

廉能政府與公務倫理之探討

陳清秀*

《摘要》

馬總統在就職演說明確宣示，新政府重要任務之一就是要樹立廉能政治的新典範，新政府上台後，「廉能」亦為行政院施政方針之一，人事行政局本於行政院之人事政策幕僚機關立場，為打造廉能新公務團隊，協助公務人員對自我角色有正確之認知，從「心」實踐公務倫理價值規範，隨即蒐集各國立法例（英國、美國、加拿大、日本、新加坡、波蘭）及「經濟合作發展組織」OECD會員國之主要倫理核心價值（概述如本文），經由廣徵建言，全民參與修正公務人員核心價值，研擬「公務倫理守則」十二則，強化倫理實踐，內容嚴謹，以突顯當代之公務核心價值。

行政院前頒布之廉政倫理規範主要在於防貪腐部分，而該守則草案規範內容則比較廣泛，除了防貪之消極性之外，還包括從積極性之自我升華層面，以增進行政效能，建立優質新公務團隊。本文並針對下列主題加以論述（一）公務倫理之意涵，除了包括積極追求社會公道與正義實踐之「主觀責任」外，亦包括符合工作職務規範之「客觀責任」。（二）公務倫理與廉能政府建立之關係。（三）倫理十二守則相關實務案例。

邀稿論文。

* 行政院人事行政局局長。

當一個公務員能力行上述十二守則，並內化為自己之行為修持，時時惕厲自己，廉潔自持，自能成為廉能政府之優質公共服務員，而博得人民之尊敬與信賴，促使政府施政早日達弊絕風清之境界。

[關鍵詞]：廉能政府、OECD 會員國、倫理核心價值、公務倫理守則、廉政倫理規範

壹、前言

馬總統在就職演說明確宣示，新政府重要任務之一就是要樹立廉能政治的新典範，嚴格要求官員的清廉與效能，且所有的施政都要從全民福祉的高度出發，超越黨派利益，貫徹行政中立，全面依法行政，以導正政治風氣，恢復人民對政府的信賴。而新政府上台後，「廉能」亦為行政院施政方針之一，並期許內閣團隊能為全民提供全方位的服務，致力解決人民急迫的需求，讓人民過更好的生活。基此，人事行政局基於行政院之人事政策幕僚機關立場，為打造廉能新公務團隊，促使公務人員對自我角色有正確之認知，從「心」實踐公務倫理價值規範。

有鑒於每個行業有其專業之倫理規範，如法官有法官守則、律師有律師倫理規範、醫師也有醫師倫理規範。這些規範都是在實踐該職業在社會上之角色認知，並成為外界監督之指標。而公務人員也應要有公務倫理，一個公務處理方面之倫理規範，因為如果公務人員對自我的角色認知錯誤，將使人民對政府有不良之觀感，且實際上也確實還有一些努力的空間。所以，筆者於九十七年五月二十日接任人事行政局局長後，隨即蒐集各國立法例，並徵詢各界意見，研擬「公務倫理守則」（草案）（以下簡稱該守則）。

貳、公務倫理之意涵

「公務倫理」(public administration ethics)，亦稱為「行政倫理」或「公務道德」，以及「服務倫理」(public service ethics)或「服務道德」，其在行政系統中也逕稱為「公德」，相當於往日之「官箴」(繆全吉等，1990：477-478)。有關公務倫理之定義，國內外學者曾從不同角度予之界定，如：「公務倫理係指公務人員對國家、機關、上司、同事、部屬及民眾，還有公務所應有的態度及行為規範。公務人員奉公仕事，誠有法律規章管理，但法律有所不足與有所不能，應有公務人員之倫理以彌補之。」(張潤書，1998：544)、「行政倫理係指行政生活中，主體(行政機關及行政人員)間正當關係及正當行為準則之一種規範秩序。亦可說是行政機關及行政人員推動政務、處理公事時，應有之倫理與道德規範，從消極的有所不為而無害於人(如不貪污、不怠忽職守)，到積極的有所為而有益於人(如為國效命、為民謀利的各種服務)」(陳德禹，2000：289)、「行政倫理或公務倫理是有關公務員在公務系統中，如何建立適當及正確的行政責任之行為」(蕭武桐，2002：14)。而 Waldo (1980: 103-107) 則視公務倫理為行政人員之倫理義務，並嘗試舉出 12 項公務人員之倫理義務，包括憲法、法律、國家、民主、行政組織規範、專業技術、親朋、自我、群體、公益、世界及宗教等；Rosenbloom (1993: 508) 認為公務倫理係個人責任感之表現，亦可被視為個人內心之省思；所謂負責任即係行政人員可以承擔外在之檢查程序；Frederickson (1997: 157, 161) 指出公務倫理之研究，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(由其是權利法案)與典章價值(regime values)為其主要特徵(轉引自林鍾沂，2001：617)。

綜上，公務倫理之要素，不但包括傳統官僚層級組織所注重之「忠誠」、「紀律」、「服從」、「效率」、「課責」、「專業化」等「從上倫理」，還包括公務人員個人內在及行為層面所應注重之「倫理意識」、「道德感」、「責任」、「正當行為」以及「裁量基準」等，是以，公務倫理之意涵，除了包括積極追求社會公道與正義實踐之「主觀責任」外，亦包括符合工作職務規範之「客觀責任」，前者係指公務人員應重視專業倫理道德，強調行政作為能重視平等、公平、公正、正

義，忠誠、負責等原則；後者係指公務人員應遵循倫理相關法律，對其所揭示之忠誠、迴避、利益衝突、請託關說、贈與、應酬等價值內涵予以重視與遵行（周世珍，2001：106-107）。

參、各國相關作法

以下將簡略介紹「經濟合作發展組織」（OECD）會員國之主要倫理核心價值，及英國、美國、加拿大、日本、新加坡、波蘭等國之相關公務員倫理規範，其內容說明如下：

一、OECD 會員國之主要倫理核心價值

依據 OECD 幾項報告整理之其各會員國公務服務倫理核心價值如下（施能傑，2004：137-138）：

表 1 OECD 國家公共服務倫理核心價值

國家	核心價值
澳洲	無私公正、廉潔誠實、效率、平等、公平、專業主義、親切人性、親切人道關懷
奧地利	無私公正、依法行事、廉潔誠實、負責、嚴守秘密
比利時	依法行事、廉潔誠實、服從指揮
加拿大	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開
捷克	無私公正、嚴守秘密、利益迴避
丹麥	無私公正、依法行事、廉潔誠實、效率
芬蘭	無私公正、透明公開、負責
法國	嚴守秘密、服從指揮
德國	無私公正、依法行事、廉潔誠實、平等、負責、公平、嚴守秘密、專業主義、公共利益、利益迴避、服從指揮、效忠國家
希臘	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率

國家	核心價值
匈牙利	無私公正、依法行事、效率、負責、公平、專業主義、公共利益、親切人道關懷
愛爾蘭	無私公正、依法行事、效率、平等、公平、嚴守秘密、專業主義、利益迴避、善用國家資源
冰島	無私公正、依法行事、透明公開、負責
義大利	無私公正、依法行事、效率、服從指揮、效忠國家
日本	無私公正、依法行事、廉潔誠實、平等、嚴守秘密、公共利益、利益迴避、服從指揮
韓國	無私公正、依法行事、廉潔誠實、嚴守秘密、專業主義、服從指揮、效忠國家、親切人道關懷
盧森堡	無私公正、透明公開、平等
墨西哥	依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率、負責
荷蘭	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、平等
挪威	無私公正、依法行事、透明公開、效率、平等、公平、善用國家資源、效忠國家
紐西蘭	廉潔誠實、透明公開、效率、負責、公平
波蘭	無私公正、廉潔誠實、專業主義
葡萄牙	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率、平等、負責、公平、專業主義、公共利益
西班牙	無私公正、依法行事、效率、公平、公共利益
瑞士	依法行事、效率、公共利益
瑞典	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率、平等、負責、公平、嚴守秘密、公共利益、利益迴避、效忠國家
土耳其	無私公正、依法行事、廉潔誠實、平等、公平、善用國家資源、效忠國家
英國	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、負責
美國	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率、平等、嚴守秘密、利益迴避、善用國家資源

資料來源：施能傑（2004：137-138）。

二、OECD 各國政府公共服務倫理規範兩大面向

OECD 各國政府公共服務倫理規範，主要可大致區分成積極提昇的公共服務倫理規範，以及禁止的反貪污相關規範，以下分別說明之。

(一) 公共服務倫理規範

OECD 認為建制政府公共服務倫理法制之目的，在於提昇公共服務倫理是增進民眾信任政府的不二法門。因為「各級政府想提供給公民在經濟與社會生活上有一個可信任和有效架構時，誠實正直已成為該架構的根本要件之一。倡導建立正直誠實的機制和體系，也越來越被認為是良善治理的根本要素」。而所謂的誠實正直架構，就是政府倫理法制。

因此，為了確保政府倫理法制能達到所謂的誠實正直，就必須符合以下幾項指標：

1. 政府員工行為符合所任職機關組織的公共執掌。
2. 日常的公共服務運作具有可靠性。
3. 公民獲得根據合法性和公正性所為之無偏私對待。
4. 公共資源能有效率地、有效能地和適當的被運用。
5. 決定程序對民眾公開透明，並允許民眾質疑審視和給予抱怨救濟。

(二) 反貪污規範

所謂的貪污，最常見的也最常用的定義，係指濫用職位、角色或資源以圖利個人。可區分為政治貪污和行政貪污。行政貪污是指政府官員擔任決策者或行政管理者的作為活動而發生的貪污，其包括兩種可能性，一是符合法令規定作為但仍有貪污行為之舉，例如完全依法令行事，但卻也同時藉機違法收受利益。另一則是根本違反法令作為之貪污（施能傑，2004：117）。

為了禁止貪污，OECD 各國通常會明令禁止公職人具有以下行為（轉引自施能傑，2004：117）：

1. 未嚴守秘密，未經許可使用機密性官方資訊，濫用個人資訊。
2. 不當行為，濫用公共設備與政府財產資源。

3. 販售影響力交換好處。
4. 擔任其他不得從事之工作的規定。
5. 作偽證或不實陳述誤導政府官員。
6. 接受餽贈。
7. 選舉舞弊或干預選舉。
8. 干涉或妨礙政府採購。
9. 歧視。
10. 政治活動限制。
11. 參與罷工。
12. 私親主義。
13. 對弊端揭發者報復。
14. 怠忽職守。
15. 影響政府聲譽。

三、其他國家相關公務員倫理規範重點內容

(一) 英國

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

英國政府倫理法分別從應為與禁止事項進行界定，茲引述如下，作為一位文官，必須無論執政政黨為何，不論自身的政治信仰為何，遵循此守則的要求，嚴守政治中立、竭盡所能地為政府服務；文官須贏得部會首長的信任，並於此同時與未

來可能的政府或首長，建立相同的關係；此外，文官須遵守政治活動參與的相關限制。作為一位文官，不得依政黨之考量行事，或將公務資源用於政黨之政治目的；亦不得以個人的政治觀點提出建議或行動。

（二）美國

美國老布希總統於一九八九年四月十二日以第 12674 號行政命令，頒布「倫理行為守則」（Principles of Ethical Conduct），要求全體公務人員遵行，該守則主要內容包括公務員受公眾之託付，必須超越個人利益，忠於憲法及法律；公務人員不得謀求不當利益、收受饋贈、違法兼職等；公務人員應以超然立場、誠信執行職務，保護、擲節公有財產及適當揭弊等內容。

（三）加拿大

加拿大之「公共服務價值與倫理法」（Values and Ethics Code for the Public Service）則認為公務人員之工作與專業行為，應受一套包括民主、專業、倫理、人本等各項價值平衡之公共服務價值架構所引導。其中民主價值係指公務人員應在法律規範下協助部長服務公共利益；專業價值係指能力、卓越、效率、客觀與無私；倫理價值係指公務人員應時時刻刻以倫理行為促進公共利益；人本價值係指公務人員與公民及同僚互動時，應表現出尊重、公平、禮貌。

公共服務者必須時時刻刻以倫理行為促進公共利益，具體而言，必須遵守以下規範：

1. 公務員應盡義務並妥善安排私事，以利公民源於對政府清廉、客觀與無私的公共信任得以被保存與提昇。
2. 公務員應時刻以符合最嚴格的公共監督之作爲行事；而不應僅簡單地依法行事而已。
3. 公務員除了重法定義務與責任之外，決策時亦應以公共利益爲念。
4. 假如公務員的私利和法定的義務有所衝突，應以公共利益爲先。

（四）日本

日本之公務倫理係規範於「國家公務員倫理法」，其立法目的，規定於該法第一條，國家公務員受全體國民之託付，其職務係爲全體國民服務之公務。爲協助國

家公務員維持職務倫理，防止國民懷疑其執勤公正性，確保國民對公務員信賴。其主要內容在規範公務人員應禁止之行爲、限制接受職務上有利害關係者之贈與，及陳報受贈與報告書、股票交易報告書、所得金額報告書等（蔡秀涓等，2007：677-684）。

（五）新加坡

新加坡之「行爲與紀律準則」（Conduct and Discipline），主要內容包括該國公務員除投票及加入政黨之權利不受限制外，不能參與政治活動；除退休外，不得接受餽贈。此外，亦負有保密義務，及不得假公濟私，利用公家資訊謀求個人利益等（陳新民，2002）。

（六）波蘭

筆者於今年訪問波蘭總理府時，亦就該國之公務倫理規範進行瞭解。波蘭之公務倫理規定係該國首相於二〇〇二年十月十一日以第 114 號行政命令頒布之。該規範係基於波蘭憲法第一百五十三條第一項及公務員法第一條所規定，政府機關執行公務時所應盡義務之基本標準，及執行公務時履行義務之需要，並爲訂定公務人員得以遵循的程序標準，以符合社會與民衆的期待，經參酌相關單位意見後所提出。該倫理規範計有 5 條，主要內容包括公務機關應維護公民權利及法律、公務團隊同仁執行職務應令人信賴、公務團隊同仁應該增進自身能力、公務團隊同仁應該公正無私地執行公務、執行公務時應保持政治中立等，並就前述各條內容，分別訂定相關應作爲及禁止作爲之事項。

綜上可知，各國在研訂各該國家之公務人員公務倫理規範時，有些較鉅細靡遺，規定的比較詳細，有些則是針對幾項核心的倫理價值，進行衍伸性之規範。而這些規範之內容，基本上都包括了積極的應作爲事項及消極性的禁止事項，前者係指公務人員被期待之角色及應有行爲，多屬價值陳述，具有引導公務人員正確行爲之功能，及達到法定責任以外之更高標準，學者 Gilman 也歸納出三項各國共通之倫理價值，即「廉潔」、「客觀中立」及「效能」；後者則係指公務人員不應出現之行爲，而且係以具體法令規範，且通常會一併指明違反效果與罰則，依全球趨勢而言，即係與貪腐有關行爲之禁止事項爲主（Gilman, 2005: 3, 5，轉引自蔡秀涓等，2007：18）。

肆、公務倫理守則草案相關內容

從上述各公務倫理之意涵及各國相關立法例，我們瞭解所謂的公務倫理，並非僅限於肅貪及禁止謀取不當利益之範圍，尚包括身為公務人員應具備之基本價值與原則，換句話說，我們應建立一套合於時代需要之公務倫理規範，使公務人員能夠對自我角色，有明確之認知，並從「心」做起，將內在之倫理價值，表現在公務執行上，從而提升行政效能，這也是人事行政局研訂該守則之目的。

一、廣徵建言，全民參與

為使該守則草案內容符合時代需要，人事行政局希望透過多元管道集思廣益，除分別於九十七年六月十七日及九十七年七月十一日，邀請對於公務倫理學有專精之學者專家座談，及立法院、司法院、監察院、銓敘部、行政院各部會行處局署、省市政府、縣市政府等機關研商討論外，並於人事行政局全球資訊網（九十七年七月十八日）及人事行政局及所屬機關發行之人事月刊、住福簡訊、游於藝、研習論壇等刊物（九十七年八月份），廣徵各界民眾意見，並彙據各界意見，予以修正，俾使該守則草案內容更為周延。

二、修正公務人員核心價值，強化倫理實踐

為配合新政府施政理念及民眾期待，並提升政府形象與社會觀感，人事行政局爰重新檢討並修正行政院及所屬機關公務人員核心價值為「廉正、專業、效能、關懷」，業於九十七年十一月四日報經行政院核定函知各機關。其中「廉正」係廉潔、公正，具有高尚人格。清廉自持，潔身自好，不收受不當利益，並主動利益迴避；誠信公平執行公務，以兼顧各方利益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。「專業」係以謙虛的態度，終身學習，積極充實職務所需之知識技能，並熟悉主管法令及相關政策措施，以提供全民第一流的公共服務。「效能」係運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施應符合成本效益要求；發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成政策目標。「關懷」係時時以民眾福祉為念，親切提供服

務；對人民之需要及所遭遇之困難與問題，能以同理心設身處地著想，並提供必要之協助與照護，以增進其利益。

三、內容嚴謹，突顯當代公務核心價值

該守則草案總計 12 則條文，適用對象包括行政院及所屬機關所有適用公務員服務法的人員。該守則草案是屬於道德性的倫理規範性質，提示作為一個優秀的國家公務員應有的工作倫理規範，俾使全國公務員可作為執行公務行為準繩，所以人事行政局除於該守則草案內容中，突顯當代公務核心價值—「廉政、專業、效能、關懷」外，並體現下列基本公務服務精神：一是民主國家的素養，公務員必須要有民主國家的素養，所以應體察民意，並以全民福祉為努力的目標，此亦為政府存在的目的，另一為法治的素養，所以我們希望公務人員執行公務時，能兼顧情理法，並提升政府行政效能的專業、廉能、敬業態度、精神等，此外，長官與部屬間之職場倫理關係，也在該守則草案中作一闡明，長官有指導培育部屬，培養國家人才的義務與責任，部屬也應該服從長官領導，同時也應具體陳述幕僚意見、客觀提供資訊，使機關長官決策時，不會陷入錯誤。此外，該守則草案規範之內容，尚包括提供優質行政服務、妥善運用公務資源、廉節自持、團隊合作、秉持公義、保守機密及保持品格等。以上等等都在表達一個模範公務人員應該如何有為有守，以符合現代國家的要求，最後會博得人民信賴跟尊敬，這是該守則追求的目標，換句話說，我們希望公務人員能以該守則時時刻刻自我激勵，成為一個有為有守、勇於任事、親民愛民的模範公共服務員（該守則草案內容如附錄）。

四、與公務員廉政倫理規範之差異

該守則與行政院前已頒布之公務員廉政倫理規範（以下簡稱廉政倫理規範），雖然在目的上都是希望公務人員在執行公務時，能遵守應有之倫理規範，以建立廉能政府，提升行政效能，且適用對象也是行政院及所屬機關適用公務員服務法之人員，惟該守則草案與廉政倫理規範兩相比較之下，仍有下列差異：

（一）規範性質：

前者係屬道德勸說性質，期許公務員將公務倫理內化，兼具消極性與積極性；

後者偏重肅貪防弊層面，屬於行為面之禁止，係屬消極性。

（二）規範內容：

前者包括「廉政、專業、效能、關懷」之公務核心價值，及全民福祉擺第一、體察民意重民生、便民服務態度佳、專業敬業講效能、依法行政通情理、公務資源善運用、廉潔自持不受賄、各盡本分重倫理、協調溝通重合作、秉持公義不徇私、保守機密重隱私、保持品格重形象等基本公務倫理要求；後者規範公務員受贈財物額度、飲宴應酬、請託關說之限制及應踐行之程序等內容。

（三）違反效果：

前者雖未敘明公務人員於違反該守則時之罰則，惟服務機關得本於權責，將公務員之實踐情形納入渠等平時考核及年終考績參考；至公務人員違反後者時，則係依該規範第十八點規定，違反經查證屬實者，依相關規定懲處；涉及刑事責任者，移送司法機關辦理。

綜上可知，廉政倫理規範主要在於防貪腐部分，而該守則草案規範則比較廣泛，除了防貪之消極性之外，還包括從積極性之自我升華層面，以增進行政效能，建立優質新公務團隊。

五、尋求共識，持續宣導

該守則草案仍在尋求各界共識中。人事行政局刻正研擬相關宣導計畫，期分別以宣導手冊、教育訓練、數位學習、網站建置及媒體宣傳等多元化之宣導方式，加速公務人員對其之瞭解，進而共信共守，提升整體公務倫理涵養。

伍、公務倫理實務案例

以下略舉幾則相關實務案例：

一、全民福祉擺第一：公務員受全體國民之付託，執行公務，應忠於國家，遵守憲法及法律，以福國利民、永續發展為努力目標。

某關稅局於九十六年九月中發現營業稅自行具結記帳廠商某科技公司沖銷

情形不正常，有巨額稅捐已逾或將逾 1 年 6 個月期限未沖銷，除開稅單追徵逾期未沖稅捐，該局業務課同仁並提高警覺密切監控，隨時注意報章、電視及網路等媒體相關報導，以免廠商惡性倒閉損及國課。嗣於同年十月驚見新聞報導該公司董座涉掏空逾億遭聲押，疑似營業狀況惡化，立即於電腦註記暫停該公司進口營業稅記帳，並依規定核發稅單追徵未到期之營業稅及函知各關稅局停止該公司記帳資格，嗣因該公司未如期繳納上開稅款，即移送強制執行並採保全措施。

經該公司申請復查，檢證說明發生巨額營業稅未沖銷情形，乃因報關行疏忽，未依沖稅規定於出口報單填列記帳編號所致，並訴求「事涉 200 名員工生計」請體恤商艱。台北關稅局本諸「有利無利一律注意」之原則，在該公司帳冊電腦遭檢調單位查扣，相關資料不復存在之情況下，協助重建營業稅記帳沖銷資料，查明該公司實際未欠稅，兩度應業者所請報關稅總局請准予專案沖銷，雖未能竟功但已取得該公司之信任。

該公司經關稅局勸說後同意提供擔保、撤回救濟並申請抵繳欠稅，該局均派專人以專案於最短時間完成手續，解除強制執行及停止記帳處分，使該公司遭留置之進出口貨物得以放行恢復正常營運，最後並輔導該公司成為台中關稅局之保稅工廠，保全 1 家高科技公司能繼續經營，同時針對本案中電腦作業、退稅辦法、沖銷規定等之不周全、不合理之處，擬具修法方案陳報關稅總局。本案該局承辦人員處置得宜，不但有效控制國課之損害擴大，且保全已發生之損害並輔導該高科技業者浴火重生，繼續經營，效力台灣經濟建設，實為人民利益擺第一之具體案例。

二、行政中立不偏頗：公務員應維持行政中立，不於上班時間從事政黨或其他政治團體活動；不因政治立場而偏頗公務執行。

某縣縣長由於任期即將屆滿並欲尋求競選連任，遂利用召開縣府主管會報的機會，明示或暗示該縣各局、處首長、主管均應全力動員所屬同仁幫忙輔選，如有輔選不力者將會予以調整職務。於是，該縣府警察局局長於主管會報會議結束回到辦公室後，即召集警察局的所有同仁，除將縣長的指示做了明確的轉達外，並要求該局同仁在競選期間，除了照常處理例行性的工作之外，要儘量多利用時間來幫忙處理縣長室交辦下來的競選輔選工作，以期縣長能獲得

連任。

縣長選舉競選活動正式起跑後，該縣府警察局上上下下整個動員了起來，有些同仁桌上堆滿了許多現任縣長的競選文宣資料，有些同仁正打電話向人宣傳縣長之政見並拜託對方惠賜一票及請其多多為縣長拉票。選舉結束後，現任縣長獲得勝選，連任成功，惟該縣警察局局長因此一事件，遭上級主管機關以督導下屬無方、未恪守行政中立原則為由而予以行政懲處並調整職務。

每當選舉活動期間，尤其是民選地方首長，要求所屬公務人員為其助選、站台資助或為選舉經費募款，加入自己派系，對不服從其要求者，則予調職或考績乙等不利益之干涉行為時有所聞，基層公務人員為免受不利益之對待，難免介入選舉活動，不能確守行政中立。公務人員是國家依法任命賦予行使公權力之人員，不屬某一政黨、團體或個人，故公務人員不得利用上班時間從事政黨或其他政治團體之活動。行政中立原則不僅在選舉時期適用，平時也一體適用，文官必須嚴守黨政分際，更重要的是，文官不得利用行政資源（包括公務設備、長官部屬關係）從事政黨活動。

三、依法行政通情理：公務員應熟悉法令，客觀正確認定事實，妥善依法令行使職權，通情達理處事，勿作違法或不當之行政行為。

在某公所裏面阿建被大家公認是位負責認真的職員，雖然每天的工作繁雜，但總是有條不紊的依照法令規定在時效內完成任務。有一天阿建接到一紙速件的公文，公文內容主要是社福機構的就業輔導員請求協助 1 位身心障礙者的停車問題，內文提及主要是 1 位肢體障礙朋友-阿明，他好不容易剛找到一份工作，但上班沒幾天就想放棄，原因是阿明每天上班都是騎他的三輪機車去公司，但到了公司外面卻常找不到可停放比一般機車大 2 倍的停車位，所以就停得比較遠的地方，然後趕忙拄著雙拐，走一段路到公司打上班卡，這時的他已經是滿身大汗，所以為了無法在公司附近停車而想要離職。

阿建為了協助阿明停車格的問題，經檢視相關法令規定：「公共停車場應保留 2% 停車位作為行動不便之身心障礙者專用停車位，車位未滿 50 個之公共停車場，至少應保留 1 個身心障礙者專用停車位」。此外，阿建也查明該地點有足夠的空間可以增設身心障礙者機車停車格，於是在一週內打電話請阿明的就業輔導員到現場，協助告知停車格的合適劃設位置。由於阿建熟知法令，

且能善用法令，因此迅速為阿明解決交通問題，讓他可以每天順利的進公司上班，這直接解決阿明的工作障礙問題。事後就業輔導員還和阿明登門向阿建道謝，表示透過阿建的行政效率及合情合理處事態度，成功的解決阿明的工作困境，讓阿明可以有穩定的工作和收入，並可以自食其力，不用再接受社會的救助，節省社會成本資源，真是一舉兩得。

經過這件事，阿建成為所內同仁效法的楷模，其它同仁也因此受到正向的激勵，紛紛效法阿建正確且妥善的行政行為，使得公所的聲譽及服務品質大為提升。

四、各盡本分重倫理：長官應善盡指導、照顧、培育部屬之責；部屬應敬重、服從及支持長官之領導，並誠實陳述意見供長官參考；同事間應和諧合作。

任職於某機關的簡君，於該單位服務已有數年，某日接到機關內 A 單位將為甲長官舉辦退休歡送茶會的 e-mail 通知，簡君想起剛到該機關時，跟隨甲長官學習及辦公室同甘苦的歲月…簡君甫到機關未久，辦理某次委員會議時，未諳機關文化之差異，依據從前機關開會經驗，為與會委員依職稱安排座位，未料出席委員向主席提出異議，該單位是類委員會向來自由入座，並非擔任行政主管職務人員位階就高於未擔任主管職務人員。

甲長官為該會議主席，此時，簡君擔任會議承辦人，忐忑不安，直覺對甲長官過意不去，原以為長官可能會為此事感到不悅，孰知甲長官當場向與會委員委婉說明簡君為新進人員，請委員包涵。旋即以其一貫的幽默機智作為會議開場，自然化解適才的尷尬氣氛，並使會議順利進行。會後，甲長官不僅全無責怪，反而以聊天方式讓簡君瞭解該機關的文化，令渠慶幸遇到好長官。簡君於該機關服務一段期間後，也漸漸從與甲長官互動及其他同事交流，瞭解該長官一向對部屬非常照顧，尤其愈基層的同仁，該長官愈盡力為其喉舌，照護基層同仁權益甚多。

九十三年五月，機關與另一機關研議整併，整併案主要負責主管為甲長官，簡君負責計畫提案與彙整、相關整併會議議題、舉辦全機關是否同意整併計畫之代表會議等工作。雖然研議整併期間，雙方機關所屬單位及同仁，贊成與反對聲浪不斷，尤其在辦理機關是否同意整併案議題之投票時，甲長官與簡君等同仁曾持不同看法，但甲長官傾聽渠等之意見陳述，經過通盤考量，參採

折衷作法，終能順利完成投票。那段期間壓力及工作量遠超負荷，但辦公室同仁戮力合作辦理所有作業，最後雙方機關代表投票結果，暫緩整併。本案過程中，透過不斷的溝通、協調，直到達成共識，呈現結果，在在需要所有同仁的包容心、和諧合作與長官的支持。

參加甲長官歡送茶會當日，同仁踴躍出席，其中有接受甲長官指導，出國進修再至該機關擔任主管者、有甲長官的工友同仁球友，機關內各單位長官也都出席，紛紛致詞述說甲長官平日待人處事種種事蹟及專業職能的傑出貢獻，再次讓簡君感受到甲長官真是值得敬重的好長官，也在心中默默為甲長官祝福。

五、保持品格重形象：公務員之行爲舉止，應保持公務員品格尊嚴，不從事與公務員身分不相容之事務或活動。

某鄉公所李姓課員，負責辦理該所公墓殯葬業務，在內政部推動公墓公園化政策下，該鄉公所甫興建完成生命紀念館，包括火葬場、土葬區及納骨塔。李員專辦受理申請火葬及申辦塔位，收受規費及開立收據等事務性工作。在承辦業務的機緣下，讓李員得經常接觸縣內各殯葬業者及喪家。渠子今年退伍，經其婆婆友人引薦進入某禮儀公司服務，從事販售生前契約及靈骨塔位。該禮儀公司為開拓、吸收準顧客群，並廣增業務銷售人才，常會定期舉辦銷售說明會或招攬技巧研習，要求業務員招攬親朋好友蒞會聆聽，遊說與會者購買多單位的生前契約，藉以保值，未來更可轉售賺取價差，進而加入成為販售生前契約及塔位之業務員。李員的婆婆在愛孫心切下，不時要求媳婦參加該禮儀公司的說明會，李員說明鄉公所現已完成興建公立納骨塔，自己就是受理申請安置塔位的承辦人，是現職公務人員，不可能擔任介紹該公司的產品的業務員，也不可兼辦該公司的銷售業務員。如果參加私人禮儀公司為其業務員所辦之會議，恐生異議，故嚴正拒絕參加。婆婆繼而要求媳婦，協助愛孫推銷生前契約。李員再次向家人強調，身為公務人員應恪遵本分，迴避競業，怎可鄙棄鄉立納骨塔而利用職務之便，代為推銷私人塔位。李員的婆婆基於疼愛孫子，而逼迫媳婦參加孫子所服務之禮儀公司從業人員的生前契約及塔位說明會，希望李員以子女之名代為從事推銷私人塔位之實。李員雖敬重婆婆，但仍堅守職業本分，以服務鄉民為優先，讓鄉民得到在地的服務，優先選擇價格合理的公立

納骨塔，經濟弱勢者也能獲得塔位使用費的減免。就在李員堅定態度及其夫、其子勸說下，婆婆終於明瞭媳婦對職務的自我定位，不再干涉。

陸、結論

廉能政府的建立，固有諸多因素促成，然而公務倫理的建立及公務人員的身體力行，尤為成功的要件。

近年來，公務員貪瀆案件仍難根絕，嚴重影響政府形象，其原因係個人修持不佳、不能堅持原則，有些係大環境之誘惑，致蹈法網，…然更重要之原因，乃公務人員未能內化倫理守則，將之表現於日常的行為修持，從消極的不作為到積極的有所為，成爲一個有爲有守的優質公共服務員，

以下就此次訂定 12 則公務倫理與廉能政府之關係加以申述：

- (一) 全民福祉擺第一：公務員受國民之付託執行公務，應忠於國家，遵守憲法及法律，以報國利民、國家永續發展爲努力目標。時時守法以國家利益爲重，依法行政，自能惕厲自守，不致違法貪瀆，有助於廉能政府之塑造。
- (二) 體察民意重民生及 (三) 便民服務態度佳：公務員應體察人民生活需要，重視民意機關意見及時代脈動，作爲施政參考，並培養積極便民的服務態度，爲人民提供良好服務，自能博得人民好感。
- (四) 專業敬業講效能及 (五) 依法行政通情理：公務員應秉持謙虛的態度，持續精進專業及人文素養，本於敬業精神，勇於任事，積極創新，以提昇行政效能及服務品質，並應熟悉法令，妥善依法行使職權，勿做違法或不當之行政行爲，這 2 則即在強調專業知能之重要，公務員能隨時精進專業及人文素養，自能熟諳法令、依法行政，以提昇行政效能，提升廉能政府之水準，不致作出違法貪瀆的行爲。
- (六) 公務資源善運用及 (七) 廉能自持不受賄：公務員處理公務應有效運用公務資源及公共財產，促進人民與國家利益，並發揮最大效益，同時應廉潔自持，遵守公務員廉政倫理規範，不接受不當饋贈、招待，更不可利用職務謀取不法或不當利益，身爲一個公務員能恪遵上述原則，處事自能廉潔守法，不致做出貪瀆枉法之行爲，必能營造廉能之政府。

(八) 各盡本分重倫理及(九) 協調溝通重合作：這 2 則係強調職場倫理之重要，公務員於公務生涯中，必然經歷不少長官，也扮演部屬之角色，身為長官應善盡指導、照顧及培育部屬之責，做為部屬應敬重、服從及支持長官之領導，處理公務應誠實陳述意見供長官參考，應發揮團隊精神，以國家整體長遠利益為重，同事間應和諧相處，互助合作，祛除本位主義，以使公務處理順暢，圓滿達成長官交辦任務，提昇行政效能。

(十) 秉持公義不循私、(十一) 保守機密重隱私及(十二) 保持品格重形象：這 3 則是強調公務員自我要求的修為，公務員應本於良知，誠信公正執行職務，不做不公不義之事，遵守行政中立規範，不因政治立場而偏頗公務執行，同時於任職期間，應保守公務機密、職業機密及其他個人隱私資料，對個人行為舉止，應保持品格尊嚴，不從事與公務員身分不相容之事務或活動。

當一個公務員能力行上述十二守則，並內化為自己之行為修持，時時惕厲自己，廉潔自持，自能成為廉能政府之優質公共服務員，而博得人民之尊敬與信賴，促使政府施政臻於弊絕風清之境界。

參考文獻

- 林鍾沂(2001)。行政學(初版)。台北：三民書局。
- 周世珍(2001)。公務人員保障制度之理論與實際。國立台北大學法學學系博士學位論文，未出版，台北。
- 施能傑(2004)。公共服務倫理的理論架構與規範作法。政治科學論叢，第 20 期，頁 103-140。
- 張潤書(1998)。行政學(修訂初版)。台北：三民書局。
- 陳新民(2002)。新加坡公務員之紀律規定，2008 年 11 月 30 日取自國政研究報告，網址：<http://www.npf.org.tw/particle-1064-2.html>。
- 陳德禹(2000)。現代行政倫理體系初探。行政管理論文選輯，第 14 輯，頁 285-307。
- 蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功(2007)。統合性政府倫理法制之研究。台北：

行政院研究發展考核委員會。

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

蕭武桐（2002）。**公務倫理**。台北：智勝文化事業有限公司。

Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Gilman, S. C. (2005). *Ethics Code and Codes of Conduct as Tools for Promoting Ethical and Professional Service: Comparative Success and Lessons*. Washington DC: The World Bank.

Rosenbloom, D. H. (1993). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (3rd Ed.). New York: McGraw-Hall.

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

附錄：公務倫理守則（草案）

行政院為期所屬各機關人員，於執行各項公務時，均能秉持廉政、專業、效能、關懷之核心價值，為人民服務，以博得人民之尊敬與信賴，特訂定該守則。

- 一、全民福祉擺第一：公務員受全體國民之付託，執行公務，應忠於國家，遵守憲法及法律，以福國利民、永續發展為努力目標。
- 二、體察民意重民生：公務員應體察人民生活需要，掌握時代脈動，重視民意機關、大眾傳播媒體及其他各方反映意見，納入施政參考。
- 三、便民服務態度佳：公務員應將心比心，以慈愛、關懷、禮貌之態度，主動積極為人民提供良好服務。
- 四、專業敬業講效能：公務員應秉持謙虛態度，持續精進專業及人文素養，並本於敬業精神，謹慎勤勉，勇於任事，積極創新，以提升行政效能與服務品質。
- 五、依法行政通情理：公務員應熟悉法令，客觀公正認定事實，妥善依法行使職權，通情達理處事，勿作違法或不當之行政行為。
- 六、公務資源善運用：公務員應理性規劃、有效運用公務資源及公共財產，促進人民與國家利益，並發揮最大效益。
- 七、廉潔自持不受賄：公務員應廉潔自持，遵守公務員廉政倫理規範，不公財私用，不接受不當饋贈、飲宴或招待。更不可利用職務，謀取不法或不當利益。遇有利益衝突事件，應行迴避。
- 八、各盡本分重倫理：長官應善盡指導、照顧、培育部屬之責；部屬應敬重、服從及支持長官之領導，並誠實陳述意見供長官參考。
- 九、協調溝通重合作：公務員應發揮團隊精神，以國家整體、長遠利益為重；同事間應和諧相處，加強橫向聯繫，落實縱向溝通，互助合作，祛除本位主義。
- 十、秉持公義不徇私：公務員應本於良知，誠信公正執行職務，以維護社會公平正義，不做不公、不義之事，並應維持行政中立，遵守有關行政中立規範，不因政治立場而偏頗公務執行。
- 十一、保守機密重隱私：公務員於任職期間，知悉或持有之公務機密與涉及商業秘密、職業秘密或其他個人隱私資料，均應遵守保密規定，不得洩漏。離職後

亦同。

十二、保持品格重形象：公務員之行爲舉止，應保持公務員品格尊嚴，不從事與公務員身分不相容之事務或活動。

An Analysis of a Clean Government and Public Service Ethics

Ching-Hsiou Chen^{*}

Abstract

President Ma Ying-jeou in his inaugural address declared that to set a good example of a clean government is one of the most important missions for the new government. To build a new clean civil servant team which not only carries out the policy but also enhances a new self-reflection of individual civil servant is one of the major objectives of the new government. The author collects related data from different countries and briefly summarizes the core ethics values of OECD members in this article. The author also accepts suggestions and invites the participations from all walks of life, moreover, revises the core values of the civil servants and then the CPA enacts the Public Service Ethics, which differs from the Clean Government Act mainly regulating the anti-corruption range. The Public Service Ethics enforces the self-fulfillment for civil servants and aims to build an outstanding team.

This article also points out the following aspects: 1. The content of public administration ethics include the pursuit of social fairness and justice practice (responsibility) as well as the job specification code referred to “duty”. 2. The relationship between Public Service Ethics and building of clean government. 3. The practice of 12-code from Public Service Ethics. The civil servants can carry out the 12-code and internalized within them-

^{*} Minister, Central Personnel Administration, Executive Yuan.

selves. They should be alerted always. We do hope that the new government shall accomplish the mission--to build a new clean government and each civil servant to become outstanding and to earn the respect and trust of the people.

Keywords: a clean government, OECD members, core ethics, public service ethics, the clean government acts

