

法務部 98 年

「政風機構組織設計及職權行使法制化之研究」

報告書

計畫主持人：蕭武桐 教授

Project Coordinator : Dr. Wu-Tung Hsiao

計畫執行單位：國立政治大學

Project Executive Institution: National Chengchi University

計畫執行期間：中華民國 99 年 1 月 1 日至 99 年 9 月 30 日

Period of Project:Jan.1,2010-Sep.30, 2010

印製日期：中華民國 99 年 9 月 8 日

Date of Publication: Sep.8, 2010

本研究接受行政院研究考核發展委員會補助

摘 要

「政風機構人員設置條例」自民國 81 年頒布施行以來，在實務運作的過程當中面臨到不少的難題；其中，最值得關注的焦點就是：政風機構應該如何進行妥適的變革（組織設計）與政風人員需要哪些相應的權限（職權行使），方足以回應人民殷切的需求以及《聯合國反腐敗公約》的國際趨勢。有鑑於此，為了深入瞭解政風機構在組織設計與職權行使方面的利弊得失，本文採用「焦點座談法」及「深度訪談法」來蒐集相關的研究資料，透過文獻回顧與實務經驗的交互檢證，期能對我國政府提出革故鼎新之計。

本研究之重要發現與建議如後：（一）在組織設計方面：1、短期建議：維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，負責推動廉政工作。2、中期建議：修改政風機構人員設置條例，除增訂「政風專員」之外，亦須貫徹「設所當設」原則。3、長期建議：為了實踐倡廉反貪之政策目的，我國應成立廉政署以作為獨立性的廉政專責機關。（二）在職權行使方面：1、短期建議：將政風人員的核心任務聚焦於「防貪」工作，並仿照德國「聯邦行政預防貪污要點」訂頒行政規則。2、中期建議：修訂政風機構人員設置條例第五條之規定，增訂政風人員在「行政調查」方面的權限。3、長期建議：制定「政風人員職權行使法」，強化政風人員在行使職權之法源依據。

關鍵字：政風機構、組織設計、職權行使

Abstracts

Since the promulgation of the Regulation Governing the Installation of Ethics Unit in 1992, lots of relevant problems have been encountered in its application. But, the one that concerns us most is: How to meet people's urgent demands and follow the international trend shown in the United Nation Convention against Corruption by urging Ethics Units to make appropriate change (organizational design) and delegating authorities to the right staff of Ethics Units(authority exercising).In order to understand the advantages and disadvantages of the organizational design and authority exercising now undertaken by the Ethics Units, we employ Focus Group and In-depth Interview to glean required materials for the study, which were cross-checked with existing literature and practical experience to make for a new proposal that could benefits our government.

Based on the findings of the study, we made the following proposals:

A. Regarding organizational design—

1. For short-term purpose: Bolster Central Anti-Corruption Committee, while installing provisional task force to enforce all rules against corruption.
2. For medium-term purpose: Amend the Regulation Governing the Installation of Ethics Unit and add anti-corruption commissioners to existing staff on the principle that they are not wantonly installed.
3. For long-term purpose: Establish a full- authority independent commission against corruption to meet the demand for anti-graft.

B. Regarding authority exercising—

1. For short-term purpose: Ask staff of ethics units to focus their jobs on anti-graft and graft administrative rules for them in accordance with the Federal Anti-Graft Administrative Rules of Germany.
2. For medium-purpose: Amend the provision of article 5 of the Regulation Governing the Installation of Ethics Unit to give the staff more power to conduct administrative investigations.
3. For long-term purpose: Institute the Rules Governing Authority-Exercising of the Staff of Ethics Units to provide the required regulation for anti-graft personnel.

Key Words : Ethics Unit 、 Organizational design 、 Authority exercising

第一章 緒論

第一節 研究動機與問題

Dwight Waldo (1948) 認為，為因應日趨複雜之公眾事務及人民需求，「行政國」之發展已屬必然。其直接所造成之影響為行政組織擴張、組織預算規模增加，以及公務人員政策影響力之提升。此雖為社會發展之必然，然值此民主時代，如何確保公務人員確實以人民福祉為依歸，而非如同 John Acton 爵士所言：「權力導致腐敗。絕對的權力，導致絕對的腐敗」，著實為社會朝野各界所應共同正視之問題。

「廉能政府」之存在，不僅是對公務人員操守的基本要求，從組織治理績效的角度分析，更會直接影響到人民與政府之間信任關係的建立，進而影響到政府是否得以有效整合各界資源，以濟社會之所需。因此，就組織管理者而言，如何透過制度設計，以掌握必要之資訊，以防微杜漸，避免禍端起於微小之處，實為組織管理成功與否的關鍵。

除此之外，「廉能政府」的追求，更是國際共同的目標。2003 年 10 月 31 日，聯合國通過《聯合國反腐敗公約》(United Nations Convention against Corruption, 簡稱 UNCAC)，該公約之基本訴求，即在透過各國之共同協力，確實根除腐敗行為。我國雖非該公約之簽署國，但作為國際社會之一員，亦無法自絕於國際趨勢之外。

馬英九總統自就任以來，多次於公開場合宣示，「反貪促廉」為當前政府之首要工作，並且具體要求行政院成立中央廉政委員會，以「廉政、廉能、專業、永續、均富」作為施政重要方向。為此行政院也於 2008 年 8 月 1 日開始頒行廉政規範，就公務員參加酬酢及收受禮品等方面作了原則性規定，以展現「反貪促廉」的決心。由上述例

證，在在彰顯「廉政工作」之重要性，因而使得我國廉政工作之執行情形，具有研究之意義與價值。

為具體落實反腐敗行動，避免淪於口號，《聯合國反腐敗公約》第六條中，明確規定各締約國應設立「預防性反腐敗機構」(Preventive anti-corruption body or bodies)。檢視我國現行廉政工作，主要係由法務部所屬之檢察、調查及政風三個系統共同推動，並以「防貪」、「反貪」及「肅貪」為主軸。其分工精神為，以政風機構作為各機關腐敗之預防機制。當發現有貪瀆不法情事時，即以檢察機關為偵察主體，由政風機構將相關線索交予調查機關深入查察偵辦。此模式業已運作多年，然隨著公眾媒體之發達，人民對於廉政工作之期待日益提升，部分輿論質疑既有的運作機制是否真能有效運作。尤其依據國際透明組織於 2008 年所公布之全球貪腐印象指數，我國排名由 2007 年的 34 名，下滑至 39 名，下滑幅度為歷年之最，更激起社會各界對於是否進行組織變革之辯證。

然而，組織變革真的是解決所有問題的萬靈丹嗎？Meyer & Rowan (1977) 很不以為然的指出，以制度化過程解決複雜之問題，不過是一種迷思和儀式而已，也無所謂的效率可言。任何組織變革本身並不具備任何正當性，除非經由時間證明其確實能夠解決既有體制所無法解決的問題。Herbert Simon (1987) 認為，組織決策應包含下列三項行動：情報行動、設計行動、抉擇行動。亦即收集足夠資訊，深入剖析問題之所在，進而提出各種解決方案，最後依據方案之優劣、組織資源多寡，進行抉擇。據此，在進行組織變革之前，應針對過去政風機構之運作架構及限制進行深入分析，以作為後續行動之依據。

準此，本研究的研究問題如下：

一、觀察世界各主要國家，在推動政風機構改革方面的相關配套措施，俾檢討我國政風機構在組織設計與變革等各方面有否革故鼎新之處？

二、參酌比較各國政風人員在職權行使方面之法制建設與立法策略，檢視我國政風人員在職權行使之法源依據與規範原則是否符合法治國家之精神？

第二節 研究範圍與目的

基於研究的動機與研究問題，本研究針對下列範圍進行研究：

壹、從組織設計之層面，分析自政風體制創立以來之組織變革與現今之定位

有關我國政風機構在實務上所遭遇之困境，過去已有不少的研究為文論述，惟整體觀之，甚少從組織設計的角度進行分析比較。因此，本文嘗試由組織結構與組織系絡層面出發，針對我國政風機構之正式化、專精化、標準化、集權化、權威階層、複雜性、人員比率、規模、環境等構面進行剖析，俾作為未來政風機構從事組織改革之參考依據。

貳、從組織管理之層面，分析現行政風體制之運作模式與限制

對於公共組織而言，績效的需求能提供動機及專業上滿足的來源，是以，對許多管理者來說，績效不僅是「做對的事情」，更是做「實際的事情」；因此，本研究除了從文獻報告引介目前政風機構的實務運作限制以外，也將從組織管理的理論層面，解析當今政風機構的困境，並據以提出相關組織變革與設計的建議。

參、從比較研究之層面，分析鄰近主要國家廉政機制變革與運作現況

由於本研究希望汲取其他國家的制度經驗，以作為我國未來廉政改革之政策建議，因此，在研究過程中，將會比較各國政風機構與反貪腐等國際組織之發展情形，並對各國廉政機構的研究和發展，以及國際性評比機制等，來充實我國政風機構組織設計及職權行使的參考指南。

本研究冀求透過以上三種層面的研究，期望能達到下列之目的：

一、彙整政風人員對未來機關角色及職權轉變之態度與期待

觀察我國「政風機構人員設置條例」及其施行細則便可得知，該條例僅具組織法之性質而並未涵蓋政風人員最需要的作用法之相關規定；另一方面，隨著國際對於政府之反貪與透明的訴求，我國政風人員勢必也會產生角色轉型的需要；爰此，本研究將綜合各界對於政風人員的期待，歸納整理政風人員如何在未來符合世界潮流所趨，並且在角色與職權方面進行有效的變革以創造更高的組織績效。

二、提供政風機構整體組織設計之合理性及妥當性之政策建議

根據初步的參考文獻與研究資料顯示，我國政風體制在許多方面都遭到嚴厲的困境和挑戰，導致其業務無法有效推動與執行，例如：政風機構之領導層級並不合理、組織架構不甚健全、員額編制嚴重萎縮、部分機關未依法設置政風人員或政風機構、對於政風機構與人員的相關法令與規範不夠完備、政風機構之獨立性不足且超然性易受質疑、政風機構與調查單位之間的互動問題等等。職是之故，本文希望從學理出發，嘗試替我國政風體制的變革提供基礎，俾作為政府當局在推動政風機構之革故鼎新的政策建議。

三、提出建構以證據為基礎（evidence-based）之相關立法原則與策

略

常言道：「徒善不足以為政，徒法不足以自行。」無論是公共政策的有效執行抑或法規、命令的落實，除了民眾的支持與接納之外，尚需留意自身所處的時空脈絡來加以配合；因此，本研究在後續的研究流程中，將彙整各國在推動廉政機制改革的成功案例，同時斟酌我國的文化背景和風俗民情，據以研擬未來修改或推動政風機構組織設計及職權行使立法策略，以臻「清廉政府」之政策目標。

第三節 研究方法

本研究採用之研究方法概分述如下：

壹、文獻分析法

文獻探析需重視原作之分析脈絡及研究者與文本進行深度對話。本研究計畫以「政風機構組織設計及職權行使法制化之研究」為探討主軸，尤需重視上述兩項重點。要言之，文獻論述與理論生成必為原作者以其所處系絡之特色為建構基礎，因此引用討論時需特別關注在地系絡之特質及考量可能存在之文化價值差異，而不可貿然橫向援引。

就研究者與文本進行深度對話而言，本研究計畫之成員需瞭解自己絕非價值中立的純粹實證論典範研究者，需與文本所論述的系絡背景深刻辯證對話，以建構文本與研究者之間的論證實存，並以此論證實存為基底，與政風機構之實際運作情形進行對話，以體現個案之特質，此為本研究之最重要價值。

貳、個案研究法

個案研究係指以某一個社會單元作為一個整體所從事的研究，而所從事研究之單元可能是一個人、一個家庭、一個個體、一個機關、一個社區、一個地區或一個國家（潘淑滿，2003：245）。強調研究者運用多元資料來源，深入探討真實生活情境的社會現象（Yin, 1989: 23）。

本研究擬蒐羅美國、日本、新加坡、南韓、法國等具有廉政制度，並於各項國際貪腐、廉潔相關指數表現優異之成功典範國家為個案分析對象，經由國際透明組織所公布之數據，分析各該國家之廉政組織成效，並進而檢視其制度設計與組織結構，藉以作為我國未來變革之方向。

參、深度訪談法

深度訪談可加強理論分析與個案資料分析的深度，因此本研究擬針對曾任或現任之政風人員進行面對面訪談，以對於業務職掌及角色功能之認知、政風機構合理之設置原則、政風人員職權行使之障礙及因應對策。

有關深度訪談對象之選擇部分，主要是以中央政府及地方政府之政風人員為優先考量，但受制於時間、人力、物力等因素，本研究將在訪談設計的過程中，兼顧受訪對象的代表性以及所獲資料的豐富性。

肆、焦點團體座談

本研究將依據上述文獻分析、個案研究、深度訪談之研究所得，舉辦2場次之焦點座談。在焦點團體座談成員之選擇方面，將從「內部成員」、「外部關係人」兩個層面進行，每場次出席人數為5-8人，邀請對象如下：與政風機構人員有直接業務往來之公職人員、就政風

機構組織設計及職權行使曾經發表過相關研究的學界代表、第一線負擔政風業務的政風人員。焦點團體之討論議題如下：

一、在組織設計部分：

（一）我國政風機構組織架構、層級定位、設置情形之現況與外國立法例比較。

（二）政風機構合理之設置原則。

二、在職權行使部分：

（一）政風人員職權行使之障礙及因應對策。

（二）政風人員對於業務職掌及角色功能之認知。

第四節 研究架構與流程

本研究之架構（請參考下圖）兼採理論與實務雙軌並行，一方面從第一手的文獻與資料精準的掌握問題所在，另一方面則從豐厚的組織設計理論作為分析基礎，之後，再輔以最新的國際性評比機制介紹，來作為我國政風機構在推動組織變革與落實職權行使之法制化這兩大面向的政策建議。

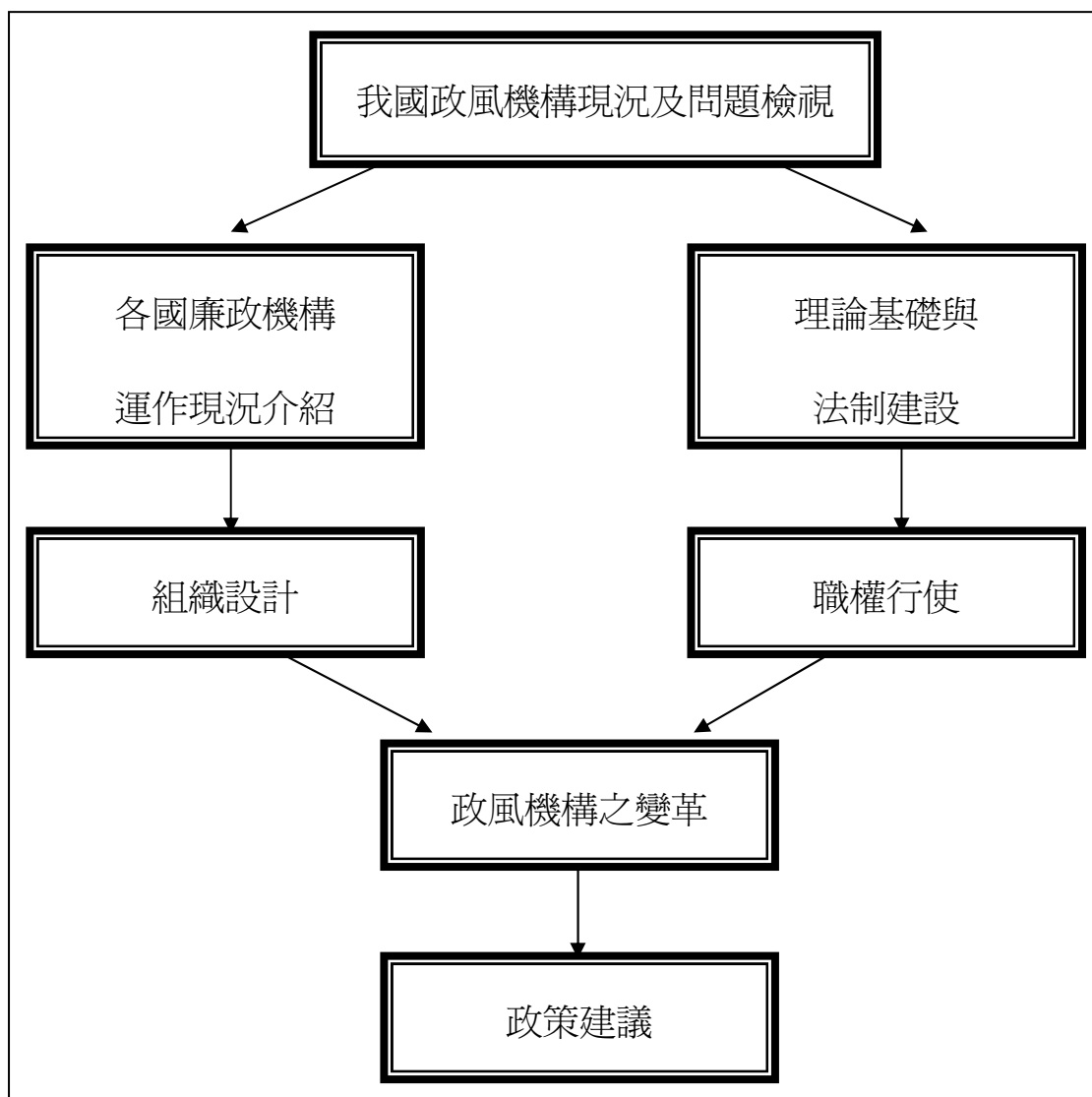


圖 1-1 研究架構圖

本研究之進行程序將依照下圖所示，首先將彙集相關資料進行初步的分析與討論，其次，將針對兩次焦點座談會的內容進行歸納整理，最後則梳理研究發現，並以系統化的方式來設計政風機構之改革的各種替選方案，提供給政府部門作為實踐廉能治理之政策目標的參考依據。

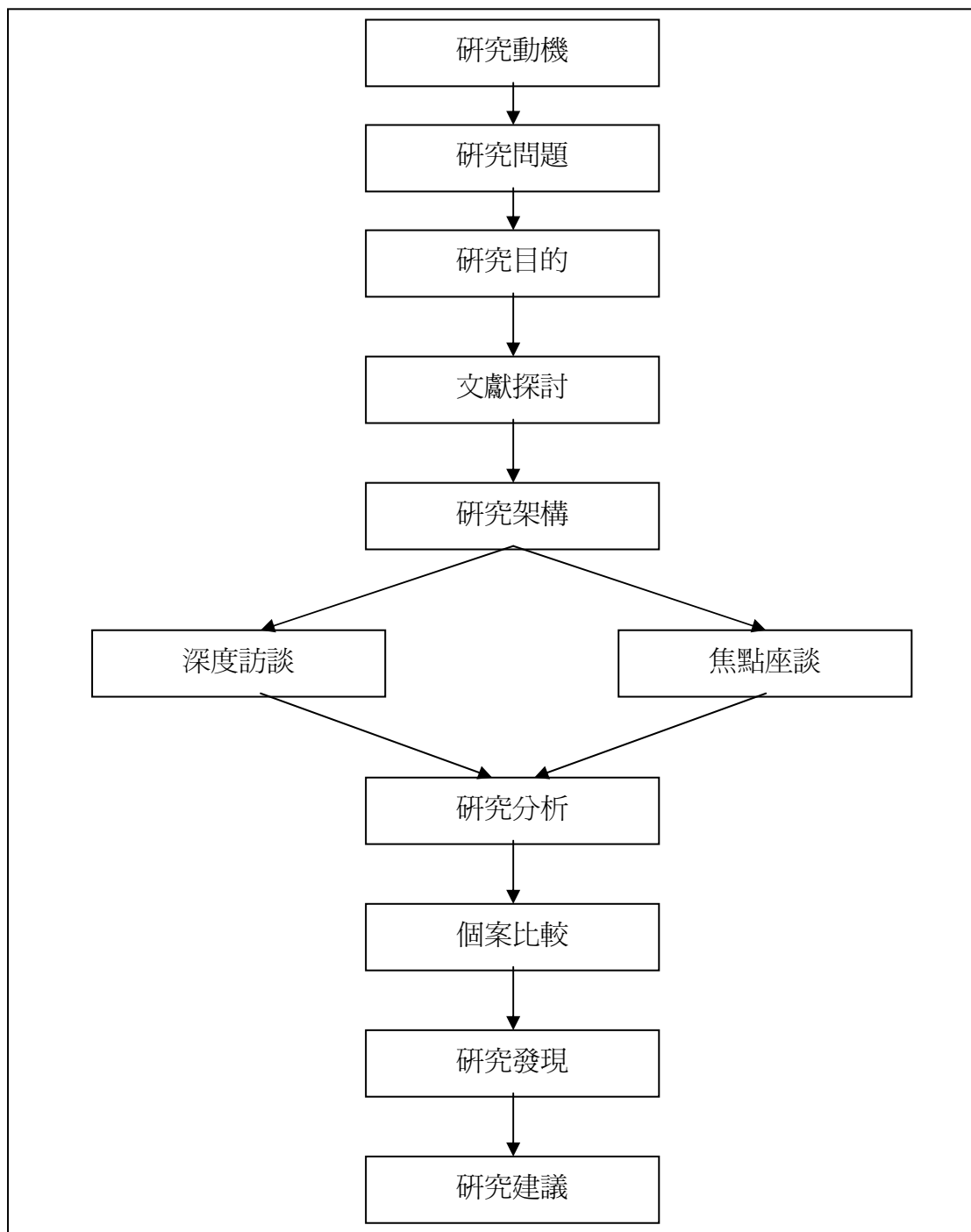


圖 1-2 研究流程圖

第二章 文獻檢閱

在文獻檢閱的部分，本章一開始將先從治理的概念，說明「廉能」的重要性，接續則是引用 Menzel (2005) 的分類，介紹外國針對廉能、公務倫理議題之研究方向及其發現。由於本研究主要關注於如何解決當前政風機構組織設計及職權行使之問題，因此第三部分，從組織設計、組織變革、組織文化，與研究主題有直接相關的領域進行介紹。第四則引用 McCubbins & Schwartz (1984) 的文獻，介紹「巡守員監督機制」與「警報器監督機制」兩種不同思維的監督類型。最後，則是引用 Kingdon (1984)「多元流程模型」，說明在何種情況下，政策窗才會開啟。並且引用美國 911 事件發生後，美國總統與國會之間就是否成立負責國土安全工作之專責機關之拔河，說明即便是發生了類似像 911 事件如此重大的事件，仍舊不意味著其政策窗的開啟會大到容納「國土安全部」之設立，而是必須透過國會及社會、輿論各界的再次推動。

第三章 國際經驗

隨著福利國家與大政府的來臨，龐大的行政機關與公務人數，驚人的預算經費，行政人員與日遽增的政策影響力，以及國家目的的達成與解決之有賴於行政活動的努力，均顯著地說明行政機關的重要性（Waldo, 1948）。在「行政國」發展已屬歷史必然的情況下，公務人員儼然成為人民利益的守護者；但公共行政最常被探討的議題是「誰來監督守護者」。美國第四任總統（J. Madison）曾有如下之見解：

“If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary.”「假使人類是天使，就不需要政府的存在。假使由天使來管理人類，就不需要對政府給予外部或內部的控制。」

在設計一個由人來統治人的政府體制時，最大的困境在於，如何使政府有能力治理人民，並且，政府本身也能夠自我控制。試想當缺乏控制的政府體制，即便能夠滿足所有人類的需要，但是如同一個擁有絕對權力的巨獸，對於人類基本人權而言，無疑是一大威脅。

尤其在當前新公共管理風潮，對於政府強調解制、法規鬆綁、公私合營、民營化等，若行政運作無法課以更多的行政責任與倫理要求，極有可能淪為種種貪污、瀆職、利益衝突、不法勾當等違背公共利益的情事，不僅將使原先制度變革的美意無法落實，更將導致政府資源的浪費。因此，世界各國無不將廉政工作之推動視為重點工作。

雖然隨著個別國家之經濟、政治、社會情勢之不同，而各採取不同的廉政機構運作模式，但仍可以發現下列之共同點。

（一）組織之設置均反映了在當下時空民意對於「反貪促廉」

的期待，並透過明確的法律制訂，以賦予廉政機構設立之依據。

- (二) 除了廉政機構之設置外，如何有效找出存在於既有法令的漏洞，以杜絕貪污發生之可能，也是這些國家之廉政機構所努力之目標。經由檢視這些國家之努力，發現其不斷地透過相關法律之修改，不僅使公務員對於利益迴避、財產申報等有更為明確的法令規範外，也使執行反貪偵察工作之調查人員有更為充分的權限進行相關之調查工作。
- (三) 由於反貪工作之落實，除了涉及組織設置及相關法令所賦予之職權外，更考驗著行政首長是否真切地意識到反貪工作所可能遭遇之阻礙。由上述國家廉政機構之設置可以發現，其廉政機構之位階多為部會層級，其首長由總統或總理直接任命，希望透過其機構地位之超然獨立性，以確實發揮整治貪污之功效。
- (四) 在這些廉政機構中，均設有教育、培訓之單位，希望透過公務倫理及法治等教育及宣導工作，有效導正公務員之不當作為。

進一步，檢視美國、日本、新加坡、韓國、法國等國家的廉政機構設置及其職權性質，約可將防制貪腐之作為區分為三種類型：

- (一) 反貪：針對貪污之宣導及教育訓練，使公、私部門認知到何謂「貪腐」，以及「貪腐」作為對於國家、社會及企業的危害。除此之外，也包括國際社會針對反貪促廉的技術援助與合作。
- (二) 防貪：針對可能滋生貪污弊端的行政流程進行研究、再

設計。並分析公務人員可能在何種情況下，處於利益衝突的狀態，透過制度設計，將此種狀態發生機率降到最小。

- (三) 肅貪：主動或是透過弊端揭發者、人民的申訴掌握貪腐情資，並積極調查，確認是否的確存在著貪腐事實。若確有貪污事實，則將調查結果送交司法機關進行審判。

當然這樣的分類僅是粗略，畢竟存在著相當的重疊空間。例如有關貪腐資訊之收集，對於防貪、肅貪工作均有其必要性，但是在使用性質上有所不同，針對貪污資訊，防貪工作著重於如何透過制度設計，不要有類似情形再度發生。但就肅貪而言，可能著眼於依此線索找出存有貪腐罪刑的不肖公務人員，並將他繩之以法。以下將就上述國家，就其職掌業務，依據反貪、防貪、肅貪之區分，進行程度及特色之比較。

表 3-3 防制貪污措施之比較

| | 2009 CPI 排名 | 機構名稱 | 設置模式 | 反貪 | 防貪 | 肅貪 |
|-----|-------------------|------------|------------|-------|--------|----|
| 美國 | 19 | 檢核長 | 巡守員 | 相對不明顯 | 明顯 | 明顯 |
| | | 政府倫理局 | 巡守員 | 明顯 | 有但相對被動 | |
| | | 聯邦調查局 | 警報器 | | | 明顯 |
| 日本 | 17 | 倫理監督官 | 巡守員 | 明顯 | 有但相對被動 | |
| | | 檢察廳系統 | 警報器 | | | 明顯 |
| 新加坡 | 3 | 貪污調查局 | 警報器 | 相對不明顯 | 明顯 | 明顯 |
| 韓國 | 39 | 反貪及國民權益委員會 | 警報器 | 明顯 | 明顯 | 明顯 |
| 法國 | 22 | 預防腐敗中心 | 警報器 巡守員 | 明顯 | 明顯 | |
| | | 倫理委員會 | 巡守員 | 明顯 | 有但相對被動 | |
| | | 檢察系統 | 警報器 | | | 明顯 |

(資料來源：本研究自行整理)

藉由上表之比較可以發現，採取何種廉政機構設計機制，似乎與該國的「貪腐印象指數」(CPI)沒有直接的關係。即便是韓國將反貪、肅貪、防貪集結於一身，但是 2009 年 CPI 排名卻為 39 名。此外，除了新加坡、韓國之外，其餘國家均採取複式監督的方式，也就是透過倫理監督官或倫理委員會的設計，進行行政部門內部公務倫理的教育、宣導與受理公務人員財產申報事項，佐以透過具有司法調查權之檢察系統進行實際的調查工作。

有關專責「防貪」機構部分，美國、法國即為相當不同的類型。法國的「預防貪腐中心」係為跨部會之臨時編組，獨立進行資訊收集與分析，但是不具有肅貪的權責，不過由於其成員為各部會的菁英，因此對於行政流程之弊病也有一定程度的瞭解，因此在監督模式方面，其實是透過巡守員的機制來設計出警報器的預防措施。美國的檢核長制度則是深入主要行政部門，檢視所處機關之作業流程是否有貪瀆、浪費之情形，並可以進行相關的研究、流程再造作業；並且也具有實質的調查權。

第四章 個案分析

壹、政風機構簡介

一、沿革

我國政府自大陸播遷來台，為了維持復興基地之安全，特別頒布「動員戡亂時期保密防諜實施辦法」，由國家安全局指揮督導，而以調查局負責協調。同時，亦將保防工作劃分為軍中保防、社會保防、機關保防以及特殊地區和特定對象之保防，其目的旨在維護國家安全。因此，追本溯源來說，我國政風機構的前身，應係在民國 42 年 7 月正式在機關成立，而截至 61 年 8 月的這段時期稱之安全處、室時期，主要的職掌是從事保密、防諜、忠誠調查及安全防護等機關保防工作，並且由調查局遴選而施以專業訓練（保防班）。

到了民國 57 年 9 月，政府認為國內經濟起飛，行政事務也隨之增加，故必須重視機關的政風問題，於是，在安全處室新增一項政風調查工作。民國 61 年 8 月 1 日，行政院為了精簡組織，遂將各機關安全單位裁撤，復將安全處室併入人事單位，把業務列為人事查核，至此，人事單位變成兩個部門：人事管理、人事查核。質言之，之所以有「人（二）」這項稱謂，乃意指人事單位第二部份之簡稱。到了民國 68 年，行政院頒布「端正政風整肅貪污」方案，旋即更加要求人事查核單位應增加政風預防工作。準此，當安全處、室改制為人事查核單位之後，其主要業務開始轉向人事查核之辦理，但仍受調查局指揮監督，而其人員係由調查局公開招考並施以「人事查核」專業訓練(人事查核班)。

政府於民國 76 年 7 月 15 日宣佈解除戒嚴，陸續開放報禁、黨禁。並於民國 81 年 8 月 1 日宣告中止動員戡亂時期，而人事查核單位之

組織、體制和職掌也隨之進行調整，期能脫離「動員戡亂時期」，並予以重新定位；而定位方向必須合乎單位透明合法、業務職掌透明合法、指揮體系更要透明合法等之需求，更重要的是，必須能超越黨派，並且接受民意機關之監督。

爰此，民國 81 年 6 月 16 日，立法院第 1 屆第 89 會期第 34 次會議三讀通過「政風機構人員設置條例」，並奉總統 81 年 7 月 1 日華總（一）義字第 3171 號令制定公布，而「政風機構人員設置條例施行細則」則於民國 81 年 8 月 14 日經法務部、銓敘部令會銜訂定。總體觀之，自民國 81 年 7 月 1 日「政風機構人員設置條例」公布施行後，各機關原人事查核單位始於同年 9 月 16 日全面改制為政風機構（設政風處、室），而其主管機關則為法務部，主要辦理端正政風、促進廉能政治及維護機關安全工作，惟政風人員已不再由調查局負責訓練，而改由法務部公開招考並施以「政風人員」專業訓練(政風人員訓練班)。

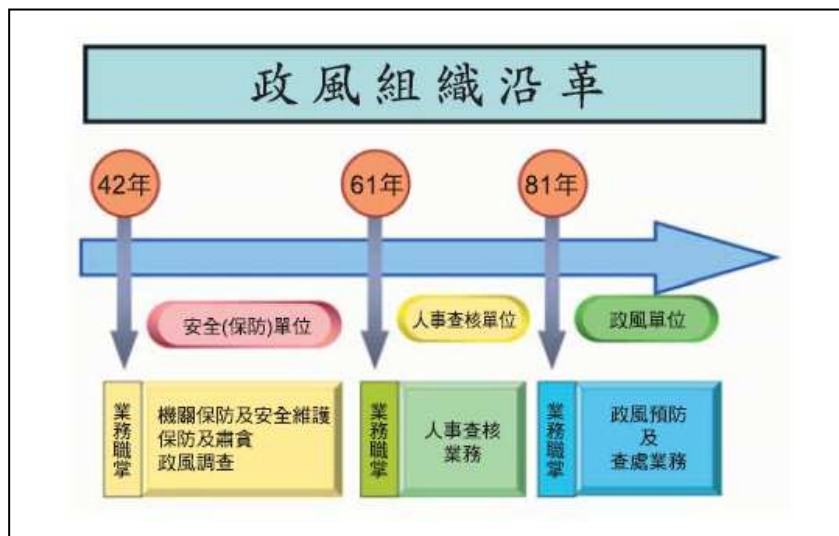


圖 4-1 政風機構組織沿革圖

(資料來源：法務部，2009a)

二、組織架構

依據「政風機構人員設置條例」第3條之規定，法務部為掌理全國政風業務之主管機關，於1992年8月18日成立政風司。臺灣省政府組織精簡後，原「臺灣省政風處」改制為「法務部中部辦公室」。法務部下轄府、院、部、會、行、處、局、署及省市政府等45個主管機關政風機構（關）及23個縣市政府政風機構。目前我國約有1,092個政風機構，2,498名政風人員（截至2010年5月31日止）。

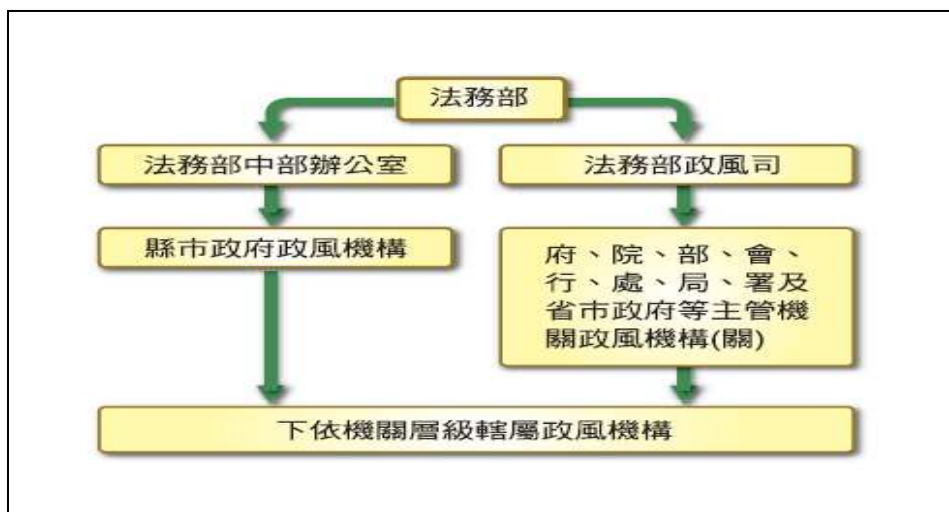


圖4-2 政風機構組織架構圖

（資料來源：法務部，2009a）

三、人力分析

各級機關之政風機構自 1992 年改制以來，係依據「政風機構人員設置條例」規定於各機關負責推動廉政工作，性質上屬機關之輔助單位，須秉承機關首長之命依法辦理政風業務。法務部雖於政風人事任免及業務上具有調派及監督之權，惟各級機關政風機構員額均佔用機關員額，加以除組織法規明定之職稱以外，所需員額亦多由各機關員額派充之，因此在政府組織改造下，政風機構必須因應外在環境的變化進行適當調整，以使政風機構之職能符合政府組織改造與廉政工作之需求。

有鑑於此，法務部乃遵照行政院組織改造推動委員會之決議並在朝向「合理建置政風機構、有效集結運用人力」¹之策略下，由政風司先行研擬完成攸關今後政風單位通案設置基準之「各機關組織調整規劃報告通案共同辦理事項結論之政風單位設置原則」（以下簡稱政風單位設置原則）作為未來政府實際改造時檢討調整各級機關政風機構組織與員額移撥之準繩。一方面除在組織改造前置準備階段即確立未來政風單位之設置基準，另一方面則藉此減低政風機構未來爭取機關員額時之不確定性，以避免妨礙政風工作之推動。

行政院人事行政局為了解法務部政風司及所屬政風機構之實際運作狀況與既有組織員額問題，曾於 2004 年 10 月間邀請行政院第二組、主計處、研考會等機關及學者專家組成人力評鑑服務團，赴法務部政風司及交通部政風處、行政院原子能委員會政風室、經濟部水利署政風室等政風機構進行實地訪查，該次人力評鑑結論，特於「人力運用」方面，建請政風司配合政府組織改造政策，規劃於 2005 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，再由政風司依據總量管制精神，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；另為充實二、三級機關政風人力，建議逐年縮減三、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），亦可考量透過部會或跨機關進行移撥。

法務部政風司爰基於上述二項結論意見，乃著手規劃辦理「行政院暨所屬中央各級機關政風機構組織人力評估」作業，期藉由評估使政風機構職能更為合理、架構更為明確，組織及人力能因應今後政府推動廉政工作所需。

¹ 資料來源：「法務部辦理行政院暨所屬中央各級機關政風機構組織人力評估報告」，法務部政風司，2005 年 7 月 20 日。

四、業務職掌

依「政風機構人員設置條例」第 5 條規定，政風機構主要職掌為預防貪瀆、查處貪瀆、公務機密、機關安全維護及政風法令宣導等事項。不過，為了因應國內外廉政情勢變革，我國政風機構的業務職掌，已逐漸地朝向各種廉政發展所需面對的重要課題而進行調整（管高岳、高清松，2009）：

（一）政風工作原則—興利優於防弊、預防重於查處、服務代替干預

過去外界常把政風單位執行政風工作的重點擺在「肅貪」，但政風人員的法定職掌並無司法調查權，查處成效有限²。因此，近 10 年法務部政風司不斷強調「興利優於防弊、預防重於查處、服務代替干預」三項政風工作原則，主張應認識風險、預先評估風險所、預防風險及事先做好預防工作，使危機發生時亦可降低損害與衝擊。

（二）預防性政風(反浪費、反腐敗、反貪污)與調查性政風(查處貪瀆)雙管齊下³

1. 推動反浪費—提高施政效能

（1）訂定「政風機構預防公共工程造成浪費具體策進作為」

為有效防制工程閒置，杜絕浪費，法務部政風司 2006 年 3 月曾訂定「政風機構預防公共工程造成浪費具體策進作為」規定，使政風機構先期掌握轄內重大公共工程項目及預算之規劃、執行狀況，適時提供機關首長具體意見，並協助業管單位建立稽核或管考機制。

（2）落實採購監督

² 法務部，95 年政風工作年報，2006 年 10 月，頁 3。

³ 法務部，97 年政風白皮書，2008 年 12 月，頁 19-26。

為確保政府採購程序公開、透明及公正，促進政府採購效能，防範採購弊端，各級政風機構派員實地監視採購案開標、比價、議價、決標、驗收等作業流程。

(3) 加強採購案件比對分析，勾稽採購異常狀況

為導正機關採購缺失，各級政風機構按季登錄機關逾十萬元之採購案件，並從中勾稽採購異常狀況，研編採購案件綜合分析報告，發現圍標、綁標等不法案件，即移送司法機關偵辦。

表 4-1 反浪費專案清查成果統計表

| 年度 \ 項目 | 涉案金額 | 函送偵辦 |
|---------|---------------|--------|
| 2005 年 | 415 億 87 萬元 | 205 案 |
| 2006 年 | 31 億 1420 萬元 | 162 案 |
| 2007 年 | 97 億 3211 萬元 | 4016 案 |
| 合計 | 543 億 4718 萬元 | 4383 案 |

(資料來源：法務部 97 年政風白皮書，2008：26)

2. 推動反腐敗—健全政府體質

(1) 落實執行陽光法案

依據立法院 2003 年 11 月 10 日第 5 屆第 4 會期司法、預算及決算委員會第 2 次聯席會決議：「公務人員財產申報之抽查作業應公平；抽查比率並應予以提高至至少達 20%」，據此，法務部規劃公職人員財產申報實質審查之抽查比率，即由 2004 年的 21% 逐年調高，於 2008 年公職人員財產申報實質審查比率已達 25.84%，超越原規劃為 25% 之年度計畫目標。

(2) 落實公務員廉政倫理規範，獎勵表揚廉潔公務員

各機關貫徹「公務員廉政倫理規範」，加強受理請託關說、受贈財物、飲宴應酬事件登錄，並獎勵表揚廉潔公務員。

(3) 針對易滋弊端業務編撰專報，提供興利建議與防弊對策

政風機構自 2003 年起已逐年完成巨額採購、重大工程、建管、河川砂石管理、殯葬、監理、地政、都市計畫、工商登記、醫療、關務、稅務、警政、消防、教育等 15 項業務報告，提出防弊對策，以供相關機關參考。

(4) 舉辦國際廉政論壇，廣納興革建言

為汲取他國推動廉政工作的成功經驗，舉辦「臺灣國際廉政研討會」，邀請新加坡、馬來西亞、韓國、澳州、丹麥、澳門等地區廉政機關代表、國際透明組織代表及國內學者專家共同研商反貪污與透明化議題，分享反貪腐實務經驗，俾使我國之反貪腐工作與國際接軌。

(5) 召開中央廉政委員會議，建立廉政網絡

為兌現馬英九總統廉能政策政見及展現政府根除積弊、清廉執政的決心，法務部研擬之「中央廉政委員會設置要點」，經 2008 年 6 月 26 日行政院函各機關。

3. 推動反貪污－提升廉政指標

(1) 推動全民反貪

臺北市政府政風處配合每年 12 月 9 日聯合國國際反貪日，連續幾年皆舉辦臺北廉能月系列活動，包括廉政志工誓師大會、研討會、辯論比賽、成果觀摩會等，積極促進市民參與，並結合媒體行銷，將廉能價值推展融入社會。

(2) 建置反貪網站平台

為建構反貪資訊交流平台，設置法務部「全民反貪資訊網」，並於各部會及直轄市、縣（市）政府網站建立連結，以利外界瞭解政府反貪成效。

4.調查性政風-查處貪瀆

(1) 建構「期前辦案」團隊模式：

建置「地區政風業務聯繫協調中心」，以任務導向，不定期集會，由地檢署政風室擔任地區聯繫中心，為地檢署與各政風單位間業務聯繫之窗口。

政風單位發掘貪瀆線索，過去通常係移由轄區調查單位偵辦，待調查單位偵辦完成方移由檢察機關處理。惟對於重大敏感貪瀆案件，為能掌握並縮短案件偵辦期程，及強化蒐證能力，政風單位透過「地區政風業務聯繫協調中心」直接與檢察機關協同合作，合組辦案團隊，由檢察官指揮檢察事務官並結合政風人員，依「期前辦案」之原則共同執行案件蒐證作為，以增進案件偵辦速度，有效達成蒐證目的，提昇貪瀆案件之定罪率。

(2) 設置「爆料專線」，獎勵保護檢舉

對於檢舉人之身分除依「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」相關規定予以保密外，並鼓勵民眾具名檢舉，如檢舉屬實，依法可發給檢舉獎金最高 1,000 萬元。

(3) 組成機動組織，查處重大貪瀆

強化專案機動組織，發揮整體肅貪功能，結合機關政風狀況分析評估，提列妨礙興利之重點對象，以策略計畫作為，發掘組織性或惡性重大之貪瀆不法線索，統合北、中、南 3 區及各縣市政府組成之查處機動小組功能；並加強法務部「政風特蒐組」組訓及配備，鎖定簡任第 10 職等以上公務員涉及「具指

標性意義重大貪瀆案件」，執行蒐證任務，展現政府強力肅貪，整飭官箴之決心。

（三）倡導政風核心價值—專業、熱忱、負責、關懷、公正

法務部為積極強化政風人員「專業、熱忱、負責、關懷、公正」5項核心價值，已從各期新進政風人員訓練班及在職政風人員講習中融入相關課程，期藉由工作中實踐上述5項核心價值。

（四）出版政風工作年報，公布年度政風工作成效

自2005年起法務部每年出版政風工作年報，公布前一年度政風工作執行成果，並闡述廉政實務問題與對策，系統性闡述政風單位推動廉政工作的具體成效，目前已出版年報數期。

（五）出版政風白皮書，闡明政風工作策略及願景

政風工作基本上由政風機構鑲嵌在1092個機關執行，政風人員依所在機關業務特性推動不同重點工作，長期以來欠缺對政風單位的工作成果及中長期目標有完整論述，因此，法務部2008年12月出版政風白皮書，闡明政風工作經營理念及策略願景，俾利全國各政風單位推動政風工作有一致性之施政目標及共同努力願景，以擴大政風施政利基。

（六）協助推動企業誠信及倫理

近幾年來國內發生多起非法掏空、內線交易等企業犯罪案件，對國民經濟造成的衝擊損害不下於公務員貪污，故強化企業治理與反貪腐觀念實刻不容緩。法務部於2008年2月26日訂定「政風機構協同各機關推動企業誠信及倫理實施方案」，責由各政風單位結合業務單位及機關資源力量，藉由機關對所轄工商企業及相關產業公會、團體之管理、輔導或監督時機，宣導企業誠信及企業倫理觀念，並研擬提供企業必要資源協助及引導措施之相關建議，以爭取各企業經營者的

支持與配合。

(七) 加強廉政議題研究

法務部除每年辦理「台灣地區廉政指標民意調查」研究之外，亦委託學術機構辦理「我國廉政體系革新與指標之研究」、「如何建構全民反貪網絡促進廉能政治研究」、「促進企業建立防貪機制之策略」、「地方政府廉政狀況調查」、「公職人員財產申報法施行成檢討」及「我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》等相關研究，以作為我國規劃廉政政策之參考。

(八) 建置政風人員訓練中心

政風人員訓練中心於 2008 年 2 月 19 日揭牌啟用，並舉辦第 20 期新進人員訓練開訓典禮，揭開政風人員專屬訓練基地新里程碑，目前業已完成規劃為考試分發新進人員實務訓練場地，並陸續辦理各項在職訓練。訓練中心目前為任務編組型態，組織編制法制化是未來努力的方向。

(九) 小結

依據「政風機構人員設置條例」，法務部為掌理全國政風業務之主管機關，1992 年 8 月 18 日成立政風司；法務部下轄府、院、部、會、行、處、局、署及省市政府等 45 個主管機關政風機構（關）及 23 個縣市政府政風機構。政風機構總數為：1,092 個；政風人員約 2,498 人⁴（截至 2010 年 5 月 31 日）。若以單位加以平均，平均每個政風單位約 2 名政風人員，許多基層機關(如鄉鎮市公所政風室)僅配置 1 名政風人員，人力極為有限，然而卻肩負機關廉政防弊興利之任務，未來在政府組織趨向精簡之後，如何維持政風機構組織的健全發展，亦是須面對的重要課題。

⁴ 參考法務部網站：<http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=29707&CtNode=11644&mp=189>，2010/6/18。

五、政風機構運作現況

(一) 預防貪瀆不法成果方面

依照最新的法務統計年報(2010)的數據顯示，政風機構針對機關易滋弊端業務研析癥結與問題所在，提出具體之防弊及改進方法，計研編預防貪瀆調查(研析)專報 557 件、訂(修)定法令規章防弊措施 323 件，辦理政風訪查研提興革建議事項 7,596 件，辦理業務稽核 5,246 件。針對與民眾接觸頻繁且與民眾權益有直接關聯業務，督導各政風機構規劃辦理廉政民意調查 1,157 次，舉辦政風座談會 280 次，以作為各機關檢討、改進業務與加強改善風氣之參考。發揮採購案件稽核監督機制，落實政風工作責任，主動清查過濾與交叉比對採購分析 2,522 件，監辦採購案件 12 萬 9,078 件，從採購資料中勾稽篩選涉及異常情事，有效發掘採購弊端。辦理政風訪查 3,496 件，提出導正缺失 7,480 件，獎勵廉能計 2,341 件。整體觀之，可謂充分發揮防貪機制與功能，並防範於未然。

表 4-2 近年來政風機構預防貪瀆不法成果

| 單位：件、次 | | | | | | | | | | | | |
|-------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 項 目 別 | 編 撰 專 報 | 防 弊 措 施 | 興 革 建 議 | 業 務 稽 核 | 廉 政 民 意 調 查 | 政 風 座 談 | 採 購 分 析 | 反 貪 作 為 | 政 風 訪 查 | 監 辦 採 購 | 導 正 缺 失 | 獎 勵 廉 能 |
| 94 年 | 387 | 704 | 279 | 16,601 | 772 | 498 | 839 | 2,155 | 54,887 | 96,173 | 19,616 | 4,723 |
| 95 年 | 357 | 735 | 848 | 21,178 | 858 | 571 | 815 | 4,372 | 60,332 | 99,918 | 21,780 | 6,485 |
| 96 年 | 446 | 764 | 1,398 | 21,831 | 998 | 840 | 973 | 5,250 | 68,210 | 104,468 | 26,102 | 7,557 |
| 97 年 | 672 | 1319 | 2,655 | 26,304 | 1,051 | 831 | 962 | 6,055 | 87,056 | 111,575 | 26,497 | 7,258 |

| | | | | | | | | | | | | |
|---------|-----|-----|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|---------|-------|-------|
| 98 年 | 557 | 323 | 7,596 | 5,246 | 1,157 | 280 | 2,522 | 7,017 | 3,496 | 129,078 | 7,480 | 2,341 |
|---------|-----|-----|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|---------|-------|-------|

(資料來源：法務統計年報，2010)

(二) 檢肅貪瀆不法情形

2009 年政風機構主動發掘及被動發掘之貪瀆不法資料，經查證後認涉有貪瀆嫌疑函送檢察機關、調查單位偵辦者計 400 案，較上年增加 2 案、0.5%。函送貪瀆不法線索當中，由政風機構專案清查、業務稽核、政風評估等主動發掘者近占六成四，受理民眾檢舉及首長交查等被動發掘者約占三成，餘為配合檢、調偵查者占 6.0%，對防範貪瀆案件之發生確有實益。

除此之外，執行行政肅貪賡續依據「政風機構加強行政肅貪作業注意事項」，本「刑懲並行」原則，積極推動「行政肅貪」工作之執行。2009 年政風機構針對調查單位函復未能證明涉有犯罪嫌疑之貪瀆不法案件，或案經檢察官不起訴處分，或法院無罪判決，但涉有行政疏失，簽報機關長官予以行政處分者計 201 案，較上年增加 60 件、42.6%。促使公務員知法、守法，有效導正機關風紀，避免貪瀆情事發生。

(三) 檢肅貪瀆起訴案件

為端正政風，促進廉能政治，統合肅貪力量，依據「端正政風行動方案」，法務部於最高法院檢察署成立「肅貪督導小組」，並於地方法院檢察署成立「肅貪執行小組」，結合轄區內檢察、調查、政風三體系，共同加強打擊貪污瀆職不法犯罪案件。

(四) 公職人員財產申報審議情形

依據「公職人員財產申報法」、「公職人員財產申報法施行細則」、

「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」及「政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點」等規定，加強辦理財產申報事宜，落實執行陽光法制及違規責任之追究，並公布違規情形，藉由社會力量監督。

（五）公務機密維護工作

公務機密維護為整體性、持續性、長期性之工作，絕不能稍有鬆懈與疏失，公務員更應深切認知公務機密資訊外洩，國家將遭受無可彌補的傷害與損失。為確保公務機密與安全，貫徹執行國家機密維護措施，確實遵照各項保密規定，政風機構加強推動機關資訊「內部稽核」相關業務，嚴防公務機密資訊外洩情事。

（六）機關安全維護措施

為防範危害或破壞事件發生，政風機構加強重大危安、預警狀況情蒐、通報與處理及協調相關部門加強機關安全維護措施。

貳、政風機構的功能與重要性

一、功能

（一）預防

防貪是正本清源的積極作為，而政風人員瞭解機關中潛在的問題，藉由專案稽核或導正等措施，改善業務單位行政缺失或行政程序不合宜之處。政風機構對於本機關各項易滋弊端業務，更採取主動積極態度深入探討相關法令規定、作業流程、作業習慣、執行文化等，俾精確掌握易滋弊端之關鍵，研擬有效防弊措施，以期減少貪瀆發生之機會。因此，政風機構在機關中，基本上是協助機關首長從事防腐化工作，具有組織的防疫功能。

（二）溝通

公共政策的施行，欲獲得預期的成效，人民的支持為必要關鍵。政風機構直接受理民眾檢舉、民意代表交查或陳情請願等事件，並主動辦理廉政訪查、座談會及民意調查，擔任政府與民間的橋樑。不僅能從中了解機關問題之所在，更具有溝通與疏處的功能。

（三）宣導及教育

政風工作推行順利與否，關鍵在於整體社會反貪污文化的形成，而民眾反貪污意識之培育，則有賴政風機構長期之宣導。政風機構一方面利用各項傳播管道與活動機會，宣傳政府廉政工作的理念與作法，讓民眾瞭解「廉能政府」的好處與影響，另一方面從教育著手，培養正確的廉政觀念，共創廉能政治風氣。

二、重要性

（一）跨域整合

廉政工作的主軸是整體性防貪，而非檢察、調查機關個案性的肅貪。政風機構重視的是貪瀆的成因，系統性的分析貪瀆問題，自反貪、防貪、肅貪三方面同時著手進行。而貪瀆成因常常同時是跨部門、跨公私領域的問題，政風機構具有跨域整合的能力，得以就單一弊案，進行全面性的稽核清查，發掘結構性的問題，從根本上進行整治。

（二）陽光法案，預防貪腐

法務部主管之陽光法案包括：公職人員財產申報法、行政程序法、公職人員利益衝突迴避法、政府資訊公開法及貪污治罪條例等。各機關政風人員是落實執行陽光法案的第一線尖兵。

（三）透明施政，提高效能

為有效防制工程閒置，杜絕浪費，依據「政風機構預防公共工程造成浪費具體策進作為」，政風機構先期掌握轄內重大公共工程項目及預算之規劃、執行狀況，適時提供機關首長具體意見，並協助業管單位建立稽核或管考機制。此外，為確保政府採購程序公開、透明及公正，促進政府採購效能，防範採購弊端，各級政風機構派員實地監視採購案開標、比價、議價、決標、驗收等作業流程。

（四）健全體質，優質環境

各級政風機構加強推動各項重大興利預防措施，期能瞭解發現機關內部問題及癥結所在，促使機關業務標準化、制度化，作業流程公開化、透明化，讓公務人員勇於任事，協助機關建構優質的工作環境。

（五）維護工作，安全保密

為因應各機關機密與安全維護狀況需要，各政風機構秉持「興利服務永續經營」之理念，依據維護工作相關法制，協助機關建立完善公務機密保護制度及有效建構機關安全網。

參、小結

承接著政風機構在實務運作所面臨的限制，法務部政風司在過去也曾嘗試針對政風機構在推動廉政工作時，可能面臨到的窘境與因應對策提出看法（管高岳、高清松，2009）：

一、廉政工作面臨的問題

- （一）政風單位法定職掌有侷限，執行職務的獨立性不足。
- （二）政風單位可運用資源及預算有限。
- （三）法務部政風司的人力不足。
- （四）專業素質需持續提升。

二、可能的因應對策

- (一) 研議修正政風機構人員設置條例時，參酌《聯合國反腐敗公約》第 6 條精神，明確制定政風機構預防職權，使預防貪瀆不法包含私部門（如企業、民間團體、非政府組織），以強化公、私部門治理。
- (二) 促進政風機構符合《聯合國反腐敗公約》第 6 條規定預防性反腐敗機構需具備的條件（即獨立、專業、資源），加強政風人員的獨立性，賦予政風機構充足資源，並提升專業訓練。
- (三) 爭取合理員額處理「公職人員財產申報法」及「公職人員利益衝突迴避法」等陽光法令業務，並提升教育訓練及宣導效益，如大規模培養政風人員成為陽光法令的教育訓練者。
- (四) 鼓勵政風人員進修深造，並輔導取得專業證照，提升專業素質。
- (五) 重要廉政議題提報中央廉政委員會討論，以凝聚跨部會推動政風預防措施的共識。
- (六) 參考新加坡等廉潔度評價較高的先進國家防貪作法，推動實踐公務員核心價值—「廉正、專業、效能、關懷」

《聯合國反腐敗公約》作為政風機構推動廉政工作的參考指南，也是日後反貪腐論述的重點，該公約第二章規定之預防措施即是政風機構作為預防性反腐敗機構未來努力的方向。國際反貪腐的趨勢是日益重視預防與風險管理，政風機構的存在價值已不容置疑，未來目標應是如何完善建立獨立性、專業性，並賦予足夠資源實踐反貪腐。

第二節 行政院組織改造工程對於政風機構設置之影響

行政院組織改造四法（行政院組織法、中央行政機關組織基準法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法）經與考試院會銜函送立法院進行審議，在 2010 年 1 月 12 日，立法院三讀正式通過。

壹、行政院組織改造工程與政風機構設置有關之事項

一、政風單位設置原則之討論

依據行政院於 2009 年 5 月 25 日函頒「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」之規定，因應未來組織調整作業規劃，擬定政風單位之設置原則如下：

（一）中央一、二級（含相當二級機關之獨立機關）及三級機關（構）為端正政風，促進廉能政治，維護機關安全，並辦理公職人員利益衝突迴避、公職人員財產申報、公務人員廉政倫理規範等廉政業務，原則設政風處（室）。但情形特殊者不在此限。

（二）中央四級機關（構）職員及聘僱人員預算員額 100

人以上或有下列業務特性之一，得設政風室：

1. 辦理都市計畫、地政、建築管理、消防、稅務、關務、金融監理、證券及期貨管理、教育行政、法務行政、矯正、司法警察、工商登記、公路監理、衛生醫療、環保稽查、採購業務、重大工程、公產管理、商品檢驗、商標、專利、水利、動植物防疫檢疫，以及其他為有關人民權利義務之行政處分者。

2. 機關安全、公務機密之維護，關係國家安全或國計民生者。

(三) 中央各級機關，除依前二項規定設政風單位外，因其他特殊情形，得經法務部報請行政院核定設政風單位。

(四) 未設政風單位之機關，其政風業務由本機關（構）指定機關（構）人員兼辦並受上級機關政風單位指導。

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

由於行政院組織改造推動小組亦擔負著各機關組織規劃作業的審議工作，於2009年8月3日第6次委員會議，就「人事、政風及會計機構組設研修方向」列案討論，但在該次會議中並未獲得結論，因此責交行政院研考會邀集相關機關進行討論。

於2010年4月7日第8次委員會議中，行政院組織改造推動小組因有鑑於「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」針對政風等輔助單位之設置，僅就中央四級機關（構）訂定具體設置標準，有關中央一級、二級及三級機關部分則未明確規範。遂決定請幕僚機關進一步研修政風等單位之設置標準，並作為上開調整作業原則的補充規定，俾於進行各部會組織調整規劃報告審查時，據以核定各輔助單位之設置。因此相關部會，例如原住民族委員會、客家委員會政風室之設置與否，均視組織規模，以及研議後之設置標準據以評估是否設立。

於2010年4月30日第9次委員會議，再次就「未來中央

機關人事、政風、會計及統計、資訊等單位設置情形」列案討論。委員會決議：中央二級機關政風等輔助單位之設置，請依機關規模、性質及層級等研訂一致性之設置標準，如有排除適用者，並應訂定排除標準，俾作為各機關輔助單位設立及審查之準據，設置情形請提報本小組下次會議。另有關政風機構設置辦法，請配合上開設置標準之訂定進行研修。

二、廉政專責單位設置之討論

於 2010 年 4 月 7 日第 8 次委員會議中，行政院組織改造推動小組針對法務部組織調整規劃作業進行審查，有關設置廉政署（局）之部分，小組決議：因與現行調查局業務職掌重疊，請法務部務必釐清兩機關之權責及分工，再由政策決定是否設立。

貳、發現

經回顧目前有關行政組織改造工程針對政風單位及專責廉政機關設置之部分，本研究得到下列之發現：

- 一、有關政風單位之設置原則部分，有別於「政風機構人員設置條例」之規定，比照人事機構設置，而是依據「設所當設」之原則，針對與人民權益有直接相關之行政處分機關進行設置，尤其是在四級機關的部分。但是其仍就是將設置與否的權力，授予各機關自行決定，而非要求具有特定業務性質的機關，必須設置政風單位。
- 二、行政院雖已函頒「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」，明定政風單位之設置原則，但僅有針對四級機關有較為具體的規範。行政院組織改造推動小組，遂要求

應就中央一、二、三級機關政風單位之設置有一致性的規範，並且據此修改政風機構設置辦法。據此而論，行政院組織改造推動小組認為，因應行政院組織調整，現行政風機構人員設置條例已無法因應未來之所需，遂有進行調整、修改之必要。

三、檢視各機關內部單位設置原則，將政風單位界定為「輔助單位」⁵。在未來組織調整的規劃上，係強化各機關的業務單位功能，並且盡可能的整併輔助單位之數量與員額。雖然提出「如未符基準法有關輔助單位之一級內部單位設置基準，宜將此等支援服務事項全部或部分整併由同一單位辦理，該單位名稱並得以『行政室』或使用複式名稱定之」之配套原則，但就政風機構而言，必然排擠到既有政風單位及人員的設置。

四、對於中央三級機關的設置原則，明確規範其業務應具公權力屬性、直接服務民眾且為處理技術性或專門性業務需要者，並應具有一定預算及人力規模。政風機構所負擔之業務，具有公權力、技術性或專門性等特質，而從國外反貪促廉潮流來看，行政部門廉政與否對於行政部門績效、鼓勵民間參與投資具有直接影響，因此係擔負著直接服務民眾的職責。

五、此次行政組織改造過程中，亦針對部、會、署、局、科等組織編制予以明確定義，當中「署」為兼具政策與執行之專門性或技術性機關；「局」為部所擬定政策之全國或轄區執行機關。據此，設若未來法務部籌設「廉政

⁵ 其他具有輔助性質尚包含，秘書、總務、研考、資訊、法制、公關，以及一條鞭制度的人事、主計。

署」，則該機關兼具政風政策規劃與執行之職責。設若成立「廉政局」，則為執行法務部所擬定之政策。但是在組織精簡的前提下，明定中央三級機關的上限為 70 個，也就是必須從既有的 279 個三級機關進行整併及組織調整。在這種情況下，要與既有三級機關爭取有限的資源，實具有相當之難度。

六、設若法務部未來無法成立廉政署，即便是成立廉政局，其相關政策規劃工作，仍舊必須由法務部業務單位所負責。依據未來部會內部單位設置原則，未來部之業務單位設置 6 司至 8 司，各司設 4 至 8 科為原則。檢視法務部除了業務單位政風司之外，尚有法規委員會、法律事務司、檢察司、矯正司、保護司等五個業務單位，恰為組織調整所規範之低限。政風司包含中部辦公室，總共有 11 個科，明顯超過上限。據此，必然加重政風司人員既有的負擔，甚而影響到政策規劃的質與量。

七、有關廉政專責機關之設置部分，行政院組織改造推動小組於 2010 年 4 月 7 日第 8 次委員會議審查法務部所提出之組織調整報告，就廉政署（局）之設置部分並未予以明確否決，但是也提到由於其業務與現行調查局有重疊之處，因此要求法務部應釐清兩者的分工，在依政策決定是否設立。據此，可知雖然行政院組織改造推動小組負責審查各部會的組織調整計畫，但是卻也直言有關廉政署（局）設置與否，不是行政院組織改造推動小組所能決定。

人事、政風、主計、警察為傳統所熟知一條鞭之體系，在此次

行政院組織改造過程中，行政院人事行政局改制為行政院人事行政總處，行政院主計處改制為行政院主計總處，警察局的部分，由警政署所負責，有足夠的員額、經費負責相關政策之規劃工作。但是政風體系卻仍舊是由法務部負責，其政策規劃之幕僚工作，由政風司負責擔任，與人事、主計、警察體系相比，明顯失衡，也無法彰顯當前政府對於廉政工作之重視。

第三節 政風機構之設置原則與相關爭議

壹、政風機構之設置的必要理由

依照 2008 年 11 月 12 日「法務部向行政院報告政風機構設置說帖」的內容來看，為落實各項廉政工作的推動，提升政府的清廉度，達成建立「乾淨政府」的施政目標，各機關應依法設置政風機構。細而言之，政風機構之設置的必要理由如下：

一、依法行政原則

依法行政原則又稱「行政合法化」，乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，其係指一切之行政行為，皆必須符合法的規範；行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般原則之拘束。」即在闡明行政機關有遵循依法行政原則之義務。

二、潮流趨勢

《聯合國反腐敗公約》第 6 條「預防性反腐敗機構」及第 36 條「專職機關」分別強調各締約國應當根據本國法律制度的基本原則採取必要的措施，確實設置專職、具獨立性的機構，增強國家有效預防和打擊腐敗的能力。政風機構以預防貪瀆工作為重點，性質上屬預防性反腐敗機構，依照公約精神，政風機構的設置問題應獲得政府的重視與支持。

三、政風機構設置法源

「政風機構人員設置條例」第 6 條第 1 項前段規定：「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。」及第 11 條：「民意機關、軍事機關及公立各級學校不適用本條例之規定。」係經立法院三讀通過、總統公布之中央法律，為全國各級政風機構設置之法源依據，在該條文未修正之前，各機關即有貫徹執行之義務。

四、政風機構設置現況

部分政府機關在修（新）訂組織法規時對於政風機構之設置提出不同理由，造成設置人事室（處）卻未依法設置政風室（處）之事實，甚至其他機關援引比擬而未依法設置政風機構，對於整體政風組織建構產生割裂作用：

- （一）在**中央行政機關**，包含公共工程委員會、原住民族委員會、體育委員會、客家委員會、消費者保護委員會等及部分三級、四級機關（如海巡署、文建會所屬機關及警政署所屬警察機關等）目前均未依法設置政風室。
- （二）在**地方政府部分**，除部份鄉（鎮、市）公所（如臺南縣南化、楠西、大內、西港等四鄉公所、嘉義縣番路鄉公所）未依法設置及部分地方行政機關因地方制度法、地方行政機關組織準則修法結果恐致未能依法設置（如新竹縣政府所屬機關、離島三縣政府等）外，尚有宜蘭縣三星鄉公所、高雄縣甲仙鄉公所等刻意將人事室改置人事管理員，致政風室無得比照設置，並要求本部將現任政風主管他調之情事。

五、設置政風機構遭遇之問題

- （一）「政風機構人員設置條例」第 6 條適用疑義：
 1. 從該條例之原始規劃意旨及立法過程可以明確瞭解政風機構在依法不須設置時，各該機關政風業務始由上級機關政風機

構統籌辦理。

2. 以往機關設置人事處（室）卻不依法設置政風處（室）案例，所持理由最多者是將第 6 條第 1 項後段「未設政風處（室）之機關，其政風業務由其上級機關政風機構統籌辦理。」解釋為任何機關均可以不設置政風機構，政風業務依法可由上級機關政風機構統籌辦理；其次逕自認為本機關業務單純或編制員額不多沒有政風顧慮，認為毋庸設置。是以，機關組織法規修訂時，常有機關首長未能全力支持、審查會議主席逕行裁示刪除，或立法委員反對設置情形，法務部雖一再力陳依法設置立場，惟仍有未能納訂，致政風機構遭裁撤，人員改派之遺憾情事。

（二）行政院立場之影響：

1. 行政院針對臺南縣南化、楠西、大內、西港等四鄉公所未依法設置政風機構案件，於 2007 年 12 月 24 日以院臺法字第 0960056868 號函要求法務部，針對設人事室而未設政風室問題，現階段採從寬解釋，並認為得選擇適用第 6 條第 1 項後段規定之核示事項，業造成各縣市政府誤解尚待處理之個案為通案，均認為行政院對於鄉（鎮、市）公所辦理組織修編設置人事室而未設政風室乙事，係持通案從寬解釋之立場；導致法務部與鄉（鎮、市）公所對於依法設置政風機構之立場迥異，影響整體政風組織人事合理建制。
2. 另有關地方制度法與人事、主計及政風等專屬人事管理法律間適用疑義，認為縣（市）政府主計、人事、政風等單位或機關之組織設置事項，宜優先適用地方制度法及地方行政機關組織準則之規定辦理；因編制員額數偏低，致有未符一級單位或所屬一級機關設置規範之情事，宜由縣（市）政府本

於自主組織權限，依準則第 6 條所定職能類同等原則，進行單位或機關之整併作業。為因應行政院上開函釋意見，法務部請託各縣（市）政府協助充實縣（市）政府政風室之編制員額，以達到設置政風處門檻，惟爭取縣（市）首長同意增加編制員額非常困難，多數縣（市）政府政風室僅得挪撥所屬政風機構員額以充實之，所屬政風機構或因員額挪撥減縮人力，或因員額全部挪撥致無法設置，造成政風組織萎縮，且無法達到政風機構設置目的。

（三）法規衝擊：

1. 中央行政機關組織基準法對於內部單位（輔助單位）組設之限制，衝擊政風系統組織設置，已明顯產生排擠效應，即各機關組織修編檢討過程中，原本編制即較業務單位及人事、主計單位為少之政風機構，往往成為被機關精簡、裁併的優先考慮對象。
2. 96 年地方制度法第 56 條及第 62 條條文修正及附帶決議與地方行政機關組織準則之修正，將政風等具一條鞭性質之單位列入精簡對象，除有過度擴張立法院附帶決議之嫌外，其以編制員額門檻作為組織精簡之標準，未能考量是否執行業務所需或兼顧功能性，以回應實際需求，均造成法制作業暨實務運作上，諸多爭議與執行困擾。

貳、政風機構人員設置條例第 6 條適用疑義說明⁶

- 一、法務部 78 年所擬「政風人員設置管理條例草案初稿」第 4 條：「總統府、五院、各部、會、行、處、局、署，各省（市）政府，設政風處或政風室。」及第 5 條：「總統府、五院所屬各機關；各部、會、行、處、局、署所屬各機關；各省（市）政府、廳、

⁶ 本段內容參考自「法務部向行政院報告政風機構設置說帖」，2008/11/12。

處、局及所屬各機關；各縣（市）政府及所屬各機關；各鄉（鎮、市、區）等，設政風處、或置政風查核員。」經會請相關機關表示意見時，銓敘部認為：「第四、五條條文係有關『政風機構設置』之規定，惟其劃分不甚明確，且有部分重復之處。又同一機關內政風機構設置之層級不宜超過人事機構，草案第五條規定：總統府、五院所屬各機關...各省（市）政府、廳、處、局及所屬各機關，...各鄉（鎮、市、區）等，設政風處、或置政風查核員，似有未妥，可能造成編制較小機關亦要求設政風處，而與同機關內人事機構（僅設人事室）產生不平衡，似宜再斟酌」。

二、法務部遂依據銓敘部意見在第 5 條最後加入比照所在機關人事機構設政風處、室或政風查核員。草案經提行政院審查第一次、第二次會議決議合併為第 6 條各機關比照各該機關人事機構設政風處（室）或置政風查核員，即行政院送立法院之草案第 6 條第 1 項之文字。在立法院審議過程中有委員主張刪除置政風查核員之文字，惟延申該等機關政風業務應如何處理？須有明確規範，經協商後加入『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』。

參、政風單位之設置標準及其爭議

法務部曾在「行政院所屬各級行政機關政風單位設立標準」（2009.4.9）當中提到，政風機構係唯一設置於政府機關內部從事防貪、肅貪及反貪工作之單位。政風人員於機關內部除負責了解機關問題所在、研提改進建議、修正不合時宜之法令規章，以促使行政程序公開化、透明化，進而提升行政效率、防制弊端發生外，對於請託關說、贈受財物、飲宴應酬等容易導致違法貪瀆之行為，亦透過建構周延之陽光法案（公職人員財產申報法、利益衝突迴避法、公務員廉政倫理規範等），積極的預防貪瀆不法並發掘重大貪瀆線索；亦即，政

風機構應設置於機關內參與機關活動，其設置始具意義且能發揮功能。

由於廉能政治為國家永續追求的目標，故政風機構無論現在或未來，只要仍賦予其在機關內專責防貪、肅貪及反貪之工作，政風機構設置原則，即須本於一條鞭之制度精神「貫徹命令」、「便於監督」及「獨立超然」進行設計，使政風體系之運作能發揮制度上之功能。更進一步來看，政風單位及員額需視實際需求設置，不宜以單一標準統一規定，而其理由如下：

一、以 96 年地方制度法修正為例

- (一) 配合 96 年地方制度法及地方行政機關組織準則修正，各地方行政機關政風機構的設置，因內部單位總數限制與設置門檻（10 人、15 人、20 人）之規定，造成政風組織萎縮之衝擊，離島三縣政府政風機構無法獨立設置。
- (二) 各縣（市）政府為行使政風業務，透過挪撥所屬政風機構員額方式，以達到設置「政風處」20 人之編制，導致所屬機關無法設置政風機構，減低政風機構設置功能。
- (三) 未考量政風業務特性與設置功能，僅以員額編制門檻作為設置依據，則可預期政風機構之設置，將受制於機關具有組織修編權限，隨時可減列政風機構員額編制，而面臨無法獨立設置之行政上之掣肘，嚴重造成衝擊。
- (四) 2009 年 7 月 8 日中央廉政委員會第 3 次會議，行政院研究發展考核委員會提出「政風機構組織設計原則檢討」專題報告，與會委員認為離島三縣政府將政風單位劃為隸屬秘書長底下設「科」的編制，恐難以期待其能發揮獨立超然之功能，並建議目前各該政風機構之設置，暫時維持現狀，嗣經 2009 年 8 月 5 日劉兆玄院長指示：「廉政為當前施政要項，離島縣仍

應設政風機構，請研修相關法規解決之。」而內政部業已於2010年3月間研修並公布地方行政機關組織準則第15條修正草案，未來縣（市）政府人事、主計、政風單位將回歸由專屬人事管理法律辦理。

二、中央各級行政機關，輔助單位有具體之設置原則，亦與業務單位分別計算單位數，適用上並無困難。

（一）行政院及所屬各機關組織調整作業原則明訂，中央二級機關「部」、「委員會」輔助單位不得超過6個處、室，每單位以3科至6科為原則；中央三級機關輔助單位不得超過6個室，每室設3科至6科為原則；中央四級機關輔助單位不得超過6個室。目前並無適用困難。

（二）基於人事、主計、政風單位性質迥異，且具行政監督內控性質，且內政部空中勤務總隊設置行政室（人事科、會計科、政風科）亦未獲考試院同意，爰組織調整作業原則明訂各機關之秘書、總務、研考、資訊、法制、公關等支援服務事項之單位，如未符基準法有關輔助單位之一級內部單位設置基準，宜將此等支援服務事項全部或部分整併由同一單位辦理，該單位名稱並得以「行政室」或使用複式名稱定之。至各機關人事、主計、政風等單位並依照一條鞭管理體制辦理，目前亦無適用困難。

（三）地方行政機關組織準則規定中，未考慮人事、主計、政風單位之特殊性，惟卻將「醫院及警察、消防機關」，以其業務性質特殊，明文予以排除組設總數、名稱之限制，亦未如中央組織調整原則將業務單位數及輔助單位數分別計列，致產生爭議，惟亦已規劃採回歸專屬人事管理法律辦理，顯見政風單位及員額應需視實際需求設置，不宜以單一標準強行適

用，且均由中央主管機關統一管理，輔助單位設置及員額亦不可能無限擴張。再者，機關員額必須優先充實業務單位，如輔助單位強加員額基準，則如欲成立人事、主計、政風單位在機關總員額不變下，勢必壓縮業務單位員額，顯非組織改造之本意。

三、現行政風機構人員設置條例及行政院及所屬各機關組織調整作業原則，均有政風單位明確之設置原則，基於政風機構功能之發揮，建議政風機構仍依現行規定設置並配置必要員額。

(一) 政風機構應配置於機關中，其中中央一、二、三級行政機關，基於其行政層級較高、機關規模龐大，均具政策制定及專責業務執行之職能，原則均應設置政風機構。

(二) 中央四級行政機關基於機關層級及員額較少之考量，則以業務功能取向，如職員及聘僱人員預算員額 100 人以上或掌理都市計畫、地政、建築管理、消防、稅務、關務、金融監理、證券及期貨管理、教育行政、法務行政、矯正、司法警察、工商登記、公路監理、衛生醫療、環保稽查、採購業務、重大工程、公產管理、商品檢驗、商標、專利、水利、動植物防疫檢疫，以及其他為有關人民權利義務之行政處分者；機關安全、公務機密之維護，關係國家安全或國計民生者。因具一定組織規模或屬廉政風險較高之業務，原則均應置政風機構。

(三) 政風業務實際係跟隨組織層級、業務性質、機關規模、預算執行息息相關，行政院 2009 年 7 月 8 日訂頒「國家廉政建設行動方案」，所列具體策略提及重大工程、巨額採購、工商登記、都市計畫、金融、監理、稅務、關務、警政、司法、

矯正、建管、地政、環保、醫療、教育、消防、殯葬、河川及砂石管理、社福補助、補助款等各類業務，屬廉政工作之重點，即揭示廉政風險較高之業務性質。

第四節 我國成立廉政專責機關之評析

是否要成立專責廉政機關，一直是國內各界所關注的議題，然因為政治因素及諸如疊床架屋等疑慮，以致於始終未有共識。隨著政黨輪替，國內各界對於政府推動廉能工作具有高度的期待。

由於現有的廉政單位（檢察機關、政風機構、調查局廉政處）體制分立而欠缺環環相扣的統整機能，導致運作上始終未能追上新加坡及香港之國際清廉指標。故成立新興廉政專責機關的呼聲已經越來越高，未來如何整合廉政資源，集中肅貪、防貪力量，並以肅貪業務複式佈網方式來避免分工斷層的窘境，乃屬刻不容緩的政策議題。

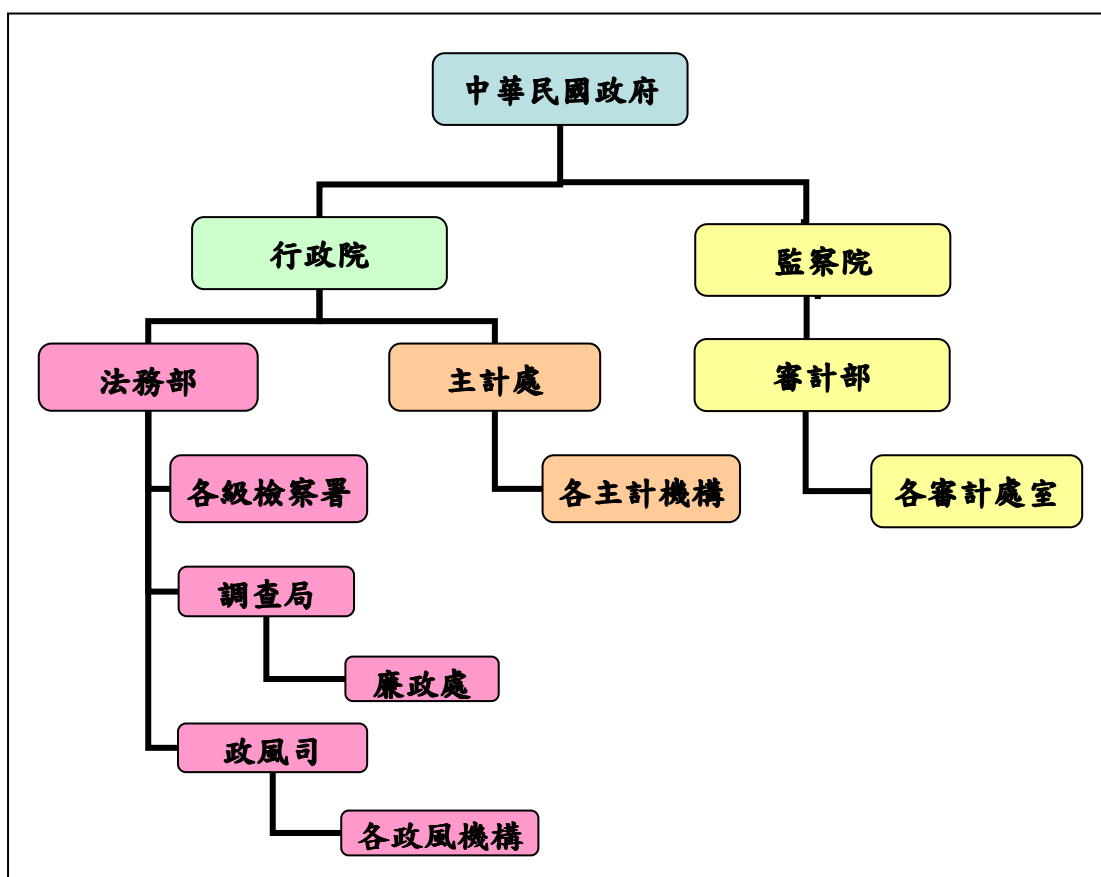


圖4-3 我國現行的廉政組織架構

(資料來源：王清峰，2010)

不過，依照學術界與實務界的看法，有關建立新興廉政專責機關的隸屬問題眾說紛紜，茲將其隸屬不同機關的意見分述如次：

表 4-3 廉政專責機構之建制隸屬評析

| | 支持的理由 | 限制 |
|--------------|---|---|
| 廉政專責機構隸屬於總統府 | <ol style="list-style-type: none"> 1、可避免行政與立法部門之干擾 2、優先甄選調查局廉政處及政風機構人員，毋須另行對外招聘 3、若隸屬「獨立管制委員會」則可免於其他部門之干預 | <ol style="list-style-type: none"> 1、過度理想化 2、另設專責機構，易生疊床架屋之嫌 3、徵用廉政處之人員後，恐弱化其原有之功能 |
| 廉政專責機構隸屬於行政院 | <ol style="list-style-type: none"> 1、隸屬於最高行政首長之下，故位階較高，比較容易取得獨立行使肅貪之機會 2、作為最高行政機關的行政院本即負有監督公務之義務，而肅貪的職權亦為標準的行政與偵查行為；故為了偵查與後續之處置「一元化」，理應由行政院掌握監督權限 3、廉政專責機構設於行政院之下，與內閣其他各部會之地位相等，較不易產生「超級部會」之疑慮 | <ol style="list-style-type: none"> 1、若行政首長對肅貪之決心不足，則廉政專責機構之功能亦難發揮 2、肅貪對象及於其他四院以及總統府，此情形並不常在新加坡、香港出現，故應考慮相關配套措施 |
| 廉政專責機構隸屬於監察院 | <ol style="list-style-type: none"> 1、舉凡對公務人員之違法失職的糾舉、彈劾、財產申報等，皆為監察院之職掌範圍；故將廉政專責機構改隸於監察院，則可將「糾舉彈劾」、「財產申報」、「肅貪防治」合而為一，達到「集中事權」之優點 2、監察院一向被期許是西方國家的「監察使」(Ombudsman)，若能職 | <ol style="list-style-type: none"> 1、若監察院擁有肅貪權，則必須解決憲法權限劃分的爭議；由於監察院係公務財產申報及處罰的主管機關，同時，對於不服處分的訴願，得為訴願受理機關；因此，監察院能否由實證法律變異其本質為行政權則尚待商榷 2、若賦予廉政專責機 |

| | | |
|---------------------|---|---|
| | <p>掌廉政專責機構，則較符合國際社會對於廉政機制之性質定位</p> <p>3、 監察院在過去所發揮的功能並不顯著，若能下設廉政專責機構，當有助於提昇監察權之地位</p> <p>4、 監察院係現實政治運作之主要機關，具有「準司法」的色彩，故在行使肅貪相關權力時，較可超然於政爭之外</p> | <p>構甚大的權限，恐怕會產生監察院凌越行政院的問題</p> <p>3、 監察院若掌握廉政專責機構，容易造成「球員兼裁判」的現象，未必能保證肅貪行動能符合法治國家的原則；故肅貪權仍應劃歸行政權的範圍較為妥適</p> |
| <p>廉政專責機構隸屬於法務部</p> | <p>1、 隸屬於法務部政風司：</p> <p>(1) 除維持預防性政風的功能，亦強化調查性政風之效率；持續協助檢察、調查機關從外部進行肅貪工作，形成真正健全平衡的鐵三角</p> <p>(2) 一方面可繼續督導全國各級政風機構辦理預防及發掘等政風業務，一方面可執行肅貪調查業務；從事前預防、事後調查處理，可有效掌握整體狀況及一貫作業</p> <p>(3) 以「防貪、肅貪」組織功能為導向，能重新整合全國各機關政風機構，並發揮「內控」(政風)與「外控」(廉政)之雙重機能</p> <p>2、 隸屬於法務部調查局：直接將調查局廉政處提昇為廉政署，原有的調查員皆可轉任，故效率較高</p> | <p>1、 廉政專責機構若仍隸屬法務部，則其位階依舊免不了會受到部會層級的干涉</p> <p>2、 法務部除掌握犯罪偵查的檢察體系與調查局之外，若再擁有廉政專責機構，容易使法務部形成「太上部」</p> <p>3、 將各政府機關之政風人員名額移撥到該專責機構，將牽動目前所有政府機關政風人員之出路；而組織法規的變更亦可能產生複雜的後續問題。</p> |

(資料來源：本研究整理)

依法務部 2009 年台灣地區廉政指標民意調查結果顯示⁷，有七成三 (72.9%) 的人對於設置廉政專責機關持肯定的態度，而有二成二

⁷ <http://168.motc.gov.tw/GIPSite/wSite/public/Attachment/f1262590678719.pdf>, 2010/7/28, 法務部 2009 年台灣地區廉政指標民意調查第一次調查報告書。

(21.8%)的人表示此一機關的助益不大。與前以往的調查結果相比可以發現：民眾對於成立專責的廉政機關之正面評價的比例下滑而反面評價的比例則略為上升。

儘管如此，但絕大多數的民眾仍然肯定專責廉政機關對提昇政府的清廉有所助益，惟過去幾年歷經政黨輪替執政之後，不論立法及行政部門，抑或朝野各政黨派，始終對成立專責廉政機關有不同意見及立場。甚有論者指稱，我國現有廉政機制已經足夠，毋須疊床架屋仿效香港成立廉政公署。但因應時空環境變遷，傳統肅貪機制能否滿足民眾對於廉政之期待，問題的癥結也許在於我國現行的廉政機制如何溝通、協調，重新設計，並且形成有效的運作機制，而廉政署自然將扮演整合之關鍵角色。

第五章 訪談與座談資料綜合分析

第一節 研究設計

為期能透過適當的研究方法取得研究資料，以達成研究之目的，本節將分別敘述受訪對象的背景資料，以增加研究之效度；並提出焦點座談與深度訪談的題綱，以聚焦研究之核心議題；更進一步說明質性研究的編碼方法，以徵訪談資料與詮釋之信度。

壹、受訪對象

為了深入瞭解本研究所欲探討的兩大主軸—「政風機構組織設計」和「職權行使法制化」之內涵，本研究的受訪對象包含專精公共組織變革之學界代表、富含實務經驗之政風人員、強調透明課責之 NGO 成員，以及專長為行政法之法律學者等四大類人員。

第一次焦點座談會討論的核心議題為政風機構的組織設計，內容涵蓋政風機構的結構面向與系絡面向。該次座談會之受邀對象包括專長為行政機關組織變革的學界代表與實務經驗豐富的政風人員，期能從理論的角度檢視政風機構組織架構的調整方向，並從實務的角度釐清中央機關與地方政府對政風機構和政風人員的期待與落差。

第二次焦點座談會討論的核心議題為職權行使的法制化，內容涵蓋政風人員的設置與行政調查的職權。該次座談會之受邀對象包括注重透明課責的 NGO 成員與熟悉行政調查的法律學者，期能獲取政風機構如何回應政府組織改造與政風人員的職權行使之建言。

深度訪談的議題包含政風機構運作現況與困境之檢視、政風機構設置建議方案之提出，以及政風機構變革之機會三部分。受訪對象除了注重廉能治理的 NGO 成員，更重要的是中央部會、地方政府、國營

事業簡任級以上的政風人員，期能在豐厚的實務經驗基礎上，來分析政風機構組織設計的方向和職權行使法制化的可行性。

貳、焦點座談題綱

表 5-3 第一次焦點座談會討論題綱

| | |
|----|--|
| 1. | 我國「政風機構人員設置條例」屬組織法性質，對於政風人員職權的行使，欠缺作用法之規範；針對此點，現行「政風機構人員設置條例暨施行細則」應朝何種方向進行修訂或改革？我國未來有無訂定「政風人員職權行使法」之必要？ |
| 2. | 「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。」又，第 11 條規定：「民意機關、軍事機關及公立各級學校不適用本條例之規定。」試問：民意機關、軍事機關與各公立學校是否需要設置政風機構？其理由何在？ |
| 3. | 為因應「中央行政機關組織基準法」之施行，政風機構與政風人員於政府組織改造中如何在人事一條鞭與機關屬性兩者之間協調？如果相關部會、單位進行整併，則政風機構與人員之設置標準應以何者為依歸？ |
| 4. | 法務部政風司相較其轄下部份主管機關政風機構之主管職務（例如：總統府、司法院、台北市等）略低；請問這種組織設計是否合理、妥適？未來此種層級與編階建制應如何進行改革？ |
| 5. | 政風機構如未能獲得所在機關首長首肯與奧援，而欲推動各種 |

| | |
|-----|---|
| | <p>反貪腐工作並不容易；請問政風人員如何在機關首長與清廉原則之間維持超然性與獨立性？一條鞭之強化、職期輪調及人事權集中，此制度設計是否符合實務上之需求？</p> |
| 6. | <p>政風機構由於專業素質不一，故對專業行政難以發揮監督之效果；舉例來說，各機關辦理採購及營繕工程時，政風人員必須從旁監督，惟專業化的採購與營繕工程對政風人員而言，很難有專業的判斷力來發覺當中的弊端之處。針對此種現象，未來政風人員在監督與查處時，是否有其他的相關配套措施？又應如何克服專業性的問題？政風人員之進用管道是否應該多元化(考試分發或商調其他機關公務人員)？</p> |
| 7. | <p>當前廉政業務日益複雜、重要，試問目前政風體系與政風人員之配置，應如何改善人力匱乏之問題？</p> |
| 8. | <p>為配合政府之組織改造，政風機構人員之設置標準需作局部之調整(如機關層級、業務性質、預算規模、編制大小)；惟政風編制與員額如何與機關業務繁簡、規模大小進行對應與連結？</p> |
| 9. | <p>我國政風體系由「法務部政風司」及「法務部中部辦公室」負責全國政風人事訓練、陞遷、考核與業務指揮督導各政府機關，其中包括許多適用不同(組織)法制系統，如關稅、港務、郵政、國(公)營事業等等。因此，就長遠的角度觀之，政風機構之組織架構是否需要進行調整？其調整的方向為何？</p> |
| 10. | <p>廉政專責機構未來的設計方向為何(肅貪與防貪結合之廉政署；單獨肅貪之廉政局；貪瀆預防及倫理規範之政風局)？其隸屬究應劃歸行政院？監察院？法務部政風司？還是法務部調查</p> |

| | |
|-----|--|
| | 局？ |
| 11. | 政風機構與調查單位彼此之間的橫向協調性不足，特別是政風機構所蒐報函送調查機關之案件，常因為協調不夠而遭致延誤，此易使證據流失而難以偵破。請問未來政府在檢察、調查和政風三方該如何進行整合？政風機構與審計單位、主計單位等內控機制應如何作連結（如：美國檢核長）？ |

表 5-4 第二次焦點座談會討論題綱

| | |
|----|--|
| 1. | 依照目前政風機構人員設置條例第 6 條之規定，政風機構「比照」人事機構設置的組織設置標準，對於政風機構在職權行使方面有何利弊得失？假如「不比照」人事機構設置，那麼對於政風機構之具體設置原則及標準（如機關層級、業務性質、機關規模等）有何建議？ |
| 2. | 由政風機構人員設置條例第 11 條觀之，其組織設置標準排除民意機關、軍事機關與公立各級學校適用，請問：對其廉政業務之辦理應該由誰來負責？是否有設置政風機構的必要？未來，我國有無成立廉政專責機關之需求？ |
| 3. | 依「政風機構人員設置條例」第 5 條第 1 至 6 款有關掌理事項規定，開頭均冠以「關於本機關」文字；復依「政風機構人員設置條例」第 10 條規定，「各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督」。請問：政風機構之業務範疇是否仍僅侷限於「本機關」？有無配合我國國家廉政建設政策(如廉政社會參與)進行調整之必要？當機關長官命令與上級政風機構指揮監督產生衝突時，應如何 |

| | |
|----|--|
| | 確保政風人員依法履行職權並秉持超然獨立之立場辦理政風業務？ |
| 4. | 依「政風機構人員設置條例」第5條第3款：「關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項」及施行細則第6條規定「查察作業違常單位及生活違常人員」、「調查民眾檢舉及媒體報導有關本機關弊端事項」等掌理事項；由於現階段之政風機構人員設置條例施行細則在母法定性不明的情況下，僅能進行概括規定，此不但使政風人員在執行權限時容易產生疑慮，同時亦有礙政風機構發揮防貪與肅貪之功能。請問：對於我國政風人員在職權行使（法制化）方面有何具體的建議和立法策略？又，若欲訂定政風人員職權行使法，賦予政風人員職權行使之法源，將在內（機關首長）外（相關機關或社會民眾觀感）環境遭遇哪些挑戰？ |
| 5. | 政風人員雖然不具備司法警察權，唯因設置在機關內部，容易掌握各種潛藏的業務違失以及人為的不法貪瀆風險，因此在貪瀆案件的發掘方面功不可沒。請問：政風人員在實務上執行「預防貪瀆」、「查處貪瀆」業務時，其行政調查職權各有何不足之處？未來該如何強化政風人員在「行政調查」之職權？又，在強化「行政調查」之職權的過程中，須注意哪些程序正當性和合法性的問題？應加入哪些相關的配套措施？ |
| 6. | 行政院97年3月25日院臺秘字第0970008242號函示，略以：「縣（市）政府主計、人事、政風等單位或機關之組織設置事項，宜優先適用地方制度法及地方行政機關組織準則之規定辦理」。惟法務部意見指出：人事、主計、政風等專屬人事法律對其機構之設置與人員管理事項是屬於特別規範，參照中央法規標準法第16條「特別法優於普通法」之原則，就該等事項自應 |

優先適用專屬人事管理法律之規定。依照地方行政機關組織準則草案修正資料顯示，內政部於 2010 年 3 月間修正該準則第 15 條之規定（請參見第 5 頁附表），已將人事、主計、政風單位排除於單位數上限，亦不受成立人數單位下限之限制，回歸專屬法律規定，但是直轄市政府、鄉鎮市區公所卻沒有排除），實務上似已認為人事、主計、政風之專屬法律具有優先適用性，惟目前尚未修正通過。請問：當地方制度法與專屬人事管理法律發生競合疑義時，究應以何者優先適用？又，有關中央與地方政風機構設置標準不一的現象（註：中央機關參照組織層級、業務（易滋弊端）屬性及其機關員額數為準據；地方機關參照地方行政機關組織準則之員額編制（府）、地方人口數（鄉鎮市）及其他設置標準（府所屬一級機關）），是否有其他途徑可作為因應之對策？除此，面對中央行政機關組織改造及地方機關改制等組織變革，您期許政風機構組織設計及職權行使應如何因應？

參、深度訪談題綱

一、運作現況及困境之檢視

1. 對於我國政風機構之功能及角色定位看法為何？有無需配合外在環境變化（聯合國反腐敗公約、組織改造）或社會期許（廉潔、效能）進行變革之處？
2. 依據您的觀察，政風機構在落實組織設置及強化職權行使過程中，最大的困難（阻力）來源為何？又是什麼原因無法排除這些困難（阻力）？

二、建議方案之提出

1. 目前政風機構人員設置條例第 6 條政風機構比照人事機構設置的

組織設置模式對於政風機構職權行使之優缺點？假使不比照人事機構，對於政風機構之具體設置原則及標準（如層級、業務性質、機關規模）有何建議？

2. 目前政風機構人員設置條例第 11 條排除民意機關、軍事機關與公立各級學校適用，對其廉政業務之辦理看法為何？是否有設置政風機構的必要？
3. 依據您的觀察，哪一個國家之預防性反腐敗機構，可以為我國的借鏡？
4. 目前法務部由政風司及中部辦公室統籌全國政風業務，是否符合當前及未來政風工作之業務及政策需求？是否有設置專責機關之必要？
5. 依「政風機構人員設置條例」第 5 條規定，政風機構主要職掌為「本機關」之預防貪瀆、查處貪瀆、公務機密、機關安全維護及政風法令宣導。上述哪一項是當前政風人員最核心的工作？有無應該要進行調整、刪除或新增之處？
6. 政風機構之業務範疇是否仍僅局限於「本機關」？有無配合我國國家廉政建設政策（如廉政社會參與）進行調整之必要？
7. 依據您的觀察，政風人員執行「預防貪瀆」、「查處貪瀆」等業務，其核心的工作職能是什麼？政風人員因未有司法權限，依據您的經驗，在實務上執行「預防貪瀆」、「查處貪瀆」業務，其行政調查職權各有何不足之處？其原因為何？須強化何種行政調查職權？

三、政風機構變革之機會

1. 依據您的觀察，中央廉政委員會之成立，是否有助於強化政風機構之組織設置及職權行使？
2. 面對中央行政機關組織改造及地方機關改制等組織變革，您期許

政風機構組織設計及職權行使應如何因應？

3. 依據您的看法，推動訂定政風人員職權行使法，賦予政風人員職權行使之法源，會面臨的內（機關首長）外（相關機關或社會民眾觀感）環境挑戰為何？

本研究為瞭解法務部政風司在推動「健全政風機構組織設置及強化政風人員職權行使」過程，既有政風機構所掌握之優點、缺點，所面臨到的機會、威脅，經由深度訪談、焦點團體座談的方式，彙整如下：

表 5-6：政風機構之 SWOT 分析

| 優勢 (S) | 劣勢 (W) |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 政風機構的組織設置，有助於政風人員深入瞭解組織業務 2. 政風機構的組織設置及輪調機制有助於建構網絡，強化縱向、橫向之聯繫 3. 政風人員的歷練模式，有助於培養其通才、專才兼具。 4. 政風人員對於政風機構變革方向具有高度共識 5. 政風人員普遍具有社會參與的思維，符合國際社會潮流 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 獨立性不足，預算、員額受到所屬機關之限制 2. 比照人事機構成立，忽略業務屬性的差異 3. 法務部政風司、中部辦公室人力不足，無法提供足夠的政策奧援 4. 職權行使容易受到機關首長的影響 5. 政風人員承載著不同的角色期待 6. 需同時兼辦下級機關的業務 7. 缺乏足夠的制度設計，貫徹政風人員的實質建議 8. 缺乏職權行使法，調查工作無法一步到位，影響機關首長對於政風人員的評價 9. 有招聘方式無法得到最優秀的人才，也缺乏足夠誘因機制留住專業人才 |
| 機會 (O) | 威脅 (T) |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 具有長期積極投入「反貪促廉」運動的 NGO 團體：台灣透明組織 2. 馬英九總統對於廉政工作的重視，提昇中央廉政委員會的重要性 3. 人民對於「廉能政府」的高度期待，增加 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 部分公務員仍舊對政風機構存有「人事查核機構」的刻板印象 2. 機關首長對於政風機構業務職掌的疑義 3. 既有協調機制不彰，以致於出現「多手問題」 4. 組織精簡對於政風機構設置之影響 |

| | |
|-----------------------|--|
| <p>了機關首長對於政風機構的依賴</p> | <p>5. 政治利益團體（政黨）、既得利益者（民意代表）、競爭利害關係機關（法務部調查局、人事行政局）對於「健全政風機構組織設置及強化政風人員職權」之疑義</p> <p>6. 缺乏足夠的社會氣氛，鼓勵政風人員積極任事</p> <p>7. 人民對於政風機構的期待與機關首長有落差</p> |
|-----------------------|--|

（資料來源：本研究自行彙整）

壹、受訪者所提出之因應作為建議

本研究探詢受訪者，對於未來組織改造、地方機關改制，對於政風機構組織及職權行使之建議，其重點摘要彙整如下：

一、組織設置之建議

- （一）政風機構的設置應該是朝著「當設則設」的原則，針對業務性質決定設置與否，而非是依據員額來做決定。
- （二）對於現行規定無法設置政風機構的機關，建議修法增訂可設置政風專員。

二、職權行使之建議

- （一）預防為主，查處為輔，強化宣導：強化與首長之間的關係，讓首長願意相信政風機構是一個能夠有效預防弊端的專業單位，能夠協助強化機關首長的行政監督權。因此政風工作應該是以預防為主，查處只是建構預防機制的手段。為讓機關知道政風機構有在做事，因此也要強化宣導工作。
- （二）透過強化社會參與、擴大反貪宣傳，以逐步建構政風人員在

機關的重要性。

- (三) 力推職權行使法，讓政風人員在行使職權時有所依據，能夠一步到位。不過即便沒有法令，在中央機關問題不大，主要是地方政府。
- (四) 政風主管本身的使命感，即便在缺乏作用法、授權不清的狀況下，都能夠積極爭取機關首長對於政風業務的支持。並且執行業務過程中，必須有風險管理的概念。
- (五) 案件調查務必做到明確，零缺點，讓當事者沒有迴避、否認的可能。權力越大，責任也就越大。無論是對於設立廉政專責機關或是制訂職權行使法，政風人員都必須做好準備，無推諉卸責的可能。
- (六) 通過職權行使法的阻力未必會如此的大，要有效說明是在協助機關首長強化行政監督權並非是在擴張自己的職權，也不會對於調查局既有的權力造成威脅。
- (七) 法務部政風司應該將業務與執行的工作授權予各部會的政風機構，未來主要負責政策規劃即可。

三、人員培訓之建議

- (一) 強化人員的培養及留住人才，要真正讓政風人員變成是機關重要、不可取代的專業人員。
- (二) 除了既有考試制度外，必須建構誘因機制吸引行政機關內部之優秀人才。
- (三) 五都選舉之後，造成現有中央機關及直轄市政風人員可能會有一波流動潮，必須要預作因應。

參、方案建議

藉由 SWOT 分析可以瞭解政風機構目前內、外環境之情形，為了強化優勢、利用機會、減少劣勢、降低威脅，以達成「健全政風機構組織設置及強化政風人員職權行使」的目的，依據先前文獻、深度訪談、焦點團體座談結果，提出法務部政風司未來應努力之方向建議。

一、健全組織設置

(一) 成立廉政專責機構

藉由訪談得知，法務部政風司及中部辦公室人力嚴重不足，因此無法針對「廉政政策」進行充分的政策規劃（劣勢），實有負於人民對於「廉能政府」的期許（機會）。成立廉政專責機構，除可以解決政策規劃人手不足之情形，也可以整合既有的廉政工作。當然成立廉政專責機構有兩個選項，一是成立兼具執行與政策的廉政署，其次則是成立以執行為主的政風局。

由於現今檢、調、監察仍舊是以肅貪為主，對於防貪、反貪工作較為缺乏，因此無論是廉政署或是政風局，均應成為其業務重點，以有別於其他利害競爭機關，降低其威脅感。

(二) 修改政風機構人員設置條例⁸，落實「當設則設」的精神

現今政風機構人員設置條例，對於政風機構的設置乃比照人事機構，並且採用無明文規定的三二比。同時也無政風專員的制度設計，以致於機關首長採用人事管理員的設置，規避政風機構的設立。雖依據行政院於 2009 年 5 月 25 日函頒「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」，雖有包含應針對容易滋生弊端的業務設置政

⁸ 政風機構人員設置條例修正草案方案詳如附錄 4。

風單位的設計精神，但仍舊是以員額為依據，同時給予機關首長決定設與不設之權限。

本研究認為應該就其根源，修改政風機構人員設置條例第 6 條的規定，授權予中央廉政委員會（或是廉政署）針對該機關的業務性質決定，並應依據一定時間審查其成效，決定是否繼續設置。而政風機構人員設置條例第 7 條，則可依業務性質單純，且未滿 100 人之機關，考慮增加「政風專員」的設置。

藉由訪談得知，現行政風人員設置模式乃是具有「巡守員」模式的特質，具有其價值，應繼續保有。但也必須考量到組織精簡的必要性，因此建議可以援引「總員額法」的精神，規範政風人員的員額上限，授權給中央廉政委員會（或是廉政署）就一定員額進行最適當的配置。

（三）強化中央廉政委員會幕僚機制

假使無法成立廉政署，則必須要強化中央廉政委員會的政策規劃機制。依據現有中央廉政委員會之運作模式，係以法務部政風司作為主要的幕僚機關，但在既有制度下，法務部政風司即擔負了全國所有政風機構的政策規劃工作，假使要使中央廉政委員會發揮其功能，本研究建議仿照法國的「預防腐敗中心」設計，以中央廉政委員會的高度，邀集各行政機關的菁英組成臨時編組，進行中央廉政委員會的政策規劃工作。

二、強化職權行使⁹

（一）制訂政風人員職權行使法

⁹ 政風人員強化職權行使相關行政規則之具體建議方案詳如附錄 5。

受訪者均表示，在缺乏職權行使法的情況下，政風業務的推動往往需視機關首長對於政風人員的支持度，以及政風主管本身的使命感。由此觀之，我國廉政業務的推動受到人為因素之影響甚鉅，違背了《聯合國反腐敗公約》所揭諸「預防腐敗專責機構」的核心精神，就此而論，制訂政風人員職權行使法確有其必要性。然因考量到外部環境對此疑慮，以及立法效率的問題，均有賴法務部政風司透過各機關之網絡進行遊說工作。

(二) 在既有政風機構人員設置條例，賦予政風人員行政調查的權限

在尚未制訂政風人員職權行使法之前，應就思考是否有可能在政風機構人員設置條例賦予行政調查的權限。本研究建議，可增列第5條之一「政風機構就所職掌業務，應主動調查，並應向機關首長報告。機關首長如認為有停止調查的必要，應以書面為之」之相關條文。

(三) 以中央廉政委員會決議的方式，由行政院秘書長發函要求各機關必須依據「國家廉政建設行動方案」訂定確實可行的績效評量指標，以有效落實其相關規範

如無法制訂「政風人員職權行使法」，並且修改「政風機構人員設置條例」也有其難度，則建議採取行政命令的方式，也就是透過中央廉政委員會的決議，由行政院秘書長發函通令各行政機關應依據「國家廉政建設行動方案」之規範，訂立確實可行的績效管理機制，並送中央廉政委員會備查。

第六章 結論

本研究透過文獻分析、深度訪談及焦點座談等方法蒐集資料並彙整分析，將研究發現與研究建議分別敘述如后：

第一節 研究發現

一、「善治」成為廉政的核心精神

對於廉潔政府的訴求，已成為各國政府重要的施政理念之一，隨著治理概念的發展與分析架構的建立，許多善治的評估指標逐漸發展、運用，成為檢視一國政府是否符合民眾期待、迎合國際趨勢的重要參考。值此之際，我國也參酌國際組織及其相關經驗，建構了與國際接軌程度相當高的**廉政指標**。

二、組織重視績效，更重視倫理議題

公共組織的「倫理決策」與公務人員的「道德議題」，長期以來便是學者與實務專家所關注的議題，因此有關倫理法規之制訂以及相關機構之設立情形，也受到先進國家之重視，惟無論以何種形式規範或以何種組織位階存在，公共組織在追求績效的同時，對於**倫理議題的分析與探討**，也是政府組織績效重要的參考指標之一。

三、政治力量仍影響監督機制的設立

關於監督機制的設立原則，有訴諸於外控的以外部制度作為約束標準，也有強調內控的自我約束能力，諸如公務倫理、專業主義等，進而設計了不同的控制策略。

惟不論制度設計的精神為何，似乎仍需透過 Kingdon (1984) 所主張的「政策窗」概念：當政策窗開啟時，政策主張才會被接受及支持。以美國國土安全部成立的歷程及其決策過程為例，充分顯示政治

力量的確也會主導政策窗的開啟時機。因此，政風機構的變革與設計，**政策議題的倡導**或**關鍵事件的政策詮釋**，也往往成為政策窗是否開啟的重要因素之一。

四、國際經驗的啟示

國際組織的防制貪腐策略，已經成為各國廉政體系規劃的參考，以及廉能指數設計的依據；而《聯合國反腐敗公約》更是國家有意朝向廉能政府的參考準繩。在本研究提出的諸國經驗中，或由不同機構的設計與職權的分配不同，或集權力於一組織的設計，但最後均以達成反貪、防貪、肅貪的政策訴求為最高原則詳細內容可參本研究表3-3。

五、關於廉政機關職權行使的討論

不論我國是否要成立專責廉政機關，其最基本的原則應在於：**興利優於防弊、預防重於查處、服務代替干預。**

若進一步對於政風機構職權行使的法制面向進行分析，本研究以為：行政調查中的強制調查屬相對法律保留範圍，應由法律直接規範或由有法律明確授權之法規命令規範之。以目前政風機構人員設置條例，主要規定政風機構之設置及其人員之管理與掌理事項，因此，政風機構人員設置條例也不足以作為行政調查之法律依據。

至於就制定「政風人員職權行使法」之可行性分析，僅就立法技術層面，是較為可行的方案，但就實質的立法政策而言，在監察院、調查局、警政署之外，有無必要賦予政風人員行政調查權，涉及到政風機構的定位，以及和相關機關的權責劃分，可能還有相當大的爭議。

最後，貪污預防並不一定需要採取強制性的行政調查措施，所以不需要以法律或法規命令規定，而只以行政規則作為依據，即可建構有效的貪污預防體系。如果台灣政風機構的定位調整為以預防貪污為主，也許可以參考德國的作法，以行政規則訂定預防貪污要點之類的

規定，作為政風人員行使預防貪污職權之依據。

第二節 研究建議

本節分別自政策面向與組織面向撰寫研究建議如后：

壹、政策建議

本研究擬從 Kingdom 的政策窗對政策制訂的影響因素進行分析，進一步提出相關的政策建議如下。

一、就「問題流」層面

《聯合國反腐敗公約》第 6 條中，明確規定各締約國應設立「預防性反腐敗機構」，我國長期以來就廉政工作推動上，以肅貪為主。因此缺乏專責預防反腐敗機構。馬英九總統就任以來，雖設立中央廉政委員會，統籌廉政工作，在不設立專責機構的狀況下，透過「國家廉政建設行動方案」作為統合相關行政機關廉政工作之依據。但透過深度訪談卻可得知，上述創新之舉，確實發揮成效，但其功能性似乎仍有強化的需要。尤其中央廉政委員會設立至今，已滿 2 年，會議次數卻與原先的設定有明顯的落差。為避免招致人民質疑政府端正政風、反貪促廉的決心，強化既有政風機構之組織設置及職權行使實在有其必要性。但是，如欲將政風機構設定為預防性反腐敗機構，則必須解決其組織設置及職權行使之問題。

二、就「政策流」層面

本研究提出下列的方案¹⁰：

(一) 短期建議：

方案 I

1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕

¹⁰ 有關各方案所提「政風機構人員設置條例」修正建議方案，請見附錄 2，有關政風機構人員職權之建議，請見附錄 3。另也將短、中、長期建議列表，請見附錄 4。

僚工作。

2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。並且賦予政風人員相對獨立之行政調查權限。

方案 II

1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕僚工作。
2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。
3. 透過行政命令的方式，由行政院秘書長發函要求各機關必須依據「國家廉政建設行動方案」訂定確實可行的績效評量指標，以有效落實其相關規範。

方案 III

1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕僚工作。
2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。
3. 不訂定職權行使法且不對政風機構人員設置條例進行任何行政調查權力條文的增訂，主動爭取作為資訊公開法之主管機關，連同遊說法、公務員服務法、公職人員財產申報法等來作為職權行使的依據。

(二) 中期建議

方案 I

1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕

僚工作。

2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。
3. 訂定職權行使法。

方案 II

1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕僚工作。
2. 設政風局，作為執行法務部、中央廉政委員會廉能、政風業務之專責機關。
3. 相對應修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。
4. 訂定職權行使法。

(三) 長期建議

方案 I

1. 設立廉政署，作為反貪、防貪、肅貪之專責機關，研議並執行廉能、政風政策。
2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設政風專員。
3. 訂定職權行使法。

三、就「政治流」層面

(一) 善用中央廉政委員會的統籌位階

中央廉政委員會為馬英九總統強化廉政工作的具體展現，其重要性絕非是早期中央廉政會報或是法務部自行召集各部會政風處（室）主任之會議所能比擬。事實上，由國防部設立政風室及離島三

縣政府維繫政風室的案例來看，即便是在行政部門強調組織精簡過程中，透過外部委員的發聲，有助於強化行政部門對於廉政工作的重視。

法務部政風司為中央廉政委員會的幕僚單位，應善加利用中央廉政委員會的議程設定、執行進度的掌控，除督促各行政機關重視政風工作外，更應就長期以來所關切組織設置、職權行使之問題，透過議案的設定，讓行政院長、各部會首長及外部委員充分體認到如果不健全政風機構設置及強化其職權會遭遇到哪些的問題。

（二）透過反貪教育宣導活動提昇政風機構在行政機關之重要性

我國係以檢察官作為偵查的主體，在「國家廉政建設行動方案」也再次強調了這樣的制度特質，雖然查處有助於真正瞭解業務弊端之所在，但是在缺乏職權行使法的狀態下，如果刻意去強調政風人員在肅貪的角色，恐須有很完善的協調、聯繫機制。加上政風主管如要推動其業務，往往需要得到機關首長的支持，在機關首長任期有限的情況下，似乎強化政風機構在「反貪教育」的功能，方能有助於提昇政風機構對於行政機關的重要性。畢竟，機關首長也希望在有限的任期內，能夠增加曝光度，以累積其個人的政治或是行政資源。

一旦取得機關首長的信任與重視，也有助於政風機構日後業務的推動。但從另一層面來看，教育宣導往往需要很好的企劃、執行能力及良好的網絡關係。有別於以往政風人員對於法律知識、風險管理方面的訓練，相關協調、規劃、參與能力的培養，或許為未來政風單位主管所必須。

（三）將政風機構的網絡具體變成支持設立專責政風機構及推動制定 職權行使法的力量

政風機構的組織設置及輪調機制，建構了政風體系的網絡，除了有助於業務推動的聯繫與支援外，如何進一步將這樣的力量擴大變成支撐「健全政風機構組織設置及強化政風人員職權行使」之目標。

就以近來台中市警局的警紀弊案為例，政風機構是否能夠藉由與長期有良好互動、合作經驗的專家學者、媒體、民意代表在報紙投書，發表相關的調查報告，力推設立專責廉政機構之必要性。

雖然政風體系被比擬為「恐龍型」的組織，腦小身體大，但要具備這樣跨域協調整合的能力，需要法務部政風司的人員具有相關前瞻、跨域統合的訓練，能夠從置高點看到機會的所在，並且研擬具體的計畫，請各機關的政風機構協助進行。就此而言，也再次彰顯了何以需要專責的廉政機構的必要性，因為必須有足夠的人力、資源，進行資訊收集及研究的工作，而不是僅處理例行性的公文修改與發文。

（四）擬定說帖，降低利害競爭機關的疑慮

在推動「健全政風機構組織設置及強化政風人員職權行使」過程中，不能夠只有以政風機構的本位思考出發，而應該去檢視何以其他機關或是機關首長對此會有所疑問，並且擬定相關的說帖，以進行說服工作。

以成立專責廉政機構是否為疊床架屋為例，即可回應如下：

1. 設立多個「預防性反腐敗機構」為《聯合國反腐敗公約》之決議，我國雖非聯合國的會員國，但馬英九總統上任以來，即不斷宣示廉能政府的重要性。因此透過「複式監督」的方式，有助於避免行政部門有貪腐案件發生，進而維繫人民對於政府的信心。
2. 廉政工作包含肅貪、反貪、防貪。我國以檢察官為偵查主體，肅貪工作為檢察官所負責，而法務部調查局也是接受檢察官之指揮進行調查。但為使弊端確實杜絕，需要有相關防貪機制，針對容易滋生弊端的業務進行檢視，而這也是未來未來廉政專責機構的主要工作。並且透過教育宣導、加強與國際社會之合作，以提昇政府部門的運作績效。

3. 針對政風人員的設置部分，政風機構始終是秉持著「當設則設」的精神，因此在總員額不變的情況下，由行政院長所主持之中央廉政委員會決議，針對容易滋生弊端的機關進行政風人員的設置，因此不會增加政府經費負擔。

就政風人員之職權行使的立法而言，乃為本研究長期目標的建議之一，不過，就政策規劃與執行的進程觀之，**短期**仍以訂頒行政規則行之較無爭議並切實可行，**中期**則以修訂「政風機構人員設置條例」作為努力的方向，而**長期**始以制定「政風人員職權行使法」為終極目標；質言之，其理由分述如下：

1. 為何要強化政風人員的行政調查權？主要是要健全機關首長的行政監督權，得以針對機關首長所關切的紀律、貪瀆案件，調查一步到位，確實掌握真相，避免不必要的揣測損害機關及當事者的名譽。
2. 政風人員之調查工作，與所屬機關為主，在職權行使法所賦予的範圍內，盡可能的收集相關的資訊，以作為後續檢察官偵察及調查局調查工作的基礎，有助於其節省時間，能更為專注於其他面向或案件的調查。
3. 對於民意代表而言，行政調查為行政監督的一環，透過政風機構職權的行使，能夠透過宣導及實際的監督作為，避免行政部門有預算浪費的情形，提昇行政部門服務的績效。

貳、組織設計部分的建議

一、在組織設計的正式化原則方面

為健全政風機構之法制職掌，現行「政風機構人員設置條例」第5條有關「政風機構掌理事項」之規定，應加註說明：「**惟本條例所稱本機關者，並不以「該機關」為限；若涉及「廉政工作重點業務」**

(易滋弊端業務)，則亦應視為政風機構掌理事項之範圍」。「廉政工作重點業務」涉及以下各類事項之辦理：都市計畫、地政、建築管理、消防、稅務、關務、金融監理、證券及期貨管理、教育行政、法務行政、矯正、司法警察、工商登記、公路監理、衛生醫療、環保稽查、採購業務、重大工程、公產管理、商品檢驗、商標、專利、水利、動植物防疫檢疫，和其他為有關人民權利義務之行政處分者等貪腐風險較高業務者，或關係國家安全、國計民生者。

二、在組織設計的專精化原則方面

(一) 為配合國家廉政行動方案所臚列之具體策略，以推展我國各項廉政重點工作，現行「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。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。」建議修改為「各機關政風機構由主管機關視所在機關是否屬於『廉政工作重點業務』之範疇，設置政風處或政風室。未設政風處(室)之機關應改設『政風專員』統籌辦理政風業務。」

(二) 為完備國防部設置政風機構之法制依據，現行「政風機構人員設置條例」第 11 條規定：「民意機關、軍事機關及公立各級學校不適用本條例之規定。」應增訂第 2 項「國防部設政風機構，不受前項之限制。」及第 3 項「依第一項規定，不設政風機構之軍事機關及公立各級學校，其防制貪瀆不法業務，得由其上級機關政風機構統籌辦理。」

三、在組織結構的集權化原則方面

現行「政風機構人員設置條例」第 10 條：「各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。」建議修改為「各機關政風人員依法辦理政風業務，應秉獨立超然之立場，並受所在機關首長及上級政風機構之指揮監督。」

四、在組織設計的專業化原則方面

現行「政風機構人員設置條例施行細則」第 15 條規定，「各機關政風人員之考績、考核及獎懲事項，由法務部分別適用有關法規辦理。前項法務部為增進各機關政風人員之工作知能，得舉辦各項政風業務講習，調訓各機關政風人員，或授權中央及地方機關之政風機構辦理。」惟為強化政風人員專業素質俾符合當前廉政工作之品質與要求，建議於「政風機構人員設置條例」新增條文規定「**各機關政風人員之在職訓練、進修，由主管機關統籌策劃辦理。**」

五、參考「德國聯邦行政預防貪污要點」制定行政規則

由我國行政機關自行頒訂「行政預防貪污要點」，在該要點敘明「適用範圍」、「確認容易形成貪污的業務」、「透明化與監督的原則」，並由主管部門成立一個暫時性或永久性的防貪組織，針對風險進行分析或因應特定環境之要求而獨立運作，同時，有權直接向機關首長報告並提供具體的改革措施。

參考書目

- 丘昌泰 (2000)，公共管理-理論與實務手冊，台北：元照。
- 王清峰 (2010)，打造乾淨政府—我國廉政體系的建立，研習論壇，第 109 期，頁 8-27。
- 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。
- 行政院研究發展考核委員會 (2003)，我國是否設置稽核長制度分析報告。
- (2006)，政府廉政體系指標之建構。
- (2008)，2008 台灣公共治理年度報告。
- 江瑞祥 (2009)，「臺灣公共治理指標建立之研究」，研考雙月刊，33(5)，頁 29-44。
- 江岷欽，侯漢君 (2003)，民主國家廉政制度的比較研究-以 OECD 會員國為例，立法院院聞，31(8)，頁 29-39。
- 朱景鵬 (2009)，從國際競爭力評比析論政府效能提升之道，研考雙月刊，33(2)，頁 19-29。
- 何志欽、李顯峰 (2003)，美國政府內控及監督機制之研究，台北：行政院主計處委託台灣大學研究報告
- 余致力 (2003)，「圓桌會議：廉政組織之設計報告」，倡廉反貪與行政透明學術研討會(4/11)，國際透明組織台灣總會主辦。
- 余致力、陳敦源、黃東益 (2003)，「非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與臺灣透明組織簡介」，國家政策論壇，92(2)，頁 39-62。
- 余致力、蘇毓昌 (2006)，「國家廉政體系的建構與測量」，研考雙月刊，30(6)，頁 44-54。
- 吳定 (1991)，組織發展理論與技術，台北：天一。
- 吳春麗 (2007)，我國政風組織變革之研究，國立台灣大學政治學研究

- 所碩士論文。
- 宋吉德（2007），台北市政府行銷策略之研究-以台北內湖科技園區為個案分析，國立政治大學公共行政系博士論文。
- 宋昭德（2002），二元權威組織獨立性之研究—我國政風機構之分析，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 李世明（2002），我國肅貪組織結構功能之研究，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 林水波（2007），公共政策析論，台北，五南。
- 林鍾沂（2005），行政學，台北：三民。
- 林佳欣（2001），王作榮主張廉政署應設於監院之下，東森新聞報，2001年4月13日。
- 法務部（1996），肅貪報告書，台北：法務部。
- （2000），法務部廉政署組織條例草案說帖(10/13)。
- （2009a），廉政專責機關評估報告。
- （2009b），政風機構設置說帖。
- 法務部調查局（2002），中華民國九十年廉政工作年報，台北：法務部調查局。
- 法務部調查局廉政處(2003)，廉政工作年報，台北：法務部調查局廉政處。
- 孫本初（2009），新公共管理（修訂二版），台北：一品。
- 孫本初、鍾京佑（2005），「治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構」，公共行政學報，第16期，頁107-135。
- 施能傑(2004)，「公共服務倫理的理論架構與規範作法」，政治科學論叢，第20期，頁103-140。
- （2006），「文官體系能力與政府競爭力」，東吳政治學報，第22期，頁1-46。

- 徐銘霜 (1996)，從「肅貪行動方案」績效探討健全台灣廉政制度之研究，國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 翁源燦 (2000)，政風機構防制貪污之研究，中國文化大學中山學術研究所碩士論文。
- 張文豪 (2001)，兩岸行政監察法制之研究，中國文化大學中國大陸研究所碩士論文。
- 張其祿等 (2003)，貪瀆與治理—台灣現況之法制分析與建言，台灣透明組織協會「倡廉反貪與行政透明」研討會。
- 張哲琛 (2010)，「整建文官法制，邁向廉能政府—從銓敘部的努力方向談起」，第 109 期，頁 28-37。
- 張銘坤 (2001)，國民黨團反對法務部廉政署指將提案隸監察院，中央社，2001 年 4 月 2 日。
- 陳成港 (2005)，我國廉政機制之研究—政府再造點，佛光大學管理學研究所在職專班碩士論文。
- 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。
- 陳順煌 (2002)，我國貪污問題與廉政制度之研究，東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 陳新民 (2001a)，新加坡肅貪的法制分析—兼論我國建立肅貪署的隸屬問題 (上)，軍法專刊，47 (9)，頁 1-11。
- (2001b)，新加坡肅貪的法制分析—兼論我國建立肅貪署的隸屬問題 (下)，軍法專刊，47 (10)，頁 1-22。
- (2003)，圓桌會議：廉政組織之設計，國際透明組織台灣總會—台灣透明組織。
- 黃成琪 (2001)，我國公務人員貪污問題及防治策略之研究，中國文化大學中山學術研究所博士論文。

- 曾長景 (2004), 廉政機構組織設計之研究, 國立政治大學行政管理學程碩士論文。
- 詹靜芬 (2009), 「籌設中法務部廉政局組織結構及職能設計之分析：以香港廉政公署為借鏡」, 第 2 屆廉政反貪與行政透明化學術研討會 (12/12), 國立中興大學國家政策與公共事務研究所主辦。
- 管高岳、高清松(2009), 「廉政工作成效與問題探討」, 廉政肅貪法制問題研討會(6/26), 法務部與財團法人刑事法雜誌社基金會共同舉辦。
- 廖雯玲(2003), 廉政機構組織設計之研究：結構功能觀點, 國立政治大學公共行政學系碩士學位論文。
- 潘淑滿 (2003), 質性研究：理論與應用, 台北：心理。
- 劉展華 (2003), 圓桌會議：廉政組織之設計, 國際透明組織台灣總會。
- 蕭武桐 (2001), 公務倫理, 台北：智勝。
- 龍浩 (2003), 前瞻導向之廉政機制設計:一個比較的觀點, 國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文。
- 羅志成 (2003), 我國政府推動廉政機構之研究, 世新大學行政管理學系碩士在職專班碩士論文。
- 鑑傳慶 (2005), 民主化過程中官僚體系轉變的探討：以我國政風機構為例, 國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班論文。
- Behn, R. D.(1998).What Right Do Public Managers Have to Lead?. *Public Administration Review*, 58(3):209-224.
- Berman, E. M. (1996). Restoring the Bridges of Trust: Attitudes of Community Leaders toward Local Government. *Public Integrity Annual*, 31-49.
- Berman, E. M.& West, J. P. (1997). Managing Ethics to Improving Performance and Build Trust. *Public Integrity Annual*, 23-31.

- Berman, E. M., West, J. P., & Cava, A. (1994). Ethics Management in Municipal Government and Large Firms: Exploring Similarities and Differences. *Administration & Society*, **26**(August), 185-203.
- Berman, E.M.(2006).*Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations*. London: ME. Sharpe.
- Bohte, J. & Meier, K. J. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, **60**(March/April), 173-182.
- Bowman, J. S. (1990). Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators. *Public Administration Review*, **50**(May/June), 345-353.
- Bozeman, B. & Strussman, J. D. (1990). *Public Management Strategies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brewer, J. & Hunter, A. (1989). *Multimethod Research: A Synthesis of Styles*. Newbury Park, Calif. : Sage.
- Bruce, W. (1994). Ethical People Are Productivity People. *Public Productivity and Management Review*, **18**(Spring), 241-252.
- Bryson, J. M. (1988). *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burke, F. & Black, A. (1990). Improving Organizational Productivity: Add Ethics. *Public Productivity and Management Review*, **14**(Winter), 121-133.
- Carnevale, D. G. & Wechsler, B. (1992). Trust in Public Sector: Individual and Organizational Determinants. *Administration & Society*, **23**, 471-494.
- Commission on Global Governance.(1995).Our Global Neighborhood.

Oxford: Oxford University Press.

Daft, R.(2007).*Understanding the theory and design of organizations*.South Western.

-(2010). *Understanding the Theory and Design of Organizations*.
Australia ; Mason, Ohio : South-Western, Cengage Learning.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. S.(2003). *The New Public Service :Serving, not Steering*, New York : M.E.Sharpe.

Daly, D. M. & Vasu, M. L. (1998). Fostering Organizational Trust in North Carolina: The Pivotal Role of Administrators and Political Leaders. *Administration & Society*, 30(March), 62-84.

De Vries, M. S. (2002). Can You Afford Honesty? A Comparative Analysis Of Ethos and Ethics in Local Government. *Administration & Society*, 34(July), 309-334.

Diane E. Y. & Cooper, T. L.(2005). Public-Service Ethics in a Transnational World. In H. G. Frederickson & R. K. Ghore(Eds.) *Ethics in Public Management*(pp. 297-327), Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.

Eimicke, W. B., Cohen, S. & Salazar, M. P. (2000). Ethical Public Entrepreneurship. *Public Integrity*, 2(Summer), 229-245.

Eisenstadt, S. N. (1959). Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization. *Administrative Science Quarterly*, 4(3), 302-320.

Fain, H. (2002). The Case for a Zero Gift Policy: Commentaries. *Public Integrity*, 4(Winter), 61-80.

Fiorina, M. (1985). Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority. In R. G. Noll ed. *Regulatory Policy and the Social*

- Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Galbraith, J. R.(2001). *Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process*. John Wiley & Sons Inc.
- Galbraith, J. R., Downey, D. & Kates,A. (2002).*Designing dynamic organizations : a hands-on guide for leaders at all levels*.New York : AMACOM.
- Ghere, R. K. (2005). Globalization and Public-Service Ethics: Some Direction for Inquiry. In H. G. Frederickson & R. K. Ghere(Eds.) *Ethics in Public Management*(pp.328-355), Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Goodman, M. R., Holp, T. J. & Ludwig, K. M. (1996).Understanding State Legislative Ethics Reform: The Importance of Political and Institutional Culture. *Public Integrity Annual*, 51-57.
- Gortner, H. F., Ball, C. & Nichols, K. F.(2006).*Organization Theory: A Public and Non-Profit Perspective*.Wadsworth Publishing Company.
- Holbrook, T. M. & Meier, K. J. (1993). Politics, Bureaucracy, and Political Corruption: A Comparative State Analysis. In H. G. Frederickson(Eds.) *Ethics and Public Administration* (pp.28-51), Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Huberts, L. W.J.C. (2000). Anticorruption Strategies: The Hong Kong Model in International Context. *Public Integrity*, 2(Summer), 211-228.
- Jurkiewicz, C. L. & Brown, R. G. (2000). Power Does not Corrupt Absolutely: An Empirical Study. *Public Integrity*, 2(Summer), 195-210.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2004). *Strategy-Focused Organization:*

- How Balanced Scorecard companies Thrive in the New Business Environment*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2004). *Strategy Map: Converting Intangible Assets into Tangible Outcome*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Kettl, D. F. (2004). *System under Stress*. Washington D. C.: CQ Press.
- Kim, P. S. (2000). Improving Ethical Conduction in Public Service. *Public Integrity*, 2(Spring), 157-171.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Kisby, B. (2007). Analyzing Policy Networks: Towards an Ideational Approach. *Policy Studies*, 28(1), 71-90.
- Kohlberg, L. (1980). *The Meaning and Measurement of Moral Development*. Worcester, MA: Clark University Press.
- Levine, C. H., B.G. Peters & Thompson, F. J. (1990). *Public Administration: Challenges, Choice, Consequences*. Glenview IL: Scott, Foresman.
- Lewin, K. (1951). *Field Theory in Social Science*. New York: Harvard & Brothers.
- Marsh, D. & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: Towards A Dialectical Approach. *Political Studies*, 48, 4-21.
- McCubbins, M. D. (1985). The Legislative Design of Regulatory Structure. *American Journal of Political Science*, 29: 721-748.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll & Weingast, B. R. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2): 243-277.

- Menzel, D. C. & Benton, E. (1991) Ethics Complaints and Local Government: The Case of Florida. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(October), 419-435.
- Menzel, D. C. (1993). The Ethics Factor in Local Government: An Empirical Analysis. In H. G. Frederickson(Eds.) *Ethics and Public Administration* (pp.191-204), Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Menzel, D. C. (1996a). Ethics Compliant Making and Trustworthy Government. *Public Integrity Annual*, 73-82.
- Menzel, D. C. (1996b). Ethics Stress in Public Organizations. *Public Productivity and Management Review*, 20, 70-83.
- Menzel, D. C. (2005). State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance. In H. G. Frederickson & R. K. Ghere (Eds.) *Ethics in Public Management* (pp.328-355), Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Meyer, M. W. & Eucker, L. G. (1989). *Permanently Failing Organization*. London: Sage Publication, Inc.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In J. M. Shafritz, J. S. Ott,& Y. S. Jang, eds. *Classics of Organization Theory*(pp.505-520). Belmont, CA: Thomson Wadworth.
- Meier, K. J. & L. J. O'Toole, Jr. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Neo, B. S. & Chen, G. (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing.

- Perry, J. L. (1993). Whistleblowing, Organizational Performance, and Organizational Control. In H. G. Frederickson(Eds.) *Ethics and Public Administration* (pp.73-99), Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Pierre, Jon & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the Statee* . New York: St. Martin's Press.
- Pope, J. (2000). Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity System.Germany, IL : Transparency International (TI) .
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. New York : Oxford University Press.
- Rest, J. (1986). *Moral Development: Advances in Research and Theory*. NY: Praeger.
- Rohr, J. (2002). The Ethical Aftermath of Privatization and Contracting Out: A Constitutional Analysis. *Public Integrity*, 4(Winter), 1-12.
- Rourke, F. (1992). Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy. *Public Administration Review*, 52(Nov/Dec): 539-546.
- Schein, E. H. (1993). Defining Organizational Culture. In J. M. Shafritz, J. S. Ott,& Y. S. Jang, eds. *Classics of Organization Theory*(pp.360-367). Belmont, CA: Thomson Wadworth.
- Scott, W. R.& Davis,G. F.(2006). *Organizations and organizing—rational, natural and open system perspectives*.Prentice Hall.
- Simon, H. A. (1987). Making Management Decisions: The Role of Intuition and Emotion. *Academy of Management Executive* , 1(1), 57-64.
- Simons,R.(2005).*Levers of organization design: how managers use accountability systems for greater performance and commitment*. Harvard Business School Press.

- Smith, R. W. (2003). Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of State Ethics Commissions at Millennium. *Public Administration Review*, 63(May/June), 283-295.
- Stewart, D. W. & Sprinthall, N. A. (1993). The Impact of Demographic, Professional, and Organizational Variables and Domain on Moral Reasoning of Public Administration. In H. G. Frederickson(Eds.) *Ethics and Public Administration* (pp.205-219), Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Stewart, D. W., Sprinthall, N. A. & Kem, J. D. (2002). Moral Reasoning in the Context of Reform: A Study of Russian Officials. *Public Administration Review*, 62(May/June), 282-297.
- Strait, P. B. (1999). The Voyeur Trilogy, Part Three: Anecdotal Evidence of the Ethical Behavior of Public Employees. *Public Integrity*, 1(Spring), 167-174.
- Thomas, R. M. (2001). Public Trust, Integrity, and Privatization. *Public Integrity*, 3(Summer), 242-261.
- Thompson, D. F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*, 45, 555-561.
- Tompkins, J.R.(2004).*Organization Theory and Public Management*. Wadsworth Publishing Company.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington : D. C. Public Affairs Press.
- Van Noy, C. M. (2000). The City Of Seattle and Campaign Finance Reform. *Public Integrity*, 2(Fall), 303-316.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press

Co.

Weber, M. (1964). *The Theory of Social and Economic Organization*.

New York: The Free Press.

West, J. P. & Berman, E. M. (2003). Audit Committees and Accountability in Local Government: A National Survey. *International Journal of Public Administration*, 26, 329-362.

White, R. D. Jr. (1999). Are Women More Ethics? Recent Findings on the Effects of Gender upon Moral Development. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(July), 459-471.

Williams, R. L. (1996). Controlling Ethical Practices through Laws and Rules: Evaluating the Florida Commission on Ethics. *Public Integrity Annual*, 65-72.

Wittmer, D. (2000). Individual Moral Development: An Empirical Exploration of Public- and Private-Sector Differences. *Public Integrity*, 2(Summer), 181-194.

Zajac, G. & Al-Kazemi, A. A. (2000). Administrative Ethics and Organizational Learning in Kuwait and the United States: An Empirical Approach. *International Journal of Public Administration*, 23, 21-52.

Zajac, G. & Comfort, L. K. (1997). The Spirit of Watchfulness: Public Ethics as Organizational Learning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 541-570.

附錄 1：德國聯邦行政預防貪污要點（Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung）之規定

德國聯邦行政預防貪污要點之主要規定內容如下：

本要點係依據德國基本法第 86 條第 1 句制定：

1 適用範圍

1.1 本要點適用於所有聯邦機構採取之預防貪污措施；最高聯邦機構、直接或間接之聯邦行政、聯邦法院、聯邦特別基金等皆屬之。本要點也適用於軍隊，並由國防部規定執行細節。

1.2 本要點也適用於完全隸屬於德國聯邦政府之公法人或私法人。

2 確認並分析特別容易形成貪污行為的工作領域

所有的聯邦機構在環境許可下都應該定期的確認特別容易貪污的工作領域。為了確認高貪污風險的領域，必須謹慎進行風險分析。風險分析的結果應該被用來決定組織、流程或人事安排的改變。

3 透明化與多方監督原則（Mehr-Augen-Prinzip）

3.1 在特別容易產生貪污的領域應加強監督（確保能有成員或組織來負責進行二次確認執行）。若因法令限制或實務上難以克服之困難，導致無法全面地監督，則需設立二次確認系統的監督必須嚴格的進行隨機檢驗，或者透過其他補充機制或是預警方法（如更加密集的行政或任務關連監督）。

3.2 應確保決策與決策過程的透明化。（如透過清楚的權限劃分、報告機制、以資訊科技為基礎的交易和操作監視、完整和精確的文件記錄）

4 人事

4.1 貪污可能性較高的單位，對其人員的選任應特別注意。

4.2 貪污可能性較高的單位，其人員的任期原則上應該有所限制；原則上不應超過五年。如果任期有必要延長時，其理由應該記錄在檔案中。

5 預防貪污聯絡人（Ansprechperson für Korruptionsprävention）

5.1 預防貪污聯絡人應依任務和組織的規模而指派其人數。一個聯絡人可能負責數個機關。聯絡人負責以下幾種任務：

a) 有需要時，聯絡人必須作為職員、私人、管理部門不需透過正式管道而可以溝通的對象。

b) 作為主管部門的顧問

c) 確保組織成員能有充分資訊（如，透過研討會或發表）

d) 幫助培訓

e) 監控且評估任何貪污跡象

f) 幫助公務員瞭解公務員法和刑法的規定

5.2 如果預防貪污聯絡人知悉公務人員有犯罪嫌疑時，必須告知管理部門，且建議主管部門展開內部處理問題的調查，並採取防止湮滅證據的行動，及告知執法機關。主管部門應該採取必要的行動處理問題。

5.3 聯絡人並未被直接授與懲處權限；他們並不能引領任何貪污個案的懲處程序。

5.4 有可疑的貪污跡象發生時，被要求的機關必須立即且完整提供必要的資訊配合聯絡人的權責。

5.5 預防貪污聯絡人應獨立行使防範貪污的職權，不受任何指示拘束。他們應該有權直接對機關首長報告，且在行使職權時不受任何支配。

5.6 即使在離職後，聯絡人仍不能揭露任何所獲得的個人背景資訊；但如果合理懷疑貪污可能發生時，可以提供這些資訊給主管機關或人事部門。個人資料應該遵守個人檔案管理原則。

6 預防貪污之組織單位

基於風險分析的結果或是特定環境下的要求，主管部門必須成立一個特別的暫時性或永久性的組織，以監控所有貪污預防手段，該單位應獨立運作，並且有權力直接向機關首長報告，這項任務也可以由內部稽查單位執行。如果發現預防貪污的瑕疵時，該單位應直接告知機關首長和聯絡人，並建議適當的改變措施。

7 人員的認知與教育

7.1 當宣誓或依法任命時，公務人員應清楚知道貪污行為的風險並被告知其結果。此外，所有的公務員均應被告知在特別容易貪污的工作領域或情境時，應遵守反貪污之行為準則，使其能夠適當回應。

7.2 組織成員工作或被轉任到易形成貪污的領域時，應給予一定時間的額外工作指導。

8 基本和深入訓練

預防貪污的訓練應該被包含在訓練計畫中。如此，上述訓練必須考量長官和聯絡人對貪污行為的預防措施，尤其是人員在特別容易形成貪污的領域工作時。

9 謹慎的行政和任務相關監督

9.1 長官應謹慎執行勤務與專業監督。這包含採取事前的人事領導和監督。

9.2 長官應注意任何貪污的可能跡象。必須定期或環境要求下警示部屬貪污的風險。

10 可疑貪污個案的告知與行動

10.1 當可疑貪污跡象有事實依據時，單位主管必須毫不遲疑地告知檢察機關和最高行政當局；進一步地，內部調查行為必須馬上開始，且需採取防止證據湮滅的行動。

10.2 每年皆須呈報可能的貪污個案的過程和結果給聯邦內政部。此資訊應以匿名的方式呈報。

11 契約的指導原則

11.1 競爭

公開招標的程序公開對防範貪污尤其重要。

在政府採購契約的執行過程中，經常性地執行行政和專業監督，以確保排除任何被禁止的影響因素進入。

11.2 計畫、執行和會計的基本分離

依據預算和契約執行的相關規定，執行政府採購契約時，計畫和執行的單位

必須要符合組織上的區隔原則，之後的會計亦是。

11.3 競爭的排除

機關必須確定投標者或應徵者是否涉及危及信用和有造成不利競爭的不當行為，特別是，競標者或應徵者有期約或提供利益給準備執行或正在執行的組織人員或第三人時，應被視為不當行為

12 反貪污條款

12.1 反貪污條款必須被適當訂定在政府採購契約中

12.2 涉及投入公共資金之計畫的私人企業，其員工個人亦須遵守反貪污的規定。而此一要求應在簽約前即告知競標者（包含取得同意書）。上述人員應遵守反貪污之行為準則 (Verhaltenskodex gegen Korruption) (附件一)，及禁止收受報酬及禮物的行政規則。

13 對公共活動、設施的捐獻；贊助

私人對聯邦機關的金錢、物質、服務上的捐助，必須符合聯邦政府對私人捐助之行政規則的規定。(2003年7月7日聯邦內政部發布之 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen))

14 捐獻的接受

14.1 於機構性支持之範疇內接受聯邦補助者，若其透過預算法之規定而得適用「公共補助法」(Vergaberecht)之規定時(該筆資助或接受多筆資助時其總額超過10萬歐元)，應於補助處分附加特別的附款，對補助處分之相對人課予其適用此指令之義務。於補助合約中應約定適用此一行政規則。

14.2 外國的捐獻應有反貪污原則的適用

15 特殊措施

必要時機關可採行額外措施

聯邦行政預防貪污要點的附件二 (Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen)，針對行政機關的主管指示其為有效預防貪污行為發生，應採取之措施，例如將可能發生貪污的跡象分為中性跡象和警告性跡象兩類，提醒主管留意。中性跡象 (Neutrale Indikatoren) 包括：公務員有不合理的高水準生活，對變換職務或者調動工作表示出令人費解的抵制，在未獲得批准或未進行說明的情況下從事其他兼職工作，出現酗酒、吸毒或賭博等問題，與某些企業有不同尋常的私人交往，特別誇獎和照顧一些企業或獲得企業的慷慨贊助等現象。警告性跡象 (Alarmindikatoren) 包括：公務員無視有關規定，不斷發生小過錯，做出不同尋常且令人費解的決定，濫用裁量權，隱瞞某些事件和情況；試圖對不屬於自己管轄範圍的決策施加影響，對可疑的現象或事件沒有反應等情形。

附錄 2：「政風機構人員設置條例」修正建議方案

(I) 方案一：政風機構人員設置管理條例（草案）

| 草案條文 | 說明 |
|---|----------------------------|
| <p>第一條 為端正政風，促進廉能政治，並規範中央及地方各級機關之政風機構及政風人員之管理，特制定本條例。</p> | <p>立法意旨</p> |
| <p>第二條 法務部為掌理全國政風業務之主管機關。</p> | <p>主管機關</p> |
| <p>第三條 總統府、五院、國家安全會議、各部、會、行、總處、署、局、院、館、直轄市（省）政府、縣（市）政府，設政風處或政風室。</p> <p>總統府、五院、各部、會、行、總處、署、局、院、館、直轄市（省）政府、縣（市）政府所屬各機關（構）、各鄉（鎮、市、區）公所，設政風室。</p> <p>前項機關（構），如屬機關規模較小、業務性質單純或無所屬機關者，得置政風專員。</p> <p>前項政風專員視同政風機構。</p> | <p>明定政風處（室）、政風專員之設立規範。</p> |
| <p>第四條 政風機構掌理事項如左：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、關於本機關政風法令之擬訂事項。 二、關於本機關政風法令之宣導事項。 三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。 四、關於本機關政風興革建議事項。 五、關於本機關政風考核獎懲建議事項。 六、關於本機關公務機密維護事項。 七、其他有關政風事項。 <p>關於第一項第三款之必要調查工作，政風機構應主動進行，並於事後向機關首長陳報調查結果。</p> | <p>明定政風機構之掌理事項。</p> |
| <p>第五條 政風處置處長；政風室置主任。必要時，政風處（室）得置副處長或副主任。其餘佐理人員之職稱依各機關組織法規或所適用之職務列等表辦理。</p> <p>政風人員職務之列等，依各機關組織</p> | <p>明定政風機構人員之職位列等及相關規範。</p> |

| | |
|--|---|
| 法規或所適用之職務列等表規定辦理。 | |
| 第六條 各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。 | 明定政風人員之指揮體系。 |
| 第七條 政風機構之設置及其員額，由各該機關按其事務之繁簡、編制之大小、與附屬機關之多寡，酌量擬訂，送由法務部審核，但必要時，得由法務部會同主計總處、人事行政總處制訂之。 | 明定各機關之政風處（室）設置之主管機關由法務部負責審核，必要時得會同主計總處、人事行政總處制訂之。 |
| 第八條 政風主管人員之任免遷調，由法務部依法辦理；佐理人員之任免遷調，由各該主管機關政風機構擬請法務部依法辦理。 | 規定政風主管人員及佐理人員之任免程序。 |
| 第九條 本條例施行細則，由法務部會同銓敘部定之。 | 明定施行細則之訂定單位。 |
| 第十條 本條例施行日期及實施機關以命令定之。 | |

(II)方案二：政風機構人員設置條例修正草案

| 修正條文 | 現行條文 | 說明 |
|--|--|--|
| 第四條 總統府、行政院、司法院、考試院、監察院、國家安全會議、各部、會、行、總處、署、局、院、館、直轄市（省）政府、縣（市）政府所屬各機關（構）、各鄉（鎮、市、區）公所之政風機構設置均受本條例之規範。 | 第四條 本條例所稱政風機構，指中央與地方機關及公營事業（以下簡稱各機關）掌理政風業務之機構。 | 增訂本條例之適用範圍。修正條文原規範為「政風機構人員設置條例施行細則」，然依據中央法規標準法第五條第三款之規定，關於國家各機關之組織者，應以法律定之，遂將原規定提昇為法律位階。 |
| 第五條 政風機構掌理事項如左： 一、關於本機關政風法令之擬訂事項。 二、關於本機關政風法令之宣導事項。 三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。 四、關於本機關政風興革建 | 第五條 政風機構掌理事項如左： 一、關於本機關政風法令之擬訂事項。 二、關於本機關政風法令之宣導事項。 三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。 | 增訂第二項條文，使政風機構在不抵觸行政首長之行政監督權情況下，就第一項第三款之事項發揮積極功能。 |

| | | |
|--|---|---|
| <p>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>關於前項第三款之必要調查工作，政風機構應主動進行，並於事後向機關首長陳報調查結果。</p> | <p>四、關於本機關政風興革建議事項。</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>第六條 中央一、二級（含相當二級機關之獨立機關）機關（構）、直轄市（省）政府、縣（市）政府應設政風處（室）。</p> <p>中央三、四級機關（構）、直轄市（省）政府及縣（市）政府之所屬各級機關（構）、鄉（鎮、市、區）公所，設政風室。但機關組織編制員額未達一百人且無所屬機關者，不在此限。</p> <p>前項機關（構）組織編制員額未達一百人且無所屬機關，惟業務屬性具有滋生弊端可能，該機關仍應設政風室或置政風專員。</p> <p>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。</p> <p>第三項所置政風專員視同政風機構。</p> | <p>第六條 各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。未設政風處（室）之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理。</p> <p>前項機構之名稱及員額編制，應訂入各該機關組織法規。</p> | <p>因政風機構之業務性質與人事機構有很大的不同，因此不宜比照人事機構，而是視該機關之業務性質是否屬於容易滋生弊端之業務。</p> <p>因有鑑於部分機關以預算員額或是以設置人事管理員的方式，來規避政風機構的設立，然因考量到其確有設立政風機構之必要性，因此改置政風專員。</p> |
| <p>第七條 政風處置處長，必要時得置副處長；政風室置主任。</p> <p>前項主管人員及政風專員之官等職等，依各機關</p> | <p>第七條 政風處置處長，必要時得置副處長；政風室置主任；其官等職等，比照各該機關人事人員之職務列等辦理。</p> | <p>增列政風專員官等職等之依據</p> |

| | | |
|---------------------|--|--|
| 組織法規或所適用之職務列等表規定辦理。 | | |
|---------------------|--|--|

(III)方案三：政風機構人員設置條例修正草案

| 修正條文 | 現行條文 | 說明 |
|---|--|---|
| <p>第四條 總統府、行政院、司法院、考試院、監察院、國家安全會議、各部、會、行、總處、署、局、院、館、直轄市(省)政府、縣(市)政府所屬各機關(構)、各鄉(鎮、市、區)公所政風機構之設置均受本條例之規範。</p> | <p>第四條 本條例所稱政風機構，指中央與地方機關及公營事業(以下簡稱各機關)掌理政風業務之機構。</p> | <p>增訂本條例之適用範圍。修正條文原規範為「政風機構人員設置條例施行細則」，然依據中央法規標準法第五條第三款之規定，關於國家各機關之組織者，應以法律定之，遂將原規定提昇為法律位階。</p> |
| <p>第五條 政風機構掌理事項如左：</p> <p>一、關於本機關政風法令之擬訂事項。</p> <p>二、關於本機關政風法令之宣導事項。</p> <p>三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。</p> <p>四、關於本機關政風興革建議事項。</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>關於前項第三款之必要調查工作，政風機構應主動進行，並於事後向機關首長陳報調查結果。</p> | <p>第五條 政風機構掌理事項如左：</p> <p>一、關於本機關政風法令之擬訂事項。</p> <p>二、關於本機關政風法令之宣導事項。</p> <p>三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。</p> <p>四、關於本機關政風興革建議事項。</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>增訂第二項條文，使政風機構在不抵觸行政首長之行政監督權情況下，就第一項第三款之事項發揮積極功能。</p> |
| <p>第六條 中央一、二級(含相當二級機關之獨立機關)機關(構)、直轄市(省)政府、縣(市)政府應設政</p> | <p>第六條 各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。未設政風處(室)</p> | <p>因政風機構之業務性質與人事機構有很大的不同，因此不宜比照人事機構，而是視該機關之業務性質是否</p> |

| | | |
|---|---|---|
| <p>風處（室）。</p> <p>中央三、四級機關（構）、直轄市（省）政府及縣（市）政府之所屬各級機關（構）、鄉（鎮、市、區）公所，設政風室。</p> <p>前項機關（構）之職員及聘僱人員預算員額未達一百人，且無所屬機關者，得置政風專員。但具有下列業務性質者，應設政風室：</p> <p>一、業務性質具有廉政風險者。</p> <p>二、負責與人民權利義務之行政處分者。</p> <p>三、負責機關安全、公務機密之維護，關係國家安全或國際民生者。</p> <p>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。</p> <p>第三項所置政風專員視同政風機構。</p> | <p>之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理。</p> <p>前項機構之名稱及員額編制，應訂入各該機關組織法規。</p> | <p>屬於容易滋生弊端之業務。一、二級（含相當二級之獨立機關）行政層級較高、機關規模龐大，具有政策制訂之職能，並且所屬機關如未設立政風機構，需承接政風業務，因此應設立政風處（室），以辦理相關政風業務及公職人員利益衝突迴避、公職人員財產申報、公務人員廉政倫理規範等廉政業務。</p> <p>三、四級機關業務性質具有重大公權力行使或預算執行，即便其機關員額未達人，仍有設立政風室之必要，其業務內容則透過施行細則予以規範。</p> <p>至於無第二項所列舉之事項，則設立政風專員，以處理相關廉政業務。</p> |
| <p>第七條 政風處置處長，必要時得置副處長；政風室置主任。</p> <p>前項主管人員及政風專員之官等職等，依各機關組織法規或所適用之職務列等表規定辦理。</p> | <p>第七條 政風處置處長，必要時得置副處長；政風室置主任；其官等職等，比照各該機關人事人員之職務列等辦理。</p> | <p>增列政風專員官等職等之依據</p> |

(IV)方案三相對應之政風機構人員設置條例施行細則修正草案

| 修正條文 | 現行條文 | 說明 |
|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| <p>第十一條 本條例第六條第三項第一款之具廉政風險</p> | <p>第十一條 本條例第六條第一項所定各級政</p> | <p>第六條第一項有關比照人事機構之設立已從原條例</p> |

| | | |
|---|--|---|
| <p>之業務如下：都市計畫、地政、建築管理、消防、稅務、關務、金融監理、證券及期貨管理、教育行政、法務行政、矯正、司法警察、工商登記、公路監理、衛生醫療、環保稽查、採購業務、重大工程、公產管理、捐補助款、殯葬管理、水利、水土保持。</p> <p>第六條第三項第二款所指有關人民權利義務之行政處分，如下：商品檢驗、商標、專利、動植物防疫檢疫、勞動檢查、社會福利、證照管理，技能檢定、資格檢核。</p> <p>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。</p> | <p>風機構之設置及員額編制，應依左列標準及程序辦理：</p> <p>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）。</p> <p>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。</p> | <p>中刪除，故進行施行細則第十一條之條文修改，將第六條第二項之各款予以明確規範。</p> |
|---|--|---|

附錄 3：對於政風人員在職權行使方面之建議

有關「行政預防貪污要點（草案）」之部分，依據本研究報告期末審查外部委員之意見，指出法務部已有委託另外的學術單位針對貪污預防之作為進行相關研究，因此本研究遂僅針對「德國聯邦行政預防貪污要點」與本研究有關之政風機構組織設置及職權行使之部分，提出相關建議。

一、政風機構之設立

基於風險分析的結果或是特定環境下的要求，主管部門必須成立一個特別的暫時性或永久性的政風處（室），以監控所有貪污預防手段。政風處（室）應獨立運作，並且有權力直接向機關首長報告。如果發現預防貪污的瑕疵時，政風處（室）應直接告知機關首長和法務部，並建議適當的改變措施。

二、政風人員之任務

（一）政風人員應依任務和組織的規模而指派其人數，並負責以下幾種任務：

1. 有需要時，政風人員必須作為職員、私人、管理部門不需透過正式管道而可以溝通的對象。
2. 作為主管部門的顧問。
3. 確保組織成員能有充分資訊（如，透過研討會或發表）。
4. 幫助培訓。
5. 監控且評估任何貪污跡象。
6. 幫助公務員瞭解公務員法和刑法的規定。

（二）如果預防政風人員知悉公務人員有犯罪嫌疑時，必須告知管理部門，且建議主管部門展開內部處理問題的調查，並採取防止湮滅證據的行動，及告知執法機關。主管部門應該採取必要的行動處理問題。

（三）政風人員並未被直接授與懲處權限；他們並不能引領任何貪污個案的懲處程序。

（四）有可疑的貪污跡象發生時，被要求的機關必須立即且完整提供必要的資訊配合政風人員的權責。

（五）政風人員應獨立行使防範貪污的職權，不受任何指示拘束。他們應該有權

直接對機關首長報告，且在行使職權時不受任何支配。

(六) 即使在離職後，政風人員仍不能揭露任何所獲得的個人背景資訊。

三、政風風險之預防管理

(一) 貪污可能性較高的單位，對其人員的選任應特別注意。

(二) 貪污可能性較高的單位，其人員的任期原則上應該有所限制；原則上不應超過五年。如果任期有必要延長時，其理由應該記錄在檔案中。

(三) 預防貪污的訓練應該被包含在訓練計畫中。如此，上述訓練必須考量長官和政風人員對貪污行為的預防措施，尤其是人員在特別容易形成貪污的領域工作時。

四、特殊跡象之重視

為有效預防貪污行為發生，應提出警訊，針對行政機關的主管，建議應採取之措施，例如將可能發生貪污的跡象分為中性跡象和警告性跡象兩類，提醒主管留意。

(一) 中性跡象包括：公務員有不合理的高水準生活，對變換職務或者調動工作表示出令人費解的抵制，在未獲得批准或未進行說明的情況下從事其他兼職工作，出現酗酒、吸毒或賭博等問題，與某些企業有不同尋常的私人交往，特別誇獎和照顧一些企業或獲得企業的慷慨贊助等現象。

(二) 警告性跡象包括：公務員無視有關規定，不斷發生小過錯，做出不同尋常且令人費解的決定，濫用裁量權，隱瞞某些事件和情況；試圖對不屬於自己管轄範圍的決策施加影響，對可疑的現象或事件沒有反應等情形。

附錄 4：研究建議列表

| 政策建議 | 替選方案 |
|------|--|
| 短期建議 | <p>方案 (I)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕僚工作。 2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。並且賦予政風人員相對獨立之行政調查權限。 |
| | <p>方案 (II)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕僚工作。 2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。 3. 透過行政命令的方式，由行政院秘書長發函要求各機關必須依據「國家廉政建設行動方案」訂定確實可行的績效評量指標，以有效落實其相關規範。 |
| | <p>方案 (III)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕僚工作。 2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。 3. 不訂定職權行使法且不對政風機構人員設置條例進行任何行政調查權力條文的增訂，主動爭取作為資訊公開法之主管機關，連同遊說法、公務員服務法、公職人員財產申報法等來作為職權行使的依據。 |
| 中期建議 | <p>方案 (I)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕僚工作。 2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。 3. 訂定職權行使法。 |
| | <p>方案 (II)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 維繫中央廉政委員會，但下設臨時編組性質的專案小組，擔任幕僚工作。 2. 設政風局，作為執行法務部、中央廉政委員會廉能、政風業務之專責機關。 3. 相對應修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設「政風專員」。 4. 訂定職權行使法。 |
| 長期建議 | <p>方案 (I)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 設立廉政署，作為反貪、防貪、肅貪之專責機關，研議並執行廉能、政風政策。 2. 修改政風機構人員設置條例，貫徹「設所當設」之原則及增設政風專員。 3. 訂定職權行使法。 |