

# 我國公務員行政倫理規範之探討



鮑忠銑

## 摘要

政府的職能以增進國民福祉為職責，身為現代公務員，如何善盡職責，提高為民服務品質甚為重要。因此政府部門於93年3月訂定「各級行政機關推動核心價值實施計劃」乙案，其中為深化顧客導向之公共服務內涵，即在強調公共倫理議題；另就「型塑學習型政府行動方案」部分，亦強調組織成員必須不斷反省反思的積極目標。爰於此，公務員倫理如何遵循，應有所規範，通常探討行政倫理，主要係以公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法、公務人員行政中立法（草案）作為法治面的立論基礎。

本文從課責理論的建立與倫理法規現況，研析公共部門行政倫理執行之不同層次，以及實踐倫理的一般原則，最後將行政倫理的應用提升到公務員的個人修為程度；也就是將公務員植基於倫理相關法制精神上，從倫理之規範與價值判斷，使公務員能夠知所反省、惕厲，以此行為準繩，充分發揮顧客導向之公共倫理，達成核心價值目標。

關鍵詞：公務員、課責理論、公共部門、倫理、核心價值

# A Probe into the Ethic Criteria of Administration by Public Servants in Taiwan

By Pao Chung-Hsien

## Abstract

The government power is supposed to enhance public welfare to all nationals. To a public servant today, the efforts to upgrade the quality of services to public is extremely important. The government authority, therefore, enacted the “Project for Administrative Authorities of Various Levels to Enforce the Core Value” in March 2004. In the Project, the connotation to deepen customer-oriented services is to stress the issues of public ethics. In the part of “plastic model oriented learning government action”, it stresses as well that the composing members must keep going into self-examination and introspection. Then, how shall the public servants comply with the ethics? Normally, they should probe into the administrative ethics, primarily Public Servant Service Act, Act on Withdrawal of Public Servants Due to Conflicts of Interest, Public Servant Impartiality Law (Draft) which shall be taken as the very rationale of rule by law.

The present thesis looks into the establishment of the responsibility imposition theory, *status quo* of the ethics related rules and regulations to study and analyze the public departments in enforcement of administrative ethics in various levels and the practice of general rules of ethics. Eventually the application of the ethics is upgraded to the level of the individual enhancement in behaviors by the public servants. To put it in more understandable terms, the public servants are grounded on ethics related spirit of rule by law. With judgement of the ethics rule and values, it will lead public servants into self-examination and self-discipline. On such very grounds, it will maximize the performance of the public ethics to accomplish the target of core value.

Keywords: public servants, responsibility imposition theory, public departments, ethics, core value

## 壹、前言

當東、西文化差異日漸縮小，公共部門的約制同樣受到世界潮流的影響，就倫理的範疇而言，我國政府部門延續古代五倫的基礎，創造了「行政革新」方案，推動行政改革具體步驟；又在民國90年6月開始推動「建立行政核心價值體系推動方案」，加強公務員行政倫理的觀念，其中有「公民倫理」、「領導倫理」、「管理倫理」、「服務倫理」等實施要項；93年3月訂定「各級行政機關推動核心價值實施計劃」乙案，其中為深化顧客導向之公共服務內涵，有關強調公共倫理議題，顯然在各級機關有日益淪喪的隱憂；另就「型塑學習型政府行動方案」部分，亦強調組織成員必須不斷反省反思的積極目標。

社會課以公務員高道德標準，因此，公務員需要被監督，尤其可能曲解公共利益（*misconception of the public interest*）的角度來看，公務員所處的社會階層基礎是很重要的，因為將有助於理解其生活可能遭遇的問題及所企求（*want*）與需要（*need*）為何？另外，社會階層對於公務員與團體適當行為的價值與規範也扮演相當重要的角色。

公務員第二個可能導致誤解公共利益的力量是專業分工（*specialization*）的結果。因

為公務員如同其他專業人士一樣，可能對公共利益產生狹隘視野的理由常會強調自己所做事情的重要性，從而忽略他人或其他事務。這種思考模式常會導致「見樹不見林」的思維模式，並忽略其中可能帶來的隱藏性危機，而為了避免這樣的情況發生，培養多元思考模式（呂育誠等譯，2002：437-438）、加強行政倫理價值的實踐，不但要兼具傳統的倫理思維，更要有新公共管理、政治、法制途徑的觀點，方能符合現代公務員所必須善盡的義務，也是公務員服務法所建構的精神。

現代社會中，行政人員已成為人民的最大「受託者」（*trustee*），即人民生活的幸福與否，大多繫於行政人員。此種受託關係是來自下列兩種關係，一方面是行政機關與人民之間的「權力關係」，這就是人們常說的「公權力」。所謂權力關係，是人民必需依照政府所定的法規行事，即政府能以單方面的意思要人民服從，否則政府可以強制人民服從。概就行政系統而論，其輸入——轉換——轉出的過程，若僅有人民「需求」的輸入，而缺乏人民「支持」的力量，則政府是無法將之轉換為輸出的，試想人民只有「需求」，沒有「支持」，怎能保證行政法規的權威及政治組織的穩定性，故此種「權力關係」是政府

的特徵；相對於公務員與政府的關係，已從過去的「特別權利關係」轉化為「公法上職務關係」，因此，公務員的角色扮演也就愈來愈活化了。

政府與人民的另一種關係是「依賴關係」，即人民必須依賴公務員的能力，以獲得服務和輔導的功能。尤其是政府業務已擴展至人民生活的每一面向，此種依賴關係更為顯著。

在這兩種關係下，公務員較人民擁有更多的權力與資源，為了使官員能公正、廉潔、誠實地替人民服務及對人民負責，必須要講求服務道德，其目的在使人民信任公務員（繆全吉等著，1989：460）。因此，從課責管理途徑的觀點、倫理概念的實踐，以及相關法制的規範，可以窺究出公務員內化與外在行為相當重要，也就是如何達到優質的服務品質，是為當代所探討的課題。

## 貳、課責理論的建立與倫理法規現況

### 一、課責管理途徑的觀點

據呂育誠等所譯「行政學—管理、政治、法律的觀點」一書所述，在當代的行政國家中公務員似乎被視為「護國衛士」（guardian）。因此，應從監督政治與法制的觀點來探討課責與倫理的相關議題，以提供公務員行為的

準則，使公務員能夠自我課責（self-accountability）與從事「內部查察」（inner-check）（呂育誠等譯，2002：444-451）。

### （一）傳統管理途徑的觀點

傳統管理途徑強調應詳細分配公務員的各項職務，同時權力與責任必須區分清楚，例如在同一組織中若有兩個以上的上級發布命令，則會混淆職權範圍並模糊問題焦點，也可能部屬的忠誠度不穩定。另外，傳統管理途徑強調嚴格的從屬關係，即部屬必須確實遵從長官命令，一旦有不順從的情形即被稱為抗命；在傳統的途徑當中，忠誠和掛冠求去都可以被接受，但是對層級節制的權威表達反對的意見，卻是一種禁忌。傳統管理途徑亦強調嚴格的從屬關係，包括了控制幅度（span of control），傳統公共行政非常注重適當的控制幅度，如此雖然較易確立有效率的管理，但是對於課責的觀念卻也只能建立在想法上。

公務員利益迴避的管制便是極為具體的例子；前者的作用乃是提高公務員長期留任公職的重要誘因，後者主要是禁止公務員從事與本身業務管理範圍有關的對象或組織，取得不正當的經濟利益，以避免公私不分，或是形成「旋轉門效應」—公務員卸職後移轉至昔日業管之企業任職。

## 6月旦知識庫

### （二）新公共管理途徑的觀點

它較集中注意事實的表現和成果，並認為課責最後應透過市場機制與顧客評價來實施。簡而言之，新公共管理尋求課責及倫理的方式是要求公務員形塑一個彼此信任的文化；引起人們改變的基本要素就是自治，但這得相信人民已參與其中，例如美國政府必須更相信美國人民—包括了政府內部的公務員。人民必須相信當我們有目標時我們就會達成。

### （三）政治途徑的觀點

政治途徑認為政府的順利運作有賴於多元的課責方式及適當監督公務員行為的手段，因此促進公眾監督，讓公眾獲得更多的政府行政資料便成為重要的策略之一，其中「行政程序法」(Administrative Procedure Act)對於資料公開與聽證會舉辦的規定便是典型的例子。政治與傳統管理途徑一致認為關於公務員本身與所任職務間的利益衝突應被審慎的監督。這個理念的基本考量為政府機關應以公眾利益為主要考量，故公務員個人行為應避免圖利單一企業或特定對象。

### （四）法律途徑的觀點

從倫理的觀點來看，公務員行為實受到機關內部與個人的牽制，由於傳統管理途徑強調忠誠的重要性，故學者羅爾認為公務員

更應謹守國家政權價值，並據以做為行為的準繩，才能履行國家賦予的責任。因為個人在任公職之前要宣誓效忠國家，所以國家的法律便自然成為公務員重要的課責與倫理規範的來源。

### 二、行政倫理概念的實踐

按邱華君教授所提出行政倫理概念的實踐情形，概可從個體面(Micro)和鉅(總)體面(Macro)、靜態面(Static)和動態面(Dynamic)、實質面(Content)和過程面(Process)、消極面(Negative)和積極面(Positive)加以分析，經筆者整理如下(邱華君，1995)：

#### （一）個體面(Micro)和鉅(總)體面(Macro)：

這是依行政倫理所考慮的對象不同而區別。前者是對行政人員個別行為的倫理指引，是個人倫理的標準(personal ethics standards)；後者是對社會中各種衝突的取捨與判斷，所以又稱為「公共政策」倫理(the ethics of public policy)，其目的是探求在特定的情境中，何種政策對社會最為正確、最為公正(equity)。

#### （二）靜態面(Static)和動態面(Dynamic)：

前者是從法規的(legalistic)和制式的(formal)角度來了解行政倫理，包括各種法規、專業守則等，後者是從社會變遷、民眾

需求及個人行為發展的動態過程中，探求什麼是行政倫理。

(三)實質面(Content)和過程面(Process)：

前者在於指出行政倫理的一套實質原則，例如對人民的尊重、對誠實的執著等；由於行政倫理實質標準往往過於抽象，因此必須透過一連串的檢定(examine)、質疑(question)的思考過程(process of thinking)，才能建立起適用至實際狀況倫理決策標準。這兩層有互補之效，缺一不可。

(四)消極面(Negative)和積極面(Positive)：

前者認為行政人員只要沒有違反行政倫理的規定，即屬合乎行政倫理要求；後者則認為行政人員合乎消極規定尚嫌不足，還必須積極地提升倫理水準，以達成更公平、更合乎正義的社會境界。

行政倫理的發展趨勢，可說是由個體面、靜態面、實質面和消極面逐漸朝向鉅體面、動態面、過程面和積極面發展。這並不意味著前四者已遭摒除或淘汰，事實上這四者仍重要。但由於社會環境的變遷，政府中行政部門職能的擴大及社會對行政人員角色要求的改變，使行政倫理漸漸偏重後四種層面，由於傳統對行政人員角色要求是侷限在忠實執行立法部門所制訂的國家目標和政策，而不涉及在變動的、複雜的社會情況中

去選擇價值、制訂政策。所以以往行政人員只要個人行為不觸犯法規中的規定，就算合乎行政倫理，如不遲到、不早退、不貪污、不受賄，凡此種種多半屬利益衝突(conflicts of interest)的消極規定。但由於第二次世界大戰後，社會環境變遷迅速、行政人員具備大量專業知識，使得行政部門職能及權力大增，不僅原先執行政策的因為擁有大量的自由裁量權(discretion)而擴大，更因具備了政策建議權(policy recommendation)而深深涉入國家目標的決定和政策的判定中。因此，現今行政人員除了要固守傳統的行政倫理之外，還要在變動的環境中不斷地思考，以規劃出一更合乎社會正義、社會公平的政策出來。所以，Michrel H.Harmon 認為面對現代的環境，服務倫理內容要有所調適，不能再以不違反消極規定為已足，更要達成社會公正(social equity)的目標。因此，我們可說在現今環境中，行政倫理是愈來愈重要。

### 三、當前服務倫理法制規範現況

(一)法制規範情形：

在依法行政的原則下，行政倫理基本涵蓋服務倫理法制面的規範。我國現行規範行政倫理之實證法，有施行多年之「公務員服務法」、「公職人員利益迴避法」等最具代表；又考試院送請立法院審議中之「公務人員行

# 月旦知識庫

政中立法草案」、「公務人員基準法草案」、「公務人員法草案」；以及立法委員主動提案之「遊說法草案」、「政治獻金法草案」等；另行政院人事行政局於九十年全國行政革新會議後，所實施「建立行政核心價值體系方案」——加強公務人員行政倫理觀點。對此，上開規定將是建構我國當前公務員行政倫理法較具體完整規範，以下僅簡要分述前揭公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法、公務人員行政中立法草案、行政核心價值體系方

案之法制內容：

1.公務員服務法：該法於民國二十八年公布施行，全文廿五條，僅於三十二年一月、三十六年七月兩次修正外，至八十四年十二月方再修正，於次（八十五）年一月十五日總統公布，並增訂第十四條之一、之二、之三及第二十二條之一規定，八十九年七月修正第十一條，有關公務員之行政倫理規定如表 1 說明：

表 1 公務員服務法 規範行政倫理簡明表

種類	法律名稱	公務員服務法
一、作為義務事項		(一) 忠誠義務（第一條）。 (二) 服務義務（第二條）。 (三) 保密義務（第四條）。 (四) 保持品位義務（第五條）。 (五) 執行職務之義務（第七條）。 (六) 堅守崗位義務（第九條）。 (七) 按法定時間辦公之義務（第十一條）。
二、禁止作為規定		(一) 禁止濫權（第六條）。 (二) 禁止經商（第十三條）。 (三) 禁止離職後擔任職務（第十四條之一）。 (四) 禁止推荐及請託（第十五條）。 (五) 禁止贈受財物（第十六條）。 (六) 禁止視察接受招待（第十八條）。 (七) 禁止任意動支公款（第十九條）。 (八) 禁止與職務關係人互利（第二十一條）。
三、限制及迴避事項		(一) 不得兼職限制（第十四條）。 (二) 利益迴避限制（第十七條）。
四、制裁性規定		(一) 違反本法應懲處（第廿二、廿三條）。 (二) 處以刑罰（第廿二條之二）。

資料來源：參照周世珍（2000：132-133）「公務人員保障制度之理論與實際」博士論文，筆者自行修改。

2.公職人員利益衝突迴避法：本法於八十九年七月十二日總統令制定公布全文廿四條，其立法目的在於端正政治風氣，有效遏阻公職

人員利益迴避規範，期以促進廉能政府。如表 2。

表 2 公職人員利益衝突迴避法 規範行政倫理簡明表

種類	名稱	公職人員利益衝突迴避法
一、適用範圍		(一) 本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第二條第一項所定人員（第二條）。 (二) 本法適用客體及於公職人員之關係人，包括配偶或共同生活家屬、二等以內親屬、本人及其配偶信託財產之受託人、有關之營利事業（第三條）。
二、禁止作為規定		(一) 禁止假借職務圖利（第七條）。 (二) 禁止關說請託（第八條）。 (三) 禁止交易行為（第九條）。
三、迴避事項		(一) 自行迴避（第六條）。 (二) 有迴避義務處理（第十條）。 (三) 自行迴避前所為行為無效（第十一條）。 (四) 申請迴避（第十二條）。 (五) 強制迴避（第十三條）。
四、制裁性規定		(一) 違反本法者處以一定罰鍰（第十四條至第廿條）。 (二) 涉及其他法律責任處理（第廿一條）。

資料來源：參據蔡良文（2001：13）「公務人員服務倫理」，筆者自行修改。

3.公務人員行政中立法草案：是項草案最新修訂版於民國九十四年九月廿九日考試院院會議審議通過，同年十月十三日送立法院，全案共 19 條，其主要規定如表 3。

上開說明主要係以行政倫理觀點，依據新公共行政理論論述，易言之，即認為主觀上公務員除應加強專業倫理，積極實踐社會正義與公道外，亦須客觀遵守倫理相關法

律，俾符合工作職責規範。

(二) 目前行政規範—以推動核心價值體系為內涵：

行政院九十年六月七日台九十人政企字第 180542 號函頒「建立行政核心價值體系推動方案」，其實施要領，在於加強公務員行政倫理觀念；93 年 3 月訂定之「各級行政機關推動核心價值實施計劃」乙案，在於深化顧



表 3 公務人員行政中立法草案 規範服務倫理簡明表

種類	名稱	公務人員行政中立法草案（考試院修正版）
一、有所為規定		(一) 依據法令執行職務，忠實推行政府政策（第三條）。 (二) 執行職務應秉持公正立場（第四條）。 (三) 得加入政黨或其他政治團體（第五條第一項前段）。 (四) 依職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項（第十二條）。
二、有所不為規定		(一) 不得兼任政黨或其他政治團體職務（第五條第一項後段）。 (二) 不得介入黨政派系紛爭（第五條第二項後段）。 (三) 不得兼任公職候選人競選辦事處之職務（第五條第三項）。 (四) 不得利用職務之權力、機會或方法，使他人加入或不加入或其他政治團體（第六條）。 (五) 不得於上班時間或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動（第七條）。 (六) 不得為政黨捐助或阻止妨礙他人依法募款活動（第八條）。 (七) 不得為支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人，從事政治活動或行為（第九條）。 (八) 不得利用職權要求他人不行使投票權（第十條）。
三、制裁性規定		公務人員違反本法，應依公務人員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處（第十六條）。
四、救濟規定		公務人員遭受本法第十四條第一項之不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令規定，請求救濟（第十五條）。

資料來源：筆者自行整理

客導向之公共服務為內涵。歸納倫理的實施方式，概略分述如下：

### 1. 公民倫理

- (1) 各訓練機關（構）於規劃訓練班次時，得開設關於公民倫理課程，其內容包括憲政體制及人權保障、民主法治及公民參與、社群關懷、國家發展願景、環境倫理及永續發展等。
- (2) 各機關得以邀請專家學者舉辦專題演

講，或舉辦同仁座談會、讀書會等方式，就相關議題進行研討。

- (3) 定期蒐集總統有關國家發展願景及大政方針之重要文告及講話，以及相關學者專家或社會人士所提出之建言，提供所屬人員瞭解，並得據以設定為上開專題演講、座談會或讀書會進行之主題。

### 2. 領導倫理

- (1) 由行政院人事行政局針對各機關首長、

副首長，視實際需要適時辦理首長聯誼會或政府團隊學習營等相關活動，安排領導管理課程，使各機關首長、副首長能有正確領導理念及風格。

- (2)由行政院人事行政局針對政府中高階主管人員，分別規劃辦理國家發展願景研習營等各類領導研究班次，全面確立領導觀念及技巧。

### 3.管理倫理

- (1)以目標管理、成長管理、走動管理、危機管理、人性管理及自主管理為核心，設計各類管理訓練課程或講習，使各級主管人員能瞭解關鍵管理能力及開放的管理風格。
- (2)分別蒐集所屬主管及非主管人員對理想管理的觀點及看法，並據以擬定機關管理願景及守則，以建構良好工作關係，提升管理效能。

### 4.服務倫理

- (1)各訓練機關（構）於規劃訓練班次時，得開設關於服務倫理課程，其內容包括行政中立實務、顧客導向工作觀念、公務員服務倫理、工作品質管理、行政單一窗口服務等，確立以服務為中心的行政價值。
- (2)依據行政院暨所屬機關與民間企業人員

雙向交流研習實施計畫，推動政府機關人員赴民營企業進行研習，將顧客服務的觀念引進政府機關。

爰於此、本文所探討的行政倫理，除行政院所頒訂的「行政核心價值體系方案」所規範倫理課題外，並須落實公務員內化修為與外在積極的新公共管理之倫理作為。

## 參、公共部門為行政倫理之執行

### 一、公務員政策制定的倫理層次

政府中有兩種人執行政府功能，一是由民選官員及政務官制定政策，一是由一般行政人員（事務官）負責政策的執行。由不同的人執行不同的功能，並不是完全二分法的問題。政府的兩種主要功能係指保障和促進，保障就是行使所謂的警察權，其不單是指保護個人免受壞人侵襲而已，政府還必須給予個人安全、健康、福利的基本保障；促進則是經由各種服務，給予人民安全、健康和福利。

#### （一）服務倫理的層次

政府為了執行保障和促進的功能，必須有警察權、徵稅權，以及依法取得私人土地，並給予人民補償的補償權。透過這三種權力，政府可以有效地運作。至於政府提供服務的目的何在？為誰服務？誰受益？誰受

害？這就涉及公共政策的決定問題。服務倫理有三種層次：

1. **公共政策倫理**：政務官制定高層次政策的倫理觀念。
2. **行政決定倫理**：行政人員作為法定所涉及的倫理觀念。
3. **個人倫理行為**：公務員個人行為涉及貪污和腐化的倫理觀念。

一般而言，行政人員（事務官）也能影響決策。因政策由政務官或具有決定權的人制定，行政人員雖然不制定政策，但卻藉著提供資訊給決策者參考，而對決策具有影響力。進一步來說，事務官也可藉政策執行而影響政策。我們知道，民選官員和政務官負責政策的制定，而事務官則只負責執行的工作，但因一般政策通常只是文字敘述而已，事務官在執行時，往往必須去解釋政策且實際去推動，而這其間，便包含了相當大的裁量權。由於裁量權是基於個人判斷和良心之選擇，所以行政人員透過政策執行，對於政策制定有極大的影響力。

## （二）政策制定過程的層次

在政策制定過程當中，行政人員會涉及和政治敏感性相關層次的四個特性，分述如下：

1. **政治上的價值層次**：目前依美國標準是普通

接受而無所懷疑的，包括最基本的憲政制度價值，如民主、安全、和平和自由表現在獨立宣言憲法和人權法案，目前幾乎很少受到質疑、挑戰。

2. **特定主要而普遍的政策**：自由貿易、外交援助和自由公共教育等價值，這些議題主要是從第一層次的價值脫胎而來。在此層次中，有關國會及行政部門的決定，則涉及是誰受惠之問題。
3. **重要衍生政策**：重要衍生政策（*derivative policies*）係指為適應特殊利益團體而產生的政策——如聯邦對教育輔助、越南援助、社區發展、農業補貼、環境控制計畫，以及對低收入者糧食補助（*food subsidy*）等。
4. **人事運作及程序問題的層次**：考慮制定或廢止彈性工作時間、警察決定給超速的人開罰單或只給予告誡，這些層次皆反映公務員裁量權的使用，同時也反映著公務員的價值判斷，所以裁量權的行使，形成行政人員的倫理問題（蕭武桐，2002：85-87）。

## 二、實踐服務倫理的一般原則

倫理的標準，向來無明確的準據，可資依循，故應採取辨證的觀念，將各項原則互為檢證，作出一般性的原則界定，以下茲就瓦維克（Donald P. Warwick）的分類為藍本論述之（陳金哲，1991：729-737）：

(一) 公眾取向 (Public orientation)

公眾服務 (public service) 的最高藝術境界，就是行政人員能實現民主政治，在此種情況下，行政人員或官僚制度必須為公眾的福祉著想，以公共責任 (public responsibility) 及道德本質 (moral temperament) 作為行動的基礎，為公允的行政裁量。

(二) 反省式的選擇 (Reflective choice)

反省式的選擇原則，就是希望能在個人或組織的有限理性下，加入深思熟慮後的成熟要件，使行政人員能在擺脫例行事務之餘，亦能依據事實，秉持道德良知來行使裁量權，並配合環境系絡的變化或壓力來決定裁量的行使。所以，倫理的要求，對於本項原則十分重要，其目的無非是希望行政人員能將事實與價值連結起來，根據事務的輕重緩急，以倫理責任為基礎，做出最公正的裁量。

(三) 開誠布公 (Veracity)

韋伯 (Max Weber) 曾言：「在官僚體系裡，公務人員基於職業緣故，無不希望增進資訊取得優勢，甚且還堅持嚴守其所知事務的機密」。準此，嚴守行政機密，無異將提供行政濫權的機會，尤其當行政官員的事業使命感 (mission) 強烈到超乎一般道德考慮 (consideration) 時，最為明顯。

雖然，歐美各國對於人民「知的權利」，頻以立法來保障，例如瑞典在一七六六年的新聞自由法 (Freedom of the Press Act)，美國於一九七四年修正後的資訊自由法 (the Freedom of Information Act)，其目的即是希望政府的行政作為，能夠開誠布公，所以就裁量行為而言，行政人員應將此種公正誠實的態度，轉化為倫理原則實踐之。

(四) 尊重程序 (Procedural respect)

行政程序的建立，毫無疑問，乃是公共官僚 (public bureaucracy) 確立課責的重要依據。一般而言，程序包括制定行政法規 (rules)、規章 (regulations)、手續 (clearances)、命令 (orders)、慣例 (precedents) 等皆是官僚制度在運作上，不可或缺的形式要件。這些規則或命令，對於公共事務的推動與處理，也具有提升公平、公開及做深入分析的功能，同時對行政人員的課責，提供一定的標準。

(五) 方法上的自制 (Restraint on means)

負責任的行政人員，以完成組織目的為工作目標，故在方法的選擇上，應採取自制的法則。此種方法極易被誤為是反省式的選擇方法，而且是以公眾利益為指導方針的反省。其實，本項原則，只是根據前述四項原則，加以反省思考，根據裁量時所面臨的情

況，在方法上自我斟酌限制。例如有些方法可能會違反法律或公民的自由（civil liberty），或者在法律或行政規則的應用上造成不公平的結果；另外有些方法可能會對個人或社會造成傷害，而仍不自知；或者有些方法的使用，反令民眾失去信賴…等。因此，當我們選擇裁量的原則時，就應深思各種方法，自我節制，儘量合乎公益的考量。平心而論，這就是一種辯證式的自制方法，稱得上是唯心主義的極至表現。舉例說，像主動性（proactive）的行為選擇模式，就是一種既能回應環境需求，又具有創新能力的辯證綜合法；所以，做裁量判斷時，除去專業知識，還要以民眾的立場作為裁量依據，其實這就是為何要求在方法選擇上，應該自我節制，透過辯證的思考，選擇最佳的裁量原則。

## 肆、行政倫理係公務員個人修為之應用

### 一、公務員倫理觀

社會對公務員行為的要求，比一般人民的行為期望更為嚴格的典型。一位公務員幾乎無私生活可言。他的行為，不論是公是私，不論上班或下班，民眾均給予不斷評審和嚴厲的評判。所有公務員，基於既定的職責，均須遵行比他人更嚴格的規範。因此，公務員之公務推行，需依法而行，兼具較高標準

的倫理規範。其內涵如次（邱華君，1998a）：

#### （一）保持廉潔的品位，避免利益壓迫

公務員須嚴格遵守誠實原則，絕不可以任何方式與虛偽妥協，如同行走在萬丈深淵上的狹路一般。只要稍有一偏，就跌入其中，永無自拔機會，一個人的德操亦復如斯。公務員在工作中，志節常受到誘惑，作奸犯科者，想盡辦法拉攏，以逃避法律的約束，或利用法律漏洞，正因如此，公務員本身及家人常受利誘的壓迫，稍有動搖，均會身敗名裂。公務員之所以貪腐，往往是由於平時無意識的接受了恩惠，而後逐漸變質捲入陷阱。

公務員應視誠實為最高尚的目標，不計較個人利害、成果與困擾。誠實無絲毫妥協的餘地，妥協結果會有重大損失。公務員在人生中最不誇耀的事，即是抵制利誘，那怕是輕微的失節即能致富，應視若浮雲。誠實為公務工作的哲學，假如公務員能堅守志節，不為利誘，都必能以信心和智慧克服橫逆困難，而完成艱鉅任務。

#### （二）穩健的觀念與不計較的情懷

斤斤計較成果的人，往往是漠視是非觀念的人，無論在任何場合，均會有非分之想，而不擇手段。因此在生活上就會把結果視為唯一目的物，而忽略方法的重要，在生活上，過分地追求事業和崇拜財物，那必然是敗壞

的象徵。

一位不計成果的公務員，在工作時便有正確和穩健觀念，他能判別是非好壞，堅守原則，不尋權宜，不會把手段當作目的，不計成敗，只求遵循正確的途徑，不怕艱難折磨，不為利，不為比較、巧取。

然而，一位公務員不計成果，並不是說不應該為成果努力奮發，而是其採用之方法必須正確，合法合理，假如他堅守誠實無偽的方法，而遭到失敗，也會問心無愧。除非他是一個真正不計成果的人，否則在他左右為難、進退維谷的內心衝突時，將會屈服於威迫利誘之下，而放棄原則，尋取權宜措施。廉潔正直需要不計成果，不比較他人，一個真正誠實的人，所追求的是正確的途徑，精神上的愉快，只要規避了不道德的方法，即使失敗了，也不計較比較。

### （三）保持風度與嚴謹的氣勢

公務員無論在什麼場合，均要表現出紳士的風度，決不可心浮氣躁，粗言粗語，即使在被反擊或侮辱的時候，也要沈著應付。但在公共場合是個紳士，就是私生活上也是一樣，如此公務員必能得到民眾喜歡和信賴。

在工作上公務員須經常保持友善的態度，但並不允許任何人從事公務時得到不當的利益，他必須保持一種嚴謹的氣勢，對於

想得到他幫助的任何人，應使之覺得公務員的和藹可親易於接近。

### （四）自我約束並獲得民眾的信賴

民眾經常在遭遇困難時，請求公務員協助，自然他們希望公務員能給予適當的關懷，如果民眾對公務員的印象，是以傲慢代替關懷，民眾會覺得失望。

公務員必須自我約束，即使例行工作也絲毫無所疏忽，只有當他注意每一細節時，他才能集中注意力。在進行的工作上，公務員在工作的每一範圍內遵守時間，他們必須適時地出現。守時的行動，時常會解決棘手問題或阻止嚴重的災難。如果不能及時行動，任何良好的技術和經驗，都無多大效果，如果適切處理或迅速趕到現場，民眾會認為公務員是可信賴的。因此，建立民眾的信任，乃是所有公務行政的基礎。

### （五）遵守適法性的規定並謀人民福利

公務員代表國家執行法律，增進人民生活福祉，是公務員的天職。但所有作為必須經過適當的法律程序。執行法律，不只是處罰，更要維護誠信的權利和生活。毫無疑問的，公務員在依法原則下，推動高權（公權力）行政和福利行政，犧牲奉獻極大，但在工作上極應謹慎，恪守法定的程序，才會帶來聲望並獲得人民的尊敬與稱許。反之，使

# 月旦知識庫

用不合法或不正常的方法，在公眾的評價中，必然會遭受責難。

## （六）樹立良好的道德情操與人格

在人民心中，保持道德人格，對公務員極為重要。在職務上，必須經常與民眾接觸，而民眾有良好印象與感受，自然會對公務員產生尊敬，對政府有向心力。而公務員要給民眾有親和力，本身需有良好之道德修養，高尚的人格。

總之，公務員應自認是代表社會需要與善良的表徵，耐心接受嚴格訓練，具有貢獻服務精神，必須專心致力於工作，隨時準備自我犧牲，永遠以合法手段保護人民權利和維護人類尊嚴。有良好的人格修養、廉潔的操守，可信可賴，兼具身體與精神上的道德勇氣。遇有困難，以充分體力去克服長時間工作下之緊張與疲勞，時常保持愉快心情，果斷決心，樂於助人，誠懇待心，以公正公平有效率的處理公務，如此，才真正符合公務員的倫理準則。

## 二、公務員的人生觀與行為指南

公務員職司公權力與為民服務，面臨當前社會各種因物質豐裕而衍生的病態，如自己沒有控制自己的精神定力，將會被這股逆流捲入而致淹沒不起。因此，公務員應樂觀奮鬥，善用自我生命價值的關鍵。公務員對

人生觀的認識，對精神修持的涵養，更應比平常人來得深刻而實在，且行為必須符合倫理的標準。茲參酌蕭武桐、邱華君兩位教授所著，整理歸納如次（蕭武桐，2000：153-156；邱華君，1998b）：

### （一）開朗的心情與胸襟

所謂「抱大節者，不拘小諒，有遠慮者，豈在近謀」，一切從積極方面去樂觀進取，然後心情開朗，意志堅定，事業才有成就。開闊就像江洋大海，容納鉅細，不嫌其多，人的胸懷也要像大海一樣，兼容並包。不管我們是一個怎樣的人，都要有開闊胸懷，待人接物，寬宏仁厚，不要自命不凡，自以為是，所謂：「謙受益，滿招損」，有了此種開闊心胸，必定會受人尊重。

### （二）忠誠的態度與開朗的作風

公務員雖然有不同的階層，但最後殊途同歸，都必須對國家負責任，因此、誠誠實實，不自欺欺人，所謂「誠則明，誠則靈，至誠如神，至誠格天，至誠不息，不誠無物，精誠所至金石為開」等。故誠為做人做事原動力，有了誠則心地清明，有了開誠的態度，則必得道多助，忠誠服務政府機構，效忠國家。具備忠誠的心、開明的作風，對人誠誠懇懇，對事主動負責，對上不卑不亢，對下和和氣氣。對一切問題開誠布公，善用理智

控制感情，聞過必改，奮勇精進。

### （三）不動怒並培養自信心

憤怒不僅得罪於人，且自傷身體，應時有笑容，不輕易生氣；現代是個群眾合作的社會，應該把懷恨報復化為親愛互助，才是真有人性，合乎倫理，也才是成功的方向。只要心地光明，沒有邪念，就不必怕挫折、怕失敗，以大無畏精神，勇往直前，則自助天助，自助人助，何患不能達成願望，以建立自我信心。

### （四）服務的熱誠且避免公、私利之間的衝突

倘能夠做到上述的修為，再就民主時代，人民講求的政府為百姓服務的程度，身為公務員，處在政府與民眾之間溝通的橋樑，更應避免公益與私利間的衝突，當應秉承政府的政策，處處為人民著想，爭取民眾對政府的向心力，尤其從事與本身職掌有利的業務，應避免私利的獲得，而以公共利益為優先考量，且在沒有獲得特別授權的情況下，不應做出與本身職掌無關的活動，而遭致動用或准許別人動用任何型態的政府財產。

### （五）保持健康的體魄與自我省思

行政工作不但要有智慧，更要有充沛的體力，所謂活動，「要活就要動」。公務員平時保持運動的習慣，培養正當休閒活動，使

自己的身心，永遠保持在最佳的狀況。孔子說：「吾日三省吾身」。反省功夫，可以涵蓋自己的、別人的、個別的、團體的，現在的或過去的經驗。古人云：「他山之石可以攻錯」，每一個問題發生與處理都是活生生的教材，因此，時時留心周遭事務，檢討得失，就是成功的最大保證。

### （六）兼具法制素養與行為的合理性

公務員對於職掌的法律、規定、命令應有通盤的瞭解，尤其對於公共職責的認知、對於機密資料的嚴守與保密、言論發表的正當性、避免政治活動的參與等皆為公務員平常所應注意到的課題。

綜上所言，公務員如能確實做到，必可建立公務員正確人生觀和服務的精神和修養，同時可以實踐倫理改革的目標與行為的指南。

## 伍、結語

本文經前揭論述後，發現公務員在公共利益規範下，實現社會信託，亦即行政倫理弱化癥結因素，在於公務員尚欠缺行政倫理統一法典（thical codes），致妨礙公務執行積極運作；因為專業倫理守則主要是外控型之規範倫理，然我國相較於先進國家，如美國、日本已散見各法典，而我國在建制行政倫理



# 月旦知識庫

法已落後數年，值得吾人省思。另外，政府一直將服務倫理定位在傳統消極行政倫理，使得是項工作一直專責於國家安全局、政治偵防之調查局、法務部政風司等單位，以防止弊端發生，如此無專責倫理機構執行，則無法積極促進正面的倫理行為，反而造成負面功能，導致貪污案件層出不窮。

因此加速完成「公務人員行政中立法草案」、「公務人員基準法草案」、「政務人員法草案」、「遊說法草案」、「政治獻金法草案」等立法程序有其必要，或仿效日本統一制定「國家公務員倫理法」，以適應未來全球化的挑戰。在探討行政倫理設立專責機構時，政府部門或許可於法務部下設「廉政公署」、或「廉政署」，或把層級提高，於監察院下設「倫理局」，除執行相關倫理法制規定外，亦即含括廉政的功能，如此以積極態度促進正面的倫理行為，期以提高行政革新追求之價值目標，俾達到廉潔政府。

綜之，公務員行政倫理是淺而易懂的道理，但是要能夠真正落實，除了公務員要有倫理的價值觀以外，機關內部文化、組織氣候的形成，都必須持之以恆，排除倫理困境，積極運作，強化倫理功能；因此，現代公務員必須把傳統的服務倫理內化於心，包括中國自古相傳的五倫，及固有的儒家道德觀；

在工作上、在行為上，創造澄清吏治的目標，也就是新公共管理所強調的政策倫理，組織發展，才能夠在公務環境中體現優質的公務品格。（本文作者為行政院勞工委員會職業訓練局泰山職業訓練中心人事室主任）

## 參考書目

- 朱建民、葉保強、李瑞全（2005）。**應用倫理與現代社會**。台北：國立空中大學。
- 考試院（2005a）。公務人員行政中立法草案總說明。十月十三日送立法院版本。
- 考試院（2005b）。公務人員行政中立法草案。十月十三日送立法院版本。
- 考試院（2006a）。公務人員基準法草案總說明。四月十九日送行政院會銜版本。
- 考試院（2006b）。公務人員基準法草案。四月十九日送行政院會銜版本。
- 呂育誠、陳恆鈞、許立一譯（2002）。**行政學—管理、政治、法律的觀點**。台北：學富文化公司。
- 何懷宏（2002）。**倫理學是什麼**。台北：揚智文化有限公司。
- 邱華君（1998a）。「公務人員倫理觀」。考選週刊，681。
- 邱華君（1998b）。「公務人員的人生觀與修為」。考選周刊，666。

- 邱華君 (2001)。「公務人員的倫理風骨」。  
**考選周刊**，801。
- 周世珍 (2000)。**公務人員保障制度之理論與實際**。國立台北大學公共政策研究所博士論文。
- 周景龍 (2001)。**公職人員利益迴避制度之研究**。中國文化大學政治學研究所在職專班碩士論文。
- 陳德禹 (2000)。「現代行政倫理體系初探」。  
**行政管理論文選輯第十四輯**。台北：銓敘部。
- 陳金哲 (1991)。「行政裁量的倫理基礎」。  
**行政管理論文選輯第五輯**(頁 729-737)。  
台北：銓敘部。
- 黃雅榜 (2000)。「論行政倫理之實踐」。  
**考選週刊**，774。
- 張金鑑 (1989)。**雲五社會科學大辭典(行政學)**。台北：台灣商務印書館。
- 張翠菱 (1994)。**公共服務倫理研究**。政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 鄔昆如 (1993)。**倫理學**。台北：五南圖書出版公司。
- 銓敘部法規司 (2001)。「公職人員利益衝突迴避法之研究」。**公務人員月刊**，59，14-18。
- 鮑忠銑 (2003)。**公務員服務倫理之研究**。銘傳大學公共事務研究所碩士論文。
- 劉昊洲 (1998)。「行政倫理與行政中立的關係」。**公務人員月刊**，23，38-42。
- 劉昊洲 (2002)。「公務人員服務倫理之探討」。**公務人員月刊**，69，28-29。
- 蔡良文 (1998)。**行政中立與政治發展**。台北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡良文 (1998)。「文官制度在政治發展中的角色與趨流」。**考銓季刊**，13，16-17。
- 蔡良文 (2001)。**公務人員服務倫理**。銘傳大學公共事務研究所講授資料(未出版)。
- 蕭武桐 (2000)。**行政倫理**。台北：國立空中大學。
- 蕭武桐 (2002)。**公務倫理**。台北：智勝文化有限公司。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文等著 (1989)。**人事行政**。台北：國立空中大學。
- Waldo, Dwight (1974). Reflections on Public Morality. *Administration and Society*. 6(4), 267-282.
- Douglas, Paul H. (1952). *Ethics in Government*. Westport, Connecticut: Greenwood Press Publishers.
- Cooper, Terry L. (1990). *The Responsible*



*Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role.* San Francisco: Jossey-Bass Ins.

Cooper, Terry L. (1986). *The Responsible Administrator.* New York: Associated Faculty Press.

### 參考網站

<http://www.ey.gov.tw>，行政院網站

<http://www.exam.gov.tw>，考試院網站

<http://www.cpa.gov.tw>，行政院人事行政局網站

<http://www.mocs.gov.tw>，銓敘部網站

<http://www.ncl.edu.tw>，國家圖書館網站