

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	6
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、各國公務倫理核心價值	16
二、各國公務倫理規範	20
三、各國公務倫理規範重點內容	21
肆、強化公務人員處理公務的倫理作法	28
一、積極促進面	28
二、消極防弊面	30
伍、強化公務人員日常生活的倫理作法	33
一、積極促進面	33
二、消極防弊面	35
陸、結語.....	36
柒、個案研討	37
一、廉正與公務倫理	37
二、忠誠與公務倫理	40
三、專業與公務倫理	44
四、效能與公務倫理	48
五、關懷與公務倫理	53

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，對公務員行政行為之要求，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。而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」的公務倫理到「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和過程當中，反映在價值的選擇及行為的具體標準；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，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，當公務員單獨的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），並使行政行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及日常生活中，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及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的歸屬問題，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，而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，營造全民良善之均衡。

(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

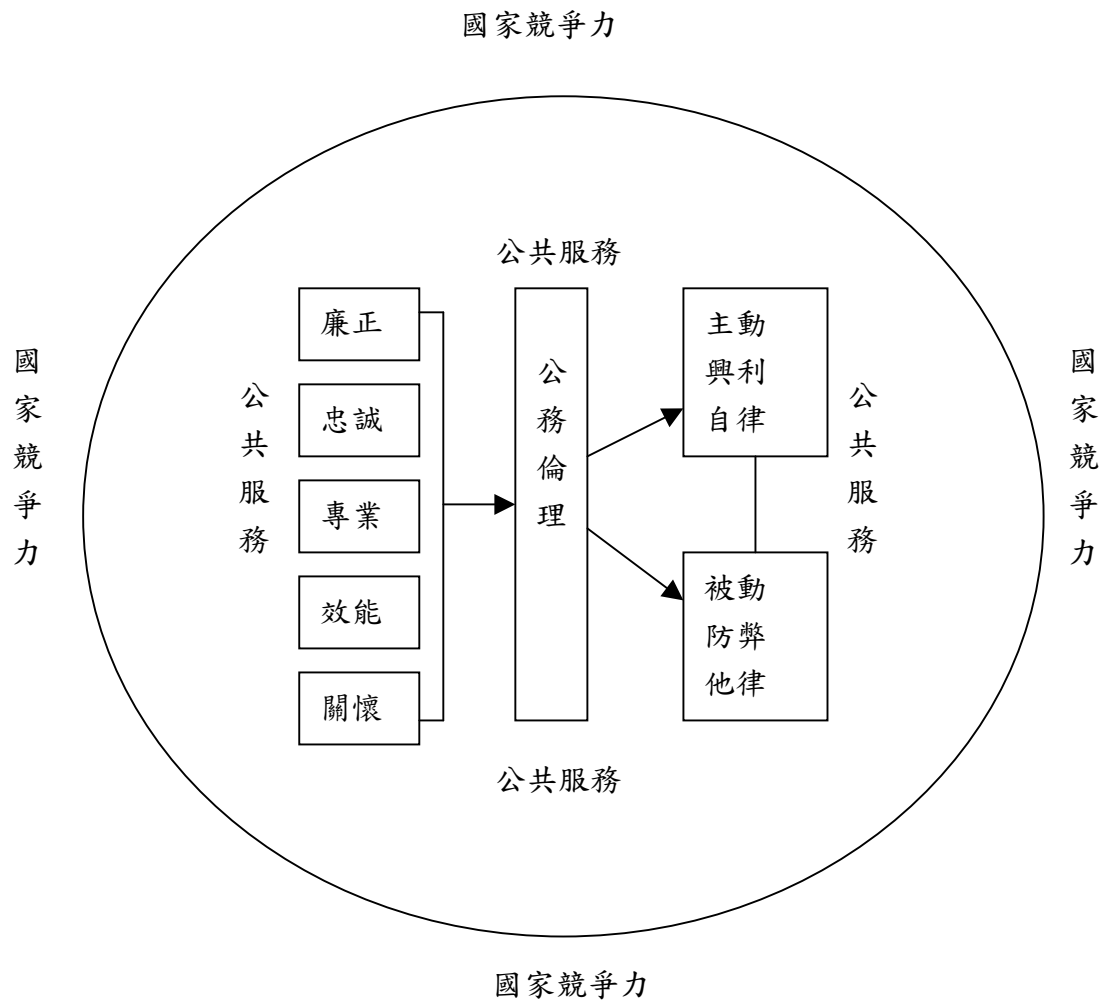
有關人際當中群己關係的論述，儒家典籍頗多著墨，如《論語·里仁篇》云：「君子喻於義，小人喻於利」，旨在明群己間之義利之辨；應用在公務倫理上，則是主張公務員應該「見利思義」，堅持信守「不義而富且貴，於我如浮雲」。董仲舒更將這種觀點概括為「正其誼不謀其利，明其道不計其功」，應用在公務員群己關係，則有其異曲同工之妙。

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。
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：公務員應刺激部屬思考，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

以下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、各國公務倫理核心價值

經濟合作暨發展組織國家一向重視參與公共服務者的服務倫理問題，並於1996年及2000年先後兩次出版其成員國狀況之相關調查報告。1996年的報告中要求各成員國必須建立一套有效推動公共服務倫理所需要的基礎工程（ethics infrastructure）。2000年的報告則描述各成員國的實際執行狀況，該份報告係將「服務倫理」和「正直誠實」兩個概念交互使用。根據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8項最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）。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，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。
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

二、各國公務倫理規範

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。

(一)公務倫理規範

經濟合作暨發展組織國家認為建構政府公共服務倫理法制的目的，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。

(二)反貪污規範

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，但卻也同時藉機違法收受利益。另一種則是完全的、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、各國公務倫理規範重點內容

以下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，應植基對於實務之準確分析；「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；從雇主角度的角度而言，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

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謀取，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，2007：18）。

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。基此，以下針對積極促進面及消極防弊面分述強化公務員處理公務倫理的作法：

一、積極促進面

雖然大部分有關公務倫理的法律多為消極的防範規定，但就我國《公務人員服務守則》內容指稱公務員應具有的價值觀，從道德精神層面來規範公務員，其中不乏許多積極興利的規定。

（一）修正公務人員核心價值，強化倫理實踐

為配合政府施政理念及符合民眾期待，並提升政府形象與社會觀感，人事行政局爰重新檢討並修正行政院及所屬機關公務員核心價值為「廉正、專業、效能、關懷」，考試院「文官制度興革方案」增列「忠誠」一項，並通令施行，已如前述。考察其中規定，已經包含積極公共利益之增進、致力追求專業卓越，以及主動積極的關懷，凡此均為積極促進公務員主動積極、勇於任事的規定。

(二) 統合性倫理法制的立法

為體現廉正、忠誠、專業、效能與關懷等當前文官應有之核心價值，除積極落實已公布施行之《行政中立法》外，允宜重新檢視現行文官相關公務倫理法制；而現行主要的公務員倫理法制為《公務員服務法》，惟其內容已頗多不合時宜，亟應配合時勢進行修正。此外，配合目前考試院擬以《公務人員基準法》取代《公務員服務法》之立法政策，宜將文官倫理規範併於《公務人員基準法》草案中予以涵蓋，使其成為公務員基準性行為及共同義務之規範，並將公務倫理及其核心價值於該草案中加以宣示，增加激勵公務員主動從事公務活動之行為，積極推動該草案早日完成立法，以期統整符合當前文官所需之公務倫理法制。

(2009，考試院文官制度興革規劃方案)

(三) 嚴謹規範公務倫理內容，突顯當代公務核心價值

《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，其除了突顯當代文官的核心價值外，並體現下列基本公共服務精神：(1) 公務員必須具備民主的素養，應該體察民意，其施政應以全民福祉為依歸；(2) 公務員應具備法治的素養，公務員於執行公務時，須能兼顧情理法，並提升政府行政效能的專業與廉能；(3) 長官與部屬間之職場倫理關係，應嚴守相關倫理規範，長官對部屬有培育的義務與責任，部屬也應該服從長官領導，同時也應具體陳述意見及提供資訊；(4) 公務員應提供優質行政服務、妥善運用公務資源、廉潔自持、團隊合作、秉持公義、保守機密及保持品格。此外，公務員應具備整合各方勢力的能力；公務員不但要忠實執行政策還應該澄清政策的價值；公務員需要將抽象的政策轉化為具體的施政計畫；公務員應具備系統性的決策思維能力。以上對於公務員的倫理規範及要求，已經超越了傳統的倫理法制規定，充分突顯出其要求公務員積極扮演的角色。

(四) 反貪腐策略及機制之建立

學者 Jorge 等人 (2007) 認為，政府的貪腐行為，諸如公務員利用辦公室作

為私人所得之貪腐現象，在世界各國甚為普遍。然者，如何對抗公部門貪腐的問題？首先必須認知貪腐是公務員在倫理和道德標準的失靈現象；在對抗貪腐的方面，學者提出以下之反貪腐策略的實際指導方針，頗具積極性：第一，在制度架構方面：(1) 設置監督機關；(2) 推動反貪腐立法；(3) 強化司法制度；(4) 完善國會機制；(5) 爭取非政府組織支持。第二，在財政和管理制度方面：進行稅務行政及財政制度改革。以上相關配套措施之建構，皆為積極主動促進公務倫理的具體表現。

二、消極防弊面

以下分就各級政府機關賡續原先制度及法規規定致力推動公務倫理事宜，針對我國公務倫理消極防弊面應有之作為及努力，逐一說明。

(一) 推動公務員廉政倫理相關規範

馬總統於就職後即積極推動相關陽光法案，而依據總統府陽光法案專欄，係以公務員廉政倫理規範、公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避、政治獻金及遊說等相關規範為五大重點。其中《公務員廉政倫理規範》已於2008年8月1日實施，嚴格要求公務員清廉自持，防止政商之間可能的不當勾結。目前行政院下設置廉政委員會¹，其下置8個工作小組，分別推動肅貪、防貪、反賄選、公務倫理、企業誠信、教育宣導、行政效能及透明化、政府採購、參政透明、國際合作等事項。並全力推動修正《貪污治罪條例》，增列公務員財產來源不明罪，並落實執行公職人員利益衝突迴避法》、《公職人員財產申報法》及《政府資訊公開法》等陽光法律，讓陽光普照大地，不懼烈日灼傷，務期政治更為清明。(張哲琛，2009)

(二) 完善公共服務倫理配套法規

除了積極宣傳、推動《公務人員行政中立法》及《公務人員服務守則》外，銓敘部目前正積極推動與公務倫理有關之《公務人員基準法》(草案)之早日立

¹ 按今(2010)年2月3日修正通過之《行政院組織法》自2012年1月1日施行。

法通過(該法案不乏許多消極規範及要求公務員有所不為之規定)、研議修正《公務員服務法旋轉門條款及產官學合作限制》及《政務人員法》等相關法律及配套措施。

(三)設置專責的反貪腐機關

推動反貪腐運動，除了要有一套積極促進的綜合性倫理法典外，為統一事權及有效防止貪污腐化，應有一個專責處理機關。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。惟經過政府組織改造的推動及其它因素考量，迄未能迅速通過立法程序。在目前情況下，宜設法強化檢查、調查、政風機構之職能與協調工作，以收更大實效(果)。至於如何博採眾議，商擬具體可行的方案，加速設置一個專責、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)及課責機制之建立，至為重要。

(四)確立文官人事法制共同基準

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。基準法草案全文共61條，其主要內容要點如下：

1. 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、公營事業人員、民選地方行政首長等5類。
2. 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。
3. 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。

4. 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。
5. 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。

(五) 研議修正相關配套法規

《公務員服務法》（以下簡稱服務法）第14條之1旋轉門條款規定，係為防止離職公務員利用其在職期間之機會、權力及所知悉之職務、機密，與在職業務相關之營利事業有不當利益輸送關係，圖利自己或他人，影響公務員執行職務之公正性，有損社會整體利益及政府威信而訂定。惟因現行規定係採「特定職務禁止」之方式，易受規避，銓敘部爰參酌美國等先進民主國家之立法例並會商行政院人事行政局等相關機關後，擬予修正為「特定行為禁止」方式，然迄未能完成立法程序。

復依司法院釋字第637號解釋，服務法第14條之1規定係採職務禁止之立法方式，且違反者處以刑罰，攸關離職公務員權益甚鉅，宜依實際執行情形，審酌維護公務員公正廉明之重要公益與人民選擇職業自由之均衡，進行檢討修正。由於旋轉門條款規定，涉及公務員公正廉明之公益與離職公務員選擇職業之權益，且影響政府與民間人才之交流，銓敘部業就各方建議意見，進行專案研究，並將「公務員服務法旋轉門條款相關規定修正之研究」，提銓敘部人事制度改進專案小組討論。

銓敘部經參據前述會議研議結果，確立該條文之修正方向，係將現行公務員離職後利益迴避採「特定職務禁止」方式，修正為「以特定行為禁止為原則，特定職務禁止為例外，並對例外規定採事前審查許可制」方式辦理。企盼該條文修正後必能於公務員廉能與國家發展間有一妥適衡平之規範。

(六) 建構政務人員法制

觀諸民主先進國家之政治制度，在政府機關任職之文官大體區分為政務人員

(政務官)與常務人員(事務官)兩類，依不同管道及方式延攬各方人才進入政府系統服務，分別扮演不同角色。所謂政務人員乃指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員；而常務人員則係遵循既定之方針或政策，依法執行職務之永業性公務員，原則上在政府機關中除政務人員以外定有職稱及官等職等之人員均屬之。揆諸我國現行文官制度，如同其他民主國家，亦有政務人員與常務人員之分，然而政務人員適用之法律，僅有《政務人員退職撫卹條例》一種，其餘規範或尚付闕如，或散見於相關法令中，迄無統一完整之法律規範，致在適用上輒生困擾。因此，《政務人員法》之制定及施行，將可使今後政務人員之進退、行為分際、權利義務及中立倫理等事項有明確之法律依據可資遵循，對於提昇政府服務之效率與效能，確保貫徹民主法治，促進政黨政治之正常運作與落實等將有莫大助益。目前研擬之《政務人員法》草案主要內容在於：

(1) 規範政務人員定義及範圍、權利及義務；(2) 規定政務人員須遵守之利益衝突迴避規範；(3) 明定政務人員行政中立規範。

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，可從積極主動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)公務員應提升公務倫理的治理能力

在公務倫理的治理方面，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地展開推動。基此，公務員應具備前瞻及全局的思維，提升廉政倫理的組織文化，發揮公私協力（partnership，夥伴關係）治理的能力。倘若政府機關均能以廉政及反貪腐行動為主張，公務員執法公正及執行各項政策均能有效落實，則倫理治理能力應可大大提升。綜之，倫理治理係一

種相互依賴的治理方式，可以透過公民參與治理，並納入網絡治理相互連結，獲致公私部門協力，完善並達到優質的公務倫理治理。

二、消極防弊面

(一) 落實行政中立法制，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。

我國通過施行《公務人員行政中立法》，其主要目的及內容在於：（1）確保公務員依法行政、執行公正；（2）明定公務員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民；（3）明定公務員參與政治活動之權利與限制；（4）明定掌管行政資源之公務員要秉公平公正立場處理，不得有差別對待；（5）保障公務員免於被迫違反行政中立或受不利處分；（6）規定公務員違反行政中立之處罰。究其規定內容，對於落實我國民主政治、深化民主鞏固，以及強化公務倫理，洵為重要里程碑。

(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一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公務倫理行為。

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

在帶領臺灣在各關鍵階段，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，從大陸到臺灣，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。這種臺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

從臺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（包括臺灣）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】廉潔自持、剛正不阿的現代包青天

壹、案例敘述

陳定南先生在兩屆縣長任內，以企業管理手法，經營縣政、改造宜蘭，使宜蘭縣脫胎換骨，面貌一新，奠定宜蘭縣現代化之根基。在財團法人民意調查基金會對縣市長政績之民調報告，陳定南始終名列第一，人稱「陳青天 Mr. Clean」及「宜蘭經驗」，各界多引為執政能力之最佳見證。

2000年陳定南先生出任法務部長，任職未及滿月，即全盤掌握狀況，大幅調整檢察機關首長，破格啟用新秀幹才，完成調兵遣將，排出掃除黑金之戰鬥陣容，不但一新各界耳目，更是大振基層士氣。任職四年來，其掃黑、查賄、肅貪大軍，捷報頻傳，屢創佳績，被亞洲華爾街日報(The Asian Wall Street Journal)譽為臺灣的愛利奧·聶史(Eliot Ness—The Untouchable, 美國黑金剋星)。任職前兩年將指標性的黑金人士，全部追訴在案或阻擋在立法院之外。後兩年在肅貪、緝毒與偵辦重大經濟犯罪及革新獄政方面，也有相當豐碩的成果。

在政風方面，除指示成立「正己專案」，鎖定風評不佳的司法官，責成專組查辦不法事端，揪出害群之馬，以重建司法公信力。陳定南先生接著指示成立「政風特搜隊」，鎖定特定不肖公務人員，搜集違法亂紀事證，以整肅官箴。尤其是推動反賄選，陳定南先生訂出了號稱臺灣最嚴苛的賄選認定標準：新台幣30元。另外，他果斷反黑形象更深植民心。

陳定南先生因為施政的績效而經常登上全國媒體的頭條版面。他的勤政，來自於他實事求是的理念；在宜蘭縣長任內，他常帶著榔頭，親自檢驗工程品質，凡是不合規定者，一定要求打掉重做，絕對沒有議論空間。在擔任法務部長任內，許多事情也是親力親為，雖有一些法界人士，指其所注重的都是些小細節，甚而引起不同的爭議，但陳定南先生仍然擇善固執，堅持不為所動。

貳、案例分析

陳定南先生初任法務部長，即不畏權勢及人情杯葛，大幅調整高階主管職務，並破格拔擢新人。此舉一掃官場「任用私人，啟用心腹」歪風，杜絕機關首長「山頭林立，建立王國」爭鬥，塑造剛正不阿的「正直」形象。其掃黑、查賄、肅貪、緝毒及革新獄政等舉措，正是「廉正」的最佳寫照。

在政風方面，其推動成立「正己專案」，更是要求公務員要「自持自勵，端正政風」，公務員必須以身作則，為民表率。凡此足見陳定南先生致力為公務員角色正名及整肅官箴的決心。所謂：「君子之德，風；小人之德，草；草上之風，必偃」！公務員必先正己，嚴守品位，則為民服務方不致淪為口號而徒託空言！

此外，陳定南先生為政處事，主張臨事不苟、親力親為，致外界輒以不近人情，甚至以「酷吏」稱之。然而從另外角度來看，其何嘗不是另一種擇其所善、善其所擇的「擇善固執」情操，而足以令人敬佩，心生效尤！

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先生係屏東人，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，成為臺灣首座國家公園。

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，吸引許多臺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，讓臺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，臺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，日後卻為臺灣創造了一兆新臺幣以上的年產值，堪稱最正確的決策。而臺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》針對歷年的臺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，比起千禧年初臺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，不僅親自參與臺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，奠定臺灣經濟發展重要基礎，協助締造舉世稱羨的『經濟奇蹟』，堪稱臺灣經濟推手；即使晚年身體不適，仍十分關心國事，善盡針砭，令人感佩」。充分指出孫運璿先生一生公忠體國、勇於任事，乃是文官表率。

貳、案例分析

孫運璿先生以其專業，在臺灣面臨內外環境交迫之際臨危授命，受到蔣經國前總統委以重任，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，並得以確保臺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臺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

在臺灣光復初期，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」；臺灣光復初期的 25 年間，也可以說：「要吃米，找老李；要吃糖，找台糖」。米和糖是那時候臺灣最重要的產品，米為臺灣人民生活所必需，糖則是從前臺灣出口最大宗，外匯的主要來源，政府財政的命脈。

李連春先生可算是臺灣全省「走透透」的第一人。他在糧食局長任內，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臺灣，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。李連春先生為人很「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，但只要談起臺灣的米時，他的勁頭興致和專業知識就很充足了。

臺灣原有的稻種複雜，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。李連春先生主持臺灣省糧政後，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，在臺灣一年兩熟，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，臺灣由餘糧省變成缺糧地，李連春先生適於此時退休。1946 年至 1970 年，李連春先生出掌臺灣省糧政期間，臺灣稻米增產三倍，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「臺灣政壇不倒翁」、「臺灣政壇長青樹」。

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，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。

想那鄭板橋先生的「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大園空難中過世，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，臺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，臺灣靠著出口產業，維持經濟成長，相當成度該歸功於彭淮南匯率政策的成功。

彭淮南先生接任央行總裁以來建樹不少。臺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！就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】致力專業創新的藝術瑰寶

壹、案例敘述

1973 年，林懷民先生創辦「雲門舞集」，帶動了臺灣現代表演藝術的發展。

雲門在臺灣演遍城鄉，造成轟動，並經常出國作職業性演出，獲得熱烈好評。紐約時報首席舞評家安娜·吉辛珂夫表示：「林懷民先生輝煌成功地融合東西舞蹈技巧與劇場觀念」。德國權威舞評家約翰·史密特讚賞：「林懷民先生的中國題材舞作，與歐美現代舞最佳作品相互爭輝」。香港英文南華早報宣稱：「林懷民先生是亞洲的巨人……二十世紀偉大編舞家之一」。柏林晨報認為他是：「亞洲最重要的編舞家」。倫敦泰晤士報說，雲門是「亞洲第一當代舞團」。法蘭克福匯報則認為雲門是「世界一流現代舞團」。

1983年，林懷民先生應邀創辦臺灣國立藝術學院舞蹈系，並出任系主任兼研究所所長。林懷民先生曾獲許多獎賞，包括臺灣國家文藝獎、吳三連文藝獎、世界十大傑出青年、紐約市政府文化局的「終生成就獎」，香港演藝學院榮譽院士。1999年，由於他以「傾倒眾生，而又充滿中國氣質的現代舞，振興臺灣舞臺藝術，獲頒有「亞洲諾貝爾獎」之稱的麥格塞塞獎。同年，中正大學頒贈榮譽博士學位給林懷民先生，成為第一位獲得榮譽博士的臺灣表演藝術家。歐洲舞蹈雜誌更將林懷民先生選為「二十世紀編舞名家」。

林懷民先生的舞作包括：「寒食」、「白蛇傳」、「薪傳」、「廖添丁」、「紅樓夢」…等六十餘齣。1996年，林懷民先生應邀赴奧國葛拉茲歌劇院，導演歌劇「羅生門」，獲得熱烈好評。1999年，他在柬埔寨協助當地舞者組構教案，推廣瀕臨失傳的古典舞。林懷民先生結集出版的文字創作包括：「蟬」、「說舞」、「擦肩而過」及譯作「摩訶婆羅達」。2000年國際芭蕾舞雜誌則將他列為「年度人物」。

1973年春天，林懷民先生以「雲門」作為現代舞團的名稱。這是臺灣第一個職業舞團，也是所有華語社會的第一個現代舞團。30多年來，雲門的舞台上呈現了將近200齣舞作。從古典文學，民間故事，臺灣歷史，及社會現象的衍化發揮，乃至前衛觀念的嘗試，雲門舞碼豐富精良；多齣舞作因受歡迎，一再搬演，而成為臺灣社會兩三代人的共同記憶。從臺北的國家劇院，各縣市文化中心，體育館，小鄉鎮學校禮堂，雲門在臺灣定期與觀眾見面。近年來，雲門除了每年在大都市舉行戶外公演，也經常應邀赴海外演出，是歐美歌劇院與藝術節的常客，

舞團在歐美亞澳各洲兩百多個舞台上呈現了一千多場公演，以獨特的創意，精湛的舞技，獲得各地觀眾與舞評家的熱烈讚賞。

雲門舞集千禧年的海外行程包括雪梨奧林匹克藝術節、法國里昂雙年舞蹈節、紐約藝術節、紐西蘭新浪潮舞蹈藝術節、哥倫比亞波哥大藝術節、慕尼黑藝術節、柏林藝術節，及香港藝術節。雲門是奧林匹克藝術節所邀請的四個國際舞團之一，同時為雪梨晨鋒報選為「最佳節目」；在里昂舞蹈節雲門則獲選為「最佳編導獎」。

貳、案例分析

然而，林懷民先生的成就絕非偶然，當年他到美國一一向經紀人遞上有關雲門舞集的介紹，幾乎全無回音，也自己上街貼海報，拜託了四、五個小時只有一間店家願意讓他張貼；去歐洲演出時 90 天去了 71 個城市，演出 72 場，其中的艱辛及挫折，林懷民先生說他只敢在浴室大哭，但卻始終不以為苦，總認為「挫折是正常的，順利則是一種恩寵」。這很像張忠謀的人生哲學，認為人生不如意事十有八九，因此為人應當「常想一二，不思八九」！

林懷民先生認為，就像是一〇一大樓也要從第一層開始蓋起，要讓夢想變成計畫，最重要的是每天都必須去執行，這既是一種執著更是一種專業的表現。林懷民先生常說：「年輕時代的苦難非常棒」，因為年輕時的挫折使得後來日後更有經驗，他也從不想那些假設性的問題，認為不要只是想，因為越想越害怕，要做了再說，最好的時間與地點就是現在。

林懷民先生認為任何的表演藝術就在瞬間，因此如何將整個演出完美呈現，甚至烙印在每個觀眾的腦海中，乃是一門大學問，而這門大學問就是「細節決定成敗」；若想要讓夢想落實，一切除了細節之外，還是細節。任何表演就是要精準到那一秒讓觀眾「哇」，讓觀眾哭，讓觀眾笑都能清楚預測。每一場演出，林懷民坐在觀眾席看，就是希望找到需要改進的地方，這就是一種追求專業的執著，也是一種對職場工作的熱愛。

回顧雲門舞集的發展，一路走來並不平順；其中經歷了多次瓶頸，創新過程

也極為坎坷。據林懷民先生略以，雲門舞集當年經費拮据，1973 年雲門舞集首次公演乃是音樂家史惟亮先生以私人名義幫忙借貸促成；1974 年當林懷民先生演閉一齣戲，史惟亮先生曾詢及接下來做些什麼？並表示林懷民先生可以嘗試其他不同風格的舞劇，這也激勵了林懷民先生日後在表演藝術上求新求變的精神，並奠定雲門舞集歷久不衰的基礎。史惟亮先生曾以「文化自主性」惕勉林懷民先生定位雲門舞集，並且幫林懷民先生寫了「奇冤報」及「小鼓手」等歌舞劇，其中「小鼓手」有一幕，即正當龍舟開到觀眾席，頓時與觀眾打成一片時；當時影像深深感動了林懷民先生，而林懷民先生與雲門舞集也一直秉持「細節決定成敗」精神兢兢業業地致力創新舞劇、專精演技，這種精神就是敬業及專業創新的精神。

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

論及臺灣發展科學的起源，大家連帶便會想到吳大猷先生對臺灣科學發展的貢獻。在吳大猷教授高瞻遠矚的領導與堅持之下，現代科學在臺灣播種、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，他對臺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臺灣科學發展方向，決定科學教育、設備及人才培育著手，並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，中央研究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。而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年中研院物理所在臺灣復所，一切從零開始。在有限的研究資源之下，當時的吳大猷所長規劃了與新竹清華大學物理所的合作研究政策。他也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。吳大猷先生鼓勵研究人員參加國際的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在研究論文在量的方面持續的增長，而且也深化了學術研究的品質。這些都是當時的吳大猷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臺灣高等教育機構的科學研究。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，也提升了臺灣的高等研究能力。

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。在1980年代，由於研究的環境持續的改良，加速了臺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當時吳大猷主委任內開展的。

吳大猷先生是20世紀後半葉提升臺灣科學教育與科學發展的先驅者，他的一生就是一部臺灣科學發展史。他的貢獻受到許多重要獎勵的肯定。他是臺灣物

理界與整個科學界所高度尊敬的對象。要之，吳大猷先生在培育臺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。

身為臺灣最高學術單位的領導人，吳大猷院長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以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自國科會主委卸任後，吳大猷先生花費多年努力的提升臺灣的科學教育，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，也對得起臺澎金馬同胞，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，不過這項看似臺灣很神勇，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，但卻說了一句名言：「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」），而中鋼一直是臺灣工業發展的基石。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：臺灣市場太小，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，向當時的蔣經國總統力陳，這個一貫化作業的鋼鐵廠一定要做。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，趙耀東先生在臺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，但他以大開大闢的作風引領臺灣企業展望世界舞台，不憚迎戰對手，激發了臺灣昂揚的意志，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，不僅指引了臺灣經濟發展的方向，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，但臺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，對臺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，也為臺灣經濟打下堅實的基礎。

五、關懷與公務倫理

【案例一】社會公益志工的代言人

壹、案例敘述

20年前，孫越先生放棄了如日中天的演藝事業，秉持「只見公益，不見孫越」理念，宣誓成為「終身義工」。這些年來，在許許多多的慈善公益活動場所，都可見到孫越先生的影子。他捲起袖子做個快樂的捐血人，呼籲大家捐血；他在街頭義賣咖啡，幫助伊甸殘障基金會籌款；他在電視上呼籲流連街頭的青少年早點回家；他與董氏基金會到處提倡戒菸、拒菸；他每週到臺大醫院為愛滋與腫瘤病人禱告；他鼓勵大家捐出器官；他倡導安寧照顧；他每週到各地監獄鼓勵受刑人；他以行動響應世界展望會發起「饑餓三十」活動；他為聯合勸募協會募款；他為宇宙光全人關懷機構國內外到處「送炭」……。他是10餘個社會公益事業團體的代言人、終身義工。

由於形象良好，知名度高，沙啞的嗓音又富有說服力，他代言的公益廣告效果特佳。多少人因他的宣導而戒菸、捐血、捐款。他傳播的愛心，讓多少貧童、弱勢得到溫暖；他的禱告讓多少更生人懺悔改過；讓多少生命末期病人得以安息；他倡導菸害防制，讓我們的社會即將進入健康無菸的環境。

如今年近 80 歲的孫越先生，仍然精神奕奕，常常背著包包，到處趴趴走，為貧窮孩子、弱勢團體募款；勸導戒菸、宣導無菸環境；幫助更生人；並且到學校、社區演講，宣揚家庭之愛，呼籲尊重生命，關懷老人……。儘管自己身體老邁多病，但基於信仰的力量，孫越致力於公益活動，腳步永不止歇，因為那股出自內心、全然付出的奉獻，帶給他無比的快樂。

由於在公益上的表現，孫越先生獲聘為總統府國策顧問，成為總統在公益議題領域的諮詢對象，他多年來的努力，獲得了最高當局的肯定。他服務的領域由民間團體跨越到公部門，除了成為民間公益團體與政府間的溝通橋樑之外，更有助於公益事業獲得政府的重視，使弱勢團體獲得應有的照顧與關懷。終身義工「孫越叔叔」發揮的愛，至此更為燦爛。

貳、案例分析

孫越先生原是影視歌三棲紅星，當時一家食品公司要促銷進口咖啡，想請他擔任代言人，可是他並沒有答應，後來對方願意將賣出商品的 15% 捐給殘障朋友，才打動他的心。那句廣告詞「好東西要與好朋友分享」，也成為人人朗朗上口的流行語。雖然這是個商業廣告，但其充分展現了對殘障團體的奉獻與關懷，也開啟公益廣告時代的來臨。

1983 年 7 月 15 日，隨著宇宙光全人關懷機構參加「送炭到泰北」活動，他在中南半島的泰北山區親睹一個小孩的生離死別，讓他更加堅定「在關愛自己的同時，也應該愛別人」的信念。自泰北回來後那年，孫越先生主演虞戡平導演的《搭錯車》，獲得了金馬獎最佳男主角獎，他卻毅然向大家宣佈：「以後我每年用 8 個月時間做公益活動，4 個月的時間拍兩部電影」，這對在演藝生涯達到顛峰的藝人來說，確實令人不解。它說服大家的理由竟是：「我要學習做公益」。這是一種關懷，一種大愛的表現；就佛教而言，就是行菩薩道。

1984 年 4 月 20 日下午，菸不離手的孫越先生正在拍攝《老莫的第二個春天》，換場休息時隨手點了菸，但當看到兩個年輕人在旁看他們拍戲，他突

然想到聖經裡的一句話：「凡事都可行，但不都有益處」。吸了 30 幾年菸的他，才驚覺吸菸真是一件很不好的事，而且不能以二手菸傷害別人的健康！一念之間，他毅然戒除 37 年的菸癮。這乃是他對於「尊重生命」理念的具體實踐。亦即「在尊重自己成長的同時，也要尊重別人的生命成長」，正是一種尊重生命、關懷生命的體現。

公務員為國為民服務，應秉持公共服務的精神，以將心比心、視病如親的同理心，急顧客之所需！公共服務與志願服務的精神一致，皆是以「公共性」及「公共利益」為依歸。因此，就其顧客或服務對象來看，凡是有「需求」者，都是公部門服務的對象；政府施政應該秉持一視同仁，對弱勢族群更應提供更為周全的配套服務，這也是公共服務核心價值—「關懷」的真諦。

【案例二】致力推動「世界公民」的實踐者

壹、案例敘述

溫世仁先生，一個在臺灣土生土長的企業家，一生不僅在科技產業中有相當貢獻，更以關懷世界為理念，大力推行人文、慈善事業。在他擔任英業達副董事長期間，看見中國大西北的貧困，就運用企業先進的技術與資源來開發一個不為人知曉的山村—「黃羊村」。幫助一群小孩學習使用網際網路，在當年宋朝楊門女將的流浪處，進行了所謂「千鄉萬才」計畫。事成之後，他兩手一攤，看到他那張微笑胖胖的臉，自在地說：「賺再多的錢，不如幫助那些一輩子沒機會脫離貧困的小孩」。

五十歲時溫世仁先生更立志說：「五十歲以後，我要做一件你們都做不到的事，就是把錢花掉，回饋社會」。從此，溫世仁身體力行進行不求任何回饋、無怨無悔的「無相布施」，親自以身口意三業力行全心全意奉獻社會，從不邀功、從不留下任何立功及立名的權謀。

溫世仁先生自稱是一個世界公民，他呼籲在全球各地發展的臺灣人不要忘了這塊土地；他到處教人簡易學英文，所以還出了一本《英語直通車書》，在溫世仁先

生心中：「經濟海峽早已消失」，他比任何人早看到中國大陸的市場。當臺灣經濟衰退時，他也是第一個跑回來喊話者：「我們要對臺灣有信心」，他雖然是一個世界公民，但是呼籲在全球各地發展的臺灣人，不要忘了這塊土地。

2003 年的 SARS 疫情期間，溫世仁先生自己掏腰包出版《SARS 防疫小冊》免費贈閱，並創新提出『健康者隔離法』的“八不八要”。同年 12 月，溫世仁先生因病辭世，享年 55 歲。其後，溫世仁先生的夫人呂來春女士為延續溫先生的志業，設立了「財團法人溫世仁文教基金會」，嚴謹依循溫先生「閱讀是深度知識來源」及「世界上只有一種人，就是需要關心的人」等信念，對教育之投入與關注不遺餘力；目前由溫夫人帶領基金會團隊，並以培育科技、藝文專業及創新人才，提昇弱勢族群教育程度，推展學校與社會之閱讀風氣，獎助包括服務科學之學術研究與舉辦各項文教活動等做為基金會之設立宗旨。

貳、案例分析

紅樓夢當中有一句「好了歌」，略以：「世人都曉神仙好，只有功名忘不了；古今將相在何方，荒塚一堆草沒了；世人都曉神仙好，只有金銀忘不了；終朝只恨聚無多，聚到多時眼閉了」！溫世仁在他事業正值巔峰之際大徹大悟，其立志回饋社會的胸懷，是一種無畏的精神；他對整個所做的布施，是一種財布施，是一種大無畏的布施，更是一種對人道的終極關懷。

溫世仁先生一生助人，他總用不尋常的故事，勸人要有夢想。看見中國大西北的貧困，就想到要幫助那一群小孩學習使用網際網路，脫離貧困（尤其是知識的貧困）。就一個科技新貴來說，讓大家擁有知識，這是何等偉大的情操及對普世的關懷啊！溫世仁先生的世界公民理念，展現了佛家「平等智，平等性」及儒家「民吾同胞，物吾與也」的襟懷；其雖以世界公民自居，但呼籲在全球各地的臺灣人不要忘了這塊土地，這是一種對鄉土及國家的關懷。

溫世仁先生一生致力於臺灣經濟發展，五十歲以前他帶領英業達在臺灣拼經濟，在千禧年跨越 2000 年的挑戰時，他曾經期勉國家領導人（即政務官）要有遠見及風骨，他說：「這些領導人都是國家訓練最久的經濟人才，當我們面臨這

麼嚴峻的全球化競爭，他們不能為國家服務，不僅是國家最大的損失，更是最深的罪惡」。這種直稱國家領導人及決策者必須扮演為國為民服務角色的舉措，是企業界的第一人；他的苦口婆心乃在呼籲決策者應**關懷**人民，**關懷**這塊土地！此等情操及格局，吾等公務員聞之，能無愧乎！能不精進乎！

參考文獻

- 「考試院文官制度興革規劃方案」，2009年6月18日考試院第11屆第39次會議通過。
- 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：臺灣大學。
- 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。
- 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.
- 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.
- Waldo,D. (1980). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers.