

# 目次

中華民國九十六年十月 第五十二期  
October 2007 NO.52

## 考銓季刊

- 
- 1 公務倫理規範與相關法制之探討  
／蔡良文
- 36 公務人員貪瀆與防弊對策之研究  
／邱華君
- 52 論貪腐與防治之道  
／林鍾沂
- 68 弊端揭發人保護制度之探討  
／蕭武桐 黃聖仁
- 92 轉換型領導與廉潔組織文化之建立  
／顧慕晴
- 108 公務員迴避義務及其範圍之探討  
／王文忠
- 137 從資訊公開與課責管理觀點探討公務機關廉政與防弊機制之建構  
／詹益龍
- 

發行人／張俊彥  
社長／蔡良文  
社務委員／黃炳煌 陳德禹、張世賢、柯三吉、翁興利、  
張瑞濱、陳春生、蔡志方、林明鏘、李惠宗、  
劉宗德、湯德宗、董保城、黃俊杰、王麗玉、  
洪貴參、陳荔彤、陳新民、陳慈陽、周志宏、  
總編輯／張紫雲  
編輯／林金蓮  
發行所／考試院  
地址／台北市文山區試院路1號  
電話／02-8236-6245  
傳真／02-8236-6246

印刷廠：京美印刷企業股份有限公司  
地址：台北縣中和市立德街148巷50號4樓  
電話：02-3234-4589  
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號  
台灣郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄  
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：考銓季刊  
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

# 公務倫理規範與相關法制之探討



蔡良文\*

## 摘要

為因應全球化與新政治情勢之發展，文官在行事作為與倫理價值抉擇上，如何賡續去官僚化，強化「多做多對，不做就錯」的理念作為，增強機關核心價值與文官體制的機能與活力，尤其是對於推動誠實、清廉與正直 (integrity) 等公民社會共同價值規範，以確保國民對公務人員的信賴感與對政府施政作為的信心，均值吾人加以重視。且在政府治理環境變革下，對於行政改革與政策透明化的賡續推展過程中，建立興利與防弊機制及以法制規範價值衡平模式，均是重要課題。

今日為適應我國之政治生態環境需要，行政系統必須審慎營造義利裁量的倫理工程；至於弊端揭發者，有助於澄清吏治，惟與「保守秘密」為相互衝突的價值，除現行倫理法規外，是否另立法規範或進一步制定基礎性、統合性政府倫理法，涉及與現行相關倫理法案的區隔或規範取捨議題，值得探討。

關鍵詞：公務倫理、全面品德管理、公共利益、誠實、清廉、正直、  
弊端揭發者

---

\* 考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授

# Study on Public Administrative Ethics and Related Legal Systems

Tsai Liang-wen

## Abstract

In response to the development of globalization and new political environment, civil servants should continue de-bureaucracy, promote the philosophy of “doing more is correct and doing nothing is inaccurate,” increase core values of institutes and enhance the function and vitality of civil service mechanism. The government should, promote civil society norm such as honesty, being free from corruption and integrity in order to ensure the trust of citizens on civil servants and confidence on the government administration. This is one thing we have to emphasize. Under changes of government governance environment, main issues should focus on the procedures of administrative reforms, the transparency of policy making, the establishment of a mechanism of anti-corruption and a balanced mode of legal system.

To meet the needs of our current political environment, the administrative system should carefully create ethics construction of justice judgment. Whistle-blowers help the government governance. In light of values conflict with confidentiality, in addition to current ethics regulations, whether to legalize norm or establish further basic and general government ethics laws involving keeping or abolishing current ethics regulations requires further exploration.

**Keywords :** public administrative ethics, total ethical management, public interests, honesty, cleanness, integrity, whistle-blower

## 壹、前言

在政治變遷中，文官體制運作如常，扮演穩定國家發展的功能。惟為因應全球化與新政治情勢之發展，文官行事作為與倫理價值抉擇上，如何賡續去官僚化，強化「多做多對，不做就錯」的理念作為，增強機關核心價值與文官體制的機能與活力，理應受到重視與討論。面對全球化衝擊，政府治理能力如何加以強化，也是重要課題。唯有公務人員的服務倫理觀念在公務處理中澈底發揚，「政府再造」工程與「知識經濟」營建才能受到國人肯定與獲致具體成果。至在全面品德管理（Total Ethical Management, TEM）又稱全面倫理管理方面<sup>1</sup>，因為有優秀的人才繫於優秀的人品，如此才有優秀的公司、政府、國會與團結，以及高品質的產品及服務。

再者，經濟合作暨發展組織國家（Organization for Economic Cooperation and Development）於2000年報告中指出：各會員

國的主要行政核心價值，其內涵之優先順序為：客觀中立、恪守法紀、誠實廉潔、透明公開、行政效率、公平公正、負責盡職、公道正義。另該組織公共管理委員會（Public Management Commission）研擬「文官公務倫理之管理原則」（Principles for Managing Ethics in the Public Service），作為會員國檢視行政倫理的指涉架構。進一層而論政府以外的力量，包括利益團體、政黨、專業團體和大眾傳播媒介等<sup>2</sup>，亦可就行政人員的行為進行監督。加上行政監督、立法節制、司法審查及其他控制等，就組織個人而言則均屬外在控制方式，亦分別各有其作用，合則構成嚴密的壓力，可維持良善、合理的行政裁量於不墮。倘得以透過行政官僚的內在心理因素（Psychological factor），達成行政行為之控制，則有賴行政倫理之內在控制！按行政人員具有大量自由裁量權，使得行政人員不必事事受到監督及請示，且無明確的外在行為規範，此時則有賴於使行政人員激發內在心理預設情況，趨向負責任的行為，此

<sup>1</sup> 係指一個組織將倫理道德，融入組織經營中，建構透明準則，以為組織經營之基礎，強化社會大眾信心，而使組織永續經營。

<sup>2</sup> 就利益團體言，雖可能有負面影響，惟彼等透過各種管道表示各種社會價值系統，形構行政裁量的周妥性，更因彼等努力倡導公開的政府（open government）或金魚缸的政府，使政府一切運作均能公開。就政黨言，其對行政人員行為的控制，常持政綱（platform）的指導與黨紀的約束。就專業團體言，按行政人員在依循制定之守則行事，倘成立專業團體，則可進一步對會員之行為標準有其制約作用。至於大眾傳播媒體方面：按媒體為人民「知的權利」（the right of know）與「有權知得正確」（to know the right）的公器。其執業者，可將人民需求與支持的資料經整合而回饋政府，對行政裁量發生正確的強化功能。

亦屬行政倫理與公務倫理之範疇。

依據行政院人事行政局調查，當前公務人員所認知較為重要的價值觀念分別有代表積極行政的「專業」、「合作」、「效能」、「熱忱」，以及代表正當行為標準之「廉潔」、「負責」、「中立」、「法治」等價值。又此價值觀念多屬公務人員行政行為之普世價值，此外尚有配合落實改革之「創新」、「進取」等，亦屬重要價值觀(行政院人事局，2005:3-4)但筆者認為公務人員對人類的大愛與全球關照，忠誠國家，遵依憲法精神，信守公共利益是最重要的倫理價值觀。再者，行政倫理有關法制之建構，尤應與時俱進、可行與完備，俾利公務人員及機關運作之依循。復以行政倫理法制涉及其他相關配套的法制作為與環境，所以，本文題目以公務倫理定之，即希望除論及行政倫理核心法制架構外，亦希兼及相關法制與機制建立之探討。

綜之，公務倫理有助於公務人員在政治變遷中，解決執行公務時，所面臨的價值抉擇問題，在政府治理環境變革，暨行政改革與政策透明化的賡續推展過程中，建構廉能機制。申言之，建立興利與防弊機制規範的價值衡平，模式亦是重要課題。所以，行政倫理的規範的流變與相關公務倫理法制建

構，的確扮演重要的角色，亦為值得賡續探討的議題。

## 貳、公務倫理之規範之流變

### 一、公務倫理的意涵與本質

茲綜合歸納學者之看法(Waldo,1980 : 103-107 ; Frederickson,1980 : 6 ; Rohr,1989: 68-69 ; Cooper,1990:124 ; Rosendbloom, 1993 : 508 ; Romzek,2000:154)，筆者認為公務人員行政倫理的意涵，主要在強調行政作為能重視平等、公平、公正、正義(Justice)、忠誠、負責等原則以及相關倫理法令規範等，又以四方面說明之：

(一)重視管理(層級)的倫理：即強調接受組織內部上級長官的指揮監督，以及下級應遵守組織指令者；(二)重視專業倫理：即行政機關應重視公務人員之專業能力，並偏向於順從個人專業要求與判斷。由此衍生者，為專業倫理、社會化機制及民間社會監控機制的配套職能與措施；(三)遵循法律的倫理：即除陽光法案之相關規定外，主要為對現行之「公務員服務法」價值內涵中，有關忠誠、迴避、利益旋轉門、請託關說、贈與、應酬等行為規範之重視與遵行；(四)重視政治的倫理：即強調公務體系應強化對外之回應力，且能即時回應外在的主

要控制者，上述原則乃在於民主政治規範下，公務人員應接受政務人員及民選首長之指揮，以執行公務。

復以公務倫理之本質而言，可就 Cooper 所提出之倫理本質係以具有社群意識的公務倫理為內涵，包括：(1)重視個別公民的尊嚴；(2)權威的共識本質；(3)對於公善(the common good)的關懷；(4)公民美德的重要性；(5)參與既是公民的權利與義務，更是一種公民教育。(參照林鍾沂，2000:6)。筆者就其原則性觀點，可將公務倫理則界定為(1)規範倫理：為屬應然面的觀點，從行政倫理的理論與實務運作間之爭議議題(公益與私益、公德對隱私...)如何調和規範進行分析；(2)應用倫理：則屬於實然面觀點，僅對於實務問題本身(如暴力、賄賂、告密甚至戰爭與暴力...議題)，加以探討分析。

要之，在採以上述公務倫理界定下，有關倫理規範的流變可從傳統對應於當代之內外環境因素加以釐析。從內在自我約束、紀律價值與自我負責的責任觀加以探討時，則涉及公務倫理的法制架構，據此而論，則其法制包括狹義的政府倫理相關法律外，必須包括遊說法、政黨法...等，於後述明。

## 二、倫理觀之流變概述

在政府行政作為中，涉及行政倫理內涵，當然也涉及道德、意識形態、宗教等概念間之釐清，且以行政倫理有關之「權力與環境」本質亦必須注意及之。所以，行政倫理在多元價值中，可謂為適當解決組織體系中各種價值之分歧與衝突的過程。

茲進一步分析傳統行政與當代行政倫理觀之比較，或亦可供行政倫理觀之參考，茲將其表列如下：

表 1 當代與傳統行政倫理觀比較一覽表

當代行政倫理觀：民主與效能	傳統行政倫理觀：官僚與效率
向民眾直接負責，重平權關係	向直線的主管負責，重權威關係
重視決策的參與及投入；強調多元開放，資訊公開	上下疏離或隔離；資訊對大眾保密和限制
有不同意的權力；重視平行合作關係	堅持對規則與管制措施的順服：以機關部門的看法觀點為優先
重視公民參與及地方、社區的利益，重效能與民眾利益	政策制定以中央集權為主，重效率

資料來源：修訂自：J. S. Jun, Public Administration: Design and Problem Solving, New York: MacMillan Publishing Co.,1986:139-140

表 2 當代與傳統行政倫理觀之面向及意涵彙整分析表

面向	意涵	備註
層級關係	指「君尊臣卑」、「長幼有序」、「順應上意」之「從上倫理」關係	當代與傳統倫理皆有
經濟效率	是指投入與產生之比例，以時間、成本為主要的衡量標準，即以最小的投入，獲得最大的產出，以最短時間，完成目標。	當代與傳統倫理觀皆有，後者尤重
社會公道	從傳統文化而言，「公義」是調合人我利益衝突之根據，輕「利」重「義」即可對社會公道加以彰顯，亦可對公共利益加以肯定。 從現代文化來說，公道是社會制度眾德之首，強調弱勢者之地位的改善。	當代與傳統皆有，比重有所不同
道德責任	就傳統文化而言，對於個人為「士」的道德責任有「任重而道遠」的深刻自我反省與體認。從現代文化來說，包括「專業責任」與「個人責任」二方面。「專業責任」是指公務人員應秉其專業素養與倫理規範，積極展現其治理力量與自主能力，以實現公共利益。「個人責任」的實踐，需靠個人自我反省的能力，以及人與人之間的交互主觀性來表達	當代與傳統皆有，形式不同，實質相似
專業自主	公務人員對於公共政策之決策，應秉其專業素養，從宏觀、整體的觀點出發，以維護公共利益。	當代倫理觀比較重視
政治滲透	文官體系在長期威權體制下，受到政治之扭曲，而形成「政治考量大於一切」的觀念。	傳統倫理觀重於當代倫理觀

資料來源：參考江明修，1998：29-30。

要之，筆者認為傳統與當代的行政倫理觀，其主要內涵是相近的，只在其程度有別而已。而公務倫理觀與行政倫理觀，在哲學理論層面可謂是相近的，僅其範圍不同而已，於茲暫略。在展望二十一世紀的新文官體制，筆者認為應該高舉實踐「公務倫理」與貫徹「社會公道」兩大價值目標。因為二

十一世紀的政府應該是推動由公民參與、專業文官與政務人員共組國家團隊的公民性政府，共同創造高效能、高治理能力的國家團隊，以服務人民。

## 參、公務倫理原則與基礎工程

### 一、行政人員行事倫理與互動原則

由於民主國家是以人民為主，所以，公務人員倫理價值應以「人民意識」、「憲法精神」為主軸，再輔以「民主關懷」、「績效管理」等為基礎。首先就應為與不為之倫理析述。(一)積極「有所為」的倫理(應為)：要分憲政層次：重視對國家忠誠與公平正義之維護；其次社會層次：重視社會關懷與工作之專業化、永業化、自主性；以及個人層次：重視人民意識與職業倫理、行為互動之規範等；(二)消極「有所不為」的倫理(不應為)<sup>3</sup>：就其內涵要為：誠正信實之違誤，廉潔自持之放縱，謹守分際之推諉，勇於負責之規避，圖利本身與他人利益等。

其次，就各級人員互動原則而言，對之進行分析，可明瞭其分際所在以及其相互聯結關係，要言之，可分為：

- (一)決策倫理，本項倫理希能重視下列五項指標：1.公眾(共)利益：決策時須將所有相關的利益都加以考慮；2.社會公平：要能使群體的成員，均能針對個別需求獲得滿足；3.公民參與(民主化)：提供民眾可以參與決策

之管道--如公聽會等；4.科學化：政策必須系統化、科學化、技術化，且具一貫性；5.回應民意：對民眾政策變遷的要求，須予以迅速回應。

- (二)規劃倫理，本項倫理其應把握之原則有三：1.分配正義：應注意所涉關係人之差異性、區域的獨特性與情境的變動性，採取不同的作為；2.整體長遠利益：不只見及短程及個別利益，更要重視整體及長遠利益，以求發展；3.效能：在既定的時限與預算內，要能正確達成預定的目標。

- (三)執行倫理，本項倫理應重視之標準程序與原則有四：1.合理合法：依法行政，以合理方式達成行政目標；2.一律平等：對相同事項，為相同之處理，不可為相異之處理，致招惹人民不平之怨；3.程序正義：行政運作上，必須遵循一定的程序；4.勇擔責任：縱人民有無理非法抗拒執行者，亦應勇擔責任，加強紓解排除困難，完成任務。

<sup>3</sup> 有關有所不為的倫理，具體而言，包括：1.不可受賄、貪污：對於職務上之行為或違背職務之行為，不得要求期約或收受賄賂或其他不正利益；2.不能假公濟私：不得假藉權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上機會，加損害於人；3.不可洩露公務機密：對於機密事件，無論是否主管，非依法均不得洩漏，退職後亦同；4.禁止不實造假：不得偽造、變造公文書或明知為不實之事項，而登載於職務上所職掌之公文，足以損害於公眾或他人；5.不得文過飾非：執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉；6.不可放寬標準圖利他人：同一事項以同一標準處理，不得恣意放寬，圖利特定之人。

要之，上述分類係從積極面與否，以及組織不同層級著手，研析所應重視之倫理標準與原則，俾利組織倫理價值之確立與行為模式之建立，讓組織運作更有效能。

## 二、OECD 國家有關倫理原則與基礎工程

首先引介 OECD 對文官公務倫理之管理原則如下(參照江岷欽，2001:4-5)整理，予以分類析述。

- (一) 確立倫理價值標準與規範：1.公務人員的行政倫理標準應予明確訂定：例如，型塑橫跨機關與公務社群的共同認知，俾利建構行為管理之規範；2.法律與法規可以陳述文官的基本價值，同時也是公務行為的指導方針，甚至是失職行為調查、懲戒與起訴的指涉架構；3.政府部門必須告知公務人員有關行政倫理的指南：無私超然的忠告，有利於倫理環境之塑造，並能提高公務人員面對倫理困境、解決倫理衝突之意願。此外，在職訓練與內部諮詢，亦可協助公務人員體認行政倫理之深刻意涵，提高基本倫理標準應用之能力。
- (二) 有效提昇公務倫理行為：1.政治上對公務人員之倫理行為予以支持，具有強化功能：政治領導階層有義務要求

公務人員履行高標準的行政行為。針對公務機關推行行政倫理的相關行動，提供適切地支持與資源；2.政府管理階層應率先示範倫理的行為，並予以強化：例如適當的工作環境與有效能的績效評量，俾對文官價值與行政倫理之標準產生直接的影響；3.公職任免條件與人力資源管理，應以行政倫理的提升為考量：例如經由功績制與考選銓敘等程序，協助政府培養公務人員的廉政觀念。

- (三) 明確強化決策透明機制：1.行政決策過程應透明公開：透明化與民主化的決策過程、立法院的監督、公共資訊的獲取，將使公民監督比較容易進行。此外，充分周延的資訊公開制度與積極獨立的媒體角色，亦能強化政府決策過程之透明度；2.訂定明確的公私部門互動指導原則：公務部門與私人部門的互動規則，應予明確界定，例如政府採購的規範與公職任免的條件。同時，行政體系的核心價值，私人部門亦應予以充分尊重；3.公共政策、行政程序與業務執行，應以強化行政倫理為考量：政府的公共政策不應僅止於描繪公務人員所應遵

守的最低標準，更應明確宣示全體文官所應追求的理想價值。

- (四) 重建適切的文官課責機制：1. 公務人員面對業務疏失的爭議時，應該瞭解自身之權利與義務：例如，必須遵循的法規程序以及正式的權責關係；2. 文官制度應具備適當的課責機制：建立課責機制可以從組織內部、政府整體或公民社會來建立，機制的設計應考量兼顧「適當的控制」與「彈性的管理」；3. 適當的行政程序與懲處規則應予設立，俾利處理行政疏失之行為：針對文官的違紀行為，公正的程序與充分的資源，係追蹤考核與調查報告的必要條件，藉以作成適當判斷，防範公務人員的失職。

至於公務倫理的基礎工程，可引介 OECD 八項倫理基礎工程來探討，要分成法令規範、運作機制與輔助配套三大部分。(參照蔡金火，2005：46-70)。

- (一) 法令規範部分：包括 1. 一個有效能的立法架構 (an effective legal framework)：係指一套完整的法令規範，除了明確定義公務員的行為標準外，並可透過此套法令所賦予的調查及起訴機能，促使公務員實踐行政倫理；

2. 可行的行為守則 (workable codes of conduct)：行為守則最常遭致之批評，是太過特定化，而適用範圍狹窄；或是太過原則性，而不夠具體，難以應用，均應避免。

- (二) 運作機制部分：包括 1. 有效率的課責機制 (efficient accountability mechanisms)：即內部的行政程序 (internal administrative procedures)，以及有關評量所有機關績效之廣泛過程；2. 專業的社會化機制 (professional socialisation mechanisms)：指一個可以對公務員不斷再教育，使其有效地學習倫理及行為標準，並培養公共服務價值理念的過程；3. 一個倫理的共同協調體 (an ethics coordinating body)：一個倫理的共同協調體制可能有多種不同的型態，例如在國會中設置不同委員會，或在政府機關中設置特定的機關單位等皆是。

- (三) 輔助配套部分：包括 1. 政治上的認同承諾 (political commitment)：行政倫理的推行提升至政府的層次，足見有政治領袖的參與，及親自率領樹立新模範，對於推行一國之行政倫理，將有極大的正面作用；2. 支持

性的公共服務工作環境(supportive public service conditions)，即：一個與其工作環境相當之待遇及環境，使其無後顧之憂，是相當重要的；3.一個積極的公民社會(an active civic society)：一個有效而正當的公共行政產出，必須有一個公民積極參與的社會配合，然而此有賴正確而充分的資訊提供。

綜之，在討論行政人員行事倫理，除應遵守法令規範外，由於不同層級人員的角色與定位不同，對公共利益亦可能有不同的認知，或許來自公務人員個人的價值認知或因不同層級人員所受的監督與影響不同，但彼此間有其聯結關係，就是憲法(精神)與國家利益。再以引介 OECD 國家有關公務倫理的管理法則，以及其基礎工程的各種法令規範、運作機制，以及相關輔助支持之配套措施與環境，均是希望我國在建立法制架構的同時，對於型塑良善的倫理文化與行政運作

機制，能多所借鏡，以營造健全的公民社會，建立善治的政府，促進國家發展。

## 肆、公務倫理的應用分析

有關公務人員行政倫理，在理念層次、政策層次及執行層次，均有其指標原則，至於在實務應用作為上，至少應探討管理(層級)的與專業的倫理之行政裁量標準；屬政治的倫理之行政中立之重視；屬專業的與法律的倫理之弊端揭發行為之伸張；以及屬專業的與政治的倫理之全面品質管理的推動與責任踐行；並及於實務運作中之核心價值。

### 一、行政裁量<sup>4</sup>與服務倫理

本目先討論政裁量的困境與倫理依據：伍偉克(D. P. Warwick)認為：建構行政裁量的倫理觀，應考量五項倫理原則(Warwick, 1981:115-124，林鍾沂，1994：204-209)1.公共取向(Public orientation)，即公共利益的實現；2.反省性的選擇(Reflective choice)，即在受諸環境壓力的反省空間之抉擇；3.真誠

<sup>4</sup>有關行政裁量的意義與內涵，翁岳生教授認為：裁量是「認為正確的」，是有倫理價值的考量。林錫堯教授則具體闡述如次：1.當具備法律要件時，若行政機關得就多種行為有所選擇，即享有裁量權。法律對於符合法律要件者，並非僅規定一種法律效果，而是規定多數法律效果或某種行為範圍，使行政機關自己決定；2.裁量事項，可能涉及行政機關是否為某一合法措施(決定裁量，Entschlieβungsermessen，通常法律以「得為規定」出之，選擇一種措施。由行政機關決定是否行為)，亦可能涉及在多數合法措施中，選擇某一法律效果或行為；3.裁量係立法者所賦予，因此，有無裁量，必須就具體案件之有關法規予以了解。裁量使行政機關依自己責任而為決定；4.裁量有助於達成個案之妥當性。因此，裁量不是單純的、自由的、任意的選擇作用，而是就具體個案，衡量各種情況，作成正確之決定，以符合法定目的(林錫堯，1991：頁168)。

(Veracity)，即發自內在之誠摯心與善意表示；4.程序的尊重(Procedural respect)，即在取得程序正義與立法目的實現之平衡；5.手段的限制(Restraint on means)，即重視預期目標之實現，以及反功能之限縮原則。

據此，通常在行政裁量的倫理困境略有：權威(價值與法令要求)的衝突、角色的衝突、利益的衝突等。至於如何解決行政裁量的倫理困境？首先是公共利益的重視、公正客觀的作為與程序規則的尊重、手段方法的合法與合理限制。易言之，行政體系在裁量上應予必要的節制，其內在控制上，應將上述價值予以內化為公務人員行為傾向與心理定向的指標，進而提高負責行為。其次為正視義利裁量的抉擇，即在國家憲法價值與行政效能目標大前提下，應有較大思維空間

與自由，不宜過於窄化法律適用範圍；並能參依我國傳統倫理道德之原理原則，以為行政裁量之參考<sup>5</sup>。

## 二、行政中立的倫理判斷

探討行政中立之倫理判斷時，筆者以為：「行政中立」是指公務人員處理公務時，須秉公正、客觀、超然之立場，一切以全民利益或福祉為依歸，不涉入任何政爭與利益衝突，而以國家利益、公共利益為行政裁量之考量。而行政中立法制主要包括「依法行政」、「執行公正」及「政治活動的限制規範」三大內涵，所以行政中立為「政治中立」之上位概念也<sup>6</sup>。至於國外有關中立法制，可以美國為例<sup>7</sup>，在維持政治中立進而維護功績制度之落實，繼之而重視為專業主義多元主義，同樣追求行政效率與效能之提

<sup>5</sup> 在傳統倫理道德方面，如梁惠王問孟子曰：「何以利吾國乎？」孟子對曰：「王何必曰利，曰仁義而已矣！」「君子喻於義，小人喻於利」「見利思義」暨荀子曰：「仁，人心也；義，人路也。」等(蔡良文，2001，頁 6-7)，均可供公務人員行政作為之參考。

<sup>6</sup> 若就其範圍與層次而言，要分為：1.不僅指行政機關之中立，且含括公務員在自身政治權利運作與外在權力的競爭中求得平衡點，即屬公務人員在自主性前提下之個人中立的範疇。2.公務人員在執法或執行行政人員的政策上，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體(利益團體、壓力團體等)或黨派，既不循私，也無倚重或倚輕之別，這是對社會大眾利益確保之宣示，為組織體系中立的範疇。3.公務人員平時執行職務必須依法行政，選舉時，尤不得利用職權影響、干擾選舉過程或結果，以中立原則超然於政黨競爭之外，此乃是對憲法國家整體的中立角色的範疇(蔡良文，1998：29-30)。

<sup>7</sup> 美國聯邦政府對文官中立能力的奠基，可回溯 1883 年文官制度改革訂定潘德頓法(Pendleton Act)，此為建立功績制時期；「文官中立能力」可說是支持功績制的配套要求。潘德頓法第 2 條規定，任何公職人員不負捐助政治基金或提供政治服務的義務，更不得因其拒絕捐獻政治基金或拒絕提供政治服務而被免職或歧視；任何人均不得憑藉職權或影響力，強迫他人或團體從事政治活動等。至於 1939 年制定之赫奇法(Hatch Act)，1993 年大幅修正，將中立價值予以法律化、具體化，其實質內容即是透過限制公務人員的政治活動，避免公務人員受黨派壓迫，確保文官制度行政、政治中立，進而維護功績制度(Nigro & Nigro,1994:37-38，另參照陳德禹，2002:11-12)。

昇，促進國家永業發展與增強國家競爭力。

由於行政中立與行政倫理，所指涉的範圍與目的不同，學者彭錦鵬教授將公務人員之行為區分為政治行為與行政行為，其論述與本文探討有所差異，或許是渠以外國理論法制觀點，對應筆者於本諸我國法制生長環境的不同，而論述有異，先予陳明。但無論如何，在我國行政運作過程中之互動關係，值得分析，即 1.民主法治與行政中立；2.專家政治與行政中立；3.工作倫理與行政中立。而由三項因素所導引出的核心觀念，可提供瞭解行政倫理與行政中立之關聯性<sup>8</sup>，值得重視。

### 三、弊端揭發中的倫理抉擇<sup>9</sup>

我國有關公務倫理或弊端揭發等相關配套措施，是否立法規範？涉及若干議題，似值深思。因為 1.「弊端揭發者」有別於「抹黑滋事者」，2.對於弊端揭發者的認定與保護

之議題，在我國可參考「公務人員保障法」、在美國可參考「弊端揭發者保護法」(Whistle Blower Protection Act)等有關規定。其中有關處理弊端揭發行為之認定有其困難<sup>10</sup>，所以我國是否應仿效美國單獨制定弊端揭發法，茲以目前在相關法制部分，公務人員保障法第 6 條第 1 項規定各機關不得因公務人員依本法提起救濟，而予以不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置，已包含相關保障意旨。考試院所屬公務人員保障暨培訓委員會於受理公務人員復審、再申訴案件時，均能就公務人員所受人事措施是否違反現行人事法規審慎處理，對於勇於揭發弊端的公務人員能夠發揮保護功能。筆者以為考量美國弊端揭發者保護法為美國行政倫理法制之一環，有獨立之特別檢察官主其事，我國相關揭弊或檢舉者保護法制及公務人員倫理法制並無統一規定，分屬

<sup>8</sup> 包括：1.專業行政倫理，強調公務人員之專業知能與職業倫理，並針對內外環境因素，作出最妥適之因應作為；2.建立以憲法精神指導下的行政價值與政治價值的鐘擺現象，並取得其中立、公正之平衡軸點，以為社會權威價值分配，造福民眾；3.我國之行政中立法制內涵理應包括：「依法行政」、「執法公正」(具有倫理判斷)、及「合理的政治活動限制規範」等三面向的規範議題。

<sup>9</sup> 通常弊案揭發(whistle-blowing)是指公務人員把機關的違法失職情形公諸外界，並以媒體為常見的外露對象，其次為向議會、檢調(政風)或上級機關報告，而做此行為的人稱做「弊端揭發者」(whistle-blower)。「揭發弊端」與「保守秘密」兩項倫理要求，經常相互衝突，且揭發者面臨遭機關控告、免職或長官報復的風險，甚且不易留在政府部門繼續發展。弊端揭發者與抹黑滋事者兩者行為的判斷標準有四：(1)是否違反法令規範；(2)是否違反社會的善良風俗；(3)是否屈服於明示或暗示的壓力行為；(4)是否有助於改善組織文化與組織氣候。

<sup>10</sup> 所以，筆者以為其行為內涵應特別加以留意者有：(1)正當行為分際的不易確定，如隱私權、財產公布認定等，尤其是餽贈、招待與公共利益之認定，更不易確定；(2)各種利益衝突的類型與解決之道，既是科學、法制的，亦是藝術的；(3)公民精神與道德優先於公務人員的服從規範，即建構好的行政倫理環境與機制，必須能鼓勵公共參與、良善遵循法律與政策內涵，暨重視組織內在品質的體制。

各機關權責，兩國人事制度及國情有別，是以，弊端揭發者保護法在我國有無單獨立法之必要，宜從長計議。

#### 四、全面品質管理中的公務倫理的價值

由於全面品質管理(Total Quality Management, TQM)對美國企業界之市場占有率、獲利能力之提昇與強化生產力及工作成員之參與感等影響深遠且具實益，所以其政府界亦多為引介，以為其管理途徑之一。在我國亦復如此。通常在政府體系中，論述 TQM 係由機關組織所採行的廣博性(Comprehensive)顧客導向性的系統(Customer-Focused System)，以為改進產品及服務之品質(孫本初，1998:104)。全面品質管理的內涵，不僅涉及解決組織管理問題之技術，更包括完整的系統途徑與思維方向。如何融入行政體系行政倫理價值中，是筆者關心的課題<sup>11</sup>。

要之，TQM 的本質在使組織成員熱情

投入(Involving)，並授能(Empowerment)成員以持續改善服務品質，追求與提高民眾的滿意度，對政府施政永遠保持改善精進之精神，並建置適當的運作模式與方法，讓政府各部門人員均能投入施政與服務品質改善的運動中，最終達到型塑政府為重視服務品質、滿足民眾與組織成員之要求的高品質文化(Qualify Culture)。

#### 五、服務倫理之責任踐行

哈蒙(M.Harmon)認為行政倫理的責任實踐，有賴於行政之政治責任(political responsibility)、專業責任(professional responsibility)、個人責任(personal responsibility)三者的合成(Harmon,1990 & 1995；Harmon & Maryer,1986:398-401；以及參照林鍾沂 2004:640-645)<sup>12</sup>。

(一) 行政的政治責任：強調行政的政治責任的基本觀點，是傳統行政學者如威

<sup>11</sup> 至於其實施方法，在考量行政倫理因素，強化成員正確觀念，至少包括有(參照江岷欽、林鍾沂 1995)：1.培養視野(Vision)：即建構內在主觀期望與外在顧客要求的內心圖象(Mental Picture)，並推至組織目標或未來發展方向；2.重視分析(Analysis)：即在瞭解組織運作現況，包括與外在顧客互動與組織氣候，縮短目標與現實之差距；3.訓練與問題解決(Training and Problem Solving)：即透過不斷修正與問題解決過程，找出較適合組織之管理技術，建立各種不同情境之運作程序，以適應及解決不同的問題；4.加強教育(Education)：經由組織成立「先導小組」(Pilot Teams)之試驗有成，即可推廣普及至整個組織中，並於教育階段，員工開始採用新的工作技術與組織程序，以及經由實際工作萃取經驗，凝聚共同願景；5.建立制度化(Institutionalization)：即建立正確的資訊蒐集、分析、評估、酬勞制度，以及內部之諮詢、指導、訓練方式，建構全面品質管理策略及其相關制度。

<sup>12</sup> 實務上就法治價值與順從外部要求之法律行為之期待，所涉及之責任，可區分為行政責任、民事責任、刑事責任等(憲法第 24 條規定)。茲簡述如次：(吳庚，2003:270-278)1.行政責任：指公務員違反法規所定之義務，由行政機關或司法機關依法予以處罰之謂。行政責任又可分為懲戒處分及考績處分(亦稱懲處)二種。前者規定於公務員懲戒法，後者則由公務人員考績法及其他相關法規(如警察人員管理條例、交通事業人員考成規則等)加以規定；

爾遜 (W.Wilson)、韋伯、和賽蒙 (H.A.Simon)等學者之基本主張。渠等對行政的政治責任之基本假定為：政治是設定政策目標，行政是執行政策目標兩者各有界限，彼此分立。又政治不但是設定政策目標，而且是明確地陳述並能排定各政策目標間之優先順序，俾具有因果關聯 (causation)，以資作為政策執行的主要依據；而行政的主要責任既在忠實地執行政策，所以行政應以中立的、客觀的、效率的、科學的方式為之；所以，行政應設計一套嚴謹的職責規範與獎懲制度，使政策得到適當的順從，並從嚴考核，以達課責 (accountability)之目的。

(二) 行政的專業責任：基本上，在官僚行為中，講究專業責任的主要立意，在於行政現象錯綜複雜與變化多端，實非有限的法規條文或政治命令所能規

範窮盡，必須授予行政人員必要的裁量權，即憑其專業知能與職業倫理，針對特殊的環境狀況，作出妥善的因應，達成公共利益的要求。也就是說，面對著日益分殊化與專業化社會，以有限之法令規章規範多元的行政現象已非易事，所以應能讓行政人員秉持自身專業倫理與原則，適確運用裁量權，造福民眾，較諸墨守上級意志被動行事來得有其意義。

(三) 行政的個人責任：它不講究外在之標準和原則，係重視行為者內在之看法，強調負責行動，以及行為者個人意志的展現與實踐。學者 Harmon 視此種負責任之行為表現為：「受煎熬的靈魂」(tortured soul)，似對個人責任作最佳之詮釋(Harmon, 1990)。又依 Harmon 看法，個人責任之踐行，有賴自我反省的能力 (the self-reflexivity)，以及人與人之間的交互

---

2.民事責任：指公務員執行職務，因故意或過失不法侵害他人權利，所發生之損害賠償責任而言。公務員之民事責任又分為二類：一係公務員從事經濟行政之行為，此際其所發生之一切法律效果，包括損害賠償責任，均有民法之適用；一係公務員執行職務行使公權力之行為，此際屬於國家賠償規範之範圍；3.刑事責任：指公務員之行為，違反刑事法律而應受刑罰制裁之責任而言。公務員之刑事責任與一般人民原則上並無不同，至於法律所設之例外情形有三：(1)阻卻違法：公務員依所屬上級公務員命令之職務上行為，不負刑事責任，但明知命令違法者，不在此限(刑法第 21 條第 2 項)。(2)職務犯：因公務員身分而成立之犯罪行為，例如貪污罪、瀆職等。(3)準職務犯：指犯罪之成立與公務員身分無關，一般人民均可能觸犯之罪名，而公務員為之者，特加重其刑罰之謂(刑法第 134 條)。

主觀性(intersubjectivity)，以互動機制發揮其作用<sup>13</sup>。易言之，個人並在社會群體中鍛鍊、淬勵自身之個性，學習別人之理念、判斷和風格，進而與他人建立「真實關係」(authentic relationship)，經由彼此相互尊重與瞭解，共同營造融合的社會。復以在行政運作行程中，必須考量政治責任對行政作為優先順序的考量，以及公務人員專業能力的增進強化，以避免缺乏治理能力與從事不具效益的公共建設或投資，達到專業倫理的境域。

#### 六、行政實務運作中行政倫理之核心價值

首先，依據行政院核定之「建立行政核心價值體系推動方案」(90.6.7：行政院台 90 人政企字第 180542 號函)指出：該方案主要在建立公務人員對國家的忠誠感、對社會的關懷、對政府的向心力、對民眾的服務心及對公務的責任感。其實施要項有：加強公務人員行政倫理觀念、鼓勵公務人員參與志願服務、建立合理化、人性化工作關係等三項。其中有關加強公務人員行政倫理觀念方面，略以：1.重視公民倫理：即應尊重憲政體制、強調人權保障、實現公民參與、關懷社會福祉、關照環境生態發展，其具體方

法，在於深切瞭解憲法精神、國家領導人的願景與國政藍圖等；2.強化領導倫理：即強調領導者的風格、理念與作為，能與所屬同仁綿密契合，甚至應引導之，以建構上下運作自如與強有力的組織體，並型塑良善的組織文化等；3.推動管理倫理：即應以目標管理、成長管理、走動管理、危機管理、人性管理及自主管理為核心，以強化、型塑關鍵管理能力與管理風格，進而提昇管理效能；4.落實服務倫理：即讓公務人員確立行政中立、顧客導向、品質管理、單一窗口作業的服務倫理價值與理念等。

其次，行政院於民國 93 年 3 月 18 日發布(93.2.25 核定)該院所屬機關核心價值亦可做實務探討之原則，其包括：1.創新：勇於變革，展現創造力。並以研究發展、參與建議、工作圈、知識管理、參與決策等具體作法，提升公務人員創造力。2.進取：展現「活力」，提升「執行力」，勇於任事，堅持達成政策目標。並以目標管理、六個標準差管理、時間管理、團隊建立、顧客導向服務、士氣激勵等具體作法，提升政策執行力。3.專業：提升專業知能，追求高績效產出。並以績效管理、標竿學習、學習型組織、樸實儉約等具體作法，建立專業績效的

<sup>13</sup> 就前者言，人於自我反省之後，方能掌控內在的生活世界，以明瞭自身之意向行為及其行為背後所反映之內在精神驅力關係；就後者言，在達成個人責任的實踐上，除自我的反省能力外，應具備人類行為互動的「交互主觀性」。

公務團隊。

綜之，在實務行政運作中的倫理價值，行政院對公務機關的行政核心價值，先後二次發布內容有所不同，依筆者觀察主要是政治時空的差異，以及決策的價值判斷不同，第一次發布之範圍廣泛而深遠，偏在執行價值，兩者應予融合推動。至少應如筆者強調的公務人員應在全球關照與大愛前導下，依循憲法精神，國家忠誠、信守公共利益與誠正信實理念，戮力從公，建立公義，功績與專業績效的團隊，以服務人民，促進國家良善發展。

## 伍、美、日、德等國行政倫理法制概述

各國政府對於推動誠實、清廉與正直(integrity)等公民社會共同價值規範均不餘遺力，此亦為確保各該國民對公務人員的信賴感與對政府施政作為的信心，所以整建公務倫理法制為其重要工程。又「他山之石，可以攻錯」，本節謹簡介美國、日本、德國等國行政倫理法制，以供分析我國未來倫理法制的參考。

### 一、美國方面

美國社會的民主化程度甚高，民眾對於服務倫理的期待與監督也自然甚為殷切，在美國公共行政學會(American Society for

Public, Administration)所建構之倫理法則，主要在於1994年學術期刊《公共行政評論》(Public Administration Review, 簡稱PAR)，將過去1981年訂定之倫理原則及1985年通過之十二條倫理守則(Code of Ethics)，予以修改為下列五大項：1.實踐公共利益(Serve the Public Interest)；2.尊重憲法法律(Respect Constitution and Law)；3.展現個人廉潔(Demonstrate Personal Integrity)；4.倡導倫理組織(Promote Ethical Organizations)；5.追求專業卓越(Strive for Professional Excellence)。

在政府方面，1958年國會通過決議案，提出聯邦公務人員的倫理守則，文官委員會隨後將之納入「聯邦人事手冊」內周知令行。該守則要求所有公務人員需恪守忠誠、守法、效率、清廉、不假公濟私……等十項倫理行為(Torpey, 1990: 59)。1978年制頒「政府倫理法」(Ethics in Government Act)，依據此法在人事管理總署(Office of Personnel Management)下設置「政府倫理局」(Office of Government Ethics)負責指導行政機關的倫理方案；此法也建立財產申報制度，並規定公務人員離職後工作限制等。在1989年布希總統(George Bush)以總統命

令第 12674 號，要求公務人員應遵行十四項倫理行為原則，並於 1993 年 2 月 3 日起生效<sup>14</sup>。1989 年同時通過之「倫理改革法」(Ethics Reform Act of 1989)則大幅修正「政府倫理法」，其主要修正重點有：擴大適用對象包括國會議員、貿易協商代表、外交代表等，以及就財政公關制度，不得當牟取某種資源等。

要之，美國社會因民主化程度極高，政府應民眾之期待，先後訂定聯邦公務人員的倫理守則，政府倫理法，及以第 12674 號總統令要求公務人員應遵行 14 項倫理行為原則，其他諸如弊端揭發者保護法

(Whistleblower Protection Act，參見蔡金火，2005；50)<sup>15</sup>，以及美國公共行政學會亦致力於建構倫理法則等，均足供吾國參考。

## 二、日本方面

日本國家公務人員的倫理行為，係由國家公務人員法作原則性規定，並經人事院訂頒規章以昭遵守。國家公務人員法第三章官職之基準的第七節服務，即規定倫理事項<sup>16</sup>。至於公務人員倫理行為之具體規定，則係源於日本不斷發生公務人員貪瀆醜聞事件，嚴重影響國民對政府與公務人員之信賴。爰於 1999 年制定「國家公務員倫理法」，主要內容包括：

(一) 立法目的與適用對象：公務人員為國

<sup>14</sup> 其主要內容略以：1.公共服務是公共信託的職業 (Public Service is Public Trust)，公務人員應置憲法、法律和倫理原則於個人私利之上；2.公務人員不應圖取與職務責任有違之財務利益；3.公務人員不得利用政府之資訊，從事財務交易，亦不允許他人不當地運用政府資訊，追求個人私利；4.公務人員不得向任何個人或單位，要求或收受任何禮物或其他有價物品；5.公務人員應誠實執行職務；6.公務人員不得擅自做出任何對政府具有約束力之宣示與承諾；7.公務人員不得假借職務，以求公財私用；8.公務人員應公正無私對待任何個人組織；9.公務人員應保護政府之財產，依法撙節使用，不得挪為他用；10.公務人員不得在外從事與正式職務相違之兼職或活動；11.公務人員應向權責機關，揭發浪費、詐欺、濫權與貪瀆之情事；12.公務人員應善盡公民之義務，包括一切財務義務，尤其是各級政府依法律課徵之義務；13.公務人員應恪遵促進全美國國民平等就業機會的所有法令，不得有任何差別待遇；14.公務人員應全力避免任何違法或與倫理標準相違的行為。

<sup>15</sup> 該法主要內容包括：1.明訂兩個保護公務人員權益之機關及其職掌；2.公務人員揭弊之相關規定；3.被禁止人事措施案件之調查與處理；4.結果報告；5.懲戒(處)行動；6.特別檢察官的義務；7.遭報復個人權利之保護。至於其目的係為保護循合法程序揭發政府內部弊端者，避免渠遭受迫害及報復。並根據此法律設置獨立於行政部門之外，從「功績制保護委員會」中獨立出來的「特別檢察官辦公室」(Office of Special Counsel)，以共同保護公務人員，尤其是弊端揭發者，避免遭受不當人事處理。

<sup>16</sup> 日本公務人員倫理行為法令規範，其要點如下：1.公務人員應為公共利益服務，並全力以赴執行職務；2.公務人員應依法令執行職務，並忠實服從上司之職務命令；3.公務人員不得對公眾(政府所代表之雇主)為聯合罷工、怠職及其他爭議行為或使政府行政效率低落之行為；4.公務人員不得有危害其官職之信用或使全體官狀蒙受不名譽之行為；5.公務人員不得洩漏職務上知悉之機密，退職後亦同；6.公務人員除法令所定外，不得兼任他項官職，其依法令兼職者，不得受領兼職之俸給；7.公務人員不得為政黨或政治目的，要求或受領捐款及其他利益，

民全體的俸仕者，受全體國民付託執行公務，應使其保持職務有關之倫理及執行職務之公正性，並進而確保國民對政府的信賴（第 1 條）。其適用對象：為國家公務員法上所規定之一般公務員（第 2 條）。

（二）公務員應遵守之公務倫理原則（第 3 條）主要為：(1)公務員應認識其為國民全體之服務者，非一部分國民之服務者，因此於職務上所得之資訊，不得作只對部分國民有利的不當差別處置，並應經常公正的執行職務；(2)公務員必須公私分明，不得利用職務或地位，謀求個人或自己所屬組織的私利益；(3)公務員依法行使職權時，不

得接受來自該職權行使對象的贈與，以避免遭致國民的疑惑與不信。

（三）關於贈於、有價證券交易及所得報告與公開制度之建立<sup>17</sup>：包括贈與、股票交易及所得等報告，及其之保存年限與閱覽規範等。

（四）設置國家公務員倫理審查會及各機關倫理監督官（第 10 條至第 15 條及第 39 條）。另外，為配合國家公務員倫理法於 2000 年 4 月 1 日之施行，除內閣依倫理法授權制訂國家公務員倫理規程（國家公務員倫理法第 5 條），及人事院發布了違反者之懲戒處分標準外，中央各省廳亦配合發布其所屬職員之行政倫理相關法令，以

---

亦不得以任何方法參與此等行為；8.公務人員不得為政黨或其他政治性團體之幹部、政治顧問或其他相同性質之成員；9.公務人員不得兼任以經營商業、工業、金融業或其他民間營利事業為目的之公司或其他團體的幹部、顧問、評論員等職務，或自為營利事業；10.公務人員離職後二年內，不得擔任與其離職前五年內之職務有密切相關之營利事業職務。

<sup>17</sup> 有關本項之主要規定有：(1)贈與等之報告：省廳之課長輔佐級（相當專員）以上人員，於接受事業主的金錢、物品或其他財物上的利益供給或招待時、或與事業主間因職務關係而收受勞務報酬（超過 5 千日圓）時，每年分 1-3 月、4-6 月、7-9 月、10-12 月四段期間，在次段時間開始的 14 日內，必須向機關長官提出記載包括所得金額、收受日期及原因等內容之贈與等報告書（第 6 條）。(2)股票交易等之報告：省廳審議官（相當專門委員）級以上人員，對於上一年之股票或債券等之取得或讓渡，應於每年 3 月 1 日至同月 31 日期間，向其機關長官提出記載包括股票債券的種類、數量、價值及交易日期等內容之股票等交易報告書（第 7 條）。(3)所得等之報告：省廳審議官級以上職員，必須於每年 3 月 1 日至 31 日期間，向機關首長提出上年度包括課徵所得稅之總所得、山林所得、其他所得，及課徵贈與稅之該項贈與財產之課稅價格等內容之所得等報告書（第 8 條）。(4)以上報告書，各機關應保存 5 年，任何人對於贈與利益或報酬金額一件達 2 萬日圓以上者，如無涉及國家安全、國際關係之信賴、犯罪偵防、公共安全等者，均可向各省廳機關首長請求閱覽（第 9 條）。

落實倫理法之實施（參見潘麗雲，茲就其具體行政行為違反倫理法的行為  
2000：65-72）。態樣及其應受懲戒處分的類型，列如下表。

表3 違反倫理法或該法相關行政命令時之懲戒處分基準表

	違反行為	懲戒處分種類
1	不提出各種報告書	告誡
2	提出記載虛偽事項之各種報告書等	減俸或告誡
3	接受利害關係者之金錢或物品贈與	免職、停職、停俸或告誡
4	接受利害關係者不動產贈與	免職或停職
5	接受利害關係者之金錢出借	減俸或告誡
6	無償接受利害關係者負擔而提供之物品出借	減俸或告誡
7	無償接受利害關係者或由利害關係者負擔而提供之不動產出借	停職或減俸
8	無償接受利害關係者或由利害關係者負擔而提供之勞務	免職、停職、停俸或告誡
9	接受利害關係者為上市股票之讓與	停職或減俸
10	接受利害關係者之招待(限於飲食物之提供)	減俸或告誡
11	接受利害關係者有關遊藝或高爾夫之招待	減俸或告誡
12	接受利害關係者國外旅遊之招待	停職、減俸或告誡
13	接受利害關係者國內旅遊之招待	減俸或告誡
14	與利害關係者共同飲食	告誡
15	與利害關係者共同遊藝或玩高爾夫	告誡
16	與利害關係者共同旅遊	告誡
17	反覆接受利害關係者以外事業者之招待等超出一般社交程度之接待或接受財產上之利益供給	減俸或告誡
18	對利害關係者尾隨糾纏	免職、停職或減俸
19	對利害關係者以外事業者之尾隨糾纏	減俸或告誡
20	未經倫理監督官之同意進行受有報酬之演講等	減俸或告誡
21	默認或隱蔽自己所屬職員之違反倫理法行為	停職或減俸
註：本基準為各種違反行為僅發生一次時之懲戒處分標準，並得視情節加重或減輕處分。公務員發生數個違反行為時，則依上述基準加重處分。		

資料來源：參據潘麗雲(2000:70)「日本國家公務員倫理法制概述」。

要之，日本有關國家公務人員倫理行為之原則性規定，見諸國家公務人員第 3 章的第 7 節服務。至於有關公務人員倫理行為之具體規定，則以「國家公務倫理法」為之，對於違反倫理法或該法相關行政命令者，並予以懲戒處分。

### 三、德國方面

德國聯邦政府對公務人員的倫理要求，係規範於聯邦公務人員法第三章公務人員之法律地位的第一、三、四、五節義務、行使職權行為之限制、公務保密、兼職規定之中，其要點如下：

- (一) 公務人員的角色與作為基準，主要規定：1.公務人員為全國人民服務，非為黨派服務；執行職務時應公正為之並注意公共利益之維護；2.公務人員應注意其身分與整體之關係，並考慮職務上義務，對政治活動應節制或採保守態度；公務人員應全力執行職務，並本於良知，不為私利鑽營。公務員職務內與職務外之行為，須符合維護其職業上之尊嚴與信任；公務人員對其長官應提供建議與支持，並應執行長官發布之命令。
- (二) 公務人員的倫理責任與迴避行為，包括：1.公務人員對職務上之行為，應負法律責任。如對長官之職務性命令

有所疑慮時，應立即向長官陳述意見，如仍為更上一級長官維持原命令，公務人員即須執行該命令而免個人之責任，但命令之行為如違反刑法或秩序法，且公務人員對此犯罪性可認識時，或命令之行為侵犯人類尊嚴者，不在此限。更上一級長官之確認行為，得依聲請，以書面為之；2.公務人員不得為自身或親屬，從事職務上之行為。

- (三) 公務人員保守業務機密相關規定：公務人員應保守其執行職務所知之機密，退職後亦同；未受許可前，不得在法院內外場所透露，亦不得發表聲明；公務人員於公務員關係終止後，基於長官之請求，對公務上之文件、繪圖、各種描述、公務事件過程之紀錄、以及以上之複本，應予交還。其遺族與繼承人亦應有此項義務。
- (四) 公務人員兼職相關規定，即公務人員之兼職行為，應經事先許可，如兼職有影響職務利益之顧慮時，應停止兼職。

要之，德國係以聯邦公務人員法第 3 章第 1.3.4.5 節義務，行使職權行為之限制，公務保密、兼職等規定，規範公務人員倫理要求，其中規定於公務員關係終止後，基於長

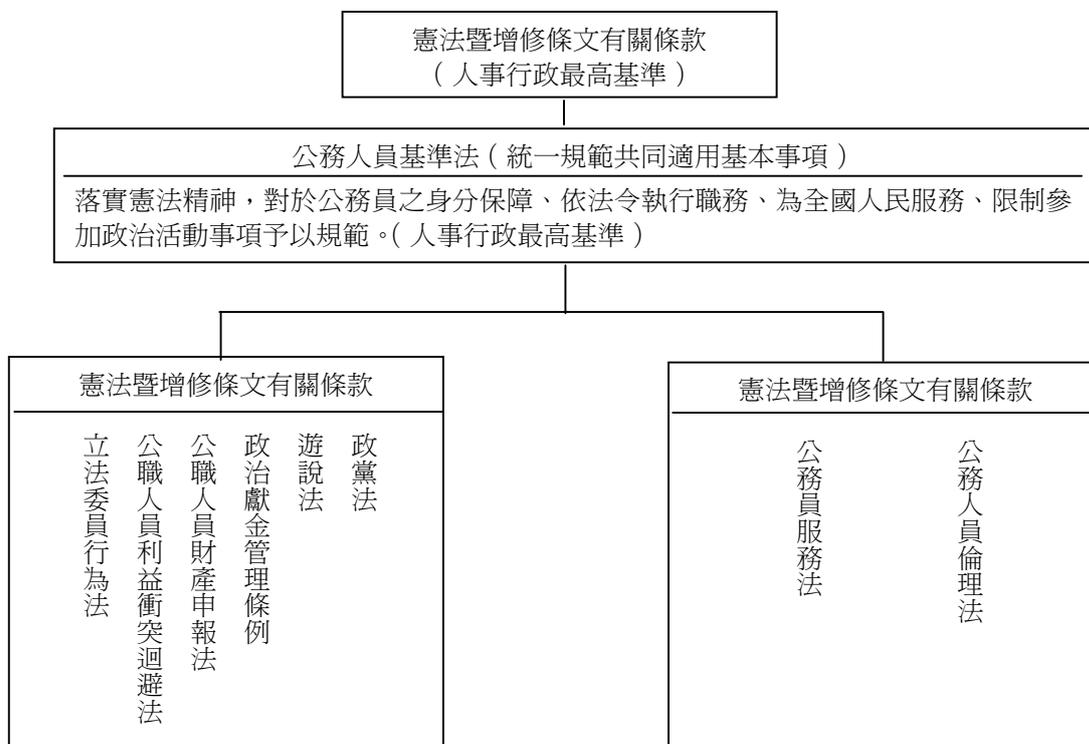
官要求，公務人員應交還對公務上之各種描述，公務事件過程之紀錄及其複本，且此義務及於公務人員之遺族及繼承人，此係較我國為特殊者。

## 陸、我國公務倫理之相關規定

我國公務倫理法制之建立，其時間亦相當長遠，除憲法相關規定外，在 1930 年代的公務員服務法可謂相當完備之倫理規定，

惟政、經、社、文環境變遷，的確有大幅修改的空間與需要，尤其是 1990 年代起考試院研擬之公務人員基準法草案，即希於該法完成立法後，即將公務員服務法廢止，惟於近年來行政部門有倡議研究綜合性的倫理法制的立法工程，值得留意。茲先就建構完整公務倫理法制體系圖如次，並依次略加析述之。

圖 建構完整的公務倫理法制體系



資料來源：筆者自製

一、公務員服務法有關倫理規定<sup>18</sup>

公務員服務法是我國公務員倫理行為的主要法律依據及規範，其對倫理行為之規定，主要略可歸納為：

1. 道德宣示之倫理事項：(1)公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律、命令執行職務(第 1 條)；(2)公務員應誠實清廉，謹慎勤勉(第 5 條)；(3)公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉或無故稽延(第 7 條)。
2. 公務員與長官之個別倫理關係：(1)長官就監督範圍以內所發命令，屬官有服從義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述(第 2 條)；(2)公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準；主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準(第 3 條)。

3. 公務員應「有所為」之倫理事項：(1)公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。未經長官許可，不得以私人或機關名義，任意發表有關職務之談話(第 4 條)；(2)公務員除有特別職務，其辦公應依法定時間，不得遲到早退(第 11 條)；(3)公務員除法令所定外，不得兼任他項公職或業務，其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費(第 14 條)；(4)公務員執行職務時，遇有涉及本身或家族之利害事件，應行迴避(第 17 條)。

4. 公務員「有所不為」之倫理事項：主要包括個人行為、經商兼職、離職後規範上下層級人員互動行為等相關有所不為的倫理規定<sup>19</sup>。其中有關「旋轉門」規定涉及憲法所保障之工作權與公共利益維護間之衡

<sup>18</sup>「公務員服務法」制定於民國 28 年 7 月 8 日，全文共計二十五條，於 31 年 12 月及 36 年 7 月兩次修正後，即未作修正，迄至 84 年 12 月始再修正，於 85 年 1 月 15 日總統公布，並另增訂第十四條之一、之二、之三及第二十二條之一條文。又 89 年 7 月 19 日修正公布第十一條條文。

<sup>19</sup>有關有所不為倫理規定有：(1)公務員不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損害名譽之行為(第五條後段)；(2)公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務機會，加損害於人(第六條)；(3)公務員不得擅離職守，其出差者亦同(第十條)；(4)公務員不得經營商業或投機事業，但投資非屬特別規定者或非執行業務相關特定規定者，不在此限；公務員利用權力、公款或公務秘密消息而圖利者，依刑法論斷，其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同(第十三條)；(5)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。(第十四條之一、此條又稱「旋轉門」(revolving door)條款，各國均有類似規定，美國相關法條之規範密度較高。另公務人員違反本條規定者，處二年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金。犯前項之罪者，所得之利益沒收之。不能沒收時，追繳其價額(第二十二條之一)；(6)公務員對屬官不得推薦人員，並不得就主管事件，有所關說或請託(第十五條)；(7)公務員對於有隸屬關係者，彼此不得贈受財物；所辦事件，不得收受任何餽贈(第十六條)；(8)公務員對與其職務有關係之工程、商號、補助……等者，不得私相借貸，訂立契約或享受其他不正利益(第二十一條)。

平性，最受關注，亦有待合理解決。

## 二、公職人員利益衝突迴避法之有關倫理規定

總統於 89 年 7 月 12 日公布「公職人員利益衝突迴避法」，共計 24 條條文，其要點有：

- 1.立法目的與適用範圍：本法之立法宗旨與目的，為促進廉能政治、端正政治風氣、建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送（第 1 條）；本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員；本法規範對象及於公職人員之關係人，包括配偶、共同生活之家屬、2 親等內親屬、本人及配偶信託財產之受託人、有關之營利事業（第 2 條、第 3 條）。
- 2.主要規定：本法所稱利益包括財產上利益及非財產上利益（第 4 條）；利益衝突指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者（第 5 條）；公職人員如有利益衝突者應即自行迴避；不得假借職務上之權力、機會或方法，圖本人或關係人之利益；關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益；公職人員或其關係人，不得與公職人

員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為（第 6 條至第 9 條）。

- 3.迴避之相關規定：民代以外公職人員未依迴避義務自行迴避所為相關行為之效力及處理；公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向有關機關申請其迴避（第 10 條至第 12 條）。
- 4.罰則規定：違反本法規定，所處之罰鍰最低為新台幣 100 萬元，最高為 750 萬元；所得財產上利益，予以追繳；違反不得為交易行為之規定者，處該交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰；部分行為（違反第 10 條第 1 項、公職人員違反第 10 條第 4 項或第 13 條）可連續處罰；並就裁罰機關及強制執行等為規定（第 14 條至第 20 條）。

要之，公職人員利益衝突迴避法修正草案於 89 年 7 月 12 日制定公布，施行迄今，有無檢討修正必要，值得觀察之。

## 三、公務人員之雙重國籍問題

任何國家為保衛國家安全和自由，不能忽略對直接參與國家機密、決策之公務人員的忠貞、倫理之考核調查。美國在第一次世界大戰後，美國文官委員會根據赫奇法（Hatch Act）授權，將公職申請書的內容修改，並規定「凡對美國政府的忠貞有合理懷

疑者，可拒絕予以任用。」筆者也同意，忠貞之議題不能完全依賴法律，應訴諸國民對國家的良知良能。

在我國有關公務人員兼具外國國籍問題，早期均以內政部主管之「國籍法」、「國籍法施行條例」加以規範。民國 85 年 11 月修正之公務人員任用法第二十八條增列：具中華民國國籍兼具有外國國籍者不得為公務人員之規定。民國 86 年 9 月間基於行政院改組之閣員中有兼具外國國籍情事，全案經考試院會決議全院審查會審查，審查會分別邀請內政部、外交部、中央選舉委員會表示意見（註：內政部並將決議意見報經行政院同意），並於 87 年 4 月 20 日正式作成如下決議。關於公務人員（含政務人員）兼具外國國籍之認定及處理問題部分：1.有關於是否兼具外國國籍及其喪失之認定，尊重內政部中華民國 86 年 9 月 26 日台(八六)內戶字第 8605455 號函之解釋<sup>20</sup>；2.已辦理申請放棄外國國籍手續者，應於就職日起一年內完成喪失外國國籍手續，否則撤銷其公職；3.政務官與事務官關於兼具外國國籍之認定及處理，依同一標準辦理；4.現已任用兼具外

國國籍之公務人員（含政務人員），應於一定期間內提出已辦理申請放棄外國國籍手續之具結；新任公務人員（含政務人員），應於就職前提出上項具結。具結後一年期滿仍未確定喪失外國國籍者，均撤銷其公職；5.有關兼具外國國籍者之認定及處理程序，由各該公務人員（含政務人員）之主管機關辦理具結及後續放棄生效文件之核處，並送銓敘部列管備查。另關於部分不涉及國家機密之職務，得否延攬兼具外國國籍身分或外國人士擔任部分，以具有專長或特殊技能而本國不易覓得人才且不涉國家機密職務者，仍依考試院第八屆第 226 次會議決議辦理。本案之審查報告提經民國 87 年 4 月 23 日考試院第九屆第 78 次院會正式通過。惟 89 年 12 月 6 日立法院第四屆第四會期該院法制、預算及決算委員會舉行聯席會議時，作成附帶決議：銓敘部對於公務人員兼具外國國籍者，訂定有相關認定及處理作業規定，其中規定具有雙重國籍者必須於到職日起一年內完成放棄外國國籍手續。此項規定之時限太過寬鬆，銓敘部應於一個月內修正相關規定，縮短放棄外國國籍之時限為三個月。其

<sup>20</sup> 該號函釋略以：「按不允許具雙重國籍者擔任我國公職，揆其原意，應係基於忠誠考量，惟具有雙重國籍擔任我國公職者，如已向該外國政府申請放棄該國國籍並取得書面證明文件，應已明白表示其不願意繼續做該外國國民。至其得否續任我國公職，宜請人事主管機關核處認定。」

後國籍法歷經修正，對此有極為具體之規範。<sup>21</sup>

又考試院於 91 年 1 月 29 日總統公布修正之公務人員任用法第 4 條規定：「(第 1 項)各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力。(第 2 項)前項人員之品德及忠誠，各機關應於任用前辦理查核，必要時，得洽請有關機關協助辦理。其涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核；有關特殊查核之權責機關、適用對象、規範內涵、辦理方式及救濟程序，由行政院會同考試院另定查核辦法行之。」據此，行政院會同考試院於 92 年 12 月 29 日訂定發布「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」，益見公務人員忠誠問題受重視之程度。

#### 四、其他相關公務倫理規範法制概述

##### (一) 政黨法草案

本法立法重點為透明政黨財務，建立政黨公平合理的競爭機制。本案行政院於第五屆立法院提案，並經委員會完成審查，但未及進行實質協商，第六屆立院已有行政院、國民黨、親民黨及台聯黨等四個提案版本。目前審查進度為進入委員會待審(已進入逐條審查)階段。本草案第 16 條規定，政黨不得在機關、法院、軍隊或學校設置黨團組織。但各級民意機關不在此限。以及第 17 條規定公務員及教育人員不得於工作時間場所或運用公有資源從事政黨活動。依憲法或法律規定須超出黨派以外者，不得從事政黨活動。上述規定，對於中立行政環境之建立有所助益。

##### (二) 遊說法

本法於民國 96 年 8 月 8 日公布「遊

<sup>21</sup> 民國 95 年 1 月 23 日總統修正公布國籍法第 20 條規定：「(第 12 項)中華民國國民取得外國國籍者，不得擔任中華民國公職；其已擔任者，除立法委員由立法院；直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)民選公職人員，分別由行政院、內政部、縣政府；村(里)長由鄉(鎮、市、區)公所解除其公職外，由各該機關免除其公職。但下列各款經該管主管機關核准者，不在此限：一、公立大學校長、公立各級學校教師兼任行政主管人員與研究機關(構)首長、副首長、研究人員(含兼任學術研究主管人員)及經各級主管教育行政或文化機關准設立之社會教育或文化機構首長、副首長、聘任之專業人員(含兼任主管人員)。二、公營事業中對經營政策負有主要決策責任以外之人員。三、各機關專司技術研究設計工作而以契約定期聘用之非主管職務。四、僑務主管機關依組織法遴聘僅供諮詢之無給職委員。五、其他法律另有規定者。(第 2 項)前項第一款至第三款人員，以具有專長或特殊技能而在我國不易覓得之人才且不涉及國家機密之職務者為限。(第 3 項)第一項之公職，不包括公立各級學校未兼任行政主管之教師、講座、研究人員、專業技術人員。(第 4 項)中華民國國民兼具外國國籍者，擬任本條所定應受國籍限制之公職時，應於就(到)職前辦理放棄外國國籍，並於就(到)職之日起 1 年內完成喪失該國國籍及取得證明文件。但其他法律另有規定者，從其規定。」

說法」，共計 31 條，其要點舉要為：

- 1.立法目的與適用範圍：本法立法目的乃為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與(第 1 條)；本法所稱遊說，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為<sup>22</sup>。
- 2.不適用本法規定之行為：下列行為，不適用本法之規定：(1)公務員依法執行職務之行為；(2)外國政府或政府間國際組織派駐或派遣之人員所為職務上之行為；(3)人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為(第 5 條)。
- 3.遊說手段之限制：遊說者進行遊說時，不得以強暴、脅迫或其他不正當方法為之，並不得向被遊說者行求、期約或交付賄賂或其他不正利益(第 9 條)。
- 4.擔任公職者離職後從事遊說行為之限制：

第 2 條第 3 項所定人員，除各級民意代表外，於離職後 3 年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前 5 年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之(第 10 條)。

5.遊說資料通知登記以及罰則亦作相關規定<sup>23</sup>。本法無論程序與實體及相關作業均規範相對周延，端視未來運作也。

### (三) 政治獻金管理條例

行政院於民國 91 年 12 月 20 日函請立法院審議「政治獻金管理條例草案」，按一般民主國家政黨、政治團體或擬參選人接受外界金錢或其他財物之捐贈，藉以發展其政治活動，乃係普遍之現象。惟如何確保其獻金來源公開化、透明化，避免金權政治對民主政治發展造成負面影響，各民主先進國家莫不設法加予防杜。目前我國對於政治獻金之規範，係散見於各相關法規，如人民團體法、總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法，為加強防範金權政治氾濫，因應各

<sup>22</sup> 本法所稱遊說者如下：1.進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體。2.受委託進行遊說之自然人或營利法人。本法所稱被遊說者如下：(1)總統、副總統。(2)各級民意代表。(3)直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所正、副首長。(4)政務人員退職撫卹條例第 2 條第 1 項所定之人員(第 2 條)。

<sup>23</sup> 被遊說者應於接受遊說後 7 日內，將下列事項通知所屬機關指定之專責單位或人員予以登記：(1)遊說者；(2)遊說時間、地點及方式；(3)遊說之內容(第 16)。罰則：違反第 10 條項規定而進行遊說者。處新臺幣 50 萬元以上 250 萬元以下罰鍰(第 21 條第 2 款)；違反第 16 條規定，未通知辦理登記者；處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰(第 23 條)。

界對政治獻金公開、透明化之殷望，乃有本條例草案之提出。

本條例內容，首先為其立法目的，在於規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發。而政治獻金指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產、不動產或其他經濟利益。但黨費、會費或義工之服務不包括在內。其次規定得收受政治獻金之個人或團體、媒介或妨害政治獻金捐贈之禁止、收受政治獻金應先開立專戶申請許可、擬參選人得收受政治獻金期間、舉辦政治獻金募集活動之備查、捐贈總額上限及稅賦優惠、收支帳簿之設置、會計報告書之製作、收支申報、公告及公開於電腦網路、政治獻金用途限制及賸餘政治之處理方式事宜(草案第 5 條至第 21 條)。當然也對違反本條例規定之處罰事宜，加以規範(草案第 22 條至第 28 條)。

#### (四) 公職人員財產申報法：

本法實施多年，於民國 96 年 3 月 21 日經總統公布修正。修正重點為建立財產強制信託制度、落實動態財產申報制度，增訂財產來源不明之說明義務。特別是第 2 條第 1 項，對於需受財產申報規範之對象較以往增加<sup>24</sup>，同條第 2 項規定，前項人員其職務係代理者，亦應申報財產。但代理未滿三個月者，毋庸申報。同條第 3 項規定，總統、副總統及縣(市)級以上公職之候選人應準用本法之規定，於申請候選人登記時申報財產。同條第 4 項規定，前三項以外之公職人員，經調查有證據顯示其生活與消費顯超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關(構)之核可後，指定其申報財產。要之，本法修正案申報人員大幅擴大，希望對廉能政治之建立及強化有其助益。

#### (五) 立法委員行為法：

<sup>24</sup> 需申報財產者如下：1.總統、副總統。2.行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。3.政務人員。4.有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。5.各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。6.各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。7.軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。8.依公職人員選舉罷免法。選舉產生之鄉(鎮、市)級以上政府機關首長。9.各級民意機關民意代表。10.法官、檢察官、行政執行官、軍法官。11.政風及軍事監察主管人員。12.司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。13.其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。

本法於民國 88 年 1 月 15 日制定。第 5 屆立院第 2 會期民進黨立委曾提修正草案，要求納入公職人員利益衝突迴避案部分規範，但未通過，第 6 屆王幸男、呂學樟、高思博等分別提出修正草案；民進黨也研擬提出黨版修正草案。目前審查進度為院會待審、待提案。

### 五、對研提「我國統合性政府倫理法草案」意見分析

依據行政院研究發展考核委員會(以下簡稱研考會)於 96 年中委託中華民國歐洲聯盟研究協會對我國政府倫理法草案所做相關研究計劃指出：近年來多數國際組織均強調，其會員國在政府改革過程中，應優先建立統合性倫理法制，俾能達成透明治理與廉能政治；再加以對政府治理透明與公職人員倫理之要求，對當前處於民主鞏固關鍵時刻的台灣而言，是刻不容緩必須積極正視的課題。因此我國實有必要儘速研擬與周延規劃我國的政府倫理法制，促使公民提升對政府的信心，進而因政治清廉促進國家競爭力(該協會舉辦座談會參考資料，2007：1)。

研考會委託研究，希望研提「我國統合性倫理法草案」，綜觀其初擬條文與附表所列各國倫理法制，在我國現行法制中大多已有規範。有關政府倫理規範事件，其中財產

申報係由監察院主管，行政院除法務部設有調查局及政風系統外，並已擬具廉政局組織法草案送立法院審議中，涉刑事者則由檢察機關統一指揮偵查。對於揭露違反倫理事件者之保護，在行政機關部分，應為受理檢舉機關職務上保密事項；涉刑事者，尚有證人保護法之適用；未來如擬設置專責機關，除需考量與現有機關職權劃分或整合(如：政風系統有無存在必要)，避免疊床架屋外，更重要者為其人員所需專業與來源為何，與目前調查局、政風系統或檢察單位有何區別，如何令所置專責機構發揮現有制度無法達到之功能等，均應考量。如擬再制定「政府倫理法」，似宜應先就所擬規範內容與現有法律規定及其規範內容加以比較，定位其究系整合現有立法，或補足現有法律闕漏。其內容應能涵括現有法律，並檢討現行法律需否廢止或修正；倘無法整合現有法律統合立法，其規範內容似應與現有法律(含草案)有所區隔。

### 柒、結語

公務人員應遵循憲法精神、忠於國家、追求公共利益，認同及落實社會大眾所重視之「專業」、「公正」、「效能」、「熱忱」及「廉能」、「負責」、「中立」、「法治」等行政

的普世價值，並配合各項行政核心價值，以展現政府績效與提昇生產力與國家競爭力。

公務人員應本乎公務倫理之內涵、原則與道德勇氣，而為負責任有效能的行政，否則將有負人民所託。筆者期待公務人員均能重視公務倫理的發揚，使我國行政邁向重倫理與負責任的行政，在激烈的國際競爭中，促進國家發展，並盼公務人員以身作則，自我約束與負責，配合心靈改革及實踐倫理道德，創造和諧融洽的公務環境，開創與型塑卓越服務的公共組織文化，培養組織成員為一富有活力與動能的自我管理團隊(Self-Managing Teams)，以提昇公務服務品質，完成國家政府發展目標。

今日為適應我國之政治生態環境背景、發揚我國固有倫理精神，並恢復本然的自覺理性的目的，行政系統必須審慎營造義利裁量的倫理工程。公務人員基準法草案等相關陽光法案之增修訂址為重要法制工程，有待行政立法、考試等院協力完成推動之。至於弊端揭發者，有助於澄清吏治，建立廉能政府。當然「揭發弊端」與「保守秘密」為相互衝突的價值。有關規定是否單獨立法規範，甚至如研考會研議者主張制定基礎性、統合性政府倫理法，在研議過程實應與現行相關倫理法案加以區隔或取捨規範，均有待

賡續研究。

## 參考書目

- 公務人員保障暨培訓委員會 (1998)。87 年赴新加坡研究報告。台北：保訓會。
- 朱愛群 (1996)。行政倫理的體與用，載於 **行政管理論文選輯第 10 輯** (頁 419-456)。台北：銓敘部。
- 江明修 (1999)。健全我國行政倫理法制之研究。台北：銓敘部。
- 江明修 (1998)。我國公務人力發展的困境與對策。文官制度與國家發展研討會
- 江明修 (1998)。我國行政倫理之初探：政策規劃人員決策價值之質的研究。**人事管理**，407，4-26。
- 江岷欽 (2001)。行政倫理核心價值與實踐。載於「**優質行政文化研討會**」論文。台北：行政院人事行政局。
- 江岷欽、侯漢君 (2003)。民主國家廉政制度的比較研究--以 OECD 會員國為例。**立法院院聞**，364，29-39。
- 余致力 (2006)。倡廉反貪與民主治理。**台灣民主**，3(3)，165-175。
- 余致力主編 (2003)。國際透明組織年報。台北：台灣透明組織。
- 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，92(2)，39-62。
- 行政院人事行政局 (2005)。各級行政機關推動核心價值實施計畫。台北：人事行政局。
- 吳定等 (2005)。行政學 (一) (二)。台北：空中大學。
- 吳瓊恩、李允傑、陳明薰 (2001)。公共管理。台北：智勝出版社。
- 吳瓊恩等譯 (1993)。公共行政的規範倫理：互依性、公道與平等。公共行政的行動理論。台北：五南圖書公司。
- 吳清山、林天祐 (2004)。全面品德管理。教育研究月刊，127，159。
- 吳宏焱 (2005)。台灣企業必需提昇「四品」管理。下載自 <http://www.sinobrand.com.tw>。2005年9月28日。
- 沈清松 (1992)。傳統的再生。台北：業強出版社。
- 林鍾沂 (1994)。政策分析的理論與實踐。台北：瑞興圖書公司。
- 林鍾沂 (2001)。行政學。台北：三民書局。
- 林鍾沂 (2004)。行政學。台北：三民書局。
- 林錫堯 (1991)。行政法要義。台北：法務通訊雜誌社。
- 施能傑 (2003)。建立公共服務倫理規範：以 OECD 的標竿經驗。倡廉反貪及行政透明論文集。台北：公企中心。
- 施能傑 (1999)。美國政府人事管理。台北：商鼎文化出版社。
- 施嘉明 (1995)。公務員的公務倫理。載於公務員讀本。台北：致良出版社。
- 海闊富主講、吳定翻譯 (1987)。行政倫理。人事月刊，4(5)，12。
- 翁岳生 (1985)。論『不確定法律概念』與行政裁量之關係。載於行政法與現代法治國家。台北：台大法學叢書。
- 翁岳生 (1985)。論命令違法之審查。載於行政法治與現代法治國家。台北：台大法學叢書。
- 孫震 (2004)。理當如此：企業永續經營之道。台北：天下文化。
- 孫本初 (2005)。公共管理。台北：智勝文化事業公司。
- 許道然 (2003)。公部門組織信任與組織公民行為關係之研究。政大公共行政系博士論文。
- 陳德禹 (2000)。現代行政倫理體系初探。

- 載於**行政管理論文選輯第 14 輯** ( 頁 285-308 )。台北：銓敘部。
- 陳德禹 ( 2002 )。文官行政中立訓練之研究。考試院八十九年度專題研究報告。台北：考試院。
- 黃一峰 ( 2000 )。英國文官懲處及其救濟：行政倫理觀點的探討。**玄奘學報**，2，295-310。
- 黃朝盟、陳坤發 ( 2002 )。公務人員的行政倫理觀。**政治科學論叢**，16，119-136。
- 曹俊漢 ( 1999 )。行政文化中的倫理窘境與調適：理論與實證的分析。載於**行政管理論文選輯第 13 輯** ( 頁 377-410 )。台北：銓敘部。
- 彭錦鵬 ( 2003 )。全觀型治理：理論與可行策略。發表於 2003 年 6 月 21 日政治大學公共行政系舉辦之「民主治理與台灣行政改革學術研討會」。
- 葉俊榮 ( 1985 )。行政裁量與司法審查。台大法律研究所碩士論文。
- 蔡良文 ( 2007 )。廉能政府與倫理法制。**公務人員月刊**，134，2-4。
- 蔡良文 ( 2006 )。人事行政學：論現行考銓制度。台北：五南圖書公司。
- 蔡良文 ( 2006 )。公務人員核心價值與行政倫理。**考銓季刊**，47，16-43。
- 蔡良文 ( 2005 )。論公務人員行政倫理理論與實踐。**人事行政**，152，3-21。
- 蔡良文 ( 2003 )。論政治變遷中保訓體制之變革與發展。**考銓季刊**，38，1-23。
- 蔡良文 ( 2000 )。從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」。發表於 2000 年 9 月 1 日考試院舉辦之「政治變遷與文官體制研討會」。
- 蔡良文 ( 1998 )。行政中立與政治發展。台北：五南圖書公司。
- 蔡良文 ( 1994 )。論公務員義利裁量。**中國行政**，56，23-34。
- 蔡金火 ( 2005 )。我國當前行政倫理法制化發展之研究。政治大學公共行政學系博士論文。
- 蔡金火、江明修 ( 1998 )。公務人員迴避制度之初探：政府再造的理論基礎。**公務人員月刊**，29，3-17。
- 樊和平 ( 1995 )。中國倫理的精神。台北：五南圖書出版公司。
- 盧建旭 ( 1994 )。行政倫理的批判：美國行政倫理理論研究之問題。**研考雙月刊**，18(3)，31-46。
- 繆全吉 ( 1989 )。行政倫理的困境與強化。載於**行政管理論文選輯第 4 輯** ( 頁 401-434 )。台北：銓敘部。

- 繆全吉 (1987)。行政倫理導論。載於**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：空中大學。
- 潘麗雲 (2000)。日本國家公務員倫理法制概述。**人事行政**，133，65-72。
- 蕭武桐 (2002)。公務倫理。台北：智勝文化事業公司。
- 蕭武桐 (2000)。試論行政倫理的意義、範圍及內容。載於**行政管理論文選輯第 14 輯** (頁 309-332)。台北：銓敘部。
- 蕭武桐、黃新福 (1999)。從倫理觀點論行政裁量權的運用。載於**行政管理論文選輯第 13 輯** (頁 349-376)。台北：銓敘部。
- 蕭武桐 (1988)。公務倫理的探討。載於**行政管理論文選輯第 3 輯** (頁 613-640)。台北：銓敘部。
- 羅耀宗等譯 (2004)。企業全面品德管理：看見亞洲新利基。台北：天下文化。
- 顧慕晴 (2006)。現代公務人員公民倫理之強化。**考銓季刊**，47，66-80。
- 顧慕晴 (2005)。行政人員倫理困境之研究：角色多元的觀點。2005 年 4 月中國人民大學於北京舉辦首屆兩岸四地公共管理學術研討會。
- 顧慕晴 (2003)。我國公務人員貪污檢舉制度之研究：增強途徑之分析。發表於 2003 年 6 月 21 日政治大學公共行政學系舉行之「民主治理與台灣行政改革學術研討會」。
- 顧慕晴 (1996)。行政人員倫理行為之維持：德性 (virtue) 途徑的探討。**中國行政評論**，6(1)，27-42。
- 顧慕晴 (1990)。官僚組織與行政倫理(上)、(下)，**人事管理**，27(6)，6-14、27(7)，12-20。
- 顧慕晴 (1988)。官僚組織與行政倫理。**行政學報**，20，1-14。
- Adams, Guy B. (1997). Racism, community, and democracy: The ethics of affirmative action. *Public Productivity & Management Review*, 20, 243-257.
- Berman, E.M., Bowman, James S. West, Jonathan P. & Van Wart, Montgomery. (2001)., *Human resource management in public service: Paradoxes, processes and problems*. Sage Publications, Inc.
- Brady, F. Neil. (1990). *Ethical managing: Rules and results*. New York: Macmillan Publishing Company.

- Bruce, Willa. (Ed.)(2001). *Classics of administrative ethics*. Colorado:Westview.
- Cooper, Terry L.(2001). The emergence of administrative ethics as a field of study in the United States. In Terry L. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Cooper, Terry L.(1998). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (4rd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Cooper, Terry L.(Ed).(1994). *Handbook of administrative ethics*. New York : Marcel Dekker
- Cooper, Terry L.(1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood. Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Cooper, Terry L.(1990). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (3<sup>rd</sup> ed, p.58). New York: Associated Faculty Press.
- Daly, Markate. (1994). *Communitarianism: A new Public ethics*. California : San Francisco State University.
- Denhardt, R. B.(1999). *Public administration : An action orientation*. Fort Worth, TX : Harcourt Brace College Publishers.
- Denhart, Kathyn G.(1988). *The ethics of public servics*. Westport ,Conn.: Greenwood
- Dimock, Marshall E.& Dimock, Galoys O. (1969). *Public Administration* (4th ed.). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Elliott, Robert H.(1985). *Public personnel administration: A values perspective*. Reston, VA:Reston.
- Folger, Robert and Cropanzano, Russell.(1998). *Organizational justice and human resource managemnet*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Frederickson, H. George.(1999). Public ethics and the New Managerialism. *Public Administration & Management : An Inter-actIve Journal*, 4(2), 299-324.
- Frederickson, H. George. (Ed.).(1993). *Ethics and public administration*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Frederickson, H. G.(1980). *New public administration*. Tuscaloosa. Alabama: University of Alabama Press.
- Harmon, Michael M. (1995). *Responsibility as paradox: Critique of rational discourse on*

- government. Newbury Park, CA: Sage.
- Harmon, Michael M. (1990). The responsibility actor as tortured: The case of Horatio Hornblower. in H.D. Kass & B. L. Catron(Eds.), *op. cit.*, 151-180.
- Harmon, Michael M. (1989). The responsible actor as "TORTURED SOUL": The case of Horatio Hornblower. *Administration and Society*, 21(3), 283-312.
- Harmon, Michael M. & Mayer R. T.(1986). *Organization theory for public administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Hejka-Ekins, April.(1988). Teaching ethics in public administration. *Public Administration Review*, 51(45), p.886.
- Jun, Jong S. (1986). *Public administration: Design and problem solving*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Lui, Terry T. and Cooper Terry L.(1997). Values in flux : Administrative ethics and the Hong Kong public servant. *Administrative & Society*, 29(3), 301-324.
- Means, Richard L.(1969). *The ethical imperative: The crisis in American values*. Garden City, N. Y.: Doubleday and Co.
- Moore Mark H.(1995).*Creating public value: Strategic mangement in government*. MA.:Harvard University Press.
- Nigro, Felix A. & Nigro, Lloyd G.(1989). *Modern public administration*. New York: Harper & Row.
- OECD.(2002).*Public sector transparency and accountability : Making it happen*. Paris: OECD.
- OECD.(2000).*Trust in government : Ethics measures in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD.(1996).*Ethics in the public service: Current issues and practice*.Paris:OECD.
- Pops, G. M. and Pavlak, T. J.(1991). *The case for justice: Strengthening decision making and policy in public administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Petter, J.(2005). Responsible behavior in bureaucracy. *Public Integrity*, 7(3), 197-217 °
- Riggs, Fred W.(1994). Bureaucracy and Constitution. *Public Administration Review*, 54(1), 65-72
- Roberts, Robert.(1999). The Supreme Court and the Law of Public Service Ethics. *Public*

- Integrity*,1,20-40.
- Rohr, John.(1989). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values*. New York: Marcel Dekker.
- Romzek, Barbara S. (2000) . Accountability implications of civil service reform. In James P. Pfiffner and Douglas A. Brook (Eds.), *The future of merit*. Washington. D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.
- Rosen, Bernard.(1975). *The merit system in the United States civil service*. Was-hington, D.C.: U.S. House of Re-pre-sentatives, Committee on Post Office and Civil Service.
- Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S.(2005). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*(6th ed.). New York:McGraw-Hall .
- Rosenbloom, David H. (1993). *Public ad-ministration: Understanding management, politics, and law in the public sector*(3<sup>rd</sup> ed.). New York:McGraw-Hall .
- Shafritz, Jay M. & Russell, E. M.(2002). *Introducing public administration*. New York: Longman, Inc.
- Tompkins, J.R.(2005). *Organization theory and public management*. Belmont,CA : Wadsworth/Thomson Learning.
- West, J.P. & Berman, E. M.(2004). Ethics training in U.S. cities: Content, pedagogy, and impact. *Public Integrity*, 6(3), 189-206,
- Waldo, D. (1980) *The enterprise of public administration: A summary View*. Cal-ifornia: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Warwick, D. P.(1981). The ethics of admin-istrative discretion. In J.L. Fle-ishman *et al* (Eds.) ,*op. cit.*, 93-127.

# 公務人員貪瀆與防弊對策之研究



邱華君\*

## 摘 要

公務人員在機關內扮演公共服務的角色，其公務行為之表現良窳影響政府形象。在行政效率、社會風氣的好壞，關係到民心向背。各機關乃採取預防措施，加強對所屬人員的品德考核，積極建立公務人員「以廉潔為榮，以貪瀆為恥」的觀念，使公務人員潔身自愛。因此，每當發生貪瀆案件影響公務人員的信賴和政府威信，也造成公務人員素質負面觀感。公務人員應體認到自己一言一行，面對環境的變遷，積極防制貪污，讓政府機關清明風尚，是具挑戰性又重要的工作。本論文即以貪污案件現況分析、特性、理論解釋、發生原因，到提出防制貪污對策，期在既定施政目標及各項防範措施下，全力推動，精進不輟，並能獲得長官強力支持和具體做法作為，蔚為優良清廉風氣始竟全功。

關鍵詞：反貪污政策、廉潔政府、反貪政治文化

---

\* 考試院公務人員保障暨培訓委員會委員

# A Study of the Anti-Corruption and Strategies

Chiou Hwa-Jiun

## Abstract

Despite our noted respective efforts in the past decades to launch a number of reform movements aimed at improving public governance and rectifying political culture and promoting a clean and efficient government.

Indeed, the construction of an incorrupt state is a daunting multi-dimensioned project involving more than corruption-prevention advocacy, legal coding of anti-corruption norms, anti-corruption campaigns and punitive measures against corrupted acts. Therefore, this study aims to focus on government anticorruption measures, in the hopes of adding some practical knowledge to the academic field of anti corruption research. Through such a system approach that analyzes the anticorruption strategies of Taiwan from various dimensions such as anticorruption mechanisms.

**Keyword :** anticorruption mechanism corruption, clean government , rectifying political culture  
anticorruption

## 壹、前言

廉潔者，操守清廉，潔身自愛也。亦即人類社會因共同思想觀念產生共同核心價值行為表徵。「清廉」乃社會團體中每一成員心理上公認之行為規範。「不貪」乃維繫行政組織內部發展與存續的指標，亦為達成任務之動力。公務機關廉潔之良窳，攸關機關聲譽與行政工作的成敗。在廉潔方面，人人應養成「不要不該要的錢」、「不做不該做的事」之習慣，積極培養高尚品德，以「止謗莫若自修」相互勉勵。在理念上人人應確認，要以絕對的多數，影響極其少數的敗類，期收良性反應並蔚為風尚。在工作熱忱方面，人人應體認「人員再多，設備再好，工作再優渥，如果沒有旺盛的工作意願熱忱，一切勢必落空」的真諦。在理念上確認為民服務是我們的職責。是以公務機關廉潔是行政工作的核心價值，也是民眾期待的。貪腐是公務人員求得而不知足濫權枉法受賄現象，如何端正風氣？防治貪瀆，已成為先進國家非常重要課題。國際間亦把貪污或廉政指數，列為國家競爭力的關鍵指標。身為公務人員更是肩負廉潔風氣重責大任，建立正確觀念，促進廉能政府的實現。

## 貳、現況分析

日前世界銀行 ( world bank ) 發表 2007 年全球政府治理報告 ( Governance Matters 2007 : worldwide governance Indicators, 1996 ~ 2006 ) 衡量世界各國政府十年來的表現。報告依言論自由、政治穩定、政府效率、管理品質、法律規章及貪污管制等六項指標，針對 212 個國家進行評級。報告顯示台灣除了言論自由呈現進步，其餘大幅退步，尤其政治穩定及貪污管制部分。

台灣政府治理表現十年來評級變化表

指標	2006 百分等級	1996 百分等級	變化
言論自由	72.1	64.6	+7.5
政治穩定	63.5	79.8	-16.3
政府效率	83.9	88.2	-4.3
管理品質	78.5	84.4	-5.9
法律規章	74.8	77.1	-2.3
貪污管制	70.4	80.1	-9.7

註：百分等級指台灣在全部 212 個調查國家中，每 100 個可贏過幾個，例如百分等級為 72.1，即為在 100 個國家中勝過 72.1% 的國家。  
資料來源：世界銀行網站

又依據法務部 89 年 7 月執行「掃除黑金行動方案」迄至 96 年 5 月止 83 個月以來，各地方法院檢察署偵辦貪瀆起訴案件 3,875 件，起訴人次 10,030 人，查獲貪瀆全額新台幣 29,314,348,045.28 元，其中高層簡任以上公務人員有 557 人(占 5.55%)民意代意 600 人(占 5.98%)中層薦任公務人員 1,775 人(占 17.7%)基層委任以下公務人員 2,969 人(占 29.6%)，以及一般民眾 4,129 人(占 41.17%)而中高層(荐任職以上公務人員及民意代表合計占總起訴人數的 29.23%)

%，但起訴人數增加 6.19%。

該方案自 89 年 7 月執行迄今，平均每月約起訴 46 件，起訴人數 121 人，96 年 5 月起訴件數 49 件，起訴人數 141 人。在起訴判決情形，89 年 7 月至 96 年 5 月總共起訴 10,030 人，就已判決確定者(不包括不受理判決及其他) 3,708 人中。以圖利罪判決有罪者有 226 人(占此部分 822 人之 27.5%)非圖利罪判決有罪者有 1,426 人(占此部分 2,237 人之 63.7%)，以非貪瀆判決有罪者有 460 人(占此部分 649 人之 70%)，總計判決有罪者達 2112 人占確定判決 3708 人之 57%(定罪率)而各地檢察署貪瀆案件經偵查起訴，判決確定者，則以高雄地檢署定罪率 76.5%最高，彰化地檢署 32.4%最低。

在中央各部會與地方政府及所屬機關分析，公務人員自 89 年 7 月至 96 年 5 月貪瀆起訴人次，中央各部會所屬人員被起訴人次 1986 人，占總起訴人數 10030 人之 19.80%；地方政府所屬人員被起訴人數 3552 人占總起訴人次 10030 人之 35.41%。(如表)

掃除黑金方案前後 83 月比較表

年 別 人 件	89.7	82.9
	∫ 96.5	∫ 89.6
收案件	8,028	10,927
起訴案件	3,857	4,054
人數	10,030	9,445

資料來源引用自 <http://www.moj.gov.tw>

執行掃除黑金行動方案前後 83 個月各地法院檢察署貪瀆起訴案件，執行後新收案件較執行前減少 25.53%，起訴件數亦減少 4.86

各部會及地方政府貪瀆人被起訴表

機關類別	百分率
內政部	4.02%
經濟部	3.05%
交通部	3.16%
台北市政府	3.17%
高雄市政府	5.49%
台北縣政府	3.80%
桃園縣政府	3.09%

由上表顯示業務性質與民生攸關或部會地區之機關被起訴人次及比率較高。

另高層簡任公務人員貪瀆起訴人次，中央部會所屬人數被起訴人次 238 人，占高層簡任公務人員總起訴人次 554 人之 42.37%；各地方政府所屬人員被起訴人次 316 人，占 56.73%。又以各部會及縣市政府簡任人員被起訴人次百分比分析，則以經濟部 11.67%、交通部 6.46%、財政部 6.28%、教育部 5.92%、台北市政府 5.75% 及雲林縣政府 5.75% 等為較高，但上項統計案件比例，尚難以完全代表各部會、縣市的貪瀆指數或反映當前及偵辦時各政府機關操守廉潔程度。

## 參、貪瀆犯罪理論與特性

### 一、貪瀆犯罪理論

犯罪學理論極多，但對於以貪瀆犯罪為主體之白領犯罪 (white crime)，許多犯罪學者，並未將其做為犯罪學研究對象，但貪瀆犯罪在犯罪學上具有相當意義。故對貪污犯罪學之理論僅見林山田教授，首創提出「貪污犯罪學」一詞，並就白領犯罪、職業犯罪、公務犯罪、利益犯罪等方面來說明貪污犯罪之意義。

#### (一) 心理學犯罪理論

依據佛洛伊德 (Freud, Sigmund) 心理學觀點解釋，犯罪行為之發生，乃犯罪人為滿足自己內心之需求和獲得某種報酬，而不知自我控制及循正當途徑取得，這就是所謂「正面增強作用」，許多犯罪，尤其是白領犯罪，經濟犯罪等無法用次文化因素來解釋者只能可用正面增強作用加以解釋，貪污犯罪亦是財物犯罪，因其犯罪之意圖主要者在於不法財物之利得，亦可解釋為何許多貪污者相當有錢，富有卻仍要貪污，即因為其所有，尚不能滿足其需求和慾望。

另一犯罪心理學者加奈耳 (Gianell A.S.) 則以犯罪行為發生圖解釋犯罪行為之發生

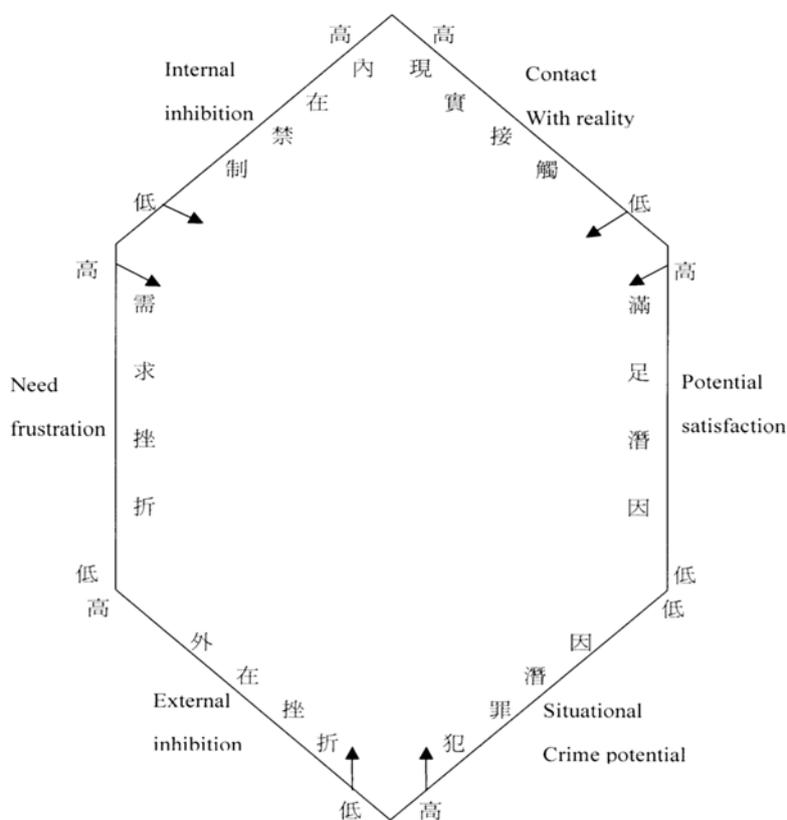


圖 1：犯罪行為發生圖

引自 E.B.Hurlock Developmental psychology ( 7thed ) 2001 P.499

茲就上圖例說明貪污犯罪之意義，當一公務人員之需求獲得較大滿足時，他所受挫折較低，因此貪污可能性小，但當他需求不能獲得滿足時，所遭受之需求挫折較高，此時若是本身的內在禁制（如道德意識、守法觀念）自我控制極低時，則極可能以貪污犯罪來獲取滿足，立即享樂，其餘情形類推。

## （二）社會學犯罪理論

社會學犯罪理論，乃將犯罪視為社會之病理現象，以社會環境因素為促進犯罪之主要因素（1992.2 張甘妹）。

### 1. 芝加哥學派

芝加哥學派蕭和瑪卡（Shaw, Clifford and Herry Mckay）提出之兩個觀點即社會

解組 ( Social Disorganization ) 及人類四個願望 ( The four wishes of man ) 湯姆士 ( W. I. Thomas ) 認為社會解組即現存的社會行為規範對於社會成員之影響力愈來愈低。另有人指出社會解組主要是由於社會之道德規範秩序，無法有效規範社會秩序。而所謂人類四個願望即安全感、求取新經驗、獲得讚許、朋友之愛。芝加哥學派以社會解組之觀點可用以解釋貪污，由於社會組織解體，人群間缺乏穩定關係及確認權力模式，而導致貪污因此而更猖獗。此亦可以解釋貪污之歷史文化因素。至於求安全感之說法，則說明較低所得公務人員以貪污之利得來求取安全感，作為日後退休之依靠等原因。

2. 蘇哲蘭 ( Edwin H. Sutherland ) 的差別接觸理論 ( The theory of Differential Association )

依蘇哲蘭之差別接觸理論或稱同接觸理論，犯罪行為是學習而來，經過與親密團體溝通學習而來，評估法律規章制度後，認為犯罪比不犯罪有利，而再從事於犯罪 ( 2003.7 許春金 ) 這差別接觸理論可以說明白領犯罪、組織犯罪之原因，當然亦可說明貪污犯為何在機關中具有擴散現象。

( 三 ) 無規範理論

無規範理論或稱社會亂迷學說 ( Social Anomie Theory ) 為法國學者涂爾幹 ( E. Durkheim ) 所創，涂氏認為「社會集體意識」是社會最基本之要素，當此「社會集體意識」，由原先所能驅使個人克制私欲，放棄成見，共同維持和諧美好有秩序社會之力量，變得微弱，導致社會群眾失去可遵循之規則及方向時，而呈現出一種無所適從脫序之「無規範」( Anomie ) 狀態，即目標亂迷犯罪行為因此產生。涂氏之無規範 ( 亂迷 ) 理論，為美國學者墨爾頓 ( R. K. Merton ) 所接受，並加以補充成最早的緊張犯罪理論。

墨氏認為任何社會結構皆有兩種特點，一是社會各有其「目標」，此目標為人人所追求，或認為值得追求；其二是在追求目標過程中，有若干「手段」是被社會認可，或社會所提供，這就是「制定的規範」( institutional norms )，但也有某些手段不為社會所接受。由於每個人之基本條件不同，其達到目標之權利與機會亦不相等，且目標既為人人所追求，必是「物以稀為貴」或是易得到之事物，以無規範社會控制理論運用來說明部分貪污犯罪原因，則可得知 ( 2003.7 許春金 ):

1. 公務人員之追求目標，會受到社會目標影響，當社會大眾所追求是經濟目標，則公

務人員亦受到影響，而以追求經濟地位為目標，當公務人員以合法手段追求經濟目標，無法達成目的時，若以其他非法的方法來達到目標，則為犯罪。而公務人員要以非法之方法，達到經濟上的目標，最方便最快捷方法，就是利用職權（職務之便）、身分來獲取經濟目標，貪污犯罪因此形成。

2. 由於社會發展結果，行政法規繁多，自由裁量彈性擴大，易造成無規範狀態，為公務人員製造許多濫權貪污之機會，此正可說明行政制度不良，易引起貪污犯罪的緣故。
3. 公務人員若處在無規範狀態社會中，其抗制貪污犯罪，約束個人行為之能力，會受到影響而降低，此可以說明公務人員之貪污行為，受到社會環境影響是有其關係。另外由無規範理論，亦可以說明許多民眾願意行賄之原因，由於政府控制了大部分經濟利益及其管道，而民眾為了追求經濟利益，利用合法手段往往因競爭激烈，達到目標機會少，則以非法賄犯罪之手段來達到目標獲取利益，因而增加了公務人員貪污之機會。

#### (四) 文化衝突理論 (Theory of Culture Conflict)

雪林 (Sellin, Thorsten) 的文化衝突理論認為犯罪之形成與文化內部衝突、傳統社會關係解體、社會結構以及一般價值觀念之改變有關，由於文化差距離 (culture gap) 而造成很多的衝突現象，包括對規範制度與價值判斷標準差距產生的衝突，均足以促成犯罪之發生。(1988.6 蔡德輝) 亦可以說明家族觀念作祟而引起之貪污犯罪。因在家庭觀念下，援用私人親戚，違反利益迴避，行為者本身並無貪污之感，而認係理所當然，但由於社會價值之變遷，如此群帶關係，則當可視為貪污行為。

#### (五) 機會理論 (Opportunity Theory)

克拉渥和奧林 (Cloward and Ohlin) 理論認為由於其機會被剝奪，沒有機會達成其意願或目的，而使用非法方式陷入犯罪 (1988.6 蔡德輝)。正足以說明許多公務人員因為無法升遷而貪污犯罪之心態。這心態並包括感受到不公平待遇而貪污者，例如該升遷者不予升遷，該獎勵者不予獎勵，凡此人事上獎懲、升遷不公之情形，均極易引起貪污犯罪之心理。

綜上各犯罪學理論，可知貪污犯罪之原因有由於心理、生理者，有由於社會文化、法律環境者。研究犯罪學係以人為對象，而人心不同各如其面，各人均因其環境背景，

有其特有之人生觀與價值觀，故欲以單一理論來解釋所有之貪污事實與貪污犯罪行為，實有其困難之處。

## 二、貪污犯罪特性

貪污犯罪在本質上，存在某些自恃特權、自我認知錯誤交換利益和照顧特質，利用各種合法掩護非法行賄，致使貪污犯罪蒐證偵查上、防制上造成許多困難。其特性略有：

### (一) 隱密性與複雜性

貪污犯罪行為之不法經濟利益結合內涵在於「不法協議」，而公務人員知識水準較高，故為防其日後遭受刑事追訴，必多方精心規劃周密從事，逃避法律規定，而犯罪行為也多在極隱密之情況下，尤對不違背職務之行為貪污者，更是在極隱密，不著痕跡之情況下進行（1976.7 林山田），不易為人察覺，甚至有採取各種措施來避免被錄音、攝影、或者要求對方出具退還賄款收據等，不易顯現其犯罪性，因此貪污可說是一具有高度隱密性之犯罪。

### (二) 高犯罪黑數

所謂「犯罪黑數」(dark figure of crime)，即指不為眾所聞知或未受刑事司法機關追訴或處罰之犯罪數（2005.3 黃富源），因此許多貪污犯罪，因嚴密進行，取證困難，最後

因證據不足，無疾而終，單就統計方法來研究貪污現象，往往無法得到真實效果。

### (三) 被害者不明確性

一般犯罪均存在有明確之加害人與被害人，但由於貪污犯罪所保護者為國家法益，而所謂國家法益乃抽象之法律概念，不法的型態、表徵相當不明顯，不易察覺，因此不管就貪污者或一般第三人而言，貪污犯罪之被害人，僅為整體概念所表示之國家，故第三人無切膚之痛，提出檢舉者自較少。至於其他有相對之人貪污案件，則由於彼此「對價關係」存在，彼此利益之結合，並非真正純粹受害者（1976.2 林山田）。

### (四) 有所避忌諱言

貪污犯罪者具高智力、膽識、沉著謹慎，並具專業背景，根據 Herman Gardon Brasz 之研究，將「不得檢舉行賄」之忌諱，廣益為「不得檢舉賄賂」，因為機關同僚間為避免破壞同事感情、機關名譽、避免貪污者報復、陷害，而奉守這種忌諱是可能存在的。因其存在致使貪污犯罪聲勢更為高漲兼具阻止與促進貪污犯罪的因素，尤在現今刑事訴訟制度，採公開審理原則下，雖各機關極力保證為檢舉人守密，但檢舉人因有被曝光之危險，或以證人身分出庭者，如此均昇化貪污犯罪之忌諱性。

#### (五) 行為時與結果時的分離性

貪污犯罪者，其有較高的社經地位，多使用非暴力的智力的違犯。有些貪污行為的實行時與行為發生作用而造成犯罪結果時，存有相當的時差，即行為後往往經過一段時間，才會發生不良的後果、災難才知其貪污行為所造成的惡果。

#### (六) 非貪污之自我想像

貪污犯罪者因貪圖「私利」緣故，對一些違法或合法行為之判斷，往往傾向有利於自我之解釋，而將其犯罪行為「合法化」、「合理化」，而甚少考慮其行為對國家、對執行之公務，具有不忠不誠之意義，此偏差行為乃尋找替代性滿足。

另由於社會上有時不以貪污來批評公務人員，而於言談中多以「被揩油」稱之。而公務人員亦認為該行為僅為「揩油」而已，那裡是貪污呢？對於侵占公款、財物者，亦僅認為是「借用」而已，類似這種行為認定，有學者稱之為「非犯罪之自我想像 (non criminal selfimage)」，若對貪污而言，則可改為「非貪污之自我想像」(F.B. Vold 1978) 此話「非貪污之自我想像」之產生，可能由於對法律認識不足，及受到法律傳統習俗影響，對行為之評價，因個人、社會、法律立場不同，而造成之差距。

#### (七) 利益互惠性

在貪污犯罪中之收受賄賂罪而言，行為的持續性，行賄之意願，行賄之機會，往往因公務人員之可賄賂性之高低而受到影響。由於公務人員具有較高之可賄賂性，造成人民以為行賄乃是達成目的最有效的方法，它不僅是發橫財捷徑利益互惠，也是從事這項職業或壓倒同行競爭之必要手段。而人民行賄之意願提高，行賄之機會次數亦相對增加，則公務人員收賄之期望亦會隨之提高。而形成普遍貪污之局面。

#### (八) 擴散感染性

貪污犯罪較之其他犯罪，其所具有之學習擴散，亦即所謂「犯罪傳染」極為明顯。單獨一人之貪污極難存在，因公務人員之職務，必與其他有所互動關連，故其欲存在，必須得到他人之合作，此處之他人包括同事、主管、主官、及其他監督、考核單位之人員，而貪污者唆使其他公務人員加入是其必然之手段，其次由於公務人員在同一機關工作，許多公務行為極易相互模仿學習，由於貪污者「示範作用」，貪污不被行政、刑事追訴，而獲享鉅利，這示範作用造成之擴散感染性更為強烈，尤其看到貪污者工作輕鬆、升遷快、辦理民眾所託事情順利、快速時，其於遭受挫折後，起而效仿，亦造成貪

污犯罪之擴張(1993.4 朱岑樓)。此種現象印證了蘇哲蘭的差別接觸理論，認為人類之犯罪行為是經學習後，認為犯罪比不犯罪更有利之說法。更可證實貪污犯罪具有擴散感染性。

#### (九) 自欺投機性

凡貪污犯罪者無不存著自欺欺人投機僥倖心理，以為憑自己高超智力及周詳策劃，對承辦職務之深入瞭解，具專門知識，其利用職務上關係所為貪污行為，必然天衣無縫沒人知道，又犯罪偵查與證據之取得自認甚為困難。若已隔一段時日，相關罪證已經消滅，以此觀之，許多貪污案件，犯罪者有恃無恐的斷然否認貪污。此由於貪污犯罪之智力性與貪污者自欺投機、僥倖心理所致。

除了以上特性外，尚有功利性、機會性、負面性、多樣性、結合性等，可見貪污犯罪是複雜因素，由機會學習而來，一個公務人員遵守或違反法律的可能性，乃受社會互動的品質而影響。

### 肆、防制對策

公務人員貪污問題是多元形成原因，綜有三環因素，內環因素是公務人員本身自制力薄弱，貪婪心自我控制不足，經不起外在引誘，即起心動念，貪財受賄。中環因素是

人事制度缺失、行政領導不良、行政程序繁瑣、組織氣候不佳。外環因素可分為文化環境因素(升官發財之士大夫觀念、注重私人感情、忽略公益心態)、社會環境因素(奢侈浮華風氣之影響、不良觀念影響、資源分配不均不足，大眾傳播發達的影響)、政治因素(民主政治對貪污問題的影響、政府活動占優勢、利益團體力量較薄弱、民主選舉的副作用)、經濟環境因素(奢侈浮華的社會風氣、商業道德低落的影響、商業習慣的影響)、法律環境因素(法治觀念不夠普遍之影響、法令繁瑣、不明確等缺陷之影響、立法與執法一貫性問題)，綜上影響機關中貪污問題形成之因素可謂千頭萬緒，公務人員個人的特殊因素如人格、家庭、社交、生活習慣及嗜好等也對其個人發生貪污行為之傾向具有相當關聯。是以貪污防制方案，應以公務人員貪污問題、特性、型態及形成因素等作基礎外，尚可參酌外國行之有效而適合我國國情的相關制度，以獲致「他山之石，可以攻錯」之效果而訂定一套更為完整周延之防制貪污策略，並公正認真主動有效全面持續執行。

#### (一) 內部管理面

##### 1. 強化內部管理，有效防弊機制

內部管理是主官(管)的職責，各級

主官(管)應建立對部屬的監督考核制度、發揮防弊機制。對部屬生活、交往、工作切確督導考核，並施予關懷，尤應以身作則，藉鞭策各級主官(管)勇於任事之態度，展現積極整飭貪瀆之決心，以澈底導正公務人員偏差觀念及清除公務人員違法犯紀問題。

另以公務人員自省為中心所應採之以身作則淨化自清策略，其目的公務人員均能培養守法清廉之個人操守及積極服務之工作熱忱。

## 2. 加強公務人員心理建設

犯罪學家雷克利斯(W. C. Reckless)認為一個人如果有良好的自我觀念(self-concept)，則生活在一個足以誘導其犯罪的社會環境中，亦能發生絕緣作用，亦即能排斥外在不良社會環境的誘惑。為從根本上培養公務人員守法廉潔之精神，應利用各種方法如訓練進修，喚醒其公正無私的使命感，激發以人民為導向之核心價值，施予感動服務觀念與作法，使公務人員都能養成正確良好的自我控制觀念。

## 3. 真正落實定期輪調制度

對業務與人民有直接接觸或經管財物之職務如重大工程、採購、都市計畫、監理、關務、警察、稅務、地政、工務、建

管、環保等人員應實施定期輪調，以減少弊端發生之可能。

## 4. 強化公務人員的組織認同

若組織成員對其組織有強烈的歸屬感，並以身為組織一員為榮。則就不會做出組織所不容許的行為，貪污事件的發生便可避免。惟以對組織的認同還包括組織氣候的改良，必須是基於組織的成就為榮，而非是組織能提供其更多非法利益的獲取，有相沿成習的陋規存在，故破除「集體非罪，個人有罪」及視收賄為「行規」的觀念而建立收受賄賂是「天知、地知、你知、我知」四知會有報應的觀念，乃當務之急。

### (二) 工作執行面

#### 1. 運用大眾傳播媒體宣導政府肅貪決心

妥當運用大眾傳播工具，宣傳政府推行端正社會風氣、法紀教育、改善社會價值觀念，整肅貪瀆工作之決心及各項措施；另一方面對貪瀆案件應予以適切報導，使其不過分渲染，破壞政府及公務人員形象，又能使貪污人員受輿論法律制裁，並對公務人員與一般民眾發揮警惕效果。

#### 2. 依法行政，落實法治功能

公務人員應嚴守依法行政原則，超然

公正行使公權力，本於法治精神，樹立執法尊嚴，以建立公信力，對於公然挑戰公權力的行為，公務人員要有捍衛法治的決心和勇氣。即時有效處理，避免因瞻前顧後而錯失處理的先機，重視法治，讓部屬在行政行為合乎法治，合乎法律規範，且應配合社會環境變遷及民意需求作適度的調整，貫徹終身學習機制，不斷地提昇部屬專業知識與技能，獲得民眾的信賴與肯定。

### 3. 廣拓情資，積極查處作為

各級機關內部管控，尤其誘因場所，靠廣拓情資，發現問題缺失，應立即主動採取有效查處作為，查處心態應該絕對公正、立場超然，執行方式才不致有所偏差，查處行為也應遵守正當的法律程序，依法定程序執行。

### 4. 獎勵民眾檢舉貪瀆不法案件

對人民提出檢舉之貪瀆案件應迅速偵辦，若因此而破獲貪瀆案件時，對檢舉人予以獎勵，並對檢舉人加以保密與保障，此外，對於行賄或參與貪瀆行為而自首之民眾，法律給予減輕或免除其刑之保障，以擴大防制貪瀆之效果。

## (三) 法令制度面

### 1. 建立專業化有效防制貪瀆體系

為求有效整飭公務人員貪瀆行為，在策略上應謀求建立完整的專業化懲治貪瀆體系，從接受檢舉或主動調查，經過偵辦起訴，到審理判決等之程序，應儘速調整政風機構之肅貪專責機關，加強司法機關對貪污犯罪之追訴與處、司法審判上之改進，及強化監察權行使之功能，以積極有效地懲治貪瀆。

### 2. 簡化行政規章，落實人員考核

為建立一個清廉、效率、便民及服務核心價值之政府，積極主動整理檢討現行規章，使其力求明確可行，並能適時修正，以配合時代環境需要，減少貪瀆行為發生之機會。對各項人民申請案件應訂定標準作業程序(SOP)及時效使民眾明瞭易行，而不必走後門，送禮請託。對可能發生弊端之作業程序，應建立有效的審查及考核制度以發揮監督與制衡功能。對公務人員採用激勵管理方式，其升遷考核獎懲制度應力求公平、合理。杜絕關說，尤其對品德操守不良及具貪污傾向之人員加以淘汰，以發揮獎優懲劣之功能。

### 3. 妥慎訂定貪瀆防處危機管理機制

貪瀆發生危機，自潛伏到爆發到善後期，有其發展階段，危機管理重在「標本兼治」，基本策略是發現危機，隔絕危機，

處理危機。因此，採取所謂「PDC」模式，即「預防」(Prevention)、「偵測」(Detection)、「矯正」(Correction)，其中「預防」尤為重點。美日政府對貪瀆問題即以危機管理觀念，建立「預警系統」之機制，過濾篩選違紀傾向者，採取教育策略及追蹤考核，以減少或消弭貪污問題，而預防工作必需以全面、持續、有效的原則策略，貫徹執行，防弊措施及相關肅貪法令，以達積極防弊之功效。

#### 4. 訂定適當行為規範或準則

一個變動快速的社會中，某些行為的標準極不易確定，因此，在認定適當行為分際時，常發生進退維谷的情形。如餽贈和招待，原本為我禮儀之邦為禮節之表達，並為習俗之所趨，是否所有的贈受和招待均要拒絕，如果矯枉過正則顯得無情，果真如此，則何種禮物可收，何種不可收？其標準何在？標準是如何訂定。又如公務人員是有義務將其所有經濟來源向上級報告？成年子女及親戚之財產是否包括在內？此種方式，是否能有效防止公務人員以濫權謀私，獲取不正當的收入？公務人員所面臨之不易確定的行為，其正當與不正當，誠然訂定公務人員因公務禮儀贈受財物規範或準則是刻不容緩的課題。

## 伍、結語

廉潔是公務行政工作成敗的關鍵，評鑑公務績效的核心價值，公務人員代表國家行使公權力，與民眾關係密切，動見觀瞻。外界常以高道德標準要求公務人員，尤其發生公務人員違法違紀事件，引起社會議論指責，身為公務人員，知法犯法，對個人、家庭、團體、國家均造成無法彌補的傷害。影響行政組織發展，發生行政危機。因此，端正政風，提昇行政效能，創造美好新社會，是民眾深切的期盼，也是政府重要的施政方向。公務人員面對當前多元環境變遷發展，行政工作必須掌握社會脈動與時代潮流，不斷蛻變求新，除有能力穩定社會安定和諧，更應該要有清廉的操守與道德勇氣，不為勢劫，不為利誘；秉持不敢貪、不能貪、不願貪、不必貪的心態觀念，以維護全體奉公守法公務人員之榮譽與尊嚴，並提昇政府清明廉潔形象。

## 參考書目

- 行政院人事行政局(1982)。**人事行政發展叢書**，21輯。
- 李燈燦(1983)。**公務機關貪污問題與防治策略之研究**。台北：政大公行所碩士論文。

- 邱鎮台(1981)。貪污行為之研究。研考月刊，5(3)，44-53。
- 林山田(1976)。犯罪問題與刑事司法。台北：台灣商務印書館。
- 林子瑾(1984)。加強政治革新與整飭政風之研究。行政院人事局。
- 法務部犯罪狀況及其分析(2004)。
- 林健山(1983)。貪污問題與經濟發展的關聯。中國論壇。187，14-19。
- 林健陽(1994)。犯罪矯治：問題與對策。台北：五南圖書出版公司。
- 許春全(2003)。犯罪學。台北：三民書局。
- 符曼莉(1983)。我國公務人員貪污行為之研究。台北：政大公行所碩士論文。
- 黃富源、范國勇、張平吾(2005)。犯罪學。台北：三民書局。
- 張甘妹(1992)。犯罪學原論。台北：三民書局。
- 楊士隆、林茂榮(1993)。犯罪矯正原理與實務。台北：五南圖書出版公司。
- 楊士隆(2002)。犯罪心理學。台北：五南圖書出版公司。
- 蔡德輝(1988)。犯罪學。犯罪理論與犯罪防治。台北：五南圖書出版公司。
- 蔡德輝、楊士隆(2004)。犯罪學。台北：五南圖書出版公司。
- 謝瑞智(1993)。犯罪與刑事政策。台北：文笙書局。
- Akers, Ronald. L.(2001). Selfcontrol as a general theory of crime. *Journal of Quantitative Criminology*,7(2), 201-211.
- Barlow, H. D.(1996). *Introduction to criminology*. New York : Harper and Collins.
- Bayley, David H. (1966). The effects of corruption in a developing nation. *The Western Political Quarterly*, XIX(4), 719-732.
- Cummings. T. G. & Worley C. G. (2001). *Organizational development & change*(7<sup>th</sup> ed.), OH : South-Western College Publishing.
- Dwivedi, O. P.(1998). *Public service ethics*. International Association of Schools and Brussels, Belgium: institutes of Administration.
- Heidenheimer, Arnold J. ( Ed. ) (1970). *Political corruption : Readings in comparative analysis*. N. Y. : Holt, Rinhart and Winston.
- Martin, Randy, Mutchnick, Robert J. & Austin, W. Timothy.(1990). *Criminological thought: Pioneers past and present*. New York: Macmillan.

Peters, John G. Welch, Susan(1978). Political corruption in America. A search for definition and a theory. *America Political Science Review*, 72(3) 974-84.

Simpson, A. E. Duchaine, Nina.(1977-1979). *The literature of dolitical corruption*. New York: John Jay Press.

Vold, George B.(1998). *Theoretical Criminology*(p.261.) N. Y. : Oxford University Press.

## 論貪腐與防治之道\*



林鍾沂\*\*

### 摘 要

貪腐常被喻為政治萬惡之淵，亦為暴政之源，唯貪腐的意義，卻各有不同的定義，是以本文旨在釐清各家看法，而提出其基本概念；其次，探索貪腐的各種型態，將有助於對貪腐的理解，其中又以交易型與非交易型、個人化與結構性、行政不法與政治陋聞、政治機器基礎的文化與現代市民文化最常被討論；復次，了解貪腐來源是防治貪腐的基本前提，因此有加以探討的必要；最後，則就一般國家現正推動的防治之道加以說明，主要包括：設置專門的立法監督、設立獨立的監督機構、建立透明機制、建構專業倫理守則，鼓勵揭弊行為、深化個體道德責任和構築健康的市民文化。

關鍵詞：貪腐、結構性貪腐、揭弊、市民文化、個體道德責任

---

\* 本文承蒙張智凱、林彥超兩位同學翻譯和修飾若干文稿，謹此致謝。

\*\* 國立台北大學公共行政暨政策學系教授

# On Corruption and Its Cure

Lin Chung-Yi

## Abstract

Corruption is perceived as a cause of vice and tyranny. There are many definitions on corruption, this article is first to describe some famous scholars to define it and induce the basic conception. Second, to explore the typologies of corruption is conducive to understand the basics for it. I will discuss the transactional corruption versus unilateral corruption, individual corruption versus systemic corruption, administrative wrongdoing versus political scandal, and the political- machine-based culture perspective versus the modern civic culture perspective. Third, understanding the sources of corruption is the prerequisite of the cure for it. It is necessary to search some basic causes of corruption. And finally, the way to cure corruption in the modern state is explored. The main cure ways include crafting the specific legislative regulations, establishing the independent supervisory agencies, promoting the transparency mechanisms, advocating the professional codes of ethics, encouraging the whistle-blowing, reinforcing the personal responsibility of morality, and shaping the healthy political culture.

**Keywords** : corruption, systemic corruption, the whistle-blowing, civic culture, the personal responsibility of morality

貪腐常被喻為政治萬惡之淵，亦為暴政之源，它猶如癌症一般，雖然不大卻會帶來致命的傷害，因為它會澈底摧毀人民對國家的信心和認同。試問當我們不再相信國家領導人物和行政首長的言行及其行事作風時，那又如何能接受其伴隨而來的必要犧牲呢？

唯貪腐的現象不只在貧窮的開發中國家裡發生，亦在先進的已開發國家中看見。再者，它不只是個人化的錯誤行為，亦係結構性、組織化和系統性的錯誤行為；而且，它不再是例外性、重複性、偶發性的呈現，更成為蔓延性、擴張性、普遍性的問題。甚至隨著全球化的來臨，貪腐問題也會擴及鄰近國家而污染了國際秩序，使得沒有一個國家得以倖免。貪腐儼然成為當代的一個令人困擾而又難以擺脫的大問題。

既然貪腐已成為當代治理的一大難題和挑戰，那麼如何瞭解和因應貪腐的問題，便成為本文所要探索和分析的要旨，茲就貪腐的基本意涵、原因、影響，及其防治之道，加以分述之。

## 壹、何謂貪腐

要對貪腐下定義並非容易。從不同的角度考察貪腐，可以形成不同的貪腐定義；不同的國家對貪腐亦有不同的認知，而且隨著國家現代化的階段對貪腐將呈不同的描繪。

不過，我們似可先行引介幾位著名學者對貪腐的界說來對貪腐作初步的認識：

Joseph Nye 認為，所謂貪腐係指為求金錢或地位的私己考量（家庭、親密的私人幫派），而偏離公共角色的正常義務，或者為了實現某種類型的私人影響而違背規則，包括行賄（用酬金腐蝕具有可靠地位的決策者，以影響他們的決策判斷），任人唯親（向有親屬關係的人、而不是有貢獻的人提供資助）；公共資源不當地為私人考量所使用(cited by Caiden & Caiden, 2003 : 340)。

Samuel P. Huntington 將貪腐界定為政府官吏為達到私己目的而違反公認的規範的行為（引自江炳倫 等譯，1981 : 51）。

David H. Rosenbloom & Robert S. Kravchuk 認為貪腐係指為求私利而背叛公眾信託（Rosenbloom & Kravchuk, 2002 : 561）。

除了上述的界定外，Gerald E. Caiden & Naomi J. Caiden 認為貪腐的界定可分從三種類型加以瞭解：公共利益（public interest）、公共職責（public duty）、和市場導向（market centered）(Caiden & Caiden, 2003 : 3-5；郭夏娟著，2003 : 111)。

以公共利益為軸心的定義：當一位掌權者為了獲取不被法律所允許的金錢或其他報酬，而被利誘去採取有利於提供報酬的人，

卻損及公眾及其利益的行為時，貪腐就於焉產生。

以公共職責為軸心的定義：貪腐係指個人為了利益而不當使用公共權力，違背職責，游離規範，擺脫法律。如上所述 Huntington 對貪腐的界定，便是良好的說明。

以市場導向為軸心的定義：採取這類觀點的人，會對貪腐有如下述的認知：例如將法定價格改變為自由市場模式，或個人、團體使用超越法律制度（an extra-legal institution）以獲取對科層官僚行為的影響。

就前者而言，經濟部推動浮動油價而未嚴加管制便是一例；就後者而言，現今推動政府再造運動而輕率實施契約性用人，可為適例。總之，腐敗官員會把公共職位視為一種經營，儘量擴大其效益。公職乃成為一個最大化利益的單位。

為了深刻地認識貪腐的基本意義，並讓貪腐的意涵不再止於諸如行賄、利益收受等的表象意義，Caiden & Caiden 對於貪腐提出更為寬鬆的認定如表 1 所列：

表 1 最常見的官方貪腐形式

- 叛國罪；顛覆罪；違法的國際性交易；走私
- 竊盜；公共資源的民營化和私有化；偷竊
- 侵占；詐欺；虛報帳款
- 挪用公款；濫用公帑；未經審核的收益；榨取資源
- 濫用職權；施予恫嚇；不當的寬恕與赦免；拷問
- 欺騙；誤導；詐騙；敲詐
- 違反正義；犯罪行為；舉證不實；非法蒐證；陰謀陷害
- 欠缺職責績效；擅離職守；坐領乾薪；任用親信
- 受賄；索賄；非法徵收；回扣
- 賄選；操縱選舉；對選區不當劃分
- 濫用內部知識與機密資訊；偽造紀錄
- 不法賣官、非法借貸、非法壟斷、違法簽約、違法給照；非法變賣公產
- 操控管制、購買與供應；逃稅；牟取暴利
- 強勢推銷；偏袒捐客；利益衝突
- 收受不當的禮物和招待；洗錢；接受宴請
- 維護弊政；掩蓋真相；作偽證
- 黑市交易；與組織型犯罪勾結
- 濫用官印、信件、官邸與額外津貼
- 非法監視；濫用郵件與電子媒體；不當使用電子用具和電腦

資料來源：Caiden & Caiden，2003：385.

從上述的基本介紹之後，我們不難得知若以金錢名位的利得，來界定一個人或機構的貪腐，雖能對貪污腐敗較為明確的指涉，然而卻未能完全描繪明顯或隱晦的違法或不當行為，因此，個人以為貪腐較為恰當的界定一如 Huntington 或是 Rosenbloom & Kravchuk 所指陳的概念：政府官吏違反了公共規範或公共信託，而非僅止於悖離了職務的角色規範，例如一位教師經常上電視成為名嘴，雖然在職責上不被禁止，但卻不容於倫理道德的基本要求。其次，一個人或機構的腐敗，也許不在於追求私人之名利，但有可能存在著若干不公不義的動機，如隱瞞實情、缺乏愛心與愛國心、為某政黨或利益團體徇私、歧視異性等。職是說來，我們似可將貪腐區分為兩個層次的定義：就狹義的定義言，貪腐系指一個人或機構為了私己的利得，而違背了公共角色的規範；然就廣義而言，當一個人或機構違反了公共規範或公共信託，即有可能就構成了貪腐。

## 貳、貪腐的若干分類

在討論貪腐的基本意義之後，有關貪腐的意涵還得注意以下的若干基本分類：

其一是 Rosenbloom & Kravchuk 把貪腐分為「交易性的」(transactional)和「非交易性的」(unilateral)兩種。「交易性的」貪腐涉及雙方的直接交換，其具體方式是「繞過已經

確立的合法程序而抄近路」，通過利益集團或個人與政府官員的「交易」行為，以達到自己的私人目的。

另外，Rosenbloom & Kravchuk 還揭示了「非交易性貪腐」的涵意，他認為這是一種單向性腐敗，腐敗行為主體既指單一的個人，也指某一機構，這不與其他個人或集團進行直接交換，而是單方面形成的腐敗行為。例如，單個行政官員為了掩蓋他(或她)工作中的失誤，而對公眾說謊；政府部門也可能為了製造績效而欺上瞞下；行政官員和部門為了使他們的工作看起來比實際為佳，常常偽造數據和紀錄；有人利用職務之便偷竊、挪用公款，還利用官方資源為個人獲利。這些腐敗行為的目的都在於維護、增加或得到某種權力，結果都是單方面地違背公共行政責任，侵犯公眾利益 (Rosenbloom & Kravchuk, 2002: 564-565; 郭夏娟著, 2003: 108-109)。

其次，Caiden & Caiden 將貪腐分為個人化貪腐和結構性貪腐(individual and systemic corruption)二種。就個人化貪腐而言，它係指一個人往往利用非正式的團體捷徑，私相收受，和相互「體諒」等來賺取個人的利得，此等作為時而被寬恕時而被斥責，唯可透過有效的控制體制來處理和減低。至於結構性貪腐則是積習成風，見怪不怪，貪腐變成了律則化與制度化，組織反而支持走後門的不

法者，而懲罰那些護道人士，導致以公共責任和公共信託來實現組織目標變成了例外，而非常規。接著 Caiden & Caiden 指出結構性貪腐呈現以下幾個特徵(Caiden & Caiden, 2003: 13-15)：

- (1) 組織頒諸於外的倫理守則，與其內部實務 ( internal practices ) 相扞格。
- (2) 組織內部實務鼓勵、唆使甚而隱匿違反外部倫理守則的行為。
- (3) 未違犯者(non-violators)因為棄絕了違犯所能獲得的報酬，以及冒犯了違犯者，反而遭到懲處。
- (4) 違犯者獲得組織保護，即便事遭揭露，亦被寬厚對待；而控訴者則成為揭發組織偽善瘡癩的犧牲品，反遭嚴酷科罰。
- (5) 未違犯者隱抑於唯利是圖的氛圍(venal atmosphere)中；他們遍尋不著內部緩解之道，又迭受沈重外部質疑。
- (6) 對於未來可能的弊端揭發者，組織施以威脅恫嚇，迫其保持緘默。
- (7) 勇於揭發弊端者被加防護，以免組織報復。
- (8) 違犯者習於慣常作為及蒙受保護；面對弊端遭揭時，則自陳頗感驚訝、主張清白無罪並宣稱此為不平等的差別迫害。
- (9) 集體共犯的罪咎(collective guilt)透過內部實務獲得合理化的解讀，在缺乏強而有力的外部支援下，這些罪咎將無由消逝。

(10)這些揭發組織貪腐的正式控訴，實則甚為少見；即便受到外在壓力而被迫提出，亦申辯該案僅屬幾微的單一個案。

誠如前述，個人化的犯罪者或可透過團體的制裁而被連根拔除(rooted out)，而結構性貪腐卻不易根絕。組織成員縱令置換，相同的劣行仍舊續而未斷。因此，結構性貪腐需將之徹底阻絕(impeded)，而非助其移型化易。由於結構性貪腐在現代社會裡越發嚴重，所以 Caiden & Caiden 特列舉其對社會的反功能如下，以示警惕(Caiden & Caiden, 2003: 16-17 & 259-260)：

- (1) 結構性貪腐使密室政治得以存續，並阻絕了一窺究竟的路徑，讓政治制度對社會變遷無從反應；
- (2) 結構性貪腐抑制反對意見的聲音，因此迭增憤慨。暴力成為唯一舉措，甚且愈演愈烈；
- (3) 結構性貪腐擴大階級、經濟及社會的分化，造成社會的緊張並破壞凝聚力；
- (4) 結構性貪腐阻礙了政策變遷，特別是該項政策違背立即的市場考量。個人或機關的利益絕非公共利益的最佳引導標準；
- (5) 結構性貪腐妨礙了行政革新，使得不良的行政實務更有獲利之機；
- (6) 結構性貪腐扭曲了公共資源，造就了私人的利得和大眾的鄙視。尤其嚴重的是私人的利得是掌握在少數之家。

- (7) 結構性貪腐導致社會疏離，而將傳統價值導入不適切的領域裡；
- (8) 結構性貪腐對於公眾認知及期望產生積累的效應，而顛覆了不只是直接關係者間的信賴與合作。

最後，Caiden & Caiden 感嘆道：不論西方或非西方國家均面臨類似的情狀。這個議題對公共行政而言，非僅為個人的不正行為，而是透過結構性貪腐招致公共利益的制

度性顛覆 ( Caiden & Caiden , 2003 : 260 )。

第三，為了對貪腐進行更為廣泛的認識，Caiden & Caiden 進一步地指出貪腐的範圍不僅止於結構性貪腐或行政不法，尚包括了國外贊助和政治醜聞，而將貪腐範圍從大自國外資助小至行政缺失，這些範疇的基本類型、主要行為者、方式、和背景因素詳見表 2 的說明：

表 2 簡化的貪腐類型

類型	主要行為者	方式	背景
國外贊助	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公共官員</li> <li>• 政治人物</li> <li>• 捐贈者代表與接受國家</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 行賄與回扣</li> <li>b. 相互勾結欺詐公眾</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 經濟依賴</li> <li>b. 多面向的價值體系</li> <li>c. 二元、多元、及結構鬆散的社會</li> <li>d. 買辦性官僚</li> </ul>
政治醜聞	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 官僚菁英</li> <li>• 政治人物</li> <li>• 企業人士、捐客</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 利用公開招標與公共財的處置，行大規模地侵吞和濫用公款</li> <li>b. 基於特殊利益所享有經濟特權</li> <li>c. 巨額政治捐獻與行賄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 國家資本主義，資本匱乏，競逐國內市場與公共預算</li> <li>b. 欠缺愛國心、自利的官員</li> <li>c. 視腐化為一種生活方式</li> <li>d. 無效果的官僚主義</li> </ul>
制度型貪腐	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政治人物</li> <li>• 企業人士</li> <li>• 白領階級的職工</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 以國家利益為名，對特殊或特權利益所為的大額公共支出</li> <li>b. 對統治團體的偏袒是為了換得政治捐獻</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 工業化、資本集中、獨占、國家主義</li> <li>b. 階級體系</li> <li>c. 微不足道的中產階級價值</li> <li>d. 分贓體系</li> <li>e. 管制型經濟</li> </ul>
行政不法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 下級官員</li> <li>• 既得利益者</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 小規模的盜用公款和不當撥款</li> <li>b. 賄賂</li> <li>c. 施惠與歧視</li> <li>d. 坐領乾薪 ( parasitism )</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 國內的生產體系</li> <li>b. 社會動盪</li> <li>c. 裙帶關係 ( clanism )，視公職為特權</li> <li>d. 管理不善與無能</li> <li>e. 流言蜚語</li> </ul>

資料來源：Caiden & Caiden , 2003 : 391.

第四，Rosenbloom & Kravchuk 指出，在很大程度上，理解貪腐將會受到各國的價值觀與道德標準的影響；不同的法律規範、歷史文化與經濟背景，在在會導致人們對腐敗產生不同的認知。例如在美國，目前仍存在著兩種文化：「政治機器基礎的文化」(the political-machine-based culture) 和「現代市民文化」(the modern civic culture)，而對腐敗持著截然相反的看法 (Rosenbloom & Kravchuk, 2002: 562-563; 郭夏娟著, 2003: 111-114)。

舉例而言，美國國會的候選人可以說：「你投我一票，我將減免你的稅。」這就構成了一種政治交換。違章駕車者懇求交警，「這一次警告一下就算了，放過我吧，下次再也不會超速駕駛了。」這也構成一種政治交換。議會中的交易性投票和支持別人立場的行為；起草政黨綱領的過程；選拔政黨候選人出任公務員，都可以說是政治交換。從這樣的意義來說，如果不存在政治交換，任何政治系統都將無法正常運作。根據這樣的理解，國會的候選人說「你投我一票，我將減免你的稅」，是可以被接受的；但如果他(或她)說「投我一票，我將給你 20 美元」，那就構成了犯罪。在這一情況下，理解行政腐敗的難點之一，即在於：如何確切地界定哪些政治交換在政治生活中是可以接受的。

第二種立場以「現代市民文化」為基礎。市民文化的觀點與異於政治文化的觀點。「市民文化」的本質是「尊重社群」，增進公共利益，而非個人利益，其價值目標是非個人的。在這種視野中，政府不再具有分配資源和利益的功能，而是促進社會公共福利的組織。市民文化不是把「首長」看成個體利益的保護者，而是將其視為承擔國家職責的行政主體。在這樣的系統中，以選票換工作就是不合法的；以錢換取許可證、特權和合同就是腐敗，公共利益應該根據非個人的或「尊重社群」的規則進行分配，禁止公共行政官員利用「內部」訊息為私人營利，在「市民文化」價值體系內，不存在合法的「正當的貪污」，任何利用職務之便獲得的訊息都具有公共性；也禁止行政官員參與大範圍的黨派活動和競選活動。人們普遍認為，行政人員只有與黨派脫離關係，規則才得以客觀公正地執行，賄賂行為才能嚴格被禁止；收受禮品也同樣是違背法則的，甚至只接受少許的誘惑之物也是非法的。

### 參、貪腐的主要來源

誠如上述，貪腐無所不在，到處滋生，古今中外皆然。唯貪腐最易滋生與出現的時機，基本上是當一個國家朝向現代化的轉型時。為何現代化會衍生貪腐？根據 Huntington

的看法，可分三點來闡明（江炳倫 等譯，1981：51-53）：

第一，現代化意味社會價值基本上發生了變化。它意味人們逐漸接受普遍性和成就的原則，民族國家意識的浮現，以及公民對國家權利義務完全平等等觀念。許多在傳統社會本來是合法的、可以接受的行為，經過這些外來的準繩加以度量，卻變成逸軌的、腐化的了。所以說，現代化中國家一部份腐化，與其說是行為逾越規範，不如說是規範脫離了原有的行為模式。這種對舊標準的詭難，即有可能使一切標準陷於懷疑之中，而難以建立其威信，這恰巧給狡猾的人暢意遊刃其間，為所欲為的大好機會。

其次，現代化創造新財富和權力來源，其與政治的關係，以社會的傳統規範來看，尚未予以界定；然在新主導勢力的眼中，亦未被完全接納；貪腐就會在這種新舊規範的夾縫中滋生和蔓延。就此意義言，腐化乃是擁有新資源者崛起之後，圖謀在政治領域佔據一席之地的結果。這其中有窮人的腐化，也有富人的腐化。前者用政治權換取金錢，後者用金錢收購政治權。不論是那個情況，某種社會公器（選票、公職或決策），都是出售給私利了。

第三，現代化促使政府權力和活動範圍的大幅度擴張，因而產生許多貪污腐化的機

會。法令愈繁滋，貪腐的機會愈多。一般說來，有關貿易、海關、賭博、色情、釀酒等法令規定，較易誘發貪腐的行為。少數國家，司法也受到嚴重腐蝕，倘若明鏡高懸的法庭竟變成藏污納垢的場地，貪腐情況已是病入膏肓了。最滑稽的是，在這種社會，擬採用嚴刑峻法以消弭貪腐，徒使貪腐更加氾濫。

雖然上述僅對開發中國家正邁向現代化過程的貪腐來源作一約略陳述，這並不表示已開發國家在現代化的道路上已經阻卻了貪污腐化的可能。其實在先進國家中的許多改革裡，亦會有形或無形地帶來貪腐的可能，尤其是現正推動的政府再造運動，許多原本由政府提供的業務已經委託外包給私人企業或公司經營，由所謂的「影子政府」(shadow government)，來代替政府執行政策服務的功能。可是，如何監督這些契約外包工作，避免其掠奪國家資源，卻引來令人困擾的責任問題。換言之，委約外包應做好監督控管的工作，話雖如此，然如何監管？且監管工作又如何被監管？此乃不能忽略的課責問題。例如美國國防部往往將武器系統的研發委由軍火公司處理，除了監督委託契約外，委託契約的監管者又應如何被監督，往往需由國會的會計總署(GAO)和相關的委員會來處理。由上看來，要確保責任的落實，層層監督確實不易。有鑑於此，G. T. Goodsell 提出

「再發現政府」來對抗「政府再造」，而主張：民眾應透過選出的代議士而非企業家來監管政府；財政限制的減輕是可接受的，但非減少對公帑監管的條件；公共問題處理應有創意，但絕不是對那些獲益者的百般屈就。（引自林鍾沂著，2002：175-176。）

## 肆、防治之道

誠如上述，貪腐如同癌症一般到處蔓延，難以根治，而且很難找出一種普遍有效的模式來加以遏止，唯各國如想政治清明、行政廉潔，必須設法能夠將之加以監督和防患，以堵住此一漏洞。綜觀世界各國對於貪腐的防治之道，一般約可歸納下列幾種方式：

第一，訂定專門的立法監督。專門的立法監督是各國反腐敗鬥爭的通用方式。國外的反腐或廉政立法大多在已有的憲法或法律的基礎上，對權力運行的各環節提出制約性規定，通過立法實現對政府官員的控制。尤其是在變動不定的環境，貪腐的行為不斷發生下，專門的反腐敗立法就變得十分必要。這些專門法律一般包括幾種類型，一是專門的反貪污賄賂的法律。如印度的《防止貪污法》；日本的《政治資金規正法》；美國的《政府官員行為道德法》。這些專門法律的制訂，對貪污、受賄、勒索、任人唯親等傳統犯罪行為作出明確界定，同時規定了具體的懲處

辦法，如對送錢、封官許願、給予特殊減價優惠、吃吃喝喝、遊山玩水等行為都有明確的限制，同時規定官員的配偶和關係密切的親屬受賄也構成犯罪。二是在其他法律中規定廉政條款。如在憲法、組織法、商法、經濟法、刑法、行政法中設置反貪污犯罪的條款。日本在《商法》、《破產法》、《防止不正當競爭法》、《商品交易法》、《有限公司法》中都有專門的反貪污賄賂條款。在芬蘭有《公務刑法》，詳細規定了公職人員的貪污賄賂行為及其處罰規則。三是通過紀律與道德規範的形式，對公職人員的行為進行規範。這種道德其實是一種「准法律」，具有強制性的力量保障其執行。如美國的《眾議院議員和雇員道德手冊》，都是通過制度化的途徑，從道德和紀律的角度對行政人員提出廉潔要求，不僅具有輿論的影響力，更具有法律的強制力（郭夏娟著，2003：125-126）。

第二，設立獨立的監督機構。徒法不足以自行，近年來，各國政府通過獨立的反腐敗機構或委員會，對防治與處置腐敗起到了積極有效的作用。各種獨立的監督機構擁有獨立的權力，可以在腐敗行為發生後，馬上介入、偵破，使腐敗案件及時得到處理。不僅如此，為了保證監督人員正常地運用監督權力，反腐機構還必須獲得最高層的政治支持。這樣，即使在對高層官員進行調查時，

也能保持政治上和操作上的獨立性，有權獲得相關資料、詢問相關證人和部門。例如在美國，聯邦政府各行政部門均設有監察長辦事處，並有一套監察長辦事處制度，專門調查美國聯邦政府各行政部門內的貪污、賄賂等現象，以促進和提高政府部門的工作效率。政府倫理辦公室也是一個獨立的專門監督機構，負責政府公共行政官員的財產申報和登記，以及負責對政府行政人員的倫理培訓等工作，倫理辦公室主任由總統直接任命（郭夏娟著，2003：126-127）。尤其當某政府組織的運作出現重大貪瀆或缺失時，總統得聘請產官學界具聲望人士組成調查委員會（investigative commission），澈底了解病因，並提出改進建議，供政府參採，其中最著名的例子便是1981年3月，雷根總統設立一個部際委員會，旨在促使聯邦政府努力自持並揭發浪費、管理不善及貪污腐敗等不法情事。廉政與效率委員會（the Council on Integrity and Efficiency）涵括16名行政部門的檢察總長；司法、財政、國防部與聯邦調查局（FBI）的高級官員（轉引自林鍾沂著，2002：659）。

在國際上眾多的獨立監督機構中，最有成效的是1997年尚未回歸中國大陸之香港所設置的廉政公署。該機構不受政府部門的管轄，直接向總督負責。組織上的獨立性，保

證了該機構行使監督權力過程中的威懾力。廉政公署的執行人員如果認定某些公職人員觸犯法律或涉嫌貪污受賄行為，或因濫用權力而犯罪，無需拘捕令就可實行逮捕。香港法律賦予該機構以靈活、廣泛和特殊的權力，包括特別調查權，獲取資料的權力，對不明財產的扣留權，額外搜查的權力等，可調閱任何資料，處置財產，任何人都不得以任何理由拒絕，違者將受到一年至三年的刑罰（郭夏娟著，2003：127-128）。

獨立的監督機構成為反腐鬥爭中的堅強堡壘之另一機制，便是若干國家近年來紛紛引介並採取北歐國家所設置的監察使制度（Ombudsman）和我國所推動的監察院制度，藉由其介入調查、批評、譴責、起訴等方式，對政府當局發揮針砭的功能，以確保行政與司法的品質。

第三，建立透明機制。許多的貪腐行為都在隱晦幽僻中進行，是以能夠建構透明的程序、決策、制度、資訊與財務公開，產生「金魚缸」效應，才能確保政府官員接受合法的課責和合宜的行事，這些陽光措施的範疇主要包括要求某些聽證會、會議對大眾公開；而且依據美國「資訊自由法」（the Freedom of Information Act），民眾擁有自由取閱許多類型的聯邦檔案或文件的權利等。不僅如此，若能進一步授與民眾接近並參與政府

決策的管道，才是最重要的治理方式。如今我們已是生活在一個電子網路世界裡，政府的資訊幾乎並不需花費任何時間、技術和金錢，就能輕易讓民眾接近並取得，一則方便服務民眾避免舟車勞頓，另一則給予民眾把關、監督和對話的機會與管道，讓貪腐得以減低。

第四，建構專業倫理守則（**ethical codes**）。為了落實責任的實踐，並使相關的從業人員有較明確的倫理方向可資遵循，倫理內涵的典則或法典化，已變成是一個重要的途徑。在美國，無論是醫師、會計師、工程師、律師、法官、市經理協會和其他的事業團體，皆透過自律的倫理守則來掌握成員的行為。甚至專業的認定，除了要具備專門的技術、專業的認證、專業的組織和專業教育外，專業倫理守則亦為其中不可或缺的面向。例如，美國公共行政學會（**American Society for Public Administration, ASPA**）於1984年訂定十二條行政倫理守則草案，並於1985年在學會的最高機構全國理事會（**National Council**）中正式定稿通過。至1994年，理事會議為求完善、精益求精，特將頒行十年的十二條倫理守則予以重大修改，使之成為更為詳盡的五大項三十二條。

然而，這種作法卻也遭致若干的批評，主要有四：（1）倫理守則若規範得太細，往

往形成另一種行政拘泥，無助於道德責任的發揮；（2）倫理守則若訂得太過廣泛，則易顯籠統，應用上相對分歧，例如，醫療專業中，醫生如何在特定情境中以最好的方式處理病人，主觀判斷可能差異極大；（3）個人責任和道德判斷的主觀詮釋、價值的差異、權宜的考量和多種因素的湊合，使行政人員的倫理選擇面對困境，而倫理守則卻無法提供適切的指導；和（4）倫理判斷係屬個人良知、經驗、和修練的表現，亦為內在德性的發揮，本應自由自在，水到渠成，非任何條文的具象所能規範清楚。雖然有上述的批評和缺失，但若倫理守則能形諸文字，見諸條文，最起碼讓專業人員在浩瀚的倫理道德中，有若干可資依循的標準，心生警惕，而不致身陷貪腐的泥淖之中（林鍾沂著，2002：654-658）。

第五，鼓勵揭弊行為（**the whistle blowing**）。傳統的組織倫理暗示：當公務員察覺組織涉及瀆職、貪污、管理不當或其他有害的活動時，他最好保持緘默。然站在倫理責任的立場，則要求公務人員向公眾或組織領導者揭發真相。其假定為：並非所有在官僚體系內工作的人都對體制盲從效忠，仍有若干人並未失去自知之明，「他們行動的動機並非源自恐懼、憤慨或自私……而能針對現行的『情境定義』提出質疑，並根據自己批判的洞識力採取行動」（Jun，1986：281）。就

實務而言，能夠洞悉機關「黑幕」者畢竟少數，再就人性面而言，願意承擔揭弊的風險者更是少數。不過，當正義與保密的價值天秤失衡時，為了公共利益，社會當然希望正義一方獲勝，讓知悉違法醜事者勇敢地向外界舉發弊端。

因為揭弊在許多層次上對組織和個人而言都帶有潛在風險，所以選擇此一行為須對

告訴者和被告者雙方給予嚴謹的程序保障。唯揭弊者並非是為了私利而行動，而是基於公共利益成為舉發內幕的人士。如此才不致淪為個人報復、派閥對立、或政策鬥爭的禍端。要言之，揭弊唯有在事實被印證，靈魂被追求和所有可用的管道已用盡下才被視為適合的。所以在揭弊之前，揭弊者必須先深思回答表 3 的問題：

表 3 揭弊的要件

在高度風險和毫無效果保證下，一個忠誠團隊的成員是否要打破組織的約束和層級呢？揭弊只有在下列前提下才適合：

- 事實被印證；
- 靈魂被追求；
- 組織管道皆用盡。

因此在揭弊之前，當必質問：

- 1、弊端是否嚴重到你必須冒著自己和組織的風險去揭露？
- 2、你是否有為這一行動成為眾人皆知、被認為具英雄氣概、或當成背叛者的心理準備？
- 3、你確定你的事實嗎？你能否確定你是對的？
- 4、你是否確保主管或同僚沒有企圖去糾正情境？
- 5、你的動機是否純以公共利益為考量？
- 6、如果你是錯的，是否準備好接受結果？

對於上述六個問題的回答確定“是”的話，就預示著倫理觀的領導者作了正確的事情。

資料來源：Lewis & Gilman，2005：177-178.

第六，深化個體的道德責任。一個國家要政治清明，弊絕風清，除了倚靠外在的監督與控制之外，更有賴於政府官員的「內在

查核」( inner check )，這主要來自官員自己內心的道德認知信念、自律與反省，它猶如每個人的內心深處的「警鐘」，隨時督促著和

自覺到在起心動念與行為過程中是否遵循如 John Rawls 的「原則的道德」水平或是 I. Kant 「道德的無上命令」，而不是貪圖一己之私，罔顧是非，姿意而為。一旦不慎違法失職時，愧疚之情不是來自上級主管的懲處，亦不是同事間的鄙視，而是來自內心的自我責備。學者 M. Harmon 把這種負責任的行為表現稱為「受煎熬靈魂」(tortured soul)。換言之，具備個體道德責任的人，他們對責任的認識已經超越簡單的效忠，對責任原則的理解也不再依賴於上級權威的態度。他們可以根據行政權力的基本使命，認識並解釋自己的責任行為，在服從權威和行使自由裁量權之間，作出獨立的思考和正確的選擇。對違背道德原則與責任的行為，其內心譴責的程度要比別人要強得多，良心的內疚與自責油然而生，把自覺理解的道德原則內化為穩定的道德責任感和正義感(郭夏娟著，2003：206)。

第七，型塑健康的市民文化。如要想建立廉能的政府，最基本的底層建設，應以培養健康的市民文化莫屬。俗話說：「有什麼樣公民，就有什麼樣的社會；有什麼樣的社會，就有什麼樣的政府」。在一個不重視秩序、制度、規範、是非的社會中，當民眾們都對賄賂、買通關節、任用親人、收受禮物、拿取回扣、聞過是非置若罔聞、聽任發展，那麼

焉得政府能夠揚善止惡；反之，在社會中每位公民都講究誠信、規範、制度、自律、公私分明等，那麼豈容政府心存僥倖、敷衍塞責、是非不分、假公濟私、游走邊緣、口水粉飾、積非成是與顛預無能等。或許可以這麼說，一個國家的市民文化與政治廉潔的關係，形同一棵樹的樹根與樹葉的關係，唯有樹根健康，樹葉才能繁茂，焉有根部腐爛，而樹葉扶疏之道。古云：「國者人之積，人者心之器」，良有以也。

## 伍、結論

誠如 Michael Johnston 所言，貪腐互易的次數或許稀少、或許頻繁；程序或許公開、或許封閉；兩造對價或許公平、或許不公平；互易標的或許具體、或許非具體；或許為耐久財、或許非耐久財；或為例行常態、或為臨時產生；互易的程序或為合法、或為非法(Johnston, 1986)，然而這些混雜的現象並無法模糊其普遍性通則(Caiden & Caiden, 2003：385-386)：

- (1) 貪腐存在所有的政治體系中，包括各個政府層級，各項稀有公共財貨與服務的傳送過程。
- (2) 貪腐的型態因為所處的地理區域、主權國度、政治文化及經濟、行政制度安排的差

異，而在發生起源、發生機率及重要性上均有所不同。

- (3) 貪腐的促發或抑制，深受社會系絡（包含國際性及跨國性的影響）中公共力量的展現所影響。
- (4) 貪腐具有多重成因，因此有各種型態及矯飾外觀，無法定乎單一態樣以觀之，此亦導因於其往往充滿不確定性及共謀的特質。
- (5) 貪腐往往根深蒂固(deeply rooted)、病入膏肓(cancerous)、納垢侵污(contaminating)而難以根除，因為控制手段常常流於形式化、表面化、短線化，甚或產生反效果。
- (6) 貪腐的發動掌握於擁有實質權力、位居主要決策點及具裁量權威者之手。關於如何接近決策者的門路及影響決策的偏方均訂有其價。
- (7) 貪腐由不穩定的政治情況、不確定的經濟型態、財富分配不均、不具代表性的政府、企業家野心謀私、公共資源民營化、派系傾軋、人事瞻徇及侍從主義所促發。
- (8) 貪腐嘉惠那些擁有非法企業、地下經濟及組織犯罪者。
- (9) 一旦貪腐違犯者能夠壓制參與，而公眾對之又見解各異，極為分歧，則貪腐將持續存在，並且其將僅圖少數特權人士之利，

而由不能從中獲利之大眾買單；或是嘉惠所有的貪腐參與者，而由無參與違犯者付出代價。

- (10) 貪腐能被控抑在尚可接受的限度範圍內：透過政治意志的決心、民主風尚的建立、分權制衡的權力、合法理性的行政規範、個人正直及廉潔的諄諄教誨和公共倫理的風行草偃。然則，將之徹底根除仍可說是超越人類能力所及。

總體說來，國家如擬達成善治，就不能放任貪腐找到些微空隙讓其得以存在和滋長，防治之道即在於兼施外在與內在控制。就前者而言，厲行管理、政治、司法、專業、媒體與大眾監督；就後者而言，則有賴政府官員自己本身的道德自律與修持，當然在這主客觀的機制之下，一個整合性機制乃是形塑健康的市民文化，這對反貪腐而言，是個最根本的關鍵，卻又是一條遙遠而漫長的道路。

### 參考書目

- 江炳倫等譯（1981）。Samuel P. Huntington 著。轉變中社會的政治秩序。台北市：黎明文化事業公司。
- 林鍾沂（2002）。行政學。台北市：三民書局。
- 郭夏娟（2003）。公共行政倫理學。杭州市：

浙江大學出版社。

Caiden, Gerald E. & Caiden, Naomi J. (2003). 馬國泉編。 *Gerald Caiden on administrative ethics*. 上海市：復旦大學出版社。

Harmon, Michael M.(1990).The responsible actor as ‘tortured soul’ : The case of Horatio Hornblower. In H. D. Kass & B. L. Catron(Eds.). *Images and identities in public administration* (pp. 151-180). Newbury Park : Sage Publications.

Jun, Jong S.(1986). *Public administration : Design and problem solving*. New York : MacMillan.

Klitgaard, Robert.(1988). *Controlling corruption*. Berkeley : University of California Press.

Lewis, Carol W. & Gilman, Stuart C. (2005). , *The ethics challenge in public service:A problem solving guide*. San Francisco: Jossey-Bass.

Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. (2002). *Public administration : Understanding management, politics, and law in the public sector*. Boston : McGraw-Hill Higher Education.

## 弊端揭發人保護制度之探討



蕭武桐\* 黃聖仁\*\*

### 摘 要

弊端揭發人保護制度目前已逐漸成為美國政府防止公、私部門從事貪腐、違法及危害公共利益之行為的重要機制。完善的弊端揭發人保護制度可引導具有道德勇氣之組織成員循正式管道來揭發弊端，而非以匿名方式透過媒體來揭弊，此將有助於降低因揭弊所衍生的社會成本，同時也給相關政府單位得以進行危機處理，以減輕弊案對政府形象的傷害。

借鏡美國弊端揭發人保護法的經驗，設計一套完善且值得信任的弊端揭發人保護制度，將有助於防止公部門腐化，達到澄清吏治的目的；同時可使政府重獲人民的信任，進而提昇政府治理的正當性。

關鍵詞：弊端揭發者、公共服務動機、弊端揭發者保護制度、一九八九年弊端揭發人保護法、特別檢察官辦公室

\* 國立政治大學公共行政學系教授

\*\* 國立政治大學公共行政學系碩士班研究生

# A Probe into the Whistle-Blowers Protection System

Hsiao Wu-tung & Huang Sheng-Jen

## Abstract

Right now the Whistle-Blowers Protection System has been increasingly used by the U.S. government as an important tool to prevent people on both public and private sectors from doing things that are corrupt, illegal or harmful to national benefits. A well-engineered Whistle-Blowers Protection System will offer any crusading members of an organization a formal and effective route to expose any scams they discovered instead of just reporting the same to the press in an anonymous way. This will not only reduce the social costs arising from blowing the whistle, but also help the government agencies to cope with their crisis immediately so that the reputation for the government may not be greatly tarnished.

Orchestrating a full-fledged and trustworthy Whistle-Blowers Protection System by resorting to the U.S. efforts at enacting bills for protecting whistle-blowers will help prevent the government agencies from becoming corrupt and serve the purpose of making officials with probity do their jobs honestly while resuming people's faith in the government to boost its credibility for proper governance.

**Keywords :** whistle-blower, public service motivation, whistle-blowers protection system, the whistleblower protection act of 1989, office of special counsel

## 壹、前言

自 2005 年以來，國內陸續發生多起影響公共利益的重大弊案，從高雄捷運弊案、高速公路電子收費系統弊案，再到陽明山纜車弊案，已嚴重影響政府形象及人民對政府之信任。在這些弊案中，又以高雄捷運弊案對政府形象的傷害最大，因為該案是掌握弊端資訊者以匿名方式將消息直接交由特定媒體批露，而非檢調或政風體系。此種揭弊模式不但造成社會間的猜疑與不信任，不利於社會資本的累積，同時在媒體的配合報導下更加深了不同族群間的緊張與對立；再者，此種匿名揭弊的現象亦反映出我國目前的廉政機制尚有改善空間，尤其是關於弊端揭發人的保護制度。

近年來，弊端揭發人保護制度之設計，逐漸受到先進民主國家的重視。以美國為例，1978 年的文官改革法（*Civil Service Reform Act*）為保護揭弊公務員制度之發軔，是第一個明文禁止政府機關對揭弊公務員採取報復性人事處分的立法（楊戊龍，2006：88），而 1989 年弊端揭發人保護法（*Whistleblower Protection Act*）及其 1994 年的修正則進一步強化對揭弊公務員的保護（Miethe, 1999: 106）。另外，2001 年 12 月

美國第七大企業集團安隆（*Enron*）公司宣告破產，使成千上萬名員工被迫失業，並波及許多相關企業，對公共利益造成重大危害；有鑑於此，美國政府於 2002 年 7 月簽署了沙賓法案（*Sarbanes-Oxley Act*），該法案除了強化企業的會計監督機制外，並訂定負責受理弊端揭發的正式程序，同時提供因揭弊而遭不法解雇員工享有法律救濟途徑，一旦揭弊員工勝訴，法院將可對採取報復行為的僱主處以徒刑，而勞工部（*Labor Department*）也會要求該企業重新雇用因揭發弊端而被解職的員工（*Trevino & Nelson, 2004: 82-83*）。由此可知，弊端揭發人保護制度已逐漸成為美國政府防止公、私部門從事貪腐、違法及危害公共利益之行為的重要機制之一。究其原因，乃是因為組織成員最瞭解組織內部的運作與弊端所在，如能藉由完善的弊端揭發人保護制度，來鼓勵組織成員在弊端尚未擴大致侵害公共利益前予以揭發，則可防患於未然，使危害不致發生或使其消匿於無形，因此弊端揭發人保護制度對於組織弊端具有早期預警的功能（黃宏森，2005：40-41）；再者，完善的弊端揭發人保護制度可引導具有道德勇氣之組織成員循正式管道來揭發弊端，而非以匿名方式透過媒體來揭弊，此將有助於降低因揭弊所衍生的

社會成本，同時也給相關政府單位得以進行危機處理，以減輕弊案對政府形象的傷害。

根據法務部「95年度台灣地區廉政指標民意調查」，在二十一種公職人員<sup>1</sup>中，台灣民眾心目中清廉程度排名第一者，是92至94年四次調查當中清廉度均居第二的一般公務人員；而縣市政府首長及主管、鄉鎮市首長及主管、中央政府首長及主管在台灣民眾心目中的清廉排名，則分別為第十四名、第十五名及第十八名，同時此三種公職人員的清廉排名自92年的調查起，便始終在十名以外。雖然作為公部門人力結構主體的一般公務人員之清廉程度名列前茅，但卻仍無法確保我國政府部門的廉潔。究其原因，除了長久以來的行政陋習（例如關說、紅包文化）與強調階級服從的行政倫理（陳敦源，2006：189-191）外，缺乏完善的弊端揭發制度亦是其原因之一。因為我國對於公務人員考績評定之依據規定不明，且又無完善的弊端揭發保護制度，所以即使我國一般公務人員較為清廉，但在評估過個人利弊得失後，往往無人願意出面揭發組織弊端。而這種在缺乏弊端揭發人的組織環境下，使政風

或檢調人員不易取得貪瀆案件之重要證據，導致我國的貪瀆案件定罪率偏低，無法對公部門中有意舞弊者產生威嚇效果，因此政府弊案層出不窮（楊戊龍，2006：86-87；Miethe, 1999: 33）。

職是之故，設計一套完善且值得信任的弊端揭發人保護制度，將有助於防止公部門腐化，達到澄清吏治的目的；同時可使政府重獲人民之信任，進而提升政府治理的正當性，因此如何強化我國弊端揭發人保護制度實為當今首要之務。故本文將針對弊端揭發的定義、對組織與個人之影響作一探討，並介紹美國弊端揭發人保護制度，以作為改革我國弊端揭發人保護制度的借鏡。

## 貳、弊端揭發人的定義

英語中的「whistle-blower」，就其字面意思為「吹口哨的人」，實則係指「弊端揭發人」，亦即「公務員把機關的違法失職情形釋放消息讓外界知悉，或向議會、檢調、政風及上級機關報告（蕭武桐，2002：302）」。換言之，弊端揭發人係指「揭發組織違法、管理不當、明顯浪費組織資金、濫

<sup>1</sup> 此二十一種公職人員分別為一般公務人員、公立醫院醫療人員、監理人員、環保稽查人員、消防設施稽查人員、稅務稽查人員、檢察官、法官、殯葬管理人員、海關人員、監獄管理人員、警察、建管人員、縣市政府首長及主管、鄉鎮市首長及主管、鄉鎮市民代表、縣市議員、中央政府首長及主管、政府採購或公共工程人員、立法委員、河川砂石管理業務人員。

用權力、或危及公眾健康及安全等行為的組織成員，而其揭發的管道除了可經由組織內部的正式途徑外，亦可訴諸外部的檢察體系、國會或媒體 ( Lewis & Gilman, 2005: 176 )」。由此可知，弊端揭發人必須是某一組織中的成員，因為身為組織的一員，故得以目睹或知悉該組織的不法情事，而基於維護公益、伸張正義或其他動機，將此弊端向有能力處理的人員報告或直接公諸於媒體 ( Miethe, 1999: 11-15 )。但也因為弊端揭發人是組織的一員，所以其揭弊行為已與組織忠誠的要求有所牴觸，倘若該組織缺乏開明的組織文化，組織成員在揭弊後多半會遭到組織或同事的報復。換言之，弊端揭發人不但須承受被組織報復的風險，亦得在組織倫理、專業倫理及個人良知間作一選擇 ( 黃宏森, 2005 : 46-49 )。因此，弊發揭端不單只是法律的問題，其亦涉及不同倫理間的取捨，是一種倫理困境。

再者，弊端揭發人所揭露的弊端必須是組織的不法情事或損害公益之行為，以美國聯邦法律為例，其將揭弊公務員所揭露之弊端界定在「違反法令、明顯不當管理、嚴重浪費公帑、濫用權力、以及對公眾健康或安全造成實質且明確之危害等組織行為」 ( CSRA, s. 2302 ( b ) ( 8 ) ; 轉引自 Truelson,

2001: 408 )，一再顯示出揭弊內容必須是非法或嚴重不當的組織弊端，而非細瑣的錯誤。

另外，弊端揭發人必須將弊端資訊向有能力處理的人員報告 ( Miethe, 1999: 11 )，亦即須向有能力阻止或可導正組織不法行為的人員報告，例如組織內部的監察人員、組織外部的檢調人員、國會議員或媒體等。倘若只是將弊端資訊透露給無處理能力的同事、家人或朋友，則便不屬於弊端揭發。而且在此種情況下，弊端資訊多半會被視為抱怨或小道傳聞 ( gossip )。

最後，對弊端揭發人而言，揭發組織弊端並非其職責所在。以我國公部門組織為例，主動舉發組織內部弊端的政風人員，通常不被認為是弊端揭發人，因為揭弊乃是組織所賦予政風人員的職責，所以在揭弊後，政風人員較不會受到組織的報復，同時其所承受的壓力也遠比一般的弊端揭發人來得小。但倘若政風人員的揭弊方式未依循正式途徑，而是透過國會議員或媒體等非正式管道來揭發組織弊端，則可稱之為弊端揭發人 ( Miethe, 1999: 17 )。

由以上論述可知，弊端揭發人必須符合四個條件：第一，揭發者必須是該組織的成員；第二，所揭發的資訊必須是組織中的不

法情事或嚴重不當的處置；第三，須將弊端資訊向有能力處理的人員報告。第四，揭發組織弊端非其職責所在。只要符合此四個條件，便可稱之為弊端揭發人，至於其揭弊的動機為何，則在所不問。即使是基於自利動機而揭發弊端，只要組織成員願意出面揭發弊端資訊，該弊端揭發人便應受到應有保護；但此並非表示揭弊動機不重要，因為動機往往是影響弊端揭發人被視為「英雄」或「叛徒」的重要因素（Miethe, 1999: 15）。不過，關於弊端揭發人的真正揭弊動機，外人通常不易瞭解，除非弊端揭發人表現出極明顯的自利傾向，否則一般人多將弊端揭發人塑造為正義的化身，即使其揭弊的真正動機是基於檢舉獎金或其他自利考量。

一般人之所以給予弊端揭發人較正面的評價，除了因為揭弊行為隱含著不同流合污的意思外，揭弊行為通常伴隨著利他而較不利己的結果也是原因之一，尤其當組織弊端可能危害公益時，此時出面揭發弊端更是高度公共服務動機（Public Service Motivation）的展現。所謂公共服務動機，係指在公部門工作的成員所特別具有的動機（Perry & Wise, 1990: 68；轉引自 Moynihan & Pandey, 2007: 40），該動機可促使其致力於公共利益的維護與追求。公共服務動機原本

是用來瞭解公部門成員與私部門員工間的差異，亦即前者強調公共利益，後者則追求個人私利。但另有論者認為公共服務動機並不專屬於公部門中的成員，私部門與第三部門的員工亦會展現出不同程度的公共服務動機（Wittmer, 1991；轉引自 Moynihan & Pandey, 2007: 41）；依此見解，凡是出面揭發組織的重大弊端，不論其身處公部門或私部門，皆是一種公共服務動機的展現。不過，一般人仍期待公部門中的成員應具有較高的公共服務動機，尤其是公部門中的常任文官。在萬斯萊（Gary L. Wamsley）等學者所提倡的「黑堡宣言」觀點中，常任文官被期待成為具有自我意識的公共利益受託者，亦即常任文官不應只是政治行政二分典範下的政策執行者，而是懂得運用本身的專業知識來為人民謀求更大福利的公共利益促進者。因此「黑堡宣言」呼籲常任文官應扮演下列五種角色：執行與捍衛憲法的角色、人民受託者的角色、賢明少數的角色、平衡輪的角色、分析者與教育者的角色（余致力，2000：8-9）。所以常任文官出面揭發公部門中的貪瀆弊端，即是對上述五種角色的具體實踐，也是高度公共服務動機的展現（余致力，2000：11）。

除了學界對常任文官的期待外，在制度

的設計上也使常任文官在揭發組織弊端上，可享有較多的保障。因為許多民主國家為了使常任文官能在民主政體中免於政治干擾、維持行政中立並穩定政府運作，所以在制度上保障其身分與地位（許濱松，1988）。而此種對常業文官的保障除了基於上述的目的外，在公部門貪瀆弊端層出不窮的今日似乎還有其他更多的期待，亦即期許常業文官扮演起公部門中弊端揭發人的角色。因為常業文官的身分與地位受到法律的保障，非依法律及正當程序，不得任意對其作出不利身分、地位與俸給的處分，故公部門主管無法輕易地直接對揭發組織弊端的常業文官實施報復性人事措施；反觀具政治性任命的公務員則無此種保障，其去留是由公部門中的高層管理者決定，因此其若出面揭發組織弊端，就必須冒著被摘去烏紗帽的風險。相較之下，常任文官理應勇於出面揭發組織弊端以捍衛公共利益，可是實際的情況卻未必如此。以我國為例，常任文官揭發組織弊端的案例並不多見，究其原因除了行政文化向來較強調階級服從的倫理外（陳敦源、蔡秀涓，2006：189-191），缺乏完善的弊端揭發人保護制度也是原因之一。雖然我國公務人員的身分與官、職等皆受到法律的保障，但相對於弊端揭發人所可能遭受到的組織報復

行為而言，目前的法律保障仍嫌不足，因此仍須建構更完善的弊端揭發人保護制度，以促使公務人員出面揭發組織弊端。

### 參、弊端揭發對組織之影響

近年來，公、私部門多起醜聞弊案，致使組織的防弊課題逐漸受到重視，而作為防止組織貪腐最後一道防線的弊端揭發人，在工作性質日益分殊化與專業化的今日，其重要性更勝以往。因為現今的組織多強調分工化，生產流程遠比過去複雜，每一樣產品或服務皆須經過各種不同部門人員的加工，才得以順利產出。此種細密的分工方式，雖然使生產效率大幅提升，但卻大幅削減員工對於產品的掌控度與責任感，在生產過程中反而容易衍生弊端，所以在此種組織環境下，惟有倚賴弊端揭發人才能及時阻止弊端發生或擴大（Miethe, 1999: 24-27）。再者，組織事務的繁雜與專業亦使得一般大眾難以監督組織運作，即使是較為透明公開的公部門組織，倘若人民不具相關知識，仍無法主動察覺其弊端所在。而組織內部雖設有會計或監察制度，且在多數時間皆可正常運作，但卻經常在許多重要時刻突然失靈。以私部門而言，由於組織中的財會人員多為「國王的人馬」，所以在上位者若心懷不軌，這些財會

人員也多半會助紂為虐，例如美國安隆公司（Enron）的不實財報、世界通訊公司（WorldCom）的會計假帳，以及我國近期的力霸掏空案，都一再顯示出公司治理上的嚴重問題。在公部門方面，政風人員雖具有行政監察的功能，但因缺乏調查權與調閱權，再加上雙重首長的矛盾設計，使得政風人員無法有效發揮防腐的功能（陳順煌，2002：110-112）。

有鑑於組織事務的複雜與既有監督制度的缺失，透過建構完善的弊端揭發人保護制度來鼓勵組織成員出面揭發弊端，儼然已成為防治組織弊端的最佳方式。因為組織成員身處組織內部，不但瞭解組織運作方式，也較容易察覺組織弊端，而且與外部檢調人員相比，其不易引起組織中舞弊者的戒心，可以較順利地取得組織的不法證據；再者，弊端揭發人也有助於組織找出成員中的「爛蘋果」，及早將之移除，以避免貪腐行為在組織內部擴散<sup>2</sup>（Miethe, 1999: 83-85；陳順煌，2002：143-145）。所以，完善的弊端揭發人保護制度在組織的防弊上，有著絕對正面的影響。除此之外，弊端揭發人若是在弊端尚未形成前，依循組織內部途徑舉發弊

端，使組織得以即時作出處置，將弊端消匿於未發之前，如此一來不但可避免組織不法行為對公共利益的傷害，亦有助於組織形象的維護（Miethe, 1999: 85）。

不過，凡事莫不利弊相隨，弊端揭發人保護制度也可能對組織造成下列的負面影響。首先，若無健全的組織文化作基礎，一味地鼓勵組織員工揭發弊端，將造成員工間關係的緊張，有礙組織信任的形成。再者，弊端揭發人保護制度容易淪為惡意毀謗與蓄意破壞組織形象的護身符，雖然此種惡意的不實指控往往可經由事後的調查還原事實真相，但卻難以回復被害者已受損的名譽及形象（Miethe, 1999: 86-88）。另外，弊端揭發人保護制度也可能成為工作績效不佳員工的避風港，因為只要設法揭發組織弊端，績效不佳的員工便會受到法律的保護，使組織無法順利將其解雇，即使解雇的理由是因績效不佳而非報復揭弊（Ban, 2000: 58；Westman, 1991: 11, 16；轉參自楊戊龍，2006：113）。

雖然弊端揭發人保護制度可能對組織造成上述的負面影響，但整體而言其對組織的影響還是利多於弊，尤其在組織弊案層出不

<sup>2</sup> 爛蘋果理論（rotten apple theory），係指「一箱蘋果中有一粒腐爛，則全箱都將腐爛」，用來形容貪腐行為具有漣漪性及破壞性，所以肅貪的立場態度，就是不允許一箱蘋果中有一粒腐爛的蘋果。

窮的今日，惟有透過完善的弊端揭發人保護制度來鼓勵組織成員勇於揭發組織弊端，才能有效嚇阻舞弊者，公共利益也才得以維護。

#### 肆、弊端揭發對個人的影響

一般而言，弊端揭發人通常很難事先準確地預測該揭弊行為將對其個人造成何種影響，不過吾人還是可以將揭弊行為可能產生之影響，分為正面與負面兩種。

就正面影響而言，弊端揭發人倘若可成功揭發組織弊端，將可從中獲得成就感，同時又因個人良知得以維護而會有自我滿足感；如果所揭發的是嚴重危及公共利益的重大弊端，則弊端揭發人不只可獲得成就感與滿足感，也將得到他人的尊重與肯定（Miethe, 1999: 69-70）。以近期較著名的弊端揭發人為例，如 Sherron Watkins、Cynthia Cooper 和 Coleen Rowley，其分別揭發了安隆公司（Enron）與世界通訊公司（World Com）的不實財報與會計假帳，以及 FBI 在防範 911 事件上的疏失，這三位女士因其英勇的揭弊行為，而成為 2002 年時代雜誌（Time Magazine）的年度風雲人物。此種被視為英雄般的殊榮，可說是對弊端揭發人的

最佳肯定。

除了精神上的報酬外，弊端揭發人也可能獲得一筆不小的金錢報酬。以美國的「不實請求法」（False Claims Act）為例，凡是依據此法向聯邦法院控告詐欺聯邦政府的不法廠商，一旦勝訴或和解後，原告即有權請求被告廠商應繳罰款總數的 15%~30% 和訴訟費用（楊戊龍，2006：87；Miethe, 1999: 136）。這樣的規定無疑是以金錢作誘因，來鼓勵美國公民努力揭發弊端，而其成效也相當顯著，美國人民揭發不法廠商詐欺聯邦政府的案件從 1987 年的 32 件，大幅成長至 1995 年的 274 件（Phillips & Cohen, 1996；轉引自 Miethe, 1999: 71），其中有不少人因揭弊而得到超過百萬美金的金錢報酬<sup>3</sup>。而我國的「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」中，亦設有檢舉獎金的規定，只要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，即發給獎金，獎金最高可達新台幣一千萬元。

不過，並非每個弊端揭發人都可以當選年度風雲人物或得到一筆為數不小的檢舉獎金。許多弊端揭發人雖然成功地揭發組織弊端，但卻身陷揭弊的負面影響中，而且無法順利走出陰霾，使生活變得苦不堪言，有人

<sup>3</sup> 相關案例請參見 Miethe, 1999: 71-73。

甚至在事後對於自己的揭弊舉動感到相當後悔 ( Alford, 2001: 1-2 )。弊端揭發人之所以會有這樣的反應，乃是因為組織會對其進行報復。組織對於弊端揭發人的報復種類繁多，不過大致上可分為組織內的非正式報復行為 ( 例如言語上的騷擾或恐嚇、遭到同事與主管的孤立 )、組織內的正式報復行為 ( 例如解雇、被迫退休、降級、給予較差的考績、被賦予吃力不討好的工作、被調職到外地 )，以及組織外的報復行為 ( 例如以抹黑的方式使弊端揭發人無法順利找到新工作、威脅或直接傷害弊端揭發人與其家人的人身安全 )；而組織是否對弊端揭發人進行報復及採取何種報復手段，通常會受到弊端揭發人在組織中的職位性質與年資長短、揭弊方式 ( 循組織內部途徑或利用組織外的揭弊管道 )、所揭發弊端的嚴重性、組織文化等因素的影響 ( Miethe, 1999: 73-83 )。除此之外，組織的報復行為又會進一步衍生出其他的負面影響，例如家人的責備與不諒解、親戚朋友的疏離、龐大的精神壓力與個人經濟狀況惡化等。因此，難怪有人會建議欲揭發弊端的組織成員：「除非你準備退休或非常富有，否則不要為之；不要作這種事，因為它會讓你身敗名裂」( 引自楊戊龍，2006：114 )。

由以上可知，揭弊行為雖然使弊端揭發人得以伸張正義，並且可能獲得一筆不小的金錢報酬，但卻須面對組織鋪天蓋地而來的報復行為，而其結果嚴重者甚至會使弊端揭發人喪失性命，因此其中的利害考量及良心煎熬如非親身經歷，實難以體會。所以若欲促使組織成員出面揭發弊端，就必須建構完善的弊端揭發人保護制度，藉由法令及正當程序的保障，來降低弊端揭發人受到組織報復的機會，同時提供檢舉獎金以增加組織成員出面揭發組織弊端的可能性，如此才得以產生防治組織弊端的效果。

## 伍、美國聯邦政府弊端揭發人保護制度之簡介

由於公部門的運作完全仰賴公共資源的輸入，而其產出亦涉及公共資源的分配，故公正廉潔便成了人民對公部門的基本要求；倘若公部門的運作無法秉持公正廉潔的原則，其將失去治理正當性與人民信任 ( 施能傑，2003：1 )，而治理過程所需的成本也將隨之增加，所以公部門的防弊課題遠比來私部門來得重要。有鑑於此，許多民主先進國家的政府為了挽回人民的信任與支持，近年來透過各種防弊機制的建構，以監督防治公部門中貪腐弊端的滋生。而作為組織中最後

一道防弊機制的弊端揭發人，近年來也逐漸受到重視，各民主先進國家紛紛以制定專法的方式來強化對弊端揭發人的保障，例如美國於 1989 年通過的「弊端揭發人保護法」( Whistleblower Protection Act )、英國在 1998 年所通過的「公共利益公開法」( The Public Interest Disclosure Act ) 以及澳洲於 2001 年所通過的「維多利亞弊端揭發人保護法」( The Victorian Whistleblowers Protection Act ) ( 黃宏森，2005：58 )，皆提供弊端揭發人法律上的保障，希望藉此鼓勵公務人員勇於出面揭發組織弊端，進而防治公部門的腐化。在上述國家中，美國是最早以法律鼓勵、保護公部門弊端揭發人的國家，因此後文將針對現行美國聯邦政府弊端揭發人保護制度作一介紹，以作為改善我國弊端揭發人保護制度之參考。

### 一、制度沿革

美國現行的聯邦公務員弊端揭發人保護制度，奠基於 1978 年文官制度改革法、1989 年弊端揭發人保護法與 1994 年特別檢察官辦公室重授權法。其中，1978 年的文官制度改革法是美國總統卡特所簽署通過的法案，該法案的主要目的是確保功績制度落實於美國文官體系、提升聯邦公務員的工作績效與回應性，並加強對聯邦公務員權利的保

障；而在該法案針對公務員所提供的保障項目中，即包含了對揭弊公務員的保障，這是美國第一次提供揭弊公務員制度性的法律保障 ( Truelson, 2001: 412 )。為了確保功績制的徹底落實，該法案特別列出功績制的九點原則與十一項禁止性人事措施 ( prohibited personnel practices )，以作為聯邦人事管理工作的依據 ( Truelson, 2001: 412 )。其中功績原則的第九點規定，公務員依法揭發其合理相信有弊端之情事，包括違反法令、管理不當 ( mismanagement )、嚴重浪費公帑 ( gross waste of funds )、濫權或對公眾健康或安全有重大具體的危險，應予保護，以免受到報復；人事禁止規定第八點及第九點分別規定，禁止行政機關對依法揭弊公務員為報復性處分，禁止行政機關對行使申訴、抱怨或訴怨 ( grievance ) 權利，或作證或支持他人行使此一權利，或與特別檢察官或機關調查主管合作或提供資訊，或拒絕遵守違法命令之聯邦公務員或應徵者，採取或不採取某一人事處分 ( 引自楊戊龍，2006：88 )。

此外，1978 年文官制度改革法大幅修改美國人事行政的組織架構，其裁撤美國文官委員會，成立人事管理局 ( the Office of Personnel Management )、功績制保護委員會 ( Merit Systems Protection Board ) 及聯邦勞

動關係委員會 ( the Federal Labor Relations Authority )。其中，人事管理局職掌聯邦政府人事政策及管理，聯邦勞動關係委員會負責維護聯邦公務員的結社權與特定議題的集體協商，而功績制保護委員會係獨立於總統人事管理權以外的聯邦人事行政機關，其具有準司法機關之性質，專責公務員之權利救濟工作，並於其下設特別檢察官辦公室 ( the Office of Special Counsel )，負責以下事務：

- (1) 受理並調查聯邦公務員對於實施禁止性人事處分之行政機關的申訴，並向功績制保護委員會起訴違反機關；
- (2) 對於聯邦、州與地方政府公務員的政治活動，依據赫奇法 ( the Hatch Act ) 之規定給予忠告 ( advice )，並向功績制保護委員會起訴違反規定之政治活動；
- (3) 作為聯邦公務員揭發政府弊端的管道 ( 楊戊龍，2006：89；OSC, 2005: 4 )。雖然文官制度改革法為聯邦公務員建構一個機關內部監督體系以外的揭弊管道 ( Truelson, 2001: 413 )，並提供因揭弊而受報復性人事處分之公務員法律上的救濟途徑，但該法在實際運作上卻未發揮保障揭弊公務員的功能。因為在 1978 年的文官制度改革法架構下，聯邦公務員若因揭弊而遭到報復性人事處分，須先向特別檢察官辦公室提出申訴，經特別檢察官調查後確認申訴屬實，再由特

別檢察官向功績制保護委員會起訴違反禁止性人事規定的相關單位及人員，然後經功績制保護委員會審理，決定是否對行政機關作出矯正處分 ( corrective action ) 及對受指控之公務員為紀律處分 ( disciplinary action )。在此程序中，受報復公務員所提出之申訴須先後取得特別檢察官與功績制保護委員會的認同，才得以獲得救濟；但若特別檢察官經調查後決定不起訴，公務員便無其他的救濟管道，因此遭受報復性人事處分之公務員能否獲得進一步的救濟機會，完全取決於特別檢察官是否有意願起訴行政機關 ( 楊戊龍，2006：100 )。而在 1978 年文官制度改革法架構下的特別檢察官辦公室認為自己的職責在於保護功績制，非保護揭弊公務員，因此特別檢察官較偏袒管理方，對揭弊公務員持不友善的態度，甚至告訴管理者如何規避開除公務員而不會受到特別檢察官的干預 ( 楊戊龍，2006：90, 114 )，所以在 1989 年以前，特別檢察官辦公室起訴的案件屈指可數 ( Devine, 1999: 534；轉引自 Borak, 2005: 632 )。但是，即使遭到報復之公務員的申訴獲得特別檢察官的認同，而向功績制保護委員會起訴，也不代表申訴公務員必可獲得救濟，因為仍須經功績制保護委員會的審理來決定；而此時期的功績制保護委員亦認為自

己是功績制的保護者，且對於報復性人事處分的認定，採取較嚴格的舉證標準，致使揭弊公務員無法獲得救濟 ( Truelson, 2001: 418 )。有鑑於 1978 年文官制度改革法無法達到其保障揭弊公務員的目的，國會乃於 1986 年提出弊端揭發人保護法，以強化對揭弊公務員的保障，但該法案卻在行政部門的反對下，直到 1989 年才成為法律 ( 楊戊龍，2006：112 )。

1989 年弊端揭發人保護法 ( The Whistleblower Protection Act of 1989 ) 是美國國會首次為揭發弊端之聯邦公務員所制定的專法，其為了強化對揭弊公務員的保護，特別作了以下的改革 ( Truelson, 2001: 413-414；楊戊龍，2006：90-91 )：

- (1) 將特別檢察官辦公室自功績制保護委員會中分離出來，使其成為一個獨立的聯邦機關。此將有助於特別檢察官辦公室調查揭弊公務員是否遭到行政機關的阻撓或報復，並可強化國會對特別檢察官辦公室的監督。
- (2) 降低因揭弊而遭報復之公務員的舉證責任。在文官制度改革法下，特別檢察官必須向功績制委員會舉證公務員的揭弊行為是行政機關採取不利益人事處分的「重要」因素 ( significant factor )，進而證明該處分是報復性人事處分；而在弊端揭發人保護法下，特別檢察官只須舉證公務員的揭弊行為是行政機關採取不利益人事處分的「促成」因素 ( contributing factor ) ( Truelson, 2001: 418 )，以提高公務員獲得救濟的機會。
- (3) 對於不服特別檢察官辦公室決定的揭弊公務員，賦予其向功績制保護委員會提出申訴的權利，此即為「個人權利申訴」 ( Individual Rights of Action )。該法賦予聯邦公務員「個人權利申訴」的目的在於降低其對特別檢察官的依賴 ( 楊戊龍，2006：100 )，意即當特別檢察官辦公室對於揭弊公務員的申訴作出不起訴決定或無法在法定期限內完成調查作出決定，致使揭弊公務員無法獲得救濟時，該公務員可直接向功績制保護委員會提出申訴，進而向聯邦巡迴上訴法院 ( the United States Court of Appeals for the Federal Circuit ) 提出申訴。
- (4) 擴大對揭弊公務員報復行為的認定，將行政機關對揭弊公務員威脅採取或不採取某一人事處分之行為，納入禁止性人事措施之範圍，此舉將有助於特別檢察官辦公室提供揭弊公務員更多的保障。

- (5) 在功績制保護委員會審理階段，申訴公務員得申請暫緩行政機關所採取之人事處分的執行。
- (6) 機關首長得對因揭弊而受報復公務員的調職或重新指派工作為優先考量。
- (7) 將行政機關對拒絕遵守違法命令之公務員採取不利人事處分之行為，納入人事禁止規定的範圍。

此外，美國國會又於 1994 年通過特別檢察官辦公室重授權法 ( the Office of Special Counsel Reauthorization Act of 1994 )，此法不但擴大受保障的聯邦公務員範疇，將退伍軍人事務部 ( the Department of Veterans Affairs ) 中的聯邦公務員以及特定國營事業 ( certain government corporations ) 的職員納入保障範圍，同時賦予特別檢察官辦公室新的職責。該法案規定特別檢察官辦公室必須在接到公務員對於禁止性人事措施之申訴的兩 240 天內，決定受檢舉之行政機關是否有違反人事禁止規定以及是否對其提起訴訟；另外，該法案也規定聯邦機關必須告知其所屬公務員有關弊端揭發人保護法中的權利與救濟途徑 ( OSC, 2005: 4 )。

## 二、受保護之揭弊行為的要件

根據現行聯邦文官法令所定義的「揭

弊」，係指聯邦公務員針對法令所未禁止揭發之事項，基於合理之確信，違反法令、明顯不當管理、嚴重浪費公帑、濫用權力、或對公眾健康及安全造成重大危害情事之資訊加以揭發 ( 楊戊龍，2006：92；Truelson, 2001: 408 )。在此一定義中，雖然對揭弊行為作了一個明確的規範，但對公務員揭弊行為的認定也相對受到限縮，因此揭弊公務員必須符合以下之要件，才得適用弊端揭發人保護法所提供的法律保障。

### (1) 適用對象

雖然美國國會期望藉由弊端揭發人保護法的通過，以改善文官制度改革法下揭弊公務員欠缺完整保障的情況，進而鼓勵公務員勇於揭發政府弊端；但在弊端揭發人保護法的適用對象上，國會卻仍延續過去的限制，未將適用對象擴及全體的聯邦公務員。弊端揭發人保護法所指涉的公務員，並非單指聯邦政府行政部門中的現任公務員，尚包含離職公務員與應徵職務者，但本法僅適用於某些行政機關中特定職位的現任公務員、已離職公務員與應徵職務者。在適用的職位方面，本法僅限於競爭性職位 (competitive service)、排除性職位 (excepted service) 與資深行政主管 (Senior Exe-

cutive Service)；而職位性質涉及機密、政策決定、政策制定或政策倡導者，則排除在本法之適用範圍外；另外，總統亦可基於必要且合理之行政考量，將某些職位排除在本法的適用之外。此外，可適用本法的行政機關亦有所限制。弊端揭發人保護法不適用於郵政管理局、郵資委員會、政府審計局 (Government Accountability Office)、聯邦調查局、中央情報局、國防情報局、國家影像暨製圖局 (National Imagery and Mapping Agency) 和國家安全局中的公務員，同時其他由總統掌控的外交情報單位或反情報單位中的公務員亦無弊端揭發人保護法之適用。凡是不適用本法之聯邦公務員向特別檢察官揭發政府弊端，特別檢察官仍會將揭弊資料交由相關機關處理，但特別檢察官不會要求被檢舉機關的首長進行調查並製作調查報告；而揭弊公務員也不受人事禁止規定的保障，亦即其揭弊後若遭受報復性人事處分，

將無法自特別檢察官與功績制保護委員會獲得救濟 (Whitaker, 2007: CRS-2-3)。

由上述可知，不適用弊端揭發人保護法的行政機關多為聯邦政府中較敏感的情治機關，但此些機關卻也是政府中最容易藏污納垢的單位；尤其九一一事件發生後，美國情治機關即以「國家安全」為名，加強對恐怖活動之監控，但美國情治機關利用違法監控侵犯美國人民隱私權或自由權的新聞卻也日益增加<sup>4</sup>，因此對於情治機關的監督議題慢慢引起美國人民的關注。再者，在這些機關中，仍不乏勇於出面揭發情治機關違法監控<sup>5</sup>、管理疏失<sup>6</sup>或瀆職濫權<sup>7</sup>等弊端行為的公務員，但在揭弊後往往遭到情治機關以各種理由將其解雇，而此些揭弊公務員因不受弊端揭發人保護法的保障，故無法透過特別檢察官與功績制保護委員會來尋求救濟。有鑑於此，近來已有不少促進弊端揭發的民間組織致力於改革現行的弊端揭發人保護制度，其

<sup>4</sup> 參閱「後 9-11 時代：美國公民自由也遭“恐怖攻擊”」

網址 <http://www.washingtonobserver.org/story.cfm?storyid=1199&charid=2> Visited on July 6, 2007

<sup>5</sup> 參閱“Two FBI Whistleblowers Confirm Illegal Wiretapping of Government Officials and Misuse of FISA” 網址 <http://nswbc.org/Press%20Releases/PressRelease-March5-07.htm> Visited on July 6, 2007

<sup>6</sup> 參閱“Sibel Edmonds: A Patriot Silenced, Unjustly Fired but Fighting Back to Help Keep America Safe” 網址 <http://www.aclu.org/safefree/general/18828res20050126.html> Visited on July 6, 2007

<sup>7</sup> 參閱“Ex-agent wins lawsuit against FBI”

網址 [http://www.whistleblowers.org/Ex-agent\\_wins\\_lawsuit\\_against\\_FBI.htm](http://www.whistleblowers.org/Ex-agent_wins_lawsuit_against_FBI.htm) Visited on August 6, 2007

企圖藉由制定新法將弊端揭發人保護法的適用對象擴大至情治機關中的聯邦公務員，以使其勇於揭發有關國家安全的弊端，進而確保國家利益與公民權利<sup>8</sup>。但另有論者認為，若鼓勵情治機關之公務員出面揭發弊端，可能會使國家安全的資料被迫公開，如此一來將有利於恐怖份子進行恐怖攻擊，因此對於揭弊公務員的法律保障仍須在國家安全與政府課責間找尋一個適當的平衡點（Borak, 2005: 619-620）。

## (2) 適用的弊端類型與揭弊管道

根據聯邦文官法令的規定，一個受到保護之揭弊行為其可揭發的政府弊端，主要可分為兩大類型。第一類弊端是違反法令規定的政府行為，此種政府弊端的特色在於違反法律或法規命令，因此其在認定上較不易產生爭議。第二類弊端則是指明顯不當但尚未違法的政府行為，其又可細分為四種，分別為政府機關中明顯管理不當（gross mismanagement）、嚴重浪費公帑（a gross waste of funds）、濫權（an abuse of authority）

以及對公眾健康或安全造成實質且明確之危險的政府行為（a substantial and specific danger to public health or safety）；由於這四種政府弊端的定義較不明確，為避免公務員濫行揭弊影響行政機關的正常運作，因此在四種弊端的認定上須符合反細瑣標準（de minimis standard），亦即僅承認極明顯或超乎尋常的政府弊端，不包含細瑣的疏失或有爭論的管理決定（Whitaker, 2007: CRS-4-5；楊戍龍，2006：94-95）。

此外，聯邦公務員所揭發的政府弊端，必須非法律所特別禁止揭發的事項，也不得涉及行政命令所特別要求保密的國防或外交事務。而關於揭弊的管道，原則上僅限於特別檢察官、行政機關內部的督察長（the Inspector General of an agency）或機關首長所指定專門受理揭弊案件之人員<sup>9</sup>；但為避免限制揭弊管道的規定被解釋為各行政機關可對國會保留資訊<sup>10</sup>、或行政機關可對向國會揭露資訊之公務員採取不利人事處分，因此1989年的弊端揭發人保護法規定公務員

<sup>8</sup> 參閱“NSWBC Lauds the Recent Nonpartisan Speech by Al Gore & Calls for New Whistleblower Legislation” 網址 <http://www.nswbc.org/Press%20Releases/Web-NSWBC%20PR-AlGore-Jan16.htm> Visited on August 6, 2007

<sup>9</sup> 參閱 5 USC § 2302(b)(8)(A)

<sup>10</sup> 因為國會必須自行政機關中獲得必要的資訊，以有效監督行政機關。

可向國會揭露弊端資訊，但須向國會所授權受理弊端資訊的議員或其他指定人員揭發才受保護（Whitaker, 2007: CRS-5；楊戍龍，2006：110）。

(3) 合理之確信（reasonable belief）

此一條件是要求揭弊公務員對於所揭發的政府弊端，必須合理地相信該弊端為真實，且揭弊行為是一個誠實（good faith）行為，不得是刻意捏造的弊端。雖然此處要求揭弊行為須是具有合理確信的誠實行為，但其並未限制揭弊行為的動機必須基於維護公共利益；換言之，即使揭弊公務員是基於個人動機而出面揭發弊端，只要該揭弊行為是一誠實行為，同時揭弊公務員對於該弊端具有合理之確信，則該揭弊行為便應受到法律保障（Whitaker, 2007: CRS-3-4；楊戍龍，2006：96-97）。

綜上所述，一個受法律保障的揭弊行為必須是可適用弊端揭發人保護法之聯邦公務員，基於合理之確信向特別檢察官、機關內部督察長或向機關首長所指定受理揭弊案件之人員揭發前述的五種政府弊端，同時所揭發之弊端不得是法律所禁止公開或行政命令要求保密的國

防、外交事務。

三、揭弊程序－特別檢察官辦公室

在弊端揭發人保護法的架構下，特別檢察官辦公室扮演著相當重要的角色，其不但是聯邦公務員（包括離職公務員與應徵職務者）的揭弊管道，同時也是遭報復性人事處分之揭弊公務員的申訴窗口。雖然特別檢察官辦公室、機關內部督察長與機關首長所指定受理揭弊案件之人員皆為法定的揭弊管道，但因特別檢察官辦公室為一獨立的行政機關，且其所受理的揭弊案件多是針對其他行政機關運作上的不法或不當，因此其能較客觀地處理揭弊案件，故特別檢察官辦公室較其他兩者更適合作為聯邦公務員的揭弊管道。此外，特別檢察官辦公室與政府的其他揭弊管道之間，至少有以下三點差異：(1)聯邦法律要求特別檢察官辦公室，除特別情形外，不得公開揭弊公務員的個人資料；(2)特別檢察官辦公室得要求被檢舉機關的首長針對揭弊內容進行調查，並製作調查報告；(3)在調查結束後，特別檢察官須將調查報告與揭弊公務員的意見，送至總統辦公室與國會中的監督委員會以供審閱<sup>11</sup>。由此可知，特別檢察官雖無主動針對揭弊案件進行調查的權力，但國會賦予其要求被檢舉機關之首長

<sup>11</sup> 參閱 “U.S. Office of Special Counsel – Whistleblower Disclosures” 網址: <http://www.osc.gov/wbdisc.htm> Visited on August 6, 2007

進行調查並製作調查報告的職權，以彌補其作為一個「部外制」揭弊組織在調查權上的不足；同時，規定特別檢察官須將調查報告分送至總統辦公室與國會中的監督委員會，有助於減少行政機關黑箱作業的機會。而在美國聯邦法典中，也對特別檢察官辦公室受理揭弊案件的程序與處理流程作了詳盡的規定，茲簡要敘述如下：

聯邦公務員若欲向特別檢察官舉發聯邦政府中違反法令、明顯管理不當、嚴重浪費公帑、濫權、對公眾健康或安全有重大具體之危險等五種弊端，須將弊端內容以書面方式向特別檢察官辦公室中的揭弊組（Disclosure Unit）檢舉；而在揭弊書面資料中須附上揭發人姓名與聯絡方式，若是匿名檢舉，該揭弊案件將直接交由遭檢舉機關中的督察室（the Office of Inspector General）處理，特別檢察官辦公室不會對匿名檢舉的內容作進一步審閱<sup>12</sup>。特別檢察官接受揭弊資料後，須在 15 天內判斷該揭弊資料的真實性（substantial likelihood）<sup>13</sup>，若經審閱後認為該揭弊資料欠缺真實性，特別檢察官會

通知揭弊公務員該揭弊案件無法作進一步的處理，並告知理由與其他的揭弊管道<sup>14</sup>；倘若揭弊資料的真實性很高，特別檢察官便會將揭弊資料交由遭檢舉機關的首長進行調查，該機關首長須在 60 天內完成調查，並將調查結果作成報告送回特別檢察官辦公室<sup>15</sup>。

在調查報告中必須對調查經過作一敘述，並說明所發現的證據與相關資訊、是否有違法或可能違法的情事、以及該機關因此次調查所採取的措施；而此份調查報告必須經由該機關首長審閱後簽名，再送回特別檢察官辦公室<sup>16</sup>。特別檢察官辦公室在收到調查報告後須審閱調查結果是否合理以及該份調查報告是否有針對前述所要求之資訊作一說明。若調查報告表示遭檢舉之弊端不存在，則揭弊公務員便會收到該調查報告的副本，其可在詳閱調查報告後將個人意見寄回特別檢察官辦公室，最後特別檢察官會將此份調查報告連同揭弊公務員的附加意見與特別檢察官的建議送至總統辦公室與國會中的監督委員會<sup>17</sup>，同時將此些資訊歸置於公開

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> 參閱 5 USC § 1213(b)

<sup>14</sup> 參閱 “Whistleblower Disclosures – Evaluating Disclosures”

網址 <http://www.osc.gov/wbdisc.htm#evaluate> Visited on August 6, 2007.

<sup>15</sup> 參閱 5 USC § 1213(c)(1)

<sup>16</sup> 參閱 5 USC § 1213(d).

<sup>17</sup> 參閱 5 USC § 1213(e)

的檔案<sup>18</sup>，供他人查閱以減少行政機關黑箱作業的機會；反之，若調查報告表示有刑事上的違法行為存在，遭檢舉之行政機關就必須直接將弊端的相關證據與資訊移交給總檢察長（Attorney General）偵辦，而此份調查報告的副本將不會提供給揭弊公務員，相關資料也不會公開<sup>19</sup>。另外，倘若聯邦公務員的揭弊案件經特別檢察官審閱後，認為揭弊內容已涉及法律或行政命令所禁止公開的反情報（counterintelligence）或外交情報資訊，該揭弊案件則須適用特別處理程序，特別檢察官須將此揭弊資料直接移轉給國家安全顧問（the National Security Advisor）及參、眾議院中的情治委員會（the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives and the Select Committee on Intelligence of the Senate）處理，而不再交由遭檢舉機關的首長進行調查<sup>20</sup>；而在移轉之後，特別檢察官對該揭弊案件即無管轄權<sup>21</sup>。

#### 四、對揭弊公務員的保護

在探討弊端揭發人保護法對揭弊公務員的保障前，吾人須先瞭解該法所指涉的「人

事處分」與「報復性人事處分」。該法對於人事處分的定義包括：(i) 任命；(ii) 升遷；(iii) 不利處分、或其他紀律或矯正處分；(iv) 工作指派、調職、或重新指派職務；(v) 復職；(vi) 恢復權利；(vii) 再僱用；(viii) 績效考評；(ix) 關於俸給、福利、獎勵之決定、或關於得合理預期能導致任命、升遷、績效考評、或其他以上所述其他作為之教育、訓練之決定；(x) 命令為精神醫學檢測之決定；(xi) 其他職責、責任、或工作條件之重大改變（significant change）等人事作為（5 USC § 2302 (a)(2)(A)；轉引自楊戊龍，2006：97）。其中第(xi)點所謂的「重大改變」，是指使公務員的職責、責任或工作條件與其本身的專業、資格、訓練、級別（grade）、階級（rank）、俸給不相符合的改變（Whitaker, 2007: CRS-6）。而報復性人事處分則是指行政機關針對受法律保障之揭弊公務員，採取或不採取、或威脅將採取或威脅不採取上述的某種人事處分<sup>22</sup>。此外，人事禁止規定第九點：「禁止行政機關針對下列四種聯邦公務員（包括應徵職務者）採取或不採取、或威脅將採取

<sup>18</sup> 參閱 5 U.S.C. § 1219

<sup>19</sup> 參閱 5 USC § 1213(f)

<sup>20</sup> 參閱 5 USC § 1213(j)

<sup>21</sup> 參閱 5 U.S.C. § 1219

<sup>22</sup> 參閱 5 USC § 2302(b)(8)

或威脅不採取某一人事處分：(A) 依法行使訴訟 ( appeal )、申訴 ( complaint ) 或訴怨 ( grievance ) 的聯邦公務員；(B) 作證或協助他人行使 ( A ) 中所述之權利的聯邦公務員；(C) 與機關中的督察主管或特別檢察官合作、或提供其資訊的聯邦公務員；(D) 拒絕遵守違法命令的聯邦公務員。」<sup>23</sup> 此些事項亦與揭弊有關，故一併將其納入報復性人事處分的範圍中，以擴大對揭弊公務員的保護 ( Whitaker, 2007: CRS-7-8 )。

聯邦公務員在揭發政府弊端後，若遭受報復性人事處分，其可在以下四種不同的救濟管道中，擇一尋求救濟：

#### (1) 向功績制保護委員會提起申訴

聯邦公務員在揭發政府弊端後，若相信其所受的不利人事處分係因揭弊所致，而該人事處分為依法得向功績制保護委員會提出申訴之處分，其得選擇先向特別檢察官請求對機關為矯正處分，或直接向功績制保護委員會提出申訴 ( 引自楊戊龍，2006：101 )。在審理過程中，公務員必須說明行政機關的人事處分是否違反了人事禁止規定中的第八點或第九點；若功績制保護委員會認為公務員的陳述具說服力，則可暫緩行政

機關對揭弊公務員所採取的人事處分，直到復審結果出來為止 ( Whitaker, 2007: CRS-8-9 )。

#### (2) 向獨立檢察官辦公室提出申訴

若揭弊公務員所受的不利人事處分是屬於不得直接向功績制保護委員會申訴之處分，則該揭弊公務員應先向特別檢察官辦公室提出申訴。特別檢察官必須在收到申訴的 240 天內，判斷是否有合理的根據去相信該申訴案件的內容，亦即判斷報復性人事處分是否已付諸施行或即將被採取。如果特別檢察官傾向於相信申訴案件的內容，則須將申訴案件中所提及的資訊交由適當的機關首長，要求其進行調查並將調查結果作成書面報告送回特別檢察官辦公室。而在這調查過程中，除非為避免公眾健康與安全的緊急危難或為阻止某一犯罪行為，否則在未取得申訴者同意前，特別檢察官不得公開申訴者的身分。特別檢察官在收到調查報告後，須審查調查報告內容的合理性，並將此一報告呈送至國會、總統辦公室、監察總長 (Comptroller General) 和申訴者 (Whitaker, 2007: CRS-10)。而受到報復性人事處分的揭弊

<sup>23</sup> 參閱 5 USC § 2302(b)(9)

公務員，一旦向特別檢察官辦公室提出申訴後，該申訴之公務員即享有下列權利：①獲得有關收到申訴狀、指派處理的人員、將如何處理等內容之回函；②在處理期間，90 天後收到現況報告，其後每隔 60 天收到現況報告；③將案件為進一步調查的書函；④初步認定決定結果，未為矯正處分或進一步調查者，應給予當事人最後回應的機會；或 ⑤因缺乏管轄權而不採取進一步作為之回函（引自楊戊龍，2006：102-103）。若調查結果顯示確實有報復性人事處分存在，特別檢察官即可向功績制保護委員會起訴，由該會審理決定是否應對行政機關為矯正處分及對受指控之公務員為紀律處分。

### (3) 個人權利申訴 (Individual Right of Action)

因揭弊而遭報復的聯邦公務員，在向特別檢察官辦公室提出申訴的 120 天後或在特別檢察官辦公室結束調查的 60 天後，弊端揭發者保護法賦予其可直接訴請功績制保護委員會就所申訴案件進行審理的權利，此即個人權利申訴。此外，可運用個人權利申訴的聯邦政府職員還包括試用人員、臨時雇員和退休公

務員。功績制保護委員會在審查後，若認為報復性人事處分確實存在，則可作出矯正處分，該處分內容包括：儘可能回復聯邦政府職員未受禁止性人事處分前的職位、償還薪水和相關利益，以及補償醫療費用、旅費、律師費用或其他合理可預見的後續支出（Whitaker, 2007: CRS-13）。

### (4) 協商式的訴怨程序 (Negotiated Grievance Procedures)

受到報復性人事處分的揭弊公務員亦可透過協商式的訴怨程序，由代表機關公務員的工會與所屬機關進行集體協商，以解決雙方的爭議。但並非所有的申訴皆可循訴怨程序處理，通常只有涉及歧視的人事處分或基於行為或績效不佳所作出的不利處分可透過訴怨程序提出申訴；而一旦公務員循訴怨程序提出申訴，即無法再尋求其他法律途徑的救濟。若人事處分為依法得向功績制保護委員會提出申訴之處分，而公務員選擇依循訴怨程序處理，對於協商之最後結果，公務員仍得請求功績制保護委員會對該結果的合法性進行審查（Whitaker, 2007: CRS-13-14）。

## 陸、結論—兼論我國的弊端揭發人保護制度

由上述對於美國聯邦政府弊端揭發人保護制度的介紹可知，美國國會對於弊端揭發人保護制度的重視。反觀我國，在現行制度下並沒有一個獨立的機關負責受理公務人員的揭弊案件。公務人員若欲揭發組織中的貪瀆弊端，其可向政風或檢調體系揭發，由於貪瀆行為已觸犯刑法瀆職罪或貪污治罪條例之罪，故揭弊公務員可適用刑事訴訟法或證人保護法的相關保障，因此對於揭弊公務人員的身分保密或人身安全上的保障較為完善；但若公務人員所揭發的組織弊端僅屬嚴重不當的行為（例如明顯不當的管理措施、嚴重浪費公帑、濫用權力等），則只能向政風或上級舉發，而其所受到的保障亦相對較少。

另外在現行制度下，公務人員揭弊後若遭到服務機關施以報復性人事措施，只能透過申訴與復審制度尋求救濟。若服務機關所採取的人事處分，對揭弊公務人員的公務員身份造成改變或具有降低官等、職等、俸給之效果者，該揭弊公務人員則可向保訓會提出復審以尋求救濟；若揭弊公務人員對於復審結果不服，則可進一步向行政法院提起行

政訴訟。但若服務機關針對揭弊公務人員所採取的報復性人事措施並未改變其公務員身分，亦未損害其公法上權利或利益，例如工作指派、不具降低官等或級俸效果的調任、不改變公務人員身分的記一大過、記過、申誡、給予丙等考績等，此些僅屬服務機關的管理措施或有關工作條件之處置，因此該揭弊公務員只能透過申訴、再申訴向保訓會尋求救濟，但對於再申訴的結果若不服，則無法再向行政法院提起行政訴訟。再者，根據過往經驗再申訴的成功率並不高，所以就此部分而言，對於揭弊公務人員的保障較為不足。

從以上論述可知，我國目前對於揭弊公務人員的保護，仍有待改善、強化。由於公部門組織在實際運作上，有許多手段可用來報復揭弊的公務人員，因此若僅以我國目前的公務人員權利保障制度作為保護揭弊公務人員的主要機制，可能難以鼓勵公務人員勇於出面揭弊，故本文認為倘若能以制定專法的方式來強化對揭弊公務人員的保障，則可促使具有道德勇氣的公務人員出面揭發組織弊端，進而對公部門中欲舞弊者產生威嚇效果，最終將有助於減少政府弊端之發生，達到澄清吏治的目的。

## 參考書目

- 余致力 (2000)。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。國立政治大學公共行政學報，4，1-29。
- 施能傑 (2003)。建立公共服務倫理規範：以 OECD 的標竿經驗。載於 2003 年 4 月 11 日台灣透明組織、國際透明組織、世新大學行政管理學系、政治大學公企中心合辦之「倡廉反貪與行政透明」學術研討會。
- 陳敦源、蔡秀涓 (2006)。國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則。臺灣民主季刊，3(3)，185-200。
- 陳順煌 (2002)。我國貪污問題與廉政制度之研究，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 許濱松 (1988)。如何建立文官中立：從外國制度談起。人事月刊，7(5)，4-13。
- 黃宏森 (2005)。弊端揭發者面臨的難題與抉擇之研究。國立政治大學公共行政學報，14，39-78。
- 楊戍龍 (2006)。美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展。政治科學論叢，29，83-122。
- 蕭武桐 (2002)。公務倫理。台北：智勝。
- Alford, C. Fred.(2001). *Whistleblowers : Broken lives and organizational power.* Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.
- Borak, Sarah Wood.(2005). The legacy of “Deep Throat”: The disclosure process of the Whistleblower Protection Act Amendment of 1994 and the No FEAR Act of 2002. *University Miami Law Review*, 59(4), 617-660.
- Lewis, Carol W. & Gilman, Stuart C. (2005). *The ethics challenge in public service : A problem-solving guide*(2nd ed.) San Francisco, Calif. : Jossey-Bass.
- Moynihan, Donald P. & Pandey, Sanjay K. (2007). The role of organizations in fostering. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Miethe, Terance D. (1999). *Whistleblowing at work: Tough choices in exposing fraud, waste, and abuse on the job.* Boulder, Colo. : Westview Press.

Trevino, Linda K. & Nelson, Katherine A. (2004). *Managing business ethics: Straight talk about how to do it right* (3rd ed). New York : John Wiley.

Truelson, Judith A. (2001). Whistleblower protection and the judiciary. In Terry L. Cooper (Ed.)*Handbook of administrative ethics* (pp.407-427). New York : Marcel Dekker , Inc..

Whitaker, L. Paige. (2007). *The Whistleblower Protection Act: An overview*. Washington, D.C.: Congressional Research Service for Congress.

U.S. OSC. (2005). *Office of Special Counsel fiscal year 2005 annual report*. Washington, D.C.: U.S. Office of Special Counsel.

# 轉換型領導與廉潔組織文化之建立



顏慕晴\*

## 摘要

本文欲探討轉換型領導與廉潔組織文化建立之間的關係。轉換型領導強調領導者的最重要功能，即在於形塑組織之一定價值觀、組織文化、風氣與願景。廉潔之組織文化亦含蓋在內。一個組織欲提升廉潔水平，除了須依靠正式制度，如法規、監督機制等；亦須透過非正式制度之廉潔組織文化的建立，以盡其功。組織如何形塑廉潔之組織文化，學界與實務界咸認須相當依賴領導者，其可謂樹立廉潔組織文化的最關鍵因素。一位成功的領導者，應稟於轉換型領導理論，建構廉潔的組織文化。領導者於建立廉潔組織文化的過程中，須扮演廉潔規範提供者、廉潔模範者、實踐者、倡導者和賞罰者五方面的角色。

關鍵詞：轉換型領導、廉潔、組織文化

---

\* 國立台北大學公共行政暨政策學系教授

# Transformational Leadership and the Establishment of Incorruptible Culture in an Organization

Guh Muh-Chyng

## Abstract

This article attempts to study how to build an incorruptible culture through transformational leadership. In terms of the ideas of transformational leadership, the most important task for a superordinate is to establish a system of desired values, cultures and visions for the people working in the organization. The incorruptible ideas, definitely, is a part of the whole organizational culture. So, the superordinates have to take main responsibilities to set up the incorruptible culture. They should, first, provide clear incorruptible norms for subordinates to follow; second, they should be the exemplars of the norms of incorruption; third, they should practice the incorruptible norms sincerely; fourth, they should be the advocators of the incorruptible norms, and fifth, they should set up lucid standards for rewards and punishments for the norms of incorruption and then carry out them firmly.

**Key words:** transformational leadership, incorruption, organizational culture

## 壹、前言

本文旨在探討轉換型領導與廉潔組織文化建立之間的關係。本文之所以擇取此一主題，是認為一定之廉潔水平對組織而言是異常重要的。廉潔不僅影響組織所能使用資源的多寡、所能產生效能的高低，更影響組織的形象與民眾的信任。古今中外，幾乎毫無例外的，各國均制定複雜的法規、編配龐大的預算、設置甚多的機關及雇用眾多的人員，以維持政府的廉潔。然而，廉潔程度的提升，固然可透過正式制度，例如法規、監督機制的設置，予以強化；但亦需要透過較隱含、較軟性之廉潔組織文化的建立，方能克盡其功。惟廉潔之組織文化如何形塑，無論學界或實務界，皆體認與組織領導者的一舉一動息息相關。故領導者的言行是確立廉潔組織文化的關鍵因素。與此一觀點產生相互啟發效果的是，1990年代之後所興起的轉換型領導理論。轉換型領導理論對於領導的觀點，有著與以往迥然不同的看法。傳統領導理論認為長官無論透過威逼利誘、動之以情、說之以理，只要讓部屬在外顯行為上，服從指揮，即達成了領導的效果。轉換型領導則認為如此尚顯不足，還需為組織形塑一定之組織文化、價值觀和願景。因之，從轉

換型領導觀之，領導者要能轉變與深植組織與人員共同的價值觀、承諾與願景，方屬成功。而一個組織的廉潔風氣是組織整體價值觀與文化的一部份，職是之故，組織廉潔度提升的關鍵之一，即是領導者運用轉換型領導理論，將廉潔的價值觀、風氣內化至每一位人員的心中，形成堅實的廉潔組織文化。

本文之所以捨棄從正式法規與監督機制的角度，探討組織廉潔的提升；而選擇以組織文化角度切入，是基於組織文化在組織廉潔強化上的重要性。以往學界、官員與民眾對於提升廉潔的論述，多半偏好正式制度的法規、監督機制等；而對於非正式制度，即涉及內心隱含面向的廉潔價值觀、理念或組織文化，則認為因不易掌握，而予以忽略。事實上，正式制度與非正式制度對廉潔之強化，各有其擅場之處；且兩者相互影響，故不可偏廢，缺一不可。因之，本文擇取較為人們所忽視之組織文化觀點，論述組織廉潔的確立。

## 貳、相關概念之界定

### 一、廉潔

所謂的廉潔 ( *incorruptibility* )，即是「利益衝突」( *conflicts of interest* ) 的避免。利益衝突乃行政人員個人利益 ( *personal interest* )

和公務職責 ( official duty ) 間的衝突，強調行政人員以執行公務職責的機會，謀取個人不正當的利益 ( Cooper:129 )。長久以來上，吾人將利益衝突的範圍的認定，圈限在是否違反法規及是否獲得不當金錢利益的兩項標準之上。然而，隨著社會的複雜化，利益衝突型態的多樣化，學界與實務界咸認為以往的這兩項標準，過於狹窄，不能再以此為認定基礎。因為，法規的規定可能僅是廉潔的最低標準，甚至是違反了廉潔的最低標準；而不當金錢亦未能涵蓋各類的利益衝突現象。一位有為有守之公務人員，固然須一介不取，而對與金錢較無關之職位、名聲、資訊等亦不可任意取之。所以，須將利益衝突的範圍擴大。( Cooper:133-136 ) 行政倫理學者 Terry L. Cooper 並將利益衝突分為賄賂 ( bribery )、以影響力圖利 ( influence peddling )、以資訊圖利 ( information peddling )、圖利自我財產 ( financial transactions )、禮物與招待 ( gifts and entertainments )、在外兼職 ( outside employment )、未來任職 ( future employment ) 和霑親帶戚 ( dealing with relatives ) 等八類 ( 136-140 )。本文依據利益衝突含意的發展趨勢，亦採廣義之解釋。然而，利益衝突條款中所包括的類別雖然較廣，但是其中最受

探討者，仍屬不當錢財的部分。蓋因金錢跡證明顯，較易掌握；且最受大眾所矚目 ( Cooper: 134 )。

## 二、組織文化

組織文化 ( organizational culture ) 是源自社會學、文化學領域的概念。文化係指社會中人群所共有的一種約定成俗的心理狀態 ( the collective mental programming )，這種狀態係由人群所培育出的共同價值觀、共同信念和特有行為方式所組成 ( Kast & Rosenzweig, 1985 : 621-622 )。組織理論學者或行政學者常將組織視為一小型的社會，因此，組織亦是一滋養文化的場所，也是由文化衍生的產物 ( 江岷欽, 1993 : 139 )。從 1970 年代開始，學者們觸及了組織文化並深入研究，目前整個研究呈現百家爭鳴的情況，雖然各家的看法不同，但卻有某些基本的共識：

- (一) 組織文化的確存在著；
- (二) 每一種的組織文化皆有其特色；
- (三) 組織文化是由社會人群共同建構；
- (四) 組織文化提供組織成員瞭解、認知事件及符號的觀點；
- (五) 組織文化是組織行為的重要指標，猶如「組織的控制機制，非正式地支持或抑制某些行為模式」( Ott, 1989 : 52 )。

組織文化可謂組織中非正式制度的一部份，其為「組織內規範、氣氛、價值觀和行為的結合，成為連成一氣的整體。其亦是一個組織學習的總合，涵蓋了群體內成員的行為、情緒與認知的成分。」(Schein, 1992: 10) 組織文化可透過組織的儀式、宣言、程序，甚至是迷信、忌諱顯示出來，其對組織中成員行為，確實有某一程度的影響。

### 三、轉換型領導

1990 年代前後，學者們對領導的界定，有著絕大的改變，甚至是一種根本性的典範轉移 (paradigm shifting) 性質。究其本質，在 1990 年代之前，絕大多數學者將領導等同於管理 (management)；而 1990 年代後，甚多學者認為領導作用不僅是將組織各個人員、各個單位的外顯行動予以整合、協調，以達成組織目標外；更重要的作用是改變與塑造組織與人員內心中深層的、細膩的文化意象、價值觀與處事假定，此即為轉換型領導 (transformational Leadership)。由於觀點的改變，一位成功的領導者不能再以無論人員的價值觀、內心承諾為何，只要能協調各個人員、各個單位的外顯行為，以完成一定的生產目標為已足；還要能轉變與深植組織與人員共同的價值觀、承諾與願景 (vision)。

### 參、組織文化對組織廉潔的建立有其重要性

如何強化組織之廉潔，從新制度論 (New Institutionalism) 的角度論之，可從正式制度 (formal institution)、非正式制度 (informal institution) 與執行機制 (performance) 三者著手 (North: chaps 5-7 ; 劉瑞華 : 47-76)。基於論述之需求，本文僅對正式制度與非正式制度兩者加以說明。在剖析此二者之前，先對制度 (institution) 一詞予以界定並說明其重要性。制度 (institution) 乃是人類社會中的遊戲規則，亦是人為所制定之限制人際互動的任何形式，其用以約束人類的互動行為 (North:3, 5 ; 劉瑞華 : 7, 10)。因之，制度可說是社會中人際互動的基本框架，其產生兩種作用，一種是什麼行為不准去做；另一種是何種條件下可以從事某些行為 (North:5 ; 劉瑞華 : 8)。亦即制度決定了何種行為結果是可接受的，何者是不可接受的；或是決定何種行為過程有其正當性，或無正當性。制度的安排可降低某一社會中，眾多日常生活層面的不確定性；依循著制度，人們即可知道要做何種事，以及要如何做 (North: 3 ; 劉瑞華 : 7)。

制度包括了正式制度 (formal institution) 與非正式制度 (informal institution)。正式制

度，如政治（法律）規則、經濟規則與契約等（North: 46；劉瑞華：60）；非正式制度，如禁忌、習慣、傳統、意識型態、風氣與組織文化等，則較為模糊不定，甚至隱而不顯，極難客觀檢測。兩者的差異，主要在於以是否法制化與是否為有意之設計為分際。正式制度多半以法規的方式呈現，且以書面明文面貌顯示，較為具體明確。非正式制度往往並非法規，又非明文，常存於組織中隱藏較難觀察的文化、默契、價值觀之中。非正式制度的傳留，主要是來自「社會傳遞的訊息，而且代代傳承，成為文化的一部份」（North: 37；劉瑞華：48）。雖然，兩者在特性上有所差別，但絕非涇渭分明。兩者間的不同，僅為程度上的距離（North: 46；劉瑞華：59；王躍生：48）。

非正式制度雖然隱而不顯，但是在組織中卻是確存在的，而且極為重要。非正式制度的重要性，來自數方面的因素。其一，一個組織所存在的制度結構，極可能多數為非正式制度。即使在正式制度已經極為龐大且複雜化的今天，非正式制度仍然占相當的比例。其二，非正式制度對正式制度的實施，具有指導作用。非正式制度可能是正式制度安排的「先驗」模式，或以「指導思想」的形式構成正式制度安排的準則依據（王躍

生：46）。其三，非正式制度彌補正式制度的不足，深化正式制度的實踐。組織中正式制度再如何的完善，亦不可能將所有運作面向均納入規約，那些無法由正式制度規約與調節的領域，就是非正式制度擅場的所在。因之，在正式制度作用的「邊界」之外，必須依靠非正式制度發揮作用（王躍生：45）。其四，非正式制度深深影響正式制度的變革。組織中任何的變革，必然涉及正式制度、非正式制度及執行機制的三者的交互影響；也必須透過三者的全面更替，方能徹底改變。然而三者之中，最難更革者，即屬非正式制度（North: 6-7；劉瑞華：11）。許多學者以為非正式制度雖然看不見、摸不著，太過於「軟性」（soft）（Dimock & Dimock: 128），但他們反駁，認為人員內心中一旦建立某些價值觀，即牢不可破。因之，即使嶄新之正式制度已迅速且劇烈的取代舊有之正式制度，然而，吾人亦不可輕率的認為改革業已完成，因為配合正式制度而存在之非正式制度或執行機制若沒有依隨著變革，預期之成果將無法實現或將大打折扣。

基於以上對非正式制度重要性的認知，運用在我國貪污防治的制度而言，我國防治貪污的正式制度何其多，有繁複的法規體系，如：刑法、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、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法等為數甚夥之法規。又有龐大的監督與肅貪機關，從各地檢察署到調查局，乃至於各機關的政風人員均屬之；另設有各防貪、肅貪機關間的聯繫與協調平台，如：法務部政風督導小組、法務部政風督導會報、政風機構與檢察及調查機關聯繫協調機制、各地檢察署政風業務聯繫中心、各部反貪工作會報等；此外，政府又有許多大型的防貪、肅貪執行計畫，如：端正政風行動方案、反貪行動方案等。凡此種種，構成了綿密的防貪、肅貪網絡。如此龐大之正式制度成效為何？其固然已產生相當之防治貪污之效果。但是仍可精益求精，往上提升。

依據國際透明組織 ( Transparency International TI ) 所公布之 2005 年貪腐印象指數

( CPI )，台灣在全球 159 個納入評比的國家中以 5.9 分居第 32 名，2006 年則為 34 名。由過去十二年觀察，台灣的全球貪腐印象指數排名變動不大 ( 見表 1 )。整體而言，自 1995 年至 2006 年台灣排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋。從全球世界各國比較的觀點而言，台灣尚屬中度廉潔的國家。然而值得注意的是，2006 年台灣與亞洲國家排名比較，在新加坡 ( 排名 5 )、香港 ( 排名 15 )、日本 ( 排名 17 ) 之後，僅略優於南韓，顯示台灣貪污情況，仍為亟待改善課題之一。貪腐印象指數是根據各國商人、學者與國情分析專家的評價，以滿分十分代表最清廉，分數愈低，表示貪腐情形愈嚴重；分數愈高，表示廉潔度愈高。

表 1、1995 至 2006 年貪腐印象指數排名

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
新加坡	5	5	5	5	5	4	6	7	7	9	7	3
香港	15	15	16	14	14	14	15	15	16	18	18	17
日本	17	21	24	21	20	21	23	25	25	21	17	20
台灣	34	32	35	30	29	27	28	28	29	31	29	25
韓國	42	40	47	50	40	42	48	50	43	34	27	27

資料來源：<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>，上網時間：8/30 2007

另依據該組織所做之全球貪腐趨勢指數的調查，所謂「全球貪腐趨勢指數」是國際透明組織委託國際蓋洛普公司（Gallup International）執行的一項跨國性民意調查，也是該組織近年新開發的測量貪腐工具。該指數於2003年7月首度公布，2004年正式將台灣納入評比國家。2006年7月至9月間，分別在全球62個高、中、低所得國家中，訪問59,661位15歲以上的民眾。以1分為最清廉，而5分為最貪腐。在台灣的部分，調查結果顯示近年來貪腐的情形呈現逐漸惡化的趨勢。其中政黨與國會的貪腐問題最為嚴重，得分皆為4.5，而戶政則是民眾眼中最為清廉的機關。另一方面，肯定政府打擊貪腐成效的台灣民眾佔23%，認為反貪工作成效不彰的比例為48%，甚至有25%的民眾認為政府非但反貪無效且有助長貪腐的情形（Does not fight but actually encourages it.）。這樣的看法對於部份努力從事反貪工作的政府機關與人員雖不盡公允，但也反映了部份民眾對政府在貪污防治上的失望與反感（<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>）。

由以上兩項數據，以及與先進國家比較起來，可以看出台灣在政府清廉的強化上，仍有相當大的進步空間。未來我國於政府組織清廉度的強化上，除了持續改善正式制度

的缺失外，亦須大幅強化行政機關清廉風氣的形塑。就行政人員個人而言，使其從內心中就有清廉之價值觀念而「不願」有貪污的苟且行為；就組織整體而言，形成堅實之清廉組織文化，任何行政人員若有貪污之情事，就會遭致「千夫所指，無疾而終」的壓力，使其「不敢」貪污。

近年來，學界也逐漸體認到組織文化為影響組織內清廉行為的重要變數，探討組織文化與清廉行為關聯性的理論與實務有長足的進展。例如，1984年Ralph Kilmann撰寫《Beyond the Quick Fix》一書和1985年Edgar Schein出版《Organizational Culture and Leadership》就曾探討組織中非正式之禮儀、價值與規範對組織清廉的影響（1984,1992）。例如，「沉默守則」（code of silence）此一非正式規範，對警察機關的清廉狀態即有很大影響。沉默守則認為對同事的不合法、不合理行為，應保持沉默，不應予以舉發。Lawrence Sherman即曾研究過警界一些不成文的、非正式的次文化、規範，對新進人員在清廉學習的影響。他發現甚至在警校受訓之時，類似「警察不可能完全按照守冊行事，必須經常鬆動法規」的觀點，即已普遍流傳。此種組織文化隨著新進人員在警界的長期工作，而更形固定（1987：10-19）。當然，組

織文化，相對地，亦可能有助於廉潔的提升。是故，行政倫理學者 Terry L. Cooper 即認為組織文化是影響與維持廉潔行為的重要因素之一（203-211）。

### 肆、轉換型領導強調對組織文化的建立

組織欲廉潔，必須採行的途徑之一，就是樹立廉潔的組織文化。然而，組織中廉潔的組織文化，由何建立？由何確立？其重大關鍵之一即在於領導者。如 Schein 就認為形塑組織文化的最強而有力因素為領導者的行為。他強調領導者的領導作用之一就是有意、無意地影響與塑造組織文化。此正如 G. Kunda 所言：某些組織價值觀、行為規範的塑造是領導者有意識的、煞費苦心的安排；有些則是領導者無意之中顯現的；甚至有些是原先領導者無此意圖，卻造成目前的結果（1992）。由 Schein 和 Kunda 之言加以引申，則任何組織的領導者皆操持建立一支持廉潔行為之組織文化的最重要關鍵。領導者可透過組織「氣氛」的營造，或是經由組織結構、程序的制度設計方式，以影響、塑造或深植組織成員廉潔的倫理觀。

美國學者 James Bowman 亦曾做過一項「政府倫理」(ethics in government) 的研究調查，在調查中，他請問受訪者下列的問題：

何種技巧最能培養組織中的倫理？”(What techniques seem to work best in fostering ethics in their own organizations?) 其所獲得的答案主要包括三項因素：一為領導 (leadership)、二為訓練 (training)、三為行政 (administration) (1990: 345-353)。訓練即組織中廉潔規範的訓練與發展課程與研討會。行政包含兩項內涵，一為組織廉潔守則 (codes of ethics) 的建立；二為廉潔問題解決程序的建立。廉潔守則的建立必須植基在組織上下共識的基礎之上，以形成行為的準則，一體適用至所有成員，毫無例外。對於廉潔守則的應用，則切忌雙重標準的出現。然而，廉潔守則多半是抽象的原則，無法立即適用在價值相互衝突、問題錯綜複雜的實際行政情境之中，因之，組織內必須具有協助人員面對與肆應廉潔問題的諮詢機置存在。一般機關內，可成立廉潔諮詢委員會或人事機構協助機關首長解決部屬的廉潔問題。

就上述三項因素而論，受訪者認為其中領導因素最為重要，甚至前兩項因素亦與領導因素息息相關。超過半數以上的受訪者認為領導者對組織中廉潔強化的重要性，是無可取代的。這些受訪者確信領導者應提供組織成員基本的價值；領導者應教導組織成員什麼是重要的，什麼不是重要的；何者是合

於廉潔的，何者是不合於廉潔的。正如一位受訪者的回答：「領導者的行為是組織中廉潔基調的主要決定因素」(349)。

由前兩段對學者觀點的陳述，若運用在廉潔組織文化的建立上，可明確歸納出領導者乃形塑廉潔組織文化的最重要因素。此一觀點與轉換型領導理論，有共同創發、相互輝映之處。因為，轉換型領導強調領導者的最重要功能即是在建立組織的一定價值觀、風氣、願景與文化。而組織廉潔的風氣，即為整體組織文化的一部份，因此，組織欲建構廉潔之組織文化，相當的部分勢須由領導者本身加以著力。

1990 年代以來，學界對領導的界定已發展為轉換型領導。轉換型領導理論最早出現於 1978 年 J. M. Burns 所著之《leadership》一書中，其認為領導乃係經由領導作用轉變組織原有價值觀念、人際關係、組織文化與行為模式。領導理論之所以有此種轉變，原因可析之如下：Joseph Rost 認為現今社會是一巨變的社會，以往工業化時代所形成的價值面臨著變化，在領導的定義上亦是如此，傳統上，對領導概念較著重於以管理的角度界定，因之，所謂好的領導即是好的管理。這使得領導的含義具有強烈理性的 (rational)、男性的 (male)、技術的 (technocratic)、量

化的 (quantitative)、目標主導 (goal-dominated)、成本效益驅動 (cost-benefit driven)、層級節制 (hierarchical)、短期的 (short-term)、實用的 (pragmatic) 和物質的 (materialistic) 色彩。簡言之，以往的領導側重部屬外在行為的協調，組織績效的達成，而無論部屬的內在價值觀與願景為何。這些觀點並未有效支持歐美文化進入 21 世紀的後工業世界 (postindustrial world)。為今之計，我們應發展截然不同的領導觀點，方能適應下一世紀的生活。他以為後工業社會領導與以往管理角度的領導定義有如下數點差異：1、未來之領導注重領導者 (leader) 與跟隨者 (follower) 之間的相互影響關係，而非單方面上對下的影響與權威關係，甚至跟隨者可能是一主動的活動者 (active actor)，主動影響領導者；2、領導者與受領導者之間的地位，非上下的階層服從關係，而是較平權的相互影響關係；3、領導者冀望與推動組織人員內在價值與心理承諾的深層改變與型塑，而非只期望表面的財貨、勞務生產目標的達成；4、領導者與跟隨者之間的聯繫是透過彼此的心靈承諾與共同的目的 (mutual purpose) 來達成，而非屬一經外力協調的活動 (coordinated activities) (Rost : 148-152)。由上述的認知，則未來成功的領導者不能只

憑藉著外在的、陽剛的、理性的方式統御組織，更要從組織人員價值觀、心靈承諾和願景等較內在的、隱含的、根本的和長期的面向領導組織；成功的領導者要注重組織人員的價值觀與意向——也就是組織文化，更甚於外在績效。其他與 Rost 有類似看法的學者，例如，James MacGregor Burns 堅信領導的作用在於領導者能激發部屬努力執行與達成雙方共同的價值 ( values ) 和渴望 ( aspirations ) 的狀態 ( 1978 )。Jay Conger 則認為領導系指涉能夠獲致部屬承諾的狀態，以及激勵部屬朝此承諾努力 ( 1992 )。Robert Denhardt 和 Kevin Prelogovisk 界定領導為：領導是一種組織成員與領導者間關係的特色，此種特色能促生激勵作用以及釋放出組織潛力，以使組織成員更瞭解其需求、欲望和利益，並朝此方向努力 ( 1992 : 36 )。Robert Denhardt 在其 1993 年「追求卓越：公共組織管理成功的策略」( *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organization* ) 一書中認為領導者欲改變組織，最根本的方法，即是在於變更與樹立價值 ( values )，並使上下對此價值均有所承諾。因之，領導者追求卓越的方法之一，即領導成員改變價值，建立願景 ( vision ) ( 1993 : 21-69 )。Jack Hawley 則以為領導行為的產生主要涉及願

景、正直 ( integrity )、價值 ( values )、組織文化 ( organizational culture ) 和社區意識 ( sense of community ) 的激發 ( 1993 )。Richard Lynch 確信成功的領導是需要具有構築不同之夢想與願景的能力，以及使此夢想兌現的能力；Lynch 亦認為領導包括了使部屬發展積極的能力和使部屬有目的感與成就感 ( 1993 : 24 )。Gilbert Fairholm 堅信領導的核心工作在於創建一使組織全體人員能在情緒上積極投入、在工作上全力以赴的價值體系與願景 ( 1994 : 13 )。Ronald Heifetz 認為領導包括了學習如何化解不同人員、不同單位間因抱持相左之價值所導致的衝突；或是減少人員所期望之價值與實際所面臨之價值之間的差距 ( 1994 : 22 )。Larry Terry 則從公共組織的角度界定領導為：官僚的領導勢必對組織內的派系和社會過程有一廣泛的瞭解，亦須從倫理的、社會的和政治的角度掌握組織，換句話說，官僚的領導必然考量到價值的掌握與樹立 ( 1995 : 10 )。Edgar Schein 更認為所謂的領導作用，主要在於創造與深植文化 ( 1992 : 209 )。

由轉換型領導對領導定義的詮釋，意味著 1990 年代領導一詞增添了下列的含意與特色：所謂領導乃領導者以較內在的、隱含的、根本的和長期的價值觀、願景的影響與塑

造，領導組織；並注重組織與人員之間期望、價值、願景和目標的自我認知、互動、相互承諾與一致性。此種領導觀點正足以支持組織領導者，以轉換型領導來形塑或修正組織的廉潔文化。

組織中人員的廉潔觀相當的部分含蘊在組織共同的價值觀、承諾與願景中；而共同的價值觀、承諾與願景是可以被創造的、改變的、受到管理的，甚至是操縱與摧毀的。而這些創造與改變組織文化的動態歷程，相當的部分是由領導者所引發的，這也是領導者與執行者的差異所在，領導者在於改變和塑造組織文化，而執行者則在現有的組織文化中工作。故組織文化學者 Edgar H. Schein 曾表示過，「我相信文化始於領導者在一個群體中展現出他個人的價值觀和假定。」又言：「領導與文化可謂是一體之兩面」(1992：1)。就廉潔風氣而言，就是領導者如何使組織人員人人皆欲清廉，其中相當重要的，就是要透過領導作用，去改變、形塑組織中與廉潔相關的價值觀、承諾與願景，以營造一有利廉潔的組織文化。

## 伍、領導者對廉潔組織文化的建立所應扮演之角色

基於領導者在形塑廉潔組織文化上重要

性的體認，吾人接續要思考的是：領導者在廉潔組織文化的建立上，其應扮演何種角色？歸納言之，其必須扮演廉潔規範提供者、廉潔模範者、實踐者、倡導者和賞罰者五方面的角色。首先，領導者必須提供必要的廉潔規範予部屬，使其能夠遵守。此一規範應由長官與部屬建立共識形成之。所以 James MacGregor Burns 認為廉潔的領導者之關鍵在於領導者分享部屬之動機、價值與目標的程度(1978：36)。第二，領導者須深切瞭解其一言一行是組織內所有人員矚目的焦點；組織中所有人員會從領導者的言行舉措中，尋求組織廉潔標準的所在。換言之，領導者為組織中最重要的廉潔模範角色。此一觀點為許多學者所主張，如 H. Baumhart (1961：6-9)、S. Brenner 和 E. Mollandar (1977：57-71)、W. Schmit 和 B. Posner (1986：447-454)等。從模範角色進一步闡釋，領導者要扮演實踐者的角色，即領導者對其所定之廉潔標準，絕非口頭說詞而已，必須親身履行；並且對組織中人際關係與事務的處理，堅守廉潔標準。Chester I. Barnard 就曾認為一負責任的領導者，要堅決地與持續地依據其所倡導的價值與行為標準，作為處理事務與辨識人員的優劣依據，如此方能建立人員對領導者的信任；亦方能激發其他

人員產生類似的行為和型塑一積極的組織文化(1952)。假若領導者提出廉潔標準，僅要求他人遵守，而自己或某些特定人士卻能免除，此時部屬將不再重視與不再相信華麗詞藻堆砌出來的廉潔標準，而著手於規避廉潔標準或我行我素。

領導者亦要將組織的時間、金錢和資源用於廉潔的訓練與提倡活動。試想一位領導者訂立了廉潔標準，但不願將經費投入廉潔的倡導與訓練，或是只願投入極少數的資源，則部屬將認為領導者無誠意推動廉潔標準。因之，組織是否能夠建立一有利廉潔實施的環境，極重要的指標之一，就是領導者所願意投入的時間、經費和各項資源的多寡。相對之下，部屬不僅從領導者的行為檢視領導者實施廉潔標準的意願，更從所投入之經費、時間的多寡檢視之。例如，一位領導者舉辦了一項為期四天的中高階層人員的廉潔訓練活動，並且強調未來尚有一連串的進階訓練，則廉潔在組織中將被部屬視為重要的業務；相對之下，領導者隨意辦個一小時廉潔演講，敷衍了事，則部屬將認為廉潔是無關緊要的業務。

對部屬行為的賞罰以及領導者賞罰分明的態度，亦是形塑與影響組織廉潔的方法之一。若領導者對部屬廉潔行為或反廉潔行為

的賞罰態度與作法，非常明確且具高度一致性，不允許寬貸或因人而異，則易建立合於廉潔的環境，並易使部屬行為合於廉潔。

Lawence W. Sherman 就曾研究發現，凡對貪污有相當約制的行政機關，貪污事件發生的比例較低。這種約制，以建立在機關首長或單位主管「不徇私、不護短」的態度上，最為有效(1974:16)。

組織領導者欲扮演好上述的五種角色，基本上並無一蹴可及的捷徑，必須依靠平日一舉一動的漸進累積，顯示個人的廉潔規範以及落實之決心，以使部屬於潛移默化中，內化至心靈深處，因而形成一堅強的廉潔組織文化。因此，領導者必須時時留意、處處留心自己的言行舉動。因為部屬可經由下列的途徑得知領導者的廉潔想法與實施決心：

1、可由領導者平日所注意、所欲偵測的與所欲控制之事物、觀念得知。領導者所注意之事物、觀念可能會在重要場合或會議中表達出來；也可由其情緒反應得知，尤其是當部屬有意或無意的違反某一價值時，領導者爆發出來的劇烈情緒，最能顯現其價值觀，雖然，某些領導者喜怒較不形於外，但其不喜悅的表情，部屬仍可測知；領導者亦可由其對之較無反應之事物，無形中顯露其價值觀與廉潔偏好。2、可由領導者在面對重大事件

或危機時的處理態度，顯現其價值觀、規範，以及處理事務的潛藏性假定。所謂重大事件乃非經常發生，但對組織影響巨大的事件；危機則指涉關乎組織存亡絕續的情境。在面對重大事件或危機時，每一位組織成員是高度焦慮的，而為了有效紓解，增強了成員學習領導者所表現出之價值觀與處事假定的動機。因之，危機是組織共同學習的最佳時機之一。

3、可由資源分配的可觀察標準得知。領導者對組織資源如何配置，如何建立預算，亦可顯示其價值觀與處事假定的時機。

4、角色示範、教導與訓練。領導者外顯的行為對傳遞價值觀與行為規範給部屬，有相當大的影響力。

5、獎賞與地位分配的可觀察標準。領導者可透過對人員的賞罰與地位的升降，以顯見其價值觀與處事假定的標準和執行嚴格的程度。相對之下，領導者欲深植其價值觀與處事假定，就必須建立一與其價值觀與處事假定一致的獎懲與升降系統，並嚴格執行，否則部屬會以為領導者的價值觀僅是表面文章。

6、人員甄選、升遷、退休與調職的可觀察標準。組織文化可經由對新人的招募、誰獲得升遷、誰提早退休與誰被以調職之名行冷凍之實，得到強化（Schein：231-245）。由上述六種領導者有意與無意營造的氣氛，可顯現領導者與廉潔相關的價值

觀、行為規範、處事假定，以及領導者執行這些標準的嚴格或鬆散程度。

當然，組織中的領導者亦可由正式組織結構、程序的制度性設計，顯見其廉潔價值觀與行為規範等。其包括了決策集權或分權型態、組織的工作程序、組織中的儀式與典禮、重大事蹟所形成之傳奇、組織信條等（Schein：245-252）。

## 陸、結論

本文之撰寫所欲要凸顯者，第一點乃非正式制度，如組織文化等，在強化組織廉潔度上，有其不可或缺的重要性。以往對提升廉潔的探討上，多側重正式制度，如法規、監督機制等，其固然產生一定之防貪、肅貪效果，但充其量僅僅是使行政人員懼怕外在約束與懲罰，而「不敢貪」，無法使之更上層樓，由內心的「厭貪」、「不願貪」，自然而然的，毋須勉強的，顯現廉潔行為。較之於以外鑠力量，使行政人員「不敢貪」，相對之下，由內心「不願貪」價值觀所導引出的廉潔行為，將更為可靠穩定。因之，任何一個組織若想強化其廉潔度，正式制度有其窮處，必須依賴非正式制度，廉潔組織文化的建構，方能克盡其功。

第二點欲凸顯者，乃組織領導者宜依據

轉換型領導理論、組織文化的理論，扮演廉潔規範提供者、廉潔模範者、實踐者、倡導者和賞罰者的角色，注重個人平日的一言一行，讓組織中的人員，充分感受自我高度的廉潔標準與堅強的落實意願，則廉潔組織文化的建立，將指日可待。

### 參考書目

- 王躍生 (1997)。新制度主義。台北：揚智文化。
- 江岷欽 (1993)。組織分析。台北：五南圖書出版公司。
- 劉瑞華譯 (1994)。制度、制度變遷與經濟成就。台北：時報文化。
- Barnard, Chester I. (1952). A definition of authority. In Robert K. Merton et al. (Eds.) *Reader in bureaucracy*. New York: Free Press.
- Baumhart, H. (1961). How ethical are businessmen? *Harvard Business Review*, 39, 6-9.
- Bowman, James S. (1990). Ethics in government: A national survey of public administrators. *Public Administration Review*, 50, 345-353.
- Brenner, S. & Mollandar, E. (1977). Is the ethics of business changing? *Harvard Business Review*, 55(1), 57-71.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Conger, Jay. (1992). *Learning to lead: The art of transforming managers into leaders*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cooper, Terry L. (2006). *The responsible administrator*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Denhardt, Robert & Prelogovsk, Kevin. (1992). Public leadership: A developmental perspective. In Robert Denhardt & William H. Stewart (Eds.) *Executive leadership in the public service*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Denhardt, Robert. (1993). *The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organization*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Dimock, Marshall E. and Dimock, Gladys O. (1976). *Public administration* (4<sup>th</sup> ed.). 台北：馬陵出版社。

- Fairholm, Gilbert. (1994). *Leadership and the culture of trust*. New York : Praeger.
- Heifetz, Ronald. (1994). *Leadership without easy answer*. Cambridge : The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hawley, Jack. (1993). *Reawakening the spirit in work : The power of dynamic management*. San Francisco : Berrett-Koehler.
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E. (1985). *Organization and management: A system and contingency approach*. New York : McGraw- Hill.
- Kilmann, Ralph. 1984. *Beyond the quick fix: Managing five tracks to organizational success*. San Francisco: Jossey- Bass Publishers.
- Kunda, G. (1992). *Engineering culture*. Philadelphia: Temple University Press.
- Lynch, Richard. (1992). *Lead !* San Francisco: Jossey- Bass Publishers.
- North, Douglass. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ott, J. S. (1989). *The organizational culture perspective*. Pacific Grove, California: Brooks/ Cole Publishing Company.
- Rost, Joseph. (1993). *Leadership for the twenty-first century*. New York: Praeger.
- Schein, Edgar. (1992). *Organizational culture and leadership: A dynamic view*. San Francisco : Jossey- Bass Publishers.
- Schmit, Warren. & Posner, Barry. (1986). Values and expectations of federal service executives. *Public Administration Review*, 46(5), 447-454.
- Sherman, Lawrence. (1974). *Police corruption: A sociological perspective*. New York: Anchar Books.
- Sherman, Lawrence. (1987). Learning police ethics. *Criminal Justice Ethics*, 1 ( 1 ) , 10-19.
- Terry, Larry D. (1994). *Leadership of public bureaucracy: The administrator as conservator*. Thousand Oaks : Sage Publications.

### 網路資料

台灣透明組織網站

<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm> ,

上網時間 : 8/30 2007

## 公務員迴避義務及其範圍之探討



王文忠\*

### 摘 要

在我國法律體系中，有關迴避義務之規範，散見於各類法律和行政命令之中。該等法律和命令對於迴避義務之規範，內容寬嚴不一，迴避範圍之大小，亦不一致。目前並無一項判準可提供對這些法律和命令所規範之迴避範圍之法規範之妥適性、正當性、合理性與合目的性作一衡判標準。為探求該項基準，本文嘗試從法哲學之面向以及從現行法律中對於迴避義務之規範加以分析整理，以期歸納出此種共通之判準。關於公務員迴避義務其範圍之探討，本文首先就迴避義務在法哲學上之思維先予分析討論，並以 John Rawls 的正義理論之基本理念來證立迴避義務。繼之，就迴避之作用之實際內涵，分別從實體法與程序法之規範予以分析探究，再者，就迴避範圍予以分析討論，以探求出迴避範圍之基準和迴避範圍之基本範疇，並利用該等探求所得之結果：基準，就現行某些法律之迴避規範加以檢視分析及檢討，同時將檢討之結果，提出修法之建議，讓我國迴避制度之建立更能契合理論以及實務上之實際需求。

關鍵詞：迴避、正義、事物本質、利益衝突、禁止偏頗

---

\*國立中山大學中山學術研究所博士生

# The Analysis on the Ambit and Obligation of Recusal of the Public Servants

Wang Wen-Jong

## Abstract

The contents of recusal of the public servants are stipulated scattered on variety of law and administrative decree under the current legal system. There are no uniform standard to review the contents of recusal which are based on appropriate, legitimacy, purpose, and reasonable under those clauses. This contribution will advance the proposition that the duties of recusal will be clarified from the perspective of philosophy and law. First, a philosophy of law-grounded analytic framework is employed in this article which draws from John Rawls's theories of justice. Second, the practical meaning of function of recusal will be explained from substantive law and procedural law. Moreover, the ambit of recusal will be discussed in this article to seek the basic principles and standard of recusal of the public servants. Likewise, Conclusion and suggestion will be referred to revise the current legislation and to fit for demands of the practice.

**Keywords:** recusal, justice, Natur der Sache , conflict of interest, forbiddance of bias

## 壹、問題之說明

在我國法律體系中，有關迴避義務之規範，散見於各類法律和行政命令之中。該等法律和命令對於迴避義務之規範，內容寬嚴不一，迴避範圍之大小，亦不一致。目前並無一項判準可提供對這些法律和命令所規範之迴避範圍之法規範之妥適性、正當性、合理性與合目的性作一衡判標準。

有關迴避範圍之法規範，於目前各類現行法律中，迴避範圍之訂定，均依其立法目的之不同，而異其迴避範圍之規範。此種僅以立法目的為迴避範圍之訂定之現行實務作法，並無一共通之基準與規範之準則，其所訂定出來之迴避範圍，產生實然與應然落差極大，是以，有關迴避範圍之基準與範圍大小之決定，其內容究竟為何，殊值探討。

現行各類法律中，對於迴避範圍之規範，迴避範圍之大小不盡相同，諸如有的法律對於迴避之規範，僅對公務員本人之自身利益之迴避加以規範，而不及於他人，如公務員服務法第 14 條之 1 之旋轉門條款之規範是。有的法律是針對公務員之配偶、三親等內之血親、姻親之利益之迴避加以規範，如公務人員任用法第 26 條之規定是。有的法律不僅規範公務員本人自身利益之迴避，

尚及於其配偶、前配偶、四親等內之血親、三親等內之姻親或曾有此關係者等之利益之迴避，如行政程序法第 32 條規定是。有的法律不僅規範公務員本人應迴避，尚包括其配偶、前配偶、未婚配偶、八親等內之血親、五親等內之姻親或曾有此親屬關係者……等等，如行政訴訟法第 19 條之規定是。從上揭法律對迴避範圍大小之規範觀之，不論是實體法，抑或程序法，各自所規範之迴避範圍，並不相同。惟該等法律對迴避範圍所為之規範，其立法基準為何？迴避範圍之大小之決定準據如何？基本上，並無一共通之判準或基準。為探求該項基準，本文嘗試從法哲學之面向以及從現行法律中對於迴避義務之規範加以分析整理，以期歸納出此種共通之判準。

有關對於公務員迴避義務其範圍之探討，本文首先就迴避義務在法哲學上之思維先予分析討論，並以 John Rawls 的正義理論之基本理念來證立迴避義務。繼之，就迴避之作用之實際內涵，分別從實體法之規範與程序法之規範予以分析探究，再者，就迴避範圍予以分析討論，以探求出迴避範圍之基準和迴避範圍之基本範疇，並利用該等探求所得之結果：基準，就現行某些法律之迴避規範加以檢視分析及檢討，同時將檢討之結

果，提出修法之建議，讓我國迴避制度之建立更能契合理論以及實務上之實際需求。

## 貳、迴避義務之法哲學思維

迴避其真正之本意係在於「避嫌」。迴避通常是指對於具有「一定親屬關係、家庭關係」或「利害關係」、「專業、職業關係」、「營業關係」者，所為之避嫌。據辭源對「迴避」之解釋：「避嫌，舊制，凡有親屬關係的不能同官一省，以小避大，官小者調往他處任職，叫迴避。其制始於後漢，其初尚不甚嚴，至明代始成定制。清科舉考試時為避免主考官營私舞弊的一種制度，凡主考官之親屬不得入試。」<sup>1</sup> 由此可知，迴避制度在古代中國即已形成，惟其迴避之實際內涵與目前之迴避制度之內涵並不相同。

基本上，迴避是一種義務，凡具有應迴避義務之人，即應履行此種義務。迴避的本質係在於正義之實現。迴避義務是源自於人類的「理性」與應迴避事項的「事物本質」。此理性，就如 Russell 所說的：「理性

具有完全清晰而明確的意義，其意味著對於一個期欲達成目的之正確手段的選擇，而與目的本身的選擇無關」<sup>2</sup>；至於事物本質，基本上是指事物所存在的一種本質，亦即是，事物之本然。所謂事物，其範圍包括很廣，其所指的可以是物性、人性傾向、人倫關係、有目的人際往來行為之事態、生活總事態等等。<sup>3</sup> 事物本質可分為三部分，即：「一、是事理或法理，是事物當然之理。二、是一般社會生活之事物本質，係作為評價對象之文化現象，由此尋找法律上之規範要素。三、是事物本身的屬性、事物之差異等自然事實」。<sup>4</sup> 由此可知，事物本質是日常法律生活中的一部分。事物本質是客觀存在於萬事萬物本身的道理或意義。<sup>5</sup> 事物本質是整個法秩序的成立的基礎，法律之規範必須順著萬物的道理而作，解決問題時，亦應順其道理或意義而為。<sup>6</sup> 事物本質，是事物本身所要求的，並非一成不變，<sup>7</sup> 事物本然之理，部分道理或意義是隨著社會的進步與時代的進展而產生變化，亦隨著科技發展而

<sup>1</sup> 辭源修訂組（1988），辭源，遠流出版事業股份有限公司，頁 1660。

<sup>2</sup> 楊日然譯（1998），W. Friedmann 著，法、正義、倫理與社會道德，刊：法理學，司法周刊雜誌社，頁 37。

<sup>3</sup> 林立（2000），法學方法論與德沃金，學林文化事業有限公司，頁 82。

<sup>4</sup> 陳志全（1994），行政法上自然正義原則初探，刊：城仲模編 行政法之一般法律原則，三民書局股份有限公司，頁 45。

<sup>5</sup> 林立，前揭書，頁 84。

<sup>6</sup> 林立，前揭書，頁 82-83。

<sup>7</sup> 林立，前揭書，頁 83-84。

變遷，事物本質是一個動態概念。<sup>8</sup> 合乎事物本質者，始合於事理，合乎事物本質者，始合乎正義。

就社會契約論而言，人類社會基於相互間的約定與意思的合致，就迴避此一事項，無論就事實上、習慣上或規制上，對於掌握一定權力者，為避免其營私舞弊及侵害公共利益與破壞公共秩序，在社會中互為約定，不論是誰在社會中擔任該類職位或職務均有義務，就有關自己的利益及應迴避事項之事務本質，予以迴避。此乃是基於契約遵守之結果。迴避就其屬性而言，是一項基本之義務，也是基於契約而來之義務。

迴避的本質係在於正義之實現，而正義的核心則是平等。<sup>9</sup> 廣義的正義包含平等（狹義之正義）、合目的性（目的理念、公益正義、社會正義，即社會或共同福祉正義）以及法律安定性（法律和諧或和平），就平等而言，其所涉及的是正義的形式，就合目的性而言，其所涉及的是正義的內容，就法律安定性而言，其所涉及的是正義的作用。<sup>10</sup> 有關正義的類型，Aristoteles 將其區分為「對等正義」與「分配正義」，而

Thomas von Aquin 在 Aristoteles 的基礎上將其區分為「對等正義」、「分配正義」以及「法律正義」等三類。對等正義是指在自然中是不平等的，而在法律之前是平等的。分配正義則是使其各得其份。法律正義所強調的是相對於整體的個人義務。對於各得其份，尚須有容忍要求。正義與衡平並非衝突，衡平是可視為個案的正義。<sup>11</sup>

就迴避的本質而言，其真正的意義係在於平等，亦即是：正義的實現。迴避義務對於應迴避的人而言，因其係基於人類的理性與應迴避事項的事物本質，又因其是社會契約之結果，從而，其從對等正義而言，是為平等，從分配正義及法律正義而言，亦為平等，而且是個人義務的實現。換句話說，迴避義務在自然中對於個人而言，是增加其負擔與義務，就此而言，是為不平等，但透過契約之約定或法律之規範，基於契約與法律的遵守，該等負擔與義務，任何人均須遵守而等量無差別，是為平等。依社會的需求、價值、能力來分配權利與義務，使各得其份，此種分配正義，對於應迴避的人而言，迴避義務之負擔，是因為分配之結果，使其

<sup>8</sup> 蘇永欽譯（1998），W. Friedmann 著，現代哲學與法律，刊：法理學，司法周刊雜誌社，頁 218。

<sup>9</sup> 陳慈陽譯（2000），Arthur Kaufmann 著，法律理念—正義作為平等（交換正義）—正義與衡平，刊：法律哲學，五南圖書出版公司，頁 153。

<sup>10</sup> 陳慈陽，前揭譯文，頁 154-155。

<sup>11</sup> 陳慈陽，前揭譯文，頁 157-161。

各得其份，而具平等。就整體的個人義務而言，迴避義務對應迴避的人而言，係基於法律目的之實現：「禁止偏頗、營私舞弊、預設立場以及公共利益與公共秩序之維護」，為實現該等目的，課予個人迴避義務，此種義務的課予，基本上是為正當，亦具平等。在迴避義務中，迴避義務人，須有容忍之義務，不得藉故或以其他不合乎平等的理由，要求或請求免除。基本上，迴避義務人掌握有國家的權力：行政權、立法權、司法權。因有該等權力，迴避義務人就該等應迴避事項之事物本質，基於國家名器與國家資源的平等使用以及機會平等與正義之實現、公共利益之維護及公共秩序之建立，禁止偏頗、預設立場、營私舞弊。從而，對應迴避義務人之迴避要求，即具正當性、合理性與合目的性，迴避義務人對於迴避之要求即有容忍之義務。惟對迴避義務人之迴避之容忍要求，如無限度與界限，而為無限上綱，如此，亦會造成迴避義務人的權益受損或者累及與其有關係之人。因之，迴避義務仍有衡平原則之適用。另外，Michael Walzer 認為正義是人類所創造出來的東西，正義並沒有一種單一的標準，對於所有的分配，也沒有

一套單一相互聯繫的判斷標準，面對複雜的正義之辨識，其最基本的一個判準是：平等（equality）。<sup>12</sup> 是以，正義即是平等對待，而迴避義務，亦是如此。

關於迴避義務之證立，基本上可由 John Rawls 的正義理論之基本理念來證成。Rawls 認為：「沒有人知道其在社會中之位置、階級、地位或社會身分，亦無人知曉其在自然資產與能力的分配中的運氣，以及才智、力量等等……正義原則的選擇是在無知之幕（veil of ignorance）背後進行，如此才能確保任何人在選擇原則時，都不會因為自然機遇的結果或是社會環境的偶然因素而得益或者受害。因為所有的人的處境都相似，而且沒有任何人能夠去謀畫屬於有利於他的特殊條件的原則，正義原則是公平協議或討價還價的結果。……正義原則是在一種公平的原始狀態中達成一致的。」<sup>12</sup>，迴避義務之建制，係在實現公平正義。亦即是，平等對待每一個人。迴避是以機關中之職位與職務為其迴避義務之規範對象，而不是以某一特定人、特定家族、特定族群、性別、種族、階級、黨派、姓氏等等為規範對象。任何人都有機會擔任機關中應盡迴避義務之職位或職

<sup>12</sup> Brian Lund (2006), *Distributive Justice and Social Policy*, in Michael Lavalette and Alan Pratt edited, *Social Policy — Theories, Concepts and Issues*, SAGE Publications, pp.117-118。

<sup>13</sup> John Rawls (1999), *A Theory of Justice (Revised Edition)*, Harvard University Press, p.11。

務，在未擔任應盡迴避義務之職位或職務時，任何人都在這無知之幕之背後，沒有任何人能夠去謀畫屬於有利於他自己的特殊條件，迴避義務之規範也是如此。立法者無法去預知某一特定人或特定家族、特定族群、性別、種族、階級、黨派、姓氏等來擔任此種應盡迴避義務之職位或職務。從而，立法者對於擔任此種應盡迴避義務之職位或職務之人，必須盡到迴避義務之立法規範，對任何人而言，都是公平的，都是平等的，是一種普遍化的原則。

### 參、迴避之作用

有關迴避義務之規範，散見於各類法律及行政命令之中，不論是實體法，抑或程序法均有所規範。而迴避的作用，其本質在實體法與程序法上是否相同，抑或不同。亦即是，迴避之目的在實體法與程序法是有否本質上之差異，即殊值討論。有關迴避之作用，其涉及到公共利益與公共秩序，因之，該問題亦頗值探討。關於迴避之作用之探討，本文利用現行法律有關迴避義務之規定，分就實體法與程序法之規範予以分析討論。茲將實體法上的迴避義務之規範與程序法上的迴避義務之規範，擇取若干具指標性之法律分別予以分析探討，以探求迴避之作

用。

有關實體法對迴避義務之規範，本文選擇公務員服務法、公務人員任用法、政府採購法、公職人員利益衝突迴避法、典試法、專利法等法律進行分析檢討。至於程序法對迴避義務之規範部分，則選擇行政程序法、公務人員保障法及行政訴訟法等法律進行分析檢討。因該等法律就其迴避範圍之規範，其射程範圍距離大小不一，頗具指標之性質。因之，擇取上揭法律作為探討迴避之作用之分析標的。

#### 一、實體法之規範

##### (一) 公務員服務法

公務員服務法（民國 89 年 7 月 19 日修正公布）對於迴避義務之規定，係規定在該法第 14 條之 1、第 17 條。該法第 14 條之 1 所規定的是公務員本身利益的旋轉門條款，公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 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。此主要在避免公務員執行職務偏頗、營私舞弊以及個人利益。該法第 17 條規定，公務員執行職務時，遇有涉及本身或家族之利害事件，應行迴避，此項迴避義務，係針對公務員本身利益及家族利益所為之規範，係在課予公務員為行政行為必須公平公正、

禁止偏頗，預設立場以及營私舞弊與公共利益之維護及公共秩序之建立。就服務之本質而言，公務員應對國家盡忠誠義務、應廉潔自持、依法行政等，且基於服務本質之本然之理與正義的實現及社會契約的遵守、正當法律程序的踐行和公務員基本義務之履行。因之，課予公務員迴避義務，係屬正當且為合理、合法並具合目的性，亦為維護公共利益與公共秩序所必要。

### （二）公務人員任用法

公務人員任用法（民國 96 年 3 月 21 日修正公布）對於公務人員迴避義務之規範，係規定在該法第 26 條。依據該條規定，各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不在此限。此等任用迴避義務之規定，係在於防杜任用私人、決策信賴、禁止偏頗、預設立場。基本上，機關首長握有國家權力與國家資源，國家名器亦在其掌握之中，皆屬公益範圍，倘不對機關首長與機關內各級主管長官課予迴避義務，則營私舞弊之事，欲寄望其不發生，恐須青天再世。為防杜營私舞弊、任用私人、以及決

策的公正、公平與信賴、禁止偏頗、預設立場與公共利益之維護及公共秩序之建立等，且基於任用本質之本然之理、正義的實現、社會契約的遵守與正當法律程序的踐行，以及公務員基本義務之履行，公務人員任用法第 26 條所課予的迴避義務，係屬正當與必要，並具合目的性。惟就任用此一事項之事物本質，除了有國家名器授予之外，尚有國家統治權的分享以及工作權與服公職權利之保障及公共利益之維護和公共秩序之建立。因之，任用之迴避，如無衡平原則之適用，勢必對先於機關首長（各級主管長官）在接任以前之一定範圍之親屬關係之人，造成不公，甚至其權益受到侵害。從而，具迴避義務之人員，在容忍要求其迴避義務之下，應有衡平原則之適用。基本上，公務人員任用法第 26 條第 2 項之規定，即是衡平原則適用之體現。

### （三）政府採購法

政府採購法（民國 91 年 2 月 6 日修正公布）對於公務員迴避義務之規範，係規定在該法第 15 條第 1 項至第 4 項。依據該條項規定，機關承辦、監辦採購人員離職後 3 年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前 5 年內與職務有關之事務。機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事

項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避。機關首長發現承辦、監辦採購人員有前項應行迴避之情事而未依規定迴避者，應令其迴避，並另行指定承辦、監辦人員。廠商或其負責人與機關首長有第 2 項之情形者，不得參與該機關之採購。但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。採購之本質，係在於公平競爭、公共利益之維護、公共秩序之建立、採購品質之確保以及確立公平、公開的採購程序。基於採購之本質，上揭之迴避義務之內容，第 1 項之旋轉門條款之規範，基本上與公務員服務法第 14 條之 1 之規定，係屬一致，等量無差別。第 2 項及第 3 項之規範，其主要之目的係在於防止營私舞弊、禁止偏頗、預設立場以及決策的信賴與公共利益之維護及公共秩序之建立等。至於第 4 項之規定，則在於衡平原則之適用，以使獲得公平競爭之機會以及公共利益之保護。如此的迴避義務之規範，基本上是採購本質之所需，亦是採購本質之本然之理，是正義的實現、正當法律程序的踐行與社會契約的遵守，亦是公務員基本義務之履行。如此之規範，既屬正當又為合理，與其目的之達成具有實質之關聯，而具合目的性。

#### (四) 公職人員利益衝突迴避法

公職人員利益衝突迴避法(民國 89 年 7 月 12 日修正公布)，其立法之目的係在於促進廉能政治、端正政治風氣，以及有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。所以該法第 6 條規定，公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。所謂的「利益衝突」，依據該法第 5 條規定，是指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益。所謂的「關係人」，依據該法第 3 條規定，係指下列人員：「1、公職人員之配偶或共同生活之家屬，2、二親等以內親屬，3、公職人員或其配偶信託財產之受託人，4、公職人員、上揭 1、2 所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業」。所謂「利益」，依據該法第 4 條規定，利益包括財產上利益及非財產上利益。財產上利益是指：「1、動產、不動產，2、現金、存款、外幣、有價證券，3、債權或其他財產上權利，4、其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益」。非財產上利益，是指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。又該法第 7 條規定，公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。如以反面解

釋，公職人員如有該種情況即應迴避。該法第 8 條規定，公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。於此而言，此乃課予公職人員之關係人之迴避義務。另該法第 9 條規定，公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，此乃課予公職人員與其關係人利益迴避義務。「公職人員利益衝突」之本質，在於政治清明、公職人員廉潔自持，防止結黨朋分、恣意擅為、利益輸送。基於利益衝突本質之本然之理與正義的實現、正當法律程序的踐行與社會契約的遵守和公務員基本義務之履行。因之，對於公職人員本人及其關係人課予迴避義務，係屬正當合理且為必要，並具合目的性。

從上揭規範觀之，公職人員利益衝突之迴避，其主要之作用係在於：「禁止偏頗、預設立場、個人利益、營私舞弊、決策的公平、公正以及決策之信賴與公共利益之維護及公共秩序之建立」。

#### （五）典試法

典試法（民國 91 年 1 月 16 日修正公布）對於迴避義務之規定，係規定在該法第 26 條第 1 項。依據該條項之規定，經遴聘之典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委

員、口試委員、實地考試委員，於其本人、配偶、三親等內之血親、姻親應考時，對其所應考試類科有關命題、閱卷、審查、口試、測驗、實地考試等事項，應行迴避。典試之本質，係在於國家掄才之公平、公正與公信，基於典試本質之本然之理與正義的實現、正當法律程序的踐行及社會契約的遵守和公務員基本義務之履行。因之，對於參與國家考試相關事項之人員課予迴避義務，是符合典試之本質，係屬合理正當，並具合目的性。上揭課予該等委員應行迴避義務之規範，基本上，其作用是在於考試的公信力、考試的平等、公平與公正、禁止偏頗、預設立場、決策的信賴與公共利益之維護及公共秩序之建立等。

#### （六）專利法

專利法（民國 92 年 2 月 6 日修正公布，93 年 7 月 1 日施行）對於迴避義務之規定，係規定在該法第 42 條第 1 項。依據該條項之規定，專利審查人員有下列情事之一者，應自行迴避：「1、本人或其配偶，為該專利案申請人、代理人、代理人之合夥人或與代理人有僱傭關係者。2、現為該專利案申請人或代理人之四親等內血親，或三親等內姻親。3、本人或其配偶，就該專利案與申請人有共同權利人、共同義務人或償還義

務人之關係者。4、現為或曾為該專利案申請人之法定代理人或家長家屬者。5、現為或曾為該專利案申請人之訴訟代理人或輔佐人者。6、現為或曾為該專利案之證人、鑑定人、異議人或舉發人者。」專利之本質，係在於鼓勵、保護、利用發明與創作，促進產業發展，增進民眾福祉與公共利益。基於專利之本質與正義的實現、社會契約的遵守、正當法律程序的踐行和公務員基本義務之履行，對於專利審查人員課予迴避義務，基本上，是符合專利之本質之需求，且屬正當又屬合理，並具合目的性。上揭對專利審查人員之迴避義務之規範，基本上也是在於禁止偏頗、預設立場、營私舞弊以及決策之信賴與公共利益之維護及公共秩序之建立。

## 二、程序法之規範

基本上，程序有立法程序、行政程序與司法程序，後兩種程序是用來執行立法程序所制定之法律，因之，行政程序和司法程序，至關重要，其與人民的權利義務息息相關，一有閃失，極可能侵害到人民權益。從而，迴避義務在程序法上之規範至為重要。其規範之主要作用係在於裁決、審判之公正、政府之威信、當事人之信服與民眾之信賴等等，其影響所及之層面甚廣，且與人民權利之保障及公共利益之維護與公共秩序之

建立息息相關。程序法上的迴避義務之規範，是正當法律程序之踐行，是禁止偏頗原則之履踐，亦是決策信賴與當事人信服的基點。有關程序法對迴避義務之規範，茲以行政程序法、公務人員保障法及行政訴訟法等法對於迴避義務之規範，分別予以分析檢討，以探求迴避之作用。

### (一) 行政程序法

行政程序法（民國 94 年 12 月 28 日修正公布）對於公務員迴避義務之規範，係規定在該法第 32 條及第 33 條第 1 項。依據上揭條項之規定，有關公務員之迴避，有自行迴避與申請迴避兩種。自行迴避係規定在該法第 32 條，申請迴避是規定在該法第 33 條第 1 項。公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：「1、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。2、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。3、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。4、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」在申請迴避方面，公務員有下列情形之一者，當事人得申請迴避：「1、有第 32 條所定之情形而不自行迴避者。2、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。」行

政程序之本質，係在於機關為行政行為時遵循公正、公開與民主程序、確保依法行政、保障人民權益、提高行政效能及人民對行政的信賴。基於行政程序之本質，以及正義的實現、正當法律程序的踐行、社會契約的遵守和公務員基本義務之履行，對公務員課予迴避義務，係屬正當、合理、合法且具合目的性，並符合比例原則，同時亦能增進人民福祉與公共利益。由上揭條項之規定可知，在行政程序中之迴避義務，其主要作用係在於禁止偏頗、禁止預設立場、禁止自己利益、禁止營私舞弊與公共利益之維護及公共秩序之建立。

## （二）公務人員保障法

公務人員保障法（民國 92 年 5 月 28 日修正公布）對於保障事件之迴避義務之規範，係規定在該法第 7 條第 1 項。依據該條項之規定，審理保障事件之人員，有下列情形之一者，應自行迴避：「1、與提起保障事件之公務人員有配偶、前配偶、四親等內血親、三親等內姻親、家長、家屬或曾有此關係者。2、曾參與該保障事件之行政處分、管理措施、有關工作條件之處置或申訴程序者。3、現為或曾為該保障事件當事人之代理人、輔佐人者。4、於該保障事件，曾為證人、鑑定人者。5、與該保障事件有法律

上利害關係者。」公務人員之保障之本質，係在於公務人員之身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等之權益之保障，基於公務人員之保障之本質，以及正義的實現、正當法律程序的踐行、社會契約的遵守和公務員基本義務之履行，課予審理保障事件之人員與協辦人員之迴避義務，係屬正當、合理、合法並具合目的性，同時是增進公共利益所必要，亦是維護公共秩序之所需。由上揭條項之規定可知，其目的無非是為了程序的公正、公平以及決策信賴。也就是說，其迴避之作用係在於禁止偏頗、禁止預設立場、禁止自己利益、禁止營私舞弊與公共利益之維護及公共秩序之建立。

## （三）行政訴訟法

上揭行政程序法與公務人員保障法均屬行政程序之一環，而司法程序之訴訟程序，基本上有民事訴訟程序、刑事訴訟程序與行政訴訟程序，該等程序關涉人民權益事項重大，其所踐履的程序事項，更須審慎與縝密，因之，迴避義務之規範，是該等制度之重要一環。茲以行政訴訟對迴避義務之規範為例，用以分析訴訟程序之迴避之作用。有關訴訟程序之迴避義務是規定在行政訴訟法第 19 條及第 20 條。依據行政訴訟法對迴避義務之規定，自行迴避是規定在該法第 19

條，聲請迴避是規定在該法第 20 條。行政法院法官有下列情形之一者，應自行迴避，不得執行職務：「1、有民事訴訟法第 32 條第 1 款至第 6 款情形之一者，即：(1) 法官或其配偶、前配偶或未配偶，為該訴訟事件當事人者，(2) 法官為該訴訟事件當事人八親等內之血親或五親等內之姻親，或曾有此親屬關係者，(3) 法官或其配偶、前配偶或未配偶，就該訴訟事件與當事人有共同權利人、共同義務人或償還義務人之關係者，(4) 法官現為或曾為該訴訟事件當事人之法定代理人或家長、家屬者，(5) 法官於該訴訟事件，現為或曾為當事人之訴訟代理人或輔佐人者，(6) 法官於該訴訟事件，曾為證人或鑑定人者。2、曾在中央或地方機關參與該訴訟事件之行政處分或訴願決定者。3、曾參與該訴訟事件相牽涉之民刑事裁判者。4、曾參與該訴訟事件相牽涉之公務員懲戒事件議決者。5、曾參與該訴訟事件之前審裁判或更審前之原裁判者。6、曾參與該訴訟事件再審前之裁判者，但其迴避以一次為限。」至於聲請迴避，當事人遇有下列情形之一者，得聲請法官迴避：「1、法官有第 19 條所定之情形而不自行迴避者。

2、法官有第 19 條所定以外之情形，足認其執行職務有偏頗之虞者。」審判之本質，係在於公正、審判之威信、當事人之信服。基於審判之本質，以及正義的實現、正當法律程序的踐行、社會契約的遵守和公務員基本義務之履行，課予法官迴避義務，係屬正當、合理與必要，並具合目的性，且手段與目的是合乎比例。上揭條項之規定，其主要目的在於禁止偏頗、預設立場、決策之公平、公正、利益自己以及審級利益與公共利益之維護及公共秩序之建立。

### 三、小結

迴避義務，其理念係源自於英國的「自然正義法則」( rules of natural justice ) 與美國的「法律正當程序」( due process of law )。<sup>14</sup> 基於「任何人不得自斷其案」( no man shall be a judge in his own cause ) 以確保決策之公正並禁止其偏頗<sup>15</sup>，是以，迴避義務是在於維護公眾對決策程序的信賴。<sup>16</sup> 又迴避義務所涉及的都是公共利益之維護，以及防杜公共秩序遭受破壞。因之，公共利益之維護及公共秩序之建立，也是迴避作用之一。由上揭實體法及程序法對迴避義務之規範觀之，迴避之目的係在於確保政府機關所

<sup>14</sup> 湯德宗 ( 2003 )，論行政程序中的迴避義務—行政法院判決三則評釋，刊：月旦法學雜誌，第 99 期，頁 207。

<sup>15</sup> 同上註。

<sup>16</sup> 湯德宗，前揭文，頁 215。

為之裁決、審判之公平、公正，並禁止偏頗、禁止預設立場、禁止營私舞弊、維護民眾對決策的信賴以及公共利益之維護與公共秩序之建立等。實體法對於迴避義務之規範，於其本質，基本上與程序法之規範並無二致。亦即是，兩者對迴避義務規範之本質，係屬相同，並為一致。換句話說，迴避之作用：係在於確保政府機關所為之裁決、審判之公平、公正，並禁止偏頗、禁止預設立場、禁止營私舞弊、維護民眾對決策的信賴以及公共利益之維護與公共秩序之建立。

#### 肆、迴避範圍之探討

有關迴避範圍之探討，其所要探討分析的是，迴避範圍之基準和迴避範圍之基本範疇以及對現行法律中有關迴避範圍所為規範之檢討。透過法學方法探求出迴避範圍規範之基準以及迴避範圍大小決定之基本範疇，以歸納出一共通之判準，並將該判準作為對現行法律中其對迴避範圍規範是否妥適、正當、合理及合目的之檢視工具。有關對迴避範圍之基準和迴避範圍之基本範疇之探討，分別分析討論如下。

##### 一、迴避範圍之基準

公務員之迴避義務其應迴避範圍，依法律之目的之不同而有不同迴避範圍之規定，

此可從上揭實體法與程序法之規範窺出端倪。換句話說，有關公務員之迴避，其範圍之大小，須視該法律所主管之事物之事物本質之不同，而為不同的迴避範圍之規範。亦即是，公務員迴避義務之應迴避範圍，其範圍之大小係以「事物本質」作為判斷基準，同時亦與該事物所影響的層面與程度之不同，而有不同的射程範圍之距離。也就是說，迴避範圍之基準，其第一層面是以「事物本質」為判斷，其第二層面則是以該事物所影響的「層面與程度」的深淺，作為射程範圍大小與距離長短的判斷。亦即，其射程大小之範圍，決定於影響力能量之多寡，而影響力能量的多寡，則是視各事物之本質與應迴避人之職位與職務之屬性與階層之不同，而異其能量。影響力能量愈大，其射程範圍的距離就愈大，影響力能量較少者，其射程範圍的距離，相對地減少。亦即是，影響力能量之大小與射程範圍距離的長短成正比。由上揭之分析可知，第一層面是判斷的主要原則，而第二層面是判斷的補充原則。為說明上揭理論之運用，茲以公務人員之「任用」、政府採購制度之「採購」與專利權之「專利」為例，來分析說明迴避範圍之大小之判斷基準。

就以任用而言，基於專才專用、適才適

所之任用本質，為防杜國家名器遭受濫用、任用私人、利益輸送、預設立場以及禁止偏頗，公務人員任用法即課予機關首長（主管長官）就任用事項之迴避義務，此乃基於任用事項之事物本質而發，公務人員任用法第 26 條之迴避義務之規範即本此意旨。依公務人員任用法第 26 條規定，就任用之事物本質，應行迴避之範圍是以機關長官（主管長官）之配偶及三親等以內血親、姻親為其基本範圍。公務人員之任用除了國家名器之外，尚因機關首長（主管長官）掌有人事權，為期公平、公正及平等，讓機關首長無法藉職務之便，來利益自己配偶與親屬，因之，對與其具有親屬關係及家庭關係之人員，於任用時應行迴避，不得任用，如此才能防杜徇私舞弊。另外，就任用此一事物，其影響的層面與程度而言，其所影響的是對職位參與遴選的人員以及遴選制度的公平、公正。因之，對於機關首長（主管長官）之一定親屬，要求其迴避，對其他參與職務遴選者而言，始具公正與平等，如此，正義才得以實現。

對於政府機關之採購制度，其所為之採購，基於採購程序之公平、公正、公開以及公平競爭、公共利益之維護、採購品質之確保之採購之事物本質，為防杜採購人員官商

勾結、營私舞弊，政府採購法即課予機關承辦、監辦採購人員一定的採購事項之迴避義務。採購事物影響範圍極廣，如果承辦人員與廠商互相勾結，將會導致不公平競爭，也會造成公共利益受損、公共秩序之破壞與利益輸送，採購品質亦值堪憂。是以，基於採購之事物本質，政府採購法於該法第 15 條規定了迴避義務。其應迴避之範圍，因採購之事物本質，要求公平、公開、公正之採購程序以及公平競爭與公共利益之維護，從而課予對機關首長與採購人員自身利益之迴避，是以，有旋轉門條款之設置與親屬之迴避之規範。採購人員手中握有政府機關採購資訊，包括投標廠商的家數、決標的底價、決標方式的採行……等等，為防止其利益輸送、營私舞弊、確保採購品質以及防杜不公平競爭。因之，對機關首長及採購人員課予迴避義務。又採購其所影響的層面與程度甚廣，包括公部門所為之決策民眾對其之信賴、行政行為之公正、公平性與平等原則以及公共利益與公共秩序之維護、採購品質之確保等等，於私部門方面造成不公平競爭、圍標、違法轉包等等。因之，對於涉及採購人員本人、配偶、三親等以內血親、姻親或同財共居親屬之利益，即應行迴避。而廠商或其負責人與採購機關首長有該等關係者，

廠商不得參與該機關之採購，亦即是，採購參與之迴避。

對於專利法之專利審查，基於鼓勵、保護、利用發明與創作、促進產業發展、增進民眾福祉與公共利益之專利之事物本質，為防杜專利審查人員對於發明專利、新型專利、新式樣專利等審查之偏頗、預設立場、營私舞弊或利益自己，以及決策之信賴。因之，對專利審查人員課予迴避之義務。專利的申請，其專利權之取得，對專利權人以及專利權人以外之第三人之權益，影響的範圍至廣，在專利權有效期間內，不得侵害專利權人之專利權，否則專利權人得請求損害賠償，並得請求排除其侵害與請求防止其侵害，是以，專利法第 42 條、第 108 條、第 129 條等條文即規定專利審查人員之迴避義務。其對專利審查人員迴避義務之規範，其迴避範圍包括專利審查人員本人、配偶、一定親屬關係、直接金錢利害關係、專業及職業關係、利益衝突關係。由此觀之，迴避範圍擴大，與其影響的層面與程度之深淺，恰成正比。

由上揭的分析可知，任用之事物本質、採購之事物本質與專利的事物本質，基本上，上揭事物間之事物本質各具其特性並不相同，其對事物所影響的層面與程度之深淺

亦不相同。因之，其所要求的迴避範圍之大小，亦隨之不同。是以，迴避範圍大小之決定基準，第一層面是以「事物本質」為判斷，第二層面則是以該事物所影響的「層面與程度」的深淺，作為射程範圍距離大小的判斷。也就是說，第一層面是判斷的主要原則，第二層面是判斷的補充原則，有時候第一層面與第二層面相互間之關聯是互為交錯。

## 二、迴避範圍之基本範疇之探討

迴避範圍之大小，其決定之基準，於第一層面是以「事物本質」為判斷，是迴避範圍決定的主要原則，於第二層面是以該事物所影響的「層面與程度」的深淺，作為射程範圍距離大小的判斷，是迴避範圍決定的補充原則。第一層面與第二層面兩者之間，具有主從的相隨關係，兩者互為表裡。有關對於迴避範圍之基本範疇之探討以及對現行法所規定之迴避範圍之檢討，將其分別分析討論如下。

### (一) 迴避範圍之基本範疇

迴避的作用係在於確保政府機關之裁決、審判之公平、公正，並禁止偏頗、禁止預設立場、禁止個人利益、禁止營私舞弊以及維護民眾對決策的信賴及公共利益之維護與公共秩序之建立。至於迴避範圍之基本範

疇為何？頗值深究。從上揭迴避基準之探討可知，迴避此一事物，首重於應迴避人其自身利益之迴避，因之，有關應迴避人之自身利益之迴避，是首要納入迴避範圍之基本範疇之內，不因人而異，一律平等對待。至於與應迴避人關係最親密的配偶、子女、父母、岳父母、兄弟姐妹及兄弟姐妹之子女，因其利害與共，彼此之間的利益息息相關，環環相扣，基於對人性的弱點—自私自利之防杜，以及正義的實現，從而，事涉該等人員之利益，應迴避人即應迴避，是以，該等人員即應列入迴避範圍之基本範疇之內。另與應迴避人共同生活之家屬，以及其前配偶、未婚配偶等，其與應迴避人之間之關係，並不亞於其配偶、子女、父母、兄弟姐妹，兩者之間之關係至為密切，渠等對應迴避人之影響力超過一般人，其與應迴避人之利益，是互為一致，利害相同，其中前配偶與未婚配偶在民事訴訟、刑事訴訟等程序，依民事訴訟法第 307 條第 1 項、刑事訴訟法第 180 條第 1 項之規定，得拒絕證言之人，由此可想而知，其與應迴避人之間關係之綿密，可見一般，非比尋常。是以，該等人員亦應列入迴避範圍之基本範疇之中。又與應迴避人之間具有直接金錢利害關係者，例如彼此之間是共同權利人或共同義務人，因其

彼此之間，利益一同，利害一致，彼此之間利益相糾葛、利害相牽連，因之，該等人員亦應納入迴避範圍之基本範疇之列。至於與應迴避人之間因應迴避人與其具有專業及職業關係者，為防止應迴避人對其已有先入為主的觀念與作為，亦即為防止應迴避人預設立場與執行職務偏頗，是以，對於應迴避人曾經擔任過案件當事人之鑑定人、證人或曾審理過該項案件者，即應迴避，從而，應將應迴避人所擔任之專業及職業與應迴避事項具有一定牽連關係或彼此相關者，予以納入迴避範圍之基本範疇之中。對於與應迴避人相關之人其所營之營利事業，為避免應迴避人徇私舞弊、偏頗利益，因之，對於與應迴避人有相關之人所營之營利事業，諸如應迴避人本人所營之營利事業，或其配偶、前配偶、未婚配偶、三親等以內之血親、姻親等所營之營利事業，皆應列入迴避範圍之基本範疇之中。

由上揭分析，吾人可將迴避範圍之基本範疇，分為核心範疇與一般基本範疇等兩項，其分野之判準，則在於與應迴避人之間之關係緊密親疏以及相互間利益糾葛牽連的大小。經過上揭之分析以及分野之判準，可將迴避範圍之基本範疇之核心範疇歸納為：「本人、配偶、前配偶、未婚配偶、三親等

內之血親、姻親」。此一核心範疇，是各種事物迴避範圍的基本規範，對於各種迴避範圍之規範不得低於該核心範疇，也就是說，核心範疇是迴避範圍最起碼的、最基本的要求。如果對迴避範圍所為之規範，其範圍低於該核心範疇時，除了因事物本質之特性之需求，而為例外之規範外，其所為之規範即不得低於核心範疇，否則即與正義不符，亦不具平等性。而一般基本範疇，則是除了核心範疇外，因事物對於迴避事物本質之需求的不同，而異其迴避範圍。一般基本範疇，基本上包含了核心範疇以外之一定親屬關係、家庭關係、直接金錢利害關係、專業及職業關係與營業關係。

由上揭分析可知，有關迴避範圍的基本範疇，可將其界定為：「應迴避之本人、配偶、一定親屬關係、家庭關係、直接金錢利害關係、專業及職業關係與營業關係」。至於迴避範圍射程距離的大小，則是視迴避事物所影響的層面與程度之深淺而定。其影響力愈大者，射程範圍的距離就愈大，反之，亦然。

## （二）現行法所規定之迴避範圍之檢討

有關對現行法所規定之迴避範圍之檢討，其檢討所使用之檢視工具是上揭探求所得之迴避範圍之基準和迴避範圍之基本範

疇。為使理論與實務之規範之對應能相契合、相符應，避免彼此間落差過大有不正義情事發生，爰就現行法律對迴避義務之規範，就上揭具指標性之法律，擇取公務員服務法、公務人員任用法、政府採購法、公職人員利益衝突迴避法等法律，作為例示性分析探討之對象，至於其他法律和行政命令中所規範之迴避義務其範圍之檢視，其所使用之檢視工具，當可以上揭探求所得之迴避範圍之基準和迴避範圍之基本範疇作為檢視的理論與工具。換句話說，該等探求所得之理論，基本上可作為對迴避義務範圍之規範之衡判的主要理論工具。有關對公務員服務法等法律所規範之迴避範圍之檢視分析，茲將其分別分析探討如下，並就探討之結果提出修法之建議。

### 1.公務員服務法

公務員服務法第 14 條之 1 所規定的是公務員本身利益的旋轉門條款，公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 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。此乃在於防杜公務員任職在位期間執行業務偏頗、預設立場、謀個人利益。公務員服務之「服務」之事物本質，即在於此，從而，旋轉門條款其應行迴避範圍之基本

範疇是：公務員本人，其影響所及者僅為公務員個人利益，影響力能量較小。是以，其迴避射程範圍距離亦隨之減少，而僅及公務員本人。從而，該等規範，其迴避範圍之範疇係落在基本範疇之核心範疇內。

又該法第 17 條規定，公務員執行職務時，遇有涉及本身或家族之利害事件，應行迴避。其「服務」之事物本質係在於禁止偏頗、預設立場、謀個人利益、家族利益、徇私舞弊，從而，其影響力能量隨之提升，其迴避範圍之射程距離亦隨之增加，因之，其應行迴避的基本範疇除了落入核心範疇之外，尚及於一般基本範疇，亦即是，其迴避範圍係落入基本範疇之中。換言之，其應行迴避之基本範疇為：本人、配偶、一定親屬關係、家庭關係。其所影響的層面與程度，業已超越社會基本規範的群己關係，影響範圍業已擴大至社會通念中之社群基本關係，如此影響的層面與程度，足以讓一般社會大眾對公務員所為之決策之信賴，產生懷疑，對機關行為之信度與裁決之信賴產生動搖與不信任，從而，迴避範圍之射程距離應及於應迴避人之本人與其一定的親屬關係、家庭關係。惟該條所為之規定對於應迴避範

圍，規定的並不明確，僅是籠統含糊的規定，有關家族之利害事件，其實際內容為何？迴避範圍為何？均付之闕如。是以，該條違反法律明確性原則，並不具有可預測性。因之，該條似宜修正，宜將應行迴避範圍予以明確化，諸如明定一定的親等、一定的親屬家庭關係。

## 2.公務人員任用法

有關公務人員任用法對迴避義務之規範，係規定在該法第 26 條，機關首長（主管長官）迴避範圍：配偶、三親等以內血親、姻親。該等迴避範圍，基本上是落在迴避範圍的基本範疇中之核心範疇上，如此之規範，基本上是符合法律明確性原則及可預見性。機關首長握有人事權與行政權，其影響之層面與程度，對整個人事制度以及官規官制之穩定與健全，有著極大的影響。該等人員與機關首長之關係，非常緊密，且利害與共，該等人員對機關首長之影響力極大。因之，機關首長之任何決定，對外而言，很容易引起民眾對行政機關之決策信賴產生質疑與不信任，對內而言，也容易引起機關內人員之質疑及猜忌與反感，進而影響機關內的組織氣候與人員士氣。其影響之層面與程度已超過一般社會通念中所認為之社會關

係、群己關係，並進入利害與共的關係。其所影響的人、事、物之層面與程度業已超過迴避範圍之核心範疇，對公共利益與公共秩序之影響重大，其影響之能量具有中等程度。從而，任用應迴避範圍之射程距離應予以擴大。因之，對於配偶之內涵，宜擴大為現配偶、前配偶與未婚配偶。以防杜機關首長濫用國家名器，禁止其隨意任用其配偶、前配偶與未婚配偶擔任機關職位或職務。另外，對於三親等以內血親、姻親，亦應擴大其範圍與內涵，對於曾有此關係者，亦應列入迴避範圍。因之，公務人員任用法第 26 條第 1 項，似宜將其修正為：「各機關長官對於配偶、前配偶、未婚配偶及三親等以內血親、姻親或曾有此關係者，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶、前配偶、未婚配偶及三親等以內血親、姻親或曾有此關係者，在其主管單位中應迴避任用。」上揭修正內容對於政務官之任用，依公務人員任用法第 38 條規定，亦應適用之。

### 3. 政府採購法

政府採購法對於迴避義務之規範，係規定在該法第 15 條。該條第 1 項係規定

旋轉門條款，規範採購人員自身利益之迴避。第 2 項、第 4 項係規定迴避範圍。迴避的範圍包括機關首長與採購人員本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財同居親屬等。該等規定的迴避範圍，基本上是落在迴避範圍之基本範疇之核心範疇之上。惟就政府採購之採購本質而言，採購包含工程之定作、財務之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。機關首長與採購人員握有採購資源，不論是採購規格、數量、採購底價的訂定、招標方式的採用、決標方式的決定、驗收……等等事項，在在潛存著利益的誘惑與迷惑。利之所在，趨之若鶩，因之，其所影響的層面鉅大且廣，程度甚為深著。對於國家、社會與人民之利益影響非常重大。於外在方面，足以造成官商勾結，而產生不公平競爭，於內在方面，足以產生營私舞弊、採購品質無法確保，其所影響的人、事、物之層面與程度，大大的超越迴避的核心範疇，對公共利益與公共秩序之影響重大，其影響之能量具有中高等之程度。是以，有關採購事物之迴避範圍，其射程距離應予以擴大，其範圍除了本人、一定親屬關係、家庭關係外，其射程距離並應及於職業關係。又一定親屬關係之範圍其射程距

離亦應予以擴大。其擴大的範圍，除本人外，其配偶應包含現任配偶、前配偶、未婚配偶，在血親方面，射程距離亦應擴及四親等以內血親、姻親，同時將血親、姻親擴大至曾有此關係者。至於職業關係之擴大，對於機關首長與採購人員其以前所任職之機關之長官、公司、行號等，均應予以擴及納入迴避範圍。是以，該法第 15 條第 2 項，似宜修正為：「機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、前配偶、未婚配偶、四親等以內血親或姻親或曾有此關係者，或同財共居親屬，或曾任職之機關之長官、公司、行號之利益時，應行迴避。」

#### 4.公職人員利益衝突迴避法

公職人員利益衝突迴避法其立法之目的係在於，促進廉能政治、端正政治風氣、有效遏阻貪污腐化與不當利益輸送。因之，對於公職人員課予利益衝突之迴避義務。所謂公職人員，依該法第 2 條規定，係指公職人員財產申報法（民國 96 年 3 月 21 日修正公布）第 2 條第 1 項所指之人員。亦即是，係指下列之人員：「（1）總統、副總統。（2）行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。（3）政務官。（4）有給職之總統府資

政、國策顧問及戰略顧問。（5）各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第 10 職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第 10 職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。（6）各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。（7）軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。（8）依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。（9）各級民意機關民意代表。（10）法官、檢察官、行政執行官、軍法官。（11）政風及軍事監察主管人員。（12）司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員。（13）其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。」由上揭規定觀之，該等人員握有國家大權以及人民重大權益事項，其範圍包含行政權、立法權、司法權等事項，事涉重大公共利益與公共秩序。基於「利益衝突」之事物本質，課予該等人員一定之迴避義務，該等迴避義務之規

範，不但具正當性、合理性，而且具合目的性。其所課予之迴避範圍包括公職人員本人、配偶、共同生活之家屬、二親等以內之親屬、公職人員或其配偶信託財產之受託人，以及上揭人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。該等迴避範圍，僅有本人、配偶是落在迴避範圍之基本範疇之核心範疇之上。至於二親等以內之親屬則落在迴避範圍之基本範疇之核心範疇之外，不符上揭核心範疇之基本要求。就「利益衝突」之事物本質而言，其所影響的人、事、物之層面與程度，實已大大的超越迴避範圍之核心範疇，其對公共利益之維護與公共秩序之建立，影響鉅大，其影響之能量遠遠超越中高等之程度。從而，應將其迴避之射程範圍距離予以擴大，以保障公共利益與公共秩序。另從現行法之迴避範圍之射程規範來看，該法第 3 條所規定的迴避範圍之內容，其與利益衝突之事物本質及其所影響的層面與程度，顯然不成比例，因而應將其迴避範圍之射程予以擴大。

於此有個先行的問題，必須予以釐清的是，公職人員利益衝突迴避法與其他法律適用的問題。依據公職人員利益衝突迴避法第 1 條第 2 項規定，公職人員利益衝

突之迴避，除其他法律另有嚴格規定外，適用該法之規定。此一立法之規定，係將該法對公職人員利益衝突之迴避之規範，定位為普通法的位階，就公職人員利益衝突之迴避事項，其他法律有較嚴格規定者，即排除該法之適用。從法律解釋之體系解釋而言，公職人員利益衝突迴避法第 1 條第 2 項之規定，就該法的規範體系與規範目的，從其與前後條文關係之整體觀之，該法第 3 條所定之公職人員之關係人之範圍，實際上就是公職人員之迴避範圍，因之，如果有其他法律可適用於公職人員者，其迴避範圍比公職人員利益衝突迴避法規定嚴格者，即應適用該其他法律對迴避範圍之規範，而排斥公職人員利益衝突迴避法之規定。也許有人會認為，公職人員利益衝突迴避法第 1 條第 2 項之規定，僅是在定位該法為普通法之性質，至於該法第 3 條所規定之迴避範圍，並不產生任何影響，此種見解，似乎已誤解該法第 1 條第 2 項規定的真正意旨與目的，且與法律解釋之方法與目的不符，吾人對此種見解採保留態度。

有關公職人員利益衝突迴避法與其他法律之適用產生競合時，其適用上之解決，基本上須透過法律適用之競合理論，

如特別法優於普通法原則，以及法律解釋之體系解釋等法學方法，始能克竟其功。如果公職人員之違法行為，其構成要件既符合公職人員利益衝突迴避法之規定，亦符合其他法律之規定時，對於同一違法事實，同時符合該二種法律之規定，倘其他法律之規定較公職人員利益衝突迴避法之規定嚴格者，基於特別法優於普通法之原則，即應適用該其他法律對該等違法事實之規範，而排斥公職人員利益衝突迴避法之規定。倘該特別法無規定時，始得適用普通法之公職人員利益衝突迴避法之規定。亦即，該其他法律對於公職人員之違法行為無處罰之規定時，則適用公職人員利益衝突迴避法之規定。例如對公務人員之任用，有關親等之迴避之規範，公職人員除了可適用公職人員利益衝突迴避法之規定外，亦可適用公務人員任用法之規範，有關公務人員任用之親等迴避之規定，公務人員任用法第 26 條是規定於三親等內之親屬應予迴避，而公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 2 款則是規定於二親等以內之親屬應予迴避，是以，有關公務人員任用之親等迴避之規定，公務人員任用法之規定較公職人員利益衝突迴避法之規定嚴格，依據公職人員利益衝突迴避法

第 1 條第 2 項規定，基於特別法優於普通法原則，即應適用公務人員任用法之親等迴避規定，而排斥公職人員利益衝突迴避法之規範。至於違反親等迴避任用之行為，因為公務人員任用法並無處罰之規定，從而，對於違法行為之處罰，即應回歸至公職人員利益衝突迴避法之規定予以處罰。其他法律如與公職人員利益衝突迴避法之規範，在適用上有相競合的情形，其適用之情形，也是如此。

公職人員利益衝突迴避法第 1 條第 2 項如此之規定，將會造成該法第 3 條所定之關係人，部分條款形同具文。茲以公務人員之任用為例，例如某甲是某鄉之鄉長，利用其職務上之權力，任用非其共同生活之家屬的弟弟的兒子，在其鄉公所擔任秘書職務，某甲之行為係屬於公職人員利益衝突迴避法第 4 條第 3 項所定之非財產上利益之行為，某甲與其弟弟的兒子，屬於三親等之血親，其任用之行為違反公務人員任用法第 26 條三親等之任用迴避之規定，某甲之行為，雖然與公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 2 款之親等規定不符，惟就任用此一事物本質而言，公務人員任用法與公職人員利益衝突迴避法之規制目的係屬相同，是以，某甲之行為，同

時違反公職人員利益衝突迴避法與公務人員任用法對親等迴避之規定。因公務人員任用法對於任用之迴避親等之規範，較公職人員利益衝突迴避法之規範嚴格。因之，依公職人員利益衝突迴避法第 1 條第 2 項之規定，基於特別法優於普通法原則，某甲之任用行為，適用公務人員任用法第 26 條之規定即可，而排斥公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 2 款之規定。此時，公職人員利益衝突迴避法第 3 條之規範，即被排除而不適用，而無用武之地。同樣情形，其與政府採購法第 15 條第 2 項、第 4 項、行政程序法第 32 條等有關親等迴避之規定，發生競合之適用時，公職人員利益衝突迴避法第 3 條之規範，亦會被排除不適用。如此之情形，致使該等之規範形同具文。如要對該等違反公務人員任用親等迴避規定之行為加以處罰，因公務人員任用法無處罰之規定，此時又要回歸至公職人員利益衝突迴避法對於親等迴避違法行為之處罰規定而加以處罰，就此而言，在法律之適用上，徒增無端的困擾、紛爭與不便而已。

另外，依據公職人員利益衝突迴避法第 1 條第 2 項所規定的情形，其實會造成該法適用上的不明確性與不可預見性。就如上例

所述的任用事例而言，會讓當事人誤以為其任用三親等之親屬，不用受到處罰。因為當事人會誤以為只有違反公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 2 款所列的二親等以內之親屬，才會受到處罰。殊不知，透過法律解釋之體系解釋後，違反公務人員任用法第 26 條之三親等血親之任用，仍可依公職人員利益衝突迴避法之相關規定予以處罰，如此情況只是徒增適用上之紛爭與困擾而已。因之，公職人員利益衝突迴避法第 1 條及第 3 條之規定，實有加以檢討修正之必要。

公職人員利益衝突迴避法所規制的對象，基本上幾乎都是統治菁英階級，人脈廣闊，人際關係良好，而且手中又握有豐沛的國家資源，渠等對資源的利用，信手拈來即可一得。因之，對該等人員利益衝突迴避義務之規範，基本上是符合公平正義，是以，對於規制該等人員之公職人員利益衝突迴避法之定性，應將其定位為特別法之屬性，而非利益衝突的普通法，從而，該法第 1 條第 2 項，似宜刪除，以確立該法特別法之屬性，並避免適用之困擾與不便。至於該法第 3 條所規定公職人員之關係人之範圍併有檢討之必要。就如上所述，公職人員幾乎都是統治菁英階級，人脈廣闊，人際關係良好，而且手中又握有豐沛的國家資源，該等人員

對公共利益及公共秩序之維護與建立，具有決定性的關鍵，其影響的能量鉅大可觀，一有弊端發生，所影響的層面與程度，超乎吾人想像，因之，關係人之範圍，亦即是，迴避範圍之射程距離應予以擴大。如以行政程序法對公務員迴避範圍之規範，其在本人與一定親屬關係、家庭關係之規範，都比公職人員利益衝突迴避法之規定嚴格，行政程序法對於迴避範圍之規定，除了本人及現任配偶外，尚及於前配偶、四親等內之血親、三親等內之姻親或曾有此關係者。而對於身掌國家統治權力以及人民權益重大事項之公職人員，公職人員利益衝突迴避法僅對其課予其本人、現任配偶、二親等內以內親屬、共同生活之家屬之利益之迴避，在立法政策之形成上，顯然是衡量怠惰，而有恣意避責之嫌。在法律的規範上，權與責失衡，顯然不成比例。另外，對於目前台灣社會對於價值觀的扭曲，政壇上政治道德的淪喪、政治風氣敗壞，各種利益輸送案子不斷的發生。因之，對於公職人員之關係人之範圍宜予擴大，以促進廉能政治、端正政治風氣並提升遏阻貪污腐化與利益輸送防杜之效力。從而，公職人員利益衝突迴避法第 3 條之規定應予以修正，其修正之內容，依上揭分析探討所得，其應有的規範建議如下：「本法所

定公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶、前配偶、未婚配偶、四親等內血親、三親等內姻親或曾有此關係者。二、公職人員之共同生活之家屬者。三、公職人員或其配偶、前配偶、未婚配偶、四親等內血親、三親等內姻親信託財產之信託人。四、公職人員、公職人員之配偶、前配偶、未婚配偶、四親等內血親、三親等內姻親，或其共同生活之家屬，擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。」

目前政府機關之業務，部分勞務性工作，例如清潔工作、公務車輛駕駛都是採外包方式辦理。而這些得標的外包廠商，其所雇用之員工，有可能是其所承攬勞務外包機關之機關首長、副首長、主管長官或獨立機關之委員等公職人員之配偶、一定親屬關係、家庭關係之人，該等人員與公職人員關係密切、利害與共，該等人員對公職人員亦具有重大的影響力。這些人雖然服務於私人機構，惟仍具有迴避之必要性，如對該等人員之迴避課予公職人員迴避義務，該等迴避義務之規範，具合法性與正當性，並具合目的性。又對於該等公職人員之配偶、一定親屬關係、家庭關係之人，其所服務之私人機構，該機構如承攬到公職人員服務機關之勞務外包工作，該機構對該等人員工作之派

遣，在不影響其在憲法上所享有的工作權之保障之範圍內，課予該等私人機構對該等人員工作派遣之迴避義務，在「利益衝突」之事物本質上，應屬合理與合法，同時亦合乎比例原則。機關之勞務性工作之外包，基本上是透過採購程序招商，機關对外包廠商之決定，其方式係透過甄選或以其他競爭方式決定。為防止僱用該等公職人員之配偶、一定親屬關係、家庭關係之人之私人機構，透過該等人員與公職人員之關係而影響採購以及打通日後得標之勞務工作履約之便利，因之，對該等得標之私人機構，對該等人員之工作派遣，應與公職人員迴避。亦即，課予得標之私人機構對該等人員工作派遣之迴避義務。換句話說，為避免利益輸送、禁止偏頗、預設立場、營私舞弊以及工作權之保障與公共利益之維護及公共秩序之建立。從而，機關勞務工作之得標私人機構，對其所僱用之公職人員之配偶、一定親屬關係、家庭關係之人，不得派遣該等人員至其所得標之公職人員服務之機關（構）執行所派遣之勞務。如果不如此的迴避，不但會令人起疑竇，亦難讓一般民眾對機關所為之決策產生信賴與信服。如不如此的迴避，可能會造成公職人員之配偶、一定親屬關係、家庭關係之人，在得標廠商刻意安排下，派遣該等人

員至公職人員服務之機關，來為公職人員服務。因之，極有可能產生公職人員之妻舅或其子女，經由得標勞務外包廠商之工作派遣，擔任公職人員專屬公務座車之駕駛或其他事物性勞務工作。倘有如此的情況發生，不但有損機關形象，對於政府決策的公信力，也容易讓人產生質疑，此種狀況既不適當，也不適宜，應該予以避免。而該等現象於目前之法制並無任何制約之規定，此種狀況，除了無法杜絕悠悠之眾口之外，更重要的是，該等狀況對於迴避制度之建立，形同破毀。

為使決策讓人民得予信賴，並禁止偏頗、預設立場、徇私舞弊、利益輸送與公共利益之維護及公共秩序之建立等，對於機關勞務工作外包之得標廠商應課予其對於所僱用之公職人員之配偶、一定親屬關係、家庭關係之人，其工作派遣時，應對公職人員予以迴避。同時，亦應課予公職人員本身對於該等人員之迴避義務。從而，該等迴避義務應予納入公職人員利益衝突迴避法規範之中，俾供遵循適用。有關其規範之內容，依據上揭分析探討所得，其應增定事項之內容擬議如下：「承攬公職人員服務機關之勞務工作外包之得標廠商，不得派遣其所僱用之公職人員之配偶、三親等內之血親、姻親或

共同生活之家屬，執行其所承攬之機關勞務工作。公職人員知有前項得標廠商派遣其之配偶、三親等內之血親、姻親或共同生活之家屬者，應行迴避，並要求廠商改派他人執行勞務。廠商違反第一項規定者，依本法第十六條規定處罰；公職人員有第二項應迴避事項，而不迴避者，亦同。」

## 伍、結論

迴避的本質係在於正義的實現，而正義的核心則是平等。從社會契約理論的觀點而言，迴避乃是契約遵守之結果。迴避是一項基本義務，係源自於人類的理性與應迴避事項之事物本質。迴避義務之建制，係在於實現公平正義，係在於平等對待每一個人。迴避是以機關中之職位與職務為其迴避義務之規範對象，而不是以某一特定人、特定家族、特定族群、性別、種族、階級、黨派、姓氏等等為其規範對象。迴避義務之規範，對任何人而言，都是公平的，都是平等的，是一種普遍化的原則。

迴避義務，其理念於古代中國即已存在，惟現代的迴避義務之理念，則係源自於英國的「自然正義法則」與美國的「法律正當程序」。基於「任何人不得自斷其案」以確保決策之公正並禁止其偏頗，迴避義務是

在於維護公眾對決策程序的信賴。又迴避義務所涉及的都是公共利益之維護，以及防杜公共秩序遭受破壞。因之，公共利益之維護與公共秩序之建立，也是迴避的作用之一。迴避的作用，不論是在實體法上之規範，抑或在程序法上之規範，其作用均在於：確保政府機關所為之裁決、審判之公平、公正，並禁止偏頗、禁止預設立場、禁止營私舞弊、維護民眾對決策的信賴、與對公共利益之維護及公共秩序之建立。

有關迴避範圍之基準，其第一層面是以「事物本質」為判斷，其第二層面則是以該事物所影響的「層面與程度」的深淺，作為射程範圍距離大小的判斷。亦即，其射程距離大小之範圍，決定於影響力能量之多寡，而影響力能量的多寡，則是視各事物之本質與應迴避人之職位與職務之屬性與階層之不同，而異其能量。影響力能量愈大，其射程範圍距離就愈大，影響力能量愈少者，其射程範圍距離，相對地就愈小。亦即是，影響力能量的大小與射程範圍距離成正比。上揭第一層面是迴避範圍判斷的主要原則，而第二層面則是判斷的補充原則，有時候第一層面與第二層面兩者相互間之關聯是互為交錯。

至於迴避範圍之基本範疇，經分析後，

可將迴避範圍之基本範疇，分為核心範疇與一般基本範疇等兩項，其分野之判準，則在於與應迴避人之間之關係緊密親疏以及相互間利益糾葛牽連的大小。有關迴避範圍之基本範疇之核心範疇，經分析後，其迴避範疇可將其歸納為：「本人、配偶、前配偶、未婚配偶、三親等內之血親、姻親」。此一核心範疇，是各種事物迴避範圍的基本規範，對於各種迴避範圍之規範，均不得低於該核心範疇，也就是說，核心範疇是對迴避範圍所作之規範，最起碼的、最基本的要求。如果對迴避範圍所為之規範，其範圍低於該核心範疇者，除了因事物本質之特性之需求，而為例外之規範外，其所為之規範即不得低於核心範疇，否則，其所為之規範即與正義不符，亦具不平等性。而一般基本範疇，則是除了核心範疇外，因事物對於迴避事物本質之需求的不同，而異其範圍。一般基本範疇，基本上包含了核心範疇以外之一定親屬關係、家庭關係、直接金錢利害關係、專業及職業關係與營業關係。一般基本範疇，其包含之內涵，則視各事物之事物本質的不同與該事物所影響的「層面與程度」而異其範圍。

有關迴避義務之規範，散見於各類的法律與行政命令之中，如欲對該等法律與命令

對迴避義務所為之規範是否妥適、合理、正當及合目的，加以檢視，基本上是以上揭的迴避範圍之基準、迴避範圍之基本範疇等作為檢視之工具。也就是說，迴避範圍之基準和迴避範圍之基本範疇等理論，可作為法律和命令對迴避範圍所為規範之妥適與否之檢視工具。透過該等理論可以對法律和命令之中對迴避範圍之規範之妥適性、正當性、合理性與合目的性進行分析與檢討，亦即，透過該等理論來檢討法律與命令對迴避範圍之規範，是否符合正義。如此才能將不合規範者、不合目的者、不具正當性者、不具合理性者，逐一分析檢討，反省修正，如此才能讓迴避制度之目的真正落實，讓公平正義獲得實踐，讓機關所為之裁決、審判均能公平、公正，同時讓機關所為之行政行為或行審判時，均能禁止偏頗、禁止預設立場、禁止自己利益、禁止營私舞弊，並維護民眾對決策之信賴，以及公共利益之維護與公共秩序之建立。

### 參考書目

- 楊日然（2005）。**法理學**。三民書局股份有限公司。
- 城仲模主編（1994）。**行政法之一般法律原則**。三民書局股份有限公司。

- 黃異 (2006)。行政法 (增訂 5 版)。三民書局股份有限公司。
- 黃異 (2003)。從門外漢到法律人。五南圖書出版股份有限公司。
- 陳愛娥 (1996)。Karl Larenz 著。法學方法論。五南圖書出版股份有限公司。
- 劉幸義、林三欽、蔡震榮、李震山、吳從周、鄭善印、陳惠馨、楊芳賢、陳慈陽、熊愛卿、郭麗珍、秦季芳、陳妙芬、劉初枝、李建良合譯 (2000)，Arthur Kaufmann 著。法律哲學。五南圖書出版股份有限公司。
- 李日章譯 (2000)，A.P.d'Entrevres 著。自然法：法律哲學導論。聯經出版事業股份有限公司。
- 張茂柏譯 (2002)，Dennis Lloyd 著。法律的理念。聯經出版事業股份有限公司。
- 林立 (2000)。法學方法論與德沃金。學林文化事業有限公司。
- 楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎧、陳適庸譯 (1984)，W. Friedmann 著。法理學。司法周刊雜誌社。
- 翁岳生編 (2006)。行政法 (上)(下)。元照出版有限公司。
- 顏厥安 (2003)。法與實踐理性。允晨文化實業股份有限公司。
- 鄭永流譯 (2002)，Arthur Kaufmann und Winfried Hassemer 著。當代法哲學和法律理論導論。北京：法律出版社。
- 許家馨、李冠宜譯 (2000)，Herbert Lionel Adolphus Hart 著。法律的概念。商周出版。
- 湯德宗 (2003)。論行政程序中的迴避義務—行政法院判決三則評釋。月旦法學，99，199-222。
- 辭源修訂組 (1988)。辭源。遠流出版事業股份有限公司。
- Lord Lloyd of Hampstead and Freeman, M.D.A. (1993). *Lloyd's Introduction to Jurisprudence* (5th ed.). Stevens & Sons Ltd.
- Lavalette, Michael and Pratt, Alan (Eds.)(2006). *Social Policy: Theories, concepts and issues*. SAGE Publications.
- Rawls, John(1999). *A theory of justice* (rev. ed.). Harvard University Press.

# 從資訊公開與課責管理觀點探討公務機關廉政與防弊機制之建構



詹益龍\*

## 摘要

政府如何弊絕風清、倡廉及反貪腐行動之積極行政作為，始能有效減少貪污腐敗的一再發生，的確是一件刻不容緩的重要課題。本文試圖參考亞洲國家之香港廉政公署及新加坡貪污調查局廉政機制之經驗，並運用資訊公開與課責管理途徑，檢討評估廉政機制。本文建議應建構公開透明及課責明確的廉政機制，從公開透明政府資訊、建立明確課責機制、強烈政治意志首長及廉政機制組織變革等面向，以創造良善治理的廉能與反貪腐之政府。

關鍵詞：資訊公開、課責管理、廉政機制、政治意志、反貪行動方案

---

\*行政院大陸委員會人事室科長／國立台灣大學政治學系博士班研究生

# From Freedom of Information and Accountability Management Viewpoint, Inquiry to Create a Government Body Integrity and Against Corruption System

Chan Yi-Long

## Abstract

The Government how to reject corruption, promote integrity and anti-corruption positive administration action. It can be effective to reduce corruption again and again. In truth, it is a demand immediate attention important subject. This article try to refer Independent Commission Against Corruption (ICAC) in Hong Kong and Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) in Singapore integrity system experiences in Asia. To make use of freedom of information and accountability management approach, review to access integrity system. This article suggests to establish an open transparency and explicit accountability integrity system. From open transparency government information, create an explicit accountability system, strong political will director and integrity system organizational change dimensions. To create a good governance integrity and against corruption government.

**Keywords** : freedom of information, accountability management, integrity system, political will, anti-corruption action program

## 壹、前言

台灣在歷經威權體制、民主轉型及民主鞏固階段的發展，政府廉政體系、廉潔度及自由度備受矚目。政府施政作為，更是影響民眾對於政府信任觀感和治理能力的評價。近來，不管是中央機關或地方政府，其貪污舞弊案件層出不窮，甚至連國家領導人之「國務機要費」或地方政府首長之「特別費」之支用情形，均受到質疑甚至提起公訴。是以，政府如何弊絕風清、倡廉及反貪腐行動之積極行政作為，期能有效遏止貪污腐敗的一再發生，的確是一件刻不容緩的重要課題。

依據「台灣透明組織」( Transparency International Taiwan, TIT ) 指出<sup>1</sup>，自 1995 年至 2006 年台灣的全球貪腐印象指數 ( Corruption Perception Index, CPI ) 排名變動不大，排名在 25 至 35 名之間。從全球世界各國比較的觀點而言，台灣尚屬中度廉潔的國家。然而值得注意的是，2006 年台灣與亞洲國家排名比較，在新加坡 ( 排名 5 )、香港 ( 排名 15 )、日本 ( 排名 17 ) 之後，台灣排名 34，僅略優於南韓 ( 排名 42 )，顯示台

灣貪污情況，仍為亟待改善的課題之一。國際透明組織 ( Transparency International, TI ) 委託國際蓋洛普公司 ( Gallup International ) 執行的一項跨國性民意調查－「全球貪腐趨勢指數」，於去 ( 2006 ) 年 7 月至 9 月間，分別在全球 62 個高、中、低所得國家中，訪問 59,661 位十五歲以上的民眾。調查結果顯示，在十四個納入評比的機關與部門中，全球多數民眾仍認為政黨是貪腐情況最為嚴重的部門，在 1 分為最清廉而 5 分為最貪腐的評分範圍中，得分 4.0 分；其前為國會 ( 3.7 分 )、私部門 ( 3.6 分 )、警察 ( 3.5 分 ) 與法院 ( 3.4 分 )。國際透明組織的政策研究部主任 Robin Hodess 表示：「貪污已經滲透入民眾的生活中。國會原為維護人民利益而設置，但是全球貪腐趨勢指數卻顯示出人民已失去對國會的信任。若不正視貪污問題的嚴重性，民主化的成果將岌岌可危。」在台灣的部分，調查結果顯示近年來貪腐的情形呈現逐漸惡化的趨勢。其中政黨與國會的貪腐問題最為嚴重，得分皆為 4.5 分，而戶政則是民眾眼中最為廉潔的機關。另一方面，肯定政府打擊貪腐成效的台灣民眾佔 23 %，認為反貪工作成效不彰的比例為 48 %，

<sup>1</sup> 有關貪腐印象指數、全球貪腐趨勢指數及行賄指數，請查詢台灣透明組織網站 <http://www.ti-taiwan.org> ( 2007 年 7 月 30 日查詢 )。其中貪腐印象指數是根據各國商人、學者與國情分析專家，對一國之公務人員與政治人物廉潔認可的評價。國際透明組織網站 <http://www.transparency.org/>

甚至有 25% 的民眾認為政府非但反貪無效且有助長貪腐的情形。檢視亞洲四小龍部門與機關之貪腐程度，我國與韓國民眾認為國會與政黨的貪腐程度最為嚴重，而香港與新加坡民眾則是將私部門列為貪腐程度最為嚴重的首位，顯見香港與新加坡推動政府廉政工作的成果，值得借鏡。

2006 年 10 月 4 日國際透明組織發布「2006 年行賄指數 ( Bribe Payers Index, BPI )」，是迄今為止同類民調當中最為詳盡的一項調查，調查結果顯示儘管過去幾年來制定了一系列國際反腐敗的法律、法規或公約，把行賄行為刑事化，但世界主要出口大國在海外行賄仍然屢見不鮮。「2006 年行賄指數」是測量 30 個主要出口國家海外公司行賄的頻率與強度。行賄最劇的則是印尼、中國和俄羅斯的海外公司，值得一提的是中國今年反腐敗運動的重點為改善國內商業賄賂，其成效顯然未及海外。而台灣爆發一連串官商勾結、特權關說、內線交易、圖利索賄、偽造文件等重大弊案，造成席捲全島的「百萬人民反貪腐」運動，並且引發一場嚴重的憲政危機。根據世界經濟論壇 ( World Economic Forum, WEF ) 2006 年對於全球

125 個國家的 11000 位商人進行民意調查結果：瑞士排名第 1 名，最為清廉；美國排名第 9 名；日本排名第 11 名；新加坡排名第 12 名；香港排名第 18 名；南韓排名第 21 名；台灣排名第 26 名；中國排名第 29 名及印度排名第 30 名則屬較腐敗國家。雖然台灣過去幾年在從事反腐敗工作有明顯的進步，2002 年修法懲罰海外行賄行為。但是最近爆發一連串重大腐敗案件，暴露出當前民主政治體制對於防範貪腐情事仍力有未逮。如何加強廉政體系的建設和運作，將反腐敗的承諾轉化為行動，無疑是台灣今後一項極其迫切的重要任務。

2003 年 10 月 31 日聯合國第 58 屆第 4 次大會會議正式通過「聯合國反腐敗公約」 ( The United Nations Convention Against Corruption, UNCAC )<sup>2</sup>，為聯合國正式的將「反腐敗」納為全球化的行動。該公約宗旨是：1. 促進和加強各項措施，以便更加高效而有力地預防和打擊腐敗；2. 促進、便利和支援預防和打擊腐敗方面的國際合作和技術援助，包括在資產追回方面；3. 提倡廉正、問責制和對公共事務和公共財產的妥善管理。美國人權組織「自由之家」公布(世界

<sup>2</sup> 請查詢聯合國網站 [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_convention_corruption.html) ( 2007 年 7 月 30 日查詢 )。

各國自由度) 2007 年台灣調查報告 ( country report )<sup>3</sup>，我國的「政治權利」評分首度降級。報告指出，評分降級的原因是陳總統的家人及親信等一連串貪瀆醜聞。這項評比區分為「公民自由」( civil liberties ) 及「政治權利」( political rights ) 兩部分。這次，我國的「公民自由」仍然列在第一級，但是「政治權利」由去年的第一級降為第二級。報告中加註了「等級改變」( Ratings Change ) 的字眼，並且說明指出，因為貪瀆，台灣的「政治權利」從第一級降為第二級，特別是與政治人物 ( politicians )、企業 ( business )、有組織的犯罪 ( organized crime ) 有關者，令人憂心。

台灣在貪污腐敗和弊案層出不窮之際，如何有效防治及建構公務機關之廉政及防弊機制，進而提升國家競爭力，的確是相當重

要的課題。本文首先，透過資訊公開和課責管理途徑之運用；其次，概述現行政風機構之肅貪及推動反貪腐的成效，並參考亞洲民主國家 ( 香港、新加坡 ) 廉政經驗；最後，冀望建立公開透明和課責明確的機制，以澈底改善官箴及澄清吏治，建立一個清廉效能的政府。

## 貳、資訊公開與課責管理途徑之運用

我國在推動反貪行動上，法務部及相關機關可以說是竭盡所能，不遺餘力，並戮力以赴。惟在檢肅貪腐及查處成效上仍有進步的空間，目前研究廉政、貪污及揭弊的文獻上，有學者從公共倫理規範、政府廉政指標體系之建構、保護揭弊公務員之制度內涵論述及測量倡廉反貪行動等途徑研究<sup>4</sup>。本文則擬運用資訊公開與課責管理途徑來探討廉

<sup>3</sup> See Freedom House 2006 Annual Report, Global Trends in Freedom 2006 年以全部 193 個國家中，自由國家有 90 個 ( 佔 47% )、部分自由國家 58 個 ( 佔 30% )、不自由國家有 45 個 ( 佔 23% )。請查詢「自由之家」網站，台灣在 2007 年 country report 中首度在「政治權利」從第 1 級降為第 2 級 <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7283&year=2007> ( 2007 年 8 月 1 日查詢 )

<sup>4</sup> 請參閱蔡良文，《人事行政學—論現行考銓制度》，五南圖書出版公司出版，2001 年 10 月初版三刷，頁 581-607；蕭武桐，《公務倫理》，智勝文化事業有限公司出版，2002 年 7 月初版二刷，頁 391-438；施能傑，〈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，2004 年 6 月出版，頁 103-140；余致力主持，洪永泰、謝立功及陳俊明協同主持，《行政院研考會國家廉政體系及指標之建構報告書》研究計畫，計畫執行單位：世新大學公共管理顧問中心，計畫執行期間：2005 年 3 月 24 至 11 月 24 日，印製日期：2005 年 11 月 24 日。政府廉政指標體系的建立，分為四大指標：(一) 投入指標：計畫、預算及人力；(二) 過程指標：採購、行政效率及反貪腐活動；(三) 產出指標：違法、違紀、行賄、課責及決算；(四) 影響指標：媒體報導及民意反應。其研究結果發現：(一) 貪腐的範圍超越了金錢交易的模式，是多樣化的政治腐敗行為；(二) 行政效率、服務品質直接民眾對影響政府廉潔程度的觀感；(三) 浪費公帑、缺乏中長程政策規劃導致資源浪費應等同貪腐行為；(四) 媒體對廉政事件的報導是影響民眾對公務人員清廉程度觀感重要來源，值得政府相關部門重視媒體報導的真實性，並

政及防弊機制，冀望可以更有效建立公開透明及課責明確之廉能政府。以下分別從資訊公開、監督課責及評估廉政等三方面研析：

### 一、政府資訊公開制度

我國行政程序法自 88 年 2 月 3 日總統令公布，90 年 1 月 1 日施行，其中第一章第七節資訊公開之第 44 條第 3 項明定：「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」依上開規定，行政院與考試院遂於 90 年 2 月 21 日會銜發布施行「行政資訊公開辦法」作為政府資訊公開法制尚未建立前之過渡性法規命令。惟建立一套完善的政府資訊公開法制，乃民主國家之必然趨勢。準此，參酌先進國家之立法例，並斟酌我國國情及政府機關之特性，制定「政府資訊公開法」以作為政府資訊公開之法律依據。政府資訊公開法於 94 年 12 月 28 日公布施行，分「總則」、「政府資訊之主動公開」、「申請提供政府資訊」、「政府資訊公開之限制」、「救濟」、「附

則」等 6 章，共 24 條條文<sup>5</sup>。政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，為保障人民知的權利，本於「資訊共享」及「施政公開」之理念，制定「政府資訊公開法」以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與。

學者湯德宗指出<sup>6</sup>，各國以立法方式公開政府資訊，不外為實現幾項目的：第一、確立人民有「知的權利」(right to know)，給予人民「一般性的政府資訊接觸請求權」(a general right of access to government information)。希望人民充分獲悉政府運作有關資訊，得以有效監督政府、對抗濫權貪腐，落實「透明原則」(principle of transparency)，締造「透明政府」(transparency government)。第二、資訊公開亦為實現「深化民主原則」，匡補「代議民主」(representative democracy)之不足。第三、資訊公開亦有促進「良好治理原則」

---

建立民眾瞭解政府作為的多元管道。並提出對策建議：(一)整合客觀指標與主觀指標，在影響指標中納入與政府協力廠商的意見調查；(二)國家廉政體系及指標每年度編列預算執行調查，調查時間應與國際接軌；(三)應用策略規劃，研擬我國國家廉政體系之政策行銷策略；(四)建構公務人員反貪作為的誘因機制(較高社經地位、薪資待遇及廉潔文化等)；楊戊龍，〈美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展〉，《政治科學論叢》第 29 期，2006 年 9 月出版，頁 83-122。

<sup>5</sup> 「政府資訊公開法」之立法目的，即第一條：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」

<sup>6</sup> 請參閱湯德宗，〈政府資訊公開法比較評析〉，《臺大法學論叢》第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 7-9。

( principle of good governance ) 之意。第四、資訊公開亦為確認政府 ( 持有、保管之 ) 資訊乃公有財 ( common goods )，應由全民公平共享。並倡議「政府資訊公開請求權」( right of access to official information )<sup>7</sup>，其內涵有三：一為「知的權利」；二為「受益權」；三為主要限制來自「資訊保密」，次要的限制為「不知的權利」( right not to know )，「政府資訊公開請求權」為資訊時代的基本權及確認其為憲法所保障的「主觀權利」。政府資訊公開法制的憲法基礎<sup>8</sup>，即使承認人民有憲法層次之「知的權利」，國家仍得基於公益的考量，在符合憲法第二十三條的範圍內，對此等權利作必要的限制 ( 如行政程序法第四十六條第二項第二款、第三款，即現行政府資訊公開法第十八條規定，政府資訊屬於九款情形之一者，應限制公開或不予提供之 )。政府資訊公開法的主要目標應在於「落實民主的參與」，

以及「資訊的流通共享」所作的資訊公開。政府資訊公開法制要獲得落實，應有三項要件<sup>9</sup>：其一，人民有要求政府公開資訊的基本權利，而非屬反射利益。其次，政府資訊公開是原則，限制為例外，例外不能凌駕原則之上。其三，例外情形應妥善立法，不能賦予政府過大裁量權，以至掏空人民要求政府資訊公開之權。是以，政府資訊公開制度，不僅影響人民憲法上之基本資訊請求權，而且也使政府厲行民主原則及扮演良善治理的角色。

因應國內外的政經發展與社會變遷，有關政府資訊公開的議題，不管是在何種領域均已發生重大的變化，尤其必須試著配合國家政經社文發展的需要作不同的調整。政府與民眾之間也存在著「資訊不對稱」( information asymmetry )<sup>10</sup>，因而容易產生貪腐弊病之滋生。由於政府是資訊最大的擁有者，而一般民眾則是資訊的相對弱勢族

<sup>7</sup> 請參閱湯德宗，〈政府資訊公開請求權入憲之研究〉，《憲法解釋之理論與實務》第五輯，湯德宗、廖福特主編，中央研究院法律學研究所籌備處，2007年3月出版，頁261-291。

<sup>8</sup> 請參閱陳愛娥，〈政府資訊公開法制的憲法基礎〉，《月旦法學雜誌》第62期，2000年7月，頁24-35。

<sup>9</sup> 請參閱李震山，〈論人民要求政府公開資訊之權利與落實〉，《月旦法學雜誌》第62期，2000年7月，頁35-46。

<sup>10</sup> 「資訊不對稱」概念起源於2001年諾貝爾經濟學獎得主George A. Akerlof對二手車市場的研究，主要討論消費者與二手車推銷員兩造之間，對二手車品質認知資訊的落差，對市場機制可能產生的影響，這個概念也是之後「代理人理論」( agency theory ) 最主要核心之一。代理人理論的核心架構，是從「資訊不對稱」的概念，展現委託人與代理人之間所可能發生的權力倒置現象，並為這樣的可能性預作制度性的防範 ( 合約論 )。請參閱陳敦源，《民主與官僚：新制度論的觀點》，韋伯文化事業出版社，2002年2月，頁14.199。

群，如何使兩造降低「資訊不對稱」，即彼此縮小資訊認知的落差，相信對廉政機制可以帶來正面的影響。所以，如何減少資訊不對稱，降低政府和民眾接觸的交易成本，將使公開透明資源流向最有效率的地方，民眾即可擁有更多的「資訊接近權」。因此，為了倡廉反貪應使政府資訊更加公開透明，並主動公開相關資訊為原則，以相對減少政府與民眾間之資訊不對稱而發生貪贓枉法及弊端叢生之窘境。當然，在資訊公開的過程，一方面維護公共利益，另一方面也要保護當事人之資訊隱私權（information privacy），二者之間，如何權衡（balancing）利害得失？有必要作適當的調和和配置，始能將公開資訊的效率達到最適化（optimal）的程度。

## 二、強化監督課責管理

從行政到政治領導，在民主體制中，最基本的要求是課責或稱為問（當）責（accountability）<sup>11</sup>。在公部門的課責，任何政府都需要有一套課責機制，如此一來，政府才能在獲得廣大社會的同意下，採取行

動。對任何自詡為民主的社會而言，課責是最基本的；也就是說沒有課責，就很難稱得上是一個民主社會。一個民主社會，需要一套合適的課責機制，政府組織是由公眾所創、為公眾所創立，以及需要對公眾負責。政府與公民之間的關係形成了課責系統，藉由兩種方式來達成：首先，所有政府的行動必須完全依據法律；第二，政府的每項行動必須課與特定人士責任。Hughes（2003）亦指出課責管理（accountable management），為了得以運作，必須承認新的課責型態，就是課責的管理機制。在採用課責管理時，有幾個層面值得注意，**首先，課責的改善**，能透過明確地列舉政府中，所有組織確實的業務內容。這表示成效的達成與否，應該是相當透明化的。**第二層面就是個人面**，而有別於組織面。就定義來看，管理者就是一個負有個人責任以達成目標的人。或許需要某種形式的契約制度，如此才能使目標得以具體化，以供管理者朝此具體邁進。**第三種課責型態是追溯（retrospective）課責**。Behn（2001）也認為應建立績效的追溯課責<sup>12</sup>，為了建立財政及公平的民主課責，採取現在

<sup>11</sup> 課責（accountability）與責任（responsibility）兩者不盡相同，課責指的是，在組織中，某人因為其決策或行動而接受責難或獎勵。從最基層的公務員到最高階層的官員，每一層級的成員皆有接受監督者課責的義務。責任的意義較為模糊，而且是透過層級結構的另一個方向來進行，也就是說，每個人均對於下屬的行動「負有責任」。See Hughes, Owen E. 2003 *Public Management and Administration An Introduction* 3<sup>rd</sup> ed. Palgrave Macmillan 236-255; 中文請參閱吳瓊恩審閱，呂苔瑋、邱玲裕、黃貝雯、陳文儀譯，《公共管理與行政》，雙葉書廊有限公司，2006年4月初版一刷，頁335-360。

<sup>12</sup> See Behn, Robert D. 2001 *Rethinking democratic accountability* Washington DC: Brookings Institution Press. pp105

的追溯機制，似乎是誠實的作法，為了建立績效的民主課責，而創立追溯機制，以符合新的需求，並信任且證實它（trust but verify）。

Robert（2002）主張對政府官員之課責，應經由對話（Dialogue）過程，以解決課責弔詭（Accountability Paradox）<sup>13</sup>。對話的優點是比課責機制的成本更為重要的，在特別部分的條件：當政府官員面對邪惡的問題的挑戰定義和解答，傳統解決問題方法已經失靈，而避免任何一個團體強加問題的定義和在其他方面的解答。課責指的就是對一個人的作為或不作為課予責任，或是對他們所造成的結果負責。課責有正式和非正式的型態：正式的課責機制是基於司法、立法和行政組織或階級的控制；而非正式的課責機制則來自於社會習慣，包含政治和社會的哲理、官僚哲理和官僚文化。Barbara Romzek & Melvin Dubnick（1987）建立課責機制更細緻的區分，來自兩面向：控制的來源（內

部和外部）和控制的程度（高或低）運用在政府代表上，有四種不同型態的課責關係<sup>14</sup>：1. **官僚課責**（bureaucratic accountability）：屬於高度的內部控制，來自於建立在管理監督與組織指令的階層控管；**法律課責**（legal accountability）：屬於高度的外部控制，乃透過契約控管加以確保；**專業課責**（professional accountability）：屬於低度的內部控制，立基於對專家意見的順從；**政治課責**（political accountability）：屬於低度的外部控制，建立在被推選出來的官員、顧客、消費者和其他代表的回應。上述對於公共管理改革應提倡減少官僚與法律課責，而增加專業與政治課責是很有幫助的。而所謂的「課責的行政模型」（administrative model of accountability）係指包括三種<sup>15</sup>：1. **目標導向課責**（direction-based accountability）；2. **績效導向課責**（performance-based accountability）；3. **程序導向課責**（procedure-based accountability）。Harmon 認為透過「對話」

<sup>13</sup> See Robert, Nancy C. Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox *Public Administration Review* November/December 2002, Vol. 62, No.6 658-669

<sup>14</sup> See Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick. 1987 Accountability in the Public Sector : Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review* Vol. 47, No.3 227-38.

<sup>15</sup> 課責的行政模型包括：1. 目標導向課責：確保組織目標被建立在與政治當局和組成利益相一致的目標；2. 績效導向課責：需要輸出與結果的詳述來衡量成果以及和設定的目標作連結，以符合管理實務的基準；3. 程序導向課責：則明確說明管理的法律與規範係為了確保行政活動中的高水平。See Robert, Nancy C. Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox *Public Administration Review* November/December 2002, Vol. 62, No.6 658-659.

( Dialogue ) 來確保課責，對話係一個互相瞭解對方的過程，雙方被平等地對待，毫無強迫，互相傾聽對方的心聲。通常「對話」存有一個特別的目標，就是作出有根據、有原因的決定以解決社會問題與化解政治衝突。

Thomas ( 2003 ) 認為理想的 ( ideal ) 課責模式是<sup>16</sup>：1.新公共管理途徑，集中策略和技術，目的是提升績效；2.政府財政困難和渴望消除或降低無效率的計畫；3.需要在快速和不可預測變化的年代，從外部環境工作獲取信號；4.擴大採用替代的組織設計 ( 如行政機關 ) 和新服務遞送方法 ( 如擴大委託外包 )；5.利用資訊科技和分析技術的機會；6.增加對政府信任和信心；7.渴望降低政治運作的範圍，客觀證據的決策扮演更重要的角色。Kearns ( 1996,2003 ) 提出課責是基於許多重要指導原則<sup>17</sup>：1.課責，本質上是公共服務的義務提供者，適用在一個較高權限—公共信任 ( public trust )，他們授權的來源是渠等的權限和合法性。2.課責的標準有時是正式的法律和管制，他們也被界定為客觀標準和期望，特別是在公民、顧客、捐

贈者、媒體、自我任用組織守門人和其他利害關係人。3.課責的標準是否是客觀或主觀、正式或非正式、他們是在一個組織策略環境的動態構成要素。4.公部門和他們委外服務提供者，可能回應到他們的課責環境，不是戰略上即是戰術上的行為。5.像所有其他戰略環境的構成要素、課責的標準應是連續不斷地監測和合併成組織策略管理過程。課責有四種不同的類型，影響公共服務的提供者：1.法律課責 ( Legal accountability )：課責形式—順服 ( compliance )，經由服務提供者有一個明確的績效標準、操作程序、產出衡量或報告要求；2.協商課責 ( Negotiated accountability )：公共服務提供者時常提出應課責的績效標準，那是含蓄地—反應顧客的信心和價值、守門人機關、新聞媒體和利害關係人，具回應性 (responsiveness)；3.任意的課責 ( Discretionary accountability )：課責標準和報告機制不是好界定，或高度結構和壓力運用在組織不是足夠有力量需要立即戰術上協商，屬專業技術 (professionalism)；4.預期的課責 ( Anticipatory accountability )：公共服務提供者嘗試預期

<sup>16</sup> See Thomas, Paul G. 2003 Accountability Introduction in *Handbook of Public Administration* Section13 edited by Peter, B. Guy & Jon Pierre 2003 1<sup>st</sup> Sage Publications Ltd.pp549-556.

<sup>17</sup> See Kearns, Kevin P. 1996 *Managing for Accountability : Preserving the Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco : Jossey-Bass ; 2003 Accountability in a Seamless Economy in *Handbook of Public Administration* Section13 edited by Peter, B. Guy & Jon Pierre 2003 1<sup>st</sup> Sage Publications Ltd pp581-589.

改變標準，並很快提倡 (advocacy) 課責。Rosenbloom (2005) 也提出課責和倫理的觀點，可以從以下四方面論述<sup>18</sup>：**第一、傳統管理途徑的觀點**：強調公務應詳細分配公務員的各項職能，同時權力與責任必須區分清楚，對課責觀念只建立在想法上，重視會計規章及對員工帳目的審查；**第二、新公共管理途徑的觀點**：強調立法部門對於各級行政部門表現的外在監督，要求公務員形塑一個彼此信任的文化；**第三、政治途徑的觀點**：課責策略有透過任命權的行政首長對公務員進行政治控制，一般的法律監督、預算控制、公開揭露、接受公眾的監督及利益衝突等審慎的監督；**第四、法律途徑的觀點**：強調公務員需要建立明確的行為準則和政策執行標準。

亦有論者指出<sup>19</sup>，當責(Accountability)對比負責 (Responsibility)，當責在追求更強、更高的自主感、責任感與成就感。當責聚焦成果，激發心力、挹注承諾、授權授責，是經營自己、領導團隊，以交出成果 (Get Result) 的責任靈魂。「沒有當責，成果只是運氣」(Ask the Accountability Advantages)。

當責有五個面向：1. 當責是一種關係 (relationship)；2. 當責是成果導向的 (results-oriented)；3. 當責需要報告 (reporting)；4. 當責重視後果 (consequences)；5. 當責是改進績效 (performance)。當責的五個應用層級：1. 個人當責：當責的最基礎；2. 個體當責：團隊中的互動；3. 團隊當責：團隊成功之鑰；4. 組織當責：形成當責文化；5. 企業/社會當責：當責的最高層。21 世紀的現在，當責正快速進入各種形式領導系統的心臟區，當責領導人正透過當責的紀律、流程、架構、以及工具，以領導自己、領導組織、並將進而提升企業與社會價值。當責是管理的靈魂，當責也是領導的靈魂。而「當責領導人」把當責列為價值觀，甚至核心價值觀，在未來大競爭中將具有「當責優勢」。因此，現代「當責領導人」應具備三個行動面：1. 承擔責任；2. 公眾共鑑；3. 說明理由。

綜上，強化監督機制及課責管理，可以有效釐清責任歸屬，從組織團隊、企業到個人層面，建立各層級人員的責任及義務。課責在民主社會扮演重要的角色，透過改善課

<sup>18</sup> See Rosenbloom, David H. & Robert S. Kravchuk 2005 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* 6<sup>th</sup> ed McGraw-Hill Inc. pp515-547. 中文請參閱呂育誠、陳恆鈞、許立一合譯，《行政學：管理、政治、法律的觀點》，學富文化事業有限公司出版，2002年6月初版，頁435-456。

<sup>19</sup> Accountability 在此稱為當責，請參閱張文隆，《當責》，中國生產力中心出版，2006年12月第1刷。

責、管理課責及績效（成果）課責予以落實，並在公部門建構一套溝通對話及明確課責的機制。課責型態大致約可分為二部分：一方面是正式課責包括行政、立法及司法監督之課責，即如法律、政治、程序及協商等課責的類型，又可稱為外部控管機制；另一方面是非正式課責係指社會風俗及習慣、文化哲理及企業團體之課責，如官僚及專業課責、企業／社會責任及核心價值等文化層面的課責，亦可稱為內部控管機制。課責與責任不同，課責必須讓每個層級人員瞭解應負擔責任及義務，並確實可以使組織型塑一套課責文化機制，進而能提升組織績效及獲得民眾的信任。

### 三、重新評估廉政機制

本文希望運用資訊公開與課責管理途徑，重新評估及衡量廉政機制。有學者余致力等人認為，從宏觀整體的角度切入，去探討與進行國家廉政體系（National Integrity System, NIS）的建構與測量，應是台灣當前

廉政建設的重要基礎工作。因此，建構一個國家廉政體系，以做為倡廉反貪各項作為的對照與參考，實為當務之急。在思考國家廉政體系的建構時，至少應考量到以下四個原則<sup>20</sup>：（一）內外兼備；（二）上下交流；（三）複式佈網；（四）持續改善。國際透明組織（TI）也提出一套評估一個國家整體廉政體系的架構<sup>21</sup>，亦稱之為國家廉政體系，此體系下共有十二根支柱，包括：（一）立法機構、（二）行政機關、（三）司法系統、（四）審計總署、（五）監察特使、（六）反貪腐機構、（七）文官系統、（八）地方政府、（九）私人企業部門、（十）媒體、（十一）公民社會及（十二）國際行為者。

亦有學者蔡良文也提出真誠呼籲首長以「正信正念」<sup>22</sup>，作為論述弊端揭發或弊絕風清的前提。關於「揭弊」，通常涉及組織倫理，且進一步關涉組織成員的核心價值。政府以外的力量，包括利益團體、政黨、專

<sup>20</sup> 四個原則：（一）內外兼備：從內控與外控、正式與非正式的角度來探討控制的不同面向與相關的制度需求。內外兼備可說是建構國家廉政體系的首要原則。（二）上下交流：國家廉政體系的建構不但要有由上而下、層級節制的權力監督與指揮機制，也必須要具備有由下而上的制度規劃，如公民參與的機制等。（三）複式佈網：主要是為了防止某一機制的失靈所做的預防補救措施。（四）持續改善：惟有兼顧理論與實務，時時評估、持續改善，配合環境的變化做適時的調整，才能建構一個完善健全的國家廉政體系。請參閱余致力、蘇毓昌，〈國家廉政體系的建構與測量〉，《研考雙月刊》30卷6期，2006年12月，頁45-53。

<sup>21</sup> See Transparency International 2000 *Confronting Corruption: the elements of a National Integrity System* Berlin: Transparency International. pp35.

<sup>22</sup> 請參閱蔡良文，〈廉能政府與倫理法制〉，《公務人員月刊》第134期，2007年8月出版，頁2-4。

業團體和大眾傳播媒介等，可就行政人員的行為進行監督。加上行政監督、立法節制、司法審查及其他控制等，就個人而言均屬外在控制方式，分別各有其作用，合則構成嚴密的壓力，可維持良善、合理的行政裁量於不墜。公務人員對核心價值應有更高一層次的行政倫理觀，做為公務人員行事之準繩。當今政府必須積極境育、型塑一批有思想有正義感的公務人員，負責推動政務及行政，亦即培養政府官員能重構與新詮義利價值層級理論，鼓勵其就倫理進行思考與討論，於弊端揭發與建立廉能政府的相關倫理法制外，應再建立興利與防弊機制規範及價值衡平模式等，當為未來努力課題。

政府為有效肅貪及防貪工作，除應儘速建立一套國家廉政體系指標（NIS）及弊端揭發（whistle-blowing）之倫理法制外，應著手檢視目前廉政機制是否有可以積極有效檢討及改善貪污腐敗之弊病。吾人認為，應從以下幾方面推動：第一、如何提升政府資訊公開制度，減少資訊不對稱；第二、執行監督人員之課責管理機制，如何明確規範責任歸屬；第三、推動肅貪及防貪工作的領導

者之政治意志是否強烈，影響推動成效；第四、肅貪廉政組織變革，如何提高隸屬權責有效推動。是以，我們應建構一套興利與防弊的廉政機制，並增加不同研究途徑，重新評估運用，以建立良善治理之解決方法。

### 參、公務機關肅貪執行成效及亞洲國家之經驗

我國現行執行肅貪及防貪工作之主（協）辦機關，依法務部訂頒「反貪行動方案」規定，包括法務部、法務部所屬檢察署、法務部政風司及所屬政風機構、法務部調查局、內政部、內政部警政署、各部會及直轄市、縣（市）政府等機關。為瞭解各機關肅貪之執行成效及所推動方案情形，並參考亞洲民主國家之推動廉政經驗，謹分述如下：

#### 一、我國肅貪執行成效及反貪行動方案

我國政府於 2000 年首次政黨輪替，同年 7 月推動執行「掃除黑金行動方案」，至 2006 年 12 月 31 日止執行成效<sup>23</sup>，起訴貪瀆案件已達 3,592 件，起訴人次 9,136 人，查獲貪瀆金額新臺幣 286 億元；而在貪瀆案件

<sup>23</sup> 其中高層簡任以上公務人員有 491 人（占 5.37%）、民意代表 577 人（占 6.32%）、中層薦任公務人員 1,647 人（占 18.03%）、基層委任以下公務人員 2,780 人（占 30.43%）以及一般民眾 3,641 人（占 39.85%）。從薦任以上公務員及民意代表被起訴的比率（占 29.72%）觀之，顯見肅貪的對象並不只是針對基層公務員，更及於中高階公務員。請查詢法務部「反貪資訊網」網站 <http://www.acp.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=80211&ctNode=18774&mp=195>（2007 年 8 月 3 日查詢）。

起訴判決情形方面，2000年7月至2006年12月已判決確定者有3358人，其中以圖利罪判決有罪者有193人，以非圖利罪判決有罪者有1319人，以非貪瀆罪判決有罪者有394人，總計判決有罪者達1906人，確定判決的定罪率56.8%；另95年1月至12月由各政風機構函送法務部之重大貪瀆線索計達644件，亦較前(94)一年之466件增加178件，成長幅度達38.2%；顯示我國政府在推動肅貪工作上，無論偵辦中或起訴的案件，都有顯著的成長。另一方面也透過修訂相關法令或推動方案，如修正「貪污治罪條例」、「公職人員財產申報法」、制訂「公職人員利益衝突迴避法」即是為促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏止貪污腐化暨不當利益輸送。

目前政府施政係以讓人民「安居樂業」為前提，環繞「發展經濟」、「改善治安」、「關懷弱勢」及「嚴懲貪瀆」四個工作主軸。其中「嚴懲貪瀆」具體表現於展現政府

執行「公義」的基本精神，也就是遏止違法舞弊及積極查辦不法情事，維持社會「公平正義」理念，維護公務員應有的基本尊嚴，並符合民眾期待。法務部依據「臺灣經濟永續發展會議」結論，政府效能組共同意見及行政院蘇前院長於95年8月2日第3000次行政院院會提示，於當(8)月31日研訂「反貪行動方案」草案陳報行政院，經於95年11月30日核定函布實施<sup>24</sup>，其目標係結合中央各部會及地方政府整力量，全力反貪、統合檢察、調查、政風及主計整體戰術，有效打擊貪瀆犯罪、刑懲併行整飭官箴，落實人民對廉能政府的期待、及喚起全民反貪意識，凝聚向心，齊步邁向高度廉潔國家。

有學者指出<sup>25</sup>，貪污是多種成分的毒藥：在人道上，貪污腐敗使人性扭曲，並導致人權遭受不斷侵害。在民主上，貪污損害民主體質最後使經濟建設的成就化為烏有。在道德上，貪污腐蝕人心使社會增長墮落。在經濟上貪污扭曲市場機能，惡化分配，增

<sup>24</sup> 「反貪行動方案」定位為「現階段政府加強反貪污行動之具體作為」，係以「肅貪」、「防貪」為主軸，「肅貪」部分區分為「強化肅貪組織功能」及「重點打擊貪瀆犯罪」二大工作項目，並以各級法院檢察署(含法務部調查局)為主辦機關；「防貪」部分則融入反浪費、反貪腐、反貪污等預防貪瀆工作理念，以成立「反貪工作會報」為工作平台，推動各項加強預防貪瀆具體措施，並以各部會(直轄市、縣市政府)及法務部(各政風機構)為主辦機關。請查詢法務部「反貪資訊網」網站 <http://www.acp.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=79019&ctNode=18656&mp=195> (2007年8月3日查詢)。

<sup>25</sup> 請參閱陶在樸，〈新的痛苦指數－貪污與腐化〉，《新世紀智庫論壇》第9期，2000年4月1日，頁89-92。

加稅民的負擔。均足以損害國家體制，僅僅加強司法力量無法遏制貪污，必須建立國家廉政體制，通過全球化反貪污鬥爭才能澈底肅清。台灣透明組織未來工作重點也將配合國際透明組織的五大策略<sup>26</sup>：(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。並將秉持「監督有權者、改變台灣心」的理念，推動反貪腐的社會改造運動，反貪腐應是跨黨派、跨族群、跨意識型態與跨國界的一項全球性社會運動。各界能以反貪腐議題建構一個對話平台，創造出協力合作的網絡互動關係，一起為建構台灣與全球更廉潔的社會而努力。

值此全民殷切期盼政府能以更積極、具體之作為打擊貪腐之際，法務部設置「全民反貪資訊網」網站，除提供全國民眾「反貪行動方案」內容及具體作為外，並將透過與各部會及直轄市、縣(市)政府專屬網頁的連結，即時公布執行進度與成效，以結合全民力量協助政府澄清吏治、整飭官箴，實現「廉」、「能」執政之承諾。因此，反貪腐工作不僅應結合檢察、調查、政風機構，且也將與全民間力量的整體戰力，協調聯繫及

相互合作，共同打擊貪污不肖人員。為使臺灣的民主轉型成功邁向清廉執政及弊絕風清，務使公務員達到不敢貪、不能貪、不願貪、不必貪的目標。「他山之石，可以攻錯」，我們鄰近國家之推動廉政經驗，期望可以作為我們學習的標竿及模仿的榜樣。

## 二、亞洲民主國家廉政經驗

從上述貪腐印象指數、行賄指數及「自由之家」報告得知，亞洲國家廉政程度較好有香港和新加坡，為能汲取她們推動廉政及防弊貪腐之經驗，約略概述如下：

### (一) 香港廉政公署

香港廉政公署 (Independent Commission Against Corruption, ICAC) 於 1974 年成立<sup>27</sup>，一直以來透過執法、預防及教育三管齊下的方法打擊貪污，並獲得香港政府及廣大市民的支持，致令香港成為全球最廉潔的地方之一。廉政公署致力維護香港公平正義，安定繁榮，務必與全體市民齊心協力，堅定不移，肅貪倡廉。其目標為：以有效方式調查和檢控貪污、積極推行防貪措施以杜絕貪污機會及教育市民認識貪污的禍害及爭取他們對肅貪倡廉工作的支持。其服務標準為：1.四十八小時內對貪污舉報作出回應；2.兩

<sup>26</sup> 請參閱余致力、陳敦源、黃東益，〈非政府組織與反貪腐運動〉，《國家政策論壇》夏季號，2003 年 4 月，頁 36-62。

<sup>27</sup> 請查詢香港廉政公署網站 <http://www.icac.org.hk/big5/main/> (2007 年 8 月 5 日查詢)。

個工作天內對非貪污舉報作出回應；3.兩個工作天內要求提供防貪意見的人士作出回應；4.兩個工作天內對要求提供倡廉教育或資料的人士作出回應。

廉政公署為實踐三管齊下的策略，成立了執行處、防止貪污處及社區關係處三個專責部門。執行處接受市民舉報貪污、研究及調查懷疑貪污的罪行；防止貪污處審視各政府部門及公共機構的工作常規及程度，以減少可能出現貪污的情況；社區關係處教導市民認識貪污的禍害，並爭取市民積極支持反貪的工作。三個部門的工作相輔相成，以求達致最高成效。而署內的行政工作則由行政總部負責。其編制現僱有職員 1314 名，大部分以合約形式受聘，其中逾半數職員已在公署服務超過十年。廉政公署有賴市民挺身舉報，才能有效打擊貪污。市民的貪污投訴，是偵破貪污罪行的重要線索。廉政公署採取嚴密的措施處理投訴，並確保所有資料絕對保密，以保障投訴人。

廉政公署所執行的「防止賄賂條例」的立法精神就是要維護社會廉潔公平，並保障機構及僱主的權益，懲治濫用職權，假公濟私的雇員。法例監管所有公營及私營機構雇員的貪污罪行。公營機構（包括政府部門及公共機構）的常見貪污問題、成因及解決之

道，列表如下：

問題	成因	解決
1. 選擇性執行任務	沒有落實執行的法例及不清晰的政策	檢討法例並制訂實際可行的政策
2. 濫用職權	監管不足及指示不清	執行監督人員問責制度及訂下清晰的指示及權責
3. 行政延誤	繁複及不必要的程序	簡化程序，訂立服務標準及監察進度
4. 機密資料外洩	缺乏足夠管制措施	制定適當的機密資料保安措施
5. 公眾對其權利及義務認識不足	政策及工作程序缺乏宣傳	提高政策工作程序的透明度

資料來源：香港廉政公署網站

[http://www.icac.org.hk/big5/prevt/prev\\_tool\\_7.html](http://www.icac.org.hk/big5/prevt/prev_tool_7.html)

廉政公署獲「廉政公署條例」、「防止賄賂條例」及「選舉（舞弊及非法行為）條例」賦予特別權力，以打擊貪污。在問責制度上，其擁有廣泛的調查權力，因此，亦需要有完整的監察與制衡機制去防止濫權。

## （二）新加坡貪污調查局

新加坡普遍認為在全世界少數國家之一，貪污是在控制之下。主要是由於強勢的政治意志（political will）遏止貪污、反貪污的堅定行為，不管他們的身分地位和背景，和一般大眾不接受貪污的生活方式。新加坡於 1952 年在公私部門調查和預防貪污為目標，成立貪污調查局（Corrupt Practices

Investigation Bureau ,CPIB )<sup>28</sup>，貪污調查局是一個獨立機關 ( independent body )，調查權是依據貪污預防法第 241 章 ( Prevention of Corruption Act ,Chapter 241 ) 之規定所賦予，局長是直接向總理負責，由總理直接任命、領導，不受其他任何人的指揮和管理。CPIB 是負責保護公部門的廉正措施和在私部門鼓勵未受控制的貪污之交易，也控告查核行政官員營私舞弊的責任和向適當的政府部門和公部門報告懲戒處分案件。CPIB 完成貪污預防，檢視容易貪污的工作方法和程序之部門，和公部門確認在現存體系的行政缺點 ( administrative weakness ) – 容易貪污和營私舞弊、建議改善和預防測量主要相關部門。就這一點而言，該局官員有規律地行為告誡和教育行政官員的研討會，特別是接觸到一般民眾 ( public )、貪污的陷阱 ( pitfalls ) 和避免 ( avoidance )。在與文官學院 ( Civil Service College ) 的合夥關係，CPIB 也涉入不同貪污預防計畫，在領導層級的官員。CPIB 也和教育部密切聯繫，在學習計畫，教育學生瞭解第三部門策略貪污控制的重要性。CPIB 也經由政府部門授權行為程序審查，有工作程序可能被利用作為貪污的行為。

貪污調查局 ( CPIB ) 的功能 ( function ) 是：1. 收受和調查抱怨 ( complaints )，提出貪污的行為；2. 調查營私舞弊 ( malpractices ) 和不法行為 ( misconduct ) 的行政官員，有一個貪污的耳語；3. 預防貪污檢視常規和程序，在公共服務減少貪污習慣的機會。其行為準則 ( code of conduct ) 包括：1. 忠誠於該局和維護聲譽；2. 我們的行為廉正、公平和妥當；3. 公平地履行職責；4. 細心地和快速地調查、表現團隊合作、不屈不撓及結果導向；5. 調查案件不合格，懷疑我們不公平；6. 除非必要，不和任何人談論公務；7. 不揭露密告者身分；8. 不利用我們的職位招致人事利益。貪污調查局 ( CPIB ) 是由總理辦公室所掌管，在組織架構上，有二個處：一是行動處 ( The Operations Division )；另一是行政與專家支援處 ( The Admin & Specialist Support Division )。行動處執行的主要功能，依據貪污預防法調查犯法，包括四個調查組，其中一個是菁英專門的調查隊 ( Special Investigation Team ,SIT ) 處理更複雜和較大的案件。行政與專家支援處包括有：1. 行政組 ( Administration Unit )：共同和調查支持服務的原因，包括登記、財政、採購及人事

<sup>28</sup> 請查詢新加坡貪污調查局 <http://app.cpiib.gov.sg> ( 2007 年 8 月 6 日查詢 )。

事件；2. 預防和審查組 ( Prevention & Review Unit )：完成工作程序的審查，在容易貪污政府部門，確認行政缺點，容易貪污和不法行為、和之後建議適當預防的衡量；3. 電腦資訊系統組 ( Computer Information System Unit )：從事電腦化的計畫和發展運用體系管理紀錄和提升運作處的效能；4. 規劃和計畫組 ( Plans & Project Unit )：從事各種職員工作相關規劃的計畫、運作支持和政策。其核心價值 ( core values ) 有：1. 團隊合作 ( Teamwork )；2. 成果導向 ( Result-Orientedness )；3. 職責熱愛和勇敢 ( Devotion to duty & Daring )；4. 公平和創新 ( Impartiality & Innovativeness )；5. 目的的堅持 ( Tenacity of purpose )。

新加坡的貪污方面是在公私部門均控制的相當良好，強烈政治意志的領導者，完全地堅定對抗貪污。新加坡的反貪污法是立即給予足夠的處罰嚇阻貪污，組織控告貪污的調查是給定一個自由決定權，反貪污無關社會地位、政治結合、顏色或信念。預防貪污的測量，不同的預防測量是適當的降低貪污的機會，特別是在公共服務，其方式有：1. 工作方法的審查；2. 不受惠的公告；3. 資產和投資的公告；4. 不接受禮物。

### 三、小結

政府在強力肅貪的作為上，雖然已頗具成效，對於端正公務機關政風，促進廉能政治，甚至也收到很大的嚇阻效果。惟在國際透明組織及「自由之家」之調查報告中，臺灣之廉潔度及自由度則排名仍在亞洲國家之後且受到降級。是以，有必要透過不同的研究途徑及測量評估，提升國家之廉政及防弊機制。從香港廉政公署及新加坡貪污調查局之運作，可以提供我們廉政經驗：1. 迅速回應舉報貪污；2. 執法、預防及教育管道之落實；3. 檢討貪污法令並制訂可行政策；4. 執行監督人員問責制度；5. 提高政策工作程序的透明度；6. 廉政機關直接隸屬總理辦公室；7. 結合第三部門控制貪污；8. 強化自律機制及行為準則等，均值得我們效法及學習。

### 肆、建構公開透明及課責明確機制

倡廉反貪可以說是國人對公務機關一致要求的核心價值，貪污腐敗政府不僅無法得到人民之認同，而且也恐將促使執政團隊頻臨政黨輪替之危機。因此，本文運用資訊公開與課責管理途徑，並參考香港廉政公署及新加坡貪污調查局之廉政經驗，進一步建構公開透明、課責明確、強烈意志及組織變革之廉政機制，分述如下：

## 一、公開透明政府資訊

政府組織職能的快速變遷，決策程序的公開透明，使人民更加接近（access）政府資訊。現代的政府即是「公開政府」（open government）或「透明政府」（transparency government），可以說已成為民主國家的核心意義，亦即透過對於政府各種資訊的掌握而能對決策過程的理性有所掌握，政府資訊公開係指政府機關所持有或保管之行政資訊，應主動或應人民請求而公開之。除有涉及國家機密保護法、國家安全或重大利益之機密資訊外，應朝更為開放之資訊公開配套設計，以減少「資訊不對稱」所產生之弊端。並參考香港廉政公署之提高政策程序的透明度，建議應透過數位化之資訊科技，將政府相關資訊透過網際網路上傳，公開各項政策之作業程序，供民眾瞭解並能下載使用，以達程序公開之目的。

## 二、建立明確課責機制

公務機關之廉政及防弊機制，並未賦予明確之責任歸屬，往往造成責任不清，無法有效追究貪污腐敗。在民主社會中，亟需有一套課責文化，經由正式課責機制，包括政治課責、法律課責及協商課責等外部控管機制方式，明確規範各層級人員之責任，以改進組織績效。也透過非正式課責機制，包括

官僚課責及專業課責，使社會或企業之習慣或其核心價值，而形成一種課責文化。所以，課責是一種結果導向、程序導向，也是一種績效導向。只有明確規範各管理層級及負責承辦人員之責任及義務，始能有效建立明確的課責機制。香港廉政公署及新加坡貪污調查局，也有設計執法監督人員之問責制度及反貪污法之嚴懲營私舞弊者以嚇阻貪污行為，足供我國作為參考借鏡。

## 三、強烈政治意志首長

推動廉政反貪行動方案，必須要有強烈的政治意志的首長，始能有效成功。建議參考新加坡貪污調查局（CPIB）作法，最主要是有強烈的政治意志的機關首長，完全地堅定對抗貪污，並施予嚴懲處罰以嚇阻貪污行為，其廉潔度備受各國肯定。領導者之決心及意志，往往可以使推動成效績效卓著，成績斐然。加上實際執行人員的積極配合，嚴守自律機制，遵守行為準則及提高執法人員之尊榮感，並有共同核心價值及型塑組織願景，相信可建構富有績效及成果的廉政及防弊機制。

## 四、廉政機制組織變革

現行法務部政風司掌理全國政風業務及員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項，由於層級係隸屬於法務部，雖已頗具執

行成效。惟如能提升指揮層級統籌執行公務機關之廉政及反貪腐行動，似仍有改善空間。加上台灣透明組織調查台灣貪腐印象等指數仍屬亞洲國家之末，是以，政府推動組織改造時，無不認為應優先成立廉政機關—「廉政署」，以彰顯政府推動廉政及反貪腐之決心。吾人認為，應將廉政署機關儘速成立，並參考香港廉政公署及新加坡貪污調查局之指揮層級，將組織變革直接隸屬行政院，由院長負責掌管，相信可以有效改善廉政績效及統籌檢察、警察、調查及政風系統。

## 伍、結語

台灣民主化的發展歷程，政府的廉潔度及反貪腐機制，備受各方關注。尤其是，在亞洲國家之排名仍屬殿後，如何有效建構一套公務機關廉政與防弊機制，是目前政府推動廉政及反貪腐的重大課題。本文就現在推動執行成效及參考香港廉政公署及新加坡貪污調查局之推動經驗，並運用資訊公開及課責管理之途徑，積極建立公開透明的政府資訊制度、明確規範課責機制、領導者具有強烈的政治意志及變革廉政機制之組織型態。

總之，清廉執政或廉能政治，才是國家領導人或公務機關行政首長推動施政之核心

價值。本文認為，除上述建議之推動廉政與防弊機制外，應可加強從以下六方面持續倡廉反貪行動，以達良善治理之施政作為：

- 第一、提高公務員之社經地位、廉潔文化及薪資待遇等誘因機制；
- 第二、強化公務員自律機制及遵守行為準則，培養公務員尊榮感；
- 第三、多元管道實施查察貪污瀆職者，並嚴懲營私舞弊之公務員；
- 第四、監察院之監察委員應儘速產生，以有效發揮彈劾糾舉功能；
- 第五、檢討不合時宜法令規章，因應貪瀆態樣以建構統一性法令；
- 第六、結合非營利組織之第三部門，協力推動廉政及反貪腐機制。

## 參考書目

- 余致力、陳敦源、黃東益（2003）。非政府組織與反貪腐運動。《國家政策論壇》，夏季號，39-62。
- 余致力、蘇毓昌（2006）。國家廉政體系的建構與測量。《研考雙月刊》，30(6)。
- 余致力主持，洪永泰、謝立功及陳俊明協同主持（2005）。《行政院研考會國家廉政體系及指標之建構報告書研究計畫》。計畫執行單位：世新大學公共管理顧問中

- 心，計畫執行期間：2005 年 3 月 24 至 11 月 24 日，印製日期：2005 年 11 月 24 日。
- 呂育誠、陳恆鈞、許立一合譯（2002）。**行政學：管理、政治、法律的觀點**。台北：學富文化事業有限公司。
- 李震山（2000）。論人民要求政府公開資訊之權利與落實。**月旦法學雜誌**，62，35-46。
- 吳瓊恩審閱，呂苔瑋、邱玲裕、黃貝雯、陳文儀譯（2006）。**公共管理與行政**。台北：雙葉書廊有限公司。
- 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**，20，103-140。
- 張文隆（2006）。**當責**。台北：中國生產力中心。
- 陶在樸（2000）。新的痛苦指數－貪污與腐化。**新世紀智庫論壇**，9，89-99。
- 陳愛娥（2000）。政府資訊公開法制的憲法基礎。**月旦法學雜誌**，62，24-32。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。台北：韋伯文化事業出版社。
- 湯德宗（2006）。政府資訊公開法比較評析。**臺大法學論叢**，35(6)，37-116。
- （2007）。政府資訊公開請求權入憲之研究。**憲法解釋之理論與實務**。第五輯，載於湯德宗、廖福特主編。台北：中央研究院法律學研究所籌備處。
- 楊戊龍（2006）。美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展。**政治科學論叢**，29，83-122。
- 蔡良文（2001）。**人事行政學－論現行考銓制度**。台北：五南圖書出版公司。
- （2007）。廉能政府與倫理法制。**公務人員月刊**，134，2-4。
- 蕭武桐（2002）。**公務倫理**。台北：智勝文化事業有限公司。
- Behn, Robert D.(2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC : Brookings Institution Press.
- Hughes, Owen E.(2003). *Public management and administration. An introduction* (3<sup>rd</sup> ed.). Palgrave Macmillan.
- Peter, B. Guy & Pierre, Jon(2003). *Handbook of public administration*. Sage Publications Ltd.
- Roberts, Nancy C.(2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox.

*Public Administration Review*, November/December, 62(6) 658-669.

Romzek, Barbara S. & Dubnick, Melvin J.(1987). Accountability in the public sector : Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-38.

Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. (2005). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (6<sup>th</sup> ed.). McGraw-Hill Inc.

Transparency International (2000). *Confronting Corruption : The elements of a National Integrity system*. Berlin : Transparency International.

台灣透明組織網站 <http://www.ti-taiwan.org>.

自由之家網站 <http://www.freedomhouse.org>

法務部「反貪資訊網」網站

<http://www.acp.moj.gov.tw/>

香港廉政公署網站

<http://www.icac.org.hk/big5/main>

新加坡貪污調查局 <http://app.cpiib.gov.sg>

國際透明組織網站

<http://www.transparency.international.org>

聯合國網站 <http://www.unodc.org/>

## 《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請依照APA格式寫作，並附字數300字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以10000字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
  - (一)第53期：行政法人制度之探討（截稿日期：96年11月30日）
  - (二)第54期：全球化與國家考試變革探討（截稿日期：97年2月28日）
- 五、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。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，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，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『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區116試院路1號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

