

會議論文

# 臺灣反貪策略新趨勢： 以廉政評鑑工具為例

葉一璋\*

## 目次

壹、前言	肆、廉政試評鑑之辦理情形
貳、文獻回顧——公部門的廉政治理策略	一、評鑑流程
一、行政課責	二、評鑑方法
二、行政透明	三、評鑑項目及評量方式
參、量化指標數據填報之辦理過程	伍、廉政試評鑑綜合性改善建議
一、設計「量化指標數據資料蒐集平臺」之原則	陸、執行成果與未來建議
二、填報平臺操作指引	一、推動廉政評鑑有助於積極落實《聯合國反貪腐公約》
三、量化數據之統計分析	二、量化指標數據填報部分
	三、廉政試評鑑部分

\* 台灣透明組織協會執行長；世新大學行政管理學系教授。

## 摘 要

近幾年來，法務部廉政署與台灣透明組織積極地共同合作，將評鑑（assessment）的方法應用在廉政領域，有系統地規劃其評鑑流程，並蒐集、分析一些可以用來改變態度或改進方案可茲利用之資料（Alkin, 1990），藉此可以評價該機關在廉政運作上的績效表現，並診斷出運作上之缺失，可敦促改進相關廉能作為，進而提升公共服務品質，且已於2013年的委託研究案，建立適合行政機關的共通性廉政評鑑工具。所謂的廉政評鑑（integrity assessment）係針對行政機關的廉政事務及相關作為，包含，客觀投入、教育與宣導、首長決心與持續改善機制、廉政倫理的實踐、行政與採購業務透明、內外部課責機制的完善，與廉政評價等重要面向，根據相對客觀評鑑項目或問題，進行價值判斷的歷程。

廉政署自105年起，委託研究辦理3年期之「推動廉政評鑑——『建立評分衡量基準』及機關試評鑑案」，建立一套監測、評估及分析全國中央及地方行政機關廉政治理之評量工具，評量構面包含「機關廉政投入與首長支持度」、「機關透明度」、「機關課責與內部控制機制完備度」及「機關廉政成效」，目的在於期使機關得透過內部自我檢測與外部專家參與，辨識與評估廉政風險，提升機關制度及運作效能，達到預防貪瀆之效果。並完成「建立評分衡量基準」，將「評分衡量基準」以資訊化方式，建置「量化指標數據平臺填報系統」，使各機關得善用該平臺自動統計分析功能，於衡量基準所列效標之數值表現來自我檢視，是為我國對公共機構進行廉潔評估之具體成效。

我國於2018年8月21日至24日舉辦首次國家報告國際審查會議，邀請來自秘魯、韓國、愛爾蘭、新加坡、澳洲等5名國際反貪腐專家組成審查委員會並提出「臺灣的反貪腐改革」結論性

意見計47點，其中，針對UNCAC第2章「預防措施」之「政府部門」部分提出：「每年對公共機構進行廉潔評估，以激勵內部致力於追求更好的治理和建立良好的廉潔形象」之建議。本文旨在介紹107年量化指標數據填報之辦理過程，以及廉政試評鑑之辦理情形，並將3年期之「推動廉政評鑑——『建立評分衡量基準』及機關試評鑑案」做綜整性之結論。

**關鍵詞：**廉政治理、廉政評鑑、專家評鑑、反貪腐

## 壹、前 言

優質的公共治理，是提升國家競爭力與深化民主的基礎，也是影響施政滿意度的最重要因素。一個有能力提供優質公共治理，並足以讓民眾對此深具信賴感的政府，在遂行良善治理時往往能夠事半功倍，收立竿見影之效；相反地，公共治理品質不佳，會減損民眾對政府的信任，其施政則相對容易遭到民眾的質疑與抵制，而陷入事倍功半，甚至動輒得咎的窘境。近年來，優質公共治理議題已為各主要國際組織如經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development; OECD）、聯合國（United Nations; UN）、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation; APEC）與世界銀行（World Bank; WB）所重視，並建構各項公共治理相關指標來進行跨國性的調查評估研究。歸納而言，就行政部門優質的公共治理，主要包括：廉潔、透明政府、與課責機制等三項價值，以及支持這些價值所衍生出的追求績效成果、回應民意、開放與公民參與等施政目標的達成。

國內評估政府部門貪腐程度之測量工具多係以民意調查為主，側重調查民眾對政府反貪作為之觀感，例如法務部歷年來所進行的「台灣地區廉政指標民意調查」及各縣市、機關政風單位所進行的廉政調查，皆屬於透過民意調查獲知民眾對政府貪腐現況的觀感。民調雖可快速瞭解民眾對政府廉潔與否的認知，但不可否認，民調所提供的資訊仍有許多不足，且常受到短時間重大事件的發生而影響整體的觀感。再者，透過民調簡短的問題所獲知的民意，對於政府改進的指引與方向，仍屬有限；對於國家整體法規、運作機制及評估指標的綜整研議甚微。是以，長久以來普遍缺乏檢驗機關廉政狀況之評鑑標準；因此，對於貪腐情況的瞭解仍至於提供更多改革的建議，除了民調外，仍需透過其他管道或方式獲取更多的資訊以供改革使用。

廉政署自105年起，委託研究辦理3年期之「推動廉政評鑑——『建立評分衡量基準』及機關試評鑑案」，建立一套監測、評估及分析全國中央及地方行政機關廉政治理之評量工具，評量構面包含「機關廉政投入與首長支持度」、「機關透明度」、「機關課責與內部控制機制完備度」及「機關廉政成效」，目的在於期使機關得透過內部自我檢測與外部專家參與，辨識與評估廉政風險，提升機關制度及運作效能，達到預防貪瀆之效果。截至107年辦理60個機關之實地訪評作業，並完成「建立評分衡量基準」，將「評分衡量基準」以資訊化方式，建置「量化指標數據平臺填報系統」，使各機關得善用該平臺自動統計分析功能，於衡量基準所列效標之數值表現檢視係位於中位數或整體平均數之相對位置，是為我國對公共機構進行廉潔評估之具體成效。

2003年10月31日聯合國大會通過聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption, 下稱UNCAC），並於西元2005年12月14日生效，2016年9月7日總統公布UNCAC，溯自2015年12月9日施行，正式將UNCAC國內法化，我國更自我檢討落實UNCAC之執行現況，於2018年3月30日公布我國UNCAC首次國家報告。為以國際標準審查我國實施UNCAC執行情況，我國於2018年8月21日至24日舉辦首次國家報告國際審查會議，邀請來自秘魯、韓國、愛爾蘭、新加坡、澳洲等5名國際反貪腐專家組成審查委員會並提出「臺灣的反貪腐改革」結論性意見計47點，其中，針對UNCAC第2章「預防措施」之「政府部門」部分提出：「每年對公共機構進行廉潔評估，以激勵內部致力於追求更好的治理和建立良好的廉潔形象（Conducting, annually, the Integrity Assessment on public institutions to encourage internal efforts for better governance and integrity.）」之建議。基此，國際審查委員、國內專家學者、民間團體均期待我國相關政府機關能確切落實及管考結論性意見，落實情形亦為下次聯合國反貪腐公約國際審查委員所關切之重點。

近幾年來，法務部廉政署與台灣透明組織積極地共同合作，將評鑑（assessment）的方法應用在廉政領域。在「評鑑方法」上，則分成「機關自我評鑑」和「專家外部評鑑」兩階段。機關自我評鑑（agency self-assessment）是由機關之各科室主管，包括：機關首長、業務科長、政風、會計、人事等主管組成自評小組，依據事先所擬定的評鑑準則及指標內涵，進行自我檢核機關廉能運作機制及其成效，並透過系統化蒐集與分析相關資料，以循證導向（evidence-based）提出機關改進方案。而專家外部評鑑（expert external-assessment）又稱為實地訪視評鑑，較仰賴專家或學者對受評機關進行專業的判斷，最具代表的評價方式可採用：「等第制」或「認可制」。為了評估機關自我評鑑過程是否客觀，目標是否達成，因而進行專家外部評鑑。

此外，為有系統地蒐集、分析相關資訊、數據，並滾動式檢討指標內涵，俾利建構評鑑工具之「評分衡量基準」，實為建立「量化指標數據資料蒐集平臺」之目的所在。平臺於105年第一階段執行完畢之後，進一步發現，各行政機關所填報的廉政評鑑量化指標數據，不僅止於用於建構廉政評鑑的「評分衡量基準」，更可成為法務部廉政署及各機關政風單位，用來了解自己機關的整體廉政狀況之統計資料，並且可在資料庫中搜尋相對異常或極端的數據，作為機關是否進一步辦理廉政評鑑的參考依據。因此，量化指標數據填報平臺功能的優化與擴充，亦成為106年及107年執行上關注的焦點。本文旨在介紹量化指標數據填報之辦理過程，以及廉政試評鑑之辦理情形，並將3年期之「推動廉政評鑑——『建立評分衡量基準』及機關試評鑑案」做綜整性之結論。

## 貳、文獻回顧——公部門的廉政治理策略

若欲實踐優質的政府治理，則需達至相關要件或符合某些元素。例如，Agere（2000: 5）提及「善治」（good governance）是國家事務管理與發展的最高境界，意指政府以民主的形式加以運作，包含公眾參與決策過程、有效率地傳遞服務、人權受到尊重，且政府運作是透明、可課責以及有生產力。且實踐善治的要件如下：第一，課責（accountability）：是指這些授予權力給民選或政治任命的個人與組織的民眾，擁有要求這些政治人物對特定行動、活動、決策負起責任的權力。第二，透明（transparency）：對政府的政策有所知悉並且了解其意圖。這意味著公共財務預算必須被檢視、提供公眾參與決策與執行，以及允許受公共決策影響的公民們進行辯論。第三，打擊貪腐（combating corruption）：貪腐意指政府公職人員為了私人利益而生的弊端，此涵蓋了公私部門大多數的貪腐形式。糟糕的治理以及貪腐是一個社會追求經濟發展最主要的阻礙。第四，利害關係人參與（stakeholder participation）：在治理的系絡中，參與應該聚焦在公民的賦權（empowerment），包括女性族群，並且在廣大的公民社會中，相互影響的各個行動者應加以對話。第五，正當合法的司法架構（legal and judicial framework）：一套支持政府治理以及社會發展的司法體系，其法律的制定必須明確，並且統一適用於客觀、獨立的司法機構。再者，這套司法系統提供必要的懲罰，以阻止或制裁違規的行為。其促進法制化、人權以及資本流動。

再者，Kaufman等人（1999）對於治理的實踐亦有相似的見解，其強調行政體系由政府（government）轉型至治理的過程，應建構課責、開放、透明、零貪腐（corruption-free），以及高績效標準等原則。另外，Farazmand（2004）則點出治理所含的原素，包括：政府、公民、非政府組織、大眾利害關係人，以及

課責、負責、回應與透明。

事實上，善治理想的實踐，與政府的廉政治理有著極高的關聯性；以下針對行政課責與行政透明兩項重要廉政策略進行說明：

## 一、行政課責

課責的意義眾說紛紜，但不外乎是一種人與人之間的責任授受關係，及一方授與另一方某種權力，同時也相對要求接受權力者須承擔特定的職責；以至，課責一詞常與責任、回應等詞彙有高度相關（Callahan, 2007: 7）。而Levine, Peters與Thompson（1990: 190）則認為課責是：「公務人員最終必須向民選官員回答或報告的義務（...civil servants ultimately must answer to elected public officials.）」所以，課責（accountability）是指對誰負責？由誰來進行控制？以及如何控制？就政府機關的管理而言，課責最普遍的概念即為機關首長的責任，也就是政治上的監督與控制（Hodge & Coghill, 2007）。

討論政府機關是否具有充分的課責性，實為現今公部門推行民主治理工程相當重要的議題。因為它能提供一個民主的手段，監督與控制官僚組織的行為，同時經過適當的設計又能避免權力的濫用，以及教育公務人員有正確的服務觀念，提升行政機關的效能。因此，從民主的觀點來看，課責是有效地將政府的行動，連結到民主授權的機制當中，由民選代表對於政府進行有效的控制；從憲政的觀點而言，課責是避免或揭露權力的濫用，使政府不會產生不良的作為；最後從學習的觀點而言，課責是有效執行其承諾的一種工具，藉由透明的管理機制，有效達成目標回應民眾的需要，強化政府治理的能力（Bovens, Schillemens & Thart, 2008）。

Peters（1989: 306-331）歸納整理出行政課責的主要手段工具，包括：第一，組織的內部控制：讓公務員彼此相互監督，是



控制行政部門最直接而簡單的方式；其方法包括(一)公布：相關資訊或作為能透明公開，使政府官員如同在「金魚缸」裡工作，其官員的行動必須開放給公眾監督；而公布資訊的法源基礎多來自「資訊公開」與「陽光法案」相關法律的制定。(二)組織內部的紀律準則：其不必訴諸外部政治控制，且成本相對低廉的控制方法；其中揭弊（whistle blowing）是組織內部控制官僚濫權的特殊情形。第二，市場及其他外部控制：內部可透過創設準市場機制，產生競爭的壓力；但此途徑只對效率的部分比較能發揮監督的效果。第三，團體與公眾的壓力：藉由利益團體的活動或民意來監督行政體系。第四，政治控制的方法：(一)立法機關：當立法機關制定愈多的概括性授權的法律時，立法機關更須給予監督；其立法監督的面向有：1.部長的責任：部長必須致力法機關接受質詢，並對其所提出的施政方針加以負責。2.資金控制：預算是立法機關監督行政機關的首要手段。3.調查：立法機關的調查權，包括會期內的院會質詢以及委員會所開啟的專業調查。4.選民服務：議員藉由選民服務，向官僚提出民眾的需求。5.事後審計：就行政機關的預算執行進行審計，在我國則屬監察院的職責。(二)行政首長對下課責：1.人事權：行政首長有政務官及幕僚的任命權。2.調查權：首長有能力對各項行政活動進行調查。3.財政權：首長有權進行財政資源的配置。(三)司法機關：司法機關可對行政作為進行違憲審查。第五，規範性控制：是指透過官僚組織及人員，能發展出「公共利益」的價值導向來形塑行政部門的運作機制；亦即制定相關的倫理守則及法規，來規範官僚的行事作風。

Koppell（2005: 95-99）就課責的概念提出五種面向，包含：第一，透明度（transparency）：指組織必須要能夠解釋其行動，以避免醜聞的發生。第二，義務（liability）：偏向績效議題，並隱含懲罰的意思，例如民選官員若績效不彰，則選民可以在下次利用投票加以懲罰，而非民選官員或組織若績效不彰，

同樣也會受到降低資金補助等的懲罰。第三，控制能力（controllability）：建立在透明度與義務之上，此面向最核心的概念就是控制（control），其概念方程式為：如果X能夠引導Y的行為，則表示X能夠控制Y，也就是Y必須受到X的課責。第四，責任感（responsibility）：組織必須受到法律、規則、及規範的限制。第五，回應性（responsiveness）：組織直接訴諸顧客或服務對象的需求，此面向強調顧客導向途徑。

再者，Gilardi（2003）在如何確保獨立行政管制機關的課責性之上提出看法，他認為一個績效卓越的獨立管制機關，至少必須具備以下的條件：第一、在管制政策的決策過程上：機關的決策必須經過嚴格的法律審核，以及透明公開的方式，將相關資訊向大眾揭露，並且經過公開參與與諮詢的過程，充分考慮各方意見；第二、具有明確的誘因結構：清楚詳定機關設立與預期達成的政策目標，並且具有一套清楚的績效評鑑制度，作為判斷政策成敗的依據。

Romzek與Dubnick（1987）建立課責機制更細緻的區分，來自兩面向：控制的來源（內部和外部）和控制的程度（高或低）運用在政府代表上，歸納出四種官僚組織課責關係：第一，層級課責（hierarchical accountability）：屬於高度的內部控制，來自於管理監督與組織指令的階層控管，長官對下屬的命令。第二，法律課責（legal accountability）：屬於高度的外部控制，源自憲法、法律、司法判決，官僚組織內人員所採取的行政作為以及執行預算的行為，應符合法律規定或準則。第三，專業課責（professional accountability）：屬於低度的內部控制，意指官僚人員係為專家、專業人士，因此官僚人員在執行職務時，理應遵從或依賴專業知識、技術，無需外部的監督或控制。第四，政治課責（political accountability）：屬於低度的外部控制，官僚組織人員面對各方利益團體或個人的訴求，而在其裁量範圍內，應試圖回應此合法的訴求。

## 二、行政透明

政府透明化是基於民主政體，人民作為主權擁有者，應該享有充分知悉政府作為之權利，以便有效監督政府和形成多數民意。政府各項作為與不作為若不夠透明化，將無法有效監督，政府既是資訊最大的擁有者，也是資訊最大的使用者，透過加強政府行政、資訊與決策的透明度，將有效地與課責做進一步的結合之外，政府行政、資訊、決策透明與否，更可以作為國家民主化測量之重要指標，也是改善民眾對政府信任的開始（蘇彩足、左正東，2008）。再者，政府資訊公開法制化之落實程度和執行成效，可代表該國政府對公開（openness）與透明（transparency）的承諾與決心（Bellver & Kaufmann, 2005）。政府作為一個國家內最大的資訊擁有者，從主權在民的角度來看，民眾有權利得知政府運作過程中的相關資訊，以得知政府的現況。

Florini（2000）對於透明（transparency）的定義為，可以讓外界取得評估資訊發布者的相關資訊。此外，Florini（2000）亦指出，透明化有效運作的前提在於資訊發布者能夠且願意提供相關資訊，而訊息的接收者亦能夠透過資訊而有效給予評價。蘇彩足（2009）基於Florini對透明化的定義，對政府透明化<sup>1</sup>定義為「政府提供可作為民眾評估政府表現的資訊」。另外，國際透明組織對透明化的定義為即時、精確且適當的資訊取得或揭露（Transparency International, 2003: 40-41）。再者，蕭乃沂（2003）將透明化的定義擴及至政府與行政，則將行政透明可定義為政府機關可即時、精確、且適當地提供政府相關業務資訊的程度。由上述對行政透明的定義可得知，行政透明係指政府主動將行政運作、決策制定政府業務……等相關資訊主動對大眾公

---

<sup>1</sup> 該學者認為，政府透明與行政透明兩個概念並無區分，且有混用情形，而在文獻與實務上多採用行政透明一詞，因此本研究將兩者視為相同概念運用。

開，而大眾亦能夠有效取得資訊並給予評價。

政府行政透明化，與課責之關係為一體兩面，民主治理與行政專業的制度性平衡在於「課責」（陳敦源，2009）。透明是有效課責的重要前提，其概念及意涵密不可分，如同「金魚缸」無時無刻受到外界的監督、檢視，使政府行政決策與行動接受外界公開檢視、監督、責難或獎勵，最終連結至公民本身，以達民主行政之目標。行政透明作為課責的主要機制，是為解決因資訊不對稱而造成的不信任、課責困難的情形，陳敦源將資訊經濟學與公共行政的研究連結並指出，轉換官民不信任的關鍵是政府藉由行政透明化改善資訊不對稱、課責困難的情形，進而讓民眾感受到政府行政的運作、政策的服務與輸送沒有貪腐問題，在民主治理的環境下，改善民主與專業之間的兩難（陳敦源，2009）。

再者，透明化相關概念的應用及範圍，蘇彩足等人（2009）將透明化的意涵擴及至資訊透明化、財政透明化與政治透明化三個面向。在財政透明化方面，財政透明化的研究聚焦於行政機關在預算、決算及各項財務報告的公開、透明，以利外界有效課責。資訊透明是指政府有義務公布特定資訊，而公眾則享有取得政府機關所掌有資訊之權利；且資訊透明化的研究聚焦於規範行政機關在資訊公開的立法、執行以及完整性。政治透明化的定義為公共組織政治與決策活動透明化的過程，在政府資訊揭露的基礎上，評估我國在政治獻金、遊說行為與公職人員財產申報的法制與透明揭露程度。

另外，Hood與Heald（2006）建構一套了解透明內涵的分析架構，其以資訊流通的方向劃分為四種透明化的機制；包括：（一）上行透明（transparency upwards）：讓代理人理論中委託人可以知道代理人所擁有的相關的資訊；（二）下行透明（transparency downwards）：代理人可以知道委託人所擁有的相關資訊；（三）外向透明（transparency outwards）：讓組織內部成員可以了解外部利害關係人的相關資訊；（四）內向透明

(transparency inwards)：讓組織外部的利害關係人可以了解組織內部的相關資訊。

## 參、量化指標數據填報之辦理過程

本研究以廉政署103年度「推動廉政評鑑方案」委託研究案研究結果所建構出之廉政評鑑架構與項目為基礎，在評鑑架構中另整理出屬於可以填寫數據的量化指標，藉此蒐集、統計及分析全國各行政機關（中央及地方設有政風機構之機關）量化廉政指標之數據資料。廉政評鑑架構有四大項目：機關廉政投入與首長支持度、機關透明度、機關課責與內控機制完備度、機關廉政成效，其中屬於量化指標共計39個效標（評鑑架構之內涵可參考法務部廉政署108年量化指標數據填報說明手冊）。研究團隊已先委請網頁設計人員，建置指標數據登入平臺，再請各機關將數據填報上傳之。並依據各機關填報的數據資料進行統計分析，例如，計算出各效標在各年度的四分位數，進一步將各個效標之數據切割出四個區間，以此設定出「評分衡量基準」。

### 一、設計「量化指標數據資料蒐集平臺」之原則

如前所述，為便於各機關上傳上列各表中的39個效標數據。因此，蒐集數據資料平臺在操作功能上應容易使用，並能直接產出相關統計及分析資料，其設計內容如下：

#### (一)前端資料填報頁面設計（如圖1所示）

1.填報平臺網頁之頁面格式已提升其穩定性，使用IE9.0以上版本、Chrome、Firefox等網路瀏覽器登入平臺，均可正常操作（106年新增項目）。

2.資料填報之使用者管理：

(1)具有帳號新增、異動、停用、刪除、帳號鎖定、帳號解鎖、重設密碼、密碼修改等功能。



圖1 填報平臺前臺填報網頁

(2)各機關使用者經帳號密碼認證後登入平臺。

(3)並提供可提醒使用者密碼設定原則，例如，密碼長度限制、密碼設定原則、密碼錯誤次數等。

3.建置填報Q&A於登入頁面，供各機關填報人參閱（107年新增項目）。

4.填報機關基本資料：填報機關全銜、填報人員姓名、聯絡資訊以及統計分析所需之機關基本資料，例如，機關層級：中央或地方縣市、鄉鎮市；機關員工總數；機關業務屬性：以「法務部辦理貪瀆案件涉案類別」為分類基礎（106年新增項目），機關業務屬性分類明細表已預設於後臺資料庫，機關填報人無需填寫或點選。

5.在基本資料頁面，更明顯區隔出104、105、106年數據資料儲存頁面的點選按鈕。並新增107、108、109年數據填報之空白頁面，以利後續使用（107年新增項目）。

6.填報量化指標數據資料頁面：依序有機關廉政投入與首長支持度、機關透明度、機關課責與內控機制完備度、機關廉政成效等四個頁面，各機關填報人依序填入各項效標之分子、分母數值。填報操作上強化防呆機制，各構面已填報完成後，在網頁構面名稱上方會出現「填寫完畢」字樣；若未填寫完整，有格子沒有填入數據，則構面名稱上方會出現「尚有幾個欄位未填寫」字樣，如圖1左下圈圈所示（107年新增項目）。

7.設置確認每一欄位皆已填報之確認畫面或提示，供填報機關確認全部資料上傳成功，如圖1上方圈圈字樣所示（107年新增項目）。

8.增加自動偵測流量過大時，顯現「系統忙碌，稍後再試」之文字（107年新增項目）。

9.機關廉政投入與首長支持度、機關透明度、機關課責與內控機制完備度、機關廉潔政成效等四個頁面之格子均填報並提交送出後，可進行指標數據預覽、列印、PDF檔下載（106年新增項目）等功能。

10.各機關登入自己的平臺帳號後，可檢視各量化指標之描述性統計，以便於了解自己機關在各指標數值與整體平均數或中位數比較起來，會是落在哪個相對位置，是偏高抑或者偏低（106年新增項目）。

11.建置各機關登入自己的平臺帳號後，可檢視各項量化指標之全國描述性統計量，如圖1右下圈圈所示（107年新增項目）。

12.建置主管政風機構可登入後臺，檢視自己下級所屬填報的情況及數據，如圖2左方圈圈中的樹狀圖示。

本年底所屬機關填報資料

**勞動部政風處**

- 勞動部勞工保險局政風室
- 勞動部勞動力發展署政風室
  - 勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署政風室
  - 勞動部勞動力發展署桃竹苗分署政風室
  - 勞動部勞動力發展署中彰投分署政風室
  - 勞動部勞動力發展署雲嘉分署政風室
- 勞動部勞動基金運用局政風室
- 勞動部職業安全衛生署政風室
- 勞動部勞動及職業安全衛生研究所政風室

機關基本資料

機關代碼: A1700000J

機關全稱: 勞動部政風處

機關層級(編碼): 中央二級機關(102)

機關屬性(編碼): 勞動事務(26)

機關所在地行政區:  縣市  行政區

填報人員資料 (必填! 任務必確認 E-mail 之正確性, 便於「填報完整(無遺漏)」後, 發送確認信件。)

姓名:

職稱:

聯絡電話:  分機:

E-mail:

圖2 填報平臺前臺資本資料網頁

## (二)後端統計分析功能設計

1. 填報之數據資料可匯出為Excel檔。

2. 建置可審閱已登入填報完成或未填報完成之機關(107年新增項目): 107年後臺管理的部分, 新增「機關人員填報情況查詢」, 除可得知各機關填報負責人, 亦可查詢各機關之填報情形, 包括顯示: 「填報完畢」或「尚有n個欄位未填寫」狀態之顯示, 如圖3圈圈所示。





圖3 填報平臺後臺填報情形管理網頁

3. 建置填報完成自動寄送電子郵件，或填報不完全或未填報的手動寄送提醒電子郵件之功能（107年新增項目）。

4. 建置各指標之描述性統計功能，例如，各指標的最大值、最小值、平均數、標準差。

5. 建置機關基本資料與各指標之交叉分析功能，例如，針對不同機關層級以及不同機關業務屬性進行交叉分析，以得知各類型機關在各指標的數據（106年新增項目）。

## 二、填報平臺操作指引

### (一) 登入填報系統

系統網址：http://www.aacsurvey.tw/	
輸入帳號(1)	前一年度若無變更帳號者，則預設帳號：機關代碼（例如：行政院政風處請輸入：300000000A）
輸入密碼(2)	前一年度若無變更密碼者，則預設密碼：機關代碼（例如：行政院政風處請輸入：300000000A）
登入鍵(3)	輸入帳號、密碼，點擊登入鍵，經系統確認無誤後，即可進入下一頁繼續填寫資料。
重填鍵(4)	重新填寫登入資料。
忘記帳號密碼(5)	已修改預設之機關帳號或密碼者，忘記本身設定之帳密者，可點選「忘記帳號密碼」功能，尋求協助。
填報Q&A(6)	填報過程常見問題以及解答，可參閱「Q&A」。
下載填報說明手冊(7)	點選以下載107年度填報說明手冊PDF檔。

(二)填寫機關基本資料與填報人員資料

機關基本資料 (1~5)	包含機關代碼(1)、機關全銜(2)、機關層級(3)、機關屬性(4)、機關所在地行政區(5)。其中，「機關代碼」、「機關全銜」、「機關層級」與「機關屬性」會由系統根據首頁所填寫的機關代碼自動帶出。各個欄位皆需填寫。
填報人員資料 (6~9)	包含填報人員姓名(6)、職稱(7)、聯絡電話(8)、E-mail(9)。各個欄位皆需填寫。
提交表單(10)	各個欄位皆填寫完畢，點擊提交表單，經系統確認無誤後，即可進入下一頁面，填報106年度數據資料。
重新填寫(11)	重新填寫問卷資料。
主管機關所屬單位列表(12)	顯示所屬機關列表，點選可檢視特定所屬機關當年度資料填報情形。



### 量化指標數據資料蒐集平臺

**12 本年度所屬機關填報資料**

**勞動部政風處**

- 勞動部勞工保險局政風室
- 勞動部勞動力發展署政風室
  - 勞動部勞動力發展署北基宜花金農分署政風室
  - 勞動部勞動力發展署桃竹苗分署政風室
  - 勞動部勞動力發展署中彰投分署政風室
  - 勞動部勞動力發展署高屏分署政風室
- 勞動部勞動基金運用局政風室
- 勞動部職業安全衛生署政風室
- 勞動部勞動及職業安全衛生研究所政風室

\* 若本年度填報人員相關資料有變動，請於以下欄位修改後，點選提交表單，以進行後續填寫。

**機關基本資料**

機關代碼：

機關全銜：

機關層級(編碼)：

機關屬性(編碼)：

機關所在地行政區： 縣市  行政區

**填報人員資料** (必填! 且務必確認 E-mail 之正確性，便於「填寫完整(無遺漏)」後，發送確認信件。)

姓名：

職稱：

聯絡電話： 分機：

E-mail：

**10** 提交表單    **11** 重新填寫

(三)填寫量化指標數據資料

切換填報資料年度(1)	可藉由點選下拉式選單選項，切換不同年度填報資料（僅當年度可點選提交鈕、提交資料）。
機關、填報人員資料(2, 3, 4, 5)	系統會根據前頁所填寫資訊，自動帶出：填報人員姓名、填報機關名稱、機關層級編碼以及機關屬性編碼等資訊。
編輯填報人員基本資料(6)	點選後進入填報人員基本資料頁面，填報人員可編輯修改姓名、職稱、帳號、密碼等相關資訊。
預覽／列印資料(7)	點選後，可預覽整份問卷填寫情形，並下載PDF格式資料檔案。
登出網站(8)	點選以登出網站。
資料填報年度(9)	顯示目前資料填報所屬年度。
填寫說明(10)	載明問卷填寫注意事項。
各項評鑑項目填報統計(11~14)	顯示四個評鑑項目欄位填寫情形：若該項目頁籤有未填寫欄位，會顯示「未填欄位數」（例如11所示）；若該項目頁籤所屬欄位皆已填寫完畢，則會顯示「構面填寫完畢」（例如12、13、14所示）。而提交後，未填寫欄位會閃爍提示(26)。
評鑑項目(15~18)	本問卷包含「機關廉政投入與首長支持度」、「機關透明度」、「機關課責與內控機制完備度」、「機關廉政成效」等四個評鑑項目。請點選並填寫評鑑項目所包含各個構面效標。填寫完畢後，請點選「提交表單」鍵，以提交資料。
統計分析(19~24)	顯示資料填報年度，填報機關於「全國政風機關」、「機關所屬層級」、「機關所屬屬性」、「機關所屬層級+屬性」項目下的交叉分析統計資訊。而點選「匯出Excel檔」，可匯出該項目下Excel格式統計資料。
填寫效標(26, 27, 28, 29)	在四個評鑑項目中，各個構面效標僅需填寫「白色」方框數值(26)，其他後續重複的效標數值(29)以及效標計算結果(28)，將由系統自動運算帶出。
效標定義說明(25)	針對特殊效標之定義說明，將滑鼠游標置於該效標名稱上，即可顯示。
輸出PDF檔(7)	點選後，可輸出整份填寫資料為PDF檔案格式。

提交表單(30)	點選以提交該評鑑項目所填寫之各個構面效標數值。
重新填寫(31)	點選以重新填寫資料。

  

106 年度填報資料

1 點選資料填報年度：民國 107 年 / 106 年度填報資料

2 填報人員：張 \*\*

3 填報機關：勞動部政風處

4 機關層級(編碼)：中央二級機關 (102)

5 機關屬性(編碼)：勞動事務 (26)

6 填報基本資料

7 送出

10 請依序填寫「機關廉潔投入與首長支持度」、「機關透明度」、「機關課責與內控機制完備度」、「機關廉政成效」等四個評鑑項目所包含之各個構面效標。

11 尚未填位數：1

12 機關二維度完成

13 機關三維度完成

14 機關四維度完成

15 機關廉潔投入與首長支持度

16 機關透明度

17 機關課責與內控機制完備度

18 機關廉政成效

19 統計分析

20 機關廉潔投入與首長支持度

21 機關透明度

22 機關課責與內控機制完備度

23 機關廉政成效

24 統計分析

25 政風人員數

26 機關投入政風經費

27 政風編制員缺數

28 機關投入政風經費

29 政風編制員缺數

30 提交表單

31 重新填寫

1. 機關政風人員比例： $\frac{\text{政風人員數}}{\text{員工總數}} = \frac{25}{185} = 13.5\%$

2. 機關政風編制員缺未補實之比例： $\frac{\text{政風編制員缺數}}{\text{政風編制員缺數}} = \frac{0}{3} = 0\%$

3. 機關投入政風經費之人員比： $\frac{\text{機關投入政風經費}}{\text{員工總數}} = \frac{900000}{325} = 2769.23 \text{ 元/人}$

構面一	構面二	構面三	構面四
機關廉潔投入與首長支持度	機關透明度	機關課責與內控機制完備度	機關廉政成效

統計機關數：905 統計表格名稱：本年度 全國 政風機關填報數據統計表

24 匯出 Excel

一、機關廉潔投入與首長支持度

客觀投入構面

	最大值	最小值	平均數	中位數	標準差
1. 機關政風人員比例	87.18	0.06	1.95	1.05	7.66
2. 機關政風編制員缺未補實之比例	0	0	7.86	0	21
3. 機關投入政風經費之人員比	0	0	14179.37	326.13	347248.72
4. 機關政風預防(專業)與查處件數之人員比	0	0	16.27	9.67	23.15

4. 其他有助於促進廉政的具體事項，例如：

(1) 機關正副首長參與廉政單位主辦活動或會議之頻率： $\frac{\text{機關正副首長參與廉政活動之次數}}{\text{廉政單位主辦之活動數}} = \frac{1}{1} = 100\%$

(2) 機關正副首長交宜或業務單位主動移請政風單位調查之案件數：4 件

### 三、量化數據之統計分析

本研究依據量化指標數據資料蒐集平臺之填報資料，分析整理出各效標之描述性統計、不同層級機關在各效標之描述性統計、以及不同業務屬性機關在各效標之描述性統計等資料。以下以參考效標3.2.5（機關年度採購錯誤行為態樣案件數比例）為例，說明描述性統計之結果。

首先，在機關的整體填報結果方面，根據表1(a)的統計結果顯示，填報機關之年度採購錯誤行為態樣案件數比例的平均數為1.88%，標準差為6.21%。再者，從四分位數來看，第50%位數顯示至少有半數之填報機關未有年度採購錯誤行為態樣案件數；第75%分位數顯示至少有四分之一之填報機關的年度採購錯誤行為態樣案件數比例高於1.08%。

表 1(a) 機關年度採購錯誤行為態樣案件數比例之描述性統計表

有效觀察值之個數	885			
遺漏值	7			
描述性統計量	最小值	最大值	平均數	標準差
	0.00	100.00	1.88	6.21
四分位數	25%	50% (中位數)	75%	
	0.00	0.00	1.08	

再者，在不同層級機關的填報結果方面，根據表1(b)的統計結果顯示，機關年度採購錯誤行為態樣案件數比例的平均數最高的是省、直轄市（縣市）政府（14.61%），最低的是中央一級機關（0%）。另在標準差方面，最高的是省、直轄市（縣市）政府（18.8%），表示該層級機關填報的數值差異較大。

表 1(b) 不同層級機關年度採購錯誤行為態樣案件數比例之描述性統計表

層級機關	有效樣本	遺漏值	平均數	標準差	四分位數		
					第 25% 位數	第 50% 位數	第 75% 位數
中央一級機關	1	0	0.00	---	0.00	0.00	0.00
中央二級機關	27	0	1.44	3.21	0.00	0.00	1.24
中央三級機關	82	0	1.31	3.03	0.00	0.00	1.07
中央四級機關	203	0	2.05	8.79	0.00	0.00	0.00
省、直轄市（縣市）政府	19	0	14.61	18.80	1.08	11.76	21.19
直轄市（縣市）政府所屬一級（含附屬）機關	214	3	1.47	4.62	0.00	0.00	0.58
直轄市（縣市）政府所屬二級（含附屬）機關	80	1	1.29	2.90	0.00	0.00	1.23
鄉鎮市區公所	259	3	1.57	3.23	0.00	0.00	1.96

最後，在不同業務屬性機關的填報結果方面，根據表1(c)的統計結果顯示，機關年度採購錯誤行為態樣案件數比例的平均數最高的3個業務屬性機關，依序為其他（13.88%）、公路監理（3.06%）、（交通）運輸觀光氣象（2.95%）。平均數最低的業務屬性機關，依序為移民與海岸巡防、外交事務（兩岸）、特

定對象服務事務，平均數均為0%，表示這些業務類型的機關均未有採購錯誤行為態樣案件。另在標準差方面，以其他（18.58%）及營建（工程）（13.23%）的標準差偏大，表示這些業務屬性機關填報的數值差異較大。

表 1(c) 不同業務屬性機關年度採購錯誤行為態樣案件數比例之描述性統計表

業務屬性	有效樣本	遺漏值	平均數	標準差	四分位數		
					第 25% 位數	第 50% 位數	第 75% 位數
工商監督管理	30	0	1.82	3.84	0.00	0.00	1.74
金融保險	5	0	1.33	2.98	0.00	0.00	3.33
財政稅務	42	0	1.13	6.21	0.00	0.00	0.00
關務	5	0	1.21	2.71	0.00	0.00	3.03
電信監理	1	0	0.94	---	0.94	0.94	0.94
公路監理	7	0	3.06	5.62	0.00	0.00	7.14
（交通） 運輸觀光 氣象	32	0	2.95	6.50	0.00	0.00	2.59
法務	87	2	1.08	5.67	0.00	0.00	0.00
警政	23	0	0.53	1.16	0.00	0.00	0.00
消防	23	0	2.13	4.43	0.00	0.00	2.27
營建條 （工程）	57	0	2.58	13.23	0.00	0.00	1.25
民戶役 地政	28	1	1.80	3.86	0.00	0.00	1.62
移民與海 岸巡防	2	0	0.00	0.00	0.00	0.00	---
環保 （能源）	31	0	1.47	5.17	0.00	0.00	0.00



業務屬性	有效樣本	遺漏值	平均數	標準差	四分位數		
					第 25% 位數	第 50% 位數	第 75% 位數
衛生醫療	65	0	2.49	5.21	0.00	0.12	2.70
社會福利	11	0	0.90	1.45	0.00	0.00	1.64
教育（體 育、文 藝）	40	0	1.14	3.14	0.00	0.00	0.64
農林漁牧 （礦）	36	0	2.20	6.23	0.00	0.00	1.84
河川及砂 石管理	26	0	1.00	1.88	0.00	0.00	1.29
軍方事務	1	0	1.24	---	1.24	1.24	1.24
外交事務 （兩岸）	3	0	0.00	0.00	0.00	0.00	---
國有財產 管理	4	0	0.49	0.98	0.00	0.00	1.47
勞動事務	22	0	0.95	2.26	0.00	0.00	0.19
特定對象 服務事務	9	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
行政事務	17	1	0.40	0.90	0.00	0.00	0.35
鄉鎮市區 公所事務	258	3	1.56	3.23	0.00	0.00	1.93
其他	20	0	13.88	18.58	1.05	9.27	20.79

#### 肆、廉政試評鑑之辦理情形

廉政評鑑（integrity assessment）係針對行政機關的廉政事務及相關作為，包含，客觀投入、教育與宣導、首長決心與持續改善機制、廉政倫理的實踐、行政與採購業務透明、內外部課責機制的完善，與廉政評價等重要面向，根據相對客觀評鑑項目或問題，進行價值判斷的歷程。其過程是依據學者專家與實務先進所研擬的面向與準則，透過系統性方法，蒐集受評機關或由受評

機關主動提供的相關資料與訊息，經由專家的檢視與評估，找出機關廉政作為上的優勢與劣勢，並探究原因、擬定改進對策，促進機關在廉能治理面向上，持續改善並健全發展。

## 一、評鑑流程

整體評鑑過程，包含，前置作業、機關自我評鑑以及專家訪視評鑑。在前置作業部分，辦理評鑑工作說明會，向受評機關討論、說明與溝通評鑑相關事項，包括，評鑑目的、時程、流程、評鑑項目以及所需備妥之資料文件，下圖4.1及圖4.2為說明會之活動照片。再者，聘任評鑑委員以及辦理評鑑委員培訓工作坊，向評鑑委員介紹廉政評鑑之宗旨、目的及對象，並針對實地評鑑項目及評分標準進行解說與討論，再簽署利益迴避同意書，下圖4.3及圖4.4則為培訓工作坊之活動剪影。



圖4.1 評鑑工作說明會1



圖4.2 評鑑工作說明會2



圖4.3 委員培訓工作坊1



圖4.4 委員培訓工作坊2

在機關自我評鑑部分，各受評機關之自評小組，由各機關主管與各科室主管，包括：機關首長、業務科長、政風、會計、人事等主管及內部成員組成，並建議由主任秘書層級以上之長官擔任小組召集人，以利於順利推動自我評鑑各相關工作項目。再者，依據預先所設定好的評鑑項目及指／效標內涵，蒐集各類書面或統計資料，自我檢核機關廉能運作機制與其成效。也可以邀請專家學者蒞臨指導，提供自評活動上與廉政作為上之相關建議。

專家訪視評鑑專家評鑑小組以三人為一組，分別至各個受評機關進行半日之訪視與評鑑。訪視之流程包括，聽取受評機關之簡報、進行書面佐證資料檢閱、機關員工個別晤談、提出待釐清問題、聽取受評機關之口頭說明、進行評分與提出改善建議、與機關代表一同簽署完成訪評，專家實地訪視評鑑之流程如文後附錄一。下圖5及圖6為專家實地訪視評鑑之活動剪影。



圖5 專家訪視評鑑1



圖6 專家訪視評鑑2

評鑑完成之後續作業上，機關針對評鑑委員所提出的改善建議，提出廉能作為改善方案，並由廉政署進行後續追蹤列管以及輔導。

## 二、評鑑方法

評鑑的方法相當多元，各有其優點與限制，究竟要用哪些方法來取得資料，作為價值判斷的依據，以增加評鑑的精確性和合理性，評鑑的方法就顯得很重要。以下就本次廉能評鑑所實施的

方法：「機關自我評鑑」和「專家外部評鑑」進行說明：

### (一)機關自我評鑑

機關自我評鑑 (agency self-assessment) 是整體評鑑活動的一部分，由機關之各科室主管，包括：機關首長、業務科長、政風、會計、人事等主管及內部成員組成自評小組，依據預先設定好的評鑑準則及指／效標內涵，蒐集相關資料，自我檢核機關廉能運作機制與其成效。再者，亦可以邀請專家學者蒞臨指導，提供自評活動上與廉政作為上之相關建議。

機關在自評的過程中，會經過系統化的蒐集與分析相關資料，以循證導向 (evidence-based) 的方式提出機關改進方案，並檢討及持續改進評鑑準則及指標內涵，是否與所欲達到的廉政績效目標一致。

### (二)專家外部評鑑

專家外部評鑑 (expert external-assessment) 又稱為訪視評鑑，較仰賴專家或學者對受評機關進行專業的判斷，最具代表的評鑑模式分為：「等第制」與「認可制」。過往台灣透明組織曾對全國23縣市進行「廉政體系革新與指標之研究」，將各縣市廉政評比以等第制來呈現，但由於受評縣市在許多評比面向上差異極大，如採相同標準進行評等比較，恐無法讓各縣市發展具有特色之廉政興革。基於上述缺失，採「認可制」較能強調「自我比較、效標參照」的自我管理精神，例如，行政院所屬各機關所採行的施政績效管理要點即根據「認可制」的精神，將機關的施政績效以績效燈號表來呈現，評鑑結果之決定，不是以量化指標去換算分數作出評判，而是基於對機關整體施政績效之「質性」判斷。

機關完成自我檢視評鑑工作之後，為評估其過程是否客觀，目標是否達成，應進行專家外部評鑑。通常實施方式採用實地訪

視，時間上最好能有2到3天，方法上依據事先擬定的評鑑面向與指標，利用資料檢索、觀察與晤談，而對受評機關進行評鑑。評鑑委員應排除與機關間的利害關係（利益迴避），以力求評鑑結果的客觀性。而本次廉能評鑑計畫，亦將採用「認可制」的方法，以不同燈號（符號）來呈現各機關在廉政作為上的現況。

### 三、評鑑項目及評量方式

廉政評鑑旨在協助各試評機關進行廉政相關作為之品質改善，對評鑑結果認定之標準，係由評鑑委員根據試評機關在各評鑑項目之整體實際表現，綜合機關自我評鑑報告與實地訪評結果對各項評鑑效標進行評價。評分表格請參照「專家訪視評鑑參考效標評核表」，其評分級距為1.0理想、0.8尚可、0.6待改善、0.4不理想，由評鑑委員勾選之；假若評鑑委員發現評鑑項目有特殊情況時，亦可註記於評核表內。

同時，評鑑委員進行評鑑時，將依據各指標構面的評核權重大小，而有不同的比重考量；各指標構面的評核權重，如下表2所示。之後，將依照評核表之評分結果與指標構面評核權重值，計算出各項指標構面的得分情況，請參閱專家訪視評鑑計分表。各機關之評鑑成績以Excel試算表進行計算，並換算成百分制，其公式如下： $[(勾選理想效標數 \times 100) + (勾選尚可效標數 \times 80) + (勾選待改進效標數 \times 60) + (勾選不理想效標數 \times 40)] \times 構面權重 / 效標數$ 。舉例而言，1.1客觀投入構面，共有4項效標，並且佔分權重為7%，4項效標之中，勾選「理想」的有1項，勾選「尚可」的有2項，勾選「待改進」的有1項，勾選「不理想」的有0項，其構面得分計算式如下： $[(1 \times 100) + (2 \times 80) + (1 \times 60) + (0 \times 40)] \times 7\% / 4 = 5.95$ 。

其他構面分數的計算亦參酌上列之計算式，在算出之後，將各構面的得分加總，即為某一評鑑委員給該受評機關的評鑑分數。最後，加總平均三位評鑑委員之給分，依據平均總分給予評

鑑結果，請參照專家訪視評鑑總分表。

表 2 指標構面評核權重

評鑑項目	指標構面	評核權重
壹、機關廉政投入 與首長支持度 (佔37%)	1.1客觀投入	佔7%
	1.2訓練與宣導	佔5%
	1.3首長決心與持續改善機制	佔25%
貳、機關透明度 (佔30%)	2.1行政資訊透明度	佔10%
	2.2採購流程透明度	佔15%
	2.3人力遴選公開度	佔5%
參、機關廉政風險 內控與課責機 制完備度 (佔22%)	3.1廉政風險業務辨識、管理與內控	佔12%
	3.2採購品質稽核	佔6%
	3.3廉政倫理行為	佔4%
肆、機關廉潔度 (佔11%)	4.1陳情與舉發	佔4%
	4.2違法與違失	佔5%
	4.3民意評價	佔2%
伍、廉政創新作為	廉政創新作為	外加5%

廉政試評鑑結果建議採取認可制（燈號）的評核方式，評鑑結果將分為三種認可情況：

（一）「通過」：總分在80分以上者認定為通過。由機關提出自我改善計畫與相關執行成果，由廉政署備查。

（二）「待觀察」：總分介於70至79分者認定為待觀察。由機關提出自我改善計畫與相關執行成果，並由廉政署進行後續追蹤輔導。

（三）「未通過」：總分在69分以下者認定為未通過。由機關提出自我改善計畫與相關執行成果，由廉政署進行後續追蹤輔導，一定期間後再次提出自評報告，重新進行評鑑。

## 伍、廉政試評鑑綜合性改善建議

各試評機關之改善建議加以綜整，研擬出本次廉政試評鑑綜合性之機關改善建議，內容詳列如下：

一、有關「1.1客觀投入」的部分，相關建議如下：

(一)中央機關多有設置分局、分處及辦事處，在政風業務人力上建議有適度的配置，最低限度應有協辦政風業務人員協助，並且必須建置常態性的聯繫管道或機制，讓政風單位能即時追蹤各所屬的廉政現況。

(二)不少機關皆有政風人力不足之情形，建請機關給予必要之協助。再者，針對組織規模呈現持續擴張之機關，建議政風人力之編制亦可適度增加。再者，正式人力礙於各種因素無法到位時，建議機關在非正式人力或志工招募上之支持與協助。

二、有關「1.2訓練與宣導」的部分，相關建議如下：

(一)各機關政風單位在宣講「案例」的選擇上，可聚焦在曾發生違失之案例或業務工作上之個案，將違失態樣及其成因進行分析後，製作成進行教育宣導個案教材，將可提升機關人員在業務面上的廉政意識，進而降低相同違失個案的再發生率。

(二)廉政與法治教育的主題較為嚴肅，確實不易引發人員學習興趣。因此，建議各主管政風機構及廉政署相互合作、整合資源，研提重要案例，以較活潑的形式製作教材，例如，新北市政府政風處有製作微電影、動畫之經驗，可供學習。

(三)有委外業務之機關，針對機關所指定之委外廠商，建議可強化該廠商之企業誠信或廉政法治教育宣導。

(四)有關採購專業證照獲取比例的部分，針對辦理對外採購業務之單位，建議可適度撥出資源，讓辦理採購之單位同仁可以進修以獲取相關證照。此外，其餘有採購需求的單位，建議也可以有一些具有採購專業證照的人員，當有需求提出時，得以有諮詢對象可供參考。

三、在「1.3首長決心與持續改善機制」部分，相關建議如下：

(一)首長於廉政會報所指示之事項，有關容易犯的缺失或風險較高的部分，建議可積極落實至制度面，例如納入內控，使同仁更加看重相關廉政法治觀念並落實之。

(二)多數機關的非政風單位在廉政會報之提案跟報告之比例偏低。廉政會報除了政風單位提案以外，各個業務單位應該必須把自己正向主動積極的廉政作為在會報中提出。建議各機關非政風單位同仁多進行議案提報，以提升各單位同仁之廉政參與度。

四、有關「2.1行政透明」部分，相關建議如下：

(一)機關權衡提供線上服務之項目比例時，建議思考服務對象或一般民眾在教育程度上之提升（變化）程度，以權衡增加線上服務之必要性及需求。

(二)再者，地方基層機關在提供線上服務之項目比例相對偏低，建議可以提升之。並且未來增加人力時也可優先考量具有資訊或資工專長者，以協助機關強化E化建設。

(三)機關業務屬性涉及管制性質者，建議可藉由建置標準作業流程提升執法公正性。再者，線上查詢案件申辦進度之項目比例多數機關皆偏低，建議未來可著手提升。線上查詢案件申辦進度亦屬對外揭露資訊之機制，可提升機關透明度，並建立外部監督機制，以降低發生個案違失之機會。

五、有關「2.2採購業務透明」部分，「採購以不公告方式之限制性招標案件總額比例」在近三年偏高的機關，建議機關針對此部分的標案可以更深入檢視分析，以進一步確認是否有案件可採用公告招標之空間，並且檢視限制性招標案件的風險程度。

六、在「2.3人力遴選公開度」部分，有關非正式人力公開進用，建議可考慮甄選時，請甄選者填寫未請託關說聲明書，以避免前端（甄選前）因關說而影響到用人。再者，目前看來絕大多數的機關皆屬內部作業，委員亦屬機關內部人員，建議人員進



用亦可考慮納入外聘獨立委員，以提升聘用過程的公正性。

七、在「3.1 廉政風險辨識與管控」的部分，相關建議如下：

(一) 廉政風險業務辨識側重三個層次，廉政風險定義（業務風險辨識與人員風險辨識）、廉政風險分級（高中低風險之分級管理）、廉政風險預防措施（內部控制）。建議各機關在廉政風險的定義、分級及防範措施，可有更明確的分析。

(二) 各機關針對過去重大違失案例的再防貪策進作為，建議可以有更多制度性的措施，例如，納入內控的控制項目、調整業務流程上之查核點（check point）。

(三) 基層鄉鎮市層級機關以及縣市政府內部單位，仍有不少尚未建置內控機制，建議可參考行政院內控小組報告，在未來積極建構此二單位的內控機制，同時建議已建構內控機制的單位可於未來回頭檢視內控成效，並且可以每年以報告之形式，呈現內控與各項稽核有效性與否的績效。

(四) 政風單位處理的各類案件，應將重大且需要單位改進者，應於廉政會報中提出進行追蹤列管，並由相關單位提出改善建議之方案並逐步落實。

八、在「3.2 採購品質與稽核」的部分，相關建議如下：

(一) 機關採購案件遇有延後開標、變更設計、追加預算、延長履約期限等情形，對於工程屬性機關而言相對常見，建議該類採購案件應有更具嚴謹之分析，例如，進行標案類型化工作，或與其他機關的採購資料相互比對、佐證，以確保標案在上述各種情況下是否仍屬低風險狀態。

(二) 針對採購稽核小組稽核發現有缺失之態樣時，建議可製作成宣講教材，讓機關人員了解自己機關在採購上容易發生缺失的項目。亦可與其他機關的缺失態樣進行比較，並找出其他機關可學習之處，研擬出後續改善措施及策進作為。

九、有關「3.3廉政倫理行為」部分，相關建議如下：

(一)首長對廉政工作的支持亦體現於對政風單位推動之相關廉政措施的遵守與響應，例如，以身作則落實廉政倫理規範之登錄等，將使之更具成效。

(二)多數機關在受贈財物、飲宴應酬、請託關說事件登錄次數皆為0，應鼓勵加強落實登錄。建議若有同仁主動登錄相關事宜，可以公開表揚該名人員，以鼓勵同仁主動登錄；抑或者，透過訪談的方式，深入了解機關在各登錄事項上，是否真的已達致幾乎無人贈禮、關說之情況。

(三)再者，多數機關在登錄上，皆有「量」（件數）的呈現，建議可再做更細緻的分析，例如，對登錄者的風險分析，是否因有無登錄而降低違失風險，針對登錄事件之態樣進行「質」的分析。

十、有關「4.3廉政民意評價」部分，相關建議如下：

(一)近年來民眾陳情意識高，但有不少機關基於經費資源的關係，沒有進行民意調查，未能對民意輿情進行分析。建議民意輿情的蒐集不必然一定要使用民意調查的方式，以質化方法了解民眾之意見態度或可更加深入，例如，座談會、短時間的訪談。另外，在民意調查部分，若礙於經費的問題，可由上級機關統籌規劃辦理調查工作且不一定年年施作，問卷題項可以題組方式進行設計。例如，可在一般業務的滿意度調查中穿插與廉潔有關的題項，透過問卷調查得知民眾對機關廉與能的整體評價。

(二)民眾意見反映抑或是廠商意見的部分，應重視的部分非為滿意度的部分，而是所獲得的意見中，顯示不滿意的因素為何。建議未來可增加開放性欄位進行調查，縱然可能少數填寫，但可能會是機關精進的關鍵所在。

十一、建議各機關在「揭弊者保護法」尚未完成立法時，應建立良善的內外部揭弊者相關保護機制。就內部而言，若發現人員涉及品格操守、偏差行為問題，除可藉由揭弊者保護相關機制

及時遏阻、矯正其偏差行為外，也可與機關廉政風紀教育加以連結，建構員工違反廉政行為的輔導機制。而外部揭弊者保護，則著重於個資保護、保密機制的建置，不至於讓揭弊者身陷險境、遭受報復。

## 陸、執行成果與未來建議

本研究（推動廉政評鑑——建立「評分衡量基準」及機關試評鑑執行案），經過三年期之執行，期間不斷獲得「量化指標數據」填報機關的回饋、試評鑑受評機關的積極投入參與評鑑架構與指標的修訂（改）、評鑑委員從實地訪評過程所記錄的內隱知識，以及主辦機關廉政署的各項協助之下，使得本計畫產出一些具體且可資外界標竿學習的成果。以下針對推動廉政評鑑與《聯合國反貪腐公約》之連結、量化指標數據與機關試評鑑，三個層面分述其辦理成果與發現：

### 一、推動廉政評鑑有助於積極落實《聯合國反貪腐公約》

（一）我國於2015年5月20日制定公布UNCAC施行法，並於同年12月9日施行，另於同年6月22日由總統簽署UNCAC加入書，使UNCAC規定具有國內法律效力。此外，於2018年8月21日舉行為期2天的聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查會議，經過5位國際審查委員詳實審查結果，除了肯定修正「洗錢防制法」健全洗錢防制體系，並制定完成「國際刑事司法互助法」之外，特別讚許我國「行政院中央廉政委員會」運作，以及「國家廉政建設行動方案」的實施成果。

（二）廉政評鑑（integrity evaluation）係針對行政機關的廉政事務，包含客觀投入、訓練與宣導、首長決心與持續改善機制、行政資訊透明度、採購流程透明度、人力遴選公開度、廉政風險業務辨識、管理與內控、採購品質與稽核、廉政倫理行為、廉政

陳情與舉發、廉政違法與違失等構面，根據客觀量化指標與一些需要價值判斷的評鑑項目所構成。此廉政評鑑架構所建立的效標內涵，實際上業已涵蓋《聯合國反貪腐公約》第2章「預防措施」幾乎所有規範。

(三)在《聯合國反貪腐公約》第2章共計10條（第5條至第14條），包括成立預防性反貪腐機構；訂定預防性反貪腐政策；建立政府部門透明公正的選才制度、重要職務輪調、促進透明度及防止利益衝突之制度、提供充分之報酬及培訓；律定公職人員行為守則，諸如舉發貪腐、涉及利益衝突之餽贈申報措施等；建立公正公開的採購制度及加強財政管理之透明和課責；採取適當措施，以防止私部門之貪腐；鼓勵社會參與預防性反貪腐政策及作法；打擊洗錢活動等面向。這些面向的落實可依據廉政評鑑的效標，透過例行性自我評鑑的作法來達成。

## 二、量化指標數據填報部分

(一)本計畫案所建構的量化指標數據資料蒐集平臺，蒐集了將近900個機關（構）從104到106三年的數據。此資料集涵蓋落實前述《聯合國反貪腐公約》第2章「預防措施」的客觀資料，亦即可根據量化指標數據的分析來建立「防貪預警」之作為。個別機關可以就特定指標數據三年期的變化，來預警可能的業務風險；也可以比較同業務屬性機關，在不同量化指標的差異性，來找出具特定風險的機關。充分運用量化指標數據資料，來建構機關或業務風險的預警，可以落實廉政署推動「愛護」、「保護」與「防護」公務員之目的。

(二)各指標設計在廉政領域上各有其意義，先前連續兩年辦理數據填報說明會時，在各場次總是不厭其煩地告知與會政風人員，各指標設計的初衷及目的用意。並且在填報上，針對特殊性質之機關，已經先排除國軍機關（構）以及國營事業機構不需填報。其他需填報且較為特殊的機關（構），例如，醫院、檢察

署，除了部分指標在操作型定義上必須進行微調之外，如醫院員工總數的計算除了原本操作型定義中的機關首長、約聘雇人員、技工、駕駛、工友、職代、借調人員及臨時人員外，還需加入運用醫療作業基金進用醫務契約人員，指標在各機關的適用上並無太大問題。並且各機關（構）於107年填報期間對於量化指標在操作型定義上之疑義比起前兩年相對較少，顯示各機關（構）填報人對量化指標之內涵已有一定程度的了解與熟悉。不過，各機關在第一年填報時，因不具強制力或欠缺法遵依據，導致有部分機關填報意願低落，因此，未來需持續與各填報人員溝通並強化填報誘因機制。另外，經檢視各機關的填報數據，發現有少數機關在部分填載的數據資料有誤，針對此部分，未來在填報平臺上建構檢測機制。

(三)三年計畫的期程中，研究團隊不斷精進量化指標數據的蒐集與應用功能。從量化指標四分位數彙整，到不同層級機關與不同業務屬性機關數據的彙整，都可以讓資料分析的層面更廣、更細緻與更精緻。研究團隊目前針對敘述統計與基礎的差異分析，來呈現量化指標數據應有的功能。未來可將此資料集與其他政府的資料庫，例如施政績效評估、員額評鑑、或政府服務品質獎的資料，做特定目的導向的交叉分析，期能找出強化機關清廉的創新模式。

(四)量化指標數據的蒐集，可以直接得知各機關在各指標上的現況。就廉政署而言，對各機關的廉政作為現況，可取得相當豐富的資訊，可作為資源配置之參考。對各機關的政風人員而言，亦可得知自己與各機關比較，在各指標的表現上其相對位置落在哪裡，在資源有限的情況下，將心力擺在高風險或急需改善之處。而非只是當初所設想的，用於作為廉政評鑑的「評分衡量基準」，可以相對檢視出受評機關各項指標與全國或同屬性機關相比，其數值相對位置在哪。

(五)研究團隊利用這三年填報之數據，進行量化指標信效度之檢測。參酌信效度檢測結果，進一步刪除：「機關採購案件為公告招標之案件總金額比例」、「機關採購案件為公告招標之案件比例」、「工程施工查核或督導小組（上級機關）查核評分之平均分數」、「機關貪瀆不法案件比例」等指標項目。

### 三、廉政試評鑑部分

(一)再次重申，廉政評鑑的核心精神在於「自我檢視、自我改善」；而其核心目的是，藉由外部評鑑者扮演輔導的角色，協助機關檢視廉政風險與預防機制，建構良善的廉政治理機制；協助政風單位推展廉政作為，藉此提升政風單位在機關中的能見度與資源取得。有關此部分，107年研究團隊在執行過程中發現，不少受評機關了解評鑑的核心目的，在自評報告中主動呈現並說明近三年來機關曾經發生過的違失個案，讓評鑑委員能更加了解受評機關的廉政現況，才能適當地給予興革及改善建議。再次強調遮羞不能解決問題，反而讓問題愈嚴重，坦然面對檢視並且讓外部專家給予協助，才能進一步提升機關的廉政治理作為。

(二)機關試評鑑經過幾年下來的運作，對受試評鑑機關最大的成效是機關首長的重視。機關首長將試評鑑當成一項競賽，基於榮譽感以及領導力的展現，親自督導整體自我評鑑的完成。此外，因為機關首長的重視與要求，機關會將廉政融入機關推動與執行業務之一環，而非僅是政風業務而已，因此廉政會成為機關業務的核心而非邊緣議題。

(三)再者，觀察107年度20個試評機關的自我評鑑小組，發現有不少機關的業務單位主管，有積極而正確的廉政意識及觀念。並且願意在辦理廉政評鑑的過程當中給予政風單位諸多協助與支持。這部分不僅止於因為機關首長對廉政的重視與要求，而是廉潔意識及文化逐步向機關扎根的結果。

(四)就機關對於廉政評鑑制度的「熟悉度」而言，例如，迅速組成自我評鑑小組，且分工合作有效率的運作，讓評鑑所需之相關資料、數據得以及時獲致，並且107年多數機關幾乎於期限內完成繳交機關的自我評鑑報告。再者，專家實地訪評的部分，絕大多數的機關熟知其訪視流程，辦理過程皆相當順暢，評鑑委員亦可感受到各單位間同心協力完成評鑑工作，讓各單位對機關更具向心力，彼此之間能更進一步了解熟悉。

(五)就機關對於廉政評鑑制度的「投入度」而言，機關試評鑑進一步促使政風與業務單位同仁能夠有正向良性的互動。藉由廉能評鑑，各業務、幕僚單位與政風齊心協力完成評鑑工作，不流於僅政風室獨力為之，可讓更多同仁了解政風業務、了解廉能對於機關業務能夠順利推動之相關性與重要性。甚至，107年研究團隊參與實地訪評的過程中發現，多數受評機關政風單位的上級主管政風機構，在辦理廉政評鑑的過程中，亦給予受評政風單位相當多的協助，尤其是在資源匱乏的地方基層，其地方主管政風機構包括處長、科長、承辦人更是全員出動，亦可看出同袍之間深厚的合作情誼。

(六)評鑑活動辦理完畢之後，在107年9月18日於廉政署再次邀集20個試評機關，說明本次試評鑑辦理成果以及讓各機關進行意見的回饋與討論。於會中並邀請行政院農委會水土保持局與臺南市政府勞工局的政風主管進行辦理評鑑過程的經驗分享，持續的讓各政風機構之間產生對話交流的效果。

## 參考文獻

### 一、中 文

- 馬群傑（2011），〈公民參與導向之政策個案教學實證研究：名義群體技術的應用〉，《政治科學論叢》，第50期，頁37-94。
- 陳敦源（2009），〈透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，第1卷第2期，頁21-55。
- 蕭乃沂（2003），〈政府採購電子化的成效評估：透明化觀點的指標建立〉，《空大行政學報》，第13期，頁161-183。
- 蘇彩足、左正東（2008），《政府透明化分析架構建立之研究》，台北：行政院研究考核發展委員會。
- 蘇彩足、左正東、陳朝建（2009），《政府透明化之分析架構及評估》，台北：行政院研究考核發展委員會。

### 二、英 文

- Agere, Sam (2000). *Promoting Good Governance, Principles, Practices and Perspectives*, Londres, Commonwealth Secretariat, Management and Training Services Division.
- Alkin, M. C. (Ed.) (1990). *Evaluation debates*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bayley, David H. (1966). "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *The Western Political Quarterly*, 19(4): 719-732.
- Bellver, A. & D. Kaufmann (2005). *Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi and Rosemary O'Leary (2005). "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government", *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
- Bovaird, Tony (2002). "Public Management and Governance: Emerging Trends and Potential Future Directions", in Eran Vigoda



ed., *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, New York: Marcel Dekker, pp. 345-376.

- Boyte, Harry C. (2005). “Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics”, *Public Administration Review*, 65(5): 536-546.
- Davids, I., Theron, F. and Maphunye, K. (2005). *Participatory Development in South Africa – A Development Perspective*. Pretoria: Van Schaik Publishers.
- Farazmand, Ali. (Ed.) (2004). *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Flinders, Matthew (2002). “Governance in Whitehall”, *Public Administration*, 80(1): 51-75.
- Florini, A. (2000). “Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency.”, *World Bank Annual Conference on Development Economics*, 163-184.
- Hood, Christopher and David Heald (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford: Oxford University Press.
- Ile I. and Mapuva J. (2010). “Citizen participation and democracy: Safeguarding citizen participation through government of national unity or democracy violated?”, *Journal of Public Administration*, 45(1): 31-40.
- Kaufman, D., A. Kraay and P. L. Lobton (1999). “Governance matters and aggregating governance indicators”, *World Bank Research Working Conference Paper Series*, No.2195. Washington, DC: The World Bank.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Knack, S. (2002). “Social capital and the quality of government: Evidence from the States”, *American Journal of Political Science*, 46, 772-785.

- Manion, M. (2009). “Beyond Enforcement: Anticorruption Reform as a Problem of Institutional Design”, in T. Gong & S. K. Ma (Ed.), *Preventing Corruption in Asia*. New York: Routledge.
- OECD (2011). *How's Life? Measuring Well-Being*. Paris: OECD.
- Pierre, J. (2000). “Introduction: Understanding Governance”, in Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, New York: Oxford. pp. 1-10.
- Raga K., Taylor JD and Albrecht W. (2011). “Challenges for developmental local government and public participation in contemporary South Africa”, *Administratio Publica*, 19(1): 149-168.
- Rhodes, R. A. W. (2000). “Governance and Public Administration”, in Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, New York: Oxford. pp. 54-90.
- Smouts, Marie-Claude (1998). “The proper use of governance in international relations”, *International Social Science Journal*, 155: 81-89.
- Stoker, Gerry (1998). “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, 115(1): 17-28.
- World Bank (2005). *Societal Accountability in the Public Sector*, Washington D. C.: The World Bank.