

目 次

壹、前言	1
一、公務倫理的重要性	3
二、公務倫理發展趨勢	4
三、探討公務倫理目的	9
貳、公務倫理基礎概念	11
一、公務倫理的概念意涵	11
二、公務倫理的適用準則	13
三、公務倫理的核心價值	17
四、公務倫理的群己關係	19
參、公務倫理價值衝突	20
一、忠誠與正義的兩難	21
二、保密與弊端揭發的衝突	22
三、專業與公民參與的兼顧	26
肆、型塑公務倫理環境	26
一、塑造個人特質	27
二、建立組織結構	32
三、型塑組織文化	34
四、樹立社會條件	37
伍、個案研討	42
陸、情境演練	52
柒、傑出貢獻者	56
捌、結語	62

壹、前言

倫理學為哲學的分支，其焦點乃在處理有關道德問題與適當行為判斷之準則。考察各國施政，無不揭櫫以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？我國古代典籍多有治術及治道之記載，曾國藩曾說：「風俗之厚薄奚自乎？繫乎一二人之心之所嚮而已」。這句話說明了為政者之言行舉止攸關該國的民風民俗，從現代公務倫理的角度來說，則指公務員應該以身作則，其從政行為攸關一國政治之隆污與民德之厚薄。至於探討公務員對國家、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》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。宋朝開國宰相趙普曾云：「半部論語治天下」，或言其未免誇大！然而其中指陳的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。

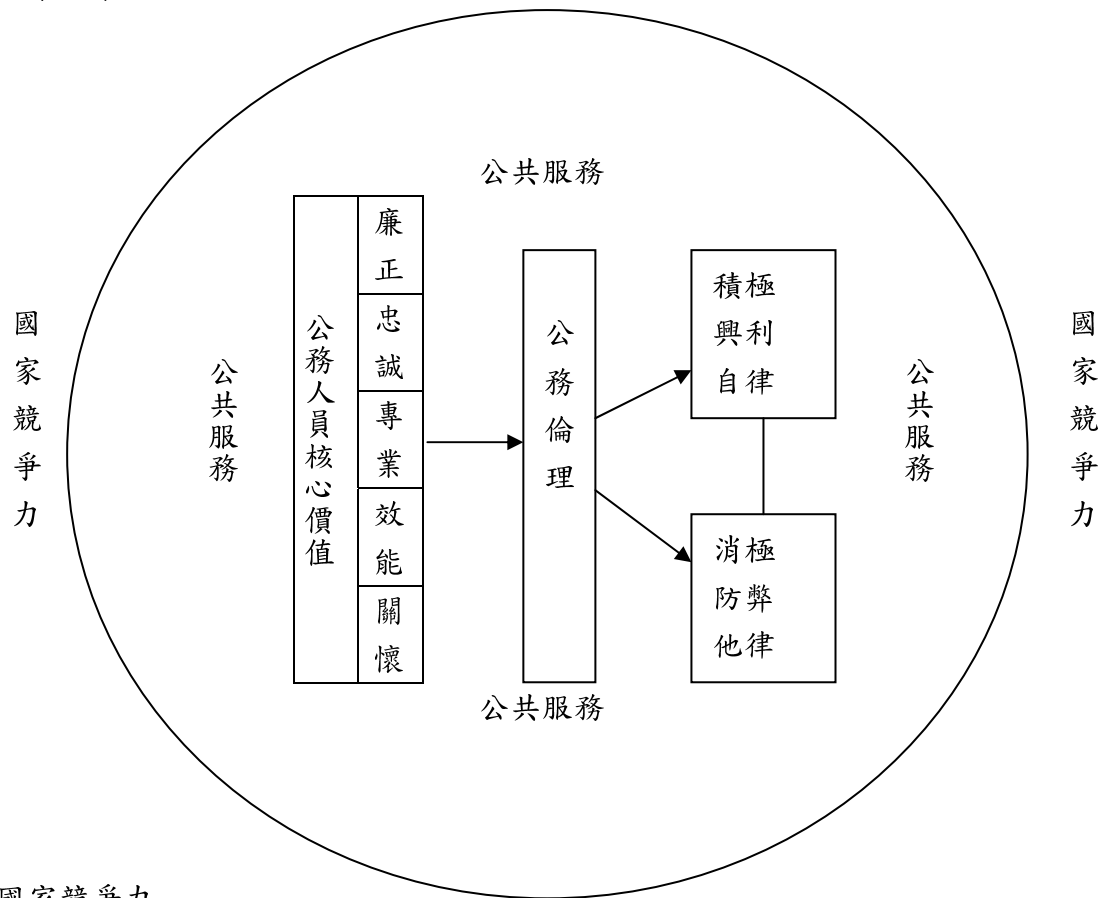
在西方國家，有關公務倫理的論述頗多，英國公爵 Lord Acton 在 1887 年曾經說了一句經典名言：「權力導致腐敗，絕對的權力導致

絕對的腐敗」。在行政國 (Administrative State) 概念不斷擴張的今日，公務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，則不需要政府；假如天使治理人類，則有關控制政府的各種措施就通通都不需要；在建構一個由人類治理人類的政府議題上，最大的困難乃在於首先要使政府具有能力管理被治者；其次是讓政府能夠控制自己」(Mosher, 1981: 18)。職是，如何透過公務員自我鞭策及要求，以達到良善治理，「公務倫理」的概念乃因應而生。

本文將針對以下公務倫理相關主題進行鋪陳：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；第三部分探討國際組織有關公務倫理之規範及作法，梳理出可供參考借鏡之處；第四部分鋪陳型塑支持性公務倫理環境的作法。第五部分針對五大公務核心價值分別列舉案例說明之，以為公務員實踐公務倫理行為的標竿學習對象，最後針對具有矛盾及爭議性案例進行討論。

本文試以公務倫理為中心，建構出提升公共服務品質以及國家競爭力之架構（全文論述仍以公務倫理為焦點），如圖所示：

國家競爭力



國家競爭力

圖：公務倫理概念架構

資料來源：自行繪製

考試院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。

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。它是一種政策和手段，也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如何使用和分配社會的公共資源，透過民主選舉或任用程序，決策者和執行者得以有權及合法使用公共資源。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，否則終將喪失其治理正當性及民眾的信任。

基此，許多民主國家設計了一些機制，期能減少政府官員的濫權和不當管理，例如定期改選政府、立法監督行政等，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。當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、事務、專業及個人的倫理，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、公務倫理發展趨勢

由於時代及環境快速變遷，民眾對政府的公共服務要求，不但是量的方面增加，同時也著重於質的提升，因此許多學者以「不可治理性」（ungovernability）指稱今日政府所面臨的公共治理環境。Kettl

(2002: xi) 指出：「伴隨著全球化治理觀念的改變，政府所面對的挑戰就是如何把事情做得更好」。對此，Denhardt 認為，政府行政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，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，因此在實際推動事務時，仍須仰賴公務員提出相關措施，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，故必須授予公務員相當的裁量權限，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，俾使公務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。

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」到「積極性」的倫理

以往對公務員的服務要求係責成公務員奉行「依法行政」為主臬，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，積極實踐其公共服務行為。

（二）從「重視他律」到「自律與他律並重」的倫理

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」到「生產性」的倫理

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，以為殷鑒並達到嚇阻作用；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於形式法規，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煉與自我教育、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養）、「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」（堅持公務員的氣質、捍衛公務倫理與道德的情操）的公務員。

(四) 從「效率優先」到「重視公義」的倫理

自 Wilson 於 1887 年發表「行政的研究」一文，提出「政府可以適當而成功地做那些事情」，以及「政府如何能以最大的效率及最少的金錢或成本來運作」此二大哉問，此後無論在學術或實務上，「效率」相關概念成為現代政府公務運作的核心價值。隨後，無論是以 Taylor 為首的科學管理，還是日後相繼崛起的「公共管理」或「新公共管理」學派，促進政府效率、效能及管理技術成為公共行政的主旋律。Frederickson (1971) 認為「公共行政的基本論述，幾乎就是以經濟和效能為主的較佳管理，新公共行政則是對於傳統公共行政的目標與論述，增加其社會公平性」。

誠然，就行為準則與規範秩序的實質作用觀之，無人能否認（經濟）效率才是支配力最高的「公務倫理」。惟自全球金融海嘯以來，以「占領華爾街」為代表的社會運動，向各種不公不義發出怒吼；諾貝爾經濟學獎得主 Stiglitz 也提出三個令人深思的議題（羅耀宗譯，2012：21）：市場並未依照應有的方式運作，既缺乏效率也不穩定；政治體系無法矯正市場失靈；經濟和政治體系從根本上就不公平。「不患寡而患不均，不患貧而患不安」，不均與不安並非僅止於經濟領域或市場機制，而是代表在深層結構中社會地位與利益的不公，渠等不均、不安與不公，終將在多數人的漠視中，拖垮效率、絆跌市場。

現代社會大多數權力的交錯都集中於公共領域，公務人員執行公權力，其價值取向必須能體現公共利益，且以「施諸己而不願，亦勿施於人」的忠恕之心，確保在提昇效率、推動成長之過程中，利益分配雨露均霑，不偏私少數人或特定社會階級、群體。參照 Rawls 對於

社會公平正義的界定，公務員應當抱持人文關懷精神，特意「優先照顧最弱勢族群」(maximize the minimum)，積極關懷社會中弱勢團體之利益，並在制定政策時，抱持促使該標的團體獲益最大的態度，堅持一旦社會中最弱勢者之生活處境有所改善，便象徵社會全體成員隨之一同提升之理念，經由公務員的心念轉換，可使公義社會之國家願景實現日起有功。

三、探討公務倫理目的

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個面向，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：

(一) 確立防腐機制，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，以及公務員之所作所為，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) 激勵勇於任事，致力積極興利

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」的原則，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）提升競爭能力，建立公民信任

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。

（四）衡平多元價值，實現公義社會

「老者安之，朋友信之，少者懷之」的古典政治理想，即富涵累積社會資本、注重族群需求的倫理思維。時至今日，除了眾所矚目的經濟利益之外，隨著民主深化，族群、環境、學生、婦女、同志等各種社會課題之爭議方興未艾、利害折衝之能量湧現；而政策過程本身便涉及各方價值競逐，需要公務員力持專業與中立之信念，培塑「致中和」之修為，以擴大參與、平等溝通、相互理解、善意詮釋的民主行政素養，落實政策公平、政務公正、社會公義。

貳、公務倫理基礎概念

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、公務倫理的概念意涵

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，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，倫理之本義都是從人的本體出發，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。

對於公務倫理定義眾說紛紜、各是其是，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 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。

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，秉持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公務員在推動政務、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公務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；後者則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、王瑞峰，2009：8）。

要之，公務倫理係指行政機關及公務員在公務體系中，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公務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

行政院曾參酌美國、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 2008 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，務必將人民利益擺第一，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，牟取不法或不當利益，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 2009 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，考試院會議爰於 2010 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，著重政府組織內部的領導、決策及對外溝通方面：

1. 領導：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. 決策：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. 溝通：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，可從工作態度、行政處理、生活態度、人際交往等四個面向，加以觀察：

1. 工作態度：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：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：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：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，講究專業責任的用意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，因而必須授予公務員必要的裁量權，憑藉著公務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（林鍾沂，2001）。在專業倫理上，其著重的面向有：

1. 法規執行：善用有限的法規應付分歧而多元的行政事務。
2. 行使裁量：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：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：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：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）曾指出人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。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」。因此凡是可以交換、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，並提升人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。

以上核心價值觀念係公務員行政行為之普世價值，這些公務倫理核心價值有助於公務員解決執行公務時，所面臨的價值抉擇問題（蔡良文，2007：672）。

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》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。前財政部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。

參、公務倫理價值衝突

公務倫理核心價值雖可做為公務員面臨價值抉擇問題實的參考，然而，所謂「運用之妙，存乎一心」，核心倫理價值也可能出現衝突及矛盾，讓公務員產生左右為難及進退維谷的情形。茲舉例申述如次：

一、忠誠與正義的兩難

山本五十六在第二次世界大戰時擔任日本海軍聯合艦隊司令官，為珍珠港事件與中途島戰役的指揮官。他組建日本海軍航空兵部隊，在日俄戰爭、第二次世界大戰、太平洋戰爭當中擔任非常重要的角色，最後他在 1943 年遭美軍奇襲而命喪熱帶叢林中。

1941 年 12 月 8 日，6 艘日本航母、350 架戰機，在毫無預警或通牒下，突擊了珍珠港的美軍太平洋艦隊，山本五十六雖然是日本帝國海軍聯合艦隊司令長官以及珍珠港行動策劃人，然而他畢生極力避免戰爭，卻親手燃點了戰火，拉開了太平洋戰爭的帷幕，令自己國家幾近覆沒。

山本五十六被世人認為是積極主戰的鷹派，一生主導許多聲名大噪的戰役與奇襲，但他其實是強烈反對開戰的。他反對日軍 1931 年入侵東北，也反對日本加入德義日三國軸心，更反對與中國爆發全面戰爭。

他曾在私人信件中說明立場：「如果日美開戰，那麼僅占領關島與菲律賓是不夠的，甚至占領夏威夷和舊金山都嫌不夠，我們勢必一路打到華盛頓……我懷疑那些輕言開戰的政客們對這些必將付出的代價和犧牲沒有心理準備」。他的信件被軍國主義者剪掉最後一句之後大肆宣傳，美國也據此相信山本五十六的侵略野心。山本五十六因無法違抗主戰內閣的命令，因而策劃珍珠港事件，殲滅美國太平洋艦隊並奪取東南亞石油及橡膠產地之計畫，最終遭美軍攔截擊落而喪生。

2008 年，山本五十六在二戰時期的親筆日記首度被發現，塵封

了 70 年的真實戰爭故事得見天日，其字裡行間，交織著煎熬與悔恨、清醒與迷惘。當中披露了這位傳奇司令很多不為人知的故事，尤其是矛盾的心路歷程，他反戰，但另一方面，作為一個軍人，當國家決定開戰後，卻只能盡力把仗打好，亦因此迷惘、飽受煎熬，以至悔恨。

他曾說過：「所謂國防，是要提供與國力相應的武力，另一方面使用外交手段避免戰爭，這是國防的本質」。同時也在他被民族主義追隨者讚頌為神時回應：「如果我是神，就不會發動戰爭」。

試問：做為一個軍人、公務體系的一員，當你發現服從指揮、效忠國家等忠誠義務與良知正義相悖時，你會如何自處？服從跟隨，抑或是堅守自己的信念？

二、保密與弊端揭發的衝突

《告密者》書中陳述 Olympus 前執行長 Michael Woodford 捨命揭露 20 年假帳的故事：Woodford 是第一位從業務員做起，花 30 年爬上日本大企業 CEO 的西方專業經理人，卻在上任兩週後，因為質疑一筆 17 億美元的奇怪款項，被一手拔擢他的貴人背叛、抹黑、解聘！他以為他將治理一家大公司，卻發現自己走進驚悚小說家葛里遜所謂的《黑色豪門企業》。

故事敘述 Woodford 擁有商業世界所能提供的一切榮華富貴，然而當他發現日本標竿企業核心階層腐敗猖獗時，他沒有選擇保住自己數百萬美元高薪，而卻毫不遲疑做出影響深遠的告密舉動，選擇揭露他一生所奉獻公司的黑心醜聞真相。事件揭發後，他被《星期日泰晤士報》、《獨立報》、《太陽報》選為「年度商業人士」，贏得《金融時報》安賽樂米塔爾獎（Arcelor Mittal Award）「年度最勇敢企業人士」

(Boldest Business Person of the Year)。

Woodford 說：「我從來不確定自己所做的事，是否適合以『吹哨者』(whistle-blower) 來形容。告密真的不是我的風格，我不是警察，也不是裁判，我只是個發現自己的隊友不遵守規定的球員」。Woodford 接受臺灣某周刊專訪時說，如果再來一次，他仍會做同樣的選擇。因為，「沉默，你就成為共謀者，跟壞人一樣壞」。(台灣透明組織 2014.03 月電子報)

另一個案例美國《時代雜誌》2002 年 12 月 22 日選出揭露弊端的女性為今年「年度風雲人物」，讚揚他們勇於舉發任職機構內部弊端。三名女性年度風雲人物是：安然公司副總裁 Sherron Watking、世界通訊公司稽核員 Cynthia Cooper 及聯邦調查局探員 Coleen Rowley。前兩人揭發他們公司內的大筆假帳，這兩家公司均已破產。Rowley 發給聯邦調查局長穆勒長達 13 頁的備忘錄，詳述在九一一恐怖攻擊前幾週，明尼蘇達州明尼亞波利市辦公室主管如何將她要求調查穆沙維的案子擱置不理。穆沙維被視為是九一一的「第 20 名劫機客」。《時代雜誌》編輯群選出這三名女性為「年度風雲人物」，理由是他們相信「真相不能被一筆勾銷，他們採取行動能使真相不被掩蓋」。

《時代雜誌》總編輯凱利說，這三名女性象徵美國面臨的重大挑戰，該如何挽回民眾對受醜聞玷污機構的信心，包括大企業和天主教會。他說：「正因為他們是小人物才更了不起，他們絕對站在正義的一方，他們三人的個性都很堅強」。

在接受《時代雜誌》訪問時，這三名默默無聞的女性表示，他們

舉發主管的錯誤後受到部分同事的排擠。Cooper 說：「我們付出代價，有時我忍不住大哭」。

Watking 曾任會計師，她於 2001 年發給安然董事長雷伊長達 7 頁的備忘錄，直截了當提出一些有疑問的帳目，並警告公司可能「爆發假帳醜聞」。在安然宣告破產後，Watking 的備忘錄在國會調查安然案期間曝光，她旋即辭去副總裁職務。Cooper 是世界通訊公司稽核員，以一介女子在龐大的企業體中孤軍奮戰，她發現公司以做假帳方式隱瞞 38 億美元的虧損。世界通訊宣布美國史上最大宗破產案後，爆發假帳醜聞。聯邦調查局幹員兼律師 Rowley 則將其備忘錄外泄給媒體。在九一一前幾週，Rowley 懷疑穆沙維可能與激進活動和賓拉丹有關，她要求主管搜查穆沙維的電腦。Rowley 後來在參院作證指出，聯邦調查局內部充滿官僚和「一心想升官」的文化。（2002.12.21 美洲世界日報）

此一案例突顯了當行政人員身處不同的權威來源、面對不同的角色期待，是否會產生倫理困境而無所適從？面對不同的權威時到底要如何服從？面臨角色衝突時到底要扮演什麼樣的角色？究竟要服膺忠誠義務，還是維護公共利益，秉持公正無私、廉潔誠實？實務上，國外有許多著名的揭弊案例，多發生於大型企業。臺灣可能因為尚未有完善保護機制，所以目前公務部門還沒有類似案例。但最近許多新聞事件已可發現許多揭弊案例，例如餛油、毒澱粉等食品安全問題，很多是自家員工舉發的！

我國目前雖有《公務人員保障法》提供公務員受到不法、不當侵害時的救濟，但該法僅是純粹的權利救濟，並無法積極保障揭弊者。

而現行的「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」雖有獎勵規定，但也欠缺揭弊者的保護措施。再者，若揭弊事項屬於「證人保護法」所規範，該揭弊人可以聲請此法之相關保護，惟若揭弊事項為非刑事案件，諸如管理不當、浪費公帑等情形時則無法得到此法之保障。可見我國針對揭弊人的保護與權利救濟規定，雖已初具，然因分散在不同的法規，並且由各機關各行其事，不僅保護措施參差不齊，更無積極鼓勵揭弊的配套政策作為，以致影響揭弊的意願與成效，亦乏針對私部門內部揭弊者保護的法案，致鮮少有企業員工願意挺身而出揭發企業內部不法行為的案例。

觀乎公務員的揭發弊端行為在美國是被認可的，受到的正式保護始於 1978 年「文官改革法」(Civil Service Reform Act)，成立功績制度保護委員會 (Merit Systems Protection Board)，保護弊端揭發人。1989 年「弊端揭發保護法」(Whistleblower Protection Act) 更有周詳的規定，該法成立一個獨立地位的專責機關：特別檢察官辦公室 (Office of Special Counsel)，使其功能從功績制度保護委員會獨立出來，並賦與保護公務員，尤其是弊端揭發人，使其不會遭受被禁止的人事措施（例如被報復、歧視、強迫政治活動等違反功績原則之不該發生的人事措施）的責任美國早在 1978 年通過《文官改革法》。

可以期待的是，廉政署已草擬完成我國首部「吹哨者法案」—《揭弊者保護法》，明文禁止對檢舉人的「三大報復」，包括對揭弊人的身分、官職等、薪俸作不利對待；對進行中的契約終止或變更；或是實施強暴、脅迫、侮辱或騷擾等行為。

三、專業與公民參與的兼顧

經濟部水利署南區水資源局在執行重大治水工程計畫，引用「廉政平台」模式，透過跨部會合作，積極進行水資源經營管理的行政透明與外部監督作法，呼籲「全民監督治水」，落實「治水預算、透明管理」，將治水工程招標、採購流程透明化，連監工報表都可以公布出來，這種資訊透明的作法，讓監工人員及廠商不敢舞弊，外力無法介入，相對可以杜絕不法貪瀆。經濟部水利署南區水資源局「水廉政平台」成功經驗已經被複製到各個機關，例如：交通部公路總局執行蘇花公路改善工程，以及桃園機場道面整建等國家重要工程都仿效「廉政平台」，讓全民參與和監督，達到真正行政透明，保護廉能公務員，減少貪瀆弊案，建立起社會大眾對政府的信任。

以上所涉及到的兩難困境除了專業與公眾的兩難、效率與公民參與的兩難之外，還有機密公布與資訊公開的問題，究竟那些屬於機密資料？機密資料是否適合公開？許多重大工程個案多突顯出不同價值的矛盾與衝突。官方將引水工程設定為經濟發展議題，然而居民則重視環境風險與在地經驗。

試問：公務員應如何在二元價值中做折衝、調和或轉化？在公務倫理中的忠誠義務與顧客回應中又該如何取得平衡？專業倫理是否損及公共利益？為達效率是否傷及公民參與？

肆、型塑公務倫理環境

公務倫理的有效型塑和維持，絕非憑空而生，而需營造一個支持性的環境（Supportive Environment）才能達成。至於如何型塑支持性

的環境，其方法及途徑極多。例如，考試院於民國 98 年所發布的「文官制度興革規劃方案」中，即針對公務倫理的強化提出興革意見。方案中所提六大建議，第一項即為「建基公務倫理、型塑優質文化」；至於其具體作法，則有下列七項：一、確定並公布文官核心價值；二、建制各類公務人員服務守則；三、加強公務倫理宣導；四、落實公務人員行政中立立法之施行；五、加強公務倫理考核；六、統整公務倫理法制體系（完成公務人員基準法之立法）；七、型塑文官優質組織文化。

欲建立一個整合性的支持性環境，可從下列方面著手：首先是公務員個人特質（Individual Attributes）的塑造，二為組織結構（Organization Structure）的建立，三是組織文化（Organization Culture）的形塑，四是社會條件的樹立。（Cooper: 183-219）個人特質歸屬於個人心智，包括倫理決策技巧、內在德性等；組織結構包括課責系統、上下階層關係、申訴管道、參與途徑；組織文化意指組織的規範及風氣；社會條件則包括有利於公務倫理之社會環境、相關法律制定等條件的樹立。分述如下：

一、塑造個人特質

在過去 20 多年以來，個人途徑的研究有相當大的改變，即由原先之單一強化途徑轉變為多元強化途徑。以往個人途徑獨重倫理決策技巧的訓練，企圖透過對一連串倫理困境（ethical dilemma）個案的思考及分析，讓受訓者清晰瞭解倫理困境的事實及本質，並學習訂定解決方案以及作成決策的能力。現今多元強化途徑除了重視倫理決策能力之外，亦強調德性（virtue）的培養與公務員公民意識（citizenship）

的樹立。由於公務倫理學者深深體認到過去以倫理決策技巧維繫倫理行為的方式，有其限制與不足，尚需公務員養成必須之德性，作為行為的內在導引；以及深植公民意識與突破官僚角色的限制，以為彌補之道（Cooper, 2001: 18-19；顧慕晴，2009：26）。

（一）訓練決策技巧

在 1970 年代末期之前，公務倫理個人途徑主要是由倫理決策研究獨領風騷。主張倫理決策者認為倫理研究，應以問題個案為分析對象，認為抽象的倫理原則，唯有與實際的生活情境結合，方能產生導引行為的作用。因之，在許多公務倫理在職訓練和大學課程中，均相當著重個案分析與決策制定。一般而言，倫理決策過程包含六個步驟：1、認知倫理問題；2、描述個案事實；3、認定倫理困境本質；4、列出可擇方案；5、預計可能後果；6、決定適當方案（Cooper, 2006: 29-39）。

（二）培養個人德性

從 1980 年初期開始，個人途徑中另興起以德性概念為中心的研究方向。因為瞭解倫理理論與原則，並具備倫理決策技巧，然後經過縝密之理性思考，並不代表公務員就會照著最後決策去做（Cooper, 2006: 190）。所謂「知法犯法」，即具有法律專業知識的人，雖然熟知各項法條規範，並知曉犯法之後的嚴苛懲罰，但並不保證其不會犯法。其若想犯法，因深知法律漏洞與缺失，犯起罪來，較諸不具法律專業知識的人，更形嚴重；同樣道理，「知倫理犯倫理」，嫻熟倫理理論與原則者，若欲違反倫理，則較之常人更知如何進行包裝、掩飾，因之，更難掌握其內心真正動機。是以，確保產生倫理行為的另一更

保險的安全瓣，即是公務員心中具有完成倫理行為的傾向（disposition），亦即其心中擁有實施倫理行為的承諾（commitment）。例如，某人欲知那一方案才是達成社會正義的最佳路徑，先決條件是此人人格中，必先有欲使其行為合乎正義的傾向，才能獲致。（顧慕晴，2009：29）此正如 David K. Hart 所強調對公務員的甄選、升遷，宜「在所有的因素中，首選為良好的品格，次為技術專知」（In all things, choose first for good character and then for technical expertise）（2001: 131）。

公務員所應建立之德行相當多，Stephen Bailey 認為，公務員在內心中須具備 3 項倫理質地（moral qualities），此概念的含義頗類似德性，一為樂觀（optimism）、二為勇氣（courage）、三為具仁慈之公正（fairness tempered by charity）（Bailey: 313）。「樂觀」並非指盲目樂觀的陶醉感，如同唐吉訶德（Don Quixote）不自量力的以長矛衝刺風車。而是對經過實際的審時度勢，瞭解所面對的情境，從中找尋出因應對策，並且相信雖有千險萬阻，只要努力，必能達成目標。它相信真正的機會是存在的，只要一息尚存，永不輕言放棄，就能完成任務。缺乏樂觀的德性，極易使公務員因遭受些微或短暫挫折，而輕易放棄對公眾利益的追求，處處自我設限，不敢也不願有所作為。公務員缺乏樂觀德性，亦容易使公務員形成犬儒主義（cynicism）的風氣，成天只知抱怨，而不思問題的解決，破壞了人們獲致集體善（collective good）的動機。缺乏樂觀德性的另一後果，是使公務員迷信命運、風水之說，而不專力務實入世之努力。（顧慕晴，2009：29）

「勇氣」意指對依法行政、就事論事、不受威屈、不為徇私（without fear or favor）的承諾。亦即公務員能果斷拒絕私利的誘惑，敢於對政客之不當壓力、強勢團體之威脅說「不」，一切秉持正當程序。此即一般所謂的「貧賤不能移，威武不能屈，富貴不能淫」。除了勇於抗拒外界不當誘惑、壓力外，公務員亦須有堅持定見、秉於自信、任怨任謗的勇氣。定見為公務員依據相關法令、事實情勢以及各種不同角度審慎思考判斷後，所獲得之主見。確立主見後，就不輕易受到他人的浮言、上司或民意代表的不當壓力或人情關說，而迷惑或動搖，一切本於自信；即使遭到他人怨恨、詆毀、醜化，亦不為所動。因為任何行政工作絕對無法讓所有民眾滿意，少數不滿者自然攻訐毀謗。若公務員就此輕易更改立場，反失立場，令更多民眾不滿（顧慕晴，2009：29）。任怨之難，難在逆來順受，在無須辯解的情況下，彷彿默認對方一切攻擊的理由有根據似的。任怨到了極點，還可能使自己產生很無恥的感覺，甚至懷疑自我人格的正常與否（鄭遠釗：43）。任怨過程中的百味雜陳，非當事者無法體會於萬一。相形之下，公務員若執行職務受到民眾或上司讚賞，亦不必過分高興，因為一切皆是秉持定見所應做的，即使不受到讚賞，亦是會如此做。

由仁慈而來之「公正」，Bailey 認為是最根本之倫理質地，其為原則之原則（the principle above principle）。其意為平等對待所有人，但仍帶有對重大個別差異的高度敏感，也就是說基於重大個別差異之考量，允許政府對民眾差別對待。公務員若不具備此德性，將使其如機器人般無情（顧慕晴，2009：29）。

（三）提倡公民意識

在今日現代化的多元社會中，每一個人均扮演多元身分，公務員亦不例外。每一位公務員均至少承擔了雙重身分，一是服務民眾的官僚（bureaucrat）身分，另一是公民（citizen）的身分；故其除了是隸屬特定機關，服務民眾的公僕外，亦是其所服務之整體公民中的一份子。公務員的官僚身分是受官僚組織所制約的，強調對組織法規的遵守、對長官命令的服從、對組織的忠誠，並且能夠毫無扞格的成為組織機制的一環。公民身分則強調公務員必須跳脫官僚組織的限制，應以廣泛的公眾利益角度思考問題，而非侷限於偏狹的官僚組織或官僚個人利益之上。由於公務員扮演此種雙重身分，故經常引發責任間的衝突。一般而言，特定機關的官僚身分，對公務員而言，較之其公民身分，產生更大的壓力。因之，公務員經常忘卻其公民身分，而只顧及官僚身分，以為一位公務員的責任，就只限於對機關法規的遵守、對長官命令的服從而已。此種公民身分與官僚身分的分離，帶來極嚴重的倫理後果，即公務員往往只以擔任官僚身分為已足，優先考量機關狹隘利益或個人私利，而忽略了具廣泛政治社會意義的公民身分，及由公民身分所應表現出的公民倫理和對公眾利益的思考（顧慕晴，2006：68）。

為了扮演好公民的角色，一位公務員除了擔當稱職的政策執行者角色外，亦要充分反映民意；更進一步，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）。

二、建立組織結構

此途徑體認為無論是組織編制、權威型態、運作程序、控制形式等都會影響公務員的倫理思考與判斷。因之，除非配合組織結構以強化倫理水平，否則組織中之倫理問題將得不到系統性的解決(T. Edwin Boling & John Dempsey, 1981: 11)。Elliott Jaques (1976)認為組織結構對公務倫理而言，並非全然屬負面意義，其既非合乎倫理，亦非反倫理，其為一依賴性的機制(dependent institutions)，端視如何設計與運作而定。良好官僚組織結構的建立，行政學者建議以組織變遷、組織改革的方式來達成。其目標在於不但要有效率、效能和理性，且要有助於公務員以開放的眼界及合乎倫理方式進行思考。

（一）建立憲章組織

憲章式組織確認組織中的權力應由各階層、各單位的人員所分享，不應由高層少數人士所壟斷。是故，組織中權責分配、重大決策應由各層級、各團體之公務員所選出之代表共同決定(Cooper, 2006: 200-203)，但是權責分配一旦決定後，即必須嚴格執行，以落實責任歸屬。

（二）保障揭弊檢舉

檢舉者又稱弊端揭發者(whistle-blower)，乃是對組織內違反倫理或浪費的行為，提出於組織之內或組織之外，加以揭發。此種舉動對確保組織倫理有所幫助。但檢舉者往往要付出相當的代價，如遭上

司、同事的排擠或報復，甚至遭到懲罰、離職、開除的命運。是以，基於組織的立場，要對檢舉者善盡保護的責任。James S. Bowman（1983）認為要採取下列方式保護檢舉者：1、明文規定組織人員檢舉違反倫理行為的權利；2、確保檢舉者免於受到不利對待的權利。此外，建立組織內外正式的、機密性高的抱怨和檢舉管道，亦是極為重要的方法。

（三）整合分工觀點

官僚組織對工作劃分細微，雖能達到專業化的優點，但也使組織成員不了解整體工作的目標，以及工作過度分化而喪失對整體工作意義的理解，導致資訊不足而無法作更合乎倫理和民主的思考和判斷。為了祛除此種缺點，組織結構要以更整合觀點來劃分工作。如此可使公務員更能掌握整體工作後果的資訊，並改善其認定倫理問題和制定民主決策之能力（顧慕晴，1998：106）。

（四）加強倫理考核

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，政府參考相關法制及外國實際運作經驗，已於民國 100 年 7 月成立法務部廉政署，以作為專責處理反貪腐的機關，相信必能強化檢查、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）。

三、型塑組織文化

組織文化（Organization Culture）意指組織中有利於公務倫理之規範及風氣的建立。1985 年 Edgar Schein 出版《組織文化與領導》（Organizational Culture and Leadership）一書，就曾探討組織中非正式之禮儀與規範對組織倫理的影響。例如「沉默守則」(code of silence)此一非正式規範，對警察機關的倫理情況即有很大影響。沉默守則認為對同事的不合法、不合理行為，應保持沉默而不應舉發。對於有利於公務倫理之規範及風氣的建立，可採用下列方式：

（一）建制服務守則

「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。學者 Green 提出肆應變動環境的公務員服務守則。他認為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）：

1. 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。
2. 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，甚至在某些情境下，科技會成為影響人事行政工作的主導因素。

3. 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。
4. 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。

考試院則建立一個範圍更為廣泛的《公務人員服務守則》，其於民國99年3月4日院會通過下列10項公務人員服務守則：

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 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。
6. 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、應變及前瞻思維能力。
7. 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。
8. 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。
9. 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。

10.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10項服務守則，不僅要求提升公務員工作效能效率，更是從機關內部與外部、整體與個人，全方位地賦予公務員嶄新的工作價值觀。

（二）加強倫理宣導

雖然訂定公務員的倫理守則，但有鑑於今日公務倫理絕非抽象概念，故應將公務倫理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。考試院公務人員保障暨培訓委員會為落實推動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。已辦理事項包括：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、舉辦論壇，及偕同行政院人事行政總處透過在職訓練、數位學習等，提供公務人員多元學習管道。

（三）鼓勵倫理思辨

為提升官僚組織中有利公務倫理的組織氛圍，方法之一為鼓勵人員的倫理思考與討論。T. Edwin Boling 和 John Dempsey 認為強化公務倫理的方法之一，是採取所謂的「規範豐富化」（normative enrichment）方式。這是指對組織目標的批判、對組織規程的討論與

澄清及對組織成員的倫理訓練，以建立一個心理環境，使公務員注意到組織中各種決策標準、行為標準的前提（premise）和後果。規範豐富化方法對倫理認知有如下的好處：1.為公務員提供一個發現、討論和批判組織決策標準、行為標準的機會。2.可落實決策標準至日常工作的實際狀況中。

考試院為再造國家新文官，建立一流政府，型塑文官優質組織文化，依考試院文官制度興革規劃方案興革事項，擬定「型塑文官優質組織文化推動方案」，鼓勵各機關實施推動優質組織文化之相關做法，於無形中深化公務員倫理認知。

（四）主管以身作則

許多學者認為影響與型塑組織文化的最重要因素之一，即領導者也。如 Edgar Schein（1985）認為型塑組織文化的最強而有力因素乃領導者的行為。領導者欲建立支持倫理行為之組織文化與倫理標準，其需要扮演兩方面的角色。首先，領導者須深切瞭解其一言一行是組織內所有人員矚目的焦點；組織中所有人員從領導者的言行舉措中，尋求倫理標準的所在。換言之，領導者為組織中最重要的倫理模範。第二，投入時間與資源從事倫理的訓練與獎勵，使人員充分瞭解領導者對公務倫理的提升，絕非徒具形式而已，是欲其真正落實。

在我國，考試院即提出「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」之公務員五大核心價值，作為公務員執行職務及行為處事之原則，導入公務倫理價值觀並內化至文官體系當中。

四、樹立社會條件

社會條件包括有利公務倫理之社會環境、相關法律制定等條件的

建立。

（一）建立倫理環境

就我國的行政生態背景與目前行政特色而言，欲樹立有利實踐公務倫理的支持性環境，在社會條件上至少包含積極祛除金權政治、派系政治和黑道政治；也包含深入推動遊說管理法和行政中立法等法。去除金權政治、派系政治和黑道政治的，涉及政治的革新。一般而言，政治部門決定行政機關的政策，且監督行政機關的運作；但是，無可諱言地，行政能力強化的阻力，卻或多或少源自於金權政治、派系政治和黑道政治所帶來的弊端。因之，各國為落實行政革新，在某一程度上，多先進行政治革新，將此三者的弊病予以掃除。

此外，為了減少行政機關人員所承受的不當壓力，以及使遊說過程能夠透明化，可落實推動遊說管理法與相關法規。

（二）統整法制體系

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，這也是考試院將《公務人員基準法》（以下簡稱基準法）列為重要推行法案之一，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、法官與檢察官等 3 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。

（三）落實行政中立

我國已於民國 98 年 6 月 10 日施行《公務人員行政中立法》，使得行政中立的實施具有堅強的制度性依據。對於行政中立的內涵，學界與實務界探討極為熱烈，綜合歸納，行政中立至少要包括下述之內容：1、人事運作一秉功績制原則。常任文官的甄選、任用和升遷等，獨立於政黨政治影響之外；2、職務之忠誠。公務員在職期間應盡忠職守，無論執政黨為何，皆須以同樣的熱忱推動政務；3、行政上的一視同仁。公務員無論自我政黨認同為何，或行政對象為何，皆須超然、客觀的依法行政，無倚輕倚重或成為政黨鬥爭工具的現象；4、參與政治活動的限制。公務員應避免參與政黨事務，尤不可介入政治紛爭，以職權影響選舉過程。有了行政中立法之制定，行政運作和政黨政治為兩條平行線，不受干擾。也唯有如此，公務員方能發揮專業能力，秉持超然、客觀立場，忠實執行執政黨的政策。相對的，公務

員行政時，亦皆須超然、客觀對所有人士、團體政黨一視同仁的依法行政。

為使公務員行政中立能夠落實，考試院公務人員保障暨培訓委員會依據《公務人員行政中立訓練辦法》第 5 條規定，辦理各項行政中立訓練，其內容包括下列：

1. 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）。
2. 隨班訓練，指於辦理各項訓練（講習）時，列入行政中立課程。
3. 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。
4. 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。

經由上述方式，使全國公務員瞭解行政中立法的立法精神、規範意旨及內容；另並透過創意寫作及圖稿徵選比賽、摺頁、海報、標語貼紙、告示說明、廣播劇化插播、捷運及公車媒體廣告、公益電視頻道廣告、各機關網頁連結、LED 點子看板跑馬燈及電視牆等多樣宣導途徑，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>）。

在《公務人員行政中立法》及《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中，大致上，已不缺法律依據，故未來達成各類倫理規範，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。

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，必須秉持上述四大面向－公務員個人特質、組織結構、組織文化與社會條件，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。

伍、個案研討

一、廉正與公務倫理——上下同心，其利斷金的廉能文化

（一）案例敘述

高雄海關集體涉貪案，深值吾人警惕與省思。高雄地檢署偵辦高雄海關收錢陋規，發動七次搜索，不僅整個機動隊幾乎淪陷，甚至在到案疑犯供稱中，涉案關員延燒向改制前稱中興分局的旗津分關。涉案關員如滾雪球般不斷擴大，有年輕關員在庭訊時痛哭失聲，坦承受不了同儕壓力才拿錢；也有人表示，剛開始每個月工具袋或抽屜會多出一個現金袋，起初不敢收，後來愈來愈多，他忍不住跑去問資深關員，對方跟他講：「驗貨的沒人做『清』的，要做就拿，不然就不要做」，他是迫於同儕壓力才拿。

收賄情節指向長年海關陋規，在查驗貨物時，每櫃得上繳四百元至數千元不等的「通關費」，即可短報稅額或加快通關，否則會遭刁難。在雄檢的縝密偵辦之下，甚至已有零星現任或退休關員遞狀自首，繳回犯罪所得，也有涉案關員看到報關行像看到鬼，擔心以前索賄情事，現在會被供出來……。

辦案人員發現過往高雄海關的貪瀆事件不曾被澈底偵辦，因此關內收賄風氣當道，新進員工若不同流，就會被視為眼中釘，遭到集體排擠或是要求轉調其他單位。如此風氣，關員道德感隨之衰退，收賄變成理所當然，甚至主動索賄，報關行必須配合行賄，不配合者便被處處刁難，形成嚴重腐蝕高雄關行政效率與清廉指數的共生結構。

（二）案例分析

以國際透明組織（Transparency International, TI）對「貪腐」

(corruption) 的定義——「濫用被信託的權力徇私牟利」(the abuse of entrusted power for private gain) 實可將「公務人員的貪腐作為」視為一種對民眾信託之承諾的背叛(陳敦源, 2013), 而恪守廉能則是信守民眾的託付。依據倫理所建立信賴、可預期的互動模式, 是人類文明長期積澱下的社會生活準則, 公僕的背信不僅招致民眾憤怒, 更將使得無數個人的疑懼累加成為難以估計的「摩擦力」與「隱形成本」。

高雄海關作為引人警惕之負面教案, 已無需更多口誅筆伐, 應是令吾人省思: 首先, 廉與能乃一體兩面, 失能出自無廉, 無廉雖是個人, 失能卻殃及組織、禍延社稷; 其次, 公務倫理之實踐絕非個人操守而已, 組織文化與制度環境的支持, 方能積極達至「蓬生麻中, 不扶而直」之效。Stevulak 與 Brown (2011) 認為, 藉由組織或個人途徑, 持續培塑專業素養, 將是在民主社會建立廉能文化的最有效方式。然而「白沙在涅, 與之俱黑」, 若是將建立廉能政府僅歸諸個人修為則顯為高估人性、事倍功半。

精研公務倫理的著名學者 T. Cooper (2004) 在其豐富的倫理培訓課程經驗中發現, 多年所累積、由學員匿名提供、數以千計的從業倫理案例, 其中最常見的問題類型, 乃是出於科層節制或組織文化, 對於個人實踐倫理行為的阻礙, 有意遵循倫理行動之人還會遭受排擠或懲處, 甚至有時僅僅是提出相關建議者也會被「對付」。誠如雄檢辦案人員的感嘆, 「是整個機關的氛圍害了他們」!

在公務倫理的實踐面, 從主管到每一位部屬, 人人皆為維繫組織氛圍的要角, 然而主管率先在用人和管理上所展現出的風範, 仍為重要前提。建造公務機關堅實的倫理工程絕非一蹴可幾, 除了時間與經

驗之外，成員間的切磋、對話，組織內外的審議與學習，皆為良好觸媒——察納雅言、從善如流，塑造鼓勵諫言與擇善固執的組織文化，為部屬營造上下同心，其利斷金（斷絕賄金）的倫理文化環境，在在考驗機關主管本身的專業素養。

二、忠誠與公務倫理——堅持民以食為天的「台米英雄」

（一）案例敘述

在臺灣光復初期，李連春的名字是響噹噹的。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。

李連春可算是臺灣全省「走透透」的第一人。在糧食局局長任內，每逢星期日，他總要率同主要助手驅車南下，自臺北直至高雄，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，蓬萊稻的稻稈越來越矮，稻穗卻越來越長，顆粒越來越大，產量自民國 50 年代起即增長了 3 倍。

民國 70 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，李連春適於此時退休。1946 年至 1970 年，李連春出掌臺灣省糧政期間，臺灣稻米增產 3 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」。

（二）案例分析

所謂：「為政在民」。這是一直以來「台米英雄」前臺灣省糧食局長李連春從事公職的鵠的，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，見了荷擔的農夫肩挑滿滿稻穗、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，倘為政者不親臨其境，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——維繫市場自由與公平競爭的守護者

（一）案例敘述

我國近年事業連鎖加盟發展迅速，成為創業者的熱門選擇。然而遍及各行各業的加盟事業交易糾紛頻傳，國內目前尚未具足專責法令規範，為有效解決紛爭，促進市場資訊透明化，公平交易委員會服務業競爭處辛志中處長，便率領同仁，依據公平交易法相關規定，訂定「加盟業主經營行為之規範說明」，旨在規範加盟業主與加盟店間的交易行為；此外，在執行面積極辦理相關法規宣導說明會，促進加盟體系間的公平競爭，對於加盟業主違反公平交易法案件，也積極查處，近五年來計處分 46 件，罰鍰金額計新臺幣 618 萬元。

誠然「徒善不足以為政」，然而「徒『罰』亦不能自行」。辛志中認為，風險管理比危機處理更加重要，在交易糾紛尚未發生前，防患未然方為上策。因此，除積極查處不法之外，辛處長也率領同仁監測物價，嚴防聯合壟斷或人為操縱價格上漲，例如平時主動監測主要農畜產品等批發及零售價格變化，逢重要民俗節慶前，派員赴各地傳統市場、超級市場及量販店蒐集價格資訊，預為因應各種風險狀況。

審查大型企業併購案亦為辛志中的職掌範圍，評估併購行為是否破壞市場公平的自由競爭，侵害民眾利益。另一方面，企業併購亦為經濟發展重要途徑之一，審查有遲或將延誤市場先機，辛處長為此提升審查效率，將審查時間由法定二個月壓縮到四十天以內完成；為求兼顧審查品質與行政效率，辛處長帶領團隊持續檢討修正相關法規，藉由簡化合併案的申報作業程序、增訂矯正措施的設計原則等，有效縮短申報時程，增進審查品質。

（二）案例分析

各行各業的專業人士，其工作成果及敬業精神，不僅促進現代社會中每個人的生活品質，更使專業本身成為當代社會重要價值之一，且同時涵納了忠誠、勤勞、信任等其他傳統社會價值。時至今日，事無分大小，人人以「專業」為尚，專業或專家的影響力既深且廣，在社會的每一角落，遍佈其思想與作為的鑿斧斑斑。

專業是適當運用該職業領域所對應之知識、技巧與能力，為服務對象增進利益或解決問題，從被服務者的角度觀之，則是由所接收之良好財貨或服務從而肯定提供者的「專業度」。Wueste（1994）將專業的必備條件化約為三點：一、完備的訓練；二、訓練內容包含該職業所需之重要知能；三、將工作者置於能貢獻社會的職位。就現代公務人員而言，公職本身自是為貢獻社會而存在，各國政府自初進階段伊始便提供相當完備的訓練機制，培訓內容之系統與完整性自不待言——顯然倫理特質及服務取向，對於公務人員的專業養成更顯其重要性。

辛志中及其工作團隊所負責的審查、監測與查處裁罰等工作內

容，多屬世人眼中「擋人財路」的「烏鴉」。因此，不僅長年關說者眾，而且無論行政決定如何謹慎，總難免「順了姑情、逆了嫂意」，甚至「兩面不是人」……。但也正因如此，他更加堅持捍衛依法行政，調查事實、取得真相，和當事人充分溝通，以價值說服來化解爭端。自覺利他、積極為大我著想，方為深獲社會信賴的專業公僕。

四、效能與公務倫理——出入險境，搶救生命的打火英雄

（一）案例敘述

民國 98 年 8 月 6 日莫拉克風災侵襲臺灣中南部，為高雄市山區帶來超過 2,500 毫米的驚人雨量，一年份的雨量集中在 3 天內落下，使高雄各地災情頻傳，這更是臺灣自八七水災以來最嚴重的水患，各地多處淹水、山崩與土石流。當時最令全國百姓震驚與哀慟者，莫過於高雄縣甲仙鄉小林村小林部落滅村事件。

這場天地不仁的震撼未退，高雄市政府消防局林朝郎小隊長，即率領隊員在 8 月 8 日下午 3 時挺進屏東縣佳冬鄉，無畏沿途風強雨大，乘橡皮艇冒險摸黑救援，憑藉智慧與勇氣，將受困於屋頂、車頂呼救的民眾救出。深夜 10 時配合軍方坦克，路上行舟，駕橡皮艇深入海邊堤岸搶救受困民眾，直到凌晨 5 時，才回指揮站，不眠不休與大水搏鬥 2 天 1 夜，救出民眾 135 人。

風災過後，漫長的災後救援與重建工作才正開始，林小隊長 8 月 12 日繼續前往六龜區荖濃溪水域搶救受困民眾運送物資，沿途路阻橋斷，救災人員僅能遠繞山路，駐紮六龜國小，隔日清晨爬過崩塌的山，順著荖濃溪水路，依循崩毀的道路挺進荖濃溪水、架設橫渡救生器具及協助運送物資，沿途目睹橋斷路崩、家毀人亡，此情此景觸動

林朝郎對同胞的悲憫與不捨。

消防人員出入火場乃是司空見慣，林朝郎於民國 71 年開始擔任消防員，看見同仁從事危難救助的工作，稍有不慎或災情嚴重，消防同仁重則犧牲生命，輕則骨折外傷，為求同仁身心平安，林小隊長嚴格要求同仁平日加強訓練，精確判斷火場情勢，避免人員傷亡。此外，善用從事消防工作多年經驗，收集各先進長年救災經驗所得，主動撰寫消防救助訓練教材，提供各縣市消防、救難單位參考並出版成冊，對提昇消防同仁救災技能，以及各類災害搶救、生命救助的消防實務，貢獻良多。

（二）案例分析

近年二位打火英雄——臺東縣消防局吳寶龍分隊長、高雄市政府消防局林朝郎小隊長，接連榮獲公務人員傑出貢獻獎，他們與諸多默默服務、冒險救災的無名英雄，實為吾土吾民蒙受天災不幸中之大幸。近年全球環境丕變，動輒陡生百年不遇之自然災變，過往防災經驗能參考者相對有限，若言救災如同作戰，力守第一線的工作人員，其卓越效能自不待言。

救災是為了在聽天命的無奈之後，竭盡人事以求減少遺憾，奮不顧身、使命必達之高效並非心志超凡，乃是為了人命關天的終極使命。Ramsay（1969）認為志業乃是自身受到感召，並已準備好主動完成的任務，而非尚未預備好也不適任的情況，在催促之下勉力為之。公共服務旨在滿足民眾需求，不似諸多尋常工作，可藉由追求利潤或其他私人動機作為長期激勵要素。況且，公職所預設的核心精神是一種類似哲理或宗教情懷的慈悲心、創造公共利益的榮譽感，有幸

身在公門者怎能不「捨我其誰」？

創造公共價值的意義，正是尋回後現代社會中普遍失落的社會責任，以及起初政府對人民的承諾。就公共組織與公共服務的本質而言，公務員應當更關注能直接影響行政實務的諸般價值，再以行動成為「創價者」(values creator)。Lewis 與 Gilman (2012) 視公務人員為「公權力的暫行管理者」(temporary stewards of public authority)，亦即公務人員應為深得人民信賴的「好管家」(stewardship)。

卓越效能，一言以蔽之：「把對的事情做好」(Do the right thing right.)。公務員的效能，還肩負著其他職業無法企及的使命：「讓國家施政好還要更好」(Do the right regime right)。

五、關懷與公務倫理——打擊盜伐，守護國土的保衛者

(一) 案例敘述

「車被偷了，可以再買一部相同的新車。但樹被砍倒，就無法挽回了，更可惡的是，這不只是破壞一棵樹，而是危害整個生態環境及國土安全。」法務部臺灣宜蘭地方法院檢察署薛植和檢察官，秉持堅定信念，主動挖掘犯罪事證，揪出集團首腦，讓藏匿在林間的山老鼠無所遁形。

薛植和長期致力查緝盜林案件，結合林務局等機關，指揮警、調積極偵辦，對於守護國寶級珍貴檜木，維護國土及生態保育貢獻卓著。為偵辦南山神木盜林案，薛檢察官主動積極追查幕後的收贓大盤，並藉由相關證據資料勾稽，將盜林集團及收贓者一網打盡，為歷年所查獲森林盜伐人數最多，砍伐數量及損害最鉅，查扣贓物價值最高之案件，更創下司法史上違反森林法案件判刑最重的紀錄。查緝成

果更於 2013 年亞太經合會（APEC）「打擊非法伐採林木及非法貿易專家工作小組」會議中分享經驗，獲得國際間高度肯定。

在偵辦違反森林法案件過程中，薛檢察官懷疑有員警與山老鼠集團勾結，即主動偵辦，運用微型攝影機遠端即時監控系統進行蒐證，利用高科技設備輔助偵查。歷經長達八個月餘監控蒐證，成功破獲國內首宗員警集體勾結山老鼠與黑道案件，查獲 8 名員警涉嫌利用職務之便監守自盜，並收受賄賂包庇山老鼠集團盜採山林，為盜林查緝之成果寫下新頁。

（二）案例分析

每一個對有限資源所進行的策略安排，皆可探索其背後的思考基礎。宋仁宗景佑二年，范仲淹當時遭貶謫，歸返蘇州故里，在南園購地，意欲興建住所。他請陰陽家先來看看，陰陽家謂：「當踵生公卿」，意即此地日後將是公侯卿相輩出，咸為屋主大吉。范仲淹對曰：「吾家有貴，孰若天下之士，咸教育於此，貴將無已焉」，隨即讓出此地，作為興建郡學之所、延請名師講學，作育英才、盛況空前，成就日後「蘇學天下第一」之美名。

風水堪輿之說，或可一笑置之，然而范文正公先顧念百姓與後世的胸懷與氣度著實令人嚮往。考量政策功能與決策、執行過程時，Scholes（2011）提出四項重要倫理議題：一、公共政策歷經層層節制的科層組織方得問世，卻又必須在緊迫的時間壓力之下完成決策。二、所謂「公眾」（the public）應如何界定？其利益又該如何確知？後代子孫、他國人民、亡故先人以及其他生物是否應納入考量也是一大難題。三、政策形成過程中的各類行動者（政客、政策分析師、公

務人員、專家、國會議員、司法人員等) 如何看待自己的角色? 外界看待他們的眼光又是如何? 四、如何在對公共政策的課責機制中, 也納入明確的倫理要求? 薛植和對查緝盜林鏗而不捨, 正是實踐關懷臺灣的大愛——執行法律、實現正義、保衛人民及國土安全。

陸、情境演練

案例一 政治與廁所

你是某市衛生局的一級單位主管, 直接對局長負責。你的單位的職掌為檢測餐廳、食品市場、食品工廠的衛生和大型建築物的衛生設備。某市刻正面臨著嚴重的財務危機, 一位市議員建議, 每年舉辦一次大型搖滾演唱會, 邀請著名歌手演唱, 必能吸引大批群眾付費參加, 大幅增加市庫收入。經過數次且冗長的討論, 部份民眾也大表贊成。這些人主要是市府將被刪除之服務的受益人, 以及那些唯恐市府徵收垃圾清運費、地下水道費的人們。市議會終於同意了, 並與演唱會經紀公司簽約。

於是, 經紀公司代表紀先生抵達市政府與相關部門會商, 安排演唱會事宜。他與你討論公共衛生事項, 包括廁所、水、食物攤販以及緊急醫療服務等。由於演唱會預定地點在郊區, 所以並未有任何上述的設施, 必須提供暫時的設施。對於這些設施的設置標準, 目前並無任何市或州法規有所規定, 因此須由主管單位訂定之。

這場演唱會將有 50 萬人參加, 歷時 14 小時之久。與紀先生交談後, 你發現你對那些設施的設置標準, 遠高於經紀公司的期望標準,

你的標準是來自國家公共衛生協會專為戶外大型活動所設定的標準，當初公共衛生協會設定標準時，你也是參與的委員之一。

當你和紀先生談到愈細節的部份，兩人的差距愈大，他也愈發不悅。他大聲地說：為每 50 人準備一個活動廁所是極為荒謬之事，經紀公司須設置 1 萬個廁所，如此必須支付龐大的租金，參加者的活動空間亦因而大為減少。紀先生認為每 300 人一間廁所是較適當的。最後他拒絕你的標準，並咆哮而出，揚言要告到市議會去。

不久之後你的直屬主管來電，要你去他的辦公室。他告訴你他接到市議會議長的電話。議長和他談到市府財務危機的問題，希望你瞭解舉辦搖滾演唱會的重要性，千萬不能把紀先生給嚇跑了。

你的直屬主管力勸你應務實與合作，由於目前沒有這些活動設施的設置標準存在，且演唱會也僅為一天的活動，所以沒必要把標準弄得太嚴。況且許多市民大力支持演唱會，如果沒辦成，將會遭到民眾咒罵。當然，他也肯定你對公共衛生協會標準的堅持，他也相信公共衛生協會的標準是正確的。然而，在這件事上堅持標準是僵化與愚蠢的。

你的主管不想用權威逼你就範，但他希望你想一想，如何做對衛生局和市府是最好的？他尊重你的專業判斷和自主性，但提醒你身為衛生局和市府的一員，對市府財務危機的解決是有著一份責任的。你若是他，該如何做？

試問：倘若你是這位都市衛生局的一級單位主管，你應該如何處理？

(A)與經紀公司妥協，委曲求全達成任務

- (B)堅守專業倫理，擇善固執而據理力爭
- (C)與經紀公司進行說服與溝通，取得共識
- (D)其他

案例二 鑽石線 (diamond lane)

你是一位新上任的交通局長，上任的第一天由負責高速公路的副局長 Webster 為您做簡報。他說交通局將於三天之後於 Spraleysville 市的 Truman Expressive Way，實施鑽石線措施，此措施是聯邦高承載計畫 (High Occupancy Vehicle, HOV) 中的一部分。聯邦高承載計畫是聯邦政府為因應兩年前石油危機，為減少汽油消耗量所訂定的方案。鑽石線措施的實施辦法是在 Truman Expressive Way 中畫出一條高承載專用道，專供轎車共乘 (car pooling) 和公車 (public bus) 行駛。在專用道上每隔一定的距離噴上鑽石的記號，以作為標記。

由於 Truman Expressive Way 每逢上下班尖峰時刻的車流量非常大，經常塞車，因此開闢專用道，基於方便與時間的節省，當可吸引民眾共乘或搭乘公車，而達節省能源的目標。

交通局長所承受的另一客觀責任，則是 1970 年聯邦空氣清潔法 (Clean Air Act) 要求要在 1977 年 4 月達成聯邦空氣品質標準。為達此標準，Spraleysville 市要減少汽車旅行的里程，因為該市的主要污染源為汽車的廢氣。環境保護署 (EPA) 規定各州、地區和各市不對此標準採取因應措施，則環境保護署將採行更嚴格的做法，如汽車配給、高速公路收費等。為減少汽車廢氣的排放，交通局亦決定實施鑽石線計畫。

在與副局長 Webster 交談後，你得知交通局在制訂這些計畫的過程中，並未讓民眾參與，當局只注重技術的可行性，民眾並不清楚政府要實施此案，雖然，州政府在一星期前在匝道上散發十萬冊與此措施相關的小冊子，並且在實施的五天以前，在報紙上刊登整頁的廣告，但民眾卻無反應，既無人詢問，亦無人抱怨。美國社會是一個高度參與的社會，根據以往的經驗，民眾對某事無反應，即表示不知道。你主觀的認為這種關乎民眾權益之措施，應於規劃之初即須讓民眾參與，而當初未讓民眾參與，現在又須在民眾無心理準備的狀況下倉促實施，勢必引起民眾的反彈，所以你主觀的認為應延期施行。

但是，鑽石線計畫已由各單位配合規劃了兩年，現只剩三天而突然喊停，豈能向其他單位交代，是否能找出充分的理由支持這種做法？會不會影響與其他單位的關係？此外，你如何面對州長？州長去年競選政見之一，就是要改善環境污染。然而，你又想這種不尊重人民意願的計畫，貿然實施，對民眾將是不公平；而且你之所以離開高薪的私人公司工作，就任交通局長的位子，就是基於以往州的政策不尊重民眾的意見，若此計畫能延期實施，讓民眾參與，則可樹立政府新的形象。

在此種主客觀責任衝突的要求下，你若是交通局長該如何作為？

- (A)顧全大局，配合實施
- (B)舉辦公聽會，進行政策行銷
- (C)說服長官暫緩執行，廣徵民意
- (D)其他

柒、傑出貢獻者¹

107 年公務人員傑出貢獻獎個人獎一覽表

姓 名 (性別)	服務機關/職稱	具體事蹟簡介
陳佳秀 (女)	臺灣臺北地方 檢察署主任檢察官	一、指揮偵查臺北市大巨蛋、違反證券交易法、行賄等重大貪瀆弊案，全案偵結並起訴被告31人，繳回犯罪所得新臺幣（以下同）3,550萬元，對維持社會安寧、提升公務人員廉政紀律有重大貢獻。 二、承辦兆豐銀行因洗錢防制漏洞，遭美國裁罰1.8億美元罰金之案件，查獲前董事長及前主任秘書，涉嫌違法核貸兆豐銀行資金，並回流自設之○○公司等犯行，全案偵結並提起公訴。本案之偵辦喚起全民對於洗錢防制之關注，展現我國打擊洗錢犯罪之決心。 三、督導檢察官查獲某商業銀行董事長室助理，利用銀行擴充資訊機房大樓機會，從中賺取出售土地價差達8億9,000餘萬元之案件，全案偵結並提起公訴。 四、督導檢察官偵破調查局○調查站資深調查官勾結股市大戶放空交易牟利，順利聲請羈押獲准並起訴，本案為查獲調查官洩密予股市大戶之首宗案例，對於提升調查系統之執法紀律具有深遠影響。
葉孟芬 (女)	桃園市政府環境保護局專門委員	一、推動灌溉水質改善，率先全國公告廢（污）水銅排放總量管制方式，管制面積及力道均為全國之最。 二、爭取污染農地改善經費高達新臺幣（以下同）8億2,000萬餘元，改善近165公頃之污染農地回歸農用，再造農地種植生機。 三、積極追查農地污染來源，並進行重金屬污染排放量協談，重金屬銅減量多達每天

¹ 資料來源：<http://www.topwin.com.tw/mocs2018/>上網日期：108 年 4 月 23 日。

姓 名 (性別)	服務機關/職稱	具體事蹟簡介
		367公斤。101年到106年之間，桃園市主要流域中的重金屬銅之整體改善率從75%提高到87%。 四、與環保團體及非政府組織合作，推出全國第一本「桃園市海岸生態保護白皮書」，並促成市府設置海岸專責機構「海岸管理處」；結合民間力量，策劃推動「月月淨灘」等維護海洋環境計畫。 五、成功協調友達、華映公司，落實廢水全回收、零排放；並以環境鑑識等專業職能，強力促使RCA公司擴大地下水污染改善範圍。
蕭勝任 (男)	台灣電力股份有限公司專業 總工程師	一、迅速完成「103年高雄氣爆事故」受損之電力輸電管線9,843公尺，大幅縮短搶修期程約3個月，並節省修復費用約新臺幣(以下同)3億元，最早完成搶修復舊管線，解除供電危機。 二、協助和平電廠迅速完成和平冬山線鐵塔倒塌之災後復建工作，使該電廠約130萬瓩順利輸出電力，消弭全臺供電吃緊危機，妥善聯繫調度縮短施工期程完成復電，為臺電公司節省替代成本約13.8億元。 三、建立保護電驛設備定期維護保養制度，使「106年8月15日中油大潭供應天然氣問題引起停電事故」發生時，電力系統發揮保護電驛最大功效，瞬間卸載部分需求端之電力，穩定電力系統，有效防止重大事故發生，解除全臺停電危機，保障民眾用電權益。

姓 名 (性別)	服務機關/職稱	具體事蹟簡介
蔡承諭 (男)	臺南市政府消防局股長	一、全程主導規劃及發展「臺南市消防局火場救災指揮與管理系統 (CCIO)」，為臺南災害搶救建立一套指揮體系，獲得 ISO9001 認證，並推廣至全國消防機關。 二、親赴0206震災維冠大樓、世華大樓火災、海棠颱風淹水等各大型災害現場搶救，統合各單位資源建立CCIO指揮體系，整合調派所有救災單位之資源及相關資訊，或帶隊至其他縣市支援救災，順利完成任務。 三、積極提升臺南市特種搜救隊之人員、器材、搜救犬等救災能量，並結合醫療、土木結構、營造等單位及他縣市之資源能量，並有效運用於實際救災上。 四、創辦特種搜救基礎訓練課程，建置火災搶救、救助及特搜等3大類訓練設施；積極關懷弱勢族群，主動結合地方相關資源幫助獨居老人，提供食物、警報器並協助提升居家安全。
李慶華 (女)	財政部賦稅署署長	一、實施所得稅制優化方案，自107年起，調高綜合所得稅標準扣除額、薪資所得、身心障礙及幼兒學前特別扣除額，減輕薪資所得、中低所得及育兒家庭稅負。 二、建置境外電商銷售勞務與我國境內自然人，辦理稅籍登記及報繳營業稅制度，掌握稅源及促進國內、外電商公平競爭。 三、建立受控外國企業 (CFC) 及實際管理處所 (PEM) 制度，防杜企業或個人藉由在低稅負國家或地區投資，將利潤留在租稅天堂，規避我國稅負，建構公平租稅環境成效卓著。 四、推動行動裝置掃描繳款書QR Code或下載行動支付APP使用金融卡、信用卡繳稅服

姓 名 (性別)	服務機關/職稱	具體事蹟簡介
		務，提升便民措施有具體成效。 五、任職北區國稅局期間，有感於民眾戶籍地與居住地不盡相同，依規定須赴戶籍地申報遺產及贈與稅往返奔波之不便，推動跨區收件發證服務，頗獲民眾好評。
魏翠華 (女)	花蓮縣秀林鄉衛生所護理師	一、推動全國第一個山地鄉肝病個案管理，建立系統化之回診通知機制，藉由醫學中心專科巡迴醫療，減少病患經濟及時間負擔，101年至106年間，收案管理返診追蹤複查逐年提升至今達90%。 二、蘇拉颱風後主動提議增設「身心科門診」，並率先全國衛生所，與醫學中心開設「身心科門診巡迴醫療」，提供失智症評估及身心科、憂鬱症、睡眠等門診服務。 三、以創新多元方式，落實偏鄉衛教工作，包括：彩虹媽媽說故事、認養3所國小講授兩性教育、C型肝炎全新口服藥物治療及心理諮商進入部落服務等工作。 四、長年守護部落健康，主動組織部落民眾參加志工訓練，強化自主健康照護理念，並連結社會機構資源，改善偏鄉醫療資源匱乏，解決部落少年早婚、青春期兩性教育及自殺防治等問題，執行成效卓著。

※以上人事資料統計係以參選人推薦當時之職務為準

107 年公務人員傑出貢獻獎團體獎一覽表

團體名稱	具體事蹟簡介
衛生福利部中央健康保險署「健保醫療資訊雲端查詢系統」規劃推動團隊	一、建置「健保醫療資訊雲端查詢系統」，提供醫事人員即時查詢中西醫用藥、復健醫療等病人就醫與用藥資訊，106年全年共有24,478家院所、62,796位醫事人員查詢使用，病人數查詢比率成長至82.4%。 二、發展醫療影像上傳及調閱查詢互享機制，藉由即時調閱影像報告，民眾至其他醫療院所就醫，毋須額外燒錄醫療影像或影印相關報告，提升就醫品質及方便性。 三、建構「以人為本」之健康照護，103年至106年降血壓等6類慢性病用藥日數重疊率明顯下降超過50%，106年7月至12月電腦斷層等20類檢查檢驗執行次數較105年同期減少479.33萬次，節省約12億檢查檢驗費用支出。 四、結合社會資源，積極推廣運用健保雲端科技提升用藥品質，作為各特約醫事服務機構強化院內管理機制之重要參考，創造新公共服務價值。
臺東縣政府交通及觀光發展處	一、以「運動觀光」為主軸推動臺東觀光，以熱氣球、衝浪、鐵人三項、潛水塑造為3D運動觀光勝地。2016年獲孤獨星球雜誌評選為亞洲十大旅遊景點，2017年獲Booking.com評選為2018年全球十大新興旅遊城市，成為國際旅遊新亮點。 二、復甦因鐵路停駛而衰退20年的舊核心區、蛻變為都市新聚落，與臺鐵局訂20年以上合作經營計畫，使「鐵花新聚落」為臺東行旅新品牌—藝文、樂活、創意薈萃之地。 三、辦理「臺東慢食節」，豐富在地飲食形態，透過特色創意料理，結合產地深度旅遊，帶動慢食、慢旅風氣，塑造「慢食臺東」品牌。 四、積極爭取中央補助及企業贊助，金額超過新臺幣(以下同)4,000萬元；推動觀光發展，執行旅宿管理、公共運輸服務及行銷、旅遊推廣等各項業務，並獲獎無數成效斐然。
內政部地政司	一、積極規劃推動實價登錄制度，透過平均地權條例、地政士法、不動產經紀業管理條例三法修正，促進不動產交易資訊公開透明，逐步實現居住正義之目標。 二、實價登錄資訊於「內政部不動產交易實價查詢服務網」開放查詢運用，平均每日查詢人次約4.7萬人；另開發手機

團體名稱	具體事蹟簡介
	版「實價資訊輕鬆查App」提供民眾查詢，將實價資訊輕鬆帶著走。 三、推動實價資料開放加值應用，於「政府資料開放平臺」及「不動產資訊平臺」提供Open Data；另透過網路申報及線上傳輸，縮短登錄至發布時間差，以利民眾即時掌握最新實價登錄資訊。 四、實價登錄制度提升我國房地產市場價格透明度，107年列全球排名第26名，亞洲第4名。優越的國際評比為跨部會組織「投資臺灣事務所」所列國際招商「選擇臺灣的十大理由」之一。
行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處	一、採和緩漸進策略收回違法占用山葵園，另輔導葵農轉至合法地栽植山葵，成功將多達269公頃的違法占用山葵園，全數收回並復育造林。 二、結合法院、地檢署、警察、海巡等機關，建構綿密情資網；建置車牌辨識系統，運用高科技器材掃蕩山林貪婪者，提供檢警有力證據，105年至106年間破獲24件盜伐案，有效降低轄管區域盜伐頻率。 三、完成「檜意森活村」活化，並以原材、原樣、原址修復；截至106年遊客達920萬人次，回饋國庫新臺幣7,000萬元，創民眾、企業、政府三贏局面。 四、掌控林地變化，建立新穎生態檢核作業；104年至106年處理崩塌地面積約73公頃、抑制土砂量達213萬立方公尺，治山工程效益，榮獲優良農業建設獎及公共工程金質獎肯定，績效卓著。

捌、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，公務倫理乃是公務員的義務與職責，更是行政機關與公務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、公務倫理、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；最後提出型塑和維持公務倫理支持性環境的作法。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，本著身為公務員的使命與天責，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作為後盾，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。

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。
- 「考試院文官制度興革規劃方案」(修正版)，2012 年 5 月 10 日通過。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一 (2008)。行政學 (下)。新北：空中大學。
- 李田樹 (譯)、Peter Durcker (著)，2003，《杜拉客 經理人的專業與挑戰》，臺北：天下。
- 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。
- 周世珍 (2001)。公務人員保障制度之理論與實際。國立臺北大學法學系博士學位論文，未出版，臺北。
- 林鍾沂 (2001)。行政學。臺北：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。臺北：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。
- 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。臺北：臺灣大學。
- 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。臺北：考試院。
- 張潤書 (1998)。行政學 (修訂初版)。臺北：三民書局。
- 張潤書、繆全吉、吳定、彭文賢 (1986)。行政學 (下冊)。臺北：教育部空中教學委員會。

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。臺北：考試院。

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。臺北：考試院。

陳敦源（2013），〈公務人員貪腐為何讓人民憤怒？〉，發表於2013兩岸學者論壇：【政府治理與公民社會發展】學術研討會，臺北：世新大學管理學院。

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。臺北：財團法人臺灣民主基金會。

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。臺北：行政院研究發展考核委員會。

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（2007）。考銓人事法治專題研究（初版）。臺北：五南。

蔡良文（2008）。人事行政學：論現行考銓制度（第四版）。臺北：五南。

鄭遠釗，1979，《如何加強為民服務》，臺北：正中書局。

蕭武桐（2002）。公務倫理。臺北：智勝文化。

蕭武桐（2006），國家菁英季刊，第2卷，第1期。

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

顧慕晴（1998），「縣市政府公務人員公務倫理強化之研究」，中國行

政評論，卷 7 期 3，頁 85-112。

顧慕晴（2006），「現代公務人員公民倫理之強化」，*考銓季刊*，第 47 期，頁 66-80。

顧慕晴（2009），「公務人員的控制—德性途徑的探討」，*哲學與文化*，卷 36 期，頁 25-44。

Bailey, S. K. (1965). "The Relationship Between Ethics and Public Service." In R. C. Martin (ed.) *Public Administration and Democracy*. Stracuse, N. Y.: Syracuse University Press. 234-243.

Boling, T. Edwin & Dempsey, John. (1981). "Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response." *Public Personnel Management*, 10(1): 11-20.

Bowman, James S. (1983). "Whistle Blowing : Literature and Resources Materials." *Public Administration Review*, 43(3): 271-276.

Cooper, Terry L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administration Review*, 64(4): 395-407.

Cooper, Terry L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for Administrative Role*. 5th ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Cooper, Terry L. (2001). "The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States." in Terry L. Cooper, ed. *Handbook of Administrative Ethics*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker, Inc. 1-36.

- 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.
- Frederickson, H. G. (1971). Toward a New Public Administration. In J.
 M. Shafritz., A. C. Hyde, & S. J. Parkes (Eds.), ***Classics of Public
 Administration*** (5th Ed.) (pp. 315-327). CA: Thomson Learning.
- Green, M. E. (2000), “Beware and Prepare: The Government Workforce
 of the Future”, ***Public Personnel Management*** , Vol. 29. No. 4.
 pp. 435-443.
- Hart, David K. (2001). “Administration and the Ethics of Virtue.” In
 Cooper, Terry L. ed. ***Handbook of Administrative Ethics***. New
 York: Marcel Dekker, Inc. 131-150.
- Jaques, Elliott. (1976). ***A General Theory of Bureaucracy***. New York:
 Halsterd Press.
- Lewis, Carol W. and Stuart C. Gilman. (2012). ***The ethics challenge in
 public service: a problem-solving guide*** (3rd ed.). San Francisco,
 CA: Jossey-Bass.
- 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.
- Oswald, Malcolm (2013), “Should policy ethics come in two colours:

- green or white?" *Journal of Medical Ethics*, 39(5): 312-315.
- Pops, Gerald M. (1988), "Ethics in Government: A Framework for Analysis." In James S. Bowman and Frederick Elliston (eds.), *Ethics, Government, and Public Policy: A Reference Guide* (pp. 29-54). Westport: Greenwood Press.
- 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.
- Ramsay, A. M. (1969). The Public Service as a Vocation. *Australian Journal of Public Administration*, 28: 144-152.
- Schein, Edgar. (1985). *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*. San Francisco: Jossey- Bass Publishers.
- Scholes, Vanessa. (2011). "Beyond Serving a Purpose: Additional ethical focuses for public policy agents." In Jonathan Boston, Andrew Bradstock and David Eng (eds.), *Ethics and Public Policy Contemporary issues* (pp.147-165), Wellington: Victoria University Press.
- Stevulak, C. and Brown, M. P. (2011). Activating Public Sector Ethics in Transitional Societies, *Public Integrity*, 13(2): 97-112.
- Waldo, D. (1980). *The Enterprise of Public Administration: A*

Summary View. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers.

Wueste, Daniel E. (1994). ***Professional Ethics and Social Responsibility.***

Totowa, NJ: Rowman & Littlefidd.