

目次

中華民國九十五年七月 第四十七期
July 2006 NO.47

考銓季刊

-
- | | |
|-------------------------------------|--|
| 1 價值領導與公務人員核心價值
／周弘憲 | 81 中級主管的行政倫理核心價值
／詹靜芬 |
| 16 公務人員核心價值與行政倫理
／蔡良文 | 101 我國公務員行政倫理規範之探討
／鮑忠銑 |
| 44 組織發展技術在公務人員核心價值推動之應用
／王精文 范凱棠 | 120 涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠查核法規範之探討
／王文忠 |
| 66 現代公務人員公民倫理的強化
／顧慕晴 | |
-

發行人／張俊彥
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、施能傑、翁興利、陳德禹、陳春生、
蔡志方、張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、
黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗德、劉錦樹、
王麗玉、李惠宗、洪貴參、陳荔彤、黃深勳、
李宏仁
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：冠順印刷事業有限公司
地址：台北市和平東路一段87號2樓
電話：02-3322-2236
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另掣發收據，請自
行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

價值領導與公務人員核心價值



周弘憲

摘要

21 世紀是一個快速變遷的世紀，任何重要的典範均極易在 3 至 5 年間產生轉移，因此傳統線性思考或技術層面的管理理論已無法充分迎合企業求生存的需求，職是之故，近年來，歐美的管理思潮逐漸趨向強調哲學領導的重要性（汪德範，2002）。「價值領導」即為其代表之一，該理論假設「以強烈內化價值觀為基礎的動機，要比以工具性地計算預期報酬，或基於威脅和逃避責罰的動機來得堅定、普遍和持久。」（陳儀蓉，2006）。有鑑於此波管理思潮發展趨勢，行政院於民國 93 年 2 月核定「創新、進取、專業」為公務人員的核心價值，即是希望型塑各機關具有能夠執行批判性思考、創新性突破與不斷改進的創新思維；充滿活力與執行力的進取精神；重視專業意識與績效導向的專業態度之優良行政文化，以建立公務人員正向、積極的人生觀與工作價值，達成提升公共服務品質與效能的最終目的。

Value-Based Leadership and the Core Value of the Public Officers

By Chou Hung-Hsien

Abstract

The 21st century is so rapidly changing that any important models quickly fall out of favor every three to five years. Therefore, traditional line thinking and technological management theory do not conform to the needs of companies looking to survive. The new management thinking tends to emphasize the importance of philosophical leadership. Value-based leadership is one standard theory, which presumes that motivation based on internal values is more steady, general and enduring than theories based on technological management which highlights expected rewards, threats and evading punishment. Due to the new managerial trends, in February 2004 the Executive Yuan decided that innovation, enterprise and professionalism should be the core values of public officers. It hopes to develop an organizational culture full of critical thinking, creativity and continued improvement. These strategies will help the organizations have vitality and action. This should help public officers demonstrate professionalism and improved performance. Promoting these core values will allow public officers to have a positive, active life and work value to achieve the goal of promoting quality and efficiency in public service.

壹、前言

21 世紀是一個快速變遷的世紀，任何重要的典範均極易在 3 至 5 年間產生轉移，因此傳統線性思考或技術層面的管理理論已無法充分迎合企業求生存的需求，職是之故，近年來，歐美的管理思潮遂逐漸趨向強調哲學領導的重要性。(汪德範，2002) 其中，建構在領導者用他們的價值觀及信念去領導他人的價值導向式領導 (value-based leadership) 即為重要代表之一，其內涵旨在藉由正向價值觀的建立，從根本面型塑優質的組織文化，引導員工主動實踐企業期望的行為，以因應組織內、外在環境瞬息萬變的挑戰 (陳儀蓉，2006)。Waldo (1981) 在其所著「公共行政的事業」(The Enterprise of Public Administration) 一書中也提到，未來的公共政策不僅是一量化問題，更需要周密的哲學思考加以導引。新公共學派的學者 Frederickson (1997) 也在所著「公共行政精義」(The Spirit of Public Administration) 一書中指出，任何把事情做得更為經濟、有效率、有效能的標準，都只是屬於管理的問題，但公共行政更重要的是處理有關於價值、信念及倫理的議題，即價值問題才是公共行政的核心靈魂 (蔡金火，2005)。

有鑑於此波公共行政與人力資源管理發展的新潮流，行政院也在民國 90 年 2 月召開的「全國行政革新會議」中，首先提出「建立行政核心價值體系」的概念，復於民國 92 年，進一步大規模辦理行政核心價值意見調查，廣泛蒐集、分析各級公務人員與民眾的看法，並於民國 93 年 2 月 25 日簽奉行政院游前院長錫堃核定「創新、進取、專業」3 項核心價值，作為全國公務人員奉行的公共行政作為方向，期勉其能在公正、廉潔、忠誠、負責、服從等傳統倫理價值的基礎上，加強培養創新思維、積極進取與提升專業的行動價值，型塑彈性、服務、效能的行政文化，以提升國家競爭力。

貳、核心價值與價值導向式領導

一、核心價值的意涵：

哲學家認為，價值乃立基於人與事物之間的關係 (J. M. Bochenski；王弘五譯，1991)；是一個事物具備「值得人們追求」或「受到人們珍重」或「有用」的「性質」，此種「性質」就可稱為「價值」。價值可分為內在價值 (intrinsic value) 與外在價值 (extrinsic value)，前者指那些本身就值得人們追求的事物；後者則是那些可以幫助我們實現最終所要追求之物的，也就是指能幫助我們得到內

在價值的最有效手段（林火旺，2001）。

價值觀是每個人心靈裏很重要的一部分，尤其是一種中心信念、是刺激人類行為最根本的思想（汪德範，2003）。多位學者所提出的倫理決策模型均認為，個人的價值觀對於決策過程具有重要的影響（蕭武桐，2004）。另一方面，社會心理學家 Rokeach 在其所建構的價值理論模式中也指出，價值是文化、社會與人格的依變項，也是態度與行為的自變項（王叢桂，2002），即個人價值的形成，受到其所處環境中組織文化與社會意識的影響，復經由個體思考、情感、選擇、溝通及行動等步驟的作用，表現於外顯的行為（單文經，1985）。因此，價值具有「細節會變，但基礎不變」的特質（J. M. Bochenski；王弘五譯，1991），即人類「求善」(the Good)的基本價值精神不變，但價值內容卻會隨著時間、空間、民族性、文化性的不同而有所差異（蔡金火，2005）。

而所謂「核心價值」則是指一些被認為是最根本、不能被取代，或者是被取代了便會走了樣的價值；也就是基本信念、引導行為的準則，也是最終選擇優先次序的依據。應用在機關團體上，核心價值即是讓成員能有意義地參與，並構成其身分認同的價值，且只有透過真實可見的行動，方能向外展示

其宣稱的價值。又從公共服務的觀點分析，核心價值大致可以區分為「精神信仰」、「倫理規範」及「績效導向」三個層次，茲說明如次（李宗勳、周威廷，2004）：

- （一）精神信仰層次：此強調「意義的追尋」，即認為公共服務意義與價值的追尋與信諾，才是公共服務的核心價值，而就公共管理來說，增進公共的福祉是最重要、最有價值的事。具體項目例如：人道、公平、公共利益、國家利益、公共服務等。
- （二）倫理規範層次：此強調核心價值應從「公共倫理」予以規範，即認為因政府握有公共資源與法律權威，因此公務人員必須接受高度倫理規範與要求，以避免其有濫權、貪污或違法 etc. 不當行為。具體項目例如：依法行政、中立、誠實、正直、廉潔、可信賴、服從指揮、利益迴避、透明公開等。
- （三）績效導向層次：此強調「對公共服務績效與品質的要求」，即因應 1990 年代政府再造的浪潮，除傳統倫理道德的要求外，也重視提供優良公共服務品質、卓越的服務績效及迅速回應人民需求的能力等現代政府正當性的核心價值。具體項目例如：效率、專業

主義、親切、慎用國家資源、成果導向、功績用人、持續改善等。

二、價值導向式領導的意涵與具體行動：

「價值導向式領導理論 (Value-Based Leadership, VBL)」是美國賓州大學 Wharton 管理學院 Rober House 教授所首創的觀念(陳儀蓉, 2006), 強調領導者可以藉由下列方法來影響文化與道德價值觀, 首先清楚且明確地說明一個讓員工可以相信的願景, 然後將這個願景傳達給整個組織, 最後經由每日的行為、例行公事、禮儀、教條及透過組織的系統和政策等, 將這個願景加以制度化 (Daft 著; 李再長譯, 2005)。其理論假設為: 以強烈內化價值觀為基礎的動機, 要比以工具性地計算預期報酬, 或基於威脅和逃避責罰的動機來得堅定、普遍和持久。根據價值導向式領導理論, 領導者藉由清楚地表達具理念的願景, 來灌注理念性價值觀到組織和工作中。理念性價值觀的產生, 可能是來自部屬潛在既有的, 但未被發現, 直至受領導者激發才注意到; 亦可能是部屬隨著領導者的價值觀改變而來的; 甚至也可能是部屬成員中所共同形成的。由於理念性價值觀較能與跟隨者的價值及情緒產生共鳴, 因此會使其激發出熱情, 且此情緒令跟隨者對共同的願景和團體產生承諾、凝聚力, 進而增加工作動

機。於是, 成員付出的心血超越了職責所在, 且願意為組織的利益而犧牲個人的利益, 以至於個人的動機、組織的文化、策略、甚至結構, 都可能和集體的 (collective) 願景結合在一起, 並會依據自己對群體和願景之貢獻度來評斷自身的價值。最後, 跟隨者的自我效能和自我價值增加, 強而有力地促進跟隨者和整體的組織績效。這也可解釋為何現今國內、外多位「宗教領袖」能在無特定領導或管理行為下, 卻仍能激發廣大信眾的內在動機, 使眾生產生內化的承諾與熱情, 並進而心悅誠服犧牲奉獻的原因。有關價值導向式領導的歷程如圖 1 (陳儀蓉, 2006)。

Robert House 教授於 1993 年 7 月發起一個跨國際的「全球性領導與組織行為效能研究計畫」(The Global and Organizational Behavior Effectiveness research program, GLOBE), 調查世界各國對所謂「價值導向式領導行為」的定義, 並探究國家文化、組織文化和實務與組織領導的關係, 研究結果發現, 幾乎所有參與該研究計畫的國家均贊同價值導向式領導是有效能的, 也就是說, 以價值觀為導向的領導被認為是最具普遍性 (universal), 且其所產生的效能是可以跨文化與情境的 (鍾昆原, 1998)。

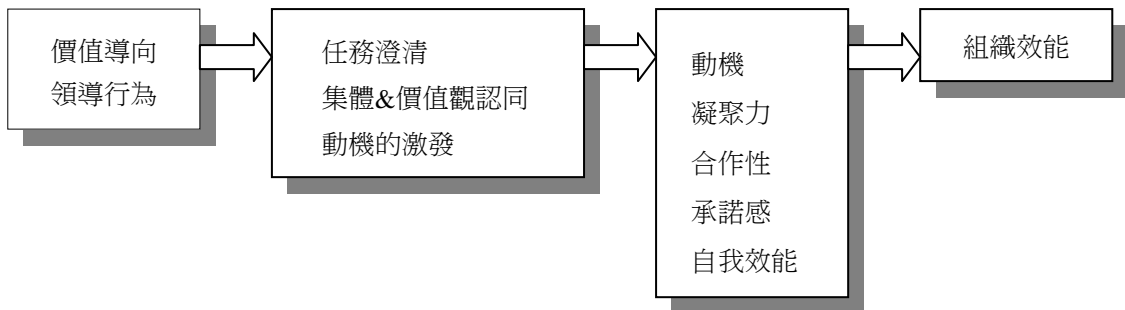


圖 1 價值導向式領導的歷程

資料來源：陳儀蓉（2006）

又從組織理論面向探討，員工的價值觀被認為屬於組織文化之認知層次範圍內，學者指出，今日的機關不應該再將「變革或塑造全新的組織文化」視為管理焦點，而應該以「藉由組織文化觀點來推動各項變革或改進措施」為重點，以塑造機關「品牌形象」為變革起點。也就是說，管理者應致力於「將概念轉化為具體目標」的領導作為，一方面將組織的核心價值作為各項管理目標轉化時的依據或憑藉，同時也作為全體成員的共識。機關建構品牌形象、贏得社會認同的責任，不僅是首長或少數人的工作，而是要配合各單位特性，落實至每一位人員的工作中。Rainey（1997）所提出領導者發展「有效」（effective）組織文化的策略途徑，可提供機關逐步形成「強勢文化」、建構「品牌形象」之參考，茲臚列如下（呂育誠，2003）：

- （一）釐清管理者應投注心力監測、衡量、控制，以及可以忽略的問題。
- （二）對於重要事件或危機予以明確反映，以傳遞適當的文化訊息。
- （三）塑造、教導、傳遞管理者審慎設定的各項角色。
- （四）建立有效的人員獎懲標準，並嚴格執行，促使成員遵守新的遊戲規則。
- （五）將文化訊息轉化至各組織設計與結構之中。
- （六）將文化訊息灌輸推廣至組織各運作程序中。
- （七）藉由各硬體建設，如建築與空間設計等，來向外界傳遞文化訊息。
- （八）將有關適當事件與人物轉化為故事，並廣為流傳。
- （九）頒布關於組織哲學、信念的正式宣言。

(十) 將上述措施經由領導作為，推廣至組織各個角落進而帶動變革。

參、新世紀的公務人員角色與多元價值觀

一、公務人員的角色：

考試院前院長許水德曾指出跨世紀的公務人員角色有(蔡良文, 1999)：

- (一) 依法行政，積極為民服務：政府存在的目的，首在為民服務，因此公務人員在規劃、執行政策之時，必須以民眾的利益與福祉為依歸，以「民之所好，好之；民之所惡，惡之。」之信念，以及「依法行政」之作為，善盡為民服務的責任。
- (二) 溝通協調，破除本位主義：公務人員必須有公民意識，能有人民福祉為優先的認知，不以一己之私，損及機關的服務功能，不以專注於本身機關業務的推動，忽略與其他機關溝通協調，而影響整體的政府施政作為。
- (三) 國際視野，因應時代變局：公務人員必須具有國際視野與前瞻眼光，才能掌握國際變化的情勢，以提供決策者充分的資訊，俾作正確的決策。
- (四) 專業知能，提升服務效能：公務人員

在所屬工作領域，應具備完成工作所需的知識與技能，並且要有創新的精神，進行細部的政策規劃與提升執行政策的效能，並有效管理、監督民間部門各項活動。

- (五) 終身學習，自我超越期許：因應知識爆炸時代，資訊日新月異的環境，公務人員必須抱持終身學習的信念與習慣，不斷充實個人知能，以確保能有足夠的知識與資訊作正確的決策，避免政府導航偏差的情事發生。
- (六) 人文情懷，尊重人性尊嚴：公務人員除具備專業知識外，還必須有人文素養，重視心靈改革，才能培養關懷鄉土、重視生命的素養與情操，維護公共行政人性關懷的施政品質。
- (七) 廉潔操守，塑造文官形象：公務人員必須有免於金錢誘惑，以達到真正為民服務的情操，提振政府施政公信力，為民眾及企業起帶領示範作用。

而面對全球政府組織紛紛推動精簡計畫的潮流，我國為解決行政組織與員額不斷膨脹及高比例人事費的問題，也自民國 82 年起，推動組織與員額精簡，並引進企業管理理念，以「績效掛帥」、「注重效能」、「效率第一」等觀念取代傳統齊頭式平等的概念，

無形中也增加個人的心理壓力，因此，身為今日的公務人員，應儘早調整「鐵飯碗」的心態，更積極規劃未來、做好準備，才不會淪為下一波失業的一份子。除認知現階段政府「維護民眾權益」與「促進產業發展」之存在目的，克服傳統保守的心理障礙，以積極進取、專業導向與突破創新的新思維，應對來自社會大眾的期待外，政府組織中團體及個人也必須體認「實踐終身學習，強化人力資本」的重要性，累積機關中人力、組織及關係的智慧資本，提升政府競爭力，每一

位公務人員更應具備「勇於接受工作輪調，學習第二專長」的挑戰精神，依循「個人目標設定 (personal goal setting)」、「正面的思考模式 (constructive thought patterns)」、「設計本能性的獎勵 (designing natural rewards)」、「自我監控 (self-monitoring)」、「自我增強 (self-reinforcement)」等連續過程(詳圖 2)，培養達成組織任務所需之自我引導 (self-direction)、自我激勵 (self-motivation) 的能力(徐木蘭、許金田，2002)。

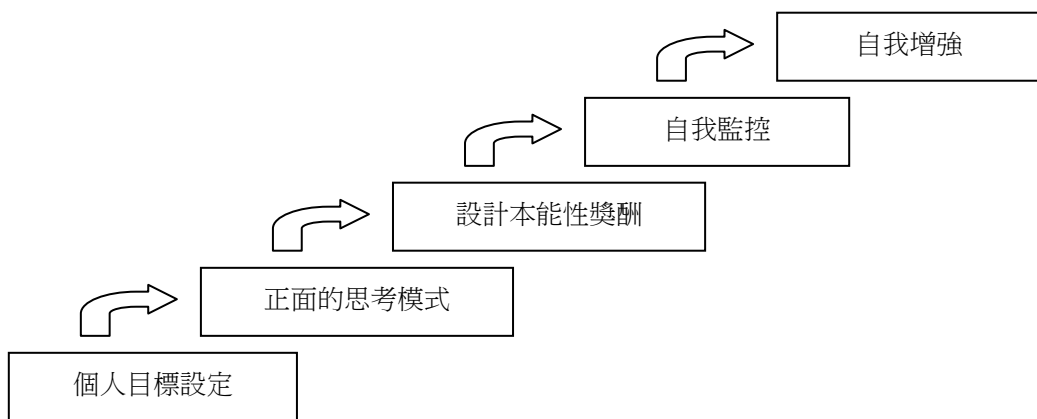


圖 2 自我領航階梯圖
資料來源：徐木蘭、許金田(2002)

二、新世紀多元價值觀：

Frederickson (1997) 指出，在政府部門行政中，最容易被討論到的價值有政治價值

與政策價值；前者是官員權力與行政執行的連結，後者則是指行政人員如何影響公共政策要採取甲案或乙案的選擇。從傳統管理觀

點，認為行政機關對於民眾進行管制或提供服務時，應追求「經濟 (economy)」、「效率 (efficiency)」、「效能 (effectiveness)」的 3E 價值，到 1960 年代趨向關注社會「公道」、「公平」與「正義」的社會公義，20 世紀民主政治則更重視直接對民眾負責、開放民眾對於決策參與及投入的機會、有提出異議的權利及體察地方與社群利益之政治回應、課責、社會公平、分權、參與、正義、公開、合作、程序之行政核心價值 (蔡金火，2005)，足見公共行政的核心價值也隨時代而有不同的關注重點。2000 年國際經濟合作暨發展組織 (OECD) 針對所屬 29 個會員國所進行的調查研究結果則指出，「客觀無私」(Impartiality neutrality, objectivity)、「恪守法紀」(Legality)、「誠實廉潔」(Integrity, honesty)、「透明公開」(Transparency, openness, proper disclosure of information)、「行政效率」(Efficiency)、「公平公正」(Equality)、「負責盡職」(Responsibility, accountability) 及「公道正義」(Justice, fairness) 是各會員國目前普遍認同的行政核心價值 (嚴嬋娟，2005)。

國際知名趨勢大師大前研一在其著作「專業：你的唯一生存之道」中提到，專業人才必須具備四種能力，即預測力、構想力、議論力及適應矛盾的能力。並且指出，在充

滿變動與未知的世紀中，擁有專業能力是在面對環境變化時，唯一的生存之道。所謂的「預測力」是指能擴大搜索資訊，對組織或他人的思維及行動，抱持建設性的猜疑，預備最壞打算，且一旦察覺危險，就能快速反應的能力。「構思力」則指養成「連續問五次為什麼」的思考習慣，抱持謙卑虛心一一檢視事實的態度，不惜完全毀棄到目前為止所累積的舊經驗。「議論力」一項則指對於委託人或同事，只要有覺得不對勁的地方，就必須有直言不諱的勇氣。而「矛盾適應力」是指一方面利用集團發揮規模經濟優勢，一方面又要使個別企業能充滿個性和活力 (大前研一著；呂美女譯，2006)。又 Vijay Govindarajan 等 (2004) 在其所著「創新 3 力：策略性創新的致勝關鍵」(Ten Rules for Strategic Innovators) 一書中也寫到，就算擁有成功模式的世界一流企業也免不了碰到成長上限，因此提出策略性創新不可或缺的三項核心前提條件，作為企業員工突破現狀向上攀升的應有態度與信念 (李芳齡譯，2006)：

- (一) 忘記力：忘記使目前事業成功的一些重要假設。
- (二) 借助力：向既有組織借助有用的資產。
- (三) 學習力：學習如何在新興的、高度不

確定的市場上成功。

綜上所析，21 世紀公務人員為因應「速度」與「創新」的時代潮流，實需具有多元面向的價值觀，使之成為個體實際執行公共行政決策與服務時之正向內在趨力，俾期能隨時隨地都能主動產生以民為尊、顧客導向及具有高度競爭力的公共行政作為，確保政府決策與施政品質，並謀求人民最大福祉，及國家長治久安。

肆、我國推動核心價值實務探討

一、行政院核心價值專案推動緣起：

有鑑於全球化競爭及民主時代的衝擊，但公務人員的心態卻未能即時調整，以因應民眾對政府效能期待的現實，行政院遂於民國 90 年 2 月召開的「行政革新會議」，將「行政文化」列為八大議題中的第三個議題，並分為「我國當前行政文化診斷」、「型塑新優質行政文化」、「確立行政中立文化」及「開發人力資源建構學習型政府」四項子題，經過產業界、專家學者、民意代表及各級行政機關代表召開二次預備會議及正式會議分組討論後，決議當前應研訂具體的作法建立完整行政核心價值體系，確立公務人員的工作

理念及行政倫理（謝添進，2001），並依此會議決議訂定「建立行政核心價值體系推動方案」，於同年 6 月 7 日公布實施，列舉了「對國家的忠誠感」、「對社會的關懷情」、「對政府的向心力」、「對民眾的服務心」及「對公務的責任感」等 5 項行政核心價值（王旭統，2001）。

雖然上述五項公務人員核心價值已為各方所接受，但為培養公務人員更積極的內在趨力，建立優良官箴文化，以迎合 10 倍速時代需求，有效提高行政效率，提升國家競爭力，行政院人事行政局（以下簡稱人事局）復於民國 92 年邀請專家學者研究，及召集公務人員代表開會研議，並透過問卷調查，多方蒐集民眾與各級公務人員意見，並考量國家施政重點、當前及未來需求切合性及現況不足補強性等因素，篩選出「創新、進取、專業」3 項核心價值（詳圖 3），並於民國 93 年簽奉行政院游前院長錫堃核定，作為現階段公務行政文化核心價值推動的重心，以充實原有 5 項偏重精神與倫理層次之核心價值的行動性（王旭統、王崇斌，2004）。

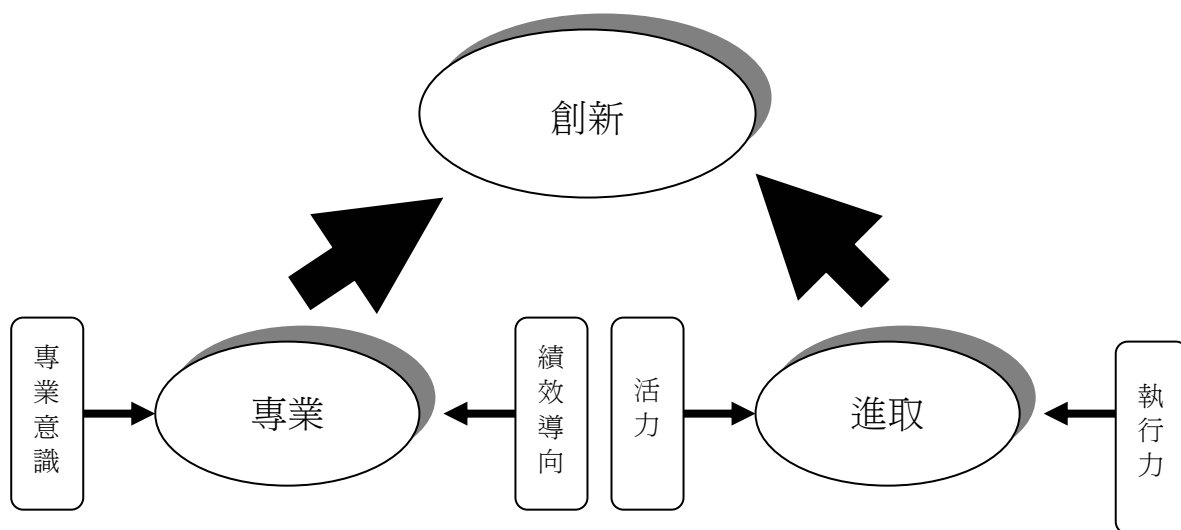


圖 3 行政院「創新、進取、專業」3 項核心價值

資料來源：王旭統、王崇斌（2004）

二、核心價值推動策略與預期效益：

人事局規劃核心價值的過程，首先是提出「活力政府、競爭型、服務型政府」的國家願景，初步獲得輿論認同之後，再據以邀請學者、專家提供當前值得推動的價值，經過 2 次的會議討論共選出「專業」、「合作」、「廉潔」、「負責」等 16 項價值選項，再經過問卷調查、焦點團體匯談、內外部顧客意見搜集等過程後，篩選出「創新、進取、專業」3 項核心價值，簽奉行政院核定，於民國 93 年 3 月通函行政院所屬各機關，並於同年 7 月訂頒「各級行政機關推動核心價值實施計

畫」作為各機關執行依據；本計畫內容重點如次：

- (一) 目標：建立行政院及地方各級行政機關人員實踐公共服務之價值基礎，型塑創新、進取、專業之優質行政文化。
- (二) 核心價值意涵與推動途徑：
 1. 創新：勇於變革，彈性多元，展現創造力，經由「批判性思考」與「創造性突破」，達到從無到有、推陳出新、改善現狀的結果。推動途徑包括培養研究發展能力、建立參與建議及決策機制、成立工作改進小組等。
 2. 進取：積極主動，追求績效，迅速回應人民

需求，透過團隊意識與績效觀念之提升，展現行政執行力及對公共服務的熱忱與活力。推動途徑包括落實績效管理制度、建立團隊意識、深化顧客導向之公共服務等。

3.專業：積極學習，開拓視野，追求卓越，藉由提升專業知能及核心能力，有效解決問題及提升服務水準。推動途徑包括強化知識管理、型塑學習型組織、推動標竿學習等。

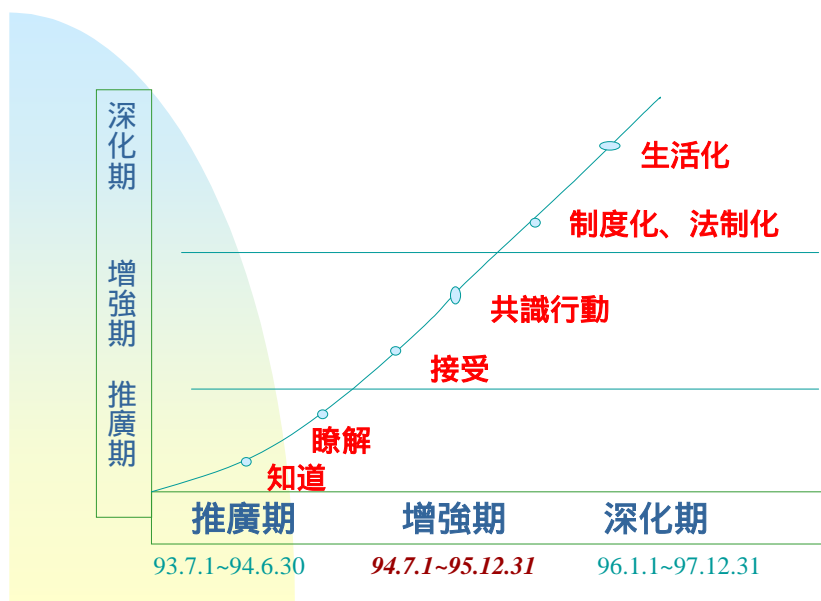
(三) 推動期程及重點工作：(詳如圖 4)

1.推廣期：自民國 93 年 7 月 1 日起至 94 年 6 月 30 日止，以加強宣導及推廣，辦理相關

訓練、進修與研習課程，爭取各級人員普遍認同與支持為推動重點。

2.增強期：自民國 94 年 7 月 1 日起至 95 年 12 月 31 日止，以積極辦理各項推動措施及建立各機關推動機制，落實核心價值為推動重點。

3.深化期：自民國 96 年 1 月 1 日起至 97 年 12 月 31 日止，以落實核心價值作為規劃、執行、評估及研議改進各項政策及法規之依據，深化核心價值為推動重點。



12

圖 4 核心價值推動期程與要旨
資料來源：王旭統（2006）

而根據人事局於民國 94 年 11 月 1 日起至 11 月 15 日止，針對中央與地方機關同仁進行的「核心價值認知與認同度問卷調查」研究發現，有高達 87% 以上的中央與地方公務人員對於「創新、進取、專業」核心價值的重要性與內涵數表示認同與瞭解，顯示截至民國 94 年 6 月 30 日止的「推廣期」教育訓練工作已達初步成效，未來將可在此公務人員已有的認知基礎上，繼續發展與增強公務人員將核心價值轉化為日常公共行政決策與服務之機制與信念的具體行動。

綜合來說，行政院所核定「創新、進取、專業」3 項核心價值係屬環環相扣，且符合跨世紀多元價值的思潮，相較於 OECD 會員國普遍認同仍偏重於精神信仰及倫理規範層次的傳統行政核心價值，更具有績效導向層面之積極性與行動性的特質。計畫推動宗旨為期許各級公務人員在原有「對國家的忠誠感」、「對社會的關懷情」、「對政府的向心力」、「對民眾的服務心」及「對公務的責任感」等 5 項側重公共行政信諾與倫理面向的行政價值之上，能再依據現階段國家「型塑活力政府」的施政方向，參採如 SONY「不斷開拓精神」、IBM「追求卓越」、德州儀器「誠信、務實」(李宗勳、周威廷，2004) 等較有行動力的核心價值精神，以簡潔明白的

官箴信條，跨越當前政經局勢限制，超越個別機關特質與狹隘公務倫理的思考點，引導公務人員培養顧客導向、績效導向的行政價值，心存不斷提升個人專業能力、推陳出新以改善現狀、積極主動回應人民需求的信念，作為政府機關自上至下各階層人員的共識與溝通基礎，實踐新公共行政之企業型政府理想，俾提供優良的公共服務品質、卓越的服務績效，以建構效能政府，提升國家整體競爭力。

伍、結語

面對新世紀、地球村時代的來臨，今日的政府不僅要在橫斷面的空間上與民間企業和國外政府競爭，在縱斷面的時間序列上，也必須和過去與未來的自己比較與競賽，因此，除不斷改善行政與管理的技巧與策略外，根本面從「心」型塑公務人員正確的工作、生活與人生價值觀，才是促使公共行政決策與服務品質提升最無遠弗屆的無形助力與基石，因為惟有每位公務人員都能體認行政核心價值的真意與內涵，並身體力行成為個人持續實踐的生活模式，如此的行政作為才是發自內心自動自發，不假外求的真作為，而非只是外在為逃避懲罰或爭取獎賞的消極性行為表現。

然學者的研究也發現，價值的發展必須經過選擇、珍視與行動的經驗過程，且組織也必須藉由設立楷模、勸導與說服、限制選擇、灌輸、訂立規則、訴諸教條、訴諸良心等方式協助個體澄清價值，進而建立新價值（單文經，1985），因此，晚近「價值導向式領導理論」即強調領導者對於組織文化與價值觀的示範性影響。故政府機關要落實推動核心價值政策，實有賴各層級領導者深刻體認各項價值的精義與內涵，身體力行，並積極於機關內建立推動的制度與氛圍，方能達成透過環境因素塑造員工具有組織預期的核心價值，再由擁有政府機關期望正向價值觀的公務人員，實現提升國家施政品質的目標，以達成優值領導的良性循環。（本文作者為行政院人事行政局局長）

參考書目

- J.M. Bochenski 著，王弘五譯（1991）。**哲學講話**。台北：鵝湖出版社。
- Richard L. Daft 著，李再長編譯（2005）。**組織理論與管理**，台北：華泰文化事業公司。
- Vijay Govindarajan、Chris Trimble 著，李芳齡譯（2006）。**創新 3 力：策略性創新的致勝關鍵**。天下雜誌。
- 大前研一著，呂美女譯（2006）。**專業：你的唯一生存之道**。台北：天下文化。
- 王旭統（2001）。「行政院『建立行政核心價值體系方案』淺析」。人事月刊，33(4)，44-45。
- 王旭統、王崇斌（2004）。「新世紀新行政核心價值芻議」。公務人員月刊，95，30-44。
- 王旭統（2006）。行政院人事行政局企劃處業務報告簡報檔。
- 王叢桂（2002）。「價值觀的形成與變遷」。應用心理研究專刊，14，43-44。
- 李宗勳、周威廷（2004）。「公共服務核心價值之推動」。人事月刊，39(3)，30-36。
- 呂育誠（2003）。「組織文化之形塑？組織文化觀點之型塑！—以「品牌形象」作為機關組織文化管理的焦點」。T&D 飛訊，13，<http://w3.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/e65a4bba46122311c7884f4706f1ffbe.pdf>。
- 汪德範、劉元安（2002）。**觀光產業卓越企業領導人價值領導之研究**。中國文化大學碩士論文。
- 林火旺（2001）。**倫理學**。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 徐木蘭、許金田（2002）。「新時代公務員

- 自我領航之道」。T&D 飛訊，3，
<http://w3.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/3ddb65137010347c9b5206dc8c25e78.pdf>。
- 陳儀蓉（2006）。「新領導典範－價值導向式領導理論之概述」。T&D 飛訊，42，
<http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/a643d384ca72cb181ea3a35496d3ca39.pdf>。
- 單文經（1985）。「價值澄清法與杜威價值理論」。師大學報，30，89-114。
- 黃英忠（2001）。現代管理學。台北：華泰書局。
- 蔡金火（2005）。「行政核心價值理論的衝突與調適：兼論我國行政核心價值的演變」。國家菁英，1(2)，169-186。
- 蔡良文（1999）。人事行政學－論現行考銓制度。台北：五南圖書出版公司。
- 謝添進（2001）。「培塑優值行政文化－「建立行政核心價值體系推動方案」介紹」。人事月刊，33(2)，25-32。
- 鍾昆原（1998）。台商派駐大陸經理人領導行為之研究－轉換領導理論與家長式領導理論之比較。國立中山大學企業管理學系博士論文。
- 蕭武桐（2004）。「倫理與行政決策之分析」。行政管理論文選輯第 18 輯。台北：銓敘部。
- 嚴嬋娟（2005）。「政府機關績效導向之行政倫理」。國立台灣大學政治學系第四屆「公共事務」論文發表會資料。

公務人員核心價值與行政倫理



蔡良文

摘要

公務人員對外代表政府，提供高素質的服務，以大公無私、平等、誠實的態度對待民眾；以具有前瞻、創意、中立與應變能力，因應民眾需求均是其必備的條件。由於當前公務人員在執行職務之際，對於具體個案，經常須本於自身價值觀念及相關法令規定，甚至必須考量是否合於公益、行政程序等因素，而採取最為妥適之處理方式。因此，文官行事作為與倫理價值抉擇上，如何賡續落實依法行政、去官僚化，增強機關核心價值與文官體制的機能與活力，理應受到重視與討論。

吾人認為在行政院核定之創新、進取、專業核心價值之上，應有更高一層次的國家的忠誠、廉能及由行政中立融入行政倫理的判準，強化社會公平正義的行政倫理觀。所以，處之於今日，是一個混沌的時代，也是有為的時代，通常社會亂象源於價值觀的混亂及倫理觀念的日漸淡薄。雖上述說法固有討論的空間，然亦點出價值觀與倫理觀的重要性。因此，在憲法精神、國家利益前提下，對國家、人民忠誠，建立正確的核心價值及倫理觀念，以強化公務人員核心價值與行政倫理的聯結，進一步維持社會和諧與增進人民福祉。

關鍵字：國家利益、國家忠誠、核心價值、核心能力、行政中立、行政倫理

Core Values of Civil Servants and Administrative Ethics

By Tsai Liang-Wen

Abstract

Due to that civil servants represent the government externally and provide high quality services, it is indispensable for a civil servant both to treat people with attitudes of fairness, selflessness, equality and honesty, and to serve people's need with proactiveness, creativity, neutrality and the ability to cope with emergency. As a result from that currently while performing missions, a civil servant often has to act based on their own concepts of values as well as in accordance with applicable provisions of laws, or even have to take into account whether it is in conformation with factors such as public welfare, administrative procedures etc, in order to take the most appropriate step to deal with any concrete cases. We should give weight to and discuss how a civil servant should do to redress and continue the implementation of both the administration system in pursuant to laws and debureaucratization to promote the core values of institutions, and functions and energy of civil servant system in determining the actions of execution and ethical values.

In our view, there should be a higher level of loyalty to nation, integrity and the judging standard on incorporating administrative ethics into administrative neutrality on the core values of innovation, aggressiveness and specialty specified by Executive Yuan to consolidate the social administrative ethics concepts of fairness and justice. Hence, we now live in a time of chaos, also a time of achievement when social disorder phenomena are caused due to the confusion of value concepts and that the concepts of ethics are becoming feebler and feebler day by day. Although there is still room to discuss the statement above, the statement does point out the significance of concepts of both values and ethics. Consequently, a civil servant shall be loyal to both nation and people based on the Constitutional spirits and national interest to consolidate the connection between core values and administrative ethics and then to further maintain harmony in society and promote the benefits of people by establishing right core values and ethical concepts.

Key words: national interest, loyalty to nation, core values, core abilities, administrative neutrality, administrative ethics

壹、前言

依據行政院人事行政局調查，當前公務人員所認知較為重要的價值觀念分別有代表積極行政的「專業」、「合作」、「效能」、「熱忱」，以及代表正當行為標準之「廉潔」、「負責」、「中立」、「法治」等價值。又此價值觀念多屬公務人員行政運作行為之普世價值，此外尚有配合落實改革之「創新」、「進取」等，亦屬重要價值觀（行政院人事局核心能力專案報告，2005：3-4）。但吾人認為公務人員對外代表官方，依有關法令規定，必須忠於國家，愛護人民，為國家、社會、公共利益服務；對內之行事作為至少包括依法行事、廉潔奉公、遵守法令、嚴守機密、及不得非法兼職等。其整體的形象，可以文官是政府政策的執行者，是推動國家建設發展的動力來總結。所以，提供高素質的服務，以大公無私、平等、誠實的態度對待民眾，具有前瞻、創意、中立與應變能力，以因應民眾需求是其必備的條件。尤其在民主鞏固時期與政黨輪替將成為常軌之際，文官體制面臨行政 vs. 政治、民主 vs. 專業、自由 vs. 秩序等價值的抉擇。復以政黨輪替對文官體制產生衝擊，常任文官如何因應與如何掌握政、經、社、文、環境，努力扮演良善的國家工

具性而非任何政府、政黨的工具性角色，亦即文官僅具行政院核定之「創新」、「進取」與「專業」的核心價值是不足的，在變動的年代，文官應有的核心價值為何？值得吾人探討。

我國社會自古即重視「倫理」，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。例如培里（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。就表現倫理行為，其本質與中國自古以來官吏所重視之服務倫理內涵有若干相近之處。另以經濟合作暨發展組織國家（Organization for Economic Cooperation and Development），亦曾作相關報告指出：各會員國的主要行政核心價值，其內涵依序為：客觀中立(24)、恪守法紀(22)、誠實廉潔、(18)透明公開(14)、行政效率(14)、公平公正(11)、負責盡職(11)、公道正義(10)（OECD，2000：32-33）。從行政運作中，遵照憲政秩序，憲法精神到中立才能，公平正義到倫理行為，其發展均有其脈絡可尋及視輕重緩急而有不同。且以當前公務人員在執行職務之際，對於具體個案，經常須本於自身價值觀念及相關法令規定，甚至須考量是否合於社會公平

正義與人民公益、行政程序等因素，採取最為妥適之處理方式。吾人以為，公務人員如能確立核心工作倫理價值，培養忠誠、廉潔、正義、正直、創新與卓越等的服務倫理觀念和態度，將有助於強化政府治理能力，落實社會仲裁與維護公平正義。

二十世紀末國內發生了首次政黨輪替，政權在和平中轉移，於此過程中，文官體制運作如常，實扮演了穩定國家發展的功能，應予肯定，然而全球化與新政治情勢之發展，使文官體制度受到極大的挑戰，在強化政府治理能力方面，文官扮演極重要的角色，因此，文官行事作為與倫理價值抉擇上，如何賡續去官僚化，強化「多做多對，不做就錯」的理念作為，增強機關核心價值與文官體制的機能與活力，理應受到重視與討論。

貳、行政倫理價值思想流變

行政院於 2004 年 3 月 18 日發布「創新」、「進取」、「專業」3 項核心價值。暨中、高階主管職務管理能力一案，吾人認為此與「行政倫理」觀念密切相關，前者，3 項核心價值或有其不足之處，或為反應當時政府為提昇效率與配合落實績效管理之治標作為，對於「固本」之倫理價值或許較為輕忽也。至於中高階人員或主管或非主管等，其核心能力

之養成，除管理知能、技巧之培養外，對於內化為行政作為的倫理思想應加注意，當然其流變因素，不可忽略也。

本文爰先就行政倫理價值思想略述如次：

一、行政倫理的意涵與本質

茲綜合歸納學者之看法（Waldo, 1980: 103-107；Frederickson, 1980: 6；Rohr, 1989: 68-69；Cooper, 1990:124；Rosendbloom, 1993: 508；Romzek, 2000:154），吾人認為公務人員行政倫理的意涵，除強調行政作為能重視平等、公平、公正、正義（Justice）、忠誠、負責等原則外，並可由四方面說明之：（蔡良文，2005:4）。

復以行政倫理之本質而言，可就 T. Cooper 所提出之倫理本質係以具有社群意識的公務倫理為內涵，包括：(1)重視個別公民的尊嚴；(2)權威的共識本質；(3)對於公善（the common good）的關懷；(4)公民美德的重要性；(5)參與既是公民的權利與義務，更是一種公民教育。（參照林鍾沂，2000:6）。吾人就其原則性觀點，則可界定為(1)規範倫理：為屬應然面的觀點，從行政倫理的理論與實務運作間之爭議議題（公益與私益、公德對隱私……）如何調和規範進行分析；(2)應用倫理：則屬於實然面觀點，僅對於實務問題本身（如暴力、賄賂、告密甚至戰爭與暴力……議題），加以探討分析。

表 1：行政倫理層面與意涵表

層面	主要意涵
管理（層級）的倫理	強調接受組織內部上級長官的指揮監督，以及下級應遵守組織指令者。
專業的倫理	即行政機關應重視公務人員之專業能力，並偏向於順從個人專業要求與判斷。由此衍生者，為專業倫理、社會化機制及民間社會監控機制的配套職能與措施。
法律的倫理	除陽光法案之相關規定外，主要為對現行之「公務員服務法」價值內涵中，有關忠誠、迴避、利益旋轉門、請託關說、贈與、應酬等行為規範之重視與遵行。
政治的倫理	強調公務體系應強化對外之回應力，且能即時回應外在的主要控制者，上述原則乃在於民主政治規範下，公務人員應接受政務人員及民選首長之指揮，以執行公務。

資料來源：作者自製

在行政倫理之意涵，自總體觀點，可以行事倫理稱之，由於民主國家是以人民為主，所以，公務人員倫理價值的主軸為「人民意識」、「憲法精神」，再輔以「民主關懷」、「績效管理」等為基楚。故其內涵至少包含應為與不應為之倫理：（蔡良文，2005：7）。

表 2：積極「有所為」（應為）之面向與內涵表

面向	主要內涵
憲政層次	重視對國家忠誠與公平正義之維護。
社會層次	重視社會關懷與工作之專業化、永業化、自主性。
個人層次	重視人民意識與職業倫理、行為互動之規範等。

資料來源：作者自製

表 3：消極「有所不為」（不應為）之行為面向與內涵表

行為面向	主要內涵
不可受賄、貪污	對於職務上之行為或違背職務之行為，不得要求期約或收受賄賂或其他不正利益。
不能假公濟私	不得假藉權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上機會，加損害於人。
不得洩漏公務機密	對於機密事件，無論是否主管，非依法均不得洩漏，退職後亦同。
禁止不實造假	不得偽造、變造公文書或明知為不實之事項，而登載於職務上所職掌之公文，足以損害於公眾或他人。
不得文過飾非	執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉。
不可放寬標準圖利他人	同一事項以同一標準處理，不得恣意放寬，圖利特定之人。

資料來源：作者自製

公務人員在進入行政機關後，其行為所需負責對象，由內至外，包括自我、組織和社會。個人方面，公務人員本身必曾對自我有所期許或拘束，此即來自正式的倫理守則和動態的人性發展與改進。組織指公務人員所在之機關、行政機關和政府而言，在靜態上，組織以規則來規約公務人員行為；在動態上，公務人員對組織的順從與否，以組織認同的方式表現出來，也就是組織士氣、組織氣候的問題。社會乃指公眾而言，在規範上，公務人員以最大多數人之最大幸福為準則；在行為上，要在變動不居的基礎上，考

慮社會的公道、平等與反應其關係。當然行政倫理有其外在的、客觀的及規範的面向，以法令規章、守則習慣等方式呈現，其核心還是在公務人員「心中的那把尺」。如何把握在憲法精神、國家忠誠、社會公平正義與專業判斷、創新、進取之間的平衡點，亦是吾人關心的議題。

行政倫理如就不同層級人員進行分析，則可分為決策倫理、規劃倫理、執行倫理，茲分述如下表 4、表 5 及表 6：(蔡良文，2006:580)。

表 4：決策倫理指標原則與主要內涵表

指標或原則	主要內涵
(1)公眾（共）利益	決策時須將所有相關的利益都加以考慮。
(2)社會公平	要能使群體的成員，均能針對個別需求獲得滿足。
(3)公民參與（民主化）	提供民眾可以參與與決策之管道，如公聽會等。
(4)科學化	政策必須系統化、科學化、技術化，且具一貫性。
(5)回應民意	對民眾政策變遷的要求，須予以迅速回應。

資料來源：作者自製

表 5：規劃倫理指標原則與主要內涵表

指標或原則	主要內涵
(1)分配正義	應注意所涉關係人之差異性、區域的獨特性與情境的變動性，採取不同的作為。
(2)整體長遠利益	不只見及短程及個別利益，更要重視整體及長遠利益，以求利益。
(3)效能	在既定的時限與預算內，要能正確達成預定的目標。

資料來源：作者自製

表 6：執行倫理指標原則與主要內涵表

指標或原則	主要內涵
(1)合理合法	依法行政，以合理方式達成行政目標。
(2)一律平等	對相同事項，為相同之處理，不可為相異之處理，致招惹人民不平之怨。
(3)程序正義	行政運作上，必須遵循一定的程序。
(4)勇擔責任	縱人民有無理非法抗拒執行者，亦應勇擔責任，加強紓解排除困難，完成任務。

資料來源：作者自製表

二、倫理觀念之流變概述

公務人員在政府行政作為中，涉及行政倫理內涵，當然也涉及道德、意識形態、宗教等概念間之釐清，且以行政倫理有關之「權力與環境」本質亦必須注意及之。所以，行政倫理在多元價值中，可謂為適當解決分歧與衝突的過程。

英國學者培利希克斯 (Perri 6) 首創全觀型政府 (Holistic Government) 的概念，亦是預防性政府、改變文化的政府及結果取向的政府 (引自彭錦鵬, 2005:62)。當然 OECD 研究報告指出包括政府面對的是社會多元、複雜與分裂，媒體和教育改造民眾對政府服務品質、課責與信任要求。以及 Guy Peters (1997) 提出之市場式、參與式、彈性化及解制型政府，均含涉公共利益概念；最後如電子化政府理論等。以上三種類型政府均在

於提出政府治理機制的改造與調整，而全觀型政府則觀照全體以及如何跨越政府層級、部會功能本位分裂的落差，以提昇人民服務品質與福祉。當然，政府要如何釐清、整合政府服務對象 (顧客 customers、公民 citizens、納稅人 taxpayers)，以及其分別對政府提供服務觀點之比較，包括服務、治理及公民權等暨政府運作整合 (政策目標、客戶 client 目標、組織目標及單位 agency 目標) 分析及建構其整合機制，因為關涉政府機關間之運作，人員之互動及提供人民服務與資源分配，當然是屬於政府治理及服務倫理。也論及對傳統官僚型行政的一種行政典範的轉移 (彭錦鵬, 2005:63-78)。

茲進一步分析傳統行政與當代行政倫理觀之比較，或亦可供行政倫理觀之參考，茲將其表列如表 7 及表 8。

表 7：當代行政倫理觀與傳統行政倫理觀比較表

當代行政倫理觀：民主與效能	傳統行政倫理觀：官僚與效率
向民眾直接負責，重平權關係 (Dendharolt, 2000 : 189)	向直線的主管負責，重權威關係
重視決策的參與及投入；強調多元開放，資訊公開	上下疏離或隔離；資訊對大眾保密和限制
有不同意的權力；重視平行合作關係	堅持對規則與管制措施的順服；以機關部門的看法觀點為優先
重視公民參與及地方、社區的利益，重效能與民眾利益 (Hart, 1984)	政策制定以中央集權為主，重效率

資料來源：修訂自：Jun, S. Jong, 1986:139-140

表 8：當代與傳統行政倫理觀彙整分析表

面向	意涵	備註
層級關係	指「君尊臣卑」、「長幼有序」、「順應上意」之「從上倫理」關係。	當代與傳統倫理皆有
經濟效率	是指投入與產生之比例，以時間、成本為主要的衡量標準，即以最小的投入，獲得最大的產出，以最短時間，完成目標。	當代與傳統倫理觀皆有，後者尤重
社會公道	從傳統文化而言，「公義」是調合人我利益衝突之根據，輕「利」重「義」即可對社會公道加以彰顯，亦可對公共利益加以肯定。從現代文化來說，公道是社會制度眾德之首，強調弱勢者之地位的改善。	當代與傳統皆有，比重有所不同
道德責任	就傳統文化而言，對於個人為「士」的道德責任有「任重而道遠」的深刻自我反省與體認。從現代文化來說，包括「專業責任」與「個人責任」二方面。「專業責任」是指公務人員應秉其專業素養與倫理規範，積極展現其治理力量與自主能力，以實現公共利益。「個人責任」的實踐，需靠個人自我反省的能力，以及人與人之間的交互主觀性來表達。	當代與傳統皆有，形式不同，實質相似
專業自主	公務人員對於公共政策之決策，應秉其專業素養，從宏觀、整體的觀點出發，以維護公共利益。	當代倫理觀比較重視
政治滲透	文官體系在長期威權體制下，受到政治之扭曲，而形成「政治考量大於一切」的觀念。	傳統倫理觀重於當代倫理觀

資料來源：參考江明修，1998：29-30

綜之，當代行政倫理重視民主與效能，在於以民為主，重視平權多元觀念，強調平行合作關係（包括政府與民間、中央與地方），對於層級關係之轉變、社會公道、道德責任、專業自主及政治干預，有重新定位

與考量。至於傳統行政倫理觀有其時空背景，其重視理性官僚與行政效率，在以強調權威關係，重視機關而輕忽人民，中央與地方亦非衡平合作關係，也比較重視道德責任、政治價值回應。當然，由傳統到當代其

價值觀念產生流變現象，由強調中立價值到目前之倫理價值，均或呈現價值的鐘擺現象。要言之，任何時空環境下有其不變的價值如國家利益、國家忠誠、憲法精神等，而有變的價值或謂重視程度不同而已，如行政效率、效能、社會公道、專業自主、政治干預與滲透等。其衡平價值在於掌握人本主義、民主主義、科學主義與大愛、公正、誠正信實等規範價值（陳德禹，2000：285-308）。

參、公務人員核心價值及能力

通常民主國家已經設計了許多正式化機制期能減少公共資源使用者的濫權和不當管理，譬如，定期改選政府，立法權監督行政權等，不過，建立一套公共服務所需要的日常性服務倫理規範仍是絕對不可缺乏的。國家和政府運作愈是民主化，社會對公共服務倫理規範架構的要求愈廣泛，也更希望制度化，稱之為政府倫理時代的來臨也不為過，因此，台灣地區必須建立起更完整的公共服務倫理體系，國家的民主政治和政府的民主行政都才能真正獲得鞏固。公務人員為國家政務的推動者，所以政府公務人員必須展現高度廉潔的公共服務倫理行為，這是許多國際機構進行政府競爭力評比時所採用的重要指標，因為不乾淨透明的政府管制與服務過

程會增加人民額外負擔，絕對是不符合民主政治的道德要求，也嚴重影響人民對政府和公共服務從事者的信任感。據此前提，公務人員的核心價值及能力之探討，就顯得十分重要。

一、公務人員核心價值與理念

民國 90 年「行政革新會議」，將「行政文化」列為 8 大議題之一，行政院據以研訂「建立行政核心價值體系推動方案」，並提出「建立對國家忠誠感」等 5 價值，惟考量該 5 項價值較屬一般國民所應有的共同素養，對當前行政文化的改善，效果有限，行政院人事行政局為徹底革新行政文化，建立公務人員實踐公共服務之價值基礎，多次邀請專家學者及各機關代表會商，經簽奉行政院於 2004 年 2 月 25 日核定「創新」、「進取」、「專業」3 項核心價值，同年 3 月 18 日分行所屬各機關；又為協助各機關具體落實，配合研訂「各級行政機關推動核心價值實施計畫」，於 7 月 5 日通函各機關實施，期能藉由這 3 項更前瞻性的價值，達到強力啟動公務人員變革的效果，以建立優質的行政文化。上述 3 項核心價值之內容為：（一）創新：勇於變革，彈性多元，展現創造力，經由「批判性思考」與「創造性突破」，達到從無到有、推陳出新、改善現狀的結果；（二）進取：積極主動，追

求績效，迅速回應人民需求，透過團隊意識與績效觀念之提升，展現行政執行力及對於服務的熱忱與活力；(三) 專業：積極學習，開拓視野，追求卓越，藉由提升專業知能及核心能力，有效解決問題並提升服務水準。

Rohr 認為政府公務人員的最高道德責任是確保各項民主體制的憲法價值—民主政體的核心價值，並落實在憲政體制的法律中（1989：68）可能產生流弊，吾人認為公務人員之核心價值若強調變革與創新的行政文化、價值，而將憲法精神、公共利益列為次要價值，假以時日，即民主體制有變動之能，而無穩定之能，似有不宜也。所以，吾人以為公務人員核心價值亦包括下列諸端；即以考試院邱前院長創煥與許前院長水德及現任姚院長嘉文的看法，說明全國最高「文官院」首長對於公務人員應具備的核心價值的期許。

邱先生認為應建立公務員四項基本觀念（1995：5-10）：(一) 對立國精神與國家目標應凝聚共識，為全民謀最大的福祉，創造國家的新機運；(二) 羅致全國優秀人才，配合功績制原則，推動國家建設，服務人民；(三) 依法嚴正執行職務，應以廉潔、效能，率身為天下倡；(四) 尊重公務員的人格與人權，使能各安於位，各盡所能，為國家人民

作最大的奉獻；要言之，他認為一個現代公務員應該是：有尊嚴、有操持的政府代表者；有正義、有擔當的法令執行者；有熱情、有耐心的全民服務者。

許先生認為跨世紀公務人員應有的核心價值有（1994：4-10）：(一) 依法行政，積極為民服務，公務人員的所作所為，應讓人民感覺其納稅具有意義及價值；(二) 溝通協調，破除本位主義，加強公務人員的公共意識；(三) 國際視野，因應時代變局，維護國家利益；(四) 專業知能，提昇服務效能，亦可有效的管理、監督民間部門各項活動；(五) 終身學習，自我超越期許，對政府機關而言，亦可避免發生導航偏差；(六) 人文情懷，尊重人性尊嚴，改善專業化社會所產生之冷漠的人際關係；(七) 廉潔操守，塑造文官形象，以重振公信力，為民眾、企業起帶頭示範作用。

在政黨輪替後，由陳總統水扁提名經立法院同意之姚嘉文院長對91年公務人員高等考試暨普通考試錄取人員訓練之致詞，指出公務人員要做到（2002：1-9）：(一) 公務人員應以服務民眾為工作導向，用最快的速度回應民眾的需要，並助益於國家競爭力之全面提升；(二) 公務員應保持行政中立（administrative neutrality or non-partism），不

可淪為政黨競爭的工具，應盡心盡力為國民服務；(三)公務人員應建立正確的工作價值觀，以「績效掛帥」、「注重效能」、「效率第一」的觀念服務民眾，才不負全民之所託；(四)公務人員應認清改革目標，以「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」為改革理念，建設具有全球競爭力的活力政府；(五)公務人員應效法民營企業，「任用一個人，做二份事情，達到三倍的效能」發揮工作績效。

茲予分析三位前後任考試院院長之重要講話內容，可以發現由於發展年代、環境、教育、文化背景……等不同，雖然都對考試院掌理事項與公務人員角色定位作最佳的聯結，如重視公務人員之依法行政、公正執法、中立能力、尊重公務人員的人格與人權、塑造現代化文官形象等。但對政府的行政文化與行政作為，其認知與著重核心價值亦有所不同，如有重視立國精神與國家目標、有重視國際觀與終身學習、有重視企業精神與績效評估……等。當然在公務人員之角色與定位上，吾人認為除了上述基本內涵與核心價值外，常任文官尤不可忽略在面對民意機關（構），應保持自己尊嚴與民意保持平衡，對政務人員應配合其政策、理念，兼顧其專業性、自主性之平衡，戮力執行為民服務。

此外，傳統思想中之義利之辨別，如梁惠王問孟子曰：「何以利吾國乎？」孟子對曰：「王何必曰利，曰仁義而已矣！」「君子喻於義，小人喻於利」「見利思義」暨荀子曰：「仁，人心也；義，人路也。」申言之，義利裁量係依循民主、理性、效率、效能而作為。也因為只有民主的行政，才能真正反應民主社會的價值，組織成員的無力感或可能之偏差行為才會減到最低的程度。所以，一個理想的行政人員必須具有民主的素養、公正及仁愛的德行基礎、以及有反應力（responsive）、有效率的（efficient）；而行政裁量是否合宜，端視行政人員內在情性，能以我心來度他心，進而擴大成為對群體的關愛，將國家利益、公眾利益作為公平正義仁慈的分配。易言之，民主的、人道的、公平正義的行政，係以仁愛為根本，及建立在真正民主平等基礎之上，而逐漸衍生並期回歸到人本的價值上，所以行政人員肩負實質的裁量權，務必以仁民愛物的胸懷，為公眾謀求公道及福祉，共同實踐社會正義。

肆、公務人員核心能力與行政倫理聯結關係

由於全球化競爭壓力來自於知識經濟思潮的衝擊、E 化時代改變了公共服務提供的

方式與品質，全觀型治理時代的來臨，多元治理使得政府功能產生巨大轉變，民眾對政府既要求法規「鬆綁」又要求適切的「再管制」，所以政府的特質，至少扮演了「知識型政府」、「參與性政府」、「彈性化政府」以及「績效化政府」等。或許可借用培利安希克斯的「全觀型政府」來加以詮釋與發展之。

在全觀型治理上，其組織雖有層級之分，然重視網路式服務；其核心關懷是由依法行政、行政中立到解決人民生活的問題；在權力運作及文官規範，則著重擴大授權與公務倫理與價值，所以政府服務項目除了配合解決人民生活事件(life event)，並與科技、資源達到高度整合。其政務推動與行政執行，在於主動型的文官體（彭錦鵬，2005：75-92）。

一、中高階主管職核心能力方面

行政院為推動公務人員核心價值並於2004年3月18日發布中、高階主管職務管理核心能力，做為「核心價值」配套措施，其內容如下：

- (一) 高階(十二職等)主管管理核心能力：
創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理。
- (二) 中階(九職等)主管管理核心能力：

顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行。

茲將其屬性選擇理由與行政倫理之意涵對應如表9及表10。

綜上，面對全球化競爭與政府治理之改變，加諸政黨輪替後，政務人員更換頻率加快，使得高階主管扮演了重要角色，如何因應內外環境之變化，其核心能力與行政倫理對應之指標原則上，有關創意型塑願景方面，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，合理分配資源及不同的作為。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(thinking strategically)，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。再次有關變革與危機處理方面，必要正確判斷環境的變化與危機預防、消除或降低其負面影響，又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

有所作為倫理及強調程序正義，即先程序後實體之法理運用也。最後，有關績效管理，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。

表 9：高階主管管理核心能力與行政倫理意涵之對應一覽表

高階主管管理核心能力項目	屬性	選擇理由	對應行政倫理之意涵	備註
創意型塑願景	前瞻規劃	不斷以創意追求進步改革，是公務人員應該要具備的核心價值，因此，如何開發自己及部屬的創意，設定具有創意的業務發展願景，以有效的措施鼓勵創新，是每個高階主管都不可或缺的基本能力。	規劃倫理之(1)分配正義。	以英國為例，對高階文官核心能力著重在領導能力要求，而且一種以成果為導向的能力，其能力架構有六項：提出目標和方向（Giving purpose and direction）、創造個人影響力（Making a personal impact）、策略性思考（Thinking strategically）、選拔最優人才（Getting the from people）、學習和進步（Learning and improving）、服務為主（Focusing on delivery）。英國快速升遷計劃強調之人格能力包括：
策略分析	前瞻規劃	策略分析是高階主管擔負的主要職責。要規劃有效的策略，要有系統性、整體性之思維能力，分析環境變化及相關的因果關係，評估策略實施可能的影響後果，這種系統分析能力，使政府的政策，能在有效達成政策目標的同時，亦能兼顧本土性、永續性及對弱勢族群的公平正義性。	1.決策倫理之(1)公眾利益、(2)社會公平、(4)科學化(5)回應民意。 2.規劃倫理之(1)分配正義、(2)整體長遠利益、(3)效能。	(1)挑戰能力（The ability to challenge） (2)決斷力（Decisiveness） (3)流暢力（Lucidity） (4)強韌力（Robustness） (5)合作態度（A collaborative attitude） (6)好學的（An inquisitive mind） (7)適應力（A daptability） (8)公正（Impartiality）
變革與危機處理	前瞻規劃	不論是組織業務的變革改造，還是危機事件的有效處理化解，高階主管人員能否由上而下帶動，並採取適當的處置，是關鍵因素。正確判斷環境的變化，帶領單位採取的必要的變革調整，以因應外在環境的變化；或是對危機的發生有所預見，並採取有效的防範措施，危機發生時能正確應對，減少負面影響，均是劇烈變動環境下，高階主管要具備的關鍵能力。	1.決策倫理之(5)回應民意。 2.規劃倫理之(3)效能。	

<p>團隊激勵與領導</p>	<p>人際互動</p>	<p>政務推動需要團隊的力量，在人際關係的領導上，團隊的激勵與整合是高階主管必須具備的重要能力。要把背景不同、各自具有差異性的部屬凝聚成一個整體，將智慧與力量有效整合起來，發揮最大的可能性，不論在創意還是執行力方面，都會因為團隊的有效整合而提升。</p>	<p>1.行事倫理之(1)積極「有所為的倫理」（個人層次）。 2.執行倫理之(2)程序正義。</p>	<p>在文官系統的核心價值方面英國文官委員會近年也一直強調清廉（Integrity）、公平（Impartiality）、誠實（Honesty）、客觀（Objectivity）、功績任命（Appointment on merit）等五項。也強調公正（Selflessness）、清廉（Integrity）、客觀（Objectivity）、績效（Accountability）、公開（Openness）、誠實（Honesty）、領導（Leadership）等 7 大原則。這些價值信念構成英國政府施政的一種思維指標。</p>
<p>跨域協調</p>	<p>人際互動</p>	<p>政府的組織架構，係以專業分工為基本原則，但在當前公共事務牽涉面向複雜的環境下，專業部門之間的合作與協調，更形重要。高階主管必須要具備與其他部門溝通協調的能力，拋棄本位主義，在業務推動的過程中，如有需要，能迅速獲得其他部門的支援。而跨領域的腦力激盪，在政策規劃過程中，更能兼顧多面向的觀點，減少盲點，促成不同部門之間資源的有效運用，對政策周延性、執行力及經營上的成本效益，均有助益。</p>	<p>1.行事倫理之(1)積極「有所為」之倫理（個人層次）。 2.執行倫理之(3)程序正義。</p>	
<p>績效管理</p>	<p>執行實踐</p>	<p>在業務的經營管理上，要落實講求成本效益的核心價值，最重要的就是要有績效的觀念，凡事講求效果，以工作的成敗確定責任，以實際的工作表現對部屬施予獎懲。就高階主管而言，績效導向成功的關鍵，就是要做到有效的授權與授能，給予部屬完成任務必要的權限及自主空間，同時注重能力的提升與發展。</p>	<p>1.規劃倫理之(1)效能。 2.執行倫理之(2)一律平等、(4)勇擔責任。</p>	

資料來源：參照①行政院人事行政局（2005）及②作者（2005）加以彙整製表。

表 10：中階主管管理核心能力與行政倫理意涵之對應一覽表

中階主管管理核心能力項目	屬性	選擇理由	對應行政倫理之意涵	備註
顧客導向服務	執行實踐	中階主管擔負政策執行任務，直接與服務對象接觸，因此，對顧客的偏好、需求以及意見，必須能重視並有效的回應。尤其在民主時代，服務對象的滿意度，是評估政策執行力的重要指標，顧客服務的能力，是中階主管必須具備的核心能力。	1. 決策倫理之(3) 公民參與、(5)回應民意。 2. 執行倫理之(2) 一律平等。	以英國為例，英國一般中低階公務員部分，整體而言，所測試或評估的重點多在：書寫能力、溝通技巧、數字能力、人際能力、分析能力等項。其層級可予依才識、程度予以分階管理。
知識管理與運用	執行實踐	知識經濟時代，政府也必須要建構為一個注重知識的智慧型政府。要有系統的把自己及他人的工作經驗轉化為對工作有益的知識；廣泛蒐集工作相關的資料知識，並運用於工作上；樂於與他人分享工作心得與知識。	1. 決策倫理之(3) 公民參與精神。 2. 執行倫理之(4) 勇擔責任。	
流程與時間管理	執行實踐	政策執行注重流程與時間控管，中階主管必須在第一線以最簡化的流程完成工作，以最少的成本及最短的時間完成政策執行的任務。	1. 規劃倫理之(3) 效能。 2. 執行倫理之(3) 程序正義。	
衝突折衝與溝通	人際互動	中階主管直接與部屬互動，維持工作氣氛的和諧，避免不和諧與衝突對業務推動的負面影響，是中階主管必須要具備的能力。	行事倫理之積極「有所為」的倫理(個人層次)。	
指導與經驗傳承	人際互動	中階主管與部屬間的互動關係，相當比重建構在工作經驗的傳授、工作重點的設定、工作方向的引導之上，要做好這些工作，中階主管必須具備良好的溝通表達能力，明確的傳達自己的意念，並以簡明的方式讓部屬瞭解。	行事倫理之積極「有所為」的倫理(個人層次)以及公民參與精神之引介。	

目標設定與執行	前瞻規劃	在未來工作的規劃上,中階主管係將機關整體的施政策略,在自己的職掌範圍內,轉化為更具體的計畫,並設定目標,確實執行。因此,在前瞻規劃方面,中階主管所要具備的,係目標設定與執行的能力。	1. 規劃倫理之(3)效能。 2. 執行倫理之(1)合理合法。	
---------	------	--	------------------------------------	--

資料來源：參照①行政院人事行政局（2005）及②作者（2005）加以彙整製表。

綜之，中階主管核心能力，包括有顧客導向服務，強調的是公民參與、回應民意及執行的一律平等，此與高階主管核心能力策略分析之行政倫理指標原則相仿，只是抉擇或判斷能力有別。至於知識管理與運用，重在經驗轉化有益於工作推動的知識，以及重在樂於分享經驗與心得，與行政倫理之公民參與及勇擔責任之精神相關。有關流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行，則偏重行政倫理之規劃倫理之效能，行事倫理之積極有所作為，以及執行倫理之程序正義及合理合法。要之中階主管能力對應之倫理內涵之原則與高階主管核心能力之偏重策略、願景外，其餘只有程度、層次之別，亦即表象相仿，質地不同也。

二、簡薦委任非主管人員核心能力方面

公務人員保障暨培訓委員會（簡稱保訓

會），為辦理相關人員訓練之需要，就簡薦委任非主管所需具備核心能力，進行問卷調查，於 2006 年提出各官等非主管共通能力。有助吾人對非主管人員核心能力之瞭解。茲將其內容定義與行政倫理意涵對應如表 11。

綜上，保訓會為配合辦理相當官等人員之共通能力訓練，特別進行調查研究，其中公務倫理、忠誠廉潔、公共服務觀、利益迴避、嚴守秘密及平權意識等理念灌輸，只設定為委託職非主管之共通能力，試問簡任、薦任非主管雖不必灌輸之，但如何內化或成為公務人員人格 DNA 的有機體，是各官等人員均應關注與強化的議題。至於簡任與薦任非主管其行事作為的倫理意涵，除了願景、策略管理及領導能力技巧演練傳承等較為重視外，與中高階主管之倫理原則指標是相近的。

表 11：簡薦委任非主管共通能力與定義與行政倫理意涵之對應一覽表

官等	共通能力	定 義	對應行政倫理之意涵
簡 任	1.前瞻思考	能具有寬廣視野，並能隨時留意環境變化及服務對象需求，以即時有效的服務，並運用系統、策略、創意及多元思考的思維，提升組織存在的價值，以達成組織目標或願景。	1.決策倫理之(1)公眾利益、(5)回應民意； 2.規劃倫理之(1)分配正義、(2)效能。
	2.政策管理	1.採取科學的、系統的及條理的管理知識與方法，以瞭解政府政策，並有效管理政策運作過程的各項活動，進而妥善處理政府的政策議題。 2.能依政府施政目標訂定各項政策，並能夠瞭解環境的變化，提供變革調整建議；且能事先防範危機的發生，提供防範措施意見；並能夠綜合歸納上述情形，確定組織資源要求，決定長短程目標及達成目標的策略，期予以落實，及評估施政成效。	1.決策倫理之(4)科學化、(5)回應民意。 2.規劃倫理之(1)效能內涵。
	3.談判與協商	能具備與他部門溝通協調的能力，並能具備談判技巧以說服對方，及與民意機關與媒體進行溝通以推動相關政策及重要業務。	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。 2.執行倫理之(4)勇擔責任。
薦 任	1.創新思考	能夠有觸類旁通的聯想力，並以創意的想法及系統性、策略性的思維解決各項問題。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
	2.方案設計	能針對政策或單位特定議題，蒐集資料加以組織、分類後，設計全面性的計畫。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
	3.說服與協調	能夠瞭解組織職掌，並能具備單位內溝通協調的能力，且能夠運用科技設備，清晰完整的陳述，並進而使他人能夠明瞭而接受。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
	4.多元管理	能夠具備知識管理、危機處理與品質管理等多元的能力，以使其能順遂處理公務，並發揮組織中承上啟下的連結功能。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
委 任	1.傾聽與表達	能注意瞭解他人的說法並能運用適當言詞、合宜的語氣，簡明扼要地說出所要傳達的意念。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。
	2.工作計劃	能針對單位的施政計畫撰擬機關各項工作執行與實施計畫的能力。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會層次）。
	3.問題解決	能夠善用既有資訊，找出問題關鍵因素，並由此導出解決方法。	行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會層次）。

委任	4.資訊應用與處理	能夠應用電子資訊、網際網路，並以電腦進行公文寫作、一般文書處理等。	行事倫理之積極「有所為」的倫理(社會、個人層次)。
	5.團隊合作	與團隊成員建立合作而非競爭的關係，謀求共識以及團隊目標。	執行倫理之積極「有所為」的倫理(社會、個人層次)。
	6.公務倫理	職場倫理、忠誠廉潔、公共服務觀、利益迴避嚴守秘密、平權意識等理念的灌輸。	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理(憲政、社會、個人層次)。 2.執行倫理之(2)一律平等。
	7.顧客服務	對服務對象的需求及意見能重視並有效回應。	決策倫理之(5)回應民意的行為互動層次。
	8.情緒管理	能夠承擔壓力、忍受挫折，不讓負面情緒影響人際關係以及工作表現。	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理(個人層次)。 2.執行倫理之(4)勇擔責任。
	9.基本法律知識	對執行公務所需基本概念、一般法律原則以及行政程序法、行政爭訟等相關法律的瞭解。	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理(憲政、社會層次)。 2.執行倫理(1)合理倫理

資料來源：參照①公務人員保障暨培訓委員會(2005)及②作者(2005)加以彙整製表。

伍、公務人員核心價值與行政倫理之聯結關係

上述經濟合作暨發展組織(OECD),2000年所提有關公共服務倫理報告將「服務倫理」

和「正直誠實」兩個概念交互使用、主要理念就是將提升服務倫理視為是增進民眾信任政府的必須作法。報告中對各國狀況有所說明，茲將其與行政倫理之意涵略以如表 12。

表 12：OECD 幾個國家的公共服務的核心價值與行政倫理意涵對應一覽表

	核心價值	對應行政倫理之意涵
澳洲	1.回應政府領導 2.重視成效結果 3.功績用人 4.最高標準的廉潔與行為 5.勇於負責 6.持續改善求好	1.行事倫理之積極「有所為」的倫理(憲政層次)。 2.規劃倫理之(3)效能。 3.規劃倫理之(3)效能 4.行事倫理之消極「有所不為」的倫理(不受賄、貪污)。 5.執行倫理之(4)勇擔責任。 6.行事倫理之積極「有所為」的倫理(個人層次)。

<p>荷蘭</p>	<p>1.公正無私 2.專業主義 3.可信賴 4.忠誠 5.透明</p>	<p>1.規劃倫理之(1)分配正義及執行倫理；(2)一律平等。 2.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會層次）。 3.行事倫理之積極「有所為」的倫理（憲政層次）。 4.行事倫理之積極「有所為」的倫理（憲政層次）。 5.執行倫理之(3)程序正義。</p>
<p>紐西蘭</p>	<p>1.對執政政府提供忠誠坦率之決策建議 2.展現領導力品質、良好判斷、財務管理責任和高倫理標準，獲得執政政府和紐國人民之信任與尊敬 3.建立與維繫平等與具挑戰性的工作環境，訓練、發展和激勵每位政府人員發揮最高的能力 4.確保能獲致具備專業管理技能和特質的領導人力 5.確保所有政府人員能展現對於政府整體利益的瞭解，以及去政治化、客觀與專業政策建議 6.隨時根據法律的真正精神行事</p>	<p>1.行事倫理之積極「有所為」的倫理（憲政層次）。 2.決策倫理之(1)公眾利益、規劃倫理之(2)整體長遠利益及行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。 3.決策倫理之(2)社會公平、(3)公民參與及執行倫理之(2)一律平等。 4.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會層次）。 5.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會、個人層次）。 6.執行倫理之(1)合理合法。</p>
<p>葡萄牙</p>	<p>1.公共服務 2.依法行政 3.中立 4.負責 5.能力 6.廉潔</p>	<p>1.決策倫理之(1)公共利益、規劃倫理之(1)分配正義(2)整體長遠利益以及執行倫理之(2)一律平等。 2.執行倫理之(1)合理合法。 3.執行倫理之(2)一律平等。 4.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。 5.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會、個人層次）。 6.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污）。</p>
<p>英國</p>	<p>1.無私 2.廉潔</p>	<p>1.決策倫理之(2)社會公平、規劃倫理之(1)分配正義。 2.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污）。</p>

	<p>3.客觀</p> <p>4.負責</p> <p>5.開放透明</p> <p>6.誠實</p> <p>7.領導力</p>	<p>3.決策倫理之(3)公民參與，求得理性、客觀，以及執行倫理之(2)一律平等。</p> <p>4.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）以及執行倫理(4)勇擔責任</p> <p>5.執行倫理之(3)程序正義。</p> <p>6.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。</p> <p>7.行事倫理之積極「有所為」的倫理（社會、個人層次）。</p>
<p>美國</p>	<p>1.認同公共服務是一種公共信任的職業，要求公務人員應置憲法、法律和倫理原則高於個人私利之上。</p> <p>2.公務人員不應獲取與辦理職務良知有違的財務利益。</p> <p>3.公務人員不得運用政府擁有之資訊從事財務交易，或允許他人不適當地運用政府資訊，追求任何個人私利。</p> <p>4.除法令許可，公務人員不得向任何求職、有商業往來、受其職權規制或利益明顯因其執行職務與否受影響的個人或單位，要求或收受任何禮物或其他具金錢價值的東西。</p> <p>5.公務人員執行職務時應循正直誠實之要求。</p> <p>6.公務人員未經核准不得擅自作出對政府具約束力的任何性質之承諾。</p> <p>7.公務人員不得公財私用。</p>	<p>1.行事倫理之積極「有所為」的倫理（憲政、社會、個人層次）。</p> <p>2.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污、不假公濟私）。</p> <p>3.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不假公濟私）。</p> <p>4.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污、不假公濟私）。</p> <p>5.行事倫理之積極「有所為」的倫理（個人層次）。</p> <p>6.行事倫理之消極「有所不為」的倫理之（不假公濟私）。</p> <p>7.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不假公濟私）。</p>

<p>8.公務人員應公平無私對待任何私人組織或個人。</p> <p>9.公務人員應保護聯邦政府之財產，且不得用於未經核准之活動。</p> <p>10.公務人員不得於公職外，另外從事與尋覓和正式職責不相容之工作或活動。</p> <p>11.公務人員應向權責機關舉發浪費、欺詐、濫權與貪污情事。</p> <p>12.公務人員應善盡公民的義務，包括所有的財務義務，尤其是各級政府法律規定之義務。</p> <p>13.公務人員應恪遵促進全美國人民平等就業機會的所有法令。</p> <p>14.公務人員應致力於避免表現出任何令人感覺到係屬違法或與上述各項倫理標準相違的行為</p>	<p>8.執行倫理之(2)一律平等。</p> <p>9.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不假公濟私）。</p> <p>10.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不假公濟私）。</p> <p>11.行事倫理之消極「有所不為」的倫理（不受賄、貪污）。</p> <p>12.行事倫理之積極「有所為」的倫理之（個人層次）。</p> <p>13.決策倫理之(2)社會公平、規劃倫理之(1)分配正義以及執行倫理之(2)一律平等。</p> <p>14.行事倫理之積極「有所為」及消極「有所不為」的倫理；決策倫理之(2)社會公平、規劃倫理之(1)分配正義以及執行倫理之(1)合理合法(2)一律平等(3)程序正義。</p>
---	--

資料來源：參照①施能傑（2004：121）。摘引自 OECD（1996:54）及②作者（2005）彙整製表。

綜上，從各國規範之核心價值未必一致，除因為政治社文環境與國情、文化之不同，上述公共服務之核心價值亦規範一般公務人員對於特殊性之法官、稅務、警察、國防等人員通常有特別規範，在作對應倫理指

標或原則，僅有部分參考價值。要之，各國對忠誠、客觀中立、恪守法紀、誠實廉潔、公平正義等均有規範，至於專業、創新、進取是公務人員基本辦事原則，有關倫理價值才是各國關切的公共服務的核心價值，吾人

應有深刻的體察與執行之。

此外，吾人贊同「國際透明組織 (Transparence International)」所出版的最核心報告(Pope,2000)認為，建立「國家正直誠實體系」是有效防制與打擊貪污的管理機制。國家正直誠實體系就如同一座殿堂的建築，除了依賴中間許多樑柱支撐外，殿堂最高處是由三個圓頂維繫著整座殿堂方向，亦即這個體系的目標：國家永續發展、依法行

事和生活品質。另外，殿堂也必須依靠社會價值和大眾瞭解作為基座，當社會有更強烈的價值需求，大眾瞭解程度愈高，樑柱的基礎就愈為穩固。每個支撐體系的樑柱都各自需要有其核心價值和作法，如表 13 透過所有核心價值和作法的相互增強作用，試圖建構我國國家正直誠實體系及促其發揮作用。(參照施能傑，2004:125)

表 13：國家正直誠實體系的支柱

體制樑柱	核心價值或措施
行政	利益迴避法令、行政程序法令
國會	公平選舉
國會內各種委員會	詢問高階文官的權力（含施政作為）
審計長	政府經費運用審計報告
公共服務者	公共服務倫理
司法（審檢調）系統	獨立性、懲戒法
媒體	接觸資訊
公民社會	言論自由
考試院	服務及保障法令、任用及考績法令
監察院	檔案管理、財產申報法令
反貪污機構	可執行的法律
民間部門	競爭政策、含採購法令
國際性社群	相互的法律司法協助

資料來源：參考①施能傑（2004：125）摘引自（Pope，2000），及②作者就國內法制運作加以彙整製表。

上述 OECD 及國際透明組織將「服務倫理」與「正直誠實」概念相互呼應，以增進人民對政府信任的作法，值得吾人重視。因為政府若能獲得人民之信任及大力支持，則各項施政之推動，定能收事半功倍之效。而公務人員遵守行政倫理並掌握核心價值，戮力從公，是獲得人民信任與支持的要件。行政院核定之「創新」、「進取」、「專業」3項核心價值，對應於行政倫理而言，「創新」可視為決策倫理與規劃倫理之意涵，「進取」及「專業」可視為「行事倫理」與執行倫理之意涵。然行政倫理與公務人員價值理念密切相關，而公務人員所應具備之核心價值，絕非僅如行政院所核定之3項，其他諸如對國家忠誠、廉能、依法行政、執法公正，尤為公務人員首應優先具備之核心價值。行政院所核定之3項核心價值，由實質方面視察，其性質似較偏重於事實或實務執行的工作價值，而非內化於公務人員內心之價值，是衡量事務之準繩，而非國家永續發展、國家與公共利益維護之基石也。

陸、結語

有人說今日是一個混沌的時代，在驚世的混濁的年代，應有警世的覺悟。而社會亂象源於價值觀的混亂及倫理觀念的日漸淡

薄。上述說法固有討論的空間，但亦點出價值觀與倫理觀的重要性。吾人認為個人或群體如無正確的價值觀念，復乏倫理思想，則彼此間難免產生衝突，致陷社會於不安。因此建立正確的價值及倫理觀念，為維持社會和諧與進步的方法。由於政府職能朝向小而能轉變，其治理亦配合全觀、預防結果取向政府型態有所調整，為了處理複雜多元、高度科技、回應人民需求等環境變化，除了組織機構員額精簡外，公務人員各層級的分工與能力強化是刻不容緩的。所以吾人認為行政院核定「創新」、「進取」、「專業」作為當前公務人員所應具備的核心價值，就指引公務人員推動業務所應持態度之面向而言，其作法值得肯定。惟公務人員所應具備的核心價值，如自行政倫理面向觀察，上述3項核心價值顯有不足。就「創新」而言，倘吾人執著於凡事持「批判性思考」與「創造性突破」，不斷推陳出新，而對過去甚有價值者，則認不足惜，而欲盡去之，則其間是否產生失衡？就「進取」而言，活力與執行力固為達成目標所不可或缺者，惟倘目標一開始就設定錯誤，則「進取」適足以速致失政。就「專業」而言，吾人如祇就所具「專業」立場，求績效之表現，而忽略與不同立場者之溝通，或未計及為追求績效所可能造成外部

社會成本的重大支出，則其是否適當？均值深思。易言之，行政系統似應重新重視 2001 年建構之行政核心價值體系推動方案中之國家忠誠等價值，當然憲法精神、體制及運作機制更為必要的礎石。

綜之，吾人認為在行政院核定之創新、進取、專業 3 項核心價值之上，應有更高一層次的行政倫理觀，做為公務人員行事之準繩，如國際透明組織構築之「國家正直誠實體系」內涵，以及吾人對人類的大愛與全球關照、忠誠於國家，遵依憲法精神、信守公共利益、富有道德感、責任感政府廉能、由行政中立融入行政倫理判準、重視社會的公平、正義等觀念，均值得我們予以重視。當然文官體系如何建構政府組織價值的承諾，重構授能 (empowerment) 和逐級授權與分享領導，建立廉能有效機制，共同無私奉獻公共服務，在政務領導過程與各層級人員訓練中，如何融入憲政、社會、個人層次倫理與行為面向暨決策、規劃、執行倫理指標原則內涵，型塑公務人員價值風格等，均企盼經由各界更深入的討論，以完備公務人員核心價值體系，進而對國家社會產生正面向上提昇的動力。(本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授)

參考書目

- 公務人員保障暨培訓委員會 (2006)。95 年度高階主管管理核心能力研習班實務計畫。台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 江明修 (1998)。「我國公務人力發展的困境與對策」，載於 1998 年 1 月 9、10 日考試院舉辦之「文官制度與國家發展研討會」學術研討會。
- 朱愛群 (1996)。「行政倫理的體與用」，載於「行政管理論文選輯第十輯」(頁 419-456)。台北：銓敘部編印。
- 行政院人事行政局 (2005)。行政院人事行政局核心能力專案報告，頁 3-4。
- 吳定等 (2005)。行政學 (一)、(二)。台北：空中大學。
- 吳瓊恩等譯 (1993)。「公共行政的規範倫理：互依性、公道與平等」。公共行政的行動理論。台北：五南圖書公司。
- 吳瓊恩、李允傑、陳明薰 (2001)。公共管理。台北：智勝出版社。
- 林鍾沂 (2000)。「新公共行政與新公共管理之比較」。人事月刊，178，2-21。
- 林鍾沂 (2001)。行政學。台北：三民書局。
- 林水波 (1994)。「政策倫理：決策人員應有的新體認」。理論與政策，8(7)，44-54。
- 邱創煥 (1995)。整建文官制度厲行行政革

- 新。台北：考試院。
- 姚嘉文（2003）。九十一年公務人員高等計普通考試錄取人員基礎訓練開訓致詞典禮致詞。台北：國家文官培訓所。
- 施能傑（1999）。**美國政府人事管理**。台北：商鼎文化出版社。
- 施能傑（2003）。「建立公共服務倫理規範——以 OECD 的標竿經驗」，載於 2003 年 4 月 11 日台灣透明組織、國際透明組織、世新大學行政管理學系、政治大學公企中心合辦之「倡廉反貪與行政透明」學術研討會。
- 施能傑（2003）。「文官體制改造與政府競爭力」，載於 2003 年 2 月 23 日台灣智庫舉辦之「台灣經濟戰略研討會」學術研討會。
- 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，20，103-104。
- 孫本初（2005）。**公共管理**。台北：智勝文化事業公司。
- 許水德（1999）。「邁向新世紀公務人員應有的角色」。公務人員月刊，32，4-10。
- 陳德禹（2000）。「現代行政倫理體系初探」。載於「行政管理論文選輯第十四輯」（頁 285-308）。台北：銓敘部。
- 陳德禹（2002）。文官行政中立訓練之研究。**考試院八十九年度專題研究報告**。台北：考試院。
- 彭文賢（1980）。**系統研究法的組織理論之分析**。台北：聯經。
- 彭錦鵬（2000）。「英國政署之組織設計與運作成效」。歐美研究，30(3)，89-141。
- 彭錦鵬（2005）。「全觀型治理：理論與制度化策略」。政治科學論叢，23，61-100。
- 詹靜芬（2003）。**我國公務人員行政倫理困境之研究：以中央行政機關中級主管為研究對象**。國立政治大學博士論文。
- 蔡良文（1998）。**行政中立與政治發展**。台北：五南圖書公司。
- 蔡良文（2000）。「從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」，載於 2000 年 9 月 1 日考試院與政治大學舉辦之「政治變遷與文官體制研討會」學術研討會。
- 蔡良文（2003）。「論政治變遷中保訓體制之變革與發展」。考銓季刊，38，1-23。
- 蔡良文（2005）。「論公務人員行政倫理理論與實踐」。人事行政，152，3-21。
- 蔡良文（2006）。**人事行政學-論現行考銓制度**。台北：五南圖書公司。
- 盧建旭（1994）。「行政倫理的批判-美國行政倫理理論研究之問題」。研考，18(3)，

- 31-46。
- 繆全吉 (1987)。「行政倫理導論」，載於「行政管理論文選輯第二輯」(頁 511-544)。台北：銓敘部。
- 蕭武桐 (1998)。**行政倫理**。台北：國立空中大學。
- 蕭武桐 (2003)。**我國公務人員行政倫理困境之研究：以中央行政機關中級主管為研究對象**。國立政治大學博士論文。
- 顧慕晴 (1990)。「官僚組織與行政倫理」(上)。**人事管理**，27(6)，6-14。
- 顧慕晴 (1990)。「官僚組織與行政倫理」(下)。**人事管理**，27(7)，12-20。
- Berman. E. M, Bowman, James S., West, Jonathan P. & Van Wart, Montgomery (2001). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes and Problems*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Cooper, Terry L. (Ed.). (1994). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Cooper, Terry L. (Ed.) (2001). *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd ed., rev. & exp. New York: Marcel Dekker.
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. (1999). *Public Administration: An Action Orientation* 2nd ed. Fort Worth, TE: Harcourt Brace College Publishers.
- Denhardt, Robert B. (2000). *The Theories of Public Organization*. Harcourt Brace College Publishers
- Frderickson, H. Grogre (1993). *Ethics and Public Administration*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Hart, David K. (1984). The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and 'Public' Administration. *Public Administration Review* 44 (Special Issue): 111-120
- Jun, S. Jong (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving* (pp.139-140). New York: MacMillan Publishing Co.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Mangement in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.

Pfiffner, James P. & Brook, Douglas A. (Eds.),
*The Future of Merit: Twenty Years after
the Civil Service Reform Act*. Washington,
D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S. (2005).
*Public Administration: Understanding
Management, Politics, and Law in the
Public Sector*. 6thed. New York: Mc-
Graw-Hill.

Rohr, John (1989). *Ethics for Bureaucrats*. 2nd
rev. & exp. New York : M. Dekker.

Shafritz, Jay M. & Russell, E.W. (2002).
Introducing Public Administration. New
York: Longman.

Tompkins, J. R. (2005). *Organization Theory
and Public Management*. Belmont, CA:
Wadsworth/Thomson Learning.

組織發展技術在公務人員核心價值推動之應用



王精文、范凱棠

摘要

依據當前行政院各項施政重點之分析，要落實改革及進步的施政目標，最重要的價值觀，就是「創新」、「進取」及「專業」。然而根據調查結果顯示，此種觀念正是當前公務人員較欠缺的部分。故本研究試圖以組織發展的理論出發，說明如何運用電子腦力激盪會議作為干預技術，帶領由相關單位中的優秀同仁所組成之種子團隊進行討論。在歷經四週的上課與討論後，本研究整理此次訓練成果，提出三種核心價值觀推動模式以供相關單位參考。

The Application of Organizational Development Intervention in Forwarding the Core Value of the Public Servants

By Wang Ching-Wen, Fan Kai-Tang

Abstract

According to the policy analysis, the most important values of the government policy are “innovation, initiative, and professional.” However, an investigation report shows that the previous value we mentioned is exactly what our public servants lacked for. In view of this, this study employs the electronic brainstorming as a technique of organizational development intervention and helps the seed team’s discussion. After the four weeks seminar, we propose three implementation models of the core values for the authorities’ referral.

壹、前言

我國於民國九十年「行政革新會議」中，把「行政文化」列為八大議題之一，行政院並據以訂定「建立行政核心價值體系推動方案」，於同年六月七日公布實施，該方案列舉了「建立對國家忠誠感」等五項價值，雖能為各方所接受，但較屬一般國民所應有的素養，對當前政府機關行政文化的改善，效果有限。人事局為徹底革新行政文化，建立公務人員實踐公共服務之價值基礎，於九十三年二月二十五日核定「創新」、「進取」、「專業」三項核心價值，期能藉由這三項具前瞻性的價值，以達強力啟動公務人員變革的效果，進而建立優質的行政文化。

此三項核心價值觀的產生大致可分成三方面來看，首先，在創新與個人的關係上，由於目前社會環境的快速變遷，個人為了要能隨時拓展想像的空間，必須要能主動地發現問題、解決問題，而「創新」正是培養個人問題解決與研究發展能力的關鍵。其次，隨著知識經濟時代的來臨，無形的智慧資產價值將會遠遠的超過傳統的有形資產，在此時代背景下，社會中最重要的產業將是「研究型產業」以及「知識密集型」的產業。為因應此時代潮流，政府的科技政策、產業政

策、教育政策等都需要做大幅度的轉變，透過建立知識管理平台並組成知識社群，讓行政機關能夠永遠掌握社會的脈動，強化知識的運用以提升個人的專業知能，將社會中的知識存量與知識創新能力轉化為驅動經濟發展的主要力量。最後，為了要能使行政單位落實對民眾的服務以及提升各級行政單位的行政績效，行政機關除了應培養各級人員以民為尊、便民利民之公共服務使命以深化顧客導向之公共服務之外，也需培養組織成員合作協力的觀念，建立團隊意識並有效聯結各層級目標之績效管理運作機制，以塑造績效導向之管理文化。

基於當前及未來施政的需要，核心價值的內涵必須要與當前及未來施政需要緊密結合，以作為帶動各項施政目標達成的背後動力，進而建立全體公務團隊落實施政目標的認同感與共識，激發行動的動機與力量。由於我國行政運作已建立相當穩固基礎，諸如民主、人權、中立、廉潔、負責、法制、合作等價值，雖屬政府運作應實現的重要價值，但實際上當前已是普遍認同且具備的基本觀念，無特別強調的需要。是以，行政核心價值的設定，應以合乎環境新趨勢且當前政府仍應加強的價值觀為主。

依據當前行政院各項施政重點之分析，

要落實改革及進步的施政目標，最重要的價值觀，就是「創新」、「進取」及「專業」。尤其是處於當前數位化的時代，政府運作經由資訊與通訊科技的運用而電子化、數位化發展，已是一個必然趨勢，各國政府電子化只有程度上的差異，而不是有或無的區別。政府組織型態、運作方式、政府與民間互動關係等各層面也產生結構性的轉變，「知識」成為創造績效的最重要資產。在以知識為導向的時代，「創新」與「進取」已成為公務人員不可或缺的必備精神，而「進取」與「專業」更是激發「創新」的基礎。根據意見調查的結果顯示，此類強調進步性、前瞻性的價值觀念，正是當前公務人員較欠缺的部分，以下分別說明上述三項核心價值：

- (一) 創新：勇於變革，彈性多元，展現創造力，是一種經由主動的「批判性思考」與「創造性突破」，達到從無到有、淘汰過去、針對已存在的現狀謀求改進的結果。
- (二) 進取：包括「活力」與「執行力」，意味著以積極主動，追求績效，迅速回應人民需求，透過團隊意識與績效觀念之提升，展現行政執行力及對公共服務的熱忱與活力。
- (三) 專業：強調公務人員應具備專業意識

及技能，以及績效導向的管理理念。透過積極學習，開闊視野，追求卓越，並藉由提升專業知能及核心能力，有效解決問題並提升服務水準。

上述三項核心價值觀的落實，實屬政府組織文化再造工程，也是管理上所謂的組織變革。而如何透過組織變革技術，將此三項核心價值觀落實到各級行政機關之中乃筆者撰寫本文的目的。而本文的重點除了在闡述組織變革的相關概念與技術之外，並提出筆者在公務授課期間同仁運用組織發展技術所規劃的「核心價值推動模式」以提供各公部門機關參考。

貳、組織變革

隨著政治、法令、經濟等經營環境面的衝擊、科技之快速發展及全球化的壓力，組織與經營方式都必須隨著整體環境的變化調整，否則將被時代的洪流淘汰。Robbins (2001) 認為，環境變化乃是企業在進行管理工作時的最大挑戰，也是企業變革的最大動力。然而，在不景氣的經濟環境與變革潮流下，組織變革是否已成為許多組織裁員的工具或依附流行的口號？因此，我們應先瞭解組織變革的定義，並認清組織需要進行變革的原因，再接著去探討組織在變革的管理

上、執行上，所可能面臨抗拒的情形，並針對這些抗拒發展其解決之道。

一、組織變革的定義與原因

在組織變革的定義上，Fried & Brown (1974) 認為組織變革是一種促進結構和過程、人員和技術的變革和發展之方法。而 Salamon (1981) 則認為組織變革是機關或企業的組織結構或計劃在組織中所處地位之改變。陳宏吉 (2002) 在探討台糖公司事業部組織變革與員工認知之研究中，將組織變革分為外部因素與內部因素來探討：

- (一) 外部因素：即非計畫性變革。此乃組織被動的受到大環境影響所進行的改變，例如受到市場、資源、社會經濟情況、法令、科技等因素改變的影響。
- (二) 內在因素：即計畫性變革。此乃組織受到內部危機，或屬「結構性」、「基本性」、「長期性」等問題導致組織自發性的認為有變革的需要而進行變革，例如策略的改變、組織老化、新設備引進、員工態度改變、組織成長等因素。

以系統觀而言，當環境變化時，往往會牽動組織變化；若環境變化激烈，則組織也無時不在進行改變。因此，所謂組織變革乃組織面臨外在環境變遷時所採取之一種有計

畫性的改變。而此次行政院之公務人員核心價值推動正是根據此一目的所採行之計畫性變革。

二、變革的內容與流程

就變革的內容而言，基本上可以將其概分為三類 (Leavitt, 1965)：結構性、行為性、以及科技性。第一種是組織結構性的變革，此乃透過正式工作結構及職權關係的改變，企圖改善組織與員工績效的管理行為。經由組織結構的改變，會使得一些正式的工作及職權的定義產生變化。例如當企業實施新的工作方法，包括工作豐富化 (Job Enrichment)、工作擴大化 (Job Enlargement) 等，以及在引進新機器時，都會使得工作本質及結構產生變化。所謂工作豐富化，是一種提供員工接觸多種工作機會、增加其工作興趣的方式，而工作擴大化，則是指增加類似工作的數目，是一種增加量的方式。然而組織結構的改變，除了指正式工作結構的改變之外，也包括直線與幕僚關係的改變。例如企業在創業初期，公司結構尚未明確，經理可直接對總裁報告，其自主權及決策權較大，而等到公司發展到相當大的規模時，這些經理便轉成為幕僚單位，其決策權及自主權大幅降低，也因此可能造成對變革的抗拒。

而第二種是人員 (即行為面) 的變革。

所謂人員的變革是指員工態度、價值觀、技能及知識基礎的改變，其主要目的在於提升人員的生產力，並加強與他人協同一致的完成指派工作的能力。台灣在早期農業社會的時代中，服務的態度並不是最重要的，主要大多強調生產與品質，然而隨著工商社會的來臨，服務的概念也逐漸受到重視，而服務的態度實際上可算是工作者的對其工作所抱持的價值觀，因此行政院推行三大核心價值觀，實為公職人員行為變革的推動。

最後是技術性的變革。技術性變革是指將資源轉變成產品或服務的任何新方法的應用，包括機械化、電腦化等。由於工資日漸上漲，加上微電腦科技的突飛猛進，可以預期的是二十一世紀將是由機器人取代人工的新世紀。雖說機械化、電腦化可促使生產技術更向前邁進一步，但隨之而來的管理問題、社會問題也不容忽視，如人力的管理與安排、失業率、工作重新設計等，都會為管理者、相關機關帶來不小的衝擊，然而變革也可能以上述三種方式同時進行。

另一方面，就變革推動的流程而言，Lewin 提出計畫性變革三部曲，其認為此變革程序乃是由下列三步驟所組成（Cumings & Worley, 2001）：

（一）解凍：亦即降低維持組織現狀的力量。

解凍有時是一種展現組織成員理想與現實行為之間不一致情況的一種資訊介紹。

（二）改變：將組織或部門的行為轉變到新的層次。此步驟包括改變組織的架構或流程，或是發展出新的行為、價值以及態度。

（三）再凍結：此步驟主要目的在於維持新平衡狀態的穩定。通常都透過強化新組織的支持機制來完成，例如組織文化、規範、政策或是架構等。

由於推動變革應分階段有計畫性的展開，才能避免員工的反彈。因此本次行政院核心價值觀的推動也依據變革推動的步驟分為多年期計畫進行，包括宣導、執行、評估等階段。

三、變革的推動—組織發展干預技術

要能使變革順利推行，不能光憑口號與政策而已，還需透過組織發展技術來幫助變革的順利推動。就組織發展的定義而言，迄今學者們仍眾說紛紜。Beckard (1969) 認為，組織發展乃一由上而下，且涉及整體組織，利用行為科學知識對組織進行有計劃的干預，以增進並健全組織效能。至於 Beer (1980) 則以系統觀點出發，認為組織發展是資料收集、診斷、行動規劃、干預以及評估的一種

系統程序。而 Burke (1994) 認為，組織發展即為透過行為科學技術、研究與理論來改變組織文化的一種計劃性變革過程。French & Bell (1999) 提出，組織發展即在高階管理者支持下，組織經由顧問運用行為科學技術的協助，透過持續且同心協力的團隊文化，藉由長期性的努力以改善其願景、學習並解決問題進而改善組織績效的過程。Cummings & Worley (2001) 認為，組織發展是一種將行為科學知識有系統地應用在計畫性的發展及組織策略、結構及流程上的強化結構，以增進組織效能。綜合上述學者們的看法，組織發展實為組織在顧問或變革推動者的協助下，透過問題診斷程序，導入適當的干預技術以改善組織效能的一種過程。而其中所使用的干預技術則是指一套由變革推動者與服務對象共同針對問題本質所選擇應用，藉以調整或改變服務對象之系統關係，以增進服務對象績效的結構性活動（吳定，2002）。

組織變革所應用之干預技術種類繁多，筆者就其干預的對象與層級而言，將之分為對人與對事（對象）、以及個人、群體、組織（層級）共六種類型，並分別舉例說明如表一：

（一）對「個人層級」的「人」進行干預，
例如實驗室訓練。此訓練為組織發展

研究的前身。該訓練是 Lewin 於 1946 年在 MIT 群體動態研究中心成立，為早期的組織變革干預技術，此技術傳統被用來提供在學習團隊動態、領導、人際關係的經驗訓練，目的在於幫助成員更能感知及瞭解其他成員，並且瞭解自己的行為如何影響他人。基本的訓練團體包含 10-15 不熟識的人及一位專業訓練者，在密室中討論，透過互動中揭露彼此社會動態的過程，以從中發覺自己及他人。此技術運用較多的心理學知識，透過此訓練可幫助個體能夠更深的去瞭解及發展自我，是一種特別強調人際互動的個人成長團體，又稱為敏感度訓練團體。

（二）對「群體層級」的「人」進行干預，
例如團隊建立（Team Building）。此技術目的在於提升問題解決的效率，因此其重點在於團隊中績效任務的達成。而有效的 Team Building 在運作過程中要能整合團隊中每一位成員的需求和期望，讓團隊中每一位成員更瞭解團隊過程中運作、權力、歸屬情感、控制及自己在團隊中扮演什麼樣的角色、更清楚自己的定位及他人的期望

及清楚自己的需求決定自己在團隊中的涉入程度。透過此方式可達成團隊中成員的共識，增加團隊凝聚力，進而達成該團隊的任務目標。此技術的優點在於其可幫助團隊成員更開放視野、心胸、及決策過程，然而過去實證研究對 Team Building 的效能卻見解不一，因為在運用過程中變數太多，但大部分皆認為能夠有效增加績效。而使用此技術需特別注意的地方在於，若問題屬於結構性或科技性問題、內部團隊議題、行政上錯誤或 2 人間衝突皆不適合使用此干預技術。

(三) 對「組織層級」的「人」進行干預，例如調查回饋法。此方法係透過面談、觀察或問卷等方式，有系統的蒐集所需要的相關資料，並將資料回饋給組織中各層級工作群體，並透過分析資料、解釋以進行變革的規劃與發展。包括以下五大步驟：參與事先規劃工作、蒐集資料、資料分析與回饋、設計行動計劃、以及瀑布途徑資料回饋。此方法的優點在於可迅速、大規模的蒐集所需資訊，但缺點為其所蒐集的資訊深度較為不足。

(四) 對「個人層級」的「事」進行干預，

例如工作豐富化或自我管理團隊。工作豐富化的目的在於增加員工工作的深度和廣度，透過對員工賦權，讓員工有更多的決策自主權，以提升員工的責任感，並增進員工的專業知識。而自我管理團隊則是賦予成員在工作的時程、成員的選擇以及專案的管理等方面高度的自主性。然而要進行此種團隊設計，成員事先必需要接受訓練以具備這樣的技能，此種技術的優點在於接受此種團隊設計下的成員生產力較高、滿足感也較高，其績效表現也較為理想。

(五) 對「群體層級」的「事」進行干預，例如目標管理法(MBO)。吳定(2001)認為目標管理乃是一種強調「參與管理」的管理哲學，是由機關上下級人員討論確定工作人員之工作目標，並進行自我控制與自我評價，以激勵工作人員，增進工作效能的一種計畫與考核管理方法。而 Wehrich(1985)則提出四個目標管理的推行步驟：(1)設定目標(2)擬具行動計畫(3)執行行動計畫和方案(4)組織績效的控管以及員工表現的評價。

(六) 對「組織層級」的「事」進行干預，

例如獎酬制度。為一種透過對員工績效進行衡量並將績效評估結果與誘因報酬相連結以促使組織成員產生高績效行為表現的獎勵措施，目的在於促使所有員工都能達到組織期望的良

好績效表現。

由上可知，隨著問題的不同期所應運用的技術亦有所不同，在組織應變革過程中，組織可透過不同技術的交互運用以達到變革的目的。

表 1：組織發展干預技術

	個 人	群 體	組 織
人	<ul style="list-style-type: none"> ● 敏感性訓練 ● 會心團體訓練 ● 生活與事業規劃法（生涯規劃法） ● 員工協助方案 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人際溝通分析（Transactional Analysis；TA） ● 過程諮商技術（Process Consultation） ● 團隊建立法（Team Building） ● 第三者干預技術（The Third Party Intervention） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 調查回饋法（Survey Feedback） ● 面對問題會議法（the Confrontation） ● 組織深度面談
事	<ul style="list-style-type: none"> ● 工作豐富化 ● 彈性工作時間制（Flexible Working Hours） ● 自我管理團隊 	<ul style="list-style-type: none"> ● 目標管理 ● 品管圈 ● 全面品質管理 	<ul style="list-style-type: none"> ● 實體布置法 ● 組織減肥 ● 企業再造 ● 績效評估 ● 獎酬制度

四、資訊系統在推動變革的運用

推動變革時，往往需要透過訪問不同層級的員工、舉辦多場座談會、或藉由問卷調查蒐集員工的意見。透過不同層次的會議，交換員工的共識並激盪出組織變革的方向與變革的問卷內容。這種蒐集資料的方式其成本較高，且過程較慢。另一方面，由於團隊

成員在會議進行過程中多以口頭或書面方式為主，成員會因權威的壓力、怕別人的譏笑、等不到發言權及同儕的壓力等多方的不利因素，無法充份表達個人意見或經驗，而使得溝通無效進而阻礙會議績效（Gallupe, Cooper, Grise, & Bastianutti, 1994）。因此開始有研究提出可透過群體支援系統的資訊技術來輔助

會議的進行，冀望能提升會議的績效。

晚近資訊學者開發出決策支援系統（Decision Support Systems）並將其用來解決一些複雜的決策問題，而這樣的系統，在過去只適合單一決策人員使用。但面對日漸複雜的問題決策而言，決策並非單就一個人就可以決定，而須經由一群人共同來做決定，此即群體決策（Group Decision）的觀念。過去由於群體決策的輔助環境不佳與決策的程序又不明確，使得群體決策常常發生效率不彰的情況，於是群體決策支援系統（Group Decision Support Systems）的概念便因此萌生。群體決策支援系統是以資訊科技與群體決策模式為基礎的資訊系統，目的在支援各種群體任務，包含溝通、計畫、腦力激盪、問題解決、論點討論、談判協商、衝突解決、以及其它各類的群體活動，以提升群體的績效。由於群體決策支援系統不但包括電腦的軟硬體及網路等資訊科技，同時也結合了溝通技巧與決策工具，而使得群體決策支援系統所包含的範圍相當廣泛。因此，從簡單的電子郵件到高層次的群體決策輔助系統，都可以成為群體支援系統（Group Support

Systems）的範疇。

個人與美國 George Mason 陳明德教授依據創造性問題解決的程序及活動設計開發出來的一套可以在網際網路上運作的群體決策輔助系統（稱之為 TeamSpirit）。此系統可用來支援使用者以創造性問題解決思考方式和工具來輔助團體決策過程。其設計的概念是根據創造性問題解決的三個階段：定義問題、提出解決方案、與執行解決方案。在每個階段又可以反覆運用以下的三個步驟：產生意見、意見整理、和意見評估。同時運用到擴散思考及收斂思考（如圖 1 所示）。此外，其並根據此三步驟設計相關輔助工具。此系統不同於個人腦力激盪術及一般面對面的群體決策支援系統，因為前者只強調在個人層級討論過程，後者則限於在同時同地下使用。相對而言，TeamSpirit 可在網際網路上供多人同時或不同時在上線執行的群體決策輔助系統，以提供不受時空影響的創意思考空間。在本次訓練的過程中，便是藉由此系統的運用，透過多次線上會議的討論以發展出幾種推動模式。

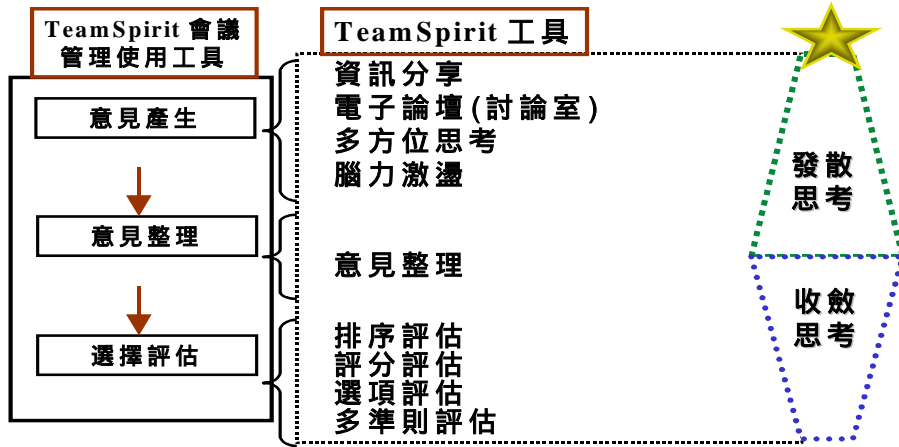


圖 1 TeamSpirit 設計概念及工具

參、組織發展技術在推動公務員核心價值觀的應用

筆者於 93 年經常接受各公務機構邀請，對公務人員講授公務人員核心價值觀推動模式。有感於這樣的演講方式效果並不能長遠，因此建議相關單位挑選優秀同仁組成種子團隊，由筆者講授組織發展技術，並運用電子腦力激盪會議，發展公務人員核心價值觀推動模式，經過四週的上課與討論(表 2)，發展出三種核心價值觀推動的模式，茲分述如下。

一、課程內容

在課程的設計上共分為四階段進行，分

別說明創造力的概念、組織變革與發展以及相關之干預技術、腦力激盪術原則與電子腦力激盪會議操作等部份，詳細內容包括：

- (一) 包括創造力概念說明、如何宣導核心價值觀與 TeamSpirits 簡介三部分，在授課之後進行電子會議的討論，活動內容為成員的自我介紹、核心價值相關資料分享以及如何宣導核心價值觀。
- (二) 包括組織再造概念、落實核心價值之方式、以及 TeamSpirits 參與技巧之說明三部份，並在授課之後進行第二次的電子會議活動，活動內容依據第一次活動中討論的結果，找出幾頁可行

的宣導方式，另外，讓學員實際建立議程操作。

(三) 包括企業程序與創新方式、組織發展技術概念、以及 TeamSpirits 管理技巧之說明三部份，並在授課之後進行第三次的電子會議活動，活動內容依據第二次活動中討論結果，選出最適宣導方法，並進一步討論宣導內容、落

實核心價值的項目為何以及評估的準則為何。

(四) 說明如何應用 TeamSpirits 推廣核心價值與問題研究，並在授課之後進行第四次的電子會議活動，活動內容主要在於彙整並建立落實核心價值的議程模式。

表 2：電子腦力激盪會議課程內容

線上會議	課程內容	活動議程
第一次	1.創造力概念說明 2.如何宣導核心價值觀 3.TeamSpirits 簡介	1.Warm up (自我介紹) 2.核心價值相關資料分享 3.如何宣導核心價值觀(電子腦力激盪)
第二次	1.組織再造(BPR) 2.如何落實核心價值 3.TeamSpirits 參與技巧	1.上週活動追蹤： 找出幾項可行的宣導方式(評分評估) 2.議程建立操作(每位學員都實際建立議程)
第三次	1.企業程序與創新 2.組織發展技術 3.TeamSpirits 管理技巧	1.上週活動追蹤： 上週建立議程操作追蹤； 選出最適宣導方法(多準則評估)； 2.如何推動核心價值(多元電子腦力激盪)： 宣導內容為何？ 落實核心價值的項目為何？ 評估的準則為何？
第四次	1.應用 TeamSpirit 推廣核心價值 2.問題研討	1.所有電子腦力激盪系統功能解釋說明 2.電子腦力激盪議程重新討論與分享 3.彙整並建立落實核心價值的議程模式

二、線上會議議程

會議議程的設計方式主要係根據創造性問題解決訓練流程進行設計，先進行發散思考再進行收斂思考，因此，前兩次會議議程的安排主要便針對核心價值觀進行討論，先了解核心價值觀的意義，再針對這些價值觀找出各種可能的宣導方式。廣泛的找出各種宣導方式之後，再進行收斂思考，亦即找出一項最適當的宣導方式，之後再針對這項宣導方式進行發散思考，找出各種配套措施，包括宣導的內容、落實的項目、以及落實效果的評估準則，最後再針對上述討論的內容，彙整出三項核心價值推動模式。

在輔助工具的運用上，只要進入 TeamSpirit 畫面登入帳號及密碼取得認證即可在網路的環境下使用此系統（附錄一）。任何一個會議參與者皆可以會議主持人身份根據會議需求自行在 TeamSpirit 環境下發起及設定新的會議及會議議程（附錄二），並於會議設定同時決定會議起迄時間、與會人員，系統並且可以透過電子郵件協助發出會議通知給參與該會議之與會人員。每一個會議議程項目所對應的活動包括：腦力激盪術、意見整合、評估會議、意見交流分享及共同討論區等活動。會議主持人可按會議過程各階段中不同的目的去設定最適合的會議活動及工

具，若以創造性問題解決流程去設定一個會議，活動可包含腦力激盪術、意見整理及評估活動三個活動程序（附錄三）。每一個分段議程項目下系統會引導會議主持人去設定每一會議活動所需的細部資料。對會議參與者而言，一旦進入系統之後，參與者將可知道目前參與的會議數量、名稱、及會議起迄時間（附錄二），參與者可自行選擇所欲參加的會議進入討論。

進入會議之後，與會者可知道此會議之所有議程（附錄三）。參與者若點選了欲參加會議之議程，例如利用結構化腦力激盪術工具提出解決方案，則畫面中可清楚顯示會議主題底下結構化腦力激盪會議的議題，成員可在類別欄中挑選其所欲回應之主題，並針對其所挑選之主題，在系統設計下的框框中發表任何的想法和意見，系統會立即將想法意見更新在想法一覽表中，同時不同時空的各地成員亦隨可以得到最新的畫面更新（附錄四）；此外，參與者亦可選擇另一會議議程，選擇最佳的方案（評分工具）（附錄五），畫面操作可清楚顯示評估活動的主題、評估計分方式及待評估的方案，成員一經投票之後，系統可立即進行運算統計，隨時瞭解目前已參與人員對各項方案的統計平均值和標準差（附錄六）。

經過四週的訓練課程後，由筆者與全體團隊成員共開發出三種溝通模式，透過追蹤協助公務人員改善，再輔以相關所需的專業訓練並進行成果考評以培養進取的精神。以下分別介紹此三種溝通宣導模式：

三、推動模式

(一) 運用競賽活動模式：

- 1.主要目的：了解創新、進取、專業三項價值觀的意義；討論三項核心價值的落實方

式；協助公務人員工作效率之提升及效能改善。

- 2.採行工具：施行提案制度以及電子腦力激盪。
- 3.參加對象：各行政單位內部全體成員。
- 4.活動時間：三小時
- 5.授課者：外部專業講師、行政院高階主管與人事局承辦人。
- 6.活動內容：

時 間	活 動 內 容
09:00~09:30 互相認識	暖身活動方式 名稱：五個臭皮匠 器材：壁報紙、彩色筆 地點：各小組分 1 間小教室進行討論，避免彼此干擾。 主講人 人事局承辦人
09:30~10:30 專題演講	專題演講內容 1.創新、進取、專業與個人生活與職涯發展、競爭力之關係。 2.創新、進取、專業與提高工作效率、降低工作壓力、提升生活品質、增進員工工作滿足感之關係。 3.創新、進取、專業對機關績效之影響。 4.落實創新、進取、專業的可行方案。 主講人 外部講師授課
10:30~11:20 討論題目	分組研討內容 1.創新、進取、專業的意義與公務人員（或個人）之關係。 2.機關落實創新、進取、專業新價值觀的實際做法。 做法： 1.以抽籤方式分組將與會人員以 5 人為一組，共分 5 組。抽籤方式以不同色筆書寫「落

	<p>實」、「創新」、「進取」、「專業」、「核心價值」等 5 張紙條，抽到字顏色相同者為一組。</p> <p>2.採自由發言方式進行討論，如無人發言則以自己抽到的字條為順序，發表與抽到字條內容相關之意見。並以「落實」者為主席、「核心價值」者為紀錄之原則進行活動。</p> <p>3.各組撰寫完成之壁報紙張貼教室四周供學員自由參閱。</p>
11:20~11:30	休息
11:30~12:00 心得分享	<p>成員心得分享</p> <p>1.各小組利用 5 分鐘審視並修正課程開始時所討論之結果。</p> <p>2.各組以 4 分鐘報告小組討論結果。</p> <p>主講人 外部講師、行政院高階長官、人事局承辦人。</p> <p>課後作業</p> <p>1.與會人員應於課後 3 天內，將個人發表過之管理故事內容以電子郵件方式傳送各組紀錄，在彙整並傳送至承辦人員整理後，再傳送給與會人員參考，並上傳至相關單位全球資訊網作為宣導案例。</p> <p>2.會後 2 週內繳交各機關推動核心價值活動之計畫草案與具體措施。</p>
12:00~	午餐

(二) 共識營模式：

- 1.主要目的：宣導核心價值觀，凝聚團隊意識。
- 2.採行工具：電子腦力激盪
- 3.參加對象：各行政單位內部高階主管。

4.活動時間：一天（可依需要延長為兩天）

5.授課者：外部專業講師、行政院高階主管與人事局承辦人。

6.活動內容：

時間	共識營內容
09:00~09:30	報到
09:30~11:00 專題演講	新時代新（心）挑戰 邀請高階主管對與會同仁談論政府環境變遷帶來的挑戰。
11:00~12:00	組織單位使命、願景、價值觀之關係

宣導活動	1.組織單位使命、願景、與價值觀之說明。 2.組織單位使命、願景、價值觀與個人工作的關係。 講師 各單位最高主管
12:00~13:30	午餐
13:30~14:00 分組研討	腦力激盪 1.分組尋找各組織單位可能的優勢、劣勢、機會、威脅。 2.各組針對討論出的結果與其他組別分享。
14:00~14:30 成員分享	心得分享 1.分組討論組織年度重點工作項目。 2.針對討論出的結果，共同訂出年度重要工作。 3.以海報方式進行心得分享。
14:30~16:00 分組研討	新（心）的作為 針對組織須進行的變革議題進行分組討論，內容包括： 1.哪些地方需要變革，又該如何變革？ 2.變革工作需要誰來參與？ 3.變革過程需要哪些資源與協助？ 新（心）的目標 針對上述討論出的變革議題訂定執行方式，內容包括： * 落實核心價值——▶ 建立正確工作觀 ——▶ 個人危機管控——▶ 快樂而有效率的公務人員
16:00~16:30 心得分享	心得分享與模式化 將所有研討之心得，透過網路工具將學習心得上傳至電子腦力激盪平台進行心得分享。

(三) 研討會模式：

- 1.主要目的：以創新為核心價值之推動項目，包含創新技巧與工具。
- 2.參加對象：公務同仁。

3.活動時間：3 小時。

4.授課者：外部專業講師、行政院高階主管與人事局承辦人。

5.活動內容：

時 間	研 討 會 議 程
08:30~09:00	報到
09:30~09:40 專題演講	高階主管專題演講 邀請高階主管說明推動核心價值觀的目的及期許。
09:40~10:30 創意思考	創意與創造力 1.創新與生活動動腦—「運用頭腦體操，請與會人員動動腦」。 2.學習腦力激盪及各種創造力技巧。
10:30~11:00 心得分享	真實案例分享 透過真實推動案例說明為什麼要有核心價值，而核心價值實際上又是如何推動的，真實案例包括： 1.公文核判單。 2.婚假線上申請→簽核→自動入帳。 3.請假後上班第一天打開電腦自動收到吉祥話。
11:00~11:30 專題演講	提案制度介紹 邀請專家學者說明提案制度的概念與用法。
10:30~11:00 提案制度撰寫	制度研擬 1.將所有參與同仁進行分組。 2.運用腦力激盪技術，討論「工作可改善之方向」。 3.實際研擬一套可供各單位實務上運用之提案制度。
11:00~12:00 電子腦力激盪	電子腦力激盪的概念與運用技巧 介紹電子腦力激盪之系統工具，並將同仁的提案放在網站上供所有同仁分享。
12:00~	午餐

小結

組織變革需要時間蘊釀，整個過程須歷經不斷地宣導、執行、與評估，在進行宣導時可對同仁說明此次推動核心價值的目的，以幫助同仁了解高層的推行內容與方式。在執行上，可就各組織單位之業務性質挑選一適合的主題以作為核心價值之落實方向，並

訂定出績效評估之準則以評估整體核心價值推動的成效，唯有透過此種方式的不斷進行，核心價值的推動方能成功。（本文作者王精文教授為國立中興大學企業管理學系專任教授、范凱棠先生為國立中興大學企業管理研究所博士生）

參考書目

- 吳定 (1984)。組織發展理論與技術。台北：順達出版社。
- 吳定 (2001)。組織發展：理論與技術 (五版)。台北：天一圖書公司。
- 吳定 (2002)。「組織映象干預技術應用於公部門探討」。人事月刊，35(5)，6-14。
- 陳宏吉 (2002)。台糖公司事業部組織變革與員工認知之研究。中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- Beckhard, R. (1969). *Organization Development: Strategies and Models*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Beer, M. (1980). *Organization Change and Development: A Systems View*. Santa Monica, CA: Goodyear Publishing.
- Burke, W. (1994). *Organization Development: A Process of Learning and Changing*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Cummings, T. G. & Worley, C. G. (2001). *Organization Development and Change* (7th ed.), Cincinnati, OH: Southwestern.
- Friedlander, F. & Brown, L. D. (1974). Organization Development. In M. R. Rosenzweig and L. W. Porter (Eds.), *Annual Review of Psychology* (pp.313-341). Palo Alto, CA: Annual Reviews, Inc.
- French, W. & Bell, C. Jr. (1999). *Organization Development: Behavior Science Interventions for Organization Improvement* (6th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Gallupe, R. B., Cooper, W. H., Grise, M. L. & Bastianutti, L. M. (1994). Blocking Electronic Brainstorms. *Journal of Applied Psychology*, 79(1), 77-86.
- Leavitt, H. J. (1965). Applied Organization Change in Industry, In March, J. G. (Ed.), *Handbook of Organization* (pp.1144-1167), Chicago: Rand McNally.
- Robbins. S .P. (2001). *Organization Behavior* (9th ed.), Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Salamon, L. M. (1981). Question of Goals. In Peter Szanton (Eds.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Wehrich, H. (1985). *Management Excellence: Productivity through MBO*. McGraw-Hill Companies.

附錄

附錄一：TeamSpirit 系統登入畫面

團隊精神 (TeamSpirit)
網際網路群體問題解決與決策支援系統

錯誤的使用者名稱或密碼! 請再試一次或點選 "建立新的使用者帳戶!"
請登入

使用者名稱:
密碼:

參加您所被邀請參與的會議
 管理您所設立的會議
 更新舊帳戶資料

下列指令不需登入,即可使用

建立新的使用者帳戶

附錄二：參與會議清單選取的畫面

參加會議中 ... [[管理會議](#) | [登出](#)]
會議清單 -- 歡迎 范凱棠!

請點選會議名稱以加入此會議
您參與或管理 5 個會議

代號	會議名稱	開始時間	結束時間	角色
118	如何推廣核心價值	2005/06/09 10:36	2005/07/12 23:59	主持人
108	innovation	2005/01/12 18:07	2005/01/19 18:07	參與者
96	FCUMBA	2005/01/07 11:09	2005/01/14 11:09	參與者
91	如何降低台灣墮胎率	2004/09/14 10:49	2004/09/21 10:49	主持人
1	TeamSpirits Introduction	2002/09/16 00:00	2002/12/31 00:00	參與者

[回到頁首](#)

附錄三：如何推廣核心價值會議之議程，包括議程項目及各項目的活動類別

參加會議中... [\[會議\]](#) [\[議程\]](#) [\[與會人員\]](#) [\[登出\]](#)

會議議程執行工具

會議議程: [如何推廣核心價值](#)

會議說明: 民國九十年行政革新會議將「行政文化」列為八大議題之一，並研訂「建立行政核心價值體系推動方案」，提出「建立對國誠感」等五項價值，人事局為徹底革新行政文化，建立公務人員實踐公共服務之價值基礎，於九十三年二月二十五日核定「創新」、「取」、「專業」三項核心價值，期能藉由這三項具前瞻性的價值，以達強力啟動公務人員變革的效果，進而建立優質的行政文化。

請點選會議名稱以加入此會議
8 個議程細項!

議程序號	會議名稱	活動類別	開始時間	結束時間
1	1.核心價值相關資料分享	Share information	2005/06/09 10:47	2005/07/1: 23:59
2	2.自我介紹	Share information	2005/06/09 10:54	2005/06/2 23:59
3	3.如何促進辦公室同仁互相認識	Brainstorm ideas	2005/06/09 10:58	2005/06/2 23:59
4	4.找出促進同仁互相認識的方法	Rate alternatives	2005/06/09 11:01	2005/06/2 23:59
5	5.如何宣導核心價值觀	Brainstorm ideas	2005/06/20 11:59	2005/06/2: 11:59
6	6.評分評估	Rate alternatives	2005/06/21 16:45	2005/07/0: 16:45
7	7.決定出一項最適宜宣導核心價值觀的方法	Multicriteria evaluation	2005/06/26 23:59	2005/07/2: 23:59
8	8.如何推動核心價值觀	Multi-aspect brainstorming	2005/07/04 23:59	2005/07/1: 23:59

附錄四：多元腦力激盪工具之運用畫面

會議: [如何推廣核心價值](#)
 活動: [8.如何推動核心價值觀](#)
 活動說明: [請根據腦力激盪的四項原則,分別想出如何進行宣導核心價值觀的方法](#)
 類別: [宣導的內容為何?](#)
 解釋: [請根據腦力激盪的四項原則想出宣導的內容為何?](#)
 請輸入您的意見(一次一個):

已產生的意見: 32 個意見已產生於 [宣導的內容為何?](#) 類別

意見
改變舊有“法令有規定的事項才能做”的觀念，變成“法令沒有規定不能做的就可以做”
創新與專業與帶領國家經濟發展政策之關係
國家的運作需所有公務人員共同經營
由機關首長帶領同仁登上玉山宣誓貫徹核心價值行動決心
有助公務人員官僚形象改善
有助提升國家競爭力
引進民間企業核心價值落實之成功案例
進取可以避免邱小妹事件發生
核心價值與管理績效(針對首長及主管人員)
從知識效應看核心價值(行政文化的提升->政府效能->生活品質->影響每個人,包含公務人員)



附錄五：評分評估活動與會人員使用評分工具之畫面

參加會議中 ... [[會議](#) | [議程](#) | [與會人員](#) | [登出](#)] [說明](#)

評分工具

會議: 如何推廣核心價值

活動: 評分評估

活動說明: 最喜歡的意見給予10分,最不喜歡的意見給予1分

Vote 0 (zero) to obtain from an alternative.

[投票](#)

[看投票結果](#)

57 意見

意見	評分
作海報	0
請明星代言 ex 請五佰或周杰倫作詞曲並演唱	0
辦理園遊會	0
辦理竿觀摩研習成果發表會	0
以筆或尺刻上核心價值	0
每天電腦開機第一個網頁即顯示核心價值,置於各機關網站首頁	0
舉辦核心價值測試之有獎徵答,辦理活動,有獎徵答,舉辦有獎徵答	0
將核心價值測試連續二次未答對者公布姓名	0
要求公務機關職員識別證刻上核心價值	0
院會中由院長帶頭宣導核心價值的重要性與積極意義	0
所有政府出版品及印刷品均show出核心價值	0
辦理徵文比賽	0
選拔英雄人物	0

附錄六：評分評估活動工具顯示團隊整體評估的統計結果

評分工具: 團隊評估結果

25 人與會, 10 人投票!

投票詳細結果

關閉此視窗

團隊平均	標準差	意見
7.78	2.33	領導者要以身作則，帶領組織核心價值文化，並時時激勵員工
7.44	1.81	院會中由院長帶頭宣導核心價值的重要性與積極意義
7.22	2.11	製作廣告短片於媒體播放, 製撥廣播廣告或製作電視廣告短片, 製作專題網頁, 製作專曲 (以rap方式開播放), 製作宣導影片
7.22	1.79	請有說服力之名嘴巡迴演講, 讓核心價值內化至人心
7.11	3.44	辦理專題首長及主管人員研習營, 加強觀念宣導, 並激發機關間彼此之競爭, 一段時間後, 再將同批首長一次研習, 請其報告心得。
7.00	2.56	給巨額獎金
7.00	2.24	經驗分享——發給獎金，鼓勵已具成效機關作發表會
7.00	2.65	Ensure leadership from the top
6.89	2.26	與天下或遠見雜誌等重量級媒體合作專題報導
6.67	2.12	舉辦各機關創新, 進取, 專業競賽活動
6.56	2.35	利用捷運車廂或公車看板作宣導看板

現代公務人員公民倫理的強化



顧慕晴

摘要

本文旨在分析公民倫理對公務人員施政時的重要性與啓發。公民倫理乃是由公民身份所引伸而出。公務人員為政府的直接經營者，較之於一般民眾，承擔更大的公民倫理責任，其應如何藉其職責落實公民倫理，為本文關切之重點。本文首先剖析公民身份之意義，並藉此探討公民倫理對公務人員的啓發。主要有：公務人員應擴大公民人數與權益、公務人員須有效調處社會團體的差距；公務人員應使組織內外決策權水平化；公務人員應重視公眾利益；公務人員擔負教育民眾之責任；公務人員應促進社區意識。

關鍵詞：公民身份、公民倫理、公務人員

A Study of the Promotion of Citizenship Ethics for Civil Service

By Guh Muh-Chyng

Abstract

Citizenship ethics is the behavior norms of one citizen to be expected to practice for his country. Compare to the general citizens, civil service is the main runners of one country. So, they take more burden than the general citizen to execute citizenship ethics. A civil service should, by means of his duty, to get through the following responsibilities for citizenship ethics : enlarging the number of one country's citizen and increasing their citizen rights; reducing or subsidizing participation cost and consumption cost for the disadvantaged groups to alleviate influence difference among the groups in one society; non-hierarchically exercising discretionary authority; placing public interest above any other considerations; educating the citizenry; and advancing the value of community.

Key words: citizenship, citizenship ethics, civil service

壹、前言

民國 90 年 6 月 7 日行政院頒佈「建立行政核心價值體系推動方案」，目標在於建立公務人員對國家的忠誠感、對社會的關懷情、對政府的向心力、對民眾的服務心，及對公務的責任感。此即在於揭櫫我國現代公務人員於行政時，所追求的最高目標，所應懷抱的精神標竿。因之，公務人員須隨時提醒自己該如何做，對國家、社會、政府、民眾與職責是最適當的；對國家、社會、政府、民眾與職責，我應該表現出何種行為？應該避免何種行為？這就是一位公務人員是否稱職的關鍵所在，也是一位公務人員的責任所在。在此方案中，並提示深化核心價值的實施要領，其中要項之一，即是「強化公務人員的公民倫理」，爰針對此點，提出管見，希望對公務人員公民倫理的強化有所助益。

所謂公民倫理，即是一位公民對公共領域所應擔負的責任，及所應表現的行為。所謂「公共領域」，相對於個人生活「私領域」，是由大眾所組成且由大眾共同參與所形成的領域。在私領域中，每一個人有其充分完整的決定權，並得到充分的保障，不受他人干擾。但是，人類是群居的社會生活，必然和他人有所互動，此種與他人互動的部分，即

為公共領域。在公共領域中，每一個人不但成就了社會集體的存在，也達成了個人目標。因之，讓公共領域的存在與發展，是每一個人無可推卸的責任。在公共領域中，個人不能為所欲為，必須與他人相互溝通，相互協調與共同決定公共事務。因之，一位成年人，具備足夠的知識能力後，進入公共領域，成為一位公民，其對公共領域承擔一定的責任與行為規範，此即構成為公民倫理。

在現代社會中，一位公務人員是公共領域的直接經營者，而且掌握龐大的經費、公權力，故其擔負著比一般公民更大的公民倫理責任。就一位公務人員而言，其對公共領域應承擔何種的公民責任？其應表現出何種的行為？其應以公務職責完成公民責任的境界為何？實值深入探討。尤其是 1980 年以降，新公共管理運動風起雲湧，強調公共行政師法企業，提昇創造力，極大化生產力與績效，各國均起而效尤，也產生了相當的成果。但是，新公共管理運動仍有其不足之處。蓋其僅著重政府「如何作」(how governments do)的工具性考量，而忽視政府「做什麼」(what governments do)的目的性思考，以及公務人員應扮演何種角色的倫理性思考。(C. Stivers, 2001: 597) 因之，對公務人員所應承擔的公民倫理，幾乎付之闕如，造成極為

嚴重的後果。今日政府提出核心價值與公民倫理的訴求，更見時代的意義。

本文的論述過程，首先對公民身份作一介紹。在瞭解公民身份的意義之後，以此為基礎，進一步探討一位公務人員，應表現出何種的公民倫理。

貳、公民身份的意義

公民身分 (citizenship) 一詞，在早期與近代之西方政治哲學中，具有悠久的歷史，其含意歸納言之，可包含兩層意義，一為地位 (status) 的含義，另一為實踐 (practice) 的含義。(C. Stivers, 2001: 583-588) 地位的意義指涉公民與國家之間一組正式的關係，包括所享有各權利與負擔的各種義務。實踐的意義則指涉公民為經營一良好的公共領域生活，所必須具備的各項政治能力與政治活動。

一、地位的涵義

就公民身分為地位的意義而言，其涉及公民與國家之間的正式法律關係。亦即公民身分指涉每位成年國民所享受有之憲法及法律保障的諸種權利，與所負擔的各項義務。法律上公民身分的保障，在西方主要是基於為避免個人利益受損的思想，而非依隨著為了讓公民積極參與公眾事務而來。因之，法

定地位的公民身分，其意義稍顯消極。一般而言，此面向意含的公民身分，層次較低 (low)、力量較微弱 (weak)。(R. C. Chandler, 1984: 197) 因其僅就法的層次而言，而不涉及公民實際所享有之公民權。

雖然如此，法定形式的公民身分仍有其重要性。此種重要性，緣自於其決定了公民身分的基本內涵與範圍。正如 T. L. Cooper 所言，法定公民身分的意義，確立了公民權利義務的基本範圍與內容。(1991: 47) 就美國歷史而言，將婦女與有色人種納入公民的範圍，使他們享有與其他公民一樣的權利，負擔相同的義務。在公民人數的增加過程中，使公民身分的範圍不斷擴展，也使得法律上公民身分的輪廓因而擴大、充實。

地位面向的公民身分意含固然有其重要性，但亦有限制。其不足之處，主要是將公民身分意含拘泥於政治、法律面向，而未能延伸至文化面向與經濟面向。所謂平等的公民身分，從政治面向看，就是每個人擁有相同的法律公民權利。但是，縱使法律上如此規定，如果一國文化觀念，認為具有某一特性團體的人們是愚笨的、次等的，則他們所享有的公民權利必定遭到壓抑與剝奪。例如，美國憲法強調自由平等的精神，但在擴大法定公民身份的過程上，卻並不順利。在

納入婦女與有色人種的過程上，引發美國社會極大的爭論，最後，費盡千辛萬苦才將他們列入公民的身分。這就是文化面向的限制。另從經濟面向言之，美國憲法中認定每個人具有擁有私有財產的權利，因之，在這個政治原則之下，每個人雖然均能盡其能力賺取金錢。但是，在實際的經驗世界中，並未因此項權利的存在，而使每個人擁有類似的財富數量。實際上所產生的結果，卻是人人具有相同的法定地位，但在經濟上卻有懸殊的貧富之別。甚至，美國早期即以財產的多寡，作為具有法定公民身分的憑藉。J. N. Shklar 曾說：「共和國中獨立的公民，具有追求財富的平等權利，此種經濟獨立與自我財富導向的觀點，在以往被視為公民身分的倫理基礎，曾受大力的提倡，因此，財富即為公民身分。」（1991：70）職是之故，僅強調地位意義的公民身份，並不能夠使每一位公民享有類似的權利與結果。事實上，政治和經濟是相互交纏的，相互影響的。每個人所具有之政治地位不同，就影響了各自經濟運作的機會以及對財富的分配與使用；相對之下，不同的經濟實力也塑造了每個人不同的政治機會，富有者總能夠較之於貧窮者更有機會接觸政治，影響決策。因此，僅重視法律地位的公民身分，往往產生與公民身分所

要求完全相反的結果。社會中，往往因財富的差異懸殊，使貧窮者無法享有如富者完整的公民權利。

基於以上之敘述，法定地位之公民身分在公共行政上，引發兩項重大的倫理問題，一是文化觀念的限制；二是經濟安全與政治能力的不對稱關係。

二、實踐的涵義

公民身分的實踐涵義包含四項特質：1、對公共事務施行決定性的判斷（the exercise of decisive judgment on public matter），2、對公共善的奉獻（devolution to the public good），3、教育與發展（education and development），4、社區意識（community）。

（一）對公共事務進行決策

學者對此特質的觀點，主要來自亞里斯多德的看法。亞里斯多德認為公民身分的確保，並不在於長期居住於一地，亦非法定權利的擁有，而是其能參與公眾事務的決策與對公務職位的甄補。依亞氏之意，所謂希臘公民即是有權參與國家治理者。H. Arendt 亦認為希臘公民能夠對公共事務行使決策權，是區別公民身分與屬民身分（subject）的標準。後者雖能擁有某些公民權利，以及能實行個人的慾望，但是能夠參與治理者才是公民。（1963：127-130）

此一參與公眾事務決策的權利，依據 J. H. Schaar 的看法，是超越希臘執政者的權力，是不可任意剝奪的，有其合法的來源，如源自憲法或自然法、悠久的習俗等。Schaar 亦認為希臘公民決策權的行使是互動的（interactive），即須與他人互動、溝通、妥協，方形成最後的決策。（1970：287）M. I. Finley 亦認為希臘民主的標準之一，在於公民能與其他公民行使決策權，並制定有約束力的法定決策。他指出絕大多數的希臘公民，即使教育程度不高，亦能相當程度的瞭解，儘管在眾多事務之上，是需要專家的忠告，但最後的決策仍須由他們決定。雖然在公民議會中，某些睿智的人很自然的成為意見領袖、菁英，但這些人的優勢，只是植基於個人特質而非制度；也就是領袖和菁英是在與眾人互動中形成的，而非具有法定地位。無怪乎希臘公民堅定地認為公共事務需要英雄的領導，並非意味對決策權的放棄。（1985：25）

希臘公民對決策權的行使，是以務實的智慧（practical wisdom）為基礎。務實的智慧是對如何促進善的生活的一種深思熟慮能力，並非是科學知識或探求科學知識的能力，亦非工具式的技藝知識，而是以正義、善為原則，作為判斷的基礎。但對這原則的使用，容許爭議，且任何的判斷並非一成不

變、定於一尊，是隨著時空情境而有所改變。

（二）對公眾利益的奉獻

注重公眾利益而非狹隘的個人利益，是實踐涵義的公民身分所要考量的主題之一。凡是主動特質的公民，必須顯示其個人決策切近於公眾利益。Wolin 認為所謂「政治」，本質上，即是重視集體利益。一位公民必須考量大眾的利益，此種能力的建立，是能夠整合多元社會中各種不同且衝突的需求。

（1960：429）R. Flathman 則進一步說明公眾利益與私人利益之間的關係，他認為因為在現代社會中強調個人權益，所以，「公眾利益」（public interest）的觀念已取代欲追求一客觀「共善」（common good）的念頭。此種改變是具有健康的特質。因為追求客觀性質的共善，往往對個人權益反而是一種威脅。因為，任何政策均有其系絡性，不可能有一適合任何情境之單一共善存在。過於強調一致的共善，必然使某些人的權益遭到壓抑、犧牲。Flathman 亦認為對公眾利益的追求，似可依循政策的可能後果，以及某些是非善惡的基本原則而行，並透過理性的對話，找尋出特定情境中的公眾利益。（1966：82）B. Barber 以為注重公眾利益是使大眾朝向一共享價值的起點，其倡導「互利共生的政治」（politics of mutualism）以克服私人利益的偏狹。

(1984：198)

(三) 教育與發展

公民身份的實踐是需要長期公共事務教育與參與政治技能的訓練。此一觀點的思考脈絡為：(1) 人類是需要關注比自己私人事務更為廣泛之公眾事務的經驗，(2) 對公眾事務關注的經驗，是使國家能由公民良好管理的保證。J. S. Mill 認為公民參與陪審團之事務的經驗，使他們與一般人，無論在觀念、技能上，均大不相同。(1972：233) Mill 的主要觀點認為公共事務的教育是公民的公共責任，每一個人之所以被稱為公民，是其能從事自我私利之外觀點的考量；能受私我偏愛之外的原則所導引；能引用那些使公眾利益存在的原則。依隨此思考的方向，法國人 A. de Tocqueville 認為美國社會中，公民參與地方性政治事務，使得公民有機會注意到公眾的利益，正確的瞭解私人利益在社會中的位置；由此政治教育的機會，使人們由原先懷著自我利益參與政治的自私觀點，因而轉變為具有公共德性。(1945：II，112) 教育發展觀點的公民身分，強調公民不僅具有支持公眾利益之傾向外，更有實際的能力去完成它。

(四) 社區意識

主動公民身分的第四特質為公民之間具

有社區意識。此種共同的社區意識影響公民的倫理活動、功能活動和認知活動。在古希臘時代，公民間透過面對面的討論與辯論，增加彼此休戚與共的共同意識。但是，此種共同社區意識並非源自毫無異議的唯一意見，而是來自各團體間不同意見的不斷折衝、妥協而形成。衝突對民主政治而言，固然有其負面意義，但亦有正面意義。正如 M. I. Finley 所言：「經由衝突而後形成的共識，可確保民主政治免於淪為寡頭專政。」

(1973：72-73) H. Arendt 更進一步言，衝突是不可避免的，它使公共論壇充滿了活力。公共生活的多采多姿尤賴無數的異議而確立。(1958：57) A. de Tocqueville 亦表達出類似的看法，使社會中的成員結合在一起。他認為美國的公民若沒有機會參與公共事務的組織，每一個人將是孤立的。因之，唯有加入公共性的組織，個別的公民方能瞭解與欣賞大夥兒所做的共同努力。Tocqueville 亦指出雖然組織中大家努力朝向共同的目標，但並不意味有義務依隨相同的規則。(1945：II，106；1945：I，205) 言下之意，社區中應避免一言堂情況的發生。B. Barber 也認為政治的本質並非在防止衝突，而是在激發衝突，政治尤須透過「強烈的民主對話」(strong democratic talk)，方能使民眾真正從事公共思

考與政治判斷，也使民眾能夠構思社會整體的未來。(1984：197)

依據早期與近代西方政治哲學的觀點，實踐意含之公民身份，可作如下的歸納：

1、公民身份乃以務實智慧為基礎，使用縝密的判斷，對公共事務進行決策。2、經由理性的對談，認定特定時空的公眾利益。3、經由實際政治活動的參與，發展個人治理的能力。4、經由公眾彼此間的互動與深思熟慮，形成社區意識。

參、公民倫理對現代公務人員的啟發

此部分論述的重點，將以前述公民身份之地位與實踐的意義為基礎，論述公務人員如何於實際行政之時，善於發揮公民倫理，打造一良好的公共領域：

一、公民人數與權益的擴大

所謂公民，即是在憲法、法律之下，享有各種權益，與負擔各項義務者。故凡生活在台灣島上，具有中華民國國籍的成年人，其各種憲法與法律的權益，公務人員必須予以有效保障。消極上，不可侵犯；積極上，尚須擴大，以使每一公民不僅具有「人」的尊嚴，並且能完成自我的慾望，過著安居樂業的生活。就此點而言，政府以往對原住民、殘障人士的優惠照護已奠定了良好基礎。然

而，公民權的擴大，不單是針對已有公民權者，亦須針對目前長期居住於台澎金馬，散佈四處，默默耕耘，但尚未取得公民權者。例如，近日逐漸增多的外籍新娘，公務人員於行政之時，不可有歧視、瞧不起的心態。對於歧視外籍新娘的流俗觀念，亦當有所改變。

二、社會團體間差異的有效調處

公務人員應善於調處社會中各種力量不一團體的關係與地位。此點主要針對法定地位公民身份所帶來的缺失，而有所回應。法定地位的公民身份強調每位公民所擁有的法定政治權利，而忽視不同團體間因實際政治力量的差異，所產生之經濟實力懸殊現象。傳統的團體理論學者，如 A. F. Bently 和 D. B. Truman 等認為只要自由的讓各種團體參與政府運作過程，則每一個團體，無論勢力大小，皆可反映其需求。M. Parenti 認為這種樂觀的看法，有其嚴重缺失，不足以掌握真實情況。他以為，在實際上，只有那些擁有充分資源之團體的需求、呼籲，才會為當政者聽到，因為參與政治並非毫無代價，是需要支付一定的參與成本 (participation cost)，如金錢、時間等。弱勢團體因支付不起，無法採取宣傳、遊說、遊行等途徑闡揚其理念，因而使其觀點遭致忽視。(1970：501-530)

為了能讓弱勢團體亦能真實的參與政治、表達需求，公共行政須放棄以往之效率化、標準化的觀點。因為在這些觀點之下，行政機關對所有大小、強弱團體均一視同仁，如此雖達到平等（equality）的要求，但卻未完成濟弱扶傾、使各團體居於同一立足點平等上的社會正義（equity）目標。如果行政機關一味強調標準化，最後將使社會的不平等現象制度化，積重難返。公務人員反成為不正義社會的幫凶。或許在追求社會正義的過程中，會犧牲財貨生產的效率和數量，但這些影響都是短期的與有限的，真正的獲利卻是整體民主制度的長期與廣泛效率。（W. Bennis, 1966）因之，公務人員須設法降低或補助參與成本，使弱勢團體能真正參與政治。公務人員由於在行政過程中，具有相當的裁量權，故其能一定程度的調處社會團體間的關係，反應弱勢團體的需求。

行政機關除了設法降低或補助參與成本外，亦要考量「消費成本」(consumption costs) 的問題。蓋人類欲具有尊嚴，須以一定的經濟財貨為基礎，若其因貧窮而無能力消費，則再多的財貨亦無意義。因之，就此點而言，公務人員亦須善於調處，設法降低或補助消費成本，使弱勢團體能實際享受有尊嚴生活所需的各項財貨。

三、決策權力的水平化、分享化

近年來，學界在論述公民倫理時，均強烈的主張公務人員於行使權力時，須持非層級（non-hierarchy）、非菁英（non-elitist）的態度，亦即行政機關決策是一與民眾合作的過程，而非層級節制的運作型態。G. Frederickson 和 C. M. Stivers 認為這種非層級節制式的決策型態，正足以適應現代事務複雜，需廣泛參與、權力分享、經常回饋的需求。（1982；1990：246-273）學者 T. L. Cooper 所強調的水平式權威（horizontal authority）、權力分享（power with）觀點，正可以掌握此中精神。雖然，有學者認為水平式的權威和權力分享，可能會破壞立法機關對行政機關層級節制式的監督。但是，層級節制式的監督所產生的問題，遠比其所能解決的問題多得多，它往往造成不平等、工具主義、和不注重民眾的需求的弊端。所以，T. L. Cooper 建議：

權力分享亦即在決策過程中，和各參與者之間的欲望，以合作、整合方式呈現，而非想操控一切；並使參與者之間有機會相互影響，各種資訊、意見和判斷在決策過程中均能反覆出現。（1991：140）

他也認為對水平式權威的強調，亦可使公務

人員抗拒那些明顯不合公眾利益的上級命令。美國於 1995 年奧克拉荷馬市聯邦辦公大樓爆炸案發生後，所出版的一本書 ---- 「政府是我們」(Government is Us) 中，提供了讓公民參與決策的具體方法，包括：分配機關資源以使公民參與決策；獎勵與公民共同作成決策的公務人員；建立一個從方案草創至執行，持續存在，由公民與公務人員組成的團隊；在公民最方便的時刻、場所舉行會商；在議案仍在成形時，儘可能的將更多公民納入；鼓勵多方的討論，而非單方面的宣示。(King et al, 1998: 201)

四、公眾利益的重視

具有公眾之心是公民倫理的另一探討主題，是公務人員須將公眾利益置於實際政治利益、專業主義和效率之上。David K. Hart 認為官僚的最基本責任，就是擔任一位好的公民 (good citizen)，專業主義也必須以此為基礎。公務人員應努力於「以最好的頭腦加入最好的心地」(the best head joined to the best heart)。(1984: 114)

C. Stivers 認為公民倫理是以兩種重要觀點，補充專業主義的不足，一是使公務人員破除偏狹專業範圍的限制，儘可能的與更多的民眾互動，並使其參與機關的決策。二是將政府的領導，視為一促進政府與民眾合作

的努力，而非在於由上而下，單方面的指揮民眾。(1991) T. L. Cooper 也從托克維爾的角度，說明如何化解自我利益與公眾利益之間的落差。由於美國歷史的特殊性，使美國民眾對於放棄個人利益，成全崇高理想的作法，有所恐懼，認為達成公共利益是在壓抑個人的自由。但是，若能透過對社區事務的參與，將其他人的思考和自我利益一起考量，就能夠彌補全然從自私出發之自我利益的缺失，並使自我利益成為「受啟迪的自我利益」(enlightened self-interest)。因之，社區觀念能使個人瞭解到人們之間是相互依賴的，因而調和了自私的自我利益。最重要的是，Cooper 認為為了倡導公眾利益，不必去打壓自我利益，我們所要做的，只是如何使自我利益謙虛些罷了。總之，對公眾利益的強調，能使公務人員的倫理思考超越僅僅對立法機關、長官、功能理性負責的觀點，而能以公民受託者的角度思考問題，處理問題。(1991: 157)

五、教育民眾責任的擔負

以往無論是民眾或學者均認為公務人員的責任，只是在於以專業知識為基礎，客觀中立的執行政策。至於政策的輸入是民眾或國會議員之事，所以，公務人員不必擔負教育公民的責任。然而，公民倫理的教育發展

觀點，是要求公務人員須教育公民。D. Marthew 認為公務人員有責任要讓民眾能夠從整體的角度思考問題，能夠瞭解決策的後果及潛在的問題。(1984: 124) 從實際角度言之，John Rohr 以為對公民教育的途徑，可透過公務人員與民眾日常行政過程的接觸來完成。公聽會即是一良好的途徑，其可扮演托克維爾所謂「免費公共學校」(gratuitous public school)的角色。(1984: 139) R. C. Box 和 D. Sagan 也認為公務人員必須提供公民足夠的資訊與技巧，能使公民充分的瞭解問題，從事理性的決策。(1998: 169) 公務人員更要主動的尋求與民眾的對話機會，來形成議題。C. Stivers 堅信唯有經由對公共事務的參與，方能使公民成為真正的公民：

假使公民在公共事務的執行過程中，有機會和公務人員共同行使自由裁量權，而非僅止於向公務人員訴求滿足其需求，則公民能夠改善其參與的技巧，並能做出明智的決策。(1988: 110)

總之，教育發展觀點的公民倫理，對公務人員而言，是要擔負讓一般公民有機會實踐其主動的公民身份，以發展其政治參與的技巧。

六、社區意識的促進

社區意識的含意有兩種不同的觀點，一

是將社區視為一種藉由公民和政府分享權威，所形成的共同盟約(covenant)或社會契約。因之，公民身分乃一動態的過程，即透過平等關係、合作關係，形成共同意識的聯盟。由此視之，公務人員須不斷更新社會契約的內涵，以適應不斷改變的社會大眾需求。另一社區的觀點，是公務人員須培植社會中介於政府機關和私人企業之間的非營利社團的力量。因政府機關和私人企業的觀點各有所偏，政府機關以官僚觀點為主，私人企業以牟利為主，而非營利社團則是厚植公正之公民意識的場所。

D. Foley 認為無論是哪一種社區的觀點，若欲使其落實，政府都必須撥付資源，授與權威，支持適當的社區參與，否則社區意識將只是一場空。公務人員必須正視社區，並且建立必要的結構與過程，將公民納入行政過程之中。(1998: 152)

綜之，公民倫理的觀念，可提供公務人員於日常行政過程中，下列的倫理導引：

- (一) 透過公民人數與權益的增加與深化，擴大公民權。
- (二) 以降低或補貼參與成本、消費成本的方式，調處社會中各個團體的地位，以達社會公正的倫理目標。
- (三) 擴大行政機關內部，以及機關與外界

公民的水平權威關係；培養合作而非指揮命令的決策型態，最後的決策源自眾人的互動，而非菁英的指示；發展公民主動參與行政機關之議程設定、政策形成與政策執行的運作；決策是以深思熟慮的實務智慧為基礎。

- (四) 將最廣泛考量之公眾利益，置於所有考量之上，包括效率、專業主義、實際政治等；努力建立合於實際情勢的務實知識；樹立包含他人觀點的自我利益；擔任廣泛公眾利益的受託者。
- (五) 教導公民關於重要的公共議題和政府運作的情形；建立公務人員與公民之間的實質對話機會。
- (六) 社區意識不僅是一種公務人員與公民之間的盟約、相互考量，亦須重視、培育與輔導社會中的非營利中介團體。

肆、結論

人類社會中，公共領域的集體生活是不可或缺的。然而，如何建立一良善的集體生活，一般人是以公民角色出現，即享受憲法、法律所賦予的各種權利，又擔負著各種的義務，以使公共領域能持續下去。公務人員是公共領域的直接經營者，故其對社會集體生

活的妥善發展，承擔著更大的責任。這份更大的責任，就是公務人員的公民倫理。公務人員必須透過公務職責的行使，善盡下列公民倫理的責任：一、其須擴大社會中公民的人數與權益；二、扮演社會團體間有效調處者；三、應使行政機關的決策權力水平化、分享化；四、重視與實現公眾利益；五、擔負教育民眾之責任，和六、促進社區意識。

尤其是在今日新公共管理運動當道，我們雖不能抹殺其可取之處，但其缺乏公務人員在整體社會中應扮演何種角色的倫理思考，為其不足之處。政府提出核心價值與公民倫理的訴求，正可以彌補其缺漏。(本文作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系教授)

參考書目

- 江岷欽、劉坤毅（1999）。**企業型政府**。台北：智勝文化。
- 林鍾沂（2001）。**行政學**。台北：三民書局。
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Arendt, H. (1963). *On Revolution*. Harmondsworth, UK: Penguin Books.
- Appleby, P. H. (1952). *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton

- Rouge: Louisiana State University.
- Appleby, P. H. (1965). "Public Administration and Democracy." In R. C. Martin (Ed.) *Public Administration and Democracy: Essay in Honor of Paul H. Appleby*. Syracuse, NY.: Syracuse University Press.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bennis, W. (1966). *Beyond Bureaucracy: Essays on the Development and Evolution of Human Organization*. New York: McGraw-Hill.
- Box, R. C. & D. Sagan. (1998). "Working with Citizens: Breaking down barriers to citizens self-governance" In King, Chery Simrell et al. (1998) *Government is Us: Public Administration in Anti-Government Era*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.
- Chandler, R. C. (1984). "The Public Administrator as Representative Citizen." *Public Administration Review (PAR)*, 44, 196-206.
- Copper, Terry L. (1984). "Citizenship and Professionalism in Public Administration." *Public Administration Review (PAR)*, 44, 143-149.
- Copper, Terry L. (1991). *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Cooper, Terry L. (1998). *The Responsible Administrator*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Denhardt, Robert B. (1968). "Organizational Citizenship and Personal Freedom." *Public Administration Review (PAR)*, 28, 40-49.
- Denhardt, R. B. (1999). *Public Administration: An Action Orientation*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Finley, M. I. (1973). *Democracy Ancient and Modern*. New Burnswick, NJ: Rutgers University.
- Finley, M. I. (1985). *Politics in the Ancient World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Foley, D. (1998). "We want your input: Dilemmas of Citizen Participation." In King, Chery Simrell et al. (1998) *Government is Us: Public Administration in Anti-Government Era*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.

- Frederickson, H. (1982). "The Recovery of Civism in Public Administration." *Public Administration Review (PAR)*, 42, 501-508.
- Flathman, R. (1966). *The Public Interest*. New York: John Wiley and Sons.
- Gawthrop, L. C. (1984). "Civis, Civitas, and Civilitas: A New Focus for the Year 2000." *Public Administration Review (PAR)*, 44, 101-107.
- Hart, D. K. (1984). "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and the 'Public' Administration." *Public Administration Review (PAR)*, 44: 111-120.
- King, Chery Simrell et al. (1998). *Government is Us: Public Administration in Anti-Government Era*. Thousand Oak, CA: Sage Publication.
- Marthew, D. (1984). "The Public in Practice and Theory." *Public Administration Review (PAR)*, 44: 120-125.
- Milgram, S. (1974). *Obedience to Authority: An Experimental View*. New York: Harper & Row.
- Mill, J. S. (1972). "Utilitarianism." In Acton, H. B. (Ed.) *Liberty, and Consideration on Representative Government*. London, UK: Dent/ Everyman's Library.
- Parenti, M. (1970). "Power and Pluralism : A View from the Bottom." *Journal of Politics*. 32, 501-530.
- Rosenbloom, D. H. (1998) *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: The McGraw – Hill Company.
- Schaar, J. H. (1970). "Legitimacy in the Modern State." In Green, Philp & Sanford Levinson (Eds.) *Power and Community : Dissenting Essays in Political Science*. New York: Pantheon Books. 276-327.
- Scott, W. G. & D. K. Hart. (1979). *Organizational America*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Shklar, J. N. (1991). *American Citizenship: The Quest for Inclusion*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stivers, C. (1990). "Active Citizenship and Public Administration." In Wamsley, Gray L. et al. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage Publications. 246-273.
- Stivers, C. (2001). "Citizenship Ethics in Public

Administration.” In Cooper, Terry L. (Ed.),
Handbook of Administrative Ethics
(pp.583-602). New York: Marcel Dekker.

Thompson, D. F. (1985). “The Possibility of
Administrative Ethics.” *Public Admini-
stration Review (PAR)*, 45, 555-561.

Tocqueville, A. de. (1945). *Democracy in
America*, 2 vols. New York: Vintage
Books.

Wolin. (1960). *Politics and Vision*. Boston:
Little Brown.

中級主管的行政倫理核心價值



詹靜芬

摘要

明確界定行政倫理核心價值的實質內涵，有助於實務上行政倫理的提倡與實現。是以本文所特別重視的核心概念，在依行政倫理的性質及組織階層劃分倫理的具體價值內涵。就性質而言，行政倫理內涵應包含消極的防制不倫理行為及積極的促進倫理思考及作為等二項；而不同層級的行政人員，由於角色及職能不同，倫理內涵亦應各異，其中中級主管由於其承上啓下的角色及職能特性，對組織內部的影響力及重要性是不亞於領導者或基層人員的，因此頗具研究價值。根據實證調查結果，目前我國中央行政機關中級主管所側重的倫理價值項目，依序為：一、利益迴避，二、負責盡職，三、為民服務，四、誠實原則，五、嚴守秘密，六、公共利益，七、國家忠誠，八、客觀中立，九、人道關懷，及十、專業化等。

關鍵詞：防制性行政倫理、促進性行政倫理、中級主管、憲政價值

The Core Values of Administrative Ethics for Mid-level Managers

By Chan Ching-Fen

Abstract

It would be helpful to promote administrative ethics practically by limiting its core values theoretically. It contains two perspectives at least, one is the defensive administrative ethics such as anti-corruption, integrity, ruled by law, and so on. The other is the affirmative administrative ethics like as fairness, justice, public good, etc. Mid-level managers who are on the core of organization have to face more complex ethical dilemmas than the top managers and the bottom ones. The core values of administrative ethics for mid-level managers in the Administrative Yuan orderly are: 1.avoidance of conflict of interest, 2.responsibility and accountability, 3.service for people, 4.integrity and honesty, 5.respect of official secrets, 6.service in public interest, 7.loyalty to nation, 8.impartiality, neutrality, objectivity, 9.service in humanity, and 10.professionalism.

Keywords: defensive administrative ethics, affirmative administrative ethics, mid-level managers, regime value.

壹、前言

明確界定行政倫理核心價值的實質內涵，有助於實務上行政倫理的提倡與實現。然而行政倫理內涵絕非消極的防制不倫理行為，如反貪倡廉等已足，而應包含積極的促進性倫理思考及作為，如對公平正義、公共利益等憲政價值的重視及強調。

此外，不同層級的行政人員，由於角色及職能不同，倫理內涵亦應各異。高階主管因擔負大部分的決策功能，故應特別強調決策倫理；基層文官主要在忠實地執行既定政策，故應強調階層倫理及專業倫理；中級主管則為組織機關管理核心，一方面要擔任主管職務，肩負決策權、人事權，及管理權等，應著重的是決策倫理、管理倫理；二方面卻又要致力既定政策目標的實現，而必須兼顧階層倫理及專業倫理。易言之，各級行政人員間之倫理內涵並非一成不變地一體適用的。本文以中級主管為探討對象，乃著眼於其承上啟下的角色及職能特性，正如 Likert (1961) 的「連針人理論」(linking-pin theory)，便強調作為一位組織的管理者，其在組織中連結其他群組之角色的重要性，是以管理者的領導效能端視其面對其上之主管、其下之部屬，以及同僚之間相互衝突的

需求時，所能發揮的協調能力而定。是以中級主管對組織內部的影響力及重要性是不亞於領導者或基層人員的，因此頗具研究價值。

貳、行政倫理的意涵

一般人甚至學界的看法，不乏有將行政倫理一詞等同廉潔 (integrity) 視之者，許多文獻中雖未直陳倫理即廉潔，但在探討如何增進行政倫理時，概將重心置於如何防杜行政人員的貪污賄賂等行為之議題上。此外，亦有將行政倫理與階層倫理二者相混淆者，以為服從組織規範及上級長官指揮即已實踐行政倫理，尤其我國深受儒家文化影響，強調社會秩序是建立在階級 (hierarchy) 與權威 (authority) 之上 (張德勝，1989：92)，有所謂「犧牲小我，完成大我」，以及「君君、臣臣、父父、子子」之長幼尊卑關係，因此特別注重長官與部屬、團體與個人、大我與小我之間的角色分際，希冀從而締造和諧穩定的組織氣氛。於是，階層倫理意識儼然成為我國公務體系倫理價值的主流。在這樣的思考慣性上，對於組織中勇於揭發弊端者 (whistle-blowers) 往往引來「沒有倫理」的譏評，或者即使給予正面的評價，也將流於形式，最後反遭原組織單位或成員的排擠；或者若有不順服長官之命令者，也常被冠以

「不懂倫理」的評論。

廉潔與階層倫理等，當然是行政倫理的一部分，但絕非全部。尤其是自 1960 年代以來「新公共行政」(New Public Administration, NPM) 浪潮所型塑的行政新典範，即在擺脫傳統公共行政對價值中立的要求，而代之以民主 (democracy)、代表性 (representativeness)，及公正 (equity) 等價值議題的強調 (Soni, 1999 : 579)，使得行政倫理的意涵早已大異其趣。Dennis F. Thompson 曾提出一個最根本而實際的問題，即究竟何種情境下所面臨的問題才屬於行政倫理的範疇。根據 Thompson 的看法，有二種常見的行政議題其實並不屬於行政倫理，其一是「中立倫理」(ethic of neutrality)，其二是「結構倫理」(ethic of structure)¹ (Shafritz & Russel, 2000 : 533-534)。Dennis F. Thompson 的看法顛覆了一般人對行政倫理內涵的誤解及想像。申言之，倫理範圍應包含正面倫理行為的促進及負面不倫理行為的防制，而廉潔、行政中立、服從命令等等，皆僅是改善負面不倫理行為中的其中一項而已。

一、倫理與道德的關係

「倫理」(ethics) 一詞源自希臘文的 'ethos'，意指個人的特性 (character)、本質 (nature) 或性情 (disposition)，最早記載倫理行為規範的書面文獻，是舊約聖經中的十誡 (江岷欽, 2001 : 1)。「道德」(morality) 一詞則係從拉丁字 'Moralis' 而來，意指存在於社會中的風俗 (custom)、態度 (manners) 或特性 (character)，是指一般性或規範性的行為 (蕭武桐, 2002 : 14)。此二者，Robert B. Denhardt 認為，純粹的道德行為較無爭議性²，而倫理的行為則因涉及正確與否的判斷，所以倫理層次的考慮範圍不僅涉及道德層次，而且要從法律、科技、經濟及社會等層面加以分析，故此二者有區別的必要。一如 Gortner (1991) 所指出的，倫理議題是具有下列判準的：

- (一) 該情境中存在多元價值的衝突；
- (二) 這些多元價值可分別被確認；
- (三) 必須在這些相競合的價值 (competing values) 中評比排序 (Gortner, 1991b : 148)，進而作為組織決策及個人抉擇的依據。

¹ 中立倫理，係指在代議政府制度之下，行政官員必須遵照民意代表的決策而作為或不作為，並且在執行時保持道德價值的中立；結構倫理，係指公共政策的設計、發展及執行，乃由組織而非由個人負責，因此我們不應僅對政府組織中的某一位政府官員妄下道德判斷 (Shafritz & Russel, 2000 : 533-534)。

² 尤其所謂「常識性的道德」(commonsense morality)，係指大多數人無需清楚的理論化或深入分析，便可以學習並實踐的規範。例如「盡忠職守」、「不說謊欺瞞」、「己所不欲，勿施於人」等。

而倫理的兩難困境也就在必須在這些多元且相競合的價值中作一選擇而產生。

Resnick (1998) 則從適用範圍加以區辨，認為道德是一個社會最一般的標準。這些標準適用於社會上的所有人，不分職業或社會角色 (Pojman, 1995; Resnick, 1998)，例如不說謊、不欺瞞等；而倫理並不是行為的一般性標準，而是社會中個別的專業、職業、體制機構或群體的特定標準 (引自何畫瑰譯, 1999: 20)，例如教師倫理、醫師倫理、企業倫理等，吾人可以輕易發現不同職業間，其中具體內容是不盡相同的。亦即，倫理是某一特定職業群體規範實踐的歷程，而道德則是每一個人追求人格之完美，實現價值之歷程與結果 (蕭武桐, 2002: 17)。所以，當我們談論個人行為時，可以道德稱之，而當我們指涉某一專業的原則時，則通常以倫理稱之 (林鍾沂, 2001: 617)。

無論如何，倫理與道德二者是互為表裡的。透過社會實踐，個體道德才能成為社會倫理；透過個人修養，社會倫理才能成為個體道德 (陳德禹, 2000: 291)。一般說來，除了哲學上的思辯需要將倫理及道德作嚴格的區分外，在應用時因為二者同樣指涉行為

對錯的指引，彼此對等且相當，不會引起意義上認知的落差或誤解，故往往被交互使用 (Thompson, 1988: 40; 引自林鍾沂, 2001: 617)。例如陳秉璋 (1990) 的《道德規範與倫理價值》一書 (陳秉璋, 1990)，文中對於道德及倫理二詞便都是交錯使用的。

二、行政倫理的意義

行政倫理 (Public Administrative Ethics)，古稱「官箴」，於今亦有以公務倫理³或政府倫理稱之者，其意義因學者見解不同而異。

Felix A. Nigro 及 Lloyd G. Nigro 認為，行政倫理是政策執行過程中所反映出價值的選擇及行為的具體標準。Marshall E. Dimock, Gladys Ogden Dimock, 以及 Douglas M. Fox 則認為，行政倫理是有關違反職責的所有事例，及如何建立適當和正確的行政行為；而行政倫理守則之基礎，在於道德的價值。O. P. Dwivedi 則認為當公務員個人或集體利用職權，作出違反應有的忠貞及價值之行為，因而損害大眾對政府的信心及信賴時；或為獲取私人利得而犧牲公眾利益時，即構成公務員的倫理問題。Terry L. Cooper 認為行政倫理最重要的概念就是行政責任，Fredrick Mosher 也持相同看法，認為無論

³ 行政倫理與公務倫理二者其實並不盡然相同，詳細可參考 (Ventriss, 2001)。

公、私部門，責任是最重要的關鍵字。就上述諸位學者之定義看來，所謂行政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的行為（以上轉引自蕭武桐，2002：12-14），主要係強調對不倫理行為的防制。

K. G. Denhardt (1988) 則將行政倫理界定為在合理的行政組織範圍內，植基於核心的社會價值，並訴諸個人和專業責任，針對決策標準所持的獨立批判過程。其中有三個主要關鍵：一係就決策過程所同意的標準進行獨立的批判和質疑；二是所持的倫理標準內容應能反映社會的核心價值，並隨時調整和改變；三是行政人員不僅是以個人，更應以組織成員的身分來考量組織角色和組織目標，以決定如何行動或作成決策的標準。D. F. Thompson (1988) 認為行政倫理係指應用於組織官員行為的道德原則，包括：1、當某一個人的行為深深影響其他個人和社會的福利時，所應尊重的權利與職責；2、集體的實務和政策若同時影響個人和社會的福利時，所應滿足的條件。H. G. Frederickson (1997) 在《公共行政的精神》(The Spirits of Public Administration) 一書中則指出，倫理的領域係屬哲學、價值和道德的世界，主要在追求對與錯的判別標準，為抽象的範疇；而行政

則涉及決策與行動，旨在將工作做好，為一不折不扣的實務。但二者可以相得益彰，甚至價值是行政的靈魂。所以行政倫理的研究，係以組織成員守法、誠實、服膺職業倫理守則與個人道德、執著憲政原則（尤其是權利法案）和憲政價值 (regime values) 為其主要特徵。吾人從上述三位學者的定義中可為行政倫理歸納出一核心意義，亦即行政倫理係指行政人員或組織為其行為和決策的對錯與好壞，所進行的一種反思和原則取向的規範判斷（以上轉引自林鍾沂，2001：616-617），主要在對行政倫理考量中，必然存在多元價值選擇的進一步深思。

對於上述部分學者對行政倫理所下的定義，就本文看來由於時移勢轉，其中或有值得商榷之處。首先，Frederickson 既認為倫理的功能在協助追求對與錯的判別標準，就應屬具體應用層次，而不僅是形而上抽象層次的哲學辯證而已。而 Dwivedi 則顯然將行政倫理範疇界定在負面不倫理行為之相關禁制及罰則上，就目前行政倫理發展看來，內涵已顯不足而有所缺漏。承前文對倫理與道德關係之區辨，因此，筆者認為行政倫理係政府機關組成分子的行為標準規範，其具體表現在行政實務中，係指公務員在行政體系中角色扮演時所應掌握的「分際」，及應遵守的

行為規範（邱華君，1996：16），同時也是行政生活中，行政機關及行政人員間正當關係與正當行為準則的一種規範秩序（陳德禹，2000：289）。而此種角色與行為分際很難有一致而明確的具體對錯判準，其往往是行政組織中存在多元且相衝突的價值，而行政人員必須在這些分別可以被確認且相競合的價值中予以評比排序，因而形成倫理的議題。

三、行政倫理的內涵

正確瞭解行政倫理的具體內涵有助於公務員作倫理的思考，從而使行政行為符合倫理的期待。然而，一般人甚至公務人員自身對「行政倫理」一詞卻可說是耳熟卻不能詳述。熟悉是因為其與每一位公務人員的行政作為相關，也是近來各國行政改革潮流的訴求之一；生疏是因為鮮有人瞭解其真正內涵，似乎杜絕貪污、不收受賄賂、服從上級命令及遵守組織規範等，即等同瞭解並實踐了行政倫理的內涵及真諦。然而，有時行政人員會發現上級長官的命令或組織的不成文規範不一定合理甚至合法，於是便會陷入服從或抗拒的兩難情境。換言之，當一個組織團體對於正確的標準具有清楚的共識，而團體中的成員卻未能遵循這些標準時，便是產生了不合倫理的行為；但有時團體中對於這些標準缺乏清楚的共識，此時便產生倫理議

題（何畫瑰，2003：1），而這些都構成了倫理的內涵。

（一）就性質區分

從上文對行政倫理意義的探討看來，行政倫理應有二層內涵：

1. 防制性的行政倫理

係指公共服務的道德標準與行為操守（Chapman，1993：1），亦即社會倫理體系中有關行政行為的價值觀念與品德生活，如盡忠職守、熱忱服務、保守公務機密、清廉公正、不營私舞弊、不收受賄賂餽贈、不接受關說請託、不擅離職守等（許南雄，2000：255）。就此層面而言，行政倫理是規範公務員行為的準繩，意指公務人員要負責任、守紀律、忠職務；對國家、民眾、主管、同事與部屬，要有合理社會期待的角色扮演與相互關係之分際（江岷欽，2001：1），是一種有關禁制性規定的行為規範，故謂「防制性的行政倫理」，主要在矯治負面的不倫理行為。焦點多在探討如何防杜公務員個人之貪污（corruption）、賄賂（bribery）、濫權（abuse of power）、瀆職（abuse of position）、竊盜詐欺（theft）等行為。從組織行為層面來看，Robinson 與 Bennet（1995）根據行為危及組織或人際層面，以及違規的情節嚴重程度，區分為四種不當服務行為的類型，包

括：生產性偏差行為、財務性偏差行為、政治性偏差行為，以及人身攻擊性偏差行為，

如圖 1 所示。



圖 1 工作場所的偏差行為類型

資料來源：Sandra L. Robinson and Rebecca J. Bennett，1995:565；引自施能傑，2003：8。

由於防杜不倫理作為也只是使行政人員合乎基本的法律組織規範，而不能使其有進一步積極正面的思考或作為，故又稱之為「消極性的倫理作為」，乃偏向傳統行政法理論與實務所探討的範圍。

在不倫理行為中，行政貪污是行政運作

最常見的弊端，也是行政倫理研究中最常見的課題。甚至 Fredrickson（1997）坦言指出，美國公共行政的崛起及其此後所進行的改革，皆與防制貪污有關。肅貪和防貪的相關作為已成為當代公共行政發展的基本動力（Frederickson，1997：157-158；引自林鍾沂，

2001：618)。

關於「貪污」，學術研究上有諸多定義，約略言之，係指政府官員藉由職權之便，直接或間接的從事權錢交易，意圖違反應當遵從的法律及原則，藉此為個人或關係人謀取利益。G. E. Caiden及N. J. Caiden (1990)則自公共利益、公共職責及市場取向三方面說明貪污的定義。就公共利益而言，貪污係指有權的行政官員為獲取不當金錢或報酬，甚至為報酬提供者而採取特定行動，致損害公眾之利益而言；就公共職責而言，貪污係指某個人為私己，包括個人本身、親近家屬或派系的金錢利得或獲致某種地位，而悖離了作為一個公共角色所應擔負的正式職責或相關規則；就市場取向而言，貪污涉及將法定的訂價模式改為自由市場的模式，試圖在法律制度之外獲取影響力 (Caiden & Caiden, 1990：62-63；引自林鍾沂，2001：618-619)。Caiden & Caiden進一步將貪污類型劃分為個人貪污及結構貪污⁴。個人貪污係指某一個人利用非正式的組織捷徑，以偶而的私相授受或相互「體諒」來賺取個人利得，此等作為或可寬恕或被斥責，但可透過有效的控制機制予以處理防杜。結構貪污則是屬於組織型

犯罪中最常見的一種，既積習成風，甚而律則化、制度化，不從者反被抵制或懲處 (Caiden & Caiden, 1990：19；引自林鍾沂，2001：618-619)。

在不同的地區國家，貪污的型態亦是各不相同的。例如同為華人社會的中國大陸、香港及台灣三地，所呈現的貪污質素便大不相同。根據香港廉政公署的統計，2002年一月至十一月舉報貪瀆的案件計4076件，涉及政府的僅1521件，其中警察占526件為最大來源。亦即香港社會的貪瀆案件幾近三分之一來自於行使行政懲罰權的警察，而少見於上層政治體系及基層官僚體系。中國大陸的貪腐則是隨著經濟快速成長而逐漸氾濫的。根據中國官方資料顯示，從1992至2002年間立案查處的貪腐案件達一百六十三萬件，受處分者計一百五十五萬人。另據倫敦《金融時報》報導，2001至2002二年間不肖官員流向海外的貪瀆所得高達五千五百億人民幣（約六百六十四億美元）以上。中國大陸伴隨新興經濟成長而惡化的貪腐情況可說是其官本主義的後遺症，也是社會初富後勾引出之壞品質與劣根性，而有賴政治統治菁英更替之際，藉由政府加強監督整飭，以及人民、

⁴ 根據貪污的行為型態，亦可將貪污分為主動貪污、被動貪污、直接貪污、間接貪污及意圖貪污（詳見OECD，2000：41）。

媒體的共同舉發而予以防杜制衡（筆鋒，2003：5）。至於台灣的貪腐情況則多半來自於政治高層，而較少見文官體系的貪腐濫權，例如今（2006）年之高鐵案、高雄捷運案、高速公路電子收費站（ETC）案等，2003年爆發的新瑞都案及高雄市議會議長賄選弊案，以及更早之前發生而至今未決的國安密帳、拉法葉艦採購弊案等等，便足以顯示政商勾結的共犯結構龐大而複雜。

總的來說，香港貪腐較侷限於執法人員；中國大陸則是行政權與金錢間的交易濫用，因此必須強化肅貪法規制度予以改善；而台灣則是高層政治權力的貪污腐敗，若嚴格依法肅貪，恐將引起政治大地震甚或「動搖國本」，因此令人對司法屆時是否會選擇性辦案而有司法不公的疑慮，終致引發人民的信心危機（筆鋒，2003：5）。

貪污情況的嚴重程度，甚至已經普遍成為行政行為的附加產物，使得世界各國皆已警識到為貪污付出高額的成本代價，包括經濟成本、社會成本，及政治成本。貪污所造成的經濟成本，在於降低企業的投資意願及投資能力，從而使企業喪失國際競爭力；社

會成本，在於造成國家充斥貧窮落後的文化、犯罪的文化、豪取剝奪政府的資源、社會的利益；貪污所造成的政治成本，在於破壞人民對政府的信任，進而對政治制度的合法性失去信心，也造成政治上的不安定（Potts，1998：85-86），而這些成本卻又是環環相扣，造成國力衰退的惡性循環。

有鑑於此，各國莫不力求肅貪的積極進行及效果的呈現，其中最有名者為香港於1974年成立的「廉政公署」（Independent Commission Against Corruption Ordinance, ICAC，全稱「總督特派廉政專員公署」，又稱「反貪污獨立委員會」），以及新加坡的「貪污調查局」（江岷欽、林鍾沂，2000：471-538）⁵。隨著全球化經貿活動日趨頻繁，貪污防制對象也非國內人士為已足，而必須同時規範外籍人士，因此OECD於1999年提出的〈打擊賄賂協定：規範國際經濟活動中的外國官員〉（"The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction"）（OECD，1999）研究報告中，便主張應予以同步規範。

⁵ 由於新加坡「貪污調查局」及香港「廉政公署」二個機構的成功案例，世界各國亦紛紛成立相關機構，如馬來西亞與汶萊政府的「反貪局」（BPR），印度於1998年修法賦予中央監察委員專責肅貪權力，澳門與非洲肯亞也於1999年正式成立廉政公署與反貪污局，而韓國在一連串政府貪污醜聞事件發生後，亦於2002年一月成立腐敗防制委員會（KICAC）之專責廉政機構（趙永清、趙弘章，2002：18）。

2. 促進性的行政倫理

邇來受到現代管理思潮的影響，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，使行政倫理不惟負面行為的禁止，並且應擴及正面行為的提倡，是謂「促進性的行政倫理」，主要在促進正面的倫理行為（或稱為「倫理的行爲」）。焦點多在促進公平、正義⁶、道德、良善、慈悲等憲政原則及人文價值的深思、反省與實踐，具體作為包括積極為民服務、公平公正的行政作為、促進公益的主動性思考及施政，以及揭發弊端作為等等。由於多元價值的倫理思考有助於行政人員進一步為民提供具體而有人文的實質的服務，故又稱之為「積極性的倫理作為」，乃偏向組織激勵管理或人事管理所探討的範圍。

然而由於團體組織中對於促進性的行政倫理價值沒有形成共識，或缺乏具體衡量標準，而難以確切落實，例如積極為民服務有時反而會使公務人員陷於圖利他人之指摘而

令其裹足不前，在多做多錯、少做少錯的經驗教訓下，最後只得以依法行政原則被動行事；至於在促進公益方面，由於「公共利益」很難予以明確界定⁷，在眾說紛紜下，最後只得以上級或政策的指示而唯命是從。

揭發弊端一事雖以存在正發生或已發生之負面倫理行為為前提，但因揭弊者必須在假裝視而不見或同流合污以證明對組織的效忠（loyalty）、或乾脆掛冠求去（exit）之外，鼓足勇氣堅持道德良心而為之（voice），故可屬正面促進性行政倫理的範疇。正如美國《時代週刊》雜誌於二〇〇二年將舉發組織不法的三位女性列為該雜誌封面年度風雲人物（Time 2002 Person of the Year）時，在序言中寫道：「這三位女性做對了事情，因為這意味著不顧一切、睜大眼睛、鼓起勇氣。我們總是希望自己也會有那種勇氣，但永遠不知道拿不拿得出來」。這句話點出了一個重點，那就是同樣身為一個肩負實踐公共利益的行政人員，當我們發現弊端、面對弊端時，是否可以不顧隨之而來的可能後果，秉持自己

⁶ 所謂正義（justice）包含二層次，其一係指公平地對待別人；其二，係指以平等對待平等，以不平等對待不平等（Resnik, 1998；引自何晝魂譯，2003：29）。就政府的角色而言，就必須以干預的手段縮短社會強勢者與弱勢者之間的差距，例如所得重分配政策，以及美國針對弱勢族群所訂定的「優惠促進法案」（The Affirmative Action Act）等，即係正義原則下的產物。

⁷ 所謂公共利益（public interest）至少有二種定義：其一係指功利主義（utilitarianism）下，符合最大多數人之最大利益者謂之，然此易形成多數專制（the tyranny of majority）；其二，係正義原則（justice rule）下，兼顧對弱勢族群的優惠照顧，然此易形成少數特權（the privilege of minority）。

的道德良心勇敢的舉發出來？抑或乾脆視而不見當個苟且偷安者？

揭發弊端的舉動存在極大爭議，除了弊案資訊的取得極為困難之外，也因為揭發弊端之作為往往引起動亂不安，在講求安定秩序的中國人社會中是極其不易之事，揭發人除了需要具備很大的勇氣，甚至可能付出一定的代價，包括人際壓力、物質損失、升遷障礙、轉職困難及司法訴訟等。尤其是個人在面對組織型犯罪時，舉發人往往被呼籲或規勸以大局為重，避免破壞既有的安定秩序。對於這種對和諧假象的堅持，張德勝（1989）在探討《儒家倫理與秩序情結》時即指出，中國人對動亂的憂慮與驚懼，往往超出了對社會公義的關注（張德勝，1989：158），於是揭弊者往往招致「沒有倫理」的指摘。

因此，要確保揭發弊端的良行義舉，便須有相關保障法制的配套措施。美國聯邦政府對於保護揭弊者便有相當完整的法制規範。一九八九年美國國會制訂了〈揭弊者保護法〉(The Whistleblower Protection Act)，以保障公務員舉發所有有關不法、嚴重管理失

當、嚴重浪費公帑、濫用職權及對公眾健康安全之重大危害行為，同時明令禁止對揭弊者的報復，而成為保障揭弊公務員的最重要法律。在該法的規範下，嚴禁聯邦政府機構報復揭弊的員工，並且有義務教導及告知員工有關本法對揭弊者的各種保障規定。為了避免過份的誣告濫告情況產生，揭弊法中也有相關的懲罰規定。

然而揭發弊端一舉，也可能存在所謂「髒手」(dirty hands)⁸的倫理爭議，亦即揭弊一舉有時也可能成為組織成員間政治鬥爭的工具，此在講求和諧穩定的中國社會中尤然。在中國社會中，一般人面對組織內部弊端時，為求自保或維持組織和諧假象，若非同流合污即假裝視而不見，一旦有所舉發，其中不盡然出自公平正義的道德訴求，有可能是因為組織成員間政治鬥爭的一種手段應用。而這些都容易招致行政倫理多元價值選擇的爭議。

此外，「公平」一項也成為最重要的行政倫理價值之一。Gortner (1991) 即曾指出，造成政府垮台的原因很多，但政府行政人員的不公平倫理行為就像癌症細胞，會導致人

⁸ 所謂髒手，是指一件事情的處理，往往會透過某種不義之手才能成功，導致一個組織或人員發生不倫理的行為。而為有效的實現組織目標，遂將此種不倫理行為合理化，尤其當實現的利益不屬個人利得，而是攸關組織利益時，此一不倫理作為更被寬恕、支持，甚至被期待（林鍾沂，2001：621）。

民對政府的不信任，終而將政府這個「人」腐蝕殆盡。因此，「公平」這個價值理念是最重要的，無論在現代化國家或第三世界國家皆然（Gortner，1991b：1-2）。

（二）依行政人員階層而分

前述之倫理內涵係以其性質不同所作的分類。此外，倫理內涵項目亦因行政人員階層不同而異⁹。

Cast 及 Rosenweig 二人認為，任何一個複雜的組織，在層級節制的關係下皆具有三個主要的層次：即操作的（operating）、協調

的（coordinative）和策略的（strategic）層級，而此三個層級的管理工作，不僅在實質上不同，彼此在觀點上也各異其趣。Robert L. Katz 在其〈Skill of Effective Administrator〉一文中，認為一位行政主管必須同時具備三種能力，即技術的能力（technical skill）、人性瞭解的能力（human skill）和概念上的能力（conceptual skill），並且認為不同層級的主管對於上述三種能力的需求程度也各不相同，其關係型態如圖 2 所示（Katz，1974；引自彭文賢，1980：113-114）。

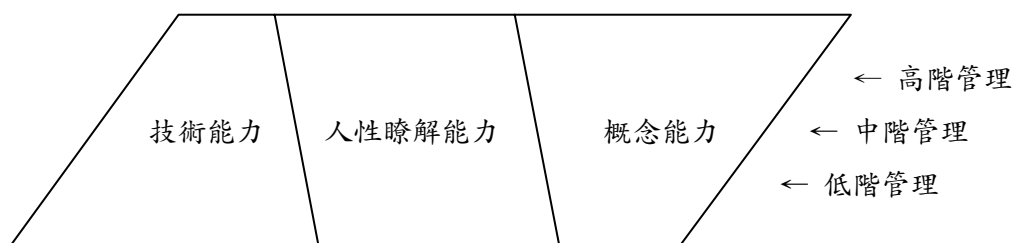


圖 2 不同層級主管之能力關係型態
資料來源：Katz，1974；引自彭文賢，1980：113-114。

「技術的能力」意指對特定專業知識的瞭解及分析能力，以及應用專業設備及操作專業器材的技術能力；「人性瞭解的能力」意

指主管與其所領導的工作團隊相互溝通，建立合作機制的的能力，此能力類似今日所謂的「情緒智商」(emotional intelligence 或 EQ)。

⁹ 此種構想來自於F. E. Cast及J. E. Rosenweig對組織中管理系統的三層次劃分，以及美國管理學者Robert L. Katz對各級行政主管所需具備各項能力之關係型態所作的劃分而得來的啟發。

「概念的能力」(conceptual skills) 係指將組織整合成為一個整體，有其共同努力之目標的能力。由圖 2 顯示，高階管理 (top management)、中階管理(middle management) 及低階管理 (lower management) 皆必須同時具備上述三種能力，惟其中比重或有不同。大凡管理的層次愈高，愈需要策略上的概念能力；層次愈低，愈需要操作上的技術能力，

但對於人性上的瞭解能力，則是每個層次所共同必備的。

此外，美國聯邦政府於 1984 年訂定，並分別於 1994 年及 1997 年分別修訂的「領導效能架構」(Leadership Effectiveness Framework, LEF)，同樣也強調不同層級主管所需的能力，既有其共通的部分，亦有其各自側重的項目，如圖 3 所示。

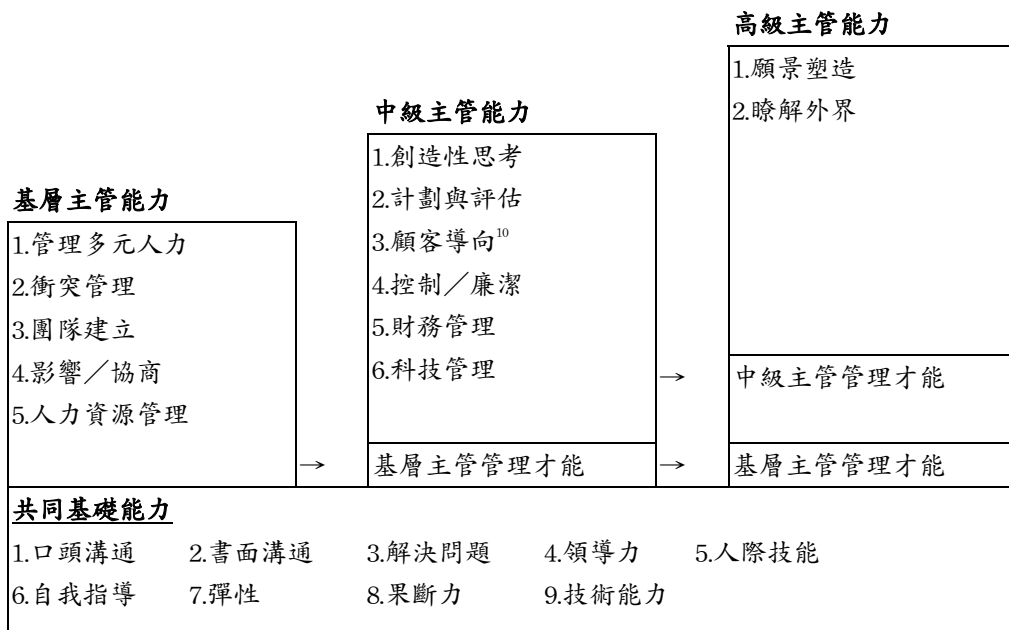


圖 3 美國聯邦政府領導效能架構

資料來源：Montgomery Van Wart, N. Joseph Cayer & Steve Cook, 1993：48；黃一峰，2001/6：96；公務人員保障暨培訓委員會，2002：35。

¹⁰ 就當前民主的公民社會看來，「顧客導向」一詞恐已不合時宜，因為若將人民視為顧客，則政府將為老闆，於是恐將回到專制封建時代，故顧客導向應改為「公民導向」為宜。此點作者感謝匿名審查人的指正。

藉由「不同管理層級所需具備能力不同」以初步區分，如圖 4 所示。此一假定的啟發，本研究將行政倫理內涵予

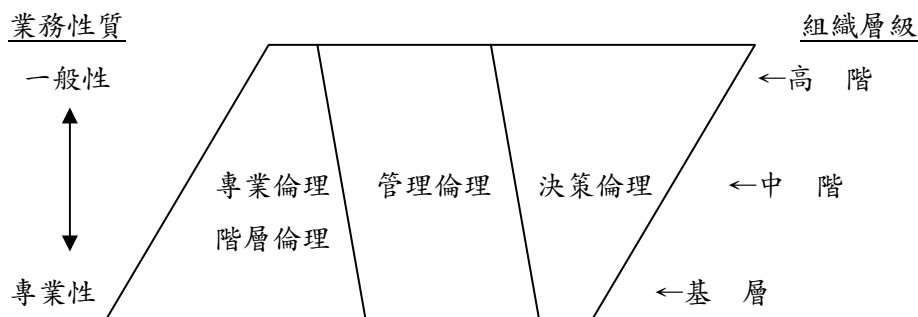


圖 4 組織各層級之倫理內涵

資料來源：作者自繪

在大部分的組織結構及功能設計中，組織成員間雖有層級的劃分，但卻沒有明確的職責功能界線而有部分重疊性，例如領導者職司大部分的決策功能，也承擔一部分的管理及執行責任；基層人員雖然專司執行之責，同時也被賦予程度不一的裁量權及管理功能，以致於不同階層者所面臨的倫理困境是截然不同的，所對應的倫理具體措施也無法彼此流用，故有獨立討論之必要（Gortner，1991a：5、13）。

綜合說來，組織領導者以其決策角色，故須加強其「決策倫理」，亦即組織領導者從事決策時，必須考量所作政策決定可能造成長期及外部性的影響；基層人員因為負責實際政策之具體推動施行，因此首須著重服從

上級指揮之階層倫理，以及為達成所交付任務時所必須遵循之專業倫理等。至於組織之中級主管，就層級角度而言，上承領導者之命執行政策，對下則要監督管理部屬；就功能角度而言，同時肩負政策制定與執行功能，因此，其角色扮演要較其上之領導者或其下之基層人員更為多元，所面臨之倫理困境也更為複雜。

參、相關文獻分析及實證探討

一、文獻分析

除了學理上之探究將行政倫理的內涵作了一如上述的改弦更張之外，實務上的檢視與彙整亦逐漸與時代潮流並驅。例如國際經濟合作暨發展組織（OECD）（2000）針對其

中所屬的二十九個會員國所做的調查結果顯示，普遍為會員國所認同的前八項最主要行政核心價值依序為：客觀中立（Impartiality, neutrality, objectivity）、恪守法紀（Legality）、誠實廉潔（Integrity, honesty）、透明公開（Transparency, openness, proper disclosure of information）、行政效率（Efficiency）、公平公正（Equality）、負責盡職（Responsibility, accountability）以及公道正義（Justice, fairness）等，詳如表 1 所示。

表 1 OECD會員國的主要行政核心價值¹¹

行政核心價值項目	會員國認定的次數
客觀中立	24
恪守法紀	22
誠實廉潔	18
透明公開	14
行政效率	14
公平公正	11
負責盡職	11
公道正義	10

資料來源：OECD，2000：32-33。

對照國內學者所作的研究，江明修等人（1997）針對台北市政府十六位政策規劃人

員深度訪談所得的結果，將渠等所認知的行政倫理內涵歸納為六個操作化變項，依其重要性程度排序如下：一、階層，二、效率，三、公道，四、責任，五、專業化，及六、政治化（江明修等，1997：1-56）。可知我國公務體系普遍有將行政倫理內涵窄化為階層倫理的錯誤認知，所以從事公務時特別著重遵守組織規範、服從上級命令，並奉之為最高的行動指導方針，因而對於破壞組織運作慣性規律的揭弊者，往往有對組織不忠誠、對長官不順服之批判，使其掙扎於是非對錯、公道正義之極大壓力下。

二、實證探討

本文係採一般對「高級文官即簡任官，中級文官即薦任官，以及基層文官即委任官」的認知，類推認為「凡薦任官等中擔任主管職務者，謂之中級主管」。就此而論，我國中央行政機關中擔任主管職務之薦任官，大多為第九職等之科長，間或有組長或主任職務者¹²。為瞭解中級主管所認知的實際倫理內涵變項為何，乃設計結構式問卷¹³，針對行政院

¹¹ 其他行政價值有嚴守秘密（Confidentiality, respect of official secrets）10次，專業主義（Professionalism）8次，公共利益（Service in the public interest, service to the whole community）7次，利益迴避（No private interests, no interaction of private and public interests, avoidance of conflict of interest）7次，以及服從指揮（Obedience）6次。詳見本文附錄一之表列。

¹² 在我國中央機關中，中級主管大部分指擔任科長一職；薦任九等之「組長」一職，惟見北美事務協調委員會之行政組長及業務組長，其餘各機關之組長皆列簡任十職等；「主任」一職有可能是由薦任九職等擔任，例如蒙藏委員會，亦有可能是簡任十職等，例如故宮博物院。

¹³ 為篇幅考量，本文未附問卷內容，讀者若有需要，請逕洽作者本人。

本身及其所屬三十四個一級單位中，所有中級主管共九百六十八人採郵寄或直接發放方式，全面發送問卷，調查其對倫理內涵的認知及實際推動情形。調查時間為二〇〇三年五月至六月，共回收三百七十一份。調查結果，我國中央行政機關中級主管最重視的行政倫理價值內涵，前十項依序為：一、利益迴避，二、負責盡職，三、為民服務，四、誠實原則，五、嚴守秘密，六、公共利益，七、國家忠誠，八、客觀中立，九、人道關懷，及十、專業化，如表二所列。其中除第三項為民服務、第六項公共利益，及第九項人道關懷，係屬促進性的、積極性的行政倫理內涵外，其餘七項皆屬防制性、消極性的行政倫理內涵，但已初步顯示出我國中級行政主管的倫理價值觀，似乎已由消極性的依法行政轉而趨向積極性的多元價值考量。而「國家忠誠」一項除意外上榜外，甚且名列第七位，箇中緣由值得深入探究，也許與台灣刻正面臨族群認同、統獨爭議及國家定位之政治議題有關。此外，這些倫理價值彼此間有時是相對立的，例如當行政過程有可議之處時，究竟要嚴守組織機密（第五項），還是遵循透明公開原則（第十二項），使人民有知的權利的兩難上，一般中級主管仍是以嚴

守組織機密為主要考量。

表 2 我國中央行政機關中級主管之行政倫理認知項目

次序	變項	次數（%）
1	利益迴避	368（99.2%）
2	負責盡職	365（98.4%）
3	為民服務	358（96.5%）
4	誠實原則	353（95.2%）
5	嚴守秘密	353（95.2%）
6	公共利益	351（94.6%）
7	國家忠誠	348（93.8%）
8	客觀中立	348（93.8%）
9	人道關懷	346（93.3%）
10	專業化	343（92.5%）
11	恪守法紀	323（87.0%）
12	透明公開	319（86.2%）
13	誠實廉潔	306（82.5%）
14	揭發弊端	300（80.9%）
15	公共利益	284（76.5%）
16	政治化	281（75.7%）
17	階層	269（72.5%）
18	恪守法紀	254（68.5%）
19	政治化	200（53.9%）
20	服從	140（37.8%）

資料來源：作者整理。

茲將各述文獻分析及本研究之實證調查結果，彙整歸納如下表 3：

表 3 行政倫理核心價值項目之比較

行政倫理 內涵 來源	客 觀 中 立	恪 守 法 紀	誠 實 廉 潔	透 明 公 開	行 政 效 率	公 平 公 正	負 責 盡 職	公 道 正 義	專 業 化	嚴 守 秘 密	階 層	利 益 迴 避	公 共 利 益	政 治 化	領 導 風 格	為 民 服 務	國 家 忠 誠	人 道 關 懷
OECD 國家實證 調查結果 (2000)	★ 1	★ 2	★ 3	★ 4	★ 5	★ 6	★ 7	★ 8	★ 10	★ 9	★ 13	★ 12	★ 11				★ 14	★ 15
江明修等之研究 結果 (1997)					★ 2		★ 4	★ 3	★ 5		★ 1			★ 6				
本研究之問卷調 查結果 (2003)	★ 8		★ 4				★ 2		★ 10	★ 5		★ 1	★ 6			★ 3	★ 7	★ 9

資料來源：作者整理。

註：★表示被該研究列為行政倫理核心價值項目；數字代表其排位順序。

伍、結語

在現代民主社會中，行政倫理內涵絕非消極的防制不倫理行為，如反貪倡廉等已足，而應包含積極的促進性倫理思考及作為，如對公平正義、公共利益等憲政價值的重視及強調。此外，中級主管既為組織管理核心，一方面要擔任主管職務，肩負決策權、人事權，及管理權等，應著重的是決策倫理、管理倫理；二方面卻又要致力既定政策目標的實現，而必須兼顧階層倫理及專業倫理，其角色及職能是極為錯綜複雜的。綜觀我國中級行政主管所秉持的行政倫理價值觀，似

乎已由消極性的防制性行政倫理轉而趨向積極性的多元價值考量。然而有些倫理價值彼此間是相對立的，例如究竟要嚴守組織機密，還是要遵循透明公開原則，使人民有知的權利之兩相衝突價值上，實務上目前顯然是以嚴守機密為首選。證諸我國於去(民 94)年十二月通過的〈政府資訊公開法〉，主要為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，而要求政府之施政及作為應秉持透明公開原則，但〈公務員服務法〉中卻又同時強調公務員有絕對保守機關機密之義務¹⁴，因而將使行政人員陷入倫理兩難困境中。凡此，為強化行

¹⁴ 修正草案中甚至擬修正為「應絕對保守國家機密及公務機密」。

政倫理實現的可能性，皆值得吾人進一步探究釐清的。(本文作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授)

參考書目

- 公務人員保障暨培訓委員會(2002)。**公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究**。台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 江明修、姜誌貞、陳定銘(1997)。「台灣行政倫理之初探：台北市政府政策規劃人員決策價值之質的研究」。中國行政評論，7(1)，1-56。
- 江岷欽(2001)。「行政倫理的核心價值與實踐」，未出版。
- David B. Resnik 著，何晝瑰譯(2003)。**科學倫理的思索**。台北：韋伯文化事業出版社。
- 邱華君(1996)。「倫理的理論與實踐」。**行政倫理**。臺北市政府公務人員輔導叢書之七十五。
- 林鍾沂(2001)。**行政學**。台北：三民書局。
- 施能傑(2003)。「建立公共服務倫理規範—以 OECD 的標竿經驗」。**倡廉反貪與行政透明學術研討會論文集**(2003/4/11)。主辦單位：台灣透明組織、國際透明組織、世新大學行政管理學系、政治大學公企中心。
- 陳德禹(2000)。「現代行政倫理體系初探」。**行政管理論文選輯**，第十四輯。
- 許南雄(2000)。**行政學概論**(增訂四版)。臺北：商鼎文化出版社。
- 張其祿、葉一璋、張文豪(2003)。「貪瀆與治理—台灣現況之法制分析與建言」。**倡廉反貪與行政透明學術研討會論文集**(2003/4/11)。主辦單位：台灣透明組織、國際透明組織、世新大學行政管理學系、政治大學公企中心。
- 張德勝(1989)。**儒家倫理與秩序情結—中國思想的社會學詮釋**。台北：巨流圖書。
- 彭文賢(1980)。**系統研究法的組織理論之分析**。臺北：聯經。
- 筆鋒(2003)。「兩岸三地貪腐比較與反思」。**亞洲週刊**(2003/1/12)。
- 黃一峰(2001)。「地方政府管理才能發展方法之探討：新竹市政府個案分析」。**行政管理學報**(中國文化大學行政管理學系)3，93-110。
- 詹靜芬(2003)。**我國公務人員行政倫理困境之研究：以中央行政機關中級主管為研究對象**。國立政治大學博士論文。
- 趙永清、趙弘章(2002)。「陽光法案立法

- 過程與現況分析」。二十一世紀優質治理之機制—行政透明化學術研討會。台北：世新大學主辦（2002/8/22）。
- 蕭武桐（2002）。**公務倫理**。臺北：智勝文化事業有限公司。
- Chapman, Richard A. (Ed.) (1993). *Ethics in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Gortner, Harold F. (1991a). *Ethics for Public Managers*. New York: Greenwood Publishing Group.
- (1991b) How Public Managers View Their Environment: Balancing Organizational Demands, Political Realities, and Personal Values. In Bowman, James S. (Ed.) *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*. California: Jossey-Bass Inc.
- OECD (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Potts, Stephen D. (1998). Ethics in Public Service: An Idea Whose Time Has Come. In Sampford Charles and Noel Preston (Eds.) *Public Sector Ethics : Finding and Implementing Values*. Australia, Routledge: the Federation Press.
- Shafritz, Jay M. & Russel, E. W. (2000). *Introducing Public Administration* (2nd ed.). N.Y.:Longman.
- Ventriss, Curtis (2001). The Relevance of Public Ethics to Administration and Policy, In Cooper, Terry L. (Ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2nd ed.). New York: Marcel Dekker, Inc.

我國公務員行政倫理規範之探討



鮑忠銑

摘要

政府的職能以增進國民福祉為職責，身為現代公務員，如何善盡職責，提高為民服務品質甚為重要。因此政府部門於93年3月訂定「各級行政機關推動核心價值實施計劃」乙案，其中為深化顧客導向之公共服務內涵，即在強調公共倫理議題；另就「型塑學習型政府行動方案」部分，亦強調組織成員必須不斷反省反思的積極目標。爰於此，公務員倫理如何遵循，應有所規範，通常探討行政倫理，主要係以公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法、公務人員行政中立法（草案）作為法治面的立論基礎。

本文從課責理論的建立與倫理法規現況，研析公共部門行政倫理執行之不同層次，以及實踐倫理的一般原則，最後將行政倫理的應用提升到公務員的個人修為程度；也就是將公務員植基於倫理相關法制精神上，從倫理之規範與價值判斷，使公務員能夠知所反省、惕厲，以此行為準繩，充分發揮顧客導向之公共倫理，達成核心價值目標。

關鍵詞：公務員、課責理論、公共部門、倫理、核心價值

A Probe into the Ethic Criteria of Administration by Public Servants in Taiwan

By Pao Chung-Hsien

Abstract

The government power is supposed to enhance public welfare to all nationals. To a public servant today, the efforts to upgrade the quality of services to public is extremely important. The government authority, therefore, enacted the “Project for Administrative Authorities of Various Levels to Enforce the Core Value” in March 2004. In the Project, the connotation to deepen customer-oriented services is to stress the issues of public ethics. In the part of “plastic model oriented learning government action”, it stresses as well that the composing members must keep going into self-examination and introspection. Then, how shall the public servants comply with the ethics? Normally, they should probe into the administrative ethics, primarily Public Servant Service Act, Act on Withdrawal of Public Servants Due to Conflicts of Interest, Public Servant Impartiality Law (Draft) which shall be taken as the very rationale of rule by law.

The present thesis looks into the establishment of the responsibility imposition theory, *status quo* of the ethics related rules and regulations to study and analyze the public departments in enforcement of administrative ethics in various levels and the practice of general rules of ethics. Eventually the application of the ethics is upgraded to the level of the individual enhancement in behaviors by the public servants. To put it in more understandable terms, the public servants are grounded on ethics related spirit of rule by law. With judgement of the ethics rule and values, it will lead public servants into self-examination and self-discipline. On such very grounds, it will maximize the performance of the public ethics to accomplish the target of core value.

Keywords: public servants, responsibility imposition theory, public departments, ethics, core value

壹、前言

當東、西文化差異日漸縮小，公共部門的約制同樣受到世界潮流的影響，就倫理的範疇而言，我國政府部門延續古代五倫的基礎，創造了「行政革新」方案，推動行政改革具體步驟；又在民國90年6月開始推動「建立行政核心價值體系推動方案」，加強公務員行政倫理的觀念，其中有「公民倫理」、「領導倫理」、「管理倫理」、「服務倫理」等實施要項；93年3月訂定「各級行政機關推動核心價值實施計劃」乙案，其中為深化顧客導向之公共服務內涵，有關強調公共倫理議題，顯然在各級機關有日益淪喪的隱憂；另就「型塑學習型政府行動方案」部分，亦強調組織成員必須不斷反省反思的積極目標。

社會課以公務員高道德標準，因此，公務員需要被監督，尤其可能曲解公共利益（*misconception of the public interest*）的角度來看，公務員所處的社會階層基礎是很重要的，因為將有助於理解其生活可能遭遇的問題及所企求（*want*）與需要（*need*）為何？另外，社會階層對於公務員與團體適當行為的價值與規範也扮演相當重要的角色。

公務員第二個可能導致誤解公共利益的力量是專業分工（*specialization*）的結果。因

為公務員如同其他專業人士一樣，可能對公共利益產生狹隘視野的理由常會強調自己所做事情的重要性，從而忽略他人或其他事務。這種思考模式常會導致「見樹不見林」的思維模式，並忽略其中可能帶來的隱藏性危機，而為了避免這樣的情況發生，培養多元思考模式（呂育誠等譯，2002：437-438）、加強行政倫理價值的實踐，不但要兼具傳統的倫理思維，更要有新公共管理、政治、法制途徑的觀點，方能符合現代公務員所必須善盡的義務，也是公務員服務法所建構的精神。

現代社會中，行政人員已成為人民的最大「受託者」（*trustee*），即人民生活的幸福與否，大多繫於行政人員。此種受託關係是來自下列兩種關係，一方面是行政機關與人民之間的「權力關係」，這就是人們常說的「公權力」。所謂權力關係，是人民必需依照政府所定的法規行事，即政府能以單方面的意思要人民服從，否則政府可以強制人民服從。概就行政系統而論，其輸入——轉換——轉出的過程，若僅有人民「需求」的輸入，而缺乏人民「支持」的力量，則政府是無法將之轉換為輸出的，試想人民只有「需求」，沒有「支持」，怎能保證行政法規的權威及政治組織的穩定性，故此種「權力關係」是政府

的特徵；相對於公務員與政府的關係，已從過去的「特別權利關係」轉化為「公法上職務關係」，因此，公務員的角色扮演也就愈來愈活化了。

政府與人民的另一種關係是「依賴關係」，即人民必須依賴公務員的能力，以獲得服務和輔導的功能。尤其是政府業務已擴展至人民生活的每一面向，此種依賴關係更為顯著。

在這兩種關係下，公務員較人民擁有更多的權力與資源，為了使官員能公正、廉潔、誠實地替人民服務及對人民負責，必須要講求服務道德，其目的在使人民信任公務員（繆全吉等著，1989：460）。因此，從課責管理途徑的觀點、倫理概念的實踐，以及相關法制的規範，可以窺究出公務員內化與外在行為相當重要，也就是如何達到優質的服務品質，是為當代所探討的課題。

貳、課責理論的建立與倫理法規現況

一、課責管理途徑的觀點

據呂育誠等所譯「行政學—管理、政治、法律的觀點」一書所述，在當代的行政國家中公務員似乎被視為「護國衛士」（guardian）。因此，應從監督政治與法制的觀點來探討課責與倫理的相關議題，以提供公務員行為的

準則，使公務員能夠自我課責（self-accountability）與從事「內部查察」（inner-check）（呂育誠等譯，2002：444-451）。

（一）傳統管理途徑的觀點

傳統管理途徑強調應詳細分配公務員的各項職務，同時權力與責任必須區分清楚，例如在同一組織中若有兩個以上的上級發布命令，則會混淆職權範圍並模糊問題焦點，也可能部屬的忠誠度不穩定。另外，傳統管理途徑強調嚴格的從屬關係，即部屬必須確實遵從長官命令，一旦有不順從的情形即被稱為抗命；在傳統的途徑當中，忠誠和掛冠求去都可以被接受，但是對層級節制的權威表達反對的意見，卻是一種禁忌。傳統管理途徑亦強調嚴格的從屬關係，包括了控制幅度（span of control），傳統公共行政非常注重適當的控制幅度，如此雖然較易確立有效率的管理，但是對於課責的觀念卻也只能建立在想法上。

公務員利益迴避的管制便是極為具體的例子；前者的作用乃是提高公務員長期留任公職的重要誘因，後者主要是禁止公務員從事與本身業務管理範圍有關的對象或組織，取得不正當的經濟利益，以避免公私不分，或是形成「旋轉門效應」—公務員卸職後移轉至昔日業管之企業任職。

（二）新公共管理途徑的觀點

它較集中注意事實的表現和成果，並認為課責最後應透過市場機制與顧客評價來實施。簡而言之，新公共管理尋求課責及倫理的方式是要求公務員形塑一個彼此信任的文化；引起人們改變的基本要素就是自治，但這得相信人民已參與其中，例如美國政府必須更相信美國人民—包括了政府內部的公務員。人民必須相信當我們有目標時我們就會達成。

（三）政治途徑的觀點

政治途徑認為政府的順利運作有賴於多元的課責方式及適當監督公務員行為的手段，因此促進公眾監督，讓公眾獲得更多的政府行政資料便成為重要的策略之一，其中「行政程序法」(Administrative Procedure Act)對於資料公開與聽證會舉辦的規定便是典型的例子。政治與傳統管理途徑一致認為關於公務員本身與所任職務間的利益衝突應被審慎的監督。這個理念的基本考量為政府機關應以公眾利益為主要考量，故公務員個人行為應避免圖利單一企業或特定對象。

（四）法律途徑的觀點

從倫理的觀點來看，公務員行為實受到機關內部與個人的牽制，由於傳統管理途徑強調忠誠的重要性，故學者羅爾認為公務員

更應謹守國家政權價值，並據以做為行為的準繩，才能履行國家賦予的責任。因為個人在任公職之前要宣誓效忠國家，所以國家的法律便自然成為公務員重要的課責與倫理規範的來源。

二、行政倫理概念的實踐

按邱華君教授所提出行政倫理概念的實踐情形，概可從個體面(Micro)和鉅(總)體面(Macro)、靜態面(Static)和動態面(Dynamic)、實質面(Content)和過程面(Process)、消極面(Negative)和積極面(Positive)加以分析，經筆者整理如下(邱華君，1995)：

（一）個體面(Micro)和鉅(總)體面(Macro)：

這是依行政倫理所考慮的對象不同而區別。前者是對行政人員個別行為的倫理指引，是個人倫理的標準(personal ethics standards)；後者是對社會中各種衝突的取捨與判斷，所以又稱為「公共政策」倫理(the ethics of public policy)，其目的是探求在特定的情境中，何種政策對社會最為正確、最為公正(equity)。

（二）靜態面(Static)和動態面(Dynamic)：

前者是從法規的(legalistic)和制式的(formal)角度來了解行政倫理，包括各種法規、專業守則等，後者是從社會變遷、民眾

需求及個人行為發展的動態過程中，探求什麼是行政倫理。

(三)實質面(Content)和過程面(Process)：

前者在於指出行政倫理的一套實質原則，例如對人民的尊重、對誠實的執著等；由於行政倫理實質標準往往過於抽象，因此必須透過一連串的檢定(examine)、質疑(question)的思考過程(process of thinking)，才能建立起適用至實際狀況倫理決策標準。這兩層有互補之效，缺一不可。

(四)消極面(Negative)和積極面(Positive)：

前者認為行政人員只要沒有違反行政倫理的規定，即屬合乎行政倫理要求；後者則認為行政人員合乎消極規定尚嫌不足，還必須積極地提升倫理水準，以達成更公平、更合乎正義的社會境界。

行政倫理的發展趨勢，可說是由個體面、靜態面、實質面和消極面逐漸朝向鉅體面、動態面、過程面和積極面發展。這並不意味著前四者已遭摒除或淘汰，事實上這四者仍重要。但由於社會環境的變遷，政府中行政部門職能的擴大及社會對行政人員角色要求的改變，使行政倫理漸漸偏重後四種層面，由於傳統對行政人員角色要求是侷限在忠實執行立法部門所制訂的國家目標和政策，而不涉及在變動的、複雜的社會情況中

去選擇價值、制訂政策。所以以往行政人員只要個人行為不觸犯法規中的規定，就算合乎行政倫理，如不遲到、不早退、不貪污、不受賄，凡此種種多半屬利益衝突(conflicts of interest)的消極規定。但由於第二次世界大戰後，社會環境變遷迅速、行政人員具備大量專業知識，使得行政部門職能及權力大增，不僅原先執行政策的因為擁有大量的自由裁量權(discretion)而擴大，更因具備了政策建議權(policy recommendation)而深深涉入國家目標的決定和政策的判定中。因此，現今行政人員除了要固守傳統的行政倫理之外，還要在變動的環境中不斷地思考，以規劃出一更合乎社會正義、社會公平的政策出來。所以，Michrel H.Harmon 認為面對現代的環境，服務倫理內容要有所調適，不能再以不違反消極規定為已足，更要達成社會公正(social equity)的目標。因此，我們可說在現今環境中，行政倫理是愈來愈重要。

三、當前服務倫理法制規範現況

(一)法制規範情形：

在依法行政的原則下，行政倫理基本涵蓋服務倫理法制面的規範。我國現行規範行政倫理之實證法，有施行多年之「公務員服務法」、「公職人員利益迴避法」等最具代表；又考試院送請立法院審議中之「公務人員行

政中立法草案」、「公務人員基準法草案」、「公務人員法草案」；以及立法委員主動提案之「遊說法草案」、「政治獻金法草案」等；另行政院人事行政局於九十年全國行政革新會議後，所實施「建立行政核心價值體系方案」——加強公務人員行政倫理觀點。對此，上開規定將是建構我國當前公務員行政倫理法較具體完整規範，以下僅簡要分述前揭公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法、公務人員行政中立法草案、行政核心價值體系方

案之法制內容：

1.公務員服務法：該法於民國二十八年公布施行，全文廿五條，僅於三十二年一月、三十六年七月兩次修正外，至八十四年十二月方再修正，於次（八十五）年一月十五日總統公布，並增訂第十四條之一、之二、之三及第二十二條之一規定，八十九年七月修正第十一條，有關公務員之行政倫理規定如表 1 說明：

表 1 公務員服務法 規範行政倫理簡明表

種類	法律名稱	公務員服務法
一、作為義務事項		(一) 忠誠義務（第一條）。 (二) 服務義務（第二條）。 (三) 保密義務（第四條）。 (四) 保持品位義務（第五條）。 (五) 執行職務之義務（第七條）。 (六) 堅守崗位義務（第九條）。 (七) 按法定時間辦公之義務（第十一條）。
二、禁止作為規定		(一) 禁止濫權（第六條）。 (二) 禁止經商（第十三條）。 (三) 禁止離職後擔任職務（第十四條之一）。 (四) 禁止推荐及請託（第十五條）。 (五) 禁止贈受財物（第十六條）。 (六) 禁止視察接受招待（第十八條）。 (七) 禁止任意動支公款（第十九條）。 (八) 禁止與職務關係人互利（第二十一條）。
三、限制及迴避事項		(一) 不得兼職限制（第十四條）。 (二) 利益迴避限制（第十七條）。
四、制裁性規定		(一) 違反本法應懲處（第廿二、廿三條）。 (二) 處以刑罰（第廿二條之二）。

資料來源：參照周世珍（2000：132-133）「公務人員保障制度之理論與實際」博士論文，筆者自行修改。

2.公職人員利益衝突迴避法：本法於八十九年七月十二日總統令制定公布全文廿四條，其立法目的在於端正政治風氣，有效遏阻公職人員利益迴避規範，期以促進廉能政府。如表 2。

表 2 公職人員利益衝突迴避法 規範行政倫理簡明表

種類	名稱	公職人員利益衝突迴避法
一、適用範圍		(一) 本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第二條第一項所定人員（第二條）。 (二) 本法適用客體及於公職人員之關係人，包括配偶或共同生活家屬、二等以內親屬、本人及其配偶信託財產之受託人、有關之營利事業（第三條）。
二、禁止作為規定		(一) 禁止假借職務圖利（第七條）。 (二) 禁止關說請託（第八條）。 (三) 禁止交易行為（第九條）。
三、迴避事項		(一) 自行迴避（第六條）。 (二) 有迴避義務處理（第十條）。 (三) 自行迴避前所為行為無效（第十一條）。 (四) 申請迴避（第十二條）。 (五) 強制迴避（第十三條）。
四、制裁性規定		(一) 違反本法者處以一定罰鍰（第十四條至第廿條）。 (二) 涉及其他法律責任處理（第廿一條）。

資料來源：參據蔡良文（2001：13）「公務人員服務倫理」，筆者自行修改。

3.公務人員行政中立法草案：是項草案最新修正版於民國九十四年九月廿九日考試院院會議審議通過，同年十月十三日送立法院，全案共 19 條，其主要規定如表 3。

上開說明主要係以行政倫理觀點，依據新公共行政理論論述，易言之，即認為主觀上公務員除應加強專業倫理，積極實踐社會正義與公道外，亦須客觀遵守倫理相關法

律，俾符合工作職責規範。

(二) 目前行政規範—以推動核心價值體系為內涵：

行政院九十年六月七日台九十人政企字第 180542 號函頒「建立行政核心價值體系推動方案」，其實施要領，在於加強公務員行政倫理觀念；93 年 3 月訂定之「各級行政機關推動核心價值實施計劃」乙案，在於深化顧

表 3 公務人員行政中立法草案 規範服務倫理簡明表

種類 \ 名稱	公務人員行政中立法草案（考試院修正版）
一、有所為規定	(一) 依據法令執行職務，忠實推行政府政策（第三條）。 (二) 執行職務應秉持公正立場（第四條）。 (三) 得加入政黨或其他政治團體（第五條第一項前段）。 (四) 依職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項（第十二條）。
二、有所不為規定	(一) 不得兼任政黨或其他政治團體職務（第五條第一項後段）。 (二) 不得介入黨政派系紛爭（第五條第二項後段）。 (三) 不得兼任公職候選人競選辦事處之職務（第五條第三項）。 (四) 不得利用職務之權力、機會或方法，使他人加入或不加入或其他政治團體（第六條）。 (五) 不得於上班時間或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動（第七條）。 (六) 不得為政黨捐助或阻止妨礙他人依法募款活動（第八條）。 (七) 不得為支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人，從事政治活動或行為（第九條）。 (八) 不得利用職權要求他人不行使投票權（第十條）。
三、制裁性規定	公務人員違反本法，應依公務人員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處（第十六條）。
四、救濟規定	公務人員遭受本法第十四條第一項之不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令規定，請求救濟（第十五條）。

資料來源：筆者自行整理

客導向之公共服務為內涵。歸納倫理的實施方式，概略分述如下：

1. 公民倫理

- (1) 各訓練機關（構）於規劃訓練班次時，得開設關於公民倫理課程，其內容包括憲政體制及人權保障、民主法治及公民參與、社群關懷、國家發展願景、環境倫理及永續發展等。
- (2) 各機關得以邀請專家學者舉辦專題演

講，或舉辦同仁座談會、讀書會等方式，就相關議題進行研討。

- (3) 定期蒐集總統有關國家發展願景及大政方針之重要文告及講話，以及相關學者專家或社會人士所提出之建言，提供所屬人員瞭解，並得據以設定為上開專題演講、座談會或讀書會進行之主題。

2. 領導倫理

- (1) 由行政院人事行政局針對各機關首長、

副首長，視實際需要適時辦理首長聯誼會或政府團隊學習營等相關活動，安排領導管理課程，使各機關首長、副首長能有正確領導理念及風格。

- (2)由行政院人事行政局針對政府中高階主管人員，分別規劃辦理國家發展願景研習營等各類領導研究班次，全面確立領導觀念及技巧。

3.管理倫理

- (1)以目標管理、成長管理、走動管理、危機管理、人性管理及自主管理為核心，設計各類管理訓練課程或講習，使各級主管人員能瞭解關鍵管理能力及開放的管理風格。
- (2)分別蒐集所屬主管及非主管人員對理想管理的觀點及看法，並據以擬定機關管理願景及守則，以建構良好工作關係，提升管理效能。

4.服務倫理

- (1)各訓練機關（構）於規劃訓練班次時，得開設關於服務倫理課程，其內容包括行政中立實務、顧客導向工作觀念、公務員服務倫理、工作品質管理、行政單一窗口服務等，確立以服務為中心的行政價值。
- (2)依據行政院暨所屬機關與民間企業人員

雙向交流研習實施計畫，推動政府機關人員赴民營企業進行研習，將顧客服務的觀念引進政府機關。

爰於此、本文所探討的行政倫理，除行政院所頒訂的「行政核心價值體系方案」所規範倫理課題外，並須落實公務員內化修為與外在積極的新公共管理之倫理作為。

參、公共部門為行政倫理之執行

一、公務員政策制定的倫理層次

政府中有兩種人執行政府功能，一是由民選官員及政務官制定政策，一是由一般行政人員（事務官）負責政策的執行。由不同的人執行不同的功能，並不是完全二分法的問題。政府的兩種主要功能係指保障和促進，保障就是行使所謂的警察權，其不單是指保護個人免受壞人侵襲而已，政府還必須給予個人安全、健康、福利的基本保障；促進則是經由各種服務，給予人民安全、健康和福利。

（一）服務倫理的層次

政府為了執行保障和促進的功能，必須有警察權、徵稅權，以及依法取得私人土地，並給予人民補償的補償權。透過這三種權力，政府可以有效地運作。至於政府提供服務的目的何在？為誰服務？誰受益？誰受

害？這就涉及公共政策的決定問題。服務倫理有三種層次：

1. **公共政策倫理**：政務官制定高層次政策的倫理觀念。
2. **行政決定倫理**：行政人員作為法定所涉及的倫理觀念。
3. **個人倫理行為**：公務員個人行為涉及貪污和腐化的倫理觀念。

一般而言，行政人員（事務官）也能影響決策。因政策由政務官或具有決定權的人制定，行政人員雖然不制定政策，但卻藉著提供資訊給決策者參考，而對決策具有影響力。進一步來說，事務官也可藉政策執行而影響政策。我們知道，民選官員和政務官負責政策的制定，而事務官則只負責執行的工作，但因一般政策通常只是文字敘述而已，事務官在執行時，往往必須去解釋政策且實際去推動，而這其間，便包含了相當大的裁量權。由於裁量權是基於個人判斷和良心之選擇，所以行政人員透過政策執行，對於政策制定有極大的影響力。

（二）政策制定過程的層次

在政策制定過程當中，行政人員會涉及和政治敏感性相關層次的四個特性，分述如下：

1. **政治上的價值層次**：目前依美國標準是普通

接受而無所懷疑的，包括最基本的憲政制度價值，如民主、安全、和平和自由表現在獨立宣言憲法和人權法案，目前幾乎很少受到質疑、挑戰。

2. **特定主要而普遍的政策**：自由貿易、外交援助和自由公共教育等價值，這些議題主要是從第一層次的價值脫胎而來。在此層次中，有關國會及行政部門的決定，則涉及是誰受惠之問題。
3. **重要衍生政策**：重要衍生政策（*derivative policies*）係指為適應特殊利益團體而產生的政策——如聯邦對教育輔助、越南援助、社區發展、農業補貼、環境控制計畫，以及對低收入者糧食補助（*food subsidy*）等。
4. **人事運作及程序問題的層次**：考慮制定或廢止彈性工作時間、警察決定給超速的人開罰單或只給予告誡，這些層次皆反映公務員裁量權的使用，同時也反映著公務員的價值判斷，所以裁量權的行使，形成行政人員的倫理問題（蕭武桐，2002：85-87）。

二、實踐服務倫理的一般原則

倫理的標準，向來無明確的準據，可資依循，故應採取辨證的觀念，將各項原則互為檢證，作出一般性的原則界定，以下茲就瓦維克（Donald P. Warwick）的分類為藍本論述之（陳金哲，1991：729-737）：

(一) 公眾取向 (Public orientation)

公眾服務 (public service) 的最高藝術境界，就是行政人員能實現民主政治，在此種情況下，行政人員或官僚制度必須為公眾的福祉著想，以公共責任 (public responsibility) 及道德本質 (moral temperament) 作為行動的基礎，為公允的行政裁量。

(二) 反省式的選擇 (Reflective choice)

反省式的選擇原則，就是希望能在個人或組織的有限理性下，加入深思熟慮後的成熟要件，使行政人員能在擺脫例行事務之餘，亦能依據事實，秉持道德良知來行使裁量權，並配合環境系絡的變化或壓力來決定裁量的行使。所以，倫理的要求，對於本項原則十分重要，其目的無非是希望行政人員能將事實與價值連結起來，根據事務的輕重緩急，以倫理責任為基礎，做出最公正的裁量。

(三) 開誠布公 (Veracity)

韋伯 (Max Weber) 曾言：「在官僚體系裡，公務人員基於職業緣故，無不希望增進資訊取得優勢，甚且還堅持嚴守其所知事務的機密」。準此，嚴守行政機密，無異將提供行政濫權的機會，尤其當行政官員的事業使命感 (mission) 強烈到超乎一般道德考慮 (consideration) 時，最為明顯。

雖然，歐美各國對於人民「知的權利」，頻以立法來保障，例如瑞典在一七六六年的新聞自由法 (Freedom of the Press Act)，美國於一九七四年修正後的資訊自由法 (the Freedom of Information Act)，其目的即是希望政府的行政作為，能夠開誠布公，所以就裁量行為而言，行政人員應將此種公正誠實的態度，轉化為倫理原則實踐之。

(四) 尊重程序 (Procedural respect)

行政程序的建立，毫無疑問，乃是公共官僚 (public bureaucracy) 確立課責的重要依據。一般而言，程序包括制定行政法規 (rules)、規章 (regulations)、手續 (clearances)、命令 (orders)、慣例 (precedents) 等皆是官僚制度在運作上，不可或缺的形式要件。這些規則或命令，對於公共事務的推動與處理，也具有提升公平、公開及做深入分析的功能，同時對行政人員的課責，提供一定的標準。

(五) 方法上的自制 (Restraint on means)

負責任的行政人員，以完成組織目的為工作目標，故在方法的選擇上，應採取自制的法則。此種方法極易被誤為是反省式的選擇方法，而且是以公眾利益為指導方針的反省。其實，本項原則，只是根據前述四項原則，加以反省思考，根據裁量時所面臨的情

況，在方法上自我斟酌限制。例如有些方法可能會違反法律或公民的自由（civil liberty），或者在法律或行政規則的應用上造成不公平的結果；另外有些方法可能會對個人或社會造成傷害，而仍不自知；或者有些方法的使用，反令民眾失去信賴…等。因此，當我們選擇裁量的原則時，就應深思各種方法，自我節制，儘量合乎公益的考量。平心而論，這就是一種辯證式的自制方法，稱得上是唯心主義的極至表現。舉例說，像主動性（proactive）的行為選擇模式，就是一種既能回應環境需求，又具有創新能力的辯證綜合法；所以，做裁量判斷時，除去專業知識，還要以民眾的立場作為裁量依據，其實這就是為何要求在方法選擇上，應該自我節制，透過辯證的思考，選擇最佳的裁量原則。

肆、行政倫理係公務員個人修為之應用

一、公務員倫理觀

社會對公務員行為的要求，比一般人民的行為期望更為嚴格的典型。一位公務員幾乎無私生活可言。他的行為，不論是公是私，不論上班或下班，民眾均給予不斷評審和嚴厲的評判。所有公務員，基於既定的職責，均須遵行比他人更嚴格的規範。因此，公務員之公務推行，需依法而行，兼具較高標準

的倫理規範。其內涵如次（邱華君，1998a）：

（一）保持廉潔的品位，避免利益壓迫

公務員須嚴格遵守誠實原則，絕不可以任何方式與虛偽妥協，如同行走在萬丈深淵上的狹路一般。只要稍有一偏，就跌入其中，永無自拔機會，一個人的德操亦復如斯。公務員在工作中，志節常受到誘惑，作奸犯科者，想盡辦法拉攏，以逃避法律的約束，或利用法律漏洞，正因如此，公務員本身及家人常受利誘的壓迫，稍有動搖，均會身敗名裂。公務員之所以貪腐，往往是由於平時無意識的接受了恩惠，而後逐漸變質捲入陷阱。

公務員應視誠實為最高尚的目標，不計較個人利害、成果與困擾。誠實無絲毫妥協的餘地，妥協結果會有重大損失。公務員在人生中最不誇耀的事，即是抵制利誘，那怕是輕微的失節即能致富，應視若浮雲。誠實為公務工作的哲學，假如公務員能堅守志節，不為利誘，都必能以信心和智慧克服橫逆困難，而完成艱鉅任務。

（二）穩健的觀念與不計較的情懷

斤斤計較成果的人，往往是漠視是非觀念的人，無論在任何場合，均會有非分之想，而不擇手段。因此在生活上就會把結果視為唯一目的物，而忽略方法的重要，在生活上，過分地追求事業和崇拜財物，那必然是敗壞

的象徵。

一位不計成果的公務員，在工作時便有正確和穩健觀念，他能判別是非好壞，堅守原則，不尋權宜，不會把手段當作目的，不計成敗，只求遵循正確的途徑，不怕艱難折磨，不為利，不為比較、巧取。

然而，一位公務員不計成果，並不是說不應該為成果努力奮發，而是其採用之方法必須正確，合法合理，假如他堅守誠實無偽的方法，而遭到失敗，也會問心無愧。除非他是一個真正不計成果的人，否則在他左右為難、進退維谷的內心衝突時，將會屈服於威迫利誘之下，而放棄原則，尋取權宜措施。廉潔正直需要不計成果，不比較他人，一個真正誠實的人，所追求的是正確的途徑，精神上的愉快，只要規避了不道德的方法，即使失敗了，也不計較比較。

（三）保持風度與嚴謹的氣勢

公務員無論在什麼場合，均要表現出紳士的風度，決不可心浮氣躁，粗言粗語，即使在被反擊或侮辱的時候，也要沈著應付。但在公共場合是個紳士，就是私生活上也是一樣，如此公務員必能得到民眾喜歡和信賴。

在工作上公務員須經常保持友善的態度，但並不允許任何人從事公務時得到不當的利益，他必須保持一種嚴謹的氣勢，對於

想得到他幫助的任何人，應使之覺得公務員的和藹可親易於接近。

（四）自我約束並獲得民眾的信賴

民眾經常在遭遇困難時，請求公務員協助，自然他們希望公務員能給予適當的關懷，如果民眾對公務員的印象，是以傲慢代替關懷，民眾會覺得失望。

公務員必須自我約束，即使例行工作也絲毫無所疏忽，只有當他注意每一細節時，他才能集中注意力。在進行的工作上，公務員在工作的每一範圍內遵守時間，他們必須適時地出現。守時的行動，時常會解決棘手問題或阻止嚴重的災難。如果不能及時行動，任何良好的技術和經驗，都無多大效果，如果適切處理或迅速趕到現場，民眾會認為公務員是可信賴的。因此，建立民眾的信任，乃是所有公務行政的基礎。

（五）遵守適法性的規定並謀人民福利

公務員代表國家執行法律，增進人民生活福祉，是公務員的天職。但所有作為必須經過適當的法律程序。執行法律，不只是處罰，更要維護誠信的權利和生活。毫無疑問的，公務員在依法原則下，推動高權（公權力）行政和福利行政，犧牲奉獻極大，但在工作上極應謹慎，恪守法定的程序，才會帶來聲望並獲得人民的尊敬與稱許。反之，使

用不合法或不正常的方法，在公眾的評價中，必然會遭受責難。

（六）樹立良好的道德情操與人格

在人民心中，保持道德人格，對公務員極為重要。在職務上，必須經常與民眾接觸，而民眾有良好印象與感受，自然會對公務員產生尊敬，對政府有向心力。而公務員要給民眾有親和力，本身需有良好之道德修養，高尚的人格。

總之，公務員應自認是代表社會需要與善良的表徵，耐心接受嚴格訓練，具有貢獻服務精神，必須專心致力於工作，隨時準備自我犧牲，永遠以合法手段保護人民權利和維護人類尊嚴。有良好的人格修養、廉潔的操守，可信可賴，兼具身體與精神上的道德勇氣。遇有困難，以充分體力去克服長時間工作下之緊張與疲勞，時常保持愉快心情，果斷決心，樂於助人，誠懇待心，以公正公平有效率的處理公務，如此，才真正符合公務員的倫理準則。

二、公務員的人生觀與行為指南

公務員職司公權力與為民服務，面臨當前社會各種因物質豐裕而衍生的病態，如自己沒有控制自己的精神定力，將會被這股逆流捲入而致淹沒不起。因此，公務員應樂觀奮鬥，善用自我生命價值的關鍵。公務員對

人生觀的認識，對精神修持的涵養，更應比平常人來得深刻而實在，且行為必須符合倫理的標準。茲參酌蕭武桐、邱華君兩位教授所著，整理歸納如次（蕭武桐，2000：153-156；邱華君，1998b）：

（一）開朗的心情與胸襟

所謂「抱大節者，不拘小諒，有遠慮者，豈在近謀」，一切從積極方面去樂觀進取，然後心情開朗，意志堅定，事業才有成就。開闊就像江洋大海，容納鉅細，不嫌其多，人的胸懷也要像大海一樣，兼容並包。不管我們是一個怎樣的人，都要有開闊胸懷，待人接物，寬宏仁厚，不要自命不凡，自以為是，所謂：「謙受益，滿招損」，有了此種開闊心胸，必定會受人尊重。

（二）忠誠的態度與開朗的作風

公務員雖然有不同的階層，但最後殊途同歸，都必須對國家負責任，因此、誠誠實實，不自欺欺人，所謂「誠則明，誠則靈，至誠如神，至誠格天，至誠不息，不誠無物，精誠所至金石為開」等。故誠為做人做事原動力，有了誠則心地清明，有了開誠的態度，則必得道多助，忠誠服務政府機構，效忠國家。具備忠誠的心、開明的作風，對人誠懇懇，對事主動負責，對上不卑不亢，對下和和氣氣。對一切問題開誠布公，善用理智

控制感情，聞過必改，奮勇精進。

（三）不動怒並培養自信心

憤怒不僅得罪於人，且自傷身體，應時有笑容，不輕易生氣；現代是個群眾合作的社會，應該把懷恨報復化為親愛互助，才是真有人性，合乎倫理，也才是成功的方向。只要心地光明，沒有邪念，就不必怕挫折、怕失敗，以大無畏精神，勇往直前，則自助天助，自助人助，何患不能達成願望，以建立自我信心。

（四）服務的熱誠且避免公、私利之間的衝突

倘能夠做到上述的修為，再就民主時代，人民講求的政府為百姓服務的程度，身為公務員，處在政府與民眾之間溝通的橋樑，更應避免公益與私利間的衝突，當應秉承政府的政策，處處為人民著想，爭取民眾對政府的向心力，尤其從事與本身職掌有利的業務，應避免私利的獲得，而以公共利益為優先考量，且在沒有獲得特別授權的情況下，不應做出與本身職掌無關的活動，而遭致動用或准許別人動用任何型態的政府財產。

（五）保持健康的體魄與自我省思

行政工作不但要有智慧，更要有充沛的體力，所謂活動，「要活就要動」。公務員平時保持運動的習慣，培養正當休閒活動，使

自己的身心，永遠保持在最佳的狀況。孔子說：「吾日三省吾身」。反省功夫，可以涵蓋自己的、別人的、個別的、團體的，現在的或過去的經驗。古人云：「他山之石可以攻錯」，每一個問題發生與處理都是活生生的教材，因此，時時留心周遭事務，檢討得失，就是成功的最大保證。

（六）兼具法制素養與行為的合理性

公務員對於職掌的法律、規定、命令應有通盤的瞭解，尤其對於公共職責的認知、對於機密資料的嚴守與保密、言論發表的正當性、避免政治活動的參與等皆為公務員平常所應注意到的課題。

綜上所言，公務員如能確實做到，必可建立公務員正確人生觀和服務的精神和修養，同時可以實踐倫理改革的目標與行為的指南。

伍、結語

本文經前揭論述後，發現公務員在公共利益規範下，實現社會信託，亦即行政倫理弱化癥結因素，在於公務員尚欠缺行政倫理統一法典（**thical codes**），致妨礙公務執行積極運作；因為專業倫理守則主要是外控型之規範倫理，然我國相較於先進國家，如美國、日本已散見各法典，而我國在建制行政倫理

法已落後數年，值得吾人省思。另外，政府一直將服務倫理定位在傳統消極行政倫理，使得是項工作一直專責於國家安全局、政治偵防之調查局、法務部政風司等單位，以防止弊端發生，如此無專責倫理機構執行，則無法積極促進正面的倫理行為，反而造成負面功能，導致貪污案件層出不窮。

因此加速完成「公務人員行政中立法草案」、「公務人員基準法草案」、「政務人員法草案」、「遊說法草案」、「政治獻金法草案」等立法程序有其必要，或仿效日本統一制定「國家公務員倫理法」，以適應未來全球化的挑戰。在探討行政倫理設立專責機構時，政府部門或許可於法務部下設「廉政公署」、或「廉政署」，或把層級提高，於監察院下設「倫理局」，除執行相關倫理法制規定外，亦即含括廉政的功能，如此以積極態度促進正面的倫理行為，期以提高行政革新追求之價值目標，俾達到廉潔政府。

綜之，公務員行政倫理是淺而易懂的道理，但是要能夠真正落實，除了公務員要有倫理的價值觀以外，機關內部文化、組織氣候的形成，都必須持之以恆，排除倫理困境，積極運作，強化倫理功能；因此，現代公務員必須把傳統的服務倫理內化於心，包括中國自古相傳的五倫，及固有的儒家道德觀；

在工作上、在行為上，創造澄清吏治的目標，也就是新公共管理所強調的政策倫理，組織發展，才能夠在公務環境中體現優質的公務品格。（本文作者為行政院勞工委員會職業訓練局泰山職業訓練中心人事室主任）

參考書目

- 朱建民、葉保強、李瑞全（2005）。**應用倫理與現代社會**。台北：國立空中大學。
- 考試院（2005a）。公務人員行政中立法草案總說明。十月十三日送立法院版本。
- 考試院（2005b）。公務人員行政中立法草案。十月十三日送立法院版本。
- 考試院（2006a）。公務人員基準法草案總說明。四月十九日送行政院會銜版本。
- 考試院（2006b）。公務人員基準法草案。四月十九日送行政院會銜版本。
- 呂育誠、陳恆鈞、許立一譯（2002）。**行政學—管理、政治、法律的觀點**。台北：學富文化公司。
- 何懷宏（2002）。**倫理學是什麼**。台北：揚智文化有限公司。
- 邱華君（1998a）。「公務人員倫理觀」。考選週刊，681。
- 邱華君（1998b）。「公務人員的人生觀與修為」。考選周刊，666。

- 邱華君(2001)。「公務人員的倫理風骨」。
考選周刊，801。
- 周世珍(2000)。**公務人員保障制度之理論與實際**。國立台北大學公共政策研究所博士論文。
- 周景龍(2001)。**公職人員利益迴避制度之研究**。中國文化大學政治學研究所在職專班碩士論文。
- 陳德禹(2000)。「現代行政倫理體系初探」。
行政管理論文選輯第十四輯。台北：銓敘部。
- 陳金哲(1991)。「行政裁量的倫理基礎」。
行政管理論文選輯第五輯(頁729-737)。
台北：銓敘部。
- 黃雅榜(2000)。「論行政倫理之實踐」。
考選週刊，774。
- 張金鑑(1989)。**雲五社會科學大辭典(行政學)**。台北：台灣商務印書館。
- 張翠菱(1994)。**公共服務倫理研究**。政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 鄔昆如(1993)。**倫理學**。台北：五南圖書出版公司。
- 銓敘部法規司(2001)。「公職人員利益衝突迴避法之研究」。**公務人員月刊**，59，14-18。
- 鮑忠銑(2003)。**公務員服務倫理之研究**。
銘傳大學公共事務研究所碩士論文。
- 劉昊洲(1998)。「行政倫理與行政中立的關係」。**公務人員月刊**，23，38-42。
- 劉昊洲(2002)。「公務人員服務倫理之探討」。**公務人員月刊**，69，28-29。
- 蔡良文(1998)。**行政中立與政治發展**。台北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡良文(1998)。「文官制度在政治發展中的角色與趨流」。**考銓季刊**，13，16-17。
- 蔡良文(2001)。**公務人員服務倫理**。銘傳大學公共事務研究所講授資料(未出版)。
- 蕭武桐(2000)。**行政倫理**。台北：國立空中大學。
- 蕭武桐(2002)。**公務倫理**。台北：智勝文化有限公司。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文等著(1989)。**人事行政**。台北：國立空中大學。
- Waldo, Dwight (1974). Reflections on Public Morality. *Administration and Society*. 6(4), 267-282.
- Douglas, Paul H. (1952). *Ethics in Government*. Westport, Connecticut: Greenwood Press Publishers.
- Cooper, Terry L. (1990). *The Responsible*

Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role. San Francisco: Jossey-Bass Ins.

Cooper, Terry L. (1986). *The Responsible Administrator.* New York: Associated Faculty Press.

參考網站

<http://www.ey.gov.tw>，行政院網站

<http://www.exam.gov.tw>，考試院網站

<http://www.cpa.gov.tw>，行政院人事行政局網站

<http://www.mocs.gov.tw>，銓敘部網站

<http://www.ncl.edu.tw>，國家圖書館網站

涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠查核法規範之探討



王文忠

摘要

公務人員對國家、憲法及憲法秩序之忠誠義務，是一項最基本的義務，該項義務具獨立性，而非附隨性。基於自由民主的法治國家，無法也不應將自己命運交到其毀滅者的手中之法理，國家對公務人員所為之品德及忠誠之查核，係屬必要且為必須。國家對公務人員所為之查核，基本上係屬對人民的基本權利之干預及侵害。為釐清公務人員憲法上基本權利之保障與國家安全或重大利益之間之衡平，爰就憲法上隱私權之保障與公務人員品德及忠誠查核之關係、我國對於涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠查核之規範與檢討、我國對公務員忠誠義務規範之檢討等面向分別予以分析探討，同時對「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」予以擇要評述，並提出草案部分內容修正建議，期盼公務人員隱私權及秘密通訊自由權之保障與國家安全及重大利益之確保達成一定均衡。

關鍵詞：國家安全、重大利益、品德及忠誠、忠誠義務、查核

Research on the Regulation Related to National Security and Grand Interest by Checking the Character and Loyalty of the Civil Servant

By Wang Wen-Jong

Abstract

It is a basic and independent obligation for the civil servant that obeying to the country, the law and order of constitution with loyalty. On the basis of freedom and democracy in a law and order country, the authority should prevent the destroyer from governing fate of a country as well as check the character and loyalty of the civil servant necessarily.

Fundamentally, the civil servant will be interfered and aggrieved the essential right when the commission is checked by the government authority. It would be written remarks giving some analyzing and discussing on the relation of protecting the privacy and checking the character and loyalty of the civil servant, the regulation and examining about national security and grand interest by checking the character and loyalty of the civil servant, and examining the regulation about the characteristic and loyal obligation of the civil servant, etc for discerning balanced statement between protecting the essential right of constitution and national security & grand interest. At the meantime, it will criticize and advance the amendment to “the draft of checking the civil servant related to national security and grand interest act”. We hope to achieve the balanced statement assured between protecting the right of privacy & free communicate of the civil servant and national security & grand interest.

Keywords: National security, Grand interest, Character and loyalty, Obligation of loyalty, Check

壹、問題的說明

忠誠義務，基本上應是公務人員對國家及憲法最基本的且為獨立的一項義務。該項義務是公務人員在其任職期間，不論其於職務上或職務外，都必須遵守的一項義務，並非附隨於職務上之義務。亦即，公務人員忠誠義務是一項獨立義務，而非附隨義務。公務人員是國家執行國家職能的執行者，國家對公務人員而言，如同僱主一般，而公務人員則如同受僱人一樣，國家與公務人員兩者之間，其關係類如僱傭關係。我國釋憲實務則將國家與公務人員之間的關係，界定為是「公法上的職務關係」。

基於僱傭關係，受僱人應對其僱主忠誠，此乃受僱人應盡之僱傭上之事務本質之義務，同時也是僱傭關係之忠誠真正意義之所在，僱主對於所僱用之人，查核其品德及忠誠，亦為僱用之事務本質之所在。公務人員與國家之關係，其實質類如僱傭關係，是以，公務人員對其僱主—國家之忠誠與重大利益之維護—則屬必然。國家與公務人員之間的關係，雖為「公法上的職務關係」，基於上揭僱傭關係之事務本質以及品德與忠誠之事務本質，國家對公務員之品德與忠誠所為之查核，係屬容許的事項。又基於自由民主

的法治國家，無法也不應將自己命運交到其毀滅者的手中之法理，從而，國家對公務人員所為之品德及忠誠之查核，係屬必要且為必須。

國家對公務人員所為之查核，基於國家具有龐大行政資源，從而，其對公務人員所為之查核，容易造成對公務人員基本權利—秘密通訊自由權與隱私權—之干預及侵害，為防止公務人員憲法上基本權利受到非法之侵害或不當干預，從而，對公務人員所為之查核之法規範之探討，殊值研究。

國家對公務人員之品德與忠誠之查核，基本上，係對公務人員隱私權的干預與侵害，為釐清公務人員憲法上基本權利之保障與國家安全或重大利益之間之衡平，本文擬就憲法上隱私權之保障與公務人員品德及忠誠查核之關係、我國對於涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠查核之規範與檢討、我國對公務員忠誠義務規範之檢討等面向分別予以分析探討，同時對銓敘部所擬定的「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」予以擇要評述，並提出草案部分內容修正建議，期盼公務人員隱私權及秘密通訊自由權之保障與國家安全或重大利益之確保之間達成一定之均衡。

貳、憲法上隱私權之保障與公務人員 品德及忠誠查核之關係

一、查核與憲法上隱私權之保障

我國憲法上對於隱私權 (right of privacy) 並未明文規定，惟於司法院大法官釋字第 293 號解釋，認為銀行對顧客的存款、放款或匯款等有關資料，應保守秘密，其主要的目的係在於保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。惟公營銀行預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。上揭大法官之解釋，基本上是肯定隱私權是憲法上的權利，屬於憲法第 22 條人民之其他自由及權利，應受憲法之保障。隱私權的保護，並非絕對，為防止妨害他人自由、避免緊急危難、

維持社會秩序或增進公共利益之必要，得以法律限制之¹。

隱私權係起源於美國法，美國憲法並未明文提及隱私權，惟美國最高法院向來認為該國憲法保障個人隱私權或特定隱私範圍及區域。美國最高法院或個別的大法官曾在不同的判決裡，認為隱私權係根源於美國憲法增修條文第 1 條、第 4 條、第 5 條及第 9 條、人權法案彼此間相互交集的領域或美國憲法增修條文第 14 條所保障的自由概念之中，這些美國最高法院的判決明白的顯示，只有被視為「基本」和「隱含於有序的自由概念」中之人權，才屬於美國憲法所保障的隱私權²，我國學者將隱私權列為憲法第 22 條人民之其他基本權利³，大法官釋字第 585 號解釋理由書指明，隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。從而，隱私權不論是在學說上的論述或是在實務上的見解，均認為其屬於憲法第

¹ 王澤鑑 (2000)，*侵權行為法* (1)，作者自版，頁 148-149。

² 林利芝 (2004)，*法學英文 (攻略I)*，神州圖書出版有限公司，頁 167-172。

³ 王澤鑑，前揭書，頁 149。李惠宗 (2001)，*憲法要義*，元照出版有限公司，頁 334。吳庚 (2003)，*憲法的解釋與適用*，作者自版，頁 305-306。

22 條所保障之基本權利，要屬無疑。隱私權（right of privacy）依據 BLACK'S LAW DICTIONARY (SEVENTH EDITION, 1999, P.1325) 之解釋為：「(一) 個人的自治權，美國憲法對於隱私權並沒有明確的規定，但是美國最高法院在含有隱私權的『隱私區域』，反覆再三的裁決，因而創造出美國憲法上對隱私權明確的保障。(二) 個人權利與個人財產均屬個人的自由，有不受政府的察審或揭露的權利」⁴。

隱私權，基本上包括一切有關個人私密的資料，而該等資料係個人不欲他人探知或公開宣揚者。例如，個人各種生活關係的資料—健康、財產、家庭生活、交游、宗教信仰、家世、出身等⁵。隱私權係奠基於個人人性尊嚴，其性質上係為防禦權，不但可以用來對抗國家機關，同時也可以用來對抗私人。國家機關因公益的需要，須取得個人資料時，基本上須受法律保留原則的拘束，亦即，必須有法律的依據始得為之。

隱私權係屬個人在憲法上所享有的基本權利之一，國家機關對於受查核人所為之查

核，基本上，係屬國家機關對人民基本權利的干預或侵害。也就是說，國家機關對涉及國家安全或重大利益事務之公務人員作特殊性查核，其所為之查核，是對公務人員其在憲法上所享有的基本權利之干預或侵害。

個人的權利、私密資料，包括健康、財產、家世、宗教信仰、政黨、思想傾向、學經歷、出身……等，均屬個人的自由，有不受政府的察審、揭露或傳布的權利。惟隱私權並非是絕對不可干預或侵害的基本權利，基本上，於國家基於公益的必要時，仍得允許國家取得個人資料，但是必須受法律保留原則的拘束。也就是說，國家機關不得恣意擅取或隨意揭露、傳布。國家對其國民的基本權利有保護（障）的義務，對於隱私權亦不例外，如欲對其干預或侵害，不得過度。憲法所定人民之自由及權利，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障，惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障，憲法第 7 條、第 9 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利，於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之⁶。憲法

⁴ 原文為 right of privacy : 1. The right to personal autonomy. The U.S. Constitution does not explicitly provide for a right of privacy, but the Supreme Court has repeatedly ruled that this right is implied in the “zones of privacy” created by specific constitutional guarantees. 2. The right of a person and the person’s property to be free from unwarranted public scrutiny or exposure.

⁵ 吳庚，前揭書，頁 305。

⁶ 參照大法官釋字第 443 號解釋理由書。

上對隱私權之保障，基本上並非憲法保留。惟是否為絕對的法律保留抑或相對的法律保留？此一問題宜由隱私權的事務本質觀之。隱私權係指一切有關個人私密的資料，而該等資料係個人不欲他人探知或公開宣揚者而言，換言之，只要基於當事人的同意或允諾，即可將當事人所同意或允諾的部分予以公開、揭露或傳布。又因隱私權所保障的是個人的人格尊嚴、個人主體性及個人人格自由發展與個人生活秘密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，且是個人對國家與私人的防禦權，從而可知，憲法對隱私權之保障係屬相對的法律保留。又因隱私權具有對人格尊嚴的保護功能，同時具有對他人（含國家）防禦的作用，是以，如欲對隱私權加以干預或侵害，應以法律加以規定，不得授權以法規命令予以規範。

國家因公益的需求，必須取得個人隱私資料時，首先必須要有法律的根據，繼而須遵守憲法第 23 條比例原則的限制，否則將屬違法。同時也是造成對人民隱私權的不當的干預或非法的侵害。於此有一問題須加以說明的是：公益。公益，基本上是一個不確定的法律概念，公益概念的內容的不確定性包

括利益內容的不確定性與受益對象的不確定性⁷。公益的判斷的理論，學說上有數量論與質量論，數量論認為公益是以公益受益人（對象）之數量多寡作為價值論定基礎，受益人數眾多則為公益，反之，則否。質量論認為對公益與私益內容的價值判斷，必須尋求一個質量最高的價值作為標準，公益即是由不同方面考量產生之價值判斷後，所形成最優先的價值標準，亦即，公益是經過價值斟酌後的產物。上揭最優先的價值標準，尚包含三個因素：「（一）公益受益人（對象）不再以數量論，只要基於一個已獲憲法或法律所承認之價值標準，受益人雖屬社會上少數，亦不失為公益（二）公益內容之價值是以憲法的理念為最高指導原則，包括憲法的人權條款、立國原則等（三）公益與私益兩者不會恆處於對立的衝突，公益的維護同時包括保障私益在內，兩者處於併存的狀態，公益一方面據以限制人權，同時也要負起保障人權的功能，公益考量並不排除對個人權利充分之考量，兩者不可偏廢」⁸。上揭公益的判斷學說，以質量論對公益與私益的保障，較為周妥，從而，以質量論較為可採。準此以言，國家因公益需求，欲對個人之隱

⁷ 陳新民（1995），中華民國憲法釋論，作者自版，頁 166-167。

⁸ 陳新民，前揭書，頁 168-169。

私權及秘密通訊自由權加以干預或侵害，應同時負起保障私益，亦即，基於公益而對隱私權或秘密通訊自由權加以限制時，同時應負起保障該等人民基本權利，以避免人民基本權利受到不當的干預或非法之侵害。基於公益的理由，欲對人民之人權加以限制者，必須符合下列三個要件，方可為之：（一）須已具備所謂限制人權的公益條款（二）限制人民的人權應依法律為之（三）依法律限制人權，應該在必要的限制範圍內⁹。是以，對於涉及國家安全或重大利益公務人員之查核，應以上揭對人民的人權所為限制之要件，為基本準據。

人民的基本權利於現代民主國家之憲法理念，普遍認為是一種先驗的權利，是先於現行憲法制定時即已存在及超實證法存在的基本權利，應該獲得國家所有法律秩序之維護與尊重¹⁰。從而，對人民基本權利的限制，應適用法律保留原則。惟對限制人民基本權利的法律保留原則並非漫無限制，為防止立法機關藉法律保留之名，而行侵害人民基本權利之實，對限制基本權利的法律保留原則之限制，其限制之原則為：

（一）個案法律之禁止原則：限制人權之法律，必須是廣泛普遍的，而非只針對個案適用法律。

（二）指明條款之要求：限制人權之法律，必須指明所限制人權之條款，亦即是，可預見性與明確性。

（三）根本內容之保障：對於人權之限制，於其核心部分不得侵害或干預，須保留最起碼的內容，限制的手段不得過度¹¹。準此以言，對涉及國家安全或重大利益公務人員之查核所為的法律規範與其立法，上揭所列之限制原則，應有其適用，殆無疑義。就如同大法官釋字第 585 號解釋理由書所謂，調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。

另大法官釋字第 603 號解釋其解釋文與解釋理由書謂：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完

⁹ 陳新民，前揭書，頁 162。

¹⁰ 陳新民（1992），論憲法人民基本權利的限制，刊：憲法基本權利之基本理論（上冊），作者自版，頁 213-214。

¹¹ 陳新民，前揭文，頁 230-238。

整，並為保障個人生活秘密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障，其中包含個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。隱私權雖係基於維護人性尊嚴與尊重人格自由發展而形成，惟其限制並非當然侵犯人性尊嚴。憲法對個人資訊隱私權之保護亦非絕對，國家基於公益之必要，自得於不違反憲法第 23 條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資料。至該法律是否符合憲法第 23 條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資料所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。並就所蒐集個人資料之性質是否涉及私密敏感事項、或雖非私密敏感但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，於具體個案中，採取不同密度之審查。而為確保個人主體性及人格發展之完整，保障人民之資訊隱私權，國家就其正當取得之個人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全，故國家蒐集資訊之目的，尤須明確以法

律制定之。蓋唯有如此，方能使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料」，上揭大法官所為之解釋，其對於公務人員品德及忠誠之查核，當然有其適用，應無疑義。

比例原則在對於公務人員品德及忠誠的查核，實係基於關鍵地位，平等原則，也是一樣。比例原則所要判斷的是：(一)目的之追求是否正當(二)是否為目的之達成所必要(三)手段(方法)與目的之價值是否成比例¹²。比例原則依行政程序法第 7 條規定，係指：(一)行政行為採取之方法應有助於目的之達成(二)行政行為有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最小者(三)行政行為採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。由上揭規定可知，行政機關應採取對於人民造成最小影響而又能達到目的之行為，於其決定應採之行為時，應衡量人民利益與行為欲達成之目的，而定其取捨。行政機關所為行為欲符合比例原則者，須具備下列三個條件：(一)行為是適合的：行政機關所採取的行為是能達到目的之有效方法(二)行為是必要的：

¹² 吳庚，前揭書，頁 189。

行政機關所採取的行為，是所有適合的方法中，對人民影響最小的方法（三）行為是適度的：行政機關所採取的行為，對人民所造成的不利益與行為所欲達成的利益應相當，即兩者間應求得均衡¹³。

國家機關對公務人員所為之品德及忠誠的查核，因其涉及受查核人隱私權之干預及侵害，從而，國家機關為查核時，須遵守比例原則。為查核時，不得恣意專擅，且查核之項目或事項，應與受查核人職務之間具有真實的關聯性，亦即，必須具備真實之聯繫。就如同大法官釋字第 603 號解釋，其解釋文所謂，國家基於特定重大公益之目的而有蒐集人民隱私資料之必要者，應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。準此以言，對公務人員所為之查核當無例外。例如，對涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠之查核，查核機關應僅針對該公務人員所擔任的職務具真實聯繫的事項加以查核，如財產增減遞移的情形、交游情況、資金往來等而為查核。而非就受查核人的思想傾向、宗教信仰、價

值觀念、學經歷或出身而查核。查核機關所為之查核，所採取之方法應有助於目的之達成，而且要判斷所追求的目的是否正當。查核機關有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對受查核人權益損害最少的方法，而且要判斷是否為達成此一目的所必要。查核機關採取之方法所造成的損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡，而且要判斷其方法與目的之間之價值是否成比例。查核機關若無法通過比例原則之檢驗，即可判定查核機關不當干預或非法侵害受查核人的隱私權，受查核人除了請求救濟外，尚得要求損害賠償。比例原則乃對基本權利予以干預、侵害或限制時，應遵守的首要原則。簡言之，對人民基本權利的限制，只有在維護公益所不能欠缺的前提下，才具有正當性。任何干預措施或侵害所造成之損害應輕於達成目的所獲致之利益，始具有合法性¹⁴。

行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，此乃平等原則，是為行政程序法第 6 條所明定。平等原則所體現就是正義，而正義則是一切法律秩序的基礎¹⁵。平等原則的判斷程序¹⁶，依序是制度目的之確定，進而事務

¹³ 黃異（2001），行政法總論，三民書局股份有限公司，頁 88-89。

¹⁴ 吳庚，前揭書，頁 162。

¹⁵ 吳庚，前揭書，頁 178。

¹⁶ 李惠宗，前揭書，頁 134-138。

本質要素的探求，再來是合理的差別的形
成，而合理差別的形，仍須符合比例原則
與本質目的。查核機關對於涉及國家安全或
重大利益公務人員之查核，該項制度之目的
係在於防患受查核人對國家安全或重大利益
做出危害之行為，因之，凡公務人員之職務
涉及國家安全或重大利益者，均須查核，而
查核的事項，須就維護國家安全或重大利益
的事務本質具邏輯的關聯性，並禁止不當聯
結。倘有差別對待時，必須具備正當性與合
理性，同時不可以過度或過早就予以差別對
待，為差別對待時必須合乎本質目的。是以，
查核機關於查核時不得恣意擅為，不能因其
性別不同或政黨不同或意識形態不同，而為
差別對待，查核時應以正義之體現為其根
基，依受查核人所擔任職務對國家安全或重
大利益所涉的程度不同，而為不同的對待，
就如同釋字第 485 號解釋所言，平等原則並
非指絕對、機械之形式平等，而係保障人民
在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲
法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事
務性質之差異而為合理之區別對待。當然行
政機關於執行法律時，亦同樣受平等原則之
拘束，於法律無差別對待之規定時，即應平
等適用於法律所有規範之對象，不得以行政
作用或是逕依職權創設法律所無之不平等情

事而對當事人做不平等的對待。

查核機關對查核人隱私權之干預或侵
害，基本上，須嚴守比例原則與平等原則。
又因隱私權係屬憲法上的基本權利，國家對
人民基本權利之干預或侵害與限制，必須有
法律的依據才可以，從而須受法律保留原則
的拘束。查核機關對受查核人之查核，其查
核事項必須與受查核人所任職務而涉及國
家安全或重大利益有真實之聯繫與實質的關
聯為必要，禁止不當聯結。查核機關所採
取的行為對受查核人所造成的不利益與行
為所欲達成的利益應該相當，而為均衡。查
核機關所為查核之結果，係屬個人隱私，該
等隱私，查核機關與其他相關機關不得隨
意揭露或傳布，以保障人民的隱私權。

二、查核與秘密通訊自由

憲法第 12 條規定，人民有秘密通訊之自
由，此種秘密通訊自由權，亦屬憲法所保
障的基本權利之一，基本上是屬隱私權實
質內涵之一。人民秘密通訊自由權之保
障，係在於維護個人人格尊嚴與個人隱
私權。因之，如欲對個人秘密通訊自由
權加以干預或侵害，必須有法律之依據
始可。亦即，對秘密通訊自由之限制，
須受法律保留原則之支配與拘束，非有
法定理由，不得對人民通訊應秘密之事
項予以揭露或傳布。就如同德國威

瑪憲法第 117 條所規定：「書信秘密以及郵政、電報、電話之秘密，不得侵害，其例外惟依據聯邦法律始得為之」¹⁷，對人民書信郵電之秘密，除法律另有規定外，不得侵害。

對涉及國家安全或重大利益公務人員所為之查核，其查核手段—通訊監察，係屬最常見也最常用之方法之一，諸如對受查核人與他人間通訊之截收、監聽、監錄或其他必要之方法¹⁸。該等方法在在均對受查核人之個人秘密通訊自由造成干預及侵害，倘如果對查核機關不予以限制，對個人秘密通訊自由，將是一大斷傷，對秘密通訊自由權與隱私權之保障，殆屬不可能。是以，欲對涉及國家安全或重大利益公務人員進行查核，不得以法規命令為之，而是須以法律規範為是。

基於國家安全或重大利益，在合乎法律保留原則、比例原則、平等原則及衡量原則情形下，對受查核人之秘密通訊自由與隱私權之干預或侵害，基本上是受容許的，受查核人有忍受之義務。對受查核人之秘密通訊

自由所為之限制或侵害，實質上，係屬對受查核人隱私權之限制與侵害。

三、查核與公務人員忠誠義務

公務人員與國家的關係，在我國從以往的「特別權力關係」¹⁹進展至今日的「公法上的職務關係」²⁰。公務人員與國家的關係的發生，必須透過「任命」為之，方能生效。亦即，欲成為正式公務人員應經過任命²¹。經過任命的公務人員即與國家發生公法上的職務關係，一經任命即賦予個人公務人員身分與賦予職位。此一職務關係一發生，該等公務人員即對國家負有忠誠的義務。所謂「忠誠」，係指公務人員不得有與憲法秩序相違背之行為²²。也就是說，被任命為公務人員之人，即應對國家及憲法忠誠。公務人員違反此項忠誠，即是違反其職務上的義務，亦為職務上不法行為。在討論我國法制對公務人員忠誠義務規範之前，德國聯邦憲法法院對該國「公務員忠誠義務」之判決案殊值介紹。

德國聯邦憲法法院於 1975 年 5 月 22 日

¹⁷ Carl Schmitt 著；劉鋒譯（2004），憲法學說，聯經出版事業股份有限公司，頁 541。

¹⁸ 李惠宗，前揭書，頁 189。

¹⁹ 行政院 52 年判字第 209 號判決：「……被告官署對原告（按係公務人員）所為之免職處分，係基於其對原告之公務人員特別權力關係所為之人事行政處分，與官署基於一般權力關係於人民所為之處分，迥然不同……」，認為公務人員與國家之關係係為「特別權力關係」。

²⁰ 司法院大法官會議釋字第 395 號、第 369 號解釋理由書及釋字第 433 號解釋，認為公務員與國家關係係屬「公法上之職務關係」。

²¹ 黃異，前揭書，頁 235。

²² 黃異，前揭書，頁 240。

對該國所作的「公務員之忠誠義務」的判決，有關該案的相關內容，茲就其判決的法律事實與法院判決時所持的判決理由，分別述介如下²³：

德國聯邦憲法法院「公務員忠誠案」其法律事實為：原告係為法科考生，於 1971 年 10 月通過由司法考試局於什列斯威－霍斯坦邦（Schleswig-Holstein）的邦高等法院舉辦的第一次法律科的國家考試，於 1972 年 3 月 1 日向該邦高等法院院長申請任命為候補公務員並接受實習，該邦高等法院院長於 1972 年 7 月 17 日作成決定，拒絕對原告之任命及實習的請求，其理由係：原告於就讀基爾大學期間，曾經參加「法律紅色小組（Rote Zelle Jura）」的組織，原告參加法律紅色小組的活動達 40 次，並公開擔任該小組的委員職務，原告亦曾在基爾大學 1971 年學生議會的選舉中參與妨害選舉正確的活動，在該次選舉中原告擔任選務人員，導致 5 個人將 24 張偽造的選票投入票箱，為此，原告在該小組於 1971 年 2 月 2 日所召開的會議，受到公開的讚揚。原告所參加的組織，是一個敵視憲法的組織，原告積極參與該組織，原告無法提出擁

護自由民主基本秩序的保證，亦即原告不能保證其能夠隨時毫無保留的維護並認同憲法理念，故「不適格」被任命為候補公務員及實習。原告不服提出起訴願及行政訴訟皆被駁回，爰向聯邦憲法法院提起憲法訴願（訟）。案經聯邦憲法法院於 1975 年 5 月 22 日判決，其判決要旨為：

- （一）公務員對國家及憲法應負特別的政治上的忠誠義務。
- （二）公務員應負之忠誠義務，不僅在對國家及現行有效的憲法秩序時應予肯認，甚至憲法秩序經過修憲予以變更，還是一樣存在。公務員從事公務時，更須注意並實現現存憲法上及法令上的規定，且依法規的立法意旨去從事職務，公務員必須全力來維護，並促使憲法秩序的實現。公務員忠誠義務並不是僅僅要求公務員對憲法及國家只有一個形式上正確的態度，而內心上卻對之採取「漠不關心」、「冷漠」、「疏離（內在排斥）」的態度。公務員必須完全遠離那些攻擊、對抗、詆毀憲法機構及憲法制度的團體及活

²³ 林明鏘（2000），關於「公務員之忠誠義務」之裁定，刊：公務員法研究（一），學林文化事業有限公司頁 511-560。陳新民（1992），論公務員的忠誠義務，刊：憲法基本權利之基本理論（下冊），作者自版，頁 167-177。本文所引上揭書刊、論文之德國憲法法院所為之公務員之忠誠義務之裁定之內容，除有必要外，不再一一詳列出處頁數。

動。公務員係被期待其認識並承認國家及憲法作為一個高而積極的價值，並值得為此價值去辯護。倘若國家在遭遇危機或緊急衝突的情況（即國家與該個人所認同團體，發生利益衝突時）而國家又須依賴該公務員時，該公務員會站在國家這一邊。

- (三) 對於違反忠誠義務之試用中之公務員及受訓中之公務員，通常將其免職。對於違反此種職務上義務之終身職之公務員，則能經由正式的懲戒程序予以判決給予撤銷的處罰。
- (四) 該求職者為其在任何時刻均會為自由民主的基本秩序辯護提供擔保，這是在進入公務員關係時，一個基於憲法要求並經由普通法律具體化的法律上之前提要件。
- (五) 關於公務員適格要件之「隨時能效忠憲法」，這種對公務員申請人的人格定位，是機關的決定權限。機關可以從各個不同的申請人案件，所存在的事實及要件，逐案的審定及評斷，並只要有可「假設」情況，可以「懷疑」其「忠誠度」時，即可認為其不適合作為一個公

務員。行政機關這種「假設性的判斷」，對申請人之人格存有對憲法忠誠之懷疑，不僅僅只是從申請者以往所參加的團體、參與的示威活動或是發表的言論等等來作考量，也是經過這種考量後，所產生的確信。關於這種確信，該申請人並不能擔保其能隨時效忠憲法及憲政制度，負責的機關並不負舉證責任。

德國聯邦憲法法院對於上揭忠誠案，其判決理由，本文僅就其忠誠義務部分擇其要項歸納如下²⁴：

- (一) 基本法亦堅持公務員傳統的忠誠義務，係職業公務員制度的一個長期流傳下來並且應予重視的原則，在基本法第 33 條第 4 項規定及第 5 條第 3 項第 2 句規定，均特別強調這個原則。堅持這個長期流傳下來原則的理由為：現代行政國家具有多種多樣並且複雜的任務，社會政治制度的功能與團體、少數和個人人性尊嚴的生活機會，均係日復一日取決於這些任務適當、有效率、準確的履行，而一個完整、守法、對義務忠誠，由內在服膺國家及其憲政秩序的公務員主體，即

²⁴ 林明鏘，前揭註 23 文，頁 527-560。

是被安排來執行這些任務。如果公務員不再值得信任，則社會及其國家會在關鍵緊要的情況下被出賣而喪失。

- (二) 政治上的忠誠義務，係屬於公務員忠誠義務的核心。公務員對於有效現存的國家及憲法上秩序，應予肯定，並承認其值得保護，而且應去擁護與積極的為其辯護，公務員如果做到這一些，如此則已滿足對其要求的忠誠義務。忠誠義務要求肯定國家及其現行的憲法秩序，在其依修憲程序而變更的範圍亦同。公務員從事職務時，應注意並實現現存的憲法上的和法令上的規定，以及由此等法規的精神出發來執行職務。公務員應與對國家憲法所設置的機關及現行憲法秩序加以攻擊誹謗的團體及活動分離。政治上的忠誠義務，在危機時刻和嚴重的衝突情形時會被證明是可靠的，此時，國家與公務員係站在同一之立場，具體的說，每一個符合憲法規定的政府，以及所有國民必須能夠信任該公務員在其執行職務時已準備好為這個國家負責。
- (三) 欲服公職的申請人與在公職中服務的公民，如拒絕此自由、民主、法治及

社會國家的秩序並與之抗爭，那麼憲法這個基本決定會排除國家允許此等人至公職服務或繼續留在公職中。自由民主的法治國家不能並且不允許交到其破壞者的手中。

- (四) 一個違反其依基本法第 33 條第 5 項規定應負之忠誠義務之公務員，即係侵害其職務上義務。
- (五) 當其任何時刻都準備為自由民主的基本秩序辯護，則在這個憲法觀點下必須要求，僅有那些願提供保證任何時刻準備為自由民主基本秩序辯護的候補者才能任命進入公務員關係。這也是一個為進入公務員關係而依憲法所要求的並且經由普通法律予以具體化之法律上的前提要件，即申請人提出保證任何時刻為自由民主基本秩序辯護，並且這是所有用人機關的法律義務，認真看待此內容，以及適用它。終身職之公務員或有任職期間之公務員，若違反其忠誠義務，按公務員制度長期流傳下來的基本原則，惟有經由正式懲戒程序，始有可能被處以撤職處分，所以用人機關必須注意不讓任何不願提出保證任何時刻為自由民主基本秩序辯護之人成為公務員。用

人機關對於申請人亦有義務，採取根據憲法可能的預防措施，俾使用人機關不必被迫對於違反政治上忠誠義務之公務員開始懲戒程序。對此憲法上承認的手段係審查及決定，是否申請人的個性提供保證，其將在任何時刻為自由民主基本秩序辯護。用人機關決定關於接受進入公務員關係之申請，惟其未負有義務，對其疑慮事前聽取申請人說明。在此決定上沒有舉證責任的問題，申請人既不必負擔舉證其提供所要求之保證，用人機關亦不必負擔舉證申請人未提供此項保證。在憲法忠誠上之疑慮，只在此有意義，即負責任用公務員之機關主管在其作決定時未被說服相信申請人提出保證願在任何時刻為自由民主基本秩序做辯護。這個確信係根據一個同時包含預測性在內之判斷做成的，此判斷只注重個案情況，並且總是以一個依各個情況變化之大量因素及其評價作為基礎。此事在這方面原則上並非係職務長官必須為公職就有關公務員之特別的才幹、能力或成就做決定，此係涉及一個關於公務員性格之預測的判斷而非僅僅是涉及各個判斷

因素之確定（意見表達、參與示威、政治上的積極活動、隸屬任何團體、社團或政治上的黨派）。

（六）提出任何時刻主張擁護自由民主秩序的保證之公務員的忠誠義務及申請人的審核，係適用於各個公務員關係，不論是有任職期間之公務員關係、試用中公務員關係，還是在受訓中之公務員關係及終身職之公務員關係，在公職中服務的僱員，亦應對其僱主負有忠誠及認真履行其職務之義務，不許其攻擊國家及其憲法秩序。

（七）公務員的特別義務並非鑑於政黨利益而設，尤其不是為了阻礙政黨的政治上的積極活動，而係出於憲法國家的安全能免於受到來自公務員領域之危險的考慮。假設沒有公務員政治上忠誠義務的要求，則政黨特別的法律地位及其權能將會是在憲法規定方法外，致力改善或顛覆現行憲法秩序的最理想溫床。

（八）一位申請人當他不提出保證任何時刻為自由民主基本秩序辯護時，得被排除在公務員關係中完成的法律實習之外，是不必受到指責的。

上揭德國聯邦憲法法院之判決，參與審

理的法官，有三位提出不同意見書，認為公務員如果只有單純懷有敵視憲法的意念，並將該意念通知他人，並不算是行為，而是必須將其形諸於外之實際付諸行動時，才算違反忠誠。針對僅形式上入黨，但實際上並未積極參加活動的公務員，不能在未有其他證據支持其不忠的情形，就逕自懷疑該人的忠誠度。負責決定人事的行政機關不可逕自決定申請者的忠誠，此舉不但是破壞政黨特權，而且是給政黨一個實質上的不利益，此種決定可以造成政府逕對尚未違憲，但是不喜歡或是不順眼的政黨的黨員，排除在公職門外²⁵。

上揭德國聯邦憲法法院所為之判決，基本上有其該國的歷史背景，德國由於在威瑪共和國的時代有其慘痛的經驗，因其將懷有異志的公務員，採取自殺性的容忍，讓其繼續留在公職，致使威瑪共和的滅亡。經過此一慘痛的經驗，聯邦憲法法院主張基本法應組成並維繫一個有戰鬥力、抵抗力的民主，而非威瑪共和的無抵抗力的民主，從而，該法院認為：自由、民主的法治國家，無法也不應將命運交到其毀滅者的手中²⁶。德國聯邦憲法法院對「公務員忠誠案」的判決，有關

公務員忠誠義務的見解似可歸納如下的觀點：

- (一) 現代行政國家其職能與任務具有多樣性與複雜性，其所需之公務員必須內在真正服膺國家以及憲政秩序，而公務員必須是一個完整、守法、對義務忠誠之人，如此，社會及國家在緊要關鍵時刻，才不會被出賣。
- (二) 公務員對於國家及憲法應負特別的政治上忠誠義務。
- (三) 公務員應負的忠誠義務，係在對國家及其現行有效的憲法秩序之肯定，儘管憲法秩序於日後經過修正變更，公務員仍須完全予以尊重與擁護，同時應維護該憲法秩序的實現。
- (四) 公務員對國家及憲法的忠誠義務的態度，並非僅是一個在形式上正確，而內心上卻對之漠不關心、冷漠及內在疏離。而是要求公務員能夠隨時隨地的來為國家及憲法秩序辯護，公務員必須完全遠離那些攻擊、對抗、詆毀憲法機構及憲法制度的團體及活動。公務員被期待去認識自己的國家與憲法，同時要去擁護自己的國家與憲法，當國家遭遇危

²⁵ 陳新民，前揭註 23 文，頁 172-173。

²⁶ 陳新民，前揭註 23 文，頁 175。

機或緊急衝突情況時，公務員會與國家站在同一立場與同一陣線，公務員政治上的忠誠義務，可以被證明是可靠的。

- (五) 公務員違反其應負的忠誠義務，即係侵害其職務上的義務。
- (六) 被任命進入公務員關係內之前提要件是：時時刻刻都能準備為自由民主的基本秩序辯護。只有那些願意提供保證任何時刻準備為自由民主基本秩序辯護的候補者才能任命進入公務員的關係。
- (七) 保證任何時刻均能擁護自由民主基本秩序與為該等價值而為辯護，此種公務員忠誠義務，係適用於所有種類的公務員，不論其係在任職中，抑或試用中、受訓中或終身職之公務員，在公職中服務的僱員也是一樣。

上揭德國憲法法院對「公務員忠誠義務案」之判決，所揭示的公務員忠誠義務之核心是：公務員應隨時隨地，無時無刻的準備為國家、憲法及其憲法秩序辯護，亦即是，於任何時刻保證為自由民主基本秩序辯護，同時應擁護並肯定國家、憲法及其憲法秩序

的基本價值，並應擔保隨時維護讓該等價值以及實現該等價值。

倘從德國憲法法院對「公務員忠誠義務案」之判決所揭示的公務員忠誠義務之核心觀之，我國對公務員忠誠義務之要求，其核心亦應如是觀。亦即，公務員忠誠義務，係在於忠於國家、忠於憲法、忠於憲法秩序，並應隨時擁護國家與憲法以及維護憲法秩序的實現，時時刻刻擁護並執行自由民主基本秩序。國家欲了解被任命者或被任用者之忠誠，必須辦理查核，始能知悉被任命者或被任用者之忠誠度。從而，對公務人員於任命或任用前辦理查核，係屬必要且為必須。況且公務員制度是一個國民以其終身來為國家勤務服務為原則的制度，因之，公務員忠於國家、忠於憲法、忠於憲法秩序，是公務員制度固有本質，任何一個公務員皆有相同程度對憲法理念及制度予以效忠的義務，而且公務員忠誠義務係屬一個獨立的及最根本的公務員義務²⁷，而非附隨義務。

公務人員與國家的關係，於目前此一階段，我國實務與學說係採「公法上的職務關係」。而其關係之本質類如僱傭，基於僱傭之

²⁷ 陳新民，前揭註 23 文，頁 202-203。對國家忠誠，是公務人員對國家最基本之義務之見解學者有：管歐（1993），*行政法精義*，五南圖書出版公司，頁 294；陳敏（2003），*行政法總論*，作者自版，頁 1048；黃異，前揭書，頁 240。

事務本質，契約是為必要，且契約是一切法律與政治義務所必要之模式²⁸。是以，基於契約必須遵守原則，公務員即有對國家忠誠之義務，對國家安全或重大利益，必須善盡其忠誠義務予以維護並以確保，此一基本規範即獨立存在於公務員的身上，公務員不得予以違反。

四、隱私權與品德及忠誠查核之關係

國家機關為了解被任命者或被任用者之品德及其忠誠度，其所用之手段（方法），即為查核。而進行查核之時，難免會對被查核人的隱私權予以干預或侵害。從而，查核機關於查核時，除了要遵守比例原則與平等原則外，尚須嚴守法律保留原則與禁止不當聯結原則，如此才能初步保障受查核人憲法上基本權利－隱私權。

隱私權與品德及忠誠之查核，時時處於緊張衝突的對立狀態之下。因為公務員除了職務上之行為外，其私人的與其非職務行為實與忠誠息息相關。公務員之私人行為有可能造成國家陷於危險狀態，諸如公務員因不認同國家、憲法而將國家安全機密洩漏給敵國或他國，亦有可能因公務員非職務之行為

而導致國家重大利益之損害。而公務人員私人的及非職務行為，即屬於個人隱私權的範圍。該等隱私權係受憲法所保障的基本權利，是以，公務人員的隱私權與對其所為之品德與忠誠之查核，因有對立關係存在，而時時處於關係緊張、狀態衝突關係之下。國家機關對公務員品德及忠誠之查核與公務人員隱私權之保障，其分寸之拿捏，如何恰如其分，則有賴查核機關之衡量，亦即，查核機關須以衡量原則作為其查核的衡量基準。所謂衡量原則，係指行政機關在作行政裁決或計畫時，應對裁決或計畫所涉之各種情況，特別是公共利益與私人利益，予以衡量²⁹。查核機關依衡量原則、比例原則、平等原則、禁止不當聯結原則以及法律保留原則，對公務人員所為之查核，於隱私權之干預或侵害即可降至最低。

國家安全或重大利益所涉及的皆屬國家社稷安危與重大公益，因之，如欲對該等社稷安危加以保護、重大公益加以保障，而對人民的基本權利加以限制的話，必須依據憲法第 23 條之規定為之，方符比例原則與法律保留。為避免國家遭遇危難或社會秩序遭受

²⁸ A. P. d'Entrevès 著；李日章譯（2000），自然法－法律哲學導論，聯經出版事業公司，頁 55。

²⁹ 王文忠（2003），行政法上之衡量原則在考銓政策確定之運用與地位，刊：考選周刊，第 909 期，第 3 版。

破壞以及維護公共利益，是以，有關對於涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠之查核，應以法律為之，其所為的法律規範，始具合憲性與合目的性，如此才不致違反憲法對人民基本權利之保障。亦即，對公務人員所為之品德及忠誠查核，必須以法律為之，同時其規範之內容必須合乎比例原則、平等原則及禁止不當聯結原則，縱使有程度較小的侵害或干預到隱私權，基本上是為憲法所允許，而具合憲性。如此對人民隱私權之保障，方不至唐捐。

參、我國對於涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠查核之規範與檢討

我國目前對涉及國家安全或重大利益公務人員品德及忠誠查核之法律規範係規定在公務人員任用法（以下稱「任用法」，民國 94 年 11 月 30 日修正公布）第 4 條。依據該條規定：「各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力。前項人員之品德及忠誠，各機關應於任用前辦理查核。必要時，得洽請有關機關協助辦理。其涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核；

有關特殊查核之權責機關、適用對象、規範內涵、辦理方式及救濟程序，由行政院會同考試院另訂辦法行之。各機關辦理前項各種查核時，應將查核結果通知當事人，於當事人有不利情形時，應許其陳述意見及申辯」。由上揭條文規定觀之，對公務人員品德及忠誠之查核，基本上可分為一般查核與特殊查核，其查核之時機係在於任用前為之，於此所稱的「任用」前之「任用」一詞之內涵，基本上，實已包含初任、再任、調任等情形。上揭之查核規定其規範之對象係為常務人員，對政務人員則付之闕如。另行政院與考試院基於上揭條文之授權，目前定有「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」法規命令乙種作為特殊查核之依據。

對公務人員品德及忠誠之查核，基本上分為一般查核與特殊查核等二類。其中一般查核係規定在任用法第 28 條之中，依據第 28 條第 1 項之規定，一般查核其需查核之事項為：「一、國籍事項（即忠誠事項，任用法第 28 條第 1 項第 1、2 款）；二、犯內亂罪、外犯罪（即忠誠事項，任用法第 28 條第 1 項第 3 款）；三、貪污行為及一般犯罪行為（即品德事項，任用法第 28 條第 1 項第 4、5 款）；四、停止任用（即品德能力事項，任用法第 28 條第 1 項第 6 款）；五、褫奪公權、受禁治

產、精神疾病（即忠誠與品德能力事項，任用法第 28 條第 1 項第 7、8、9 款）。該一般查核之查核事項雖於任用前為之，但於任用後，同樣得予以查核。任用前查核結果，有任用法第 28 條第 1 項各款情事之一者，應不得任用。任用後查核結果有任用法第 28 條第 1 項第 1 款至第 7 款情事之一者，應予免職，有任用法第 28 條第 1 項第 8 款及第 9 款情事之一者，應依規定辦理退休或資遣。任用後發現有任用前已有任用法第 28 條第 1 項各款情事之一者，應撤銷任用，此乃查核結果所生之法律效果。

由上揭任用法第 28 條規定可知，查核結果所產生的法律效果有五，分別為：「一、應予任用：查核結果沒有任用法第 28 條第 1 項各款情事之一者，應予任用。二、應不得任用：於任用前查核結果，有任用法第 28 條第 1 項各款情事之一者。三、免職：查核結果，發見有任用法第 28 條第 1 項第 1 款至第 7 款情事之一者。四、辦理退休或資遣：查核結果，發見有任用法第 28 條第 1 項第 8 款及第 9 款情事之一者。五、應撤銷任用：任用後發見任用前已具有任用法第 28 條第 1 項各款情事之一者」。上揭法律效果對當事人權益而言，業已產生重大影響，不僅影響到其憲法上服公職之權利，同時對其憲法上工作權之

保障，亦產生重大影響。從而此種對當事人基本權利有重大影響之查核事項，應有法律保留原則之適用。對於一般查核之查核事項與法律效果係以任用法第 28 條予以規定，此等規定合乎法律保留原則，而具合憲性。惟特殊查核，依據任用法第 4 條第 2 項規定，係授權由行政機關以法規命令予以規範，就此而言，對人民隱私權之限制，必須合於憲法第 23 條所定必要程度，以法律定之。雖然立法機關可以明確授權行政機關以命令訂定限制人民之權利，惟隱私權所影響於個人之權益者，至為鉅大，從而，有關特殊查核事項，似應以法律規定為宜，否則，將有違反法律保留原則之要求，而具不當性與不法性。

行政院與考試院依據任用法第 4 條第 2 項授權規定，訂定「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」（以下稱「特殊查核辦法」，民國 92 年 8 月 29 日訂定發布）作為特殊查核之準據。機關辦理公務人員特殊查核之時機，依據「特殊查核辦法」第 5 條規定，係在於擬任人員初任、再任或調任前辦理之，考試及格人員分發，則在分發前辦理之。特殊查核之實際辦理查核之機關，依據「特殊查核辦法」第 4 條規定，係為法務部調查局。

特殊查核之查核核心事項，依據「特殊

查核辦法」第3條第1項規定，計有10項。亦即，該10項是為特殊查核必須查核之事項。上揭特殊查核之核心事項分別為：「一、與曾犯內亂罪、外犯罪，經判決確定或通緝有案尚未結案者有密切聯繫接觸者（即忠誠事項），二、未經許可或授權，曾與外國情治單位、大陸地區或香港、澳門官方或其代表機構聯繫接觸者（即忠誠事項），三、曾受到外國政府、大陸地區或香港、澳門官方之利誘、脅迫，從事不利國家安全或重大利益情事者（即忠誠事項），四、民國81年9月18日台灣地區與大陸地區人民關係條例施行後，原為大陸地區人民，經來台設籍定居者（即忠誠事項），五、原為外國人或無國籍人，依國籍法規定申請歸化者；原為我國國民依國籍法規定回復國籍或撤銷喪失國籍者（即忠誠事項），六、本人或本人在台灣地區三親等以內之血親、繼父母、配偶、配偶之父母，於民國76年11月2日開放赴大陸探親後，曾在大陸地區或香港、澳門連續停留一年以上者（即忠誠事項，並擴大查核的人之範圍），七、本人、三親等以內之血親、繼父母、配偶或配偶之父母，曾在外國、大陸地區或香港、澳門擔任其黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務者（即忠誠事項，並擴大查核的人之範圍，本項兼具

查核的物之範圍），八、在外國居住，並已符合取得申請該國國民之資格；曾因具有外國國籍或居留權，在外國享有教育、醫療、福利金、退休金等福利；尋求或取得外國公職之身分；曾服外國兵役者（即忠誠事項，並擴大查核的人之範圍，本項兼具查核的物之範圍），九、曾犯洩密罪經判刑確定，或通緝有案尚未結案者，或違反相關安全保密規定，受懲戒處分、記過以上行政懲處者（即忠誠與品德事項），十、最近5年有酗酒滋事、藥物成癮或其他精神疾病，有具體事證者（即品德事項，本項兼具查核的物之範圍）」。上揭特殊查核事項與一般查核事項相互比較可知，就其範圍而言，特殊查核兼及於查核的人之範圍與物之範圍，從而特殊查核較一般查核的範圍較廣，影響層面亦較大。由上揭「特殊查核辦法」第3條第1項各款規定觀之，特殊查核之事項，絕大部分係為忠誠事項，且其忠誠事項查核之範圍，除本人之外，尚擴大查核的人之範圍與物的範圍。

特殊查核之查結果其法效，依據「特殊查核辦法」第3條第2項規定為：「一、沒有『特殊查核辦法』第3條第1項各款情事之一者，即得任用擔任涉及國家安全或重大利益之公務人員職務，二、倘有『特殊查核辦法』第3條第1項各款情事之一者，認為危

害國家安全或重大利益之虞者，不得任用擔任涉及國家安全或重大利益之公務人員職務，但可擔任該等職務以外之職務」。由上揭特殊查核結果之法效而觀，實際對受查核人之權益有重大影響，從而該等事項應有法律保留原則之適用，應以法律明定為宜，不宜以法規命令作為特殊查核之法依據與規範。特殊查核所須查核之事項，在在均涉及到被查核人隱私權之核心範圍，諸如家世、出身、交游、個人各種關係資料……等等事項，從而，因國家安全或重大利益之必要，而欲對隱私權加以限制或侵害，必須合於憲法第 23 條所定必要程度，以法律定之，否則，即有違憲之虞。

肆、我國對公務員忠誠義務規範之檢討

我國公務員對國家忠誠之法規範，並未真正明確規定於單一法律之中，而是分散於相關公務員法規之中。基本上可從公務員服務法（以下稱「服務法」，民國 89 年 1 月 19 日修正公布）、任用法、「特殊查核辦法」、宣誓條例（民國 84 年 1 月 18 日修正公布）等法規，透過法律的文義解釋以及法律相互間之法律體系解釋而得。

於服務法之規範部分，依據服務法第 1 條規定：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務」，依據該條所規範之內涵觀之，公務員除依法行政外，尚須對國家負有忠誠義務。亦即，公務員從事公務時，必須注意並應實現現行有效施行之憲法上及法令上之規範，依該等規範之立法意旨去從事並執行其職務。由上揭服務法第 1 條所規範之內涵而觀，該條之規定可視為是我國公務員對國家及憲法與憲法秩序所應負的忠誠義務之法規範³⁰。換言之，我國公務員依據服務法第 1 條規定，應於任何時刻，保證為國家的自由民主基本秩序辯護，並擁護憲法與憲法秩序，確保其實施以及維護基本秩序之執行。當國家發生任何危難時或國家利益與個人利益嚴重衝突之情況時，公務員基於其對國家忠誠義務，當國家下令公務員與其站在同一陣線時，公務員即應與國家站在同一邊，而對國家負責。

任用法第 4 條第 1 項規定，公務人員應對國家忠誠。基本上，可將該項規定視為是公務人員對國家及憲法與憲法秩序所應負的忠誠義務之法規範。惟該等規範依任用法施行細則第 2 條第 1 項規定，僅適用於定有職

³⁰ 將服務法第 1 條之規定，歸入為忠實之義務，認為公務員當執行職務之際，應根據一己判斷，為最適於國家利益之行動之義務，而非公務員忠誠義務，參林紀東（1990），行政法，三民書局股份有限公司，頁 264。涂懷瑩教授亦認為服務法第 1 條之規定，係為公務員忠實之義務，參氏著（1992），行政法原理，五南圖書出版公司，頁 309-310。

稱及官等、職等之人員，對於政務人員及民選人員卻不適用。亦即，任用法上所規範之忠誠義務僅適用常務人員，其他人員則不與焉。該等忠誠義務之規範，其適用範圍顯然過於狹小。基於公務人員對國家、憲法之忠誠義務，從而，公務人員應於任何時刻，保證為國家的自由民主基本秩序辯護，並擁護憲法與憲法秩序，確保其實施以及維護基本秩序之執行。縱使憲法經過修憲程序而變更或產生新秩序，公務人員對國家、憲法之忠誠義務，仍然不變。有關對國家與憲法忠誠義務，依任用法第 4 條第 1 項規定，常務人員（事務官）之適用固無問題，但對政務人員或其他服務於公部門之人員，要直接適用任用法之規定，實際上有其困難之處。惟為保護國家安全與重大利益，對於政務人員或其他服務公部門之人員其忠誠義務，可基於「舉重明輕、舉輕明重」之法理，而類推適用任用法有關忠誠義務之規範。惟以如此透過法律的解釋，而為適用，似較迂迴，且容易產生解釋見解的分歧，徒增紛擾而已。而一個最妥適的方法，則是將忠誠義務明定於法律之中，使受規範者有所遵循，同時亦可彌補法制上的缺失。

於宣誓條例部分，似可從該條例第 6 條所規定之誓詞窺出端倪。依據該條例第 6 條

第 1 款對民意代表所規定之誓詞：「余誓以至誠，恪遵憲法，效忠國家，代表人民依法行使職權，不徇私舞弊，不營求私利，不受授賄賂，不干預司法，如違誓言，願受最嚴厲之制裁」及第 2 款對民意機關首長、行政機關首長、中央政府政務官……等所規定之誓詞：「余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家，不妄費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，不受授賄賂，如違誓言，願受最嚴厲之處罰」。從上揭誓詞觀之，其實質內容實蘊涵有對國家、憲法忠誠義務之規範。宣誓條例所定之宣誓，依該條例第 2 條之規定係適用於簡任或相當簡任第 10 職等以上之人員，其適用範圍似嫌過於狹小，對國家及憲法之忠誠，是不分職務與職等之高低，不因公務員之職務、職等高，其所負之忠誠義務就高，或因其職務、職等低，所負的忠誠義務就低，基於公務員制度是一個國民以其終身來為國家勤務服務為原則的制度，從而，對國家及憲法之忠誠義務，是不分職務、職等之高低大小，而是全體公務員必須盡的最基本的一項獨立義務，甚至於約聘僱人員亦不例外。從宣誓條例所為之規範，其與任用法第 4 條第 1 項之規定，互為觀照參酌，從法律體系解釋而言，可得結論就是：我國公務員對國家及憲法與憲法秩序之忠誠義務，

係不分職等與職務，所有公務員均為適用，約聘僱人員亦包含在內。

上揭所述公務員對國家與憲法之忠誠義務，係從相關法律規範中透過文義解釋以及法律體系相互間之法律體系解釋而得。惟文義解釋與法律體系解釋，因係透過法釋義學之操作，從而，容易產生人言各殊，多種釋義態樣的落差，是以，有關我國公務員對國家及憲法與憲法秩序之忠誠義務，似宜以法律明文予以規範，俾便制度的建立與法律的適用。

伍、對「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」之要評

我國目前對涉及國家安全或重大利益公務人員之品德及忠誠查核之法規範，分別有任用法與「特殊查核辦法」作為查核之依據。而真正用之特殊查核者，係「特殊查核辦法」。依據「特殊查核辦法」第3條第1項所列各款應查核之事項，均為個人隱私權之核心內容，如欲對該等內容進行干預或侵害，必須合於憲法第23條所定必要程度，以法律定之。惟目前僅以法規命令作為查核之準據，從而，造成其正當性不足，合法性存疑，

而有違憲之虞。鑒於有上揭情事，考試院擬具有「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」（以下稱「查核條例草案」，民國95年1月19日送立法院版本）作為將來涉及國家安全或重大利益公務人員查核之依據。

依據「查核條例草案」總說明，認為由於國際情勢變遷及社會環境開放，國人與國外及大陸地區人民接觸機會大增，交流愈趨頻繁，國家安全或利益遭受影響機率日增，使得社會各界對於公務人員之品德及忠誠特別關注，從而，對於擔任政府機關敏感性職務，而涉及國家安全或重大利益之公務人員，有必要對其品德及對國家忠誠進一步予以瞭解。而特殊查核係指對於政府機關中涉及國家安全或重大利益之特殊性職務，除仍進行基本背景調查外，應視實際需要作較深入之查核。查核結果如發現公務人員對於國家安全或重大利益有危及之虞時，自可依相關法律規定處理，或作為機關用人之重要參據，為期透過公開公正制度之建立，於不侵害受查核人基本人權之前提下，能對辦理涉及國家安全或重大利益事務之公務人員作為特殊查核³¹。

³¹ 銓敘部，涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案總說明，網址：<http://www.mocs.gov.tw>，造訪日期：2006年1月19日，頁1。

「查核條例草案」所規範之內容，基本上是承續自「特殊查核辦法」所規範之內容。也就是說，將「特殊查核辦法」由法規命令之位階，提升至法律位階之規範。有關「查核條例草案」之規範，擇其要項，分別予以評析如下：

人民的基本權利在現代民主國家的憲法理念，普遍認為是一種先驗的權利，從而，對人民的基本權利的限制，應適用法律保留原則。對公務人員品德及忠誠之查核，勢必將會對人民的基本權利產生干預及侵害。受查核人之隱私權及秘密通訊自由權受到侵害亦在所難免，而受查核人上揭的權利係屬憲法上所保障的基本權利，國家對其干預或侵害，係屬對人民的基本權利的限制，準此，有關涉及國家安全或重大利益公務人員之查核，應以法律規範為是，現行實務擬將該等查核之規範由法規命令之位階提升至法律位階，作為法規範之準據，實務之作法，殊值贊同。對法律保留原則之限制，其限制原則分別為個案法律禁止之原則、指明條款之要求、根本內容之保障等項。遞查「查核條例草案」所為之規範，具廣泛性與普遍性，而非個案立法，「查核條例草案」中對查核對象、查核事項、查核結果之處理與救濟（草

案第 2 條、第 3 條、第 4 條），均明確予以規範，具明確性與可預見性，而符合指明條款之要求。至於根本內容之保障，於「查核條例草案」中所為之規範，其規範保障之密度過小，似嫌不足，從而，似有違根本內容之保障，對於根本內容之保障規範不足的部分，似宜在「查核條例草案」相關條文中予以增列，以保障人民的基本權利。

「查核條例草案」第 1 條規定，涉及國家安全或重大利益公務人員之查核，依該條例行之，如其他法律有較嚴格規定者，從其規定。基本上，該等內容之規定，係屬該條例之法律定位與定性及適用之順序，而非其立法之目的。然查其立法理由謂：「該條係屬該條例之立法目的」³²，實則不然。查核條例所欲規範的是，確保公務人員隱私權不受過當的干預或侵害，從而，其立法之目的是：為保障公務人員隱私權不受非法侵害，確保國家安全及防止重大利益之損害。是以，應將上揭立法之真正目的明定於「查核條例草案」之中。

查核之事項與查核之手段或方法，基本上對個人之隱私權之干預或侵害都有不同程度與密度的干預及侵害，因之，對於受查核人所為之查核，查核機關應嚴遵比例原則、

³² 銓敘部，前揭草案總說明，頁 3。

衡量原則、平等原則與禁止不當聯結原則。上揭原則「查核條例草案」卻付之闕如，並未規範，基於根本內容之保障，上揭原則實應增列於「查核條例草案」之中，其內容擬議如下：「涉及國家安全或重大利益公務人員之查核，除為確保國家安全、重大利益之維護所必要者外，不得為之。前項查核，不得逾越所欲達成目的之必要限度，且應以侵害最少之適當方法為之。查核時，應注意國家安全或重大利益與公務人員隱私權之間之衡量。查核時，除法律有特別規定外，不得為差別之待遇。查核時不得違背查核之目的，並應與查核之目的具有正當合理之關聯。」

有關我國公務人員忠誠義務之規範，除了任用法第 4 條第 1 項有規定外，其餘法規並無明確規定，須透過法律的文義解釋或體系解釋，才能彰顯出該等義務，而任用法之規範其適用之範圍過於狹小，於適用上即受限制。又公務人員對國家及憲法之忠誠，是一項獨立的義務且是一項最基本之義務。是以，有關公務人員對國家之忠誠義務，宜明確予以規範，並增列於「查核條例草案」之中，其規範之內容擬議如下：「公務人員應對國家、憲法及憲法秩序忠誠。應隨時保證為國家、憲法及憲法秩序辯護。應於任何時刻確保國家安全與重大利益及憲法秩序之執行

與實現，並應隨時擁護自由民主基本秩序。前三項之義務，於憲法修正時，亦同。」

「查核條例草案」第 2 條所規定之適用對象，包括各機關依法任用、派用、聘任之有給專任人員、政務人員及聘用人員中擔任涉及國家安全或重大利益須辦理查核職務之人員。草案所定之對象基本上可資贊同，惟對國家及憲法之忠誠義務，是不分職務、職等之高低大小，而是全體公務員必須盡的最基本的一項獨立義務，約聘僱人員亦不例外，況且協助上揭人員辦理涉及國家安全或重大利益之業務約聘僱人員，其接觸或探知、刺探或收集、洩漏或交付國家安全或重大利益之文書、消息、圖畫或物品之機會，均比一般人容易，基於國家安全或重大利益之考量與對國家、憲法及憲法秩序之忠誠義務，從而，該等人員雖非專任人員，亦應增列於草案之中，俾供適用。

「查核條例草案」第 4 條係規範應辦理查核職務人員，必須查核之事項，草案中所規定的查核事項，均為個人隱私權之核心事項，其所規範之內容，基本上係承續「特殊查核辦法」第 3 條所規範之內容。至於其查核之法律效果，依據草案第 4 條第 2 項規定，政務人員於擬任或現任，經被查核而有「查核條例草案」第 4 條第 1 項所列各款情事之

一者，經審酌其情節及擬任、現任職務之性質，認有危害國家安全或重大利益之虞者，呈請總統、主管院院長或其他權責機關首長核定，應不予任命或予以免職；擬任或現任政務人員以外應辦理查核職務之人員，經查核結果有「查核條例草案」第 4 條第 1 項所列各款情事之一者，同樣應審酌情節及擬任、現任職務之性質，認有危害國家安全或重大利益之虞者，現職人員應調整為涉及國家安全或重大利益以外之職務，擬任人員不得任用為涉及國家安全或重大利益之職務。上揭草案所擬定之內容，基本上可資贊同，惟對於查核結果，當事人所違反之忠誠義務，具體事證確鑿，業已構成刑事責任者，查核機關，基於國家安全之保障與重大利益之維護，以及自由民主的法治國家不能且不允許交到其破壞者手中之法理，似宜將其移送檢察機關續為偵查，此等內容，似宜增列於草案之中，以資適用。又擬任人員或現職人員經查核結果無法在涉及國家安全或重大利益之職務任職者，倘該等人員是特考特用人員，如欲調整職務或調任其他機關，基於特考特用之限制，其調任或擬任即成問題，是以，有關特考特用之限制之解除，似宜在草案中予以明定。

「查核條例草案」第 4 條第 1 項所規定

應查核項目，係採查核清單表列模式，基於「明列其一，排除其他」之法理，查核機關對受查核人所能查核之項目，僅能就清單中所列項目予以查核，逾越應受查核所列項目，即與指明條款之要求相牴觸，查核機關所為查核即屬違法。查核機關就應查核事項所為查核，倘所查核結果之事項與查核清單所列事項不相干涉者，查核機關不得洩漏，亦不得移給任用（用人）機關。亦即，查核結果與國家安全或重大利益無涉者，除有構成刑事處罰外，即不得使用，否則，即構成隱私權之侵害，為防止查核事項以外之個人隱私受到非法侵害，當事人得向查核機關請求國家賠償。上揭不得逾越查核項目的範圍與查核範圍逾越之法效，似宜增列於草案之中，俾供遵循適用，以保障當事人隱私權不受非法之侵害。

「查核條例草案」第 5 條規定，各機關辦理擬任或現任政務人員與政務人員以外之人員之查核，其查核權責機關係為法務部調查局，草案第 5 項規定，調查局辦理查核，應依公平合理之原則，兼顧國家安全及當事人權益之維護，以適當方法為之。為上揭規定似嫌簡略，對於嚴重干預或侵害個人隱私權之防止或限制，其規範密度過疏且小，諸如查核機關對受查核人之監察，所採取的電

話（有線電與無線電）監聽、監錄、電子郵件攔截、查閱、人身跟監、攝影、書信開拆、窺閱……等等，在在都侵害到個人隱私之核心部分，從而，查核機關對受查核人有查核之必要時，應依「通訊保障及監察法」規定予以監察，於監察前必須取得檢察機關或法院之許可始得為之，惟草案卻付之闕如，如此有違正當法律程序之踐行與根本內容之保障。是以，有關監察之實施，應於草案中予以明定為宜。

「查核條例草案」第 6 條係規範查核之時機與查核期限及次數，依草案規定，查核時機係在於擬任人員初任、再任或調任前查核完竣，而考試及格人員則於分發前查核完竣。查核期限及次數為 4 年至少查核 1 次。上揭草案之規定，基本上可資贊同，惟為能彈性應付瞬息萬變的社會環境與國際情勢，有關查核期限與次數，似宜有例外之規定，爰建請於草案第 2 項增列：「於必要時，得隨時辦理之」，以肆應實際所需。

「查核條例草案」第 9 條係規定查核結果當事人之救濟程序，該等草案之規定，基本上可資贊同，惟對於重行查核之救濟，為避免無謂救濟程序之循環不斷，爰建請將重行查核結果與前次查核結果者相同者，當事人即不得要求重行查核，增列於草案之中。

「查核條例草案」第 11 條係規定各機關辦理查核之資料之保密與保管，草案所為之規定，基本上可資贊同。惟對於受查核人之隱私資料，因故意或過失，而造成洩漏、遺失或移作他用之損害賠償責任，草案中卻付之闕如，基於個人隱私權之保障與個人人格尊嚴之保護及個人主體性之維護暨人格發展之完整，並保障個人生活秘密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，對於機關因故意或過失，造成受查核人之損害者，機關之損害賠償責任，應明列於草案之中，俾供遵循適用。

對於辦理查核之機關，其對受查核人所為之查核，其查核結果之資料，倘有錯誤，基於保障人民對其個人資料記載錯誤更正權，從而應允許受查核人之請求，對於錯誤之部分予以更正。有關受查核人之錯誤更正權「查核條例草案」並無規範，基於受查核人隱私權之保障，該等錯誤更正權似應增列於草案之中，以期周延。

陸、結論

隱私權係屬憲法上基本權利之一，受憲法第 22 條所保障，秘密通訊自由權，亦是憲法上人民基本權利之一，受憲法第 12 條之保障，惟秘密通訊自由權，基本上是可將之歸

於隱私權之範疇中。國家機關對涉及國家安全或重大利益職務之公務人員作特殊性查核，其所為之查核，是對公務人員在憲法上所享有基本權之干預與侵害。惟隱私權或秘密通訊自由權並非不得對之予以干預或侵害之基本權，國家得因國家安全或重大利益或其他重大公益之需求，仍得允許國家在相當的範圍內對之予以干預或侵害。亦即，國家得基於公益之必要與安全之需求，而欲對隱私權或秘密通訊自由權加以限制、干預或侵害，必須合於憲法第 23 條所定必要程度，以法律定之。國家機關對個人隱私權或秘密通訊自由權之干預或侵害，不得恣意擅取或任意揭露、傳布。換言之，隱私權及秘密通訊自由權，基於國家安全或重大利益及其他重大公益之需求，在法律保留原則下，仍容許對之加以干預或侵害，當事人亦有容忍之義務。惟在干預或侵害時，查核機關應遵守比例原則、平等原則、衡量原則及禁止不當聯結原則。倘國家機關或其他機關因故意或過失，不法侵害當事人時，當事人除了可以請求國家賠償外，亦得請求其他損害賠償。

公務人員忠誠義務，其核心概念係在於：公務人員對國家及其現存有效的憲法與其憲法秩序，應予肯認、尊重並予擁護，同時應於任何時刻維護憲法秩序之執行與實

現，縱使於日後經過修憲程序予以變更，公務人員對國家及憲法之忠誠絕不改變。亦即，公務人員應能隨時隨地來為國家及憲法與憲法秩序辯護及擁護自由民主基本秩序。國家欲了解被任命者或被任用者對國家及憲法之忠誠，以及對國家安全或重大利益之維護，國家基於國家安全或重大利益或其他重大公益之需求，對被任命者或被任用者，於任命（用）前或現職中對該等人員予以忠誠之查核，以及基於自由民主的法治國家不能且不允許交到其破壞者手中之法理，對該等人員予以查核，係屬必要且為必須。公務人員對國家、憲法及憲法秩序之忠誠義務，係屬一項最基本且為獨立之義務，並非附隨義務，同時也是公務人員任用的基本要件。公務人員對國家與憲法及憲法秩序之忠誠，是不分職務內或職務外而有所差異，亦不分職務職等高低大小而有所分別，不論是政務人員、常務人員、聘用人員、派用人員、僱用人員、約聘僱人員、臨時約僱人員、司法官或行政官等均須對國家與憲法忠誠。該等的忠誠，必須是真心的忠誠，而非口頭上或形式上的忠誠，而實際上卻漠不關心或詆毀。

經過上揭各項對品德及忠誠查核之分析檢討，對於「查核條例草案」宜擬增列之內容如下：

- 一、「查核條例草案」所欲規範的是，確保公務人員隱私權不受過當的干預或侵害，從而，其立法之目的是：為保障公務人員隱私權不受非法侵害，確保國家安全及防止重大利益之損害。是以，應將上揭立法之目的明定於「查核條例草案」之中。
- 二、查核機關應嚴遵比例原則、衡量原則、平等原則與禁止不當聯結原則。上揭原則應增列於「查核條例草案」之中，其內容擬議如下：「涉及國家安全或重大利益公務人員之查核，除為確保國家安全、重大利益之維護所必要者外，不得為之。前項查核，不得逾越所欲達成目的之必要限度，且應以侵害最少之適當方法為之。查核時，應注意國家安全或重大利益與公務人員隱私權之間之衡量。查核時，除法律有特別規定外，不得為差別之待遇。查核時不得違背查核之目的，並應與查核之目的具有正當合理之關聯。」
- 三、公務人員對國家及憲法之忠誠，是一項獨立的義務且是一項最基本之義務。是以，有關公務人員對國家之忠誠義務，宜明確予以規範，並增列於「查核條例草案」之中，其規範之內容擬議如下：

「公務人員應對國家、憲法及憲法秩序忠誠。應隨時保證為國家、憲法及憲法秩序辯護。應於任何時刻確保國家安全與重大利益及憲法秩序之執行與實現，並應隨時擁護自由民主基本秩序。前三項之義務，於憲法修正時，亦同。」
- 四、對國家及憲法之忠誠義務，是不分職務、職等之高低大小，而是全體公務員必須盡的最基本的一項獨立義務，約聘僱人員亦不例外，況且協助上揭人員辦理涉及國家安全或重大利益之業務約聘僱人員，其接觸或探知、刺探或收集、洩漏或交付國家安全或重大利益之文書、消息、圖畫或物品之機會，均比一般人容易，基於國家安全或重大利益之考量與對國家、憲法及憲法秩序之忠誠義務，從而，該等人員雖非專任人員，亦應增列於草案之中，俾供適用。
- 五、對於查核結果，當事人所違反之忠誠義務，具體事證確鑿，業已構成刑事責任者，查核機關，基於國家安全之保障與重大利益之維護，以及自由民主的法治國家不能且不允許交到其破壞者手中之法理，似宜將其移送檢察機關續為偵查，此等內容，似宜增列於草案之中，以資適用。又擬任人員或現職人員經查

核結果無法在涉及國家安全或重大利益之職務任職者，倘該等人員是特考特用人員，如欲調整職務或調任其他機關，基於特考特用之限制，其調任或擬任即成問題，是以，有關特考特用之限制之解除，似宜在草案中予以明定。

- 六、應查核項目，係採查核清單表列模式，基於「明列其一，排除其他」之法理，查核機關對受查核人所能查核之項目，僅能就清單中所列項目予以查核，逾越應受查核所列項目，即與指明條款之要求相牴觸，查核機關所為查核即屬違法。查核機關就應查核事項所為查核，倘所查核結果之事項與查核清單所列事項不相干涉者，查核機關不得洩漏，亦不得移給任用（用人）機關。亦即，查核結果與國家安全或重大利益無涉者，除當事人觸犯刑事法律之外，查核機關，即不得使用，否則，即構成隱私權之侵害，為防止查核事項以外之個人隱私受到非法侵害，當事人得向查核機關請求國家賠償。上揭不得逾越查核項目的範圍與查核範圍逾越之法效，似宜增列於草案之中，俾供遵循適用。
- 七、對於嚴重干預或侵害個人隱私權之防止或限制，草案規範密度不足，諸如查核

機關對受查核人之監察，所採取的電話（有線電與無線電）監聽、監錄、電子郵件攔截、查閱、人身跟監、攝影、書信開拆、窺閱……等等，在在都侵害到個人隱私之核心部分，從而，查核機關對受查核人有查核之必要時，應依「通訊保障及監察法」規定予以監察，於監察前必須取得檢察機關或法院之許可始得為之，草案對之並未規範，如此有違正當法律程序之踐行與根本內容之保障。是以，有關監察之實施，應於草案中予以明定為宜。

- 八、為能彈性應付瞬息萬變的社會環境與國際情勢，有關查核期限與次數，似宜有例外之規定，爰建請於草案第 6 條第 2 項增列：「於必要時，得隨時辦理之」，以肆應實際所需。
- 九、為避免無謂救濟程序之循環不斷，爰建請將重行查核結果與前次查核結果者相同者，當事人即不得要求重行查核，增列於草案第 9 條之中。
- 十、對於受查核人之隱私資料，因故意或過失，而造成洩漏、遺失或移作他用之損害賠償責任，草案中卻付之闕如，基於個人隱私權之保障與個人人格尊嚴之保護及個人主體性之維護暨人格發展之完

整，並保障個人生活秘密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，對於機關因故意或過失，造成受查核人之損害者，機關之損害賠償責任，應明列於草案之中，俾供遵循適用。

十一、對於辦理查核之機關，其對受查核人所為之查核，其查核結果之資料，倘有錯誤，基於保障人民對其個人資料記載錯誤更正權，從而應允許受查核人之請求，對於錯誤之部分予以更正。有關受查核人之錯誤更正權「查核條例草案」並無規範，基於受查核人隱私權之保障，該等錯誤更正權似應增列於草案之中，以期周延。（本文作者為雲林縣口湖鄉立托兒所所長）

參考資料

- 王文忠。「行政法上之衡量原則在考權政策確定之運用與地位」。考選周刊，909。
- 王澤鑑（2000）。**侵權行為法（1）**。作者自版。
- 吳庚（2003）。**憲法的解釋與適用**。作者自版。
- 吳庚（2005）。**行政法之理論與實用**。作者自版。
- A. P. d'Entreves 著，李日章譯（2000），**自然法－法律哲學導論**。聯經出版事業公司。
- 李惠宗（2001）。**憲法要義**。元照出版有限公司。
- 林利芝（2004）。**法學英文（攻略 I）**。神州圖書出版有限公司。
- 林明鏘（2000）。**公務員法研究（一）**。學林文化事業有限公司。
- 林紀東（1990）。**行政法**。三民書局股份有限公司。
- 涂懷瑩（1993）。**行政法原理**。五南圖書出版公司。
- 陳敏（2003）。**行政法總論**。作者自版。
- 陳新民（1992）。**憲法基本權利之基本理論（上、下冊）**。作者自版。
- 陳新民（1995）。**中華民國憲法釋論**。作者自版。
- 黃異（20001）。**行政法總論**。三民書局股份有限公司。
- 黃異（2003）。**從門外漢到法律人**。五南圖書出版股份有限公司。
- 管歐（1993）。**行政法精義**。五南圖書出版公司。
- Carl Schmitt 著，劉鋒譯（2004）。**憲法學說**。聯經出版事業股份有限公司。

Garner, Bryan A. Editor in chief (1999),
Black's Law Dictionary (7th ed.), West
Group.

司法院·大法官會議·網址：http://www.judicial.gov.tw/constitutional_court。

銓敘部，涉及國家安全或重大利益公務人員
查核條例草案總說明，網址：[http：
//www.mocs.gov.tw](http://www.mocs.gov.tw)。

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請依照 APA 格式寫作，並附字數 300 字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以 10000 字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - （一）第 48 期：公務機關對知識管理之實踐與應用（截稿日期：95 年 8 月 30 日）
 - （二）第 49 期：數位學習與公務人員培訓（截稿日期：95 年 11 月 30 日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路 1 號，考試院考銓季刊社」。
聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
 1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人（作者）名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 _____ 年 _____ 月 _____ 日