

公務倫理

摘要：

曾國藩曾說：「風俗之厚薄奚自乎？自乎一二人之心之所嚮而已」。這句話說明了一個國家的為政者之言行舉止繫乎該國的民風民俗。從現代公務倫理的觀點來說，則係指公務員應該以身作則，公務員的從政行為關係到一國政治之隆污與民德之厚薄。而公務員對國家、社會、人民、長官、同事及部屬之行政行為的正當性倫理，就是公務倫理的課題。

公務倫理（Public Service Ethics）又稱為「行政倫理」、「職場倫理」、「公務道德」、「服務道德」或「服務倫理」。公務倫理是種政策和手段，是公務員透過執行公務過程而反應在價值的選擇及行為的具體標準。換句話說，公務倫理是指在行政體系中公務員在角色扮演時應該掌握的「分際」，以及應當遵守的行為規範。至於針對我國國情，在建構我國公務倫理之政府改造過程中，則可分別從三大面向加以探討，包括民主制度中的倫理因素、傳統觀念的轉變與突破以及國家長遠發展的倫理基礎。

為確保所屬公務員執行職務時，能夠廉潔自持、公正無私、依法行政，並提升國民對於政府之信任及支持度，馬英九總統於就職宣誓時便表示要致力打造「廉能政府」，期待公務員應做到「清廉、勤政、愛民」的目標，考試院隨即在文官制度興革規劃方案中，提及以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五大核心價值作為公務員執行職務及行為處事之原則，希望公務員將其導入公務倫理價值觀並內化至文官體系中，使公務員成為具有正確決斷力、明快回應力及高度執行力的廉能服務團隊，型塑文官優質文化，提升政府行政效能，進而增進國家競爭力。

【關鍵字】：公務倫理；廉正；忠誠；專業；效能；關懷；國家競爭力

目次

壹、前言	1
一、公務倫理的重要性	4
二、公務倫理的發展趨勢	4
三、探討公務倫理的目的	7
貳、公務倫理的基礎概念	8
一、公務倫理的意涵	8
二、公務倫理的適用準則與範圍	11
三、公務倫理的核心價值	14
四、公務倫理的群己關係	15
參、國際組織有關公務倫理之規範及作法	17
一、聯合國	17
二、國際透明組織	17
三、經濟合作暨發展組織	19
肆、形塑和維持公務倫理支持性環境的作法.....	26
一、個人特質的塑造.....	27
二、組織結構的建立.....	30
三、組織文化的形成.....	32
四、社會條件的樹立.....	35
伍、結語.....	38
陸、個案研討	39

壹、前言

「倫理學」為哲學相當重要的一個分支，其焦點乃在處理有關道德及其相關問題與適當行為判斷之思考準則。考察各國施政，無不揭櫫治道「倫理」為其追求鵠的。究其根本，廉能政府向來是人民仰望追求的目標，而建立一個廉能政府的基礎，其關鍵就在於「倫理」。

至於公務倫理與政府行政之間的關係為何？我國古代許多典籍皆有治術及治道之記載，曾國藩曾說：「風俗之厚薄奚自乎？自乎一二人之心之所嚮而已」。這句話說明了一個國家的為政者之言行舉止繫乎該國的民風民俗，從現代公務倫理的角度來說，公務員應該以身作則，公務員的從政行為關係到一國政治之隆污與民德之厚薄。而公務員對國家、社會、人民、長官、同事及部屬之行政行為的正當性倫理，就是公務倫理的課題。此外，孔子在《論語》當中對於從政倫理也多有論述，舉凡「君子之德，風；小人之德，草；草上之風，必偃」，期許為政者應該以德化民，方能收風行草偃之效；又說：「為政以德，譬如北辰，居其所而眾星共之」、「苟正其身，於從政乎何有？不能正其身，如正人何」、「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從」，乃至「導之以政，齊之以刑，民免而無恥；導之以德，齊之以禮，有恥且格」皆是。語云：「半部論語治天下」，或言其未免誇大！然而其中指陳的一些治道格言猶能流傳迄今，自仍有其千古不易的意涵與哲理，堪為公務員從事公務倫理之圭臬。

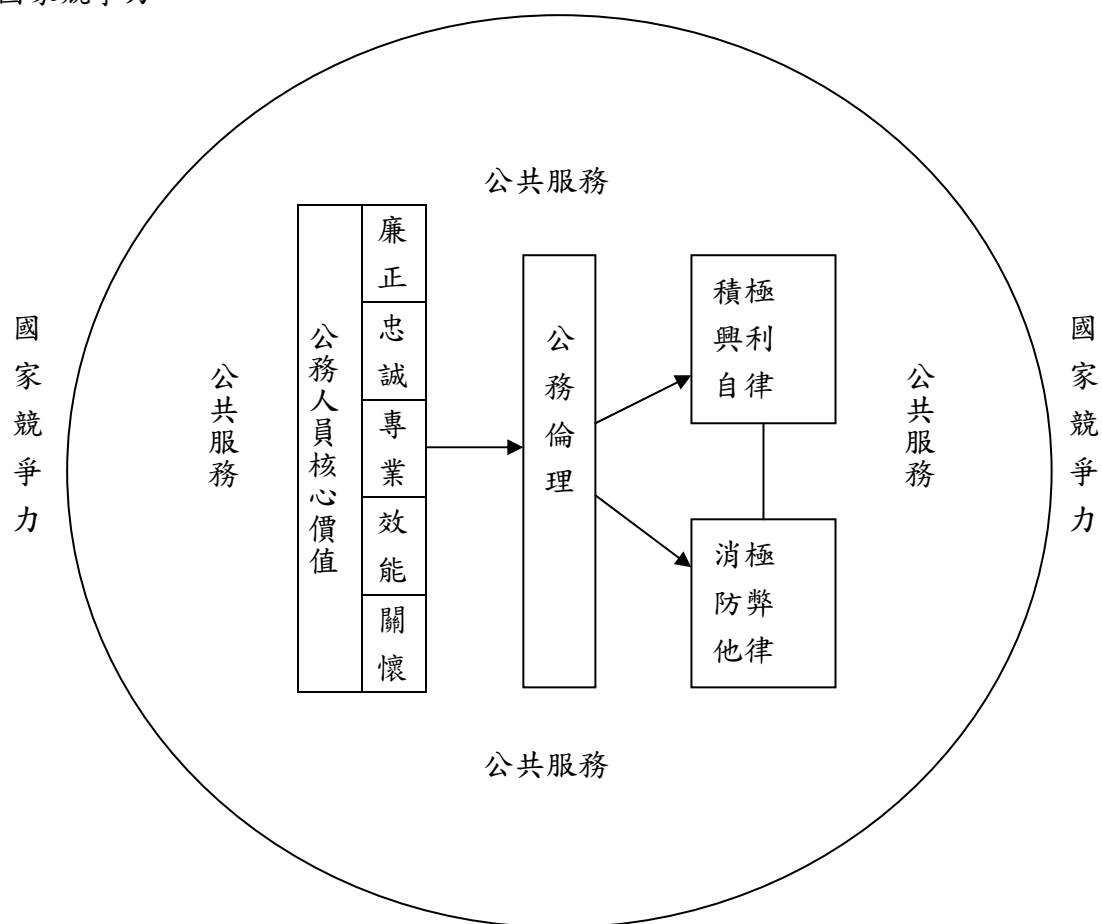
在西方國家，有關公務倫理的論述頗多，英國公爵 Lord Acton 在 1887 年曾經說了一句經典名言：「權力導致腐敗，絕對的權力導致絕對的腐敗」。在行政國 (Administrative State) 概念不斷擴張的今日，公務人員無疑地扮演著政府治理的「守衛者」(the guardian) 角色，然而究竟應該「誰來監督守衛者」？(who guards the guardian)，對此，被譽為美國憲法之父的 James Madison 便明確表示：「假如人類是天使，則人類不需要政府。假如天使治理人類，則有關控制政

府的內部及外部措施就通通都不需要。在有關建構一個由人類治理人類的政府議題上，最大的困難在於首先要使政府有能力管理被治者；其次是讓政府能夠控制自己」(Mosher, 1981: 18)。職是，如何透過政府公務人員自我鞭策及要求，以達到良善的治理，「公務倫理」的概念與意涵乃因應而生。

本文將針對以下公務倫理主題進行鋪陳：第一部分闡述公務倫理的重要性、發展趨勢，以及探討公務倫理的目的；第二部分剖析公務倫理的基礎概念，包括公務倫理的意涵、適用準則與範圍，及其核心價值與公務倫理的群己關係；第三部分探討國際組織有關公務倫理之規範及作法，梳理出可供參考借鏡之處；第四部分鋪陳形塑和維持公務倫理支持性環境的作法。最後分別針對五大公務核心價值各舉案例二則說明之，以為公務員踐履公務倫理行為的標竿學習對象。

本文試以公務倫理為中心，建構出提升公共服務品質進而提升國家競爭力之整體架構（全文論述仍以公務倫理為焦點），如圖一所示：

國家競爭力



國家競爭力

圖一：公務倫理概念架構

資料來源：本文自行繪製

誠如馬英九總統於就職宣誓中指示，建立「廉能政府」的要求乃係期待公務員應做到「清廉、勤政、愛民」的目標，而考試院隨即在文官制度興革規劃方案中，提出「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五大核心價值作為公務員執行職務及行為處事之原則，期許公務員將其導入公務倫理價值觀並內化至文官體系中，使公務員成為具有正確決斷、明快回應力及高度執行力的廉能服務團隊，型塑文官優質文化，提升政府行政效能，進而增進國家競爭力。

一、公務倫理的重要性

公務倫理 (Public Service Ethics) 又稱為「行政倫理」、「職業倫理」、「公務道德」、「服務道德」或「服務倫理」。公務倫理是一種政策和手段，是公務員透過執行公務過程而反應在價值的選擇及行為的具體標準。換句話說，公務倫理是指在行政體系中公務員在角色扮演時應掌握的「分際」，以及應該遵守的行為規範(邱華君，2007；蔡良文，2007)。

政府公共服務的本質是使用和分配社會全體的公共資源，透過民主選舉或任用程序，政府組織的決策者和執行者得以有權合法使用公共資源。因此，民主國家的政府必須根據最高的道德標準運作，摒除一己之私，善盡分配和管理公共資源的職責，力行公務倫理精神，否則將喪失其治理正當性，導致民眾的信任赤字。

基此，許多民主國家設計了一些正式化機制，期能減少公共資源使用者的濫權和不當管理，例如定期改選政府、立法權監督行政權等，然而，如何建立一套公共服務所需的服務倫理規範乃是根本及不可或缺的。國家和政府的運作愈是民主化，社會對公共服務倫理規範的要求則愈為迫切，而公務倫理法典化或制度化的呼聲也隨之甚囂塵上。職是，政府應當建立更完整的公共服務倫理體系，國家推動民主政治和政府推動民主行政才能真正獲得鞏固(施能傑，2004)。

至於政府行政作為中涉及公務倫理內涵者，包括政務的、事務的、專業的及個人的倫理，服務規範、行政責任之踐行及行政裁量等作為。而公務倫理的落實，則在於希冀政府藉由強化公務員對公務倫理的認知以及制度的完善，培養公務員具備廉潔、正直、績效、責任與卓越服務的態度。

二、公務倫理的發展趨勢

由於時代的快速變遷，民眾對政府在公共服務提供上的要求，不但是量的增加，同時也著重於質的提升，因此許多學者以「不可治理性」(ungovernability)稱今日政府所面臨的公共治理環境。學者凱托爾(Kettl, 2002, p. xi)指出：「伴隨

著全球化下的治理觀念的改變，政府所面對的挑戰就是如何把事情做得更好」。對此，學者丹哈特(R. Denhardt)認為，政府的行政行為應當從被動轉為主動、從消極走向積極(Denhardt, 2004:3)。在這種情況下，公務倫理的概念及作法亦從消極性走向積極性。

復就過去政府行政作為來看，鑑於國會制定的法律以及行政機關所發布的行政規章，大多只是一種原則性規定，而難免有疏漏或模糊之虞，因此公務人員在實際推動事務時，仍須仰賴公務人員提出相關措施，以利行使行政裁量，方便作業。然而，無論是實務案例或學界均指出，行政裁量與依法行政之間，難免出現兩難和矛盾的現象，這就涉及到公務倫理之相關議題(蕭武桐，2003:5)。加上官僚組織與科層體制先天性的限制，而政府所面對並亟需處理的公共事務錯綜複雜，實非有限的法律條文及行政規章所能窮盡，故必須授與公務人員相當的裁量權限，使其憑藉專業知識與職業倫理，針對特定具體情況作出妥善的回應，以達成公共利益並實踐社會公道正義。職是，將公務倫理內涵法典化，將是確保行政專業責任非常重要的工作，俾使相關從業人員有較明確的方向可資遵循，同時在職業規範或服務守則建立以後，經由公務員之間的互動所形成的團隊精神與拘束力，將對公務員產生莫大的自律作用，最終深耕形成組織文化，使得組織發展能夠可大可久。因此，對公務員行政作為之要求，除了從傳統的法規「他律」規範公務員的倫理作為之外，更應強調結合組織文化觀點的「自律」途徑，要求公務員自惕自勵、樹立典範，成為捍衛廉能政府的尖兵。

至於有關倫理的相關概念如道德、意識形態、宗教等，學者庫伯(Cooper)從社群意識的觀點說明倫理的本質，認為公務倫理的內涵，包括：(1)重視個別公民的尊嚴；(2)強調權威的共識本質；(3)強調對於公善(the common good)的關懷；(4)強調公民美德的重要性；(5)強調參與既是公民的權利與義務，更是一種公民教育。基於以上觀點，公務倫理基本上係涉及「公權力與環境」互動之規範倫理，亦即在多元價值當中，如何適當地解決其分歧與衝突，並謀求公共利益與社會公正的過程。復以公務倫理的規範及內容乃是伴隨著時代環境及學術

思想而與時俱進、迭有更易。就我國來看，今日政府面對的是迥異於以往的嚴峻挑戰，為適應我國生態環境背景，並遵循憲法精神、追求公共利益，發揚我國固有倫理精神，行政機關必須審慎營造義利裁量的倫理工程。因此，如何在行政系統中推動全面品德管理（Total Ethical Management, TEM）教育，藉以活化公務倫理的內涵與作為，儼然成為必然之趨勢。這種環境的變遷也激發了公務倫理必須朝向「生產性」及「建設性」的方向發展。

綜合以上公共事務環境的變遷及需求之論述，突顯出公務倫理的以下發展趨勢：

（一）從「消極性」公務倫理到「積極性」公務倫理

以往對公務員的服務要求係責成公務員奉「依法行政」為圭臬，悉依規範及施行細則辦事，用以防杜其非法行事；亦即是一種基於「防弊」的考量，只在強調公務員「有所不為」，把公務員當家賊來防，結果是公務員為了避免觸犯法規，而不敢勇於任事，甚至產生目標錯置（goal displacement）的情形，即法規原本只是達成為民服務之手段，今卻誤將遵守法規當成目標本身；只求自保而不積極設法解決人民的問題。現今的公務倫理觀點則從積極服務的觀點，強調公務員應該「為所當為」，公務員應該有擔當並勇於任事，積極實踐其公共事務行為。

（二）從重視「他律」到「自律」與「他律」並重的倫理觀

以往的公務倫理觀點，強調透過各種法規以規範公務員的倫理行為；希望公務員亦步亦趨地信守奉行法規，結果導致公務員行為膠柱鼓瑟，甚至被詬病為「拿著雞毛當令箭」，成為一個十足的「單向度的人」（one dimensional man），竟致昧於時移勢易而不知變通，甚至貽誤時機。今日的公務倫理觀點，除了賡續完善公務倫理法制以為公務員行事倫理之遵循，同時兼從「自律」的觀點，積極從公務員的內心激發其倫理與道德的認知及修養，使其成為儒家所稱兼善天下之「君子儒」，而非獨善其身的「小人儒」。此觀乎孔門雖以四科（德行、言語、政事、文學）教導學生，而要皆以「德行」為根本，而此所指之「德行」，就公務員來說，便是公務倫理。

(三) 從「消耗性」公務倫理到「生產性」公務倫理

過去政府機關及媒體對於公務員的倫理行為率皆傾向負面報導，汲汲於揭發公務員不倫理事件，以為殷鑒並達到嚇阻作用；基本上它是一種破壞性及消耗性的（消耗、浪費國家資源），影響所及則是負面助長公務員因怕被報導或處罰而拘泥形式法規，以求敷衍了事、粉飾太平；亦即鼓勵公務員只做表面工夫，以保全其「面子」（表面）而不顧「裡子」（實質），甚至遇事虛以委蛇、報喜不報憂。現今的公務倫理則強調從組織文化觀點出發，要求公務員應不斷進行自我修煉與自我教育、自我成長。考察各國政府在規劃公務員訓練課程時，多設有公務倫理訓練的基本課程及時數，其目的在強調從公務員的根本道德教育着手，藉以養成一個有勇有為、自覺覺他，具備「知」（知道自己的角色扮演及應該具備的條件與素養）、「情」（願意與他人共同分享、共同感受，建立組織學習環境，營造團隊氛圍）、「意」（堅持其公務員的氣質、捍衛其公務倫理與道德的情操）的公務員。

三、探討公務倫理的目的

有關學習及探討公務倫理的目的，我們可以就攸關建構我國公務倫理之政府改造過程的三大面向，包括民主制度中的倫理因素、傳統觀念的轉變與突破，以及國家長遠發展的倫理基礎（陳敦源、蔡秀涓，2006）進行說明，從而論述探討公務倫理的目的：

(一) 確立民主防腐機制，樹立清廉政治

就民主制度中的倫理因素面向來看，誠如邱吉爾所云：「民主政治是最差的政治方式，但是相對於其他的政治型態，它則是較好的」！這句話主要在說明民主的可貴，在於它是一種相對較能防止腐化的制度，但民主防腐機制並非只靠司法與法律系統或是定期選舉就能奏效。因此，唯有在民主體系中建構一套公共服務倫理機制，確保最高政治領袖、政務官與民選人員，以及公務人員之所作所為，

不會有機會因為私利，致產生各種貪腐與違反公共利益的不倫理行為，才能確保民主國家最基本要求，即「清廉政治」的存在。

(二) 激勵公務員勇於任事，積極興利

就傳統觀念的轉變與突破面向來看，由於受到傳統儒家思想的影響，一般公務員所認知的公務倫理是圍繞在階級服從及命令貫徹的「順服上級指示」原則上，因此，對公務員的角色要求也只是集中在消極防弊，在這種情形下，所謂標準的公務員應該是一個奉公守法、堅守崗位的人員。但是這種原則及角色扮演在公共事務日益繁雜的今日已顯不足、左支右絀。相對地，如何激勵公務員從事積極興利作為，促使其有效、公義地行使「行政裁量權」則成為當今公務倫理所應重視的課題。

(三) 提升國家競爭力，建立公民對國家及政府的信任

就國家長遠發展的倫理基礎面向來看，國際性的國家競爭力評比指標顯示，一個國家的清廉程度，不僅成為國際矚目的焦點，更是決定資本家是否願意前往該國投資的關鍵性考量指標。因為信任是人類社會穩定與合作的基礎，而合作又是進步的最主要原動力。因此，透過規範層面與對象更廣泛、更完備的公共服務倫理法制，將可逐步累積公民與公共服務提供者之間的信任度，進而為促進國家能夠永續發展逐步累積能量。

貳、公務倫理的基礎概念

以下分就公務倫理意涵、範圍、核心價值以及群己關係，探討公務倫理之基礎概念。

一、公務倫理的意涵

倫理一詞，就文義加以解釋，「倫」為類，義也；「理」則為分也，為文理、事理，亦為性也。倫理兩字之本義可引申解釋為一切有紋路、有脈絡可循的條理，是透過行為對或錯的判斷，來解析道德的目的、行為的動機及行為模式的善惡等，是研究人與人的關係、人與社會的關係，以及個體人格情操的問題。質言之，

「倫」與「理」就是「人與人之間維持正當關係的原理」(張潤書等,1986:1063)。至於西方的 Ethics 一詞係由希臘字 Ethos 轉化而來,意思是指個人的特性、本質和性情,其均與道德有關;其主要在用以區別正確與錯誤,以及善與惡的行為。然而究其根本,倫理乃是適當行為判斷的思考準則,故不論中西方,倫理之本義均係從人的本體出發,並以在社會生活中,追求適當而符合大家公認的行為標準為鵠的。

由於公務倫理定義眾說紛紜、各是其是,國內外學者嘗試從不同的角度加以界定,有著重於從正確行為與價值的標準探討者,如 Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock 與 Douglas M. Fox; 或有著重於行政責任之體現的觀點者,如 Terry L. Cooper, D. H. Rosenbloom 以及蕭武桐; 或著重於實現社會公道及公共利益承諾的角度者,如 H. G. Frederickson, J. A. Rohr、繆全吉、陳德禹等; 或注重於公務員所接觸之系統、人、事、物之間相互關係規範加以探討者,如顧慕晴; 或從憲政權威的服從、倫理法則及倫理判斷的實踐三個面向來分析公務倫理者,如 Bruce Jennings。

為了方便說明及梳理,本文將各家說法彙整如下:

Felix A. Nigro 與 Lloyd G. Nigro 認為,公務倫理是執行政策過程當中,反映在價值的選擇及行為上的具體標準。Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock 以及 Douglas M. Fox 認為,公務倫理是有關違反職責的所有事例,以及如何建立適當和正確的行政行為,而公務倫理守則之基礎,則在於道德的價值。O. P. Dwivedi 認為,當公務員單獨或集體的利用或假藉職權,作出違反應有的忠貞及價值行為,因而損害了大眾對政府的信心與信賴; 或為取得某種私人利益,而犧牲了公眾的福祉或利益時,即構成了公務倫理的問題。Terry L. Cooper 則認為,公務倫理最重要的概念就是行政責任; 張潤書認為公務倫理係指公務員對國家、機關、上司、同事、部屬及民眾,還有對公務所應有的態度及行為規範; 又說,公務員奉公任事,誠有法律規章以為遵循,然而法律畢竟有所不足與有所不能,而應由公務倫理予以彌補之。蕭武桐則認為,公務倫理是有關公務員在公務系統

中，如何建立適當及正確的行政責任之行為；並指稱公務倫理的本質乃是「權力與環境」，公務員所面臨的多元的環境價值，是所有倫理行為的基礎。公務倫理的環境價值五花八門，像萬花筒一樣，故公務員必須要能自覺地面對所處的環境價值。

綜上，經探討各方說法，大體上均認為公務員必須透過自我角色的認知及外部規範的指引，從公平正義原則與負責的態度來執行其作為，並積極實踐公眾利益。易言之，公務倫理可說是行政機關及公務人員在推動政務、處理公務時，應遵守的倫理與道德規範，從消極的有所不為而無害於人（如不貪污、不怠忽職守），到積極的有所為而有益於人（如為國效命，為民謀利的各種服務），並使行政作為符合公平正義原則，亦即公務倫理就是行政機關及公務人員在公務上的道德共識及道德自律（陳德禹，1999：167）。

職是，公務倫理之要素，不但包含傳統官僚層級組織所注重之「忠誠」、「紀律」、「服從」、「效率」、「課責」、「專業化」等「從上倫理」概念，還包括公務員個人內在及行為層面所應注重之「倫理意識」、「道德感」、「責任」、「正當行為」、以及「裁量基準」等。因此，公務倫理之意涵，除了包括積極追求社會公道和正義的「主觀責任」外，亦包括符合工作職務規範之「客觀責任」；前者係指公務員應重視專業倫理道德，強調行政作為能夠重視平等、公正、正義，忠誠、負責等原則；後者係指公務員應遵循倫理相關法律，對其所揭示之忠誠、迴避、利益衝突、請託關說、贈與、應酬等價值內涵予以重視與遵行（林鍾沂、王瑞峰，2009:8）。

要之，公務倫理係指行政機關及公務人員，在公務體系中，所應有的正當關係及正當行為規範；此等規範立基於道德與價值之上，而公務倫理之本質乃是公務人員之道德共識及道德自律（吳定等，2006：313）。亦即，「公務倫理是指公務員在處理公務時及日常生活中，基於普世道德及價值，對國家、機關、民眾、上司、同事、部屬等，應具有的適當價值觀、行為與關係」。緣此，本文將公務倫理的意涵及範圍界定為「政治倫理」（針對政務官的政治倫理）、「行政倫理」

(針對各級事務官所應服膺的倫理道德)、「專業倫理」(針對公務員的專業知識與職業倫理)及「個人倫理」(針對公務員的動機與行為)四個面向。

二、公務倫理的適用準則與範圍

馬英九總統曾說：「人民的信賴就是政府最大的資產，而貪污則是人民信賴最大的腐蝕劑」。這句話在指稱公務員於執行各項公務時，必須秉持廉能、專業、永續、公正等原則，為人民服務，以贏得人民之尊敬與信賴，因此行政院參酌美國、日本及新加坡等國有關公務倫理之規範，特訂定《公務員廉政倫理規範》(自97年8月1日生效)，大抵上，其精神與旨意即是要求公務員應祛除個人私益考量，務將人民利益擺第一，避免做出任何自利之行為。

《公務員廉政倫理規範》乃是建立在公務員個人自我行為約束方面，誠如孔子所云：「政者，正也，子帥以正，孰敢不正？」公務員應當率先作為政府表率，廉潔自持不受賄，不接受不當饋贈、飲宴，不涉足不當場所，更不可利用職務，謀取不法或不當利益，遇有利益衝突事件，更應行迴避。而在透過自我內在規範所展現之外顯行為方面，公務員應當審慎處理一般民眾的陳情事宜，在避免發生違法或不當之行政行為之餘，也應保持便民服務的態度，將心比心，以親切、關懷，主動且積極地為民眾提供所需服務。如此內、外兼具的倫理行為表現在專業效率與效能要求方面，將可持續精進公務員專業能力及人文素養，並本於敬業精神，謹慎勤勉、勇於任事，以提升行政效能與服務品質。

有關公務倫理之適用範圍，考試院會議於98年6月18日通過《文官制度興革規劃方案》之第一案「建基公務倫理、型塑優質文化」，將建制各類公務員服務守則列為近程首應推動之興革事項，考試院會爰於99年3月17日通過施行《公務人員服務守則》。其主要內容為：(1)公務員應廉潔自持及依法公正執行職務(廉正)；(2)公務員應恪遵憲法及法律，重視榮譽與誠信(忠誠)；(3)公務員應積極充實專業職能及進行終身學習(專業)；(4)公務員應運用有效方法處理事務並發揮團隊合作精神(效能)；(5)公務員應具備同理心、培養人文關懷與

尊重多元文化（關懷）；（6）法官、檢察官或其他職務性質特殊人員，得由各該主管機關另增訂其應遵守之服務守則。

此外，在探究公務服務倫理之意涵時，由於公務員應有之倫理規範不同於一般倫理道德，按公務倫理乃係植基於我國傳統倫理道德之上，與近代西方國家的倫理概念相結合，斟酌損益而成，然迄無明確、完整的體系，其涵義及範圍亦人言言殊。不過大抵上舉凡以公務員的身分與職務為前提，探討與公權力運作或公務員官箴與形象有關之倫理道德規範，仍為大部分共識。是故，倘以著重層次之不同，則公務倫理在身分層次上可分為**政治倫理**（政務官）與**行政倫理**（事務官）；在事務的執行上則可分為**專業倫理**（處理公務）與**個人倫理**。分述如下：

（一）政治倫理

係針對政務官的政治倫理面向，其所著重的部分在於政府組織內部的領導、決策及對外溝通方面：

1. 在領導方面：公務員應以身作則、信任部屬、充分授權、妥適管理，並且善於規劃、長於協調衝突及紛爭。
2. 在決策方面：公務員應注重公共利益、社會公平正義，鼓勵公民參與、因應民意，嚴守政治中立、兼顧弱勢者的權利。
3. 在溝通方面：公務員應做好政府公關，推動大眾媒體與一般社會關係之溝通，以進行政令宣導，爭取大眾支持與信任。

（二）行政倫理

指各級事務官所應服膺的倫理道德規範，可分別從工作態度、行政處理、生活態度、人際交往等四面向，加以觀察：

1. 工作態度方面：強調忠誠、負責、公正、主動、認真、理性、效能、守密、務實、揭發弊端、尊重程序、依法行政等。
2. 行政處理方面：重視公共利益、行政中立、利益迴避、行政程序、公正性、妥適性、時效性、民主參與等。
3. 生活態度方面：強調誠實、清廉、謹慎、禮貌、不多言、愛惜公物、維護整

潔、不貪污、不受賄、不出入特種營業場所、注重形象、愛惜名譽等。

4. 人際交往方面：尊敬長官、體恤部屬、樂於助人、謙和對待同事、不道他人長短、設身處地為人著想、公平競爭、尊重每個人的職務與角色等。

(三)專業倫理

在官僚制度中，講究專業責任的主要用意乃是因為行政事務經緯萬端，實非有限的法規條文所能窮盡與規範，因而必須授予公務人員必要的裁量權，憑藉著公務人員的專業知識與職業倫理，針對特殊的環境狀況，做出妥適、適當的回應（林鍾沂，2001）。而在專業倫理上，其著重的面向有：

1. 法規執行方面：善用有限的法規應付分歧而多元的行政事務。
2. 裁量權使用方面：充分運用裁量權為民眾造福，而非避免犯錯而墨守成規，致發生目標錯置（goal displacement）的情形。
3. 公共利益方面：配合情境因素，運用專業技能與倫理，達成公共利益。

(四)個人倫理

一般對於公務倫理的討論，多屬於決策規則（decision rule）方面的考量，簡單而言就是探討責任歸屬的問題，而鮮少針對行為者的意向與動機來加以評析（林鍾沂，2001）。事實上，公務員的個人倫理是相當重要的，它講求的並不是外在的標準與規則，而是重視行為者內在的看法。在個人倫理上，強調的面向有：（Harmon, 1990）

1. 反省能力方面：公務員應該培養自我反省的能力，當一個有義務感的公務員不慎違法失職時，其愧疚之情並非來自上級的懲處，而是發自內心的不安與自我責備。
2. 交互主觀性方面：公務員執行公務時，不可能孑然自處，獨立完成其工作，而必須充分地與他人互動與合作，如此才能在團體中鍛鍊自身個性，學習、包容及分享他人的理念和風格，進而營造一個不分彼此的團隊。

三、公務倫理的核心價值

在當代民主治理的系絡下，人民對公務員的期許，不僅在其專業的能力，更在意公務員是否具有廉潔的操守，此二者構成了行政的核心價值。在這方面，Meier（2000）曾指出公民對於行政體系的期許，包含二個層面，分別是回應（responsiveness）與能力（competence）。在「回應」的標準上，主要包括對政府機關、公眾與法律的回應；具備彈性、倫理與公正無私。至於在「能力」上，則涵蓋了效能、及時、效率與值得信賴。相較於Meier將倫理上的德性與能力作二分的討論，Macaulay與Lawton（2006）則認為二者間是密不可分的關係，因為「能力隱含著某種程度的德性，而德性也需要能力」。是以，如何將德性的倫理意涵重新注入能力之中，從而使得公務員具有廉能形象厥為重要課題。至於「核心」的意義，指的就是關鍵的、重要的或基礎的，「核心價值」（core values）則是「那些被認為是最根本、不能被取代，或者是被取代了便會走了樣的價值」。因此凡是可交換、可以被其他手段或價值取代的，便不是核心價值。

為探討公務員執行職務時，如何做到廉潔自持、公正無私、依法行政，並提升國民對於政府之信任及支持度，本文爰參酌美、日、新加坡等國家公務員之行為準則，並根據考試院為再造國家新文官，建立一流政府，以積極提昇政府行政效能，於2009年1月15日成立「考試院文官制度興革規劃小組」，邀請專家學者及各界提供興革意見，規劃「考試院文官制度興革方案」，其中指稱我國文官應具備正確之價值及倫理觀念，其為建構良好文官制度的基石。基此，考試院在文官制度興革方案第一案「建基公務倫理、型塑優質文化」當中，擇定當前文官應具備的公務倫理之核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，考試院院會並於同年11月3日頒布實施。其重要內涵如下：

（一）廉正

公務員廉潔度與國家競爭力息息相關，其必須以清廉、公正、行政中立自持。

公務員應具有高尚人格，潔身自好，不收受不當利益，並主動利益迴避；公務員應誠信公平執行公務，以兼顧各方利益之均衡，營造全民良善。

(二)忠誠

公務員應忠於憲法及法律，以執行其職務；公務員應忠於國家及全民，以國家及全民利益為依歸；公務員應重視榮譽，保持誠信及誠實，並應具備道德感與責任感。

(三)專業

公務員應掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識與技能，熟悉主管法令及相關政策措施。公務員應實踐終身學習，時時創新，保持專業水準而與時俱進，提供全民第一流的公共服務。

(四)效能

公務員應運用有效方法，簡化行政程序；並研修相關法令、措施，力求符合成本效益要求，提升決策品質；公務員應以對的方法作對的事；明快、主動、積極的發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提升國家競爭力。

(五)關懷

公務員應時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需求及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，促進族群間互相尊重、包容及社會和諧。

以上核心價值觀念係公務員行政行為之普世價值，這些公務倫理核心價值有助於公務員解決執行公務時，所面臨的價值抉擇問題（蔡良文，2007：672）。

四、公務倫理的群己關係

有關人際當中群己關係的論述，儒家典籍頗多著墨，如《論語·里仁》云：「君子喻於義，小人喻於利」，旨在明群己間之義利之辨；應用在公務倫理上，則是主張公務員應該「見利思義」，堅持信守「不義而富且貴，於我如浮雲」。董仲舒更將這種觀點概括為「正其誼不謀其利，明其道不計其功」，應用在公務員

群己關係，則有其異曲同工之妙。

傳統中國有五倫之說，曰：「父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序、朋友有信」，此乃君臣、父子、兄弟、夫婦、朋友關係的經典規範。前財政部長李國鼎在儒家五倫的基礎上，於1981年為因應現代社會需求提出「**第六倫**」，即「群己關係」。認為儒家之五倫屬於私德的範圍，群己關係則屬於公德的範圍。五倫的社會文化背景是經濟活動和社會結構簡單的傳統社會。第六倫的社會文化背景則是經濟活動和社會結構漸趨複雜的現代社會，並進而倡導社會必須進行心靈改革，重建工業化之後人類精神文明的價值觀。質言之，這種公德範疇的群己關係對於政府機關的公務員（特別是第一線的公務員 the street bureaucracy）尤其重要，因為公務員必須每天面對群眾、考量群眾的需求。以下分述公務員的六種群己關係：

1. 對長官以敬、從：公務員對長官必須要心存恭敬之心，祛除傲慢的習氣；並且遵從上級的指示與命令。為人長官者，並應以身作則，為所屬表率。」
2. 對同事以和諧、合作：公務員應塑造同事間的和諧及合作能力，齊心協力，共同分析、討論、互助，俾有效完成任務。
3. 對部屬以教導、培養：公務員應激勵部屬思考，教導、培養部屬解決問題的能力；適時扮演「催化領導」的角色，讓部屬勇於面對問題並解決問題。
4. 對機關以敬業、盡責：敬業是對所從事的事業產生敬重熱愛、全心全意；盡責則是為事業不辭勞苦而勇於拼搏、勇於創新，甚至為之獻身。
5. 對人民以仁愛：公務員是公僕，係為解決人民需求而存在，必須對人民心存感激，多給予、少掠取，時時以解決民眾問題，促進公共利益為己任。
6. 對國家以忠：公務員受國家之特別選任，代表國家行使職權、處理公務，對國家負有忠誠服務之義務，更應該保持品位，依法執行其職務。

參、國際組織有關公務倫理之規範及作法

馬英九總統於 2008 年上任之初即將「廉能政府」做為施政的重要目標，並為使我國公務倫理得以更加落實，於 2010 年 7 月正式成立廉政署。凡此，除了係基於國內政經環境所需之外，另一方面也有鑑於國際組織對其會員國政府公務倫理之重視，希冀我國政府公務倫理法制與表現，能與世界接軌。以下介紹幾個重要的國際組織對其會員國政府公務倫理相關規範內涵與建議。

一、聯合國 (the United Nations, UN)

聯合國對其會員國政府公務倫理規範之重點，主要在於全面性的反貪腐與廉政治理。其最重要的一項規範就是 2003 年 10 月 31 日由聯合國大會通過，並於 2005 年 12 月 15 日正式生效的《聯合國反貪腐公約》(The United Nations Convention against Corruption, UNCAC)。

《聯合國反貪腐公約》共計分為總則、預防措施、定罪和執法、國際合作、不法資產的追回、技術援助和資訊交流，以及落實公約的執行機制等七章 71 條。公約第二章預防措施，是對於會員國國內反貪腐法制最重要的實質規範。至於與政府公共服務倫理有關的部分，主要在於第 6~10 條。

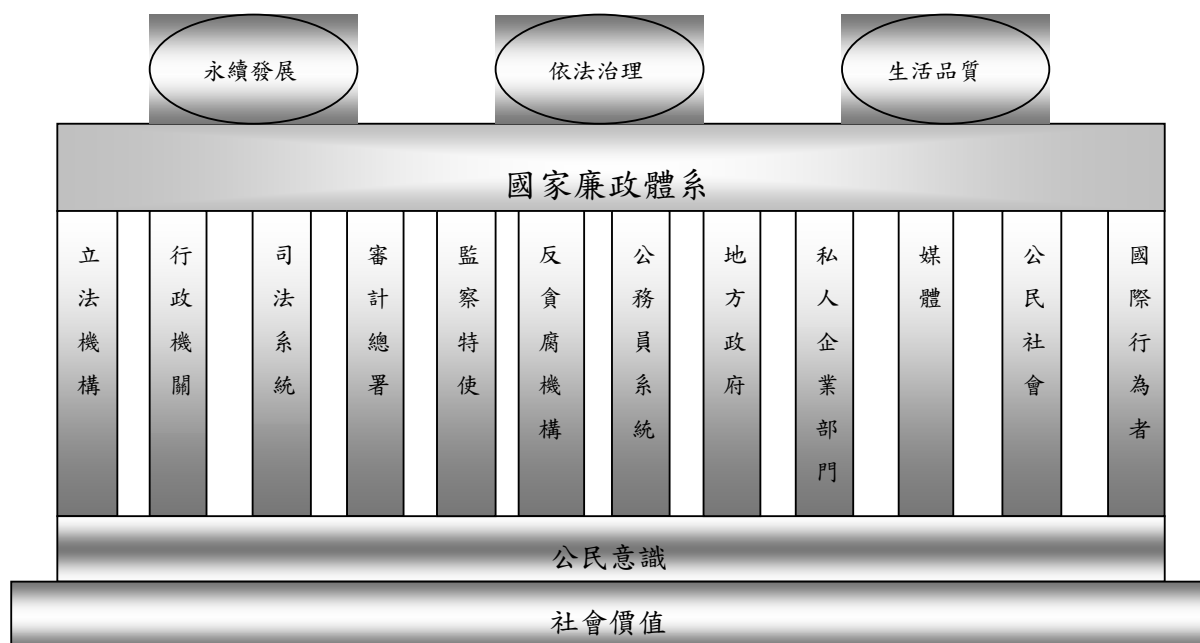
其中，第 6 條「預防性反貪機構」，是強調會員國應有一個或酌情設置多個具獨立性，並擁有充足反貪資源的反貪腐機構；第 7 條「公共部門」，強調以人力資源管理相關措施，達到預防公務員貪腐，以及強化倫理行為的目的；第 8 條「公職人員守則」，則是希望會員國應對於民選人員與一般公務員訂定公共服務倫理規範制度，特別是有關弊端揭發與利益衝突迴避、兼職、財產申報等方面。第 10 條「公共報告」，則是有關提高公共行政部門的透明度，包括在其組織結構、運作和決策過程方面，應適度公開，以提高透明度。

二、國際透明組織 (Transparency International, TI)

國際透明組織於 1993 年正式成立，結合政府機關、民間企業與公民社會的力量，致力於抑制與打擊各國的貪污腐化行為，以營造一個廉潔而有效能的生活

環境。在具體做法上，國際透明組織的主要工作不是針對單一特定貪腐事件進行報導與查訪，而是著眼於國家及國際間抑制貪腐工具的建立，並推動各種反貪腐機制的建立與政策的改革，所採取的策略包括：(1) 激起社會關注 (2) 建立反腐聯盟 (3) 開發反貪工具 (4) 設定廉潔標準 (5) 監測貪腐活動。

國際透明組織所提出與建議的國家廉政體系 (National Integrity System, NIS)，則是提供國際透明組織進行許多跨國性比較研究的重要架構 (余致力等，2006)。國際透明組織對於各國 NIS 建制的原則指引與測量，基本上係分別從下圖二中所示的十二個面向加以設計 (Transparency International, 2000; 引自余致力、蘇毓昌，2006)，其中除私人企業、媒體、公民社會與國際行為者等四個領域外，其餘八個領域均屬於政府部門。



圖二 國際透明組織所建構之國家廉政體系

資料來源： Transparency International <2000 : : 35>

三、經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)

有別於聯合國及國際透明組織不約而同地皆較為重視廉潔反貪等消極防弊面的核心價值，OECD 則採取全觀性 (holistic) 的關照，而更值得吾人關注及仿效。

OECD 一向重視參與公共服務者的服務倫理問題，並長期致力於為各會員國提出倫理法制建制之原則、建議，推動正式公約，以敦促各國相關立法，並持續透過對其會員國的相關倫理法制體系及機制加以比較分析，期望能找出有效的防治之道，發揮跨國性政策學習與經驗擴散之效果，其工作頗有成效 (PUMA, 2005)。以下分就經濟合作暨發展組織對會員國應採取的公務倫理行動建議，以及公務倫理法制建構建議等，簡介其足供我國參考之重要做法。

(一) 公務倫理行動建議

主要有六項 (PUMA, 1998)：

1. 發展與定期審視影響公共服務倫理行為的政策、程序措施與制度。
2. 強化政府行動以維持公部門高標準行為與反貪污。
3. 將倫理面向整合至管理架構，以確保各項管理措施符合公共服務倫理價值和原則。
4. 將倫理制度中，有關價值規範與法律規範予以結合。
5. 評估公共管理改革對公共服務倫理行為的影響。
6. 採用 OECD 之「公務倫理管理原則」，以確保高標準的倫理行為。

(二) 公務倫理法制建構建議

OECD 所頒布「改善公務倫理行為建議方案」(Recommendations on Improving Ethical Conduct in the Public Service)¹ 主要有十二項，以提供會員國檢視公務倫理法制健全與否的參考架構：(OECD, 1998：1-6)

1. 明確訂定公務倫理標準

¹ OECD 的〈改善公務倫理行為建議案〉係根據其內部公共管理委員會 (Public Management Commission) 原訂之〈公務倫理管理原則〉(Principles for Managing Ethics in the Public Service) 增修而來，雖係 1998 年訂定，但揆諸各國公務倫理環境，仍然非常適用而不與現實脫節。

公務人員必須瞭解職務要求，以及行為界限的基本原則與標準。易言之，對於公務人員所應謹守的公務倫理核心原則與標準，必須明確陳述，藉以規範公務人員的行為，並建立各機關之間之共同認知，以建立行為管理之規範。

2. 公務倫理標準必須以法制方式呈現

符合法令規範是約束公務人員行為規範的最低標準。法律與法規可以明訂文官的基本價值，同時成為公務行為的指導方針，甚至是調查、懲戒與起訴公務人員失職行為的指涉架構。

3. 所訂定的公務倫理指南必須對公務員有效用

專業的社會化過程有助於公務員培養面臨特殊情境時所必須具備的判斷力及能力。例如藉由教育訓練，可激發公務員倫理的覺醒，並培養倫理分析及道德推理的能力。又，藉由超然無私的忠告，有利於塑造倫理的環境，並能促使公務人員有勇於面對倫理困境的勇氣，提高解決倫理衝突的意願。此外，透過在職訓練與機關內部諮詢管道，亦可協助公務人員體會公務倫理的深刻意涵，提高倫理標準的應用能力。

4. 公務人員面對業務疏失之爭議時，應該瞭解自身之權利與義務

例如公務人員在面對業務疏失之爭議時，應遵循的法規程序及正式的權責關係。

5. 政治上的支持對公務員的倫理行為具有正面的強化作用

政治領導階層有義務藉由法律與相關制度的奠立，來強化公務員的公務倫理認知及行動指導方針。

6. 行政決策過程應透明公開

公民對於公務機關權力之運用及資源之使用，應有知的權利，所以決策過程應力求民主化、透明化，使公民監督容易進行。此外，堅守資訊公開原則，並保有獨立的媒體，同樣能強化政府決策過程的透明度。

7. 訂定明確的公私部門互動指導原則

公部門與私部門之間的互動規則應予明確界定，俾利規範公務人員的行

為，例如政府採購法與退職人員的旋轉門條款等。尤其在公私部門互動日益頻繁時，行政體系的核心價值尤應受到重視。

8. 政府管理階層應率先示範倫理的行為，並予以強化

政府管理階層對於倫理行為除應為表率，並提供適當的誘因機制，例如令人滿意的工作環境及有效能的績效評量制度。

9. 有關管理的政策訂定及作業流程等，都應以強化公務倫理為基本考量

有關管理的政策，不應僅止於要求公務員遵守最低的行為標準，甚且應明確宣示全體文官所應追求的理想價值。在講求積極服務的 21 世紀，政府角色不應侷限於消極的依法行政，並一味地要求人民順服，甚且要主動追求公益之實踐。

10. 工作環境條件與人力資源管理，都應以強化公務倫理為考量

公務人力資源之任免及運用，應符合功績原則及公開的考選銓敘，以培養公務人員的廉政觀念。

11. 公務體系中應具備合理的課責機制

公務員對於上級長官及公民應具有課責性 (accountability)。課責機制可以從組織內部、政府整體或公民社會來建立，設計時則必須同時兼顧「適當控制」與「彈性管理」二個原則，以力求公務倫理原則與成果的達成。

12. 對於行政疏失行為，有適當的罰則及處理程序

建立獨立的調查機制是推行公務倫理的必要條件之一，藉由公正的程序及收集充分的資訊，以考核並防範公務人員的違法或失職行為。但考核程序仍應力求避免失諸繁瑣，以免造成公務員應用時有抗拒、反彈的心態。

自上述 12 項建議看來，有關公務倫理認知及處理的相關規範，已逐漸多元化，並由消極防弊轉向積極興利。尤其 OECD 更指出，雖然世界各國的公務體系皆甚為重視倫理機制之建立，並咸認公務倫理的法制化，應為最初步及最具體的措施，故倫理建制多自法令規範之訂定開始。然而法令不足以自行，一個完整且健全的公務倫理機制，其實有賴國家政治社會環境的整體配套，以及公民意識的

提昇，方可奏功。故 OECD 除在應然面提出具體規範後，並在實務面彙整其會員國之實務經驗後，指出一國政府應致力於推動建立一個公務倫理機制。

所謂倫理機制 (ethics infrastructure)，即包括所有積極地促進公務倫理，以及消極地防制行政貪腐之有關法令制度、組織機構，及政策措施等，其構成要素包括靜態方面的法令明文規定、組織結構設計，以及動態方面有關政府提倡倫理的相關具體措施及作為。因此，建構一個完整的公務倫理機制，必須具有八項基礎要素 (詹靜芬，2007：4~17；OECD, 1996；OECD, 2000:24-25)，分述如下：

1. 政治領導者的支持及允諾 (Political commitment)

國家的政治領導者對於不符倫理行為，如果能夠明確地表示無法容忍的態度及程度，則自然能為人民的公共生活，樹立一個最低限度的標準。甚而，若能鼓勵具有正面倫理的行為，並親自樹立新模範，將更能有效提升公務倫理水準。此外，倫理要求也應擴大應用對象及範圍，尤其是機關首長、立法委員、司法人員等。若吾人一味地以高標準要求公務員的倫理行為，卻並未同時要求其他相關人員的遵守，將使公務倫理的提倡及施行遭遇瓶頸。

2. 可行的行為守則 (Workable codes of conduct)

一個可行的倫理行為守則既不能太過特定化而適用範圍狹窄，也不可太過原則性而難以具體應用。尤其公務員所面臨的倫理困境往往是極為複雜動態的，是以如何訂定一個具有可行性、可以具體落實的行為守則，便十分重要。

3. 專業的社會化機制 (Professional socialization mechanisms)

係指對所有公務員不斷施行再教育及訓練，使其有效地學習並接受倫理規範及行為標準，既喚起初任及資深公務員的倫理自覺，也使管理者樹立良好的角色模範；並且隨著時代環境的變動，重新認識公共服務的核心價值 (to redefine values)，尋求一種創新的、具有代表性的時代思潮 (ethos)。誠如 Langford (1991) 所說：「如果沒有明確而一致的倫理價值，來具體指示我們應做何種行為，以及不應做何種行為，那麼就很難在組織中形成一種約定成俗

的倫理文化；如果我們對於何謂『對的』事情沒有一致的共識，那麼我們勢必很難予以實踐」。而隨著西方民主政治思潮的演變，行政理念已由過去追求效率的單一思惟，逐漸趨向公平、正義、專業、負責等多元價值之慎思熟慮、折衝協調。

4. 倫理協調機構 (Ethics co-ordinating body)

由於倫理機制包括靜態的法令制度及組織結構設計，以及動態的所有措施及作為，因此容易陷入治絲益棼的困境，是故有必要成立一個統籌及協調所有倫理活動之單一機構。此一機構可以以多種不同的型態存在，例如在國會中設置委員會，或在政府機關中設置特定的機關單位等；也可能有多種不同的功能，如兼具調查之「監察」(watchdog) 機能、「諮詢及建議」(counsellor and advisor) 功能，或「一般促進」(general promoter) 功能者。

5. 支持性的工作環境 (Supportive public service conditions)

公務員的倫理表現與其工作待遇其實是一體二面的。如果公務員的薪資待遇太低、工作負荷過重，或對工作有不安全感，則很難要求其能進一步改善倫理作為。例如行政革新或政府再造方案係以精簡政府組織規模，或裁減政府公共支出為主軸，結果可能造成組織成員因為不安全感而無心工作，結果反對人員士氣有不利影響，進而影響其倫理操守及服務水準。

6. 有效能的法律結構 (Effective legal framework)

係指能明確定義公務員的行為標準，並藉此賦予調查及起訴機能，以懲處、規範公務員的不法行為，進一步實踐公務倫理的一套完整法令規範。一個有效能的法律結構是強而有力的執法依據，也可說是整個公務倫理機制最基礎而主要的關鍵。

在公務員的行為規範中，利益衝突迴避是最基本的要求，所以檢視各國公務倫理法令，皆是率先由公務員利益衝突迴避規範之相關規定著手的。

7. 有效能的課責機制 (Efficient accountability mechanisms)

一個能明確釐清責任歸屬及所應擔負之責任為何的公務員課責機制，可謂

政府行動的最高指導方針，因為吾人可據之評量公務員的作為是否真正達成公共服務的目標；並檢視該結果是否經由正當程序達成。

此一課責機制必須同時包含內在手段及外在手段。「內在課責機制」指可以提供機關內部自我檢視的行政程序，亦即所有行政行為都必須有書面的明文紀錄，例如行政程序法、標準作業程序等規定；同時也必須有評量所有機關績效之一般流程。「外在課責機制」則指立法或國會委員會的監督；揭發弊端亦屬外部控制的方式之一。簡言之，一個有效能的課責機制，必須足以使公務員不輕易違犯不倫理的行為，相對的並能激發積極促進性的倫理思考及作為。

8. 積極的公民社會 (Active civil society)

在一個公民積極參與公共事務的社會中，公民是政府官員行動的守門人，也是政府活動的最終監督者。為確保公共服務的公共性 (publicness)，就必須有一個具有公民積極參與精神的社會相配合。

上述八項基礎要素分別具有控制 (control)、指導 (guidance) 及管理 (management) 三種功能。其中有效能的「法律結構」及「課責機制」是屬控制的功能；「可行的行為守則」及「專業的社會化機制」則屬指導功能；「一個倫理協調機構」及「良好的工作環境」則屬管理的功能；而「政治領導者」對公務倫理的強烈認同及支持，則是所有功能、建制的維護者及最後的穩定來源，如下圖所示。至於「一個積極的公民社會」則以其成熟的公民意識發揮積極的監督功能，以維繫整個機制的順利運作，確保機制之不墜。

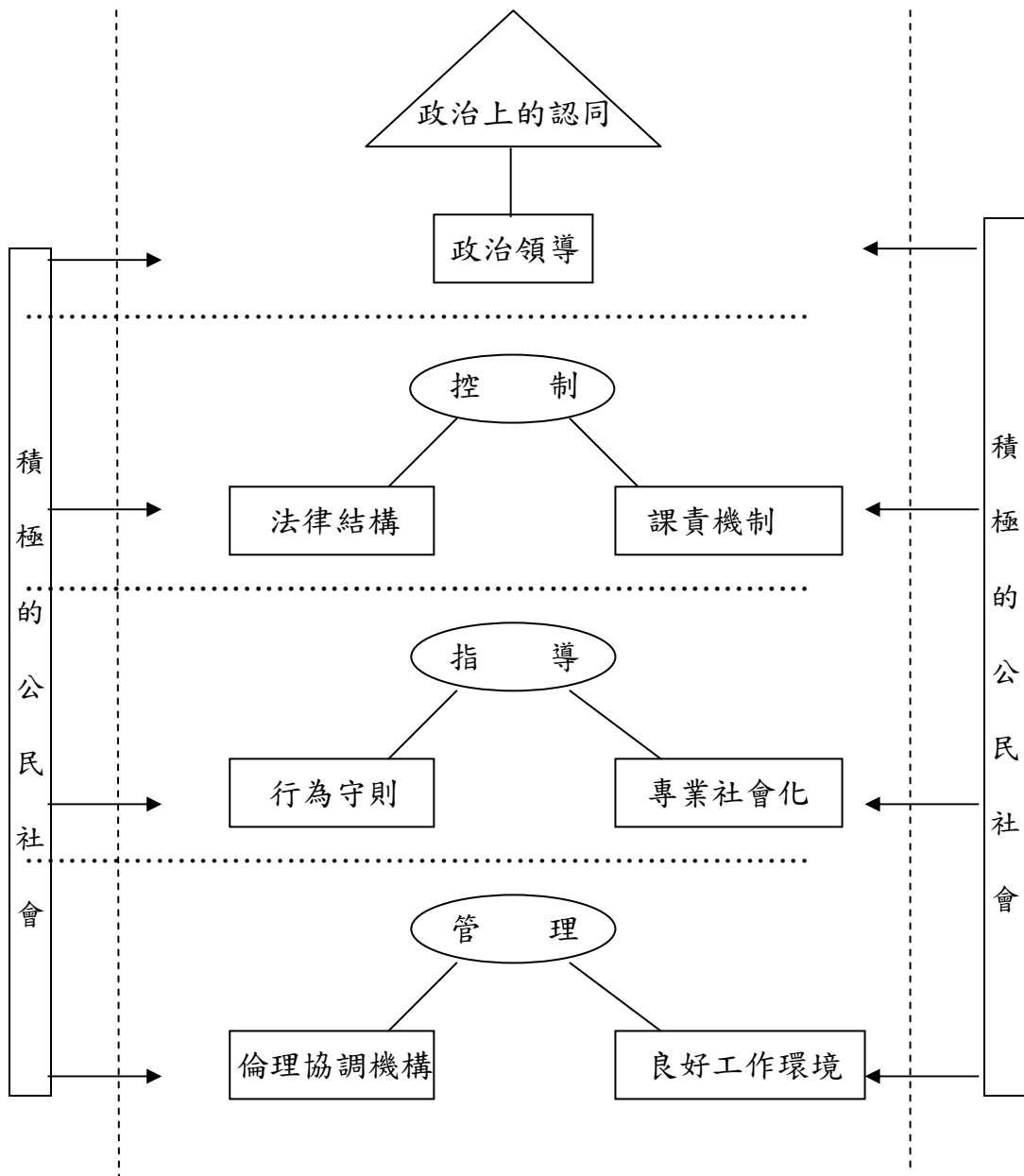


圖 倫理機制要素及功能

資料來源：修訂自 OECD (1996:136)。

對於如何建構一個具體可行的倫理機制，各國容或有寬嚴程度及比重分配上的差異，但勢在必行則為一致的共識。

藉由此一倫理機制之八項基礎要素檢視 OECD 會員國的公務倫理機制及作為，可發現其中部分國家是採用指導及管理的方法，例如澳洲；有的國家則較傾向採用控制及懲罰的手段，例如美國。究採何法較為有效，可謂人言言殊，莫衷一是。但是就組織管理的角度而言，過度的控制可能反而使公務員有礙手礙腳的束縛感，而容易將「多作多錯，少作少錯，不作不錯」奉為行為圭臬。於是，一個法令多如牛毛的社會國家，其政府之所以反而沒有太多作為，其原因也就不難理解了。再加上貪污之盛行往往與法令管制太多有關，因此要有效地解決貪污問題，則適度的解除政府管制，讓部分公共服務的提供得以市場競爭方式公開地進行，或許是必要的手段。但是相對地，控制太少也會發生錯誤的行為，例如造成資源的閒置、浪費，或誤用、濫用，甚至因為規範不夠嚴謹，讓公務員有為非作歹的可乘之機。換言之，各國皆是在政治成本（political cost）及行政成本（administrative cost）二者之間拉鋸，並致力求取均衡點，因此其間的分際無法明確劃分而甚難拿捏的。然而，無論如何，人民對政府的公共信任是來自於其是否有一個有效的倫理機制，此時，上述八項基礎要素便須同時考量。至於如何設計一個健全完整的、具體可行的公務倫理機制，本文則認為應根據各國不同的國情文化及政治行政環境，以及當時的公務倫理氣候，而異其八項要素的比重分配。例如當一國的狀況若正飽受貪腐之苦，則治亂世不妨用重典，著重消極防弊面，使公務員「有守」；但若公務員普遍以消極的心態得過且過，則應激勵其積極促進面的倫理思考及作為，使公務員「有為」。

肆、形塑和維持公務倫理支持性環境的作法

公務倫理的有效形塑和維持，絕非憑空而生，而需營造一個支持性的環境 (Supportive Environment) 才能達成。至於如何型塑支持性的環境，其方法及途徑極多。例如，考試院於民國 98 年所公布的「文官制度規劃興革方案」中，即針對公務倫理的強化提出興革意見。方案中所提六大建議，第一項即為「建基公務倫理、型塑優質文化」；至於其具體作法，則有下列七項：一、確定並公布文官

核心價值，二、建制各類公務人員服務守則，三、加強公務倫理宣導，四、落實公務人員行政中立法之施行，五、加強公務倫理考核，六、統整公務倫理法制體系（完成公務人員基準法之立法），七、型塑文官優質組織文化。

欲建立一整合性的支持性環境，可從下列方面著手：首先是公務員個人特質 (Individual Attributes) 的塑造，二為組織結構 (Organization Structure) 的建立，三是組織文化 (Organization Culture) 的形成，四是社會條件的樹立。(Cooper：183-219) 個人特質為屬於個人心智的部分，包括倫理決策技巧、內在之德性等；組織結構包括課責系統、上下階層關係、申訴管道、參與途徑；組織文化意指組織的規範及風氣；社會條件則包括有利於公務倫理之社會環境、相關法律制定等條件的樹立。分述如下：

一、個人特質的塑造

在過去 20 多年以來，個人途徑的研究有相當大的改變，即由原先之單一強化途徑轉變為多元強化途徑。以往個人途徑獨重倫理決策技巧的訓練，企圖透過對一連串倫理困境 (ethical dilemma) 個案的思考及分析，讓受訓者清晰瞭解倫理困境的事實及本質，並學習訂定解決方案以及作成決策的能力。現今多元強化途徑除了重視倫理決策能力之外，亦強調德性 (virtue) 的培養與公務員公民意識 (citizenship) 的樹立。由於公務倫理學者深深體認到過去以倫理決策技巧維繫倫理行為的方式，有其限制與不足，尚須公務員養成必需之德性，作為行為的內在導引；以及必須深植公民意識與突破官僚角色的限制，以為彌補之道 (Cooper, 2001: 18-19；顧慕晴，2009：26)。

(一) 倫理決策技巧的訓練

在 1970 年代末期之前，公務倫理個人途徑主要是由倫理決策研究獨領風騷。主張倫理決策者認為倫理研究，應以問題個案為分析對象，認為抽象的倫理原則，唯有與實際的生活情境結合，方能產生導引行為的作用。因之，在許多公務倫理在職訓練和大學課程中，均相當著重個案分析與決策制定。一般而言，倫理決策過程包含：1、認知倫理問題，2、描述個案事實，3、認定倫理困

境本質，4、列出可擇方案，5、預計可能後果，6、決定適當方案六個步驟(Cooper, 2006: 29-39)。

(二) 德性的培養

從 1980 年初期開始，個人途徑中另興起以德性概念為中心的研究方向。因為瞭解各個倫理理論與原則，並具備倫理決策技巧，然後經過縝密之理性思考，並不代表公務員就會照著最後決策去做 (Cooper, 2006: 190)。所謂「知法犯法」，即具有法律專業知識的人，雖然熟知各項法條規範及其制定的理由，並知曉犯法之後的嚴苛懲罰，但並不保證其不會犯法。其若想犯法，因深知法律漏洞與缺失，犯起罪來，較諸不具法律專業知識的人，更形嚴重；同樣道理，「知倫理犯倫理」，嫻熟倫理理論與原則者，若欲違反倫理，則較之常人更知如何進行包裝、掩飾，因之，更難掌握其內心真正動機。是以，確保產生倫理行為的另一更保險的安全瓣，即是公務員心中具有完成倫理行為的傾向 (disposition)，亦即其心中擁有實施倫理行為的承諾 (commitment)。例如，某人欲知哪一方案才是達成社會正義的最佳路徑，先決條件是此人人格中，必先有欲使其行為合乎正義的傾向，才能獲致。(顧慕晴，2009：29) 此正如 David K. Hart 所強調對公務員的甄選、升遷，宜「在所有的因素中，首選為良好的品格，次為技術專知。」(In all things, choose first for good character and then for technical expertise) (2001: 131)

公務員所應建立之德行相當多，以 Stephen Bailey 於 1965 年認為，公務員在內心中須具備三項倫理質地 (moral qualities)，此概念的含義頗類似德性，一為樂觀 (optimism)、二為勇氣 (courage)、三為具仁慈之公正 (fairness tempered by charity) (Bailey: 313)。「樂觀」並非指盲目樂觀的陶醉感，如同唐吉訶德 (Don Quixote) 不自量力的以長矛衝刺風車。而是對經過實際的審情度勢，瞭解所面對的情境，從中找尋出因應對策，並且相信雖有千險萬阻，祇要努力，必能達成目標。它相信真正的機會是存在的，只要一息尚存，永不輕言放棄，就能完成任務。缺乏樂觀的德性，極易使公務員因遭受些微或短暫挫折，而輕易放棄對公眾利益的追求，處處自我設限，不敢也不願有所作為。公務員缺乏樂觀德性，亦容易使公務員形成犬儒主義 (cynicism) 的風氣，成天只知抱怨，而不

思問題的解決，破壞了人們獲致集體善（collective good）的動機。缺乏樂觀德性的另一後果，是使公務員迷信命運、風水之說，而不專力務實入世之努力。（顧慕晴，2009：29）

「勇氣」意指對依法行政、就事論事、不受威屈、不為徇私（without fear or favor）的承諾。亦即公務員能果斷拒絕私利的誘惑，敢於對政客之不當壓力、強勢團體之威脅說「不」，一切秉持正當程序。此即一般所謂的「貧賤不能移，威武不能屈，富貴不能淫」。除了勇於抗拒外界不當誘惑、壓力外，公務員亦須有堅持定見、秉於自信、任怨任謗的勇氣。定見為公務員依據相關法令、事實情勢以及各種不同角度審慎思考判斷後，所得之主見。確立主見後，就不輕易受到他人的浮言、上司或民意代表的不當壓力或人情關說，而迷惑或動搖，一切本於自信；即使遭到他人怨恨、詆毀、醜化，亦不為所動。因為任何行政工作絕對無法讓所有民眾滿意，少數不滿者自然攻訐毀謗。若公務員就此輕易更改立場，反失立場，令更多民眾不滿。（顧慕晴，2009：29）任怨之難，難在逆來順受，在無須辯解的情況下，彷彿默認對方一切攻擊的理由有根據似的。任怨到了極點，還可能使自己產生很無恥的感覺，甚至懷疑自我人格的正常與否（鄭遠釗：43）。任怨過程中的百味雜陳，非當事者無法體會於萬一。相形之下，公務員若執行職務受到民眾或上司贊賞，亦不必過分高興，因為一切皆是秉於定見所應做的。即使不受到贊賞，亦是會如此做。

由仁慈而來之「公正」，Bailey 認為是最根本之倫理質地，其為原則之原則（the principle above principle）。其意為平等對待所有人，但仍帶有對重大個別差異的高度敏感，也就是說基於重大個別差異之考量，允許政府對民眾差別對待。公務員若不具備此德性，將使其如機器人般無情。（顧慕晴，2009：29）

（三）公民意識的提倡

在今日現代化的多元社會中，每一個人均扮演多元身分，公務員亦不例外。每一位公務員均至少承擔了雙重身分，一是服務民眾的官僚(bureaucrat)身份，另一是公民(citizen)的身分；故其除了是隸屬特定機關，服務民眾的公僕外，亦是其所服務之整體公民中的一份子。公務員的官僚身分是受官僚組織所制約，強調對組織法規的遵守，對長官命令的服從，對組織的忠誠，並且能夠毫無扞格的成

為組織機器的一環。公民身分則強調公務人員跳脫官僚組織的限制，應以廣泛的公眾利益角度思考問題，而非侷限於偏狹的官僚組織或官僚個人利益之上。由於公務員扮演此種雙重身份，故經常引發責任間的衝突。一般而言，特定機關的官僚身分，對公務員而言，較之其公民身分，產生更大的壓力。因之，公務員經常忘卻其公民身分，而只顧及官僚身分，以為一位公務員的責任，就只限於對機關法規的遵守、對長官命令的服從而已。此種公民身分與官僚身分的分離，帶來極嚴重的倫理後果，即公務員往往只以擔任官僚身分為已足，優先考量機關狹隘利益或個人私利，而忽略了具廣泛政治社會意義的公民身分，及由公民身分所應表現出的公民倫理和對公眾利益的思考。(顧慕晴，2006：68)

為了扮演好公民的角色，一位公務員除了擔當稱職的政策執行者角色外，亦要充分反映民意；更進一步，Thomas J. Barth 認為公務員應該扮演教育者的角色，公務員做為一位教育者，其教育內涵為培養公民認知其權利以及協助公民瞭解各種政策抉擇的代價 (trade-off)，進而啟發公民學習參與公共生活與治理過程。更重要者，公務員應該倡議社會公正以及公民意識等理念，俾以成為建立公民社會的基礎。最重要的是，公務員必須自覺其負有教育公民的責任，並且願意扮演此一角色。(許立一，2009)

二、組織結構的建立

此途徑體認為無論是組織編制、權威型態、運作程序、控制型式等都會影響公務員的倫理思考與判斷。因之，除非配合組織結構以強化倫理水平，否則組織中之倫理問題將得不到系統性的解決(T. Edwin Boling & John Dempsey, 1981:11)。Elliott Jaques(1976：2)認為組織結構對公務倫理而言，並非全然屬負面意義，其既非合乎倫理，亦非反倫理，其為一依賴性的機置(dependent institutions)，端視如何設計與運作而定。良好官僚組織結構的建立，行政學者建議以組織變遷、組織改革的方式來達成。其目標在於不但要有效率、效能和理性，且要有助於公務員以開放的眼界及合乎倫理方式進行思考。

(一)憲章式組織(constitutional organization)的建立

憲章式組織確認組織中的權力應由各階層、各單位的人員所分享，不應由高層少數人士所壟斷。是故，組織中權責分配、重大決策應由各層級、各團體之公務員所選出之代表共同決定 (Cooper, 2006:200-203)，但是權責分配一旦決定後，即必須嚴格執行，以落實責任歸屬。

(二)保護檢舉者

檢舉者又稱弊端揭發者(whistle-blower)，乃是對組織內違反倫理或浪費的行為，提出於組織之內或組織之外，加以揭發。此種舉動對確保組織倫理有所幫助。但檢舉者往往要付出相當的代價，如遭上司、同事的排擠或報復，調閒差事，甚至遭到懲罰、離職、開除的命運。是以，基於組織的立場，要對檢舉者善盡保護的責任。James S. Bowman(1983:271-276)認為要採取下列方式保護檢舉者：1、明文規定組織人員檢舉違反倫理行為的權力；2、確保檢舉者免於受到不利對待的權利。此外，建立組織內外正式的、機密性高的抱怨和檢舉管道，亦是極為重要的方法。

(三)以整體方式劃分工作

官僚組織對工作劃分細微，雖能達到專業化的優點，但也使組織成員不了解整體工作的目標，以及工作過度分化而喪失對整體工作意義的理解，導致資訊不足而無法作更合乎倫理和民主的思考和判斷。為了去除此種缺點，組織結構要以更整體方式來劃分工作。如此可使公務員更能掌握整體工作後果的資訊，並改善其認定倫理問題和制定民主決策之能力 (顧慕晴，1998：106)。

(四)加強公務倫理考核

建構完善之公務倫理考核機制，主要是從平時考核、年終考績、政風查核等多途徑進行，尤要力求務實有效，且應要求主管人員以身作則。而除了一般性的人事管理作為外，近年各國普遍也將反貪腐作為工作重點。對此，政府參考相關法制及外國實際運作經驗，已於民國 100 年 7 月成立法務部廉政署，以作為專責處理反貪腐的機關，相信必能強化檢查、調查、政風機構之職能與協調工作，建

置一個專責、有效倡廉反貪的機關，以執行各項反貪腐的策略行動（包含弊端揭發的保護機制）。

三、組織文化的形成

組織文化(Organization Culture)意指組織中有利於公務倫理之規範及風氣的建立。1985年史恩(Edgar Schein)出版《組織文化與領導》(Organizational Culture and Leadership)一書，就曾探討組織中非正式之禮儀與規範對組織倫理的影響。例如「沉默守則」(code of silence)此一非正式規範，對警察機關的倫理情況即有很大影響。沉默守則認為對同事的不合法、不合理行為，應保持沉默，不應予以舉發。對於有利於公務倫理之規範及風氣的建立，可採用下列方式：

(一) 建制各類公務人員服務守則

「公務人員服務守則」是屬於道德性的倫理規範性質，提示作為一個優秀的國家公務員應有的工作倫理規範，俾使全國公務員可作為執行公務行為準繩。學者Green提出肆應變動環境的公務員服務守則。他認為今日公務員工作環境所呈現出的最大特色，就是「多元且高度變動」--包括在人力結構、工作性質、工作目標等層面上，都要考慮多重因素，也可能要隨時處理各項條件的變動。因此未來公務員實有必要重塑出能因應變動情境，並能妥善解決問題的優質組織文化。具體而言，此文化可朝下列四個層面建構(Green, 2000: 435-438)：

- 1.公務員在從事公職的生涯週期(career life cycle)中，應更廣泛地尋求各種可能的發展途徑。
- 2.公務員應更頻繁的使用科技，包括電腦、電子郵件，以及各種新通訊技術的應用，均將成為人事行政工作中不可或缺的環節，甚至於在某些情境下，科技會成為影響人事行政工作的主導因素。
- 3.公務員需要隨時進行學習以補充工作所需技能。人員不再能使用單一技能來處理所有工作需求，而是要不斷學習並不斷自我充實。
- 4.公務員應重視工作與生活的平衡。工作不再是人們生活的全部，而是要與休閒、家庭等其他層面相互調和。

考試院則建立一範圍更為廣泛的《公務人員服務守則》，其於民國99年3月4日院會通過下列10項公務人員服務守則：

- 1.公務人員應廉潔自持，主動利益迴避，妥適處理公務及有效運用公務資源與公共財產，以建立廉能政府。
- 2.公務人員應依法公正執行公務，嚴守行政中立，增進公共利益及兼顧各方權益，以創造公平良善的發展環境。
- 3.公務人員應恪遵憲法及法律，效忠國家及人民，保守公務機密，以增進國家利益乃人民福祉。
- 4.公務人員應重視榮譽與誠信，並具道德與責任感，待人真誠與正直，任事熱心與負責，以贏得人民的尊敬。
- 5.公務人員應與時俱進，積極充實專業職能，本於敬業精神，培養優異的規劃、執行、溝通及協調能力，以提供專業服務品質。
- 6.公務人員應踐行終身學習，時時追求專業新知，激發創意，以強化創新、應變及前瞻思維能力。
- 7.公務人員應運用有效方法，簡化行政程序，主動研修相關法令，迅速回應人民需求與提供服務，以提高整體工作效能。
- 8.公務人員應發揮團隊合作精神，踐行組織願景，提高行政效率與工作績效，以完成施政目標及提升國家競爭力。
- 9.公務人員應具備同理心，提供親切、關懷、便民、主動積極的服務、協助與照護，以獲得人民的信賴與認同。
- 10.公務人員應培養人文關懷，尊重多元文化，落實人權保障，並秉持民主與寬容的態度體察民意，以調和族群及社會和諧。

上述十項服務守則，不僅要求提升公務人員工作效能效率，更是從機關內部與外部、整體與個人，全方位地賦予公務人員嶄新的工作價值觀。

(二) 加強公務倫理宣導

雖然訂定公務員的倫理守則，但有鑑於今日公務倫理絕非抽象概念，故應將公務倫理融入公務員日常工作生活中，因此，加強宣導以建立正確認知，將是落實各項倫理概念或服務守則的關鍵。考試院公務人員保障暨培訓委員會為落實推動文官制度興革規劃方案第一案「建基公務倫理、型塑優質文化」近程興革事項—「加強公務倫理宣導」，積極辦理課程規劃、建立多元學習訓練途徑，以深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。已辦理事項包括：第一，設計完備的公務倫理課程及教材，並印製發送宣導摺頁。第二，建構完整公務倫理培訓體系，建立講座薦介名單，並透過基礎訓練、升任官等訓練、舉辦論壇，及偕同行政院人事行政局透過在職訓練、數位學習等，提供公務人員多元學習管道。

(三) 鼓勵倫理思考與討論

為提升官僚組織中有利公務倫理的組織氛圍，方法之一為鼓勵人員的倫理思考與討論。T. Edwin Boling 和 John Dempsey 認為強化公務倫理的方法之一，是採取所謂的「規範豐富化」(normative enrichment) 方式。這是指對組織目標的批判、對組織規程的討論與澄清、和對組織成員的倫理訓練，以建立一個心理環境，使公務員注意到組織中各種決策標準、行為標準的前提 (permise) 和後果。規範豐富化方法對倫理認知有如下的好處：1、為公務員提供一個發現、討論和批判組織決策標準、行為標準的機會。2、可落實決策標準至日常工作的實際狀況中。

考試院為再造國家新文官，建立一流政府，型塑文官優質組織文化，依考試院文官制度興革規劃方案興革事項，刻正研擬「型塑文官優質組織文化推動方案」，鼓勵各機關實施推動優質組織文化之相關做法，於無形中深化公務員倫理認知。

(四) 領導者的示範與倡導

許多學者認為影響與形塑組織文化的最重要因素之一，即領導者也。如 Edgar Schein(1985: 317)認為形塑組織文化的最強而有力因素乃領導者的行為。領導者

欲建立支持倫理行為之組織文化與倫理標準，其需要扮演兩方面的角色。首先，領導者須深切瞭解其一言一行是組織內所有人員矚目的焦點；組織中所有人員從領導者的言行舉措中，尋求倫理標準的所在。換言之，領導者為組織中最重要的倫理模範。第二，投入時間與資源從事倫理的訓練與獎勵，使人員充分瞭解領導者對公務倫理的提升，絕非徒具形式而已，是欲其真正落實。

馬英九總統上任後，一再強調建立廉能政府是其主政後首要目標，要求公務員應做到「清廉、勤政、愛民」的目標，考試院亦提出「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」之公務員五大核心價值，作為公務員執行職務及行為處事之原則，導入公務倫理價值觀並內化至文官體系當中。

四、社會條件的樹立

社會條件包括有利公務倫理之社會環境、相關法律制定等條件的建立。

（一）有利公務倫理社會環境之建立

就我國的行政生態背景與目前行政特色而言，欲樹立有利實踐公務倫理的支持性環境，在社會條件上至少包含積極去除金權政治、派系政治和黑道政治；也包含深入推動遊說管理法和行政中立法等法。去除金權政治、派系政治和黑道政治的，涉及政治的革新。一般而言，政治部門決定行政機關的政策，且監督行政機關的運作；但是，無可諱言地，行政能力強化的阻力，卻或多或少源自於金權政治、派系政治和和黑道政治所帶來的弊端。因之，各國為落實行政革新，在某一程度上，多先進行政治革新，將此三者的弊病予以掃除。

此外，為了減少行政機關人員所承受的不當壓力，以及使遊說過程能夠透明化，可落實推動遊說管理法與相關法規。

（二）統整公務倫理法制體系（完成公務人員基準法之立法）

舉凡一切健全文官體制之所有措施，率皆與營造廉能政府之目的有關，然觀諸我國目前即缺乏統攝文官人事法制之共同基準，這也是考試院關中院長將《公務人員基準法》（以下簡稱基準法）列為其上任後首要推行三大法

案之一，按該法草案之立法目的，主要在於彰揚憲法精神，統攝全盤人事法規，確立全國公務人員共同適用之基本規定，並兼顧各類人事制度之差異，以有效健全人事法制，提昇政府效能。該草案考試院前於100年5月18日會銜行政院函請立法院審議，嗣因立法院第7屆委員任期屆滿，依立法院職權行使法第13條法案屆期不續審規定，業再經考試院於101年2月9日院會通過，函請行政院完成會銜程序後，再次函送立法院審議，最新草案條文增為71條，其主要內容要點如下：

1. 界定公務人員定義與分類：配合適用上之需要，透過有系統之分類及確定稱謂，將公務人員區分為政務人員、常務人員、法官與檢察官等三類。
2. 釐清公務人員與國家關係：規定公務人員係基於公法上職務關係，依法行使權利、履行義務。
3. 保障公務人員合理權利：明定公務人員應有之權利及其保障，期使公務人員於執行職務時，不致瞻前遲疑，進而落實永業化制度。
4. 確定公務人員基本義務：對公務人員之義務詳予規定，明文排除公務人員義務不確定論，相對確定公務人員義務範圍。
5. 建立共同標準統攝人事法令：基準法草案僅規定各類別公務人員應共同遵守之人事管理基本事項，至於各類別公務人員因特性需要之相關事項如任用、俸給、考核、退休、撫卹等則授權另訂法律規範。

（三）落實公務人員行政中立法

我國已於民國98年6月10日施行《公務人員行政中立法》，使得行政中立的實施具有堅強的制度性依據。對於行政中立的內涵，學界與實務界探討極為熱烈，綜合歸納，行政中立至少要包括下述之內容：1、人事運作一秉功績制原則。常任文官的甄選、任用和升遷等，獨立於政黨政治影響之外；2、職務之忠誠。公務員在職期間應盡忠職守，無論執政黨為何，皆須以同樣的熱忱推動政務；3、行政上的一視同仁。公務員無論自我政黨認同為何，或行政對象為何，皆須超然、

客觀的依法行政，無倚輕倚重或成為政黨鬥爭工具的現象；4、參與政治活動的限制。公務員應避免參與政黨事務，尤不可介入政治紛爭，以職權影響選舉過程。有了行政中立法制的制定，行政運作和政黨政治為兩條平行線，不受干擾。也唯有如此，公務員方能發揮專業能力，秉持超然、客觀立場，忠實執行執政黨的政策。相對的，公務員行政時，亦皆須超然、客觀對所有人士、團體政黨一視同仁的依法行政。

為使公務員行政中立能夠落實，考試院公務人員保障暨培訓委員會依據《公務人員行政中立訓練辦法》第五條規定，辦理各項行政中立訓練，其內容包括下列：

- 1.專班訓練，指辦理行政中立訓練課程專班(如：擴大辦理行政中立實務案例高階主管研討班、種子師資培訓專班、中立法宣導班及行政中立訓練講座座談會等行政中立訓練專班)。
- 2.隨班訓練，指於辦理各項訓練（講習）時，列入行政中立課程。
- 3.專題講演及座談，即各機關利用集會等活動，舉辦本訓練相關講演及座談。
- 4.數位學習，指在公務人力保障暨培訓委員會指定之網站或媒體學習。

經由上述方式，使全國公務員瞭解行政中立法制的立法精神、規範意旨及內容；另並透過創意寫作及圖稿徵選比賽、摺頁、海報、標語貼紙、告示說明、廣播劇化插播、捷運及公車媒體廣告、公益電視頻道廣告、各機關網頁連結、LED點子看板跑馬燈及電視牆等多樣宣導途徑，利用淺顯易懂的宣導標語及動態或靜態等多元化的宣導方式，針對不同對象，不同時間及空間交互進行，使公務員行政中立的觀念能深植人心，藉由大眾的力量及監督，讓公務員確實維持行政中立。

同時，為了各項宣導內容能夠簡明易懂，銓敘部在其資訊網站上已建置「公務人員行政中立法 Q & A」，透過實例解說使公務員更易瞭解相關倫理規定與作法(相關內容可連結至 <http://www.mocs.gov.tw>)。

在《公務人員行政中立法》及《公務人員服務守則》相繼完成法制化，加上既有的《公務員服務法》，今日公務員履行職責過程中，大致上，已不缺法律依

據，故未來達成各類倫理規範，就是確實執行這些法令，使其不僅具有宣示性的規範意涵，更能實際融入日常工作中，成為公務員處理公務的基本判斷標準。換言之，各機關應藉由落實行政中立或服務守則相關規定，以重塑公務員重視公務倫理的工作態度，進而形成優質的文官倫理文化。

有謂民眾是政府的「頭家」，政府推動的各項政策，必須獲得標的團體(target group，即民眾)的認同與支持，甚至更應苦民所苦、樂民所樂，具備感同身受、視病如親的關懷作為，以取得民眾對政府的信任。「信任」不僅存在於人與人之間、公部門與私部門之間、府際之間及組織(組織與組織)之間，且在政府與民眾之間，而政府與民眾之間的信任則更為重要。面對公民社會當中的公民，政府為建立公共信任文化與累積其社會信任資本，必須秉持上述四大面向--公務員個人特質、組織結構、組織文化與社會條件，責成公務員秉持公平執法以獲取民眾的信賴。尤其是公務倫理治理之廉潔風氣之推動，應該建立公務員的尊榮感及責任意識，以提升民眾對公務員的重新認識，改變既有的刻板印象，對政府施政作為重拾信任感，俾成為公部門良善治理的基石。因此，公務員應從關懷庶民做起，點點滴滴逐步累積共識，以顧客導向及走動式服務，使一般民眾感受到同理心的溫暖與貼心，進而信任政府及支持政府各項施政作為。

伍、結語

政府公共服務的知識產出，並非僅以建構行政理論為目的；政府行政係在調和人與人之間的關係與互動，尤其是人際關係中的道德倫理與行為關懷，這也就是公務倫理的課題。因此公共服務當以倫理作為主軸，公務員應嚴守倫理道德與法制規範，主動關懷與服務民眾。同時，不論是理論層次和實際規範作法，公共服務倫理主要在於減少公共服務者必須面對利益衝突的困境，以及實踐有助於增進公共信任的服務行為。至於公共服務者不僅限於行政部門和司法部門內非政治性人員，更包括民意代表、行政部門的民選人員和政治性人員(施能傑,2004:28)。

因此，誠如 D. Waldo 所言，公務倫理乃是公務員的義務與職責，更是行政機關與公務人員正當關係與正常行為準則之一種規範秩序，或可說是公務員在推動行政業務與提供公共服務時的道德與政治責任(蔡良文，2003：5)。

本文首先從論述公務倫理的重要性、發展趨勢及目的出發，其次就政治倫理、公務倫理、專業倫理及個人倫理四個面向說明公務倫理的意涵與範圍，並詮釋公務倫理的核心價值；其次論述國際組織有關公務倫理之規範及作法，以為「他石攻錯」之標竿借鏡；最後提出形塑和維持公務倫理支持性環境的作法。行文並從自律與他律的角度，認為公務倫理當從個人道德出發，本著身為公職人員的使命與天責，積極主動配合五大核心價值要求，強化實踐公務倫理的能力；落實倫理道德觀念並貫徹反貪腐策略。在消極防弊方面則係以法律條文規範做為後盾，以保障民眾之權益。因此，為健全文官制度，加強對公務員之保障，《公務人員行政中立法》之制定及施行，將可使今後公務員有關行政中立之行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，對於落實及推動公務倫理、提昇政府效率與效能，以及健全文官體制當大有裨益。此外，仍應努力促使早日通過《公務人員基準法》，並落實推動《公務人員服務守則》及《公務員廉政倫理規範》，全面建立、完善我國公務倫理機制。

陸、個案研討

一、廉正與公務倫理

【案例一】正直清廉、堅守原則的科技之父

壹、案例敘述

在帶領臺灣在各個關鍵階段，突破困境扭轉危機的那批廉潔正直、熱愛國家社會的官員當中，李國鼎先生是相當受到矚目的一位。李國鼎生於清末民初動亂之際，內憂外患讓他從小養成強烈的愛國心；及長考取公費留學英國，卻長存回饋國家社會的責任感，從 1937 年七七事變返國投筆從戎，到 1988 年政務委員任內退休，服務公職前後長達五十年之久。從動員抗戰到勝利復員，從大陸到臺灣，

從工業建設到財經建樹，從尖端科技到人文精神，李國鼎一生致力於推動國家的現代化，以締造安和樂利的社會。這種臺灣發展經驗不僅造福國人，更成為中國大陸乃至於世界，以及其他開發中國家追求現代化的典範。

1965年1月李國鼎擔任經濟部長，積極推動經濟建設工作，致力國營事業的改革。1969年7月調任財政部長，推動政府財政現代化的改革。1979年5月行政院通過科學技術發展方案，由李國鼎邀請國外專家學者擔任科技顧問，並成立科技顧問組。1979年成立資訊工業策進會，推動電腦資訊工業和推廣資訊教育。由於李國鼎對於我國科技工業的發展貢獻卓著，於1994年獲得「科技教父」的美譽。1993年美國哈佛大學公共衛生學院設立「李國鼎先生經濟社會衛生發展中心及講座」，以表彰李國鼎對於國家社會多方面的貢獻。

特別是李國鼎提出普世關懷的「第六倫」觀念，倡導社會進行心靈改革，重建工業化之後人類精神文明的價值理念，更是全球邁向二十一世紀共同追求的願景。中國傳統有五倫：「父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序、朋友有信」，乃君臣、父子、兄弟、夫婦、朋友關係的規範。李國鼎在儒家五倫的基礎上，因應現代社會提出第六倫——「群己關係」，以其作為現代社會人倫關係之準則。李國鼎提倡的第六倫，就是人與人的關係，人與自然的關係，人與團體的關係，乃是現代社會當中迫切需要建立的關係。因此，如果說「五倫」是小愛，「第六倫」則是大愛。這種第六倫的概念，正是一種對人文的關懷。

貳、案例分析

從臺灣最早由農業轉型到工業，進一步從傳統工業轉型為高科技工業，李國鼎在這個過程中始終站在最前線，帶領大家向前邁進。李國鼎與他不斷推動的政策為許多創業人士帶來成功與財富，但他個人從未從中牟利，從事公職五十餘載，身後沒留一磚一瓦，在財政部長任內，只為一心一意致力財政改革，為國家財政開源及健全制度，而無一絲貪念。他的堅守原則、立身正直清廉以及對公益的全心奉獻，是公務員最佳的典範。試觀其放下相對高薪的教職而投筆從戎，此舉不僅展現其愛國心，也展現其犧牲奉獻、淡泊名利的胸襟，這正是「廉潔自勵」

的寫照。李國鼎在其軍旅生涯中，儘管生活拮据、情勢困窘，仍能時刻以國家和社會為念而不改其報國的志願。這正是「松柏後凋、疾風勁草」的骨氣，也是「貧賤不移、堅毅果決」的**正直**風範。

再說李國鼎以臺灣造船公司總經理之尊，接受了尹仲容先生的徵召，擔任經濟安定委員會的專任委員，此種願意放棄領導上千員工的總經理職務，而去擔任一個光桿委員的淡薄胸懷，一方面展現李國鼎的操守，也突顯出他的為人處事原則與風格，乃是「有為有守，擇善固執」，而有「雖千萬人，吾往矣」之魄力與擔當！

此外，1980年代末期成立的蔣經國國際學術交流基金會，由李國鼎擔任創會董事長。他在任期間極力促使基金會不受到政治干預，將基金會的運作託付給知名學者（如擔任執行長的李奕園等人）。今天，這個基金會已是全球支持中國（包括臺灣）研究的最有聲望團體之一，此正顯出他**正直清廉**、堅守原則，以及一介不取的風格，而堪為公務員的楷模。

【案例二】捍衛司法正義的鐵人

壹、案例敘述

由於媒體新聞接連的負面報導，「恐龍法官」的不雅名詞甚囂塵上，臺灣的司法形象似乎正面臨著空前的危機；然而，面對如此撻伐卻仍能挺身而出，堅持以**清廉正直**的執法理念來捍衛司法界的尊嚴，法務部臺北地方法院檢察署主任檢察官黃謀信在揭發一連串的法官集體貪瀆與巴紐金援弊案後，被各界稱之為臺灣的司法正義鐵人。

近年來我國司法舞弊案件層出不窮，貪官收賄的情形似已形成一種病態，從位高權重、掌理國家政策擬訂之政務官，乃至恪遵依法行政及行政中立的一般公務員，相繼爆發貪瀆醜聞，造成國人對於臺灣司法體系失去信心。無怪乎馬英九總統自2008年上任迄今，便不斷地大聲疾呼政府必須全面進行司法改革，力求營造一個公正無私、廉正透明的陽光形象，而其中又以將捍衛司法、清廉不阿，

視為工作信仰的主任檢察官黃謀信為最佳表率。

貳、案例分析

以廉正作為公務倫理核心價值，乃因公務員的廉潔度與國家競爭力息息相關，其必須以清廉、公正、行政中立自持。要之，公務員應具有高尚人格、潔身自持，不得收受不當利益，並應主動利益迴避；公務員應以誠信公平態度執行公務，並兼顧各方利益之均衡，以營造全民公共利益。

案例主角黃謀信認為檢察官是社會弱勢者最後的倚靠，而這也是他選擇任職檢察官的初衷——檢察官會比一般人多一分可以實現心中所期許的正義的機會。黃謀信在負責偵辦「正己專案」之臺灣高等法院法官集體貪瀆舞弊案件，使得我國對澄清吏治工作，進入新的里程碑。此等經由黃謀信檢察官負責偵辦「正己專案」的重大貪瀆案件，憑藉著個人對於司法正義的信心與正確的廉正價值觀，因而牽引著整個政府組織架構的更動，間接促使法務部廉政署的設置與法官法的通過，這不但是身為檢察官的黃謀信，秉持以公平正義從事公務的最大動力與成就感，同時也是促進臺灣司法進行廉正改革，重拾民眾信賴的開始。

二、忠誠與公務倫理

【案例一】堅持民以食為天的「台米英雄」

壹、案例敘述

在臺灣光復初期，李連春的名字是響噹噹的。米和糖是那時候臺灣最重要的產品，米為臺灣人民生活所必需，糖則是從前臺灣出口最大宗，外匯的主要來源，政府財政的命脈。

李連春可算是臺灣全省「走透透」的第一人。在糧食局長任內，每逢星期日，他總要率同主要助手驅車南下，自臺北直至高雄，考察沿途的稻米產量。據說他對糧產的「目測」能力很高明，每到一地，在田間一站，放眼四周稻田，便可以估計出當地收成如何。

所謂：「民以食為天」，孔子有：「富而後教之」，管仲則有：「衣食足知榮辱，倉廩實知禮儀」之說。緣古今中外糧食乃是人民生計大事，尤其是 1949 年以後，數以百萬計的中國大陸軍民轉移到臺灣，軍需民食倘未能充分供應，將會引起社會不安，政局難以穩定。李連春為人很「冷靜」，與人見面握手時，並非握手而是碰手，他的手伸出一接觸到對方的手，就縮回去了，但只要談起臺灣的米時，他的勁頭興致和專業知識就很充足了。

臺灣原有的稻種複雜，有二百多種，品質劣而量產低，蓬萊米屬改良種，1903 年從日本引進神戶、中村、江戶、白玉等品種加以改良，產出蓬萊稻米數十個新品種。李連春主持臺灣省糧政後，更大力支持省農業試驗所進行改良工作。蓬萊米短而粗，呈橢圓形，故又稱「圓粒米」，色澤白潤光滑，蒸熟後粘性大，味道香甜。蓬萊稻喜高溫，在臺灣一年兩熟，北回歸線以南地區可三熟。經過長期的不斷改良，蓬萊稻的稻桿越來越矮，稻穗卻越來越長，顆粒越來越大，產量自民國五〇年代起即增長了三倍。

民國七〇年代以後，由於工業發展的衝擊，農田面積急劇縮小，加上人口不斷增加，臺灣由餘糧省變成缺糧地，李連春適於此時退休。1946 年至 1970 年，李連春出掌臺灣省糧政期間，臺灣稻米增產三倍，並有餘糧外銷日本及東南亞國家如新加坡，賺得不少外匯。他以盈餘外匯，相繼興建了石門、白河與曾文三大水庫，故被稱為「台米英雄」。

李連春在糧食局長任內有一個習慣，就是約定每週與省主席會晤一次，而且時間都選擇在下班以後，以便向省主席詳細報告全省的糧食生產供應與消費情況，因此歷任省主席都很器重他，連任 25 年而「不倒」，故又被稱為「臺灣政壇不倒翁」、「臺灣政壇長青樹」。

貳、案例分析

所謂：「為政在民」。這是一直以來「台米英雄」前臺灣省糧食局長李連春從事公職的鵠的，而「民以食為天」。因此，他以專業及關懷**堅守崗位、克盡職責**，堪為公務員表率！他的「全省走透透」，為文官樹立新典範，督促公務員不

可坐而論道，而應起而力行；此種躬親嘗試的作風，正足以告誡吾人不可「吃米而不知米價」。

試觀在大陸劇「康熙王朝」當中，描寫康熙皇帝在風和日麗的一天微服出巡，見了荷擔的農夫肩挑滿滿稻穗、結實纍纍，便問：「今年想必是個風調雨順的豐收年」！農夫答以：「吏治不清，太平年卻無太平日子過」！康熙頓時恍然大悟，倘為政者不親臨其境，則下級「報喜不報憂」、粉飾太平之舉是無法杜絕的。

想那鄭板橋的「四時田家苦樂歌」，黎民百姓的苦只有將心比心才能感受得到。李連春的執著及用心，不僅忠於國家，更是對全民的**忠誠**，他以實際行動去感受、感染這塊土地的氣息，他同時也帶給全民的感動，以及全民對他無限的思念。

【案例二】勇守工作崗位的救災行動者

壹、案例敘述

每年七、八月颱風過境經常造成臺灣各地橋崩路塌、死傷慘重，導致有形及無形的損失難以估計。職是，因颱風所引發之風災、水災事件，一直是政府棘手的危機管理難題，而公務員的危機處理與緊急應變能力更是影響政府救災能力的關鍵所在。

有鑑於災害事件的急迫性與非預期性，交通部公路總局正工程司陳進發曾在莫拉克颱風事件當中，親自率領部屬數十人赴各聯外通道皆倒塌斷裂而形同孤島的南投縣信義鄉進行搶救工作，在黃金時間期限內奮力搶修孤島，使得受困的地方災民第一時間脫離危險地帶，同時更在災後迅速恢復地方道路原有作息，有效確保國人對於政府救災能力之信心。

貳、案例分析

以**忠誠**作為公務倫理核心價值，公務員除了應當忠於憲法及法律，以執行其職務以外，公務員更應忠於國家及全民，以國家及全民利益為依歸，且對於工作職責抱持著崇高的道德感與責任感。

案例主角陳進發在整體危機處理過程當中，一直堅持著為民服務的工作信念，並沒有因為惡劣的氣候條件以及危險的作業環境而疏忽了公務員的天職，不但成功搶救許多重要的聯外橋道，同時更在災害事件過後，用心檢討每一次的救災作業流程，致力研創流域管理模式之公路防災預警制度，因而促使公部門的救災行為由「管理」觀念轉變為用心款待之「服務」取向，作法也從被動回應的角色轉化為主動出擊的角色，同時也加強了災害預警及防護作業，俾使國人可即時接收到路橋預警訊息，從而更改行程以避免罹災。這種推己及人、無私奉獻的利他舉動正如同陳進發本人所言：「忠於自己的工作，認真看待每一件事情，用心來保護臺灣每一個地方，對抗大自然捉摸不定的惡劣變化」，正是每一個公務員在其崗位上都必須體認到的工作價值。

三、專業與公務倫理

【案例一】以中央銀行為家的專業財政大臣

壹、案例敘述

自稱「從小在央行長大」的彭淮南，財經資歷豐富，堪稱國內財經官員中第一把交椅。這幾年經濟景氣瞬息萬變，投資人、金融市場莫不關注各國央行動態。在彭淮南接任央行總裁這幾年，面對景氣幾番翻轉循環，甚至種種艱難形勢，央行一面穩住新台幣匯率走勢，另一方面協助經濟復甦，在在都有彭淮南運籌帷幄的身影。

當初，前任央行總裁許遠東在空難中過世，彭淮南接任央行總裁，成為第一位由央行基層出身而非空降的總裁。彭淮南上任後面臨的第一項挑戰，是亞洲金融風暴導致新台幣匯率面臨強大貶值壓力，但在彭淮南因應得宜下，臺灣安然度過亞洲金融風暴。此外，彭淮南為防止金融風暴期間投機客炒作匯率，曾經關閉了國內法人承作之無本金交割遠期外匯，引來四面八方批評，但他仍然堅持到底。他曾在訪談中，談到當時的心情，他說：「雖然壓力大但沒辦法，就像下棋一樣，過河的卒子只能往前，不能回頭」。

正當國內經濟成長率首度衰退時，央行連續 13 次降息，創下紀錄。台幣也曾出現過強大貶值壓力，一天就貶一元，當時懷疑央行態度的人現在來看，景氣不振時期，央行讓台幣適度貶值，反而有助提振出口競爭力。最近全球經濟呈現緩慢復甦局勢，臺灣靠著出口產業，維持經濟成長，相當程度該歸功於彭淮南匯率政策的成功。

彭淮南接任央行總裁以來建樹不少；臺灣外匯存底雖有衰退，仍維持高水位，央行辦理優惠房貸、推動銀行改革房貸計價模式，同時完成了新台幣鈔券的改版工作。央行最在意的物價問題，也還一直維持相對其他國家穩定的水準，正因為如此，彭淮南曾獲國外財經雜誌評為 A 級總裁，此等殊榮就連日本銀行總裁速水優當時都沒有得到這項評等。

在公眾場合，彭淮南說起話來三句不離貨幣政策、新台幣匯率、物價和國內景氣問題，其言語直爽坦率，但言之鑿鑿，必定引用大量數據佐證，充分展現其專業。

貳、案例分析

彭淮南的用心，除了流露了他的敬業精神，更是展現其豐富專精的專業素養。這種專業的訓練，使得他在面臨三番兩次的財政風暴及經濟危機，而能化險為夷、轉危為安！此皆緣於其專業素養所帶來的洞見，而能掌握契機，作出正確的決策。

有云：「財政為庶政之母」。政府施政必須有預算，所謂「巧婦難為無米之炊」！然而，如何將民脂民膏運用得宜，將其花在刀口上；則決策者需有大智慧及見識、膽識！究其根本則在於專業的素養及訓練，在這方面，從小以央行為家的彭淮南無疑是百分百稱職的，其被評為 A 級總裁亦可謂是實至名歸的。

【案例二】以專業為民眾健康把關的巾幗英雄

壹、案例敘述

由於部分不肖業者在食品中添加不當化學藥物所引發的塑化劑事件，不但重挫臺灣的國際形象，同時也使得政府的公信力在民眾心中蒙上一層陰影。

整體事件的發生起因是在行政院衛生署食品藥物管理局理擔任技正一職的楊明玉，在衛生局送驗健康食品之常規例行性食品摻加西藥檢驗過程時驗出塑化劑鄰苯二甲酸二(2-乙基己基)酯(簡稱 DEHP)成分，成為首次食品中被驗出受塑化劑污染之重大發現，楊明玉隨後將結果上呈有關單位並函請彰化縣衛生局查處，要求查扣檢體並追查塑化劑來源。

以專業技能在工作崗位上為民眾的健康安全把關，楊明玉在執行公務行為過程中勇敢揭開國內首宗食品被添加塑化劑之犯罪案件，藉以維護政府**專業**形象及保障國人健康，因而啟動國內對食品安全之重新審視，也為民眾食品安全提供了一個更佳的环境。

貳、案例分析

以**專業**作為公務倫理核心價值，公務員應掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識與技能，熟悉主管法令及相關政策措施，同時，公務員亦應秉持終身學習與時時創新的精神，保持**專業**水準而與時俱進，提供全民第一流的公共服務。

所謂「魔鬼總藏在細節當中」、「細節決定整體成敗」，案例主角楊明玉從藥物食品檢驗局及食品藥物管理局的實務歷練中得到這樣的啟發：「公職是一個能夠服務大眾的工作，必須經常提醒自己堅持做『對的事』」，也正因为這樣的工作信念督促著她在每一項任務的作業過程中，從來都沒有忘記自己的公僕本分，時時刻刻都提醒自己必須不斷充實工作上的**專業**能力，每一個小細節都不馬虎，且非常盡忠職守，將專業技能完整地應用於工作上，也因此在一次例行性的物品檢驗過程當中，揭發了這波駭人聽聞的食品弊案，成功地為國人健康築起一道值得信賴的防火牆。

四、效能與公務倫理

【案例一】永不妥協的「國營事業政策改造者」

壹、案例敘述

從政期間，趙耀東特別強調「政務官要有風骨」。他說，如果政務官放不下那頂烏紗帽，將不可能為自己的政策挺身辯護、負責，也不會有所作為。在經濟部長任內，他大力整頓國營事業，明白指出國營事業經營的「三呆」（呆料、呆時與呆人）時弊。他為節省公帑，先後撤裁台金、台鋁等六家虧損累累的國營事業，致被不甘遭撤裁者的電話恐嚇，立法委員也在質詢當中痛罵他，但趙耀東仍堅持所為，並表示自己作為上對得起祖宗，下對得起子孫，也對得起臺澎金馬同胞，而從未計較個人生死！

民國 71 年 2 月 12 日，趙耀東在無預警下，宣布禁止 1533 項日貨進口，以抗議日本政府對於中日貿易赤字漫無止境的增加，卻一直採取視若無睹的態度。趙耀東此舉震驚全國，不過這項看似臺灣很神勇，甚至有點意氣用事的舉動，其實是經過縝密評估。觀察當中遭禁止進口的 1533 項日貨，都是秉持「盡量使自己不受傷害為原則」來篩選，其中超過 1000 項根本沒有從日本進口；其餘的不是進口量很小，就是屬於奢侈性的消費貨品，可見趙耀東是位有「勇」有「謀」的國家經建大將。

就任經濟部長時，趙耀東向企業宣稱他是「董事長的董事長」，並聲明要企業有困難，就來找他。當時，在能源危機衝擊下，國內不少企業經營搖搖欲墜，他先向當時的蔣經國總統報告他要走險棋（兵行險著），爭取凡是中小企業有外銷訂單，或過去有外銷實績的，不需擔保品就可向銀行借款；如果發生倒帳，銀行只賠 10%，剩下的 90%由政府的信保基金來負擔。這招險棋果真發揮效果，解決中小企業資金困難問題。

在民國 75 年，國內油品反映降價案，趙耀東因反對大幅降價，使得他飽嘗民意抵制的滋味而萌生退意。後來經過一個月的田園頤養，他雖然重返工作崗

位，卻說了一句名言：「我的政策並沒有錯！我只是輸了」！由此可見他是一位有原則、堅持是非的人。

人稱「趙鐵頭」的趙耀東，一生戰功彪炳，若論其最大的成就，應該是他一手創辦的中國鋼鐵股份有限公司（簡稱「中鋼」），而中鋼一直是臺灣工業發展的基石。它是唯一不靠壟斷、不靠獨賣而能在市場上稱霸的國營事業。1968年，趙耀東受聘主持中鋼公司的籌備事宜，當時他請到美國、日本、德國的鋼鐵商前來做評估，得到的一致結論是：「臺灣市場太小，根本無法滿足鋼鐵廠的經濟規模」，比較簡單的說法是：「別做了，沒意思」！但是趙耀東高瞻遠矚，以永續經營的眼光看出這個鋼鐵廠的重要性，向當時的總統蔣經國先生力陳，主張這一貫化作業的鋼鐵廠一定要做。最終，重視經濟發展的蔣經國總統採納趙耀東的意見，決定排除萬難、催生中鋼。

貳、案例分析

不論是從國營事業開創「中鋼模式」，或在經濟部長任內闖出「鐵頭」風格，趙耀東在臺灣經濟史上創造的傳奇，至今仍令人津津樂道。他以企業化模式打造的中鋼公司，不僅讓這家國營事業足以吸引島內企業投效，經營績效更足與國際最強大的鋼鐵廠媲美，趙耀東作為創辦人厥功不可沒！

趙耀東在經濟部長任內推動的政策，雖偶亦引發爭議，但他以大開大闔的作風引領臺灣企業展望世界舞台，不憚迎戰對手，激發了臺灣昂揚的意志，這也突顯他「擇善固執，永不妥協」的**決策**風格。當時他組織的自動化、生產力及能源等「服務團」，為中小企業提供了有效的現場指導；包括當時宣揚的許多經濟觀念，諸如自由化、制度化、國際化及規模經濟等，不僅指引了臺灣經濟發展的方向，開啟了工商企業的眼光，也讓一般民眾深受浸染。在那個年代，還沒發明「拚經濟」一詞，但臺灣生產及貿易迭創新高，企業充滿鬥志，人民充滿自信，那是

一個有明確方向感的時代。無疑地，趙耀東的前瞻性思維與**效能**決策無形中也開拓了國人的國際觀及經濟視野。

作為政壇的意外過客，趙耀東能從一名成功的企業家到成為留名青史的「鐵頭」部長，主要在他過人的膽識和魅力。趙耀東深諳企業經營實務，對臺灣產業發展也有自己的想像及擘劃；人們之所以樂於追隨他的藍圖前進，是因為沒有人懷疑其中藏有什麼私心。無私，是趙耀東最大的資產；趙耀東常說，烏紗帽不是戴在頭上，烏紗帽應該拿在手上，隨時準備掛冠。趙耀東一身風骨，剛正不阿的行事風格是後輩們對他最鮮明的印象，清廉自持，數十年如一日。趙耀東有能力、有魄力、有擔當、有眼光、有**效能**，他那種提著頭辦事、「雖千萬人吾往矣」的勇氣，成為中鋼集團的典範，也為臺灣經濟打下堅實的基礎。

【案例二】便民利民的稅政改革領航員

壹、案例敘述

行政效能一直是民眾用以考核政府作為的判斷標準之一。過去由於我國稅收程序複雜，行政作業程序未能善用電子治理之便利性，因此，其不僅影響政府的行政效率，其中不必要的繁文縟節也常導致民眾抱怨連連。

有鑑於此，財政部臺灣省北區國稅局主任秘書詹瓊美撰寫「綜合所得稅部分無紙化申報制度可行性之研究」一文，並且透過綜合所得稅試算申報制度試辦，不但有效提升我國稅收機制的效能，同時也為我國為財稅稽徵制度開創了一個全新的局面。

案例主角詹瓊美領導團隊秉持創新、主動、積極、專業之精神，以民眾為導向，提供多元、快速、有效率之優質服務，並努力執行各項稽徵工作計劃，強化稽徵效能，表現優異、屢創佳績，並榮獲 100 年公務人員傑出貢獻獎的榮譽。

從助理稅務員以至現在的主任秘書之不同身分，以及從陽明山稅捐處到財政部不同的工作單位與業務性質，在面對不同的民眾需求時，詹瓊美都始終抱持著

一樣的工作態度—「便利於民」，她認為身為公務員最大的收穫與滿足就是幫民眾迅速且確實地解決問題。

貳、案例分析

由於社會環境變遷，民意日益高漲，公務人員面臨的工作與問題也日益複雜，因此，以往一成不變的作業方式已經不能滿足民眾的需求，而研究創新、求新求變成為公務變革的重要課題。

要之，以**效能**作為公務倫理核心價值，公務員應運用有效方法，簡化行政程序，且研修相關法令與措施，力求符合成本效益要求，藉以提升決策品質；換句話說，公務員應以對的方法作對的事，力求明快、主動、積極的政策執行力來提高行政效率與工作績效，以達成施政目標，進而提升國家競爭力。

案例主角詹瓊美曾扮演多種不同身分的公務員角色，但她卻始終抱持著同樣的工作理念，即以便民利民的工作效能觀來從事各項公共服務，因她知道民眾的需求除了公務員應該具備專業技能以外，如何在最短的時間內，用對的方法做對的事，讓民眾可以快速地感受到最便利、最貼心的服務，永遠是公務員必須關切的核心課題。

五、關懷與公務倫理

【案例一】進行 CPR 鄉鎮化的生命守護者

壹、案例敘述

彰化縣消防局長蕭嘉政因經歷了各種不同的災害如重大火災、爆炸、風災、水災、空難、921 地震等嚴重傷亡災害的洗禮，有感而發地指出我國防救災人力至今仍嚴重不足，因此既有之消防人力必須肩負著逐年攀升的工作量以及任務艱鉅的各種災害管理工作，導致救災工作者負荷過量，故而提出 CPR 鄉鎮化的構想，希望將自助救人的力量教育給每個國人，以便災害與意外發生時可以即時掌握每一個黃金關鍵期，不再讓悲劇重複上演。

基於要求自己「以客為尊」的服務精神，蕭嘉政係以同理心推廣 CPR 指導服務到家，以及獨居老人關懷、弱勢學童免費教泳等計畫，在工作崗位上不斷地提升自己的能力與服務範圍，確實做好自己分內的每一項工作，也讓民眾親切地體認到消防人員的用心與承諾。

貳、案例分析

以關懷作為公務倫理核心價值，公務員應時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需求及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。

根據國人死因調查統計顯示，過去十年間，因意外事故死亡者人數比例一直名列前三大，但行政院衛生署以及警消單位認為，如果每個國人都懂得相關的自救方法，其實因意外導致死亡的人數比例是可以大幅下降的。

由於我國各地警消人力配置嚴重不足，每當自然災害或緊急事故發生時，經常需要其他相關志願團體介入幫忙，但此類團體組織數量有限，且分布範圍也不甚廣泛，因此政府歷年來致力於學校與社區之生命安全宣導教育，希望民眾可以藉由日常的演練而擁有自救的能力，藉以回應災難與危機發生時的不時之需，而 CPR 訓練更是其中重要的一項自救技能，而以關懷作為公務倫理核心價值，此舉更能讓民眾感受到政府由內而外、雙向並行的用心付出。

【案例二】雪中送炭、溫心送情的人間菩薩

壹、案例敘述

由莫拉克颱風事件所引起之八八水災重創南臺灣，造成高屏地區諸多居民無家可歸，災情慘烈。水災過後，各地民眾愛心捐款湧入災區，卻也因此產生捐款排擠效應，造成不少社會福利團體面臨斷炊的窘境。臺中縣惠明盲校、信望愛智能發展中心因八八水災排擠效應募得款項大減，出現經濟上的困難，進而影響學校及中心的運作，臺中縣豐原分局陳清新前分局長聽聞惠明及信望愛的消息後，發動自由捐款幫助學校度過難關。

陳清新老家位於屏東，此次水災亦受到波及，於八八水災後得知服務轄區內的社會福利機構有困境，立即在轄區內各派出所設置捐款箱，鼓勵民眾及員警們樂捐，並計畫於設置捐款箱一星期後，結合分局內員警組成的鐵馬隊，以騎自行車的方式將愛心送至學校。

活動當天，陳清新在與弱勢兒童的互動之中，他發現這群孩童的內心都存有一些遙不可及的夢想，而這些夢想對於一般人來說，卻是如此的唾手可得，譬如這些弱勢孩童希望能夠品嚐麥當勞的漢堡、期待能夠親自到電影院看一場電影，陳清新心想，既然自己有能力可以幫助他們完成願望，何不嘗試著去幫他們實現？憑藉著這股信念，他成功地替這群弱勢的孩童們實現夢想。

貳、案例分析

對一般人來說，或許實現這些願望是很微不足道，但是對這群弱勢的孩童而言，卻足已成為能夠讓他們內心泛起陣陣漣漪的石頭。陳清新回憶當時說：「當他們真正地嚐到漢堡的滋味，和真正地感受在電影院觀賞影片的氣氛時，他們臉上無不是帶著笑容，看著他們滿足的笑靨，一切也就值得了」！陳前分局長認為：「希冀能以此拋磚引玉的精神，喚起民眾的愛心，盡一己之力去幫助有需要的人」。

其實，警察的職責及功能除了維持社會秩序與維護人民法益外，還要做更多的事以增進人民的福利，若由個體之警察人員到集體之警察機關所表現的行為皆能本著積極服務的精神，進而引起民眾熱心助人之風氣，則不只警察形象有所改變與提升，社會也會更加美好！

參考文獻

「考試院文官制度興革規劃方案」，2009年6月18日通過。

吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一（2008）。**行政學（下）**。臺北：空中大學。

李禮仲（2008）。〈防止企業賄賂 強化廉政倫理〉，《國政評論》，第097-136號。財團法人國家政策研究基金會。

林鍾沂（2001）。**行政學**。臺北：三民書局。

林鍾沂、王瑞峯（2009）。〈廉能政府的理論意涵〉，《文官制度季刊》，第1期。臺北市：考試院。

邱華君（2007）。〈公務人員貪瀆與防弊對策之研究〉，《考銓季刊》，第52期，頁36-51。

周世珍（2001）。**公務人員保障制度之理論與實際**。國立臺北大學法學學系博士學位論文，未出版，臺北。

許立一（2009）。〈公務倫理思維及其實踐行動的再思考〉，《文官制度季刊》，第1期。臺北市：考試院。

張哲琛（2009）。〈從公務倫理觀點重建廉能政府〉，《文官制度季刊》，第1期。臺北市：考試院。

施能傑（2004）。〈公共服務倫理的理論架構與規範作法〉，《政治科學論叢》，第20期。臺北市：臺灣大學。

陳清秀（2009）。〈廉能政府與公務倫理之探討〉，《文官制度季刊》，第1期。臺北市：考試院。

陳敦源、蔡秀涓，（2006）。〈國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則〉，《臺灣民主季刊》，第3卷，第20期。臺北市：財團法人臺灣民主基金會。

張潤書（1998）。**行政學（修訂初版）**。臺北：三民書局。

張潤書、繆全吉、吳定、彭文賢（1986）。**行政學**（下冊）。臺北：教育部空中教學委員會。

蔡良文（2007）。**考銓人事法治專題研究**（初版）。臺北市：五南。

蔡良文（2007）。〈公務倫理規範與相關法制之探討〉，《**考銓季刊**》，第52期，頁1-35。

蔡良文（2008）。**人事行政學：論現行考銓制度**（第四版）。臺北市：五南。蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008）：**統合性政府倫理法制之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會。

蕭武桐（2002）。**公務倫理**。臺北：智勝文化。

蕭武桐（2006），**國家菁英季刊**，第二卷，第一期。

繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文（1990）。**人事行政**（修正再版）。臺北：空中大學。

鄭遠釗，1979，《如何加強為民服務》，臺北：正中書局。

顧慕晴，1998，「縣市政府公務人員公務倫理強化之研究」，中國行政評論卷 7 期 3，頁 85 ~ 112。

顧慕晴，2006，「現代公務人員公民倫理之強化」，考銓季刊 第 47 期，頁 66-80。

顧慕晴，2009，「公務人員的控制—德性途徑的探討」，哲學與文化 卷 36 期 1，頁 25-44。

Bailey, S. K., (1965). "The Relationship Between Ethics and Public Service." In R. C. Martin (ed.) *Public Administration and Democracy*. Stracuse, N. Y.: Syracuse University Press. 234-243.

Boling, T. Edwin & Dempsey, John. (1981) . "Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response." *Public Personnel Management* 10(1), 11-20.

Bowman, James S. (1983) . "Whistle Blowing: Literature and Resources Materials." *Public Administration Review*, 43(3): 271-276.

Cooper, Terry L. (2006) . *The Responsible Administrator : An Approach to Ethics for Administrative Role*. 5th ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

- Cooper, Terry L. (2001) . “The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States.” in Terry L. Cooper, ed. *Handbook of Administrative Ethics*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker, Inc. 1-36.
- Dimock, E. Marshall Gladys Ogden Dimock and Douglas M. Fox (1983) . *Public Administration*, 5th ed., New York: Holt, Rinehart Winston.
- Dwivedi, O.P. (1978) . *Public Service Ethics*, Belgium: International Institute of Administrative Sciences.
- Green, M. E.(2000),” Beware and Prepare: The Government Workforce of the Future”, *Public Personnel Management*, Vol., 29., No.4., pp.435- 443.
- Hart, David K., (2001) . “Administration and the Ethics of Virtue.” In Cooper, Terry L. ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.131-150.
- Jaques, Elliott. (1976) . *A General Theory of Bureaucracy*. New York: Halsterd Press.
- Mosher, Frederick, C.(1981). *Basic Literature of American Public Administration*. New York: Holmes and Meier.
- Nigro, A. Filiex and Nigro G. Lloyd (1989) . *Modern Public Administration*, 7th ed., New York: Harper & Row, Publisher.
- PUMA. (1998) .. *Principles For Managing Ethics in The Public Service*. Paris: OECD.
- PUMA.(2000) .. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- PUMA. (2005) .. *Observatory on Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Schein, Edgar. (1985) . *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*. San Francisco: Jossey- Bass Publishers.
- Waldo,D. (1980). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers.

