2008/12/18 16:48 政風通報第118期 "杜絕黑函泛濫，建立優質公務環境（政風通報第118期93.03.30）

壹、前言：

服務於某公立醫院的張醫師，平日奉公守法，視病猶親，深受好評，該科主任即將退休出缺，長官與同仁都看好為最佳接任人選，未料人事作業尚未進行時，院內長官及各一級主管均接獲假藉病患名義寄發之「黑函」，誣指張醫師向病患索取紅包，服務態度不良、向藥廠索取回扣等莫須有之罪名，使張醫師蒙受不白之冤，困擾不已，同仁都為其打抱不平，紛紛猜測是何人所為，使原本平靜和諧團結的工作環境，因彼此互相猜忌，變得烏煙瘴氣。類此情境，在公務機關屢見不鮮，「黑函」問題，自古以來，便是官場中相互殘害的一種病態行為。故唯有杜絕黑函的泛濫，才能建立優質的公務環境。

貳、黑函產生的原因探討：

所謂的「黑函」是指匿名、捏名、冒名等檢舉函件或電子郵件，以臆測、捕風捉影等不實內容，向有權受理機關或以四處寄（散）發等方式，惡意攻訐打擊被檢舉人，達到報復或排除利益衝突（競爭）之對手，其發生原因與時機分析如次：

一、機關首長作風違常：機關首長缺乏領導統御能力，未能尊重員工意見，對內部發生之問題不能妥適溝通處理，員工無從瞭解問題真象而積蓄不滿情緒，以黑函方式向上級機關或民意機關投訴；另如機關首長喜聽小道消息，過於重視黑函內容，無形中亦會助長員工投寄黑函的動機。

二、人事升遷異動前夕：公務人員升遷管道狹窄，遇有高階職務出缺，符合升遷條件者，可能一次失之交臂，就難再有升遷機會，故利用黑函或謠言詆毀競爭對手，成為最常見的手段，尤以懸缺過久，人選猶疑不決時，更是黑函發生機率最高的時侯；另主管人選對單位內部員工有切身利害關係，如認為可能接任人選對本身既有利益將造成損害時，亦有可能假藉員工心聲，四處投寄黑函。

三、辦理重大採購案時：受經濟不景氣影響，市場競爭激烈，尤以政府機關重大採購工程，金額龐大，能否得標，可能關係到廠商存亡，少數不肖廠商為獲得商機，以誣控濫告或黑函方式，企圖對承辦單位施壓，採行對其最有利之招標方式；另承辦採購或相關評審人員，表露對特定廠牌明顯之好惡，對廠商質疑不能耐心委婉說明，或未注意保持良好工作態度，亦極易成為黑函攻訐之對象。

四、利益衝突蓄意報復：利益發生衝突時，弱勢一方自知無法循正常管道獲得有利之解決時，常透過黑函攻擊，事先製造承辦單位已有先入為主觀念，可能會發生處理不公之假象，企圖干擾承辦單位正常作業程序。

五、施政改革缺乏溝通：公務機關必須因應環境變遷，不斷革新，始能提昇工作效率，維持機關的正常發展。唯革新措施常涉及部分員工既有的利益，尤以機關精簡員額、減少員工福利措施或有重大施政變革，如不能事先充分溝通，亦乏明確之革新目標與合理的步驟，將使員工無所適從，不知明天會如何，對未來充滿不確定感，極易因焦慮形成對主事者的怨恨，挾怨四處投書檢控。

六、正義與使命感驅使：機關內缺乏健全制度，特權關說，首長及主管人員不能以身作則，內部弊端叢生，少數潔身自愛者，不願同流合污，亦不忍眼看機關繼續向下沉淪，基於正義與使命感，自認應予揭發遏止，唯深恐出面檢舉，可能遭受長官報復，而以匿名檢舉方式為之。

參、如何杜絕黑函發生：

一、加強員工教育：透過各種宣導管道，使員工瞭解「黑函」是一種不道德的行為，雖可逞一時之快，但經查獲後除有違反公務員服務法等相關法令規定之行政責任外，如以冒名或捏名者，可能構成刑法「行使私文書罪」；如有誣陷或惡意攻訐時，可能觸犯刑法「誣告罪」。

二、鼓勵檢舉不法：檢舉貪瀆不法，是每一個國民的責任與義務，也是道德勇氣的具體表現，絕不是「抓耙仔」的行逕。故各單位應鼓勵員工勇於具名檢舉或循正常管道申訴或反映，受理單位亦應對檢舉或反映人身分絕對保密，對涉有不法或不公情事，秉公查處，如與事實不符，亦應婉予說明澄清，以獲取信任，並使員工或民眾不滿情緒獲得疏解，當可減少黑函發生的機率。

三、健全內部制度：健全的制度可以使員工有依據可循，並可杜絕不當的請託關說，建立公平、公正、公開的公務處理模式。唯「徒法不足以自行」，部分機關首長雖能致力於各項制度與標準程序的建立，但卻不能確實遵行，常受外界干擾，對人不對事，而自毀規定，破壞制度的權威性。故各機關不但要建立健全的內部制度與標準作業程序，最重要的是機關首長要以身作則，尊重制度，並落實制度之執行。

四、暢通溝通管道：民智已開，獨斷專行的時代已經過去了，現在是一個講求溝通的時代，尤其是政府機關，絕不能存有「一切要聽我的」官僚心態，要以「顧客為尊」的理念，員工是機關首長與單位主管的內在顧客，榮民、廠商及民眾是機關整體的外在顧客，故需廣闢溝通管道，用心傾聽顧客的心聲，事事站在對方立場來思維事物處理的方式，有了充分的溝通，任何公務的處理與推動，將會更為圓融順暢，不滿的聲音自然減少。

五、妥善處理黑函：書寫「黑函」的目的，在於打擊對方，滿足報復心理，如果黑函發生不了功能，達不到目的，自然會減低書寫黑函的動機。依據行政程序法第一七三條、行政院函頒「行政機關處理人民陳情案件要點」及「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，均有明文規定匿名或不具真實姓名者，得不予處理之規定，故各機關接獲「黑函」時，除已附有明確之貪瀆不法事證者，應依法查處外，餘應不予處理。唯如以散發方式，對被檢舉人已造成傷害而提出要求調查澄清者，受理機關應予以秉公調查，並以適當方式協助當事人予以澄清。

六、做好心理建設：公務員依法行政，處理公務甚難使每一個人滿意，當受到「黑函」莫須有罪名攻訐時，必然會有強烈的情緒反應與挫折感，如果因而表現出憤怒或失序行為時，正好中了投寄者的下懷，可能正暗地稱慶黑函已發揮了功能。故身為公務員，應有祇要一切依法行政，不循私、不舞弊，就不怕黑函攻訐的心理準備，當遭受黑函攻擊時，對其內容應抱持平常心，有值得參考改進者則改之，與事實不符者，則一笑置之，不對外張揚，避免助長投寄者的氣焰。如以散發方式，對本身名譽已造成嚴重傷害時，可以主動要求受理單位調查並協助說明澄清。

肆、結論：

公務員最大的福利，就是擁有一個優質的公務環境。唯有制度健全、內部和諧團結、高昂士氣的工作環境，才能提高工作效率，達成機關之使命。而「黑函」是破壞優質公務環境最大的殺手，杜絕黑函最有效的方法，在積極方面，應力求人事公開化，採購作業透明化，透過溝通協調，建立共識；落實法令執行，伸張公權力，並加強行政救濟相關法令宣導，鼓勵並保障檢舉貪瀆不法。在消極方面，對黑函處理，受理單位應確實把握「不予處理」原則，儘可能避免訪談當事人，希藉消極的不處理，減少黑函出現機率，進而保障當事人權益與名譽。

"