

# 我國廉政機構運作現況與檢討： 全觀型治理觀點\*

陳力葦\*\*

## 《摘要》

我國政府致力建立廉能政府，包含設立法務部廉政署及施行聯合國反貪腐公約施行法等。然而，從我國貪瀆案件層出不窮及廉潔印象指數尚有進步空間來觀察，可發現我國廉政治理成效有待改善。事實上，我國目前已設有許多廉政機構，包含監察院、法務部廉政署、政風機構、法務部調查局與檢察機關等，目的在落實廉政工作，卻似乎出現碎裂化治理之缺失。研究並釐清上述缺失及提出改革目標與策略，為進行本文之重要動機。本文希望能以全觀型治理之觀點，藉著文獻之檢閱及對廉政實務工作者進行訪談，回答下列問題：我國廉政機構之組織設計與彼此間互動是否存在著碎裂化治理之問題？又應如何運用全觀型治理策略以改善我國廉政機構之運作？

本文發現我國廉政機構目前之運作確實存在碎裂化治理的問題，並研提 4 項有助於我國廉政機構達成全觀型運作目標之策略，包含：以法務部廉政署作為整合平臺、進行廉政機構運作價值整合、採用整合性廉政資訊系統、與持續考訓主動型文官，最終希冀藉由我國廉政機構運作之改善，實現建立廉潔家園之理想。

[關鍵詞]：廉政機構、全觀型治理、碎裂化治理、廉能政府、廉政署

---

\* 本文改寫自〈我國廉政機構運作現況與檢討：全觀型治理觀點〉碩士論文（陳力葦，2015）。

\*\* 國立臺灣大學社會科學院政治學研究所碩士，臺北市信義區公所課員，e-mail: b800227@livemail.tw。

## 壹、前言

我國於 2011 年成立廉政專責機構法務部廉政署（簡稱廉政署），並於 2015 年制定公布並施行「聯合國反貪腐公約施行法」，可見我國亟欲建立起一個廉政新典範的政府。惟於 2012 年竟爆發前行政院秘書長林益世之索賄弊案，於 2014 年亦有前桃園縣副縣長葉世文等弊案風波，皆使人民懷疑政府廉政建設之成效。另外，就國際間之清廉評比層面觀察，我國在 2020 年 1 月 23 日國際透明組織（Transparency International, TI）所公布的 2019 清廉印象指數（Corruption Perceptions Index, CPI）中，所得分數為 65 分（滿分為 100 分），在全球 180 個受評比的國家及地區中總排名第 28 名。雖然我國於全球名次較 2018 年進步 3 名，但於東亞地區之評比仍落後於新加坡（85 分，第 4 名）、日本（73 分，第 20 名）、香港（76 分，第 16 名）。<sup>1</sup> 由此可見，相較於他國的表現，我國廉政治理成效仍有精進之空間。

學者史密斯（Peter Smith）曾言「事務的結果往往是由許多部會、機關、專業、政策與實作結合的產物」。<sup>2</sup> 政府能否順利達成任務，其實並非一機關或一政策所造成，而是各機關或政策共同的產物。因此，若政府未能妥善完成治理任務，則應從參與其中之各部門加以檢討。今日，我國雖設有監察院、廉政署、政風機構、法務部調查局（簡稱調查局）、檢察機關等廉政機構，但卻無法妥善處理貪腐問題，反而廉政機構間可能因以功能導向為組織原則，又欠缺適當之橫向連結，而出現疊床架屋、浪費資源等質疑。換言之，我國廉政機構之運作可能存在碎裂化治理的問題。<sup>3</sup>

關於上述碎裂化治理問題，「全觀型治理」（holistic governance）理論有深入剖析，並希望加以解決。此一理論由彭錦鵬教授於 2003 年首先為文引介進入臺灣，<sup>4</sup> 該理論的核心即在於政府組織體系整體運作的協調性與整合性，而提出此一

---

<sup>1</sup> 參閱台灣透明組織網頁（台灣透明組織，2020）。

<sup>2</sup> 原文為“Most of the outcome that matter are the combined product of many departments, agencies and professions, policies and practices.” (Smith, 1996)

<sup>3</sup> 有關碎裂化治理之說明請參閱下節之詳細探討。

<sup>4</sup> 彭錦鵬所著〈全觀型治理—理論與制度化策略〉，首先發表於 2003 年 6 月 21 日台灣公

理論之培利希克斯 (Perri 6)<sup>5</sup> 等學者認為，傳統官僚層級體系以功能為導向的運作方式，使服務視野偏狹、各機關間問題相互推卸、政策計畫互有衝突及資源運用重複浪費，而政府機關之組織設計亦常疊床架屋，使得公共服務分散於各機關間，又因欠缺適當連結，而處置失序，以致無法提供民眾所需之服務 (廖俊松，2006：202；Perri 6, Leat, Seltzer, & Stoker, 2002: 37-39)。

研究者進行研究之際，回顧我國關於國內廉政機構之研究，雖已有諸多研究探討我國廉政機構之組織設計，並有喻璿 (2012)、陳瑩松 (2013) 和余致力、葛傳宇與蘇毓昌 (2014) 進一步針對廉政機構間之互動加以分析，惟渠等之研究皆未全面關照本文研究標的之監察院、廉政署、政風機構、調查局及檢察機關的靜態與動態面關係，有待以全觀型治理觀點再行檢視。為使全觀型治理與我國廉政治理對話，研究者透過文獻分析法及深度訪談法針對上述我國廉政機構的組織設計、功能與彼此的互動情形進行檢討，檢視是否存在碎裂化治理問題，並以全觀型治理觀點提出我國廉政機構運作之改革願景與具體做法。

## 貳、全觀型治理之內涵

全觀型治理自 1990 年代末倡行至今已 20 餘年，並且 1999 年英國工黨政府於《現代化政府》(Modernising Government) 政策白皮書中，提出聯合性政府 (joined up government) 的理念，開啟全觀型政府改革之序曲，並使得「整體性政府」改革途徑 (the whole-of-government approach)，開始在英語系及歐陸國家盛行 (韓保中，2009：2)。究其原因，席克斯等人之全觀型治理理念，雖大多出自於對英國政府改革的觀察和反省，但是在政府的行政革新趨勢上，卻也相當程度反映其他西敏式民主國家和美國的情況 (劉坤億、范祥偉，2003：8)。詳言之，全觀型治理是依據目前政府所面臨的治理環境，如全球化、資訊化環境，所提出的理想治理模式，彭錦鵬認為希克斯等人所提出的全觀型治理即是希望透過制度化

---

共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA) 主辦之〈民主治理與台灣行政改革〉學術研討會。

<sup>5</sup> 彭錦鵬於 2003 年訪談 Perri 6 本人時得知，培利希克斯 (Perri 6) 是其自創之姓名，6 為姓，Perri 為名。本文借鏡彭錦鵬針對培利希克斯於引述與列書目時之方式，採 Perri 6 本人原書之例使用 Perri 6，為免誤會，併此敘明。

(institutionalization) 的途徑，來達成全面整合的境界，也就是政府治理在管轄疆界面的整合（彭錦鵬，2005：70-71）。

現今，我國政府在廉政治理上所面對之環境亦是如此。全球化促使貪瀆犯罪並非僅為國家層級之問題，而是跨國性之問題；而因科技發展，更使貪瀆犯罪的金流快速地在犯罪者間移轉，使貪瀆行為在轉瞬之間即可完成；而貪瀆犯罪的網絡亦日漸複雜，使我們常可發現今日貪瀆弊案都具有複雜的網絡，例如：醫療廢棄物清理弊案，即可能牽涉醫療、環保與工程等領域。因此，欲使我國廉政治理有好的成效，則透過如「聯合國反貪腐公約」中的國際間政府之合作、政府與金融機構合作快速地掌握貪瀆金流，以及政府各部門領域專業知識的整合，都是政府應積極投入並且不可或缺的整合工作。

依上所述，綜整全觀型治理理論對於當今政府治理之論述為 3 個核心部分，（1）實然，即自 19 世紀以來，政府治理呈現功能分部化、碎裂化之治理情形，並且無法妥善處理棘手問題（wicked problem）。（2）應然，指政府未來應採全觀型之治理方式，及此一治理方式的特質。（3）策略，則是欲邁向全觀型治理所可採取之具體做法，以下詳加說明。

## 一、實然面：碎裂化治理與棘手問題

在《全觀型政府》（*Holistic Government*）一書中，希克斯認為各國政府之核心問題在於繼受了 19 世紀以來，以功能和服務為架構的準則，並圍繞著特定目的或活動成立組織，而非以解決問題為考量。在任何領域及專業團體中，各部門和機關間的垂直連結強，但是橫向連結則較弱，甚至並不存在（Perri 6, 1997: 9-10, 16, 18, 21）。

以下先界定「碎裂化治理」，接著探討碎裂化治理之產生原因、特質與不良結果。

首先，希克斯等人界定政府機關因長期功能上的分化與專業化，而導致政策目標與手段間之衝突，這並非是組織「內」的問題，而是組織「間」之問題，係來自於政府機關組織間的碎裂化發展，隨之即產生「碎裂化治理」現象。申言之，「碎裂化治理」指涉不同功能及專業機關間，因缺乏協調而無法溝通、合作、以及團結，致使各自為政，無法有效處理共同問題，造成政府機關個別或整體政策目標執

行的失敗（韓保中，2009：13-14）。

接著，在成因上，希克斯等人將政府面臨碎裂化之原因分為兩類：一為「無心的（benign）碎裂化」，指碎裂化的發展並非出於本意，屬於非預期性的結果，主要成因有：管理及預算控制焦點放在政策的輸入面上、廉潔度的要求、消費者導向政府、功能性組織策略的擬定、以及民主要求下的公共服務；另一則為「有意的（malign）碎裂化」，指碎裂化來自於自利行為，主要成因是：政治人物對機關人員及組織的控制、專業獨占的問題、和控制範圍極大化（韓保中，2009：14-16；Perri 6 et al., 2002: 40-43）。而碎裂化治理最重要之特質為「機關部門各自為政」，獨立且具有自主性的機關部門或專家，在缺乏協調的情形下，各行其是（韓保中，2009：13-14）。

至於在碎裂化治理所將帶來之不良結果方面，希克斯等人則認為碎裂化治理會典型地出現下列負面結果（Perri 6, Leat, Seltzer, & Stoker, 1999: 49-50）：（1）問題和成本從一機關踢皮球至另一機關；（2）疊床架屋；（3）不同目標間的衝突；（4）回應需求時狹隘的排外性，假定自身可在無他機關協助下，提供完整解決方案，未能解決真正的需求（忽視其他機關對相同標的群體所提供之服務）；（5）民眾不知道如何獲取最適合的服務。

經由上述關於碎裂化治理之討論，全觀型治理的必要性更加被突顯，原因除了碎裂化治理將產生不良結果使政府無法妥善治理，更重要的是碎裂化治理將使政府無法解決學者瑟蒙德（Thurmond, 2010: 5-6）所稱「多重管轄」（multi-jurisdictional）且似乎是不斷發生的「棘手問題」，我國貪腐問題即屬此類問題。

## 二、應然面：全觀型治理之願景

希克斯首先於《全觀型政府》提出的願景是，未來的政府應為全觀型政府、前瞻型政府（anticipatory government）、改變文化型政府（culture-changing government）與結果導向型政府（outcome-oriented government）（Perri 6, 1997）。希克斯並於書中闡明「全觀型政府」是政府中不同領域與功能間，有著橫向整合與連結；而「前瞻型政府」除減少或移除負面危機外，也包含具策略性的正面行動；另「改變文化型政府」係在於使關鍵的公眾群體能改變他們文化；最後「結果導向

型政府」則認為在組織的功能性原則下有各種評鑑活動，惟甚少測量「結果」，只有全觀型政府能夠把以評鑑、酬賞與管理「結果」為導向的文化加以制度化（Perri 6, 1997: 43, 50, 55, 58, 65）。

接著希克斯等人在 1999 年所合著之《整合治理：全觀型政府之策略》（*Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*）一書中認為許多國家進入了治理改革的新階段，此時的標語是「全觀型運作」、「整合」、「協調」和「聯合型公共管理」。其中「整合」是一個廣泛的光譜，從與其他機關有所對話並將其納入考量，到大規模的組織重組與合併都是整合之階段，並且「整合的敵人並非專業化而是碎裂化」（Perri 6 et al., 1999: 48）。

希克斯等人復又於 2002 年出版之《邁向全觀型治理：新改革議程》（*Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*）一書中進一步提出全觀型治理之整合涉及了 3 個基本面向，分別為（彭錦鵬，2005：69-70；Perri 6 et al., 2002: 29-30）：

1. 治理層級之整合：包含地方部門間的整合、地方與中央機關間的整合、國家與全球層級的整合。
2. 治理功能之整合：包含同一功能之整合、一些或數個功能間之整合。
3. 治理部門之整合：包含公部門間的整合、公部門與第三部門或私人部門之整合。

希克斯等人並將以上 3 個向度結合為一立體圖形，用以表達全觀型治理之概念，如圖 1。由此圖中可知全觀型治理的最佳境界，應是所有處理相同問題的治理層級、功能與部門都能夠加以整合，本文也將致力於使我國廉政機構在貪腐防制功能上有所整合。

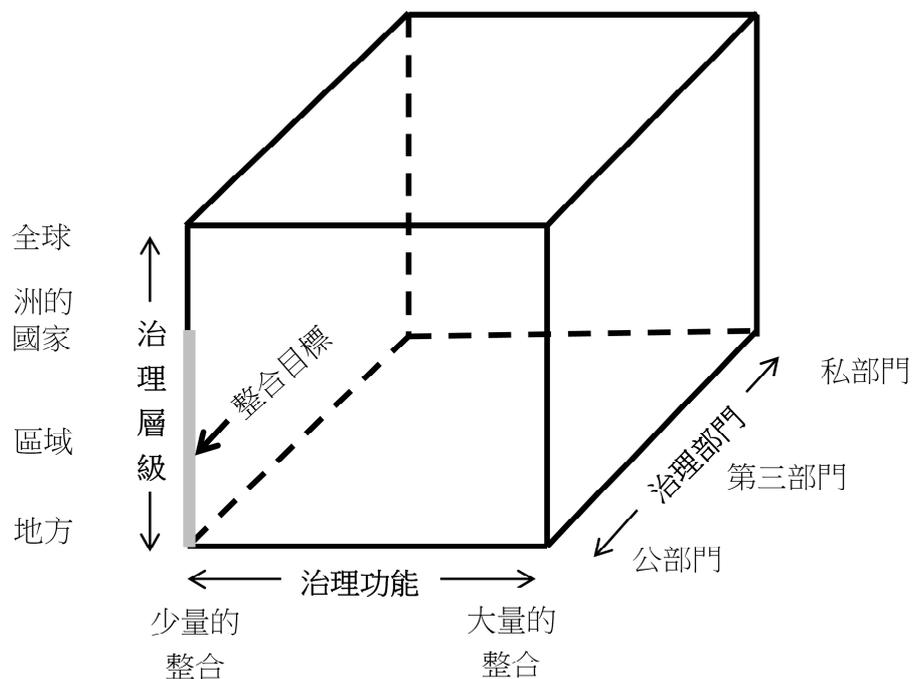


圖 1 全觀型治理之三面向

資料來源：Perri 6 et al. (2002: 29)

最後，希克斯等人認為 4 個測量整合運作之深度的主要部分為密度、範圍、幅度與核心受影響程度。「密度」是測量整合活動之間被分享的資源；「範圍」是測量協力所牽涉的機關數目；「幅度」是測量整合活動的相關範圍；「核心活動受影響的程度」則是測量相關機關核心業務受影響之程度（Perri 6 et al., 2002: 47-48）。希克斯等人並於著作中將全觀型治理的類型，以互相涉入的密度由低至高加以區分，如表 1（Perri 6 et al., 2002: 49, 53）。

上述全觀型治理測量方式與類型，係為研究者研提我國廉政機構運作改革目標之重要方向。

表 1 全觀型治理中可能關係的光譜

關係的類別	主體間關係的類型	定 義
協調	納入考量	擬定策略時考慮對他人之影響
	對話	資訊交換
	共同規劃	暫時性共同規劃或共同運作
整合	共同運作	暫時性協力
	共同開發	與至少一個參與主體的任務在主要計畫核心上，長期性共同規劃和共同運作
	衛星化	分開的主體、共有、創造整合機制提供服務
	策略性結盟	與至少一個參與主體的任務在主要議題核心上，長期性共同規劃和運作
	聯盟	正式的行政統一，維持某些獨立身分
	合併	互相融合以創造一個單一新身分之新的結構

資料來源：Perri 6 et al. (2002: 53)

### 三、全觀型治理策略

有關達成全觀型治理願景之做法，劉坤億與范祥偉（2003：16）於探討文官改革中，歸納英國已從原先「市場治理模式」轉向「全觀型的治理」，其改革重點係重視「協調和一致性」、「課責」、「再管制」及「以績效和品質為改革核心」；而李逸洋（2004：57-58）則認為在數位化的行政環境下的「新治理」就是緊密整合的「全觀型治理」，係由「公民參與」、「彈性整合」及「知識管理」所建構；另李長晏（2004：132-133）分析在「全局治理」（即全觀型治理）模式下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及社區間、以及公私部門間所涉及之共同事項問題，可透過「議題結盟」理念的建立，共商解決問題之道。

而包含以上策略且有助全觀型治理的制度化者，係彭錦鵬（2005：77）所提出為達成全觀型治理境界之 3 種必要改革策略：整合型組織、運用資訊科技而形成的線上治理模式、以及主動型文官體系。其中，在整合型組織部分，彭錦鵬（2005：86）認為為了達到整合性的政府運作狀態，功能性分工的部會組織結構，需要加入統合的機制。並對此提出兩項策略方向，一者為水平的整合，即增加協調的組織機

制；另一者則是組織運作價值的整合，從組織和成員的運作價值進行整合。故將上述「整合型組織」策略分為「建構整合性機制」及「進行組織運作價值整合」，並與「採用線上治理機制」和「考訓主動型文官」共歸納為 4 項策略，並因渠等於行政實務上具有可實踐性，遂以下分別詳細說明之，以供後續研提我國廉政機構精進策略。

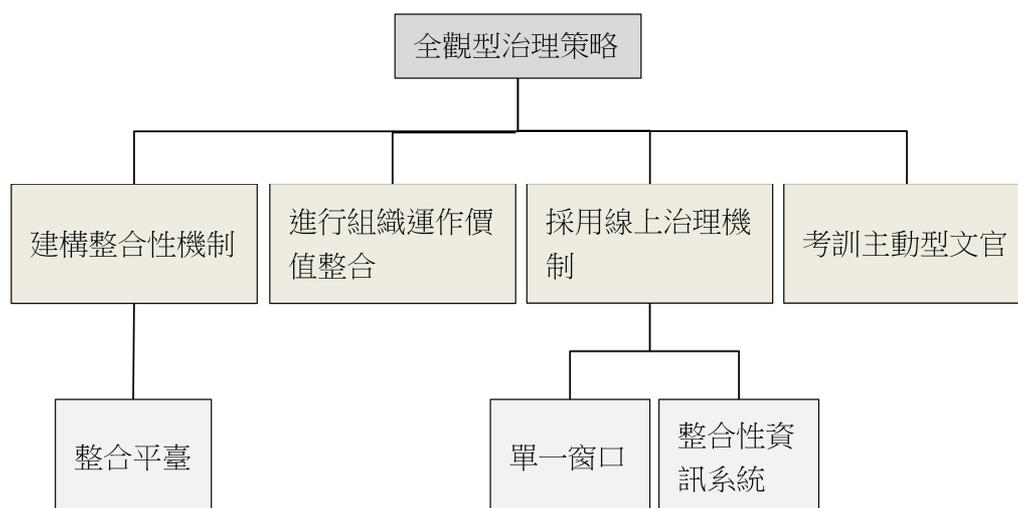


圖 2 全觀型治理策略總覽

資料來源：研究者繪製。

### （一）建構整合性機制

整合性的組織機制係成立企劃、資訊等部門並結合財政預算的統籌整合，再輔以資訊科技的協助，以提供組織整合運作所需要的人、財資源，而納入整合性機制的全觀型治理組織結構應為圓形組織（如圖 3），並以解決人民和國家問題為運作核心（彭錦鵬，2005：86）。

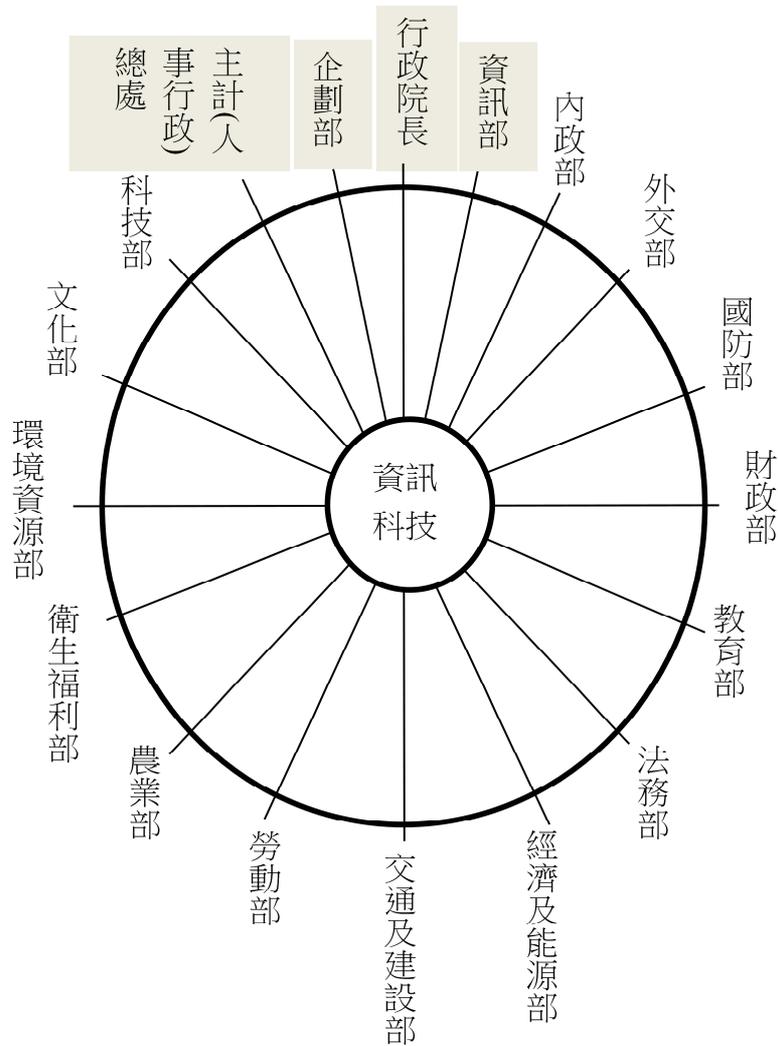


圖 3 以整合性機制達成之整合型組織

資料來源：研究者繪製，修改自彭錦鵬（2005：87）。

註：圖中灰底部分為整合性機制

研究者將圖 3 中各自獨立的資訊部、企劃部、主計部門等整合性機制，進一步結合為一「整合平臺」，並以此平臺作為本文所採用的整合性機制（如圖 4）。此一整合平臺所具有之作用，在於以問題為導向，將各部會之資訊進行整合，並協調整合各部會之人力物力。

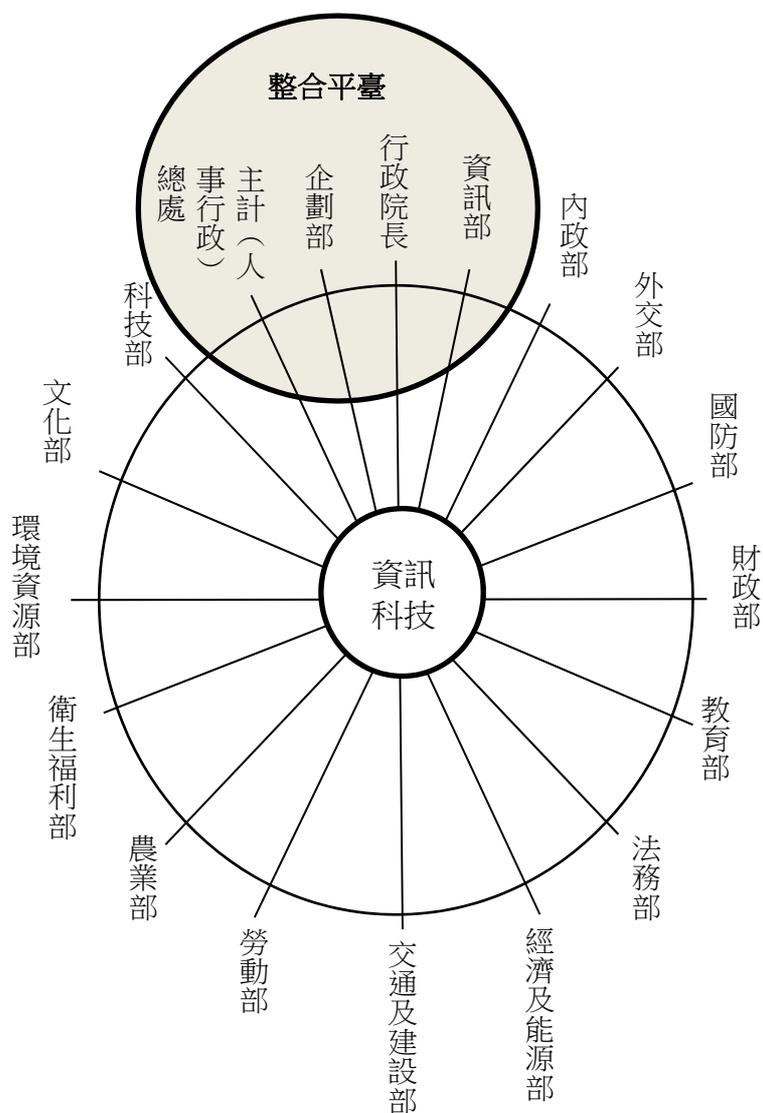


圖 4 整合平臺策略示意圖

資料來源：研究者繪製，修改自彭錦鵬（2005：87）。

## （二）進行組織運作價值整合

欲順利整合政府組織功能，除增加協調整合機制外，轉變並整合政府組織運作的價值結構更加重要，整合型組織的價值體系尤應著重正直、尊重、團隊、溝通、肯定、回應、信任及效能等價值（彭錦鵬，2005：89）。為形成具備整合的價值體

系之組織型態，可透過成員的共同訓練，使成員在訓練中培養共同的價值，以及透過組織整體績效的評定，使個人績效與組織績效緊密連結。

### （三）採用線上治理機制

研究者將線上治理機制區分為「單一窗口」與「整合性資訊系統」。單一窗口係「民眾可以從單一窗口得到多種（multiple）或整合（integrated）的服務」，隨著現代化資訊科技的發達和行政機關觀念的轉變，政府機關電子化與網路化成為最佳利器（莊明芬、魏秋宜、戴純眉、呂雅雯、李蕙芬，2008：8）。

而以網路為基礎的電子化政府並不只是表現在網路的運作而已，就政府內部的運作而言，目前正高速發展的無線網路技術，已經使得政府官員都能夠透過行動裝置等無線連結技術，直接與相關的政府機關、民眾、私人部門取得聯繫（彭錦鵬，2005：79-82）。此種線上治理機制，正是輔助前述整合性機制的重要資訊科技，可使政府機關間之資訊快速流通及整合，稱之為「整合性資訊系統」。

### （四）考訓主動型文官

彭錦鵬認為欲達成全觀型治理的運作目標，事實上必須依靠互相信任的主動型文官體系來推動政府的公共事務。而為形成以預防與前瞻為治理核心關懷的主動型文官體，則必須從文官體系的考選工作做起，藉由考選工作選拔出主動型文官。如我國目前公務人員考選政策幾乎集中於專業科目的遴選功能，而忽略公務人員應該擁有的作為能力、人際關係，造成了我國政府部門的公務人員服務，呈現依法行政、被動拖延、因循苟且等負面形象（彭錦鵬，2010：21）。

而考選出主動型文官之方式，可參考美國聯邦政府功績制保護委員會（U.S. Merit Systems Protection Board, MSPB）在 2000 年所做的全國性調查之結果。311 位曾有僱用人員經驗的聯邦主管認為，在各項遴選人員的方法中，工作經驗（95.7%）是最具有預測能力的，其次則是僱用口試（92.6%）。就遴選效率而言，還包括：教育水準（91%）、履歷表（89%）、經歷查驗（77%）及筆試（36%）等（彭錦鵬，2010：38；MSPB, 2005: 9），可見口試應為重要考選方法。另因全觀型治理所必須處理的政治行政環境更為複雜多元，文官體系必須建立全盤且具有充分配套之人員訓練和發展制度，使公務人員具備推動政府事務之技能（彭錦鵬，2005：89-92）。

整體而言，全觀型治理理論在本文中扮演問題檢視者與解決方案提供者的角色，將藉由該理論檢討我國廉政機構之設計與運作缺失，並提出我國廉政機構運作之改革目標及具體改革做法。

## 參、我國廉政機構之組織設計與互動情形

本節所分析者為監察院、廉政署、政風機構、調查局、檢察機關等 5 個我國廉政機構之組織設計與實際運作情形，並分析組織設計有無碎裂化治理成因存在，而互動情形有無碎裂化治理特質與不良結果，最後綜整歸納我國廉政機構有無碎裂化治理情形。

### 一、我國廉政機構之組織設計

此處藉由各廉政機構的組織設計，歸納所具備的廉政功能，並分析我國廉政機構整體設計，有無希克斯等人所言無心的或有意的碎裂化治理成因。

#### （一）監察院

監察院為我國中央政府五院之一，屬於一級機關。依「憲法」及「憲法增修條文」規定調查一切設施，注意其是否違法，並得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善，係為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。其組織架構，包含院內行政組織（含公職人員財產申報處）、審計部、各委員會（含廉政委員會）與任務編組。<sup>6</sup>

由監察院整體之組織職掌及架構可知，監察院的廉政功能為肅貪（行政肅貪：調查、彈劾、糾舉）<sup>7</sup> 與防貪（審計、受理公職人員財產申報及查核、受理公職人員利益衝突迴避報備及備查、受理遊說案件申請、變更、終止之登記與財務收支報表申報及公告、糾正）。

<sup>6</sup> 組織架構參閱監察院全球資訊網（2020年5月3日，取自：<https://www.cy.gov.tw/cp.aspx?n=85>）。

<sup>7</sup> 行政肅貪係指對於公務員的貪瀆行為追究其行政責任，予以行政（監察）調查，進而使其受考績懲處或司法懲戒；司法肅貪則是指對於公務員的貪瀆犯罪追究其刑事責任，予以司法調查，檢察官更可進而作成起訴處分，使其受司法審判。

## （二）廉政署

廉政署為法務部所屬中央三級機關，按「法務部組織法」規定職司規劃廉政政策及執行反貪、防貪及肅貪事項，係我國唯一符合「聯合國反貪腐公約」的廉政專責機關。

廉政署為落實其職能依「法務部廉政署處務規程」設有內部單位共 7 組 3 室，以及任務編組之視察室、政風小組及廉政研習中心（侯寬仁、陳榮周，2019：12）。2014 年度預算員額（職員）為 210 人，當中包含肅貪人力（廉政官及廉政專員）約 126 人，<sup>8</sup> 2020 年預算員額（職員）增為 222 人。<sup>9</sup> 其中肅貪組之業務職掌為：肅貪法令、制度、措施之研擬、推動及協調；貪瀆或相關犯罪案件調查之執行、督導、協調及管考；行政肅貪之推動及督導等事項。而北部、中部、南部地區調查組則職司貪瀆或相關犯罪之蒐證、分析及調查；其他有關貪瀆或相關犯罪之調查。

由上述組織職掌及架構可知廉政署之廉政功能包含肅貪（司法肅貪及督導行政肅貪）、防貪（政府部門與公共機構防貪審查及稽核、公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法之宣導、解釋及案件審議、督導政風機構辦理貪瀆預防業務）、反貪（廉政與誠信教育之宣導策劃及推動）與國家廉政政策規劃。

## （三）政風機構

依「政風機構人員設置管理條例」規定，全國政風業務由廉政署規劃、協調及指揮監督，各政風機構皆受其指揮與領導。<sup>10</sup> 截至 2018 年 12 月底止，中央及地方機關（包含事業機構）合計有 1,159 個政風機構，3,029 名政風人員，包括總統府、立法院外各院及其所屬部會等多設有政風機構，各直轄市與各縣市亦設有政風機構（侯寬仁、陳榮周，2019：13）。以下以臺北市政府政風處說明政風機構之組織設計，並探討政風機構所具備的廉政功能。

臺北市政府政風處設有 3 科 1 室（秘書室）。第一科負責公務機密維護、機關

---

<sup>8</sup> 此人數係 2014 年藉由訪談得知。

<sup>9</sup> 參閱法務部廉政署 2020 年度預算書（2020 年 5 月 3 日，取自：<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6666/6680/6682/Lpsimplelist>）。

<sup>10</sup> 參閱臺北市政府政風處（2020a）。

安全維護、政風人員任免遷調；第二科專責貪瀆不法之查處；第三科則職司貪瀆不法之預防、政風法令宣導、公職人員財產申報；另置人事管理員及會計員負責人事、會計業務。<sup>11</sup>

從臺北市政府政風處的職掌及組織架構，可看出政風機構所具備之廉政功能，包含肅貪（行政肅貪）、防貪、反貪（包含促進反貪腐社會參與等工作）。其中防貪功能依「政風機構人員設置管理條例」之規定包含：掌理廉政法令、預防措施之擬訂、推動及執行；廉政興革建議之擬訂、協調及推動；公職人員財產申報、利益衝突迴避及廉政倫理相關業務；對於具有貪瀆風險業務之清查。

#### （四）調查局

調查局為法務部下設之中央三級機關，並按「法務部組織法」第 5 條第 1 項第 1 款之規定，職司國家安全維護、機關保防、貪瀆、賄選、重大經濟犯罪、毒品犯罪及洗錢等之防制事項，以下分析調查局之組織架構並聚焦於廉政處之組織，以探求其所具備之廉政功能。

為落實組織職掌，調查局按業務分工設有國家安全維護處、廉政處、經濟犯罪防制處、毒品防制處、洗錢防制處等 15 處；公共事務室、秘書室等 5 室；以及研究委員會等內部單位，並且於各省（市）設 9 個調查處（其中臺灣省調查處為虛級化機關，下設 19 個調查站或工作站）及幹部訓練所，2020 年度預算員額（職員）2,494 人。<sup>12</sup>

當中廉政處負責貪瀆防制及賄選查察之廉政工作，除全面指導外勤調查處、站及機動工作組主動發掘偵辦重大貪瀆案件外，並協調各機關政風機構及監（督）察等單位加強貪瀆預防措施。廉政處於 2015 年 10 月 1 日起，分設 4 個科：貪瀆情資科、北部偵辦科、南部偵辦科及賄選調查科（法務部調查局廉政處，2019：14-17）。

由上述組織職掌及架構可知調查局所具備之廉政功能即為肅貪（司法肅貪），另於 2011 年廉政署成立後，調查局即側重肅貪案件之偵辦（法務部調查局廉政

<sup>11</sup> 參閱臺北市政府政風處（2020b）。

<sup>12</sup> 參閱法務部調查局 2020 年度預算書（2020 年 5 月 3 日，取自：<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=0d83a26a-43ad-40b4-b39f-78a2f54aff12>）。

處，2015：35），僅於偵辦案件中發現人為或制度缺失時，彙整相關資料函請主管機關處理，以預防貪瀆犯罪之發生（法務部調查局廉政處，2019：18），發揮補充性質之防貪功能。

## （五）檢察機關

我國檢察機關依照層級之不同分別屬中央三級與四級機關，並隸屬於法務部，基於「檢察一體原則」，由最高檢察署檢察總長依法指揮監督該署檢察官，及高等檢察署以下各級檢察署及其檢察分署檢察官實施犯罪偵查、提起公訴與指揮刑事裁判之執行等，並執行其他法定職務。

檢察官為我國犯罪的「偵查主體」，對於貪瀆犯罪實施犯罪偵查等職務，亦即檢察機關在我國廉政體系中，所具備之廉政功能係為肅貪（司法肅貪）。

## 二、廉政機構組織設計之研析

我國各廉政機構依其組織設計，所具備的廉政功能有屬於兩個以上機構共有者，亦有單一機構所獨有者，如表 2，以下分析渠等於各廉政功能中，有無碎裂化治理的成因。

表 2 我國廉政機構組織設計所具有之廉政功能

廉政功能 廉政機構	行政肅貪	司法肅貪	防貪	反貪	國家廉政政策 （法律）制定
監察院	√		√		
廉政署		√	√	√	√
政風機構	√		√	√	
調查局		√			
檢察機關		√			

資料來源：研究者整理。

### （一）肅貪

依所具職能，監察院與政風機構同屬行政肅貪，而廉政署、調查局與檢察機關則屬司法肅貪，故此處區分討論之。

## 1. 行政肅貪

監察院具有監察調查權並可對公務員的貪瀆行為加以彈劾、糾舉，使其受懲戒處分；而政風機構同樣進行貪瀆行為之調查，並可簽報長官辦理懲處或懲戒程序。兩者皆追究官員貪瀆行為的行政責任，因而出現下列碎裂化治理成因：

- (1) 「功能性組織策略的擬定」之無心的碎裂化成因：監察院與政風機構各自以「監察」與「政風」之廉政功能擬訂組織策略，以致可能造成碎裂化治理。
- (2) 「控制範圍極大化」之有意的碎裂化成因：監察院與政風機構都希望自身行政肅貪控制範圍最大化，可能導致碎裂化。

## 2. 司法肅貪

在司法肅貪工作上，廉政署、調查局、檢察機關，各自以其職權追究公務員貪瀆犯罪刑事責任，卻因而出現下列的碎裂化治理成因：

- (1) 「功能性組織策略的擬定」之無心的碎裂化成因：廉政署、調查局、檢察機關皆依自身廉政功能擬定組織策略，執行司法肅貪工作，以致有陷於碎裂化之可能。
- (2) 「民主要求下的公共服務」之無心碎裂化成因：廉政署的成立係對民意之回應，但卻使得廉政署與調查局、檢察機關在司法肅貪工作上，有陷於碎裂化之可能。
- (3) 「政治人物對機關人員及組織的控制」之有意的碎裂化成因：在廉政署成立過程中，法務部所擬定之成立方式在行政院與立法院間來回數次，可見立法委員等政治人物對機關人員及組織的控制，使廉政署與調查局存在碎裂化的可能性。
- (4) 「控制範圍極大化」之有意的碎裂化：廉政署於設計時希望能夠控制範圍極大化，故將政風機構納入其指揮監督，以取得機關內之貪瀆情資，並具司法警察權可對貪瀆犯罪進行司法調查；而調查局反對設立廉政署，亦顯示調查局欲達控制範圍極大化。<sup>13</sup> 使得廉政署與調查局之司法肅貪職能可能陷於碎裂化。

---

<sup>13</sup> 前立法委員林忠正曾表示，調查局反對「廉政署組織條例」主因是怕被「削權」，若廉政署成立，調查局也形同被削權（凌珮君，2001）。

## （二）防貪

我國廉政機構中，具有預防公務員貪瀆行為之功能者為監察院、廉政署、政風機構，以下分別分析之。

### 1. 廉政署與政風機構

廉政署及政風機構雖皆具推動及執行貪瀆預防措施之職掌，惟因政風機構依法受廉政署指揮監督，因而能夠避免碎裂化治理問題之發生。

### 2. 監察院與廉政署（政風機構）

監察院與廉政署（政風機構）皆有公職人員財產申報、利益衝突迴避等防貪的業務，因而兩者在防貪業務上出現「功能性組織策略的擬定」：兩者皆以各自廉政功能，擬定防貪策略，因而呈現可能的碎裂化。

## （三）反貪

我國目前具有反貪功能者為廉政署與政風機構，皆從事促進反貪腐之社會參與及反貪腐之推動、協調與宣導等工作，惟因政風機構必須受廉政署指揮監督，因而避免不同機構，從事相同業務，所可能產生之碎裂化治理問題。

## （四）國家廉政政策（法律）制定

廉政署依「法務部廉政署組織條例」規定專責國家廉政政策之擬訂、協調及推動，以及廉政相關法規制（訂）定、修正之研擬及解釋。雖可使國家廉政政策及法規擬（制）訂專責化，但反而產生有意的碎裂化治理成因—「專業獨占的問題」。

綜合上述，可歸納我國廉政機構組織設計中，在包含「防貪」、「司法肅貪」與「行政肅貪」以及由廉政署專責之「國家廉政政策（法律）制定」均存在碎裂化治理之成因，如表 3 及圖 5 所示。有待進一步從彼此間互動情形，確認是否存在碎裂化治理問題。

表 3 我國廉政機構組織設計得失對照表

廉政功能	涉及廉政機構	碎裂化治理之成因
行政肅貪	監察院、政風機構	功能性組織策略的擬定、控制範圍極大化
司法肅貪	廉政署、調查局、檢察機關	功能性組織策略的擬定、民主要求下的公共服務、政治人物對機關人員及組織的控制、控制範圍極大化
防貪	廉政署、政風機構	透過指揮監督，而不至於形成碎裂化治理問題
	監察院、廉政署（政風機構）	功能性組織策略的擬定
反貪	廉政署、政風機構	透過指揮監督，而不至於形成碎裂化治理問題
國家廉政政策（法律）制定	廉政署	專業獨占的問題

資料來源：研究者整理。

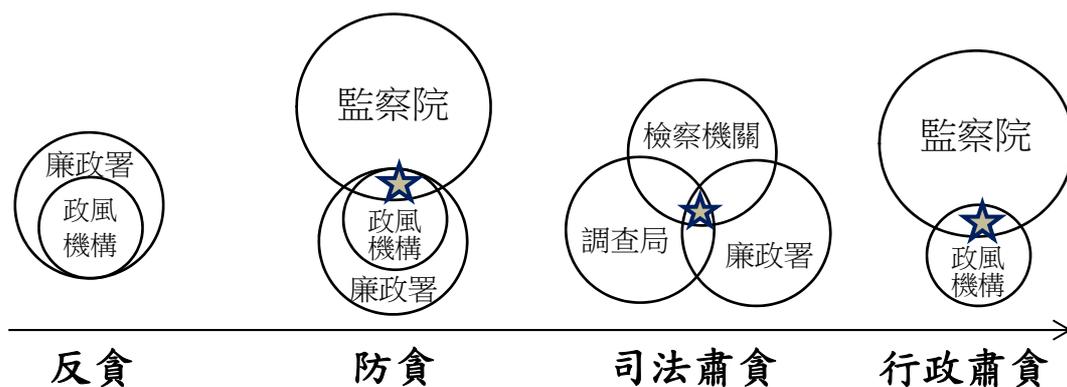


圖 5 我國廉政機構「組織設計」整體現況

資料來源：研究者繪製。

說明 1：本圖採反貪、防貪、肅貪之貪瀆防制時序繪製，圖中標示星記號之處代表廉政機構間於該廉政功能上存在碎裂化治理的成因。

說明 2：廉政署與政風機構間透過指揮監督，而不至於形成碎裂化治理問題。

說明 3：除說明 2 之情形外，圖中各廉政機構在防貪、司法肅貪與行政肅貪之功能上，皆存在碎裂化治理成因。

### 三、我國廉政機構之互動情形

為確認我國不同廉政機構間於「肅貪」、「防貪」與「國家廉政政策（法律）制定」3 項廉政功能上是否確實存在碎裂化治理問題，研究者接著透過深度訪談梳理我國廉政機構間實際互動情形，檢視有無碎裂化治理之特質及不良結果。為建構完整圖像，依待梳理之互動關係的複雜程度決定各機關訪談人數，並採立意抽樣共訪談 21 名廉政機構成員，包含監察委員 2 名（A1、A2）、廉政署成員 6 名（B1-B6）、政風人員 6 名（C1-C6）、調查局成員 5 名（D1-D5）、檢察機關成員 2 名（E1-E2），以下為訪談之發現。

#### （一）肅貪

首先必須說明若以司法肅貪階段而言，監察院與政風機構所進行者為行政（監察）調查的工作，若於調查後認為有犯罪嫌疑則函送廉政署、調查局、檢察機關進行司法調查。如廉政署與調查局於偵辦過程中，認為需檢察官指揮亦會報請地檢署檢察官指揮偵辦，並於調查後移送地檢署（如圖 6）。此流程雖非絕對之辦案流程，但有助於認識各廉政機構間於司法肅貪工作中之角色。

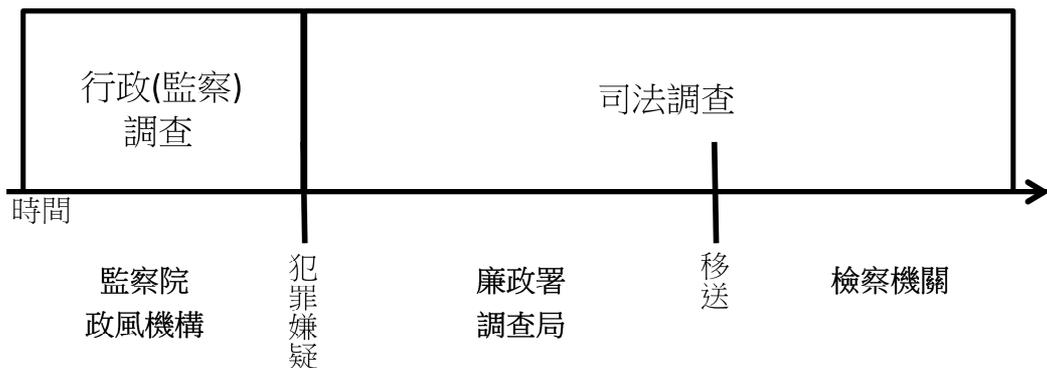


圖 6 我國廉政機構肅貪工作概覽圖

資料來源：研究者繪製。

#### 1. 我國廉政機構之運作係交叉火網或疊床架屋未有定論

我國所採取的多元廉政機構的制度設計，在肅貪工作上係屬「交叉火網」或

「疊床架屋」，答案莫衷一是。

我覺得這兩種不同的力量在彼此互相的，你說競爭也好，但是我們也有很多的合作，這個我到目前為止，我個人認為比較像就是彼此交叉火網，……（B6）。

……說是疊床架屋倒也不見得……我們經過 9 年以來的磨合會有一個協調機制，我們會有一個協調辦法，可能什麼樣的案子會由調查局來主辦，……，這樣子就不會浪費司法資源（D4）。

我國原先已有檢察官指揮警察、調查官調查貪瀆行為的刑事責任，現在又增設廉政署。檢察官又多指揮一個廉政署，是疊床架屋（A1）。

我覺得九成疊床架屋，一成交叉火網，……（D5）。

然而，在肅貪工作上，廉政署之優勢係掌握較多貪瀆案源；政風機構則對機關內部之運作掌握度高；而調查局則肅貪經驗豐富與人力充沛。

廉政署成立後各地政風人員只要一有情資就報上來，其實我們能掌握的訊息也越來越多了（B1）。

……，了解機關成員的人脈關係，或者業務運作方式，還有法令，這是政風人員在機關裡面的優勢（B4）。

調查局的優勢，第一個是長期做經驗很多，第二個我們的後勤支援很強（D3）。

廉政實務工作者並認為只要各機構能落實權責並整合，對於廉政工作仍有正面助益。

其實我覺得只要把權責落實，就是說可能要進行一個內部的溝通協調很重要，可能要資源去整合、人力去整合，然後案件要去做整合（E2）。

## 2. 廉政署（政風機構）與調查局存在競爭關係

在肅貪工作運作中，廉政機構間因所具職權相同，而有著競爭關係，如廉政署與其所指揮監督之政風機構，二者在公務員貪瀆行為調查上，即和調查局互相競爭。然而部分廉政實務工作者認為競爭尚屬良性，具有彼此監督的效果，但因競爭

而導致雙方較不願意主動分享資源。

我們（政風機構）目前跟調查站應該是有競爭有衝突但就比較沒有合作（C1）。

剛開始他們可能也比較沒有就是沒有經驗或是什麼的，那我們當然也是會有意識感存在，所以可能就是變成資源就不會共享（D4）。

……，競爭則是不可避免的存在。……，而現在廉政署與調查局之間可以互相監督，將可使成員更加小心謹慎（D2）。

### 3. 司法警察機關與檢察機關並無競爭關係

檢察機關之檢察官依法得指揮司法警察進行偵查，因此在貪瀆案件的偵辦上，司法警察機關（廉政署、調查局）與檢察機關並無競爭關係。

廉政署係屬司法警察機關有如前述，所有肅貪案件之調查，必須由檢察官指揮偵辦，所以，不是與檢察機關合作，而是接受檢察官之指揮（B5）。

調查局跟檢察機關原則上是不會有什麼競爭關係的。……以刑事訴訟法來講，它是有指揮權的，……（D3）。

### 4. 各廉政機構間有合作關係

我國各廉政機構在實際運作中有著合作關係，當中廉政署與調查局的合作關係更經多次協調才逐步形成共識並明文化。

……，所以我們（調查局與廉政署）其實我覺得這幾年大家都還蠻有在合作，所以其實合作的案子還蠻多，……（D4）。

……，經過二機關多次協商會議，擬定『法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫作業要點』，因而有調查局與廉政署間的『聯繫平台』。……皆已著手調查時，可以協調共同偵辦（B3）。

法務部希望在上述聯繫作業要點之規範下，能使有限的肅貪資源被有效地運用。

透過聯繫協調希望能避免在沒有聯繫的情形下，可能發生的調查前期雙方

都在進行調查，直到後期一方要進行強制作為，才發現彼此都在調查，或認對方從中作梗之情形發生（B3）。

比如說我們 108 年跟調查局合作的案件有 39 案，就是從 106 年是 19 案，107 年是 29 案、108 年是 39 案，每年都在成長，……（B6）。

法務部並且對於廉政署與調查局的協調聯繫持續檢討改進，以使得兩者在肅貪業務上得以發揮最大的能量。

法務部於 103 年 10 月 29 日曾舉辦「法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫座談會」。兩機關針對……運作過程中發現問題提出檢討，並提出策進意見，爾後兩機關將定期召開會報增進交流及解決相關問題（B3）。

接著，分析其他廉政機構間存在之合作關係。首先，監察院與其他廉政機構，有著貪瀆案件案源移轉的合作關係。

監察院在做相關行政程序的調查的時候，它覺得哪些有涉嫌貪瀆或不法，它就會把那一部分的案子就移過來（E1）。

廉政署與監察院間的合作關係，主要是廉政署發現公務員違法的行政肅貪部分，函送監察院彈劾，或監察院發現調查中的案件，其中公務員涉及貪污犯罪部分，移由廉政署調查（B5）。

接著，廉政署指揮監督政風機構，而政風機構間則存在著合作關係，另外監察院之審計單位發現問題時，會交由政風單位深入追查。

（政風機構和廉政署）上對下的，……，就是一個指揮系統（C2）。

政風機構間合作的案子是有的，……，廉政體系整體合作清查，可以得出完整圖像（C3）。

我們（政風機構）跟監察院那邊，……合作會大於競爭……因為他們去稽核出來的東西，會丟來我們這邊，我們再去作深入的調查，……（C1）。

最後，研究者發現廉政署、調查局、檢察機關於司法肅貪中，於案件後期將大規模偵查時才會彼此合作。深究其原因應有 2 項，一是各機關為使自身取得案件調查主導權；二係為了避免當事人得知偵辦動作及防範消息走漏，加上彼此尚未建立

信任感，因而傾向自行調查而不選擇合作。

在案件的初期，有時候不太會去找其他單位來合作，因為它也希望取得案件的主導權，……。所以在案件的初期，不太會有這種訊息、情資或者資源分享的這種情形，只有到後期開始要收網的時候，要開始行動的時候，或許因為人員的關係，它可能會找其他單位的人來配合，……（E2）。

以合作來講，原則上肅貪案件，就我們承辦人來講，是認為能夠不合作就不合作。……，所謂多一個人知道，就多一分走漏消息的風險（D3）。

### 5. 政風機構與調查局（調查站）間衝突關係較為明顯

研究者發現在基層的政風機構與調查站之間存在著較為明顯的衝突關係。

我們（政風機構）目前跟調查站應該是有競爭有衝突但就比較沒有合作。……他們去調卷調不到，……，他們案子又辦不出來，然後就去跟檢察官訴苦，說我們要主導他們（C1）。

……，所謂的衝突會比較多像是，以往政風是我們的嘛，然後現在分出去之後他們有他們的體系，……資料或東西當然也不會給我們，……（D5）。

### 6. 各廉政機構間存在法制化與非法制化的聯繫

目前我國廉政機構間在肅貪工作上的溝通，有以法規規範者，包含政風機構與廉政署、及廉政署與調查局之間。首先，政風機構與廉政署之間的溝通，主要規範係依「法務部廉政署協調各機關政風機構配合辦理貪瀆案件查察作業要點」之規定，如該作業要點規定各機關政風機構發掘之貪瀆情資或線索，應陳報廉政署調查，並應隨時與廉政署保持聯繫。另外，政風機構如遇有檢察或司法警察機關因辦理貪瀆案件，有調閱卷證、會勘等情形，應即時通報廉政署。以上規定皆在實務運作上加以落實。

當檢調有搜索、訊問等動作時，檢調也一定會至少有調卷的動作，政風機構一定會報廉政署……（C5）。

而在廉政署與調查局之間的溝通則主要係按照「法務部廉政署與法務部調查局

肅貪業務聯繫作業要點」之規定，此為雙方溝通的法規基礎，並落實於實務上。

我們有一個聯繫窗口，就是有一個科長在進行負責，那就透過這個窗口去詢問調查局是不是已經立案過了。通常會看誰先立案，後立案的就會把案子移給對方（B1）。

……，所以這個平台就是，現在是以科長，比如南北偵辦科的科長，跟廉政署那邊一科的科長，就是我們一接到這個案子，……調卷的時候發現，……廉政署已經來調過了，……，我們就會趕快透過這個平台問你們那邊是不是已經有這個案子了，……（D4）。

而在政風機構辦理行政肅貪時，也有法規上的聯繫要求。如「政風機構加強行政肅貪作業要點」規定各機關政風機構應隨時與廉政署、調查、檢察機關或各級法院保持密切聯繫，瞭解本機關員工所涉貪瀆案件之調查、偵查或審理結果，隨時簽報機關長官依規定追究行政責任，目前亦落實於實務運作中。

而政風室會按，「政風機構加強行政肅貪作業要點」與廉政署、調查、檢察機關或各級法院保持密切聯繫，追究行政責任（C4）。

目前各廉政機構間除了法規上之溝通聯繫外，亦有其它溝通管道。

……，像我們的廉政處其實跟廉政署都還蠻熟的，科長跟科長會定期餐敘，然後他們也會定期的開一些會議，……（D4）。

……現在各地檢署不是有派駐就是有專責對應廉政署的檢察官，這個就是為了因應你說的這個問題。……現在我們廉政署跟監察院有一個聯繫的機制，但是這個不是一個正式的運作機制（B4）。

目前檢察機關、廉政署與調查局亦會針對案件偵辦過程中彼此所遇到問題，定期交換意見。

固定的溝通每一兩個月會有一個肅貪執行小組會議，在那個會議就是我們派人，地檢署派人，包含廉政署也會派人，我們三方會針對肅貪案件，大家會發現的問題，拿出來討論，這是固定的一個溝通平臺（D3）。

在此必須注意的是檢察機關、廉政署與調查局間，由於前者之檢察官為偵查主

體，在案件偵辦上具有高度自主性，並受限於偵查不公開而未能將案件立案情形與後二者進行聯繫，使得檢察機關與司法警察機關之廉政署和調查局在立案的情形上互相並不知悉。

……是因為已經報指揮，就是已經進入司法偵查階段，A 機關的資料是不是在葉世文去了 B 機關以後，A 機關的資料可不可以移給 B 機關，原則上如果是站在偵查不公開的大傘底下，原則上是不行，……（B2）。

……，就算北檢有，我們兩個司法警察的單位我們還是會立案，因為檢察官他到時候還是要指揮我們，……，所以我們只看跟廉政署有沒有重疊，……（D4）。

綜上所述，我國廉政機構在肅貪工作中有著合作、競爭與衝突關係，並存在法制化與未法制化的溝通聯繫。（如表 4）

表 4 我國廉政機構肅貪工作互動情形

機關別	監察院	廉政署	政風機構	調查局	檢察機關
檢察機關	案源上合作	檢察官指揮 廉政官辦案	行政肅貪 聯繫	檢察官指揮 調查官辦案	
調查局	無明顯合作、競爭或衝突關係	辦案後期合作、案源上競爭	案源上競爭與衝突、行政肅貪聯繫		
政風機構	案源上合作	指揮監督			
廉政署	案源上合作				

資料來源：研究者整理。

## （二）防貪

而在防貪功能上具有碎裂化治理可能者為監察院與廉政署（政風機構），以下分析彼此間目前執行防貪業務之情形。

依據「公職人員財產申報法」規定，包含總統、副總統、五院院長、副院長等人員應申報財產。而除該法第 4 條第 1 項列舉之正副總統、五院院長及副院長、政務人員等人員向監察院辦理申報外，其餘皆向政風機構或指定單位申報。另外，「公職人員利益衝突迴避法」規定，公職人員知有迴避義務者應以書面「分別向」公職人員財產申報法所定受理機關報備。

以上「公職人員財產申報法」與「公職人員利益衝突迴避法」之規定，使監察院與廉政署（政風機構）在公職人員財產申報，以及利益衝突迴避兩項防貪業務的實務運作上，得以區分不同受理對象。

## （三）國家廉政政策（法律）制定

我國廉政機構中因僅廉政署依法具有國家廉政政策（法律）制定之職權，而可能產生碎裂化治理情形。然而，依實務運作上廉政署於制定政策時，會參酌其他廉政機構之意見。

……，你說我們會不會去問法務部、監察院，或是說問我們政風機構的相關意見，我們其實每一次的廉政政策的推動，我們其實都會去詢問大家的意見這樣子，……（B6）。

……在 102 年的 12 月就提出「揭弊者保護法」的草案，這個草案就多次開會由法務部政務次長蔡碧玉來主持，邀請監察院、司法院、最高檢察署、臺灣高檢署、內政部、銓敘部還有一些學者來共同審查。那我們監察院……實際運作可能扞格的意見都提出，那主席都裁示廉政署研議後予以採納（A2）。

## 四、我國廉政機構互動情形之研析與綜整

綜上我國各廉政機構間於防貪及國家廉政政策（法律）制定工作上因彼此分工與溝通，避免了碎裂化治理問題。而我國廉政機構於肅貪工作中雖有合作及聯繫，

惟尚有不足並存在碎裂化特質與不良結果（如表 5）。

表 5 我國廉政機構互動情形得失對照表

廉政功能	涉及之廉政機構	碎裂化治理之特質與不良結果
行政肅貪	監察院、政風機構	機關部門各自為政、疊床架屋、回應需求時的排外性
司法肅貪	廉政署（政風機構）、調查局	機關部門各自為政、疊床架屋、回應需求時的排外性
	檢察機關、司法警察機關（廉政署、調查局）	
防貪	監察院、廉政署（政風機構）	在受理與審議對象上有所區分，因此兩者之間不具碎裂化治理特質與不良結果
國家廉政政策（法律）制定	廉政署	制定政策或法律時會考量其他機構之意見，避免碎裂化治理的產生

資料來源：研究者整理。

為了檢視我國廉政機構之運作是否存在碎裂化治理的問題，研究者採用兩階段分析之方法，分析組織設計及實際互動情形，得出我國廉政機構之運作確實具有碎裂化治理問題（如表 6 及圖 7）。

表 6 我國廉政機構運作之碎裂化治理分析表

廉政功能	涉及之廉政機構	是否具有碎裂化治理之成因	是否具有碎裂化治理特質與不良結果	是否存在碎裂化治理問題
行政肅貪	監察院、政風機構	是	是	是
司法肅貪	廉政署（政風機構）、調查局	是	是	是
	檢察機關、司法警察機關	是	是	是
防貪	廉政署、政風機構			
	監察院、廉政署（政風機構）	是	否	否
反貪	廉政署、政風機構			
國家廉政政策（法律）制定	廉政署	是	否	否

資料來源：研究者整理。

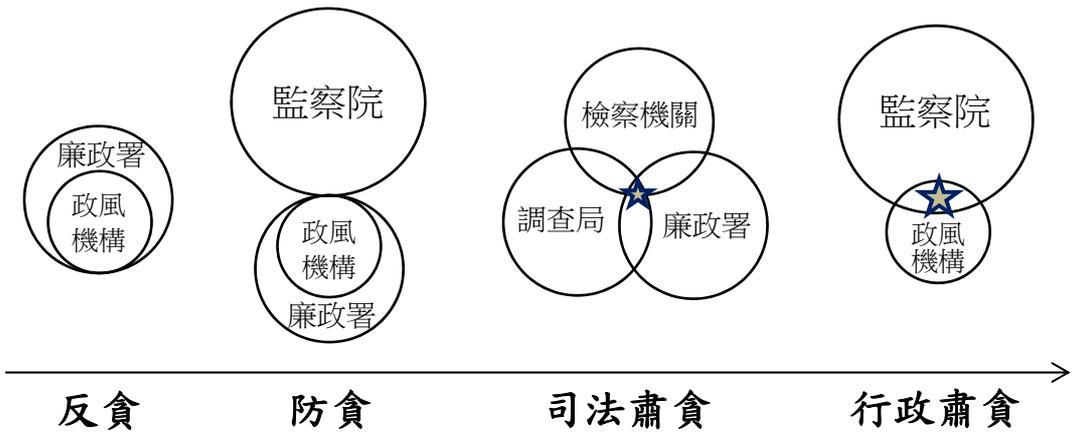


圖 7 我國廉政機構「運作」整體現況

資料來源：研究者繪製。

說明 1：圖中廉政機構間標示星記號之處代表存在碎裂化治理問題。

說明 2：廉政署與政風機構透過指揮監督，兩者在反貪、防貪功能上不生碎裂化治理問題。

監察院與前二者在防貪工作運作上亦無碎裂化治理問題。

說明 3：檢察機關、廉政署與調查局之間在司法肅貪功能運作上，以及監察院與政風機構的行政肅貪功能運作上，皆有碎裂化治理問題存在。

## 肆、我國廉政機構運作之改革目標及策略

研究者認為實際上全觀型治理與碎裂化治理形態，二者同時存在政府治理中，就我國廉政機構運作現況而言，係屬碎裂化治理成分大於全觀型治理，原因在於核心的肅貪工作中，各廉政機構間存在碎裂化治理情形。而未來我國廉政機構，應朝更具全觀型治理概念之運作努力（如圖 8）。

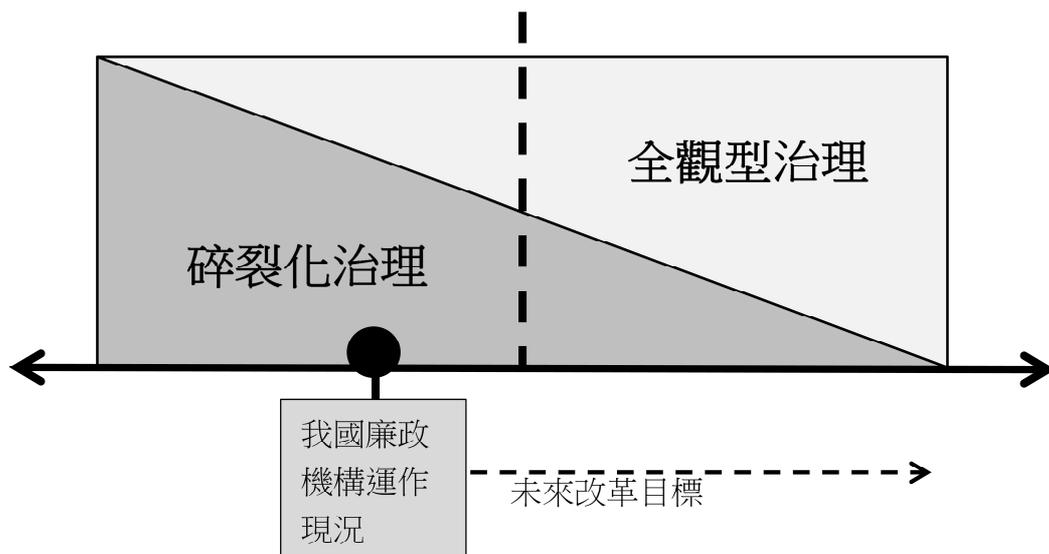


圖 8 我國廉政機構運作中存在全觀型治理與碎裂化治理概念

資料來源：研究者繪製。

進一步而言，研究者於進行深度訪談時發現受訪者對於未來我國廉政機構間的互動，大多期盼能透過協調及整合，使得我國廉政機構之能量得以妥善地發揮，有效運用國家有限的資源。

所以加強合作這部分就變成是，我們要化解這種競爭關係，變成是友軍的關係。這樣才能真的把我們的案子辦好辦完，其實真的蠻需要我們本身以外，一些友軍的協助（B1）。

……，這兩個機構（調查局和廉政署）在處理案件的時候，能夠充分的溝通，透過資源共享、情報交換、人員的交流，建立那種比較精密、精實的夥伴關係，讓它們不會說感覺是兩個在爭功、在搶食資源的單位、或者是說互別苗頭的單位，……，可透過那種合作，……，讓他整個績效能夠更精準、更完整（E2）。

此期待與全觀型治理觀點願景相同，未來我國各廉政機構，應進行廉政功能的整合，以打破局處分工之跨機關運作方式，處理貪瀆問題（如圖 9）。

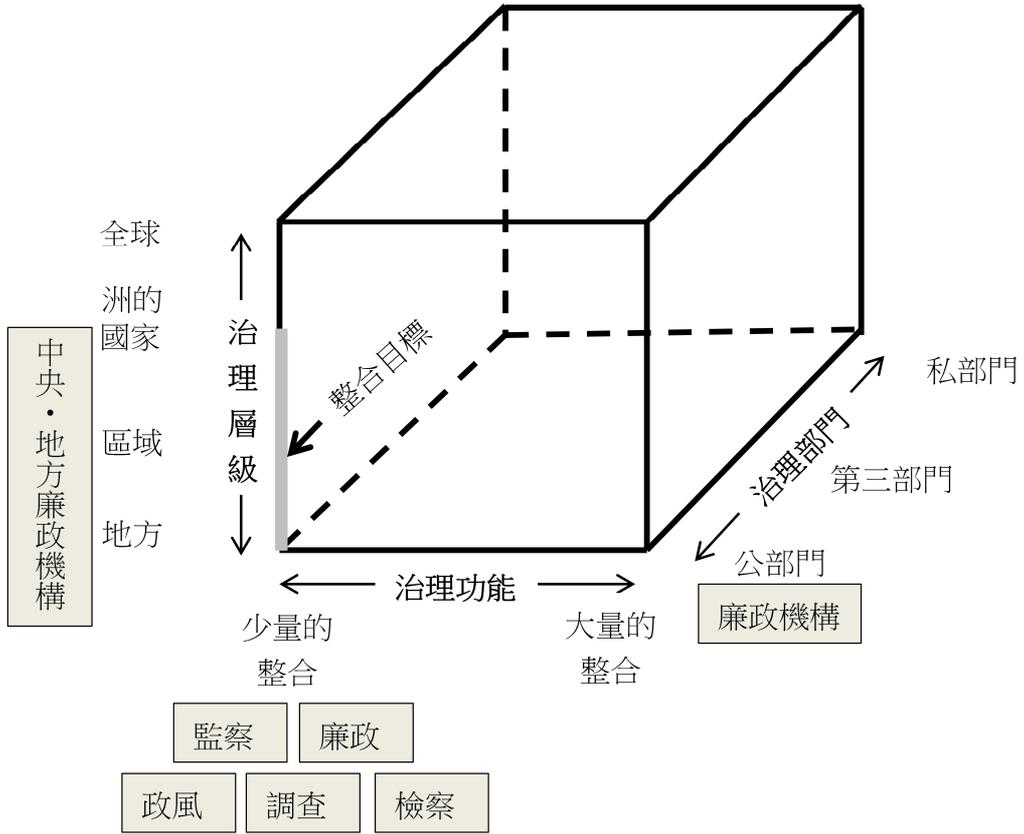


圖 9 我國廉政機構運作之整合願景

資料來源：研究者繪製。

事實上，要達到全觀型治理理想必須透過協調與整合。希克斯等人認為協調是在「制定政策」的機關，以及過程間以聯合或全觀型地方式運作或建立聯合資訊系統與對話之觀念；整合則是在「實際執行」中，透過建立共同組織結構與合併專業的服務來加以達成。若以希克斯等人之分類加以檢視（參見表 1），則我國廉政機構目前實務運作上有「協調」之情形存在（圖 10 中深灰部分），但是「整合」則較為不足，僅出現「共同運作」（圖 10 中淺灰部分）。未來應朝向更多的「整合」努力，使我國廉政機構的運作能夠有「共同開發」、「衛星化」甚至是「策略性結盟」的情形出現（如圖 10）。

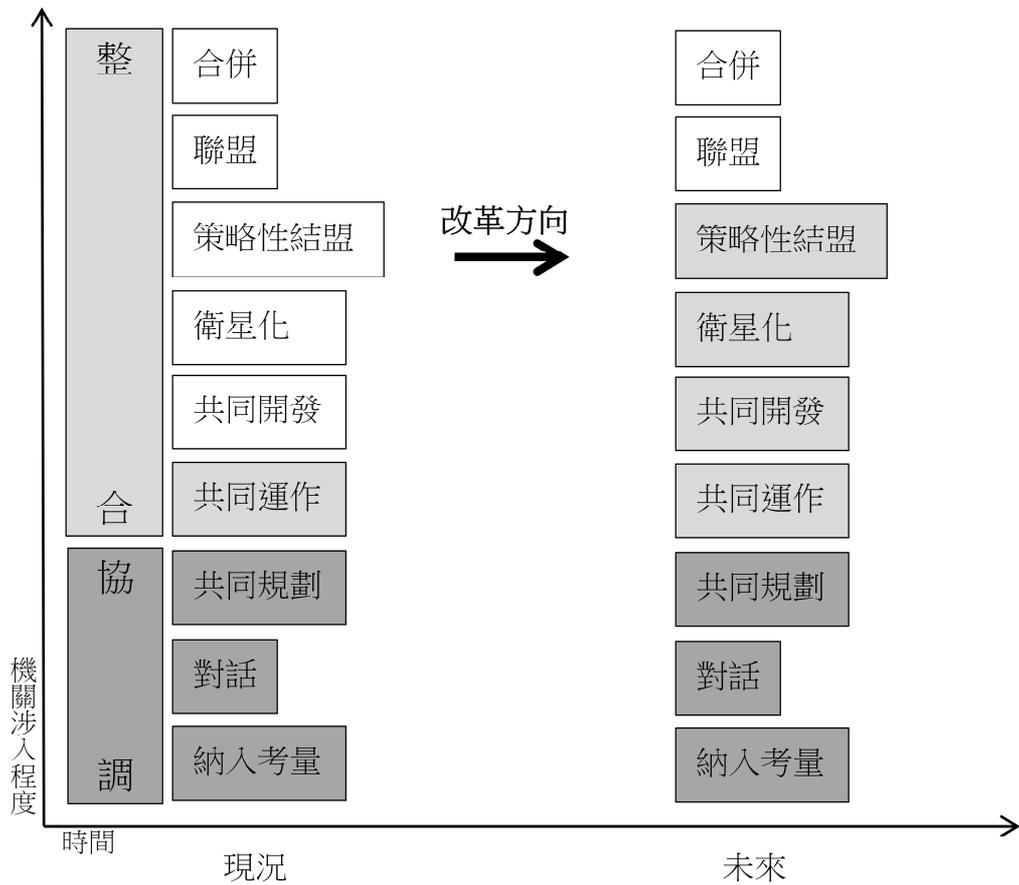


圖 10 我國廉政機構運作現況所具全觀型治理關係與改革目標

資料來源：研究者繪製。

若以整合運作之深度加以測量，我國廉政機構未來之改革目標，應屬資源分享程度高、協力機關數目多、整合活動相關範圍大、核心活動受影響程度高。

以上所提出的改革目標，最終希冀透過協調整合的運作方式，使我國廉政機構運作中肅貪工作的碎裂化治理，能發展為全觀型治理（如圖 11）。

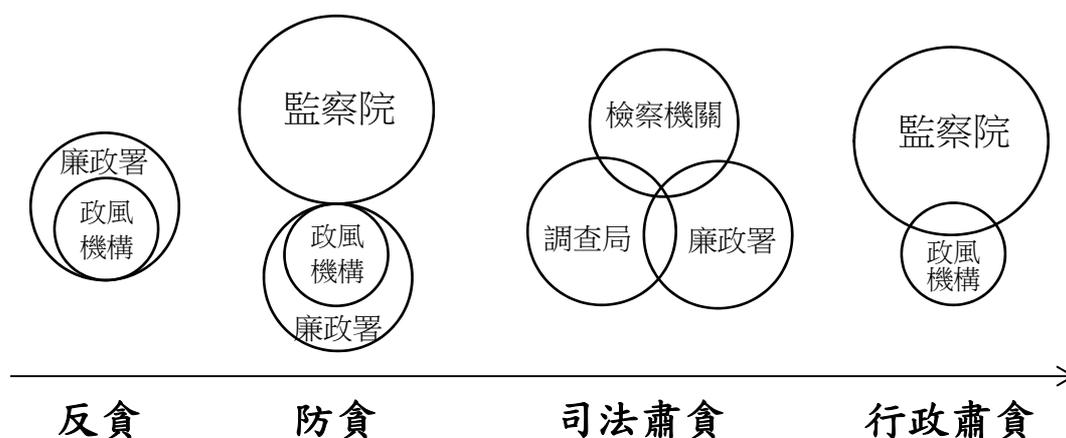


圖 11 我國廉政機構運作「未來願景」

資料來源：研究者繪製。

說明：我國廉政機構運作之改革目標係改善目前圖 7 中檢察機關、廉政署與調查局在司法肅貪功能運作上，以及監察院與政風機構在行政肅貪功能運作上的碎裂化治理問題，轉變為互相協調整合之運作方式（即抹去圖 7 中代表碎裂化問題的星記號）。

接續參考第貳節之全觀型治理策略，研提改善我國廉政機構運作之具體做法，並尤重改善我國廉政機構於肅貪工作上所存碎裂化治理之問題。

## 一、以廉政署作為整合平臺

研究者認為欲減少我國廉政機構實務運作上溝通協調不足的問題，應採用「整合平臺」此一「整合性機制」，並以廉政署作為整合平臺。

將廉政署作為整合平臺係因廉政署為我國廉政專責機關，屬於司法警察機關並負責指揮監督政風機構進行行政肅貪工作，是我國廉政機構中唯一可同時於行政肅貪與司法肅貪工作上著力者。

首先於行政肅貪上，可透過此整合平臺機制由廉政署全面掌握監察院與政風機構的行政肅貪案件辦理情形，協調聯繫二者進行分工及合作。而分工方式則採若是高階公務員（包含民選首長、政務人員、簡任（或相當於）第十二職等以上之公務人員）的貪瀆行為，宜由監察院以其所具備較政風機構更大的獨立性與肅貪能量，進行行政肅貪，必要時，亦可請求廉政署督導政風機構協助監察院之調查等工作；

而中階與基層公務員的貪瀆行為則宜由政風機構負責進行行政肅貪工作，若遇機關首長未能積極處理政風機構所建請之行政肅貪事宜，則政風機構亦可透過廉政署，將該行政肅貪案件函送監察院調查及處理。如此一來，可整合行政肅貪能量，並使監察院集中能量於高階公務員的行政肅貪上。

另在行政肅貪業務上，目前政風機構會隨時與廉政署、調查局、檢察機關或各級法院保持密切聯繫，瞭解機關員工所涉貪瀆案件之調查、偵查或審理結果，並隨時簽報機關長官依規定追究行政責任。而廉政署、調查局、檢察機關認有行政肅貪之必要者，也會主動交由政風機構進行行政肅貪。研究者認為公務員貪瀆行為若係由政風機構函送司法調查者，或者係司法調查過程中有向機關進行調卷等調查作為者，此公務員貪瀆行為的行政責任之追究，宜按目前規定由政風機構進行追蹤。然而，目前由其他廉政機構主動交給政風機構追究公務員行政責任者，則將資訊提送廉政署，再由廉政署依照對象之官職等級與任職機關，交由監察院或該管政風機構進行行政肅貪。藉由此一權責明確的作業流程，強化監察院與政風機構行政肅貪工作之整合。

接著，在司法肅貪的工作上，目前廉政署之優勢係貪污犯罪具有隱密性或系統性的特質，非行政機關內部之人員實難掌握實情（顧慕晴，2009：140），而政風機構設於機關內並將貪瀆情資陳報廉政署，使廉政署得以掌握各機關內貪瀆情資。並且廉政署的肅貪單位專責調查貪瀆犯罪，有助於精進其專業；而調查局則擁有豐富肅貪經驗與人力充沛之優勢。因此，應由廉政署作為司法肅貪工作之整合平臺，亦即運作核心，與調查局等共同從事公務員貪瀆行為之刑事責任的追究。詳細言之，若監察院或政風機構知有應行司法肅貪之情事，應優先送交廉政署，再由廉政署視所掌握之各案件情節選擇報請檢察官指揮偵辦，又或者是協調調查局共同偵辦。而檢察機關之檢察首長應使其可全面知悉該管轄之貪瀆案件在廉政署與調查局的立案情形，避免人力運用的重複浪費。此處須加以留意的是，調查局、檢察機關在將廉政署作為核心之司法肅貪的運作方式中，皆保有各自獨立偵辦所掌握之貪瀆案件之自主性，但應適時地與廉政署協調與合作。

藉由上述的工作流程，可使廉政署此一廉政專責機關，成為我國肅貪工作的整合平臺，以利資訊及人力物力的協調整合（如圖 12）。

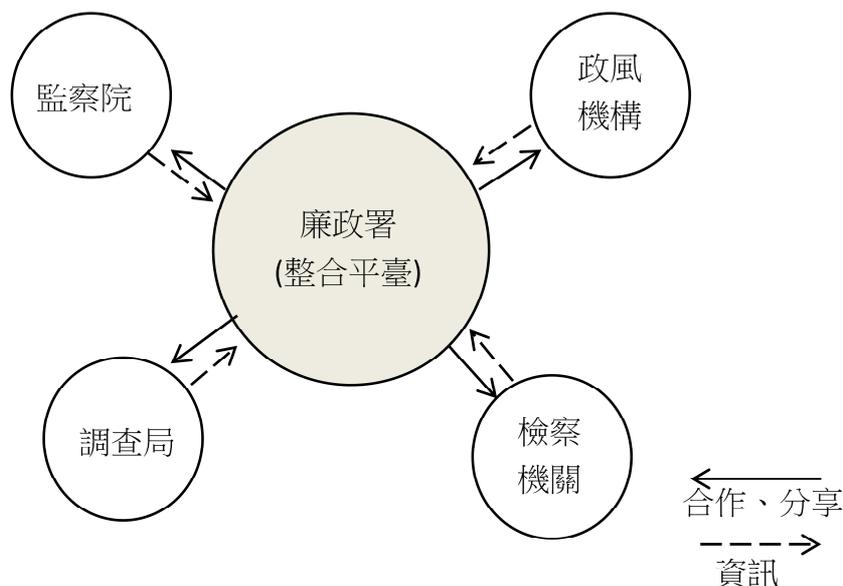


圖 12 廉政署作為整合平臺示意圖

資料來源：研究者繪製。

## 二、進行廉政機構運作價值整合

我國廉政機構之運作欲改善碎裂化治理問題，必須使各廉政機構之成員注重合作所產生的績效，並形成共同價值體系，此可透過共同訓練及績效評量制度來達成，詳細做法如下。

在共同訓練部分，我國廉政機構中法務部所屬機關（單位）包含廉政署、政風機構、調查局、檢察機關，應由法務部舉辦共同之「肅貪工作訓練」，並邀請監察委員一同參與，藉此建立起共通的價值體系，形成「團隊」、「溝通」及「信任」價值，彼此視為團隊成員並互信及溝通，為整體廉政效能努力。

而在績效評量制度部分，我國廉政機構應更著重如「貪瀆犯罪率的下降」等「結果」之評量。然而因「貪瀆犯罪率的下降」難以歸於何廉政機構之肅貪績效，應將其視為整體廉政機構的「組織」績效指標。而各廉政機構則依此訂定「個人」的績效指標，朝向降低貪瀆犯罪率的方向努力。而法務部可以採行的方式是，當廉政署或調查局獨自偵辦貪瀆案件時，所評定之績效假定為「1 分」；則當雙方共同偵辦時，主辦方可獲得「1.2 分」的績效，協辦方亦可獲得「0.8 分」的績效，透過

此種評量方式，促進雙方偏好以共同偵辦的方式進行司法肅貪。

### 三、採用整合性廉政資訊系統

前述將廉政署作為整合平臺的全觀型治理策略最重要的輔助機制是採用線上治理機制中的整合性資訊系統，亦即建立「整合性廉政資訊系統」，如圖 13 所示。此一資訊系統應由法務部資訊處籌建及維護，並採用如下述之方式運作。

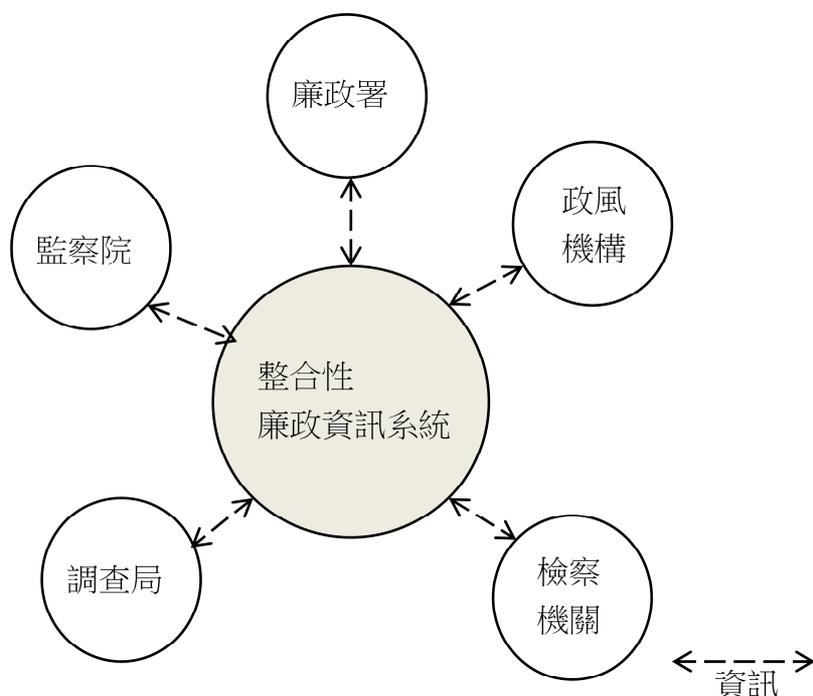


圖 13 整合性廉政資訊系統示意圖

資料來源：研究者繪製。

首先，在司法肅貪工作上，目前廉政署與調查局間設置有聯繫溝通平台，以互相了解立案情形，但目前雙方的溝通情形僅限於廉政署肅貪組之科長與調查局廉政處北部偵辦科及南部偵辦科科長的溝通，並且目前是採電話聯繫的方式。研究者認為可透過「整合性廉政資訊系統」將廉政署與調查局所立案調查者皆登錄系統，但具有全部立案案件查詢權限者僅限於廉政署肅貪組組長或其指定之一名聯絡人，以及調查局廉政處處長或其指定之一名聯絡人。另外，基於犯罪偵查主體為檢察官，

又依檢察一體原則，應可使檢察總長也知悉廉政署與調查局的全部立案情形。而廉政署的北部地區調查組、中部地區調查組、以及南部地區調查組組長；調查局廉政處的貪瀆情資料、北部偵辦科、南部偵辦科科長；高等檢察署以下各級檢察署及其檢察分署檢察長應可知悉該管轄內之貪瀆案件立案情形，並由渠等負責彼此對應管轄間的協調聯繫。

值得注意的是，此處因偵查程序及內容受「偵查不公開」<sup>14</sup> 原則之拘束，因此作為偵查主體的檢察官所進行偵查之貪瀆案件，並不登錄「整合性廉政資訊系統」中，但檢察官可就資訊系統中廉政署和調查局正立案調查之案件，進行協調與溝通，避免檢察機關、調查局及廉政署 3 方調查案件的重疊。

接著，在行政肅貪的工作上，則是由監察院及政風機構將渠等所進行之行政肅貪案件加以登錄系統中，並由監察院監察委員和廉政署肅貪組掌握監察院與政風機構所進行的全部行政肅貪案件，並負責進行聯繫溝通，避免案件的重複調查。而各主管機關政風機構（府、院、部、會、行、總處、局、署、省（市）政府、縣（市）政府政風機構）之主管可擁有其所轄屬政風機構之相關行政肅貪案件情形。此將有助於監察院與政風機構直接掌握彼此正在進行行政肅貪工作之情形。

另外，當廉政署要制定國家廉政政策（法律）時，亦可透過此一系統徵詢相關廉政機構之意見，使得其他廉政機構即時且快速地提供意見，有利於順利制定與執行政策。

並且各廉政機構的肅貪經驗也可於此系統分享，不僅補足調查局、檢察機關於防貪工作上未能直接著力之不足，亦可精進各廉政機構發掘貪瀆不法之技巧。

最後，此一系統可納入目前政風機構彙整更新機關風險事件及人員評估資料，所建立之「廉政風險資料庫」，供用人機關首長了解所屬公務員及業務之廉政風險，機先預防發生貪瀆行為。

以上「整合性廉政資訊系統」對相關廉政資訊加以整合，可與「以廉政署作為

---

<sup>14</sup> 偵查不公開作業辦法第 3 條規定，依刑事訴訟法第 245 條第 1 項及第 3 項規定，偵查不公開，指檢察官、檢察事務官、司法警察官、司法警察、辯護人、告訴代理人或其他於偵查程序依法執行職務之人員，除依法令或為維護公共利益或保護合法權益有必要者外，偵查中因執行職務知悉之事項，不得公開或揭露予執行法定職務必要範圍以外之人員。另同法第 4 條第 1 項規定：「偵查不公開之範圍，包括偵查程序及內容均不公開。」

整合平臺」兩項策略相輔相成，惟未來實際運作時，仍應注意避免洩密、保護個資與強化資安 3 項不可忽視的重要工作。若有各廉政機構成員涉及相關貪瀆事件，也應避免登錄相關訊息於此資料庫中，而改採現行非數位化之作業方式，以對當事人進行保密。

#### 四、持續考訓主動型文官

事實上，以上改革策略皆必須依靠主動型文官來實踐。經訪談發現目前各廉政機構成員大都具有主動型文官之特質，此有助於實踐全觀型治理目標。

我相信大多數的人，責任感與道德感是一定有的，但主動性往往受限於機構僅有行政調查權而無司法調查權之故，而常常無法針對疑點進一步做調查，僅能向上陳報……（C6）。

調查局人員在從事貪腐防制工作時，具有道德感、責任感與主動性是基本的要求，但確實會有調查人員出現不正利益的結合，應自我把持（D2）。

其實檢察機關都是國家最艱難的考試出來的公務員，所以說基本上這些能力，尤其是被挑選到特偵的或被挑選到廉政的，去做那工作，那又是檢察官裡面又挑過的，所以基本上這些都是無庸置疑（E2）。

本文認為未來各廉政機構應持續進用具有道德感、責任感與主動性之成員，細部之考選做法是妥善應用「口試」方法於廉政機構成員之考試中，特別是廉政職系人員考試目前僅採筆試，未來可評估加入口試。

另外法務部對於其所屬廉政機構成員應進行定期訓練，並邀請監察委員參加，以發展及培養推動治理機制之技能。例如：舉辦資訊科技訓練，使參訓人員擁有善用「整合性廉政資訊系統」之能力。

#### 伍、結語

研究者發現我國廉政機構目前之運作確實存在碎裂化治理的問題，並研提 4 項改善我國廉政機構運作之策略，包含：以廉政署作為整合平臺、進行廉政機構運作價值整合、採用整合性廉政資訊系統、與持續考訓主動型文官。惟欲使我國在廉政

治理方面能達成希克斯等所提出，在治理層級、功能與部門上全面的整合，則有待後續努力。

首先，目前我國設有中央廉政委員會，當中許多委員係由各部會首長擔任，歷次會議討論議案也分別涉及各部會之廉政作為。另外，中央政府也自 2011 年 2 月起推動機關內控制度，由各機關成立內控專案小組與各個具有稽核評估職能單位，如管考、採購稽核等彼此協力合作。<sup>15</sup> 未來應努力落實中央廉政委員會、機關內控機制等制度設計，深化政府各部門單位間在廉政作為上之整合。

接著，調查局已於 2014 年成立「企業肅貪科」，專責辦理企業貪瀆案件；廉政署亦推廣村里廉政平臺，並協助機關推動各項行政透明措施，讓民眾參與監督政府之行列；更有台灣透明組織等倡廉反貪之非政府組織存在。如何將廉政工作之整合涵蓋私部門與民間社會，同樣有待加以深化。

最後，我國政府目前積極參與國際政府或非政府組織之活動及相關廉政論壇，如國際反貪污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。並推動司法互助，與其他國家簽署刑事司法互助協定或備忘錄，並在偵查個案上積極與各國進行刑事司法合作，協助各國調查犯罪證據。<sup>16</sup> 如何透過這些機制，向上與國際廉政工作整合，亦可加以探討。

希望透過持續深化連結各項廉政職能，建立公、私部門與第三部門之廉政網絡，從地方、中央向上與國際結合，以貪瀆問題為導向，打破部門疆界，以跨部門方式運作，全面性達成全觀型治理的運作方式，掃除貪腐勢力，共同攜手打造廉潔家園。

---

<sup>15</sup> 參閱中央廉政委員會第 13 次委員會議資料（2020 年 5 月 3 日，取自：<https://www.moj.gov.tw/lp-53-001-2-20.html>）。

<sup>16</sup> 參閱國家廉政建設行動方案（2020 年 5 月 3 日，取自：<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL049828>）。

## 參考文獻

- 台灣透明組織（2020）。台灣透明組織公布 2019 年世界各國「清廉印象指數」我國世界排名第 28，創歷史新高 廉政沒有假期，仍需戒慎恐懼。2020 年 5 月 3 日，取自：<http://www.tict.org.tw/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%80%8F%E6%98%8E%E7%B5%84%E7%B9%94%E5%85%AC%E5%B8%832019%E5%B9%B4%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%90%84%E5%9C%8B%E3%80%8C%E6%B8%85%E5%BB%89%E5%8D%B0%E8%B1%A1%E6%8C%87%E6%95%B8%E3%80%8D>。
- 余致力、葛傳宇、蘇毓昌（2014）。**廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 李長晏（2004）。從全局治理論區域政府的設計。**全球政治評論**，8，131-152。
- 李逸洋（2004）。數位時代之公務人力資源管理新方向。**研考雙月刊**，28（2），55-66。
- 侯寬仁、陳榮周（2019）（總編）。**法務部廉政署 107 年度工作報告**。臺北：法務部廉政署。
- 法務部調查局廉政處（2015）。**中華民國 103 年廉政工作年報**。新北：法務部調查局。
- 法務部調查局廉政處（2019）。**中華民國 107 年廉政工作年報**。新北：法務部調查局。
- 凌珮君（2001 年 5 月 17 日）。周伯倫再批三部會勾結在野黨。**聯合報**，4。
- 莊明芬、魏秋宜、戴純眉、呂雅雯、李蕙芬（2008）。**跨機關整合服務之研究**。行政院研究發展考核委員會專題研究成果報告，未出版。
- 陳螢松（2013）。法務部廉政署與調查局肅貪競爭與合作之研究：以博弈理論分析。**國會月刊**，41（4），34-64。
- 陳力葦（2015）。**我國廉政機構運作現況與檢討：全觀型治理觀點**。國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，未出版，臺北。
- 喻璿（2012）。**調查局與廉政署功能劃分之研究**。國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，未出版，臺北。

- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。《政治科學論叢》，23，61-100。
- 彭錦鵬（2010）。公務人員考選制度的變革與未來展望。《國家菁英》，6（1），17-40。
- 廖俊松（2006）。全觀型治理：一個待檢證的未來命題。《臺灣民主季刊》，3（3），201-206。
- 臺北市政府政風處（2020a）。臺北市政府政風處沿革與宗旨。2020年5月14日，取自：<https://doge.gov.taipei/cp.aspx?n=EEE101C754BA7063>。
- 臺北市政府政風處（2020b）。臺北市政府政風處組織架構。2020年5月14日，取自：<https://doge.gov.taipei/cp.aspx?n=AEC511C9BB500036>。
- 劉坤億、范祥偉（2003）。第二回合的文官改革趨勢：從全觀型治理觀點談起。《人事月刊》，37（2），7-16。
- 韓保中（2009）。全觀型治理之研究。《公共行政學報》，31，1-48。
- 顧慕晴（2009）。我國公務人員貪污檢舉制度之研究：增強途徑之分析。《文官制度季刊》，1（1），139-159。
- Perri 6 (1997). *Holistic government*. London, UK: Demos.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (1999). *Governing in the round: Strategies for holistic government*. London, UK: Demos.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. New York, NY: Palgrave.
- Smith, P. (1996). *Measuring outcome in the public sector*. London, UK: Taylor & Francis.
- Thurmond, J. H. (2010). Planning and managing core mission functions at the municipal. In H. R. Balanoff & W. Master (Eds.), *Strategic public management: Best practices from government and nonprofit organizations* (pp. 3-12). Vienna, VA: Management Concepts.
- U.S. Merit Systems Protection Board [MSPB] (2005). *Building a high-quality workforce: The federal career intern program*. Washington, DC: U. S. Merit Systems Protection Board.

# Anti-corruption Institutions in Taiwan: A Holistic Governance Perspective

Li-Wei Chen\*

## Abstract

Beginning in 1956 the Investigation Bureau of the Ministry of Justice in Taiwan was charged with monitoring the security of government organizations and corruption investigation. In 1968, the Executive Yuan ordered the Investigation Bureau to take charge of public service ethics, including corruption, dereliction, unsavory behaviors and other acts of government employees that would tarnish the reputation of their organizations. The Statute of Civil Service Ethics was enacted in 1992 and public service ethics units were established in various government agencies to monitor the integrity of the civil service system. The Agency Against Corruption (AAC), after decades of debates, was finally established under the Ministry of Justice in 2011.

These anti-corruption institutions, in cooperation with prosecutors and police units, have separate but intervening jurisdictions and traditions in fighting corruption. The silo mentality and the practices seen in the fragmented governance among these anti-corruption institutions cause confusion and competition in carrying out their duty. This research, supported by in-depth interviews and detailed literature analysis, advocates that holistic governance theory should be applied to foster a governing network based on an AAC centered, information sharing platform to better

---

\* Master, Department of Political Science, National Taiwan University; Section Assistant, Xin-Yi District Office, Taipei City, e-mail: b800227@livemail.tw.

fight corruption.

**Keywords:** anti-corruption institution, holistic governance, fragmented governance, clean government, Agency Against Corruption

