



# 現代公務人員公民倫理的強化



顧慕晴

## 摘要

本文旨在分析公民倫理對公務人員施政時的重要性與啓發。公民倫理乃是由公民身份所引伸而出。公務人員為政府的直接經營者，較之於一般民眾，承擔更大的公民倫理責任，其應如何藉其職責落實公民倫理，為本文關切之重點。本文首先剖析公民身份之意義，並藉此探討公民倫理對公務人員的啓發。主要有：公務人員應擴大公民人數與權益、公務人員須有效調處社會團體的差距；公務人員應使組織內外決策權水平化；公務人員應重視公眾利益；公務人員擔負教育民眾之責任；公務人員應促進社區意識。

關鍵詞：公民身份、公民倫理、公務人員

# A Study of the Promotion of Citizenship Ethics for Civil Service

By Guh Muh-Chyng

## Abstract

Citizenship ethics is the behavior norms of one citizen to be expected to practice for his country. Compare to the general citizens, civil service is the main runners of one country. So, they take more burden than the general citizen to execute citizenship ethics. A civil service should, by means of his duty, to get through the following responsibilities for citizenship ethics : enlarging the number of one country's citizen and increasing their citizen rights; reducing or subsidizing participation cost and consumption cost for the disadvantaged groups to alleviate influence difference among the groups in one society; non-hierarchically exercising discretionary authority; placing public interest above any other considerations; educating the citizenry; and advancing the value of community.

Key words: citizenship, citizenship ethics, civil service

## 壹、前言

民國 90 年 6 月 7 日行政院頒佈「建立行政核心價值體系推動方案」，目標在於建立公務人員對國家的忠誠感、對社會的關懷情、對政府的向心力、對民眾的服務心，及對公務的責任感。此即在於揭櫫我國現代公務人員於行政時，所追求的最高目標，所應懷抱的精神標竿。因之，公務人員須隨時提醒自己該如何做，對國家、社會、政府、民眾與職責是最適當的；對國家、社會、政府、民眾與職責，我應該表現出何種行為？應該避免何種行為？這就是一位公務人員是否稱職的關鍵所在，也是一位公務人員的責任所在。在此方案中，並提示深化核心價值的實施要領，其中要項之一，即是「強化公務人員的公民倫理」，爰針對此點，提出管見，希望對公務人員公民倫理的強化有所助益。

所謂公民倫理，即是一位公民對公共領域所應擔負的責任，及所應表現的行為。所謂「公共領域」，相對於個人生活「私領域」，是由大眾所組成且由大眾共同參與所形成的領域。在私領域中，每一個人有其充分完整的決定權，並得到充分的保障，不受他人干擾。但是，人類是群居的社會生活，必然和他人有所互動，此種與他人互動的部分，即

為公共領域。在公共領域中，每一個人不但成就了社會集體的存在，也達成了個人目標。因之，讓公共領域的存在與發展，是每一個人無可推卸的責任。在公共領域中，個人不能為所欲為，必須與他人相互溝通，相互協調與共同決定公共事務。因之，一位成年人，具備足夠的知識能力後，進入公共領域，成為一位公民，其對公共領域承擔一定的責任與行為規範，此即構成為公民倫理。

在現代社會中，一位公務人員是公共領域的直接經營者，而且掌握龐大的經費、公權力，故其擔負著比一般公民更大的公民倫理責任。就一位公務人員而言，其對公共領域應承擔何種的公民責任？其應表現出何種的行為？其應以公務職責完成公民責任的境界為何？實值深入探討。尤其是 1980 年以降，新公共管理運動風起雲湧，強調公共行政師法企業，提昇創造力，極大化生產力與績效，各國均起而效尤，也產生了相當的成果。但是，新公共管理運動仍有其不足之處。蓋其僅著重政府「如何作」(how governments do)的工具性考量，而忽視政府「做什麼」(what governments do)的目的性思考，以及公務人員應扮演何種角色的倫理性思考。(C. Stivers, 2001: 597) 因之，對公務人員所應承擔的公民倫理，幾乎付之闕如，造成極為

# 月旦知識庫

嚴重的後果。今日政府提出核心價值與公民倫理的訴求，更見時代的意義。

本文的論述過程，首先對公民身份作一介紹。在瞭解公民身份的意義之後，以此為基礎，進一步探討一位公務人員，應表現出何種的公民倫理。

## 貳、公民身份的意義

公民身分 (citizenship) 一詞，在早期與近代之西方政治哲學中，具有悠久的歷史，其含意歸納言之，可包含兩層意義，一為地位 (status) 的含義，另一為實踐 (practice) 的含義。(C. Stivers, 2001: 583-588) 地位的意義指涉公民與國家之間一組正式的關係，包括所享有各權利與負擔的各種義務。實踐的意義則指涉公民為經營一良好的公共領域生活，所必須具備的各項政治能力與政治活動。

### 一、地位的涵義

就公民身分為地位的意義而言，其涉及公民與國家之間的正式法律關係。亦即公民身分指涉每位成年國民所享受有之憲法及法律保障的諸種權利，與所負擔的各項義務。法律上公民身分的保障，在西方主要是基於為避免個人利益受損的思想，而非依隨著為了讓公民積極參與公眾事務而來。因之，法

定地位的公民身分，其意義稍顯消極。一般而言，此面向意含的公民身分，層次較低 (low)、力量較微弱 (weak)。(R. C. Chandler, 1984: 197) 因其僅就法的層次而言，而不涉及公民實際所享有之公民權。

雖然如此，法定形式的公民身分仍有其重要性。此種重要性，緣自於其決定了公民身分的基本內涵與範圍。正如 T. L. Cooper 所言，法定公民身分的意義，確立了公民權利義務的基本範圍與內容。(1991: 47) 就美國歷史而言，將婦女與有色人種納入公民的範圍，使他們享有與其他公民一樣的權利，負擔相同的義務。在公民人數的增加過程中，使公民身分的範圍不斷擴展，也使得法律上公民身分的輪廓因而擴大、充實。

地位面向的公民身分意含固然有其重要性，但亦有限制。其不足之處，主要是將公民身分意含拘泥於政治、法律面向，而未能延伸至文化面向與經濟面向。所謂平等的公民身分，從政治面向看，就是每個人擁有相同的法律公民權利。但是，縱使法律上如此規定，如果一國文化觀念，認為具有某一特性團體的人們是愚笨的、次等的，則他們所享有的公民權利必定遭到壓抑與剝奪。例如，美國憲法強調自由平等的精神，但在擴大法定公民身份的過程上，卻並不順利。在

納入婦女與有色人種的過程上，引發美國社會極大的爭論，最後，費盡千辛萬苦才將他們列入公民的身分。這就是文化面向的限制。另從經濟面向言之，美國憲法中認定每個人具有擁有私有財產的權利，因之，在這個政治原則之下，每個人雖然均能盡其能力賺取金錢。但是，在實際的經驗世界中，並未因此項權利的存在，而使每個人擁有類似的財富數量。實際上所產生的結果，卻是人人具有相同的法定地位，但在經濟上卻有懸殊的貧富之別。甚至，美國早期即以財產的多寡，作為具有法定公民身分的憑藉。J. N. Shklar 曾說：「共和國中獨立的公民，具有追求財富的平等權利，此種經濟獨立與自我財富導向的觀點，在以往被視為公民身分的倫理基礎，曾受大力的提倡，因此，財富即為公民身分。」（1991：70）職是之故，僅強調地位意義的公民身份，並不能夠使每一位公民享有類似的權利與結果。事實上，政治和經濟是相互交纏的，相互影響的。每個人所具有之政治地位不同，就影響了各自經濟運作的機會以及對財富的分配與使用；相對之下，不同的經濟實力也塑造了每個人不同的政治機會，富有者總能夠較之於貧窮者更有機會接觸政治，影響決策。因此，僅重視法律地位的公民身分，往往產生與公民身分所

要求完全相反的結果。社會中，往往因財富的差異懸殊，使貧窮者無法享有如富者完整的公民權利。

基於以上之敘述，法定地位之公民身分在公共行政上，引發兩項重大的倫理問題，一是文化觀念的限制；二是經濟安全與政治能力的不對稱關係。

## 二、實踐的涵義

公民身分的實踐涵義包含四項特質：1、對公共事務施行決定性的判斷（the exercise of decisive judgment on public matter），2、對公共善的奉獻（devolution to the public good），3、教育與發展（education and development），4、社區意識（community）。

### （一）對公共事務進行決策

學者對此特質的觀點，主要來自亞里斯多德的看法。亞里斯多德認為公民身分的確保，並不在於長期居住於一地，亦非法定權利的擁有，而是其能參與公眾事務的決策與對公務職位的甄補。依亞氏之意，所謂希臘公民即是有權參與國家治理者。H. Arendt 亦認為希臘公民能夠對公共事務行使決策權，是區別公民身分與屬民身分（subject）的標準。後者雖能擁有某些公民權利，以及能實行個人的慾望，但是能夠參與治理者才是公民。（1963：127-130）

# 6月旦知識庫

此一參與公眾事務決策的權利，依據 J. H. Schaar 的看法，是超越希臘執政者的權力，是不可任意剝奪的，有其合法的來源，如源自憲法或自然法、悠久的習俗等。Schaar 亦認為希臘公民決策權的行使是互動的（interactive），即須與他人互動、溝通、妥協，方形成最後的決策。（1970：287）M. I. Finley 亦認為希臘民主的標準之一，在於公民能與其他公民行使決策權，並制定有約束力的法定決策。他指出絕大多數的希臘公民，即使教育程度不高，亦能相當程度的瞭解，儘管在眾多事務之上，是需要專家的忠告，但最後的決策仍須由他們決定。雖然在公民議會中，某些睿智的人很自然的成為意見領袖、菁英，但這些人的優勢，只是植基於個人特質而非制度；也就是領袖和菁英是在與眾人互動中形成的，而非具有法定地位。無怪乎希臘公民堅定地認為公共事務需要英雄的領導，並非意味對決策權的放棄。（1985：25）

希臘公民對決策權的行使，是以務實的智慧（practical wisdom）為基礎。務實的智慧是對如何促進善的生活的一種深思熟慮能力，並非是科學知識或探求科學知識的能力，亦非工具式的技藝知識，而是以正義、善為原則，作為判斷的基礎。但對這原則的使用，容許爭議，且任何的判斷並非一成不

變、定於一尊，是隨著時空情境而有所改變。

## （二）對公眾利益的奉獻

注重公眾利益而非狹隘的個人利益，是實踐涵義的公民身分所要考量的主題之一。凡是主動特質的公民，必須顯示其個人決策切近於公眾利益。Wolin 認為所謂「政治」，本質上，即是重視集體利益。一位公民必須考量大眾的利益，此種能力的建立，是能夠整合多元社會中各種不同且衝突的需求。

（1960：429）R. Flathman 則進一步說明公眾利益與私人利益之間的關係，他認為因為在現代社會中強調個人權益，所以，「公眾利益」（public interest）的觀念已取代欲追求一客觀「共善」（common good）的念頭。此種改變是具有健康的特質。因為追求客觀性質的共善，往往對個人權益反而是一種威脅。因為，任何政策均有其系絡性，不可能有一適合任何情境之單一共善存在。過於強調一致的共善，必然使某些人的權益遭到壓抑、犧牲。Flathman 亦認為對公眾利益的追求，似可依循政策的可能後果，以及某些是非善惡的基本原則而行，並透過理性的對話，找尋出特定情境中的公眾利益。（1966：82）B. Barber 以為注重公眾利益是使大眾朝向一共享價值的起點，其倡導「互利共生的政治」（politics of mutualism）以克服私人利益的偏狹。

(1984：198)

### (三) 教育與發展

公民身份的實踐是需要長期公共事務教育與參與政治技能的訓練。此一觀點的思考脈絡為：(1) 人類是需要關注比自己私人事務更為廣泛之公眾事務的經驗，(2) 對公眾事務關注的經驗，是使國家能由公民良好管理的保證。J. S. Mill 認為公民參與陪審團之事務的經驗，使他們與一般人，無論在觀念、技能上，均大不相同。(1972：233) Mill 的主要觀點認為公共事務的教育是公民的公共責任，每一個人之所以被稱為公民，是其能從事自我私利之外觀點的考量；能受私我偏愛之外的原則所導引；能引用那些使公眾利益存在的原則。依隨此思考的方向，法國人 A. de Tocqueville 認為美國社會中，公民參與地方性政治事務，使得公民有機會注意到公眾的利益，正確的瞭解私人利益在社會中的位置；由此政治教育的機會，使人們由原先懷著自我利益參與政治的自私觀點，因而轉變為具有公共德性。(1945：II，112) 教育發展觀點的公民身分，強調公民不僅具有支持公眾利益之傾向外，更有實際的能力去完成它。

### (四) 社區意識

主動公民身分的第四特質為公民之間具

有社區意識。此種共同的社區意識影響公民的倫理活動、功能活動和認知活動。在古希臘時代，公民間透過面對面的討論與辯論，增加彼此休戚與共的共同意識。但是，此種共同社區意識並非源自毫無異議的唯一意見，而是來自各團體間不同意見的不斷折衝、妥協而形成。衝突對民主政治而言，固然有其負面意義，但亦有正面意義。正如 M. I. Finley 所言：「經由衝突而後形成的共識，可確保民主政治免於淪為寡頭專政。」

(1973：72-73) H. Arendt 更進一步言，衝突是不可避免的，它使公共論壇充滿了活力。公共生活的多采多姿尤賴無數的異議而確立。(1958：57) A. de Tocqueville 亦表達出類似的看法，使社會中的成員結合在一起。他認為美國的公民若沒有機會參與公共事務的組織，每一個人將是孤立的。因之，唯有加入公共性的組織，個別的公民方能瞭解與欣賞大夥兒所做的共同努力。Tocqueville 亦指出雖然組織中大家努力朝向共同的目標，但並不意味有義務依隨相同的規則。(1945：II，106；1945：I，205) 言下之意，社區中應避免一言堂情況的發生。B. Barber 也認為政治的本質並非在防止衝突，而是在激發衝突，政治尤須透過「強烈的民主對話」(strong democratic talk)，方能使民眾真正從事公共思

# 月旦知識庫

考與政治判斷，也使民眾能夠構思社會整體的未來。(1984：197)

依據早期與近代西方政治哲學的觀點，實踐意含之公民身份，可作如下的歸納：

1、公民身份乃以務實智慧為基礎，使用縝密的判斷，對公共事務進行決策。2、經由理性的對談，認定特定時空的公眾利益。3、經由實際政治活動的參與，發展個人治理的能力。4、經由公眾彼此間的互動與深思熟慮，形成社區意識。

## 參、公民倫理對現代公務人員的啟發

此部分論述的重點，將以前述公民身份之地位與實踐的意義為基礎，論述公務人員如何於實際行政之時，善於發揮公民倫理，打造一良好的公共領域：

### 一、公民人數與權益的擴大

所謂公民，即是在憲法、法律之下，享有各種權益，與負擔各項義務者。故凡生活在台灣島上，具有中華民國國籍的成年人，其各種憲法與法律的權益，公務人員必須予以有效保障。消極上，不可侵犯；積極上，尚須擴大，以使每一公民不僅具有「人」的尊嚴，並且能完成自我的慾望，過著安居樂業的生活。就此點而言，政府以往對原住民、殘障人士的優惠照護已奠定了良好基礎。然

而，公民權的擴大，不單是針對已有公民權者，亦須針對目前長期居住於台澎金馬，散佈四處，默默耕耘，但尚未取得公民權者。例如，近日逐漸增多的外籍新娘，公務人員於行政之時，不可有歧視、瞧不起的心態。對於歧視外籍新娘的流俗觀念，亦當有所改變。

### 二、社會團體間差異的有效調處

公務人員應善於調處社會中各種力量不一團體的關係與地位。此點主要針對法定地位公民身份所帶來的缺失，而有所回應。法定地位的公民身份強調每位公民所擁有的法定政治權利，而忽視不同團體間因實際政治力量的差異，所產生之經濟實力懸殊現象。傳統的團體理論學者，如 A. F. Bently 和 D. B. Truman 等認為只要自由的讓各種團體參與政府運作過程，則每一個團體，無論勢力大小，皆可反映其需求。M. Parenti 認為這種樂觀的看法，有其嚴重缺失，不足以掌握真實情況。他以為，在實際上，只有那些擁有充分資源之團體的需求、呼籲，才會為當政者聽到，因為參與政治並非毫無代價，是需要支付一定的參與成本 (participation cost)，如金錢、時間等。弱勢團體因支付不起，無法採取宣傳、遊說、遊行等途徑闡揚其理念，因而使其觀點遭致忽視。(1970：501-530)



為了能讓弱勢團體亦能真實的參與政治、表達需求，公共行政須放棄以往之效率化、標準化的觀點。因為在這些觀點之下，行政機關對所有大小、強弱團體均一視同仁，如此雖達到平等（equality）的要求，但卻未完成濟弱扶傾、使各團體居於同一立足點平等上的社會正義（equity）目標。如果行政機關一味強調標準化，最後將使社會的不平等現象制度化，積重難返。公務人員反成為不正義社會的幫凶。或許在追求社會正義的過程中，會犧牲財貨生產的效率和數量，但這些影響都是短期的與有限的，真正的獲利卻是整體民主制度的長期與廣泛效率。（W. Bennis, 1966）因之，公務人員須設法降低或補助參與成本，使弱勢團體能真正參與政治。公務人員由於在行政過程中，具有相當的裁量權，故其能一定程度的調處社會團體間的關係，反應弱勢團體的需求。

行政機關除了設法降低或補助參與成本外，亦要考量「消費成本」（consumption costs）的問題。蓋人類欲具有尊嚴，須以一定的經濟財貨為基礎，若其因貧窮而無能力消費，則再多的財貨亦無意義。因之，就此點而言，公務人員亦須善於調處，設法降低或補助消費成本，使弱勢團體能實際享受有尊嚴生活所需的各項財貨。

### 三、決策權力的水平化、分享化

近年來，學界在論述公民倫理時，均強烈的主張公務人員於行使權力時，須持非層級（non-hierarchy）、非菁英（non-elitist）的態度，亦即行政機關決策是一與民眾合作的過程，而非層級節制的運作型態。G. Frederickson 和 C. M. Stivers 認為這種非層級節制式的決策型態，正足以適應現代事務複雜，需廣泛參與、權力分享、經常回饋的需求。（1982；1990：246-273）學者 T. L. Cooper 所強調的水平式權威（horizontal authority）、權力分享（power with）觀點，正可以掌握此中精神。雖然，有學者認為水平式的權威和權力分享，可能會破壞立法機關對行政機關層級節制式的監督。但是，層級節制式的監督所產生的問題，遠比其所能解決的問題多得多，它往往造成不平等、工具主義、和不注重民眾的需求的弊端。所以，T. L. Cooper 建議：

權力分享亦即在決策過程中，和各參與者之間的欲望，以合作、整合方式呈現，而非想操控一切；並使參與者之間有機會相互影響，各種資訊、意見和判斷在決策過程中均能反覆出現。（1991：140）

他也認為對水平式權威的強調，亦可使公務

# 月旦知識庫

人員抗拒那些明顯不合公眾利益的上級命令。美國於 1995 年奧克拉荷馬市聯邦辦公大樓爆炸案發生後，所出版的一本書 ---- 「政府是我們」(Government is Us) 中，提供了讓公民參與決策的具體方法，包括：分配機關資源以使公民參與決策；獎勵與公民共同作成決策的公務人員；建立一個從方案草創至執行，持續存在，由公民與公務人員組成的團隊；在公民最方便的時刻、場所舉行會商；在議案仍在成形時，儘可能的將更多公民納入；鼓勵多方的討論，而非單方面的宣示。(King et al, 1998: 201)

## 四、公眾利益的重視

具有公眾之心是公民倫理的另一探討主題，是公務人員須將公眾利益置於實際政治利益、專業主義和效率之上。David K. Hart 認為官僚的最基本責任，就是擔任一位好的公民 (good citizen)，專業主義也必須以此為基礎。公務人員應努力於「以最好的頭腦加入最好的心地」(the best head joined to the best heart)。(1984: 114)

C. Stivers 認為公民倫理是以兩種重要觀點，補充專業主義的不足，一是使公務人員破除偏狹專業範圍的限制，儘可能的與更多的民眾互動，並使其參與機關的決策。二是將政府的領導，視為一促進政府與民眾合作

的努力，而非在於由上而下，單方面的指揮民眾。(1991) T. L. Cooper 也從托克維爾的角度，說明如何化解自我利益與公眾利益之間的落差。由於美國歷史的特殊性，使美國民眾對於放棄個人利益，成全崇高理想的作法，有所恐懼，認為達成公共利益是在壓抑個人的自由。但是，若能透過對社區事務的參與，將其他人的思考和自我利益一起考量，就能夠彌補全然從自私出發之自我利益的缺失，並使自我利益成為「受啟迪的自我利益」(enlightened self-interest)。因之，社區觀念能使個人瞭解到人們之間是相互依賴的，因而調和了自私的自我利益。最重要的是，Cooper 認為為了倡導公眾利益，不必去打壓自我利益，我們所要做的，只是如何使自我利益謙虛些罷了。總之，對公眾利益的強調，能使公務人員的倫理思考超越僅僅對立法機關、長官、功能理性負責的觀點，而能以公民受託者的角度思考問題，處理問題。(1991: 157)

## 五、教育民眾責任的擔負

以往無論是民眾或學者均認為公務人員的責任，只是在於以專業知識為基礎，客觀中立的執行政策。至於政策的輸入是民眾或國會議員之事，所以，公務人員不必擔負教育公民的責任。然而，公民倫理的教育發展

觀點，是要求公務人員須教育公民。D. Marthew 認為公務人員有責任要讓民眾能夠從整體的角度思考問題，能夠瞭解決策的後果及潛在的問題。(1984：124) 從實際角度言之，John Rohr 以為對公民教育的途徑，可透過公務人員與民眾日常行政過程的接觸來完成。公聽會即是一良好的途徑，其可扮演托克維爾所謂「免費公共學校」(gratuitous public school)的角色。(1984：139) R. C. Box 和 D. Sagan 也認為公務人員必須提供公民足夠的資訊與技巧，能使公民充分的瞭解問題，從事理性的決策。(1998：169) 公務人員更要主動的尋求與民眾的對話機會，來形成議題。C. Stivers 堅信唯有經由對公共事務的參與，方能使公民成為真正的公民：

假使公民在公共事務的執行過程中，有機會和公務人員共同行使自由裁量權，而非僅止於向公務人員訴求滿足其需求，則公民能夠改善其參與的技巧，並能做出明智的決策。(1988：110)

總之，教育發展觀點的公民倫理，對公務人員而言，是要擔負讓一般公民有機會實踐其主動的公民身份，以發展其政治參與的技巧。

## 六、社區意識的促進

社區意識的含意有兩種不同的觀點，一

是將社區視為一種藉由公民和政府分享權威，所形成的共同盟約(covenant)或社會契約。因之，公民身分乃一動態的過程，即透過平等關係、合作關係，形成共同意識的聯盟。由此視之，公務人員須不斷更新社會契約的內涵，以適應不斷改變的社會大眾需求。另一社區的觀點，是公務人員須培植社會中介於政府機關和私人企業之間的非營利社團的力量。因政府機關和私人企業的觀點各有所偏，政府機關以官僚觀點為主，私人企業以牟利為主，而非營利社團則是厚植公正之公民意識的場所。

D. Foley 認為無論是哪一種社區的觀點，若欲使其落實，政府都必須撥付資源，授與權威，支持適當的社區參與，否則社區意識將只是一場空。公務人員必須正視社區，並且建立必要的結構與過程，將公民納入行政過程之中。(1998：152)

綜之，公民倫理的觀念，可提供公務人員於日常行政過程中，下列的倫理導引：

- (一) 透過公民人數與權益的增加與深化，擴大公民權。
- (二) 以降低或補貼參與成本、消費成本的方式，調處社會中各個團體的地位，以達社會公正的倫理目標。
- (三) 擴大行政機關內部，以及機關與外界

# 6 月旦知識庫

公民的水平權威關係；培養合作而非指揮命令的決策型態，最後的決策源自眾人的互動，而非菁英的指示；發展公民主動參與行政機關之議程設定、政策形成與政策執行的運作；決策是以深思熟慮的實務智慧為基礎。

- (四) 將最廣泛考量之公眾利益，置於所有考量之上，包括效率、專業主義、實際政治等；努力建立合於實際情勢的務實知識；樹立包含他人觀點的自我利益；擔任廣泛公眾利益的受託者。
- (五) 教導公民關於重要的公共議題和政府運作的情形；建立公務人員與公民之間的實質對話機會。
- (六) 社區意識不僅是一種公務人員與公民之間的盟約、相互考量，亦須重視、培育與輔導社會中的非營利中介團體。

## 肆、結論

人類社會中，公共領域的集體生活是不可或缺的。然而，如何建立一良善的集體生活，一般人是以公民角色出現，即享受憲法、法律所賦予的各種權利，又擔負著各種的義務，以使公共領域能持續下去。公務人員是公共領域的直接經營者，故其對社會集體生

活的妥善發展，承擔著更大的責任。這份更大的責任，就是公務人員的公民倫理。公務人員必須透過公務職責的行使，善盡下列公民倫理的責任：一、其須擴大社會中公民的人數與權益；二、扮演社會團體間有效調處者；三、應使行政機關的決策權力水平化、分享化；四、重視與實現公眾利益；五、擔負教育民眾之責任，和六、促進社區意識。

尤其是在今日新公共管理運動當道，我們雖不能抹殺其可取之處，但其缺乏公務人員在整體社會中應扮演何種角色的倫理思考，為其不足之處。政府提出核心價值與公民倫理的訴求，正可以彌補其缺漏。(本文作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系教授)

## 參考書目

- 江岷欽、劉坤毅 (1999)。企業型政府。台北：智勝文化。
- 林鍾沂 (2001)。行政學。台北：三民書局。
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Arendt, H. (1963). *On Revolution*. Harmondsworth, UK: Penguin Books.
- Appleby, P. H. (1952). *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton

- Rouge: Louisiana State University.
- Appleby, P. H. (1965). "Public Administration and Democracy." In R. C. Martin (Ed.) *Public Administration and Democracy: Essay in Honor of Paul H. Appleby*. Syracuse, NY.: Syracuse University Press.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bennis, W. (1966). *Beyond Bureaucracy: Essays on the Development and Evolution of Human Organization*. New York: McGraw-Hill.
- Box, R. C. & D. Sagan. (1998). "Working with Citizens: Breaking down barriers to citizens self-governance" In King, Chery Simrell et al. (1998) *Government is Us: Public Administration in Anti-Government Era*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.
- Chandler, R. C. (1984). "The Public Administrator as Representative Citizen." *Public Administration Review (PAR)*, 44, 196-206.
- Copper, Terry L. (1984). "Citizenship and Professionalism in Public Administration." *Public Administration Review (PAR)*, 44, 143-149.
- Copper, Terry L. (1991). *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Cooper, Terry L. (1998). *The Responsible Administrator*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Denhardt, Robert B. (1968). "Organizational Citizenship and Personal Freedom." *Public Administration Review (PAR)*, 28, 40-49.
- Denhardt, R. B. (1999). *Public Administration: An Action Orientation*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Finley, M. I. (1973). *Democracy Ancient and Modern*. New Burnswick, NJ: Rutgers University.
- Finley, M. I. (1985). *Politics in the Ancient World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Foley, D. (1998). "We want your input: Dilemmas of Citizen Participation." In King, Chery Simrell et al. (1998) *Government is Us: Public Administration in Anti-Government Era*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.

- Frederickson, H. (1982). "The Recovery of Civism in Public Administration." *Public Administration Review (PAR)*, 42, 501-508.
- Flathman, R. (1966). *The Public Interest*. New York: John Wiley and Sons.
- Gawthrop, L. C. (1984). "Civis, Civitas, and Civilitas: A New Focus for the Year 2000." *Public Administration Review (PAR)*, 44, 101-107.
- Hart, D. K. (1984). "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and the 'Public' Administration." *Public Administration Review (PAR)*, 44: 111-120.
- King, Chery Simrell et al. (1998). *Government is Us: Public Administration in Anti-Government Era*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.
- Marthew, D. (1984). "The Public in Practice and Theory." *Public Administration Review (PAR)*, 44: 120-125.
- Milgram, S. (1974). *Obedience to Authority: An Experimental View*. New York: Harper & Row.
- Mill, J. S. (1972). "Utilitarianism." In Acton, H. B. (Ed.) *Liberty, and Consideration on Representative Government*. London, UK: Dent/ Everyman's Library.
- Parenti, M. (1970). "Power and Pluralism : A View from the Bottom." *Journal of Politics*. 32, 501-530.
- Rosenbloom, D. H. (1998) *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: The McGraw – Hill Company.
- Schaar, J. H. (1970). "Legitimacy in the Modern State." In Green, Philp & Sanford Levinson (Eds.) *Power and Community : Dissenting Essays in Political Science*. New York: Pantheon Books. 276-327.
- Scott, W. G. & D. K. Hart. (1979). *Organizational America*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Shklar, J. N. (1991). *American Citizenship: The Quest for Inclusion*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stivers, C. (1990). "Active Citizenship and Public Administration." In Wamsley, Gray L. et al. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage Publications. 246-273.
- Stivers, C. (2001). "Citizenship Ethics in Public

Administration.” In Cooper, Terry L. (Ed.),  
*Handbook of Administrative Ethics*  
(pp.583-602). New York: Marcel Dekker.

Thompson, D. F. (1985). “The Possibility of  
Administrative Ethics.” *Public Admini-  
stration Review (PAR)*, 45, 555-561.

Tocqueville, A. de. (1945). *Democracy in  
America*, 2 vols. New York: Vintage  
Books.

Wolin. (1960). *Politics and Vision*. Boston:  
Little Brown.