

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第一章 官制官規  
頁 I-475 ~ I-490

# 從公務倫理觀點重建廉能政府

銓敘部部長 張哲琛

\* 本文民國 98 年 1 月發表於《文官制度季刊》，第 1 期。

## 壹、重建廉能政府的肇因

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

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

---

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

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

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

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

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

## 貳、公務倫理意涵的界定

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

---

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

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

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

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

Boling 與 Dempsey（1981）認為政府系絡下的公共服務倫理應該包括三個面向：政策倫理、個人倫理和組織倫理。Pops（1988）再加上專業倫理的面向，該面向和前述個人倫理很接近，只是強調根據專業團體所持的規範為倫理標準。

Denhardt（1988）檢視美國幾十年來公共服務倫理理論觀點的發展後，整理出綜合累積的見解是：所謂倫理是要求一位行政人員要能夠獨立自主地對於行政決策所依賴的標準（或至少應就其所服務組織之決定），進行合理的檢視和質疑思索。當社會價值更清楚被瞭解後，或者有新的社會關切被表達時，行政決策標準的內容當然可能因而隨之改變，方期能經常反映出對於社會核心價值的認同，以及對於組織目標的認識。行政人員在個人層次上和專業層次上必須為其決定負責，也應為作成這些決定的倫理標準負責。

當然，以上的見解只是許多公務倫理論述之一，除從哲學層次定義倫理外，不論如何定義，其共通之處在於，政府必須建立公務倫理的實務效益，通常與課責性相互連結。因此，本文參酌經濟合作暨發展組織國家之定義認為，公務倫理大體上是指，要求政府人員不能有「不當使用公務職權、角色或資源，圖謀私人的直接或間接利益」的行為（OECD, 1996: 11）。

## 參、國際性反貪倡廉之規範與行動

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

### 一、反貪污規範

有鑑於各國政治風氣的敗壞和金權政治的橫行，經濟發展暨合作組織的反行賄宣言（OECD Anti-Bribery Convention）、聯合國的全球公約（UN Global Compact）均對反貪腐治理提出相關建言或全球性宣示，除各國政府基於主權自發地進行廉政改革外，並引發相關國際性組織的合作與努力，如為防範國際經濟犯罪，防止透過洗錢（money laundering）讓不法所得透過轉帳變成合法，以及因應國際恐怖主義橫行影響世界安全，為防止恐怖分子獲得資金遂行犯罪，一九九五年六月，美、英、法與國際貨幣基金（IMF）及 7 大工業國（G7）金融行動工作小組等國際組織，在比利時首都布魯塞爾的「艾格蒙宮」集會，籌設一個能交換有關不法洗錢及預防恐怖分子獲得資助的情報網的非正式組織，並以開會地取名為「艾格蒙聯盟」。一九九五年該組織剛成立時只有 14 個各國調查與偵辦金融犯罪的專責機構（FIU）加入，但至今全球已有 106 個。臺灣於一九九八年以調查局的洗錢防制中心（Money Laundering Prevention Center, MLPC）名義加入。

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

注；二、建立反腐聯盟；三、開發反貪工具；四、設定廉潔標準；五、監測貪腐活動，以達成其成立宗旨。同時也和經濟合作暨發展組織間有密切的合作互動。國際透明組織的界定認為，政府內的貪污是指公共部門的官員，包括政治人士和常任文官，不適當地和違法地濫用本身職權而為自己或親友牟利之行為。貪污可以區分為政治貪污和行政貪污兩大類，行政貪污是指政府官員擔任決策者或行政管理者的作為活動而發生的貪污，其包括兩種可能性，一是符合法令規定作為但仍有貪污之舉，譬如說，雖然完全依法令行事但卻同時藉機違法收受個人利益，另一種是根本違反法令作為之貪污（Transparency International, 2003）。至於有關政治貪污則係指政治人物或政黨犧牲公眾利益，而將如政策利益、特許……等，給予其支持者或特殊團體，以換取賄賂或其他政治及個人利益。

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

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

## 二、經濟合作暨發展組織國家之公共服務倫理行為規範

經濟合作暨發展組織國家，OECD（Organization for Economic Cooperation and Development）一向重視參與公共服務者的服務倫理問題，並於一九九六年及二〇〇〇年先後兩次出版成員國狀況之相關調查報告。一九九六年的報告中要求成員國必須建立一個有效推動服務倫理所需要的基礎工程（ethics infrastructure）。二〇〇〇年的報告則描述了成員國的實際執行狀況，該份報告將「服務倫理」和「正直誠實」兩個概念交互使用。根據 OECD 於二〇〇〇年出版的「對政府的信任：國際經濟合作暨發展組織會員國之行政倫理措施」（Trust in Government: Ethics in OECD Countries）調查報告書中指出：行政核心價值，係文官制度的基礎，經調查相關會員國後顯示 8 項最主要的行政核心價值依序為：公正無私（impartiality）、恪守法紀（legality）、廉潔誠信（integrity）、透明公開（transparency）、行政效率（efficiency）、公平執法（equality）、權責相符（responsibility）及維護正義（justice）。OECD 國家中對於政府高階領導者，包括政治領導者（在議會體制國家中則包括國會議員）和高階管理者，通常會受到更多的規範，這部分也是國際透明組織特別提出所應該重視的一環（Carney, 1998）。

施能傑（2004：132）在分析經濟合作暨發展組織和國際透明組織所推動的公共服務倫理規範，該 2 組織如何建立有效倫理管理體系之努力，以及美國聯邦政府公共服務倫理規範的內容後指出，臺灣公共服務倫理問題就是缺乏績效導向服務倫理觀點，現有的制度和規範設計也沒有清楚地將焦點置於服務倫理的績效觀。再者，為了有效推動公共服務倫理的組織文化，就必須課與機關管理者的第一線處理角色，並應賦予其充分的權威，俾及時處理不當或不法行為，如此民眾對政府的信任感才會增強。

## 肆、以公務倫理作為課責之機制

所謂課責（accountability）於公務倫理即在解答，誰來監督公務人員，以及為何公務人員或涉及公共服務的參與者或組織，必須接受政府及社會大眾的監督。課責最狹義的解釋，乃指向高層權威當局負責（higher authority），要求向某權威當局

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

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

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

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



## 伍、我國營造廉能政府之作法

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

### 一、行政院作法

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

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

### 二、考試院作法

為配合總統前開 8 項廉能政策，銓敘部目前正積極推動公務倫理有關之公務人員基準法（草案）、公務人員行政中立法（草案）、研議修正公務員服務法旋轉門

條款及產官學合作限制及政務人員法（草案），以期落實並貫徹總統之政策主張，分別說明如下：

（一）制定公務人員基準法，確立文官人事法制共同基準

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

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

（二）研訂行政中立法制，確立常任文官政治活動界限，建立永續優質文官體系

近年來由於社會變遷，國內政治生態環境產生極大變化，不但民主政治改革步伐加快，政黨政治之運作，已趨成熟。依據先進民主國家之經驗，一方面要有成熟的政黨政治，使政黨必須經由選舉始能取得執政的地位，並經由其選任之政務官及民意代表，制定政策及法律，帶動國家之改革與進步；另一方面，要有健全的文官體系，由經公開考選而任職之常任事務官，盡忠

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

公務人員行政中立法（下簡稱中立法）草案其內容要點如下：

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

人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。

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

(三) 研議修正公務員服務法旋轉門條款及產官學合作限制，強化公務員廉能規範

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

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

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

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

#### (四) 建構政務人員法制，強化民主政治，延攬優秀人才

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

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

政務人員法其內容要點如下：

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

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

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

## 陸、結語

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

雖然各項廉能政策依我國政府職能分工，分屬考試院及行政院，然而銓敘部基於業務職掌與政府一體之理念，刻正全力積極實踐新政府「廉能、專業、永續、均富」的國家施政總目標，並配合國內外相關學術理論、方法與技術，以及實際環境變遷之需求，審慎落實於相關文官法制改革之中，以積極回應民眾對廉能政府之期待，並依據「考試院第十一屆施政綱領」之指導，本宏觀、務實、前瞻原則，有計畫、有步驟的方針穩定改革，相信在逐步完善我國文官制度，強化公務倫理內涵後，必能使每一位公務人員面對倫理判斷時，均能正念分明地作出正確且適當的決

定。繼而重建公義廉能政府，為國家永續發展奠定堅實之基礎。

## 參考文獻

- 江明修、鄭勝分（2002）。非營利管理之發展趨勢。載於江明修（編），**非營利管理**（頁 475-496）。台北：智勝文化。
- 余致力、陳敦源、黃東益（2003）。非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介。**國家政策論壇**，夏季號，頁 39-62。
- 吳英明（1992）。威權政治體制民主化過程中公共行政的發展。**中國行政評論**，第 1 卷第 2 期，頁 1-26。
- 施能傑（2004）。公共服務倫理的理論架構與規範作法。**政治科學論叢**，第 20 期，頁 103-140。
- 陳立剛（1996）。倫理與公共預算。**中國行政評論**，第 6 期，頁 59-73。
- 繆全吉（1987）。行政倫理導論。載於銓敘部主編，**行政管理論文選輯**（第 2 輯）（頁 511-544）。台北：銓敘部。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文（1990）。**人事行政**。台北：國立空中大學。
- 蕭武桐（2001）。**公務倫理**。台北：智勝文化。
- Boling, T. E., & J. Dempsey (1981). Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response. *Public Personnel Management*, 10: 11-19.
- Carney, G. (1998). *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. Berlin: Transparency International.
- Cayer, N. J., & L. F. Weschler (1988). *Public Administration: Social Change and Adaptive Management*. New York: St. Martin's.
- Denhardt, K. G. (1988). *The Ethics of Public Service*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Light, P. C. (1994). Federal Inspectors General and the Paths to Accountability. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.267-283). New York: Marcel Dekker.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*,

78(3): 555-573.

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

Pops, G. M. (1988). Ethics in Government: A Framework for Analysis. In J. S. Bowman, & F. A. Elliston (Eds.), *Ethics, Government, and Public Policy* (pp.11-54). New York: Greenwood Press.

Rohr, J. A. (1978). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker.

The Commission of Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press.

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