

世新大學 管理學院
國際廉能治理碩士在職學位學程
碩士學位論文

複式廉政機關之競合：
廉政署與調查局戰力統合之可行性研究

指導教授：余致力 博士
研究生：楊任之 撰

中華民國 104 年 6 月

世新大學 管理學院
國際廉能治理碩士在職學位學程
碩士學位論文

複式廉政機關之競合：
廉政署與調查局戰力統合之可行性研究

指導教授：余致力 博士
研究生：楊任之 撰

中華民國 104 年 6 月

Shih Hsin University
International Master of Integrity and Governance
Thesis

**The Competition and Cooperation between Redundant
Anti-corruption Agencies:
Can the AAC and MJIB Integrate into a Coalition?**

Advisor : Chilik Yu, Ph.D.
Graduate Student : Jen-Chih Yang

June 2015
Taipei, Taiwan, Republic of China

世 新 大 學

管理學院國際廉能治理碩士在職學位學程

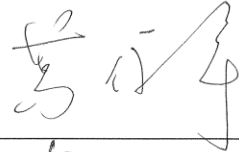
論文題目：複式廉政機關之競合：廉政署與調查局戰力
統合之可行性研究

研 究 生：楊任之

本論文承蒙下列口試委員審查通過。

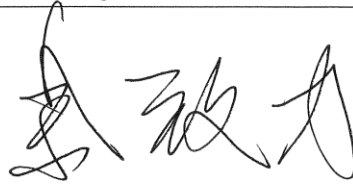
口試委員：







指導教授：



中華民國 104 年 4 月 20 日

謝誌

昨夜庭前葉有聲，籬豆花開蟋蟀鳴。不覺商意滿林薄，蕭然萬籟涵虛清。
近床賴有短檠在，對此讀書功更倍。讀書之樂樂陶陶，起弄明月霜天高。

（翁森-四時讀書樂一秋）

在犯罪調查領域工作十四年後，再度拾起書本，難免有點陌生，但余致力老師第一堂研究方法，就以翁森的四時讀書樂與大家分享學習樂趣，也迅速將我從冰冷的調查工作拉到溫馨的學校生活，期待實務與學術的融合與啟發。

工作的自負，並無法解答心中隱藏的一點疑問：為何不斷肅貪，卻總達不到國家廉能目標？即使成立相關廉政機關，卻似乎沒有達到原本期待的結果。第一次聽到國際廉能治理學程，就讓我心動的想透過學術，為我的疑問找出答案。

新竹壓簷桑四圍，小齋幽敞明朱曦，晝長吟罷蟬鳴樹，夜深燼落螢入幃。
北窗高臥羲皇侶，只因素稔讀書趣，讀書之樂樂無窮，瑤琴一曲來薰風。

（翁森-四時讀書樂一夏）

在將近兩年的時間中，從所有上課老師身上，看到不曾見過的廉政天地。研究方法、跨國比較、廉能倡議、績效評估、白領犯罪、國際反貪公約及國內法、企業誠信或財務透明等課程，都大幅開拓了我的視野，真心感謝老師們的教導，把我從狹隘的法律、辦案領域拉拔出來。同學們以幾乎全勤的學習精神，表達對於這些課程的熱愛，在職學習的動機，遠超過學生時代；即便炎炎夏日的暑修，大家也全員到齊，火力全開熱烈地吸收所有新知識。

木落水盡千崖枯，迴然吾亦見真吾。坐對韋編燈動壁，高歌夜半雪壓廬。
地爐茶鼎烹活火，四壁圖書中有我。讀書之樂何處尋？數點梅花天地心。

（翁森-四時讀書樂一冬）

論文的撰寫，不僅是這兩年來學習的成果，亦相當代表我對於廉政工作十四年長期投注與觀察的心血結晶。因為在乎，所以壓力大，尤其兼顧工作與學業挑戰我的極限。一個人在圖書館書庫，看著四壁圖書，不禁覺得茫然，這麼多的書，要怎麼看的完！尤其行政管理組織，對我而言是陌生的領域，一本本的原文書，耗費我極多時間，但心血投入之後，也享受了吸收知識的成就感。還記得頂著寒風騎機車到學校，借出 Rose Ackerman 經典之作 *Corruption and Government: Causes,*

Consequences, and Reform 的喜悅，而當發現該書前言與我訪談內容相似時，更是欣喜若狂。透過論文寫作，將我僵化冰凍的思考逐步暖化，不斷提醒自己走出過去的一己之見，看看其他人的想法，聽聽不同的聲音。

山光照檻水繞廊，舞雩歸詠春風香，好鳥枝頭亦朋友，落花水面皆文章。

（翁森-四時讀書樂一春）

感激竹影班代、昌嶼、聰明、宗英、彭年及信宇等同學們在課業上相互幫忙支援，讓我的學校生活豐富不少。當然也要謝謝我的家人，對於我將時間移撥到學業所給予的包容，尤其這兩年的家事我少做很多；工作上的伙伴也辛苦了，學業、工作難免有所衝突，身為組長的我，確實無法像之前那麼全心投入組務，你們每個人在工作上獨當一面，相當程度減低我的壓力。

完成本篇論文，絕對要感謝葛傳宇老師及蘇毓昌老師大力指導。有您們之前的委託研究報告作為基礎，讓我有方向可循，口試時提點事項，彌補了我思考上盲點，也協助我提綱挈領調整論文層次。指導教授余致力老師架構我學術上的思考邏輯，而在幾場研討會中，讓我見識到老師發表意見總是四平八穩語帶詼諧卻又立場堅定，簡單幾句話就直指問題核心。每次參加完研討會，我的腦海中常會浮現一個場景：余老師猶如站在山頂上的武學宗師，我看著老師背影，希望從飄逸的姿態中學得一招半式，只是資質駑鈍的我，要多加努力了。另外也謝謝本研究所有受訪者，你們提供寶貴的資訊才讓我順利完成相關分析，其中兩位檢察官，特別在除夕當天撥出時間接受訪談，令我感恩不已。此外，本論文曾於世新大學 2015 年 4 月 17 日舉辦之兩岸四地廉能治理研討會進行發表，感謝評論人莊文忠副教授、與會的廉政伙伴廉政署防貪組專員高清松、宜蘭縣政府政風處處長游國鎮提供寶貴意見，讓我可以更周延的思考各方觀點。

最後我要感謝的，就是任之。沒錯，就是我自己。因為我自己擺脫慵懶的習性，下定決心就讀世新大學國際廉能治理學程，才有機會接受老師們的薰陶，認識這些超級可愛的同學，並且提昇自己的視野高度。藉由學習，瞭解廉政工作不是只有辦案，有必要以學術的方法去解決實務問題；與同學的互動過程中，也比較深入體會其他工作領域的專業及看法。在原文書堆中找尋論文的題材，更讓我覺得人是有潛力的。兩年的學習，讓我真正領略到讀書的樂趣，正如翁森的四時讀書樂：磋跎莫遣韶光老，人生惟有讀書好，讀書之樂樂何如，綠滿窗前草不除。

論文題目：複式廉政機關之競合：廉政署與調查局戰力統合之可行性研究

校所名稱：世新大學國際廉能治理碩士在職學位

畢業時間：2015 年

指導教授：余致力

研究生姓名：楊任之

論文摘要：臺灣相關廉政權責機關包括檢察機關（含最高法院檢察署特別偵查組）、法務部調查局及法務部廉政署，其中廉政署於 100 年 7 月 20 日成立後，國人對政府廉政更充滿期待。但不可諱言，此一期待迄今尚未實現，而我國過去對於廉政工作過分著重肅貪，也因此造成廉政署及調查局在肅貪工作上之衝突。緣此，本研究以文獻探討、資料分析與深度訪談等方法，評估調查局與廉政署在現有訴訟制度規範以及預算、人力資源有限之客觀條件下的運作現況，並建議未來較為合宜與可行之合作模式。唯有調廉雙方能以提升國家廉政為最高目標並分享廉政建設的成果，才有可能統合戰力，為廉政工作齊心努力，達成民眾期待。

【關鍵字】 廉政、貪腐、調查局、廉政署、複式布網

**The Competition and Cooperation between Redundant Anti-corruption Agencies:
Can the AAC and MJIB Integrate into a Coalition?**

Student: Jen-Chih Yang

Advisor: Chilik Yu

Shih Hsin University

International Master of Integrity and Governance

Thesis

Abstract

Currently, the major anti-corruption agencies in Taiwan (R.O.C.) are the Prosecutors Office (including Special Investigation Division), the Investigation Bureau of Ministry of Justice (MJIB), and the Agency Against Corruption (AAC) of Ministry of Justice. People in Taiwan have expected the problems of corruption be substantially improved since the AAC was founded on July 20, 2011. However, this expectation has not been met. The over-emphasis on combating corruption through law enforcement also breeds conflicts between MJIB and AAC. Accordingly, this research uses literature review, data analysis, and in-depth interviews to evaluate the current operations of anti-corruption agencies under the regulations of current legal system and the limitations of budget and human resources, and to suggest a desirable and feasible cooperative model for MJIB and AAC. Only by sharing the vision and the glory of promoting national integrity can the AAC and MJIB integrate into a coalition and meet the public expectation.

Keywords: Integrity, Corruption, MJIB, AAC, Redundancy

目 次

頁次

第一章 緒論

第一節 研究背景及目的.....	1
第二節 研究範圍與架構.....	7
第三節 研究方法與流程.....	9

第二章 廉政組織設計探討

第一節 百年老店—調查局的蛻變.....	15
第二節 左右為難—政風無名英雄.....	18
第三節 千呼萬喚—廉政署的崛起.....	21
第四節 複式布網或單一專責.....	27

第三章 廉政機關評估

第一節 國家廉政系統評估.....	41
第二節 機關能量測量.....	50
第三節 機關治理測量.....	57
第四節 機關角色測量.....	63

第四章 調查局與廉政署戰力統合

第一節 機關內問題與挑戰.....	69
第二節 機關間矛盾與衝突.....	78
第三節 廉政案件偵辦概述.....	91
第四節 統合戰力之可行性.....	100

第五章 結論

第一節 研究發現.....	117
第二節 具體建議.....	121
第三節 研究限制與未來展望.....	127
參考文獻.....	130

表 次

	頁次
表 1-1 2000-2014 年臺灣 CPI 排名與得分.....	2
表 1-2 2014 年 CPI 指數來源資料庫.....	3
表 1-3 訪談題綱.....	12
表 1-4 受訪人員編碼表.....	13
表 2-1 臺灣與亞太地區等採行單一專責反貪機構國家 CPI 之比較表.....	33
表 3-1 提出 NIS 報告國家一覽表.....	44
表 4-1 調查局內部網站交流園地廉政議題統計表.....	80
表 4-2 聯合國反貪腐公約有關私部門貪腐之相關規範.....	92
表 4-3 調查局移送案件數、人數及金額統計表.....	110

圖 次

	頁次
圖 1-1 民眾對政府打擊貪污工作成效之看法.....	1
圖 1-2 臺灣公共治理指標調查中「防治貪腐」面向指標值變化趨勢圖.....	2
圖 1-3 民眾對政府成立廉政署整頓貪污的信心程度.....	5
圖 1-4 研究架構圖.....	8
圖 2-1 調查局組織圖.....	17
圖 2-2 政風機構沿革圖.....	19
圖 2-3 廉政署組織職掌圖.....	25
圖 2-4 亞洲地區廉政機關型態與 CPI 排名分布圖.....	34
圖 3-1 廉政殿堂(NIS temple).....	42
圖 3-2 國家廉政體系評估面向圖.....	47
圖 3-3 紐西蘭國家廉政體系支柱強弱圖.....	48
圖 3-4 廉政署業務預算圖.....	52
圖 3-5 廉政署處理案件流程圖.....	55
圖 3-6 調查局處理案件流程圖.....	56
圖 3-7 民眾檢舉貪污不法行為的意願.....	61
圖 3-8 檢察署起訴貪瀆案件數.....	66
圖 3-9 調查局移送廉政案件數.....	67
圖 4-1 所有犯罪與貪瀆犯罪犯罪者教育程度比較圖.....	96
圖 5-1 世界銀行廉政治理指標與貪污嫌疑人數對照圖.....	118

第一章 緒論

第一節 研究背景及目的

壹、研究背景

臺灣相關廉政權責機關包括檢察機關（含最高法院檢察署特別偵查組）、法務部調查局、廉政署及監察院，組織齊備，惟我國政府廉能狀況，並未受到國人特別肯定。法務部廉政署公布之 2014 年廉政民意調查報告書顯示，民眾對政府打擊貪污工作成效，認為無效之比例約六成三，有效之比例僅二成九（詳圖 1-1）。

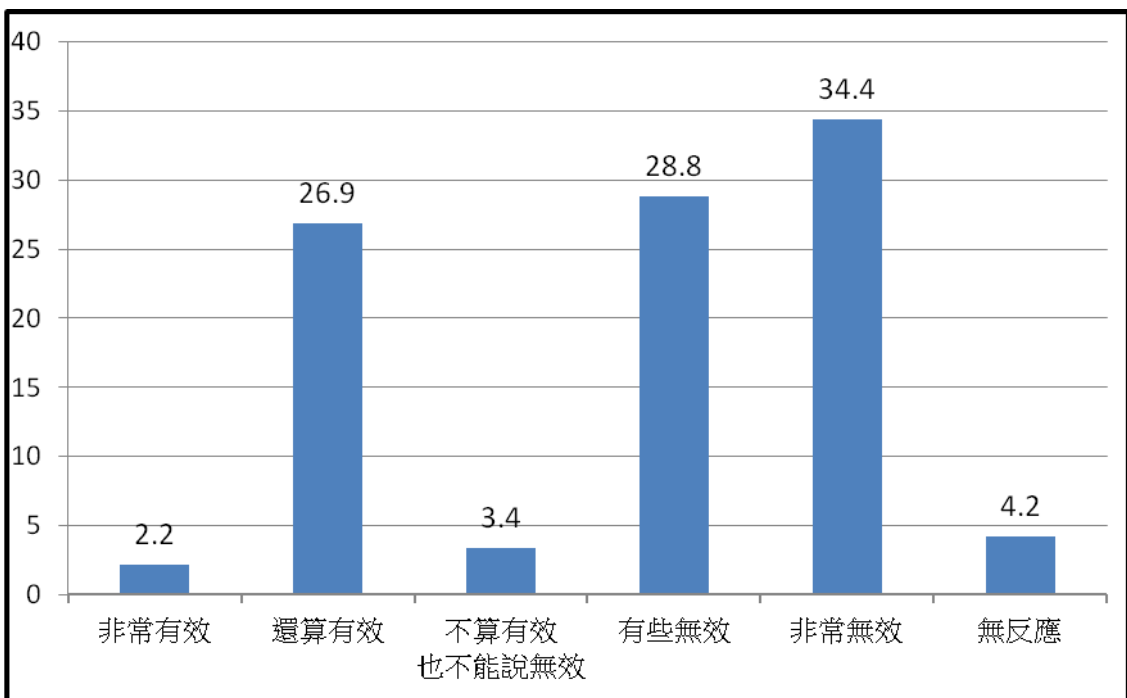


圖 1-1 民眾對政府打擊貪污工作成效之看法

資料來源：陳俊明，2014：87

國家發展委員會委辦臺灣公共治理研究中心所發布之「臺灣公共治理指標調查」亦顯現類似調查結果。「臺灣公共治理指標」內容包括「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」及「公共參與」等七大面向，其中防制貪腐係檢視政府各部門貪腐情況，並評估廉政倫理基礎建設的健全程度，調查內容分為「貪腐印象」以及「倫理基礎建設」兩個次面向（莊文忠、洪永泰、陳俊明，2014：26），有關該調查自 2010 年至 2013 年防制貪腐指數如圖 1-2，指數從 2010 年 5.78 下滑至 2013 年 4.84。

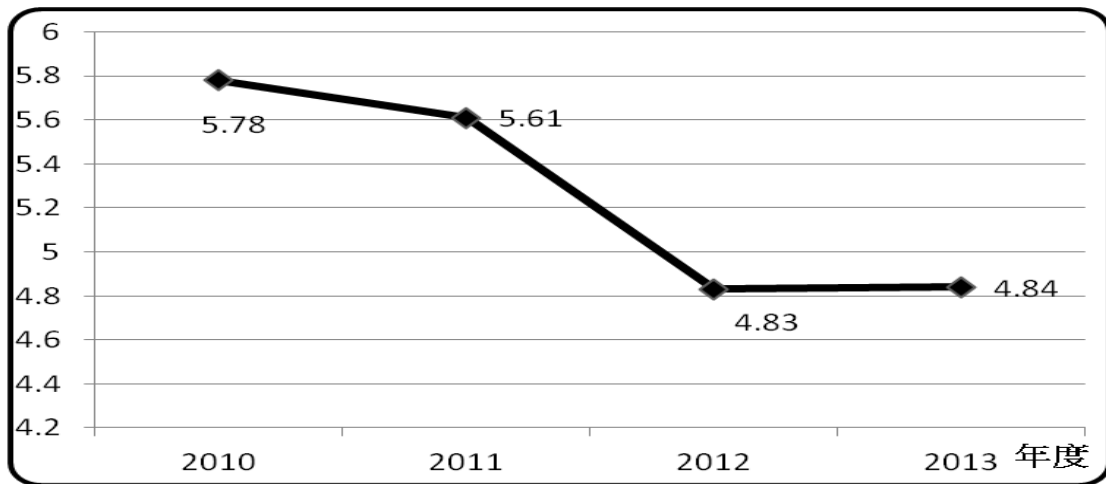


圖 1-2 臺灣公共治理指標調查中「防治貪腐」面向指標值變化趨勢圖

資料來源：莊文忠等，2012：114、2013：110

除前開國內相關廉政調查，國際上廉政績效的跨國比較，主要以國際透明組織（Transparency International，簡稱 TI）所開發與公布清廉印象指數（Corruption Perceptions Index，簡稱 CPI）最具代表性（余致力、葛傳宇、蘇毓昌，2014：30）。CPI 為合成指數，指數滿分 100 分（2012 年之前計分方式為 0-10 分），分數愈高表示清廉程度愈佳。我國自 2000 年至 2014 年得分皆在 5.5 至 6.1(61)的範圍區間內(詳表 1-1)。CPI 指數優點在於指數來源多重加以整合建構，提高評分可信度，可避免單一資料來源因偏見或調查方法的瑕疵，而對特定國家貪腐程度做出錯估與誤判。秉持此種原則，在貪腐印象指數建構過程中，若任何一個國家不具 3 個以上調查來源資料庫，該國將不被納入國際透明組織清廉印象指數之建構與評比（余致力，2005：45）。

表 1-1 2000-2014 年臺灣 CPI 排名與得分

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
排名	28	27	29	30	35	32	34	34	39	37	33	32	37	36	35
得分	5.5	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9	5.9	5.7	5.7	5.6	5.8	6.1	61	61	61
評比國數	90	91	102	133	146	159	163	179	180	180	178	183	176	177	174

資料來源：本研究彙整自國際透明組織網站

(<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>，2015 年 4 月 23 日查閱)

2014 年 CPI 指數於柏林時間 2014 年 12 月 3 日上午 5 時（臺灣時間中午 12 時）全球同步公布，本次指數來源資料庫共計 12 個（詳表 1-2）。

表 1-2 2014 年 CPI 指數來源資料庫

機構名稱	項次	調查資料名稱
非洲開發銀行 (African Development Bank)	1	治理評等(Governance Ratings)
貝特斯曼基金會 (Bertelsmann Foundation)	2	永續治理指標 (Sustainable Governance Indicators)
貝特斯曼基金會(BF)	3	轉型指標(Transformation Index)
瑞士洛桑管理學院(IMD)	4	世界競爭力年報 (World Competitiveness Yearbook)
政治風險服務組織 (Political Risk Services)	5	國際國家風險指南 (International Country Risk Guide, ICRG)
世界銀行(World Bank)	6	國家績效與體制評估(Country Performance and Institutional Assessment)
世界經濟論壇 (World Economic Forum)	7	企業高階主管意見調查(Executive Opinion Survey)
世界正義工程組織 (World Justice Project)	8	法治指數(Rule of Law Index)
經濟學人智庫 (Economist Intelligence Unit)	9	國家風險評估(Country Risk Assessment)
環球透視(Global Insight)	10	國家風險評等(Country Risk Ratings)
政治經濟風險顧問公司 (Political and Economic Risk Consultancy)	11	亞洲情報(Asian Intelligence)
自由之家(Freedom House)	12	轉型國家調查(Nations in Transit)

資料來源：本研究彙整自國際透明組織網站

(<http://www.transparency.org/cpi2014>，2015 年 4 月 23 日查閱)

2014 年臺灣 CPI 指數所援引之資料庫來源有七，分別為貝特斯曼基金會轉型指標、經濟學人智庫國家風險評估、環球透視國家風險評等、政治風險服務組織國際國家風險指南，以上四項指標產生為專家評估，另三項以問卷調查方式之資料庫為瑞士洛桑管理學院世界競爭力年報、政治經濟風險顧問公司亞洲情報及世界經濟論壇企業高階主管意見調查。依據台灣透明組織公布 2014 年全球清廉印象指數所發布之新聞稿指出，在 28 個參與評比之亞太國家或地區中，我國名列第七，名次在我國前面者分別為：紐西蘭(91 分)第 2 名、新加坡(84 分)第 7 名、澳洲(80 分)第 11 名、日本(76 分)第 15 名、香港(74 分)第 17 名、不丹(65 分)第 30 名；另外韓國(55 分)第 43 名，中國大陸(36 分)從去年第 80 名，下跌至今年的 100 名。我國名次在 2014 年上升 1 名，但分數 61 分已維持三年，實際上並未進步¹，相同分數在 101 年為 37 名，因此些微排名異動，並無法說明解釋臺灣廉政環境究係進步或退步。

如前述 CPI 指數所彰顯臺灣廉能狀況，自 2000 年第一次政黨輪替後，陸續爆發弊案，我國排名一直無法有效推進，突顯出廉政治理之相關作為仍無法達到一定成效（余致力、胡龍騰，2008：158）。馬英九總統於 2008 年完成二次政黨輪替上任時，重視政府廉政，但認為臺灣既有廉政機制已足夠，無需成立專責廉政機構，並於接受新加坡聯合早報訪問時明確表示：「沒有必要成立貪污調查局或廉政公署，因為調查局已扮演同樣角色。」²然 2010 年 7 月 13 日特偵組及調查局偵辦高等法院法官涉嫌貪瀆案，馬總統轉而宣示，有必要成立廉政署，讓公務員不願、不必、不能、不敢貪。³ 廉政署於 2011 年 7 月 20 日正式成立，成為我國專責廉政機關，職司防貪、反貪及肅貪業務。

廉政工作包含防貪、反貪及肅貪三個面向(余致力等，2014：4)，必須同時進行始收其功，偏重肅貪只會造成民眾對政府廉潔不信任，難以激起民眾認同政府的努力。中正大學犯罪研究中心就民眾對於政府防制貪瀆作為相關問題調查顯示（詳圖 1-3）⁴，在 2012 年 7 月、2013 年 7 月調查結果，沒信心程度均有較前次調

¹ 在 2013 年排名第 22 名的聖路西亞（Saint Lucia）未納入 2014 年 CPI 評比，這也是導致我國在分數未進步情形下，可以向上提升 1 名。

² 該訪問刊登於 2009 年 5 月 9 日新加坡聯合早報，國內媒體亦有引述該報導（李志德【2009 年 5 月 10 日】。〈馬：反貪要以身作則〉。聯合報，A4 版）。

³ 總統府 2010 年 7 月 20 日總統主持設立「廉政署」記者會。

⁴ 國立中正大學犯罪防治學系及犯罪研究中心自 2002 年起，持續透過電話進行全國調查，針對臺灣地區民眾對政府防治犯罪滿意度進行分析，廉政議題亦為調查內容之一。

查大幅攀升狀況（2012年7月自56.1%跳升為64.1%，2013年7月則是自63.3%升高為72.9%），疑似因2012年6月爆發林益世貪瀆案，2013年3月檢調偵辦賴素如雙子星開發弊案，經媒體大幅報導，造成民眾對政府從事廉政工作之信心危機；反言之，僅強調廉政制度建立及反貪教育推行，忽略肅貪工作，亦將流於空談，讓民眾認為「政府玩假的」之疑慮⁵。

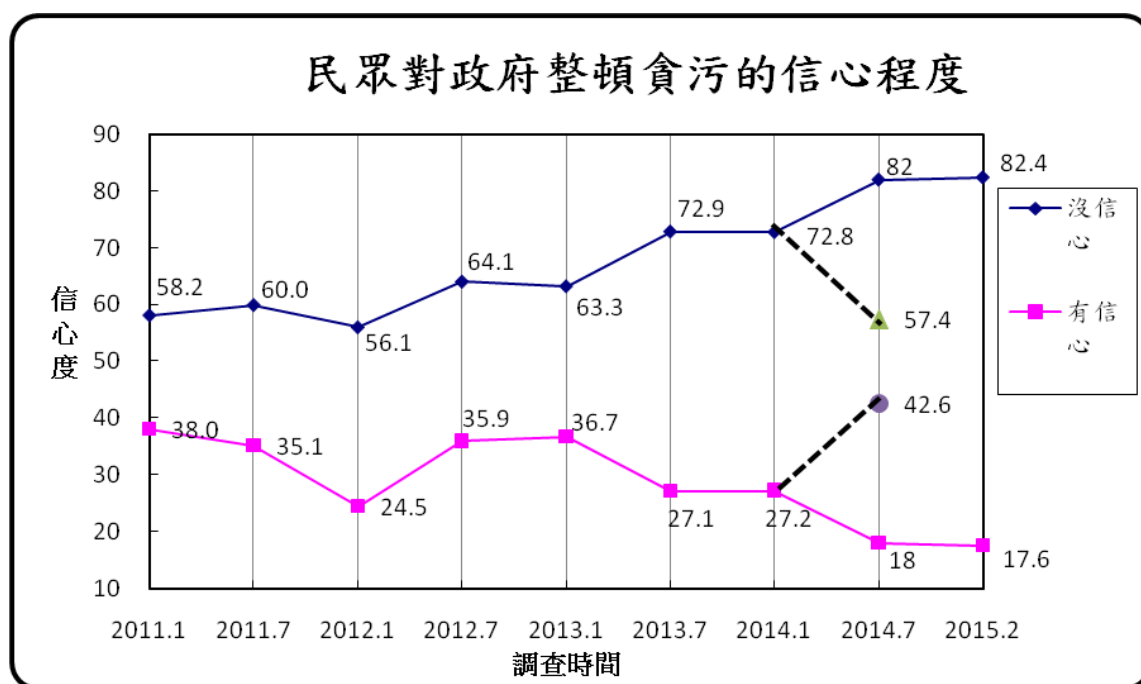


圖 1-3 民眾對政府成立廉政署整頓貪污的信心程度

資料來源：國立中正大學犯罪研究中心

而圖 1-3 另一個令人感到興趣的趨勢是 2014 年 7 月之調查結果，原中正大學犯罪研究中心歷次調查所提問之問題⁶大抵為：「請問您認為廉政署對於整頓貪瀆的

⁵ 聯合晚報社論（2009年7月8日）。肅貪不是寫方案交報告。聯合晚報，A2版。

⁶ 歷次訪問題目如下：

2011年1月：請問您認為未來倘成立法務部廉政署，您對於政府有效整頓貪瀆上有信心還是沒有信心？

2011年7月：請問您是否知道廉政署即將成立？請問您個人覺得當前政府整頓公務人員貪污的成效如何？

2012年1月：請問您認為廉政署成立以來，對於政府整頓貪瀆成效的幫助程度如何？

2012年7月：請問您認為廉政署成立以來，對於政府整頓貪瀆成效的幫助程度如何？

2013年1月：請問您認為廉政署成立以來，對於政府整頓貪瀆成效的幫助程度如何？

2013年7月：請問您對於政府最近半年在整頓貪瀆是否有信心？

2014年1月：請問您認為廉政署成立以來，對於政府整頓貪瀆成效的幫助程度如何？

2014年7月（1）：請問您對於目前政府在防制貪瀆犯罪上之作為滿不滿意？

2014年7月（2）：請問您認為廉政署對於整頓貪瀆的幫助程度如何？

2015年1月請問您對於目前政府在防制貪瀆犯罪上之作為滿不滿意？

幫助程度如何？」，因相關廉政議題僅有此單一提問，故可視為民眾對於政府整頓貪瀆的整體主觀印象。然該次調查，有關廉政項目增問一題：「請問您對於目前政府在防制貪瀆犯罪上之作為滿不滿意？」該問題之後再詢問：「請問您認為廉政署對於整頓貪瀆的幫助程度如何？」。在「政府在防制貪瀆犯罪上之作為滿不滿意」題項中，不滿意度竟高達 82%，滿意度僅 18%，惟緊接著詢問「廉政署對於整頓貪瀆的幫助程度」調查結果，沒信心（沒幫助）的比例從 72.8% 降至 57.4%，有信心（有幫助）的比例亦從 27.2% 大幅彈升至 42.6%，疑似因廉政署在 2014 年 5 月大動作偵辦葉世文收賄案，產生廉政署爆紅現象⁷，故 2014 年 7 月之調查結果是否即係印證前述偏重肅貪反而會造成民眾對政府廉潔不信任，難以激起民眾認同政府的努力，僅僅消極地認同肅貪機關成果。易言之，廉政機關在追求民眾對於個別機關肯定時，是否要以國家整體廉潔形象做為代價？對於此種衝突狀況有無雙贏作法，不僅讓民眾認同廉政機關的成效，進一步讓民眾支持政府對於廉政工作之決心與努力，頗值深思。

除前開廉政署成立後，似未有效滿足民眾對政府廉能政治之期待，另廉政署與原肅貪機關調查局互動亦出現問題（余致力等，2014）。自馬總統宣示成立廉政署記者會，將偵辦法官弊案歸功於前檢察總長黃世銘，而忽略該案係調查局北部地區調查工作站歷經三年辛苦偵查始能收網⁸，到後來廉政署成立後，兩機關搶功及推案新聞不斷⁹，在在使人擔心廉政署與調查局的摩擦對於肅貪工作，究竟是會因競爭而產生向上能量，抑或是內耗而相互抵銷戰力，都值得深入研究。

不論前述臺灣公共治理指標抑或 CPI 評比，皆係採多面向衡量評估，國家廉政良窳，顯非僅從肅貪單一工作作為評估標準，因此廉政機關彼此之間透過通力合作，發揮加乘效果，肅貪、防貪及反貪教育齊頭並進，展現政府推動廉能政治的決心，讓民眾支持政府反貪各項政策，形成共創廉潔社會風氣的良性循環更形重要。然而理想與現實之間是否真的出現落差，皆值國人重視與督促政府解決改進。

⁷ 蕭博文（2014 年 6 月 22 日）。爆紅廉政署 只有 106 人辦肅貪。中時電子報。

⁸ 陳志平（2010 年 7 月 20 日）。「肅貪網不怕密」馬宣布設廉政署。聯合晚報，A3 版。

⁹ 陳志賢（2013 年 3 月 23 日）。肅貪搶功、踩線種心結 廉政署調查局互鬥 法部再打圓場。中國時報，A4 版。

貳、研究目的

提升國家整體廉政環境，係屬複雜的結構性問題，政府成立廉政署，期盼對廉政效能提升有所助益，惟從國內調查或者國際評比，似未有長足進步。另廉政署與調查局的分進合擊並未產生原本預期成果，其中原因值得深入探究。因此本文研究目的及研究問題分述如下：

一、研究目的：本研究首先探討廉政署（包含政風機構）及調查局組織架構，以瞭解各機關業務運作情形及能量，再者以國際透明組織發展出之廉政體系評估指標，檢視目前廉政機關之優劣勢，瞭解廉政機關本身問題所在，最後透過向學者、廉政署、政風單位及調查局人員進行深度訪談，找出機關互動矛盾原因。此外本研究亦將探討「複式布網」與「單一專責」相關內涵，進一步參照機關協力、橫向聯繫相關理論，以期架構出廉政署及調查局合宜運作模式統合戰力。故綜合前述，本研究目的如下：

- （一）探討複式與單一機關之優劣勢
- （二）瞭解廉政署、調查局運作現況
- （三）評測廉政機關之組織健全良窳
- （四）分析廉政署及調查局互動問題
- （五）提出統合廉政戰力之具體建議

二、研究問題：基於前述研究背景及目的，本研究透過非介入性研究及深度訪談所欲探討問題如下：

- （一）我國該採複式布網抑或單一專責制度？
- （二）廉政機關互動所發生問題及解決方法？
- （三）現行廉政工作方向有礙提升整體績效？
- （四）統合廉政戰力可行性及具體建議作為？

第二節 研究範圍與架構

壹、研究範圍

我國「廣義」的廉政權責機關與人員包括檢察機關、廉政署、調查局、警察、憲兵、海巡等具有司法警察身分，可執行貪瀆犯罪偵查任務之政府單位，此外還

包括監察院、廉政署轄下之各級不具有司法警察身分但是執行日常廉政業務之政風機構等(余致力等, 2014: 14)。其中警察、憲兵、海巡等雖具司法警察身分, 但偵辦貪瀆案件係偶辦或支援業務, 監察院僅負責公務員行政責任調查, 檢察機關囿於人力, 在肅貪業務多需與司法警察合作。廉政署則是唯一專責廉政機關, 職掌包含反貪、防貪及肅貪等三個面向, 調查局則具有長年豐富的偵辦肅貪經驗, 目前為止在案件偵辦上仍有其優勢。因此本研究主要聚焦於調查局與廉政署於廉政領域扮演角色及功能發揮, 而政風人員雖分布於各機關, 但實際上受廉政署政策指示執行政風業務, 亦為本研究關注之重點。

貳、研究架構

本研究係探討如何統合廉政戰力, 提升我國廉政總體能量, 而從探討複式布網與專責單一之立論, 審視我國現在所採制度是否合宜, 進一步以國際透明組織 National Integrity System Assessment Toolkit(TI, 2010)揭示之評估方法診斷我國現有廉政機關體質, 另以研析調查局、廉政署互動狀況, 瞭解「交叉火網、分進合擊」是否確實發揮原有的理想功效, 最後以協力、橫向聯繫等相關理論, 論述達成戰力統合的可能性, 研究架構圖如圖 1-4。

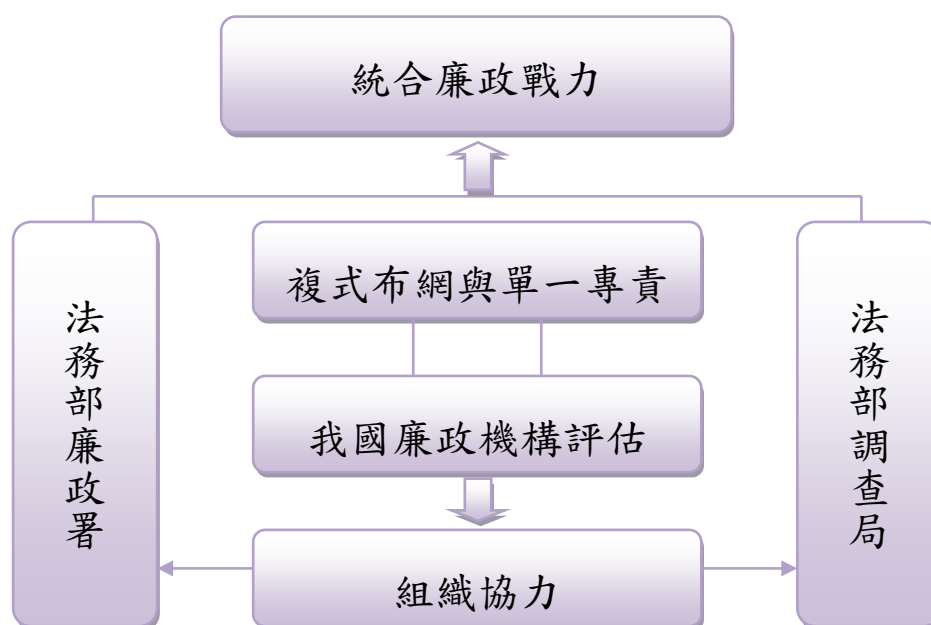


圖 1-4 研究架構圖

資料來源：本研究

第三節 研究方法與流程

本研究透過非介入性研究及質化訪談等方法，釐清所欲探討之問題，並試圖找到答案，詳細研究方法及流程分述如下。

壹、研究方法

一、非介入性研究 (unobtrusive methods)：本研究先採取次級資料分析、分析既有統計資料等，鋪陳國內廉政機構現行組織架構，並擷取網路論壇之言論，研析我國廉政工作面臨困境及調查局與廉政署互動問題，作為質化訪談法之基礎，另本研究亦評估我國現有廉政制度，瞭解其優劣勢。相關研究主題所引用資料說明如下：

(一) 我國現有廉政機構組織架構

- 1、資料來源：以相關廉政機構組織法、各機關工作年報、官方網頁資料及文獻資料為主。
- 2、由相關法令研析機關職權行使方式。
- 3、簡介貪瀆案件偵辦程序，以利掌握本研究論述之觀點。

(二) 廉政機關磨合情形：藉由網站言論、媒體報導、相關研究等，研析目前廉政署與調查局互動狀況。其中網站言論方面，目前僅有調查局有內部論壇，在客觀限制下，僅能擷取調查局人員對相關議題之想法，至於政風人員、廉政官等立場，則以深入訪談補足。

(三) 評估我國現有廉政組織：雖他山之石可以攻錯，然各國政治體制、民情風俗及生活習慣等並不相同，但重點仍在找出一種適合我國本土之廉政體制。因此本研究摒棄一般文獻多以介紹香港、新加坡廉政組織之比較制度方法，改採取國際透明組織 National Integrity System Assessment Toolkit (TI, 2010) 及其附錄三 NIS Indicators & Foundations 所揭示原則，嘗試進行國內廉政機關探討評估，依照資源 (Resource)、獨立性 (Independence)、透明 (Transparency)、課責 (Accountability)、內控廉潔機制 (Integrity Mechanisms)、預防 (Prevention)、教育 (Education) 及調查肅貪 (Investigation) 等面向進行檢視。其中資源、獨立性屬於整體能量 (Capacity)，透明、課責及內控廉潔機制屬於機關治理 (Governance)，預防、教育及調查肅貪則為衡量機關在廉政支柱中扮演的角色功能 (Role)。檢視我國廉政機關是否

與這些原理原則相符，藉由這種系統性檢視，瞭解現有廉政體制需改進之處，有助於建構廉政署及調查局理性互動模式。

二、質化訪談法(qualitative interview)

(一) 訪談目的：從非介入性研究可瞭解廉政機關運作互動的概況，而從調查局內部網路論壇，可相當程度剖析調查局內部對於廉政署成立，衝擊該局工作之想法，但仍欠缺廉政署、政風人員實際執行業務人員之觀點。因此希藉由深度訪談，協助解讀非介入性研究所取得之資料，進一步瞭解現有廉政工作困境及突破之方法。

(二) 訪談對象：本研究訪談對象分別為學者、檢察官、廉政官、政風人員及調查官，主要為研究者本身熟識之資深廉政領域工作者，部分為受訪者再行推薦。之所以選擇熟識者訪談，主要基於官方統計數字或新聞稿等客觀資料，已可藉由非介入性方法取得，深入訪談主要目的在瞭解問題真正根源，包含受訪者內心主觀真實想法。因此本訪談在既有信任的基礎上，比較能取得受訪者真正的看法。本研究訪談對象，皆屬非常熟悉廉政相關工作，並有意願提供相關資訊的人員，因此可界定為「資訊提供者」(informant)，而非單純之受訪者(respondent)(林秀雲 譯，2013：190)。

1、學者：訪談人數 2 人，以研究廉政相關領域研究者為主。本研究深切認為，實務仍須有理論作為發展基礎，且為補足本研究未沿襲一般比較國際廉政體系之方法，本次訪談分別選擇兩位長期研究廉政制度之外國學者，由國際角度來看臺灣廉政制度。且為貼近臺灣問題，所訪談學者對於臺灣廉政問題亦有深入研究，其中某位外國學者因來台行程較為緊湊，故於短暫口頭訪談後，其餘未盡問題則以電子郵件方式互動。

2、檢察官：訪談人數 2 人。從檢察官角度看肅貪工作，包括與調查局、廉政署合作辦案之異同。目前所有案件皆須移送檢察署，檢察官視證據決定起訴與否，而有些案件於偵查中即繫屬檢察署，配合檢察官進行偵查作為。若廉政署、調查局同時立案，則由檢察官負責居間協調，此種不同機關共同偵辦案件，有必要由檢察官角度觀察優缺點及其必要性，另檢察官亦可表達兩機關辦案之特性。

3、廉政官：訪談人數 2 人，肅貪、防貪業務各 1 人。從廉政署角度，瞭解該署人員工作量，以及期待如何與調查局合作或希望取得何種業務資源

及協助。而因訪談對象分屬肅貪及防貪業務，亦可瞭解廉政署內部業務資源配置及內部溝通等問題。

- 4、政風人員：訪談人數3人。政風人員為第一線從事防貪業務人員，防貪為廉政工作最重要之一環，從業務執行者角度，審視目前我國防貪工作困境，並瞭解政風人員與廉政署互動關係及現有業務推動方式改善之道。
- 5、調查官：訪談人數2人。調查局業務分為國安、犯罪調查兩大系統，廉政署成立時，國安業務體系人員大抵認為可將原肅貪人力劃撥國安業務，故持贊成意見；原從事肅貪調查官大部分認為，此舉係抹煞調查局長年在肅貪工作努力之成果，則持不同之看法。當然亦有少數認為工作量可因而減少，故贊成成立廉政署之政策，惟此係調查局內部工作心態及士氣議題，本研究僅將之作為背景參考，重點仍置於調查官對於與廉政署合作之觀點及實務上磨合產生之問題。

(三) 訪談內容：深度訪談具有彈性及深入瞭解之優點(林秀雲 譯, 2013: 501)，因此訪談題目視訪談情形及受訪談人對於本研究議題瞭解程度，隨時進行調整。訪談四大面向如下：廉政機關運作概況、廉政機關合作經驗、業務缺失探討及廉政工作期待。另因受訪談人身分背景不同，因此於分析受訪談人提供資訊資料時，著重於提供資訊之廣度及深度，藉此彌補本研究本身之視野角度，另為顧及受訪者之隱私，對於受訪者所舉案件實例，將視情形以代碼代替(林秀雲 譯, 2013: 591)。本研究訪談雖有製作逐字稿，但因部分內容涉及個案，為保護受訪者，不附於本研究。本研究訪談題綱架構如下。

- 1、訪談名詞定義：為使受訪者可以精確掌握訪談題項，因此於訪談前，會將訪談題目及名詞定義先提供受訪者參考。
 - (1) 廉政：包含肅貪、防貪(制度面預防)、反貪(教育)
 - (2) 廉政署：原則上政風單位隸屬廉政署，但為區別便利，本次訪談所指廉政署僅指署本部及各區調查組，不含各機關政風人員。
 - (3) 廉政機關單一制：係指廉政業務由單一機關專責。
 - (4) 複式布網：係指廉政業務不專屬於單一機關，而是兩個機關以上皆有權責辦理該項業務。

2、訪談題綱詳如表 1-3。

表1-3 訪談題綱

共通性問題	<p>一、從事廉政領域工作（研究廉政議題）時間？</p> <p>二、對於調查局、廉政署、政風系統相關工作是否有初步瞭解？</p>
廉政機關運作概況	<p>一、資源</p> <p>（一）預算：各機關預算是否足夠？</p> <p>（二）人力：</p> <p>1、各機關人力是否足以遂行職掌任務？</p> <p>2、各機關人力培訓是否足夠？</p> <p>（三）獨立性：各機關執行職務時，是否有足夠獨立性？</p> <p>二、治理</p> <p>（一）透明：各機關行政透明度是否足夠？</p> <p>（二）課責：機關人員負責對象為何？</p> <p>三、角色</p> <p>（一）防貪：</p> <p>1、投入資源比重？</p> <p>2、與過去政風司時代之異同？</p> <p>3、目前防貪作法是否正確？執行有無困難？</p> <p>（二）廉政教育：</p> <p>1、投入資源比重？</p> <p>2、與過去政風司時代有無異同？</p> <p>3、目前反貪作法是否正確？執行有無困難？</p>
廉政機關合作經驗	<p>一、與其他（調查局、廉政署、政風人員）合作經驗？</p> <p>二、多機關合辦案件優缺點？</p>
廉政業務缺失探討	<p>一、現有廉政案件案源分配？</p> <p>二、積案狀況？</p> <p>三、新聞發布利弊？</p>
未來廉政工作期待	<p>一、理想之廉政體系架構？</p> <p>二、調查局、廉政署之分工？</p>

資料來源：本研究

（四）受訪者編碼：有關受訪人身分屬性及其編碼如表 1-3，本研究引述時，直接以編碼為之。另可從英文編碼代號，即可瞭解受訪者背景，有助於閱讀本文

時，考慮受訪者言論之出發點及立場。

表 1-4 受訪人員編碼表

編碼	受訪者屬性	受訪時間	備註
S1	學者	2014.12.12	後續以電子郵件補充
S2	學者	2014.12.13	
P1	檢察官	2015.02.18	同時受訪
P2	檢察官	2015.02.18	同時受訪
A1	廉政官	2015.01.15	
A2	廉政官	2015.01.30	
E1	政風人員	2015.01.10	同時受訪
E2	政風人員	2015.01.10	同時受訪
E3	政風人員	2015.03.06	
M1	調查官	2015.02.26	
M2	調查官	2015.03.09	

資料來源：本研究

貳、研究流程

本研究先行蒐集相關文獻、網路言論，官方資料等作為本研究第 2 章廉政組織設計探討及第 3 章廉政組織評估之依據。在第 2 章中，分別論述調查局、政風機關及廉政署現有架構及運作模式，另亦簡介複式布網及單一專責之學說，作為本研究之理論基礎。第 3 章則是先行介紹國際透明組織所推廣國家廉政系統評估之內涵，並據以評估我國廉政能量、治理及角色等各方面表現。在前述基礎下，進一步擬定質化訪談題綱，並綜合非介入性研究資料及質化訪談結果，分析廉政機關內部之問題與挑戰、相互間之矛盾與衝突，再經由介紹廉政案件偵辦實務情形，推演出統合廉政戰力統合之合宜運作模式。

第二章 廉政組織設計探討

廉政署成立之前，主要是由檢察署、調查局及政風單位組成鐵三角，共同負責廉政工作，然調查局及檢察署皆以肅貪工作為主，政風單位除負責線索發掘，亦負責防貪、反貪業務，政風單位與調查局在肅貪業務上有緊密之聯繫。嗣廉政署成立後，政風單位之肅貪線索案源轉移至廉政署(Ko et al., 2015: 104)，廉政署、調查局及政風單位之互動完全異於以往，因此有必要瞭解廉政機關之組織運作現況，進一步探討複式布網或單一專責制度優缺點及組織協力之相關概念。

第一節 百年老店—調查局的蛻變

調查局向來給人神秘的印象，其肩負國家安全與犯罪調查等職掌，累積亮麗績效，但也背負歷史包袱，下簡述調查局歷史沿革、業務職掌以及該局業務新方向。

壹、歷史沿革

調查局前身成立於1928年，迄政府行憲後，於1949年4月間，改制為「內政部調查局」，同年12月隨政府遷台北。1956年6月1日改隸司法行政部，1980年8月1日又改制為法務部調查局。調查局因應任務需要，先後成立經濟犯罪防制中心、洗錢防制中心、廉政處等任務編組，俟於2007年12月19日通過法務部調查局組織法，將前述任務編組法制化。而調查局在廉政工作方面，1979年5月以前係由調查局第一處負責辦理，由於是年我國政、經遭到鉅變，行政院為有效遏阻經濟犯罪，保障民眾權益，維護經濟秩序，經多次召集專案會議，於同年5月責令調查局成立「經濟犯罪防制中心」，接辦原第一處有關犯罪調查業務，同年8月復依據院頒「端正政風整肅貪污方案」，將該中心擴編為「貪污及經濟犯罪防制中心」，以加強貪污及經濟犯罪之防制工作。嗣因各界對澄清吏治、檢肅貪瀆之期盼日益殷切，調查局乃於1989年2月成立「肅貪處」專責辦理肅貪業務，另同時成立北、中、南、東4個地區機動工作組，專責偵辦重大貪瀆案件。至此，廉政工作遂與調查局其他犯罪調查業務區隔，獨立為一重點工作。1990年間確立肅貪工作最高指導原則為「預防重於偵辦，偵辦也為預防」，於1991年2月1日將「肅貪處」更名為「廉政處」，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，更積極協調各機關政風機構及稅、關務監（督）察等相關單位加強貪瀆預防的措

施，以求達到端正政風，澄清吏治之目的。2007年12月19日總統公布、2008年3月1日施行之法務部調查局組織法，將廉政處法制化，另法務部2008年10月17日法令字第0970803813號令修正發布調查局處務規程全文27條，依據第4條第1項第2款「廉政處，分五科辦事。」及第6條「廉政處掌理下列事項：一、貪瀆、賄選案件調查與預防工作之規劃、指導、協調及考核。二、上級機關特交有關國家安全與國家利益及廉政相關之調查。三、其他有關廉政事項。」即為廉政處組織及職掌現況(法務部調查局，2013：16)。

貳、業務職掌及組織編制

調查局業務主要分為兩大任務與一項工作，兩大任務分別為維護國家安全與偵辦重大犯罪；一項工作則是為有效打擊犯罪，發揮鑑識科學功能，提升辦案能力。在維護國家安全方面，包括反制中共滲透、防制境外滲透、反制恐怖活動、保護國家機密、國內安全調查、協調全國保防、兩岸關係研究；偵辦重大犯罪包括貪污、瀆職、賄選、經濟犯罪、毒品犯罪、洗錢犯罪、電腦犯罪；鑑識科學則包含化學鑑識、物理鑑識、文書鑑識、法醫鑑識、資安鑑識，其中「濫用藥物實驗室」、「問題文書鑑識實驗室」、「DNA 鑑識實驗室」皆獲得國際認證。調查局局本部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、資通安全處、國內安全調查處、保防處、國際事務處、兩岸情勢研析處、諮詢業務處、鑑識科學處、通訊監察處、督察處、總務處及公共事務室，另於各縣市分設調查處站（詳圖 2-2），遂行前揭業務。¹⁰ 綜觀調查局組織架構及功能，屬多功能複合偵查機關，相關職掌皆具相關性，不僅線索可相互流通，偵辦時亦互為支援。舉例言之，緝毒業務常與洗錢犯罪緊密結合，洗錢犯罪亦與經濟犯罪息息相關，而貪瀆犯罪常與金融犯罪密不可分，因此單一線索可能就與廉政、經濟犯罪、緝毒業務等互有關連，結合各業務資料庫，可快速連結主要犯罪事實。案件偵辦時亦可調集各偵查領域之調查官，在短時間內整合所需人力，依各自專長研析相關證據，甚至於案件偵結後，對於可供參考之證據資料，移由主辦業務單位研處。例如貪瀆犯罪偵辦完畢後，對於其他無法證實為貪瀆犯罪之不法資金，可交洗錢防制處或經濟犯罪防制處進一步分析，充分運用掌控相關線索資料。

¹⁰ 調查局官方網站，<http://www.mjib.gov.tw/>，2015年3月8日查閱

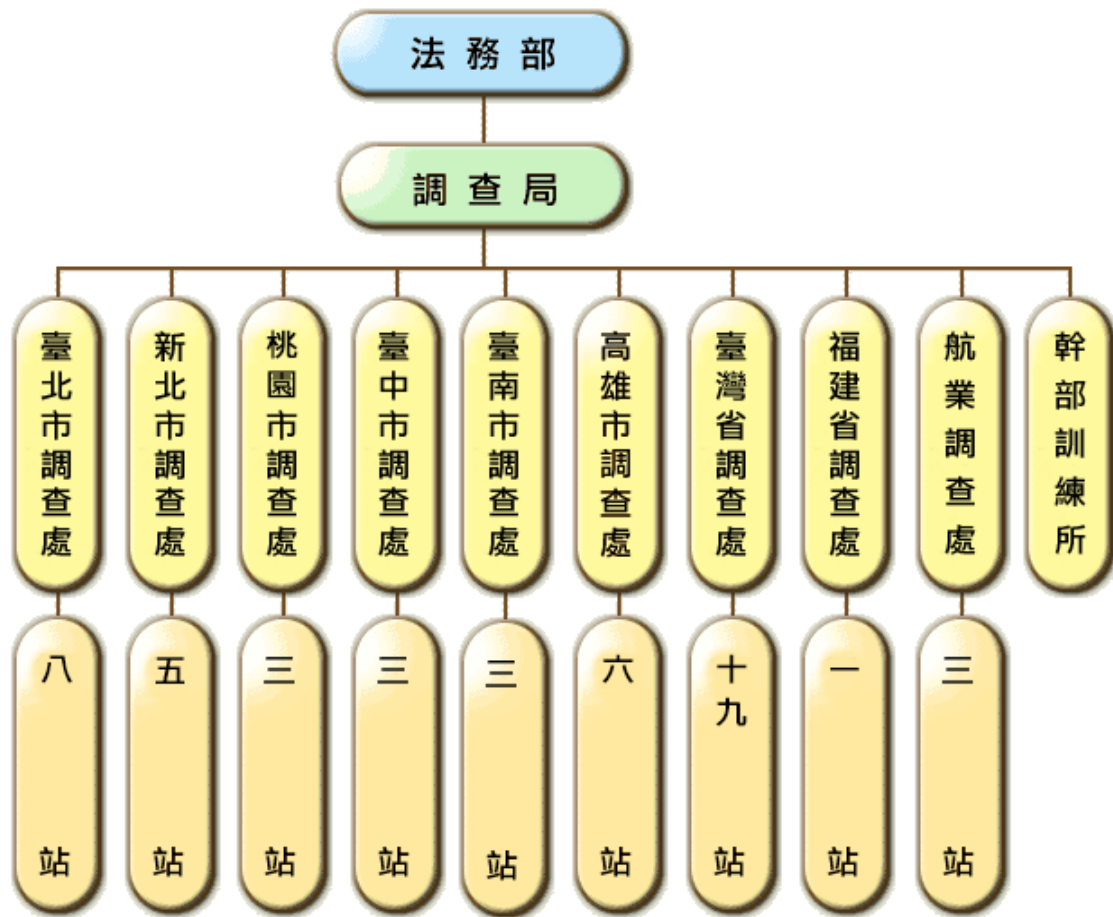


圖 2-1 調查局組織圖

資料來源：法務部網站

(<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=23548&CtNode=27334&mp=001>，查閱日期：2015 年 4 月 30 日)

參、強化肅貪新方向-企業肅貪

行政院前院長江宜樺鑑於企業貪瀆案件涉案金額龐大、受害人數眾多，違背社會公平正義，甚至危害國家經濟發展，於 2014 年 6 月 12 日行政院第 3402 次會議中指示調查局應掌握機先，積極防制企業貪瀆與重大經濟犯罪，調查局因此於經濟犯罪防制處下設企業肅貪科，以偵辦企業貪瀆案件。

企業貪瀆是指企業負責人、職員或相關人員，為牟取不法私利，以非法手段侵害企業資產或股東權益，亦即政府與企業合作，共同揪出企業內部不法，協助企業改善內控稽核制度，提升法律遵循意願，建立企業誠信與倫理規範，進而強化公司治理，善盡社會責任。

企業貪瀆主要包含股市犯罪（操縱股價、內線交易、不實財報、詐偽募集或

發行、非常規交易、特別背信、侵占、違法私募、不法併購)、金融貪瀆犯罪(金融機構負責人、經理人或職員違法放貸及背信案)、掏空資產案件(企業內部人員違背職務涉犯刑法背信罪或業務侵占罪)及妨害營業秘密案件。

企業肅貪科的成立，並不代表調查局輕忽原有公部門肅貪業務，廉政處仍積極引導各外勤處站偵辦貪瀆案件。企業肅貪蘊含之業務內容，原本即由調查局經濟犯罪防制處所掌管，實質上僅是承辦科名稱變更，但此種變更不僅宣示調查局對企業犯罪的重視，更符合國際上貪瀆犯罪不分公私部門的潮流。從調查局的沿革過程，可瞭解該局有豐厚的犯罪調查績效，但鮮少發現調查局主動發布新聞(這亦是耳熟能詳「檢調」一詞的由來，調查局偵破之案件，通常是以檢察署為主體發布新聞)。調查局養成訓練中，即要求調查官必須重視團隊精神，摒棄個人主義，調查員進行曲即以「當仁不讓、成功不爭」¹¹勉勵調查員，廉政署成立後，調查局瞭解媒體運用的重要性，也促使將犯罪調查轉型成更積極主動的犯罪業務預防宣導。調查局長久以來期許成為「民眾的調查局」，在新觀念新作為的啟動後，這個自我期許已從口號落實於實際業務中，百年老店的調查局，充分展現親民務實的新風貌。因此，廉政署的成立，雖然打破調查局以往獨佔肅貪業務的狀況，但也讓調查局更積極的面對社會脈動。

第二節 左右為難—政風無名英雄

我國政風人員制度歷經多次變革，因早年其功能設置具政治意味，也讓政風人員承擔相當的歷史包袱。而今隨著時代進步，政風人員肩負政府廉政的重責大任。

壹、組織沿革

如圖2-2所示，政風機構前身，在1953年7月至1972年8月時期，是在各機關設置安全處、室，主要辦理機關保防及安全維護工作，由調查局遴選並施以「保防班」訓練結業人員擔任。1972年8月1日各機關安全單位裁撤，改制為人事查核單位，組織編制併入機關人事單位，稱為人事處(二)或人事室(二)，主要辦理

¹¹ 調查員進行曲歌詞：「我們是國家的調查員，我們是大時代的尖兵；我們有滿腔的熱血，我們要再造中興；效忠國家、維護憲法、清除罪犯、保障人民；向一切腐化、惡化的勢力勇敢進軍。我們是國家的調查員，我們是大時代的尖兵；我們有滿腔的熱血，我們要再造中興；團結進步、樸實忠誠、當仁不讓、成功不爭；向一切腐化、惡化的勢力勇敢進軍。」

人事查核業務，仍受調查局指揮監督，其人員係由調查局公開招考並施以「人事查核班」專業訓練，結訓後分發各機關人事查核單位任職。1992年7月1日「政風機構人員設置條例」公布施行後，各機關原人事查核單位於同年9月16日全面改制為政風機構（設政風處、室），主要辦理端正政風、促進廉能政治及維護機關安全工作。依該條例規定，法務部為掌理全國政風業務之主管機關（法務部政風司，2008：7）。2011年7月20日法務部廉政署正式成立，政風機構改由廉政署督導指揮（法務部廉政署，2012b：12）。

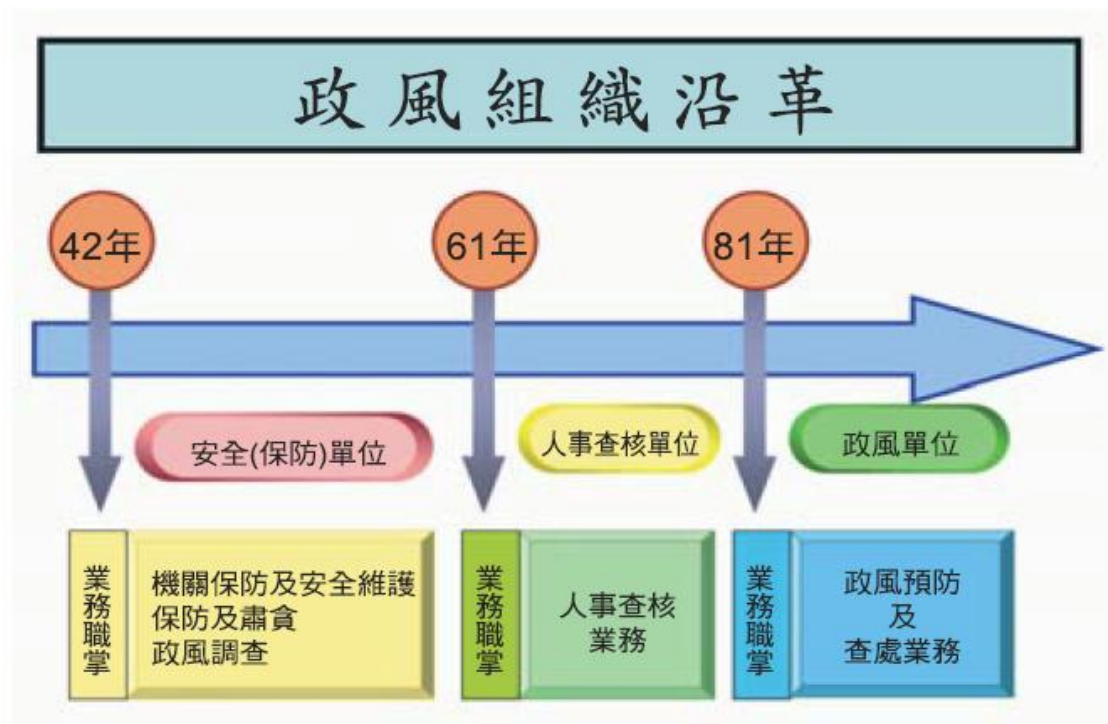


圖 2-2 政風組織沿革圖

資料來源：2008 年政風白皮書（2008：8）

貳、業務職掌

政風機構人員設置管理條例第4條規定，政風機構掌理「廉政宣導及社會參與」、「廉政預防措施之擬訂、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」、「機關有關之貪瀆與不法事項之處理」、「對於具有貪瀆風險業務之清查」、「機關公務機密維護之處理及協調」、「機關安全維護之處理及協調」、「其他有關政風事

項」等業務；近年配合政策在政風業務部分有下列重大轉變：一、全程投入機關採購監辦業務，監測採購招標、履約執行等流程，早期發現採購異常事項；二、進行常態性業務稽核，以長時間、跨機關大量資料分析方式，針對機關結構性、系統性之業務問題，提出制度革新建議；三、強化公職人員財產申報審查，增加實質審查比率、跨年度財產變動分析、指定財產申報等機制；四、執行廉政倫理規範、請託關說等公務員行為規範之登錄宣導，推動政府部門及其他公共機構預防貪瀆審查及反浪費等事項；五、推動《聯合國反貪腐公約》各項倡議，機關成立廉政會報，將政風工作延伸至機關整體廉政風險管理及強化內部控制，進而推動公部門以外之社區參與、企業反貪、校園誠信，以利公私部門合作（法務部廉政署，2012b：14）。

參、政風工作困境

依據政風組織相關研究（余致力等，2014；任重，2013；蘇靖，2012；謝建財，2006；陳俊洲，2008；Ko et al., 2015），本文彙整如下五點政風工作困境：

一、政風單位自主性不足、人力、預算受阻

各層級政風機構，無論在員額編制、預算皆取決於機關。因此政風單位自然受機關首長掣肘。在預算、人事受限情況下，政風單位獨立性、自主性略顯不足，從政風機構人員設置條例第6條：「各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。」同條例第5條：「各機關政風機構之設置，依各該機關之層級、業務屬性、組織編制及政風業務需求等因素定之；其設置標準，由主管機關擬訂，報行政院核定。」即便有這樣的規定也不保證是否設置政風單位，必須各個機關本身組織法有設置政風機構的規定。至於各級機關政風機構配置的員額，更是完全無法依實際需求狀況編制，無論新設或各機關組織改造的規劃，都比人事機構少一半以上。

二、二元體制，矛盾滋生

由於我國政風機構基於二元體制設計，一方面受所在機關首長指揮，另一方面又須受政風上級主管業務監督，致使兩個上級的指揮權力經常處於競合狀態。政風上級機構多以全國政風業務的整體考量與機關首長以有利於其市民或機關立場有別，致使矛盾滋生衝突不斷。

三、機關首長支持防貪、排斥肅貪

機關首長及同仁較容易認同反貪及防貪之預防作為，至於肅貪工作向為機關首長所排斥，認為肅貪對機關及機關首長形象會產生負面效益，也讓政風人員於移送肅貪案件時，感受到機關首長之壓力，甚至於行政調查時受到阻礙。

四、政風機構勞逸不均

政風機構人力編制並非以配置機關的廉政需求來決定，而各政風機構也因配置機關特性不同，而有不同工作重點；配置各機關的政風人員待遇配合各機關之俸給制度而有不同，因此不同政風機構勞逸不均是普遍現象。

五、無名英雄的難處

政風業務以目前所處環境，需以預防、興利、服務為主軸，從公共事務管理立場及一般社會觀感而言，這些作為較屬「靜態」，不易受到重視，難以表現具體績效，有別於調查、檢察偵辦案件的動態成果易於彰顯，致政風工作一直讓外界誤解「績效不彰」。

從前述觀點，發現政風機構組織設計矛盾，讓政風人員在扮演無名英雄的同時，又充滿左右為難的無奈，除介於機關首長與廉政署的兩面為難，其工作本質：肅貪與反貪，本質常是互斥關係。發掘貪瀆案源多，給民眾防貪不力的觀感，防貪做的好，反讓民眾感覺政風肅貪不力。

第三節 千呼萬喚—廉政署的崛起

過去每當政治人物提出打擊黑金政見，常伴隨成立廉政署的想法，似乎只要成立廉政署，臺灣就可政治清明。在大家的期待下，廉政署於 2011 年 7 月成立，讓臺灣的清廉政治增加一絲希望。

壹、歷史沿革

1987 年 7 月 102 位立法委員共同連署提案成立「反貪污局」，嗣後立法、行政部門陸續提出成立兼具肅貪、防貪職掌之「廉政公署」、「廉政總署」或「政風署」等想法，但一直未有具體共識。2000 年第 10 屆總統、副總統大選後政黨輪替，法務部前部長陳定南上任後宣示推動成立「法務部廉政署」並研擬「法務部廉政署組織條例草案」，經行政院院會通過，送請立法院審議，惟立法院朝野黨團協商時，因廉政署相關草案版本太多（行政院版與立法委員版本共 7 個版本）未獲共識而緩議。

2005年10月17日第63次行政院政策協調會報，與會人士力主應積極加強肅貪，俾早日達成「掃除黑金、澄清吏治」之目標。法務部以維持政風司為政策幕僚，並成立廉政局為肅貪執行機關之規劃，另研擬以肅貪為專責任務之「法務部廉政局組織法草案」及配套法案「法務部組織法部分條文修正草案」，經行政院2005年10月26日第2963次院會通過，送請立法院審議，惟至2007年12月21日第6屆第6會期結束未付委審查。因立法院屆期不續審，相關組織法草案行政院復再次於2008年2月13日第3079次院會決議通過，函送立法院審議（第7屆）。2008年5月法務部王清峰前部長認為我國在防貪、肅貪工作上透過檢察機關、政風機構與調查局廉政處進行，雖然建立一定績效，然外界對廉能政府及整合現有單位設立廉政專責機構仍有高度期待，特成立專案小組，就原規劃之「法務部廉政局」重行檢討，重行研議設立廉政專責機關必要性。2009年5月22日提出「我國設立廉政專責機關評估報告」陳報行政院為政策參考，建議規劃設立統籌防貪、肅貪、反貪權責之廉政專責機關；另於2009年7月27日召開「法務部組織調整規劃分組會議」，決議「整併政風司與中部辦公室，成立『法務部廉政署』。基於署、局規劃原則與內容不同，法務部於2009年12月4日函請行政院准允撤回「法務部廉政局組織法草案」及「法務部組織法第9條之1、第29條修正草案」，並經立法院同意撤回。

2010年3月法務部前部長曾勇夫後積極推動法務部組織改造，展現政府打擊貪腐決心，成立「法務部廉政署組織法規修正專案小組」研議相關法制。為回應民眾期待，加大防貪、反貪及肅貪效能，落實「聯合國反貪腐公約」各項措施，馬總統於2010年7月20日宣布設置「法務部廉政署」，專責於國家廉政政策規劃，執行防貪、反貪及肅貪業務，以治標（執法）、治本（防貪）及根除（教育）三管齊下策略，達成提高貪瀆犯罪定罪率、降低貪瀆犯罪率及落實保障人權等三大目標。法務部於2010年9月23日將「法務部廉政署組織法草案」及「法務部組織法部分條文修正草案（有關廉政署部分）」陳報行政院審查，經2010年11月4日行政院第3220次會議決議通過，同日函送立法院審議。2010年12月9日「法務部廉政署組織法草案」於立法院第七屆第六會期司法及法制委員會第16次全體委員會議審查完竣，復於2011年4月1日立法院第七屆第七會期第七次會議經

逐條表決完成三讀立法程序，總統於 2011 年 4 月 20 日公布制定「法務部廉政署組織法」，行政院並核定法務部廉政署於 2011 年 7 月 20 日成立。¹²

貳、業務職掌與組織編制

廉政署組織編制及職掌如圖 2-3 所示，各組詳細職務範圍敘述如下。

一、綜合規劃組：

- (一) 年度施政計畫、中程施政計畫與個案計畫之規劃、執行及管考。
- (二) 國家廉政政策與制度之規劃及研究。
- (三) 廉政措施之管考及評估。
- (四) 國際廉政與司法互助事務之聯繫、協調、交流及推動。
- (五) 法規命令、行政規則及解釋之諮詢。
- (六) 行政爭訟及國家賠償事件之協助。
- (七) 廉政工作法規、手冊之研編。
- (八) 全國各機關政風機構組織與人員任免、遷調、考績、獎懲之綜合規劃、擬議及執行。
- (九) 其他綜合規劃事項。

二、防貪組：

- (一) 貪瀆預防法令、制度、措施之研擬、推動及協調。
- (二) 政府部門與公共機構防貪審查及稽核。
- (三) 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。
- (四) 公務員廉政倫理規範之研擬、推動及協調。
- (五) 政府部門、公共機構、民眾、社區、學校、企業、團體廉政與誠信教育之宣導策劃及推動。
- (六) 其他貪瀆防制事項。

三、肅貪組：

- (一) 肅貪法令、制度、措施之研擬、推動及協調。
- (二) 貪瀆或相關犯罪案件調查之執行、督導、協調及管考。

¹² (廉政署官方網站，查閱日期：2015 年 5 月 24 日，
<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=381187&CtNode=40067&mp=289>)

(三) 檢舉貪瀆或相關犯罪案件之獎勵及保護。

(四) 行政肅貪之推動及督導。

(五) 其他肅貪執行事項。

四、政風業務組：

(一) 政風機構年度工作計畫之管考。

(二) 政風機構業務之績效評核。

(三) 政風機構辦理貪瀆預防業務之督導。

(四) 政風機構辦理貪瀆或相關犯罪案件之審核、督導、分析及查處。

(五) 政風機構執行公務機密維護之推動及管考。

(六) 有關法務部政風業務。

(七) 其他有關政風機構之預防及查處事項。

五、秘書室：

(一) 會報及議事之處理。

(二) 印信典守及文書、檔案之管理。

(三) 出納、財物、營繕、採購及其他事務管理。

(四) 國會聯絡與媒體公關事務之政策規劃、分析、研擬及執行。

(五) 工友(含技工、駕駛)之管理。

(六) 資訊業務之規劃、推動及管理。

(七) 不屬其他各組、室事項。

六、人事室：掌理人事事項。

七、主計室：掌理歲計、會計及統計事項。

八、北部、中部、南部地區調查組：

(一) 相關犯罪之蒐證、分析及調查。

(二) 關貪瀆或相關犯罪之調查。

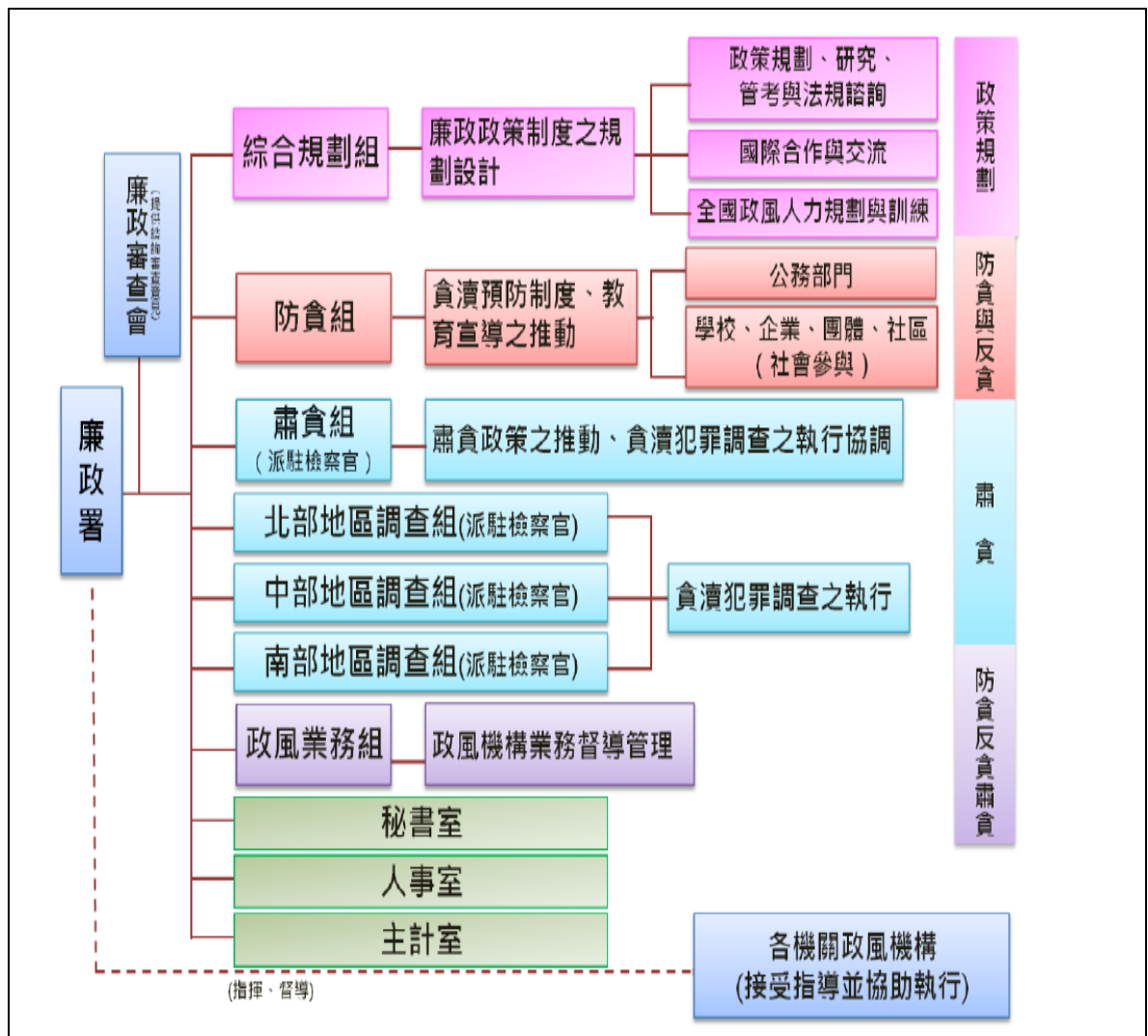


圖 2-3 廉政署組織職掌圖

資料來源：法務部廉政署，2013b：2

參、運作特色

為完備廉政署運作功能，特別設置派駐檢察官制度以及廉政審查會，

- 一、「派駐檢察官」制度：由法務部遴選優秀檢察官派駐廉政署，指揮該署廉政官即時偵辦貪瀆案件，並參與情資審查小組、定期檢視偵查計畫等多重程序，以期偵查階段精緻化，完整蒐集犯罪事證，提升偵辦貪瀆案件之效能與定罪率；並結合政風機構對機關狀況之掌握，輔助廉政官蒐證及案情研析，必要時徵召政風機構「查處機動小組」人力，加速偵辦效率，增強調查品質（法務部廉政署，2014：13）。

二、廉政審查會：依據「法務部廉政署廉政審查會設置要點」¹³設立，其任務及人數簡述如下：

(一) 任務：定期審查結存案件，防止誤判、拖辦及吃案，監督廉政署運作之透明，以期提升廉政署的獨立性和超然性。

1、評議廉政署存查列參情資，並就其處理情形及時程提供諮詢、建議。

2、關於廉政署業務稽核清查之執行，提供諮詢及建議。

3、關於廉政署偵辦案件經法院判決無罪情形，得依廉政署業務需要，分析其無罪理由，並就爾後相類似案件之偵查作為提供諮詢及建議。

4、因應廉政署業務需要，對於其他廉政事項提供諮詢及建議。

(二) 人員組成：委員11至15人，由法務部部長聘任；其中1人為召集人，由廉政署署長兼任，副召集人1人，由廉政署副署長兼任；其餘委員就下列人員聘任：

1、法務部檢察司司長或其指派之代表。

2、政府採購法主管機關指派之代表。

3、審計部指派之代表。

4、法律、財經、工程、醫療、建築管理等學識經驗之專家學者或有關機關代表。

5、社會公正人士。

肆、廉政新氣象

廉政署的設立，展現統合防貪、反貪及肅貪策略的象徵意義，雖然有認為廉政署與檢察署、調查局分工不明，與調查局競爭，獨立性及資源不足，肅貪機關重疊（包含檢察署、特偵組）等問題上無法獲得解決前，無法發揮其應有的效率(Quah, 2010a: 89-91)，然相較於過去政風司時代，廉政署在反貪方面推動廉政宣導凝聚反貪共識，招募廉政志工推動社會參與，防貪則研擬並落實廉政法規建構乾淨政府，針對風險業務專案稽核清查，跨域整合治理推動廉政平臺，推動行政透明建置公開機制等皆努力推展，對於我國廉政應有正面助益。

¹³ 廉政署官方網站，<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=246002&CtNode=36954&mp=289>（2015年3月8日查閱）

第四節 複式布網或單一專責

壹、廉政組織設計初探

聯合國反貪腐公約¹⁴ (United Nations Convention Against Corruption, UNCAC, 以下簡稱反貪腐公約) 第6條揭示：「1.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。2.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。3.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。¹⁵」本條文係規定預防性反貪腐機構 (Preventive anti-corruption body or bodies)。反貪腐公約第36條：「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，以利能在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。¹⁶」

¹⁴ 2000年12月4日聯合國大會認知必須擬定具體之法律文件以對抗貪腐，遂在2002年1月21日至2003年10月1日期間召開7次會議，2003年10月31日聯合國大會通過聯合國反貪腐公約，並於西元2005年12月14日生效，其目的在指導並提供各國政府反貪腐之法制和政策，內容涵括貪腐行為之預防措施、定罪、執法、國際合作、不法資產之追回及落實公約之執行機制等，促使世界各國共同致力於反貪腐議題（相關成立經過及背景詳<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>，2014年12月21日查閱）。

¹⁵ 原文為：「1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as: (a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and coordinating the implementation of those policies; (b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption. 2. Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided. 3. Each State Party shall inform the Secretary-General of the United Nations of the name and address of the authority or authorities that may assist other States Parties in developing and implementing specific measures for the prevention of corruption.」

¹⁶ 原文為：「Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies or persons specialized in combating corruption through law enforcement. Such body or bodies or persons shall be granted the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of the legal system of the State Party, to be able to carry out their functions effectively and without any undue influence. Such persons or staff of such body or bodies should have the appropriate training and resources to carry out their tasks.」

本條文係規定專責機關(Specialized Authorities)。前揭第6條明白表示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預防貪腐，而第36條則要求締約國依其國家法律制度之基本原則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。其預防貪腐機構與肅貪機構分別規定於第6條及36條，且表明由一個或多個機構（第36條則多「人員」字樣）來執行反貪或肅貪工作。顯見聯合國係由各締約國依據各國法律制度國情，設立一個或多個反貪、肅貪機構，且該反貪、肅貪機構不見得要同一，但重點在於該等機構需具有「獨立性」以順利遂行反貪、肅貪任務。聯合國相關研究亦分別指出由既有機構分割出來的全新專責廉政機關與以透過原組織變革方式來負責反貪肅貪之優缺點。新設廉政機關優點在於沒有傳統包袱、具較大公信力、課責性更健全及績效評估機制較優，且可投入專有資源以對抗貪腐，但缺點為耗費較多行政資源、與既有執法機關隔離、競爭。另外成立專責廉政機構，雖然可以監督既有執法機關的貪瀆，但該專責廉政機構本身涉及貪瀆事件時，既有執法機關仍應可予以監督(UN, 2003：51)。亦即聯合國反貪腐公約不僅要求各締約國需設立一個以上之廉政機關，重點更在於所設立廉政機關必須具獨立性及課責性(UN, 2004：32)。

依照OECD出版Specialized Anti-corruption Institutions-Review of Models（第二版），將廉政機構分類為：多功能反貪機構（Multi-purpose Anti-corruption Agencies）、執法型機構（Law Enforcement Type Institutions）、防貪機構（Corruption Prevention Institutions），多功能反貪機構主要是集防貪、反貪及肅貪功能於單一機構，主要代表性國家為新加坡及香港，亦因新加坡及香港在CPI排名上始終名列前茅，香港廉政公署及新加坡反貪污調查局的運作方式備受國際肯定；執法型機構則具有調查、檢控等各種型式的結合或獨自運作，該類型機關有時亦可能兼負重要的防貪措施、研究等工作推行；防貪機構則是最多樣的組織模式，可能是委員會型式、專責的反貪單位，或者可能附屬於某行政機關的單位(OECD, 2013：26)。

我國受鄰近新加坡及香港影響，向有成立專責單一反貪機關（概念如前述OECD所指兼具反貪、防貪及肅貪功能之專責機關）之倡議，然探討廉政機關之學術期刊不多，大多為學位論文，歸納相關論文研究議題約略可分為下列三點說明。

一、論述政風機構相關：有關政風組織變革者，如我國政風組織變革之研究（吳春麗，2007）、我國政風機構推動廉政建設之研究（張銘耀，2010）、我國政風組織改造之探討（陳俊洲，2008）、我國政風機構功能之研究（任重，2013）、

我國政風機構組織改造政策之研究（毛惠恩，2006）、我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析（田國興，2003）；論述政風業務者，如反貪污行銷之研究—以我國政風機構為例（蔣蕙玲，2009）、政風人員對我國陽光法案執行成效之研究（黃朝源，2012）以及論述政風人員角色定位或衝突者，如我國政風人員角色之研究—以臺北市政府為例（丁國耀，2014）、政風人員角色衝突之研究—以鄉（鎮、市）公所為例（許聖賢，2014）、政風人員角色衝突對工作滿意度與工作投入之影響—以臺北市政府為例（郭欣瑀，2014）、地方政府政風人員角色衝突之研究—以臺東縣為例（胡志昌，2010）；前揭如陳俊洲（2008）、田國興（2003）、胡志昌（2010）等研究，皆主張成立專責廉政機關，以解決政風人員工作所面臨之問題。

二、以跨國比較角度論述廉政工作者，如亞洲國家反貪腐改革之研究—以新加坡、台灣與中國為例（許文銘，2010）、兩岸廉政工作比較（陳仲偉，2008）、兩岸反貪機制建立與比較研究：從全球反貪腐運動探討（范忠賢，2010）、從全球反腐觀點探討兩岸反貪機制（邱宏達，2007）、政府廉政體系的比較研究—以臺灣、香港、新加坡為例（高進安，2012）、新加坡廉政制度之研究（葉晏綾，2007）。

三、探討廉政機制，如我國廉政機制變革之研究（謝建財，2006）、我國廉政工作組織變革之研究（柯慶昌，2008）、從三種政策調控理論探析台灣廉政政策—以推動「法務部廉政局」為論述重點（莊欽耀，2008）、建立我國廉政專責機關的可行性研究（羅淑惠，2009）、臺灣公務員貪腐及廉政治理之研究（陳義堂，2012）。

廉政署成立後，開始出現介紹廉政署業務之學術論文，如法務部廉政署肅貪政策執行之研究（林怡君，2013）、我國廉政署制度與功能之研究（鄒珮珊，2014）、法務部廉政署肅貪能力與肅貪目標關係之研究（黃壺嫦，2014）。至於與本研究探討廉政署與調查局互動問題直接相關者，則有調查局與廉政署功能劃分之研究（喻璿，2012）、法務部廉政署與調查局廉政肅貪業務競爭與合作之研究（何勵凡，2013），而其中最完備之論述為余致力教授等學者（2014）接受行政院國家發展委員會委託所完成「廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究」，從廉政權責機關建制、績效評估、媒體分析及深度訪談等面向，提出對於廉政權責機關改進之具體建議。前揭學術著作皆提供本研究重要之觀點及啟發。OECD雖將廉政機構

組織分為三種型式，但以我國而言，較有討論者係臺灣究竟要採取新加坡、香港等專責單一模式，抑或是現行複式布網設計，以下就複式布網與單一專責等進行介紹。

貳、複式布網

美國著名政治社會學者Larry Diamond於2014年10月6日在蒙古國首都烏蘭巴托市長反貪論壇的專題演講¹⁷中指出，複式設計有助於提升政府廉潔及透明，當某一廉政機關喪失其原有職掌功能時，其他具同樣或類似職掌之機關可立刻啟動運作機制替補相互功能。另Landau(1969: 356)也指出，複式布網的概念主要是為防止某一機制失靈所做的預防補救措施，行政機關如此設計將更具有彈性、更周全回應許多不確定的狀況，假如沒有複式布置的設計，行政機關將沒辦法控制錯誤及有替代作為的可能，亦即在功能區分清楚的單線流線型組織中，只要一個環節出問題，就會造成整個組織失敗，且複式機關布置不見得是沒效率的表徵。複式布網的設計，整個國家廉政體系將較為穩定，當體系中某一部份出現失靈的狀況，馬上就有其他機制出現，提供補救的功能（余致力、蘇毓昌，2006：47）。而複式布網，或者組織功能重疊的設計，優點包含一、資訊充分流動：因機關為保持與其他功能重疊機關競爭之優勢，故機關內部會盡可能向上提供正確資訊，以利決策階層可以充分掌握訊息，避免做出錯誤判斷；二、功能重疊增加組織的可靠度，如同前述Landau所主張，流線型組織只要其中一個環節功能失靈，就會造成整個組織失敗，Landau(1969: 349)並舉汽車、電腦及航空器等先進產品為例，前揭設備皆具多重安全設計，以避免單一安全裝置失靈時，造成更大的損害，因此功能重疊的設計，可以增加組織表現的可靠度。Bendor在Parallel Systems Redundancy in Government(1985: 23)一書中，分別以美國洲際導彈的研發¹⁸等實際案例，導出了流線型精簡組織優點被過分誇大以及複式布建是完美功能的替代品(Duplication is a substitute for perfect parts.)等結論。

組織功能重疊的缺點則有：一、功能重疊可能造成一般錯誤的發生，亦即功能重疊雖可增加可靠度，但同樣每個組織都有出現錯誤的風險，每個重疊組織都

¹⁷ Controlling Corruption: Institutional Reforms and Civil Society Mobilization Keynote Address to the “Transparent Ulaanbaatar 2014” Conference, 渠相關見解亦於所撰寫 Horizontal Accountability And Corruption Control 一文(<https://web.stanford.edu/~ldiamond/papers/>, 查閱日期：2015年3月8日)

¹⁸ 美國國防部一開始並未明確分工由何一軍種負責洲際導彈的研發，故在組織功能重疊狀況下，陸軍及空軍分別進行，不僅使導彈技術順利研發成功，更縮短研發時程。

增加一點風險，自然降低整個組織的可靠度。美國學者Sagan(1994: 232)舉飛機引擎為例，為避免單一噴射引擎故障產生失事，所以會多增設一具噴射引擎作為加強動力以及遇單一引擎故障時，作為備用動力之用，但強化安全性的同時，也不可避免噴射引擎本身就具一定爆炸失事的風險，而每多一具引擎就增加風險度。Sagan(1994: 234)更進一步分析產生一般錯誤的三個原因：首先，增設功能重複單位，可能只是組織為爭取更多資源，並非基於增加組織功能可靠度，而單位間為保有自主性，而有隱藏資訊的狀況；其次，為因應某些事故，政府常會增設不必要的功能重複單位，但此舉反而造成更大的災難，以第二次世界大戰柏林戰役為例，蘭卡斯特轟炸機(Lancaster bomber)遭德軍擊落數不斷增加，當局為減少轟炸機遭擊落之機率，遂計畫在飛機上增設機槍砲塔等防衛性武器，但科學家卻認為蘭卡斯特轟炸機遭到擊落，是因速度過慢及演訓不足，增加飛機砲塔反而會增加飛機重量而讓航速更形減慢，因而增加飛機遭擊落之可能性，但最後當局並沒有採納科學家的想法，機組員仍不斷戰死；第三，組織盲點會隱藏失敗的原因，在菁英團隊中常見因團隊自視甚高，當有錯誤的指令時，也不會承認錯誤。此概念與專業偏執雷同，過分的專業偏執將導致無法接受與其他機關合作。二、增加功能重疊可能減少個別單位的可靠度，亦即所謂社會怠惰（social shirking），例如某研究生找很多教授審查其論文，原本預期找越多審查者，越能找出論文錯誤，但在教授們都很忙的狀況下，可能產生期待其他教授會仔細審查的心態，而導致個別教授降低原本的審查細膩度，也就是認為其他人會做，所以自我盡責度降低(Sagan, 1994: 235)。

目前臺灣負責肅貪的機關，主要包括檢察機關、廉政署、調查局等，而監察院亦負責行政肅貪，可謂是多機關同具肅貪職掌，亦即在肅貪業務上，有複式布網情形，而防貪、反貪部分，廉政署為主要專責機構，但調查局組織法亦係載明「貪瀆防制」，職掌及實務上皆有從事防貪反貪宣導。爰此，我國廉政建設的機制有複式布網的精神。

參、單一專責

新加坡學者柯受田教授¹⁹長期倡導單一專責反貪機構，渠引述Nicholl等人

¹⁹ 柯受田教授（Jon S.T. Quah），現任新加坡反貪腐顧問，為研究亞洲地區反貪腐之權威，對於臺灣廉政議題有深入研究。

(Nicholl et al., 2006: 476)之觀察，認為單一專責反貪機構具有減省行政成本、提升公眾信任度、專業化、減少權責重疊的不確定性等優勢(Quah, 2009: 173)，柯教授於2010年撰寫專文(2010a: 73)提供臺灣反貪工作四大建議：一、建立獨立的反貪機關，二、提高貪污犯罪定罪率，三、簡化行政流程以降低貪瀆機會，四、降低黑金政治的影響。在獨立的反貪機關乙節中，柯教授指出亞洲國家採取兩種反貪機構型式，一種為單一專責機構，主要採行的國家有新加坡、香港、泰國及南韓，另一種為多機構共同肅貪，柬埔寨、中國、菲律賓及越南等國家採之。採取單一專責獨立反貪機構制，是最有效率的制度，新加坡反貪污調查局及香港廉政公署之成功經驗證實這種立論；反之在複式布網的狀況，缺乏協調、功能重疊、分食資源等因素，造成反貪機構效率低落。廉政署在2010年尚未成立，故柯教授當時指出由調查局為主之肅貪機構，並無法滿足政府提升廉潔的需求。因為肅貪僅是調查局九項職掌之一，維護國家安全為調查局首要工作，在機關內部資源衝突的結果，肅貪工作資源實際並不足夠，自然肅貪績效無法獲得應有的成果，故有必要成立專責單一的廉政機構，取代功能重複的肅貪機關。而2014年廉政署舉辦廉政治理研討會²⁰中，柯教授亦提出具體建議，認為臺灣要有效提升CPI等廉政指數排名，就必須仿效新加坡，建立單一專責反貪機構，將調查局現有的肅貪人員及資源，全數移撥廉政署。惟此種新加坡、香港此種單一專責廉政機關亦有不受外部控制以及嫌疑人指控反貪機關以粗暴手段迫害人權之疑慮(Rose-Ackerman, 1999: 160)。

進一步比較新加坡、香港、南韓及泰國等採行單一專責反貪機構與臺灣近五年來的CPI指數如表2-1所示，新加坡、香港名次超過臺灣，但名次似有逐年下滑趨勢，而南韓及泰國則落後臺灣，柯受田教授分析新加坡、香港、泰國及南韓四個所屬反貪機構績效差異時指出，影響反貪成果最重要的，還是在於領導人意志(political will)，若執政者真的有心解決貪腐問題，自然就會推動立法及嚴格執行，並投注充足人力及預算在反貪業務上，而反貪機構本身也必須排除政治力的干涉，並且專業、公正地執行職務以獲得民眾的支持(Quah, 2010b: 41)。

²⁰ 該研討會於2014年12月12日在財團法人張榮發基金會國際會議中心舉辦，柯受田教授以「廉政專責機構的成效與挑戰」為題進行演講。

表2-1 臺灣與亞太地區採行單一專責反貪機構國家CPI之比較表

	2010	2011	2012	2013	2014
新加坡	1	5	5	5	7
香港	13	12	14	15	17
南韓	39	43	45	46	43
泰國	78	80	88	102	85
臺灣	33	32	37	36	35

資料來源：本研究彙整自國際透明組織網站

(<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>，2015年4月23日查閱)。

肆、臺灣自己的路

經由複式布網及單一專責的初步探討，可瞭解任何制度都是有其優缺點，我國應該選擇一種較適合臺灣本土的模式。複式布網有其優缺點，而採行單一專責之國家CPI排名，也不必然比臺灣好，因此每個國家考慮採取何種模式的反貪組織時必須務實審酌當地國的政治、文化、社會、經濟、政治體制及立法背景等等，否則盲目仿效外國制度容易導致失敗的結果，意即「橘逾淮為枳」。新加坡、香港此種單一專責的反貪機構設計，雖然獲得很好的成效，但這樣的制度似乎比較適合在小型的國家，且具有相當的法治、權力分立、制衡基礎，若是較大型國家，或者有不同的貪污成因背景，就可能會有不一樣的結果(OECD, 2013: 42)。以亞洲主要國家或地區廉政機關型態與2014年CPI排名繪製落點分布(圖2-4)，可清楚發現不論單一專責或者複式布網，都呈現CPI排名平均散布各區間狀況，單一專責制並非絕對可以導出CPI排名領先的結果。

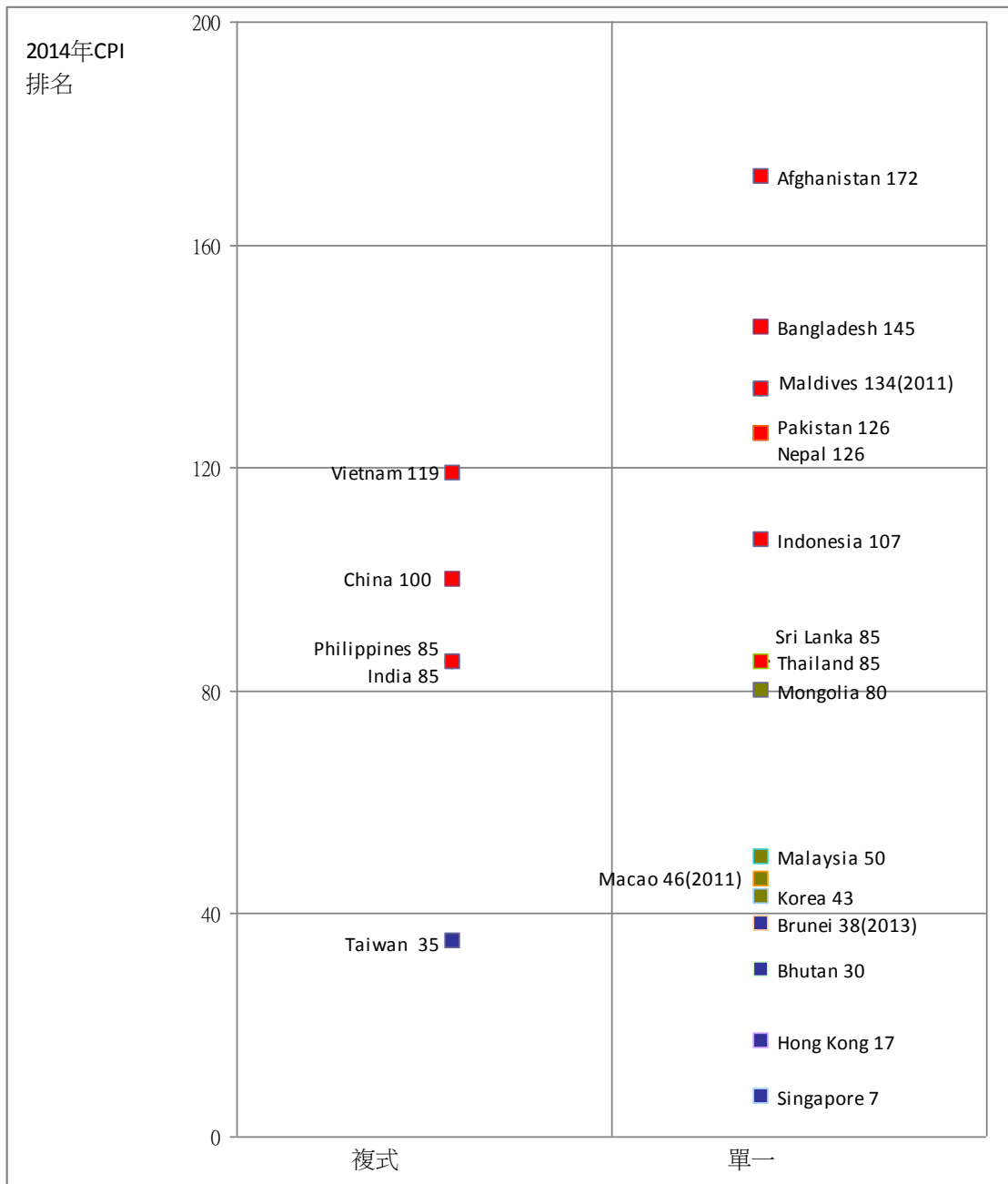


圖 2-4 亞洲地區廉政機關型態與CPI排名分布圖

資料來源：Ko et al., 2015: 104，資料更新為2014年CPI排名（Macao、Maldives、Brunei於2014年未納入評比，故分別採其最近一次評比排名）。

進言之，反貪機構之設立應僅是反貪策略之一部分，而反貪策略更著重於基礎的改革，而非單純的執法(Rose-Ackerman, 1999: 162)，廉政機關並非對抗貪腐的萬靈丹(de Sousa, 2009: 19)，因此並無法導出建立單一專責的反貪機構即可提昇我國廉政排名的結論。在廉政署成立之前，本即有各地地方檢察署、特別偵查組以及調查局等單位在負責肅貪業務。廉政署成立之後，在我國訴訟法制未更改之前，

不可能剝奪檢察署及特別偵查組之肅貪職權，因此即使調查局放棄肅貪職掌，廉政署及檢察署、特別偵查組仍會存在複式布網狀況。故在廉政署業已成立及調查局既有肅貪職掌情形下，似乎更應聚焦於廉政機關互動的討論，避免複式布網之缺點，例如缺乏協調、功能重疊、分食資源等，此亦本研究重點，因此有必要瞭解組織橫向協力相關理論。

伍、組織橫向聯繫

組織橫向聯繫為行政管理、組織理論所關注的重要領域，以下分就橫向聯繫的概念、阻礙合作因素、達成協力合作之建議及步驟等進行介紹。

一、組織橫向聯繫概念

公共管理學者Cigler將組織聯繫所形成的夥伴關係，由緊密度低到高分別區分成四種樣態：第一種為「網絡夥伴」(networking partnership)，通常僅存在資訊分享之互動；第二種為「合作夥伴」(cooperative partnership)，可能已經建立一定程度正式互動關係，但以低階人員互動為主；第三種為「協調夥伴」(coordinating partnership)，組織相互間已擬定出共同目標，組織內部單位亦可能必須放棄部分自主性以達成與他組織之合作，此時有賴於高階人員之參與，除資訊分享，資源也會相當程度共享；第四種稱之「協力夥伴」(collaborative partnership)，這是最強的聯繫關係，雙方所擬定共同目標通常是複雜且是長期性，此種協力關係之建立通常會以正式文件律定雙方關係，這種高度的結合，通常是逐步進展而來(Cigler, 2001: 74-75)。

張其祿教授在「強化中央行政機關橫向協調機制之研究」，將橫向聯繫相關學說整理出三個最常見的概念，即合作(cooperation)、協調(coordination)與協力(collaboration)，分別簡述如下：

- (一) 合作：通常是指組織短期、非正式，抑或是自願性的關係，在合作的關係中，組織間可能彼此分享相關資源與資訊，但卻不具共同目標與作為，各自保有獨立性及所屬資源。此種合作關係是最低程度整合狀態。亦即只是在運作過程中考量其他組織的立場，不需調整組織本身目標，並且只需動用極少資源與其他組織進行合作，往往只是單純分享資訊。
- (二) 協調：藉由更密切且正式之機制來達成組織間的整合，因此協調過程中，組織間除資訊交換及分享，更涉及決策規劃、業務執行的策略合作關係。

所以協調係使不同參與者能和諧地被整合，以完成共同目標，並產生一加一大於二的成果，但在協調關係中，各組織仍保有其獨立性，僅就特定之議題或事項進行合作。

- (三) 協力：協力關係是最為緊密且長期的整合性安排，建立此種關係需全面性決策規劃配套與組織溝通管道之制度安排，故組織間必須具高度之信賴及承諾，同時可能需長期的磨合，才能達成此一協力關係。協力關係通常用以處理複雜性社會問題，且是當其他整合模式無法發揮功效時被採用。而此種整合模式對組織及其成員的風險最大，因必須放棄組織之本位與自主性，並且僅將其組織視為整體結構之一環（張其祿，2010：20-22）。

二、阻礙橫向聯繫因素

影響橫向聯繫與合作的因素，美國學者 Ernest R. Alexander 區分成三大面向 (1995: 16-21)：

- (一) 組織(The Organization)：包含組織文化、組織開放度等，一個組織開放度越高、組織成員對其專業有自信、一個具信任的組織文化背景、任務多樣性、資源豐厚以及組織成員非正式的頻繁互動等等，都有助於機關的合作，而集權式組織、高度的專業化都不利於合作機制的建立。另組織若可彈性、有效率的回應需求端，則具有積極合作的潛質。
- (二) 協調成本(Coordination)：依據交易成本理論²¹，一個組織決定是否與其他組織合作，主要在於該組織預期合作所帶來的好處須大於所失去的資源，亦即要促成合作，必須合作所帶來的預期利益大於可能遭受的風險。組織認知的風險可能包括組織於合作後面臨基本價值的摧毀，但同樣其所帶來的利益也有可能是強化組織核心價值，甚至提升組織競爭力，這樣的評估有助組織間合作。而此種風險與報酬評估，當然也涉及到組織內部中高層人員利益，例如是否會因組織合作，而危及管理階層在組織中地位，這些都是影響合作意願的因素。
- (三) 互動潛質(Interaction Potential)：包含一個組織對其他組織態度、關係的所有

²¹ 此一理論主要是由諾貝爾經濟學獎得主 Oliver Williamson 奠定基礎。交易成本理論主要指買賣雙方在交易過程中，必須負擔「生產成本」以外的其他成本，而因人性因素與交易環境因素交互影響下會產生市場失靈，造成交易困難。由於交易都涉及不確定性、決策能力的限制以及取得資訊的不完整性等，所以交易成本高昂，如何讓交易成本最少，是達成效率的關鍵。交易成本理論假設制度是為降低交易成本而設計，所以制度的改進反映交易成本特性及減少交易成本之方法（徐仁輝，2006：42）。

因素，假如這些因素趨於積極，自然有助於機關間合作，反之則否。例如機關間有相同的核心價值、相互依存度高、組織結構功能相似，協調密度自然增加。另一個影響協調意願的重大因素，在於組織對於管轄領域的共識，亦即在組織的「職掌」有遭侵犯疑慮時，當然不利於協調合作，除非各自組織的工作重點或產出明顯不同，才能減少衝突，所以只要組織間面臨職掌衝突，就會降低協調合作意願。

進一步探討阻礙行政機關合作的因素，因行政機關傳統官僚運作方式，故存在顯著之本位主義、專業偏執及資訊傳遞障礙等，茲分述如下：

- (一) 本位主義：本位主義係指機關對自身機關地位、財富與名望等保護與考量，以便可爭功諉過，且擴大本身利益（張其祿，2010：24）。官僚組織為專業化而不得分權，但此亦伴隨本位主義的缺點，影響到橫向聯繫。
- (二) 專業偏執：專業偏執係因專業分工後，所形成高度自我認同、價值觀或意識型態，由於這些價值觀或意識型態極易障蔽其他看法，進而形成集體思考盲點，使橫向協調及合作困難重重（張其祿，2010：24）。
- (三) 資訊傳遞障礙：除資訊軟硬體能力外，還存在缺乏資訊共享經驗、資源欠缺、相互競爭、抗拒變革、懼怕喪失自主性、害怕喪失資產和競爭優勢、擔心資料受其他組織濫用、對所接受的資訊品質不放心、風險和報償之比較考量、信任等因素，都是造成資訊分享障礙的因素（曾冠球，2012：4）。

三、協力合作之建議

陳敦源教授於「跨域管理：部際與府際關係」（2010：252-255）一文中，認為要解決橫向組織合作問題，可掌握下列幾項要點：

- (一) 長期的互動：長期互動可增進組織間互信，進而建立合作適宜的互動模式與心理上相互期望。
- (二) 良好的溝通機制：透過溝通，正確傳達雙方合作互利的共識，並訂立合作細節及權利義務關係。
- (三) 有效的賞罰機制：透過賞罰制度，有效維繫並督促文官體系落實機關間之合作。
- (四) 非正式組織的應用：由於正式的對話管道，常有溝通緩慢及缺乏彈性等缺點，因此透過非正式組織，例如個人交誼互動來促進合作事項的達成，更顯重要。

(五) 領導的功能：組織合作模式如同前述，由寬鬆到緊密，如何抉擇妥適的方式，就是機關領導階層的責任。領導者兼具主要溝通決策者、獎懲決定、非正式網路核心等多重角色，為機關合作成敗最重要角色。

另有學者進一步分析協力合作之內在要素，包括溝通、承諾、公平、能力、信任、尊重（陳恆鈞、張國偉，2006：4-6），簡述如下：

(一) 溝通：協力中溝通，可分為組織內與組織間溝通，並可再細分正式溝通與非正式溝通。正式溝通是指由官方活動所形成之資訊分享，非正式溝通則是正式活動以外傳達官方訊息（即陳敦源教授所指非正式組織之運用）。溝通品質優劣決定於頻率次數、溝通資訊量、清晰度、協調性、開放性與正面性。

(二) 承諾：組織承諾有三種：1、情感性承諾：組織成員對於在組織中的經歷及基本需求感到滿足，會對組織發展出情感性依附，此種情感上的依附包括：認同、投入及忠誠。2、持續性承諾：組織成員評估離開組織的成本後，而產生續留組織的承諾。3、規範性承諾：建立在組織與成員之間義務的互惠狀態，組織成員經由組織或社會規範的內化，產生一種接近個人義務或道德責任的承諾。

(三) 公平：指參與協力的成員對於協力關係在資源分配及建立各種制度與措施時，是否具公平性之主觀認知。協力公平的內涵可分為「分配公平」、「程序公平」及「制度公平」三大部分。「分配公平」是指協力成員得到結果的公平，成員會針對任務之投入與獲利進行比較，當所獲得利益低於工作投入時，成員會產生不公平的認知，進而影響後續協力投入程度。「程序公平」指決定任何制度和措施時，組織決策所依循之標準或方法是否符合公平原則。「制度公平」指制度設計是否涵蓋協力運作的利害關係人，亦即協力關係整體結構、系統以及資源配置等制度規範，須考量所有協力成員意見。

(四) 能力：指協力雙方的行為者，從領導階層到執行階層都必須具備相關的智識與知能。

(五) 信任：成員對彼此誠實、合作行為的期待，這是基於社團成員共同的價值觀以及組織內部的專業標準或行為準則。

(六) 尊重：即對人作主觀而正面的評價，包括能力、重要性與價值。相互尊重

的特質有：受重視、不武斷、謙恭有禮、不歧視、不受干擾。

四、協力合作之步驟

美國加州大學協力研究中心(Center for Collaborative Policy)，擬定出協力合作之步驟如下²²：

- (一) 評估與規劃(Assessment & Planning)：進行評估並確定議題範圍、受影響的利益相關者、通過協商解決問題的可能性，以及時間和資源的充足性。
- (二) 組織(Organization)：制訂基本流程規則，包括溝通方式、管道，雙方目標等，此步驟在決定如何使團體達成彼此共識。
- (三) 教育(Education)：建立教育管道，透過共享的價值和規則，促使所有參與者理解議題及相關利弊分析。
- (四) 談判(Negotiation)：研擬選項，確定最佳可行的方案，並制定協商的條款和協議，此步驟意在調和利益衝突，強化參與者遵循協商結果的承諾。
- (五) 執行(Implementation)：將協議內化至團裡內部，並且實施監控，以確保參與者遵守協議。

前述原則與步驟，都足以提供我國關於廉政機關整合、協調時重要參考，本研究將於第四章針對現有廉政機關相關問題與前述原則進一步分析比較。

²² 美國加州大學協力研究中心，1992年成立，目的在於協助公部門、私部門運用協立策略增加工作成果。網址：<http://www.csus.edu/ccp/tools.html>，查閱日期 2015 年 1 月 24 日

第三章 廉政機關評估

初步瞭解我國廉政機關組織模式後，本研究嘗試以國際透明組織研究出之相關標準，評估現有廉政機關之優劣勢。由評估的結果，也可相當程度推估廉政機關所能發揮之功能。因此於簡介國家廉政系統評估之概念後，將逐節依照能量、治理及角色等面向進行探討。

第一節 國家廉政系統評估

壹、簡介

國際透明組織於2000年出版*Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*一書，詳盡介紹國際透明組織所倡議的「國家廉政體系」(National Integrity System, 簡稱NIS)概念，該書作者Jeremy Pope認為，減少貪腐並非終極目標，建立一個更有效、公平的政府運作體制才是真正的目的(Pope, 2000: 11)，其在該書序言亦強調建立國家廉政體系的最終目標，是將貪腐變成高風險低報酬(“high risk” and “low return”)，首要任務是要將貪腐發生可能性降到最小，但要注意不能增加無謂成本，以及造成可能妨礙有效工作的不必要約束。貪瀆犯罪屬白領犯罪之一，白領犯罪的發生，與其風險有相當關係，亦即與犯罪所獲得利益相比較，如果被逮捕、懲罰的機會較低，則白領犯罪發生的機會就較高(孟維德，2011: 29)，因此提高貪瀆被發現的風險，確實有助於抑制貪腐。而貪污的成因，也絕非單一機關、組織或個人發生的現象，而是一種系統產物，因此要對抗貪污，也必須倚賴整體系統性策略。一個成功的反貪策略，必須植基於政府、公民社會還有其他相關人配合，亦即除政治意志外，也要有公民的覺醒，共同督促政治透明及課責。²³

TI以廉政殿堂(NIS temple, 詳圖 3-1)建構國家廉政體系概念，要穩固整個廉政體系，必須每根柱子(Pillars)都很穩固。貪腐就像癌症一般，有不同的樣態，治療不同類型的癌症要用不同的方法；同樣的，對抗貪腐也要有不同型式的倡議、工具及機關(Naím, 2000: 266)，因此貪腐預防必須全面性。

²³ National Integrity System background rationale and methodology, TI 網站
(http://archive.transparency.org/policy_research/nis/background_rationale, 2015.1.2 查閱)



圖 3-1 廉政殿堂(NIS temple)

資料來源：TI 網站（網址：

http://archive.transparency.org/policy_research/nis/national_integrity_system_assessments，查詢日期 2015 年 5 月 3 日）

一般而言廉政殿堂的支柱包含立法(Legislature)、行政(Executive)、司法(Judiciary)、文官體系(Public Sector)、執法機關(Law Enforcement)、選舉機關(Electoral Management Body)、監察機關(Ombudsman)、審計機關(Supreme Audit Institution)、反貪機關(Anti-corruption agencies)、政黨(Political Parties)、媒體(Media)、公民社會(Civil Society)、私人企業(Business)。²⁴ 在廉政殿堂的頂部則有三個圓球：「法治」(Rule of Law)、「永續發展」(Sustainable Development)及「生活品質」(Quality of Life)，如果要讓這些圓球（價值觀）不致滾落下來，殿堂頂部必須保持平衡，亦即各個支柱缺一不可（余致力，2005：42）。這些支柱彼此依

²⁴ TI 根據相關研究持續調整各支柱的組成，例如 2000 年 Pope 將國際行動者（international actors）列入支柱之一，但目前 TI 網站最新資料已取消該支柱，加入「政黨」（political parties）及「公民社會」（civil society）。

賴，如果其中一根支柱支撐力變弱，增加的負荷就會移轉到其他支柱，但假如很多支柱支撐力都很弱，那麼法治、永續發展及生活品質自然就會滾落，整個廉政殿堂自然土崩瓦解。這些柱子都植基於一個國家的政治、社會、經濟及文化之上，這些基礎的價值意識若夠強，也能給予這些支柱強有力的支撐，反之地基不穩，支柱也容易倒塌(Pope, 2000: 36)。另一個重點，這套國家廉政體系，著重於事前預防，而非事後追訴。

國際透明組織以盟友角色，透過提供具體反貪建議，協助各國政府建立廉潔制度，以提高政府競爭力（葛傳宇，2011：44）。自2001年開始，世界各國（地區）之TI分會開始以國家廉政體系概念，進行各該國（地區）國家廉政體系評估，並提出評估報告書（下稱：NIS報告），迄至2014年12月31日止，共計有108個國家（地區）提出NIS報告，甚至有國家先後提出3份報告書，持續對各該國廉政體系強弱予以檢測。這些國家2014年CPI排名從第1名到156名，甚至未納入CPI評比之國家亦投入評估行列。如表3-1所示，CPI排名係指2014年各國之CPI排名順序，報告年份則為國際透明組織網站標示該報告發布之年份；另歐洲挪威等25個國家於2011年進行跨國性國家廉政體系評估，報告年份以「E」標示。自該表可發現，CPI排名前10名之國家，有9個國家都進行過評估，除表示對抗貪腐必須長時期不間斷之努力，亦彰顯這些國家之公民社會對於政府健全廉政體制之重視。相反地，2014年CPI排名在156名之後的國家（2014年共174個國家納入評比），從未製作過NIS報告，是否有相當程度意謂這些國家公私部門不重視廉政，自然無法獲得良好排名。

表3-1 提出NIS報告國家一覽表

CPI 排名	國名	報告年份	CPI 排名	國名	報告年份
1	Denmark	E、2012	55	Jordan	2001
2	New Zealand	2003、2013	61	Ghana	2001
3	Finland	E、2012	67	South Africa	2005
4	Sweden	E、2011	69	Brazil	2001
5	Switzerland	E、2011	69	Swaziland	2007
5	Norway	E	69	Greece	2011、E
7	Singapore	2006	69	Italy	2011、E
8	Netherlands	2001、E	69	Bulgaria	2001、2011、E
10	Canada	2001	69	Romania	2005、2010、E、2012
11	Australia	2004	78	Serbia	2001
12	Germany	E、2012	80	Mongolia	2001
14	United Kingdom	2004、2011、E	80	El Salvador	2003
15	Japan	2006	80	Morocco	2009
15	Belgium	E、2012	80	Bosnia and Herzegovina	2007、2009
17	Hong Kong	2006	85	Peru	2001
17	Ireland	2009、E	85	Trinidad and Tobago	2001
26	Estonia	E	85	India	2003
26	France	E、2011	85	Jamaica	2003
31	Portugal	E、2012	85	Philippines	2006
31	Botswana	2001、2007	85	Thailand	2006
35	Poland	E、2012	85	Zambia	2003、2007
37	Spain	E	85	Sri Lanka	2003、2010、2014
39	Slovenia	E、2012	94	Colombia	2001
39	Lithuania	2001、E、2013	94	Armenia	2003
43	Korea (South)	2006	94	Panama	2006
43	Latvia	2011、E	94	Egypt	2009
47	Costa Rica	2006	100	China	2006
47	Mauritius	2007	103	Mexico	2001
47	Hungary	2007、2011、E	103	Niger	2011
50	Georgia	2011	103	Moldova	2014
53	Czech Republic	2011、E	107	Argentina	2001
54	Slovakia	E、2012	110	Kosovo	2011

表3-1 提出NIS報告國家一覽表（續）

CPI 排名	國名	報告年份	CPI 排名	國名	報告年份
110	Malawi	2004、2013	150	Paraguay	2001
115	Guatemala	2004、 2006、2007	154	Democratic Republic of the Congo	2007
119	Tanzania	2003	156	Cambodia	2006
119	Vietnam	2006	156	Zimbabwe	2007
119	Mozambique	2007	未評比	Fiji	2001
119	Sierra Leone	2004、2013	未評比	Caribbean composite	2004
126	Kazakhstan	2001	未評比	Cook Islands	2004
126	Gambia	2004	未評比	Federated States of Micronesia	2004
126	Azerbaijan	2014	未評比	Kiribati	2004
126	Nepal	2001、2014	未評比	Marshall Islands	2004
126	Pakistan	2003、2014	未評比	Nauru	2004
126	Honduras	2004、2006	未評比	Niue	2004
133	Nicaragua	2004、2006	未評比	Palau	2004
136	Nigeria	2004	未評比	Solomon Islands	2004
136	Cameroon	2007	未評比	Tonga	2004
136	Lebanon	2009	未評比	Tuvalu	2004
142	Uganda	2003	未評比	Kenya	2006
142	Ukraine	2011	未評比	Palestine	2009
145	Kenya	2003	未評比	Turks and Caicos Islands	2009
145	Papua New Guinea	2003	未評比	Curacao	2013
145	Guinea	2007	未評比	Maldives	2014
145	Bangladesh	2003、2014	未評比	Vanuatu	2004、2014

資料來源：TI網站（網址：

http://archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country，查閱日期：2015年5月5日），本研究自行整理

貳、評估流程

國際透明組織對於進行國家廉政體系評估，訂有建議流程（NIS Assessment

Toolkit, 2010)²⁵，以協助各國妥適的完成報告，相關流程重點略述如下：

一、計畫籌備：由國際透明組織各國分會或國際透明組織建立評估計畫之架構及團隊，細項包括：

- (一) 簽署備忘錄：由國際透明組織總部與分會簽署，以利國際透明組織總部可以提供支援及維持評估報告的品質。
- (二) 界定計畫目的：讓參與評估計畫的成員，清楚瞭解進行國家廉政評估的目的，這樣有助於完成計畫。一般而言，進行國家廉政評估的目的包括倡議及改革 (Advocacy & Reform)、監控及比較 (Monitoring & Comparing)、廉政策略規劃 (Strategic Planning)、結合廉政夥伴 (Building Coalitions)、進行深入研究的指引 (Guide to Specific Research)。
- (三) 訂定評估時程：一般而言，從簽署備忘錄到完成評估報告約一年時間。
- (四) 提列預算：除進行評估本身所需經費外，亦要預想評估完成後進行倡議的經費。
- (五) 規劃分會人力資源：律定分會人員參與評估計畫之工作、時間，包含與外部委員的協調、報告完成後之倡議活動等。
- (六) 招募評估計畫研究人員：建議聘請一位主持研究員，再由該研究員組成研究團隊。研究員必須參與 TI 的 NIS 評估計畫工作坊、撰寫評估報告及擬定後續倡議計畫等。研究計畫主持人，必須透由公開的遴選程序，遴選出沒有利益衝突及有研究口碑者擔任，畢竟這牽涉到評估報告之公信力。
- (七) 建立評估計畫顧問團隊：團隊的組成約 8 至 12 人，最好涵蓋公民團體、政府部分、私人企業等各領域人士，以利對於評估報告提供全面性的諮詢建議。
- (八) 選定外部審核者：在報告公布前，需選定一名非隸屬特定黨派外部審稿者，更建議非該國住民，因此國外學者或新聞工作者是理想的人選，由他們以局外人的角度，針對報告內容是否有足夠佐證或有無明顯錯誤之處進行評述。

²⁵ 國際透明組織針對地方政府另訂有評估流程 (Local Integrity System Assessment Toolkit, TI 網站網址：http://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_integrity_system_assessment_toolkit，查閱日期：2015年5月5日)。

二、評估計畫的研究程序及成果

在開始進行評估之前，研究者必須對於評估程序及範圍有清楚認識。一般而言，評估對象就是前述國家廉政體系支柱，但仍因地制宜，某些國家可針對特殊的反貪機制特別予以評估，同樣的對於欠缺的項目亦可略而不述。例如反貪腐機關（ACA），在某些聯邦制國家，可能就僅是一種政策架構，在這種情形下，就可用其他方式予以評估。

所有支柱都可以從三個面向進行觀察，第一是機關發揮功能的「能量」（capacity），包括資源(Resource)、獨立性(Independence)，第二是該支柱內在「治理」機制(governance)，包括透明(Transparency)、課責(Accountability)、內控廉潔機制(Integrity Mechanisms)，第三是該支柱在國家廉政體系扮演的「角色」(role)；大部分的指標又可以分別從制度面(law)及運作面(practice)進行評估，進一步研析二者的落差（圖 3-2）。

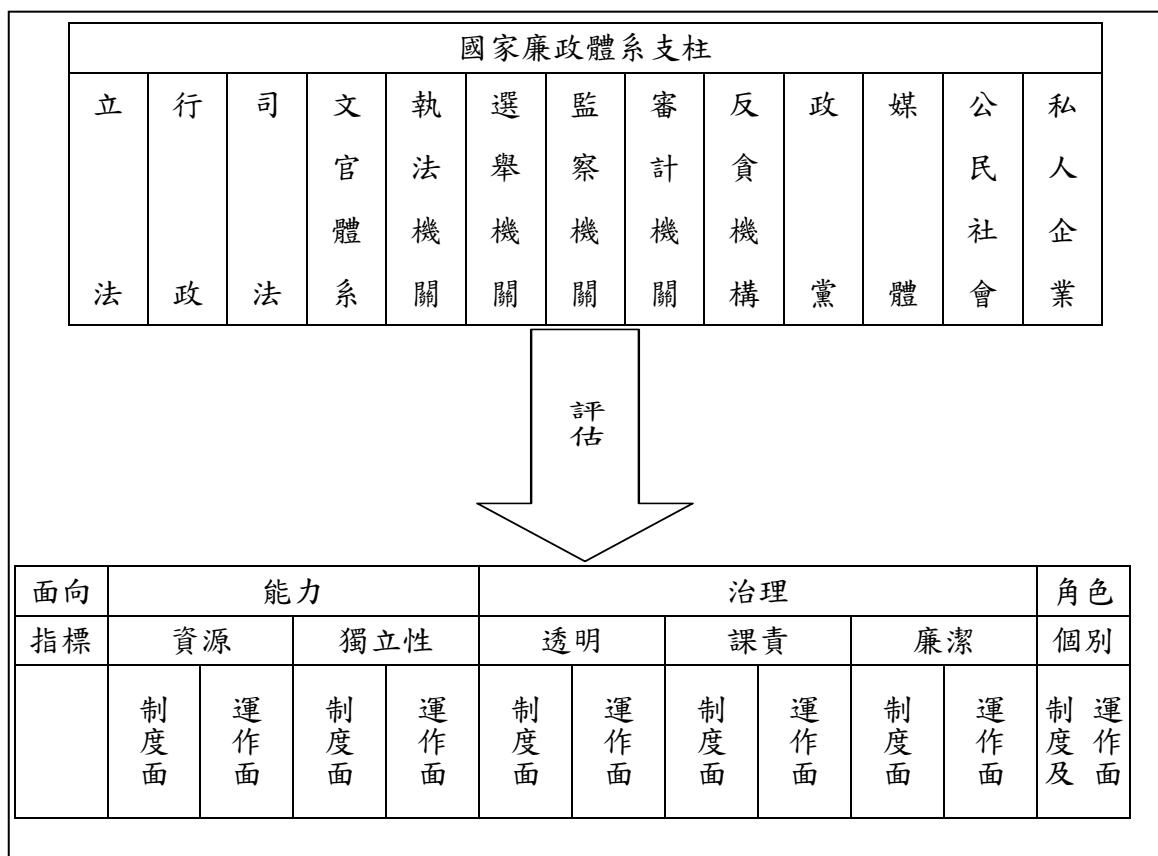


圖 3-2 國家廉政體系評估面向圖

資料來源：本研究自 NIS Assessment Toolkit 改繪

三、蒐集資料

如同一般研究方法，撰寫國家廉政體系報告，亦採非介入性研究（分析法令、官方統計資料及次級資料）及深度訪談法，資料時限通常是開始進行評估之時往前推 2 年內。深度訪談主要目的在於瞭解各支柱實際運作狀況，彌補非介入性研究之不足。訪談對象至少兩名，一名為機關內有工作經驗者，一名為機關外對該支柱有研究之專家。

四、起草國家廉政報告

資料蒐集完畢後，即開始撰寫評估報告，一份報告架構通常包括書目簡介資訊（包括研究群、顧問、目次等資訊）、國家廉政體系介紹、摘要、國情概論（論述該國政治、社會、經濟、文化等，即國家廉政體系之基礎）、貪腐狀況、反貪行動、國家廉政體系支柱評估（評估報告之核心）、結論及參考資料等。

五、支柱評分

在前述資料蒐集及評估報告的基礎上，以五等分方式評分各支柱，每個指標分數加總轉化成各支柱分數，但是單一支柱分數並不是那麼重要，主要是量測出各支柱強弱。以 2014 年 CPI 評比第 2 名紐西蘭為例，該國 TI 分會於 2013 年提出國家廉政體系報告，其最終評估狀況如圖 3-3。

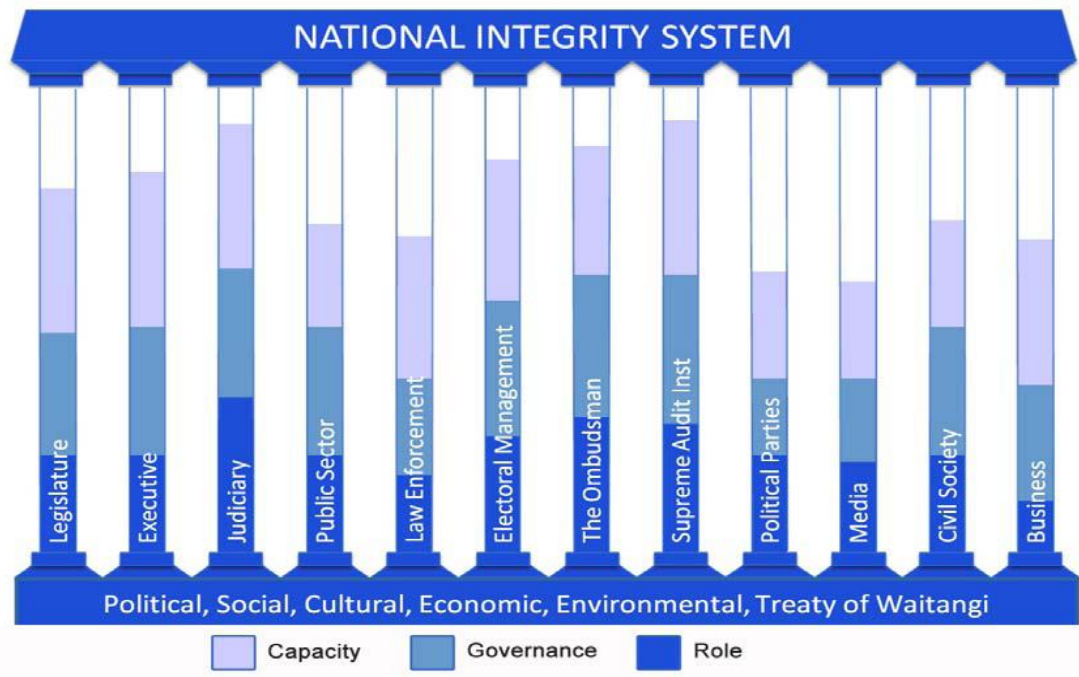


圖 3-3 紐西蘭國家廉政體系支柱強弱圖

資料來源：New Zealand National Integrity System Assessment, 2013: 336

由紐西蘭國家廉政體系支柱強弱圖可發現紐西蘭未設有反貪機關，所以僅針對其他 12 根支柱進行評估。在基礎方面加入環境及維坦基條約(Treaty of Waitangi)²⁶。從該圖可看出每根支柱都是由「能量」、「治理」及「角色」等三樣元素疊加，可明顯查知紐西蘭媒體及政黨支柱強度較弱，司法、審計等機關較強，透過圖示很容易看出該國家廉政體系各支柱之強弱，並由此訂出對應的反貪策略。

六、舉辦全國廉政工作坊

這是完成評估報告的一部份，連結日後倡議活動，該工作坊成果也必須更新在已完成之評估報告中。

七、出版報告及其他成果展現

廉政工作坊舉辦完成後就預備出版報告，在出版前必須經過複閱、版面設計、媒體發布及其他成果共同產製，以利提高倡議效果並且引導反貪政策制訂。

從上述一系列介紹，可知國際透明組織對於國家廉政體系評估規劃細膩，任何細節都以書面詳列，以協助各國分會順利完成評估報告。尤以報告完成後，對於發布方式及其他研究成果展現，都給予建議，以確實達成該評估報告對於健全該國廉政體系目標。另頗值得我國學習者，係國際透明組織非常重視評估報告完成後，接續的推廣效果，亦即評估是手段，但後續提出反貪策略及倡議才是最終目的。對照我國相關反貪活動之舉辦，原本是希望藉由活動達到倡議目的，但最後舉辦活動本身卻淪為目的，至於原本倡議的目標卻被忽略，亦即對於後續產生的反貪漣漪效果並未重視。而如本研究前所提及，廉政制度不宜全面移植國外制度，必須因地制宜，但有一些基本的原則是在建立、調整我國廉政機制可參考遵循。國際透明組織從各國對抗貪腐經驗中，提出國家廉政體系概念，並建立評測指標，本研究將嘗試依循國際透明組織 National Integrity System Assessment Toolkit (TI, 2010) 及其附錄三 NIS Indicators & Foundations 有關反貪機關之指標，依據已蒐集之官方統計資料及相關文獻進行評估，相關評估結果亦作為本研究結論之參考依據；另本研究評估反貪機關，將以專責之廉政署為主，調查局為輔共同進行評估。

²⁶ 維坦基條約係於 1840 年由紐西蘭原住民毛利人與英國人簽署，律定雙方權利義務關係，影響紐西蘭人生活甚大。

第二節 機關能量評估

機關能量的評估內涵包括資源及獨立性，分別從制度面以及運作面加以檢視現有廉政機關之狀況。

壹、資源

一、制度面

(一) 此項係指是否提供足夠資源供反貪機構有效率的執行職務(To what extent are there provisions in place that provide ACA with adequate resources to effectively carry out their duties?)

(二) 參考題項

- 1、反貪機關是否有獨立預算？
- 2、反貪機關可否向立法機關提出預算？
- 3、是否保障反貪機關一定期間的預算金額？
- 4、有無客觀指標衡量預算增減？
- 5、有無挹注反貪機關預算的管道？

(三) 評估：廉政署及調查局隸屬法務部，依中央政府各級機關單位分級表，皆須編列單位預算。近年來因我國受全球經濟影響，政府控制預算成長，所有機關樽節開支。以 2014 年度為例，廉政署歲出預算為三億七千餘萬元²⁷，調查局為四十八億餘元²⁸，約佔中央政府總歲出 1 兆 9,407 億元²⁹之 0.27%，預算皆經由立法院審議通過始能支用。又兩機關歲入皆賴預算編列取得，目前法令及實務上，並無法從偵辦貪污沒收之不法所得專款移撥廉政機關公務使用。

二、運作面

(一) 此項主要係指經費預算及人力資源，是否足以遂行機關職權(To what extent does the ACA have adequate resources to achieve its goals in practice?)

(二) 參考題項

- 1、反貪機關是否具有充分預算以有效率的達成職掌任務？
- 2、是否定期增加預算？

²⁷ 廉政署 103 年度預算書

²⁸ 調查局 103 年度預算書

²⁹ 中華民國 103 年度中央政府總預算書

- 3、人力資源是否穩定？
- 4、機關人員是否具有足夠專業背景及經驗？
- 5、機關成員是否經過遴選？
- 6、機關成員是否經過培訓？
- 7、機關首長係經由政治任命或公開徵選？
- 8、機關首長被指定前，國會是否能公開審查？
- 9、職場訓練是否充足？

(三) 評估

廉政署預算員額為 221 人³⁰，另於各機關配置政風人員二千七百餘人，調查局預算員額 2,914 人³¹，實際職員約二千六百餘人。廉政署及政風人員目前皆須受訓半年，始能至工作崗位上任職。調查局新任調查官，必須先經過調查人員三等特考，通過後於展抱山莊接受為期一年訓練，內容包括法律、會計、行政、案件偵辦研析、科技器材運用等靜態課程，以及射擊、防身術、行動蒐證等動態教學。

廉政署為廉政專責機關，然因目前署長由法務部借調檢察官擔任，廉政署的工作重心隨署長更動而有所調整，因此究係肅貪為重，抑或防貪先行，尚未定調。而工作重點攸關資源配置，如前所述，目前我國財政困難，在無法增加法定預算情形下，如何將有限資源最大化運用，實為當務之急。在廉政署預算編列上，反貪防貪經費較低（詳圖 3-4）。肅貪經費 2013 年、2014 年及 2015 年分別編列 2,455 餘萬、2,941 餘萬及 2263 餘萬元，防貪組經費則編列 1,180 餘萬、1,015 餘萬、912 餘萬元，不管防貪或政風業務組，所編列預算都呈現「穩定下滑」狀況。或有謂肅貪所需經費本來就較多，但反向思考，是否就是因為長期認為不需大筆防貪反貪經費，導致防貪效果不彰，而影響整體廉政績效？以醫學觀念對比，肅貪有如治病等醫療行為，而防貪為平常健康運動保健，反貪為健康觀念，究竟是將資源投資在保養身體上，抑或是花錢治病，其道理不言自明。調查局部分，雖全局預算達四十八億餘元，然該局肩負國家安全調查、國家安全維護、經濟犯罪防制、毒品犯罪防制、洗錢防制以及貪瀆防制，因此使用於肅貪工作之預

³⁰ 廉政署 103 年預算書

³¹ 調查局 103 年預算書

算實際有限。

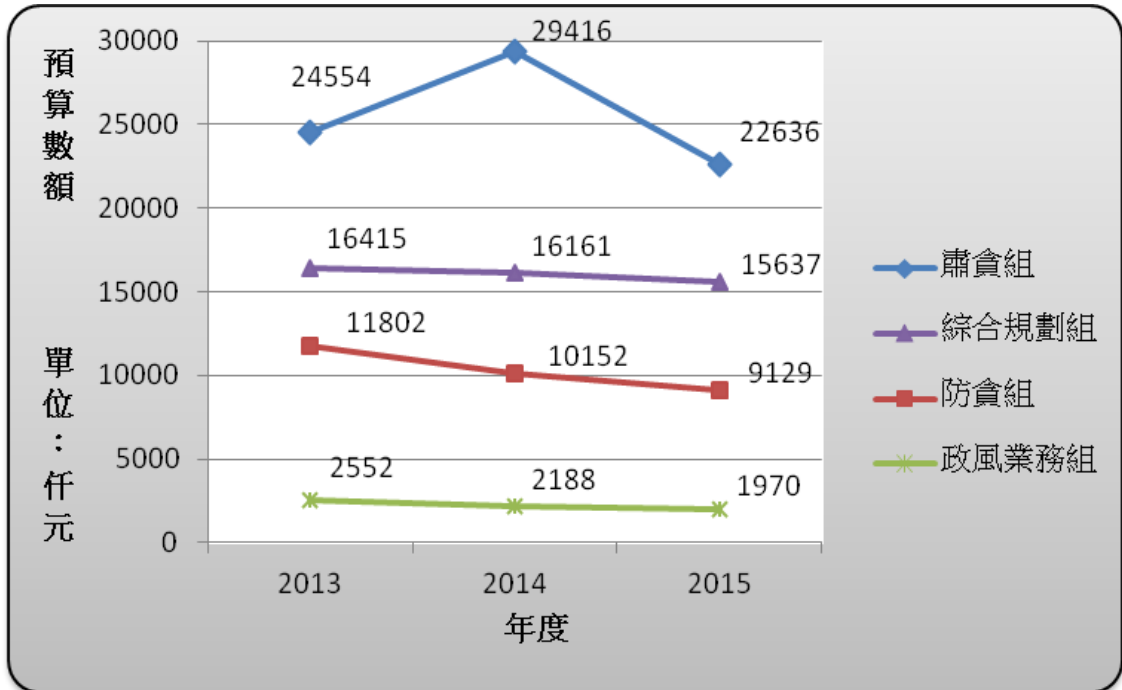


圖 3-4 廉政署業務預算圖

資料來源：廉政署 2013-2015 年預算書，本研究整理自繪

人力資源部分，廉政署本部人員約 200 人，負責肅貪、防貪及政風業務。廉政署初成立時，係從各機關及政風人員抽調人力而成立，訓練機制尚未健全，然歷經四年後，各項在職訓練逐漸落實。各機關政風人力雖有二千七百餘人，但因散佈各機關，常見一人政風，功能發揮值得觀察。調查局如同前述，總人力約兩千六百餘人，但因肩負多項執掌，實際專責肅貪業務人力約僅兩百人上下，肅貪人力亦屬不足，惟該局其他相關業務單位（鑑識科學處、洗錢防制處、通訊監察處、資通安全處等）可機動支援肅貪業務，因此總體肅貪戰力獲得相當程度彌補。總結廉政署與調查局，因預算無法增加，因此僅能保守維持業務運作，尤以調查局相關偵辦案件硬體設備並無法積極更新及添購，在此情形人力資源更顯重要。

貳、獨立性

一、制度面

(一) 本項主要評估反貪機關行使職權的獨立性(To what extent is the ACA

independent by law?)

(二) 參考題項

- 1、反貪機關的法律定位？
- 2、反貪機關是獨立機關抑或是某行政部門下轄單位？
- 3、是否有保障反貪機關免於政治干預行使職權之機制？
- 4、反貪機關人員任用是否基於專業標準？
- 5、首長任期有無保障？
- 6、首長及成員解職條件？
- 7、除因相關刑事裁判，首長及職員是否有職務保障？

(三) 評估

廉政署與調查局皆隸屬法務部，各有組織法³²明訂法定職權。依據公務人員行政中立法，公務人員必須嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。該法進一步規定公務員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇以及得加入政黨或其他政治團體，不得兼任政黨或其他政治團體之職務，亦不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。因此對公務員有法令明文要求行政中立，但反之對於國會或高階政務官介入司法調查之界線，並無明文規定。

調查局、廉政署及所屬政風人員都具備公務員資格，因此皆是透過考試院舉辦國家考試及格後派訓。調查局人員必須通過法務部調查局調查人員三等、四等考試，該考試共分為調查工作組、法律實務組、財經實務組、化學鑑識組、醫學鑑識組、電子科學組、資訊科學組、營繕工程組等專業組別，藉以招用各專業人才；政風人員需通過公務人員高等考試三級法律廉政及財經廉政類科；至於廉政署署本部分，防貪組及政風業務組都是由政風人員派任，而肅貪組則分別從檢察事務官、調查局、警察等司法人員徵選，於執行肅貪業務前都必須經過相關調查訓練。

廉政署署長依該署組織法第7條規定：「本署得借調實任司法官擔任署

³² 法務部廉政署組織法於2011年4月20日公布，法務部調查局組織條例於1956年4月20日，2007年12月19日修正為法務部調查局組織法。

長、副署長職務；其借調，應報請司法院或法務部同意後行之。」該署自 2011 年 7 月成立至 2014 年 12 月 31 日止，三任署長均借調檢察官擔任，署長任期並無明文規定。調查局局長依慣例由調查局人員內部升任，亦無任期規定。至於機關成員之異動，除依循一般公務員調動規定外，職務保障皆適用公務人員保障法、公務人員陞遷法³³等相關法令，非有正當理由不得予以解職。

二、運作面

(一) 本項主要評估反貪機關獨立性實際運作狀況(To what extent is the ACA independent in practice?)

(二) 參考題項

- 1、反貪機關是否無政黨考量，依據專業行使職務？
- 2、反貪機關是否行政中立？
- 3、有無政治力介入反貪機關運作之實例？
- 4、反貪機關成員是否常在任期未到就遭到撤換？
- 5、實務上，反貪機關與其他執法機關之關係為何？
- 6、反貪機關執行調查權力之獨立性？

(三) 評估

廉政署或調查局基於行政機關特性，有各自依法行使職權之內控機制。廉政署肅貪方面立案、調查、移送皆有一定流程，當受理線索後，若與犯罪相關，則分「廉立」案，復由廉政署情資審查小組進行審查，認有犯罪嫌疑則改分「廉查」案，由廉政署肅貪組或北、中、南部地區調查組進行調查，若經調查屬實偵辦後，則移送各地檢察署接續偵辦。若查無實證案件存參，必須經由廉政審查會審查通過後，准予備查，才正式完成案件存參程序(詳圖 3-5)，加以該署有駐署檢察官制度，當檢察官不受政治力干預時，確實可維持調查獨立性。

³³ 例如公務人員保障法第 9 條：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。」第 13 條：「公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。」第 14 條：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」公務人員陞遷法第 2 條規定：「公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。」

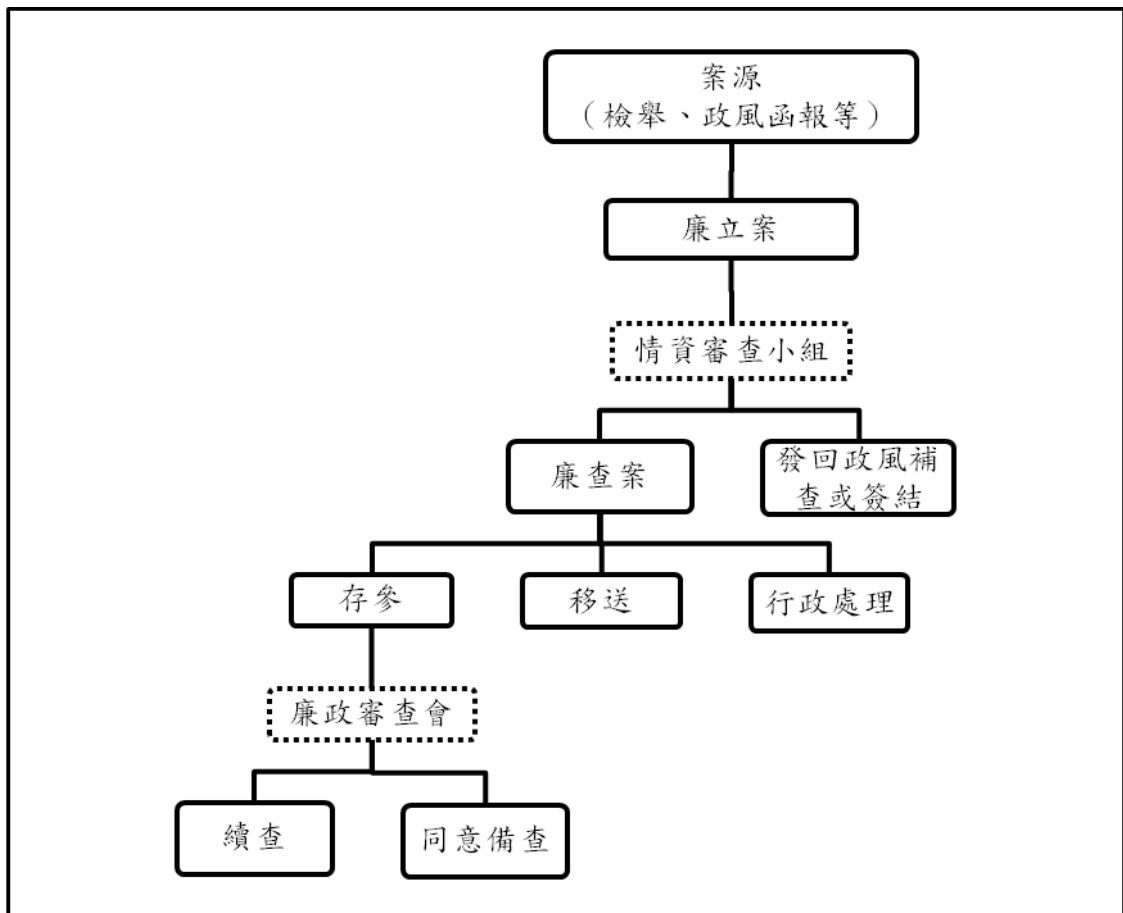


圖 3-5 廉政署處理案件流程圖

來源：本研究自繪

調查局採中央集權制，立案從寬，所有線索發交外勤處站調查後，皆由局本部控管，並對偵查延宕之案件定期稽催。外勤調查單位偵查完畢後，重大案件³⁴必須陳報廉政處進行審核後，再移送地方法院檢察署接續偵查。至於一般案件授權外勤處站自行移送，而案件查無實證，除匿名檢舉案件授權外勤處站自行列參（結案）外，其餘具名檢舉、機關函送之案件列參，皆必須陳報廉政處審核，廉政處同意列參後，除須將全案資料函報檢察署，由檢察官檢視調查是否完備外，更要通知原檢舉人或原函送機關，以確保檢舉人權益（詳圖 3-6）。

³⁴ 調查局內部有一套嚴謹之績效管考制度，依涉嫌人身份及犯罪金額決定案件等級，藉此引導外勤處站偵辦重大及結構性貪瀆案件。

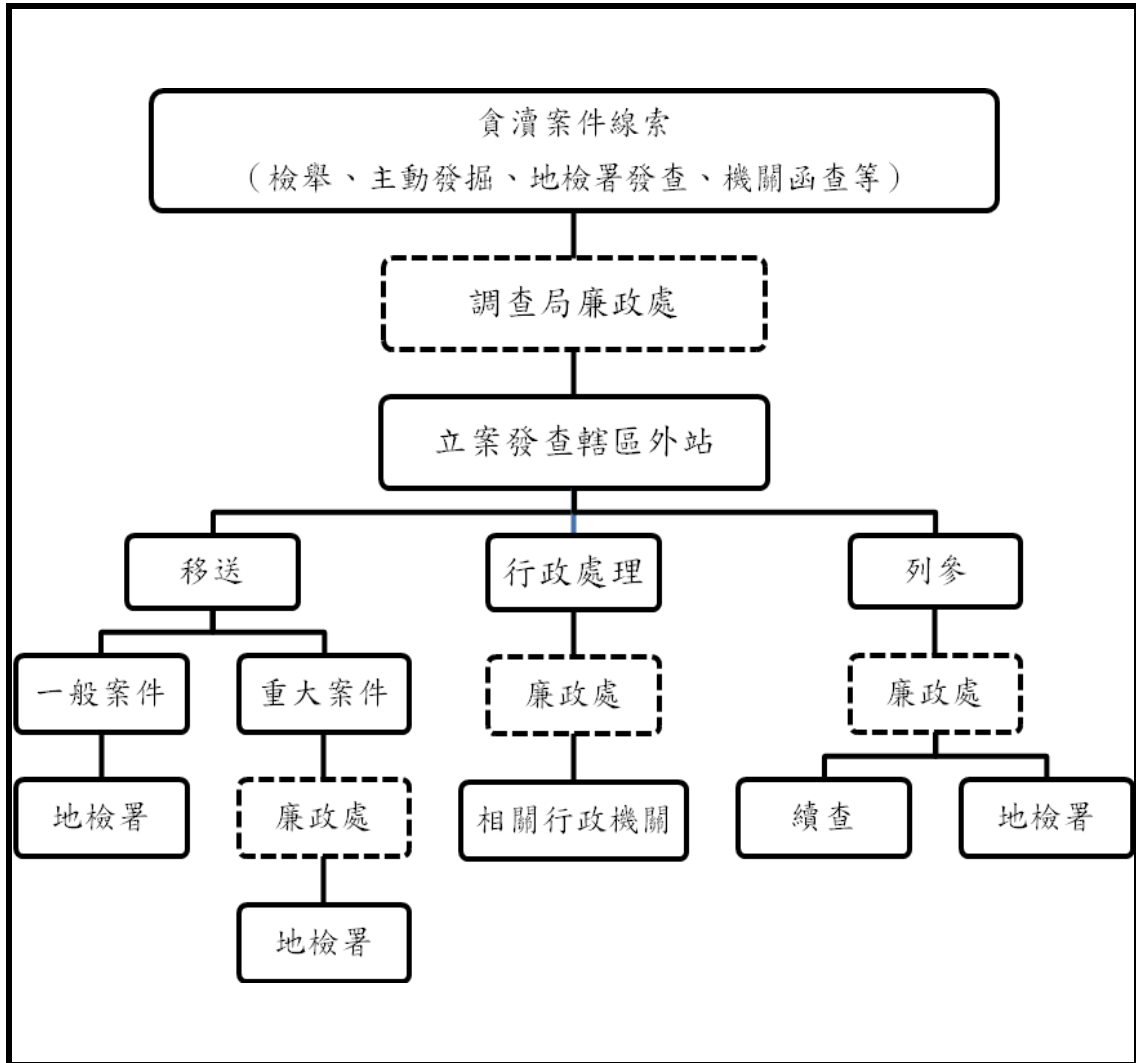


圖 3-6 調查局處理案件流程圖

來源：本研究自繪

從上述案件流程可知，廉政署及調查局在調查程序上堪屬嚴謹。另廉政署及調查局新進人員皆須經過國家考試，公開公平招募新血，因此成員背景非屬單一黨派，在此情形下司法人員因個人政黨偏好而影響相關判斷之例雖不多見，然政治力介入司法案件似乎仍然存在。

廉政署及調查局隸屬法務部，或有認為位階過低，無法偵辦重大案件。然重點不在於位階，而係是否能依照法令運作，否則即使位階再高，而無法依法行事，也是徒然。以現況觀之，調查局、廉政署本身調查過程皆依照刑事訴訟法及相關法律執行任務，但因廉政署、調查局非屬偵查主體，因此檢察機關專業的獨立性更形重要，畢竟廉政署、調查局調查完畢移送

後，仍由檢察官決定起訴與否，而廉政署雖有駐署檢察官，但因起訴仍須回歸各地方法院檢察署，亦面臨同樣問題。

至於廉政署署長目前皆由檢察系統借調，是否成為檢察系統升官之跳板值得觀察；調查局長原則上以內升為主，但亦沒有明文規定局長產生之方式及條件，日後亦有機會讓執政者藉由調查局局長任命權，而影響調查局業務走向，因此廉政署署長或調查局局長產生方式仍應以明文化為宜，而另一重點在於保障首長任期，以利首長致力於廉政工作的推動(余致力等，2014：100)。

第三節 機關治理測量

本節重點在檢視廉政機關本身之透明、課責及內控廉潔機制，廉政機關亦必須具有良好之運作機制，才能發揮其原訂功能。

壹、透明

一、制度面

(一)本指標在於瞭解反貪機關透明度(To what extent are there provisions in place to ensure that the public can obtain relevant information on the activities and decision-making processes of the ACA?)

(二)參考題項：反貪機關是否需要主動揭露機關資訊？

(三)評估

我國 2005 年制訂實施「政府資訊公開法」，該法第 1 條即明訂：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」全國行政機關皆須依該法揭露機關資訊，揭露資訊內容包含「一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、行政指導有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補

助。十、合議制機關之會議紀錄。」另該法第 18 條規定：「一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。」廉政署及調查局皆須受到政府資訊公開法規範，而法務部調查局另訂有「法務部調查局受理申請提供政府資訊作業要點」，規定民眾向調查局申請資訊之流程及注意事項。

二、運作面

(一) 本指標在於瞭解反貪機關透明度之執行程度(To what extent is there transparency in the activities and decision-making processes of ACA in practice?)

(二) 參考題項

- 1、反貪機關行政資訊是否公開？
- 2、公開的資訊是否清楚有用？
- 3、這些資訊是上網或者傳統印刷方式公開？

(三) 評估

一般民眾對於政府資訊公開領域仍然陌生，包括不瞭解可向機關主動提出申請所需資訊，或者不明白可申請內容事項等等。依據學者范姜真嫩（2010）接受行政院國家發展委員會委託，進行政府資訊公開制度實施成效評估顯示，高達 58.1%的民眾並不清楚可依法向政府索取相關資料，而從未向政府申請資訊的前三大理由，分別為「不知如何索取」、「怕程序麻煩」及「不知有此權利」，顯見政府宣導方面仍有強化必要。而在政府主動公開資訊方面，從方便性、時效性及完整性三個方面觀察，目前行政機關網站已全面設置資訊公開專區，民眾可輕易從網路獲得資訊公開資訊；至於時效性部分，因法令並未明確規定機關資料於多久時限內必須上網公開，因此視各機關自行決定，完整性也是同樣狀況。

前述研究係針對一般行政機關，廉政署及調查局亦然。目前廉政署網站資訊公開資料包括：出版刊物（含政風白皮書、人權大步走、專刊及文宣品、年度工作報告等）、預算書、決算書、出國報告、研究報告、個人資料保護、書面之公共工程及採購契約等，而調查局網站資訊公開資料包括：法規命令、行政指導文書、業務統計、預算書、決算書、公共工程及採購

契約、對外關係文書、個人資料保護等。前述兩網站業務統計資料，與查詢時間差約一至二個月（例如 2015 年 1 月查詢，統計資料已更新到 2014 年 11 月或 12 月）。惟民眾除關心預算決算書、統計資料、研究報告、法令規章、請願處理結果等資料外，對於反貪機關，民眾應更在乎「吃案」或者「放水」情事，雖然目前廉政署及調查局有足夠內控機制，但若能在不影響案件偵辦情形下，予以公開揭露，對於民眾信心及維持機關透明有絕對正面幫助。例如可給予檢舉民眾案件編號，雖然案件偵查過程不能透露，但有必要讓民眾透過案件編號查詢案件偵結狀況。

貳、課責

一、制度面

(一) 本指標旨在瞭解反貪機關的課責程度(To what extent are there provisions in place to ensure that the ACA has to report and be answerable for its actions?)

(二) 參考題項

- 1、反貪機關負責對象為何？
- 2、反貪機關是否需要製作年度報告？
- 3、年度報告是否公開？
- 4、反貪機關針對調查過程是否需要製作報告？
- 5、反貪機關是否有獨立審計稽核制度？
- 6、可否針對反貪機關作為進行申訴？
- 7、有無司法審查機制監督反貪機關工作？
- 8、有無公民審查委員會？

(三) 評估

廉政署或調查局皆屬一般行政機關，僅職權上具有司法調查權限，其餘外控監督機制與一般行政機關無異。廉政署及調查局為中央三級機關，須對立法院負責，預算亦由立法院審議，廉政署每年編制年度工作報告，內容包括業務職掌介紹、廉政情勢分析、工作推動情形、專案查察案件、工作業務統計及未來展望等。調查局廉政處每年出版廉政工作年報，內容亦包括廉政工作成果、相關統計資料、廉政專題研究報告，前述書面資料在官方網站提供民眾下載參閱。若民眾對於廉政署或調查局調查過程有所

質疑，可分向檢察機關或者監察院提出檢舉或陳情，檢察機關及監察院再視實際檢舉或陳情內容進一步處置。調查局及廉政署對於檢察機關或監察院之調查皆採充分配合態度，尤其監察院擁有糾正權及彈劾權，行政機關對於監察院之調查莫不謹慎對待，廉政署及調查局亦然。而目前我國採改良式當事人進行主義，被告可委任律師調閱調查局或廉政署所有調查卷證資料，包括搜索票聲請書類、通訊監察錄音及譯文、詢問全程錄影光碟、調查筆錄等所有卷證資料，法院亦會針對所有證據依刑事訴訟法相關規定評斷其證據能力，充分進行司法審查。另依據司法院 2015 年 5 月 1 日大法官釋字第 729 號解釋文，立法院基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者之情形下，得向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，依舉重明輕之法理，立法院亦自得基於前開原則，向廉政署及調查局調閱已偵結之案卷，亦屬重要之課責機制。

二、運作面

(一) 本指標在檢測反貪機關課責性的執行狀況(To what extent does the ACA have to report and be answerable for its actions in practice?)

(二) 參考題項

- 1、反貪機關首長是否必須對於整個反貪機關人員表現負責？
- 2、反貪機關檔案是否需要報告？
- 3、這些檔案是否公開？
- 4、前揭檔案公開程度是否足夠？
- 5、揭弊者相關制度是否有效率？
- 6、是否可讓揭弊者免於遭到報復的疑慮？
- 7、司法監督系統是否有效率？

(三) 評估

對於案件調查，廉政署及調查局都必須遵守檔案法及相關法律規定，所有調查過程及結果都有書面紀錄。案件若偵辦移送，會將所有證據資料併移檢察署偵辦，若未構成法辦要件，廉政署係由廉政審查會定期審核以決定案件是否可以結案，調查局則係將調查結果函送地檢署複查。另對於檢舉人保

障，在揭弊者保護法³⁵立法通過前，仍必須遵照「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」及證人保護法等相關規定，但因目前對於檢舉人保護規定尚不周延，且民眾對於政府推動廉政工作之信心不足，確實影響檢舉人檢舉意願。依據法務部廉政署委託臺灣透明組織進行2014年廉政民意調查報告書，民眾檢舉貪瀆之意願逐年降低（詳圖3-7），有必要加速揭弊者保護法之立法，提高民眾檢舉意願，並保障檢舉人之權益。

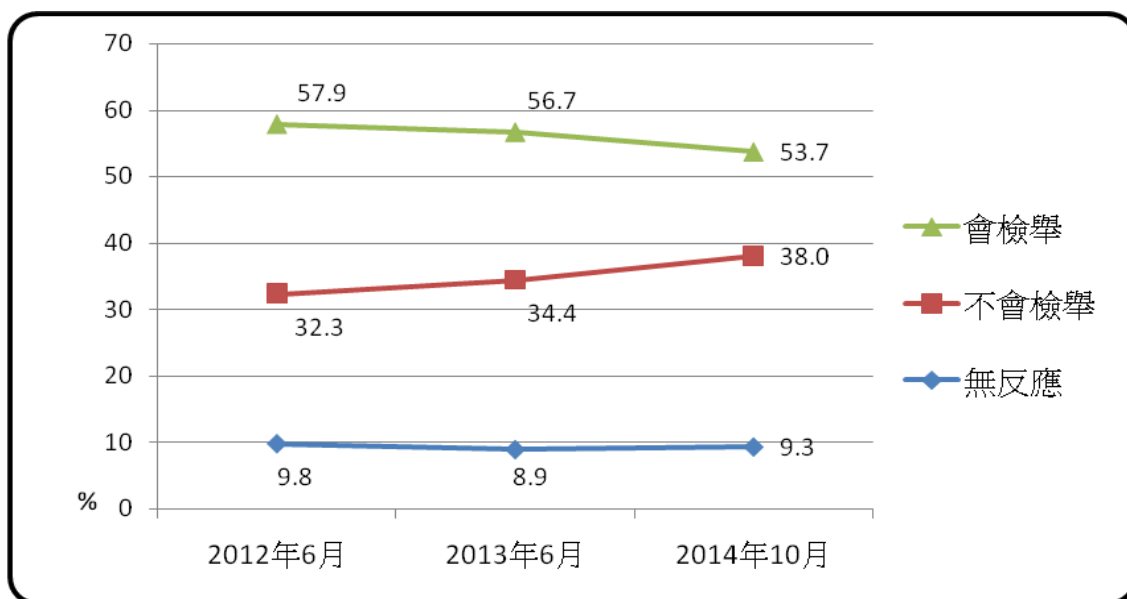


圖3-7 民眾檢舉貪污不法行為的意願

資料來源：陳俊明（2014：89）

參、廉潔內控機制

一、制度面

(一) 本指標係在瞭解確保機關內部成員廉潔的內控機制規定(To what extent are there mechanisms in place to ensure the integrity of members of the ACA?)

(二) 參考題項

1、有無員工行為準則？

³⁵ 揭弊者保護法已於 103 年 1 月由廉政署完成草案送行政院審議，該法主要適用公部門，針對公部門瀆職、貪污、違反公務員服務法及公職人員利益衝突迴避法等情節重大違法或行政不法案件，檢舉人得向檢察官、政風、司法警察等單位提出檢舉，身份保密並以按指印代替簽名，若檢舉人身安危有疑慮可申請保護。又被檢舉人若得知檢舉人身份，檢舉人可在偵查階段聲請保護，且該法禁止被檢舉人實施「三大報復」，包括將揭弊人身分、官職、薪俸作不利對待；終止或變更進行中的契約；或實施強暴、脅迫、侮辱或騷擾等行為。（自由時報 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1201166>，2015 年 2 月 12 日查閱）

- 2、有無職員財產申報及利益衝突規定？
- 3、是否訂定收受禮物及接受招待規則？
- 4、廉政人員招募時是否有標準的廉潔考核？

(三) 評估

我國目前訂有「公務人員服務法」、「公職人員利益衝突迴避法」、「公職人員財產申報法」及「公務員廉政倫理規範」等法令，所有公務人員一體適用，內容針對利益衝突迴避、財產申報適用對象、正常公務禮儀、收受禮物標準、出差、支領鐘點費詳細規定，廉政署、調查局所有人員皆需遵守。除前述公務人員一般行為準則外，廉政署另訂有「法務部廉政署人員紀律守則」³⁶，調查局亦訂有「法務部調查局強化紀律工作執行要點」³⁷，作為機關人員行為準則。

二、運作面

(一) 本指標係在評估內控機制之落實程度(To what extent is the integrity of members of the ACA(s) ensured in practice?)

(二) 參考題項

- 1、行為準則運行是否有效率？
- 2、有無獎懲條款？
- 3、職員是否定期接受廉潔訓練？

(三) 評估

調查局招募新血時，會進行背景查核，直接至新學員家中進行訪問，瞭解學員背景，受訓期間亦依據「公務人員特種考試法務部調查局調查人員考試錄取受訓人員品德素養輔導考核規定」針對個人品德嚴加考察。綜合前述相關法律規定，連結前述課責制度，由監察院、檢察機關進行外部查核外，調查局內部亦分置政風室及督察室，分別督導查察調查局內部人員廉潔問題，而若涉及刑事不法，調查局外勤單位亦可自行立案進行調查。2013 年調查局臺北市調查處即從偵辦貪瀆案件中，查知調查局人員有與嫌疑人不當往來情事，經主動調查後，將相關調查資料移送臺灣臺北地方法院檢察署偵辦。廉政署因成立時間不久，尚難從書面資料評估內控機制實際運作狀況，惟廉

³⁶ 該規定共計 17 點，分別就工作原則、程序正義、財產申報、利益衝突、行政中立、保密規定、社交活動限制、兼職限制、財務活動限制及獎懲等事項作原則規定。

³⁷ 該要點共計 5 大點，分別就工作紀律、生活紀律、工作原則等項次進行細部規定。

政署並未設有政風室，宜在其處務規程中明定廉政署本身政風業務之負責單位。

第四節 機關角色測量

廉政機關之角色作用，即為預防、教育及調查肅貪三面向，此三者對於推動廉政工作不可偏廢，在本節之評估中，即可瞭解目前三管其下策略是否發揮功能。又因調查局在預防及反貪兩部分，並未有積極作為，因此以廉政署之評估為主。

壹、預防

一、目的：本項主要在評測反貪機關防貪工作之表現狀況(To what extent does the ACA engage in preventive activities regarding fighting corruption?)

二、參考題項

- (一) 反貪機關有無權限執行反貪任務？
- (二) 反貪機關能否建議以立法方式改革制度？
- (三) 反貪機關有無能力從事反貪預防研究？
- (四) 反貪機關如何回應或提供其他機關的反貪建議？

三、評估

廉政署設有反貪組，反貪組下設三個科，分別為預防稽核科、社會參與科、廉政規範科，每個科人數約 5 人（科長 1 人加 4 名科員），職司 1、貪瀆預防法令、制度、措施之研擬、推動及協調。2、政府部門與公共機構防貪審查及稽核。3、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。4、公務員廉政倫理規範之研擬、推動及協調。5、政府部門、公共機構、民眾、社區、學校、企業、團體廉政與誠信教育之宣導策劃及推動。6、其他貪瀆防制事項。從前述編制上可知，防貪組人力稍嫌不足，僅能搭配轄下各機關政風人員，從事反貪活動。另廉政署綜合規劃組亦負責國家廉政政策與制度之規劃及研究，然亦受限人力，反貪研究能力，仍有待加強（余致力等，2014：116）。

此外，廉政署目前對其他機關尚乏直接提出反貪建議效力之相關法制，僅能透過向中央廉政委員會提案，由該委員會審議後，交由相關機關執行。為有效完成反貪制度建立，可強化中央廉政委員會審議及事後追蹤會議決議

之功能。³⁸ 廉政署在防貪之具體作法包含（一）研擬並落實廉政法規：研擬聯合國反貪腐公約施行法、揭弊者保護法等立法以及公職人員財產申報法修正案；（二）審議公職人員財產申報；（三）審議公職人員利益衝突迴避案件；（四）請託關說登錄查察；（五）強化預警作為；（六）會同監辦採購；（七）執行專案清查。³⁹

貳、教育

一、目的：本項在評估反貪機關從事反貪教育之狀況(To what extent does the ACA engage in educational activities regarding fighting corruption?)

二、參考題項

- （一）反貪機關有無能力權限執行反貪教育工作？
- （二）反貪機關是否主動對社會大眾進行反貪教育？
- （三）反貪機關是否與公民社會合作進行反貪教育？
- （四）反貪機關是否評估教育活動之效果？

三、評估

有關反貪教育目前是由廉政署防貪組負責，除不定期舉辦宣導活動外，更於網站上放置廉政小故事、影音教材供民眾下載運用。另臺灣臺南地方法院檢察署與台灣透明組織共同製作閩小妹法治教育動畫，雖非廉政署主導製作，但亦是政府機關與公民團體共同合作推動反貪教育的最好範例。

教育工作不易見到成效，但為紮根必備工作，從小學、國中、高中逐步做起，因此其教材宜有一貫性，此部分單靠廉政署難以發揮全面功效，有必要結合教育部等相關部會，統合資源，將廉政教育工作嵌入一般教育制度中實施，依廉政署成立三週年工作成果報告顯示，該署推行反貪教育，係以推動廉政宣導，進行青少年誠信教育宣導及舉辦論壇並擴大國際參與及交流等方式進行，另結合社會力量，招募廉政志工，從全民督工、廉政故事媽媽、訪查、反貪倡廉等方面推動社會參與，志工人數已達二千餘人。在此值得深思者，為評估反貪成果之方式。目前評估反貪績效，大都仍侷限於統計反貪

³⁸ 依據中央廉政委員會設置要點，該會之任務包括肅貪、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以及廉政工作執行情形之督導及考核事項。

³⁹ 「中小學營養午餐採購專案清查」、「水污染稽查案件專案清查」、「國有土地遭占用之後續處理專案清查」及「重大工程採購執行情形專案清查（正本專案）」等。

活動場次，但這些場次背後代表的真正成果，是否可進一步評估，仍有許多努力空間⁴⁰，唯有設法評估成果，才能調整反貪教育的作法，否則容易淪為宣導場次等浮面數字。

參、調查

一、目的：本項次在評估反貪機關肅貪的能量及表現(To what extent does the ACA engage in investigation regarding alleged corruption?)

二、參考指標

- (一) 反貪機關是否有調查能量？
- (二) 反貪機關實務上可否偵辦政府高層貪污？
- (三) 過去一年偵辦多少案件，因而起訴案件數？
- (四) 貪瀆案件經起訴之數量減少或增加？

三、評估

廉政署雖成立不久，但已偵辦若干社會矚目案件，逐步建立偵辦能量。調查局有偵辦貪瀆案件之深厚經驗，亦有洗錢防制處、鑑識科學處、資通安全處等單位做為後援，穩定維持一定偵辦成果，而在法務部提高定罪率的要求下，偵辦品質逐年提升。我國起訴貪瀆案件數一直呈現上下浮動狀況（如圖 3-8），並無穩定減少或者持續惡化情形，從法務部統計資料顯示，起訴案件數自 2004 年 357 件逐步攀升至 2007 年的 529 件，復下降至 2010 年 354 件，其後則互有升降，難以從此數據分析我國廉政狀況。另特偵組及調查局曾偵辦陳前總統涉嫌貪污案，而廉政署亦曾偵辦署長層級公務員⁴¹，因此廉政機關具備偵辦高層貪污之能力及決心。然如前所述，我國法治偵查主體為檢察官，許多偵辦作為皆必須經由檢察官同意方可進行，因此檢察署之獨立性仍屬關鍵。

⁴⁰ 陳舒婕（2014）以閩小妹法治教育卡通作為反貪觀念行銷成效之實驗，實驗結果顯示該卡通之效果頗為正面。廉政署或可參考此種評估方式，進行更有效益的評估與推廣。

⁴¹ 葉世文遭偵辦時，為桃園縣副縣長，渠亦曾擔任營建署署長職務。

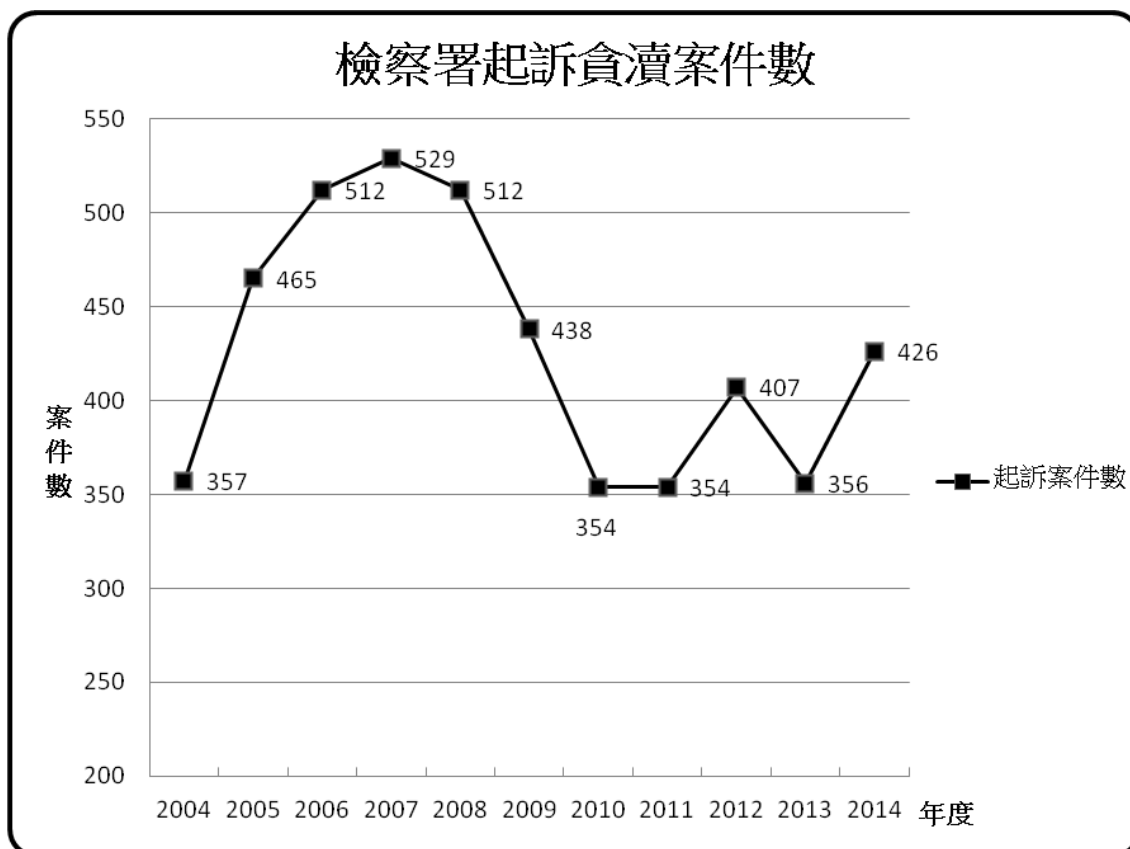


圖 3-8 檢察署起訴貪瀆案件數

資料來源：法務部（法務統計資訊網，<http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/>，查閱日期：2015 年 4 月 30 日）

廉政署成立前兩年（2011 年 7 月迄至 2013 年 7 月）共計偵辦移送 189 案，第 3 年（2013 年 7 月迄至 2014 年 7 月）則移送 187 案。⁴² 調查局在 2011 年之後，失去政風單位案源，僅於 2012 年下滑至 478 案，然 2013 年及 2014 年隨即緩步回升 553、545 案（詳圖 3-9）。⁴³

⁴² 資料係取自廉政署「廉政一年」、「廉政署二週年」及「法務部廉政署成立三週年工作成果報告」。

⁴³ 前揭案件統計數量不含賄選案件。

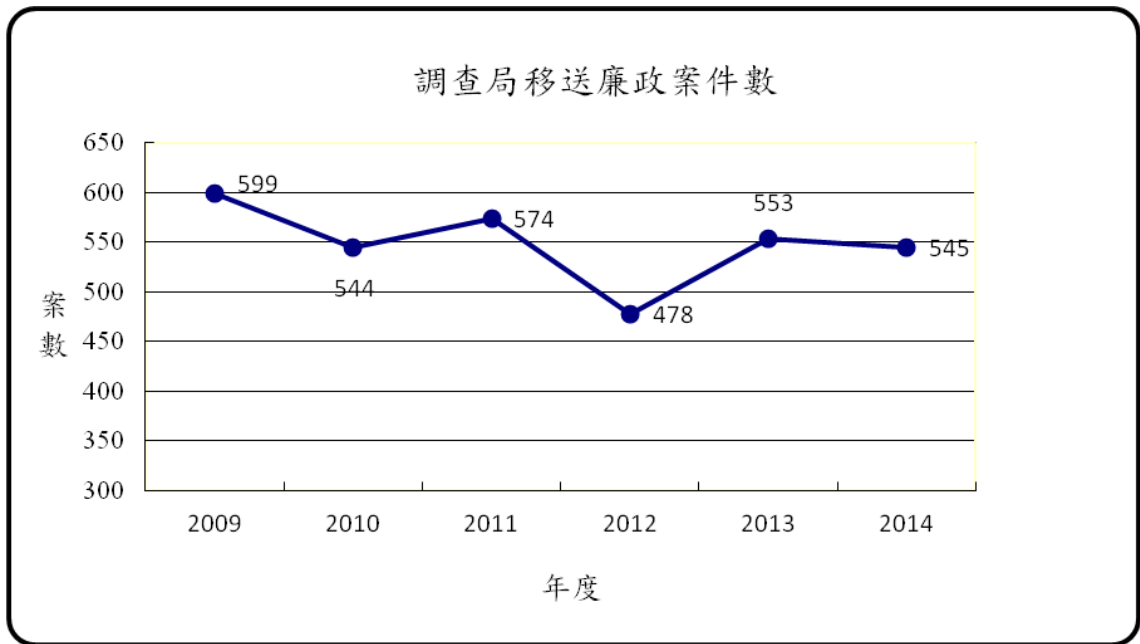


圖 3-9 調查局移送廉政案件數

資料來源：調查局廉政工作年報及調查局網站（103 年度因年報尚未出版，故以調查局網站每月所公布之公務資料統計自行加總，網址：

<http://www.mjib.gov.tw/services/service-6.1.html>，查閱日期：2015 年 5 月 3 日）

綜觀前述評估，初步發現我國廉政機關較弱之環節包括廉政機關獨立性，似仍存在政治力介入司法個案情形，而個案進程序之透明度亦可相當程度強化，至於總體資源若妥善運用，應足以處理我國貪腐狀況。至於防貪部分，仍有強化行政機關落實防貪機制的空間，而廉政署亦不具備足夠能量從事防貪政策之研究擬定（余致力等，2014：116）；反貪教育之推動亦未建立績效評估機制，導致無法有效量測現行作法是否有效。

第四章 調查局與廉政署戰力統合

副總統吳敦義為排除外界疊床架屋之疑慮，於廉政署成立時提出交叉火網概念⁴⁴，期許調查局與廉政署分工合作，讓貪瀆無所隱蔽。然實務上廉政署及調查局機關內部或者機關相互間，似存在些許問題，影響廉政工作推展，以下將分就機關內可能的問題與挑戰、機關間可能的矛盾與衝突及統合戰力之可行性分層論述。

第一節 機關內問題與挑戰

壹、廉政署

透過質化訪談及官方資料結果顯示，廉政署存有業務人力傾斜、待遇階層差距、調遷管道差異、政風未得實助及預算編列失衡等隱憂。

一、業務人力傾斜

儘管廉政署強調防貪先行，但目前署本部人力規劃仍有向肅貪業務傾斜狀況。廉政署主要分綜合規劃組、防貪組、政風業務組及肅貪組，其中綜合規劃組、防貪組及政風業務組人數皆十餘人，肅貪組約二十餘人，然肅貪組加上北中南調查組（專責肅貪業務）共約一百餘人，仍佔廉政署總人力一半以上。而廉政署成立之前，法務部政風司及中部辦公室所屬人力共計 66 人⁴⁵，因政風司不負責肅貪業務，故相較對比，從事防貪、反貪人力實際不增反減，所以目前反貪防貪人力有不足狀況。

我覺得署裡本身絕對是不夠的，以防貪組來說，其實有很多的東西應該是說他如果不是業務稽核那一科的，也不是財申利衝，他就很容易歸到社會參與科，以人力來說，是不夠的。因為以廉政倫理規範，像很多機關會來函詢問相關問題，那這個部分在解釋方面也會花很多時間，因為他不是只有包括廉政倫理規範，可能還牽涉到很多的規定，那現在目前也希望廉政倫理規範去修法，所以在人力方面確實不是那麼的充足。（受訪者 A2）

但依目前狀況，即使是增加廉政署員額，但似乎亦無法掖助反貪業務，在重視肅貪工作的狀況下，所增加員額都是納編肅貪組，甚至肅貪業務亦徵調政風人

⁴⁴ 馬總統 2010 年 7 月 20 日主持設立「廉政署」記者會新聞稿

⁴⁵ 依據 97 年政風白皮書，政風司人員編制 38 人，加上中部辦公室編制員額 33 人（實際人數 28 人）。

員直接支援。

訪：肅貪組雖然是一個組，但是他們一個組的人力可以抵得上其他三個組？

A2：對（非常認同），因為其他三組人力不多，所以之前有說要爭取員額，但最後爭取來的都是到肅貪組。（受訪者 A2）

廉政署這邊的能量很大，因為政風的人力無可限量，人力不夠就請政風過來支援，現在每個科，有 1 至 2 個政風來這邊做助理。

肅貪人數比較多。因為有綜合規劃組、政風業務組、防貪組及肅貪組。雖然綜合規劃組、政風業務組及防貪組都算是政風，但是肅貪組加上北中南三個調查站，人力反而比較多。（受訪者 A1）

支援署裡面，原本單位的工作也沒有做，比方說去聽錄音帶，對政風工作有什麼益處？就是這些署裡的肅貪工作，署裡本來就應該補足人力，為什麼一直把下面的人拉上去？（受訪者 E2）

除了業務人數失衡，工作重視感亦有偏向肅貪狀況，這是因防貪、反貪本即是隱性工作，不容易有能見度，而民眾也對肅貪有期待所致。

負責防貪業務的人少，而且事情比較雜。防貪方面所做的事情，可能一件好的事情，會被外界被解讀不好，這時候就有好多要善後的事情，我覺得民眾的期待不是反貪這一塊，他們期待是肅貪這一塊。

我覺得民眾觀感還是都以肅貪為主的，應該是說防貪反貪所做一些宣導，對他們來說，不會覺得那麼的重要。我覺得應該要講說，要讓大家覺得反貪做得很好，會有點困難度。（受訪者 A2）

人民期待廉政署辦一些指標性的案件，因為花那麼多人力、錢，是不是要有一點展現，但就展現來說，你寫的琳瑯滿目，說我做了什麼什麼，但是人民無感，你辦了葉世文之後，本來就是惡性的，這樣民眾反而會比較有感覺。（受訪者 E3）

二、待遇階層差距

薪資待遇對於組織成員的心理狀況也產生一定的影響與衝擊，目前廉政署內部薪資差異極大，同樣廉政官薪資待遇存有一萬餘元到四萬元不等的薪資差距，

在訪談過程中，受訪者雖未強烈反應此種薪資不公，但仍可發現此為廉政署內部存在之問題。

當初廉政署要設立的時候，因為要讓他趕快過，所以委員的意見通通都納進來，所以就變成一個能量根本不能發揮的，你說講待遇也是一樣，所以就委曲求全，就是肅貪的有加給，其他的沒有，就是希望你不要有意見，他（立法院）當時就想說你怎麼每個人都拿司法加給打七折。（受訪者 E1）

以政風業務組來說好了，他們的業務就跟肅貪組滿相同的，就是都做差不多的工作，那很多人可以跳到肅貪，當然會想要，而且跳到肅貪組，多了一個司法加給，對他們來說誘因比較大，因為他們本來就是做這個業務。（受訪者 A2）

除薪資差距，上下層級及角色也略有衝突，亦即檢察官與廉政官、廉政官與政風，存在有階級矛盾之狀況，余致力等學者（2014：85）透過訪談發現：「現在廉政署裡面有四等人：第一等是檢察官，第二等是領有加給的肅貪、廉政官，第三等是沒有加給的廉政官，第四等是政風人員。」本研究受訪者亦有相同感受：

這是法務部主導的，因為法務部的主角是檢察官，他們就用他們的檢察官，像現在執行署也是檢察官，目前好像只剩調查局跟矯正署不是這樣。所以以前廉政署，只有檢察官比較受尊重，只有檢察官才能跟署長對上話。（受訪者 A1）

三、調遷管道差異

這可以分為調動與升遷兩方面說明。

（一）調動方面，在署本部肅貪組及其他組別，有著不一樣的調動機會，肅貪組的調動缺優於其他組別，這也造成內部產生矛盾。

訪：在升遷上是否也比肅貪組差一點？

A2：好像肅貪他們是 6 月跟 12 月，其他可能是其他月份的時間，那當然有些會覺得說，當然他們得到缺是比較好的。

例如現在有兩個九等主管，一個是南調組，一個是中調組。其中一個是檢事官，一個是警界過來的，他們三年滿了，轉到政風來了。（受訪者 E1）

(二) 升遷部分，廉政署內部主要幹部職大部分由檢察官擔任，而基層幹部，亦由外單位進入廉政署卡位，此種升遷狀況日後若不改變，將打擊廉政官士氣。

署裡面的缺，大家也都會搶，像副組長簡任缺，目前已經有很多人在搶……聽說(組長)十年內不可能由廉政官升任，組長不會由非檢察官擔任。(受訪者 A1)

P1：廉政署裡面重要職位都是檢察官。

P2：我說其實廉政署裡面重要職位都要是檢察官這個事情要改一改，因為每一次都是從署長、副署長都是檢察官思維。

P1：基層檢察官和部裡面思維就不一樣，在部裡面的思維就是我的高檢檢察官、主任檢察官有沒有位置擺，你看廉政署署長是檢察長層級，他的主秘、副署長都是高檢檢察官層級的。

P1：像事務官主任也是一樣，因為依照組織法規定，是可以由事務官擔任，可是目前從來沒有，以後也不可能。為什麼，像某些事務官是人才，很多檢察官遠遠比不上。很多事務官很認真，可是往上看，看不到我有什麼位子，做再怎麼認真，有什麼意義，像某些事務官到廉政署當副組長佔十職等的缺，這樣才有機會以後到外面升十一或十二(受訪者 P1、P2)

通常是任滿三年可以做一個調整，回歸到剛剛的問題，假如有升遷機會的同時，你說外面調進來影響大不大，當然影響很大，因為科長升專委或副組長、下面廉政專員就可以上，廉政官就可以接，外面的人就可以補進來，所以你動一個高階的就會影響很多人，如果你直接用空降塞住，其他人都不能動。(受訪者 E3)

四、職權行使困境

廉政署成立之後，並沒有給第一線政風人員工作上積極的實質助益，例如職權行使方面，政風人員仍面臨無充分法律授權之窘境。

所以為什麼我強調要一個政風職權行使法，就是雖然我是行政首長的幕僚，但是依據職權行使法，哪一項防貪應該是我要做的，比方我每個年度要辦多少、規模多大的防貪宣導，甚至在職權行使法裡面規範要編列

多少預算，有預算，業務才能推動，所以就像你剛才講的，比如現在署裡指示全國政風機構，要辦理反貪活動，這涉及到預算、人力，假如機關首長不同意說不做，那到底政風人員要聽廉政署還是機關首長？

所以防貪的效果如何呈現，我才說要先給一個釣魚竿，讓他有能力去釣魚，至於能釣到幾條魚，就是他的技巧。而這個釣竿就是政風人員職權行使法，假如有職權行使法，就可以要求每年要作幾個重大的稽核，至於深度廣度就由各個政風去處理。我的建議就是說，就是看看審計法的規定，簡單明瞭，清清楚楚。我要書面資料，要怎樣的程序、要怎樣提供，都有一定的規定，當然我調卷不可能侵犯到你的行政權，回到你說效果如何呈現，我就回到法律的規定，你可以看我做的怎樣。因為現在有些機關，政風人員很難去稽核，那假如有授權，就可以去稽核。就是我不認為你是因為有問題，而是我就是因為職權上就必須去檢查。(受訪者 E1)

訪：署裡是否給資源掖助嗎？

E2：不會。

E1：這都要靠自己地方政風單位的主管、首長去自由發揮，自己去爭取，要透過自己的協調。

訪：所以署裡對於推動政風業務，有沒有辦法給予實質的幫助？

E1：沒有。(受訪者 E1、E2)

訪：政風單位會要求比較實際的資源嗎？

A2：通常是我們跟他們要資源，因為署裡的人就這麼一點人，署裡唯一比較有一點優勢，就是預算比所屬來說是比較多的。(受訪者 A2)

廉政署除無法較之前政風司給予政風人員更多的實質幫助外，由於廉政署本身肩負肅貪業務，因此對於政風提報之肅貪線索嚴謹度門檻增高，也造成政風人員負擔。

現在立案比較嚴苛。過去的話，我們在蒐集一些政風資料，因為行政調查有侷限，有些東西拿不到，或者有，機關首長裁示不給就拿不到，過去政風司不具司法審查權，審查的標準比較寬，這樣的寬，我覺得合理，因為我們的職權就是這麼大，報准之後，然後我們就會移給地區調查處

站。但是在那個時代，講實際一點，他把我丟在垃圾桶裡面石沈大海，這是一回事，但是他不會把案件退還給我，表示不受理，有些調查處站比較積極有互動的，會給一個文表示簽結或不構成要件，但至少讓我們知道調查處站在處理。但不管怎樣，政風常私下聊，想說以前跟調查處站的互動還不會像現在，現在要移送一個案件要立案，相對的標準變得很高很高。(受訪者 E1)

假如資料沒有很齊全，就會建議政風業務組發回給原來的政風單位進行資料蒐集，有時候案件比較多，那個質的部分就會比較注重。所以政風單位收到肅貪組或者政風業務組回的資料，會不會有困擾，我覺得多少會有困擾。(受訪者 E3)

而以肅貪為主的思維，將政風人力調派至署本部支援，亦造成第一線政風人力吃緊，因為被抽調人力之單位工作量並未減少，在人少事不變的狀況下，自然每人工作量增加。

現在的制度我一直持反對立場，因為現在的制度是給你另外的績效，但是在政風的目前制度下，肅貪像是右手，反貪防貪是左手，現在反貪防貪有很多績效管考，交付了很多工作任務年度計畫，他在年度裡面都要完成，現階段照這個工作計畫爭取績效，我們都必須都要透過績效管考表現才有工作成果，現在你抽掉一個人過去，是不是足以彌補現在這樣的一個工作，我們現在政風單位都是 1 人或 2 人單位。現在講 1 人單位，他走了，機關首長就會說，這是我機關的幕僚，畢竟在這個地方有一定的功能，你把我調到廉政署去，那政風工作誰做？那講 2 人、3 人的單位，現在他一個人去，你給他一個支援的績效，但是他本身的工作沒有減量，就是你左手綁了一些工作的負擔重量，你沒有辦法把他卸掉，誰做？留下來的人要幫支援的人做？主管、主任來做，誰願意？再加上這個人去，支援以後也沒有什麼保障，比方說給予說給予資績上特別加分，或者升遷上給予優渥的待遇。(受訪者 E1)

貳、調查局

調查局有悠久的歷史，累積極為豐富的案件偵辦經驗及能量，但相對也有一

些長年問題亟需解決。

一、國家安全與犯罪調查

調查局組織法第 2 條明列調查局職掌項目共計 20 項，但原則上可區分為兩大任務：維護國家安全及偵辦重大犯罪，這兩種工作原則可相輔相成，亦唯有相輔相成才能發揮能量。例如反恐與洗錢息息相關，阻斷恐怖份子金援是打擊恐怖活動的有效手段之一（李禮仲，2005），另貪瀆與國家安全亦有可能具密切關連性，例如外國以不法利益行賄本國高階公務員以獲取情資，不僅危害國家安全，亦是貪瀆犯罪樣態之一。因此不管國家安全或犯罪調查，在操作上應該是相互支援成就，但長久以來，卻因績效制度等，存在兩項工作互相衝突之狀況。調查員改革協會⁴⁶即曾提出績效管考相關意見⁴⁷：

調查局行之有年之績效管考制度，實質偏重於國內安全調查（前稱國情調查）、保防、及諮詢等情報性質工作，對於攸關國家安定與社會秩序之肅貪、經濟犯罪、緝毒等工作則較為輕忽；前者所佔之績效比例過高，後者偏低；而績效給分標準及管考方式多所偏差，不但造成情報工作多以件數灌水、情報品質降低，在辦案工作上亦使外勤單位辦案搶短線，不願長期深入蒐証重案大案等弊病。

從前述即可瞭解犯罪調查與國家安全存有資源及績效排擠之狀況，除北、中、南、東四個專責犯罪調查業務之地區調查工作站外，其餘縣市調查站在案件偵辦時通常會要求「據點」⁴⁸支援，而據點亦要負責國家安全業務之執行，在時間有限，任務繁重之情形下，即會產生人力排擠現象。例如國家安全維護處交辦國安專案，而同一時間若有廉政案件要執行，自然會出現某項任務必須延期或更改執行方式之結果。犯罪調查與國家安全的重心調整，同樣也可能造成各工作領域實際升遷或者工作成就感的差異。

我們最高領導階層，他是什麼出身，和他是什麼樣的條件出線，這會影

⁴⁶ 調查員改革協會係於 2000 年 9 月 9 日成立，主要係針對調查局辦案制度、專業分工、人事權益、情治中立等議題提出改革意見，希望藉由結合理念相同之調查員意見共識，提供調查局高層改革建議，以提升調查局整體工作能量。該網站網址：<http://www.mjib-tw.org>。目前該網站已呈現半停止狀況（因大部分意見已移轉至調查局內部網站），但仍有許多可參考之歷史意見。

⁴⁷ 調查員改革協會網站（<http://www.mjib-tw.org/Statement/Statement-Detail.aspx?seri=5>），2015 年 2 月 22 日查閱。

⁴⁸ 即轄區調查官，外勤站組以地域所指派之調查官，負責聯繫掌握轄區與調查局職掌相關之事項。另有所謂專業據點，係以所負責轄區特性而派駐之調查官，例如外事據點，即負責與涉外事務相關之調查官。

響到肅貪工作跟辦案工作，就是以前講的，偵防跟犯防，路線之爭，就會影響。這是一個上層金字塔結構往下層的影響，當以前豪哥（廖正豪）的時候，肅防的人會覺得有前景。程泉後來就靠國安局，兩個就差很多，所有的條件跟大家的一個人事走向就會影響，就是高層領導和工作重心會影響到辦案。（受訪者 M1）

二、中央集權與授權外勤

調查局辦案採中央集權制，如本研究第 2 章所述，所有案件立案後，調查局局本部即會針對案件進行控管，此舉之用意係在提升案件品質。然隨著整體大環境的改變，此種中央集權制也備受挑戰，誠如調查局內部網站於 2011 年 5 月 8 日署名「調改會」者即認為調查局此種中央集權辦案體系，欠缺效率宜將部分辦案決行權下放外勤單位，以提升犯罪打擊的戰力。

前述中央集權制的缺點，在基層不斷反映及提出改革呼聲下，案件偵辦權力已逐漸下放各外勤站組，從過去的重大偵查作為須陳報局本部廉政處核准，到目前已經所有偵辦作為及一般案件移送權授權外勤站組。然在授權開放過程中，案件品質與效率的平衡，是要注意的重點，而案件品質的把關，近年來主要是由外勤承辦人與檢察官緊密配合中維持。

我們現在怎樣，就是授權外勤，當然是要授權，就這樣子，我們讓外勤直接跟地檢署，當然對大處影響不大，小站畢竟肅貪能量不足，辦案經驗不夠、法律素養不夠，但這都沒有關係，因為一年四次的肅貪執行小組會議，還有個案跟檢察官的溝通，要揚棄以往的觀念，怎麼說，抱在手上不能被別人搶去，你發掘了馬上報檢察官，在現有的機制下，差距不會太大，根據實際狀況來走。（受訪者 M2）

另一個與中央集權相關問題，在於調查局局本部因人事傳承制度未有長久規劃，而功能定位模糊。以調查局廉政處為例，下設四個科，分別為北部、中部、南部及賄選查察科（法務部調查局，2013：33-34），負責公共工程弊端案件、財務勞務採購舞弊、一般貪瀆案件及上級特交案件之偵查偵辦、行政處理等策劃督導業務，然近年來許多年資尚淺之調查官，於符合資格後⁴⁹即請調回局本部業務

⁴⁹ 調查官原須於外勤單位服務滿 6 年後，始得請調局本部。2014 年更改規定，僅需服務滿 4 年即

處。由於貪瀆案件類型眾多，承辦人歷經 3 至 5 年才可能熟悉貪瀆案件偵辦要領，認真之承辦人或可獨立承辦案件，但是否能「指導」辦案，頗有疑義，甚至有未獨立承辦重大貪瀆案件者即位居廉政處承辦人，負責策劃督導外勤廉政案件偵查偵辦業務，其專業職能頗受外勤質疑。

局裡的問題從剛剛的問題講的，人事問題、專業、經驗交接或世代交替。

目前來講，指導單位平均辦案年資也偏低，人事流動太厲害…… 人事的流動如果能比較是最好，局裡待在廉政工作的年資，一般來講，如果不能待在廉政工作三年到五年，沒辦法到一個比較成熟的階段，那如果說能夠超過這個年資，多上去的，對這個工作是加分的。(受訪者 M1)

三、績效管考與偵辦方向

調查局內部有極為嚴謹之績效管考制度，該制度不僅引導外勤辦案重點，更催化辦案能量發揮。然制度有其正面效果，難免就有其負面影響，最常見者就是將手段當成目的，亦即外勤承辦站組會將爭取分數變成工作目的，而忽略辦案真正所要達成之目的。內部交流園地網站即有部分意見認為分數制度並無法實際彰顯工作成效，單就這「算分數」就消耗不少人力，人民和政府高層想聽到的應是調查辦了「幾個大案或幾個重要案件」，該交流園地亦有看法認為「看看身邊的長官眼中只有績效，只有績效才是仕途人生的正道，廉政績效管考，要涉案人數多要身分地位高，要貪污金額夠，因此為績效好，刻意排除非評估條件的普通案件，規避不易討好須長期偵處的案件」。因此績效管考制度似乎也是調查局工作引導的問題之一。

四、指導單位與外勤隔閡

調查局的中央集權制，亦延伸出與外勤單位的矛盾，外勤辦案單位面臨的狀況瞬息萬變，所承受的壓力亦來自各方面。第一線辦案可能面臨「嫌疑人及其背後律師群的反擊」、「檢察官支持與否的不確定性」、「法官核票的刁難」，因此本質上希望廉政處指導單位給予最大支持。然廉政處也是管考規則的執行者，所以有時不可能對於外勤要求照單全收。例如偵辦某重大案件，承辦單位認為付出許多心力，但廉政處基於遊戲規則，只能給予一定分數，此時外勤承辦單位難免會有廉政處不懂外勤辛苦之抱怨。因此調查局意見交流園地常有外勤要求廉政處人員

可請調局本部任職。

調到第一線辦案之聲音，廉政處此類未顧慮外勤實際辛苦的反彈矛盾尚屬淺層，比較嚴重者，係外勤對於廉政處的指導或者企圖心產生信心動搖。

現在追根究柢是說，調查局拿得出什麼數字，或者願不願意拿出數字，還是調查局要屈陳上意，把調查局弱化，把廉政這一塊弱化，因為我們拿出數據來，我們不可能輸，我們只會大贏，但我們長官不要大贏。

廉政處最清楚，你廉政處是不是朝鼓勵案源這個方向有下很大的功夫，我們看不出來，除了廉能專案，我們的企圖心沒有展現在我們的工作要求上，今天我們怎麼去鼓勵發掘案源？

肅貪這一塊是殊死戰，在我們基層的看法是殊死戰，高層不敢講，高層哪一天也許就把他割掉，所以我們現在是上下有矛盾、跟廉政署有矛盾。

（受訪者 M1）

第二節 機關間矛盾與衝突

調查局、廉政署如果存有心結，自然難有互信基礎。本研究分就調查局長期反對廉政署成立之立場、高層態度、制度運作及個案爭議等角度，整理調查局對廉政署態度及兩機關互動之相關媒體報導，配合調查局內部論壇意見，藉此瞭解兩機關運作關係。

壹、調查局長期反對廉政署設立之立場

調查局長期以來並不贊同成立廉政署，調查局局長與部長意見相左（王文玲、蕭白雪，2007：187），其源由當然有調查局機關立場。例如調查局前局長王光宇曾於公開場合委婉反對法務部設立廉政署：

引發朝野角力及法務部、調查局意見相左的「廉政署」設置爭議，昨天首度排入立法院法制委員會審查。調查局長王光宇在報告時說，法務部長陳定南提出在法務部之下設置「廉政署」，調查局內部確有不同看法，因此他「不可能舉雙手贊成」。

不過，王光宇強調，在陳定南承諾不裁併調查局廉政處之後，他已「委婉規勸」局內同仁，屆時如何分工，應由廉政處與「廉政署」雙方面對面談清楚。

王光宇的這番「告白」，是傳出調查局有意杯葛法務部設置「廉政署」

之後最明確的表示，也使法務部與調查局立場相異更加檯面化。擔任昨天審查會主席的立委游月霞，對於王光宇敢在陳定南面前勇於表達調查局內部的不同意見相當激賞，一再誇王光宇是「男子漢中的男子漢」，惹來滿堂笑聲，陳定南則笑得有些尷尬。⁵⁰

除前揭調查局官方態度，代表部分基層聲音之調查員改革協會於2001年4月24日即以「成立廉政署之前，請先改革並善用調查局」⁵¹為題發表聲明，認為調查局肅貪績效被低估及肅貪成功與否端賴政府決心，與成立廉政署無必然關係等理由持保留態度。此外，調查局內部網站對於廉政署議題亦非常關心，本研究以「廉政署」為關鍵字，搜尋內部意見交流園地⁵²（下稱：交流園地）發言狀況，搜尋期間為交流園地開放日起至104年2月24日止，相關主題共計317則，意見數5,599則，瀏覽人次高達100萬5,783次（詳如表4-1）。

⁵⁰ 林河名（2001年5月29日）。〈法部設廉政署 調局看法不一致〉。聯合報。A4版。

⁵¹ 調查員改革協會網站（<http://www.mjib-tw.org/Statement/Statement-Detail.aspx?seri=2>），查閱日期2015年2月24日。

⁵² 自2000年6月26日開放供調查局員工交換意見、經驗交流之用。

表 4-1 調查局內部網站交流園地廉政議題統計表

年度	主題數	回應數	瀏覽人次
2000	4	6	442
2001	16	37	11150
2002	6	27	6806
2003	4	12	2648
2004	3	54	6999
2005	8	73	13661
2006	10	85	20537
2007	4	39	8598
2008	15	230	41390
2009	8	155	20723
2010	98	1932	270789
2011	61	1456	262746
2012	45	818	182389
2013	12	236	54561
2014	21	429	97987
2015	2	10	4357
小計	317	5599	1005783

資料來源：調查局交流園地，本研究自行統計。

自該統計數字分析，2001 年因調查員改革協會甫成立不久，對於調查局相關改革屢提建言，因此討論及回應數為第一波高峰。至 2005、2006 年高捷弊案⁵³、

⁵³ 2005 年 8 月 21 日高雄捷運工程發生泰國籍勞工暴動事件，引發後續外勞管理問題及疑似本國民意代表及官員涉嫌向外勞仲介公司收取佣金、官商勾結等弊案，涉案者包括前總統府秘書長陳哲男。

股市禿鷹案⁵⁴、趙建銘台開炒股案⁵⁵等陸續爆發，廉政署成立呼聲又起，因此討論狀況升溫。2008 年間王清峰擔任法務部長，提出建構廉能政府為目標，研議將政風單位與調查局的廉政處，統合為專責肅貪的廉政署或廉政局之說法⁵⁶，再度引起調查局基層討論熱度。2010 年 7 月間，因調查局偵辦司法官貪瀆案，總統馬英九正式宣示成立廉政署，此時內網討論達到高峰，單就 2010 年 7 月，與廉政署相關主題數就高達 58 則，回應數 883 篇，瀏覽人次 11 萬 6,674 次，可知調查局內部對於廉政署成立乙事倍感關注。

務實而言，成立廉政署是否為解決臺灣廉政問題的主要關鍵，都是值得深入討論之議題，至少就目前觀之，廉政署成立並沒有顯著提升臺灣廉政環境，但此種反對廉政署成立的基本態度，當然也會引發日後廉政署人員的介意。

廉政署成立阻力很大，這一塊也包括調查局的阻力。像成立之初，包含國會聯絡人可能只有一個到兩個，局裡面可能有很多國會聯絡人，我們就比較，針對應對方面，比較沒有辦法像調查局互動比較良好，所以一開始就被攻擊，我覺得第一任署長比較辛苦，因為一開始沒有成效展現，一個案件可能要三年五年都有可能，所以一定要承受那些壓力。（受訪者 E3）

貳、高層政策作多廉政署而引發之效應

廉政署成立背景，在於調查局偵破司法官貪瀆案，因此調查局對於此種結果感到無奈，調查局交流園地即有看法指出：調查局的成果常造成本身的困擾，每次只要破大案，社會各界一定出現「反貪污」、「反腐敗」等口號，接著就是「調查局成效不彰」、「社會各界要求成立廉政署」等呼聲響徹雲霄！亦即法官貪瀆案是由調查局偵辦，最後結果卻是媒體、名嘴一面倒批評「現有司法系統不足以肅貪」、「調查局肅貪功效不彰」，接著就是要「成立廉政署」。長期以來調查局一向「低調」、「無聲」，而民眾社會也因此忽略了調查局的貢獻。

此種想法頗能代表此種矛盾心態。而於宣示成立廉政署時，時任行政院長吳

⁵⁴ 2005 年 3 月檢調於調查勁永公司股票非法炒作案，同時查知金管會檢察局局長李進誠、與股市作手、媒體記者等共同以內線交易、放空特定股票等方式，獲取暴利。

⁵⁵ 2005 年 7 月間台開公司董事長蘇德建，將重大影響台開公司股價消息告知友人蔡清文，並請蔡清文找人購買台開公司股票，蔡清文乃轉知游世一及陳水扁前總統女婿趙建銘知悉。其中趙建銘將該重大消息轉知趙玉柱，其後上開 5 人遂於前述重大消息明確成立、未公開前，買入台開公司股票，俟股票價格上漲後再行賣出獲利。

⁵⁶ 劉鳳琴（2008 年 5 月 22 日）。中國時報，A8 版。

敦義表示調查局肅貪效率未獲國人滿意，更使調查局有苦難言。

吳揆：調查局廉政處未獲國人滿意

馬總統宣示成立廉政署，各界認為與調查局肅貪業務有疊床架屋疑慮，行政院長吳敦義表示，經法務部長曾勇夫與新任調查局長研商之後，決定將廉政署設在法務部之下，與調查局成為「同心協力的友軍」。他還透露，雖然調查局設有廉政處，但其效率未獲國人滿意；加上成立廉政署是總統競選時的承諾，因此府院早在六月時已就成立廉政署取得共識。法務部政次陳守煌也表示，馬總統希望廉政署與調查局在肅貪廉政工作上「既競爭又合作」、「相輔相成」的夥伴關係。最尷尬的是新任調查局長張濟平，他被問及此問題時澄清，「調查局過去做的很多查賄工作，績效不錯，只是不是專責機構！」張濟平說，各國成立一個或數個機構進行肅貪工作。目前由於調查局的職掌很多，不可能做為專職機構，所以確有成立廉政署的需求。⁵⁷

除宣示廉政署成立時不被高層肯定，另國際透明組織 2011 年 12 月公布 CPI 指數，總統府亦似有意無意忽略調查局之努力：

台灣「貪腐印象指數」得到六·一高分，全球排名第卅二。馬英九總統昨天表示欣慰，也勉勵政府「高興一晚就好」，未來還要持續努力。總統府發言人范姜泰基轉述，馬英九對此表示，台灣在激烈競爭中能夠持續進步，實在難能可貴，他要感謝法務部、廉政署、檢察總長黃世銘與所有政風人員的努力，更要對共同塑造清廉社會風氣的二千三百萬民眾表達謝意。⁵⁸

此種談論內容，不僅調查局內部頗有意見，學者吳景欽亦為文表示「肅貪真有成效，馬政府卻硬是將大部分的功勞歸之於廉政署，惟在其成立不過四個月，此次調查根本不可能涵蓋到此期間，如此的歸因不僅荒謬，自也引發長期擔任肅貪工作的調查局極端不滿。⁵⁹」凡此種種，皆令調查局基層認為政府忽略調查局實際功績，打擊工作士氣。

⁵⁷ 仇佩芬、江慧真、陳志賢（2010 年 7 月 21 日）。中國時報，A4 版。

⁵⁸ 仇佩芬（2011 年 12 月 2 日）。中國時報，A8 版。

⁵⁹ 今日新聞網（<http://www.nownews.com/n/2011/12/04/452288>），查閱日期 2015 年 2 月 24 日。

參、實際制度運作產生的扞格：

從圍標之爭議、新聞發布方式以及政風個案陳報的規定，顯示目前制度運作確實存在些許問題。

一、圍標案件爭議：廉政署係專責肅貪機關，對於政府採購法此種類肅貪案件⁶⁰，本即可基於職掌立案偵辦，然因此類案件不具新聞性，因此廉政署係由各政風單位直接函送各地檢署，再由地檢署發查調查局偵辦，也因此引起調查局不滿。

訪：廉調有心結？

M1：當然，現在來講，互相把不要的東西、把垃圾往對方丟，當然這個就已經不得了。

訪：調查局有丟垃圾給廉政署？

M1：沒有，但是我們覺得我們收到不少垃圾。(受訪者 M1)

前述所指「垃圾」，即係指政府採購法案件，而對於這種衝突，媒體當然也會大肆報導。

調查局與廉政署心結浮上檯面。調查局不滿廉政署將查無貪汙證據的違反政府採購法案，輾轉透過地檢署發交調查局「收尾」，大動作函請法務部「主持公道」，部長曾勇夫今天將召開協調會，邀法務部檢察司、廉政署和調查局三方高層，劃分案件責任歸屬。

據透露，廉政署成立前就與調查局開過會，表明以後各機關政風單位挖掘的政府採購法案件，統一交由廉政署處理偵辦，調查局蒐證的案件，由各地調查站自己負責，雙方責任區分清楚。

但據了解，廉政署成立後，凡查無貪汙事證、又涉及圍綁標的案件，都透過駐署檢察官移送各地檢署，檢察官再發交調查局「收拾善後」，讓調查局氣炸了，批廉政署「出爾反爾、吃人夠夠」。調查局廉政處多次向檢方反映無效後，決定「上書」曾勇夫，請「大哥」出面解決「小弟」紛爭。

調查局官員表示，政府採購法案很特殊，表面上看似沒有貪汙的案子，其實可能大有文章，即使查不到公務員貪汙，也可偵辦廠商圍

⁶⁰ 公共工程弊案防制之作為首在前端犯罪圍標之預防與查處，與廉政肅貪防貪工作係一體不可分割，然大部分之政府採購法案件大多僅涉及廠商圍標、詐術得標，案數眾多。

綁標，嚇阻廠商行賄公務員，達到防貪目的，符合廉政署職掌，「為何廉政署只挑大案辦，小案卻丟給我們？」⁶¹

睽諸此不單純為案件分工問題，亦牽涉雙方互信根本，如報導所言：「廉政署成立前就與調查局開過會，表明以後各機關政風單位發掘的政府採購法案件，統一交由廉政署處理偵辦，調查局蒐證的案件，由各地調查站自己負責，雙方責任區分清楚。」所指即為2010年10月12日調查局與政風司召開「廉政署與調查機關聯繫協調合作機制會議」。該次會議達成因圍標、一般不法案件可能涉及貪瀆犯罪或其他犯罪態樣，如由政風機構發掘者，仍應由廉政署受理偵辦之結論（喻璿，2012：71）。惟事後政風單位仍將圍標案件函送地檢署，再由地檢署發查調查局，調查局即以前述會議結論，將案件退回檢察署。因實際運作已出現問題，法務部遂於2012年2月7日再度召開會議，該次會議中廉政署代表表示依該署組織法第2條第1項第4款及第2項規定，該署僅於執行貪瀆或相關犯罪之調查及處理始具司法警察身分，在此情形下所從事偵查作為（搜索、筆錄製作等）方有證據能力。該次會議最終結論即維持當時現狀，亦即調查局不得拒絕檢察署所轉發政風單位發掘之圍標案件。⁶² 調查局內部網站針對圍標案件即有看法認為：廉政處長官守不住，因為情勢比人強，廉政署在法務部來說是嫡子，調查局是庶出，雖同屬法務部所屬機關，但從來沒有被當過自己人。本案訴諸部長裁決，若裁決以後政府採購法案件全歸本局承接，則調查局就必須接受這樣的結果，所以訴請法務部部長裁決非明智之舉。既然先前已有協調會議紀錄且部長率準廉政署長來局溝通時，該協調會議紀錄亦得到部長、準署長再一次認可，事經半年，雖要多費唇舌向交查檢察官解釋，但也都擋住且退回，何必再多此一舉再協調或裁決？如果部長心向嫡子要求本局承接政府採購法案件，利用最新一次裁決推翻前次協調會議紀錄，那以後還真的翻不了身。

前述的看法相當程度道出部分調查局基層人員心聲，而最後政府採購法

⁶¹ 張宏業（2012年2月7日）。〈請「大哥」出面 老是替廉政署「收尾」 調局火大上書〉，聯合報，A10版。

⁶² 如果檢察官就政風機構所移送之案件，認為屬於廉政署組織法第2條第1項第4款之案件，請廉政署處理時，該署不得拒絕；如果認為非屬廉政署組織法第2條第1項第4款之案件，而請調查局處理時，調查局亦不得拒絕。但縱然是屬於廉政署組織法第2條第1項第4款之案件，仍可請調查局處理，或是請調查局及廉政署協同處理。至於如非屬廉政署組織法第2條第1項第4款之案件，如果法務部已有決定由調查局處理者，亦屬本部交付有關國家利益之調查事項，為調查局組織法第2條第20款規定之事項（2012年2月7日法務部廉政署與調查局業務協調會議紀錄）。

案件亦是推翻原決議，轉交給調查局偵辦。然該次協調會議中，廉政署所持主要理由，認為圍標案件非屬廉政署職掌，因此該署所做偵查作為不具證據能力。惟依據該署2014年6月27日南部地區調查組所發布新聞稿「法務部廉政署偵辦運○公司曾○○等涉嫌政府採購法詐術投標罪案，業經臺灣高雄地方法院檢察署檢察官予以緩起訴處分。」由此可知該署偵辦單純圍標案件，並無所稱圍標案件非屬貪瀆案件而面臨證據能力之問題，顯然僅係圍標案件規模小且不具新聞性而將該類案件推給調查局，如同受訪者A1表示政府採購法案件並不受重視。

訪：為何廉政署不偵辦政府採購法案件及賄選案件？

A1：賄選案件我聽說當初協調時，調查局不願意放，我不知道有沒有以訛傳訛，至少我有聽到這種說法，另外一說，是立法委員反對放進我們的組織法。

訪：政府採購法案件呢？

A1：政府採購法誰都不要。(受訪者 A1)

對於整個政府採購法的分配決議，影響其實非常深遠，即使到目前，調查局仍會收到許多政風單位函送地檢署，再轉發調查局偵辦的案件。

其實我們求的不多，就是你們肅貪專組的檢察官，秉持著很公正的心裡，來分配案件、來指揮案件就好，不要為了政策性指示，政府採購法案件就給調查局，政府採購案件牽涉公務員的就給廉政署，這樣分是有問題的。(受訪者 M2)

二、新聞發布主體性：因廉政署主要幹部都是檢察官，案件偵辦亦由駐署檢察官主導，因此常是以檢察官思維運作，新聞發布亦然，廉政署初期皆是以該機關為主體發布新聞。

「桃園地院書記官常毓生涉嫌藏匿上百件刑案卷證，廉政署與桃園地檢署兵分三路搜索他的辦公室及兩個住處，同步拘提。常辯稱只是懶惰，檢方昨天複訊後，向法院聲請羈押禁見獲准。

常毓生藏卷案曝光後，司法院長賴浩敏前天指示將全案移送廉政署。廉政署收案後，立刻由檢察官毛有增率十二名廉政官赴桃園地

檢署與檢察官陳美華研商偵辦，前天晚間發動搜索，昨天凌晨拘提常毓生到案。⁶³」

「高雄檢警偵辦宏澤醫療材料公司製造黑心「血止樂」癒合纖維素及「可溶性止血癒合紗布」，以低於正品一半的價格販售給高雄榮民總醫院等大醫院及全國各地牙醫診所，……公司生產的產品未經衛生署核准販售，因此公司偽造核准字號販售，高雄市調查處接獲線報經四個月蒐證，十六日由檢察官鄭益雄指揮，前往工廠搜索，當場發現工人正在生產敷料，清點後共有一百多箱、一三〇多萬粒，市價一千萬元以上，並帶回六十歲負責人黃張桑連偵訊。⁶⁴」

前述兩則新聞相隔一天，很明顯看出廉政署係與檢察署位居平行狀態（廉政署與桃園地檢署兵分三路搜索），而調查局則是依附於地檢署之下（檢察官鄭益雄「指揮」，前往工廠搜索），此種新聞發布方式，亦引發調查局基層不解，認為廉政署與調查局有差別待遇，並戲稱調查局慣用「檢調」，最後調查機關的成果就被「剪掉」。

你在新聞運用上，在各方面等於是試圖凸顯自己，不是說醜化，而是遮掉對方的風光。像我們這樣在這個工作領域的，在其他工作領域的不覺得，但像我們會覺得你是有惡意的，你表現不善，對我們是不善的，那個都會累積，除非我們離開這個工作，但是我們直接受衝擊的，這樣的惡意會埋藏在我們的心裡，會影響彼此合作的空間、可能性。（受訪者 M1）

而地檢署檢察官亦不認同廉政署此種過度彰顯機關之作法，認為已侵犯到偵查主體權。

廉政署這樣發布新聞，我可以理解，但是我不喜歡，應該說沒有一個地檢署喜歡，因為到底誰是偵查主體？！其實發布新聞你要怎麼發布都可以，但不要挑戰我們的偵查主體。（受訪者 P2）

你知道為什麼有這麼大的不同，因為調查局之所以會想說會同我們一起發布，是因為體制上調查局會尊重檢察官是偵查主體，所以新聞發布方面，都不會有什麼問題，可是廉政署為什麼會有這個問題，

⁶³ 蕭白雪、賈寶楠（2011年8月19日）。聯合報，A20版。

⁶⁴ 王志宏、呂素麗（2011年8月18日）。中國時報，A12版。

因為廉政署的頭就是檢察官，所以他是用偵查主體的方式去發布，可是實際上他們是什麼，在組織上面，他們是司法警察機關，他們忘記了，他們忘記自己是司法警察機關。(受訪者 P1)

廉政署近來亦漸漸開始有以「檢方指揮廉政署」模式發布新聞，因此調查局內部網站也減少對廉政署新聞發布之質疑。

三、政風個案陳報與洩密之可能風險：目前政風機關依據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第 5 點⁶⁵規定，對於其他司法機關調閱卷證等作為，必須函報廉政署，同條規定對於搜索、約談等作為，亦要函報廉政署。對於搜索、約談等偵辦作為，因案件業已開辦，故政風單位將該等偵辦動作函報廉政署較無疑義，但是對於調閱卷證此種期前偵查作為，在貪瀆案件偵查講究高度隱密性狀況下，函報廉政署就會產生一些爭議。

這基本上是廉政署有點干預，嚴格講，沒有人去討論而已，這偵查不公開，你為何要干擾這個原則？我們調卷，你為何要知道？你的心態、你的動機要說明。你說從防貪的角度，但是我們是在做肅貪，第一個你干擾到我們的案子，你直接上就是機關的衝突，對我們職權的衝突、妨礙，我不知道調查局有沒有去反應，廉政署怎麼回應，但不管廉政署怎麼回應，這都是不對的。你應該要曉得，我們就是從肅貪著眼，雖然最後可能結案，但你不應該去干擾，這是偵查不公開原則的觸動。(受訪者 M1)

而以檢察官角度，亦認為此種作法似乎沒有其必要性。

訪：就是調查局跟機關調卷，政風單位要回報廉政署。

P1：這是他們內部的規定？

訪：對，他們還會問大概是什麼原因調卷，所以調查局就擔心案子會被他們拿走。

P1：當然會。我打個岔，政風人員問什麼原因調卷的時候，調查局會回答嗎？

⁶⁵ 該規定內容為：政風機構遇有下列情形之一者，應即時通報本署。但由本署發動者，不在此限：(一)檢察或司法警察機關因辦理貪瀆案件，有調閱卷證、會勘或要求提供機關員工個人資料。(二)機關員工因涉嫌貪瀆案件，經檢察或司法警察機關通知、詢問、傳喚、訊問、拘提、逮捕、聲請羈押或搜索相關處所。(三)機關員工經檢察或司法警察機關以貪瀆案件之證人或關係人身分詢問、訊問者。

訪：以前會講，現在不會講，但還是擔心他們從調卷的內容知道調查局的案子對象。

P1：嗯，這個茲事體大。以前我不知道有這樣的狀況。

訪：不知這個規定的目的在哪裡？

P1：應該就是要控管。就像假如沒有政風好了，去跟機關調資料，他也是會簽上去，一樣的道理。(受訪者 P1)

而依政風人員的角度，認為這僅是單純轄區狀況陳報，因此雙方的立場跟想法顯然差距很大，惟政風針對調卷個案陳報廉政署之制度若無法取消，亦要設法讓其他司法調查機關相信，該項陳報動作不會影響後續案件偵辦。

訪：目前規定，調查局或其他司法機關調卷，政風人員還是要報廉政署，是否如此？

E1：對，主要是基於掌握政風狀況。在廉政署來講，分層去掌握，他也不會去做一些裁示，或者去搶，或者去挖，只是去報一個政風狀況。例如調查處站來調卷，我們還是會問一下，因為政風單位還是會想從他的角度去看這個案子有沒有弊端，但是署還是要求不能去挖，去搶，絕對不會，政風單位報到廉政署，署裡就會瞭解說有這樣的一個狀況。

訪：但調查局是不是就會猜想，這是不是廉政署要搶案子？

E1：這就要透過溝通去建立互信。也許在地區調查處站，會覺得很謹慎，是不是廉政署手要伸進來，但是署裡一定不會做這種事，這種狀況通常只報到政風業務組，也不會到肅貪組。因為廉政署這樣的組織架構，不能因為調查局來辦一個案子，已經來搜索了，我還是不知道，署裡不會做進一步工作上的指示。所以就是建立制度、透明。至少目前我工作上，署裡不會要求我們去攪和調查局的案件。(受訪者 E1)

四、個案爭議：前開調卷、新聞發布等造成雙方心結之背景因素，可在實際個案中發現，茲以下列三個案說明前揭因素加深雙方互信不足之狀況。

(一) 外交部駐斐濟前代表秦日新涉嫌貪污案，是第一件檢廉立案有爭議之案件，

此案暴露前述政風人員將調查局調卷資料函報廉政署之潛藏問題，對於日後辦案調卷，產生疑慮。

外交部駐斐濟前代表秦日新，被控浮報公款涉嫌貪汙。外交部昨天突然將全案移送廉政署偵辦，讓已經調查一個月卻頻受阻的調查局感到詫異，調查員相當錯愕，抱怨外交部不配合，導致無法展開積極的辦案作為，也讓案情延宕。

不過，廉政署長周志榮昨晚與台北地檢署檢察長楊治宇「熱線」協調後，決定由早已分案的北檢，指揮調查局台北市調查處與廉政署廉政官共同偵辦。⁶⁶

（二）海關人員不法案

本案係調查局長期偵查，為配合分進合擊政策，僅於案件執行日聯繫廉政署支援，惟最後新聞發布結果，轉變成是廉政署「查出」蔡員不法。此種搶功之新聞發布，對於兩機關互信之建立傷害甚大，對於雙方合作亦造成不利影響。

財政部關稅總局再爆海關關員收賄貪瀆案！廉政署查出現任基隆關稅局長蔡秋吉涉嫌於高雄關稅局長任內，疑收賄協助貿易商規避查緝，讓違禁品闖關，規避裁罰，上午與高雄檢調機關配合搜索蔡的住處、辦公室等地，同步約談蔡秋吉等 7 名官員到案。

廉政署南區調查組首度加入辦案

這是檢調單位一個月內，連續 2 度對海關關員開鋤。北部檢調單位上月初還聲押前關稅總局副總局長呂財益，這次新成立的廉政署南區調查組也加入辦案，南、北聯手偵查，顯示關稅機關內積弊已久，案情持續擴大。

廉政署南區機動站是在駐署檢察官王柏敦的指揮下，與高雄地檢署、調查局南區機動站聯手偵查，分進合擊，上午發動搜索行動，查辦蔡秋吉等 7 名官員，視案情發展不排除予強制處分。

⁶⁶ 聯合報採訪中心記者(2011年7月28日)。聯合報，A2版。

廉政署專案小組彙整檢舉情資立案偵查，本月 2 日先以證人、關係人等身分傳訊多名相關業者、官員等人到案蒐證，由於檢舉具體，決定發動偵查。⁶⁷

該新聞刊出後，調查局交流園地隨即強烈反彈，質疑為何調查局的案子，變成單純支援的廉政署查出？調查局主辦變成跑龍套？廉政署若是因為特別扶植的關係而用這種方式勝過調查局，調查局人員並不服氣，有本事用實力來比較，不應用此種移花接木的手段來搶功等等。另針對報導內容中「廉政署專案小組彙整檢舉情資立案偵查，本月 2 日先以證人、關係人等身分傳訊多名相關業者、官員等人到案蒐證」直接指明，這些偵查作為都是調查局南機站人員製作筆錄及送複訊，怎可變成廉政署所為？此種搶功方式確實造成調查局人員極度不滿。

（三）國中小營養午餐弊案

本案係由調查局新北市調查處主動發掘並偵辦，廉政署並未參與任何偵查偵辦作為，惟事後廉政署以新聞發布之方式「參與」本案。

新北市日前爆發六位國小校長收受營養午餐回扣弊案，只是冰山一角！法務部近幾月專案清查全國一千五百所國中小學營養午餐發包情形，發現高達兩成、約三百所學校出現行政缺失或疑涉不法，廉政署已完成部分觸法案件蒐證，近期將搜索約談。

廉政署蒐證 近期搜索約談

廉政署不願透露涉弊的學校及業者，但強調：「每一個縣市都有學校出了問題。」呼籲涉弊校長與業者懸崖勒馬、勇於認錯及自首。教育部昨天已召集各縣市官員檢討防弊措施，並表示歡迎檢調單位徹查，揪出營養午餐害蟲。營養午餐不但有回扣弊案，食材供應也出了問題，屏東有兩件供應學校營養午餐肉品的業者涉及偽冒優良食品 C A S 標章，由屏東地檢署偵辦中，廉政署也鎖定高雄一名國中校長追查。⁶⁸

此則新聞發布似乎亦有將調查局偵辦營養午餐弊案「轉化」成廉政署偵辦之狀況，另一般偵查機關忌諱將後續偵查作為告知媒體，因此廉政署直接告知媒體「近期搜索約談」似已違反偵查不公開作業辦法及「檢察、警察、調查暨廉政機

⁶⁷ 王聖藜（2011 年 8 月 5 日）。聯合晚報，A17 版。

⁶⁸ 林慶川、何瑞玲、顏若瑾（2011 年 11 月 3 日），自由時報，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/536440>（2015 年 3 月 12 日查閱）

關偵查刑事案件新聞處理注意要點」。

前揭調查局與廉政署於肅貪工作產生之矛盾，一方面亦與廉政案件較少及其案件隱密等特性相關，因此亦有必要對於貪瀆案件之偵辦特性進行瞭解。

第三節 貪瀆案件概述

對於貪瀆案件之瞭解，有助於更精確掌握整體廉政策略之施行方式。貪污目前仍然沒有統一的定義，因為貪污可以分別從經濟、社會、文化等面向觀察，所以貪污可說是一種廣泛的概稱，而非一個精確的法律名詞(UN, 1993: 1)，自然很難給予一個單一明確的定義。然藉由試圖定義的過程，也有助於貪污類型化，進一步探討各類型貪污之特質及內涵。目前常見之貪污定義包括：「濫用受委託的權力謀取私利」(the misuse of entrusted power for private benefit；Pope, 2000: 2)、「濫用公共或私人職位以謀取個人利益」(the abuse of public or private office for personal gain；Asian Development Bank, 2010: 27)及利用公權力謀取私利(the abuse of public office for private gain；World Bank, 1997: 8)等，其中世界銀行於該定義後闡述，行賄等貪污行為亦存在於私部門，惟因世界銀行主要關注對象為世界上國家公部門政策相關問題，故將定義限縮於公部門。故目前國際上對於貪瀆概念之趨勢，不區分公部門或私部門；另依聯合國反貪腐公約，舉凡公部門、私部門所涉及賄賂以及侵占、竊取因職務上所保管之財物者，皆視為貪腐（私部門貪腐相關規範詳見表4-2）。故貪污確實為多面向之行為態樣，且具有高度文化及道德性，在某一個國家致送給公務員的賄賂，在另一個社會可能只被視為禮物(Rose-Ackerman, 1999: 5)，惟我國目前對於「貪瀆」，仍採較為狹義之看法，亦即僅限於公部門相關之貪瀆犯罪，因此本節仍回歸我國法律規定，以公務員涉及貪污犯罪為主⁶⁹，論述其相關特性。

⁶⁹ 貪污治罪條例第2條：「公務員犯本條例之罪者，依本條例處斷。」一般民眾可能為貪瀆罪共犯或者行賄罪，至於企業人員收受回扣或背信，仍適用刑法、銀行法等相關法令，並非適用貪污治罪條例。

表 4-2 聯合國反貪腐公約有關私部門貪腐之相關規範

條項次	原文	中文
第 12 條 第 1 項	Each State Party shall take measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prevent corruption involving the private sector, enhance accounting and auditing standards in the private sector and, where appropriate, provide effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal penalties for failure to comply with such measures.	各締約國均應依其國家法律之基本原則採取措施，以防止涉及私部門之貪腐，加強私部門之會計及審計標準，並酌情對不遵守措施之行為制定有效、適度且具有警惕性之民事、刑事或行政處罰。
第 21 條	Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities: (a) The promise, offering or giving, directly or indirectly, of an undue advantage to any person who directs or works, in any capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting; (b) The solicitation or acceptance, directly or indirectly, of an undue advantage by any person who directs or works, in any capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting.	各締約國均應考慮採取必要之立法和其他措施，將在經濟、金融或商業活動過程中故意觸犯之下列行為定為犯罪： a. 向以任何身分領導私部門實體或為該實體工作之任何人，直接或間接行求、期約或交付其本人或他人不正當利益，以使其違背職務而作為或不作為； b. 以任何身分領導私部門實體或為該實體工作之任何人，為了其本人或他人直接或間接要求或收受不正當利益，以作為其違背職務而作為或不作為之條件。
第 22 條	Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities, embezzlement by a person who directs or works, in any capacity, in a private sector entity of any property, private funds or securities or any other thing of value entrusted to him or her by virtue of his or her position.	各締約國均應考慮採取必要之立法和其他措施，將在經濟、金融或商業活動過程中故意觸犯之下列行為定為犯罪：以任何身分領導私部門實體或在該實體中工作之人員，竊取或侵占其因職務而受託之任何財產、私有財物、證券或其他任何有價物品。

資料來源：廉政署網站，2015 年 1 月 30 日查閱

(<http://www.aac.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=37059&CtUnit=15012&BaseDSD=7&mp=289>)

壹、貪瀆案件類型

我國貪污治罪條例所規範之貪污犯罪，主要規範於該條例第4-6條，其中第4條第1項共計5款，分別為：「一、竊取或侵占公用或公有器材、財物者；二、藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物者；三、建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事者；四、以公用運輸工具裝運違禁物品或漏稅物品者；五、對於違背職務之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。」第5條第1項規定則為：「一、意圖得利，擅提或截留公款或違背法令收募稅捐或公債者；二、利用職務上之機會，以詐術使人將本人之物或第三人之物交付者；三、對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。」第6條第1項規定：「一、意圖得利，扣留不發職務上應發之財物者；二、募集款項或徵用土地、財物，從中舞弊者；三、竊取或侵占職務上持有之非公用私有器材、財物者；四、對於主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者；五、對於非主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，利用職權機會或身分圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者。」我國有學者依貪污治罪條例法定刑輕重區分為重度貪污行為⁷⁰、中度貪污行為⁷¹、輕度貪污行為⁷²（陳志祥，2003：20-30），同樣類似分類則為一級貪污罪、二級貪污罪及三級貪污罪（葉耀鵬、陳健民、劉興善、錢林慧君，2010：132-141）。

至於聯合國則是將貪瀆分為九種態樣(UN, 2003: 28-34)，簡述如下：

- 一、重大及小型貪污(“Grand” and “Petty” corruption)：重大貪污係指較高層級的貪污，足以影響國家治理、法治健全及經濟穩定者，小型貪污則是涉及較少的貪污金額、安排人事等。二者主要區別在於是否會影響政府主要體制。
- 二、積極及消極貪污(“Active” and “Passive” corruption)：積極賄賂是指賄賂的支付，而消極賄賂則指貪污的收受，而在立法技術上，積極是指貪污的既遂，

⁷⁰ 貪污治罪條例第4條10年以上有期徒刑之罪。

⁷¹ 貪污治罪條例第5條7年以上有期徒刑之罪。

⁷² 貪污治罪條例第6條5年以上有期徒刑之罪。

消極貪污則是指未遂。

- 三、賄賂(Bribery)：賄賂是指藉由支付利益以試圖不正當的干涉行為或決定，行受賄是最常見的貪污模式。此處所指「利益」包含任何的「誘因」，例如金錢、財物、股票等等，而支付的對象包含受賄者及其相關的第三人。對應於我國貪污治罪條例，分別為第4條第1項第5款違背職務收受賄賂罪及第5條第1項第3款不違背職務收受賄賂罪。
- 四、侵占、竊取及詐欺(Embezzlement, theft and fraud)：此三種行為都是行為人利用其地位及權勢獲取不應得之財物。對應我國貪污治罪條例，分別為第4條第1項第1款竊取、侵占公有財物罪、第5條第1項第2款職務上機會詐取財物罪及第6條第1項第3款侵占非公有財物罪。
- 五、勒索(Extortion)：勒索係指運用強制力要求對方就範。例如醫生實施醫療行為，若以較柔軟的方式要求「紅包」，那可能就是賄賂，但若以不施行醫療行為要脅當事人支付好處，就可能轉變為勒索。我國貪污治罪條例類似之規定為第4條第1項第2款藉勢藉端勒索財物罪。
- 六、裁量濫用(Abuse of discretion)：例如負責政府採購之官員，利用職權向某特定公司購買商品，而該公司可能與該官員有直接利益關係，藉此採購行為而使渠本身獲得利益。
- 七、偏私、裙帶關係及侍從主義(Favoritism, nepotism and clientelism)：偏私、裙帶關係及侍從主義都會含括裁量濫用，但此種裁量濫用並非基於個人利益的獲得，而是在於人際關係的連結，包括宗教、黨派、種族、家族及地緣等因素。
- 八、利益衝突(Conduct creating or exploiting conflicting interests)：工作上應盡的責任與義務，常與個人利益產生衝突，而這樣的衝突往往引導出後續行受賄的行為。
- 九、非法政治獻金(Improper political contributions)：政治獻金的合法與非法難以區別，實務上也發現對於政治獻金不容易明確規範，因為政治獻金可以現金交付、低利貸款等各種方式進行，唯一比較有效的方式，就是提高透明度，以釐清捐輸者與被捐贈對象的關係。

貳、貪瀆案件特性

一、隱密性高：貪瀆犯罪具有極高隱密性，可區分為方式保密、場所保密及雙方保密（張麗卿，2011：5-7），略述如下：

- （一）方式保密：收受不法利益從過去之現金、禮品等實體物質，轉換成低價賣出不動產與公務員，由公務員再行轉售以獲取不法利益等方式，藉以規避追查。
- （二）場所保密：貪瀆犯罪進行的場所通常極為隱密，例如車上、餐廳包廂等非對外開放之空間、個人之俱樂部等，此種場所保密對於偵查上造成極大之困擾，實務上有因至個人 KTV 包廂蒐證，而遭嫌疑人提出告訴之狀況。⁷³
- （三）雙方保密：貪污犯罪常是對向犯罪⁷⁴，當事人對於整個犯罪具有密切關連性，所以不太可能互相舉發，除非公務員索賄無度，抑或俗稱「拿錢不辦事」，才有可能遭到被索賄者舉發。

從 2014 年 11 月發生臺北監獄副典獄長涉嫌貪瀆案件媒體報導中，可印證前述犯罪隱密之特性。在方式保密上，監獄管理員或典獄長，以接受招待高達十八萬元之頂級住宿，或者免費接受醫療美容之方式變相收受賄賂⁷⁵；而場所保密方面，本案亦有典獄長與行賄者利用公祭機會，趁隙在行賄者座車上收受賄賂⁷⁶。而隱密性特質自然導出犯罪黑數⁷⁷高的結果。

二、犯罪者知識水平高：一般而言，貪瀆犯罪犯罪人智識水平較高，在我國擔任正式公務員，原則需通過國家考試，因此具備一定學歷為必要條件，以法務部針對地方法院檢察署執行裁判確定有罪之人犯教育程度統計資料，其中專科以上教育程度者，佔所有犯罪人比例約百分之九上下，而依調查局偵辦廉政案件之移送資料統計（如圖 4-1），廉政案件中遭移送偵辦之嫌疑人，專科以上學歷者約佔百分之五十五至百分之六十之間，可見貪瀆犯罪者其教育程

⁷³ 鄭惠仁（2015 年 3 月 11 日）。〈被控違法蒐證 檢事官二審無罪〉。聯合報，B1 版。

⁷⁴ 「對向犯」，則係指二個或二個以上之行為人，彼此相互對立之意思經合致而成立之犯罪（93 年度台上字第 2541 號刑事判決）。所謂對立之意思，以行受賄來講，公務員是收受賄賂之意思，行賄者則是行賄之故意，雙方不同之故意而構成行受賄犯罪。

⁷⁵ 劉時均、藍凱誠（2015 年 1 月 13 日）。〈無所不貪...管理員全家除班 受刑人埋單〉。聯合報。A7 版。

⁷⁶ <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150113/36324444/applesearch/貪吏嘴臉打牌輸錢討贊助>，2015 年 1 月 24 日查閱。

⁷⁷ 犯罪黑數是指尚未被發現、潛在的犯罪，亦即已實際發生，但未被發現或司法機關尚未偵查之犯罪數量。造成犯罪黑數常係因三個原因：一、該犯罪行為不被社會認為是犯罪，二、犯罪人本身不認為是犯罪，三、犯罪者不願意向司法機關舉報。（王桂玥，2009：114）

度較一般高。

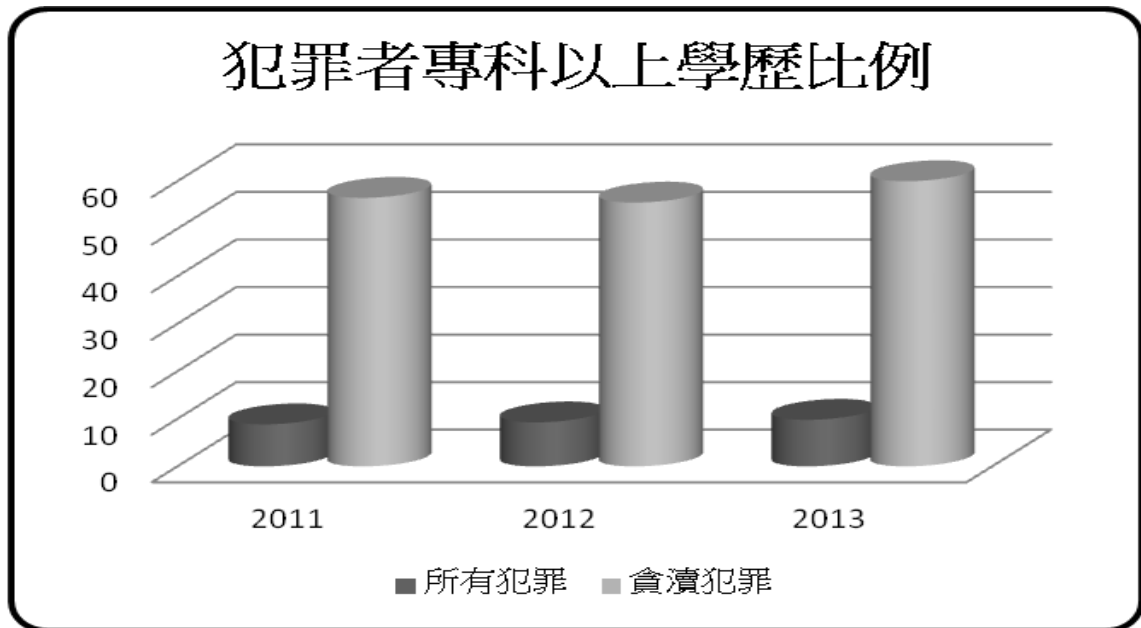


圖 4-1 所有犯罪與貪瀆犯罪犯罪者教育程度比較圖

資料來源：調查局（2011：51；2012：57；2013：144）、許春金（2014：114）

三、舉發性低：亦有稱之為忌諱性（林昱廷，2007：50），亦即機關內人員，為避免破壞人際關係、機關聲譽，或恐遭報復與陷害等，加上貪瀆犯罪所侵害係國家法益，個人受侵害感較低，因此對於機關內不法通常不願出面舉發（吳景欽，2013：73-74）。因前述隱密性之特質，機關內之貪瀆，大部分僅有機關內部人員或者不法行為相對人（如行賄者）始能知情，因此潛在舉報者在無法克服前述阻礙檢舉之因素情形下，貪瀆犯罪之舉發率就非常低。為改善此種狀況，聯合國反貪腐公約第33條特別針對檢舉人保護予以規定。⁷⁸

四、專業性：貪瀆犯罪屬白領犯罪之一，其犯罪手法常具有高度專業性，亦即貪污者常憑藉其在工作領域上之經驗及業務嫻熟度，利用其專業優勢牟取私利。例如採購舞弊案件，採購人員以其採購專業，列出特殊採購規格，以協助特定廠商得標，又或者會計人員以會計專業，利用報銷流程之漏洞，從中詐取款項等。⁷⁹

⁷⁸ 該條規定為：「各締約國均應考慮在其國家法律制度中納入適當措施，以利對出於善意及具合理之事證向主管機關檢舉涉及本公約所定犯罪事實之任何人，提供保護，使其不致受到任何不公正待遇。」

⁷⁹ 如中央研究院總務人員，藉由小額採購詐取公款一千四百餘萬元，即係因其長期擔任總務採購

五、資金複雜性：貪瀆犯罪大部分會涉及資金問題，亦即除犯罪者所收受之不法利益為飲宴、高額禮品外，大部分皆有資金流動問題。實務上常碰到者為國外匯款洗錢、成立海外紙上公司洗錢、藝術品洗錢、地下匯款公司洗錢、人頭帳戶洗錢、銀樓洗錢等洗錢⁸⁰手法（周信佑，2008），此外製造不實之進出口交易、利用非營利組織洗錢等亦為常見洗錢手法（詹德恩，2011：292）。故貪污犯罪資金具有極高複雜性，清查極為不易，故聯合國反貪腐公約亦於第14條規定預防洗錢措施，要求各國必須監督管理金融機構，辦理資金移轉之機構亦必須保存稽核匯款人等相關資料。⁸¹

參、偵辦困境

一、外部打入不易：如前述隱密性及專業性之特性，貪污犯罪主要係發生於機關內部，司法調查單位蒐集證據僅能從外部為之，即使政風人員對於機關而言，仍屬外部人員，取得相關違法事證並不容易。部分期前偵查作為，為避免引起犯罪嫌疑人驚擾，亦無法進行，因此貪污犯罪偵辦，有所謂「偵辦才是偵查的開始」⁸²之說法，亦即許多蒐集證據的偵查手法，必須等到發動偵辦才能

職務，熟稔報銷流程，利用控管漏洞，幾年時間內即詐領鉅額不法利益（饒磐安、劉時均，2014年8月15日，聯合報A8版）。

⁸⁰ 洗錢係指：一、掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益者。二、掩飾、收受、搬運、寄藏、故買或牙保他人因重大犯罪所得財物或財產上利益者。

⁸¹ 聯合國反貪腐條約第14條預防洗錢措施

1.各締約國均應：

(a)在其權限範圍內，對銀行和非銀行之金融機構，包括對辦理資金或價值轉移等常規或非常規業務之自然人或法人，並在適當之情況對特別容易涉及洗錢之其他機構，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；此種制度應著重於訂定驗證客戶身分，並視情況驗證實際受益人身分、保存紀錄，及報告可疑交易等規定；

(b)在不影響本公約第46條規定之情況，確保行政、管理、執法和專門打擊洗錢之其他機關（在國家法律許可時得包括司法機關）能依其國家法律規定之條件，在國家和國際場合進行合作與交換訊息，並為此目的應考慮設置金融情報機構，作為蒐集、分析及傳遞關於潛在洗錢活動訊息之國家中心。

2.締約國應考慮實施可行之措施，以監測及追蹤現金與有關流通性票據（有價證券）跨境轉移之情況，但應訂定保障措施，以確保訊息之正當使用，及不致於以任何方式妨礙合法資金之移動。此類措施得包括要求個人和企業報告大筆現金及有關流通性票據之跨境轉移。

3.締約國應考慮實施適當且可行之措施，要求匯款業務機構等相關之金融機構：

(a)在電子資金移轉文件和相關電文中，填入關於發端人（匯款人）之準確而有用訊息；

(b)在整個支付過程中，保留這種訊息；

(c)對發端人（匯款人）訊息不完整之資金轉移，加強審查。

4.籲請締約國在建立本條所定之國家管理和監督制度時，在不影響本公約其他任何條款之情況，以區域、區域間及多邊組織之相關反洗錢倡議作為指導原則。

締約國應努力為了打擊洗錢，在司法、執法及金融監理機關之間進行與促進全球、區域、次區域及雙邊合作。

⁸² 調查局犯罪調查實務所指偵查是指卷證研析、清查資金、通訊監察等蒐證作為，偵辦則是指對

開始進行，有經驗之偵辦人員最擔心案件當事人遭到驚擾，故必須採取迂迴方式取得證據，因此偵辦難度高，期前偵查作業常是冗長且高度隱密。另實務上亦常見被調卷機關選擇性提供資料，造成偵查機關無法全面檢視而遺漏重要關鍵性證據。

二、偵查技巧暴露：司法偵查機關有時為滿足媒體需求抑或增加機關曝光率，於破案後向媒體披露偵查技巧，無異是讓其他犯罪者提高警覺。以 2014 年廉政署偵破桃園縣副縣長葉世文收受賄賂案為例，新聞報導鉅細靡遺揭露行動蒐證技巧：

「女柯南張雯琪在這次查緝過程表現亮眼，日夜跟監、細心蒐證，讓貪官露出馬腳．．．．．，這次跟監行動，由張雯琪和另外兩名廉政官分別擔任汽車手、機車手和步跟手。

先由汽車手、機車手，分別尾隨白手套蔡仁惠和葉世文，當蔡仁惠拉著行李箱進日本料理店，步跟手出動，步行跟監，確認裝著賄款的行李箱交給葉世文，再由汽車手尾隨葉世文到他的住處，最後檢方緊急搜索，人贓俱獲。

其實廉政署跟監不只分小隊，道具、易容術樣樣來，眼前這名女子從紙袋、飲料杯、識別證都大有來頭，這個飲料杯不注意還沒發現上頭藏有 1 公分不到的迷你鏡頭，方便蒐證，還有畫老妝也很重要，一下子變成另一個人，保護廉政官，也讓他們更容易蒐集資訊。⁸³」

前述報導，不僅透露行動蒐證編組及專業術語（汽車手、機車手、步跟手），更將秘錄蒐證偽裝方式（紙袋、飲料杯、識別證）全部公開，對於日後他案蒐證，絕對造成負面影響。以通訊監察為例，因為過去媒體曾報導通訊監察在偵查上之功用，因此目前實務上會發現犯罪嫌疑人於電話通聯時，避諱談及犯罪事實，係因有警覺意識，提防電話遭到監聽，這也造成司法警察單位蒐證困難。因此當偵查武器及方式逐一曝光，無異是讓有心犯罪者多一份防範準備。

三、法令限制嚴峻：因追求人權保障，通訊監察核准權及搜索核准權先後回歸法院，但因相關配套未臻完善，偵查單位聲請搜索票及通訊監察書更增困難。

嫌疑人搜索、約談等執行作為。

⁸³ TVBS 網路新聞，<http://news.tvbs.com.tw/entry/533659>，2014 年 2 月 12 日查閱

以聲請搜索票為例，審核法官標準寬嚴不一，徒增偵辦作為之不確定性；而通訊監察部分，更因前檢察總長黃世銘未妥善運用監聽譯文資料⁸⁴，立法院於2014年1月29日修正通過通訊保障監察法，限縮通訊監察聲請及執行流程，法務部2014年1月14日所發新聞稿，充分表露新修正之通訊保障監察法對於實務衝擊：

「一、最重三年以上有期徒刑之罪，才可向法官聲請令狀調取通聯紀錄。其他犯罪，即使被害人提出聲請，檢察官、法官亦不得調取通聯紀錄，使可蒐集證據的範圍減少，不利於真實發現，對當事人不公平。

二、合法監聽時，偶然聽得另案資料，必須七日內聲請法官審查認可，才可提為證據，違反者可被處三年以下有期徒刑，將使犯罪被追查之機會降低，如監聽販毒案件，偶然聽得合謀殺人之對話，只因未於七日內向法官陳報，竟不得作為證據。如此過度保護重大犯罪之行為人，卻有害公共利益，顯不合理。

三、未於七日內聲請法官許可之監聽資料不得作任何使用，違者處以刑責，與刑事訴訟法第241條規定公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，有告發義務，相互矛盾，使公務員無所適從。」

對於安守法律規定之調查官或廉政官，越嚴格的法令限制，無異是增加工作量及偵查困難度，實務上通訊監察從聲請到執行監聽，皆要付出許多心力，聲請過程中，為說服法官同意核發監聽票，必須準備詳盡之聲請理由，目前法令規定必須撰寫期中報告（亦即聲請通訊監察後兩個星期），且一人一監聽票（過去係以案為單位），因此雖屬同一案件，但若嫌疑人數人，則必須以人為單位，準備數份資料，每月通訊監察聲請文書可能就高達數十萬字，加上查證附件，資料量極大，加以必須逐通監聽，若通訊內容與案情相關，則逐字譯出，耗費人力。實務上單一承辦人僅能負荷一件通訊監察案件⁸⁵，通訊監察目前已成為許多案件承辦人之負擔。在法令逐步限縮司法調查單位偵查權限的同時，偵查所需軟硬體設備並無法同步提升，這種情勢對肅貪甚至

⁸⁴ 黃世銘已於2014年2月12日因違法通訊保障及監察法遭判刑一年三個月定讞。

⁸⁵ 從筆者實務經驗與本次對廉政官之訪談結果，皆有單一承辦人最好僅承辦單一監聽案，對於案件偵辦品質及速度比較順利之相同共識，甚至要投入其他承辦人力協助監譯。

其他犯罪偵查都是困境。

四、資金查緝瓶頸：我國對於刑事司法互助努力從不間斷，已有相當成果。例如我國依照防制洗錢金融行動工作組織（FATF）⁸⁶之建議，成立金融情報中心，亦即調查局洗錢防制處負責綜理洗錢相關事務，並參與各國金融情報中心所組成的國際組織「艾格蒙聯盟」（Egmont Group）分享資訊。然在偵查實務，若遇到不法所得轉匯至國外，其調查或追回常遇困境，畢竟各國法制不同。以陳前總統涉嫌貪瀆案為例，當時為追回所謂「海角七億」⁸⁷，特偵組頗感困擾，最後由陳前總統長子陳致中簽立同意書，該筆不法所得才陸續匯回。另二次金改案之不法所得2億元部分，於2015年4月底瑞士最高法院始判決確定，同意將該筆款項返還臺灣。⁸⁸ 故在當事人不予配合狀況下，要追回境外不法所得，確實有所阻礙。另外以設立海外避稅天堂設立人頭公司以遂行行賄（馬躍中，2010：44），亦常為偵查死角。

前述貪瀆案件之特性及偵查限制，讓肅貪工作充滿困難性與挑戰性，要充分做好肅貪工作，絕非偵辦人力到位即可，更必須要累積偵辦之經驗及能量，而這也是廉政署及調查局統合戰力的重要考量因素。

第四節 統合戰力之可行性

統合廉政戰力，即建立廉政機關間協力關係，此過程勢必經過長期磨合，逐步進展而達成。如本研究前所援引相關協力相關理論，必須務實的評估目標事務是否需要合作，進而參與合作機關必須認知合作後可能要放棄部分自主性及機關本位主義，並在遵守溝通、承諾、公平、能力、尊重及信任等原則下，雙方齊為共同願景而努力，才有可能結合資源達到政策目標。本研究先分析廉政署、調查局之辦案特性、優勢，以利作為合作分工之判斷依據，其次評估目標事務（肅貪、

⁸⁶ 七大工業國於1989年巴黎舉行之高峰會議，體認到洗錢行為對於銀行體系與金融機構之威脅，決議設置FATF（Financial Action Task Force），負責瞭解洗錢技術與趨勢，並檢查各國對洗錢行為是否採取國際標準及制定措施加以防制。FATF目前已經發展成世界各國政府打擊洗錢犯罪活動最重要的力量（詹德恩，2011：296）

⁸⁷ 當時國片「海角七號」甚為轟動，故媒體將陳前總統匯至瑞士之不法款項戲稱為「海角七億」，該款項主要係存放於瑞士蘇格蘭皇家庫斯銀行Galahad帳戶及瑞士美林銀行Bouchon帳戶，來源為有關龍潭案、南港案及國務機要費案不法所得之資產（包含美金、瑞士法郎、英鎊、歐元、日圓現金及49檔以外幣計價之債券、股票、存託憑證、ETF等有價證券，詳見2015年1月5日特別偵查組新聞稿）

⁸⁸ 最高法院檢察署特別偵查小組 2015年4月29日新聞稿。

防貪及反貪) 合作必要性及可能性，最後導出合作之方式及內容。

壹、機關辦案特性

調查局與廉政署辦案特性迥然不同，從養成教育到組織文化，都可看出雙方特性：

一、養成教育

調查局人員皆是從展抱山莊接受為期一年訓練，訓練過程中除講究各種學科之學習，亦強調培養工作觀念及團隊精神。畢竟辦案是專業、團隊工作，從犯罪趨勢而言，案件樣態專業化、貪瀆集體化、犯罪智慧化，除了是專業對抗時代，也是團隊對抗時代。

廉政署肅貪人員的招募，主要是檢查事務官、警察、政風及調查局人員轉任，因此有各自不同背景，但也有不同思維優點。然因背景不同，型塑成辦案團隊需經磨合，故廉政署辦案團隊非常仰賴檢察官指揮，以律定偵辦步調。

調查局給我的感覺，因為調查局已經很強，調查局已經有一套傳統，辦案一直接著辦，能力經驗都很豐富，裡面多的是能力經驗很豐富的人，所以會有一套計畫、制度 SOP，大概已經知道怎麼做，該做的都會做，比如說行動蒐證等等。但是有時候就我而言，會不會有一點點，不能說是疲乏，總之調查局就是已經有一套流程。就我而言，我反而沒有你們那一套計畫，有時候反而不會讓我參與，因為你們已經有一套計畫，最後你們只會來跟我報告。可是像廉政署他是一個很新的機關，他們裡面有經驗的人不是那麼多，他們有的是熱忱，第二個他們的養成，因為他們來自各個...，所以他們也許不是那麼專業，但至少我遇到的廉政署的，可能是比較有經驗的，他們給我的感覺是他們很肯做，而且他們至少在個案很聽話，他們的很聽話並不是說調查局不聽話，因為調查局裡面有主任、秘書、組長可以給這些人意見，辦案的方向、偵查的計畫，可是廉政署會更重視檢察官的意見，可能因為他們沒有自己的一套東西。(受訪者 P2)

我認為可以從幾個方面，第一個養成教育就不一樣，我剛講的就是像你們到組長這個層級，案子交給你們都很放心，為什麼？因為你們從小朋友開始到組長，那個過程，你們整個從一開始可能跟著人家辦案，到自

己摸索，到最後自己可以主導掌控，比如說這個案子一開始我們要做靜態的一些什麼調資料、監聽，動態的跟監埋伏等，你們自己都有一套計畫，然後要執行前，你們那個規劃表，比如人、車、詢問、誰搜索到那個地點等……

廉政署現在就是因為他們沒有你們這種養成教育，其實不要說雜牌軍，但因為他們招募各方面的，你看他們以政風為底，有警方、極少部分是局裡面同仁轉過去，大概這樣的組成當然不像你們一條鞭的養成教育，受的訓練跟受到的案件不是那麼完整。但就是因為我剛講的，他們的頭是檢察官，他們很多部分可能比較依賴要靠檢察官跟他們講，去 PUSH 他們，他們才去做動作，這種東西沒有什麼好或不好，你們局裡面同仁有自己的想法，但如果今天想一個案子，你們想的方向跟檢察官想的方向剛好 MATCH，那這個案子就很漂亮，就像 OO 案就非常漂亮，可是假設一個案子你們想做的方向跟檢察官不太一樣的話，說真的檢察官要扭轉你們非常不容易。(受訪者 P1)

二、組織特性

如同前述養成教育的不同，調查局有非常好的傳承系統，因此內部辦案團隊基本上是沒有衝突問題，目前調查局人員招考分成法律實務組、調查工作組、財經實務組、醫學鑑識組、化學鑑識組、營繕工程組、電子科學組及資訊科學組，調查官教育背景遍佈各領域，但經過長達一年展抱山莊訓練，以及後續母鴨帶小鴨之職場教育，大部分成員均認同既有之組織文化，也因此這是調查局之組織優勢。

我們只是說因為上面的搬風、人事走向、績效走向會影響我們的心態、熱情、投入度，但是至少累積比較有形，比較能看得到，比較深厚，所以我們不會，除非很大的一次變革，把我們辦案人員全部掃光，完全真空掉，才有可能落後，不然即使我們再慢，還是會跑贏他(廉政署)。(受訪者 M1)

除前述經驗傳承佳，相關後勤支援也是調查局的強項。調查局有鑑識科學處、資通安全處、通訊監察處等單位作為辦案後援，儘管這些單位也接受其他司法機關的支援請求，但現實狀況這些後勤辦案單位成員都是調查官，在局內溝通當然

比機關外溝通容易。除前揭科技支援單位外，調查局職掌各項犯罪調查業務，也是隨時互相支援，經濟犯罪防制處、洗錢防制處都可以與廉政工作相互支援。洗錢絕對與肅貪工作息息相關，即使企業肅貪，亦有可能與公務員貪瀆相關連，因此不管資訊流通或者人力支援，都是調查局肅貪工作有形無形的助力。而如前所述，國家安全工作亦可能與廉政工作相牽連，公務員受到外國人員收買，出賣業務上機密資料，也是貪瀆態樣之一種，因此儘管調查局專責從事肅貪人力約僅 200 人，但背後的支援力量是整個調查局人力。這也是目前調查局以有限肅貪人力，仍創造出不錯的肅貪績效之重要因素。

廉政署部分，政風單位可說是最大資產。不僅是政風人員人數多，也包括政風人員深入機關，若落實工作，絕對可以掌握許多關鍵資訊。

假如他們的綜合單位可以一直累積經驗，不像我們流動這麼快，他們後來就可以趕上。當他累積他們全部的案件、類型、政風單位所掌握的這些資訊，累積出來的話，那個會比我們強，尤其他們也全部電子化，變成資料庫型態，這是他們努力的方向，這一塊如果他們弄起來，他們在辦案的模式、諮詢或者是就是辦案資料的蒐集這一塊會比我們更快更強。(受訪者 M1)

貳、廉政工作合作評估

廉政署與調查局跨機關合作，本就存在先天及後天的障礙因素，排除阻礙因素後，更要進一步評估反貪、防貪及肅貪工作本質上是否可以合作。

一、合作障礙因素

(一) 先天合作障礙：廉政工作合作基礎如本研究第 2 章第 1 節組織橫向聯繫相關理論，廉政署與調查局相互間在本位主義、專業偏執及資訊傳遞障礙等不利機關合作之因素，是否皆存在於現有兩個機關中？

1、本位主義：從前述新聞發布案例可知，廉政署有強化機關主體性，而弱化其他機關功績之趨勢，雙方機關也對於肅貪這項工作，有強烈之競爭性。

長官可能不覺得，但是對我們，如果說對工作有使命感、有成就感的，那個壓力會形成，壓力會累積成人性的反撲，這個層面可能是很多人沒有考量到，廉政署好不容易辦出一個大案，他有解壓抒壓，但是那個壓力仍然存在，因為兩個機關結構性的問題搞成這樣，不

是雙贏，而是一勝就一敗。(受訪者 M1)

- 2、專業偏執：以調查局為例，調查局對於機關自身辦案能力甚有把握，也因此認為在偵辦案件上似乎無合作必要，這從受訪檢察官之回應中可印證：

其實以前我在進黑金組之前非常討厭調查局，因為以前的學長姐告訴我說，調查局不用檢察官，就是找檢察官背書。因為大概有一些調查官的個性，就像你講的樣子，他們會覺得弄好就好了，檢察官看一看就可以決定起訴或處分。(受訪者 P2)

- 3、資訊傳遞障礙：目前雖然涉有對話窗口，然案件偵辦就是有一定隱密性，雙方不可能一開始就與對方機關分享情資，常常必須到偵辦才知道對方有案，如同基隆市議長黃景泰案，若一開始基隆地檢署即結合廉政署及調查局之辦案能量，或許就不會發生聲押五次才成功的狀況。

(二) 後續摩擦滋生：雖然高層期待廉政署與調查局可以發揮分進合擊的戰力統合，但實際上許多作法背道而馳。依本研究引學者陳恆鈞、張國偉所提協力合作之內在要素：溝通、承諾、公平、能力、信任、尊重，可發現廉政署成立後，調查局及廉政署之互動顯然違背部分原則。

- 1、溝通：目前僅有高層互動，至於第一線辦案承辦人幾乎沒有任何往來。在雙方不具「有效」溝通管道情形下，隔空交戰，雙方心結僅會日益加深。
- 2、承諾：由於我國廉政總體目標並未明確訂定，所以廉政署及調查局都尚未有一個明確的工作願景，在沒有一個共同的工作願景情形下，容易存在機關立場及涇渭分明的競爭。
- 3、公平：最為明顯的例子，即在於法務部決定圍標案件誰屬。如同前述，雙方已於 2010 年 10 月 12 日「廉政署與調查機關聯繫協調合作機制會議」決定政風單位發掘之案件由廉政署偵辦之共識，最後卻推翻既成共識而另為決定，且決定之理由亦有矛盾（以廉政署偵辦圍標案件不具證據能力為由，將案件推給調查局，但廉政署實務上卻又可偵辦少數圍標案件，並經地檢署緩起訴在案，顯然推案之理由並不存在），在喪失公平性之下，自難引導調查局全力合作。

我覺得就是要很公正，因為你在執行是在執行整個國家的肅貪，不要說這邊是調查局、那邊是廉政署，就大小眼，我覺得這個是比較

不正確的，當然這也是影響我們辦案上面的一個不小的阻力。(受訪者 M2)

- 4、信任：由於雙方一開始並沒有共同明確之遊戲規則，因此無法導出信任的基礎，這從雙方機關成立開始就一直沒有改善，雙方長官也沒有積極引導機關成員建立互信。例如廉政署對於前述海關人員不法案的新聞發布搶功，嚴重影響後續調查局合作意願。
- 5、尊重：雙方並未對於彼此做出正面的判斷，從前述廉政署成立過程中，從事肅貪工作之調查官對於廉政署成立已難以抱持中立客觀之心態，加上後續廉政署新聞發布等，更加深芥蒂；廉政署方面因人力不足，期待樹立長官及民眾心目中地位，因此就沒有重視到一些操作細節(喻璿,2013:99)。應該是互相彰顯，互相褒揚，比如說我們也慢慢吸收檢調的經驗辦出了大案，這樣就是互相褒揚，而不是說辦了一個調查局辦不出來的案子等等，其實不是實情。(受訪者 M1)

前述合作阻礙在廉政署成立過程及後續運作可加以避免或改善，然可能是政策推動較為倉促，在且戰且走狀況下，沒有辦法面面俱到，但既然問題已經存在，就必須務實面對解決。

二、合作事項評估

- (一) 肅貪工作：肅貪工作可分為案件個案偵辦以及肅貪資源(即線索發掘)等兩部分。就案件線索而言，僅屬單純資源移轉，比較沒有後續事務處理問題，因此屬於可合作事項。而肅貪個案偵辦，如本研究第4章第3節論述之貪瀆犯罪特性，通常需要隱密及冗長之偵查程序，這一點與一般刑事案件或者金融犯罪案件完全不同，即使是一般案件，跨機關合作是實際上有必要性才會如此進行。

辦案其實是以證據為王牌，誰掌握證據，誰就掌握主導。這個證據基本上，檢察機關與檢察機關就不分享，也不可能合作，你說臺中、高雄，誰跟你合作，頂多是最後階段幫你出個票這些，但基本上在證據分享上幾乎不可能，這是基本上一個辦案機關的結構性問題。

(受訪者 M1)

合作起來更費工，畢竟我們是不同的單位，承辦人之間的互相聯繫，

本來承辦人跟科長講完之後就 OK，結果合作後反而還要跟對方的講完才可以，然後人力出多少，各個作業方式又不一樣，要在哪邊問？證據資料放哪裡，就是搜扣的東西要放哪裡，要提示的時候要怎麼合作，還有新聞稿的發布，誰先發布誰後發布。還有檢察官的立場有沒有想要合作？會不會認為你就自己可以處理，還找別人幹嘛！所以要看案件，需要一個案件，有這樣一個條件才能去做，這些都要符合，需要很有心的推動才行，畢竟是兩個機關，系統不一樣。（受訪者 E3）

如同受訪者 M1 說法，一般檢察機關間合作也是非常少見，此為犯罪調查結構使然，誰掌握證據、誰掌握內線就有發言權，而檢察官也不見得喜歡指揮多機關偵辦同一案件。

00 疑似貪瀆的案件，就我所知承辦檢察官也不是那麼喜歡這樣的模式，但因為其他因素，他也找了廉政署進來，後來那個案子不起訴處分，那個案子看卷看不懂，因為不知道為什麼要找兩個機關，為何要兩套卷，看起來就是互相重複跟衝突，你並看不出來到底為什麼要找兩個機關來弄。

要合作的一個前提是主導權要給誰？如果說要求兩個機關合作處理某個案子，有一個前提就是頭腦是檢察官，就是這些人只是手腳、無關案件主體幫你決定偵查方向，但如果是決定偵查方向，那你就會遇到說今天我指揮調查局，我又找警察局處理，那誰指揮誰？假如整個案子是調查局在 handle，那就變成調查局在指揮警察局，你說這樣有可能嗎？再加上要互信的基礎，很多案子你會不會擔心偵查中的案子會洩密，兩個機關會不會彼此信任？要看什麼案子，而且也會考慮到搶功的問題，所以我的習慣就是原則上由一個單位去處理，另外一個單位去處理一些，比如說人力不足，要處理一些枝枝節節，或者處理一些案子可以切割開來的，要不然我同時處理兩個機關，兩個機關在幫我處理，但最後什麼都要我做決定，那也不可能。（受訪者 P2）

無須合作的案件，硬要兩機關合作，就會造成不必要的困擾。因此一般而言，肅貪案件本身似乎是沒有合作空間。但反言之，前面所述證據為

王牌，若兩單位都有部分王牌證據，是否即有合作空間及必要性，此時就會牽涉到如何合作的問題。跨機關合作，就需要檢察官積極協調，而兩機關亦要具備橫向協調的基本要件，才可能合作順利。如本研究第 2 章所援引陳敦源教授針對橫向組織聯繫的建議：長期的互動、良好的溝通機制、有效的賞罰機制、非正式組織的應用及領導的功能。在有一定的基礎上，個案合作才能夠比較順利。

法務部於 2013 年 8 月 1 日以法檢字第 10204542740 號函頒「法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫作業要點」，以有效結合廉政署及調查局，設置固定聯繫窗口，強化良性互動作為，建立資源共享、情資分流及相互協力之橫向聯繫機制。依照廉政署統計，自聯繫作業要點頒訂至 2014 年 7 月，計有 78 件經聯繫協調由廉政署或調查局專責辦理，避免重複調查情形發生，另由廉政署與調查局共同偵辦之案件計 8 件（法務部廉政署，2014：15）。

以基隆市議會議長黃景泰案為例，一開始係由基隆地檢署指揮廉政署發動偵辦，但屢次聲押黃景泰不成，最後調查局加入偵辦後，順利羈押黃景泰並經基隆地方法院檢察署起訴在案。

基隆爆發關說案！基隆地檢署 17 日指揮廉政署多達 70 名廉政官，兵分 15 路搜索基隆市議會議長黃景泰住家、辦公室及市府單位等處，並將黃景泰等 8 人帶回地檢署漏夜偵訊。檢方表示，黃景泰涉嫌施壓市府承辦員，讓建商免除水土保持審核等過程，在基隆興建 4700 坪建案，已有 10 名證人指證黃景泰涉嫌關說施壓，全案朝圖利罪嫌偵辦。⁸⁹

該案偵辦後，檢方聲請羈押，基隆地方法院裁定 120 萬元交保，檢方抗告後由高等法院裁定發回基隆地方法院更裁，基隆地方法院改以 200 萬元交保，檢方再提抗告，高等法院 2 度發回，最後基隆地方法院仍維持 200 萬元交保，因此黃景泰三度聲押皆未成功。

聯絡基隆市與新北市聯絡道路月眉路，拓寬工程爆發弊案。檢調發現該道路工程截彎取直，途經國統集團開發的「擁恆文創園區」，懷疑國統集團總裁陳振豐涉嫌行賄基隆市議員，寄望打通道路為園區提升交通能量。檢調廉昨 24 路大搜索，約談 20 名基隆市議員，

⁸⁹ 曾百村、張謙俊、蕭博文（2014 年 6 月 18 日）。中國時報，A2 版。

其中 18 人列貪汙罪被告；陳振豐及多名營造商和官員也遭傳喚。⁹⁰

此次為調查局首度參與本案偵辦，且偵辦犯罪事實與原廉政署偵辦圖利部分不同。

北機站 20 多位調查官，昨上午 10 時許兵分三路進入議長、祕書長及和總務組辦公室搜索，在長達 6 小時搜索後，調查官將議會從民國 99 年黃景泰上任後的每日行程資料全部打包帶走，共扣押 3 大箱資料，議長室和總務組電腦主機也被扣押，檢方隨後以被告身分約談市議會總務組祕書張惟智、市議會機要祕書黃連茂及議長室祕書江佩珊；總務組郭姓女雇員和議會祕書長葉景棟，則以證人身分傳喚協助釐清案情。⁹¹

此次搜索僅由調查局負責執行，廉政署並未參與搜索。該次搜索亦是為再次約談進行補強，此種作法為貪瀆案件之特色，因許多資料必須先藉由搜索進行過濾，始能進一步分析獲得證據。

檢方第 5 度聲押，終於押到黃景泰！檢、調及廉政署 6 月起積極蒐集基隆市議長黃景泰涉弊證據，前天下午決定收網並向基隆地院第 4 度聲押黃景泰，黃的辯護律師緊咬檢方「逮捕程序不合法」，檢方昨凌晨撤回聲押，帶回黃景泰「補足」程序、再提聲押，歷經 10 小時羈押庭激戰，昨晚裁定黃景泰收押禁見。⁹²

黃景泰案可說是在基隆地方法院檢察署指揮偵辦下，由廉政署、調查局接力偵辦，最後順利完成本案。

(二) 防貪及反貪：調查局目前雖然未積極從事反貪與防貪，仍可提供反貪防貪的素材。這部分不僅是調查局提供案例，廉政署肅貪組亦要提供偵辦案件，以供防貪組積極運用。

肅貪、預防跟宣導應該是要連在一起，應該是偵辦一個案件，這個案件辦完之後，就要做一些預防的機制，之後連著就要做一些宣導，這樣才是一個完整的政風工作，可是因為現在變成說我們也不知道他們的案件在做什麼，他們也不會讓我們知道，所以沒辦法去銜接。

⁹⁰ 劉育辰、蕭博文（2014 年 8 月 21 日），中國時報，A1 版。

⁹¹ 劉育辰、張謙俊（2014 年 8 月 29 日），中國時報，A6 版。

⁹² 劉育辰、曾百村（2014 年 9 月 6 日）。中國時報，A10 版。

因為我覺得貪污這種也沒辦法根除，所以要有一個完整的機制，辦完他然後一個預防機制、去宣導，這樣比較完整的一個方式，但現在可能沒有，所以變成說大家做各自的那一塊。(受訪者 A2)

參、發揮所長相互分享

因此就個案而言，貪瀆案件的本質很難硬性要求兩個機關共同合作，除非兩個機關都握有該案的關鍵證據。而除個案之外，兩機關在其他領域仍有合作必要，包含案源分配、反貪防貪案例分享等，亦即焦點不在於肅貪個案，而在於廉政工作的合作。因此基於客觀現實下，雙方必須有方式、有目的合作。

一、客觀背景條件

(一) 國家整體資源預算有限，而廉政問題僅是國家眾多問題之一，因此不可能無限上綱投入國家資源在這領域，所以如何將現有人力資源最大化運用，才是對國家整體有利，而非單純站在機關觀點，一味要求補足人力增加預算。

這要算，假如有經濟的問題，你前期的投入，你之後會有回收的資源，要去算，這個也是別的國家會有同樣的問題，就是警察機構調查機構資源不夠，像美國，如果路上有人偷你的相機，警察可能就不辦了，因為依照他們的經驗，相機是找不回來，他們就不辦了，所以不浪費司法資源。(受訪者 S1)

但他(廉政署)的能量就是那麼多，肅貪就是一百一、二十個，跟我們(調查局)整個能量不能比，但整個國家能量就是這樣，在肅貪方面，應該要整個一起去做，CPI 越往前面跑，對國家整體形象、國際投資、民眾信心各方面都是好事。(受訪者 M2)

調查局肩負多項職掌，反映人力、資源不足以應付眾多任務，而廉政署初創，亦表示人力資源有待厚實。本研究認為調查局必須統合各項業務的人力，善用業務互補性及相互支援性，發揮全局戰力；同樣廉政署專責廉政工作，必須思考將人力投注在核心工作，才能有效提升國家廉政成效。

(二) 貪瀆案件僅是犯罪類型之一種，其範圍界定各國不一。以我國而論，貪污主要係指公務員觸犯貪污治罪條例相關犯罪，但以國際趨勢而言，企業貪瀆亦是貪瀆之一種樣態，在與國際不斷接軌過程中，日後我國對於企業貪

瀆勢必也會納入貪瀆犯罪。另企業貪瀆與公務員貪瀆，本質也常密不可分，調查局職司企業貪瀆犯罪，自然就容易偵辦公務員貪瀆案件，因此要將調查局肅貪職掌完全去除，實務上不太可能。

(三) 調查局因其整體犯罪調查能量大，能承擔較多之案件，且長期之經驗累積，對於案件掌握度佳；廉政署有政風人員為基礎，可深入機關從事防貪工作與發掘肅貪線索。

(四) 本研究第三章的評估結果，我國廉政機關獨立性確實較為薄弱，獨立性首當其衝者，就是肅貪工作的公信力，此時複式布網的設計，或許較能彌補政治力介入而導致某一廉政機關失能之風險。

以現有狀況而言，調查局肅貪能量仍高於廉政署，此從目前偵辦案件數據可得到印證。而廉政署成立後，原本移給調查局之線索大部分轉移至廉政署，惟廉政署人力無法負荷，呈現力有未逮的情況（余致力等，2014：111）。調查局則因政風線索的移轉，相當程度削弱調查局偵辦貪瀆案件的品質（詳表 4-3），從該表發現，移送案件數及人數並沒有呈現下滑現象，但犯罪金額卻明顯減少，或可推論調查局辦案能量並未下降，但案件品質似已受到影響。

表 4-3 調查局移送案件數、人數及金額統計表

年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
案數	740	559	599	544	574	478	553
人數	3190	2753	2258	2023	2244	1830	2658
金額（億元）	301.3	262.2	228.4	124.6	185.4	80.1	83

資料來源：調查局 2007-2013 年工作年報

因此在整體廉政資源有限，必須思考如何將廉政工作能量發揮極致，創造最好的廉政成果。首先本研究認為，防貪、反貪之重要性遠大於肅貪。顧克禮⁹³教授目前對於臺灣廉政首要工作為何，他回答如下：

教育，還有我們早上討論的媒體，不是幾分鐘，而是真正瞭解你的問題，你如果不瞭解的話，你就沒辦法解決……你也知道案子，你看他每天有多

⁹³ Dr. Christian Göbel 目前擔任維也納大學東亞學院漢學系主任，長期關注臺灣民主及廉政發展，對於臺灣地方派系與黑金關係有深入研究

少個人打電話進來舉報有這個問題，那他們舉報的問題只有很少是真的問題，因為他們不知道什麼是貪污腐敗，所以你要告訴他們，他們自己的行為可能也會幫助去處理這個貪污腐敗，昨天透明組織說的一樣，你知道這個公司有這樣的問題，就不買這樣的東西，也給政治家這樣的壓力，說我們不要他這樣做……這邊有一個例子，我不知道在臺灣還是大陸，就是我交錢的時候，我給他五百元的鈔票，他很忙，他還給我一千三百塊，我就還給他，他就說這邊的人不會這樣做。可是受教育的時候，不是你有權利拿的東西你就不要拿，你在路上撿到的東西，你就是要還給別人，就是每個人都要知道，你做什麼，有什麼效應，就要負責任，假如臺灣每個人都知道負責任，就沒有貪污腐敗。

而從事第一線肅貪工作長達 26 年的調查官表示，問題根源在防貪，防貪沒有做好，肅貪永遠做不完，肅貪只會越來越難做。

基本上是我們的人力跟政策連動，人力就那麼多，你能辦多少案子？上級能不能瞭解，這當然牽涉到整個國家政策，大家對廉能這一塊的想法，有沒有長遠的計畫，有沒有透過陽光法案處理？沒有制度性的改變，有效的人力就是這樣，不管大案小案，你都辦不完。大案就不用講，大案的目的到底是什麼？長官能不能思維到，辦大案的目的在於移風易俗、指標性案件，最好講的，是辦周人參案，這是第一個辦警方的案子，因為警紀太差，一定要辦一個下馬威的案子，確實下馬威了，但是威嚇效力頂多五年，五年裡面沒有人要調到中山分局，天下第一分局，但是後來就死灰復燃，所以辦大案的效果就是這樣，這個困境就是你不斷的，可能是打響調查局的名聲，就是打響我們辦肅貪工作的旗號，但是結果，進步是有限的，他能夠推動國家廉能這一塊是有限的，可能是進兩步退一步，甚至進一步退兩步，到後來你可能發現推不動了，因為辦案是越來越難，越來越艱困，他們有感染性，他們知道避風港，趨吉避凶。

我不從件數看，因為一個長遠的廉能政策，是要看他總體績效總體成果，件數永遠辦不完，就算一萬件也沒辦法肅清，就跟當年明太祖一樣，你殺了一萬個貪官，但是十萬個跑出來。你要從制度、防貪這方面來做。（受訪者 M1）

因此不管是學者或者有長期實務經驗之肅貪工作者皆認為廉政工作之重心在

於防貪反貪，儘管廉政署政策亦是防貪先行，然實際資源配置及工作重心並非如此，已如本研究前述⁹⁴。置重心於防貪反貪，不僅是廉政工作的基本觀念，亦是與本研究主題廉政署與調查局統合戰力的樞紐。當廉政署及調查局都將肅貪作為機關最重要的工作，競爭性自然提高，當成「殊死戰」（受訪者 M1），此亦吻合本研究介紹 Alexander 教授論述互動潛質時所指出「除非各自組織的工作重點或產出明顯不同，才能減少衝突」之看法，因此若肅貪為兩機關最重要工作的態勢不變，談合作自然不易，雙方堅持立場，自然不可能有協商的可能。舉例言之，廉政署在反貪、防貪皆積極釋放資源與其他機關或者民間團體合作，肅貪工作理論上亦可釋放資源與其他司法偵查機關合作。在此狀況下，進入美國加州大學協力研究中心所提協力步驟之「評估與規劃」較為容易。而要創造雙方合作氛圍，必須要從上而下，首長間信任尤具影響力，並可表現跨機關合作成果上。若成員彼此互信良好，合作結果值得期待，反之機關間合作過程則生阻礙（曾冠球等，2010:6）。若自首長以下，兩機關對於廉政工作有合作意願，可再務實評估與規劃合作的項目。

二、合作與分享

廉政署應將主要資源投入反貪及防貪，至於肅貪則由調查局為主，畢竟調查局屬於複合型司法調查單位，加上累積之經驗，對於肅貪案件掌握度及承辦人平均產值，現階段確實優於廉政署；其次國家整體資源有限，短期內不可能無限擴張廉政署人力，即使將調查局肅貪人力全數移撥廉政署，但因缺少調查局其他業務單位，如洗錢防制處、經濟犯罪防制處、鑑識科學處、資通安全處等單位奧援，相關表現可能亦無法與現在相當。

以目前案件偵辦移送能量而言，廉政署每年移送案件數約200案，調查局移送案件數約500案⁹⁵，因此目前全臺灣廉政相關案件一年偵辦件數約達700案，在此有兩個觀察重點：1、廉政署成立前，調查局僅於2007年移送案件數達740案，其餘皆在500至600案之間，因此廉政署成立對於肅貪案件總體偵辦數有所提升；2、依據廉政署2015年度預算書，該署預計2015年度偵辦案件衡量標準值為250件，目標

⁹⁴ 廉政署反貪防貪人力不足，防貪組加上政風業務組 34 人，不到廉政署總人力 20%，而預算分配如圖 4-1 所示，亦遠低於肅貪經費。

⁹⁵ 依廉政署三週年成果報告，廉政署移送案件數為 187 案，調查局 102 年移送案件數 553 案（不含賄選案件）

值為225件（廉政署2015年預算書），與目前國內貪瀆相關案件偵辦數仍有相當差距，因此廉政署目前確實無法承擔國內所有肅貪案件數。

另廉政署肅貪案源，除政風函報外，民眾檢舉亦佔大宗。2012年廉政署廉立案改分廉查案件情資為391件，其中民眾檢舉貪瀆情資101件，政風函報為173件，而當年度民眾檢舉線索情資廉立案為1,977件，政風函報194件。由於廉政署後端偵辦能量有限，因此前端線索過濾是否會太嚴格，導致部分可辦線索遭排除，或者政風函報線索以發回政風單位補查方式，以減輕肅貪組及三個調查組的工作量，值得討論。亦即廉政署在無法負荷線索量的狀況下，是否囿於現實，導致部分有價值之線索無法處理。

之前也發生過 OO 的案子，好像就是政風已經查出來了，也問了公務員說那是假的，可是廉政署還是過濾掉，就整捆政風查的資料包一包，寄到地檢署。而地檢署因為之前監察院有交查，已經發查給調查局，所以後續廉政署的後續資料再丟給調查局，其實那一份資料是有價值的，後來也是那一份資料才辦出來，.....當初承辦檢察官好像還打電話給廉政署，問說要不要發指揮書給他們，他們還說不要，所以制度的審查有好有壞，制度再怎麼做還是逃不過人。（受訪者 P2）

我們一直送不出去的東西，檢舉人或受害者，他不服不平，可能就轉向其他司法機關，案子可能就突破了，那到底廉政署成立之後，是否發揮功能，這是可以去思考的。我遇到的實例，政風業務組一直說不構成什麼什麼，當事人不服，廉政署不理我，他們轉向調查局檢舉，調查局認為可辦，一查查到了，檢察官就起訴了。（受訪者 E1）

像以前跟調查局的時候，就是資料丟過去，後續就是他們司法調查要處理的，跟前端比較沒有關連，一開始政風人員都會說以前不用準備這些東西，但是在後端，因為廉政署成立之初人力不多，是否能集中比較需要迫切人力或者案件比較有價值需要去發揮的，那當然有些東西只是初步規模，所以需要政風人員去蒐集，我知道這會增加工作負擔，但我覺得要共體時艱，你不可能我們只有幾十個，結果把全國案件，不管好的壞的全部丟過來，這當然我們負荷不了。（受訪者 E3）

廉政署由政風單位以透過地檢署迂迴之方式，將圍標案件發查調查局，則其

他案源應亦可分享，只是如何切割，就必須兩機關坐下來談，此時可參照美國加州大學協力研究中心所提協力步驟逐步達成，當然雙方機關仍必須逐步建立合作聯繫的基礎。

簡言之，廉政署應該結合調查局的肅貪能量，彌補本身不足之肅貪能量，進而將機關資源相當程度移轉至防貪、反貪業務；調查局則必須選擇對防貪反貪有參考價值之案例，移轉廉政署後續運用。因此假如摒棄機關本位主義，以國家廉政目標為最終依歸，廉政署及調查局自然而且必須在肅貪、防貪及反貪上統合戰力。

肆、調廉互動期待

目前調查局、廉政署互動仍以高層互動為主，雙方期許在法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫作業要點的規範下，進行互動交流。本研究透過訪談，發現調查局高層對於調廉未來合作關係，抱持非常高之樂觀期待，此種結果頗令人感到振奮，但雙方日後實際互動狀況是否真能如此，仍有待時間加以觀察。因此有必要針對兩機關統合戰力之可行性進行更深之評估。

我感覺這兩個單位不像外面你們講的那種水火不容、敵視的樣子，我感覺慢慢慢慢融冰，冰融化得非常快。剛開始推動的叫做交叉火網分進合擊，隨著我們跟廉政署剛開始沒有制訂聯繫辦法，制訂之後，經過這幾個月磨合，我覺得他們也好，我們也好，我們兩個機關大家都是很認真的讓這兩個機關能夠合作，而且成為政府最重要的肅貪力量。

希望我們大家變成一個經常性的，看規定怎樣，進一步落實，就是業務座談，像今年就兩次，上次他們主辦，這次就我們主辦，這次就在 19 日，大家進行業務聯繫座談，這次的業務聯繫座談都是兩邊的首長一定出席，我們的副局長、他們的副署長，我們的處長還有廉政處所有的幹部，跟他們廉政署肅貪組的組長還有他們副組長，還有他們的專門委員以及四個肅貪組的科長，我們這邊是所有的科長。

我們就希望透過我們局本部的單位還有外勤第一線實際執行的單位，跟他們政策制訂及執行的單位，進行面對面的意見交換，就是你們有什麼樣的問題就提出來，大家坦誠相見。

你可以發現大家都希望這兩個單位可以走向，我不敢說可以一步到位，

但大家都希望把這個肅貪的業務共同把他做好，站在我的立場，我也希望就說，大家彼此尊重相關該合作的就合作，大家發生一些誤會，或者扞格的時候要立即解決，不要擺在那個地方。(受訪者 M2)

第五章 結論

第一節 研究發現

本研究透過深度訪談及非介入性研究，發現我國存有廉政工作偏重肅貪、調廉雙方欠缺互信、新聞發布存有後遺、機關能量有待調整、廉政機關獨立性不足、機關內部各有矛盾等狀況，茲分述如下。

壹、廉政工作偏重肅貪

過去調查局負責廉政工作，僅重視肅貪案件偵辦，媒體關注焦點亦僅在肅貪。廉政署成立後，不管人力、預算等皆偏重肅貪業務，如本研究圖3-4所示，防貪預算編列遠不如肅貪預算，且逐年下滑，另外人力編制亦不如肅貪。若對照政風司時期，廉政署防貪人力實際上少於政風司時期，即使預算編列亦同。造成長期以來，名義重防貪、實質重肅貪等矛盾現象，或許這也是臺灣廉政工作無法獲得根本性改善的原因。以瑞典為例，該國僅是將貪瀆案件視為一般案件，並無專法或特殊程序處理貪瀆案件，且未設置專責廉政機關，該國政治廉潔係植基於良好的教育、健康活力的公民社會、資訊自由、開放經濟、公開之政府採購制度（陳春杏、聶文娟等，2012：38）。調查局或廉政署之新聞皆以肅貪案件為主，甚少看到防貪、反貪活動受到媒體重視。這亦是惡性循環，亦即媒體偏愛肅貪新聞，廉政機關投其所好，著重在貪瀆新聞上與媒體互動，長久下來，防貪反貪報導更不受重視。

顧克禮教授 2014 年 12 月 12 日在廉政署舉辦之廉政治理研討會⁹⁶中，亦提及反貪與肅貪之矛盾現象，顧教授以世界銀行所發布全球治理指標⁹⁷中有關貪腐控制指標與臺灣貪污案件人數作趨勢對比如圖 5-1，當貪污被告人數越多，該指標卻反而下滑，亦即當政府努力肅貪並且有肅貪成果時，民眾或者非政府組織主觀上是看壞國家廉政狀態。因此若過分偏重肅貪，是否反而引起負面循環，不僅無法根除貪污犯罪，甚至喪失民眾信心，連帶影響民眾對於政府反貪支持度，降低揭弊

⁹⁶ 該次會議顧克禮教授之演講主題為「國際反貪新趨勢與重要議題」。

⁹⁷ 世界銀行每年會採用三十餘個調查公司、組織、智庫及非政府組織等資料庫綜合成指標，針對全球二百餘個主要地區及國家進行治理效能評估，評估項目主要為六大項，分別為公民表達與課責指標（Voice and Accountability）、政治穩定指標（Political Stability and Absence of Violence）、政府效能指標（Government Effectiveness）、管制品質指標（Regulatory Quality）、法治指標（Rule of Law）、貪腐控制指標（Control of Corruption）

意願。

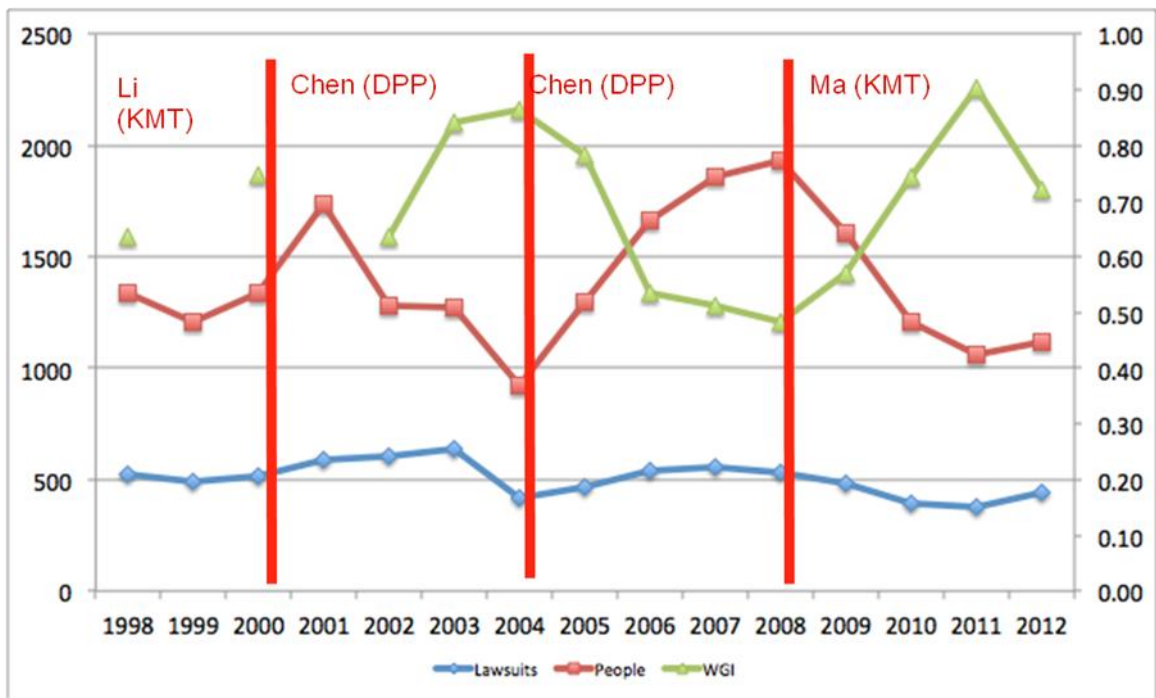


圖 5-1 世界銀行廉政治理指標與貪污嫌疑人數對照圖

資料來源：顧克禮教授 2014 年國際廉能治理研討會投影片

貳、調廉雙方欠缺互信

本研究本次訪談對象、蒐集媒體報導及網站言論等，彰顯廉政署、調查局相互間缺乏信任度，甚至有嚴重心結，在此情形下難以創造合作機會進而發揮合作效果。而欠缺互信之原因，分別從制度上、政策推動過程及互動不足等主要因素造成。

一、制度上：由於廉政署及調查局都是位於法務部下之三級單位，在業務職掌部分重疊狀況下，自然會產生競爭心態，在競爭壓力之下，若未經過適當溝通與疏導，互信本來就難產生。

二、政策推動過程：廉政署成立過程，一直遭到調查局阻擋，此為調查局本位主義使然，而主推者亦沒有建構強而有力之說法推動成立廉政專責機關。而在推動廉政專責機關過程中，泰半強調其肅貪功能，此種情形調查局自然認為其肅貪成果遭到抹煞，且以強化肅貪為主而推動廉政署之思維（如廉政署成立時，時任行政院長吳敦義表示調查局肅貪績效不被國人肯定），亦相當程度給予成立後之廉政署肅貪績效壓力。

三、互動不足：調查局、廉政署並無機制讓雙方人員可以互動交流，在沒有互動狀況下，自然是透過媒體或者傳聞瞭解對方。例如廉政署人員可能會猜想調查局仍透過立法院打壓廉政署，而調查局人員則認為廉政署會透過政風系統驚擾偵查中案件等。而目前的互動仍僅限於高層互動，基層互動仍嫌不足。

參、新聞發布存有後遺

目前新聞發布之作法及角度，不僅無法達到反貪防貪之政策目標，更有暴露偵查技巧及侵害人權之疑慮。

一、不具政策效果

依據偵查不公開作業辦法規定，偵查中案件原則上不予公開揭露相關訊息，必須有該辦法第9條⁹⁸規定之情形，經審酌公共利益之維護或合法權益之保護，認有必要時，得適度公開或揭露，因此貪瀆案件之新聞發布必須要有其目的性。惟依照目前廉政機關發布新聞內容，似乎都不是以公共利益維護或合法權益保護為出發點，單純是以彰顯機關績效為目的。但廉政機關先天上有其任務衝突性，亦即本研究前述肅貪績效好，民眾對於防貪成果以及政府廉潔度產生信心質疑，肅貪績效不彰，則對於政府肅貪之決心產生動搖。因此目前新聞發布之方式及結果，並未有助於提升政府廉政之政策效果。以廉政署偵辦關務署臺北關人員涉嫌包庇業者案為例⁹⁹，該案經媒體披露之後，蘋果日報2015年4月30日社論即以「馬反貪慘敗」為題，認為關務署弊案的爆發，再度證明馬總統廉政政策失敗。為回應該篇社論，廉政署同日隨即發布新聞稿¹⁰⁰，論述肅貪為廉政政策之一，且我國廉政狀況日益改善，絕非所謂反貪慘敗之狀況。此種事後以新聞稿方式的澄清說明，

⁹⁸ 該條規定得公開案件資訊之狀況包括：

一、對於社會治安有重大影響或重大經濟、民生犯罪案件，被告或犯罪嫌疑人已經拘提、逮捕，其犯罪事實查證明確。

二、越獄脫逃之人犯或通緝犯，經緝獲歸案。

三、影響社會大眾生命、身體、自由、財產之安全，有告知民眾注意防範之必要。

四、對於社會治安有重大影響之案件，依據查證，足認為犯罪嫌疑人，而有告知民眾注意防範或有籲請民眾協助指認之必要時，得發布犯罪嫌疑人聲音、面貌之圖畫、相片、影像或其他類似之訊息資料。

五、對於社會治安有重大影響之案件，因被告或犯罪嫌疑人逃亡、藏匿或不詳，為期早日查獲或防止再犯，籲請社會大眾協助提供偵查之線索及證物，或懸賞緝捕。

六、對於媒體報導與偵查案件事實不符之澄清。

七、對於現時難以取得或調查之證據，為被告、犯罪嫌疑人行使防禦權之必要，而請求社會大眾協助提供證據或資訊。

⁹⁹ 劉時均（2015年4月29日），〈官商勾結 海外問題農漁品銷台〉，聯合報，A1版。

¹⁰⁰ 廉政署網站（網址：<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/5430181311120.pdf>）查閱日期：2015年5月8日

能否彌補媒體社論批評所造成民眾對政府廉政信心的損害，殊值懷疑。廉政機關似應於偵辦時之新聞發布，就先行考慮後續媒體效應，而思考發布時機、方式與內容。

二、暴露偵辦技巧

廉政機關為凸顯機關付出之努力，遂以揭露偵辦過程之方式，以期獲取民眾對於廉政機關投注肅貪努力之肯定，但在新聞中也難免暴露偵查技巧、設備等。一般民眾或許僅單純以新聞方式看待，但在有心人士眼中，不啻為獲取偵查技巧新知之機會，進而躲避廉政機關之追查，此種作法對於肅貪長期工作絕對有害無益。

三、侵害人權

偵查不公開之目的之一，就是在於保護被告或其他相關人士之名譽或隱私等人格權（林邦樑，2009：103），而貪瀆犯罪主體以公務員為主，國家培養公務員不易，加以貪瀆案件有其偵查上之困難，許多證據必須在搜索或約談等偵辦作為方能明朗，即便日後起訴，亦有可能被判無罪，因此若於偵辦甚至偵查階段就以新聞發布方式透露偵辦狀況，對於公務員名譽及人權是極大侵害。

肆、機關能量有待調整

廉政署資源偏重肅貪，導致防貪反貪的成果無法有立即長足之進展，有待廉政署進行調整；而調查局在線索來源減少狀況下，肅貪能量、人力未來也有緩步下降之疑慮，這些都是廉政工作長期隱憂。而於本章第三章的評估也發現，廉政機關在角色功能中，有關防貪及教育之功能並不顯著，有待提升。

伍、廉政機關獨立性不足

由本研究第三章評估，我國廉政機關制度設計欠缺獨立性，不管是機關首長職務任期，抑或是廉政人員的任期保障，都沒有明確規定。以廉政署為例，自2011年7月成立迄至2014年12月底止，已更換2任署長，每一任署長任期皆未滿兩年¹⁰¹，此種不穩定之署長任期，相當程度影響廉政署之獨立性及政策延續性。政治人物難免利用署長之任免，影響司法個案之調查，雖然我國複式布網之設計，或可相當程度彌補署長任期不定進而影響機關獨立性之疑慮，但是穩定制度之建

¹⁰¹ 第一任周志榮署長任期為2011年7月20日至2013年3月10日，第二任朱坤茂署長任期為2013年3月11日至2014年5月26日。

立，仍有其必要性。

陸、機關內部各有矛盾

不管廉政署或調查局內部都存在一些機關問題。廉政署部分，其署本部與政風人員之互動、福利、升遷等都有矛盾現象；而署本部本身，檢察官、廉政官與政風人員亦有明顯階級存在。調查局方面，在國家安全與犯罪調查、局本部與外勤處站等，都存在一些既有問題。因此廉政署或調查局如何化解內部矛盾，提升機關能量都值得關注。

第二節 具體建議

對應於前述研究發現，本文提出強化防貪反貪能量、增加雙方人員交流、新聞發布重視人權及考量政策效果、調整機關廉政能量、強化機關獨立性及確立廉政共同願景建立協力關係等六大建議。

壹、強化防貪反貪能量

建構廉政策略，必須認知肅貪只是策略中的選項之一，重點要從防貪及教育著手，以行政處理方式處理貪瀆問題，耗費較少社會成本(UN, 2004: 46)。戰國時期古書「鶡冠子、卷下，世賢第十六」論道：

卓襄王問龐煖曰：「夫君人者亦有為其國乎？」龐煖曰：「王獨不聞俞跗之為醫乎？已成必治，鬼神避之，楚王臨朝為隨兵故，若堯之任人也，不用親戚，而必使能其治病也，不任所愛，必使舊醫，楚王聞傳暮在身，必待俞跗。」卓襄王曰：「善。」龐煖曰：「王其忘乎？昔伊尹醫殷，太公醫周武王，百里醫秦，申庶醫郢，原季醫晉，范蠡醫越，管仲醫齊，而五國霸。其善一也，然道不同數。」

卓襄王曰：「願聞其數。」煖曰：「王獨不聞魏文王之問扁鵲耶？曰：『子昆弟三人其孰最善為醫？』扁鵲曰：『長兄最善，中兄次之，扁鵲最為下。』魏文侯曰：『可得聞邪？』扁鵲曰：『長兄於病視神，未有形而除之，故名不出於家。中兄治病，其在毫毛，故名不出於閭。若扁鵲者，鑱血脈，投毒藥，副肌膚，閒而名出聞於諸侯。』魏文侯曰：『善。使管子行醫術以扁鵲之道，曰桓公幾能成其霸乎！』凡此者不病病，治

之無名，使之無形，至功之成，其下謂之自然。故良醫化之，拙醫敗之，雖幸不死，創伸股維。」卓襄王曰：「善，寡人雖不能無創，孰能加秋毫寡人之上哉？」

簡言之，名醫扁鵲表示其長兄醫術最精湛，但名氣最小，因為是治病於未然，所以一般人不清楚他的醫術；仲兄治病在初起之時，一般人以為他只能治小病，僅在當地稍有名氣；至於扁鵲則是治病於嚴重之時，所以名氣最大。同樣的治病於未然，猶如防貪反貪；治病於初起之時，如行政肅貪；治重病為肅貪。也正因治病於未然反而名氣不揚之矛盾現象，廉政機關自然偏重於肅貪以利彰顯機關價值與貢獻，但畢竟廉政為國家政策，亦關乎國家整體競爭力，廉政機關自不因單純從機關價值考量，而需從國家整體利益著手。廉政署為專責廉政機構，必須體認該機關目標為提升國家整體廉政績效，而非單純追求個別機關利益，且既然廉政署政策已確立防貪重於肅貪，更應在實際作為上落實，從人力、預算及績效等方面，將重心移至防貪及反貪。

貳、增加雙方人員交流

- 一、交流產生互信：目前廉政署及調查局並無積極互動之管道，在無交流狀況下，自然不會產生互信，也難有合作之可能。以筆者本身為例，透過深度訪談，再度與廉政署承辦人有聯繫互動，而於某次案件偵辦後，該名廉政官來電聯繫，表示得知筆者之案件偵辦，而其亦有承辦同類型案件，且遇偵查瓶頸。基於案件順利偵辦考量，筆者除詳述該類型案件偵查技巧、證據要求及詢問重點等細節，甚至主動表示若案件偵辦時，可協助參與實際偵辦作為。對於基層承辦人而言，最重要者仍是順利偵破所承辦案件，將貪贓枉法者繩之以法，因此在有交流互信狀況下，若案件有實際需求，絕對不會排斥相互合作。
- 二、上下交流並行：有關機關人員交流，必須上下層級同時進行，目前主要是調查局廉政處與廉政署肅貪組依照法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫作業要點規定建立溝通管道，並定期舉辦會議溝通兩機關互動問題，但基層之互動管道付之闕如。如本研究受訪談者所述，合作事項除高層有共識之外，必須基層也要有此合作共識，如此雙方運作才能真正順暢。

三、交流具體作為

- (一) 共同受訓：因目前廉政署肅貪組人員是透過招考政風人員、調查局、警察

等在職人員進行，並非如調查局需受訓一年始分發外勤，因此長期共同受訓目前尚難實施，然調查局或廉政署時有舉辦短期班訓練，可從短期班共同受訓增加互動機會，同時進行經驗交流。

- (二) 挑選個案混和編組：若高層有意推動調查局、廉政署之個案合作，則必須積極有心挑選合適之個案，進行偵查階段之合作，因為案件偵查是連續綿密之過程，例如監聽、行動蒐證等，都是長時間之作為，在偵查階段之合作，雖然較為費事，但因偵查階段通常較為辛苦，反而更容易建立起革命情感，惟目前合作模式通常只在於搜索或約談，此種合作內容通常流於形式化，亦即執行當天參與勤前會議，隨即共同搜索、詢問，因為時間緊迫，雙方人員並無法深入學習各自的經驗及優點。但進行個案合作，仍必須回到前提要件，所挑選合作之個案必須經過雙方討論共同決定，以免出現案件偵查失敗，反而造成雙方互推責任之反效果。

參、新聞發布重視人權及考量政策效果

依據最高法院檢察署 2012 年 8 月 1 日發布之「檢察、警察、調查暨廉政機關偵查刑事案件新聞處理注意要點」第 1 點即強調「為期偵查刑事案件慎重處理新聞，以符合刑事訴訟法偵查不公開原則，避免發言不當，並兼顧被告或犯罪嫌疑人及相關人士之隱私與名譽，以便利媒體之採訪」。在保障人權及滿足民眾知的權利兩者衡平下，必須遵守該要點所規定事項。遵守該要點為最基本要求，廉政機關必須更進一步思考，貪瀆案件新聞發布能否達到政策效果，或者僅是單純彰顯個別機關之績效，亦即如何解決本研究前述所發現發布肅貪新聞反而降低民眾對政府推動廉政之信心。如受訪者 M2 所提，由廉政署與調查局藉由共同研討新聞發布辦法，不僅可消除雙方因新聞發布所帶來之互信危機，更可由轉變新聞發布時機、方式及內容，在民眾心中將肅貪轉化成體認肯定政府推動廉政肅清貪瀆決心之成果。而顧克禮教授更建議，可由機關首長接受媒體深度報導之方式，除滿足民眾知的權利，更透過完整且有技巧的公開回應，將民眾的焦點轉變成對於防貪的重視，避免造成民眾對政府廉政信心的動搖的副作用。因此本研究建議，有關新聞發布仍必須以偵查不公開為前提，其發布時機宜等到檢察官起訴後，發布內容兼顧被告人權以及政策效果，絕對避免以踐踏當事人人權作為彰顯機關績效之代價。

肆、調整機關廉政能量

除線索分配應該依照機關能量調整外，更應賦予第一線政風人員執行反貪防貪的法令依據。

一、線索分配依實調整

調查局總體案件偵辦能量大於廉政署，撇開肅貪偵辦人力，承辦企業貪瀆犯罪人力亦可隨時跨足支援，如同本研究依據調查局年報資料發現，調查局一年偵辦肅貪案件能量可高達 740 案（不包含查察賄選案件）。即使線索增加，因調查局內部偵辦能量之調整較為迅速（例如遇有重大案件，可隨時由偵辦經濟犯罪或洗錢犯罪人力支援），可立即因應。若目前廉政署僅將單純政府採購法線索「轉發」調查局，其餘貪瀆線索則因肅貪組能量不足，而發回政風人員續查，則調查局肅貪能量可能日益萎縮，而廉政署所掌握可辦之貪瀆線索，亦因續查之政風人員不具司法調查權等相關因素而淪為無用線索¹⁰²，此種結果皆非國人所樂見。因此除政府採購法案件線索外，廉政署亦應與調查局協調，律定某幾類涉嫌貪瀆之政風資料線索全數交由調查局偵辦，不僅可充分處理貪瀆案件情資，亦可藉由此種方式，促進調查局與政風單位合作，因為政風人員會意識到所派駐機關之案件，亦有與調查局合作之可能，自然會有良好互動意願；而調查局亦藉由偵辦合作過程中，充分與政風人員協調建立合作默契，對於肅貪工作有積極正面助益。然此種線索之分配，也必須調查局能夠維持現有肅貪人力及資源，才能充分處理廉政署移撥之線索。

二、擬定政風人員職權行使法

政風人員因位居機關內，對於推展工作須視機關首長是否支持，惟此種因首長而異之情形不確定性過高，因此確實有必要訂立政風人員職權行使法，賦予政風人員推動防貪反貪業務之法令依據，機關首長在此情形下，較能支持政風人員推動法定業務，惟政風人員職權行使法之職權範圍亦必須審慎規劃，不宜賦予與司法警察相同權限，以避免紊亂行政體系及減少機關之反彈。

¹⁰² 筆者親身經驗，某單純圍標案件，透過機關政風單位調閱採購卷，以試圖取得參標廠商相關圍標事證。然政風回函時於文中告知，已電話詢問投標廠商有無圍標情事，此舉無異於通知嫌疑人，已遭調查局鎖定，而得以事先串證或湮滅罪證，該案亦可能因此而無法偵破。

伍、強化機關獨立性

一、廉政機關首長任期及選任

律定廉政機關首長任期，不僅有助於廉政署政策之延續及長期規劃，更可避免首長因人事因素而影響個案偵辦。而廉政署署長選任來源似亦可考量不限於司法官擔任，長期從事廉政業務之政風人員，對於推動反貪、防貪業務或許更有其專業。

二、廉政機關人事業務定位之探討

廉政署所設計駐署檢察官制度，加上目前人事上主要幹部都由檢察官擔任，似乎產生廉政署有檢察事務官化的現象。亦即佔廉政署人員大部分比例之肅貪廉政官，其角色定位類似檢察署內之檢察事務官，不同之處僅在於檢察事務官必須處理各類型案件，而廉政官專責貪瀆案件。此種設計對於「廉政機關」是否有幫助，頗值深思。自本研究訪談過程中發現，廉政官對於檢察官之指揮仰賴甚深，因此檢察官對於貪瀆案件偵辦經驗及熱忱影響甚大，此點對於廉政機關之獨立性有所影響，亦即若廉政署廉政官無法養成自有固定之偵辦思維及辦案流程，而仰賴檢察官之指揮，則案件較容易遭掌控。

貪瀆案件常具有高度之政治敏感性，因此司法調查機關與檢察機關除綿密之合作關係外，相當程度也具有一定制衡效果，以避免個案遭到不當干預。例如調查局移送之案件，無法以檢察署內部簽結方式處理，所以地檢署做出不起訴處分必須要有充足之理由，因該不起訴處分會受到較嚴密之檢驗；同樣的調查局調查過程中，若有不正常偏頗情形，地檢署承辦檢察官也可依職權要求調查單位進行必要調查，甚至由檢察官自行調查，因此這樣的設計對於貪瀆案件偵辦結果，比較不會因案外干擾而出現問題。調查局長年建立一套嚴謹之調查流程，雖然如受訪者 P1 所言，有時候調查局與檢察官對案件想法不同時，很難撼動調查官之想法，此種狀況從合作無間的角度是缺點，但從偵辦多面向及獨立制衡的角度來看則是優點，至少可以降低貪瀆案件遭到不當干預的機會。因此假如廉政署駐署檢察官制度以及檢察官擔任重要職位的現況無法改變，該署亦要儘早建立廉政官內部之偵查標準流程及偵查思維，避免過分仰賴檢察官指揮，培養獨立之偵查專業。

陸、確立廉政共同願景建立協力關係

廉政署與調查局必須共同型塑建立願景，然後在此願景下，不僅能夠達到「分

進合擊、交叉火網」，更可進一步達到法務部蔡次長所希望的「同舟共濟、合作無間」¹⁰³。而此種願景之建立，必須拋開過去傳統思維，以務實解決廉政問題的角度來思考。一般普遍認為更大範圍的革新，例如公共管理及司法的改革，如果成功，將比建立單一機構更可強化反貪能量，因著眼於建立單一機構，將容易迷失一些反貪腐的先決條件而無法遂行其目的(OECD, 2013: 39)。過去臺灣是否太迷信成立專責反貪機構就可以解決廉政問題，以及仍認為廉政問題是以肅貪為主，這些思維都必須經過再檢視及檢討。唯有真正認知臺灣廉政最主要的關鍵在防貪及反貪，進而投入人力、資源在此領域，才有可能解決臺灣廉政根本問題。以臺灣而言，肅貪絕非最主要之焦點，畢竟連位居總統職位者，都已遭司法判決確定入監服刑。因此所謂的政治決心，重點已非肅貪個案，而是執政者是否有決心及智慧，凝聚民氣，訂立更完善周全之陽光法案及透明的行政制度，而非僅僅向民眾宣示，政府有努力肅貪決心，但棄守更為艱難的防貪制度建立及反貪作為。

偵辦貪瀆案件本質上就是一種破壞，偵辦之結果常造成民眾對國家廉潔度的信心動搖，另一方面也是對涉嫌公務員家庭的傷害。長年負責肅貪案件之承辦人員常會思考，雖然涉嫌貪瀆之公務員面對法律制裁，是其應負之責任，但其家人卻都要面臨因案偵辦所帶來的壓力，何其無辜。筆者猶記得某次偵辦搜索，嫌疑人遭調查官帶回調查時，其稚女與嫌疑人約定當日共進晚餐之情景，事後該名嫌疑人遭到羈押，每思及此至為不忍。因此防貪反貪絕對必須重於肅貪，國家應致力於防止貪瀆之發生，而非以追訴公務員為目的，亦即必須置重點於事前預防，而非著重事後偵辦。

本研究建議現階段，調查局除持續進行貪瀆案件偵辦，保持肅貪能量外，更須積極投入企業肅貪，因為企業肅貪在國際上亦認定為貪瀆案件之一種，且其本質亦常與公務部門有密切關連。而廉政署必須抱持全臺灣之廉政成果，都是該機關之績效，不論是調查局、特偵組、檢察署所偵辦之貪瀆案件，即使非廉政署承辦偵破，最後之成敗仍歸於廉政署，因此對於該署之肅貪線索資源，亦務實思考如何與其他機關共享。廉政署更有必要進一步思考，臺灣還要投入多少人力、資源在肅貪業務？何時才能像北歐國家，在完善之廉政制度下，不管是機關透明、行政稽核及民眾廉潔素養等等，讓貪瀆案件減少至最低程度，這才能讓國家減少肅貪資源的投入，更積極提升國家競爭力，若廉政機關還是試圖從強力肅貪去降

¹⁰³ 蔡碧玉次長於參加廉政署第 34 期廉政官開訓典禮時致詞提出。

低貪瀆發生率，無異是緣木求魚。唯有具備此種認知，廉政署才能以廉政專責機關之角度，看待與調查局之合作關係，而調查局亦能充分發揮其案件偵辦能量，對於臺灣整體之廉政成果與有榮焉。昇華廉政工作基本思維，則調查局、廉政署建立協力關係統合戰力，進而提升廉政成果就是必然的結果。

第三節 研究限制與未來展望

受限於時間、人力等客觀限制，以及研究者本身學經歷背景及研究方式等所造成之可能偏差，都有賴基於前人研究成果，逐步修正研究結論。本研究面臨之主要研究限制及未來展望分述如下。

壹、研究限制

一、廉政機關評估有賴深入度不足

本研究在廉政機關評估章節中，僅能初步依照國際透明組織所揭示之原則進行雛形評估，受限於取得資料之廣度深度，尚難完全彰顯我國廉政機關制度現況，而對於資料之解讀可能有偏頗之虞。另因欠缺極為重要的專家深度訪談，對實際運作面的判斷亦有所不足。本研究希望藉由拋磚引玉，讓有興趣於我國廉政領域者，可以透過國際透明組織所提供之架構，對於臺灣廉政體系進行更深入的評估，藉此檢視臺灣廉政體系的優劣勢，作為提升廉政施政的參考。

二、質化訪談的限制

本研究係以對於廉政領域有相當工作經驗或研究者作為訪談對象，因此對於相關問題皆能提供深入之意見，然畢竟前揭訪談內容皆為受訪者個人主觀想法，自然會有視野及角色限制問題。受訪者僅能針對渠所經歷之工作經驗或者研究範圍回答問題，而僅代表受訪者個人看法，並不能保證代表大多數之主流看法。例如本研究選擇調查局之受訪者，皆是以從事廉政工作者為主，但調查局局仍有一半以上職員並非從事犯罪調查工作，渠等對於調查局從事廉政工作之想法及態度，可能就會不大相同，而廉政署之訪談，亦未針對所有組別之人員進行訪談，對於該署工作面向分析上恐有疏漏，而信度亦是質化研究常遭到質疑之處（林秀雲，2013：513）。本研究於分析時，儘量保持客觀，但難免仍會受到個人主觀判斷之影響，本研究將受訪者之背景，直接以英文代號作為區分，即是希望藉由此種方式，讓讀者可以馬上由受訪者之背景，進一步判斷訪談內容所代表之意義及

立場。

貳、未來展望

一、防貪反貪議題有待研究

本研究認為防貪反貪為臺灣廉政問題之根源，原希藉由研究過程，找出防貪反貪務實有效之作法，惟發現防貪反貪實際上極為專業，因此難以提出具體可行之防貪反貪建議。然這亦讓本研究堅信，廉政機關必須投入人力、資源，才能讓防貪反貪產生效果，而非流於浮面之工作。因此期待對於防貪反貪有興趣之研究者，在未來可提出對臺灣具體有效之防貪反貪策略及作為。

二、建構廉政成果測量機制

本研究第一章援引中正大學犯罪研究中心、法務部廉政署公布之 103 年廉政民意調查報告書及國際透明組織發布 CPI 排名資料，作為判斷我國廉政狀況之參考。惟前揭資料是否確實反應出我國廉政環境的真實狀況，亦即主觀指數與客觀環境的落差，以及客觀數據是否與實際數據相符。例如中正大學犯罪研究中心 103 年 7 月所做民意調查，有將近八成二的民眾對於政府打擊貪腐不具信心，而與該調查時間相隔不久的 103 年廉政民意調查報告書，則有六成三民眾認為政府打擊貪腐不具成效，兩者數據相差將近 20 個百分點，因此主觀調查確實有其盲點；而客觀貪瀆犯罪數據方面，因貪瀆犯罪有極高的犯罪黑數，因此不管用起訴率或移送案件數，似乎也難以說明實際之貪瀆犯罪現況。在沒有可靠有效的測量工具下，自然不容易評估廉政政策推動之實際成效。因此如何建構有效之廉政成果衡量工具，亟待學術結合實務共同投入研究。

三、理論實務相互印證結合

本研究訪談從事肅貪工作長達 26 年之資深調查官之內容，與 Rose-Ackerman 在 *Corruption and Government* 書中前言所述幾乎完全吻合。

所以辦大案的效果就是這樣，這個困境就是你不斷的，可能是打響調查局的名聲，就是打響我們辦肅貪工作的旗號，但是結果，進步是有限的，他能夠推動國家廉能這一塊是有限的，可能是進兩步退一步，甚至進一步退兩步，到後來你可能發現推不動了，因為辦案是越來越難，越來越

艱困，他們有感染性，他們知道避風港，趨吉避凶。

我不從件數看，因為一個長遠的廉能政策，是要看他總體績效總體成果，件數永遠辦不完，就算一萬件也沒辦法肅清，就跟當年明太祖一樣，你殺了一萬個貪官，但是十萬個跑出來。你要從制度、防貪這方面來做。(受訪者 M1)

而在 Rose-Ackerman 在 *Corruption and Government* 書中前言：

Enforcement and monitoring are needed, but they will have little long-term impact if the basic conditions that encourage payoffs are not reduced. If these incentives remain, the elimination of one set of “bad apple” will soon lead to the creation of a new group of corrupt officials and private bribe payers.(1999: 6)

學術的理論有待實務加以驗證，而實務上的經驗，亦有賴學理方法加以整理，找出共通的原則，因此二者是相輔相成缺一不可。在貪瀆防制的領域裡，牽涉到經濟、社會、文化等各種複雜層面問題，更是有賴實務經驗與學理學說相互印證，以提供廉政工作者切實可行的方案。因此希望實務工作者在行有餘力狀況下，透過學術整理工作經驗，而學者亦可以利用機會依據所學，提供實務工作者相關建議。

四、衷心期盼統合廉政戰力

經過研究後發現，現有廉政機關統合戰力具可行性也必須統合。透過訪談，查知廉政署及調查局高層都有高度意願相互合作，並透過正式或非正式機制表達善意，例如調查局受訪者對於現任廉政署賴哲雄署長對於促進兩機關合作之努力及善意深表感動。因此廉政署及調查局應把握現有基礎及機會，積極務實討論合作內容、方式及步驟。改善廉政環境，提升國家競爭力，是政府各機關責任，尤以廉政機關更必須善盡職責，研究相關透明機制，結合民間力量，運用所有可能之資源，深植廉政制度於政府機關中，灌輸民眾廉政理念，共同打造廉潔精實之效能政府。

參考文獻

壹、中文部分

一、專書

王文玲、蕭白雪（2007）。**為官的品格：陳定南留給我們的未完成的事業**。臺北：商周。

孟維德（2011）。**白領犯罪**。臺北：五南。

林秀雲譯（2013）。Earl Babbie 著。**社會科學研究方法**(The Practice of Social Research, 13th ed.)。台北：雙葉（原書於2013年出版）。

詹德恩（2011）。**金融犯罪的剋星：金融調查**。臺北：三民書局

二、官方文件及出版品

總統府（2010）。**馬總統 2010 年 7 月 20 日主持設立「廉政署」記者會新聞稿**。總統府網站

法務部調查局（2003）。**調查局2003年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2004）。**調查局2004年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2005）。**調查局2005年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2006）。**調查局2006年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2007）。**調查局2007年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2008）。**調查局2008年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2009）。**調查局2009年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2010）。**調查局2010年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2011）。**調查局2011年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2012）。**調查局2012年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部調查局（2013）。**調查局2013年廉政工作年報**。新北市：法務部調查局

法務部廉政署（2012a）。**廉政一年**。臺北市：廉政署

法務部廉政署（2012b）。**法務部廉政署101年度工作報告**。臺北市：廉政署

法務部廉政署（2013a）。**廉政署兩週年新聞稿**。臺北市：廉政署

法務部廉政署（2013b）。**廉政署簡介中文版**。臺北市：廉政署

法務部廉政署（2014）。**成立三週年工作成果報告**。臺北市：廉政署

法務部政風司 (2008)。政風白皮書。臺北市：法務部

三、期刊論文

- 王桂玥 (2009)。論貪污賄賂犯罪黑數及相應對策。華東交通大學學報，26 (5)，114-118。
- 余致力、蘇毓昌 (2006)。國家廉政體系的建構與測量。研考雙月刊，30 (6)，44-54
- 余致力、胡龍騰 (2008)。拒絕貪污腐蝕台灣的民主成果。臺灣民主季刊，5 (3)，157-166。
- 巫聰昌 (2013)。賄賂與社交禮儀之辯正—簡評最高法院 99 年度台上字第 3511 號判決。法令月刊，64 (4)，24-42。
- 林邦樑 (2009)。檢察官與新聞媒體-以偵查案件的報導、評論為中心。檢察新論，5，94-108。
- 馬躍中 (2010)。法人成為洗錢行為之主體？歐洲共同體金融利益保護公約對於歐陸法系國家之衝擊。調查局99年洗錢防制工作年報，42-70。
- 陳恆鈞、張國偉 (2006)。組織協力與組織績效之研究：以雲林縣蔬菜產銷班為例。公共行政學報，19，1-10。
- 陳志祥 (2003)。貪污治罪條例在內容上之評估與檢討。月旦法學，94，16-33。
- 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。
- 葛傳宇 (2011)。全球反貪運動之跨國倡議網絡—以人氣政治為中心。公共事務評論，12 (1)，27-51。
- 張麗卿 (2011)。臺灣貪污犯罪實況與法律適用之疑難。法學新論，28，1-24。
- 曾冠球、江明修 (2010)。跨機關合作中的政治與官僚辯證。國家與社會，8，1-46。

四、專書論文

- 余致力、蘇毓昌 (2011)。國家廉政體系與測量。載於余致力 (編)，廉政與治理 (3-27 頁)。臺北：智勝文化。
- 吳景欽 (2013)。對貪污揭弊者保護法制之檢討-以證人保護法為說明。刑事政策與犯罪研究論文集 (16) (71-84 頁)。臺北：法務部司法官學院。

徐仁輝 (2006)。公共政策的經濟學研究途徑。載於余致力 (編), **新世紀公共政策理論與實務** (27-49 頁)。臺北: 世新大學。

陳敦源 (2010)。跨域管理: 部際與府際關係。載於黃榮護 (編), **公共管理** (226-269 頁)。臺北: 商鼎文化出版社。

五、調查研究

國立中正大學犯罪研究中心。**國立中正大學犯罪研究中心被害調查**, 100 年 1 月-103 年 7 月。

六、研究計畫

余致力 (2005)。**國家廉政體系及指標之建構報告書**。行政院研究發展考核委員會。

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**。行政院研究發展考核委員會。

范姜真嫻 (2010)。**政府資訊公開制度實施成效評估**。行政院研究發展考核委員會。

莊文忠、洪永泰、陳俊明, 2014.3, **臺灣公共治理指標調查**, 行政院研究發展考核委員會

莊文忠、洪永泰、陳俊明, 2013.2, **臺灣公共治理指標調查**, 行政院研究發展考核委員會

陳俊明 (2014)。**103 年廉政民意調查報告書**。法務部廉政署。

許春金 (2014)。**102 年犯罪狀況及其分析**。法務部司法官學院。

張其祿 (2010)。**強化中央行政機關橫向協調機制之研究**。行政院研究發展考核委員會。

曾冠球 (2012)。**跨域電子治理服務: 實務評估方案**。行政院研究發展考核委員會, 未出版。

葉耀鵬、陳健民、劉興善、錢林慧君 (2010)。**貪瀆案件定罪率之探討專案調查研究報告**。監察院。

陳春杏、聶文娟 (2012)。**瑞典政府廉政業務考察報告**。法務部廉政署。

七、學位論文

- 任重（2013）。我國政風機構功能之研究。臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，未出版，臺北。
- 何勵凡（2013）。法務部廉政署與調查局廉政肅貪業務競爭與合作之研究。中興大學國家政策與公共事務研究所，未出版，臺中。
- 林昱廷（2007）。論本國貪污犯罪防制之特別規範。臺灣大學法律研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 陳俊洲（2008）。我國政風組織改造之探討。臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 陳舒婕（2014）。反貪觀念行銷成效之準實驗研究—以「閻小妹法治教育卡通為例」。臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北。
- 喻璿（2012）。調查局與廉政署功能劃分之研究。臺灣大學政治學系碩士論文，未出版，臺北。
- 謝建財（2006）。我國廉政機制變革之研究。臺灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北。
- 蘇靖（2012）。政風人員工作壓力之研究-以台北市政府為例。淡江大學公共行政學系碩士論文，未出版，新北市。

八、網路

- 李禮仲（2005）。國際防制洗錢之新趨勢-防堵恐怖分子利用全球金融機構，2015年2月22日，取自
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/094/FM-B-094-004.htm>。
- 周信佑（2008）。洗錢防制之對策，2015年2月22日，取自
<http://www.npf.org.tw/post/1/4832>。

貳、英文部分

- Asian Development Bank（2010）。*Anticorruption and Integrity* (2nd ed.). Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- Alexander, E. R.（1995）。*How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. United States: Gordon and Breach.

- Bendor, J. B. (1985). *Parallel Systems: Redundancy in Government*. London, England: Univ of California.
- Cigler, B. A. (2001). Multiorganizational, Multisector, and Multicommunity Organizations: Setting the Research Agenda. In M. P. Mandell (Ed.), *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management* (pp. 71-85). London: Westport, CT.: Quorum Books.
- Diamond, L. (2003). *Building a System of Comprehensive Accountability to Control Corruption*. <https://web.stanford.edu/~ldiamond/papers.html>
- de Sousa, L. (2010). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, Law and Social Change*, 53(1): 5-22.
- Ko, E., Y. C. Su & C. Yu (2015). Sibling Rivalry among Anti-Corruption Agencies in Taiwan: Is Redundancy Doomed to Fail?. *Asian Education and Development Studies*, 4(1): 101-124.
- Quah, J. S. (2009). Benchmarking for Excellence: A Comparative Analysis of Seven Asian Anti-Corruption Agencies. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 31(2): 171-195.
- Quah, J. S. (2010a). Taiwan's Anti-Corruption Strategy: Suggestions for Reform. *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, 2010(2): 1-94.
- Quah, J. S. (2010b). Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries. *Crime, Law and Social Change*, 53(1): 23-54.
- Landau, M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29(4): 346-358.
- Naím, M. (2000). Explaining Corruption: The Politics of Corruption 1. In R. Williams (Ed.), *The Corruption Eruption* (pp. 263-279). UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Mulford, C. L. & D. L. Rogers (1982). Definitions and Models. In D L Rogers and D A Whetten (Ed.), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation* (pp. 9-31). Ames Iowa: Iowa State University Press.

- Transparency International New Zealand (2013) . *New Zealand National Integrity System Assessment*. New Zealand: Transparency International New Zealand.
- Transparency International (2010) . *National Integrity System Assessment Toolkit*. Berlin: Transparency International Secretariat Policy and Research Department.
- Nicolls, C., T. Daniel, M. Polaine & J. Hatchard (2006) . *Corruption and Misuse of Public Office*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2013) . *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*. Paris: OECD.
- Pope, J. (2000) . *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Germany: Transparency International.
- Rose-Ackerman, S. (1999) . *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. NY: Cambridge University Press.
- Sagan, S. D. (1994) . Toward a Political Theory of Organizational Reliability. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 2(4): 228-240.
- UN (1993) . *International Review of Criminal Policy*. Vienna: United Nations.
- UN (2003) . *UN Guide for Anti-Corruption policies*. Vienna: United Nations.
- UN (2004) . *Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna: United Nations.
- World Bank (1997) . *Helping Countries Combat Corruption- The Role of the World Bank*. Washington, DC: World Bank.