

## 公務倫理規範與相關法制之探討



蔡良文\*

### 摘要

為因應全球化與新政治情勢之發展，文官在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，尤其是對於推動誠實、清廉與正直(integrity)等公民社會共同價值規範，以確保國民對公務人員的信賴感與對政府施政作為的信心，均值吾人加以重視。且在政府治理環境變革下，對於行政改革與政策透明化的賡續推展過程中，建立興利與防弊機制及以法制規範價值衡平模式，均是重要課題。

今日為適應我國之政治生態環境需要，行政系統必須審慎營造義利裁量的倫理工程；至於弊端揭發者，有助於澄清吏治，惟與「保守秘密」為相互衝突的價值，除現行倫理法規外，是否另立法規範或進一步制定基礎性、統合性政府倫理法，涉及與現行相關倫理法案的區隔或規範取捨議題，值得探討。

關鍵詞：公務倫理、全面品德管理、公共利益、誠實、清廉、正直、弊端揭發者

---

\* 考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授

# Study on Public Administrative Ethics and Related Legal Systems

Tsai Liang-wen

## Abstract

In response to the development of globalization and new political environment, civil servants should continue de-bureaucracy, promote the philosophy of “doing more is correct and doing nothing is inaccurate,” increase core values of institutes and enhance the function and vitality of civil service mechanism. The government should, promote civil society norm such as honesty, being free from corruption and integrity in order to ensure the trust of citizens on civil servants and confidence on the government administration. This is one thing we have to emphasize. Under changes of government governance environment, main issues should focus on the procedures of administrative reforms, the transparency of policy making, the establishment of a mechanism of anti-corruption and a balanced mode of legal system.

To meet the needs of our current political environment, the administrative system should carefully create ethics construction of justice judgment. Whistle-blowers help the government governance. In light of values conflict with confidentiality, in addition to current ethics regulations, whether to legalize norm or establish further basic and general government ethics laws involving keeping or abolishing current ethics regulations requires further exploration.

**Keywords :** public administrative ethics, total ethical management, public interests, honesty, cleanness, integrity, whistle-blower

## 壹、前言

在政治變遷中，文官體制運作如常，扮演穩定國家發展的功能。惟為因應全球化與新政治情勢之發展，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。面對全球化衝擊，政府治理能力如何加以強化，也是重要課題。唯有公務人員的服務倫理觀念在公務處理中澈底發揚，「政府再造」工程與「知識經濟」營建才能受到國人肯定與獲致具體成果。至在全面品德管理（Total Ethical Management, TEM）又稱全面倫理管理方面<sup>1</sup>，因為有優秀的人才繫於優秀的人品，如此才有優秀的公司、政府、國會與團結，以及高品質的產品及服務。

再者，經濟合作暨發展組織國家（Organization for Economic Cooperation and Development）於 2000 年報告中指出：各會員

國的主要行政核心價值，其內涵之優先順序為：客觀中立、恪守法紀、誠實廉潔、透明公開、行政效率、公平公正、負責盡職、公道正義。另該組織公共管理委員會（Public Management Commission）研擬「文官公務倫理之管理原則」（Principles for Managing Ethics in the Public Service），作為會員國檢視行政倫理的指涉架構。進一層而論政府以外的力量，包括利益團體、政黨、專業團體和大眾傳播媒介等<sup>2</sup>，亦可就行政人員的行為進行監督。加上行政監督、立法節制、司法審查及其他控制等，就組織個人而言則均屬外在控制方式，亦分別各有其作用，合則構成嚴密的壓力，可維持良善、合理的行政裁量於不墮。倘得以透過行政官僚的內在心理因素（Psychological factor），達成行政行為之控制，則有賴行政倫理之內在控制！按行政人員具有大量自由裁量權，使得行政人員不必事事受到監督及請示，且無明確的外在行為規範，此時則有賴於使行政人員激發內在心理預設情況，趨向負責任的行為，此

<sup>1</sup> 係指一個組織將倫理道德，融入組織經營中，建構透明準則，以為組織經營之基礎，強化社會大眾信心，而使組織永續經營。

<sup>2</sup> 就利益團體言，雖可能有負面影響，惟彼等透過各種管道表示各種社會價值系統，形構行政裁量的周妥性，更因彼等努力倡導公開的政府（open government）或金魚缸的政府，使政府一切運作均能公開。就政黨言，其對行政人員行為的控制，常持政綱（platform）的指導與黨紀的約束。就專業團體言，按行政人員在依循制定之守則行事，倘成立專業團體，則可進一步對會員之行為標準有其制約作用。至於大眾傳播媒體方面：按媒體為人民「知的權利」（the right of know）與「有權知得正確」（to know the right）的公器。其執業者，可將人民需求與支持的資料經整合而回饋政府，對行政裁量發生正確的強化功能。

亦屬行政倫理與公務倫理之範疇。

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，2005:3-4)但筆者認為公務人員對人類的大愛與全球關照，忠誠國家，遵依憲法精神，信守公共利益是最重要的倫理價值觀。再者，行政倫理有關法制之建構，尤應與時俱進、可行與完備，俾利公務人員及機關運作之依循。復以行政倫理法制涉及其他相關配套的法制作為與環境，所以，本文題目以公務倫理定之，即希望除論及行政倫理核心法制架構外，亦希兼及相關法制與機制建立之探討。

綜之，公務倫理有助於公務人員在政治變遷中，解決執行公務時，所面臨的價值抉擇問題，在政府治理環境變革，暨行政改革與政策透明化的賡續推展過程中，建構廉能機制。申言之，建立興利與防弊機制規範的價值衡平，模式亦是重要課題。所以，行政倫理的規範的流變與相關公務倫理法制建

構，的確扮演重要的角色，亦為值得賡續探討的議題。

## 貳、公務倫理之規範之流變

### 一、公務倫理的意涵與本質

茲綜合歸納學者之看法(Waldo,1980 : 103-107 ; Frederickon,1980 : 6 ; Rohr,1989: 68-69 ; Cooper,1990:124 ; Rosendbloom, 1993 : 508 ; Romzek,2000:154)，筆者認為公務人員行政倫理的意涵，主要在強調行政作為能重視平等、公平、公正、正義(Justice)、忠誠、負責等原則以及相關倫理法令規範等，又以四方面說明之：

(一)重視管理(層級)的倫理：即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；(二)重視專業倫理：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；(三)遵循法律的倫理：即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；(四)重視政治的倫理：即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。

復以公務倫理之本質而言，可就 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)。筆者就其原則性觀點，可將公務倫理則界定為(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。

要之，在採以上述公務倫理界定下，有關倫理規範的流變可從傳統對應於當代之內外環境因素加以釐析。從內在自我約束、紀律價值與自我負責的責任觀加以探討時，則涉及公務倫理的法制架構，據此而論，則其法制包括狹義的政府倫理相關法律外，必須包括遊說法、政黨法...等，於後述明。

## 二、倫理觀之流變概述

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，可謂為適當解決組織體系中各種價值之分歧與衝突的過程。

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，茲將其表列如下：

表 1 當代與傳統行政倫理觀比較一覽表

| 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            | 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 | 政策制定以中央集權為主，重效率             |

資料來源：修訂自：J. S. Jun. Public Administration: Design and Problem Solving. New York: MacMillan Publishing Co.,1986:139-140

表 2 當代與傳統行政倫理觀之面向及意涵彙整分析表

| 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。<br>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。

要之，筆者認為傳統與當代的行政倫理觀，其主要內涵是相近的，只在其程度有別而已。而公務倫理觀與行政倫理觀，在哲學理論層面可謂是相近的，僅其範圍不同而已，於茲暫略。在展望二十一世紀的新文官體制，筆者認為應該高舉實踐「公務倫理」與貫徹「社會公道」兩大價值目標。因為二

十一世紀的政府應該是推動由公民參與、專業文官與政務人員共組國家團隊的公民性政府，共同創造高效能、高治理能力的國家團隊，以服務人民。

## 參、公務倫理原則與基礎工程

### 一、行政人員行事倫理與互動原則

由於民主國家是以人民為主，所以，公務人員倫理價值應以「人民意識」、「憲法精神」為主軸，再輔以「民主關懷」、「績效管理」等為基礎。首先就應為與不為之倫理析述。(一)積極「有所為」的倫理(應為)：要分憲政層次：重視對國家忠誠與公平正義之維護；其次社會層次：重視社會關懷與工作之專業化、永業化、自主性；以及個人層次：重視人民意識與職業倫理、行為互動之規範等；(二)消極「有所不為」的倫理(不應為)<sup>3</sup>：就其內涵要為：誠正信實之違誤，廉潔自持之放縱，謹守分際之推諉，勇於負責之規避，圖利本身與他人利益等。

其次，就各級人員互動原則而言，對之進行分析，可明瞭其分際所在以及其相互聯結關係，要言之，可分為：

- (一)決策倫理，本項倫理希能重視下列五項指標：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。

- (二)規劃倫理，本項倫理其應把握之原則有三：1.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，以求發展；3.效能：在既定的時限與預算內，要能正確達成預定的目標。

- (三)執行倫理，本項倫理應重視之標準程序與原則有四：1.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。

<sup>3</sup> 有關有所不為的倫理，具體而言，包括：1.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；2.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；3.不可洩露公務機密：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；4.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；5.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；6.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。

要之，上述分類係從積極面與否，以及組織不同層級著手，研析所應重視之倫理標準與原則，俾利組織倫理價值之確立與行為模式之建立，讓組織運作更有效能。

## 二、OECD 國家有關倫理原則與基礎工程

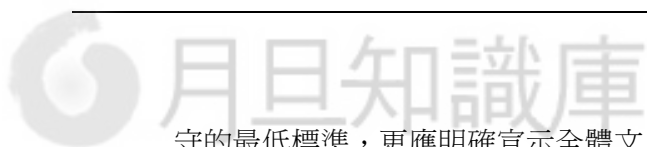
首先引介 OECD 對文官公務倫理之管理原則如下(參照江岷欽，2001:4-5)整理，予以分類析述。

- (一) 確立倫理價值標準與規範：1.公務人員的行政倫理標準應予明確訂定：例如，型塑橫跨機關與公務社群的共同認知，俾利建構行為管理之規範；2.法律與法規可以陳述文官的基本價值，同時也是公務行為的指導方針，甚至是失職行為調查、懲戒與起訴的指涉架構；3.政府部門必須告知公務人員有關行政倫理的指南：無私超然的忠告，有利於倫理環境之塑造，並能提高公務人員面對倫理困境、解決倫理衝突之意願。此外，在職訓練與內部諮詢，亦可協助公務人員體認行政倫理之深刻意涵，提高基本倫理標準應用之能力。
- (二) 有效提昇公務倫理行為：1.政治上對公務人員之倫理行為予以支持，具有強化功能：政治領導階層有義務要求

公務人員履行高標準的行政行為。針對公務機關推行行政倫理的相關行動，提供適切地支持與資源；2.政府管理階層應率先示範倫理的行為，並予以強化：例如適當的工作環境與有效能的績效評量，俾對文官價值與行政倫理之標準產生直接的影響；3.公職任免條件與人力資源管理，應以行政倫理的提升為考量：例如經由功績制與考選銓敘等程序，協助政府培養公務人員的廉政觀念。

- (三) 明確強化決策透明機制：1.行政決策過程應透明公開：透明化與民主化的決策過程、立法院的監督、公共資訊的獲取，將使公民監督比較容易進行。此外，充分周延的資訊公開制度與積極獨立的媒體角色，亦能強化政府決策過程之透明度；2.訂定明確的公私部門互動指導原則：公務部門與私人部門的互動規則，應予明確界定，例如政府採購的規範與公職任免的條件。同時，行政體系的核心價值，私人部門亦應予以充分尊重；3.公共政策、行政程序與業務執行，應以強化行政倫理為考量：政府的公共政策不應僅止於描繪公務人員所應遵





守的最低標準，更應明確宣示全體文官所應追求的理想價值。

- (四) 重建適切的文官課責機制：1. 公務人員面對業務疏失的爭議時，應該瞭解自身之權利與義務：例如，必須遵循的法規程序以及正式的權責關係；2. 文官制度應具備適當的課責機制：建立課責機制可以從組織內部、政府整體或公民社會來建立，機制的設計應考量兼顧「適當的控制」與「彈性的管理」；3. 適當的行政程序與懲處規則應予設立，俾利處理行政疏失之行為：針對文官的違紀行為，公正的程序與充分的資源，係追蹤考核與調查報告的必要條件，藉以作成適當判斷，防範公務人員的失職。

至於公務倫理的基礎工程，可引介 OECD 八項倫理基礎工程來探討，要分成法令規範、運作機制與輔助配套三大部分。(參照蔡金火，2005：46-70)。

- (一) 法令規範部分：包括 1. 一個有效能的立法架構 (an effective legal framework)：係指一套完整的法令規範，除了明確定義公務員的行為標準外，並可透過此套法令所賦予的調查及起訴機能，促使公務員實踐行政倫理；

2. 可行的行為守則 (workable codes of conduct)：行為守則最常遭致之批評，是太過特定化，而適用範圍狹窄；或是太過原則性，而不夠具體，難以應用，均應避免。

- (二) 運作機制部分：包括 1. 有效率的課責機制 (efficient accountability mechanisms)：即內部的行政程序 (internal administrative procedures)，以及有關評量所有機關績效之廣泛過程；2. 專業的社會化機制 (professional socialisation mechanisms)：指一個可以對公務員不斷再教育，使其有效地學習倫理及行為標準，並培養公共服務價值理念的過程；3. 一個倫理的共同協調體 (an ethics coordinating body)：一個倫理的共同協調體制可能有多種不同的型態，例如在國會中設置不同委員會，或在政府機關中設置特定的機關單位等皆是。

- (三) 輔助配套部分：包括 1. 政治上的認同承諾 (political commitment)：行政倫理的推行提升至政府的層次，足見有政治領袖的參與，及親自率領樹立新模範，對於推行一國之行政倫理，將有極大的正面作用；2. 支持

性的公共服務工作環境(supportive public service conditions)，即：一個與其工作環境相當之待遇及環境，使其無後顧之憂，是相當重要的；3.一個積極的公民社會(an active civic society)：一個有效而正當的公共行政產出，必須有一個公民積極參與的社會配合，然而此有賴正確而充分的資訊提供。

綜之，在討論行政人員行事倫理，除應遵守法令規範外，由於不同層級人員的角色與定位不同，對公共利益亦可能有不同的認知，或許來自公務人員個人的價值認知或因不同層級人員所受的監督與影響不同，但彼此間有其聯結關係，就是憲法(精神)與國家利益。再以引介 OECD 國家有關公務倫理的管理法則，以及其基礎工程的各種法令規範、運作機制，以及相關輔助支持之配套措施與環境，均是希望我國在建立法制架構的同時，對於型塑良善的倫理文化與行政運作

機制，能多所借鏡，以營造健全的公民社會，建立善治的政府，促進國家發展。

## 肆、公務倫理的應用分析

有關公務人員行政倫理，在理念層次、政策層次及執行層次，均有其指標原則，至於在實務應用作為上，至少應探討管理(層級)的與專業的倫理之行政裁量標準；屬政治的倫理之行政中立之重視；屬專業的與法律的倫理之弊端揭發行為之伸張；以及屬專業的與政治的倫理之全面品質管理的推動與責任踐行；並及於實務運作中之核心價值。

### 一、行政裁量<sup>4</sup>與服務倫理

本目先討論政裁量的困境與倫理依據：伍偉克(D. P. Warwick)認為：建構行政裁量的倫理觀，應考量五項倫理原則(Warwick, 1981:115-124, 林鍾沂, 1994: 204-209)1.公共取向(Public orientation)，即公共利益的實現；2.反省性的選擇(Reflective choice)，即在受諸環境壓力的反省空間之抉擇；3.真誠

<sup>4</sup> 有關行政裁量的意義與內涵，翁岳生教授認為：裁量是「認為正確的」，是有倫理價值的考量。林錫堯教授則具體闡述如次：1. 當具備法律要件時，若行政機關得就多種行為有所選擇，即享有裁量權。法律對於符合法律要件者，並非僅規定一種法律效果，而是規定多數法律效果或某種行為範圍，使行政機關自己決定；2. 裁量的事項，可能涉及行政機關是否為某一合法措施(決定裁量，Entschlie ß ungsermessen，通常法律以「得為規定」出之，選擇一種措施。由行政機關決定是否行為)，亦可能涉及在多數合法措施中，選擇某一法律效果或行為；3. 裁量係立法者所賦予，因此，有無裁量，必須就具體案件之有關法規予以了解。裁量使行政機關依自己責任而為決定；4. 裁量有助於達成個案之妥當性。因此，裁量不是單純的、自由的、任意的選擇作用，而是就具體個案，衡量各種情況，作成正確之決定，以符合法定目的(林錫堯，1991：頁 168)。

(Veracity)，即發自內在之誠摯心與善意表示；4.程序的尊重(Procedural respect)，即在取得程序正義與立法目的實現之平衡；5.手段的限制(Restraint on means)，即重視預期目標之實現，以及反功能之限縮原則。

據此，通常在行政裁量的倫理困境略有：權威(價值與法令要求)的衝突、角色的衝突、利益的衝突等。至於如何解決行政裁量的倫理困境？首先是公共利益的重視、公正客觀的作為與程序規則的尊重、手段方法的合法與合理限制。易言之，行政體系在裁量上應予必要的節制，其內在控制上，應將上述價值予以內化為公務人員行為傾向與心理定向的指標，進而提高負責行為。其次為正視義利裁量的抉擇，即在國家憲法價值與行政效能目標大前提下，應有較大思維空間

與自由，不宜過於窄化法律適用範圍；並能參依我國傳統倫理道德之原理原則，以為行政裁量之參考<sup>5</sup>。

## 二、行政中立的倫理判斷

探討行政中立之倫理判斷時，筆者以為：「行政中立」是指公務人員處理公務時，須秉公正、客觀、超然之立場，一切以全民利益或福祉為依歸，不涉入任何政爭與利益衝突，而以國家利益、公共利益為行政裁量之考量。而行政中立法制主要包括「依法行政」、「執行公正」及「政治活動的限制規範」三大內涵，所以行政中立為「政治中立」之上位概念也<sup>6</sup>。至於國外有關中立法制，可以美國為例<sup>7</sup>，在維持政治中立進而維護功績制度之落實，繼之而重視為專業主義多元主義，同樣追求行政效率與效能之提

<sup>5</sup> 在傳統倫理道德方面，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。」等(蔡良文，2001，頁 6-7)，均可供公務人員行政作為之參考。

<sup>6</sup> 若就其範圍與層次而言，要分為：1.不僅指行政機關之中立，且含括公務員在自身政治權利運作與外在權力的競爭中求得平衡點，即屬公務人員在自主性前提下之個人中立的範疇。2.公務人員在執法或執行行政人員的政策上，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體(利益團體、壓力團體等)或黨派，既不循私，也無倚重或倚輕之別，這是對社會大眾利益確保之宣示，為組織體系中立的範疇。3.公務人員平時執行職務必須依法行政，選舉時，尤不得利用職權影響、干擾選舉過程或結果，以中立原則超然於政黨競爭之外，此乃是對憲法國家整體的中立角色的範疇(蔡良文，1998：29-30)。

<sup>7</sup> 美國聯邦政府對文官中立能力的奠基，可回溯 1883 年文官制度改革訂定潘德頓法(Pendleton Act)，此為建立功績制時期；「文官中立能力」可說是支持功績制的配套要求。潘德頓法第 2 條規定，任何公職人員不負捐助政治基金或提供政治服務的義務，更不得因其拒絕捐獻政治基金或拒絕提供政治服務而被免職或歧視；任何人均不得憑藉職權或影響力，強迫他人或團體從事政治活動等。至於 1939 年制定之赫奇法(Hatch Act)，1993 年大幅修正，將中立價值予以法律化、具體化，其實質內容即是透過限制公務人員的政治活動，避免公務人員受黨派壓迫，確保文官制度行政、政治中立，進而維護功績制度(Nigro & Nigro,1994:37-38，另參照陳德禹，2002:11-12)。

昇，促進國家永業發展與增強國家競爭力。

由於行政中立與行政倫理，所指涉的範圍與目的不同，學者彭錦鵬教授將公務人員之行為區分為政治行為與行政行為，其論述與本文探討有所差異，或許是渠以外國理論法制觀點，對應筆者於本諸我國法制生長環境的不同，而論述有異，先予陳明。但無論如何，在我國行政運作過程中之互動關係，值得分析，即 1.民主法治與行政中立；2.專家政治與行政中立；3.工作倫理與行政中立。而由三項因素所導引出的核心觀念，可提供瞭解行政倫理與行政中立之關聯性<sup>8</sup>，值得重視。

### 三、弊端揭發中的倫理抉擇<sup>9</sup>

我國有關公務倫理或弊端揭發等相關配套措施，是否立法規範？涉及若干議題，似值深思。因為 1.「弊端揭發者」有別於「抹黑滋事者」，2.對於弊端揭發者的認定與保護

之議題，在我國可參考「公務人員保障法」、在美國可參考「弊端揭發者保護法」(Whistle Blower Protection Act)等有關規定。其中有關處理弊端揭發行為之認定有其困難<sup>10</sup>，所以我國是否應仿效美國單獨制定弊端揭發法，茲以目前在相關法制部分，公務人員保障法第 6 條第 1 項規定各機關不得因公務人員依本法提起救濟，而予以不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置，已包含相關保障意旨。考試院所屬公務人員保障暨培訓委員會於受理公務人員復審、再申訴案件時，均能就公務人員所受人事措施是否違反現行人事法規審慎處理，對於勇於揭發弊端的公務人員能夠發揮保護功能。筆者以為考量美國弊端揭發者保護法為美國行政倫理法制之一環，有獨立之特別檢察官主其事，我國相關揭弊或檢舉者保護法制及公務人員倫理法制並無統一規定，分屬

<sup>8</sup> 包括：1.專業行政倫理，強調公務人員之專業知能與職業倫理，並針對內外環境因素，作出最妥適之因應作為；2.建立以憲法精神指導下的行政價值與政治價值的鐘擺現象，並取得其中立、公正之平衡軸點，以為社會權威價值分配，造福民眾；3.我國之行政中立法制內涵理應包括：「依法行政」、「執法公正」(具有倫理判斷)、及「合理的政治活動限制規範」等三面向的規範議題。

<sup>9</sup> 通常弊案揭發(whistle-blowing)是指公務人員把機關的違法失職情形公諸外界，並以媒體為常見的外露對象，其次為向議會、檢調(政風)或上級機關報告，而做此行為的人稱做「弊端揭發者」(whistle-blower)。「揭發弊端」與「保守秘密」兩項倫理要求，經常相互衝突，且揭發者面臨遭機關控告、免職或長官報復的風險，甚且不易留在政府部門繼續發展。弊端揭發者與抹黑滋事者兩者行為的判斷標準有四：(1)是否違反法令規範；(2)是否違反社會的善良風俗；(3)是否屈服於明示或暗示的壓力行為；(4)是否有助於改善組織文化與組織氣候。

<sup>10</sup> 所以，筆者以為其行為內涵應特別加以留意者有：(1)正當行為分際的不易確定，如隱私權、財產公布認定等，尤其是餽贈、招待與公共利益之認定，更不易確定；(2)各種利益衝突的類型與解決之道，既是科學、法制的，亦是藝術的；(3)公民精神與道德優先於公務人員的服從規範，即建構好的行政倫理環境與機制，必須能鼓勵公共參與、良善遵循法律與政策內涵，暨重視組織內在品質的體制。

各機關權責，兩國人事制度及國情有別，是以，弊端揭發者保護法在我國有無單獨立法之必要，宜從長計議。

#### 四、全面品質管理中的公務倫理的價值

由於全面品質管理(Total Quality Management, TQM)對美國企業界之市場占有率、獲利能力之提昇與強化生產力及工作成員之參與感等影響深遠且具實益，所以其政府界亦多為引介，以為其管理途徑之一。在我國亦復如此。通常在政府體系中，論述 TQM 係由機關組織所採行的廣博性(Comprehensive)顧客導向性的系統(Customer-Focused System)，以為改進產品及服務之品質(孫本初，1998:104)。全面品質管理的內涵，不僅涉及解決組織管理問題之技術，更包括完整的系統途徑與思維方向。如何融入行政體系行政倫理價值中，是筆者關心的課題<sup>11</sup>。

要之，TQM 的本質在使組織成員熱情

投入(Involving)，並授能(Empowerment)成員以持續改善服務品質，追求與提高民眾的滿意度，對政府施政永遠保持改善精進之精神，並建置適當的運作模式與方法，讓政府各部門人員均能投入施政與服務品質改善的運動中，最終達到型塑政府為重視服務品質、滿足民眾與組織成員之要求的高品質文化(Quality Culture)。

#### 五、服務倫理之責任踐行

哈蒙(M.Harmon)認為行政倫理的責任實踐，有賴於行政之政治責任(political responsibility)、專業責任(professional responsibility)、個人責任(personal responsibility)三者的合成(Harmon,1990 & 1995；Harmon & Maryer,1986:398-401；以及參照林鍾沂 2004:640-645)<sup>12</sup>。

(一) 行政的政治責任：強調行政的政治責任的基本觀點，是傳統行政學者如威

<sup>11</sup> 至於其實施方法，在考量行政倫理因素，強化成員正確觀念，至少包括有(參照江岷欽、林鍾沂 1995)：1.培養視野(Vision)：即建構內在主觀期望與外在顧客要求的內心圖象(Mental Picture)，並推至組織目標或未來發展方向；2.重視分析(Analysis)：即在瞭解組織運作現況，包括與外在顧客互動與組織氣候，縮短目標與現實之差距；3.訓練與問題解決(Training and Problem Solving)：即透過不斷修正與問題解決過程，找出較適合組織之管理技術，建立各種不同情境之運作程序，以適應及解決不同的問題；4.加強教育(Education)：經由組織成立「先導小組」(Pilot Teams)之試驗有成，即可推廣普及至整個組織中，並於教育階段，員工開始採用新的工作技術與組織程序，以及經由實際工作萃取經驗，凝聚共同願景；5.建立制度化(Institutionalization)：即建立正確的資訊蒐集、分析、評估、酬勞制度，以及內部之諮詢、指導、訓練方式，建構全面品質管理策略及其相關制度。

<sup>12</sup> 實務上就法治價值與順從外部要求之法律行為之期待，所涉及之責任，可區分為行政責任、民事責任、刑事責任等(憲法第 24 條規定)。茲簡述如次：(吳庚，2003:270-278)1.行政責任：指公務員違反法規所定之義務，由行政機關或司法機關依法予以處罰之謂。行政責任又可分為懲戒處分及考績處分(亦稱懲處)二種。前者規定於公務員懲戒法，後者則由公務人員考績法及其他相關法規(如警察人員管理條例、交通事業人員考成規則等)加以規定；

爾遜 (W.Wilson)、韋伯、和賽蒙 (H.A.Simon)等學者之基本主張。渠等對行政的政治責任之基本假定為：政治是設定政策目標，行政是執行政策目標兩者各有界限，彼此分立。又政治不但是設定政策目標，而且是明確地陳述並能排定各政策目標間之優先順序，俾具有因果關聯 (causation)，以資作為政策執行的主要依據；而行政的主要責任既在忠實地執行政策，所以行政應以中立的、客觀的、效率的、科學的方式為之；所以，行政應設計一套嚴謹的職責規範與獎懲制度，使政策得到適當的順從，並從嚴考核，以達課責 (accountability)之目的。

(二) 行政的專業責任：基本上，在官僚行為中，講究專業責任的主要立意，在於行政現象錯綜複雜與變化多端，實非有限的法規條文或政治命令所能規

範窮盡，必須授予行政人員必要的裁量權，即憑其專業知能與職業倫理，針對特殊的環境狀況，作出妥善的因應，達成公共利益的要求。也就是說，面對著日益分殊化與專業化社會，以有限之法令規章規範多元的行政現象已非易事，所以應能讓行政人員秉持自身專業倫理與原則，適確運用裁量權，造福民眾，較諸墨守上級意志被動行事來得有其意義。

(三) 行政的個人責任：它不講究外在之標準和原則，係重視行為者內在之看法，強調負責行動，以及行為者個人意志的展現與實踐。學者 Harmon 視此種負責任之行為表現為：「受煎熬的靈魂」(tortured soul)，似對個人責任作最佳之詮釋(Harmon, 1990)。又依 Harmon 看法，個人責任之踐行，有賴自我反省的能力 (the self-reflexivity)，以及人與人之間的交互

---

2.民事責任：指公務員執行職務，因故意或過失不法侵害他人權利，所發生之損害賠償責任而言。公務員之民事責任又分為二類：一係公務員從事經濟行政之行為，此際其所發生之一切法律效果，包括損害賠償責任，均有民法之適用；一係公務員執行職務行使公權力之行為，此際屬於國家賠償規範之範圍；3.刑事責任：指公務員之行為，違反刑事法律而應受刑罰制裁之責任而言。公務員之刑事責任與一般人民原則上並無不同，至於法律所設之例外情形有三：(1)阻卻違法：公務員依所屬上級公務員命令之職務上行為，不負刑事責任，但明知命令違法者，不在此限(刑法第 21 條第 2 項)。(2)職務犯：因公務員身分而成立之犯罪行為，例如貪污罪、瀆職等。(3)準職務犯：指犯罪之成立與公務員身分無關，一般人民均可能觸犯之罪名，而公務員為之者，特加重其刑罰之謂(刑法第 134 條)。

主觀性(intersubjectivity)，以互動機制發揮其作用<sup>13</sup>。易言之，個人並在社會群體中鍛鍊、淬勵自身之個性，學習別人之理念、判斷和風格，進而與他人建立「真實關係」(authentic relationship)，經由彼此相互尊重與瞭解，共同營造融合的社會。復以在行政運作行程中，必須考量政治責任對行政作為優先順序的考量，以及公務人員專業能力的增進強化，以避免缺乏治理能力與從事不具效益的公共建設或投資，達到專業倫理的境域。

#### 六、行政實務運作中行政倫理之核心價值

首先，依據行政院核定之「建立行政核心價值體系推動方案」(90.6.7：行政院台 90 人政企字第 180542 號函)指出：該方案主要在建立公務人員對國家的忠誠感、對社會的關懷、對政府的向心力、對民眾的服務心及對公務的責任感。其實施要項有：加強公務人員行政倫理觀念、鼓勵公務人員參與志願服務、建立合理化、人性化工作關係等三項。其中有關加強公務人員行政倫理觀念方面，略以：1.重視公民倫理：即應尊重憲政體制、強調人權保障、實現公民參與、關懷社會福祉、關照環境生態發展，其具體方

法，在於深切瞭解憲法精神、國家領導人的願景與國政藍圖等；2.強化領導倫理：即強調領導者的風格、理念與作為，能與所屬同仁綿密契合，甚至應引導之，以建構上下運作自如與強有力的組織體，並型塑良善的組織文化等；3.推動管理倫理：即應以目標管理、成長管理、走動管理、危機管理、人性管理及自主管理為核心，以強化、型塑關鍵管理能力與管理風格，進而提昇管理效能；4.落實服務倫理：即讓公務人員確立行政中立、顧客導向、品質管理、單一窗口作業的服務倫理價值與理念等。

其次，行政院於民國 93 年 3 月 18 日發布(93.2.25 核定)該院所屬機關核心價值亦可做實務探討之原則，其包括：1.創新：勇於變革，展現創造力。並以研究發展、參與建議、工作圈、知識管理、參與決策等具體作法，提升公務人員創造力。2.進取：展現「活力」，提升「執行力」，勇於任事，堅持達成政策目標。並以目標管理、六個標準差管理、時間管理、團隊建立、顧客導向服務、士氣激勵等具體作法，提升政策執行力。3.專業：提升專業知能，追求高績效產出。並以績效管理、標竿學習、學習型組織、樸實儉約等具體作法，建立專業績效的

<sup>13</sup> 就前者言，人於自我反省之後，方能掌控內在的生活世界，以明瞭自身之意向行為及其行為背後所反映之內在精神驅力關係；就後者言，在達成個人責任的實踐上，除自我的反省能力外，應具備人類行為互動的「交互主觀性」。

公務團隊。

綜之，在實務行政運作中的倫理價值，行政院對公務機關的行政核心價值，先後二次發布內容有所不同，依筆者觀察主要是政治時空的差異，以及決策的價值判斷不同，第一次發布之範圍廣泛而深遠，偏在執行價值，兩者應予融合推動。至少應如筆者強調的公務人員應在全球關照與大愛前導下，依循憲法精神，國家忠誠、信守公共利益與誠正信實理念，戮力從公，建立公義，功績與專業績效的團隊，以服務人民，促進國家良善發展。

## 伍、美、日、德等國行政倫理法制概述

各國政府對於推動誠實、清廉與正直(integrity)等公民社會共同價值規範均不餘遺力，此亦為確保各該國民對公務人員的信賴感與對政府施政作為的信心，所以整建公務倫理法制為其重要工程。又「他山之石，可以攻錯」，本節謹簡介美國、日本、德國等國行政倫理法制，以供分析我國未來倫理法制的參考。

### 一、美國方面

美國社會的民主化程度甚高，民眾對於服務倫理的期待與監督也自然甚為殷切，在美國公共行政學會(American Society for

Public, Administration)所建構之倫理法則，主要在於1994年學術期刊《公共行政評論》(Public Administration Review, 簡稱PAR)，將過去1981年訂定之倫理原則及1985年通過之十二條倫理守則(Code of Ethics)，予以修改為下列五大項：1.實踐公共利益(Serve the Public Interest)；2.尊重憲法法律(Respect Constitution and Law)；3.展現個人廉潔(Demonstrate Personal Integrity)；4.倡導倫理組織(Promote Ethical Organizations)；5.追求專業卓越(Strive for Professional Excellence)。

在政府方面，1958年國會通過決議案，提出聯邦公務人員的倫理守則，文官委員會隨後將之納入「聯邦人事手冊」內周知令行。該守則要求所有公務人員需恪守忠誠、守法、效率、清廉、不假公濟私……等十項倫理行為(Torpey, 1990: 59)。1978年制頒「政府倫理法」(Ethics in Government Act)，依據此法在人事管理總署(Office of Personnel Management)下設置「政府倫理局」(Office of Government Ethics)負責指導行政機關的倫理方案；此法也建立財產申報制度，並規定公務人員離職後工作限制等。在1989年布希總統(George Bush)以總統命



令第 12674 號，要求公務人員應遵行十四項倫理行為原則，並於 1993 年 2 月 3 日起生效<sup>14</sup>。1989 年同時通過之「倫理改革法」(Ethics Reform Act of 1989)則大幅修正「政府倫理法」，其主要修正重點有：擴大適用對象包括國會議員、貿易協商代表、外交代表等，以及就財政公關制度，不得當牟取某種資源等。

要之，美國社會因民主化程度極高，政府應民眾之期待，先後訂定聯邦公務人員的倫理守則，政府倫理法，及以第 12674 號總統令要求公務人員應遵行 14 項倫理行為原則，其他諸如弊端揭發者保護法

(Whistleblower Protection Act，參見蔡金火，2005；50)<sup>15</sup>，以及美國公共行政學會亦致力於建構倫理法則等，均足供吾國參考。

## 二、日本方面

日本國家公務人員的倫理行為，係由國家公務人員法作原則性規定，並經人事院訂頒規章以昭遵守。國家公務人員法第三章官職之基準的第七節服務，即規定倫理事項<sup>16</sup>。至於公務人員倫理行為之具體規定，則係源於日本不斷發生公務人員貪瀆醜聞事件，嚴重影響國民對政府與公務人員之信賴。爰於 1999 年制定「國家公務員倫理法」，主要內容包括：

(一) 立法目的與適用對象：公務人員為國

<sup>14</sup> 其主要內容略以：1.公共服務是公共信託的職業 (Public Service is Public Trust)，公務人員應置憲法、法律和倫理原則於個人私利之上；2.公務人員不應圖取與職務責任有違之財務利益；3.公務人員不得利用政府之資訊，從事財務交易，亦不允許他人不當運用政府資訊，追求個人私利；4.公務人員不得向任何個人或單位，要求或收受任何禮物或其他有價物品；5.公務人員應誠實執行職務；6.公務人員不得擅自做出任何對政府具有約束力之宣示與承諾；7.公務人員不得假借職務，以求公財私用；8.公務人員應公正無私對待任何個人組織；9.公務人員應保護政府之財產，依法撙節使用，不得挪為他用；10.公務人員不得在外從事與正式職務相違之兼職或活動；11.公務人員應向權責機關，揭發浪費、詐欺、濫權與貪瀆之情事；12.公務人員應善盡公民之義務，包括一切財務義務，尤其是各級政府依法律課徵之義務；13.公務人員應恪遵促進全美國國民平等就業機會的所有法令，不得有任何差別待遇；14.公務人員應全力避免任何違法或與倫理標準相違的行為。

<sup>15</sup> 該法主要內容包括：1.明訂兩個保護公務人員權益之機關及其職掌；2.公務人員揭弊之相關規定；3.被禁止人事措施案件之調查與處理；4.結果報告；5.懲戒(處)行動；6.特別檢察官的義務；7.遭報復個人權利之保護。至於其目的係為保護循合法程序揭發政府內部弊端者，避免渠遭受迫害及報復。並根據此法律設置獨立於行政部門之外，從「功績制保護委員會」中獨立出來的「特別檢察官辦公室」(Office of Special Counsel)，以共同保護公務人員，尤其是弊端揭發者，避免遭受不當人事處理。

<sup>16</sup> 日本公務人員倫理行為法令規範，其要點如下：1.公務人員應為公共利益服務，並全力以赴執行職務；2.公務人員應依法令執行職務，並忠實服從上司之職務命令；3.公務人員不得對公眾(政府所代表之雇主)為聯合罷工、怠職及其他爭議行為或使政府行政效率低落之行為；4.公務人員不得有危害其官職之信用或使全體官狀蒙受不名譽之行為；5.公務人員不得洩漏職務上知悉之機密，退職後亦同；6.公務人員除法令所定外，不得兼任他項官職，其依法令兼職者，不得受領兼職之俸給；7.公務人員不得為政黨或政治目的，要求或受領捐款及其他利益，

民全體的俸仕者，受全體國民付託執行公務，應使其保持職務有關之倫理及執行職務之公正性，並進而確保國民對政府的信賴（第 1 條）。其適用對象：為國家公務員法上所規定之一般公務員（第 2 條）。

- (二) 公務員應遵守之公務倫理原則（第 3 條）主要為：(1) 公務員應認識其為國民全體之服務者，非一部分國民之服務者，因此於職務上所得之資訊，不得作只對部分國民有利的不當差別處置，並應經常公正的執行職務；(2) 公務員必須公私分明，不得利用職務或地位，謀求個人或自己所屬組織的私利益；(3) 公務員依法行使職權時，不

得接受來自該職權行使對象的贈與，以避免遭致國民的疑惑與不信。

- (三) 關於贈於、有價證券交易及所得報告與公開制度之建立<sup>17</sup>：包括贈與、股票交易及所得等報告，及其之保存年限與閱覽規範等。
- (四) 設置國家公務員倫理審查會及各機關倫理監督官（第 10 條至第 15 條及第 39 條）。另外，為配合國家公務員倫理法於 2000 年 4 月 1 日之施行，除內閣依倫理法授權制訂國家公務員倫理規程（國家公務員倫理法第 5 條），及人事院發布了違反者之懲戒處分標準外，中央各省廳亦配合發布其所屬職員之行政倫理相關法令，以

---

亦不得以任何方法參與此等行為；8. 公務人員不得為政黨或其他政治性團體之幹部、政治顧問或其他相同性質之成員；9. 公務人員不得兼任以經營商業、工業、金融業或其他民間營利事業為目的之公司或其他團體的幹部、顧問、評論員等職務，或自為營利事業；10. 公務人員離職後二年內，不得擔任與其離職前五年內之職務有密切相關之營利事業職務。

<sup>17</sup> 有關本項之主要規定有：(1) 贈與等之報告：省廳之課長輔佐級（相當專員）以上人員，於接受事業主的金錢、物品或其他財物上的利益供給或招待時、或與事業主間因職務關係而收受勞務報酬（超過 5 千日圓）時，每年分 1-3 月、4-6 月、7-9 月、10-12 月四段期間，在次段時間開始的 14 日內，必須向機關長官提出記載包括所得金額、收受日期及原因等內容之贈與等報告書（第 6 條）。(2) 股票交易等之報告：省廳審議官（相當專門委員）級以上人員，對於上一年之股票或債券等之取得或讓渡，應於每年 3 月 1 日至同月 31 日期間，向其機關長官提出記載包括股票債券的種類、數量、價值及交易日期等內容之股票等交易報告書（第 7 條）。(3) 所得等之報告：省廳審議官級以上職員，必須於每年 3 月 1 日至 31 日期間，向機關首長提出上年度包括課徵所得稅之總所得、山林所得、其他所得，及課徵贈與稅之該項贈與財產之課稅價格等內容之所得等報告書（第 8 條）。(4) 以上報告書，各機關應保存 5 年，任何人對於贈與利益或報酬金額一件達 2 萬日圓以上者，如無涉及國家安全、國際關係之信賴、犯罪偵防、公共安全等者，均可向各省廳機關首長請求閱覽（第 9 條）。

落實倫理法之實施（參見潘麗雲，  
2000：65-72）。

茲就其具體行政行為違反倫理法的行為  
態樣及其應受懲戒處分的類型，列如下表。

表3 違反倫理法或該法相關行政命令時之懲戒處分基準表

|   | 違反行為                                     | 懲戒處分種類      |
|---|--|-------------|
| 1   | 不提出各種報告書                                 | 告誡          |
| 2   | 提出記載虛偽事項之各種報告書等                          | 減俸或告誡       |
| 3   | 接受利害關係者之金錢或物品贈與                          | 免職、停職、停俸或告誡 |
| 4   | 接受利害關係者不動產贈與                             | 免職或停職       |
| 5   | 接受利害關係者之金錢出借                             | 減俸或告誡       |
| 6   | 無償接受利害關係者負擔而提供之物品出借                      | 減俸或告誡       |
| 7   | 無償接受利害關係者或由利害關係者負擔而提供之不動產出借              | 停職或減俸       |
| 8   | 無償接受利害關係者或由利害關係者負擔而提供之勞務                 | 免職、停職、停俸或告誡 |
| 9   | 接受利害關係者為上市股票之讓與                          | 停職或減俸       |
| 10  | 接受利害關係者之招待(限於飲食物之提供)                     | 減俸或告誡       |
| 11  | 接受利害關係者有關遊藝或高爾夫之招待                       | 減俸或告誡       |
| 12  | 接受利害關係者國外旅遊之招待                           | 停職、減俸或告誡    |
| 13  | 接受利害關係者國內旅遊之招待                           | 減俸或告誡       |
| 14  | 與利害關係者共同飲食                               | 告誡          |
| 15  | 與利害關係者共同遊藝或玩高爾夫                          | 告誡          |
| 16  | 與利害關係者共同旅遊                               | 告誡          |
| 17  | 反覆接受利害關係者以外事業者之招待等超出一般社交程度之接待或接受財產上之利益供給 | 減俸或告誡       |
| 18  | 對利害關係者尾隨糾纏                               | 免職、停職或減俸    |
| 19  | 對利害關係者以外事業者之尾隨糾纏                         | 減俸或告誡       |
| 20  | 未經倫理監督官之同意進行受有報酬之演講等                     | 減俸或告誡       |
| 21  | 默認或隱蔽自己所屬職員之違反倫理法行為                      | 停職或減俸       |
| 註：本基準為各種違反行為僅發生一次時之懲戒處分標準，並得視情節加重或減輕處分。公務員發生數個違反行為時，則依上述基準加重處分。 |  |             |

資料來源：參據潘麗雲(2000:70)「日本國家公務員倫理法制概述」。

要之，日本有關國家公務人員倫理行為之原則性規定，見諸國家公務人員第 3 章的第 7 節服務。至於有關公務人員倫理行為之具體規定，則以「國家公務倫理法」為之，對於違反倫理法或該法相關行政命令者，並予以懲戒處分。

### 三、德國方面

德國聯邦政府對公務人員的倫理要求，係規範於聯邦公務人員法第三章公務人員之法律地位的第一、三、四、五節義務、行使職權行為之限制、公務保密、兼職規定之中，其要點如下：

- (一) 公務人員的角色與作為基準，主要規定：1.公務人員為全國人民服務，非為黨派服務；執行職務時應公正為之並注意公共利益之維護；2.公務人員應注意其身分與整體之關係，並考慮職務上義務，對政治活動應節制或採保守態度；公務人員應全力執行職務，並本於良知，不為私利鑽營。公務員職務內與職務外之行為，須符合維護其職業上之尊嚴與信任；公務人員對其長官應提供建議與支持，並應執行長官發布之命令。
- (二) 公務人員的倫理責任與迴避行為，包括：1.公務人員對職務上之行為，應負法律責任。如對長官之職務性命令

有所疑慮時，應立即向長官陳述意見，如仍為更上一級長官維持原命令，公務人員即須執行該命令而免個人之責任，但命令之行為如違反刑法或秩序法，且公務人員對此犯罪性可認識時，或命令之行為侵犯人類尊嚴者，不在此限。更上一級長官之確認行為，得依聲請，以書面為之；2.公務人員不得為自身或親屬，從事職務上之行為。

- (三) 公務人員保守業務機密相關規定：公務人員應保守其執行職務所知之機密，退職後亦同；未受許可前，不得在法院內外場所透露，亦不得發表聲明；公務人員於公務員關係終止後，基於長官之請求，對公務上之文件、繪圖、各種描述、公務事件過程之紀錄、以及以上之複本，應予交還。其遺族與繼承人亦應有此項義務。
- (四) 公務人員兼職相關規定，即公務人員之兼職行為，應經事先許可，如兼職有影響職務利益之顧慮時，應停止兼職。

要之，德國係以聯邦公務人員法第 3 章第 1.3.4.5 節義務，行使職權行為之限制，公務保密、兼職等規定，規範公務人員倫理要求，其中規定於公務員關係終止後，基於長

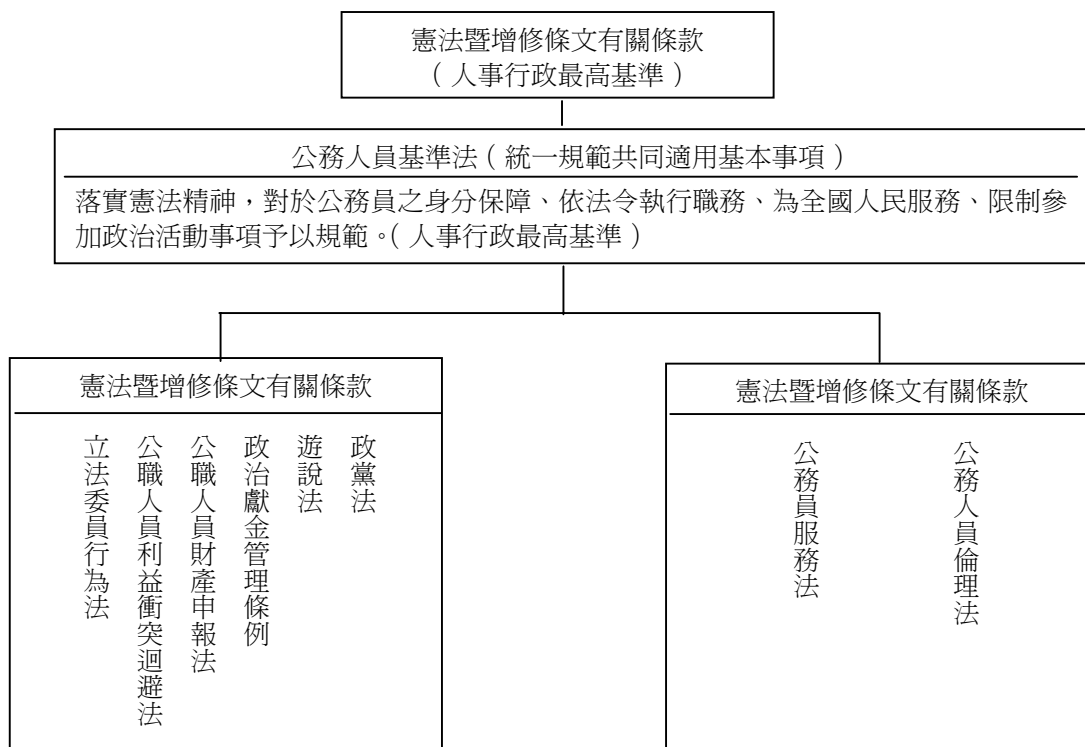
官要求，公務人員應交還對公務上之各種描述，公務事件過程之紀錄及其複本，且此義務及於公務人員之遺族及繼承人，此係較我國為特殊者。

### 陸、我國公務倫理之相關規定

我國公務倫理法制之建立，其時間亦相當長遠，除憲法相關規定外，在 1930 年代的公務員服務法可謂相當完備之倫理規定，

惟政、經、社、文環境變遷，的確有大幅修改的空間與需要，尤其是 1990 年代起考試院研擬之公務人員基準法草案，即希於該法完成立法後，即將公務員服務法廢止，惟於近年來行政部門有倡議研究綜合性的倫理法制的立法工程，值得留意。茲先就建構完整公務倫理法制體系圖如次，並依次略加析述之。

圖 建構完整的公務倫理法制體系



資料來源：筆者自製

一、公務員服務法有關倫理規定<sup>18</sup>

公務員服務法是我國公務員倫理行為的主要法律依據及規範，其對倫理行為之規定，主要略可歸納為：

1. 道德宣示之倫理事項：(1)公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律、命令執行職務(第 1 條)；(2)公務員應誠實清廉，謹慎勤勉(第 5 條)；(3)公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉或無故稽延(第 7 條)。
2. 公務員與長官之個別倫理關係：(1)長官就監督範圍以內所發命令，屬官有服從義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述(第 2 條)；(2)公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準；主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準(第 3 條)。

3. 公務員應「有所為」之倫理事項：(1)公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。未經長官許可，不得以私人或機關名義，任意發表有關職務之談話(第 4 條)；(2)公務員除有特別職務，其辦公應依法定時間，不得遲到早退(第 11 條)；(3)公務員除法令所定外，不得兼任他項公職或業務，其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費(第 14 條)；(4)公務員執行職務時，遇有涉及本身或家族之利害事件，應行迴避(第 17 條)。

4. 公務員「有所不為」之倫理事項：主要包括個人行為、經商兼職、離職後規範上下層級人員互動行為等相關有所不為的倫理規定<sup>19</sup>。其中有關「旋轉門」規定涉及憲法所保障之工作權與公共利益維護間之衡

<sup>18</sup>「公務員服務法」制定於民國 28 年 7 月 8 日，全文共計二十五條，於 31 年 12 月及 36 年 7 月兩次修正後，即未作修正，迄至 84 年 12 月始再修正，於 85 年 1 月 15 日總統公布，並另增訂第十四條之一、之二、之三及第二十二條之一條文。又 89 年 7 月 19 日修正公布第十一條條文。

<sup>19</sup>有關有所不為倫理規定有：(1)公務員不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損害名譽之行為(第五條後段)；(2)公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務機會，加損害於人(第六條)；(3)公務員不得擅離職守，其出差者亦同(第十條)；(4)公務員不得經營商業或投機事業，但投資非屬特別規定者或非執行業務相關特定規定者，不在此限；公務員利用權力、公款或公務秘密消息而圖利者，依刑法論斷，其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同(第十三條)；(5)公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。(第十四條之一、此條又稱「旋轉門」(revolving door)條款，各國均有類似規定，美國相關法條之規範密度較高。另公務人員違反本條規定者，處二年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金。犯前項之罪者，所得之利益沒收之。不能沒收時，追繳其價額(第二十二條之一)；(6)公務員對屬官不得推薦人員，並不得就主管事件，有所關說或請託(第十五條)；(7)公務員對於有隸屬關係者，彼此不得贈受財物；所辦事件，不得收受任何餽贈(第十六條)；(8)公務員對與其職務有關係之工程、商號、補助……等者，不得私相借貸，訂立契約或享受其他不正利益(第二十一條)。

平性，最受關注，亦有待合理解決。

## 二、公職人員利益衝突迴避法之有關倫理規定

總統於 89 年 7 月 12 日公布「公職人員利益衝突迴避法」，共計 24 條條文，其要點有：

- 1.立法目的與適用範圍：本法之立法宗旨與目的，為促進廉能政治、端正政治風氣、建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送（第 1 條）；本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員；本法規範對象及於公職人員之關係人，包括配偶、共同生活之家屬、2 親等內親屬、本人及配偶信託財產之受託人、有關之營利事業（第 2 條、第 3 條）。
- 2.主要規定：本法所稱利益包括財產上利益及非財產上利益（第 4 條）；利益衝突指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者（第 5 條）；公職人員如有利益衝突者應即自行迴避；不得假借職務上之權力、機會或方法，圖本人或關係人之利益；關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益；公職人員或其關係人，不得與公職人

員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為（第 6 條至第 9 條）。

- 3.迴避之相關規定：民代以外公職人員未依迴避義務自行迴避所為相關行為之效力及處理；公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向有關機關申請其迴避（第 10 條至第 12 條）。
- 4.罰則規定：違反本法規定，所處之罰鍰最低為新台幣 100 萬元，最高為 750 萬元；所得財產上利益，予以追繳；違反不得為交易行為之規定者，處該交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰；部分行為（違反第 10 條第 1 項、公職人員違反第 10 條第 4 項或第 13 條）可連續處罰；並就裁罰機關及強制執行等為規定（第 14 條至第 20 條）。

要之，公職人員利益衝突迴避法修正草案於 89 年 7 月 12 日制定公布，施行迄今，有無檢討修正必要，值得觀察之。

## 三、公務人員之雙重國籍問題

任何國家為保衛國家安全和自由，不能忽略對直接參與國家機密、決策之公務人員的忠貞、倫理之考核調查。美國在第一次世界大戰後，美國文官委員會根據赫奇法（Hatch Act）授權，將公職申請書的內容修改，並規定「凡對美國政府的忠貞有合理懷

疑者，可拒絕予以任用。」筆者也同意，忠貞之議題不能完全依賴法律，應訴諸國民對國家的良知良能。

在我國有關公務人員兼具外國國籍問題，早期均以內政部主管之「國籍法」、「國籍法施行條例」加以規範。民國 85 年 11 月修正之公務人員任用法第二十八條增列：具中華民國國籍兼具有外國國籍者不得為公務人員之規定。民國 86 年 9 月間基於行政院改組之閣員中有兼具外國國籍情事，全案經考試院會決議全院審查會審查，審查會分別邀請內政部、外交部、中央選舉委員會表示意見（註：內政部並將決議意見報經行政院同意），並於 87 年 4 月 20 日正式作成如下決議。關於公務人員（含政務人員）兼具外國國籍之認定及處理問題部分：1.有關於是否兼具外國國籍及其喪失之認定，尊重內政部中華民國 86 年 9 月 26 日台(八六)內戶字第 8605455 號函之解釋<sup>20</sup>；2.已辦理申請放棄外國國籍手續者，應於就職日起一年內完成喪失外國國籍手續，否則撤銷其公職；3.政務官與事務官關於兼具外國國籍之認定及處理，依同一標準辦理；4.現已任用兼具外

國國籍之公務人員（含政務人員），應於一定期間內提出已辦理申請放棄外國國籍手續之具結；新任公務人員（含政務人員），應於就職前提出上項具結。具結後一年期滿仍未確定喪失外國國籍者，均撤銷其公職；5.有關兼具外國國籍者之認定及處理程序，由各該公務人員（含政務人員）之主管機關辦理具結及後續放棄生效文件之核處，並送銓敘部列管備查。另關於部分不涉及國家機密之職務，得否延攬兼具外國國籍身分或外國人士擔任部分，以具有專長或特殊技能而本國不易覓得人才且不涉國家機密職務者，仍依考試院第八屆第 226 次會議決議辦理。本案之審查報告提經民國 87 年 4 月 23 日考試院第九屆第 78 次院會正式通過。惟 89 年 12 月 6 日立法院第四屆第四會期該院法制、預算及決算委員會舉行聯席會議時，作成附帶決議：銓敘部對於公務人員兼具外國國籍者，訂定有相關認定及處理作業規定，其中規定具有雙重國籍者必須於到職日起一年內完成放棄外國國籍手續。此項規定之時限太過寬鬆，銓敘部應於一個月內修正相關規定，縮短放棄外國國籍之時限為三個月。其

<sup>20</sup> 該號函釋略以：「按不允許具雙重國籍者擔任我國公職，揆其原意，應係基於忠誠考量，惟具有雙重國籍擔任我國公職者，如已向該外國政府申請放棄該國國籍並取得書面證明文件，應已明白表示其不願意繼續做該外國國民。至其得否續任我國公職，宜請人事主管機關核處認定。」



後國籍法歷經修正，對此有極為具體之規範。<sup>21</sup>

又考試院於 91 年 1 月 29 日總統公布修正之公務人員任用法第 4 條規定：「(第 1 項)各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力。(第 2 項)前項人員之品德及忠誠，各機關應於任用前辦理查核，必要時，得洽請有關機關協助辦理。其涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核；有關特殊查核之權責機關、適用對象、規範內涵、辦理方式及救濟程序，由行政院會同考試院另定查核辦法行之。」據此，行政院會同考試院於 92 年 12 月 29 日訂定發布「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」，益見公務人員忠誠問題受重視之程度。

#### 四、其他相關公務倫理規範法制概述

##### (一) 政黨法草案

本法立法重點為透明政黨財務，建立政黨公平合理的競爭機制。本案行政院於第五屆立法院提案，並經委員會完成審查，但未及進行實質協商，第六屆立院已有行政院、國民黨、親民黨及台聯黨等四個提案版本。目前審查進度為進入委員會待審(已進入逐條審查)階段。本草案第 16 條規定，政黨不得在機關、法院、軍隊或學校設置黨團組織。但各級民意機關不在此限。以及第 17 條規定公務員及教育人員不得於工作時間場所或運用公有資源從事政黨活動。依憲法或法律規定須超出黨派以外者，不得從事政黨活動。上述規定，對於中立行政環境之建立有所助益。

##### (二) 遊說法

本法於民國 96 年 8 月 8 日公布「遊

<sup>21</sup> 民國 95 年 1 月 23 日總統修正公布國籍法第 20 條規定：「(第 12 項)中華民國國民取得外國國籍者，不得擔任中華民國公職；其已擔任者，除立法委員由立法院；直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)民選公職人員，分別由行政院、內政部、縣政府；村(里)長由鄉(鎮、市、區)公所解除其公職外，由各該機關免除其公職。但下列各款經該管主管機關核准者，不在此限：一、公立大學校長、公立各級學校教師兼任行政主管人員與研究機關(構)首長、副首長、研究人員(含兼任學術研究主管人員)及經各級主管教育行政或文化機關准設立之社會教育或文化機構首長、副首長、聘任之專業人員(含兼任主管人員)。二、公營事業中對經營政策負有主要決策責任以外之人員。三、各機關專司技術研究設計工作而以契約定期聘用之非主管職務。四、僑務主管機關依組織法遴聘僅供諮詢之無給職委員。五、其他法律另有規定者。(第 2 項)前項第一款至第三款人員，以具有專長或特殊技能而在我國不易覓得之人才且不涉及國家機密之職務者為限。(第 3 項)第一項之公職，不包括公立各級學校未兼任行政主管之教師、講座、研究人員、專業技術人員。(第 4 項)中華民國國民兼具外國國籍者，擬任本條所定應受國籍限制之公職時，應於就(到)職前辦理放棄外國國籍，並於就(到)職之日起 1 年內完成喪失該國國籍及取得證明文件。但其他法律另有規定者，從其規定。」

說法」，共計 31 條，其要點舉要為：

- 1.立法目的與適用範圍：本法立法目的乃為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與(第 1 條)；本法所稱遊說，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為<sup>22</sup>。
- 2.不適用本法規定之行為：下列行為，不適用本法之規定：(1)公務員依法執行職務之行為；(2)外國政府或政府間國際組織派駐或派遣之人員所為職務上之行為；(3)人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為(第 5 條)。
- 3.遊說手段之限制：遊說者進行遊說時，不得以強暴、脅迫或其他不正當方法為之，並不得向被遊說者行求、期約或交付賄賂或其他不正利益(第 9 條)。
- 4.擔任公職者離職後從事遊說行為之限制：

<sup>22</sup> 本法所稱遊說者如下：1.進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體。2.受委託進行遊說之自然人或營利法人。本法所稱被遊說者如下：(1)總統、副總統。(2)各級民意代表。(3)直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長。(4)政務人員退職撫卹條例第 2 條第 1 項所定之人員(第 2 條)。

<sup>23</sup> 被遊說者應於接受遊說後 7 日內，將下列事項通知所屬機關指定之專責單位或人員予以登記：(1)遊說者；(2)遊說時間、地點及方式；(3)遊說之內容(第 16 條)。罰則：違反第 10 條項規定而進行遊說者。處新臺幣 50 萬元以上 250 萬元以下罰鍰(第 21 條第 2 款)；違反第 16 條規定，未通知辦理登記者；處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰(第 23 條)。

第 2 條第 3 項所定人員，除各級民意代表外，於離職後 3 年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前 5 年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之(第 10 條)。

5.遊說資料通知登記以及罰則亦作相關規定<sup>23</sup>。本法無論程序與實體及相關作業均規範相對周延，端視未來運作也。

### (三) 政治獻金管理條例

行政院於民國 91 年 12 月 20 日函請立法院審議「政治獻金管理條例草案」，按一般民主國家政黨、政治團體或擬參選人接受外界金錢或其他財物之捐贈，藉以發展其政治活動，乃係普遍之現象。惟如何確保其獻金來源公開化、透明化，避免金權政治對民主政治發展造成負面影響，各民主先進國家莫不設法加予防杜。目前我國對於政治獻金之規範，係散見於各相關法規，如人民團體法、總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法，為加強防範金權政治氾濫，因應各

界對政治獻金公開、透明化之殷望，乃有本條例草案之提出。

本條例內容，首先為其立法目的，在於規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發。而政治獻金指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產、不動產或其他經濟利益。但黨費、會費或義工之服務不包括在內。其次規定得收受政治獻金之個人或團體、媒介或妨害政治獻金捐贈之禁止、收受政治獻金應先開立專戶申請許可、擬參選人得收受政治獻金期間、舉辦政治獻金募集活動之備查、捐贈總額上限及稅賦優惠、收支帳簿之設置、會計報告書之製作、收支申報、公告及公開於電腦網路、政治獻金用途限制及賸餘政治之處理方式事宜(草案第 5 條至第 21 條)。當然也對違反本條例規定之處罰事宜，加以規範(草案第 22 條至第 28 條)。

#### (四) 公職人員財產申報法：

本法實施多年，於民國 96 年 3 月 21 日經總統公布修正。修正重點為建立財產強制信託制度、落實動態財產申報制度，增訂財產來源不明之說明義務。特別是第 2 條第 1 項，對於需受財產申報規範之對象較以往增加<sup>24</sup>，同條第 2 項規定，前項人員其職務係代理者，亦應申報財產。但代理未滿三個月者，毋庸申報。同條第 3 項規定，總統、副總統及縣（市）級以上公職之候選人應準用本法之規定，於申請候選人登記時申報財產。同條第 4 項規定，前三項以外之公職人員，經調查有證據顯示其生活與消費顯超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關（構）之核可後，指定其申報財產。要之，本法修正案申報人員大幅擴大，希望對廉能政治之建立及強化有其助益。

#### (五) 立法委員行為法：

<sup>24</sup> 需申報財產者如下：1.總統、副總統。2.行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。3.政務人員。4.有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。5.各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。6.各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。7.軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。8.依公職人員選舉罷免法。選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。9.各級民意機關民意代表。10.法官、檢察官、行政執行官、軍法官。11.政風及軍事監察主管人員。12.司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。13.其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。

本法於民國 88 年 1 月 15 日制定。第 5 屆立院第 2 會期民進黨立委曾提修正草案，要求納入公職人員利益衝突迴避案部分規範，但未通過，第 6 屆王幸男、呂學樟、高思博等分別提出修正草案；民進黨也研擬提出黨版修正草案。目前審查進度為院會待審、待提案。

### 五、對研提「我國統合性政府倫理法草案」意見分析

依據行政院研究發展考核委員會(以下簡稱研考會)於 96 年中委託中華民國歐洲聯盟研究協會對我國政府倫理法草案所做相關研究計劃指出：近年來多數國際組織均強調，其會員國在政府改革過程中，應優先建立統合性倫理法制，俾能達成透明治理與廉能政治；再加以對政府治理透明與公職人員倫理之要求，對當前處於民主鞏固關鍵時刻的台灣而言，是刻不容緩必須積極正視的課題。因此我國實有必要儘速研擬與周延規劃我國的政府倫理法制，促使公民提升對政府的信心，進而因政治清廉促進國家競爭力(該協會舉辦座談會參考資料，2007：1)。

研考會委託研究，希望研提「我國統合性倫理法草案」，綜觀其初擬條文與附表所列各國倫理法制，在我國現行法制中大多已有規範。有關政府倫理規範事件，其中財產

申報係由監察院主管，行政院除法務部設有調查局及政風系統外，並已擬具廉政局組織法草案送立法院審議中，涉刑事者則由檢察機關統一指揮偵查。對於揭露違反倫理事件者之保護，在行政機關部分，應為受理檢舉機關職務上保密事項；涉刑事者，尚有證人保護法之適用；未來如擬設置專責機關，除需考量與現有機關職權劃分或整合(如：政風系統有無存在必要)，避免疊床架屋外，更重要者為其人員所需專業與來源為何，與目前調查局、政風系統或檢察單位有何區別，如何令所置專責機構發揮現有制度無法達到之功能等，均應考量。如擬再制定「政府倫理法」，似宜應先就所擬規範內容與現有法律規定及其規範內容加以比較，定位其究系整合現有立法，或補足現有法律闕漏。其內容應能涵括現有法律，並檢討現行法律需否廢止或修正；倘無法整合現有法律統合立法，其規範內容似應與現有法律(含草案)有所區隔。

### 柒、結語

公務人員應遵循憲法精神、忠於國家、追求公共利益，認同及落實社會大眾所重視之「專業」、「公正」、「效能」、「熱忱」及「廉能」、「負責」、「中立」、「法治」等行政

的普世價值，並配合各項行政核心價值，以展現政府績效與提昇生產力與國家競爭力。

公務人員應本乎公務倫理之內涵、原則與道德勇氣，而為負責任有效能的行政，否則將有負人民所託。筆者期待公務人員均能重視公務倫理的發揚，使我國行政邁向重倫理與負責任的行政，在激烈的國際競爭中，促進國家發展，並盼公務人員以身作則，自我約束與負責，配合心靈改革及實踐倫理道德，創造和諧融洽的公務環境，開創與型塑卓越服務的公共組織文化，培養組織成員為一富有活力與動能的自我管理團隊(Self-Managing Teams)，以提昇公務服務品質，完成國家政府發展目標。

今日為適應我國之政治生態環境背景、發揚我國固有倫理精神，並恢復本然的自覺理性的目的，行政系統必須審慎營造義利裁量的倫理工程。公務人員基準法草案等相關陽光法案之增修訂址為重要法制工程，有待行政立法、考試等院協力完成推動之。至於弊端揭發者，有助於澄清吏治，建立廉能政府。當然「揭發弊端」與「保守秘密」為相互衝突的價值。有關規定是否單獨立法規範，甚至如研考會研議者主張制定基礎性、統合性政府倫理法，在研議過程實應與現行相關倫理法案加以區隔或取捨規範，均有待

賡續研究。

## 參考書目

- 公務人員保障暨培訓委員會 (1998)。87 年赴新加坡研究報告。台北：保訓會。
- 朱愛群 (1996)。行政倫理的體與用，載於 **行政管理論文選輯第 10 輯** (頁 419-456)。台北：銓敘部。
- 江明修 (1999)。健全我國行政倫理法制之研究。台北：銓敘部。
- 江明修 (1998)。我國公務人力發展的困境與對策。文官制度與國家發展研討會
- 江明修 (1998)。我國行政倫理之初探：政策規劃人員決策價值之質的研究。**人事管理**，407，4-26。
- 江岷欽 (2001)。行政倫理核心價值與實踐。載於「**優質行政文化研討會**」論文。台北：行政院人事行政局。
- 江岷欽、侯漢君 (2003)。民主國家廉政制度的比較研究--以 OECD 會員國為例。**立法院院聞**，364，29-39。
- 余致力 (2006)。倡廉反貪與民主治理。**台灣民主**，3(3)，165-175。
- 余致力主編 (2003)。國際透明組織年報。台北：台灣透明組織。
- 余致力、陳敦源、黃東益 (2003)。非政府

- 組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介。國家政策論壇，92(2)，39-62。
- 行政院人事行政局 (2005)。各級行政機關推動核心價值實施計畫。台北：人事行政局。
- 吳定等 (2005)。行政學 (一) (二)。台北：空中大學。
- 吳瓊恩、李允傑、陳明薰 (2001)。公共管理。台北：智勝出版社。
- 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。
- 吳清山、林天祐 (2004)。全面品德管理。教育研究月刊，127，159。
- 吳宏焱 (2005)。台灣企業必需提昇「四品」管理。下載自 <http://www.sinobrand.com.tw>。2005年9月28日。
- 沈清松 (1992)。傳統的再生。台北：業強出版社。
- 林鍾沂 (1994)。政策分析的理論與實踐。台北：瑞興圖書公司。
- 林鍾沂 (2001)。行政學。台北：三民書局。
- 林鍾沂 (2004)。行政學。台北：三民書局。
- 林錫堯 (1991)。行政法要義。台北：法務通訊雜誌社。
- 施能傑 (2003)。建立公共服務倫理規範：以 OECD 的標竿經驗。倡廉反貪及行政透明論文集。台北：公企中心。
- 施能傑 (1999)。美國政府人事管理。台北：商鼎文化出版社。
- 施嘉明 (1995)。公務員的公務倫理。載於公務員讀本。台北：致良出版社。
- 海闊富主講、吳定翻譯 (1987)。行政倫理。人事月刊，4(5)，12。
- 翁岳生 (1985)。論『不確定法律概念』與行政裁量之關係。載於行政法與現代法治國家。台北：台大法學叢書。
- 翁岳生 (1985)。論命令違法之審查。載於行政法治與現代法治國家。台北：台大法學叢書。
- 孫震 (2004)。理當如此：企業永續經營之道。台北：天下文化。
- 孫本初 (2005)。公共管理。台北：智勝文化事業公司。
- 許道然 (2003)。公部門組織信任與組織公民行為關係之研究。政大公共行政系博士論文。
- 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 14 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。

黃一峰 ( 2000 )。英國文官懲處及其救濟：行政倫理觀點的探討。玄奘學報，2，

295-310。

黃朝盟、陳坤發 ( 2002 )。公務人員的行政倫理觀。政治科學論叢，16，119-136。

曹俊漢 ( 1999 )。行政文化中的倫理窘境與調適：理論與實證的分析。載於行政管理

理論文選輯第 13 輯 ( 頁 377-410 )。台

北：銓敘部。

彭錦鵬 ( 2003 )。全觀型治理：理論與可行策略。發表於 2003 年 6 月 21 日政治大

學公共行政系舉辦之「民主治理與台灣行政改革學術研討會」。

葉俊榮 ( 1985 )。行政裁量與司法審查。台大法律研究所碩士論文。

蔡良文 ( 2007 )。廉能政府與倫理法制。公務人員月刊，134，2-4。

蔡良文 ( 2006 )。人事行政學：論現行考銓制度。台北：五南圖書公司。

蔡良文 ( 2006 )。公務人員核心價值與行政倫理。考銓季刊，47，16-43。

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 ( 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 ( 2000 )。從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」。發表於 2000 年 9 月 1 日考試院舉辦之「政治變遷與文官體制研討會」。

蔡良文 ( 1998 )。行政中立與政治發展。台北：五南圖書公司。

蔡良文 ( 1994 )。論公務員義利裁量。中國行政，56，23-34。

蔡金火 ( 2005 )。我國當前行政倫理法制化發展之研究。政治大學公共行政學系博士論文。

蔡金火、江明修 ( 1998 )。公務人員迴避制度之初探：政府再造的理論基礎。公務人員月刊，29，3-17。

樊和平 ( 1995 )。中國倫理的精神。台北：五南圖書出版公司。

盧建旭 ( 1994 )。行政倫理的批判：美國行政倫理理論研究之問題。研考雙月刊，18(3)，31-46。


繆全吉 ( 1989 )。行政倫理的困境與強化。載於行政管理論文選輯第 4 輯 ( 頁 401-434 )。台北：銓敘部。

- 繆全吉 (1987)。行政倫理導論。載於**行政管理論文選輯第 2 輯** (頁 511-544)。台北：銓敘部。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文 (1990)。人事行政。台北：空中大學。
- 潘麗雲 (2000)。日本國家公務員倫理法制概述。**人事行政**，133，65-72。
- 蕭武桐 (2002)。公務倫理。台北：智勝文化事業公司。
- 蕭武桐 (2000)。試論行政倫理的意義、範圍及內容。載於**行政管理論文選輯第 14 輯** (頁 309-332)。台北：銓敘部。
- 蕭武桐、黃新福 (1999)。從倫理觀點論行政裁量權的運用。載於**行政管理論文選輯第 13 輯** (頁 349-376)。台北：銓敘部。
- 蕭武桐 (1988)。公務倫理的探討。載於**行政管理論文選輯第 3 輯** (頁 613-640)。台北：銓敘部。
- 羅耀宗等譯 (2004)。企業全面品德管理：看見亞洲新利基。台北：天下文化。
- 顧慕晴 (2006)。現代公務人員公民倫理之強化。**考銓季刊**，47，66-80。
- 顧慕晴 (2005)。行政人員倫理困境之研究：角色多元的觀點。2005 年 4 月中國人民大學於北京舉辦首屆兩岸四地公共管理學術研討會。
- 顧慕晴 (2003)。我國公務人員貪污檢舉制度之研究：增強途徑之分析。發表於 2003 年 6 月 21 日政治大學公共行政學系舉行之「民主治理與台灣行政改革學術研討會」。
- 顧慕晴 (1996)。行政人員倫理行為之維持：德性 (virtue) 途徑的探討。**中國行政評論**，6(1)，27-42。
- 顧慕晴 (1990)。官僚組織與行政倫理(上)、(下)，**人事管理**，27(6)，6-14、27(7)，12-20。
- 顧慕晴 (1988)。官僚組織與行政倫理。**行政學報**，20，1-14。
- Adams, Guy B. (1997). Racism, community, and democracy: The ethics of affirmative action. *Public Productivity & Management Review*, 20, 243-257.
- Berman, E.M., Bowman, James S. West, Jonathan P. & Van Wart, Montgomery. (2001)., *Human resource management in public service: Paradoxes, processes and problems*. Sage Publications, Inc.
- Brady, F. Neil. (1990). *Ethical managing: Rules and results*. New York: Macmillan Publishing Company.



- Bruce, Willa. (Ed.)(2001). *Classics of administrative ethics*. Colorado:Westview.
- 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*. New York: Marcel Dekker.
- Cooper, Terry L.(1998). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (4rd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Cooper, Terry L.(Ed).(1994). *Handbook of administrative ethics*. New York : Marcel Dekker
- Cooper, Terry L.(1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood. Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Cooper, Terry L.(1990). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (3<sup>rd</sup> ed, p.58). New York: Associated Faculty Press.
- Daly, Markate. (1994). *Communitarianism: A new Public ethics*. California : San Francisco State University.
- Denhardt, R. B.(1999). *Public administration : An action orientation*. Fort Worth, TX : Harcourt Brace College Publishers.
- Denhart, Kathyn G.(1988). *The ethics of public servics*. Westport ,Conn.: Greenwood
- Dimock, Marshall E.& Dimock, Galoys O. (1969). *Public Administration* (4th ed.). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Elliott, Robert H.(1985). *Public personnel administration: A values perspective*. Reston, VA:Reston.
- Folger, Robert and Cropanzano, Russell.(1998). *Organizational justice and human resource managemnet*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Frederickson, H. George.(1999). Public ethics and the New Managerialism. *Public Administration & Management : An Inter-actIve Journal*, 4(2), 299-324.
- Frederickson, H. George. (Ed.).(1993). *Ethics and public administration*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Frederickson, H. G.(1980). *New public administration*. Tuscaloosa. Alabama: University of Alabama Press.
- Harmon, Michael M. (1995). *Responsibility as paradox: Critique of rational discourse on*

- government. Newbury Park, CA: Sage.
- Harmon, Michael M. (1990). The responsibility actor as tortured: The case of Horatio Hornblower. in H.D. Kass & B. L. Catron(Eds.), *op. cit.*, 151-180.
- Harmon, Michael M. (1989). The responsible actor as "TORTURED SOUL": The case of Horatio Hornblower. *Administration and Society*, 21(3), 283-312.
- Harmon, Michael M. & Mayer R. T.(1986). *Organization theory for public administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Hejka-Ekins, April.(1988). Teaching ethics in public administration. *Public Administration Review*, 51(45), p.886.
- Jun, Jong S. (1986). *Public administration:Design and problem solving*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Lui, Terry T. and Cooper Terry L.(1997). Values in flux : Administrative ethics and the Hong Kong public servant. *Administrative & Society*, 29(3), 301-324.
- Means, Richard L.(1969). *The ethical imperative: The crisis in American values*. Garden City, N. Y.: Doubleday and Co.
- Moore Mark H.(1995).*Creating public value: Strategic mangement in government*. MA.:Harvard University Press.
- Nigro, Felix A. & Nigro, Lloyd G.(1989). *Modern public administration*. New York: Harper & Row.
- OECD.(2002).*Public sector transparency and accountability : Making it happen*. Paris: OECD.
- OECD.(2000).*Trust in government : Ethics measures in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD.(1996).*Ethics in the public service: Current issues and practice*.Paris:OECD.
- Pops, G. M. and Pavlak, T. J.(1991). *The case for justice: Strengthening decision making and policy in public administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Petter, J.(2005). Responsible behavior in bureaucracy. *Public Integrity*, 7(3), 197-217 °
- Riggs, Fred W.(1994). Bureaucracy and Constitution. *Public Administration Review*, 54(1), 65-72
- Roberts, Robert.(1999). The Supreme Court and the Law of Public Service Ethics. *Public*

 月旦知識庫  
*Integrity*,1,20-40.

Rohr, John.(1989). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values*. New York: Marcel Dekker.

Romzek, Barbara S. (2000) . Accountability implications of civil service reform. In James P. Pfiffner and Douglas A. Brook (Eds.), *The future of merit*. Washington. D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

Rosen, Bernard.(1975). *The merit system in the United States civil service*. Washington, D.C.: U.S. House of Representatives, Committee on Post Office and Civil Service.

Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S.(2005). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*(6th ed.). New York:McGraw-Hall .

Rosenbloom, David H. (1993). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*(3<sup>rd</sup> ed.). New York:McGraw-Hall .

Shafritz, Jay M. & Russell, E. M.(2002). *Introducing public administration*. New York: Longman, Inc.

Tompkins, J.R.(2005). *Organization theory and public management*. Belmont,CA : Wadsworth/Thomson Learning.

West, J.P. & Berman, E. M.(2004). Ethics training in U.S. cities: Content, pedagogy, and impact. *Public Integrity*, 6(3), 189-206,

Waldo, D. (1980) *The enterprise of public administration: A summary View*. California: Chandler & Sharp Publishers, Inc.

Warwick, D. P.(1981). The ethics of administrative discretion. In J.L. Fleishman *et al* (Eds.) ,*op. cit.*, 93-127.