

目次

壹、前言	1
貳、公務倫理核心概念	4
一、價值取向	5
二、道德判準	6
三、文化脈絡	9
四、社會生活	11
參、公務倫理實踐原則	13
一、仁者愛人	15
二、忠勤誠信	17
三、公平正義	18
四、公共服務	20
肆、公務倫理重要課題	21
一、行政責任	22
二、行政裁量	23
三、行政中立	25
四、政策領導	27
五、倫理管理	30
伍、公務倫理案例研討	31
一、人品典範	32
二、傑出貢獻者	47
三、高階人員借鏡案例	53
四、議題剖析	55
陸、結語	65

壹、前言

公務倫理 (Public Service Ethics) 又稱為「行政倫理」、「公務道德」、「服務道德」或「服務倫理」。公務倫理是公務人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人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)。

倫理道德為人類「心靈」活動中的核心價值與行為規範，亦是行政倫理的精髓所在。我國社會自古即重視「倫理」與「道德」，不僅在家庭中如此，即大至在社會、國家中，亦莫不皆然，更遑論今日公務人員在職場之中。貝利 (James L. Perry) 曾謂行政人員面對的五大挑戰有：維護憲政秩序、具備技術才能、處理公共期待、管理複雜任務、表現倫理行為等。誠所謂「愛人不親，反其仁。治人不治，反其智。禮人不答，反其敬。行有不得者，皆反求諸己。其身正，而天下歸之」—古今中外的倫理哲思正有若合符節之處。

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？繫乎一二人之心之所嚮而已」。即說明早期為政者之言行舉止關係著該國的民風民俗。從現代公務倫理的角度而言，公務人員應該以身作則，公務人員的從政行為關係到一國政治之隆污與民德之厚薄。而公務人員對國家、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。相對地，在西方國家，有關公務倫理的論述甚豐，英國阿克頓公爵 (Lord Acton) 在 1887 年經典名言：「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，美國憲法之父麥迪遜 (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，為求政府治理有能、自制有方，高階文官需以中流砥柱自居，為國建立良善治理之行政團隊¹，又以「法度立，倫理正，乃恩義之所存在也」(周易·家人卦)，透過自我鞭策及要求，能時存誠信(修身)、威嚴治家、推及治平天下，終得吉祥與大有慶也(周易，頤卦)，則國家幸甚、百姓幸甚。或以孔子云：「道千乘之國，敬事而信，節用而愛人，使民以時。」之「愛人」，乃由孝悌為始，推展至愛國愛民也。

再者，《論語》中對從政倫理之論述，其睿智洞見舉凡「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；又謂：「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「道之以政，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格」等智慧格言，在

¹ 「聯合國亞太經濟社會委員會」(U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP) 針對「良善治理」列出了以下八項特徵或因素：(一) 參與 (Participation)；(二) 法治 (Rule of law)；(三) 透明度 (Transparency)；(四) 回應性 (Responsiveness)；(五) 共識取向 (Consensus-oriented)；(六) 公平與包容 (Equity and inclusiveness)；(七) 效能與效率 (Effectiveness and efficiency)；(八) 課責 (Accountability)。

在提醒從事公職之人莫忘初衷與使命。又以〈雍也篇〉孔子對子夏之期許「汝為君子儒，無為小人儒」。此乃儒家的理想人格與政治志業標竿，凡胸懷大志者，莫不以達致君子儒之境界自勉。君子與小人同樣有心從政為官，兩者卻有雲泥之別，君子儒在生命體悟上是「天行健，君子以自強不息」(周易，乾卦)，在個人德行上則是「存天理，去人欲」，體悟道德經修養身心與哲學的大智慧，面對群眾必須心存「自反而縮，雖千萬人，吾往矣」的道德勇氣，亦正是昔日經國先生所示：「計利當計天下利，求名應求萬世名」也。

高階文官位居公務運作重要樞紐，需要秉持公共服務之信念、具備政治溝通之智慧、規劃策略運籌之眼光，以為領導中、基層主管的「將將」之才；事繁責重之際，尚須回應公務人員核心價值，恪守全民託付之績效、廉正與忠誠。依法行政、民主治理等行政原則，只是高階文官身在公門「修行」的基石，面對全球化的變遷與挑戰，更須「胸懷大志，腹有良謀，有含藏宇宙之機、吞吐天地之志」。外觀世局，心存「己達達人，兼善天下」的胸襟格局，審時度勢、通權達變。又決策過程難免遭逢道德兩難案例，如何以公平正義來進行思辯抉擇，是重要的課題。內觀自在，型塑正確的價值觀，肩負「風行草偃」之責任，樂為「正己正人」之表率。若言公務倫理實具轉化文官專業職能為國家競爭力的觸媒作用，絕非過譽之詞。

考試院以「再造國家新文官」為要旨，於 2009 年推動「文官制度興革規劃方案」，首要建議即為「建基公務倫理、型塑優質文化」。準此，本文就主題論述鋪陳，旨在建立或型塑高階文官的公務倫理意識、思維與心法，即第一部分綜論公務倫理的核心概念，以價值取向、

道德判準、文化脈絡、社會生活四個面向加以分述；第二部分延續前述概念，確立仁者愛人、忠勤誠信、公平正義、公共服務等實踐原則；第三部分則從實務面，探討當今高階文官公務倫理的重要課題：行政責任、行政裁量、行政中立、政策領導；第四部分先列舉在公務部門及社會各界的賢達表率，以其己立立人、己達達人之嘉言懿行，作為履踐公務倫理之標竿學習對象，再針對高階文官當前在政務推動上，與倫理相關之重大議題進行剖析，期切磋琢磨與砥礪求是；最後以「人能弘道、非道弘人」總結現代高階文官的自我期許及倫理修持。²

貳、公務倫理核心概念

「倫理」是指人類社會生活中，主體（個體及群體）間互動的正當關係及正當行為方式之準則的一種規範秩序。易言之，兩人以上相處互動時的各守其分、各盡其責，即是倫理。而以結構觀之，倫理可見三個層次：人生之意義、理想與價值（為倫理結構之基礎）；人與人（個體、群體）相互間正當的關係規範；主體的正當行為準則。橫斷倫理的組成結構又可見其富有時空性、民族性、文化性，且其內涵隨時代演進而改變，依據社會現實、生活需求及價值取向調適倫理，以求去蕪存菁、與時俱進。

準此，「公務倫理」可概觀為「第一部門」（政府機關）所有成員應遵循之職業倫理，亦即「行政生活中的倫理」。公務倫理或稱「官箴」或「官常」，指公務人員應嚴守品位而有所為、有所不為；時至

² 本文旨在提供高階文官以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」等核心價值推動政務之思考架構，OECD 及世界各國公務倫理法制規範等他山之石，亦有可資學習之處，為篇幅所限，未能詳述。至於案例指涉倫理困境與落差或價值選擇，亦扼要提列，請講座再加補充介述或共同研討。

今日則是指行政生活中，主體（行政機關及行政人員）間互動的正當關係及正當行為準則之一種規範秩序（陳德禹，2011：48），爰以公務倫理就是「公務人員行政行為的正當性倫理」，舉凡對國家政府、社會大眾、上司、同事及部屬應如何互動，均在公務倫理的規範當中。

「君子務本，本立而道生」，即個人先明晰公務倫理核心價值，乃踐履倫理首要之務。溯本追源，價值與道德乃建構倫理之两大柱石，若再深究，價值與倫理乃植基於文化脈絡之中（形成倫理的時代變遷性），而文化則體現於社會生活、人我互動之中（形成倫理的社會互動性），要之，倫理之內在核心由價值與道德共融，並以文化為載體，且具體展現為每一世代的社會生活。

一、價值取向³

價值、道德乃是倫理的來源、基礎或內容，而價值觀更是道德與倫理之基礎。倫理是社會規範之一種，而規範卻有相當的部分是以價值為基礎。成中英把倫理定義為規範社會行為的價值意識，與確定社會秩序的價值原則（1999：251）；道德的內容本質上確為他人取向的規範，而倫理則是指人際互動的關係，二者雖有區別又互為表裡，倫理的構成，一定要加上道德的規範，才能夠圓滿（釋聖嚴，2008：13）。價值則是指人類主觀認定而喜去追求或渴望希求的東西，若「價值」是人人所欲獲取者，便形成一種普遍性的價值（客觀價值），如地位、權力、財富、聲譽、學識等。價值是因時間性、空間性、民族性、文化性的不同而有所差異，例如以社會主義為意識型態的共產國家於二十世紀初葉興起、中葉盛行並在末葉衰落，此間一世紀的波瀾壯闊，

³ 本目整理自：蔡良文、盧建旭、熊忠勇，2012：107-108 以及陳德禹，2011：50-51。

斑斑史跡、可為明證；冷戰結束，接續九〇年代的全球化及資通訊科技革命，帶來一波更為廣大的寧靜革命，今人生活形態、價值、道德所受影響更鉅。試想：若有一位百歲人瑞，一生日睹時代變遷，迄今可體會到多少價值觀的劇烈變動！

價值內涵的變動時常直接影響倫理規範的基準，因此，倫理的觀念也因時因地而不同。過往強調「忠黨愛國」的公務人員價值取向，今日已然轉型，在價值多元、民主行政中，考試院就行政院提出「創新」、「進取」、「專業」三項核心價值暨以「廉正、專業、效能、關懷」為基礎，進一步頒布「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」⁴—做為公務人員行事之準繩。

二、道德判準⁵

道德可謂大道之德、正道之德，「道」為原則，「德」即實踐原則之德行，包含吾人熟知真、善、美等內涵，簡言之，「諸惡莫作、眾善奉行」，或謂如是因、如是果，人人重因果，則天下大治也。佛家言貪、瞋、癡「三毒」為人類煩惱根源，以「三惡道」對應之，「饑渴起自大貪，疫病生自愚癡，戰爭起自瞋恚」實為道德嚴正、教示明確之論；基督教之「十誡」，其內容由天人關係起始，再漸次從個人生活準則擴展至工作、家庭、社會層面之扼要規範，亦可視為希伯來

⁴ 各核心價值之重要內涵為：1.廉正—以清廉、公正、行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。2.忠誠—忠於憲法及法律，忠於國家及全民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。3.專業—掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，時時創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民第一流的公共服務。4.效能—運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施，力求符合成本效益要求，提升決策品質；以對的方法，作對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，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。5.關懷—時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，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，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧（轉引自：蔡良文，2010：398）

⁵ 本目整理自：林鍾沂，2012，頁 24-36

民族之大是大非準則。道德判準在本質上反映出人際互動的利害關係，基於趨利避害之人性，在消極層面上是盡量「無害於他」，積極而言，則是「有利於人」，因此古往今來所有人類社會、族群的道德觀，發展至一定成熟度皆必然趨向「犧牲自己、成全他人」，及至昇華為利他精神。

倫理與道德既是相互區別又互為表裡。倫理之內容為道德；道德之延展為倫理。倫理之基礎是人內心之自覺，最高目標是至善，即人格之圓滿與社會之和諧（樊和平，1995：8）。聖嚴法師認為，所謂倫理是指人際互動的關係。人與人的互動，如果缺乏道德，也不能稱為倫理，只是一般的互動罷了。倫理的構成，一定要加上道德的規範，才能夠圓滿（釋聖嚴，2008：13）。由是，道德應為合於天道之「人道」，倫理當是承繼天理之「人倫」——不過在實質上胸懷理想、卻「理性不完全」的人該選擇與追尋何種道德目的？又是什麼樣的道德判準主控著人們的選擇與追尋？或謂「尊莫尊乎道、美莫美乎德」，人性崇敬道德，方能天長地久。

功利論（utilitarianism）、義務論（deontology）和德性論（virtue theory）可構成三稜鏡，協助吾人透視並解析道德判準對於公務倫理的影響。功利主義認為人類行為的動機是：對愉悅的渴望，以及對苦痛的厭惡。因此人類是非的判別標準，均由快樂與痛苦所決定，而道德的原則即為幸福的最大化，凡是能把功利最大化就是被視為是正確之舉；能夠合乎道德的行為或制度，即在促進「最大多數人的最大幸福」。邊沁認為，社群是個「假想的團體」，是組成個人的加總。因此政策的績效，即在將政策方案應會帶來的所有好處相加，扣除所有代

價。此等計量式道德以產生苦樂的強度與長度，作為評價個人偏好或政策的好壞之唯一標準，應用在政策分析上即為成本利益的考量。

功利主義看重的是決策的結果，義務論則主張，人及其行為道德與否，不是依據行為的結果，而是根據行為本身或行為依據的原則。康德認為把道德建立在利益偏好，適足以毀掉道德的尊嚴，功利主義的幸福原則不教人明辨是非，只教人工於算計，根本無助於建立道德；主張道德，並不是為了幸福最大化或其他任何目的——道德就是尊重人，就是把人視為目的，人之所以有尊嚴，能與物有別，正是來自這種思善與行善的自主能力，亦即有了善行，也要有善念。

德性倫理是依據培養個人內在德性之完成或完善，做為評判是非的衡量尺度，或作為道德標準的準繩。由於德性倫理關注的是人的品格，所以它主要強調內在品質或動機，而不是強調行為的規則或行為的結果。德性論在關懷人的品德的同時，亦深切的關切著達成的目的。正義和權利的辯論，往往就在於某一制度目的之辨，而目的辯論，也往往是何種美德應該獎勵的辯論（樂為良譯，2011：214）。德性論的觀點對於今日高階文官推動政務與制定政策，不啻為暮鼓晨鐘。

綜上，三論各有所長，惟在本質上互有衝突，不易兼顧統合。二十世紀的政治哲學家羅爾斯（John Rawls）建構正義論，借社會契約論傳統，利用其道德想像「原初的境況（original position）」，論證最合理的公正原則乃係大家都從一個公平的境況（a fair position）出發，將會同意接受哪些原則；並利用「無知之幕（veil of ignorance）」，當人們不知其未來命運的造化，以及外在環境與體制的變化時，大家將而會無異議地接受公平式的公正（justice as fairness）。換言之，短視

近利、偏私誤人的決策與行為將可得到矯正。正義論指出一個重要的思考方向，任何道德原則的論述，都必須以「公共利益」為基礎，才能將個人道德實踐有效地轉化為福國利民的公務倫理。

三、文化脈絡

文化是涵養價值與道德的土壤、實踐倫理的載體。從早年的「西風東漸」，到今日的「全球化」浪潮，臺灣逐漸成功建立起一種「富有中華文化特色的現代化模式」，文化內涵也不斷地融合、演進。「人同此心、心同此理」，各地區、社會之文化共性反映出一種人所共知、恆長久遠的普世價值（陳德禹，2011：52）：（一）自由、平等、正義，偏重於人際關係中的價值原則；（二）真、善、美、聖（宗教、超凡），偏於個體之發展、昇華；（三）安定與進步，即追求社會生活之保障與改善，不僅持續現有利益，尚須積極追求未來的新希望、新理想；（四）民主時代新增的價值，如民主、效能、責任等。再觀孔漢思（Hans Küng）等人在1993年世界宗教會議所提出「全球倫理」宣言之必要準則，可使吾人體會文化共性正是反映出人類心靈深處的共善（common good）：（一）建構非暴力及尊重生命的文化；（二）建構團結一致、而且具有公正經濟秩序的文化；（三）建構互相包容及具有真誠生活的文化；（四）建構兩性之間具有平等權利、伙伴關係的文化。

普世價值可視為跨越種族、文化，世人共同嚮往的理想境界，然而在現實生活中，人們對於文化差異甚至「文化鴻溝」（cultural gap）的感受則更為鮮明。例如基督教文化注重「博愛」，中國儒家傳統以「仁（愛）」為中心觀念，同樣講「愛」，確有相當差異：博愛的基督

精神強調「愛人如己」，當無親疏之別，有其可貴之處，對人性的考驗也大；儒家的仁愛還包括對人倫關係的社會脈絡考量，「仁」是內在、主觀的自我德行修為，外在實踐上的「愛」仍有「親親之差」，強調人有親疏遠近，愛也有深淺差等，由五倫關係再拓展到其他社會關係，是儒家實事求是的中庸之道，並未奢求人跳過自己的至親而先去擁抱陌生的他者（林端，2002：95-96）。

儒家的仁愛以自我為中心，在愛的實踐上是以類似同心圓向外推展的架構，形成一種脈絡化的人際網絡，也就是普遍存於華人社會中的一些通用概念—「人情」、「關係」、「面子」……等。此等概念再推行至現實生活中，在職場上形成了「圈子」和「自己人」（圈內人），組織運作上則有所謂的「班底」或「親信」（羅家德，2012）；其實這些「類親屬」或家庭、宗族的擴大應用，都是在文化脈絡的引導下，個人理性選擇並遵守的遊戲規則。華人社會重視人際和諧、集體思維，避免正面衝突，不輕易表露個人好惡，溝通委婉、迂迴，話至多說「七分」；此外，還有許多影響華人領導統御、行政管理至深的文化因素不勝枚舉，且早已轉化為各人心中的「常識」，不言自明的「默會知識」（tacit knowledge）或「潛規則」。文化差異本無優劣之別，但對於不同脈絡下，社會成員的價值形塑及具體實踐，確有相當深遠的影響。

對儒家而言，仁與義是一體兩面，成仁是取義的理由與基礎，或謂「義利裁量」之論辯與抉擇（蔡良文，1994：23-34）。晚近西方奠基於宗教文化，衍伸及發展「職場精神力」（workplace spirituality）之概念，探究工作意義、內在生命、群體三者之相關（Ashmos &

Duchon, 2000)。在基督教文化下，職場精神力所表現的「犧牲」強調的重點在於「捨己利他」的概念，可以將死亡視為一種救贖的宗教現象，目的在實踐耶穌的奉獻精神；相對地，儒家將死亡視為一種操之在己的道德現象，犧牲是基於道德層面的反省。舉例而言，消防隊員甘冒生命危險深入火場，在基督教的脈絡思維，是基於「神愛世人」的崇高理念，而在儒家文化則是基於「仁之四端」（惻隱、羞惡、辭讓、是非）（李俊達，2013：169-170）。均是值得重視的課題。

四、社會生活

倫理規範以價值、道德為內核，涵養於文化脈絡，蛻生於社會生活—在日常生活的人我互動中，經過相互詮釋及再三確認後，社會成員逐漸取得具高度共識的行為準則，經過反覆溝通、時間澱積的倫理規範，形成一種隱於衷、形於外的社會穩定力量。社會生活中個人與個人（人己）間、個人與群體（群己）間、群體與群體（群際）間，發生種種錯綜複雜之關係，倫理規範為各種互動關係設立可資依循並預期他人行為的規則，使芸芸眾生能在此世浮生尋得一安身立命之所。儒家傳統之五倫八德深植人心，長期維繫華人社會秩序穩健運作，然當代臺灣社會文化脈絡變遷急遽，五倫綱常相應於價值多元之後現代社會，似力有未逮；因此，聖嚴法師提倡包括家庭、生活、校園、自然、職場、族群在內的新六倫準則，可謂回應時代精神、關注公共利益之「心倫理運動」。

新六倫對當前臺灣社會生活提出反思與建言，在後現代、全球化的處境中賦與各種人倫新義，此等革故鼎新、歸返初心的創造性轉化，值得公務同仁取法。若將「公務生活」視為公務人員之社會生活

重要一環，公務倫理便無法自外於今日風俗的影響，再加上現代管理思潮以及新公共行政精神相互激盪，行政倫理內涵逐漸與社會正義、多元利益、公民參與、政治回應及專業精神等理念相結合，公平、正義、道德、良善、慈悲、公益等多元憲政價值紛呈，公門中人在各方利害關係人的期待中，一時也是「眼花撩亂、應接不暇」。新公共行政強調行政人員不僅要建立增進效率的「專業」，更要養塑「敬業」的倫理自主性（ethical autonomy），以倫理自覺對其所效命之環境系絡及所服務的對象深切思考反省—持定「公共性」準則，咬定青山不放鬆；建立公務心倫理，任爾東西南北風。

公務倫理雖脫胎自社會生活，高階文官卻應採取「積極性的倫理作為」（詹靜芬，2009：596），在公務生活中塑造推己及人、民胞物與的群己及群際關係，規範內容則可依所指涉行動主體區分為個體及總體二個層次（陳德禹，2011：55-58）：

（一）個體倫理：以公務人員為行動主體

在關係規範上，個體與個體關係之準則，最基本要求是對下屬之關懷、教導、培養；對上級的尊敬與服從；以及彼此尊重、和諧、合作。個體與群體關係之準則為：個體對機關應當敬業、盡職（責）；個體對人民要仁民愛物，亦即尊重民意，謀求民福；個體對國家當忠誠與愛護。

在行事規範上，需積極恪守工作倫理、政策倫理、服務倫理及效能倫理；同時也當消極地避免觸犯下列行為基準：不得圖謀違背責任之財務利益，不得濫洩公務機密以圖利，不文過飾非，漠視法律，放寬標準圖利他人等。

(二) 總體倫理：以公務機關為行動主體

在關係規範上，在各機關之間，上下級需相互尊重與協助，平行機關當彼此尊重、協調（商）、及配合。機關與人民關係之準則為：為民謀福利，使民安和；向人民負責；為社會伸張公平正義。機關與國家關係的規範則是：維護國家尊嚴、獨立自主；致力國家富強；保衛國境安寧；達成合法政治目標。

在行事規範上，基本上應先確立價值目標，不致不合理地屈服於政治，並順應社會及人民之要求；對各種價值應同於尊重，並協助其平衡發展；以開放的心胸，促進互信、合作與共榮。制定公共政策時，應把握公共利益取向、程序之民主（如回應民意及公民參與）及公開、政策制定之科學化等準則；進行行政規劃時，要注重政策執行之可行性（行必果），成本效益分配之公平性，以及資訊、知識、道德之有效結合；在行政裁量過程中，追求合法的（legitimate）、良善的（good）、效能的（effective）公共服務，並遵守公眾取向、深思反省、開誠佈公、尊重程序及手段自制等原則。

參、公務倫理實踐原則

政府公共服務的本質是使用與分配社會全體的公共資源，透過民主選舉或任用程序，政府組織的決策者與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，善盡分配與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。

民主國家在公務倫理上的實踐原則，應當遵循三道基線（陳德禹，2011：54-55）：

1. 人本（道）主義

人本主義的精神即強調人的主體性、自主性、發展性：(1) 尊重人的價值和尊嚴。(2) 肯定人們相互間的人格平等。(3) 肯定個人謀取正當利益的合理性。以個體建構集體，以集體約束個體，向集體負責的社會義務與個人權利平衡兼顧。

2. 民主主義

民主是人道主義的必然要求，也是將人道實踐於政治與社會生活的體現；其核心價值為自主（參與）及與其密切相連的自由、平等，具體落實在民主制度設計上則為：主權在民（全體成員）、分權制衡、權責相稱、法律主治、程序之治。

3. 科學主義

強調依科學精神辦事，要求行政人員於處理行政事務中，應嚴謹治事（尊重事實、勇於糾正、尊重成果）、追求真理、勇於創新、謙虛謹慎；表現在行政事務中，即追求合理的成本與效益關係，本於專業主義，提升效率效能，完成合理、正當的目標。

這三道基線是從經過文藝復興、宗教革命、英美法三國政治革命等重大事件凝煉而成，體現求真奮進精神的寶貴歷史遺產，迄今為全人類所共享。時至今日，庫伯（Terry Cooper）則從社群意識的觀點進一步闡明倫理的本質，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，以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公務倫理，在實踐層面上，必須朝向興利、激勵與培力的「生產性」及「建設性」方向發展。

一、仁者愛人⁶

公務人員並非僅為「技術官僚」而已，應懷抱仁民愛物之心，在執行公務當中流露尊重他人、慈悲喜捨的胸懷。以仁愛原理作為公共行政道德基礎，成就當代人道行政，提升部屬信任與忠誠，增進國家利益、人民福祉，建立民胞物與的生命共同體。

以管理主義為主流的公共行政論述，相信公共行政改革唯賴管理技術之精進，逐漸窄化為「唯效率論」的框架，接受文官之人性假定為「命定論」或「原子論」的立場，欠缺反躬自省的「工具主義」思維模式，即強「管理」弱「公共」、重「手段」輕「目的」、多「效率」少「公正」，而此等遭受窒礙、欠缺前瞻的公共行政，必須藉由匡正公務倫理，使文官先反思革心、實事求是，方能真正達成行政革新。

由命定論和原子論所衍生之過度注重政治與價值之中立，使文官對於社會弱勢易於視而不見，政策規劃欠缺人文思考；若以假定理性

⁶ 本目改寫自：許立一，2009：77-95。

自利必然流於消極被動，無法積極回應人民需求及公共利益，更遑論藉由政務推動型塑互信相依的生命共同體，為國家建立更成熟的公民社會。

哈蒙（Michael Harmon）認為主動的—社會的自我，對於建立一套具有人文主義色彩的公共行政最有助益（Harmon, 1981），文官的行政行為在其主觀價值詮釋下，有意識地與服務對象主客交融、相互成就（而非僅止於利益交換），裨益於政策利害關係人平等表意及共同參與界定公共利益。又對於擁有「主動的—社會的自我」的文官，必然是個勇於自省的人，而文官的自省也將與民眾的互動激盪出更為豐沛的社會學習能量。

當人性假定回轉，公務人員開始擁抱「主動的—社會」的自我，公務倫理內蘊亦必將由個人內心油然而生，特重於捍衛實現社會公正為前提的公共利益，實踐以民主憲政為己任的專業主義，努力開創與民眾真誠對話的管道。文官心中圭臬既定，倫理引導思想，思想帶動實踐：不僅具備擇善固執的抗壓性，還能巧妙回應各方力道，整合多元需求；執行政策之餘，同時澄清政策價值、倡導公共生活；尤能善於將抽象政策轉化為具體可行計畫，並擁有系統性的決策思維能力，得以綜觀全局、適切經營網絡。

當代行政實務運作偏重工具技術、崇尚實用主義，強調外控課責之制度設計，然而公務人員內在修為培養和理念價值形塑亦不可偏廢，藉倫理思維而達成革心求是的心智轉換修練，必能超越效率價值，以人本、人道、人文的博愛心、慈悲心滋養吾土吾民，對國家機關的貢獻何止更上一層樓而已！

二、忠勤誠信⁷

「民無信不立」，在現代民主政治中，人民的信賴更是支持行政體系運作的最重要社會資本，誠言之，「政無信不立」。誠即專一而真、如實不欺，「誠信」一詞，表明誠為立信之基。以真為本質的誠信乃普世價值，在建構行政倫理體系時，宜將誠信視作道德規範的基本原則，在實踐上以忠、勤為準則。盡己謂忠，忠即「專業」；業精於勤，勤乃「敬業」。公務人員恪守既專業又敬業的職業道德，可為公務部門持續積累人民信賴的社會資本。

亦即「好文官」必為「好公民」，且在專業素養上必須是生產力、公共利益、公平正義、人文主義兼備，還要注重敬業的自我靈性實現，藉自我覺醒活化政務、移風易俗、造福人群。

忠勤誠信，整體而言，即為「良心」，要求文官的自我修煉。公務倫理的研究途徑之一，是人性發展與改進（內部控制），亦即自我靈性實現，透過自我覺醒，尋得自身清淨本性，再建立主動、積極、進取、利他的精神，逐步形成社群機制，追求社會平等與公平正義的實現，此乃現代文官身在公門「修行」的核心意義，亦可視為「內聖外王」的民主版本。

清代名臣曾國藩日課四條：慎獨則心安、主敬則身強、求仁則人悅、習勞則神欽，足為今日文官取法修行。道家哲學亦有改變心智之功，如莊子〈逍遙遊〉中「至人無己，神人無功，聖人無名」，為官無私無我，跳脫功名窒礙，自在推動政務；〈應帝王〉的「至人用心若鏡，不將不迎，應而不藏，故能勝物而不傷」，則是道出了悟自心、

⁷ 本目整理自：蕭武桐，2012：13-23。

順應自然、依歸百姓、以正覺調處公共事務的行政智慧。

三、公平正義⁸

公平包含平等的自由、機會的平等及人我互利，在政策的制定與實施上，以全民受益為目標。正義則有「各盡所能、各取所值」的功績（個人）主義；強調「眾生一律平等」的平等（社群）主義；重視「盡己為人、盡己合作（互助互惠）」，甚至「盡己奉獻、為人服務（盡己主義）」的服務主義等三種觀點，其間並無高下，準則與理想境界亦各有千秋，惟仁愛與公義之間如何取捨、衡平？則端賴具備高度素養、才德兼備的高階文官。

司馬光於《資治通鑒》中論及才與德之間的關係，略以「才德全盡謂之『聖人』，才德兼亡謂之『愚人』；德勝才謂之『君子』，才勝德謂之『小人』。公務倫理並非冀求「文官才德全盡，人人皆為堯舜」的理想國境界，而是提醒公務人員避免淪為「挾才為惡」的小人，「挾才以為善者，善無不至矣；挾才以為惡者，惡亦無不至矣…小人智足以遂其奸，勇足以決其暴，是虎而翼者也，其為害豈不多哉！」司馬光以史為鑑的觀察與評論，在今日公務倫理上正與蕭武桐的觀點相呼應（2012：13）：「從人力資源發展角度分析，對於德才兼備的公務人員要破格錄用；有德無才要培育晉用；無德有才要限制錄用；無德無才要永不錄用。」

術德兼修、才德兼備的現代行政意義即為核心職能與公務倫理相輔相成，如下表所示（蔡良文，2007：655-656）：

⁸ 本目整理自：蔡良文，2011：23-26。

表 高階主管管理核心職能與行政倫理意涵之對應

高階主管管理核心能力項目	屬性	對應行政倫理之意涵
創意型塑願景	前瞻規劃	規劃倫理之分配正義
策略分析	前瞻規劃	決策倫理之公眾利益、社會公平、科學化、回應民意 規劃倫理之分配正義、整體長遠利益、效能
變革與危機處理	前瞻規劃	決策倫理之回應民意 規劃倫理之效能
團隊激勵與領導	人際互動	行事倫理之積極「有所為」之倫理（個人層次）
跨域協調	人際互動	執行倫理之程序正義
績效管理	執行實踐	規劃倫理之效能 執行倫理之一律平等、勇擔責任

由於全球化競爭與政府治理之改變，加諸國內政局變遷，政府政黨輪替執政為常態，政務人員更換頻率加快，使公務組織的高階主管扮演重要角色，首先，為因應內外環境之變化，其核心職能有關創意型塑願景方面對應於行政倫理部分，必須各階層具有共同的基本觀念與能力，其重要評估指標即是結（成）果導向，如此行政作為中，尤其不可忽略國家利益以及分配正義，應合理分配資源，採取不同的作為。其次，在策略分析方面，必須具有宏觀、整體的思維能力與策略性思考，更要重視公共利益、社會公平、分配正義，且於回應個別民意要求時，需要重視整體長遠利益，其手段重視科學化、效能與效率。再以，有關變革與危機處理方面，必須正確判斷環境的變化，進行危機預防、先機而發、避免失機而悔，消除或降低其負面影響；此即在考驗高階主管之決斷力，以及回應民意，完成符合人民需求的正確作為。復以，團隊激勵與領導，旨在論述激發潛能創意及提高執行力，

此與跨域協調相近，所以兩者對應於行政倫理意涵，同為個人層次之有所作為及強調程序正義，即先程序後實體之法理運用也。未來，在績效管理方面，強調授權、授能及注重能力之提昇與發展，此相對於規劃倫理之效能及重視一律平等及勇擔責任，共同完成組織目標。要之，發揚公務倫理，提倡術德兼修，已由傳統上消極避免「小人儒」敗壞政事的道德勸說，提升為積極培塑君子儒重建公正價值、服務公眾的行政新風範！

四、公共服務

古羅馬與現代歐洲的早期公務人員皆身穿制服，且顯與軍人制服相異；如同家僕工作時必著制服，象徵服事他人者必有不自由處，此乃政府官員被視為「公僕」之要義：服公職者必須擔負義務且放棄部分自由，捨小我以成大我。今日民主國家，公務人員在職業倫理上服膺民主行政精神，做被服務者（公民）需要且有利的事，亦即以人民福祉為優先，以民意為依歸。現代文官既是公僕、也是公民，在公務上的言行應體現「公共性」（陳德禹，2011）：（1）公共利益、國家利益至上；（2）一切向人民負責；（3）為群眾辦實事、求實效。除此之外，還要留意在及時回應人民需求之餘，仍能秉持有為有守、不懼民粹的道德勇氣，「勿以善小而不為，勿以惡小而為之」，以維護國家整體長遠利益為己任。

高階文官在工作上的裁量範圍更大、統攝業務益加複雜，在公務倫理具體實行上需能「反映在執行政策過程當中的價值判斷及行為選擇之具體標準」（Nigro & Nigro, 1989: 23），以及「建立適當和正確的行政行為」（M. Dimock, G. Dimock & D. Fox, 1983: 37）。因此，高階

文官從心發出真誠服務的價值自省、道德自覺與倫理自律，將可在公務機關豎立起「心公共服務」的大纛：從「消極防弊」轉變為「積極作為」的公共服務心態；從「遵循他律」轉變為「要求自律與他律並重」的行政行為規範；從「被動消耗」轉變為「主動生產」的公共利益觀點（邱志淳、楊俊煌，2011）。

肆、公務倫理重要課題

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（Donald 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（Robert 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，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，因此公務人員在實際推動事務時，仍須仰賴公務人員提出相關措施，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，故必須授與公務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，經由公務人員之間的互動所形成的團隊精神與拘束力，將對公務人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，對公務人員行政作為之要求，除了從傳統的法規「他律」規範公務人員的倫理作為之外，更應強調結合組織文化觀點的「自律」途徑，要求公務人員自惕自勵、樹立典範，成為捍衛廉能政府的尖兵。

一、行政責任

行政責任源自公務人員的義務—在民主治理的架構中，兼顧人民主權與行政專業二大價值—此乃今日文官的首要挑戰，必須反覆思量當下行政施為是否合理且適當。這一方面是反映出公務人員將前述二大價值的內化程度，或可以「行政良心」稱之，亦即在起心動念之際，即自覺負起道義責任；另一方面則是凸顯他律之課責（accountability）機制的重要性，針對行為結果克盡法律及政治責任（吳定等，2012：195）。

當政府機關、機關內部單位、個別公務人員，在執行公務時能夠「遵守法令」並「符合民意」，則「行政責任」可謂表現無遺；然而「依法行政」僅能視為行政責任之底線，係因法律規範是要求「不損人」，道德規範才能論及「不自私」，只有「守法」，未免過於消極。社會整體對政府部門或行政系統所持的主要價值（dominant values）是什麼，將構成當前行政責任概念的意涵，公共管理學者史塔寧

(Grover Starling) 認為民間社會或一般民眾大多贊成或喜好政府具有回應、彈性、才能、公正、廉潔、慎思、守法和負責等特性，而這些價值表述可以「責任 (responsibility)」含括，表達人民對政府的價值期待 (Starling, 1986: 114; 1998: 151)。人民的期待又可分為二個構面：首先是「負責的對象」，包括人民、機關首長、行政首長、國會議員，甚至社會 (利益) 團體和新聞媒體；其次是負責的內容，羅森 (Bernard Rosen) 認為至少有四項一般性要求：(1) 不浪費不延緩地執行職務；(2) 適當裁量；(3) 因應環境研擬政策變遷；(4) 增強民眾對政府管理的信心 (Rosen, 1989: 4)。

針對如何在民主行政原則下，「調和人們對民主的渴望以及對權威的需要」(D. Waldo, 1952: 102)，林鍾沂則提出「政治、專業、個人」三元責任論點 (2005: 353-357)，其中「個人責任」強調公務人員的自省能力，除了依照組織職掌、法令規範，以及上級的指示行事外，亦應秉持個人的道德知識專業，設身處地和劍及履及地幫助民眾解決問題；在專業責任方面，特別指出與其期待外行的政務首長和國會議員來對日益專精的政府運作做到嚴密的監督控制，倒不如讓行政人員在法律授權範圍內，揮灑專業責任，由其向技術、知識和大眾輿情負起責任。

二、行政裁量

行政裁量與行政責任實然互為表裡，無責任之裁量難免濫權失職，無裁量之責任則易於傾向墨守成規。「將在外，君命有所不受」，可謂古人對於行政裁量相當經典的論述，高階文官乃現代和平時期的將才，在推動政務千頭萬緒之際，自是「心有戚戚焉」。今日君權不

復，公務人員遵循的準則是依法行政。在實務上，為防範行政人員濫用行政裁量，行政機關必須透過程序正義原則及標準作業程序以為防弊，倘若過度強調，又將導致「目標錯置」(goal displacement)之弊端，過猶不及，始終是行政裁量的關鍵課題。

從公務倫理角度觀之，陳德禹(2000)強調行政裁量應從科學、道德(倫理)及法制等途徑，以求行政裁量的正確、良善與保障裁量達到起碼的水準；並借華偉克(Donald Warwick)的五項倫理原則，以「誠信」為基礎，追求行政裁量的合法、良善及效能(Effective)。蕭武桐(1995、2001)提出美國學者羅爾(John Rohr)之主張，將「憲政主義」的精神融入公共行政之規範理論中，以解決行政裁量的困境。蔡良文則針對解決裁量之倫理兩難困境提出二項原則(2010: 395): (一) 公共利益的重視、公正客觀的作為與程序規則的尊重、手段方法的合法合理限制；(二)「君子喻於義，小人喻於利」，在義利裁量的抉擇上，基於國家憲法價值(包括自由、民主、社會正義……等)與行政目標(包括為民服務等)大前提，應有較大思維空間與自由，不宜過於窄化法律適用範圍⁹。

前述羅爾斯(John Rawls)「正義論」為行政裁量提供了劃時代的高位概念與思想指導，使公務人員無論其主觀條件、客觀處境如何變化，皆能尋思據理、執事有情。羅爾斯(John Rawls)對於社會公平

⁹ 關於公部門價值衝突與價值抉擇議題，即關涉倫理的兩難困境，除文內指出應重視公共利益與義利之辨外，廣義而論，係指如何在自由與秩序的交集下運作，倫理的問題，當然就價值亦可從政治價值與行政價值予以區隔分析與建構(蔡良文，2008: 274-278)。另基於官僚體系為層級節制之組織結構，清楚地界定各層級與成員之間的權責、指揮與溝通系統；所以，一方面要忠於組織，另一方面要盡公民或專業責任，如何抉擇？往往造成倫理的困境。申言之，倫理上的困境，主要是由於價值體系缺乏明確的順序，使得對於組織忠誠與公共利益之間的價值產生衝突，致公務人員難以選擇。當然，最終應以國家利益、公共利益為依歸。

正義的界定，採取義務論（deontology）的觀點，並抱持更具人文關懷的立場（Denhardt, 1988: 45-48）。其中，「優先照顧最弱勢族群」（maximize the minimum）之主張，力陳公共行政應顧及社會中弱勢團體之利益，並在制定與弱勢團體有關之公共政策時，抱持促使該標的團體獲益最大的態度，強調當最弱勢者生活處境得到提升，便象徵社會全體成員的生活水準一同進步。如此不僅可避免將公共利益過度簡化成數理公式而予以衡量，誤置政策設計中的「多數暴力」，並可積極引導行政裁量的理想作為方向，更將公共利益鑲嵌於服務理念之中（Denhardt & Denhardt, 2007: 187），型塑民主行政。

三、行政中立¹⁰

行政中立泛指公務人員執行職務時，必須嚴守的一種立場或原則，若以目的論，則是以公共利益為依歸。陳德禹（1993：340-341）指出，行政中立應包括下列四點：（一）公務人員在職期間應盡忠職守，推動由政府所制定的政策，造福社會大眾；（二）公務人員在處理公務上，立場應超然、客觀、公正，一視同仁，無所偏袒；（三）公務人員在執法或執行政務人員的政策上，應採取相同標準，公平對待任何個人、團體或黨派、既不徇私，也無畸重畸輕之別；（四）公務人員在日常活動中不介入地方派系或政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著所具有的專業知識、技能與經驗，於政務主管擬訂政策時，提出有關資訊協助政務主管決策；並就主管的業務，隨時注意民意動向，而作適時適當的回應。綜合言之，行政中立乃指公務人員對處理公務保持中立、客觀及公平的立場，以國家、人民的整體或多

¹⁰ 本目整理自：熊忠勇，2012。

數利益為考量；並非指其不可涉入政治事務，惟絕對不可涉入政爭。要言之，公務人員每逢「中立與否」之疑難，當即捫心自問：在責任上，是否盡忠貫徹政府所制定政策？在立場上，是否恪守超然、客觀、公正、一視同仁、不偏不倚？在態度上，於政策執行過程中，是否標準齊一，公平對待任何個人、團體或黨派？在角色上，是否遠避政爭？本於專業協助政務主管並適切提出方案，且即時、適當地回應民意(蔡良文，2018：356)？

今日公務人員所面臨行政生態，使「我心如秤」的行政中立自我期許產生困境：行政機關內部行政人員的工作情境，尤其是中、高階者深受政治因素左右其前景；外部環境的民代、媒體、利益團體，交相競逐對政策的制定或執行的影響力，即便文官甘願秉持良知良能、堅守政策內容依法行政，亦往往為此等犬牙交錯、輿論傾軋的處境感到無力。

當今高階文官所面臨的各方政治溝通中，尤其在政權交接過程，高階文官和卸/新任政務官的互動，影響政府運作至深，也成為當前高階文官不可忽視的公務倫理課題。良好的政權交接需達成順利(smooth)、快速(speed)及有效(efficiency)三項指標，而指標完成度(政權交接能力)的關鍵則是卸/新任政務官與高階文官的互動模式。若卸/新任政務官能充分信任高階文官，而高階文官亦能報以忠誠，政權必能順利交接移轉；若有一方心存不信任或不忠誠，將對政務運作造成陰影與干擾；若雙方皆互不信任，則交接結果之落差可想而知。

為了達成政權順利交接的目標，高階文官至少扮演三個重要角

色：(一) 確保行政運作的持續，尤其是在看守內閣期間，責任更重。

(二) 做好政治與行政的溝通，協助卸任政府辦理移交，同時協助新政府接掌政權，高階文官於此間扮演重要的溝通橋樑，且應力守公平原則。(三) 協助新政府儘快承擔決策責任，積極建立與新政府信任關係的基礎，並維持文官中立。高階文官在政權交接時期面臨複雜的政治忠誠問題，除了必須同時與卸/新任政務人員（官）互動，還要在「換軌」（包括政策、人員）之時，確保行政機關有效運作，甚至可能要代理一段時間的政務職位。

美國的經驗指出，政務官與事務官之間彼此都存在著迷思，除了先天的角色差異外，有些是來自於誤解，因此費拉拉(Joseph Ferrara) 與羅斯(Lynn Ross)給予政務官最重要的建議便是「溝通、溝通、溝通」(Ferrara and Ross, 2005: 29)。黃東益(2010)則認為「角色認知」以及「信任關係」為影響我國政務人員（官）與高階文官互動的主要因素，建議應強化政務人員（官）以及事務人員（官）對於職位的角色認知，同時透過不同方式建立政務人員（官）與事務人員（官）的信任關係，並提出：傾聽彼此、態度開放、探究（政策）系絡、誠懇以對、分享理念等五點建議。申言之，維持文官中立之公務倫理，方為保持政務人員（官）與高階文官之間長期平衡與合作的最佳策略。

四、政策領導

高階文官在內外環境快速變遷、政黨輪替趨於常態的局勢中，扮演重要角色，不僅對機構內的團隊激勵與領導、組織間的跨域協調等互動溝通愈形重要；對組織外部的政府公關、面向大眾媒體與一般社會關係之宣導溝通，攸關各方利害關係人對政策的認知、情感及評價

取向，如能妥善處理，方可彌平政策代溝、提升公民對政府的支持與信任度。相較於近年民選政治人物及政務人員頻繁更迭，高階文官反而形成一股公務體系內真正穩定的政策領導力量，然而在選舉競逐、願景殊異的政治氛圍中，高階文官將如何扮演好或協力導航有方、服務有感的優質政策領導的隱形者？

在當今公民社會與民主行政期待之下，一位理想的政策領導者應當扮演下列六種角色（林水波，2012：194-199），而政策領導的隱形者，尤然應具備的角色特質與內涵：

（一）催化者

任何政治體系都無法永保基業長青、歷久彌新，因組織運作之惰性而遭逢成長瓶頸或僵局，亟待政策領導者帶領一群具創新思維的智囊思索突破之道，開創新局。尤有甚者，優秀的政策領導者可化危機為轉機、應時機求生機，善用外部網絡連結，重新部署內部專才，即時對應問題情境，使政策標的團體與行政體系皆大歡喜。

（二）投資者

政策領導者在政策形成之際，應盡量安排管道或平台，政策標的對象有機會投入或參與，提出貼近標的團體的構想，反映其需求，同時引起他人對政策視框的反省。投資於贏取公民信任之社會資本，有助於在推動政務過程中，順勢引入公民力量，使其加入協力治理行列，提升政策綜效。

（三）循證者

政策領導者在導航與行銷之際，斷不能以個人好惡或主觀判斷作為說服理據，而必須以權威的專業知識、科學的統計資料、過往的他

國經驗作為論證的依據，藉以引領標的對象支持政策主張。

（四）識透者

政策問題至為複雜，政策影響何其深遠，面對民選政治人物與公務人員的關切，以及如流水般的民意，政策領導者必須具備「千里眼」，洞察問題情境的經緯、解決方案與問題緩和的連結度、政策最終的衝擊、盡力認清政策執行環節，才能作出有效力的決定。除此之外，政策領導者尚須擁有「順風耳」，願意虛心傾聽、察納雅言，以補政策設計眼光之不足。一位善盡倫理領導的政策領航員，定要展現尊敬別人、服務別人、展現正義、發揮誠信及築造社群的風範，以凝聚社會共識為要務。

（五）樹立者

以人民為導向的政策領導，才足以樹立領導品牌、贏得領導信譽，吸引更多公民服膺，願意投入協力治理。在樹立領導品牌的過程中，要有高度的「情境醒覺」，不得提出缺乏同理心的言談，能要感同身受、苦民所苦，不必瞻前顧後、自我辯護，而是義無反顧、勇於承擔。

（六）無懼者

政策領導者在推動對應時境的政策時，時有遭遇諸多障礙，阻擋領導效能發揮，此時當心存無懼、勇於任事，主動展現管理價值衝突的能力，調和不同視框的努力；有站穩政策立場的勇氣，果斷採取必要的政策行為，且以嶄新的信心及無比的熱情，激發部屬與各方利害關係人的認同及投入。攘外必先安內，無懼的高階文官要積極管理組織氣候，認清組織文化取向，注意政策環境變化，領導團隊適時應變。

現代管理學者所強調的「3C」—變遷（Change）、衝突（Conflict）及溝通（Communication），皆與個人過往經驗與知識形構之習慣領域有關，個人、團體及組織系統的變遷不適、衝突不化、溝通不良，基本上皆源於此一捆縛個人靈性的「繭」，唯有心意更新變化，當下勇於承擔自我、追尋正覺正念，肯定公共服務即為此生使命、自我實現之依歸，便能「惟精唯一，允執厥中」、活在當下，持續開創不忤不求、利己利人的個人與組織生命力。

五、倫理管理

由於行政行為難以在公務倫理法規窮盡規範，尤其涉及利益衝突與抉擇的倫理行為時，則有賴行政管理或倫理管理（ethics management; Menzel, 2007）來加以制約與規範。茲以在公務體系中，往往發現主管與同仁互動過程，互為疑似違反公務倫理情事，應如何因應之。首先，按以學者路易斯（Carol Lewis）和紀爾曼（Gilman, 2005）提出公務倫理法制與實務五大關鍵要素中，包括執行過程相關機制、管理者的定位與認知、所需配套措施等理念型模，其中包括領導行為的優先價值，可做與不可做的項目標準（含禁止行為與不當行為標準等）、強化各界（含利害關係人、媒體）溝通倫理標準與期待，均可供在上述疑似發生違反公務倫理情事時之參考。

至於實務作為上，按此高階文官平時在其修煉管理時，信守先哲之船論，從知性、理性、心性三層面而論，知性是帆，意指事事認真，理性是舵，意旨價值抉擇，心性是操船功夫，意旨人品素養，此為其內在修煉管理涵因，不可不察。但在面臨疑似違反公務倫理情事，學者許立一認為通常行政管理上可區分為三種處理方式，其一、司法途

徑：當行為已經違背法令時，必須採行之斷然舉措；其二、行政懲處：當行為尚未違反法律，但已違背行政規則（或謂潛規則），或違反法律，並同時應施以相關行政懲處配合實施時；其三、道德勸誡（說）：當行為未違反法令及行政規則時，主管可透過與部屬面對面懇談，包括透過當事者之非正式組織成員代為規勸。當然，韋斯特（Jonathan West）與柏門（Evan Berman）（2012）從管理的觀點來探討倫理價值對組織管理與運作的重要性，亦可引介參考（參照蔡秀涓、陳敦源，2013，12-14；27-29）。

綜上，由於公務倫理法制至少應包括與民主、專業與倫理相關之價值，以為導引公務人員展現高度倫理行為。在行政管理或倫理管理上，除先鼓勵各單位實施倫理教育，型塑各該組織良善互動氛圍，導正影響同仁之態度和行為，以及強化組織領導與管理措施外，最根本的是積極地型塑公務人員展現良善的公務倫理文化。

伍、公務倫理案例研討¹¹

公共服務是一種公共信賴，民眾期待文官能維護國家利益、公共利益，並兼及我國獨特的文化傳統、政治與行政系絡，而文官為推動國家行政事務的主力，文官必須具有內在正確的信念與見識，以及引出外顯正信的言行，前述公務人員五項核心價值，應予內化外，必須同時對於人品典範、傑出貢獻者及借鏡個案等，有所深切體悟。

¹¹ 現代公務精巧繁雜、民眾需求有增無減、民主行政知易行難，本文仍期以正向積極精神、大是大非原則相互勉勵，公務人員深感兩難或兩可之實務情境，每每形成或道德難題、或倫理困局，為免掛一漏萬，箇中千頭萬緒之案例與解析則委由各講座於課程中講授、解惑。本文建議亦可參閱《正義：一場思辨之旅》、《錢買不到的東西：金錢與正義的攻防》、《新時代的為官之道》、《官僚之夏》等書，或由講座提出，或參閱歷屆公務人員傑出貢獻獎得獎人事蹟，或高階人員借鏡案例，請見後述之「二」、「三」，另有議題剖析「四」，均可予以延伸研討之。

一、人品典範¹²

(一) 正直清廉、堅守原則—李國鼎先生

1. 案例敘述¹³

在帶領臺灣在各個關鍵階段，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。李國鼎生於清末民初動亂之際，內憂外患讓他從小養成強烈的愛國心；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。由於李國鼎對於我國科技工業的發展貢獻卓著，於 1994 年獲得「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」，以表彰李國鼎對於國家社會多方面的貢獻。

¹² 在人品典範章節中所述及之人物，其言行舉措與五大核心價值均有所關連，惟就其為人們特別稱譽者加以論述。

¹³ 本案例內容參照自：吳定、蕭武桐、邱志淳，2012：39-40。

特別是李國鼎提出普世關懷的「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」，乃君臣、父子、兄弟、夫婦、朋友關係的規範。李國鼎在儒家五倫的基礎上，因應現代社會提出第六倫——「群己關係」，以其作為現代社會人倫關係之準則。李國鼎提倡的第六倫，就是人與人的關係，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，這種第六倫的概念，正是一種對人文的關懷。

2. 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，李國鼎在這個過程中始終站在最前線，帶領大家向前邁進。李國鼎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制度，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，是公務人員最佳的典範。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、堅守原則，以及一介不取的風格，而堪為公務人員的楷模。

（二）鞠躬盡瘁、死而後已—孫運璿先生

1. 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。

2. 案例分析¹⁴

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人員的楷模。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，他所展現的除專業、效能外，更是無可比擬的愛心，以及「鞠躬盡瘁、死而後已」的忠誠。

¹⁴ 本案例內容轉引自：蔡良文、盧建旭、熊忠勇，2012：132。

(三) 浪裡操槳、行穩致遠—彭淮南先生

1. 案例敘述¹⁵

自稱「從小在央行長大」的彭淮南，財經資歷豐富。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。在彭淮南在央行總裁期間，面對景氣幾番翻轉循環，甚至種種艱難形勢，央行一面穩住新臺幣匯率走勢，另一方面協助經濟復甦，在在都有彭淮南運籌帷幄的身影。

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。新臺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，央行讓臺幣適度貶值，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，相當程度該歸功於彭淮南匯率政策的成功。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，彭淮南說起話來三句不離貨幣政策、新臺幣匯率、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，充分展現其專業與效能。

2. 案例分析

《說苑》提到六種良善的文官特質，是為「行『六正』則榮」（另有劣者謂之「六邪」），其中第一項即為「萌芽未動，形兆未見，昭然獨見存亡之幾，得失之要，預禁乎不然之前……」，此等見微知著，

¹⁵ 本案例內容轉引自：吳定、蕭武桐、邱志淳，2012：45-46。

防患未然的專業智慧，正是在全球化經濟局勢瞬息萬變的格局中所不可或缺的。彭淮南總裁臨危授命，處亞洲金融風暴而不驚，充分流露出從基層一路歷練所累積的專業與敬業精神。近年世界金融海嘯又起，各國財政危機彼此牽連，彭總裁的專業效能素養，使得他在面對危機將臨未臨之際，得以「明察幽，見成敗早，防而救之，引而復之，塞其間，絕其源，轉禍以為福」，故能預判情勢、掌握契機，以良策相應，協助國家化險為夷、轉危為安。

有云：「財政為庶政之母」。政府施政必須有預算，且須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與效能的素養及訓練。若從大前研一提出專業者必須具備的四種能力—先見力、構思力、議論力、矛盾適應力—對照預判經濟金融情勢、慎思明辨對策、全觀問題癥結、調解現實詭譎的彭淮南總裁，其榮獲A級總裁之評價可謂實至名歸。

（四）學術報國、效能卓越—吳大猷

1. 案例敘述

吳大猷先生民國23年（1934年）自美返國，開始其半世紀教學與研究生涯，先後擔任國立北京大學教授（後為西南聯合大學）、國立四川大學教授、美國密西根大學訪問教授、美國哥倫比亞大學研究員、加拿大國家研究院理論物理組主任、國立臺灣大學及清華大學訪問教授、美國普林斯頓高等研究院研究員、瑞士洛桑大學訪問教授、美國布碌林理工學院研究教授、美國紐約州立大學教授兼物理系主任、中央研究院物理研究所所長、國家科學發展指導委員會主任委員、國家科學委員會主任委員、教育部科學教育指導委員會

主任委員、以及中央研究院院長等職務，至民國 83 年（1994 年）1 月退休。渠在物理學「學」、「教」及「研究」上均有不平凡的成就。

吳大猷先生治學嚴謹、培育學生無數，其中不乏國際著名之物理學家，包括兩位諾貝爾得主楊振寧和李政道，及大陸科學界領導人物朱光亞、黃昆等。在中央研究院退休後全心致力於教學及科學教育改革工作。茲以吳大猷先生對國家教育學術的卓越貢獻，報章雜誌報導甚詳，專書「吳大猷文選」及「吳大猷傳」亦有所記述。撮要舉例，如民國 46 年建議蔣中正總統成立「國家科學發展指導委員會」，制定國家科學發展政策；56 年成立「國家科學委員會」，擬定十二年長期國家發展計畫，確立了「發展科學」的方針；民國 72 年轉任中央研究院院長，十年任期之內，完成了中央研究院第一期及第二期「五年發展計畫」。又委任學者研擬臺灣「發展天文學門十年規劃書」，並先後增設七個研究所（生物醫學、分子生物、原子分子、天文及天文物理、臺灣史、中國文哲、社會學等研究所）。另修改組織法，建立嚴格之聘任、續聘升等辦法，將研究人員由四級制改為五級制，增加「助研究員」；之後在中央研究院另設「特聘研究員」，俾能延攬傑出科學家回國服務。

綜觀吳大猷先生一生，志在學術報國，數十年來奉獻於教育學術，潛心銳志，以學術完成富國利民之境，奠基今日我國科學發展之宏規，令人敬仰。

2. 案例分析

吳大猷先生特別重視基礎研究及與大學的合作，提升中央研究院的學術水準，奠定中研院可大可久的發展，這是決策效能化的表

現。期間並分別完成了二個「五年發展計畫」，提昇研究人員與設備的水準，這是一種「作對的事」(do the right thing)的效能決策。

此外，吳大猷先生推動我國國家科技發展，如建議成立國家科學委員會等，並重整中研院的組織結構，界定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(特聘)研究員」。渠又建立「學術諮詢委員會」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。要之，在政府體系中完備國家科學發展與國家發展計畫之礎石，在中研院時，則建立運作之完整與嚴謹學術研究層級系統等，此均皆緣於渠之高瞻遠矚及英明睿智的決策眼光，更為學術報國之人品典範。

(五) 普濟眾生、宏法淨心—聖嚴法師

1. 案例敘述¹⁶

自喻為「風雪中的行腳僧」，曾獲選為「四百年來臺灣最具影響力的五十位人士」之一的聖嚴法師，回顧其一生，其實充滿了顛沛流離、考驗與轉折。法師自幼體弱多病，狼山出家後，歷經經懺、軍旅生涯，而後終能再度出家，不論閉關、日本留學、美國弘法，或是開創法鼓山……，總是在無路中找出路，在艱辛中見悲願，在堅毅中見禪慧，生命對他而言，就是一場實踐佛法的歷程。法師倡導不同宗教的合作，以寬闊胸襟與國際關懷情，令人敬佩。

從心靈領航員、國際禪師到漢傳佛教代表人為，聖嚴法師擁有深厚而紮實的學術背景以及豐富的禪修指導經驗，不僅將漢傳佛教思想和禪法，透過演講、參與國際性會議、舉辦各項國際禪修等方式帶進

¹⁶ 本案例內容轉引自：蔡良文、盧建旭、熊忠勇，2012：135-136。

國際舞台，同時也廣受各界肯定，對推展人間淨土，關懷眾生情，得到世人的讚嘆！

2. 案例分析

在現實世界中，「人不為己、天誅地滅」，人性衝突與階級差異固難消解，惟偏執為己，才是最大錯誤，有賴正覺正念可以引導正向的改造與發展。聖嚴法師認為，人生的目的是還願與許願，在還願與許願的過程之中的就是「我自己」¹⁷。人生各種角色的義務與責任，儒家所言「五倫」及他大力提倡的「新六倫」，都在體現「我」經營人生所產出的意義，聚斂的「我」可以產生自私自利的人生，而感恩奉獻的「我」也可以產生功德無量的人生。聖嚴法師很務實地指出「一開始就講無我，幾乎是不可能」，既然凡俗塵世間總是會有一個「我」，不妨發願將自私自利的我，轉為「功德的我」—不為自己的私利而傷害別人，會盡量充實自己的生命，努力於學習，然後將自己所擁有的奉獻給他人。

聖嚴法師以其正覺正念，終身履踐以佛法改造世界的悲願。高階文官既有成為國家棟梁之因緣，身具改造社會之職權—在「文官人生」中又將要成就一個什麼樣的「我」？

（六）有心有福、有願有力—證嚴法師

1. 案例敘述¹⁸

創造臺灣本土之「慈濟」宗門奇蹟的證嚴法師，以瘦弱的身子，引領四百多萬名慈濟志工，發揚大愛精神，濟貧救溺、蓋醫院、建學

¹⁷ 聖嚴法師之人生哲學參考自：法鼓山全球資訊網，
http://web.ddm.org.tw/main/news_in.aspx?chapid=84&modid=416&nid=1724。

¹⁸ 本案例內容參照自：蔡良文、盧建旭、熊忠勇，2012：135-136。

校、深入世界各地需要援手的地方，為人們帶來希望，重拾信心。俗名王錦雲的證嚴法師，出生於臺中縣，不久即被過繼給叔父，她十分孝順父母，對弟妹照顧有加，曾代父掌管臺灣中部數家戲院。證嚴法師的故事，引領我們走入一個慈悲、寬容的世界，就像一盞明燈，照亮人們的心靈。

「立體琉璃同心圓」，是慈濟最新的架構精神，圓是轉動的球體，因此所有慈濟志工不分前後、上下、高低。大家同在團隊潛移默化的力量裡，浸潤自身，以團體之圓修自心之圓，輾轉相教、彼此精進，在濁世中推動人間的菩薩志業。

人間菩薩聞聲救苦，一襲藍天白雲的衣裝行走全球 70 餘個國家地區，或救災，或義診，或陪伴，或關懷，每一個以生命做志工所展現的氣度，都是一塊湛藍的琉璃寶石，更將大愛關懷情發揮到極緻，似可供公部門同仁在思維與作為上之借鏡。

2. 案例分析

前述案例中四位政界典範，在臺灣的動盪時代中一展長才，也承當天降之大任，經世濟民，功在國家。像證嚴法師、甚至東臺灣的陳樹菊女士，默默付出、不求回報，皆於 2010 年 4 月，獲得美國時代雜誌選出當年度最具影響力的百大人物，極其發人深省與效法。

證嚴法師強調「願」、「力」並行，若僅是空口談願，卻不以實際行動表現，永遠都無法滿「願」；而且發願必須發利益眾生的大願，並且隨時隨地身體力行，希望臺灣寶島能將愛與善的資產永遠傳承，共同守護地球。同樣地，陳樹菊女士的願力，是胸懷眾生、腹有大愛，同為人品典範也。

（七）不求役人，但求人役—單國璽樞機主教

1. 案例敘述

被許多人視為人生導師的樞機主教單國璽，23 歲加入耶穌會，自此將人生奉獻給天主。在臺灣先後擔任光啟社社長、花蓮教區主教、輔仁大學等學校的董事長，也是第一位在臺灣產生的樞機主教。終身盡心盡力、事主愛人的善主教在 2006 年被診斷出罹患肺腺癌第四期，毅然決定於隔年展開「生命告別之旅」巡迴演講，決定以自我經驗勉勵他人，走訪學校、醫院、監獄、災區等地，五年間演講場數超過 200 場，聽眾估計逾 13 萬人。面對諸多邀請機構，單主教優先進入大學院校，意在影響未來將成家國棟梁的青年學子；其次是到監獄勉勵受刑人，全國受刑人逾五萬，聽過單主教一席談者達二萬七千多人，他期盼過往曾誤入歧途的受刑人，如能悔改，將帶給社會更大的安慰及穩定力量。

單主教自知罹癌後，常揶揄自己是「又老又病的老廢物」，如果還有利用價值就盡量利用。自患病以來，單國璽主教始終婉拒教會安排人員陪伴，堅持自理生活。他將癌症當作是人生最後旅程中的小伴侶或第二位護守天使，陪伴完成天主賦予的最後一個使命：安慰鼓勵病患及其家屬，並為天主無限的大愛作證，將「天主是愛」的福音撒播於整個臺灣。在人生的最後一哩路，秉持「寧願燒盡、不願朽壞」的生命信念，貫徹「不求役人，但求人役」的僕人領導精神，存心謙卑，為要使人受益得福。同樣地，孫越先生為虔誠的基督徒，由知名的演員到知名的志願工作者，1989 年起全力投入慈善活動，亦只從事義務性、公益性演出；存有「目睹生死 全心投入公益」的心志，

令人敬佩與效法。

2. 案例分析

高階文官得權有能，輔弼行政體系提供公共財、穩定經濟體以及協力資源重分配，以期社會繁榮與人民幸福。正所謂「只須點亮一根蠟燭就能使暗室充滿光明」。單國璽主教名重一時，自知身處癌末，仍以空虛自己、存心謙卑為念，勇於將終生積累聲譽與當下身心磨難，揉為一股和煦的社會資源，將告別生命的最後一段「剩餘價值」，全數投入最需要的人事中。爰以孫越先生由絢爛的演員生涯，全心投入利益社會人群公益活動，乃無我利他的作為也。有權能者決定資源分配之時，尤其面對全球金融海嘯、歐債危機，身處經濟變遷如此快速的年代，就有限的資源，如何導向真正需要之處，如加強照護身心障礙等少數及弱勢族群，以伸張公平正義之行政作為，值得深思。

（八）忠勤國政、人品典範—嚴家淦先生¹⁹

1. 案例敘述

嚴家淦先生是中華民國行憲後首位文人副總統，於民國 64 年 4 月 6 日繼任中華民國第五任總統，畢生忠於憲法及法律，忠於國家及全民。嚴家淦先生自幼聰穎過人，於上海聖約翰大學求學期間，主修化學，兼修數學，中英文流利，具有文人君子之儒雅風範，亦兼具科學求真務實精神。嚴家淦先生歷任福建省財政廳長、臺灣省行政長官

¹⁹ 嚴家淦先生為「愷悌君子、四方為則」（詩經）的人品典範。渠人格（品）特質實為涵融公務人員（五項）核心價值之人間導師，其關懷國人福祉，亦贏得人民高度信賴，是社會國家和諧的基石，亦是人文關懷的典型，對現今公務人員倫理行為，具有導引的深遠影響。茲以重視人文素養的嚴總統曾經說：「如果人民的荷包裡有錢，而這個錢是很有價值的，就代表這個國家的經濟是好的。如果人民的生活不虞匱乏，而且生活得很有尊嚴，就代表這個國家的政治是好的。如果人民擁有正當的休閒生活，而且我們的社會充滿了友愛，充滿了祥和之氣，就代表這個國家的文化是好的。」參見嚴家淦總統行誼訪談錄(2013)，台北：國史館，157-168。

公署交通處長、臺灣省政府財政廳長、經濟部長、財政部長、臺灣省政府主席、行政院長等職，任公職四十餘載期間，以清廉、公正、中立自恃；「有功勞，他歸功於別人；有責任，他自己承擔」，即展現先利他而後利己的關懷情；執行預算制度、整頓稅制、改革外匯，兼顧各方權益之均衡，以前瞻遠矚眼光制定政策，奠定我國經濟發展的基礎，並塑造國家社會良善生存發展之環境。

嚴家淦先生畢生志業致力於擘劃國家財經制度的發展。民國 38 年發行新臺幣政策，奠定穩定臺灣金融的基石；於擔任財政部長任內，確立中央政府預算制度、整理財稅法規，建立以直接稅為重心的租稅原則，並時時兼及民眾福祉為念；於擔任財政部長及行政院長任內，改革外匯制度、施行單一匯率及制定〈獎勵投資條例〉，大幅改善臺灣經貿與投資環境；此外，在擔任行政院長期間，結合財經及科技界專業人才，組成專業財經內閣，加速推動臺灣的經濟建設。最後，在就任總統期間，以寬廣宏觀的卓識遠見，適應國際變局，並以體恤愛民的胸懷，關注國計民生與人民福祉。

2. 案例分析

嚴家淦先生致力發展臺灣經濟，穩定社會秩序，為臺灣之民主改革與繁榮進步，奠定深厚基礎。嚴家淦先生雖出生富貴世家，但無慾無求，戮力從公，一切施政以民眾福祉利益為先，對同僚、部屬謙和真誠，不自高輕人，以悲智雙運待人。在擔任副總統、總統期間，總統府每年剩餘經費，讓總統府同仁依規定去做體檢，實踐關懷同仁，不會因利稱便、順水推舟，且知民苦痛，勇於擔當，堪稱有守有為、經世福國之政治家。

回顧嚴家淦先生為國為民、奉公守法的一生，他勤懇持重，謙沖淡泊，無私無我，其行政修為以謙敬和諧，重視事前充分溝通，事後關懷檢討；信守「先退一步，在易地而處」座右銘，虛懷若谷，深具同理心與關懷情，乃樹立了文人君子從政的典範。民國82年12月24日，嚴家淦先生心臟衰竭逝世於臺北榮民總醫院，享壽88歲。茲以總統褒揚令略以，前總統嚴家淦，資質貞敏，學識淹貫。夙綰列曹，悉昭令績。洊升經濟、財政部部長暨臺灣省政府主席，奠經濟建設之丕基，成貨幣金融之偉業；懋績孔昭，群倫共仰。尤其嗣膺大命，出任行政院院長，綜理百揆，率行中道，政通人和，八紘向化；德業並懋，聲望益隆。膺選第四任副總統，仍兼行政院院長，輔佐元首，淵謨深運，碩德殊勳，中外咸欽。先總統蔣公崩逝，依憲法規定，繼任總統，勤慎奉職，有為有守；亮節高風，輝耀千古。

要之，嚴先生一生從政，「有原則，有定力，為臺灣前途與國家未來著想」。洞察變局，掌握前瞻願景，重視國家長遠利益，又能嚴守大是大非，時時能以「人民荷包裡有錢，生活有尊嚴，社會充滿愛」，仁民愛物的關懷情，並以民主素養，公正及仁德之基，擴大深化國家與公共利益，作為公平正義的權威性分配的基準，為人民謀求公道與福祉，實踐社會正義，提昇國家發展的境域。

二、傑出貢獻者²⁰

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	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
葉孟芬 (女)	桃園市政府環 境保護局專門 委員	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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</p>

²⁰ 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
		<p>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%。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
蕭勝任 (男)	台灣電力股份有限公司專業 總工程師	<p>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，大幅縮短搶修工期約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。</p> <p>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工期完成復電，為臺電公司節省替代成本約13.8億元。</p> <p>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。</p>
蔡承諭 (男)	臺南市政府消防局股長	<p>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。</p> <p>二、親赴0206震災維冠大樓、世華大樓火災、</p>

姓名 (性別)	服務機關/職稱	具體事蹟簡介
		<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
李慶華 (女)	財政部賦稅署 署長	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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、信用卡繳稅服務，提升便民措施有具體成效。</p> <p>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。</p>

姓名 (性別)	服務機關/職稱	具體事蹟簡介
魏翠華 (女)	花蓮縣秀林鄉 衛生所護理師	<p>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%。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>

※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	<p>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%。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
臺東縣政府交通及觀光發展處	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
內政部地政司	<p>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。</p> <p>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</p>

團體名稱	具體事蹟簡介
	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>

三、高階人員借鏡案例

(一) 行政系統²¹

個案 1.前竹科局長案

- (1) 前竹科局長李○○收錢還嘴硬 重傷自己(2-1)(中國時報，A13，李永盛，2009/09/12)(農曆二○○九年七月二十四)
- (2)秘書長劉○○、魏○○、李○○遭撤職(聯合報，A4，王文玲，2009/10/03)

個案 2.前調查局長案

- (1)隱匿公文罪判一年四月 葉○○將再度入獄(自由時報，A07，項程鎮、楊國文、林俊宏，2013/02/07)
- (2)前調查局長 2 度假釋 葉○○：知錯認錯(中國時報，A12，陳志賢、甘嘉雯，2013/08/31)

個案 3.前消防局長案

- (1)再依圖利罪起訴。黃○○帶女友出遊 業者埋單(聯合報，A10，張宏業，2013/05/09)
- (2)黃○○自比曾參：沒殺人 法官：重傷害(中國時報，A10，林偉信，2013/05/21)

²¹ 本目案例係依時間先後順序排列，至於案情或僅起訴或已定讞，請講座依課程討論需要，自行上網查詢，惟建請避免可能落入「證人入罪」之疑慮。另 2014 年 5 月間桃園縣政府力推的合宜住宅爆發弊案，○○集團總裁為取得桃園八德合宜住宅標案，涉行賄桃園縣前副縣長，震撼政商界。貪腐、產官學共犯結構及採購制度等問題再度引起媒體關注與探討。政府三申五令的強調清廉的重要性，考試院亦將廉正列為文官核心價值之一，然而臺灣地區的貪腐案件仍無法根絕且有所聞，是否有政治社會結構性因素，這是整個社會必須面對的問題，身為文官們更必須深思治本之道。

個案 4.前秘書長案

(1)藉權圖利自己 林○○遭彈劾（蘋果日報，A14，吳家翔 徐珮君，2013/06/12）

(2)監院報告：政院秘書長職 不宜選舉考量（自由時報，A10，陳璟民，2013/07/15）

（二）司法系統²²

個案 1. 按被付懲戒人甲○○係臺灣臺中地方法院法官，於民國 83 年 1 月承辦該院 83 年度交訴字第 25 號乙○○駕駛大貨車肇事，業務過失致死案件，其行為，係違反公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言、忠心努力，依法律所定執行其職務」、第 5 條：「公務員應謹慎、勤勉…」、第 1 條：「公務員執行職務應力求切實…」之規定。甲○○休職期間六月。（84 年度鑑字第 7575 號）

個案 2. 被付懲戒人以法院院長身分，竟由同院庭長介紹商人投資建設公司之建案及土地案，名為投資，實為獲取暴利之放高利貸投機行為，自違反公務員服務法第 13 條第 1 項前段公務員不得經營投機事業之規定，故急隱匿不予申報，違反公務員服務法第 5 條規定。甲○○休職期間五年。（86 年度鑑字第 8524 號）

個案 3. 被付懲戒人甲○○係雲林地檢署檢察官，明知臺中市海派 KTV 酒店係有女侍坐檯陪酒、生活放蕩、行為失檢

²² 本目個案（一）至（六），係參考《公務員懲戒委員會議決書—法官、檢察官受議決案例選輯》（司法院，中華民國 99 年 8 月）一書彙整相關重要案例。

等，有違公務員服務法第 5 條規定。甲○○休職期間三年。（88 年度鑑字第 8813 號）

個案 4. 被付懲戒人係臺灣臺南地方法院候補法官，核有下列濫用法官身與職權等違失行為，違反公務員服務法第 5 條、第 7 條、第 13 之規定。被付懲戒人撤職並停止任用 2 年。（89 年度鑑字第 9238 號）

個案 5. 被付懲戒人甲○○係臺灣臺中地方法院檢察署檢察官，竟僅依據司法員警個人之報告，未依規定分案，或使用挾帶案件之方式，或引用無關聯案件之案號，擅自核發搜索票，係違反公務員服務法第 1 條、第 2 條、第 5 條、第 7 條規定。甲○○降壹級改敘。（92 年度鑑字第 10119 號）

個案 6. 被付懲戒人甲○○前於 87、88 年間，任職臺灣臺南地方法院檢察署檢察官期間，率爾起訴。核其所為，違反刑事訴訟法第 2 條第 7 項及法務部 87 年 10 月 22 日修正發布之「檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項」第 55 點規定外，並有違公務員服務法第 5 條及第 7 條所定。甲○○記過壹次。（98 年度鑑字第 11570 號）

個案 7. 法官胡○○涉貪 司法院停職（中央通訊社，JD，陳淑芬、黃意涵，2013/08/29）；法官胡○○涉貪 監委調查（中央通訊社，PD，葉素萍，2013/08/29）

四、議題剖析

公務倫理體系的核心價值與行為準則，要如何不流於口號、可以

「我手作我嘴（說）」(walk on the talk)、並是「可行的」，是公務倫理管理者必須面對的管理議題。本目（一）中道文官；（二）政策希望；（三）義利之辨；（四）因人內在修為等議題研析外，再就公務倫理守則如何克服「知行落差」的議題上(walk-talk gaps; carrying on and others, 2010)。於後分述之。

（一）中道文官

唐太宗李世民登基後，舊部龐相壽任濮州刺史，因涉貪而遭罷黜。龐氏進京求見太宗，以舊情說之，太宗感動之餘不僅赦罪，還賞絹百匹、復其原職。魏徵聞此事，期期以為不可，遂進言直諫：若過往舊部屬，皆仗恃偏袒，將使行為端正者心生恐懼，形成不良風氣。太宗收回成命，免去龐氏官職，命其還鄉。

魏徵忠諫耿直、始終如一，與官歷三朝七帝的裴矩形成強烈對比。唐太宗為測試官員廉潔與否，密授親信進行賄賂；某官員收受一匹絹布，太宗下令處死。裴矩進諫道：為吏受賂，罪誠當死，但陛下使人遺之以受，乃陷人於法也，恐非所謂「道之以德，齊之以禮」。唐太宗從善如流，放棄此等「毒樹毒果」之法，向諸臣宣告：裴矩當官力爭，不為面從。倘每事皆然，何憂不治。此後，人皆稱裴矩為諍臣。然而，司馬光在《資治通鑒》中直指裴矩是「佞於隋而忠於唐」：裴矩洞悉隋煬帝剛愎跋扈、好大喜功之脾性，不僅從未進諫，甚而輒以奢華排場相迎，耗費龐大人力物力。煬帝對左右言：裴矩大識朕意，凡所陳奏，皆朕之成算；又誇：非奉國盡心，孰能若是。同一裴矩，改朝換代後竟判若兩人，何以致之？

司馬光評析：古人有言「君明臣直」。裴矩佞於隋而忠於唐，非

其性之有變也。君惡聞其過，則諍化為佞；君樂聞真言，則佞化為諍。是知君者表也，臣者影也，表動則影隨矣。君明臣直，君昏臣佞；臣為君影，如影隨形。除了魏徵這般罕見的鐵漢，在組織運作常態中，大多數理性自利的部屬會隨著領導者的態度，採取相應的策略行動，從而形塑組織文化。

現代民主政治運作中，高階文官不僅多有中、基層主管的歷練，且為政務人員的重要夥伴，應深明「禁、禮、勸、信，師之大經也」，於公務機關確立賞信必罰、仁禮相待的風氣，並積極從事「轉換型領導」，改變組織成員心中深層而細膩的文化意象、核心價值與處事假定（顧慕晴，2010：2）。同時，在面臨頻繁政黨輪替或政務人員更動時，尚須秉持「中道文官」信念（邱志淳，2011：93），不宜以政務人員之明昏善惡，決定其諫佞差別，應履行國家、公共利益承諾，結合公義與人文思維，不忮不求、知所進退，以文官精神力贏取長官、部屬及人民的信任！

（二）政策希望

戰國時代，魏文侯儒法並用、重農強兵，重用李悝。李悝針對魏國地少人多之情，制定「盡地力」之法，鼓勵農人精耕細作，增產者獎之，減產者罰之。數年間，國中糧產暨稅收俱大增，一舉邁入強國之列。魏文侯論功，拜李悝為相國，不料李悝掌政之後，連年豐收，稅收卻逐年減少，歲入日益短缺。原因何在？

按以「盡地力」之法，以推估農地年均產量為基準，增產者依比例減稅，減產者依比例重罰、加稅；此一政策提供農人增產誘因，鼓勵開墾、多產多得。經魏文侯偕重臣私入鄉間、尋訪民情後方知，「盡

地力」政策之賞罰誘因忽略了市場機制以及中長期的政策效果：其一，制度設計僅針對稻、麥、粟米等主糧作物，導致百姓搶種糧食、不願休耕以養地力，糧食量增價跌，減稅之小利遠遠無法彌補，地主見糧價大跌，故收租轉以銅錢計，佃農負擔加重，多勞未能實質多得；其二，不種糧食者必然受罰，因此主糧多產而價賤，桑麻菜蔬瓜果等作物減產而價昂，商人相機低進主糧，高賣桑麻菜蔬，終至損農利商。是故，魏文侯責成李悝、翟璜等修訂新法（平糶法），重農抑商、控制糧價，一時大得民心。

「盡地力」加「平糶法」類於今日以財政工具干預市場、平抑民生物價之舉，惟古今時空殊異、現代政務繁雜；不過，魏文侯體察民瘼、因應時局，及時修補政策代溝，善加提供政策希望，於今日文官仍有啟發（林水波，2011：222）：

1. 慎防「政策失靈」(policy failure)：自全球金融海嘯以來，「市場失靈」(market failure) 與「政府失靈」(government failure) 之爭未決，反思「政策失靈」之聲甚囂塵上，高階文官應自覺扮演內控角色，審慎檢視政策環境、方案制定、規劃內容、正當程序以及執行方略，並持敬業慎思之心進行績效評估，釐清責任歸屬。
2. 突破政策障礙：政策制定後，盡力設法排除過度樂觀、示警論證、領導不佳、假定無效、衝突不斷及風暴共伴等有礙政策推展之情勢，並時時警覺現實中的潛在危機，保留即時應變的回復力 (resilience) 與承當力 (affordance)。
3. 善用行政團隊：政策推動千頭萬緒，在政策命運甚為依賴才華

之士的運籌帷幄當下，高階文官宜善用機關部屬，期之以事而觀其信，打造能力互補、觀照全局的行政團隊，構思符應的政策希望並將之落實，以求公共利益與人民福祉。

(三) 義利之辨²³—君子儒與小人儒

「晏子聘于吳，吳王問：『君子之行何如？』晏子對曰：『君順懷之，政治歸之，不懷暴君之祿，不居亂國之位，君子見兆則退，不與亂國俱滅，不與暴君偕亡²⁴。』」。「君子」的獨立人格、有為有守，使之於東亞諸國官僚文化中，長期象徵理想中的良善官僚，此一概念包含德行、文明、資賦、能力與功績，隨著歷史演進，「君子」由社會性的菁英進一步昇華為道德性的菁英 (Frederickson, 2002: 615)。相較於「君子」所代表的道德理想人格，「君子儒」則是猶如良善官僚的「理念型」，亦即「儒」之專業性 (professionalism) 結合君子之道德性 (morality)，產生出相得益彰的公共性 (publicity)。

司馬光以史為鑑，藉「才」與「德」二元素，概略指稱：「才德全盡謂之聖人，才德兼亡謂之愚人，德勝才謂之君子，才勝德謂之小人²⁵」。誠言之，在經驗上，才德全盡之聖人殊為難得，塵世凡俗中，國家用人的務實原則，是以君子為首選，若不可得，寧取愚人，而捨小人為禍之智奸。

現代文官可資取法的「君子儒」典出《論語·雍也》：「子謂子夏

²³ 本目整理自：呂佩安、邱志淳，2013：1-22。

²⁴ 《晏子春秋·外篇上》。

²⁵ 才者，德之資也；德者，才之帥也。……才德全盡謂之聖人，才德兼亡謂之愚人，德勝才謂之君子，才勝德謂之小人。凡取人之術，苟不得聖人、君子而與之，與其得小人，不若得愚人。何則？君子挾才以為善，小人挾才以為惡。挾才以為善者，善無不至矣；挾才以為惡者，惡亦無不至矣。愚者雖欲為不善，智不能周，力不能勝，譬之乳狗搏人，人得而制之。小人智足以遂其奸，勇足以決其暴，是虎而翼者也，其為害豈不多哉！《資治通鑑卷一》

曰：『女為君子儒，無為小人儒。』」此語註解為：「君子為儒，將以明道；小人為儒，則衿其名²⁶」，孔子勉勵優秀門生子夏要立志成為君子一般、具有道德人格的知識份子。回歸當時歷史脈絡，孔子對子夏的期許內含二重意義：其一，就教育層面而言，當時「子夏于時設教，有門人，故夫子告以為儒之道²⁷」。孔子希望自己以文學見長的弟子，開班授徒之餘，言教身教並重，致力成為求學之人的君子儒榜樣，此乃師生傳承的一片苦心。其二，就社會層面而言，春秋中後期貴族講究禮儀，反成驕奢排場，「禮」已不再「文質彬彬」，過度追求外在儀文，文勝於質，有失其真；在《墨子·非儒》的批判觀點中，指出當時魯國有些「小人儒」甚至以禮儀知識為謀食之具²⁸，注重形式勝過內涵，有禮無仁（也無人格）、名存實亡，誤導大眾對於禮的認知謬誤，影響社會風氣。

據上，荀子曾以嚴厲措辭抨擊子張、子夏、子游等人，徒具儒的專業性，卻未能恪守君子之風的道德性，棄守移風易俗的公共影響力，背離了孔師的原初理念²⁹。錢穆（1991）的觀點³⁰調和了荀派的

²⁶ 《武英殿十三經注疏》。

²⁷ 刑昺，疏《論語·雍也》。

²⁸ 《墨子·非儒》批判「小人儒」的原文為：且夫繁飾禮樂以淫人，久喪偽哀以謾親，立命緩貧而高浩居，倍本棄事而安息傲，貪於飲食，惰於作務，陷於飢寒，危於凍餒，無以違之。是若人氣，鼯鼠藏，而羝羊視，賁毘起。君子笑之。怒曰：「散人！焉知良儒。」夫夏乞麥禾，五穀既收，大喪是隨，子姓皆從，得厭飲食，畢治數喪，足以至矣。因人之家翠，以為，恃人之野以為尊，富人有喪，乃大說，喜曰：「此衣食之端也。」

²⁹ 《荀子·非十二子》：弟陀其冠，神禪其辭，禹行而舜趨：是子張氏之賤儒也。正其衣冠，齊其顏色，嗛然而終日不言、是子夏氏之賤儒也。偷儒憚事，無廉恥而耆飲食，必曰君子固不用力：是子游氏之賤儒也。彼君子則不然：佚而不惰，勞而不慢，宗原應變，曲得其宜，如是然後聖人也。

³⁰ 錢穆（1991）認為：「本章儒字尚是行業義。同一行業，亦有人品高下志趣大小之分，故每一行業，各有君子小人。孔門設教，必為君子儒，無為小人儒，乃有此一派學術」。若儒僅為百業之一，則儒者不能推定必為君子，即便孔子門生也未必盡為君子儒：「推孔子之所謂小人儒者，不出兩義：一則溺情典籍，而心忘世道；一則專務章句訓詁，而忽于義理。子夏之學，或謹密有余，而宏大不足，然終可免于小人之譏矣」。

嚴厲——「孔子之誡子夏，蓋逆知其所長，而預防其所短」——謂「小人儒」並非奸惡敗德，只是耽溺於自身專業，迴避或放棄了知識份子的社會責任，君子儒與小人儒之辨，可使吾人再思專業人士，尤其是任教職與公職者應當義無反顧的專業倫理。

孔子希望已具相當專業能力的子夏，要做上乘的儒者，識得根本的大道裡，不要做下乘的儒者專務小節（陳大齊，1996：112）。陳大齊尚引用《論語·子路》，子夏向孔師請教政事，孔子回答：「無欲速，無見小利。欲速，則不達；見小利，則大事不成」。由孔子的提醒，可推論子夏彼時仍存有「欲速且見小利」的行事風格，值得注意的是，子夏時任地方首長（莒父宰），孔子並未指正其專業或道德上的偏差，所持觀點卻恰與《黑堡宣言》（Blacksburg Manifesto）中對於公共利益的定義遙相呼應：試圖從長程的觀點來考量決策的利弊得失，而不將眼光侷限於短期的效果（余致力，2000：9）。若將「君子儒」之要義與現代公務倫理相結合，君子儒與小人儒之區辨，顯然不僅止於道德取向上的「正邪之分」（好私尚利之「邪」，已違公務人員道德底線），更不能囿於專業職能（professional competence）上的「廣狹之異」，而是以執行公務的眼光、格局、氣度、志業「深淺」別之——同為儒的專業身份與社會地位，君子儒與小人儒的思維模式及其對行政體系的長遠影響，相去豈可以道里計！

（四）公務人員內在修為路徑舉隅

首先就公務人員清淨心的培養與內化方面而言，在公務運作中，遭逢重大貪污或氣爆或食安等危機事件時，倘被惡意扭曲、任意毀謗，如何對應以保持神清靈敏，作最佳決策？按以公務人員必須有清

淨心，才能戒慎虔誠的持之以恆，漸次會產生定智慧，也會生起一個有積極服動因，塑造守份安忍與清明的公務人員形象。凡能持有清淨心的公務人員，在公門修行要老老實實、腳踏實地，不要為名利而修行，公務人員能生淨解脫之心志，其行政作為中，其心志就迥然不同。至於佛家六度之引介融入行政運作中，就高階文官，或政務人員（官），甚至總統、院長之公務倫理要求，鑑於世俗世界之變動不已，且政治勢力纏鬥，各方利益需索之下，必須連成之善治績效，如何致之？爰以，聖嚴法師云：「慈悲沒有敵人，智慧不生煩惱。」讓政治是（成為）可能的藝術。

其次希冀能將，孝道之起始點在公務作為的延伸方面，按以中國文化向來講求「孝道」，尤其是儒家更是萬善以孝為先，歷代政府莫不是提倡以孝治天下，唐宋以後經常的論調是「求忠臣必於孝子之門。」（南懷瑾，2011：84）。孔子於孝經開宗明義章指出；「先王有至德要道，以順天下，民用和睦，上下無怨。…」又云「夫孝，德之本也，教之所由生也。」，在講述治理國家的根本道理中提到：「…故為政在人，取人以身，修身以道，修道以仁。仁者，人也，親親為大。義者，宜也，尊賢為大。親親之殺，尊賢之等，禮所生也。故君子，不可以不修身。思修身，不可以不事親。…」（中庸第二十章）。又云：「人而不仁，如禮何人？人而不仁，如樂何人？」而仁所表述的方式就是忠孝節義等（日常法師，2009：91-1360）。

最後，在孔門中曾子能傳「心法」的根本原因，在於「吾日三省吾身；為人謀，而不忠乎？與朋友交，而不信乎？傳不習乎？」所以，傳心法者必是經過聞、思、修、證的過程。而為政者應如同父母對子

女的關懷、愛護一樣的程度，不僅要曉得各階層的需求所在，尤其是對中、下階層社會民眾的苦痛有深切感受。子曰：「…己欲立而立人，己欲達而達人。能近取譬，可謂仁之方也已。」(雍也第六)，即重視人與人相處中，不僅要設身處地具同理心；同時能從自己、近處親人著手，再擴及鄰朋、同事等他人，即「孝、悌、忠、信」等概念的展開，再仁、義、禮、智、信，再四維八德，放之彌六合，收之藏於密。此與現今公務倫理所強調「人民意識」、「憲法精神」、「民主關懷」及「公平正義」等倫理價值是不謀而合的。

(五) 知行落差的緣由與因應³¹

本題似可以從倫理情境(真理性聲稱)、社會機制(正當性聲稱)，以及個人誠信(真誠性聲稱)等由外到內、從物質到心性的三個面向，逐一討論知行落差的可能內容。

1. 倫理情境：湯普遜(Dennis Thompson)在「行政倫理的可能性」(The Possibility of Administrative Ethics, 1985)一文中，提到讓行政倫理難以在政府組織落實的關鍵，是人們常常流為口頭禪而導致行政倫理重視，國內學者認為，一者是「中立倫理」(the ethic of neutrality)，另一者是「結構倫理」(the ethic of Structure)。³²

2. 社會機制：旨在釐清此社會機制產生行動「正當性」承諾(rightness)的可能性。進入21世紀之後，公共行政學界的新

³¹ 本目主要參照陳敦源。(2013)，〈倫理只是口號嗎？論公務倫理守則的執行管理〉，《研習論壇》，第154期，頁1-14。

³² 前者認為公務人員如不能順服組織政策，就必須辭職或離開，似指引公務人員成為一種幾近「放空」的道德個體，任人擺佈；後者認為個人在組織中所犯的錯誤，都可以歸因於上級或組織的命令，讓公務人員在民主課責鏈中，可以享受完全免責的結果，可以為所欲為。如何抉擇與調和是重要議題。

治理革命 (new governance) ，公私協力、全球化、區域主義等新興脈絡因素浮現，致其界限流動已經不限於個人與組織之間 (Adams and Balfour, 2010: 203-205) ，爰以組織領導者更需要從溝通理性的角度，進行公務倫理守則的再教育，以凝聚社會正當性而落實行政作為。

3. 個人誠信：公務倫理守則落實的研究都顯示，組織領導人的個人誠信，會影響守則知行落差問題，而溝通行動中展現真誠性，最關鍵者，就是領導者本身 (Geuras and Garofalo, 2005: 251-276) 。

要之，學者里夫卡 (Rivka Grundstein-Amado, 2001: 472-474) 提出三個方向。首先，訓練者以倫理事件或個案，刺激個人思考自我倫理認知，並比較其中的差異，用以「喚醒內心的價值圖像」 (personal value clarification) ；再者，訓練者以民主、開放與團體的討論方式，喚起組織成員對公務倫理守則的「所有權」 (ownership) 意識；最後，組織應該在找人與訓練的時候，都應該在組織目標與任務的輔助下，強化成員與組織之間倫理守則的「心理契約」 (psychological contracts) 。

至於在實踐倫理守則的過程中，有三件實務的焦點應該要注意者 (參照陳敦源，2013) ；其一，公共管理者應該認知倫理困境來自於民主社會本質：美國學者艾伯比 (Paul Appleby) 曾經表示，公務部門所發生的不道德行為，往往與民主選舉運作脫不了關係³³ ；其二，

³³ 關於民主選舉與民主政治，在公務倫理方面，涉及「價值衝突的困難決策環境」、「東西方基本人性假設」、「政務人員 (或民選首長) 與常務人員互動關係」等議題，講座可擇要補充或引申討論之。

公共管理者應該關注實踐倫理守則的公關效果：有研究顯示，組織成立倫理委員會或是建立倫理守則，有時反而會引起大眾對於公共組織產生可能違反倫理行為的負面印象（Menzel, 1997），易言之，過度張揚組織自清的倫理行動，有時反而會有負面的公關效果³⁴；其三，公共管理者應該建立更完備的倫理監察系統：旨在找出組織在文化、環境、守則，以及倫理政策的執行等面向，是否有可以改進的地方（Wiley, 1995）。亦即是在建置自我評鑑與他律借鏡之機制也。

陸、結語

「君子之事上也，進思盡忠，退思補過，將順其美，匡救其惡，故上下能相親也。」在現代民主政治中，對文官達致君子儒的期許雖無二致，然文官所事之「上」，不僅止於業務關係中的直屬長官及政務領導，尚擴及「人民頭家」，服務的意義與挑戰也更高。高階文官身居公民、代議士、民選首長、政務領導、公務人員、利益團體、媒體……等各方角色所形成治理網絡中，期待各異、利益衝突在所難免，更加需要化繁為簡、變中不變的核心行事準則與處世智慧，此乃提倡公務倫理之要義。且以古今中外，民心望治皆然，總期盼公門中人能以國家興亡、百姓福祉為己任也。

再者，公務倫理的核心架構，首以價值取向、道德判準、文化脈絡、社會生活四個面向，分述價值與道德此二建構倫理之柱石，並深究文化脈絡如何影響倫理之時代變遷性，以及倫理在社會生活中所呈

³⁴ 如果健保署每天公布醫療院所與病患各種詐取健保經費的作為，民眾反而會認為健保財務漏洞太多，進而不願意支持健保漲保費的提案。筆者亦認為 ECFA 的宣導片被負面指陳者，均不可不慎也。爰以政府宣導效果應作預評估及後果評估，以尋求標的團體之支持，國家政務之順利推動。

現的互動特質，在群己關係逐漸形成倫理規範內容的社會共識。次以延續前述概念，以民主主義、人本（道）主義、科學主義等近代人類文明之精華，確立積極正向之仁者愛人、忠勤誠信、公平正義、公共服務等實踐原則。復以行政實務切入，探討行政責任、行政裁量、行政中立、政策領導等公務倫理課題。行政責任是為公務人員之義務，應兼顧人民主權與行政專業，需依靠倫理道德之價值內化，與課責機制外控，作為廉正文官內服外用之二帖良藥；而行政裁量、行政中立與政策領導，則是依法行政的基準之上，高階文官時常在現實中遭遇的兩難與兩可，唯有「我心如秤」、「如是因如是果」、積極任事，方能化解矛盾、突破僵局，圓滿遂行任務。高階文官既是公僕、也是公民，還是國家菁英，本文列舉在公務部門及社會各界的賢達表率，四位在政界服務的公僕典範，以及三位世界級的傑出公民，藉夙昔典型，傑出貢獻者等以見賢思齊；此外，指出可資借鏡案例，以為殷鑑之。末了，且提出中道文官、政策希望、義利之辨，以及知行落差的緣由與因應等行政實務議題進行剖析，溫故知新、鑒往知來，並融入現代民主倫理原則與因應作為。

綜上，古之仁人，推所好以訓天下，而民莫不尚德；推所惡以誡天下，而民莫不知恥。在績效效能、經濟掛帥，管理與科學至上的行政主流中，倫理道德、公平正義等核心價值終為民智所嚮，永不退流行。人能弘道、非道弘人，高階文官由衷自覺發揮「恭、寬、信、敏、惠」的仁政影響力，必能將國家利益、公共利益鑲嵌於公共服務理念之中，轉化公務風氣，落實民主行政，完備良善治理也。

參考書目

- 司法院，《公務員懲戒委員會議決書—法官、檢察官受議決案例選輯》，司法院印行，99年8月。
- 日常法師（2009）。《儒家精神》。臺北：福智之聲出版社。
- 成中英（1999）。《C理論—中國管理哲學》（修訂本）。上海：學林出版社。
- 余致力、蘇毓昌（2011）。〈國家廉政體系與測量〉。載於余致力（主編），《廉政與治理》（頁3-28）。臺北市：智勝。
- 余致力（2000）。〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示〉，《公共行政學報》，第4卷，頁1-29。
- 吳定 等（2012）。《行政學》。新北市：空大。
- 吳定、蕭武桐、邱志淳（2012）。《公務倫理》。臺北市：公務人員保障暨培訓委員會。
- 呂佩安、邱志淳（2013）。〈君子儒乎？小人儒乎？——論現代文官的倫理修持〉，《中國行政評論》，第19卷第3期，頁1-22。
- 李俊達（2013）。《臺灣公務人員職場精神力之研究》。臺北大學公共行政暨政策學系博士論文。
- 林水波（2011）。《公共政策—本土議題與概念分析》。臺北市：五南。
- 林鍾沂（2012）。〈行政倫理的脈絡與理解〉，《公務人員月刊》，第192期，頁24-36。
- 邱志淳（2011）。〈論「知、情、意」的中道文官〉，《文官制度季刊》，第3卷第3期，頁89-111。
- 邱志淳、楊俊煌（2011）。〈以「心」公共服務觀點培育我國高階文官

- 的倫理思維》。《T&D 飛訊》，第 122 期，頁 1-19。
- 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。
- 南懷瑾（2011）。論語別裁。上海：復旦大學出版社。
- 許立一（2009）。〈公務倫理思維及其實踐行動的再思考—從人性假定出發〉。《文官制度季刊》，第 1 期，頁 77-96。
- 陳大齊（1996）。《論語臆解》，臺北：商務。
- 陳清秀（2009）。〈廉能政府與公務倫理之探討〉。《文官制度季刊》，第 1 卷第 1 期，頁 115-137。
- 陳德禹（2011）。〈公共行政核心價值與倫理〉。《人事行政季刊》，第 176 期，頁 46-59。
- 陳敦源（2013）。〈倫理只是口號嗎？論公務倫理守則的執行管理〉。《研習論壇月刊》，第 154 期，頁 1-14。
- 單國璽（2012）。《空虛自己：單國璽回憶錄》。臺北市：啟示。
- 詹靜芬（2009）。〈行政倫理理論的演進〉。載於吳定等（主編），《行政學析論》。臺北市：五南。
- 熊忠勇（2012）。〈政權交接期間高階文官與卸/新任政務官的互動規範〉。論文發表於「公義社會與廉能政府理論與實務研討會」。高雄：高雄大學，10 月 15 日。
- 樊和平（1995），《中國倫理的精神》。臺北市：五南。
- 樂為良（譯），Michael Sandel（著）（2011）。《正義：一場思辨之旅》。臺北市：雅言。
- 蔡良文（1994）。〈論公務是義利裁量〉。《中國行政》，第 56 期，頁

23-34。

蔡良文 (2007)。《考銓人事法制專題研究》(初版)。臺北市：五南。

蔡良文 (2011)。〈行政倫理與公務人員核心職能〉。《人事行政》(第 19 章)。新北市：空大。

蔡良文、盧建旭、熊忠勇 (2012)。《薦任公務人員晉升簡任官等訓練教材》。臺北市：公務人員保障暨培訓委員會。

蔡良文 (2018)。《人事行政學—論現行考銓制度》(五版)。臺北市：五南。

蔡秀涓、陳敦源 (2013)。〈實踐公務員倫理法制的範圍與方法：國際趨勢與臺灣現況〉。《文官制度季刊》，第 5 卷第 4 期，頁 1-48。

蕭武桐 (2012)。〈公務倫理：公務人員自我靈性的實現〉。《公務人員月刊》，第 192 期，頁 13-23。

錢穆 (1991)。《論語新解》，臺北：東大。

羅家德 (2012)。〈中國組織的圈子現象〉。論文發表於「謀略、關係與華人的管理思維研討會」。臺北市：世新大學，11 月 3 日。

釋聖嚴 (2008)。《心六倫行動方針》。臺北市：財團法人法鼓山人文社會基金會。

釋聖嚴 (2008)。《無量義經》。臺北：慈濟文化出版社。

顧慕晴 (2010)。〈領導者與文官核心價值之建立〉。《T&D 飛訊》，第 97 期，頁 1-20。

Ashmos, Donde P. & Duchon, D. (2000). "Spirituality at Work: A Conceptualization and Measure." *Journal of Management Inquiry*, 9(2): 134-145.

- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M. E. Shape.
- Denhardt, K. G. (1988). *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organization*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Denhardt, R. B. (2004). *Theories of Public Organization*, 4th ed. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson.
- Dimock, E. Marshall, Gladys O. Dimock, & Fox, Douglas M. (1983). *Public Administration*, 5th ed. New York: Holt, Rinehart Winston.
- Frederickson, H. George. (2002). "Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy". *Administration & Society*, 33: 610-628.
- Frank, Shafroth, (2010). *Managing Ethical Dilemmas*. George Mason University.
- Harmon, M. M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman Inc.
- Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century*. Baltimore, MD: John Hopkins University.
- Lewis, Carol W. and Stuart C. Gilman, 2nd (2005) *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-solving Guide*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Menzel, D. C. (2007). *Ethics Management for public Administrators: Building Organizations of Integrity*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

- Mosher, Frederick, C. (1981). *Basic Literature of American Public Administration*. New York: Holmes and Meier.
- Nigro, A. Filiex, & 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.
- Rosen, Bernard. (1989). *Holding Government Bureaucracies Accountable*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Starling, Grover. (1986). *Managing the Public Sector*. Chicago: Dorsey Press.
- Waldo, D. (1952). "Development of Theory of Democratic Administration". *American Political Science Review*, 46(1): 81-103.