

# 新北市政府 107 年度自行研究報告

## 從地方治理觀點探討廉政工作之內涵 ～以新北市政府為例

研究機關：新北市政府政風處

研究人員：李國正、聞其聲、吳婉綾、殷哲弘

鄭書欣、吳家誼、周琮逸

研究期程：107 年 1 月至 107 年 8 月

## 新北市政府 107 年度自行研究成果摘要表

|               |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 計 畫 名 稱       | 從地方治理觀點探討廉政工作之內涵<br>～以新北市政府為例                                                                                                                                                                                                                               |
| 期 程           | 107 年 1 月至 107 年 8 月                                                                                                                                                                                                                                        |
| 經 費           | 0 元                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 緣 起 與 目 的     | <p>一、本研究係定位為新北市政府 104 年及 105 年委託「廉政體系架構與評核研究」之一部分或後續研究。</p> <p>二、其目的在於探討在地方治理趨勢，以及廉政主管機關對地方政風機構之組織、人事、業務控制等互動關係下，地方政風機構如何滿足在建構與中央機關以外之公私組織和志願性團體彼此互動形成之複雜多層次治理(multi-level governance)關係之需求，而建立屬於其本身特色之廉政工作內涵(應如何變革或轉型)，並提供中央主管機關在策劃地方廉政工作之政策與績效管考作為參考。</p> |
| 方 法 與 過 程     | <p>一、採用「次級資料分析法」，藉由蒐集與治理、廉政相關之研究與文獻，探討政風工作之趨向與內涵。</p> <p>二、其次運用「焦點團體訪談法」蒐集與新北市地方廉政體系(8 根支柱)具關連性與互動之機關政風人員對訪談議題看法，並進而運用「深層訪談法」訪談體系之行動者或利害關係人，瞭解其與地方反貪(政風)機構如何共同參與、相互信任、連結(包含資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係)等，經進一步整理後，以獲得解決地方層級貪腐問題之資訊。</p>                              |
| 研 究 發 現 及 建 議 | <p>一、研究發現</p> <p>(一)在參與地方廉政事務之網絡運作模式方面。</p>                                                                                                                                                                                                                 |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>1、政策規劃形成者(內部顧客)與政策執行目標(外部顧客)對建立廉政體系呈現不同思維。</p> <p>2、包括地方，已逐步建構廉政反貪網絡。</p> <p>3、地方政風機構角色穩固，有助於廉政治理網絡之形成。</p> <p>4、解決政風機構「雙重隸屬監督」之困境，有賴建立地方廉政體系(治理網絡)，引進外部之監督制衡及合作機制。</p> <p>5、地方廉政體系雖具雛型，惟仍不足以支撐或穩固廉政工作基礎。</p> <p>(二)在相互連結及進行資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係方面。</p> <p>1、公私部門對政風人員仍存戒心，係對於受(處)理檢舉之機制及處理結果的不透明存疑。</p> <p>2、政風工作是否適合以績效衡量，意見分歧。</p> <p>3、新北市地方廉政體系內各行動者(利害關係人)回饋與地方政風機構之連結互動情形(強弱程度)(參見第9頁)。</p> <p>4、政風機構應強化對依「促進民間參與公共建設法」，辦理促參案件及辦理機關之監督強度。</p> <p>(三)在解決地方政府層級相關問題(廉政議題)方面。</p> <p>1、每當負面效應呈現之際，廉政議題才會短暫被重視。</p> <p>2、廉政倫理觀念之深耕扎根宣導，讓警察之風紀明顯有改善。</p> <p>3、白手套或居間仲介索賄則是另一塊弊失滋生來源，與公務員貪腐行為息息相關。</p> <p>4. 建立地方廉政體系可瞭解地方政府反貪腐策略重點，使廉政建設有由下而上審視機會。</p> <p>二、建議</p> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>(一)立即可行建議</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、地方政風機構必須致力於「專業化」，強化對中央廉政政策之論述與辯護能力。</li> <li>2、地方政風機構仍應持續深化政府資訊透明機制。</li> <li>3、適度降低監督密度，發揮政風人力效益。</li> <li>4、中央適度鬆綁對地方之管制，以利地方發揮綜效。</li> <li>5、鼓勵結合地方特性創新，採行客製化及分眾宣導。</li> <li>6、提供公務或企業倫理手冊(指引)，使公私部門有明確法令可茲遵循。</li> <li>7、政府採購須注意供需兩方公私利益之衡平。</li> </ol> <p>(二)長期性建議</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、研究設置全國性單一貪腐犯罪檢舉電話及受理中心，協助地方提升處理效率。</li> <li>2、配合中央政策，推動揭弊者保護法及影響力交易罪之立法。</li> <li>3、結合地方廉政體系，設計兼顧公私部門之廉政政策。</li> <li>4、中央與地方協力建立「審廉案件調查平台」。</li> <li>5、變革績效獎金之酬賞制度。</li> <li>6、以前瞻思維，制定長期、全面、兼容並蓄、具體可行廉政政策。</li> </ol> <p>(三)其他具體建議</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、建立反貪腐網絡治理環境。</li> <li>2、私部門參與網絡，增加廉政資源豐富性，蔚為推動廉政重要力量。</li> <li>3、評估及妥善穩固現職公務員浮動心態，檢廉強化合作，跨域結合，在肅貪、反貪工作上發揮綜效。</li> <li>4、讓人民有感、增進公共利益、對機關有幫助、提高行政效能、強化肅貪強度、充分工具或偵查權力。</li> </ol> |
| 備註 | 關鍵字:地方治理、地方廉政體系、廉政、政風機構                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

# 目 錄

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 壹、摘要 .....                                | 7   |
| 一、研究目的 .....                              | 7   |
| 二、研究方法 .....                              | 7   |
| 三、預期研究成果 .....                            | 8   |
| 四、重要發現 .....                              | 8   |
| 五、主要建議及政策意涵 .....                         | 10  |
| 貳、主旨及背景說明(與現行業務關聯性) .....                 | 14  |
| 參、相關研究、文獻之檢討 .....                        | 17  |
| 一、「地方治理」之介紹及其範疇.....                      | 18  |
| 二、我國「廉政工作」內涵之遞嬗.....                      | 25  |
| 三、對本研究之啟示 .....                           | 63  |
| 肆、研究方法 .....                              | 66  |
| 一、研究架構 .....                              | 66  |
| 二、研究方法 .....                              | 67  |
| 三、研究對象 .....                              | 68  |
| 四、研究內容與範圍 .....                           | 68  |
| 五、研究限制與過程 .....                           | 69  |
| 六、調查過程 .....                              | 69  |
| 伍、研究發現.....                               | 99  |
| 一、在參與地方廉政事務之網絡運作模式方面.....                 | 99  |
| 二、在相互連結及進行資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係<br>方面 ..... | 102 |
| 三、在解決地方政府層級相關問題(廉政議題)方面.....              | 107 |
| 陸、結論與建議.....                              | 108 |
| 一、立即可行建議 .....                            | 108 |
| 二、長期性建議 .....                             | 111 |
| 三、其他具體建議 .....                            | 113 |
| 柒、參考文獻.....                               | 115 |
| 一、中文參考文獻: .....                           | 115 |
| 二、英文參考文獻: .....                           | 116 |
| 捌、附錄.....                                 | 117 |

## 表 目 錄

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 表 1 「人力(係)數時期」主要工作內容.....    | 27 |
| 表 2 「政策目標與自主管理時期」主要工作項目..... | 31 |
| 表 3 我國重要廉政法規沿革一覽表 .....      | 42 |
| 表 4 參與焦點團體訪談之對象簡歷 .....      | 70 |
| 表 5 焦點團體座談之議題 .....          | 71 |
| 表 6 本研究深層訪談對象一覽表 .....       | 85 |
| 表 7 訪談議題前後修正對照表 .....        | 86 |
| 表 8 訪談議題一覽表(修正後) .....       | 93 |

## 圖 目 錄

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 圖 1 地方廉政網絡示意圖·····              | 19 |
| 圖 2 制度建立觀點下的地方治理·····           | 24 |
| 圖 3 國際透明組織之國家廉政體系架構圖(NIS) ····· | 39 |
| 圖 4 公部門防貪、肅貪網絡關係圖·····          | 52 |
| 圖 5 本研究之研究架構圖·····              | 67 |

# 從地方治理觀點探討廉政工作之內涵～以新北市政府為例

## 壹、摘要

### 一、研究目的

本研究係從「地方治理」觀點，希冀達成以下研究目的：

- (一)探討地方治理之意涵及其特徵，繼而自歷史或比較途徑，接續綜整我國廉政工作之系絡及其運作之現況。
- (二)嵌合前述地方治理及我國廉政工作之趨向，探討兩者如何結合，並延續新北市政府已建立之地方廉政體系基礎，透過實證研究，探討地方反貪機構(政風)與其他各根支柱之互動連結關係(包括資源交換、協商、建構夥伴關係等)。
- (三)最後建構出符合地方需求之廉政工作內涵，並提出地方廉政(政風)機構如何精進廉政工作之相關建議。

### 二、研究方法

- (一)**次級資料分析法**：次級資料 (Secondary Qualitative Study) 係運用他人蒐集的資料而得的研究發現。本研究藉由蒐集與(地方)治理、廉政內涵相關之研究與文獻，並歸納在治理概念下地方政風機構伴隨地方政府與它所處環境，形成之包含廣泛多元政治、社會和行政系統中的政治行為者、制度、公司、公民社會、國際組織等行動者之不同目的與目標之連結互動關係的地方網絡治理環境下，地方政風工作之趨向。

- (二)**焦點團體訪談法**：本研究採用焦點團體訪談法(focusing group interviewing)，根據設定之議題，從新北市政府政風機構人員中選擇訪談之參與者，藉由參與者彼此激盪與互動，進行一種有組織式的團體討論，



以蒐集政風機構在地方治理網絡環境下，與各該行動者或利害關係人(新北市地方廉政體系之 8 根支柱)，彼此就廉政議題如何共同參與、相互信任、連結(包含資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係)，俾進一步整理訪談議題後，訪談各該體系之行動者或利害關係人，以獲得解決地方層級貪腐問題之資訊。

(三)**深層訪談法**：深層訪談法(In-Depth Interviews)是一種無結構的、直接的、個人的訪問，在訪問過程中，一個掌握高級技巧的調查員深入地訪談一個被調查者，以揭示對某一問題的潛在動機、信念、態度和感情，主要也是用於獲取對問題的理解和深層瞭解的探索性研究。本研究在與新北市政府政風人員進行焦點團體座談後，預期將獲得更為鮮明或具體關於與地方廉政體系內成員連結互動之可能議題，並運用上述訪談法，進一步訪談體系內各根支柱之相關代表人士，以獲取其對地方反貪機構(政風)之潛在看法與建議，成為本研究提出研究發現及具體結論與建議之重要思考基礎。

### 三、預期研究成果

藉由本研究，將能產出以下之預期效益：

- (一)系統性歸納整理我國廉政工作運作現況(內涵及成效)。
- (二)從實證角度，思索在地方治理觀點下，地方廉政工作之未來走向。
- (三)研究成果將提供中央主管機關在規劃或策訂地方廉政工作政策與績效管考作為參考，同時也提供地方政風機構如何精進廉政工作之建議，發展出符合地方需求且有特色之廉政工作內涵。

### 四、重要發現

本研究計有以下之重要發現：

(一)在參與地方廉政事務之網絡運作模式方面。

- 1、政策規劃形成者(內部顧客、治理者)與政策執行目標(外部顧客、監督與課責者)對建立廉政體系(治理網絡)呈現不同思維。
- 2、包括地方，已逐步建構廉政反貪網絡。
- 3、地方政風機構經長期經營其角色穩固，有助於地方廉政治理網絡之形成。
- 4、解決政風機構「雙重隸屬監督」之困境，有賴建立地方廉政體系(治理網絡)，引進外部之監督制衡及合作機制。
- 5、地方廉政體系(治理網絡)雖具雛型，惟相互依賴度仍不足以支撐或構成穩固之廉政工作基礎。

(二)在相互連結及進行資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係方面。

- 1、公(公務員)私(民眾)部門對政風人員仍存戒心，分析其原因係對於受(處)理檢舉之機制及處理結果的不透明存疑。
- 2、政風工作是否適合以績效衡量，意見分歧。
- 3、新北市地方廉政體系內各行動者(利害關係人)回饋與地方政風機構之連結互動情形(強弱程度)，包括：
  - (1)政風機構在積極肅貪之餘，更須「愛護」、「防護」、「保護」公務員。
  - (2)政風機構須以同理心之理解立場，協助第一線同仁去避免逾越廉政倫理分際。
  - (3)在防貪階段就要積極阻斷圖利，而非肅貪階段。另外，減少或解決法令之灰色地帶(如便民與圖利之區隔)，公務員才敢勇於任事。
  - (4)地方政風機構人員應發揮配置機關內部，於機關同仁面臨檢舉、行政調查疑懼時，安定或安撫同仁之優勢。
  - (5)政風人員應展現行動力，主動針對具有高風險之業務或人員予以關懷輔導。

(6)政風機構應運用宣導以掌握機關內人員法遵動態，達端正政風之目的，另宣導如何避免利衝或職務上有利害關係時廉政倫理之份際，保護公務員免於違法或行政疏失。

(7)政風機構在機關內監(會)辦之密度應適當限縮，以減少行政程序繁冗，著重於匡正機關法令缺失。

(8)政府提出之透明化措施應推至更前端，讓公民團體有更多作成決策前之意見表達，善盡建言及監督之責。

4、政風機構應強化對依「促進民間參與公共建設法」，辦理促參案件及辦理機關之監督強度。

(三)在解決地方政府層級相關問題(廉政議題)方面。

研究顯示，建立地方廉政體系不僅有助於資源交換、協商以及建立夥伴關係等連結與互動，對於廉政議題亦能針砭問題所在。

1、民眾對政府既定印象首先面臨關說、收賄，其次才連結到廉政。換言之，每當負面效應呈現之際，廉政議題才會短暫被重視。

2、員警廉潔度大致上已有改善，乃源於年輕化及主動改變與民眾之溝通互動方式，尤其廉政倫理觀念之深耕扎根宣導，讓警察之風紀明顯有改善。

3、反貪腐法令日趨完備(強化法令規範密度)，公務員對違法性認識日漸提高，是政府清廉度提升主因。但白手套或居間仲介索賄則是另一塊弊失滋生來源，與公務員貪腐行為息息相關。

4、建立地方廉政體系可瞭解不同地方政府反貪腐的策略重點，更可使廉政建設的診斷有由下而上的審視機會。

## **五、主要建議及政策意涵**

本研究在前述重要發現之基礎下，依據「治理」之內涵，提出以下之建議：

### **(一)立即可行建議**

- 1、地方政風機構必須致力於「專業化」，強化對中央廉政政策之論述與辯護能力。以專業化之廉政行銷，達成各構面之效益(須達一定規模)，發揮興利除弊功能。
- 2、地方政風機構仍應持續深化政府資訊透明機制，減少因不透明帶來之廉政風險。
  - (1)政府之資訊流通及透明化應更為普遍徹底，使貪腐危險因子減少，提昇政府清廉度。
  - (2)資訊公開揭露及透明化有助於轉化民眾對政府內部資訊傾斜、不對稱或不透明之質疑，使政府施政免於不當外力介入干預，民眾增加更多公共事務話語權，更能探悉民意，維持公共政策之本質性，讓政策及立法更趨完善。
- 3、因應地方政風人力有限，採行重點式管理，適度降低監督密度，發揮政風人力效益。
- 4、中央適度鬆綁對地方之管制，以利地方發揮綜效。
  - (1)政風一條鞭自我管制色彩在地方推動場域應逐漸減褪，結合地方廉政體系內各個網絡成員，因勢利導，發揮綜效。
  - (2)中央主管機關應適度鬆綁主管法令及績效評比對地方型政風機構之管制，尊重地方基於治理需要對廉政治理網絡成員之回應，使地方滿足其政風工作需要，從而形成其政風經營之特色。
  - (3)中央在統籌廉政政策制定過程即應考量地方之特殊性及其差異，一旦政策成形即趨於一致，但如毋須具一致性者，則由地方自主決定。
- 5、鼓勵結合地方特性進行創新，採行客製化及分眾宣導。
- 6、依據與地方廉政網絡成員互動之需要，提供公務或企業倫理手冊(指引)，使公私部門有明確法令可茲遵循。
- 7、政府採購須注意供需兩方公私利益之衡平。須考量給予投標廠商一定合法利潤，杜絕低價搶標之弊，衍生貪瀆案件。另外，給予明確規範

及指引，將能阻斷圖利罪之構成要件該當及預防不法得利情事發生。

## **(二)長期性建議**

- 1、研究設置全國性單一貪腐犯罪檢舉電話及受理中心，協助地方提升處理效率。從制度面、實務面研議策進作法，如設立全國單一之貪腐犯罪報案電話及受理中心，24 小時接受檢舉(如仿效各縣市之 1999 專線電話)，建立權威性及專業感，增加一般民眾之信任。
- 2、配合中央政策，持續在聯合國反貪腐公約之反貪腐法律架構及國家廉政建設行動方案指導綱領下，推動揭弊者保護法及影響力交易罪之立法。使地方在政風工作之推動或經營上，能配合政策及兼顧地方治理，強化地方廉政體系功能。
- 3、結合廉政體系，設計兼顧公私部門之廉政政策，讓廉政深耕及扎根於地方民眾的生活經驗，成為共同信念或價值，內化為廉政意識，從生活中去踐履，成為價值之一環。
- 4、中央與地方協力建立「審廉案件調查平台」，強化合作與回饋。由審計機構將審核過程發現之疑似不法案件情資，透過平台提供政風機構，轉呈廉政署調查，日後再將違法態樣等回饋審計機構，作為審核業務參考。
- 5、變革績效獎金之酬賞制度。以考績分數之排序，來決定考績獎金之發放之酬賞制度，以激勵士氣。
- 6、以前瞻思維，制定長期、全面、兼容並蓄、具體可行廉政政策。避免投機式討好政策，以及陳義過高，使廉政工作陷入困境。

## **(三)其他具體建議**

- 1、建立反貪腐網絡治理環境，透過資訊之蒐集、回饋、分享，可以獲得足使廉政工作更精緻、更多元之推動策略。
- 2、藉由私部門之參與網絡，可增加廉政資源豐富性，並蔚為推動廉政之一股重要力量，並擴增外部監督之可及性。

- 3、因應公教及軍職人員退休年金制度變革，須評估及妥善穩固現職公務員浮動心態，此外，檢廉強化合作，跨域結合，更能在肅貪、反貪工作上發揮綜效。
- 4、有與談者明確提出對廉政工作未來發展方向之具體建議，例如：讓人民有感、增進公共利益、對機關有幫助、提高行政效能、強化肅貪強度、充分工具或偵查權力。而就我國廉政未來政策，亦有與談者認為應以聯合國反貪腐公約框定之反貪腐法律架構為藍圖，未來則應採行強化內控、線索提列以及教育宣導三管齊下之策略。

## 貳、主旨及背景說明(與現行業務關聯性)

一、在現今全球化浪潮下，「治理」此一概念之發展已成為一項國際趨勢，且全球化特質與滲透力亦直接顯示在治理之內涵中，並具有跨國界及跨疆域的跨域性質。因此，治理一詞除指涉全球治理之議題外，有關區域內部之「地方治理」亦為研究者關注之議題之一。

治理或地方治理概念之興起，其背景之一便是政府與公共行政貪瀆現象之增加與惡化，進而造成政府與國家組織之失能，以及侵蝕經濟發展引發之自由市場經濟與民主法治上危機，迫使政府開始思考如何治理，以改善制度與機構之效能，解決貪腐所帶來之一連串問題與挑戰。正因貪腐所造成之危害及付出之社會成本之大，因此，政府乃自民國 84 年 11 月起陸續推動《端正政風行動方案》、《掃除黑金行動方案及其後續推動方案》、《反貪行動方案》及《國家廉政建設行動方案》等廉能革新運動，將政府各部門之執行者整合起來，並且統合運用各部門之資源，建立反貪腐網絡，以修法防弊及鼓勵民眾參與的具體行動，向貪瀆挑戰，逐步跳脫以往屬於官僚體系之檢察、調查及政風所謂「肅貪鐵三角」運作模式，政府不僅扮演推動和催化角色，同時更致力於結合民間力量之共同參與，讓民營組織、社會組織及民間公民組織等各種網絡化體系實質參與地方廉政建設工作，共同完成及實踐廉政之改革與發展。

二、由於「地方治理」(Local Governance)強調「地方政府、中央政府、私部門和第三部門，這些多元主體彼此間用協商、以分工的方式來管理或處理公共的事務」，相較於「跨域治理」<sup>1</sup> (cross-boundary governance)，地方治理比較偏向於地方自治團體區域內部之自治事項進行管理。因此，如從地方觀點進一步審視地方廉政工作之推展，地方政風機構伴隨地方政府與它所處環境，乃形成一包含廣泛多元政治、社會和行政系統中的政治

---

<sup>1</sup> 跨域治理的參與對象則僅限定於特定的地方自治團體、機關或特定的自治事項之間，而這些地方自治團體、機關之間彼此互相應用協商、或由共同上級業務主管機關協調或指定辦理等方法所進行之整合性治理行為。

行為者、制度、公司、公民社會、國際組織等行動者之不同目的與目標之連結互動關係的地方網絡治理環境，並具有以下幾點特徵：(一)成為處理地方事務之網絡運作模式。(二)參與者廣泛多元。(三)彼此透過信任相互連結。(四)進行資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係。(五)解決地方政府層級相關問題。

而在此不同目的與目標之連結互動關係的地方網絡治理環境下，近幾年來國際透明組織則透過建構國家廉政體系，並逐步建構地方廉政體系(Local Integrity System)，試圖達成以下之目的：(一)指認在廉政議題上較弱的環節，以協助設定強化地方廉政相關環節之優先順序；(二)有助中央政府的倡議與改革；(三)藉由所獲得的資訊，用來衡量地方反貪作為與相關活動的影響力及成效；(四)相關資訊與機制，可供各參與者(支柱)的廣泛諮詢，藉此找出地方層級在倡廉反貪議題上的合作夥伴。

有鑑於上述之國際趨勢，新北市政府於 104 年及 105 年曾陸續委託台灣透明組織進行「廉政體系架構與評核研究」，根據國際透明組織所發展的「地方政府廉政體系」(Local Integrity System, LIS) 架構與評核流程，建構出新北市地方廉政體系之架構，並以指標評核廉政體系中之行動者，用以得知這些行動者(體系支柱)在廉政上的穩固性，以作為新北市未來廉能政策參酌。本研究雖未再委託專業學術單位就相同或相關議題進行研究，但因研究主旨與新北市政府政風處委外之研究息息相關，因此自我定位為該研究之一部分或後續研究，主要在瞭解前述新北市地方廉政體系所建構之 8 根支柱(行動者)，其中各根支柱在地方治理之網絡環境下，如何與地方反貪(政風)機構進行連結與互動，換言之，面對來自地方廉政網絡內之成員或參與者，其參與地方廉政事務之網絡運作模式、彼此如何相互連結及進行資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係，甚至解決地方政府層級相關問題等均為本研究所欲探討之議題。

三、我國政風機構長期在中央主管機關一條鞭式管理下，雖其組織編制、所占



員額、官等職等悉依所在機關組織法源配置，然在監督、指揮命令層面，仍須受中央主管機關之層級節制，換言之，並非得因地制宜，仍具中央集權之特性，此固有其特殊之政治環境需求使然，然在 21 世紀之現在，各國的地方機關已朝向如何更具效率、靈活與快速反應行政事務之處理進行轉型與改革，傳統之由上而下監督管理、是否仍能符合現今強調地方治理概念下之網絡運作模式，已成為各國未來在執政推展之核心議題。

本研究小組之成員現服務於所謂地方政府(新北市政府)政風機構，即一般公務人員俗稱之「政風人員」，目前之任用及管理係依據中央立法院制定通過之「政風機構人員設置管理條例」等相關法規，由中央機關之法務部廉政署進行管理、監督及指揮命令，惟仍需受服務機關首長(市長)之兼管，觀察近年來地方政府已不再全盤接受中央主管機關監督，積極爭取所謂建議權或主導權，顯示地方政府機關在面對包含貪腐等日益多元層出不窮之都市治理問題挑戰之際，亟欲建構屬於本身之地方治理體系，而目前廉政主管機關對地方政府政風機構之組織、人事、業務控制等互動關係，是否仍能滿足地方在建構與中央機關以外之公私組織和志願性團體彼此互動形成之複雜多層次治理<sup>2</sup>(multi-level governance)關係，而應作何種改革或轉型，讓地方建立屬於本身特色之廉政工作內涵，基於職務之故，遂引起本研究小組之動機，希能提出具建設性之建議，提供中央主管機關在規劃或策劃地方廉政工作之政策與績效管考作為之參考。

---

<sup>2</sup> 學者 Gary Marks (1992) 首先採用「多層次治理」(multi-level governance) 一詞論述跨疆界、跨層級的一種「多層次」結構的運作，用以說明歐盟的結構發展以及決策過程，除了正式政府體制(歐盟、國家、區域、地方政府)之外，尚有世界貿易組織、國際貨幣基金、世界銀行等國際組織實質上涉入了公共服務的決策或傳遞。相較於以往的政治結構，多層次治理更加強調「網絡」、多核心及多層級的概念，政治與行政參與者並非單一，而係一種多元的模式，針對不同的議題而有不同的結構方式和參與者，簡單而言可以區分為國家、次國家、超國家和跨國家 4 種模式。

## 參、相關研究、文獻之檢討

近年來「優質公共治理」議題不僅為各主要國際組織，如經濟合作暨發展組織(OECD)、聯合國(UN)、亞太經濟合作會議(APEC)與世界銀行(WB)所重視，並建構各項公共治理相關指標來進行跨國性的調查評估研究。隨著政治、經濟、社會與文化環境的變遷，對現今政府角色的認定與積極程度亦有著不同的期待與思維，但唯一不變的是要求政府必須堅守「廉政」(integrity)，原因在於貪腐問題將危害政府的運作並產生如政府政策偏差、行政成本增加及公共支出總額減少、行政效率低落及政府威望降低等多項負面效果(Bayley, 1966)<sup>3</sup>。

因此，政府如果不能堅守廉潔，產生貪腐，勢必侵蝕公共利益，更危及民主治理的基礎與正當性。如何防範未然，使貪腐問題得以偵測與妥適處理，遂成為良善政府與優質公共治理的必備基石。而欲實踐優質的公共治理則與政府的廉政治理有著極高的關聯性，行政課責、行政透明以及公共參與可說是地方政府重要的廉政策略之一。在公共參與上更是近年的研究趨勢，其在廉政領域上的重要意涵係藉由外部民眾參與公共事務，而為政府引進屬外控機制之外部監督力量，另政府與民眾(包括地方社群)在特定政策議題上包含廉政領域上形成協力合作網絡，將有助於持續政府的整體清廉度，並在倡廉反貪活動上有長期穩定的合作夥伴。

有鑑於上述致力於優質公共治理與廉政議題之關聯性，以及為本次研究對象之新北市政府係站在面對人民第一線，經常接觸及面臨到許多多元複雜之地方問題，以及礙於地方資源不足，在公共議題上包含廉政領域，均需要較以往單一角色更多面向考慮，尤其需要考慮與其有互動連結之其他政府、公民、第三部門、非政府及營利組織、國際組織等「地方治理」上需求，以廉政領域為例，除直接來自垂直府際關係之中央主管機關(法務部廉政署)之指揮監督外，如何回應並滿足其它平行府際關係之地方政府或在地方廉政治理過程中，不論是個人、組織以

---

<sup>3</sup> 參見新北市政府政風處 105 年委託台灣透明組織之「新北市政府 105 年廉政民意調查及地方廉政體系評核指標實務研究」期末報告，頁 1-2。

及直接或間接之利害關係人在廉政領域彼此之資源交換及建立相互依賴關係，以茲共同解決貪腐問題，達成追求廉潔之公共目標，均有必要深入探討。本研究即植基於上述構想，以下即就「地方治理」進行介紹，並探討其意涵與相關之特徵；其次因所探討者其中最重要者係優質公共治理於廉政領域之實踐，因此廉政意涵究竟為何？以及我國歷年來廉政工作之大致發展方向及成果，以及其與地方治理之關連性，均係本節所欲探討之重點。以下即就該二部分，依序探討之。

## 一、「地方治理」之介紹及其範疇

### (一)地方治理源起

全球化時代的到來，國家必須與國際或超國家組織、區域經濟整合組織、府際組織（如地方政府、行政法人、獨立機關等），以及企業及其他的民間組織，在全球的場域中進行競爭與合作<sup>4</sup>。國家政策的形成與執行不再只有中央政府單一個角色，同時須考量其他參與者的角色（例如 103 年 3、4 月間爆發反《海峽兩岸服務貿易協議》而佔據立法院議場之臺灣社會運動-太陽花學運，便是政府未充分接納及考量反對黑箱服貿之在野黨、學生及民眾的聲音而造成備受國內外矚目之一起社會運動事件），這些參與者包括民間團體、私人企業、第三部門、跨國企業、國際組織等，甚至連他國政府的決定（如 2018 年 4 月初，中、美間展開相互課徵懲罰性報復性關稅之貿易大戰）都會影響某一國家政策形成，顯示政策制定及執行不能單從政府角度出發，而是要與其他相關利害關係者進行互動，強調合作聯盟或網絡連結的必要性。

傳統中央與地方政府間關係，是由單向的威權關係，但在現今分權化潮流的推動下，府際關係轉變為雙向的互動互賴關係；並且礙於資源不足，地方政府為了要提升自身治理能力，與民間單位必須進行更多合作，而相關行動者由於公民意識之勃興也較以往更積極回應政府。是故，當今時空脈絡下地方公共事務之處理，所涉及的行動者將不再如同過去

---

<sup>4</sup> 陳怡君(2010)，台灣地方觀光產業發展之策略與挑戰，地方與區域治理電子期刊第 2 期，頁 4。

只有中央及地方政府，反之，政府以外的相關行動者都將積極參與地方公共事務的運作<sup>5</sup>。

事實上，地方政府站在面對人民的第一線，直接觸及到多元且複雜的地方問題，使地方政府在公共議題的治理上，需要進行更多面向的考量；若將前述治理的概念運用於地方層級，地方治理表現出來的關係，是蘊含了中央與地方、地方與地方、地方與次級地方政府、地方與各種社會性組織等各方的互動關係(其互動連結如下圖 1 所示)。所以地方治理的範疇，在治理面向的環環相扣下，必然不再只侷限於所謂「地方」的字面意思，真正在著手處理地方事務時，為達成善治，地方治理是包括上行、下行與平行的各方綿密相互影響的關係<sup>6</sup>。

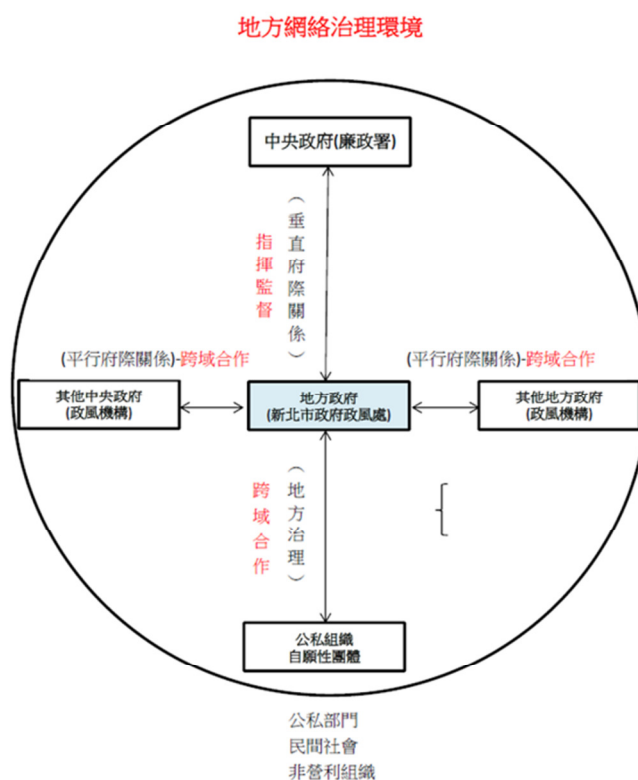


圖 1 地方廉政網絡示意圖

(資料來源:本研究小組自繪)

<sup>5</sup> 吳佩璇(2011)，氣候變遷之議題網絡與地方治理研究：以中國時報 2007-2008 年新聞報導為例，地方與區域治理電子期刊第 6 期，頁 38。

<sup>6</sup> 同前註 5，頁 38。

以本次研究對象「新北市政府政風處」為例，其廉政領域之地方治理合作對象約略可區分為：

1、跨域指揮監督關係：即垂直府際關係。我國政風機構，無論追溯至安全單位（1953-1972）或人事查核（1972-1992）建置時期，抑或目前依據「政風機構人員設置管理條例」由法務部主管【全國政風業務，並由法務部廉政署負責規劃、協調及指揮監督】，始終採取如人事、主計及警政機關所謂之「一條鞭」管理制度，舉凡人員任免、考績（成）、考核及獎勵，以及業務指導與監督悉由昔日調查局、法務部或現行廉政署管理<sup>7</sup>。

2、跨域府際合作關係：乃一種策略性夥伴關係，地方自治團體於職權與地位上雖然各自獨立，但於共同事務上則以共同之最大利益為目標進行互動合作，而形成一種夥伴型態的府際關係。此種關係的存在，使地方自治團體間能夠彼此尊重他方的利益與需求。

3、公私協力互動關係：過去公部門與私部門較處於分裂分治的互動，整個社會未能有資源整合的理念、動力、文化和機制。而在全球化的衝擊之下，共同生活圈範圍內的地方政府更須要藉由資源和行動的整合，以發揮整合作用藉此提昇競爭力，而必須善用許多私人部門或非政府組織的力量，建立起公私之間的親善夥伴關係（陳朝建，2008）。因此公私協力的概念便應運而生，其互動模式分為：

(1)垂直分隔：以公部門的層級政府為領導中心，私部門和民眾則依附於此層級架構下，亦即公私部門的互動模式係以公部門作為上層主導指揮，私部門則處於下層配合及服從的地位。

(2)水平互補：公部門認識到能力有限而尋求私部門做互補性的支援，私部門亦開始反省企業社會責任，學習與公部門合作與合夥，亦即在此

---

<sup>7</sup> 李國正等(2017)，地方政府人事治理之研究～以新北市政府政風機構為例，新北市政府 106 年度自行研究報告，頁 13。

模式下，公部門仍然是處於主導地位，但已不是完全的指揮或控制型態，乃是公私部門轉型或階段性的模式。

- (3)水平融合：私部門不再只是依存於公部門之下的附合體，也不再只是單純配合公部門，而是與公部門形成一種水平式鋸齒融合的互動關係。亦即在這個互動模式中，公私部門雙方都充分瞭解到對方的重要性及不可或缺性，並透過平等、尊重，及相互學習的實質行為，共同尋求解決公共事務的最佳方案及落實公共福祉的方法。

## (二)地方治理的意涵

地方治理（Local Governance）係由「地方」與「治理」兩個名詞組合而成。地方可從垂直性「多層次政府」加以理解，指涉的是各種不同層級政府的管轄範圍。若依空間與管轄概念來看，則是指涉不同範圍間各自具備獨特的行政系統。至於治理的傳統字意指船隻「領航」（steering）之意，現今已被借用來說明一種新穎的行政運作關係形式，其研究重點在於解釋非傳統國家干預的複雜公共政策實際執行情況<sup>8</sup>。

以下為若干學者對於治理之說明：

### 1、Caiden 詮釋了治理的概念：

- (1)強調是由社會本身，而非由政治或政府權威體制來治理社會；
- (2)著重檢視政府與其他社會制度的相互關係；
- (3)包含了一切形成與制定集體決策與解決集體問題的制度及過程；
- (4)治理本身的複雜形式，包括了自我治理、共同治理以及階層治理等<sup>9</sup>。

### 2、學者孫煒則界定「治理代表著一種政府與社會交互影響的安排或形式，主要是指政府與其他社會組織或團體，經資源的交換與相互依賴，共同解決公共問題，以集體行動追求公共目標所呈現的協力本質」<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 江大樹、張力亞(2008)，臺灣縣市首長領導力與地方治理的實證分析，頁5。

<sup>9</sup> 陳士魁(2010)，地方NPO與地方治理：以台北市社會福利業務委外辦理為例分析，地方與區域治理電子期刊第3期，頁2。

<sup>10</sup> 同前註9，頁2。

- 3、江大樹、張力亞則認為地方治理係指：「有關全國性政策與地方性事務的釐定和執行中，其涉及的決定主體已不再侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，更涵蓋來自中央與地方以外的公私組織和志願性團體等連結與互動所形成的一種複雜的合作網絡形式<sup>11</sup>」。
- 4、此外學者趙永茂認為地方治理係指一套正式和非正式的規則、結構或制度、程序的建立，是由多重組織的治理及當中的利害關係人彼此互動的結果，使地方治理的過程中，不論是個人、組織以及直接或間接之利害關係人，都能在地方議題的參與上，對政策或決定有所影響，以形成攸關地方事務的政策方案<sup>12</sup>。
- 5、學者孫柏英認為地方治理可以被定義為：「在一定的貼近公民生活之多層次複合的地理空間中，面對地方公共問題時，政府、民間社會團體共同實現公共事務管理的改革和發展過程；這樣的地方治理，可以達到調動社會資源、形成地方可持續性發展的能力，進一步建立起政府與民間社會之合作關係，促使地方政府管理公共事務能力的增長<sup>13</sup>」。

### (三)地方治理的特徵

地方治理的運作過程，大致有四點特徵：第一，多層次治理，中央或地方政府不是獨占的行動者；第二，有多元化的治理關係，包括層級節制、市場模式及社群夥伴關係；第三，各方行動者權力和資源的互賴；第四，對不同類型的政策網絡進行管理<sup>14</sup>。

根據 Stoker、Rhodes、Goss 等學者的說法，多層次治理的結構，意味著社會中各類型的行為者將會形成自主性的網絡，政府必須與社會不同組織相互依賴，中央或地方政府將不再是地方治理的主導者、獨占性行動者。依此觀點，地方政府與地方民眾的互動更為重要。一

---

<sup>11</sup> 同前註 8，頁 6。

<sup>12</sup> 同前註 5，頁 39。

<sup>13</sup> 同前註 5，頁 39。

<sup>14</sup> 同前註 5，頁 39。

方面，地方民眾是構成地方的關鍵要素，另一方面，民眾也是地方政府獲得權力的來源。因此，地方政府在推動任何政策的過程中，要是能夠先獲得地方民眾的認同與支持，行使公權力與執行政策過程也較容易事半功倍。地方政府要能承擔處理地方事務的責任，必須從過去的一致性轉為尊重多元<sup>15</sup>。

#### **(四)地方治理與廉政工作之關聯性**

治理一詞的基本含義是指官方的或民間的公共管理組織，在一個既定的公共範圍內，運用公共的手段，滿足公眾的需要的過程。正因為如此，「區域合作」也就是「跨域治理」常成為取代「區域合併」的「廣域行政」方案。又之所以「跨域治理」愈來愈重要的原因是，人民對於服務品質的重視、政府應尊重市場機制的強調，以及賦予地方或社區更大的活力使然，往往促成諸多政府機關部門之間合作關係的成長，尤其是地方與地方之間的合作聯盟關係<sup>16</sup>。而跨域治理的「跨域」二字，只是一種範圍上的界定，不論是跨部門、跨專業領域、跨國境、跨區域，就看所欲解決的公共問題範圍為何<sup>17</sup>。學者林水波針對跨域治理的定義表示：針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此間的業務、功能和疆域相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門（cross-cutting）的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。跨域治理因此可以包括跨部門、跨行政區、跨地域的協力合作<sup>18</sup>。

不論是傳統制度主義觀點或是新制度主義的思維，制度建立

---

<sup>15</sup> 顏子傑(2010)，傳統漁港轉型促進地方觀光發展之研究——以澎湖縣菊島之星為例，地方與區域治理電子期刊第4期，頁4-5。

<sup>16</sup> 陳朝建(2008)，理論與實務：跨域治理的台灣經驗，行政院人事行政局地方行政研習中心研習論壇月刊。

<sup>17</sup> 李翠萍(2016)，跨域治理教學研究之議題分析，2016年TASPAA年會暨學術與實務整合學術研討會議引言稿，頁1。

<sup>18</sup> 林水波、李長晏（2005），跨域治理，頁96。



(institution building) 均涉及一定時間的轉變過程，以及多元因素的影響。因此將執行地方治理視為是一制度建立，便有助於檢視地方政府落實治理概念時可能涉及的因素，基於治理概念具有多元性，故地方政府欲加以實踐，勢須調整原有組織架構、資源配置或是人員運作等條件，同時，為期治理功能可以持續發揮，此調整作為也應是延續的。於是，地方政府採行治理觀點，實質上即為「變革原有條件，並基於治理原則建構一套新制度」，意即落實地方治理乃是一制度建立的過程（如圖），故可知地方治理制度建立並非「從無到有」的全新建構，而是要「融合轉化」至原有制度中<sup>19</sup>。

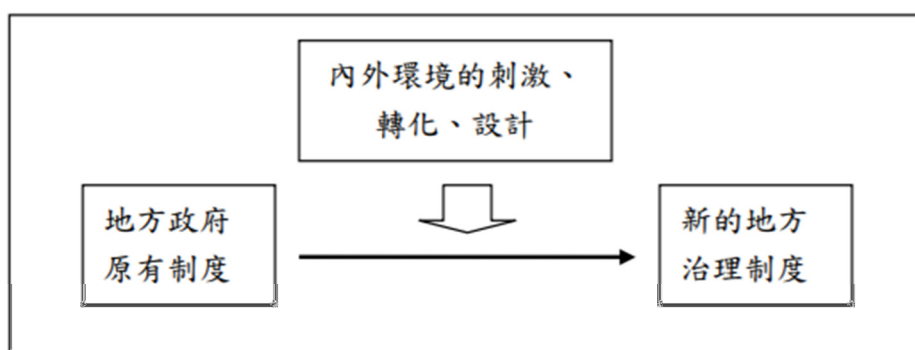


圖 2 制度建立觀點下的地方治理

（資料來源：引自呂育誠「地方治理意涵及其制度建立策略之研究-兼論我國縣市推動地方自治的問題與前景」）

針對上述治理的概念，有論者進一步提及，若欲實踐優質的公共治理（good governance），則需達至相關要件或符合某些元素。事實上，優質的公共治理理想的實踐，與政府的廉政治理有著極高的關聯性；不論是行政課責、行政透明以及公共參與，實為地方政府重要的廉政策略。尤其在公共參與上更是近幾年的研究趨勢，其在廉政領域上的重要意涵是，藉由外部民眾參與公共事務，而為政府引進外部監督力量，實屬外控機制之一。再者，政府與民眾（包括地方社群）在特定政策議題上形

<sup>19</sup> 呂育誠(2005)，地方治理意涵及其制度建立策略之研究-兼論我國縣市推動地方自治的問題與前景，公共行政學報第 14 期，頁 1-38。

成協力網絡，在施政上可發揮一加一大於二的綜效（synergy），而在廉政議題上亦不例外。Snaveley（1991）便以行銷的角度，將政府部門的顧客從政策執行及規劃面向區分為兩種類型：外部顧客及內部顧客，就研究對象來論，前者作為政策執行目標的公民，舉凡新北市市民及轄內選民、企業、非營利組織、倡導團體等均包含在內，後者作為政策規劃的形成者，包含立法者（立法委員、新北市議員）、民選行政官員（新北市市長、里長等）、其他行政機構人員（政務官、事務官）。學者葉一璋則以國家廉政體系架構為基礎，建構出「新北市地方廉政體系架構圖」<sup>20</sup>，其分別由地方議會、地方政務體系、地方文官體系、警察、地方審計機構、地方反貪機構、企業、社會課責等 8 根支柱撐起，其中地方議會等 6 根支柱皆屬公部門，即 Snaveley 所說的內部顧客，而歸類於外部顧客的私部門——企業及社會課責，與研究對象間之互動模式多元，也會影響到政策之成敗。而政策推行的順逆與否，不獨企求民眾的認同與支持，更進一步需要政策運作相關人員的配合和協助，才能達成<sup>21</sup>。

因此，地方政府建構自己的廉政體系，在該體系上的各方參與者，在廉政領域上建立協力合作網絡，將有助於持續提升新北市政府的整體清廉度，並且在倡廉反貪活動上將有長期穩定的合作夥伴<sup>22</sup>。

## 二、我國「廉政工作」內涵之遞嬗

### （一）從「政風機構績效評比要點」來看各時期（階段）政風工作之內涵

我國政風機構績效評比制度係源自法務部於 86 年 5 月 31 日訂頒「政風機構執行端正政風工作績效管制考核要點」（編者按行政院於 84 年 11 月 23 日第 2457 次院會決議通過推動《端正政風行動方案》），主要目的在提昇各級政風機構執行端正政風工作績效，有效防制貪瀆不法弊端，並作為法務部政風司督導考核獎懲之依據。

<sup>20</sup> 葉一璋(2015)，新北市政府「104 年廉政民意調查及廉政體系架構與評核研究」期末報告，頁 44。

<sup>21</sup> 楊晴宇(2003)，台北市垃圾費隨袋徵收政策行銷之研究，頁 47。

<sup>22</sup> 葉一璋(2015)，新北市政府「104 年廉政民意調查及廉政體系架構與評核研究」期末報告，頁 15。

其後為順應政府體制之重大變革與政風工作實際需求，於 89 年 1 月 12 日另函頒「政風機構績效評比要點」，實施後陸續進行多次修正<sup>23</sup>，並自 94 年起導入「領航管理」觀念，以逐年建構主軸來實現政風機構願景，94 年為「溝通觀念、凝聚共識、提昇向上、建構優質組織文化」；95 年為「深化核心工作、開創良好績效」；96 年為「強化專業知識、提昇組織效能」；97 年為「創新變革、優質治理」；98 年為「結合網絡，創造價值」；99 年為「跨域整合、建構廉能」；100 年為「推動社會參與、擴大網絡關係」。

迄 100 年 7 月 20 日法務部廉政署成立，著重防貪與反貪工作，並期透過結合各機關政風機構，從根本整治貪腐，以「標本兼治」、「擴大治理面向」為核心工作原則，並參酌廉政先進國家地區經驗，全力推動廉政工作社會參與，將企業、社區、社團、學校均納入廉政夥伴團隊，結合檢察、調查、政風及其他政府機關力量，共同打擊貪腐。政風機構績效評比制度因而配合進行重大修正，除精緻偵查貪瀆案件及協助政府機關完備內控機制外，並注重反貪腐措施及社會參與的推動；102 年更進一步推動「廉政新構想-以民為本」具體策略與作法，計提出 18 項策略、52 項具體作法，以「養成公務員拒絕貪污成為習慣」、「防貪先行，肅貪在後」、推展「行動政風」功能、建構縱向及橫向之肅貪體系、全民參與等概念為主軸，督導各政風機構積極推動反貪、防貪及肅貪各項業務，並定期追蹤管考其辦理情形，以評估執行成效，持續滾動式修正檢討，確保其落實執行。

現行「政風機構績效評比要點」歷經 5 次修正，茲依制度內涵及特色略述如下：

### **1、第一階段「人力(係)數時期」(89 年 1 月至 93 年 6 月)**

本階段將各政風業務類別之績效作業予以統合，首度以「組織」

---

<sup>23</sup> 完整的研究資料彙整與分析，請詳見李國正(2010)「我國政風單位績效評估制度之研究：以臺北市政府為例」國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程第五屆碩士論文。

為對象進行績效評估，採計單位人力數評比。為貫徹「預防重於查處」之工作原則，原則以「預防（占 80%）」、查處（占 20%）」，占總績效 60%」為主，另就各該工作目標達成比率與出力情形進行「評價，占總績效 40%」評分，主要工作內容如下：

表 1 「人力(係)數時期」主要工作內容

| 政風業務別                      | 政風查處工作                                                                                                                                                                                          | 政風預防工作<br>(一)                                                                                                                                                                                                                       | 政風預防工作<br>(二)                                                                                                                                                                                                                                  | 政風預防工作<br>(三)                                                                                                                    |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 主<br>要<br>工<br>作<br>內<br>容 | <b>&lt;查處業務&gt;</b><br>(1) 蒐報政風資料。<br>(2) 蒐報本機關查核金額以上採購或許可案件資料。<br>(3) 發掘一般貪瀆案件線索(甲類)。<br>(4) 發掘一般貪瀆案件線索(乙類)。<br>(5) 發掘重大貪瀆案件線索(甲類)。<br>(6) 發掘重大貪瀆案件線索(乙類)。<br>(7) 函送一般非法案件。<br>(8) 查處檢舉貪瀆不法案件。 | <b>&lt;重大業務績效&gt;</b><br>(1) 機關政風狀況整體分析評估報告。<br>(2) 編撰預防貪瀆調查專報。<br>(3) 訂定修正具體防弊(改進)措施。<br>(4) 辦理政風問卷調查。<br>(5) 辦理政風座談會。<br>(6) 辦理採購案件一覽表。<br>(7) 機關政風狀況反映報告表。<br>(8) 其他。<br><b>&lt;一般業務績效&gt;</b><br>(1) 辦理政風訪查工作。<br>(2) 防弊導正執行成效。 | <b>&lt;公務機密維護&gt;</b><br>(1) 公務機密維護宣導。<br>(2) 公務機密維護檢查。<br>(3) 重大專案機密維護措施。<br>(4) 公務機密維護專報。<br>(5) 編撰違規、洩密案例。<br><b>&lt;安全維護&gt;</b><br>(1) 訂(修)定預防危害或破壞事件規章或措施。<br>(2) 蒐報重大危安事故資料或重大陳情請願預警資料。<br>(3) 安全防護宣導。<br>(4) 預防措施安全狀況檢查。<br>(5) 重大安全防護 | <b>&lt;綜合業務&gt;</b><br>(1) 計畫作為(包括年度工作計畫、年終檢討分析)。<br>(2) 業務推動(包括業務觀摩、政風督導小組會議、督考作為、教育訓練、行銷作為、政風制度研究、各項會議、專業能力提昇、配合度)。<br>(3) 其他。 |

|                                                                      |                                                                             |                                                                                                         |  |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| (9) 辦理行政責任案件。<br>(10) 違反保密規定案件。<br>(11) 查處洩密案件。<br>(12) 重大安防、機關保防案件。 | (3) 執行端正政風行動方案防貪規定。<br>(4) 表揚獎勵廉能事蹟。<br>(5) 政風法令宣導。<br>(6) 財產申報。<br>(7) 其他。 | 專案。<br>(6) 安全防護專報。<br>(7) 編撰安全防護案例。<br>(8) 蒐報大陸人士參訪異常情資，蒐報危害國家安全或影響國家利益情資。<br>(9) 編撰機關保防案例。<br>(10) 其他。 |  |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

(資料來源:引自李國正「我國政風單位績效評估制度之研究：以臺北市政府為例」)

## 2、第二階段「目標達成率時期」(93年7月至97年12月)

法務部前部長陳定南於該部92年度年終業務檢討會議明確表示：

「政風最重要的任務，甚至簡化到唯一的任務，就是在機關發揮事前的『防腐劑』功能，揪出內部的不肖份子。要達成目標，就必須重新檢討工作職掌，減少官樣文章及虛應業務」。法務部乃通函各政風機構要求就「政風機構績效評比要點」暨核分標準研提修正建議，達成修正共識後於93年7月6日函頒施行。修正重點摘述如下：

### (1) 調整預防與查處工作比重

政風整體工作比例由原預防工作占80%、查處工作占20%，調整為預防工作占70%、查處工作占30%，以強化整體肅貪功能，鼓勵計畫性重大貪瀆線索發掘與查察。

### (2) 改變單位績效計算方式——「單位目標達成率」

工作績效核算方式除考慮單位人力數增減率外，並以各該單位前二年績效平均值為參考值，計算其每半年工作績效目標達成率，再以機關人力數所占比例相互評比。

### (3)修正工作項目給分標準

增列「執行機關首長交辦事項獲得肯定，對提昇政風機關形象確有助益者」核分項目，以鼓勵政風機構協助機關興利作為；為落實主管機關指導作為，將「指導作為」由評價項目改列預防工作(三)「配合度」核分，預防工作(三)「督考作為」則授權主管機關核分，政風司適時稽查有無濫核；年度政風狀況整體分析評估報告由主管機關實質審查，法務部政風司備查等。同時簡化宣導業務，以「執行本部或機關首長於特定期間針對特定主題專案辦理者」始得陳報成果，並將不易量化、評估之專案成效、計畫作為、工作目標達成率等列為評價項目。其後法務部政風司另針對上開預防工作授權核分項目訂定「預防工作項目核分裁量標準表」，提供各主管機關政風機構參照辦理，避免裁量標準不一而有不公情事。

迄至 94 年 3 月間，配合行政院研考會推動「公文書橫式書寫推動方案」，再次酌予修正績效制度相關內容，摘述重點如下：

#### (1)預防工作(一)部分：

為遏止一般業務績效之浮濫，明訂一般業務績效不得逾其重大業務績效總分之 4 倍(天花板規定)，超出部分不予採計，並視執行情形逐年降低一般業務績效比例。

#### (2)預防工作(二)部分：

因應國家機密保護法暨施行細則施行，提高「新訂或修訂公務機密維護規章或措施」核分上限，94 年度即以推動「國家機密保護法」、「資訊安全管理」相關工作為重點。

### 3、第三階段「目標案件值時期」(98 年 1 月至 100 年 12 月)

法務部前部長施茂林在該部 95 年政風人員專精業務分區研習會致詞表示，政風核心工作可分為「預防性政風工作」及「查處調查政風事務」。在預防性政風方面，重點工作包括「反浪費」、「反腐敗」、

「反貪污」；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，作好司法肅貪與行政肅貪……提昇績效，當可顯現政風系統之成效與價值。

法務部為強化政風核心工作之推動，自 97 年起分兩階段檢討政風機構績效評比制度，為兼顧客觀公平與簡單易解等原則，以工作成果質量並重為核心目標，修正先前「目標達成率」之評比方式，賡續原有「目標管理」精神，由主管機關政風機構依目標案件值，擇優提報工作成果，在量化指標下仍保留一定程度自主性與創造力；同時落實分層評核，強化主管機關政風機構之指導責任，自行設計內部績效評比原則，更能達到權責相符的目標。

同時配合公務員廉政倫理規範施行、公職人員財產申報法修正及中央廉政委員會相關決議，修正績效評比制度相關內容，以調整不合時宜之組織文化，引導正確工作方向，反映客觀環境情勢整體變化。

本階段修正評估作法簡述如下：

(1)預防工作(一)部分：

廢止重大及一般預防工作之區分，整併性質相容或目的雷同之工作項目，由 17 項改為 10 項，並擴大核分級距，從優核列績效以彰顯工作成效。

(2)預防工作(二)部分：

增訂「配合度」，列入績效評核範圍之工作項目包含「新(修)訂公務機密維護規章或措施」、「公務機密維護專報」、「新(修)訂預防危害或破壞事件規章或措施」、「機關安全維護專報」、「配合度」，及原列於查處工作核分標準表之「違反保密規定、查處洩密案件」、「重大危安案件」等。

(3)預防工作(三)部分：

增列「政風業務管理資訊系統」、「政風工作檢討會」，調整「配合度」

之工作內容，並就「政風督導小組會議」、「專業能力提昇」等項目調整核分級距，成效良好者加倍核分，以鼓勵提昇訓練成效。

(4)查處業務：

增訂「協助辦理政風查處業務」、「辦理政風查處機動小組業務」等項目，並針對情節重大之一般非法案件訂定加倍核分機制，具社會矚目案件專案比照重大貪瀆線索核列函送及起訴績效。

**4、第四階段「政策目標與自主管理時期」(101 年 1 月至 103 年 12 月)**

因應法務部廉政署 100 年 7 月 20 日成立後，依法務部廉政署組織法第 2 條第 1 項第 5 款規定，掌理政風機構業務之督導、考核及協調事項，爰依政風機構績效評比要點等相關規範，參酌政風機構績效評比作法修訂，以有效運用政風機構人力及資源，督同執行反貪、防貪及肅貪業務。

為結合該署肅貪單位與政風機構之肅貪能量，加強政風機構與機關間之連結，並運用「自主目標管理」之精神，將績效評核分為「自主管理年度重點工作」(占 30%)、配合執行廉政署「政策目標工作」(占 60%)及評價(占 10%)等三大項目，總成績滿分為 100 分。其中「自主管理年度重點工作」，由該署各業務組提列工作項目，授權各主管機關政風機構依機關特性自選工作項目及核分；「政策目標工作」由該署結合廉政政策目標訂定各政風機構應執行之重點工作項目，其中肅貪業務占 40%、防貪業務占 12%、綜合維護業務占 8%，評價由各業務組等比例評分(各占 2.5%)。工作項目之類別整理如下：

表 2 「政策目標與自主管理時期」主要工作項目

| 自主管理年度重點工作項目           |                     | 政策目標工作項目          |                          |                        |
|------------------------|---------------------|-------------------|--------------------------|------------------------|
| 防貪業務                   | 綜合、維護業務             | 防貪業務              | 綜合、維護業務                  | 肅貪、查處業務                |
| (1)業務興革建議。<br>(2)採購綜合分 | (1)新訂(修正)公務機密維護規章或措 | (1)廉政研究。<br>(2)業務 | (1)公務機密維護專報。<br>(2)機關安全維 | (1)蒐報政風資料。<br>(2)協助辦理肅 |



|                                                                |                                                                                                                                                                                                              |                                                               |                                                |                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 析。<br>(3)廉政會報。<br>(4)廉政教育訓練。<br>(5)利益衝突迴避案件。<br>(6)公職人員財產申報案件。 | 施。<br>(2)新訂(修正)機關安全維護規章或措施。<br>(3)實施機關員工公務機密維護宣導。<br>(4)實施機關安全維護宣導。<br>(5)公務機密維護檢查(含資訊稽核)。<br>(6)機關安全維護檢查。<br>(7)重大專案機密維護措施。<br>(8)重大安全維護專案。<br>(9)首長安全維護。<br>(10)政風工作檢討會。<br>(11)提升政風人員專業能力。<br>(12)安全維護會報。 | 稽核。<br>(3)社會參與。<br>(4)利益衝突迴避裁罰案件。<br>(5)公職人員財產申報案件。<br>(6)其他。 | 護專報。<br>(3)陳情請願抗爭綜合分析報告。<br>(4)督考作為。<br>(5)其他。 | 貪查處業務。<br>(3)辦理廉政查處機動小組業務。<br>(4)發掘一般貪瀆案件線索(甲、乙類)。<br>(5)發掘重大貪瀆案件線索(甲、乙類)。<br>(6)函送一般非法案件。<br>(7)查處交查檢舉貪瀆不法案件。<br>(8)辦理行政責任案件。<br>(9)違反保密規定案件。<br>(10)查處洩密案件。<br>(11)查處危安案件。 |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

(資料來源：本研究小組自行整理)

其後發現上開制度對於機關性質單純之政風機構較難發揮，自主目標管理精神仍待進一步落實，同時為貫徹「廉政新構想-以民為本」之「養成公務員拒絕貪污成為習慣」、「防貪先行、肅貪在後」、「推展『行動政風』功能」、「建構縱向及橫向之肅貪體系」、「全民參與」等主軸架構，法務部廉政署分別於102年7月、103年1月針對績效評比制度進行滾動式之檢視修正，修正重點摘述如下：

(1)防貪業務部分：

新增「廉政宣導」、「推動行政透明措施」、「預警作為」、「再防貪案件」，修正「社會參與」、「廉政研究」核分細項，並將「業務稽核」更名為「專案稽核」。

(2)綜合、維護業務部分：

增訂「新聞揭露」及「國際宣導」。

(3)肅貪、查處業務部分：

為導引政風機構落實「現階段貪瀆風險資料反映強化作為」，修正「蒐報政風資料」項目，增列加倍核分機制；新增「專案清查」項目，由政風機構就個案查處所發現之貪瀆犯罪態樣，釐清有無潛存類似貪瀆弊端，擬訂清查計畫、擇定清查範圍、蒐集資料加以比對等作為，加強發掘貪瀆線索；另提昇「查處洩密案件」、「查處危安案件」等核分級距。

## 5、第五階段「自主目標管理時期」(104 年 1 月迄今)

績效評比制度經前次修正後，多數工作項目改為不限目標案件值，導致政風機構以衝高案件數追求績效成長，而影響工作品質，故現行「政風機構績效目標管理制度」，係法務部廉政署於 104 年修正以「自主目標管理」為其制度核心架構，依「簡單易懂、掌握重點、提昇執行力」等方向修正相關內容；另為落實分層授權機制，各主管機關政風機構亦得視機關特性及實際需要，依據該署公布之各項業務工作項目、核分基準表及審核說明，各自建構其組織策略目標及訂定所屬政風機構之績效評比核算原則，俾期以發揮「關鍵」、「精準」、「效益」之最大能量，並結合年度績效政策方向聚焦於重點廉政業務，進一步落實「目標管理」精神。茲將主要改革重點略述如下：

(1)簡化核分級距：

防貪、綜合、維護及視察業務各項目核分上限原則均為 100 分，肅貪、

查處業務縮小核分級距，取消加倍核分機制；另為鼓勵政風機構盡量陳報性質重大之肅貪查處案件，取消肅貪查處業務之「目標案件值」。

(2)縮小核分裁量空間：

依各項業務之性質，參酌以往各年度政風機構之辦理情形，調整個別工作項目核分級距之裁量空間。

(3)簡併陳報流程，提昇評核時效：

自主管理工作項目 70%由主管機關政風機構依自行規劃案件數之達成率（即量化指標）自評，30%由廉政署組成評核小組以年度績效報告之方式（即質化指標）評核，無須個案陳報核分。

另以 107 年度績效政策方向為例，包括：(一)發揮創新創意作為，翻轉廉政刻板印象。(二)有效解決民怨需求，提昇有感廉政效益。(三)積極增加公益效能，凝聚全民廉政意識。(四)爭取首長攜手廉政，擴大廉政團隊夥伴。(五)建構廉政平臺機制，延伸行銷共創雙贏。以創新作為、解決民怨、增進公益及延伸廉政行銷為規劃主軸，並依據行政院中央廉政委員會第 19 次委員會議決議，秉持「愛護」、「防護」及「保護」三面向，推動各項廉政工作。由觀察得知政風績效政策依循聯合國反貪腐公約有效預防和打擊貪腐的重點策略，擴大社會參與反貪，並全面推動宣導工作。

## 6、小結

總結前述有關我國政風機構推動績效評比制度之描述，大致可獲得以下之幾點觀察：

- (1)即便於各個階段(時期)有不同績效管考作法，但其制度設計皆源於「目標管理 (MBO)」概念，無論係屬於政風工作之具體方針或原則，抑或各項業務之衡量指標，皆重視績效管考與政風單位之策略目標、年度工作目標，以及深化各個策略目標之具體作為結合，達成組織願景，彰顯政風單位存在意義與價值。

- (2)重視業務面績效指標及標準之建立，並依政風工作需求不斷調整，為各階段之共同特色。
- (3)仍以行政規則作為推動績效評估依據，在推動依據上顯得薄弱，如能適度提昇法律位階，可促使機關首長重視政風功能，亦可避免政風機構過度依附或遷就機關首長，致生同流合污或輕縱等情事，同時維持政風機構之超然及中立。
- (4)在評比目的方面，最終在於防制貪瀆不法弊端，以減少各機關貪瀆因素，達成政風機構能夠有效協助各機關推行政務之目標；其次，逐步建立政風人員責任制度，運用重獎重懲，督促政風人員積極投入防貪與肅貪工作。
- (5)在評估對象與範圍方面，以組織績效為主並集中於業務層面，並依主要業務－查處及預防分別訂定其績效衡量指標與標準，再輔以主觀之評價指標及標準，據以評估其績效優劣。
- (6)在績效衡量與績效指標方面，以制定核分標準（基準）表方式，區分查處、預防及評價等構面，且配合各階段政風工作需求不斷調整。
- (7)在評估方式方面，除績效核算方式稍有所差異之外，總體而言，評估方式並未有太大變革，將中央及地方主管機關政風單位區分為數個群組相互評比，評比主要項目仍不脫「預防」、「查處」、「評價」等構面範疇。
- (8)在績效回饋方面，未連結獎酬制度，激勵提高績效產出，展現課責作用，發揮評估功能。

如進一步以「治理」、「網絡」及「互動關係」等觀點或特徵檢視前述之觀察所見，尚可發現：

- (1)相較於前述提及之地方政風機構伴隨地方政府與它所處環境之各行動者間具有連結互動關係的地方廉政治理網絡環境，目前廉政主管機關賴以引導及管考各政風機構之績效評比制度充其量僅侷限政風體

系(一條鞭)內部網絡，即所謂之「跨域指揮監督關係(垂直府際關係)」，而於若干業務上，例如社會參與、新聞揭露，始與其他網絡內之公私部門團體形成低度之網絡連結互動，換言之，仍屬對於內部環境系統本身之控制而未擴及外部環境系統，因此其治理層次可謂有其侷限性。

- (2)至於網絡內之參與者則未呈現多元現象，仍以政風機構為主，包含與政治、社會、行政系統之政治行為者、制度、公司、公民社會及國際組織等行動者之連結互動仍不夠緊密，惟近年則在聯合國反貪腐公約框定之反貪腐法律架構下，逐漸關注與彼等之連結互動。
- (3)所謂網絡中每一位行動者及關係者皆互相倚賴，如從供需面觀察，廉政工作強調訴求全民重視反貪腐意識，但對其訴求對象採取之方式則並無差異，此為廉政工作無法因地制宜、深入基層，使其有穩固基礎之原因之一。亦即訴諸民眾僅是廉政工作手段並非其目的，惟有與各網絡內之行動者接觸，瞭解其對廉政之需求，才能切中時弊，發揮加乘之綜效。
- (4)廉政署仍持續以績效管考為政策工具，在實務上仍不脫管制性政策色彩，其管考仍具有威權或命令之特徵，如沿用於地方廉政治理，在地方治理及自主意識漸受重視下，似應逐漸褪去其威權或管制心態，轉換為以了解、合作、協商、交換，讓廉政資源得以共享，彼此確立共同目標，網絡內之個人或群體進行整合，成為支撐地方廉政體系之穩定力量。
- (5)在地方廉政治理網絡環境下，地方政風機構與體系內各支柱並不僅限於單一互動關係，而是呈現複雜多元關係，且各根支柱與其它支柱亦有類似之互動或連結關係，因而形成「多層次之治理關係」。有別於中央對地方之府際關係，在績效評比制度下，同一群組政風機構係立於競爭關係，雖亦屬互動關係之一環，但彼此競爭抵銷互動帶來之良

性發展，在績效掛帥主義下，徒具形式，而無法真正提升廉政工作品質。

## **(二)從聯合國反貪腐公約及廉政法規沿革觀察國際廉政情勢之發展**

### **1、聯合國反貪腐公約**

#### **(1)緣起與重要性**

《聯合國反貪腐公約》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)於2003年10月31日聯合國大會通過，2005年12月14日生效，內容除序言外共分為8章、71項條款，包括總則(General provisions)，預防措施(Preventive measures)，定罪及執法(Criminalization and law enforcement)，國際合作(International cooperation)，資產的追回(Asset recovery)，技術援助和資訊交流(Technical assistance and information exchange)，實施機制(Mechanisms for implementation)以及最後條款(Final provisions)。而制訂《聯合國反貪腐公約》之主要目的，乃在於建立全球反貪腐的法律架構，促使各締約國以共同的法律標準打擊貪污，並以聯合締約國協力圍堵單一國境，甚至是跨國的貪瀆犯罪。

公約第1章為總則，第2章即為預防措施，而第6章落實本公約之執行機制亦屬貪腐預防措施的一部分，充分反映對貪腐預防措施的重視。如建立預防貪腐機構，負責監督和協調本國反貪腐政策之實施；完善公共管理制度，如建立透明與客觀之適當採購制度、強化公共財政管理的透明度…；加強私部門之會計及審計標準與相關操守標準及程序；預防洗錢的措施，如建立全面的國內金融管理和監督制度等。

公約第3章後規定定罪執法、國際合作、資產的追回等，亦凸顯公約強調對於預防和打擊並重。如規範貪腐犯罪的犯罪型態與特殊制

度，要求各締約國應當採取必要措施；規範貪腐犯罪的起訴、審判和制裁及相關之訴訟措施，要求締約國應當使本公約之罪受到與其嚴重性相當的制裁，要求各締約國應採取必要措施，貪腐犯罪的損害賠償制度、打擊貪腐的專職機構。公約還要求締約國與執法機構合作，鼓勵偵查和檢察機關與私部門特別是與金融機構之間進行合作<sup>24</sup>。

## (2)預防性反貪腐機構

依公約第 6 條：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，確保設一個或酌情設多個機構，透過下列措施預防貪腐：(a) 實施本公約第 5 條所定之政策，並在適當之情況對此等政策之實施進行監督及協調；(b) 累積與傳播預防貪腐之知識。」

「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則，賦予本條第 1 項所定機構必要之獨立性，使其能有效履行職權，及免受任何不正當之影響。各締約國均應提供必要之物資與專職工作人員，並為此等工作人員履行職權，提供必要之培訓。」

「各締約國均應將得協助其他締約國訂定及實施具體預防貪腐措施之機關名稱與地址，通知聯合國秘書長。聯合國參考國際上運作成效較佳之政府反貪機構的設立特質，建議在衡酌各國國情的條件下，得設立一個或多個反貪機構，但強調必須維持是類機構的職權行使的獨立性以及反貪資源的充分性。」

我國專責廉政機關即依本公約第 6 條預防性反貪腐機構及第 36 條專職機關，並參酌國際透明組織提出「國家廉政體系 (NIS)」架構（按：以羅馬柱形容支持國家廉政體制發展的 13 項重要因素，如媒體、商業、公家機關、公民監督等，將使國家誠信運作由內而外展現實力，如圖 3），於 2011 年由法務部政風司改制成立法務部廉政署，除肩負國家廉政政策規劃推動反貪、防貪及肅貪等任務，並結合原各

<sup>24</sup> 許福生(2015)，「聯合國反貪腐公約與我國反貪腐刑事政策之思維」，頁 45-46。

機關政風機構，建構內外完整廉政網絡，使政風機構能發揮更大的功能，除於機關內部充分參與機關運作推動制度興革措施，強化體制內防貪之內控機制，有效預防貪腐及浪費外；對於貪瀆案件亦可及時調查處理，並在檢察官指揮下由法務部廉政署負責執行肅貪調查，有效打擊貪腐，維護機關廉潔形象。

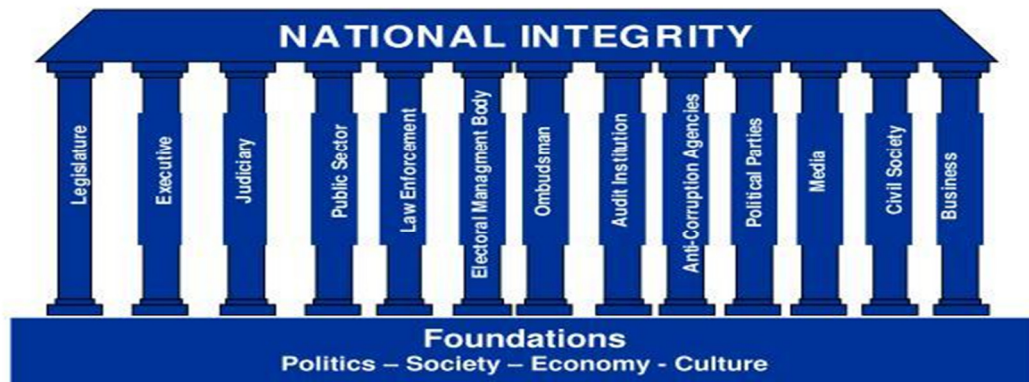


圖 3 國際透明組織之國家廉政體系架構圖(NIS)

(資料來源:轉引自新北市政府 105 年廉政民意調查及地方廉政體系評核指標實務研究報告，頁 12)

### (3) 「聯合國反貪腐公約施行法」

我國雖非聯合國會員國，惟為實施聯合國反貪腐公約，健全預防及打擊貪腐體系，加強反貪腐之國際合作、技術援助、資訊交流，確保不法資產之追回及促進政府機關透明與課責制度，特制定「聯合國反貪腐公約施行法」，宣示我國反貪腐決心。「聯合國反貪腐公約施行法」於 2015 年 5 月 5 日經立法院三讀審議通過，並於 5 月 20 日經總統公布，使「聯合國反貪腐公約」所揭示之規定，具有國內法律之效力；且依該施行法之規範，各級政府機關應依該公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符公約規定者，應於施行法實施後 3 年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。(廉政署，2016) 由該公約檢視我國廉政組織設計，強調必須維持職權行



使之「獨立性」，使其能有效履行職權，以及免受任何不正當之影響。

#### (4)觀察發現

法務部廉政署成立後，其主要職掌包括：國家廉政政策之規劃、研究、擬訂、協調及推動；廉政相關法規制（訂）定、修正之研擬及解釋，以及貪瀆預防措施推動、政府部門防貪審查及稽核、貪瀆犯罪調查和管考、政風機構業務督導及考核、政風機構組織管理等業務。在組織設計上，共設有綜合規劃、防貪、肅貪、政風業務，及北部、中部、南部地區調查組等7組。在人員組成方面，廉政署的運作主體為駐署檢察官、廉政官，及相關廉政人員，且因廉政官具有司法警察身分，可在收到政風單位或接獲檢舉等各類途徑所取得之案件後，由駐署檢察官直接指揮並分案調查。其中，「駐署檢察官」之設計，主要精神在於一方面符合我國係以檢察官為偵查主體之刑事訴訟制度，另一方面由駐署檢察官直接指揮廉政官進行案件調查，可明顯強化廉政署在貪瀆案件之偵辦效率。再者，法務部廉政署成立之後，我國廉政體系亦由過去檢察、調查、政風所形成的反貪鐵三角，轉變成為由檢察機關指揮帶領廉政署、調查局、政風機構統合作戰之金字塔型廉政架構。儘管如此，目前我國政風機構在運作上，仍然面臨法務部廉政署及所屬機關首長「兩個老闆」的雙重隸屬尷尬情況<sup>25</sup>，其組織架構上是否與聯合國反貪腐公約所揭示之要求相符，不無疑問。

觀察任何一個能夠有效運作的廉政機構，均必須具備以下五項條件<sup>26</sup>：

(一)反貪腐機構本身必須是不貪腐的。(二)反貪腐機構必須獨立於政治控制之外，除了不允許政治人物干預日常運作，更應使反貪機構能夠無憂無懼地調查所有政治人物和高級常任文官的貪污行為。(三)必須要有完整而周延的反貪立法作為反貪機構的行動依據。(四)有適當的經費和人力。(五)

<sup>25</sup> 胡龍騰、蔡秀涓（2017），由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政法制建設與組織設計——以預防性內部治理為焦點，頁75。

<sup>26</sup> 陳俊明（2008），廉政制度設計與民意偏好：對新加坡和香港反貪機構的省思，頁143。

政府必須展現對反貪行動的承諾。

我國政風機構組織架構上雖有雙重隸屬之設計，惟從人事上一條鞭之設計，配合政風人員職期輪調或可彌補獨立性之不足，另從廉政署金字塔型廉政架構觀之，由檢察機關指揮帶領廉政署、調查局、政風機構統合反貪作戰亦擁有相當之能量，惟此制度之設計偏向「肅貪案件」未認識到廉政工作尚包含「反貪」及「防貪」之面向，為其不足之處。行政院於2008年通過「國家廉政建設行動方案」，檢討過往「肅貪、防貪」之二元思維模式，改採國際透明組織倡議之「國家廉政體系」概念，(international actors) (Transparency International, 2000)。指一個國家追求永續發展、法治、生活品質等三大目標，需要國家廉政體系支持，廉政體系需要很多支柱支撐，即一些促進廉潔、透明及負責的制度和實踐，包括：行政機關、立法機關、政黨、選舉委員會、審計總署（如我國審計部）、司法、文官體系、執法機關（如警察及檢察官）、公共採購、監察特使（如我國監察院）、反貪腐機構、媒體、民間社會、私人企業、地方政府、國際組織等<sup>27</sup>，亦符合《聯合國反貪腐公約》第二章所規範之條文內涵，我國宜據此概念以多元策略整合跨部門的資源提昇政府廉潔與施政透明。另外我國於2015年推動制定聯合國反貪腐公約施行法，在在宣示我國反貪決心，展現政府對反貪行動的承諾。

廉政署當前政策，在「反貪」方面，為使全民正確認識貪腐之危害，督導政風機構擴大社會參與反貪，並將廉政倫理的概念，推展至學校、社區，全面推動宣導工作，往下教育扎根。在「防貪」方面，致力建構政府部門「透明課責」的公務環境，讓貪腐可能性降到最低，提昇政府的可信任度，為政府獲得民眾更多的授權，落實苦民所苦、讓人民安心的施政目標。在「肅貪」方面，積極偵辦貪瀆，遵守程序正義，落實保障人權，提

---

<sup>27</sup> 管高岳、高青松(2010)，廉政工作成效與問題探討，刑事法雜誌第53卷第4期，頁81-130。

昇定罪率<sup>28</sup>。由上可知，我國當前反貪腐機構-廉政署，積極與「聯合國反貪腐公約」(UNCAC)所揭示之原則接軌，由於我國乃一民主國家，廉政機構之政治獨立性與民主課責性，為亟需重視的課題，作為專責廉政機構，廉政署應較其他機關更加落實內部貪腐風險控管原則，並定期向社會大眾與立法院報告，以符合民主課責、政府資訊公開透明原則，以及以身作則之精神。

聯合國反貪腐公約之內容，包含多個面向的原則及機制建議，除建構完整反貪組織體系外，我國在廉政法制的建設上，主要包括公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、行政程序法、政府資訊公開法、貪污治罪條例、政治獻金法、遊說法、公務員服務法、公務人員行政中立法、公務員廉政倫理規範、行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點等；另依聯合國反貪腐公約施行法第7條規定：各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。就我國廉政工作在防貪與肅貪工作立法規範目的而言，堪稱完備。

## 2、廉政法規沿革

建立「廉能政府」為現代民主政治所關注之重要課題，所繫之處在於能否建立完整的「反貪腐法制」及「課責機制」。我國固有法律文化背景、法規命令以及司法與行政制度等，對於貪腐犯罪之預防以及懲罰，已逐步建構公部門基礎反貪腐法律體系，茲將我國重要廉政法規按公(發)布日之時間序列彙整如下：

表3 我國重要廉政法規沿革一覽表

| 序號 | 公(發)布日   | 法規名稱     | 法規動態                           |
|----|----------|----------|--------------------------------|
| 1  | 49.02.26 | 國家機密保護辦法 | 92.09.29 行政院令發布廢止、92.10.01 失效。 |

<sup>28</sup> 參見法務部廉政署104年廉政政策(法務部廉政署網址：<https://www.aac.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=36440&CtUnit=10744&BaseDSD=7&mp=289>)。

|   |          |                                                    |                                                                                                                                                                                             |
|---|----------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | 68.12.03 | 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法                                       | 70.01.05 第 1 次修正、<br>80.06.05 第 2 次修正、<br>83.02.04 第 3 次修正、<br>89.12.06 第 4 次修正、<br>92.07.23 第 5 次修正、<br>96.02.02 第 6 次修正、<br>96.09.03 第 7 次修正、<br>100.07.20 第 8 次修正、<br>105.03.16 第 9 次修正。 |
| 3 | 81.07.01 | 政風機構人員設置管理條例<br>(原名稱：政風機構人員設置條例)                   | 101.02.03 修正、<br>102.03.29 行政院令發布定<br>自 102.04.01 施行。                                                                                                                                       |
| 4 | 81.08.14 | 政風機構人員設置管理條例施行細則<br>(原名稱：政風機構人員設置條例施行細則)           | 85.02.23 第 1 次修正、<br>86.05.24 第 2 次修正、<br>89.01.12 第 3 次修正、<br>102.09.26 第 4 次修正。                                                                                                           |
| 5 | 81.10.02 | 政風機構與檢察及調查機關聯繫協調作業要點<br>(原名稱：各機關政風機構與相關單位聯繫協調作業要點) | 83.11.25 第 1 次修正、<br>94.08.01 第 2 次修正、<br>100.07.20 停止適用。                                                                                                                                   |
| 6 | 81.11.10 | 政風業務督導考核實施要點                                       | 94.08.01 第 1 次修正、<br>104.10.07 第 2 次修正。                                                                                                                                                     |
| 7 | 82.02.25 | 政風機構端正政風防制貪瀆作業注意事項                                 | 90.10.19 法務部函發布廢止。                                                                                                                                                                          |
| 8 | 82.07.02 | 公職人員財產申報法                                          | 83.07.20 第 1 次修正、<br>84.07.12 第 2 次修正、<br>96.03.21 第 3 次修正、<br>97.01.09 第 4 次修正、<br>103.01.29 第 5 次修正。                                                                                      |
| 9 | 82.08.20 | 公職人員財產申報法施行細則                                      | 85.01.22 第 1 次修正、<br>89.01.12 第 2 次修正、<br>91.03.21 第 3 次修正、<br>97.07.30 第 4 次修正並自<br>公職人員財產申報法施行                                                                                            |

|    |           |                                |                                                                                                         |
|----|-----------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |           |                                | 之日(97.10.01)施行。                                                                                         |
| 10 | 86.05.31  | 政風機構執行端正政風工作績效管制考核要點           | 89.01.12 法務部函發布廢止。                                                                                      |
| 11 | 88.07.02  | 法務部中部辦公室設置要點                   |                                                                                                         |
| 12 | 89.01.12  | 政風機構績效評比要點                     | 89.09.07 第 1 次修正、<br>93.07.06 第 2 次修正、<br>98.04.17 第 3 次修正、<br>100.06.09 第 4 次修正、<br>104.10.14 第 5 次修正。 |
| 13 | 89.07.12  | 公職人員利益衝突迴避法                    | 103.11.26 第 1 次修正。<br>103.11.26 第 2 次修正。                                                                |
| 14 | 91.03.20  | 公職人員利益衝突迴避法施行細則                |                                                                                                         |
| 15 | 92.02.06  | 國家機密保護法                        | 92.09.26 行政院令發布定自 92.10.01 施行。                                                                          |
| 16 | 92.08.26  | 政風查處機動小組作業要點                   | 93.05.04 修正。                                                                                            |
| 17 | 92.09.26  | 國家機密保護法施行細則                    |                                                                                                         |
| 18 | 97.06.26  | 公務員廉政倫理規範                      | 99.07.30 修正。                                                                                            |
| 19 | 97.06.26  | 中央廉政委員會設置要點                    | 99.09.27 第 1 次修正、<br>101.10.02 第 2 次修正、<br>103.03.31 第 3 次修正、<br>105.08.16 第 4 次修正。                     |
| 20 | 100.04.20 | 法務部廉政署組織法                      | 100.08.26 行政院令發布定自 100.07.20 施行。                                                                        |
| 21 | 100.05.04 | 中央機關及地方政府設置廉政會報作業要點            |                                                                                                         |
| 22 | 100.08.01 | 法務部廉政署及各機關政風機構與檢察、司法警察機關聯繫作業要點 | 溯自 100.07.20 生效。                                                                                        |
| 23 | 101.09.04 | 行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察             | 101.09.07 生效。                                                                                           |

|    |           |             |                                  |
|----|-----------|-------------|----------------------------------|
|    |           | 作業要點        |                                  |
| 24 | 104.05.20 | 聯合國反貪腐公約施行法 | 104.12.07 行政院令發布定自 104.12.09 施行。 |

(資料來源:本研究小組自行彙整)

經檢視上揭法規約略可區分為「廉政組織設置及工作管理規則」、「廉政政策法制化及制定策略」等兩種類型，分別探討如下：

#### (1) 廉政組織設置及工作管理規則

政風機構因過去從人事查核單位改制之特殊背景，使「政風機構組織設計」及「政風人員職權行使」在實務運作過程，長久以來面臨諸多難題及挑戰。自 81 年頒訂「政風機構人員設置條例」起，至 101 年修正為「政風機構人員設置管理條例」，期間我國廉政政策因應行政院推動之廉政革新運動、參照《聯合國反貪腐公約》等規定而有大幅更迭，有關政風組織設置及工作管理規則隨之應運而生，例如「政風機構與檢察及調查機關聯繫協調作業要點」、「政風機構端正政風防制貪瀆作業注意事項」、「政風機構執行端正政風工作績效管制考核要點」、「中央廉政委員會設置要點」等。

最具劃時代意義之「法務部廉政署組織法」，自 100 年 7 月 20 日正式施行，將法務部政風司及中部辦公室整併，確立法務部廉政署為我國「廉政專責機關」，統籌國家廉政政策規劃，執行防貪、反貪及肅貪業務，以治標（執法）、治本（防貪）及根除（教育）三管齊下策略，達成提高貪瀆犯罪定罪率、降低貪瀆犯罪率及落實保障人權等三大目標。

法務部廉政署成立因而賦予特定廉政人員執行貪瀆案件調查事項之「司法警察權」，對於廉政從業人員之「隸屬感、尊榮感」或許有部分程度之提昇，惟參酌法務部廉政署委外執行「廉政人員職權行使立法研究」（金玉瑩、王岐正等，2016），研究發現目前法規體系下，於法律層級與廉政人員權限相關者，僅有「政風機構人員設置管理條

例」，就廉政人員的權限與職權行使，尚無明確規範，從而行政調查方式的發動要件、應遵循程序、受調查對象的程序保障及法律效果均付之闕如，造成廉政人員執行職務遇到瓶頸。

另外由於實務工作與法律規定之間有落差，政風人員有可能受支配執行超過法定職掌的事項，如法務部曾形容機關首長交辦的「臨界業務」，可能妨礙政風機構的專責防弊功能，部分政風機構為能在機關求生存，喪失拒絕機關首長指派不合理業務的立場，政風機構業務主導權究竟在所設置的機關，亦或主管機關，存在業務主導權歸屬問題，政風人員面臨「雙重忠貞」困境<sup>29</sup>。

## (2) 廉政政策法制化及制定策略

為防止或減少政府機關及人員（包括民意機關代表）違法、濫權、貪瀆等行為的發生，以及保障人民知的權利，除了陽光四法即「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突迴避法」、「政治獻金法」及「遊說法」，以及其他廣義的陽光法案，一直以來皆為我國廉政法制建構的核心，立法目的在於「有效遏止金權政治的惡化，預防貪污腐敗，以促進廉能政治的實現」。

各項廉政政策立法背景或有順應世界潮流，如「公務員廉政倫理規範」之訂定，係因經濟合作暨發展組織（OECD）、亞太經濟合作組織（APEC）均重視公務員行為規範，先進國家對於公共服務者亦訂具體規範，並樹立廉能政治新典範；或有因應國內環境諸如新聞時事、貪瀆案件而生者，例如行政院秘書長林益世貪瀆弊案於 101 年 6 月底爆發，馬前總統英九於當年 7 月 7 日之廉政座談會指裁示事項要求於 2 個月內將請託關說制度化透明化，且根據法務部歷年民調顯示，民眾認為政府部門關說文化比紅包文化更嚴重，檯面下的請託關說，成為貪污舞弊溫床，因而訂定「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察

---

<sup>29</sup> 毛惠恩(2006)，我國政風機構組織改造政策之研究，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，頁 82-83。

作業要點」。

而我國正式將《聯合國反貪腐公約》內國法化之後，廉政法制基於公約精神及相關意旨仍亟待展開全面檢討與修正，諸如廉能政策研究與制定知識的累積、社會反貪觀念的宣揚與擴散、社會關係之建立，與既有內外控夥伴機制間的協力鏈結，甚至是廉政署本身的獨立性及可課責性等方面，則將會是我國廉政建設的續階工程核心，期能建立國際共同反貪腐刑事合作之平台。

### **(三)從中央廉政會報聚焦廉政相關議題**

#### **1、成立背景及過程**

為宣示政府肅貪的決心，行政院在民國 84 年底決定成立「中央廉政會報」，由行政院相關部會首長及社會公正、專業人士組成，惟「中央廉政會報」在 89 年 5 月之後廢止。「中央廉政會報」可謂中央廉政委員會之前身，惟二者之組織架構及運作模式不盡相同，中央廉政委員會並非中央廉政會報之恢復運作，而是一個嶄新的會報機制，由院長擔任召集人，具高度的決策效率及執行力。行政院於 97 年 5 月 22 日即責請法務部推動成立中央廉政委員會，並於 97 年 6 月 26 日訂定《中央廉政委員會設置要點》，同年 8 月 1 日成立，中央廉政委員會自 97 年 10 月 3 日召開第 1 次委員會以來，迄 107 年 3 月 12 日已召開 20 次會議。

#### **2、定位及功能**

現行廉政業務分散在檢察、調查、政風、主計、監察、審計等系統，其中審計部隸屬監察院，銓敘部隸屬考試院，欠缺一個統合性的組織以規劃廉政政策，中央廉政委員會的定位是發揮統籌整合的功能，決定國家重大的廉政政策方向。

為統籌廉政政策，端正政治風氣，促進廉能政治，中央廉政委員



會之任務及功能包括：

- (1) 廉政決策及重大措施之規劃事項。
- (2) 重大廉政計畫之審議事項。
- (3) 廉政法令研修之審議事項。
- (4) 重大廉政工作之諮詢及評議事項。
- (5) 廉政教育與宣導之規劃及審議事項。
- (6) 肅貪、防貪、公務倫理、企業誠信、反賄選、行政效能及透明化措施之檢討事項。
- (7) 廉政工作執行情形之督導及考核事項。
- (8) 其他有關端正政風及促進廉政事項。

### **3、運作成果**

#### **(1) 研修廉政法令**

- ① 《公職人員財產申報法》擴大申報義務人的範圍並強化查核機制。  
(97.10.01)
- ② 增訂「貪污罪被告不說明財產來源罪」，貪污罪被告就其異常增加的財產，有對檢察官說明的義務。(98.04.22)
- ③ 修正《洗錢防制法》，呼應聯合國《制止向恐怖主義提供資助之國際公約》、《防制洗錢金融行動工作小組》(FATF) 打擊資助恐怖行動 9 項特別建議 (98.06.10)；98 年 10 月《防制洗錢金融行動工作小組》(FATF) 將臺灣從「反洗錢尚有缺失考量名單」中除名，我國成為亞太地區唯一無庸再評鑑的國家。
- ④ 增訂「不違背職務行賄罪」，以杜絕「紅包」文化。(100.07.01)
- ⑤ 法務部提出「政風機構人員設置條例」第 11 條修正草案，推動於國防部設置政風機構，經行政院於 99 年 4 月 22 日第 3192 次會議通過。(102.04.01)
- ⑥ 修正《公務員廉政倫理規範》，使公務員與外界互動有明確的指引。  
(99.07.30)

- ⑦ 研訂《揭弊者保護法》。
- ⑧ 研訂《政風人員職權行使法》。
- ⑨ 研訂《聯合國反貪腐公約施行法》。(104.12.09)
- ⑩ 將「財務監督機制」納入各法人團體法修正案。

## **(2)規劃重大廉政措施**

- ① 地方政府陸續成立廉政會報，由縣市首長擔任會報召集人，推動基層廉政革新。(98.02)
- ② 行政院訂定《國家廉政建設行動方案》，重新擘劃國家廉政建設的藍圖及發展策略，整合執行多年之《端正政風行動方案》、《掃除黑金行動方案》、《掃除黑金行動方案後續推動方案》及《反貪行動方案》。(98.07.08)
- ③ 加強企業反貪腐及透明化暨重要法規制度檢討，推動私部門反貪腐作為，由經濟部(中小企業處)及金融監督管理委員會分別編訂《中小企業誠信經營手冊》及《上市上櫃公司企業經營守則》。(99.08及99.09.03)
- ④ 推動成立廉政專責機關，規劃成立法務部廉政署。(99.07.20)
- ⑤ 推動國防部設置政風室及總督察室。(102.01.01)
- ⑥ 協助推動「強化行政透明」納入政府內控制度。
- ⑦ 將企業誠信列入「國家廉政建設行動方案」具體作為之一，法務部廉政署並協同各政風機構推動企業誠信宣導活動，並將調查局列為企業肅貪辦理機關。

## **(3)強化廉政工作督導及檢討**

- ① 法務部提出「重大弊案檢討及制度改進方案」報告，檢討檢察機關偵辦案件的困境與因應對策及改進措施，國防部則提出「肅貪防弊檢討及制度興革方案」報告，法務部、國防部及國家安全局並自98年8月至99年2月逐月提出改善情形向總統報告，定期公布執行成果。(98.07.08)
- ② 研商廉政焦點議題及因應對策，包括：法務部「廉政指標民意調查」、

經濟部「河川砂石管理」、外交部「援外弊案檢討」、交通部「公路橋梁建設廉能作為」、內政部「警察風紀」及「移民業務」、金融監督管理委員會「企業反貪腐及透明化」、衛生署(現衛生福利部)「醫療採購弊案檢討與策進作為」、財政部「通關弊案檢討與策進作為」、行政院農業委員會「造林弊案檢討與策進作為」、交通部「臺灣鐵路管理局採購弊案檢討及改進措施」、經濟部「公股事業管理檢討改進」等議題及調查局「企業肅貪及企業防貪執行成果及未來展望」等議題。

#### **(4)端正政風及促進反貪倡廉**

- ① 全力查察賄選，建立公平參政的機會，使才德之士得以出頭，提昇政治品質。
- ② 評估各部會設置政府律師制度，推動強化法制人員在職訓練及淘汰機制。(99.02.09)
- ③ 改善國際廉政評比。
- ④ 廉政教育深入校園：鼓勵各大專校院開設廉政學程、研編反貪腐教材，同時引導國中、小學採取融入式課程教學，舉辦青少年誠信營，深化校園品格教育；並攝製宣導教材，結合檢察機關及廉政志工深入校園宣導。
- ⑤ 跨域整合，推動廉政平臺。

#### **4、茲將檢視歷次會議相關資料發現歸納分析如下：**

##### **(1)中央廉政委員會為我國重要廉政政策之決策機制：**

- ① 綜觀歷次會議紀錄，顯示歷任行政院院長不分黨派，均肯定並重申廉政工作之重要性，而隨著《聯合國反貪腐公約》確立「廉政」已成普世價值，廉政工作自然也成為每一個政府必須面對的挑戰與責任。諸如第1次會議劉兆玄院長在會中指示「正人必先正己，自清而後清人」、「以具體行動證明決心」、「陽光普照，反貪去腐無死角」、「全民反貪總動員」等四項落實廉政治理的原則；吳敦義院長於第5次會議指出「我國設立廉政署不只是一個肅貪、防貪的專責機關，

也彰顯建立一個乾淨政府的堅定決心，不是只有首長本身清廉，還要讓清廉成為每一個公務員心中的核心倫理價值，是不能違反與踐踏的原則…」；陳冲院長主持第 10 次會議時表示「各部會應持續落實執行推動廉政措施，訂定短中長期目標，健全防貪機制，並積極配合廉政及司法單位，打擊貪瀆不法，以建立機關清廉形象」；毛治國院長於第 14 次會議表示「政府機關廉政工作，首長態度非常重要。各機關首長應以身作則，型塑機關清廉文化，並請各機關政風單位確實扮演好廉政幕僚角色，共同提昇機關反貪、防貪的成效」；第 18 次會議林全院長強調「防制貪污不僅是政府責任，亦應納入民間資源，讓外界更透明參與公務員廉能檢視機制」。現任賴清德院長於第 19 次會議更進一步指出，目前廉政署存在目的與推動廉能政策的目標有三，包括「防貪」、「反貪」與「肅貪」，建議應加上「愛護」、「防護」及「保護」三面向。「愛護」是基於對公務人員的愛護；「防護」是根據案例進行系統性變革，避免類似狀況再次發生；「保護」是基於「行政程序法」第 47 條及廉政倫理規範規定，讓公務員瞭解履行合約及保護自身的應注意事項。希望未來能從「愛護、防護、保護」三面向論述並執行，使公務人員感受到廉政機構的關懷及服務。

- ② 另中央廉政委員會主席之發言、會議決議及各委員建議往往引導國家廉政政策之走向。如社會發生重大弊案時，負責業務之部會或機關須至委員會中提出報告，並提出預防措施，委員（以外聘委員為主）亦提出建議，經討論後由主席裁示，促使制度改變或法律修訂；由會議紀錄可看出本委員會相當重視外聘委員之建議及提案，多數皆能被採納而引領修法方向。如「不違背職務行賄罪」立法之推動、國防部增設政風機構、政府律師制度之設立、將廉政相關課程列入公務員強制學習時數、研訂政風人員職權行使法及研訂保護揭發貪瀆案情之法制…等等重大廉政政策及改革，皆由中央廉政委員會發起，可說是國家重大廉政政策之推手，其規劃廉政藍圖後，由法務部廉政署賡續規劃及執行。

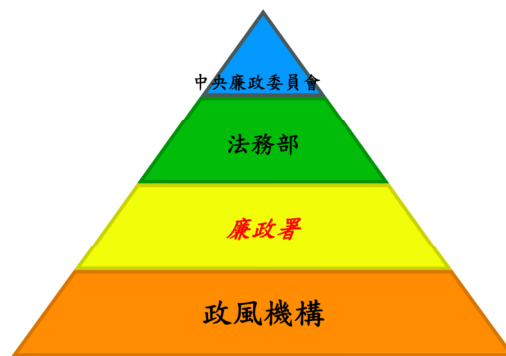


圖 4 公部門防貪、肅貪網絡關係圖

(資料來源:引自 99 年 11 月 19 日中央廉政委員會第 6 次會議資料，頁 43)

### (2)中央廉政委員會係重要之跨域廉政平臺：

中央廉政委員會係由行政院院長為召集人，行政院所屬重要部會之首長及外聘專家學者及社會公正人士組成。未列該會委員之行政院各一級機關首長，得視需要邀請出席；另得視需要邀請監察院秘書長、考試院秘書長、銓敘部部長及其他有關機關首長列席。委員會出(列)席人員跨各部會(含考試院及監察院)，各機關於第一線執行業務，遇有非權責範圍之問題，得以藉由該委員會提出跨部會策進作為，形成具體共識及政策建議，讓執政團隊未來工作重點更加清楚。

### (3)落實「聯合國反貪腐公約」為我國廉政工作之核心：

由歷次會議紀錄可看出，委員會係以落實《聯合國反貪腐公約》為核心，提高臺灣於國際清廉指標之排名為目標，討論相關廉政議題並規劃廉政政策，讓臺灣之反貪工作與國際接軌。

### (4)企業誠信於我國廉政政策地位日趨重要：

由外聘委員的組成亦可看出政府相當重視企業反貪腐議題及企業界之意見，如統一企業集團總裁林蒼生、遠見天下文化創辦人高希均、台積電董事長張忠謀、世紀奧美公關創辦人丁菱娟、媒體教母余湘(現任)皆曾被聘為委員。相關議題亦曾多次在議程中報告，如台灣

透明組織提「私部門之反貪腐作為：廉政治理中的失落環節」報告、行政院金融監督管理委員會提報「加強企業反貪腐及透明化暨重大爭議案件檢討與改進」報告、經濟部公股事業管理檢討改進專案報告、「強化上市上櫃公司落實企業社會責任」報告及法務部調查局提「企業肅貪與企業防貪業務執行成果及未來展望」報告。由此可知「企業誠信」為國家廉政建設不可或缺之部分。

#### **(5)廉政工作應以防貪為主，肅貪為輔：**

目前政風機構的工作內容及廉政署的績效要求，「防貪」與「肅貪」看似一樣重要。唯透過中央廉政委員會之委員們多次的發言及提案，顯示廉政工作應以「防貪」為主，肅貪為輔。

例如：周志榮前署長曾說：「廉政署成立時是希望反貪、防貪為主，肅貪為輔，但外界又對廉政署的肅貪期待很大，肅貪案件只要是長期性、結構性、集團性、有行受賄對價關係的案件，就是廉政署的重點工作。」（102.01.11 第 10 次會議）。

「法務部-機關政風機構功能檢討與策進之結論」：觀諸國家廉政建設行動方案，整體廉政架構體系是由反貪、防貪、肅貪三環一體連結循環構成，反貪、防貪是基礎工程，肅貪是嚇阻貪污的手段工具，對整體廉政體系而言，亦是防貪工作重要的一環，故「肅貪成功亦是防貪有功」。（103.10.01 第 13 次會議）

楊委員永年討論案「建立以防貪為主軸的廉能政策」：宣示防貪重於肅貪的政策主軸（106.11.15 第 19 次會議）理論上，防貪重於肅貪，很多人也認為如此。但官僚體系長期運作的結果，變成肅貪重於防貪，主要原因在於肅貪成效容易評量，而且獎勵與誘因高。但強調肅貪的結果，造成對公務員個人與家庭的嚴重傷害，以及公共工程的延宕，更造成民眾對政府信任的解體。因此建議，必須強調或宣示「防貪」的政策主軸；以改變強調肅貪與數字績效的組織文化，同時著重指標

性案件偵辦。對於量化類型的案件，政府不應放任一再發生，應設計有效的防貪措施，讓這些案型不再發生。

#### **(四)從政府行政革新回顧我國廉政發展之軌跡及系絡**

廉政是國家建設之基礎，本研究透過「歷史途徑研究法」，蒐集並觀察行政院歷年來為擘劃國家廉政建設藍圖所推動之廉能革新運動，透過逐一檢視各階段廉政行動(建設)方案之內涵及分析比較，瞭解其制定背景及演變，從而釐清我國廉政工作之大致方向與成果，以茲結合後述之實證研究，為地方政風機構建構具因地制宜特性之廉政工作內涵奠定基礎。以下即將我國廉政工作推動進程概分以下 5 個階段<sup>30</sup>分別介紹說明。

##### **1、第一階段「端正政風行動方案」(實施期間 84. 11. 23-89. 7. 12)**

民國 82 年 3 月 4 日時任行政院長連戰先生在行政院第 2321 次院會中提出《行政革新方案》，以建立廉能政府為施政總目標，並以廉潔、效能與便民作為革新重點，爰由法務部相應提出《肅貪行動方案》並經 82 年 9 月 2 日行政院第 2347 次院會決議通過納入行政革新方案草案之一環，嗣因「肅貪」一詞具負面消極意義，經法務部檢討後爰向行政院建議更名為《端正政風行動方案》(以下稱本方案)，並獲 84 年 11 月 23 日行政院第 2457 次院會決議通過，由肅貪、防貪及修法三方面來執行。蓋政府施政的廉潔與效能，乃人民對政府最基本也是最殷切的要求，唯有廉能的公務員，積極為民服務，才能爭取民眾對政府完全的信賴與支持，而貪污正是腐蝕政府清廉度的最大元凶，故藉由檢察、調查、政風的整體力量，以及修法防弊與鼓勵民眾參與的具體行動，向貪瀆挑戰，以促使公務員不願貪、不能貪、不敢貪、不必貪，並得以維護大多數奉公守法公務員的榮譽與尊嚴，及提昇政府清

---

<sup>30</sup> 參見 98 年 4 月 7 日召開之中央廉政委員會第 2 次委員會議資料(法務部廉政署網址 <https://www.aac.moj.gov.tw/1p.asp?CtNode=31470&CtUnit=11240&BaseSD=7&mp=289>)。



廉形象。

本方案係為刷新國內政治風氣，爰以「肅貪」層面為主，執行機關涵蓋檢察、調查、政風機關(構)以及人事行政局與各機關，並鎖定易滋弊端之各類公務員貪瀆為優先整飭對象，同時也兼顧防貪，要求修法與嚴辦同時進行。具體措施主要區分「肅貪」、「防貪」及「修法」三部分，計提出 23 項具體措施，其中屬政風機關(構)權責或與之直接相關者：

- (1)肅貪方面，獎勵檢舉，強化肅貪組織(各地檢署成立肅貪執行小組並對重大工程等易滋弊端業務從嚴偵辦，政風機構每季參與 1 次)。
- (2)防貪部分，積極採取預防措施，要求就公務員接受請託關說、贈受財物及飲宴應酬訂定倫理規範，政風機構加強查察生活違常或財產增加與收入顯不相當人員，另採取積極宣導廉政倫理觀念、編撰預防貪瀆調查專報、問卷調查及對未構成貪瀆犯罪，但具重大疏失案件，視情節追究行政責任(行政肅貪)等措施。
- (3)至於修法方面，修正「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」、另由人事行政局及法務部修正「行政院禁止所屬公務人員贈受財物及接受招待辦法」及「貪污治罪條例」增列不違背職務行賄罪。

整體而言，本階段之廉政建設，影響所及：

- (1)係民國 81 年 7 月 1 日「政風機構人員設置條例」實施後，政府首次在樹立廉能政治方面提出之革新措施，並逐步建立我國廉政工作以肅貪、防貪工作為主軸，力求雙管齊下及兼籌並顧之策略。
- (2)整合包含肅貪執行機關在內之政府各機關，集中人力、物力及事權，為後續之廉政革新推動方案奠定基礎及跨機關合作運作模式。
- (3)舉凡訂定倫理規範、加強查察公務員生活或財務違常，宣導廉政倫理觀念、編撰預防貪瀆調查專報、問卷調查、獎勵檢舉、追究行政責任(行政肅貪)及參與各地檢署肅貪執行小組之運作等漸次成為政風機關(構)



重點工作，並結合法務部(政風司)之績效管考制度，引領及管考各政風機構在機關內落實前述各項廉政作為，希能達成並提昇政風工作之成效。

## **2、第二階段「掃除黑金行動方案」(實施期間 89.7.12-92.7.1)**

隨著黑金氾濫，嚴重衝擊社會治安與民主法治發展，陳前總統水扁於民國 89 年 5 月 20 日第 1 次政黨輪替後之就職演說中宣示，「掃除黑金」是政府施政首要目標，法務部爰於 89 年 5 月 24 日行政院第 2683 次院會提出「掃除黑金專案報告」，包括掃黑、肅貪及查賄 3 項工作，經時任唐飛院長裁示，請法務部會商相關機關於 2 週內提出具體行動方案，法務部爰遵奉院長指示提出「掃除黑金行動方案」(以下稱本方案)並經行政院民國 89 年 7 月 12 日台 89 法字第 20964 號函頒實施，期望臺灣社會徹底擺脫向下沉淪力量，讓清流共治向上提昇，還給人民一個清明政治環境。

本方案置重點於「掃黑」、「肅貪」及「查賄」工作等 17 項具體措施。尤其在肅貪工作方面：

- (1)延續「端正政風行動方案」執行重點，採肅貪與防貪並重，並以檢察、調查及政風成為堅實鐵三角，配合偵查行動編組之建立，嚴密蒐報，執行肅貪。
- (2)將重大工程等 17 類易滋弊端類型作為優先查察對象。
- (3)擬規劃設置專責肅貪機構-法務部廉政署，統籌防貪、肅貪，以齊一工作目標，發揮以臂使指，統一事權之效。
- (4)另外將制定公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法增訂強制信託條款、研修貪污治罪條例、制定法務部廉政署組織法及研修刑法等列為健全掃除黑金法制之重要工作，並由政風機構配合執行政府預防黑金措施。

本階段之推動方案內容顯示：

- (1)政府已體認到公務員之貪瀆犯罪，與黑金充斥、整體政治環境及經濟發展成果被黑金侵蝕有關，因此從源頭透過掃黑、斬斷黑金政治及查察賄選等手段，期消滅黑金政治孳生之溫床，使政府肅貪工作更能發揮效果。
- (2)其次，有鑑於防貪及肅貪法令之不足，更著手致力於陽光法案，如公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法增訂財產信託條款，以及刑法與貪污治罪條例之修法工作，透過研修相關法律，從而健全陽光法制，預防貪腐。
- (3)劃時代提出擬成立肅貪專責機構-法務部廉政署。此一構想除源於我國廉政工作期望藉由成立專責機關統一事權，齊一工作目標之實務需求外，更參採世界各國廉政工作之最新潮流，與隨後聯合國於 2003 年 10 月 31 日通過之《聯合國反貪腐公約》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC, 西元 2005 年 12 月 14 日生效，共計 8 章 71 條)，該公約第 36 條<sup>31</sup>「確保設置一個或多個機構，或安排人員，專職負責執法與打擊貪腐設置專責機關」之精神相符，顯示我國肅貪工作已能取法世界潮流，擷取及效法先進國家之制度優點。

### 3、第三階段「掃除黑金行動方案後續推動方案」(實施期間 92.7.1-98.7.8)

由於「掃除黑金行動方案」係新政府上任後為澈底斬除以往具黑道或犯罪背景者，透過金錢資助或參與選舉賄選等方式操弄政治，並進一步藉由權力或影響力去營私舞弊之黑金合流行為，以期擺脫黑道治國、金權氾濫所提出之重大革新作為，該方案自 89 年 7 月 12 日實施迄 92 年 6 月，雖已獲致部分成效<sup>32</sup>，但掃除黑金仍是政府重要政策，

<sup>31</sup> 「聯合國反貪腐公約」第 36 條專責機關：「各締約國均應依其國家法律制度之基本原則採取必要之措施，確保設置一個或多個機構，或安排人員，專職負責執法與打擊貪腐。此類機構或人員應擁有依締約國法律制度基本原則賦予必要之獨立性，以利能不受任何不正當影響之情況，有效執行職務。此類人員或機構之工作人員應受到適當培訓，並應有適當資源，以執行職務。」

<sup>32</sup> 參見 92 年 7 月 1 日法務部執行「掃除黑金行動方案」36 個月成效統計(<https://www.moj.gov.tw>)各地

法務部爰訂定「掃除黑金行動方案後續推動方案」以為繼續貫徹實施之準據。

本階段賡續掃黑及肅貪、查賄工作，計提出 14 項具體措施，特著重於斷絕黑道涉入環保、校園及工程等領域及其財源，尤其透過建立有效賄選情資蒐報系統及嚴密掌握候選人樁腳活動情形，以切斷其金脈及人脈，使其不能利用暴力及金錢介入選舉，至於在肅貪工作，則延續前階段之具體措施，與掃黑及查賄工作結合，由內政部、法務部著手制(修)訂一系列防止黑金介入之陽光法案，如選罷法、政治獻金法、遊說法、財產申報法(財產信託及財產變動制度)及刑法等，各政風機構並持續辦理反貪、防貪及協助反賄選之宣導，另外則是結合民間力量持續推動強化社會反貪腐網絡。

本階段雖仍以「掃黑」及「查賄」為主，但在結合「肅貪」工作方面，要求政風機構：

- (1)發揮在機關內部之優勢，採取如問卷調查、廉政座談會與政風(民情)訪查等方式，就機關業務及政治風氣、滿意度、清廉度、整體政風狀況及易滋弊端或妨害興利業務與人員等進行監控，一方面做為機關施政檢討參考，另方面結合政風機構在機關內之預防工作，做到先期防制貪瀆發生機會。
- (2)在機關內更積極推動行政作業程序及流程之公開化、透明化與制度化，避免因未臻透明或資訊未充分揭露，致公務員得從中舞弊，建立民眾對政府施政之信賴；並要求發掘責任區內重大、預警性情資，建立責任制度。
- (3)採計畫性防貪作為，透過如建立「機關辦理採購案件一覽表」，從採購

---

方檢察署自 89 年 7 月執行「掃除黑金行動方案」，迄至 92 年 6 月計 36 個月，起訴貪瀆案件 1851 件，起訴人數 4653 人，查獲貪瀆金額新臺幣(下同) 225 億 7658 萬 5717 元 2 角 6 分，其中高層簡任以上公務人員有 259 人(占百分之 5.57)、民意代表 366 人(占百分之 7.87)、中層薦任人員 953 人(占百分之 20.48)、基層委任以下公務人員 1489 人(占百分之 32)以及一般民眾 1568 人(占百分之 34.09)，從上述數據分析，該部不只針對基層公務人員肅貪，更加強對中高層公務人員及民意代表貪瀆案件之偵辦。

資料中勾稽篩選異常情事等具體作為，有效發掘採購弊端。

- (4)無論是反黑金、查賄或肅貪，若能直接訴求民眾爭取支持，往往成效甚鉅。我國政風工作尤應結合民間力量，透過社會參與，使廉潔融入社會，強化反貪腐網絡。

#### **4、第四階段「反貪行動方案」(實施期間 95.11.30-98.7.8)**

95 年 3 月行政院為消弭可能影響經濟發展因素，乃籌劃召開「台灣經濟永續發展會議」(簡稱經續會)，邀集國內產官學界菁英針對長期性、結構性、爭議性的問題通盤思考及深入檢討，期異中求同，尋求最大的交集，為經濟的永續發展擘劃出具體可行的策略與方案。在經續會「提昇政府效能」議題上，與會者凝聚之共同意見認為，政府應儘速研訂「反貪污行動方案」，以具體行動展現反貪決心。行政院 95 年 8 月 2 日第 3000 次會議蘇貞昌前院長提示：經續會所達成的「共同意見」，屬於行政權責可以辦理的部分，請相關部會於 1 個月內提出具體執行計畫或方案。

鑑於為檢肅貪瀆、澄清吏治、掃除黑金，行政院原即訂頒有「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」及「掃除黑金行動方案後續推動方案」等方案，經當時召集會議研討，認上述 3 方案之具體作為等仍在持續執行中，為顧及政策與執行成效之延續性，爰維持現有機制繼續存在運作不變，另行研訂「反貪行動方案」，該方案定位為「現階段政府加強反貪污行動之具體作為」。

本方案由於定位為政府在反貪污上展現之具體行動，因此與自 82 年 9 月起即訂頒之「端正政風行動方案」等各方案，雖在策略或具體措施上容有不同，但基本精神及欲達成目標則殊無二致。此外，

- (1)將反貪污觸角延伸至地方機關並首次將主計機關(構)納入，期透過更為綿密跨域合作，厚植反貪污力道，並將目標鎖定高階官員、重大公共工程及巨額採購、金融貪瀆弊案、司法官等受社會矚目案件積極或

強力偵辦，展現政府肅貪決心，回應民眾期待。

(2)在具體作為方面更涵蓋鼓勵民眾具名檢舉、結合全民反貪、落實會報功能、加強專案稽核(清查)、執行陽光法制及違規責任追究，以及辦理行政肅貪等，期運用政風機構在機關內之特性，爭取外部民眾對反貪污工作的支持，同時結合機關廉政工作之推動，從內部正本溯源，找出弊失，消弭貪污誘因，讓公務員不致貪瀆。

(3)本方案執行迄 98 年 4 月，除「建立檢察官監測重大金融貪瀆弊案機制」1 項 96 年度執行未達績效目標外（按原訂目標為每季發掘 3 件線索，年度內僅完成 7 件），其餘已達原訂績效目標。經前行政院研考會 97 年度從 21 項具體措施中擇 8 項繼續追蹤列管，其餘改由執行機關自行列管；97 年度管考期間並從每季列管改為每半年列管。整體而言，該方案執行 1 年後，已初步達成階段性目標。

#### **5、第五階段「國家廉政建設行動方案」（實施期間 98.7.8 迄今）**

前述 4 個方案大多數原設定目標雖已達成，惟廉政是普世價值，2005 年 12 月 14 日生效之《聯合國反貪腐公約》(The United Nations Convention Against Corruption，簡稱 UNCAC，因屬國際公約性質，故以西元紀之)，確立了全球反貪腐的法律架構，貪腐問題已無國界之分，也不再侷限政府部門，推動廉能亟需私部門及民間社會力量的共同參與。

為與國際反貪腐趨勢接軌，兼顧公私部門廉潔及倫理規範，行政院於 97 年 10 月 3 日中央廉政委員會第 1 次委員會議決議，參考《聯合國反貪腐公約》精神及國際透明組織(Transparency International，簡稱 TI)「國家廉政體系」之概念起草「國家廉政建設行動方案」，法務部爰遵奉指示，以跳脫傳統廉政之「肅貪、防貪」二元思維，避免力量只集中在法務部檢察、調查、政風體系之全新視野與脈絡提出「國家廉政建設行動方案」草案，經行政院 98 年 7 月 8 日院臺法字第

0980087657 號函頒並自同日生效。

本方案闡述國家廉政建設的目標和策略，並整合「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」及「反貪行動方案」，以建構國家廉政發展策略目標，創造乾淨政府、誠信社會之願景，為我國現階段廉政政策執行最高指導方針，後續為促使《聯合國反貪腐公約》所揭示反貪腐精神和政策實現，行政院經依據 104 年 12 月 9 日施行之「聯合國反貪腐公約施行法」及執行現況要求，於 105 年 8 月 24 日及 107 年 7 月 27 日陸續修正該行動方案。

為達成本行動方案「不願貪」、「不必貪」、「不能貪」、「不敢貪」之目標，實現「廉能政府、透明臺灣」，計提出 9 項具體策略如下(各具體策略分別訂定執行措施，計 46 項)：

- (1)強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。
- (2)促進公開透明，防止利益衝突。
- (3)持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。
- (4)落實公務員行為規範，建立政府典範。
- (5)鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。
- (6)推動校園誠信，深化學子品格教育。
- (7)強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。
- (8)增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。
- (9)推動國際合作與資產追繳，建構國家間互惠機制。

本方案主要在《聯合國反貪腐公約》奠基之反貪腐精神及法律架構下，參採國際透明組織倡議之國家廉政體系，以全新視野與脈絡：

- (1)整合我國以往之各項廉能革新行動方案（端正政風行動方案、掃除黑金行動方案及其後續推動方案、反貪行動方案），從心理意識、物質再至制度規範層面為反貪腐設定目標，繼而提出具體策略與目標，重新定義「廉政」的內涵，打造國家廉政建設永續發展基礎。

- (2)摒棄傳統廉政之「肅貪、防貪」二元思維，以型塑政府清廉為核心，漸次擴及私部門籲其重視經營誠信，結合公私部門之共同參與，實現「廉能政府、透明臺灣」之願景。
- (3)本方案可謂涵蓋現階段我國廉政工作之各個層面，足資引領政府各級機關(包括政風機構在內)明確體察廉政內涵，以本方案揭櫫之具體策略及執行措施，在設定之目標及管考機關(國家發展委員會、法務部)之管考下，逐步落實《聯合國反貪腐公約》之要求。
- (4)積極與國際接軌，辦理國際廉政評比趨勢研究，以瞭解國際社會及各項國際指標可能評鑑人對我國清廉程度的評價。【如清廉印象指數(Corruption Perception Index, CPI)，國際透明組織自 1995 年開始公布該指數，至今已有 20 年的歷史」，針對世界各國公部門貪腐情況進行評比，該指數主要調查對象為外商人士、專家學者以及民眾等人，透過測量調查對象對於各國公務人員和政治人物貪腐程度的實質感受，反映出主觀印象評價。】

## 6、小結

觀察以上政府各階段廉能革新方案其背景與內涵，即便主其事者因政治環境有所更迭，在策略及具體措施方面容或有異，但「建立廉能政府」抑或「還給人民一個清明政治環境」之目標則殊無二致。從其推動進程顯示：

- (1)廉政建設成果非短期可蹴，有賴各階段主其事者以前瞻眼光及魄力一以貫之，持續不輟，漸進推動。
- (2)其發展趨勢符合國際潮流，跳脫傳統廉政之「肅貪、防貪」二元思考模式，參採《聯合國反貪腐公約》及國際透明組織倡議之「國家廉政體系」，透過公約施行法將其法律架構融入政府之施政，並擴及私部門推動企業誠信，使國家廉政政策之形成與執行不再侷限政府角色，同時考量與其他參與者包括民間團體、私人企業、第三部門、跨國企業、

國際組織等之互動，強調「治理」下跨域合作或網絡連結、互動之必要性。

- (3)建立反貪腐網絡，與國際接軌，從以檢察、調查、政風執行為主之鐵三角，延伸反貪腐觸角，結合政府各機關、私部門與全民共識及社會參與，並推動國際合作，汲取世界潮流，解決貪腐問題。
- (4)引領我國廉政工作之走向，透過各階段廉能革新方案之提出，重新定義我國廉政工作內涵，揭櫫採行策略、具體工作項目及措施，並結合績效管考，從而引領包含政風機構在內之執行機關予以落實，使廉政建設更符合人民期待，爭取對政府之信賴與支持。
- (5)厚植廉政工作基礎，展現政府反貪腐決心，以取法世界潮流之務實態度，成立專責打擊貪腐之法務部廉政署，致力廉政紮根及深耕工作，正本溯源，從激發全民反貪腐意識，到完備反貪腐機制，攜手國際合作，建立反貪工作能量，成為推動廉政工作堅實基礎。

### 三、對本研究之啟示

綜合前述對「地方治理」概念之闡述及理解，以及檢視我國廉政工作發展歷程之軌跡與系絡，使本研究獲得以下之啟示：

- (一)廉政工作策略已跳脫傳統的「肅貪、防貪」二元思維，以更前瞻及符合國際潮流之《聯合國反貪腐公約》之反貪腐法律架構，採取整合我國歷年廉能革新行動方案之作法，提出「國家廉政建設行動方案」，為我國廉政工作現階段最重要之指導綱領。
- (二)政風機構推動績效評比制度除引導政風機構之工作方向之外，並在管考各政風機構推動廉政工作之成效，雖各階段有其制度設計及管考重點(人力係數、目標達成率、目標案件數、自主管理及政策目標)，但觀察其推動過程：
  - 1、係配合各時期廉政革新行動方案，並將策略及具體措施導入績效評比



內涵，以茲結合二者，使國家廉政策略與政風機構工作重點結合，兩者目標一致。

2、從傳統強調檢察、調查及政風之肅貪鐵三角，乃至擴及人事體系、主計系統及政府其他機關(包含地方政府)，以跨域結合方式全面性推動我國廉政工作，與現今強調地方治理之理念及趨勢不謀而合。

3、政風機構之績效評比制度已從昔日之自我管制型政策鬆綁，並逐漸蛻脫管制色彩，成為輔助廉政業務推動之工具，主管機關之干預越來越少，強調政風機構之自主管理，有助於地方政風機構發展屬於自我地方政風工作特性之廉政業務。

(三)「國家廉政建設行動方案」是我國現階段最重要之廉政工作指導綱領，係在《聯合國反貪腐公約》揭禁之反貪腐法律架構下，擘劃我國廉政工作之具體策略及措施，首次之國家反貪腐工作報告已於107年3月30日公布(法務部並預定於108年8月間辦理「聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查會議」，與世界各國共同預防及打擊貪腐)，國際透明組織亦公布2017年清廉印象指數國際評比，我國較前1年度(2016)排名進步2名，顯示我國廉政工作已能趕上國際潮流並與國際接軌。

(四)中央廉政委員會係我國目前指導廉政工作最重要平臺，本平臺之組成體現了治理概念下強調公共參與(包括私部門參與、開始重視企業誠信)之重要性，除透過聘請政府人員以外之外部委員，建立外部監督之機制，並適時揭禁當前政府在廉政工作要求重點，透過平臺成員之共同努力，使廉政政策更貼近民眾需求，更具可及性及可親近性，具體落實於民眾之日常生活。

(五)我國歷年來各時期提出之廉能革新方案係盱衡及審度當前廉政情勢及國家廉政工作需要，除彰顯廉政已是政府不可忽視之重要課題以及社會共同追求之價值外，亦充分展現政府致力改革之決心，更以具體行動掃除黑金政治及打擊貪腐，具體深入政府及社會各階層角落，以喚起全民反

貪意識。

(六)凸顯建立反貪網路之重要性，從政風體系內部之改革，擴及司法調查、人事、主計、審計及地方政府等公部門之參與，更開始重視與私部門如公民、第三部門、非政府及營利組織、國際組織等之互動、交流與合作，將反貪觸角延伸至各領域及各層次，從以國家為中心演變至重視地方治理與多層次治理。

(七)新北市政府在 104 年及 105 年針對國際透明組織發展之國家廉政體系及地方廉政體系，委外研究並提出新北市地方廉政體系(8 根支柱)並評核其角色功能及對廉政之穩固性，該體系中之 8 根支柱(行動者)即代表新北市之地方廉政網絡，因此透過研究該體系各根支柱與地方反貪機構之政風機構間之互動連結關係，將可提供新北市反貪機構未來經營地方廉政工作策略之借鏡。

## 肆、研究方法

本研究因定性為質化研究，故採用「次級資料分析法」蒐集與「地方治理」、「廉政」議題相關之研究或其他文獻資料，以理解其概念意涵與指涉範圍及層級，繼而將本研究聚焦運用於地方廉政工作內涵之探討。此外，結合新北市政府政風處於 104 年及 105 年委託台灣透明組織進行之「104 年廉政民意調查及廉政體系架構與評核研究」、「新北市政府 105 年廉政民意調查及地方廉政體系評核指標實務研究」，延續其建構之新北市地方廉政體系，針對其建構之 8 根支柱(地方議會、地方政務體系、地方文官體系、警察、地方審計機構、地方反貪機構、企業、社會課責)，透過研究設計以實證每一根支柱(行動者或利害關係人)與地方反貪機構(政風)於地方廉政工作上彼此如何互動連結，因此將採用適合質性研究之「焦點團體法」與「深層訪談法」，進一步就研究對象進行相互驗證，以瞭解各根支柱之真實認知與態度。有關以下之研究設計將分為研究架構、研究方法、研究對象、研究內容與範圍、研究限制與過程等論述之。

### 一、研究架構

本研究首先使用「次級資料分析法」，藉由現有之文獻、資料，將前人研究的精華加以收集、歸納、整理，並從中得到更進一步的啟發。本研究即試圖以所蒐集與治理、地方治理等相關之研究、理論及著作及我國廉政(政風)機構在各業務層面，包含做為引領工作方向與績效管考之績效評比制度、國際反貪腐趨勢、中央廉政委員會歷次會議聚焦議題、我國廉政法規之沿革及政府推動廉能革新行動方案等進行分析，再以歸納法進行資料的統合整理，希冀能在其中找尋提供地方廉政機構在地方治理概念及網絡環境下，突破傳統政治疆域界線推動廉政工作思維，以與廉政工作密切相關之地方廉政體系(網絡)內各成員之觀點，提出地方廉政工作未來之推動方向與趨勢。

其次，再運用「焦點團體法」及「深層訪談法」，以蒐集並瞭解支

撐新北市地方廉政體系之各根支柱對地方反貪機構(政風)未來工作走向之看法，從而整理出更為具體之建議，以利地方擘劃及發展出屬於地方特色之廉政工作內涵，讓廉政工作確實與地方需求更為緊密結合，發揮加乘效應，其研究架構如圖 5。

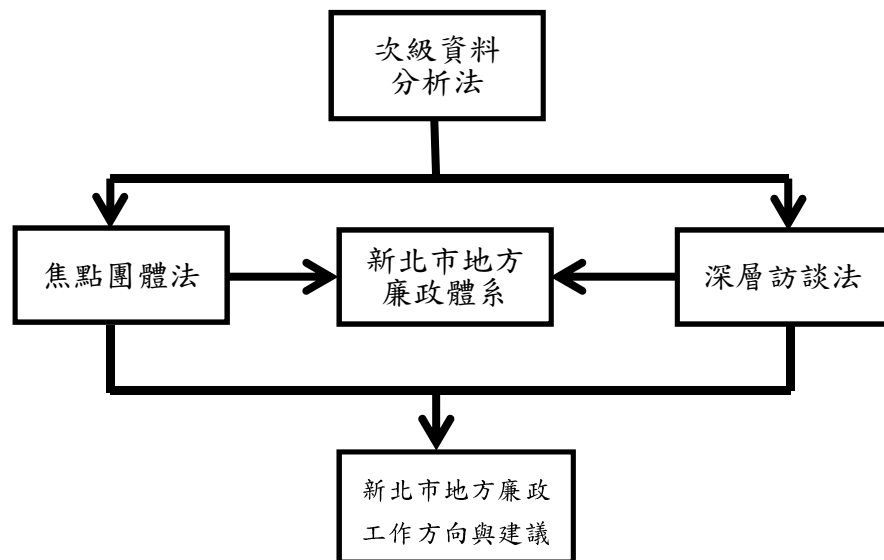


圖 5 本研究之研究架構圖

(資料來源:本研究小組自行繪製)

## 二、研究方法

(一)次級資料分析法：次級資料 (Secondary Qualitative Study) 係運用他人蒐集的資料而得的研究發現。本研究即在藉由蒐集與(地方)治理、廉政內涵相關研究與文獻，並歸納在治理概念下地方政風機構伴隨地方政府與它所處環境，形成之包含廣泛多元政治、社會和行政系統中的政治行為者、制度、公司、公民社會、國際組織等行動者之不同目的與目標之連結互動關係的地方網絡治理環境下，地方政風工作之趨向。

(二)焦點團體法：焦點團體法(Focusing Group Interviewing)係根據設定之

議題，從新北市政府政風機構人員中選擇訪談之參與者，藉由參與者彼此激盪與互動，進行一種有組織式的團體討論，以蒐集政風機構在地方網絡治理環境下，與各該行動者或利害關係人(新北市地方廉政體系之 8 根支柱)，彼此就廉政議題如何共同參與、相互信任、連結(包含資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係，以及解決地方層級貪腐問題之資訊)，俾進一步整理後，訪談各該體系之行動者或利害關係人。

(三)深層訪談法:深層訪談法(In-Depth Interviews)是一種無結構的、直接的、個人的訪問，在訪問過程中，一個掌握高級技巧的調查員深入地訪談一個被調查者，以揭示對某一問題的潛在動機、信念、態度和感情，主要也是用於獲取對問題的理解和深層瞭解的探索性研究。本研究在與新北市政府政風人員進行焦點團體座談後，預期將獲得更為鮮明或具體關於與地方廉政體系內成員連結互動之可能議題，並運用上述訪談法，進一步訪談體系內各根支柱之相關代表人士，以獲取其對地方反貪機構(政風)之潛在看法與建議，成為本研究提出研究發現及具體結論與建議之重要思考基礎。

### **三、研究對象**

本研究係以研究小組目前服務機關即新北市政府政風處暨所屬政風機構人員，以及該處 104 年及 105 年委外研究建立之新北市地方廉政體系之各根支柱代表人士(行動者或利害關係人)為研究對象，瞭解如何參與地方廉政事務及彼此關聯性(資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係等)，所使用之實地觀察、焦點團體座談或深層訪談法等亦以該等人員為研究對象。

### **四、研究內容與範圍**

本研究從「治理」觀點，探討治理與地方治理在概念上之意涵及其指涉範

圍與層次，以期建構地方廉政之治理網絡環境，並延續新北市政府政風處前已完成之地方廉政體系架構，以網絡內各具代表性成員之公共參與及連結互動為研究範疇，思索各成員彼此關係及相互需求，釐清並提出彼此互動下之模式或互動方式，並將其歸納整理出地方廉政機構未來業務推展之具體方向與策略，嘗試提出不同於中央之觀點，其研究內容將置重點於：

(一)相關研究、文獻有關地方治理之意涵及其導向。

(二)我國廉政工作之大致發展方向及其成果(內容)。

(三)地方廉政機構(政風)未來之工作方向與具體策略。

## **五、研究限制與過程**

本研究由於受限在地方治理概念下政風機構相關之研究或文獻稀少，因此僅能對照地方治理之相關文獻與研究小組蒐集到之廉政工作內涵文獻進行檢視，另方面由於係以地方之廉政網絡治理環境為研究範圍，並定位為延續新北市地方廉政體系之後續研究一環，因此係以地方政府層級之觀點進行相關探討，未來研究成果之呈現，如欲落實，仍有賴地方反貪機構主其事者鄭重其事，至於是否足以代表或符合各地方政府層級之廉政工作特性(色)，不屬本研究之範疇，端視未來是否有中央層級或地方政府層級願就此一研究主題繼續進行相關研究，惟本研究之具體研究成果產出，應仍具有提供中央及地方反貪腐主管機關參考之價值。

## **六、調查過程**

本研究採用「焦點團體法」與「深層訪談法」，其中作為對新北市地方廉政體系各成員進行深層訪談法基礎之焦點團體座談，係邀請新北市政府與該體系各根支柱較具關連性與互動之機關政風人員參與，透過小組座談共同討論深層訪談之問項內容；至於深層訪談法，則參採「新北市政府 104 年廉政民意調查及廉政體系與評核研究」其後續研究與執行建議，事先協調聯繫各該體系內支柱之行動者接受訪談。以下即就本研究之資料蒐集方法依序說明其操作過程與初步分析。

## (一)焦點團體法 (Focusing Group Interviewing)

### 1、焦點團體法之意義

為期先行邀集與新北市地方廉政體系之 8 根支柱有互動連結之機關政風人員，共同就規劃訪談每根支柱行動者之議題內容進行討論，本研究將採取「焦點團體法<sup>33</sup>」進行議題之設定，該研究法是質性研究的一種方法，指透過參與者針對某特定主題進行自由、互動式討論，或者詢問和面談的方式採訪一個群體以獲取其觀點和評價。該焦點小組的成員往往經過實驗者選擇而定，並保證在實驗過程中被試方能夠充分分享其意見和主張，以蒐集到比較深入、真實意見與看法的一種調查研究方法。

### 2、本研究規劃舉辦至少 1 場焦點座談

因採焦點團體法，故藉由立意抽樣方式選取研究樣本(即參與者)，參與者之數量則視研究需求而定，通常傾向採用少於 10 人之團體<sup>34</sup>或由 6 至 8 人組成之團體較為理想<sup>35</sup>。本研究將依新北市地方廉政體系之 8 根支柱，邀集與每根支柱業務相關局處政風人員進行焦點座談，其參與人編號說明如表 4：

表 4 參與焦點團體訪談之對象簡歷

| 編號  | 新北市地方廉政體系(支柱) | 相關機關<br>政風機構人員 | 職稱   | 性別 | 姓名  | 備註 |
|-----|---------------|----------------|------|----|-----|----|
| A01 | 地方議會          | 新北市政府政風處       | 專員   | 男  | 陳○碩 |    |
| A02 | 地方政務體系        | 新北市政府工務局       | 主任   | 男  | 郭○春 |    |
| A03 | 地方文官體系        | 新北市政府水利局       | 主任   | 男  | 林○榮 |    |
| A04 | 警察            | 新北市政府警察局       | 專員   | 男  | 詹○銘 |    |
| A05 | 地方審計機構        | 新北市政府主計處       | 代理主任 | 女  | 黃○瑤 |    |

<sup>33</sup> 參見管倖生等著(2009)，設計研究方法 Design research methods(第二版)，全華，台北。

<sup>34</sup> 鄭夙芬(2005)，焦點團體研究法的理論與應用，選舉研究第 12 卷第 1 期，頁 211-239。

<sup>35</sup> 周雅容(1997)，焦點團體法在調查研究上的應用。調查研究，頁 56。

|     |        |          |    |   |     |  |
|-----|--------|----------|----|---|-----|--|
| A06 | 地方反貪機構 | 新北市政府政風處 | 科長 | 男 | 陳○政 |  |
| A07 | 企業     | 新北市政府經發局 | 主任 | 男 | 吳○明 |  |
| A08 | 社會課責   | 新北市政府環保局 | 主任 | 男 | 張○山 |  |

(資料來源:本研究小組自行整理)

### 3、焦點團體座談會流程表(如附錄一)

### 4、會議題綱

本研究根據其研究目的、對象及研究範圍與內容，為接續進行深層訪談，經研究小組充分討論後，擬訂焦點團體議題如表 5:

表 5 焦點團體座談之議題

| 題次 | 焦點團體訪談問題                                                                          |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 請告訴參與者你是誰？在市政府哪個機關服務？你願意接受本次訪談嗎？                                                  |
| 2  | 你是否知悉或理解「地方治理」此一名詞，依你印象，你認為此名詞之意涵為何？                                              |
| 3  | 根據你從事廉政工作之經驗，你覺得「廉政工作內涵」為何？你認為目前廉政工作之方向為何？                                        |
| 4  | 你服務之機關是否曾與其他政府機關、公民、第三部門、非政府及營利組織、國際組織有所業務往來或其他互動，主要是哪方面？                         |
| 5  | (延續前一問項)以你在服務機關從事廉政工作之經驗，你認為在廉政議題上，與上題之公私部門組織會有哪些連結與互動(包括資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係等方面)? |
| 6  | (延續前一問項)如未來有親自機會訪談各該公私部門團體，你認為還有哪些議題？                                             |

(資料來源:本研究小組自行整理)

### 5、焦點團體座談結果分析及發現

#### (1)關於與談者是否知悉或理解「地方治理」此一名詞，以及認為此名詞之意涵為何？(與談者關注之意見陳述)



①根據與談者回應之意見，顯示對「地方治理」之理解仍囿於或僅止於狹義之「管理」層面，然而管理與治理在概念及內涵上仍屬不同。

對「治理」一詞，可以指說就是透過有效的手段然後就是讓事務變得井然有序，從管理的角度再向上延伸的話，就是說做得好的管理的話，可能才可以叫做治理。那再從這邊來衍生，就是地方治理，我會認為說，就是透過有效的行政或者管理的一個手段，然後就是使地方事務井然有序。(A01 陳○碩)

②「地方治理」容易產生與「地方自治」(地方自主權)之聯想或比較，然而地方治理並不等同地方自治(從環境系統網絡及中央與地方權力之劃分角度個別觀察)。

我覺得應該是指地方公共事務的規範跟管理，那地方治理其實會因地區的不同而有異，以工務體系來講，本府是工務局掌管建管事務，在桃園或台北，建管的部分是設立在二級機關，……，再給予地方公共事務的政務系統或首長較大的權力，……，所以這個部分其實給予地方治理的權限，應該算是蠻自由的。(A02 郭○春)

③座談發現有若干與談者對地方治理概念能精準掌握，從網路搜尋相關文獻之定義，並指出在中央對地方之垂直指揮監督下，在地方更重視其與其他公私部門之連結互動，但對其他公私部門在地方治理網絡中之角色則界定為外部之監督，然其相互關係並非全然如此。

地方治理有它的由來，以具有地域性跟政治性的意涵為公共事務領航的意思，現今是行政運作關係的形式，定義是有關全國性政策與地方性事務釐定跟執行，決策的主體不僅存在中央政府與地方政府兩者間單純的互動關係，更涵蓋兩者以外的公私組織，還有自願性團體等連結跟互動，在相互合作形式下建立的行政運作關係。(A03 林○榮)

地方治理指的是機關在中央施政目標下，參考地區特性，並結合私部門(或第三部門)，共同以分工方式來處理公共的事務，重點其實是在地方的特性，以我們新北市政府為例的話，之前透過台灣透明組織

的研究有 8 根重要的支柱，這 8 根支柱亦為新北市地方廉政網絡中最主要的行動者。(A04 詹○銘)

地方治理係地方處理它自己相關的事務，原則上係中央、地方、私部門還有第三部門，因「地」去作一個相關的政策之制宜，符合地方的需求，透過私部門還有第三部門的角色來監督地方政府，那地方政府所做的相關政策能夠符合民眾的需求。(A05 黃○瑤)

④部分與談者則進一步將地方治理擴及或上綱至都(城)市治理及區域治理層面(包含城市競爭、在地化、轉型及預算等議題)。

那我們要反思的是，面對 6 都的新局，更應該從地方跟城市的發展，還有都會跟區域治理的角度來思考，如何改革都市政府體制的結構跟運作，聚焦在都會的治理及跨域管理的層面，充份依據我們實務及學理的討論，來分析我們新北市整個都會面臨的全球的競爭，還有在地化的潮流，在政治、行政、民主、社會的發展都有它的困境，以及它的轉型。在後 6 都的時期，也要反思我們都市發展的不對稱，還有這個預算赤字，從縣市轉型為直轄市的這些預算赤字的問題，那建構多元中心的都會治理，同時也可以借鏡 OECD 等先進國家的都會發展，以及轉型的經驗來規劃本市的都會治理的藍圖。(A06 陳○政)

⑤某些與談者談及中央與地方關係，但該關係並非地方治理議題之最核心內涵，且係有別於該關係之一種新型態網絡運作模式。另有與談者強調「公共參與」是地方治理意涵之主要特徵之一。

地方治理我們一般會比較關注地方角度的觀察，可是地方政府很多是在執行中央的委辦事項，或者中央對地方是有合法性或適當性監督，所以地方治理可是不能忽略中央對地方兩者的互動關係，藉由這種互動關係，形成一種複雜的網絡形式。(A07 吳○明)

有關公共行政管理的方向，以往都是由上到下的概念在施行，可是時代的進步，科技的發達，社會公眾對公眾事務的認知跟政府資料的收集分

析，非常要求透明及精準。那對於透明政府的部分，行政課責，還有政府對公眾的平等性、回應性跟有效性，其實民眾已經產生厭倦的狀況，而且人民對政府的觀感，還有對官僚體制的認知，無法符合弱勢族群跟利害關係人的聲音跟期待，就算現在有選舉的制度，也是侷限在參與選舉者的限制，無法選出理想的代議制，因而開始強調公民參與的政策及決策的過程，不需要透過代議士或利益團體的仲介，讓管理事務的模式是多元、民主的，所以我們可以發現到說現在的公共治理方面，公民的參與是不可或缺的環節。(A08 張○山)

**(2)詢問與談者「廉政工作內涵」以及目前廉政工作之方向為何?(與談者關注之意見陳述)**

①將廉政(政風)工作之內涵過度簡化(制約)成降低廉政風險、提高廉潔度，以致在此界定下，各具體工作項目似乎顯得差異不大或無法分辨其重要性。另對廉政工作方向之思考仍不脫預防(風險管理)及查處(危機處理)二層面，然此傳統二分法，忽略了預防與查處在廉政工作上之連結性，亦無法說明二者在功能上有何互補性。

基本上，廉政工作的內涵，應該還是可以歸類，就是設法透過我們的工作，來降低廉政風險以提升政府機關的廉潔度。……至於說在方向的部分，我覺得若以目前所從事的政風工作來講，在廉政工作應該可以分成 2 塊，一個是所謂的風險管理，然後一個是所謂的危機管理。我覺得風險管理主要像是透過宣導、稽核、預警作為、再防貪等這些比較軟性的措施來降低機關的廉政風險因子；至於說危機管理可能就是透過查處，檢視、遏止已經發生了的貪瀆案件。(A01 陳○碩)

②對廉政工作之內涵提出具體之法令依據(條例、細則)，但最終目標定義為消滅廉政機構(一種理想模型、但實際上不易做到)。對廉政工作之方向則採取偏狹義說法，仍執拗並環繞在具體之廉政工作項目上，對未來方向並未提出可行或經研析後之意見。

廉政工作內涵，其實我第一個印象就是它的最終目標，我不是講說那個內涵，最終目標就是把廉政署廢掉。當然不可能啊！「聖人不死，

大盜不止」。這個來講大家都會朝著目標，幾乎把所有的廉政或者政風機關消失掉是最終目標了。當然代表說沒有貪瀆事情，但是我是覺得如果開宗明義來講的話，目前我們廉政工作的內涵應該是指我們政風機構人員設置管理條例 9 項的工作指示，還有施行細則的 33 項例示。為什麼我會提出這個，其實我在辦公桌上只掛三個東西，就是這個法規，還有貪污治罪條例，甚至還有廉政倫理規範。為什麼？一般民眾打電話過來就是會問你這個。……廉政工作的方向，目前應該是，我想如果是填充題的話，目前的工作方向是查案跟稽核與宣導這三大項。(A02 郭○春)

③部分與談者對廉政工作之內涵及未來方向採過於簡化之說法(即預防、查處、維護)。

廉政工作的方向，應該是在預防。因為我們政風工作在署裏面可能比較偏向辦案查處。既然我們在機關裏面，應該是說預防勝於治療，推動廉能政策的目的，除為建立政府廉能形象以外，亦係為保護公務員，除了防貪、反貪、肅貪以外，亦著重對公務員的，現在比較常講啊，就「愛護、防護、保護」三個的面向。(A03 林○榮)。

我認為廉政工作的內涵應該就是，掌握機關風險的業務以及風險人員。至於要如何掌握的話，這裡再加一個就是要透過走動式的管理，多走出去，還有受理檢舉以及辦理業務稽核來直接掌握。(A04 詹○銘)。

④延續至本與談者，仍以極為廣義或抽象之降低貪腐風險目的作為廉政工作內涵(探討廉政工作內涵絕非僅止於此，目的與內涵不同)。惟就未來方向則提出幾點具體建議(讓人民有感、增進公共利益、對機關有幫助、提高行政效能、強化肅貪強度、充分工具或偵查權力)。

有關於廉政工作的內涵，其實整個廉政工作目的就是希望能夠降低機關貪瀆的狀況，那包含了我們透過廉政的工作能夠降低機關的風險，然後希望不要有相關貪瀆的情況發生，但是用各個手段，可能是軟性

預防的手段，包含稽核、預警、再防貪等相關的手段，去做相關的作為，希望機關的風險能夠降低。第二個有關於廉政工作的方向，其實參照我們每年訂定的績效制度，就能夠很清楚的看出廉政署它每年的方向。我比較期望就是，除了參考績效制度之外，怎麼樣讓我期望的廉政工作方向讓人民有感，能夠真正的增進公共利益。另外的是，我們的作為、相關的廉政工作能夠對機關有幫助，能夠提高行政的效能，另外第三個是能夠強化我們肅貪的強度，然後充分的工具或是偵查權利，能夠真正達到肅貪的目的。(A05 黃○瑤)

⑤部分與談者指出我國目前廉政政策係以聯合國反貪腐公約框定之反貪腐架構為廉政工作藍圖；對未來發展方向則提出朝強化內控機制、線索提列、教育三管齊下之策略。

有關廉政工作的內涵，我這邊引用 2005 年 12 月 14 日生效的聯合國反貪腐公約。因為他確立了一個全球反貪腐的法律架構。在聯合國反貪腐公約裡面，其實對廉政工作的內涵，不是只有侷限在政府部門，是連一些企業，都是廉政工作涵攝的範圍。甚至在不屬於國內的政府或是企業，這些跨國的一些國際組織，還是認為應該是廉政工作的內涵。對目前的廉政工作的方向，我這邊大概檢視一下目前所做的工作，基本上就是發揮政府政風機構的內控機制，機先的掌握機關高風險業務跟違常的人員，視情形來進行業務稽核或專案清查，以及線索的提列，達成人與事的整合性的管理，來健全機關廉政預防的機制，執行反貪、防貪及肅貪的業務。從治標的執法、治本的防貪及深處扎根的教育等三管齊下，來達成廉能施政的目標。(A06 陳○政)

**(3)詢問服務之機關是否曾與其他政府機關、公民、第三部門、非政府及營利組織、國際組織有所業務往來或其他互動，主要是哪方面？(與談者關注之意見陳述)**

①地方議會(議員或其服務處主任、助理):

議員較關注之層面包含特定議題或某機關個案，其次是廉政法令諮詢方面，以及要求提供相關廉政統計數據，以供問政之需。實際上與議員之互動不僅止於前述範疇，尚包括議會之工作報告及答詢、對市府廉政工作之監督、反映地方民意及需求(會勘或召開協調會、說明會)、府會關係之營造、民主(代議)政治之權利與義務之遵循、預算把關及決算審查等。

主要還是在於議員跟議員助理，他們就是會對機關有一些要求、詢問，議會聯絡人的工作就是把他們的要求跟詢問事項帶回機關，研議怎麼樣可以答覆到議員的問題，不至於對機關造成負面傷害，主要就是議會、機關間聯繫溝通的橋樑。

議員主要跟我們的互動可能會有三個面向：

- I、第一，可能他關注特定的議題，或者說某機關個案，質疑說是不是有廉政的疑慮，所以透過正式管道直接質詢，或透過非正式管道，可能助理、議員自己來問，然後就是請本處去瞭解。
- II、第二個，議員或黨團會請本處提供跟本府廉政相關的統計數據，根據數據來責問本府的廉政狀況，後續他可能直接問處長，或在總質詢的時候問市長，或另外召開記者會來責問、抨擊。
- III、第三個，可能議員助理或其他府會聯絡人，會因為個人的廉政疑慮，然後詢問相關的法律規定，包括議員問說那關切違建拆除會不會有法律上的問題，到底是不是關說，或議員選舉可能送東西，他會覺得到底會不會構成賄選，以及議員財申這方面會有一些疑慮、詢問。(A01 陳○碩)

## ②地方政務體系：

以工務局為例，包括行政委託(新北市建築師公會)、法規諮詢(綜合營造業商業同業公會、不動產同業公會)、議會(市政監督)。

必須要跟社團法人新北市建築師公會來接觸頻繁，幾乎每個禮拜都要接觸，我們也有會同。其他包括綜合營造業商業同業公會、不動產同業公會，這個涉及法規諮詢或其他互動，跟議會接觸滿頻繁的。(A02 郭○春)

③地方文官體系：

以水利局為例，包括其他政府機關單位(教育局等)、民眾、廠商、區公所、國際組織等。

水利局主要業務是水利工程的建設跟養護，還有污水淨化，這些工作要與其他單位互相配合合作外，尚需跟民眾建立良好的溝通，如污水下水道及河川水岸養護等相關工程，業務單位在工程進行前，除了會勘做的很確實，作業時還要洽詢工程所轄地區公所跟附近居民、承攬廠商等不同組織單位進行溝通，使民眾對本市一個水利建設成果有所感受，拉近民眾距離。

有些設施設置雖然是本局業務，可是還是要跟各局處來做連結，比如說跟教育局、學校合作，以前的越堤道或堤防都是一片冰冷的水泥牆，那現在把它彩繪以後，它比較生動活潑，也可以增加當地的色彩，讓我們新北市居民的生活的品質相對的提升。(A03 林○榮)

④警察：

其他政府機關(環保局、衛生局、工務局等)、非營利組織(各級警友會等)。

跟一般政府機關的互動，就是協助各機關、其他政府機關在執行業務嘛，例如協助環保局、協助衛生局、協助工務局跟其他非營利部門部分，就是警友會這個組織啦……(A04 詹○銘)

⑤地方審計機構：

審計如同主計機構之特性，一般就決算或機關財務效能部分與各級機關維持往來互動，至於民眾互動部分則多屬一些審計上統計之調

查或結果發布，互動頻率較少。

主計人員針對預算編列跟驗收等等都有相關作為，所以跟各個機關的互動是相當密切的。除了政府機關以外，比較少有互動。(A05 黃○瑤)

⑥地方反貪機構：

多與其他政府機關互動(如轄區各地檢署、各級機關等)。

跟一些政府機關比較有互動，包括轄內 4 個地檢署，還有法務部調查局新北市調查處，甚至是北機站都會有業務往來。不管是檢方或者是調查局，主要是協助聯繫的工作……。(A06 陳○政)

⑦企業：

舉會計師公會之互動為例。

互動的私部門，我挑選會計師公會來聚焦，那為什麼挑選它，因為經濟部是依據公司法的第 5 條第 2 項，在 107 年 1 月 2 號公告要委辦直轄市政府辦理 107 年轄區內實收資本額未達新臺幣 5 億元之公司登記業務作業等相關事項，還有辦理依公司法跟企業併購法有關行政配合的公司登記事項，至於外國公司的認許、加工出口區跟科學工業園區內公司的登記及管理的話就不包括了。為了執行這個經濟部的委辦事項，那本局設有一個叫做公司登記科，職司這個公司管理跟公司的設立變更解散、廢止等登記事項，為了這個服務社會大眾，那這個會計師公會在本局的公司登記櫃檯，每天都會有輪值的一個會計師在那邊提供服務……(A07 吳○明)

⑧社會課責：

非政府組織(如內政部或環保署核准成立之社團)、社區發展協會、環保志工等。

環保局在處理這方面的事情是比較辛苦的，其實我們所面臨到一些政府機關、公民、公民團體、第三部門、非政府組織、非營利組織、國



際組織，其實非常非常多，像非政府組織的部分，環保署有核准設立的，社團部分，內政部也有審核准設立的，社區發展協會、民間團體、環保志義工等等，是非常非常多……(A08 張○山)

**(4)(延續前一問項)詢問在廉政議題上，與公私部門組織會有哪些連結與互動(包括資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係等方面)?**

①訪談議員可以議員對本處有何指教破題，並從 3 面向進行訪談:(※建議納入訪談之議題內容)

I、是否瞭解廉政組織及廉政工作面向?

II、是否知悉公務員貪腐狀況?願意向政風機構反映要求處理?即對政風機構功能是否信賴?

III、對廉政工作有何需求或期待?以利政風機構加強精進。

我在想主要可能可以從三個面向去問，第一個是說是否了解廉政工作的組織，是否知道廉政工作有那些面向，我想會問這個問題主要是說跟他們溝通的過程知道他們是不是了解我們工作的內涵。第二塊的話我覺得或許可以去問說，是否會有知悉一些比較具體的相關公務人員有貪污的狀況，你們若知道這些狀況的話，會跟誰反應，是不是願意跟政風機構做反應，這樣可了解看他們是不是在這方面對我們政風機構的廉政工作有足夠的信任。在第三點的部分，就剛剛以上的訪談知道上面這些面向之後，對廉政機構包含在中央的廉政署以及我們政風處，也就是地方主管機關政風機構以及在各自機關的政風室，對這些政風機構的廉政工作是不是有相關的期待和需要，我們哪些部分可以再做加強精進。(A01 陳○碩)

②與私部門之互動著重於以下層面:

I、無論是參加工會會員大會、法規研討會或個案之諮詢，著重提醒雙方份際及廉潔意識之重要性。

II、行政簡政便民及行政流程透明。

III、利益迴避。

IV、廉政倫理規範。

最主要我們都會以他們剛剛上一題我所講的各大公會的會員大會，或是法規研討會，或者是個案諮詢裡面，如果有邀請廉政或者是政風人員參加的話，我大概會著重在提醒雙方的分際跟廉潔誠信的重要性。所以可能我從四個面向如果要跟機關首長或者相關的必要的訪談人員切入的話，在私部門的部分是不是從行政的簡化便民的部分能夠切入，還有在行政流程透明，尤其是透明度的部分能夠介入。第三個部分就是有關利益迴避的部分。第四個部分最主要還是在廉政倫理規範，他們懂不懂，他們不了解。(A02 郭○春)

③外部監督(技師公會)及公民團體；警察機關之督察系統與政風系統之協調合作；審計機構之財務或財政上不忠職務行為、財務效能及責任、政府總決算。

因為我們的業務最主要在水利建設方面，水利建設的好壞跟民眾生命財產安全息息相關，我們現在除了外部的一個，比如說府裡面有個採購工程施工查核小組外，我們局內還有一個工程督導小組，小組的成員當然不是只有局內的長官，還有外部的監督就是所謂的技師公會，引用技師公會做外部的監督，比照施工查核小組的模式，如果做不好的話，做個檢討跟契約的課責。公民團體他們很關心，因為他們可能世代都是住在那個區域，所以他們很關心溪流的生態保育跟保護，對他們的環境、居住的正義非常關心。(A03 林○榮)

看起來如果你將來要訪談督察組人員，我們跟督察室之間的資源交換、協商建立夥伴關係。在合作方面，做得非常密切就是有關雙方情報的交流，目前是建立的很好。(A04 詹○銘)

有關主計處跟公部門部分組織連結互動是比較少的，因為這次的訪問

內容包含要對審計處人員要做個訪談，那我針對有關主計處和審計處之間一些交流的經驗，做個簡單的意見。審計部分他主要查的部分包含了一些是財務上或是財政上不法或是不忠職務的行為，以及有關於財務的效能及財務的責任部分，跟我們政風的角度比較不一樣。(A05 黃○瑤)

④訪談地方反貪機構(調查機關)，可從：

- I、對廉政署成立後，與調查局組成交叉火網，其對政風機構之編組或人力有何指教？
- II、廉政署成立前後，對政風機構之觀感？
- III、政風機構可與調查機關有何合作之建議等？

我是建議找據點的調查官來進行訪談，了解的部分包括對於廉政業務，他們調查局方面的業務職掌、編組、人力的配置，及他們對我們廉政署成立之後，廉政火網交叉，對我們的編組業務人力他們有什麼認識跟指教，還有對政風單位他們認為在廉政署成立前、成立以後觀感，對我們政風單位可以跟他們進行的一些分工合作他們有什麼樣的建議等等，我想這些都可以提供給我們寶貴的地方治理的一些經驗。(A06 陳○政)

⑤企業及社會課責:(略)

## **6、焦點團體座談之發現(應用於深層訪談議題之修正上)**

本研究係透過與預定訪談對象較常接觸或較具關連性與互動之機關政風人員的參與，藉由小組座談，聽取與談者對構成新北市地方廉政體系(即 8 根支柱之利害關係人或行動者)之親身觀察經驗，據以修正深層訪談議題，使訪談議題更能引起受訪者之共鳴與充分回應，以獲得第一手田野調查資料，或引領受訪者聚焦於所設定議題抒發己見，讓研究資料之蒐集更為嚴謹完整，使研究成果之產出能激發更多量能。經綜整上述分析後發現(有關修正後深層訪談議題請參見第 93 頁-表

8)

(1)由與談者之回應得知，「治理」與「管理」、「自治」之概念並不易區辨。

根據學理，治理指向一種新穎行政運作關係形式；管理是在特定環境下，對組織所擁有的資源進行有效的計劃、組織、領導和控制，以便達成既定組織目標的過程；而自治則相對於某一地域之最高權力，是人民自治之領域或事務，意即三者在概念上並不相同。以「地方議會」而言，殊值探討者為傳統代議政治下民意代表(如地方議會議員)角色與職能之轉變，從監督者轉換(內化)為地方廉政治理網絡之一環，在三權分立所建構之立法對行政部門的制衡下，轉變為網絡中公私部門間彼此資源交換、協商及建立夥伴關係等連結之平行互動關係。

(2)本研究係界定為新北市政府政風處 104 年及 105 年委託台灣透明組織之「新北市政府地方廉政體系評核指標實務研究」之後續研究，其深層訪談對象為該研究所確立之支撐地方廉政體系之 8 根支柱(地方議會、地方政務體系、地方文官體系、警察、地方審計機構、地方反貪機構、企業、社會課責)，雖其在定性上具有治理者(被監督者，即前 4 個體系之行動者)與監督與課責者(後 4 個體系之行動者)<sup>36</sup>之屬性，惟研究重點置於地方治理下建立廉政網絡之重要性，並且在瞭解其與地方反貪(政風)機構之連結互動情形，外部監督可及性並非研究之重點。

(3)「地方治理」相較「全球化議題」(全球治理)雖屬區域治理之一環，但不同於「城市治理」，此外中央與地方之關係亦非其主要核心內涵，而係聚焦於地方廉政網絡之運作與強調公共參與之重要性。因此本研究將著重於從公共參與角色，進一步融入深層訪談議題之設定，以便從受訪者獲得更多對於地方反貪(政風)機構在工作內涵與未來發展方向上之具體建議。

---

<sup>36</sup> 參見新北市政府政風處 105 年委託台灣透明組織之「新北市政府 105 年廉政民意調查及地方廉政體系評核指標實務研究」期末報告，頁 24。

(4)將廉政(政風)工作內涵或取向過於簡化成「降低廉政風險」、「提高廉潔度」或從「預防(風險管理)」、「查處(危機處理)」等層面思考，似未能全面性從政風機構績效評比制度、《聯合國反貪腐公約》奠基之反貪腐法律架構及我國廉政法規之沿革、中央廉政委員會關注之廉政議題，以及政府歷年來推動行政革新提出之各式廉政(能)行動方案進行觀察，並無法清晰地表述或界定我國廉政工作之樣貌，而從查處、預防個別層面而論，亦未論及其相互之連結互動，實無法藉之得出清楚輪廓，因此本研究乃從上述諸多角度切入，期透過歷史研究途徑深入分析，嘗試釐清其內涵，繼而融入深層訪談之議題中(例如從績效衡量、管制政策、執行者、公共參與等)，乃至以概括性議題彌補未能兼顧之議題，希更全面性透過受訪者之回應，為地方廉政工作提供以利今後維繫地方廉政體系之具體建議。

(5)根據與談者之回應，多數從個別廉政工作角度或觀點聚焦廉政工作內涵及其發展系絡，其所持觀點充分符合地方政府政風人員之特性，較為狹隘，而非從俯瞰之整體觀將其進行系統性之解構或分析、盤點，因此僅能就屬執行層次之業務面提供與談者親身觀察之意見，惟仍不乏有與談者明確提出對廉政工作未來發展方向之具體建議，例如：讓人民有感、增進公共利益、對機關有幫助、提高行政效能、強化肅貪強度、充分工具或偵查權力。而就我國廉政未來政策，亦有與談者認為應以《聯合國反貪腐公約》框定之反貪腐法律架構為藍圖，未來則應採行強化內控、線索提列以及教育宣導三管齊下之策略。

(6)經彙整各與談者其服務機關與其他政府機關、公民、第三部門、非政府及營利組織、國際組織有所業務往來或其他互動之層面，提供了在確認訪談議題時可供思考之素材(包含協商、夥伴關係、資源交換等)，並可供瞭解與新北市地方廉政體系治理網絡之各根支柱可能之連結互動情形，從而據以評估其連結互動性之強弱。此外，據以在議題中設

定適合題目，含議題之內容及互動複雜性。

- (7)經進一步詢問其實際互動情形，以提供實際進行深層訪談時之訪談背景參考，並設定訪談重點，以利受訪者於認同此背景下，能充分表述其意見而能有真實意見之陳述及發現。

## (二)深層訪談法(In-Depth Interviews)

本研究之實證研究設計係透過焦點團體座談，事先蒐集與新北市地方廉政體系網絡之成員有互動連結機關之政風機構人員對後續進行深層訪談議題之看法與建議。因此，透過焦點座談將可聚焦訪談議題並提昇議題內容之深度與廣度，使訪談者與被訪談者減少事先議題溝通之耗費，並貼近彼此想法，而能更精確獲得研究者希冀之研究資訊。有關訪談對象及修正前後對照表，以及實際訪談做成紀錄之摘要(深層訪談摘要)，茲說明如下：

### 1、訪談對象

表 6 本研究深層訪談對象一覽表

| 地方廉政體系支柱 | 訪談之利害關係人(行動者)                           | 備註(訪談日期) |
|----------|-----------------------------------------|----------|
| 地方議會     | 新北市議會陳鴻源議員秘書 <u>劉禮瑄</u> 先生              | 107.5.23 |
|          | 新北市議會鄭金隆議員秘書 <u>朱裕隆</u> 先生              | 107.6.15 |
| 地方政務體系   | 新北市政府工務局局長 <u>朱惕之</u> 先生                | 107.5.22 |
|          | 新北市政府環境保護局局長 <u>劉和然</u> 先生              | 107.5.23 |
| 地方文官體系   | 新北市政府水利局副局長 <u>宋德仁</u> 先生               | 107.5.22 |
| 警察       | 新北市政府警察局板橋分局督察組組長 <u>劉家次</u> 先生         | 107.5.25 |
| 地方審計機構   | 審計部新北市審計處審計兼科長 <u>王雅茹</u> 女士            | 107.6.8  |
| 地方反貪機構   | 法務部調查局新北市調查處板橋調查站組長 <u>黃國義</u> 先生       | 107.5.28 |
| 企業       | 新北市商業會秘書長 <u>林全洲</u> 先生                 | 107.5.23 |
|          | 三峽金牛角公司董事長 <u>林芳明</u> 先生                | 107.5.25 |
| 社會課責     | 財團法人台灣水利環境科技研究發展教育基金會副研究員 <u>林宗岳</u> 先生 | 107.5.31 |
|          | 荒野保護協會理事長 <u>劉月梅</u> 女士                 | 107.6.22 |

(資料來源:本研究小組自行整理)

## 2、訪談議題

表 7 訪談議題前後修正對照表

| 地方廉政體系支柱 | 修正後訪談議題                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 原訪談議題                                                                                                                                                                                                                                                          | 備註 |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 地方議會     | <p>1. 以您<u>長期</u>擔任地方民代，為民喉舌，監督市府施政的角色，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮<u>其</u>角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。<u>(針對受訪者設計之議題)</u></p> <p>2. 您認為自民國 100 年 7 月專責肅貪機構法務部廉政署成立以來，機關政風單位比起以往的工作是否更有成效？<u>(針對受訪者設計之議題)</u></p> <p>3. 以您對基層民眾的<u>了解</u>，您認為民眾對於機關內的政風單位有效執行端正政風工作是否充分信賴？您本身對於政風單位有效執行端正政風工作是否亦充分信賴？<u>(針對受訪者設計之議題)</u></p> <p>4. <u>您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政府政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</u></p> <p>5. <u>政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼</u></p> | <p>1. 以您擔任地方民代，為民喉舌，監督市府<del>及各機關</del>施政的角色，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份執行發揮<u>它的</u>功能角色，幫助機關端正政風？可否較具體評述。</p> <p>2. 您認為自民國 100 年 7 月專責肅貪機構法務部廉政署成立以來，機關政風單位比起以往的工作是否更有成效？</p> <p>3. 以您對基層民眾的<u>認識</u>，您認為民眾對於機關內的政風單位有效執行端正政風工作是否充分信賴？您本身對於政風單位有效執行端正政風工作是否亦充分信賴？</p> |    |

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|        | <p><u>近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</u></p> <p>6. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，<u>還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目?(共通性議題)</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>4 就您的觀察，<del>您認為</del>目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面<u>或其他方面</u>，<del>能有什麼再著力之處?</del>或期待地方政風機構在<u>肅貪防貪方面</u>，從事哪些具體的工作項目?</p>                                                                                                                                                                             |  |
| 地方政務體系 | <p>1. 以您<u>長期</u>擔任直轄市政府機關首長的政務經驗，您<u>覺得</u>目前機關內的政風機構<u>是否已充份發揮其角色功能</u>，<u>幫助機關端正政風?</u>可否具體評述。<u>(針對受訪者設計之議題)</u></p> <p>2. <u>您認為政風工作適合用績效衡量嗎?地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</u></p> <p>3. <u>政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</u></p> <p>4. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，<u>還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機</u></p> | <p>1. 以您擔任直轄市政府機關首長的政務經驗，您<u>認為</u>目前機關內的政風機構所執行的功能角色，<u>是否對機關良好運作，發揮重要功效?</u>可否較具體敘述。</p> <p>2. <del>您對於政風單位主管的輪調，覺得合理的期間大約多久?</del></p> <p>3. <del>以您擔任機關首長的角度觀察，您心目中一位優秀的政風主管或人員，在做人做事等方面，應該具備怎樣的特質或能力?</del></p> <p>4. 就您的觀察，您認為目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面<u>或其他方面</u>，<del>能有什麼再著力之處?</del>或期待地方</p> |  |



|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|        | <p>構從事哪些<u>較具體</u>的工作項目？此外，機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助？(共通性議題)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>政風機構在肅貪防貪方面，從事哪些具體的工作項目？此外，機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助？</p>                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
| 地方文官體系 | <p>1. 以您長期擔任公職之經歷及地方高階文官的視野，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</p> <p>2. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</p> <p>3. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</p> <p>4. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目？此外，機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助？(共通性議題)</p> | <p>1. 以您長期公職生涯的經歷，以及擔任地方高階文官的視角，您對於目前機關內的政風機構所執行的功能角色，是否覺得對機關良好運作，發揮重要功效？可否較具體敘述。</p> <p>2. 您對於政風單位平時進行的廉政法令宣導、廉政教育訓練、業務稽核、專案清查等工作，是否覺得能有效幫助機關強化防貪工作？您認為比較有效的廉政教育宣導，若以哪些方式、途徑來進行，其效果會更佳？每年要有多少次的教育訓練課程？</p> <p>3. 就您的觀察，您認為目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面或其他方面，能有什麼再著力之處？或期待地方政府政風機構在肅貪防貪方面，從事哪些具體的工作項目？此外，機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助？</p> |  |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                             |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 警察 | <p>1. 以您<u>長期從事警政工作之經驗</u>，<u>您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。</u><br/>(針對受訪者設計之議題)</p> <p>2. 就您的觀察，<u>警察機關與政風機構，除了在維安訊息聯絡通報等機關安全維護方面以外，在其他工作方面還能如何相互合作？</u>(針對受訪者設計之議題)</p> <p>3. <u>警察機關自設置政風單位以後，您覺得對於提昇警察機關整體清廉程度，有無明顯提升？可否具體描述。</u>(針對受訪者設計之議題)</p> <p>4. <u>您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。</u>(共通性議題)</p> <p>5. <u>政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。</u>(共通性議題)</p> <p>6. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，<u>還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目？</u></p> | <p>1. 以您的看法，<u>警察與政風機構，除了在維安訊息聯絡通報等機關安全維護方面以外，在其他工作方面尚能如何互相合作？</u></p> <p>2. <u>警察局自從數年前設置政風單位以後，您覺得對於提昇警察機關整體清廉程度，有無明顯提升？可否較具體描述您的觀察。</u></p> <p>3. 就您從事警政工作經驗來觀察，您認為目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面或其他方面，<u>能有什麼再著力之處？或期待地方政風機構在肅貪</u></p> |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|        | 此外，警察機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助?(共通性議題)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <del>防貪方面</del> 從事哪些具體的工作項目？此外，警察機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助？                                                                                                                                                                                                                                        |  |
| 地方審計機構 | <p>1. 以您長期從事政府審計工作之經驗，<u>您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</u></p> <p>2. <u>您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</u></p> <p>3. <u>政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</u></p> <p>4. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，<del>還有什麼可</del>著力之處或期待地方政府政風機構從事<u>哪些較具體的工作項目？此外，審計機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助？(共通性議題)</u></p> | <p>1. 以您從事政府審計工作，<del>政府財務的支用，最常出現疑慮或浪費公帑的項目，通常為何？態樣以哪些型態為常見？造成此現象最主要是機關中哪些環節不足所致？</del></p> <p>2. 以您的了解，<del>政府財務支用的實際狀況，透明公開的程度如何？對於如何讓公民也便於參與監督政府財務流向，您有什麼具體建議？</del></p> <p>3. 就您從事審計工作經驗來觀察，您認為目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，能有什麼再著力之處？或期待地方政風機構在<u>肅貪防貪方面</u><del>面</del>從事哪些具體的工作項目？</p> |  |
| 地方反貪機構 | 1. <u>以您在調查機關長期從事肅貪工作之經驗，您覺得目前機關內的</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1. 在 <del>政府</del> 機關從事 <del>廉政或</del> 肅貪工作，這工作給你帶來什麼價值感？主要原                                                                                                                                                                                                                                     |  |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                 |  |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|    | <p><u>政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</u></p> <p>2. <u>您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</u></p> <p>3. <u>政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</u></p> <p>4. <u>就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目？此外，您認為調查機關與政風機構在目前的合作與聯繫之外，未來還可朝哪方面努力？(共通性議題)</u></p> | <p>因為何？</p> <p>2. <u>您覺得貪腐的行為出現，主要的根本原因有哪些？以您工作部門的職能角色來說，有沒有足夠的手段、力量來克治那些原因？較能使力之處為何？不足之處又為何？</u></p> <p>3. <u>就您的工作經驗觀察，您認為目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面或其他方面，能有什麼再著力之處？或期待地方政風機構在肅貪防貪方面，從事哪些具體的工作項目？</u></p> |  |
| 企業 | <p>1. 從事企業經營，您對於臺灣近年來政府清廉度的實況，具體的感受是進步或退步？原因為何？<br/>(針對受訪者設計之議題)</p> <p>2. 您對於政府體系中，設立於機關內的政風機構所推動的廉政工</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>1. 從事企業經營，您對於臺灣近年來政府清廉度的實況，具體的感受是進步或退步？原因為何？</p> <p>2. 您對於政府體系中，設立於機關內的政風機構所推動的廉政工作，具有</p>                                                                                                                   |  |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                |  |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|      | <p>作，具有何種程度的信心？<u>您認為對公司治理而言，推動企業本身倫理及誠信是否重要？（針對受訪者設計之議題）</u></p> <p>3. <u>您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。（共通性議題）</u></p> <p>4. <u>政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。（共通性議題）</u></p> <p>5. <u>就您經營企業的角度觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目？（共通性議題）</u></p> | <p>何種程度的信心？<u>理由何在？</u></p> <p>3. 就您企業經營的角度觀察，您認為目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面<u>或其他方面</u>，能有什麼再著力之處？<u>或期待地方政風機構在肅貪防貪方面</u>，從事哪些具體的工作項目？</p> |  |
| 社會課責 | <p>1. 政府清廉與否，關係到社會正義與國民福祉，以您的瞭解，在非政府組織服務，您對廉政的價值有何看法？<u>（針對受訪者設計之議題）</u></p> <p>2. <u>就您以往的認知及實際經驗，您對於政風機構在政府體制中所發揮的功能角色，有何具體的看法</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>1. 政府清廉與否，關係到社會正義與國民福祉。以您的瞭解，在非政府組織服務，您對廉政的價值有何看法？</p> <p>2. 請問就您以往的認知及實際經驗，您對於政風機構在政府體制中所發揮的功能角色，有何具體的看法與評</p>                             |  |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                        |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <p><u>與評價？您是否贊同，透過公民團體對政府的施政進行課責及監督？(針對受訪者設計之議題)</u></p> <p>3. <u>您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</u></p> <p>4. <u>政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</u></p> <p>5. <u>做為公民社會中非政府組織的一員，就您的觀察，目前地方政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政風機構從事哪些較具體的工作項目？(共通性議題)</u></p> | <p>價？</p> <p>3. 做為公民社會中非政府組織的一員，就您的觀察，您認為目前地方政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面或其他方面，能有什麼再著力之處？或期待地方政風機構在肅貪防貪方面，從事哪些具體的工作項目？</p> |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

(資料來源:本研究小組自行整理)

表 8 訪談議題一覽表(修正後)

| 地方廉政體系支柱 | 訪談議題                                                                                                                            | 備註 |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 地方議會     | <p>1. 以您長期擔任地方民代，為民喉舌，監督市府施政的角色，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</p> <p>2. 您認為自民國 100 年 7 月專責肅貪機構法務部廉</p> |    |

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|        | <p>政署成立以來，機關政風單位比起以往的工作是否更有成效?(針對受訪者設計之議題)</p> <p>3. 以您對基層民眾的了解，您認為民眾對於機關內的政風單位有效執行端正政風工作是否充分信賴？您本身對於政風單位有效執行端正政風工作是否亦充分信賴?(針對受訪者設計之議題)</p> <p>4. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎?地方政府政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</p> <p>5. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</p> <p>6. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目?(共通性議題)</p> |  |
| 地方政務體系 | <p>1. 以您長期擔任直轄市政府機關首長的政務經驗，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</p> <p>2. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎?地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</p> <p>3. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</p> <p>4. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪</p>                                                                                                                  |  |

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|        | <p>腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目？此外，機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助？(共通性議題)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
| 地方文官體系 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以您長期擔任公職之經歷及地方高階文官的視野，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</li> <li>2. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</li> <li>3. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</li> <li>4. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目？此外，機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助？(共通性議題)</li> </ol> |  |
| 警察     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以您長期從事警政工作之經驗，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</li> <li>2. 就您的觀察，警察機關與政風機構，除了在維安訊息聯絡通報等機關安全維護方面以外，在其他工作方面還能如何相互合作？(針對受訪者設計之議題)</li> <li>3. 警察機關自設置政風單位以後，您覺得對於提昇警察機關整體清廉程度，有無明顯提升？可否具體描述。(針對受訪者設計之議題)</li> </ol>                                                                                                                                                                                         |  |



|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|        | <p>4. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎?地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</p> <p>5. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</p> <p>6. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目?此外，警察機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助?(共通性議題)</p>                                                                                  |  |
| 地方審計機構 | <p>1. 以您長期從事政府審計工作之經驗，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風?可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</p> <p>2. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎?地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</p> <p>3. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</p> <p>4. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目?此外，審計機關與同仁最需要機關內的政風單位提供如何之協助?(共通性議題)</p> |  |

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|        | 議題)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
| 地方反貪機構 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以您在調查機關長期從事肅貪工作之經驗，您覺得目前機關內的政風機構是否已充份發揮其角色功能，幫助機關端正政風？可否具體評述。(針對受訪者設計之議題)</li> <li>2. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</li> <li>3. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</li> <li>4. 就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目？此外，您認為調查機關與政風機構在目前的合作與聯繫之外，未來還可朝哪方面努力？(共通性議題)</li> </ol> |  |
| 企業     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 從事企業經營，您對於臺灣近年來政府清廉度的實況，具體的感受是進步或退步？原因為何？(針對受訪者設計之議題)</li> <li>2. 您對於政府體系中，設立於機關內的政風機構所推動的廉政工作，具有何種程度的信心？您認為對公司治理而言，推動企業本身倫理及誠信是否重要？(針對受訪者設計之議題)</li> <li>3. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎？地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</li> <li>4. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否</li> </ol>                                                                                                                      |  |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|      | <p>認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</p> <p>5. 就您經營企業的角度觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目?(共通性議題)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |
| 社會課責 | <p>1. 政府清廉與否，關係到社會正義與國民福祉，以您的瞭解，在非政府組織服務，您對廉政的價值有何看法?(針對受訪者設計之議題)</p> <p>2. 就您以往的認知及實際經驗，您對於政風機構在政府體制中所發揮的功能角色，有何具體的看法與評價?您是否贊同，透過公民團體對政府的施政進行課責及監督?(針對受訪者設計之議題)</p> <p>3. 您認為政風工作適合用績效衡量嗎?地方政風機構應否從中央之管制鬆綁並盡量減少干預，朝地方治理及因地制宜方向發展，以建立地方政府政風機構之工作策略與特色。(共通性議題)</p> <p>4. 政風工作從以往之檢、調、政風執行為主，近年來強調其它公私部門公共參與之重要性，您是否認同在地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，讓廉政融入於民眾的日常生活中。(共通性議題)</p> <p>5. 做為公民社會中非政府組織的一員，就您的觀察，目前地方政府政風機構在預防貪腐、行政透明、檢肅貪瀆……等方面，還有什麼可著力之處或期待地方政府政風機構從事哪些較具體的工作項目?(共通性議題)</p> |  |

(資料來源:本研究小組自行整理)

### 3、訪談內容綜整(請參見附錄二-各受訪者之深層訪談摘要)。

## 伍、研究發現

承如前述主旨及背景說明(請參見第14頁),本研究乃界定為新北市政府104年及105年「廉政體系架構與評核研究」之一部分或後續研究,主要在瞭解新北市政府所建構之地方廉政體系8根支柱其利害關係人或行動者,在地方治理網絡環境下,如何與地方反貪(政風)機構進行連結互動,繼而探求符合地方需求之廉政工作內涵,並提出如何精進地方廉政(政風)工作之相關建議。換言之,面對來自地方廉政網絡內之成員或參與者,其「參與地方廉政事務之網絡運作模式」、「彼此如何相互連結及進行資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係」,甚至「解決地方政府層級相關問題」等為本研究實證研究之重點,以下即將前述各章節及實證研究之發現臚述之。

### 一、在參與地方廉政事務之網絡運作模式方面。

**(一)政策規劃形成者(內部顧客、治理者)與政策執行目標(外部顧客、監督與課責者)對建立廉政體系(治理網絡)呈現不同思維。**

研究發現,包括地方議會(市議員)、政務體系等持肯定立場者(即行銷學上所稱「政策規劃形成者」或「內部顧客」),不外基於以下觀點:

- 1、政風工作應因地制宜,依據各縣市之施政重點及地域特性,發展不同之政風工作策略(建立屬於具地方特色之廉政工作內涵)。
- 2、私部門及一般民眾可成為政風之觸角,此適足以回應建立地方廉政治理網絡之重要性,不但可監督政風機構,亦可透過網絡內各行動者資源交換等連結互動,提升地方廉政工作之精緻度,讓廉政工作延伸至各領域,發揮功能。
- 3、面臨「雙重隸屬監督」困境時,可避免受人質疑。
- 4、認同建立地方廉政治理網絡,讓廉政更貼近民意,地方政風機構應朝地方治理及因地制宜之方向努力,而且與體系內成員應有更多互動及連結,雙向互惠之交流,讓意見充分表達,使政風議題增加其廣度與深度,建立清廉公務環境。

5、政務人員(首長)對政風工作之支持，對廉政(地方)生態或網絡之形成與搭建(營造)具有關鍵性因素。

6、業者及公民團體都是政風機構外部顧客，要瞭解其需求才能真正發掘問題，找出解決對策。

至於持反對觀點者(如企業或社會課責等「政策執行目標」或「外部顧客」)認為：

1、反貪腐工作，地方與中央目的係一致，均在降低業務及人員風險，似不必過度強調地區特殊性。

2、根本立場認為政風只要作好本務(核心政風工作)，至於 NGO 或第三部門等私部門之參與，將導致角色混淆，責任不清，且不具有更高權威性與道德正當性，因此似無必要建立廉政治理網絡或體系。

3、不支持建立地方廉政治理網絡，認為職司反貪腐部門相互合作才是工作之核心。

4、強調政風工作應專致本務，不必為求變而變或進行大量宣導，應思考何者有益國計民生。

## **(二)包括地方，已逐步建構廉政反貪網絡。**

因著時代發展，經濟與社會生活越加複雜，除了以往公部門的貪腐問題以外，私部門的貪腐問題業已成為公眾普遍關注的議題，促使反貪腐理念，擴及至民間部門；今後不僅要持續重視政府部門的預防貪腐，亦要同時重視社會各階層對反貪腐的參與。從前述相關文獻、研究檢討之歷史及比較觀點所作研究顯示，無論是政府的行政(廉能)革新方案或政風機構本身之組織績效變革，所亟欲建構之廉政反貪網絡(如中央廉政委員會，參採《聯合國反貪腐公約》之反貪腐法律架構，制定「聯合國反貪腐公約施行法」，抑或建立國家廉政體系等)，已擴及司法調查、人事、主計、審計等公部門及地方政府之參與，並漸次推動與私部門，如公民、第三部門、非政府及營利組織、國際組織等

之互動、交流與合作，時至今日，反貪腐觸角已逐步延伸至各領域及各層次，從以國家為中心之「跨域指揮監督關係」（垂直府際關係）演變至包含地方政府，以及涵蓋私部門在內之「多層次治理關係」。觀諸我國廉政工作內涵之遞嬗，包括中央廉政會報所聚焦之議題，以及從政府行政革新回顧我國廉政發展之軌跡系絡，可以發現此一現象；而此現象亦與聯合國反貪腐公約第13條要求各締約國均應依其國家法律之基本原則，在其能力所及之範圍內採取適當措施，推動政府部門以外之個人及團體，如公民團體、非政府組織與社區組織等，積極參與預防和打擊貪腐，並提高公眾認識貪腐之存在、根源、嚴重性及其所構成之威脅的規範精神相符，也愈加凸顯建立反貪網路之重要性。

### **(三)地方政風機構經長期經營其角色穩固，有助於地方廉政治理網絡之形成。**

從民意代表對市政之監督，以及長期與行政機關、一般民眾互動之經驗得知，地方政風機構因在機關內從事肅貪及反貪、防貪實際執行工作，因之，一般公務員或民眾與之互動相對較多，故對其存在普遍有感，相形之下，因多數公務員或民眾對廉政署職司廉政施政計畫與評估管考、肅貪、反貪及防貪相關法令、制度與政策擬訂、協調及推動等專責機關的業務較少會有實際接觸，對於廉政署的角色定位及功能作用並不熟悉，也不清楚廉政署成立後，其對各機關政風單位的工作究竟產生何種影響；故從此研究中顯示，地方政風機構之角色穩固，有助於地方廉政治理網絡之型塑與維繫，但也呈現中央主管機關與地方關係疏離之事實，有賴強化中央與地方在廉政上之互動關係。

### **(四)解決政風機構「雙重隸屬監督」之困境，有賴建立地方廉政體系(治理網絡)，引進外部之監督制衡機制。**

就期待政風機構公平、公正處理涉犯貪瀆案件而言，目前政風機構「一條鞭」式管理較具效率且能避免來自機關首長之掣肘及不當外力

干擾。惟政風機構依據「政風機構人員設置管理條例」之規定，亦為擔任所服務機關首長之幕僚角色，故一旦遇到首長利益衝突，即面臨雙重監督之困境，於傳統代議政治下，議會(市議員)不免挾民意基礎對之監督課責，惟從地方廉政體系角度，透過與其他支柱採取包含資源交換、協商及建立夥伴關係等之連結互動方式，藉由地方網絡引進外部監督制衡及合作機制，將有助於營造更廉能清明之公務環境及健全法治環境，避免所產生之困境。

**(五)地方廉政體系(治理網絡)雖具雛型，惟相互依賴度仍不足以支撐或構成穩固之廉政工作基礎。**

- 1、相較於對地方治理之各種界說及理想運作模式之描述，目前廉政主管機關賴以引導、管考之「績效評比制度」對象仍以政風機構為主，其網絡參與者仍不夠多元，僅於社會參與、新聞揭露等若干業務，始與其他公私部門團體形成低度之網絡連結互動，即使在《聯合國反貪腐公約》之反貪腐法律架構下已漸次關注，仍不足以形成多元治理關係，彼此在資源交換、協商及建立夥伴關係層面之相互倚賴度明顯不足，無法支撐或構成廉政工作之穩固基礎。
- 2、廉政署以績效管考作為政策工具仍不脫管制性之威權或命令色彩，在地方治理及地方自主意識漸受重視下，宜與廉政網絡內之個人或群體進行整合，成為支撐地方廉政體系之穩定力量。
- 3、在績效評比制度下，同一群組政風機構立於競爭關係，雖屬網絡互動關係一環，但競爭抵銷互動帶來之良性發展，在績效掛帥主義下，無法真正提升廉政工作品質。

**二、在相互連結及進行資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係方面。**

- (一)公(公務員)私(民眾)部門對政風人員仍存戒心，分析其原因係對於受(處)理檢舉之機制及處理結果的不透明存疑。**

訪談顯示，若干地方廉政體系(治理網絡)之行動者或利害關係人認為，政風機構掌理機關有關貪瀆與不法事項之處理，在受(處)理檢舉機制及處理結果未充分揭露下，使公(公務員)私(民眾)部門等網絡成員對政風人員仍存戒心，形成彼此互動、合作、協商及建構夥伴關係上的障礙，為廉政治理網絡之運作埋下隱憂。

而此一情況亦與往年廉政民意問卷調查顯示民眾如知悉貪瀆不法事件時卻不願舉發之主要原因相符。對於各種妨礙行政透明措施推動之原因，諸如對於行政透明與政府資訊公開有關之法令欠缺充份之理解，唯恐發生洩密而易有保守之傾向，或因相關法令規範有時亦欠完備，以及資訊公開也可能對於行政調查過程增加無謂干擾，致使壓力增加以及不確定性提高等可能之各種因素，政風機構應予以妥善分析，並尋找有效因應對策，以本身之充分透明揭露來回應期待，降低潛在之陳情檢舉人士對政風機構仍存在之防衛心態，取得民眾及外界之信賴，並致力於制度之充分公開透明(行政透明公開)。

## **(二)政風工作是否適合以績效衡量，意見分歧。**

研究顯示，絕大部分第一線政風工作從業者，將廉政(工作)內涵或趨向過於簡化成「降低廉政風險」、「提高廉潔度」或「預防(風險管理)」、「查處(危機處理)」等層面，即便從查處、預防二元角度論述，亦未論及其彼此相互關係，無法為廉政工作建立清楚輪廓。對於政風工作績效衡量公部門(公務員)與私部門(民眾)間亦有不同認識面向，一般民眾對廉政工作績效要求側重查處，亦即對於媒體報導的社會重大矚目貪瀆案件之查察；而公務員則側重預防，期望廉政工作以預防為主，透過教育、宣導來達到提高公務員反貪腐意識。因此，肯定政風工作不宜以績效衡量者認為，將衍生無益於改善廉潔風氣之額外業務，進而使廉政工作失焦；即便贊同績效衡量者，亦質疑考核之質與量能否有效、公平，進而與民眾的廉政認知相連結，且不認為查



處弊案是唯一衡量標準(從受訪者依其於文官體系長期之公務經驗指出，廉政工作應朝預防方向，並置重點於內控及行政程序之健全，同時進行廉政教育，強化法紀觀念，而非以查處弊案來衡量績效)。此外：

- 1、客觀數據雖能呈現形式上績效，但與執行者有關之人力多寡、是否專責、流動率及獎勵誘因等主客觀因素亦攸關廉政(宣導)工作成效。廉政績效投入面向可略分為「人力」、「預算」、「法規」，徒法不足以自行，需配置適當的執行人力始能竟其功，又有預算的支持，政策才有落實的可能，廉政相關法規的訂定可以反映政府對於廉政工作的支持，有助於廉政風氣的提升。故僅從客觀數據所呈現之績效，尚無法清楚描繪出廉政工作之內涵。
- 2、從企業觀點，藉由關鍵績效指標(KPI)，依受評量者之差異設置不同權重，在相對公平之餘，追求更公平、公正透明之績效衡量制度，避免執行偏差。惟廉政工作一條鞭的特性，KPI 關鍵指標多數由上級機關即法務部廉政署制訂且有全國一致性的標準，難免呈現被動、僵化、官僚的特質，又 KPI 強調量化管理，然量化指標僅能反映數量，不能反饋廉政工作質量。若一味使用 KPI，可想而知，最後僅能以案件量來滿足 KPI。另 KPI 有一嚴重侷限，即多數僅能衡量短期績效，無法顧及長期大局，可是組織的意義必須透過長遠的績效來體現，KPI 僅為幾個短期的績效指標，既不能完全代表短期的成功，更不能保證吻合長期的廉政工作目標。
- 3、使用績效衡量政風工作，不僅量化之人數、場次，質化之廉政宣導品質也是衡量績效之重要依據。反貪腐不只是政府機關內部的工作，對外也必須使民眾瞭解反貪腐的重要性，得到全民的認同，一個成功的反貪腐策略不僅僅是在機關內部還應將全民納入，共同形塑反貪腐的政策目標。

**(三)本研究透過深層訪談，計獲得以下新北市地方廉政體系內各行動者(利害關係人)之回饋意見(與地方政風機構之連結互動強弱情形):**

- 1、政風機構在積極肅貪之餘，更須使公務員在不虞違法之下，勇於任事，換言之，除「愛護」公務員之外，須根據案例進行系統性變革，避免類似情況再次發生(「防護」)；另外也要檢討是否因制度運用、行政管理不當或福利措施之瑕疵形成之不法行為，提醒公務員應注意事項，以「保護」公務員自身。
- 2、政風機構與業務單位之互動程度，包括對於制度運用、行政管理不當或福利措施之瑕疵的認識與瞭解，須以同理心之理解立場，協助第一線同仁去避免逾越分際。
- 3、擔心圖利是造成公務員心態趨於消極的主要原因之一。如何防範圖利罪之構成要件以及不法利得應改弦更張，在防貪階段就要積極阻斷，而非肅貪階段。此外，減少或解決法令之灰色地帶(如便民與圖利之區隔)，公務員才敢勇於任事。
- 4、地方政風機構人員除硬性之肅貪及反貪工作外，在心理層面某種程度上，具有安定或安撫機關同仁面臨檢舉、行政調查過程，因未知或對制度作業流程不夠瞭解、透明帶來之疑懼，這是政風機構配置於機關內部獨具之優勢。
- 5、認為政風不是靜態的宣教(導)，政風人員可以展現行動力，主動針對具有高風險之業務或人員予以關懷輔導，即必須具有行動力與執行力，基本上法律觀念固然重要，但風氣之營造亦有助於社會風氣之型塑及崇尚，風行草偃，蔚為社會主流價值。
- 6、對政風機構配置於機關基本上表示認同，就近運用宣導等方式，以及掌握機關內人員法遵動態，達端正政風之目的。另外，宣導如何避免利衝或職務上有利害關係時廉政倫理之份際，保護公務員免於違法或行政疏失。

- 7、以企業角度勇於提出政風機構在機關內監(會)辦之密度應適當限縮，以減少行政程序之繁冗及效能降低，政風機構應著重於匡正機關法令缺失，換言之，應採行重點及走動式管理，減少對機關不必要之干預，讓公務員勇於裁量，不致裁量怠惰。
- 8、政府提出之透明化措施應推至更前端，讓公民團體有更多作成決策前之意見表達，善盡建言及監督之責。

**(四)政風機構應強化對依「促進民間參與公共建設法」，辦理促參案件及辦理機關之監督強度。**

「促進民間參與公共建設法」，係秉持積極創新之精神，從興利的角度建立政府、民間之夥伴關係，其立法原則包括：通案立法方式，一體適用各種產業、部門及建設計畫，並保持條文的彈性，擴大政府承辦人員行政授權。民間最大的參與，採「促進」之意，不僅民間可參與之公共建設範圍廣泛、參與方式多樣化，另開放民間自行規劃申請參與公共建設，提供民間發掘商機、發揮創意之投資機會。為求審慎周延，政府規劃之民間參與公共建設計畫，皆應辦理可行性評估及先期規劃，以民間參與的角度，審慎評估民間投資之可行性；並就公共建設特性，結合商業誘因，研擬先期計畫書。鼓勵政風人員參加促參專業人員訓練，培養具備促參案件相關行政作業所需基本促參法令及實務知識，從前期計畫形成階段或可行性評估及先期規劃階段即能適時介入發揮導正功能。

運用公私協力(public-private-partnership，通稱 PPP) 透過政府與民間合作模式實現國家基礎建設，已成為全球趨勢，惟我國民間參與公共建設法源依據多元，作業層面廣泛，不同於各機關依「政府採購法」辦理之採購案件，政風機構對依「促進民間參與公共建設法」辦理之案件並無法定監辦職權，難以事前介入協助，且公私部門對促參案件之運作認知不同，每有爭議，往往引起檢調及審監機關關切。

因此針對「促進民間參與公共建設案件」可能發生風險事件，政風機構應強化監督強度，協助機關強化內控及減少廉政風險，提升整體廉政工作成效。

### 三、在解決地方政府層級相關問題(廉政議題)方面。

**研究顯示，建立地方廉政體系不僅有助於資源交換、協商以及建立夥伴關係等連結與互動，對於廉政議題亦能針砭問題所在。**

- (一)依據地方廉政體系政務體系行動者之觀察，民眾對政府既定印象首先面臨關說、收賄，其次才連結到廉政。換言之，每當負面效應呈現之際，廉政議題才會短暫被重視。
- (二)就警察體系而言，員警廉潔度大致上已有改善，乃源於員警次世代(年輕化)以及主動改變與民眾之溝通互動方式，尤其廉政倫理觀念之深耕扎根宣導，讓警察之風紀明顯有改善。
- (三)從企業角度，觀察到反貪腐法令日趨完備(強化法令規範密度)，公務員對違法性認識日漸提高，是政府清廉度提升主因。但類似白手套或居間仲介索賄則是另一塊弊失滋生來源，與公務員貪腐行為息息相關。
- (四)國際透明組織透過國家廉政體系的診斷來分析其分會所在之國家整體制度的運作情況，並進一步提供改革的建議，有鑑於此，建構國家層級廉政監控體系是有其目的性，但就民眾的觀感而言，日常接觸的還是以地方政府層級居多，地方政府清廉度才是民眾關注重點，且中央與地方政府的業務職掌不同，各地方政府屬性亦有差別，建立地方廉政體系可瞭解不同地方政府反貪腐的策略重點，更可使廉政建設的診斷有由下而上的審視機會。

## **陸、結論與建議**

本研究在前述研究發現之基礎下，引用治理之內涵，就中央或地方主管機關毋須修(訂)法律而基於行政權之運作可立即採行者，以及須取得法源(依據或授權)或涉及制度之研議，以及組織氣候與組織文化營造之議題而須長期觀察積累始能致之者，提出以下之建議。

### **一、立即可行建議**

#### **(一)地方政風機構必須致力於「專業化」，強化對中央廉政政策之論述與辯護能力。**

就風險控制之角度言，無論是執行專案清查或稽核，皆必須講求「專業化」，且頻率及執行方式(包括規模、清查或稽核方式)也須相應調整，配合廉政行銷，宣導其各構面之效益(須達一定規模)，才能發揮興利除弊之功能。政風機構行政調查方式多元，在雙重監督責任體系下，政風人員尤需明確法令依據，俾供遵循，主管機關應審慎檢討研修現有相關規定，適時完備相關法制推動作業，使人權保障及廉政防貪功能得以兼籌並顧。此外加強人才培育、提升政風人員專業知能，並落實考、訓、用合一之精神，主管機關應因地制宜建構完善之政風人員考用、培訓機制，使政風人員專業化，確保依法行政之原則，以維人民權益，並提高防貪、反貪、肅貪的行政效能。

#### **(二)地方政風機構仍應持續深化政府資訊透明機制，減少因不透明帶來之廉政風險。**

- 1、整體廉政環境朝向好的方向發展，包括公民自主意識之提昇(覺醒)，政府必須接受各種檢驗，而且資訊之流通及透明化更為普遍及徹底，搭配政風新型態之宣導手法，使貪腐之危險因子逐減減少，對提昇政府清廉度有所助益。
- 2、資訊之公開揭露及透明化有助於轉化一般民眾長期對於政府內部資訊傾斜、不對稱或不透明之質疑，讓政府施政免於不當外力介入干預，

民眾亦能增加更多公共事務之話語權，因此政府資訊公開是摒除黑箱決策之最佳方式。而且在公共政策議題之蘊釀及集思發想過程，能更探悉民意，維持公共政策之本質性，讓政策及立法更趨完善。

**(三)因應地方政風人力有限，採行重點式管理，適度降低監督密度，發揮政風人力效益。**

政風人力之配置及運用應更具彈性以及策略性，採行重點式監督，發揮政風人力之最大效益。另外人才養成包含背景，應更多元化，結合實務需要廣納各領域專才投入，讓人力素質得以充分發揮，滿足地方政風機構在業務推動上之需求。各地方政府之政風機構應將預防工作視為未來政風工作之重點，利用專案稽核、採購監辦及處理人民陳情案件之機會所發現之缺失，除建請各業務單位改正行政缺失外，並可彙整各缺失態樣，編撰成具機關屬性特色之專屬宣導教材；更進一步針對不同之缺失採取各種有效的預警作為，建立或修改規管措施，機先防堵未來弊案發生之可能；辦理各預防工作時如發現可能之貪瀆線索時，彙整相關資料後，及時提供法務部廉政署，俾利後續查察工作。

**(四)中央適度鬆綁對地方之管制，以利地方發揮綜效。**

1、推動廉政工作與地區特性及民情息息相關。換言之，政風一條鞭之自我管制色彩，在面臨地方推動之場域，雖已逐漸減褪，然仍須兼顧環境變動之特性，此為影響政風工作成效之重要因素，因此，結合地方廉政體系內各個網絡成員，將能掌握此關鍵要素，使廉政工作能順應時勢，因勢利導，發揮綜效。各機關政風機構可依各機關屬性推展不同之廉政工作，再由中央法務部廉政署綜整相關經驗及建議，提供各機關政風機構參考應用，除具引導及啟發之效，有利於發展機關特色外，亦能促使中央法務部廉政署發揮政風一條鞭統籌領導之功能。

2、中央主管機關(法務部廉政署)應適度鬆綁利用主管法令及績效評比對

地方型政風機構之管制，在績效衡量之指標(KPI)上要反映或區隔地方屬性上之差異，另外，也尊重地方基於治理需要對相關利害關係人或行動者予以妥適回應，建構一良善互動連結之廉政治理網絡，使地方滿足其政風工作需要，從而形成其政風經營上特色。其次，廉政工作無論中央或地方，具有一致性，中央在統籌廉政政策制定過程即應考量地方之特殊性及其差異，一旦政策成形即趨於一致，但如毋須具一致性者，則由地方自主決定。

**(五)鼓勵結合地方特性進行創新，採行客製化及分眾宣導。**

鼓勵利用「創新」辦理廉政宣導，並分眾(依機關員工涉案類型)進行客製化宣導，提升宣導成效。在創新部分，可結合機關或在地文化，活用社區及媒體資源並結合時下流行話題，採行具創意且多元之措施，強化宣導效能。此外在客製化部分，善用政風較調查局建置機關內部以及熟諳機關業務法令之優勢，去深入發掘機關內潛存之異常風險事件及人員，研擬適用於宣導對象之宣導內容，舉例而言，近期舉辦之工程倫理宣導即為適例。

**(六)依據與地方廉政網絡成員互動之需要，提供公務或企業倫理手冊(指引)，使公私部門有明確法令可茲遵循。**

肯定政府清廉度有所提升，同時政府積極健全法令，防堵法令漏洞，並提供各式之公務或企業倫理手冊(指引)供公私部門確實遵循採行，使企業有明確法令可茲遵循，同時明確知悉廉政倫理份際，該手冊將引導公私部門承辦人員執行職務過程服膺廉潔自持、公正無私等核心價值，屏除承辦人員於執行職務過程中所受各類型不正因素所影響，提升公私部門之清廉及信賴形象，有利企業建立誠信與成長、樹立廉能政治新典範。

**(七)政府採購須注意供需兩方公私利益之衡平。**

舉政府採購案為例，政府研擬招標文件過程，須考量給予投標廠

商一定合法利潤，以提高廠商投標意願，才不會犧牲品質換取利潤，同時杜絕低價搶標之弊，不致衍生貪瀆案件。另外，也要遏阻假檢舉之名行報復之實之誣控濫告，強調給予明確規範及指引，將能阻斷圖利罪之構成要件該當及預防不法得利情事發生。換言之，從制度上提出防弊之道，而能免除不易察覺之貪污賄賂行為。

## **二、長期性建議**

### **(一)研究設置全國性單一貪腐犯罪檢舉電話及受理中心，協助地方，提升處理效率。**

受訪者表示，因政風單位與貪瀆案之連結性不強，故遇貪瀆案發生，不知如何尋求協助及反映，是否係因宣導不足，抑或貪瀆案不若治安犯罪案件具有明確侵害法益之特徵(貪瀆犯罪具有隱蔽性)，或政風機構配置於機關服務之利便性不強，可以從制度面、實務面研議策進作法，如設立全國單一之貪腐犯罪報案電話及受理中心，24 小時接受檢舉(如仿效各縣市之 1999 專線電話)，建立權威性及專業感，增加一般民眾之信任。現行地方政府受理民眾檢舉貪瀆不法案件往往有認定標準不一、人力不足、素質不一等各種問題，導致問題叢生，相對的予檢舉人、承辦單位、被檢舉人等均帶來困擾，應由主管機關成立全國單一窗口受理案件，除進行案件審核外，並訓練培養受理人員，認定標準統一、資源整合，有效打擊貪瀆不法。

### **(二)配合中央政策，持續在聯合國反貪腐公約之反貪腐法律架構及國家廉政建設行動方案指導綱領下，推動揭弊者保護法及影響力交易罪之立法。**

臺灣在健全反貪腐法制之努力上仍有展現更大決心之空間。如聯合國反貪腐公約第 18 條規範之影響力交易罪及揭弊者保護法等(或類似揭弊者之臥底概念)，一般公務人員如主動揭發弊端，則受一定之保護，建構一更完善陽光防腐之健全法制體系，以截堵可能之貪污犯罪；



另外，建議政府增訂定相關法律，鼓勵及保障曾參與貪瀆案件之公務員主動自首揭弊，除能獲得更多有效之貪瀆案件線索外，更提供公務員改過自新的機會，確實履行「愛護、防護、保護」新廉政三面向；此外，在組織構面，一條鞭式管理體系仍有其利基，但對於地方政風工作之推動或經營上，朝「地方治理」及「因地制宜」之策略既能符合地方需求，亦能強化地方廉政體系功能。

### **(三)結合廉政體系，設計兼顧公私部門之廉政政策，讓廉政深耕及扎根地方。**

從全球反貪腐趨勢言之，政府(公部門)不再是唯一的推動者，舉凡私部門之企業及一般民眾亦有義務共同來監督政府貪腐狀況(程度)，因此廉政政策宜以更全面性及普及性觀點，設計一套兼顧公私部門、中央與地方需求且貼近民眾認知之措施或作為，讓廉政深耕或扎根於地方基層民眾的生活經驗，成為共同信念或價值，內化為廉政意識，從生活中去踐履，成為價值之一環。

為將廉政工作及理念推廣至全民，並深植於民眾之生活中，法務部廉政署積極推動「廉政新構想—以民為本」理念，除將廉政宣導之對象由現職公務員推廣為全民運動，更從學生開始灌輸反貪的概念，從國小開始辦理校園深耕及扎根宣導，並成立廉政故事媽媽團隊，利用說故事的方式，深化國家未來主人翁之廉潔理念；另為擴大全民參與廉政工作的機會，由行政院公共工程委員會開發「全民督工通報軟體」APP，如民眾發現施工中之工程缺失，可直接透過APP通報，再由相關單位進行後續追蹤查察；各地方政府地方政風機構亦依所需各自訓練具回報「全民督工」專業能力之廉政志工，有效監督政府施工品質。

### **(四)中央與地方協力建立「審廉案件調查平台」，強化合作與回饋。**

受訪者針對審計機構與政風機構合作關係已有提出具建設性之意

見，例如建立「審廉案件調查平台」，透過此平台由審計機構將審核過程發現之疑似不法案件情資，透過平台提供政風機構，轉呈廉政署調查，藉由建構此平台以強化審計與政風機構之合作關係，進而擴大各類情資來源，有助於地方廉政體系及區域內廉政治理網絡之穩固，日後再由政風機構將各類型違法態樣等回饋審計機構，作為審核業務參考。

#### **(五)變革績效獎金之酬賞制度。**

提出政風工作績效較難全面以量化指標衡量，且質疑公務人員考績制度之公平性，認可以考績分數之排序，來決定考績獎金之發放之酬賞制度，將政風工作績效及獎金酬賞彼此聯結成因果關係，並強化「榮譽感」及「自尊」等精神性因素，以激勵士氣，提高整體政風工作績效。

#### **(六)以前瞻思維，制定長期、全面、兼容並蓄、具體可行廉政政策。**

政府建設應全面、長期、完整地規劃，避免投機式討好政策，廉政政策亦要追求長期、全面(兼顧中央及地方)、兼容並蓄、具體可行，避免陳義過高，政策規劃倘若缺乏配套措施，即使立意良善亦可能適得其反，將使廉政工作陷入困境。

### **三、其他具體建議**

- (一)建立反貪腐網絡治理環境，透過資訊之蒐集、回饋、分享，可以獲得足使廉政工作更精緻、更多元之推動策略。
- (二)藉由私部門之參與網絡，可增加廉政資源豐富性，並蔚為推動廉政之一股重要力量，並擴增外部監督之可及性。
- (三)因應公教及軍職人員退休年金制度變革，須評估及妥善穩固現職公務員浮動心態，此外，檢廉強化合作，跨域結合，更能在肅貪、反貪工作上發揮綜效。

(四)有與談者明確提出對廉政工作未來發展方向之具體建議，例如：讓人民有感、增進公共利益、對機關有幫助、提高行政效能、強化肅貪強度、充分工具或偵查權力。而就我國廉政未來政策，亦有與談者認為應以聯合國反貪腐公約框定之反貪腐法律架構為藍圖，未來則應採行強化內控、線索提列以及教育宣導三管齊下之策略。

## 柒、參考文獻

### 一、中文參考文獻：

- 1、王梅玲(2002)，焦點團體研究法的理論與應用，圖書與資訊學刊，40，29-46。
- 2、毛惠恩(2006)，我國政風機構組織改造政策之研究，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，頁82-83。
- 3、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學研究所專班碩士論文。
- 4、李國正等(2017)，地方政府人事治理之研究～以新北市政府政風機構為例，新北市政府106年度自行研究報告。
- 5、李翠萍(2016)，跨域治理教學研究之議題分析，2016年 TASPAA 年會暨學術與實務整合學術研討會議引言稿，頁1。
- 6、呂育誠(2005)，地方治理意涵及其制度建立策略之研究-兼論我國縣市推動地方自治的問題與前景，公共行政學報第14期，頁1-38。
- 7、吳佩璇(2011)，氣候變遷之議題網絡與地方治理研究：以中國時報2007-2008 年新聞報導為例，地方與區域治理電子期刊第6期，頁38。
- 8、周雅容(1997)，焦點團體法在調查研究上的應用。調查研究，頁56。
- 9、林水波、李長晏(2005)，跨域治理，頁96。
- 10、金玉瑩、王岐正等(2016)，廉政人員職權行使法立法研究。
- 11、胡龍騰、蔡秀涓(2017)，由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政法制建設與組織設計—以預防性內部治理為焦點。
- 12、許福生(2015)，「聯合國反貪腐公約與我國反貪腐刑事政策之思維」，頁45-46。
- 13、陳士魁(2010)，地方 NPO 與地方治理：以台北市社會福利業務委外辦理為例分析，地方與區域治理電子期刊第3期，頁2。
- 14、陳怡君(2010)，台灣地方觀光產業發展之策略與挑戰，地方與區域治理電子期刊第2期，頁4。
- 15、陳俊明(2008)，廉政制度設計與民意偏好：對新加坡和香港反貪機構的

省思，頁143。。

- 16、陳朝建(2008)，理論與實務：跨域治理的台灣經驗，行政院人事行政局地方行政研習中心研習論壇月刊。
- 17、葉一璋(2015)，新北市政府「104年廉政民意調查及廉政體系架構與評核研究」期末報告。
- 18、葉一璋(2016)，新北市政府「105年廉政民意調查及地方廉政體系評核指標實務研究」期末報告。
- 19、楊晴宇(2003)，台北市垃圾費隨袋徵收政策行銷之研究，頁47。
- 20、廖興中(2017)，新北市政府「106年空間資料探勘與民意調查於地方廉政應用研究」報告書。
- 21、管倖生等著(2009)，設計研究方法 Design research methods(第二版)，全華，台北。
- 22、管高岳、高清松(2010)，廉政工作成效與問題探討，刑事法雜誌第 53 卷第4期，頁81-130 。
- 23、鄭夙芬(2005)，焦點團體研究法的理論與應用，選舉研究第12卷第1期，頁211-239。
- 24、顏子傑(2010)，傳統漁港轉型促進地方觀光發展之研究—以澎湖縣菊島之星為例，地方與區域治理電子期刊第4期，頁4-5。

## 二、英文參考文獻：

- 1、Bayley, D. H. (1966), The Effects of Corruption in a Developing Nation
- 2、Beecher, D. D. (2003), The Next Wave of Civil Service Reform, Public Personnel Management, 32 (4), 457- 473.
- 3、Cayer, N. J. (2004), Public Personnel Administration, 4th ed., C. A.: Wadsworth/Thompson Learning.
- 4、Snavey, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. American Review of Public Administration, 21(4): 311-326.

## **捌、附錄**

### **附錄一**

#### **焦點團體座談紀錄**

一、座談時間：107 年 5 月 10 日(星期四) 上午 8 時 40 分至 11 時 30 分

二、座談地點：新北市政府政風處 1224 會議室

三、主持人：新北市政府政風處李專門委員國正

助理主持人：新北市政府城鄉發展局政風室聞主任其聲

新北市政府政風處吳專員婉綾

紀錄：新北市政府政風處吳專員婉綾、殷股長哲弘、鄭科員書欣、吳科員家

誼、新北市政府地政局政風室周科員琮逸

四、與談者：與「新北市地方廉政體系」(即行動者)密切接觸之新北市政府政風

機構主管人員(編號 A01-A08)

### **貳、座談紀錄+**

主持人：1、請告訴參與者你是誰？在市政府哪個機關服務？你願意接受本次訪談嗎？

(略)

主持人：2、你是否知悉或理解「地方治理」此一名詞，依您印象，你認為此名詞之意涵為何？

A01：

所謂地方治理，常常會有一些文章會講到地方治理這樣的一個名詞，那歸納這些內容以及憑我個人想法的話，「治理」感覺是比較一個正面的名詞，就是如果說跟「管理」比起來的話，因為有一個「治」的話，像以前盛世的朝代，像文景之治、貞觀之治。所以治理，在我的想法中，算是比較正面的，那對「治理」一詞，可以指說就是透過有效的手段然後就是讓事務變得井然有序，從管理的角度再向上延伸的話，就是說做得好的管理的話，可能才可以叫做治理。那再從這

邊來衍生的話，就是地方治理的話，我會認為說，就是透過有效的行政或者管理的一個手段，然後就是使地方事務井然有序，那至於所謂的地方，或許可以從地方制度法來理解，就是在行政體系裡面，有地方政府跟中央政府的區別，那地方政府就像是直轄市及各縣市、鄉鎮市政府這樣的範疇。

A02：

我覺得應該是指地方公共事務的規範跟管理，那地方治理其實會因地區的不同而有異，以工務體系來講，本府是工務局掌管建管事務，在桃園或台北，建管的部分是設立在二級機關，所以可能在各地方是由各個地方去統籌辦理，北市或者是像桃園甚至 6 都，除了新北市以外，在公務體系建管事務大部分屬於二級機關，在地方治理的部分，再給予地方公共事務的政務系統或首長較大的權力，據我所知，在新北市的地方治理的工務系統裡面的建管類，可能由來已久，應該都編納在工務局，所以這個部分其實給予地方治理的權限，應該算是蠻自由的。那當然也是初淺的看法裡面，像我自己的親戚也有在台北市啦，當然是在都發局裡面的建管處的一個管轄的建造執照的一個部分，所以這個部分讓我也產生蠻大的興趣，因為像類似公職建築師、公職技師從最近這幾年發起之後，一般來講在地方治理的自由或調配的幅度就越來越大，所以這個部分在地方治理現在目前應該算是慢慢在成熟中，以上謝謝。

A03：

就我的概念的話，地方治理上至國家治理，國家治理，地方治理，公司治理，大概就是這樣子。地方治理有它的由來，以具有地域性跟政治性的意涵為公共事務領航的意思，現今是行政運作關係的形式，定義是有關全國性政策與地方性事務釐定跟執行，決策的主體不僅存在中央政府與地方政府兩者間單純的互動關係，更涵蓋兩者以外的公私組織，還有自願性團體等連結跟互動，簡言之，地方自治是一種中央與地方政府以複雜合作網絡關係，它的目的在謀求地方「生態、生活、生產」共生共榮的發展目標，有關地方政府在全國性政策與地方性事務的釐定和

執行時，需與中央以及政府體制外的公私組織或非營利團體(所謂的 NGO)建立連結與互動，在相互合作形式下建立的行政運作關係。

A04：

個人認為所謂地方治理指的是機關在中央施政目標下，參考地區特性，並結合私部門（或第三部門），共同以分工方式來處理公共的事務，重點其實是在地方的特性，以我們新北市政府為例的話，我們在新北市政府的地方廉政，之前透過台灣透明組織的研究剛好有像剛主持人所講的，8 根重要的支柱，這 8 根支柱亦為新北市地方廉政網絡中最主要的行動者，因此本局在新北市政府的地方廉政體系下，扮演了積極的行動者角色。

A05：

有關於地方治理，望文生義，係地方處理它自己相關的事務，原則上係中央、地方、私部門還有第三部門，因「地」去作一個相關的政策之制宜，符合地方的需求，透過私部門還有第三部門的角色來監督地方政府，那地方政府所做的相關政策能夠符合民眾的需求。

A06：

有關地方治理這個名詞的話，簡單的說，就是指公部門、私部門、第三部門等多元主體，彼此間協調，以分工的方式來管理或處理公共事務。它是比較偏向於地方自治團體區域內部的自治事項來進行管理。那我們要反思的是，面對這個 6 個直轄市，6 都的新局，更應該從地方跟城市的發展，還有都會跟區域治理的角度來思考，如何的改革都市的政府體制的結構跟運作，聚焦在都會的治理及跨域管理的層面，充份依據我們實務及學理的討論，來分析我們新北市整個都會面臨的全球的競爭，還有在地化的潮流，在政治、行政、民主、社會的發展都有它的困境，以及它的轉型。在後 6 都的時期，也要反思我們都市發展的不對稱，還有這個預算赤字，從縣市轉型為直轄市的這些預算赤字的問題，那建構多元中心的都會治理，同時也可以借鏡 OECD 等先進國家的都會發展，以及轉型的經驗來



規劃本市的都會治理的藍圖。

A07：

關於地方治理的概念，我參考了江大樹跟張力亞的一篇〈縣市長的領導力、地方治理跟標竿治理的實證研究中〉，發表在台灣民主季刊當中所對地方治理的一個介紹。地方治理係由地方(local)與治理(governance)兩個名詞組合而成。地方可從垂直性「多層次政府」來加以理解，指涉的是各種不同層級政府的管轄範圍。若依空間與管轄概念來看，則是指涉不同範圍間各自具備獨特的行政系統。要之，地方具有「地域性」與「政治性」的意涵。至於，治理的傳統字意指船隻「領航」(steering)之意。治理係指國家的主導體制，取而代之的是一種跨國家、跨政府的內外行動者之多層次互動，地方治理我們一般會比較關注地方角度的觀察，可是地方政府很多是在執行中央的委辦事項，或者中央對地方是有合法性或適當性監督，所以地方治理可是不能忽略中央對地方兩者的互動關係，藉由這種互動關係，形成一種複雜的網絡形式。

A08：

有關公共行政管理的方向，以往都是由上到下的概念在施行，可是時代的進步，科技的發達，社會公眾對公眾事務的認知跟政府資料的收集分析，非常要求透明及精準。那對於透明政府的部分，行政課責，還有政府對公眾的平等性、回應性跟有效性，其實民眾已經產生厭倦的狀況，而且人民對政府的觀感，還有對官僚體制的認知，無法符合弱勢族群跟利害關係人的聲音跟期待，就算現在有選舉的制度，也是侷限在參與選舉者的限制，無法選出理想的代議制，因而開始強調公民參與的政策及決策的過程，不需要透過代議士或利益團體的仲介，讓管理事務的模式是多元、民主的，所以我們可以發現到說現在的公共治理方面，公民的參與是不可或缺的環節。地方治理的部分，我的講法跟 A07 差不多，所以我不再重複作說明。我剛剛講公共事務的部分，其實現在我們新北市政府這邊，作最明顯的就是「參與式預算」，可以看的出來，在地方有一個特殊性的方式去作一

些讓公共事務得到最透明、民眾可以直接接觸到的一個作法。

**主持人：3、根據你從事廉政工作之經驗，你覺得「廉政工作內涵」為何？你認為目前廉政工作之方向為何？**

A01：

首先就廉政工作的內涵的部分，那我想所謂的內涵算是比較固定的，原則上就是比較不隨著時間有改變的。基本上，廉政工作的內涵，應該還是可以歸類為說，就是設法透過我們的工作，然後來降低廉政風險以提升政府機關的一個廉潔度。那我想這個是算是一個比較核心、比較不變的工作的核心價值。然後，避免貪瀆案件，主要還是在於貪污案件了。貪污主要就是指違反貪污治罪條例的這些規定。至於說在方向的部分，那我覺得若以目前所從事的政風工作來講的話，在廉政工作應該可以分成 2 塊啊，一個是所謂的一個風險管理，然後一個是所謂的一個危機管理。那我覺得風險管理主要像是說透過宣導啊、稽核啊，然後，預警作為、再防貪啊，等這些比較軟性的一個措施，然後來降低一個機關的廉政風險因子。對，那至於說那個危機管理那可能就是透過一個查處的，檢視、扼止已經發生了一個貪瀆案件。那目前的轉變看起來是，當然還是會比較偏向說盡量可以在前階段的風險管理的部分來做來等於說，就是把在前階段就把一個廉政風險因子給它去除掉。那可以去看得出來的是說，像以前就沒有所謂的預警作為、再防貪的這些措施，然後來就是廉政署就要鼓勵我們去做這工作。以上報告。

A02：

廉政工作內涵，其實我第一個印象就是它的最終目標啦，我不是講說那個內涵，最終目標就是把廉政署廢掉。當然不可能啊！「聖人不死，大盜不止」。這個來講大家都會朝著目標，幾乎把所有的廉政或者政風的機關消失掉是最終目標了。當然代表說沒有貪瀆事情，但是我是覺得如果歸宗明義來講的話，目前我們廉政工作的內涵應該是指我們政風機構人員設置管理條例 9 項的工作指示，還有施行細則的 33 項例示。為什麼我會提出這個，其實我在辦公桌上只掛三個東

西，就是這個法規，還有貪污治罪條例，甚至還有這個廉政倫理規範。為什麼？一般民眾打電話過來就是會問你這個。打到最後會問你：你這個工作到底在幹什麼？基於說，不要天馬行空跟民眾閒聊，那我就說這個法規規定就有這些東西。當然題外話啦！廉政工作的方向，目前應該是，我想如果是填充題的話，目前的工作方向是查案跟稽核與宣導這三大項。那這三大項的比重為何？大家心知肚明。以上簡單報告，謝謝！

A03：

主席、各位與談人，我們室裏面剛分發一位 41 期的學長，離去受訓還有一個多月在這裡，我想說不要給他沒事幹嘛，當然還是有事情給他做啦。實在我們都從事廉政工作那麼久了，大概也都知道一些，所以我就把這道題目給新進的學長。就是他還是在初入門的階段，那我就請教他，我就把這個題目，也不管他如何去蒐集資料。那我就簡單就他下面的一個回答啦。當然，工作手冊他應該也有看一下，網路上大概也有搜尋一下，我有給他一個方向，他的答題的內容是這樣子，廉政內容是包含防貪（反貪）、查處跟維護業務，在廉政工作上的開展上需要更多的資訊蒐集工作才能掌握正確的脈動。廉政工作的方向，他認為他應該是在預防。因為我們政風工作在署裏面可能比較偏向辦案查處。既然我們在機關裏面，他個人認為應該是說預防勝於治療，推動廉能政策的目的，除為建立政府廉能形象以外，亦係為保護公務員，除了防貪、反貪、肅貪以外，亦著重對公務員的，現在比較常講啊，就「愛護、防護、保護」三個的面向。總之，如何從監督、糾舉或查辦者的角色，兼顧與受控單位建立良好的連結，在公務員風紀、操守、可能涉違法問題的事項保持良好溝通（例如：透過教育宣導、或同事情誼等方式）交換有效資源資訊，幫助同仁做出更謹慎、清廉的行為判斷進而保護自身，在貪瀆案件發生前即時懸崖勒馬，應為目前廉政工作重要之方向。這是他初任政風人員，他個人的一個認知。以上。

A04：

有關廉政工作的內涵，個人從警察轉過來之後，到目前我經歷的六個單位，逐步這樣升遷上來，我認為廉政工作的內涵應該就是，掌握機關風險的業務以及風險人員。至於要如何掌握的話，這裡再加一個就是要透過走動式的管理，多走出去，還有受理檢舉以及辦理業務稽核來直接掌握。至於這個因為我們目前政風人員的升遷，都是在逐步升遷，所以大概到擔任八等主管以後，其實都一定對風險都有一定的敏感度了，都能夠掌握。那從自從賴院長上來，他是在中央廉政會報上又多了一個「愛護、保護、防護」嘛。他其實就是跟廉政署在推動防貪、反貪有大概是有那個相似跟雷同之處啊！廉政署其實成立以來設計的制度一直以來都是用績效管考這個制度設計成「預防重於治療」。所以跟目前跟賴院長的指示其實大概都大同小異啊！我們用預防跟治療，其實主要就是希望透過一些讓機關內部制度的改革，還有行政透明，還有效降低貪瀆發生的誘因。以上報告完畢。

A05：

有關於廉政工作的內涵，其實整個廉政工作目的就是希望能夠降低機關貪瀆的狀況，那包含了我們透過廉政的工作能夠降低機關的風險，然後希望不要有相關貪瀆的情況發生，但是用各個的手段，可能是軟性預防的手段，或是預防包含稽核啊預警、再防貪等相關的手段，去做相關的作為，然後希望機關的風險能夠降低。那第二個有關於廉政工作的方向，其實參照我們每年的訂定的績效制度，就能夠很清楚的看出廉政署它每年的方向。其實參考績效制度，其實就可以很清楚看到。那我會比較期望那就是，這一題目我的感受是除了參考績效制度之外，怎麼樣讓我期望的廉政工作方向，希望我們的廉政工作方向讓人民有感，能夠真正的增進公共利益。另外的是，我們的作為、相關的廉政工作能夠對機關有幫助，能夠提高行政的效能，另外第三個是能夠強化我們肅貪的強度，然後充分的工具或是偵查權利，能夠真正達到肅貪的目的。以上報告。

A06：

有關廉政工作的內涵，我這邊是就引用 2005 年 12 月 14 日生效的聯合國反

貪腐公約。因為他確立了一個全球反貪腐的法律架構。在聯合國反貪腐公約裡面，其實對廉政工作的內涵，不是只有侷限在政府部門，是連一些企業，都是廉政工作涵攝的範圍。甚至在不屬於國內的政府或是企業，這些跨國的一些國際組織，還是認為應該是廉政工作的內涵。我這邊試圖的總括起來，它其實是把一個具有公共性的這些應該是屬於公眾的資源，避免讓它私有化。包括一些企業是很多的投資者的資金所集結的，那一些國際組織也是，包括政府部門、私部門、或是第三部門所挹注的資源所成立的。這些公共的資源一旦被少數人私有化，這些都是廉政工作必須要去把它導正的，就避免政府失靈、市場失靈的情形發生。

對目前的廉政工作的方向，我這邊大概檢視一下目前所做的工作，基本上就是發揮的政府政風機構的內控機制，機先的掌握機關高風險業務跟違常的人員，視情形來進行業務稽核或專案清查，以及線索的提列，達成人與事的整合性的管理，來健全機關廉政預防的機制，執行反貪、防貪及肅貪的業務。從治標的執法、治本的防貪及根處扎根的教育等三管齊下，來達成廉能施政的目標。以上報告。

A07：

廉政工作的內涵及方向，我們研究團隊這邊，剛剛主席也介紹的很詳細。其實幫我們大家把想到的方向都整理出來，在我這邊會比較聚焦及切入的角度，其實跟○政科長蠻像的。就是從這個聯合國反貪腐公約、公約的施行法及國家廉政建設行動方案這個角度來切入。那選擇從這個角度來切入，是因為跟我第四題及第五題是一樣的從這個角度來切入，那我們知道聯合國它在 2003 年的時候通過了這個公約，在 2005 年的時候生效。那其實公約的目的是在指導並提供各國政府反貪腐之法制及政策，內容含括貪腐行為之預防措施、定罪和執法、國際合作、不法資產的追回，以及落實 UNCAC 之執行機制等，促使世界各國共同致力於反貪腐議題。目前公約有 1 百多個國家參與及簽署，雖然我們無法簽署，我們是用制訂施行法的方式，在 104 年 12 月 9 日開始施行。

為與國際接軌，促使公約所揭示反貪腐精神和政策實現，我國於 104 年 5

月 20 日制定公布《聯合國反貪腐公約施行法》，並於同年 12 月 9 日施行，使公約規定具有國內法律效力，成為我國反貪腐法制和措施的法源依據。行政院嗣依據上揭公約及其施行法之規定，於 105 年 8 月 24 日函頒修正我國廉政政策執行最高指導方針「國家廉政建設行動方案」，提出下列 9 項具體策略：

(一)強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。

(二)促進公開透明，防止利益衝突。

(三)持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。

(四)落實公務員行為規範，建立政府典範。

(五)鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。

(六)推動校園誠信，深化學子品格教育。

(七)強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。

(八)增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。

(九)推動國際合作與資產追繳，建構國家間互惠機制。

綜上所述，目前廉政工作內涵或方向，即為落實公約、公約施行法及國家廉政建設行動方案。

A08：

這邊簡單發表一些意見！就是說大家在講政府存在的意義，大都就在照顧人民的利益跟滿足人民的需求。所以說，政府在行政方面，常常都會涉及到一些公共利益，所以政府機關所受的法令限制，當然就是會比較多。無非也是害怕政府一個權力過大，造成一些傷害人民的事情，那廉潔也是對政府機關最基本的一個要求！那如果政府機關在施政上缺乏廉潔的基準，再加上極少部分的一些公務人員，為了一己之私為唯利必趨，唯利必圖狀況之下，嚴重傷害我們政府的形象，會讓社會公眾對政府的信心下降。

那有關國家廉政體系的部分，剛剛大家各位與談者也都說明清楚了，這邊大概就不再說明喔。所以我們在這樣子看到的話，倡廉反貪也都是我們全球治理的

一個重要的議題。其實貪污犯罪的部分，因為它的隱密性高，所以說被發現的也不過是貪污案件的一小部分，那我對於廉政工作上面大家講說反貪、防貪、肅貪的任務喔，我覺得最重要的應該講說是讓全民正確認識貪腐的危害，最重要是要深植「視貪為恥，以廉為榮」觀念喔！更重要的是，其實我們廉政工作在機關內大概就是一個防腐劑的功能啊！其實我們在團體中，是團體中的一份子，要跟團體要榮辱與共喔，要本著我們自己的良知良能去防患未然，最重要讓同仁避免誤蹈法網，能安心致力在本職工作。這也就是說其實像我們環保局一直面對清潔隊員這麼多人的一個狀態下，我們要如此如何去做推動的部分，其實我們大概都是推行廉政的一個教育工作下去，讓他們有從內心知道說其實對於貪腐工作一定要去做這個拒絕，簡單的說明。

**主持人：4、你服務之機關是否曾與其他政府機關、公民、第三部門、非政府及營利組織、國際組織有所業務往來或其他互動，主要是哪方面？**

A01：

我目前擔任政風處的府會聯絡人，主要就是跟地方議會的面向有業務往來，我大概歸類一下，所謂的地方議會是一個群體的概念，這裡面包含議員、議員助理、行政管理員工，以及其他政府機關的府會聯絡人，這些人都會有業務上的往來，那主要還是在於議員跟議員助理，他們就是會對機關有一些要求、詢問，議會聯絡人的工作就是把他們的要求跟詢問事項帶回機關，研議怎麼樣可以答覆到議員的問題，不至於對機關造成負面傷害，主要就是議會、機關間聯繫溝通的橋樑。

議員主要跟我們的互動可能會有三個面向：

第一個，可能他關注特定的議題，或者說某機關個案，質疑說是不是有廉政的疑慮，所以透過正式管道直接質詢，或透過非正式管道，可能助理、議員自己來問，然後就是請本處去瞭解。

第二個，議員或黨團會請本處提供跟本府廉政相關的統計數據，根據數據來責問

本府的廉政狀況，後續他可能直接問處長，或在總質詢的時候問市長，或另外召開記者會來責問、抨擊。

第三個，可能議員助理或其他府會聯絡人，會因為個人的廉政疑慮，然後詢問相關的法律規定，包括議員問說那關切違建拆除會不會有法律上的問題，到底是不是關說，或議員選舉可能送東西，他會覺得到底會不會構成賄選，以及議員財申這方面會有一些疑慮、詢問。

A02：

工務局主要業務當然涉及到整個建築的生命週期，跟公私部門的接觸蠻頻繁的，在非政府組織的部分較頻繁，因為建築法 34 條裡面，行政、技術要分離，所以不管是行政委託，或實質委託，都必須要跟社團法人新北市建築師公會來接觸頻繁，幾乎每個禮拜都要接觸，我們也有會同。其他包括綜合營造業商業同業公會、不動產同業公會，這個涉及法規諮詢或其他互動，跟議會接觸滿頻繁的，誠如 A01 所講的，監造建築部分法規、程序是不是涉及廉政疑慮，除了業務單位外，其實都想要找政風人員介入，包括機關首長，因為法規蠻多的，每個人解讀不同，這個部分就是要靠諮商，或程序、法規的研討來釐清。

A03：

水利局主要業務是水利工程的建設跟養護，還有污水淨化，這些工作要與其他單位互相配合合作外，尚需跟民眾建立良好的溝通，如污水下水道及河川水養護等相關工程，業務單位在工程進行前，除了會勘驗作的很確實，作業時還要洽詢工程所轄地的區公所跟附近居民、承攬廠商等不同組織單位進行溝通，使民眾對本市一個水利建設成果有所感受，拉近民眾距離。

比較具體的舉例，像高灘地跟國際組織的合作，高管處有跟韓國蔚山市簽訂濕地的備忘錄，這個是在國際組織、NGO 公民團體，比如說我們在灘地會設置一些兒童遊戲場所，像現在很夯的大都會公園，我們就跟靖娟兒童安全文教基金會，或還我特色公園行動聯盟，還有台灣身心障礙兒童這些非政府組織團體來討論意



見，還有八里左岸公園、三鶯運動公園，都會跟相關 NGO 團體來做研商。

有些設施設置雖然是本局業務，可是還是要跟各局處來做連結，比如說跟教育局、學校合作，以前的越堤道或堤防都是一片冰冷的水泥牆，那現在把它彩繪以後，它比較生動活潑，也可以增加當地的色彩，讓我們新北市居民的生活的品質相對的提升。

再來就是跟民間、廠商合作，吸引比較多委外經營項目，不管是停車場活化，像基隆市立體停車場下來的時候那個門面好像是飯店 check in 的櫃台，以前就感覺破破爛爛的，但基隆市政府 OT 跟民間廠商合作，民間把它的創意、新的理念帶到政府部門裡面來，就是說結合數位化，像以前要按取票，現在不用取卡，都是所謂掃描，繳費的時候也不用怕票卡遺失，這個都是民間的創新跟技術引進。

A04：

警察機關跟其他政府機關，以及各部門的互動、業務往來，因為本來是只有寫到跟一般政府機關的互動，就是協助各機關、其他政府機關在執行業務嘛，例如協助環保局、協助衛生局、協助工務局，那這個他的依據是行政程序法第 19 條以及行政執行法第 6 條，不管依哪一條，大概各機關如果碰到有不能執行的就會發函或者臨時請求警察去支援，就是等於免費的勞力啦，這是跟各機關的方面。

至於跟其他非營利部門部分，就是再回去補充一下，就是警友會這個組織啦，這部分沒寫到回去再補充會議資料過來，警友會方面這個部分，他跟其他各機關的組織，和其他民間組織不大一樣，各機關的其他組織是來申請費用、補助費用，警友會他是來補助警察機關的費用，兩個不太一樣啦，這個補助一般就是頒發破案獎金或者慰問啦，而且它警友會，它是從中央警政署一路到基層派出所，一個層級、一個層級都有設，所以一般在地方層級的機關就不太願意去說多多碰觸到這問題，因為它牽涉到中央、最上層意思下來，那如果實際在機關方面，也有時

候覺得他好像有點，這個各機關的首長會對他很客氣，很言聽必從、很客氣，一般都會很尊重他們，而且他們一般會把警友會，一般會把政風人員視為不是警察人員，比較會有防備心，所以我們其實平常也很少，所以如果要去問他們，他們的防備心就會就來了，也很少知道他們作什麼，不過目前我們只看到大部分都是花錢給警察機關跟警察人員，這是在私部門最大的互動。

A05：

目前我代理主計處政風室主任，主計處跟其他政府機關的互動，因為每個單位幾乎都設有主計人員，主計人員針對預算編列跟驗收等等都有相關作為，所以跟各個機關的互動是相當密切的。另外因為主計是比較封閉型的單位，對外部分比較少有接觸，其中跟民間有關係的，可能就是物價指數或家庭收支等調查，查帳人員去做相關查帳也僅限數據的表列，所以除了政府機關以外，比較少有互動。

A06：

我服務的是(政風)處第三科，主要是查處業務，所以跟一些政府機關比較有互動，包括轄內 4 個地檢署，還有法務部調查局新北市調查處，甚至是北機站都會有業務往來。不管是檢方或者是調查局，主要是協助聯繫的工作，包括像調卷、案情瞭解，或是約談，甚至是強制處分方面的行政協力，細部來講，像本處有邀請新北地檢署檢察長、或是新北市調查處處長來擔任本府廉政會報的外聘委員，他們都可以在廉政會報裡面提供本府廉政業務的專業諮詢，還是外部建言。有些部分也可以提供給這些友軍單位，包括協助他們宣導業務，因為他們也有國安保障業務，或者不只是政府機關的廉政，還有企業反貪、查察賄選等，這些部分市府有些資源是可以跟他們共享的。

A07：

經發局的主題是企業，互動的私部門挑選會計師公會來聚焦，那為什麼挑選它，因為經濟部是依據公司法的第 5 條第 2 項，在 107 年 1 月 2 號公告要委辦直

轄市政府辦理107年轄區內實收資本額未達新臺幣5億元之公司登記業務作業等相關事項，還有辦理依公司法跟企業併購法有關行政配合的公司登記事項，至於外國公司的認許、加工出口區跟科學工業園區內公司的登記及管理的話就不包括了。為了執行這個經濟部的委辦事項，那本局設有一個叫做公司登記科，那公司登記科他是職司這個公司管理跟公司的設立變更解散、廢止等登記事項，為了這個服務社會大眾，那這個會計師公會在本局的公司登記櫃檯，他每天都會有輪值的一個會計師在那邊提供服務，那所以的話我這裡好像會計師公會作為我們一個互動的主題，那比較詳細的跟這個研究案關連性我在第5題再作說明，謝謝。

A08：

我這邊說明一下，其實環境保護部分的這個議題其實是蠻大的一個，所以我們環保局在處理這方面的事情是比較辛苦的，其實我們所面臨到一些政府機關、公民、公民團體、第三部門、非政府組織、非營利組織、國際組織，其實非常多，像非政府組織的部分，環保署有核准設立的，社團部分，內政部也有審核核准設立的，社區發展協會、民間團體、環保志義工等等，是非常非常多，像聯合國氣候變化大會在巴黎氣候峰會減碳的部分，在104年通過，就像我們新北市也是有積極的參與，所以在節能減碳的部分也是我們非常重要的議題，所以說在這些組織跟我們的互動部分，其實層面非常廣啦，不管環保議題、經濟議題都有相關的一些連結，那這邊有請我們先調查一下協會，所以我們推薦了三個，這三個其實不是我們政風室推薦的，其實我們是跟業務單位協調過後找了三個組織來協調，但是剛有提到講說那個補助的部分，其實環保單位在做補助案比較多的應該都是鄰避設施方面的補助，其他研究案的部分大概都透過採購面向，採購面向中間會不會發生一些問題，這個其實是可以去做討論、做研究的。

其實我比較建議的是說，如果說真的要跟環保團體做交流，他們其實他們具有比較高度的專業理念，比如說最近深澳電廠，其實我現在只關心的是像深澳電廠要開說明會，其實深澳電廠的問題，其實像台電他為什麼會讓人覺得一直環

差有問題，就是因為你透明度不夠，你到底問題在哪裡，所以跟這些團體像荒野保護協會、綠色公民團體還有水利環保這些基金會部分，其實他們對一些環保議題的部分，都會比較在意的應該是在政府部門對資訊的揭露跟這些透明你到底做得夠不夠，讓民眾知不知道、瞭不瞭解，而且我們政府在對環境保護的一些議題上面到底有沒有善盡一些責任，如果真的去跟他們作訪談切入的部分，我會比較建議朝這方向去做瞭解，這也是剛好符合社會課責的部分。

**主持人：5、(延續前一問項)以您在服務機關從事廉政工作之經驗，你認為在廉政議題上，與上題之公私部門組織會有哪些連結與互動(包括資源交換合作、協商等模式、建構夥伴關係等方面)?**

A01：

因為剛剛準備的在上一題已經先講掉，那後來我想到就是可能比較單刀直入，到底如果說我們訪談議會部門的話那可以去訪談誰，那可以去做那方面的一個問題的訪談。那我首先想就議會還是應該從核心層面就是從議員或者議員的助理這兩塊來做一個選擇，只是說如果是議員的話我覺得可以問議員的問題真的不多，因為從來都是議員問我們，如果真的去訪談議員的話，我覺得問題可以要簡化成議員對我們有什麼指教。助理面向的話，那我是覺得因為我們去議會的話在聯絡室會有一些議員可能也跟大家比較熟那個比較好溝通，可能他自己本身對廉政議題有一些關注，那我覺得就比較可以去做一個深度的溝通。

我在想主要可能可以從三個面向去問，第一個就是說那是否了解廉政工作的組織，是否知道廉政工作有那些面向，那我想會問這個問題主要當然就是說跟他們溝通的過程知道說他們是不是了解我們的工作的一個內涵，那以及透過這樣的機會，因為其實我就是在以往議員的質詢或者說預算的審查的時候，議員好像會對廉政工作還是會有一些誤解，他可能大都會覺得說那我們查處就是要查公務員不法的話那這一塊很好，可是那個預防的話你們很像都在做一些宣導，很像都在幫市府在做一個包裝，這樣那可能就是可以藉由這個機會跟他們探討說，其實在

防貪這一塊不是只有宣導的部分，還包括說像是稽核、或者說是一個預警、再防貪這些比較屬於說去改善制度面向的一個作法。

第二塊的話我覺得或許可以去問說，你在你們工作的過程或者說你跟你們老闆去做選民服務的過程，那是否會有知悉一些比較具體的相關公務人員有一個貪污的一個狀況，那你們若知道這些狀況的話，那是不是會跟誰反映，那是不是願意跟政風機構來做一個反映，這樣可能了解看他們是不是在這方面是不是對我們政風機構的廉政工作是不是有足夠的信任。

然後在第三點的部分，就剛剛以上的訪談知道上面這些面向之後，對廉政機構包含在中央的廉政署以及我們政風處，也就是地方主管機關政風機構以及在各自的機關政風室，對這些政風機構的廉政工作上那是不是有相關的期待和需要，我們可以做那些部分可以再做一個加強跟精進。以上是我目前所想出來的或許可以從這三個面向來做一個訪談，以上報告。

A02：

我先就這個題目在廉政議題上跟公私部門組織會有那些互動，先破題。大概我們最主要都會利用，公部門除外，最主要我們都會以他們剛剛上一題我所講的各大工會的會員大會，或是法規研討會，或者是個案的諮詢裡面，如果有邀請廉政或者是政風員人員參加的話，我大概會著重在提醒雙方的分際跟廉潔誠信的重要性。

目前這個因為國內的建築生命週期從法規面的BOT部分要進展到PPT公私合夥的部分。現在為人所詬病的就是說不管是因為政黨黨派、顏色或者是其他的因素，大概如果介入的話，最終會產生狀況的部分可能會有被汙名化的危險。所以可能我從四個面向如果要跟機關首長或者相關的必要的訪談人員切入的話，在私部門的部分是不是從這個我們的行政的簡化便民的部分能夠切入，還有在行政流程透明，尤其是透明度的部分能夠介入。

第三個部分就是有關利益迴避的部分，因為在建築業界不管是公私部門他們

的學長學姐，其實包括配偶或者是親朋好友他們的關係都蠻熱絡的，包括跑照業者。他們的關係都蠻頻繁的所以這個部分其實是我們也必須要再強調的。在第四個部分最主要還是在廉政倫理規範，他們懂不懂，他們不了解。其實我在某一個場合有問你們知道多少錢不能收，有些人還跟我講 30 塊，這個已經老掉牙的問題了，當然就是開玩笑啦，最主要還是在說他們對廉政的法規的部分或者是其他的分際部分能夠再多一點了解，以上謝謝。

A03：

因為我這邊 8 根支柱裡面代表地方文官體系，那我個人有點存疑，因為我們現在民主政治，地方首長是採選舉方式來產生，那選出來的是不是市民感受最為理想或者是最優的一個候選人，我也不太清楚。那我的意思就是說其實一個政府和他的廉潔的問題，我覺得是風行草偃，上行下效。那你主政者你的風格，你的領導，你的用人如果是一個很奇異的話，那基層同仁看上去的話，那當然就是要找一個比較正面的。如果說因為我時常在媒體上看到如果一個地方政府或是某一個局處首長做了什麼事情，那現在民眾看起來感覺上看起來好像都是在硬拗。我舉一個例子比如說像高雄市政府跟那個慶富招標的動作，然後局長事先去談，結果是以所謂的社會觀感不佳，局長下台辭職，那這背後到底有沒有隱藏一些什麼樣所謂的一個秘密在我個人是一個存疑。但我是下班以後我也是民眾，我是以民眾的角度。

水利業務這個跟第四題一些相關的組織的一個結合，因為我們的業務最主要在水利建設方面，水利建設的好壞跟民眾生命財產安全息息相關，尤其是現在 5 月到 11 月汛期的一個期間，因為是氣候變遷，地球的暖化，氣候是一個非常的不穩定，時常會有所謂的強降雨、土石流。這個建設的好壞關係到民眾生命、財產安全。所以我們現在除了外部的一個比如說府裡面有一個採購工程施工查核小組以外，我們局內還有一個工程督導小組，我想公務單位、工程單位的話都有一個工程督導小組一個自我的評核。小組的成員當然不是只有局內的長官以外，還

有外部的監督就是所謂的技師公會，引用這個兩位的技師公會，做一個外部的監督，比照施工查核小組的模式，做一個檢討跟契約的一個相當的課責，如果做不好的話。這個是在我們的工程建設方面的一個自我的評核。

那還有就是我們工程，之前那個有一個淡水的大屯溪，這個是去年 602 的一個豪大雨，造成這個溪的河道的一個改變，那河床降低或升高，那需要這個所謂的清淤或是疏濬。因為這個工程的話還是有一個委外設計，根據設計結果然後再公告招標，可是當地的公民團體或許他不是一個營造商，所以他不會在我們招標的一個階段去看我們的招標文件，這個工程的細設到底怎麼做，當然因為裡面有清淤的話當然會牽涉到土石的一個移動。當下我們那是 4 條溪整治，當然就是我們是所謂的區內平衡並沒有外運，可是公民團體他們很關心因為他們可能世代都是住在那個區域，所以他們很關心他們溪流的一個生態保育跟保護，所以他突然看到我們土石外運，他以為這個是所謂的盜採砂石，當然當下有跟我們的業務單位來做反映，當然因為業務單位我想應該都是比較制式的一個回應吧，沒有誠如他們的預期，所以就打電話到我們政風室來反映事情。因為這個牽涉到所謂的細設專業的問題，也不是我們政風單位所能夠所及的，當然我們還是扮演溝通協調的角色，來跟業務單位請他再跟公民團體再好好來做溝通，當然這一些都是跟廉政議題相關的，也代表這個公民團體對他們的環境、居住的正義非常的關心。

可是這往往又凸顯另外一個層面的問題。當下我以為是說很多人假借所謂第三部門或是公民團體對公部門的一個建設所謂的關切，誠如所謂議員他是關切、關心不是關說。我們也知道說有很多公共工程的建設很多里長、村長或是議員假借我外部的監督，可是實際上他是要攬工程、要攬業務。比如說我以前待過民航局機場的建設，那他就像我們地政局的一個土地開發案也一樣他要整地。地方的村里長說那福利社或是貨櫃屋我要經營，或是勞務的清潔，那你如果不從的話，他可能就是說那你的揚塵太大，我給你擋路不讓你進出，號召里民來做一個所謂環境的陳抗、空汙的陳抗。那這個是包藏禍心就不懷好意啦，所以完全不見得說所有的監督都是正面的，那我們政風人員要去分析，這裡面隱藏的內涵，裡面是

不是存有這樣的一個層面存在，那這個也是我們去做一個比較謹慎、細心的研判。那當然就是說地方治理，我剛剛講過了，公共網絡不是只有自己治理自己，也要結合一些所謂第三部門、公民團體、非營利組織，引入外部的監督進來。這樣一個資訊交換合作和協商模式最主要是建構一個夥伴的關係，最主要是要讓我們的地方治理能夠更精進提升，保障市民優質的一個生活環境跟生命財產安全，以上。

A04：

有關這個第 5 題你在機關從事廉政工作經驗，接下來有個焦點人物的座談，我聽婉綾專員說會找我們的督察組長來訪談。那這樣又跟第 4 題外面那個非營利組織像警友會的訪談又不是相同的人，其實我們如果去訪談非營利組織警友會的人，因為警友會一般對政風人員戒心很重，他比較傾向靠近警察組織，所以就算去訪談，他戒心很重，也不會講什麼，所以因為我們在第 4 題後面的第 5 題，看起來如果你將來要訪談督察組人員，因為我們和其他機關不要一樣的地方，是我們有一個督察室，那其實這樣子第 5 題，他就是建議說我們跟督察室之間的協調合作了，跟督察室之間的資源交換、協商建立夥伴關係。目前在我們新北市政府警察局是建立的非常不錯，因為我們的情報交換很密集，這有時候也牽涉到督察長或者是警察局長，他的行事風格。他有的事情很願意讓你知道，有的事督察長或局長不願意讓你知道。目前在我們在合作方面，做得非常密切就是有關雙方情報的交流目前是建立的很好。

至於說跟外部組織的話目前我們是比較沒什麼聯繫，但是他們大概能夠給我們的資源的就是協助我們宣導，或者可能檢舉案啦。可能是他們有看到檢舉案，可是他也不會跟政風室反映，應該是直接就反映到局長那邊去，局長自己去考量案子的輕重，因為我們有督察室，他也可以單獨辦案，他自己也有全國比賽的競技績效。所以在這個協助方面互相的資源合作方面，我覺得重點就是在情報交換跟那個分工，一切還是要看局長的指示。有時候如果局長他如果接到案子從頭到



尾都沒讓你知道的時候，那人家已經辦到一半了，我們也不好意思跳出來說我們要去把主導權拿回來，至於廉政工作我是覺得在政府機關裡面是不是還要加其他監督部門間有沒有什麼互動，第4題其他機關，各局處都是跟其他的機關互動，我們是內部還有一個其他監督部門，第5題我們訪問的就是直接去訪問我們其他的內部監督部門，就是加強情報交流的交換。

A05：

有關主計處跟公部門部分組織連結互動是比較少的，因為這次的訪問內容包含要對審計處人員部分要做一個訪談，那我針對有關主計處和審計處之間一些交流的經驗，做個簡單的意見。那個如果我們真的要去訪問審計處的時候，可以從什麼樣的角度去切入。因為有關於審計部分，因為審計權主要是監督政府機關是否執行預算有沒有瀆職的行為，因此他有相關的職權，他包含的範圍包括瀆職行為但跟政風切入的角度比較不一樣，我們主要切入的角度是人員的貪瀆的問題，那審計部分他主要查的部分包含了一些是財務上或是財政上不法或是不忠職務的行為，以及有關於財務的效能及財務的責任部分，那跟我們政風的角度比較不一樣，那審計業務包含了一些公務的審計還有公有營業及公有事業的審計以及財務的審計，審計處和主計處比較有接觸的部分主要是公務的審計。審計有些資料是需要我們新北市來提供，那主計處就是當成這個窗口來協調我們的機關，然後來做資料整合，然後提供給審計處。

那另外最主要跟審計處有相關的業務是有關於政府總決算，有四個月內要提請審計，然後結算3個月要完成審核並提出報告，那主計這方面最主要是整合新北市政府機關的相關的政府總決算的資料，然後提供給審計，由審計來做評核報告。報告內都會針對新北市政府所屬的機關做總決算審核報告，那報告相當的詳細而且資料的比對非常非常的強喔，那跟我們政風單位比較不一樣，我覺得我們政風人員在資料跨年度的資料比對部分比較弱一點，那我們如果要訪問審計單位的話可以從這個角度切入，他們比對的方式，或資料庫會用什麼方式能夠能跨年

度而且跨機關的資料比對，這個地方蠻強，在他們審計單位在這方面真的蠻強的，這部分可以跟他們就教一下，另外有關於公營事業和財務審計部分就是我們政風單位或廉政機關比較少去碰觸到的這一塊，那其實這相關資料，審計去審核這兩塊相關經驗，也可能跟他們就教一下。

A06：

這邊延續剛剛的報告，本人從事廉政工作的經驗，因為業務部分比較多的接觸還是在檢調方面，如剛剛所述在一些的犯罪偵查等等，一些相關的行政協力部分，跟地檢和調查局有些業務的一些連結互動，除了這些可能是業務上直接的相關部分，有些可能是請檢調的幫忙，在地檢方面，廉政署雖然有多次函釋，請地檢儘量不要用證人身份來約談政風人員，但是在實務上還是經常會發現這樣的情況，這時候的話在平常有一些的互動，這時候的話都可以請這些地檢的不管請他們的檢察長或是襄閱，或是政風業務聯繫中心，請他們來協調這部分的話，對我們的一些工作推展都會有所幫助。

那像調查局的部分，我大概知道他們的地方耕耘比較深，那我們行政部門有時候在議會的質詢方面，可能都還對議員他們所質詢的事項可能都還不知道，摸不著頭緒，他到底是要質詢些什麼樣的事，怎麼樣的業務，可能他又不直接講，這樣的話我們可能透過調查局他們去幫我們直接去了解，這些可能不是我們直接的業務職掌，但是可能對我們業務的一些推展的順遂來講，會有很大的幫助。

那另外一方面就剛剛主席所提示，那如果說要訪談的話那其實就檢方跟調查局的話，我是建議是可以就調查局部分來做訪談。因為這個檢方的話可能要訪談襄閱或是檢察長可能比較難，但如果說是要協調的話也是可以，但是調查局的話，我想各據點對我們的互動也蠻深，我是建議找據點的調查官來進行訪談，了解的部分包括對於這個廉政業務，他們調查局方面的業務職掌、編組、人力的配置，及他們對我們這個廉政署成立之後，廉政署這個火網交叉，對我們的這個編組業務人力他們有什麼認識跟指教，還有對政風單位他們認為在廉政署成立前成立以

後觀感，對我們政風單位可以跟他們所進行的一些分工合作他們有什麼樣的建議等等，我想這些都可以提供給我們寶貴的地方治理的一些經驗，以上報告。

A07：

延續第 3、第 4、第 5 題就從這個會計師跟公司治理的這個角度來切入，那就是前面的反貪腐公約第 12 條他就有要求說，防止涉及私部門之貪腐，加強私部門之會計及審計標準，禁止私部門從事包括下列幾項行為：設立帳冊外之帳戶、進行帳冊外之交易或與帳冊不符之交易、浮報支出、登錄負債科目時謊報用途使用不實憑證、故意於法律規定之期限前銷毀帳冊，這些都是很常見公司做假帳的一些態樣。另外在行動方案強調現階段國家廉政建設重點為「由公部門引領私部門誠信經營」，其中具體策略之一即為「強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識」。

事實上，公司治理課題美國學術界從 1930 年代即開始探討，為什麼會在那個時代，那時候的背景是因為當時剛好是經濟大恐慌的時代，那美國華爾街在那時候，爆發華爾街股災席捲全世界。當時的這個人均收入、稅收、營利、價格都下挫，國際貿易銳減，失業率飆升，成為二次戰前最為嚴重的世界性經濟衰退。而政府派的學者認為經濟大恐慌顯示了資本主義市場的缺陷，呼籲更多的政府管制和干預。亞洲國家在開始關注公司治理這一塊是在 1997 年金融風暴以後亦逐漸呼籲企業體能夠重視公司治理制度。OECD 於 1998 年及 2002 年召開部長級會議時，分別提出 5 項公司治理原則及新公司治理原則共 6 項，作為企業體執行及落實公司治理制度之參考基準。

那以下舉一個案例，就是安隆公司，他曾經是一家位於美國的能源類公司。在 2001 年宣告破產之前，安隆擁有約 21,000 名員工，是世界上最大的電力、天然氣以及電訊公司之一，在 2000 年那時候披露的營業額達 1,010 億美元這麼大的巨額。公司連續六年被《財星》雜誌評選為「美國最具創新精神公司」，他的辦公室裝修奢華在華爾街精英中也被傳為美談。但是這樣的公司之後所揭露的報表，反映的許多利潤被虛增，甚至是憑空捏造出來的，公司通過系列令人眼花

繚亂的財務關聯性交易，將虧損的部分隱私住了。隨著公司行賄跟在 2001 年公司被捲入一系列會計欺詐醜聞之後，安隆公司和他所聘請的會計事務所「安達信」面臨破產。安達信其實是美國也是前三大的會計師事務所因為安隆案遭到破產，這種作帳手段從此被業界稱為「安隆經濟」，並催生 Sarbanes-Oxley Act 我們稱為「沙氏法案」或是「沙賓法案」。法案全稱叫作「2002 年上市公司會計改革和投資者保護法案」，這個法案被視為自 1930 大恐慌以來美國證券法最重要的修改，他對於公司治理、會計職業監管、證券市場監管等方面作出了大幅度新的規定。

那這個在「沙賓法案」實施後四年 John C. Coffee 教授出了一本著作，John C. Coffee 教授他也是國際知名的公司法教授，那美國國家法律雜誌幫他列為美國前 100 大最具影響力的律師，他出了一本「Gatekeepers: The Professions and Corporate Governance」我們中文由四位學者共同翻譯叫作「專業守門人與公司治理」這一本著作，在本書裡面他開宗明義揭櫫公司治理學者普遍有一個盲點，那就是忽略了董事會與股東之間專業守門人的角色，那專業守門人包括了會計師、律師、證券分析師、信用評等機構與投資銀行，認為這些守門人是非常重要的角色。專業守門人，擔負防止公司治理失敗之職責，但是身為看門犬，在安隆案中公司災變發生卻沒有任何示警？難道已變成公司管理階層豢養之寵物？所以他從專業守門人制度之起源、演進以及他們的執業準則標準等等，分析專業倫理與業務發生的衝突，來確認他的關鍵因素是什麼並提出改革建議。

從國外的案例我們在 93 年下半年我國爆發博達科技會計醜聞震驚各界，之後各界人士熱絡在討論我國證券交易法跟會計師法一些相關規定，那是不是在這個落實公司治理部分跟落實這個管理者及會計師的法律責任的都需要與以加強。因應國際情勢發展趨勢，公司治理的各項議題為主管機關、股東、經理人及會計師逐漸所關心。學者研究發現建立及落實公司治理，能減少企業家與會計師勾結行為的誘因，促使企業家誠實揭露相關資訊且能維持會計師的獨立性；而且落實公司治理中會計師的審計功能，有助於解決投資不足的問題，有助於投資專業特色的企業，也有助於會計師聲譽的提升。以上從這個公司治理跟會計師的角色

做一個分享。

A08：

我先簡單說明一下，從事廉政工作跟一些公私部門的一些接觸。我先簡單講就是有 4 個案子，102 年推動研究資源回收業務的時候，有做一個專案稽核、訪查，就是跟那一些資源回收廠商、里民、還有里辦公處、還有一些黃金資收站之後再去做了一些互動，那大概有得到那些訊息，那這個部分的話我們大概就是在推動上面，其實我們現在 107 年為什麼會再重新再做這個案子的原因，也就是說之前一些建議跟一些推動的狀況下到底有沒有繼續落實，其實是我們後面要去追蹤。

那再來就是像我們之前有做一個水環境，103 年、104 年有做水環境巡守隊的一個廉政平台，那個是跟我們水環境巡守隊去做一個互動，那也是讓他們收集一些環保跟廉政有相關的一些觀感、建言。那像我們有在推動那戶外環境噴藥、環境用藥管理，我們也是跟里辦公處跟社區辦公室去做一些互動。其實我們最大的委外廠商的部分，是在垃圾焚化場委外廠商的管理，還是剩水餵水管理、飛灰固化的管理還有底渣再利用管理部分，其實我們也都是藉由各式各樣的專案稽核，不斷的查核跟廠長會議跟一些代操業者、專家學者、廢棄物清除業者都會去做一些資訊的分享，跟一些專業的意見，像我們前陣子在推動這個垃圾焚化廠直接管理部分，發現到清除業者有那個違反廢棄物清理法的部分也是請我們這邊做，那個案子也已經起訴。

這邊先簡單說明一下我們政風室在從事廉政工作一些互動的過程。其實今天看了這個議題我們這邊比較傾向是社會課責這個部分，那我們就是有提 3 個就是荒野保護協會、綠色公民行動聯盟、還有一個叫作財團法人台灣水利環境科技研究發展基金會。這個其實跟我們的互動大概都是跟一些環境上面的研究有關，荒野保護協會跟那個水利環境基金會的部分，他們事實上都還有參與一些政府採購案，比如說荒野保護協會在 105 年到 107 年之間，107 年大概他現在有 5 件採購

案，那在我們環保局大概 3 件。但是水利環境科技基金會的部分喔，他其實參加的採購案非常多，105 年就有 25 件、106 年就有 17 件、107 年到現在就有 14 件，那 105 年在我們環保局大概有 1 件、106 年的在我們環保局有 4 件。

那如果說就這 3 個部分要去跟他們做訪談，綠色公民組織是比較沒有參加政府採購，我個人就比較建議說可能要切幾個問題，參與政府採購部分其實他們很多都是評選案，評選案過程中專家學者的他們接觸到一些不公平的待遇，或者是在一些研究案的初選部分中間有沒有碰到一些問題或觸碰到一些課責、或者碰到一些窒礙難行的問題，其實我才會比較建議說採購案才會比較多的這個台灣水利環境科技研究發展基金會，我們就可以去做一個接觸。荒野保護協會跟綠色公民團體組織他們都比較傾向公共政策的部分，在行政透明部分，我就比較建議由這兩個來去做一個接觸，尤其像綠色公民行動聯盟，在每次各式各樣環保的抗爭、議題都有他們的影子，因為他們很注重在社會公益、還有一些資訊公開、跟一些民眾參與，還有社會正義公平的一些原則，他們監督政府，所以說他是一個很特殊的團體，所以這個部分的話，就這樣就是我剛在前面所特別提到，現在民眾對我們政府的資料的蒐集跟分析，你的透明度還有你的一些回應，對民眾的回應，你到底做到什麼樣的部分，就是很多社會大眾對這方面是非常失去信心的，那在這個部分的話也可以藉由這個行動聯盟的部分他們對這個方面的看法是什麼，回到善盡我們去做社會課責的部分。這邊簡單作說明。

#### **主持人結語：**

謝謝！我們 5 個議題都請各位與談者發言完畢，最後一個議題也強調它是最核心的，大家不管是從議會、政務、文官、警察、反貪、審計、企業及社會課責方面，其實多多少少都有提到將來我們訪談要切入的這些面向，我們研究小組同仁預計用一個禮拜的時間，稍微整理一下，在 5 月 17 日我們小組第 10 次會議再來確認議題，會議紀錄希望能夠提早一兩天完成，再將各位的意見納入之前我們預先設定的題目來進行修正。

在這裡有一個不情之請，後續我們整理好訪談的題目，想徵求各位協助過濾，我們原則設定 1 小時進行訪談，議題可能 1 至 3 個，盡量讓被與談者就幾個面向發表意見，如果各位都同意，待研究小組整理好題目再請各位幫忙看一下有無不周到的地方，先謝謝大家！

我們今天訪談算是先告一個段落，但是我還是利用一點時間跟各位確認一下訪談對象，首先就議會開始，先前已向處長報告並獲處長同意，一方面代表處長向議員致意，第二就是我們就廉政工作向議員請益，因為其實議會蠻具有代表性的，麻煩信碩協助推薦比較有意願接受我們請益的民進黨及國民黨議員各 1 位，如果議員不方便，退而求其次的選擇再找議員服務處主任或助理。

政務體系的部分，原則上設定為兩位首長就是工務局朱局長及環保局劉局長，訪談時間原則設定 5/17-6/10，後續再麻煩主任協助約時間；文官的部分，已與水利局宋副局長提過，訪談前會先行提供問題供參。

警察機關初步設定訪談對象為督察組，係考量督察單位與政風單位業務互動連繫較多，也感謝水利局林主任建議訪談對象可邀請葉毓蘭教授，不過本研究主要探討地方廉政工作，可能後續再考量。依警察局詹專員建議，目前該局政風業務大部分均委託第一線即 16 個分局的督察組協助辦理，因此建議仍以督察組組長為訪談對象，可瞭解督察跟政風是否能有更密切的合作或是有其他的反映事項；後續由本小組討論確定人選後，再麻煩詹專員幫我們協調。

至於審計單位，將透過新北市審計處政風室協調適合的訪談對象；反貪的部分，請第三科陳科長協調調查處，層級建議為組長或站主任，尋找有意願且與我們互動較頻繁的；企業與社會課責的部分，之前經發局吳主任及環保局張主任已提供相關名單。接下來我們小組下週定期會議討論確認議題及訪談對象後，再透過窗口與在座各位主任聯絡，請大家務必給我們支持跟協助，例如麻煩幫我們協調首長行程，把我們的訴求先說明一下，徵得其首肯後再進行訪談，大約 1 至 1 個半小時。

我們今天的座談從 8 點 40 分到現在大概 3 個小時，感謝各位踴躍提供我們

相關的建議，謝謝大家！



## 附錄二

### 深度訪談摘要

2-1

|      |                |
|------|----------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 23 日 |
| 訪談地點 | 新北市永和區         |
| 受訪者  | 陳鴻源議員服務處劉秘書禮瑄  |
| 訪談者  | 殷哲弘、吳家誼        |

#### 訪談摘要

- 一、受訪者認為目前政風機構能發揮其端正機關政風之角色功能，惟受訪者建議為更充分發揮政風的角色功能，政風處應發揮指揮監督之責，整合所屬政風機構，主動出擊，進行大規模的清查或稽核，方能達到政風興利除弊之角色功能。
- 二、受訪者表示對於廉政署的角色定位及功能作用並不清楚，並表示廉政署成立後，似乎未影響及改變機關政風單位的工作。社會大眾並不清楚廉政署的作用，對廉政署也不熟悉，對貪瀆案件的關聯性，政風單位大於廉政署。
- 三、受訪者表示民眾及受訪者本身皆信賴政風單位，惟發生弊端時，尋求協助的對象，可能是警察或是議員，往往不會直接尋求政風單位的協助。因政風單位設立於機關內，不像警察單位廣設於生活周邊，可直接尋求協助。且部分民眾對政風機構之角色功能亦不清楚，例如當民眾發生治安問題，會尋求警察單位協助；火災會尋求消防單位協助；行政問題會尋求公所協助。惟遇貪瀆案件發生，卻不知應如何尋求協助，往往會尋求議員（民意代表）的協助。這與是否信賴政風單位無關，是因為在民眾的認知裏，政風機構與貪瀆案件的連結性不強。
- 四、受訪者認為政風工作本身不適用績效衡量，因為政風工作主要是針對貪瀆案件及弊端，如為爭取績效而無中生有似有不妥。且可能為了爭取績效而花費

太多時間在撰寫及美化報告上，而忽略了其他更重要的工作。受訪者認為政風工作應該「因地制宜」，針對不同縣市發展重點與特色，制定不同的工作策略。

- 五、受訪者表示贊同，認為私部門及一般民眾為政風機構有力的外援。政風機構畢竟人力有限，如能讓廉政政策更貼近民眾，使民眾有感，除能使民眾更具廉潔觀念外，民眾亦能成為政風機構的眼線，成為政風機構延伸的觸角，是貪瀆線索的訊息來源，政風機構將由點擴展成為面，更能發揮除弊的功能。
- 六、受訪者建議政風機構應參與並監督政府有關「BOT」之標案，受訪者表示曾研究發現，政府「BOT」標案中，可能暗藏許多應受政府採購法規範之採購案件，卻不受政風監督，可能會發生弊端致案件無法確實履行。

|      |                |
|------|----------------|
| 訪談時間 | 107 年 6 月 15 日 |
| 訪談地點 | 新北市板橋區         |
| 受訪者  | 鄭金隆議員服務處朱秘書裕隆  |
| 訪談者  | 殷哲弘、吳家誼        |

## 訪談摘要

- 一、受訪者認為目前政風機構尚不能發揮其端正機關政風之角色功能，民眾往往覺得政風機構的角色功能辦理廉政宣導，當民眾有陳情檢舉案件時，常常是站在維護機關的立場，而無法讓民眾得以伸張其主張。其原因可能是因為政風機構雖名為為一條鞭，其編制卻在各機關之下，為聽命於機關首長的幕僚，當雙方利益有所衝突時，常致政風機構無法發揮其功能。
- 二、受訪者認為廉政署成立後，廉政署能直接辦理貪瀆案件，較以往更有效率；惟政風機構仍受限於組織架構，受制於機關首長，無法充分發揮其功能。當政風接獲人民陳情案件時，常為維護機關的利益，而無法為人民爭取權益，給人民怠惰的感覺。
- 三、受訪者表示民眾及其本身皆無法充分信賴政風單位，受訪者表示本身除了擔任議員助理外，亦為「國家廉政監督委員會」之成員，當接獲人民陳情案時，常常透過該委員會協助處理人民陳情案件。民眾與公務員對政風機構仍具有防衛的心理，無法充分信賴。
- 四、受訪者認為政風工作本身不適用績效衡量制度，惟建議政風工作應採中央集權的方式，由廉政署統一控管，一方面能更有效率，一方面較不受限於機關首長影響。
- 五、受訪者表示贊同，因其投身成為 NGO 團體「國家廉政監督委員會」之一員，就是為了充分發揮民間組織的力量，由外部監督政府機關，建構完整的反貪

腐網絡。

六、受訪者建議政風機構應該站在民眾的立場，以全心全意維護民眾的權益為優先，除了肅貪工作以外，更應肩負端正行政機關風氣之責，並鼓勵公務員在無對價關係且無違背法令規定下，勇於為人民爭取權益。

|      |                |
|------|----------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 22 日 |
| 訪談地點 | 新北市政府工務局局長辦公室  |
| 受訪者  | 新北市政府工務局朱局長惕之  |
| 訪談者  | 李國正、吳婉綾、周琮逸    |

## 訪談摘要

- 一、受訪者認為現在政風人員扮演機關防腐劑的角色，回到事情的癥結點還是預防重於治療，具體來說也就是銅鏡專案。在這個龐大的工務體系人數相當眾多，所接觸的人員跟事務也相當的多，很難知道每一個人的狀況，但是身為機關主管，如何適當的避免高度風險的人員犯錯，遠比事情發生後的究責來得重要。
- 二、受訪者認為從人二室針對貪瀆行為糾舉及調查階段，經過透過技術人員任用條例擔當技術職系的公務人員，到現在文官考試取材制度，每位同仁都很珍惜自己的工作。但是面對外界的誘惑，要透過制度透明，以及不斷的宣達來避免同仁踩到紅線，同時透過內部作業程序的公開透明，讓外界瞭解不是只有民意代表才能辦，而是任何人都可以申辦。
- 三、受訪者認為政府機關間最缺乏是對於第一線同仁的信任，如何讓同仁可以無懼的執行公權力，在現行體制是不太容易的。另外，本局及所屬機關之外部監督機關單位太多，應該鼓勵大家到第一線作執行的工作，成為能夠解決問題的人。監督單位通常只會發現問題，如何讓彼此在地方治理的政風系統更透明、更有信任，站在政風預防的觀點，受訪者認為可以多溝通，工務局特別把政風室調到業務單位旁，就是希望讓外界知道政風單位就在旁邊，一方面是保護同仁，一方面是讓同仁有所依靠。
- 四、受訪者在工務局對於同仁的幾個要求就是第一個廉能，第二個要專業，第三個要紀律，第四個使命必達。受訪者近期在整理一些抽屜法規，希望能將台

北縣時代的單行法規設法正規化，有些抽屜法規讓人無所適從，感謝政風單位當機關的防腐劑，機關最重要的就是向心力，一起完成美好的事情才是快樂的。

五、受訪者認為在法令的灰色地帶，常會造成同仁有所猶豫，因為沒有明確的法律規定，就先暫時擱置承辦的案件，民眾認為案子拖太久就會找民意代表關心，誤以為公務員想要索求不法利益，其實是同仁無法辨別這件事情該如何執行法律，擔心被檢舉圖利，現在同仁不會去收受紅包，但最擔心圖利的問題，或許可以加強圖利罪的宣導，讓同仁釐清圖利的概念。

六、受訪者認為涉及工務局業務判斷最重要的是有無影響公共安全，同仁最擔心幫民眾代為處理危宅卻遭圖利私人的質疑。每次搶災擔任指揮官就是要下決定，但沒有一個決定是最好的決定，經常要面對事後的檢驗，這是地方自主要面臨的課題，也是每個地方首長要面臨的問題。

|      |                |
|------|----------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 23 日 |
| 訪談地點 | 新北市政府環保局局長辦公室  |
| 受訪者  | 新北市政府環保局劉局長和然  |
| 訪談者  | 李國正、吳婉綾、周琮逸    |

#### 訪談摘要

- 一、受訪者認為近幾年政風人員除了肅貪防貪，協助檢調偵查工作外，最重要的就是當案件啟動調查，不管同仁是否涉案，最後要不要負擔法律責任，政風人員都會「陪伴」機關同仁；政風人員除了扮演機關「防腐劑」，又是機關同仁的「家人」，沒有感受到政風人員有雙重隸屬上的衝突，其實是可以兼顧的。
- 二、受訪者發現政風預防工作結合行動政風的概念，是機關一個很重要的角色，肯定政風單位具確實執行及主動積極的態度，像是如何妥善因應處理年節民眾送清潔隊員紅包這種特有的文化，政風單位透過案例藉由活潑的宣導方式，定時到各區清潔隊作巡迴宣講，使同仁能夠理解接受正確的法律觀念，提醒同仁在額度範圍內及完成受贈財物登錄，同時也符合一般社會禮俗。
- 三、受訪者建議政風工作績效考核應在質跟量方面要審慎評估，任何組織或部門都需要績效考核，但政風人員績效考核更是不同，其中的困難點比方在評比清潔人員取締垃圾這件事，到底是取締次數高是好，還是取締次數少是好，全面思考才能建立有效且公平的績效考核制度。
- 四、受訪者表示機關首長對於廉政工作支持程度將形塑地方廉政政策，肯定政風單位透過銅鏡專案觀察機關內風險人員，在實際發生錯誤之前，以職務輪調方式，避免同仁犯錯。

五、受訪者表示如遇陳情檢舉案，會諮詢幕僚單位政風室主任意見，看個案屬性係行政或政風類，分別交由業務單位或政風室處理。民眾對於政府的信任感不足，最常發生的就是關說、收受賄賂，才會去談到廉政，除了效率，政府被批評的就是這些。

六、受訪者認為政風工作近期最大的成效，就是建立同仁的法律觀念，同時藉由拾金不昧事件公開表揚形塑良善風氣，政風室會把相關新聞印成紙本護貝後，由各區隊長親送被表揚人，同仁都感到非常開心，藉由這種公開表揚，其他同仁也會感受到，我們作對的事情，市政府是很重視的。

七、受訪者建議可從相關業者及公民團體瞭解地方政風機構協助事項，從業者之間反映機關內政風狀況，雖然有一定的黑數，或許也能發現之前沒有注意到的事項，只是可能要評估可信度。



|      |                |
|------|----------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 22 日 |
| 訪談地點 | 新北市政府水利局辦公室    |
| 受訪者  | 新北市政府水利局宋副局長德仁 |
| 訪談者  | 聞其聲、鄭書欣        |

## 訪談摘要

- 一、受訪者認為現在政風的工作以及給人觀感與以往已經完全不同，以前在人二時代可能有為績效而辦案的情形，而現在的政風應著重在預防，協助機關健全內控與行政程序以機先減免廉政風險，並對同仁進行廉政教育，以強化法紀觀念。
- 二、受訪者認為不能單純以績效作量化考核，而係應從預防著手，而非以查辦越多的案件做為績效優劣的尺度。現在公務員工程實地訓練不足，有時候非故意為從事不法行為，而政風應從防弊的角度出發，適時輔導同仁，不以弊案數量來決定績效。
- 三、受訪者表示現今政經環境與以往不同，公民意識提高，政府施政受民眾層層檢驗及監督，而且資訊透明。早年可能公務員有一些陋習，但現今年輕的公務員自主意識提高，真正涉及廉政風險事件已較以往減少。而近年政風人員常在第一線利用座談、問卷或宣導與業者廠商直接面對面溝通，透過這些場合宣導廉政意識，亦有助於行政透明，對同仁與廠商都能產生警惕作用，減少貪腐機會，能使政府清廉度有效提升。
- 四、受訪者認為地方政府相較於中央政府來說，更直接實際面對第一線民眾，與民眾生活息息相關。在一些敏感單位如地政、水利、工務、環保、稅務等應配置充足的政風人力，使政風能在部分重要階段派員會同參與，發揮監督角

色，機先減免可能的違失。例如在工程前階段各個停留點查驗，若政風人力許可下適時介入，除了對工程施工進度能進一步瞭解外，對工程品質必能有許提升，也能提高政府效能。另外政風人員之考選若能有相關工程背景，亦對工程單位有所助益。所以從地方治理的角度來說，應該配給地方政風機構更加充足的人力，才能滿足地方廉政治理的實際需求。

|      |                      |
|------|----------------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 25 日       |
| 訪談地點 | 新北市政府警察局板橋分局督察組辦公室   |
| 受訪者  | 新北市政府警察局板橋分局督察組劉組長家次 |
| 訪談者  | 吳婉綾、周琮逸              |

## 訪談摘要

- 一、受訪者認為督察的績效是較量化的東西，比如說精進工作、自檢績效、查處績效、預防績效等各方面，政風工作績效相對較缺乏客觀標準，偏向書面的資料整理。政風相關業務普遍以預防宣導為主，因為聯合勤教或分局晚報期間局內各組宣導的資料很多，只能在書面資料顯示政風宣導工作，比較看不出立竿見影的效果，只能請各單位參閱並配合辦理，可能在執行面上比較無法逐項落實。
- 二、受訪者認為政風宣導工作承辦人本身觀念跟作法是重要的關鍵，沒有量化的東西，成效是不彰的。因為每天給派出所的東西太多了，只能擇重點去作要求，以基層來講，可能像公務員倫理規範對他們沒有太大關係，就會被忽略掉，所以是否能像督察工作以數據化呈現，用數據化評核會比較客觀。另受訪者認為廉政預防工作的推動，與承辦人個人作法比較有關，坦白說分局長較少干涉預防工作也不太關心成效，如果是專責承辦人自己帶著同仁到分局去作宣導，反而推動的成效比較顯著，因此跟各單位的編制人力多寡、是否為專責人員、人員流動率高低、有無誘因獎勵制度相關。
- 三、受訪者認為政風宣導有些是很有意義的，只是警察事務太繁雜。比如以分局晚報來講，受訪者請所長回去進行宣導，但無法很詳實地跟各所長報告相關內容，而且因為多數所長在品德操守上比較沒有太大問題，說明太多也可能引起不必要誤會，因此可以理解所長對政風宣導其實也

不是很重視。

四、受訪者認為現在分局有個犯罪預防宣導團，會利用這個宣導團去作政風宣導，這部分成效比較好。另據受訪者所知，很多分局的宣導可能會流於形式，都會有作只是不知道成效到哪裡。

五、受訪者認為以前警察局沒有政風單位的時候，也有政風業務，由督察組直接對口縣政府政風室，那個時候政風業務就是很小的一項業務，不像現在各分局都要一個承辦人負責，升格之後 97 年 1 月 28 日警察局政風室設立，政風業務開始蓬勃發展。其實現在員警會違法亂紀都是個人的行為，不像早期有集團式的貪瀆案件，現在的情況實在改善非常多。所以受訪者認為政風單位早期介入，在預防這一塊會作的更好，現在分局長都是以後準備接任局長的候選人，所以會比較戰戰兢兢，重視員警風紀的要求，不像升格之前的分局長會有比較多人情包袱。受訪者認為警察單位因為上述這些原因其實進步很多，尤其是廉政倫理這一塊有很大的轉變，員警廉潔程度確實有改善，另外也因為員警的年輕化，與民眾的互動方式也跟早期不同，綜合這些原因都讓廉潔程度有所提升。

六、受訪者認為廉政工作的推動也與地區性、民情有關，現在年輕員警缺乏與民眾的互動經驗，不願意去經營轄區，因此也比較難推動廉政工作，不過也因為年輕人不喜歡交際，現在員警廉政倫理這塊普遍沒有問題，如果有大數據分析，受訪者相信員警涉貪案件應普遍分布較資深的年齡層。早期員警的服從性比較高，主管說收他就收，現在員警自主性比較高，主管很難左右其思維。

七、受訪者認為由於以前長官督考或其他需要，使派出所所長不時有公關費的需求，如果沒有合法來源(例如警友會捐贈)可能會產生有風紀問題，但其實這也都不是所長願意的，派出所轄區有警友會的資源就會比較好，沒有這種環境就會走旁門左道，現在所長普遍比較沒有這種壓力。

八、受訪者認為在新北市，大多數議員已經不太會介入，跟過去相比差異

很大，可還是有議員的選民服務對第一線同仁執行上造成困擾，囿於預算，也只能尊重議員，在不違法的情形下給予協助。

|      |               |
|------|---------------|
| 訪談時間 | 107 年 6 月 8 日 |
| 訪談地點 | 審計部新北市審計處會議室  |
| 受訪者  | 審計兼科長王雅茹      |
| 訪談者  | 聞其聲、鄭書欣       |

### 訪談摘要

- 一、受訪者認為政風機構常駐各機關，有利政令及時宣導，並掌握機關人員遵循情況，適時預防或減少重大事件發生，爰政風機構尚能達到端正政風之效果。又政風機構歷年於各時期提出之廉能革新方案係盱衡及審度當前廉政情勢及國家廉政工作需要，雖間有發生公務人員貪瀆不法情事，惟仍可顯示廉政已是政府不可忽視之重要課題以及社會共同追求之價值，展現政府掃除黑金政治及打擊貪腐之作為。惟為實踐「廉能政府」的國家願景，貫徹廉能政治，端正政治風氣，提升施政效能，受訪者建議再持續透過各式會報宣導政風倫理等事件，使公務員瞭解如何處理與職務上有利害關係情況等相關法令知識，保護公務員，降低利益衝突案件發生，建立廉正核心價值，增進人民對於公職人員廉潔操守之信賴。
- 二、受訪者認為績效考核制度係就職員工作之品質、數量，進行科學、全面、合理的評核，政府機關(如行政院之 KPI 指標)及私人公司亦有建立相當之制度。廉政署績效制度及各項業務核分基準表，係針對政風機構執行防貪、肅貪、反貪等各面向工作成果進行評核，評分項目融入創新作為、解決民怨及增進公益之元素，期使各級政風機構聚焦廉政重點工作，延伸廉政行銷效益及翻轉外界對廉政工作之印象；且各主管機關政風機構亦得視機關特性及實際需要，各自建構其組織策略目標及訂定所屬政風機構之績效評比核算原則，俾期發揮「關鍵」、「精準」、「效益」之最大能量，並結合年度績效政策方向聚焦於重點廉政業務，進一步落

實「目標管理」精神。綜上，以績效衡量政風工作之成效似非不可行，只要不故步自封、過於僵化，朝向建立公平、公正及透明之績效衡量制度，謹慎設計 KPI 指標，避免造成執行偏差，應非不妥。

三、受訪者表示法務部為維護政府廉明形象、澄清吏治並提升國民對政府的信賴，向來以反貪腐為重要施政方針。在司改國是會議中，亦以完備反貪腐法制為主軸，提出司法改革主張。臺灣雖然不是聯合國會員國，但是為展現趕上國際廉政水準的企圖心，透過訂定聯合國反貪腐公約施行法第 2 條第 1 項的方式，將《聯合國反貪腐公約》當作與國內法相同效力的規範。如有影響力的人收錢向公務員喬事情，就是反貪腐公約第 18 條要求處罰的「影響力交易罪」。遵循反貪腐公約完成影響力交易罪的立法後，各層級公務執行會更加透明正當，公務員也會少掉很多無謂的關說壓力，民眾對公務機關會提高信任感。因此有關政風機構之管理，建議仍維持中央管制，惟可適度彈性鬆綁，鼓勵地方政風機構以地方治理及因地制宜之觀點，建構具地方特性之廉政工作策略。

四、受訪者表示國際透明組織 2007 年貪腐趨勢指數指出，由政府單獨對抗貪腐的努力是無效的，未來貪腐仍會增加，對抗貪腐，政府不是唯一的機構，私部門和公民社會都要加入，政府、企業及民眾一起動員。2009 年貪腐印象指數再指出，政府、私部門及反貪腐運動中的所有關係人，應致力讓民眾瞭解，每件賄賂造成的傷害不只是他們自己的荷包而已，還包括整個社會。目前廉政署訂有「社會參與」工作項目，即透過有關措施推動政府部門以外之個人及團體，積極參與預防和打擊貪腐。因此政府廉政政策之制訂可強調貼近民眾要求，並具體落實於民眾日常生活，藉由各式行銷、公益等活動，將反貪觸角延伸至私部門之公民、非政府組織等，由全民共同監督政府廉能議題，型塑社會大眾對貪腐「零容忍」的風氣。

五、受訪者表示依據「政風機構人員設置管理條例」第 9 條規定，各機關

政風人員或經指派兼任或兼辦政風業務人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。政風機構為機關內之幕僚單位，主要功能係促使機關業務依法運作，而行政程序及資料公開化、透明化可減少不法事項及弊端之發生，亦符合我國目前推動開放政府之政策，地方政府政風機構可適時建議機關重視開放政府以公眾福祉最大化之目標，適當公開機關建立之公部門初級資料，並完整公布制訂公共政策相關已分析之資訊及其他選項說明。

六、受訪者表示聯合報、自由時報 106 年 10 月 24 日報導「挨批公務員涉貪多 朱市長：新北比例僅全國一半」新聞 1 則，內容述及新北市議員提及新北市公務人員涉貪問題。為達成前開報導中朱市長強調新北堅持零容忍之標準，建議可再適時加強員工廉政教育訓練，達成端正政風、澄清吏治、促進廉能之綜效；另鑑於審計機關的合法性審計與政風業務，二者具有相輔相成之作用，建議可建立類似「審廉案件調查平台」機制，將審計機關審核發現疑涉刑事不法情資，透過政風機構，立即函移廉政署進行調查偵辦，再由廉政署將司法調查所發現之違失情狀、違法態樣、不法手段作為，回饋提供予審計機關為日後審核業務之參考。

七、其他建議：受訪者建議政風處提供參考資料中提及本研究事先透過蒐集及檢視「地方治理」與「廉政工作內涵」之相關文獻，獲得啟示：(二) 2「從傳統強調檢察、調查及政風之肅貪鐵三角，乃至擴及人事體系、主計系統及政府其他機關，以跨域結合方式全面性推動我國廉政工作，與現今強調地方治理之理念及趨勢不謀而合。」惟從組織計畫理論來看，未來如何讓全面性推動我國廉政工作所需的人力、資源到位呢？可於研究報告進行探討。



|      |                  |
|------|------------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 28 日   |
| 訪談地點 | 新北市板橋區           |
| 受訪者  | 新北市調查處板橋調查站黃國義組長 |
| 訪談者  | 殷哲弘、吳家誼          |

### 訪談摘要

- 一、受訪者對目前政風機構能發揮其端正機關政風之角色功能表示肯定，認為政風與調查單位的工作極相似，預防與偵辦為二大工作主軸，且預防重於偵辦。當前政風工作極努力於預防工作，利用創新的精神辦理廉政宣導、拍攝微電影，在談話中帶有教育意義，對廉政工作之推廣極為重要。由過往偵辦貪瀆案中的經驗發現，違反規定者可能是個人操守，亦可能因為法治觀念薄弱，不知其行為可能已觸法。預防工作的案例宣導，對操守不好之公務員，可發揮嚇阻作用；相關廉政教育宣導，可讓法治觀念薄弱之公務員，清楚知曉何種行為不可為，以減少誤觸法網之行為。由於政風在機關的努力，同仁明白政風是協助大家避免犯錯，亦是有疑問時可諮詢之對象。另政風在偵辦案件的角色，與調查局在各地的據點相似，不負偵辦之責，以發掘案件、提供資訊為主。政風與調查單位據點最大的差異是，政風設立於機關內部，調查單位在機關外部。調查單位的資訊主要是機關外之民眾提供，而政風因常期與機關同仁相處，如同仁有異常行為時較易發覺，如生活突然變揮霍、工作精神不佳或差勤異常，都是可加強觀察之對象。另因政風對機關之工作及法令較為熟悉，於偵辦案件時較能提供正確、有利的資訊，減少浪費在無用的資訊收集上。
- 二、受訪者表示政風工作應從中央之管制鬆綁，並發展因地制宜之任務。績效衡量看似公平之指標，惟城市與鄉村所遇之問題並不相同，用同一

套標準設計出之績效指標並不妥適。另績效指標會引導工作方向，為了迎合績效指標，爭取績效，往往需要做出一些與地方特性不符之工作，無法符合地方之需要，無法紮根於地方。中央應僅規劃出大方向，地方再依地方特性因地制宜設計地方任務。

三、受訪者表示地方政府建立反貪腐網絡治理環境，使廉政政策更貼近民眾，是正確的方向。廉政工作除了從小紮根，使民眾從小就具有廉潔觀念外，將相關私部門納入廉政網絡時，可著重於與政府互動較為密切之私部門，除可有效運用資源並有效獲得外部監督外，亦可減少政風人力吃緊的情況。

四、受訪者認為目前政風工作已經做得很好了。惟如同犯罪學中的犯罪黑數一般，不可能發掘所有的貪瀆案件。因年金改革的影響，公務員的退休生活大受影響，受訪者認為年金改革會影響公務員的價值判斷，建議政風機構辦理廉政宣導時，可加強安撫公務員的心情，以免偏差行為發生。受訪者表示雖然目前調查機關與政風機構聯繫及合作良好，惟在發掘案源及偵辦案件時卻顯得各自為政，如果能跨部門合作的話，相信辦理相關貪瀆案件時能更為有效，更能發揮團結的戰力。

|      |                |
|------|----------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 23 日 |
| 訪談地點 | 新北市商業會         |
| 受訪者  | 新北市商業會秘書長林全洲先生 |
| 訪談者  | 聞其聲、鄭書欣        |

## 訪談摘要

- 一、受訪者表示行政機關清廉度近年來確有提升，以往公務員有貪污的行為肇因於法律規範密度不足，致使公務員有上下其手的機會，但現在的法律規範愈趨完備，公務員自我要求高，對廉政的要求亦有一定認識，故對比以往公務員貪腐的情形相對減少。受訪者認為廉政風險相對高的單位如工務、經發及警察等機關，亦較以往少有貪腐的傳聞，但不能不注意有一些假冒白手套利用機會，向一些業者假借因其向行政機關打點故未被查緝，進而索賄的情形。
- 二、受訪者認為政風機構設置在機關內，有時可能會造成行政效能減低的情況。現在公務員講求依法行政，有時候過於拘謹，在有行政裁量權的範圍內，因害怕有圖利他人的嫌疑，而未勇於裁量，反而形成裁量怠惰。在機關內公文若每一件都需要會辦政風單位，則容易造成行政程序的冗長，不利行政效能的推動。政風在機關內應該最能瞭解機關內法令職掌，但不用事事參與，否則徒然增加政風工作的負擔，應該協助機關檢視法律缺失，而不是增加行政單位的困擾。至於企業經營當然應該講求誠信，正派的經營者對於倫理的要求均非常重視。
- 三、受訪者認為政風工作績效可適度使用 KPI（關鍵績效指標）來衡量，依受訪者的工作經驗按地域、事務繁重不同的特性，作層級分類而設置不同權重，在前一年經由被評量者的不同類型，來訂定未來一年的 KPI。績效很難絕對的公平，故藉由訂定 KPI 來尋求相對公平的考核。受訪者

認為廉政工作的本質有一致性的要求，中央與地方政府有共同目標，即減少公務員貪腐的要求應該全國一致，而不是不同地方有不同地方的要求，對於防制貪瀆應一致，不適合因地制宜而有不同標準。業務機關會因中央與地方而有很大的不同，但廉政業務不會因中央或地方就產生多大的不同，主要都是如何降低機關內人員和業務的風險，能採取的查處或預防手段不會有多大不同，所以不必過度強調地方廉政工作的特殊性。

四、受訪者認為政風工作應專注於核心工作項目，健全自身機制，善盡自身職責即可發揮反貪腐的能量，而不是成立一些網絡來尋求更多角色的參與，愈多角色參與，則只會分擔責任，最終導致責任不清，實際上無助於廉政工作。況且很多 NGO 或第三部門，本身也不是理所當然具有更高的道德正當性，亦未經適當監督考核，是否適合參與廉政工作亦未可知，若冒然加入或許有拿著雞毛當令箭的情形，反而斲傷廉政工作。總之，依照職掌做好本身權責業務即可，自能滿足民眾對政府廉政的期待，無需強調與 NGO 或第三部門的互動，或刻意與之建立網絡關係之重要性。

五、受訪者認為反貪腐是一個低調平實的工作，政風不用敲鑼打鼓，應只做好自己的本職即可減少貪腐發生，不必刻意求新求變求包裝，或為改變而改變。另外搞太多的宣傳無助於政風工作，反而分散自己的精力而無法集中力量於核心事務。政風單位自己需要靜下心思考，到底什麼工作項目才是對國計民生有實際作用的，而不是到處宣傳或包裝，只是浪費精力，政風單位應該是做實事的。

|      |                |
|------|----------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 25 日 |
| 訪談地點 | 新北市板橋區         |
| 受訪者  | 三峽金牛角董事長林芳民    |
| 訪談者  | 殷哲弘、吳家誼        |

## 訪談摘要

- 一、受訪者表示臺灣近年來政府的清廉度進步很多！過去與政府接洽業務時，感覺常需要有所表示才會順利，現在公務員除了飲料以外，幾乎都不接受民眾的饋贈。受訪者洽公時感受到公務員的觀念與態度比之前進步很多，皆依規定辦理，不再有刁難的情形，而且政府機關以其專業的角色，歸納企業及民眾易犯的錯誤態樣，而制定出應遵守的規範，這對企業幫助很大，一方面企業可以明確的知曉何種行為不應當做，可避免錯誤行為發生；一方面遵循這些規範，亦有利於企業之成長。
- 二、受訪者跳脫題目框架，提出另類的思考方向，其表示應考慮「質」與「量」。所謂「質」指的是「品質」，「量」指的是「價格」。企業本身是營利者，從事企業行為一定會有其營運「成本」，為維持企業生存，必須要有最低的「利潤」。如果政府一味採用最低標時，廠商為了得標，必須降低「價格」搶標；為了獲取利潤，就必須降低成本，犧牲「品質」。廠商有時為了讓這些「品質」較差之標案驗收通過，可能會採取一些不法的手段影響公務員，而發生貪瀆案件。如果政府能利用科學手段收集並分析「大數據」，進而獲得「標案」的成本及利潤，而訂定出合理的價格，讓廠商在能獲取合理利潤下爭取以「品質」取勝，而政風單位於辦理過程中監督，相信可以減少貪瀆案件發生。受訪者表示對機關內之政風機構於廉政工作之推行，深具信心。另受訪者認為企業誠信當然重

要，如果企業發生不法的事件，有員工出來檢舉，對於企業的改進及民眾的安全當然是好事；但如果是離職員工的報復行為而作出的不實爆料，往往會對社會及企業造成傷害。另受訪者以食安問題為例，政府如能事先將何種原料、添加物可用，何種不可用，事先明確規範，並於這些原料及添加物於生產或進口時能嚴格把關，更能機先阻斷使用有問題原料的可能，減少後續的食安問題發生。

三、受訪者認為政風工作應在地化，朝因地制宜方向發展，依應地方不同之發展與需要，從事適切之廉政工作，較能發揮政風工作的功能。

四、受訪者認同廉政政策更貼近民眾，讓廉政融入於民眾的日常生活中，認為是很好的政策，並表示「有教育就有差」，目前對民眾廉政宣導，除能教導相關應遵循的規範外，更深化民眾廉潔觀念，發揮潛移默化的功能。

五、在預防貪腐方面，受訪者提出類「績效獎金」的建議。於機關內人員協力完成某項工作或任務後，如經考核達一定品質標準，得發予獎金，則同仁會為獲得獎金而努力為品質把關，一方面品質有了保證，另一方面公務員毋須再因為額外收入而觸法。

|      |                                  |
|------|----------------------------------|
| 訪談時間 | 107 年 5 月 31 日                   |
| 訪談地點 | 新北市政府城鄉發展局會議室                    |
| 受訪者  | 財團法人台灣水利環境科技研究發展教育基金會林宗岳副<br>研究員 |
| 訪談者  | 聞其聲、鄭書欣                          |

### 訪談摘要

- 一、受訪者認為廉政不分公、私部門理所當然都是需要的，商人在商言商，要求合理利潤，若沒有利益，那羊毛出在羊身上，品質一定會有影響，這部分環環相扣，就算非營利組織也要求收支能夠平衡。廉政就是要防止私下交易，利益交換。
- 二、受訪者認為應該是監督者的角色，政風機構存在機關內有其必要性，但在機關內處境可能有點尷尬，又因為需要固定輪調，融入體系內不容易。未來是否可能研擬政風人員融入機關內具雙重身分，從事一般性業務的同時又具備政風身份，似臥底的方式，能夠達成主動發掘，而非僅被動等別人檢舉。而一旦揭露貪腐內情而身份曝光後，即安排進入廉政系統續任公務人員，給予足夠的保障，以有效鼓勵揭弊。
- 三、受訪者認為有些工作的性質可以量化，有些不適合量化，所以對於如何衡量工作績效，就必須注意工作內容性質的差異。政風工作要全面以量化指標來衡量是很困難，因為很多事情無法量化，就算使用 KPI 適用範圍也不可一概而論。此外，受訪者也認為公務員考績制度非常不公平，基本上，限制甲乙等固定比例，這本身就非常不合理！例如單位內整體表現良好，卻囿於考績甲等規定比例的限額，一定有些人只能得到乙等的考評，非常不合理。受訪者建議可以按分數排序，將獎金發放更細緻化，比較不會造成太大的不公。受訪者對於政風工作實際執行面不是非

常清楚，但認為政風工作應該比較多的是一致性，因地制宜的地方性特殊需求應該比較少，跟業務單位不同。當然，如果中央的廉政政策在制定時，對於具有因地制宜性質的部分，卻沒有給予適當考量就逕行決策，就可能產生不符合地方實際狀況的現象，但對於沒有因地制宜性質的工作，就沒有必要強調所謂的地方治理。而廉政工作，需要強調滿足地方特殊需求或因地制宜的地方應該比較少。

四、受訪者認為現今社會如有貪瀆案件發生，民眾通常從媒體報導上得知案件情形，對於被動發掘貪瀆案件，民眾通常沒有太多感覺。而案件可能涉及的當事人對於貪瀆案件，在考量自身利益下，未必能即時反應，進而舉發。NGO 等外面單位對於貪瀆案件可能僅為傳聞的線索，受訪者覺得更難發現什麼貪瀆線索。總之，廉政工作的主要網絡還是政府內的肅貪反貪機構之間的相互合作才是真正的核心，無須過度強調第三部門需與之形成更錯綜複雜的網絡治理環境之必要。

五、受訪者表示對於政風工作的內容不清楚，但有些建議例如對於內部舉發者的保護（吹哨者），不能單單僅考量獎金的發放，而應該包括保障後續公務員生涯的規劃，例如安排調機關等保護措施。



|      |                |
|------|----------------|
| 訪談時間 | 107 年 6 月 22 日 |
| 訪談地點 | 荒野保護協會台北分會     |
| 受訪者  | 荒野保護協會劉理事長月梅   |
| 訪談者  | 吳婉綾、周琮逸        |

#### 訪談摘要

- 一、受訪者認為以非政府組織的立場，政府是否清廉相當重要，肯定廉政工作的重要性，但認為對於政風人員發掘不法或是吹哨者之保護需有相關配套措施。受訪者認為公開透明亦為廉政價值之一環，惟目前公部門各種工程案於設計規劃階段未對外公開相關資訊，公民團體於確定公布後始知悉工程設計規劃可能影響或破壞生態環境，卻已無調整執行的空間，希望政府能研擬使公民團體得事前參與工程案規劃或提出相關建議的具體作法。
- 二、受訪者印象中認為廉政工作雖以打擊貪瀆不法為主，但就推動校園宣導使廉潔誠信觀念向下扎根也是相當重要，對於政風機構在政府體制中所發揮的功能角色抱持正向評價。以自身與中央、地方各縣市政府部門往來經驗表示，像是淨灘活動或近期引發諸多討論之減塑或限塑政策等，即為公民團體對政府施政進行課責及監督之成功案例。
- 三、受訪者同意使用績效衡量政風工作，以政風宣導工作為例，認為確實有其必要性，惟不應只採用宣導的場次、人數去認定宣導的成效，應該以宣導的品質作為判斷核心，從執行者的角度出發，例如近年來所重視的環境教育，歷經多年先進們孜孜不倦地努力推動，至今始能開花結果，重點在於執行者的用心耕耘，藉由集體討論而形成的豐富教材，輔以清晰的講授方式，就有宣導的成效。
- 四、受訪者認同地方政府建立反貪腐網絡治理環境，可以使廉政政策更貼

近民眾，同時表達對於如有推動廉政業務需要，公民團體或可協助提供場地及邀請相關志工，讓廉政議題盡可能地發酵與擴散。

五、受訪者認為地方政風機構應朝地方治理及因地制宜方向發展，畢竟各地方政風人員配置之人力、資源及環境等因素皆不相同，地方政風機構應致力於發展自身之工作策略，並與其他的地方反貪體系支柱相互連結及交流，例如可協助公民團體解決執行面上之困境以及提供規劃面上的參與討論機會，讓環境保護的重要議題可以多一個管道向政府反映，也讓我們的环境越來越好。

六、受訪者認為現今各縣市推行使用人工草皮作為公園綠地的方式，以及各種人工物置放於河濱公園作為打卡熱點的現象，皆係短時間為讓民眾有感之政策執行，惟這些設置亦將在短時間內被拆除而造成浪費及環境破壞，政府應進行長期、全面、完整的大方向規劃，而創新的部分可以在此規劃下發展。

### 附錄三

#### 聯合國反貪腐公約施行法

公布日期：民國 104 年 05 月 20 日

##### 第 1 條

為實施西元二〇〇三年聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption）（以下簡稱公約），健全預防及打擊貪腐體系，加強反貪腐之國際合作、技術援助、資訊交流，確保不法資產之追回及促進政府機關透明與課責制度，特制定本法。

##### 第 2 條

公約所揭示之規定，具有國內法律之效力。

前項規定涉及國際法義務之履行，應依條約；無條約或條約未規定者，應本於互惠原則。

##### 第 3 條

適用公約規定，應參照聯合國反貪腐公約實施立法指南及公約締約國會議之決議。

有關反貪腐案件之法律適用與解釋，應以符合公約規定為原則。

##### 第 4 條

各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實各項反貪腐法制及政策。

##### 第 5 條

各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調聯繫辦理。

政府應與各國政府、政府間國際組織、非政府間國際組織及反貪腐機構共同合作，以落實公約所建立之反貪腐法律架構。

##### 第 6 條

政府應定期公布反貪腐報告。

前項報告，應包含貪腐環境、風險、趨勢等分析，與各項反貪腐政策、措施之有效性評估。

#### 第 7 條

各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

#### 第 8 條

本法施行日期，由行政院定之。

## 附錄四

### 國家廉政建設行動方案

(行政院107年7月27日院臺法字第1070026471號函)

#### 壹、依據

聯合國反貪腐公約施行法第四條：「各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實各項反貪腐法制及政策。」規定。

#### 貳、目標

- 一、不願貪：型塑誠信反貪意識，健全國家廉政體制。
- 二、不必貪：完善員工福利待遇，激勵提升服務品質。
- 三、不能貪：強化公私部門治理，促進決策程序透明。
- 四、不敢貪：打擊公私部門貪腐，維護社會公平正義。

#### 參、具體策略

為實現「廉能政府、透明臺灣」，奠定廉政堅實基礎，提升國家競爭力，國家廉政建設以落實聯合國反貪腐公約要求為主軸，展現各級首長清廉執政之決心，厚植民眾對公部門之清廉信賴，同時引領私部門誠信經營，共同實踐本行動方案，具體策略如下：

- 一、強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。
- 二、促進公開透明，防止利益衝突。
- 三、持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。
- 四、落實公務員行為規範，建立政府典範。
- 五、鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。
- 六、推動校園誠信，深化學子品格教育。
- 七、強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。
- 八、增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。
- 九、推動國際合作與資產追繳，建構國家間互惠機制。

肆、具體作為

| 具體策略                     | 執行措施                                                                                                                       | 績效目標                                                                                                                  | 辦理機關         |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 一、強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。 | (一)各級機關首長對機關廉政風險管理投入足夠人力與經費資源，每年依據廉政風險評估採取適當的措施，親自主持廉政會報或相關會議，列管評估廉政舉措之有效性，對於已發生之違失案件結合新聞發布機制，主動說明查處預防作為及打擊貪腐的決心，並落實獎勵與課責。 | 1. 完成機關廉政風險評估並採取的適當措施。<br>2. 機關首長親自主持廉政會報或相關會議並評估廉政風險。<br>3. 機關對於已發生之貪瀆違失案件採取有效的危機處理機制。<br>4. 對機關廉政風險防制成效檢討獎懲，落實課責機制。 | 各機關、法務部(廉政署) |
|                          | (二)推動機關設計及執行內部控制制度，並落實內部控制監督作業，據以評估整體內部控制制度之有效程度，出具內部控制制度聲明書，以強化機                                                          | 每年提報辦理情形。                                                                                                             | 各機關、行政院主計總處  |

|                  |                                                                    |                                |                  |
|------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------|
|                  | 關自我課責。                                                             |                                |                  |
|                  | (三)結合各機關廉政風險評估結果,針對貪腐高風險業務實施稽核清查及追蹤管考,並研提興利防弊作法,簽報機關首長列管執行。        | 每年提報針對廉政高風險辦理專案稽核清查工作件數及成效。    | 各機關、法務部(廉政署)     |
| 二、促進公開透明,防止利益衝突。 | (四)辦理政府採購稽核及公共工程施工品質查核,促使機關確實依法辦理採購或施工案件,建構公平、公開之採購環境,並確保公共工程施工品質。 | 每年提報稽核及查核案件數及成果。               | 各機關、行政院公共工程委員會   |
|                  | (一)加強宣導「公職人員財產申報法」及「公職人員利益衝突迴避法」,並執行案件審核調查。                        | 每年提報舉辦宣導說明會場次及審議件數。            | 各機關、法務部(廉政署)、監察院 |
|                  | (二)修正「公職人員財產申報法」及「公職人員利益衝突迴避法」,                                    | 公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法修正草案審議進度。 | 法務部(廉政署)         |

|                       |                                                                    |                                                                      |         |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------|
|                       | 俟法律修正通過後，配合研修相關法規(含公職人員財產申報法施行細則等子法及公職人員利益衝突迴避法施行細則)。              |                                                                      |         |
|                       | (三)強化政治獻金監督及公開機制，促進政治環境之公平、公正。                                     | 每年完成政治獻金專戶開立及處罰統計情形。                                                 | 內政部、監察院 |
|                       | (四)辦理遊說法宣導活動及教育訓練工作，落實遊說登記制度。                                      | 1. 每年完成遊說宣導活動及教育訓練工作、檢討遊說制度、辦理遊說登記案件統計。<br>2. 各機關定期提報遊說案件登記情形送內政部彙整。 | 內政部、監察院 |
| 三、持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。 | (一)建置「行政院政府計畫資訊檢視平臺」，以圖表化方式呈現中央各機關施政內容、計畫執行情形及成果等資訊，並提供民眾下載意見及表達意見 | 每年提報「行政院政府計畫資訊檢視平臺」瀏覽人次。                                             | 國家發展委員會 |



|  |                                                                                                |                                                                                    |              |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|  | 之功能，策進施政透明治理。                                                                                  |                                                                                    |              |
|  | (二)辦理國際廉政評比趨勢研究，瞭解國際社會及各項國際指標可能評鑑人對我國清廉程度的評價。                                                  | 1. 法務部廉政署每年針對國際評比弱勢項目，規劃廉政相關作為。<br>2. 因應國際透明組織每兩年實施全球國防評鑑作業，國防部每年推動「國防廉潔指數評鑑」整備工作。 | 法務部（廉政署）、國防部 |
|  | (三)執行廉政民意調查研究，藉由民眾對於政府廉政的主觀感受，長期觀察及研究廉政趨勢，得悉我國近年來貪污情形變化的認知，並進一步研擬對策方案，激發民間社會的反貪腐能量，提升政府的廉政透明度。 | 每年辦理廉政民意調查研究一次，並公布結果。                                                              | 法務部（廉政署）     |
|  | (四)全面推動所有行政機關實施廉政評鑑，並會同專                                                                       | 三年內完成機關廉政試評鑑評分衡量基準。                                                                | 法務部（廉政署）     |

|                     |                                                                                         |                                             |              |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------|
|                     | 家學者，有系統地蒐集三年各效標之數據資料，統計分析後產出「評分衡量基準」，據以計算各機關得分，以建構合理的評分衡量基準與指標，並滾動式檢討指標的合理性，使該機制確實具可行性。 |                                             |              |
| 四、落實公務員行為規範，建立政府典範。 | (一)加強請託關說、受贈財物、飲宴應酬及其他廉政倫理事件登錄，及請託關說案件抽查，以正確引導是類案件循法定程序辦理，並定期公開相關資訊。                    | 每季公布公務員廉政倫理事件登錄情形及請託關說案件抽查情形，並加強廉政倫理規範宣導。   | 各機關、法務部（廉政署） |
|                     | (二)就「公務員廉政倫理規範」及「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」中，有關請託關                                         | 將請託關說定義整併，避免造成規範衝突，並刪除部分不合時宜規定，使公務倫理法制更臻完善。 | 法務部（廉政署）     |

|                                     |                                                                                                       |                                                                       |                                      |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|                                     | 說 定 義 分<br>歧、法規適用<br>疑義等進行<br>檢討，並研提<br>修正草案。                                                         |                                                                       |                                      |
|                                     | (三)針對各類業<br>務分析貪瀆<br>成因及內部<br>控制弱點，檢<br>視作業流程<br>及法規，研編<br>倫理指南或<br>防貪指引，導<br>引同仁認同<br>倫理價值及<br>建立典範。 | 針對機關特性研<br>編防貪指引或手<br>冊。                                              | 主辦機關：法務部<br>(廉政署)。<br>協辦機關：各機<br>關。  |
|                                     | (四)檢討公務人<br>員旋轉門條<br>款，完成「公<br>務人員基準<br>法」立法。                                                         | 配合考試院完成<br>「公務人員基準<br>法」立法。                                           | 主辦機關：行政院<br>人事行政總處。<br>協辦機關：考試<br>院。 |
| 五、鼓勵社會參<br>與，促進透明<br>與貪腐零容<br>忍的共識。 | (一)推動全民教<br>育，提高公眾<br>對貪腐的存<br>在、根源、嚴<br>重性及其所<br>構成威脅的<br>認識。                                        | 1. 每年辦理反貪<br>宣 導 系 列 活<br>動，促進民眾參<br>與。<br>2. 每年製作各式<br>宣導教材進行<br>宣導。 | 各機關、法務部<br>(廉政署)                     |
|                                     | (二)針對民眾權<br>益相關事項，採行透明<br>措施，提高審<br>駁過程之透<br>明度，促進民<br>眾監督之可<br>及性。                                   | 每年各機關推動<br>行政作業流程透<br>明之措施或相關<br>行政規則。                                | 各機關、法務部<br>(廉政署)                     |
| 六、推動校園誠                             | (一)鼓勵各大專                                                                                              | 每年提報執行情                                                               | 教育部                                  |

|             |                                                                                                        |           |               |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------|
| 信，深化學子品格教育。 | 院校開設法治教育相關課程，將誠信、品德及反貪腐等廉政題材納入課程教學參據。                                                                  | 形。        |               |
|             | (二)依據「加強學校法治教育計畫」及「教育部品德教育促進方案」，落實校園法治教育，鼓勵發展具有特色之品德校園文化。                                              | 每年提報執行情形。 | 教育部           |
|             | (三)於高級中等學校課綱中納入「公民與社會」必修科目，辦理提升教師人權法治及品德教育知能研習，蒐集相關教案持續配合年度研發計畫辦理相關法治教育，補助各直轄市、縣(市)政府辦理友善校園人權法治教育相關研習。 | 每年提報執行情形。 | 教育部(國民及學前教育署) |

|                      |                                                                                                     |                                |           |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------|
| 七、強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。 | (一)為辦理公司評鑑機制，成立公司治理中心，下設諮詢委員會，進行上市(櫃)公司治理評鑑，並透過對整體市場公司治理之比較結果，協助投資人及企業瞭解各上市(櫃)公司治理成效。               | 每年提報上市上櫃公司的評鑑結果。               | 金融監督管理委員會 |
|                      | (二)為推動企業社會責任，強化資訊揭露，督請上市(櫃)公司編製企業社會責任報告書，強化企業對環境、社會與經濟議題的重視，加強與利害關係人溝通，藉此輔助企業強化其內部控制、倫理規範及供應鏈的管理機制。 | 每年提報編製企業社會責任報告書的家數。            | 金融監督管理委員會 |
|                      | (三)結合市場機制，促進股東行動主義，鼓勵機構投資                                                                           | 編製永續性概念指數，或研訂守則導引機構投資人參與公司事務，並 | 金融監督管理委員會 |

|  |                                                                                                      |                    |                                |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|
|  | 人積極參與公司事務、協助公司瞭解股東及利害關係人之意見，並透過指數之編製，藉由市場影響力促使公司重視公司治理及企業社會責任。                                       | 持續檢視實施情形。          |                                |
|  | (四)藉由督導證交所及櫃買中心執行上市(櫃)公司各季財務報告實質審閱及內部控制制度查核，以加強對上市(櫃)公司財務、業務及內部控制制度之監理，並就可能涉及之財務報告不實或非常規交易等移送司法檢調機關。 | 每年提報執行情形。          | 金融監督管理委員會                      |
|  | (五)邀集公股投資事業召開業務研討會，就其經營之公股事業經營管理情                                                                    | 各公股股權管理機關邀集定期召開會議。 | 國軍退除役官兵輔導委員會、經濟部、交通部、金融監督管理委員會 |

|                          |                                                              |                                                |                                |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------|
|                          | 形提出專案報告，並建立公股董事、監察人、經理人等監督事業課責機制。                            |                                                |                                |
|                          | (六)各公股股權管理機關邀請公股投資事業及國營事業之董事長或總經理等參與廉政會報，並提報所任企業經營違常情事及處理建議。 | 每年統計官派董事長或總經理參加廉政會報與提報執行情形之次數。                 | 國軍退除役官兵輔導委員會、經濟部、財政部、金融監督管理委員會 |
|                          | (七)推動優質企業(AEO)認證及管理機制。                                       | 每年提報執行情形。                                      | 財政部(關務署)                       |
|                          | (八)跨域協同各地方檢察機關，就企業誠信與倫理專題分區邀集全國「公糧業者」舉辦倡議研討座談會。              | 要求依據糧食管理法核定列管之全國284家「公糧業者」，每年均應參加企業誠信與倫理研討座談會。 | 行政院農業委員會(農糧署)                  |
| 八、增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。 | (一)配合「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」修正，並接續修訂「法務部審核貪瀆案件檢舉獎金委員會設置要點」、「法務        | 每年提報研修進度。                                      | 法務部(廉政署)                       |

|  |                                                                        |                                              |                               |
|--|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------|
|  | 部審核貪瀆案件檢舉獎金給獎審查基準」、「法務部發放檢舉貪污瀆職案件獎金注意事項」等三項行政規則。                       |                                              |                               |
|  | (二)研議制定「揭弊者保護法」草案，積極鼓勵檢舉貪瀆不法。                                          | 每年提報研修進度。                                    | 法務部（廉政署）                      |
|  | (三)定期召開審查會，審核貪瀆案件檢舉獎金申請案。                                              | 定期召開「法務部審核貪瀆案件檢舉獎金委員會」會議，並統計申請、核發件數及發給獎金之金額。 | 法務部                           |
|  | (四)掌握偵辦貪瀆犯罪狀況，並研析偵辦貪瀆案件之定罪率。                                           | 辦理貪瀆起訴案件分析統計。                                | 法務部                           |
|  | (五)各地方檢察署加強「肅貪執行小組」運作，由各該檢察署檢察長指定主任檢察官或檢察官、檢察事務官、書記官各若干人、各該署政風室主任、法務部廉 | 每季召開會議1次。                                    | 法務部（臺灣高等法院檢察署、各地方檢察署、廉政署、調查局） |



|  |                                                                                                                                 |                                               |                                      |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------|
|  | <p>政署各地區調查組組長及其指定人員、法務部調查局各地調查處處長、調查站主任或機動工作站主任及其指定人員組成之，以檢察長為召集人，主任檢察官或檢察官一人為執行秘書，定期召開會議，負責依法偵辦肅貪案件。必要時，應密集召集會議，隨時檢討，儘速偵結。</p> |                                               |                                      |
|  | <p>(六)各地方檢察署查察貪瀆不法，依法偵辦。</p>                                                                                                    | <p>每年提報起訴貪瀆案件數。</p>                           | <p>法務部（臺灣高等法院檢察署、各地方檢察署、廉政署、調查局）</p> |
|  | <p>(七)優先查察符合重大危害政府廉能之目標案件【指簡任第十職等(或相當簡任第十職等)以上公務員、集團人數三人以上、不</p>                                                                | <p>由各地方檢察署提報全年度符合重大危害政府廉能之目標案件數，並每季檢討達成率。</p> | <p>法務部（臺灣高等法院檢察署、各地方檢察署、廉政署、調查局）</p> |

|                                      |                                                                                                                   |                                      |                                                 |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                                      | 法所得金額<br>新臺幣一千<br>萬元以上】，<br>以維護國家<br>廉能。                                                                          |                                      |                                                 |
|                                      | (八)貫徹行政肅<br>貪及追究行<br>政責任，以健<br>全機關風紀。                                                                             | 每年提報行政肅<br>貪及行政責任辦<br>理件數。           | 各機關、法務部<br>(廉政署)                                |
|                                      | (九)加強檢舉人<br>保護、保密宣<br>導及落實受<br>理檢舉案件<br>追蹤考核。                                                                     | 每年統計政風機<br>構受理檢舉件數<br>及保密宣導執行<br>成效。 | 各機關、法務部<br>(廉政署)                                |
|                                      | (十)鼓勵檢舉，加<br>強對證人及<br>關係人之保<br>密與保護，循<br>線調查偵辦<br>企業貪瀆(侵<br>占、詐欺、背<br>信等)案件，<br>並加強國際<br>跨境合作打<br>擊犯罪及司<br>法互助工作。 | 每年提報彙整執<br>行績效。                      | 法務部(調查局)                                        |
| 九、推動國際合作<br>與資產追<br>繳，建構國家<br>間互惠機制。 | (一)研商「外國法<br>院委託事件<br>協助法」與<br>「國際刑事<br>司法互助法」<br>草案之整併<br>事宜，俾建立<br>完整之刑事<br>司法互助法<br>制架構，擴大<br>刑事司法互            | 每年提報修法進<br>度及執行情形。                   | 主辦機關：法務部<br>(國際及兩岸法<br>律司)。<br>協辦機關：外交<br>部、司法院 |

|  |                                                                                                                                      |                    |                                  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------------------|
|  | 助範疇，促進國際合作。                                                                                                                          |                    |                                  |
|  | (二)加速我國「引渡法」修法進程，並致力與各國洽簽引渡條約或協定，或於個案洽簽引渡備忘錄。                                                                                        | 每年提報修法進度及引渡執行情形。   | 主辦機關：法務部（國際及兩岸法律司）。<br>協辦機關：外交部  |
|  | (三)積極參與國家或非政府組織活動及相關廉政論壇，如亞洲太平洋經濟合作(APEC)之反貪污及透明化專家工作小組、國際反貪局聯合會年會及研討會、國際透明組織年會暨國際反貪腐研討會及跨境有組織犯罪暨恐怖主義國際研討會( ICTOCT)之反貪腐倡議會議等及其他相關會議。 | 每年統計參加國際廉政會議及論壇次數。 | 法務部(國際及兩岸法律司、廉政署、調查局)、海洋委員會(海巡署) |
|  | (四)積極追查貪瀆犯罪財                                                                                                                         | 每年提報扣押貪瀆案件偵辦件數     | 法務部(檢察司)                         |

|  |                                                                    |                                                      |                                                    |
|--|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|  | 產，強力執行扣押貪瀆案件不法所得，逐案迅速查扣貪瀆犯之財產，並尋求跨國司法互助，循線追蹤境外洗錢所得，積極請求跨國查扣貪瀆犯罪資產。 | 及查扣不法所得金額。                                           |                                                    |
|  | (五)建立全面性之國內管理及監督制度，以利遏制並監測各種形式之洗錢或跨境轉移，並進行跨國合作或交換訊息。               | 每年提報「洗錢防制法」、「洗錢防制物品出入境申報及通報辦法」、「銀行業辦理外匯業務作業規範」等執行情形。 | 主辦機關：法務部（調查局）、金融監督管理委員會。<br>協辦機關：財政部（關務署）、中央銀行、外交部 |
|  | (六)為有效打擊貪腐，持續依「通訊保障及監察法」暨相關規定執行、辦理通訊監察，並配合各級院檢機關查核通訊監察執行情形。        | 定期統計執行情形。                                            | 法務部（調查局）                                           |
|  | (七)強化追緝外逃重大犯罪歸案，以維司                                                | 每年統計執行情形。                                            | 法務部（國際及兩岸法律司、調查局）、內政部（警                            |

|  |      |  |         |
|--|------|--|---------|
|  | 法威信。 |  | 政署、移民署) |
|--|------|--|---------|

#### 伍、經費

執行本方案所需經費由各機關按年度編列預算支應。

#### 陸、分工及績效考核

- 一、本方案具體作為之執行措施，得由法務部召集相關機關視需要檢討修正。
- 二、為落實本方案具體作為，各機關得自行訂定相關執行規定據以實施。
- 三、本方案辦理機關為行政院以外其他中央機關（構），得由政風單位擔任聯繫窗口，並得參考本方案，擇定與主管業務有關部分配合執行。
- 四、各直轄市、縣(市)政府應依本方案之目標、政策方向及具體作為，配合推動執行。
- 五、本方案績效考核作業方式及分工由國家發展委員會會同法務部訂之，各辦理機關依限提報績效指標達成情形及推動成效送法務部，由法務部併同檢討績效指標達成情形，綜整方案年度整體執行成果陳報行政院。

#### 柒、獎懲

各級機關對執行本方案著有績效人員，從優獎勵；執行不力或績效不彰者，依情節檢討懲處。