政治科學論叢／第二十期／民國 93 年 6 月／頁 103～140

公共服務倫理的理論架構與規範作法*

施能傑**

摘　要

政府文官必須展現高度廉潔的公共服務倫理行爲，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，因爲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。OECD 對各成員國所建議的政府改造重點工作之一，也包括要求建立起確保公共服務的各項倫理基礎工程，藉此贏得公民信任。本文的重點是建立一個績效導向的政府公共服務倫理理論觀點，並據以討論許多重要面向的規範，另外輔以 OECD 國家的經驗爲說明，提供台灣政府重建一套公共服務倫理制度的參考。

關鍵詞：公共服務倫理、倫理基礎工程、國家正直誠實體系

政府公共服務的本質是使用和分配社會全體的公共資源，而非生產公共資源，透過民主選舉或任用程序，政府機器的掌舵者和操槳者得以有權使用公共資源，扮演著不必自己出資的「莊家」角色。正因爲如此，民主

* 作者感謝兩位審查人提供的意見，特別是認爲初稿結語部分所提出之建議和全文的結合程度不夠清晰。作者贊同審查人意見，但由於建議原本就不是本文的重心，並且也需要有更多篇幅方能敘述清晰，因此決定刪除該部分，改以綜合性和方向性的論述。

**政治大學公共行政學系教授。

收稿日期：92 年 11 月 3 日；通過日期：93 年 3 月 2 日

臺灣大學學術期刊資料庫

國家的政府必須根據最高的道德內涵運作，必須摒除一己之私善盡公共資源的分配和管理職責，否則將喪失治理正當性，導致民眾的信任赤字。幾百年前法國獨立宣言和美國建國之初的辯論文件，就都已彰顯這樣重要的倫理課題：

> 「（法國）社會有權利要求每一位公共服務者說明其行事作爲……所有公民都有權利透過個人或其選出的代表決定是否有必要繳稅……並且瞭解錢用到哪裡去。」（一七七八年八月二十六日公民與人民權利宣言）[1]

> 「人們如果是天使，那就沒有成立政府的必要。如果天使治理著人類，就沒必要對政府有外部或內部控制。政府的設立乃是由平凡的人們管理著人們，因此最大的困難就在於：必須首先讓政府能管理被治者，接著是要求政府能控制自己。」（1788/2/8, James Madison and Hamilton, Federalist No. 51）

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更廣泛，也更希望制度化，稱之爲政府倫理時代的來臨也不爲過，因此，台灣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。

國內對於公共服務倫理制度設計的理論基礎性文獻並不豐富，本文目的即在提供這方面的觀點和討論。本文首先論述公共服務倫理在民主社會中的必要性及其主要意義，然後提出一個績效導向的公共服務倫理理論性分析架構，再據以說明「經濟合作暨發展組織（Organization for Economic

[1] 原文是“Society has the right to require of every public agent an account of his administration … All citizens have a right to decide, either personally or through their representatives, as to the necessity of the public contribution … and to know to what uses it put.” 引自 Ture (1997).

臺灣大學學術期刊資料庫

Co-operation and Development, OECD）」，特別是美國聯邦政府和長期關切此項課題的全球性非政府組織「國際透明組織（Transparence International, TI）」所提供的國際性標準，這些討論旨在作爲台灣建立公共服務倫理規範制度的標竿學習方向。

壹、優質公共服務倫理鞏固民主治理品質

公共服務倫理的實踐程度直接影響著民眾對政府的信任感，當政府存在著高度的信任赤字時，許多政策和作爲都將難用更少的執行成本推動，只有更深入理解公共服務倫理對鞏固民主治理文化的關鍵角色，服務倫理規範才會更容易成爲所有公共服務者內化的良知和外顯的行爲。美國國會贊助設置的美國公共行政學院（National Academy of Public Administration）不久前委由備受敬重的前聯邦儲備局主席 Paul A. Volcker 組成「民間社會信任與公民責任小組」，向國會提交稱爲《建立值得信任和尊敬的政府》的報告（NAPA, 1999），指出爲體現「良善政府」，重建美國人民與美國政府間的關係，必須從改善民眾對政府官員的信任感和強化政府績效等兩大面向著手。就提高對政府官員信任感此一面向而言，該報告提出的四項行動建議，本質上就是再次呼籲建立一個合理適當的公共服務倫理規範，包括：修改政治捐獻制度減少利益團體和財團鉅額捐款對政府運作所造成的影響，要求擔任公職者要符合更高的正直誠實標準，重新思考和修訂目前一些產生反效果的倫理法制和調查政府官員行爲之機制，以及經由改善公共服務職場吸引力使政府成爲更友善的工作場所以提高政府官員人選的品質。

隨著許多國家的政府運用依賴公共選擇理論爲基礎的變革作法時，公共服務倫理的重要性在實務上是更形重要，這也是過去多年來 OECD 要求其成員國必須更積極建立公共服務倫理規範的原因。簡單地說，當政府強調要儘量撤除對於各階層和各機關組織運作過程的各種內部管制時，特別是經費運用、人力資源管理和採購，在管理者擁有更大領導管理彈性和裁量空間的同時，就必須對管理者要求配套的服務倫理，避免管理者課責性的喪失，英國、美國、加拿大、紐西蘭和澳洲等國家經常將個人倫理價值

臺灣博碩士學位論文加值系統

當作是政府高階文官的核心能力內涵之一（施能傑，2002），由此可見服務倫理的重要性。

更進一步說，政府改造的重點包括如何讓民間部門與政府部門間有更多的合作關係，紛紛推動不同型態的民營化和委外等作法，這樣的新治理環境下，政府人員必然需要和民間有更密切的互動，政府部門典型的內部課責機制未必適用於公私部門間的課責關係，政府若缺乏一套合適的服務倫理規範，政府人員貪污或利益輸送等損及民眾信任的情事可能層出不窮，民間承接社會服務工作者也有可能過度忽略公平正義的公共責任性。包括「國際管理發展研究中心（International Institute for Management Development, IMD）」、「世界經濟論壇（World Economy Forum）」和「經濟學人情資中心（Economist Intelligence Unit）」等國際性國家競爭力評比機構，對於政府部分的評比重點之一都包括貪污賄賂和透明等面向（施能傑，2003），背後的意義就是政府必須有完善的公共服務倫理規範，使得在全球化治理環境體系下，企業在國外和國內的投資活動儘量不受到不公平競爭的影響，並降低非經濟性投資的經營成本。

貳、公共服務倫理意涵的一般性界定

就政府制度面而言，公共服務倫理的推展經常是學術研究與實務實踐交織而成，幾十年來關於政府倫理的專業理論研究一直不斷累積中，在美國已逐漸成爲是一門研究領域，研究者從規範性主張、經驗性內涵或哲學性觀點分別地詮釋著公共服務倫理的內涵（Cooper, 2001；國內也有少數的專論如蕭武桐，2001）。譬如說，Rohr (1989) 提出必須根據「政體憲法價值」[2] 討論公共服務倫理問題，他認爲民主政體中政府非民選官員實際上擁有許多裁量權力，實質上參與了民主政體的治理過程，但他們卻不像民選人員一般可經由選舉方式予以控制，因此就應該從規範性角度建立公共服務倫理規範，強調政府官員應秉持自我負責的道德特性從事治理決

[2] Rohr 不贊成採用其他兩種途徑來建立公共服務倫理，低階路線（low road）途徑是指強調遵守正式法規的規範，高階路線（high road）途徑指重視社會衡平正義的價值，此與美國新公共行政學派的論點相當接近。

臺灣人博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

策和日常活動，體現倫理和道德二詞在拉丁文和希臘文是相同的真諦。他認爲政府官員的最高道德責任就是確保體現各項民主政體的憲法價值，因此，政府公共服務倫理的內容不能僅談論利益迴避、辭職抗議、政府倫理法、公民抗議或公益性洩密等，而應該著眼於下列三項觀點（Rohr, 1989: 68），即：⑴公共服務倫理規範必須根據支撐政體的最核心價值而建立，⑵政體所依賴之價值乃是規範性的，因爲政府官員都必須宣示支持政體而後方得以被任用，以及⑶這些政體價值也應該存在於政體的法律中。

Kathryn G. Denhardt (1988) 檢視美國幾十年來公共服務倫理理論觀點的發展後，整理出綜合累積的見解是：

> 所謂倫理是要求一位行政人員要能夠獨立自主地對於行政決策所依賴的標準，至少是所服務組織之決定，進行合理的檢視和質疑思索。當社會價值更清楚被瞭解後，或者有新的社會關切被表達時，行政決策標準的內容當然可能會隨之改變，方期能經常反映出對於社會核心價值的認同，以及對於組織目標的認識。行政人員在個人層次上和專業層次上必須爲其決定負責任，也爲支撐這些決定的倫理標準而負責任。（Denhardt, 1988: 26）

以上的見解只是許多公務服務倫理論述中之一（Bowman, 1997; Frederickson, 1993; Roberts, 1999）。Boling 和 Dempsey (1981) 早先提出一個有意義的觀察，兩位認爲政府系絡下的公共服務倫理應該包括三個面向：政策倫理、個人倫理和組織倫理。政策倫理重視的是處理政策決定和建議時涉及的倫理意涵，譬如政策作法對代間公平可能產生的不利影響（Pops, 1998；林水波，1994）。個人倫理是政府人員遇有處理公共經費、資訊或參與政策形成過程等等時應持有的對錯道德倫理標準。組織倫理指的是組織正式要求員工應有的倫理行爲和義務。Pops (1988) 再加上專業倫理的面向和個人倫理很接近，只是強調根據專業團體所持的規範爲倫理標準。

公共服務倫理經常和道德、價值、負責任等等字眼交互出現，這些概念之間當然有相當的關聯。Van Wart (1998) 論述說，公共部門行政人員的決定過程經常面對著五種主要價值類型的交戰，包括個人價值、專業價值、組織價值、法律價值和公共利益價值，這些價值常常也正是擬定相關

臺灣大學學術期刊資料庫

服務倫理守則的重要來源。相關論點也可見於新公共行政學派對於行政倫理與價值的主張，強調行政倫理必須包括追求社會公平正義等責任，而非完全服膺科層體制的權威階層或效率等價值（Frederickson, 1980; Waldo, 1980）。江明修等人（1997）對台北市政府政策規劃人員的研究也歸納出服務倫理與決策價值的多樣性。

總之，不論是如何定義，撇開從哲學層次定義倫理，主張政府必須建立公務服務倫理的實用效益經常是和課責性相互連結。對美國公共行政教育富有影響力的一本教科書就是持這樣的見解，該書論道：「倫理可視爲是自我課責的一種型態，或是對公共行政服務者行爲的一種『內在制約』，不過，內在制約可透過許多正式要求而確保執行，使得服務者的行爲符合許多類別的外在標準」（Rosenbloom & Kravchuk, 2002: 555）。

因此，爲有利於政府人員瞭解其應有的行爲角色，OECD (1996: 12) 推動建立政府倫理基礎工程的第一步也是先區辨四個概念：第一，「倫理風尚精神（ethos）」是指界定公共服務整體文化的所有理想之集合體；第二，「價值」是用以指引個人判斷什麼是好和適當的標準或原則；第三，「倫理」是將特有期待的理想或風尚精神轉化爲日常行爲的規則；第四，「行爲」則是指政府人員實際的行動和行爲。

這種區分凸顯的意義是，倫理和行爲兩個層次都已經進入到政府員工日常工作的規範領域，行爲規範是政府組織員工被正式要求遵行的法定責任內容，倫理規範則尚包括法定責任以外受到期待的更嚴格行爲標準。進一步地說，公共服務倫理規範大體上是指要求政府人員不能有「不當使用公務職權、角色或資源，圖謀私人的直接或間接利益」的行爲（OECD, 1996: 11），這些不期待表現的行爲包括三種類型：一是抵觸刑法所明訂的違法行爲，二是不符合倫理準則、原則或價值的倫理欠當行爲，三是違反一般作法或習性作法的不當行爲。這樣的定義方向也是本文所採行的，主要是其可以更有效地指引制度設計，同時也和本文下一節所提出的績效導向內涵的公共服務倫理觀點相符合。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、績效導向的公共服務倫理之理論觀點

前述有關公共服務倫理的基本概念都很值得參酌，特別是 OECD 的界定方式對於行動實踐上更有可操作性，本文依循這種觀點界定公共服務倫理意涵，但是進一步引入服務績效導向觀點，採用更廣義但仍具可操作性的公共服務倫理定義，也可讓公共服務倫理和民主政治與公民權的實踐之間能有更堅實的結合。

服務績效導向的倫理觀點建立在一個很簡單但有力量的論述基礎，亦即政府可用之資源既然均係由社會人民透過納稅或使用者付費所提供，建立政府公共服務倫理規範就應該特別從納稅人的期待作爲思考之出發點。民主政治的關係下，儘管政府是透過民選人員和各層級管理者管理著眾多的公共服務者，實質上全體納稅人才擁有政府這個公共財產，也是真正的雇主，納稅人做爲雇主，對於政府所有公共服務者都可以課以要求和期待，特別是一方面要求需有工作成果和績效，一方面要求不能有不當和違法的行爲，兩項期待共同構成績效導向的公共服務倫理架構，而無法符合服務倫理期待者都應該受到某種形式的課責。特別需要指出的是，「政府整體」都必須對納稅人負責，因此，政府的公共服務者範圍就必須用最完整的角度界定之，包括行政與立法權民選人員，民選行政首長的政治性任用者，政府內無須隨民選行政首長和政治性任用者同進退的文職、軍職和司法人員（不論是具有久任資格或無久任資格者）。

事實上，納稅人雇主期待的服務績效導向公共服務倫理行爲和企業組織雇主所期待的「組織公民行爲（organizational citizenship behavior）」之間有其相似性。近來不少管理與組織行爲研究者（Organ, 1988, 1990; Organ & Konovsky, 1989; Podsakoff, Ahearne & Mackenzie, 1997）觀察到，企業雇主期待員工能有高貴的公民行爲，這種組織公民行爲是指組織成員被正式要求應履行的角色，以及雖非正式職位契約或說明書明確要求但卻能有助於組織績效的正面行爲和角色，文獻上通常指出包含四個面向的行爲：助人行爲、運動家精神、公民美德、以及工作本分行爲等。簡單的理由是，員工愈能展現高程度的組織公民行爲時，組織整體績效也會增加。

臺灣大學學術期刊資料庫

本文認爲，服務績效導向的公共服務倫理規範體系包括兩個面向：一是服務倫理規範標準，一是實踐規範的管理機制。建立公共服務倫理規範標準時，應該掌握三項原則：第一，根據提升政府績效和公共信任的原則建立最低的服務倫理規範；第二，根據比例原則對不同公共服務者建立不同的倫理要求；第三，融入專業倫理不斷調整最低的倫理規範。至於實踐服務倫理規範的管理機制則應該具備多樣化課責機制，同時具備監督與教育並重的推動機制，不過，這部分因非本文的重點，僅在本文後面再予略述之。

一、服務績效觀點的公共服務倫理內涵

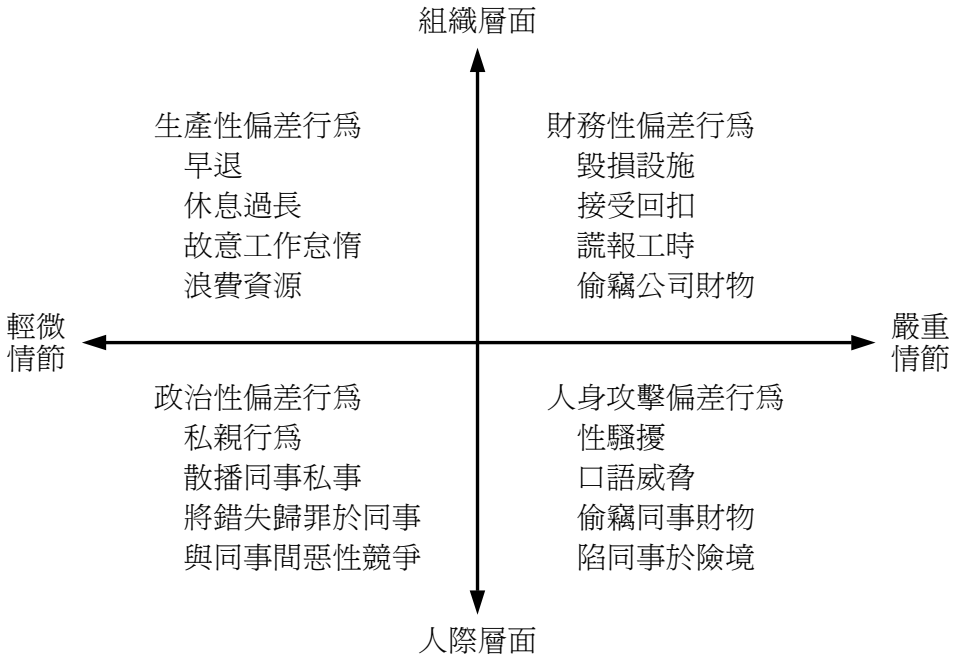
公共服務倫理的目的是要讓政府和其工作者獲得民眾信任，信任感的重要來源是卓越服務績效之展現。十多年來許多國家政府改造的信念是服務績效乃爲支撐政府正當性的核心價值（OECD, 1997），因此，對政府員工的要求除了有傳統上強調的政治責任、法律責任或行政責任觀點外，也將工作績效的要求提升至一種責任型態，使政府人員均需要在日常工作中實踐其責任，並且傳遞著沒犯錯和稱職未必就是履行責任的工作倫理價值觀。許多論述已提出不同面向的服務倫理內涵，這些都可列爲是民眾眼中的服務績效，例如，Rosenbloom 和 Kravchuk (2002: 556) 指出公共服務者必須避免展現四種有損於民眾信任的行爲，包括工作績效不佳、濫用公共利益之名、貪污和忠誠問題。

本文再借用企業組織管理的研究文獻說明雇主眼中的服務績效內涵。企業雇主和管理者對於員工績效的評斷當然首重其所任職務上的工作績效展現，工作績效不佳經常是企業裁員或精簡的優先對象，也是不利人事決定的接受對象。此外，平衡計分卡理念所引導的績效管理體系下，員工工作績效也包括許多正面的合作行爲，而非僅是做好自己本分就是好的員工（Kaplan & Norton, 2001）。另一方面，企業雇主對於員工工作面向以外的行爲也並非毫不在意，因爲有些行爲將導致公司的財務和聲譽損失，譬如說，雇主若未善盡規範和教育宣導的責任，雇主可能需爲員工性騷擾行爲負擔法律訴訟上的賠償責任。研究者對於企業雇主關切的組織成員之不當服務行爲統稱之爲組織內的「反社會行爲(antisocial behavior)」，

臺灣大學學術期刊資料庫

這些反社會行為廣泛地指涉對組織經營者、組織員工和組織股東們會造成或企圖造成傷害的行為(Giacalone & Greenberg, 1997)。Robinson 與 Bennett (1995) 運用多面向量表方法，發現有 45 種工作場所中的偏差性不當行為，兩位作者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，如圖 1，包括：生產性偏差行為、財務性偏差行為、政治偏差行為和人身攻擊性偏差行為。

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).

因此，本文也循此提出，公共服務倫理規範包括阻卻工作績效不佳行為、減少不當服務行為、和鼓勵卓越信任行為。前兩項是要求公共服務從事者需表現稱職的最基本服務績效，後一項則是期待和激發公共服務者展現積極的服務情操。以下僅就前兩項再深入說明之。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈠工作績效不佳

工作績效不佳的行爲就相當於圖 1 中的生產性偏差行爲。工作績效不佳就是指無法稱職完成工作角色所期待的分內職責，包括工作量、工作品質或工作速度等，所謂工作角色的期待水準當然應該考慮當事人所支領的薪資待遇水準，報酬不同自然應該有不同的績效要求。工作績效不佳包括個人層次與組織層次的定義。個人層次的績效不佳是指無法達到個人應盡的工作目標與水準之員工，包括像經常性的服務態度惡劣或冷漠等。組織層次的績效不佳是指凡是不利或甚至有害於組織目標達成的員工，換言之，任何個人在工作場所表現出會導致自己、同儕或管理者生產力降低或士氣不振者，均可被視爲是績效不佳的員工，美國聯邦政府人事管理局指出這些員工通常具有以下特質（OPM, 1999；蔡秀涓，1999），例如，會引起管理者與同儕嚴重的沮喪感，無法令人相信會做好分內的工作，以及管理者對此類員工的工作指派須遠低於其他員工所負擔的份量。

Dobel (1999) 從公共職務本身的道德正直層次意涵論述說，當公共服務者不具備三項條件時就應該辭職，一是履行職務義務承諾的道德能力，一是執行職責之能力，一是行爲的有效性。工作績效不佳就是這三項條件均不具備，當然不具備繼續任職的道德倫理基礎。Behn (2001) 在討論所謂民主課責問題時，特別指出不僅要重視財務運用責任和公共服務提供的公平責任外，更不應忽略服務績效的責任問題，雖然何謂績效有不同角度的定義，但是要求績效是民主課責的重點。因此，公共服務者若持續處於工作績效不佳狀態或因身心問題無法勝任工作時，政府當然應該明確要求其不應該繼續任職，這種服務倫理規範是對納稅人的最基本負責作法，否則就是浪費與淘空納稅人提供的資源。

㈡不當行爲

公共服務從事者的不當行爲可界定爲是：「對政府機關、政府員工或民眾會造成或企圖造成傷害，不符合公共利益的行爲」，各國的操作化過程除了有普遍性原則外，應該是要考慮自己國家的特殊政治與歷史環境，不過，圖 1 所提的財務性偏差行爲、嚴重性個人倫理性偏差行爲和嚴重性

臺灣大學學術期刊資料庫

人身攻擊性偏差行爲等三類行爲均應構成之，而需要納入服務倫理課責的內涵。

首先，政府員工不可以有財務性偏差行爲，財務性偏差行爲指的就是貪污行爲，各國因其文化習性不一，對於何謂貪污或賄賂的認知未必一致，經濟合作暨發展組織出版的調查報告提及貪污是「違反職務的行爲，以及污損法治精神所建立民主化政治與行政體制的各項應有價值」（OECD, 1999: 11），國際透明組織的界定是指運用公共資源圖利自身或親友的作法。雖然我國刑法和貪污治罪條例未必採取這樣寬廣方式界定貪污之概念，但是政府人員的清廉程度仍遠遠落後於標竿國家，卻是清楚的事實，根據 TI 2003 年全球貪污報告指出，台灣在 102 個受調查國家中的清廉印象指數（Corruption Perceptions Index）排名第 30 位，清廉印象分數爲 5.6 分，僅約首名芬蘭 9.7 分的一半（TI, 2003: 267）。法務部調查局的統計資料也顯示，民國九十一年間該局移送 787 件政府貪瀆案件，涉案人數有 3889 人，涉案金額有 6 億元。[3] 由上可知，要求政府人員展現零貪污行爲是最基本的服務倫理責任，面對全球化時，若果未能遵守這個國際性規範與期待，可能成爲其他國家的報復或列爲不友善之對象。[4]

其次，政府要引導公共服務者遠離個人倫理性偏差行爲。個人倫理性偏差行爲強調的是政府員工表現出不符合官箴的行爲，以至影響機關或政府整體形象。政府員工個人服務倫理行爲約可分爲三大類，一是國家忠誠行爲，一是政治活動參與節制行爲，一是落實利益迴避的一般性服務倫理行爲，這三個部分的不當行爲是實務上倫理規範的重點。第一，公共服務者的職務和所得既然是「爾俸爾祿，民脂民膏」，當然必須對國家有完全的忠誠，否則就違背最簡單的道德良知，雖然國家忠誠的倫理規範不應該操作成草木皆兵的「麥卡習現象」，[5] 但是不得拒絕國家依法採取的必要

---

[3] 引自 http://www.mjib.gov.tw/cgi-bin/mojnbi?/workitem/crime/statis1-91.html (2003/2/7).

[4] 美國幾年前即曾以台灣政府貪污狀況未改善爲理由之一，將台灣列入三〇一觀察名單。主要的原因是，美國聯邦政府很早就立法禁止美國企業在國外行賄，若台灣政府貪污現象繼續惡化，對不想違反美國國內法的企業而言，顯然構成很不公平的競爭環境。

[5] 麥卡習現象泛指美國聯邦政府一九五〇年代爲查核政府人員國家忠誠所造成的白色恐怖壓力，當時的麥卡習（Joseph McCarthy）參議員是極端反共產政權者，他借用自己在

臺灣學術期刊資料庫

查核是需要的。第二，由於非經民選與政治性任用的公共服務者需根據法令、專業或公共利益原則公平行事而獲致民眾的信任，因此，個人自我節制參與政治性活動是必要的倫理規範，除了讓自身遠離政治黨派性考量的影響外，也可強化民眾相信不會因有政治關係得到特別對待。第三，利益迴避的服務倫理是最爲重要的義務，公共服務者既然負責公共資源的分配、管理或傳送，一旦其所做之決定或裁量可能涉及自身或親友的利益或權利時，若未能作必要的迴避，無論過程是否完全依法令或專業判斷，民眾直覺上就會懷疑其行事之公正性、合理性和正當性，造成政府組織信任資產的減損，因此，利益迴避是所有公共服務者必要的服務倫理規範。爲期確保利益迴避，除了可以將許多重要的途徑規範於法令內，諸如財產申報義務、離職後工作的必要限制、兼職的限制、外國政府贈與之禮物與勳章的申報義務等等，更需要依賴的是這方面的服務倫理教育，由內化認同的個人內在控制著手。

最後，雇主必須要求組織員工不可以有人身攻擊性的偏差行爲。人身攻擊性偏差行爲包括對工作場所的同事和服務對象的攻擊，這些行爲也可能是管理者所觸犯的，Neuman 和 Baron (1997) 曾觀察整理出工作職場上有八類型態的攻擊性行爲，如表 1。由於雇主有責任確保職場的工作安全與健康，保障員工身心福祉，因此，當然應該將一些較爲嚴重的攻擊性行爲納入服務倫理規範中，並應該構成課責的原因，包括性騷擾，傷害或口語威脅同事或服務對象，陷同事或服務對象於險境，偷竊機關或同事財物。政府工作職場中若有不當的暴力行爲發生，除了影響員工工作環境的品質外，更影響政府機關組織的聲譽，譬如說，政府工作職場上若發生性騷擾事件，可能就會降低民眾對於政府防止性騷擾政策的信心。

參院影響力和一連串聽證會等作法，提倡的政府人員查核內容經常已侵犯個人自由和隱私領域，因而被稱之爲麥卡習主義。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　八種職場上的攻擊性行為類型

		直接	間接
身體性	積極	殺人	偷竊
		傷害	毀損
		性侵犯	塗鴉財物
		蓬頭垢面	浪費所需資源
		打斷別人	藏匿所需資源
		不雅姿勢	移走所需資源
	消極	故意工作怠惰	會議遲到
		拒絕提供所需資源	故意耽擱工作致使他人難堪
		顧客來時卻走開	不盡責保護顧客權益
		不讓顧客表達意見	讓別人工作延誤
口語性	積極	恫嚇威脅	散播謠言
		大叫嘶吼	揭發弊端隱私
		性騷擾	背後說閒話
		侮辱嘲諷	輕視別人意見
		炫耀地位	攻擊他人
		不公平的績效評估	散播破壞性資訊
	消極	不回答電話留言	未能傳遞資訊
		冷漠對待顧客	未澄清不實謠言
		詛咒	未挺身辯護
		拒絕顧客的請求	未對迫切危險提出警告

資料來源：Neuman & Baron (1997: 40).

二、倫理行為規範標準與規範對象的分析觀點

公共服務倫理規範必須因公共服務者的職務性質和職務層級有別，這是因爲不同公共服務者的行爲對政府信任資產的影響性不同，因此，採用有差別性的服務倫理規範標準本身就是倫理的作法，也是法律體系上所稱當必須對民眾權益之行使有所限制時，應儘量採取符合比例原則的手段工具。

簡言之，有三個基本原則可以用來釐清這個問題。第一，愈握有公共資源分配與管理之決定權者，需要受到更嚴格但合理的服務倫理規範，許

臺灣大學學術期刊資料庫

多國家實際上都採取此一原則。民選行政首長、政治任用者、民選民意代表和行政機關非常高階的常任文官都是屬於這一類別，需要遵行的公共服務倫理規範要更嚴格，甚至在離職後仍可能需要受到服務倫理規範的限制，這樣的作法是爲確保這些政府最上層的領導者可以擔任倫理管理的領導模範角色，以免嚴重影響到民眾和政府員工本身對政府公務服務倫理規範執行的信心。

第二，職務性質在當地社會條件下認爲需要特別課以規範者，需要受到更嚴格但合理的服務倫理規範。譬如說，海關因爲處理國家境內和境外間的人員和貨物流通，可能有更多機會接觸賄賂或濫權的機會，同時也代表著國家的外部形象，因此，許多國家對於海關工作者，無論其職務層次高低，會有特別的倫理行爲要求。不過，從倫理管理的角度而言，這種「負面標籤化」的倫理規範應該特別謹慎，也應該定期檢討成效，一旦已可有效恢復民眾對此類公共服務工作之信任感時，應該排除在特別規範的實施對象之內，回歸一般性的服務倫理規範標準。

第三，職務性質本身負責服務倫理管理之工作者，需要受到更嚴格但合理的服務倫理規範。譬如說，主管政治活動參與或國家安全查核的機關，機關人員就應該受到更嚴格的政治活動參與之限制，或者是國家安全查核的範圍，代表國家從事涉外事務談判或諮商者，離職後應該受到更嚴格的工作行爲限制等等。透過這個原則，公務服務倫理規範之管制者，可以獲得被管制對象和民眾的更大信任感，有助於強化該類組織和人員執法或教育工作的正當性。

肆、經濟合作暨發展組織國家的公共服務倫理規範內容

世界上工業化民主國家爲主體包括二十餘個國家組成的經濟合作暨發展組織多年前致力推動政府改革的同時，陸續發現必須做好許多重要配套措施，反貪污和建立公共服務倫理就是其中之一，特別是從一九九〇年代中起，該組織更是積極且有系統地要求成員國應該採取必要的作法，並且出版成員國的相關作法報告。此外，一九九三年成立的國際透明組織，

臺灣大學學術期刊資料庫

十年來透過非政府組織力量，在全球幾十個國家設立分會，積極致力於倡導打擊貪污和政府透明化的教育和社會運動，同時也和經濟合作暨發展組織間有密切的合作互動。本節根據前節的分析架構和觀點，說明這些國家的公共服務倫理行爲規範體系和作法，包括貪污的財務性不當行爲，以及其他有害於服務績效和民眾信任感的規範作法，同時也說明對於高階領導者的特別規範等課題。

一、反貪污規範

學術研究上對貪污有諸多定義，並研究其相關現象（Alatas, 1990; Rose-Ackerman, 1999; Thompson, 1995）。雖然 OECD 並未給予明確定義，但仍認爲最重要的精義是指濫用職位、角色或資源以圖利個人，這與國際透明組織的界定約略相近，該組織認爲政府內的貪污是指公共部門的官員，包括政治人士和常任文官，不適當地和違法地濫用本身職權而爲自己或親友牟利之行爲。貪污可以區分爲政治貪污和行政貪污兩大類，行政貪污是指政府官員擔任決策者或行政管理者的作爲活動而發生的貪污，其包括兩種可能性，一是符合法令規定作爲但仍有貪污之舉，譬如說，雖然完全依法令行事但卻同時藉機違法收受個人利益，另一種是根本違反法令作爲之貪污（TI, 2000: 3）。

OECD 在一九九九年調查部分成員國的資料顯示，各國大致是用法律明訂禁止貪污行爲，並訂有刑法等相關刑責或罰則，大體而言，有五種貪污類型經常都是各國所禁止的行爲，包括主動性貪污、被動性貪污、直接性貪污、間接性貪污和貪污意圖，此外，濫用職權或公眾信任與決定偏私也是刑法處罰的行爲（OECD, 2000: 41）。細緻地說，各國所界定處罰的貪污行爲未必完全一致，OECD 彙整各國法律（刑法、文官管理法律或一般性法律）所禁止和貪污直接相關或有利於減少貪污的行爲（OECD, 1999: 15; 2000: 42），包括：

- 未嚴守秘密，未經許可使用機密性官方資訊，濫用個人資訊
- 不當行爲，濫用公共設備，濫用政府財產資源
- 販售影響力，交換好處
- 擔任其他不得從事之工作的規定

臺灣大學學術期刊資料庫

- 作僞證或不實陳述誤導政府官員
- 接受餽贈
- 選舉舞弊或干預選舉
- 干涉或妨礙政府採購
- 歧視
- 政治活動限制
- 參與罷工
- 私親主義
- 對揭發弊端者報復
- 怠忽職守
- 影響政府聲譽

隨著全球化國際性經貿投資活動日趨頻繁，OECD 和 TI 認爲僅將反貪污的防制對象限於國內人民的傳統作法顯然已有所不足，而必須將規範對象擴及到外國人。因此，OECD 在一九九九年提出「打擊國際經濟活動中向外國官員行賄公約(The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions）」，並已經多數成員國批准後立法實施中。根據該項公約的規定，成員國必須將國人行賄國外官員列爲刑事犯罪事項，並且規定企業需負擔賠償責任，國外官員包括民選和政治任命人員，包括國營事業官員。公約中所稱的賄賂行爲是指，透過直接方式或第三者方式，故意提供、承諾或給予任何一位外國政府官員本人或第三者，不應當的金錢或其他好處利益，藉以要求該官員執行或不執行其職務，進而獲致或保有國際商務活動的商機或其他不適當的好處。[6] 最後，該項公約也要求批准的成員國必須盡到下列之責任：⑴制訂有效、合乎比例原則和具備嚇阻力的行賄國外官員刑事犯罪條文，⑵訂定犯罪的管轄單位，⑶制訂洗錢罪，⑷禁止隱藏國外行賄行爲的會計和審計作法，和⑸協助其他成員國進行調查和起訴工作。

[6] 相關資訊請查詢 http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-home-303-9-no-no--no,00.html

臺灣大學學術期刊資料庫

二、公共服務倫理行為規範的核心內容

OECD 一向重視公共服務者的服務倫理問題，這幾年間先後兩次出版關於成員國狀況的相關調查報告。一九九六年首份報告要求成員國要建立一個有效推動服務倫理所需要的基礎工程（ethics infrastructure）。二〇〇〇年所提報告則描述了成員國的實際執行狀況，該份報告將「服務倫理」和「正直誠實」兩個概念交互使用，這與 TI 所努力推動建立的國家正直誠實體系（National Integrity System）是相互呼應的作法，報告的主要理念就是將提升服務倫理視爲是增進民眾信任政府的必須作法，報告說（OECD, 2000: 1）：

> 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的架構時，正直誠實已成爲是該架構中的根本要件之一。倡導建立正直誠實的機制和體系也愈來愈被認爲是良善治理的基本要素。
>
> 確保正直誠實就是指：
>
> - 政府員工行爲符合所任職機關組織的公共職掌
> - 日常的公共服務運作具有可靠性
> - 公民獲得根據合法性和公正性所爲之無偏私對待
> - 公共資源能有效率地、有效能地和適當地被運用
> - 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

實際上 OECD 國家怎樣進行公共服務倫理規範的工作呢？大體上是先確立公共服務核心價值理念，然後再搭配許多具體的服務倫理和行爲要求。首先，多數國家已陸續訂定該國公共服務的核心價值或所謂的倫理或行爲守則，這些核心價值經常直接在法律中規定，相關的法源包括一般性法律、憲法、文官法律或公共服務法律。[7] 核心價值的訂定是廣泛地從社

[7] 報告中提及不同國家的相關法令名稱有如：Public Service Regulations and Act of 1997 (Australia), Pubic Service Code of Conduct in 1990 (New Zealand), Civil Service Code in 1996 (UK), Standards of Conduct for Public Employees (USA), Public Service Code of

臺灣人學學術期刊資料庫

會、民主政治和專業主義角度思考設定之，調查報告指出約有十幾項核心價值被提及，依其跨國間的普遍性程度排序如下（OECD, 2000: 33, table 1）：無私公正（24 國）、依法行事（22）、廉潔誠實（18）、透明公開（14）、追求效率（14）、確保平等（11）、負責（11）、公平（10）、嚴守秘密（10）、專業主義（8）、公共利益（7）、利益迴避（7）、服從指揮領導（6）、慎用國家資源（5）、效忠國家（5）和親切人道關懷（3）。[8] 同時，各國也會透過不同管道方法將這些核心價值傳遞給公共服務者瞭解，例如，職務說明書，工作契約書和其他方法。

各成員國所規範之核心價值未必一致，詳如附表 1。OECD (1996, 2000) 的報告中對各國狀況均分別有所說明，僅舉其中部分國家爲例說明如表 2。

以英國爲例，英國首相早先設立了「公共服務標準委員會（Committee on Standards in Public Life）」，經過幾週公聽會廣徵意見後，一九九五年正式提出七個所有英國公共服務者需遵行的公共服務原則（Nolan Committee, 1995: 14）：⑴要完全根據公共利益進行決策的無私原則，⑵不應受到任何財務等誘惑影響職務執行的正直誠實原則，⑶根據功績標準進行包括採購、人事任用或獎勵等公務運作的客觀原則，⑷爲其決定和行動向民眾負責並接受檢驗的課責原則，⑸決定和行爲過程儘量公開透明的公開原則，⑹申報與職務相關之任何個人利益的誠實原則，和⑺以身作則力行這些倫理期待的領導原則。再如，美國聯邦政府布希總統也在一九八九年發佈總統命令第 12674 號，要求公務人員應遵行十四項倫理行爲原則，這些規範都繼續沿用迄今。

爲落實這些核心價值或倫理守則規範爲具體的行動，OECD 成員國另行法令、服務行爲手則、服務倫理手則、文官法令、一般行政規範等方式，

Conduct in 1991 (Portugal).

[8] 原始的英文字眼依序分別是：impartiality (& neutrality, objectivity), legality, integrity (& honesty), transparency (& openness, proper disclosure of information), efficiency, equality, responsibility (& accountability), justice (& fairness), confidentiality, professionalism, service in the public interest, no private interests (& avoidance of conflict of interest), obedience, respect for state resources, loyalty, kindness (& humanity).

臺灣人學學術期刊資料庫

規定幾項主要的具體服務倫理行爲規範面向，如表 3 所示。表 3 所列的服務倫理行爲屬於一般性，適用於所有政府公共服務者，不過，不少國家針對不同工作性質者另有特別的規範，比較多國家規範法官、稅務人員、警察、國防、法制人員、醫療人員和關稅人員等類型人力，而有部分國家則針對採購、會計等也有另外規範。

表 2　幾個國家的公共服務的核心價值

	核　心　價　值
澳　洲	●回應政府領導 ●重視成效結果 ●功績用人 ●最高標準的廉潔與行爲 ●勇於負責 ●持續改善求好
荷　蘭	●公正無私 ●專業主義 ●可信賴 ●忠誠 ●透明
紐西蘭	●對執政政府提供忠誠坦率之決策建議 ●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 ●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 ●確保能獲致具備專業管理技能和特質的領導人力 ●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 ●隨時根據法律的真正精神行事
葡萄牙	●公共服務 ●依法行政 ●中立 ●負責 ●能力 ●廉潔

臺灣大學學術期刊資料庫

	核　心　價　值
英　國	●無私 ●廉潔 ●客觀 ●負責 ●開放透明 ●誠實 ●領導力
美　國	●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。 ●公務人員不應獲取與辦理職務良知有違的財務利益。 ●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。 ●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。 ●公務人員執行職務時應循正直誠實之要求。 ●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。 ●公務人員不得公財私用。 ●公務人員應公平無私對待任何私人組織或個人。 ●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。 ●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。 ●公務人員應向權責機關舉發浪費、欺詐、濫權與貪污情事。 ●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。 ●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。 ●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爲

資料來源：摘引自 OECD (1996: 54)。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　主要規範的服務倫理行為面向

服務倫理行爲面向	國家數目
官方資訊之使用	28
接受禮物或好處	28
政府部門以外之工作	27
奉派之差旅	22
官方財物之使用	21
政治工作之參與	19
離職後工作之限制	17
企業公司信用卡之使用	14
其他	7

資料來源：OECD (2000: 38, chart 3).

三、政治和高階領導者公共服務倫理行為的特別規範

OECD 國家中對於政府高階領導者，包括政治領導者（在議會體制國家中經常也包括國會議員們）和高階管理者，通常會受到更多的規範，這部分也是 TI 特別提出應該重視的一環（Carney, 1998）。例如，英國和加拿大皆針對部長級官員另外訂定有其服務行爲守則，兩國的守則不用法律方式明訂，而是以行政命令方式頒訂。英國內閣接受 Nolan Committee (1995) 報告的建議後，就訂定有「部長行爲守則（Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers）」，英國首相要求其政治伙伴必須根據該項守則之規定和精神行事。二〇〇一年版的部長行爲守則總共有四十七頁一百四十七條規定，行爲守則除了要求遵行前述七個公共服務原則外，並針對十個面向逐一說明應有的服務行爲規範，包括部長與政府關係、部長與議會關係、部長與部會關係、部長與非政治性文官關係、部長的選區和政黨利益問題、部長差旅行爲、部長如何陳述內閣政策、部長的個人利益問題和部長應繳納的老年年金。

加拿大聯邦政府一九八五年首次訂定「政府高階官員利益衝突和離職

臺灣大學學術期刊資料庫

後工作規範守則（Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders）」，原則上，守則主要不是採取明訂禁止的罰則方式，而是採用「倫理原則基礎途徑」，即強調正面提倡奉行倫理原則的作法。守則中提出十項原則，期待所有內閣部長、國務卿、政務次長、部長政治幕僚和首相政治任用者都能支持體現，包括：

- 誠實行事並奉行最高的倫理標準，
- 根據能經得起民眾充分檢視的方法處理公務和私人事務，
- 依據公共利益從事決定，
- 避免參與有涉及個人利害關係的政府活動，
- 避免讓私人事務之處理造成實際的、潛在的或明顯的利害衝突，
- 避免邀約或接受贈禮或經濟上好處，
- 避免運用職權協助私人團體或個人和政府接觸以致獲得特殊性對待，
- 避免利用職務上獲取的資訊牟利，
- 避免使用或允許他人使用政府財產於未經正式獲准的事項活動上，
- 避免離職後運用其原先職務關係獲取不適當的好處。

負責倫理原則規範的加拿大公共服務倫理諮詢局（Office of the Ethics Counsellor），根據上述這些期待原則，另外再行頒訂實際的指導作法，譬如說規定了五種必須向該局申報但不對大眾公佈的財產資料，以及各項如何避免造成利益衝突的作法。該局在所有高階官員就職前都會先要求和協助其完成財產申報，並親自會面解釋守則的相關期待。不過，由於近年來加國發生不少政府採購、政治獻金等政治上不當行為，首相 Jean Chretien 在二〇〇二年中發佈新的八項倫理行動方案，新方案的精神是不採原來的倫理原則基礎途徑，改行法令基礎途徑，明確要求需遵行的行為，致力於讓整個公共服務倫理規範更具備公開透明和課責的效果。[9]

[9] 參見 Averill (2002)，以及加拿大倫理諮詢局網站，http:/strategies.gc.ca/ethics.

臺灣大學學術期刊資料庫

四、公共服務倫理規範的管理機制

經濟合作與發展組織和國際透明組織實際上非常關注如何建立有效的管理機制問題。OECD (1996) 最早的報告就要求各成員國要建立落實服務倫理的八項基礎工程，包括：政治領導的認同承諾，有效的法律架構，有效的內在與外在課責機制，可執行的服務行爲守則，專業倫理機制和訓練，協助性的公共服務工作環境，服務倫理主管組織和積極的公民社會監督機制等，其中的第二、三項工程扮演著服務倫理行爲的控制功能，第四、五項扮演著服務倫理行爲的引導功能，第六、七項扮演著服務倫理行爲的管理功能。

同樣地，TI 所出版的最核心報告（Pope, 2000）認爲，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爲基座，當社會有更強烈的價值需求，大眾瞭解程度愈高，樑柱的基礎就愈爲穩固。報告也提出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 4，透過所有核心價值和作法的相互增強作用，國家正直誠實體系能夠發揮作用。

表 4　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
國會	公平選舉
國會內政府事務委員會	質問高階文官的權力
審計長	政府經費運用報告
公共服務者	公共服務倫理
司法	獨立性
媒體	接觸資訊
公民社會	言論自由
監察長	檔案管理
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：Pope (2000: 37).

臺灣大學學術期刊資料庫

此外，OECD (1998) 的大會也提出「改善公共服務倫理行爲的建議」，要求會員國推動採取下列作爲，以建立可以良好運作的體制和制度[10]，包括：

1. 制訂和定期審視影響公共服務倫理行爲的相關政策、程序、措施與體制，
2. 深化用以維持高度行爲標準和反貪污的政府作爲，
3. 將倫理面向納入管理架構以確保各項管理措施符合公共服務價值和原則，
4. 將倫理管理制度中某些根據理念而規範的面向和根據法令的面向結合，
5. 評估公共管理改革對於公共服務倫理行爲的影響，
6. 採用「公共服務倫理管理原則（Principles for Managing Ethics in the Public Service）」爲參考文件以確保高標準的倫理行爲。公共服務倫理的管理原則應該包括以下特點：
   - ●倫理標準必須清楚，
   - ●倫理標準必須納入於法律架構，
   - ●倫理指引應該讓政府員工隨手可得，
   - ●政府員工處於犯錯情境時應能夠瞭解自身的權利與義務，
   - ●要運用對倫理的政治上支持以強化政府員工的倫理行爲，
   - ●決策過程必須透明和公開，
   - ●政府與民間部門間的互動應該有清楚的指引說明，
   - ●管理者要展現和推動倫理行爲，
   - ●管理政策、程序和措施要能促進倫理行爲，
   - ●公共服務的工作條件和人力資源管理要能促進倫理行爲，
   - ●要有充分的課責機制，
   - ●要有適當的程序和處罰以處理不當行爲。

[10] 讀者也可參考加拿大 Kernaghan (1996: 19) 根據該國審計長報告所提出的 14 項倫理政體（ethics regime）要素。

臺灣大學學術期刊資料庫

許多文獻也特別強調說，行政與立法部門的民選者和政治領導們的認同和以身作則絕對是落實公共服務倫理規範的最關鍵火車頭。不少國家建立公共服務倫理規範的努力，事實上經常是在該國政治領導者們發生某些醜聞或發生損及公民信任的行爲後的自省。對加拿大公共行政實務界深具影響力的 Kenneth Kernaghan (1996: 17)，在關於加國建立公共服務倫理的報告之結論中呼籲說：「公共服務倫理領導力是影響公私部門中倫理行爲的唯一最重要因素。加拿大政府內閣部長們和其資深顧問們本身的倫理行爲表現，對於引導加國政府整體的服務倫理方向才真正是具有非常關鍵性的影響力。」

最後，根據 OECD (2000: 58) 報告顯示，對於違反公共服務倫理規範者的懲罰措施，各國大體上相當相似，主要的方式有：口頭或書面警告、飭誡、罰款、停薪、減薪、取消相關福利、減少退休金（德國與韓國）、取消退休金（德國）、降等或降職、禁止升遷、暫時停職、免職、撤職等等，其中，警告和免職是最多國家採用的方式。各國多會給予被懲罰之當事人有陳述意見機會，並容許行政或司法救濟之權利，特別是屬於免職的處分。

伍、美國聯邦政府公共服務倫理規範的內容

美國聯邦政府自一八六〇年代內戰時期就開始有要求公共服務倫理的作法，特別是所謂防止利益衝突（conflict-of-interest）的問題，當初是以採購爲主體，陸續發展迄今。[11] 特別是二次大戰後，杜魯門總統一些親信因涉及貪污受到參議院委員會調查後，後來不同總統任內總有政治提名者也曾受到質疑，聯邦政府乃不間斷地開始近代政府服務倫理改革，一九五八年國會首度通過聯邦公務人員倫理守則決議案，該守則要求所有公務人員需恪守十項倫理行爲，文官委員會隨後也將之納入「聯邦人事手冊」內公告令行（Torpey, 1990）。真正的政府倫理立法則是導火於尼克森時代，

[11] 參見 Roberts (1988) 詳述二次戰後至雷根政府時代，歷任總統對於政府政治性任命官員和一般文官的利益迴避行爲規範，以及 Walden (1995) 對克林頓政府時代的討論。

臺灣大學學術期刊資料庫

先有副總統 Spiro Agnew 被指控在州長任內工程貪污而辭職，隨後尼克森又因水門事件也辭職。一九七八年卡特總統任內終於通過聯邦政府第一部完整性的「政府倫理法（Ethics in Government Act of 1978）」，該法在一九八九年經過大幅修正後成爲現制的主要依據。

整體而言，美國聯邦政府公共服務倫理規範的重要核心是在規範政府公共服務者的利益迴避問題。雖然利益迴避並沒有明確的法律定義，廣義地說，政府人員利益迴避是「要求政府人員不得參與從事任何可能產生看似利用官方職務爲個人牟利的活動行爲……。吾人總是認定說一項具有衝突性的利益出現時，對於客觀決定和公共信任都足以造成嚴重的威脅，因爲客觀性就是用以支撐禁止可能產生利益衝突之行爲。換言之，政府員工和官員們必須遠離讓人對其擔任官方職務所爲行動之動機起疑慮」（Roberts, 1988: 4）。借用主從關係的分析概念，由於永遠都需要給予部屬有一定裁量空間處理事務，利益迴避規範就是處理如何減少或控制部屬根據自我利益行事而傷害雇主（公共利益）利益之風險（Vaughn, 1979）。

美國聯邦政府實際上針對許多足以減少利益衝突的行爲均採取法令途徑的規範，再輔以其他倫理守則等規範期待。規範行政部門員工的方式有二，一是包括刑法和倫理改革法的法律途徑，一是總統頒訂總統命令和政府倫理局基於職掌所作行政命令規定的行政途徑。國會部門兩院都自行訂定有幾百頁非常鉅細靡遺的議員服務行爲倫理手冊（眾議院的 Ethics Manual for Members, Officers and Employees of the US House of Representatives，參議院的 U.S. Senate Ethics Manual，理論性討論另可參見 Thompson, 1995），規範國會議員的服務倫理和利益迴避行爲。

有關美國聯邦政府目前利益迴避方面的重要性法令倫理規範，以及增進公共信任的倫理規範，包括參與政治活動等，本文作者已曾有非常細膩的介紹可供參考（施能傑，1999：第十三章），[12] 限於篇幅，以下僅說明

[12] 事實上，美國政府部門實務界人員分別組成的不同專業性學會或團體，都自行訂有專業倫理手則或規範，這些規範和官方正式服務倫理規範共同構成更整體的公共服務倫理體系。譬如，美國公共行政學會（American Society for Public Administration）和國際都市管理聯合會（International City Management Association）都訂有倫理守則，具有一定的影響性，其內容可分別由其網站中查詢得知。

臺灣大學學術期刊資料庫

其類型。

首先，爲避免公共服務者有利益衝突問題，目前聯邦政府主要依賴兩種途徑。第一是法律方法，根據政府倫理法規範利益迴避行爲，主要包括禁止貪污收賄、工作外收入、工作外兼職活動、財產申報、離職後工作限制等。[13] 第二種方法是行政性規範，美國聯邦政府政府倫理局（Office of Government Ethics）本於職掌，另外訂定許多一般性的服務倫理規範，並運用範例說明所規範的細膩行爲，協助行政部門所屬公務人員確保利益迴避。[14] 違反一般性規定或機關單行規定者，除依法受罰或其他刑責外，各機關尚有責任自行依行政命令予以懲處，或根據政府倫理局建議予以懲處。主要的一般性倫理規範包括政府以外來源之禮物、同事間禮物、財務利益衝突、辦理勤務不公正、尋找其他工作機會、濫用職位（權）、工作外活動等事項，各機關可自行另訂補充規定。

第二，爲了增進公共信任，美國聯邦政府要求公共服務者必須遵行三類服務倫理行爲，一是要求政府人員對國家忠誠之服務義務，一是限制政府人員的政治活動參與，一是鼓勵揭發弊端行爲（whistle-blowing）。國家忠誠行爲規範所有政府人員任用前和任職期間均應接受調查，調查幅度視職位對國家安全之重要性而定。聯邦公務人員參與政治活動原則上仍相當嚴格的限制，一九九三年才首次允許聯邦政府行政部門各機關一般非政治性人員可以積極參與政治管理或政治競選活動，但是仍不得有三大類政治活動行爲，在四種情境時也仍然完全不得從事政治活動。[15] 此外，包括

---

[13] 政府倫理法條文已彙整編入美國聯邦政府法典第五篇附錄（Title 5, Appendix, United States Code），聯邦政府政府倫理局（Office of Government Ethics）爲行政部門的主管機關，許多非常詳細的規範資料可由該局網站查詢得知。http://www.oge.gov/. 另外，聯邦政府許多重要部會和機關內，均設有相當獨立的機關監察長（Inspectors General），負責監督、評估機關運作的效率和不違法浪費等工作，監察長必須向國會提交獨立性的查核報告，機關首長不得修改報告但得附加對報告內容的意見，有關此一制度的沿革和運作，請見 Light (1993, 2001)。

[14] 相關規定均納入美國聯邦政府行政命令典則第五編第十四章第 2635 節（Part 2635, Chapter 14, Title 5, Code of Federal Regulations）。

[15] 三類禁止行爲包括：⑴不得運用職權或影響力企圖干預或影響選舉結果，⑵不得直接或間接用聯邦工作機會換取他人對任何候選人或政黨採取支持或反對的政治活動，⑶不得尋求或接受自國會預算支薪或享用其他福利者基於任何政治目的之政治捐獻或訂購。違

臺灣人文社會學術期刊資料庫

聯邦競選委員會、相關執法和國家情報安全等十四個機關之非政治性人員，仍然被禁止積極參與政治管理或政治競選活動。所謂積極參與的政治活動是另以命令詳細列舉之。最後，聯邦政府鼓勵公共服務者從事公益性揭發機關弊端行爲，並且立法保護揭發者不受任何人事處分。

第三，爲增進公共信任，聯邦政府也對處理績效不佳行爲有所規範。一種是屬於年度的績效評估，各機關對於工作績效評估結果不及格者，經一定改善時間仍未獲改善者，得採取調降職等或免職之處分。另一種是隨時可發動的不利懲處（adverse actions）方式，各機關對於無助於提升績效或提高政府效率者，可直接採取的 14 天內不支薪停職，免職、降等、降薪、14 天以上不支薪停職或 30 日以內暫時性不工作停職（furlough）。

陸、結　語

本文旨在論述公共服務倫理規範的建立和落實乃是民主社會課責的基礎，也是將政府治理與民主道德價值緊密結合的連結器。經濟合作暨發展組織和國際透明組織過去幾年來致力於推動的服務倫理規範，以及建立有效的倫理管理體系，都已獲致相當成就，縱然有論者擔心服務倫理行爲標準過度規範的問題（Neely, 1984），但是服務倫理規範和多元性的管理體仍是值得參考的作法。

不論是理論層次和實際規範作法，公共服務倫理主要在減少所有公共服務者必須面對利益衝突的困境，以及實踐有助於增進公共信任的服務行爲，公共服務者不僅限於行政部門和司法部門內非政治性人員，更包括民意代表、行政部門的民選人員和政治性人員。台灣目前雖然已有刑法、公務員服務法和立法委員行爲法等法律架構引導公共服務倫理，但是對照本

反者，罰一千美元以內或一年以下徒刑或兩者兼具。另外，遇有四種情境時所有公務人員都完全不得從事政治活動：⑴執行職務中，⑵身處任何美國政府各機關或其附屬機關所屬人員管理或辦公的大樓或房間，⑶穿著機關制服或帶有機關的正式標幟，和⑷正使用美國政府、各機關或其附屬機關所屬或所租車輛。違反規定者，應予免職；但經功績制度保護委員會全數投票決定違反情事尚未達免職程度者，可改爲 30 天以內停職不支薪的處分。

臺灣人事學術期刊資料庫

文所舉之 OECD 國家作法，顯然仍不夠完整。主要的問題包括，第一，欠缺瞭解和論述公共服務倫理規範的核心目的，第二，對於利益衝突迴避、反貪污、參與政治活動限制和處理員工工作績效不佳問題等關鍵性服務倫理行爲，政治領導者重視和要求的程度仍然不足，第三，公共服務倫理規範的管理體制和機制相當薄弱。譬如說，由於台灣法律面和行政規範面上對於利益迴避並未有完整且嚴格的要求，因此許多「看似」有利益衝突的行爲，卻多因沒有明確違法而受到忽視，但若對照論者所稱「利益衝突本身就是外觀形貌（appearance）的問題」（Vaughn, 1979: 1），長久以往，必然影響民眾對政府行政決定的信任感。

總之，上述討論大體上顯示的觀察是指，台灣公共服務倫理問題就是缺乏本文所提出的績效導向服務倫理觀點，現有的制度和規範設計也沒有清楚地將焦點置於服務倫理的績效觀。本文提出的公共服務倫理理論性架構，涉及涵蓋的規範面向甚多，主要是將服務績效當成是一種政府員工的倫理價值，服務績效除了包括普遍共識的不貪污行爲外，更重視必須減少利益衝突的各種不當行爲，最後也擴張至積極地不容許政府員工有低績效、低服務生產力或低效率的行爲。再者，爲了有效推動公共服務倫理的組織文化，就必須課與機關管理者的第一線處理角色，當然也應該賦予其充分的權威及時處理不當或不法行爲，民眾對政府的信任感受才會增強。

因此，譬如說，最需要推動的法制就是另定公務員服務倫理法，取代現有公務員服務法，同時訂定施行細則。服務倫理規範之事項應儘量廣泛，特別是包括各種型態的利益迴避、離職後工作上之禁止行爲、政治活動參與、贈禮收受等等，倫理規範的適用對象範圍除了立法委員另適用單行法外，政府所有部門公共服務從事者皆適用，同時也應該包括經費主要來自政府捐助的民法財團法人，以及日後可能成立的行政法人。另外，公務人員服務倫理法中應明訂，主管人員或機關首長發現員工有違反公務人員服務倫理法時，應即循機關的人事決定程序，進行免職或其他處分之處理，不得移送由司法院公務人員懲戒委員會或監察院處理。監察院可依職權調查或經舉發調查公務人員是否違反公務員服務倫理法，再向司法院公務人員懲戒委員會提出懲戒案。同時，公務人員服務倫理法除了規定免職處分外，應該包括賦予管理者有其他懲罰性工具，如減俸、降等、記過、

臺灣大學學術期刊資料庫

申誡…等多樣性的人事決定。

參考書目

一、中文部分

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。

林水波，1994，〈政策倫理：決策人員應有的新體認〉，《理論與政策》，8(4): 44-54。

施能傑，1999，《美國政府人事管理》，台北：商鼎文化。

施能傑，2002，《績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究》，行政院人事行政局人力發展中心委託研究報告，未出版。

施能傑，2003，〈文官體制改造與政府競爭力〉，「台灣經濟戰略研討會」論文（2 月 23 日），台北：台灣智庫。

蔡秀涓，1999，〈績效不佳員工的處理：美國聯邦政府的經驗與啓示〉，《人事行政》，129: 20-39。

蕭武桐，2001，《公務倫理》，台北：智勝文化。

二、英文部分

Alatas, Syed H. 1990. *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Aldershot: Avebury.

Averill, Nancy ed. 2002. *Ethical Conduct and Public Office: Practices and Prescriptions*. Ottawa: Public Policy Forum.

Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Boling, T. Edwin & John Dempsey. 1981. "Ethical Dilemmas in Government: Designing An Organizational Response." *Public Personnel Management*. 10: 11-19.

臺灣大學學術期刊資料庫

Bowman, James S. 1996. *Public Integrity Annual*, Lexington. KY: The Council of State Governments.

Cabinet Office. 2001. *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*. London: HMSO.

Carney, Gerard. 1998. *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. Berlin: Transparency International.

Cooper, Terry L. 2001. *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd ed., rev. & exp. New York: Marcel Dekker.

Denhardt, Kathryn G. 1988. *The Ethics of Public Service*. Westport, CT: Greenwood Press.

Dobel, J. Partick. 1999. "The Ethics of Resigning." *Journal of Policy Analysis and Management*. 18: 245-263.

First Report of the Committee on Standards in Public Life. 1995. *Standards in Public Life*. London: HMSO.

Frederickson, H. George. 1980. *New Public Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

Frederickson, H. George ed. 1993. *Ethics and Public Administration*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Giacalone, Robert A. & Jerald Greenberg eds. 1997. *Antisocial Behavior in Organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton. 2001. *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Boston, Mass.: Harvard Business School.

Kernaghan, Kenneth. 1996. *The Ethics Era in Canadian Public Administration*. Ottawa, Canada: Canadian Centre for Management Development.

Light, Paul C. 1993. *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Light, Paul C. 2001. "Federal Inspectors General and the Paths to Accountability." In *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd ed., rev. & exp. ed. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker.

National Academy of Public Administration. 1999. *Government to Trust and Respect: Rebuilding Citizen-Government Relations for the 21st Century*. Washington, D.C.: NAPA.

Neely IV, Alfred S. 1984. *Ethics-in-Government Laws: Are They Too "Ethical"?* Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Newman, Joel H. & Robert A. Baron. 1997. "Aggression in the Workplace." In *Antisocial Behavior in Organizations*, eds. Robert A. Giacalone & Jerald Greenberg. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

OECD. 1996. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Paris: OECD.

OECD. 1998. Principles for Managing Ethics in the Public Sector, PUMA policy brief no.4.

OECD. 1999. *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*. Paris: OECD.

OECD. 2000. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.

Organ, D. W. 1988. *Organizational Citizenship Behavior: The Good Solider Syndrome.* Lexington, Mass: Lexington Books.

Organ, D. W. 1990. "The Motivational Basis of Organizational Citizenship Behavior." In *Research in Organizational Behavior* vol.1, eds. B. M. Staw & L. L. Cummings. Greenwich, CT: JAI Press.

Pope, Jeremy. 2000. *Confronting Corruption: The Elements of A National Integrity System*. Berlin: Transparency International.

Pops, Gerald M. 1988. "Ethics in Government: A Framework for Analysis." in *Ethics, Government and Public Policy*, eds. James S, Bowman & Frederick A, Elliston. New York: Greenwood Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Roberts, Robert N. 1988. *White House Ethics: The History of the Politics of Conflict of Interest Regulation*. Westport. CT: Greenwood Press.

Robinson, Sandra L. & Rebecca J. Bennett. 1995. "A Typology of Deviant Workplace Behaviors: A Multidimensional Scaling Study." *Academy of Management Journal*. 38: 565.

Rohr, John A. 1989. *Ethics for Bureaucrats*, 2nd ed. rev. & exp. New York: Marcel Dekker.

Rose-Ackermen, Susan. 1999. *Corruption and Government*. New York: Cambridge University Press.

Rosenbloom, David H & Kravchuk. 2002. *Public Administration*, 5th ed. New York: McGraw-Hill.

Tait, John. 1996. *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Thompson, Dennis F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Thompson, Dennis F. 1995. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Transparency International. 2003. *Global Corruption Report 2003*. Berlin: TI.

Ture, Alain. 1997. "Accountability in Public Organization: Responsiveness to Political Authorities, Users and Market Forces." For http://www.oecd.org/maintopic/0,2626,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

U.S. Office of Personnel Management. 1999. *Poor Performances in Government: A Quest for the True Story*. Washington, D.C.: U. S. OPM.

U.S. Office of Personnel Management. 1998. *Addressing and Resolving Poor Performance: A Guide for Supervisors*. Washington, D.C.: U. S. OPM.

臺灣大學學術期刊資料庫

Van Wart, Montgomery. 1998. *Changing Public Sector Values*. New York: Garland.

Vaughn, Robert G. 1979. *Conflict-of-Interest Regulation in the Federal Executive Branch*. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Walden, Gregory S. 1995. *On Best Behavior: The Clinton Administration and Ethics in Government*. Indianapolis, Indiana: Hudson Institute.

Waldo, Dwright. 1980. *The Enterprise of Public Administration*. Novato, Calif.: Chandler & Sharp.

臺灣大學學術期刊資料庫

附表 1　各國公共服務的核心價值

	核心價值	法源
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	一般法律、公共服務法律
澳地利	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	公共服務法律
加拿大	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、利益迴避	一般法律、公共服務法律
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	一般法律
芬蘭	無私公正、透明公開、負責	文官法律
法國	嚴守秘密、服從指揮	一般法律
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	一般法律、憲法、文官法律、公共服務法律
希臘	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率	一般法律、憲法、公共服務法律
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	文官法律
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、慎用國家資源	
冰島	無私公正、依法行事、透明公開、負責	一般法律、文官法律
義大利	無私公正、依法行事、效率、服從指揮、效忠國家	一般法律
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	憲法、公共服務法律
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	一般法律、憲法、文官法律

臺灣大學學術期刊資料庫

	核心價值	法源
盧森堡	無私公正、透明公開、平等	一般法律
墨西哥	依法行事、廉潔誠實、透明公開、效率、負責	一般法律、憲法、公共服務法律
荷蘭	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、平等	一般法律、憲法、文官法律、公共服務法律
挪威	無私公正、依法行事、透明公開、效率、平等、公平、慎用國家資源、效忠國家	一般法律
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	一般法律、憲法
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	一般法律
西班牙	無私公正、依法行事、效率、公平、公共利益	憲法、公共服務法律
瑞士	依法行事、效率、公共利益	公共服務法律
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、慎用國家資源	一般法律、憲法
土耳其	無私公正、依法行事、廉潔誠實、平等、公平、慎用國家資源、效忠國家	憲法、文官法律
英國	無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、負責	文官法律
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、慎用國家資源	一般法律

資料來源：根據 OECD (2000)，表 1 和表 2 自行重新彙整。

臺灣大學學術期刊資料庫

A Performance-Based Theory of the Public Service Ethics and Its Measures

Jay N. Shih*

Abstract

Government employees have to demonstrate a high standard of ethics and integrity in conducting public service. Ethical standards are one of the key indicators adopted by many international institutes to evaluate the competitiveness of the public sector. As long as the service or regulatory process of the public sector is lacking transparency and effective anti-corruption mechanisms, the public, as the citizen or the customer, will have to pay extra burdens that eventually will cause its dissatisfaction and loss of trust in the government. Recognizing the importance of such a critical issue, many member countries of the OECD have begun to undertake efforts to restructure or rebuild ethical infrastructures. The purpose of this paper is first to propose a new theoretical framework of public service ethics that is centered on performance accountability. The remainder of the paper will explain how the framework can be implemented in practice by analyzing the experience of the OECD nations and the International Transparency.

Key words: public service ethics, ethical infrastructures, national integrity systems

*Porfessor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術
期刊資料庫