

從政風體系的轉型談變革

及價值管理

管高岳

壹、前言

貳、領導人的工作就是挑戰現狀

參、問題

肆、工作觀念的改變

伍、從傳統到企業版的「龜兔賽跑」故事

陸、政風體系的變與不變

柒、調整政策方向重定廉政內涵¹

捌、結語—從變革管理到價值管理

壹、前言

個人於民國（下同）87年9月1日到法務部政風司服務時，經常聽到別人說「政風就是人二，人二就是調查局的抓耙仔」，到立法院很多立法委員也是這麼說，讓人頗為難過痛心。每當機關組織修編時，政風機構經常面對是否被裁撤或員額被縮減的命運，以交通部政風處為例，在87年6月17日交通部組織法修正前，該處仍屬「黑單位」，因為交通部組織法中並無政風處之設置明文。以上為「外患」。

而歷任部長提到政風體系時，從「政風的聲望已跌落谷底」，到「政風已到危急存亡之秋」，最後說「政風應該要起死回生了」。此為「內憂」。

但政風體系自81年9月16日由人二單位改制，至本人到司服務已經將近6年的時間，為何外界仍存有這樣的觀念？因此我跟同仁說我們真的要悉心檢討，究竟問題在哪裡？過去政策方向是否應作調整？應如何調整改變？不要一昧的認為外界誤解我們，將相關作為自我合理化，這就是「轉念」。

貳、領導人的工作就是挑戰現狀

廣義而言，領導人的工作是階段性革命，他們必須不斷地挑戰現狀，並留意所作的一切是否得當，或哪些事情可以作得更好、更有效率。最重要的是，當發覺有改革必要時，他們必須立即展開行動。更具體地說，他們必須擔負兩項職責：

¹ 參閱法務部王前部長清峰所撰「打乾淨政府—我國廉政體系的建立」一文載於：
<http://www.ethics.moj.gov.tw/public/Attachment/02610522462.doc>

一、認清現實—根據實際情況評估組織當前的處境，而不是根據過去經驗或所期望的情況。

二、發動適當的回應行動—為了看清現實，領導人不能只挑想知道的資訊來看，必須看清自己和組織的缺點，並承認有改變的需要。當公司無法完成交貨時，很容易把責任推給零件未能準時送到的供應商，或怪罪客戶要求某種規格。而要你承認本身的採購系統紊亂；或是要你承認錯在你延誤交貨，則是難上加難。

面對現實，並且承認改變的需要，這就是所謂的「承認事態已到生死關頭」("acknowledging the burning platform")。新進企業的領導人往往能看到既有競爭者看不到的現實情況。弗瑞得·史密斯(Fred Smith)創建聯邦快遞的原因是，他看到新興的全球市場對包裹快遞的龐大需求，而且，這股需求讓開辦此類服務的經濟效益提高。當既有業者正為舊式郵遞系統現代化不易而深受困擾，抱怨連連之際，史密斯動手設計出一套截然不同的新系統。西南航空公司剛開始經營短程、低價位、無機上服務的航線時，它的創辦人已對民航市場有著獨到的看法。西南航空一直是美國最賺錢的航空公司，這也證明了賀伯·開勒爾(Herb Kelleher)及其同僚看到真正的現實。當競爭對手都忙著檢討內部，想盡辦法維持企業「照常運作」或只在一些枝節上稍作改變時，史密斯和開勒爾等人卻將目光放在公司外部，努力了解真正的客戶或實際市場的改變，並採取滿足客戶需要的激烈作法。

在既有組織中，要看清現實通常比較困難，因為這意謂著人們必須放棄根深蒂固的思考和工作方式。對於市場潮流無動

於衷，又緊抓過時的企業概念，IBM就是一個明顯的例子。以IBM開發OS/2為例，這套操作系統在技術上極為出色，不過IBM忽略了開放式設計和相容性早已是吸引顧客的重要因素，因此，OS/2還得大費周章始能適用於其他廠牌的電腦。IBM幾乎花三年的時間才賣出六十萬套OS/2，而微軟公司只須十個月，就已賣出大約一千三百萬套Windows 3.0。IBM開發OS/2失敗的誤判，也使得IBM在個人電腦上功敗垂成，原先在個人電腦市場上實力強勁的IBM，在1990年代喪失領導地位。

領導人一旦認清客觀的現實後，想協助組織適當回應時，領導人不但要有想法，更要有冒險的意願。在英特爾公司，葛洛夫為了回應新的現實，好幾次以激烈手段改變公司發展方向。1970年代，英特爾創建生產半導體的龐大事業，主要供應電腦產業所需的記憶體晶片。該公司堅信記憶體是他們生產和銷售活動的支柱，英特爾和其他幾家公司幾乎掌握了電腦記憶體晶片的全部需求。後來，遠東地區開始傳來陣陣的戰鼓，競爭對手正從日本逐步逼近。到1984年英特爾公司陷入經營危機。日本業者實力不斷增強，市場景氣卻同時逐漸衰退，記憶體事業正在逐漸榨乾該公司的血。葛洛夫提到，有一天，在聖塔克來拉市籌公司辦公室裡，他凝神看著外面，當時，房間裡只有葛洛夫和高登·莫爾(Gordon Moore)兩人，後者也是英特爾的創辦人之一，葛洛夫知道，他們親手建立起來的一切正在危急存亡之際。他問了莫爾一個很難回答的問題：「如果我們被革職，董事會也任命了一個新的執行長，你認為他應該怎麼作？」莫爾的回答是「他可能得讓公司離開記憶體市場。」葛洛夫

沈思了一會兒，然後說「你我何不出這房間，重新開始，我們自己來作？」他們最後提出解決的辦法就是放棄英特爾手中規模最大的事業，重新起步，開發世界一流的微處理器。那是一項痛苦且大膽的決定，卻可能挽救公司的命運。²

政府與企業組織之運用雖未盡相同，但企業經營之理念與策略仍有諸多可供政府借鏡者。任何一個組織想要能夠永續經營，必須不斷因應客觀現實情況求新求變，否則必難免於被淘汰之命運。而創新及變革則有賴於組織之領導人加以推動，所謂領導人非僅指高層之領導人，尚應包括各階層之領導人，如此形成了一部「領導引擎」，則組織必能生生不息，向前輪轉。

參、問題

人最大的問題，就是不知道有問題，或問題在哪裡？最大的危機，就是不知道有危機，或危機在何處？因為，如果不知道有問題或危機，根本不可能想到要去解決問題或處理危機；不知道問題或危機在哪裡，也無從下手解決問題或處理危機。

而第一洞穴定律 (THE FIRST LAW OF HOLES) 也告訴我們，當你掉落洞穴時，不應再往下挖，應想辦法爬出來，否則只會讓你

愈陷愈深。因為全力以赴與埋頭苦幹如果沒有知識為指引，只不過是將我們所深陷的坑挖得更深。所以，有人說：「愛拼才會贏」，其實這個想法仍值得檢討，如果方向及策略錯誤，作得愈多只會錯得愈離譜，正確的說法應該是「會贏才來拼。」

政風體系在劉前司長領導下，已體認到今天時代在變，潮流在變，我們也要跟著改變，誠如管理學有一句話：「Change or Die.」，不能改變就無法適應現今的社會，就會被淘汰。但「組織變革」，最重要的就是「組織成員」的變革。而「組織成員」的變革，有賴於「心智地圖(心象圖)(mental maps)」³的改變。

過去成功的經驗，創造了心智地圖，引導我們走入現實的世界，告訴我們該往哪裡走，該如何走。但當環境已改變的時候，如果我們仍然依循著舊地圖，就會讓我們陷入進退維谷的困境。所以，過去成功的經驗，每每是未來失敗的原因。絕對不可以心存「過去可以，為什麼現在不可以？」的想法。在「最珍貴的教訓」這本書中，作者提出的第二誡是「若要失敗，就不知變通。」不知變通的代價，您可從亨利福特的身上看的一清二楚⁴。

2 Noel.M.Tichy 著，邱如美譯「領導引擎」，天下文化書坊發行，第 39 至第 46 頁參照。

3 J.Stewart Black 與 Hal B.Gregersen 著，溫瑞芯譯，「變革地圖」(臺灣培生教育出版股份有限公司發行)一書，第一章開頭即指出，傳統談變革管理的書籍在討論變革對象及方法時都顛倒了。他們採取「組織內(organization in)的方法，即將所有組織應該改變的項目一一列出來，個人就會跟著改變。但根據作者的經驗和研究顯示，結論更好相反。維持成功的要訣在於個人先改變，組織才會隨之改變。組織改變的深度與速度需視眾人的改變結果而定。因此，作者採取「個人外(individual out)」的方法，而非「組織內」。而個人變革取決於人們腦海裡的心象圖(個人譯為「心智地圖」)，參照該書第 19 頁。

4 據瞭解，T 型車於 1908 年 10 月 1 日推出，最初售價僅為 850 美元。隨著設計和生產的不斷改進，最終降到了 260 美元。直至 1927 年夏天 T 型車停產，共售出 1,500 多萬輛。使福特成為世界最大車廠。(參考「福特 T 型車：一款改變了世界的汽車」一文，載 <http://auto.sina.com/news/2003-06-12/38841.shtml>) 據說，老(亨利)福特曾說「顧客固然有選擇汽車顏色的自由，但福特公司只提供黑色的 T 型車」，在很長的時間裡，這樣的想法大致上沒什麼問題。但是之後，大家就開始厭倦這隻黑色的「鍍錫的鐵皮蜥蜴」了。即使當美國正邁入繁榮興盛的 1920 年代，市面上開始出現體積更大、速度更快、樣式更花俏、色彩更鮮艷的汽車，老福特卻依舊堅信，基本上自 1908 年以來就未曾有所改變的 T 型車，仍然是美國人想要而且需要的汽車，而他並不想改變心意。老福特的不知變通，將公司帶往災難邊緣。(參考 Donald R.Keoughufd 著，齊立文譯，「最珍貴的教訓」，先覺出版股份有限公司出版，第 39 至 40 頁。)

肆、工作觀念的改變

我們深切的檢討，或許是我們同仁的觀念和作法仍然延續以前「人二時代」的舊觀念和舊作法，而且改制之後在機關從事所謂「政風」工作者，仍是過去「人二室」的人員，以致給人感覺「政風」還是過去的「人二」單位。加以高層長官們均一再地強調政風工作主要在「檢肅貪瀆，整飭官箴」，而歷任的法務部部長亦不斷對外宣示「檢、調、政風」為「肅貪鐵三角」。惟政風單位設置在機關內部，復不具「司法警察（官）」身分，僅有微小的「行政調查權」，卻須肩負「檢肅貪瀆，整飭官箴」的重責大任，以偵辦機關同仁為主要職責，如何能得到機關首長及同仁的認同。所以我們提出「興利優於防弊」、「服務代替干預」及「預防重於查處」3個政風工作的基本原則。

蓋今天是「興利」的時代，個人一再期勉政風同仁，從事公務應以「興利」為出發點，不可處處從「防弊」著眼，否則機關業務如何能順利推動。如採購承辦單位會辦一件採購案件，政風單位發現相關程序或作法違反政府採購法法令時，除消極的指出違法缺失之外，更應積極的提出解決之道，即如何處理就不違法，以協助同仁能合法、圓滿、順利的推動政務。

所以政風單位應從服務的角度，來協助機關首長及同仁，在會辦或會同監辦採購案件時，發現有違反政府採購法或其他錯誤的採購行為態樣時，能適時提供意見給機關首長或業務單位參考，基於善意的提醒同仁，這樣作可能會違反採購法規定，將來或許會有行政責任，甚至更嚴重會被認為是圖利他人，至於採納與否悉由長官或業務單位決定，這是服務而不是干預。

最後「預防重於查處」，施前部長上任

後，對政風業務非常重視。特別強調，政風業務可分成2個階段，一為「預防性政風」，另一為「調查性政風」。如果前段的預防工作做的很好，自然就不需要後段的查處，正合乎目前行政院正在推行的「風險管理」之理念。以「火災」作比擬，查處「肅貪」乃火災業已發生之「滅火」工作，「滅火」固然重要，但重大火災（貪瀆）發生之後，財物業已損失（在實例上貪瀆賄賂大多無法追回），人員亦已傷亡（公務人員乃國家重要之人才資源，培植不易，如涉及貪瀆，即毀於一旦），實不若事前作好防火「預防」的工作，不得已時才進行查處。目前政風單位的績效考核也強調預防是最重要的，占70%的比例。

所以，當我們發現機關同仁有問題時，我們會先作提醒，然後告知單位主管或機關首長加強考核，必要時建議調整職務。機關同仁所以會發生問題通常與「職權」有關，如果調整職務沒有權了，廠商或其他人就不會再來找他，不但維護了機關的形象，也救了他這個人和他的家庭。過去看到警察搶銀行的社會新聞，他分局的同仁就感嘆的說，他去搶銀行被收押固然罪有應得，但工作沒了，他的太太及小孩怎麼辦，不但生活經濟發生問題，出去外面還要被人家指指點點，情何以堪。因此，個人常勉勵政風同仁，從事政風工作就是在機關「作功德」、「積陰德」，在同仁尚未涉入貪瀆犯罪時，就去提醒規勸注意防範，不但是在救他，也救了他整個家庭。

曾有同仁說他要提早退休，就是要去參加慈善團體去作義工作功德，個人就說「身在公門好修行」，其實行善作功德，何須等到退休之後，如果能秉持作功德的心情來從事公務，為機關同仁及洽公的民眾服務，使同仁及民眾都很快樂，就是最好的修行，還

有薪水可以領，何樂而不為？

誠如「品質之神」戴明 (W. E. Deming) 所言，同仁尤其是新手單單在職訓練 (on-the job training) 即由員工訓練員工是不夠的，而且會導致很多問題產生。他們會把錯誤的觀念傳下去：如建議新人作假；遇到問題很少說明原由等。為了澈底改變同仁不合時宜的觀念，並使同仁的專業知能合乎「知識型社會」⁵ 的要求，我們籌設「政風人員訓練中心」，俾同仁尤其是新手能接受完整的訓練，使瞭解組織的願景、文化、價值觀、結構和工作的進行方式等。⁶「政風人員訓練中心」於 97 年 2 月 19 日揭牌啟用，並舉辦第 20 期新進人員訓練開訓典禮，揭開政風人員專屬訓練基地新里程碑，目前業已完成規劃為考試分發新進人員實務訓練場地，亦陸續辦理各項在職訓練。訓練中心目前為任務編組型態，組織編制法制化是未來努力的方向。

但假如我們的觀念和作法已經改變了，而外界仍有錯誤的印象，就表示我們的行銷作得不夠，沒有融入到機關。現在是講求行銷的時代，不但企業要行銷，政府部門甚至個人也要作行銷，⁷ 如果作了很多事，但沒有讓外界瞭解，就如施前部長所說的「是作白工」。但行銷不是打廣告，必須有優良品質的產品作後盾，⁸ 否則消費者被騙一次後，不但不可能被騙第二次，而且透過口耳及大眾傳播的效果，將會造成公司或團隊形象嚴重的傷害。

伍、從傳統到企業版的「龜兔賽跑」故事

數年前在網路上看到了所謂「新龜兔賽跑」的故事，也就是企業版的「龜兔賽跑」，個人覺得頗有意義且極具啟發性，所以經常與同仁分享，也將有關的啟示落實在政風業務的執行上，以下謹提供大家分享。

從前有一隻烏龜和一隻兔子在互相爭辯誰跑得快。他們決定來場比賽分高下，選定了路線後，就開始起跑。兔子帶頭衝出，奔馳了一陣子，眼看它已遙遙領先烏龜，心想，反正烏龜爬的慢，它可以在樹下坐一會兒，放鬆一下，然後再繼續比賽。兔子很快地在樹下就睡著了。而一路上笨手笨腳走來的烏龜則超越過它，不一會兒就超過了熟睡的兔子，到達了終點，成為貨真價實的冠軍。等兔子一覺醒來，才發覺它輸了。這個故事給我們的啟示是：像烏龜有毅力緩慢且持續努力下去的人會贏得比賽。這是從小伴隨我們長大的龜兔賽跑故事版本。

但最近有人告訴了我一個更有趣的版本。故事是這麼連續下去的：

兔子當然因為輸了比賽而倍感失望，為此他做了些缺失檢討工作（根本原因解析）。兔子很清楚，失敗是因它太有信心、大意以及過分散漫。如果自己不要認為勝利是理所當然的，烏龜是不可能打敗它的。因此，兔子單挑烏龜再來另一場比賽，而烏龜也同意。這次，兔子全力以赴，從頭到尾，一口氣跑到終點，領先烏龜好幾公里。

5 在「知識型社會」，組織的工作者都是專業的知識工作者，而知識具有所謂「創造性毀滅」的特質，即一方面在創造新的知識，但同時也在毀滅舊的知識，今日視為理所當然的事，每每在明日卻變得荒謬可笑，此以電腦科技的知識變化即可得到明證。

6 參閱 Gary Fellers 著，許梅芳譯，「輕鬆解讀戴明理論」（遠流出版公司發行）第 124 至第 126 頁。

7 以個人行銷而言，不要期待長官是「伯樂」，因為「伯樂」是天上管馬的，人世間根本沒有「伯樂」，如果你是千里馬一定要把握時機，展現自己的才華，使長官注意到你。

8 最高的品質「不是滿足顧客的需求，而是超越顧客的期待」。

這故事有什麼啟示？如果兔子不打混，那麼動作快且前後一致努力的人，將可勝過緩慢且持續的人。如果在你的工作單位有兩個人：一個緩慢，按部就班，且可靠，另一個則是動作快，且辦事還算牢靠，那麼動作快且牢靠的人會在公司一直往上爬，陞遷的速度比那緩慢且按部就班辦事的人快。”緩慢且持續固然很好，但動作快且可靠則更勝一籌。”

這故事還沒完。這下輪到烏龜要好好檢討，烏龜很清楚，按照目前的比賽方法，它絕不可能擊敗兔子。它想了一會兒，然後單挑兔子再來另一場比賽，但是在另一條稍許不同的路線。兔子同意，然後兩者同時出發。為了確保自己立下的承諾，兔子必須從頭到尾要一直快速前進，於是兔子飛馳而出，極速奔跑。直到……碰到一條寬闊的河流。而比賽的終點就在幾公里外的河對面。兔子呆坐在那裡，一時不知怎麼辦。這時候，烏龜卻一路蹣跚而來，撩入河裡，游到對岸，繼續爬行，完成比賽。

這故事的有什麼啟示？首先，找出你的核心競爭力（你會而別人不會的地方），然後改變遊戲場所，發揮你的核心競爭力！！

故事還沒結束。這下子，兔子和烏龜成了惺惺相惜的好朋友。它們一起檢討，兩個都很清楚，在上一次的比賽中，其實它們可以表現得更好。所以，他們決定再比賽一場，但這次是團隊合作。它們一起出發，這次可是兔子扛著烏龜，直到河邊。在河邊，烏龜接手，背著兔子過河。到了河對岸，兔子再次扛著烏龜，兩個一起抵達終點。到達終點的時間比起前幾次都要快，它們都感受到一種更大的成就感。

這故事的有什麼啟示？個人「表現優異」與擁有「堅強核心競爭力」固然不錯，

但除非你能在一個團隊內（與別人）同心協力，並掌控互補使用彼此間的核心競爭力，否則你們的表現將永遠在標準之下。因為總有一些狀況下，你是技不如人，而別人卻做得蠻好的。『團隊合作』要發揮的好，與領導者的態度很有關係。關鍵就在於……讓能發現並且勇於突破某種『情境』的人來引領團隊前進。

從這故事中，我們可以學到更多..

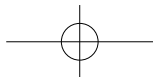
我們了解，在遭逢失敗後，兔子和烏龜都沒有就此放棄。兔子決定更拼，並且投入更多的努力。在盡了全力之後，烏龜本來天生速度就比不上兔子因此，烏龜則選擇改變競爭策略。在人的一生中，當失敗臨頭時，有時我們需更加努力。有時則需改變策略，嘗試不同的抉擇。亦或者有的時候，兩者都要一起來。

兔子和烏龜也學到了最關鍵的一課。當我們不再與競爭對手比較，而開始一起突破某一種『情境』時，反而能締造出最佳表現。遠遠勝過於自己單打獨鬥！！

在1980年代時，古茲維塔接掌可口可樂執行長，他面對的是對手百事可樂的激烈競爭，可口可樂的市場成長正被他蠶食掉。古茲維塔手下的那些管理者，把焦點全灌注在百事可樂身上，一心一意只想著，如何與百事可樂爭奪每年增加0.1%的美國飲料市場成長率。

古茲維塔決定停止與百事可樂的競爭，而改與0.1%成長率的『情境』來競爭...把競爭對象轉換成『情境』。

他問起美國人一天的平均飲料消耗量為多少？答案是十四盎司。可口可樂在其中有多少？答案是兩盎司。古茲維塔說，可口可樂需要在十二盎司那塊市場做大佔有率。『我們的競爭對象可不是百事可樂』是佔掉市場剩餘十二盎司的水、茶、咖啡、



牛奶及果汁。當大家想要喝一點什麼時，應該是去找可口可樂。

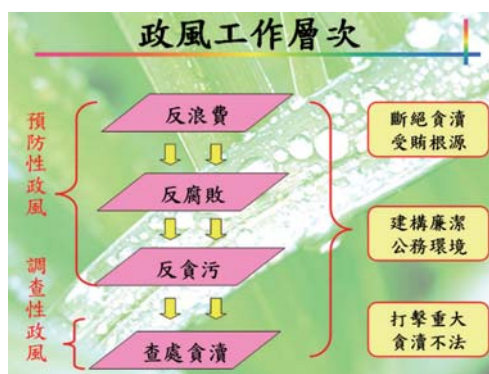
為達此目的，可口可樂開始在每一街頭擺上販賣機，銷售量因此節節上升，成長了近 20%，百事可樂從此再也追趕不上⁹。

陸、政風體系的變與不變

如前所述，預防重於查處，而且我們深深的檢討，政風體系的優勢即核心能力為何？絕對不是查處，因為政風人員並無司法警察（官）之身分，亦無司法調查權，連最起碼的「對物處分權」如調閱電話通聯、納稅及金融機構交易記錄的權限都沒有，雖然具有薄弱的行政調查權，但在執行行政調查的過程仍須機關長官的支持，否則連向業務單位調閱卷宗都有困難，如何能有效的進行貪瀆犯罪之查處。何況，如果前端的預防工作做的很好，自然就不需要後段的查處，正合乎目前行政院推行的「風險管理」之理念。因此，我們選擇改變策略，將政風工作的方向，從傳統以查處為主的思惟，改為以預防為主，即原則上從教育宣導、加強稽核、改善不合時宜或不便民的法令及行政程序著手，使公務員「不願貪、不能貪」，不得已的時候才進行重大貪瀆案件的查處，使「不敢貪」。

目前政風機構推動預防性政風工作，即是將「查處貪污」提前至「反貪污」，再提前至「反腐敗」，進而提前至「反浪費」，因為唯有從最前端的「反浪費」工作著手，才能真正達到預防的功效，並據此建構政風核心工作之體系層次。

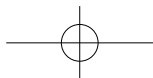
94 年政風單位全面清查全國公共設施的閒置狀況，清查結果全國有 166 件閒置或停擺之公共工程，金額約 410 億元。例如某縣市蓋了 1 座停車場，陸續編列預算花了 9 千



萬，最後因為營運不佳，又花了 73 萬元予以拆除；另如游泳池興建在缺水的地方或身心障礙館蓋在偏僻地點等例子不勝枚舉，如此浪費公帑，就是事前缺乏妥當規劃的結果。本次清查結果引起社會很大的迴響，同時也受到審計部、主計處、公共工程委員會等機關單位及立法委員的重視，經法務部於 95 年 4 月 20 日提報「行政院活化閒置公共設施推動方案」專案小組會議審核列管。為避免中央及地方各級機關發生公共工程閒置（停擺）等浪費情事，法務部研訂「政風機構預防公共工程造成浪費具體策進作為」函發主管機關政風機構運用，要求於機關召開之主管會報或相關會議場合宣導「反浪費」理念，協助機關業管單位建立稽核或管考制度，於興建公共工程之前作好先期評估，建立公開透明之行政程序，避免發生浪費，造成公務人員受行政處分甚至觸犯法律情事。政府資訊公開法的精神，就是希望藉由政府資訊的公開，使政府的相關作為攤在陽光下，受全國民眾之檢視監督，避免黑箱作業，並滿足民眾知的權利。

第二項預防性政風工作「反腐敗」，即要求公務員於飲宴、應酬及投資理財等方面應當謹慎及廉潔自持，目前在法制面已有相

9 以上為網路文章，作者及出處均不詳。



關規範，如公職人員財產申報法、利益衝突迴避法及公務員廉政倫理規範等，使公務員的財產及行為透明化，接受全民監督，以避免遭外界質疑。同時，也提供公務員明確具體的行為準則，使能知所進退。

另應密切注意機關內之腐敗危險因子，如酬庸：某一職務由首長親信輪流擔任，以取得更高職務，之前發生某鄉鎮市公所主任秘書由數人輪流擔任，即為適例。此種「洗官」現象，即有可能使政風腐化。熟識：公務員與轄區公務相對特定人相當熟識，公務距離逐漸減少，進而相互配合，甚而勾結。過去曾有檢察官與調查員因職務上的密切配合，竟勾結走私圖利的事例。依賴：公務員辦理公務需要特定人提供情資或協助，久而信賴，喪失分寸與法令分際，曾有警察人員運用線民獲取買賣毒品之情資，竟提供扣案之毒品供線民使用。不法暴利：色情、賭場、賭博性電動玩具、廢棄土及砂石等具有重大暴利，故不法業者往往透過各種管道主動誘惑執法人員，執法人員稍有不慎，極易發生弊端。辦案獎金：此本在鼓勵公務員積極任事，但若主事者理念不正確，反而為獲得獎金，而發生裁贓或相互勾結等不法、不當行為。代理：目前相關公務之申辦，允許民眾委託代理業者代為處理者，例如專利及建照之申請、土地登記、稅捐、報關、監理及訴訟等事務，分別有專利代理人、地政士、會計師、代理記帳業者及律師等代為申辦，有少數不肖代理人員為達到目的，會使用不法方式拜託承辦人員幫忙。久任一職亦屬極為重要之危險因子。

第三項預防性政風工作「反貪污」，即落實「走動式管理」，藉由業務稽核、政風訪查、廉政調查、政風座談等各項政風作為，瞭解機關與民眾權益有關之業務，有無為人詬病或易滋弊端事項，並從法律

面、制度面、執行面、監督面等面向，廣泛蒐集資料研究分析，評估潛在貪瀆不法因素，協調業務相關單位研議具體改進措施或建議事項，經簽報機關首長核定移業務單位執行，以協助機關施政。針對本機關整體政風狀況，確實評估研析可能產生「無效率、不便民」、「妨礙興利」業務及「作業違常或生活違常」人員，以掌握機關核心業務及風紀狀況，探討問題癥結，研提具體改進措施或防制作為。

此外，如何使民眾對政風單位有正面形象亦極為重要。故宣導重點要有正面宣導的價值及對政風單位有所協助，即政風機構應規劃如何去自我行銷，如何使外界接納並瞭解政風是在做政府體質的改變。法務部為提昇政府廉潔效能，94年以「政府反浪費：談閒置工程的興建背景與效益分析」及「我國廉政工作之挑戰與策略」等議題，分別於北、中、南、東地區，邀請學者、民間企業及相關機關代表辦理反貪座談會議，建構公共事務建議管道，提昇政策執行成效，獲得極佳的迴響。另為彰顯我國防貪工作成效，於96年及98年與臺灣透明組織、外交部及行政院研究發展考核委員會合作，辦理大型國際反貪會議，以提昇我國政府國際廉潔形象。

總之，「反浪費」真正用意在於使政府的錢能用在刀口上；而「反腐敗」則是避免一些弊端發生；「反貪污」則是加強反貪教育宣導及針對易滋弊端業務訂定防弊措施，營造一個優質的公務環境，使公務員可以安心工作。

其次，本人也體會到現在是一個「團隊合作」的時代，而政風體系雖有約2千5百人，但分散在全國一千一百多個機關，必須結合整體的力量，始能發揮更大的效能。在施前部長「網式管理」的理念下，積極運用

「地區查察機動小組」、「政風特蒐組」¹⁰，將政風單位人員作橫向結合，組成強力的打擊部隊；並透過在各地檢署成立的「地區政風業務聯繫協調中心」¹¹，與檢察機關相結合，以施前部長「期前辦案」的理念，將正在進行中的貪瀆犯罪線索，報請檢察官指揮檢察事務官，結合政風單位的人力，組成「新的肅貪鐵三角」¹²，在偵辦「北投纜車弊案」及「南港展覽館弊案」時已展現良好成效。

在業務方面，除藉由「採購案件一覽表」之建置，要求政風同仁將採購案件作交叉比對分析，以期發覺圍標、綁票等不法情事外，另透過「專案稽核」及「專案清查」的方式，當發掘特定弊案時，即針對性質相同之機關及案件，結合相關部會（政風單位）之職權及人力，作全面之稽核清查¹³。一方面積極發現問題，分析違失成因，研提改進措施，預防日後再犯；同時，發掘重大貪瀆線索，提列中心重點案件，強力進行查察偵辦。從「公共工程閒置空間之清查」、「造林獎勵金發放業務」、「弱電（廣播、監視或錄影）系統建置工程」及「詐領漁保老年給付金」之專案清查，僅「詐領漁保老年給付金」之專案清查估算為政府公帑省下約 80 億元。

在人事方面，建立「主管任期制」，外勤主管凡任滿 3 年者即予檢討，如有不適任之情形即予調整職務，連續 3 年考績乙等者降調為非主管；任滿 6 年者，除有即將於 1 年內退休等例外情形外，應調整服務機關。

最近，更擴大辦理任滿 6 年之職期輪調，及於內勤主管及其他佐理（非主管）人員，避免因「久任一職」而滋生流弊。

在組織方面，推動成立「法務部廉政署（局）」。¹⁴以前瞻性思維，參酌香港廉政公署與新加坡貪污調查局之成功要素，採取反貪〔教育宣導〕、防貪〔預防貪污〕及肅貪〔懲治貪污〕等三管齊下之策略，並且以肅貪為最後手段，規劃以法務部廉政局結合設在各機關內之政風機構，有效整合廉政資源，集中防貪肅貪力量，組成「預防—查處—再預防」連貫作業線之廉政「專責」機制。

在中長期之施政計劃方面，成立「廉政相關網站監看小組」及「政策及策略規劃小組」，由副司長主持。「廉政相關網站監看小組」係由英文能力較佳之政風同仁組成，定期監看國外廉政相關網站，瞭解各國新的廉政思維及策略，將相關資料譯成中文，俾供我國廉政政策的制定及改進之參考。「政策及策略規劃小組」係由不同層級之政風同仁組成，透過「工作圈」之運作機制，集思廣義，共同檢討、研擬、規劃政風體系之中長期政策方向及具體策略。另於 97 年 12 月出版政風白皮書，闡明政風工作經營理念及策略願景，俾利全國各政風單位推動政風工作有一致性之施政目標及共同努力願景，以擴大政風施政利基。

10 「地區查察機動小組」及「政風特蒐組」雖成立於陳前部長時期，然當時之運作策略及工作方法均未臻成熟，故績效尚不彰顯。

11 為發揮業務聯繫和反貪功能，自 2005 年 5 月起推動建立「地區政風業務聯繫協調中心」，以任務導向，不定期集會，由地檢署政風室擔任地區聯繫中心，為地檢署與各政風機構間業務聯繫之窗口，檢察機關如需要轄區政風機構協助，即透過此窗口聯繫各政風機構提供必要協助，各政風機構需要檢察機關協助者，並可透過此窗口向檢察機關提出，調查局所屬處站，如因業務需要，亦得經由聯繫中心與各政風機構聯繫。

12 傳統的「肅貪鐵三角」為檢察、調查及政風系統，新的「肅貪鐵三角」為檢察官、檢察事務官及政風人員。

13 以過去成功辦理之案件為師，全面清查類似案件，即「複製經驗」，同時可「複製價值」，並加以精進達成「創意性模仿」。

又鑑於近幾年來國內發生多起非法掏空、內線交易等企業犯罪案件，對國民經濟造成的衝擊損害不下於公務員貪污，且企業犯罪與貪瀆犯罪每具有極為密切之關係，故強化企業治理與反貪腐觀念實刻不容緩。

法務部於 97 年 2 月 26 日訂定「政風機構協同各機關推動企業誠信及倫理實施方案」，責由各政風單位結合業務單位及機關資源力量，藉由機關對所轄工商企業及相關產業公會、團體之管理、輔導或監督時機，宣導企業誠信及企業倫理觀念，並研擬提供企業必要資源協助及引導措施之相關建議，以爭取各企業經營者的支持與配合。本項工作目標有三：

- 1、短期目標（97 年－98 年）：宣導企業誠信及企業倫理觀念，促使企業經營者重視公司治理風險控管問題。（宣導階段）
- 2、中程目標（98 年）：由政府輔導獎勵企業建立內部倫理規範及監督機制。（輔導階段）
- 3、長程目標（99 年）：建立國內企業誠信與企業倫理評鑑制度，提供社會投資大眾參考，以外部力量督促企業正常經營。（評鑑階段）

柒、調整政策方向重定廉政內涵¹⁴

我國從 82 年開始實施「端正政風行動方案」，其後陸續頒行「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」及「反貪行動方案」，強力檢肅貪瀆。但依國際透明組織（Transparency International，簡稱 TI）各國貪腐印象指數的調查，臺灣從 84 年至 98 年的名次均在

25 名至 39 名之間狹幅振盪；分數以 10 分為滿分，臺灣從未超過 5.9 分，我們深深的體會到「第一洞穴定律」的真諦，的確「不是路已走到了盡頭，而是該轉彎了」，顯示過去的方法策略有待檢討調整。

馬總統在 97 年 520 就職演說更明白宣示：「新政府將樹立廉能政治的新典範，嚴格要求官員的清廉與效能，並重建政商互動規範，防範金權政治的污染。新政府所有的施政都要從全民福祉的高度出發，超越黨派利益，貫徹行政中立。」因此，重新規劃國家廉政建設發展是當前廉能革新的重要課題。

97 年 10 月 3 日行政院中央廉政委員會第一次委員會議決議，請法務部參考《聯合國反腐敗公約》及國際透明組織相關倡議，整合現行「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」及「反貪行動方案」，提出新的廉政方案，以便和國際反貪腐趨勢接軌，並兼顧公私部門廉潔及倫理規範。

法務部於 97 年 1 月 9 日提出「國家廉政建設行動方案」草案，並徵詢各部會及縣市政府修正意見，同年 4 月 7 日在中央廉政委員會第 2 次委員會議提出「現行廉政行動方案整合報告」，概括說明該草案架構，並在同年 4 月 9 日將草案函報行政院審議，行政院於 98 年 7 月 8 日以院臺法字第 0980087657 號函核定法務部提出之「國家廉政建設行動方案」。

「國家廉政建設行動方案」（下稱「本方案」）的架構，跳脫傳統「肅貪、防貪」之二元思維，改採國際透明組織倡議之「國家廉政體系」概念，由行政機關擔任火車

¹⁴ 參閱法務部王前部長清峰所撰「打乾淨政府—我國廉政體系的建立」一文載 <http://www.ethics.moj.gov.tw/public/Attachment/02610522462.doc>

頭，以多元策略統合中央、地方各部門的力量，引導企業、學校、社區（含非政府組織 NGO）建構廉政治理網絡，共同朝向「乾淨政府 誠信社會」的目標努力。

本方案重新定義廉政內涵，提出的政策方向包含 9 個層面，包括：型塑倫理；整飭官箴；陽光透明；跨域治理；乾淨政府；多元策略；建立網絡；全民參與；國際接軌。

本方案提出 8 項具體作為，主要參考國際透明組織倡議「國家廉政體系」由 16 個支柱（或部門）支撐的概念¹⁵，具體作為如下：

- 1、加強肅貪防貪，包括：檢討當前廉政機制、強化機關內部控制。
- 2、落實公務倫理，包括推動公務人員基本準法，落實考核機制。
- 3、推動企業誠信，包括強化公司治理及

企業社會責任（CSR）之輔導、獎勵，建立倫理規範及內部稽核機制。

- 4、擴大教育宣導，包括推廣誠信品格教育、加強社區精神倫理、校園法治教育。
- 5、提升效能透明，包括建立電子化政府、推動財經法規鬆綁。
- 6、貫徹採購公開，包括建置整合性政府電子採購系統。
- 7、實踐公平參政，包括研擬修正選舉罷免法、推動政黨法立法及強化政治獻金監督及公開機制。
- 8、參與國際合作，包括參與國際非政府組織活動及促進廉政經驗交流、司法互助。

為達成上開 8 大作為，同時提出 44 項具體策略，80 項執行措施，由中央各部會負責，分別設定績效目標，努力以赴。



15 國際透明組織提出建構國家廉政體系（National Integrity System，簡稱 NIS）的概念，指一個國家追求永續發展、法治、生活品質等三大目標，需要國家廉政體系支持，廉政體系需要很多支柱支撐，即一些促進廉潔、透明及負責的度和實踐，包括：行政機關、立法機關、政黨、選舉委員會、審計總署（如我國審計部）、司法、文官體系、執法機關（如警察及檢察官）、公共採購、監察特使（如我國監察院）、反貪腐機構、媒體、民間社會、私人企業、地方政府、國際組織等 16 項。另外，世界銀行提出的國家廉政體系概念，則是包括公部門反貪腐策略、守門機關、公共參與及民主過程、公眾認知與公民社會、司法過程的課責、媒體的角色、私部門的角色、國際的合作等 8 個方面。兩者均強調需跨越公、私部門，以及社會參與。

過去政府部門陸續執行「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」、「掃除黑金行動方案後續推動方案」及「反貪行動方案」等方案，執行重點除偏重在肅貪與防貪之外，著力點主要在法務部所屬檢、調、政風體系，且未能涵蓋如何解決企業及私部門貪腐問題，故如何加速與國際反貪腐趨勢接軌，建構私部門尤其是企業倫理秩序，乃當前努力的重點。

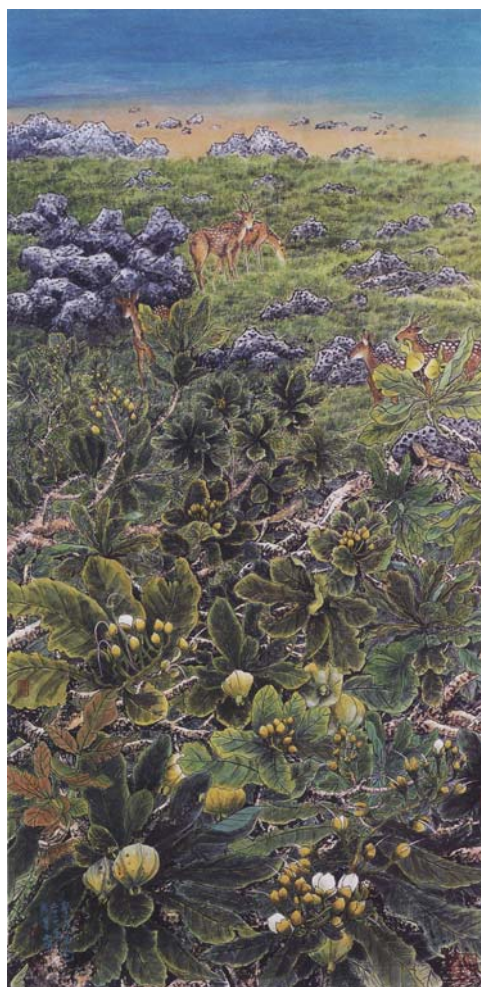
捌、結語——從變革管理到價值管理

總結政風體系在這幾年的變革，讓吾人深深體會到「『變』(革)才是組織生存(永續發展)的『不變』法則」。但變革的目的，不是為變而變，而是在於創造價值。蓋不論組織或個人如果無法創造價值，即無存在之可能及意義。故領導人除應以價值設定方向、凝聚共識，以價值引領行動、活化組織，作好價值領導外，更應重視價值管理。

價值管理又稱價值工程(Value Engineering, VE)或價值分析(Value Analysis, VA)是一門管理技術，原本是降低成本提高經濟效益的有效方法。起源於40年代的美國，遠因是在戰時，由於物資缺乏，許多廠商被迫採用替代材料、製程、工法等來完成預定標的物的生產製作。事後他們卻發現這些替代方案的性能較原先規畫者，有過之而無不及，但成本卻明顯下降，這些現象一而再，再而三地發生。美國奇異電子公司於1947年任命麥爾斯(L·D·Miles)全力開發降低成本方案，麥爾斯首先探討機能分析和成本互動關係的觀念，隨後機能評估、創造性思考等模式亦繼之建立，終於發展成一套起初名為價值分析(Value Analysis)，後來被稱之為價值工程(Value Engineer)或價值管理(Value Management)之管理技術，1961年美國價

值工程協會成立時他當選為該協會第一任會長。臺灣自1960年代由製造業引進，目前的應用集中在營建、製造、與服務業，然而個人認為在政府預算逐年減縮及大力推動組織改造的今天，此項管理思惟更值得我們重視推廣。

(作者為法務部參事)



墾丁之花 / 陳翠霞 / 墾丁國家公園管理處