

廉能政府的理論意涵

林鍾沂*、王瑞峯**

《摘要》

我國政府在廉潔與能力上皆面臨嚴重考驗之際，公共服務人員是否兼具道德能力和專業技術能力成為廉能政府得否實現之鎖鑰。因此，本文透過 Bowman 等人所建構的技能三角和 Dobel 提出的判斷三角來顯示，公共服務人員的核心能力不僅止於專業技術能力，更應廣及道德能力與實踐智慧，而將它們視為廉能政府的核心職能。唯在廉潔的實踐上，勢必會面對多元價值的困境，如何在多元價值之中，建立以公共信任為基本使命的施政藍圖，則是努力的方向。再者，在廉與能若無法兼得之下，其邏輯思考如何？何者在前，何者在後？Kouzes 與 Posner 的實證分析、美國行政倫理守則的內涵、Covey 與 Merrill 的信任理論皆揭示了，在「道德能力為本、專業技術能力為輔」的前提下，追求廉能政府的實現較為可行。

[關鍵詞]：大眾信任、技能三角、判斷三角、倫理三角、倫理困境

投稿日期：97年12月1日；接受刊登日期：98年1月14日。

* 國立台北大學公共行政暨政策學系教授。

** 國立台北大學公共行政暨政策學系博士生。

壹、前言

在全球高度經濟競爭的年代，各國政府的施政能力皆對其經濟發展和國家競爭力帶來重大的影響。但近年來，我國政府在「廉潔」或「效能」上所呈現的成果，委實令人失望，而這也深深地造成台灣當前的經濟惡化和人民對政府高度的不信任感。

首先，就政府的廉潔以觀，我國現在的推動機關是由法務部所屬的檢察、調查、政風等三個單位共同推動，內容包含「肅貪」及「反貪」等二個部分，其中「肅貪」工作是由檢察機關主導，指揮調查機關或政風單位偵辦公務機關人員所涉之貪瀆案件；至於「防貪」工作則是由公務機關的政風單位，負責貪污預防及發掘貪瀆案件線索。除了上述的肅貪機構外，我國亦常肅貪機構下成立臨時性任務編組，如臺灣高等法院檢察署成立「查緝黑金行動中心」與「金融犯罪查緝督導小組」（管高岳，2007）。另外，我國政府為有效扼抑貪腐在政府部門中滋生，相繼訂立相關法律來防範，舉凡貪污治罪條例、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、洗錢防制法。可見我國政府的廉政機構在肅貪、反貪的工作上投入相當的心力，且在法制的建構上與先進國家相比，更不遑多讓。以犯貪污罪而言，新加坡是判處五年徒刑，而我國判處的徒刑皆是五年以上，刑典不可謂不重。但近年來，我國政府的廉政形象並未有相當大的改善，依國際透明組織公布的「二〇〇六年全球貪腐趨勢指數」，我國政府的貪腐情形呈現惡化的趨勢，且在調查的回應上認為政府反貪工作成效不彰的比例高達 48%（台灣透明組織，2007a）。在二〇〇七年世界各國「貪腐印象指數」（Corruption Perception Index, CPI）評比，於滿分十分代表清廉的評量中，我國政府居於 5.7 分，在全球 180 個納入評比的國家中排名第 34 名（台灣透明組織，2007b），二〇〇八年時雖仍維持 5.7 分，但排名則滑落至第 39 名（Transparency International, 2008）。與亞洲四小龍中的新加坡、香港、南韓相比較，也僅勝南韓，顯見我國的廉政狀況實在有相當大的努力空間，而提昇公共服務人員的廉潔及其相關作為遂成為政府施政的核心課題。

其次，就政府的施政效能而言，我國行政院經建會於國際管理學院（IMD）公布二〇〇八年世界競爭力排名後所發佈的新聞稿中指出：「我國的世界競爭力總排

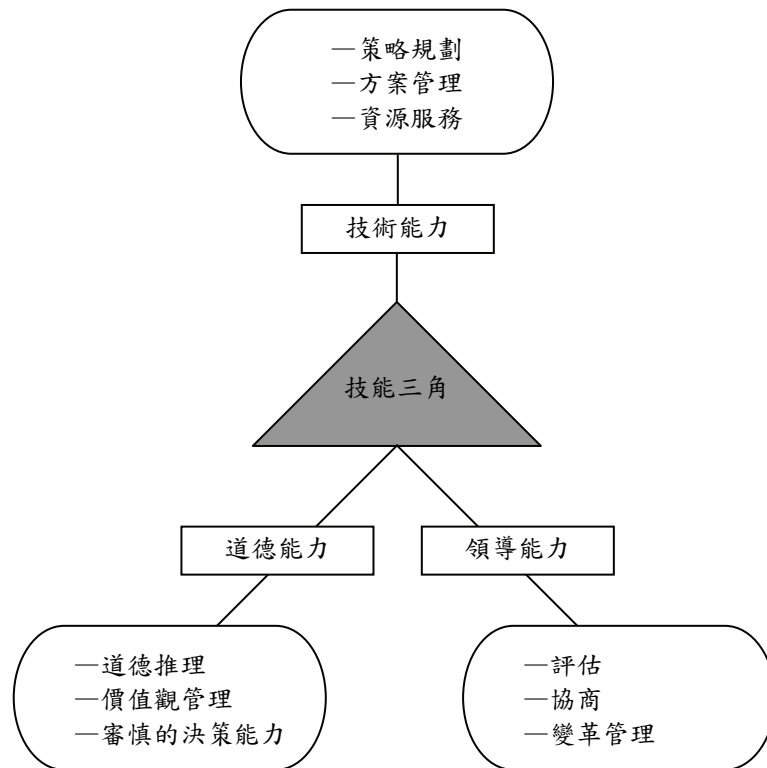
名，經二〇〇六、二〇〇七年二年的滑落，今年終於大幅進步 5 名。其中，『企業效能』恢復往年的前段行列；『政府效能』、『基礎建設』雖小幅進步，但排名仍停留在中段上；『經濟表現』則起伏不定，今年表現滑落 5 名」（行政院經濟建設委員會，2008a）。再者，世界經濟論壇（WEF）發布的「二〇〇八年全球競爭力排名」，我國在 134 個國家中，排名 17，還較去年滑落 3 名，在亞洲國家中，雖仍維持第五位，但卻落後於新加坡、日本、香港和韓國（行政院經濟建設委員會，2008b）。尤其在世界經濟論壇所公布全球競爭力年報（The Global Competitiveness Report 2008-2009）中，更可以看出台灣在競爭力排名上較為不佳的項目為「制度」（institutions）與「金融市場成熟度」（financial market sophistication）。如果細加觀察，更可以發現許多評比排名不佳的項目多與政府相關。屬於制度（institutions）層面，計有：人民對政治人物的信任（第 54 名）、司法獨立（第 49 名）、政府官員用人循私（第 36 名）、政府支出浮濫（第 30 名）、法律架構的效率（第 46 名）、恐怖主義造成的商業成本（第 60 名）、組織犯罪（第 46 名）、對弱勢股東的利益保護（第 63 名）；屬於基礎設施（infrastructure）層面，包括：空中運輸的品質（第 32 名）、電力供應的品質（第 30 名）；屬於總體經濟穩定（macroeconomic stability）的層面：則有政府的財政盈餘／赤字（第 46 名）、政府舉債（第 61 名）；另財務市場成熟度（financial market sophistication）層面，銀行健全度更屬不堪（第 117 名）（Porter & Schwab, 2008: 316-317）。基本說來，全球競爭力年報對台灣競爭力滑落所作的總體分析，認為台灣在教育和企業創新上擁有最大的優勢，但在金融市場上卻呈現相當的弱勢，政府制度則有進一步改善的必要，因為民眾對政治人物信任的降低、司法獨立的不足、公司面臨過多的管制負擔，皆形成了制度環境的惡化（Porter & Schwab, 2008: 26）。此外，在此年報中亦披露了在台灣經商所面臨的最大問題，政策不穩定度（policy instability）與無效率的政府行政體系（inefficient government bureaucracy）是高居前二大的重要因素。上述這二個國際競爭力組織的調查中，雖然我國昇降排名彼此互異，卻也傳達了一個清晰的訊息，那就是政府效能不彰對於我國國際競爭力的排名具有決定性的影響。

正當我國政府同時在廉潔和施政效能上面臨雙重挑戰之際，個人以為公共服務人員所須深耘的技能將不應侷限於傳統的管理技能，而須更為廣博的核心能力以為賴。因此，本文將就當代公共服務所需具備的核心能力進行討論，箇中引介國外學

者 Bowman 等人的觀點來釐清公共服務人員所須具備的核心能力。再者，公共服務人員在能力的應用上，經常遭逢到價值衝突的倫理困境，擬化解價值衝突實繫於二個主要的基本爭點上：一是在廉潔的實踐上，如處於多元的價值衝突中應建構何種價值藍圖以為最終依歸；另一是思考公共服務人員在核心能力的追求上，如果廉與能萬一不能得兼時，應以何種價值較為優先。

貳、公共服務的核心能力

在當代民主治理的系絡下，人民對公共服務人員的期許，不僅在於專業的能力，更在意其是否具有廉潔的操守，而此二者構成了行政的核心價值。關於此者，Meier（2000）即曾指出公民對於行政體系的期許，包含二個層面，分別是回應（responsiveness）與能力（competence）。在回應的標準上，主要包括對政治機關、公眾、與法律的回應、彈性、倫理、與公正無私；至於在能力上，則涵蓋了效能、及時、效率與信賴。相較於 Meier 將倫理上的德性與能力作一種二分的討論，Macaulay 與 Lawton（2006）則認為二者間是密不可分的關係，因為「能力隱含著某種程度的德性，而德性也需要能力。」是以如何將德性的倫理意涵重新注入能力之中，從而使得公共服務人員具有廉能形象深為關鍵。此一論點亦獲得鮑曼（James S. Bowman）、衛斯特（Jonathan P. West）、伯曼（Evan M. Berman）、沃特（Montgomery Van Wart）等人的肯認，其在《職業優勢：公共服務的能力》（*The Professional Edge: Competencies in Public Service*）一書中，認為若要表現職業優勢（professional edge），公共服務人員則應具備的技能三角（skills triangle），如圖 1 所示。




註：  =當代公共服務專業人員所必須具備的能力範式

圖 1 公共服務職業精神的技能三角

資料來源：Bowman 等人（2004: 21）。

茲就技能三角中所含攝的技術能力、道德能力、領導能力引介如下：

（一）技術能力：一個人在自己選擇的領域中所擁有的專業能力，向來被視為其職業水平的主要標誌。除了要擁有許多功能性專業和實質性知識之外，公共服務的專業能力還要具備策略規劃、方案管理以及資源服務。也就是說，為了獲致高超的技術水平，應去強化以下四個要素：

1. 熟識工作任務：即對於工作所需的硬體、軟體（如網絡虛擬技術）技術之擁有、運用與培訓；
2. 方案與專案管理：它包括組織能力、規劃、工作界定、時間配當、預算、風險管理、後勤作業、技術稽查與審計、以及評估；

3. 資訊科技：如利用電子郵件、網絡討論之資訊科技創新來改變工作方式和增加「界限防守」的機會；
4. 提高生產力：透過品質管理、流程再造和績效衡量等來促進組織的效能、效率和公平。

(二) 道德能力：爲了因應內外部環境的變革，公務員不僅需要核心的專業技術，還需要良好的倫理道德品質來爲其專業技術提供支撐。這些道德品質包括：道德推理、價值觀管理以及審慎的決策能力，尤其是面對政府的公信度下降，公共服務專業人員更應通過此一能力進一步向民眾展示自己是值得信賴的機制。質言之，爲了展現了公務人員的倫理技能，從事公職需要具備以下四種知能，以資作爲明確的決定：

1. 具原則的道德推理；
2. 對攸關倫理衝突的認識；
3. 拒絕去做不符合道德規範的事情；
4. 將倫理理論加以運用和實踐。

(三) 領導能力：公共服務環境的轉化，已從層級的、官僚的和以政府爲主導的方案，邁向公部門、私部門以及非營利組織共同提供財貨與服務的「網絡治理」，這需要公共服務專業人員具備新的領導能力。由上而下的、指令式的和控制式的領導方式，儘管並不一定就完全過時，卻正逐漸讓位於分享領導的協同方式，因此，公共服務領導人需要具備評估、協商以及管理變革的技能。相對而言，領導能力的若干具體形式應包括：

1. 結構性領導能力：掌控預算、資訊體系、人力資源管理和規劃過程；
2. 人力資源領導能力：具備促進、斡旋和協商能力以及因此而具有的較高的說服力、公關能力、信任度和協同能力；
3. 政治領導能力：討價還價、爭取資源、建立與利害關係者的關連和解決衝突；
4. 符號性領導能力：遠見、瞭解組織文化、熟識制度慣例以及培養集體認同。

上述 Bowman 等人認爲公共服務的能力應廣及倫理意含，而其所提出的技能三角架構，更受到 Macaulay 與 Lawton (2006: 705) 的稱許，認爲他們將德性和技術能力進行整合，且視其爲成功公共管理的要素。

此外 Dobel (1999) 則認為公共服務人員在行使職權與運用裁量權時，其基本核心能力，可由三個模式來組成，它們分別是法律制度模式 (the legal-institutional model)、個人責任模式 (the personal-responsibility model)、效能或執行模式 (the effectiveness or implementation model)，他並將此三種模式構成其所謂的「判斷三角」(triangle of judgment)。以下將就此三種模式的相關內涵進行逐次的說明：

(一) 法律制度的模式：在法律制度模式下是以限制公共服務人員的裁量來使公共服務具有正當性，公共服務人員應服膺於人民的意志，而此一意志可透過權威的行政、立法與司法程序來加以呈現與改進，因此公共服務人員儘管享有裁量權力但仍受到相同的規範。在攸關道德—政治事項上的決策最終是取決於民選官員與其所派任的官員，但仍須依法行政，而文官的決策則應以明確界定的命令與清楚的職權順位為準。

此一法律制度的模式熱衷於人民權利的保護並憂心裁量本身的權力濫用。在此模式下，政府制度的設計將是以裁量的限縮為目的，並擴大民選首長、法院、與立法者對常任文官與派任官員的監督。即使是民選官員，尤其是行政首長，亦期待以法律和課責來縮限其裁量權力，因此法律與行政規則應儘量明確與清楚，授權僅止於執行面的枝節，即使是相當有限的裁量權力亦是緊密監督。套用 Emerson 的話，常任文官被期許是「面對權貴，直言不諱」(speak truth to power)，當民選官員在草擬法律與命令時，其也提供資訊與必要之協助。此外，常任文官亦須依照自身的技能與經驗來指明政策上的扞格之處與問題所在，因此期許公務人員能擁有中立能力(neutral competence)與以技能和良知來協助民選官員與派任官員，所有常任官員是在執行法律而非積極地創設法律與政策，故主要的裁量判斷僅在於確保對程序的遵循與資訊是正確且足以維持課責，當存在模糊疑義、指令衝突、執行上的失敗時，派任官員與常任文官須將權責交付有改正職權的行政與立法上級，其僅提供建言，有時則要仰賴法院的判決。

在此模式下，常任文官有幾個重要的義務：

1. 有精熟工作所需專業技能的義務，並忠實履行職務。
2. 即使個人不表認同，但其有履行經立憲政府正當程序所制定法律與政策的義務。
3. 文官在作為上有公正無私與節制個人偏見與好惡之義務，並須提供公民忠實

的服務。

但此模式也存在若干嚴重的侷限，包括了過於重視嚴格的層級課責，使文官淪為膽怯、消極被動、與墨守法規；強調個人的能力與價值來和公務操守進行連結，無異鼓勵個人以個人私利與聲譽為職務行使的考量；導致主體飄移（*agentic shift*）的情形，文官捐棄自我的判斷與責任而逕以上命為依歸；重法所形成的視野窄化；忽略了文官必然運使裁量權力的事實，明確的法律與命令通常需文官依環境變動來加以詮釋與調整；過於強調民主課責的正式意含，而鮮少體察到民主社會的生活現實，將文官裁量權力限縮使其道德資源形同匱乏而無法協助社會弱勢的族群。

（二）個人責任的模式：

對公共服務人員而言，對於個人責任的重視將可彌補法律制度模式下的若干侷限。在個人責任的模式下，個人所擔負的義務與具有的能力與品德是優先於職務上規範，其成為操守（*integrity*）的核心。公共服務人員個人常扮演許多不同的角色與承擔宗教、家庭、專業與市民等錯綜複雜的義務。當公共服務人員負有領導責任時，由於責任範圍與裁量權限的增加，此時願景、行為典範、個人判斷、與創意的角色將更為關鍵，而個人的義務與能力也更形重要。將個人操守與責任維持在政府部門也至少意謂著個人無法逃避行為責任，不能將責任歸咎於制度結構或其它因素。在政府操守的所有成規中，全部的義務皆是個人義務，沒有任何的法規或嚴格的命令可以容許任何人對其所產生與其判斷所導致不道德、不合法與浪費的行為免於負責，公共服務人員應為這些行為遭受獎懲，承受責備、羞愧、與賠償。

至於個人責任作為公共判斷基礎的支持論點，主要有：

1. 公共服務人員即使位階甚微，皆有不可迴避的責任，因為有他們的行動才產生了結果。此外，公共服務人員通常參與了法律和程序的協商且影響了後續的結果。
2. 個人所具有的特質，不論是樂觀、勇氣、誠實與忠實，或者是對程序與道德間模糊的矛盾關係所持有的認知，皆是公共判斷的重要關鍵。
3. 相較於法律制度模式，個人責任的賦予更貼切於權力的現狀，使責任和權力間作更有效的連結，不限於正式職位所應承擔的責任。
4. 政治過程的運作現狀常會擴大裁量且常有意外之舉，在此情境下，執行通常充滿不確定性與複雜性，只能仰賴個人的義務與能力。

5. 對個人責任的關注，將有助於最佳的決策與節制政府的濫權。
6. 領導往往是基於個人的特質，有能力提供方向、化解阻礙、激勵他人、與提供指引的願景，往往是深植於個人獨有的道德承諾。

當然，個人責任的模式也是有若干的侷限。由於許多的個人信念是不應存在政府機關，且自由民主政體下的基本權力授予即是在保護公民，避免公共服務人員的作為是基於性別、種族與宗教等道德上不當考量所形成的偏見。此外，職務上的決策判斷與攸關利益分配事項，家庭、種族與宗教上的忠誠均應擱置不論，且個人的利得或某一團體的私利均不應影響到其職務上的決定，職務上亦不得決定與承諾利益團體來壟斷政策。最後，則是避免公共服務人員嘉惠友人。為避免流於個人不當的道德考量與循私，遂建議任何政策的重新解讀與改變均應本責任和誠實方式為之。另外，公共服務人員應避免自由即興的努力，成果雖來自於專業人員的推動，但亦須受到例行的監督。最終職務作為的理由不能單憑個人的信念，而須以憲法或政體價值的明文或理由來行使職務。

（三）效能或執行的模式：

在此模式下，公共服務人員應具有實踐智慧（prudence），意指公共服務人員對於情境應盡力取得充份地瞭解，並取得權力與資源來達成目標。而成功的政治成果有賴於公共服務人員的職務作為不會引發更大的傷害或招致強大的反彈，因此成功的結果應該是可以長期不輟，其具有制度的穩定性，亦即其能取政治和預算上的支持。一個立意良善的長期政策不應是強制或操控來執行，而應是以引發認同來完成政策，故一個成功的政治成果應是建立起政治社群與正當性。此外，實踐智慧亦強調公共服務人員有義務維持政治成就所必需的制度基礎，欠缺足夠的預算與人員，目標將無法實現。故公共服務人員應建立起機關的能力與信譽使成就歷久不衰，並為未來創造權力與能力。

由於實踐智慧是汲於效能的追求，故也有其根本的侷限，包含了使公共服務人員將精力花費在顯而易見的職務上，而導致了視野的窄化使公共服務人員逐於預算和政治支出的捍衛，而忽略了宏大的政治目的；官員易受制於支持團體，而使參與的民主過程有所扭曲；使公務人員急功心切而尋求課責與程序上的規避來達成目標；鼓勵公共服務人員以短期成果為主，而非長期的制度建立；在成果追求的壓力下，目標錯置的情形將容易發生。為化解上述的侷限，公共服務人員應將實踐智慧

整合至判斷三角中，尋求實踐智慧、職務責任、個人責任與能力間的相互參照與平衡。

在探討公共判斷所植基的三個模式後，Dobel（1999）認為自由的民主政體之下，握有權力的公共服務人員受到下述規範的拘束，而這也是公共服務人員所應負有的民主責任：

1. 公共服務人員的作為須恪遵憲法基本原理與政體價值，其是立憲政府權力的正當性基礎。在法律之下，所有公民皆享有相同的尊嚴、基本權利與受平等的對待，故期許公共服務人員對公民能等同看待。
2. 公共服務人員同意個人的判斷應次於經正當程序所形成的結果，並在職權範圍內循法律和專業的指令（directives）來形成判斷。
3. 公共服務人員對相關權責機關與公民負有行為解釋的義務，在說明行政作為時則須力求誠實和明確。
4. 公共服務人員不得逾越上述的規制，並以妥適和有效的作為來達成行政目的。
5. 公共服務人員不得循私偏袒，力求公正客觀。在從事職務上的決策時，須提出重要且合適的理由。
6. 公共服務人員要善用政府的財源，效率的追求是為了已獲得授權的公共目的，而非個人利得與他人的私利。
7. 公共服務人員要維護機關的信任感與合法性。

不論是 Bowman 等人的「技能三角」或是 Dobel 的「判斷三角」，其實它們都在顯示公務的核心能力之養成，乃在促成專業中立的才能、道德倫理的判斷、以及透過內在和外在的機制運用將成效予以發揮的綜合。

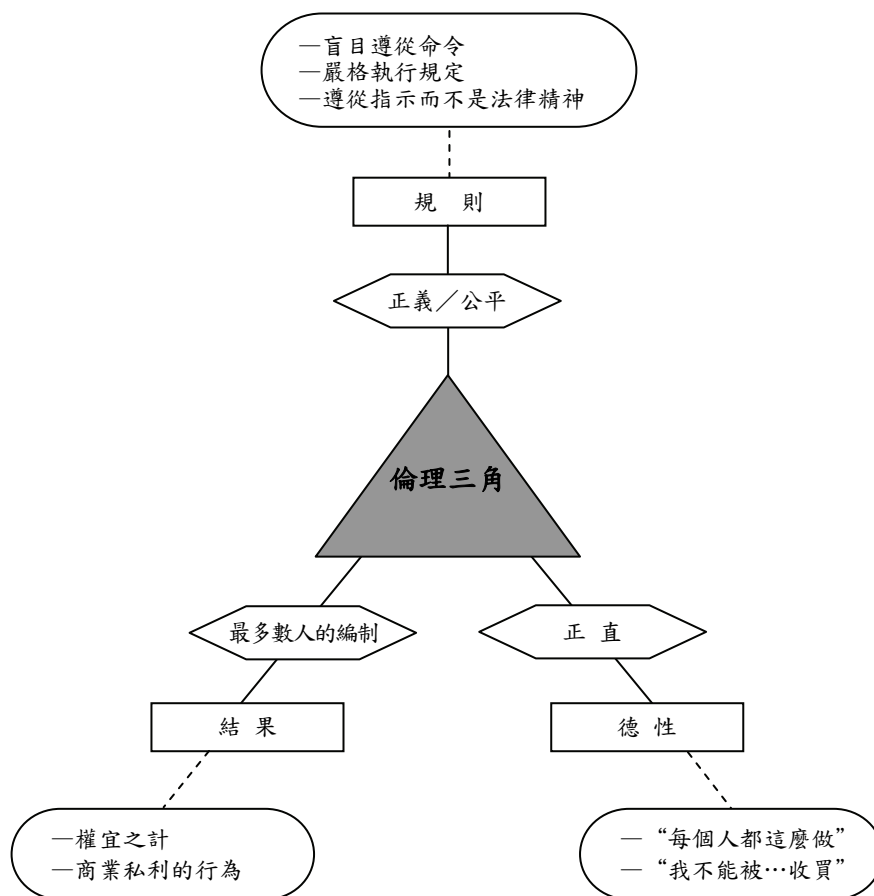
參、多元價值的衝突

透過 Bowman 等人和 Dobel 對於公共服務職業精神的技能三角和判斷三角的說明，我們可以很清楚地瞭解到，當代公共服務的核心能力將不再僅止於專業技術能力的追求，道德能力在當代公共服務核心能力的重要性將受到更高的矚目，尤其當代政府面臨的難題不再只是專業技術的問題，而是政府廉潔的倫理問題時，我們需

要打造政府和公共服務人員具有更高的道德能力。唯在多元價值的實踐上，公務人員的最大困境之一，便是經常面臨多元價值之困境，使得公共服務人員在政策設計與執行上是否具備道德調和與判斷的能力將是非常重要的。誠如 Rosenbloom (2000: 140) 所言：「民主制度設計的困境 (dilemma)，在於制度安排往往強調一系列的特定目標，卻也侵蝕了其他的目標。因此，就行政人員而言，重大的緊張關係是存在於行政組織被期待要達成效率和經濟時，卻和回應、公開、責任等立法價值有直接性的衝突。」。此即，公共服務人員在進行決策或執行上常會遭遇到價值相互衝突的情狀，而價值間的競逐亦常使公共服務人員顧此失彼飽受批評。即使是學者間對於公共服務的最終價值亦常處於論辯階段，而尚未有定論。例如 Van Wart (1996) 即認為倫理決策須考量到公共利益 (public interest)、法律利益 (legal interest)、個人利益 (personal interests)、組織利益 (organizational interests)、專業利益 (professional interests)；Green 等人 (1993: 521) 認為行政人員應重視規範面和憲政面的考量，而這也是公共行政的政治基礎所在。在規範面，應關注基本社會制度的價值、公共道德、依法而治、政治共識、判斷、回應、議程覺醒、及對社會整體的影響；在憲政面，則須將憲政秩序涵攝至特定的情境與實踐中。Rohr (1989: 68-69) 則是呼籲行政人員的倫理參照基礎應植基在憲法所允認的政體價值 (regime value)，因為美國憲法是政治價值的至高象徵，而恪守憲法的誓言即承諾堅守依憲法所創造的政體價值，故恪守憲法的誓言即是官僚倫理的道德基礎。

因此，當公共服務人員面臨價值相互競爭而陷入倫理的困境時，往往需要的不是一個唯一公式或答案，因為過度追求單一價值往往會衍生倫理的病態。此時，公共服務人員所須具備的是具包容力的「價值框架」。如同 Van Wart (1996: 532) 所言：「沒有任何單一的公式或規則享有權威的至高性，行政的決策不能僅憑其最終的行動內涵而解讀其是符合倫理的，而是在數種價值相互競爭情況下，對最有可能形成的決策所涵蓋的正當價值進行充份的考量，才算是符合倫理的」。此一說法，亦和 Bowman、Dobel 等人的見解相互呼應，譬如 Bowman 等人 (2004) 除了提出職業優勢的技能三角之外，其又針對道德能力提出「倫理三角」 (ethical triangle) 作為倫理決策的基本架構。基本上，倫理三角就像一幅良好的地圖，可以提供選擇，而非固定的公式。因此，公共服務人員應試圖調和相互衝突的價值，並在充份

地體察問題之後，合理地捍衛結果。



註：() = 由於片面選用該價值而衍生的非道德或不道德的行為或態度的例子

圖 2 倫理三角

資料來源：Bowman 等人（2004: 72）。

接著，Bowman 等人（2004）認為在回答「個人應該怎麼做」此一恒古的倫理問題時，應就三個重要的觀點須加以審酌，分別是結果論（consequentialism or teleology）、義務論（duty ethics or deontology）與德性論（virtue ethics）。其中，結果論主張最佳的決策是來自於「為最大多數人謀取最大的福利」，所謂正確的行爲與決策，就是那些能給最大多數人帶來幸福和快樂的行爲和決策；而義務論則主張

不應考量行爲將帶來何種後果，行爲本來就是有對錯的分別，行爲必須遵照道德規則；至於德性論，則是倫理主觀之徑，其重視決策者的是否有正確的性格特徵，亦即「做事者是什麼樣的人？」，在能夠做某事之前，某個人必須成爲能夠做該事的人。爲此，Bowman 等人在提出倫理三角的價值參照架構時，也提醒人們如果僅鑽求其中之一時，都將會陷入極端的情境之中，例如，結果論會有權宜之計、義務論會苛刻地遵守規則、德性論會有自我辯解等缺失。

Bowman 等人提出倫理三角的架構雖提供了公共服務人員在行爲上有可供參照的價值框架。但 Bowman 等人並未對公共服務的終極價值進行定位。相較之下，Goodsell 在〈公共行政的新願景〉（A New Vision for Public Administration）一文中，即認爲政府提供公共服務的核心在於建立與維繫政府的大眾信任（public trust），並使民主可加運作。因此，所有的守法、廉潔、公正、效率、效能等價值的追求，皆有益於大眾信任的維繫，參見圖 3。

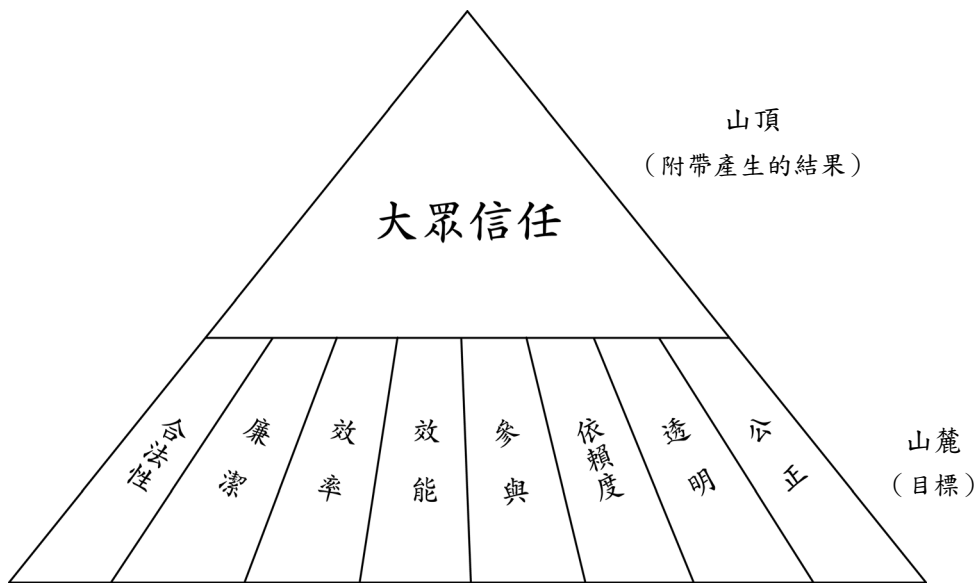


圖 3 公共行政施政目的之山型圖

資料來源：Goodsell（2006: 633）。

除了上述 Goodsell 提供了以大眾信任為前提而呈現多元價值的公共行政之基本藍圖之外，個人以為公共服務人員在各種價值的追求上，應如 Frederickson (1990) 所警示的，皆須質問「是為誰而良善管理？是為誰而追求效率？是為誰而追求經濟？」簡言之，公共服務的宗旨必須回應公民與社會的整體需求，進而體現公共利益。早年，Hering 亦持相同的看法，指出公共利益理應是公共服務人員的核心理念。因為公共利益可作為行政人員依法行政的準則，它指涉的是行政組織的完整性、權責相稱、以及將行政中立價值融入行政程序中；作為一個象徵性意涵，公共利益在整體官僚體制的價值下，宛如正當程序在司法制度的地位，在概念上雖不易明確界定，但卻是言簡意賅 (cited by Goodsell, 1990: 96；轉引自林鍾沂，2001：675)。職是之故，在公共服務的價值追求與行動的實踐上，仍須回歸公共行政的根本價值與目的—體現公共利益與維繫公共信任。在實踐的過程中，雖免不了諸多價值衝突的情境，但卻也開拓了公共服務人員的價值框架。

肆、廉能的邏輯思考

當我們對政府和公共服務人員的期待是廉潔和效能並重時，我們卻甚少關注到廉潔和效能的相互關聯。在當代政府的運作上，此二價值間往往是並行不悖且相互支持，例如新加坡政府在對抗貪腐時，即認為政府的施政效能是反貪的重要支柱 (許德興，2007)。因為當政府的運作是有效率和有效能時，貪腐問題的發生空間就會大幅地減少。相對地，政府如果發生重大貪腐與廉潔不佳時，政府的能力往往會受到強烈的質疑與公民的不信任。在國家競爭力的評比上，此二者間的關係宛如同一錢幣之兩面，政府的貪腐事件層出不窮，政府能力將遭受到普遍的質疑。唯政府運作經常面臨的弔詭是當廉潔和能力無法兼得的情境下，我們到底該選擇具有操守或具有能力的公共服務人員？亦即公共服務人員在廉潔和能力的追求上，應以何者為本？Hart (2001) 即曾撰寫〈行政和德性倫理：在所有的考量中，應以良好的品德作為最先的選擇，之後才是技術上的專業能力〉 (Administration and the Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise) 一文，強調良好品德是優先於技術上的專業能力。而被譽為股神的 Warren Buffett 亦云：「我在選才時，注重三項特質。一是誠信的人格，二是聰明才智，三

是十足的衝勁。然而，如果是缺乏第一項，具備其他兩項反而會毀了你」（錢基蓮譯，2008：85）。

此外，在 James M. Kouzes 與 Barry Z. Posner 合著的《領導挑戰》（*The Leadership Challenge*）一書中，曾對數以千計的企業和政府機關主管，進行了「對領導者的特質之期許」的調查，以開放式的問題請教對方：「你的領導者有什麼價值觀（個人特質或特色）是你很欣賞的？」在遍及非洲、北美洲、南美洲、亞洲、歐洲和澳洲等七萬五千位受訪者身上，其調查結果竟呈現驚人的規律性，那就是有四種特質均能在一九八七年、一九九五年與二〇〇二年三次大規模調查中得到 50% 以上的票選。其中「誠實」在二〇〇二年、一九九五年、一九八七年，分別得到 88%、88%、83% 的選票；「具前瞻性」得到 71%、75%、62% 的選票；「勝任能力」得到 66%、63%、67% 的選票；「善於鼓勵」則得到 65%、68%、58% 的選票，其他特質如公正、果斷、忠誠等，卻未在每次調查中得到 50% 以上的票選，可見受訪者對這些特質的相對忽視。詳如表 1 所述；另表 2 則針對此四項特質所作的跨國性比較（Kouzes & Posner, 2002；高子梅譯，2004）：

表1 最受欣賞的領導人特質

特質	選擇該項特質的受訪者比例 (%)		
	2002 年調查結果	1995 年調查結果	1987 年調查結果
誠實	88	88	83
具前瞻性	71	75	62
勝任能力	66	63	67
善於鼓勵	65	68	58
聰明才智	47	40	43
公正	42	49	40
心胸寬大	40	40	37
能給予支持	35	41	32
坦率	34	33	34
可靠	33	32	33
樂意合作	28	28	25
果斷	24	17	17
富想像力	23	28	34
具企圖心	21	13	21
有勇氣	20	29	27
具有愛心	20	23	26
成熟	17	13	23
忠誠	14	11	11
自我控制能力	8	5	13
獨立	6	5	10

註：這些百分比代表來自六大洲的受訪者：非洲、北美洲、南美洲、亞洲、歐洲和澳洲。
大部分的訪者都來自美國。因為我們要求受訪者選出七項特質，所以總數會達到700%。

資料來源：Kouzes 與 Posner (2002: 25)。

表 2 最受欣賞的領導者特質跨文化對照

國家	選擇各項特質的受訪者比例 (%)			
	誠實	具前瞻性	勝任能力	善於鼓勵
澳洲	93	83	59	73
加拿大	88	88	60	73
日本	67	83	61	51
韓國	74	82	62	55
馬來西亞	95	78	62	60
墨西哥	85	82	62	71
紐西蘭	86	86	68	71
北歐	84	86	53	90
新加坡	65	78	78	94
美國	88	71	69	63

資料來源：Kouzes 與 Posner (2002: 26)。

從 Kouzes 與 Posner 的調查中，我們可以明顯地瞭解到當個人操守和能力之間，須兩相權衡取其重時，個人操守中的誠信在跨國的經驗調查中取得一致的認同，視被認為領導人最為重要的特質。這種以「公共服務人員行為操守」為重的理念亦彰顯在美國倫理守則中。該守則第一項即為「實踐公共利益」(serve the public interest)：運用裁量權並發揮慈悲與大愛來增進公共利益；第二項為「尊重憲法法律」(respect constitution and law)：瞭解並應用其專業角色的相關法令，杜絕所有不法的歧視，進而運用平等、公正、代表、回應、正當程序之憲政原則，以保障民眾權利；第三項為「展現個人廉潔」(demonstrate personal integrity)：維護真誠與正直、認真迴避利益衝突、承擔錯誤，勇於負責、勿黨派徇私；第四項是「倡導倫理組織」(promote ethical organizations)：確立公意至上，制度忠誠次之，並提供揭弊管道，免被報復；第五項是「追求專業卓越」：促進勝任能力的提昇，並參與專業組織與活動(林鍾沂，2001：654-656)。就其所載內容細加檢查，個人以為第一項兼具廉潔與專業能力的發揮，第二、三、四項則攸關倫理能力的倡導與督促，第五項乃在提昇專業能力。若以權數加計，大致上，倫理能力與專業能力的比重約為 7：3，足見美國行政倫理守則相當關注「個人行為操守」，進而追求「專業技能」的提昇。

這種「以個人道德操守為本，專業技能為輔」的看法，亦在 Stephen M. R. Covey 與 Rebecca R. Merrill 合著的《高效信任力：改變一切的力量》（*The Speed of Trust: The One Thing That Changes Everything*）一書中再次得到了印證。在此書中，Covey 與 Merrill 認為信任是由品德與能力所共同作用形成的，其中品德包括對人的誠信、動機、立意；能力包括才能、技能、成效、以往的表現（錢基蓮譯，2008：56）。因此，信任的核心有四，分別是誠信、立意、能力、成效，前二者是與品德有關，後二者則是和能力有關，相關內涵分述如下（錢基蓮譯，2008：80-81）：

1. 誠信：「誠信」基本上的意思就是誠實。雖然誠信包含了誠實，但含意更廣。它是成為一體的；是言出必行的，內外一致的；是有勇氣依照自己的價值觀和信念行動。
2. 立意：「立意」和動機、目的、以產生結果的行為有關。當動機是直截了當，根據共同利益，換言之，當真正關心的不只是自己，也包括互動、領導、服務對象的時候，信賴感就會滋長。懷疑別人有目的，或是不相信對方是在為我們的最佳利益打算時，我們對他說和做的每一件事都會心存懷疑。
3. 能力：「能力」也就是可以激發出信心的本事，天生的能力、態度、技能、知識、作風，是用來產生成效的方法。一位家庭醫師可能有誠信、動機也良好，可是除非他受過訓練，具備執行即將到來的工作（例如腦部手術）的技能，否則他就缺乏在那一方面的信用。能力也和建立、培養、付出和恢復信任有關。
4. 成效：「成效」和自己以往的績效紀錄、表現、完成對的事情有關。如果不完成別人期望我們做的事，信用就會降低。另一方面，當我們達到保證的結果，就會建立一個有表現、有產能的好名聲，而且通常是人未到，名聲先到。

嗣後，Covey 與 Merrill 進一步以樹作為喻象，來描繪誠信、立意、能力、與成效四個核心要素間的關係，見圖 4。在圖 4，我們可以見到「誠信」是在地面下，是根部系統，樹的其他每一樣東西都由這裡滋長。「立意」則開始有一點看得見了，是從地面下浮現的樹幹，伸出空地。「能力」是樹枝，是我自生產的才能。「成效」是果實，是看得見、實際的、可以測量的、也是別人最容易看見和評估的（錢基蓮譯，2008：82）。

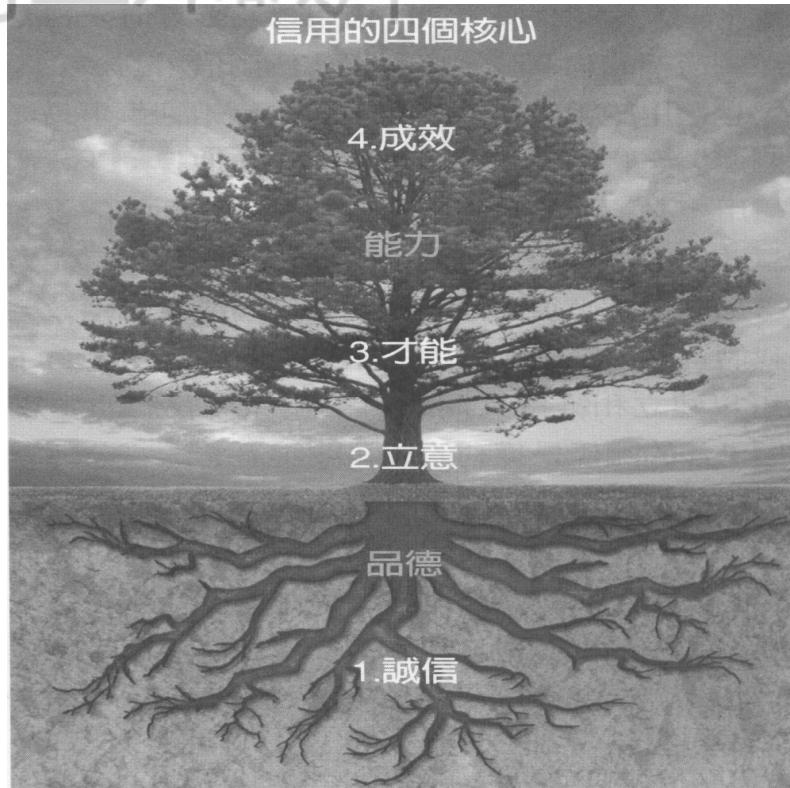


圖 4 信任的四個核心

資料來源：錢基蓮譯（2008：83）。

透過 Covey 與 Merrill 對於信任的看法，我們可以深切地瞭解到誠信是能力的根本，任何的才能與成效莫不是植基於誠信之上，如古云：「人無信不立」。而政府的廉能建構又嘗不是如此呢？

綜上所言，我們似可為政府的廉能能力得到一般性的瞭解：公共服務人員應首先培養良善的個人品德，以「個人行為操守為本」來積極追求專業技能的提昇。如同美國行政倫理守則所要求一般，為使公務臻於卓越，提振民眾對政府的信任，公共服務人員應努力維護真誠與正直，在奠立良好德性基礎之後，接著積極追求專業技能。但如果公共服務人員未能以廉潔為本，而僅在乎能力的追求，恐怕對公共服務的未來可能帶來重大的危機。這是 Bowman 等人再三的提示：「從思想上培養一個人，而不是從道德上培養一個人，是一件有害社會的事」（張秀琴譯，2005：51）。

伍、結論

近年來，我國政府在「防貪肅貪」與「施政能力」上均面臨重大的挑戰。在「防貪肅貪」上，我國政府長期以來投入相當心血在人員、組織與法律的增修上，但在國際透明組織的評比中，成效卻差強人意，民眾甚至認為政府是貪腐的幫兇。另外在「施政能力」上，在二〇〇八年國際管理學院（IMD）所公布的世界競爭力排名與世界經濟論壇（WEF）所發布的全球競爭力排名的報告中，我國政府的施政效能祇是在中段班，甚至政府在某些評比項目上的表現不佳成為拖累競爭力排名的原因，在全球競爭力年報中更明確地指出政策不穩定與無效率的行政體系是在台灣經商的最大問題。這些國際組織所作的評比提供了我國一個重要的警訊，那就是廉能政府在台灣的實現正面臨嚴苛的考驗。

當我國在政府廉潔與能力上面臨雙重挑戰時，公共服務人員所需深耘的技能將不限於傳統的專業技術能力，我們期待公共服務人員具有更廣博的能力來化解政府所面臨的問題。其中 Bowman 等人所提出當代公共服務人員所須具備的「技能三角」，分別是技術能力、領導能力、與道德能力；而 Dobel 的「判斷三角」，亦為此種觀點的另一寫照。其概念之獨到在於同時整合了倫理德性與技術能力。唯為使公共服務人員能夠進一步擺脫價值選擇的困境，Bowman 等人特別為道德能力提出「倫理三角」的獨特框架。使公共服務人員得就目的論、義務論、德性論等三種哲學派流的觀點來審視其所面對的倫理情境以及作出倫理的決策，並在決策後為結果負起責任。但 Bowman 等人並未對公共服務人員的終極價值進行定位，相較之下，Goodsell、Frederickson、Hering 等人則認為公共服務的最終價值在於體現公共利益及維持大眾對政府的信任。因此，個人認為公共服務人員在進行價值選擇、判斷與實踐上皆須以公共利益和公共信任為念，亦即公共服務人員在道德能力的實踐上仍須不斷地反思其所作的決定與執行是否有違公共利益和公共信任。

最後，本文則思索「個人行為操守」與「專業技術能力」在公共服務的天秤上，萬一兩者不能得兼時，何者具有優先的地位？易言之，在道德能力和技術能力之間我們該以何者為本？Hart 對此提出了良心的忠告：「在所有的考量中，應以良好的品德作為最先的選擇，之後才是技術上的專業能力」。另外，在 Kouzes 與

Posner 對領導人跨國經驗調查中，亦發現了誠實是最受欣賞的特質與價值觀，其次才是具前瞻性與勝任能力。此一調查揭示了個人行為操守顯然比專業技術能力來得重要。當我們再進一步省視美國行政倫理守則時，也可以發現廉潔與能力之間大致呈 7：3 的比重。最後在 Covey 與 Merrill 的書中再次得到了印證，其明確地表露此二者之間所存在的根本關係與邏輯次序，並以樹作為喻象，說明了能力須植基於品德，擁有良好的品德方足以善用能力，也才能創造真正的成效，並取得信任。因此，當政府面對的廉潔和能力問題時，我們不僅須要公共服務人員具有專業的技術能力，更重要地毋寧需要公共服務人員具有道德能力。鑑於宗教哲學家 Reinhold Niebuhr 曾對民主的運作提出如下的箴言：「人們具有實現正義的能力，民主方有可能，但人們具有不正義的傾向，民主才有必要」（Man's capacity for justice makes democracy possible; but man's inclination to injustice makes democracy necessary）（cited by O'Toole, 1993: 107）。我們則對政府的運作提出如下的主張：「公共服務人員的專業能力是公共信任的充份條件，而公共服務人員的廉潔能力，才是公共信任的必要條件」。

參考文獻

- 台灣透明組織（2007a）。貪腐印象指數（CPI）。2008 年 11 月 18 日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>。
- 台灣透明組織（2007b）。全球貪腐趨勢指數。2008 年 11 月 18 日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>。
- 行政院經濟建設委員會（2008a）。2008 年我國在 IMD 世界競爭力排名分析。2008 年 11 月 19 日取自行政院經濟建設委員會新聞稿，網址：<http://www.cepd.gov.tw>。
- 行政院經濟建設委員會（2008b）。WEF 台灣競爭力評比報告。2008 年 10 月 9 日取自行政院經濟建設委員會新聞稿，網址：<http://www.cepd.gov.tw>。
- 林鍾沂（2001）。行政學。台北：三民書局。
- 高子梅譯（2004）。模範領導（J. M. Kouzes, & B. Z. Posner 原著）。台北市：臉譜出版社。

- 許德興 (2007)。新加坡防制私部門貪腐之策略，2008年11月18日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/>。
- 張秀琴譯 (2005)。職業優勢：公共服務中的技能三角 (S. M. R. Covey, & R. Merrill 原著)。北京：中國人民大學出版社。
- 管高岳 (2007)。臺灣廉政現況，2008年11月18日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/>。
- 錢基蓮譯 (2008)。高效信任力：達成目標的極速能量 (S. M. R. Covey, & R. Merrill 原著)。台北市：天下遠見出版股份有限公司。
- Bowman, J. S., J. P. West, E. M. Berman, & M. Van Wart (2004). *The Professional Edge: Competencies in Public Service*. New York: M. E. Sharpe, Inc..
- Dobel, J. P. (1999). *Public Integrity*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Frederickson, H. G. (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review*, 50(2): 228-237.
- Goodsell, C. T. (2006). A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review*, 66(4): 623-635.
- Green, R. T., L. F. Keller, & G. L. Wamsley (1993). Reconstituting a Profession for American Public Administration. *Public Administration Review*, 53(6): 516-524.
- Hart, D. K. (2001). Administration and the Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.131-150). New York: Marcel Dekker, Inc..
- Kouzes, J. M., & B. Z. Posner (2002). *The Leadership Challenge*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Macaulay, M., & A. Lawton (2006). From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service. *Public Administration Review*, 66(5): 702-710.
- Meier, K. (2000). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. New York: Harcourt College Publishers.
- O'Toole, J. (1993). *The Executive's Compass*. New York: Oxford University Press, Inc..
- Porter, M. E., & K. Schwab (2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Retrieved November 23, 2008, from <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.
- Rohr, J. A. (1989). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York:

Marcel Dekker, Inc..

Rosenbloom, D. H. (2000). *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State 1946-1999*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Transparency International (2008). Corruption Perceptions Index 2008. Retrieval November 23, 2008, from http://www.transparency.org/policy-research/surveys_indices/cpi/2008.

Van Wart, M. (1996). The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector. *Public Administration Review*, 56(6): 525-533.

Theoretical Implications of a Clean Government

Chung-Yi Lin^{*}, Ruei-Feng Wang^{**}

Abstract

Our government faces serious challenges on maintaining integrity and competence. Public officials who have moral competence and professional skill are the cornerstone of a clean government. For this reason, the core competence of public officials should not confine to professional skill, but extend to moral competence and prudence. According to James S. Bowman *et al.* viewpoints, the professional edge must contain the skills triangle: technical competencies, leadership competencies, and ethical competencies. Furthermore, while J. Patrick Dobel discussing public integrity, triangle of judgment would compass the legal-institutional model, the personal-responsibility model, and the effectiveness or implementation model.

However, in applying moral competence, we encounter the ethical dilemma. Building public trust in the public service is our direction of governmental operation. But, when integrity and competence are not compatible, which sway first priority in logic of concern is the issue of decision making. Kouzes & Posner's empirical study, implication of administrative ethical codes in America, and Covey & Merrill's trust theory imply that the realization of a clean government depends on moral competence at first and then professional skill.

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

** Ph.D. Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

Keywords: public trust, skills triangle, judgment triangle, ethical triangle, ethical dilemma