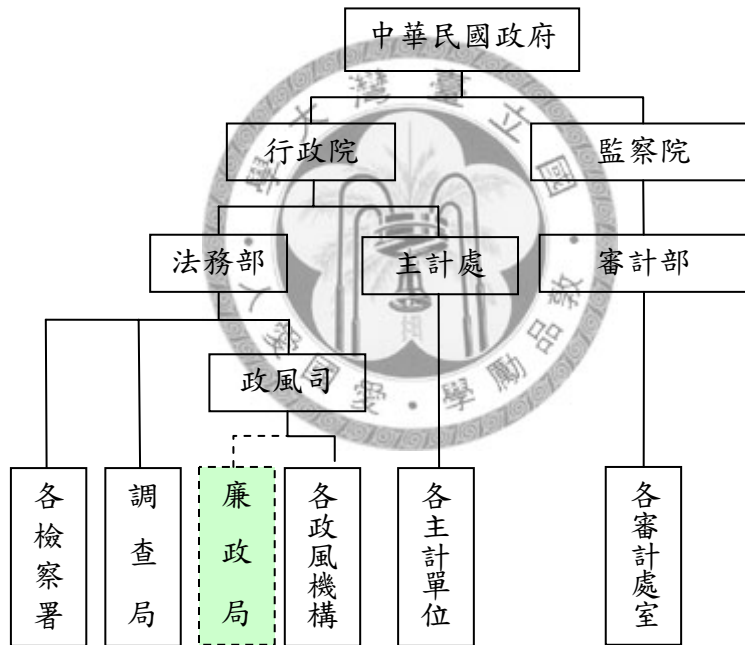


圖 4-1：狹義的廉政組織系統

（我國政府防治貪污組織）

資料來源：法務部 2007b（網頁資料）

## 貳、廣義的廉政組織系統

<sup>80</sup> 參閱貪污治罪條例第 14 條：「辦理監察、會計、審計、犯罪調查、督察、政風人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。」所列舉具舉發貪污職責者，與法務部報告的「廉政制度介紹」所列「防治貪污組織」雷同性高。

行政院研究發展考核委員會 1998 年編《日本行政監察制度之研究——給我國的借鏡》一書第 4 章有關「我國行政監察制度分析」(行政院研究發展考核委員會 1998:83-135)所指的「我國行政監察制度」,該書(1998:9、187、142、149、151)將行政監察定義為「對於中央或地方行政權之有效而且正當運作加以監督、稽查的一種政治權力行為」、「『行政監察』一語本可自廣義及狹義兩方面予以認識,狹義之行政監察係指行政機關、行政權自身所具有的監察權,亦即行政機關內部淨化的作用。……廣義之行政監察則兼及於行政機關以外之機關或組織所加於行政權之監察作用……凡依法律規定對於行政權具有監察作用之權力皆可該當之」、「行政機關的內部監察,可能包括的事項,為人(素質與廉潔)、事(行政績效)、財(是否貪臧、虧空)」;如參以江岷欽(1995:44)認為廉政制度的研究內容約略可分為職司肅貪之機構、法令規章及相關行政措施等三大方面的觀點,本研究認為可將有關「行政監察」的機構、法令規章及相關行政措施等,定義為我國的廉政制度<sup>81</sup>。故《日本行政監察制度之研究——給我國的借鏡》一書第 4 章有關「我國行政監察制度分析」所指出之政府組織系統,即為我國的廉政組織系統,該系統是從政治學的權力分立觀點(行政院研究發展考核委員會 1998:9)來界定,其界定範圍較廣,本研究稱為「廣義的廉政組織系統」,經整理該書第 4 章內容後,就該書目錄章節名稱(行政院研究發展考核委員會 1998:III)修整如圖 4-2:

<sup>81</sup> 各國制度不同,無法強將外國制度與我國制度相等同。但在進行制度比較時,不得不選擇外國近似的名詞概念進行比擬,例如將「政風」翻譯為「ethics」。ethics 中文一般翻譯為「倫理」,美國倫理組織與我國政風組織的執掌、權限存有相當的差異,因此將政風翻譯為 ethics,並不表示我國的政風就等於美國的倫理,日本的「行政監察」制度翻譯為我國的廉政制度亦如此。但行政院研究發展考核委員會(研究計畫主持人許介麟博士)在進行制度研究時,已將相關概念重新界定,因此本研究認為許博士將「行政監察」概念重新界定後,用以指稱我國的制度時,意義即指我國的廉政制度,其作用相當於(並非等於)英文的「counter-bureaucracy」(直譯為「反官僚」)。

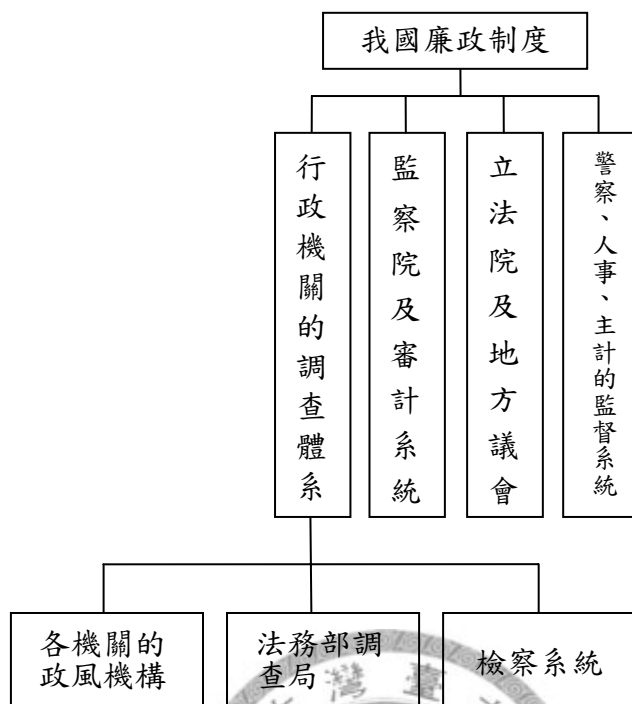


圖 4-2：廣義的廉政組織系統

資料來源：整理自行政院研究發展考核委員會  
1998：Ⅲ、83-135

### 參、最廣義的廉政組織系統

台灣透明組織執行長余致力先生 2007 年 9 月在《日晷》雜誌上撰寫〈國際透明組織與國家廉政體系〉一文，介紹國際透明組織業務（余致力 2007：13-17），該文提及國家廉政體系可以說是從最宏觀的角度來看待貪腐，整個體系是透過支柱的型態來加以表示，此一體系共有 12 根支柱，這些立基於社會價值與公民意識的橋樑，共同支撐起國家廉政體系，進而達成永續發展、依法治理與生活品質的目標（余致力 2007：15）。該文中的國家廉政體系下層（基礎）屬於思想層次的「社會價值」與「公民意識」，上層（目標）為理念層次的「永續發展」、「依法治理」與「生活品質」，中層的 12 根支柱，包括公私部門，甚至有國外力量的參與，本研究認為這 12 根支柱

可稱為廉政組織，因其範圍最廣，故稱為「最廣義的廉政組織系統」。該 12 根支柱包括：立法機構、行政機關、司法系統、審計總署、監察特使、反貪腐機構、文官系統、地方政府、私人企業部門、媒體、公民社會及國際行為者，如圖 4-3：

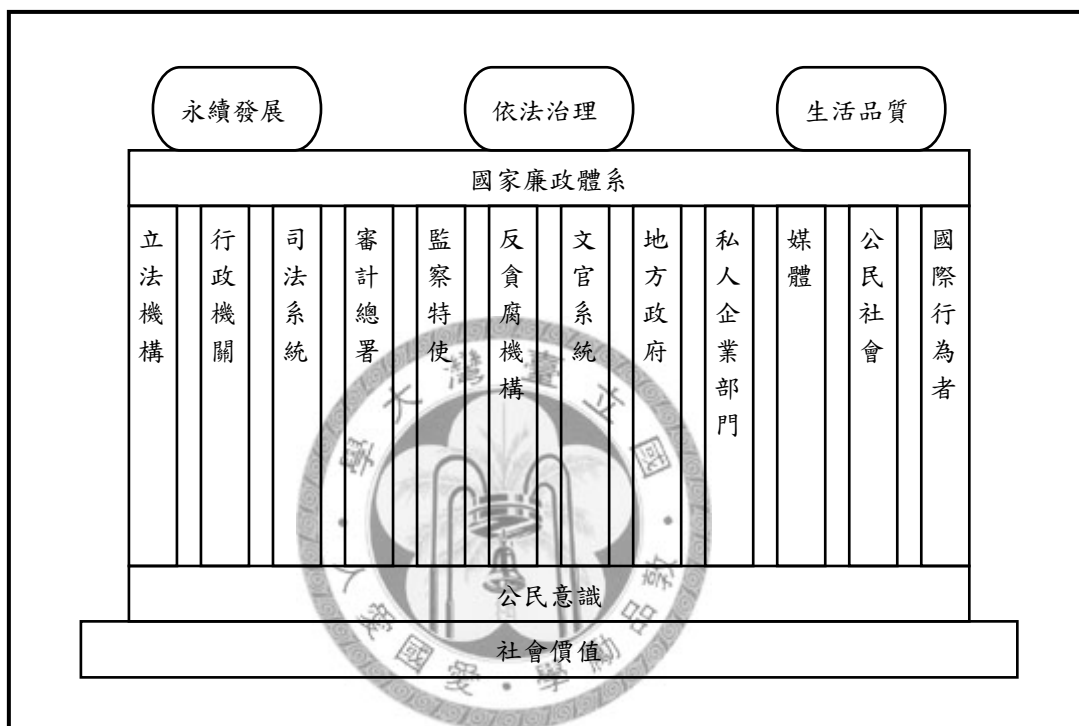


圖 4-3：最廣義的廉政組織系統  
（國際透明組織所建構之國家廉政體系）

資料來源：余致力 2007：15

#### 肆、本研究採用的廉政系統

國際透明組織提出的最廣義的廉政組織系統，由於企圖提出一個適用於所有國家的廉政組織系統架構，本研究認為該架構為求周全的適用於各個國家，反而流於空洞。舉例言之，該系統所提出的立法機構、行政機關、司法系統、審計總署、監察特使、反貪腐機構、文官系統、地方政府、私人企業部門、媒體、公民社會及國際行為者等十二根支柱，其中立法機構、行政機關、司法系統，在三權

分立制度的國家已包含全部憲政機構，其下的審計總署、監察特使、反貪腐機構、文官系統，都分隸包含於立法機構、行政機關、司法系統之內；地方政府則是與中央政府相對的概念，視國情不同，可能也有立法機構、行政機關，甚至司法系統；而私人企業部門、媒體、公民社會及國際行為者等等，則不是政府部門，對一國政治是否清廉雖然有影響力，然而他們不屬於「國家」廉政體系的一環，是顯而易見的。本研究從系統觀點來檢視此一「國家廉政體系」，認為其雖有「體系」之名，實際上並不符合系統的定義與特性<sup>82</sup>，也無法運用於系統分析，故本研究用於分析我國的廉政制度相關課題時，不予採用。

至於法務部所提出來的狹義廉政組織系統與行政院研究發展考核委員會提出的廣義廉政組織系統，主要區別在於廣義廉政組織系統將「立法院及地方議會」列入。由於我國採「五權憲法」，立法院是否具有國會調查權，曾有所爭議<sup>83</sup>，惟自 2004 年 12 月 15 日司法院大法官會議 585 號解釋：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。立法院為能有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」後，立法院具有國會調查權殆無疑義，由於立法院具有包括總統副總統的罷免與彈劾提案權、倒閣權、立法權、預算權、移送不法官員至監察院進行糾舉彈劾權、人事同意權等等職權，自然也有廉政控制機能。而

<sup>82</sup>關於「系統」的意義，最為簡單的說法，乃指一組相關的因素，所形成的集合體。在韋氏大辭典上，認為「系統」是依照共同計劃和共同目的，而由許多部分組成的複合體。麥唐治 (A. M. McDonough) 和葛蘭特 (L. J. Garrett) 二人合著的「管理系統」(*Management Systems*) 一書中，將系統認為是一種為了達成目的的手段，它至少包含兩種因素：一是可期待的目標，二是達成目標的明確程序。另兩位學者葉利斯 (O. C. Ellis) 和盧德溫 (F. J. Ludwig) 在其「系統的哲學」(*Systems Philosophy*) 一書中，則認為系統是一種方法 (device)、程序 (procedure)、和設計 (scheme)。在系統中，不斷的投入情報、能源和物資，經由時間及轉換過程，再度產生情報、能源和物資。其他的界說大致上也差不多；惟一般人常引用拉波特 (A. Rapoport) 的說法。拉氏認為所謂「系統」乃是由一些有限的或無限的實體 (entities) 所構成；而這些元素間的關係，不僅可以認識、可以瞭解，尚且可以列舉；此外，我們還可以從某些關係中，推論到另外一套的關係，或推論到系統的行為與歷史 (彭文賢 1980：73)。

<sup>83</sup>參閱司法院大法官會議釋字第 325 號解釋，及立法院 1993 年 1 月 21 日 (82) 會臺院議字第 0273 號聲請書 (立法院為監察院已否喪失國會性質，其原有之國會調查權及糾彈權應否回歸立法院聲請釋憲之聲請書)。

地方議會，甚至鄉鎮市等級的地方自治團體之「代表會」，透過預算審議機制，同樣能發揮廉政控制機能，因此本研究認為廣義的廉政組織系統在我國廉政制度的系統分析上較為合適。

惟廉政機制的運作，行政監察組織系統的監督機能固然重要，行政機關本身的層級監督亦不容忽視，政府設官分職，將行政權限交由公務人員執行，公務人員自然應按其權限負其責任。因此行政機關首長與行政主管人員亦為重要的廉政機制之一，茲從三個方向說明：

一、貪污治罪條例第 13 條明定：「直屬主管長官對於所屬人員，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。公務機關主管長官對於受其委託承辦公務之人，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處六月以上五年以下有期徒刑。」在刑法層次上，行政機關首長與行政主管人員為重要的廉政機制之一。

二、行政機關分層負責實施要項<sup>84</sup>第 3 點規定：「本要項所稱分層負責，謂機關依其組織法規規定之各級單位，適當劃分處理公務之層次，由首長就本關職權及單位職掌，將部分公務授權各層主管決定處理，並由被授權者負其決定之責任。」第 7 點規定：「被授權之各層主管執行授權事項，應在授權範圍內迅為正確適當之處理決定，不得推諉請示或再授權次一層代為決定。其因故意或過失為違法不當之決定者，該主管應依法負其責任。」第 8 點規定：「行政機關首長及各層主管對分層負責之授權事項，應切實監督，如發現不當情事，應隨時糾正。」在行政層次上，機關首長及各級行政主管除對其自身之行政決定負責外，對屬員之行政行為也有監督糾正之責。

三、在機關內的政風機構，必需透過行政首長才能發揮反貪及防貪機能。如機關首長不支持，政風機構只能透過肅貪作為來發揮廉政機能，而肅貪在廉

<sup>84</sup> 中華民國 92 年 11 月 10 日行政院臺秘字第 0920092520 號函修正。

政控制上，是比較不好的手段<sup>85</sup>。

基於以上理由，本研究認為廣義的廉政組織系統（行政監察系統）必須再加上行政組織內部的行政監督系統，才是完整的廉政系統，但因為行政監督系統本身不宜稱為「廉政組織」，因此本研究不以「廉政組織系統」稱之，而稱為「我國的廉政系統」，此廉政系統當然包含組織及人員（職位）發揮其職能時所依據之相關的法令規定（組織法、作用法），如圖 4-4：

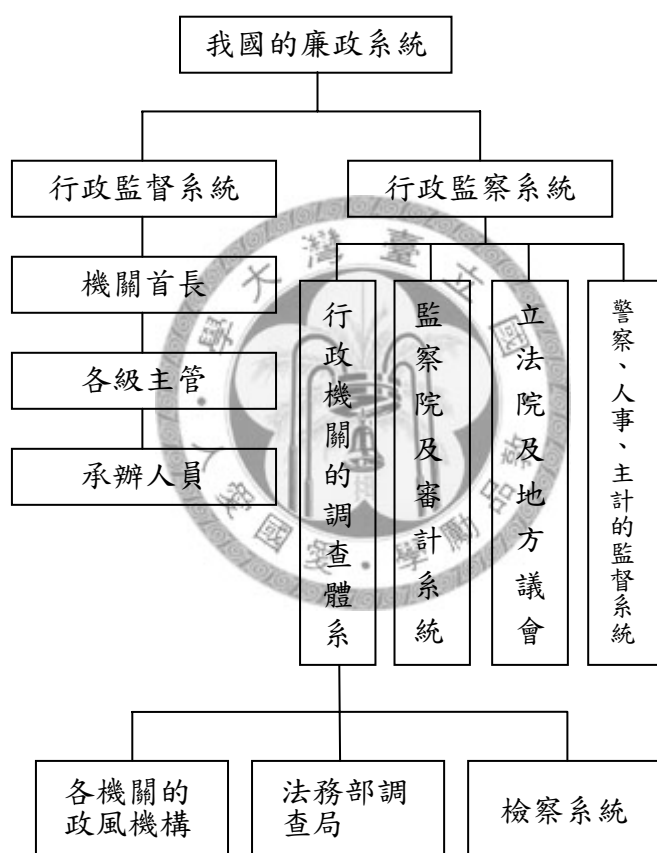


圖 4-4：我國的廉政系統

## 第二節 貪腐問題與廉政系統的運作

<sup>85</sup> 參閱本研究第 3 章；政風機構機能的運作簡示，見圖 3-1。

政風組織改造議題，也是我國整個廉政系統調整的問題，如果我國現有廉政系統的運作已臻完美，政風組織根本無需改造。政風組織改造，尤其是以成立專責廉政機構來進行政風組織改造，因為政風組織與機關人事、秘書等其他單位職掌有重疊之虞，如果沒有獨特的、無法取代的業務功能，在政府精簡的趨勢下，難免被要求精簡或裁撤<sup>86</sup>。而政風組織的業務功能特性，涉及我國廉政系統運作的問題，從廉政系統功能與廉政組織互動結構，剖析政風機構的在我國廉政制度運作上的重要性，並據以分析成立專責廉政機構的必要性，澄清專責廉政機構與法務部調查局在系統功能上是否「疊床架屋」的問題，方能打破是否贊成成立專責廉政機構，雙方見仁見智、各說各話的僵局。因此本節探討廉政系統運作的問題，並先對於貪瀆與廉政控制的一些基本問題進行探討。

## 壹、貪瀆定義與廉政範圍宜作制度性界定

本研究第一章曾說明，「法務部廉政署組織條例草案」第二條說明稱：「……所謂『廉政』係指廉能政治，凡促進廉能政治所為之預防、宣導及查處均屬廉政業務」<sup>87</sup>；「法務部廉政局組織法草案」<sup>88</sup>則未對廉政的意義做說明，但如以「廉能政治」四字來定義、說明「廉政」的範圍，尚難使人瞭解其涵攝範圍。也就是我國法制上，對於「廉政」的定義與說明缺乏明確性。有關廉政的著作亦未曾見對「廉政」的範圍直接作說明，相關文獻都是先對「貪腐 (corruption)」<sup>89</sup>的範圍作

<sup>86</sup> 政府改造工程之法令「各機關組織調整規劃報告通案共同辦理事項結論」從 2003 年 4 月 28 日行政院院授研綜字第 0920009641 號函訂頒版本，修正為 2005 年 1 月 11 日院授研綜字第 0940000894 號函版本，修正過程中，該行政規則承辦機關行政院研究發展考核委員會曾於 2004 年 11 月間對「政風單位設置原則」提出提案，認為「政風業務性質與人事業務關係密切，故各機關之政風單位宜納入人事處（室）或與人事業務合併於其他同一單位內」，也就是政風機構應該縮編為其他單位轄下的一個科或個別政風人員。

<sup>87</sup> 參照行政院 2000 年 10 月 21 日台八九研綜字第 0019888 號函送立法院審議附件「法務部廉政署組織條例草案總說明」。

<sup>88</sup> 參照行政院 2005 年 10 月 27 日院授研綜字第 0940020493 號函送立法院審議附件「法務部廉政局組織法草案總說明」。

<sup>89</sup> 英文 corruption 如翻譯為中文時，常因該詞彙指涉涵義廣狹不同，而採用貪污、貪瀆、貪腐、腐敗等用語，通常「貪污」指涉範圍較狹，其次為「貪瀆」，再其次為「貪腐」或「腐敗」，但這幾個中文詞彙指涉的範圍並沒有明顯的邊界（範圍重疊，以致某一現象，有認為貪污者，亦有認為僅屬貪腐，未涉貪污者），為求簡明，本章直接以「貪腐」一詞涵括英文 corruption 的所有範圍，有特別指涉時，則採用貪瀆或貪污等詞，例如行文中所指之「貪瀆」多指涉及犯罪之行為。

出描述，然後再對如何防止或減少貪腐做論述，換言之，是採用貪瀆的負函數來表明廉政的範圍：

$$\text{廉政} = - (\text{貪腐})^{90}$$

而因為各家學說對貪腐的定義範圍廣狹不同，呈現出多元現象（江岷欽、林鍾沂 2000：474），因此廉政的範圍也應有相應的不同層次的描述。在探討廉政系統的運作前，本節第一部分先對貪腐的定義進行簡要說明。

貪腐的定義，法律並沒有明文規定（沒有立法解釋），但就法律規範意義而言，只有違反刑法（廣義刑法，包含刑法瀆職罪章以及貪污治罪條例等特別刑法）規定，構成貪瀆罪責，才是貪腐。然而在清廉政治的要求下，一般民眾、進行廉政相關研究的學者專家，或是政府領導人，不會採取如此狹隘的定義，惟為與刑事犯罪區隔，常以「貪瀆」、「貪污」來指稱專指犯罪行為，而以「貪腐」來指涉超出犯罪行為以外的種種腐敗行為。例如國際透明組織的貪腐指數調查，定義貪腐為「以公權力謀取私人不法利益的違法行為」。國內有關廉政議題的研究，所定義的「貪腐」內涵都十分含糊<sup>91</sup>，為便於明瞭，以下摘要引用彙整江岷欽、林鍾沂（2000：475）、陳順煌（2002：6-8）與宋筱元（1989：7-14）所整理的國外學者見解<sup>92</sup>，然後提出本研究的看法如下：

1、韓廷頓（Sammel P. Huntington）：貪腐就是官員違反公認規範的行為，以達其私人的目的（公共職權中心說）。

<sup>90</sup> 如果對「貪腐」採用明確的定義，就可清晰的描述出廉政的範圍，例如 Robert Klitgaard（1998：75）在《貪腐控制》一書中，曾將貪腐定義為：**貪腐（corruption）= 獨占 + 裁量權 - 課責（accountability）**。如採此一「貪腐」的定義，則廉政的範圍就是如何減少行政權的獨占性、限縮行政機關的裁量權，以及對行政人員嚴密的課責等法規、制度與行政措施。

<sup>91</sup> 本研究考察台灣透明組織《「台北市政府廉政指標之調查及建立研究」報告書》有關「貪腐的意涵」（台灣透明組織 2004：9-10）為定義或描述貪腐所引述的國內研究（多數為碩士論文），其作出「貪腐」定義的模式，都是羅列他人定義後提出的作者見解，惟相關定義與見解，多缺乏明確的具體論述，只是主觀的看法。

<sup>92</sup> 中文貪污、貪瀆、貪腐意義應該不同，但翻譯為英文大都採用 corruption，所以陳順煌論文中的貪瀆犯罪、貪污、貪腐意義經常相通，本研究將三個名詞統一稱為「貪腐」，亦即認為貪瀆、貪污、貪腐三個名詞意義相通，但因貪瀆、貪污、貪腐三個名詞應該有層次性，故如在引用其他文獻為尊重原文，或有特別指涉時（會在行文時予以說明），則會使用貪污或貪瀆等詞。

- 2、柯利夫蘭 (Van Klaveren)：公務員將公職視如商業活動，依市場供需特性，將公共財(public goods ) 或公共服務 (public services) 輸送於出價最高者，並從中獲取最大可能的利益，無視於公務員應遵從之道德操守者，即為一種貪腐行為。(市場中心論)。
- 3、海頓海模 (A. J. Heidenheimer )：貪腐行為的判斷是政治精英和政府官員雙方互動行為所決定的；公務員行為是否屬於貪腐行為，存在黑色和灰色地帶，僅有政治精英和政府官員共同認為的黑色地帶屬於貪腐行為 (意見中心說)。
- 4、彼得 (John G. Peters)：當政府官員違犯了政治行為應遵守的行為標準或規則，便是貪腐行為 (法規說)。
- 5、羅格 (Arnold A. Rogow) 與拉斯威爾 (H. D. Lasswell)：公共秩序系統存在之目的乃在於促進公共利益，使之超越某特定利益。凡為了特定利益而違背公共利益行為，均為貪腐行為。因此公務人員的行為若違反了對公共秩序系統的應負責任，而且事實上該行為不容於或違了公共秩序，即為公務人員貪腐行為(公共利益說)。
- 6、杜維狄 (O.P.Dwivedi)：一個公務員，為了謀求私人的利益，因此而曲解法律，淆亂程序，違反行政規定，或濫用了公共資源以及公共權益 (包括運用職權的影響力)，均屬於不道德行為；貪腐是公務員在道德上存有瑕疵的行為 (道德論)。

從以上各學者所持立場與論點，可以看出貪瀆行為的認定，有很大的歧異性，且不以法律規範的範圍為依歸。例如，認為公務員在道德上存有瑕疵的行為 (道德論) 或公務員違反「公認的規範」 (公共職權中心說) 的行為，就是貪腐，具有強烈的倫理色彩，這並不是大家 (尤其是被揭發涉及貪瀆的政治人物) 都認同的，貪腐定義上的多元現象，雖反映了知識的專業分工，但也造成貪腐研究上的紛亂 (江岷欽、林鍾沂 2000：474)；於是在廉政議題上，往往對同一事實產生

了貪腐與否的認知差異。在貪腐這樣分歧的定義下，政風組織如欲必對「貪腐」作出固定不變的見解，對政風工作的推行勢必造成非常負面的影響（政風機構欲預防的貪腐事項，機關人員或機關首長可能認為該事項不涉及貪腐，並認為政風人員干涉其職權），如果政風人員執著於自己認定的、固定的「貪腐」定義，並以之作為工作上的指引，則當其執行職務遇到其他對貪腐定義不同的機關人員，尤其是政風機構所配置之機關的長官時，其挫折可想而知。

本研究認為，政風組織對貪腐的定義，必須隨廉政控制機制運作的設計，於制度中做分類或分層的界定。例如：選季來臨時，民選機關首長常會違反預算審定時對民意機關報告的規劃，將大筆公帑挪用於首長個人或所屬政黨選舉策略的形象廣告與誇大行銷其施政成果上，此等行為，在道德上屬於貪腐（道德論）；在機關首長以及與其配合的少數公務人員心中，認為是不屬於貪腐行為的「執政優勢」（意見中心說）；在法律上是否屬於貪腐行為，則需經漫長時間的偵審過程始能確認（法規說）。而我國廉政系統在不同的貪腐定義層次上，有不同的廉政控制機制。舉例而言，法規層次的貪腐議題，由犯罪調查機關（檢、警、調）處理；意見中心說層次的貪腐議題，由監察院處理；道德層次的貪腐議題，則交由行政監督系統（機關首長）或民意機關（立法院、地方議會或代表會）處理……等。至於政風組織應發揮何種功能，則應求之於政風組織在我國整體廉政制度架構中所佔有的機能性地位。從法規制度上作概括界定，並明確劃分相關廉政各次級系統間之權責；如此廉政系統乃能有效運作。否則因見解不同而異其運作，將如何判定是非、終止爭議？

## 貳、廉政控制機制與貪腐

本章第1節已說明我國廉政系統分為「行政監督」與「行政監察」兩個次級系統，行政監督系統是指行政機關作業流程上，自基層承辦人員到主管人員，再到

機關首長等實權人員的層級節制系統（如前揭圖4-4），其運作方式，以下再舉某縣政府研考處分層負責明細表為例，進一步說明，如表4-1：

表 4-1：某縣政府研考處分層負責明細表

承辦單位	公務項目		分層負責劃分				備考
			第四層	第三層	第二層	第一層	
	項	目	承辦	課長	主任	縣長	
研究發展課	一、研究發展之策劃推動與評審獎勵  (下略)	一、年度研究發展項目之選報。	擬辦	審核	核定		
		二、研究發展成果報告之審核獎勵事項。	擬辦	審核	審核	核定	
		三、專案之研究處理。	擬辦	審核	審核	核定	

資料來源：<http://www.pthg.gov.tw/File/Download/2008330105656958.doc>，2007.5.9（進入時間：2008.4.13）

表4-1是某縣政府按照「行政機關分層負責實施要項」<sup>93</sup>的23點：「各行政機關實施分層負責，應指定主辦單位，並依本要項之規定，就實際業務及主管法規，釐定授權事項及其範圍，編製分層負責明細表，由本機關首長核定後實施。」規定編製的分層負責明細表，該表顯示該縣政府某項業務（例如「專案之研究處理」），必需經由基層承辦人擬辦，然後經主管人員課長、主任審核，最後再由機關首長縣長核定。當然，按照該要項第3點：「本要項所稱分層負責，謂機關依其組織法規規定之各級單位，適當劃分處理公務之層次，由首長就本關職權及單位職掌，將部分公務授權各層主管決定處理，並由被授權者負其決定之責任。」並不是每項業務都需由機關首長核定，但在行政流程上，具有層級節制，是顯而易見的。因此，機關首長、主管人員及承辦人員間，彼此業務互動密切，在正常

<sup>93</sup>中華民國 92 年 11 月 10 日行政院臺秘字第 0920092520 號函修正。

的行政運作下，本不應有貪腐情事發生，縱然基層承辦人員在某個具體個案上發生貪瀆行為，行政監督系統應該也會較行政監察系統容易掌握、糾正及舉發，因此只要在行政監督系統向檢調單位告發貪瀆犯罪後，實施追訴犯罪的偵查、起訴工作，何以必需設立政風機構，或監察、審計等等廉政監察系統？更直接的說，政風機構雖設於機關內部，較機關外的行政監察組織更接近貪腐資訊，但終究比不上機關內的業務主管人員熟悉、接近可能發生貪腐的業務承辦人員，只要業務主管人員善盡職責，做好行政監督工作，何以需要設立政風機構來發揮貪瀆犯罪的預防與發掘等廉政功能？由此可見，行政監察系統等廉政機制，除了彌補行政機關廉政專業的不足外，主要的目的，是針對行政監督系統不發揮功能進行糾正。

行政監督系統不發揮功能，通常涉及機關主管乃至首長的認知與民意有落差，也就是政策貪瀆的問題，例如：某縣長為求沽名釣譽，爭取選票，而花費公帑興建沒有實益的公共建設，最後文物館閒置變成蚊子館、地下停車場閒置成為養魚池等浪費行為（管高岳 2008），此種行為除了屬於道德論層次的貪腐，或是意見中心說層次的貪腐外，極可能潛藏藉公共工程名義將公帑回饋競選樁腳、工程回扣、抬高工程款分贓等貪污犯罪，有研究者將此類貪腐的發生原因稱為「民主政治的不健全」（宋筱元 1989：35），其運作模式為：

在競爭激烈的民主選舉中，候選人於競選時為了當選，必需投入包括資金及人脈關係等龐大資源，因而造成候選人財務與人際關係的鉅額負擔，當選後為了回收付出的成本，以及籌措下次競選的經費，必需藉著替助選功臣安排公家職位、藉各種途徑特權瓜分包辦公共工程、請託關說包庇違法牟利的行為等等不法機會，來撈回資金，或回饋其樁腳及選舉時給予支持的利益團體甚至黑社會組織。而利益團體則本乎投資報酬率之經濟效益，投資某候選人，在其當選後，除了成本收回外，尚可得到極大利潤，故樂於支助候選人競選；候選人當選後，又可利用公職身分追求更高的身分地位，參加較高層級之選舉，並且上、下級民選公職間，彼此互相拉抬、利益共生，如此週而復始，貪污來賄選，賄選來貪污，由下

而上，自鄉鎮市代表、鄉鎮市長、縣市議員、縣市長，乃至國家元首（宋筱元 1989：35）。由於行政首長握有行政權限，除了可以控制行政監督系統外，透過其影響力，甚至可以染指行政監察系統，造成行政監察系統的癱瘓。而在道德論層次，或是意見中心說層次的政策貪瀆，行政監察系統不易發生制衡效果<sup>94</sup>，主要是透過民主機制來制衡，否則只好犯罪偵查手段利用司法審判機制來究責，但貪瀆犯罪的究責，曠日費時<sup>95</sup>，具有明顯的時間滯延現象，在時間滯延期間，貪瀆人員往往已經獲取更大的行政權限，且上、下層貪瀆政客間互相掩護，並利用機要或政務職位將親信滲透到各級行政機關，或以不正常的升遷拔擢、收編常任文官加入，來掌控行政監督系統，形成集團性貪腐現象，並藉政治勢力打壓行政監察系統，甚至透過各種手段干擾司法公正，或以司法迫害等藉口阻擾貪瀆犯行的究責，這也是近年來我國隨著政治的民主化，貪腐現象越來越嚴重的重要原因之一。

### 參、貪腐循環的系統分析

基於「民主政治的不健全」所產生的以民選首長為主體集團性貪腐現象，由於機關首長的人事權限，又將擴展至機關內的主管人員，造成機關行政監督系統

---

<sup>94</sup> 以監察院為例，監察院依憲法第 97 條規定，所為糾正、糾舉、彈劾，在我國憲政實例上，有許多無發生實際效果的事例，實例如：2004 年 7 月監察院為了隨扈派遣作業監督不周而對內政部提出糾正案，到了 2005 年 4 月仍未收效而被輿論批評（李舜德 2005）；遭監察院彈劾理應是公務員職場生涯中莫大的污點，但離譜的是，竟有不少軍公人員遭彈劾後考績不降反升，發生問題最嚴重的國防部，不少因重大案件遭彈劾的軍官，受懲戒當年度的考績，大多數竟然是「甲上」、「優等」，甚至還有「特優」等級（何博文 2004）；監察院 2002 年調查健保雙漲案並對衛生署提出糾正；行政院發言人林佳龍強調，衛生署是依法調漲健保保費與部分負擔，雖然在程序上遭監察院糾正，但健保雙漲仍有其效力。衛生署健保小組副召集人戴桂英和健保局總經理張鴻仁也都表示，監察院的糾正案對現行健保並無實質上的影響，並不會因此調降費率及部分負擔（詹建富等 2003）……等不勝枚舉。

<sup>95</sup> 貪瀆起訴案件之結案日數平均每件約需 215 日，是一般起訴案件的 4.3 倍（陳雅理、劉淑瑛 2007），而貪瀆案件在審理上，又有「上訴率最高、被撤銷及發回更審比率偏高」的特性（司法院 1995），故貪瀆案件從偵查到判決確定耗時冗長，曠日費時。

的無法發揮作用，同時也使行政監察系統功能失靈，於是產生了惡性循環的現象，使貪腐問題越來越嚴重。為了論述說明此種現象，並提出本研究對於有效預防此種集團性貪腐現象的控制機制的看法，以供一步分析政風組織改造法案，以下採用系統科學的相關理論，先說明民主機制的廉政控制原理，再以「系統動力學」的分析方法，對於此種惡性循環現象，進行原因與防制對策的說明：

### 一、民主機制的廉政控制原理

在民主政治的常態當中，政府的廉潔與民眾對政府的支持是密切相關的，政府的廉潔現況會影響民心，民心也會影響政府的廉潔現況，兩者交互影響，形成一個系統，如圖 4-5：



圖 4-5：政府廉潔現況與民心

圖 4-5「政府廉潔現況」指向「民心」的箭頭，顯示政府廉潔現況會影響民心的向背，這從歷史上很容易得到證明，遠從朝代的更替<sup>96</sup>，近至吾人透過選舉選擇政權的延續或輪替，都可以證明政府是否廉潔，會影響人民對政府的支持；廉潔既是人民對政府的基本訴求，因此在今日的民主政治中，執政者都要重視自身的清廉形象，對貪污腐化不斷進行改革，亦即「民心」將影響「政府廉潔現況」（即圖 4-5「民心」指向「政府廉潔現況」的箭頭），政府的廉潔現況與民心兩者是交

<sup>96</sup> 政風的良窳，關係著國家的興亡，金觀濤（1988b：70～89）分析中國朝代興替的規則，認為政治結構、文化結構、經濟結構三者交互影響的系統，決定中國統一、分裂與朝代的更迭。而使龐大的、強盛的王朝崩潰的原因，來自「無組織力量」的增長造成「社會結構」的老化，貪污腐敗、特權與貪污，則是「無組織力量」產生的重要現象與原因之一。

互影響的系統<sup>97</sup>，此系統是由「政府廉潔現況」與「民心」兩個互為因果的次級系統互相作用所組成，政府廉潔現況與民心的互動，一直處於互相調節中，這種調節方式，控制論稱為「負回饋調節」，其調節原理如下圖：

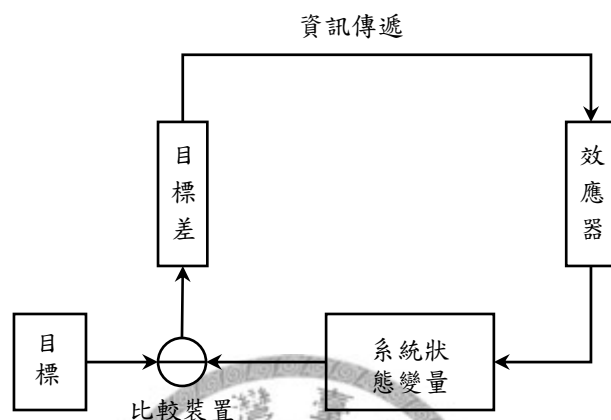


圖 4-6：負回饋調節機制

資料來源：金觀濤 1987：12

圖 4-6 如果用來分析政府廉潔現況與民心的互動，也就是說，將圖 4-5 的系統調節機制以圖 4-6 的理論模式來展現的話，應該是圖 4-7 的圖形：

<sup>97</sup> 開始討論政府的廉潔現況與民心兩者交互影響的系統前，必須提請注意的是，政府的廉潔現況與民心兩者，都不是影響對方的單一條件。貪污腐化的政黨，或因貪污犯罪被追訴中的候選人，有時候透過買票賄選、樁腳親誼的影響，或是意識形態的操弄，也有可能贏得選舉，但其貪腐真相一旦被揭發確認，緊接而來的往往是失去民心、失去選票與失去政權；一些貪污自肥的政策，人民皆日不可，有時還是會通過實施，但是民心的力量，往往會發生制衡作用，讓其他政治權力者對貪腐政客加以干涉，而改變貪污的決策，或使貪污者受到制裁。因此，政府的廉潔現況與民心兩者交互影響的系統，屬於因果相因的複雜系統，為便於瞭解與分析，本研究採用「相對孤立系統」來進行演繹。

系統理論中的「系統」，一般就是指「相對孤立系統」，其系統特徵（研究者設計該「分析系統」時的劃分方式）如下：1、我們沿著因果長鏈追溯時，忽略那些影響蓋率足夠小的因素，把它看作系統所受的干擾和系統外的因素；2、一個相對孤立系統，儘可能是自相閉合的互為因果網路；3、根據我們研究的目的和系統變化的時間尺度，抓住主要的互為因果變量，構造出系統模型（金觀濤 1988a：77）。

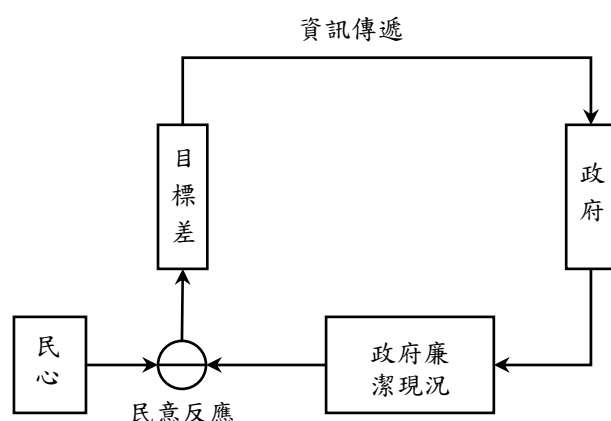


圖 4-7：廉政調節機制

圖 4-7 的廉政調節機制表示，當政府廉潔現況與民心認可的狀態不符時，政府會從民意反映所顯現的落差，來進行政府廉潔的調節。在圖 4-7 的廉政調節機制中，也可以看出於政府察覺民意變化，以及政府對廉潔現況實施調節作為影響民心效用，是靠著資訊傳遞來完成，而資訊傳遞需要花時間，也就是政府廉潔現況與民意支持度通常有時間差，此時間差若對系統運作發生顯著影響，則系統科學稱為時間滯延 (time delay)。將圖 4-7 的廉政調節機制轉換為系統動力學模型<sup>98</sup>，

<sup>98</sup> 本研究所使用的系統動力學模型，為簡化模型，不使用「率量」、「積量」等符號，符號說明如下：

- (1) 「→」：因果鍵 (Causal Link)，用以表示系統變數間的關係，例如：A→B，表示系統中若只考慮 A、B 兩個變數，B 變數將受到 A 變數之影響，當 A 變數有所變化時，B 變數也會有所變化，當 A 變數與 B 變數變化方向一致，也就是呈現正性因果關聯，亦即當 A 變數增加 $\Delta A$ 時，B 變數也跟著增加 $\Delta B$ ，當 A 變數減少 $\Delta A$ 時，B 變數也跟著減少 $\Delta B$ ，在「→」旁標示「+」符號；當 A 變數與 B 變數變化方向相反，也就是呈現負性因果關聯，亦即當 A 變數增加 $\Delta A$ 時，B 變數會跟著減少 $\Delta B$ ，當 A 變數減少 $\Delta A$ 時，B 變數反而跟著增加 $\Delta B$ ，在「→」旁標示「-」符號 (謝長宏 1985：43~44)。
- (2) 「⊖」、「⊕」：因果回饋環路 (Causal Feedback Loop)，由兩個或兩個以上具有因果關聯的變數，以因果見彼此連接而成之封閉環路結構，此環路中各變數互為因果，就整體而言，無法決定哪一個變數是環路的起始或終結，也就是說，就環路整體行為而言，我們無法決定變數 A 是因，變數 B 是果，或者 A 是果，變數 B 是因，這是因果回饋環路的基本特性。因果回饋環路有正性因果回饋環路及負性因果回饋環路兩種，正性因果環路的特性，是當環路中任一變數有所變化時，最後會造成整個環路各變數同方向的加強其變動的幅度，而使整個環路呈現自我強化 (Self-Rein-Forcing) 的變動效果；負性因果環路的特性，是當環路中任一變數有所變化時，最後會因各變數間互相抑制，造成整個環路朝向一個平衡的狀態而穩定下來，此種自我規律 (Self-Regulating) 的變動效果 (謝長宏 1985：46~47)。本研究在封閉的因果回饋環路中心，以「⊖」、「⊕」等符號表示整個環路的變動次序 (因果鏈進行的方向)，並在「⊖」、「⊕」中心加上符號「⊕」表示正性因果環路、加上符號「⊖」表示負性因果環路。
- (3) 「—|▶」：時間滯延 (time delay)，在因果回饋環路中，各變數相互影響均需要時間，這些時

成為圖 4-8：

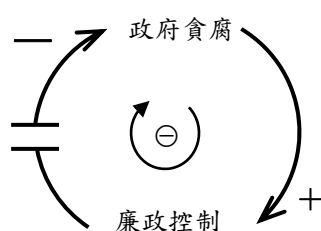


圖 4-8：廉政調節機制（系統動力學圖形）

圖 4-8 顯示，當政府發生貪瀆現象時，將相對的引發廉政控制系統的運作，貪腐越嚴重，廉政控制的力道會越強；廉政控制系統運作後，會抑制政府的貪污現象，廉政控制力道越強，政府貪腐越少，廉政控制與政府貪腐現象，互為因果，並呈現一種平衡的現象，但廉政控制機制抑制政府貪腐現象，有時間滯延。圖 4-8 就是彼得·聖吉（Peter M. Senge）在《第五項修練—學習型組織的藝術與實務》一書中所列舉的「反應遲緩的調節環路」系統基模（systems archetypes）（郭進隆譯 1999：161）。而基於「民主政治的不健全」所產生的以民選首長為主體的集團性貪腐現象是一個增強環路，在廉政控制機制的整體運作上，形成圖 4-9 的圖形：

---

間的久暫，會影響整個系統行為，分析時間延誤的久暫，與有關變數的關係，影響較重要的時間延誤，在系統動力學模型中必需加以標示，稱為時間滯延（謝長宏 1985：36~37）。

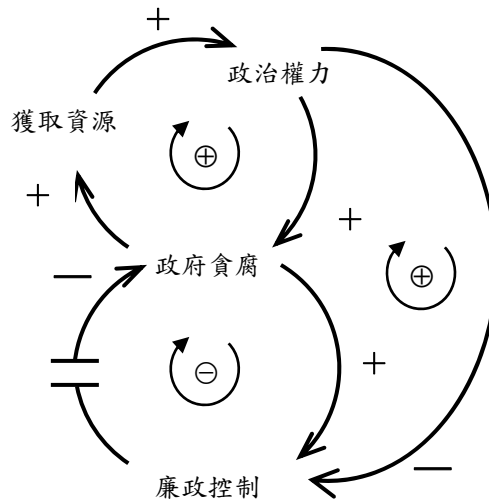


圖 4-9：民主政治不健全肇致貪瀆與控制

圖 4-9 民主政治不健全肇致貪腐與控制，是由兩個貪腐加強環路（左上半部、最外圈），一個平衡環路（左下半部）組成，說明如下：

1、圖 4-9 左上半部的正性因果環路顯示，政府貪腐行為者可以藉貪腐行為獲取資源，然後再利用資源，獲取政治權力，並且藉由此種模式，節節高昇，獲取權力越來越大的職位，再利用職權更加貪污腐敗。此種貪腐行為的循環模式，在專制政權常顯現的現象，是鬻官賣爵，公職人員想要調任「油水多」（容易貪污）的職位，往往需要花錢買通具人事權的長官，來換取職位，取得職位後，再利用職權貪污撈本並牟利（如該職位具有下級的人事權，還可以同樣賣官），累積貪污所得以後，再花錢買更高的職位，從此步步高升，而且買、賣職位雙方，形成緊密的僚屬關係，當一方貪污行為曝露時，僚屬集團為防群體貪腐事跡敗露，不得不互相包庇掩護，成為集團性貪腐的利益團體；當政治民主化後，其型態則是前述「民主政治的不健全」所產生的以民選首長為首的集團性貪腐，並由首長的人事權限，擴展至機關內的政務、機要乃至常任文官等主管人員，造成機關行政監督系統無法發揮作用，同時也使行政監察系統功能失靈，並發生惡性循環現象。

2、圖 4-9 左下半部的負性因果環路顯示，廉政控制系統的運作，可以抑制政客的

貪腐行為，但有時間滯延現象。時間滯延的原因，主要來自於貪腐行為的隱密性，使貪腐資訊難以達到廉政控制器（具廉政控制權力者），進而觸發廉政控制機制，以致造成貪污犯罪的高犯罪黑數現象。由於貪污者較不貪污者容易獲利，並藉所獲利益來擊敗不貪污者，又可藉其職權干擾廉政控制作用，防止其犯罪行為被揭發，使廉政控制機制的時間滯延現象更加嚴重。在我國選戰中，常聽到「當選過關、落選被關」就是這種現象的縮影之一。時間滯延現象使廉政調節機制在平衡點之外，產生大幅度的震盪。

3、圖 4-9 最外圈顯示貪腐行為者，會利用政治權力，來抑制廉政控制系統的運作，使原來已有時間滯延的廉政控制系統，抑制貪腐行為者的力道減弱，整個系統的貪腐現象持續不斷增強，直到其強度大到廉政調節環路的平衡功能被啟動為止。這個環路會增益廉政調節機制（左下半部）的震盪幅度，甚至會使破壞整個系統平衡，而使系統崩潰，廉政控制系統的崩潰現象，大如改朝換代或政權輪替，小如政治人物因貪腐事發而斷送政治生命等。貪腐行為者利用政治權力抑制廉政控制系統運作的手法，最常見的就是在貪腐資訊的傳遞過程中加入噪音，來污染資訊，造成真相不明，使廉政控制器不被觸發。實例上我們常看到政治人物貪腐行為被揭發時，會透過新聞媒體高喊「政治迫害」，以影響選民的政治判斷，就是加入噪音污染資訊，使真相不明的手法，這招還常常有效<sup>99</sup>。

4、圖 4-9 整個系統模型，除了左下半部「廉政控制系統的運作，可以抑制政客的貪腐行為，但有時間滯延現象」是具有調節性的負性因果環路外，其他部分都是具有自我加強效果的正性因果環路。此圖說明在民主制度下，由於廉政控制機制的滯延性，貪腐政客往往可以逐漸坐大，而當廉政控制機制因貪腐事態越來越嚴重，而終於發揮其控制效果時，其力道往往對於貪腐者造成極大傷害，

<sup>99</sup>茲舉一實例如下：台北縣鶯歌鎮長蘇有仁 2002 年 1 月第一次當選，因涉貪汙於 2005 年 8 月被羈押，同年 12 月於羈押中參選鎮長連任成功；2007 年 1 月 29 日獲交保，該貪汙案於 4 月 12 日一審判處蘇有仁 20 年有期徒刑，他即於縣府將他停職前自行辭職，2007 年 7 月再參選鎮長補選又當選，等於三度當選鶯歌鎮長，蘇有仁當選後，除非他的貪汙案官司判刑定讞，才會再予解職（孟祥傑、李光儀 2007）。蘇有仁及其家屬在本案調查中，一再對外宣稱係遭到政治迫害（丁牧群 2005；許聲胤 2005）

由於貪腐者通常是國家菁英之一（如某民選首長或民意代表，甚至某個政黨），貪腐者被判刑坐牢，是整個國家人才的損失，而某個政黨因貪腐而選情崩盤、政黨影響力萎縮時，更將對整個國家的民主制衡機制造成負面影響。

5、解決之道，是儘量減少時間滯延，也就是儘量採取事前控制，在貪腐行為發生前，就予以制止；或者是採取事中控制，在貪腐行為著手之際，阻止其成功。

## 二、控制類型與政風組織的職能：

按控制程序在行政流程開始著手前、進行中或進行後實施，可分為事前控制、事中控制與事後控制。事前控制發生在行政活動之前，它是未來導向的，是最適切的控制方式，可以防止損失產生；事中控制又稱為即時控制，控制發生在行政活動進行中，屬於過程中的直接監督，一旦發現問題可即時改正，在問題還未造成重大損失前，及時改正問題；事後控制又稱回饋控制，控制發生在行政活動之後，這種控制的主要缺點，是當管理者知道問題發生的消息時，損失也已經產生，只能「亡羊補牢」，並做為後事之師（林建煌譯，2002：450-453）。

犯罪行為階段，雖非每一犯罪行為，均必歷經後述的全部階段，但自其發展過程觀察，按一般發生之先後，大抵可分為「犯罪動機之發生」、「犯罪意思之決定」、「犯罪意思之表示」、「陰謀」、「預備」、「著手」、「實行」、「未遂」、「既遂」等（褚劍鴻 1992：109-112），貪污犯罪也是犯罪行為的一種，也有相同的犯罪行為階段。

政風工作分為反浪費、反腐敗、反貪污等防貪工作及查處貪污等層次，工作內涵則包含宣導反貪意識與廉政意識的反貪工作、發揮政風機構體制內防貪優勢的防貪工作，以及提升貪瀆案件查處品質肅貪工作，期望收到使公務員不敢貪、不能貪、不願貪、不必貪的廉政目標。政風工作重心，在歷程上逐步從肅貪、防貪、反貪，再更前一步，走向審視機關預算編列的合理性及政策評估的妥當性，政風工作重心已從貪污犯罪既遂後的貪瀆追究工作（肅貪；查處貪污；不敢貪），

推移到讓公務員即使著手實行貪污行，也難以達到既遂階段（防貪；不能貪），再推進到使公務員沒有貪瀆動機或沒有貪污的意思決定（反貪；反浪費、反腐敗；不願貪、不必貪），也就是說政風工作重點，已從貪污的事後控制、事中控制，進步到事前控制。

事前控制是最適切的控制方式，它可以在損失發生前發揮控制效果，但是實施事前控制需要及時與正確資訊始得掌控，如果無法掌握及時與正確資訊，則無法發揮事前控制效果。設於機關內部的政風機構，由於接近貪腐資訊來源，較其他機關外具有廉政功能的單位，如檢調單位、監察院、審計單位、民意機關等，都容易掌握及時與正確的機關貪腐資訊。但應注意的是，政風組織由於立法設計所賦予的法定功能，在控制意義上，只是蒐集及時與正確的機關貪腐資訊的感受器，以及整理、傳遞、觸發廉政機制的啟動器，並不是直接發揮廉政效果的廉政控制器（以生物比擬說<sup>100</sup>來說明，則政風組織相當於人體的神經系統，而非免疫系統<sup>101</sup>），本研究在第三章已經說明政風工作重點，已從貪污的事後控制、事中控制，往前伸展至事前控制，但因政風組織只有啟動廉政控制機制的功能，無法單獨進行廉政控制，因此只從政風組織內部進行改造，對於提升政府的整體廉政效能，效果有限。政風組織領導人為提升整體廉政效能，而對政風組織成員所下的種種工作改革指令，如無機關首長、檢調單等廉政控制權力者配合，往往事倍功半，政風人員費盡心血的努力，在沒有後端具的廉政控制功能的控制器支援下，很難有令人耳目一新的廉政改革成果<sup>102</sup>。政風機構爭取設立與政風機構直接聯結

<sup>100</sup> 生物比擬說是系統科學的起源之一。

<sup>101</sup> 從政風組織不直接發揮廉政控制機能此一特性來看，將政風組織比擬為人體免疫系統，是對政風組織功能的誤解。此一錯誤的比擬，對政風組織的發展傷害極大。因為免疫系統中的白血球過多，可能會傷害人體健康（白血症），所以可以找出許多理由來限制政風組織設立與發展，但神經系統只要確實的執行功能，神經元或神經細胞應該越密越好；人體肝臟幾乎沒有神經，發生肝病時病人往往不知不覺，等到病人因肝功能障礙影響到其他器官組織運作，而檢查發現肝臟生病時，往往已是嚴重肝硬化，甚至是難以挽救的末期肝癌，此與案例中，若干多年來從無貪瀆問題的機關，一旦被發掘貪瀆弊案，就是案情嚴重腐敗極深的重大弊案，可見一斑。當然政風機構、人員設置多寡，尚須考量效益問題，本研究將於後續章節進行探討。

<sup>102</sup> 控制論認為一切工具實際上都只有一定的控制能力，因此在使用工具之前我們往往需要根據他的控制能力來判斷能否達成預定的控制目的。如果超過了每次使用工具的控制能力，無論我們怎樣改變操作方法，都不會達到控制目的（金觀濤 1998a：10）。因此如果不提升政風組織的職能，只是

的「專責廉政機構」，讓政風機構此一機關貪腐資訊的感受器及觸發廉政機制的啟動器，有效聯結廉政機制的控制器，以提升政府施政的整體廉能，如從改革現行廉政控制的結構面來觀察，也有防止資訊傳遞過程的噪音污染，以及縮短廉政控制時間滯延的效果。這種效果，在我國現行制度上，只能配合政風組織改造獲得，捨棄改造政風組織，無法從其他的廉政組織的改造（譬如，以設立特偵組來強化檢察組織的肅貪功能，或將調查局任務編組的廉政處改為正式編制）獲得更好或相當的效果，這和政風組織在我國廉政組織系統的結構上所佔有的特殊地位有關，下一節將深入探討。

### 第三節 專責廉政機構之設立

#### 壹、政風組織與前饋控制

我國現有的廉政控制機制中的行政監察機制，多屬無負回饋控制。也就是廉政組織，收到貪腐資訊後，啟動控制機制，但無法因貪腐者修正行為，而改變控制結果<sup>103</sup>。例如：某鎮長犯下貪污行為，檢調單位開始偵辦其貪瀆案件後，歷經蒐集具體貪瀆不法事證，進行訴追，經過訴訟程序，將其審判定罪處刑，整個偵、審程序，並不能因該鎮長致力施政、績效卓著，而功過抵免。比對前述由民心與政府廉潔現況構成的民主機制（圖 4-7 的廉政控制機制；屬於負回饋控制機制），有相當程度的落差。這種落差，也會污染廉政控制中的貪瀆資訊<sup>104</sup>，強化廉政控

---

不斷的要求政風人員改進工作技巧與提升效率，其效果增加到一定臨界點後，就不可能再增加。理論上在臨界點附近時，一切改革作為都將投入多而效果少，組織內人員工作負荷與壓力越來越大，客觀的廉政成果卻難以顯著提升。此觀諸近年來在政風組織領導人與全體政風人員的努力下，政風組織有了不少具體的績效（管高岳 2008），但國際透明組織貪腐印象指數調查結果，卻顯示我國整體的廉潔度並無顯著提升（台灣透明組織 2007），可資佐證。

<sup>103</sup> 行政監督系統的廉政控制，多屬於負回饋控制。舉例說明：某科員素行不良，其主管多半不會將容易孳生弊端的業務交給他執行（實施控制），其後該員改變生活習慣、工作力求表現，其主管人員認為其缺點已改正，可能再給予較重要的工作（改變控制強度），甚至予以升遷，使該員操守與能力達到相當的平衡。

<sup>104</sup> 如果選民應該唾棄貪瀆政客的先設命題為真，那麼在任期內因貪瀆案而停職的民選首長，辭職再投入補選而當選的例子：2007 年台北縣鶯歌鎮補選蘇有仁當選（孟祥傑、李光儀 2007）、2008 年台北縣瑞芳鎮長補選顏世雄當選（阮南輝 2008）發生，顯示選民與檢調單位兩者之間必有其一，

制的時間滯延，造成前一節所述貪腐循環增強現象（見圖 4-9：民主選舉肇致貪腐與控制）。政風組織因配置於機關內，最靠近貪腐資訊來源，可以迅速提供貪腐資訊，甚至可以提供貪腐發生的預警資訊，以達到「前饋」(feed forward)控制功能，來縮短廉政控制的時間滯延現象，這是我國政風組織在廉政制度上特色。

所謂「前饋控制」，其機制簡述如圖 4-10：

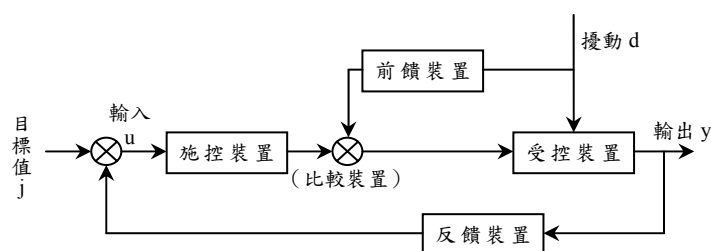
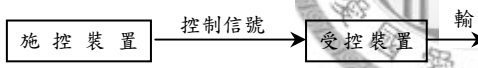


圖 4-10：前饋控制

資料來源：王雨田 1988：53

最簡單的控制形式，是由施控者對受控者發出指令，而產生輸出，經簡化後的行政現象實例，如「屬員在長官監督下，進行行政行為」。其圖形為：，長官為「施控裝置」，屬員為「受控裝置」，長官的監督行為（命令，批示……等）是「控制信號」，「行政行為」則是輸出。行政監察機制運作實例，也類似這樣，「施控裝置」是行政監察機關（如：監察院），「受控裝置」是行政機關（如：某縣政府），「控制信號」是監察行為（如：監察院對該縣政府提出糾正案），「輸出」則是縣政府收到糾正案後在行政上的改善作為。

由於受控者可能不會完全遵照施控者的指令來產生預期的輸出，最明顯的例子就是貪腐案，施控者要求受控者依法行政，受控者卻不受控制，發生貪腐行為（此種不受控制的因子，即「擾動」）。因此高一層次的控制系統會加上回饋裝置，

---

對該民選首長（候選人）有無貪瀆行為的認知是錯誤的。惟檢調單位起訴一位現職民選首長，並將其羈押而使其停職，都必需有一定的客觀證據，故即使該犯罪偵查案件最後審判結果，以無罪定讞，也只是無法證實該民選首長的貪瀆行為屬於「法規說」層次的貪瀆行為，但至少該首長在「道德論」、「公共職權中心說」……等層次，無法通過檢驗，是必然的（才會被羈押），換言之選民（控制器）

形成閉環控制系統，來保障控制目的的達成，其圖形為圖 4-11（此圖形與圖 4-6 意義雷同）：

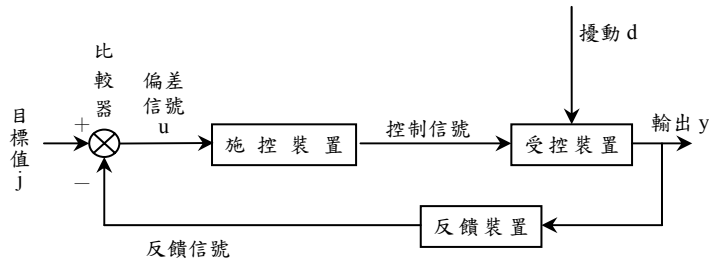


圖 4-11：閉環控制系統

資料來源：王雨田 1988：50

圖 4-11 簡化後的行政現象實例，如：屬員在長官監督下，進行行政行為，長官並追蹤施政結果，與行政目標相比較，如有偏差，則對屬員發出第 2 次控制指令，要求屬員修正其行政行為，達成原先預設的行政目標（如屬員修正後的行政行為仍不符行政目標，則持續修正……）。行政監察機制運作實例，如：監察院彈劾某官員，該官員年度考績竟仍為特優，監察院發現後，感到意外且憤慨，決定成立專案小組進行派查，揪出遭彈劾後發生不符考績規定的事例，並加以嚴懲<sup>105</sup>，使最後的結果（輸出）符合預期目標。

前述閉環控制系統，是透過反饋作用，來檢出偏差、糾正偏差，但適用於巨大而複雜的系統時，由於受控裝置的慣性或時間滯延現象比較嚴重，會影響檢出偏差、糾正偏差的時效與作用，而影響到系統的控制性能。為改良這種控制系統的性能，控制技術發展出「前饋控制」概念，在擾動尚未明顯影響系統輸出前，設法將擾動測量出來，通過前饋裝置送到系統中去進行調節，使輸出量尚未發生變化，就能根據前饋的資訊，採取相應的措施，儘可能克服或減少擾動的影響，

對候選人的貪瀆認知（廉政資訊）在決定投票對象時，已被該候選人誤導（污染資訊）。

<sup>105</sup>茲錄實例 1 則：2004 年《中國時報》〈怪哉 遭彈劾選績優 監院將追究〉報導：「遭監察院彈劾理應是公務員職場生涯中莫大的污點，但離譜的是，竟有不少軍公人員遭彈劾後考績不降反升，甚至有人屆退休前因重大案件失職遭監院彈劾，卻仍能順利辦理退休手續領取退休金。監察院認為此風不可長，將成立專案小組追究相關主管機關責任。」（何博文 2004）。

以達到較好的控制效果（王雨田 1988：52-53）。我們在第三章政風組織目標與功能探討中，可以看出政風組織在制度設計上，就是一種前饋控制裝置（請參閱圖 3-1），但目前實務的運作，施控裝置（機關首長、檢調單位）的控制作為，甚少受到政風機構前饋資訊的影響<sup>106</sup>，甚至部分檢察官進入行政機關內調查政風機構舉發的貪瀆案件時，還會對政風人員多方「保密」，遑論參酌政風機構的訊息來修正其偵查行為。而與政風組織有效聯結的「專責廉政機構」，一方面在貪瀆犯罪調查方面，政風機構對於「專責廉政機構」具有直接溝通、調整控制信號的作用；另一方面由於政風機構具有「專責廉政機構」作為後盾，機關首長在實施廉政控制時，不得不重視政風機構的前饋信號，來調整其控制行為，這樣整體廉政控制的效能才能有效提升。至於威權時期少數不肖的人事查核人員，藉由情治機關外圍組織背景在機關中作威作福的弊病，則因「專責廉政機構」與政風機構緊密結合、人員互相交流，能及時發覺、淘汰不肖政風人員，而不致於在政風機構內發生類似人事查核人員狐假虎威、作威作福的弊端。



## 貳、專責廉政機構的設計

目前法務部提出的我國專責廉機構法案，為「法務部廉政局組織法草案」，依法務部政風司的簡報，「法務部廉政局」的職能設計，是負責執行法務部廉政政策的「執行機關」（劉鳳琴 2008），與「政風機構」同受「法務部政風司」指導指揮，三者間的運作機制如圖 4-12：

<sup>106</sup> 通常政風機構對首長報告機關同仁有貪瀆之虞時，機關首長會要求政風人員必須拿出具體事證，尤其是機關內負責重要的，通常也是易滋弊端業務的同仁，這些受重用的同仁，機關首長多半對其十分信賴，如果貪瀆「跡象」的證據不夠具體，政風人員的建議，最後多半不被採用，而且政風人員會被機關視為製造麻煩者而加以打壓，所以職務屬於執行面的政風人員，多半認為貪瀆查處工作比預防工作重要。曾有對政風人員進行的問卷調查，結果有超過六成非常同意或同意「政風工作若以預防貪瀆為主，工作績效難以展現」、「外界對政風機構的肅貪績效，普遍認為成效不彰」（各佔 62.21%、64.78%）（田國興 2003：99、178、177），就反應出這種現象。

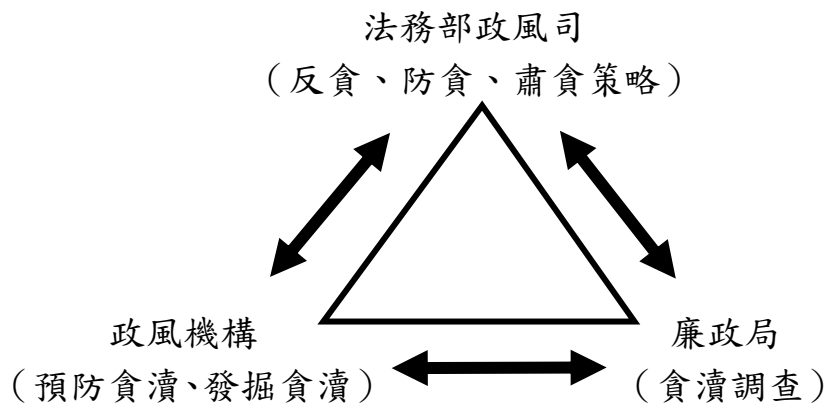


圖 4-12：廉政局成立後的廉政運作機制

資料來源：法務部政風司 2007 (網頁資料)

由於「法務部廉政局組織法草案」條文較少，茲直接表列如下：

表 4-2：法務部廉政局組織法草案


條	文
第一條	本法依據法務部組織法第九條之一制定之。
第二條	法務部廉政局（以下簡稱本局）掌理下列事項： 一、貪瀆或與貪瀆相關犯罪之調查處理。 二、其他有關廉政事項。 本局人員於辦理前項第一款業務時，分別視同刑事訴訟法第二百二十九條、第二百三十條之司法警察官或第二百三十一條之司法警察。
第三條	本局置局長一人，職務列簡任第十三職等；副局長一人或二人，職務列簡任第十二職等。
第四條	本局置主任秘書，職務列簡任第十一職等。
第五條	本局各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。
第六條	本法施行日期，由行政院以命令定之。

資料來源：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfdce9cfce5cccbed2cccbed>，2005.10.23（進入時間：2007.2.22）

由以上「法務部廉政局組織法草案」我們只能看出將來法務部廉政局的掌理事項（第 2 條）、設局長、副局長及主任秘書（第 3 條、第 4 條），看不到該局的

主要組織結構<sup>107</sup>，其原因見於草案第 4 條說明：「按中央政府機關總員額法草案已授權各機關訂定編制表，於其完成立法程序後，相關組織法案即無庸訂定授權另定編制表之規定。惟在總員額法完成立法及公務人員任用法第六條修正前，為使各機關用人職稱之官等職等及員額，有所依據，爰暫為本條規定。」也就是說，將來法務部廉政局的組織結構，由主管機關以「編制表」的方式訂定，具有極大彈性，這符合政府改造工程「組織彈性化」的原則<sup>108</sup>，但相對的將來此「法務部廉政局組織法」草案如立法通過，該局執行職務的獨立性難免受到影響。

目前法務部對廉政局的組織構想，按照法務部政風司的簡報（法務部 2007），如下：

- 
- 一、設有肅貪資訊組、肅貪執行組、北中南東 4 個地區調查組、教育中心，以及秘書、人事、主計、政風等輔助單位。
  - 二、設有向民間及政府部門借將的廉政調查官，以保證專業能力。
  - 三、仿倣香港廉政公署設置「廉政諮詢審查委員」的外部監督機制，以確保人權辦案程序正義，委員來源為獨立公正人士。

其結構與原「法務部廉政署草案」（行政院 2000）的組織結構大致相同，「法務部廉政署組織條例」草案第 2 條規定，該署執掌計有 7 款：

- 一、廉政政策之研擬、策劃、協調及推動等綜合性事項。
- 二、廉政相關法規之研擬、推動及執行事項。
- 三、預防貪瀆業務之研擬、推動及執行事項。
- 四、貪瀆不法或與貪瀆有關犯罪案件之調查、處理事項。
- 五、各機關政風機構業務及其組織、人員之管理事項。

<sup>107</sup> 此處所指「組織結構」，僅指原立法習慣依中央組織標準法第 5 條第 4 款規定將訂入組織法的「職位」及「職掌」。

<sup>108</sup> 中華民國憲法增修條文第 3 條第 3 項：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」與第 4 項：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」規定，以及後來制定的「中央政府機關組織基準法」草案總說明中指出，該法制定的目的，在於建立精簡、彈性、創新與具有應變能力之中央政府機關組織共同規範，以期增進效能；「中央政府機關總員額法」草案第一條條文：「為管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，特制定本法」均為政府改造工程「組織彈性化」的具體化，詳細說明請參閱本研究第 2 章第 2 節。

六、廉政業務之諮詢及審查事項。

七、其他有關廉政事項。」

其中除「貪瀆不法或與貪瀆有關犯罪案件之調查、處理事項」及「其他有關廉政事項」為法務部廉政局草案規定之該局職掌外，其他職掌諒係保留，在法務部廉政局成立後仍由法務部政風司掌理。

2008年總統大選結果，國民黨籍總統候選人馬英九當選總統，新政府法務部長王清峰對設置專責廉政機構由原先並無絕對的看法（賴仁中 2008；劉鳳琴、蕭旭岑 2008），轉變為整合法務部政風司與調查局廉政處，成為防貪、肅貪專責機構（法務部 2008）。本研究就系統科學觀點，認為設置一個與政風機構直接聯結的專責廉政機構，才能有效抑制政府腐化的循環增強現象，並認為專責廉政機構必需是獨立於行政監督系統之外的行政監察組織，因此本研究認為廉政局或廉政署的法案，都比現行由檢、調、政風三角分工的肅貪模式好，而且專責廉政機構可以統籌防貪與肅貪工作，也比現在的制度優良。惟「法務部廉政署組織條例草案」、「法務部廉政局組織法草案」都一再強調設置專責廉政機構不增加現有政府員額、肅貪權責機構不會疊床架屋等等。本研究認為廉政制度的改革，應從更宏觀的視野做考量，如有必要，增加適當員額亦無不可。但如決定增設專責廉政機構，除了檢討政風機構組織外，現有的行政監察組織，包括監察院、法務部調查局、特偵組等肅貪專股檢察官……等等，職能必需加以統整，部分功能重疊的組織與人員必需裁撤，專業性不足或專長不符的現有人員，也有必要適度淘汰換血，我國的政府的整體廉政機能，才能因制度變革而見到立竿見影的效果，並且發揮長久穩定維持高度清廉的系統功能。並且政風組織以爭取設立專責廉政機構來進行組織改造，應該在立法階段，就向上級力爭專責廉政機構組織的完整性，以及獨立行使職權的保障，不可再有「先立法、後修法」的想法，以免落入政風組織改制時，企圖「先立法、後修法」，造成改制後就想立即修法，十幾年來無法成功的困境。

至於行政院已提出的「法務部廉政局組織法草案」以外，有關專責廉政機構之設置，尚有將調查局廉政處單獨抽出與政風體系結合成立新機關；或在監察院設廉政部，並將政風組織納入管理；或在總統府或行政院下設獨立廉政委員會；甚至將政風組織再度併回調查局之看法，此種意見分歧的現象，與 2000 年「法務部廉政署組織法草案」提出時，立法院同時出現 8 種不同版本的修正案，同樣展現專責廉政機構組織設計的多元觀點。本研究就系統科學觀點認為，政風組織此一貪瀆資訊的感受器與觸發廉政機制的啟動器，必需直接有效的聯結廉政機制的控制器，才能突破性的大幅提升政府廉政效能。而監察院正是我國行政監察系統中最主要的控制器之一，並且其廉政控制範圍兼及貪污犯罪（法規說的貪瀆）外的貪瀆層次，其糾正、糾舉與彈劾權，乃至於審計權，如能充分發揮廉政控制效果，遠比法務部只從貪污犯罪層次來規範行政監督系統來得有效。並且，監察院因缺乏有效的機關貪瀆資訊回饋，如果碰到集團性貪瀆政治勢力，其控制效果可能產生虎頭蛇尾、難以充分發揮的缺點，結合政風組織此一貪瀆資訊的感受器與觸發廉政機制的啟動器，對監察院的效能極有助益，故整合我國廉政監察系統成立廉政部，應該是最好的專責廉政機構設計。

惟自監察院對媒體透露的訊息來看，監察院規劃的廉政部，其組織似有遷就該院現有組織（監察業務處、監察調查處、公職人員財產申報處）而未以提升廉政效能為組織規劃架構之虞，未如「法務部廉政局組織法草案」的規劃，從反貪、防貪、肅貪等廉政機能來規劃專責廉政機構。故廉政部的構想，雖然重組、整合了部份廉政監察系統，但所成立的新機關，恐怕會落入目前反對成立專責廉政機構者所稱的「換湯不換藥」、「疊床架屋」、「不合政府組織精簡」等弊病，故其組織設計，理宜多加思考，重新作思考規劃。

況且如將具犯罪偵查權之專責廉政機構，隸屬於廣義立法權之監察院，從憲法權力分立理論而言，恐有行政立法不分之疑慮，在各國憲政體例上，犯罪偵查

機關隸屬均隸屬於行政機關，亦未見將犯罪偵查機關隸屬於司法機關之先例。惟我國為「五權憲法」國家，在 1991 年我國開始以憲法增修條文修憲以後，監察院不再具有民意基礎（1997 年第 4 次修憲以後，更失去對總統、副總統的彈劾權），1993 年司法院大法官會議第 325 號解釋明白揭示：「……監察院已非中央民意機構，其地位與職權亦有所變更……」，多數學者也都主張監察院為「準司法機關」（張文豪 2001：142），但憲法畢竟只賦予監察院「彈劾、糾舉及審計權」，如欲藉廉政部的設立，將我國行政監察系統進一步整合，或許在憲政層次上，還需做相應的處理。



## 第五章 提升政風組織核心競爭力之策略

第四章指出政風組織是我國廉政控制系統中的前饋機制，並從系統科學觀點，認為設置一個與政風機構直接聯結的專責廉政機構，才能有效抑制政府腐化的循環增強現象。廉政制度的改革，應從更宏觀的視野做考量，如決定增設專責廉政機構，除了檢討政風機構組織外，現有的行政監察組織，包括監察院、法務部調查局、特偵組等肅貪專股檢察官……等等，職能必需加以統整，部分功能重疊的組織與人員必需裁撤，專業性不足或專長不符的現有人員，也有必要適度淘汰換血，我國的政府的整體廉政機能，才能因制度變革而見到立竿見影的效果，並且發揮長久穩定維持高度清廉的系統功能。由於我國是否設立專責廉政機構一直有許多爭議，以設立專責廉政機構來改造政風組織，很難一蹴而就，因此本章就政風組織在組織法層面尚無法有所改革的限制下，從政風組織結構的特性，對政風組織內部管理課題進行討論，探討政風組織如何提升核心競爭力（Core Competence）<sup>109</sup>，以期對政風組織在外部環境改變前，提出一些內部改造的建議。

### 第一節 政風組織的結構與功能

本研究第三章探討了政風組織的使命，第四章從政風組織所處的環境限制，探討了政風組織改造的相關法案，本章則將從政風組織改造法案尚未通過前，如何在政風組織現有的結構限制下，探討如何對政風組織的運作進行改造，以提升政風組織的效能，因此本節先對政風組織的結構與功能進行討論，以說明其限制之所在。本節分為三個部分，首先，對於「結構」與「功能」的一些理論，及本研究所採用的系統科學研究途徑，在方法論上對「結構」與「功能」的看法作一簡述；其次，對於政風組織在組織法的面向（即職位所形成的系統）進行結構與

<sup>109</sup>核心競爭力（Core competence；核心能力）意指組織內集體學習累積的成果，它需要協調組織的各種技術，致力於跨越組織內各層級的協調與參予，以整合出越用越強的專業能力，成為組織競爭

功能的分析；最後，對於政風組織業務（即工作流程所形成的系統）進行結構與功能的分析。

## 壹、「結構」與「功能」的相關理論

一、結構：「結構」一詞本源於生物學，指一個有機體所有部分（器官或組織）的一種特定安排，在社會學中，結構是指結合內部各構成部分或各個部分所建立起來的互動關係模式，這些構成部分通常是指組織中的人、職位、橫向部門、縱向層次、權力體系、規範制度等（葉至誠 1997：78-79）。將結構用於社會科學分析，其方法論稱為「結構主義」（structuralism），其方法源於瑞士語言學家索緒爾（F. de Saussure）和法國人類學家李維史陀（C. Lévi-Strauss）的著作。其基本論點是，個別的現象只有在同一系統其他相關成分相關時才能被理解，而每一系統都由有限的一套對立或相反成分構成。瑞士心理學家皮亞傑（Jean Piaget）在《結構主義》一書中，將結構主義方法，歸納出三條基本原則（金觀濤 1987：62-65）：

- 1、**結構的整體性**：任何結構中各個部分不是孤立存在的，而是作為和其他部分關係存在的。整體的性質不是從整體以外去尋找，而是由相互依存的各個部分的關係來說明。
- 2、**結構的轉換性**：結構的各個部分必須滿足轉換規則。根據這個規則，可以把結構中的某一部分轉換成相應的另一部分，或與別的部分聯繫起來。正是轉換規則把部分聯繫成整體，產生整體的性質。發現轉換規則就是「結構分析」。
- 3、**結構的調節性**：結構的第三個基本特徵，就是任何結構都具有「自身的調節性」，結構中的各個部分存在著互相調節的能力。

二、功能：派深思（Talcott Parsons）認為功能的概念，有三種不同的看法（宋鎮

照 1997：62)：

- 1、數學上的功能：當某一數值改變時，則其他變數將有所改變。
- 2、功能指有意義或適當的活動。例如：儀式、聚會、典禮等。
- 3、指凡是維持體系內均衡的活動。簡言之，當一個體系內的某一部門對體系有正面的影響時，便是一種功能。

將功能用於社會科學分析，其方法論稱為「功能主義」(functionalism，亦有翻譯為「功能學理論」)，是 20 世紀中期社會人類學和社會學所廣泛接受的一種理論。根據這一理論，一定的社會制度、習俗和信仰都保持一種社會體系，而起一定的作用。這種理論的中心思想是，一個社會自有其持久的結構，它的各個要素配合起來，形成一個統一的、整合的系統。功能主義有以下四個基本命題(蔡文輝 1997：33-34、宋鎮照 1997：62-63、彭懷恩 2000：36-37)：

- 1、功能關聯及相互替代：每一個系統內的各部門在功能上是互相關聯的。某一部門的操作需要其他部門的合作配合。當某一部門發生不正常的問題時，其他部門可以填修補正。
- 2、每一系統內的組成單位或次級系統之所以存在，通常是有助於系統的持續操作運行。
- 3、大多數的系統與其他系統互有影響，所以可以把他們視為整個大系統的次級系統。
- 4、系統是穩定的，不易有變遷。

### 三、系統科學對「結構」與「功能」的看法

由於系統科學是以系統思想為中心思想的一類新興的科學群，是關於「整體」的一般科學，它是分別在不同的學科領域中誕生與發展起來的，這些原本獨

立形成的科學理論，互相滲透，緊密聯繫，最後所形成的統一而嚴密的科學體系。而結構主義與功能主義的內容，也是基於「整體」、「系統」的理論觀察面向，所以均與系統科學的理論殊途同歸<sup>110</sup>。對於「結構」與「功能」，系統科學的觀點如下（吳文成 2002）：

- 1、任何系統都有一定的結構與功能。
- 2、系統的結構是指系統內部諸要素之間相互聯繫、相互作用的形式與方式，是系統各「部分的秩序」。
- 3、結構是系統保持整體性以及使系統具有一定整體功能的內部根據。
- 4、系統的功能是指系統整體與外部環境相互作用的關係，它是系統整體的「過程的秩序」。

5、系統的結構與功能的關係可概述如下：

**結構決定功能：**物質系統有什麼樣的結構，就必然表現出相應的功能。結構規定與制約著系統功能的性質、層次、範圍與大小。組成系統的要素是系統整體結構的基礎，要素與結構的不同都有可能影響系統的功能，但是系統的功能對於結構卻也有相對的獨立性，表現在：有時組成系統的要素與結構都不同，但卻具有相似甚至相同的功能；有時組成系統的要素與結構都相似或相同，而卻具有不同的功能。

**系統的功能對結構也有反作用力：**表現在系統的功能又是保持系統結構穩定性的必要條件，如果一個系統不能發揮它所特有的功能，就不能與外界環境進行正常的物質、能量與信息的交換，從而這個系統就將無法保持自身結構上的穩定性。另外，由於功能比結構具有更大的可變性，不但功能發揮的強弱會導致相應的結構的增強或削弱，而且功能的變化也可能帶來

---

<sup>110</sup> 彭文賢（1980：69）認為：由於系統研究法將其他的研究法視為一個工具或次級系統，因此容納了其他各個學派；系統研究法的架構，足以涵蓋所有的理論，同時亦可超越所有的理論。

結構的變化，例如生物某些器官的退化或進化。

本研究對於政風組織的結構與功能，將以以上理論為基礎而展開。

## 貳、政風組織職位系統的結構與功能

政風組織職位系統的結構與功能，就是組織法面向的政風組織結構與功能。政風組織職位系統，是指依組織法（政風機構人員設置條例及相關法規）規定，所設的政府組織。例如：法務部依「法務部組織法」設置「法務部政風司」，包含司長、副司長、專門委員、科長、科員……等職位；桃園縣政府依「地方制度法」設置「政風處」，包含處長、專員、課長（將改為科長）、科員……等職位……等。職位是構成組織的基本要素，一個職位表示應有一個政風人員在執行政風組織的任務<sup>111</sup>。由於公務行為是由人來完成，所以本研究將政風組織職位的集合定義為一個分析系統，並且該系統同時也存在於真實世界，所以政風組織的職位系統也是一個真實系統。

一般有關政風組織的研究，常引用的政風組織組織架構圖，如圖 5-1 及圖 5-2:

---

<sup>111</sup> 有時某職位出缺未補，該職位的任務（職責）由其他人代理，故以「應有」敘述。

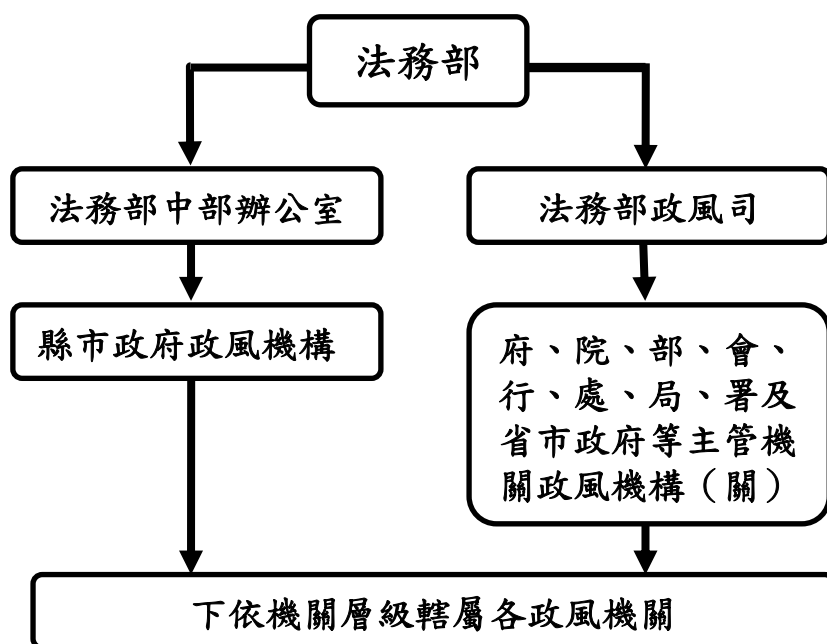


圖 5-1：政風組織架構圖  
資料來源：法務部政風司<sup>112</sup>

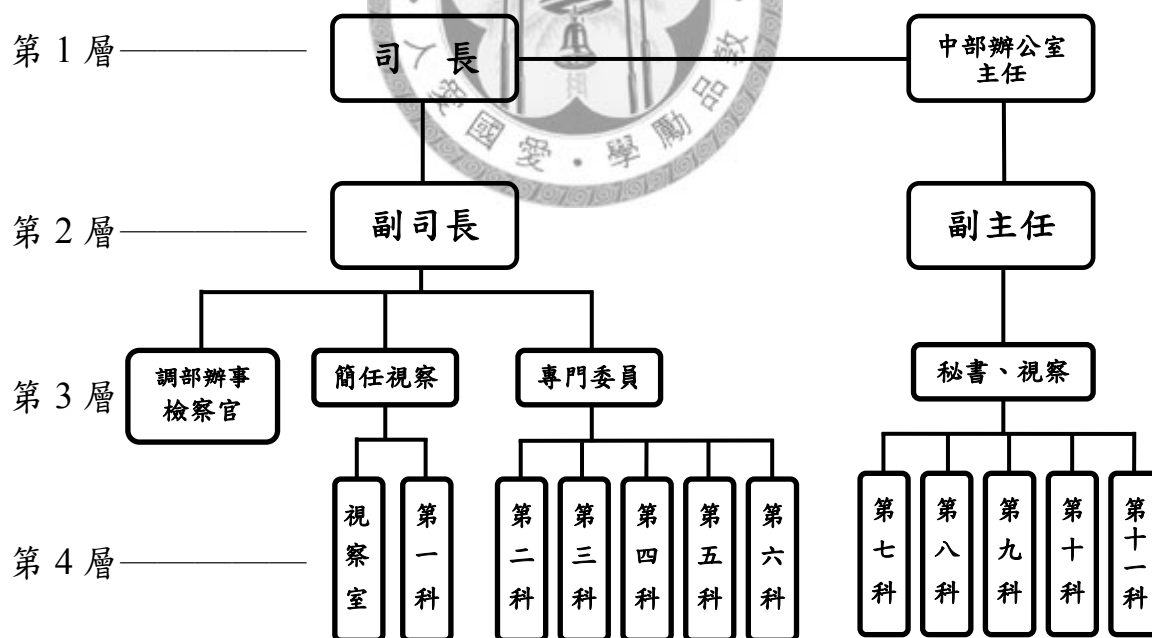


圖 5-2：政風司一組織架構  
資料來源：法務部全球資訊網<sup>113</sup>

<sup>112</sup> <http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=29707&CfNode=11644&mp=189>，2008.03.21（進入時間：2008.05.25）

從圖 5-1 可以看到政風組織在法務部之下，分為「法務部政風司」與「法務部中部辦公室」兩個部分，按「法務部中部辦公室設置要點」第 2 點規定：「本辦公室置主任一人，承本部部長之命，綜理本辦公室各項業務；副主任一人，襄助主任執行本辦公室各項事務，均由本部部長就現有員額派充之。」規定，法務部中部辦公室主任並不受法務部政風司司長指揮監督(圖 5-2)，但依同要點第 1 點：「法務部為辦理承受臺灣省政府政風處業務，特設『法務部中部辦公室』」的規定，「法務部中部辦公室」只是承受原「臺灣省政府政風處」的業務，「法務部中部辦公室主任」雖「承部長之命，綜理本辦公室各項業務」，法務部中部辦公室業務，仍必需如前臺灣省政府政風處一般，受政風司指揮監督，政風組織的領導才會完整<sup>114</sup>。雖然政風機構人員設置條例第 3 條規定「法務部為掌理全國政風業務之主管機關」，故法務部長才是政風組織的最高領導人，但歷來法務部長都認為自己是政風組織的「上級長官」，甚至有某一任法務部長謾罵政風單位「腐化見骨」(許丕英 2003)，可見該位法務部長並沒有自己應該負起政風組織領導人責任的體認。政風組織業務領導與管理責任，向來由法務部承辦政風業務部門的主管——政風司司長承擔，本研究在第一章即已說明政風組織直接領導人應為政風司長。為統一政風組織的領導，法務部中部辦公室主任原本是由政風司長兼任，94 年 9 月 24 日以後，中部辦公室主任已由法務部長另外選派法務部參事兼任，雖然實際運作上，中部辦公室主任應該會尊重政風司長的意見，並且事實上法務部中部辦公室較重要的業務(例如人事案)必需先陳報法務部政風司，經過政風司的幕僚作業後，才能在圖 5-1 的「法務部」運作<sup>115</sup>，因此圖 5-1 在政風組織的系功能的認知上，並非割裂為兩部分，而是由政風司統籌對法務部負責，而法務部(主

<sup>113</sup> <http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=24325&ctNode=11449>，2008.04.23 (進入時間：2008.05.25)

<sup>114</sup> 法務部中部辦公室主任雖然直接「承部長之命，綜理」該辦公室業務，但該辦公室所辦理的各項業務，都需與政風司配合(政策係由政風司規劃)，否則各行其事，政風組織將成為多頭馬車，甚至分裂成「地方」與「中央」兩個系統(按，法務部政風司設 6 科，即法務部政風司第 1 至 6 科；中部辦公室設 5 科，即法務部政風司第 7 至第 11 科。政風司與中部辦公室主辦之業務分工情形，詳法務部全球資訊網 > 部內組織介紹 > 政風司 > 「業務執掌」網頁，網址：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=24341&ctNode=11449>；本研究於 2008.05.25 進入該網頁，引用資料係 2008.4.23 更新版本)。

要為法務部對該部各業務的綜理作用)則是政風組織外上級單位,故在探討政風組織的功能時,對政風組織的結構認知,應將圖 5-1 修正為圖 5-3:

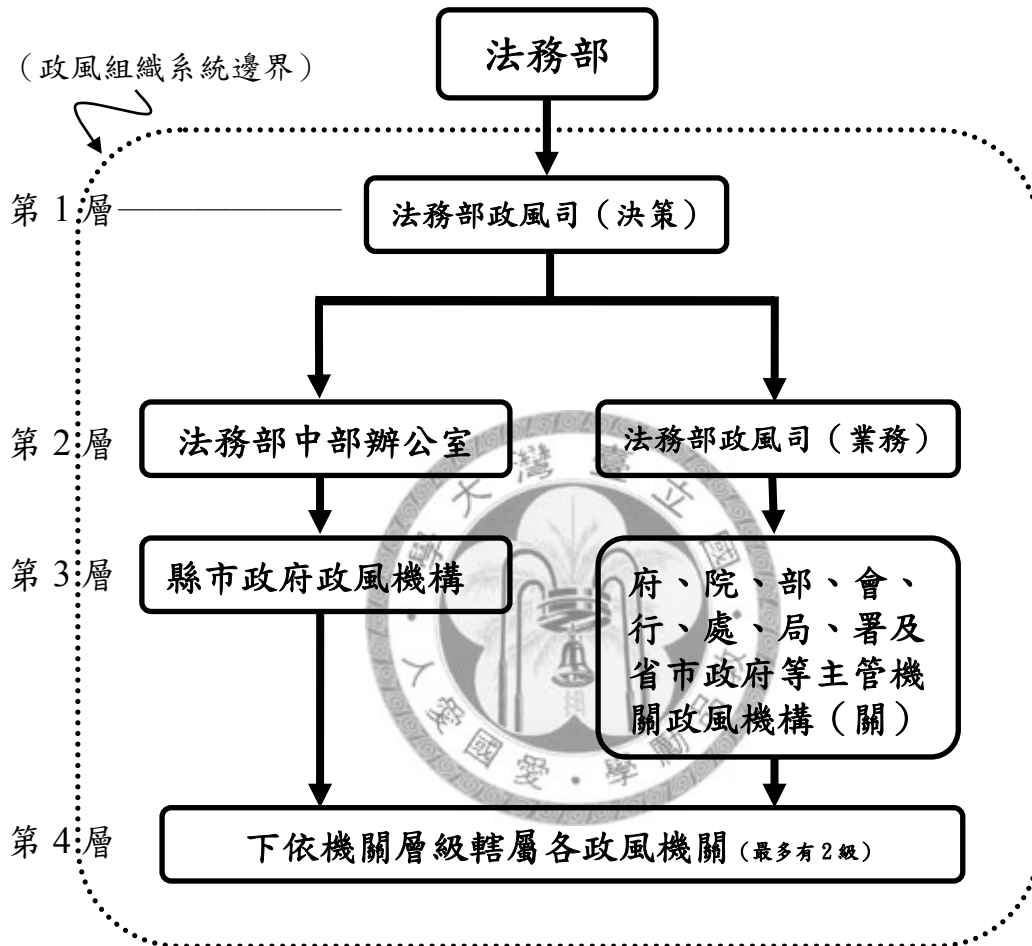


圖 5-3：政風組織架構示意圖

資料來源：本研究

圖 5-3 政風組織系統邊界內的第三層左半部為「縣市政府政風機構」,共有 23 個政風室 (台灣省 21 縣市加上金門縣、連江縣,各縣市政府均設一個政風室);右半部為「府、院、部、會、行、處、局、署及省市政府等主管機構 (關)」,共有 45 個政風機構<sup>116</sup>。圖 5-3 第四層所稱「下依機關層級轄屬各政風機構」,實際上

<sup>115</sup> 法務部的政風業務實務運作說明,於本章將陸續說明。

<sup>116</sup> 實際的數字,會隨因政府組織增設、合併、裁撤而發生變動,但在中央政府組織正式改組前,實際數字變動不會太大。本研究所引用數字,係自法務部政風司給各「中央主管機關政風機構」比

的狀況，因政風室是「比照」人事室設置的法令規定，將照第三層各政風處、室所配置機關（縣市政府；府、院、部、會、行、處……等）的下屬機關中，設有人事室的機關數量，而有規模大小不同，最少的為 0 個（例如：蒙藏委員會政風室之下，沒有其管理的政風機構），最多的，可分二級設數十個政風室（例如：台北縣政府政風處，管理板橋市公所等 18 個鄉、鎮、市公所政風室，以及 9 個縣屬一級機關政風室，衛生局政風室以下，又管理台北縣立醫院政風室；較大型的主管機關政風機構，人員眾多，層級分工複雜，如交通部政風處及其所屬各政風室，93 年人力數為 378.5，即該年統計，平均有政風人員 378.5 人<sup>117</sup>、其分布的政風人員，上下級、平行關係十分複雜）。

由於組織中的工作，是由人來做成，政風組織在執行政風工作時，通常是依公務人員分層負責、公文逐級陳核的程序辦理，圖 5-2，上 3 層「政風司長」、「中部辦公室主任」、「副司長」、「中部辦公室副主任」、「簡任視察」、「專門委員」、都分別代表 1 個職位、1 個人，（中部辦公室）「秘書、視察」各代表擔任該職位的個人，而第 4 層以下的視察室、第一科至第十一科，各代表 1 個單位，該單位實際上有數人，由於屬於分科辦事，所以每一個科除辦理該單位（政風司或法務部中部辦公室）特別賦予屬於該單位自身的統籌性業務外，都必需負責該單位下轄所有政風機構有關該科業務的督導內容。其職位結構及業務分配內容之龐雜，茲以負責政風組織人事工作之政風司第一科為例，其職位結構及業務分配內容如下表：

---

較業務績效成果的公文（法務部政風司 94 年 12 月 23 日政三字第 0941123167 號書函）附件（中央主管機關政風機構 94 年與 93 年函送貪瀆線索比較表）所列單位名稱計算而得。依該附件所列，設有政風機構「中央主管機關」臚列如下：台北市政府、經濟部、交通部、財政部、高雄市政府、法務部、農委會、內政部、衛生署、海巡署、司法院、教育部、退輔會、勞委會、環保署、國科會、原能會、總統府、故宮博物院、行政院、新聞局、外交部、審計部、國安會、公平會、主計處、人事行政局、研考會、文建會、僑委會、考試院、台灣省政府、金管會、考選部、監察院、陸委會、中央銀行、銓敘部、蒙藏委員會、福建省政府、經建會、國安局、保訓會、青輔會、中選會（機關簡稱均直接抄錄該表，其中部分機關，包括台北市政府、台灣省政府、福建省政府等，並非中央機關，但法務部政風司對下屬政風組織的管理上，將其列入「中央主管機關」，本研究圖 5-1 引自法務部政風司網頁的「政風組織架構圖」第 3 層左側圖示，亦表達此種涵義）。

<sup>117</sup> 資料來源：「中央主管機關政風機構 93 年目標達成率一覽表」，「人力數」係指 1 名可以辦理政風業務的政風人員，由於年度中，人員有增減，所以全年平均，人力數出現非整數。

表 5-1：法務部政風司第一科業務職掌表

第一科	科 長	綜理人事業務
	專 員 一	政風機構組織人力評估、廉政署等草案秘書作業、立委質詢案件、監院交查或糾正案件、政風機構配合政府組織改造事項、政風機構法制研修及會議、本部及各部會來函或會辦公文、人事專案性綜合業務等。
	專 員 二	新進政風人員訓練「高考、普考、特考職缺調查、分發、輔導員講習、實務訓練、請領考試及格證書（派令由各轄區承辦人發派）」、政風人員訓練委員會議、補訓分發、統調作業、政風訓練法制作業等。
	科 員 一	分區（司法院、衛生署、法務部、臺北市、高雄市及其所屬政風機構）辦理政風人員之任免、遷調、銓敘等業務、政風業務管理資訊系統（人事擴充子系統）維護管理。
	科 員 二	分區（臺灣省及各縣市政府、福建省及各縣市政府及其所屬政風機構）辦理政風人員之任免、遷調、銓敘等業務、政風人員甄審會秘書作業等。
	科 員 三	分區（財政部、交通部、環保署、農委會、金管會及其所屬政風機構）辦理政風人員之任免、遷調、銓敘等業務、政風人事作業審查小組秘書作業等。
科 員 四	分區（總統府、行政院、考試院、監察院、國安會、國安局、銓敘部、考選部、保訓會、審計部、內政部、外交部、教育部、經濟部、故宮博物院、海巡署、中央銀行、主計處、人事局、新聞局、蒙藏會、僑委會、陸委會、勞委會、公平會、青輔會、國科會、原能會、經建會、研考會、文建會及其所屬政風機構）辦理政風人員之任免、遷調、銓敘等業務、中央及各縣市政風主管遴薦小組秘書業務、政風人員年終考績成作業事業等。	
科 員 五	分區（退輔會及其所屬政風機構）辦理政風人員之任免、遷調、銓敘等業務、政風機構組織編制（含人員、人力數、主管任期制等）各項數值統計分析、政風人員甄審法制作業、政風人員考績委員會秘書作業、平時考核法制作業（包括本司平時考核）、政風人員在職訓練（培訓班、研究班、人事講習）、人事一般性綜合業務等。	

資料來源：改編自「法務部政風司第一科至第五科業務職掌表」（法務部政風司 2005.09.01 製表）。

依據法務部政風司網站公佈的 2008 年 3 月 20 日統計資料，全國共有 1024 個政風機構、政風人員 2413 人<sup>118</sup>，對照上圖 5-2 第三層及圖 5-3 政風組織架構示意圖的說明，加上表 5-1 對圖 5-2 第 4 層的例示來分析，可以看出政風組織的職位結構，有以下特性：

- 1、組織上下層級、平行單位多而複雜。在這樣的組織結構下，上下級政風人員間的溝通，因資訊傳遞轉譯次數太多，有失真的可能性<sup>119</sup>。
- 2、各政風機構上下層級控制幅度（span of control）大小不一，且控制幅度大小決

<sup>118</sup> 資料來源：<http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=29707&CtNode=11644&mp=189>，2008.03.21，（進入時間：2008.05.31）

<sup>119</sup> 白羅（David K. Berlo）指出溝通過程分為「溝通來源」、「譯碼」、「傳遞」、「接受」、「解碼」及「行為」等 8 個步驟，在傳遞過程中，由於受到噪音的干擾、傳遞者與接受者的價值觀念或參考架構不同、受到接受者知覺的影響，以及傳遞者與接受者間的關係之影響，會使傳遞的溝通喪失掉一部分真實性（姜占魁 1991：444~446），多次傳遞，則每次的溝通的錯誤會逐漸累積擴大。

定於配屬機關（由人事機構中設處、室的數量多寡來決定政風機構是否設置，政風人員則多數按人事人員數量縮減），而非政風機構的管理需求，容易產生管理上的弊病<sup>120</sup>。

在政風組織的實務運作上，使用授權、分層負責方式，或者採用越級直接溝通方式（例如司長利用各種會議機會，直接對基層同仁傳達政風司的政策），來減少組織層級過多的溝通問題。但因越重要的業務，越不可能授權；越級直接溝通方式，因溝通形式的限制，效果也有極限<sup>121</sup>。因此，政風組織的結構特性，對政風組織效能的影響，始終是政風組織改造的一個重要課題。

### 參、政風組織業務系統的結構與功能

政風組織依照政風機構人員設置條例第五條規定職掌及相關法令，辦理政風業務（詳第二章第一節），各項政風工作間的關係與業務運作方式，法務部在2000年編印的「政風各項業務參考手冊」曾整理了一個「政風業務系統圖」，本研究認為該圖對政風工作描述十分清晰，茲引用如圖 5-4，並加以分析說明於下：

<sup>120</sup> 控制幅度：所謂控制的限度或幅度，是指一個主管，直接所能指揮監督的部屬數目，是有一定限度的。超過這個限度，不但不能充分管理部屬，部屬也會感到不滿，於是在工作的推行上，會招致許多障礙（張潤書 2001：164~165）。

<sup>121</sup> 姜占魁（1991：447~449）認為有 11 種主要的溝通障礙，使溝通過程無法有效的達到溝通目的，「身份或地位懸殊」為主要溝通障礙之一（在溝通過程中，訊息的傳遞者和接受者，身份或地位懸殊，使得傳遞者懼於對方的權威，不敢充分表達意見）。其它 10 種溝通障礙為：情緒上的障礙、參考架構不同、缺乏溝通能力、噪音干擾、解碼錯誤、接受者不感興趣、接受者先入為主的主觀態度、訊息內容的難度、本位主義作祟，及互信問題等。

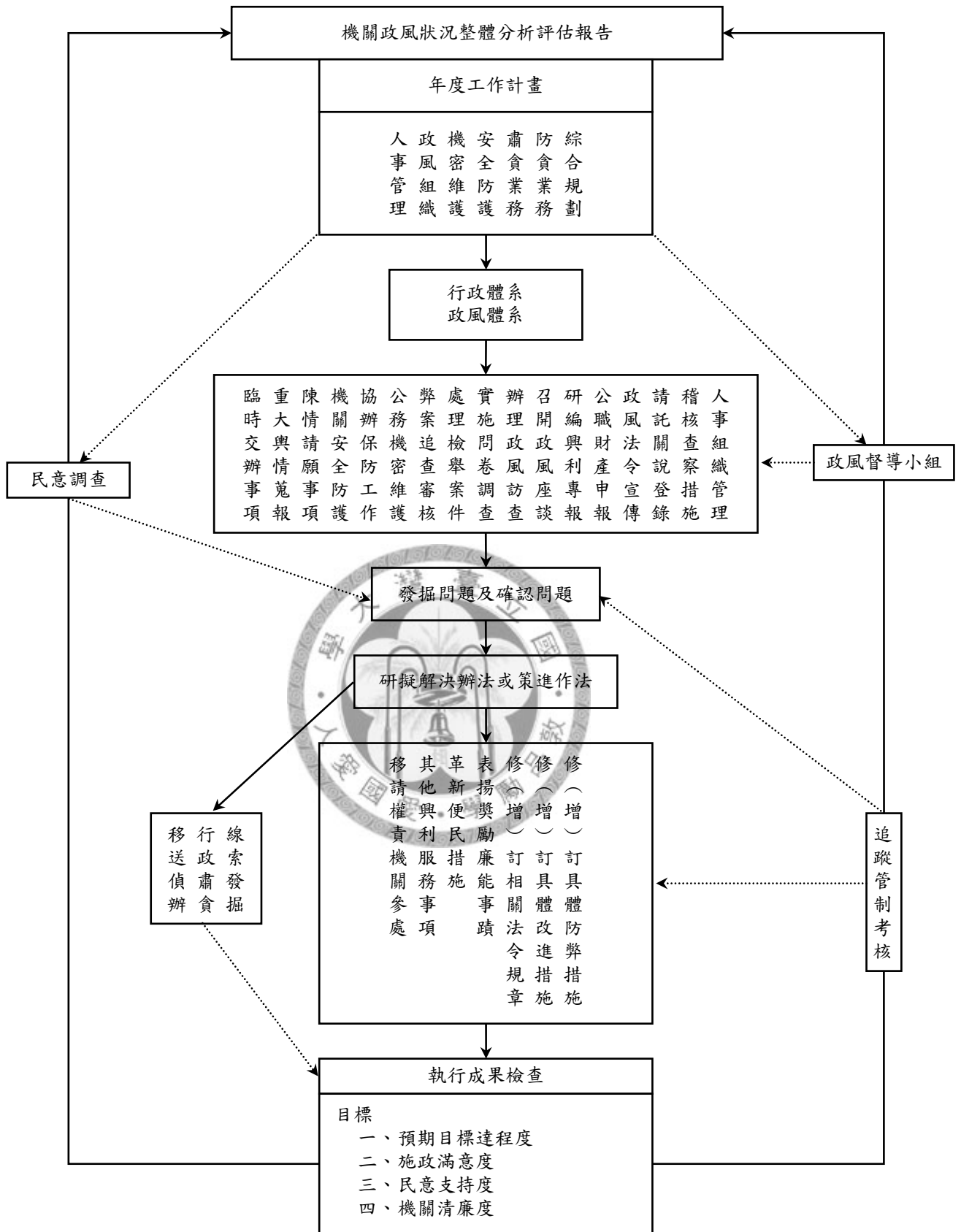


圖 5-4：政風業務系統圖

資料來源：法務部政風司 2000：1

圖 5-4 顯示「機關政風狀況整體分析評估報告」是政風機構在所配屬的機關中

執行一切政風工作的基礎，一般而言「機關政風狀況整體分析評估報告」將包含下列內容：

- 1、機關的組織文化、業務特性、員工背景、派系、風紀習性等基本背景的描述，以及機關中能夠給予政風機構支援的人員與資源。
- 2、研判分析並列舉機關業務中可能缺乏效能、引發民怨之業務。
- 3、民眾及民意機關關切的議題，以及民意對機關廉潔的感受與期望，通常會列入相關民意調查資料。
- 4、分析機關中可能有礙廉能的作業模式或業務習慣，研判有何阻力使有礙廉能的作業模式或業務習慣無法改革。
- 5、逐一系列機關內有貪瀆跡象或傾向的人員，以及生活或工作違常的人員，說明異常資料及政風工作對策。如：如何導正避免他們誤入歧途；或如何蒐證，以發掘不法。
- 6、影響機關公務機密與安全之因素。
- 7、長、中、短期的政風工作重點與方向。

從以上「機關政風狀況整體分析評估報告」的內容來看，一份編撰精良的「機關政風狀況整體分析評估報告」，可以使閱讀者快速的掌握機關的政風工作重點，當政風人員異動時，接任者可以快速的銜接政風工作。在圖 5-4 的「政風業務系統圖」中，政風機構的「年度工作計畫」與「機關政風狀況整體分析評估報告」是緊密接軌的，展示了此種內涵（政風機構的「年度工作計畫」應該是「機關政風狀況整體分析評估報告」裡短、中期政風工作重點與方向的具體化）。圖 5-4「機關政風狀況整體分析評估報告」與「年度工作計畫」欄位以下一欄，標示「行政體系、政風體系」，顯示政風工作需配合機關業務與政風業務的運作，圖 5-4 其他部分，則是政風業務與機關業務、組織的交互作用。

政風機構的「年度工作計畫」策劃、擬訂、實施、檢討等作業程序，法務部

(政風司)訂有「機關政風工作年度計畫作業要點」<sup>122</sup>，依該要點第三點規定如下：「

三、年度計畫，應考量下列原則及因素策劃之：

(一) 結合年度機關政風狀況整體分析評估報告，釐訂重點工作目標。

(二) 政風工作政策及重要指示。

(三) 因應機關特性及實際狀況，配合推動機關施政。

(四) 上年度計畫之執行、檢討、評估及策進作為。

(五) 民意反映研析結果。」

簡言之，政風機構的年度工作計畫，是在檢討前一年度政風工作的成果後，基於「機關政風狀況整體分析評估報告」(冠以「年度」，表示「機關政風狀況整體分析評估報告」需逐年修正產生新版本)，配合上級政風組織的政策與工作指示，以及機關首長的廉能政策及交辦事項制定，充分顯現政風工作的連貫性、專業性，以及兼受機關首長與上級政風機構雙重領導的特性。

本研究第四章指出政風組織的設置目的，是在輔助匡正行政監督系統的失靈現象，而機關首長及主管等行政監督系統如果產生貪瀆跡象，則是政風工作的目標。機關首長決定輔助人員(主管人員，及部分「親信」)人選，基本上是為了達成其推動政務目的為優先考量，如果機關首長本身主導了集團性貪瀆(圖 4-9 的貪腐循環模式)；或者機關首長所倚重達成施政目標的主管人員涉及貪瀆，但證據尚未明朗，則機關首長會對指出貪瀆跡象的政風人員施加壓力，以支持、袒護涉案主管或親信<sup>123</sup>。而政風機構作為機關的廉政幕僚，又必需將「機關政風狀況整體分析評估報告」及「機關政風工作年度計畫」陳請機關首長核准以後，才能依法行政，因此在實務上，部分政風機構採取「A、B」版本「機關政風狀況整體分析評估報告」的方式，來陳報機關首長與上級政風機構(也會影響到「機關政風工作年度計畫」的編撰內容)，這不但對政風人員的角色認知產生衝突，增加政風

<sup>122</sup> 中華民國 81 年 9 月 18 日法務部 (81) 法政字第 13952 號函訂定發布(原名稱：政風機構年度工作計畫作業要點)；中華民國 94 年 8 月 1 日法務部法令字第 0941112848 號令修正發布名稱及全文 7 點。

<sup>123</sup> 第四章從系統科學的理論面導出此一結論，另許多關於政風組織的實證研究，也發現相同結果

人員的角色衝突及工作壓力，一旦「A、B」版本被機關首長發覺，機關首長對政風機構主管人員的信任就會降至谷底，甚至會向法務部要求撤換政風主管，此為政風業務結構面對政風人員的功能限制之一，也是政風組織改造應注意的課題之一。

又政風工作的基礎，既然是「機關政風狀況整體分析評估報告」及「機關政風工作年度計畫」，只要這兩份文件編撰能夠具有反應機關廉能狀況的效度，理論上新進機關的政風人員，包括資淺缺乏工作經驗的政風人員，以及由其他業務性質不同的機關調任的資深政風人員或政風主管，在熟讀這兩份文件後，應該能夠迅速的瞭解、甚至掌握機關政風業務；上級政風機構熟讀這兩份文件後，在業務上指導下級政風機構時，也不會指導錯誤，或是發生外行領導內行的弊病。但在實務上，由於前述機關首長對「機關政風狀況整體分析評估報告」認知態度的不同，有許多政風機構主管，為避免不必要的困擾，對「機關政風狀況整體分析評估報告」的編撰內容趨向於簡略，此有礙於政風組織工作經驗的傳承；而上級指導單位的政風人員，因為需指導單位很多（控制幅度過大），往往無法熟讀、牢記，並隨時妥善運用每一個下級單位的政風狀況評估分析，來進行業務指導，以致許多上級政風機構的政風主管認為其部屬具有下級政風機構的歷練，才能發揮業務指導功能<sup>124</sup>，但政風機構因所配屬的機關業務特性不同，事實上沒有辦法讓每一個派任上級政風機構的政風人員，都具有下級政風機構的歷練，況且越是基層的下級政風機構，通常都是只有 1 名政風主任的政風機構，上級政風機構承辦人員職等往往低於下級政風機構職缺，在職務升遷上根本無法做此安排，因而釐清政風人員的核心競爭力是什麼，並加以培養，則是政風組織改造最主要的重點之一。

---

（例如：張光志 2002：52～53）。

<sup>124</sup> 張光志（2002：27）對彰化縣政府政風室及其所屬政風機構的研究中，指出「縣政府織課員應以具有基層機關及鄉鎮公所的課員歷練者再擔任較適合，因其具有指導下級政風機構的任務，故宜以經驗豐富的基層課員升任為原則，此在工作指導上比較容易勝任」，即認為上級政風人員需具相當經驗始能合宜的指導下級政風單位。

## 第二節 政風組織的績效評比

政府改造的目的之一，是引進企業化的精神，因此引進企業績效管理制度，是重要手段之一。政風組織在現有組織結構的運作下，為了發揮組織的效能，以貫徹整體政風工作目標，也訂有績效評比規定。由於政風機構績效的評比結果，攸關政風機構人員考績，而考績又與政風人員的升遷，乃至職場發展密切相關，因此績效評比規定是法務部政風司最重要的領導工具之一。本研究在探討政風組織的領導與效能前，先對企業績效評估作法與政風組織的績效評比，作一說明及分析：

### 壹、企業績效評估

行政院研究發展考核委員會《政府機關引進企業績效評估作法之研究》一書，將常見的企業績效評估作法，整理如下表：



表 5-2：常見的企業績效評估作法

	特性	評估範圍	適用用途	適用範圍	備註
平衡計分卡	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 策略目標導向</li> <li>* 多元指標</li> <li>* 平衡內部與外部、財務與非財務、領先與落後指標、短期與長期價值</li> <li>* 可建立策略、衡量、執行及溝通系統的完整管理機制</li> </ul>	四大構面平衡的指標	組織策略管理 組織績效評估	組織策略階層、管理階層、作業階層	涉及整個組織的執行面
六標準差	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 追求最小變異的統計思維</li> </ul>	量化指標	組織作業品質管理、專案執行管理	組織管理階層、作業階層	最適合製造業工廠作業管理
目標管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 根據組織總目標的規劃建立個別工作責任範圍</li> <li>* 結果導向</li> <li>* 溝通、互動的過程</li> <li>* 激勵</li> <li>* 共同參與</li> </ul>	量化指標	組織績效評估	組織管理階層、作業階層	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 不適合劇烈變動的環境</li> <li>* 不適合無明確目標的工作績效評估</li> </ul>
360度回饋	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 全方位的評估資訊，提高正確性、公平性、有效性</li> <li>* 全員參與</li> <li>* 強調人力資源發展</li> </ul>	量化、質化指標	員工績效評估	組織管理階層	為一種績效評核的概念

資料來源：行政院研究發展考核委員會 2005：49-50

綜觀企業績效作法變遷趨勢，未來設計績效評估應參考以下幾點（行政院研究發展考核委員會 2005：12-13）：

- 一、績效評估應結合企業願景及目標。
- 二、績效衡量指標應多元簡單。
- 三、績效評估過程與最終結果指標並重。
- 四、績效評估必需結合資訊科技。
- 五、團隊績效與個人績效的平衡。

## 貳、政風組織的績效評比作法

據〈影響政風機構施政效能因素分析—以中部 4 縣市政府及其所屬政風機構為例〉(高明造 2006:25)一文引述:「為發揮政風機構功能,提昇整體政風績效,落實政風人員責任制度,法務部於 2000 年 1 月 12 日依『政風機構人員設置條例施行細則』第 2 條第 1 項之規定訂定『政風機構績效評比要點』,以為評鑑全體政風機構各項業務辦理情形。其評比原則在於:一、各級政風機構之績效以(績效分數總和/人力數)比顯示。二、核分項目依比率分配,原則上,查處項目占百分之三十,預防項目占百分之七十。三、各政風機構『查處』、『預防』績效分數係依據法務部政風司函頒之『政風機構(關)處理查處、預防工作核分標準表』核分。四、另針對各級政風機構執行肅貪、防貪工作目標之達成率與出力情形進行『評價』評分,用以評估各級政風機構之效能。查處、預防及評價核分之總和即為各級政風機構之績效分數。」說明政風組織的評比,是將組織目標分類,化為一項一項的工作項目,然後把每一個工作項目按其重要性,配上分數,形成指數指標,再計算組織內每個人員得分,以得分多寡,來比較、判定組織成員的工作成績好壞<sup>125</sup>。事實上,從政風組織成立之初,政風組織內部以工作績效「分數」作為考核下級政風機構的作法,就從改制前的「人事查核機構」延續下來,然其核分項目、分數計算方式迭有更改,顯示組織管理者的管理重點的變化。

目前政風組織的評比方式,是根據 2004 年修正的「政風機構績效評比要點」<sup>126</sup>,訂出「工作核分標準表」、「政風機構工作績效(目標達成率)核算原則」來核算,茲說明如下:

### 一、評比對象與考核方式

<sup>125</sup>吳瓊恩等(2001:142)指出:「公務部門績效評估的程序應該是:先確立組織任務,再將之具體化為組織目標,並將組織目標轉化為可操作化的績效目標,然後透過績效指標進行評鑑」政風組織的績效評比屬於此一模式。

<sup>126</sup> 中華民國九十三年七月六日法務部法政字第 0931110598 號函修正發布全文 5 點。

- 1、主管機關政風機構（係指總統府、行政院、司法院、考試院、監察院及各部、會、行、處、局、署、院、院轄市政府之政風機構）由法務部政風司直接評比；非主管機關政風機構由上一級或主管機關政風機構依機關特性參照本要點各項原則授權或部分授權規劃辦理評比（政風機構績效評比要點第2點）。
  - 2、將政風機構按人數劃分組群，每一組群內各政風機構進行績效比較競賽。
- 127
- 3、法務部政風司授權「主管機關政風機構」對下級政風機構所評核的分數，算入主管政風機構的分數。
  - 4、法務部政風司於年度督訪下級政風機構時，會選擇績效最優或最差以及抽選出來之數位單位進行督訪，瞭解業務之實質內涵（管高岳 2005），對授權核分項目核分是否適當，包括：績效管考之執行現況？績效核分是否反映真實？有無濫核情事？進行考核，考核結果列入主管機關政風機構「評價分數」，對主管機關政風機構的分數進行調整。

## 二、評比標準與內容

- 1、由法務部政風司將各項政風工作，分為「預防」、「查處」、兩大類，並將不易量化或主觀評估之項目列為「評價」類，分別訂定評分標準<sup>128</sup>，按前述評比方式進行分數評核（政風機構績效評比要點第3點第3款、第4款）；另為使法務部的政策目標落實執行，另法務部以函示，對若干特定政風工作項目按評分標準予以加重計分。
- 2、各級政風機構績效之評比，除按政風機構各項工作成果核列分數外，並以業務比重、單位人力、業務指導與規劃、推動執行程度等因素，算出「目

<sup>127</sup> 參閱「95年政風機構工作績效（目標達成率）核算原則」（法務部政風司 2006a）第3點。該「核算原則」每年都會由法務部政風司訂定，並逐級下達各政風機構，本研究引用「95年」資料，係因該資料係從法務部政風司之網頁下載，屬於公開資料，且內容與96年以後適用的幾乎相同。

<sup>128</sup> 詳細評分項目及分數分配，參閱「政風機構各項工作核分標準表」（法務部政風司 2006b）。

標達成率」(政風機構績效評比要點第3點第2款)，再比較各政風機構之「目標達成率」，排出名次，決定各政風機構年度績效的優劣。

3、所謂「目標達成率」係指前3年的績效分數平均值為分母，當年度績效得分為分子，加上人力參數、上級評價等，計算所得的數值。其計算公式<sup>129</sup>如下：

(1) 先計算單位各項工作績效達成率 (A)

$$A = \text{績效得分率} \left( \frac{\text{本期得分}}{\text{前期得分}} \right) \div \text{人力數增減率} \left( \frac{\text{本期人力數}}{\text{前期人力數}} \right)$$

※前期得分 = 前3年該項工作原始得分平均值

※前期人力數 = 前3年人力數平均值

(2) 計算單位工作績效達成率 (B)

$$B = \Sigma (A \times \text{各項工作績效比重})$$

(3) 單位評價得分 (C)

$$C = \text{評價子項得分之總和} / 100$$

※評價係依「政風機(關)構績效評比評價項目核分標準表」，共可加減分20分，換算為加減20% (±0.2)。

(4) 求得單位工作績效總達成率 (D)

<sup>129</sup> 「95年政風機構工作績效(目標達成率)核算原則」(法務部政風司 2006a)第5點。

$$D = B + C$$

最後以D值的大小排名次，以決定各政風機構年度績效優劣的名次，並以該名次決定各政風機構政風人員考績甲等的人數比率。依據法務部政風司第二科（2006）的說法，採用目標達成率作為評比依據，目的是鼓勵各政風機構於現有資源下自我競賽，致力推動政風工作，以消弭將資源不同單位作齊頭式評比之不公現象。

### 參、政風組織的績效評比作法的檢討

探討政風組織績效評估作法的文獻極少，要正確分析政風組織的績效評估作法的優劣，有極大的困難，主要原因之一，是「政風組織績效評估規定」，包含許多政風組織內部管理的運作規則，政風組織外的研究者想要自行蒐集完整的研究資料並不容易，也許對這個議題不感興趣，所以本研究未找到對「政風組織績效評估規定」深入研究的論述；另一個主要原因，則是多數政風組織內的研究者，由於因政風組織結構錯綜複雜，很難綜觀全局，少數可以較全面的看到政風組織管理問題者，在無法解決若干實務上的難題下，為了維持現有制度繼續運作，也不會對現有績效評估提出較深入的批評。然而政風組織的績效評估作法對政風組織的領導極其重要，本研究嘗試分析其缺點如下：

#### 一、績效評比作法，有礙效能提升

授權主管政風機構核分項目，主管政風機構對下級政風機構所核分數，可以計入主管政風機構本身的分數，可能發生核分浮濫的現象。雖然政風司採用業務督訪作為矯正手段，但是代表政風司前往主管政風機構督訪的人員，將來升遷可能派任的職位，除了政風司本身有限職位外，絕大多數都是派往各主管政風機構及其下級政風機構任職，如果在督訪時對主管機構核分浮濫提出檢討，可能得罪主管政風機構的同仁以及主管，將來如派任到該主管政風機構或所屬政風機構，

對自己多少有不良影響。因此藉業務督訪來矯正主管政風機構的管理偏差，在客觀上有其侷限。

由於現行「政風機構績效評比制度」是以前 3 年的績效，作為本年度的評比基礎，倘本年度績效特別突出，對明年的績效評比，馬上產生明顯負擔，因此當本年度績效達到一定分數時，政風機構極可能採取抑制績效的對策，以免自掘墳墓。由於各政風機構間以各自的「目標達成率」互相比較，年初已獲取高分的政風機構，會成為其他政風機構的競爭標竿，因此藏匿績效，待年底方提報績效，以便最終計算達成率時贏過他人，也成為績效競爭的手法之一，延遲了政風工作的時效性……種種因應「目標達成率」的手法，可能對政風組織的整體效能產生負面影響。

## 二、漠視各政風機構勞逸不均的組織結構

政風組織的結構難題之一，為政風機構比照人事機構設置，並不是以配置機關的廉政需求來決定政風機構是否設置；各政風機構也因為配置機關特性不同，而有不同的工作重點；配置於各機關的政風人員，配合各機關俸給制度而有不同待遇。因此不同政風機構的政風人員勞逸不均是很普遍的現象，而且比較辛苦的政風機構，往往待遇比較不好，這是一個管理上很難解決的問題。政風組織 2004 年修正評比方式以前，是以績效貢獻大小來排定政風機構名次<sup>130</sup>，再以名次先後分配考績甲等人數比例，來獎勵因工作成果多而名列前茅者。此種作法雖然無法解決政風機構因所配置機關特性不同，導致部分政風機構無論如何努力，也難以在績效分數有所突破，受評比的政風機構因努力而改變排名次序比較困難，產生的評比名次僵化的缺點；但至少最後的獎勵與政風人員的工作辛勞大致成正比。改成以「目標達成率」評比以後，最立即明顯的改變，就是過去的工作成果成了

<sup>130</sup> 大致上的作法是由法務部政風司對政風機構的每一工作成果評核分數（縣市政府政風室由法務部中部辦公室辦理），加總分數後，再除以政風機構全年人力平均數，算出各政風機構人員所得分數，作為比較基礎。高明造〈影響政風機構施政效能因素分析—以中部 4 縣市政府及其所屬政風

今日工作成果的比較基礎，過去工作越多，以後就有義務做越多工作，政風人員因配置機關特性所產生的勞逸不均現象，被視為理所當然，而個別政風人員在工作上付出的多寡，與績效評比結果未必相關。

### 三、以「目標達成率」評比，對政風組織長遠發展潛藏危機

「政風機構績效評比制度」的規劃者法務部政風司第二科認為：「績效核算改以『目標達成率』方式，部分單位有『獎劣懲優』之疑慮，認為對以往績效佳的單位不公平（比較基礎較高）；惟經過3年的評比，各主管機關政風機構之評比基礎將因時間累積趨於平衡，即可消弭齊頭式評比之不公。」（法務部政風司第二科 2005），也就是把「目標達成率」作為評比方式所產生的不公平，視為制度變革的短期陣痛。然而法務部政風司第二科的觀點，必需建立在以下前提：「各政風機構雖然開始評比時，以往的基礎雖然不同，但各政風機構經過數年努力後，評比基礎會趨於雷同並穩定下來」，從系統科學理論觀點來看，為達此目的，必需付出懲罰原來系統效能較高者，以遷就系統效能較低者的代價。系統科學理論顯示：任何一個結構固定的組織，成長必定有一個極限，生長曲線一般都成S型，當超過某個量時（生長曲線的轉折點）成長速度越變越小，最後降為零（金觀濤 1998：178-180），也就是，如果政風機構功能尚未充分發揮時，只要政風人員稍加努力，就可看到績效明顯成長，但當政風機構原已相當努力，接近最高效能的臨界點時，政風人員投入再多努力，績效都很難再成長，況且人力有限，以往工作量較多的單位，其人力應付原有工作，已捉襟見肘，遑論投入更多而獲得成長；甚至政風機構為了績效成長，而不斷努力投入經營績效分數的工作，最後系統可能負荷超過極限，而發生系統崩潰現象<sup>131</sup>（最可能發生的弊病，就是「目標錯置」的現象，為了績效評比，工作重心已轉換為致力於短期內易取得較高績效分數的項目；而不是對機關廉政工作較重要，但因與核分標準表規定要件不符而不易得

---

機構為例）（2006：25）所述即2004年以前的評比方式。

<sup>131</sup> 此即彼得·聖吉《第五項修練》一書得成長上限系統基模所描述的現象（請參閱郭進隆譯 1999：

分，或者需花費較長時間始能完成的政風工作）。

實務上觀察，某些政風機構的目標達成率評比基礎極低（分數甚至是 0 或個位數），反向推算其 1 年工作量，甚至比不上其他政風機構（分數為數千）1 個月的工作量（最極端的，甚至比不上 1 週的工作量）。換言之，法務部政風司第二科認為各主管機關政風機構之評比基礎「隨著時間累積將趨於平衡，而可消弭不公平現象」，以理論檢驗，也的確是以被質疑的「獎劣懲優」的方式為手段。況且「隨著時間累積將趨於平衡」的現象，在理論上的前提是各政風機構都不斷的全力以赴爭取績效，此一前提因被評比機構會採取對己有利的因應策略而發生變化，即便實務上真的可能「隨著時間累積將趨於平衡」，達到此種平衡現象時間也極為緩慢。目前法務部推動政風人員任期制，以 1 個政風人員在同一政風機構服務時間最長為 6 年來看，6 年中服務於錢多事少，又因績效評比制度的優勢年年考績甲等的政風人員，升遷速度勢必比服務於錢少事繁，又因績效評比制度的劣勢而考績不佳者快；而一但政風人員換服務單位後，原單位績效就算因時間累積而評比基礎較公平（實際上只是提高「目標達成率」的難度趨於相同，但勞逸不均的事實不會改變，甚至要更嚴重的勞逸不均，不同政風機構提高「目標達成率」的難度才會相同），績效評比制度規劃時期望的「評比基礎較公平」，對個別的政風人員毫無意義。「制度變革的陣痛」如果是長期到足以影響組織的新陳代謝，並且變革後對組織效能負面效益大於正面效益，顯然必需加以改良，才能達到原先以績效管理協助組織領導的目標。

#### 肆、對政風組織的績效評估作法的建議

按照法務部政風司第二科的說法，現行「政風機構績效評比制度」實施以後，對政風組織的管理確實收到不少效果。本研究參考企業績效評估的相關理論，認為績效評比作為政風組織領導的一項重要工具，必需要強化以下引導功能：

一、**績效評比要能與政風機構的工作目標結合**：績效評比要能與政風機構工作方針結合，每年結算一次的評比方式，其評比項目要能與政風機構的年度工作計畫結合。將來如能夠分別採取長、中、短期的評比分數結算方式，則評比項目要能結合各政風機構「機關政風狀況整體分析評估報告」所列的長、中、短期政風工作重點與方向。

二、**績效評比要能指引政風機構的年度工作重點**：如採「目標達成率」來評比政風機構年度績效的優劣，則應該先分析各政風機構的工作「目標」為何，再來比較工作成果是否達成預期目標，而不是直接拿前三年各項工作的「總分」平均值，作為新年度的目標來評比。

三、**績效評比要獎勵對政風組織實質貢獻較大者**：績效評比制度要能獎勵工作付出較多的政風同仁，並引導政風同仁爭取到工作壓力較大、工作量較多的政風機構服務。讓政風同仁有「做的多、做的好，自然獲得應有的報償」的信心，並以在辛苦的政風單位工作為榮。

四、**績效評比制度在達成政風組織需求的同時，要能結合政風人員個人的職場生涯發展**：政風人員在其所服務的政風機構，按照工作規劃完成每一階段的工作後，政風組織要主動協助其規劃將來的職場生涯發展，並協助其實現。

以上建議，囿於現實環境，短期內實現或有困難<sup>132</sup>。本研究認為關於政風組織績效評的變革，短期內應可朝變更評比分組方式研議，讓工作性質接近的政風機構互相競賽，並且考慮各群組的投入與產出狀況，給不同組別不同的激勵。最

<sup>132</sup>如何完全掌握 1 千多個散佈在不同機關的政風機構的工作重點，是一個難度很高的工作。另，1998 年法務部長廖正豪因處理法務部調查局代理局長程泉人事案而下台，輿論認為是政治凌駕制度的事例（鍾沛東 1998），法務部長的人事權限無法完整的及於所屬機關，遑論法務部政風司無法完整的掌握配置於機關層級高於法務部的政風人員人事權限，要以政風人員的獎懲，甚至職場生涯發展作為領導工具，如何全面克服既得利益者的抗拒，不使基層政風人員產生「柿子挑軟的吃」的感受，也是一大困難。

終的變革，可從政風組織的領導策略再設計著手，惟此變革需要完成許多準備工作，才能開始執行。關於政風組織領導的再設計，本研究將在下一節繼續探討。

### 第三節 政風組織領導再設計

政風組織主要的領導難題，其一是一千多個政風機構，二千多名政風人員，散佈在各政府機關中，其業務、待遇隨著所配置機關的特性不同，而有很大差異。其二是政風工作屬於廉政監察工作，對機關業務的執行而言，是外加的限制，不易受到同仁認同，政風人員在機關內容易有人際疏離感。其三是政風機構績效評估不易，政風人員對工作的投入所產生的效益，不易藉由有形產出加以考核。因而政風組織的領導人在許多場合裡，期勉政風人員將政風工作當做自己的「志業」<sup>133</sup>。所謂「志業」，是德國社會學家韋伯（Max Weber）提出的一種「信念倫理」，是一種工作原則與信仰（顧忠華譯 1997：51-52），將工作當成自己志業的人，通常對工作擁有強烈的使命感，會因工作上的理想抱負犧牲個人利益，竭盡所能的去實踐理工作目標或任務。本研究認為，對於一個組織的領導人而言，能將工作當做自己的志業，是令人敬佩的一件事，但如要求每一個組織成員都將工作當做自己的志業，可能過於理想化，不如利用政風組織的職場特性，協助政風人員將政風工作當做終身事業來經營，或許較能激發工作士氣、提昇組織效能。

由於分散於一千多個機關內的政風機構，整個組織的領導層級、控制幅度大小不一，由法務部政風司集權領導，需由各政風機構將管理訊息集中傳遞到政風司，經過政風司處理後，再向政風組織各部分發出控制指令，由於政風組織系統龐大，訊息傳遞品質無法確保，集中至政風司處理訊息量太大，對政風司也是一大負擔，整體的行政品質也可能發生瑕疵。系統科學對於類似政風組織這種規模

<sup>133</sup>如「96年政風主管人員座談會(北區第1場次)」管高岳司長轉述：「部長曾提示，政風人員若將政風工作當成志業，對於工作自然充滿理想，自己也會在理想中摸索到這份工作的意義。」(法務部政風司 2007b：18)

龐大、結構複雜，且地理分散的組織控制，發展出「大系統理論」(theory of largescale systems)<sup>134</sup>，大系統理論的控制結構，主要是結合集中控制與分散控制的「遞階控制」，主要類型有三種：一、適用於子系統關聯複雜的「多級遞階控制」(multi-level hierarchical control structure)；二、適用於決策過程的「多層遞階控制」(multi-layer hierarchical control structure)；三、適用於受控對象功能順序的多段遞階控制(multi-stratum hierarchical control structure)(苗東昇 1990：331)。政風組織的領導結構，因政風組織具有複雜的結構特性，且業務特性又因配屬機關不同，而有極大差別，如果使用大系統控制理論來設計組織領導，可參考「多級遞階控制」原則進行再設計，說明如下：

### 壹、領導結構再設計前的準備

想讓個別的政風人員把政風工作當做終身事業來經營，如果政風人員有意願時，還可以在透過自身的努力，在職場生涯的成長中，取得一部分的組織領導與決策權，獲得類似組織內部創業(internal corporate venture)效果。如此，不但可對政風人員發揮高度的激勵效果，更可以提升政風人員對組織的忠誠度與向心力。這樣做，首先應配合修法，突破政風機構業務職權限於「本機關」的限制，讓不同行政機關(如縣政府與該地中央四級機關)的政風業務與人員能夠靈活調度，再建立幾個基礎：

- 一、各政風機構業務、資源、對人員專業的成長，要具體且充分的描述出來，並對政風人員充分的揭露。
- 二、政風人員是否具備從事某職位所需的工作能力，要能明確的、具體的評量。
- 三、政風組織的領導，必需相當程度的授權。被授權的各級政風組織領導人，

<sup>134</sup>大系統理論的控制特點是調和集中控制與分散控制，把總體功能和目標按一定關係分配給各子系統，這些子系統都有一定的決策與執行能力，各子系統由於規模較小，較易實現自身的最優化，然後再加以必要的協調或聯繫，最終可取得整個系統的最優化或次優化(張兆基 2001a)。

必需對其領導結果負責。

最困難的修法工作，與建立這三個基礎，執行上需克服許多困難並花費許多心血，基礎完成後，政風組織的人事管領導結構，可儘量採用多級遞階控制結構的原則，如下圖：

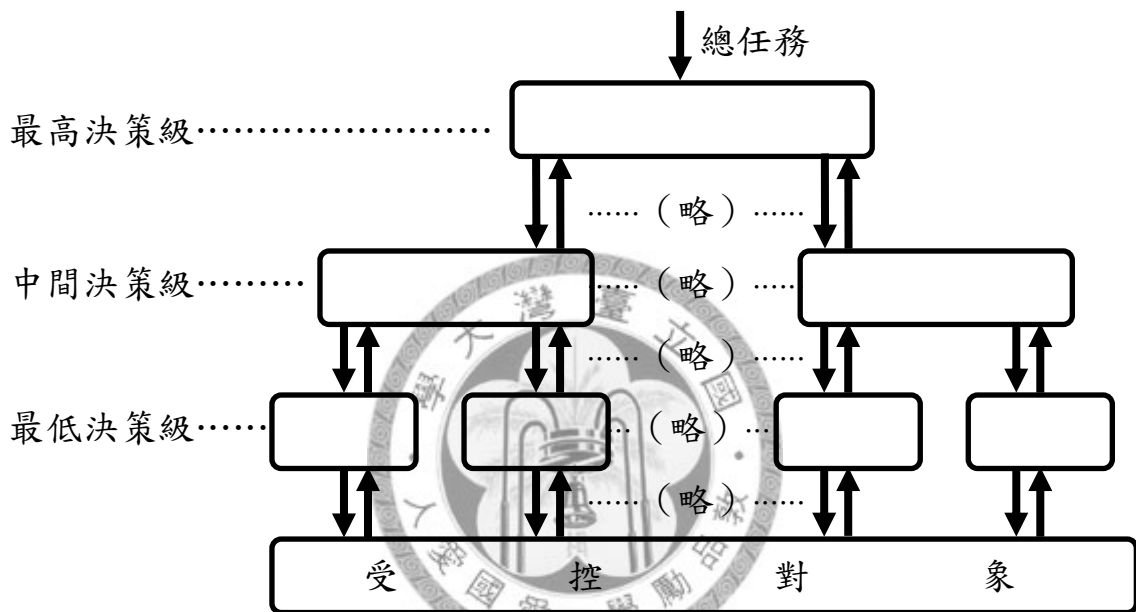


圖 5-5：多級遞階控制系統

資料來源：苗東昇 1990：332

## 貳、政風組織領導結構再設計原則

政風組織的領導結構轉換成圖 5-5 的模式以後，和原來的結構（圖 5-3）不同之處在於：

- 一、將圖 5-3 的第 2 層「法務部中部辦公室」、「法務部政風司的業務部門」與第 3 層「縣市政府政風機構」、「主管政風機構」，打破配置機關的行政隸屬藩籬，依政風機構業務、職位結構的特性，按適當的控制幅度重新分組，提升為圖 5-5 的「中間決策級」。

二、賦予原第 4 層以下的基層政風機構最低的人事決策權，如一定額度的獎懲、人事建議權等，使其成為「最低決策級」。政風司作為最高決策級，主要任務在於建立「中間決策級」人事業務效能的行使原則，並將中間決策級、最低決策級的人事業務，當作其重要績效考核的項目之一。

三、受控對象為個別政風人員的人事管理。因為各個決策級也有政風人員，所以也對自己層級的人事管理（受控對象）進行控制。

四、「中間決策級」、「最低決策級」的領導人員，在獲得人事權限的授予後，必需妥善運用人力，力求在政風業務的績效上有所表現。其決策權限與業務領導權限與績效表現，有明確的關係：領導人員如領導得宜，其權限版圖將逐步擴大，並將適當時機獲得職位晉升；領導人員如領導無方，其權限版圖將逐步縮小，甚至受到懲處、調整職務。各級政風組織領導人與其領導成員成為關係緊密的團隊，團隊績效優異，全體分享成果，猶如企業成長；團隊績效不彰，全體的考績、升遷機會受到影響，甚至面臨裁員危機，部分成員必須被迫離開團隊。領導人與成員的關係，猶如企業主與員工的關，君擇臣、臣亦擇君，不稱職的領導人找不到好團隊，只好離開市場；好的員工促成企業成長，也可隨同企業擴張版圖，逐步建立自己的領導團隊，成為另一決策層級領導人。<sup>135</sup>

五、上、下層級間的關係（張兆基 2001b）

1、上、下層級間是隸屬關係，上級對下級有協調權，大系統理論又稱上級為「協調器」，他的決策直接影響下級控制器的動作。

<sup>135</sup> 由於公務員法令的關係，政府機關無法像企業一般進行靈活的人事管理，因此要先要努力讓政風組織具有「政風機構、員額採總量控管」、「各政風機構業務重點、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強政風人員彈性分配的客觀性」的彈性，然後打破現在各政風機構主管人員的領導權限藩籬，能完全掌控領導權授權的效果，方能讓達到此一目標。也就是說將來各決策級的政風團隊領導人所領導的團隊，可以由上一決策級依其績效優劣，來決定其團隊大小。一個機關不一定只由一個政風團隊負責（可能有兩個以上政風團隊），一個政風團隊不一定只負責一個機關（可能負責兩個以上機關）。這樣的作法，在現階端只是屬於理念類型（ideal type），不過本文認為這個理念，如果能深植在政風組織意見領袖的腦海中，經過不斷努力的結果，終有付諸實現的一天。

- 2、訊息在上下級間垂直方向傳遞，向下的訊息（命令）有優先權；同級控制器並行工作，也可以有訊息交換，但不是命令。
- 3、上級控制決策的水平高於下級，解決的問題涉及的層面更廣，影響更大，時間更長，作用更重要。級別越往上其決策周期越長，更關心系統的長期目標。
- 4、級別越高，涉及問題的不確定越多，越難做出定量的描述和決策。

### 參、以政風人事管理為例，說明再設計後之操作

- 一、假設將來考慮控制幅度大小，而將「行政院勞工委員會政風室及其所屬政風機構」及「行政院衛生署政風室及其所屬政風機構」結合為一個領導子系統，由「行政院衛生署政風室主任」擔任「中間決策級」的管理任務，則將來「行政院勞工委員會政風室及其所屬政風機構」及「行政院衛生署政風室及其所屬政風機構」的政風人員考績、遷調等，原則上由「行政院衛生署政風室主任」按照法務部政風司指示的人事政策，對具體個案進行管理，政風司只負責政策制定，與下級的業務績效、管理考核，不再事必躬親。
- 二、全部政風機構的職場生涯發展路線是公開透明的，「行政院勞工委員會政風室主任」（最低決策級），有機會知道另一個領導子系統「台北市政府政風處」有「台北市政府民政局政風室股長」一職出缺。
- 三、「行政院勞工委員會政風室主任」基於對其領導團隊的瞭解，認為行政院勞工委員會政風室某個科員甲到「台北市政府政風處」的子系統歷練，對整體政風組織的人才培養有助益，甲科員也可透過公開資訊瞭解，到「台北市政府政風處」任職，對其生涯發展可能產生的影響。
- 四、「行政院勞工委員會政風室主任」（最低決策級）向「行政院衛生署政風室

主任」提報某甲的歷練規劃，經「行政院衛生署政風室主任」（中間決策級）評估甲科員離職後的影響認為適合後，與「台北市政府政風處處長」（中間決策級，評估甲科員到職後的影響）協調，取得共識再陳報「政風司長」（最高決策級，審核某甲轉換職場的生涯規劃，是否符合培養政風組織人才的政策<sup>136</sup>）發布人事命令，將甲科員調任到「台北市政府政風處」管理子系統。

五、甲科員能否轉換到「台北市政府政風處」工作的根本原因，應該是視其是否具備到台北市政府政風處後服務的職位所需的工作能力，和政風組織的人才培育政策規劃<sup>137</sup>。

六、如果某甲能力不符「台北市政府民政局政風室股長」職務，而考量其工作功績及未來發展潛力，又以到「台北市政府政風處」子系統歷練對政風組織最有利，則「台北市政府政風處處長」可能在評估後，將其調任較適合的職位台北市政府勞工局政風室股長。

七、這個例子中，中間決策級的「行政院衛生署政風室主任」、「台北市政府政風處處長」對該子系統政風人員的瞭解，當然比「最高決策級」的「政風司長」完整正確，而最低決策級的「行政院勞工委員會政風室主任」對甲科員則負有「職場生涯導師」的指導任務，此種指導任務，有助於其領導能力與威望的提升，也是在培養其由最低決策級升任中間決策級，甚至是最高決策級的識見與氣度胸襟。而甲科員只要努力工作，其職場生涯發展並不受限於其原屬人事子系統。「政風司長」因為是最高決策層級，只要控制好中間決策級，就能管控整個政風組織，多出了時間精力，可以做更多

<sup>136</sup> 極端分權的制度下，最高管理者應宣示組織的策略架構，來引導組織建立競爭力的流程，才能為組織增加價值（Prahalad, C.K. and Gary Hamel 1990：91）。

<sup>137</sup> 彼得·杜拉克（Peter F. Drucker）認為，人才是組織最稀有的資源，並考察美國晉升將領的決策過程，建議：組織在任命組織成員擔任某職位前，應先瞭解期待該成員在新職位上有何表現；之後，應該定期評估該成員在新職位上的實際表現，是否符合當初的預期，並仔細檢討選才的過程，分析這項任命的成敗，以作為日後改進的依據（高翠霜譯 2000：22~23）。

組織發展的規劃工作。這樣的領導流程規劃，應該比現行在政風組織結構複雜以及資訊無法完全充分流通的現況下，人事作業集中由政風司辦理，有更高的效率與效能。

八、由於中層決策級需負擔其組織運作的成敗，其領導考量也必須兼顧其領導團隊與政風組織全體，本例中，「台北市政府政風處處長」對於其領導團隊出缺應如何遞補，必需考慮到團隊的業務推動與將來發展趨勢，故必需妥善運用其職缺，假使其團隊出缺，遇有數個主管同時向其推薦人員，自己團隊的成員也有資格符合可以升任者，職位的競爭白熱化，決擇十分困難（有意調任者，在競爭激烈之情形下，也可能運用民意代表、機關長官、親誼故舊等等關係，向「台北市政府政風處處長」關說或施壓，而使人事作業更增加其複雜性）。「台北市政府政風處處長」身為中層決策級團隊領導人，有責任設法找出適才適所的最佳人選。因為人才將影響其團隊榮枯，進而影響其個人職場前途發展。甲科員雖然原屬行政院衛生署政風處領導團隊裡的一份子，但其職場發展場域是全體政風組織，將來有無機會再與原領導人衛生署政風室主任、勞委會政風室主任合作，必需在未來整個政風組織業務發展狀況下，視各中層決策級、基層決策級，與其個人的職位成長、專業能力提升，乃至其個人生涯規劃，視環境做最適當的調配。

九、必需再加說明的是，身為最高決策層級、中間決策級、最低決策級的管理人員，並不是由自己獨自完成管理工作，在業務運作上，有幕僚人員襄助，乃屬當然。

政風機構的績效，應該是對配置機關的廉政貢獻。但因為廉政的變數太多，政風機構的努力，很難和機關廉潔程度直接聯結。雖然在台灣的民主政治發展過程中，廉潔已是政府施政的基本要求，幾乎所有的選舉，絕大多數的候選人都以

自己能推動清廉施政為訴求；然而政風機構的工作，被機關首長抵制也時有所聞，因此如何讓政風組織的工作效益，轉化為機關的廉政形象<sup>138</sup>，讓機關首長真正的把政風機構當作機關的廉政幕僚，而不是把政風工作當成對其權限所外加的限制，對政風組織，甚至是我國廉政發展都是一件極重要的事情，惟此是一件極為艱難的工作。

想讓政風組織的工作效益，轉化為機關的廉政形象，首先必需要有一套高信度、效度且具公信力的標準，來測量各機關的廉政成效。例如：法務部委託台灣透明組織進行「我國廉政體系革新與指標之研究」，研究團隊所提出的一套涵蓋投入、過程、產出與影響四個面向、十三個指標構面、內含二十七項主客觀指標的政府廉政指標（法務部 2007c：273-278）即試圖建構一套測量縣市政府廉政成效的工具，但此類測量工具目前尚未成熟到可以完全反應政府機關的廉潔度。由於貪瀆行為具有高度的隱密性，倘調查結束公佈各機關廉潔排名後的短暫時間內，名列前茅，甚至被評為第一名的機關首長或高級主管爆發貪瀆案，該類調查的公信力將被民眾質疑；況且政風機構在防貪業務外，也需從事貪瀆案件的發掘，政府機關人員涉及貪瀆而被移送法辦，機關首長大致不會因此而被認為政風機構績效優良，如何將政風機構發掘貪瀆案件轉化為機關的廉政形象也不容易。

因此，什麼是政風機構的工作績效，是一個十分值得探討的問題。第二節對政風組織目前的績效評比方式已有闡述，認為政風機構的績效評比如能結合「機關政風狀況整體評估報告」，應該會比目前以各種「工作成果」來計算分數適當。然而由於政風組織的結構特性，目前由上級政風機構來指導下級政風機構業務的方式，因為控制幅度過大的關係，要上級政風機構完全掌握下級機關的「機關政風狀況整體評估報告」，進而據以指導下級政風機構，在實務上不易達成。而法務部政風司集權領導，因政風組織系統龐大，管理訊息轉遞、訊息通道容量等因

<sup>138</sup> 例如，天下雜誌每年公佈的「縣市長施政滿意度」調查，有關「縣市長廉能能力」的調查結果，如果和各縣市政府政風室（處）的績效明顯的呈現相關性，並且此相關性為社會大眾所知悉，則各縣市長一定會大力支持政風工作。

素，會影響行政管理的品質，因此本研究建議採用多級遞階控制結構來協助政風組織業務的領導，其精神是，較高層次的領導階層，負責統合性高的任務，並主導較抽象的業務理念；較低層次的領導階層則從事執行面的領導，負責例行性的任務或辦理具體的個案。各領導層次間既有分工負責，又隱含領導與被領導關係，1千多個政風機構、2千多名政風同仁，彼此在廉政工作中，成為合作無間的事業夥伴。本研究認為，這樣的流程再造，將可對國家整體的廉能政治產生更大的貢獻。



## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

本研究的目的是有三，一、釐清政風組織的原始使命，使政風組織的存在價值更加清晰。二、深入瞭解整體政府組織再造工程對政風組織造成何種影響。三、探索政風組織的改造法案，如何提升政風組織整體效能。經過探討以後，本研究有以下研究發現：

#### 壹、政風組織的原始使命與存在價值

從立法論來看，「政風」意指「廉潔的政治風氣」或「清廉政治」。參照政風機構人員設置條例第一條，政風機構的立法目的，包括廉、能二部分，因此如果把與廉能無直接關係的「機關安全防護」去除，「政風」意義應與「廉政」相當，惟政風組織的權限被限縮在「本機關」，並且職掌傾向「防貪」，政風人員沒有司法警察權，對於機關已發生的貪瀆不法事件，基本上只能「發掘」，然後移送具肅貪權限的機關處理。

政風組織的立法設計是，政風機構設於機關內，負責發掘機關業務是否有發生貪瀆的可能，並向機關首長報告，透過機關首長命令來改革防杜，以收預防貪瀆的效果；如果未能於貪瀆案件發生前先期預防，則應將已發生的貪瀆案件資料通知調查機關，由調查機關依法偵辦；當調查機關查出弊案後，政風機構應針對弊案進行檢討，分析出發生弊案的原因，針對該原因進行檢討，並提供檢討意見給機關以及其他機關參考，以避免類似弊案再度發生。

政風組織成立後，由於組織領導人工作理念，逐漸由肅貪、防貪、反貪，逐漸發展出具層次性的「反浪費、反腐敗、反貪污」預防性政風工作，與貪瀆發覺的調查性政風工作，兩大工作面向。逐漸確立「興利優於防弊、預防重於查處、服務代替干預；以愛心貫穿全程」等工作原則，政風組織開始建立廉政工作理論

與工作信念，結合肅貪與防貪工作，逐漸建構出有機運作、脈絡一貫的「預防—查處—再預防」等全面而完整的政風工作模式，可見在實務運作上，也呼應了當初立法的初衷；但因法規面的職權結構缺陷，運作過程事倍而功半，十分辛苦。

從系統科學觀點來看，政風機構防貪面與肅貪面的主要功能，都是透過「貪瀆資訊的蒐集與傳遞」來發揮作用。廉政制度是一種貪瀆的控制機制，而政風機構在其所配置的機關中，扮演著重要的貪瀆資訊的獲取、加工與傳輸等功能；惟為了防止戒嚴時期人二單位的濫權積弊，立法者將最後的廉政控制功能交由機關首長或機關外的調查單位行使，政風組織並不直接發揮廉政控制功能。亦即政風組織在我國廉政制度上，扮演獲取貪瀆資訊的廉政控制機制「感測器」，與將加工後的貪瀆資訊傳輸到具直接廉政控制功能的機關首長或犯罪調查機關，促使其發揮廉政控制功能的廉政控制機制「啟動器」的角色。

如果接受政風機構貪瀆資訊傳遞的，是一個對貪瀆資訊反應遲鈍的控制器，或是貪瀆資訊傳遞過程受到噪音污染而減失，以致廉政機制無法啟動，將會高度限制政風機構的機能。因此，政風機構一再爭取設立與政風機構直接聯結的「專責廉政機構」，讓機關貪瀆資訊的感受器，以及整理、傳遞、觸發廉政機制的啟動器，有效聯結廉政機制的控制器，以提升政府施政的整體廉能，來作為政風組織改造的主要訴求。

讓政風機構此一機關貪瀆資訊的感受器及觸發廉政機制的啟動器，有效聯結廉政機制的控制器，以提升政府施政的整體廉能，如從改革現行廉政控制的結構面來觀察，也有防止資訊傳遞過程的噪音污染，以及縮短廉政控制時間滯延的效果。這種效果，在我國現行制度上，只能配合政風組織改造獲得，捨棄改造政風組織，無法從其他的廉政組織的改造（譬如，以設立特偵組來強化檢察組織的肅貪功能，或將調查局任務編組的廉政處改為正式編制）獲得更好或相當的效果，這和政風組織在我國廉政組織系統的結構上所佔有的特殊地位有關。

## 貳、政府改造工程對政風組織的影響

### 一、我國政府推動整體政府改造工程規則，對政風組織將造成嚴重的負面影響

由於立法過程中，刪除了法務部調查局協調辦理政風業務之推動的法源，以致原先設計由調查局廉政處統籌結合「預防」與「偵辦」的廉政構想無法實現。1992年6月「政風機構人員設置條例」完成立法程序、各政風機構陸續成立後，政風組織即有推動組織改造的構想，雖然改制後的組織名稱隨執政者的政策理念，有廉政公署、廉政局、廉政署、政風署、政風局等不同方案，改造政風組織一直是政風組織的願望。

然而我國是否需要成立「專責廉政機構」一直是有爭議的議題，但是政風組織之層級架構身大頭小、強枝弱幹、主管職務官等下級高於上級等不合行政原理的組織異象，一直影響政風業務的推動成效；政風司及各級政風機構人力未能合理、有效配置；以及非以機關有無廉政需求而以機關是否設有人事室、處來決定是否設置政風機構，以致造成政風機構及人力配置不當等弊病；此乃是一個政風組織亟須謀求改善的組織改造議題。

在政風組織改造的推動過程中，行政院推動的政府再造是政風組織改造的一個最主要的環境因素。我國中央政府組織在「政府改造工程」所訂的規則下進行改造，政風組織也必需在相同規則下，配合改造，因此政風組織改造也必須注意「政府改造工程」的規則。本研究第二章依政府改造工程進行歷程，分為行政革新方案、政府再造運動以及政府改造工程三個階段，其理念大致上是以「機關、員額採總量控管」、「各機關業務、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強人員彈性分配的客觀性」的指導原則；以「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」、「委外化」等手段，將中央政府自行辦理的業務減少，從而相對的減少承辦業務的公務員人數，達成政府瘦身的目的。

2004年6月11日，立法院三讀通過政府改造工程基礎法規之一的「中央行政

機關組織基準法」<sup>139</sup>，政府改造工程的步履又向前邁進一大步，該法將對政風組織產生以下影響：

- 1、政府組織改造工程以政府組織精簡化規劃設計，中央二、三、四級機關總數均減少，尤以三、四級機關減少最多，設於即將被裁撤機關內的政風機構，將來勢必隨機關裁撤而消失。
- 2、各機關內部的秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等輔助單位，最多只能設 6 個，並且每個輔助單位原則上需設 3 個科。由於目前各部會的輔助單位數目，多數均超過 6 個，因此被定義為輔助單位的部門，有被裁併的可能，而中央機關的政風單位，因員額較少，絕大多數組織編制未達 3 個科<sup>140</sup>，所以首當其衝，容易被機關列入裁併對象，對業務性質需要獨立作業的政風機構來說，不啻面臨重大危機。
- 3、政府改造工程是以各「機關」為檢討單位，政府改造的主要目的之一是縮編機關員額，主政人員並未體察、考慮政風組織在整體政府施政功能的需求，另行規劃政風組織在整體的政府改造應遵循的原則，以致如照政府改造工程的現行整體規劃來推動政風組織改造，政風組織員額可能被迫不斷縮減，而工作任務卻越來越難達成，以致面臨組織衰敗的危機。因此，目前政風組織最迫切的行銷策略，不但需著重於目前各級政風機構都在辦理、以民眾為對象的防貪、肅貪等廉政業務的行銷，更需對政府管理、決策階層人員，進行政風組織形象的行銷。

如果不能從政風組織的缺陷來改造政風組織，在政風組織因功能不能完全發揮，乾脆將其全部裁撤，在政府用人的經濟效益上，亦不失為一種改革的作法；但形式上保留政風組織，又不斷將其組織結構刪減破壞，是一種最壞的錯誤政策，目前政風組織正處於這種最壞的處境裡，實待努力予以突破。

<sup>139</sup> 2004 年 6 月 23 日總統華總一義字第 09300118311 號令制定公布全文 39 條。

<sup>140</sup> 例如：內政部政風處現設 2 個科、教育部政風處現設 2 個科、行政院勞工委員會政風室現設 1 個科……等。

## 二、政風組織應致力於工作原則的理論化

政風組織成立迄今，已歷十六、七個年頭，這段期間在整個組織的運作過程中，逐漸發展出一些工作原則。這些原則不但是對政風組織的工作具有指引作用，對於促進政府的廉能也有啟發意義。在我国的廉政理論發展上，應成為不可或缺的一部分。目前我國關於廉政的相關理論，多係引述外國的制度、經驗以及研究成果為依據。本土化的廉政研究，近年來雖然逐漸增多，品質也逐漸提高，例如：台灣透明組織所做的一些廉政研究，對促進我國廉政發展，有相當程度的貢獻。但整體而言，我國的廉政理論尚缺乏體系化的整理，尤其政風組織的工作，已是一種專業知識，不應該任由一些具政治權力者，未經驗證理論與實務的契合性，即隨意引用管理學或公共行政的原理原則，來指摘政風組織的廉政政策。政風工作原則的理論化，是提昇政風工作品質、傳承政風工作經驗，並是政風組織對外，爭取組織工作尊嚴的重要工作。以台灣透明組織為例，該組織由於從事廉政研究經驗的累積，其研究品質與學術地位不斷提昇，我們從該組織早期的研究成果，如 2004 年受台北市政府委託的研究成果《台北市廉政指標之調查及建立》（台灣透明組織 2004）與 2007 年發表受法務部委託的研究成果《我國廉政體系革新與指標之研究》（法務部 2007c）比較，可明顯看到研究品質明顯的成長，這應該是該組織逐漸在我國廉政研究上取得領導地位的重要原因之一。法務部政風司應引領政風人員投入研究，致力於將個案的、零碎的工作經驗，整理歸納成為工作理論，並予以體系化，方能加強政風工作的專業性，強化政風人員的工作尊嚴。

## 參、政風組織的改造法案與政風組織的效能

我國的廉政系統可以分為行政監督系統與行政監察系統兩大部分。行政監督系統是指機關依法行使行政權時，行政權由機關首長、各級行政主管人員授權到基層承辦人員的行政權實踐過程中，授權人員所擁有監督行政權行使的層級節制系統；行政監察則指對於行政權之有效而且正當運作加以監督、稽查的一種政治

權力行為。政風組織屬於行政監察系統中的「行政機關的調查體系」之一，由於配置於機關內部，能有效的發掘機關的貪瀆訊息。本研究從系統科學的途徑解析出政風組織在廉政控制意義上，為蒐集及時與正確的機關貪瀆資訊的感受器，以及整理、傳遞、觸發廉政機制的啟動器，並不是直接發揮廉政效果的廉政控制器，而接受政風機構貪瀆資訊傳遞者，如果是一個對貪瀆資訊反應遲鈍的控制器，或是貪瀆資訊在傳遞過程受到噪音污染而減失，以致廉政機制無法啟動，將限制政風機構機能的發揮；加以部分機關首長，甚至政風組織領導人，常要求政風人員負發掘貪瀆的完全責任，在機關貪瀆弊端爆發後，追究未發掘貪瀆線索的政風人員責任，政風組織陷於有責無權的困境，因此政風機構極力爭取設立與政風機構直接聯結的廉政控制器——「專責廉政機構」，來作為政風組織改造的主要訴求，政風組織改造議題，也是我國整個廉政系統調整的問題。

貪瀆的定義，法律並沒有明文規定（沒有立法解釋），但就法律規範意義而言，只有違反廣義刑法，包含刑法瀆職罪章以及貪污治罪條例等特別刑法等規定，構成貪瀆罪責，才是貪瀆。然而在廉潔政治的要求下，一般民眾、進行廉政相關研究的學者專家，或是政府領導人，多不會採取如此狹隘的定義。常見國外學者定義貪瀆行為的觀點，如：公共職權中心說、市場中心論、意見中心說、法規說、公共利益說、道德論……等。由於貪瀆的定義呈現多元現象，於是在廉政議題上，往往對同一事實產生了貪瀆與否的認知差異。我國廉政系統在不同的貪瀆定義層次上，有不同的廉政控制機制。舉例而言，法規層次的貪瀆議題，由犯罪調查機關（檢、警、調）處理；意見中心說層次的貪瀆議題，由監察院處理；道德層次的貪瀆議題，則交由行政監督系統（機關首長）或民意機關（立法院、地方議會或代表會）處理……等，本研究認為，從法規制度上作概括界定，並明確劃分相關廉政各次級系統間之權責；如此廉政系統乃能有效運作。否則因見解不同而異其運作，將如何判定是非、終止爭議？

行政監督系統不發揮功能，通常涉及機關主管乃至首長的認知與民意有落

差，也就是政策貪瀆的問題，此種行為除了屬於道德論層次的貪瀆，或是意見中心說層次的貪瀆外，極可能潛藏藉公共工程名義將公帑回饋競選樁腳、工程回扣、抬高工程款分贓等貪污犯罪。由於行政首長握有行政權限，除了可以控制行政監督系統外，透過其影響力，甚至可以染指行政監察系統，造成行政監察系統的癱瘓。而在道德論層次，或是意見中心說層次的政策貪瀆，行政監察系統不易發生制衡效果，主要是透過民主機制來制衡，否則只好用犯罪偵查手段，由司法審判機制來究責。但貪瀆犯罪的究責，曠日費時，具有明顯的時間滯延現象。在時間滯延期間，貪瀆人員往往已經獲取更大的行政權限，且上、下層貪瀆政客間互相掩護，並利用機要或政務職位將親信滲透到各級行政機關，或以不正常的升遷拔擢、收編常任文官加入，來掌控行政監督系統，形成集團性貪腐現象；並藉政治勢力打壓行政監察系統，甚至透過各種手段干擾司法公正，或以司法迫害等藉口阻擾貪瀆犯行的究責；這也是近年來我國隨著政治的民主化，貪腐現象越來越嚴重的重要原因之一。解決之道，是儘量減少時間滯延，也就是儘量採取事前控制，在貪瀆行為發生前，就予以制止；或者是採取事中控制，在貪瀆行為著手之際，阻止其成功。

近年來政風組織的工作重點，已從貪污的事後控制、事中控制，往前伸展至事前控制，但因政風組織只有啟動廉政控制機制的功能，無法單獨進行廉政控制，因此本研究認為只從政風組織內部進行改造，對於提升政府的整體廉政效能，效果有限。政風組織領導人為提升整體廉政效能，而對政風組織成員所下的種種工作改革指令，如無機關首長、檢調單位等廉政控制權力者配合，往往事倍功半，政風人員費盡心血的努力，在沒有後端的廉政控制功能的控制器支援下，很難有令人耳目一新的廉政改革成果。政風機構爭取設立與政風機構直接聯結的「專責廉政機構」作為組織改造的主要手段，就是要讓政風機構此一機關貪瀆資訊的感受器及觸發廉政機制的啟動器，有效聯結廉政機制的控制器，以防止資訊傳遞過程的噪音污染，及縮短廉政控制時間滯延的效果，提升政府施政的整體廉能。與

政風組織有效聯結的「專責廉政機構」，一方面在貪瀆犯罪調查方面，政風機構對於「專責廉政機構」具有直接溝通、調整控制信號的作用；另一方面由於政風機構具有「專責廉政機構」作為後盾，機關首長在實施廉政控制時，不得不重視政風機構的前饋信號，來調整其控制行為，這樣整體廉政控制的效能才能有效提升。

目前法務部提出的我國專責廉機構法案，為「法務部廉政局組織法草案」。按法務部的簡報說明，「法務部廉政局」的職能設計，是負責執行法務部廉政政策的「執行機關」，與「政風機構」同受「法務部政風司」指導指揮。其結構與行政院2000提出的「法務部廉政署草案」的組織結構大致相同。本研究就系統科學觀點，認為設置一個與政風機構直接聯結的專責廉政機構，才能有效抑制政府腐化的循環增強現象。理論上，專責廉政機構必需是獨立於行政監督系統之外的行政監察組織，因此本研究認為政風組織以爭取設立專責廉政機構來進行組織改造，應該在立法階段，就向上級力爭專責廉政機構組織獨立行使職權的保障，不可再有「先立法、後修法」的想法，以免落入政風組織改制時，企圖「先立法、後修法」，造成改制後就想立即修法，十幾年來無法成功的困境。惟「法務部廉政署組織條例草案」、「法務部廉政局組織法草案」都一再強調設置專責廉政機構不增加現有政府員額、肅貪權責機構不會疊床架屋等等。本研究認為廉政制度的改革，應從更宏觀的視野做考量，如有必要，增加適當員額亦無不可，但如決定增設專責廉政機構，除了檢討政風機構組織外，現有的行政監察組織，包括監察院、法務部調查局、特偵組等肅貪專股檢察官……等等，職能必需加以統整，部分功能重疊的組織與人員必需裁撤，專業性不足或專長不符的現有人員，也有必要適度淘汰換血，我國的政府的整體廉政機能，才能因制度變革而見到立竿見影的效果，並且發揮長久穩定維持高度清廉的系統功能。

至於行政院已提出的「法務部廉政局組織法草案」以外，有關專責廉政機構

之設置，尚有將調查局廉政處單獨抽出與政風體系結合成立新機關；或在監察院設廉政部，並將政風組織納入管理；或在總統府或行政院下設獨立廉政委員會；甚至將政風組織再度併回調查局之看法，此種意見分歧的現象，與 2000 年「法務部廉政署組織法草案」提出時，立法院同時出現 8 種不同版本的修正案，同樣展現專責廉政機構組織設計的多元觀點。本研究就系統科學觀點認為，政風組織此一貪瀆資訊的感受器與觸發廉政機制的啟動器，必需直接有效的聯結廉政機制的控制器，才能突破性的大幅提升政府廉政效能。而監察院正是我國行政監察系統中最主要的控制器之一，並且其廉政控制範圍兼及貪污犯罪（法規說的貪瀆）外的貪瀆層次，其糾正、糾舉與彈劾權，乃至於審計權，如能充分發揮廉政控制效果，遠比法務部只從貪污犯罪層次來規範行政監督系統來得有效。並且，監察院因缺乏有效的機關貪瀆資訊回饋，如果碰到集團性貪瀆政治勢力，其控制效果可能產生虎頭蛇尾、難以充分發揮的缺點，結合政風組織此一貪瀆資訊的感受器與觸發廉政機制的啟動器，對監察院的效能極有助益，故整合我國廉政監察系統成立廉政部，應該是最好的專責廉政機構設計。

惟自監察院對媒體透露的訊息來看，監察院規劃的廉政部，其組織似有遷就該院現有組織（監察業務處、監察調查處、公職人員財產申報處）而未以提升廉政效能為組織規劃架構之虞，未如「法務部廉政局組織法草案」的規劃，從反貪、防貪、肅貪等廉政機能來規劃專責廉政機構。故廉政部的構想，雖然重組、整合了部份廉政監察系統，但所成立的新機關，恐怕會落入目前反對成立專責廉政機構者所稱的「換湯不換藥」、「疊床架屋」、「不合政府組織精簡」等弊病，故其組織設計，理宜多加思考，重新作思考規劃。

況且如將具犯罪偵查權之專責廉政機構，隸屬於廣義立法權之監察院，從憲法權力分立理論而言，恐有行政立法不分之疑慮，在各國憲政體例上，犯罪偵查機關隸屬均隸屬於行政機關，亦未見將犯罪偵查機關隸屬於司法機關之先例。惟

我國為「五權憲法」國家，在 1991 年我國開始以憲法增修條文修憲以後，監察院不再具有民意基礎（1997 年第 4 次修憲以後，更失去對總統、副總統的彈劾權），1993 年司法院大法官會議第 325 號解釋明白揭示：「……監察院已非中央民意機構，其地位與職權亦有所變更……」，多數學者也都主張監察院為「準司法機關」（張文豪 2001：142），但憲法畢竟只賦予監察院「彈劾、糾舉及審計權」，如欲藉廉政部的設立，將我國行政監察系統進一步整合，或許在憲政層次上，還需做相應的處理。

#### 肆、現行政風組織結構下的領導與效能

依據法務部政風司網站公佈的統計資料，全國共有 1 千多個政風機構、2 千多名政風人員，政風組織的職位結構，有以下特性：

- 一、組織上下層級、平行單位多而複雜。在這樣的組織結構下，上下級政風人員間的溝通，因資訊傳遞轉譯次數太多，有失真的可能性。
- 二、各政風機構上下層級控制幅度大小不一，且控制幅度大小決定於配屬機關，而非政風機構的業務及管理需求，容易產生管理上的弊病。

從政風組織的業務結構面來看，政風工作的基礎，是「機關政風狀況整體分析評估報告」及「機關政風工作年度計畫」，但由於機關首長對「機關政風狀況整體分析評估報告」重視態度不同，有許多政風機構主管，為避免不必要的困擾，「機關政風狀況整體分析評估報告」的編撰內容趨向於簡略，此有礙於政風組織工作經驗的傳承；而上級指導單位的政風人員，因位需指導單位很多（控制幅度過大），往往無法熟讀、牢記，並隨時妥善運用每一個下級單位的「機關政風狀況整體分析評估報告」，來進行業務指導，以致許多上級政風機構的政風主管認為其部屬需具有下級政風機構的歷練，才能發揮業務指導功能。但政風機構因所配屬的機關業務特性不同，事實上沒有辦法讓每一個派任上級政風機構的政風人員，都具有

下級政風機構的歷練，因而釐清政風人員的核心競爭力是什麼，並加以培養，是政風組織改造最主要的重點之一。

政風組織在現有組織結構的運作下，為了發揮組織的效能，以貫徹整體政風工作目標，訂有績效評比規定。由於政風機構績效的評比結果，攸關政風機構人員考績，而考績又與政風人員的升遷，乃至職場發展密切相關，因此績效評比規定是法務部政風司最重要的領導工具之一。本研究在探討政風組織的績效評比規定，發現現行績效評比做法，漠視各政風機構勞逸不均的組織結構、有礙政風組織效能的提升並對政風組織長遠發展潛藏危機；因此，認為政風組織績效評比的變革，短期內應可朝變更評比分組方式研議，讓工作性質相接近的政風機構互相競賽，並且考慮各群組的投入與產出狀況，給不同組別不同的激勵。治本的領導變革，則要從政風組織的領導策略再設計著手。



## 第二節 研究建議

### 壹、關於爭取設立專責廉政機構，以改造政風組織方面

從歷次以成立「專責廉政機構」為主要內容的政風組織改造法案提出時，均出現「未必有效」、「疊床架屋」等質疑聲浪，而「專責廉政機構」在建立廉能政府、檢肅貪瀆、端正政風的聲浪中，十餘年來一直無法通過。本研究認為在政風組織以「成立專責廉政機構」做為推動組織改造的方案時，有必要加強行銷「設置專責廉政機構」，與「政府廉潔」的因果關係。以及克服外界對「設置專責廉政機構」可能妨礙精簡政府員額，或提高行政效能等施政目標的達成之疑慮。

目前我國支持成立專責廉政機構的研究，多半是以比較國外專責廉政機構的卓越績效來作為立論依據；否定成立專責廉政機構的看法，也多從國外專責廉政機構非民主的缺點來立論；部分對國內廉政架構的意見，如成立廉政機構是否使

我國廉政機制疊床架屋，則正反意見各有所本，這些都因為見仁見智而無法產生交集。從功能性來探討我國的廉政制度，不失為一可行途徑。如果不先對我國目前的廉政機制缺點到底是什麼，取得共識，而只憑類似我國貪污現象越來越嚴重等籠統的描述，不能更精確的論述現行廉政制度究竟有何缺點，這些缺點與「我國貪污現象越來越嚴重」有何因果關係？則「成立專責廉政機構」有無必要性，就無法得到更客觀的分析。目前法務部以新加坡、香港等外國績效卓越的廉政制度，來作為我國借鏡的行銷手法，顯然因各國文化背景未必相仿，給反對者提出反對意見的機會，造成見仁見智的爭論，而銷蝕了政風組織改造的能量。故如何改弦更張，在現有政策行銷策略之外，增加突破反對力量的行銷手法，當為政風組織領導人應深入思考的課題之一。

以成立「專責廉政機構」來改造政風組織，立法上有其困難，迄今經過十六、七年的努力，仍無法預期何時才能成功，因此在推動立法期間，應該考慮同時進行其他政風組織修編工作。現行政風機構「比照」人事機構設置，並不適當，應該以機關業務性質是否具貪污風險、應否加強廉政監督的特性，朝「設所當設」的目標規劃設置。脫離「比照」人事機構設置的束縛，朝「設所當設」規劃政風組織的構想，恰好與政府改造工程認為政府組織應該「精簡、彈性、創新與具有應變能力」、「增進員額調配彈性，提升用人效能」的理念相符。因此在爭取設立專責廉政機構的同時，如能仿照整體政府改造理念，朝「政風機構、員額採總量控管」、「各政風機構業務重點、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強政風人員彈性分配的客觀性」等方向規劃，從法制上將設立政風組織的法令依據「政風機構人員設置條例」及其施行細則作適度的修改，也是政風組織目前應努力的方向之一。

## 貳、關於政風組織配合政府組織改造工程規則，進行組織改造方面

我國的政府改造工程是以各「機關」為檢討單位，配置於機關內的政風機構，

因政府改造的執行策略並未體察、考慮政風組織在整體政府施政功能的特殊性與重要性，以致政風組織可能因政府改造規則不利於分散設置於機關的廉政監察機制，而面臨組織衰敗的危機。目前政府改造工程的規劃機關行政院研究發展考核委員會，對於政風組織在政府整體廉能的功能性地位並無深刻的認識，又囿於精簡員額的目標，極力砍除政風機構員額，政風組織與其交涉往往沒有效果。

2004 年行政院人事行政局邀集「人力評鑑服務團」對政風組織評鑑結論，對政風組織改造之方向，頗切合政風組織需求，比對本研究對政風組織現況的分析與政府組織改造工程對政風組織的限制，可發現經過實地評鑑瞭解以後，專家學者的建議內容，是支持政風組織的，專家評鑑意見的權威性，有助於影響政府改造工程承辦機關，進而修正為執行政府組織改造工程縮減政府員額，隨意裁減或不肯依法設置政風機構的弊病。

今後政風組織在遇到不適當組織改造規劃時，當可主動邀請專家進行組織評鑑，來協助爭取適當的組織規劃。惟政風組織外部的專家學者，也可能因不瞭解政風組織的組織文化，導致其對政風組織改造方針的建議可能發生偏差。因此，法務部政風司可以培養瞭解政風組織內部組織文化的專家學者，以對政風組織的改造發揮正向的影響力；甚至可結合全體政風人員，對組織改造的整體規劃投注更多心力，自組織成員內自行培育成員，使其成為對組織外具影響力的專家學者，以期在此推動整體政府改造的契機下，影響整體政府改造主持者，改變對政風組織改造的限制條件，以期一舉將政風組織的改造工作推展到更為完善的境界。

### 參、關於在現行架構下，提升政風組織效能方面

法務部政風司目前對各政風機構的績效評比如作法，有許多待改善的缺點。本研究認為政風機構的績效評比如能結合「機關政風狀況整體評估報告」與政風機構「年度工作計畫」，應該會比目前以各種「工作成果」來計算分數適當。然而由於政風組織的結構特性，目前由上級政風機構來指導下級政風機構業務的方

式，因為控制幅度過大的關係，要上級政風機構完全掌握下級機關的「機關政風狀況整體評估報告」，進而據以指導下級政風機構，在實務上不易達成。因此除了建議深入研究如何改良政風機構績效評比的作法，以提高績效評比的信度、效度外，並建議短期做法可研議重新規劃評比分組，作為治標的改善作法。

政風機構的績效，應該是對配置機關的廉政貢獻。但因為廉政的變數太多，政風機構的努力，很難和機關廉潔程度直接聯結。雖然在台灣的民主政治發展過程中，廉潔已是政府施政的基本要求，幾乎所有的選舉，絕大多數的候選人都以自己能推動清廉施政為訴求；然而政風機構的工作，被機關首長抵制也時有所聞，因此如何讓政風組織的工作效益，轉化為機關的廉政形象，讓機關首長真正的把政風機構當作機關的廉政幕僚，而不是把政風工作當成對其權限所外加的限制，則對政風組織，甚至是我國廉政發展都是一件極重要的事情，惟此是一件極為艱難的工作。想讓政風組織的工作效益，轉化為機關的廉政形象，首先必需要有一套高信度、效度且具公信力的標準，來測量各機關的廉政成效，這也是政風組織應持續努力的目標之一。

政風組織的領導人在許多場合裡，期勉政風人員將政風工作當做自己的「志業」。本研究認為要求每一個組織成員都將工作當做自己的志業，可能陳義過高，不如利用政風組織的職場特性，協助政風人員將政風工作當做終身事業來經營，或許較能激發工作士氣、提昇組織效能。想讓個別的政風人員把政風工作當做終身事業來經營，如果政風人員有意願時，還可以在透過自身的努力，在職場生涯的成長中，取得一部分的組織領導與決策權，獲得類似組織內部創業效果。如此，不但可對政風人員發揮高度的激勵效果，更可以提升政風人員對組織的忠誠度與向心力。為達到這樣的目標，建議先建立以下三個基礎，並考慮政風組織領導的再設計：

- 一、能夠充分的揭露各政風機構業務、資源、對人員專業的成長；
- 二、明確的、具體的評量政風人員是否具備從事某職位所需的工作能力；

三、以及將政風組織的領導作相當程度的授權，並確實要求被授權的各級政風組織領導人，必需對其領導結果負責。





## 參考文獻

### 一、中文部分

丁牧群

- 2005 〈鶯歌鎮長貪污案 4 職員聲押 鎮長妻稱政治迫害 絕不退選〉，《蘋果日報》，2005.10.14，A16 社會版。

王雨田編

- 1988 《控制論、信息論、系統科學與哲學》，北京，中國人民大學出版社。

日新編輯組

- 2006 〈專訪前法務部政風司司長劉展華先生 時窮節乃見 古道照顏色〉，《日新警察半年刊》第 6 期：211-218。

台北縣汐止市政風室

- 未署年份 〈業務職掌及工作重點〉，<http://www.hsichih.tpc.gov.tw/pipeclay/pipeclay001.htm>，未署日期（進入時間：2004.09.02）。

司法院

- 1995 〈臺灣地區司法偵貪瀆案件之統計分析〉，<http://www.judicial.gov.tw/juds/rsh83.htm>，1995.06.（進入時間：2007.02.27）。

立法院公報

- 1991 〈一、本院法制、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〉，《立法院公報》，80 卷 53 期：80-106。
- 1992a 〈十五、立法院法制、司法兩委員會審查行政院函請審議「政風機構人員設置管理條例草案」案第一次聯席會議紀錄(第八十七會期)〉，《立法院公報》，81 卷 15 期：286-299。
- 1992b 〈三、本院法制、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》，《立法院公報》，81 卷 32 期：40-66。

1992c 〈四、本院法制、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〉，《立法院公報》，81 卷 42 期：63-74。

1992d 〈一、本院法制、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〉，《立法院公報》，81 卷 45 期：32-53。

1992e 〈二、本院法制、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〉，《立法院公報》，81 卷 49 期上冊：43-45。

1992f 〈十五、立法院法制、司法兩委員會審查行政院函請審議「政風機構人員設置管理條例草案」案第一次聯席會議紀錄（第八十七會期）〉，《立法院公報》，81 卷 17 期下冊：489-499。

田國興

2003 〈我國政風機構組織設計之研究——新制度主義之分析〉，國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。

民視新聞網

1988 〈陳定南裁撤宜縣人二 1988.8.11〉；<http://www.ftvn.com.tw/Topic/CaringTW/TWnotes/0811.htm>，未署日期（進入時間：2006.03.29）。

台灣透明組織

2003 〈圓桌會議：廉政組織之設計〉，《倡廉反貪與行政透明學術研討會》，<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>，2003.04.11（進入時間：2005.06.01）。

2004 《「台北市政府廉政指標之調查及建立研究」報告書》，台北，台灣透明組織。

- 2006 <台灣透明組織公布 2006 年世界各國「貪腐印象指數」台灣全球排名第 34 名>，<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/introduction.files/2006cpi.doc>，2006.11.06（進入時間：2007.01.09）。
- 2007 <台灣透明組織公布 2007 年世界各國「貪腐印象指數」台灣得分 5.7，全球排名第 34 名>，<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/introduction.files/cpi.files/2007cpi.pdf>，2007.09.26（進入時間：2007.09.27）。
- 江大樹
- 2003 <台灣政黨輪替後的政府再造工程：續階改革或第二波寧靜革命？>，《東吳政治學報》第 16 期：27-48。
- 江元慶
- 2004 <大官當心「政風狗仔隊」來了！>，《商業週刊》886 期：56-60。
- 江岷欽
- 1995 <行政官僚貪污防治之比較研究（下）>，《人事月刊》20 卷 3 期：44-55。
- 江岷欽、林鍾沂合著
- 2000 《公共組織理論》，台北，國立空中大學。
- 行政院
- 2000 <法務部廉政署組織條例總說明>，《立法院第四屆第四會期第四次會議議事日程（上冊）》：政 63-政 68。
- 行政院研究發展考核委員會編
- 1998 《日本行政監察制度之研究——給我國的借鏡》，台北，行政院研就發展考核委員會。
- 2000 《政府再造運動》，台北，行政院研就發展考核委員。
- 2005 《政府機關引進企業績效評估作法之研究》，台北，行政院研就發展考核委員。

行政院新聞局

- 2001 <第 2755 次院會通過「國立傳統藝術，中心組織條例」草案>，<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=22685&ctNode=1759>，2001.10.11（進入時間：2005.10.08）。

行政院衛生署旗山醫院

- 2003 <科室介紹>政風室>什麼是政風>，<http://www.chis.tpg.gov.tw/政風室.htm#Q>，2003.05.28（進入時間：2004.09.02）。

朱楠賢

- 1997 <公共組織衰退與適應對策之研究>，國立政治大學政治學研究所博士論文。

吳文成

- 2002 <系統思想的發展與內容>；[http://alumni.nctu.edu.tw/~sinner/science/part\\_1/system/page1.htm](http://alumni.nctu.edu.tw/~sinner/science/part_1/system/page1.htm)，2002.6.21；[http://alumni.nctu.edu.tw/~sinner/science/part\\_1/system/page2.htm](http://alumni.nctu.edu.tw/~sinner/science/part_1/system/page2.htm)，2002.6.21；[http://alumni.nctu.edu.tw/~sinner/science/part\\_1/system/page3.htm](http://alumni.nctu.edu.tw/~sinner/science/part_1/system/page3.htm)，2002.6.21（進入時間：2003.09.02）。

吳定 等編

- 2000 《行政學（二）》，台北，國立空中大學。

吳瓊恩

- 2001 《行政學》，台北，三民書局股份有限公司。

吳瓊恩等

- 2001 《公共管理》，台北，智勝文化事業有限公司。

李允傑

- 1999 <論政府再造與預算改革之方向>，《公共行政學報》第 3 期：63-81。

李光儀

- 2005 <市府與社大 簽反貪宣言 發表城市廉政指標 今與外商交流>，《聯合報》，2008.02.14，C2 版北市要聞。
- 李祖舜
- 2005 <隨扈遭濫用淪為跟班秘書 派遣作業監督不周 首長調用有求必應 警官二隊反彈聲浪起>，《中時晚報》，2005.04.05，第 4 版焦點話題。
- 李順德
- 2008 <政院通過廉政局法源>，《聯合報》，2008.02.14，A13 綜合版。
- 余致力
- 2007 <國際透明組織與國家廉政體系>，《日晷》第 4 期：13-17。
- 阮南輝
- 2008 <瑞芳鎮長補選 顏世雄再當選>，《聯合報》，2008.05.12，C2 北基要聞版。
- 杜清宇譯 (W. Ross Ashby 原著)
- 1971 《模控學》，台北，財團法人徐氏基金會出版部。
- 呂啟元
- 2001 <廉政署難產之我見>; <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-C-090-079.htm>，2001.04.06 (進入時間：2008.03.08)。
- 宋筱元
- 1989 《肅貪機構與貪污之防制》，台北，五南圖書出版公司。
- 宋鎮照
- 1987 《社會學》，台北，五南圖書出版公司。
- 何博文
- 2004 <怪哉 遭彈劾還績優 監院將追究>，《中國時報》，2004.04.16，A1 要聞版。
- 金門縣政府

未署年份〈行政組織〉政風室〉組織沿革〉, <http://web2.kinmen.gov.tw/Admin/Admin.aspx>, 未署日期(進入時間:2004.09.02)。

金祥、葉建華

1998 《考察「紐西蘭、澳大利亞政風業務相關法令與實務」報告》，台北，法務部政風司。

金觀濤

1987 《整體的哲學》，四川，人民出版社。

1988a 《控制論和科學方法論》，台北，谷風出版社。

1988b 《興盛與危機——論中國封建社會的超穩定結構》，台北，谷風出版社。

林山田、林東茂

1995 《犯罪學》，台北，三民書局股份有限公司。

林水波、陳志瑋

2000 〈彈性化政府的設計與評估〉，《人文及社會科學集刊》第12卷第2期：237-280。

林建煌譯 (Stephen p. Robbins, David A. DeCenzo 原著)

2002 《現代管理學》，台北，華泰文化事業股份有限公司。

林庭瑤

2006 〈王永興直指 查國務費被刁難 府出示 3 信封袋：看了會死人〉，《中國時報》，2006.08.11，A4 焦點新聞版。

林福成

2000 〈政風機構人員角色衝突與組織承諾之關係——高雄屏東三縣市之研究〉，國立中山大學中山學術研究所碩士論文。

法務部

1994a 〈肅貪半年績效專刊〉，台北，法務部。

1994b 《檢肅貪瀆績效專刊》，台北，法務部。

- 2006 〈法務部「95 年度台灣地區廉政指標民意調查」結果發表記者會摘要〉；<http://www.ethics.moj.gov.tw/public/Data/61218111257487.doc>，2006.12.18（進入時間：2006.12.19）
- 2007a 《中華民國法務部 95 年政風工作年報》，台北，法務部。
- 2007b 〈廉政制度介紹—我國政府防治貪污組織現況〉，《2007 年台灣國際廉政研討會—台灣廉政狀況（簡報）》，<http://www.acp.moj.gov.tw/public/Data/722182355975.ppt#2>，2007.01.25（進入時間：2007.4.9）
- 2007c 《我國廉政體系革新與指標之研究調查報告》，台北，法務部。
- 2008 〈法務部舉行部長上任記者會—提出「厲行法治 保障人權」未來各項施政重點〉，<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=124783&ctNode=79&mp=001>，2008.05.22（進入時間：2008.6.28）

#### 法務部政風司

- 2000 《政風工作各項業務參考手冊》，台北，法務部政風司。
- 2001a 《政風預防工作參考手冊》，台北，法務部政風司。
- 2001b 〈法務部廉政署組織條例草案說帖〉，<http://www.ethics.moj.gov.tw/public/Attachment/511300245190.doc>，2001.03.28（進入時間：2008.03.30）。
- 2005a 〈法務部廉政署組織條例草案總說明〉，<http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=30896&CtNode=12061&mp=189>，2005.11.30（進入時間：2008.03.08）。
- 2005b 〈法務部廉政署提案大事記〉，<http://www.ethics.moj.gov.tw/public/Attachment/5113003355.ppt>，2005.11.30（進入時間：2008.03.08）。
- 2006a 〈95 年政風機構工作績效（目標達成率）核算原則〉，

<http://ethics.mof.gov.tw/public/Attachment/63231620689.doc>，2006.03（進入時間：2008.06.07）。

2006b 〈政風機構各項工作核分標準表〉，<http://ethics.mof.gov.tw/public/Attachment/632316191964.doc>，2006.03（進入時間：2008.06.07）。

2007a 〈法務部廉政局簡報〉，<http://www.judicial.gov.tw/ged/info/%B7G%ACF%A7%BD%C2%B2%B3%F8.ppt>，2007.01.16（進入時間：2008.01.04）。

2007b 〈96年政風主管人員座談會(北區第1場次)會議紀錄〉，<http://www.ethics.moj.gov.tw/public/Attachment/8222103466.doc>，2007.01.16（進入時間：2008.01.04）。

#### 法務部政風司第二科

2005 〈政風機構績效評比制度執行檢討(簡報)〉，2005.07.07。

2006 〈[Re]：績效管考邏輯上的謬誤〉，[http://ethicsbbs.moj.gov.tw/ethics\\_bbs/Article.asp?MIId=4225&SIId=7&bId=4&Time=4996.484](http://ethicsbbs.moj.gov.tw/ethics_bbs/Article.asp?MIId=4225&SIId=7&bId=4&Time=4996.484)，2006.03.27（2008.06.08 進入）。

#### 孟祥傑、李光儀

2007 〈鶯歌鎮長涉貪補選 蘇有仁又當選〉，《聯合報》，2007.07.09，A4 要聞版。

#### 姜占魁

1991 《組織行為與行政管理》，台北，協銘彩色印刷公司。

#### 政風行動工作者

2003 〈司長接受電台專訪實況紀要，請轉貼廣為宣傳〉，[http://ethicsbbs.moj.gov.tw/ethics\\_bbs/Article.asp?MIId=2026&SIId=1&bId=4&Time=60267.7](http://ethicsbbs.moj.gov.tw/ethics_bbs/Article.asp?MIId=2026&SIId=1&bId=4&Time=60267.7)，2003.02.23（進入時間：2008.03.08）。

#### 苗東昇編

1990 《系統科學原理》，北京，中國人民大學出版社。

苗栗縣衛生局

- 2004 〈單位介紹〉政風室〉, <http://www.mlshb.gov.tw/9st.htm>,  
2004.09.01 (進入時間: 2004.09.02)。

施茂林

- 2006a 〈部長的話〉,《中華民國法務部 94 年政風工作年報》: 1,  
台北, 法務部。  
2006b 〈行政管理與創新〉,《日新警察半年刊》第 7 期: 11-18,  
台北, 內政部警政署。

桂宏誠

- 2001 〈中央政府機關組織再造之法制分析〉, <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-033.htm>, 2001.  
09.24 (進入時間: 2005.09.30)。

高明造

- 2006 〈影響政風機構施政效能因素分析—以中部 4 縣市政府及其所屬政風機構為例〉, 國立中正大學政治學所碩士論文。

高明輝口述, 范立達整理

- 1995 《情治檔案: 一個老調查員的自述》, 台北, 商周文化事業股份有限公司。

高翠霜譯 (Peter F. Drucker 原著)

- 2000 〈經理人真正需要的資訊〉《績效評估》, 台北, 天下遠見出版股份有限公司: 1-28。

秦悲哀

- 2006 〈查帳受辱 那滋味我也嘗過〉,《聯合報》, 2006.08.13,  
A19 民意論壇版。

翁源燦

- 1999 〈政風機構防治貪污之研究〉, 私立中國文化大學中山研究所碩士論文。

馬英九

- 1995           〈以決心挽民心——肅貪工作的回顧與展望〉，台北，法務部。
- 馬瑞鴻
- 2000           〈中共行政監察與我國政風制度之比較研究〉，私立中國文化大學大陸研究所碩士論文。
- 許玉君
- 2006           〈政府貪腐 我6年損失4500億〉，《聯合報》，2006.11.06，A12 財經版。
- 許丕英
- 2003           〈政風單位腐化見骨 「陳青天」痛批〉，《中國時報》，2003.02.19，A4 政治新聞版。
- 許聲胤
- 2005           〈鶯歌弊案 拘提鎮長妻〉，《聯合報》，2005.11.11，C4 台北綜合新聞版。
- 陳志平
- 2006           〈全球10大醜聞 扁家弊案第5名〉，《聯合報》，2006.12.31 A4 要聞版。
- 陳書樂
- 2003           〈我國政風組織功能與人員角色之研究〉，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 陳雅理、劉淑瑛
- 2007           〈刑事案件之結案速度之探究〉，<http://www.moj.gov.tw/hpublic/Attachment/712611383738.pdf>，2007.01.26，(進入時間：2007.02.27)。
- 陳順煌
- 2002           〈我國貪污問題與廉政制度之研究〉，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 陳嘉寧
- 1996           〈檢調政風人員 肅貪鐵三角 廖正豪提新構想 機關

傳弊案 被外人查獲 要處分政風人員》，《聯合報》，  
1996.08.15，第七版社會版。

陳德禹

1981 《中國現行公務人員考選制度的探討》，台北，五南圖書  
出版公司。

陸以正

2006 〈驚濤駭浪的一年 2006 十大新聞〉，《中國時報》，  
2006.12.25，A14 國際新聞版。

郭近隆譯（彼得·聖吉 Peter M. Senge 原著）

1999 《第五項修煉——學習型組織的藝術與實務》，台北，天  
下遠見出版股份有限公司。

張文豪

2001 〈兩岸行政監察法制之研究〉，私立中國文化大學大陸研  
究所碩士論文。

張光志

2002 〈彰化縣政風體系之研究〉，私立東海大學公共事務碩士  
學程在職進修專班碩士論文。

張兆基

2001a 〈大系統結構〉，《中國大百科智慧藏》（Copyright © 2001  
Wordpedia.com Co., Ltd）。

2001b 〈多層遞階控制結構〉，《中國大百科智慧藏》（Copyright ©  
2001 Wordpedia.com Co., Ltd）。

張承漢

1977 《組織原理》，台北，台灣開明書店。

張潤書

2001 《行政學》，台北，三民書局股份有限公司。

彭文賢

1980 《系統研究法的組織理論之分析》，台北，聯經出版事業公

司。

彭懷恩

2000 《社會學 Q&A》，台北，風雲論壇出版社。

黃忠榮等 13 人

2006 〈2006 重大新聞回顧〉，《自由時報》，2006.12.31，第 6 頁、第 7 頁。

黃國樑等 7 人

2006 〈聯合晚報票選 2006 十大新聞〉，《聯合晚報》，2006.12.30，3 版。

黃台生

1996 〈人事一條鞭管理體制的挑戰與回應〉，《人事行政》第 131 期：8-24。

葉至誠

1997 《社會學》，台北，揚智文化事業股份有限公司。

葉俊榮

2004 〈行政院組織再造的目的與影響〉，《新世紀智庫論壇》第 27 期：111-114。

楊永年

1998 《警察組織剖析》，台北，中央警察大學。

楊清海

1999 《調查局的真面目》，台北，另眼文化事業股份有限公司。

楊國文

2002 〈沒調查權、沒尊嚴 政風司副司長求去〉，《自由時報》，2002.11.21，第 7 版。

詹建富等

2002 〈監院糾正 政院：健保雙漲不改〉，《民生報》，2003.07.03，A15 版醫藥新聞。

管高岳

- 2003 <談「主計」與「政風」>，全國主計網 <http://ebas1.ebas.gov.tw/data/school/92/92B111-C27.doc>，2003.04.17（2008.03.30 進入）。
- 2005 <[Re]：總量管制>，[http://ethicsbbs.moj.gov.tw/ethics\\_bbs/Article.asp?MId=3797&SId=5&bId=4&Time=5647.25](http://ethicsbbs.moj.gov.tw/ethics_bbs/Article.asp?MId=3797&SId=5&bId=4&Time=5647.25)，2005.10.16（2008.06.08 進入）。
- 2006 <當前政風核心工作>，[http://www.kinmen.gov.tw/Additional/epaper\\_notice\\_additional/3585/%B7%ED%A%B%ACF%AD%B7%AE%D6%A4%DF%A4u%A7@.ppt](http://www.kinmen.gov.tw/Additional/epaper_notice_additional/3585/%B7%ED%A%B%ACF%AD%B7%AE%D6%A4%DF%A4u%A7@.ppt)，2006.06.09（2008.04.05 進入）。
- 2008 <廉政反貪系列 1-政風新風貌及防範公共資源浪費>（2007.11.21 教育廣播電台「教育大聯盟」節目專訪；錄音資料），<http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=110652&ctNode=11648&mp=189>，2008.01.17（2008.01.17 進入）。

#### 經濟日報社論

- 2005 <廉政、廉政，說說就算？>，《經濟日報》，2005.10.27，A2 財經要聞版。
- 2006 <減稅，就減「貪腐稅」>，《經濟日報》，2006.11.10，A2 經濟要聞版。

#### 經濟建設委員會

- 2006 <台灣經濟建設永續發展會議政府效能組 政府效能組共同意見>，[http://find.cepd.gov.tw/tesg/reports/%A4%C0%B2%D5%B3%F8%A7i%B1%F8%A6C%A6%A1%A6%B7N%A8%A3%A1\]%AA%EC%BDZ%A1^0721.doc](http://find.cepd.gov.tw/tesg/reports/%A4%C0%B2%D5%B3%F8%A7i%B1%F8%A6C%A6%A1%A6%B7N%A8%A3%A1]%AA%EC%BDZ%A1^0721.doc)，2006.07.24，（進入時間：2006.09.26）。

#### 蔡文輝

- 1997 《社會學》，台北，三民書局股份有限公司。

劉保民

- 1996 〈政風機構執行維護機關設施安全工作適法性之初探〉，《法務通訊》，1996.7.18，2 版。

劉鳳琴

- 2008 〈肅貪 非得靠廉政機構嗎〉，《中國時報》，2008.03.10，A9 社會新聞版。

劉鳳琴、蕭旭岑

- 2008 〈王考慮制定財產來源不明罪〉，《中國時報》，2008.04.22，A3 焦點新聞版。

聯合報未署名

- 2003 〈現場揮毫 書法比賽〉，《聯合報》，2003.11.14，B2 彰化縣新聞版。
- 2005a 〈法部將設廉政局 衝擊調查局〉，《聯合報》，2005.10.25，A9 話題版。
- 2005b 〈徵文比賽成績揭曉〉，《聯合報》，2005.03.23，A2 高雄縣新聞版。

賴仁中

- 2008 〈星期專訪 王清峰：公務員違法瀆職 一定嚴辦〉，《自由時報》2008.05.19，A3 政治新聞版。

謝長宏

- 1985 《系統動態學》，台北，中興管理顧問公司。

鍾沛東

- 1997 〈行政倫理 無限上綱〉，《聯合報》1997.07.28，第 8 版。

韓國棟、陳洛薇

- 2005 〈無參考價值？四六、台大哲學系事件 檔案悄悄遭銷毀〉，《中國時報》2005.03.14，A4 焦點新聞版。

羅仕郎

2001       〈我國政風人員工作滿足感之研究〉，國立台北大學企業管理學系碩士在職專班碩士論文。

顧忠華譯（Max Weber 原著）

1997       《社會學的基本概念》，台北，遠流出版事業股份有限公司。

## 二、英文部分

Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig

1985       *Organization and Management : A Systems Approach*.  
New York : McGraw-Hill Book Company.

Klitgarrd, Robert E.

1998       *Controlling Corruption*. Berkeley : University of California  
press.

OECD

1997       “Fighting Corporation” Retrieved July 18, 2008, from  
[http://www.oecd.org/about/0,3347,en\\_2649\\_37447\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html).

Parsons, Talcott

1960       *Structure and Process in Modern Society*. New York : The  
Free Press.

Prahalad, C.K. and Gary Hamel

1990       “The Core Competence of the Corporation” *Harvard  
Business Review* . May-June ,79-91.



## 【附錄一】政風機構現況及未來發展簡介

### 壹、政風機構組織沿革及現況

#### 組織沿革

民國四十二年七月，政府於各機關內設置安全單位（處、室），專司保防工作，至六十一年八月，行政院為精簡組織，而將各單位安全處（室）併至人事單位，更名為人事查核單位。民國六十八年行政院為加強肅貪工作，乃訂頒「端正政風整肅貪污方案」，要求各機關成立政風督導會報，由各查核單位兼任秘書幕僚，加強推動政風調查工作。解嚴後，於民國八十一年依立法院通過之「政風機構人員設置條例」（以下簡稱條例），於法務部成立政風司，主管全國政風業務，各機關亦於同年九月十六日作為基準日，相繼成立政風單位。

#### 組織現況

鑑於政風人員執行職務與機關員工可能產生利益衝突，所以在組織管理方式上採所謂「一條鞭」的設計，即政風機構分散設置於各機關，而政風人員之任免遷調則統一由法務部辦理（條例第九條）。同時，政風機構係機關內之幕僚單位，需秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督（條例第十條），因此在指揮體系上係以「雙軌制」運作，執行條例所賦職掌任務。為利於指揮監督，各級政風機構則依行政隸屬，按組織層級逐級督導。目前全國計有一、一四三個政風單位，編制員額四、一五六員，編制現員三、〇三七名（八十八年六月底）

#### 業務現況

政風機構設置之目的，依條例第一條即明白揭示「端正政風，促進廉能政治」。改制後之政風機構，在定位上是機關防制貪瀆的前哨；其功能，在機關內機先防制貪瀆，使得政府運作體系更為健全。也就是在促使機關的業務（尤其是易滋弊端業務）不但要能依法運作，更要能在公開的檢視環境下有效率的運作。因此，政風人員在機關中所扮演的角色，猶如人體的「免疫系統」，隨時防衛身體免受危害，使各個器官能健康地維持正常功能運作。其最終目標，在於建構廉潔而有效率的政府。依職掌現階段政風人員重點工作有下列各項：

##### （一）預防貪瀆不法事項

防貪是正本清源的積極作為，政風人員應發揮專業素養，深入瞭解機關內問題，以積極「興利」的觀念研提建議，以誠懇的「服務」態度協助機關修正不合時宜法令規章，促進行政程序公開化、透明化，提升行政效率，進而防制弊端。

## （二）發掘貪瀆不法事項

肅貪是除弊、興利的必要治標手段，政風人員應加強宣導，鼓勵檢舉，積極發掘重大貪瀆不法，本「刑懲並行」原則，推動「刑事」與「行政」肅貪，有效嚇阻貪瀆，促進廉潔環境，提昇國家競爭力。

## （三）維護公務機密事項

從政府首長出國密訪事先外洩、機密會議洩密及使用密碼（語）暨通訊保密裝備失竊，顯示政府有關人員之保密警覺不足，今後保密宣導及防範措施應予加強，並檢討洩密案件的查處作為，杜絕違規或洩密事件發生，同時避免公務員以「洩密」為手段之貪瀆行為。

## （四）預防危害破壞事件

為確保國家重要建設與政府各項施政功能正常運轉，政風機構應依機關特性，推動各項措施以預防機關危害或破壞事件發生，並先期掌握預警狀況，提供機關有關部門事先採取防範及因應作為，做到「有備無患」及「弭患無形」。

## （五）辦理財產申報事項

辦理公職人員財產申報，並透過民眾公開之查閱（全民監督）及政風機構主動的抽查審核，讓陽光成為最好的防腐劑。

## （六）協助辦理機關保防事項

機關保防為國家安全工作之一環，有鑑於中共積極對我攻堅、滲透，行政院 蕭院長於第七十二次治安會報時指示各級政風機構將安全保防事項納入年度施政計畫，並列管追蹤其執行情形。



## 當前之問題及遭遇的困難

政風組織成立六年來，在現有規範架構下，大多數政風同仁均能競業於本職；惟由於政風工作成效不易彰顯（防貪工作難以量化，發掘貪瀆線索不能暴露案源），對重大貪瀆案件之查辦，一般民眾與機關員工更感受不到政風組織的效能所在；再加以限於場地、經費、人力，改制後本部政風司雖傾餘力辦理各項專精講習，但因未能有完整且有系統之講習訓練，部分政風人員工作觀念、作法未能「與時俱進」，致外界對政風人員大多仍有人二時代所留下來的刻板印象，使得政風人員一直未能得到應有的重視。事實上，各國政府均已發現僅憑機關外之監督仍不足以竟其功，機關內自行淨化的功能亦相當重要。目前，政風組織與體制，雖未臻理想，惟就達成廉政的理想，實是一個必備的組織。謹就當前推動工作所遭遇之重要問題及困難濃述於后：

### （一）組織層級架構不合行政原理

現行負責擬訂政策並實際推動政風業務的政風司，僅係法務部內之幕僚單位，組織層級設計偏低，與同屬「一條鞭」之主計、人事體系、甚至所屬省市政府政風處規模相較，產生「身大頭小」、「強枝弱幹」現象，即組織理論中所謂的比例不

平衡現象。以目前政風司擁有之人力及預算，執行全國政風工作計劃、業務指導、法令宣導、人事訓練等業務，依所轄人數與業務量比較，實不成比例，必然影響業務推動成效。其次，依照條例規定，各政風機構在業務上均應受本部指揮監督，惟在主管職務官等上卻下級凌越上級（本部政風司司長十二職等，省市政風處主管十三職等），形成以小御大之異態，指揮體系杆格不入。目前，檢察、調查系統均以署、局之機關形態行使業務指揮職權，政風司卻為幕僚單位，組織架構不符實際需要，亟待改善。

## （二）本部政風司及各級政風機構人力未能合理、有效配置

政風司初始，人力規模係針對本部與調查局間轉介的需要而設計，惟條例通過時，與調查局間業務關連之條文遭刪除，致政風同無論在人力、位階及對所屬政風機構業務推動與指揮監督，均不符實際需求。而實際負責政風業務規劃推動之政風司與同屬「一條鞭」管理之行政院人事行政局、主計處等相較，人力實有天壤之別（如附表）。且現有人員尚須辦理人事遷調任審、獎懲並兼辦人員訓練，致政風司人員工作負荷沈重。另預期新增業務（協助辦理機關保防、加強資訊機密維護、財產申報之訴願案件增加等）執行後，勢將大幅增加政風機構責任及業務量，對於本部政風司短絀之人力，猶如雪上加霜。再者，緣於以往之印象或政風機構之設置易與利益有所衝突，致使各機構於檢討組織法規、員額編制時，屢有刪除政風機構之議或刻意壓低政風機構員額，致部分易滋弊端業務機關之政風機構未能獲致合理之員額，人力窘迫，實難發揮功能。

## （三）業務資訊未能有效整合，工作效率有待提升

政風司成立至今，由於人力、經費因素且缺乏資訊專業知能，未能於先期規劃充分運用資訊科技協助輔助業務，致累積之龐大資料已逐步形成沈重負擔，更有未能迅速有效運用之情形發生。且政風機構分設於各機關，層級繁複致文書承轉耗時，在講求效率之資訊時代，額已不符需求。

## 貳、策進及未來發展

政風工作經緯萬端，在全盤之策劃、推動上，本部莫不針對各級政風機構實務運作及意見反映作調整、修正。迄今，雖已略具規模並已獲致初步成果；然囿於人力及因執行而發掘之問題或缺失，尚待改進者仍多，顯示政風機構仍有可發揮之空間。謹就本部已著手規劃即將推動之重要措施概述如后：

### 組織部分

#### （一）政風組織面臨再造：

行政院於八十七年一月九日以 40 八十七法字第 0 一一一 0 九號函核定「行政院暨所屬各機關政風機構設置原則」乙種，並規定本部應俟「中央政府機關組織基

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。

### （二）健全政風人事制度：

為檢討政風機構全盤調整事宜，本部政風司已蒐研世界各國廉政組織資情供參。在政風人事制度方面，廖續配合改進，近期已修正政風人員任免遷調作業要點，增訂政風機構主管任期制、政風人員升遷序列原則，並厲行「責任制」及「重獎重懲」，期以提升整體工作績效。另訂定政風工作據點實施計畫，選定重點機關重建政風機構清新形象，以宣示政風改革決心。未來將視實施成效，逐步檢討擴大實施範圍。

### （三）興建固定訓練場所，成立專責政風人員訓練單位

充實政風人員各項專業知能及提昇工作專業形象，是本部當前強化政風工作的基礎與重心，除逐年辦理高等考試以吸收優秀青年加入政風工作外，同時持續辦理現職政風人員各項專精講習與訓練。因此亟需自行擁有專屬之政風人員訓練場所、設備及專職人員。



## 業務方面

（一）設置「檢舉單一窗口」，落實政府再造及簡政便民要求。據本部委託國立政治大學選舉研究中心於八十八年所作之有關民眾檢舉態度問卷分析，部分民眾對檢舉貪瀆仍存有疑慮、信心不足、怕招致困擾及因受理之電話過多，反致不便民等情。因此，本部將遵照行政院中央廉政會報第八次會議廉政委員所提建言規劃設置檢舉單一窗口，以方便民眾對政府施政提出興革意見及檢舉貪瀆不法。進一步結合民眾力量，共同推動政風工作。

### （二）積極研修政風法規，落實防制貪瀆

為因應政府採購法於本（八十八）年五月二十七日施行，本部原已推動之各項預防措施，如：政風法令規章、業務防弊措施、參與採購營繕工程作業之稽核、請託關說之登記等均已配合檢討、修正中。另公職人員財產申報法自八十二年九月施行以來，由於諸多未符實際及明確之處，亟待立法修正：除適度擴大申報範圍、提高處罰額度上限、增列財產及離（卸）職條文外，對於如何擴大審查範圍、財產不當增加或不實資金來源之追查等，均為此項陽光法案有待強化之處。

### （三）運用資訊網路，逐步建置有效之政風資料

政風資料需要有效整理，如以傳統人工方式彙整、歸類、統計、分析、存檔等，除工作不易提升效率外，長時間龐大的資料量將對人力形成沉重負擔。為有效解決資料之處理問題，惟有加速運用電腦科技，建置網路及應用系統，代替舊有之公文及資料處理方式，並以網路傳輸提昇資料傳輸，增進資料流程時效及精準程度，以符合政府再造所揭示之提昇行政效率要求。

(四) 建立本土性之政風指標系統，反映民眾對政府廉能之主觀意識為瞭解民眾對政府廉政之主觀評價及期許，本部委託國立政治大學選舉研究中心，試就「臺灣地區民眾對政府廉政主觀指標」進行問卷及民意調查，作為建立「廉潔、效能、便民」政府之參考。未來將就測試之政風指標模型建構適時擴大，真實反映民眾需求及政風預警訊息，作為規劃政風業務工作方向之參考。

#### (五) 加強資訊機密維護

隨著資訊時代的來臨，政府各機關業務全面邁向電腦化，為進一步提升各機關資訊作業之安全，建立可靠的電子化政府作業環境，確保機關業務順利運作，保障民眾權益，行政院研究發展考核委員會研訂「行政院所屬各機關資訊安全管理要點(草案)」，其中第十一條第一項第二一款規定：「資訊機密維護及稽核行政相關事項，由政風單位負責」，將資訊稽核工作，由以往由政風單位協調資訊主管單位辦理，明定由政風單位負責辦理。

#### 建議事項

對於未來政風工作之發展，除專屬之訓練基地及政風資訊系統有其急迫性外，針對前揭大力推動工作時亦將面臨之問題，謹研提建議予后：

#### (一) 專案控管政風人員總員額，以建構合理之政風組織

未來配合政府組織再造案，政風機構將由以往普遍設置改為重點設置，並以「設所當設」及「設置後一定有效果」為基本要求。但是，實務上必須依據行政院八十七年一月九日函發「行政院暨所屬各機關政風機構設置原則」及立法院即將通過之「中央機關組織基準法」及「中央機關總員額法」等法律相關規定。因此，限於前述法規，如業務單純之機關裁撤政風機構，其員額若無法增加到實際需要之政風機構，整體政風組織之建構反而無法達到「設所當設」及「設置後一定有效果」之要求。建議行政院能以專案控管政風人員總員額方式，允許本部在不超過政風人員現有員額之上限原則下，視業務實際需要規劃員額移撥作業，各政風機構均能配置合理且必要之員額，建構最合理之政風組織，以符工作需求。

#### (二) 提昇組織位階，以統合事權

經研析各國廉政組織，新加坡反貪污調查局直接受總理指揮監督，為專責獨立機關；香港廉政公署直屬特區首長負責；馬來西亞反貪污署直隸總理，署長並由國王任命；韓國監查院為憲法位階機關，人事組織及經費預算獨立於政府機關之外；菲律賓文官委員會及獨立調查處依據憲法規定成立；法國貪污防制中心為跨部會組織等等，顯示各國多以集防貪、肅貪於一體之方式，成立專責廉政組織，且採直屬國家領導人或入憲方式，提高廉政機關位階，以收事權統一之功效。考量我國國情及現行法律體制，欲將新加坡、香港等專責廉政機關模式全盤移植，或以直屬領導人或入憲方式，成立專責廉政機關，尚非適當時機。惟參採各國成功之經驗，並配合當前政府再造案以因應政風業務專業化之發展趨勢，本部政風司現存之編制員額不足、預算規模限制、及指揮監督上以小御大、強枝弱幹等不符常態等現象，似宜予改善，以強化我國現行體制。即現階段似可以現有廉政制度為基礎，將本部政風司擴編改制，提升為機關層級，由本部統合檢察、調查、政風等三大體系中負責防貪、肅貪之相關組織人力資源；另在行政院已成立之中央廉政會報仍繼續存在，並加賦協調統合五院及所屬各部會配合推動廉政業務之職權。如此，應屬最為直接有效之方式。

參、未來展望：

政風工作是一個防腐、防弊，提升行政效率，促進機關廉潔的工作，其重要性不下於經濟建設。法務部雖是全國政風業務的主管機關，將政風機構設置於各機關內，其目的除協助各機關建立自行防貪機制外，其更積極的意義在於，由法務部結合全國各機關及民眾共同來防制貪瀆，建立廉潔且更有效率的政府。而政府機關防制貪污是一項長期性與整體性工作，其成敗關係亦國家形象與民眾向心，而真正具體落實至各機關及所有公職人員，仍需有政風機構之推動及執行。依據政風機構人員設置條例以及有關已公布施行或草擬中之法令規定顯示，政風機構職掌及業務具有專業性及成長性，實非其他單位人員可予替代。另外，端正政風工作亦係提升國家競爭力的重要指標項目之一。現今各先進國家包括美國等，均有類似倫理委員會等之廉政內控機制（具有防疫功能之機制），容或在組織結構及運作上有所不同，但其目的均在追求一「廉潔、效能、便民」的政府，並有效促使國家競爭力的提升。目前我國各機關政風機構，係政府防腐組織設計中重要之一環。為健全政風組織架構，提昇政風組織功能，本部在中央政府機關組織基準法草案及地方行政機關組織準則草案有關審議、審查階段，均積極建議將政風組織列入基本規範，尚祈行政院在政策上大力支持。總之，無論政風組織體制將採種風貌，本部均將秉持政府再造之精簡、效率精神，以能發揮組功能為著眼，就政風組織全盤檢討，重新規劃。（資料摘自法務部政風司簡介）

（[http://www.tpk.moj.gov.tw/service\\_ethics\\_history.asp#2](http://www.tpk.moj.gov.tw/service_ethics_history.asp#2) 法務部行政執行署網站，2005.10.11 進入）

## 【附錄二】主要參與者訪談紀錄

訪談時間：96年11月8日下午2時至6時

訪談地點：經濟部國貿局政風室主任室

受訪者：王文信主任（下稱王）

訪問者：陳俊洲（本研究作者，下稱陳）

訪談內容：（標題為作者所加）

陳：王主任您好，我是就讀於台大國家發展研究所的現職政風人員，目前正在撰寫一篇題為〈政風組織改造之探討〉的碩士論文。您於93年8月至95年11月服務於法務部政風司，擔任第1科人事科科長，這段期間恰好是政府改造工程緊鑼密鼓進行的時候，政風司人事科負責整個政風組織改造的幕僚作業，您是整個政風組織改造的策畫業務的承辦科主管人員，是少數瞭解政風組織改造歷程的內部專家之一。因此我的研究希望向您請益，請您說明政風組織改造的相關議題，尤其是政風組織的結構與管理難題，以及我私下得到或是在網路上看到的政風人員對政風司的批評，也請您協助釐清，謝謝！

### 政府改造工程以裁減政府員額為主要目的之一，未能考慮政風機構在政府組織中的功能特性，造成政風組織發展危機

王：由於政府組織改造的一些規則，對政風組織造成很大的負面影響（陳按：降低輔助人員比率、輔助單位總數減少、人數需達一定數目的單位始能獨立獨續存……等）。管司長曾向研考會反應過，組織改造應該是塑身，該大的大，該小的小，而不是一味的瘦身。但研考會想做的是政府組織精簡，以裁減員額為目標，雖然不是特別排擠政風組織，但未考慮政風機構特性的精簡員額規則，對於編制相對於其他機關內部單位小的政風機構，造成的傷害最大。政府改造原則，政風司及各主管政風機構已經盡了很多努力去爭取，但實際上由政風司或政風司長爭取，都無法改變，今天

我們政風組織還能維持現在這樣規模，要感謝（法務部）顏次長，甚至財政部次長出面替我們講話。

例如，94 年「內政部空中勤務總隊」改制的時候，研考會藉現行組織法配合政府改造，改以機關編制表訂定機關內部單位配置的機會，強令人事、會計、政風單位合併，各成為行政室下的一個科。在這個編制表裡，人事、會計單位員額都較改制前縮減，政風單位還能維持原員額（而且還換了較高的職缺，這就是政風機構努力的成果），但三個單位都不再是獨立單位。這個案子因為人事、會計、政風，各有設置依據法律的緣故，考試院有不同意見。管司長在出席考試院召開的會議時，表達了應依法設置政風機構的意見，獲得考試委員的認同。後來「內政部空中勤務總隊編制表」通過修正，回溯生效，人事、會計、政風單位恢復設室，人事室、會計室、政風室裡面，各只有兩個人，顯然已經與政府改造的規則不符了。

政府改造的相關法案，對政風系統是相當不利的。因為政風機構編制一般都比人事、會計單位小，很難達到存續規模的緣故，基層單位在政府改造的規劃過程中都相當不安，也因不瞭解政風司的努力，對政風司有誤解、不滿，但實際上到目前為止，並沒有任何一個政風組織因政府改造而被裁撤，政風人員整體人數甚至是增加的。

陳：根據政風司網頁公佈的資料，自 1997 年 6 月至 2008 年 3 月，政風機構由 1143 個減為 1043 個，少了 100 個；政風人員由 3037 人減為 2413 人，少了五分之一，624 人，不是一直在縮編嗎？

王：那是因為在政府改造政策下，部分機關整個被裁撤，機關裡的政風機構自然也隨著被裁撤的緣故。這是政府改造的大趨勢下，不得不然的結果。現在地方制度法的修改，縣市政府的政風主管職等都提高了，這也是政策使然，不是政風系統能做決定的。

## 機關是否設置政風機構、政風機構員額是否合理，關鍵在於機關首長的廉政決心

陳：「機關、員額採總量控管」、「各機關業務、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強人員彈性分配的客觀性」是政府改造工程的三個主要的指導原則，而政風司認為現行政風組織，依政風機構人員設置條例及其施行細則規定，「比照」人事機構設置，並不適當。應該以機關業務性質是否具貪污風險、應否加強廉政監督的特性，朝「設所當設」的目標規劃設置。如果仿造整體政府改造理念，朝「政風機構、員額採總量控管」、「各政風機構業務重點、人員、預算視事實需要彈性分配」、「以評鑑制度加強政風人員彈性分配的客觀性」等方向規劃，從法制上將設立政風組織的法令依據「政風機構人員設置條例」及其施行細則做適度的修改，您認為可行嗎？

王：這樣做勢必要人事預算要統一由法務部編列，並且現在政風人員定義為機關廉政幕僚的屬性，也可能改變，難度太高，不太可行。政風機構是否設置及設置後的員額是否合理，其實和機關首長的态度有很大的關係，像台北市政府警察局政風室、國家通訊傳播委員政風室的成立，及其編制，都因機關首長的堅持，而突破政風室編制應小於人事室的刻板觀念。機關組織規劃，和機關首長是否支持，是有很大關係的。

陳：有時機關首長支持設立政風機構，並因機關業務需加強廉政監督的特性，給予政風機構多於人事單位的員額。但在新機關成立前的編制審查會上，行政院主計處、行政院人事行政局都有派員列席，他們都會為會計、人事單位爭取合理員額，可是幾乎沒有看過政風司派員，新成立機關的政風員額，在沒有徵詢政風主管機關意見之下，常常被研考會未附理由刪減……。

王：新設機關組織法的審查，法務部應該會派員。通常由法務部法規會派員出席，協助做法制上的審查。政風司已請法務部法規會人

員，在審查新設機關組織法時，應要求機關依政風機構人員設置條例，設置政風機構。至於現在因配合組織改造，新制訂的機關組織法，多已授權行政院以編制表，決定編制及員額：涉及員額部分，會由人事行政局審核；涉及用人預算部分，會由行政院主計處審查。所以研考會在編制表的審查時，會通知人事行政局、行政院主計處派員。如果研考會不通知政風司派員列席，政風司實在很難涉入。政風司的原則是，機關一定要依政風機構人員設置條例設置政風機構，至於員額，政風司無法干涉機關怎麼做，完全是機關首長的權責。

至於「設所當設」的說法，我們是被逼的，政風機構要生存，一定要有一套說詞。政風機構剛成立時，要比照人事室設置，是為了改制，要有一套讓人家能接受的說法，而有設人事室的機關通常都是人多的機關，發生弊案的機會也比較大。後來我們要「設所當設」，那是因為要求員額較小的機關，全部都必需設一個政風室，效益實在不大，我們才會提出「設所當設」，讓較小規模但廉政需求較高的機關，也能設政風人員。我們在機關裡設政風機構，有兩個標準，一個是權，一個是錢，錢多、權大的機關，通常也都是易滋弊端的機關，有必要設政風機構。

陳：政風機構、人員總量控管和彈性調配，對政風機構應該是很重要的，我認為不應該只在有廉政需求的機關，設人數勉強夠用的政風員額，其他政風員額通通刪除。因為政風工作絕對需要有餘裕人力，來提供調配。像很多一人單位的政風機構，如果政風人員要受訓兩個月，或者擔任新進人員訓練的輔導員，必需離開機關四個月，如果我們在一些業務較單純的機關設有政風人員，他們就可以就近代理人員因公長期差假的一人單位。當然這樣做，目前並不合法，所以我建議修正政風機構條例。雖然修法有一定的難度，但有很多立法實例，整部法律藉由一點一點局部修正，最後累積成整個組織架構的修改，達到大幅度變革的效果，不知道政風司有沒有逐步修改政風機構人員設置條例的計劃和構想？

王：修改政風機構人員設置條例是有風險的。現在很多對政風機構不利的政府改造規則，政風機構常引用政風機構人員設置條例「比照人事室設政風室」的規定來自保。然而，政風機構人員設置條有時也不被遵守，例如某些機關組織法設有人事室，但沒有依政風機構人員設置條例規定，比照人事室來設政風室。當該機關組織法修正時，立法院通過的修正案，也有未按照政風機構人員設置條例規定，在修正案內加入設置政風室的條文。何況我們無法掌握提出修正案，再由立法院重新檢視政風機構人員設置條例，會發生什麼後果？政風機構的設置其實是和機關首長有關的，該怎麼做其實掌權者意見並不是一致的。

陳：會不會是機關首長認為設不設政風機構，與機關是否廉潔，未必有必然的關係，並且設置政風機構，也會妨礙機關的員額精簡？

王：這是業務上的問題，機關如果不設人事室，他的銓審、福利會受影響；不設會計室，沒人幫忙管預算，機關都會馬上出問題。不設政風室，機關首長就一定會因同仁貪污而受影響嗎？恐怕未必。

### 政風組織構有勞逸不均、差別待遇的弊病

陳：在政風組織中，我們常聽到一些政風機構結構特性的批評，如：差別待遇、勞逸不均等，可以請您說明嗎？

王：政風機構分布在政府各個機關裡，待遇是按照所配置機關的薪給制度給與。最忙的單位待遇不見得好；待遇最好的單位，不見得忙。這種狀況，政風機構是無法避免的。這個問題人事行政局也沒有辦法作統一的調整。政風司曾經考慮過這個問題（詳附錄二）。在政府薪給制度下，現階段也只能盡量辦理職期輪調，要求「各主管政風機構系統」做調整。比如說待遇較好的事業單位，我們要求職期輪調，限制政風人員的服務期限，也不讓他們就地升遷。這些單位的新進人員，我們也會要求需調到上級指定的單位（如政風司）服務一段時間以後，或是對政風系統有特殊貢獻，才有資格調任。就是要讓整個政風系統待遇比較公平，同時也希望政風人員在升簡任官時，都已經有很完整的歷練，讓高階領導

人員，有因應各種突發狀況的能力。

但是這個作法，實際上不是那麼容易。在待遇好的單位服務的人員，要求他們輪調到待遇較差的單位，反彈是很大的（陳：實務上勞工保險局曾發生專員要求在原機關升任科長，政風司要求其調到其他機關歷練，後來該專員便運用關係在勞保局內運作，由勞保局長自行將該專員升任科長，由於政風司不承認，勞保局長便把該科長編制挪到該局業務單位。政風組織從此失去的一個科長職缺，領導統馭也發生極負面影響），因為他們單位的會計、人事人員，幾乎都沒有被要求輪調。而且很多事業單位政風人員沒有銓敘，政風組織改制十幾年來，也沒有要他們調出來，現在要調他們出來行政機關，他們還有補繳退撫基金購買年資的問題，資深的要繳很多錢。他們只有快退休時，才會要求政風司調他們到行政機關，以便退休後可以領月退俸，否則都是不肯調到待遇較差的行政機關；對於資歷較淺的政風人員，因為調入前後，政風司已定有職期輪調規定，並且年資短，購買年資金額少，日後又有升遷誘因，輪調制度才能逐漸上軌道。

至於勞逸不均的問題，其實每一個系統裡都有這個問題。以政風單位來說，高普考選缺時，大家都會選法院、地檢署。因為他們認定法院、地檢署政風業務相對較單純，工作較輕鬆。但這對他們未來的升遷，未必是有利的。因為院檢系統政風人員升遷是有斷層的，科員以上是九等主任，在升遷序列上少了八等專員、主任等職缺，政風司要求政風人員一定要有八等歷練，才能升九等，所以他們無法在原地升遷，想升遷一定要離開原系統。

陳：政風司能讓各政風機構的工作狀況、待遇和升遷資料，完全公開透明，讓政風人員自己選擇、競爭嗎？否則大家都不是很清楚自身所處的政風機構以外的情形，總是認為制度不公平，對工作士氣會有不良影響。

王：這（工作狀況、待遇和升遷）在非正式管道裡，大家已經有定見，分發選缺時可以看得很明顯。當遇到工作壓力時，每一個系統的人都會認為自己的單位是最忙的，別人比較輕鬆。因為政風司將

部分基層職缺上網徵才的關係，有些科員有機會自行應徵，而到其他主管政風系統歷練，但調動後他又不適應，又來上網希望請調到其他職缺。這是因為他私下打聽別的政風職位的工作情形，不見得能打聽到真實狀況。

事實上政風司也沒有辦法，把全國那麼多政風機構，一一去跟每一個人做介紹。因為每個機關在不同時間、不同的人、發生不同的事，都會影響到政風機構的工作。

陳：可以利用網路科技，達到公開效果嗎？例如模仿維基百科的方式，先讓所有的政風機構，對自己各職位的工作內容、發展前景、主管領導風格理念等，自行上網描述，然後開放大家去做修正，最後的修正結果，就比較能夠呈現真實狀況。

王：一個政風機構的工作情形，有很多見仁見智的看法。實務上，已經有幾個政風機構在徵才時，上網對工作做了描述，但應徵者到任後，感受完全不同，抱怨被騙了。政風司如果要對政風機構的工作做描述，真實性要很高，譬如描述一個政風機構前景如何，在無形中是對政風人員的承諾，那是不正當的。

陳：資訊多了以後，大家可以參考，上網透過公開討論，透過反覆修正，應該可以……

王：每一個人對事情的看法不同，有時候爭論是沒有意義的。司長曾說：「真理未必越辯越明；火氣卻越辯越大」，尤其是對政風機構的批評，科員（被領導者）和主管人員的看法往往不同，他們人數又多，對外傳遞片面訊息，在同儕之間以考慮個人立場先於組織使命的心態下，可能發生集體攻訐長官的情事，這對主管人員領導統馭負面影響太大，這不是政風司樂見的。

**政風機構以往因組織複雜管理困難，運氣成為升遷的重要因素之一，政風司加強不同主管政風系統間的人員流動，決心加以改革**

陳：我觀察到「運氣」是影響政風人員升遷的一個重要因素，除非政風人員個人特別優秀或特別不好，否則政風人員因各主管機關職

缺剛好出缺，而獲得升遷，幾乎是政風人員升遷的主要原因。

王：這個現象雖然存在，也不太可能完全消除，但政風司已致力於各主管政風機構所屬人員的流通，以降低因運氣產生的不公平性。部長曾提出建構政風人員職務歷練「升官圖」的構想，這個構想對人事科來講是蠻難達成的。因為政風系統的特性，如果用職務來作升官圖的基礎，假如規定要先在醫療單位、在工程單位歷練過，才能升任某職位，由於政風單位裡面醫療單位、工程單位有限，這樣要求，政風人員的調動會發生困難。就像我們要求一定要先升七等主管、才能升八等主管，可是多數政風機構在七等非主管之上，只有八等或九等職缺，如果一定要求七等主管歷練的話，少數幾個七等主管職缺，七等非主管大家輪流歷練後才能往上升，每個人只能做一個月，不然人事就要大塞車，這顯然是不可行的。

施部長升官圖的想法，重視的是職務歷練。如果政風人員一直在業務單純的單位服務，在升遷到簡任官的階段，部長會要求該員再到其他九職等主管職位歷練。升官圖無法很順利的推展，原因在於不同政風系統業務特性差異太大，很難每一種不同特性的政風單位都歷練過。以台北市政府政風處而言，該處主管政風人員要升任九職等主管，至少要服務過 6 種工作性質不同的政風單位，所以他的歷練很完整，但其他主管政風系統沒有那麼多職位，供人員挪動，這樣挪動也會讓機關人事很不穩定，我們很難讓全國政風人員，都像台北市政府政風處政風人員那樣歷練。所以升官圖很難定，政風司還在努力。

陳：您是說跨主管政風系統的遷調，有困難嗎？

王：沒有問題，全國政風機構的遷調，由法務部統一辦理，都算內升。不像人事單位，由於人事權授權各主管系統，所以不同主管系統間人員調動，都需經外補程序，人員調動會有變數，政風機構的遷調因為屬於內升的緣故，就沒有這些問題。

全國政風機構的遷調，都算內升。自我擔任人事科長以來，政風司堅持每個月都要開一次人事甄審會，加速人員流動速率；

人員出缺，儘速上網公告徵才，讓人員儘速流通。

陳：政風司能否針對各機關的勞逸不同、待遇好壞，在升遷的資績評分上做適度調整，讓辛苦的單位獲得補償？當然突然這樣做，既得利益者會有反彈，但如果先經適度的預告，讓大家充分準備，甚至實施一段時間後，大家在選擇服務單位時，已先將政風司的評分規定納入考慮，應該不會埋怨？

王：沒有一個主管會認為自己領導的單位是輕鬆的。如果要由政風司去對各政風機構作評鑑，因為政風機構的業務運作，常會受到突發事件的影響，有時輕鬆，有時很忙，政風司很難去做判斷。

陳：何不試著找外部專家來做評鑑工作？像這次人事行政局因組織改造，而找專家來評鑑政風機構一樣，他們和政風機構沒有利害關係，應該會比較客觀。當然有時候因為某些政風機構比較會行銷，可能影響評鑑人員，而獲得較好的評鑑成果。不過，政風機構的自我行銷，是政風主管人員的重要能力之一，對政風機構的整體形象也是有利的。

王：人事行政局的專家來評鑑真的公平嗎？他們用統計公文數量，來代表政風機構的工作量，能符合政風工作的特性嗎？每個政風機構工作特性都不一樣，如果要用一套標準來評鑑，沒有一個政風人員會服，這會造成更大爭議。事實上每個政風機構的工作負擔，你看歷屆高普考選缺的情形，可以看出大家是有共識的。如果基層人員選擇服務機關以後會後悔，這多半和主管人員的領導風格有關。

陳：既然已有潛規則，不能把它制度化嗎？

王：要取得制度化的共識，是有困難的。

**政風機構複雜，人事不透明，為適度將人事權下放下級政風機構主管，以利其領導；又要避免下級政風機構領導人，因人事權而產生山頭主義，政風司以內規來加強領導統馭**

陳：政風組織因為結構太複雜，組織成員彼此不瞭解對方工作內容，造成人員在組織間流動的障礙，政風司可以增加資訊的透明。像

剛剛主任講的「升官圖」等政風司的規劃，絕大多數的政風人員都不知情。另外有許多單位出缺，並沒有公開徵才，尤其是九職等主管，從沒有公開徵才過。另外我們從很多管道聽說，已經公開的職缺，其實司裡早已有內定人選。

王：因為九職等職缺不多，而且我們要尊重主管政風機構的主管，他們如果完全沒有人事權，領導統馭會發生問題。所以我們原則上尊重主管政風機構的主管，只要他的所屬人員有資歷相當的人選，並且能兼顧不同系統的平衡，我們都會同意主管政風機構的主管所提人員升遷案。

陳：由於各主管政風機構規模不同，這樣做升遷不是又回到運氣的問題了？

王：所以政風司要作人員的平衡，主管政風機構提報升任人員資歷不足，政風司就會阻止，從其他主管政風機構空降升遷人選。

陳：主管政風機構的主管要提人員升遷案，必需在自己所管人員中找出三個人選報司核定，小規模的主管政風機構，因為無法湊足三個升遷備選人選，永遠無法在自己系統內升遷……

王：所以必須由政風司來做平衡，當升遷到某個期別時，讓資歷能力、品德操守夠的同仁，能夠做適當的調派。現在其實已經很平衡了，以前都是中央比較快、地方比較慢。

陳：這應該是組織結構與參照團體的問題吧？中央政府機關高級職缺較多，組織結構接近柱形，人員升遷極快；地方機關高級職缺很少，組織結構是很扁的金字塔形，人員升遷很慢；政風組織高、低職缺少，中等職缺多，是中間大兩頭尖的菱形，人員升遷都在八、九等職缺塞車。配置在中央機關的政風人員，升遷比業務單位的人員慢，比地方機關的政風人員快，他的參照團體是業務單位的同仁，會說本機關某人與我同時考試及格，他已升任九等科長，政風司卻說我資歷不夠，不能升八等主任，他會不滿；配置在地方機關的政風人員，升遷比業務單位的人員快，比中央機關的政風人員慢，他的參照團體是政風單位的同期同學，會說我同學與我同時考試及格，他已升任九等主管許多年了，政風司卻不

能替我找到九等職缺，讓我一直當七等、八等，等到退休，他也會不滿。有政風同仁做過政風人員的工作滿意度調查，結果發現絕大多數的政風同仁，都對升遷構面感到不滿；而研考會委託學術機構，研究公務人員離職原因，發現公務員最主要的離職原因，就是對升遷不能獲得滿足。所以我認為要規劃調整政風組織的人員升遷結構，讓政風同仁「參照團體」的選擇改變，進而感到公平和滿意。

王：沒有辦法這樣做，因為政風機構的組織結構很難自主，無法克服外在環境限制的規劃，是沒有意義的。

我們現在是以加強人員交流的方式，來克服由於中央和地方的組織結構不同，所產生的升遷的公平性難題。但是因為政風機構的職缺、職等，在地理位置的分布極不均衡，並不是每個人都願意為了升遷而離鄉背井。但是他不離鄉背井，職務歷練不夠，等當地有較高職缺出缺時，別人資歷比他好，他又比不過人家，很容易因為一直待在同一單位，由於同職位工作年資比較久，就可能抱怨升遷不公平。政風司只能鼓勵大家，為了前途著想，儘量到上級政風機構去歷練。

陳：能夠從人員升遷的選擇機制做調整嗎？政風人員的工作負擔，會因主管人員的領導而發生變化。政風司強調績效評比與考績結合，卻又尊重主管人員的內部考績分配；主管人員在考慮考績分配時，又不能完全只憑個人的工作付出，讓基層人員有不公平的報怨。

政風主管要有領導工作團隊的能力，現在政風人員的升遷，雖然有有工作能力和領導能力的考核，但多半是靠主觀評價。能不能在決定簡任主管的升遷人選時，要求擬升任人員，帶自己的團隊來應考？這不但可以看出候選人員的團隊領導能力，同時候選人因為必需組織自己的團隊，平日在工作上，領導下屬時，也會考慮如何善待下屬、培養下屬，並且考量各組織成員的互補性，來招攬團隊人才。將來候選人員升上簡任主管後，政風司能給他機會組織新團隊，他會考慮新單位原有人才的選拔；之前陪他應考、成長的團隊

成員，他如果想引進到新團隊，政風司也給他機會。這樣的話，沒有領導能力，甚至自私的領導人，自然會因為找不到好團隊，而在升遷上碰到瓶頸，甚至原有團隊也會委萎縮，讓他必需調整自己，否則終究會被淘汰，政風司能這樣做嗎？

王：其實現在已經有部分機關發生這樣的問題，某些主管機關政風主管績效很好，但是因為比較嚴格，大家打聽的結果，他的單位出缺都沒人要去。我覺得這樣做對主管是不公平的，因為不是每個政風人員都那麼有使命感，要他多做工作，他會計較。

陳：那是因為他在工作上多做付出，績效很好，主管被上級重用升遷到其他系統，但因主管沒有跨系統的人事建議權，他的付出主管無法補償他，他工作努力的成果，都成了主管升遷的績效依據，主管績效好就升遷，新主管換來換去，他永遠只是為主管作嫁，所以要求他多作付出，他當然不願意。

王：這樣的話，如果政風主管很好，跟著他的部屬也很好；主管因績效好升遷很快，他的部屬也跟著他一直升遷。其他團隊的人，如果升遷不順利，請問我們如何判斷？是他能力不好，還是主管不行？難道主管不好，所有的人升遷都該停下來？

這樣會衍生一個問題，寧可在一個好的團隊中當爛人，不願在一個爛團隊中當好人，這樣是不是有部分的機關政風業務要被犧牲？政風司要考量全局，不可能只考量某個主管要栽培屬員，而犧牲其他人。

陳：目前政風組織職缺不透明的情形下，跨主管機關政風系統的升遷，據我所知政風司都會透過管道，像擬任人員的同事、同學打聽他的風評（王：沒錯），這樣的話，人際關係的培養變成升遷的主要關鍵之一。尤其是政風司，甚至有組織內小團體「近親繁殖」的現象發生，在生物學上，「近親繁殖」的結果，是生出一些白癡，這對政風組織的發展，恐怕不好？

王：主管用人當然希望找到可信任的人，如果某人能力太差，就算人際關係再好，主管也不會用他吧！現在政風機構是需才孔急的，即使是政風司找人，也常常碰到基層人員拒絕。政風司找科員，

通常都是考量他在基層的工作表現和期別，因為到司理服務，最少都要兩、三年才能外調升遷，在政風司工作期間壓力較大，升遷也不見得比同期同學快，很多人都拒絕到司裡服務。因此，科長找人找的很辛苦，因為人才需求太大了。如果期別不符，只要有意願，自己向司裡自我推薦，政風司也會考慮。所以你不要以為到政風司很難，政風司外的同仁，可能誤以為到政風司升遷較快，其實不見得。

陳：基層都在傳，事實上政風司的工作不見得是最辛苦的，但現在第四期以後，升到九職等的，全部都曾在政風司服務過；政風司外放人員，不是升遷快，就是占好缺。所以我一再強調透明化和制度化的重要，這對基層士氣會有影響的！

王：你不能拿少數特例來做比較，政風司服務過的同仁，平均升遷速度沒有比較快！尤其現在政風人員人事快速的轉動，升遷的速度很快，把全國最快升八等主管的政風人員平均來看，政風司外放人員不見得最快（陳：這又回到運氣問題。王：沒錯。），影響升遷的因素很多，政風司希望大家都到指導單位歷練。

如果所有缺都開放大家給大家競爭，主動表達遷調意願，一定有人選不上，落選者的主管會怎麼看這個人？（陳：會懷疑他忠誠度不夠。王：也有可能啦。）司裡以前也曾上網徵才，可是上網應徵的人數並不踴躍。

## 各主管政風機構資源不同，政風司在人事管理上，特別著重簡任主管的篩選

王：政風組織的管理運作模式，在人事部分已經朝開放的方向去做，科員（職缺）已經開放上網（徵才），8等專員、主任也在開放，9等部份，因為是是重要的主管位置，司裡要做考核，加上6年任期必需輪調，很多地區因為職缺少，調動是很困難的。我們希望各系統能交流，也儘量朝開放的作法去做，但並不是每個主管都願意配合的。

因為每個主管都希望他的部屬對他忠誠，有缺他會希望照顧自

己人，但政風司不能放任這樣子，所以政風司規定所有簡任職缺不能在原機關升任，交通部不能在交通部升，可能要到經濟部；經濟部不能在經濟部升，可能要到財政部……，原因就是希望各系統間流動。雖然主管會報怨無法照顧部屬，但這樣才能照顧到全體政風機構的公平。否則交通部、經濟部簡任缺最多，升遷最快，勞委會缺很少，升很慢，有的主管機構沒有簡任缺，他們都不用升了！

現在政風人員升任簡任，必需先參加九職等主管研究班，研究班的訓練成績，事實上就是對他能力的考評。因為簡任人員升上去以後，如果不稱職，無法把他跨官等調回薦任。要升簡任人員時，司裡通常會找三個資歷適當的人來作比較，甚至找六、七個人來面談，哪一個人要到哪一個職位，其實要作多重考量，當然也做了多重的考量。

### 在政府改造的潮流裡，政風組織生存可能有危機，提出成立廉政局法案，雖能強化政風組織的效能，但主要目的卻不是為了延續政風組織的存在

陳：未來政府組織改造進一步推動以後，由於強調授權的結果，最後政風組織一條鞭的管理可能會受到影響，政風司有無因應對策？

王：政府改造以後，由於對機關首長授權原則的影響，將來警察、人事、主計、政風的一條鞭管理可能都會受到影響。假如將來機關內的政風人事權限完全交由機關首長來管理的話，我們政風組織整個就瓦解了。將來各政風機構，如雲林縣政府、嘉義縣政府的政風主任變成縣長任命的政務官；考試分發的政風人員，一旦進入機關後，就很難再調動、歷練，政風業務也變成必需配合機關首長的想法來做事。政風組織的任務，包含監督機關及機關首長依法辦事，如果完全配合首長意志來辦事，就無法發揮功能了。像現在台電公司政風處，因為事業機構可能民營化的緣故，他們工作立場偏向公司，因為他們將來生存要靠公司。對於經濟部、政風司交辦的全國性政風工作，配合度不是那麼高。將來如果他們的人事權歸屬於公司，當公司、董事長的利益和全國民眾的利

益相衝突時，你認為他們會站在哪一邊呢？所以政風司在人事管理權限上，還是要有所堅持。

陳：對於以成立廉政局來改造政風組織，您有何看法？

王：廉政局的法案是在我任內完成提出的。廉政局和廉政署的不同，是配合政府改造規定變化的結果。如果成立廉政署，政風司會納入廉政署而不存在；成立廉政局，政風司就還存在。廉政署的任務包含政策規劃和執行；廉政局則只是執行機關，不負責政策規劃。將來廉政局的主管單位，可能是政風司，也可能是檢察司。部長希望政風司還設在法務部裡，再另外成立一個執行機關，只負責肅貪業務。當然有人認為成立廉政局疊床架屋，但是調查局的業務龐雜，多一個機關和他競爭，他應該會做的更好。

陳：我認為調查局因為是情治機關，辦理廉政業務有太多政治考量，也許該讓調查局回歸情治業務，不要辦肅貪業務；否則他發現重大貪瀆案件，就情報機關的任務，他勢必要向上反應，如果上級首長本身有政黨私心，這就造成很嚴重的後遺症。

王：調查局同仁常有人說，成立廉政局是政風司長想要一個位置，事實上憑司長在檢察系統的資歷，如果不是留在政風組織奉獻的話，他早就升 14 等檢察長。而且將來廉政署成立後，必須對外招考，不見得要用政風人員，調查人員、警察人員、政風人員……都可以來考。現在貪污案件警察機關、調查局、憲兵隊都可以辦，本來就是疊床架屋的情況。成立廉政局，只是讓廉政業務有個專責機關來辦，不要像現在，辦了大案是你的功勞，案子不辦卻沒有責任。雖然現在廉政局的法案是政風機構提出來的，有人認為政風人員想要佔位置，實際上不是這樣，而是因為有專責機構，將來政風組織業務有單位負責，對政風機構業務推展比較有幫助。

陳：規劃中的廉政局只是一個司法警察機關，將來肅貪案件還是要報給檢察官處理。現在輿論質疑特偵組檢察官辦案受到政治干擾，將來廉政局成立後，如果肅貪案件還需受到檢察官控制，能發揮功能嗎？

王：有人說要把廉政局設在總統府下面，也有人說要設在監察院下

面……

陳：我們該注意的不是廉政署組織層級的問題，而是行使職權的獨立性問題。廉政局組織法與廉政署組織法比較，顯然廉政署組織的獨立性就較強。

王：現在看到廉政局組織法的條文其實很簡單，在廉政局的處務規程裡面，是要把原來廉政署的廉政委員會放進去的。廉政委員會就是要讓外部公正人員，來監督廉政局辦案，像香港廉政公署讓外部人員來監督業務是一樣的。我們希望成立廉政局，是因為過去十幾年來，政風機構送到調查局的案件，往往因為調查局對案件的看法和政風機構不同，送去的案件調查局不願意辦，變成他們在篩選案子，也不告訴我們篩選的標準和理由。法務部希望成立廉政局，一方面是和政風司有個合作的機關；另一方面也是希望有良性競爭、互相制衡，一邊不願辦的案子，因為另一邊還可以辦，比較不會因為政治因素被吃案。而且案子是由檢察官指揮，最後兩邊所辦的資料還可整合，這樣檢察官、調查局、廉政局還可以互相制衡。

現階段因為能否成立廉政局，大家都還有不同看法，所以法務部希望廉政局的案子越單純越好。後續的規劃等案子過了再來調，將來如果廉政局成立後績效很好，立法委員一定會支持。事實上，我們規劃廉政局，希望能夠提升廉政效能，已對調查局產生一定程度的影響，他們擔心被取代，也不斷的提升自己的辦案水準。因此廉政局法案的提出，不管最後能不能通過，對國家社會都有正面的影響。

## 【附錄三】政風組織人事概況

本司奉 施部長 94 年 6 月 29 日本部第 1013 次部務會報指示，為消弭政風同仁對人事作業疑慮，並以整體、宏觀之方式呈現目前人事作業全貌，俾使各級政風機構同仁有所遵循，維護人事作業之公正性，茲依目前政風人事作業現況，擬具「法務部政風人事作業原則」說明資料乙則，歡迎各級政風機構同仁下載參閱。

<http://www.ethics.moj.gov.tw/public/Attachment/moj/ethics/upload/%E6%94%BF%E9%A2%A8%E4%BA%BA%E4%BA%8B%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E5%8E%9F%E5%89%87%E8%AA%AA%E6%98%8E%E8%B3%87%E6%96%99.zip> 資料

最後更新日期 2005/11/30

# 法務部政風人事作業原則說明

## 壹、前言：

人事攸關同仁的權益及組織整體的士氣。人事是根本、業務是枝葉是花果，人事支持業務的推動，也是策動業務推動的重要手段。政風機構遍佈全國各中央機關、地方政府及事業單位，本部為主管機關並由政風司辦理幕僚作業，以政風司目前編制 30 餘位政風同仁，督管全國 1 千多個政風機構，在此不合理特殊的組織架構下，尚勉能維持運作及效能。

## 貳、政風人事管理權責：

- 一、政風機構前身為人事查核單位，原組織體例隸屬於行政院人事行政局（實質歸法務部調查局調派），於民國 81 年 9 月 16 日改制為政風單位，其法律依據為「政風機構人員設置條例」及「法務部組織法」。
- 二、依據「政風機構人員設置條例」第三條規定：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關」及同條例第九條規定：「各機關政風人員之任免遷調分別適用有關法規，由主管機關辦理」；法務部組織法第四條及第十四條規定，法務部設政風司，掌理關

於全國政風業務之行政、政風人員任免遷調考績獎懲之擬議等……。

三、政風機構之人事及業務之作業模式，係採所謂「一條鞭」之方式，由本部為主管機關，下轄各主管政風機構並逐級管理所屬各政風機構。

參、現況：

一、政風機（關）構所在機關屬性：

（一）、行政機關：

1、中央行政機關：

（1）、一般行政機關（如財政部、交通部）。

（2）、特殊用人機關（如退輔會、外交部、財政部關稅機關）。

（3）、情治機關（如國安局、調查局、海巡署、警察機關）。

（4）、未設政風機構機關（如審計部、原民會、經建會、公共工程會、客委會、國防部等）。

2、地方政府機關：

直轄市、縣市政府、鄉鎮公所等。

（二）、事業機構：

經濟部（台電、中油、台糖、台灣省自來水公司、中船、漢翔公司、唐榮公司）、交通部（中華郵政、鐵路局、港務局）、財政部（菸酒公司、銀行）、勞委會（勞保局）、衛生署（中央健保局）、退輔會（榮民工程公司）、臺北市政府（自來水處）。（※中華電信業於94年8月12日正式民營化）

二、機構分類：

（一）、主管機關政風機構：

指總統府、行政院、司法院、考試院、監察院及各部（會、處、局、署與同層級之機關）、省政府、直轄市政府、縣（市）政府政風機構。

（二）、一般政風機構：

主管機關政風機構所屬政風單位。

### 三、政風單位薪資結構：

#### (一)、用人費率機構：

- 1、經濟部所屬事業機構（台電、中油、中船、台糖、漢翔、台灣省自來水公司、台灣省唐榮鐵工廠公司）。
  - 2、財政部所屬事業機構（菸酒公司、台灣省印刷廠）。
  - 3、交通部所屬事業機構（港務局、中華郵政）。
  - 4、臺北市政府所屬自來水事業處。
- 採用人費率機關另有績效獎金。

#### (二)、金融事業機構：

- 1、財政部所屬金融事業機構（台銀、土銀、信託局、中央存保、輸出入銀行）。
- 2、中央銀行及所屬中央造幣廠及中央印製廠。
- 3、衛生署所屬中央健康保險局及其分局。
- 4、行政院勞工委員會所屬勞工保險局。

#### (三)、醫療事業機構：

- 1、衛生署所屬醫療院所。
  - 2、退輔會所屬醫療院所。
  - 3、臺北市政府所屬醫療院所。
- 各醫療院所依其營運績效核發不等獎金。

#### (四)、國家重大工程建設機關：

- 1、內政部所屬工程機關（營建署屬原省府住都局職缺者）。
  - 2、交通部所屬工程機關（高鐵局、國工局、鐵改局）。
  - 3、臺北市政府所屬工程機關（捷運局）。
- 可領取工程獎金。

#### (五)、司法機關加給：

- 1、法院、檢察機關專業加給較一般行政機關高，以 9 職等為例多 1110 元。
- 2、監獄、看守所每月領有間接戒護增支專業加給 2300 元，行政執行署及其所屬機關每年領有執行績效獎金。

#### (六)、關稅機關：

- 1、財政部所屬海關領有關務津貼。
- 2、稅務機關專業加給較一般行政機關高。

(七)、核能研究所領有核能加給。

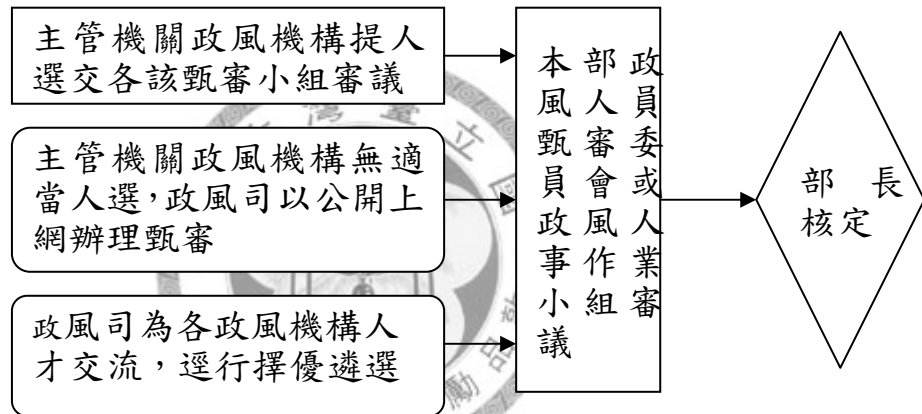
(八)、屬一般行政機關之政風機構，薪資結構與一般行政機關相同。

肆、政風人事作業：

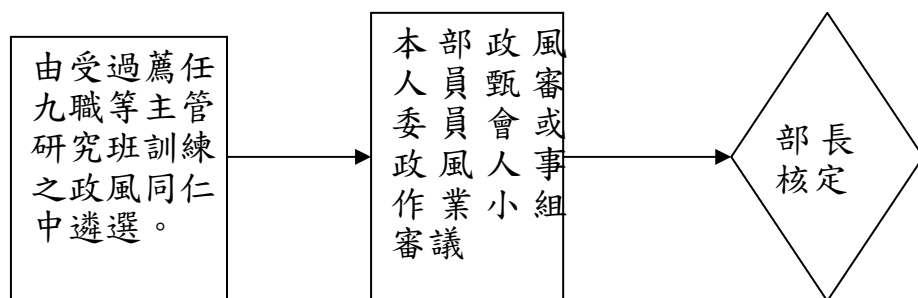
一、政風人事遷調作業：

主管機關政風機構之所屬政風機構在七個以上或所屬政風人員在三十人以上，應設置政風人員甄審小組，並報本部核備。

(一)、九職等以下政風人員：



(二)、簡任十職等以上職缺（不含主管機關政風主管）：



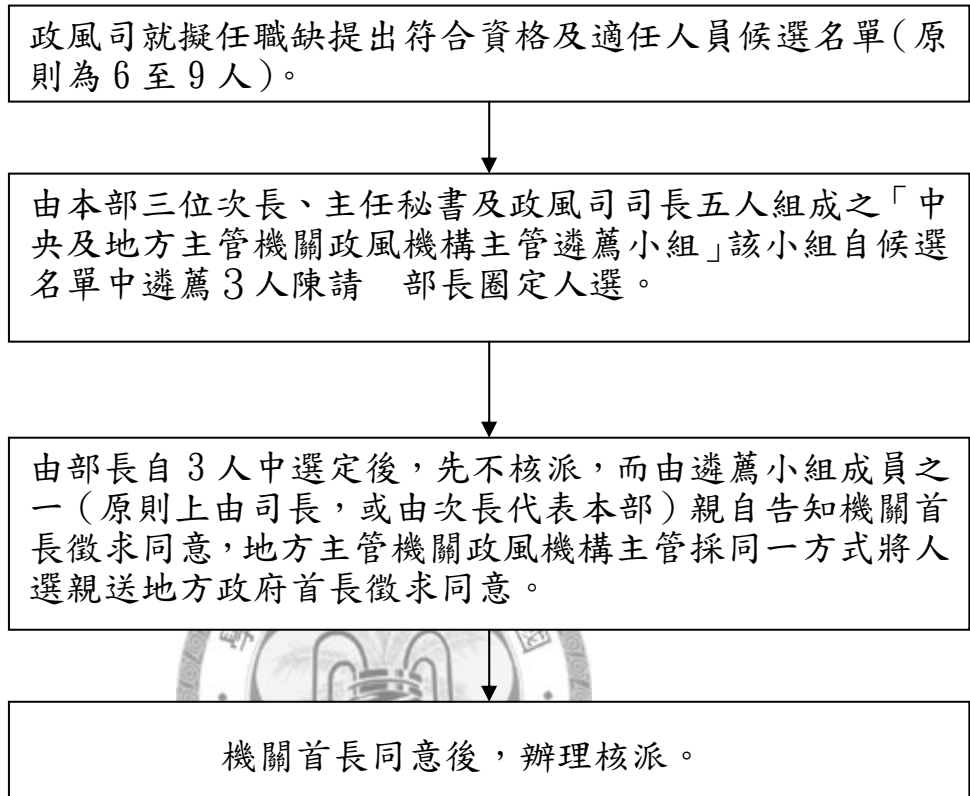
初任簡任職缺之人員，為加強其歷練，均採跨主管機關調派。

(三)、主管機關政風主管：

依本部政風人員陞遷甄審作業要點第六點規定，主管機關政風主管之任免遷調，得免經甄審，由機關首長（部長）逕予核定，簡任十二職等主管政風機構主管之任命，尚須陳

報行政院核定後始得發布。

派任方式，作業如下：



相關法規：

**公務人員陞遷法第九條：**

各機關辦理公務人員之陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之；如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之。

機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜。

**政風人員陞遷甄審作業要點第5點：**

「各機關政風機構職務出缺，應依政風人員陞遷序列表有關規定並參酌機關業務特性、人員專長與地區人員意願，由本部統籌辦理陞遷，必要時得由各主管機關政風機構，推薦適當人選，併同辦理甄審。但屬同一序列各職務間之遷調，得免經甄審程序。」政風人員陞遷甄審作業要點第 7 點：

「設有政風人員甄審小組之主管機關政風機構依本要點第五點規定推薦人選時，應提交各該小組審議後，併同其他符合資格人員，函送本部依有關規定辦理。未設政風人員甄審小組之主管機關政風機構，由本部統籌辦理陞遷事宜。」

## 二、政風人員調非作業：

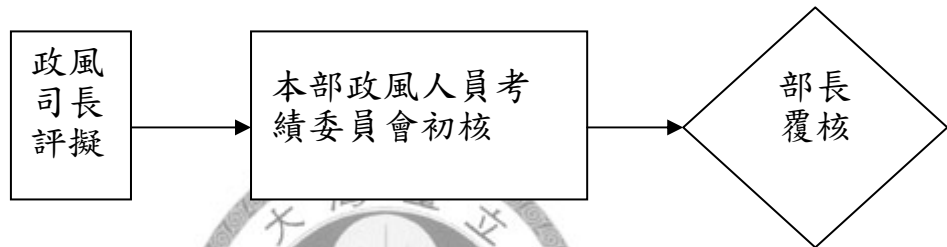
本部於 91 年 8 月 29 日及 92 年 5 月 15 日為因應中央機關員額裁減管制措施，先後訂定及補充政風人員轉任非政風職務案件作業原則略以：「現階段各機關政風機構人員擬調非政風之案件，基於賡續業務正常運作之考量，如屬調陞或屬薦任職主管以上平調者或屬同一陞遷序列之非主管遷調主管職務者，原則上視工作需要予以慰留，但如去意甚堅，可予同意。惟其餘職務，仍不同意商調」。

茲為避免同仁誤認只須符合上開形式要件，本部均同意轉任並加強各主管機關政風機構之審查責任，本部業於 94 年 7 月修正上開作業原則略以：「現階段各機關政風機構人員擬轉任非政風職務案件，基於賡續業務正常運作之考量應予慰留，如屬調陞或屬薦任主管以上平調者或屬同一陞遷序列之非主管遷調主管職務者，各主管機關政風機構應就當事人意願、該機構人力現況及業務推動需要妥為考量，併同當事人請調報告及所擬處理意見陳報本部審查。惟其餘職務，仍不同意商調。另為避免初任政風人員，率而轉任非政風職務，影響本部請辦考試分發人員之實益，擬轉任非政風職務人員應於政風機構服務滿 3 年始同意轉任」。

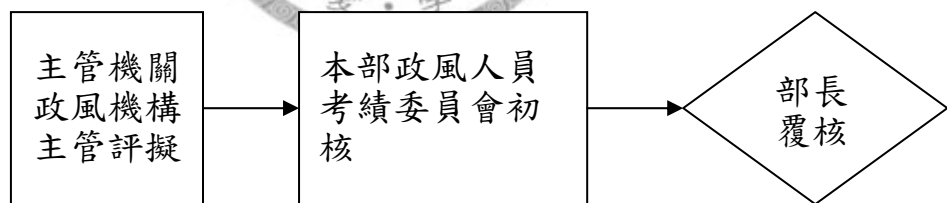
## 三、政風人員考績作業：

依據政風機構人員設置條例第五條及法務部組織法第十四條規定：「法務部掌理全國各機關政風人員任免、遷調、考績、獎懲之擬議事項」，本部參據公務人員考績法第十四條及同法施行細則第三條規定及考試院訂頒考績委員會組織規程第二條規定函頒「各機關政風機構人員考績案件送核作業程序表」，以為政風人員考績作業之依據，其作業方式：

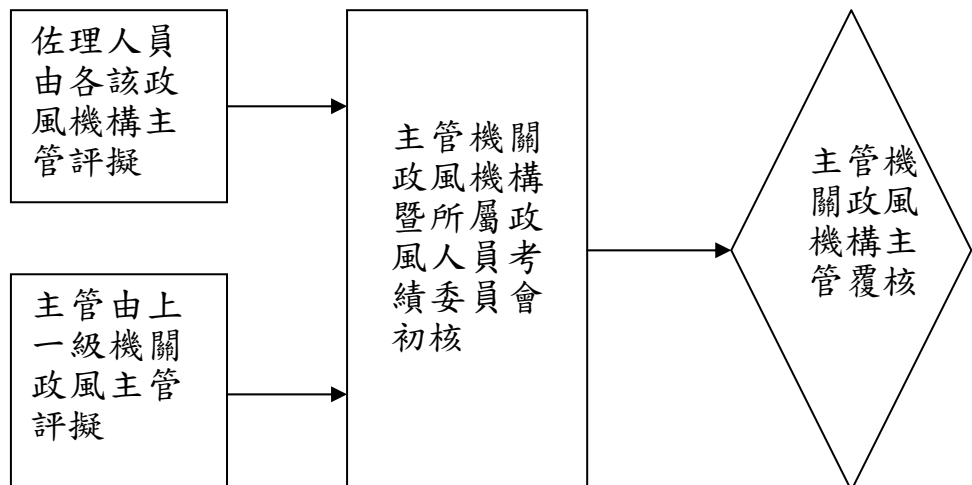
(一)、各主管機關政風機構主管、副主管：



(二)、未設考績委員會政風機構人員（主管機關政風機構關暨所屬政風現員合計未達六人者，不設考績委員會）：



(三)、設有考績委員會政風機構人員：



#### 四、政風人員獎懲作業：

政風人員之獎懲事宜，除法令另有規定外，係依「政風人員獎懲標準表」辦理相關作業如下：

政風人員之獎懲權責如左：

- (一)、各一級政風機構主管、副主管之獎懲，由法務部核定。
- (二)、其餘政風人員獎懲，由各一級政風機構核定。但記大功、記大過以上之獎懲案，應報法務部核定。

#### 五、政風人員銓審作業：

政風人員之銓審作業，係由政風司針對全國政風同仁於初任職務、調任、再任、轉任、考試及格改敘、晉升官等、考績升等、提敘、試用期滿、卸職、免職及復職等公務人員任免遷調之異動事項，依相關銓敘作業規定報送銓敘部辦理審查及銓審後轉發銓審資料事宜。

#### 六、政風機構組編作業：

政風機構組編作業係指全國各機關新訂或修正組織自治條例、組織規程或編制表並將員額配置表併案附送考試院備查同意後，即由組織修編機關之政風單位（或上級政風單位）依據前述機關編制表及員額配置表辦理該機關政風單位組編作業並經本部核定後轉送銓敘部備查。案經銓敘部備查同意後，再依各機關組織法規所定之職務，由本部就職務說明書所定之工作性質，依職系說明書及其他有關規定歸入適當職系，並製作職務歸系表一式二份報送銓敘部核備。

#### 七、新進政風人員招考及訓練作業：

##### (一)、招考：

配合考選部之考試期程及人事行政局之查缺要求，清查各政風機構控缺，提報考試進用。自民國 92 年起各政風機構人員以基層特考及高普考 2 個管道進用新人，且缺額報核順暢，每年有 2 期（即基層特考於四月考試，八月分發，惟限定地方政府二級機關人員；高普考於 8 月考試，次年 1

月分發)

(二)、訓練：

針對經特種考試地方政府公務人員考試、公務人員高等考試三級或普通考試(不定期)政風類科錄取人員，施以為期約 22 週之實務訓練(至分配機關實務學習 4 週及集中專業講習、實地訓練 18 週)。訓練場所主要係假本部調查局幹部訓練所青溪園區辦理，而訓練內容除公務員一般知能課程外，主要則為有關政風基本專業知能之授與。嗣於訓練期滿時，將訓練成績及格人員名冊函報文官培訓所轉報考試院請領考試及格證書。

(三)、外補：

本部進用非政風職系人員調任政風職缺，依「公務人員陞遷法」及「政風人員陞遷甄審作業要點」規定，基於業務需要延攬非現職政風人員外補時，應先簽奉部長核可，並統籌規劃後，一併辦理進用非政風職系人員調任政風職缺事宜，並於人事行政局網站辦理公開上網徵才。

八、新進人員申請返回設籍地之遷調作業：

考量考試錄取之新進政風人員派任機關與原設籍地不同，恐影響家庭生活及工作情緒，自實務訓練期滿日起，於原分配機關服務滿 1 年，得申請返回設籍地服務(簡稱統調作業)。為求作業公平，如有數人申請統調同一地區時，依據政風班集中調訓之訓練成績，依序辦理統調作業。

伍、補充說明事項：

一、各政風機構薦任第 9 職等以下職缺之遴選：

依本部函請銓敘部備查之「政風人員陞遷甄審作業要點」第二點規定，公務人員陞遷法第 5 至 10 條、12 條、13 至 15 條所稱之「本機關」，依政風機構人員設置條例規定，係指各職缺任免之權責機關。爰現行各主管政風機構均屬陞遷法上擬制之「本機關」，各主管機關政風機構原則上對薦任第 9 職等以下職缺均有遴薦權，得經各該主管機關甄審小組審議後，送請本部辦理甄審

程序，本部並保有最後核定權力；惟該主管機關政風機構若無適當人選，則由本部主動辦理遴薦，做法如下：

- (一)、辦理職缺公開上網。
- (二)、主動拔擢篩選久任一職且工作態度、績效良好之政風人員辦理陞遷。
- (三)、在符合人事法規之前提下，積極辦理不同系統之人員交流。

## 二、各機關不同之用人規定：

政風機構附屬於不同行政機關，而各機關因現實環境而有不同狀況，如現員管控造成僅能從該政風機構內部人員辦理甄審無法從他機構調入；因任用法律不同，如關稅總局若無關務人員任用資格則無法調進。實際上本部雖為政風人事主管機關，惟在實際執行面上，仍需適用各該政風機構所在機關使用之人事法規。

## 三、政風機構主管不適任問題：

政風人員陞遷甄審作業要點第 9 點規定：「各級政風機構主管有下列情形之一者，得予調任非主管職務」：

- (一)、經主管機關政風機構評定連續三年績效評比列最後二名或最後百分之十以內者。
- (二)、品德、操守因素不適任者。
- (三)、前一年考績（成）列丙等者。
- (四)、連續三年考績（成）列乙等者。

政風人員陞遷甄審作業要點第 10 點規定：「政風人員有下列情形之一者，得予以遷調」：

- (一)、因業務需要者。
- (二)、顯無工作績效，經查明屬實者。

惟因政風單位職缺類別甚多且地區分佈甚廣，在職務調整上尚非順利，希各主管能顧全大局，站在政風一體的立場上，勉予配合。

另依政風人員陞遷甄審作業要點第 11 點「各級政風機構主管人員之任期為三年，服務成績優良報經本部核定者，得連任一次。」

由於高階簡任主管職缺較少，且調派時須徵詢派任機關首長同意，於運作時困難度較高。另因職等不一，以 13 職等處長為例，若於任期屆滿時，調動即陷入困境，例如前高雄市政府政風處處長即因任期屆滿調任 12 職等處長。

#### 四、人事考核問題：

政風司第一科（政風人事科）現有編制人員 7 人，除辦理全國政風人員升遷調動事宜外，舉凡政風人事之法制作業、行政訴訟、甄審作業、政風組織更動、考績作業、新人進用、訓練均屬本科業務範疇，故實際辦理升遷調動業務僅有 4 人，以全國 2500 多位政風人員，加上政風人員因任期制及近幾年大量吸收新血故調動頻繁，以本司第一科現有人力於辦理升遷調動除審閱相關人員資歷、考核資料、及查閱風紀視察之註記資料外，僅能尊重主管機關之判斷，若主管機關未能善盡考核之責或急於將有問題之同仁調到它機關，而隱瞞正確考核結果，確有可能發生誤判情況。本司針對此種情形擬訂改進措施如下：

- （一）、加強駐區視察訪視功能，主動提報優秀人才，並提列品操不良人員以加強考核輔導。
- （二）、各主管機關均有兼任視察，若有考核不實情形將課以主管機關主管用人不當及考核不實之責。
- （三）、辦理重要職務遷調人選面試。