

政風機構組織設計及教育訓練檢討報告

壹、前言

現行政風機構自民國81年改制以來，依政風機構人員設置條例規定建置之各機關負責推動廉政工作，由於性質上屬機關之幕僚或輔助單位性質，必須秉持機關首長之命辦理政風業務，主管機關法務部雖於政風人事任免及業務上具有調派及監督之權，惟各政風機構之員額均佔用機關組織員額，在體制上不具完全獨立性，復以員額除機關組織法規明定以外，所需員額多由各機關員額派充之，因之，未來因應政府的整體組織改造，政風機構必須能適應環境的變化機動調整採行因應措施，使政風機構能達成「設所當設」之組織改造目標。

政風工作是一個正人正己的工作，社會民眾對政風人員也具有高度的期許，面對政風業務日益成長且龐雜的挑戰，唯有透過教育訓練的養成，使每位政風人員能深刻體認政風工作的內涵、特色及核心價值，提昇政風工作所需具備的工作知能，進而得以順利推展政風工作。

貳、現況介紹

一、政風機構組織體系

（一）全國政風機構組織

依據「政風機構人員設置條例」，法務部為掌理全國政風業務之主管機關，於民國81年8月18日成立政風司負責全國政風業務決策、督導與考核；臺灣省政府組織精簡後，原「臺灣省政風處」改置為「法務部中部辦公室」，負責各縣市政府政風業務之督導與考核。法務部下轄府、院、部、會、行、處、局、署及省市政府等45個主管機關政風機構（關）及23個縣市政府主管機關政風機構。目前全國政風機構（關）總數為：1,030個；政風人員2,464人。



（二）雙重隸屬監督與一條鞭人事管理體制的政風體系

依據「政風機構人員設置條例」第10條規定：「各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督」。而各機關政風機構除依法設置外，其人員編制數額及業務預算均屬各機關權責事項，但政風與人事、主計體系性質上同為一條鞭人事管理體制，即無論中央或地方機關，舉凡各該體系人員之遴補、訓練以及任免遷調、考核、考績、獎懲等，統籌由各該中央主管機關統一指揮管理，以發揮內部監督之功能。依「政風機構人員設置條例」第5條第2款規定，各機關政風機構人員職司各機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項，在執行職務時難免會與機關同仁利害發生衝突，故其角色必須中立，地位必須超然，惟有人事獨立，始能克盡職責。因此同條例第9條規定，各機關政風人員之任免遷調分別適用有關法規，由主管機關（法務部）辦理，期能發揮政風機構設置之功能。

二、政風機構設置現況

（一）設置標準

1、目前實務：政風機構人員設置條例第6條第1項前段規定：「各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。」所謂「比照原則」有三個涵義：

- （1）「設置比照」：機關設置人事機構【處（室）】，即設置政風機構。
- （2）「層級比照」：比照人事處（室）之設置，設置政風處（室）。
- （3）「人員比照」：考量實際業務需求及精簡原則，實務上，政風機構員額約為人事機構的三分之二。

2、配合政府組織改造，行政院92年4月28日院授研綜字第

0920009641號函訂頒各機關組織調整規劃報告通案共同辦理事項結論六、政風單位設置原則：

- (1) 中央一級機關及二級機關部為端正政風，促進廉能政治，維護機關安全，並辦理公職人員利益衝突迴避、公職人員財產申報、公務人員服務倫理等廉政業務，得設置政風單位。但中央二級機關委員會及獨立機關無所屬機關（構）或業務性質單純者，以不設政風單位為原則。
- (2) 中央三級機關，有下列業務特性之一者，得設政風單位；中央四級機關，有下列業務特性之一，且預算員額超過100人者，得設政風人員：

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

乙、機關安全、公務機密之維護，關係國家安全或國計民生者

- (3) 中央各級機關，除依前兩項規定設政風單位外，因其他特殊情形，得經法務部報請行政院核定設政風單位。
- (4) 未設政風單位之機關，其政風業務得由上級機關政風單位視業務需要派駐人員辦理。
- (5) 中央各級機關無所屬機關或業務性質單純及預算員額較少者，得經法務部基於政風業務需求考量，本於員額總量管制，於中央各級行政機關政風單位總員額數範圍內，擬訂統籌移撥辦法，報請行政院核定。

(二) 未依法設置政風機構之情況



部分政府機關在修（新）訂組織法規時提出反對設置政風機構的理由，致使設置人事室（處）卻未依法設置政風室（處）之事實，甚至其他機關援引比擬而未依法設置政風機構，對於整體政風組織建構產生割裂作用：

- 1、中央機關部分：公共工程委員會、原住民族委員會、體育委員會、客家委員會、消費者保護委員會等及部分三級、四級機關（如海巡署、文建會所屬機關、警政署所屬警察機關等）。另行政院衛生署研擬整併所屬單位（機關）成立食品藥物管理局一案，規劃人事、會計單位均設三科辦事，唯獨政風單位僅同意設室，不分科辦事。經該署政風單位透由人事室表達分科設置的意見，惟未獲回應，造成組織編制上的失衡現象。
- 2、地方機關部分：除部分鄉（鎮、市）公所（如臺南縣南化、楠西、大內、西港等四鄉公所、嘉義縣番路鄉公所）未依法設置及部分地方行政機關因地方制度法、地方行政機關組織準則修法結果恐致未能依法設置（如新竹縣政府所屬機關、離島三縣政府等）外，尚有宜蘭縣三星鄉公所、高雄縣甲仙鄉公所等刻意將人事室改置人事管理員，致政風室無得比照設置，並要求法務部將現任政風主管他調之情事。
- 3、未設置政風機構之機關，政風業務執行替代方案：目前未設置政風機構之機關，因應政風業務執行需要，在未修正各該機關組織法，將政風編制納訂前，仍須由各該機關指派專人兼（專）辦政風業務，法務部提供業務諮詢與兼辦人員業務講習訓練（註：97年10月29日舉辦第3次機關員工兼辦政風業務人員研習會，與會人員計有100人，經問卷調查，有近九成人員願意參加政風業務專精講習課程），俾協助各該機關順利推動

政風業務；至於「由上級機關之政風機構統籌辦理」之方式，囿於政風機構人力不足且審酌政風機構設置之功能性，將視個案情況作個別考量。

三、政風人員教育訓練介紹

政風業務隨機關及其構成人員屬性不同而有相當的差異性，或著重案件查察、或以預防工作為要，因各機關業務不同，政風業務之內容、方向即需隨之調整，以發揮設置功能。為此，法務部訂定政風人員培訓計畫，以政風人員共同核心價值（專業、熱忱、負責、關懷、公正）為內涵，培養稱職政風人員為目標，針對各職等職務人員施予有系統的教育訓練。

（一）職前訓練

- 1、訓練對象：新進政風人員。
- 2、訓練宗旨：培養新進人員具備「廉潔自持」、「為民服務」、「行政中立」、「堅守崗位」的基本素養。在訓練期間能精研專業知識、熟練工作技能、豐富法學素養、陶冶品德操守及鍛鍊強健體魄，以樹立公務人員新形象，並作為機關員工之楷模。
- 3、訓練原則：本「精選嚴訓」、「訓用合一」原則，施以「職前學習」及「專業學習」等訓練課程，培育具有「專業」、「熱忱」、「負責」、「關懷」、「公正」高尚氣質的政風新尖兵。
- 4、訓練方式：基礎理論與實務兼顧，講解與討論並重。
 - （1）理論講解：以文字、口頭、電化、藝術等方式，由聘任之講座作課堂教學。
 - （2）推演作業：以實際（假設）案例、狀況推演、書面作業處



置狀況。

- (3) 專題討論：按訓練內容之單元課目，擬訂題綱，實施專題研討。

(二) 在職訓練

- 1、訓練對象：現職政風人員。

- 2、訓練宗旨：

- (1) 政風業務專精講習班：培養廉政創新觀念，提昇政風專業知能，凝聚人員向心力，協助機關有效推動政風業務。
- (2) 基層主管人員研習班：培養初任主管人員領導管理能力，加強工作觀念。
- (3) 薦任第九職等主管培訓班：精進充實行政管理知能，革新工作觀念，以儲備專業、熱忱、負責之薦任第九職等主管人才。
- (4) 薦任第九職等主管研究班：強化政風主管人員領導與管理知能、決策制定與危機處理能力，以儲備高階政風主管人才。
- (5) 政風高階領導幹部研究班：因應迅速變遷之公務環境，提昇政風高階領導幹部之領導與管理知能，培養具創新性、前瞻性之宏觀視野，以符合時代之需求。

- 3、訓練原則：以「結合當前工作理念、兼顧理論與實務及培育符合時代潮流之政風幹部」為教育訓練構想，落實終身學習理念，確立工作觀念，精進專業素養，以提昇政風工作品質與效能。

- 4、訓練方式：依各班別調訓目的、性質，以政風工作政策轉達及企業管理觀念，規劃政風、管理、法律、專業及研討等五類行

政管理範疇之相關課目，兼顧理論與實務，並重視工作經驗之交流與傳承。學習成果，並作為個人未來陞遷調動之參考。特色如下：

- (1) 提昇政風專業知能：藉由政風工作實務案例的經驗交流，相互研討並激勵工作技巧與方法，提昇辦理政風業務之品質。
- (2) 增進口語表達能力：部分訓練課程規劃即席演講或口頭報告，讓學員充分抒發己見，增進學員口語表達能力。
- (3) 強化判斷思考能力：專題研討式的訓練課程，由討論之中釐清問題之關鍵點，並提出因應對策及解決辦法，有效強化學員分析思考之能力。
- (4) 凝聚政風人員向心力：學員參與教育訓練之過程，分享彼此工作心得，教學相長，得以促進情感及經驗交流與團隊合作精神，凝聚人員向心力。

參、設置政風機構遭遇之問題

一、政風機構人員設置條例第6條適用疑義

- (一) 法務部78年所擬「政風人員設置管理條例草案初稿」，第4條：「總統府、五院、各部、會、行、處、局、署，各省（市）政府，設政風處或政風室。」及第5條：「總統府、五院所屬各機關；各部、會、行、處、局、署所屬各機關；各省（市）政府、廳、處、局及所屬各機關；各縣（市）政府及所屬各機關；各鄉（鎮、市、區）等，設政風處、或置政風查核員。」經會請相關機關表示意見時，銓敘部認為：「…同一機關內政風機構設置之層級不宜超過人事機構，草案第五條規定：總統府、五院所屬各機關…各省（市）政府、廳、處、局及所屬各機關，…各鄉（鎮、市、區）等，



設政風處、或置政風查核員，似有未妥，可能造成編制較小機關亦要求設政風處，而與同機關內人事機構（僅設人事室）產生不平衡，似宜再斟酌」。本部遂依據銓敘部意見在第5條最後加入比照所在機關人事機構設政風處、室或政風查核員。草案經提行政院審查第一次、第二次會議決議合併為第6條各機關比照各該機關人事機構設政風處（室）或置政風查核員。在立法院審議過程中有委員主張刪除置政風查核員之文字，惟延伸該等機關政風業務應如何處理？須有明確規範，經協商後加入『未設政風處（室）之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理』。

（二）從該條例之原始規劃意旨及立法過程可以明確瞭解，除民意機關、軍事機關及公立各級學校依法不設置政風機構外，各機關應依法設置（普設原則）；未設置政風機構之機關（機關設置人事管理員時），其政風業務始由上級機關政風機構統籌辦理。

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

（四）實例：臺南縣南化、楠西、大內、西港等四鄉公所未依法設置政風機構，經臺南縣政府與各該鄉公所協調，同意於二年期限內，進行組織修編時將政風機構之設置納入等情，造成各縣（市）政府誤解個案為通案，均認為鄉（鎮、市）公所辦理組織修編設置人事室而未設政風室乙事，得從寬解釋；致本部與鄉（鎮、市）公所對於依法設置政風機構之立場迥異，影響整體政風組織人事合理建制。行政院為解決上開爭議，於97年12月29日由蔡政務委員勳雄邀集相關機關召開會議討論，會議決議，略以：「考量鄉（鎮、市）公所生態，鄉（鎮、市）人口在1萬人以上者，仍應依政風機構人員設置條例第6條第1項前段規定，設人事室者比照設政風室；至人口未滿1萬人的鄉（鎮、市）則可依行政院96年12月24日院臺法字第0960056868號函核示事項辦理。」

二、法規衝擊

- （一）中央行政機關組織基準法對於內部單位（輔助單位）組設之限制（如至少應有三科以上之建置及佔機關總員額之一定比例等），衝擊政風體系組織設置，已明顯產生排擠效應，即各機關組織修編檢討過程中，原本編制即較業務單位及人事、主計單位為少之政風機構，往往成為被機關精簡、裁併的優先考慮對象。
- （二）96年地方制度法第56條及第62條條文修正及附帶決議與地方行政機關組織準則之修正，將政風等具一條鞭性質之單位列入精簡對象，除有過度擴張立法院附帶決議之嫌外，其以編制員額門檻作為組織精簡之標準，未能考量是否執行業務所需或兼顧功能性，以回應實際需求，均造成法制作業暨實務



運作上，諸多爭議與執行困擾。

- (三) 實例：有關地方制度法與人事、主計及政風等專屬人事管理法律間適用疑義，多數認為縣（市）政府主計、人事、政風等單位或機關之組織設置事項，宜優先適用地方制度法及地方行政機關組織準則之規定辦理；因編制員額數偏低，致有未符一級單位或所屬一級機關設置規範之情事，宜由縣（市）政府本於自主組織權限，依準則第6條所定職能類同等原則，進行單位或機關之整併作業等意見，對原本員額編制數偏低的政風體系，產生嚴重的衝擊，縣（市）政府政風室須挪撥所屬政風機構員額以充實之，所屬政風機構或因員額挪撥減縮人力，或因員額全部挪撥致無法設置，造成政風組織萎縮，無法達到政風機構設置目的。此外，離島三縣政府政風機構未能達到設置門檻，各該縣政府規劃將政風機構整併於人事機構，名稱為「人事處」或「人事政風處」，除未能審慎考量政風機構與人事機構不僅彼此業務性質迥異外，並忽視政風機構應維持獨立性與超然性，將不利於國家整體廉政工作之佈局與推動，欲建立廉能政府的承諾，必然令人質疑。

肆、未來努力方向與建議

政風機構乃機關內部防腐設計，職掌防貪事項係正本清源的積極作為，一如人體的免疫系統，從根本防制病源的侵入，具有重要功能，有設置的必要性。在政風一條鞭體制之運作下，政風人員教育訓練得以在本部有計畫及系統的規劃下進行，訓練成果顯著，從近幾年政風工作能見度的提高與政風績效的提昇可獲得印證；未來在訓練內容多元化、訓練效果評估與提高訓練經費等方面加以改善後，應即可符合時代之需

求。惟政風組織部分，囿於政風機構須設置於各級政府機關中，以發揮預防貪瀆功能，故預算、員額多寡受制於機關，甚至對於相關機關贊同不依法設置政風機構之意見，本部亦僅能重申立場或道德勸說。因此為達成建立「乾淨政府」的施政目標，提昇政府的清廉度，依照聯合國反腐敗公約精神（公約第6條及第36條分別強調各締約國應當根據本國法律制度的基本原則採取必要的措施，確實設置專職、具獨立性的機構，增強國家有效預防和打擊腐敗的能力），政風機構的設置問題應獲得政府的重視與支持。

一、配合政府組織改造，審慎規劃推動廉政工作所需之組織與人力

面對未來政府組織改造，組織規模及人力精簡趨勢下，本部將秉持「設所當設」原則及「合理建置政風機構，有效集中運用人力」之策略，審慎規劃具有推動廉政工作所需組織與人力。

二、現階段各級行政機關仍應落實依法設置政風機構

政風機構人員設置條例仍為有效存續之法律，本部為全國政風業務主管機關，政風機構應「依法設置」，並立於獨立超然地位以執行政風工作，向為法務部秉持之主張；現階段各級行政機關仍應依據該條例規定依法設置政風機構，始符法制。

三、權責機關全力支持政風機構的設置

各機關組織法修正案於報請行政院審查時，建請行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政局、行政院主計處及相關權責機關（銓敘部）支持政風機構的設置。

四、相關法規檢討修正

（一）政風機構與業務單位性質不同，雖同屬內部監督單位型態，但其功能的發揮並非取決於編制員額的多寡，不應僅以編制員額門檻作為是否設置之依據；倘政風機構與他單位整併，



除有實務運作困難外，獨立超然之設置要求恐無法達成，更遑論做好端正政風，促進廉能政治的工作，對於政府廉能形象並將產生一定程度的影響。

（二）倘政風工作由「機關指定專人辦理或兼辦」等方式取代，除與政風機構人員設置條例有違外，亦欠缺執行政風工作應具備之獨立性、專業性及公正性，實難以達到「預防貪瀆」目的，建立「乾淨」、「廉能」政府的承諾，亦恐難以實現。

（三）中央行政機關組織基準法、地方制度法及地方行政機關組織準則等規定對政風機構組織設置所造成之衝擊，建請相關法規主管機關協助解決。

伍、結語

廉能政治為提昇國家競爭力之必要條件，各機關政風機構無論係目前或未來組織改造，均具有獨特及無法取代之特性，其業務核心職能，更無法由未受政風專業訓練之其他單位人員辦理。健全的政風組織、合理的政風人力及完善的教育訓練，是從事廉政工作的基本條件；政風機構之任務在端正政風、促進廉能政治，如何在組織精簡與人力合理運用下，發揮應有之肅貪防貪功能，實為未來重要的課題。