

公務倫理

摘要：

曾國藩曾說：「風俗之厚薄奚自乎？自乎一二人之心之所嚮而已」。這句話說明了一個國家的為政者之言行舉止繫乎該國的民風民俗。從現代公務倫理的觀點來說，則係指公務員應該以身作則，公務員的從政行為關係到一國政治之隆污與民德之厚薄。而公務員對國家、社會、人民、長官、同事及部屬之行政行為的正當性倫理，就是公務倫理的課題。

公務倫理（Public Service Ethics）又稱為「行政倫理」、「職場倫理」、「公務道德」、「服務道德」或「服務倫理」。公務倫理是種政策和手段，是公務員透過執行公務過程而反應在價值的選擇及行為的具體標準。換句話說，公務倫理是指在行政體系中公務員在角色扮演時應該掌握的「分際」，以及應當遵守的行為規範。至於針對我國國情，在建構我國公務倫理之政府改造過程中，則可分別從三大面向加以探討，包括民主制度中的倫理因素、傳統觀念的轉變與突破以及國家長遠發展的倫理基礎。

為確保所屬公務員執行職務時，能夠廉潔自持、公正無私、依法行政，並提升國民對於政府之信任及支持度，馬英九總統於就職宣誓時便表示要致力打造「廉能政府」，期待公務員應做到「清廉、勤政、愛民」的目標，考試院隨即在文官制度興革規劃方案中，提及以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五大核心價值作為公務員執行職務及行為處事之原則，希望公務員將其導入公務倫理價值觀並內化至文官體系中，使公務員成為具有正確決斷力、明快回應力及高度執行力的廉能服務團隊，型塑文官優質文化，提升政府行政效能，進而增進國家競爭力。本文最後並將分別針對五大公務核心價值各舉案例說明之，以為公務員踐履公務倫理行為的標竿學習對象。

【關鍵字】：公務倫理；廉正；忠誠；專業；效能；關懷；國家競爭力

目次

壹、前言.....	1
一、公務倫理的重要性.....	2
二、公務倫理的發展趨勢.....	3
三、探討公務倫理的目的.....	5
貳、公務倫理的基礎概念.....	7
一、公務倫理的意涵.....	7
二、公務倫理的適用準則與範圍.....	9
三、公務倫理的核心價值.....	12
四、公務倫理的群己關係.....	14
參、國外公務倫理的內涵及作法.....	16
一、國際組織對會員國政府公務倫理之相關規範與建議.....	16
二、各國公務倫理規範之積極與消極面向.....	19
三、各國公務倫理核心價值.....	20
四、各國公務倫理規範.....	23
肆、強化公務員處理公務的倫理作法.....	30
一、建制各類公務人員服務守則.....	31
二、加強公務倫理宣導.....	32
三、落實公務人員行政中立立法之施行.....	32
四、加強公務倫理考核.....	33
五、統整公務倫理法制體系（完成公務人員基準法之立法）..	33
六、型塑文官優質組織文化.....	34
伍、強化公務員日常生活的倫理作法.....	35
一、積極促進面.....	35
二、消極防弊面.....	37
陸、結語.....	38
柒、個案研討.....	39
參考文獻.....	57

壹、前言

「倫理學」為哲學相當重要的一個分支，其焦點乃在處理有關道德及其相關問題與適當行為判斷之思考準則。考察各國施政，無不揭櫫治道「倫理」為其追求鵠的。究其根本，廉能政府向來是人民仰望追求的目標，而建立一個廉能政府的基礎，其關鍵就在於「倫理」。

至於公務倫理與政府行政之間的關係為何？我國古代許多典籍皆有治術及治道之記載，曾國藩曾說：「風俗之厚薄奚自乎？自乎一二人之心之所嚮而已」。這句話說明了一個國家的為政者之言行舉止繫乎該國的民風民俗，從現代公務倫理的角度來說，公務員應該以身作則，公務員的從政行為關係到一國政治之隆污與民德之厚薄。而公務員對國家、社會、人民、長官、同事及部屬之行政行為的正當性倫理，就是公務倫理的課題。此外，孔子在《論語》當中對於從政倫理也多有論述，舉凡「君子之德，風；小人之德，草；草上之風，必偃」，期許為政者應該以德化民，方能收風行草偃之效；又說：「為政以德，譬如北辰，居其所而眾星共之」、「苟正其身，於從政乎何有？不能正其身，如正人何」、「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從」，乃至「導之以政，齊之以刑，民免而無恥；導之以德，齊之以禮，有恥且格」皆是。語云：「半部論語治天下」，或言其未免誇大！然而其中指陳的一些治道格言猶能流傳迄今，自仍有其千古不易的意涵與哲理，堪為公務員從事公務倫理之圭臬。

在西方國家，有關公務倫理的論述頗多，英國公爵 Lord Acton 在 1887 年曾經說了一句經典名言：「權力導致腐敗，絕對的權力導致絕對的腐敗」。在行政國（Administrative State）概念不斷擴張的今日，行政人員無疑地扮演著政府治理的「守衛者」（the guardian）角色，然而究竟應該「誰來監督守衛者」（who guards the guardian），對此，被譽為美國憲法之父的 James Madison 便明確表示：「假如人類是天使，則人類不需要政府。假如天使治理人類，則有關控制政府的內部及外部措施就通通都不需要。在有關建構一個由人類治理人類的政府議

題上，最大的困難在於首先要使政府有能力管理被治者；其次是讓政府能夠控制自己」(Mosher, 1981: 18)。職是，如何透過政府行政人員自我鞭策及要求，以達到良善的治理，「公務倫理」的概念與意涵乃因應而生。

本文將針對以下公務倫理主題進行鋪陳：第一部分闡述公務倫理的重要性、發展趨勢，以及探討公務倫理的目的；第二部分剖析公務倫理的基礎概念，包括公務倫理的意涵、適用準則與範圍，及其核心價值與公務倫理的群己關係；第三部分探討其他國家對於公務倫理之做法，梳理出可供參考借鏡之處；第四部份鋪陳強化我國公務員公務倫理之做法，包括積極促進面以及消極防弊面；第五部分則針對如何將公務倫理之精神適度引入公務員一般生活當中，提出建議。最後分別針對五大公務核心價值各舉案例說明之，以為公務員踐履公務倫理行為的標竿學習對象。

一、公務倫理的重要性

公務倫理 (Public Service Ethics) 又稱為「行政倫理」、「職業倫理」、「公務道德」、「服務道德」或「服務倫理」。公務倫理是種政策和手段，是公務員透過執行公務過程而反應在價值的選擇及行為的具體標準。換句話說，公務倫理是指在行政體系中公務員在角色扮演時應掌握的「分際」，以及應該遵守的行為規範(邱華君，2007；蔡良文，2007)。

政府公共服務的本質是使用和分配社會全體的公共資源，透過民主選舉或任用程序，政府組織的決策者和執行者得以有權合法使用公共資源。因此，民主國家的政府必須根據最高的道德標準運作，摒除一己之私，善盡分配和管理公共資源的職責，厲行公務倫理精神，否則將喪失其治理正當性，導致民眾的信任赤字。

基此，許多民主國家設計了一些正式化機制，期能減少公共資源使用者的濫權和不當管理，例如定期改選政府、立法權監督行政權等，然而，如何建立一套公共服務所需的服務倫理規範乃是根本及不可或缺的。國家和政府的運作愈是民主化，社會對公共服務倫理規範的要求則愈為迫切，而公務倫理法典化或制度化

的呼聲也隨之甚囂塵上。職是，政府應當建立更完整的公共服務倫理體系，國家推動民主政治和政府推動民主行政才能真正獲得鞏固（施能傑，2004）。

至於政府行政作為中涉及公務倫理內涵者，包括政務的、事務的、專業的及個人的倫理，服務規範、行政責任之踐行及行政裁量等作為。而公務倫理的落實，則在於希冀政府藉由強化公務員對公務倫理的認知以及制度的完善，培養公務員具備廉潔、正直、績效、責任與卓越服務的態度。

二、公務倫理的發展趨勢

由於時代的快速變遷，民眾對政府在公共服務提供上的要求，不但是量的增加，同時也著重於質的提升，因此許多學者以「不可治理性」(ungovernability)稱今日政府所面臨的公共治理環境。學者凱托爾(Kettl, 2002, p. xi)指出：「伴隨著全球化下的治理觀念的改變，政府所面對的挑戰就是如何把事情做得更好」。對此，學者丹哈特(Denhardt)認為，政府的行政行為應當從被動轉為主動、從消極走向積極(Denhardt, 2004:3)。在這種情況下，公務倫理的概念及作法亦從消極性走向積極性。

復就過去政府行政作為來看，有鑑於國會制定的法律以及行政機關所發布的行政規章，大多只是一種原則性規定，而難免有疏漏或模糊之虞，因此行政人員在實際推動事務時，仍須仰賴行政人員提出相關措施，以利行使行政裁量，方便作業。然而，無論是實務案例或學界均指出，行政裁量與依法行政之間，難免出現兩難和矛盾的現象，這就涉及到公務倫理之相關議題(蕭武桐，2003:5)。加上官僚組織與科層體制先天性的限制，而政府所面對並亟需處理的公共事務錯綜複雜，實非有限的法律條文及行政規章所能窮盡，故必須授與行政人員相當的裁量權限，使其憑藉專業知識與職業倫理，針對特定具體情況作出妥善的回應，以達成公共利益並實踐社會公道正義。職是，將公務倫理內涵法典化，將是確保行政專業責任非常重要的工作，俾使相關從業人員有較明確的方向可資遵循，同時在職業規範或服務守則建立以後，經由公務員之間的互動所形成的團隊精神與

拘束力，將對公務員產生莫大的自律作用，最終深耕形成組織文化，使得組織發展能夠可大可久。因此，對公務員行政作為之要求，除了從傳統的法規「他律」規範公務員的倫理作為之外，更應強調結合組織文化觀點的「自律」途徑，要求公務員自惕自勵、樹立典範，成為捍衛廉能政府的尖兵。

至於有關倫理的相關概念如道德、意識形態、宗教等，學者庫伯(Cooper)從社群意識的觀點說明倫理的本質，認為公務倫理的內涵，包括：(1)重視個別公民的尊嚴；(2)強調權威的共識本質；(3)強調對於公善(the common good)的關懷；(4)強調公民美德的重要性；(5)強調參與既是公民的權利與義務，更是一種公民教育。基於以上觀點，公務倫理基本上係涉及「公權力與環境」互動之規範倫理，亦即在多元價值當中，如何適當地解決其分歧與衝突，並謀求公共利益與社會公正的過程。復以公務倫理的規範及內容乃是伴隨著時代環境及學術思想而與時俱進、迭有更易。就我國來看，今日政府面對的是迥異於以往的嚴峻挑戰，為適應我國生態環境背景，並遵循憲法精神、追求公共利益，發揚我國固有倫理精神，行政機關必須審慎營造義利裁量的倫理工程。因此，如何在行政系統中推動全面品德管理(Total Ethical Management, TEM)教育，藉以活化公務倫理的內涵與作為，儼然成為必然之趨勢。這種環境的變遷也激發了公務倫理必須朝向「生產性」及「建設性」的方向發展。

綜合以上公共事務環境的變遷及需求之論述，突顯出公務倫理的以下發展趨勢：

(一) 從「消極性」公務倫理到「積極性」公務倫理

以往對公務員的服務要求係責成公務員奉「依法行政」為圭臬，悉依規範及施行細則辦事，用以防杜其非法行事；亦即是一種基於「防弊」的考量，只在強調公務員「有所不為」，把公務員當家賊來防，結果是公務員為了避免觸犯法規，而不敢勇於任事，甚至產生目標錯置(goal displacement)的情形，即法規原本只是達成為民服務之手段，今卻誤將遵守法規當成目標本身；只求自保而不積極設法解決人民的問題。現今的公務倫理觀點則從積極服務的觀點，強調公務員

應該「為所當為」，公務員應該有擔當並勇於任事，積極實踐其公共事務行為。

（二）從重視「他律」到「自律」與「他律」並重的倫理觀

以往的公務倫理觀點，強調透過各種法規以規範公務員的倫理行為；希望公務員亦步亦趨地信守奉行法規，結果導致公務員行為膠柱鼓瑟，甚至被詬病為「拿著雞毛當令箭」，成為一個十足的「單向度的人」(one dimensional man)，竟致昧於時移勢易而不知變通，甚至貽誤時機。今日的公務倫理觀點，除了賡續完善公務倫理法制以為公務員行事倫理之遵循，同時兼從「自律」的觀點，積極從公務員的內心激發其倫理與道德的認知及修養，使其成為儒家所稱兼善天下之「君子儒」，而非獨善其身的「小人儒」。此觀乎孔門雖以四科（德行、言語、政事、文學）教導學生，而要皆以「德行」為根本，而此所指之「德行」，就公務員來說，便是公務倫理。

（三）從「消耗性」公務倫理到「生產性」公務倫理

過去政府機關及媒體對於公務員的倫理行為率皆傾向負面報導，汲汲於揭發公務員不倫理事件，以為殷鑑並達到嚇阻作用；基本上它是一種破壞性及消耗性的（消耗、浪費國家資源），影響所及則是負面助長公務員因怕被報導或處罰而拘泥形式法規，以求敷衍了事、粉飾太平；亦即鼓勵公務員只做表面工夫，以保全其「面子」（表面）而不顧「裡子」（實質），甚至遇事虛以委蛇、報喜不報憂。現今的公務倫理則強調從組織文化觀點出發，要求公務員應不斷進行自我修練與自我教育、自我成長。考察各國政府在規劃公務員訓練課程時，多設有公務倫理訓練的基本課程及時數，其目的在強調從公務員的根本道德教育着手，藉以養成一個有勇有為、自覺覺他，具備「知」（知道自己的角色扮演及應該具備的條件與素質）、「情」（願意與他人共同分享、共同感受，建立組織學習環境，營造團隊氛圍）、「意」（堅持其公務員的氣質、捍衛其公務倫理與道德的情操）的公務員。

三、探討公務倫理的目的

有關學習及探討公務倫理的目的，我們可以就攸關建構我國公務倫理之政府改造過程的三大面向，包括民主制度中的倫理因素、傳統觀念的轉變與突破，以及國家長遠發展的倫理基礎（陳敦源、蔡秀涓，2006）進行說明，從而論述探討公務倫理的目的：

（一）確立民主防腐機制，樹立清廉政治

就民主制度中的倫理因素面向來看，誠如邱吉爾所云：「民主政治是最差的政治方式，但是相對於其他的政治型態，它則是較好的」！這句話主要在說明民主的可貴，在於它是一種相對較能防止腐化的制度，但民主防腐機制並非只靠司法與法律系統或是定期選舉就能奏效。因此，唯有在民主體系中建構一套公共服務倫理機制，確保最高政治領袖、政務官與民選人員，以及行政人員之所作所為，不會有機會因為私利，致產生各種貪腐與違反公共利益的不倫理行為，才能確保民主國家最基本要求，即「清廉政治」的存在。

（二）激勵公務員勇於任事，積極興利

就傳統觀念的轉變與突破面向來看，由於受到傳統儒家思想的影響，一般公務員所認知的公務倫理是圍繞在階級服從及命令貫徹的「順服上級指示」原則上，因此，對公務員的角色要求也只是集中在消極防弊，在這種情形下，所謂標準的公務員應該是一個奉公守法、堅守崗位的人員。但是這種原則及角色扮演在公共事務日益繁雜的今日已顯不足、左支右絀。相對地，如何激勵公務員從事積極興利作為，促使其有效、公義地行使「行政裁量權」則成為當今公務倫理所應重視的課題。

（三）提升國家競爭力，建立公民對國家及政府的信任

就國家長遠發展的倫理基礎面向來看，國際性的國家競爭力評比指標顯示，一個國家的清廉程度，不僅成為國際矚目的焦點，更是決定資本家是否願意前往該國投資的關鍵性考量指標。因為信任是人類社會穩定與合作的基礎，而合作又是進步的最主要原動力。因此，透過規範層面與對象更廣泛、更完備的公共服務倫理法制，將可逐步累積公民與公共服務提供者之間的信任度，進而為促進國家

能夠永續發展逐步累積能量。

貳、公務倫理的基礎概念

以下分就公務倫理意涵、範圍、核心價值以及群己關係，探討公務倫理之基礎概念。

一、公務倫理的意涵

倫理一詞，就文義加以解釋，「倫」為類，義也；「理」則為分也，為文理、事理，亦為性也。倫理兩字之本義可引申解釋為一切有紋路、有脈絡可循的條理，是透過行為對或錯的判斷，來解析道德的目的、行為的動機及行為模式的善惡等，是研究人與人的關係、人與社會的關係，以及個體人格情操的問題。質言之，「倫」與「理」就是「人與人之間維持正當關係的原理」(張潤書等，1986:1063)。至於西方的 Ethics 一詞係由希臘字 Ethos 轉化而來，意思是指個人的特性、本質和性情，其均與道德有關；其主要在用以區別正確與錯誤，以及善與惡的行為。然而究其根本，倫理乃是適當行為判斷的思考準則，故不論中西方，倫理之本義均是從人的本體出發，並以在社會生活中，追求適當而符合大家公認的行為標準為鵠的。

由於公務倫理定義眾說紛紜、各是其是，國內外學者嘗試從不同的角度加以界定，有著重於從正確行為與價值的標準探討者，如 Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock 與 Douglas M. Fox；或有著重於行政責任之體現的觀點者，如 Terry L. Cooper, D. H. Rosenbloom 以及蕭武桐；或著重於實現社會公道及公共利益承諾的角度者，如 H. G. Frederickson, J. A. Rohr、繆全吉、陳德禹等；或注重於公務員所接觸之系統、人、事、物之間相互關係規範加以探討者，如顧慕晴；或從憲政權威的服從、倫理法則及倫理判斷的實踐三個面向來分析公務倫理者，如 Bruce Jennings。

為了方便說明及梳理，本文將各家說法彙整如下：

Felix A. Nigro 與 Lloyd G. Nigro 認為，公務倫理是執行政策過程當中，反

映在價值的選擇及行為上的具體標準。Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock 以及 Douglas M. Fox 認為，公務倫理是有關違反職責的所有事例，以及如何建立適當和正確的行政行為，而公務倫理守則之基礎，則在於道德的價值。O. P. Dwivedi 認為，當公務員單獨或集體的利用或假藉職權，作出違反應有的忠貞及價值行為，因而損害了大眾對政府的信心與信賴；或為取得某種私人利益，而犧牲了公眾的福祉或利益時，即構成了公務倫理的問題。Terry L. Cooper 則認為，公務倫理最重要的概念就是行政責任；張潤書認為公務倫理係指公務員對國家、機關、上司、同事、部屬及民眾，還有對公務所應有的態度及行為規範；又說，公務員奉公任事，誠有法律規章以為遵循，然而法律畢竟有所不足與有所不能，而應由公務倫理予以彌補之。蕭武桐則認為，公務倫理是有關公務員在公務系統中，如何建立適當及正確的行政責任之行為；並指稱公務倫理的本質乃是「權力與環境」，公務員所面臨的多元的環境價值，是所有倫理行為的基礎。公務倫理的環境價值五花八門，像萬花筒一樣，故公務員必須要能自覺地面對所處的環境價值。

綜上，經探討各方說法，大體上均認為公務員必須透過自我角色的認知及外部規範的指引，從公平正義原則與負責的態度來執行其作為，並積極實踐公眾利益。易言之，公務倫理可說是行政機關及行政人員在推動政務、處理公務時，應遵守的倫理與道德規範，從消極的有所不為而無害於人（如不貪污、不怠忽職守），到積極的有所為而有益於人（如為國效命，為民謀利的各種服務），並使行政作為符合公平正義原則，亦即公務倫理就是行政機關及行政人員在公務上的道德共識及道德自律（陳德禹，1999：167）。

職是，公務倫理之要素，不但包含傳統官僚層級組織所注重之「忠誠」、「紀律」、「服從」、「效率」、「課責」、「專業化」等「從上倫理」概念，還包括公務員個人內在及行為層面所應注重之「倫理意識」、「道德感」、「責任」、「正當行為」、以及「裁量基準」等…。因此，公務倫理之意涵，除了包括積極追求社會公道和正義的「主觀責任」外，亦包括符合工作職務規範之「客觀責任」；前者係指公

務員應重視專業倫理道德，強調行政作為能夠重視平等、公正、正義，忠誠、負責等原則；後者係指公務員應遵循倫理相關法律，對其所揭示之忠誠、迴避、利益衝突、請託關說、贈與、應酬等價值內涵予以重視與遵行（林鍾沂、王瑞峯，2009:8）。

要之，公務倫理係指行政機關及行政人員，在公務體系中，所應有的正當關係及正當行為規範；此等規範立基於道德與價值之上，而公務倫理之本質乃是行政人員之道德共識及道德自律（吳定等，2006：313）。亦即，「公務倫理是指公務員在處理公務時即日常生活中，基於普世道德及價值，對國家、機關、民眾、上司、同事、部屬等，應具有的適當價值觀、行為與關係」。緣此，本文將公務倫理的意涵及範圍界定為「**政治倫理**」（針對政務官的政治倫理）、「**行政倫理**」（針對各級事務官所應服膺的倫理道德）、「**專業倫理**」（針對公務員的專業知識與職業倫理）及「**個人倫理**」（針對公務員的動機與行為）四個面向。

二、公務倫理的適用準則與範圍

馬英九總統曾說：「人民的信賴就是政府最大的資產，而貪污則是人民信賴最大的腐蝕劑」。這句話在指稱公務員於執行各項公務時，必須秉持廉能、專業、永續、公正等原則，為人民服務，以贏得人民之尊敬與信賴，因此行政院參酌美國、日本及新加坡等國有關公務倫理之規範，特訂定《公務員廉政倫理規範》（自97年8月1日生效），大抵上，其精神與旨意即是要求公務員應祛除個人私益考量，務將人民利益擺第一，避免做出任何自利之行為。

《公務員廉政倫理規範》乃是建立在公務員個人自我行為約束方面，誠如孔子所云：「政者，正也，子帥以正，孰敢不正？」公務員應當率先作為政府表率，廉潔自持不受賄，不接受不當饋贈、飲宴，不涉足不當場所，更不可利用職務，謀取不法或不當利益，遇有利益衝突事件，更應行迴避。而在透過自我內在規範所展現之外顯行為方面，公務員應當審慎處理一般民眾的陳情事宜，在避免發生違法或不當之行政行為之餘，也應保持便民服務的態度，將心比心，以親切、關

懷，主動且積極地為民眾提供所需服務。如此內、外兼具的倫理行為表現在專業效率與效能要求方面，將可持續精進公務員專業能力及人文素養，並本於敬業精神，謹慎勤勉、勇於任事，以提升行政效能與服務品質。

有關公務倫理之適用範圍，考試院會議於98年6月18日通過《文官制度興革規劃方案》之第一案「建基公務倫理、型塑優質文化」，將建制各類公務員服務守則列為近程首應推動之興革事項，考試院會爰於99年3月17日通過施行《公務人員服務守則》。其主要內容為：(1) 公務員應廉潔自持及依法公正執行職務（**廉正**）；(2) 公務員應恪遵憲法及法律，重視榮譽與誠信（**忠誠**）；(3) 公務員應積極充實專業職能及進行終身學習（**專業**）；(4) 公務員應運用有效方法處理事務並發揮團隊合作精神（**效能**）；(5) 公務員應具備同理心、培養人文關懷與尊重多元文化（**關懷**）；(6) 法官、檢察官或其他職務性質特殊人員，得由各該主管機關另增訂其應遵守之服務守則。

此外，在探究公務服務倫理之意涵時，由於公務員應有之倫理規範不同於一般倫理道德，按公務倫理乃係植基於我國傳統倫理道德之上，與近代西方國家的倫理概念相結合，斟酌損益而成，然迄無明確、完整的體系，其涵義及範圍亦人言言殊。不過大抵上舉凡以公務員的身分與職務為前提，探討與公權力運作或公務員官箴與形象有關之倫理道德規範，仍為大部分共識。是故，倘以著重層次之不同，則公務倫理在身分層次上可分為**政治倫理**（政務官）與**行政倫理**（事務官）；在事務的執行上則可分為**專業倫理**（處理公務）與**個人倫理**。分述如下：

（一）政治倫理

係針對政務官的政治倫理面向，其所著重的部分在於政府組織內部的領導、決策及對外溝通方面：

1. 在領導方面：公務員應以身作則、信任部屬、充分授權、妥適管理，並且善於規劃、長於協調衝突及紛爭。
2. 在決策方面：公務員應注重公共利益、社會公平正義，鼓勵公民參與、因應民意，嚴守政治中立、兼顧弱勢者的權利。

3. 在溝通方面：公務員應做好政府公關，推動大眾媒體與一般社會關係之溝通，以進行政令宣導，爭取大眾支持與信任。

(二)行政倫理

指各級事務官所應服膺的倫理道德規範，可分別從工作態度、行政處理、生活態度、人際交往等四面向，加以觀察：

1. 工作態度方面：強調忠誠、負責、公正、主動、認真、理性、效能、守密、務實、揭發弊端、尊重程序、依法行政等…。
2. 行政處理方面：重視公共利益、行政中立、利益迴避、行政程序、公正性、妥適性、時效性、民主參與等…。
3. 生活態度方面：強調誠實、清廉、謹慎、禮貌、不多言、愛惜公物、維護整潔、不貪污、不受賄、不出入特種營業場所、注重形象、愛惜名譽等…。
4. 人際交往方面：尊敬長官、體恤部屬、樂於助人、謙和對待同事、不道他人長短、設身處地為人著想、公平競爭、尊重每個人的職務與角色等…。

(三)專業倫理

在官僚制度中，講究專業責任的主要用意乃是因為行政事務經緯萬端，實非有限的法規條文所能窮盡與規範，因而必須授予行政人員必要的裁量權，憑藉著行政人員的專業知識與職業倫理，針對特殊的環境狀況，做出妥適、適當的回應（林鐘沂，2001）。而在專業倫理上，其著重的面向有：

1. 法規執行方面：善用有限的法規應付分歧而多元的行政事務。
2. 裁量權使用方面：充分運用裁量權為民眾造福，而非避免犯錯而墨守成規，致發生目標錯置（goal displacement）的情形。
3. 公共利益方面：配合情境因素，運用專業技能與倫理，達成公共利益。

(四)個人倫理

一般對於公務倫理的討論，多屬於決策規則（decision rule）方面的考量，簡單而言就是探討責任歸屬的問題，而鮮少針對行為者的意向與動機來加以評析（林鍾沂，2001）。事實上，公務員的個人倫理是相當重要的，它講求的並不是

外在的標準與規則，而是重視行為者內在的看法。在個人倫理上，強調的面向有：
(Harmon, 1990)

1. 反省能力方面：公務員應該培養自我反省的能力，當一個有義務感的公務員不慎違法失職時，其愧疚之情並非來自上級的懲處，而是發自內心的不安與自我責備。
2. 交互主觀性方面：公務員執行公務時，不可能孑然自處，獨立完成其工作，而必須充分地與他人互動與合作，如此才能在團體中鍛鍊自身個性，學習、包容及分享他人的理念和風格，進而營造一個不分彼此的團隊。

三、公務倫理的核心價值

在當代民主治理的系絡下，人民對公務員的期許，不僅在其專業的能力，更在意公務員是否具有廉潔的操守，此二者構成了行政的核心價值。在這方面，Meier (2000) 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，主要包括對政府機關、公眾與法律的回應；具備彈性、倫理與公正無私。至於在「能力」上，則涵蓋了效能、及時、效率與值得信賴。相較於Meier將倫理上的德性與能力作二分的討論，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，從而使得公務員具有廉能形象厥為重要課題。至於「核心」的意義，指的就是關鍵的、重要的或基礎的，「核心價值」(core values) 則是「那些被認為是最根本、不能被取代，或者是被取代了便會走了樣的價值」。因此凡是可交換、可以被其他手段或價值取代的，便不是核心價值。

為探討公務員執行職務時，如何做到廉潔自持、公正無私、依法行政，並提升國民對於政府之信任及支持度，本文爰參酌美、日、新加坡等國家公務員之行為準則，並根據考試院為再造國家新文官，建立一流政府，以積極提昇政府行政效能，於2009年1月15日成立「考試院文官制度興革規劃小組」，邀請專家學者及

各界提供興革意見，規劃「考試院文官制度興革方案」，其中指稱我國文官應具備正確之價值及倫理觀念，其為建構良好文官制度的基石。基此，考試院在文官制度興革方案第一案「建基公務倫理、型塑優質文化」當中，擇定當前文官應具備的公務倫理之核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，考試院院會並於同年11月3日頒布實施。其重要內涵如下：

(一)廉正

公務員廉潔度與國家競爭力息息相關，其必須以清廉、公正、行政中立自持。公務員應具有高尚人格，潔身自好，不收受不當利益，並主動利益迴避；公務員應誠信公平執行公務，以兼顧各方利益之均衡，營造全民良善。

(二)忠誠

公務員應忠於憲法及法律，以執行其職務；公務員應忠於國家及全民，以國家及全民利益為依歸；公務員應重視榮譽，保持誠信及誠實，並應具備道德感與責任感。

(三)專業

公務員應掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識與技能，熟悉主管法令及相關政策措施。公務員應實踐終身學習，時時創新，保持專業水準而與時俱進，提供全民第一流的公共服務。

(四)效能

公務員應運用有效方法，簡化行政程序；並研修相關法令、措施，力求符合成本效益要求，提升決策品質；公務員應以對的方法作對的事；明快、主動、積極的發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提升國家競爭力。

(五)關懷

公務員應時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需求及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，促進族群間互相尊重、包容及社會和諧。

四、公務倫理的群己關係

有關人際當中群己關係的論述，儒家典籍頗多著墨，如《論語·里仁篇》云：「君子喻於義，小人喻於利」，旨在明群己間之義利之辨；應用在公務倫理上，則是主張公務員應該「見利思義」，堅持信守「不義而富且貴，於我如浮雲」。董仲舒更將這種觀點概括為「正其誼不謀其利，明其道不計其功」，應用在公務員群己關係，則有其異曲同工之妙。

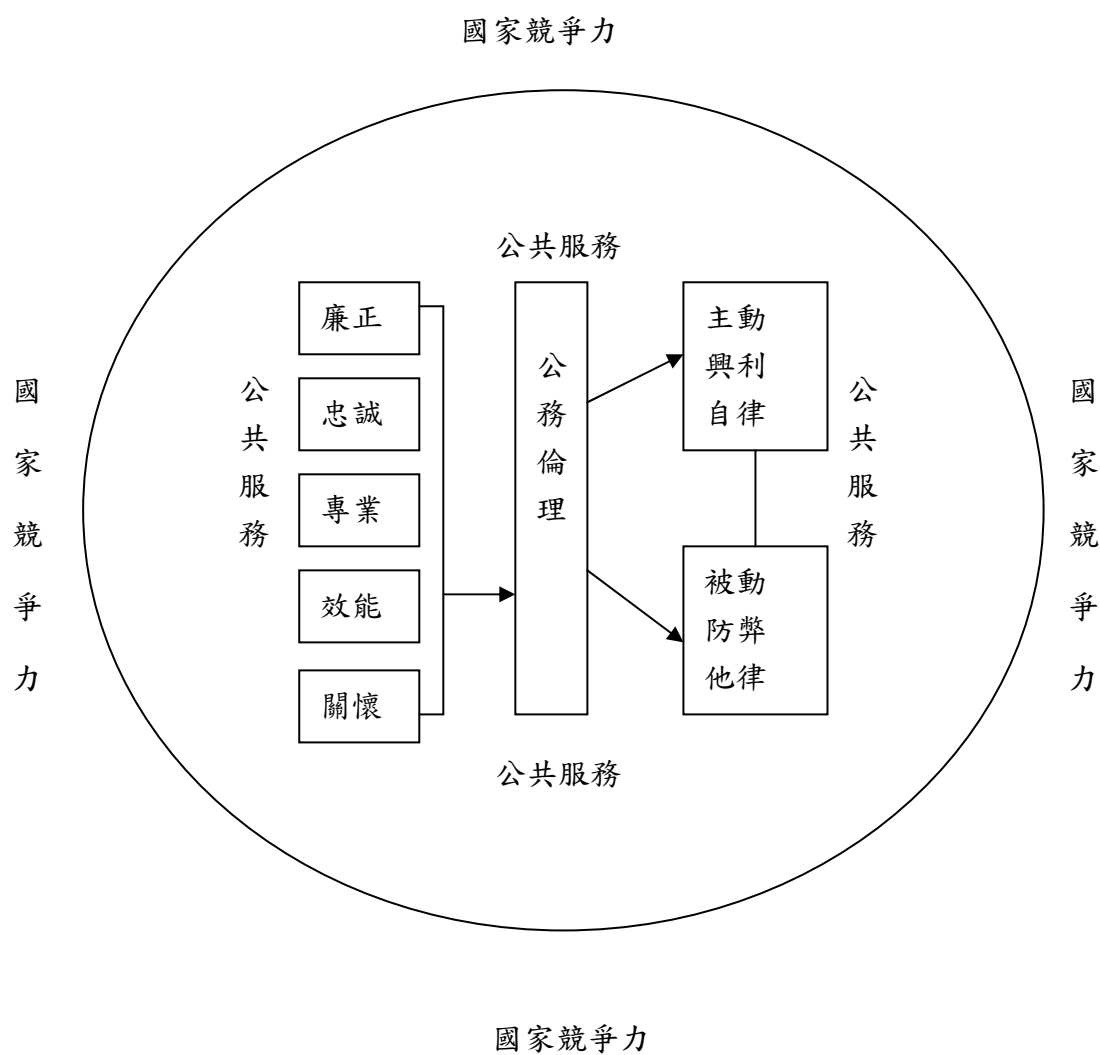
傳統中國有五倫之說，曰：「父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序、朋友有信」，此乃君臣、父子、兄弟、夫婦、朋友關係的經典規範。我國前財政部長李國鼎在儒家五倫的基礎上，於 1981 年為因應現代社會需求提出「第六倫」，即「群己關係」。認為儒家之五倫屬於私德的範圍，群己關係則屬於公德的範圍。五倫的社會文化背景是經濟活動和社會結構簡單的傳統社會。第六倫的社會文化背景則是經濟活動和社會結構漸趨複雜的現代社會，並進而倡導社會必須進行心靈改革，重建工業化之後人類精神文明的價值觀。質言之，這種公德範疇的群己關係對於政府機關的公務員（特別是第一線的公務員 the street bureaucracy）尤其重要，因為公務員必須每天面對群眾、考量群眾的需求。以下分述公務員的六種群己關係：

1. 對長官以敬、從：公務員對長官必須要心存恭敬之心，祛除傲慢的習氣；並且遵從上級的指示與命令。為人長官者，並應以身作則，為所屬表率。
2. 對同事以和諧、合作：公務員應塑造同事間的和諧及合作能力，齊心協力，共同分析、討論、互助，俾有效完成任務。
3. 對部屬以教導、培養：公務員應激勵部屬思考，教導、培養部屬解決問題的能力；適時扮演「催化領導」的角色，讓部屬勇於面對問題並解決問題。
4. 對機關以敬業、盡責：敬業是對所從事的事業產生敬重熱愛、全心全意；盡責則是為事業不辭勞苦而勇於拼搏、勇於創新，甚至為之獻身。
5. 對人民以仁愛：公務員是公僕，係為解決人民需求而存在，必須對人民心存

感激，多給予、少掠取，時時以解決民眾問題，促進公共利益為己任。

6. 對國家以忠：公務員受國家之特別選任，代表國家行使職權、處理公務，對國家負有忠誠服務之義務，更應該保持品位，依法執行其職務。

本文試以公務倫理為中心，建構出提升公共服務品質進而提升國家競爭力之行文架構（全文論述仍以公務倫理為焦點），如圖一所示：



圖一：公務倫理研究架構

資料來源：本文自行繪製

誠如馬英九總統於就職宣誓中指示，建立「廉能政府」的要求乃係期待公務員應做到「清廉、勤政、愛民」的目標，而考試院隨即在文官制度興革規劃方案

中，提出「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五大核心價值作為公務員執行職務及行為處事之原則，期許公務員將其導入公務倫理價值觀並內化至文官體系中，使公務員成為具有正確決斷、明快回應力及高度執行力的廉能服務團隊，型塑文官優質文化，提升政府行政效能，進而增進國家競爭力。

參、國外公務倫理的內涵及作法

馬英九總統之所以將「廉能政府」做為施政的重要目標，而且在 2010 年 7 月宣布，為了使我國公務倫理得以更加落實，將成立廉政署。除了係基於國內政經環境所需之外，另一方面也有鑑於國際組織對其會員國政府公務倫理之重視，希冀我國政府公務倫理法制與表現，能與世界接軌。因此，以下將先介紹幾個國際組織對其會員國政府公務倫理相關規範內涵與建議、繼而參考經濟合作暨發展組織國家（OECD, 2000）針對世界各國公務倫理之作法與內容進行概述，探討其公務倫理之核心價值、規範內容與具體做法。

一、國際組織對會員國政府公務倫理之相關規範與建議

（一）聯合國

聯合國對於其會員國政府公務倫理規範，主要係載於其全面性的反貪腐與廉政治理最重要的一項規範，也就是 2003 年 10 月 31 日由聯合國大會通過，並於 2005 年 12 月 15 日正式生效的《聯合國反貪腐公約》（The United Nations Convention against Corruption, UNCAC）。

《聯合國反貪腐公約》共計分為總則、預防措施、定罪和執法、國際合作、不法資產的追回、技術援助和資訊交流，以及落實公約的執行機制等七章七十一條。公約第二章預防措施，是對於會員國國內反貪腐法制最重要的實質規範。與政府公共服務倫理有關的部分，主要在於第六條「預防性反腐敗機構」、第七條「公共部門」、第八條「公職人員守則」、第九條「公共採購與公共財政管理」，以及第十條「公共報告」。

其中，第六條「預防性反貪機構」是強調會員國應有一個或酌情設有多個機構具獨立性並擁有充足反貪資源的反貪腐機構。(公約第六條第二款)第七條「公共部門」則是強調以人力資源管理相關措施達到預防公務員貪腐與強化倫理行為的目的。第八條「公職人員守則」則是希望會員國應對於民選人員與一般公務員訂定公共服務倫理規範制度，特別是有關弊端揭發與利益衝突迴避、兼職、財產申報等。第十條「公共報告」則是有關提高公共行政部門的透明度，包括酌情在其組織結構、運作和決策過程方面提高透明度。

(二) 經濟合作暨發展組織 (OECD)

經濟合作暨發展組織一向重視參與公共服務者的服務倫理問題，並長期致力於為各會員國提出倫理法制建制原則、建議，推動正式公約，以敦促各國相關立法，並持續透過對其會員國的相關倫理法制體系機制加以比較分析，期望能找出有效的防治之道，發揮跨國性政策學習與經驗擴散之效果，其工作頗有成效 (PUMA, 2005)。以下分就經濟合作暨發展組織對會員國應採取的公務倫理行動建議，以及公務倫理法制建構建議等，足供我國參考之重要做法加以簡介。

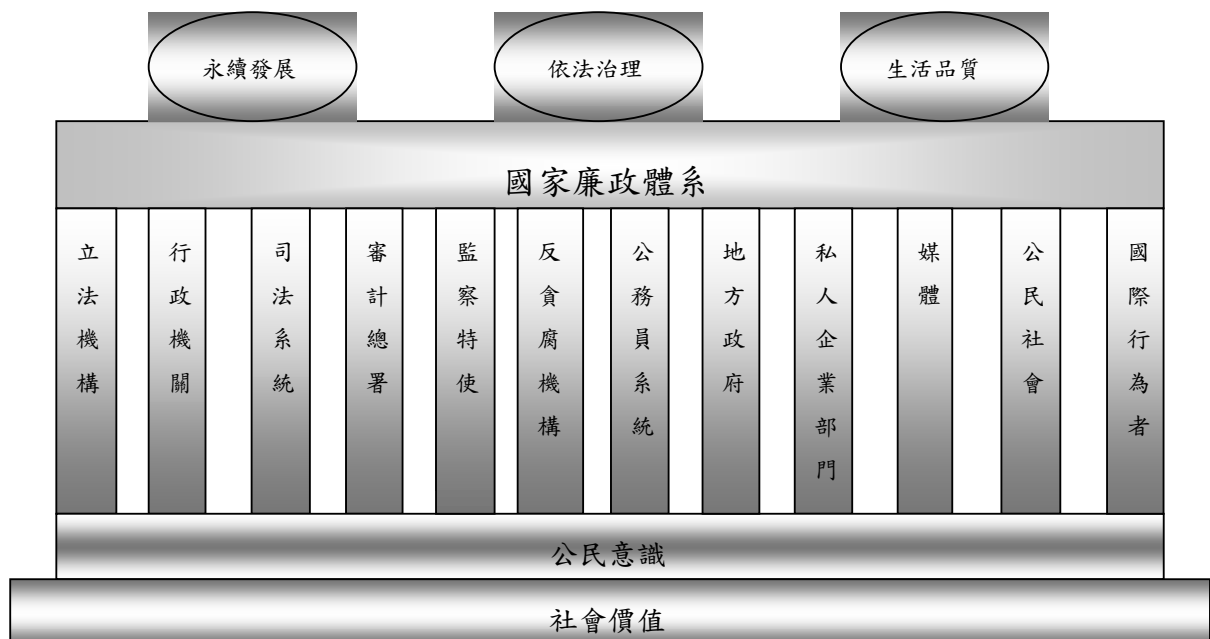
1. 經濟合作暨發展組織對各會員國應採取的公務倫理行動建議，主要有：(1) 發展與定期審視影響公共服務倫理行為的政策、程序措施與制度；(2) 強化政府行動以維持公部門高標準行為與反貪污；(3) 將倫理面向整合至管理架構，以確保各項管理措施符合公共服務倫理價值和原則；(4) 將倫理制度中，有關價值規範與法律規範予以結合；(5) 評估公共管理改革對公共服務倫理行為的影響；(6) 採用 OECD 之「公共服務倫理管理原則」，以確保高標準的倫理行為等六項(PUMA, 1998)。
2. 經濟合作暨發展組織對會員國公務倫理法制建構建議，主要有：(1) 倫理標準應該清楚；(2) 倫理標準應該反映在法制架構；(3) 倫理標準應該讓公職人員隨手可得；(4) 政府員工犯錯時應該知道自己的權利與義務；(5) 政治承諾應該強化對公職人員倫理行為之要求；(6) 決策過程應該透明公開；(7) 公私部門互動應有清楚的指引標準；(8) 管理者應該展現與提昇倫理行為；

(9) 管理政策、程序與措施應該提昇倫理行為；(10) 公共服務條件與人力資源管理應該提昇倫理行為；(11) 適當的課責機制應該被置於公共服務之中；(12) 應有適當的程序與罰則處理不當行為等(PUMA, 1998)。

(三) 國際透明組織 (Transparency International: TI)

國際透明組織於 1993 年正式成立，結合政府機關、民間企業與公民社會的力量，致力於抑制與打擊各國的貪污腐化行為，以營造一個廉潔而有效能的生活環境。在具體做法上，國際透明組織的主要工作不是針對單一特定貪腐事件進行報導與查訪，而是著眼於國家及國際間抑制貪腐工具的建立，並推動各種反貪腐機制的建立與政策的改革，所採取的策略包括：(1) 激起社會關注 (2) 建立反腐聯盟 (3) 開發反貪工具 (4) 設定廉潔標準 (5) 監測貪腐活動。

國際透明組織所提出與建議的國家廉政體系 (National Integrity System, NIS)，則是提供國際透明組織進行許多跨國性比較研究的重要架構 (余致力等，2006)。國際透明組織對於各國 NIS 建制的原則指引與測量，基本上係分別從下圖二中所示的十二個面向加以設計 (Transparency International, 2000; 引自余致力、蘇毓昌，2006)，其中除私人企業、媒體、公民社會與國際行為者等四個領域外，其餘八個領域均屬於政府部門。



圖二 國際透明組織所建構之 國家廉政體系

資料來源： Transparency International 2000： 35

二、各國公務倫理規範之積極與消極面向

各國政府的公務倫理規範，大致上可以區分為積極促進的公務倫理規範，以及消極禁止的反貪腐相關規範兩個面向。

(一)公務倫理規範

經濟合作暨發展組織認為建構政府公共服務倫理法制的目的，積極意義係在於提升公共服務倫理乃是增進民眾信任政府的重要途徑。因為當政府一旦想到要提供公民在經濟與社會上一個可以信任和有效的架構時，誠實與正直便已成為該架構的根本要件之一；而倡導建立正直誠實的機制和體系，也逐漸被認為是良善治理的根本要素。這當中所謂的誠實正直架構，指的就是公務倫理法制。

為了確保政府倫理法制能夠確保政府施政達到誠實正直之目的，必須符合以下幾項指標：(1) 公務員行為符合所任職機關組織的公共職掌；(2) 日常的公共服務運作具有可靠性；(3) 以合法性獲得公民信任；(4) 公共資源能有效率、有效能和適當的被運用；(5) 決策程序應對民眾公開透明 (PUMA, 2000:1)。

(二)反貪污相關規範

政府公務倫理的消極意義，則是所謂的反貪污。所謂貪污，最常見的定義就是濫用職位、角色或資源以圖個人利益。而貪污行為又可區分為政治貪污與行政貪污。「政治」貪污係指政治任命的政務官利用其職務之便牟取個人利益；「行政」貪污是指事務官員利用擔任決策者和行政管理者的作為活動而產生的貪污。這些貪污行為有兩種可能，一種是符合法令規定作為但有貪污行為之舉，例如雖完全依法行事，卻也同時藉機違法收受利益。另一種則是完全、根本的違反法令規定之貪污行為 (施能傑，2004:17)。

為了杜絕貪污，經濟合作暨發展組織國家各國通常都會明訂禁止公務員的一些行為 (轉引自施能傑，2004:17)，例如：(1) 未能嚴守秘密，未經許可使用機密性的官方資訊，或濫用個人資訊；(2) 不當行為，濫用公共設備與政府財產資源；(3) 販售影響力以交換好處；(4) 擔任其他不得從事之工作；(5) 作偽證或

不實陳述致誤導政府官員；(6) 接受贈與；(7) 選舉舞弊或干預選舉；(8) 干涉或妨礙政府採購；(9) 歧視；(10) 限制他人參與政治活動；(11) 參與罷工；(12) 私親主義；(13) 對弊端揭發者進行報復；(14) 怠忽職守；(15) 影響政府聲譽。

三、各國公務倫理核心價值

經濟合作暨發展組織國家於 2000 年出版的《對政府的信任：國際經濟合作暨發展組織會員國之行政倫理措施》(Trust in Government: Ethics in OECD Countries) 調查報告書中指出行政核心價值，係文官制度的基礎，經調查相關會員國後顯示，最常被強調的 8 項主要的行政核心價值，依序為：公正無私 (impartiality)、恪守法紀 (legality)、廉潔誠信 (integrity)、透明公開 (transparency)、行政效率 (efficiency)、公平執法 (equality)、權責相符 (responsibility) 及維護正義 (justice) (PUMA, 2000)。經濟合作暨發展組織國家對於政府高階領導者，包括政治領導者 (在議會體制國家則包括國會議員) 和高階管理者，通常會給予更多規範的限制，這部分也是國際透明組織特別提出並重視的一環 (Carney, 1998)。

依據經濟合作暨發展組織國家幾項報告，施能傑進一步整理出幾個主要會員國的公共倫理之核心價值如表一 (轉引自施能傑，2004：137-138)：

表一：OECD 國家公務倫理核心價值

國家	公務倫理之核心價值
美國	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率、平等、嚴守秘密、利益迴避、善用國家資源
加拿大	公正無私、依法行事、廉潔誠實、透明公開
墨西哥	依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率、負責
英國	公正無私、依法行事、廉潔誠實、透明公開、負責
法國	嚴守秘密、服從指揮
德國	公正無私、依法行事、廉潔誠實、平等、負責、公平、嚴守秘密、專業

	主義、公共利益、利益迴避、服從指揮、效忠國家
波蘭	公正無私、廉潔誠實、專業主義
瑞士	依法行事、效率、公共利益
義大利	公正無私、依法行事、效率、服從指揮、效忠國家
西班牙	公正無私、依法行事、效率、公平、公共利益
葡萄牙	公正無私、依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率、平等、負責、公平、專業主義、公共利益
日本	公正無私、依法行事、廉潔誠實、平等、嚴守秘密、公共利益、利益迴避、服從指揮
韓國	公正無私、依法行事、廉潔誠實、嚴守秘密、專業主義、服從指揮、效忠國家、親切人道關懷
澳洲	公正無私、廉潔誠實、效率、平等、公平、專業主義、親切人性、親切人道關懷
紐西蘭	廉潔誠實、透明公開、效率、負責、公平
荷蘭	公正無私、依法行事、廉潔誠實、透明公開、平等
瑞典	公正無私、依法行事、廉潔誠實、效率、平等、負責、公平、嚴守秘密、公共利益、利益迴避、效忠國家
挪威	公正無私、依法行事、透明公開、效率、平等、公平、善用國家資源、效忠國家
芬蘭	公正無私、透明公開、負責
冰島	公正無私、依法行事、透明公開、負責

資料來源：整理自施能傑（2004：137-138）。

觀乎各國論及公務員核心價值，大抵與我國無異，正如同馬總統所推行之公務員八大廉政革新之內容類似，包括：(1) 設置廉政委員會，推動乾淨政府；(2) 嚴禁政治勢力干預獨立機關；(3) 貫徹查察賄選，懲賄適用黨內；(4) 反貪法規再造，斷絕行賄根源；(5) 財產誠實陽光，不實申報課刑；(6) 監督公僕高官，

財產不明課罪；(7) 企業掏空背信，負責人課重刑；(8) 決策公開透明，落實利益迴避。

本文表二將就國外之公務核心價值，配合我國之施政理念相對應，整理出我國公務倫理之核心價值與內涵：

表二：我國公務倫理核心價值與行為內涵

核心價值	倫理行為內涵
廉正	公務員應廉潔自持，遵守公務員廉政倫理規範，不公財私用，不接受不當饋贈、飲宴或招待。更不可利用職務，謀取不法或不當利益。遇有利益衝突事件，應行迴避。
	公務員應本於良知，誠信公正執行職務，以維護社會公平正義，不做不公、不義之事，並應維持行政中立，遵守有關行政中立規範，不因政治立場而偏頗公務執行。
	公務員之行為舉止，應保持公務員品格尊嚴，不從事與公務員身分不相容之事務或活動。
忠誠	公務人員之行為當遵守憲法與相關法制規範，課盡職責，自我警惕而不踰矩，以增進全民福利為首要任務。
	公務員受全體國民之付託，執行公務，應忠於國家，遵守憲法及法律，以福國利民、永續發展為努力目標。
	公務員於任職期間，知悉或持有之公務機密與涉及商業秘密、職業秘密或其他個人隱私資料，均應遵守保密規定，不得洩漏。離職後亦同。
專業	公務員應秉持謙虛態度，持續精進專業及人文素養，並本於敬業精神，謹慎勤勉，勇於任事，積極創新，以提升行政效能與服務品質。
	公務員應熟悉法令，客觀公正認定事實，妥善依法行使職權，通情達理處事，勿作違法或不當之行政行為。

核心價值	倫理行為內涵
效能	長官應善盡指導、照顧、培育部屬之責；部屬應敬重、服從及支持長官之領導，並誠實陳述意見供長官參考。
	公務員應理性規劃、有效運用公務資源及公共財產，促進人民與國家利益，並發揮最大效益。
	公務員應發揮團隊精神，以國家整體、長遠利益為重；同事間應和諧相處，加強橫向聯繫，落實縱向溝通，互助合作，祛除本位主義。
關懷	公務員應體察人民生活需要，掌握時代脈動，重視民意機關、大眾傳播媒體及其他各方反映意見，納入施政參考。
	公務員應將心比心，以慈愛、關懷、禮貌之態度，主動積極為人民提供良好服務。

資料來源：本文整理

四、各國公務倫理規範

經過以上幾部分總體性地介紹各國政府公務倫理相關議題之後，以下再進一步分別從公務員自律與他律的角度，探討各國公務倫理之規範，並提出可供我國參考借鏡之處。

(一)英國公務倫理規範

英國文官制度的倫理，指的是在一個特定的政治環境脈絡中，如何將道德標準應用在公務的處理上。以英國現行懲處與申訴制度之訂定原因來看，公務倫理「法典化」的目的實已隱含了加強對文官的政治控制，並藉由道德行為規範防止文官因個人對政務官的怨懟，而將機關內部事務公諸於世，致產生政治醜聞。另一方面，由於管理權的擴張，文官制度化的程度相對地提高，加深了政治性任命官員對文官的影響力；從而，文官受到政治勢力干擾的機會亦隨之增加，這對保障制度也存有潛在性的威脅。

再就其懲處與申訴制度之實施而言，以文官申訴委員會每年僅受理 200 餘件

案件而論，可謂是鳳毛麟角，雖然「文官仲裁法院」之裁決對各機關未具強制拘束力，但基於以往文官仲裁法院在裁決前均能徵詢雙方兩造意見，以獲致共識的協調慣例來看，英國文官申訴制度仍有其相當之獨立性，而可發揮保障及救濟的功能。

英國之文官《公共服務守則》（The Civil Service Code）載明，公務員係英國政府組成之主體，負責政府政策之發展與執行，並從事公共服務。渠等應自公平且完全競爭之考試中遴選脫穎而出，並致力於實現基於其職掌所被交付之任務及其核心價值：廉潔（integrity）、誠實（honesty）、客觀（objectivity）及中立（impartiality）。這些核心價值是一個良善政府的支柱，亦是確保文官行為能達到最高標準之要求；這些核心價值將能夠幫助公務員贏得部會首長、國會及人民的尊敬。其中，「廉潔」係指公務員應將公共服務之義務置於個人私益之上；「誠實」係指公務員應真誠及公開；「客觀」係指公務員之建議與決策，應植基於實務之準確分析；「中立」係指公務員應依法行政，並保持政治中立。

英國《政府倫理法》則分別從應為與禁止事項界定公務倫理，認為做為一位文官，必須無論執政政黨為何，不論自身的政治信仰為何，均須遵循《政府倫理法》的規範及要求。此外，公務員必須遵守政治活動參與的相關限制，公務員不得依政黨之考量行事，或將公務資源用於政黨之政治目的；亦不得以個人的政治觀點提出任何建議或行動。

對我國而言，英國文官在公務倫理之懲處與申訴制度上可供參考之處，就「自律」的角度而言，其制度設計係基於對等原則，重視公務員「知的權利」，換言之，機關須善盡告知義務，避免公務員誤蹈法網，此實亦含有警示之意；另一方面，如何讓公務員勇於檢舉不法而不會有所顧慮，或甚而遭受機關報復，亦為重要課題。至於「他律」方面，其申訴程序中允許公務員協會參與，如此可避免公務員陷於孤立無援之困境；從雇主角度而言，亦或可透過協會斡旋角色，達成協議，以縮短爭議時間。另外，英國對缺乏效率之公務員的懲處，係優先考慮給予提早退休，其次才為免職。其要求機關須事先規範績效標準的精神，與美國聯邦

政府相同。因此，以其行政改革經驗來看，「績效」乃是他律之最大基礎。

(二)美國公務倫理規範

在美國人事制度發展的歷史過程中，1883年《文官法》(The Pendleton Act)的通過實施，代表著分贓制度(spoils system)的終結，以及功績制度(merit system)的開始，亦是政府強調「廉」與「能」的象徵。究其緣由，此乃快速工業化之所必須，即隨著政府規模的擴大、政府活動的逐漸增加，傳統的公務員遴選模式已不適用，社會大眾認知到他們需要一批具有專業能力的官僚。

1978年制定《政府倫理法》(Ethics in Government Act)，該法較為特別及具體的內容，係規定服務於行政、立法及司法部門的人員，都需要申報財產，並由權責單位予以公開，提供大眾查閱；用以避免任職時發生公、私利益的衝突。該法同時對政府倫理局的職權與功能及離職人員的行為均詳加規定。以行政部門為例，上至總統，下至一般俸表第16職等的常任事務官或支俸相當16職等的人員(即「高級行政主管群」，簡稱SES)，均一體適用。其申報項目，規定甚為具體，可謂鉅細靡遺。

1989年4月12日，布希總統頒布《倫理行為守則》(Principles of Ethical Conduct)，要求全國公務員信守遵行，該守則主要內容包括規定公務員係受公眾之託付，必須超越個人利益，忠於憲法及法律；公務員不得謀求不當利益、收受饋贈、違法兼職等；公務員應以超然立場、誠信執行職務，保護、擲節公有財產及適當揭發弊端等內容。政府倫理局更於1997年頒訂《行政部門公務員倫理行為標準手冊》，其涵蓋範圍相當寬廣，其中最基本者為14條倫理行為通則，其內容與我國《公務員服務法》之規定所見略同。

有關美國聯邦政府公務倫理之相關法令，在《赫奇法》(The Hatch Act)規定內容當中，就「他律」的角度而言，認為公務員不能運用職權或影響力以干擾或影響選舉結果，也不能參與政治性事務或選戰。另外，公務員雖可以登記參與競選或在選舉中投票，以表達對政治事務的意見，或加入某一政黨，或對政治團體捐款，以及以觀察員身分出席政治性集會。然而，除非是非政黨的選舉或活

動，其他活動公務員均被嚴格禁止積極的投入。同時，《赫奇法》也規定禁止政治性捐款的募集，並且不允許公務員運用職權或影響力強迫他人從事政治活動。

就「自律」的角度而言，美國聯邦政府行政命令 11222 號表示，公務員應避免下述行為，包括：(1)將公務作私人用途；(2)對於任何組織或個人給予優先處理；(3)在公務處理途徑外作成政府決定；(4)使社會大眾對於政府的誠實、廉正產生不信任；(5)妨礙政府經濟或效率；(6)行為喪失自主性或公正性。

此外，聯邦行政命令第 12674 號則首先標舉公務員的倫理行為原則：

- (1)一般性規定：包括對公共服務的基本義務、軍事人員及派出人員的適用條款、各機關依本命令可補充相關法規規定。
- (2)外界贈禮：禁止公務員因其職務而從禁止管道要求或收受贈禮。
- (3)公務員間的贈禮：禁止公務員與上司之間的贈禮、捐獻。
- (4)財務利益的衝突：包括迴避相關財務利益事項的規定及禁止某些財務利益的取得與擁有。

透過上述之倫理規範內容，自 1974 至 1995 年止，美國國會在各項公務活動範圍與層面，陸續制定了 14 項相關倫理法案。簡述如下：

《聯邦選舉法》（1974 年）：美國聯邦制定相關倫理法規的主要催化劑，是 1970 年代初期尼克森總統水門竊聽案所造成的對政府信心危機，及 1972 年總統競選活動中，選舉經費浮濫的直接影響。於是，國會於 1974 年通過《聯邦選舉法》，除了限制個人、政黨及政治團體的政治獻金外，另外成立獨立的「聯邦選舉委員會」，負責執行本法律及競選資金的公開和管理。

《政府倫理法》（1978 年）：受到水門案的持續影響，聯邦政府於 1978 年通過《政府倫理法》；此法的重點有四：首先，在人事管理局之下設立政府倫理局，負責指導所有行政機關推動公務倫理方案；其二，為聯邦政府設計一個行政、立法、司法三部門皆可一體適用的、範圍寬廣的公共財政公開制度；其三，針對行使獨立調查和起訴政府官員權力的特別檢察官（special counsel）職務，訂

定任命程序，藉以在某些高度敏感的案件中，將司法程序從政治領域中獨立出來；其四，對行政部門的離職員工，增列離職轉任的限制條款。

《檢察長法》（1978年）：根據該法在行政部門及各機關中設立檢察長室。檢察長有相當獨立的傳訊權，負責預防政府的施政計畫或方案中，有關詐欺、浪費和管理不善的行為，並予弊端揭發。

《文官改革法》（1978年）：根據該法設立功績制度保護委員會，負責監督行政部門的人事措施，以確保聯邦功績制度的廉能。該法並嚴禁不當的人事措施，包括禁止對弊端揭發人施以報復的行為，使揭發政府政策方案設計及執行的過程中，所有管理不善、浪費和濫用情形的作為，取得合法保障的基礎。文官改革法並擴大特別檢察官辦公室的功能和權力，負責接受弊端人的檢舉、投訴，並據而從事調查及起訴。

《聯邦管理者財務廉潔法》（1982年）：該法主要係對行政機關之會計系統和行政控制系統進行評估和報告，企圖藉由一個較嚴格、較有效率及效能的稽核控制系統，以避免聯邦資源的浪費。

《政府倫理局權威強化法》（1988年）：該法將政府倫理局從人事管理局的隸屬地位中獨立出來，目的在確保行政部門有效推動公務倫理方案，並強化政府倫理局之重要性及獨立性。

《弊端揭發人保護法》（1989年）：該法對於那些經由合法程序揭發政府內部弊端的人員提供保護，以避免遭受迫害及報復。根據此法，可設立獨立於行政部門之外的「特別檢察官辦公室」，與前述之「功績制度保護委員會」共同保護公務員（尤其是弊端揭發人），避免遭受到禁止的人事措施的報復。

《聯邦採購政策法修正案》（1988年）：該修正案主要在於確保聯邦採購程序符合廉潔要求，其規範涵蓋下列四個領域：(1)離職員工；(2)求職者；(3)退休金；(4)資訊的公開。除對離職員工的限制外，此法也同時涵蓋官員和職員，更包含承包人、轉包商、專家和顧問等。

《倫理改革法》（1989 年）：隨著該法的通過，美國政府倫理法有了一些重大的改變。此法除了沿用對離職員工之規範，並將適用對象擴及國會中的議員、職員、最高幕僚、行政部門的官員、貿易協商代表及外交部的代表。該法同時要求政府所有部門的官員及員工，限制對某些特定資源的不當牟取，包括餽贈禮物或收受賄賂等，並授權行使倫理監督權的機關頒布施行辦法，以徹底執行相關倫理法規。此法也特別針對行政、立法、司法三個部門的高級官員，限制其在外兼職所得和範圍，包括：(1)在外兼職所得不得超過其年薪的 15%；(2)不得接受來自專業工作之外的額外報酬；(3)不得接受任何協會、公司或其他機構的官員和委員的聘用及服務報酬；(4)未經過權責機關之核准認可，不得接受講學的報酬。又規定本法的所有適用對象，皆不得接受謝禮，包括出席費、演講費或文章撰稿費，或等值的報酬。

《財政首長法》（1990 年）：該法係為了改善行政部門的財務管理，並防止政府計畫方案因詐欺、浪費和管理不善所造成的損失。藉由改變管理暨預算局的組織結構，設立聯邦財政管理局來制定政府廣泛的財政管理政策，並依據此法，在內閣級機關和一些較大的機關中，設立財政首長一職。

《赫奇法修正案》（1993 年）：該修正案主要在限制政府所屬員工參加政治活動，以確保文官的行政中立；並放寬限制以允許公務員有較多的政治參與權。例如開放公務員參與屬於一般公民權益的政治活動，同時持續保護聯邦員工及公民，免於受到不當的政治壓迫或誘惑。

《獨立檢察官權威強化法》（1994 年）：該法主要在加強獨立檢察官於訴訟程序中，關於財政上和行政上的控制權力，並澄清檢察總長在獨立檢察官體系中的角色和地位；至於國會中之議員、職員及雇員等，悉同受其規範。

《國會收受餽贈之改革》（1995 年）：此改革主要目的在限制國會議員和職員的收受餽贈行為，其中規定所謂的禮物，廣泛地涵蓋任何具有金錢價值，包括服務、交通工具、房子或餐宴等範圍。

《遊說公開法》（1995年）：該法主要宗旨在修訂1946年所制定、已過時不當的遊說法。根據新法之規定，遊說者必須事先向國會和行政部門登記，並就其遊說的對象及議題，以及報酬的總額提出報告。離職員工同樣適用此法律，尤其是美國貿易代表及其代理人，在離職後悉同受其規範。

(三)加拿大公務倫理規範

加拿大政府之《公共服務價值與倫理法》（Values and Ethics Code for the Public Service）係從「自律」的角度出發，認為公務員之工作與專業行為，應受一套包括民主、專業、倫理、人本等各項價值平衡之公共服務價值架構所引導。其中「民主」價值係指公務員應在法律規範下協助部長為公共利益服務；「專業」價值係指能力、卓越、效率、客觀與無私；「倫理」價值係指公務員應時時刻刻以倫理行為促進公共利益；「人本」價值係指公務員與公民及同僚互動時，應表現出尊重、公平、禮貌。公務員必須時時刻刻以倫理行為促進公共利益，具體而言，必須遵守以下規範：

1. 公務員應善盡義務提供服務，確保並提升公民對政府清廉、客觀與無私的公共信任。
2. 公務員應時刻以符合最嚴格的公共監督之作為行事；而不應僅簡單地依法行事而已。
3. 公務員除了重視實現法定義務與責任之外，決策時亦應以公共利益為念。
4. 公務員的私利和法定的義務有所衝突時，應以公共利益為優先考量。

(四)日本公務倫理規範

日本之公務倫理係規範於《國家公務員倫理法》，其立法目的係規定公務員受全體國民之託付，其職務係為全體國民服務之公務。該法在於為協助公務員維持職務倫理，防止國民懷疑其執勤公正性，確保國民對公務員信賴。其主要內容在規範公務員應禁止之行為、限制接受職務上有利害關係者之贈與，及陳報受贈與報告書、股票交易報告書、所得金額報告書等（蔡秀涓等，2007：677-684）。

(五)新加坡公務倫理規範

新加坡規範公務員倫理之《行為與紀律準則》(Conduct and Discipline)，主要內容規定該國公務員除投票及加入政黨之權利不受限制外，不能參與政治活動；除非退休外，不得接受餽贈。此外，公務員亦負有保密義務，及不得假公濟私，利用公家資訊謀求個人利益等(陳新民，2002)。

(六)波蘭公務倫理規範

波蘭之公務倫理規範係該國首相於 2002 年 10 月 11 日以行政命令頒布之。該規範係基於波蘭憲法第 153 條第 1 項及《公務員法》第 1 條，規定政府機關執行公務時所應盡義務之基本標準，及執行公務時履行義務之要求，並訂定公務員應該遵循的程序標準，以符合社會與民眾的期待。該規範計有 5 條，主要內容包括公務機關應維護公民權利及法律、公務團隊同仁執行職務應令人信賴、公務團隊同仁應該增進自身能力、公務團隊同仁應該公正無私地執行公務、執行公務時應保持政治中立等，並就前述各條內容，分別訂定相關應作為及禁止作為之事項。

綜上，各國在研訂公務員公務倫理規範時，有些較為鉅細靡遺，規定的比較詳細，有些則是針對幾項核心的倫理價值，進行衍申性之規範。揆諸這些規範之內容，基本上都包括了積極的應作為事項及消極性的禁止事項，前者係指公務員被期待之角色及應有的行為，多屬價值陳述，具有引導公務員正確行為之功能，及達到法定責任要求以外之更高標準；學者 Gilman 歸納出三項各國共通之倫理價值，即「廉潔」、「客觀中立」及「效能」。後者則係指公務員不應出現之行為，通常係以具體法令加以規範，並且一併指明違反之效果與罰則，依各國規定來看，大多係與貪腐有關行為之禁止事項為主(蔡秀涓等，2008：18)。

肆、強化公務員處理公務的倫理作法

提昇公共服務倫理乃是增進民眾信任政府的重要利器之一，而倡導建立誠實正直的機制和體系，也被認為是良善治理的根本要素。而所謂的誠實正直的架構，就是建構完善的政府倫理法制。事實上，考試院於民國 98 年所公布的「文

官制度規劃興革方案」，就是對本概念最佳的詮釋，本方案所提六大建議中，第一項即「建基公務倫理、型塑優質文化」。至於具體作法，則有下列七項：

第一，確定並公布文官之核心價值

第二，建制各類公務人員服務守則

第三，加強公務倫理宣導

第四，落實公務人員行政中立法之施行

第五，加強公務倫理考核

第六，統整公務倫理法制體系（完成公務人員基準法之立法）

第七，型塑文官優質組織文化

上述七項內容即可作為今日公務員處理公務時應遵循的倫理規範，由於第一項核心價值部分前文已敘明，故本部分將接續探討後六項內容。

一、建制各類公務人員服務守則

「公務人員服務守則」是屬於道德性的倫理規範性質，提示作為一個優秀的國家公務員應有的工作倫理規範，俾使全國公務員可作為執行公務行為準繩，考試院於民國99年3月4日院會，即決議通過下列10項公務人員服務守則：

- (一)公務人員應廉潔自持，主動利益迴避，妥適處理公務及有效運用公務資源與公共財產，以建立廉能政府。
- (二)公務人員應依法公正執行公務，嚴守行政中立，增進公共利益及兼顧各方權益，以創造公平良善的發展環境。
- (三)公務人員應恪遵憲法及法律，效忠國家及人民，保守公務機密，以增進國家利益乃人民福祉。
- (四)公務人員應重視榮譽與誠信，並具道德與責任感，待人真誠與正直，任事熱心與負責，以贏得人民的尊敬。
- (五)公務人員應與時俱進，積極充實專業職能，本於敬業精神，培養優異的規劃、執行、溝通及協調能力，以提供專業服務品質。

- (六)公務人員應踐行終身學習，時時追求專業新知，激發創意，以強化創新、應變及前膽思維能力。
- (七)公務人員應運用有效方法，簡化行政程序，主動研修相關法令，迅速回應人民需求與提供服務，以提高整體工作效能。
- (八)公務人員應發揮團隊合作精神，踐行組織願景，提高行政效率與工作績效，以完成施政目標及提升國家競爭力。
- (九)公務人員應具備同理心，提供親切、關懷、便民、主動積極的服務、協助與照護，以獲得人民的信賴與認同。
- (十)公務人員應培養人文關懷，尊重多元文化，落實人權保障，並秉持民主與寬容的態度體察民意，以調和族群及社會和諧。

上述十項服務守則，不僅要求提升公務人員工作效能效率，更是從機關內部與外部、整體與個人，全方位地賦予公務人員嶄新的工作價值觀。

二、加強公務倫理宣導

鑑於今日公務倫理已非抽象概念，而是融入公務員日常工作生活中，因此加強宣導以建立正確認知，將是落實各項倫理概念或服務守則的關鍵。因此，公務人員保障暨培訓委員會為落實推動考試院文官制度興革規劃方案第一案「建基公務倫理、型塑優質文化」近程興革事項—「加強公務倫理宣導」，積極辦理課程規劃、建立多元學習訓練途徑，以深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。辦理情形包括：第一，設計完備的公務倫理課程及教材，並印製發送宣導摺頁。第二，建構完整公務倫理培訓體系，建立講座薦介名單，並透過基礎訓練、升任官等訓練、偕同行政院人事行政局透過在職訓練、數位學習等，提供公務人員多元學習管道。

三、落實公務人員行政中立立法之施行

公務人員保障暨培訓委員會配合公務人員行政中立訓練辦法第五條規定，辦理各項行政中立訓練，其內容包括下列：(一)專班訓練，指辦理行政中立訓練課

程專班(如：擴大辦理行政中立實務案例高階主管研討班、種子師資培訓專班、中立法宣導班及行政中立訓練講座座談會等行政中立訓練專班)；(二)隨班訓練，指於辦理各項訓練(講習)時，列入行政中立課程；(三)專題講演及座談，即各機關利用集會等活動，舉辦本訓練相關講演及座談；(四)數位學習，指在公務人員保障暨培訓委員會指定之網站或媒體學習。另為使全國公務人員瞭解行政中立的立法精神、規範意旨及內容，該會並透過廣播電臺劇化插播、發送宣導海報及摺頁、辦理捷運及公車媒體廣告宣導等多樣宣導途徑，利用淺顯易懂的宣導標語及動態或靜態等多元化的宣導方式，針對不同對象，不同時間及空間交互進行，使公務人員行政中立的觀念能深植人心，藉由大眾的力量及監督，讓公務人員確實維持行政中立。

同時，為了各項宣導內容能夠簡明易懂，銓敘部在其資訊網站上已建置「公務人員行政中立法 Q & A」，透過實例解說使公務人員更易瞭解相關倫理規定與作法(相關內容可連結至 <http://www.mocs.gov.tw>)。

四、加強公務倫理考核

建構完善之公務倫理考核機制，主要是從平時考核、年終考績、政風查核等多途徑進行，尤要力求務實有效，且應要求主管人員以身作則。而除了一般性的人事管理作為外，近年各國普遍也將反貪腐作為工作重點。對此，法務部曾經參考相關法制及外國實際運作經驗，研擬法務部廉政署組織條例草案，以作為專責處理反貪腐的機關，預定民國100年年中完成立法程序並正式成立。屆時必能強化檢查、調查、政風機構之職能與協調工作，建置一個專責、有效倡廉反貪的機關，以執行各項反貪腐的策略行動(包含弊端揭發的保護機制)。

五、統整公務倫理法制體系(完成公務人員基準法之立法)

舉凡一切健全文官體制之所有措施，率皆與營造廉能政府之目的有關，然觀諸我國目前即缺乏統攝文官人事法制之共同基準，這也是考試院關中院長將公務人員基準法(以下簡稱基準法)列為其上任後首要推行三大法案之一，按該法草

案之立法目的，主要在於彰揚憲法精神，統攝全盤人事法規，確立全國公務人員共同適用之基本規定，並兼顧各類人事制度之差異，以有效健全人事法制，提昇政府效能。該草案業經考試院於民國 100 年 1 月 17 日院會通過，函請行政院完成會銜程序後，將函送立法院審議，最新草案條文增為 71 條，其主要內容要點如下：

- (一) 界定公務人員定義與分類：配合適用上之需要，透過有系統之分類及確定稱謂，將公務人員區分為政務人員、常務人員、法官與檢察官等三類。
- (二) 釐清公務人員與國家關係：規定公務人員係基於公法上職務關係，依法行使權利、履行義務。
- (三) 保障公務人員合理權利：明定公務人員應有之權利及其保障，期使公務人員於執行職務時，不致瞻前遲疑，進而落實永業化制度。
- (四) 確定公務人員基本義務：對公務人員之義務詳予規定，明文排除公務人員義務不確定論，相對確定公務人員義務範圍。
- (五) 建立共同標準統攝人事法令：基準法草案僅規定各類別公務人員應共同遵守之人事管理基本事項。至於各類別公務人員因特性需要之相關事項如任用、俸給、考核、退休、撫卹等則授權另訂法律規範。

六、型塑文官優質組織文化

今日公務員工作環境所呈現出的最大特色，就是「多元且高度變動」——包括在人力結構、工作性質、工作目標…等層面上，都要考慮多重因素，也可能要隨時處理各項條件的變動。因此未來公務員實有必要重塑出能因應變動情境，並能妥善解決問題的優質組織文化。具體而言，此文化可朝下列四個層面建構 (Green, 2000: 435- 438)：

- (一) 公務員在從事公職的生涯週期 (career life cycle) 中，應更廣泛地尋求各種可能的發展途徑。

(二)公務員應更頻繁的使用科技，包括電腦、電子郵件，以及各種新通訊技術的應用，均將成為人事行政工作中不可或缺的環節，甚至於在某些情境下，科技會成為影響人事行政工作的主導因素。

(三)公務員需要隨時進行學習以補充工作所需技能。人員不再能使用單一技能來處理所有工作需求，而是要不斷學習並不斷自我充實。

(四)公務員應重視工作與生活的平衡。工作不再是人們生活的全部，而是要與休閒、家庭等其他層面相互調和。

伍、強化公務員日常生活的倫理作法

強化我國公務員日常生活倫理之作法，可從積極促進面以及消極被動面來加以探討：

一、積極促進面

(一)公務員應自我反思並改變心態

Peter M. Senge 的《第五項修鍊》當中的第一項修鍊，就是「自我精進」，係在責成、期望組織中的成員皆能體會生命存在的價值意義，才能激發創造性的生命力。公務員的品德修養非一朝一夕可養成，需要不斷反省與自我對話，逐步改變只重視外在功名利祿的追求，應澄清基本假定，即「福由德來」的真諦。所謂「德是本，福是末」，君子務本，本立而道生；舉凡有德之人，經由持續不斷的用功與精進，則「真積力久則入」，福自然水到渠成，如此個人與組織才能永續發展。(蕭武桐，2006)

(二)公務員應倡導公共生活的理念

Thomas J. Barth認為公務員應該扮演教育者的角色，公務員做為一位教育者，其教育內涵為培養公民認知其權利以及協助公民瞭解各種政策抉擇的代價 (trade-off)，進而啟發公民學習參與公共生活與治理過程。更重要者，公務員應該倡議社會公正以及公民意識等理念，俾以成為建立公民社會的基礎。最重要的是，公務員必須自覺其負有教育公民的責任，並且願意扮演此一角色。(許

立一，2009)

(三)公務員應重拾民眾對政府的信任感

有謂民眾是政府的「頭家」，政府推動的各項政策，必須獲得標的團體(target group, 即民眾)的認同與支持，甚至更應苦民所苦、樂民所樂，具備感同身受、視病如親的關懷作為，以取得民眾對政府的信任。「信任」不僅存在於人與人之間、公部門與私部門之間、府際之間及組織(組織與組織)之間，且在政府與民眾之間，而政府與民眾之間的信任則更為重要。面對公民社會當中的公民，政府為建立公共信任文化與累積其社會信任資本，必須責成公務員秉持公平執法以獲取民眾的信賴。尤其是公務倫理治理之廉潔風氣之推動，應該建立公務員的尊榮感及責任意識，以提升民眾對公務員的重新認識，改變既有的刻板印象，對政府施政作為重拾信任感，俾成為公部門良善治理的基石。因此，公務員應從關懷庶民做起，點點滴滴逐步累積共識，以顧客導向及走動式服務，使一般民眾感受到同理心的溫暖與貼心，進而信任政府及支持政府各項施政作為。

(四)公務員應藉由增進公務倫理同步提升治理能力

公務倫理固然是公務員從事公務的基本規範，然而在具體執行時，卻是從核心價值的改變、新價值體系建立到廉政架構及公共信任關係之建立應按部就班展開推動的一系列過程。基此，除了從個人內在修養，以及制度化的法制規範，型塑優質文化外，也應同步提升人員面對今日環境時的治理能力。

在今日「公共治理」(public governance)的思維下，政府雖然是推動公共事務不可或缺的關鍵因素，但卻並非唯一因素，包括企業(第二部門)、非營利組織(第三部門)，以及社會上眾多的「利害關係人」(stakeholders)，如社區組織、社團，乃至於一般社會大眾，都有權表示意見，並爭取實踐其權益，故公共治理就是主張政府與各利害關係人間能形成「夥伴關係」(partnership)，同時以「協力」(collaboration)方式處理公共事務，而政府欲在此關係中發揮影響力，除了「依法行政」外，則也要具有足夠能力方能取得各方接受與支持。基於此，藉由增進公務倫理概念認知，公務員更能體認「群己關係」、「外界系絡」的轉變，

進而調整本身工作態度與工作方式，如此自然能同步提升使整個政府組織與體系的能力。

二、消極防弊面

(一)落實行政中立與相關服務守則，推動優質文官倫理

近年來由於社會變遷，國內政治生態環境產生極大變化，不但民主政治改革步伐加快，政黨政治運作亦漸趨成熟。依據民主國家之經驗，民主政治之發展一方面要有成熟的政黨政治，務使政黨必須經由選舉始能取得執政的地位，並經由其選任之政務官及民意代表，制定政策及法律，帶動國家之改革與進步；另一方面，則要有健全的文官體系，由經公開選任之常任事務官，盡忠職守，嚴守中立與公正之立場，執行既定之政策及法律，維持國家政務之安定與成長，兩者相輔相成，始能確保國家的進步發展與長治久安。

在「公務人員行政中立法」、「公務人員服務守則」相繼完成法制化，加上既有的「公務員服務法」，今日公務員履行職責過程已不缺法律依據，故未來達成各類倫理規範的消極面，就是確實執行這些法令，使其不僅具有宣示性的規範意涵，更能實際融入日常工作中，成為公務員處理公務的基本判斷標準。換言之，各機關應藉由落實行政中立或服務守則相關規定，以重塑公務員重視公務倫理的工作態度，進而形成優質的文官倫理文化。

(二)通盤考量，合理檢討公務員相關福利制度

新加坡於1994年公布「以具競爭性薪金建立賢能廉潔政府—部長與高級公務員薪金標準」白皮書，揭示「高薪養賢」、「厚祿養廉」的二十大薪資政策為主軸，以延攬高級公務員。考察新加坡政務人員待遇之高，固然值得稱羨。然而，新加坡固有其國情考量，雖其與我國同屬華人國度，然而就生態理論觀之，所謂：「橘淮為枳」，制度未可輕易移植，以免徒生「畫虎不成」、「東施效顰」及「邯鄲學步」之譏。基此，若能針對我國國情合理考量公務人員的相關福利，給予適當激勵，使得公務員非徒「不敢貪」，更是「不需貪」及「不願貪」；如此或能從

根本上激勵公務員的優質人力及工作士氣，督促其從事廉潔效能的倫理行為。

陸、結語

政府公共服務的知識產出，並非僅以建構行政理論為目的；政府行政係在調和人與人之間的關係與互動，尤其是人際關係中的道德倫理與行為關懷，這也就是公務倫理的課題。因此公共服務當以倫理作為主軸，公務員應嚴守倫理道德與法制規範，主動關懷與服務民眾。同時，不論是理論層次和實際規範作法，公共服務倫理主要在於減少公共服務者必須面對利益衝突的困境，以及實踐有助於增進公共信任的服務行為。至於公共服務者不僅限於行政部門和司法部門內非政治性人員，更包括民意代表、行政部門的民選人員和政治性人員(施能傑,2004:28)。因此，誠如 D. Waldo 所言，公務倫理乃是行政人員的義務與職責，更是行政機關與行政人員正當關係與正常行為準則之一種規範秩序，或可說是公務員在推動行政業務與提供公共服務時的道德與政治責任(蔡良文,2003:5)。

本文首先從論述公務倫理的重要性、發展趨勢及目的出發，其次就政治倫理、行政倫理、專業倫理及個人倫理四個面向說明公務倫理的意涵與範圍，並詮釋公務倫理的核心價值；其次論述各國公務倫理的內涵與作法，以為「他石攻錯」之標竿借鏡；最後提出強化公務員公務倫理及日常生活倫理的作法。行文並從自律與他律的角度，認為公務倫理當從個人道德出發，本著身為公職人員的使命與天責，積極主動配合五大核心價值要求，強化實踐公務倫理的能力；落實倫理道德觀念並貫徹反貪腐策略。在消極防弊方面則係以法律條文規範做為後盾，以保障民眾之權益。因此，為健全文官制度，加強對公務員之保障，《公務人員行政中立法》之制定及施行，將可使今後公務員有關行政中立之行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，對於落實及推動公務倫理、提昇政府效率與效能，以及健全文官體制當大有裨益。此外，仍應努力促使早日通過《公務人員基準法》，並落實推動《公務人員服務守則》及《公務員廉政倫理規範》，全面建立、完善我國公務倫理機制。

柒、個案研討

一、廉正與公務倫理

【案例一】正直清廉、堅守原則的科技之父

壹、案例敘述

在帶領台灣在各關鍵階段，突破困境扭轉危機的那批廉潔正直、熱愛國家社會的官員當中，李國鼎先生是相當受到矚目的一位。李國鼎先生於清末民初喪亂之際，內憂外患養成他從小強烈的愛國心；及長考取公費留學英國，卻長存回饋國家社會的責任感，從 1937 年七七事變返國投筆從戎，到 1988 年政務委員任內退休，服務公職前後長達五十年之久。從動員抗戰到勝利復員，從大陸到台灣，從工業建設到財經建樹，從尖端科技到人文精神，李國鼎先生一生致力於推動國家的現代化，以締造安和樂利的社會。這種台灣發展經驗不僅造福國人，更成為中國大陸乃至於世界，以及其他開發中國家追求現代化的典範。

1965 年 1 月李國鼎先生擔任經濟部長，積極推動經濟建設工作，致力國營事業的改革。1969 年 7 月調任財政部長，推動政府財政現代化的改革。1979 年 5 月行政院通過科學技術發展方案，由李國鼎先生邀請國外專家學者擔任科技顧問，並成立科技顧問組。1979 年成立資訊工業策進會，推動電腦資訊工業和推廣資訊教育。由於李國鼎先生對於我國科技工業的發展貢獻卓著，於 1994 年獲頒一等景星勳章，並獲得「科技教父」的美譽。1993 年美國哈佛大學公共衛生學院設立「李國鼎先生經濟社會衛生發展中心及講座」，以表彰李國鼎先生對於國家社會多方面的貢獻。

特別是李國鼎先生提出普世關懷的「第六倫」觀念，倡導社會進行心靈改革，重建工業化之後人類精神文明的價值理念，更是全球邁向二十一世紀共同追求的願景。中國傳統有五倫：「父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序、朋友有信」，是君臣、父子、兄弟、夫婦、朋友關係的經典規範。李國鼎先生在儒家五倫的基礎上，因應現代社會提出第六倫：「群己關係」，以第六倫作為現代社會人

倫關係之準則。李氏提出群己觀念，倡導社會進行心靈改革，重建工業化之後人類精神文明的價值理念。李國鼎先生提倡的第六倫，就是人與陌生人的關係，人與自然的關係，人與團體的關係，乃是現代社會當中迫切需要建立的關係。因此，如果說「五倫」是小愛，「第六倫」則是大愛。這種第六倫的概念，正是一種對人文的關懷。

貳、案例分析

從台灣最早由農業轉型到工業，進一步從傳統工業轉型為高科技工業，李國鼎先生在這個過程中始終站在最前線，帶領大家向前邁進。李國鼎先生與他不斷推動的政策為許多創業人士帶來成功與財富，但他個人從未從中牟利，從事公職五十餘載，身後沒留一磚一瓦，在財政部長任內，只為一心一意致力財政改革，為國家財政開源及健全，而無一絲貪念。他的堅守原則、立身**正直清廉**以及對公益的全心奉獻，是公務員最佳的典範。試觀其放下相對高薪的教職而投筆從戎，此舉不僅展現其愛國心，也展現其犧牲奉獻、淡泊名利的胸襟，這正是「**廉潔自勵**」的寫照。李國鼎先生在其軍旅生涯中，儘管生活拮据、情勢困窘，仍能時刻以國家和社會為念而不改其報國的志願。這正是「松柏後凋、疾風勁草」的骨氣，也是「貧賤不移、堅毅果決」的**正直**風範。

再說李國鼎先生以臺灣造船公司總經理之尊，接受了尹仲容先生的徵召，擔任經濟安定委員會的專任委員，此種願意放棄領導上千員工的總經理職務，而去擔任一個光桿委員的淡薄胸懷，一方面展現李國鼎先生的操守，也突顯出他的為人處事原則與風格，乃是「有為有守，擇善固執」，而有「雖千萬人，吾往矣」之魄力與擔當！

此外，1980年代末期成立的蔣經國國際學術交流基金會，由李國鼎先生擔任創會董事長。他在任期間極力促使基金會不受到政治干預，將基金會的運作託付給知名學者（如擔任執行長的李奕園等人）。今天，這個基金會已是全球支持中國（包括台灣）研究的最有聲望團體之一，此正顯出他**正直清廉**守原則及一介不取的風格，而堪為公務員的楷模。

【案例二】將心比心，清廉自持的綠衣信使

壹、案例敘述

台中市一名郵務士陳棋遇先生，於 2007 年 11 月 8 號下午送信途中，看到一疊千元鈔票掉在大馬路上，數一數總共有 10 萬塊錢，這名郵務士 1 個月只賺 2 萬多元，但他絲毫沒有想把錢佔為己有，一心想著掉錢的人一定很著急，於是在現場等了 20 分鐘，直到不見任何人來尋找，最後把 10 萬塊錢送到分駐所報案。

陳棋遇先生當天下午跟往常一樣騎著機車送信，半路上看到一疊鈔票掉在大馬路上，他說：「那裡剛好是路口，所以我到那裡會減速，減速的時候我就看到地上有一疊紙張，我會特別注意一下，奇怪怎麼都是千元大鈔，有被車子壓過的痕跡，所以我就很驚訝，為什麼在那邊都沒有人看到」？

一疊花花鈔票總共有 10 萬塊錢，由於陳棋遇先生自己也有丟過錢的經驗，心想失主一定很著急，於是在現場等了 20 分鐘。他說：「我那時候心裡在想，今天如果是我掉 10 萬塊錢，我心情是怎樣，我替對方著急，因為那個錢可能是剛從銀行領出來的」！

等了老半天不見任何人來尋找，陳棋遇先生於是把現金原封不動送到分駐所報案。10 萬塊可是陳棋遇先生 4 個多月的薪水，尤其現在景氣又不好，員警們對他拾金不昧的義行都表稱讚。

貳、案例分析

其實在台灣社會不乏許多令人嘉許的拾金不昧案例，例如今年二月初桃園八德一男一女清潔隊員在拆除回收床墊裡面，發現用報紙包住的金飾、價值超過五萬元，兩名清潔隊員想到失主一定很著急，希望能夠物歸原主，因此逕將這些金飾交給長官公佈招領。

從民眾家中收回的舊床墊，清潔隊員必須一一拆解分類做回收，怎麼知道，在打開床墊的一剎那，居然在彈簧鋼圈上發現一小包用報紙包著的金飾，打開一看，裡頭裝了大大小小的金飾、一共有八枚戒指，還有兩個金鎖片，一條項鍊和

手鍊，價值超過五萬元。撿到黃金的是兩名約聘的清潔隊員，他們都是身心障礙者，這撿到的黃金價值相當於自己兩個月的薪水，但他們不想收進口袋，因為他們想到失主一定很著急，所以希望能物歸原主。

身為公務員，拾金不昧可以說是廉正的直接表現，廉正(integrity)的意思是完整、正直的意思；亦即是內外合一，自始至終地完整及正直。因此，廉正不該只是一個名詞或口號，而應當成為公務員在公務行為表現上，甚至是個人修養的一部份。《奧修禪書》提及：「如果擁有了全世界，但卻失去了自己，那就意義全無了，越是依賴物質、名聲、權力，反而忽略了自己正直自愛的一面，那麼相對地就是失去了自己…」。身為公務員又豈能無視廉正自律的重要性？

二、忠誠與公務倫理

【案例一】鞠躬盡瘁、死而後已的經濟守護者

壹、案例敘述

1978年，孫運璿先生擔任行政院長一職，即有鑑於當時臺灣許多極具觀光價值之天然資源遭受損害，應採取有效措施予以維護，隨即在1979年4月行政院院會通過「臺灣地區綜合開發計畫」，其中指定玉山、墾丁、雪山、大霸尖山、太魯閣、蘇花公路、東部海岸公路等地區為國家公園預定區域，並指示內政部應積極辦理。1980年，國家公園之規劃設立首次被列為政府重要施政計畫之一，並獲得政府正式編列規劃建設經費。當時主要係以墾丁國家公園之設立為規劃對象，而當時任內政部長的張豐緒係屏東人，對墾丁一帶極為熟悉且對自然保育及國家公園之推動積極熱心，經由其大力協助促成，墾丁國家公園最終於1982年9月1日正式成立，成為台灣首座國家公園。

孫運璿先生擔任行政院長的第一個挑戰便是中美斷交事件。當時孫運璿先生除了以愛國捐獻活動來化解民間對美國與政府的不滿，並宣布開放國民自由出國觀光的政策如期施行，新竹科學園區也依照預定計畫，於中美斷交十日後開工，吸引許多台灣旅外科技人士回國創業，希望藉此挽回國民對國家的信心，並推動

美國國會於 1979 年通過臺灣關係法，讓台美雙方在斷交後依然保持實質關係。

1982 年，針對經濟發展帶來的城鄉差距與貧富不均，孫運璿先生內閣團隊推出了「全面加強基層建設，提高農民所得方案」，以 200 億的資金，縮短農民與非農民所得的差距，並加強農村福利設施，提高農民生活水準。期間孫運璿先生經常輕車簡從，四處察看工程進度，也因此而累積了不少的民間聲望，受到許多基層百姓的支持。

在孫運璿先生擔任行政院長期間，台灣在貨幣穩定與通貨膨脹不算嚴重的情況下，國民所得從 1977 年的 1182 元，在六年內將近翻了三倍到 1984 年的 3134 元，而此期間超過兩位數的經濟成長率，更為世界第一。此外，孫運璿先生在經濟部長任內推動的積體電路技術轉移案，雖然耗費了一千萬美元來完成，日後卻為台灣創造了一兆新臺幣以上的年產值，堪稱最正確的決策。而台灣在石油危機事件中，經濟不但沒有因此崩盤，反而蒸蒸日上，外匯存底迅速累積，成為亞洲四小龍之一。

因為亮麗的施政成績與極高民間聲望，孫運璿先生普遍受到臺灣各界景仰。例如 2003 年間，《天下雜誌》針對歷年的台灣政治人物以中小學教師與家長為對象展開民調，其中孫運璿先生被評定為品格操守最佳的政治人物。於該統計數據中，他所獲得之正面指數，比起千禧年初台灣朝野最熱門的政治人物更是超前許多。

孫運璿先生過世時，總統府新聞稿稱「孫資政為國奉獻一生，不僅親自參與台灣超過半世紀的改革、建設與進步，擔任經濟部長及行政院長期間，更推動多項經濟與交通建設，奠定台灣經濟發展重要基礎，協助締造舉世稱羨的『經濟奇蹟』，堪稱台灣經濟推手；即使晚年身體不適，仍十分關心國事，善盡針砭，令人感佩」。充分指出孫運璿一生公忠體國、勇於任事，乃是文官表率。

貳、案例分析

孫運璿先生以其專業，在台灣面臨內外環境交迫之際臨危授命，受到蔣經國委以重任，對內穩定經濟及大幅提升國民所得，推動經濟與交通建設，締造所謂

的「經濟奇蹟」，此舉表現其對國家、對長官、對職務，及對人民的「忠誠」。至於對外最大的政績，厥為以沉穩應變態度因應中美斷交事件，曾以：「今日若不努力，明日將成為海上難民」勉勵國人，並得以確保台美雙方在斷交後的實質關係。

回顧孫運璿先生的種種努力促使台灣在石油危機事件中，經濟發展蒸蒸日上，凡此足見其高瞻遠矚、真知灼見，其危機處理及問題分析解決能力更是公務員的楷模。在臥病期間，常以愧對國家及百姓自責，他的終生志願便是孜孜不倦地希望圓滿成就他所說的一句話：「臺灣人雖然富有，但並不快樂」！因此他一生致力於帶給大家快樂，護持這塊大地；對於這塊土地及人民，他所展現的是無可比擬的愛心，以及「鞠躬盡瘁、死而後已」的忠誠。

【案例二】堅持民以食為天的「台米英雄」

壹、案例敘述

在台灣光復初期，李連春先生的名字是響噹噹的，如果仿照 1980 年代末中國大陸民間流行的一個順口溜：「要吃米，找萬里；要吃糧，找紫陽」；台灣光復初期的 25 年間，也可以說：「要吃米，找老李；要吃糖，找台糖」。米和糖是那時候台灣最重要的產品，米為台灣人民生活所必需，糖則是從前台灣出口最大宗，外匯的主要來源，政府財政的命脈。

李連春先生可算是台灣全省「走透透」的第一人。在糧食局長任內，每逢星期日，他總要率同主要助手驅車南下，自台北直至高雄，考察沿途的稻米產量。據說他對糧產的「目測」能力很高明，每到一地，在田間一站，放眼四周稻田，便可以估計出當地收成如何。

所謂：「民以食為天」，孔子有：「富而後教之」，管仲則有：「衣食足知榮辱，倉廩實知禮儀」之說。緣古今中外糧食乃是人民生計大事，尤其是 1949 年以後，數以百萬計的中國大陸軍民轉移到台灣，軍需民食倘未能充分供應，將會引起社會不安，政局難以穩定。李連春為人很「冷靜」，與人見面握手時，並

非握手而是碰手，他的手伸出一接觸到對方的手，就縮回去了，但只要談起台灣的米時，他的勁頭興致和專業知識就很充足了。

台灣原有的稻種複雜，有二百多種，品質劣而量產低，蓬萊米屬改良種，1903年從日本引進神戶、中村、江戶、白玉等品種加以改良，產出蓬萊稻米數十個新品種。李連春先生主持台灣省糧政後，更大力支持省農業試驗所進行改良工作。蓬萊米短而粗，呈橢圓形，故又稱「圓粒米」，色澤白潤光滑，蒸熟後粘性大，味道香甜。蓬萊稻喜高溫，在台灣一年兩熟，北回歸線以南地區可三熟。經過長期的不斷改良，蓬萊稻的稻桿越來越矮，稻穗卻越來越長，顆粒越來越大，產量自民國五〇年代起即增長了三倍。

民國七〇年代以後，由於工業發展的衝擊，農田面積急劇縮小，加上人口不斷增加，台灣由餘糧省變成缺糧地，李連春適於此時退休。1946年至1970年，李連春出掌台灣省糧政期間，台灣稻米增產三倍，並有餘糧外銷日本及東南亞國家如新加坡，賺得不少外匯。他以盈餘外匯，相繼興建了石門、白河與曾文三大水庫，故被稱為「台米英雄」。

李連春先生在糧食局長任內有一個習慣，就是約定每週與省主席會晤一次，而且時間都選擇在下班以後，以便向省主席詳細報告全省的糧食生產供應與消費情況，因此歷任省主席都很器重他，連任25年而「不倒」，故又被稱為「台灣政壇不倒翁」、「台灣政壇長青樹」。

貳、案例分析

所謂：「為政在民」。這是一直以來李連春先生從事公職的鵠的，而「民以食為天」。因此，他以專業及關懷**堅守崗位、克盡職責**，堪為公務員表率！他的「全省走透透」，為文官樹立新典範，督促公務員不可坐而論道，而應起而力行；此種躬親嘗試的作風，正足以告誡吾人不可「吃米而不知米價」。

試觀在大陸劇「康熙王朝」當中，描寫康熙皇帝在風和日麗的一天微服出巡，見了荷擔的農夫捐挑滿滿稻穗、結實纍纍，便問：「今年想必是個風調雨順的豐

收年」！農夫答以：「吏治不清，太平年卻無太平日子過」！康熙頓時恍然大悟，為政者不親臨其境，則下級「報喜不報憂」、粉飾太平之舉是無法杜絕的。

想那鄭板橋的「四時田家苦樂歌」，黎民百姓的苦只有將心比心才能感受得到。李連春先生的執著及用心，不僅忠於國家，更是對全民的忠誠，他以實際行動去感受、感染這塊土地的氣息，他同時也帶給全民的感動，以及全民對他無限的思念。

三、專業與公務倫理

【案例一】以中央銀行為家的專業財政大臣

壹、案例敘述

自稱「從小在央行長大」的彭淮南先生，財經資歷豐富，堪稱國內財經官員中第一把交椅。這幾年經濟景氣瞬息萬變，投資人、金融市場莫不關注各國央行動態。在彭淮南先生接任央行總裁這幾年，面對景氣幾番翻轉循環，甚至種種艱難形勢，央行一面穩住新台幣匯率走勢，另一方面協助經濟復甦，在在都有彭淮南先生運籌帷幄的身影。

當初，前任央行總裁許遠東在空難中過世，彭淮南先生接任央行總裁，成為第一位由央行基層出身而非空降的總裁。彭淮南先生上任後面臨的第一項挑戰，是亞洲金融風暴導致新台幣匯率面臨強大貶值壓力，但在彭淮南先生因應得宜下，台灣安然度過亞洲金融風暴。此外，彭淮南先生為防止金融風暴期間投機客炒作匯率，曾經關閉了國內法人承作無本金交割遠期外匯，引來四面八方批評，但他仍然堅持到底。他曾在訪談中，談到當時的心情，他說：「雖然壓力大但沒辦法，就像下棋一樣，過河的卒子只能往前，不能回頭」。

正當國內經濟成長率首度衰退時，央行連續 13 次降息，創下紀錄。台幣也曾出現過強大貶值壓力，一天就貶一元，當時懷疑央行態度的人現在來看，景氣不振時期，央行讓台幣適度貶值，反而有助提振出口競爭力。最近全球經濟呈現緩慢復甦局勢，台灣靠著出口產業，維持經濟成長，相當程度該歸功於彭淮南先

生匯率政策的成功。

彭淮南先生接任央行總裁以來建樹不少；台灣外匯存底雖有衰退，仍維持高水位，央行辦理優惠房貸、推動銀行改革房貸計價模式，同時完成了新台幣鈔券的改版工作。央行最在意的物價問題，也還一直維持相對其他國家穩定的水準，正因為如此，彭淮南先生曾獲國外財經雜誌評為A級總裁，此等殊榮就連日本銀行總裁速水優當時都沒有得到這項評等。

在公眾場合，彭淮南先生說起話來三句不離貨幣政策、新台幣匯率、物價和國內景氣問題，其言語直爽坦率，但言之鑿鑿，必定引用大量數據佐證，充分展現其專業。

貳、案例分析

彭淮南先生的用心，除了流露了他的敬業精神，更是展現其豐富專精的專業素養。這種專業的訓練，使得他在面臨三番兩次的財政風暴及經濟危機，而能化險為夷、轉危為安！此皆緣於其專業素養所帶來的洞見，而能掌握契機，作出正確的決策。

有云：「財政為庶政之母」。政府施政必須有預算，所謂「巧婦難為無米之炊」！然而，如何將民脂民膏運用得宜，將其花在刀口上；則決策者需有大智慧及見識、膽識！究其根本則在於專業的素養及訓練，在這方面，從小以央行為家的彭淮南先生無疑是百分百稱職的，其被評為A級總裁亦可謂是實至名歸的。

【案例二】打造國防專業高科技研發的推手

壹、案例敘述

民國七〇年代帶領中科院研發團隊投入天弓、天劍、雄風飛彈等各型火箭、飛彈武器系統的負責人王政盛先生，獲選99年度公務人員傑出貢獻獎。王政盛先生說，獲獎是對他與研發團隊的肯定，願竭盡心力為我國防自主防衛性武器研發努力。

六十二歲的王政盛先生是我國各型飛彈、火箭等武器研發計畫舵手之一。他

說，一頭栽進飛彈、火箭研發的念頭是學生時代看「史艷文布袋戲」時，當時劇中有施放飛劍武器，飛劍後方還帶著火燄，所到之處力量非常巨大，當時他很著迷，立志長大後要研發飛彈、火箭。

王政盛先生大學主修的是機械，後來自修完成動力力學等與飛彈有關學科領域。民國 68 年中美斷交，當時的蔣經國總統決定自行研發「三彈一機」，王政盛先生帶領子弟兵先後研發出天弓、天劍、雄風飛彈，還研發國人自製的「IDF 戰機」，此階段是中科院黃金十年全盛時期，也因優異表現，他在 38 歲時榮升火箭飛彈研究所副所長，是中科院歷來最年輕的副所長。王政盛先生曾入選全國模範公務人員，99 年更被考試院遴選為全國公務人員傑出貢獻獎。

貳、案例分析

科技研發是永無止盡的，在有限資源限制下，我國應該善用自己在防衛性精密武器的優勢，未來應更重視「整合創新、精益求精與永續傳承」，我國科技研發才有明天。

出身屏東縣農村的王政盛先生博士，現任軍備局中山科學研究院技監，他長期推動國防科技工業發展，投入天弓、天箭及雄風等各型火箭飛彈研發，成果卓著，當選 98 年行政院模範公務人員，去年又榮膺公務人員傑出貢獻獎，他說，一生以「天行健，君子以自強不息」服務公職的職志，直到晚期歲月仍然不改初衷，不忘惕勵自勉，強調專業研發、精益求精的工作理念及終身學習的態度。

四、效能與公務倫理

【案例一】明確睿智的「科研拓荒者」

壹、案例敘述

論及台灣發展科學的起源，大家連帶便會想到吳大猷先生對台灣科學發展的貢獻。在吳大猷先生高瞻遠矚的領導與堅持之下，現代科學在台灣播種、生根而至今花葉茂盛。在他長期對學術的服務生涯中他表現出與眾不同的勤勉，他對台灣的科學教育與科學發展挹注了豐沛的活力，他在這些方面的卓越領導贏得了全

國最崇高的敬意。

吳大猷先生在 1967 年返台，建議改組國家科學委員會，旋被任命該委員會主任委員。國科會之任務為執行國家科學發展之政策，吳大猷先生就任之後便重新擬定台灣科學發展方向，決定從科學教育、設備及人才培育著手，設置研究補助費的辦法，並設立科學資料及科學儀器中心，專門收集各科學工業先進國家之科學工業技術資料，為學術、工業及各界服務。

吳大猷先生認為，中研院的組織若沒有大學生的新血的持續投入，就如同軍隊有將無兵，因此在任職院長期間，他積極推動中研院與大學間的學術交流，許多大學的年輕學子因此得到了中研院的師資以及研究設備的補助。此外，吳大猷先生也在中研院的各研究所中增設「學術諮詢委員會」，由院方聘請了國內外的學者所組成，其任務是與所內人員檢討、建議研究方針及重要學術計畫和國內外合作的事宜。吳大猷先生自接掌中研院以來，也一直力求改善中研院的環境，例如研究設備、學術風氣及建立公平公正的人事制度等…。回顧吳大猷先生在中研院所作的努力，他除了是歷屆院長中任職最長的一位，也是對中研院付出貢獻最多的一位，也因為他對中研院的貢獻，因而在學界被稱為「中研院的拓荒者」。

1962 年中研院物理所在台灣復所，一切從零開始。在有限的研究資源之下，當時的吳所長規劃了與新竹清華大學物理所的合作研究政策。他邀請了資深的海外物理學家到物理所做年度性的訪問，由於這些專家學者的來訪激發了許多物理所的研究，也促成了很多的學術合作。吳所長鼓勵研究人員參加國際研討會以擴展他們與海外學者間的接觸，也資助他們到國外繼續深造。這些措施使得物理所的研究論文在量的方面持續增長，也深化了學術研究的品質。這些都是當時的吳所長所為物理所奠定可長可久的基礎。

吳大猷先生在任職國科會主委期間，同時執行了國安會訂定的總體規劃。當時他最重視的是科學人才的培養與強化台灣高等教育機構的科學究。在他領導之下，國科會建立了一系列基本科學、應用科學、社會科學與科學教育的發展計畫。此外，國科會也支持醫學科學、公共衛生、經濟學、環境科學、生物化學及電腦

科學的研究。特別是在基礎科學研究上的表現大幅的鼓勵與強化了研究生的訓練，也提升了台灣的高等研究能力。

在國科會對政府各部門的科學與技術活動的協調之下，更多科學與技術領域的整合研究與發展成功的得到了進步。1980 年代，由於研究環境持續的改良，加速了台灣科學與技術的全面發展。這些成果都是基於國科會協同的努力與其科學發展計畫所致，而這其中有許多計畫都是在吳主委任內開展的。

吳大猷先生是 20 世紀後半葉提升台灣科學教育與科學發展的先驅者，他的一生就是一部台灣科學發展史。他的貢獻受到許多重要獎勵的肯定。他是台灣物理界與整個科學界所高度尊敬的對象。要之，吳大猷先生在培育台灣和中國大陸這幾代的傑出物理學家上誠然是扮演著關鍵的角色。

貳、案例分析

吳大猷先生擔任中研院院長期間，特別重視基礎研究且擴大與重點大學的合作，提升中研院的學術水準，這是奠定中研院可大可久的政策，是決策效能化的表現。1986 年及 1991 年分別完成了中研院的第一個及第二個「五年發展計畫」，大幅提昇了研究人員與設備的水準，也廣泛的提升了中研院整體的研究團隊，並重振了中研院的活力，這是一種「作對的事」(do the right thing) 的效能決策。在他任內，致力於中研院的學科定位，這使得中研院的組織及規模涵蓋了許多學科領域。

在吳大猷先生的諸多重要貢獻中最值得一提的是，他在 1990 年時重整了中研院的組織結構。清楚地界定了研究人員的升遷管道，也為了延攬國外傑出科學家創設了「傑出研究員」—中研院研究人員的最高層級。1991 年，他建立了個別研究所的「學術諮詢委員會」以及「中央學術諮詢委員會」以延攬世界級的學者及促進國際科學合作；自此，中研院建立了運作的完整系統。此皆緣於吳大猷先生的真知洞見及高瞻遠矚，更是其英明睿智的決策眼光有以致之。

身為台灣最高學術單位的領導人，吳大猷先生堅持學術研究必須自由與獨立，這個堅持也使得中研院保持了其超然的地位。吳大猷先生本人並不隸屬於任

何政黨，他克服了政治上的阻礙建立與中國大陸的學術交換計畫，使得海峽兩岸的科學家得以相互訪問並共同執行研究合作計畫。在 1973 年自國科會主委卸任後，吳大猷先生花費多年努力的提升台灣的科學教育，修訂小學、國中與高中科學課程與教科書、改進一般實驗課程、並大修大學基礎科學課程。這展現了他高風亮節、不卑不亢的學術情操及風範，為我國致力於教育及學術研發政策樹立了典範。

【案例二】永不妥協的「國營事業政策改造者」

壹、案例敘述

從政期間，趙耀東先生特別強調「政務官要有風骨」。他說，如果政務官放不下那頂烏紗帽，將不可能為自己的政策挺身辯護、負責，也不會有所作為。在經濟部長任內，他大力整頓國營事業，明白指出國營事業經營的「三呆」（呆料、呆時與呆人）時弊。他為節省公帑，先後撤裁台金、台鋁等六家虧損累累的國營事業，致被不甘遭撤裁者的電話恐嚇，立法委員也在質詢當中痛罵他，但趙耀東先生仍堅持所為，並表示自己作為上對得起祖宗，下對得起子孫，也對得起台澎金馬同胞，而從未計較個人生死！

民國 71 年 2 月 12 日，趙耀東先生在無預警下，宣布禁止 1533 項日貨進口，以抗議日本政府對於中日貿易赤字漫無止境的增加，卻一直採取視無睹的態度。趙耀東先生此舉震驚全國，不過這項看似台灣很神勇，甚至有點意氣用事的舉動，其實是經過縝密評估。觀察當中遭禁止進口的 1533 項日貨，都是秉持「盡量使自己不受傷害為原則」來篩選，其中超過 1000 項根本沒有從日本進口；其餘的不是進口量很小，就是屬於奢侈性的消費貨品，可見趙耀東先生是位有「勇」有「謀」的國家經建大將。

就任經濟部長時，趙耀東先生向企業宣稱他是「董事長的董事長」，並聲明要企業有困難，就來找他。當時，在能源危機衝擊下，國內不少企業經營搖搖欲墜，他先向當時的蔣經國總統報告他要走險棋（兵行險著），爭取凡是中小企業

有外銷訂單，或過去有外銷實績的，不需擔保品就可向銀行借款；如果發生倒帳，銀行只賠 10%，剩下的 90%由政府的信保基金來負擔。這招險棋果真發揮效果，解決中小企業資金困難問題。

在民國 75 年，國內油品反映降價案，趙耀東先生因反對大幅降價，使得他飽嚙民意抵制的滋味而萌生退意。後來經過一個月的田園頤養，他雖然重返工作崗位，卻說了一句名言：「我的政策並沒有錯！我只是輸了」！由此可見他是一位有原則、堅持是非的人。

人稱「趙鐵頭」的趙耀東先生，一生戰功彪炳，若論其最大的成就，應該是他一手創辦的中國鋼鐵股份有限公司（簡稱「中鋼」），而中鋼一直是台灣工業發展的基石。它是唯一不靠壟斷、不靠獨賣而能在市場上稱霸的國營事業。1968 年，趙耀東先生受聘主持中鋼公司的籌備事宜，當時他請到美國、日本、德國的鋼鐵商前來做評估，得到的一致結論是：「台灣市場太小，根本無法滿足鋼鐵廠的經濟規模」，比較簡單的說法是：「別做了，沒意思」！但是趙耀東先生高瞻遠矚，以永續經營的眼光看出這個鋼鐵廠的重要性，向當時的總統蔣經國先生力陳，主張這個一貫化作業的鋼鐵廠一定要做。最終，重視經濟發展的蔣經國總統採納趙耀東先生的意見，決定排除萬難、催生中鋼。

貳、案例分析

不論是從國營事業開創「中鋼模式」，或在經濟部長任內闖出「鐵頭」風格，趙耀東先生在台灣經濟史上創造的傳奇，至今仍令人津津樂道。他以企業化模式打造的中鋼公司，不僅讓這家國營事業足以吸引島內企業投效，經營績效更足與國際最強大的鋼鐵廠媲美，趙耀東先生作為創辦人厥功不可沒！

趙耀東先生在經濟部長任內推動的政策，雖偶亦引發爭議，但他以大開大闔的作風引領台灣企業展望世界舞台，不憚迎戰對手，激發了台灣昂揚的意志，這也突顯他「擇善固執，永不妥協」的決策風格。當時他組織的自動化、生產力及能源等「服務團」，為中小企業提供了有效的現場指導；包括當時宣揚的許多經濟觀念，諸如自由化、制度化、國際化及規模經濟等，不僅指引了台灣經濟發展

的方向，開啟了工商企業的眼光，也讓一般民眾深受浸染。在那個年代，還沒發明「拚經濟」一詞，但台灣生產及貿易迭創新高，企業充滿鬥志，人民充滿自信，那是一個有明確方向感的時代。無疑地，趙耀東先生的前瞻性思維與效能決策無形中也開拓了國人的國際觀及經濟視野。

作為政壇的意外過客，趙耀東先生能從一名成功的企業家到成為留名青史的「鐵頭」部長，主要在他過人的膽識和魅力。趙耀東先生深諳企業經營實務，對台灣產業發展也有自己的想像及擘劃；人們之所以樂於追隨他的藍圖前進，是因為沒有人懷疑其中藏有什麼私心。無私，是趙耀東先生最大的資產；趙耀東先生常說，烏紗帽不是戴在頭上，烏紗帽應該拿在手上，隨時準備掛冠。趙耀東先生一身風骨，剛正不阿的行事風格是後輩們對他最鮮明的印象，清廉自持，數十年如一日。趙耀東先生有能力、有魄力、有擔當、有眼光、有**效能**，他那提著頭辦事、「雖千萬人吾往矣」的勇氣，成為中鋼集團的典範，也為台灣經濟打下堅實的基礎。

五、關懷與公務倫理

【案例一】大公無私、勇於付出的水火英雄

壹、案例敘述

「每個人都是默默在工作，我沒什麼啦」！南投縣政府消防局第一大隊副大隊長林志信先生，談起獲頒 99 年青年獎章時態度低調，但榮獲「負責獎」的他，在參與八八救災工作時，差點因為深陷泥流而滅頂，以他的職位，大可不必親自冒險，但林志信先生卻憑著「這樣可以救更多人」的信念，堅持站到第一線，青年獎章的榮譽，當之無愧！

林志信先生的工作經常得出生入死，十多年前的 921 大地震，是他消防生涯中面臨過最嚴重的天災，他說：「因為地震的關係，火警特別多，那段時間整整三個月未休假，每天都要出勤」。回想起當時的情景，雖然記憶已經模糊，但災民搶著求救的慘況，與一陣又一陣的哀嚎，「都不知道要先從哪救起」！讓他倍

感無奈而生悲憫之心！

先前八八水災事件讓林志信先生格外印象深刻！八八水災導致南投台十六線集集路段坍塌，當時有七車十五人落水，林志信先生帶領搜救隊及國軍前往搜救，因忙著聯絡其他指揮官，一不小心就與前面隊伍脫隊，加上太靠近河床，林志信先生一下子整個人陷進泥流之中。

他說：「當時我一腳踩下去，泥流到我胸口，另一腳再踏進去，淹到我的下巴」。林志信先生比畫著，想起當時情形至今餘悸猶存，又說：「幸好水流把一些大石頭沖刷下來，我抓到一塊大石頭，努力爬才爬上岸」。他說，爬上岸後，他足足喘了五分鐘才回過神，又說：「要是沒有那些大石頭，我也不能來這裡領獎了」！

其實以林志信先生副大隊長的職位，可以不必親自進行搜索，只要拿著對講機指揮就好，他說：「但我覺得，我下去說不定可以救更多人，而且國軍路不熟，有我帶會比較好」。謙稱只是把工作做好的他，憑著一股使命感，達成無數任務。

貳、【案例分析】

林志信先生以優異的工作表現，榮獲 99 年度全國「公務人員傑出貢獻獎」。96 年曾獲選為行政院模範公務人員，99 年初榮獲青年獎章，11 月再於全國 80 位模範公務人員中，獲選為十大傑出貢獻獎之一，其優異表現，足以做為公務員的表率。

南投縣政府人事處表示，林志信先生曾任集集消防分隊分隊長、南投分隊分隊長職務，歷經 921 地震災害搶救、桃芝颱風搶救、敏督利颱風及七二水災搶救等，並參與火災預防、救災及緊急救護第一線工作，均能於第一時間趕赴現場指揮搶救，充分表現其身先士卒、無畏無私的襟懷！

此外，林志信先生對於承辦之業務也相當專業並盡心盡力，他在工作之餘也不斷進修，去年更以「縱火犯之生活歷程與犯罪模式之研究」為博士論文，取得中正大學犯罪防治研究所博士學位，並陸續發表數十篇具有學術價值的期刊論文，供消防單位參考。充分表現其致力專業提升及終身學習的努力。

【案例二】雪中送炭、溫心送情的人間菩薩

壹、案例敘述

由莫拉克颱風事件所引起之八八水災重創南台灣，造成高屏地區諸多居民無家可歸，災情慘烈。水災過後，各地民眾愛心捐款湧入災區，卻也因此產生捐款排擠效應，造成不少社會福利團體面臨斷炊的窘境。台中縣惠明盲校、信望愛智能發展中心因八八水災排擠效應募得款項大減，出現經濟上的困難，進而影響學校及中心的運作，台中縣豐原分局陳清新前分局長聽聞惠明及信望愛的消息後，發動自由捐款幫助學校度過難關。

陳清新先生老家位於屏東，此次水災亦受到波及，當他得知服務轄區內的社會福利機構有困境，立即在轄區內各派出所設置捐款箱，鼓勵民眾及員警們樂捐，並計畫於設置捐款箱一星期後，結合分局內員警組成的鐵馬隊，以騎自行車的方式將愛心送至學校。

活動當天，陳清新先生在與弱勢兒童的互動之中，他發現這群孩童的內心都存有一些遙不可及的夢想，而這些夢想對於一般人來說，卻是如此的唾手可得，譬如這些弱勢孩童希望能夠品嚐麥當勞的漢堡、期待能夠親自到電影院看一場電影，陳清新先生心想，既然自己有能力可以幫助他們完成願望，何不嘗試著去幫他們實現？憑藉著這股的信念，他成功地替這群弱勢的孩童們實現夢想。

貳、案例分析

對一般人來說，或許實現這些願望是很微不足道，但是對這群弱勢的孩童而言，卻足已成為能夠讓他們內心泛起陣陣漣漪的石頭。陳清新先生回憶當時說：「當他們真正地嚐到漢堡的滋味，和真正地感受在電影院觀賞影片的氣氛時，他們臉上無不是帶著笑容，看著他們滿足的笑靨，一切也就值得了！」陳前分局長認為：「希冀能以此拋磚引玉的精神，喚起民眾的愛心，盡一己之力去幫助有需要的人」。

其實，警察的職責及功能除了維持社會秩序與維護人民法益外，還要做更多的事以增進人民的福利，若由個體之警察人員到集體之警察機關所表現的行為皆能本著積極服務的精神，進而引起民眾熱心助人之風氣，則不只警察形象有所改變與提升，社會也會更加美好！

參考文獻

- 「考試院文官制度興革規劃方案」，2009年6月18日通過。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一（2008）。**行政學（下）**。台北：空中大學。
- 李禮仲（2008）。〈防止企業賄賂 強化廉政倫理〉，《國政評論》，第097-136號。財團法人國家政策研究基金會。
- 林鍾沂（2001）。**行政學**。台北：三民書局。
- 林鍾沂、王瑞峯（2009）。〈廉能政府的理論意涵〉，《**文官制度季刊**》，第1期。台北市：考試院。
- 邱華君（2007）。〈公務人員貪瀆與防弊對策之研究〉，《**考銓季刊**》，第52期，頁36-51。
- 周世珍（2001）。**公務人員保障制度之理論與實際**。國立台北大學法學系博士學位論文，未出版，台北。
- 許立一（2009）。〈公務倫理思維及其實踐行動的再思考〉，《**文官制度季刊**》，第1期。台北市：考試院。
- 張哲琛（2009）。〈從公務倫理觀點重建廉能政府〉，《**文官制度季刊**》，第1期。台北市：考試院。
- 施能傑（2004）。〈公共服務倫理的理論架構與規範作法〉，《**政治科學論叢**》，第20期。台北市：台灣大學。
- 陳清秀（2009）。〈廉能政府與公務倫理之探討〉，《**文官制度季刊**》，第1期。台北市：考試院。
- 陳敦源、蔡秀涓，（2006）。〈國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則〉，《**臺灣民主季刊**》，第3卷，第20期。台北市：財團法人臺灣民主基金會。
- 張潤書（1998）。**行政學（修訂初版）**。台北：三民書局。
- 張潤書、繆全吉、吳定、彭文賢（1986）。**行政學（下冊）**。台北：教育部空中教學委員會。
- 蔡良文（2007）。〈公務倫理規範與相關法制之探討〉，《**考銓季刊**》，第52期，

頁1-35。

蔡良文（2008）。**人事行政學：論現行考銓制度**（第四版）。台北市：五南。

蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008）：**統合性政府倫理法制之研究**。台北：行政院研究發展考核委員會。

蕭武桐（2002）。**公務倫理**。台北：智勝文化。

蕭武桐(2006)，**國家菁英季刊**，第二卷，第一期。

繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文（1990）。**人事行政**（修正再版）。台北：空中大學。

Cooper Terry L.（1990）. *The Responsible Administrator: An Approach for the Administrative Role*, 3th ed., New York: Associated Faculty Press.

Dimock, E. Marshall Gladys Ogden Dimock and Douglas M. Fox（1983）. *Public Administration*, 5th ed., New York: Holt, Rinehart Winston.

Dwivedi, O.P.（1978）. *Public Service Ethics*, Belgium: International Institute of Administrative Sciences.

Green, M. E.(2000),” Beware and Prepare: The Government Workforce of the Future”, *Public Personnel Management*, Vol., 29., No.4., pp.435- 443.

Mosher, Frederick, C.(1981). *Basic Literature of American Public Administration*. New York: Holmes and Meier.

Nigro, A. Filiex and Nigro G. Lloyd（1989）. *Modern Public Administration*, 7th ed., New York: Harper & Row, Publisher.

PUMA.（1998）. *Principles For Managing Ethics in The Public Service*. Paris: OECD.

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

PUMA.（2005）. *Observatory on Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries*. Paris: OECD.

Waldo,D. (1980). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers.