



公務人員核心價值與行政倫理



蔡良文

摘要

公務人員對外代表政府，提供高素質的服務，以大公無私、平等、誠實的態度對待民眾；以具有前瞻、創意、中立與應變能力，因應民眾需求均是其必備的條件。由於當前公務人員在執行職務之際，對於具體個案，經常須本於自身價值觀念及相關法令規定，甚至必須考量是否合於公益、行政程序等因素，而採取最為妥適之處理方式。因此，文官行事作為與倫理價值抉擇上，如何賡續落實依法行政、去官僚化，增強機關核心價值與文官體制的機能與活力，理應受到重視與討論。

吾人認為在行政院核定之創新、進取、專業核心價值之上，應有更高一層次的國家的忠誠、廉能及由行政中立融入行政倫理的判準，強化社會公平正義的行政倫理觀。所以，處之於今日，是一個混沌的時代，也是有為的時代，通常社會亂象源於價值觀的混亂及倫理觀念的日漸淡薄。雖上述說法固有討論的空間，然亦點出價值觀與倫理觀的重要性。因此，在憲法精神、國家利益前提下，對國家、人民忠誠，建立正確的核心價值及倫理觀念，以強化公務人員核心價值與行政倫理的聯結，進一步維持社會和諧與增進人民福祉。

關鍵字：國家利益、國家忠誠、核心價值、核心能力、行政中立、行政倫理

Core Values of Civil Servants and Administrative Ethics

By Tsai Liang-Wen

Abstract

Due to that civil servants represent the government externally and provide high quality services, it is indispensable for a civil servant both to treat people with attitudes of fairness, selflessness, equality and honesty, and to serve people's need with proactiveness, creativity, neutrality and the ability to cope with emergency. As a result from that currently while performing missions, a civil servant often has to act based on their own concepts of values as well as in accordance with applicable provisions of laws, or even have to take into account whether it is in conformation with factors such as public welfare, administrative procedures etc, in order to take the most appropriate step to deal with any concrete cases. We should give weight to and discuss how a civil servant should do to redress and continue the implementation of both the administration system in pursuant to laws and debureaucratization to promote the core values of institutions, and functions and energy of civil servant system in determining the actions of execution and ethical values.

In our view, there should be a higher level of loyalty to nation, integrity and the judging standard on incorporating administrative ethics into administrative neutrality on the core values of innovation, aggressiveness and specialty specified by Executive Yuan to consolidate the social administrative ethics concepts of fairness and justice. Hence, we now live in a time of chaos, also a time of achievement when social disorder phenomena are caused due to the confusion of value concepts and that the concepts of ethics are becoming feebler and feebler day by day. Although there is still room to discuss the statement above, the statement does point out the significance of concepts of both values and ethics. Consequently, a civil servant shall be loyal to both nation and people based on the Constitutional spirits and national interest to consolidate the connection between core values and administrative ethics and then to further maintain harmony in society and promote the benefits of people by establishing right core values and ethical concepts.

Key words: national interest, loyalty to nation, core values, core abilities, administrative neutrality, administrative ethics

壹、前言

依據行政院人事行政局調查，當前公務人員所認知較為重要的價值觀念分別有代表積極行政的「專業」、「合作」、「效能」、「熱忱」，以及代表正當行為標準之「廉潔」、「負責」、「中立」、「法治」等價值。又此價值觀念多屬公務人員行政運作行為之普世價值，此外尚有配合落實改革之「創新」、「進取」等，亦屬重要價值觀（行政院人事局核心能力專案報告，2005：3-4）。但吾人認為公務人員對外代表官方，依有關法令規定，必須忠於國家，愛護人民，為國家、社會、公共利益服務；對內之行事作為至少包括依法行事、廉潔奉公、遵守法令、嚴守機密、及不得非法兼職等。其整體的形象，可以文官是政府政策的執行者，是推動國家建設發展的動力來總結。所以，提供高素質的服務，以大公無私、平等、誠實的態度對待民眾，具有前瞻、創意、中立與應變能力，以因應民眾需求是其必備的條件。尤其在民主鞏固時期與政黨輪替將成為常軌之際，文官體制面臨行政 vs. 政治、民主 vs. 專業、自由 vs. 秩序等價值的抉擇。復以政黨輪替對文官體制產生衝擊，常任文官如何因應與如何掌握政、經、社、文、環境，努力扮演良善的國家工

具性而非任何政府、政黨的工具性角色，亦即文官僅具行政院核定之「創新」、「進取」與「專業」的核心價值是不足的，在變動的年代，文官應有的核心價值為何？值得吾人探討。

我國社會自古即重視「倫理」，不僅在家庭中如此，即大至在社會、國家中，亦莫不皆然，更遑論今日公務人員在職場之中。例如培里（James L Perry）曾謂：行政人員面對的五大挑戰有：維護憲政秩序、具備技術才能、處理公共期待、管理複雜任務、表現倫理行為等。就表現倫理行為，其本質與中國自古以來官吏所重視之服務倫理內涵有若干相近之處。另以經濟合作暨發展組織國家（Organization for Economic Cooperation and Development），亦曾作相關報告指出：各會員國的主要行政核心價值，其內涵依序為：客觀中立(24)、恪守法紀(22)、誠實廉潔、(18)透明公開(14)、行政效率(14)、公平公正(11)、負責盡職(11)、公道正義(10)（OECD，2000：32-33）。從行政運作中，遵照憲政秩序，憲法精神到中立才能，公平正義到倫理行為，其發展均有其脈絡可尋及視輕重緩急而有不同。且以當前公務人員在執行職務之際，對於具體個案，經常須本於自身價值觀念及相關法令規定，甚至須考量是否合於社會公平

正義與人民公益、行政程序等因素，採取最為妥適之處理方式。吾人以為，公務人員如能確立核心工作倫理價值，培養忠誠、廉潔、正義、正直、創新與卓越等的服務倫理觀念和態度，將有助於強化政府治理能力，落實社會仲裁與維護公平正義。

二十世紀末國內發生了首次政黨輪替，政權在和平中轉移，於此過程中，文官體制運作如常，實扮演了穩定國家發展的功能，應予肯定，然而全球化與新政治情勢之發展，使文官體制度受到極大的挑戰，在強化政府治理能力方面，文官扮演極重要的角色，因此，文官行事作為與倫理價值抉擇上，如何賡續去官僚化，強化「多做多對，不做就錯」的理念作為，增強機關核心價值與文官體制的機能與活力，理應受到重視與討論。

貳、行政倫理價值思想流變

行政院於 2004 年 3 月 18 日發布「創新」、「進取」、「專業」3 項核心價值。暨中、高階主管職務管理能力一案，吾人認為此與「行政倫理」觀念密切相關，前者，3 項核心價值或有其不足之處，或為反應當時政府為提昇效率與配合落實績效管理之治標作為，對於「固本」之倫理價值或許較為輕忽也。至於中高階人員或主管或非主管等，其核心能力

之養成，除管理知能、技巧之培養外，對於內化為行政作為的倫理思想應加注意，當然其流變因素，不可忽略也。

本文爰先就行政倫理價值思想略述如次：

一、行政倫理的意涵與本質

茲綜合歸納學者之看法（Waldo, 1980: 103-107；Frederickson, 1980: 6；Rohr, 1989: 68-69；Cooper, 1990:124；Rosendbloom, 1993: 508；Romzek, 2000:154），吾人認為公務人員行政倫理的意涵，除強調行政作為能重視平等、公平、公正、正義（Justice）、忠誠、負責等原則外，並可由四方面說明之：（蔡良文，2005:4）。

復以行政倫理之本質而言，可就 T. Cooper 所提出之倫理本質係以具有社群意識的公務倫理為內涵，包括：(1)重視個別公民的尊嚴；(2)權威的共識本質；(3)對於公善（the common good）的關懷；(4)公民美德的重要性；(5)參與既是公民的權利與義務，更是一種公民教育。（參照林鍾沂，2000:6）。吾人就其原則性觀點，則可界定為(1)規範倫理：為屬應然面的觀點，從行政倫理的理論與實務運作間之爭議議題（公益與私益、公德對隱私……）如何調和規範進行分析；(2)應用倫理：則屬於實然面觀點，僅對於實務問題本身（如暴力、賄賂、告密甚至戰爭與暴力……議題），加以探討分析。

表 1：行政倫理層面與意涵表

層面	主要意涵
管理（層級）的倫理	強調接受組織內部上級長官的指揮監督，以及下級應遵守組織指令者。
專業的倫理	即行政機關應重視公務人員之專業能力，並偏向於順從個人專業要求與判斷。由此衍生者，為專業倫理、社會化機制及民間社會監控機制的配套職能與措施。
法律的倫理	除陽光法案之相關規定外，主要為對現行之「公務員服務法」價值內涵中，有關忠誠、迴避、利益旋轉門、請託關說、贈與、應酬等行為規範之重視與遵行。
政治的倫理	強調公務體系應強化對外之回應力，且能即時回應外在的主要控制者，上述原則乃在於民主政治規範下，公務人員應接受政務人員及民選首長之指揮，以執行公務。

資料來源：作者自製

在行政倫理之意涵，自總體觀點，可以行事倫理稱之，由於民主國家是以人民為主，所以，公務人員倫理價值的主軸為「人民意識」、「憲法精神」，再輔以「民主關懷」、「績效管理」等為基楚。故其內涵至少包含應為與不應為之倫理：（蔡良文，2005：7）。

表 2：積極「有所為」（應為）之面向與內涵表

面向	主要內涵
憲政層次	重視對國家忠誠與公平正義之維護。
社會層次	重視社會關懷與工作之專業化、永業化、自主性。
個人層次	重視人民意識與職業倫理、行為互動之規範等。

資料來源：作者自製

表 3：消極「有所不為」（不應為）之行為面向與內涵表

行為面向	主要內涵
不可受賄、貪污	對於職務上之行為或違背職務之行為，不得要求期約或收受賄賂或其他不正利益。
不能假公濟私	不得假藉權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上機會，加損害於人。
不得洩漏公務機密	對於機密事件，無論是否主管，非依法均不得洩漏，退職後亦同。
禁止不實造假	不得偽造、變造公文書或明知為不實之事項，而登載於職務上所職掌之公文，足以損害於公眾或他人。
不得文過飾非	執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉。
不可放寬標準圖利他人	同一事項以同一標準處理，不得恣意放寬，圖利特定之人。

資料來源：作者自製

公務人員在進入行政機關後，其行為所需負責對象，由內至外，包括自我、組織和社會。個人方面，公務人員本身必曾對自我有所期許或拘束，此即來自正式的倫理守則和動態的人性發展與改進。組織指公務人員所在之機關、行政機關和政府而言，在靜態上，組織以規則來規約公務人員行為；在動態上，公務人員對組織的順從與否，以組織認同的方式表現出來，也就是組織士氣、組織氣候的問題。社會乃指公眾而言，在規範上，公務人員以最大多數人之最大幸福為準則；在行為上，要在變動不居的基礎上，考

慮社會的公道、平等與反應其關係。當然行政倫理有其外在的、客觀的及規範的面向，以法令規章、守則習慣等方式呈現，其核心還是在公務人員「心中的那把尺」。如何把握在憲法精神、國家忠誠、社會公平正義與專業判斷、創新、進取之間的平衡點，亦是吾人關心的議題。

行政倫理如就不同層級人員進行分析，則可分為決策倫理、規劃倫理、執行倫理，茲分述如下表 4、表 5 及表 6：(蔡良文，2006:580)。

表 4：決策倫理指標原則與主要內涵表

指標或原則	主要內涵
(1)公眾（共）利益	決策時須將所有相關的利益都加以考慮。
(2)社會公平	要能使群體的成員，均能針對個別需求獲得滿足。
(3)公民參與（民主化）	提供民眾可以參與與決策之管道，如公聽會等。
(4)科學化	政策必須系統化、科學化、技術化，且具一貫性。
(5)回應民意	對民眾政策變遷的要求，須予以迅速回應。

資料來源：作者自製

表 5：規劃倫理指標原則與主要內涵表

指標或原則	主要內涵
(1)分配正義	應注意所涉關係人之差異性、區域的獨特性與情境的變動性，採取不同的作為。
(2)整體長遠利益	不只見及短程及個別利益，更要重視整體及長遠利益，以求利益。
(3)效能	在既定的時限與預算內，要能正確達成預定的目標。

資料來源：作者自製

表 6：執行倫理指標原則與主要內涵表

指標或原則	主要內涵
(1)合理合法	依法行政，以合理方式達成行政目標。
(2)一律平等	對相同事項，為相同之處理，不可為相異之處理，致招惹人民不平之怨。
(3)程序正義	行政運作上，必須遵循一定的程序。
(4)勇擔責任	縱人民有無理非法抗拒執行者，亦應勇擔責任，加強紓解排除困難，完成任務。

資料來源：作者自製表

二、倫理觀念之流變概述

公務人員在政府行政作為中，涉及行政倫理內涵，當然也涉及道德、意識形態、宗教等概念間之釐清，且以行政倫理有關之「權力與環境」本質亦必須注意及之。所以，行政倫理在多元價值中，可謂為適當解決分歧與衝突的過程。

英國學者培利希克斯 (Perri 6) 首創全觀型政府 (Holistic Government) 的概念，亦是預防性政府、改變文化的政府及結果取向的政府 (引自彭錦鵬，2005:62)。當然 OECD 研究報告指出包括政府面對的是社會多元、複雜與分裂，媒體和教育改造民眾對政府服務品質、課責與信任要求。以及 Guy Peters (1997) 提出之市場式、參與式、彈性化及解制型政府，均含涉公共利益概念；最後如電子化政府理論等。以上三種類型政府均在

於提出政府治理機制的改造與調整，而全觀型政府則觀照全體以及如何跨越政府層級、部會功能本位分裂的落差，以提昇人民服務品質與福祉。當然，政府要如何釐清、整合政府服務對象 (顧客 customers、公民 citizens、納稅人 taxpayers)，以及其分別對政府提供服務觀點之比較，包括服務、治理及公民權等暨政府運作整合 (政策目標、客戶 client 目標、組織目標及單位 agency 目標) 分析及建構其整合機制，因為關涉政府機關間之運作，人員之互動及提供人民服務與資源分配，當然是屬於政府治理及服務倫理。也論及對傳統官僚型行政的一種行政典範的轉移 (彭錦鵬，2005:63-78)。

茲進一步分析傳統行政與當代行政倫理觀之比較，或亦可供行政倫理觀之參考，茲將其表列如表 7 及表 8。

表 7：當代行政倫理觀與傳統行政倫理觀比較表

當代行政倫理觀：民主與效能	傳統行政倫理觀：官僚與效率
向民眾直接負責，重平權關係 (Dendharolt, 2000 : 189)	向直線的主管負責，重權威關係
重視決策的參與及投入；強調多元開放，資訊公開	上下疏離或隔離；資訊對大眾保密和限制
有不同意的權力；重視平行合作關係	堅持對規則與管制措施的順服；以機關部門的看法觀點為優先
重視公民參與及地方、社區的利益，重效能與民眾利益 (Hart, 1984)	政策制定以中央集權為主，重效率

資料來源：修訂自：Jun, S. Jong, 1986:139-140

表 8：當代與傳統行政倫理觀彙整分析表

面向	意涵	備註
層級關係	指「君尊臣卑」、「長幼有序」、「順應上意」之「從上倫理」關係。	當代與傳統倫理皆有
經濟效率	是指投入與產生之比例，以時間、成本為主要的衡量標準，即以最小的投入，獲得最大的產出，以最短時間，完成目標。	當代與傳統倫理觀皆有，後者尤重
社會公道	從傳統文化而言，「公義」是調合人我利益衝突之根據，輕「利」重「義」即可對社會公道加以彰顯，亦可對公共利益加以肯定。從現代文化來說，公道是社會制度眾德之首，強調弱勢者之地位的改善。	當代與傳統皆有，比重有所不同
道德責任	就傳統文化而言，對於個人為「士」的道德責任有「任重而道遠」的深刻自我反省與體認。從現代文化來說，包括「專業責任」與「個人責任」二方面。「專業責任」是指公務人員應秉其專業素養與倫理規範，積極展現其治理力量與自主能力，以實現公共利益。「個人責任」的實踐，需靠個人自我反省的能力，以及人與人之間的交互主觀性來表達。	當代與傳統皆有，形式不同，實質相似
專業自主	公務人員對於公共政策之決策，應秉其專業素養，從宏觀、整體的觀點出發，以維護公共利益。	當代倫理觀比較重視
政治滲透	文官體系在長期威權體制下，受到政治之扭曲，而形成「政治考量大於一切」的觀念。	傳統倫理觀重於當代倫理觀

資料來源：參考江明修，1998：29-30

綜之，當代行政倫理重視民主與效能，在於以民為主，重視平權多元觀念，強調平行合作關係（包括政府與民間、中央與地方），對於層級關係之轉變、社會公道、道德責任、專業自主及政治干預，有重新定位

與考量。至於傳統行政倫理觀有其時空背景，其重視理性官僚與行政效率，在以強調權威關係，重視機關而輕忽人民，中央與地方亦非衡平合作關係，也比較重視道德責任、政治價值回應。當然，由傳統到當代其

價值觀念產生流變現象，由強調中立價值到目前之倫理價值，均或呈現價值的鐘擺現象。要言之，任何時空環境下有其不變的價值如國家利益、國家忠誠、憲法精神等，而有變的價值或謂重視程度不同而已，如行政效率、效能、社會公道、專業自主、政治干預與滲透等。其衡平價值在於掌握人本主義、民主主義、科學主義與大愛、公正、誠正信實等規範價值（陳德禹，2000：285-308）。

參、公務人員核心價值及能力

通常民主國家已經設計了許多正式化機制期能減少公共資源使用者的濫權和不當管理，譬如，定期改選政府，立法權監督行政權等，不過，建立一套公共服務所需要的日常性服務倫理規範仍是絕對不可缺乏的。國家和政府運作愈是民主化，社會對公共服務倫理規範架構的要求愈廣泛，也更希望制度化，稱之為政府倫理時代的來臨也不為過，因此，台灣地區必須建立起更完整的公共服務倫理體系，國家的民主政治和政府的民主行政都才能真正獲得鞏固。公務人員為國家政務的推動者，所以政府公務人員必須展現高度廉潔的公共服務倫理行為，這是許多國際機構進行政府競爭力評比時所採用的重要指標，因為不乾淨透明的政府管制與服務過

程會增加人民額外負擔，絕對是不符合民主政治的道德要求，也嚴重影響人民對政府和公共服務從事者的信任感。據此前提，公務人員的核心價值及能力之探討，就顯得十分重要。

一、公務人員核心價值與理念

民國 90 年「行政革新會議」，將「行政文化」列為 8 大議題之一，行政院據以研訂「建立行政核心價值體系推動方案」，並提出「建立對國家忠誠感」等 5 價值，惟考量該 5 項價值較屬一般國民所應有的共同素養，對當前行政文化的改善，效果有限，行政院人事行政局為徹底革新行政文化，建立公務人員實踐公共服務之價值基礎，多次邀請專家學者及各機關代表會商，經簽奉行政院於 2004 年 2 月 25 日核定「創新」、「進取」、「專業」3 項核心價值，同年 3 月 18 日分行所屬各機關；又為協助各機關具體落實，配合研訂「各級行政機關推動核心價值實施計畫」，於 7 月 5 日通函各機關實施，期能藉由這 3 項更前瞻性的價值，達到強力啟動公務人員變革的效果，以建立優質的行政文化。上述 3 項核心價值之內容為：（一）創新：勇於變革，彈性多元，展現創造力，經由「批判性思考」與「創造性突破」，達到從無到有、推陳出新、改善現狀的結果；（二）進取：積極主動，追

求績效，迅速回應人民需求，透過團隊意識與績效觀念之提升，展現行政執行力及對於服務的熱忱與活力；(三) 專業：積極學習，開拓視野，追求卓越，藉由提升專業知能及核心能力，有效解決問題並提升服務水準。

Rohr 認為政府公務人員的最高道德責任是確保各項民主體制的憲法價值—民主政體的核心價值，並落實在憲政體制的法律中（1989：68）可能產生流弊，吾人認為公務人員之核心價值若強調變革與創新的行政文化、價值，而將憲法精神、公共利益列為次要價值，假以時日，即民主體制有變動之能，而無穩定之能，似有不宜也。所以，吾人以為公務人員核心價值亦包括下列諸端；即以考試院邱前院長創煥與許前院長水德及現任姚院長嘉文的看法，說明全國最高「文官院」首長對於公務人員應具備的核心價值的期許。

邱先生認為應建立公務員四項基本觀念（1995：5-10）：(一) 對立國精神與國家目標應凝聚共識，為全民謀最大的福祉，創造國家的新機運；(二) 羅致全國優秀人才，配合功績制原則，推動國家建設，服務人民；(三) 依法嚴正執行職務，應以廉潔、效能，率身為天下倡；(四) 尊重公務員的人格與人權，使能各安於位，各盡所能，為國家人民

作最大的奉獻；要言之，他認為一個現代公務員應該是：有尊嚴、有操持的政府代表者；有正義、有擔當的法令執行者；有熱情、有耐心的全民服務者。

許先生認為跨世紀公務人員應有的核心價值有（1994：4-10）：(一) 依法行政，積極為民服務，公務人員的所作所為，應讓人民感覺其納稅具有意義及價值；(二) 溝通協調，破除本位主義，加強公務人員的公共意識；(三) 國際視野，因應時代變局，維護國家利益；(四) 專業知能，提昇服務效能，亦可有效的管理、監督民間部門各項活動；(五) 終身學習，自我超越期許，對政府機關而言，亦可避免發生導航偏差；(六) 人文情懷，尊重人性尊嚴，改善專業化社會所產生之冷漠的人際關係；(七) 廉潔操守，塑造文官形象，以重振公信力，為民眾、企業起帶頭示範作用。

在政黨輪替後，由陳總統水扁提名經立法院同意之姚嘉文院長對91年公務人員高等考試暨普通考試錄取人員訓練之致詞，指出公務人員要做到（2002：1-9）：(一) 公務人員應以服務民眾為工作導向，用最快的速度回應民眾的需要，並助益於國家競爭力之全面提升；(二) 公務員應保持行政中立（administrative neutrality or non-partism），不

可淪為政黨競爭的工具，應盡心盡力為國民服務；(三)公務人員應建立正確的工作價值觀，以「績效掛帥」、「注重效能」、「效率第一」的觀念服務民眾，才不負全民之所託；(四)公務人員應認清改革目標，以「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」為改革理念，建設具有全球競爭力的活力政府；(五)公務人員應效法民營企業，「任用一個人，做二份事情，達到三倍的效能」發揮工作績效。

茲予分析三位前後任考試院院長之重要講話內容，可以發現由於發展年代、環境、教育、文化背景……等不同，雖然都對考試院掌理事項與公務人員角色定位作最佳的聯結，如重視公務人員之依法行政、公正執法、中立能力、尊重公務人員的人格與人權、塑造現代化文官形象等。但對政府的行政文化與行政作為，其認知與著重核心價值亦有所不同，如有重視立國精神與國家目標、有重視國際觀與終身學習、有重視企業精神與績效評估……等。當然在公務人員之角色與定位上，吾人認為除了上述基本內涵與核心價值外，常任文官尤不可忽略在面對民意機關（構），應保持自己尊嚴與民意保持平衡，對政務人員應配合其政策、理念，兼顧其專業性、自主性之平衡，戮力執行為民服務。

此外，傳統思想中之義利之辨別，如梁惠王問孟子曰：「何以利吾國乎？」孟子對曰：「王何必曰利，曰仁義而已矣！」「君子喻於義，小人喻於利」「見利思義」暨荀子曰：「仁，人心也；義，人路也。」申言之，義利裁量係依循民主、理性、效率、效能而作為。也因為只有民主的行政，才能真正反應民主社會的價值，組織成員的無力感或可能之偏差行為才會減到最低的程度。所以，一個理想的行政人員必須具有民主的素養、公正及仁愛的德行基礎、以及有反應力（responsive）、有效率的（efficient）；而行政裁量是否合宜，端視行政人員內在情性，能以我心來度他心，進而擴大成為對群體的關愛，將國家利益、公眾利益作為公平正義仁慈的分配。易言之，民主的、人道的、公平正義的行政，係以仁愛為根本，及建立在真正民主平等基礎之上，而逐漸衍生並期回歸到人本的價值上，所以行政人員肩負實質的裁量權，務必以仁民愛物的胸懷，為公眾謀求公道及福祉，共同實踐社會正義。

肆、公務人員核心能力與行政倫理聯結關係

由於全球化競爭壓力來自於知識經濟思潮的衝擊、E 化時代改變了公共服務提供的

方式與品質，全觀型治理時代的來臨，多元治理使得政府功能產生巨大轉變，民眾對政府既要求法規「鬆綁」又要求適切的「再管制」，所以政府的特質，至少扮演了「知識型政府」、「參與性政府」、「彈性化政府」以及「績效化政府」等。或許可借用培利安希克斯的「全觀型政府」來加以詮釋與發展之。

在全觀型治理上，其組織雖有層級之分，然重視網路式服務；其核心關懷是由依法行政、行政中立到解決人民生活的問題；在權力運作及文官規範，則著重擴大授權與公務倫理與價值，所以政府服務項目除了配合解決人民生活事件(life event)，並與科技、資源達到高度整合。其政務推動與行政執行，在於主動型的文官體（彭錦鵬，2005：75-92）。

一、中高階主管職核心能力方面

行政院為推動公務人員核心價值並於2004年3月18日發布中、高階主管職務管理核心能力，做為「核心價值」配套措施，其內容如下：

- (一) 高階(十二職等)主管管理核心能力：
創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理。
- (二) 中階(九職等)主管管理核心能力：

顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行。

茲將其屬性選擇理由與行政倫理之意涵對應如表9及表10。

綜上，面對全球化競爭與政府治理之改變，加諸政黨輪替後，政務人員更換頻率加快，使得高階主管扮演了重要角色，如何因應內外環境之變化，其核心能力與行政倫理對應之指標原則上，有關創意型塑願景方面，必須各階層具有共同的基本觀念與能力，其重要評估指標即是結(成)果導向，如此行政作為中，尤其不可忽略國家利益以及分配正義，合理分配資源及不同的作為。其次在策略分析方面，必須具有宏觀、整體的思維能力與策略性思考(thinking strategically)，更要重視公共利益、社會公平、分配正義，且於回應個別民意要求時，需要重視整體長遠利益，其手段重視科學化、效能與效率。再次有關變革與危機處理方面，必要正確判斷環境的變化與危機預防、消除或降低其負面影響，又此即在考驗高階主管之決斷力，以及回應民意，完成符合人民需求的正確作為。復以團隊激勵與領導，旨在論述激發潛能創意及提高執行力，此與跨域協調相近，所以兩者對應於行政倫理意涵，同為個人層次之



月旦知識庫

有所作為倫理及強調程序正義，即先程序後實體之法理運用也。最後，有關績效管理，強調授權、授能及注重能力之提昇與發展，

此相對於規劃倫理之效能及重視一律平等及勇擔責任，共同完成組織目標。

表 9：高階主管管理核心能力與行政倫理意涵之對應一覽表

高階主管管理核心能力項目	屬性	選擇理由	對應行政倫理之意涵	備註
創意型塑願景	前瞻規劃	不斷以創意追求進步改革，是公務人員應該要具備的核心價值，因此，如何開發自己及部屬的創意，設定具有創意的業務發展願景，以有效的措施鼓勵創新，是每個高階主管都不可或缺的基本能力。	規劃倫理之(1)分配正義。	以英國為例，對高階文官核心能力著重在領導能力要求，而且一種以成果為導向的能力，其能力架構有六項：提出目標和方向（Giving purpose and direction）、創造個人影響力（Making a personal impact）、策略性思考（Thinking strategically）、選拔最優人才（Getting the from people）、學習和進步（Learning and improving）、服務為主（Focusing on delivery）。英國快速升遷計劃強調之人格能力包括：
策略分析	前瞻規劃	策略分析是高階主管擔負的主要職責。要規劃有效的策略，要有系統性、整體性之思維能力，分析環境變化及相關的因果關係，評估策略實施可能的影響後果，這種系統分析能力，使政府的政策，能在有效達成政策目標的同時，亦能兼顧本土性、永續性及對弱勢族群的公平正義性。	1.決策倫理之(1)公眾利益、(2)社會公平、(4)科學化(5)回應民意。 2.規劃倫理之(1)分配正義、(2)整體長遠利益、(3)效能。	(1)挑戰能力（The ability to challenge） (2)決斷力（Decisiveness） (3)流暢力（Lucidity） (4)強韌力（Robustness） (5)合作態度（A collaborative attitude） (6)好學的（An inquisitive mind） (7)適應力（A daptability） (8)公正（Impartiality）
變革與危機處理	前瞻規劃	不論是組織業務的變革改造，還是危機事件的有效處理化解，高階主管人員能否由上而下帶動，並採取適當的處置，是關鍵因素。正確判斷環境的變化，帶領單位採取的必要的變革調整，以因應外在環境的變化；或是對危機的發生有所預見，並採取有效的防範措施，危機發生時能正確應對，減少負面影響，均是劇烈變動環境下，高階主管要具備的關鍵能力。	1.決策倫理之(5)回應民意。 2.規劃倫理之(3)效能。	

<p>團隊激勵與領導</p>	<p>人際互動</p>	<p>政務推動需要團隊的力量，在人際關係的領導上，團隊的激勵與整合是高階主管必須具備的重要能力。要把背景不同、各自具有差異性的部屬凝聚成一個整體，將智慧與力量有效整合起來，發揮最大的可能性，不論在創意還是執行力方面，都會因為團隊的有效整合而提升。</p>	<p>1.行事倫理之(1)積極「有所為的倫理」（個人層次）。 2.執行倫理之(2)程序正義。</p>	<p>在文官系統的核心價值方面英國文官委員會近年也一直強調清廉（Integrity）、公平（Impartiality）、誠實（Honesty）、客觀（Objectivity）、功績任命（Appointment on merit）等五項。也強調公正（Selflessness）、清廉（Integrity）、客觀（Objectivity）、績效（Accountability）、公開（Openness）、誠實（Honesty）、領導（Leadership）等 7 大原則。這些價值信念構成英國政府施政的一種思維指標。</p>
<p>跨域協調</p>	<p>人際互動</p>	<p>政府的組織架構，係以專業分工為基本原則，但在當前公共事務牽涉面向複雜的環境下，專業部門之間的合作與協調，更形重要。高階主管必須要具備與其他部門溝通協調的能力，拋棄本位主義，在業務推動的過程中，如有需要，能迅速獲得其他部門的支援。而跨領域的腦力激盪，在政策規劃過程中，更能兼顧多面向的觀點，減少盲點，促成不同部門之間資源的有效運用，對政策周延性、執行力及經營上的成本效益，均有助益。</p>	<p>1.行事倫理之(1)積極「有所為」之倫理（個人層次）。 2.執行倫理之(3)程序正義。</p>	
<p>績效管理</p>	<p>執行實踐</p>	<p>在業務的經營管理上，要落實講求成本效益的核心價值，最重要的就是要有績效的觀念，凡事講求效果，以工作的成敗確定責任，以實際的工作表現對部屬施予獎懲。就高階主管而言，績效導向成功的關鍵，就是要做到有效的授權與授能，給予部屬完成任務必要的權限及自主空間，同時注重能力的提升與發展。</p>	<p>1.規劃倫理之(1)效能。 2.執行倫理之(2)一律平等、(4)勇擔責任。</p>	

資料來源：參照①行政院人事行政局（2005）及②作者（2005）加以彙整製表。

表 10：中階主管管理核心能力與行政倫理意涵之對應一覽表

中階主管管理核心能力項目	屬性	選擇理由	對應行政倫理之意涵	備註
顧客導向服務	執行實踐	中階主管擔負政策執行任務，直接與服務對象接觸，因此，對顧客的偏好、需求以及意見，必須能重視並有效的回應。尤其在民主時代，服務對象的滿意度，是評估政策執行力的重要指標，顧客服務的能力，是中階主管必須具備的核心能力。	1. 決策倫理之(3) 公民參與、(5)回應民意。 2. 執行倫理之(2) 一律平等。	以英國為例，英國一般中低階公務員部分，整體而言，所測試或評估的重點多在：書寫能力、溝通技巧、數字能力、人際能力、分析能力等項。其層級可予依才識、程度予以分階管理。
知識管理與運用	執行實踐	知識經濟時代，政府也必須要建構為一個注重知識的智慧型政府。要有系統的把自己及他人的工作經驗轉化為對工作有益的知識；廣泛蒐集工作相關的資料知識，並運用於工作上；樂於與他人分享工作心得與知識。	1. 決策倫理之(3) 公民參與精神。 2. 執行倫理之(4) 勇擔責任。	
流程與時間管理	執行實踐	政策執行注重流程與時間控管，中階主管必須在第一線以最簡化的流程完成工作，以最少的成本及最短的時間完成政策執行的任務。	1. 規劃倫理之(3) 效能。 2. 執行倫理之(3) 程序正義。	
衝突折衝與溝通	人際互動	中階主管直接與部屬互動，維持工作氣氛的和諧，避免不和諧與衝突對業務推動的負面影響，是中階主管必須要具備的能力。	行事倫理之積極「有所為」的倫理(個人層次)。	
指導與經驗傳承	人際互動	中階主管與部屬間的互動關係，相當比重建構在工作經驗的傳授、工作重點的設定、工作方向的引導之上，要做好這些工作，中階主管必須具備良好的溝通表達能力，明確的傳達自己的意念，並以簡明的方式讓部屬瞭解。	行事倫理之積極「有所為」的倫理(個人層次)以及公民參與精神之引介。	

目標設定與執行	前瞻規劃	在未來工作的規劃上,中階主管係將機關整體的施政策略,在自己的職掌範圍內,轉化為更具體的計畫,並設定目標,確實執行。因此,在前瞻規劃方面,中階主管所要具備的,係目標設定與執行的能力。	1. 規劃倫理之(3)效能。 2. 執行倫理之(1)合理合法。	
---------	------	--	------------------------------------	--

資料來源：參照①行政院人事行政局（2005）及②作者（2005）加以彙整製表。

綜之，中階主管核心能力，包括有顧客導向服務，強調的是公民參與、回應民意及執行的一律平等，此與高階主管核心能力策略分析之行政倫理指標原則相仿，只是抉擇或判斷能力有別。至於知識管理與運用，重在經驗轉化有益於工作推動的知識，以及重在樂於分享經驗與心得，與行政倫理之公民參與及勇擔責任之精神相關。有關流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行，則偏重行政倫理之規劃倫理之效能，行事倫理之積極有所作為，以及執行倫理之程序正義及合理合法。要之中階主管能力對應之倫理內涵之原則與高階主管核心能力之偏重策略、願景外，其餘只有程度、層次之別，亦即表象相仿，質地不同也。

二、簡薦委任非主管人員核心能力方面

公務人員保障暨培訓委員會（簡稱保訓

會），為辦理相關人員訓練之需要，就簡薦委任非主管所需具備核心能力，進行問卷調查，於 2006 年提出各官等非主管共通能力。有助吾人對非主管人員核心能力之瞭解。茲將其內容定義與行政倫理意涵對應如表 11。

綜上，保訓會為配合辦理相當官等人員之共通能力訓練，特別進行調查研究，其中公務倫理、忠誠廉潔、公共服務觀、利益迴避、嚴守秘密及平權意識等理念灌輸，只設定為委託職非主管之共通能力，試問簡任、薦任非主管雖不必灌輸之，但如何內化或成為公務人員人格 DNA 的有機體，是各官等人員均應關注與強化的議題。至於簡任與薦任非主管其行事作為的倫理意涵，除了願景、策略管理及領導能力技巧演練傳承等較為重視外，與中高階主管之倫理原則指標是相近的。


 月旦知識庫

表 11：簡薦委任非主管共通能力與定義與行政倫理意涵之對應一覽表

官等	共通能力	定 義	對應行政倫理之意涵
簡 任	1.前瞻思考	能具有寬廣視野，並能隨時留意環境變化及服務對象需求，以即時有效的服務，並運用系統、策略、創意及多元思考的思維，提升組織存在的價值，以達成組織目標或願景。	1.決策倫理之(1)公眾利益、(5)回應民意； 2.規劃倫理之(1)分配正義、(2)效能。
	2.政策管理	1.採取科學的、系統的及條理的管理知識與方法，以瞭解政府政策，並有效管理政策運作過程的各項活動，進而妥善處理政府的政策議題。 2.能依政府施政目標訂定各項政策，並能夠瞭解環境的變化，提供變革調整建議；且能事先防範危機的發生，提供防範措施意見；並能夠綜合歸納上述情形，確定組織資源要求，決定長短程目標及達成目標的策略，期予以落實，及評估施政成效。	1.決策倫理之(4)科學化、(5)回應民意。 2.規劃倫理之(1)效能內涵。
	3.談判與協商	能具備與他部門溝通協調的能力，並能具備談判技巧以說服對方，及與民意機關與媒體進行溝通以推動相關政策及重要業務。	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。 2.執行倫理之(4)勇擔責任。
薦 任	1.創新思考	能夠有觸類旁通的聯想力，並以創意的想法及系統性、策略性的思維解決各項問題。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
	2.方案設計	能針對政策或單位特定議題，蒐集資料加以組織、分類後，設計全面性的計畫。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
	3.說服與協調	能夠瞭解組織職掌，並能具備單位內溝通協調的能力，且能夠運用科技設備，清晰完整的陳述，並進而使他人能夠明瞭而接受。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
	4.多元管理	能夠具備知識管理、危機處理與品質管理等多元的能力，以使其能順遂處理公務，並發揮組織中承上啟下的連結功能。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
委 任	1.傾聽與表達	能注意瞭解他人的說法並能運用適當言詞、合宜的語氣，簡明扼要地說出所要傳達的意念。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
	2.工作計劃	能針對單位的施政計畫撰擬機關各項工作執行與實施計畫的能力。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會層次）。
	3.問題解決	能夠善用既有資訊，找出問題關鍵因素，並由此導出解決方法。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會層次）。

委任	4.資訊應用與處理	能夠應用電子資訊、網際網路，並以電腦進行公文寫作、一般文書處理等。	行事倫理之積極「有所為」的倫理(社會、個人層次)。
	5.團隊合作	與團隊成員建立合作而非競爭的關係，謀求共識以及團隊目標。	執行倫理之積極「有所為」的倫理(社會、個人層次)。
	6.公務倫理	職場倫理、忠誠廉潔、公共服務觀、利益迴避嚴守秘密、平權意識等理念的灌輸。	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理(憲政、社會、個人層次)。 2.執行倫理之(2)一律平等。
	7.顧客服務	對服務對象的需求及意見能重視並有效回應。	決策倫理之(5)回應民意的行為互動層次。
	8.情緒管理	能夠承擔壓力、忍受挫折，不讓負面情緒影響人際關係以及工作表現。	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理(個人層次)。 2.執行倫理之(4)勇擔責任。
	9.基本法律知識	對執行公務所需基本概念、一般法律原則以及行政程序法、行政爭訟等相關法律的瞭解。	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理(憲政、社會層次)。 2.執行倫理(1)合理倫理

資料來源：參照①公務人員保障暨培訓委員會(2005)及②作者(2005)加以彙整製表。

伍、公務人員核心價值與行政倫理之聯結關係

上述經濟合作暨發展組織(OECD), 2000年所提有關公共服務倫理報告將「服務倫理」

和「正直誠實」兩個概念交互使用、主要理念就是將提升服務倫理視為是增進民眾信任政府的必須作法。報告中對各國狀況有所說明，茲將其與行政倫理之意涵略以如表 12。

表 12：OECD 幾個國家的公共服務的核心價值與行政倫理意涵對應一覽表

	核心價值	對應行政倫理之意涵
澳洲	1.回應政府領導 2.重視成效結果 3.功績用人 4.最高標準的廉潔與行為 5.勇於負責 6.持續改善求好	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理(憲政層次)。 2.規劃倫理之(3)效能。 3.規劃倫理之(3)效能 4.行事倫理之消極「有所不為」的倫理(不受賄、貪污)。 5.執行倫理之(4)勇擔責任。 6.行事倫理之積極「有所為」的倫理(個人層次)。

<p>荷蘭</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.公正無私 2.專業主義 3.可信賴 4.忠誠 5.透明 	<ol style="list-style-type: none"> 1.規劃倫理之(1)分配正義及執行倫理；(2)一律平等。 2.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會層次）。 3.行事倫理之積極「有所為」的倫理（憲政層次）。 4.行事倫理之積極「有所為」的倫理（憲政層次）。 5.執行倫理之(3)程序正義。
<p>紐西蘭</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.對執政政府提供忠誠坦率之決策建議 2.展現領導力品質、良好判斷、財務管理責任和高倫理標準，獲得執政政府和紐國人民之信任與尊敬 3.建立與維繫平等與具挑戰性的工作環境，訓練、發展和激勵每位政府人員發揮最高的能力 4.確保能獲致具備專業管理技能和特質的領導人力 5.確保所有政府人員能展現對於政府整體利益的瞭解，以及去政治化、客觀與專業政策建議 6.隨時根據法律的真正精神行事 	<ol style="list-style-type: none"> 1.行事倫理之積極「有所為」的倫理（憲政層次）。 2.決策倫理之(1)公眾利益、規劃倫理之(2)整體長遠利益及行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。 3.決策倫理之(2)社會公平、(3)公民參與及執行倫理之(2)一律平等。 4.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會層次）。 5.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會、個人層次）。 6.執行倫理之(1)合理合法。
<p>葡萄牙</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.公共服務 2.依法行政 3.中立 4.負責 5.能力 6.廉潔 	<ol style="list-style-type: none"> 1.決策倫理之(1)公共利益、規劃倫理之(1)分配正義(2)整體長遠利益以及執行倫理之(2)一律平等。 2.執行倫理之(1)合理合法。 3.執行倫理之(2)一律平等。 4.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。 5.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會、個人層次）。 6.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污）。
<p>英國</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.無私 2.廉潔 	<ol style="list-style-type: none"> 1.決策倫理之(2)社會公平、規劃倫理之(1)分配正義。 2.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污）。

	<p>3.客觀</p> <p>4.負責</p> <p>5.開放透明</p> <p>6.誠實</p> <p>7.領導力</p>	<p>3.決策倫理之(3)公民參與，求得理性、客觀，以及執行倫理之(2)一律平等。</p> <p>4.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）以及執行倫理(4)勇擔責任</p> <p>5.執行倫理之(3)程序正義。</p> <p>6.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。</p> <p>7.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會、個人層次）。</p>
<p>美國</p>	<p>1.認同公共服務是一種公共信任的職業，要求公務人員應置憲法、法律和倫理原則高於個人私利之上。</p> <p>2.公務人員不應獲取與辦理職務良知有違的財務利益。</p> <p>3.公務人員不得運用政府擁有之資訊從事財務交易，或允許他人不適當地運用政府資訊，追求任何個人私利。</p> <p>4.除法令許可，公務人員不得向任何求職、有商業往來、受其職權規制或利益明顯因其執行職務與否受影響的個人或單位，要求或收受任何禮物或其他具金錢價值的東西。</p> <p>5.公務人員執行職務時應循正直誠實之要求。</p> <p>6.公務人員未經核准不得擅自作出對政府具約束力的任何性質之承諾。</p> <p>7.公務人員不得公財私用。</p>	<p>1.行事倫理之積極「有所為」的倫理（憲政、社會、個人層次）。</p> <p>2.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污、不假公濟私）。</p> <p>3.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不假公濟私）。</p> <p>4.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污、不假公濟私）。</p> <p>5.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。</p> <p>6.行事倫理之消極「有所不為」的倫理之（不假公濟私）。</p> <p>7.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不假公濟私）。</p>

<p>8.公務人員應公平無私對待任何私人組織或個人。</p> <p>9.公務人員應保護聯邦政府之財產，且不得用於未經核准之活動。</p> <p>10.公務人員不得於公職外，另外從事與尋覓和正式職責不相容之工作或活動。</p> <p>11.公務人員應向權責機關舉發浪費、欺詐、濫權與貪污情事。</p> <p>12.公務人員應善盡公民的義務，包括所有的財務義務，尤其是各級政府法律規定之義務。</p> <p>13.公務人員應恪遵促進全美國人民平等就業機會的所有法令。</p> <p>14.公務人員應致力於避免表現出任何令人感覺到係屬違法或與上述各項倫理標準相違的行為</p>	<p>8.執行倫理之(2)一律平等。</p> <p>9.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不假公濟私）。</p> <p>10.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不假公濟私）。</p> <p>11.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污）。</p> <p>12.行事倫理之積極「有所為」的倫理之（個人層次）。</p> <p>13.決策倫理之(2)社會公平、規劃倫理之(1)分配正義以及執行倫理之(2)一律平等。</p> <p>14.行事倫理之積極「有所為」及消極「有所不為」的倫理；決策倫理之(2)社會公平、規劃倫理之(1)分配正義以及執行倫理之(1)合理合法(2)一律平等(3)程序正義。</p>
---	--

資料來源：參照①施能傑（2004：121）。摘引自 OECD（1996:54）及②作者（2005）彙整製表。

綜上，從各國規範之核心價值未必一致，除因為政治社文環境與國情、文化之不同，上述公共服務之核心價值亦規範一般公務人員對於特殊性之法官、稅務、警察、國防等人員通常有特別規範，在作對應倫理指

標或原則，僅有部分參考價值。要之，各國對忠誠、客觀中立、恪守法紀、誠實廉潔、公平正義等均有規範，至於專業、創新、進取是公務人員基本辦事原則，有關倫理價值才是各國關切的公共服務的核心價值，吾人

應有深刻的體察與執行之。

此外，吾人贊同「國際透明組織 (Transparence International)」所出版的最核心報告(Pope,2000)認為，建立「國家正直誠實體系」是有效防制與打擊貪污的管理機制。國家正直誠實體系就如同一座殿堂的建築，除了依賴中間許多樑柱支撐外，殿堂最高處是由三個圓頂維繫著整座殿堂方向，亦即這個體系的目標：國家永續發展、依法行

事和生活品質。另外，殿堂也必須依靠社會價值和大眾瞭解作為基座，當社會有更強烈的價值需求，大眾瞭解程度愈高，樑柱的基礎就愈為穩固。每個支撐體系的樑柱都各自需要有其核心價值和作法，如表 13 透過所有核心價值和作法的相互增強作用，試圖建構我國國家正直誠實體系及促其發揮作用。(參照施能傑，2004:125)

表 13：國家正直誠實體系的支柱

體制樑柱	核心價值或措施
行政	利益迴避法令、行政程序法令
國會	公平選舉
國會內各種委員會	詢問高階文官的權力（含施政作為）
審計長	政府經費運用審計報告
公共服務者	公共服務倫理
司法（審檢調）系統	獨立性、懲戒法
媒體	接觸資訊
公民社會	言論自由
考試院	服務及保障法令、任用及考績法令
監察院	檔案管理、財產申報法令
反貪污機構	可執行的法律
民間部門	競爭政策、含採購法令
國際性社群	相互的法律司法協助

資料來源：參考①施能傑（2004：125）摘引自（Pope，2000），及②作者就國內法制運作加以彙整製表。

月旦知識庫

上述 OECD 及國際透明組織將「服務倫理」與「正直誠實」概念相互呼應，以增進人民對政府信任的作法，值得吾人重視。因為政府若能獲得人民之信任及大力支持，則各項施政之推動，定能收事半功倍之效。而公務人員遵守行政倫理並掌握核心價值，戮力從公，是獲得人民信任與支持的要件。行政院核定之「創新」、「進取」、「專業」3項核心價值，對應於行政倫理而言，「創新」可視為決策倫理與規劃倫理之意涵，「進取」及「專業」可視為「行事倫理」與執行倫理之意涵。然行政倫理與公務人員價值理念密切相關，而公務人員所應具備之核心價值，絕非僅如行政院所核定之3項，其他諸如對國家忠誠、廉能、依法行政、執法公正，尤為公務人員首應優先具備之核心價值。行政院所核定之3項核心價值，由實質方面視察，其性質似較偏重於事實或實務執行的工作價值，而非內化於公務人員內心之價值，是衡量事務之準繩，而非國家永續發展、國家與公共利益維護之基石也。

陸、結語

有人說今日是一個混沌的時代，在驚世的混濁的年代，應有警世的覺悟。而社會亂象源於價值觀的混亂及倫理觀念的日漸淡

薄。上述說法固有討論的空間，但亦點出價值觀與倫理觀的重要性。吾人認為個人或群體如無正確的價值觀念，復乏倫理思想，則彼此間難免產生衝突，致陷社會於不安。因此建立正確的價值及倫理觀念，為維持社會和諧與進步的方法。由於政府職能朝向小而能轉變，其治理亦配合全觀、預防結果取向政府型態有所調整，為了處理複雜多元、高度科技、回應人民需求等環境變化，除了組織機構員額精簡外，公務人員各層級的分工與能力強化是刻不容緩的。所以吾人認為行政院核定「創新」、「進取」、「專業」作為當前公務人員所應具備的核心價值，就指引公務人員推動業務所應持態度之面向而言，其作法值得肯定。惟公務人員所應具備的核心價值，如自行政倫理面向觀察，上述3項核心價值顯有不足。就「創新」而言，倘吾人執著於凡事持「批判性思考」與「創造性突破」，不斷推陳出新，而對過去甚有價值者，則認不足惜，而欲盡去之，則其間是否產生失衡？就「進取」而言，活力與執行力固為達成目標所不可或缺者，惟倘目標一開始就設定錯誤，則「進取」適足以速致失政。就「專業」而言，吾人如祇就所具「專業」立場，求績效之表現，而忽略與不同立場者之溝通，或未計及為追求績效所可能造成外部

社會成本的重大支出，則其是否適當？均值深思。易言之，行政系統似應重新重視 2001 年建構之行政核心價值體系推動方案中之國家忠誠等價值，當然憲法精神、體制及運作機制更為必要的礎石。

綜之，吾人認為在行政院核定之創新、進取、專業 3 項核心價值之上，應有更高一層次的行政倫理觀，做為公務人員行事之準繩，如國際透明組織構築之「國家正直誠實體系」內涵，以及吾人對人類的大愛與全球關照、忠誠於國家，遵依憲法精神、信守公共利益、富有道德感、責任感政府廉能、由行政中立融入行政倫理判準、重視社會的公平、正義等觀念，均值得我們予以重視。當然文官體系如何建構政府組織價值的承諾，重構授能 (empowerment) 和逐級授權與分享領導，建立廉能有效機制，共同無私奉獻公共服務，在政務領導過程與各層級人員訓練中，如何融入憲政、社會、個人層次倫理與行為面向暨決策、規劃、執行倫理指標原則內涵，型塑公務人員價值風格等，均企盼經由各界更深入的討論，以完備公務人員核心價值體系，進而對國家社會產生正面向上提昇的動力。(本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授)

參考書目

- 公務人員保障暨培訓委員會 (2006)。95 年度高階主管管理核心能力研習班實務計畫。台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 江明修 (1998)。「我國公務人力發展的困境與對策」，載於 1998 年 1 月 9、10 日考試院舉辦之「文官制度與國家發展研討會」學術研討會。
- 朱愛群 (1996)。「行政倫理的體與用」，載於「行政管理論文選輯第十輯」(頁 419-456)。台北：銓敘部編印。
- 行政院人事行政局 (2005)。行政院人事行政局核心能力專案報告，頁 3-4。
- 吳定等 (2005)。行政學 (一)、(二)。台北：空中大學。
- 吳瓊恩等譯 (1993)。「公共行政的規範倫理：互依性、公道與平等」。公共行政的行動理論。台北：五南圖書公司。
- 吳瓊恩、李允傑、陳明薰 (2001)。公共管理。台北：智勝出版社。
- 林鍾沂 (2000)。「新公共行政與新公共管理之比較」。人事月刊，178，2-21。
- 林鍾沂 (2001)。行政學。台北：三民書局。
- 林水波 (1994)。「政策倫理：決策人員應有的新體認」。理論與政策，8(7)，44-54。
- 邱創煥 (1995)。整建文官制度厲行行政革

- 新。台北：考試院。
- 姚嘉文（2003）。九十一年公務人員高等計普通考試錄取人員基礎訓練開訓致詞典禮致詞。台北：國家文官培訓所。
- 施能傑（1999）。**美國政府人事管理**。台北：商鼎文化出版社。
- 施能傑（2003）。「建立公共服務倫理規範——以 OECD 的標竿經驗」，載於 2003 年 4 月 11 日台灣透明組織、國際透明組織、世新大學行政管理學系、政治大學公企中心合辦之「倡廉反貪與行政透明」學術研討會。
- 施能傑（2003）。「文官體制改造與政府競爭力」，載於 2003 年 2 月 23 日台灣智庫舉辦之「台灣經濟戰略研討會」學術研討會。
- 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，20，103-104。
- 孫本初（2005）。**公共管理**。台北：智勝文化事業公司。
- 許水德（1999）。「邁向新世紀公務人員應有的角色」。公務人員月刊，32，4-10。
- 陳德禹（2000）。「現代行政倫理體系初探」。載於「行政管理論文選輯第十四輯」（頁 285-308）。台北：銓敘部。
- 陳德禹（2002）。文官行政中立訓練之研究。**考試院八十九年度專題研究報告**。台北：考試院。
- 彭文賢（1980）。**系統研究法的組織理論之分析**。台北：聯經。
- 彭錦鵬（2000）。「英國政署之組織設計與運作成效」。歐美研究，30(3)，89-141。
- 彭錦鵬（2005）。「全觀型治理：理論與制度化策略」。政治科學論叢，23，61-100。
- 詹靜芬（2003）。**我國公務人員行政倫理困境之研究：以中央行政機關中級主管為研究對象**。國立政治大學博士論文。
- 蔡良文（1998）。**行政中立與政治發展**。台北：五南圖書公司。
- 蔡良文（2000）。「從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」，載於 2000 年 9 月 1 日考試院與政治大學舉辦之「政治變遷與文官體制研討會」學術研討會。
- 蔡良文（2003）。「論政治變遷中保訓體制之變革與發展」。考銓季刊，38，1-23。
- 蔡良文（2005）。「論公務人員行政倫理理論與實踐」。人事行政，152，3-21。
- 蔡良文（2006）。**人事行政學—論現行考銓制度**。台北：五南圖書公司。
- 盧建旭（1994）。「行政倫理的批判-美國行政倫理理論研究之問題」。研考，18(3)，

31-46。

繆全吉 (1987)。「行政倫理導論」，載於「行政管理論文選輯第二輯」(頁 511-544)。台北：銓敘部。

蕭武桐 (1998)。**行政倫理**。台北：國立空中大學。

蕭武桐 (2003)。**我國公務人員行政倫理困境之研究：以中央行政機關中級主管為研究對象**。國立政治大學博士論文。

顧慕晴 (1990)。「官僚組織與行政倫理」(上)。**人事管理**，27(6)，6-14。

顧慕晴 (1990)。「官僚組織與行政倫理」(下)。**人事管理**，27(7)，12-20。

Berman, E. M, Bowman, James S., West, Jonathan P. & Van Wart, Montgomery (2001). **Human Resource Management in Public Service: Paradoxes and Problems**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Cooper, Terry L. (Ed.). (1994). **Handbook of Administrative Ethics**. New York: Marcel Dekker.

Cooper, Terry L. (Ed.) (2001). **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd ed., rev. & exp. New York: Marcel Dekker.

Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2003). **The New Public Service: Serving,**

Not Steering. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.

Denhardt, Robert B. (1999). **Public Administration: An Action Orientation** 2nd ed. Fort Worth, TE: Harcourt Brace College Publishers.

Denhardt, Robert B. (2000). **The Theories of Public Organization**. Harcourt Brace College Publishers

Frderickson, H. Grogre (1993). **Ethics and Public Administration**. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Hart, David K. (1984). The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and 'Public' Administration. **Public Administration Review** 44 (Special Issue): 111-120

Jun, S. Jong (1986). **Public Administration: Design and Problem Solving** (pp.139-140). New York: MacMillan Publishing Co.

Moore, Mark H. (1995). **Creating Public Value: Strategic Mangement in Government**. Cambridge, MA: Harvard University Press.

OECD (2000). **Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries**. Paris: OECD.



Pfiffner, James P. & Brook, Douglas A. (Eds.),

The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S. (2005).

Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. 6thed. New York: McGraw-Hill.

Rohr, John (1989). *Ethics for Bureaucrats.* 2nd rev. & exp. New York : M. Dekker.

Shafritz, Jay M. & Russell, E.W. (2002).

Introducing Public Administration. New York: Longman.

Tompkins, J. R. (2005). *Organization Theory and Public Management.* Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.