

論述	大陸現況	法令天地	資通安全	科技新知	健康生活	生態保育	文與藝	傳播・溝通・新視野	其他
----	------	------	------	------	------	------	-----	-----------	----

他們彼此都需要對方，維持現有的同盟架構，才是符合雙方各自的國家利益。

陷入迷航中的美日同盟關係

◎ 林賢參

有關駐沖繩普天間美軍陸戰隊直升機部隊基地移轉問題，在美國極力反對，以及日本內部缺乏共識之情形下，由民主黨、社民黨、國民新黨所組成的鳩山由紀夫聯合內閣於去（2009）年12月15日，決定最遲在今年5月結束以前提出解決問題之最終結論。

有許多美日學者專家與媒體紛紛提出警告稱，美日兩國將因此爭議而導致同盟關係降溫，甚至還有人臆測，此一爭議若不妥善處理，美日同盟將可能「勞燕分飛」，並且將會分別「琵琶別抱」，美日兩國各自與中共建立進一步的合作關係，以取代對方之角色扮演。持此論者之根據在於，美國歐巴馬政府將更加重視與新興強權中共之對話與合作，而日本民主黨新政府則提出重視亞洲外交政策、建構沒有美國參與之「東亞共同體」，讓外界解讀為是要「離美返亞」。

不過，從權力平衡或威脅平衡的角度來看，筆者並不認同此一論點。因為，現階段雙方對此議題之發言或態度，都只是為強化自身交涉籌碼之討價還價舉動，不會動搖到美日同盟關係之根本。以夫妻關係打比喻，筆者認為，美日雙方只會一時的爭吵，還不至於會上演「離婚」劇，因為，從國際關係理論現實主義的觀點來看，他們彼此都需要對方，維持現有的同盟架構，才是符合雙方各自的國家利益。

普天間基地問題之由來

1995年9月初，發生駐沖繩3名美軍強暴國小女學童事件，引爆沖繩居民反美軍基地情緒。約有八萬五千名沖繩民眾走上街頭，要求歸還美軍基地，以及修訂給予駐日美軍治外法權之「美日地位協定」。11月，美國副總統高爾代替身陷國內政治風暴之柯林頓總統訪日，與日本首相村山富市共同召開記者會，表明兩國政府將在美日外交與國防聯席會議「美日安保委員會」（泛稱「2+2會議」）之下設置「沖繩特別行動委員會」（SACO），針對沖繩美軍基地之統整縮編進行檢討。

1996年2月23日，新任日本首相橋本龍太郎赴美訪問，在美國西岸與柯林頓舉行非正式高峰會談，以位於沖繩縣宜野灣市區內之美軍普天間基地影響到周邊居民安全為由，希望美方歸還該基地。根據當時擔任美國國防部主管亞太安全事務的副助理部長坎貝爾(Kurt Cmapbell)回憶稱：由於中共在臺海挑起危機，讓柯林頓政府深感強固美日安保體制之必要性，遂在3月下旬，戲劇性地作出歸還基地之決定。4月12日，橋本與美國駐日大使孟代爾(Walter Mondale)舉行共同記者會，正式宣布美國將歸還普天間基地。但是，此一宣布是普天間問題之開始，而不是結束。為配合柯林頓訪日，美日雙方在未確保替代設施之情形下即做出歸還決定，為普天間問題懸而未決種下禍根。

1996年12月2日，美日「2+2會議」依據「沖繩特別行動委員會」之最終報告作出決定，基於減輕沖繩居民關於基地負擔之考量，以及駐日美軍戰力與緊急對應態勢能夠獲得充分維持之情形下，在今後5至7年內，美方將歸還沖繩普天間基地給日方，條件是日方必須在沖繩周邊適當的海域，建設替代設施供美軍陸戰隊直升機部隊使用。其後，由於受到替代設施地點之選定、施工方式、使用年限爭議、對海洋生態影響評估等因素影響，導致問題始終懸而未決。在美方宣布將歸還普天間基地後，歷經10年的交涉與折衝，美日「2+2會議」始於2006年5月1日作出最後決定，選定位於沖繩縣名護市邊野古美軍「舒瓦普營區」沿岸作為建設替代設施之地點，於2014年之前，替代設施完工啟用後，美方歸還普天間基地，並且將駐沖繩美軍陸戰隊8,000名官兵及9,000名軍眷移至關島。在經過環境影響評估後，替代設施原先預計於今（2010）年度開始動工興建。

不過，由於鳩山由紀夫新內閣決定重新檢討包括普天間基地在內的駐日美軍整編計畫，並且出現要求將普天間基地遷移至沖繩縣外或海外的聲音，以致引發美日兩國間之緊張關係。

日相鳩山製造出無解的四次方程式

筆者在本刊去年11月號即指出，去年眾議院選舉期間，自覺可能執政的民主黨領導階層，為保留執政後之政策選擇空間，在競選政見公約上，取消過去明確要求普天間基地移往沖繩縣外之選舉支票，改以語句模糊之「對於美軍重整、駐日美軍基地之應有狀態，將以重新檢討為目標加以處理」作為交代。不過，黨主席鳩山由紀夫卻在投票前一週表明：「普天間基地移轉地點，基本上是沖繩縣外為目標，如果可能的話，希望遷移至國外」，讓政黨公約之模糊策略略破功。簡言之，由於鳩山前言不對後語之發言，導致普天間基地問題複雜化。

執政後，鳩山在有關普天間問題之發言，始終將以下相互對立的四句話掛在嘴邊：「沖繩縣民的願望最為重要」、「重視日美共識」、「執政聯盟之間也有共識」、「始終拖延不決是不好的」。日本媒體將此四句話，比喻作無解的四次方程式，而鳩山卻一頭鑽進去，企圖尋求解開此一死結的良方，其結果必然是作繭自縛。

去年10月7日，鳩山在回答記者有關普天間問題是否會變更競選政見公約時表示：「不能否定公約會受到時間因素改變之可能性」，形同暗示不會受到選舉公約之約束，將繼承自民黨政權對美國所做的承諾，將基地遷移到邊野古沿岸。翌日，面對是否已經接受現行方案之詢問時，鳩山卻又表示：他「從未提到過（要遷移到）邊野古」。在一週後，鳩山再度談稱：「美方希望我方早點提出結論，但日本也有自己必須要考量的問題。在名護市長選舉（今年1月）與沖繩縣知事選舉（今年11月）的中間期間，有必要提出結論」，首度暗示將決定往後推遲。

10月20至21日，美國國防部長蓋茲訪日，與日本外務大臣岡田克也、防衛大臣北澤俊美舉行會談時，以強硬的姿態表示：現行方案是雙方經過長時間檢討許多選項後所得出之共識，乃唯一具有可行性的選項，希望日方儘快提出結論。翌日，美國參謀首長聯席會議主席穆倫(Mike Mullen)在東京美國大使館舉行的記者會上，針對本案表示：如果現行方案無法實施，從軍事的角度來看，日本以及亞太區域的安全，將難以受到充分的保障。其後，當媒體報導日相鳩山稱：沖繩縣外或者是海外（關島）也是移轉地點的檢討選項時，美國國務院發言人凱利表示：日本究竟要與美國建構何種關係，最

終是要由日本政府做決定。凱利之評論是在暗示日方之舉動，將嚴重影響今後日美關係之走向。

日本《讀賣新聞》引述鳩山身邊人士的話指出：「(鳩山)最終理解到只有邊野古方案可行，但為了將對聯合政府所產生的衝擊降到最低，不得不將最終決定往後推遲」，「只有將所有可能選項重新檢討一遍之後，才能讓沖繩縣民理解到，除了變更政見公約之外，已別無他途」。《讀賣新聞》還引述與鳩山熟識者的話報導稱：「鳩山是個非常頑固的人」，過去他提倡「沒有美國駐軍的日美安保」主張，但因為他「有說一些與眼前交談的人喜歡聽的話之習慣」，才會經常出現與其本意相反的話，實際上，「鳩山的本意，就是希望將普天間遷移到關島」。《讀賣新聞》並舉鳩山與歐巴馬之一席話，證明鳩山之壞習慣。去年11月13日，鳩山與赴東京訪問之歐巴馬舉行會談，當歐巴馬要求日方早日履行2006年美日共識時，鳩山盯著歐巴馬的眼睛表示：「請相信我」(Please trust me)。歐巴馬認為，鳩山此言即意味著其承諾將履行共識，遂安心地回應稱：「我完全信任你」(I absolutely trust you)，並且在會後的共同記者會上稱：「雙方將根據過去的共識進行協議，我們的目標是一致的」。正因為如此，當鳩山決定將最終決定往後推遲後，歐巴馬若感覺被擺一道，那是自然的反應。

12月17日，鳩山在哥本哈根參加丹麥女王的晚餐會時，向一同出席餐會之美國國務卿希拉蕊談稱：一、政權輪替後，要求普天間基地美軍遷出沖繩縣外之民意高漲；二、決定移轉地點需要花時間；三、尋找現行方案邊野古以外之地點。翌日，鳩山即向隨行採訪的日本記者談稱，有關推遲普天間問題之最終決定，已經獲得美方之諒解。不過，希拉蕊卻於22日緊急約見日本駐美大使藤崎一郎到國務院表示：希望日方以現行方案儘快做出決定，否則將影響駐沖繩海軍陸戰隊官兵及其眷屬移轉關島案等牽涉到整體的駐日美軍重整計畫，甚至可能波及美日關係之其他層面。希拉蕊此舉，形同否定鳩山向日本記者所稱已獲美方諒解之言。

為何美國堅持將普天間基地之替代設施限定於沖繩縣內，並且拒絕接受將普天間陸戰隊航空部隊與縣內之嘉手納美軍空軍基地合併之方案呢？據悉，嘉手納基地平時即已部署包括空軍F-15C/D戰鬥機、KC-135R空中加油機、E-3C空中預警機(AWACS)，以及海軍P-3C獵戶座反潛巡邏機等近百架作戰飛機，是遠東地區最大、運用最頻繁的美國空軍基地；而普天間基地平時則部署陸戰隊所屬攻擊直升機、各型運輸直升機，以及空中加油機等近七十架飛機。根據美日雙方之軍事作戰規畫，一旦日本本土、朝鮮半島或者是臺海發生戰端，美軍將在嘉手納基地追加部署包括F-16戰鬥機、空中預警機、空中加油機、運輸機等約八十架噴射機，以及在普天間基地增加部署300架大型連兵直升機。簡單地說，基於戰時作戰飛機容量之考量，美方才會拒絕將普天間航空部隊納入嘉手納基地，並且堅持認為，經過近十年討論始獲得共識之現行方案，是唯一可行的選項。

民主黨追求日美中正三角形關係？

其次，民主黨政府提出要建構沒有美國參與之「東亞共同體」構想，勢必會造成美國不愉快。大陸《中國新聞網》在分析日本為何提倡「東亞共同體」構想時指出：「21世紀日本外交最大的課題，是如何對應中國之崛起，而日本國內存在有四種選項：強化日美同盟以牽制中國；與美中兩國保持等距外交；聯合國中心主義之全方位外交；強化包括核武裝備在內之軍力。民主黨所揭櫫的選項是第二項，這是聰明的選擇，也符合日本的長期利益」。

正當美日雙方為普天間基地問題而爭吵之際，民主黨政權之最大實力派人物、黨幹事長小澤一郎於去年12月10日，親自率領該黨143名國會議員以及國會助理、民間人士等共626人之大規模訪問團赴北京訪問。對此，前橫濱市長中田宏撰文指出：「日美關係因為普天間基地而出現危機之際，小澤率領龐大訪問團赴北京以彰顯出民主黨重視中國之作法，將導致所有的平衡瓦解，讓人感覺得到不能單以時機不對而輕忽其危險性，必須要抱持著此等行動可能會被利用作為離間日美關係之危機意識」。

不過，真正讓人感到憂慮的是，小澤心腹、民主黨國會對策委員長山岡賢次在上海所提出的「日美中正三角形論」。山岡賢次在結束大規模訪中團之北京訪問後，於14日轉赴上海，出席該黨與上海國際問題研究所共同舉辦的研討會。山岡在演講時，針對普天間問題指出：「日美關係因為基地問題而出現摩擦，乃是不爭的事實。為此，我們應該先穩固日中關係後，再解決和美國的問題，才是現實的途徑」，並闡述日美中三國應該建構正三角形等邊關係。山岡此番話，意在強調民主黨政府重視日中關係。

日本與中共間的經濟關係，雖然日漸緊密化，但由於中共係一黨獨裁之專政體制，而且部署了多數足以攻擊日本之核武彈道飛彈。因此，在自民黨政權時代，雖然有人提出日中關係、美中關係，以及日美關係等三組雙邊關係，應該是等邊的正三角形關係之論調，但並非政府或執政黨內主流派勢力之主張。

對於民主黨內主流勢力公然提倡「日美中正三角形論」乙事，曾經擔任民主黨主席之國土交通大臣前原誠司於12月27日表示：「這種論調簡直是可笑。當北韓發生什麼事端時，美國可以提供日本協助，而中國到底是站在哪邊都還不知道」。翌日，亦曾擔任民主黨主席之副總理兼國家戰略大臣（目前已改兼任財務大臣）菅直人則在電視節目上表示：「在政治上，日美同盟扮演的角色重大，今後在亞洲或者是世界之穩定上，也是最重要的關係」，暗批「日美中正三角形論」。後冷戰時代，特別是在中共崛起態勢逐漸明顯之2000年以降，亞太地區的大國權力結構呈現美日中三角鼎立關係。美日雙方雖然都積極與中共發展關係，但由於美日兩國是價值觀相近之同盟國關係，有別於一黨獨裁的中共，因此，美日中三國關係應該是呈現美日雙方較接近之二等邊三角形。民主黨在此時提出「正三角形論」，勢必加深美國之疑慮。

歐巴馬政府之對日政策

對美國歐巴馬政府而言，日本民主黨新政府的對美政策是個不確定的未知數，其中，最令美方關切的議題，莫過於鳩山內閣如何處理普天間問題。即使是歐巴馬本人、國防部長蓋茲、國務卿希拉蕊等美國政府領導人一再地要求日方早日履行現行共識方案，鳩山內閣依然將案件之最終決定往後推遲。如果鳩山內閣的最終決定是要廢棄現行方案，甚至要求將基地遷出境外，屆時美國將如何予以回應？是否必須重新調整其東亞戰略部署？具體而言，美國是否會降低日本在其東亞戰略部署的重要性，並且提升與中共之合作關係？這些牽涉到東亞戰略部署之思考，將考驗歐巴馬政府之智慧。

美國知名智庫「美國企業研究所」(AEI)日本研究部主任歐斯林(Michael Auslin)於去年12月17日撰文表示，在日本眾議院選舉前，美國將鳩山、小澤等民主黨主要領導人有關駐日美軍基地之發言，視為單純的選舉語言，不料狀況發展超乎意料之外。歐斯林警告稱，如果鳩山內閣將普天間問題，拖延到7月參議院選舉以後，歐巴馬政府將有放棄與日本政府對話、擱置美日關係之虞，其結果將更形增強中共在美國對亞洲外交政策上所扮演角色之分量。如果再加上鳩山內閣無視於美國之存在而強化與中共等亞洲國家之互動，美國勢必無法對此等違反其國家利益之狀況等閒視之，其中將會蘊藏著美日特別關係出現質變之可能性，其結果或許將無人能預想得到。

或許因為感受到美日關係之危機，《華盛頓郵報》於1月5日刊載的一篇特稿指出：美國政府應該要避免讓外交上的焦躁不安，升高為與美國在亞洲最重要盟邦間之重大危機。該特稿分析指出，如果鳩山過於疏遠美國，將會面臨希望維持與美國良好關係之黨內同志，以及日本選民之反彈。因此，《華盛頓郵報》希望歐巴馬政府應該身段柔軟，避免激烈的批評言詞，並且給予鳩山一些彈性空間。兩天後，哈佛大學教授奈伊(Joseph S. Nye Jr.)也投書《紐約時報》指出，普天間議題處理不當，可能導致美日同盟關係出現嚴重裂痕。奈伊認為，在鳩山面臨著外有同盟國美國、內有執政聯盟左派小黨社民黨之壓力的情況下，美國需要更大的耐心，及以較高層次的戰略眼光來對待日本，不應該因小失大，亦即不要讓第二順位的議題威脅到在東亞的長期戰略。奈伊回憶其在柯林頓政府助理國防部長任內，負責規劃後美日同盟「再定義」之經過指出，為因應中共之崛起，美日同盟致力於透過交往將中共統合於國際體系，同時，為了防範日後強大的中共走向侵略，美日雙方強化同盟合作，此一「統合，但是要避險」(integrate, but hedge)戰略，一直被沿用到小布希政府時代。

今年1月7日，美國國務院召開記者會發布，將於13日在夏威夷召開美日外長會議，此一會議之主題在於為配合美日安保條約修訂50週年紀念，協商深化同盟關係；而助理國務卿坎貝爾在記者會上強調：「日本是美國在亞洲國家中關係最密切的同盟國」。13日，美日外長會議如期在夏威夷召開。在會談後的共同記者會上，日本外相岡田克也與美國國務卿希拉蕊雙方，均強調美日同盟是亞太和平與穩定所不可或缺之重要性；至於普天間問題，希拉蕊則在各自陳述不同意見後表示：美日兩國「還有其他許多必須要做的課題」，避免雙方意見對立之公開化。其次，岡田克也在接受《路透社》訪問時，否認日本政府正不惜以美日同盟為代價來討好中共，並稱：「中國，尤其是中國經濟，對美日兩國來說都很重要，但中國採用不同的政治制度，因此，從根本上講，它不可能成為日本的盟國」。

前述在東京舉行的美日高峰會議，歐巴馬與鳩山同意設置兩個部長級協議架構，以進行討論普天間問題以及如何強化、深化同盟關係之協議，其後因為日方決定延遲普天間問題之最終決定，引發美國之不滿，先後終止該兩項協議，讓美日同盟關係蒙上一層陰影。誠如喬治華盛頓大學教授望月(Mike Mochizuki)與布魯金斯研究所高級研究員歐漢龍(Michael O' Hanlon)在去年12月18日於《華盛頓時報》共同撰文所言，面對北韓核武開發、中共之軍事擴張，以及回教激進派之威脅，美日兩國不應該拘泥於普天間這種小問題而爭吵不休。不過，前述美日外長會議之召開，似乎說明了雙方領導人都已理解大局之所在，認為維持緊密的同盟合作關係，才符合雙方各自的國家利益。

(作者是清雲科技大學兼任助理教授)

論述	大陸現況	法令天地	資通安全	科技新知	健康生活	生態保育	文與藝	傳播・溝通・新視野	其他
----	------	------	------	------	------	------	-----	-----------	----

當前市府肅貪防弊的重點，就是要使員工「視貪為恥，以廉為榮」，達成「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」目的。

臺北市府政風處肅貪工作概況

◎ 楊石金

(本文保留著作權,未經授權不得轉載)

壹、前言

貪瀆行為，自古有之，其影響層面實不能輕忽，國際上很多研究機構把「貪污」列入國家競爭力之評比項目。換言之，政府的廉潔與否，對一個國家是否進步？是否具有國際競爭力？有著十分密切的關係。

為了一改過去政府官員涉貪舞弊的形象，馬總統上任後，立即採取具體的行動，包括成立「中央廉政委員會」，由行政院院長親任召集人，並實施「公務員廉政倫理規範」，同時積極推動陽光法案，致力提升政府的行政效能。總統復於去（98）年4月8日宣示肅貪防弊三項聲明，要求行政與司法部門對於弊案，應不分官階，在勿枉勿縱的原則下，積極查辦，不容延誤，以符合人民對肅清貪腐、建立清廉國家的殷切期待。法務部為呼應馬總統對於廉政之要求，訂有17項具體肅貪防弊作為，臺北市府並策定「臺北市府乾淨政府行動方案」，採行12項具體措施以落實及達成上級工作指示。揭櫫當前市府肅貪防弊的重點，就是要使員工「視貪為恥，以廉為榮」，達成「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」目的。

貳、當前肅貪工作具體執行情形

一、積極查察，發掘貪瀆不法

近三年度市府政風機構發掘並函送檢調機關偵辦涉嫌官商勾結等貪瀆案件線索計64案161人，其中10案13人完成調查移檢察機關偵辦。

二、檢討弊端態樣，避免重蹈覆轍

各政風單位在貪瀆案件起訴後，即就業務缺失事項研編興利防弊專報，97年迄今計辦理10件，除提供相關單位參考外，並藉以分析、了解共通之問題及防處之道，引為借鏡以防相同缺失之弊端再次發生。

三、掌握機關政風狀況，協助興利行政

針對機關整體政風狀況，評估可能產生「無效率、不便民」、「妨礙興利」業務及「作業違常或生活違常」人員，98年度將列管妨害興利人員，簽報郝市長同意後辦理指定財產申報、調整職務或跨機關遷調等因應措施；並注意列管妨害興利人員，於移送貪瀆線索前續深入比對，以評估有無潛藏集體性、透過白手套轉交上層或鉅額不法利益輸送之可能性，避免漏失重大線索之查察延伸。

四、落實採購監辦作為，篩選異常案件

政風機構藉由實地監辦採購案之開標、比價、議價及驗收程序，除促進政府採購作業過程公平、公開，確保採購品質外，並定期彙整採購案件資料，篩選研析採購異常案件，以98年度採購案為例，截至第4季10萬元以上採購約計有6,100案，其中發現涉有異常情形列管72案。

五、辦理專案清查，發掘潛藏弊端

為發掘並鎖定制弊端，針對市府重大施政措施、社會矚目焦點、媒體關注案件及易滋弊端業務，實施專案清查，深入勾稽比對，98年度計辦理「卡玫基颱風來襲釀災後水利設施清查」、「取締濫盜採砂石案件作業」、「公有土地出租」、「環保局補助改裝雙燃料車案」、「榮星公園游泳池偷工減料案」、「富德公墓遷葬作業案」等15項專案清查工作，移送1案2人與追究行政違失2案10人。另方面於實施清查過程中，嚇止不肖投機者，阻絕犯罪形成，並於清查後協調業管單位訂定防弊措施，加強內控機制及查察列管，使查處預防工作相互為用。

六、考察各國廉政業務，精進政風效能

近年赴日、韓、美、德、香港、新加坡等十餘國家考察，觀摩各國政府廉政業務及參訪國際透明組織，學習他國經驗，增進廉政效能，蒐集國際組織廉政議題資料，掌握國際社會倡議的反貪腐策略，使廉政工作與國際接軌。

七、強化計畫性工作，鎖定重大貪瀆線索

鎖定重大工程、巨額採購、各類補助款暨回饋金、金融、監理、稅務、關務、國有財產、警政、司法、建管、環保、醫療（含勞健保詐欺）、水利、砂石管理等重大影響國家形象及民眾觀感之貪瀆類型或參考政風司頒定之重點工作項目，加強發掘組織性及結構性之重大貪瀆。為提高成案機率，建立聯合辦案之觀念，遴選具有專長或工作經驗之成員組成「查處業務專精小組」，集中專精人力，以有計畫、有目標、有方法、有步驟的蒐處作為進行專案性查處。

八、與調查機關協同合作，加速案件辦理進度

針對涉及貪瀆案件，與調查機關保持聯繫，強化證據蒐集及提升成案率，對於函送之貪瀆線索並定期掌握案件偵辦情形，發揮協同一體之精神。

尤其對於社會輿論矚目案件，先期調查了解及彙整相關爭議，並主動提送調查機關，俾利重點聚焦，以助案件偵辦。

九、行政肅貪即時懲處，收刑懲併行效果

檢調機關或法院受理之貪瀆案件，若經未能證明涉有犯罪嫌疑者，或違反端正政風行動方案有關請託關說、贈受財物、飲宴應酬等防貪之規定，情節嚴重者，均嚴予要求市府所屬政風機構，切實檢討簽報機關首長追究行政責任，或予以調整職務，以達刑懲併行效果。98年度截至12月行政肅貪成果計有22案28人。

十、鼓勵檢舉貪瀆不法，獎勵保護檢舉

貪瀆罪隱密性高較不易被發現，除非有知悉內情之關係人願意檢舉及提供相關資料，因此廣設檢舉管道，鼓勵民眾勇於舉發貪瀆不法，以擴大案源，增加破案契機。98年1至12月本處合計受理檢舉1,059件，占有案件來源之66.57%。

十一、成立廉政肅貪中心，建置管理平台

郝市長上任以來，一再表示廉潔是臺北市政府最珍貴的資產，並於96年2月27日成立「廉政肅貪中心」，由市長兼任中心主任，副市長及另選聘專家學者擔任副主任，其下設稽核組、調查組、檢核組、行政組、宣導組；同時成立常設性工作會報，依工作需求聘請顧問，整合市府各機關相關機制及建置完整的風險管理平台，以提高事件處理層次，使貪瀆發掘工作、違失案件調查及處理、防弊興革建議更具執行效率。

十二、推動風險管理策略，輔助廉政工作

臺北市政府政風處98年施政主軸為「結合網絡，創造價值」。透過整合現有資源，運用跨域結合，篩選具體風險事件，建立正面的廉政風險管理觀念；先期評估重大議題可能滋生風險，從風險評估過程中，主動發掘問題，界定問題，分析選擇解決策略及方案，祛除「遇案辦理」、「坐以待弊」之消極工作態度。目前已建立可行操作模式，並就重大弊失事件研析問題之具體因應做法，藉由健全組織內外的溝通與協商，建構機關「整合性」的風險管理機制。

參、未來展望

一、落實風險管理，創造政風價值

配合市府各機關重要政策、重大採購、媒體輿情反映、民代關注焦點、特別補助款等連結機關施政目標，進行風險評估，藉由整合預防及查處工作，將傳統回應式管理機制轉型為預應式管理機制；未來將建立風險資料庫及偵測系統，以即時回饋提升預警功能。政風機構將以風險諮詢中心自我期許，協助機關期前因應風險事件，期能減低發生機率及影響程度，採接受並與風險事件共存之策略，進而轉嫁風險、規避風險，創造政風價值。

二、強化協調合作，增進相互信賴

針對政風機構發掘之重大敏感貪瀆案件，積極與調查機關協同合作，相互聯繫支援，強化橫向聯繫，以網式管理的概念，整合強化動態蒐證能力，合組辦案團隊，成為一個打擊貪污之堅強團隊，共同發揮統合戰力推動廉政工作。

三、精進查處作為，有效打擊不法

雖然政風人員不具備司法警察身分，對可疑貪瀆線索無法進行司法調查權，但仍本著鍥而不捨之精神，提具鎮密之清查貪瀆案件計畫，精進查處作為，並密切與檢調機構聯繫，提供後續偵查方向，冀能成功打擊貪瀆犯罪。

四、落實賄選蒐報，強化反賄選宣導

除公務員貪瀆不法案件外，政風機構近年亦積極協助查察賄選，98年度臺北市並無定期選舉，俟99年度將有直轄市長、市議員選舉。市府為期配合反賄選政策之立場，自95年起均由本處擔任聯絡窗口及統籌各項配合事宜，配合檢調機關辦理反賄選宣導，加強基層民眾及選務人員之法務概念。政風人員將主動蒐集可疑賄選情資，期能發揮效能。

五、展現政風優勢，發揮肅貪及防貪效能

政風單位兼具肅貪及防貪之屬性，馬總統上任後曾於內閣研討會要求部會首長一定要重視人事、會計和政風單位；因而政風單位在機關中更可結合業務單位通盤規劃、設計，建立公務機關自身之防貪機制運作，將各機關貪瀆不法之事前預防與事後發掘，充分與調查機關的偵查作為銜接，才能共同回應社會的期待。

肆、結語

從國際透明組織所公布的資料來看，臺灣的清廉排名都是在三十多名，這一點我們還有很大的進步空間；臺北市政府政風同仁勇於面對變革，盡量避免拘泥於慣有習性及作法。近年來政風機構以全觀性視野，跨越組織藩籬，讓政風部門角色轉變，研訂了多項廉政策略，如政風工作層次（預防性政風—反浪費、反腐敗、反貪污；調查性政風—查處重大貪瀆不法）、政風查處機動小組、誠信及倫理方案、績效管理等，期使每一位政風人員均能以正確價值觀內化並外顯於工作表現，成為一個高效能的行政團隊，以爭取各級機關首長、員工及外界之肯定與好評。廉政是全民的殷切期盼，是提升國家競爭力的主要關鍵，現階段「國家廉政建設行動方案」並揭櫫「端正政風，建立廉能政府」的遠景目標；國家廉政工作千頭萬緒，它是一項長期性與整體性的工作，而推動打擊貪污，正是我們共同的責任。

藉此，感謝法務部調查局臺北市調查處重視政風體系發掘之貪瀆線索，外勤處站同仁均能與政風體系同仁保持良好互動。我們深信，政風機構與調查機關共同對抗貪腐，將是我國邁向高度廉潔國家的基石。

（作者現任臺北市政府政風處處長）

MJIB

一局

MJIB

一局

MJIB

一局

MJIB

一局

MJIB

一局

MJIB

一局

論述	大陸現況	法令天地	資通安全	科技新知	健康生活	生態保育	文與藝	傳播・溝通・新視野	其他
----	------	------	------	------	------	------	-----	-----------	----

人事行政的精髓所在，在於知人善任，亦即用人要適才適所。

知人一用人的基礎(上)

◎趙其文

知人的意義

知人者，乃對人的品德、學識、才能等，正確的了解。能夠知人，在用人時才能用其所長、捨其所短，即所謂「善任」，所以知人為用人的基礎。孔子說：「人存政舉，人亡政息。」可見政治的隆污，國家的興衰，與「用人」有密切的關係。而用人是否恰當（善任），取決於對其是否有正確的認識（知人）。司馬光在《資治通鑑》中將人才分為四類：「才德全盡，謂之聖人；才德兼亡，謂之愚人；德勝才謂之君子；才勝德謂之小人。」用人之時，以聖人與君子最佳，如不可得，則寧可用愚人而不用小人。因為「小人挾才以為惡，惡亦無不至矣。小人智足以遂其姦，勇足以決其暴，是虎而翼者也，其為害豈不多哉。」如用愚人，則因「愚人雖欲為不善，智不能周，力不能勝」，所以為害不大。

人事行政的精髓所在，在於知人善任，亦即用人要適才適所。如何辨識一個人的才能是否適才？與其所任職務之所需知能是否相符？亦即是否適所？前者是知人問題，後者為善任問題，兩者相輔相成。換言之，如果所認為人才者，竟是魚目混珠的庸才，或是見利忘義、營私舞弊的小人，用人之後，如何能期其表現績效？而後者更可能造成傷害。文天祥〈正氣歌〉中有「時窮節乃見」之句，古云「國難顯忠臣」，事到臨頭才能看出一個人的氣節與忠奸，但為時已晚。

知人與善任

能夠正確知人而善任者，必然可以成就偉大事功。反之，如識人不明而用之，或雖能知人，但本身剛愎自用而未能善任者，則必債事而敗亡。歷史斑斑可為殷鑑。

戰國時期，鮑叔牙與管仲，本為好友，鮑叔牙深知管仲的才能，自己雖無力任用，因知齊桓公知人善任，遂薦管仲予齊桓公，桓公與管仲長談，乃「知」其賢，遂「任」為相。管仲助桓公九合諸侯，一匡天下，終成霸業。《史記・管晏列傳》云：「鮑叔牙既進管仲，以身下之」，足見鮑叔牙不但識人，且識大體，是故管仲曰：「生我者父母，知我者鮑叔也。」

漢代劉邦本為秦末一個泗水亭長，相當於現代的鄉長，居然能聚眾起義，戰敗西楚霸王與強秦，建立統一而強大的漢王朝，自非無因。其成功關鍵，即在劉邦之知人善任，而項羽之所以敗亡，實肇因於剛愎自用，知人而未能善任。史記高祖本紀曾記：高祖曰：「夫運籌帷幄之中，決勝千里之外，吾不如子房；鎮國家，撫百姓，給饋餉，不絕糧道，吾不如蕭何；連百萬大軍，戰必勝、攻必取，吾不如韓信；此三者皆人傑也，吾能用之，此吾所以取天下也。項羽有一范增而不能用，此其所以為我擒也。」

唐朝李世民雖在私德上曾有發動玄武門之變，殺害親兄弟，及逼退父親唐高祖之重大缺失，但在接任帝位後，任賢納諫，勵精圖治。范祖禹《唐鑑》曾記：太宗謂魏徵曰：「為官擇人，不可造次，用一君子，則君子皆至；用一小人，則小人競進矣。」可見太宗用人，相當謹慎，而他當時所任重臣，如魏徵、房玄齡、杜如晦、溫彥博、侯君集、長孫無忌等人，均為出類拔萃之一流人才，史稱魏諫、房謀、杜斷，適才適所，故能締造我國歷史上最負盛名的貞觀之治。

知人的障礙

知人為善任的先奏。知人的障礙很多，如欲正確知人，實在困難重重。韓愈的千里馬論，最能道出知人的困難所在。韓愈說：「世有伯樂，然後有千里馬。千里馬常有，而伯樂不常有。故雖有名馬，祇辱於奴隸人之手。駢死於槽櫪之間，不以千里稱也。」何以千里馬難以被發現，韓愈的解釋是：千里馬吃得很多，常吃不飽，因此力不足，表面看不出能耐，甚至不如一般之馬，像這樣的鞭策不得法，食之不能飽，人又不解馬意，當然不知其為千里馬。以千里馬喻人才，大凡有非常之才者，往往有耿介個性，擇善固執，不願屈從與人，故難有知遇。蘇東坡在其《應詔集》中，曾對知人之難有相當生動的描述：「人之難知也，江海不足以喻其深，山谷不足以配其險，浮雲不足以比其變。」雖係誇大之詞，但知人誠然甚難。連孔夫子都認為「不患人之不己知，患不知人也。」何以人如此難以測知，試歸納為以下原因：

1. 善於偽裝：俗云「人心之不同，各如其面」。由於人心隱藏在內，又善於偽裝，所以「知人、知面、不知心」。換言之，一個人表現於外部的行為舉止，往往不代表其內心世界。諸葛亮《將苑》五十篇中〈知人篇〉有云：「夫人知性，莫難察屬。萬惡雖殊，情貌不一。有溫良而強盜者，有外恭而內欺者，有外勇而內怯者，有盡力而不忠者。」劉劭在其《人物志》中也指出人有偽裝的本能。他的大意是：「見識膚淺的人，往往習慣誇張，使人誤以為才華出眾；頭腦不清的人，往往分析歪理，頭頭是道，使人誤以為觀察入微。」所以人往往不露真相，當辨識人才時，每受矇騙而適得其反。在我國歷史上以偽善取信於人，而心懷不軌者，事例甚多，其較為人所熟知者，莫過於王莽篡漢。王莽原為漢平帝之大司馬秉政，偽裝恭儉以收人望，平帝倚重封為安國公，王莽旋即露出猙獰面目，弑平帝，篡漢位，改國號為新，在位15年，為光武帝起兵討伐殺之。
2. 以貌取人：如上所述，人善於偽裝，但社會上對人衡量的通病，卻是以貌取人。尤其中國人相信命相，認為一個人的相貌，包括五官、四肢、言語、聲音、舉止、氣度、精神、氣色等，與他的處世為人、未來發展，息息相關，所以習慣上以貌取人，而且深信不疑。據說諸葛亮、曾國藩，甚至先總統 蔣公，在用人時均有相人的習慣。《孔子家語》曾有「子羽有君子之容，而行不勝其貌；宰我有文雅之詞，而智不克其辯。」因此孔子說：「以容取人，失之子羽；以詞取人，失之宰我。」可見孔子並不贊成以貌取人。

3. 以偏概全：有些人常會根據對於別人了解的一端，便對其整個人格遽下斷語，有時易蹈錯誤。因為知人既然非常困難，便不宜輕率論斷。《史記·管晏列傳》曾記：管仲曰：「吾始困時，嘗與鮑叔賈，分利財，多自與，鮑叔不以我為貪，知我貧也；吾嘗為鮑叔謀事，而更窮困，鮑叔不以我為愚，知時有利不利也；吾嘗三仕三見逐於君，鮑叔不以我為不肖，知我不逢時也；吾嘗三戰三走，鮑叔不以我為怯，知我有老母也。」如果以偏概全來論斷管仲，則上述發生之每一事故，如無鮑叔牙知人之明，管仲很可能被視為貪財、無能、不肖、無膽，幾乎無一是處之人。可見確切認識一個人的本質，原非易事。《孟子·梁惠王篇》曾述及孟子往見齊宣王，齊宣王請教用人之道，孟子對曰：「國君進賢，如不得已，將使卑踰尊、疏踰親，可不慎歟！左右皆曰賢未可也，諸大夫皆曰賢未可也，國人皆曰賢，然後察之，見賢焉，然後用之。」說明用人要多方探聽，不可躁進。

4. 巧言令色：孔子說：「巧言令色，鮮矣仁。」大家皆知巧言令色者不可靠，但是「良藥苦口，忠言逆耳」，大家偏偏又愛聽甜言蜜語。現今社會講求說話的藝術，不少人擅於察顏觀色、出言迎合；而木訥於言者，相形見拙。《戰國策》中〈齊策〉載：有鄒忌其人，甚為英俊，但比不上徐公之美。鄒忌曾詢其妻、妾及客人：「吾與徐公孰美？」皆答以徐公比不上鄒忌之美。鄒忌領悟道：「妻之美我者，私我也；妾之美我者，畏我也；客之美我者，有求於我也。」於是朝見齊威王曰：「今齊地方千里，百二十城，宮婦左右莫不私王，朝廷之臣莫不畏王，四境之內，莫不有求於王，由是觀之，王之蔽甚矣。」這段故事說明巧言令色，在家庭、社會、職場，都可能發生，常使對方產生迷惑或錯覺，所以在知人之時，必須小心謹慎，保持冷靜。(待續)。

(作者現任考試院顧問，中國職位分類學會理事長)

