

出國報告（出國類別：學術會議）

「第八屆兩岸四地公共管理學術研討會」  
報告書

服務機關：國立臺北大學

姓名職稱：顧慕晴教授

派赴國家：中國大陸（成都市）

出國期間：101年05月04日至06日

報告日期：101年10月30日

## 摘要

本人(行政系專任教授兼系主任)於 5 月 4 日至 6 日參與由四川大學所主辦的「第八屆兩岸四地公共管理學術研討會」，本系兼任教授張世賢、博士生李俊達亦與會。本次研討會分 5 主題討論，第 1 組為：城市化與公共治理、第 2 組為：統籌城鄉發展與公共服務、第 3 組為：社會治理與公共政策、第 4 組為：政府轉型與社會組織發展、第 5 組為：社會發展與社會管理。此行有助於本校於大陸學術界的聲譽以及更為深入的學術交流與制度化關係奠定良善的基礎。

## 目 次

壹、目的	4
貳、行程	5
一、行程簡述	5
二、研討會的學術重點	5
參、心得與建議	6
肆、附錄	17
附錄一 第八屆兩岸四地公共管理學術研討會邀請函回執	17
附錄二 發表之論文	18
附錄三 議程	36

## 壹、目的

「兩岸四地公共管理學術研討會」自 2005 年由大陸北京中國人民大學公共管理學院首次舉辦以來，到 2012 年已經在大陸、台灣、香港與澳門四地舉行過 8 屆，在兩岸四地華人公共行政學術界已然形成了一個傳統，產生匯聚思想、交流觀點、呈現研究成果的學術平臺。

（請見表一）本系為台灣最大之公共行政相關系所，自然不能缺席此一盛會。此行本系不僅與大陸相關大學進行專業交流，並有助於本校於大陸學術界的聲譽以及更為深入的學術交流與制度化關係奠定良善的基礎。

表一 歷屆兩岸四地公共管理學術研討會舉辦時間、地點、單位與主題一覽表

時間	地點	舉辦單位	大會主題
2005	大陸	中國人民大學	變革與制度創新
2006	澳門	澳門大學	21 世紀的政策挑戰
2007	台灣	世新大學	公共治理的理論與實踐
2008	大陸	南昌大學	和諧、善治、服務
2009	香港	香港城市大學	挑戰、機遇與創新
2010	台灣	義守大學	華人地區公共治理變革與實踐
2011	大陸	中國人民大學	公共管理：制度創新與和諧發展
2012	大陸	四川大學	挑戰與機遇：社會管理與公共服務

## 貳、行程

本系此次出國期間從 5 月 4 日至 6 日，共計 3 天，主要以參加四川大學公共管理學院所主辦之「第九屆兩岸四地公共管理學術研討會」，本校除本人(公共行政暨政策學系系主任)與會外，本系兼任教授張世賢及博士候選人李俊達亦參與本研討會。

### 一、行程簡述：

5 月 4 日 由臺北飛成都，住進金牛賓館。

5 月 5 日 上午參加研討會開幕儀式、「大會論壇」

下午參加分組專題論壇

5 月 6 日 上午參加學術考察；參觀成都市雙流縣三星鎮新南村、  
籍田鎮地平村

下午參加研討會閉幕儀式

下午與晚上搭機返台

詳細行程請參閱下列研討會議程(附件三)

### 二、研討會的學術重點

此次研討會主題為「挑戰與機遇：社會管理與公共服務」，旨將公共管理與公共服務予以聯結，著重務實之治理，希望能對兩岸四地

均面對共同難題，例如：高度都市化所帶來之議題、城鄉如何平衡發展的議題、社會性公共政策議題、社區組織發展議題與社會管理議題，的抒解有所助益，因此，研討會分成下列五個分組，進行討論：

1. 城市化與公共治理，有 17 篇論文發表；
2. 統籌城鄉發展與公共服務，有 19 篇論文發表；
3. 社會治理與公共政策，有 17 篇論文發表；
4. 政府轉型與社會組織發展，有 17 篇論文發表；
5. 社會發展與社會管理，有 19 篇論文發表；

此次研討會共計有 89 篇論文發表，參與學者有 140 人，來自 54 所大學。

本人於研討會發表論文「臺灣廉政機關變遷之研究—歷史制度論的分析」(詳附錄二)，並擔任第 4 分組「政府轉型與社會組織發展」第一時段的點評人。而兼任教授張世賢發表論文「城市化與公共治理：台中市文化產業都市的建立」、李俊達博士候選人發表論文「儒家文化脈絡下的公務人員職場精神力」；兼任教授張世賢並擔任分組之第一組「城市與公共治理」第二時段的主持人。

## 參、心得與建議

一、公共行政、公共管理學術著重務實，期與社會所面臨之問題結

合，此次研討會的 5 項主題：城市化與公共治理、統籌城鄉發展與公共服務、社會治理與公共政策、政府轉型與社會組織發展與社會發展與社會管理，均是兩岸四地（大陸、台灣、香港、澳門）共同所面對的問題。由於研討主題務實，使得研討會的結論對實務有所幫助。

二、此次研討會的參與，讓本系對大陸、香港、澳門三地的「社會管理與公共服務」有更深一層的認識，若再加上台灣本土的相關議題，當有助於發展具華人文化特色之「社會管理與公共服務」理論與實務出來。

三、由於此次研討會有來自 54 所大學的 140 位學者參與，使得本系有更多機會與大陸相關系所與學者進行廣泛的交流。



於研討會留影

## 附錄

### 附錄一 第八屆兩岸四地公共管理學術研討會邀請函回執

#### 第八屆兩岸四地公共管理學術研討會邀請函回執

---

姓名：\_\_\_\_\_ 性別：\_\_\_\_\_ 年齡：\_\_\_\_\_

職務/職稱：\_\_\_\_\_

就職單位：\_\_\_\_\_

是否參加本次會議： 是 否

航班號/火車車次：\_\_\_\_\_

航班/火車到達時間：\_\_\_\_\_

班機/火車到達機場/車站：\_\_\_\_\_

有效聯繫方式（手機號）：\_\_\_\_\_

食宿有無特殊要求：\_\_\_\_\_

是否願意參加會後自費旅遊： 是（請圈劃） 否

注：自費旅遊路線：A、樂山——峨眉山一線  
B、九寨溝——黃龍一線

---

#### 注意事項：

1. 本回執請務必於 2012 年 4 月 10 日前發至：[spascu@126.com](mailto:spascu@126.com)，以便我們為您安排參會期間的食宿等事宜。如不能如期發回回執，將影響到您食宿的預留安排。
2. 請於 2012 年 4 月 1 日前發送參會論文全文至 [spascu@126.com](mailto:spascu@126.com) 郵箱，郵件標題請注明“參會論文”，連絡人：\_\_\_\_\_郭靈\_\_\_\_\_老師。
3. 5 月 4 日，我院在機場設置接待站，全天接待參會代表，有關接機、接站、行車路線等事宜，請密切關注我院網站：<http://ggglxy.scu.edu.cn/>。

### 附錄二 本人發表之論文

## 台灣廉政機關變遷之研究---歷史制度論的分析

顧慕晴\*

### 摘要

本文之目的旨在以歷史制度論的觀點分析台灣廉政機關的制度變遷。歷史制度論(historical institutionalism)特別著重制度變遷之動態過程。在制度變遷之動態過程中，有趨向於穩定的「路徑依賴」力量；亦有趨向於變動的偶發與非預期因素。兩類因素相互激盪、互動。若路徑依賴力量強大，則制度持續不變；若偶發與非預期因素強大，則促成變動的「關鍵時刻」出現，制度走向變革。歷史制度論並且認為制度的變遷過程呈現「斷續平衡」的狀態。台灣廉政機關，在過去 60 年中，經過四大時期的變遷。這四大變遷過程，頗能運用歷史制度論觀點加以解釋。第一、二時期的演變，整體而言，具有高度的路徑依賴關係，同樣具備隱密化、情治化、政治化的特質，因之，可說處於制度均衡狀態。然而，第二至第三時期的變遷不可謂不大，由於強烈的民主化浪潮與法制化、專業化的要求，使得廉政機關的建制進入斷續的關鍵時刻，第三與第二時期無論在法制基礎、隸屬關係、人員來源、組織功能與角色上，都有重大改變。故第二進入第三時期屬均衡制度狀態。第四時期的變遷，雖有國際化的要求，但主要仍是對第三時期民主化、法制化與專業化的深化考量，所以，廉政機關的變遷又呈現制度均衡與路徑依賴的狀態。

---

\* 顧慕晴 臺北大學公共行政暨政策學系教授兼系主任

## 壹、前言

本文之目的旨在以歷史制度論的觀點分析台灣廉政機關的制度變遷。本文所言之廉政機關即為貪汙防制機關，其之所以如此稱呼，主要有兩項原因，一是就形式名稱言之，因為 2011 年 7 月 20 日起，法務部廉政署成為貪汙防制的專責機關，故以此名之。二是就貪汙防制功能言之，雖然，對於貪汙防制的推動，目前仍有其他機關、機構參與，例如，法務部檢察署、調查局廉政處及各級政風機構或政風人員，但卻以法務部廉政署為主體。目前法務部廉政署的主要職掌為防貪與肅貪。防貪為貪汙行為的事先防範、禁絕於未貪之時；肅貪乃貪汙行為發生後的調查與懲罰，欲生打擊貪瀆犯罪與殺一儆百之效。

台灣廉政機關歷經四次變遷，凡 60 年。共歷經安全處、室及安全管理員，人事查核單位，各級政風機構與法務部廉政署四階段。其演變過程歷經過歷史制度論所謂之路徑依賴狀態；亦曾歷經過關鍵時刻的局面；該理論中的斷續均衡觀點亦頗能說明此四階段的變遷過程。因之，本文特別擇取歷史制度論為理論基礎。

本文分五部分論述之。第一部份為前言；第二部分探討本文的理論基礎——歷史制度論；第三部分則依據時間序列，描述 60 年來台灣廉政機關的四大發展階段；第四部分乃根據歷史制度論論述四大發展階段中的「路徑依賴」、「關鍵時刻」與「斷續均衡」特質。第五部分為結論。

## 貳、歷史制度論

此處探討本文的理論基礎——歷史制度論。首先說明制度、新制度論的意義；再論述歷史制度論。

### 一、制度之意義

在闡釋歷史制度論之前，宜先對制度的意義作一說明。任何個人、團體或組織的行為都是在無數且相互影響的制度內運作。所謂制度乃鑲嵌於正式或非正式程式、慣例、規範、習慣的政治經濟組織結構之中 (Hall and Taylor, 1996: 938) 亦即「對行為具有影響的正式組織、非正式規範以及相關程式」(Thelen et al., 1992:2)。職是之故，制度包括了正式制度與非正式制度。正式制度乃法定化、明文化的規範，如各種法律、行政規章即是顯例。非正式制度則為非法定化、非明文化的規範，如風俗習慣、道德規範或組織文化等。制度對行為所產生的作用，主要有激發行為的誘導(inducement)作用，以及阻卻行為的限制(constraint)作用。制度因素若置於政策制定過程中，則具備兩項功能：1. 負責政策制定的制度對參與者的權力大小具有決定性影響；2. 在制度中的特定位置對參與者如何界定自己的利益產生制約作用。因之，制度對行動者所欲追求特定目標的方式深具影響。(陳恆鈞：133)

### 二、新制度論

一般而言，新制度論包含「理性抉擇制度論」(Rational Choice Institutionalism)、「社會學制度論」(Sociological Institutionalism)和「歷史制度論」(Historical Institutionalism)三者(Hall and Taylor, 1996: 936-957)。歷史制度論乃融合理性抉擇制度論的「算計途徑」(calculus approach)與社會學制度論的「文化途徑」(culture approach)理論預設，再加上本身獨有的一些核心概念，所形成的一個新制度論分支學派，具有明顯的「折衷主義」(eclecticism)色彩。(Hall and Taylor, 1996: 939-940; 蘇子喬：150-160)

新制度論的興起，代表著國家研究途徑或制度研究途徑的再度復甦。其復甦有實際政治、經濟情勢的因素考量。其主要源自於 1970、80 年代的經濟危機，例如，石油能源危機，東亞挑戰的危機等。學者關注為何各國在面對相同的危機時，會產生不同的因應策略？於是他們對於國家的結構、國家與社會的關係又重燃高度的興趣。(胡婉玲:87) 1985 年 P. Evans, D. Rueschemeyer 與 T. Skocpol 合編了「Bringing the state back in」一書，開始了以國家或制度為中心的研究取向。此外，新制度論的興起亦有其學術上的因素，主要有兩項，一是對 1930 年代所形成之行為主義(Behavioralism) 在研究對象、研究方法與研究成果上的不滿。新制度論對於行為主義以個體行為和特質，作為研究焦點，產生高度的懷疑，因為行為主義乃針對政治系統中各個成員的個體行為進行研究，研究的成果往往見樹不見林，無法掌握宏觀、長期的趨勢。二是對傳統制度或國家研究的補充。傳統制度或國家研究，側重於靜態、規範理論的建立，例如對於憲政主義、政體、國體的研究，所呈現的成果多半為形式上(formal)事實，而非實際的事實。

### 三、歷史制度論

歷史制度論(historical institutionalism)乃對特定制度變遷之動態過程加以描述與解釋的一種理論。其是以制度變遷為該理論關切的核心焦點。此理論除延續傳統制度主義對靜態制度的重視之外，更重視制度的動態性。此派學者相信制度與歷史存在一種互為因果的關係；易言之，歷史制度論採取以時間序列(temporal sequence)為面向，分析制度的建立、變遷與競爭的原因、過程與結果。(胡婉玲：93) 歷史制度論者在分析時，所著重的焦點包括制度遺產(institutional legacy)、制度變遷(institutional change)、歷史的偶發性(historical contingency)與思想創新(ideal innovation)等(孫友聯：2)。因之，歷史制度論強調「制度的動態性分析」和「因果關係的脈絡化」。(Thelen & Steinmo 1992)

歷史制度論一詞的出現，是在 1990 年 S. Steinmo, K. Thelen 和 F. Longstreth 三位學者共同編著 Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis 一書後，正式將該理論定名為歷史制度主義。該書的內容主要強調歷史制度主義的研究議題，在於制度的動態與變遷的研究，以及理念創新與制度限制性的互動。因之，吾人可謂歷史制度論為新制度主義中的重要支派之一，強調制度動態過程和政策變遷研究的重要性。

#### (一) 斷續均衡

歷史制度論者認為制度的變遷呈現斷續均衡(punctuated equilibrium)的型態。

(S. Krasner, 1984: 240-242) 所謂斷續均衡意指制度的發展，從長期的角度觀之，是「變」與「常」的交互更替狀態；亦即制度的發展過程中，會在某一關鍵時刻（critical juncture）發生制度重大變動的情形，因而形成一個新的均衡狀態與由此產生新的制度，新的制度會在此特定均衡狀態下維持一段穩定的階段；爾後又會在某一關鍵時刻發生變動，變動後的制度又重新形成另一個均衡狀態，以此不斷的循環運作下去。制度的變遷不是在追求一個終極均衡的目標，而是從上一個均衡變動至下一個均衡；由上一個變動走向至下一個變動。當制度處於均衡穩定時期，制度為自變項，形塑了政治結果與政策；而在制度變動崩解時期，制度則轉向為依變項，反而為政治的運作與政策所形塑。

在制度發展的斷續均衡中，主要由兩方面力量相互競爭，決定現行制度的延續或變動：一是「路徑依賴」（path dependence），其主要著重於制度在歷史中何以能延續的問題，此即「常」的思考；另一則是「關鍵時刻」（critical juncture），其主要處理制度如何在歷史中被創設的議題，此即「變」的探討。兩種分析各有所側重，但彼此互補，共同構成歷史制度論的一體兩面。（Doug McAdam, Sidney Tarrow, and Charles Tilly, 2008: 308; Tulia G. Falletti, and Julia F. Lynch, 2009:1152; Paul, Pierson, 2004: 175-176；黃宗昊：158）

K. Shepsle對於斷續均衡的內涵以「制度均衡」(institutional equilibrium)和「均衡制度」(equilibrium institutions)兩者呈現之。(56,66)制度均衡關注制度的延續，認為制度產生之後，可規範行動者間的互動行為，以產生較佳的社會交換與合作。均衡制度則關注創設制度的問題，認為制度來自於行動者間的互動，反映出行動者間策略互動的均衡。（黃宗昊：160-161）現以圖1顯示制度均衡、均衡制度在斷續均衡中的位置。

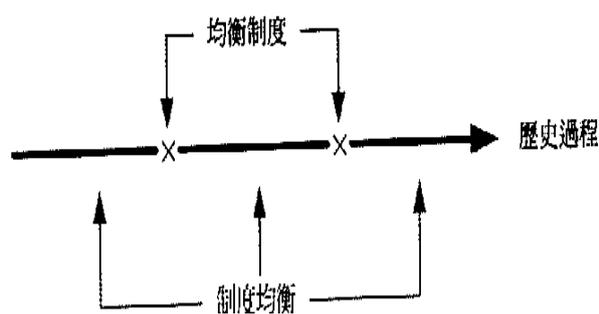


圖1 制度均衡、均衡制度與歷史過程

資料來源：黃宗昊，(2010)〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》卷49期3，頁162。

## （二）路徑依賴

所謂「路徑依賴」乃對現行制度持續強化的思考，亦即上一個時間點所做的路徑選擇，將會限制制度往下一個時間點發展的路徑選擇範圍，此即Kay所言「既有政策將對決策者可供選擇的政策選項產生約束力」。(29)這是因為制度變遷過程中，存在著制度報酬遞增（increasing returns）的機制。現行制度存在越久，政治系統中的成員對現有的制度愈行熟悉，對其所帶來的邊際報酬也會越大；制度獲利者愈來愈廣，獲利也愈來愈多，終至不願改變現行制度。Pierson以正向回饋（positive feedback）或自我強化（self-reinforcing）的動態過程謂之。(Pierson, 2004:20-21)王躍生進一步認為自我強化機制有四種：(1)規模效應：(2)學習效應：(3)協調效應：(4)適應性預期效應。(80-81)此種正向回饋或自我強化現象，若從現行制度下的失利者角度而言，則意味著改變既有制度的沉澱成本(sunk cost)將日益擴大，因而使得現行制度產生巨大的存續力量，形成「制度堆積」(institutional layering)現象，(Thelen, 2002: 225-228)即使出現別種選項可供選擇，但由於轉換的代價太高，會使得特定狀態沿著既有路徑不斷延續下去，未來制度變遷的選擇範圍也因此遭到限縮而被「封鎖」(lock in)在特定的路徑上，使得制度難以走回頭路或重新打造。(Pierson, 2000: 263；蘇子喬：154)綜之，在路徑依賴的情境下，欲對政策進行大幅改變將會徒勞無功，既存的制度將會政策設計內容有所限制，未來的行動只是現行經驗的反射而已(Thoenig, 2007: 89)。

## （三）關鍵時刻

「關鍵時刻」則指涉不同於現行制度的新制度是從何時(when)開始的？是何時開始正向回饋？又是如何(how)發生的？G. Capoccia 與D. Kelemen 認為：「關鍵時刻」是一段相對較短的期間，但當時行動者所作選擇卻根本的對制度後續發展產生主導作用。(341-369)黃宗昊亦認為關鍵時刻未必是指瞬時發生的事件，但是，當時行動者所做選擇，對於開啓後續的歷史路徑，具有決定作用。(160)由於制度變遷具有一定的因果關係(causality)，絕非毫無緣由的憑空發生；且變遷具高度複雜性，會受到其他制度、偶發性的歷史事件(contingencies of history)、制度內在權力結構或參與制度競逐行動者的多寡，甚至是事件發生的先後順序所影響，(Immergut, 1998: 23)因而形成開放的「交互並存」(intercurrence)、或是「行動中的多元秩序」的狀態(multiple-order-in-action)。(Karen

Orren & Stephen Skowronek: 113；黃宗昊：164-165)在交互並存的影響下，任何特定制度從建立後的任何一時間點，都同時受到各種「變」與「常」的因素所影響。制度的發展，並不是制度設計者所能控制的，制度的發展是一個相當複雜的過程。

蓋一個社會中充滿著各種制度，制度與制度之間必然會相互影響。不同的制度有著不同乃至於矛盾的目標；在特定的歷史時點上，不同的制度的「變」或「常」狀態亦不盡相同，有的制度處在似變要變的關鍵時刻，有的制度則在早期醞釀的漫漫過程中，有的則處在延續均衡的路徑依賴情境中，所以，形成了多元且紛雜的狀態。制度間常發生相互牴觸和衝突之情勢。面對著詭譎多變的制度環境，對特定制度的變遷而言，具有一定的不可預期性。

就制度內在權力結構而言，由於制度的安排，在相當程度上，是欲生導引力量之各方人馬權力鬥爭下的產物，因此，形成了強者的正義與利益。所以從制度形成初始，支持者與反對者之間就可能存在著緊張關係，並隨著彼此權力的消長，提供了制度變遷的動力與不同方向。(P. Hall and R. Taylor: 938；黃宗昊：165)因此之故，Mahoney and Thelen 建議把對制度的順服(compliance)程度視為一變項(variable)加以探討，從「規則」與「服從」之間落差的變化，就能看出制度變遷的動力強度以及可能的變動方向。(J. Mahoney& K. Thelen: 10；黃宗昊：166)蓋制度內各項規則既是權力鬥爭下的產物，各方人馬順服程度即不一致，但均欲爭取規則制定與執行的主導權。

參與制度競逐行動者的多寡亦會影響制度的發展。P. Pierson以「議題密度成長」(the growth of issue density)概念說明之。(1996:123-163)一個制度存在著，與其相關的議題可說極多，而每一議題的參與者數量差異極大，若行動者數量增加，則連結關係必然呈現多元複雜的情形。在此種情況下，特定制度之行動者欲按照其最原始的企圖發展預期結果的機率越小。Pierson就以議題密度的擴大說明非預期結果(unanticipated consequence)會形成制度發展脫離行動者原本的預期，因而主張多方行動者互動所產生的非預期因素與權力運作，都會影響制度的改變與行動者預期達成的結果。(胡婉玲：91)

另制度的變遷亦受事件發生的先後順序所影響，後發生事件的作用很可能被先發生事件的影響所掩蓋。不同的事件順序，會產生不同的歷史路徑。(P. Pierson(2), 2000：73-79；黃宗昊：159)

#### (四) 歷史制度論的特質

由以上對歷史制度論的論述，可歸納出其四大特質：(P. Hall & R. Taylor, 1996: 954-958；胡婉玲：88-90)

##### 1、透過較宏觀的觀點與範疇，來定義制度與行動者行為的關係

歷史制度論結合「理性抉擇制度論」(Rational Choice Institutionalism) 與「社會學制度論」來論述制度與行動者行為的關係。理性抉擇制度論，認為個體會在其既定的偏好下，依據不同的制度環境脈絡，以「個體利益極大化」為目標而進行策略性的互動。而在策略性的互動過程中，若主要的互動者發現新的制度更能

使其獲得較大的滿足，就有可能採取新的制度規範。相對之下，就社會學制度論的觀點言之，個人的行為並非完全基於工具理性的價值計算，因此不能僅以「工具性的邏輯」來看待個體的行為，而必須以「社會適當性的邏輯」(logic of social appropriateness) 或文化價值的角度來看待個體的行為 (March and Olsen, 1989:160)。歷史制度論以為行動者追求的是最適切的觀點反應，而非理性選擇學派中利益極大化的假定。而所謂最適切的觀點反應，則是透過一次又一次，不同團體間的攻防與策略中所形成。

#### 2、權力與權力在制度實際運作的不對稱關係 (asymmetry of power)

由於每個制度必然在權力不對等的情形下形成。在權力不對稱下，制度中的弱勢行動者可透過對理念與利益在不同時空環境下的詮釋，而伺機改變制度。

#### 3、路徑依賴與結果的不確定性

歷史制度主義者相信制度與歷史存在一種互為因果的關係。一方面，歷史制度論者運用路徑依賴的概念，解釋制度如何受到歷史的影響，而產生制度依賴的現象。另一方面，歷史制度主義者將歷史因素中的序列拉長，行動者在不同時間點的想法，可能受到更多偶發與非預期因素的影響而產生變化，非僅能以路徑依賴可做出解釋。歷史制度主義對於不確定的結果與歷史中偶發性因素 (contingencies of history) 都是相當的強調。

#### 4、制度的準決定論

歷史制度論對於制度變遷採取動態的觀點，故捨棄以往政治制度的決定論看法，轉而重視制度變遷的來源與結果。因此，制度並非因果關係 (causality) 的唯一來源，主要是隨著社經環境條件的不同，偶發 (contingency) 事件可能破壞既存制度，因而影響因果關係。因之，制度因素並非政治結果的唯一決定性因素，而是制度與其他因素相互調和的結果 (Hall and Taylor, 1996)。

### 參、台灣廉政機關變遷的回顧

台灣廉政機關，在過去 60 年中，經過四大時期的變遷，第一時期為 1953 年 7 月起，政府機關設置安全單位 (安全處、室及安全管理員)，秉承機關首長之命，辦理保防及機關安全維護工作。第二時期為 1972 年 8 月起，行政院為精簡機關組織，將安全單位、人員及業務併入人事單位。雖稱併入人事單位，但實際仍分為兩組織，並各以「一條鞭」的方式，由各自的系統管轄，繼續辦理相關保防、忠誠調查及廉政工作，此時期稱之為人事查核單位或是「人二」單位時期。第三時期為 1992 年 8 月進入政風機構時期。第四時期為 2011 年 7 月 20 日成立法務部廉政署。

就以上廉政機關變遷的回顧，吾人可謂第一、二時期的演變，雖然有其他制度因素 (如民主化) 的考量，產生了些微變化，但整體而言，仍具有高度的路徑依賴關係，兩時期的組織均維持了隱密化、情治化與政治化的特質，因之，可說處於制度均衡的狀態。然而，第二至第三時期的變遷不可謂不大，由於強烈的民主化浪潮與法制化、專業化要求，使得廉政機關的建制進入斷續變遷的關鍵時

刻，第三與第二時期機構無論在法制基礎、隸屬關係、人員來源、組織功能與角色上，都有重大改變，因此，屬均衡制度狀態。第四時期的變動，雖有國際化的要求，但主要仍是對第三時期民主化、法制化與專業化的深化考量，所以，第三、第四時期的制度又呈現制度均衡與路徑依賴狀態。60年來廉政機關的制度演變，吾人可以圖2示之。

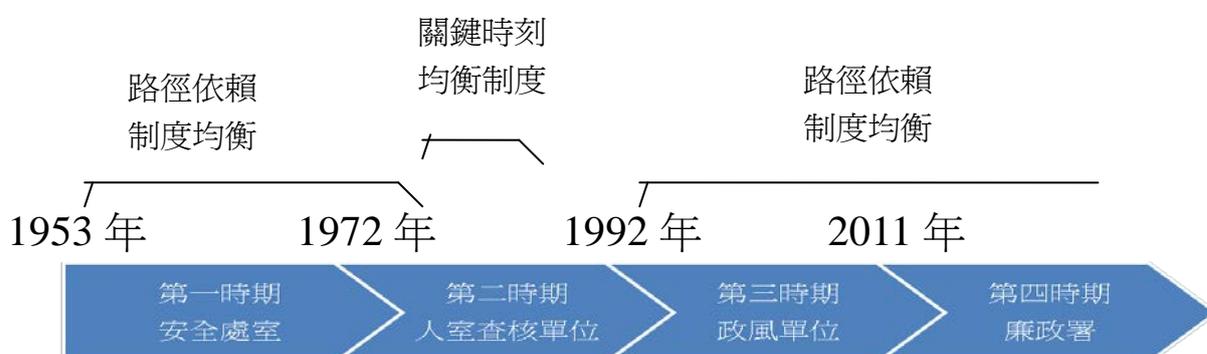


圖2 台灣廉政機關變遷過程

#### 肆、台灣廉政機關變遷的分析

1953年設置之安全處、室及安全管理員，隸屬於情治色彩濃厚的調查局。當時安全單位的設置緣由，是基於政府甫播遷來台，局勢飄搖，社會動盪；且海峽對岸圖我日亟，故為確保政府安全，乃加強檢肅匪諜，制定「動員勘亂時期保密防諜實施辦法」及「機密保防工作實施細則」，規劃全國保密防諜工作，並於政府各機關內設置安全單位。1972年8月安全單位、人員及業務併入人事單位，轉型為人事查核單位。此二時期的機構，有其設置之類似時代背景，組織與功能顯現出相當之一致性。但是，隨著台灣民主化的浪潮，1970年代左右，安全單位開始承受壓力。事實上，廉政機關由最早之安全處、室轉變至人事查核單位，其間就有某種程度的民主化考量。1972年8月1日起安全處、室改制為「人事查核單位」，促使其轉變的背景因素主要有二：（一）安全處、室名稱過於敏感：當時的行政院長蔣經國先生覺得「安全室」名稱太敏感，使人聯想安全室工作性質主要在「保密防諜」，也是對思想的控制，使公務人員對其印象不佳，因而促發名稱的改變。（二）保障公務人員權益：因為當時安全室所做的公務人員查核報告影響力很大，有時會影響公務人員的升遷；再加上當時有所謂的政治犯，安全單位對思想言行的控制，總會給人有「白色恐怖」的感覺，所以蔣經國就認為應該將之納入正軌的人事單位，但因人事與安全單位兩者工作性質完全不同，人事人員也不願彼此混在一起，故演變成區分為人事處（一）、人事處（二）兩個單位。（顧慕晴、鑑傳慶：6）1970年初期安全處（室）轉變為人事查核單位，固然有某種程度民主化思考，但是，此二時期廉政機關具有高度的路徑依賴與制度均衡關係。由於第二時期政府對社會環境的認知，承繼了第一時期強化社會安定、政府安全的思考；又加上民主化僅限於少數人士的呼籲，因之，廉政機關的斷續改變，並未形成社會上廣泛的趨勢與壓力。

## 一、第一、二時期的演變----路徑依賴

廉政機關第一時期與第二時期演變，具有高度的路徑依賴與制度均衡關係，呈現隱密化、情治化、政治化的特質。隱密化概指其組織設置無公開的法制基礎；又指其作業神秘，外界無從瞭解與監督；情治化的特質，指涉廉政機關與負責情治工作之調查局關係匪淺，可說是調查局的外派單位；政治化意指廉政機關主要扮演意識型態監控、特定政權維護的政治性功能，貪汙防制功能反居其次。隱密化、情治化、政治化的特質可從法制基礎、隸屬關係、人員來源、組織功能與角色五項加以說明。

### （一）法制基礎

安全處（室）與人事查核單位的設立無堅實的法制基礎，其設置是基於行政機關內部的便行事，並無代表民意之立法院的通過。言下之意，安全處（室）與人事查核單位不受民意機關之監督。而其保密防諜之職掌是依隨「動員戡亂時期保密防諜實施辦法」及「機密保障工作實施細則」而生，二者亦皆為行政命令性質。此二單位，在執行機關保防、保密、忠誠調查、防諜業務時，均涉及公務人員與人民行為之管制和監督，極易有意無意的傷及權益，故其設置與職權之行使，均應經過民意機關的審核與通過。（顧慕晴、鑑傳慶：8）

### （二）隸屬關係

安全處、室及安全管理員，隸屬於情治色彩濃厚的調查局；「人事查核單位」（簡稱人二單位）。表面上併入各機關人事單位，但業務上則如安全處（室）時期一般，受調查局的指揮監督。

### （三）人員來源

安全處（室）與人事查核人員的來源，主要依據「機關保防機構暨保防工作人員管理要點」之規定辦理。該要點第 9 條規定：「...各級保防工作人員之甄選、遴用，由人事行政局配合保防工作主管機關（調查局）適時辦理。」第 10 條規定：「遴審合格之人員，由人事行政局委託保防工作主管機關，施以專業訓練。」因之，在實際運作上，人事行政局係將保防工作人員之遴選、訓練全權委託調查局辦理，即先由調查局辦理甄選考試（保防班、查核班），並施以專業訓練後再函請人事行政局發布派令到各機關，各機關最後再發布個人派令。總之，1950 年代至 1990 年代初期之廉政機關人員均與調查局關係密切。（顧慕晴、鑑傳慶：9-10）

### （四）組織功能

廉政機關於安全處（室）與人事查核單位階段，主要功能偏重保防、員工忠誠調查，思想考核等政治性業務。就 1950 年代至 1970 年代的安全處（室）而言，其職掌為：（機關保防工作實施細則第 4 條）

- 1、關於保防組織之管理事項。
- 2、關於保密工作之推行事項。
- 3、關於洩密工作之調查事項。
- 4、關於防諜工作之蒐集事項。

- 5、關於防諜資料之蒐集事項。
- 6、關於匪嫌線索之查報事項。
- 7、關於忠誠調查之辦理事項。
- 8、關於安全防護之推行事項。
- 9、關於保防教育之推行事項。
- 10、關於政風工作之推行事項。
- 11、其他與保密工作有關事項。

其中除第 10 項政風業務屬廉政功能之外，餘皆多屬政治性監督的事務。而政風業務（廉政功能）亦非該機構一開始即有之業務，一直要到 1960 年代末期始行加入。1960 年代由於台灣政治局勢已較先前穩定，又因陸續發生數起重大貪汙案件，社會輿論為之譁然，紛紛主張對貪汙行為應予以嚴懲。例如，1966 年之盜豆案，爆發出臺灣區植物油製煉工業同業公會行賄事件，油商勾結中央民代聯手向政府施壓，對民生必需物資黃豆油管制進口、限制設廠、降低關稅，圖利油商。1969 年 3 月，高雄青果合作社理事主席吳振瑞等人假藉慶祝二十週年名義，以千兩黃金行賄官員，壟斷把持香蕉輸日業務，剝削蕉農，中飽私囊，不思在香蕉的品種、檢驗、運輸等產銷方面謀求改良，增加台蕉的國際競爭力，以致 1967 至 1968 年，短短一年的時間，台蕉在日本市場的佔有率從 82% 滑落至 55.7%，減少約 1/3 的銷量。檢調單位在「剝蕉案」中抓出蕉蟲，起出大量用以賄賂的金盤、金碗、金杯。這些案件影響國內外視聽甚鉅。雖然，立法院早於 1963 年通過「戡亂時期貪汙治罪條例」，惟公務人員貪瀆之情事仍時有所聞，顯然寄望於嚴刑重罰並不能遏阻貪汙，為期有效肅貪，政府乃決定將各機關之保防單位(安全處、室)納入廉政體系。1968 年 9 月，行政院以台（五七）安字第 7291 號令指示調查局，將「政治風氣調查」列為安全單位的職責，從那時起，各機關之安全單位便成為肅貪組織之一環。該局於同年 12 月頒發「指導綱領」及「實施要點」分令各有關保防機構實施政風調查，其範圍如下：（司法行政部，1978：892~893）

- 1、公務員涉嫌貪汙瀆職，徇私枉法之調查。
- 2、公務員行為不檢，生活靡爛，影響機關聲譽之調查。
- 3、公務員經營或包庇妨害善良風俗特種營業之調查。
- 4、公務員玩忽職責，措施乖張，造成損害之調查。
- 5、公務員利用職權收受餽贈，或向利害關係人需索財物之調查。
- 6、公務員行為有悖公務員服務法及其他有關法令之調查。
- 7、施政得失與民意反映之調查。
- 8、行政效率之調查。

廉政機關於發展的第二階段----人事查核單位時期，雖然在廉政功能上，受到普遍重視與注目，但是，保防功能仍是人事查核單位的最主要業務。當時該單位的職掌主要有六：「安全防護」、「保密工作」、「保防教育」、「政風工作」、「忠誠調查」、「防諜工作」等，其中 5 項與保防工作有關。單就保防功能言之，其又

偏重於員工忠誠調查，思想考核等職掌上。當時，人事查核人員進行忠誠調查業務，主要是依據行政院 1973 年 3 月 14 日發布之「公務人員忠誠調查實施辦法」及 1980 年 11 月 9 日修正之「公務人員忠誠調查注意事項」辦理。

由以上對廉政機關在安全處（室）與人事查核階段功能的論述，可知保防業務在這兩階段的發展上，有其高度的一致性、重要性與延續性；防貪、肅貪的廉政工作只是次要的業務。

### （五）組織角色

廉政機關無論於安全處（室）或人事查核單位時期，均以機關保防及忠誠調查等工作為主，肩負公務人員思想考核任務，一向具有濃厚情治色彩，被視為調查局的「抓耙仔」，在機關中身分頗為特殊，讓機關員工常敬而遠之。因而，「白色恐怖」、「秘密員警」等成為抨擊當時安全處（室）或人事查核單位的代名詞。當時的角色為：

#### 1、保密防諜者

安全處（室）或人事查核時期，為確保國家安全，加強檢肅匪諜，此時期人員職掌為機關之「保密工作」、「保防教育」、「防諜工作」及「保防佈建」等業務。然而，為了保密防諜，又必須以下列第二、三項角色為重。

#### 2、思想監控者

在威權時期，統治者通常都有一套意識型態，作為全國上下必須一致奉行的行為準則。統治者一方面經由政治力量的運用，賦予此一意識形態無比崇高的特殊地位，不允許任何的質疑與批評；另一方面統治者又親自牢牢掌握住意識型態的解釋權力。同時，為使其意識形態的規範能被確實的遵行，負有安全、保防之人員，被賦予確保公教人員思想正確的責任，進行忠誠調查，扮演「僭取性」的管制型角色。

#### 3、特定政權維護者

安全處（室）或人事查核單位職司安全、保防工作。在威權時代，領導者通常認為自己就是國家的化身，將其政權的安危視為最高的優先。在領導者的直接掌控之下，負責情治、保防之人員，成為最重要的統治工具，具有「政治性」功能，隱含著為特定領導者服務與效忠的任務。（顧慕晴、鑑傳慶：13）

總之，廉政機關第一、二時期的變遷，雖然名稱不同，惟在法制基礎、隸屬關係、人員來源、組織功能與角色上，呈現隱密化、情治化、政治化的特質。

### 二、第二、三時期的演變---關鍵時刻

廉政機關進入發展的第二時期後，由於台灣政治經濟情勢的發展，開始承受巨大的民主化、法治化與專業化的壓力，因而進入變遷的關鍵時刻。

#### （一）民主化、法治化與專業化的壓力

##### 1、民主化

台灣自 1970 年代起，積極追求民主化，以下列目標為鵠的：

(1) 擴大人民各項權利，自我權利意識的升高：近 40 年來，人民充分享有

各種權利；政府不可隨意侵犯人民權益，反而應該保障人民的基本權益；任何對人民不合理的管制，都應加以檢討、去除。

(2)社會的自覺性升高：此即民間社會中要求民主的呼聲高漲，抗議性示威活動頻繁，民眾自主社團數目增多。

(3)自由政黨體系樹立：由於反對勢力的擴張，各種在野人士加深政治參與，並組成政治光譜極為分散的多元政黨；而原先的執政黨也開始進行組織重整，降低威權色彩，以因應新的社會形勢。在此種政治趨勢下，政治權力分配出現轉變的契機，也形成完全自由的政黨體系。

(4)威權政府放鬆管制：包括修改選舉法規以擴大選舉範圍與選民基礎；經濟體制由國家計畫性主導轉向為私人自由化；而意識型態控制也傾向鬆弛，形成言論思想多元化潮流。

在民主化浪潮下，1970年代開始，人事查核單位受到外界極多與極嚴苛之質疑與非議。歸納言之，主要有四項：(顧慕晴、鑑傳慶：6-7)

其一、監控民眾與公務人員之言行：民主時代，民眾各項權益應受政府良好之保障，然而，透過特定意識型態的強調與監控，事實上，就是在壓抑民眾的多項自由與權利，如言論自由、參政自由等。

其二、效忠特定政權之嫌疑：人事查核單位以保防與忠誠調查等工作，成為壓抑社會不同言論，以維護特定政權的工具。

其三、傷害公務人員權益：人事查核單位所進行的保防工作的業務範圍計有保密、防諜、安全防護、保防宣導、政風工作等，雖在各行政機關進行政風業務，有其必要；但過去由於國家政治結構與特殊的時空背景，人事查核單位的設置，其主要目的還是在查核與監督公務人員的忠誠度。而所謂「忠誠調查」的工作因缺乏具體明確的標準；再加上執行人員素質參差，以致流弊不少。由人二人員所提的報告，小則影響公務人員的升遷聘用，大則足以招致牢獄之災，甚至造成對人權保障的傷害。種種結果，使得人事查核單位設置的正當性遭到質疑；其設置也形成公務人員對政府的向心力不足、隔閡疏離甚至出生怨懣。

其四、傷害組織士氣：人事查核人員在各機關執行工作常不為外界所明瞭，加上當時所提報告，相當影響機關員工陞遷、考核與各項權益，故常遭誤會及指責，造成機關組織士氣的傷害。

由於以上之批判，1988年間，當時擔任宜蘭縣長的陳定南以「角色曖昧，正面功能不彰，實無存續之必要」為由，下令要撤銷縣政府人二室，並於1989年2月1日將該縣人二室、教育局人事課結束業務，所有人員調派支援其他單位，並下令銷毀公教人員的忠誠資料。(林德福，1992：569；孔孝瑜，1994：127)嗣後，高雄縣政府餘陳月瑛縣長亦予呼應，加以大眾傳播媒體擴大報導，形成輿論上的極大壓力。當時，屬於人事查核體系之一的學校「安全維護秘書」，也面臨教育部毛高文部長的壓力，要求予以裁撤。

## 2、法制化

在民主化下，公務人員為人民的公僕，行政單位的設置與編制均要得到民

意機關的同意，並且受民意機關的監督。惟各機關人事查核單位之組織身分依附人事單位，無法定地位，被認為是「黑機關」，不受議會監督。自 1986 年起部分民意代表陸續針對人事查核單位制度提出質詢，有些認為名實不符，建議予以正名；亦有建議予以裁撤者，使得人事查核單位之合法性一直飽受抨擊、質疑。

### 3、專業化

1970 年代起多數民眾希望廉政機關走上專業，即僅以防貪、肅貪為主要業務，而不涉及保防、忠誠調查等政治偵防的功能，唯有如此，方能符合民主化要求，不致傷及民眾或公務人員權益；亦方是廉政機關發展的可長可久之道。

總之，人事查核單位的「法制性」不足；且應受民意機關監督；其保防、忠誠調查等業務，對民眾與公務人員基本權益有所傷害，亦有圖利特定政權的嫌疑，基於上述的壓力，促成政府人事查核單位正名改制與功能轉變的契機。

## (二) 關鍵時刻

廉政機關在關鍵時刻中處理了下列事項：

### 1、法制基礎的取得

政府有鑑於廉政機關法制化乃是民主化之必然趨勢，乃參酌「人事管理條例」及「主計機構人員設置管理條例」的立法方式，著手草擬「政風機構人員設置條例」，並將各級機關及公營事業人事查核單位改制為政風機構。1992 年 6 月 16 日立法院第 89 會期第 34 次會議中三讀通過，並於 1992 年 7 月 1 日公佈施行。各級政風機構於 1992 年 8 月正式設置。法務部隨即於 8 月 18 日依該條例成立「政風司」為全國政風機構之業務指導機關。該部並將各機關政風機構改制以 1992 年 9 月 16 日為改制基準日，使得全國的人二單位從原來的「黑機關」自此正式法制化，成為正式的行政機關，並受立法機關的監督。

### 2、隸屬關係的改變

由於調查局在人們心中的刻板印象，充滿了情治神秘的色彩，立法院於審議「政風機構人員設置條例」時，多數委員不反對「政風機構人員設置條例」，但是，非常在乎廉政機關的民主化和透明化，堅持廉政機關要和調查局切斷關係。政風機構與調查局分離後，法務部則為政風機構的主管機關。「政風機構人員設置條例」第 3 條規定，法務部為掌理全國政風業務之主管機關。該部設置政風司負責政風業務之規劃、督導、考核等事項，下轄 1,015 個政風機構，2,443 位政風人員，依各機關層級分佈於中央與地方機關及公營事業，各機關政風人員根據該條例辦理各項業務。

### 3、人員來源的轉變

廉政機關自 1992 年政風機構成立伊始，基於人事安定之考量，對原先人事查核人員採全盤繼受方式。但是，法務部自 1993 年起，亦以「政風人員特考」方式，招考年輕新血加入。後為因應國家減少特種考試之政策，於 1997 年將政風人員特考併入公務人員高、普考內。未來，隨著新陳代謝，經由政風人員考試進入政風機構的人員將完全取代人事查核人員。

#### 4、功能的轉化

1992 年成立之政風機構已完全去除保防、忠誠調查的政治性功能，而以防貪、肅貪之行政功能為唯一的業務。依據「政風機構人員設置條例」第 5 條規定，政風機構掌理下列事項：

- (1)關於本機關政風法令之擬訂事項。
- (2)關於本機關政風法令之宣導事項。
- (3)關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。
- (4)關於本機關政風興革建議事項。
- (5)關於本機關政風考核獎懲建議事項。
- (6)關於本機關公務機密維護事項。
- (6)其他有關政風事項。

1992 年 8 月成立之主管政風業務的法務部政風司，內設 6 科，各科業務均為政風事項。第一科又稱「人事科」，係負責全國政風機構員額編制配置、調整之研議及政風機構任免、遷調、考核等人事管理業務；第二科又稱「綜合科」，負責政風司綜合性業務，如政風機構年度工作計畫之策畫等業務；第三科又稱「查處科」，負責貪瀆、政風案件之處理；第四科又稱「預防科」，辦理防貪政策之研擬等業務；第五科又稱「維護科」，負責機關安全與機密維護事宜；第六科又稱「本部科」，負責法務部及所屬各機關政風業務督導考核等事項。

#### 5、角色的轉變

在民主化浪潮的衝擊下，我國廉政機關在角色的轉變不可謂不大。其由早期之情治、政治性監視之角色，轉變為純行政性、專業性的機關內部防貪、肅貪角色。

綜之，第二至第三時期的演變，在民主化、法治化與專業化的壓力下，產生巨大的斷續衝擊，由第一、第二時期經路徑依賴所累積的制度，遭致大幅度變更，無論在法制基礎、隸屬關係、人員來源、功能與角色上，均有絕大變化。

#### (三) 第三、四時期的演變----路徑依賴

自 2011 年 7 月 21 日起，廉政機關的轉變進入第四時期----法務部廉政署的階段。廉政機關從 1992 年第三時期的發展後，又呈現出制度均衡、路徑依賴的特質。廉政署之設置，雖加入第三時期轉變未碰觸的因素，如國際化的思考；惟廉政署組織、功能非但不否認於政風機構時期所建立的原則，而且是進一步的加強與深化。因之，路徑依賴與制度均衡的特色明顯。法務部廉政署之組織功能特質主要有四：廉政功能之整合、廉政機關國際化、駐署檢察官之建制與廉政審查委員會之設置。其中一、二項特質顯現廉政機關專業化的深化；第三項特質為法制化的進階；第四項特質為民主化的強調。

##### 1、廉政功能之整合

台灣廉政機關的第四次演變，主要欲將分散的各項貪汙防制功能，由法務部廉政署予以整合。在廉政署未成立前，貪汙防制業務是由三大系統----各級法院

檢察署、法務部調查局、法務部政風司各自依據職權，分工合作。政風機構專責各行政機關內之防貪工作，職司貪瀆不法之預防、發掘、維護公務機密、預防危害破壞及法令宣導等事務；調查局專責肅貪工作，職司貪瀆案件之調查、偵辦等事務；檢察機關則負責貪瀆案件之指揮偵辦、強制處分及依法追訴等事務。簡言之，檢察機關主導肅貪工作，調查局查辦貪瀆案件，政風人員則在機關內從事防貪業務。惟政風機構對貪瀆案件查察並無司法調查權，有責無權；調查局「廉政處」雖具有司法員警權，但對於機關貪瀆事項之防制力有未逮，有權無責；監察院「廉政處」具有調查權，然僅追究公務人員行政責任，不及刑事不法，權責有限。（楊合進：13）

政府體認到廉政工作應該標本兼治，肅貪（執法）僅是治標的查處手段，反貪（教育）、防貪（預防）才是治本之道。而香港廉政公署成功的因素之一，就是「執法、預防、教育」三者合一的反貪策略。是以廉政工作的正本清源之道，須反貪、防貪、肅貪三管並進；預防與查處相輔相成、不可偏廢。<sup>1</sup>因之，法務部廉政署的成立是爲了有效整合各項貪汙防制的功能。

依據「法務部廉政署組織法」第一條即揭示其設立宗旨爲反貪、防貪及肅貪的結合：「法務部爲辦理廉政政策規劃，執行反貪、防貪及肅貪業務，特設廉政署」。第二條在職掌上的規定更爲清晰的顯示整合的企圖：「本署掌理下列事項：一、國家廉政政策之擬訂、協調及推動。二、廉政相關法規制（訂）定、修正之研擬及解釋。三、貪瀆預防措施之推動及執行。四、貪瀆或相關犯罪之調查及處理。五、政風機構業務之督導、考核及協調。六、政風機構組織、人員管理之擬議及執行。七、法務部本部政風業務之辦理。八、其他廉政事項。」

## 2、廉政機關國際化

台灣成立廉政署，有相當的國際因素考量。根據「法務部廉政署組織法草案總說明」所顯示的，政府有鑑於聯合國大會於 2003 年 10 月 31 日通過聯合國反腐敗公約(The United Nations Convention Against Corruption)，於 2005 年 12 月 14 日生效，全世界已有一百多個國家簽署。該公約於序言中確認，貪汙腐化將深深影響所有國家的社會和經濟運作。因貪汙而獲得的非法財富將對國民經濟和法治造成重大損害。公約中的第 6 條與第 16 條，要求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、具獨立性的貪汙防制機置。國際透明組織亦於 2000 年時提出「國家廉政體系(NIS)」架構，認爲設置具獨立性的專責廉政機構爲不可或缺的一環。此外，政府也因新加坡（1952 年成立貪汙調查局 CPIB）、香港（1973 年成立廉政公署 ICAC）致力於反貪工作普遍獲得肯定，其成功元素是成立「廉政專責機關」所致。<sup>2</sup>台灣雖非聯合國反腐敗公約的締

<sup>1</sup> 請參閱 <http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/181210361444.doc>  
上網日期 2012/04/19，頁 12。

<sup>2</sup> 請參閱 <http://www.edu.tw/files/list/B0006/%E7%B5%84%E7%B9%94%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88.doc>。上網日期：2012/04/19

約國，但身為國際社會的一員，且鄰近國家、地區設立廉政專責機關後，整飭貪汙效果卓著。因此，設立廉政署，專責防貪肅貪，不但可以向國際社會展現肅貪與防貪的決心；亦可有效打擊貪汙犯罪。

### 3、駐署檢察官之建制

廉政署組織的特質之一，即駐署檢察官之建制。其彰顯的意義為法制化之再加強。由於台灣刑事訴訟制度是以檢察官為偵查的主體。未來廉政署肅貪的模式將以「派駐檢察官制度」為核心，即由檢察署派駐廉政署之檢察官直接偵辦貪瀆案件，指揮署本部及各地區調查組具有司法員警權之廉政官辦案。此一方式除了可貫徹檢察官偵查主體的精神；並可建立檢察官「期前辦案」模式，在案件醞釀階段即投入偵辦，更能及早掌握犯罪事證。<sup>3</sup>

### 4、廉政審查委員會之設置透明性的提升

廉政審查委員會之設置，也是廉政署的特色之一，其目的為求民主化的深化。由於廉政署在偵辦貪瀆案件時有極大之權威，為了防止錯誤、濫權等不良現象，特設置「廉政審查委員會」，由社會公正人士組成，以防止誤判、拖辦及包庇吃案，監督廉政署透明的運作，提升其獨立性與超然性。<sup>4</sup>

## 伍、結論

從過去 60 年對台灣廉政機關的四大時期的變遷論述中，可明顯的看出歷史制度論對制度變遷所主張的「斷續均衡」特質。第一時期的安全單位（安全處、室及安全管理員），到第二時期的人事查核單位或是「人二」單位，無論從法制基礎、隸屬關係、人員來源到組織功能與角色上，均顯現組織設置無法制基礎、作業神秘、外界無從瞭解與監督的隱密化特質；與負責情治工作之調查局關係密切的情治化特色；與扮演意識型態監控、特定政權維護的政治性功能。因之，呈現高度的路徑依賴、制度均衡的特質。相對之下，第二時期的人事查核單位至第三時期的政風單位則表現出關鍵時刻、斷續變遷的巨變效果。政風單位在組織、功能上顯示不可傷害公務人員權益的民主化特性；制定組織設置之法律的法制化色彩與強調與從事防貪、肅貪業務的專業化特質。而第四時期的法務部廉政署繼續對前一時期所追求的民主化、法制化與專業化予以強化，廉政機關的制度變遷又走入路徑依賴、制度均衡的時期。

---

<sup>3</sup>請參閱 <http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1812103614444.doc>  
上網日期 2012/04/19，頁 4、10。

<sup>4</sup>請參閱 <http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1812103614444.doc>  
上網日期 2012/04/19，頁 4。

## 參考書目

- 王躍生，(1997)《新制度主義》，臺北：揚智文化。
- 孔孝瑜，(1994)《變天---陳定南傳奇》。臺北：日臻出版社。
- 司法行政部，(1978)《動員勘亂時期司法行政紀要》，臺北：司法行政部。
- 林德福，(1992)《宜蘭縣長陳定南施政總報告彙編》，宜蘭：宜蘭文獻叢刊編輯委員會。
- 胡婉玲，(2001)〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》期 16，頁 86-95。
- 陳恆鈞、江慧萍，(2010)〈樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點〉，《東吳政治學報》卷28期3，頁129-185。
- 黃宗昊，(2010)〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》卷 49 期 3，頁 145-176。
- 蘇子喬，(2010)〈台灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史制度論的分析〉，《東吳政治學報》卷 28 期 4，頁 147-222。
- 顧慕晴、鑑傳慶，(2007)〈民主化過程中官僚體系轉變的探討(1972-1992)——以我國政風機構為例〉，台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA) 2007 年會暨「公共治理的理論與實踐」學術研討會，臺北：台灣公共行政與公共事務系所聯合會，頁 1-16。
- Capoccia, Giovanni and Daniel Keleman. (2007) "The Study of Critical Junctures." *World Politics* Vol. 59, 341~369.
- Immergut, Ellen M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society* 26, 1: 5-34.
- Evans, Peter B. , D. Rueschemeyer, T. Skocpol (eds.) (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Falletti, Tulia G. and Julia F. Lynch. (2009) "Context and Casual Mechanism in Political Analysis." *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 9, 1143~1166.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor. (1996) "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Study* Vol. 44, No. 4, 936~957.
- Kay, Adrian. (2006) *The Dynamics of Public Theory and Evidence*. Northampton, MA: Edward Elgar Press.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen. (2010) "A Theory of Gradual Institutional Change." in James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press. 1~37.
- March, James G. and Johan P. Olsen. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly. (2008) "Methods for Measuring Mechanism of Contention." *Qualitative Sociology*, Vol. 31, No. 4, 307~331.

- Orren, Karen and Stephen Skowronek. (2004). *The Search for American Political Development*. New York: Cambridge University Press.
- Peter, Hall A. & Taylor, Rosemary C.R. (1996) "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*, Vol. 44: 936-957.
- Pierson, Paul. (1996) "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." *Comparative Political Studies*, Vol. 29:123-163.
- Pierson, Paul (1). (2000). "Increasing Returns Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review* 94, 2:251-267.
- Pierson, Paul (2). (2000) "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Process," *Studies in American Political Development*, Vol. 14, No. 1, 73~93.
- Pierson, Paul, (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Shepsle, Kenneth. (1986) "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions," in H. Weisberg, ed., *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 51~82.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo, (1992) "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo et al., eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1~32.
- Thelen, Kathleen. (2002) "How Institutions Evolve: Insights from Comparative -Historical Analysis." in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer. eds. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* Cambridge: Cambridge University Press, 208-240.
- Thoenig, Jen-Claude. (2007) "Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness." in B. Guy Peters and Jon Pierre. eds. *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks, CA: Sage, 88-98.

網路資料

<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1812103614444.doc> 上網日期 2012/04/19 , 頁 12 。

<http://www.edu.tw/files/list/B0006/%E7%B5%84%E7%B9%94%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88.doc> 。上網日期：2012/04/19

<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1812103614444.doc> 上網日期 2012/04/19 , 頁 4 、 10 。

<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1812103614444.doc> 上網日期 2012/04/19 , 頁 4 。

### 附錄三 議程

#### 第八屆兩岸四地公共管理學術研討會開幕式議程

時 間：2012 年 5 月 5 日上午 8:30—9:00

地 點：成都市金牛賓館俱樂部禮堂

主持人：四川大學公共管理學院院長姜曉萍教授

時間	內容安排
8:30—8:40	四川大學校領導致辭
8:40—8:45	中國政治學會秘書長楊海蛟教授致辭
8:45—8:50	美國公共管理學會會長劉國才教授致辭
8:50—8:55	臺灣世新大學管理學院院長黃榮護教授致辭
8:55—9:00	兩岸四地公共管理學術研討會發起單位、中國人民大學公共管理學院院長董克用教授致辭
9:00—	大會合影

“大會論壇”議程安排

時 間：2012 年 5 月 5 日上午 9:30—12:30

地 點：成都市金牛賓館俱樂部禮堂

分組	時段	主持人	發言人
第一場	09:30—10:30	張 雷	吳瓊恩、藍志勇、丁元竹、周敬偉
第二場	10:30—11:30	公 婷	卓 越、馬 駿、毛壽龍、朱正威
第三場	11:30—12:30	包國憲	江明修、楊 龍、姚先國、詹中原

備註：每位專家發言 8—10 分鐘，交流對話 10 分鐘，主持人點評 10 分鐘。

第八屆兩岸四地公共管理學術研討會專題論壇分組議程

第一組：城市化與公共治理

第一時段：2012 年 5 月 5 日 14:00—15:45		地 點：金牛賓館東樓二樓 小會議室	
主 持 人：肖 濱		點評人：胡元梓、紀俊臣	
序號	姓名	單位	論文題目



第二組：統籌城鄉發展與公共服務

第一時段：2012年5月5日 14:00—15:45				地 點：金牛賓館東樓三樓小會議室			
主 持 人：王建偉				點評人：尹慶雙、包國憲			
序號	姓名	單位	論文題目				
1	謝登旺	臺灣元智大學	社區發展的協力治理模式：以臺灣桃園縣聯合社區為例				
2	夏志強	四川大學	經濟欠發達地區統籌城鄉發展的路徑思考				
3	李永樂	南京財經大學	中國式分權、土地財政與城市擴張				
4	王春	中國人民大學	保障房建設的公積金支持：問題分析與研究				
5	吳文彥	義守大學	開發商對土地競標價格綜合考量因素之研究—高雄市的案例分析				
6	王建軍	四川大學	當前我國公共服務資源社區化配置的理論及實踐研究				
7	劉燕華	西北民族大學	西北民族地區公共服務現狀及對策研究—以甘肅省和政縣為例				
8	蒲曉紅	四川大學	完善新型農村社會養老保險制度的幾點建議				
9	李春	首都師範大學	政府購買社會組織公共服務的運作模式與風險防控研究—基於委託代理理論的分析框架				
第二時段：2012年5月5日 16:00—17:45				地 點：金牛賓館東樓三樓小會議室			
主 持 人：黃榮護				點評人：劉國才、湯京平			
10	孫濤	南開大學	基本公共服務均等化與財政改革：基於地區發展差距的經驗研究				
11	羅駿	四川大學	基於農民專業合作組織的統籌城鄉發展協同公共服務模式研究				
12	何得桂	西北農林科技大學	中國新集體林權制度改革的困惑與出路：八年實踐的理性反思				
13	李丹	四川大學	新生代農民工市民化問題及政策啓示—從生活滿意度視角				
14	任曉林	延安大學	城鄉統籌中新型農村社區建設的應有之義：志丹調查				
15	周斌	西南石油大學	城鄉統籌背景下公共服務均等化實現路徑探究				

16	王菁	成都理工大學	城鄉統籌發展背景下基層民主治理之績效評估維度初探
17	歐書陽	西南大學	重慶市統籌城鄉公共服務改革探索
18	向建	西南大學	公共服務型政府構建路徑：來自重慶公租房的例證
19	裘思佳	電子科技大學	城鄉基本公共服務均等化與農村養老保險資訊化之路

第三組：社會治理與公共政策

第一時段：2012年5月5日 14:00—15:45		地 點：金牛賓館東樓四樓小會議室	
主 持 人：董克用		點評人：婁勝華、孫 濤	
序號	姓名	單位	論文題目
1	屈錫華	四川大學	產權邏輯、制度創新與統籌城鄉中的村級政權—基於成都市郫縣戰旗村社會發展的微觀研究
2	李長晏	臺灣中興大學	治理導向政策工具之建構：理論演進與趨勢變遷
3	聶愛霞	廈門大學	失業保險對失業持續時間的影響—運用生存模型對廈門市失業者的經驗研究
4	張謙	新加坡管理大學	社會—企業型政府與城市基本物品的公平性供給：一個概念創新
5	羅依平	湘潭大學	協商決策模式：我國社會管理事務決策模式的創新選擇
6	曾明	南昌大學	政府支出偏好中的義務教育：財政轉移支付的視角
7	周娜	香港城市大學	改革過程中腐敗加深的市場原因探討：以公共採購中的招投標為例
8	孫宏偉	東北大學	我國社會養老服務體系建設的政策選擇
第二時段：2012年5月5日 16:00—17:45		地 點：金牛賓館東樓四樓小會	

議室			
主 持 人：丁元竹		點評人：藍志勇、郭 丹	
9	婁勝華	澳門理工學院	民生為本的政策導向及其成效—澳門特區民生政府建設觀察
10	劉潤秋	四川大學	農村土地流轉與社會保障制度改革互動模式研究—基於成都和重慶的經驗
11	洪綾君	世新大學	勞工退休金制度立法過程之政治經濟分析
12	蘇榆婷	高雄大學	都市地區土地使用變更回饋負擔機制演化趨勢—高雄市的案例分析
13	陳慧	中國人民大學	我國公共政策過程研究：框架和案例—以國家“十二五”規劃制定為例
14	申端鋒	蘭州大學	新生代農民工城市化的路徑創新及政策調整—以湖北省英山縣為例
15	宋學增	中國人民大學	蜜蜂寓言 VS 市場失靈：食品安全問題的制度根源探析
16	黃俊輝	南京農業大學	《校車安全條例（草案徵求意見稿）》的政策議程分析—基於多源流模型的視角

#### 第四組：政府轉型與社會組織發展

第一時段：2012年5月5日 14:00—15:45		地 點：金牛賓館東樓五樓小會議室	
主 持 人：楊 龍		點評人：顧慕晴、魏 娜	
序號	姓名	單位	論文題目
1	沈榮華	蘇州大學	從服務結構轉身看體制改革邏輯—基於吳江行政服務局的考察
2	黎錦福	臺灣板橋地方法院	從新公共管理理論分析臺灣環境資源部職權運作及其影響
3	仇桂美	開南大學	由地方行政能力提升論大臺北都會區之府際協力治理
4	孫玉棟	中國人民大學	關於加強我國預算透明度的對策分析
5	魯照旺	中國政法大學	自由民主與改革發展

6	李俊達	臺北大學	儒家文化脈絡下的公務人員職場精神力
7	沙治慧	四川大學	中國的行政成本管理該走什麼路
8	方卿	上海行政學院	行政問責制:浦東的實踐與思考
<p>第二時段：2012年5月5日 16:00—17:45                      地 點：金牛賓館東樓五樓小會議室</p> <p>主 持 人：卓 越    點評人：沈榮華、謝登旺</p>			
9	毛壽龍	中國人民大學	社區扁平化管理：社會管理創新與政府治道變革
10	顧慕晴	臺北大學	臺灣廉政機關變遷之研究—歷史制度論的分析
11	包國憲	蘭州大學	以公共價值為基礎的政府績效治理：源起、架構與研究問題
12	蕭今	香港中文大學	非營利組織的治理與管理—人力資源、資源募集、績效評估
13	郭金雲	四川大學	西部地區服務型政府建設的現實困境與對策研究
14	張再生	天津大學	轉型期社會組織與政府關係及其參與社會管理的機制研究
15	劉洋	中國人民大學	建設“學習型組織”推動“組織學習”與制度創新
16	王斌	西南大學	當前中國社會發展中社會管理的困境與解決途徑
17	虞毅民	西南石油大學	社會公益合作視域下政府與社會公益組織協同機制探析

第五組：社會發展與社會管理

第一時段：2012年5月5日 14:00—15:45                      地 點：金牛賓館東樓六樓小會議室



### 第八屆兩岸四地公共管理學術研討會學術考察安排

時 間：2012 年 5 月 6 日 8:00—15:30

地 點：四川省成都市雙流縣三星鎮新南村、籍田鎮地平村

考察內容：成都市統籌城鄉與村級治理

### 第八屆兩岸四地公共管理學術研討會閉幕式議程

時 間：2012 年 5 月 6 日 16:30—17:05

地 點：四川大學公共管理學院（全國幹部教育培訓基地一號演播廳）

主持人：四川大學公共管理學院領導

時間	內容
16:30—16:35	四川大學校領導講話
16:35—16:45	四川大學公共管理學院院長姜曉萍教授大會總結
16:45—16:55	第九屆兩岸四地公共管理學術研討會承辦單位代表、臺灣政治大學社會科學院副院長湯京平教授發言
16:55—17:05	兩岸四地公共管理學術研討會秘書長魏娜教授發言