

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第一期・中華民國九十八年一月 Jan. 2009

(原考銓季刊第五十七期)

發行人：林水吉

社長：李繼玄

主編：林水波

副主編：黃東益

社務顧問：李宗勳（中央警察大學）

邱志淳（世新大學）

施能傑（國立政治大學）

紀俊臣（銘傳大學）

黃炳煌（淡江大學）

張瑞濱（世新大學）

廖達琪（國立中山大學）

鄭善印（開南大學）

李惠宗（國立中興大學）

邱瑞忠（東海大學）

柯三吉（開南大學）

翁興利（國立臺北大學）

張世賢（中國文化大學）

陳德禹（國立臺灣大學）

劉宗德（國立政治大學）

編輯委員：吳瓊恩（國立政治大學）

周志宏（國立臺北教育大學）

陳庭鈞（淡江大學）

黃城（臺灣師範大學）

楊永年（國立成功大學）

（按姓名筆劃排列）

林水波（國立臺灣大學）

陳金貴（國立臺北大學）

黃東益（國立政治大學）

黃榮護（世新大學）

廖俊松（國立暨南國際大學）

出版者：考試院

地址：11601台北市文山區試院路1號

電話：02-82366245

傳真：02-82366246

印刷：昆毅彩色製版股份有限公司

電話：02-29718809

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

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：文官制度季刊社

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

文官制度季刊

目次

中華民國九十八年一月 第一期（原考銓季刊第五十七期）

主編的話.....	林水波 / I
廉能政府與公務倫理	
廉能政府的理論意涵.....	林鍾沂、王瑞峯 / 1
公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究.....	柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂 / 27
如何消除貪污—四種途徑之分析.....	王政 / 51
公務倫理思維及其實踐行動的再思考—從人性假定出發.....	許立一 / 77
從公務倫理觀點重建廉能政府.....	張哲琛 / 97
廉能政府與公務倫理之探討.....	陳清秀 / 115
我國公務人員貪污檢舉制度之研究—增強途徑之分析.....	顧慕晴 / 139
《文官制度》季刊稿約.....	/ 161
《文官制度》季刊投稿須知.....	/ 163
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....	/ 165
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....	/ 167

Journal of Civil Service

NO. 1

January 2009

CONTENTS

Editor's Note.....Shoei-Po Lin I

Clean Government and Public Service Ethics

Theoretical Implications of a Clean Government

.....Chung-Yi Lin, Ruei-Feng Wang 1

The Study of Revolving Door Regulations in Civil Servants Act

.....Sun-Jyi Ke, I-Chu Liu, Ruey-Tai Tsao, Hui-Tang Chang 27

How to Eradicate Corruption: The Analysis of Four Approaches

.....Cheng Wang 51

Rethinking to Discourse of Ethics of Public Service and

Ethical Praxis: From the Assumption of Human Nature

.....Li-Yi Hsu 77

Reconstructing a Clean Government: Public Service Ethics

Perspectives.....Che-Shen Chang 97

An Analysis of a Clean Government and Public Service Ethics

.....Ching-Hsiou Chen 115

A Study of the Enactments of Whistle-Blowing of Civil Service

for Anti-Corruption: Reinforcement Theory Approach

.....Muh-Chyng Guh 139

主編的話

《考銓季刊》長期以來在相關人士的協力下，生產了不少的人事行政與管理的知識。在經過知識的擴散過程，該已被應用到實際行政業務的興革、抑或創新思維的啓發，有益於新時代的治理發展。惟考試院為了擴大創造知識的範圍、增強研析的領域，促進更廣泛的學術與實務交流，自九十八年一月起將其改名為「文官制度季刊」，持續拓展知識生產、擴散、及應用的使命。

面對全球化的時代，政府要處理諸多嶄新而不同的課題，以滿足或回應主權者的需求，進而形塑優質治理的形象。於是，主其事的當事人本要具有廉能的情操，信守行政倫理的規範，俾：一能節省寶貴又稀少的資源，二能產出公平正義的政府形象，故在《文官制度季刊》的創刊號，特以當前緊要的議題，「廉能政府與公務倫理」作為主軸，並由相關專業人士撰寫論文，以引領續階性的探討。

本創刊號吸引多人的參與，從中評審出七篇論文。

第一篇探究：廉能政府的核心職能，同時提出這類政府的基本使命及施政藍圖—建立公共信任，以為政府追求的標竿價值。

第二篇鑽研：一項特別的行政倫理規範，即有關「旋轉門條款」的內涵，以引領執行人員的妥適執行，一則不致過度限制人力資源的運用，二則有了防火牆機制，以免不當行爲的發生。

第三篇設計：消除貪污的四種途徑，致使公務部門並沒有機會可貪，進而將有限的資源，運用到主權者所想望的問題處理上，藉機行銷政府的作為，而願參與投入政府的工作。

第四篇建構：公務倫理的思維及具體實踐行動的取向，以邁向倫理型的政府，達致善治境界，激發主權者與政府共同治理的遠景。

第五篇論及：以公務倫理作為重建廉能政府的韜略，完備民主課責的機制，務必將政府轉型為主權者至為嚮往的公義廉能政府，不再有期盼的落差而滋生疏離的窘境。

第六篇解析：廉能政府與公務倫理的關聯性，二者之間的互動性影響，並以倫

理十二守則的實際案例來內化為公務人員的核心價值，使其行為得以建立廉能政府。

第七篇提出：舉發貪污的機制，並以增強的立論理由來誘引相關人員基於有限資源的運用，提升各項施政的績效，而願挺身檢舉可疑的個案，一則防治弊案的擴大，二則事先阻嚇或消除貪污的念頭。

這樣的文章編排結構，讀者或可從中體悟出廉能政府及行政倫理的深度指涉，至祈實務類的人員得能將其應用到行為的處置上，而理論類的學者或可以之作為底盤的知識，進而更加細膩地精緻周延理論建構。

這一期的編務在發行人、社長及全體編委的努力下，於轉型的歷史時刻，可用時間的有限下，得以順利出刊，謹表謝忱。當然考試院編纂室的同仁在稿件收集、審查聯絡、稿件校閱、書目格式的統一調整上，都盡了最大的貢獻，才能將良質的文本呈現在公務及學術兩個社群的成員面前，希望你們會喜歡。並盼成為本刊的忠實顧客，既享受閱讀的樂趣，又撰寫啓蒙的文章，或引領實際行為的調適。

文官制度季刊

主編 林水波

2009年01月15日

廉能政府的理論意涵

林鍾沂^{*}、王瑞峯^{**}

《摘要》

我國政府在廉潔與能力上皆面臨嚴重考驗之際，公共服務人員是否兼具道德能力和專業技術能力成為廉能政府得否實現之鎖鑰。因此，本文透過 Bowman 等人所建構的技能三角和 Dobel 提出的判斷三角來顯示，公共服務人員的核心能力不僅止於專業技術能力，更應廣及道德能力與實踐智慧，而將它們視為廉能政府的核心職能。唯在廉潔的實踐上，勢必會面對多元價值的困境，如何在多元價值之中，建立以公共信任為基本使命的施政藍圖，則是努力的方向。再者，在廉與能若無法兼得之下，其邏輯思考如何？何者在前，何者在後？Kouzes 與 Posner 的實證分析、美國行政倫理守則的內涵、Covey 與 Merrill 的信任理論皆揭示了，在「道德能力為本、專業技術能力為輔」的前提下，追求廉能政府的實現較為可行。

[關鍵詞]：大眾信任、技能三角、判斷三角、倫理三角、倫理困境

投稿日期：97 年 12 月 1 日；接受刊登日期：98 年 1 月 14 日。

* 國立台北大學公共行政暨政策學系教授。

** 國立台北大學公共行政暨政策學系博士生。

壹、前言

在全球高度經濟競爭的年代，各國政府的施政能力皆對其經濟發展和國家競爭力帶來重大的影響。但近年來，我國政府在「廉潔」或「效能」上所呈現的成果，委實令人失望，而這也深深地造成台灣當前的經濟惡化和人民對政府高度的不信任感。

首先，就政府的廉潔以觀，我國現在的推動機關是由法務部所屬的檢察、調查、政風等三個單位共同推動，內容包含「肅貪」及「反貪」等二個部分，其中「肅貪」工作是由檢察機關主導，指揮調查機關或政風單位偵辦公務機關人員所涉之貪瀆案件；至於「防貪」工作則是由公務機關的政風單位，負責貪污預防及發掘貪瀆案件線索。除了上述的肅貪機構外，我國亦常在肅貪機構下成立臨時性任務編組，如臺灣高等法院檢察署成立「查緝黑金行動中心」與「金融犯罪查緝督導小組」（管高岳，2007）。另外，我國政府為有效扼抑貪腐在政府部門中滋生，相繼訂立相關法律來防範，舉凡貪污治罪條例、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、洗錢防制法。可見我國政府的廉政機構在肅貪、反貪的工作上投入相當的心力，且在法制的建構上與先進國家相比，更不遑多讓。以犯貪污罪而言，新加坡是判處五年徒刑，而我國判處的徒刑皆是五年以上，刑典不可謂不重。但近年來，我國政府的廉政形象並未有相當大的改善，依國際透明組織公布的「二〇〇六年全球貪腐趨勢指數」，我國政府的貪腐情形呈現惡化的趨勢，且在調查的回應上認為政府反貪工作成效不彰的比例高達 48%（台灣透明組織，2007a）。在二〇〇七年世界各國「貪腐印象指數」（Corruption Perception Index, CPI）評比，於滿分十分代表清廉的評量中，我國政府居於 5.7 分，在全球 180 個納入評比的國家中排名第 34 名（台灣透明組織，2007b），二〇〇八年時雖仍維持 5.7 分，但排名則滑落至第 39 名（Transparency International, 2008）。與亞洲四小龍中的新加坡、香港、南韓相比較，也僅勝南韓，顯見我國的廉政狀況實在有相當大的努力空間，而提昇公共服務人員的廉潔及其相關作為遂成為政府施政的核心課題。

其次，就政府的施政效能而言，我國行政院經建會於國際管理學院（IMD）公布二〇〇八年世界競爭力排名後所發佈的新聞稿中指出：「我國的世界競爭力總排

名，經二〇〇六、二〇〇七年二年的滑落，今年終於大幅進步 5 名。其中，『企業效能』恢復往年的前段行列；『政府效能』、『基礎建設』雖小幅進步，但排名仍停留在中段上；『經濟表現』則起伏不定，今年表現滑落 5 名」（行政院經濟建設委員會，2008a）。再者，世界經濟論壇（WEF）發布的「二〇〇八年全球競爭力排名」，我國在 134 個國家中，排名 17，還較去年滑落 3 名，在亞洲國家中，雖仍維持第五位，但卻落後於新加坡、日本、香港和韓國（行政院經濟建設委員會，2008b）。尤其在世界經濟論壇所公布全球競爭力年報（*The Global Competitiveness Report 2008-2009*）中，更可以看出台灣在競爭力排名上較為不佳的項目為「制度」（institutions）與「金融市場成熟度」（financial market sophistication）。如果細加觀察，更可以發現許多評比排名不佳的項目多與政府相關。屬於制度（institutions）層面，計有：人民對政治人物的信任（第 54 名）、司法獨立（第 49 名）、政府官員用人循私（第 36 名）、政府支出浮濫（第 30 名）、法律架構的效率（第 46 名）、恐怖主義造成的商業成本（第 60 名）、組織犯罪（第 46 名）、對弱勢股東的利益保護（第 63 名）；屬於基礎設施（infrastructure）層面，包括：空中運輸的品質（第 32 名）、電力供應的品質（第 30 名）；屬於總體經濟穩定（macroeconomic stability）的層面；則有政府的財政盈餘／赤字（第 46 名）、政府舉債（第 61 名）；另財務市場成熟度（financial market sophistication）層面，銀行健全度更屬不堪（第 117 名）（Porter & Schwab, 2008: 316-317）。基本說來，全球競爭力年報對台灣競爭力滑落所作的總體分析，認為台灣在教育和企業創新上擁有最大的優勢，但在金融市場上卻呈現相當的弱勢，政府制度則有進一步改善的必要，因為民眾對政治人物信任的降低、司法獨立的不足、公司面臨過多的管制負擔，皆形成了制度環境的惡化（Porter & Schwab, 2008: 26）。此外，在此年報中亦披露了在台灣經營所面臨的最大問題，政策不穩定度（policy instability）與無效率的政府行政體系（inefficient government bureaucracy）是高居前二大的重要因素。上述這二個國際競爭力組織的調查中，雖然我國升降排名彼此互異，卻也傳達了一個清晰的訊息，那就是政府效能不彰對於我國國際競爭力的排名具有決定性的影響。

正當我國政府同時在廉潔和施政效能上面臨雙重挑戰之際，個人以為公共服務人員所須耕耘的技能將不應侷限於傳統的管理技能，而須更為廣博的核心能力以為賴。因此，本文將就當代公共服務所需具備的核心能力進行討論，箇中引介國外學

者 Bowman 等人的觀點來釐清公共服務人員所須具備的核心能力。再者，公共服務人員在能力的應用上，經常遭逢到價值衝突的倫理困境，擬化解價值衝突實繫於二個主要的基本爭點上：一是在廉潔的實踐上，如處於多元的價值衝突中應建構何種價值藍圖以爲最終依歸；另一是思考公共服務人員在核心能力的追求上，如果廉與能萬一不能得兼時，應以何種價值較爲優先。

貳、公共服務的核心能力

在當代民主治理的系絡下，人民對公共服務人員的期許，不僅在於專業的能力，更在意其是否具有廉潔的操守，而此二者構成了行政的核心價值。關於此者，Meier (2000) 即曾指出公民對於行政體系的期許，包含二個層面，分別是回應 (responsiveness) 與能力 (competence)。在回應的標準上，主要包括對政治機關、公眾、與法律的回應、彈性、倫理、與公正無私；至於在能力上，則涵蓋了效能、及時、效率與信賴。相較於 Meier 將倫理上的德性與能力作一種二分的討論，Macaulay 與 Lawton (2006) 則認爲二者間是密不可分的關係，因爲「能力隱含著某種程度的德性，而德性也需要能力」。是以如何將德性的倫理意涵重新注入能力之中，從而使得公共服務人員具有廉能形象深爲關鍵。此一論點亦獲得鮑曼 (James S. Bowman)、衛斯特 (Jonathan P. West)、伯曼 (Evan M. Berman)、沃特 (Montgomery Van Wart) 等人的肯認，其在《職業優勢：公共服務的能力》 (*The Professional Edge: Competencies in Public Service*) 一書中，認爲若要表現職業優勢 (professional edge)，公共服務人員則應具備的技能三角 (skills triangle)，如圖 1 所示。

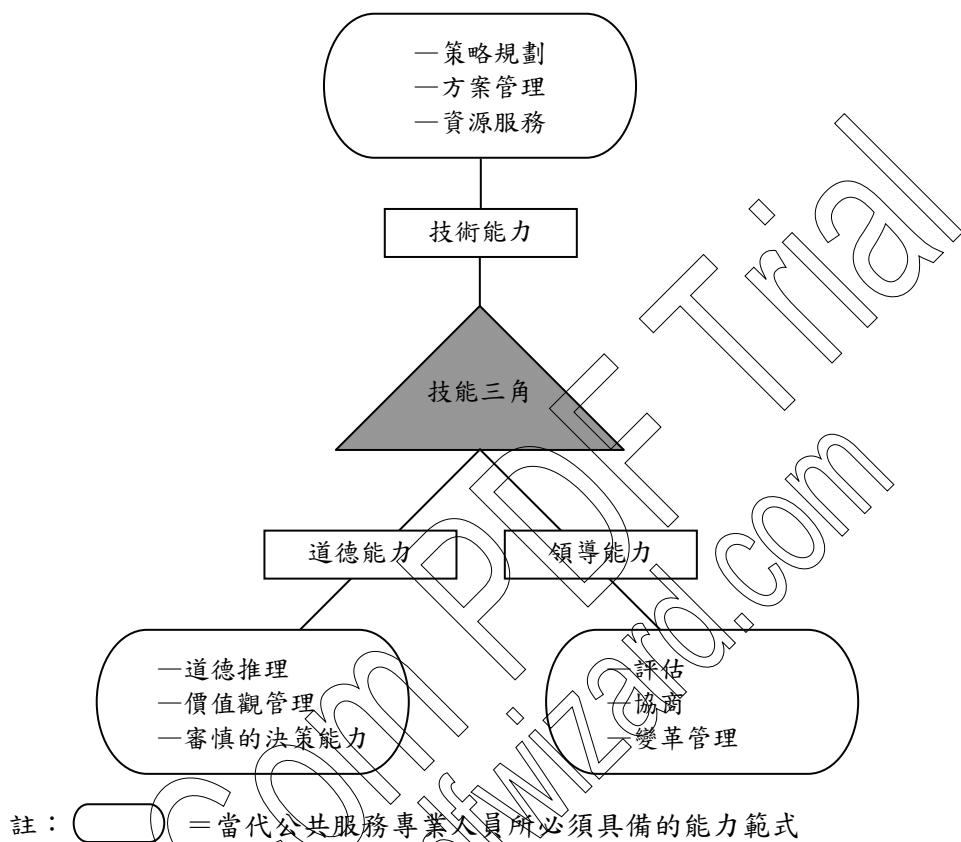


圖1 公共服務職業精神的技能三角

資料來源：Bowman 等人（2004, 21）

茲就技能三角中所含攝的技術能力、道德能力、領導能力引介如下：

(一) 技術能力：一個人在自己選擇的領域中所擁有的專業能力，向來被視為其職業水平的主要標誌。除了要擁有許多功能性專業和實質性知識之外，公共服務的專業能力還要具備策略規劃、方案管理以及資源服務。也就是說，為了獲致高超的技術水平，應去強化以下四個要素：

1. 熟識工作任務：即對於工作所需的硬體、軟體（如網絡虛擬技術）技術之擁有、運用與培訓；
2. 方案與專案管理：它包括組織能力、規劃、工作界定、時間配當、預算、風險管理、後勤作業、技術稽查與審計、以及評估；

3. 資訊科技：如利用電子郵件、網絡討論之資訊科技創新來改變工作方式和增加「界限防守」的機會；
4. 提高生產力：透過品質管理、流程再造和績效衡量等來促進組織的效能、效率和公平。

(二) 道德能力：為了因應內外部環境的變革，公務員不僅需要核心的專業技術，還需要良好的倫理道德品質來為其專業技術提供支撐。這些道德品質包括：道德推理、價值觀管理以及審慎的決策能力，尤其是面對政府的公信度下降，公共服務專業人員更應通過此一能力進一步向民眾展示自己是值得信賴的機制。質言之，為了展現了公務人員的倫理技能，從事公職需要具備以下四種知能，以資作為明確的決定：

1. 具原則的道德推理；
2. 對攸關倫理衝突的認識；
3. 拒絕去做不符合道德規範的事情；
4. 將倫理理論加以運用和實踐。

(三) 領導能力：公共服務環境的轉化，已從層級的、官僚的和以政府為主導的方案，邁向公部門、私部門以及非營利組織共同提供財貨與服務的「網絡治理」，這需要公共服務專業人員具備新的領導能力。由上而下的、指令式的和控制式的領導方式，儘管並不一定就完全過時，卻正逐漸讓位於分享領導的協同方式，因此，公共服務領導人需要具備評估、協商以及管理變革的技能。相對而言，領導能力的若干具體形式應包括：

1. 結構性領導能力：掌控預算、資訊體系、人力資源管理和規劃過程；
2. 人力資源領導能力：具備促進、斡旋和協商能力以及因此而具有的較高的說服力、公關能力、信任度和協同能力；
3. 政治領導能力：討價還價、爭取資源、建立與利害關係者的關連和解決衝突；
4. 符號性領導能力：遠見、瞭解組織文化、熟識制度慣例以及培養集體認同。

上述 Bowman 等人認為公共服務的能力應廣及倫理意涵，而其所提出的技能三角架構，更受到 Macaulay 與 Lawton (2006: 705) 的稱許，認為他們將德性和技術能力進行整合，且視其為成功公共管理的要素。

此外 Dobel (1999) 則認為公共服務人員在行使職權與運用裁量權時，其基本核心能力，可由三個模式來組成，它們分別是法律制度模式 (the legal-institutional model)、個人責任模式 (the personal-responsibility model)、效能或執行模式 (the effectiveness or implementation model)，他並將此三種模式構成其所謂的「判斷三角」 (triangle of judgment)。以下將就此三種模式的相關內涵進行逐次的說明：

(一) 法律制度的模式：在法律制度模式下是以限制公共服務人員的裁量來使公共服務具有正當性，公共服務人員應服膺於人民的意志，而此意志可透過權威的行政、立法與司法程序來加以呈現與改進，因此公共服務人員儘管享有裁量權力但仍受到相同的規範。在攸關道德—政治事項上的決策最終是取決於民選官員與其所派任的官員，但仍須依法行政，而文官的決策則應以明確界定的命令與清楚的職權順位為準。

此一法律制度的模式熱衷於人民權利的保護並憂心裁量本身的權力濫用。在此模式下，政府制度的設計將是以裁量的限縮為目的，並擴大民選首長、法院、與立法者對常任文官與派任官員的監督。即使是民選官員，尤其是行政首長，亦期待以法律和課責來縮限其裁量權力，因此法律與行政規則應儘量明確與清楚，授權僅止於執行面的枝節，即使是相當有限的裁量權力亦是緊密監督。套用 Emerson 的話，常任文官被期許是「面對權貴，直言不諱」 (speak truth to power)，當民選官員在草擬法律與命令時，其也提供資訊與必要之協助。此外，常任文官亦須依照自身的技能與經驗來指明政策上的扞格之處與問題所在，因此期許公務人員能擁有中立能力 (neutral competence) 與以技能和良知來協助民選官員與派任官員，所有常任官員是在執行法律而非積極地創設法律與政策，故主要的裁量判斷僅在於確保對程序的遵循與資訊是正確且足以維持課責，當存在模糊疑義、指令衝突、執行上的失敗時，派任官員與常任文官須將權責交付有改正職權的行政與立法上級，其僅提供建言，有時則要仰賴法院的判決。

在此模式下，常任文官有幾個重要的義務：

1. 有精熟工作所需專業技能的義務，並忠實履行職務。
2. 即使個人不表認同，但其有履行經立憲政府正當程序所制定法律與政策的義務。
3. 文官在作為上有公正無私與節制個人偏見與好惡之義務，並須提供公民忠實

的服務。

但此模式也存在若干嚴重的侷限，包括了過於重視嚴格的層級課責，使文官淪為膽怯、消極被動、與墨守法規；強調個人的能力與價值來和公務操守進行連結，無異鼓勵個人以個人私利與聲譽為職務行使的考量；導致主體飄移（*agentic shift*）的情形，文官捐棄自我的判斷與責任而逕以上命為依歸；重法所形成的視野窄化；忽略了文官必然運使裁量權力的事實，明確的法律與命令通常需文官依環境變動來加以詮釋與調整；過於強調民主課責的正式意涵，而鮮少體察到民主社會的生活現實，將文官裁量權力限縮使其道德資源形同匱乏而無法協助社會弱勢的族群。

（二）個人責任的模式：

對公共服務人員而言，對於個人責任的重視將可彌補法律制度模式下的若干侷限。在個人責任的模式下，個人所擔負的義務與具有的能力與品德是優先於職務上規範，其成為操守（integrity）的核心。公共服務人員個人常扮演許多不同的角色與承擔宗教、家庭、專業與市民等錯綜複雜的義務。當公共服務人員負有領導責任時，由於責任範圍與裁量權限的增加，此時願景、行為典範、個人判斷、與創意的角色將更為關鍵，而個人的義務與能力也更形重要。將個人操守與責任維持在政府部門也至少意謂著個人無法逃避行為責任，不能將責任歸咎於制度結構或其它因素。在政府操守的所有成規中，全部的義務皆是個人義務，沒有任何的法規或嚴格的命令可以容許任何人對其所產生與因其判斷所導致不道德、不合法與浪費的行為免於負責，公共服務人員應為這些行為遭受獎懲，承受責備、羞愧、與賠償。

至於個人責任作為公共判斷基礎的支持論點，主要有：

1. 公共服務人員即使位階甚微，皆有不可迴避的責任，因為有他們的行動才產生了結果。此外，公共服務人員通常參與了法律和程序的協商且影響了後續的結果。
2. 個人所具有的特質，不論是樂觀、勇氣、誠實與忠實，或者是對程序與道德間模糊的矛盾關係所持有的認知，皆是公共判斷的重要關鍵。
3. 相較於法律制度模式，個人責任的賦予更貼切於權力的現狀，使責任和權力間作更有效的連結，不限於正式職位所應承擔的責任。
4. 政治過程的運作現狀常會擴大裁量且常有意外之舉，在此情境下，執行通常充滿不確定性與複雜性，只能仰賴個人的義務與能力。

5. 對個人責任的關注，將有助於更佳的決策與節制政府的濫權。
6. 領導往往是基於個人的特質，有能力提供方向、化解阻礙、激勵他人、與提供指引的願景，往往是深植於個人獨有的道德承諾。

當然，個人責任的模式也是有若干的侷限。由於許多的個人信念是不應存在政府機關，且自由民主政體下的基本權力授予即是在保護公民，避免公共服務人員的作為是基於性別、種族與宗教等道德上不當考量所形成的偏見。此外，職務上的決策判斷與攸關利益分配事項，家庭、種族與宗教上的忠誠均應擱置不論，且個人的利得或某一團體的私利均不應影響到其職務上的決定，職務上亦不得決定與承諾利益團體來壟斷政策。最後，則是避免公共服務人員嘉惠友人。為避免流於個人不當的道德考量與循私，遂建議任何政策的重新解讀與改變均應本責任和誠實方式為之。另外，公共服務人員應避免自由即興的努力，成果雖來自於專業人員的推動，但亦須受到例行的監督。最終職務作為的理由不能單憑個人的信念，而須以憲法或政體價值的明文或理由來行使職務。

（三）效能或執行的模式：

在此模式下，公共服務人員應具有實踐智慧（prudence），意指公共服務人員對於情境應盡力取得充份地瞭解，並取得權力與資源來達成目標。而成功的政治成果有賴於公共服務人員的職務作為不會引發更大的傷害或招致強大的反彈，因此成功的結果應該是可以長期不輟，其具有制度的穩定性，亦即其能取政治和預算上的支持。一個立意良善的長期政策不應是強制或操控來執行，而應是以引發認同來完成政策，故一個成功的政治成果應是建立起政治社群與正當性。此外，實踐智慧亦強調公共服務人員有義務維持政治成就所必需的制度基礎，欠缺足夠的預算與人員，目標將無法實現。故公共服務人員應建立起機關的能力與信譽使成就歷久不衰，並為未來創造權力與能力。

由於實踐智慧是汲於效能的追求，故也有其根本的侷限，包含了使公共服務人員將精力花費在顯而易見的職務上，而導致了視野的窄化使公共服務人員逐於預算和政治支出的捍衛，而忽略了宏大的政治目的；官員易受制於支持團體，而使參與的民主過程有所扭曲；使公務人員急功心切而尋求課責與程序上的規避來達成目標；鼓勵公共服務人員以短期成果為主，而非長期的制度建立；在成果追求的壓力下，目標錯置的情形將容易發生。為化解上述的侷限，公共服務人員應將實踐智慧

整合至判斷三角中，尋求實踐智慧、職務責任、個人責任與能力間的相互參照與平衡。

在探討公共判斷所植基的三個模式後，Dobel（1999）認為自由的民主政體之下，握有權力的公共服務人員受到下述規範的拘束，而這也是公共服務人員所應負有的民主責任：

1. 公共服務人員的作為須恪遵憲法基本原理與政體價值，其是立憲政府權力的正當性基礎。在法律之下，所有公民皆享有相同的尊嚴、基本權利與受平等的對待，故期許公共服務人員對公民能等同看待。
2. 公共服務人員同意個人的判斷應次於經正當程序所形成的結果，並在職權範圍內循法律和專業的指令（directives）來形成判斷。
3. 公共服務人員對相關權責機關與公民負有行為解釋的義務，在說明行政作為時則須力求誠實和明確。
4. 公共服務人員不得逾越上述的規制，並以妥適和有效的作為來達成行政目的。
5. 公共服務人員不得循私偏袒，力求公正客觀。在從事職務上的決策時，須提出重要且合適的理由。
6. 公共服務人員要善用政府的財源，效率的追求是為了已獲得授權的公共目的，而非個人利得與他人的私利。
7. 公共服務人員要維護機關的信任感與合法性。

不論是 Bowman 等人的「技能三角」或是 Dobel 的「判斷三角」，其實它們都在顯示公務的核心能力之養成，乃在促成專業中立的才能、道德倫理的判斷、以及透過內在和外在的機制運用將成效予以發揮的綜合。

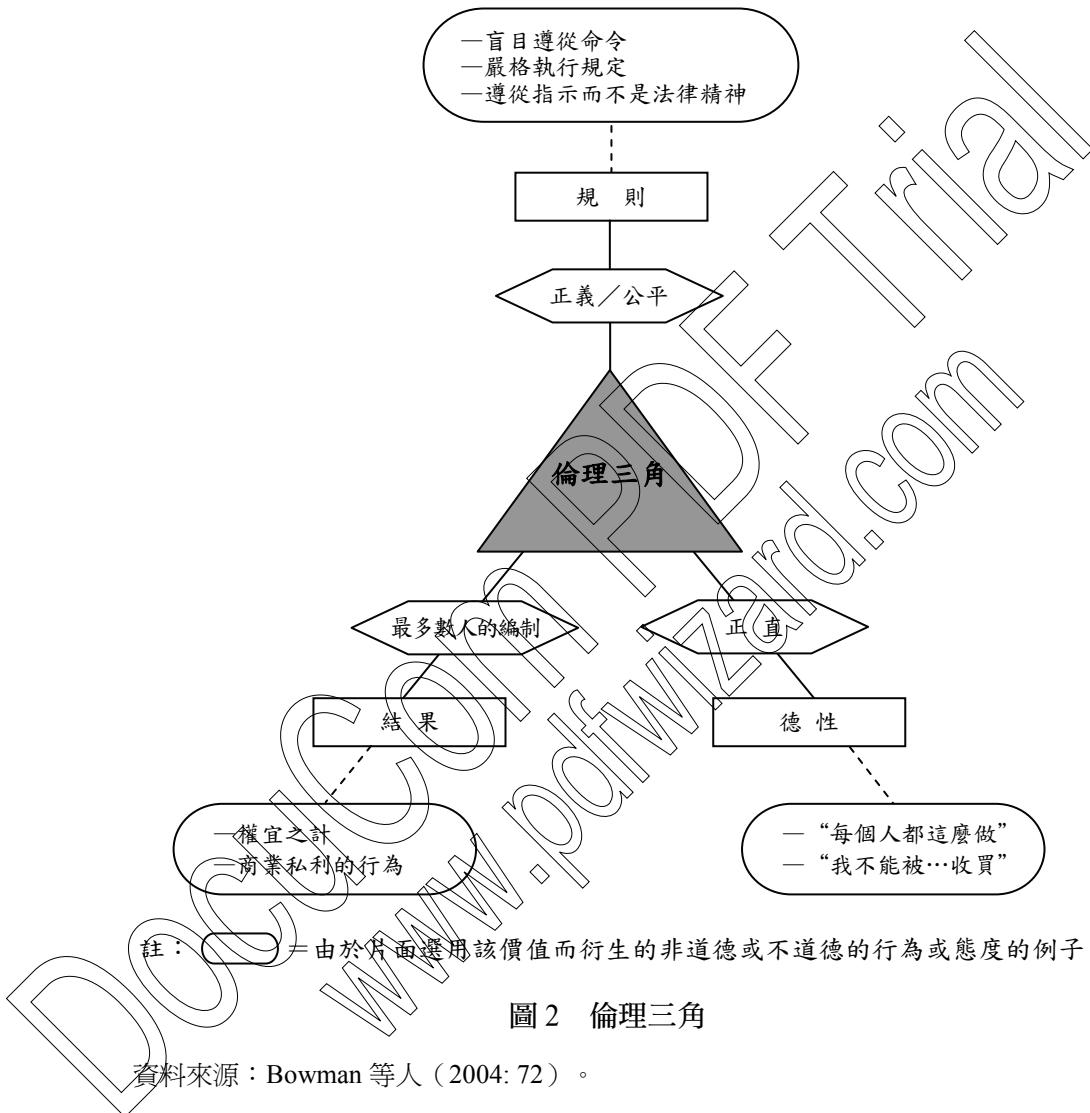
參、多元價值的衝突

透過 Bowman 等人和 Dobel 對於公共服務職業精神的技能三角和判斷三角的說明，我們可以很清楚地瞭解到，當代公共服務的核心能力將不再僅止於專業技術能力的追求，道德能力在當代公共服務核心能力的重要性將受到更高的矚目，尤其當代政府面臨的難題不再只是專業技術的問題，而是政府廉潔的倫理問題時，我們需

要打造政府和公共服務人員具有更高的道德能力。唯在多元價值的實踐上，公務人員的最大困境之一，便是經常面臨多元價值之困境，使得公共服務人員在政策設計與執行上是否具備道德調和與判斷的能力將是非常重要的。誠如 Rosenbloom (2000: 140) 所言：「民主制度設計的困境 (dilemma)，在於制度安排往往強調一系列的特定目標，卻也侵蝕了其他的目標。因此，就行政人員而言，重大的緊張關係是存在於行政組織被期待要達成效率和經濟時，卻和回應、公開、責任等立法價值有直接性的衝突。」。此即，公共服務人員在進行決策或執行上常會遭遇到價值相互衝突的情狀，而價值間的競逐亦常使公共服務人員顧此失彼飽受批評。即使是學者間對於公共服務的最終價值亦常處於論辯階段，而尚未有定論。例如 Van Wart (1996) 即認為倫理決策須考量到公共利益 (public interest)、法律利益 (legal interest)、個人利益 (personal interests)、組織利益 (organizational interests)、專業利益 (professional interests)；Green 等人 (1993: 521) 認為行政人員應重視規範面和憲政面的考量，而這也是公共行政的政治基礎所在。在規範面，應關注基本社會制度的價值、公共道德、依法而治、政治共識、判斷、回應、議程覺醒、及對社會整體的影響；在憲政面，則須將憲政秩序涵攝至特定的情境與實踐中。Rohr (1989: 68-69) 則是呼籲行政人員的倫理參照基礎應植基在憲法所允認的政體價值 (regime value)，因為美國憲法是政治價值的至高象徵，而恪守憲法的誓言即承諾堅守依憲法所創造的政體價值，故恪守憲法的誓言即是官僚倫理的道德基礎。

因此，當公共服務人員面臨價值相互競爭而陷入倫理的困境時，往往需要的不是一個唯一公式或答案，因為過度追求單一價值往往會衍生倫理的病態。此時，公共服務人員所須具備的是具包容力的「價值框架」。如同 Van Wart (1996: 532) 所言：「沒有任何單一的公式或規則享有權威的至高性，行政的決策不能僅憑其最終的行動內涵而解讀其是符合倫理的，而是在數種價值相互競爭情況下，對最有可能形成的決策所涵蓋的正當價值進行充份的考量，才算是符合倫理的」。此一說法，亦和 Bowman、Dobel 等人的見解相互呼應，譬如 Bowman 等人 (2004) 除了提出職業優勢的技能三角之外，其又針對道德能力提出「倫理三角」 (ethical triangle) 作為倫理決策的基本架構。基本上，倫理三角就像一幅良好的地圖，可以提供選擇，而非固定的公式。因此，公共服務人員應試圖調和相互衝突的價值，並在充份

地體察問題之後，合理地捍衛結果。



接著，Bowman 等人（2004）認為在回答「個人應該怎麼做」此一恒古的倫理問題時，應就三個重要的觀點須加以審酌，分別是結果論（consequentialism or teleology）、義務論（duty ethics or deontology）與德性論（virtue ethics）。其中，結果論主張最佳的決策是來自於「為最大多數人謀取最大的福利」，所謂正確的行為與決策，就是那些能給最大多數人帶來幸福和快樂的行為和決策；而義務論則主張

不應考量行爲將帶來何種後果，行爲本來就是有對錯的分別，行爲必須遵照道德規則；至於德性論，則是倫理主觀之徑，其重視決策者的是否有正確的性格特徵，亦即「做事者是什麼樣的人？」，在能夠做某事之前，某個人必須成為能夠做該事的人。為此，Bowman 等人在提出倫理三角的價值參照架構時，也提醒人們如果僅鑽求其中之一時，都將會陷入極端的情境之中，例如，結果論會有權宜之計、義務論會苛刻地遵守規則、德性論會有自我辯解等缺失。

Bowman 等人提出倫理三角的架構雖提供了公共服務人員在行爲上有可供參照的價值框架。但 Bowman 等人並未對公共服務的終極價值進行定位。相較之下，Goodsell 在〈公共行政的新願景〉（A New Vision for Public Administration）一文中，即認為政府提供公共服務的核心在於建立與維繫政府的大眾信任（public trust），並使民主可加運作。因此，所有的守法、廉潔、公正、效率、效能等價值的追求，皆有益於大眾信任的維繫，參見圖 3。

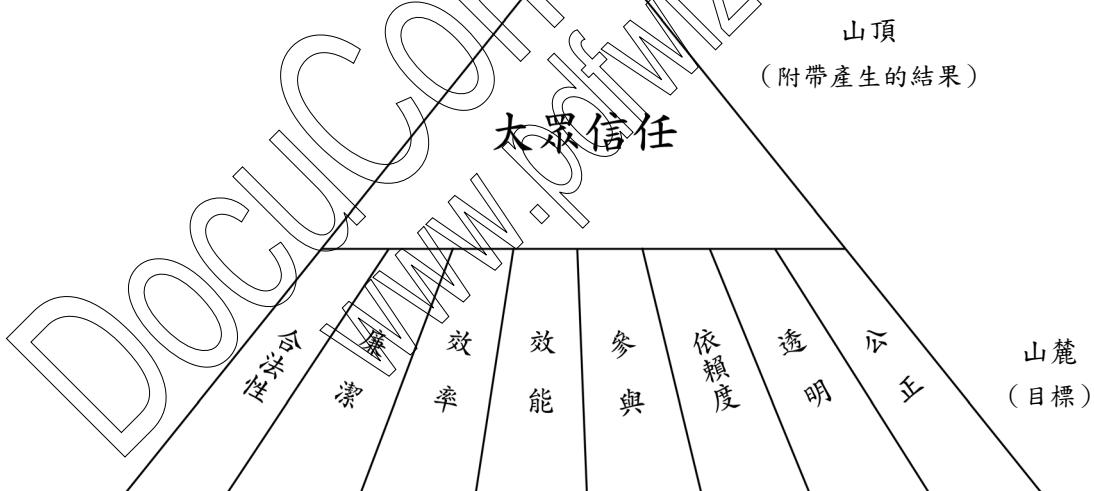


圖 3 公共行政施政目的之山型圖

資料來源：Goodsell (2006: 633)。

除了上述 Goodsell 提供了以大眾信任為前提而呈現多元價值的公共行政之基本藍圖之外，個人以為公共服務人員在各種價值的追求上，應如 Frederickson (1990) 所警示的，皆須質問「是為誰而良善管理？是為誰而追求效率？是為誰而追求經濟？」簡言之，公共服務的宗旨必須回應公民與社會的整體需求，進而體現公共利益。早年，Hering 亦持相同的看法，指出公共利益理應是公共服務人員的核心理念。因為公共利益可作為行政人員依法行政的準則，它指涉的是行政組織的完整性、權責相稱、以及將行政中立價值融入行政程序中；作為一個象徵性意涵，公共利益在整體官僚體制的價值下，宛如正當程序在司法制度的地位，在概念上雖不易明確界定，但卻是言簡意賅 (cited by Goodsell, 1990: 96；轉引自林鍾沂，2001：675)。職是之故，在公共服務的價值追求與行動的實踐上，仍須回歸公共行政的根本價值與目的—體現公共利益與維繫公共信任。在實踐的過程中，雖免不了諸多價值衝突的情境，但卻也開拓了公共服務人員的價值框架。

肆、廉能的邏輯思考

當我們對政府和公共服務人員的期待是廉潔和效能並重時，我們卻甚少關注到廉潔和效能的相互關聯。在當代政府的運作上，此二價值間往往是並行不悖且相互支持，例如新加坡政府在對抗貪腐時，即認為政府的施政效能是反貪的重要支柱（許德興，2007）。因為當政府的運作是有效率和有效能時，貪腐問題的發生空間就會大幅地減少。相對地，政府如果發生重大貪腐與廉潔不佳時，政府的能力往往會受到強烈的質疑與公民的不信任。在國家競爭力的評比上，此二者間的關係宛如同一錢幣之兩面，政府的貪腐事件層出不窮，政府能力將遭受到普遍的質疑。唯政府運作經常面臨的弔詭是當廉潔和能力無法兼得的情境下，我們到底該選擇具有操守或具有能力的公共服務人員？亦即公共服務人員在廉潔和能力的追求上，應以何者為本？Hart (2001) 即曾撰寫〈行政和德性倫理：在所有的考量中，應以良好的品德作為最先的選擇，之後才是技術上的專業能力〉(Administration and the Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise) 一文，強調良好品德是優先於技術上的專業能力。而被譽為股神的 Warren Buffett 亦云：「我在選才時，注重三項特質。一是誠信的人格，二是聰明才智，三

是十足的衝勁。然而，如果是缺乏第一項，具備其他兩項反而會毀了你」（錢基蓮譯，2008：85）。

此外，在 James M. Kouzes 與 Barry Z. Posner 合著的《領導挑戰》（*The Leadership Challenge*）一書中，曾對數以千計的企業和政府機關主管，進行「對領導者的特質之期許」的調查，以開放式的問題請教對方：「你的領導者有什麼價值觀（個人特質或特色）是你很欣賞的？」在遍及非洲、北美洲、南美洲、亞洲、歐洲和澳洲等七萬五千位受訪者身上，其調查結果竟呈現驚人的規律性，那就是有四種特質均能在一九八七年、一九九五年與二〇〇二年三次大規模調查中得到 50% 以上的票選。其中「誠實」在二〇〇二年、一九九五年、一九八七年，分別得到 88%、88%、83% 的選票；「具前瞻性」得到 71%、75%、62% 的選票；「勝任能力」得到 66%、63%、67% 的選票；「善於鼓勵」則得到 65%、68%、58% 的選票，其他特質如公正、果斷、忠誠等，卻未在每次調查中得到 50% 以上的票選，可見受訪者對這些特質的相對忽視。詳如表 1 所述；另表 2 則針對此四項特質所作的跨國性比較（Kouzes & Posner, 2002；高子梅譯，2004）：

表1 最受欣賞的領導人特質

特質	選擇該項特質的受訪者比例 (%)		
	2002 年調查結果	1995 年調查結果	1987 年調查結果
誠實	88	88	83
具前瞻性	71	75	62
勝任能力	66	63	67
善於鼓勵	65	68	58
聰明才智	47	40	43
公正	42	49	40
心胸寬大	40	40	37
能給予支持	35	41	32
坦率	34	33	34
可靠	33	32	33
樂意合作	28	28	25
果斷	24	17	17
富想像力	23	28	34
具企圖心	21	13	21
有勇氣	20	29	27
具有愛心	20	23	26
成熟	17	13	23
忠誠	14	11	11
自我控制能力	8	5	13
獨立	6	5	10

註：這些百分比代表來自六個洲的受訪者：非洲、北美洲、南美洲、亞洲、歐洲和澳洲。大部分的訪者都來自美國。因為我們要求受訪者選出七項特質，所以總數會達到 700%。

資料來源：Kouzes 與 Posner (2002: 25)。

表2 最受欣賞的領導者特質跨文化對照

國家	選擇各項特質的受訪者比例 (%)			
	誠實	具前瞻性	勝任能力	善於鼓勵
澳洲	93	83	59	73
加拿大	88	88	60	73
日本	67	83	61	51
韓國	74	82	62	55
馬來西亞	95	78	62	60
墨西哥	85	82	62	71
紐西蘭	86	86	68	71
北歐	84	86	53	90
新加坡	65	78	78	94
美國	88	71	69	63

資料來源：Kouzes 與 Posner (2002: 26)。

從 Kouzes 與 Posner 的調查中，我們可以明顯地瞭解到當個人操守和能力之間，須兩相權衡取其重時，個人操守中的誠信在跨國的經驗調查中取得一致的認同，視被認為領導人最為重要的特質。這種以「公共服務人員行為操守」為重的理念亦彰顯在美國倫理守則中。該守則第一項即為「實踐公共利益」（serve the public interest）：運用裁量權並發揮慈悲與大愛來增進公共利益；第二項為「尊重憲法法律」（respect constitution and law）。◇瞭解並應用其專業角色的相關法令，杜絕所有不法的歧視，進而運用平等、公正、代表、回應、正當程序之憲政原則，以保障民眾權利；第三項為「展現個人廉潔」（demonstrate personal integrity）：維護真誠與正直、認真迴避利益衝突、承擔錯誤，勇於負責、勿黨派徇私；第四項是「倡導倫理組織」（promote ethical organizations）：確立公意至上，制度忠誠次之，並提供揭弊管道，免被報復；第五項是「追求專業卓越」：促進勝任能力的提昇，並參與專業組織與活動（林鍾沂，2001：654-656）。就其所載內容細加檢查，個人以為第一項兼具廉潔與專業能力的發揮，第二、三、四項則攸關倫理能力的倡導與督促，第五項乃在提昇專業能力。若以權數加計，大致上，倫理能力與專業能力的比重約為 7：3，足見美國行政倫理守則相當關注「個人行為操守」，進而追求「專業技能」的提昇。

這種「以個人道德操守為本，專業技能為輔」的看法，亦在 Stephen M. R. Covey 與 Rebecca R. Merrill 合著的《高效信任力：改變一切的力量》（*The Speed of Trust: The One Thing That Changes Everything*）一書中再次得到了印證。在此書中，Covey 與 Merrill 認為信任是由品德與能力所共同作用形成的，其中品德包括對人的誠信、動機、立意；能力包括才能、技能、成效、以往的表現（錢基蓮譯，2008：56）。因此，信任的核心有四，分別是誠信、立意、能力、成效，前二者是與品德有關，後二者則是和能力有關，相關內涵分述如下（錢基蓮譯，2008：80-81）：

1. 誠信：「誠信」基本上的意思就是誠實。雖然誠信包含了誠實，但含意更廣。它是成為一體的；是言出必行的，內外一致的；是有勇氣依照自己的價值觀和信念行動。
2. 立意：「立意」和動機、目的、以產生結果的行為有關。當動機是直截了當，根據共同利益，換言之，當真正關心的不只是自己，也包括互動、領導、服務對象的時候，信賴感就會滋長。懷疑別人有目的，或是不相信對方是在為我們的最佳利益打算時，我們對他說和做的每一件事都會心存懷疑。
3. 能力：「能力」也就是可以激發出信心的本事，天生的能力、態度、技能、知識、作風，是用來產生成效的方法。一位家庭醫師可能有誠信、動機也良好，可是除非他受過訓練，具備執行即將到來的工作（例如腦部手術）的技能，否則他就缺乏在那一方面的信用。能力也和建立、培養、付出和恢復信任有關。
4. 成效：「成效」和自己以往的績效紀錄、表現、完成對的事情有關。如果不完成別人期望我們做的事，信用就會降低。另一方面，當我們達到保證的結果，就會建立一個有表現、有產能的好名聲，而且通常是人未到，名聲先到。

嗣後，Covey 與 Merrill 進一步以樹作為喻象，來描繪誠信、立意、能力、與成效四個核心要素間的關係，見圖 4。在圖 4，我們可以見到「誠信」是在地面上，是根部系統，樹的其他每一樣東西都由這裡滋長。「立意」則開始有一點看得見了，是從地面上浮現的樹幹，伸出空地。「能力」是樹枝，是我自生產的才能。「成效」是果實，是看得見、實際的、可以測量的、也是別人最容易看見和評估的（錢基蓮譯，2008：82）。

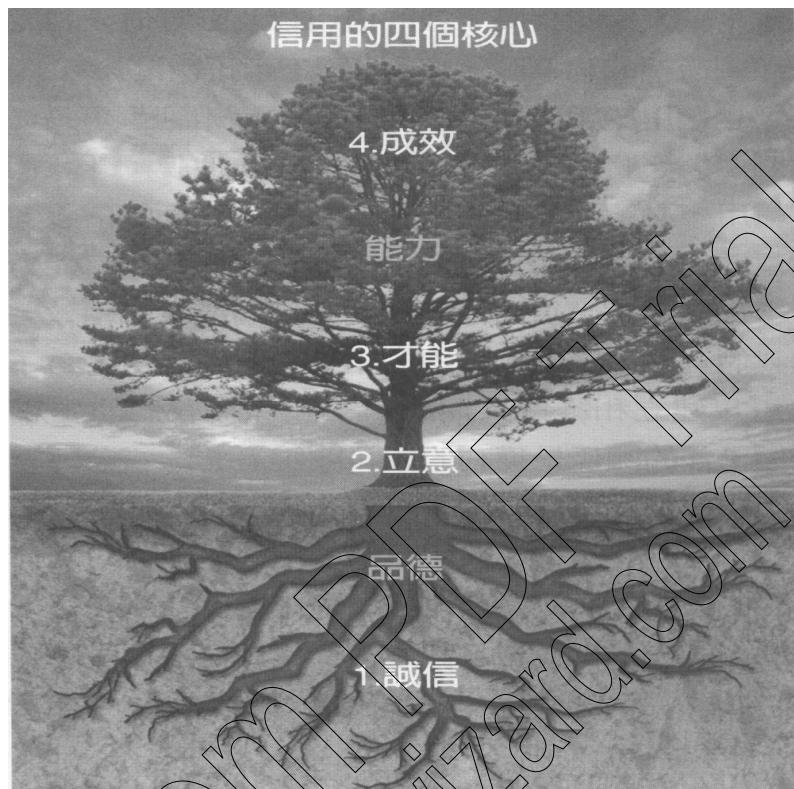


圖 4 信任的四個核心

資料來源：錢基蓮譯（2008：83）。

透過 Covey 與 Merrill 對於信任的看法，我們可以深切地瞭解到誠信是能力的根本，任何的才能與成效莫不是植基於誠信之上，如古云：「人無信不立」。而政府的廉能建構又嘗不是如此呢？

綜上所看，我們似可為政府的廉能能力得到一般性的瞭解：公共服務人員應首先培養良善的個人品德，以「個人行為操守為本」來積極追求專業技能的提昇。如同美國行政倫理守則所要求一般，為使公務臻於卓越，提振民眾對政府的信任，公共服務人員應努力維護真誠與正直，在奠立良好德性基礎之後，接著積極追求專業技能。但如果公共服務人員未能以廉潔為本，而僅在乎能力的追求，恐怕對公共服務的未來可能帶來重大的危機。這是 Bowman 等人再三的提示：「從思想上培養一個人，而不是從道德上培養一個人，是一件有害社會的事」（張秀琴譯，2005：51）。

伍、結論

近年來，我國政府在「防貪肅貪」與「施政能力」上均面臨重大的挑戰。在「防貪肅貪」上，我國政府長期以來投入相當心血在人員、組織與法律的增修上，但在國際透明組織的評比中，成效卻差強人意，民眾甚至認為政府是貪腐的幫兇。另外在「施政能力」上，在二〇〇八年國際管理學院（IMD）所公布的世界競爭力排名與世界經濟論壇（WEF）所發布的全球競爭力排名的報告中，我國政府的施政效能祇是在中段班，甚至政府在某些評比項目上的表現不佳成為拖累競爭力排名的原因，在全球競爭力年報中更明確地指出政策不穩定與無效率的行政體系是在台灣經商的最大問題。這些國際組織所作的評比提供了我國一個重要的警訊，那就是廉能政府在台灣的實現正面臨嚴苛的考驗。

當我國在政府廉潔與能力上面臨雙重挑戰時，公共服務人員所需深耘的技能將不限於傳統的專業技術能力，我們期待公共服務人員具有更廣博的能力來化解政府所面臨的問題。其中 Bowman 等人所提出當代公共服務人員所須具備的「技能三角」，分別是技術能力、領導能力與道德能力；而 Dobel 的「判斷三角」，亦為此種觀點的另一寫照。其概念之獨到在於同時整合了倫理德性與技術能力。唯為使公共服務人員能夠進一步擺脫價值選擇的困境，Bowman 等人特別為道德能力提出「倫理三角」的獨特框架。使公共服務人員得就目的論、義務論、德性論等三種哲學派流的觀點來審視其所面對的倫理情境以及作出倫理的決策，並在決策後為結果負責。但 Bowman 等人並未對公共服務人員的終極價值進行定位，相較之下，Goodsell、Frederickson、Hering 等人則認為公共服務的最終價值在於體現公共利益及維持大眾對政府的信任。因此，個人認為公共服務人員在進行價值選擇、判斷與實踐上皆須以公共利益和公共信任為念，亦即公共服務人員在道德能力的實踐上仍須不斷地反思其所作的決定與執行是否有違公共利益和公共信任。

最後，本文則思索「個人行為操守」與「專業技術能力」在公共服務的天秤上，萬一兩者不能得兼時，何者具有優先的地位？易言之，在道德能力和技術能力之間我們該以何者為本？Hart 對此提出了良心的忠告：「在所有的考量中，應以良好的品德作為最先的選擇，之後才是技術上的專業能力」。另外，在 Kouzes 與

Posner 對領導人跨國經驗調查中，亦發現了誠實是最受欣賞的特質與價值觀，其次才是具前瞻性與勝任能力。此一調查揭示了個人行為操守顯然比專業技術能力來得重要。當我們再進一步省視美國行政倫理守則時，也可以發現廉潔與能力之間大致呈 7：3 的比重。最後在 Covey 與 Merrill 的書中再次得到了印證，其明確地表露此二者之間所存在的根本關係與邏輯次序，並以樹作為喻象，說明了能力須植基於品德，擁有良好的品德方足以善用能力，也才能創造真正的成效，並取得信任。因此，當政府面對的廉潔和能力問題時，我們不僅須要公共服務人員具有專業的技術能力，更重要地毋寧需要公共服務人員具有道德能力。鑑於宗教哲學家 Reinhold Niebuhr 曾對民主的運作提出如下的箴言：「人們具有實現正義的能力，民主方有可能，但人們具有不正義的傾向，民主才有必要」（Man's capacity for justice makes democracy possible; but man's inclination to injustice makes democracy necessary）（cited by O'Toole, 1993: 107）。我們則對政府的運作提出如下的主張：「公共服務人員的專業能力是公共信任的充份條件，而公共服務人員的廉潔能力，才是公共信任的必要條件」。

參考文獻

- 台灣透明組織（2007a）。貪腐印象指數（CPI）。2008 年 11 月 18 日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>。
- 台灣透明組織（2007b）。全球貪腐趨勢指數。2008 年 11 月 18 日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>。
- 行政院經濟建設委員會（2008a）。2008 年我國在 IMD 世界競爭力排名分析。2008 年 11 月 19 日取自行政院經濟建設委員會新聞稿，網址：<http://www.cepd.gov.tw>。
- 行政院經濟建設委員會（2008b）。WEF 台灣競爭力評比報告。2008 年 10 月 9 日取自行政院經濟建設委員會新聞稿，網址：<http://www.cepd.gov.tw>。
- 林鍾沂（2001）。行政學。台北：三民書局。
- 高子梅譯（2004）。模範領導（J. M. Kouzes, & B. Z. Posher 原著）。台北市：臉譜出版社。

許德興（2007）。新加坡防制私部門貪腐之策略，2008年11月18日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/>。

張秀琴譯（2005）。**職業優勢：公共服務中的技能三角**（S. M. R. Covey, & R. Merrill 原著）。北京：中國人民大學出版社。

管高岳（2007）。臺灣廉政現況，2008年11月18日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/>。

錢基蓮譯（2008）。**高效信任力：達成目標的極速能量**（S. M. R. Covey, & R. Merrill 原著）。台北市：天下遠見出版股份有限公司。

Bowman, J. S., J. P. West, E. M. Berman, & M. Van Wart (2004). *The Professional Edge: Competencies in Public Service*. New York: M. E. Sharpe, Inc..

Dobel, J. P. (1999). *Public Integrity*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Frederickson, H. G. (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review*, 50(2): 228-237.

Goodsell, C. T. (2006). A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review*, 66(4): 623-635.

Green, R. T., L. F. Keller, & G. L. Wamsley (1993). Reconstituting a Profession for American Public Administration. *Public Administration Review*, 53(6): 516-524.

Hart, D. K. (2001). Administration and the Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.131-150). New York: Marcel Dekker, Inc..

Kouzes, J. M., & B. Z. Posner (2002). *The Leadership Challenge*. San Francisco: Jossey-Bass.

Macaulay, M., & A. Lawton (2006). From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service. *Public Administration Review*, 66(5): 702-710.

Meier, K. (2000). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. New York: Harcourt College Publishers.

O'Toole, J. (1993). *The Executive's Compass*. New York: Oxford University Press, Inc..

Porter, M. E., & K. Schwab (2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Retrieved November 23, 2008, from <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

Rohr, J. A. (1989). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York:

- Marcel Dekker, Inc..
- Rosenbloom, D. H. (2000). *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State 1946-1999*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Transparency International (2008). Corruption Perceptions Index 2008. Retrieval November 23, 2008, from http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008.
- Van Wart, M. (1996). The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector. *Public Administration Review*, 56(6), 525-533.

Theoretical Implications of a Clean Government

Chung-Yi Lin^{*}, Ruei-Feng Wang

Abstract

Our government faces serious challenges on maintaining integrity and competence. Public officials who have moral competence and professional skill are the cornerstone of a clean government. For this reason, the core competence of public officials should not confine to professional skill, but extend to moral competence and prudence. According to James S. Bowman *et al.* viewpoints, the professional edge must contain the skills triangle: technical competencies, leadership competencies, and ethical competencies. Furthermore, while J. Patrick Dobel discussing public integrity, triangle of judgment would compass the legal-institutional model, the personal-responsibility model, and the effectiveness or implementation model.

However, in applying moral competence, we encounter the ethical dilemma. Building public trust in the public service is our direction of governmental operation. But, when integrity and competence are not compatible, which sway first priority in logic of concern is the issue of decision making. Kouzes & Posner's empirical study, implication of administrative ethical codes in America, and Covey & Merrill's trust theory imply that the realization of a clean government depends on moral competence at first and then professional skill.

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

** Ph.D. Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

Keywords: public trust, skills triangle, judgment triangle, ethical triangle,
ethical dilemma

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

DOCUCOM PDF Trial
www.pdfwizard.com

公務員服務法

「旋轉門條款」規範內容之研究

柯三吉^{*}、劉宜君^{**}、曹瑞泰^{***}、張惠堂^{****}

《摘要》

本文旨在探討我國公務員服務法第十四條之一，即所謂「旋轉門條款」規範內容之執行問題。在理論上，本文引用議題網絡理論，強調參與者在公私部門間的網絡進出，使政府得主動引進私部門的專才來協助政府制定政策。從美國、英國、加拿大、新加坡、日本和德國等國公務員法規中旋轉門條款之比較和國內三場座談會的綜合分析，本文對現有條款提出以下政策性建議：（1）應修正為將職務禁止改採特定行為之禁止，（2）應將行政刑罰取消，回歸刑法和遊說法，（3）考試院應設置「獨立審查委員會」，並制定政務官、高級文官和事務官的不同審查許可辦法，（4）離職公務員再任職於營利事業，必須事先經過獨立審查委員會許可，並須定期申報財產。

[關鍵詞]：公務員服務法「旋轉門條款」、議題網絡理論、英日事前審查委員會

投稿日期：97年12月5日；接受刊登日期：98年1月7日。

* 開南大學公共事務管理學系教授。

** 元智大學社會暨政策科學學系副教授。

*** 開南大學公共事務管理學系副教授。

**** 開南大學公共事務管理學系助理教授。

壹、前言

一九九三年間曾有公賣局高層官員轉任美國菸酒公司、電信局局長退休後轉任美國 AT&T 在台分公司，以及尹清楓命案所引發官商勾結弊端等等公務員離職或退休後所產生的問題，導致國家利益蒙受重大損失，社會輿論譁然。有鑑於此，立法院程建人、林濁水等委員乃主動提案修正公務員服務法，於一九九六年初，增訂公務員服務法第十四條之一，規定公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，即所謂之「旋轉門條款」（revolving door）。並增訂該法第二十二條之一的刑事罰規定：離職公務員違反本法第十四條之一者，處兩年以下有期徒刑，得併科新台幣 100 萬元以下罰金。犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。此項立法旨在防止公務員與營利事業間形成利益輸送網絡，強化我國公務員之行政倫理與服務規範。

惟該法修增訂「旋轉門條款」實施以來，學者、專家、產業界、輿論以及公務員等，議論甚多，褒貶不一，但負面評價大於正面。無可否認地，由於該條文是採刑事罰，應可防堵公務員對於與其職務直接相關的營利事業，進行利益輸送，「旋轉門條款」的訂定實有其必要性。然而這十年間，該條款的實施，卻發現諸多爭議：

一、由於該條款用語和內涵（如職務直接相關），運用不確定法律概念中之規範概念，又涉及刑責，加上法院審判上的主觀因素和個案判斷，乃易滋紛端，這幾年來已出現若干適用爭議之案例。

二、同屬公務員服務倫理法制之「公職人員利益衝突迴避法」，亦是限制現職公務人員之倫理行爲，在罰則上尚採取行政罰，但旋轉門條款則採刑事罰，似與現行刑事政策之發展趨勢有所不合；而自一九九〇年代起，世界各國所推動的政府改造運動，強調產官學人才交流，似亦造成晉用上的問題。

準此，社會各界雖認為該條款有其必要性，但亦紛紛主張該條款應作修正，以符時代環境發展之需要。有主張將現行職務禁止條款改為特定行為之禁止，有主張應改採事前審查許可制，有主張先處以行政罰，再繼以刑事罰，有的更主張刪除該

條款。基於這些議論，考試院在經與各界研商後，乃於二〇〇二年七月五日函送立法院，將該條款由「特定職務」禁止方式，修正為「特定行為」禁止方式。惟二〇〇三年五月十四日立法院進行審查時，立法委員羅文嘉、黃德福等認為考試院修正版，採特定行為之禁止失之寬鬆，不符旋轉門精神，不予採納，主張仍以現行條款為本，並增列職務範圍，似愈修愈嚴苛，更不符比例原則。後經考試院主張暫時保留，而未能於立法院第五屆立法委員任期屆滿前完成審議。依立法院職權行使法第13條屆期不予續審規定，考試院再於二〇〇五年十月三日函請立法院審議，考試院修正後的條文規定：公務員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。但亦皆未獲立法院審查通過。

二〇〇八年五月二十日，中國國民黨重返執政，馬英九總統在就職演說中，以「人民奮起，台灣新生」為題，闡述二次政黨輪替的歷史意義，並提出新時代的任務，強調「新政府將樹立廉能政治的新典範，嚴格要求官員的清廉與效能，並重建政商互動規範，防範金權政治的污染」。行政院隨即訂定「公務員倫理規範」，並由立法委員蔡錦隆等22人於六月十九日第七屆第二會期司法及法制委員會，提議公務員服務法第十四條之一修正草案。

基於上述研究主旨和背景，本文將探討公務員服務法「旋轉門條款」相關理論，並比較分析美國、加拿大、日本、英國、德國和新加坡等主要國家公務員法規中的「旋轉門條款」內容，以提出具體修法之建議。針對上述研究內容，本文乃採取文獻分析法、比較研究法、腦力激盪法和焦點團體座談等研究方法。而研究過程係首先從研究主題、問題與範圍之釐清開始，並進行基本資料之蒐集，其次則透過國內外資料之蒐集與分析，再舉辦焦點團體座談會，以獲取執行問題和相關資訊，經綜合分析後，最後提出研究結論與政策建議。

貳、旋轉門條款之理論分析

本節首應列述重要文獻之檢視，惟限於篇幅，請逕參閱柯三吉等（2007：5-8）所提出之〈公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究〉，以下僅就旋轉門條款之理論進行簡要分析。

根據 Garvey (1997: 239-244) 的觀點，旋轉門理論應可溯自「私企業和公部門」界限 (the Private-Public Boundary) 之發展過程，其理論基礎則因時代環境和民眾對政府角色和公私部門責任認知而有所差異。一九六〇和一九七〇年代美國政府之主要施政目標莫不致力於社會公平 (social equity) 和民權運動 (the civil rights movement) 之實現。公部門的功能要在實現工具主義的理論，即政府可適當地和成功地為民眾作什麼 (What government may properly and successfully do)？換言之，政府功能和私企業運作是敵對關係 (adversarial system)，政府角色往往是紛爭解決之裁判者 (adjudicative dispute resolution)，尤其是美國聯邦政府各種獨立管制委員會 (the independent regulator commissions) 的創設，更幾乎是扮演準司法的角色和功能，結果是繁瑣行政法規和程序之運用，及資訊交易成本之增加，造成政府效能日益低落，民眾對政府不信任感與日俱增。一九八〇年代以來新公共管理 (The New Public Management) 理論所揭露之企業型政府乃因應而生，其政策工具諸如委託經營、去管制化、行政法人及民營化等等，乃改變前述公私部門之界限關係，由敵對關係轉為合作關係 (cooperative imagery)。

然而，美國公私部門合作關係的發展，並未完全否定既有的敵對關係，而是指透過「非正式組織」 (informal organizations)，使美國的公私部門彼此透過資訊交流和談判過程，建立兩者間的運作規則，藉以建立政策議程和解決政策問題。非正式組織在建構公私部門間的界限，應可從鐵三角 (iron triangle)，社區權力結構 (community power structure) 和議題網絡 (issue network) 等三個面向來探討。如眾所皆知，所謂鐵三角是指美國行政部門、國會議員 (各委員會) 和企業之間的緊密結合，而企業界運用各種管道影響行政部門，往往是在犧牲公眾利益的情況下，使企業界獲取最大的利益。而社區權力結構是指非正式團體 (大多是企業界) 掌控州和地方政府的治理過程，企業界和重要的政策利害關係人往往在政府決策過程，運用非正式的影響力使政府的公共決策達成有利其目標與價值的共識。

至於議題網絡理論的主要意涵是，Garvey 引述 Hugh Heclo 的觀點，認為前述兩種理論面向都太著重少數核心參與者為達其直接的經濟利益以控制公共計畫和政策方案，議題網絡理論強調參與者在公私部門間的網絡進出 (move in and out of the networks)，不一定是某個參與者能控制某一政策方案，而可能是參與者知性或恩情的承諾。此一概念旨在主張各方參與者將其自我利益的資訊導入各項政策制定過

程中，以尋求公私部門間的共識。因此議題網絡是非正式組織在某一政策領域中，透過資訊交流相互間以其利害關係形成聯盟、互動和議價過程，並發展出某些彼此可接受的規則，在捨得之間達成妥協以降低交易成本。

這些議題網絡參與者的運作，可有定期的正式會議、各項研討會、智庫的研究論壇、國會的公聽會以及各式各樣的不定時聚會等方式，進行公私部門間的資訊交換（trading information）。然而最重要的議題網絡機制就是「工作轉換」（job switching）。一位政府官員在政府工作多年後，帶著其所熟知的技術知識（know-how）轉至私企業或財團法人工作，而在新的工作環境中仍可協助這些企業和財團法人如何去應付其在政府任職期間的法令規章和貢獻技術，這項工作轉換當然也可是政府部門主動引進私部門的專才來協助政府政策的制定，這兩者間的「進出僱用型態」（the in-and-out employment pattern）乃即所謂的旋轉門移動（moving through the revolving door）。

綜之，這種旋轉門移動現象是在非正式組織系絡中，資訊交換和互動的行政過程，這可能是對行政過程複雜性、分工專業化的自然反應，政府藉此降低交易成本以獲取企業部門的專才和資訊，企業部門亦可藉此移動現象，獲取其長期的自我利益。然而，此一議題網絡管道乃因而窄化政府決策者的價值思考，形成決策的狹隘主義（parochialism）。

就美國公共行政的實務面來說，長期以來，旋轉門現象乃造成公務員離職前的利益迴避和離職後的利益衝突問題，私部門專才進入政府部門在返回企業界亦產生利益衝突的風險困境。然而，這種雙元性的治理（hybrid governance）（Ferlie, Lynn Jr. & Pollitt, 2005: 361-362）卻可促進政府的效能和服務品質。在利弊互見和尊重公務員職業選擇自由之考量，美國政府（其他先進國家亦然）一直無意關閉此旋轉門的移動，而只進行各種相關旋轉門法規和政府倫理的規範，以減少各級公務員的不當倫理行爲。

參、世界各主要國家公務員法規中的旋轉門條款規定內容

因篇幅所限，本節僅論述英國、日本、新加坡和德國，至於美國和加拿大則列於比較表 3：

一、英國

英國柴契爾夫人（Margaret Thatcher）及其保守黨在一九七九年執政後，旋即推動各項新政府運動，而最著名的是為「續階計畫」（The Next Steps），後由 John Major 及 Tony Blair 兩位首相接手，雖有小異，但主軸精神並未隨政黨輪替而有大別，英國政府改造運動歷經三位首相，成果斐然。而被譽為全球公共管理革命的典範。

然 Thatcher 政府改造的主要執行者卻都是來自民間企業：Derek Rayner、Robin Ibbs 和 Peter Kemp，這些民間企業的才幹之士改變了英國文官制度的 DNA。英國下議院「公共行政甄選委員會」（The Public Administration Select Committee）在二〇〇四年的「企業任職規則報告」（The Report of Business Appointment Rules）中，更指出：政府的政策就在鼓勵政府和民間企業的人才交流，這是趨勢（a continuing trend），該委員會也注意到若干民間人士被延攬至政府部門短期服務，卻遭遇返回民間企業再任職的困難。二〇〇七年六月剛卸任的首相 Tony Blair 更藉 Patrick Brown 爵士個案的檢討，希望能使政府和民間人才的交流更為容易。

儘管如此，英國的產官人才交流規則限制比諸世界其他主要國家，其實是並不嚴格。英國政府產官人才交流是規定在「文官管理法典」（Civil Service Management Code）中第四章（行為和紀律），分別定為「卸任部長任職民間企業守則」（Guidelines on the Acceptance of Appointments or Employment Outside Government by Former Ministers of the Crown）和「離職公務員任職民間企業規則」（Rules on the Acceptance of Outside Appointment by Crown Servants）。前者是於一九九五年訂定施行而後者則早在一九七五年就由當時的首相頒布實施。但這兩項規則並非由「文官委員會」（Civil Service Commission）所掌理，而是由非部屬的獨立委員會所職掌，即「任職民間企業獨立顧問委員會」（The Independent Advisory Committee on Business Appointment），該委員會直接向首相負責。

（一）卸任部長任職民間企業守則（簡稱部長守則）

該部長守則之要點如下：

1. 卸任部長須於離職後兩年內向該委員會提出審查其任職民間企業之申請，徵詢意見。

2. 該委員會的審查標準為：

- (1) 該卸任部長是否有與未來雇主或未來雇主的競爭者「任何接觸」(any contact)，如有必要，該委員會將調閱該卸任部長之部會與其未來雇主間的任何契約、管制或其他關係的資料。
- (2) 該卸任部長是否有接觸(access)其未來雇主競爭者的交易機密(trade secrets)或提供政府決策未公開的技術知識(knowledge)給未來雇主，而產生不公平的利益(unfair advantage)。
- (3) 該委員會應注意是否有特定理由(specific reason)引起社會大眾對該卸任部長任職之工作之關注，而應建議該卸任部長延後或提出其他條件(another condition)才就職，或不適合該項工作。
- (4) 該委員會必須平衡以上標準與該卸任部長至企業任職的意願，或建議該卸任部長是否有需要再開始另一新的工作生涯。
- (5) 該委員會可能建議該卸任部長離職兩年後再任職或在這兩年不參與未來雇主的某些活動(certain activities)。
- (6) 該委員會對於內閣層級部長的審查期間為三個月，但如至與其部會無關的學校任教、農場工作、醫藥行業或其他家庭企業等，則可能不需要三個月的等待期間。
- (7) 任何卸任部長的申請案皆須保密，但經審查任職後，該委員會就需公布，每年皆應有年度報告。

(二) 離職公務員任職民間企業規則(簡稱企業任職規則)

該企業任職規則之要點如下：

1. 本規則適用於離職兩年內之高級公務員，其薪俸在第四薪資帶或以上(salary band 4 or above)和其 JESP 指數至少 13(即職務責任相當重要)，或相同等級的專家(specialists)或特別顧問(Special Advisers)。無論就職於英國國內外公司機構或外國政府或其機構，皆適用之。
2. 該委員會的審查標準為：
 - (1) 離職前兩年內，與未來雇主的正式交往(official dealings)情形。
 - (2) 在職期間，與未來雇主未間斷(continued or repeated)公務交往情形。
 - (3) 在職期間之職務上曾接觸(access)未來雇主之競爭對手商業上的敏感資

訊（commercially sensitive information）之情形。

- (4) 離職前兩年職務上有利於未來雇主的建議（advice）或決策（decisions），或被解釋為任職該民間企業之酬庸（reward），或參與形成有利於未來雇主之政策（developing policy）之情形。
- (5) 擔任企業顧問或自營顧問公司，是否於離職兩年內，曾與政府外之團體或組織間，從事商業上之交易行為。
- (6) 本規則不適用於：a.任職於無報酬之非商業組織 b.由部長委任者 c.在職期間兼任之職務。
- (7) 一九九六年四月一日以前之特別顧問（Special Advisers）不適用。

3. 各部會機構審查的注意事項：

- (1) 關於未來雇主和離職官員間的關係：a.在職務上接觸的程度 b.職務上接觸之程度 c.未來工作的性質 d.兩者間的以前關係。
- (2) 關於未來雇主和政府間的關係：a.是否與離職官員所屬部會有契約關係 b.是否為所屬部會的管制組織 c.是否接受所屬部會的補助、貸款或其他財政援助 d.政府是否為股東之一 e.是否與所屬部會、政府分支機構或三軍間有特別關係。
- (3) 關於與國外雇主間的關係：a.兩者間是否有談判關係 b.是否參與所屬部會政策討論，而有利該未來國外雇主 c.是否參與所屬部會政策討論，而不利於未來國外雇主之競爭對手 d.是否利用所屬部會與未來國外雇主之接觸機會，而引起社會批評。

（三）部長守則對於卸任首相和部長雖需接受該委員會建議但皆無法定的拘束力，該獨立委員會也無權監測卸任首相和部長的再任職行為。然而，其他離職公務員必須獲得該獨立委員會准許後才能再任職民間企業機構，但該獨立委員會亦無法定拘束力，以監測卸任公務員的再任職行為。在以上這兩項守則和規則中，並無罰則規定。

二、日本

（一）旋轉門條款的內容

為建立公平公正的制度，迴避利益衝突，日本國家公務員法第一百零三條與第

一百零九條皆有旋轉門條款相關規定，第一百零三條為規定的內容，第一百零九條為違反第一百零三條的罰則。根據國家公務員法第一百零三條「私有企業的隔離」第二項「職員離職後二年內，¹不得承諾就任或就任與職員離職前五年內的在職單位，為人事院規則所定國家的機關、特定獨立行政法人、或日本郵政公社有密切關係的營利事業。」；第三項「前第二項的規定，若為依據人事院規則，由所屬機關首長函請，經人事院認可者不適用之。」；第九項「人事院每年應即時將前年人事院所為有關第三項之認可處分（與第一項相關者除外），逐一就其認可者離職前五年內所任第二項人事院規則所定國家的機關、特定獨立行政法人、或日本郵政公社的官職、認可營利事業的地位、認可的理由及其他必要事項，向國會及內閣提出報告。」；國家公務員法有關罰則的部分皆規定於該法的第四章「罰則」，第四章的條文係從第一百零九條至第一百十一條。若違反與旋轉門相關的第一百零三條規定，罰則明定於第一百零九條及同條的第十三款。條款內容為：第一百零九條「為下述各款之一者，處一年以下有期徒刑或 3 萬圓以下罰金」；第一百零九條第一款至十三款分別為對應違反行為的法條，其中第十三款即載明：「違反第一百零三條規定，任職營利事業之地位者」。

另外，根據人事院規則十四之四營利事業就職條款，第四條認可權限的委任，第一項職員就職營利事業的認可權限，得依法委任該當職員離職時所屬單位首長，第二項所屬單位首長可將前項之受委任權限，委任給部內的上級職員。第五條認可的基準，第二項在採取八款的負面禁止表列之外，且在到該營利事業就職，可確保且不妨礙公務的公正性下，得以認可。第二項在不違反該法第一條的精神下，²職務與責任具有特殊性的職員、或具特殊情形者得排除前項規定予以認可。具有高度專門知識經驗等其他能力的職員，在營利事業的邀請，且其能力為該當營利事業所必要者，人事院在聽取具有優秀見識者的意見後，在不違反該法第一條的精神下，亦同。

日本的國家公務員離職後，至營利事業就職，受到國家公務員法的明文限制。歸納而言，日本的旋轉門條款採取於限制年限內，原則禁止，即於離職後二年內，

¹ 日本的國家公務員法中，所謂的「職員」，即指公務員。

² 人事院規則第一條內容主要是敘述該法的根據（法源），從為首的「國家公務員法」到最後的「國家公務員償還留學費用關係法」，總共有 21 法。

不可至與其離職前五年之內任職的國家機關、特定獨立法人、或者是日本郵政公社有密切關係的營利事業任職；但也有例外，例外則採事前審查許可的模式，即職員除經由所屬單位首長等提出申請，獲得人事院的認可之外，亦可在人事院的認可權限委任下，由單位首長或被授權長官進行個案審查，亦即以個案審查來彌補一體適用一律禁止的缺失，並可在公私利益衝突與個人工作權保障上求得平衡，同時可免除當事人違法與否的困擾。

（二）年度報告與「公正的人才活用系統」

根據國家公務員法第一百零三條第九項規定，人事院每年應即時將前一年人事院所為有關第三項之認可處分，向國會及內閣提出報告。表 1 為二〇〇一年至二〇〇五年人事院認可的件數：

表 1 人事院認可公務員轉任營利事業年度件數表

2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
70件	59件	78件	89件	66件 (14)	70件 (15)

註：（ ）內數字乃包含於當年度的件數內，為根據「公正的人才活用系統」所認可的件數。

資料來源：人事院編（2006.1.23），人事院網站。

表 1 所示件數係為人事院所認可者，另外人事院認可權限委任各部會所認可者件數，則遠多於人事院直接認可的件數，多數皆如同下表 2 所示的二〇〇五年與二〇〇六年的許可件數的數目一般。

表 2 部會認可公務員轉任營利事業件數表

2003年	2004年	2005年	2006年
731件	630件	648件	611件

資料來源：同上。

表 1 的（ ）內數字為該年度根據「公正的人才活用系統」所認可的件數。所謂的「公正的人才活用系統」乃是一九九八年四月由人事院針對國家公務員至營利事業就職項目所創設的特定目的系統，此一系統標榜具備公正且高透明度，可使幹

部職員能夠於在職期間，培養出高度專業的知識與能力，並得於社會中加以活用。人才活用系統的流程乃是企業經由日本經濟團體聯合會向人事院提出人才邀請，人事院則將相關訊息等知會擁有該企業所需人才的部會，受到知會的部會則考選出適合的人才，並在獲得職員的應允後，與該企業進行接觸。由於此系統將促使企業與部會的密切接觸，若屬國家公務員法一百零三條第二項所規範者，人事院將依法進行該再就職案的認可審查（日本の人事院，1998）。

（三）行政改革與法規修正

日本於一九九〇年代初期啓動所謂繼明治維新、戰後大改革以來的第三波大改革，改革的步伐從政治邁進到行政，而行政改革項目也已從中央部會的重組，推展到公務員制度的改革。二〇〇五年十二月內閣會議決定「行政改革的重要方針」，將徹底推行以能力與實際業績主義為主軸的公務員制度改革；之後，為回應國民對「空降幹部」的嚴厲批判，維護國民對公務體系的信賴，更積極進行早期退職慣例的修正，期能促使公務體系內部的長期性力量得以活用，進而重新建構人事系統。

二〇〇七年二月中在野的民主黨國會議員等舉發社會保險廳嚴重怠忽職責，導致數千萬筆的國民年金資料消失或錯誤，許多國民繳了數十年的保險金卻領不到年金，而且政府每年都少付 3 百億日圓給該給付的國民。此一政府與官僚的嚴重缺失，形成巨大民怨與壓力，衝擊自民黨與公明黨聯合政權，安倍內閣的支持率跌破三成；而且執政黨為挽救執政頹勢與七月的選戰，不僅延長國會議期，也加快審議指標性法案的腳步，因而形成有利於公務員制度改革關連法等法案通過的契機。二〇〇七年六月三十日國會通過國家公務員法部分修正案，也就是所謂的公務員制度改革關連法，修正內容主要分為「引進能力與實際業績主義」、「離職後就職的相關規定與限制」與「獨立行政法人通則法的修正」三部分。

新修正的離職後就職相關規定與限制，亦即所謂的旋轉門條款，其主要內容有以下九項：

1. 內閣總理大臣根據法律掌理職員的退職管理等相關事務（屬於人事院掌理者除外）。
2. 內閣總理大臣得調查職員的退職管理等相關事項，此一權限委任內閣府所設置的再就職等監視委員會。該委員會執行對被排除於再就職規定之外者的認可、

以及對具有任命權者的勸誡等。同委員會設置再就職等監察官，進行各部會等違反再就職規定的調查。

3. 內閣總理大臣爲使職員離職後再就職援助與官民人才交流順利施行，得予以支援。此事務委任內閣府所設置的官民人才交流中心，同中心的首長由內閣秘書長擔任。
4. 各府省等職員，就職員或者曾任職員者離職後所就職營利企業或特定的非營利法人（以下稱爲營利事業等）的斡旋，須加以規定與限制。
5. 現職職員進行與自己職務有利害關係的特定營利事業的求職活動，須加以規定與限制。但是現職被派遣的場合、一定官職以下職員再就職的場合、以及由官民人才交流中心介紹的場合，現職職員得以對該營利事業進行求職活動。
6. 離職後就任營利事業等地位的退職職員，於其離職後二年內，對一定的國家機關的現職職員所進行的相關作爲，爲與該營利事業或其子法人有關之契約、處分，爲其離職前五年內（課長級以上者則爲就任該職期間）所擔任職務的所屬業務等者，須加以規定與限制。
7. 離職後就任營利事業等地位的退職職員，對一定的國家機關的現職職員所進行的相關作爲，是其在職時自己所決定的契約、處分，與該營利事業有關者，須加以規定與限制。
8. 曾任管理職職員者，就任營利事業等地位的場合，於其離職後二年內，須向內閣總理大臣申報一定事項。
9. 違反第六項至第八項行爲者科以 3 萬元以下罰金，不法行爲等處以一年以下有期徒刑（日本の内閣法第 96 号，2007）。

歸納上述九項要點可以得知其重點有：1.強化內閣總理大臣的職權，將官僚的人事管理權回歸內閣總理大臣，由內閣總理大臣或其內閣府轄下的直屬單位所管轄、2.內閣府設置「再就職等監視委員會」與「官民人才交流中心」主導官僚離職後再就職的相關作業、3.規定與限制官僚離職後就職的公私利益糾葛的相關事務，以求從根杜絕「高幹空降」，摧毀其所衍生出官民協商與勾結的溫床。

三、新加坡

根據二〇〇六年新加坡總理辦公室文官部（Public Service Division）之溝通及國

際關係部門（Communications & International Relations Department）所提供的資料，新加坡政府對於離職官員再任職民間企業，訂有一套「離職後規則」（Post-Employment Rules），這套規則僅適用於受各部長所任命，而且定期處理與國家利益相關機密和敏感資料或技術的官員。該規則的要點如下：

- (一) 上述官員在離職後一年或兩年內，需向任職部會之常務次長報告，渠未來雇主或外國組織與新加坡政府交往的情形（on-going dealings）。
- (二) 上述官員在離職前一年或兩年內，渠未來雇主或外國組織與新加坡政府曾有直接和特別交往（direct and significant dealings）者，該官員的再任職將有一年或兩年的「冷卻期」（cooling-off period）。然而，渠所任職部會常務次長可視各案情形，免除或減少冷卻期。

四、德國

相對於英文通常以旋轉門—Revolving Door—來描述公務員離職後利益迴避問題，在德文文獻中旋轉門—Drehtür—乙詞則非德國學術界或實務界慣用來描述公務員離職後利益迴避相關問題的概念。若以此概念在德語網站進行網路資料搜尋，大致上僅在少數新聞媒體提到，且其中內容系絡也多涉及美國經驗。但由於近年來在實務上也的確有不少知名政治人物在退出政壇後，直接轉到民間業界任職，公共利益與職業自由之爭議遂引起輿論的批評與討論。二〇〇六年德國在野的兩個小黨綠黨與自由民主黨均分別在聯邦議會（Bundestag）提案要求明白規範離職政府官員的職業（綠黨：Drucksache 16/948、自由民主黨：Drucksache 16/677 提案）。唯目前具體的立法決議仍尚未出現。

事實上，依德國現行聯邦公務員法（Bundesbeamtengesetz 縮寫 BBG）觀之，³德國目前並無直接限制公務員旋轉門條款。與離職公務員關係最為密切者應為聯邦公務員法第六十一條與第六十九條 a。其中第六十一條規範（一）公務保密（Amtsverschwiegenheit）事宜：「公務員對其執行公務所獲知之事情應嚴守秘密，此一要求於公務員關係終止後同樣適用。此項公務員保密之義務，不適用於公務上連絡

³ 德國聯邦公務員法（Bundesbeamtengesetz, BBG）制定於一九五三年，一般引用的版本主要是一九九九年三月三十一日（BGBl. I S. 675），最近一次修訂為二〇〇六年十二月五日，修訂第二條第二項（BGBl. I S. 2748）。

之通知事項或關於業已週知之事實或按其性質已無保密之必要性者。」（二）陳述許可（Aussagegenehmigung）事宜：「公務員對於職務所知悉之秘密，在未經許可前不得在法庭內、外陳述，或發表聲明。該項許可由監督長官為之，已終止公務員服務關係者則由最後監督長官為之。」由上開條文可知：離職之公務員同樣負有保守職務上知悉秘密之義務，在沒有得到批准的情況下不能在法庭內外說出秘密事務或對其作出聲明解釋。批准是由其主管上級做出，如果原主管上級已結束公職關係，由新來的主管上級執行。公務員在結束公職關係之後，必須遵照原主管上級或新的主管上級的要求，交出其官方的文件、圖紙、圖片說明以及各種關於官方事件的記錄以及複印件。他的遺屬和繼承人也有交出文件和複製件的同樣義務。第六十九條 a 則進一步具體規範「公務員關係終止後之職業」：

- (一) 退休之公務員及領有照護俸之前公務員在公務員關係終止後之五年內，或因年滿 65 歲屆齡退休者，自退休月份起三年內，任職其公職以外職務或執業者，而該職務或執業與其所任公職最後五年內之職務相關並且對職務利益有所影響時，有向次高監督官署申報聲請之義務。
- (二) 前項職務或執業之聲請，主管官署如認為有妨礙職務利益之虞時，得拒絕之。
- (三) 該項禁止，由次高之監督官署宣告之。唯該禁止至遲於應公務員關係終止滿五年失其效力。最高監督官署得授權下級官署為之。

前述規定之目的在於避免公行政所欲發揮之功能，受到不利之影響，在實務上，如果領有照護俸之前公務員之職業活動或營業活動有損害其前所擔任職務之利益時，其前上級長官得不允許其再任某職業或營業。至於未領有照護俸之離職公務員，原則上係指被免職之公務員。因為其與原服務之機關，不再存在任何之法律關係，所以得不受職務上規則之拘束。易言之，即無所謂從事職業或營業之通知義務。

由前述規定可知德國聯邦公務員法對所謂公務員離職後利益迴避問題並非「根本禁止」之規定，而是「報備義務」，只有在監督官署認為有妨礙職務利益之虞時，始得拒絕之。另外對公務員離職之年齡與限制時間長短亦有差異：一般退休或離職者五年內均負有申報之義務，年滿 65 歲屆齡退休者則為三年。

而且德國聯邦公務員法前述之規範之適用對象僅適用於常任文官

(Beamtenverhältnis auf Lebenszeit)，對政務官並不適用，雖然「利益衝突」的問題在政務層次同樣存在，甚至更具重要性。也因此綠黨與自由民主黨分別於二〇〇六年先後提案要求聯邦政府提出具體規範（Deutscher Bundestag, 2006a, 2006b）。在聯邦議會的討論中各黨派均認為宜以法規或行為準則規範（Ehrenkodex）予以具體規定，以確保社會大眾對國家作為的信心與政治人物的信任，而且在有明確規範下，亦可確保企業界與離職政治人物免於人事不確定性與不公平的批評。尤其政務官本非終身職，如何確保憲法保障人民選擇職業之自由與政府決策公正性是個在比例原則下必須考量的議題。自由民主黨建議對政務官限制應以兩年為限。

正因為德國法律對於政務官轉任民間企業並無具體規範，故在實務上，德國離職政治人物轉任民間企業的案例甚多，以下茲舉幾個較為著名的，也是頗受批評案例說明之：

- (一) 前德國總理 Helmut Kohl (基督教民主黨 CDU) 去職後任瑞士財務公司顧問。
- (二) 前德國總理 Gerhard Schröder (社會民主黨 SPD) 去職後均擔任俄國國營事業 Gasprom 顧問。前聯邦環境部次長 Rezzo Schlauch (綠黨 Die Grünen) 去職後，於二〇〇五年終起在南德巴登-符騰堡邦 Baden-Württemberg 的能源公司 EnBW 擔任顧問。
- (三) 在該公司內還有前聯邦外交部長 Klaus Kinkel (自由民主黨 FDP)、前聯邦財政部長 Theo Waigel (基督教社會黨 CSU)、前聯邦學術與研究部長 Matthias Wissmann (基督教民主黨 CDU) 等知名政治人物。

就此議題，在其他德語系國家，另有瑞士國會業務審查委員會 (GPK-N, Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates) 於一九九九年提出一份有關「利益衝突觀點下有關公務員兼職與離職公務員之職業與執業」的研究調查報告，該報告中指出：民間企業自政府網羅人才除了借用其專業知識外，更在於利用其資訊、影響力與人脈，基於國家公共利益之考量，就此為適當之規定自有必要。唯現代政府人事制度通常要求公務員有更高的機動性與彈性，亦強調政府與民間經驗與人才的交流互動。若為過份嚴苛之限制反而背離此一目標。

總言之，德國現行聯邦公務員法僅要求常任文官離職後從事與原職務利益可能相衝突之工作則五年內有申報之義務，政務官則不在此限。因此，德國就立法上仍

有其不足之處。

五、比較分析

爲便於比較，茲將各國旋轉門制度有關法令依據、限制方式、內容簡要、罰則等予以整理作一概況性之比較表（詳表 3）。

表 3 世界主要國家旋轉門規範概況比較一覽表

國別	相關法令	限制方式	內容簡要	罰則
美國	美國聯邦法典第十八編第二百零七條、第二百零八條、倫理改革法	特定行爲之禁止	1. 禁止行政部門官員離職後，代表私人機構與聯邦政府進行與該官員任職期間所承辦業務相關事項之個案溝通 2. 亦適用在離職後一年內之國會議員或其助理 3. 對於離職後利益衝突的規範分行政部門和國會部門根據事情本質和原任職位高低，作不同的限制，分為終身限制、二年限制、一年限制等三種類別	違反者處一年以下徒刑或最高 5 萬美元罰款，或兩者兼處。但故意違反者，處五年以下徒刑或最高 5 萬美元罰款，或兩者兼處
英國	文官管理法典、部長守則、企業任職規則	事前接受審查或事先取得政府之承認	1. 卸任部長須於離職兩年內向獨立顧問委員會，提出任職民間企業之申請，但無拘束力 2. 高級公務員離職後二年以內初次就任於企業，都必須依企業任職規則接受審查，而必須獲得獨立顧問委員會准許才可任職	1. 部長守則和企業任職規則皆無罰則 2. 因擔任公務員或係為原公務員者不得將因職務而取得之將對特定公司之有價證券之價格有影響之情報用於該有價證券之交易、或對他人之交易提供意見、或將該情報傳達予將利用於交易者。如

國別	相關法令	限制方式	內容簡要	罰則
			有違反，依正式起訴而判決有罪時，將處以二年以下有期徒刑或易科罰金或併科之。而依簡易程序起訴而被判有罪時，則將處以六個月以下之有期徒刑或不超過法定最高金額之罰金或拘役易科罰金。（公務秘密保證法、貪污防止法和公司法）	
加拿大	政府高級人員利益衝突迴避及後就業法第 二十九條、第三十條，暨各機關員工利益衝突迴避及後就業法第四十二條	特定職務活動禁止及事前審查	1. 曾為政府高級人員，無論何時均不得擔任與政府機關正進行訴訟、買賣、談判之商業團體或其他組織從業人員。卸任後一年內，不得受聘擔任其卸任前一年內曾與政府機關有業務來往之團體董事及其他僱用關係或代理交涉與職務有關之事項 2. 一般機關員工離職後一年內，不得為個人或團體從事離職前一年職務相關之業務活動	違反規定者，依各相關法令處罰。
日本	日本國家公務員法第一百零三條第二項、第三項、第九項及二〇〇七年六月三十日新修正案	事前接受審查，職務許可	1. 離職後就任營利事業等地位的退職職員，於其離職後二年內，對一定的國家機關的現職職員所進行的相關作為，為與該營利事業或其子法人有關之契約、處分，為其離職前五年內（課長級以上者則為就任該職期間）所擔任職務的所屬業務等者，加以規定與限制 2. 曾任管理職職員者，就任營利事業	違反者處一年有期徒刑或3萬圓以下罰金。

國別	相關法令	限制方式	內容簡要	罰則
			等地位的場合，於其離職後二年內，須向內閣總理大臣申報一定的事項	
新加坡	離職後規則	許可報備制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 適用於受各部長所任命，而且定期處理與國家利益相關機密和敏感資料或技術的官員 2. 在離職後一年或兩年內，需向任職部會之常務次長報告，未來雇主或外國組織與新加坡政府交往的情形 	
德國	<ol style="list-style-type: none"> 1. 目前無直接限制公務員旋轉門條款 2. 相關者為國家公務員法 	報備義務	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對公務員離職後利益迴避問題並非「根本禁止」之規定，而是「報備義務」，只有在監督官署認為有妨礙職務利益之虞時，始得拒絕之 2. 有關利益迴避規定為退休之公務員及領生活費用之前公務員在公務員關係終止之五年內，或因年滿65歲退休者，在退休月份起三年內，對其曾經於任職公職最後五年內已獲得兼職之行為，且與職務有關並對職務利益有所影響時，得聲請次高監督官署許可繼續兼職。惟前項之申請，如認為有妨礙職務利益之虞時，得拒絕之 	違反者，不論現職或已退休，均得依法提出懲戒；其中公務員退休後，違反旋轉門條款者，係予以退休俸減少或剝奪之處罰

資料來源：施能傑（1999：239-243）；許南雄（2006：544）；銓敘部（1995：96、237）；銓敘部法規司（2007：44-46）。

肆、綜合分析

限於研究資源，實難進行嚴謹之政策論證分析，本節僅對國內外旋轉門條款執行問題及國內各界人士之座談和調查意見（二〇〇七年七月三十日、三十一日和八月三日在台中、高雄和考試院的三場座談會），進行綜合分析：

一、公務員旋轉門現象對新公共管理革命應有相對的正面效益

就前述旋轉門現象的雙元性治理實務來看，政府借助企業界幹才，確實可促進政府的效能、品質和全球競爭力，此可由英國柴契爾夫人所推動的「續階計畫」成果得到證明。而日本更於二〇〇七年四月創設「公正的人才活用系統」，期透過公正且具高透明度之措施，使幹部職員能夠於在職期間，培養出高度專業的知識與能力，並得於社會中活用，促使企業與社會密切接觸。再以英國為例，英國下議院的二〇〇四年「企業任職規則報告」中，更強調，政府鼓勵政府和民間企業的人才交流政策，是一種趨勢，剛卸任的 Tony Blair 首相更能使政府和民間人才的交流更容易，此乃 Blair 於二〇〇四年七月指派 Patrick Brown 爵士重新檢視「企業任職規則」之因，認為該項規則阻礙專業人士返回企業部門。無可否認的，旋轉門現象在世界各主要國家有相對的正面效應，這亦可從德國、新加坡所採取的寬鬆政策可知。

然而，負面效應的例子亦比比皆是。根據美國聯邦政府統計，在一九七〇年代，美國 8 個主要的武器製造商就雇用了 1455 位國防部官員。在一九八〇年，美國有位空軍上將退休後至某一顧問公司工作，該公司隨即獲得 97 萬美元的限制性招標契約，第二年又獲得 99 萬美元的續約（Henry, 1995: 324-325）。雷根總統時代的採購醜聞以及高級官員（包括 Michael Deaver 和 Lynn Nofziger）運用過去對資訊的接觸，不當地影響政府的決策案，乃促使繼任的老布希總統成立「布希委員會」（The Bush Commission）以建立「公佈財產制度」（Denhardt & Denhard, 2006: 145），但仍無法扼止其發生，二〇〇五年最著名的例子，即為美國空軍承辦武器採購的 Darleen Druyun 進入波音公司工作，而遭判刑的案例（Palmer, 2005; United Press International, 2005）。

綜之，世界各主要國家仍然肯定公務員旋轉門現象對政府效能和競爭力提升的效益，雖也皆出現相對的負面效應，但世界各國中，還是比較多國家採取較寬鬆政策措施。

二、國內各界人士對公務員旋轉門條款的辯證分析

綜合本研究和其他相關研究的座談與調查分析，本研究發現如下幾乎是二分法的不同意見：

- (一) 歷年來的立法委員幾乎皆贊同公務員服務法第十四條之一（以下簡稱第十四條之一）及第二十二條之一，不必再修改，換言之，立法委員幾乎都贊成對公務員的旋轉門條款採特定職務禁止，甚至在九十五年四月六日審議修正第十四條之一時，更有立法委員主張特定職務和行為都禁止的嚴苛條款。至於所持理由則不外為防止現職公務員在職期間之決策可能為未來雇主設想，甚至離職後同時將其所參與、接觸、知悉之技術知識和決策資訊，提供給未來雇主，導致不當的利益輸送和官商勾結的貪瀆行爲。
- (二) 然而，相對地，本研究的政府代表皆一致認為第十四條之一的條文皆為不確定法律概念，除了法院審理的困難和特定職務禁止的規範無法窮盡外，陳克允（2003：8）問卷調查結果，更有高達 74% 的受訪者認為：當事人如不擔任禁止職務名稱，則可規避旋轉門之約束。與上述立法委員意見的比較，形成大異其趣的對比。
- (三) 企業界代表的意見在條文禁止上亦認為採用職務禁止的方式無法杜絕不法的利益輸送，而贊成採事前審查和特定行為禁止，更不贊成職務加行為的雙重禁止。更有代表認為應該刪除兩條條文的規定，蓋該條款有礙人才交流。如必要執行該條款，則可著重公務員離職至民間服務時要申報財產，如有不當利益所得，則應全數歸還。
- (四) 至於學者專家意見則比較傾向第十四條之一的規範目的，但不應以刑罰的惡性與反社會傾向為考量，因此贊成將行政罰的罰則提高即可，如要採取特定行為限制，應可採取事前審查制。
- (五) 司法界人士的意見也和上述政府代表、企業界和學者專家意見類似。參加的代表皆表示特定行為的限制比較好，蓋可以兼顧民眾的工作權保障，更何況法官審理時，對於銓敘部的職務解釋，乃僅做參考，法官仍是依法獨立審判。參加代表亦認為應著重在遊說行為，因此，可以參考採取英國的事前許可制。

綜之，除立法委員外，國內各界人士幾乎對於第十四條之一皆贊成採取特定行為禁止，同時亦符合多數世界主要國家的規範（下詳）。尤其，我國刑法對於曾任公務員已有詳盡的洩密罪規定，而二〇〇七年七月通過之遊說法，更對第十二職等高級文官以上政府官員有詳盡的遊說行為禁止和罰則，實已足夠規範公務員離職後轉往民間任職，所可能產生的不法利益輸送情形，又如再加上事前審查、公佈財產和高額行政罰，應足夠產生嚇阻效果。此乃國內各界人士皆認為第十四條之一修正為特定行為禁止，即可達到一定的規範效果。誠如二〇〇七年十一月二十六日，陳德禹教授在考試院研究發展委員會第三十九次會議中所指出：

從全民治理概念來分析國家公共事務，以政府為主要角色外，其他團體及非政府組織等也要共同分擔。因此專業人才離開政府職務後，應樂見其有機會為社會積極作出貢獻，這對國家社會來說誠為可貴資產。規範的意旨在於只有在此轉換過程中，產生損傷國家社會公共利益的行為，才加以必要限制。

伍、政策性建議

綜合以上研究發現，本文試提出以下之政策性原則建議：

- (一) 公務員服務法或公務員基準法對於離職公務員再任職於民間營利事業之倫理規範，仍有必要。
- (二) 公務員服務法第十四條之一規定採職務列舉禁止，應修正為採特定行為之禁止。
- (三) 公務員服務法第二十二條之一規定之行政刑罰應取消，回歸刑法、遊說法、本研究建議修正之公務員服務法相關條文及其他相關法規之刑罰規定，另參照遊說法行政罰之規定，改處以高額罰鍰，並應建立離職公務員再任職民間營利事業申報財產制度。
- (四) 衡諸比較法制，對於離職公務員再任職於營利事業，應採事前審查許可制，並應設置獨立審查委員會。
- (五) 對於限制年限應可酌情縮短為一或二年，並對卸任部長和政務次長以上、第十二職等以上高級事務文官和第十二職等以下事務官，應分訂審查許可標準。

基於上述政策性原則建議，可將公務員服務法第十四條公務員兼職限制之規定，移列為第十五條，以下條序順移，移列後的第十五條則將原第十四條之一刪除，並將第十四條之二和之三改為第十五條之一和之二。而將第十四條作為離職公務員禁止任職民間營利事業之規定。

第十四條則可分訂兩項條文：

- I. 離職政務人員、離職簡任第十二職等以上人員與離職第十二職等以下人員任職民間企業辦法，由考試院定之。
- II. 考試院應設置「離職公務人員任職民間企業審查委員會」，該委員會組織及審查許可辦法，由考試院定之（考試院應將該委員會組織納入考試院組織法，並為保障人民權益，審查許可辦法應立法為宜）。

第二十二條之一則可修訂為第二十三條之一：

- I. 離職公務員違反本法第十四條之審查許可辦法者，處新台幣 300 萬元以下罰金（高於遊說法之規定）。
- II. 違反前項之規定者，所得之利益沒入之。如全部或一部份不能沒入時，追徵其價額。
- III. 前項所定之罰金，由考試院移送監察院處罰之（蓋為併同是否違反離職公務員再任職民間營利事業申報財產規定者之處罰）。

至於「離職政務人員」、「離職簡任第十二職等以上（含）人員」與「離職第十二職等以下人員」任職民間企業辦法之審查許可標準，可逕參考本文英國對於「卸任部長」、「離職高級公務員」和「各部會機構」的審查標準和注意事項。

參考文獻

- 柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂（2007）。**公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究**。考試院 96 年度研究發展委員會委託專題研究報告，未出版。
- 施能傑（1999）。**美國政府人事管理**。台北：商鼎文化。
- 許南雄（2002）。**各國人事制度**（增訂七版）。台北：商鼎文化。
- 陳克允（2003）。公務員服務法旋轉門條款之研究。**人事月刊**，第 37 卷第 1 期，頁

6-26。

銓敘部（編譯）（1995）。各國人事法制叢書（第1輯）。台北：銓敘部。

銓敘部法規司（2005）。公務員服務法旋轉門條款之研究。銓敘部94年度人事制度改進小組研究專案報告，未出版。

Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2006). *Public Administration: An Action Orientation*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Ferlie, E., L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.) (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Garvey, G. (1997). *Public Administration*. New York, NY: St Martin's Press.

Henry, N. (1995). *Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

United Press International (2005). Overtaxed DOD IG Suspends Investigations. Retrieved Aug. 19, 2007, from http://www.upi.com/Top_News/2005/04/19/Overtaxed_DOD_IG_SUSPENDS_INVESTIGATIONS/UPI-82691113937453/.

日本の人事院（1998）。公正な人材活用システム，2007年7月3日取自日本的人事院網站，網址：<http://www.jinji.go.jp/jinzai/f-jinza.htm>。

日本の内閣法案第96号（2007）。国家公務員法等の一部を改正する法律案，2007年7月5日取自日本參議院網站，網址：<http://www.sangiin.go.jp/japanse/joho1/gian/16603166096.htm> 以及眾議院網站，網址：http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16605096.htm。

Deutscher Bundestag (2006a). Berufstätigkeit von ausgeschiedenen Mitgliedern der Bundesregierung regeln. Antrag der Grünen Drucksache 16/948. Retrieved Aug. 18, 2007, from <http://dip.bundestag.de/btd/16/009/1600948.pdf>.

Deutscher Bundestag (2006b). Verhaltenskodex für ausscheidende Regierungsmitglieder. Antrag der FDP Drucksache 16/677. Retrieved Aug. 18, 2007, from <http://dip.bundestag.de/btd/16/006/1600677.pdf>.

The Study of Revolving Door Regulations in Civil Servants Act

Sun-Jyi Ke^{*}, I-Chu Liu^{**}, Ruey-Tai Tsao^{***}, Hui-Tang Chang^{****}

Abstract

The purpose of this article attempts to study the problems of revolving door regulations in Civil Servants Law (CSL). The theoretical framework of this study is based on issue networks theory which describes how to move in and out of the networks between government officials and private sector employees. This is an empirical study that was supported by three seminars in Taiwan and comparative analyses of revolving door regulations in the US., the UK., Japan, Canada and Germany. The conclusions are as follows: (1) The regulations of the prohibition of certain jobs in private sectors should be revised to the prohibition of certain behaviors, (2) Violators should be punished by Criminal Act and Lobby Act, (3) Government should establish an independent committee to conduct prior scrutiny of retirees or people applying for jobs in private sectors.

Keywords: revolving door regulations, issue networks theory, UK scrutiny committee

* Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

** Associate Professor, Department of Sciences and Policy Sciences, Yuan Ze University.

*** Associate Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

**** Assistant Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

如何消除貪污

—四種途徑之分析

王 政^{*}

《摘要》

近年來，反貪污已成為一股全球性的運動，本文首先探討貪污的概念、發生原因、及其影響，再以律師途徑、商人途徑、經濟學家途徑、公民途徑等探討消除貪污的具體措施。雖然各國曾採用上述途徑有效降低貪污，但可能必須付出相對的社會成本作為代價，因此，本文建議政府採取符合我國國情的措施改善貪污問題。在律師途徑方面，應檢討現行的法律與制度並落實執法，藉以嚇阻貪污行為；在商人途徑方面，可以提高公務員的士氣和榮譽感，重視其生涯規劃和促進升遷的公平性；在經濟學家途徑方面，政府可經由推動經濟自由化和行政革新減少貪污機會，相關措施包括解除管制、簡化行政流程、運用電子化政府以促進資訊及採購的透明化；在公民途徑方面，應加強公共教育，定期舉辦貪污調查，藉以喚起民眾反貪的意識，並且鼓勵非政府組織共同參與打擊貪污。

[關鍵詞]：貪污指數、尋租、扈從關係網絡、裙帶關係、良善治理

投稿日期：97年12月1日；接受刊登日期：98年1月8日。

* 開南大學公共事務管理學系助理教授。

壹、前言

貪污（corruption）是一種不分時空、文化、種族的社會現象。近幾個月來，台灣政壇上發生一連串因貪污而遭到檢察官申請羈押、起訴和法院判刑的案例，揭露了許多政府過去不為人知的貪腐內幕。無獨有偶的，美國阿拉斯加州共和黨籍聯邦參議員史蒂文斯（Ted Stevens）才因為財產申報不實於二〇〇八年十月二十七日被法院宣判有罪，¹ 十二月九日伊利諾州民主黨籍州長布拉戈傑維契（Rod Blagojevich）又因索賄遭到聯邦調查局幹員逮捕，² 猶記二〇〇二年時布拉戈傑維契打著終結貪腐的競選口號，以第二代移民身份在 46 歲即當選州長，前途無可限量，未料上台後醜聞不斷，如今更得面臨司法審判，可見「人為財死」，中外古今皆然。

自從馬總統上任以來，念茲在茲的除了振興經濟之外，便是樹立廉能政治，徹底掃蕩貪污。究竟學術界對於貪污的定義為何？貪污的形成是否有共通的原因？貪污對經濟成長與政治發展的影響為何？哪些措施有助於打擊貪污？本文將依序探討。

¹ 史蒂文斯的主要罪狀是從二〇〇〇年至二〇〇六年間接受友人價值 25 萬美元的餽贈卻未據實申報，史蒂文斯在過去 40 年的參議員任內，為阿拉斯加州爭取數千億的福利，深受州民敬愛，二〇〇〇年該州並通過將最大的機場命名為 Ted Stevens Anchorage International Airport，但法院的判決立即終結了史蒂文斯的政治生命，使他在十一月的參議員選舉中落選。

² 布拉戈傑維契是塞爾維亞移民的第二代，出身寒微，曾任伊利諾州的助理檢察官、州眾議員，二〇〇二年當選州長，當年前任共和黨籍州長萊恩（George Ryan）貪污腐化，所以布拉戈傑維契競選的主軸便是要「終結州政府過去的爛賬」。這次因為美國新任總統歐巴馬（Barack Obama）在伊利諾州留下的參議員席次發生遞補問題，布拉戈傑維契被控兜售參議員職缺，並勒索數百萬美元的政治獻金，案經聯邦調查局監聽後，證據確鑿而遭到逮捕。

貳、貪污的基本概念

一、貪污的定義

貪污牽涉到很廣泛的人類行為，因此很難有一個絕對的定義。Tanzi (2000: 94-95) 指出，貪污一字來自於拉丁文動詞 rumpere，字義是「破壞」(to break)，指某些事物遭到破壞，有可能是道德、準則、規範、或行政規定等。然而，破壞規定與行政首長的「自由裁量」(discretion) 並不容易區分，還有，官員破壞規定必須要有圖利自己或他人的現象才能構成貪污。即便如此，很可能今日的賄賂需多年以後才發生利益輸送行為，這些問題都增加了貪污認定的困難。

Klitgaard (1998) 曾以下列公式描述貪污：

$$C (\text{corruption}) = M (\text{monopoly}) + D (\text{discretion}) - A (\text{accountability})$$

根據 Klitgaard 的說法，不論某項業務是公有的、私人的、甚至是營利的，任何組織或個人若對某項財貨或服務擁有壟斷能力，並且可以自由裁量誰能得到這項財貨或服務以及數量的多寡，而此支配者卻無課責顧慮，貪污就會發生。

World Bank (1997) 則將貪污定義為「濫用公職牟取個人利益」(the abuse of public office for private gain)。這也是目前貪污最常被引用的定義。「濫用公職」包括下列情況：(1)公務員接受、要求、勒索賄賂；(2)私人主動提供賄賂藉以規避公共政策和手續，並換取相對利益或利潤；(3)即便公務員本身未獲得利益，卻藉由政治酬庸或裙帶關係，使親信獲得國家資產，亦可構成貪污。

二、貪污行為的類型

Jain (2001) 將民主社會的貪污分為三類，在民選的領導者、人民、國會議員、官僚體系等四個行為者之間，產生了不同的貪污現象：

1. 重大貪污 (grand corruption)：發生的原因是民選的政府首長違背了人民的託付，利用 (exploit) 權力改變國家政策的制訂或執行，以犧牲民眾福祉來牟取個人私利。通常此種政策的改變有可能對某些群體有利，或者被認為將

來可以看出政策效果，因此，除非能直接找到賄賂證據，否則此種貪污不容易認定也難以衡量。最近台灣因「二次金改」所爆發的貪污醜聞，應該屬於這一類。

2. 官僚貪污（bureaucratic corruption）：指人民為了獲得某項服務或加快服務速度，向政府官員行賄的情形，這是最普遍的貪污現象，又稱為「小額貪污」（petty corruption）。
3. 立法貪污（legislative corruption）：是指國會議員接受利益團體的賄賂而制訂對後者有利的法案，或是經由買票（vote-buying）尋求連任。

美國公共行政學者 David H. Rosenbloom 則將貪污的行為分類如下（轉引自邱瑞忠，2002：294-295）：

1. 單方面的貪污行為，目的在取獲得物質利益者：如偷竊公物、侵吞公款、以公濟私。
2. 單方面的貪污行為，目的在取獲得權威享有者：如權威的取得、保有、擴張。
3. 涉及交易的貪污行為，目的在取獲得物質利益者：如受賄、回扣、敲詐。
4. 涉及交易的貪污行為，目的在取獲得權威享有者：如互惠關係（clientele relationships）。

聯合國更直接列舉了 10 種貪污的行為（UNDCCP, 2002）：

1. 賄賂（bribery）：賄賂涉及承諾，經由利益給付，影響公務員的行為或決策。
2. 盜用（embezzlement）：一個人被授權管理有價值的財物，卻盜竊所託管之物。
3. 欺詐、舞弊（fraud）：某項行為定意在欺騙其他人或組織，目的在牟取個人或第三者之利益。
4. 勒索敲詐（extortion）：強迫他人以金錢或有價物品換取某項作為或不作為。
5. 濫用自由裁量（abuse of discretion）：利用法律賦予的職權，給予某一群體或個人不當的特別優惠待遇，或對人採取歧視性或差別待遇，藉以換取本身利益。

6. 利用利益衝突或內線交易（exploiting a conflict of interest/insider trading）：³
違反官方所賦予自己的身份和職責，參與交易，並且從中得利。
7. 收受不法之餽贈、恩惠、或佣金（receiving an unlawful gratuity, favor or illegal commission）：公務員收受任何想和政府做生意者的有價物品。
8. 偏私（favoritism）：將資源或服務提供給具有親屬、政黨、種族、宗教關係或其他受到偏愛的團體。
9. 裙帶關係（nepotism）：擁有任命權力之首長，提名自己親戚擔任公職。
10. 非法之獻金（illegal contributions）：一團體向政黨或執政的政府提供金錢，換取免於侵犯騷擾。

綜合上述學者的看法，雖然貪污行為種類繁多，貪污也缺乏一致性的定義，仍可歸納出兩個要件：第一，行為者之一方必須具備公職身份，並握有行政資源分配的裁量權力，亦即行為者雙方若均不具公職身份，即無法構成貪污。第二，行為之後果不僅包括牟取個人的物質或非物質利益，也包括圖利第三者，也就是說，倘行政作為雖然傷害國家利益，卻未發生圖利情形，也沒有貪污的問題。由此觀之，Klitgaard 對於貪污的定義較為廣義，而世界銀行的定義「濫用公職牟取個人利益」包含了「公職」及「圖利」兩大要件，應該是最簡潔恰當的定義。

參、貪污產生的原因

貪污產生的原因很多，但從政治學及經濟學研究貪污的相關文獻中，大概可以歸納成兩大類：「文化與宗教因素」及「經濟與制度因素」。

文化與宗教因素

根據總部設在德國柏林的「國際透明組織」（Transparency International, TI）公布的「貪污指數」（Corruption Perceptions Index, CPI）來看，過去十多年來，世界各國的清廉度排名並沒有大幅度的變動，因此有學者不禁懷疑，究竟貪污是否會受

³ 利益衝突（conflict of interest）可能發生在各行各業，若發生在政府部門，是指公務員本身的利益和公眾利益發生衝突，使得公務員無法完成其職務上應盡的義務。

到當地文化（local culture）的影響，因為一個社會的實際運作往往反映出該國長期以來的發展經驗。例如南歐的義大利、西班牙、希臘等國似乎比北歐的荷蘭和英國等貪污情形更普遍，這可能是因為前者的社會充滿深厚的「扈從關係網絡」（patron-client networks），並充斥著「地區掮客」（regional brokers）負責中央與地方溝通的媒介，甚至擔任社會秩序的維持者，導致貪污機會增加（Heywood, 1997: 427）。

在亞洲國家，Scott (1972) 及 King (2000) 均曾指出扈從關係已經深植在東南亞社會當中，這種非正式的權力關係對政治利益的分配有非常顯著的影響。Dalton (2005) 和 Moriss (1997) 也曾試圖以儒家思想來解釋南韓的貪污現象，渠等認為儒家文化中的家長制（patriarchy）強調君主和父親的絕對權威以及忠、孝的美德，容易導致「送禮」和「賄賂」之間的界線模糊，同時，儒家思想也重視親屬、師生、和同鄉的情誼，這種綿密的人際關係便形成西方文化所認定的扈從關係和裙帶關係，並且造成上（尊）對下（卑）的責任，因此常見掌權者運用職權照顧部屬或親屬的現象。此外，儒家思想對人性的看法也較樂觀，強調教育和道德勸說，比較忽視法治（the rule of law）的作用，所以南韓貪污賄賂盛行，但被查獲者往往不是判刑太輕，就是獲得特赦。

在拉丁美洲國家，根據 Husted (2002) 的研究發現，貪污的程度與下列文化特質有關：(1)權力距離（power distance）：若沒有權力的人對於權力分配不均的接受程度越大，領導人便享有更多特權，貪污會越嚴重。(2)個人主義和集體主義（individualism-collectivism）：拉丁美洲國家偏向集體主義，關於婚姻、工作、宗教信仰等決定都受到家庭強烈的影響，常置家族利益於社會利益之上，若是朋友，凡事都好商量，若是敵人，則按法律處理（Anything for friends; for enemies, the law.），此種思維也會助長貪污。(3)避免不確定性（uncertainty avoidance）：拉丁美洲國家排斥不確定性，所以傾向制訂許多嚴苛的法律，但這些法律經常不切實際，也無法執行，因此實際運作上又有另一套因應作法。(4)男性或女性（masculinity-femininity）：男性文化社會看重成就與獨斷，女性文化社會重視關係與合作，因為拉丁美洲社會充滿濃厚的男性文化，導致政府與民眾重視經濟效率，對於貪污較為容忍。

至於宗教對貪污的影響，Treisman (2000) 指出，階級性強的宗教如天主教、

東正教、回教的社會中，人民比較不會挑戰掌權者，特別在回教國家政、教仍然緊密的結合，因此宗教作為監督的功能便相對薄弱。相對而言，基督教產生的背景源自於反抗國家扶持的宗教，並且較為強調平等及個人主義，所以這種文化在監督和譴責政府濫用權力方面較為積極。

二、經濟與制度因素

從經濟與制度層面探討貪污的成因，首先必須從國家對經濟干預的角度來分析，由於近代（特別是二十世紀以後）國家在經濟事務的角色不斷擴張，使得政府掌握巨大的財政資源，並且產生許多分配與管制的任務和決策，但公共選擇理論（public choice theory）卻指出個人會基於經濟理性牟取最大利益。因此，分配與管制過程無可避免地會成為公務員和私人貪污的誘因。

例如，Mauro (1997) 指出，政府的貿易限制、政府補貼、價格控制、多重外匯兌換率等措施，都會創造貪污的誘因。Begovic (2005) 認為，貪污最主要的原因是來自於違反市場機制的政府干預，而政府干預的同義詞就是管制（regulation），包括非經政府許可不得從事某些經濟活動（如進口）、複雜的法規、冗長、不透明及未說明期限的審核過程等，所以解決貪污最有效的方法便是解除管制（deregulation）。

此外，Svensson (2005) 也發現，除了印尼之外，世界上貪污情況最嚴重的國家都屬於「封閉的經濟體」（closed economies），而「封閉」的指標包括高關稅、非關稅障礙、社會主義經濟體制、國家壟斷出口、黑市猖獗等。

Gray 與 Kaufmann (1998) 指出，發展中國家公務員薪水偏低，各種風險（例如生病、意外、失業）偏高，加以缺乏失業保險制度，勞動市場不健全，這些因素均使貪污的誘因提高。此外，發展中國家政府官員裁量權太大，課責薄弱，政治缺乏競爭、監督機制不足，更助長了賄賂的情況。

Nwabuzor (2005) 認為，貧窮會助長反社會和不道德的行為，包括賄賂和收賄。此外，倘國家獲得意外之財（如原油收入遽增），但政府官員管理經驗不足，貪污便因應而生。最後，法治不健全、執法不力、種族或宗教太分歧，也可能造成貪污。

另外，根據世界銀行的世界發展報告指出，一個國家擁有豐富的天然資源也可能產生貪污及其他負面影響，特別是當國家的收入高度依賴礦物、原油、或其他天然資源的出口時，會導致大量資本流入和貨幣升值，使一般物品的出口失去競爭力，同時助長尋租（rent-seeking）行爲，造成所謂的「荷蘭病」（Dutch disease），許多發展中國家為了爭奪天然資源的利益，內戰頻仍，使得天然資源不僅未成為祝福，反而成為詛咒（World Bank, 2004: 41）。

彭立忠、張裕衢（2007）則將貪污的成因歸納為三類：(1)機會條件，指國家透過法規或制度，介入資源的分配或管制，使得公務員的裁量權擴大，產生貪腐的機會；(2)動機條件，包括薪資待遇過低，以及因為「社會順從」而放棄自己的立場，選擇與同僚一起貪污，或者因為某些人根本就漠視法律，所以發生收賄行爲；(3)低風險條件，當貪污犯評估其行爲被偵查起訴的機率非常低（原因包括缺乏健全的肅貪組織和新聞自由等），或認為可能遭受的刑罰不重時，就會有「不貪，白不貪」的動機。

有時候，民主化過程中也會牽涉許多利益分配，增加貪污的機會。Moran (2001) 指出，民主化會增進政治競爭，但也增加政治團體牟取權力的誘因，產生金錢政治、政治獻金等弊端，地方菁英更可能趁勢而起，攫取各項資源、取得政府公職、在國會裡發展派系，產生更嚴重的貪污現象。此外，當國家從威權政治邁向民主化過程中（例如後共產主義社會），有時候政府的合法性和權威性會喪失，當警察權力限縮以後，便會導致走私、經濟犯罪、組織性犯罪猖獗，使得賄賂盛行。

以上關於貪污產生原因的文獻回顧，作者認為文化或宗教因素對於貪污雖有某種程度的解釋力，但分析時必須謹慎，因為此種研究途徑基本上含有「路徑依賴」（path dependency）的概念，似乎認定扈從關係與裙帶關係是歷史發展所累積下來的包袱，難以擺脫，彷彿扈從關係與貪污是一種循環的宿命，採取這種看法最後很可能落入文化決定論（cultural determinism）的困境。例如，反駁文化決定論最典型的例子是新加坡與香港，兩者同屬儒家文化，卻都以政治清廉成為世界的模範，可見文化雖然具有某種程度的解釋力，卻不能成為改善廉政的藉口。

從經濟與制度層面解釋貪污的產生相對地較無爭議。一般而言，發展中國家普遍存在著強人政治或軍人政治的現象，各種法律與制度未臻完備，政黨政治及大眾傳播媒體發展不夠成熟，加上民眾教育程度低落，課責與監督機制薄弱。此外，為

了加速經濟成長，擺脫西方工業化國家的經濟控制，發展中國家經常採取進口替代工業（import-substitution industrialization）策略，利用關稅及貿易障礙扶植本國的幼稚工業（infant industry），同時建立國營企業控制公用事業（public utilities）及重工業，並且實施進出口及外匯等各項管制措施，由於此類政策涉及資源的壟斷與分配，因此無可避免地會產生貪污問題。因此，比較能解釋貪污產生原因的應該還是經濟與制度因素。

肆、貪污的影響

貪污對經濟成長究竟是利或弊？此問題乍聽之下頗具煽動性，事實上，經濟學家對於這個問題確實有不同看法。有關貪污對經濟發展的功能有兩種極端的認定，分別是破壞作用（sand the wheels）和促進作用（grease the wheels）。一九六〇年代曾有某些現代化理論（modernization theory）的學者認為貪污可以促進經濟發展，因為開發中國家政府普遍缺乏效率，阻礙外國投資的進行，賄賂恰可以當作潤滑劑（lubricant），用以減少不必要的繁瑣手續（red tapes），加快行政流程，從而促進投資效率和經濟成長（Heywood, 1997）。

此外，過去也有學者對於南韓及印尼等國家貪污與經濟成長並存的現象提出解釋，認為經濟學上的租（rent）可區分成幾種，並且產生不同的效果，有些租若搭配高素質的官僚系統（如南韓），是可能促進經濟成長的（Khan, 2000）。在印尼，蘇哈托（Suharto）統治時期貪污情況雖然嚴重，但他大權獨攬，能夠把貪污控制在一個讓投資者可以容忍的限度，蘇哈托負責統籌分配貪污所得的利益，加以他握有強力的監控機制，一般官員不敢私自向商人收取利益，這種高度的中央集權解決了其他國家難以克服的「代理問題」（principal-agent problem），不僅有效遏阻了小型私人貪污，極大化了整體貪污利潤，也提供了外國投資者一條可依循的遊戲規則，這是過去印尼貪污與經濟成長得以共存的關鍵（MacIntyre, 2003）。不過，一九九七年亞洲金融危機發生時南韓和印尼同時受到重創，使得學者們不得不重新檢討貪污對金融體制及經濟發展所帶來的傷害。

事實上，近年來的實證研究已顯示貪污對經濟成長是破壞性的。例如，Mauro (1997) 指出，貪污會導致投資減少、經濟成長趨緩、政府稅收短少、公共設施和

服務品質降低、政府支出比例不當、並且誘導有才幹的人停止生產性工作，轉而從事貪污行為牟利。Gray 與 Kaufmann (1998) 發現，貪污會增加經濟上的交易成本和不確定性，導致經濟缺乏效率，並助長尋租活動，扭曲產業發展的優先順序和技術的選擇。貪污也會迫使企業從事地下經濟，使政府稅收短少，削弱政府提供公共財的能力，由於稅賦不公平，小企業反而納稅更多，嚴重損害國家的正當性 (legitimacy)。

Meon 與 Sekkat (2005) 蒐集 71 個國家自一九七〇到一九八八年的資料分析後證明，貪污與政府治理的品質不佳確實會降低平均國民所得成長率。Olken (2006) 發現，貪污斷傷發展中國家政府的重分配政策，例如印尼至少有 18% 的糧食在分配的過程中遭到竊取而流失。Tanzi 與 Davoodi (1997) 的研究也顯示，貪污會導致公共投資增加，但政府在運作管理上的支出卻相對減少，同時公共設施的品質也會降低（例如道路品質不佳、停電情形嚴重等）。

至於貪污對政治穩定與政府治理有什麼影響，Johnston (1999) 認為貪污會威脅政治參與及政治制度，當政府腐敗缺乏效率時，人才會逐漸流失，民眾對政治則產生疏離感，導致移民、資金外流嚴重，並發生政治菁英選舉時買票舞弊，政治獻金毫無規範等各種亂象叢生。

世界銀行衡量政府治理所採用的「治理指標」(The Governance Indicators) 包括：意見表達的保障與課責的建立、政治不穩定與暴力事件發生的頻率、政府效能、管制性負擔的多寡、法治的建立、貪污控制的情形等。許多研究已顯示良善治理 (good governance) 與平均國民所得和國家競爭力密切相關，而貪污正是良善治理的最大殺手 (Kaufmann, 2006)。

一個治理不良、貪污腐化的政府往往缺乏監督，政治菁英藉獨佔及管制性政策牟取私利，一旦經濟的表現與公共服務的提供無法滿足民眾的期待時，便會產生正當性危機 (legitimacy crisis)，為了鞏固政權，執政者必須壓制人權和意見表達的自由，如此反而造成政治不穩定、暴力及恐怖主義猖獗、軍事政變或政府更迭頻仍，直到新的領導者上台，雖然暫時能控制情勢，但相同的治理模式會重複出現，形成一種惡性循環。因此，促進良善治理的首要工作之一便是消除貪污。

伍、消除貪污的途徑

Ades 與 Di Tella (1997) 曾經提出三種消除貪污的途徑—律師途徑、商人途徑、及經濟學家途徑，本文將採用上述架構並補充第四種—公良途徑，同時參考亞洲鄰國的經驗，來探討政府對抗貪污可努力的方向。

一、律師途徑 (lawyer's approach)

Klitgaard (1998) 指出：貪污不是激情的產物，而是一種經過計算的犯罪行為，所以打擊犯罪需要設計一套更好的制度。的確，世界上不是沒有誠實正直的人，但是人們往往很難拒絕誘惑，特別是當行為的利益遠超過代價時，犯罪的機會就會提高，因此，採取律師方法的理由即在提高犯罪者的被抓到的風險和面對的刑責，也就是制訂完善的法律並確實執法。

首先，打擊貪污必需破除傳統上「刑不盡太夫」的印象，藉由法辦幾位具有指標意義的人物來樹立司法威信，如同 Klitgaard (1998) 所建議的「烤幾條大魚」(frying a few big fishes)。例如，香港的廉政公署 (Independent Commission Against Corruption, ICAC) 於一九九四年三月成立，隔年一月即將涉及貪污而退休的香港總警司彼德葛柏 (Peter Fitzroy Godber) 從英國被引渡返港受審，最後葛柏被判入獄 4 年。

此外，新加坡的貪污調查局 (Corrupt Practice Investigation Bureau, CPIB) 也曾於一九八六年調查國家發展與建設部長鄭章遠受賄案，鄭氏參與新加坡建國，並推行「住者有其屋」計畫，功勳卓著，案發後他向李光耀求情未果，最後畏罪自殺。這兩件案子都為香港和新加坡的肅貪機構樹立了威信，並且贏得民眾對於肅貪機構的信任。

在韓國，全斗煥總統和盧泰愚總統在卸任後也都因為貪污分別被判處死刑和 22 年半的徒刑，兩人後來因為金大中總統的特赦而得以出獄，但已經達到嚇阻的作用。這次美國檢察官鐵面無私，偵辦了阿拉斯加州聯邦參議員史蒂文斯和伊利諾州州長布拉戈傑維契，可說是再一次確立了政府的司法威信。

其次，建立獨立的肅貪機構應該有助於打擊貪污犯罪。根據 Quah (1999) 的分析，亞洲國家的肅貪機構可歸納為三類，第一類是有反貪污法律但無獨立的肅貪機構（如蒙古），第二類是有法律和數個肅貪機構，卻無決心執行（如印度和菲律賓），第三類是有詳盡的法律，且有單一獨立的肅貪機構負責執法（如香港和新加坡）。如果參考亞洲國家最近的經驗，已經慢慢朝向第三類發展，例如，南韓在二〇〇二年成立了「南韓國家清廉委員會」（Korea Independent Commission Against Corruption, KICAC），印尼也在二〇〇三年成立了「消滅貪污委員會」（Corruption Eradication Commission），顯然地，台灣目前仍然缺乏一個獨立的肅貪機構，這是未來政府可以思考的課題。

目前我國肅貪的機構包括監察院、法務部（檢察、調查、政風）、警政署（督察）、國防部（監察）等，貪污案件的調查與起訴主要還是法務部的執掌，而法務部長的提名與任命卻無法擺脫政黨的影響，未來政府倘設立專責獨立的肅貪機構，建議能夠貫徹行政中立。

環顧各國的檢察體系，其獨立性常遭質疑，例如，南韓的檢察體系經常被總統用來作為打擊政敵的工具，執政黨經常用不公平、選擇性的態度來報復政治對手的貪污案件，但對於自己的親信則太方地給予豁免權，因此檢察官的獨立性影響反貪污的效果甚巨（Ehrlich & Kang, 2002: 38）。

相反的，香港的廉政公署係直接對香港特別行政區的行政長官負責，廉政公署本身擁有獨立的人事權，不隸屬香港公務員體系，不受公務員條例約束，也不受其他部門的指令和控制，如此便可免除辦案時的行政干預。同樣的，新加坡的貪污調查局也只對總理負責，但總理不能干預該局的調查工作，其肅貪的獨立性深受民眾肯定。

除了獨立性的確立，調查權也是關鍵，南韓的國家清廉委員會（KICAC）本身並無調查權，對於貪污檢舉案件的處理是移送給相關調查機關處理，因此可能發生延誤辦案情形，連帶影響肅貪效果。反之，香港廉政公署和新加坡的貪污調查局雖然不是檢察機關，但都擁有極大的調查權力，甚至凌駕檢察官之上，香港廉政公署無須搜索票即可進行調查、搜查、扣押、沒收、強迫公布資訊、限制出境、扣押旅行文件、逮捕、拘留等，調查員擁有先進的配備，加上臥底制度，令貪污者聞風喪膽。

同樣的，新加坡的「貪污預防法」（Prevention of Corruption Act）也授權貪污調查局逮捕和搜查的權力，檢察官亦可授權貪污調查局調查任何銀行帳戶，包括公務員及其眷屬的銀行帳戶（Quah, 1999）。因此，我國未來如設立專責的肅貪機構，應該賦予其實質的調查權，才能發揮摘奸發伏的功效。

打擊貪污的第三項工作是落實公務員財產申報，新加坡規定公務員必須申報財產和投資，包括配偶和未成年子女，除此之外，還有一項獨特的「無債務宣誓」，因為公務員倘有債務，便很容易陷入金錢的試探，受賄的可能性也相對提高（謝立功、董顯惠，2005）。台灣近年來媒體常有軍公教人員因爲欠地下錢莊或卡債而瀆職犯案的報導，未來政府似可參照新加坡作法，要求公務員對債務作更明白的交代。

香港廉政公署成功的另一個因素在於，法律對於貪污的定義不明確時，由廉政公署認定。如果一個人擁有數目不合理的錢財，或是生活水準太高，顯然非其工作所得能夠負擔，又無法在法庭上合理交代，廉政公署就認定此人有貪污嫌疑（Lo, 2001）。

打擊貪污的另一項重要工作包括檢討舉報制度，特別是單位內部職員（whistleblower），除了提供合理的獎勵以外，也要落實檢舉人的保護，例如南韓的「反貪污法」中對於檢舉人身份的保護、工作權的保障、檢舉獎金的額度均有明確規定，國家清廉委員會於必要時得請警政署保護檢舉人，洩漏檢舉人身份則會遭到判處三年以下徒刑或一千萬韓幣以下的罰鍰（第五十一條之二）。還有，爲提高貪污案件的檢舉率，檢舉人可獲得實質獎金，如果政府得以追回失去的財務損失，檢舉人還可獲得 4% 到 20% 不等的獎金（但以不超過二十億韓幣爲上限）。類似獎勵制度亦可作爲我國肅貪工作參考。

最後，政府必須定期檢討各類肅貪法律，以符合實際狀況，以南韓爲例，刑法對貪污案件刑期很輕，例如公務員利用職權貪污刑期只有二到三年，而刑法規定三年以下有期徒刑可以緩刑，導致貪污罪犯均得以申請假釋出獄。此外，刑法和最高法院對送禮與賄賂認定亦缺乏標準，根據刑法規定，對公務員的賄賂必須被證明有「對價關係」（quid pro quo）才能定罪，否則只能算是單純送禮，並不構成犯罪，導致許多貪污案件最後都獲得不起訴處分（Ehrlich & Kang, 2002）。

最近立法院有意修改「貪污治罪條例」第十一條條文，增訂公務員未違背職務

受賄，行賄者也要課以三年以下有期徒刑，併科行賄金額二倍以下罰金，這是針對近來偵辦各類弊案發現對於企業行賄無法可罰的司法死角而修法，所以又稱為「抓紅包條款」（蔡佩芳，2008）。

其實這項立法修正案的精神呼應了近來國外關於貪污的理論，例如，有別於其他學者強調公部門在貪污的角色，Kaufmann（2006）將貪污的定義擴大為「公共政策的私有化」（the privatization of public policy），他認為許多企業會透過政治獻金影響政府的政策、法律、管制措施、採購等等，因此貪污的責任是政府與民間必須共同承擔的。未來「貪污治罪條例」的修正若能通過，將對台灣的送紅包文化產生一定的嚇阻作用，也可避免貪污者因「對價關係」難以確立而逍遙法外的情形一再發生。

綜上所述，律師途徑旨在建立制度，制訂法規、貫徹執法，目的在提高犯罪者的被抓到的機會和刑責，使人不敢貪。然而，嚴刑重罰的成效畢竟有其限制，正如孔子所言「道之以政，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格。」因此，政府必須採用其他輔助途徑共同消除貪污。

二、商人途徑（businessman's approach）

採用商人途徑的邏輯是要以提供經濟誘因，例如提高公務員薪資和獎金，以換取公務員的清廉。例如，瑞典在十七和十八世紀曾經被認為是歐洲貪污最嚴重的國家，十九世紀末期經由提高公務員待遇和各項解除管制措施以後，如今瑞典在全球清廉度的評比始終是名列前茅（Svensson, 2005: 32）。

新加坡在殖民時期貪污情形相當嚴重，最主要的原因也是公務員薪水太低，特別是低階公務員。自從人民行動黨執政以來，便致力於縮短公私部門待遇的差距，如今新加坡公務員的薪水比民間企業高，因此能吸引菁英留在政府部門（Quah, 2001）。不過，權利與義務必須並存，例如，法律規定公務員不得接受餽贈，在特殊狀況下，若要保留禮物，需交由財政部委任的估價師估價，再根據價格買下（謝立功、董顯惠，2005）。此外，新加坡貪污處罰嚴厲，可罰款 10 萬元新幣，追繳貪污所得，監禁 5-7 年，並取消退休金和公積金（Quah, 1999）。

不過，根據一些經濟學家的實證研究顯示，改善薪資與貪污減少並無直接的關連性（Treisman, 2000; Rauch & Evans, 2000），要減低貪污，除了提高公務員待遇

之外，必須加上其他條件，例如功能強大的執法和監督機構，但倘若一個國家的貪污已經制度化以後，前述兩項條件都難以維持，所以提高薪水便失去效用（Svensson, 2005）。

以我國目前的實際情況，公務員待遇並非貪污的關鍵，理由如下：第一，我國政府機關與民間企業員工薪資相距不大，每逢政府進用人員時均吸引大批優秀人才報考，在經濟不景氣時，更能凸顯政府機關工作保障的優點，所以公務員不應該再以薪資高低作為貪污的藉口。

第二，若以 Jain (2001) 對於貪污的分類來看，民選政府首長的「重大貪污」(grand corruption)，和立法委員與利益團體之間所產生的「立法貪污」(legislative corruption) 均與薪資待遇無關，要解決這兩種貪污現象，比較有效的方法應該是採取律師方法起訴偵辦指標性人物，或是採取經濟學家方法，減少政府管制及增加市場競爭性。至於一般公務員的「官僚貪污」(bureaucratic corruption)，目前台灣的行政手續已經相當透明和簡化，幾乎很少有稅務、戶政、警察機關等承辦人員向民眾索賄的例子，比較常見的是工程和司法弊案，公務員除了收賄以外，往往也接受廠商的性招待。其實，台灣男人喜歡在情色場所中經由杯觥交錯而達成交易的文化由來已久，這種陋習與公務員薪資高低並無關係，它其實反映出個人價值觀的錯謬以及社會物化女性身體的結果，要改善這種情形，必須加強社會整體的教育和公務員的內部管理。

第三，除了有形的誘因如薪水和獎金之外，政府也應致力於提升公務員的無形誘因，例如生涯發展、升遷管道、名譽等，若由心理學家馬斯婁 (A. H. Maslow) 所提出的「需求層級理論」來看，調高薪水待遇僅能滿足第一類的生理需求及第二類的安全需求，提高公務員的士氣和榮譽感，則可滿足第四類對尊嚴的需求及第五類自我實現的需求，因此，政府必須更加重視公務員的生涯規劃、升遷的公平性與進修管道的多元暢通，使公務員願意委身投入，並且養成不齒貪污的正確心態。

三、經濟學家途徑 (economist's approach)

經濟學家途徑的理論基礎是增加市場的角色和競爭性，減少一些可能被公務員用來牟取利益的交易過程，例如增加顧客獲得服務的管道、增進交易的透明度、政府資訊公開、降低貨物進口的關稅、解除管制、取消獨佔利潤等等。

經濟學家普遍認為，若官員有權壟斷或控制公共服務的數量，如執照、護照的核發等，貪污機率便會增加。同樣的，若市場缺乏競爭，不僅會使企業獲得超額利潤，也會使稅務員、管制員、供應商等因獲得機會控制企業而得利。此外，當國家經濟由少數企業所把持，或國內企業被關稅保護免於外國競爭，或政府採行產業政策（industrial policy）時，貪污情形都較嚴重，所以政府若想抑制貪污，首先必須開放貿易，使國內市場更具有競爭性，特別是當國家政治或司法制度尚未健全時，市場競爭性對於控制貪污效果更為顯著（Ades & Di Tella, 1997）。

有時候將具有公權力的政府業務委託民間辦理也可改善貪污。例如，過去二十年來，有超過 50 個發展中國家委託外國公司進行「進口裝運前檢驗」（pre-shipment inspection of imports, PSI），在貨物離開港口以前，由外國檢驗員負責關稅分類（tariff classification）與貨物內容的估價，再將結果送交委託的政府作為徵收關稅的依據，根據 Yang (2008) 的研究顯示，實施 PSI 的國家進口關稅收入均有明顯的增加。

因此，政府應定期檢討法規，刪除不必要的行政流程以減低貪污發生的機會，例如，南韓國家清廉委員會（KICAC）自二〇〇六年四月起正式推動「貪污影響評估」（Corruption Impact Assessment），檢討現行各類法律和行政命令是否有不合時宜、不切實際的情形。此外，政府機關在提出法律案或公布行政命令之前，必須進行「貪污影響評估」，檢查條文規定是否含有造成貪污的可能因素，在 KICAC 完成評估以後，法律或行政命令尚需送交「管制措施改革委員會」（Regulatory Reform Committee）審查，刪除非必要的管制措施，最後才送交「政府立法部」（Ministry of Government Legislation）進行審查（KICAC, 2005），未來我政府在行政革新上似可參考南韓的經驗。

推動電子化政府（e-government）也可以促進政府資訊的公開化，防止公共政策及公共採購遭到少數人把持，例如，南韓的首爾市政府（Seoul Metropolitan Government）自一九九九年起已啓用「提升市民網路申請程序系統」（Online Procedures Enhancement for Civil Applications, OPEN），透過網路，民眾可查詢各類申請案件的程序與進度，有效減少關說與賄賂的機會。南韓的政府採購局（Public Procurement Service）也自二〇〇二年起啓用「政府電子化採購系統」（Government e-Procurement System, GePS），各項政府採購與招標的程序與資訊，以及繳款的手

續，均透過網路完成，該項政策不僅增加政府採購的透明度和競爭力，也節省了政府辦理採購所花費的行政成本。

採取經濟學家途徑降低貪污機會，主要的措施包括經濟自由化與行政革新，考量的層面在效率的提升，一般而言爭議性較低，也較易凝聚共識，因此政府可以加快改革的腳步，在經濟上進一步解除不必要的管制，增加市場的競爭性，在行政上繼續簡化作業流程，並且致力於推動電子化政府及決策透明化，如此將可促進廉能政治。

四、公民途徑（citizen's approach）

公民途徑的核心理念在透過教育、宣傳等方式，喚醒民眾重視自己的權益，拒絕接受貪污。近年來，國際社會已經開始建議透過增加民眾參與，在地方和社區形成一股監督貪污的力量，例如世界銀行二〇〇四年的世界發展報告的主要觀念便是「把窮人置於公共服務的中心，讓他們有能力監督和懲罰服務提供者，擴大他們在決策過程中的發言權」（World Bank, 2003: 1），這種思考的邏輯是因為社區民眾直接受益於公共政策，所以他們比政府官員更有誘因去監督公共服務的品質。

目前全球化的浪潮幾乎已將民主、人權、責任、清廉、透明等觀念散播到每個國家社會中，上述概念也逐漸成為一種普世價值，沒有一個國家人民願意生活在一個貪腐無效率的環境中，所以市民社會形成（包括自由獨立的媒體），已經成為反貪污的另一項有力工具。

推動反貪污最力的世界銀行和國際透明組織等近年來不斷強調市民社會在推動反貪污的作用，例如，世界銀行鼓勵市民、非政府組織、工會、商會、智庫、甚至宗教團體在打擊貪污上扮演更積極的角色。而國際透明組織本身就是一個非政府組織，它在全世界超過 90 個國家中設有分會（national charters），每年公布的「貪污指數」（Corruption Perceptions Index, CPI）和「賄賂指數」（Bribe Payers Index, BPI）更是世界各國產、官、學界最重視的指標。

市民社會，根據 Larry Diamond 的定義是「一個公開的、自願的、自生的、有組織的社會生活領域，此領域至少有部分是靠自我維持，獨立於國家之外，且有一套法律秩序和共同價值來加以維繫」（Diamond, 1999: 221）。市民社會涵蓋了各種

正式或非正式組織，包括經濟組織（如工商業組織與網路）、文化組織（如宗教團體和不同種族）、資訊和教育組織、利益團體、其他關切人權、少數民族、消費者利益、選舉監督等團體（Diamond, 1999: 222）。

成熟且充滿活力的市民社會往往可促進政府施政績效，或形成改革的動力，以南韓為例，民間組織向來積極參與政治改革，在推動反貪污的過程中，許多重要的立法過程如防止洗錢法、金融交易系統使用本名規定、公務機關資訊公開法、行政程序法等，民間組織都曾扮演推動者的角色。此外，民間組織亦積極監督賄選、抵制有貪污紀錄的候選人、監督政府預算、評估企業的道德規範等工作，對政府肅貪的政策產生一股良性的壓力（You, 2003）。

在公共教育方面，香港的廉政公署設有「社區關係處」，也經常拍攝高水準的宣導短片在電視媒體播放，並且製作電視劇如「廉政行動 2007」，邀請知名演員演出，一方面教育民眾反貪污，另一方面也藉機塑造廉政公署的形象。

台灣自民主化以來，市民社會已經發展到成熟的階段，社會上已經形成幾個具有公信力的非營利組織，例如消費者文教基金會對於消費者權益的保障和專業的影響力已獲各界肯定，可惜的是至今仍未產生具影響力的民間司法改革或反貪污組織。二〇〇五年底台灣曾經出現過由泛紫聯盟與多個民間司法改革團體組成的「反貪腐行動聯盟」，但最近卻很少聽到該聯盟的消息。二〇〇六年，前民進黨主席施明德發起倒扁運動，曾經引發社會上一股反貪腐的浪潮，但由於政治上的藍綠對峙，反貪被認為是反扁，導致反貪腐的熱情很快就消退了。

我們期待未來台灣民間也能產生一個具有公信力並廣受民眾支持的非營利組織，負責反貪污和監督政府施政，同時提供公共論壇的空間，針對各類政府施政弊端邀請學者專家舉行座談，定期舉辦民意調查公布政府各機關的清廉指數，並且設立投訴信箱，提供民眾舉發各類弊端，藉以督促政府、企業、銀行、醫院等與民眾利益密切相關的單位朝向更透明的方向邁進。

陸、外國制度在我國的適用性

綜合上述討論，近年來亞洲鄰國在肅貪工作的努力可歸納如表 1：

表1 亞洲鄰國主要肅貪措施

途 徑	具 體 措 施
律師途徑	<ul style="list-style-type: none"> ● 法辦指標性人物產生嚇阻作用（新加坡、香港、韓國） ● 建立獨立的肅貪機構（新加坡、香港、印尼） ● 賦予肅貪機構強力的調查權（新加坡、香港） ● 落實公務員財產申報（新加坡） ● 要求公務員無債務宣誓（新加坡） ● 鼓勵內部舉報制度（韓國） ● 制訂嚴格的肅貪法規（新加坡）
商人途徑	<ul style="list-style-type: none"> ● 提高公務員待遇（新加坡） ● 提昇公務員士氣、促進升遷的公平性
經濟學家途徑	<ul style="list-style-type: none"> ● 增加市場競爭、自由貿易、解除管制、取消獨佔（新加坡、香港、韓國） ● 實施民營化、政府業務委託民間辦理 ● 簡化行政流程（韓國） ● 推動電子化政府、促進政府資訊公開化（韓國） ● 啓用電子化採購與招標系統（韓國）
公民途徑	<ul style="list-style-type: none"> ● 加強公民廉政教育與宣傳（香港） ● 定期舉辦清廉民意調查（香港、韓國） ● 鼓勵公民及非政府組織參與反貪（韓國）

資料來源：作者自行整理。

雖然本文列舉國外的相關制度或作法並建議我國政府可以參考或學習，但由於每個國家的發展經驗不同，作者也認知到零散地移植他國嚴格的作法，拼裝以後未必能產生最佳的政策結果。⁴ 例如，新加坡和香港向來以嚴厲的「律師途徑」來打擊貪污，但某些措施卻未必適用於已經民主化的台灣社會。

以新加坡為例，雖然是世界上最清廉的國家之一，但政府嚴格控制媒體，採取嚴刑峻罰，儘管飽受國際特赦組織（Amnesty International）的批判，領導人卻不在

⁴ 作者感謝匿名的審查委員提出這項意見。

乎，反而極力捍衛「亞洲價值」（Asian values），抨擊西方式的民主。

新加坡自天一九六五年脫離馬來西亞聯邦獨立以後，便由人民行動黨執政至今，其內閣制造成行政權獨大，立法權和司法權則相對較弱，由於新加坡缺乏政黨輪替和新聞自由，因此，成立獨立的貪污調查局可以制衡行政機關，並且確保公務員的廉潔。

同樣的，香港也有特殊的發展經驗，在一九九七年以前它是英國的殖民地，政治權力完全集中在英國政府任命的總督手裡，行政系統則由一群文官運作，完全沒有民選的部會首長可以監督或控制文官系統。至於議會則是由資深的政府官員經由任命方式所組成，因此，過去的香港的廉政公署可以說是在一個威權的體制下運作。

事實上，Lo (2001) 亦指出，廉政公署的權力太大，並不對立法機關負責，只對特區首長負責，這在許多民主國家中是不可能的，如何避免權力不當使用將是一大挑戰。其次，香港民主化以後，公民自由 (civil liberties) 與社會秩序 (social order) 之間如何找到平衡點，也是未來必須思考的問題。

由於新加坡與香港都不算民主國家，所以社會上可以容忍反貪污措施侵犯人權和隱私權，但是台灣已經邁向民主化，必須在公共利益與私人權利之間找到平衡點，一方面制訂有效的法律打擊貪污，同時又不至於犧牲人權。

儘管在「律師途徑」方面我國未必需要全然仿效其他國家較為嚴格的措施，政府仍應持續檢討相關法律與制度，落實執法以嚇阻貪污行為。在其他途徑方面，政府可採取更積極的作法，例如在「商人途徑」方面，除了檢討公務員待遇之外，可提高公務員的士氣和榮譽感，重視其生涯規劃和促進升遷的公平性，使公務員不必貪污。在「經濟學家途徑」方面，政府可加速經濟自由化的腳步、解除不必要的管制措施，簡化各類行政手續，推動政府資訊公開化、政府採購及公共工程招標透明化等，已減少貪污機會。最後，在「公民途徑」方面，政府應致力於公共教育，定期舉辦具有公信力的貪污調查或評比，藉以喚起民眾反貪的意識，並且鼓勵非政府組織共同參與肅貪工作。

柒、結論

貪污在經濟上會妨礙經濟成長、減低公共建設的品質、造成政府收入短少、民間投資卻步，在政治上，貪污會傷害政府的正當性、影響政府效能、造成人才外流、政治不穩定、法治不彰、暴力橫行，因此反貪污已經成爲一股全球的運動。

貪污是一個不分國家、不分文化的現象，打擊貪污可以同時或交互使用律師、商人、經濟學家、公民等途徑，不過制度固然重要，但關鍵還是在於社會大眾如何對待貪污行為，以菲律賓為例，過去的馬可仕總統（Ferdinand Marcos）在一九八六年下台後與第一夫人伊美黛（Imelda Marcos）流亡至美國夏威夷，雖然馬可仕在位時極度獨裁與貪腐，但是伊美黛於一九九一年獲准返國後參加一九九二年的總統選舉，仍然獲得第五高票，並於一九九五年在其故鄉 Leyte 省當選眾議員，其子 Ferdinand Marcos, Jr. 也在馬可仕的家鄉 Ilocos Norte 省當選眾議員，後來更當選 Ilocos Norte 省長，女兒 Imee R. Marcos 也在 Ilocos Norte 省當選眾議員。

相對而言，最近美國阿拉斯加州聯邦參議員史蒂文斯因為財產申報不實被判有罪，以及伊利諾州州長布拉戈傑維契因索賄遭到逮捕的案例顯示，儘管史蒂文斯的威望與資歷在參議院和阿拉斯加州均無人能比，但是司法機構對於其犯罪處置明快，毫不寬貸。同樣的，布拉戈傑維契政治生命已經終結，亦絕無可能東山再起，所以美國能成為世界強國，是因為社會不可能容忍貪污行為。

社會上越有錢的人越有足夠資源用來賄賂，越有錢的人也越想利用影響力累積更多的財富，期待政府拿出決心與魄力，衡量我國國情，運用前述所討論的各種途徑，制訂一套完整的肅貪政策，使台灣的經濟成就與民主化果實在清廉政治的基礎下得以確保。

參考文獻

- 邱瑞忠（2002）。行政官僚貪污防治之途徑：行政倫理之思考。行政管理論文選輯，第 16 輯，頁 285-316。
- 彭立忠、張裕衢（2007）。華人四地貪腐程度之比較：以『貪腐成因』為分析途徑。公共行政學報，第 24 期，頁 103-135。
- 蔡佩芳（2008）。國民黨推抓紅包條款，加重行賄罪。2008 年 12 月 7 日取自聯合新聞網，網址：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATI/4633232.shtml>。
- 謝立功、董顯惠（2005）。新加坡防制貪污之組織與作法簡介。海巡，第 14 期，頁 45-51。
- Ades, A., & R. Di Tella (1997). The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. *Political Studies*, 45(3): 496-515.
- Begovic, B. (2005). *Corruption: Concepts, Types, Causes, and Consequences*. Washington, DC: Center for International Private Enterprise.
- Dalton, B. M. (2005). Corruption in Cultural Context: Contradictions within the Korean Tradition. *Crime, Law & Social Change*, 43(4-5): 237-262.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Ehrlich, C. P., & D. S. Kang (2002). Independence and Corruption in Korea. *Columbia Journal of Asian Law*, 16(1): 1-69.
- Gray, C. W., & D. Kaufmann (1998). Corruption and Development. *Finance & Development*, 35(1): 7-10.
- Heywood, P. (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies*, 45(3): 417-435.
- Husted, B. W. (2002). Culture and International Anti-Corruption Agreements in Latin America. *Journal of Business Ethics*, 37(4): 413-422.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121.
- Johnston, M. (1999). *Corruption and Democratic Consolidation*. Paper presented at Conference on Democracy and Corruption, Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies, Princeton University.

- Kaufmann, D. (2006). Myths and Realities of Governance and Corruption. In A. Lopez-Claros, M. E. Porter, & K. Schwab (Eds.), *Global Competitiveness Report 2005-2006* (pp.81-98), The World Economic Forum.
- Khan, M. H. (2000). Rent-Seeking as Process. In M. H. Khan, & J. K. Sundaram (Eds.), *Rent, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (pp.70-144). New York: Cambridge University Press.
- KICAC (2005). *KICAC Annual Report 2005*. Seoul, Korea: Korea Independent Commission Against Corruption.
- King, D. Y. (2000). Corruption in Indonesia: A Curable Cancer? *Journal of International Affairs*, 53(2): 603-624.
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. *Finance & Development*, 35(1): 3-6.
- Lo, J. M. K. (2001). Controlling Corruption in Hong Kong: From Colony to Special Administrative Region. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9(1): 21-28.
- MacIntyre, A. J. (2003). *Institutions and the Political Economy of Corruption in Developing Countries*. Paper presented at the Workshop on Corruption, Stanford University.
- Mauro, P. (1997). *Why Worry about Corruption?* Washington, DC: International Monetary Fund.
- Meon, P.-G., & K. Sekkat (2005). Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth? *Public Choice*, 122(1): 69-97.
- Moran, J. (2001). Democratic Transitions and Forms of Corruption. *Crime, Law, & Social Change*, 36(4): 379-393.
- Morriess, P. (1997). Roh Regrets: Leadership, Culture and Politics in South Korea. *Crime, Law & Social Change*, 28(1): 39-51.
- Nwabuzor, A. (2005). Corruption and Development: Initiatives in Economic Openness and Strengthened Rule of Law. *Journal of Business Ethics*, 59(1-2): 121-138.
- Olken, B. A. (2006). Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia. *Journal of Public Economics*, 90(4-5): 853-870.
- Quah, J. S. T. (1999). Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to Be Learnt. *Asian Review of Public Administration*, 11(2): 71-90.
- Quah, J. S. T. (2001). Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? *Jour-*

- nal of Contingencies and Crisis Management*, 9(1): 29-35.
- Rauch, J., & P. Evans (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 119(2): 679-705.
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66(1): 91-113.
- Svensson, J. (2005). Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3): 19-42.
- Tanzi, V. (2000). *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Tanzi, V., & H. Davoodi (1997). *Corruption, Public Investment, and Growth*. Paper presented at the 53rd Congress of International Institute of Public Finance, Kyoto, Japan.
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, 76(3): 399-457.
- UNDCCP (2002). *Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Tool Kit*. New York: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention.
- World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2004). *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. Washington DC: World Bank.
- Yang, D. (2008). Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Customs Reform. *Journal of Law and Economics*, 51(1): 25-57.
- You, J.-S. (2003). The Role of Civil Society in Combating Corruption in Korea. Retrieved November 10, 2008, from <http://irps.ucsd.edu/assets/003/5293.pdf>.

How to Eradicate Corruption: The Analysis of Four Approaches

Cheng Wang*

Abstract

Anti-corruption has become a global trend in recent years. First, this paper discusses the concepts, causes, and consequences of corruption. Then it uses the lawyer's approach, the businessman's approach, the economist's approach, and the citizen's approach to analyze the measures of corruption eradication. Although other countries have employed these approaches and effectively reduced corruption, their success might be achieved at the expense of social costs. Therefore, this paper advises the government to adopt measures in accordance with the country's circumstance in controlling corruption. On the lawyer's approach, the government should review its institutions and laws, and enhance law enforcement to deter corrupt behaviors. On the businessman's approach, the government can increase public servants' morale and honor, focus on their career planning, and ensure the fairness of promotion. On the economist's approach, the government can reduce the opportunities of corruption by conducting economic liberalization and administrative reform. The practical measures include deregulation, the simplification of administrative process, and the promotion of transparency of public information and procurement via e-government. Finally, on the citizen's approach, the government should devote itself to public education and conduct survey regularly so that the public awareness of corruption can be aroused. It

* Assistant Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

can also encourage non-governmental organizations to participate in fighting against corruption.

Keywords: Corruption Perceptions Index (CPI), rent-seeking, patron-client networks, nepotism, good governance

DOCUCOM PDF Trial
www.pdfwizard.com

公務倫理思維及其實踐行動的再思考

—從人性假定出發*

許立一**

《摘要》

公共行政人員的行動必然受到個人價值和信仰的影響，而合於公平正義的價值體系正是公務倫理應被填充的內容，此即本文所欲論述之內涵。本文首先闡述公共行政主流論述—管理主義對於行政人員的人性假定，進而剖析其導引之公共行政人員倫理思維和實踐行動的限制。其次根據前述反思，重塑公共行政人員的人性假定。最後，依據重塑的人性假定，勾勒公共行政人員所應採取的宏觀倫理思維及其實踐行動。

[關鍵詞]：公共行政人員、公務倫理、人性假定、主動的一社會的自

投稿日期：97年11月30日；接受刊登日期：98年1月7日。

* 作者感謝二位審查人不吝斧正本文，並惠賜此一主題後續研究寶貴的多元思考方向。

** 國立空中大學公共行政學系副教授。

壹、前言

主流的公共行政論述為管理主義（managerialism），所謂公共行政當中的管理主義（managerialism）意指一種信念：相信對於公共行政的理解僅需採取管理的途徑為之，公共行政的改革唯賴管理技術的精進，並將公共行政的內涵等同於公共管理（public management）。質言之，公共行政之管理主義意味著，公共行政所面臨的困境，乃是肇因於公共組織與政策之管理不善所致，因此解決之道在於管理思維的轉換和技術的精進之上。進而，在管理主義的觀念之下，公共行政的重心乃是如何以理性的規劃和效率的控制為手段，強化公共組織與政策之管理的內涵與效果，以解決實務上的困境。並且，管理主義的支持者相信，公、私部門在達成目標的手段上，並無二致，所以公共行政所運用的知識和工具，可以完全師法企業（businesslike）。管理主義對於公共行政實務的貢獻有目共睹，但仍有其限制。從價值的角度論，管理主義使公共行政陷於效率的追求，¹ 公行政人員是追求組織效率的工具，因此對於公行政人員的人性假定（assumption of human nature），不是隱含了命定論（determinism）就是採取了原子論（atomism）的立場。在邏輯上，命定論導致公行政人員被動因應環境做出反應，而缺乏前瞻性；而原子論使公行政人員對社會整體缺乏道德和責任意識，似將自利作為行為唯一的動機。職此之故，它們可能導致公行政人員對於實質目標缺乏反省，淪為工具主義（instrumentalism）的思考模式，¹ 在追求行政效率之外，並不能夠同時保證公平正義的實現。本文從反思管理主義之人性假定對於公行政人員所造成的扭曲出發，著手重塑公行政人員的人性假定，並據以提出公行政人員應採取的宏觀公務倫理思維及其實踐行動。

貳、傳統人性假定之下的公行政人員

公行政主流論述管理主義對於公行政人員的人性假定不外乎立於二種觀點

¹ 只重手段忽視目的的思維。

之上，一為將行政人員非人化即命定論，一為採取原子論。以下先說明二種人性假定的意義，然後指出它們所引導的倫理思維與實踐行動，進而反思其限制。

一、人性假定：命定論與原子論

所謂命定論意指人的行動完全由制度結構所決定，個體即使具有自主意識仍無法改變客觀的環境，依照 Michael Harmon 在其《公共行政的行動理論》書中所述，此屬於被動—社會的自我（passive-social self）之觀點（Harmon, 1981: 40-41）。因為，此種觀點假定了公共行政人員的行動，完全由制度結構所決定，是以，在理論方面，知識的旨趣在於追求良好的制度結構之設計，期能藉由此一設計，導引正確而且適當的行政行為，進而達成更高層的目標之實現。換言之，行政的論述本質上全然採取工具主義的思維，不必涉及實質理性的探討。在實務上，嚴密的控制與監督，成為遏止行政人員不當行為以及確保行政效率的良方。亦即，此種觀點預設了公共行政人員消極—被動的性格，傾向於 Douglas McGregor 所謂的 X 理論的管理模式。X 理論的管理學主要的內涵為：（1）行政人員內心之中皆厭惡工作，並會設法逃避之；（2）因為行政人員不喜歡工作，故必須以懲罰的手段，強迫、控制或威脅他（她）們朝向組織目標工作；（3）大多數的行政人員會逃避責任，並希望聽命辦事即可，不願承擔責任；因而（4）他（她）們胸無大志，但求保持現狀（李茂興等，1994：74）。

其次，所謂原子論的人性假定意指，在邏輯上自我的存在先於社會互動，並且個體可以獨立於社會互動之外。換言之，在社會系統當中，自我可自由決定是否加入或退出制度結構。是以在此觀點當中，所謂的制度結構基本上乃是個體行動的總和（Harmon, 1981: 41）。在個體與個體之間，並不存在如同現象社會學（phenomenological sociology）者 Alfred Schutz 所稱之「我群關係」（we-relation）（盧嵐蘭譯，1991），² 或是社群主義（communitarianism）所強調的社群意識（sense of community），以及 Orion F. White 所言之具有協同合作（collaboration）的關係（White, 1990: 196-197），³ 和 Camilla Stivers 所主張的積極主動的公民意識

² 個體之間彼此認為同屬社會整體的一分子的一種情感。

³ 人與人致力合作促成某一件事。

(Stivers, 1990: 246-273)。⁴最後，個體的行動純粹以自利動機予以理解，亦即採取自利個人主義的觀點，界定理性的個人必會做出自利的行動，也因此對於社會關係的解釋通常為功利主義式的工具性組合(Harmon, 1981: 41)。

二、前述人性假定之下的倫理原則與實踐行動

在非人化的傳統行政理論觀點之下，公共行政人員的角色界定和倫理思維及其實踐行動呈現如下的特徵：

第一、公共行政具有政治中立的屬性，因而其重視公共行政人員在治理過程保持超然、中立的能力(Denhardt & Denhardt, 2003)。不過，在新公共管理的觀點之下，公共行政人員在治理過程中，雖然不免要調和政治價值的衝突，但對於政治價值仍應保持超然、中立的立場；

第二、政府的焦點集中於服務的傳輸，最佳的組織結構為集權的官僚體制(Denhardt & Denhardt, 2003)。因此，公共行政人員的倫理行為，乃是在層級節制體系當中恪遵上級的命令，並將依法行政為主要的衡量標準。新公共管理主張，修正官僚體制嚴密層級控制的缺失，而將焦點集中於服務的傳輸，最佳的組織為分權的結構和程序設計。因此，公共行政人員的倫理行為乃是在較大的裁量權之下，有效率地滿足顧客的需求，亦即，成果與績效成為衡量的標準之一。由此觀之，不論傳統行政管理還是新公共管理，效率、效能仍是它們最重視的價值。

第三、公共組織最重要的價值是經濟效率和工具理性，所以，公共行政人員在政策制定的過程中並非核心的要角，他(她)們的任務就是管理(Denhardt & Denhardt, 2003)。易言之，公共行政人員被視為只是公共目的之有效率的執行者，忠誠地執行政策便是合乎倫理的行為。而在新公共管理的觀念之下，雖然引進了市場機制、不斷創新、調和政治衝突等觀念和實務。但是，公共行政的論述仍然僅偏重於績效，公共行政人員的角色乃是經理人，而非憲政治理的參與者，忠誠地執行政策似乎仍為倫理行為的唯一標準。

⁴ 作為公民自覺對社群整體負有責任。

三、反思

以下就前述兩種人性假定之下的倫理思維與實踐行動的限制，進行扼要地反思。

（一）政治與價值中立所呈現的弊病

命定論和原子論，皆傾向於將公共行政人員視為政治中立與價值中立。政治中立的意涵在於不介入黨派政爭，執行公務時不偏私特定個人或團體。價值中立則是要求公共行政人員進行政策分析與規劃時，扮演如同科學家的角色，不應受到個人主觀信念的干擾，而做出不客觀的政策建議。然而，不論是政治中立還是價值中立，都可能導致一種負面的效應，即公共行政人員道德意識和人文思考的淪喪。政治中立的要求，固然在某種程度上有其必要性，例如，要求行政人員不得介入黨派政爭，但是另一方面，對於所有個人和團體一視同仁可能產生的問題在於，也許會造成實質上的不公正。舉例而言，弱勢團體與強勢團體的競爭實力相去太遠，而公共行政人員視若無睹的結果，只會導致公共行政淪為弱肉強食的過程。而此便涉及價值中立的概念，在政策規劃時，公共行政人員若缺乏人文思考，只是根據成本效益分析提供決策建言，那麼前述的弱勢團體，將會被社會的主流價值邊緣化，他們（她）們的權益將是競爭社會當中遭到淘汰的一方。由此觀之，要求公共行政人員政治中立可能導致社會不公，而價值中立則可能淪為實質的價值走私。

（二）公共行政人員不應只是工具性的角色

不論是非人化還是原子論的自利個人主義，皆傾向於將公共行政人員視為工具。在非人化的觀點之下，公共行政人員在制度結構之中其自主意識完全遭到漠視。而在原子論的自利個人主義之觀點下，其自主意識又被轉化成為自利動機。因此，公共行政人員被視為基於某種誘因而從事行政行為，進而利益交換成為公共行政的本質。新公共管理以自利個人為基本假定，建構其論述的內涵，具有以下理論上的困境：自利傾向的公經理人和公共企業家，致力提昇行政績效、滿足顧客之需求的誘因何？事實上，公共行政與企業管理本質並不相同，⁵ 其未必能夠如同企

⁵ 公共行政的目標在於實現公共利益，企業管理的目標在追求私人的利潤。

業一般提供自利的經理人和企業家，適當和充分的誘因，⁶ 那麼新公共管理在論述的邏輯上，顯然出現了如后的弔詭：其一方面，假定了公共行政人員為追求自利的個人；但另一方面，又一再鼓吹公共行政人員應該不斷力求創新、變革，以符合顧客導向的理念，然而，在缺乏適當和充分誘因的情況之下，這些公經理人和公共企業家如此戮力以赴的貢獻精神，未免與自利個人的假定格格不入。

綜合而言，在前述兩種觀點之下，公共行政人員皆為達成政策目標的工具，除此之外，並無其他的內涵。事實上，公共行政人員一方面必然受到制度結構的規範，另一方面除了自利的動機之外應該還有利他的觀念。更重要者，若是行政論述無法彰顯公共行政人員的倫理意識，以及強化行政行為的道德意涵，那麼僅具工具思維的公共行政人員，在未能反思行政行為之價值和目標的情況下，二次大戰期間德國屠殺猶太人、或是日軍在中國南京的大屠殺之暴行，仍然有重蹈覆轍的可能性。

（三）造就消極被動的技術官僚

原子論的自利個人主義思維傾向，很可能進一步地造就批判論者所詬病的「技術官僚」（technocrat）。所謂技術官僚存在著如后的數種弊端，限縮了公共行政人員在治理過程中施展作為的潛力（Parkin, 1994, 67-77）：

第一、技術官僚講求事實但無法容忍模糊的目標，所以只能接受可以明確計算的得失，而不能忍受人類行動的複雜性與曖昧性（因為其所抱持的科學信念所致）。因而技術官僚的創新能力有限。

第二、因為強調可以計算的得失，所以傾向功利主義的思維。對技術官僚而言，所謂的公共利益似乎只是能夠量化的價格而不是可以令人精神層次得到滿足的價值，甚至誤將價格等同於價值。抑有進者，行政措施的良窳，只著重於多少人的利益獲得滿足，而不論何種利益獲得實現。

第三、既然理性是技術官僚對自我與對他人行為的判準和原則，自利似乎就是

⁶ 舉例言之，私人企業可以藉由員工入股分紅的方式，激勵員工提高生產力。但是，公共組織的任務為公共服務，所有的制度設計皆以此為主軸。因此，如何能夠像私人企業一樣，將更多的預算納入公共行政人員的所得？即便，可以將績效獎金提高，其空間亦十分有限。

公共行政人員所有決策和行動的基礎，因此公共行政人員與其服務對象以及與社會整體的關係，乃是建立在一種利益算計的基礎之上（至少是避免自己蒙受損失的考量）並非社群（命運共同體）意識。職此之故，即使當公民的權益受損、亟需協助時，技術官僚傾向的公共行政人員，未必願意積極伸出援手，尤其是當他（她）們評估採取行動的風險後，更可能會將精力用於保護自己而不是解決問題之上。

（四）難於建構具有社群意識的公民社會

非人化的行政論述之下，公共行政人員與民眾的互動，亦為非人化的法律關係，所以除了正式的關係之外，並無情感的交流，行政人員亦無須以同理心感受民眾的需求及其困境，因為民眾只是非人的個案（cases）而已。在原子論的自利個人主義之觀點之下，公共行政人員與民眾的關係，則被理解為廠商和顧客的交易關係，彼此在自利的前提下互動。在上述兩種觀點之下，公共行政人員與民眾之間不可能產生我群關係或是互依性（mutuality）（Harmon, 1981: 82-86），並且社會互動以利益交換為基礎，因而只能造就一種功利取向的社會。在其中，公共行政人員規劃和執行政策時，只需考慮社會中多數的利益，因此，弱勢的聲音難以獲得平等的表意機會；民眾只是買方或消費者，根本不必負有任何的社會責任，民粹的氣焰勢將升高而社會的衝突可能日益加劇。在此種氛圍之下，蘊含社群意識（即命運共同體的觀念）的公民社會，根本難以實現。

所謂公民社會的特質就在於：一方面保障個人的權利，並如 Stivers (1990) 之主張，提倡積極主動的公民意識，促使公民涉入民主的治理過程之中；另一方面則是，超越自利傾向而願意致力於促成公共利益的實現（Denhardt & Denhardt, 2003）。簡言之，此種公民社會的核心在於其能夠實現，個體與集體價值能夠獲得有效調和之正義的社會。易言之，所謂的社群意識，即社群的成員自我意識到對於他人或社會整體負有責任。具有社群意識的公民社會，對於一個優質的民主政治而言，具有非常正面的價值，誠如 Benjamin Barber 所言：「強勢民主的推動，需要一個涉身其中之公民自我治理的政府，並且不受干涉。它要的是一套制度，讓下至市井小民、上至國家領導者能夠共同對話、共同決策、共同政治判斷、並共同行動」（Barber, 2003: 261；林鍾沂，2001：695）。Barber 所指出的能夠共同對話、共同決策、共同行動的公民自我治理之社會，其實就是公民社會。但在非人化的觀

點之下，個人對於集體的制度無權置喙，可能導致制度結構的宰制，因而造成制度結構與個體異化的結果；在原子論的個人主義觀點之下，個體又被視為以自利動機行為者，公共行政人員與民眾缺乏利他、關懷、以及犧牲的胸懷，只能造成一種利益算計的社會，或是利益團體的自由主義：公共利益偏狹化，公共目的遭到割裂和侵蝕（Wamsley *et al.*, 1990: 33）。因此，非人化和原子論的人性觀的公共行政人員，根本無助於公民社會的實現，不但無法產生優質的民主政治，甚至扭曲了民主政治的真諦。

參、公共行政人員人性假定的重塑

以下將介紹本文所主張之對於公共行政人員所採取的人性假定；其次，說明在此觀點之下公共行政人員的特質；最後，探討其行政行為的倫理意涵。

一、人性假定：主動的一社會的自我

Wamsley 指出，人處於制度結構之中，不可能不受到制度結構的形塑作用，但是人做為行動的主體，亦不可能不會對於制度結構的變遷毫無影響能力（Wamsley, 1990: 20-21）。換言之，前述的觀點一方面批判原子論的個人主義，太過於強調個體可以脫離社會互動而獨立存在的看法，另一方面，則是反對非人化的行政論述，導致個體完全隱沒於制度結構之中，完全不具自主意識的偏見。職此之故，深究此處對於人性的假定，即可發現，其乃是 Harmon 所謂之「主動的一社會的自我」（active-social self）（Harmon, 1981: 40-41），請見圖 1 所示。

被動的一社會的自我	主動的一社會的自我
與整體的關係：個體先於社會互動而存在，但與社會互動無法脫離關係。片面地依賴整體。	與整體的關係：個體與整體無邏輯上先後次序之分，個體之間的社會互動所形成的關係網絡就是整體。
行動：無創造力、受制於社會規範	行動：有創造力、具意向性而與他人有關
被動的一原子論的自我	主動的一原子論的自我
與整體的關係：個體先於社會互動而存在，但與社會互動無關。	與整體的關係：個體先於社會互動而存在，但與社會互動無關。
行動：無創造力、受到外界刺激而做出反應	行動：有創造力、相信人定勝天、追求自利為動機

圖 1 社會研究的四種人性觀

資料來源：作者參考 Harmon (1981: 40-42) 改繪。

Harmon 認為主動的一社會的自我，對於建立一套具有人文主義色彩的公共行政最有助益。所謂主動的一社會的自我意味著，個體的行動具有主觀的性質，但是必然在與他人社會互動的過程中，產生相互依存的關係，即 Harmon 所稱之互依性 (Harmon, 1981: 82-86)。換言之，公共行政人員從事行政行為時，涉及個人主觀的詮釋，並且也包含著服務對象對於其所採取之行動的詮釋，所以公共治理應是一種主客交融的相互作用過程，而不是傳統的行政理論單純的一方施予一方承受之概念；亦非市場取向的新公共管理眼中純粹的利益交換。Harmon 認為相互詮釋的過程涉及了同理心 (empathy) 的作用，涉及了情感的交流，進而產生如同 Schutz 之現象社會學的我群關係 (Harmon, 1981: 40-41；盧嵐蘭譯，1991)，其意涵遠大於交易的觀念。

根據此一人性假定，公共行政人員置身於政治的制度結構之中，雖然必會受到制度結構的約束，他（她）們必須依循制度結構所給予的規範採取行動，但是另一方面，在各方行動者和公共行政人員的共同協力合作之下，公共行政人員也能夠重

塑制度結構的具體內涵。舉例而言，當代的公共治理重視公民社會的建構以及公民參與政策運作，便是主張公共行政應該建立或維繫一種政策利害關係人得以平等表意的機制，共同參與界定公共利益（Wamsley *et al.*, 1990: 40-42），而此種訴求，即蘊含著自主—社會的自我之人性觀。

Wolf (1996: 143-144) 進一步指出，前述觀點其實是置於一種社會系絡與行動者之間的關係上，以理解公共行政的內涵，此亦可說明其中所蘊含之自主—社會的自我的人性觀。茲將 Wolf 的看法之中有關自主—社會的自我之人性假定的主張臚列如后：第一、在公共的領域之中，存在著持久的與權力性質的動態，而此種動態形塑了行動的系絡，這些系絡可以稱為結構、型態（patterns）、或是各種社會力量的匯聚，它們決定了行政的情勢，並且能夠引發公務人員的具體回應；第二、許多行動的規範鑲嵌於前述所謂的系絡之中，而這些規範包含了實務方面的建議，也提供了對於公共行政的理解、詮釋，以及採取行動之依據；第三、前述的人性假定，使得行政行動的系絡與公共行政人員的自我意識，能夠進行更為適當的整合。

歸納 Wolf 的看法，以主動的一社會的自我人性假定看待公共行政人員，呈現了兩項的特質，對於行政論述的建構而言，極為重要：第一、公共行政人員的行動不可能脫離特定的系絡，而且這些系絡對公共行政人員的行動提供規範與也形成限制。然而，第二、在此觀點下所建構的行政論述，並未忽視公共行政人員的自我意識與系絡的整合關係。剖析前述兩點特質，其對於系絡的重視，乃是社會意涵的人性假定之展現，而對於自我意識的重視，則是主動的人性假定之體現。

二、公共行政人員擁有價值反省能力

前述人性假定使得公共行政人員成為一個擁有價值反省能力的人。即使公共行政是達成政治目的的手段，它僅居於工具性的地位，然就個體的角度而論，實際執行此一工具性任務的公共行政人員，難道真是一部沒有靈魂的機器嗎？他（她）能對於自己所要完成的任務沒有任何的想法嗎？上述問題的答案顯然與人性的假定息息相關。在科學管理以及官僚體制理念型的論述中，基本上假定了組織成員在組織中的行為必須「去人性化」（dehumanization）——意即唯理性是從，不涉任何私人情感；以及「去個人化」（depersonalization）——意即唯組織是從，不得有絲毫個人意識。如果可能的話，組織成員最佳的行為表現就是能夠像機器一樣的理性，

所以個人的價值判斷與反省能力不容於其間。而且根據上述人性假定，政治與行政分離論的理念才能貫徹落實，因為政治與行政分離論要求公共行政人員必須戮力完成任務，但對於任務目標的意義為何則在所不問。

上述的人性假定在現實上不可能完全實現，因為其違反人性，而科學管理以及官僚體制倚恃制度安排試圖達成上述境界，也僅能維持在某種程度，但同時也產生諸多弊病，例如本節先前提及的物化與疏離的問題。根據心理學家 Abraham Maslow 所提出之需求層次論（theory of hierarchy of need），凡是人在滿足低層次的需求（如生存和安全的基本需求）後，總是要追求高層次的需求（如歸屬感、尊榮感）直到最高境界——自我實現（self-actualization）為止（Maslow, 1954）。所謂自我實現純屬一種精神層次的滿足，意指一個人對於自我成就的肯定，例如服務人群所得到的心靈上的快樂。身為具備追求自我實現動機的公共行政人員，他（她）就擁有創新能力與創意，並且有意願讓自己的潛能獲得充分的發展。一個擁有自我實現心靈的公共組織成員將會尋求具有挑戰性的任務，把握機會學習和運用創新能力。Maslow 指出，願意追求自我實現的個人對於民主社會的實現是一項重要因素，因為他（她）們懂得運用反省意識（critical consciousness），有能力採取基進的（radical 或謂改革性的）社會行動，並且能夠理解他人的需求。職此之故，在 Maslow 眼中，所謂追求自我實現的個人，意謂一種具有反省能力的人，他（她）不只是接受外界刺激才有所反應的人，相反地，他（她）乃是擁有自我表意之自由以及具備自主意識等心理元素的個體，此種心理元素引導了個人的思想和行動（Jun, 1986: 160）。

此外，心理學家 Carl Rogers 進一步補充 Maslow 自我實現的概念，也可用以修正對於公共行政人員人性假定的傳統觀點。他主張人擁有價值反省以及個人學習的能力。他強調個人價值植基於其自我的思想和抉擇，而不是建立在個人對外在環境之影響因素的認同之上。個人有學習新事物的能力，因為他（她）能夠與他人互動，學習發生在人際之間的真誠溝通和相互信任的基礎上（Rogers, 1961; cited by Jun, 1986: 160）。除了從心理學的途徑可以論證人具有價值反省的能力而且經常運用此一能力之外，在行政學界如 Harmon 便指出，公共行政人員與其服務對象相互理解的情境可以做為行政行動的基礎，他稱此情境為「面對面的境遇」（face-to-face encounter）（Harmon, 1981: 45），而如果要從面對面境遇的過程中發掘公共問

題的話，公共行政人員所需具備的能力就是價值反省。綜合而言，在行政結合政治的理念之下，公共行政人員擁有價值反省能力，並且對政治所設定之目標的反省應是其工作的主要內涵之一。此外，Stivers (1990: 269) 也從公民意識和公民社會的理念指出，一個具公民意識的公民社會乃是一個社會學習的社會，也就是從自己和他人互動中學習，此即一種相互理解的過程，在其中價值反省亦為必要的過程。

肆、公共行政人員應採取宏觀倫理思維及其實踐行動

優質的民主治理與公共行政人員的素質極為有關，而建構適當的倫理思維以及培養正確的實踐觀念乃是重要環節。以下將根據前述本文所主張之主動的一社會的自我人性假定為基礎，從規範性的角度出發，論述公共行政人員應採取的宏觀倫理思維及其實踐行動。

一、宏觀倫理思維的內涵

傳統的倫理原則對於民主體制的維護發揮極大的功效，至今其重要性依然不減，例如依法行政有助於人權保障、行政中立有助於施政的穩定性和品質等。⁷ 然而，針對管理主義及其人性假定的批判觀點，亦非無的放矢，實有助於補充傳統倫理原則之不足。本文認為除了傳統的行政中立、依法行政等倫理原則之外，公共行政人員還應具備夠為宏觀的倫理思維，茲臚列如下。

一）捍衛實現社會公正為前提的公共利益

不同於政治與行政分離論的觀點，此處主張公共行政人員應該時而反省其所作所為是否能夠維護社會公正（social equity）進而促成公共利益，而不是追求以數量為衡量標準的公共利益。所謂社會公正一詞包含了平等（equality）的概念，但公正與平等的不同之處在於，公正乃是一種透過刻意的干預措施以調整原有差距所形成的平等（Frederickson, 1990: 229）。現行的諸多社會安全政策與弱勢救助制度，便

⁷ 使公共行政人員無須憂慮自己因政治立場的理由遭到不當對待，也不必在選舉過程中表態或被迫為其上級助選，如此才能發展出專業行政。

可說是實現社會公正的具體作為，因為這些政策，意在補救個人原先的不平等狀態，透過政策措施將之調整至較為平等的狀態，而此所達成之平等即可稱為公正，是以公正一詞具有關懷弱勢的意涵。舉例言之，政府以補貼的方式舉辦助學貸款協助家境清寒的學生就學，即是以社會公正為價值所施行的政策。因此，以社會公正為前提的公共利益，不同於功利主義（utilitarianism）所主張之追求多數人利益而犧牲少數利益的思維，因為在功利主義之下被犧牲的少數人總是社會中的弱勢族群。綜合而言，效率和經濟固然是公共治理不可或缺的一環，但是社會公正更是公共行政人員必須正視的核心價值，應將之做為公共治理的指導原則（Frederickson, 1990: 228-229）。

一個能夠實現公正的社會其特質在於：第一、它具一種積極的公民意識（citizenship），公民願意主動涉入民主的治理過程，公共行政人員也是公民的一分子（Stivers, 1990: 246-273）；第二、公民願意超越自利的考量而致力於促成以共享價值（shared value）為其本質的公共利益（Denhardt & Denhardt, 2003: 72-73）。第三、公共行政人員應該創造的共享價值，並且此一共享價值的內涵是，促使民眾體認協助社會當中的弱勢族群乃是獲致公共利益的過程。此即以社會公正為前提的公共利益。

具備社群意識的公共行政人員對於民主政治而言，具有非常正面的價值。誠如 Benjamin Barber 所謂之「強勢民主」（strong democracy）的狀態，其意味著一種公民能夠自我治理（self-governance）的政體，它具備一套能夠促成民眾、政治領袖、公共行政人員彼此對話、共同決策、一起從事政治判斷、採取一致行動的制度（Barber, 2003: 261）。根據 Barber 的看法，公共行政人員和公民以及公民與公民之間處於一種我群關係之中，亦即命運共同體的社群，因此公民和公共行政人員能夠理解社會當中存在著亟需特別救濟的弱勢族群，並且願意犧牲自己的部分利益去滿足弱勢者的需求，是以社會公正、公共利益於焉得以實現。

（二）實踐以民主憲政為己任的專業主義

公共行政人員在運用其專業時，必須以民主為己任的思維做為前提，以免淪為缺乏價值反省能力的技術官僚。而以民主為己任的思維內涵包括：在公共事務的處理過程，表現出個人的廉潔、真摯、誠實、以及執著，以便鼓舞和誘發公眾對於公

部門的信心和信賴（Barth, 1996: 178），此亦即此處所謂的專業主義（professionalism）。易言之，此處的專業精神其重點不只在於公共行政人員是否具備專業技能，亦非將公共行政人員視為只重視撙節公共支出的企業家（Denhardt & Denhardt, 2003: 43, 90-93），而是主張公共行政人員應以民主憲政的維護和實踐做為其職志，此才是公共行政人員的專業主義。簡言之，公共行政人員以專業主義的態度行政，就是運用專業能力達成捍衛民主憲政（Wamsley *et al.*, 1990: 47）。

職此之故，公共行政人員發揮專業主義的作為，並非表現在對民眾或民選官員的一味迎合與盲從，而公共行政人員在面對各種利益團體的壓力時，也並非陽奉陰違或者是虛與委蛇，其應該展現於捍衛公共利益以及忠於憲政制度的專業精神。捍衛公共利益和忠於憲政制度的專業主義，是一種將人民的處境而不是成本利益的計算置於首要地位的思維傾向，此有別於傳統倫理原則可能導致的目標錯置，同時也是民主政治的真諦。

（三）努力開創與民眾真誠對話的管道

誠如前述，為了實現以社會公正為前提的公共利益，公共行政人員應該創造一種促使民眾體認實現社會公正乃是實現公共利益之前提的共享價值，而此一共享價值必須透過社群成員之間的對話過程才能獲得。論者指出，此種對話過程不但形成政策（達成公共利益的手段）也形塑了公民意識（Denhardt & Denhardt, 2003: 80; deLeon & Denhardt, 2000: 94; Wamsley *et al.*, 1990: 34-36），此即一種具備社群意識的公共對話。此一具備社群意識的公共對話有助於調和個體之間的差異以及個體與集體的價值（Clay, 1996: 98-100），並且身為社群成員的公共行政人員，他（她）們將會體認到自己對於他人和社會整體負有責任，而且對於社會中的弱勢者的責任更大，更重要的是，公共行政人員有責任促使民眾經此對話過程獲得上述相同的認知。簡言之，公共行政人員在創造、促成、和支持公民及其社群的關連性方面，扮演著重要而且關鍵的角色（King & Stivers, 1998）。

當今社會，因為資訊流通公開與迅速，使得民眾能夠在限制較少與時間較短的情況下，獲得其所關注的訊息，並且擁有更多元的管道可以表達意見，例如電子郵件、call-in 節目、平面媒體的讀者投書等。因而社會當中對於公共議題、政策方案的歧見和衝突日趨明顯與頻繁。是以公共行政人員應該扮演政策的催生者以及公共

議題的教育者，而其所應該遵循的倫理實踐原則之一就是：對民眾表現出真誠的回應性，謹慎地解答民眾對於政策作為的疑慮，將行政決策的相關資訊回饋給民眾，使其明瞭政府各種作為的意義（Barth, 1996: 177）。簡言之，做為民主治理之積極參與者的公共行政人員，傾聽民眾心聲並加以回應乃是其責無旁貸之事（Denhardt & Denhardt, 2003: 43; 95）。

然而實際上要實踐此一原則絕非易事，因為位居政府體系領導階層的政客可能基於選票考量，不願意公開或認真檢討政策的得失。於是要求在層級節制當中居於部屬地位的公共行政人員，致力將政策資訊翔實地回饋給民眾，並且還要以民眾所能理解的語言予以解釋和說明，俾使民眾能夠正確瞭解政策的內涵及效應，公共行政人員必須發揮極大的「耐心」、「毅力」，以及更重要的是「勇氣」。不過，在依法行政與行政中立理念與制度成熟的社會當中，公共行政人員無須考量政客立場，提供翔實資訊予民眾不但是一種基本素養，也是一種法制上的義務，換言之它應該是課責的一環。總之，公共行政人員在實現公共利益的過程中，其必須表現出政治回應性的倫理行為，順應公民或相關團體的期望，但其並不侷限於市場取向的新公共管理所提倡之市場導向的觀念，更包含著公共行政人員應該致力維護多元的訴求可以獲得充分討論的機制，並且應該「重視外部的聲音甚於堅持己見」（Goodsell, 1990: 104）。

二、宏觀倫理思維下的實踐行動

根據前述倫理思維，公共行政人員應採取的實踐行動包括如下數項：

（一）公共行政人員應具備整合各方勢力的能耐

公共行政人員應承受政府外部訴求的抗壓性，以及化解與政府內部的民選首長和政務官員、其它部門、上級主管、利益團體、社區居民等各方歧見的能力。易言之，公共行政人員必須有整合各方勢力以落實政策的能力。

（二）公共行政人員不但要執行政策還應該澄清政策的價值

公共行政人員必須兼顧政策價值之澄清以及政策之實踐的能力。此處所強調的是，公共行政人員應該以一種專業的態度，致力於培養行政能力以達成績效標準

外，其同時還必須有能力向民眾闡述政策背後的理念，以獲得民眾認同與支持。

(三) 公共行政人員應倡導公共生活的理念

Thomas J. Barth 認為公共行政人員可以並應該扮演教育者的角色，而公共行政人員做為一位教育者，其內涵為培養公民認知其權利以及協助公民瞭解各種政策抉擇的代價（trade-off）。進而，啓發公民學習參與公共生活與治理過程（Barth, 1996: 173-174）。更重要者，公共行政人員還應該倡議社會公正以及公民意識等理念，俾以成為建立公民社會的基礎。最重要的是，公共行政人員必須自覺其負有教育公民的責任，並且願意扮演此一角色。

(四) 公共行政人員需要將抽象的政策轉化為具體的施政計畫

公共行政人員除了強調理念的倡導之外亦應重視實踐的能力。此處所強調的重點不僅止於公共行政人員是否為具備專業能力，而是在於公共行政人員應該以一種專業的態度，致力於培養行政能力和建立標準，並且更應該具備一種能力——將抽象的公共利益之理念轉化成為具體可行的政策方案，以及將達成公共利益的計畫付諸實行。

(五) 公共行政人員應具備系統性的決策思維能力

Jeff. S. Luke 認為，在交互關連的複雜環境中，政策決策者應該扮演政策催生的領導者，而政策催生者必須具備複雜和系統性的思維能力，俾以進行決策，作者認為此亦為後現代社會中，公共行政人員應具備的能力，茲臚列如下（Luke, 1992: 25-26）：

第一、預估未來的「政策機會之窗」（policy window）（Kingdon, 1984），⁸以便予以掌握使之成為機會；

第二、思考現行的政策如何導致未來的問題；

第三、探討問題的相互關連性，以及評估其關係的重要性；

第四、預估未來的情勢對於行政作為的需求，以及行政作為如何成功地在相互關連的網絡中扮演其角色；

⁸ 某一公共議題或政策草案可以被制訂為政策的時機或是系絡。

第五、採取系統性的思考（Senge, 1990）——綜觀全局及其各部分，並且多元地觀察而非單一的因果思考；

第六、以網絡的觀念思考策略，並且隨時更新和修正；

第七、對於最後的結果與政策抉擇之第二序的（second-order）變遷和非預期的效應進行反思；⁹

第八、考量最大可能範圍的政策利害關係人，範圍包括跨領域以及府際之間。

伍、結語

本文主要從規範性的角度探討了公共行政人員應扮演的角色與應有的作爲，也認為要導引公共行政人員的各項作爲實踐民主憲政的價值，除了設計制度結構的課責機制之外，倫理的內控途徑亦不可偏廢。事實上，當代行政實務運作的情形是重視工具技術和崇尚實用主義，至於公務人員內在修爲的培養和理念價值的形塑卻往往遭到漠視。管理學大師 Peter Senge (1990) 認爲心智轉換的修練至爲重要，其實也是最爲艱難的一項，但絕非不可能之事。作者以爲，欲導引公共行政人員確實回應民眾需求甚至能夠扮演理念之倡導者以實踐民主價值，公務人力發展所關注的諸項課題似不應忽視倫理思維的培養此一項目，而且倫理思維的內涵應以超越效率價值和工具主義爲重心。

參考文獻

李茂興、李慕華、林宗鴻譯（1994）。組織行為（S. P. Robbins 原著）。台北：揚智文化。

林鍾沂（2001）。行政學。台北：三民書局。

許立一、許立倫、夏道維、辜柏宏譯（2000）。後現代組織（W. Bergquist 原著）。台北：地景出版。

⁹ 所謂第二序的變遷之意義爲，政策的演化改變了原先預估的型態與內容，更重要的是，此種改變不可逆轉（irreversible），無法恢復原狀（*cf.* 許立一等譯，2000：9-11）。

- 盧嵐蘭譯（1991）。社會世界的現象學（A. Schutz 原著）。台北：桂冠圖書。
- Barber, B. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barth, T. J. (1996). Administering in the Public Interest: The Facilitative Role for Public Administrators. In G. L. Wamsley, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (pp.168-197). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc..
- Clay, J. A. (1996). Public-Institutional Processes and Democratic Governance. In G. L. Wamsley, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (pp.92-113). Thousand Oaks, CA: Sage.
- deLeon, L., & R. B. Denhardt (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60(2): 89-97.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Frederickson, H. G. (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review*, 50(2): 228-237.
- Goodsell, C. T. (1990). Public Administration and the Public Interest. In G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Public Administration* (pp.96-113). Newbury Park, CA: Sage.
- Harmon, M. M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York, NY: Longman Inc..
- Jun, J. S. (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York, NY: Macmillan Publishers.
- King, C. S., & C. Stivers (1998). Citizens and Administrators: Roles and Relationships. In C. S. King, & C. Stivers (Eds.), *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era* (pp.49-67). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Luke, J. S. (1992). Managing Interconnectedness: The New Challenge for Public Administration. In M. T. Bailey, & R. T. Mayer (Eds.), *Public Management in an Inter-*

- connected World* (pp.13-32). New York: Greenwood Press.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*. New York, NY: Harper & Row.
- Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 57(3): 193-199.
- Parkin, J. (1994). *Public Management: Technocracy, Democracy and Organizational Reform*. Brookfield, Vermont: Avebury Ashgate Publishing Limited.
- Rogers, C. (1961). *On Becoming a Person*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Currency Doubleday.
- Stivers, C. M. (1990). Active Citizenship and Public Administration. In G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Public Administration* (pp.246-273). Newbury Park, CA: Sage.
- Wamsley, G. L., R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (1990). Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue. In G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Public Administration* (pp.31-51). Newbury Park, CA: Sage.
- White, O. F. (1990). Reframing the Authority/Participation Debate. In G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Public Administration* (pp.182-245). Newbury Park, CA: Sage.
- Wolf, J. F. (1996) Moving Beyond Prescriptions: Making Sense of public Administration Action Contexts. In G. L. Wamsley, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (pp.141-167). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc..

Rethinking to Discourse of Ethics of Public Service and Ethical Praxis: From the Assumption of Human Nature

Li-Yi Hsu^{*}

Abstract

The actions of public administrators are influenced by their values and beliefs. The value systems of justice and social equity, therefore, must be the major content of ethics of public service. Firstly, the author explicates the assumptions of human nature in dominant discourses of public administration that is the so-called managerialism containing determinism and atomism, and further analyzes the limitations. Secondly, this article redefines assumption of human nature about public administrator, and finally constructs the macro vision about ethics of public service and its praxis that public administrators should possess.

Keywords: public administrator, ethics of public service, assumption of human nature, active-social self

* Associate Professor, Department of Public Administration, National Open University.

從公務倫理觀點重建廉能政府

張哲琛*

《摘要》

無論古今中外，廉能政府向來是人民仰望追求的目標。馬總統於選前之廉能政策白皮書中即指出八項廉政革新工作，並於當選後積極推動實踐，以期根除積弊，澄清吏治。本文從營造廉能政府的肇因、公務倫理之意涵、反貪倡廉的國際性視野，民主課責機制，以及對我國當前營造廉能政府之作法加以說明，相信在逐步完善我國文官制度，強化公務倫理內涵後，必能使每一位公務人員面對倫理判斷時，均能正念分明地作出正確且適當的決定，繼而重建公義廉能政府，為國家永續發展奠定堅實之基礎。

[關鍵詞]：廉能政府、公務倫理、課責、永續發展

邀稿論文。

* 銓敘部部長、公務人員退休撫卹基金管理委員會主任委員。

壹、重建廉能政府的肇因

在當前全球化競爭的時代，¹ 各國無不致力於提升政府效能，以強化其國際競爭力。有鑑於國力競爭的核心，其實就是人力、腦力與清廉意識的競賽；對各國政府部門而言，也就是廉與能的競爭。文官是國家一切施政作為的推動執行者，文官素質的良窳，直接影響政府效能與國家競爭力。因此當前政府首要之務乃在於如何健全文官制度，形塑良好公務倫理內涵，以奠定廉能政府之礎石。

依據世界銀行國家治理指標，² 臺灣在防制貪腐的評分，從一九九八年的 80.4，一路下降至二〇〇六年的 70.4。二〇〇七年十二月十日，法務部公布「臺灣地區廉政指標民意調查研究結果」顯示，超過 68% 受訪者不滿意政府在掃除黑金與肅貪的表現；約有 65% 受訪者不滿意政府查賄的成效；另有 53% 受訪者對於政府未能主動查辦企業內部貪污感到不滿。同時，民眾對政府廉潔的信心指數日趨下降，二〇〇四年表示有信心的占 42.7%，二〇〇七年則剩 36%。再則近年來，由於政府對於重大政策的立場未臻明確，如核四案的停工與復建，因此付出高額成本；

¹ 全球化意指強化全球主義的過程，全球主義可區分成經濟全球主義（economic globalism）、軍事全球主義（military globalism）、環境全球主義（environmental globalism）、社會及文化全球主義（social and cultural globalism）等四個面向。從狹義觀點，全球化係指經濟全球主義，包括遠距財貨流、服務流、資本流、資訊流之市場交易，爰全球化被視為將技術及資本從高所得國家交換至低所得國家的過程，也就是世界分工體系理念的展現；軍事全球主義則指遠距的相互依賴網絡，包括利用武力、威脅或動武之承諾，例如冷戰時期之「恐怖平衡」（balance of terror），或 911 事件後美國對阿富汗動武，但軍事全球主義最終目的往往是經濟利益；環境全球主義係指遠距的在大氣或海洋中的物質傳送影響人類的健康，比如臭氧層、愛滋病及沙塵暴對人類健康的影響；至社會及文化全球主義往往伴隨經濟及軍事全球主義產生，包括理念、資訊、影像的傳播等等，透過「同形主義」（isomorphism）的概念，建構全球共通價值（江明修、鄭勝分，2002：476-477）。

² 治理意指各種公共或私人組織，個人或機構為管理其共同事務，調和彼此利益與衝突，所採取持續而聯合的行動過程，具有 4 項特徵，分別為「治理不是規則，也不是活動，而是過程」、「治理過程的基礎不是控制，而是協調」、「治理不但涉及公部門，也包括私部門」、「治理不是正式制度，而是持續的互動」（The Commission on Global Governance, 1995）。

政策之規劃無法妥適疏導鄰避情結（Not In My Back Yard, NIMBY），³ 以致民眾抗爭不斷；復以單向度的思考與決策模式，往往使問題認定與手段間無法正當聯繫；而政策執行力與管制力，往往落於形式主義，因之造成政策無法具體回應民眾需求，引發民眾對於政府效能之質疑。此外，常任文官是維持國家穩定發展的重要支持，直接關係到政府的運作效能。然而，過去八年之中，由於朝野氣氛欠佳，施政運作並不順暢，使重要人事改革法案鮮有順利完成立法者，進而直接或而間接影響公務人員為民服務的熱誠與效率。

馬英九總統前於競選期間即曾提出「廉能政策」，並標舉 8 項廉政革新措施，作為執政後，掃除貪腐，杜絕官商勾結、利益輸送而衝擊政府正常決策情形之方略。嗣於二〇〇八年國慶日談話中亦指出，政府有信心實踐對國人的承諾，把臺灣的經濟推向新的高峰，為人民重建乾淨「廉能政府」，打贏反貪腐的這一仗。從過去 2 次政黨輪替後之情況，可見當前政府面對的是一個政府廉潔與公能力均為民眾所質疑的現況，因此，如何重振行政倫理，力行政府改革，再造廉能政府，實為當務之急，這也是為何馬總統一再強調重申要為人民重塑「廉能政府」的肇因。

以下從公務倫理之意涵、反貪倡廉的國際性視野，以公務倫理作為課責之機制，以及對我國當前營造廉能政府之作法加以說明，相信在逐步完善我國文官制度，強化公務倫理後，必能建立公義廉潔的政府，為國家永續發展立下可長可久之基礎。

貳、公務倫理意涵的界定

行政倫理的倡導與革新，為世界各國政府的施政中，相當重要的一環。無論古今中外，廉能的政府向來是人民仰望追求的目標，隨著社會多元變遷與發展，政府所面臨的公共事務日趨複雜多樣，公務人員代表國家行使公權力，然而面對紛然雜陳的倫理觀及價值規範，其作為或不作為實均關乎行政倫理之內涵，為期重建廉能

³ 鄰避情結（Not In My Back Yard, NIMBY）亦即「不要蓋在我家後院」，鄰避現象主要是描述一種反對國家強制將某些對社會整體而言是必要的政策，但在地方上，卻強烈反對將當地作為政策目標的草根運動，經常出現在許多重大的環保爭議中。

公義的政府及重拾民眾對於政府的信心與信任，也就必須對公務倫理相關意涵有所瞭解。

「倫理」，簡單來說就是一種對待關係；「倫」者，常也，如：君臣、父子、夫婦、兄弟、朋友，為五倫，即表示人與人間的關係；「理」者，許慎說文解字謂為，「治玉」之意，表示順治玉應有的紋理，即順乎應有的原理，其次，「倫」字尚可作「義」解，如禮「祭統」：「夫祭有十倫焉」及論語微子（子）：「言中倫」；及作「序」解，如孟子「離婁」：「察於人倫」，所謂「義」即宜，表示適當之關係；「序」亦即道理，然則「倫理」也可以界定為「人類適當關係的道理」，要之，「倫」與「理」就是「人與人間維持正當關係的原理」（繆全吉，1987）。至於「公務倫理」，亦稱為「行政倫理」或「公務道德」，以及「服務倫理」或「服務道德」，其在官僚體系中也逕稱為「公德」，相當於往日之「官箴」（繆全吉等，1990）。行政倫理，顧名思義就是行政行為的倫理，亦即維持行政行為正當關係的原理。學者蕭武桐（2001）指出，公務倫理主要即是教導公務員在面對多元價值所導致的分歧及衝突時，如何自覺，進而能正念分明地作出正確且適當的決定。

Rohr（1978）主張國家的憲法乃是行政人員可依循的政制價值，行政人員應當信守憲法的精神與意涵，透過這樣的信念，方能成為公共利益的實踐及捍衛者。經由 Rohr 的論述，有關行政倫理的核心概念「公共利益」，不再是純抽象式的道德規範，而是可以透過立國精神—「憲法」的精神與意涵，具體地加以實踐。

Boling 與 Dempsey（1981）認為政府系統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。Pops（1988）再加上專業倫理的面向，該面向和前述個人倫理很接近，只是強調根據專業團體所持的規範為倫理標準。

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（或至少應就其所服務組織之決定），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因而隨之改變，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為其決定負責，也應為作成這些決定的倫理標準負責。

當然，以上的見解只是許多公務倫理論述之一，除從哲學層次定義倫理外，不論如何定義，其共通之處在於，政府必須建立公務倫理的實務效益，通常與課責性相互連結。因此，本文參酌經濟合作暨發展組織國家之定義認為，公務倫理大體上是指，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」的行為（OECD, 1996: 11）。

參、國際性反貪倡廉之規範與行動

根據前述有關公務倫理的界定，茲以跨國性反貪污規範及經濟合作暨發展組織國家之公共服務倫理行為規範等課題，說明反貪倡廉已成為當前國際性議題。

一、反貪污規範

有鑑於各國政治風氣的敗壞和金權政治的橫行，經濟發展暨合作組織的反行賄宣言（OECD Anti-Bribery Convention）、聯合國的全球公約（UN Global Compact）均對反貪腐治理提出相關建言或全球性宣示，除各國政府基於主權自發地進行廉政改革外，並引發相關國際性組織的合作與努力，如為防範國際經濟犯罪，防止透過洗錢（money laundering）讓不法所得透過轉帳變成合法，以及因應國際恐怖主義橫行影響世界安全，為防止恐怖分子獲得資金遂行犯罪，一九九五年六月，美、英、法與國際貨幣基金（IMF）及七大工業國（G7）金融行動工作小組等國際組織，在比利時首都布魯塞爾的「艾格蒙宮」集會，籌設一個能交換有關不法洗錢及預防恐怖分子獲得資助的情報網的非正式組織，並以開會地取名為「艾格蒙聯盟」。一九九五年該組織剛成立時只有 14 個各國調查與偵辦金融犯罪的專責機構（FIU）加入，但至今全球已有 106 個。臺灣於一九九八年以調查局的洗錢防制中心（Money Laundering Prevention Center, MLPC）名義加入。

此外彼得·艾根（Peter Eigen）試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟，從行賄、收賄兩大方向打擊貪腐，藉由國際社會的集體力量，激發帶動各國民間社會的反貪腐能量，為打造更廉潔的地球而努力。於一九九三年成立了國際透明組織（Transparency International, TI），該組織為目前國際上唯一專門致力於打擊貪污腐敗的國際性非政府組織（NGO），藉由 5 項策略：一、激起社會關

注；二、建立反腐聯盟；三、開發反貪工具；四、設定廉潔標準；五、監測貪腐活動，以達成其成立宗旨。同時也和經濟合作暨發展組織間有密切的合作互動。國際透明組織的界定認為，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為自己或親友牟利之行為。貪污可以區分為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為之貪污（Transparency International, 2003）。至於有關政治貪污則係指政治人物或政黨犧牲公眾利益，而將如政策利益、特許……等，給予其支持者或特殊團體，以換取賄賂或其他政治及個人利益。

國際透明組織自一九九三年成立以來，即關注反貪治理的模式之建構，該組織參照世界銀行對於治理之相關研究、經濟發展暨合作組織的反行賄宣言、聯合國的全球公約、企業圓桌論壇的企業社會責任草案（Business Round Table's Social Responsibility Initiative）等資料，建構一個理想型（ideal type）的反貪治理模式，此一模式包括：1、「國家廉潔系統」（National Integrity System）的建立。2、「資訊管道暢通」（access to information）的現代電子化政府（e-government）。3、對責任政治與「課責」（accountability）的強化，使政策責任可以完整確立，並向相關利害關係人負責。4、「企業透明」，包括財報透明、治理透明，以及政治獻金款項透明等（publish what you pay）。5、建立具有「反貪意識」的公民社會，並積極擴大民眾與非政府組織（NGOs）在反貪腐活動方面的參與（施能傑，2004）。

鑑於我國在全球反貪腐運動中不能也不該缺席的理念，由學術界、企業界、行政界（常任文官）、傳播界與法界人士發起，並於二〇〇〇年開始與國際透明組織進行交流，繼而成立台灣透明組織（TI-Taiwan），成為國際透明組織在全球第 87 個分會（National Chapter）。該組織除秉持前述國際透明組織揭橥之 5 項策略，並循「監督有權者、改變台灣心」之理念，以「全球思維、在地行動」之原則結合社會力量，積極推動反貪腐之改造運動，相信對我國邁向優質治理的過程中，應有重大助益（余致力、陳敦源、黃東益，2003）。

二、經濟合作暨發展組織國家之公共服務倫理行為規範

經濟合作暨發展組織國家，OECD（Organization for Economic Cooperation and Development）一向重視參與公共服務者的服務倫理問題，並於一九九六年及二〇〇〇年先後兩次出版成員國狀況之相關調查報告。一九九六年的報告中要求成員國必須建立一個有效推動服務倫理所需要的基礎工程（ethics infrastructure）。二〇〇〇年的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。根據 OECD 於二〇〇〇年出版的「對政府的信任：國際經濟合作暨發展組織會員國之行政倫理措施」（*Trust in Government: Ethics in OECD Countries*）調查報告書中指出：行政核心價值，係文官制度的基礎，經調查相關會員國後顯示 8 項最主要的行政核心價值依序為：公正無私（impartiality）、恪守法紀（legality）、廉潔誠信（integrity）、透明公開（transparency）、行政效率（efficiency）、公平執法（equality）、權責相符（responsibility）及維護正義（justice）。OECD 國家中對於政府高階領導者，包括政治領導者（在議會體制國家中則包括國會議員）和高階管理者，通常會受到更多的規範，這部分也是國際透明組織特別提出所應該重視的一環（Carney, 1998）。

施能傑（2004：132）在分析經濟合作暨發展組織和國際透明組織所推動的公共服務倫理規範，該 2 組織如何建立有效倫理管理體系之努力，以及美國聯邦政府公共服務倫理規範的內容後指出，臺灣公共服務倫理問題就是缺乏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。再者，為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，並應賦予其充分的權威，俾及時處理不當或不法行爲，如此民眾對政府的信任感才會增強。

肆、以公務倫理作為課責之機制

所謂課責（accountability）於公務倫理即在解答，誰來監督公務人員，以及為何公務人員或涉及公共服務的參與者或組織，必須接受政府及社會大眾的監督。課

責最狹義的解釋，乃指向高層權威當局負責（higher authority），要求向某權威當局解釋說明（account）個人行動的過程，且其所處理的結果是有關監督和報告的機制（Kearns, 1996; Mulgan, 2000）。而廣義的解釋，則包括了個人道德（個人內在品格）、專業倫理（專業所公佈和實施的守則）、回應性（追求公民期望或需求的程度）、組織績效（各項計畫與行動的效率與品質）、組織能力（管理與運作的普遍效能）等（Light, 1994; Mulgan, 2000; Kearns, 1996）。

行政倫理的課題，自一九六八年美國新公共行政學者，於 Minnowbrook 會議後，普遍獲得行政學界的重視。基本上，為了試圖扭轉美國公共行政學界，自十九世紀末期以來，只偏著重於技術和科學管理的潮流，新公共行政學者乃強調以社會公道、公民參與及行政倫理為主的研究取向。復次，一九八八年另有 68 位公共行政學者，於同一地點再次召開學術會議，行政倫理仍是與會學者最關注的焦點之一。其實，不少美國的公共行政學者，已投入對民主行政、公平正義、弱勢關懷等課題的研究，並且強調公共行政不應淪為多數決或專家主義的犧牲品（陳立剛，1996：60）。

Cayer 與 Weschler (1988) 曾描述政府機關和公務人員係處在「行政沼澤」(administrative swamp) 中。就外部而言，此沼澤充滿了不同利益與力量的競爭、變動的政治關係、不穩定的經濟景況、媒體的渲染，以及民眾的多元需求。就內部而言，此沼澤充滿了公務人員對自己權利義務的關心、組織間的衝突，以及在官僚／形式主義下的無力感。並且由於個人自主意識抬頭、政治社會呈現多元風貌、民眾參與政府事務愈來愈多，公務人員所必須面臨的挑戰亦愈來愈大。因此，公共行政的發展，不能只限於追求效率（effeciency）而已，同時亦必須具體地實踐民主政治所重視的價值，例如，公道、正義、民主和公共利益等（吳英明，1992：3）。意即，公務倫理必須回應民主政治所重視的價值。

本文從公務倫理的觀點切入課責的概念，涵括行政課責（administrative accountability）和民主課責，行政課責所關注的包括政務官、事務官（non-elected officials）和公民三者之間的課責關係，以及其對行政治理的影響；其中政務官與事務官的關係，係屬行政層級之課責；政務官與公民之關係，係屬行政與政治關係之課責，其目的在於解決行政過程中績效與公器私用等貪腐之問題，其課責之主體為公民、利益團體及媒體等。至於民主課責之對象為選任官，其課責之主體則為選民

及議會。

伍、我國營造廉能政府之作法

馬總統於其選前之廉能政策白皮書中即指出，執政後將即推動以下 8 項廉政革新，根除積弊，澄清吏治。包括：一、設「廉政委員會」，推動乾淨政府；二、嚴禁政治勢力，干預獨立機關；三、貫徹查察賄選，懲賄適用黨內；四、反貪法規再造，斷絕行賄根源；五、財產誠實陽光，不實申報課刑；六、監督公僕高官，財產不明課罪；七、企業掏空背信，負責人課予重刑；八、決策公開透明，落實利益迴避。上開 8 項政策目標，與前述公務倫理之意涵、OECD 國家公共服務倫理規範，以及行政與民主課責的要求則屬一致。有關我國政府當前營造廉能政府之作法，以下就行政院及考試院推動之情形加以說明：

一、行政院作法

馬總統於就職後即積極推動相關陽光法案，依據總統府陽光法案專欄，係以公務員廉政倫理規範、公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避、政治獻金及遊說等相關規範為五大重點。其中「公務員廉政倫理規範」已於九十七年八月一日實施，嚴格要求公務員清廉自持，防止政商之間可能的不當勾結。「公務倫理守則」刻正由行政院審慎研議，不日即可施行。

目前行政院不設置廉政委員會，其下置八個工作小組，分別推動肅貪、防貪、反賄選、公務倫理、企業誠信、教育宣導、行政效能及透明化、政府採購、參政透明、國際合作等事項。並全力推動修正「貪污治罪條例」，增列公務員財產來源不明罪，並落實執行「公職人員利益衝突迴避法」、「公職人員財產申報法」及「政府資訊公開法」等陽光法律，讓陽光普照大地，不懼烈日灼傷，一定要讓政治更為清明。

二、考試院作法

為配合總統前開 8 項廉能政策，銓敘部目前正積極推動公務倫理有關之公務人

員基準法（草案）、公務人員行政中立法（草案）、研議修正公務員服務法旋轉門條款及產官學合作限制及政務人員法（草案），以期落實並貫徹總統之政策主張，分別說明如下：

（一）制定公務人員基準法，確立文官人事法制共同基準

凡健全文官體制之所有措施，莫不與營造廉能政府有關，而我國目前即缺乏統攝文官人事法制之共同基準，這也是為何考試院關院長中將公務人員基準法（以下簡稱基準法）列為其上任後首要推行三大法案之一，基準法之立法目的，主要在於彰揚憲法精神，統攝全盤人事法規，確立全國公務人員共同適用之基本規定，並兼顧各類人事制度之差異，以有效健全人事法制，提昇政府效能。基準法草案全文共 61 條，採分章規定，計有第一章總則、第二章權利與保障、第三章義務與服勤、第四章管理基準、第五章罰則及第六章附則等六章，其內容要點如下：

1. 界定公務人員定義與分類：配合適用上之需要，透過有系統之分類及確定稱謂，將公務人員區分為政務人員、常務人員、法官與檢察官、公營事業人員、民選地方行政首長等 5 類。
2. 蘆清公務人員與國家關係：規定公務人員係基於公法上職務關係，依法行使權利履行義務。
3. 保障公務人員合理權利：明定公務人員應有之權利及其保障，期使公務人員於執行職務時，不致瞻前遲疑，進而落實永業化制度。
4. 確定公務人員基本義務：對公務人員之義務詳予規定，明文排除公務人員義務不確定論，相對確定公務人員義務範圍。
5. 建立共同標準統攝人事法令：基準法草案僅規定各類別公務人員應共同遵守之人事管理基本事項，至於各類別公務人員因特性需要之相關事項如任用、俸給、考核、退休、撫卹等則授權另訂法律規範。

（二）研訂行政中立法制，確立常任文官政治活動界限，建立永續優質文官體系

近年來由於社會變遷，國內政治生態環境產生極大變化，不但民主政治改革步伐加快，政黨政治之運作，已趨成熟。依據先進民主國家之經驗，一方面要有成熟的政黨政治，使政黨必須經由選舉始能取得執政的地位，並經由其選任之政務官及民意代表，制定政策及法律，帶動國家之改革與進步；

另一方面，要有健全的文官體系，由經公開考選而任職之常任事務官，盡忠職守，嚴守中立與公正之立場，執行既定之政策及法律，維持國家政務之安定與成長，兩者相輔相成，始能使國家不斷進步發展，長治久安。因此，為健全文官制度，加強對公務人員之保障，實有必要建立公務人員共同遵守之行政中立法制。中立法之制定、施行，可使今後公務人員有關行政中立之行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，俾使其於執行職務時，能做到依法行政、公正執法，不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，以為全國人民服務。當能提昇政府效率與效能，使文官體制更為健全。

公務人員行政中立法（下簡稱中立法）草案其內容要點如下：

1. 明示立法目的：揭載為確保公務人員依法行政、執行公正，並建立行政中立之規範，特制定中立法。明定公務人員行政中立之規範，除其他法律另有嚴格規定者外，適用中立法之規定。
2. 宣示公務人員行政中立的原則：明定公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民；且規定公務人員執行職務時，應秉持公正立場，對待任何團體或個人。
3. 明定公務人員參與政治活動之權利與限制：規定公務人員得加入政黨或其他政治團體，但不得兼任政黨及公職候選人競選辦事處之職務，及介入黨派糾紛。另亦合理規範公務人員參與政治活動之限制，如公務人員不得於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動；不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事在辦公場所編印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品等。
4. 明定掌管行政資源之公務人員要秉公平公正立場處理，不得有差別對待：基於公平原則及行政自我拘束原則之要求，明定公務人員於職務上所掌管之行政資源，受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請事項，其裁量應秉持公正、公平立場處理，不得有差別待遇。
5. 保障公務人員免於被迫違反行政中立或受不利處分：明定長官不得要求公務人員從事中立法禁止之行為。倘有上開情事，公務人員得向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理。未依法處理者，以失職論。另亦規定公務人員依法享有之權益，不得因拒絕從事中立法禁止之行為而遭受不公平

對待或不利處分。如公務人員遭受上述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之規定，請求救濟。

6. 規定公務人員違反行政中立之處罰：規定公務人員違反中立法規時，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，並依有關法律處理之。 ◇

(三) 研議修正公務員服務法旋轉門條款及產官學合作限制，強化公務員廉能規範

公務員服務法（以下簡稱服務法）第十四條之一旋轉門條款規定，係為防止離職公務員利用其在職期間之機會、權力及所知悉之職務、機密，與在職業務相關之營利事業有不當利益輸送關係，圖利自己或他人，影響公務員執行職務之公正性，有損社會整體利益及政府威信而訂定。因現行規定係採「特定職務禁止」之方式，易受規避，銓敘部爰參酌美國等先進民主國家之立法例並會商行政院人事行政局等相關機關後，擬予修正為「特定行為禁止」方式，並於九十一年及九十四年間經考試院 2 次函送立法院審議，惟因立法委員尚有不同意見，爰未能完成立法程序。

依九十七年二月二十二日司法院釋字第 637 號解釋，服務法第十四條之一規定並未抵觸憲法第二十三條之規定，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背；復指明服務法第十四條之一之規定，係採職務禁止之立法方式，且違反者處以刑罰，攸關離職公務員權益甚鉅，宜依實際執行情形，審酌維護公務員公正廉明之重要公益與人民選擇職業自由之均衡，檢討修正。爰銓敘部於九十七年五月一日邀請相關學者專家及機關代表召開檢討服務法旋轉門條款相關規定座談會研商。

另立法委員孫大千等 23 人於九十七年五月提出服務法第十四條之一條文修正草案，經立法院司法及法制委員會同年六月五日審查修正通過，仍採特定職務禁止方式，並經立法院院會決議交付黨團協商。由於旋轉門條款規定，涉及公務員公正廉明之公益與離職公務員選擇職業之權益，且影響政府與民間人才之交流，銓敘部業就各方建議意見，進行專案研究，除於九十七年十月二十一日邀集學者專家召開研商服務法旋轉門條款規定適用疑義座談會，同年十二月十七日邀請各相關機關開會研商外，並於同年月十九日將「公務員服務法旋轉門條款相關規定修正之研究」，提銓敘部人事制度改進

專案小組討論竣事。銓敘部經參據前述會議研議結果，確立該條文之修正方向，係將現行公務員離職後利益迴避採「特定職務禁止」方式，修正為「以特定行為禁止為原則，特定職務禁止為例外，並對例外規定採事前審查許可制」方式辦理。又銓敘部刻正依相關法制作業程序陳報考試院函請立法院審議。相信該條文修正後必能於公務員廉能與國家發展間有一妥適衡平之規範。

(四) 建構政務人員法制，強化民主政治，延攬優秀人才

觀諸民主先進國家之政治制度，在政府機關任職之文官大體區分為政務人員（政務官）與常務人員（事務官）兩類，依不同管道及方式延攬人才進入政府系統服務，分別扮演不同角色。所謂政務人員乃指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員；而常務人員則係遵循既定之方針或政策，依法執行職務之永業性公務人員，原則上在政府機關中除政務人員以外定有職稱及官等職等之人員均屬之。

我國現行文官制度，如同民主先進國家，亦有政務人員與常務人員之分，而政務人員適用之法律，則僅有「政務人員退職撫卹條例」一種，其餘規範或尚付闕如，或散見於相關法令中，迄無統一完整之法律規範，遂致適用上輒有困擾。政務人員法之制定、施行，可使今後政務人員之進退、行為分際、權利義務及中立倫理等事項有明確之法律依據可資遵循，相信對於提升政府服務全體國民之效率與效能，確保民主法治之貫徹，促進政黨政治之正常運作與落實等均有莫大助益。

政務人員法其內容要點如下：

1. 內容完整，體系明晰：政務人員法草案分就政務人員定義、職務級別、範圍、任命、行為規範、免職、懲處、俸給、福利，以及離職、離職後之行為規範等，政務人員必須適用之事項，均予有系統之條列，另為適度規範政務人員行政中立，有關政務人員之政治活動及行為限制，亦予納入；並明定民選地方行政首長準用政務人員法有關政治活動及行為限制之部分規定；規劃周延，脈絡分明。
2. 他律自律，雙重併行：政務人員之去留問題，牽連倫理義務與複雜之政治考量，自宜取自律、他律雙重併行；按政務人員之進退，每取決於任命者個人

之政治考量，得隨時免職；其因個人因素考量，認為以不繼續任職為宜，提議辭職者，則屬倫理義務，而非法律上之義務，此種決定係取決於個人內在之省思，不宜以法律規定強制之；爰此政務人員法第二十一條規定政務人員得隨時請辭，並明定其應辭職以示負責之事由，第二十二條則規定政務人員得隨時免職，即本乎自律、他律之旨而設。

3. 納入利益衝突迴避規範：政務人員或參與國家政策及行政方針之決定，或依法獨立行使職權，權責重大，自不宜經營商業、或與各種團體或個人從事不法利益之交易活動；或兼任營利事業之職務，~~本草案就此作明確規範，旨在使政務人員於社會大眾監督下能知所自制，避免觸法，影響政府形象。~~
4. 明定政務人員行政中立規範：政務人員多為政治性任命，須隨執政者進退，其參加政治活動，理所當然；惟為維護政黨間或選舉時之公平競爭，宜適度規範政務人員之某些政治行為，以達行政中立，諸如：對於公職人員之選舉或罷免，不得動用行政資源助選或要求他人不行使投票權或為一定之行使。至於憲法或法律明定須超出黨派以外及基於主管業務特殊性之政務人員，如考試委員、監察委員、法務部長等則更予嚴格規定於任職期間不得參加政黨活動，或為公職候選人助選，俾能達成超然獨立之本旨。

陸、結語

文官制度是國家政治制度重要且不可或缺的一環，古賢曾謂：「為政之道，莫若得人，百官稱職，則萬務咸治。」凡國家建設的推動，政府職能的發揮，均取決於文官的素質與能力。換言之，有優質的文官，才有高效能的政府。是以，舉凡健全文官體制之所有措施，莫不與營造廉能政府有關。

雖然各項廉能政策依我國政府職能分工，分屬考試院及行政院，然而銓敘部基於業務職掌與政府一體之理念，刻正全力積極實踐新政府「廉能、專業、永續、均富」的國家施政總目標，並配合國內外相關學術理論、方法與技術，以及實際環境變遷之需求，審慎落實於相關文官法制改革之中，以積極回應民眾對廉能政府之期待，並依據「考試院第十一屆施政綱領」之指導，本宏觀、務實、前瞻原則，有計畫、有步驟的方針穩定改革，相信在逐步完善我國文官制度，強化公務倫理內涵

後，必能使每一位公務人員面對倫理判斷時，均能正念分明地作出正確且適當的決定。繼而重建公義廉能政府，為國家永續發展奠定堅實之基礎。

參考文獻

- 江明修、鄭勝分（2002）。非營利管理之發展趨勢。載於江明修（編），**《非營利管理》**（頁 475-496）。台北：智勝文化。
- 余致力、陳敦源、黃東益（2003）。非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介。**《國家政策論壇》，夏季號，頁 39-62。**
- 吳英明（1992）。威權政治體制民主化過程中公共行政的發展。**《中國行政評論》，第 1 卷第 2 期，頁 1-26。**
- 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。**
- 陳立剛（1996）。倫理與公共預算。**《中國行政評論》，第 6 期，頁 59-73。**
- 繆全吉（1987）。行政倫理導論。載於銓敘部主編，**《行政管理論文選輯》（第 2 輯）**（頁 511-544）。台北：銓敘部。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文（1990）。人事行政。台北：國立空中大學。
- 蕭武桐（2001）。**《公務倫理》**。台北：智勝文化。
- Boling, T. E., & J. Dempsey (1981). Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response. *Public Personnel Management*, 10: 11-19.
- Carney, G. (1998). *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. Berlin: Transparency International.
- Cayer, N. J., & L. F. Weschler (1988). *Public Administration: Social Change and Adaptive Management*. New York: St. Martin's.
- Denhardt, K. G. (1988). *The Ethics of Public Service*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Light, P. C. (1994). Federal Inspectors General and the Paths to Accountability. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.267-283). New York: Marcel Dekker.

- Mulgan, R. (2000). Accountability: An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78(3): 555-573.
- OECD. (1996). *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Paris: OECD.
- Pops, G. M. (1988). Ethics in Government: A Framework for Analysis. In J. S. Bowman, & F. A. Elliston (Eds.), *Ethics, Government, and Public Policy* (pp.11-54). New York: Greenwood Press.
- Rohr, J. A. (1978). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker.
- The Commission of Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press.
- Transparency International (2003). *Global Corruption Report 2003*. Berlin: TI.

Reconstructing a Clean Government: Public Service Ethics Perspectives

Che-Shen Chang^{*}

Abstract

No matter in what countries or what time in history, a clean government is always what citizens desire for. After the presidential campaign, President Ma Ying-jeou actively carried out a clean government reform programs which he proposed in his campaign white paper, hoping to remove long-existing abuses and retain civil service disciplines. This article discusses issues including the factors of the establishment of a fair government, the implications of civil service ethics, the international aspects on anti-corruption and the current approaches the ROC government implement to build a fair government. After the civil service system is improved and the concept of ethics is strengthened, we believe that all civil servants will unquestionably make the right decisions whenever they face ethical judgments. A clean government can then be obtained to form a sound foundation for the sustainable development of the country.

Keywords: clean government, public service ethics, accountability, sustainable development

* Minister, Ministry of Civil Service & Chairperson, Management Board of the Public Service Pension Fund.

DOCUCOM PDF Trial
www.pdfwizard.com

廉能政府與公務倫理之探討

陳清秀*

《摘要》

馬總統在就職演說中確宣示，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

馬總統在就職演說中確宣示，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。

有鑑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. 惰忽職守。
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、撙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行為行事；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為念。
4. 假如公務員的私利和法定的義務有所衝突，應以公共利益為先。

(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，其職務係為全體國民服務之公務。為協助國

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為、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「行為與紀律準則」（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一百五十二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，並為訂定公務人員得以遵循的程序標準，以符合社會與民眾的期待，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，分別訂定相關應作為及禁止作為之事項。

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為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為，多屬價值陳述，具有引導公務人員正確行為之功能，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為，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，即係與貪腐有關行為之禁止事項為主（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，~~提升作爲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爲執行公務行爲準繩，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，並以全民福祉爲努力的目標，此亦爲政府存在的目的，另一爲法治的素養，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爲有守，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，成爲一個有爲有守、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，所以就得停在比較遠的地方，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。旋即以其一慣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：公務員之行為舉止，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，成為一個有為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、國家永續發展為努力目標，時時守法以國家利益為重，依法行政，自能暢厲自守，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，作為施政參考，並培養積極便民的服務態度，為人民提供良好服務，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為，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為。
- (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，身為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為，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/article-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-Hill.

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：公務員之行為舉止，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。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

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

DOCUCOM PDF TRIAL
www.pdfwizard.com

DOCUCOM PDF Trial
www.pdfwizard.com

我國公務人員貪污檢舉制度之研究 —增強途徑之分析

顧慕晴*

《摘要》

貪污防治是古今中外所有國家為防止公共資源浪費，提振行政效率，激發文官士氣和促進政治穩定的利器之一。然而，貪污犯罪具有高度的犯罪黑數。因之，如何透過行政體系內部公務人員的檢舉，以遏止貪污，不失為良策。為了讓公務人員勇於檢舉，就必予以激勵，使其有強烈動機，採行檢舉之行為。本文擬從增強理論（reinforcement theory）檢視台灣公務人員貪污檢舉的相關法規與制度，探討其現況與缺失，並提出改進之道，以期對我國政府的肅貪有所啟發。

[關鍵詞]：貪污、檢舉、激勵、增強理論

邀稿論文。

* 國立台北大學公共行政暨政策學系教授。

壹、前言

貪污防治是古今中外所有國家為防止公共資源浪費，提振行政效率，激發文官士氣和促進政治穩定的利器之一。然而，貪污犯罪因其隱密性或系統性貪污的特性，具有高度的犯罪黑數（dark figure of crime），公開的貪污犯罪統計絕非實際上所發生的全部犯罪數。因之，此一犯罪型態如不透過行政機關內部人員的檢舉，外人實難掌握內情。如何激勵官僚體系內部成員的檢舉，是各國在貪污防治上的重要課題。

貪污可說是一種跨越古今中外的普世現象。由於種類的繁多，形成原因的複雜，學者間並無具有共識的貪污定義。雖然，對貪污之觀點極為分歧，但通常貪污行為具有下列特徵：1、悖離公眾的付託；2、欺瞞政府組織或社會大眾；3、刻意將自我私利置於公眾利益之上；4、具有相互的義務與利益，其範圍不以金錢為限；5、意圖以某種形式的法規合理性，作為掩飾的手段；6、蘊含矛盾的雙重功能（Alatas, 1990: 1-3）。因之，吾人可謂貪污為行政人員違反公眾利益，不合法的使用公職機會，以謀取個人不正當利益。最普遍的貪污型態包括：收受賄賂、竊取公帑和對內部資訊的不當使用等（Shafritz & Russel, 2000: 548）。

所謂檢舉（whistle-blowing）即行政人員向機關內外（尤其是向外），揭發機關內違反法律、不良管理、浪費公帑、濫用權威或危及公眾健康安全的行為。（Bowman, 1983: 91）另外依據美國一九七八年文官改革法（Civil Service Reform Act 1978）之定義，檢舉乃公務人員對機關內確信是違反法律、行政規章、管制規定、不良管理、浪費公帑、濫權或危害公眾健康與安全的行為，加以揭發之（CSRA, s. 2302(b)(8)）。易言之，即檢舉者揭發政府中危害民眾或其他行政人員安全與自由的貪污、浪費或濫權的行為（Denhardt, 1999: 134）。檢舉貪污對組織而言，可生早期預警的功能。Perrow（1984）認為由於機關內部人員最瞭解機關的運作與弊端所在，如能在未惡化危害公眾利益之前，予以揭發，當可生防患未然的預警作用。

「增強理論」是公共行政之中，如何激勵員工工作意願的策略之一。「激勵」一詞源自拉丁文 move，亦即「向前行動」（to move）之意。由於學者的見仁見

智，對於激勵形成不同的觀點。有些學者著重引發行動的因素；有些從目標導引觀點（goal-directedness aspect）切入，重點置於人們選擇目標、方向的過程；有些學者認為激勵是研究人們如何發動、鼓勵、持續、導引、和停止行為。由以上分析，可找尋出激勵的三個要素：一為誘因，即何種內在動機驅動行為；二為方向，即是什麼原因把人們已經被激發的動機，引導至一定的行為方向；三、持續，此即環境中有哪些外在因素使行為動機，增加或降低其強度。由此激勵研究的三個重點，導引出激勵研究的三種理論：內容理論（content theory）、過程理論（process theory）和增強理論（reinforcement theory）。本文基於研究之重點，不擬探討此三種理論在行政人員檢舉貪污上的意義，而僅將重點置於增強理論上，論述我國現行行政人員檢舉貪污之法規、措施的現況與缺失，提出促進公務人員檢舉貪污的對策。

貳、激勵公務人員檢舉貪污的必要性

本部分所討論的重點為貪污犯罪，為何須激勵行政人員從機關內部向外部揭露？事實上，各層級之行政機關，均設有編制大小不一的政風單位，專力從事於機關內貪污的預防、查處。在有專責單位、人員的情形下，為何仍須激勵其他行政人員「不務正業」的擔負起機關貪污防治的功能，其主要原因可歸納為下列三項因素：一為貪污犯罪的特質，二為現行機關組織結構特質，三為公務人員正義感的伸張。

一、貪污犯罪的特質

(一) 隱密性

在犯罪學理論上，貪污犯罪素有隱形犯罪之稱。由於行為人與相關當事人具有共同一致的利益關係，在遭受調查追訴時，不會輕易透露內情，遂使貪污行為不易為外人知曉。加之以現代社會中，行政人員知識較高、行政程序認知較強，為避免日後遭到刑事追訴，必多方規避法律規定，在極端秘密、不著痕跡的情況下完成。因此，貪污犯罪可說是一具有高度隱密性的惡行，如非透過內部檢舉的方式，外界

不易知悉內情。

(二) 忌諱性

許多行政機關的組織文化，都流行著一種戒律，即對同事間的「賄賂行爲不得舉報」，否則會被認為是告密者。例如，一九八四年 Ralph Kilmann 撰寫 *Beyond the Quick Fix* 一書和一九八五年 Edgar Schein 出版 *Organizational Culture and Leadership* 就曾探討組織中非正式之禮儀、價值與規範對組織倫理的影響。例如，「沉默守則」（code of silence）此一非正式規範，對警察機關的倫理情況即有很大影響。沉默守則認為對同事的不合法、不合理行爲，應保持沉默，不應予以舉發。因貪污犯罪具有忌諱性，則更須機關內部人員秉持道德勇氣，加以檢舉。

(三) 狡猾性

行政人員於謀取不法利益時，為了避免東窗事發，必定會千方百計的採取狡猾的犯罪手法，利用身分、職務、地位將不法財物占為已有，同時在犯行過後，必定將犯罪證據湮滅。反之，貪污犯罪通常均屬高智慧的狡猾犯罪型態。由於犯罪證據難於取得，透過機關內部的檢舉，方能有效嚇阻犯罪。

(四) 高犯罪黑數

所謂犯罪黑數（dark figure of crime），是指不為大眾所聞知或未受司法機關刑事追訴或處罰的犯罪數。由於前述貪污犯罪的隱密性、忌諱性等特質，使得呈現在犯罪統計數字上的貪污犯行，僅為冰山之一角，尚有許多未被察覺者，隱身於犯罪黑數中，有待置身其中之公務人員出面檢舉。

(五) 擴散性

貪污之擴散性，即所謂的「犯罪漣漪」比其他類型犯罪更為明顯。機關中貪污行爲若長期未被發覺或貪污之人員未受到應有之懲罰，該貪污行爲往往產生一種「示範作用」，引誘機關中其他成員效仿，同流合污，使貪污行爲像傳染病般擴散蔓延至整個機關。Alatas (1990) 謂貪污行爲對政治產生莫大惡性效應，包括：惡性擴張效應（metastatic effect）、群聚堆積效應（clustering effect）、質變效應（transmutation effect）、示範效應（demonstration effect）等（江岷欽，1995a：

7），均與擴散性有關。職是之故，為避免貪污犯罪的高度擴散性，勢必有必要遏阻於機關內部。

由上述貪污犯罪之隱密性、忌諱性、狡猾性、高犯罪黑數和擴散性的特質，外人實難窺知機關內貪污犯罪之全貌，故若想消弭，有如隔靴搔癢，實難掌握切要之處。唯有透過了解內情之機關內部人員的檢舉，方能有效之打擊作用。

二、現行機關組織結構特質

此部分主要針對現行政風機構在組織結構上的缺失，論述政風人員無法有效達成貪污預防、貪污查處功能，而必須依賴行政人員向機關外部檢舉，方能有所彌補。

我國各層級政府、機關均設有規模不一之政風單位，配置若干政風人員，專力從事貪污預防與貪污查處的業務。多年來，已有相當的表現，也為各方所肯定。唯我國政風單位處於組織結構設計上的尷尬地位，使其於功能運作上，受到嚴重的限制。我國政風機構，一方面是所在機關的幕僚單位；另一方面又是政風專責機構的派出單位。是故政風單位既受所在機關首長之指揮，又須受政風上級主管的業務監督，形成尷尬的二元權威體制。

在二元權威體制下，造成為數不少之缺失，對政風單位績效的達成，影響甚大。

(一) 政風單位獨立性不足

我國各層級政風機構，均為幕僚單位，故無論在員額編制、工作經費都附屬於所在機關。因之，政風單位自然相當受機關預算豐瘠與首長意像之影響。加之以我國政風人員設置條例第十條規定，政風機構應受機關首長之指揮命令，使得政風機構之業務決策權亦受到極大的限縮。在預算、人事、決策權受限的情況下，政風單位的獨立性、自主性不足。

(二) 二元權威衝突

由於我國政風機構處於二元權威體制的設計中，一方面受所在機關首長之指揮，另一方面，又須受政風上級主管的業務監督，以致使兩個上級的指揮權力經常

處於競合狀態。政風上級機構多以全國政風業務的整體考量為重，行事常因高層取向而可能未顧及個別事實情況；反之，所屬機關首長因其個別需求與事實考量，其思慮與決策往往有利於其個人或機關，亦未必與政風上級機構立場一致，當這兩個上級長官所下達命令不一，甚或相反時，將使矛盾滋生，衝突不斷。

（三）業務權限、工作資源受到限制

在獨立性不足的情況下，政風單位於業務權限的行使上，受到限制。例如，政風機構依據「公職人員財產申報法」所擁有的查詢權力，係為瞭解申報人申報財產是否屬實，以探究其有無貪瀆的依據，該法第十條規定「政風機構為進行審查需查閱資料時，得直接向本機關（構）相關單位或他機關、團體、個人查詢並借調有關卷證。受查詢者應據實說明，無正當理由不得拒絕拖延」，此即政風機構認為需要得「直接」查詢並借調卷證。但是，依據前述政風人員設置條例第十條規定，政風機構應受機關首長之指揮命令，如此使政風單位頗受行政首長決策權力與行政權威的影響，在此種情況下，唯有獲得首長的支持，才能擁有推動工作的資源與行使職權的尊嚴。所以為能促使政風工作有效推動，爭取機關首長之認同與支持乃成為工作第一要務。政風工作在重點的選取上，必須考量首長的偏好。如此做法，固然是為了不損傷首長權力的完整性，但或多或少也往往失去政風工作專業之見解與決策的自主性。

政風機構之經費與人力均須仰賴所在機關編列撥給，無法自主掌握。由是，握有資源分配最終決定權力的機關首長對於政風工作的態度與觀點，勢將影響政風工作之重點方向。然而，政風工作的特質，應有其獨特超然不受干預的領域，這就是一條鞭機制設計之精神所在。落實到執行面時，貴在超然公正的行使職權。惟政風機構為能獲取工作所需之資源，在業務執行上，仍須顧慮機關因素的影響，尤其當遇有必須執行具衝突性的政風業務時，實難無視首長對資源分配之權力影響。

（四）政風人員常處倫理困境（ethical dilemma）之中

倫理困境為當事人承受兩種不同，且均須遵守之價值，但卻造成相反行為結果的情境謂之。政風人員最常面對之困境有：機關角色與專業角色的衝突、專業角色與同事情誼角色的衝突（宋昭德，2003：65-71）。政風人員在機關中同時扮演兩種角色，一是機關組織的一份子，同時也是政風專業組織的一份子，兩種不同角色的

扮演，如未能妥善調和，尤其是發生於兩者命令不一致時，將衍生出令人困擾的倫理困境。政風人員派駐機關後，即為機關的一份子，每日與其他部門人員朝夕相處，相互支援，發展出良好的公私情誼。若機關中貪污案件與某私誼良好之同事有關，則政風人員秉於職責，依法查辦，日後案件移送檢調單位，該同事將面對嚴苛的司法考驗，極可能身心俱疲或身繫牢獄。此情此景，政風人員如何自我調適，又如何面對曾情同手足之同事，這是一極大的內心煎熬。

基於以上我國政風機構組織結構的二元權威設計，導致種種的缺失，致使政風人員無法有效秉持專業，執行貪污預防與貪污查處之功能。在此種制度設計不足的情況下，如何完整的防治貪污，尤須依賴公務人員自機關內部檢舉貪污犯罪。

三、公務人員正義感的伸張

一般而言，公務人員若發現所在機關中存有貪污事件，其反應方式，大致如學者 Hirschman (1970) 所言的 EVL 模式。EVL 模式包括三種反應，一為離去 (exit) 、發聲 (voice) 和忠誠 (loyalty) 。忠誠即表現出認同組織或是視而不見、與我無關的態度，此種人可能是貪污事件的一份子或是為了明哲保身，以致道德勇氣甚低；離去即公務人員雖有道德意識，惟未將其化為行動，後因無法承受良心壓力，離開所在機關，眼不見，心不煩。發聲即勇敢的將隱藏的貪污事件檢舉出來。依據各國的經驗，公務人員是以忠誠或離去的表現為多，發聲檢舉者僅佔少數。以美國為例，一九〇〇至一九七〇年，因抗議而辭職之高級文官計有 389 位，其中 355 位 (91.3%) 辭職時並未有任何外顯的抗議形式，僅 34 位 (8.7%) 表達外顯之抗議 (Cooper, 2006: 231)。職是之故，針對組織內隱匿之貪瀆現象，加以發聲檢舉的公務人員，尤其難能可貴。由於忠誠與離去的方式，對於機關中貪污事件的消弭與遏止，並未有積極的作用，貪瀆仍然持續存在著。因之，站在組織的立場，對富有正義感的公務人員，更應該善加鼓勵、獎勵，使其對組織中未為人發現的貪污事件，勇敢的揭發。

參、現行公務人員檢舉貪污的制度設計與缺失

本部分將首先簡短說明增強理論，以作為分析現行公務人員檢舉貪污的制度性

設計與缺失的基礎。然後，探討現行公務人員檢舉貪污的制度性設計與缺失。

一、增強理論

增強理論主要是以 B. F. Skinner 的工具制約學習理論為基礎。Skinner (1969) 認為人們所表現出來的行為，是「行為後果的函數」。亦即強調行為的後果（增強物），對行為發生之可能性的影響。質言之，人們在行為上有相當持續之改變，係來自增強的經驗，後果愈令人愉悅，行為則重覆出現；後果愈令人憎惡，行為出現的比率降低。是故，行為的增強或停止，相當重要的是「正增強物」或「負增強物」的操作與運用。正增強物為「隨著行為出現，而強化該行為的一切刺激」(Keller, 1969: 15)，亦即如果我們表現出某種行為後，所得到的結果，使我們願意再重複類似行為，以得到相同之結果，此結果即正增強物。負增強物則包括人們所厭惡的一切刺激物，包括：責罵、威脅、體罰等，這是人們所不願接受者。

行為增強的方式，可分為「積極增強」(positive reinforcement) 和「消極增強」(negative reinforcement)。積極增強指運用正面增強物，使人員養成應有之習慣或改變行為。消極增強指當行為者表現出應有之行為時，可免除負面增強物。無論是積極增強，抑或消極增強，都是對於應有行為的強化。而為了消除不應有之行為，則有「消弱」(extinction) 和「懲罰」(punishment) 的作法。消弱是當不應有行為出現時，則減少或停止正增強物，以降低不適當行為出現的比率。懲罰是當人員表現出不應有行為時，則給予負面增強物，施加痛苦，以減少不適當行為的出現。由以上之分析，增強理論具有四種不同的增強類型請見表 1：

表 1 增強之類型

	正增強物	負增強物
應有之行為出現	積極增強	消極增強
不應有之行為出現	消弱	懲罰

資料來源：Skinner (1969)。

本文之所以運用增強理論，作為分析的基礎，其理由如下：

一、增強理論注意的焦點是行為的本身，這是可以觀察與測量的，因之，本文捨棄

建立在人的主觀「需要」、「驅力」或「目標」的內容理論、過程理論，以其事涉主觀認知，較不易測量，故單採增強理論。

二、增強理論表明行為之持續改變，是來自增強的經驗。易言之，經過適當之正增強物與負增強物運用，所期望之行為即可增加，而所不希望的行為即可減少。

增強理論運用於公務人員檢舉貪污的主題上，主要為給予正增強物，形成積極增強，使公務人員表現出檢舉貪污的行為；或是免除負增強物，形成消極增強，亦使公務人員願意檢舉機關中的貪污行為。在消弱與懲罰的運用上，由於現行相關的法規中，少有公務人員未表現出檢舉貪污行為時，會遭到正增強物剝奪或給予負增強物的情形。因之，本文探討的重點將置於積極增強與消極增強之上。目前對於公務人員檢舉貪污之積極增強，呈現在獎勵措施上，主要為檢舉獎金的提供；消極增強則呈現在對檢舉者的保護措施之上，亦即其可免除因檢舉所帶來的報復與痛苦。現行檢舉貪污的獎勵與保護措施，主要依隨於行政院頒訂之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」而來。

二、現行檢舉貪污之獎勵措施與其缺失

（一）現行檢舉貪污之獎勵措施

「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」中之第二、三、五、六、七、八條條文，為規定檢舉獎金之發給、分配與申請事項。第二條規定：「公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而告發者，除法令另有規定外，不給與檢舉獎金。」此條條文的涵義為去除某些特定因執行職務而有檢舉貪污義務之公務人員（如政風、會計人員）外，一般公務人員檢舉貪污適用本辦法，並可獲取檢舉獎金。

第三條規定：「檢舉人於貪污瀆職之罪未發覺前，向有偵查權機關或政風機構檢舉，經法院判決有罪者，給與獎金。前項獎金，依附表之標準發給之。」本條說明獎金發給的標準，請見表 2。

表2 檢舉獎金發給之標準

法院判決情形	給獎金額（新台幣）
十五年以上有期徒刑、無期徒刑、死刑	六百七十萬元以上至一千萬元
十年以上未滿十五年有期徒刑	四百萬元以上至六百七十萬元未滿
七年以上未滿十年有期徒刑	二百八十萬元以上至四百萬元未滿
五年以上未滿七年有期徒刑	二百萬元以上至二百八十萬元未滿
三年以上未滿五年有期徒刑	一百四十萬元以上至二百萬元未滿
一年以上未滿三年有期徒刑	八十萬元以上至一百四十萬元未滿
未滿一年有期徒刑、拘役、罰金	三十萬元以上至八十萬元未滿

資料來源：獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第三條第二項附表貪污案件檢舉獎金給獎標準。

第五條規定：「因檢舉同一貪污瀆職案件而查獲之犯罪人數逾五人時，增給二分之一獎金。最高以新臺幣一千萬元為限。」本條規定獎金給予的額度。

第六條規定：「數人共同檢舉他人貪污瀆職案件而應給獎金者，平均分配之。數人檢舉同一貪污瀆職案件提供具體事證，無從分別其先後者，亦同。」本條規定獎金之分配。

第七條規定：「檢舉貪污瀆職案件，經法院依第四條各款所列之罪判決有罪者，給與獎金三分之一，經法院有罪判決確定後，給與其餘獎金。----檢舉人死亡者，由其繼承人依民法相關規定領取。」本條規定獎金的請領時機，即一審判決給予三分之一獎金，三審定讞後，再發給其餘三分之二獎金。

第八條規定：「受理檢舉機關應不待檢舉人之請求，依檢察官起訴書、法院判決書及有關檢舉資料，函送法務部審核後，由法務部調查局發給獎金。檢舉人亦得於法院有罪判決確定後，向受理檢舉機關提出申請。法務部得召集最高法院檢察署、法務部調查局、法務部檢察司及政風司代表組成審核委員會，審核獎金發放事宜。必要時得邀請受理檢舉機關之承辦人員到場說明。」本條規定獎金的申請程序。

由以上條文可知，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」詳細規定有關檢舉獎金之依據、標準、分配、申請。因之，目前對檢舉貪污的積極增強，係以發給檢舉獎金為主要的正增強物。

(二) 現行檢舉貪污獎勵措施的缺失

在現行檢舉貪污獎勵措施的缺失上，要分析數個主題，一是檢舉獎金是否能產生積極增強的效果？二是獎金額度的高低問題，三是獎金請領的手續與時間問題。

1. 檢舉獎金的積極增強效果

根據曾國光（2002）所做的深度訪談實證研究，在 18 位的受訪者中，認為檢舉獎金是能夠產生積極增強的效果者為 12 人，佔 66%；認為檢舉獎金幫助有限或沒有幫助者 4 人，佔 22%，其他 2 人沒有表示意見。因之，大多數的受訪者肯定檢舉獎金的激勵作用：

效果應該是不錯才對，其實有這個勇氣提出檢舉，發一些獎金鼓勵鼓勵，也是應該的。

用錢激發檢舉動機，應該具有相當的效果。

基本上來說，應該是有幫助，不過除了獎金以外，如果能夠給予調升機會，可能激發的動機會更好（曾國光，2002：84-85）。

但是，亦有受訪者認為檢舉獎金的增強效果是有限的，治標不治本，不要迷信金錢的能力。根本的作法，應強調正義感、道德意識、公眾利益的信仰，方使公務人員勇於檢舉貪瀆。外國學者 Near 和 Miceli (1985: 5) 研究發現多數民眾對於以「金錢誘因」取代「道德動機」，作為檢舉的動機，深不以為然，因為如此貶抑了道德情操的層次。

政府有關機關，尤其是政風機構，經常透過宣導傳達檢舉貪污可以領獎金，這似乎把公務人員都看成了視錢如命一般。你們也都知道，檢舉貪污是要冒著很大的風險，---如果只是單單為了那一點點獎金，何必甘冒這麼大的危險。這種看法實在太小看公務人員了。

發獎金我不反對，但是不能太強調。難道沒有檢舉獎金，檢舉案件就會消失了嗎？我相信不可能消失。顯然，檢舉獎金只能從旁鼓勵，但不動產重要的。

----所以拼著老命一條，寧可冒著丟工作的危險去檢舉他，你以為這是為了什麼？是為了區區的檢舉獎金嗎？那可是社會的最後一道防線。----所

以，有錢當然很好，但有時候，可能還有比金錢更重要的東西（曾國光，2002：92-93）。

2. 獎金額度問題

在曾國光的深度訪談中，現行檢舉獎金制度顯現兩個主要缺失，其一，獎金額度過低，其二，領獎手續繁雜時間太長。先就獎金額度而言，和檢舉人所承受的風險相比，似嫌偏低。

當然有缺點，你看檢舉貪污獎金最高是新台幣六百萬元，表面上看是可以吸引人的，可是再深入往下看，----從二十萬元開始才跳，然後判決的罪刑愈重，獎金就跳得愈高。不過如果想要檢舉一個能領到六百萬元獎金的案子，恐怕一輩子也難碰到一回。----提高起跳獎金額度，對檢舉人來說，吸引力可能會比較大。

檢舉獎金要實際一點，像六百萬不是那麼容易就能得到，而三、五十萬的獎金，坦白說，與一個人所冒的風險去比較的話，不成比例，那種效果是有限的。

不過，提高獎金應該是一個很不錯的途徑。不是有人說：有錢能使鬼推磨嗎？只要獎金夠吸引人，這個世界上還是有很多不怕死的人。當然提高檢舉獎金（曾國光，2002：84-85）。

3. 獎金請領的手續與時間問題

此一問題，主要為獎金請領手續繁複與時間過長。司法審判為三審定讞制，貪污犯罪通常會經過三審程序。因此，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第七條規定經第一審法院判決有罪者，先發給三分之一獎金，俟判決確定後，再發給其餘獎金。然而，司法審判的時程，動輒數年，重大貪污事件，耗時更長，對檢舉人而言，確實為一漫長的等待，足以抹殺檢舉貪污犯罪的動機。

檢舉獎金具有激發公務員的檢舉動機，這是不容否認的事實。但是，一個貪污案件從檢舉開始到領到檢舉獎金，等待的時間好長，有時一等就是好幾年。

請領獎金程序也要跟著簡化，否則望梅止渴，還是興趣缺缺（曾國光，2002：84-85）。

三、現行檢舉貪污之保護措施與其缺失

(一) 現行檢舉貪污之保護措施

由於公務人員檢舉機關中的貪污犯罪，一旦身分洩漏，必然遭到組織內部的責難、打壓與報復，劇烈影響公私生活的步調，並會損及個人聲望、升遷、待遇，甚至是生命安全（Cooper, 2006: 224-227）。Jos、Tompkins 和 Hays (1989: 552-561) 曾針對 161 位的檢舉者所承受之不合理對待，發現 62% 的人失去了工作；11% 遭到減薪；18% 遭到騷擾和調職。其中並有一半以上的人，超過兩年生活備受困擾；並使他們每年多耗費將近美金三萬元，以保護自己與家人。這些因檢舉貪污而產生的損失，可視為負增強物，足以降低公務人員檢舉的動機。故須對之免除或減少，方能提振檢舉貪污的動機。對於貪污檢舉者的保護，現行法規有「貪污治罪條例」第十八條、「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第十條、第十二條，規定了對檢舉人身分及意圖對檢舉人施予不利行為的懲罰作法。

貪污治罪條例第十八條規定：「貪污瀆職案件之檢舉人應予獎勵及保護；其辦法由行政院定之。」獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第十條規定：「受理檢舉之機關，對於檢舉人之姓名、年籍、住所或居所應嚴予保密。對於檢舉人之檢舉書、筆錄或其他資料，除有絕對必要者外，應另行保存，不附於偵察案卷內，如有洩密情事，應依刑法或其他法規處罰或懲處。」第十二條規定：「檢舉人之安全，有關機關應予保護，如有對檢舉人威脅、恐嚇或其他不法行為者，應依法處理。」

(二) 現行貪污檢舉人保護措施之缺失

現行貪污檢舉人保護措施之缺失，主要有兩端，一是對檢舉人個人資料、行蹤的保護不足，致使極有可能曝光。二是檢舉人一旦曝光，對其權益的損害、生活的困擾與精神的折磨，無法有效減少，兩者均導致公務人員舉發意願的降低。

1. 保護機制未能有效運作

目前對檢舉貪污者的安全保護措施，宣示性意義大於實質意義。相關條文顯得抽象、原則，而且偏向身體安全之保護。貪污治罪條例第十八條除了陳述保護貪污檢舉人之辦法，是由行政院訂定之外，可說是一典型的宣示性條款。獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第十條，也僅說明為預防檢舉人檢舉書相關資料外洩，應另行保存，

如有洩密情事，應依刑法或其他法規處罰或懲處。第十二條也僅宣示保護檢舉人，及使其不受威脅。至於如何做，一切依法行之。

二〇〇〇年二月九日公布「證人保護法」後，稍可彌補制度上的缺失。該法第四條規定：「證人或與其有密切利害關係之人因證人到場作證，致生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，----核發證人保護書。」此條為核發證人保護書之條件規定。第八條：「證人保護書，由檢察官或法院自行或發交司法警察機關或其他執行保護機關執行之。」此條為證人保護書的執行機關規定。第十一條：「有保密身分必要之證人，除法律另有規定者外，其真實姓名及身分資料，公務員於製作筆錄或文書時，應以代號為之，不得記載證人之年籍、住居所、身分證統一編號或護照號碼及其他足資識別其身分之資料。該證人之簽名以按指印代之。」此條為檢舉人文書資料的保護。

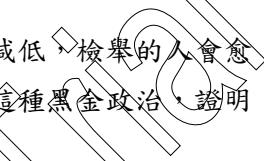
第十二條：「證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體或自由有遭受立即危害之虞時，法院或檢察官得命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護證人或與其有密切利害關係之人之人身安全。」此條為檢舉人人身安全的保護。第十三條：「證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，且短期內有變更生活、工作地點及方式之確實必要者，法院或檢察官得命付短期生活安置，指定安置機關，在一定期間內將受保護人安置於適當環境或協助轉業，並給予生活照料。」此條為檢舉人生活的照料規定。第十六條規定：「公務員洩漏或交付關於依本法應受身分保密證人之文書、圖畫、消息、相貌、身分資料或其他足資辨別證人之物品者，處一年以上七年以下有期徒刑。非公務員因職務或業務知悉或持有第一項之文書、圖畫、消息、相貌、身分資料或其他足資辨別證人之物品，而洩漏或交付之者，處三年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣五十萬元以下罰金。」此條為洩漏檢舉人相關資料的懲罰規定。

根據證人保護法的相關條文意旨，頗能有效保護貪污犯罪之檢舉者。惟在實際上，司法警察機關是否按照本法的條文切實執行，可能是一更重要的課題。由於現行對貪污犯罪檢舉者的保護機制，並未能有效運作，故產生檢舉人對保護機制的強烈信心危機。曾國光（2002：88-89）的調查顯示下列的反應：

想要讓公務人員能夠發揮道德勇氣，檢舉貪污，不是光靠獎金就以為可以了，最重要的是要保護檢舉人與他家人的安全，而且保護檢舉人的安全也

不是全靠法律條文，最重要的是要落實執行才有用。

所以，受理單位第一個要保證的就是檢舉人身分不能外洩，只要身分保密不外洩，當然就沒有安全上的威脅，如果連這點最基本的要求都做不到，那麼不管是那一個機關，都別奢望有人會向你檢舉。

如果我們保護工作做得很好，我相信大家的顧慮就會減低，檢舉的人會愈來愈多，政治風氣也會愈來愈清明。但是，看到今天這種黑金政治，證明保護工作沒做好，公務人員不敢隨意去檢舉他人。

2. 實質權益保護不足

對於貪污犯罪檢舉者之保護，雖日趨完備，但在公務人員因檢舉貪污，一旦曝光，甚至即使受到懷疑，所可能遭到實際之不公平對待，亟須給予實質權益保障與救濟部分，在現行法規制度上，則付之闕如。一般而言，一位檢舉者，因為懼怕遭到異樣眼光、排斥之心態，深恐長官、同僚知曉檢舉之事；尤其是在事關上司與同僚切身權益的情況下，或他們對檢舉之事持反對態度時，檢舉者的困擾最為明顯。

Jong (1986: 272-273) 認為在官僚體制下，組織要求人員忠誠與服從，而無個人良知存在的餘地。因此，檢舉者向外檢舉機關內的貪污弊端，對組織權威而言，是一項嚴重的挑戰行為。基本上，檢舉者向外界檢舉之後，極可能受到許多報復行為，這是檢舉者最為擔心之事。檢舉者所遭到的報復行動，常見的有：1、藉口職務調整，明升暗降、或坐冷板凳；2、假藉其他名義，予以處分；3、壓制升遷機會；4、調動至偏遠地區；5、考績報復；6、孤立人際關係等（黃宏森，2005：51-52）。

綜之，依據現行法規與政府實際的作法，在正增強物的提供上，無論是數量上、手續上與時間上，並未產生一積極的效果。在負增強物的免除上，並未給予貪污檢舉者一個安全無虞的環境。兩者對於公務人員舉發貪污的意願，是相當的斲傷。

肆、現行公務人員檢舉貪污制度的修正

基於前述對現行公務人員檢舉貪污法規制度之探討，以及對其缺失之分析，我

們可從增強理論的角度，提出未來該如何增加積極增強（正增強物），減少消極增強（負增強物），以促進公務人員檢舉機關內部貪污犯罪的動機與行為。

一、獎金額度提高

檢舉獎金額度的高或低，無一定論。究竟是應採「獎金高」或「獎金少，獎額多」，見仁見智。唯「獎金愈高，對激發檢舉的效果愈好」的假設，當可接受（曾國光，2002：129）。吾人從二〇〇六、二〇〇七年觸犯貪污治罪條例之量刑及檢舉獎金的比較表（表3、表4），可看出其中犯案人數的刑期在七年以下者（即檢舉獎金二百萬以下者）二〇〇六年為80人，約佔80%；刑期在十五年以上者，達到真正高額獎金標準（四百五十萬元至六百萬元）者，犯案人數全年僅0人。二〇〇七年刑期在七年以下者為57人，約佔70%；刑期在十五年以上者為0人。

由檢舉人獲取獎金的實際資料顯示，要得到高額獎金實高不可攀，故極可能導致檢舉獎金的「宣示性」意義，高於「實質性」意義，使得檢舉者的檢舉動機產生「消弱」現象。因之，若能普遍提高中、低刑期的檢舉獎金，對於激勵公務人員檢舉貪污之動機，當有正面之意義。

表3 二〇〇六年觸犯貪污治罪條例之量刑及檢舉獎金的比較表

刑 度	犯案人數	百分比	檢舉獎金發放標準
一年以下有期徒刑	6	6%	二十萬元至五十萬元
二至三年有期徒刑	32	32%	五十萬元至一百萬元
三至五年有期徒刑	15	15%	一百萬元至一百五十萬元
五至七年有期徒刑	27	27%	一百五十萬元至二百萬元
七至十年有期徒刑	14	14%	二百五十萬元至三百萬元
十至十五年有期徒刑	7	7%	三百萬元以上四百五十萬元
十五年以上有期徒刑、無期徒刑、死刑	0	0%	四百五十萬元以上至六百萬元

資料來源：司法院（2007：3-49）。

表4 二〇〇七年觸犯貪污治罪條例之量刑及檢舉獎金的比較表

刑 度	犯案人數	百分比	檢舉獎金發放標準
一年以下有期徒刑	5	6%	二十萬元至五十萬元
一至三年有期徒刑	35	43%	五十萬元至一百萬元
三至五年有期徒刑	7	9%	一百萬元至一百五十萬元
五至七年有期徒刑	10	12%	一百五十萬元至二百萬元
七至十年有期徒刑	11	13%	二百五十萬元至三百萬元
十年以上有期徒刑	14	17%	三百萬元以上四百五十萬元
十五年以上的有期徒刑、無期徒刑、死刑	0	0%	四百五十萬元以上至六百萬元

資料來源：司法院（2008：3-49）。

二、手續簡化，領獎時間縮短

由於司法審判程序曠日費時，往往要經過一再的上訴、駁回、再審等程序，所耗費的時間難以掌握，此種遙無止境的等待，的確足以抹殺檢舉貪污案件的動機。其改進之道可嘗試如下：目前法律規定第二審為「事實審」與「法律審」兼具的性質，惟依據刑事訴訟法的精神來看，上訴案件到第二審時，仍然比較著重法律條文適用的認定，對貪污犯罪事實的認定較無爭議。因此，例如，以第一審之事實為基礎，發給較三分之一為高的獎金，似乎可行。

三、檢舉人保護機制的有效實施

依據曾國光（2002：128）的深度訪談，問及受訪者，「你認為應該怎麼做，才能激發公務人員的檢舉貪污的動機？」回答「有效處理檢舉案件，讓貪污者受到法律制裁」（7 人次）；回答「提供足夠的相關資訊」（5 人次）；回答「加強工作權益保障及身分保密，降低被報復風險」（9 人次）；回答「提高檢舉獎金的額度並簡化審核標準及流程」（6 人次）；回答「道德呼籲及建立全民廉政觀念」（5 人次）；回答「提供相當的行政獎勵」（1 人次）；回答「制定相關的法律」（1 人次）。由以上回答的結果，可明顯的看出，檢舉人最在乎的還是保護機制的落

實。因為在實務上，洩漏檢舉人身分，往往是在案件調查過程中所發生的疏漏，任何蛛絲馬跡都有可能導致檢舉人陷入危險之中。例如，檢察官傳喚檢舉人出庭作證，律師閱卷發現檢舉資料等，均使檢舉人保護功虧一簣。因之，目前與未來激發公務人員檢舉貪污的最有效作法，即是負增強物的免除，也就是保護機制的落實。

四、提倡檢舉貪污的道德意識

此點是將清廉正義的道德意識，視為另一項正增強物，予以運用，以激發公務人員檢舉貪污的動機與行為。此點可使公務人員跳脫為金錢而檢舉的桎梏。假若一個行政機關能形成檢舉貪污的組織文化，則公務人員較能勇於與樂於檢舉貪污行為。在此種氛圍之下，檢舉者無畏被檢舉者的報復；相對之下，被檢舉者亦不敢從事報復行動。

五、貪污檢舉的義務化

此乃針對增強理論中，消弱與懲罰的論述。由於目前法規中，在消弱與懲罰的條文鮮少，致使貪污行為的檢舉，出現漏洞。而為了使機關中隱藏的貪污行為曝光，減少公共預算的浪費，似可將職務上可見之貪污行為的檢舉，予以法定化。亦即對職務上可見之貪污行為，隱匿不報者，將剝奪其正增強物（消弱），如剝奪升遷、獎金的機會；或是給予負增強物（懲罰），如記過、降職等，以使公務人員大力檢舉貪污。新加坡有類似之制度。新加坡貪污調查局在獲得總檢察長之授權命令下，得派調查員赴有關銀行，調查涉嫌貪污人員或其配偶，或合理推知之受託人、保管人之銀行帳目、持有股份、其他帳目或保險箱，並有權要求任何人舉發或提供調查員所需之事實狀況、帳目、文書或物品。凡不舉發犯罪事實或不提供帳目、文書或物品給調查人員者，即觸犯「貪污防止法」之罪。此一條文，規定公務人員有義務舉發貪污。香港政府有更進一步的規定，即「自我檢舉」的規定：「任何人向公務員行賄，公務員縱未收賄，亦須向上級報告，否則應處以六個月以下有期徒刑。」此項規定在於使行賄者於行賄前有所顧忌，而公務員為了自保，不但拒絕收賄，更會主動舉發自清。

五、結論

本文是以增強理論為基礎，探討公務人員檢舉機關內貪污犯罪的激勵之道。由研究過程中，明確的顯示無論從法律條文角度，檢舉獎金給予的角度，檢舉人保護角度，均有不足之處，致使從積極增強、消極增強方面，都無法有效強化公務人員檢舉貪污犯罪之動機。例如，在積極增強上，檢舉獎金給予的額度可適度提高，請領程序亦可適度放寬。在消極增強上，應加強檢舉人保護機制的落實執行，及強化檢舉人權益的保障。

由本文的探討中得知，就現階段而言，檢舉者最在乎的就是負增強物的免除，亦即最能激勵公務人員檢舉貪污犯罪的動機，是政府應善盡保護檢舉者的職責，使他們真正能免除隨檢舉而來的報復、排擠、歧視、打壓。果真能夠如此，則他們在無後顧之憂下，必能盡全力檢舉貪污。

本文的另一個重要發現，即檢舉獎金不是萬能的。檢舉者之所以檢舉貪污，請領獎金並不是唯一動機。他們希望多強調檢舉貪污的道德意識，使之亦構成積極增強的另一個正增強物。而貪污檢舉義務化是可思考之強化檢舉的方向之一。

參考文獻

- 司法院（2007）。**2006年司法院統計年報**。台北：司法院統計處。
- 司法院（2008）。**2007年司法院統計年報**。台北：司法院統計處。
- 江岷欽（1995）。行政官僚貪污防治之比較研究（上）。**人事月刊**，第 114 期，頁 4-11。
- 宋昭德（2003）。二元權威組織獨立性之研究：我國政風機構之分析。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，台北。
- 黃宏森（2005）。弊端揭發者面臨的難題與抉擇之研究。**公共行政學報**，第 14 期，頁 39-78。
- 曾國光（2002）。**我國公務人員貪瀆舉報制度之研究：激勵途徑之分析**。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，台中。

- Alatas, S. H. (1990). *Corruption: Its Nature, Cause and Functions*. Hong Kong: Averbury.
- Bowman, J. S. (1983). Whistle Blowing: Literature and Resource Material. *Public Administration Review*, May/June: 87-95.
- Cooper, T. L. (2006). *The Responsible Administrator* (5th Ed.). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Denhardt, R. D. (1999). *Public Administration: An Action Orientation*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Jong, S. J. (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillian Publishers Company.
- Jos, P. H., M. E. Tompkins, & S. W. Hays (1989). In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower. *Public Administration Review*, 49(6): 552-561.
- Keller, F. S. (1969). *Learning: Reinforcement Theory*. New York: Random House.
- Near, J. P., & M. P. Miceli (1985). Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 4: 1-16.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Shafritz, J. M., & E. W. Russell (2000). *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Skinner, B. F. (1969). *Contingencies of Reinforcement*. New York: Appleton-Century Crafts.

A Study of the Enactments of Whistle-Blowing of Civil Service for Anti-Corruption: Reinforcement Theory Approach

Muh-Chyng Guh^{*}

Abstracts

Most of the people and governments around the world will agree with the policy that anti-corruption is not only an excellent mean to prevent public funds from wasting, but also a significant method to promote the efficiency in administrative operations, and an important way to advance the legitimacy for the existing regime. However, corruption of the government has a trait of highly dark figure. It means only a small percentage of corruptions are discovered, while most of the corruptions are not known. So, it is very important for a government to encourage civil servants to whistle blow corruption from the inside. However, the critical point for inducing civil servants to expose corruption is if the government offers good and enough rewards to whistle blowers. The second one is if the government provides the sufficient protections to ensure the safety of life and human rights for him/her and their family. The first part of this article intends to analyze the legal enactments for corruption whistle-blowing. The second part attempts to express the defects of these enactments in terms of Reinforcement Theory. The third part recommends some suggestions for the government to reform the legal enactments to strengthen the willingness of civil service to whistle blow corruption in the government.

Keywords: corruption, whistle-blowing, motivation, reinforcement theory

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

DOCUCOM PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自98年1月起更名，於每年1、4、7、10月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊事先規劃出版主題，以利各界投稿。98年度預定出版主題如下：

- (一) 第2期主題為「健全文官體制新思維」(截稿日期：98年2月28日；出版日期：98年4月)。
- (二) 第3期主題為「新公共服務」(截稿日期：98年5月30日；出版日期：98年7月)。
- (三) 第4期主題為「政府行銷」(截稿日期：98年8月30日；出版日期：98年10月)。
- (四) 第5期主題為「行政民主」(截稿日期：98年11月30日；出版日期：99年1月)。

歡迎各界踴躍投稿，稿件1式2份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區11601 試院路1號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

DOCUCOM PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、審查程序

- (一) 除特定邀稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。

三、版權事宜

- (一) 文稿以未曾曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格

式)即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

(三) 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，未經本刊同意，請勿轉載。

(四) 著作人投稿本刊經收錄後，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，將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為，並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。

(五) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。

(六) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

(一) 本刊隨時接受稿件，除符合當期主題之稿件外，按通過採用先後順序刊登。

(二) 來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路1號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收，或以電子郵件寄至：jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。

二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

- (一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。
- (二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2009 年 1 月（本刊第 1 期，原考證季刊第 57 期） 起，訂定本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- (一) 中、英文題目名稱。
- (二) 中、英文作者姓名。
- (三) 中、英文作者服務單位及職稱。
- (四) 聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之間題、目的、方法與結果）。
- (三) 中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

- (一) 中文標題以「壹、 一、 (一) 1. (1) a. (a)」為序。
- (二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

- (一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「 」，英文加雙引號“ ”

- (二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「 」，英文用雙引號“ ”

- (三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

- (四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「 」在外，雙引號『 』在內 英文雙引號“ ”

在外，單引號‘ ’，在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以（括號附加原文全名）。

- (一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

- (二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

- (一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

- (二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

〈新公共服務：服務而非導航〉(The New Public Service: Serving Rather Than Steering)

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。**書名**（版別）。出版地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). **Book title** (2nd Ed.). Location: Publisher.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。**期刊名稱**，卷期，頁別。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. **Journal title**, Vol. xx (No. xx): xx-xx.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），**書名**（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), **Book title** (pp.xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。**論文名稱**。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

【格式】Author, B. C. (1993). **Paper title**. Paper presented at the Conference Title, Place.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。**報告名稱**。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。**報告名稱**。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。**論文名稱**。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日取自（單位名稱），網址：xxx。

【格式】Author, B. C. (2000). Title of work. Retrieved month day, year, from:
source url.

【格式】Author, A. A., B. B. Author, & C. C. Author (2000). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved Month day, year, from source url.

十、其他注意事項

(一) 參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。

(二) 一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。

(三) 一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

DOCUCOM PDF Trial
www.pdfwizard.com

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、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，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，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，出版單位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**，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

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