

型塑廉能治理：組織行為的觀點

黃榮護*、葉益昌**

《摘要》

從美國公共行政的發展歷程來看，每一次的政府改革都是一種制度的選擇，而影響制度成敗與否的關鍵之一，則在於政府部門組織成員是能與民眾建立信任關係，「廉能治理」形象的建立，可以說是建立民眾信任關係的最佳途徑。從組織行為的觀點來看，型塑廉能治理的方式，可以透過「廉政建設的制度建立」與「組織成員廉正行為的養塑」雙管齊下；此外，藉由倫理的教育與實踐，將有助於降低組織成員因「不知道」與「無能力」而產生不廉正的行為，而藉由凝聚組織成員正向團體動力所產生的影響力與約束力，亦將能抑止「無意願」所產生的不廉正行為。簡言之，政府部門除了推動廉政建設，更應著重於探討暨提升組織成員廉正行為途徑，以期達到廉能治理的效能。

[關鍵詞]：廉能治理、廉政、廉正、組織行為、倫理

投稿日期：108年9月20日。

* 世新大學行政管理學系教授，e-mail: jh83204@gmail.com。

** 世新大學行政管理學系博士候選人，e-mail: khriou@gmail.com。

壹、前言

政府部門的組織成員在政府運作與國家發展的過程中，究竟應該扮演什麼樣的角色？誠如韋伯（Max Weber）所言：「在現代國家中，真實的政府之所以能使其自身發生效力者，既不在於國會的辯論，亦不在於皇帝的敕令，而實繫於日常生活中行政事務的推行，而這等事自必操於公務員手中」（引自林鍾沂，2008）。政府的組織成員一直都是扮演政府運作與國家發展的關鍵角色，既是如此，渠等在接受人民間接委託，手握執行政府資源與價值分配權力之際，應該就是最受人民信任的公共事務規劃與執行者。

然而，綜觀美國公共行政發展的歷程，從「菁英制」到政府職位被視為得勝政黨之戰利品的「分贓制度」，再朝向「功績制」發展。政府改革的過程中，「民怨」往往扮演很重要的驅動力，而「民怨」的引爆點則常常是源自於對「中立價值」批判，亦即國家機器的行政價值不應淪為政黨機器的附庸。但是，即使在進步主義的年代，改革者信誓旦旦保證可以實現有效率、中立及課責的政府，也成功地將這些處方制度化，並贏取大眾接受他們官僚行政體制的觀點，Wildavsky（1988）仍指出其在公共服務中所感受到的失範或無常的感覺（Denhardt & Jennings, 1989），而反官僚的情緒就像瘟疫一樣持續作用（黃榮護譯，2007）。這樣的現象也反應了民眾對於政府組織成員的不信任感似乎從未消停。

事實上，從美國公共行政演變的歷程來看，政府每次的變革都是一種制度的選擇，對於實際職掌政府運作的組織成員而言，其之所以受到未曾間斷過的批評與質疑，有一部分來自於執行政府所選擇制度之結果所帶來的後遺症，另一部分則是來自於政府組織成員本身在制度中的作為，讓人民願意信任的程度；換個觀點來看，政府組織成員本身的作為也會是影響政府所選擇制度成敗的關鍵因素，一旦政府組織成員本身的作為讓人民無法接受，甚至導致民怨沸騰，勢必將成為下一次變革的敲門磚。

承續上述觀點，影響制度選擇結果之成效優劣的因素，除了制度設計本身的良窳與否之外，組織成員在制度下所產生的組織行為亦扮演關鍵的角色。試想，倘若專業官僚行政體制下的文官們，不會讓人民有「黑箱」、「無效率例行作為」與「失控」的感覺，相反的，人民所感受到的是透明、積極作為的效率與效能、堅守

本分與恪遵職守、以及公共利益導向的組織行為，當政府運作給人民的感覺是一股強大的正向團體動力，政府是否還需要進行一次又一次的改革？因此，政府部門的組織成員如何能取得人民的信任感，不啻為政府運作與國家發展的過程中，最重要且不容忽視的重要議題。

貳、潛在貪腐誘因與信任危機

從解嚴、1996 年總統直選到 2000 年第一次政黨輪替，我國的民主體制不僅進入新的里程碑，隨後兩次政黨輪替，政權的和平轉移，也在國際間充分展現高度民主政治的素養與價值。然而，從威權、民主、乃至政黨輪替之政治轉型所展現的民主價值，是否意味貪腐的現象也會跟著降低呢？事實上，政治轉型通常僅代表公共行政行為規範的轉型，並不代表資源分配與運用就能符合公平正義。我國民主轉型後所產生過當的選舉主義、民粹主義與菁英政治分贓等現象，不僅使得民主漸有偏離常態之勢，也造成政治貪腐日益嚴重的問題。

近 20 年來，政府發生貪腐案件的廣度與深度，給予民眾的感受如同拋不開的魔咒般地如影隨行，涉案層級之高可達總統府與行政院層級；涉案範圍之廣，從公務機關之業務類別來看，則涉及重大工程、警政、醫療、教育、殯葬、建管、消防、司法、巨額採購、稅務、監理、砂石管理及關務等。對民眾而言，每個貪腐案件都會讓民眾對政府的信任感造成一股負向力量的認知，即使政府部門的組織成員中，不亦乏專注公共利益能讓民眾有正向力量認知的案例，但是，對於政府的廉潔形象而言，人民所認知的正向力量與負向力量並非可以等量消長，當負向力量一旦形成，民眾對於政府部門組織成員所呈現的組織行為之形象往往容易趨向負面，進而形成刻板印象，此時想再挽回原本廉潔的形象，得多花好幾倍的時間與努力。倘若在政府努力的過程中，再出現貪瀆事件，廉潔形象的重建就可能又回到原點，人民的信任感也將再度低落。足見要取得人民的信任並非易事，但要破壞與人民之間的信任關係，只需一夕之功。因此，人民對於政府組織成員清廉程度的認知可以說培養其信任感的最重要基石。

影響貪腐的因素頗多，例如：學者 Warren (2004: 335-341) 從民主政治的角度對貪腐做出定義，其就民主政治領域之 6 大部分，即為行政部門、司法部門、立法部門、公共領域（媒體及其他公眾商議場域）、公民社會（社團組織）及商業市場

的作為，而定位貪腐的本質（邱靖鈺，2009）；而國內學者則有從貪腐發生機會、代理人、制度、公民廉政認知等觀點進行探討，其中，余致力（2011）從治理的觀點，集結廉政測量、行政控制、財務透明、全球治理等主題，彙編我國第一本以「廉政與治理」為主題之專書。上述這些研究多數從組織管理或制度面的觀點進行探討，藉以做為政策工具與制度的制定方向，屬於組織運作的宏觀層次，亦即廉政治理的概念。

過去的文獻較少有關「廉政」與「廉正」的區別，蘇毓昌與余致力（2012）則做了相當清楚的區分，「廉政」即是指涉廉潔的眾人之事，反觀「廉正」則是指個人的廉潔正直，係為較小的微觀個體概念。兩者所指涉的標的與分析焦點互異，廉政分析政府與組織整體的架構與制度，廉正則是分析微觀個人行為面的影響因素。渠等不僅將「宏觀層次的廉政」與「微觀層次的廉正」做了相當明確的區分，同時，亦隱含兩者對於廉能治理的重要性。儘管由上而下的組織設計、制度、法規與政策的探究的確有其重要之處，但制度、法規與政策的主要執行者仍為組織成員，也就是說，組織內由組織成員及其彼此間互動關係所產生之由下而上的團體動力，亦不容忽視。Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD]（2000）即已指出，在民主政治的國家中，廉正已成為各國政府為其公民的經濟和社會生活提供值得信賴和有效地框架的基本條件。促進廉正的機構和機制越來越被視為善政的基本組成部分，並指出廉正的測量係為當下善政的重要組成部分。

陳永鎮（2015）的研究指出，貪污犯罪決意影響因素，主要有 6 項影響因素包含需求動機、壓力源、誘因機會、監控機制、成本效益評估及規避查緝模式等，其中以機會為主要考量。換言之，除非政府的廉政體系建立到非常完整，完全無縫隙讓組織成員有機可趁，否則一旦組織成員面臨公共行政角色與公民角色的混淆或衝突，或是政府的制度設計出現誘因時，在有機可趁的情境下，政府組織成員觸犯貪瀆案件的形成機率相對也會增加，即使不致於構成貪瀆，在合法的情況，亦可能造成民眾的質疑，以及對於政府的不信任。

舉例來說，查稅之目的應在於防止納稅義人規避應履行義務，致使國家歲收降低；交通警察查緝道路違規之目的應在於維持交通安全，降低傷亡意外，但當稅務人員的預算設有稅務獎金（錢麗如，2019），警察局預算編列取締交通違規獎金（張協昇，2015），即使在合法範圍內，也可能會引發民怨，以及對於政府的不信

任。除了制度的設計可能埋下政府組織成員貪瀆或執行業務過當的隱憂，資訊不對稱亦可能產生道德風險，畢竟，政府部門的組織成員對於工作職務相關法規與業務流程的理解與嫻熟程度會高於大多數的非專業的一般民眾，在資訊透明度不足的情況下，亦可能形成誘因，蘊釀出貪瀆的動機與機會。

綜合上述，廉政建設固然重要，但政府部門組織成員本身對於公務倫理的認知與實踐更為重要，誠如陳敦源與蔡秀涓（2006）指出，公務員在從事公共服務時，如僅依賴外在行政機制進行控制，並無法完全規範人員的行為及展現執行公共服務的最佳結果；若透過內在自律性的機制，將會產生更穩定、更長遠的效果。因此，如何以型塑政府部門組織成員廉正態度的正向動力，而能導引出符合規範的廉正行為，實為我國政府必須加以重視且刻不容緩落實執行的關鍵重點。

參、組織行為觀點的廉能治理

組織行為（organizational behavior，簡稱 OB），簡言之，就是組織成員在組織中，經由互動與相互影響所表現出來的行為結果，以及這些行為結果對於組織所產生的影響。更進一步地說，在組織中，每位成員都有影響力，正向行為將會帶動組織朝正向動力發展，協助組織型塑正向的文化，反之亦同；因此，組織中的每位成員都不應忽視自己的影響力。

影響組織成員行為表現的因素有很多，例如：組織的架構、制度設計、政策、目標與願景等；此外，因組織成員個體之價值觀、特質、認知與態度的不同，組織成員之間所存在的個體差異性，也會影響組織成員互動的結果。因此，想要瞭解由組織成員互動結果產生的組織行為，通常會從研究組織中個人、團體、部門與組織本身，以及與其環境之關係等之正式與非正式之行為等方向著手，主要的目的是透過瞭解、診斷到改善的流程，提高組織的效率與效能。

一、組織行為的冰山模型

以冰山模型說明組織行為的概念（如圖 1），水面以上的冰山表層代表組織易見的顯性特徵，包含組織架構、政策、行政程序、目標、願景等，也就是影響組織「廉政建設」的基本要素；水面以下的冰山底層代表不易看見的隱性特徵，包含組

組織成員的價值觀、特質、認知、態度，以及其之間互動之後的行為結果等，也就是影響組織成員「廉正」的基本要素。當組織訂定制度、法規或政策，欲由上而往下落實之際，組織成員之間的互動關係是否能產生共識，進而產生正向的團體動能，往往是攸關成效展現的關鍵因素，而正向的團體動能是否能產生，最大的影響因素則為組織成員的共識是否能夠凝聚；而共識凝聚的過程會受到組織成員之價值觀與特質等構面所具有個別差異性的影響，這些個別差異性使得組織成員彼此之間的互動產生無法完全控制的關係，可能使得團體效能提升或削弱，就如同是組織的黑盒子，這個黑盒子也是影響組織是否能達成廉能治理的重要關鍵因素。

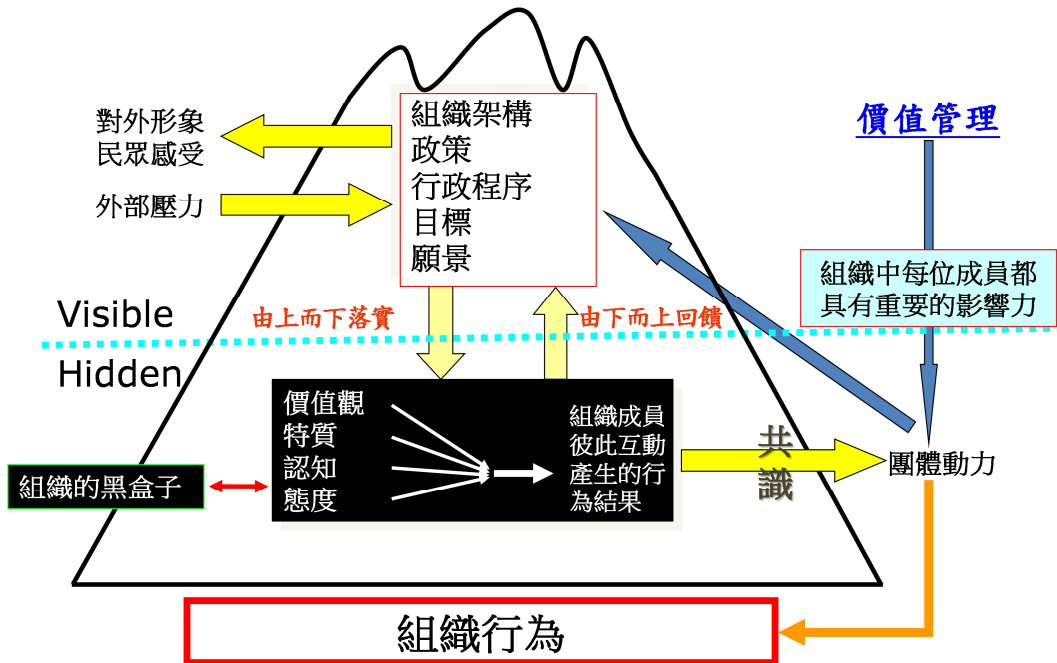


圖 1 組織行為的冰山模型

資料來源：修訂自黃榮護、葉益昌（2007b: 35）。

圖 1 係由 Spencer 與 Spencer（1993）的冰山職能模型推演而來，Spencer 與 Spencer 指出職能的組成可分為知識、技術、動機、特質、自我概念等 5 種要素，其中，知識與技術屬於水面上冰山表層，是較具「可以看的見」（visible）的特性；而動機、特質、自我概念等，則較屬於水面下冰山底層，是較具「隱藏性」（hidden）的特性，而冰山的底層不僅看不見，同時也是使得冰山得以穩固的基

礎，不易溶化與破壞，套用在個體的身上，其概念也隱含了較「不具可訓練性」（untrainable）的特性，相對地，冰山的表面所寓含的則是較「具可訓練性」（trainable）的特性。換言之，冰山底層的職能要素，不僅較不易改變，同時，由於所包含的人格特質、動機、自我概念等，都是屬於較不易直接測量的個別差異性，僅能由其個別差異性所產生的「行為結果」進行推論（黃榮護、葉益昌，2007a），而這些不易改變與不易直接測量的要素，最後產生的行為結果之總合就是組織的黑盒子，也就是組織行為產生的團體動力。

二、「廉政」與「廉正」交織而成的「廉能治理」

我國政府自 2009 年所推動的「國家廉政建設行動方案」，將廉政機關（構）業務職掌區分為肅貪、防貪及反貪等 3 部分，透過制度的設計（如法律的規範、實施監督、稽核及檢查、以及教育的方式），期望達到政府部門組織成員「不敢貪」、「不能貪」與「不願貪」的成效。二十餘年來，儘管我國政府要求有關單位積極檢肅貪瀆，並推動各項廉政行動方案、行政革新及政府再造等工作，希望讓各機關貪瀆不法案件無由再生。然而，根據國內外等多項調查與統計數字發現，民眾對於「政府清廉度」的認知與評價似乎面臨難以突破的瓶頸。

從組織的冰山模型來看，廉政建設的推行雖有助於抑制組織成員的貪腐念想，但再縝密的制度都可能有漏洞，真正影響組織廉能成效的關鍵因素，仍在於組織的黑盒子所產生的團體動力。倘若組織成員中，具有貪腐念想者多於具有廉正價值者，即使制度再縝密，不僅仍可能產生貪腐行為，而且一旦發展可能就是集體的舞弊。因此，政府部門的廉能治理，除了需要廉政建設的制度設計之外，同時也需要以組織成員之廉正行為做為基礎，以避免對廉政建設的推動造成潛在的風險。

誠如陳敦源與蔡秀涓（2006）指出，公務員在從事公共服務時，如僅依賴外在行政機制進行控制，並無法完全規範人員的行為及展現執行公共服務的最佳結果；若透過內在自律性的機制，將會產生更穩定、更長遠的效果。因此，如何以型塑政府部門組織成員廉正的團體動力，而能導引出符合規範的廉正行為，實為型塑廉能治理不容忽視的關鍵因素。

三、強化人力資源的訓練規劃與功能

人力資源的功能可以說是用來型塑正向組織行為的重要工具。政府部門最常使用的人力資源功能就是訓練。訓練的目的在於改變組織成員的工作行為，使其符合組織的要求與規範，而行為改變的過程中，可能會有許多阻礙。從廉能治理的觀點來看，廉政建設就是要排除環境的阻礙，但廉正行為的阻礙則多半來自於個體的知識、技能、特質、動機與自我概念等，也就是形成組織黑盒子的關鍵元素。

Galpin (1996) 引用 Nieder 與 Zimmerman 所發展的「行為改變阻礙模型」(如圖 2 所示)指出組織成員在面對行為改變時，會有 3 個層次的阻礙，分別為：「不知道」(not knowing)、 「無能力」(not able)、 「不願意」(not willing)。從組織成員廉正行為的觀點來看，「不知道」層次的人數最多，意味著多數的政府部門的組織成員可能並不瞭解影響自己廉正行為的所有知識，包含組織的規範、制度、以及相關的法規等，自己應該如何去做、怎麼做等才能符合組織需求的廉正行為，其訓練的目的要能清楚與受訓人員溝通；「無能力」則意味著組織成員「已知道」，但是自己無法做到，其可能受到環境的壓力或影響，而無法抗拒，產生順從的行為；「不願意」則意味著組織成員本身所具備的特質、動機與自我概念等要素，已經與組織需求的廉正行為不符，也是廉政建設體制下防不勝防，而會對廉能治理效能造成傷害的高風險群。

承續上述觀點，現階段政府部門在型塑組織成員廉正行為的訓練規劃不僅更值得重視，而且需要依據不同的層次的需求進行訓練規劃，以降低組織成員產生不廉正行為的風險。除了需要提升組織成員的知識面與技術面，減少其「不知道」的阻礙層面，更需強化其自我概念、價值觀與人格特質等冰山底層元素的訓練，使組織成員避免在「不知道」的情況下誤觸法規、使「無能力」抗拒環境壓力的組織成員轉變為「有能力」、使「不願意」堅持廉正行為的組織成員轉變為「願意」。

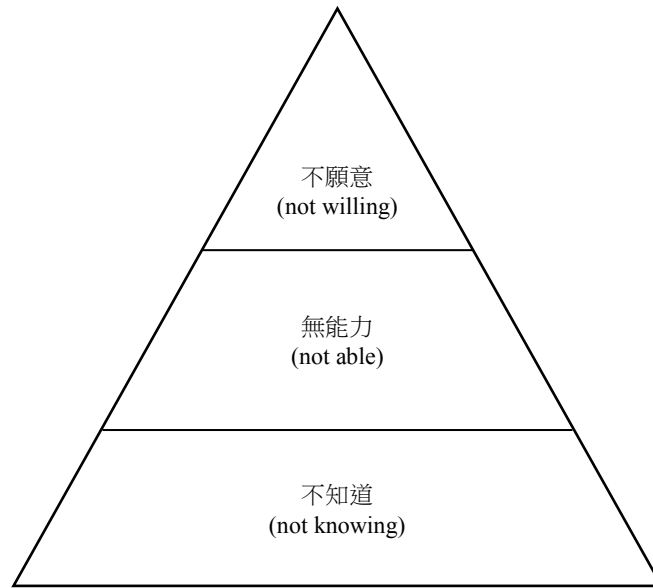


圖 2 阻礙改變模型

資料來源：Galpin（1996: 43）。

肆、探勘廉正組織行為的途徑

組織行為的三大範圍包含：個人層次、群體層次及組織層次，型塑組織行為的途徑可以採用「由上而下」的組織層次或「由下而上」的個人層次。據圖 1 所示，「由上往下」係指從組織的願景、目標、行政程序、政策、以及組織架構的設計，從組織層次往下落實，藉以規範組織成員的個人行為，使期符合組織的期望；「由下而上」則是藉由人力資源所俱備的招募、甄選、訓練、考核等功能，調整組織成員使之符合群體層次與組織層次的適切性，以凝聚組織的團體動力，進而型塑正向的組織行為。多數的組織會採用兩者並行的方式，藉由相互影響的動態過程，達到組織所期望的組織行為

廉正組織行為的型塑亦是採用「由上而下」與「由下而上」兩者並行的方式。前文曾提及「廉政」與「廉正」的差異，我國自 2009 年開始推行的「國家廉政建設行動方案」即為「由上而下」的方式，期望透過制度的設計與政策的推行，達到廉能治理的目標與願景。然而，影響組織運作是否穩定且具發展性的關鍵因素在於

「人」，倘若只是透過「由上而下」的外在力量，不易完全規範組織成員的個人行為；因此，本文對「廉正組織行為」途徑的探勘，係在已施行的國家廉政建設途徑下，探討「由下而上」的個人層次，期望藉由提高個人內在自律性的機制，進而發揮個人的影響力進而感染（或約束）群體行為，以達到型塑廉正組織行為之目的，並且能夠穩定且持續的發展，

一、倫理行為的實踐途徑

倫理行為是組織中所有層次必須符合的行為。從組織層次來看，倫理行為是組織成員都必須共同遵守的規範；從個人層次來看，即使是組織的共同規範，個人卻未必能完全展現符合組織期望的倫理行為。因此，倫理行為的實踐必須同時借重組織層次的規範，以及個人層次內在機制的提升，雙管齊下。

Cooper（2006）針對公部門組織成員解決倫理問題提出看法，認為合乎倫理規範的公共行政要求對公共行政管理角色有一個系統的理論性認識。而且，這個理論性認識應該是由從事行政工作的人員（無論是出於理論建構之需，還是出於自我激勵的需要）在綜合自己的經驗、思考和學習的基礎上建立起來的。有關倫理的認識與訓練，我國政府除了針對新進公務人員進行公務倫理的訓練課程，也積極推動國家廉政建設，函頒行政院所屬機關推動反貪、防貪與肅貪之運動，法務部廉政署亦與民間機構（例如：臺灣國際透明組織）合作，透過各種媒介管道進行廉政建設與廉正行為的宣導；此外，地方政府亦會委託民間機構針對公部門清廉形象進行調查，藉以瞭解公部門在民眾對於公部門清廉形象的認知。

然而，瞭解倫理的知識僅僅只是一個開端，政府部門組織成員所面臨的「不知道」問題，除了知識面的理解，更重要的是需要培養處理的技能，才能實踐個人的廉正行為，進而發揮個人的影響力，協助型塑組織的廉正行為。因此，公部門有關倫理的訓練，不能僅從知識面的宣導與訓練著手，更重要的是培養組織成員在職場中，面對問題、理解問題到解決問題的過程中，從實踐中培養理論推測能力和歸納能力。簡言之，就是將所學習的知識，實際運用於實務操作，並且從每次的實務操作中累積經驗，提升自己將理論應用於實務的能力，以及將實務操作結果回饋到理論的修正與建構的能力。一旦形成這種能力，在面對倫理問題時，就比較能夠預測可能產生的結果，也就能提升組織成員的行動力與執行力，降低組織成員面對倫理

或廉正問題時表現出「不知道」與「無能力」的窘境。

在此一過程中，組織行為的功能就是藉由組織成員彼此之間互動，以提高自己與他人經驗與能力。誠如 Cooper（2006）所指出，若不是通過定期與他人（可以是同行、民選官員或是普通公民）就實際的倫理問題進行認真詳細的探討和交流，並因此獲取道德指南，我們的倫理學或許就過於狹窄、過於封閉了。回到廉正的觀點，民眾對於公部門清廉形象的認知固然重要，政府部門組織成員對於廉正行為的認知亦不容忽視。潘品如（2014）以臺南市警察人員為樣本，探索公共服務動機與廉正態度之間的關係，結果發現，受訪者對於廉正行為及其倫理內涵的支持度並不高，此一結果似乎意味著政府部門組織成員對於廉正行為及其倫理內涵的認知，是否與公部門或民眾的期待相契合，仍有相當大的溝通空間。因此，由公部門委託民間機構進行的委託案，除了瞭解民眾對於公部門的清廉形象認知之外，更應瞭解公部門組織成員對於廉政建設的推動、廉正行為的規範、以及有關廉政與廉正的倫理內涵等層面的認知，方能據以做為「不知道」層次的訓練課程與內容製定的準則。

此外，與他人探討與交流的過程，不僅是一種知識分享與實踐的管道，同時，也是發揮個人影響力，進而凝聚群體層次正向行為的重要渠道。因此，政府部門有關倫理的訓練規劃，應更著重於組織成員間的經驗交流，降低以講師教導的授課方式。訓練不一定要特別調集在一個特定教室裡，只要在氣氛融合、不受太多干擾的地方，能夠自在的談天，就能遂行倫理分享訓練的效果。另外，政府部門亦宜多培養資深人員做為講師，從實際案例的分享與討論，讓倫理的概念從抽象化轉為具體化，進而內化成為組織成員的經驗。

二、核心價值的實踐途徑

相似於倫理行為，其實踐過程一樣必須同時借重組織層次的規範，以及個人層次內在機制的提升，然而，核心價值實踐途徑似乎更為抽象。很多組織制定並啟用了職業道德規範。這些規範相當於是對恰當的行為採取一種官方的或正式的陳述，它們所反映的內容的確很高尚，但卻總是顯得過於寬泛而抽象。這種正規的職業道德規範也確實起了一定的作用，但若是沒有日常的決策技能等其他技術的支持，它們將無助於實現理想的行為目標，也難以對自己的讀者即行政職業實務者產生多大的影響。因為它們從未深入道德發展的內心深處。要知道，正是在內心深處，道德

品性才得以形成，行為的道德準則也才得以完善（Cooper, 2006）。

Cooper（2006）所提出的觀點，也是公部門在倫理訓練的困境，尤其是針對改善「無意願」的訓練。相較於「不知道」與「無能力」的層次，行為者在「無意願」這個層次似乎掌握著較明顯的主動權，亦即行為者並非在不明究理的情況下產生不廉正的行為，而是明知不廉正，但卻還是發生了不廉正的行為結果。根據Gortner（2001）提出的「行為或行動的因果關係」（如圖3），個體行為或行動的產生源自於個體所具有的價值和信念，接續由價值和信念傳達到動機與態度，最後產生行為或行動。當個體產生行為或行動之後，個體所接受到行為或行動，以及與環境交互作用所產生的後果，也會再回饋到各個層次，藉以調整個體自我、價值和信念、以及動機和態度的系統，改善下一次的行為或行動。換言之，若要改善組織成員「無意願」的問題，最佳的方式就是從改變組織成員的價值與信念著手。

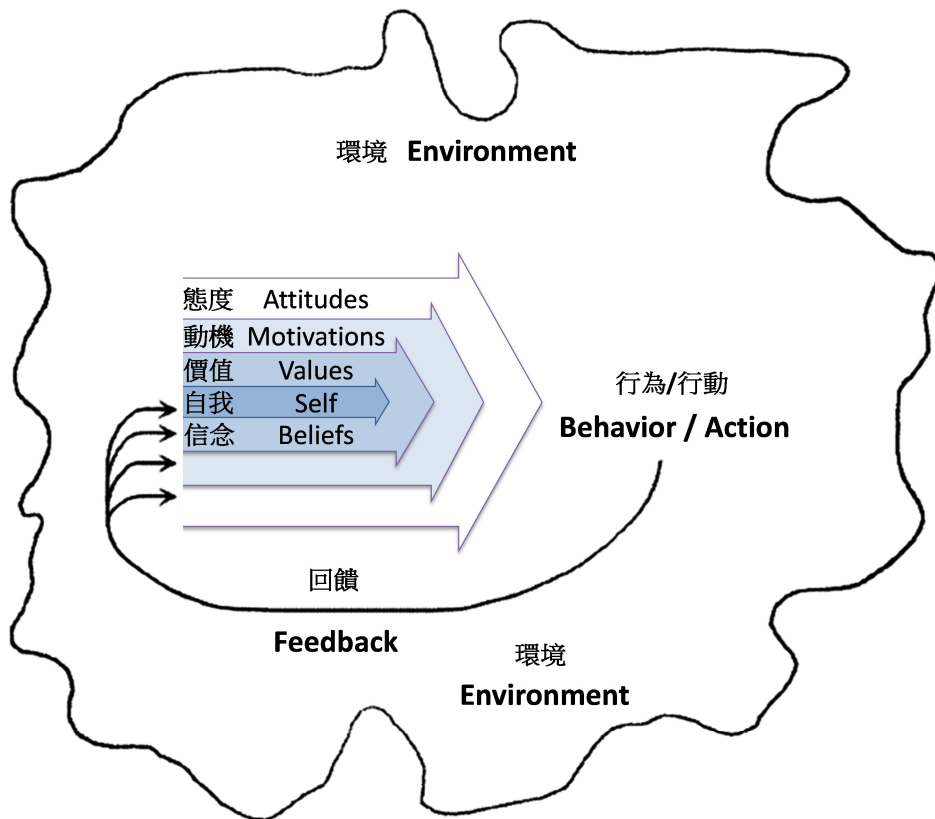


圖3 行為或行動的因果關係

資料來源：Gortner（2001: 512）。

（一）改善行為並回饋到個體自我系統

結合 Spencer 與 Spencer（1993）所提出的冰山職能模型來看，若欲改變組織成員「無意願」的層次，可以從組織成員的動機、自我概念與特質的相關研究著手。例如：柯信宇、葉益昌與黃榮護（2015）即指出，內控人格特質與工作價值觀對於廉正行為有顯著影響，然而，人格特質與工作價值觀具有不易改變的特徵，因此，建議後續對於廉正主題在組織行為領域有興趣的研究者，可朝向自我概念、動機或其它較適合與訓練功能相結合的方向進行研究，藉由研究結果，規劃相關的訓練方法，藉以提高組織成員拒絕非廉正行為的能力，進一步藉由個體行為結果的回饋到自我系統，逐步改善組織成員的價值與信念，形成廉正價值與信念，以改善「無意願」所產生的阻礙。

倘若組織成員經過訓練之後，仍無意願堅守廉正行為，即表示不容易藉由訓練的方式改變其態度與行為。此時，廉政建設所推動的各項制度與法規則顯的更為重點，而若欲降低此類行為產生不廉正行為的風險，則可從型塑多數組織成員廉正行為之正向團體動力著手，藉以發揮組織行為的影響力，提高約束力。易言之，行為改變的主要目的在於提高組織成員的「自律性」，其次則尋求以「他律性」的力量來約束組織成員，以團體的約束力，使其自律。

（二）發揮組織行為的影響力與約束力

組織行為的重點在於「管理自己與他人差異性」，從個人、團體、部門到組織，逐層發揮影響力，以凝聚組織的共識。因此，組織成員都必需以組織行為做為思考與行動的方式，首先要學會認識自己與管理自己，從工作與生活中累積自己的經驗與能力，形成個體清晰的價值體系後，據以為行事與決策判斷的準測；其次，每位組織成員都要學會價值管理，並且發揮其影響力，進而影響他人，形成具有信賴關係的團體凝聚力與正向的團體動力，型塑共同的理念與價值觀，以培養快速因應環境變化的競爭力。

承續上述觀點，組織行為的功能之一，透過「管理自己與他人差異性」凝聚正向的團體動力，進而型塑朝向落實核心價值發展組織文化。此一過程中，公部門組織成員所要管理的「他人」至應包含兩種屬性，其一為公部門的其他組織成員；其二為民眾。

1. 針對政府部門的其他組織成員的積極作為，除了藉由交流與溝通，相互培養專業倫理的執行能力之外，也要發揮個人的影響力，在相同的共識下彼此激勵，朝向落實組織的核心價值與達成組織目標前進；此外，在積極作為的同時，藉由大多數組織成員的共識與凝聚力，型塑廉正核心價值的組織文化，藉以形成約束力，對少數組織成員形成他律性的壓力，使組織行為朝向正向團體動力發展。
2. 針對民眾，政府部門組織成員應要能與民眾有更多的互動，主要邀請民眾參與公共事務，藉由提高公部門的透明度。誠如 Cooper (2006) 所指出，「也許行政人員應該準備向公眾提供的知識有兩種：一是關於他們自己的政治領域和政治事務之豐富的專門知識；二是關於政府如何運作的程序性知識。如果政府官員是特別負責任的公民，行政人員難道不應該將他們責任中的核心部分傳授給公民同伴嗎？如果其他的公民能夠履行各自的公民義務，公民行政人員就能將他們的最好技術信息和判斷能力，以一種可以理解的方式提供給其他公民—就像讓公民更為有效地理解官僚機構和立法程序是如何運作一樣，這難道沒有必要嗎？」。

Cooper (2006) 的觀點主要在闡述公部門組織成員兼具公共行政角色與公民角色的身分，而其每天參與政府運作過程，可能是實際工作中更為豐富與有趣的知識來源，倘若能將這些工作中的知識與一般民眾分享，將可能可以提高一般民眾參與公共事務的意願；此外，公部門組織成員也應該向公民學習，嘗試站在一般民眾的角度理解其觀點、問題、明顯的需求與最為關注的事，才能將公共財富做有效的管理與分配。

當公部門的組織成員都能有發揮組織行為影響力的認知，在組織內可以形成正向團體動力與凝聚力，也能形成他律性的約束力；對外積極與民眾互動，除了可降低資訊不對稱所引發的風險，也有助於凝聚共識，提高民眾的信任感，將有助於國家整體廉正效能的提升。

伍、結論

在型塑廉能治理的途徑中，廉政建設的推動，以及組織成員廉正行為的養成，可以說是互為表裡，相互交織，雖然廉政建設的宏觀架構有助於整肅貪腐，並達到防貪的成效，但也不能忽視在微觀層次的組織行為，以及組織成員個人廉正態度與行為對於政府部門帶來的實質影響。換個角度看，組織成員廉正態度與行為的養

成，可以說是推動國家廉政建設的重要基礎，也是公部門邁向廉能治理的重要基礎。

從政府部門的定位來看，廉能治理進而取得民眾的信任，實為公部門的重要定位之一。從 Spencer 與 Spencer（1993）的冰山職能模型的觀點來看，執行中的國家廉政建設已經針對知識面進行普及化的宣導與教育，技能面的養成則是藉由知識面的實務操作過程進行積累，倘若能再針對影響「廉正」之自我概念、動機與特質等冰山底下元素進行探討，並將之轉換為廉正職能模型，進而結合人力資源功能的訓練規劃，藉以做為調整組織成員「廉正」的工具，降低「不知道」與「無能力」的比例，凝聚正向的團體動力，應有助於抑制（甚至同化）「無意願」的組織成員，裨利養塑廉能治理的組織文化，進而提升廉能治理的效能。

參考文獻

- 余致力（主編）（2011）。**廉政與治理**。臺北：智勝。
- 柯信宇、葉益昌、黃榮護（2015）。**人格特質、工作價值觀對廉正態度影響之研究：以臺北市南港地區機關為例**。「2015 兩岸四地廉能治理」學術研討會（4月17日），臺北。
- 林鍾沂（2008）。**科層官僚制的理論發展及其內在理路**。探索公共行政真義：吳定教授榮退紀念學術研討會（1月5日），臺北。
- 邱靖鈺（2009）。**貪腐防制處方：政策工具觀**。**文官制度季刊**，考試院八十周年慶特刊，179-207。
- 黃榮護（譯）（2007）。**政府改造：公共組織選擇的政治**（原作者：J. H. Knott & G. Miller）。臺北：雙葉。
- 黃榮護、葉益昌（2007a）。**公務機關有效訓練規劃的基礎**。臺灣人力資源發展學術論壇（5月22日）。臺北。
- 黃榮護、葉益昌（2007b）。**價值管理：落實價值領導的基礎**。載於吳英明、但昭強、施惠文（編），**價值領導與管理：激發公部門生命力的理論與實務分享**（23-37）。臺北：五南。
- 陳永鎮（2015）。**公務員貪污犯罪行為歷程及其決意影響因素之研究**。中央警察大學犯罪防治研究所博士論文，未出版，桃園。
- 陳敦源、蔡秀涓（2006）。**國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則**。**臺灣民主季刊**，3（3），185-200。
- 張協昇（2015年11月26日）。**警察開罰單有獎金 議員批讓民眾觀感不佳**。**自由時報**，2019年8月29日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1521467>。
- 潘品如（2014）。**探索公務人員「公共服務動機」與「廉正」認知態度之關係：以臺南市警察人員為例**。成功大學政治經濟研究所碩士論文，未出版，臺南。
- 蘇毓昌、余致力（2012）。**廉政與治理：公共管理的迫切議題與新興範式**。**復旦公共行政評論**，9，150-168。

- 錢麗如（2019年1月11日）。查稅有「稅務獎金」 民眾疑：這不是他們的工作。TVBS，2019年8月29日，取自：<https://news.tvbs.com.tw/life/1063992>。
- Cooper, T. L. (2006). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (5th Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Denhardt, R. B., & Jennings, E. T., Jr. (1989). Image and integrity in the public service. *Public Administration Review*, 49(1), 74-77.
- Galpin, T. J. (1996). *The human side of change: A practical guide to organization redesign*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gortner, H. F. (2001). Values and ethics. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative ethics* (509-763). New York, NY: Marcel Dekker
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2000). *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*. Paris, France: OECD.
- Spencer, L. M., Jr., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Warren, M. E. (2004). What does corruption mean in a democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2), 328-343.
- Wildavsky, A. (1988). Ubiquitous anomie: Public service in an era of ideological dissensus. *Public Administration Review*, 46(4), 753-755.

Shaping Clean Governance: An Organizational Behavior Perspective

Jong H. Huang^{*}, Yi-Chang Yeh^{**}

Abstract

From the perspective of the evolving of public administration, every government reform is a system choice, and one of the keys to the success or failure of the system is whether government members can establish trust with the people. The establishment of a “clean governance” image is the best way to build trusting relationships with the public. From the perspective of organizational behavior, ways to shape clean governance can be managed simultaneously through “building an integrity system of governance” and “shaping the integrity of organizational members”. In addition, ethical education and practices imposed on government employees will help to reduce the corrupting behaviors resulting from “ignorance” and “incompetence”. By solidifying the influence and binding force of the organization members towards positive group dynamics, the institution will effectively curb the corrupt practices resulting from bureaucratic inertia. In short, in addition to constructing a governance system characterized and buttressed by integrity, government departments should focus on exploring and boosting ways proper to improve the integrity of organizational members so as to achieve the optimal effectiveness of clean governance.

* Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: jh83204@gmail.com.

** PhD Candidates, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: khriou@gmail.com.

Keywords: clean governance, integrity system, integrity, organizational behavior, ethics

