

公務倫理：整合公共治理的概念

盧建旭*

《摘要》

考試院對於文官制度的興革首要，在於建立公務倫理，形塑優質組織文化。惟其在於訂出公務倫理的核心價值，並統整公務倫理法制體系時，須要體認公務倫理研究仍處於失焦狀況。雖然公務倫理的法制化是必然的發展，這次改革提議卻未論及我國傳統人際關係的差序格局，且過度重視原則性的要求與控制，更損及公務人員的自我倫理行為選擇。不管是法治思考、或者回應民眾需求，公務人員身為公務倫理的行為主體，面對不同關係的多元價值環境，不能侷限於國家機關、市場顧客、或者公民社會的單一觀點。本文期望考試院在建立公務倫理時，有二項改進建議，第一除建立法制及訂立核心價值之外，在教育訓練層面上，仍須要以個案方式提供公務人員認知多元價值及差別關係時，如何適當地表現出倫理行為與決策。第二是提供一個整合型的公共治理模式，提供公務人員以協力觀點處理不同利害關係者的多元倫理價值。

[關鍵詞]：行政倫理、整合型公共治理、社會關係

* 明道大學產業創新與經營學系專任副教授、暨南國際大學公共行政及政策學系兼任副教授。

壹、文官制度興革規劃方案之「建基公務倫理、型塑優質文化」

二〇〇九年考試院爲了提昇施政能力及文官素質與效能，組成考試院文官制度興革規劃小組，提出具體的政策方向，其方案目標爲再造國家新文官（考試院，2009）。該興革小組規劃方案共分六項建議案：

- 第一案：建基公務倫理 型塑優質文化
- 第二案：統整文官法制 活化管理體系
- 第三案：精進考選功能 積極爲國舉才
- 第四案：健全培訓體制 強化高階文官
- 第五案：落實績效管理 提昇文官效能
- 第六案：改善俸給退撫 發揮給養功能

對於此六項建議案，均分就：現況說明、具體興革建議、推動步驟與分工等三部分闡述，興革小組並歸納現存公務倫理問題如下六個：

- 一、文官之核心價值亟待建構
- 二、各類人員服務守則有待具體建制與執行
- 三、公務倫理課程教材及宣導培訓體系未臻完整
- 四、行政中立法尚未落實
- 五、公務倫理之考核有待落實
- 六、現行公務倫理法制亟待整建

表 1 是興革小組針對公務倫理六個缺失所提出的七項具體興革建議：

表 1：考試院文官制度興革小組對公務倫理缺失具體興革建議

一、確定並公布文官之核心價值	以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為核心價值。
二、建制各類公務人員服務守則	依文官之核心價值訂頒各類公務人員服務守則，以強化組織文化與加強個人信念，並作為人員行為準則，守則中亦應建立適當之課責機制，以期貫徹。
三、加強公務倫理宣導	設計完備的課程及教材，透過職前訓練、在職訓練等多元途徑，深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。
四、落實公務人員行政中立法之施行	儘速研訂行政中立法施行細則，並積極強化各階層行政中立訓練課程及相關宣導，日後並應對執行情況加以定期評估與檢討改進。
五、加強公務倫理考核	建構完善之公務倫理考核機制，從平時考核、年終考績、政風查核等多途徑進行，尤要力求務實有效，且應要求主管人員以身作則。
六、統整公務倫理法制體系	配合目前考試院擬以公務人員基準法取代公務員服務法之立法政策，宜將文官倫理規範於公務人員基準法草案中予以涵蓋，使其成為公務人員基準性之共同義務規定，並將公務倫理及核心價值於法中加以宣示，積極推動該草案早日完成立法，以期統整符合當前文官所需之公務倫理法制。
七、型塑文官優質組織文化	應依文官之核心價值，透過法制建立、宣導訓練、組織學習、參與建議等多種途徑，祛除官場負面文化，強化公民性政府的治理結構，型塑政府機關優質之組織文化。其主要步驟如次： 1. 完成「型塑文官優質組織文化推動方案」：由考試院研訂，交各主管機關執行。 2. 完成型塑文官優質組織文化：由各主管機關進行推動、驗收與相互觀摩。

資料來源：考試院（2009）。

可見興革重點在於透過法制的建立整合，訂定文官應有之核心價值，這種訂出核心價值與預期整頓法制的建立，必須有三個基本假定：

- 一、這些核心價值與預期整合的法制，有共通的基本規範來源。
- 二、這些核心價值與預期整合的法制，必然可以提供文官的倫理行為與決策的依據。
- 三、這些核心價值與預期整合的法制，必然透過多元教育訓練途徑，可深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。

貳、失焦且多元的公務倫理研究

可惜的是，讓專門研究公務倫理的學者，如 Cooper (2004) 針對公務倫理的研究來加以判斷前述七項建議的三項基本假定，則答案是：正如預期的研究與探討範圍都太過廣泛，以致失去焦點，更無法集中協力的界定研究範圍。綜觀現在公務倫理缺乏專業本體認知狀況，不管美國與我國文官都受到組織政治的強制控制，問題是要採用誰說的倫理說法呢？這種多元並存的價值與基本規範，就從 Cooper (2004: 396-399) 歸類，看出公共倫理規範基礎就有五種：

- 一、政權價值、憲法理論與立國思想；
- 二、公民理論；
- 三、社會正義；
- 四、美德、特質性的倫理價值；
- 五、公共利益與公共性。

那考試院的第一項假定，是否有著共通的基本規範？答案已經是：不確定。再者，Cooper (2004) 提出四個問題點出現在公務倫理的領域確實有定位危機，如不試圖找出以下四個問題的答案，確實很難建立一個公務倫理學術領域：

- 一、公共行政倫理的規範性基礎是什麼？
- 二、美國的行政倫理規範如何應用到全球化系絡？
- 三、如何設計出更能支持倫理行為的組織？
- 四、我們何時知道要如何公平對待他人？

難就難在於連 Cooper (2004) 都不能找出明確的答案，為何我們核心價值就容易地限定在「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」範圍內？這些價值世界是公共價值，還是服務性價值？又是如何落實這前述的三項基本假定呢？

再者，如考試院的第六項建議「統整公務倫理法制體系」，以及第七項建議「型塑文官優質組織文化」，確實符合 Cooper（2004）的期望，仍需要公共倫理學者與組織發展學者共同合作，找出協助鼓勵倫理行為的組織結構與組織文化。種種不確定，又如何有信心深化倫理價值與教育訓練文官呢？

或許考試院興革小組執著於核心價值有無，或者要實現公共價值（如 Moulton, 2009），如果有機會參閱 Van Der Wal、Huberts、Van Den Heuvel 和 Kolthoff（2006）的研究，他們發現，過去對公共組織與私人組織的中心價值實務性比較，並非是絕對不相同的極端；比較公共組織與私人組織的核心價值，形成如圖 1 的一種價值週視圖光譜性對比，價值雖有所不同，但也有共通性，差別在於公共組織要求的是一種差別於私人組織的連續概念。

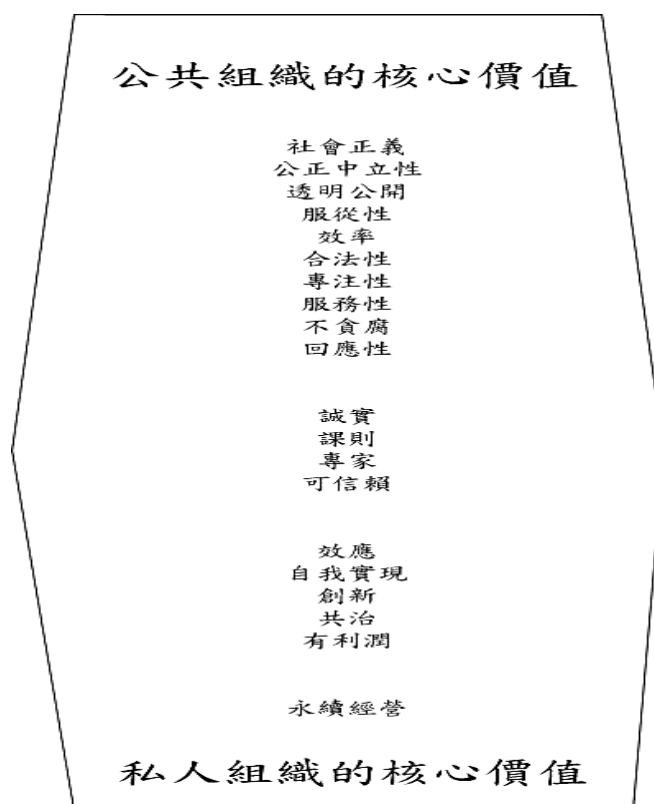


圖 1：公共組織與私人組織的價值週視圖

資料來源：Van Der Wal, *et al.* (2006: 348)。

更且 Jos 和 Tompkins (2009) 指出這個所謂重視「顧客服務」的世代，並非完全是公共行政要滿足的唯一價值，另外的價值組合：比如專業者／客戶、保護者／被保護者、促進者／公民、管制者／屬民不同的互動關係，都一再證明公共角色與目標是多元性存在，致以首要績效期望、禁止的不恰當市場行為以及對照首要價值（ASPA 倫理守則），均顯示出對公共價值的看法歧異。Jos 和 Tompkins (2009) 更呼籲，必須認知到公共行政常與多元選民互動，因為行為與選擇都必須在特定法律與制度脈絡下情境考量，這些是公共價值的策略性選擇，而非侷限於倫理法條與原則硬性規範。

參、人情與關係的社會交換模式檢視倫理行動的選擇

倫理法制的存在，在制度化控制上，是有其必要性。但 O'Kelly 和 Dubnick (2005) 批判當代公務倫理文獻過度強調裁量，他們批判 Thompson (1985) 所提出當代公務倫理的一項錯誤基本假定：認為組織內官僚的行為可以用道德原則來規範與應用。其實 O'Kelly 和 Dubnick (2005) 認為這種假定是一種人為規範性、道德理性，並未能提供官僚在組織嚴密控制下，所有行為準則與選擇的依據。

同樣地，Margalit (2002) 因為官僚感受到超然的道德與正義感，這是在公共領域與他人相處之道，反之倫理與善意感知，卻聚焦在個人關切的社會關係內。道德是淺薄的社會關係，倫理則可以歸類厚重的社會關係。圖 2 說明，O'Kelly 和 Dubnick (2005) 認為道德兩難的分際與解決，則可從官僚與他人之間的社會關係厚或薄程度，選擇在行政環境中所面對的兩難如何處理，這種動態的理性對照本體的認知，尤其是道德原動力的生活面與社會關係的界定，才是理解公務倫理的答案。

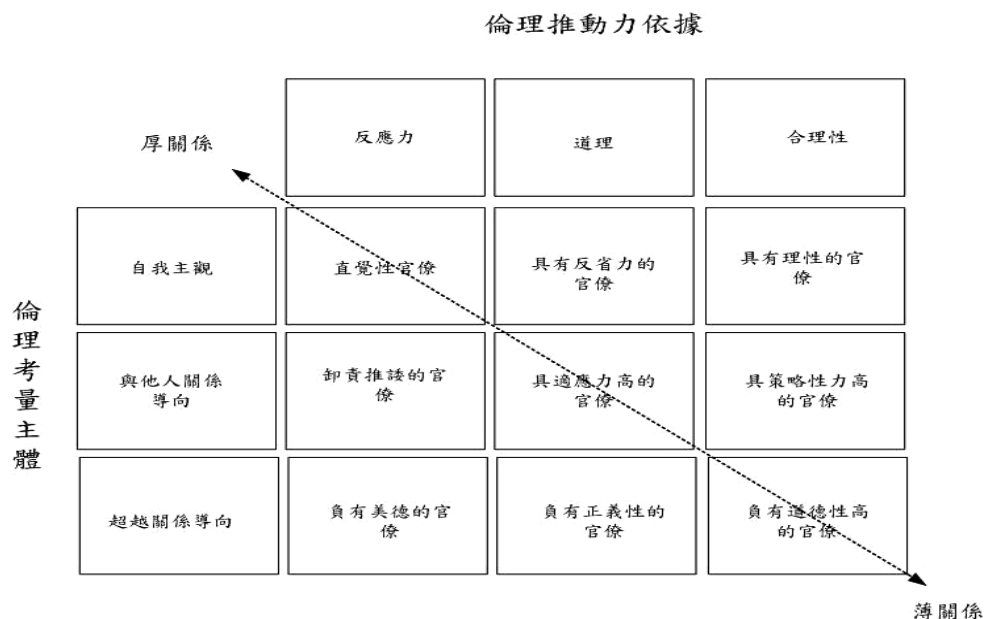


圖 2：官僚對於倫理兩難的回應

資料來源：O'Kelly & Dubnick (2005: 399)。

O'Kelly 和 Dubnick (2005) 認為，如果倫理法制僅是用一套制度化控制，或者要求官僚不要去計算利害得失，或者以道德理性來判斷關係的親疏遠近，根本就不會有倫理決定 (Thompson, 1985)。是以，再來考量 Cooper (2004) 的第二個問題：美國的行政倫理規範如何應用到全球化系絡？我們也同樣地問：公務人員會不會受到中國人關係親疏遠近的差序格局？Walzer (1994) 亦同意在道德與倫理上關係的遠近可以影響到道德行為與判斷。人情與面子的理論模式的建構，有依相互依賴及親密度劃分的社會關係及其規範標準 (Greenberg & Cohen, 1982: 444) 及對不同關係與資源類型符合正義的交往法則 (Schwinger, 1986)。

我國社會心理學者黃光國 (2001) 就曾從儒家關係主義的理論體系，建構出儒家庶人倫理中的「仁—義—禮」倫理體系 (如圖 3)，以及關係差距上所應對的「人情與面子」的理論模型 (如圖 4) (黃光國, 1988)。「人情與面子」的理論模式和儒家文化傳統的深層結構都是研究者所建構的「微世界」，旨在描述華人社會中的行動者如何與「不同關係的其他人」進行互動。當行動者在其生活世界中依此而與他人進行互動時，他所知覺到的社會世界是有關係差距的，是以當公務人員

和多元對象產生衝突時，他必須採用各種不同的衝突化解模式，來恢復其社會心理均衡（黃曬莉，1999，2005）。

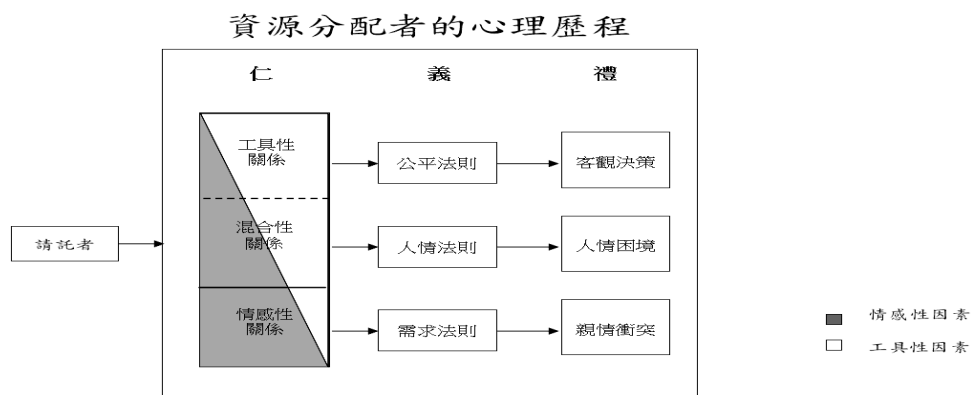


圖 3：儒家庶人倫理中的「仁—義—禮」倫理體系

資料來源：黃光國（2001）。

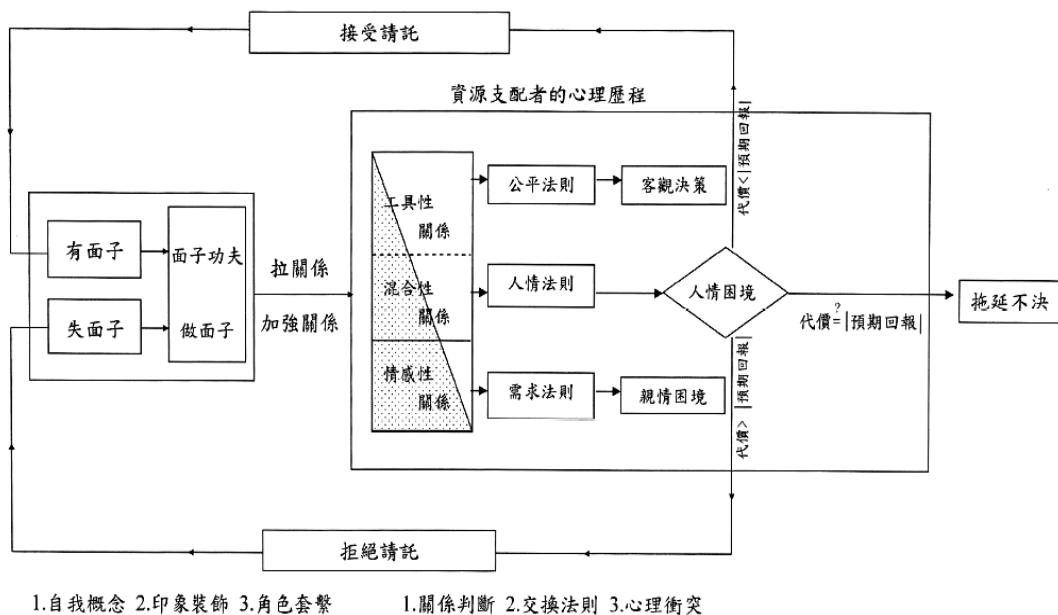


圖 4：「人情與面子」理論模式的建構

資料來源：黃光國（1998）。

而這些確實又回答了 Cooper（2004）要知道的第四個問題「我們何時知道要如何公平對待他人？」更挑戰考試院興革小組的第二項假定：這些核心價值與預期整合的法制，必然可以提供文官的倫理行為與決策的依據。以及反駁了第三項假定：這些核心價值與預期整合的法制，必然透過多元教育訓練途徑，可深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。

如果我們深深體會公務人員面臨這些關係時的困境，我們會更接受一個以倫理個案，以教導公務人員面對不同情境、多元對象的時的倫理選擇與行為之必要性。

肆、整合型的公共治理與協力互動

當然我們也會懷疑，是否當我們放棄一個整合性概念，會無法整合以後的倫理法制與核心價值，此時就可參考 Goodsell（2006）引用人類的視線比喻（如表 2），以檢視三種外人對公共行政的不同看法。首先 Goodsell（2006）評斷這三種層觀都不適合民主政治。不能完全滿足國家政治需求、亦不能滿足市場顧客（Jos & Tompkins, 2009），亦不可能完全滿足某一些族群的公民權，卻犧牲其他族群的利益。因此 Goodsell（2006）提出有第四種形象可以整合這三種形象，圖 5 顯示整合網路關係、權威互動、以及兼顧法治與回應，以形成一種整合型公共治理的政府機制，這種機制才會積極做事，符合所有公共信任的最高目的（如圖 6）。

表 2：三種公共行政的平常看法

	國家	市場	公民社會
選擇視線方向	受嚴密控制的行政機關	仿效所有私人部門價值	官僚須要有直接公共參與
所預期的治理特色	統一標準的行政部門與公共部門	顯現商業文化的外包機制	保護不管貧富都可介入的機制
所預見的後果	一位權威性行政首長扮演著強有力領導角色	改革過、縮小過、有效率的系統	潛在性，具有所有人都可以參與的機制

資料來源：Goodsell (2006: 624)。

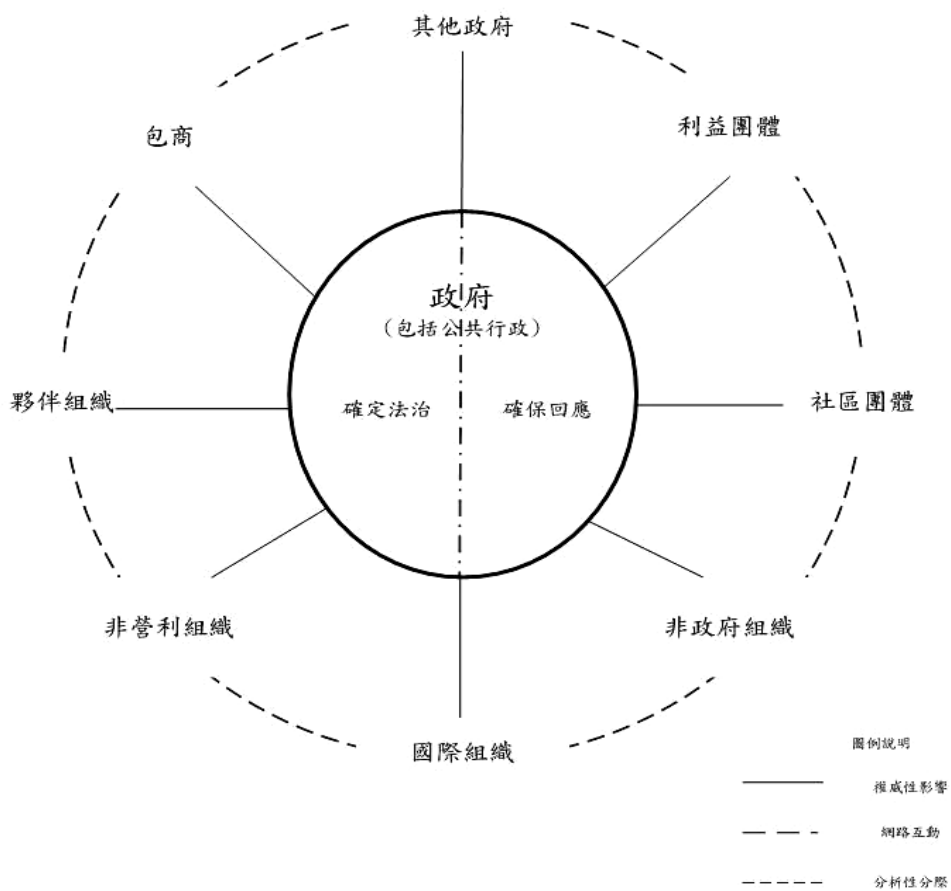


圖 5：整合型的公共治理

資料來源：Goodsell (2006: 629)。

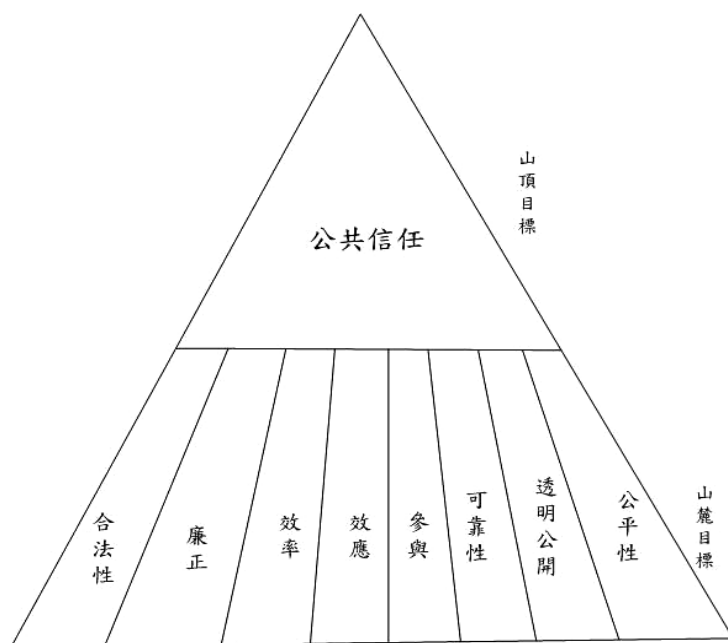


圖 6：公共行政的山形目標

資料來源：Goodsell (2006: 633)。

Vigoda (2002) 引用圖 7 說明過去的時間內，公共行政與公民互動是循著一種關係演化連續改變，現在應該省思密切結合公共行政、公民與其他社會參與者，以協力和夥伴關係，整理出一個倫理性互動關係。如此更呼應 Goodsell (2006) 的整合型的公共治理概念。

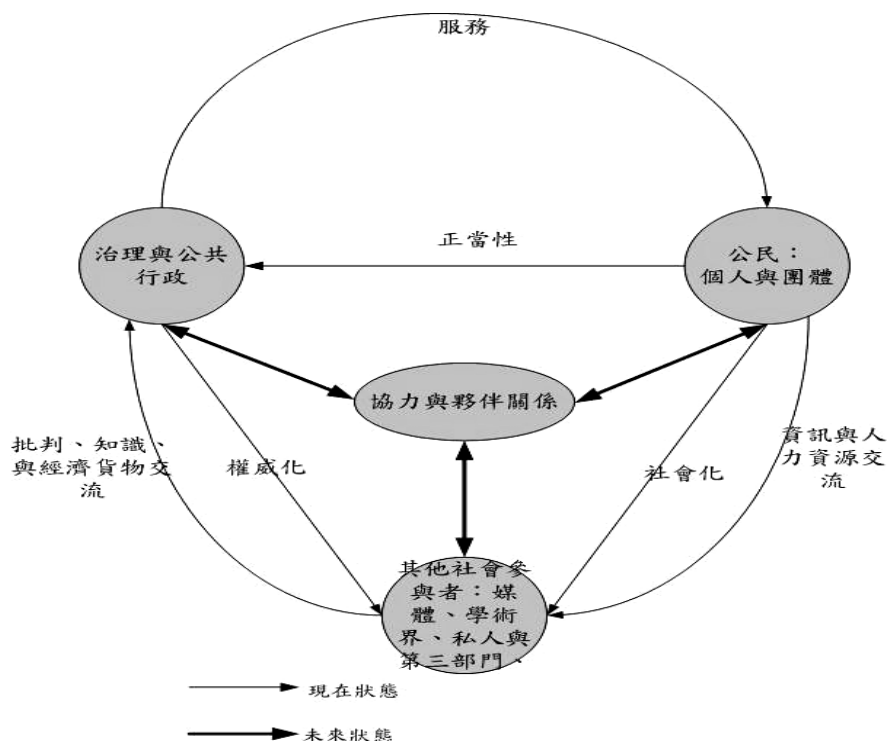


圖 7：社會參與者的協力：下世代的省思

資料來源：Vigoda (2002: 534)。

伍、結論與建議

本文指出，考試院興革小組針對公務倫理的建議，重點在於透過法制的建立整合，訂定文官應有之核心價值，惟其三個基本假定確有值得斟酌之處：

- 一、這些核心價值與預期整合的法制，是有共通的基本規範來源。
- 二、這些核心價值與預期整合的法制，必然可以提供文官的倫理行為與決策的依據。
- 三、這些核心價值與預期整合的法制，必然透過多元教育訓練途徑，可深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。

本文提出不同學者的說明，建議其再審酌及檢視，雖然不至於全盤推翻其原定核心價值，但對於公共價值的訂定於法典以及要以服務守則要求公務人員服從時，

就要審慎地處理公務人員所面對的多元價值環境，以及面對中國人關係差距格局，種種因素都會影響到倫理行為與決策。

是以，本文對於考試院在建立公務倫理時，有二項改進建議，第一，考試院在建立法制及訂立核心價值之外，本期望藉由設計完備的課程及教材，透過職前訓練、在職訓練等多元途徑，將公務倫理深化為公務人員內在的價值觀。本文建議在此教育訓練層面上，再增加以個案方式，提供公務人員認知到多元價值及差別關係時，如何適當地表現出倫理行為與決策。第二則是建議在整頓法制與提供服務守則時，可適時提供一個整合型的公共治理模式，以協助公務人員能以協力觀點處理不同利害關係者的多元倫理價值。

參考書目

- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院
- 黃光國（1988）。人情與面子：中國人的權力遊戲。載於黃光國（主編），**中國人的權力遊戲**，頁 7-55。台北：巨流。
- 黃光國（2001）。儒家關係主義的理論建構及其方法論基礎。**教育與社會研究**，第 2 期，頁 1-33。
- 黃曬莉（1999）。**人際和諧與衝突：本土化的理論與研究**。台北：桂冠。
- 黃曬莉（2005）。人際和諧與人際衝突。載於楊國樞、黃光國、楊中芳（主編），**華人本土心理學**，頁 521-566。台北：遠流。
- Cooper, T. L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administrative Review*, 64(4): 395-407.
- Goodsell, C. (2006). A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review*, 66(4): 623-635.
- Greenberg, J., & R. L. Cohen, (1982). Why Justice? Normative and Instrumental Interpretations, In J. Greenberg, & R. L. Cohen (Eds.), *Equity and Justice in Social Behavior* (pp. 437-469). New York: Academic.
- Jos, P., & M. Tompkins (2009). Keeping It Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age. *Public Administration Review*, 69(6): 1077-1086.
- Margalit, A. (2002). *The Ethics of Memory*. Cambridge, MA: Harvard University.

- Moulton, S. (2009). Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness. *Public Administration Review*, 69(5): 889-900.
- O'Kelly, C., & M. J. Dubnick, (2005). Taking Tough Choices Seriously: Public Administration and Individual Moral Agency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 393-415.
- Schwinger, T. (1986). The Need Principle of Distributive Justice. In H. W. Bierhoff, R. L. Cohen, & J. Greenberg (Eds.), *Justice In Social Relations* (pp. 211-255), New York: Plenum.
- Thompson, D. F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*, 45(5): 555-561.
- Van Der Wal, Z., L. Huberts, H. Van Den Heuvel, & E. Kolthoff (2006). Central Values of Government and Business: Differences, Similarities and Conflicts. *Public Administration Quarterly*, 30(3): 314-364.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 537-540.
- Walzer, M. (1994). *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame.

Administrative Ethics: A Concept of Integrated Public Governance

Lancelot Lu^{*}

Abstract

The primary goal of civic service reform proposed by the Examination Yuan is the establishment of administrative ethic system with supportive organizational culture. The paper is to argue, while attempting to integrate core values into an administrative ethic system, lacking of focus in the field of administrative ethic is an undeniable truth, either in the United State or in Taiwan. The argument is to challenge the three fundamental assumptions for the reform proposal. Being a rational actor, civic servants need a prudent guidance to direct their ethical behavior as well as decision in a web of diverse social relationships. This requirement for situational consideration in ethic dilemma is certainly not sufficient for an ethic code or lawful system. Two suggestions are made to solve those problems. First, case studies for guidance are recommended for teaching multiple perspectives of civic servants on administrative ethics. Secondly, there is a need for an integrated model of public governance for civic servants as a collaborative mechanism with diverse social players.

Keywords: administrative ethic, integrated public governance, social Relationship.

^{*} Full-time Associate Professor, Department of Business Innovation & Development, Mingdao University, Taiwan.

