

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

指導教授：黃朝盟博士

公務人員行政倫理認知研究
—地方行政菁英調查分析



碩士班研究生：陳坤發

中華民國九十年六月二十七日

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與動機.....	1
第二節 研究目的.....	6
第三節 研究範圍與架構.....	7
第四節 章節安排.....	10
第二章 行政倫理文獻分析.....	11
第一節 公共行政的公共性.....	14
第二節 公共行政的課責性.....	27
第三節 公務人員的倫理觀.....	31
第四節 美國、日本行政倫理規範.....	39
第五節 小結.....	51
第三章 研究方法.....	55
第一節 資料蒐集.....	55
第二節 抽樣設計.....	58
第三節 資料分析.....	61
第四節 研究限制.....	62
第四章 調查研究結果與發現.....	65
第一節 問卷回收概況.....	65
第二節 受訪人員基本屬性.....	66
第三節 調查結果與發現.....	69
第四節 小結.....	114

第五章 結論與建議.....	117
第一節 研究結論.....	117
第二節 研究建議.....	122
第三節 後續研究建議.....	125
第四節 結語.....	126

附錄：

2-1 貪瀆起訴案件分析表.....	127
2-2 我國行政倫理規範扼要摘述.....	131
2-3 國內相關文獻摘要整理.....	141
3-1 公務人員行政倫理認知調查問卷.....	147
3-2 公務人員行政倫理認知調查問卷編碼簿.....	157
3-3 信度分析.....	163
4-1 行政倫理認知調查開放性問題回答彙整表.....	165

參考書目.....	175
-----------	-----

壹、中文部分.....	175
貳、西文部分.....	180

表目錄

表：

表2-1 基本的公共行政德性表.....	34
表2-2 日本違反倫理法之懲戒處分基準表.....	49
表3-1 各縣市問卷數分佈表.....	61
表4-1 有效問卷回收統計表.....	65
表4-2 年資、年齡描述性統計表.....	67
表4-3 年齡層別描述性統計表.....	67
表4-4 職等描述性統計表.....	67
表4-5 職稱描述性統計表.....	68
表4-6 職位描述性統計表.....	68
表4-7 職系描述性統計表.....	68
表4-8 教育程度描述性統計表.....	68
表4-9 性別描述性統計表.....	68
表4-10 社會對行政倫理關切是流行風潮統計表.....	69
表4-11 一般對行政倫理關切日漸增加統計表.....	70
表4-12 對行政倫理關切日漸增加與性別交叉表.....	70
表4-13 公務人員不太願意討論行政倫理統計表.....	71
表4-14 公務人員的倫理觀念比企業人士低統計表.....	72
表4-15 公務人員倫理觀念比企業人士低與公職總 年資層交叉表.....	73
表4-16 單因子變異數分析表.....	74
表4-17 事後多重比較分析表.....	74
表4-18 沒有人把行政倫理當真統計表.....	75
表4-19 沒有人把行政倫理當真與教育程度交叉表.....	76
表4-20 單因子變異數分析表.....	77
表4-21 事後多重比較分析表.....	77

表4-22	不注意日常倫理問題統計表.....	78
表4-22-1	不注意日常倫理問題與教育程度交叉表.....	78
表4-22-2	單因子變異數分析事後比較表.....	79
表4-23	面臨倫理兩難統計表.....	80
表4-24	高層管理關切行政倫理有激勵作用統計表.....	80
表4-25	行政倫理關切引來訕笑統計表.....	81
表4-26	組織文化鼓勵爭權奪利統計表.....	82
表4-27	組織文化鼓勵爭權奪利與總年資層交叉表.....	83
表4-28	單因子變異數分析表.....	83
表4-29	事後多重比較分析表.....	84
表4-30	被迫妥協倫理標準統計表.....	84
表4-31	民選官員標準與常任文官一樣統計表.....	85
表4-32	高階管理者標準比個人高統計表.....	86
表4-33	組織界定決策標準統計表.....	87
表4-34	專業學會的影響力統計表.....	88
表4-35	同事的倫理標準統計表.....	89
表4-36	倫理規範對行為的影響統計表.....	90
表4-37	倫理規範對整體績效的影響統計表.....	90
表4-38	認真執行倫理規範統計表.....	91
表4-39	機關努力執行倫理規範統計表.....	92
表4-40	正式倫理規範的必要性統計表.....	93
表4-41	檢舉人保護規範統計表.....	94
表4-42	倫理規範與公務員價值觀統計表.....	95
表4-43	處罰愈重倫理規範愈能落實統計表.....	96
表4-44	倫理課程對遵守倫理規定的幫助統計表.....	97
表4-45	倫理課程對行為的幫助統計表.....	98
表4-46	代表組織處理倫理議題方式統計表.....	99
表4-47	熟悉倫理規定統計表.....	100

表4-48	熟悉程度統計表.....	100
表4-49	倫理規定提供一套引導原則統計表.....	101
表4-50	倫理規定提供引導原則與總年資層交叉表.....	102
表4-51	單因子變異數分析表.....	102
表4-52	事後多重比較分析表.....	102
表4-53	倫理規定與個人標準一致統計表.....	103
表4-54	補充個別規定統計表.....	104
表4-55	專責機構執行行政倫理統計表.....	105
表4-56	高層管理者以身作則統計表.....	106
表4-57	服務機構日常應用行政倫理規定情形表.....	107
表4-58	個人日常應用行政倫理規定情形表.....	107
表4-59	主管單位採取最佳途徑統計表.....	109
表4-60	倫理監督單位處理倫理問題統計表.....	110
表4-61	組織提供倫理課程教育統計表.....	110
表4-62	組織提供倫理課程教育與縣市別交叉表.....	111

圖目錄

圖：

圖1-1 研究架構圖.....	9
圖3-1 抽樣設計圖.....	60
圖4-1 社會對行政倫理關切是流行風潮統計圖.....	69
圖4-2 一般對行政倫理關切日漸增加統計圖.....	71
圖4-3 公務人員不太願意討論行政倫理統計圖.....	71
圖4-4 公務人員的倫理觀念比企業人士低統計圖.....	72
圖4-5 倫理觀念比企業人士低與總年資交叉圖.....	73
圖4-6 沒有人把行政倫理當真統計圖.....	75
圖4-7 沒有人把行政倫理當真與教育程度交叉圖.....	76
圖4-8 不注意日常倫理問題統計圖.....	78
圖4-9 面臨倫理兩難統計圖.....	79
圖4-10 高層對行政倫理關切有激勵作用統計圖.....	81
圖4-11 行政倫理關切引來訕笑統計圖.....	81
圖4-12 被迫妥協倫理標準統計圖.....	85
圖4-13 民選官員標準與常任文官一樣統計圖.....	86
圖4-14 高階管理者標準比個人高統計圖.....	86
圖4-15 組織界定控制決策標準統計圖.....	87
圖4-16 專業學會的影響力統計圖.....	88
圖4-17 同事的倫理標準統計圖.....	89
圖4-18 同事的倫理標準行政與技術職系比較圖.....	89
圖4-19 倫理規範對倫理行為影響統計圖.....	90
圖4-20 倫理規範對整體績效影響統計圖.....	91
圖4-21 大家應該認真執行行政倫理規範統計圖.....	92
圖4-22 機關努力執行倫理規範統計圖.....	92
圖4-23 正式倫理規範的必要性統計圖.....	93

圖4-24	檢舉人保護規範統計圖.....	94
圖4-25	倫理規範與公務員價值觀一致越有效統計圖.....	95
圖4-26	處罰愈重倫理規範愈能落實統計圖.....	96
圖4-27	處罰愈重倫理規範愈能落實男女比較統計圖.....	96
圖4-28	行政倫理課程對遵守倫理規定有幫助統計圖.....	97
圖4-29	行政倫理課程對改善倫理行為有幫助統計圖.....	98
圖4-30	最能代表組織處理倫理議題方式統計圖.....	99
圖4-31	熟悉倫理規定統計圖.....	100
圖4-31-1	熟悉程度統計圖.....	100
圖4-32	倫理規定提供一套引導原則統計圖.....	101
圖4-33	倫理規定與個人標準一致統計圖.....	104
圖4-34	補充個別規定統計圖.....	104
圖4-35	支持專責機構執行行政倫理統計圖.....	105
圖4-36	高層管理者以身作則統計圖.....	106
圖4-37	服務機關日常應用倫理規定情形圖.....	107
圖4-38	自己日常應用倫理規定情形圖.....	108
圖4-39	主管單位採取最佳途徑年齡層比較圖.....	109
圖4-40	組織提供倫理課程教育各縣市比較圖.....	110

第一章 緒論

第一節 研究緣起與動機

「據我所知，『工作』或目標—理性行動若非工具性行動就是理性選擇抑或此二者的結合。工具性行動乃受植基於經驗知識的技術規則所指引。通常，這種規則包含可觀察事件（生理或社會）的條件預測，這些預測的正確與否可以被證明。理性選擇的行為則以植基於分析知識的策略為方針，此種策略自偏好規則（價值體系）與決策程序演繹而來：這些命題可能被正確或被不正確地演繹。目標—理性行動領略了既定條件下界定的目標，然而，一旦工具行動採用的手段不符合有效控制實體（reality）的標準，而策略性行動又僅仰賴可能替代選擇的正確評估，此種計算得來的結果便應有價值與公理的補充。」¹

尼可拉斯·亨利（Nicholas Henry）在其所著「Public Administration and Public Affairs」一書中提到，公部門的決策是立基於個別決策者背後的道德與倫理假定，因此，公共官僚需要倫理上的敏感性來為公共利益服務。公共行政是一個思想與實踐的領域，凡是進入這個領域的人，經常會被要求對於社會帶來深遠影響的倫理問題作出決定。公共行政是一門責任重大的專業，而道德抉擇與倫理義務始終是這個責任中不可或缺的一部份。雖然公共行政人員的專業提供了豐富的機會，可以做成相關決策，但當你進入這個領域及在做決策時，則沒有一個問題比民眾將因

¹ Jürgen Habermas, *Toward a Rational Society*. Boston: Beacon Press, 1971, 91-92. 轉引自史美強譯，Ralph P. Hummel 原著，《官僚經驗：對現代組織方式之批評》（*The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization*）。台北：五南，民86，頁362-363。

為你的決定，而得到什麼幫助或受到什麼侵害這個問題更重要。²

過去十幾年來，從美國、英國、法國、澳洲、紐西蘭、日本到我國等，不同程度的行政改革正被推動著，其因乃在各國政府為了因應快速變遷的外在環境與日益遞增的公民需求，概皆以擴張行政規模與服務職能方式，期能滿足公民的需求。然「政府努力」與「公民期望」之間，始終存有距離。公民對政府的「信心落差」(confidence gap) 危機，反映出行政職能的擴張並未能在「行政效率與社會公平」、「科層體制與民主政治」等多元價值之間取得應有平衡，形成所謂的「政府作為越多，公民觀感越壞」(doing better, feeling worse) 的弔詭現象。³於是，在民眾對行政體系平日治理社會事務的能力以及因應緊急危機的處理能力，產生信心危機的事實之下，改革所著力的目標，不外乎是促使政府更有效能的處理公共事務。畢竟，民眾恐怕並非完全在意更多、更少或完美的政府，而是需要一個能夠朝更好、更有優良治理能力不斷精進的政府。從而，行政改革所關注的，應該除了效率、經濟之外，重建民眾對政府行政的信心毋寧是應日益加以關切的問題。

晚近，政府再造確實對「優良治理」與「優良政府」產生諸多正面效益。但對「政府再造能否提升治理能力」議題，行政論者與實務人員曾進行相當廣泛評估；如文義科 (L. Winnick)、戚德 (D. Kettl) 及畢德世與薛福義 (G. Peters and D. Savoie) 等，均對目前之政府再造「高估技術理性，忽略實質理性」、「政府部門轉借企業經驗，有過度樂觀之嫌」、「顧客導向的服務，容易腐

² 參見蕭全政、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟譯，Nicholas Henry 原著，《行政學新論》(Public Administration and Public Affairs)。台北：韋伯，民 90，頁 818-847。

³ 林鍾沂，《政策分析的理論與實踐》。台北：瑞興，民 83，頁 2。

蝕公民精神」及「企業理念與行政倫理未見充分整合」等存有
不少爭議。⁴基本上，民主時代的公共行政，必須發揮其前瞻性的
領導能力，來推動國家政務、經濟與社會的發展，而非只是消極的
回應來自社會片斷的要求；因此，政府再造或革新的目標，除放
在重建廉能政府上，並也必須要能確保公共服務功能的民主化和
公平化。⁵雖然在很多政治系統中，公共服務並不是政府最受歡迎
的部分，但在如英國、加拿大等很多西方國家的市場意識型態已
漸趨式微，這些國家也已開始在公開談論公共服務的理念了。而
公共服務的模式及其在政府內的角色，不僅是賦予公務人員制定
政策的合理性而已；它也是一些基本價值，如廉潔、課責、責任
的顯現，而這些價值卻是其他模式（尤其是市場途徑）很少提及
的。⁶由於課責和對全體大眾服務，對公共組織而言是極為重要的
價值，因此怎樣予以體現落實，實值得大家做適當及必要的反思
。事實上，它們正是公部門專業人員倫理表現的重心，也是重建
民眾恢復對政府信心的重要元素。

故然，公共行政人員值此師法企業為改革標竿之際，於改革
激情之中，如何警覺行政行為合乎倫理，而讓具有公共本質的行
政，在效能上真正提升，厥為當前改革需重新加以重視的課題。
近來核四爭議風起雲湧，司法院大法官於民國九十年一月十五日
就核四案作出釋字第五二〇號解釋後，翌日（十六日）在平面媒

⁴ 江岷欽，政府再造與顧客導向的服務理念，收錄於 Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，
《公共管理論文精選（I）》。台北：元照，民 88，頁 43-44。

⁵ 江明修，建立新典範—我國行政革新政策的困境與突破，收錄於銓敘部主編，《行政管理
論文選輯》，第九輯。台北：銓敘部，民 84，頁 701。

⁶ 其他模式係指市場式政府模式、參與式政府模式、彈性化政府模式及解制式政府模式。彼得
斯（B. Guy Peters）從比較行政學的途徑剖析各國政府的改革現況，將當代各國政府變革
（change）模式歸納出已屬典型化之以上四種新的治理模式，並對新舊治理模式加以分析論
證。詳參孫本初審訂，許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，B. Guy Peters 原著，《政府未
來的治理模式》（*The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: The University Press
Kansas, 1996.）。台北：智勝，民 89。

體上看到下面這一則報導：⁷

未下令廢核四？台電：政院公文規避責任

監察院十五日調查停建核四是否有行政違失，外傳行政院向監委表示「未下令」台電中止核四興建，⁷。台電表示，⁸，在停建核四的過程中，台電只是執行單位，一切均依照經濟部及行政院的命令行事。

行政院在十月二十七日對外界正式宣佈停建核四，這是大家共知的事實，⁹。行政院宣布停建核四後給予經濟部的公文並非由張俊雄具名，而是以秘書長邱義仁名義發文，強調¹⁰鑑於六項理由

行政院已於十月二十七日宣布核四停建。確實未說明要台電怎麼做。而經濟部也仿效行政院的發函方式，¹¹，除轉載行政院上述的來函外，¹²同樣未在文字上明確告知台電要怎麼做。¹³。台電在接獲這樣公文時，¹⁴一再請示經濟部如何處理，¹⁵，但經濟部始終未有回應。

接著景文集團弊案發生，辦案人員發現，似有官員涉及護航。基層人員並質疑：高層官員不懂利益迴避，作法可議。⁸再回過頭來看，八十七年七月三十一日的另一篇報導，因精省作業問題，當時之台灣省省長宋楚瑜先生表示：「行政院一再強調要重視『行政倫理』，但真正的行政倫理是要相互『尊重』，就如省府要尊重縣市、鄉鎮的意見，而不是要下級『閉嘴、不要講話』。……產生不良的後果，誰來擔負這個責任？…」⁹又據報導，在九十年一月三十一日召開的行政院會中，對於相關部會公開對停建核四報告，提出許多立場與新政府相左的專業批判，張俊雄院長曾發

⁷ 《中國時報》，民 90.1.16，版 4。又該日同報各版並未有行政院或經濟部人員對此一報導發表看法，併此說明。

⁸ 《聯合晚報》，民 90.3.30，版 3。

⁹ 《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/>，民 87.7.31。

表相當嚴厲的談話說：「我們的行政團隊不尊重行政倫理，幕僚單位竟然故意對外丟資料，扯行政院的后腿。」他又說，「行政院團隊如果有人不認同我們的理念，就應該主動辭職。」¹⁰

就這些則報導而言，本研究不是要分辨是真是假，誰對誰錯，也不去推論是否為一廂片面之詞；之所以注意它，乃是因為這些報導碰觸了—「公益」、「適當和正確的行政行為」、「責任」及「角色分際」等行政倫理中基本且嚴肅的概念。雖然行政倫理的規範早見諸於相關法規，現在大家也已逐漸關心行政倫理的問題，但相較於其他的專業領域，公共行政對自我倫理實踐的認知仍相當遲鈍。¹¹一直以來，公共行政人員「不負責任」、「敷衍塞責」、「互踢皮球」、「唯唯諾諾」、「墨守成規」、「衙門作風」、「繁文縟節」、「官樣文章」、「顛預腐敗」、「官商勾結」和「缺乏公信力」等諸多負面批評從無間斷；英國學者Harold Joseph Laski更曾露骨的批判官僚制度為：「慣把行政當作例行公事管理，談不到激勵，遇事拖延不決，把一切政治措施，作為自己圖謀利益的勾當。」¹²其實為喚起公共行政人員服務的使命感（commitment），使能適當而正確的執行行政行為，基本上應不在於表象之文書或數字遊戲，而應以澄清公共行政人員的價值系統，從倫理道德的價值面向著手，使公務人員能非常清楚認識並自覺的運用行政權力，方能根本性的促進行政效率與效能的提升，並進而成功改善公共行政組織的工作成效。基此，公務人員於行政倫理的認知實在有其探究的必要與價值，爰亦為本文研究緣起與持續關注的動力來源。

¹⁰ 《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/>，民 90.3.2。

¹¹ 同註 2，820-821。

¹² 同註 5，703。

第二節 研究目的

就「師法企業」(businesslike approach) 這個行政革新路徑而言，Garvey 和DiIulio 即認為，企業精神蘊含濃厚的個人英雄主義，對於長久持續的官僚體制，企業型官僚的強勢領導，只能為組織帶來曇花一現的振奮。全鍾燮 (Jong S. Jun) 亦指出企業型活動運用於公共部門會遭遇如下三個問題：¹³

- 一、強調公共服務的市場競爭性，可能導致與民爭利，損及政府角色的正當性。
- 二、為追求施政績效，偏好專家理性設計的方案來解決問題，可能導致輕視公民參與與政治共事的價值，造成決策程序有違民主精神。
- 三、最大的問題在於企業型官僚體制被賦予更多自主性的同時，在缺乏相對的規範下，有可能出現公共經費誤用（或分配不當）的現象。

C. J. Bellone 和 G. F. Goerl 並提出企業型政府的正當性，必須奠基於足以擔負行政責任，並且能夠實踐民主的價值前提；然而，政府的企業精神 (Public entrepreneurship) 確實和民主的價值有衝突抵觸之處；因此，如何調和兩者，必須先加以解決。¹⁴有時師法企業會讓大家誤解只要迅速、經濟的迎合某些部分民眾的需求，即盡了公務人員的職責，可是從公共行政之「公共性」、「公平性」本質而言，公務人員在參與決策或執行行政行為時，公

¹³ Jong S. Jun, *Public Administration: Design and Problem Solving*, New York: Macmillan, 1986, pp. 119. 及江岷欽、劉坤億，企業官僚理念的省思，《空大行政學報》，第6期，民85，頁126-127。

¹⁴ C. J. Bellone and G. F. Goerl, "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy," *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2, March/April, 1992, pp. 130. 並參同上註，江岷欽、劉坤億，企業官僚理念的省思，頁127。

共價值與自我忠實的體現卻會時時在內在價值體系中縈繞。¹⁵更明白的說，此一行政倫理的困境必然困擾著公共行政人員。也因為如此，在面對外在環境不斷的變遷及民眾對政府的期望裡，除了要求公務人員即時反應外，瞭解其對更多責任的承諾，以及對倫理德性的認知與堅持，允為組織及改革必要關注的議題。

基於上述之理由原因，本文研究目的有下列幾點：

- 一、描述及探討行政倫理的相關文獻及理論，以利對於行政倫理的實踐有更深入瞭解。
- 二、探查公務人員對於行政倫理的認知與態度，包括：
 - 1.對行政倫理普遍關切的認知。
 - 2.對行政倫理運用的認知。
 - 3.倫理規範與訓練對實踐行政倫理的影響。
- 三、瞭解公務人員對現行我國公務人員行政倫理規範的熟悉與支持程度。

第三節 研究範圍與架構

壹、研究範圍

本研究首先經由文獻探討探述行政倫理本質及其實踐與相關

¹⁵ 針對檢舉不法行為，美國一項檢舉者的調查顯示，百分之八十一的受訪者願意再度挺身而出，百分之八十七表示如果所經歷的是一個相似的案例，他們願意再度出面檢舉。一位美國聯邦政府層級的檢舉者說：「自我忠實的力量遠比我想像中來得大」。另一項針對聯邦政府職員所作調查亦顯示，願意挺身檢舉浪費公帑或是不法行為的比例，已從九年前的百分之三十提升到百分之五十。而超過百分之九十的公共行政人員相信，一九八八年所發生私人的合約商向五角大廈索費過高的貪腐案，是一件遲早會發生的醜聞，比起來只有百分之八十二的一般民眾這麼認為。詳參同註2，頁531，頁844-845。以上雖僅屬以資本主義為主流價值之美國一地所作調查之情形，惟亦可佐證公共行政人員追求正義價值的堅持。

倫理規範，以闡明行政倫理核心涵義外，並將進行實證研究，以我國臺灣省二十一縣市政府本部課長級以上公務人員為實證調查抽樣對象，運用問卷調查方式，蒐集相關資料，據以探討地方公務人員對於倫理議題的認知和態度及倫理信念的堅持與倫理規範的必要程度，並分析是否因個人屬性之不同，而對倫理認知有所差異。

行政倫理含攝公共組織所有行為，自應以最廣義之公務員為研究對象，本研究在文獻分析上亦採此範圍；惟在實證研究上，囿於人力物力的限制，則係以最狹義的公務員範圍，¹⁶並以臺灣省各縣市政府本部課長級以上常任人員為問卷對象。

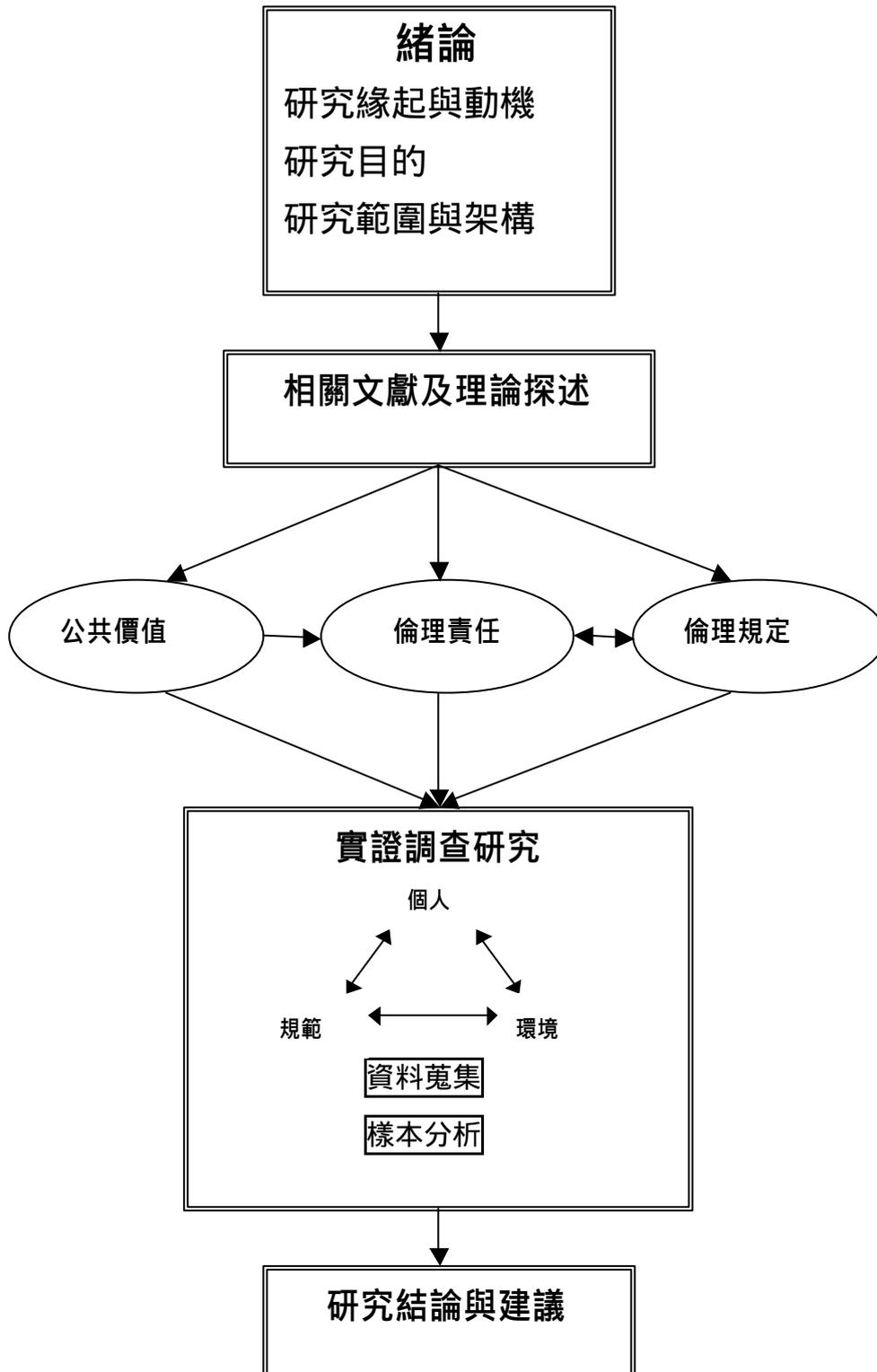
貳、研究架構

本研究架構如圖1-1所示：首先說明本研究的研究緣起與動機、目的、範圍，次就有關行政倫理的相關文獻及理論進行探討，及對美國、日本現行行政倫理規範加以說明，再經地方公務菁英

¹⁶我國公務員一詞，依銓敘部之考證，最初見於民國十七年十月八日公布之國民政府組織法第五章有關考試院之規定，繼見諸於十八年十二月二十九日公布之「公務員任用條例」，其後有公務員服務法、公務員懲戒法等均以「公務員」冠名，二十四年一月一日公布之刑法爰亦援用之。沿至三十六年一月一日憲法公布後，「公務員」與「公務人員」始同見於憲法。行憲後，除行憲前制定之公務員服務法、公務員懲戒法外，於新制定（或重新建制）之法律則均以「公務人員」為名，如公務人員任用、俸給、考績、退休、撫卹、保險、保障各法。通說以刑法及國家賠償法所定：「依法令從事於公務之人員」（刑法第十條第二項、國家賠償法第二條）之範圍為最廣義之公務員。公務員服務法第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」之範圍為廣義的公務員。而公務人員任用法授權訂定之該法施行細則第二條第一項規定：「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，訂有職稱及官等職等之人員。」是為最狹義之公務員範圍界定，其範圍與常業文官相當。本研究係採上揭定義。（參吳庚，行政法之理論與實用。台北：三民，民 85，頁 192。另有關於公務人員任用法所稱之公務員為最狹義之公務員範圍部分，吳泰成先生與蔡良文先生均有不同見解，兩位先生認為該法尚包括教育、警察、司法、公營事業、派用、機要人員，甚至包括政務人員，限縮認為其狹義，其實不然。詳參吳泰成，「公務人員」釋義，《公務人員月刊》，創刊號，民 85，頁 23-24。及蔡良文，《行政中立與政治發展》。台北：五南，民 87，頁 78-81。）

倫理認知之實證調查分析，最後提出研究結論與建議。

圖1-1 本研究架構圖



資料來源：本研究自繪。

第四節 章節安排

本研究內容共分五章，第一章緒論，說明本研究之研究緣起與動機、研究目的，以及研究範圍與流程架構。而第二章為明行政倫理本質及他山之石，以作為後續研究之基礎，乃分別從公共的價值、倫理的價值等相關行政倫理文獻予以探討，並對美國、日本行政倫理規範等方面，進行文獻上的分析。第三章為研究方法，對抽樣設計及研究限制等加以闡明。第四章則為實證研究結果，經由問卷調查，透過機關現職受測者的表達，分析瞭解我國地方行政菁英對行政倫理相關環境與規範的認知與態度。第五章結論與建議，係就前面的研究內容，歸納研究發現，研提建議供有關機關參考。

第二章 行政倫理文獻分析

「倫」即為類，義也。「理」則為分也，為文理、事理，亦為性也。¹⁷倫理兩字之中文本義可引申解釋為一切有紋路、有脈絡可循的條理，是透過行為對或錯的判斷，來解析道德的目的、行為的動機及行為模式的善惡等，是研究人與人的關係、人與社會、個體全人格情操的問題。¹⁸劉申叔曾云：「倫字本義訓為輩，其字從人從侖，蓋人與人接，然後倫理始生。理字本義訓為治玉，引申之，則為區分之義。凡事物之可以區別的謂物理，而人心之能區別事物的是謂心理。所以科學之以理字標目者，皆含有條理秩序之義。倫理者，猶言人人當守其為人之規則而各遵其秩序耳。」劉真也說：「倫理學是探究人生的意義，闡明人與人相互的關係，並確立人類行為標準的學問。」¹⁹而西方的 Ethics（倫理）則係由希臘字「Ethos」轉化而來，意思是在指個人的特性、本質和性情，均和道德有關；主要在區別正確與錯誤及善與惡的行為。倫理是適當行為判斷的思考準則。²⁰所以，不論中西兩方，倫理之本義均是從人的本體出發，並以在社會生活中，追求適當而符合大家公認的行為標準為鵠的。

倫理既係是社會生活中適當而符合大家公認的行為標準，則「行政倫理」(Public administrative ethics) 當為行政生活中，做應該及正確的事的判準。向來論者有稱行政倫理為「公務倫理」、「公務道德」、「服務倫理」、「服務道德」或「官僚倫理」、「民主

¹⁷ 羅竹風，《漢語大詞典》，第1卷。台北：東華，民86，頁1532；頁570。

¹⁸ 朱愛群，行政倫理的省思，《警學叢刊》，第24卷，第1期，民82，頁53。

¹⁹ 劉真，《儒家倫理思想述要（增訂本）》。台北：正中，民76，頁1-3。

²⁰ 蕭武桐，《行政倫理》。台北：國立空中大學，民87，頁7。

倫理」。亦有逕稱為「公德」、「行政道德」，而與公共官僚體系中所謂之「官箴」相當者。²¹有關其意義，有著重於係正確行為與價值的標準者，如迪莫克及福克斯（ Marshall E. Dimock, Gladys Ogden Dimock, and Douglas M. Fox ）、德維尼（ O. P. Dwivedi ）、尼格羅（ Felix A. Nigro & Lioyd G. Nigro ）等²²及我國的朱愛群教授²³。有著重在是行政責任的體現者，如庫伯（ Terry L. Cooper ）、D. H. Rosenbloom及我國蕭武桐教授。²⁴亦有著重於實現社會公道及公共利益的承諾，如H. G. Frederickson和J. A. Rohr。²⁵我國學者繆全吉教授²⁶、陳德禹教授²⁷又較偏重於公務人員所接觸之系統、人、事、物之間相互關係的規範，尤以顧慕晴教授²⁸更關注於公務人員德性的自省實踐。而Bruce Jennings則從憲政權威的服從(ethics as authoritative obedience) 倫理法則(ethics as the logic of moral reasoning) 及倫理判斷的實踐 (ethics as the practice of moral judgment) 三個面向來分析行政倫理。²⁹觀諸上述學者有關

²¹ 參見繆全吉，行政倫理，張潤書等著，《行政學（下冊）》。台北：教育部空中教學委員會，民75，頁1063-1064。

²² 同註20，頁12-13。欲詳相關定義，請逕參閱。

²³ 詳參同註18，頁48-50。

²⁴ 詳參蕭武桐，試論行政倫理的意義、範圍及內容，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十四輯。台北：銓敘部，民89，頁312。及David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 3rd ed., New York: McGraw-Hall, 1993, pp. 124.

²⁵ 參江明修，我國行政倫理之初探：政策規劃人員決策價值之質的研究 文中所彙述，《人事管理》，第三十五卷，第一期，民87，頁8。

²⁶ 詳參同註21，繆全吉，頁1063-1064。

²⁷ 詳參陳德禹，現代行政倫理體系初探，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十四輯。台北：銓敘部，民89，頁287-288。

²⁸ 詳參顧慕晴，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》，第6卷，第1期，民85，頁28。及 清末行政倫理之研究：實際面向之探討，《中國行政評論》，第6卷，第4期，民86，頁2。

²⁹ 詳參 Bruce Jennings, "Taking Ethics Seriously in Administrative Life: Constitutionalism, Ethical Reasoning, and Moral Judgment," in *Ethical Frontiers in Public Management*, ed. by James S. Bowman. San Francisco: Jossey-Bass, 1991, pp. 64-87. 在權威的服從方面，Jennings 係從 1887 年威爾遜（Woodrow Wilson）所發表「行政的研究」（The Study of Administration）一文引申論述。倫理法則則意指從適用的原則和規定中，引導行動方針做道德上的正確選擇。而倫理判斷的實踐方面，係意指基於內在共享價值，在一個不間斷的制度實踐及更寬廣的公共生活中，對有效行動方針的辨別能力。

行政倫理的界定分析，雖然切入角度有所不同，惟對於符合行政倫理行為的看法，均不在於僅是階層服從紀律的管控，而認為是公共行政人員透過自我角色的認知及外部規範的指引，從公平正義原則與負責的態度來執行行政作為，以符合公眾利益的積極實踐則無甚差異。因此，行政倫理可說是一種人文的規範秩序，它不僅是個人的（內在的）事，且也是制度的（外在的）事，它不但是做應該及正確的事的判準，更是公務行政人員於工作上對公益原則、正義信念、責任自律、服務使命、及和諧關係等價值的體用。

茲隨著公務人員權利義務關係的轉變，或謂公務人員同是社會一份子的受薪階級，何以須特別盡服公益原則等價值？蓋從國家形成、建立與存在的發展歷史看，在民主政體的國家，國家是一切組成份子的公器，已為大家所普遍接受。而基於公眾福祉，對外維持國際地位與對內公道力量主權作用的執行，則需由政府活動來具體表現。因此，政府這個公共組織的功能，乃在於為國民謀福利，³⁰是在建立人人參與、關懷及平等的關係，使彼此之間建立信任的關係，並共享發展經驗，進以建構無扭曲的公共空間，爰其各項有關公共行政行為的「公共性」，自然為其存在的合理判準與依據；³¹從而進入公共組織服務，成為公共組織構成元素的公務人員，其工作對社會的價值，對公眾服務的精神和體認，在行政行動上的責任，以及其個人內在的倫理認知與實踐的要求，在在均對公共行政是否得以更加開展與獲得民眾信任有深遠的影響，處於器物漫衍的今日，³²吾人自應愈予重視，同時這也

³⁰ 參見鄒文海，《政治學》。台北：三民，民 79，頁 31-32，146，197，210。

³¹ 參見江明修，《公共行政學—理論與社會實踐》。台北：五南，民 89，頁 41-42。

³² 民國九十年二月三日至六日於台北世貿中心舉辦之 2001 年台北國際書展有兩股旋風，一為諾貝爾文學獎得主高行建；一為日本 AV 女優飯島愛。不論是「一個人的聖經」或是「柏拉圖式性愛」，基本上都是在追尋真實的自我，超脫自我，分別有其價值，並無所謂的對錯。

或將為公共行政行為持續提供正確行動的發端。因此，本研究為更突顯行政倫理的本質，以下乃次第就公共行政的公共性、課責性與公務人員內省與實踐的倫理觀等予以闡析說明，並對美、日兩先進國家之行政倫理規範加以介述，俾供借鏡。

第一節 公共行政的公共性

公部門的行政或管理，無論是稱作「公共行政」或「公共管理」，任何政府的行動，都被認為是公民透過他們的代表所採取的行動，³³也就是說，公共服務是一個公共信託（public service is a public trust），³⁴雖然主權屬於全體國民，但他們對於主權之行使則是透過代表制度。因此，公共組織與公務人員便成為「公共信託人」（public trust）的角色，亦即扮演人民主權的代理人，而參與公共政策的制訂與執行，並對社會進行資源、價值及地位的分配。³⁵職是之故，公共行政與企業管理乃有其重大差異存在，公共行政具有公共性殆無疑義，其行動的重要前提之一自應在於維護公平正義並實踐公共利益。

壹、公共行政異於企業管理

問題是，婦女團體認為，大多數購買者並非肯定飯島愛轉型成功的價值，乃是帶著偷窺的慾望解讀飯島愛。婦女新知基金會秘書長賴友梅更認為，在「飯島愛旋風」中，台灣社會應該反省購買書的人的心態。詳參《中國時報》，民國九十年二月三日，版 5。及同報同日版 15，平路先生所作「席捲台灣書市的兩股旋風—發現高行建 發現飯島愛 尋找迷霧裡失散的自己」一文。

³³ 林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes 原著，《公共管理新論》（*Public Management and Administration*）台北：韋伯，民 88，頁 307-308。

³⁴ Carol W. Lewis and Bayard L. Catron, "Professional Standards and Ethics", *Handbook of Public Administration*, 2nd ed., In J. L. Perry (ed.). CA.: Jossey Bass, 1998, pp. 699. 轉引自 <http://www.mcu.edu.tw/department/pubaffair/parn/socsci/paper/pa/pa016.htm>

³⁵ 呂育誠等合譯，David H. Rosenbloom 原著，《公共行政學—管理、政治、法律觀點》（*Public Administration—Understanding Management, Politics, and Law In The Public Sector*）台北：麥格羅·希爾，民 89，頁 9。

就公共行政而言，有論者指出，長久以來公共行政專業地位一直未受到相當的尊重，使得「公共性」逐漸淪喪，而若採納公私組織基本相同的看法，而大量借用並不見得完全合乎公共組織獨特性及價值與公共行政實務的企業管理技術，也就是把公共行政公共性的特質忽視了，³⁶則公共組織與公務人員何能有資格做為國民的代理人，又何能有權力對社會作資源與價值的重分配，進一步反省，由於公共行政具有「公共性」的本質與獨特性，和「私」領域不同。因此，在公共行政理論、技術與工作條件都極力師法私部門的當下，檢視公部門和私部門以及私部門管理間充分的差異性便格外重要，也更能突顯公部門應有專業行動與管理的主張，³⁷同時亦讓組織內專業人員能清楚認識其行動的本質與基礎。

就公共組織的獨特屬性，史第門（Stillman）認為有以下數項

：³⁸

1. 缺乏基本要素。
2. 制度安排的多樣性。
3. 公共組織及其職權的分裂。
4. 公共機關在「眾目睽睽」(goldfish bowls) 之下運作。
5. 對廣大的社會經濟變遷特別具有敏感性。
6. 內部專業次級系統的複雜、嚴格與多樣性。
7. 每一個次級系統皆有相異的時間觀。
8. 契約的次級系統成長，帶來特殊的複雜性。
9. 沒有能力選擇標的對象。

³⁶ 同註 31，頁 42。

³⁷ 參同註 33，頁 351。

³⁸ 同上註。

10. 憲法與法律對於服務方法/管道的限制。

由於一、公共行政組織不受市場力量主導，故較能不考慮利潤原則從事各項運作。二、公共財的利益是普及社會整體，具有共享性。三、代理人的觀念使得公務人員的各種行動均具有法律效力，並具有政府的強制權力（coercive power）為後盾。因此，Rosenbloom 認為，即使公共行政與企業管理有許多相似點，但彼此在關鍵之處確有很大的差異，公共行政是需在憲法規範下基於公眾的信任來代表主權運作，關心的焦點乃在於公共利益。而企業管理對公共利益的關切層面是較狹隘的，同時其主要係受市場機制影響而非憲法。故公共行政與企業管理的差異不僅將永遠存在，更會持續表現在各自所擁有的價值與程序之中。³⁹

休斯（Owen E. Hughes）亦認為公私部門有如下若干主要差異影響了公部門的管理方式：⁴⁰

一、公部門的決策可具有強制性：

政府可強制公民服從決策、繳納稅金、強制徵收其財產，以及迫其接受制裁。假使公民將權力賦予社會，希望能得到來自社會機構的公正平等對待，那這個要素格外重要。強制的要素並未表現在私部門中，是私部門所沒有的特徵，私人企業有相當大的自由可獨斷而行，他們可針對不同顧客索取不同費用，他們也可拒絕與不喜歡的顧客交易來往，甚且省略交易的過程的正當程序。可是國家的強制權力必須要有某些限制，以防止正當程序的破壞；而且雖然並非所有公共活動都是強制性的，但是行政行為執行時仍需要比私部門更謹慎為之。

³⁹ 同註 35，頁 8-12。

⁴⁰ 同註 33，頁 351-355。

二、公部門有不同於私部門的課責性：

公務人員係向大眾、政治領導者、議會以及司法系統的各個部門負責。至於企業在理論上則是向股東負責。負責層面有顯著的不同。

三、公共服務管理者必須應付大部分由政治領導者所設定的外部議程：

政治人物會相當露骨的以政治理由來要求行政上的行動，而必須遵從政治議程，以及有時沒有回應或具有敵意的行政部門，可能導致官僚體制和政治人物之間的衝突，此處所表現出來的意義在於政治權威的存在使公部門管理具有特殊性，也降低了管理者的行動範圍。這和私企業是一個組織上下各層級，都有共享的營利動機是不同的。

四、衡量公部門產出或生產效率有本質上的困難，它缺少類似「利潤」在私部門一樣的基本要素：

私部門擁有簡單而總體的衡量標準，大大幫助了私部門管理者的任務遂行。在政府中，很難有一致的衡量標準存在，無論是衡量個人、團體或整體組織的績效，其困難性瀰漫整個組織，雖然在公部門中進行衡量與評估是有可能的，但缺乏合適的標準，可能使部分公共服務無法表現出有效的功能。

五、公部門全然的規模與多樣性，使得任何控制或協調活動相當困難：

雖然有政治課責的存在，但實際上，政府所設計各種計畫與控制程序，常常彼此衝突，而協調也不容易進行。例如某部會支持勞工平均工資提高，然而另一部會則基於產業發展及競爭需要而試圖降低工資。兩者目的的差異及政治力的介入使得協調益增困難。

六、 公共行政人員之廉潔與倫理的行為程度，遠比其他層面的範圍更大：

在憲政民主國家，一個妥當安排的官僚體制，基本上是一種對於自由的捍衛，就個人與政治之間的交界面，他所需要的廉潔與倫理的行為程度，顯然遠比其他層面更為嚴謹。因此，公共行政不能根據私部門的標準來進行評估，也不能以相同的路線來運作。⁴¹

我國學者徐仁輝教授並從組織與管理上的差異，詳細分析了公私組織的不同。⁴²組織上的差異可分為（一）目的上的差異，即企業結合各生產要素目的在於賺取最大化利潤。而政府組織存在係為了維持法律體系、司法制度、保障個人權利與自由、確保國家安全與穩定、保障私有財產權、促進集體繁榮、決定國家與社區發展方向等，這些功能都是基於一般公共利益、社會價值及群體政治需求所決定。（二）本質上的差異，亦即在組織所有權、資金來源、政經力量及社會控制力的影響方面，公私組織均有不同，而且公共組織為一般大眾謀福利，企業則為其所有者謀利益。至於在管理上的差異，則因（一）企業組織以獲取最大利潤為存在目的，因此企業管理乃以追求利潤性為目標；而公共組織存在目的依憲法規定係為了公共福祉，由而公共管理者的動機則是理性、道德規範和感性。這包括參與成就感、為民服務、盡忠職守、社會公平、認同感及慈悲心等。（二）私部門的資金來源主要來自銷售收入，是故，其管理自為顧客導向。公部門組織之資金來源則是透過預算程序分配，因此公共管理者經常在巨大政治壓力下被迫以短暫時間作政策的制訂與變更。（三）私人企業有明確的所有權，經理人直接向所有人負責。公共組織則基於代理人的

⁴¹ 同註 33，頁 327。

⁴² 徐仁輝，公私管理的比較，收錄於黃榮護主編，《公共管理》。台北：商鼎，民 89，頁 52-62。

立場，其管理責任較為模糊。(四)私人企業受制於市場力量，而其管理決策在商業競爭下，可保隱密。但公共組織，除控制力量來自多元階層外，在法律規範下，資訊且需對外公開。因此，公部門決策自主性比私部門還低，程序上受到較大的限制。⁴³等不同管理動機、管理行為、管理責任及管理決策的差異。

另外，黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)的學者認為公共行政迥異於企業管理，因為：⁴⁴

- 一、常任文官不像企業經理人與對手們在競爭追求市場與利潤，常任文官是與政治過程中的其他參與者競逐轄區、正當性與資源。
- 二、公部門行政人員必須互動之對象，如市民與利益團體等，不同於私部門的消費者與供應商，因為這些市民與利益團體對行政體系的效能各有特殊的認知與期待。
- 三、行政體系運作所需的技能、關注的焦點、以及工作的特質與私部門有很大的差異。

換個角度說，公共行政與企業管理最大差異，乃在於公共行政不但要能在較複雜的政治環境中有能力進行管理的工作與展現管理的能力，更要有能力維持機關觀點、公共利益，以及合於憲法規範的治理過程。

Henry就公共行政的「公共」角色，也從(一)公共的制度定義：焦點放在政府機關花用賦稅的機關管理。(二)公共的規範性定義：採用較動態的途徑，即關注影響公共利益的現象與關係上。(三)公共的組織定義：相對於私人公司，公共組織特別具有可

⁴³ 同註 2，頁 163。

⁴⁴ 余致力，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，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十四輯。台北：銓敘部，民 89，頁 5。

接近性。個別公民、立法者、特殊利益團體、其他組織與團體，要涉入公共組織的內部運作及影響其資源的分配，確實遠比私人組織更容易。這開放程度的事實，正是公共組織及其行政人員非常不同於私人組織的地方。等三方面予以剖析，並認為三者是互相增強的，⁴⁵同時構成公共行政裡之「公共」，而異於私人性面向的企業管理。另外，有趣而且非常實際的，我國學者余致力教授更從美國傑出公共行政與企業管理碩士學程比較中，得到了一個明確的答案：「公私管理異大於同」。⁴⁶

綜合以上公共行政與企業管理的差異，我們可以很清楚的發現，公共行政是立基於憲法，其獨特價值係公民主權、社會開放性、公平正義及公共利益等。且不論就決策的深度與廣度、公共課責的不可替代，及政治理性與經濟理性的不同（服務不同於利潤）等方面，均可察知公共組織「公共」的特性所在，迥異於私人企業。因此，公務人員於體察組織獨特價值之中，允應倡行「公共利益」的倫理價值。

貳、公共行政實踐公共利益

公共行政既然具有公共性的本質，是立基在憲法規範下基於公眾信任來代表主權運作，則公眾利益自為其關心的焦點。其間我們可以從前述學者的論證，及我國行政院為檢討當前政府再造工程的缺失，聽取各方諍言，於九十年二月二十五日召開全國行政革新會議時，陳水扁總統在會議開幕致詞所表示的：「公共服務的績效，不能只看數字的成長，而遺忘了政府管理的基本使命。

⁴⁵ 參同註 2，頁 81-86。

⁴⁶ 欲詳內容者，請參見余致力，公私管理之異同：美國傑出公共行政與企業管理碩士學程之比較研究，《中國行政評論》，第 10 卷，第 1 期，民 89，頁 111-154。

唯有以公共利益為最高考量，各項施政才不至於造成人為的災難或者損失。例如高鐵與南科園區，⁴⁷，行政院就應該提前介入因應，甚至直接進行處理協調，而不是任由兩個單位繼續各自堅持，夾縫其中的民間企業要自求多福，政府並沒有主動做到以國家的整體成長為立足點來管理。」⁴⁷而獲得佐證。

而什麼是公共利益？巴瑞(B. Barry)認為公共利益幾乎等於社群成員的「共同利益」(common interest)，在某些情況下行政人員必須促進「公共財」(public goods)，說服公民犧牲個人利益，達成和他人共享的利益。⁴⁸謝傳德(G. Schubert)亦對公共利益認定的不同，提出以下行政理性論者、行政哲人論者及行政實務論者三種觀點：⁴⁹

第一種類型、行政理性論者 (Administrative Rationalists)：

大多數人的利益是普遍意志的表達，主張價值中立的決策過程，公共利益可藉由理性化的決策過程獲得，行政人員最重要的任務即是有效率的執行公共意志的信念。

第二種類型、行政哲人論者 (Administrative Idealists)：

Schubert認為此類型真正的公共利益不在實證法中，而是在更高的法律位階，也就是存在於自然法中，⁵⁰行政人員認為本身具有判斷力，能判斷哪些利益更具有公共性，行政人員是專業人員，可以毫無偏見的決策方式去制訂政策。

第三種類型、行政實務論者 (Administrative Realists)：

行政人員扮演者將各種利益團體相互競爭的多元利益，轉化為合乎公共利益的行動。所以行政人員的自覺 (self-awareness)

⁴⁷ 陳水扁，全國行政會議開幕致詞，轉引自《公務人員月刊》，第57期，民90，頁5。

⁴⁸ 參江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》。台北：空大，民84，頁563。

⁴⁹ 同上註，頁564-565。

⁵⁰ 參楊佳慧，官僚體制責任衝突之研究，碩士論文，國立政治大學公共行政研究所，民85，頁56。

，是實務論者的重要思想成分。

不論從那一種面向，無可置疑的，自民主體制建制以來，公共利益一直是政府存在及服務不可迴避的焦點。黑堡宣言的學者認為，公共利益是：一、從多方面而不是偏狹少數觀點或立場考量決策。二、從長遠觀點而不是短期績效來考量決策。三、對相互衝突的團體或個人，以宏觀的立場來衡量問題。四、多方蒐集相關資訊與知識供決策參考。五、公共利益有其實用價值。因此，公共利益的概念即便無法提供各種利益衝突解答，但多少已經減低了各種利益的衝突。⁵¹庫伯（Terry L. Cooper）更直接的指出，公共利益應用在行政運作上，是在提醒行政人員，在作決定及行動之前，是否已經儘可能將各種不同利益考慮在內？是否已超越自我、家庭、部落、種族的利益，而考慮更廣泛的人群利益？⁵²

長久以來，公共利益常被認為是一個沒有實質意義的抽象符號，為了解決這個困境，顧惜河（C. Goodsell）提出檢視公共利益達成程度的六項標準。學者全鍾燮（Jong S. Jun）亦提出八項標準為實踐公共利益的指涉架構，以作為衡量行政人員具體實踐公共利益的指標：

一、顧惜河（C. Goodsell）

1. 合法性及道德性（Legality-morality）：遵守憲法、法律及道德行為的基本原則。
2. 政治回應性（Political responsiveness）：回應公民與團體的主要期望。
3. 政治共識（Political consensus）：在競爭性價值中尋求共識，並非為了私利。

⁵¹ 同註 44，頁 6。

⁵² 同註 20，頁 44。

4. 法理的關注 (Concern for logic): 正當合理的行動。
5. 效益的關注 (Concern for effects): 確定政策是有益的、公正的，以及與社會價值一致。
6. 覺察未被關注的議題 (Agenda awareness): 弱勢團體的利益，未能在議程中被明確表達，應予關注。⁵³

二、全鍾燮 (Jong S. Jun)

1. 公民權利 (rights of citizens): 公共政策內容，必須充分考量公民的各種權利，並適度調和「個別」與「整體」的利益。
2. 倫理與道德的標準 (ethical and moral standards): 公共行政相關的行動，必須經得起倫理與道德標準的檢驗。
3. 民主的程序 (democratic processes): 公民應能適當的參與政策的制訂，行政機關應提供政策對話的機會，尊重相關看法，作為決策基礎。
4. 專業的知識 (professional knowledge): 政策規劃人員當秉持專業良知，對負責的業務，應提出專業評估意見。
5. 非預期後果分析 (unanticipated consequences): 公共政策具有外部性，所以必須充分推論各種可能發生的後果，同時建構有效指標，以對短期的利弊和長期的得失加以評估。
6. 普遍利益 (common interest): 行政機關所推薦的政策，應考量社群的群體利益，不應只顧及少數特殊利益團體。

⁵³ 參同註 50，頁 58。

7. 尊重輿論 (public opinion) : 行政機關對於有爭議之公共議題 , 必須充分體察民意與輿情 , 不可抱殘守缺 , 閉門造車。
8. 充分開放 (openness) : 政府在政策形成過程中 , 關於相關協商、背景資料、專業意見等 , 均應彙整後公開 , 供大眾檢視 , 不可運用手段隱瞞事實。⁵⁴

顧惜河 (C. Goodsell) 的六項標準與全鍾燮 (Jong S. Jun) 的八項標準 , 或為理想 , 但由於公共利益是民眾整體的共識 , 它的具體實踐 , 乃為公共行政行動上所必須 , 而且也應可以發揮如下功能 :⁵⁵

- 一、凝聚功能 (unifying) : 即透過公共利益符號的運用 , 使不同團體與個人同在公共利益訴求下整合在一起 , 並均可由公共利益所隱含之規範、價值、道德中獲利。
- 二、合法化功能 (legitimating) : 政治體系透過公共利益的整合 , 可以獲致更高的合法性 , 以堅定公民的信心。
- 三、授權的功能 (delegating) : 公共利益的概念 , 可讓行政機關在法律或國會授權下 , 獲得較多的彈性空間 , 於政策執行時 , 能減低衝突。
- 四、代議功能 (representing) : 公共利益可以提醒大家關注到社會上常受到忽略的團體與族群 , 而提供自由、公平的機會利益。

據上 , 雖然公共利益的概念相當模糊 , 很不容易界定 , 但從上述多位學者的論述分析中 , 應可以很明顯的感受得到 , 實踐公

⁵⁴ 江岷欽 , 美國公共組織理論中的「公共性」 , 收錄於銓敘部主編 , 《行政管理論文選輯》 , 第十輯。台北 : 銓敘部 , 民 85 , 頁 17-18。

⁵⁵ 同註 48 , 頁 570-571。

共大眾利益的重要，假使公共行政人員於行政行為時，悖離了公共利益，勢必會招來嚴厲的否定與批評。因此，確保公務人員能真正代表全體公民的利益，允為公共行政的核心議題。此外，不論是從個人主義立場出發，或是從集體主義立場出發，行政人員所體認的公共利益都應在公共責任感指引下，不斷的自省自覺，使其所發動或執行之行政行為朝向更符合道德與倫理標準的目標邁進。

參、公共行政維護公平正義

公共行政既然冠了「公共」二字，那麼行政部門在追求行政生產力提昇的同時，必須進一步考慮社會公道、正義與公平的問題。這也是新公共行政與傳統公共行政主要的差異。一九六八年由Waldo贊助在美國雪城大學召集年輕的學者，討論新公共行政的發展，研討結果隨後彙集出版「邁向新公共行政：明諾布魯克的觀點」一書，其中特別強調，新公共行政的特性就在於道德性格的，是在強調政府服務的公平與正義。⁵⁶

況且，在公共利益概念的模糊下，公務人員所要求的，乃是一個簡單且可以操作的公共利益表達，以允許他們在理性思維的基礎上做出合乎道德的抉擇。從而公共利益的概念化定義就相當重要，而這個可以在大多數情況下辨明公共利益的有用概念，亨利（Nicholas Henry）認為是存在於哲學家羅爾斯（John Rawls）所提出的兩個正義原則中：⁵⁷

⁵⁶ 參同註 20，頁 34。

⁵⁷ 參同註 2，頁 829。Henry 並就羅爾斯（John Rawls）的正義理論與其他公共利益哲學如直觀論、至善論、功利主義等加以簡單但深入的對比闡述，欲詳者可參閱同書，頁 830-836。

第一個原則

每個人對與所有人所擁有的最廣泛平等的基本自由體系相容的類似自由體系都應有一種平等權利。

第二個原則

社會和經濟的不平等應這樣安排，使它們：

1. 在與正義的儲存原則一致的情況下，適合於最少受惠者的最大利益；並且，
2. 依繫於在機會公平平等的條件下職務和地位向所有人開放。⁵⁸

兩個正義原則應以詞典式次序排列，如果這些原則互相衝突，第二個原則理應服從第一個原則，就如同組織人文主義一樣，個人尊嚴被認為具有最高重要性。⁵⁹而第二個原則中，公平的機會又優先於差異原則。就一般的觀念，也就是說，所有的社會基本善——自由和機會、收入和財富及自尊的基礎——都應被平等的分配，⁶⁰以符合公平正義。

事實上，公平正義即是應用於社會制度時的正當，它是倫理的核心範疇，和我國孔孟的「禮」、「義」及「正」、「直」、「中」觀點相通；⁶¹而在組織管理的脈絡下，正是信任、一致性、真實性、誠實、平等待遇、擁有的感受以及相互尊重等要素的顯現；⁶²是故，公平正義的應用，除在組織管理上應予重視外，更為公共

⁵⁸ 黃丘隆（審）譯，John Rawls 原著，《正義論》（*A Theory of Justice*）。台北：結構群文化，民 79，頁 294-295。

⁵⁹ 同註 2，頁 829。

⁶⁰ 同註 58，頁 295。

⁶¹ 「不知禮，無以立也，」，「義者，宜也」、「見利思義」、「政者正也，」，「子為政，子欲善而民善矣。」，「不得中行而與之，必也狂狷乎。狂者進取，狷者有所不為也。」（論語），參同註 20，頁 110,115-119。

⁶² 同註 2，頁 829-830。

行政實踐公共利益，獲得民眾信任提供一個合理的倫理基礎。

第二節 公共行政的課責性

從論究公共組織之獨特性，以及公共行政在於維護公平正義，以實踐公共利益伊始，我們就可以知道，對公部門課責管理的重要。換句話說，公共行政既然在讓公民的利益獲得滿足，那麼公共組織與公民之間的關係，自然就形成課責系統。個人當然必須服從法律；而機關也必須意識到對公民權利的尊重。

民主制度的根本便是課責。⁶³任何政府行動，都被認為是公民透過他們的代表所採取的行動，因此需要一套謹慎設計的課責結構，以便向公民保證政府所採取的行動，最能代表他們的利益。雖然國家握有統治權力，但主權仍在於全體公民，公民同意政府機關執行職權的前提條件，係職權之執行須符合公益不得濫權，及接受課責的義務。⁶⁴所以，為了公共利益，從外部查核控制公務人員的過程—課責是必要的。且因為官僚體系已經開始透過自己的表現來直接向大眾負責，因此這個課責性已不再只是傳統行政模型中，只透過政治過程來解決而已，更需從管理與法律角度予以審視。再者，這個課責監督除了是外部查核公務人員倫理責任的必要機制外，也正是民主政治的基本原則與精神，爰為防範運用專業權威來曲解公共利益，許多國家均不斷的積極尋求建立課責制度。以下就從傳統行政、管理主義及法律等三個課責途徑予以扼要說明。

⁶³ 參同註 33，頁 307。

⁶⁴ 同註 33，頁 313。

壹、傳統行政途徑的課責

傳統模型的課責路線主要是從公務員的行政行為，經由政治體系，最後到公民身上，其強調：

- 一、權力與責任必須區分清楚，避免混淆職權範圍及模糊問題焦點。
- 二、嚴格的層級服從關係，即部屬必須確實遵從長官命令。
- 三、有限的控制幅度（span of control），以確立有效率的管理。
- 四、鼓勵部屬對組織目標和上級長官忠誠產生認同，而要求部屬忠心有下列幾種方法：
 - （一）透過組織中的社會化賦予部屬高度的一致性。
 - （二）透過專業化訓練使部屬無法找到其他相當的工作。
 - （三）使部屬對組織依賴，如待遇福利、退休金等，同時並對公務員利益的迴避予以管制。⁶⁵
- 五、厲行正式的紀律體系，依賴紀律查察系統來實施課責及從屬關係。
- 六、重視財物和員工績效的內部稽核，以有效嚇阻賄賂及遏止個人在行政機關中濫權。⁶⁶

以上傳統行政的作法，雖然都在促進課責與倫理，但因只重管理價值，不把人類活動的結果視為人文產物（human product），⁶⁷影響所及，行政人員面對民眾需求時，反而不會設身處地去

⁶⁵ 同註 35，頁 405。

⁶⁶ 林鍾沂，〈官僚制度的行政責任實踐〉，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第九輯。台北：銓敘部，民 84，頁 513-514。

⁶⁷ 同上註，頁 518-519。

詮釋與解決民眾的問題，而是讓人經常聽到：「我是依法辦事，」，「沒辦法，按照程序規定，」，「這是上級命令，不要怪我」等，搬弄一些法令規章、程序、上級規定等作為處事依據以及推諉塞責的藉口，致使政府機關的信譽愈來愈低。

貳、管理主義途徑的課責

由於傳統途徑下所帶來課責系統的缺失，而且因為官僚體系的相對開放，課責性已擴及官僚體制與民眾、所屬管理者、政治領導者之間的關係中，使得管理主義的課責型態更為顯著。英國的傅爾頓報告就改善課責性方面指出，課責管理使個人與單位對於儘可能以客觀方式衡量的績效負有責任，它的成就有賴於確認或建立組織部門中的課責單位，其中各單位的產出儘可能以客觀方式來衡量，個人則對自己的績效負責。

葛雷（Gray）認為促進課責的三個要素是：

- 一、高層管理（top management）：高層管理系統是希望提供資訊給各部會的高級官員及部長。
- 二、分權化預算控制（decentralized budgetary control）：反對中央預算、採購和機關加諸於員工的控制與監督。操作領域儘可能授與中低階層。
- 三、績效評鑑（performance appraisal）：運用績效評鑑工具使被授權之管理者達到符合成本及其他績效標的的要求

。⁶⁸

可以說，績效管理乃是管理主義的核心；雖然管理或許不是

⁶⁸ 同註 33，頁 318-320。

讓人喜歡的，但是在提供建設性意見，讓行為的人能不致偏離太遠而回歸正軌上，就長遠來說，是有其正面意義的，由而課責的運用是管理上一個必要。所以，管理主義的課責，乃認為公務員不只是政治上課責而已，尚須管理上予以課責，而且官僚體制、民眾、立法機關、媒體等等之間的關係，乃直接連結，並非總是透過政治人物為之。因此公務員的可責性必須面對社會全體，其負責層面自比傳統行政時有更直接的課責性。因此，在管理主義授權賦能的觀念下，由於可責層面之擴增，更可清楚發現倫理規範的指引與公務人員倫理責任的內省自覺，更具時代意義。

參、法律途徑的課責

從倫理的觀點看，公務員的行為是受到機關內部與個人的牽制。因為個人任公職之前，要宣誓效忠國家，所以公務員更應謹守國家政權價值，並據以作為行為的準繩，以履行國家賦予之責任。因此，國家法律及典章制度便自然成為公務員重要課責與倫理規範來源。而這些典章制度，學者羅爾（J. Rohr）認為有如下之價值：⁶⁹

- 1.倫理規範是從國家典章制度價值中所衍生。
- 2.這些價值是公務員運作的基準，因為官僚與政權是密不可分的。
- 3.這些價值與社會價值一致。
- 4.可提供公共管理者倫理上的引導。

一國政權建立之價值，即在於憲法之規定與精神，公務員執行國家的意志，自然需以憲法的規定與精神作為倫理行為的判準

⁶⁹ 同註 35，頁 409-410。

及課責的基礎，同時相關法律也被視為是倫理管理的最低門檻。故爾，公務人員負有法律上的責任，公務人員如越過這個架構去活動，則其可責性即在於製造不被容許的風險，⁷⁰其行為將被禁止，亦會受到懲罰。

第三節 公務人員的倫理觀

政府存在的目的，是在踐行公共利益，而基於民主價值，更有被課責的義務，這是本研究在前面所一直強調的。大家都知道，由於弊案的層出不窮⁷¹，以及政府施政的變動不居，以致社會大眾常有從政者與公務人員是否將私利置於公益之上，及「政府施政可能並非以民眾之福祉為依歸」之疑慮。一個民主國家如果從政者及公務人員的誠信與清廉操守備受質疑，那麼其政治合法性將蕩然無存，這個國家也絕無法生存。⁷²因此，當前政府行政實亟需各種強有力的道德規範，俾能成功的解決這個危機。

甚且，面對詭譎多變的國內、國際情勢，國人無不企盼政府機關能提振公能力、公信力和公權力，重整社會秩序，化解各項政經的挑戰與壓力，而持續社會繁榮。⁷³因此，身為公共組織重要組成元素及靈魂的公務人員，為造就成功的政府，怎麼樣來遵循民主的基本原則，從「依法行政」，轉而積極為民眾的利益來勇

⁷⁰ 許玉秀，《主觀與客觀之間》。台北：春風煦日論壇，民 86，頁 16。

⁷¹ 如最近拉法葉艦軍購弊案，地方縣市首長、單位主管被起訴等，均引起震撼。另有關涉嫌貪瀆案件仍持續發現，且地方機關被起訴案件與人數略高於中央機關（詳附錄 2-1，法務部所屬各地方法院檢察署偵辦貪瀆起訴案件統計資料）。

⁷² Howard Wilson, "Government Ethics and National Competitiveness," Taipei, Taiwan, 1996. 本文乃加拿大著名學者 Wilson 先生，1996 年 8 月 2 日應考試院公務人員保障暨培訓委員會之邀，於台北國賓飯店所發表。台北：保訓會，1997，p. 1-2。

⁷³ 蕭全政，文官政策的時代意義與改革方向，收錄銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十輯。台北：銓敘部，民 85，頁 375-376。

於任事、勇於承擔，建立起一切以公共利益，民眾福祉為依歸，戮力從公，遇事並做出符合道德規範正確決斷的服務核心價值，⁷⁴就益顯重要了。

壹、內省的倫理觀

本章首揭倫理的意義，在多數人的觀感裡，總是覺得非常抽象，涵攝很深哲理，屬於高層次境界，非我凡夫俗子所能理解。惟本研究粗淺以為，不論是西方的亞里士多德或我國的儒家，所謂的「倫理」，均是屬人的事務，是在於完滿的達成自身目的之實踐或選擇。也就是在追求幸福中，做應該要做及正確的事。所以倫理是隨時倚在我們的身旁，是存在我們的心中，是我們在不斷的實現活動中的判斷依據。

西方哲學家亞里士多德認為，所謂的幸福就是自足，就是行為優良，就是合乎德行（溫良、謙恭、節制）的實現活動，對生活上的問題都能做出正確的判斷，那他也就是個最高尚、最善良的人了，而最高尚、最善良、最快樂也就是幸福。而自身目的的實現就在無待於他物，也就是不以他物為目的。⁷⁵亞氏並認為，那些想學習高尚和公正的人，也就是參與國家事務的人，最好從品德開始。他並以赫西俄德的詩句來勉勵他們：

自己想過一切的在人中最高，
那些肯聽良言的人也算還好，
祇有那些自己甚麼也不想，
對他人甚麼也不聽的人纔最糟。⁷⁶

⁷⁴ Wilson, op. cit., p. 2.

⁷⁵ 苗力田、徐開來譯，《亞里士多德倫理學》。台北：知書房，民 90，頁 33-41。

⁷⁶ 同上註，頁 31。

相較於西方，我國儒家的觀點更顯深入。就以求仁、成仁這個主動、自覺，希望成就對方之善的道德行為而言，孔子說：「仁者愛人」、「克己復禮為仁，一日克己復禮，天下歸仁焉。為仁由己，而由人乎哉？」(論語)「故為政在人，取人以身，修身以道，修道以仁。」(中庸)「物格而後知至，知至而後意誠，意誠而後心正，心正而後身修，身修而後家齊，家齊而後國治，國治而後天下平。」(大學)等等之內省的思維，均是在於期勉大家凡事從修己開始，克制自己使自己的言行合乎節度，達到完善自我純然無私的目標，進而仁民愛物，實現立己、立人、己達、達人、百而後以淑世之最高境界。

以上這些價值觀乃為倫理的基礎與內容，也是人內心自覺的顯現，放在政府機關而言，更是行政倫理的基本規範。政府機關既為民眾福祉而設，其目的在追求公共利益，則組織內之公務人員自更應無待於他物，拋棄個人榮顯，時刻自省以行義與公益為己任，積極無私的實踐倫理。

貳、實踐的倫理觀

承前所述，進入政府體系之公務人員，即需觀照政府機關設立宗旨，依循行政倫理本質，不僅要充實自我精神內涵，更要將這本質充分實踐於行政行為中，這是無庸置疑，也無可迴避的。而有關行政倫理的實踐德性，顧慕晴教授綜合Stephen Bailey、Alasdair MacIntyre、David K. Hart和George Frederickson等學者之觀點，歸納最基本的如表2-1。

表2-1 公共行政德性

義務與責任之領域	德性
1.公益之義務	仁慈之公正 實踐 重視道德 關懷民眾 仁愛的愛國情操 公民自主
2.過程之義務	樂觀 勇氣 實踐 道德企業主義 以說服進行管理 超越權力腐化
3.自我之義務	道德崇高之貴族 德性模範

資料來源：顧慕晴，「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，第6卷，第1期，民85，頁36。

朱愛群教授對於行政的責任倫理實踐上，亦有其獨特的見解。他認為行政責任倫理的實踐和其他職業倫理都是相同的，除了智性的篤誠（Intellectual Integrity），以嚴謹真誠態度，竭力經營自己的知識體系外，另一種則是以人為目的，不能以之作為工具，盡力維護並尊重對方權益。他並藉著行政職務的實踐而認為行政倫理的精神如下：⁷⁷

一、經國：

⁷⁷ 同註 18，頁 57-64。

行政職務在治理國事，得以全民福祉為念，善守其國，慎謀其事。而守國之度在飾四維（禮、義、廉、恥）。其設官分職，各盡其能之餘，尚以和諧圓融為其倫理之境界。國治民安之途首在得人，經國要務，在論賢人，用有能，則民可使治。

二、牧民：

教之，養之，乃謂牧民。行政公職人員接遇民眾，其扮演角色既是作之君，作之親，也是作之師。倫理責任之意義在此不僅具有安養義務，更有教化啟迪的崇高使命在。

三、士經：

圖治之道在得人與養才，推動行政倫理之途則應自「從政觀念」開始奠基。拔擢優秀人才，施以正確行政倫理觀念，在傳統意義中即為「士道」之弘揚。濟世經國之前必自修其德，善守其行，此即為士經。

四、守成：

公務人員士道既備，諸事漸次有序，規模略具之時，宜尊五美，屏四惡⁷⁸以守其成。行政人員講信士道，避貨、色、巧佞、玩好、無好金玉貨財是守紀之道。不守紀則無以守成。

五、順民心：

政之所興，在順民心，政之所廢，在逆民心。探求民隱，尊重輿情，「以天下之目視，以天下之耳聽，以天下之心慮」，則可諮諏善道、察納雅言，輿情得以反映，上下融通乃為順民心之倫理也。

⁷⁸ 五美為：1. 惠而不費，因民之所利而利之。2. 擇可勞而勞之，則勞而不怨。3. 欲仁而得仁，雖有嗜欲而不貪，乃欲而不貪。4. 無眾寡，無大小，無敢慢，泰而不驕。5. 正其衣冠，尊其瞻視，儼然人望而畏之，威而不猛。四惡為：1. 不教而殺謂之虐。2. 不戒視成謂之暴。3. 慢令致期謂之賊。4. 猶之與人也，出納之吝，謂之有司。（論語堯曰篇）參同註 18，頁 62-63。

六、 養民：

行政工作的倫理責任觀最終使命在安民，養民。而養民之務包括：老老、慈幼、恤孤、養疾、合獨、問疾、通窮、振困、接絕等等，即現代所謂的社會福利措施。

加拿大學者威爾森（Howard Wilson）則以加拿大為例，指出政府官員行事規範主要倫理原則有四：

- 一、 行事務必誠實不阿，力求嚴守最高道德標準，以維護並提升民眾對政府清廉操守、客觀性，以及公正性的信心及信賴。
- 二、 應抱持隨時將接受公眾細查的處事原則，去執行公務以及處理私務。而這種義務不是單憑依法行事，就可以解除的。
- 三、 做決策時一定要以大眾利益及該案件的優點為依歸，確實執行公務及擔負責任。
- 四、 處理私事時，應防範真正的、潛在的或明顯的利益衝突發生，如果上述這種個人私利及公務職責的確發生衝突時，則應選擇公共利益為解決方案。⁷⁹

綜合上述，本研究發現，公務人員的行政倫理，始於公益，亦終於公益，其間行事則是義務心與責任感的實踐。而達成符合倫理行為的方法，除運用外部制約外，更需公務行政人員個人內在的修習與自省。因此，公務人員的行政倫理觀，當應具備：

一、 公益觀：

公務人員不論是規劃、決策或執行行政作為時，一切均

⁷⁹ Wilson, op. cit., p. 9-10.

應以公共利益為依歸，除了公益，還是公益。以符合政府是為人民福祉而設之原旨。

二、正義觀：

正義是說實話，做適當的事。⁸⁰公務人員在公、私之間的分際，應拿捏清楚，不能因私而害公，私而忘公。亦應在尊重自然生命的基礎上，尊重每一個人自我實現的權利，並公平的對待所有人。

三、責任觀：

公務人員有了責任觀，責任感自然相應而生。而責任感是一種不斷自問的態度：「我還能做些什麼，好超越我的環境，取得我想要的成果？」它是一種過程：「正視現實、承擔責任、解決問題、著手完成。」它需要做出個人承諾，信守之，並主動積極的予以回應。面對問題的時候，重視的是眼前與未來的努力，而非被動的做出歷史性的解釋。⁸¹因此必須時時檢視自己，及時做出必要的專業行動，不斷的自我超越向前。更重要的，在這群體社會中，當一個人不可能完成所有的工作時，還必須和別人一起分擔共同責任。

四、服務觀：

公務人員「服務人群」、「服務社會」、「為民眾謀福祉」，是服務，也是使命。因此不應只是「奉命行事」，被動的去執行，而必須透過良知的驅使，以積極、關懷、誠信的態度，發揮自主性，使公共服務更臻於至善。

五、和諧觀：

⁸⁰ 柏拉圖在「共和國」中是這麼描述正義的。參陳思賢，理（Logos）與法（Nomos）的對立，《政治科學論叢》，第2期，民80，頁157。

⁸¹ 江麗美譯，Roger Connors, Thomas Smith and Craig Hickman 原著，《勇於負責：重建個人與組織責任感的神奇法則》（*The Oz Principle: Getting Results Through Individual and Organizational Accountability*）台北：經濟新潮社，民90，頁80。

在群體的社會，和諧至為重要。但這裡所謂的和諧，萬非以其之名，而為壓制的藉口。它是在一定的分際下，各自受到尊重可以自我實現，但卻要能顧及全體。換句話說，和諧一方面是要各自自我實現，但另一方面也必須要求共同具有整體感。所以在尊重各自自我實現的權利，共同遵守一定的分寸和比例，共同具有整體感之下，自然能達致和諧。⁸²

就以上之行政倫理觀，不論是公益、正義、責任、服務，以及和諧觀，尊重都是根本。而尊重是關懷，和諧也需關懷，雖然隨著時代的改變，價值理想也會有所改變。可是群體相處間，「關懷」勿寧是一恆久不變的基本態度，人透過對別人、對事、對物以及對自然宇宙的關懷與尊重，你我他都得以自我實現，亦即人與人之間、團體與團體之間、單位與單位之間自能達到易經所說「各正性命，保合太和」；⁸³而人與自然間亦得以達到「天人和諧」的關係。至此，公務人員所遭遇之倫理困境，⁸⁴應可迎刃而解，而行政倫理的實踐，或將水到渠成。事實上我們知道，不論關係的規範多麼綿密，理性的方式始終無法窮盡。而行政倫理是良知的呼聲，是民主歷程發展的價值，是現代物質生活充斥中更應彰顯的精神；不但具有親切性、歷史性，更具有時代性。因此，在它顯著的人文價值之下，抱持人文關懷（concerning）的公務行政人員，將更能發現真實的自我，而至利他，進使行政倫理的

⁸² 沈清松，《追尋人生的意義—自我、社會與價值觀》。台北：台灣書店，民 89，頁 193-195。

⁸³ 同上註，頁 195。

⁸⁴ 有關公務人員行政倫理實踐之困境，繆全吉先生在「行政倫理導論」一文（載於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第二輯，民 76，頁 511-544）；曹俊漢先生在「行政文化中的倫理窘境與調適：理論與實證分析」一文（載於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十三輯，民 88，頁 377-410）；及邱華君先生在「公務人員行政倫理之實踐」一文（載於《人事月刊》，第 25 卷，第 2 期，民 86，頁 40-46）中均各有詳盡的分析，欲瞭解者請自行參閱。

實踐臻於善美之境。

況且，在民主機制越來越蓬勃發展的今日，很明顯的，各界對於行政倫理的關心會持續加強。⁸⁵因為，社會大眾已不再那麼寬容與耐心，要求會越來越高。而且，倫理會使民主體系在討論決定公共政策的內容時，不致超越界線（Ethics makes democracy safe for debate on the substance of public policy），基於這種精神，行政倫理的議題，不論是現在或未來，均將都會比其他任何議題來得重要。⁸⁶而行政倫理之建構，除在公務人員及從政人員倫理的承諾（commitment）、專業的社會化過程（包含訓練）（Professional socialization mechanisms(including training)）與積極公民社會(active civic society)的配合等外，OECD⁸⁷於1996年的調查發現並指出，一個有效的行政倫理基本結構（ethics infrastructure），尚須包括一個實用的倫理行為規範（Workable codes of conduct），及行政體系的支持（Supportive public service conditions）二個基本的元素（key elements）。⁸⁸因此，在前述探討行政倫理的基礎本質，以及公務人員所需的承諾後，下一節，本研究將對美國、日本的行政倫理規範加以介述，以供參考借鏡。

第四節 美國、日本行政倫理規範

⁸⁵ Wilson, op. cit., pp. 19.

⁸⁶ OECD, *Ethics in the Public Service*, Occasional Papers No. 14, 1996, pp.15.轉引自 Charlene Wear Simmons, Helen Roland, and Jennifer Kelly-DeWitt. *Local Government Ethics Ordinances in California*, California Research Bureau, California State Library, 1998, p. 3. 復轉引自 <http://www.mcu.edu.tw/department/pubaffair/parn/socsci/text/a-ethic.htm>

⁸⁷ OECD 係指「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, 簡稱 OECD), 其會員國包括英、美、加、紐、澳、日等二十多個民主先進國家。

⁸⁸ OECD, *Ethics in the Public Service*, Occasional Papers No. 14, (1996), 8. 轉引自 Simmons, Roland, and Kelly-DeWitt, op. cit., 4.

承上所述，實用的倫理行為規範是行政倫理結構基本元素之一，這也意味著，行政倫理的落實，公務人員自省自覺，誠心的承諾，雖為首要，但是怎麼樣給我們的公務人員一個倫理的指引，並保護他們，使他們的所作所為能夠專心一意的為大眾福祉，而非圖一己之私，同樣也是一件非常重要的事。是故，行政倫理規範有其實用價值，必須要加以瞭解，且擷取先進民主國家之經驗，亦可提供我們反思與借鏡。

本節本應一併說明我國現行行政倫理規範，惟以我國相關行政倫理規範，均載明於公務員服務法等相關法規中，於政府刊物或法律服務網站中皆垂手可得，爰本研究在此乃不再贅述，僅扼要彙整摘述於附錄2-2。因此，本節謹就美、日兩先進國家的倫理規範予以簡單介述，以為參考。

壹、美國

美國在一九七八年通過「政府倫理法」(Ethics in Government Act of 1978)，設置「政府倫理局」(Office of Government Ethics，簡稱OGE。原為人事管理局 (Office of Personnel Management) 內部單位，於1989年10月1日單獨設置) 以來，對行政倫理的要求相當重視，這從政府倫理局的任務：防止公職人員利益的衝突，促進政府部門員工高的倫理標準，使其能依「公平」、「正直」來處理政府日常事務，以鞏固公眾對政府的信心。⁸⁹中可窺知一二。

⁸⁹ 參 U.S. Office of Government Ethics 的背景和任務，<http://www.usoge.gov/home.html>。欲瞭解美國倫理局相關訊息者，可參閱這個網站。

美國公務人員行政倫理的規範，大致依循1978年的政府倫理法、1980年的倫理綱領及1989年的倫理改革法，主要包括倫理行動基準、資產報告、離職後之利益衝突（活動之限制）及倫理政策之推展等方面。茲依序摘要分述如下：⁹⁰

一、倫理行動基準主要內容（聯邦人事規則規定）：

- （一）公務人員係為「公眾之信託」（Public trust），必須超越個人之利益，忠於憲法、法律及公務之倫理原則。
- （二）公務人員不得謀求違背職務責任之財產利益。
- （三）公務人員不得利用未經公開之政府資訊進行財務交易，亦不得濫用上述資訊增加個人利益。
- （四）公務人員不得向下列對象索取、收受餽贈或其他有價物品：1.受公務人員所屬機構管轄拘束者。2.與公務人員有業務往來者。3.依法要求公務人員執行職務者。4.公務人員之職務作為明顯影響其利益者。
- （五）公務人員必須秉持誠信執行職務。
- （六）公務人員不得蓄意對外發佈未經授權之承諾或其他之意思表示，要求政府履行特定之義務。
- （七）公務人員不得利用職務謀求個人利益。
- （八）公務人員要以超然立場執行職務，不得給予任何個人或組織特殊待遇。
- （九）公務人員應保護、摶節公有財產，不得任意挪用。
- （十）公務人員不得在外兼任違背職務責任之職位，或從事類似活動。
- （十一）公務人員得向適當機關揭發公務上浪費、不實、濫權及貪瀆情事。
- （十二）公務人員必須誠實履行公民義務，特別是聯邦、州

⁹⁰ 行政院人事行政局編譯，《歐美國家公務員制度概要—美英德法之現狀》。台北：行政院人事行政局，民 89，頁 85-90。

及地方之稅捐等法律規定之金錢義務。

(十三) 公務人員依法給予全體國民公平之機會，不得因種族、膚色、宗教信仰、原始國籍、年齡或傷殘而有差別待遇。

(十四) 公務人員若因特殊環境導致違背上述之倫理標準者，應由熟悉相關事實之專業人士認定責任之歸屬 (U.S. Office of government Ethics, 1997)⁹¹

各機關的管理者並應將倫理綱領的影本予以公告，以使公務人員全力避免違背上述法定內容與倫理標準。

二、資產報告 (公開或非公開):

(一) 公開之報告

1. 對象：包括總統、副總統；上下兩議院之議員、各部首長、外交官、聯邦法官、立法、行政、司法之永久職員等。
2. 報告時間：每年五月十五日。新上任者為就任後三十天內。
3. 主要報告內容：
 - (1) 前年度受領之所有收入及謝禮合計超過200美元時，其來源、種類及金額、價額。
 - (2) 前年度所受領之紅利、租金收入、利息及出售資產所得之金額或價值合計超過200美元時，將各項目分別按價額區分標示。
 - (3) 前年度自親族以外人士而取得之運費、住宿、食物或娛樂之贈品之價值合計達250美元以上者，其提供者之身分及內容。
 - (4) 前年度因商業上之交易或事業所有之財產而產

⁹¹ 參江岷欽，功績制度新詮：美國人事制度革新之啟示，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十四輯。台北：銓敘部，民89，頁271-272。

生之利息等超過1000美元時，其內容及價額。

(5) 前年度對親族以外人士負有合計超過10000美元之債務時，其內容及價額。

(二) 非公開報告

1. 對象：一般薪俸表GS-15等級以下及相當於該職級負責契約、調度、補助金等職務者。
2. 報告時間：在職者十月三十一日前提出。新進人員於就任後三十日內提出。
3. 主要報告內容：報告前會計年度內之狀況。內容與公開報告相同。

三、離職後之利益衝突迴避：

(一) 對所有職員的限制

職員對以下1.及2.事項，不得代理他人進行以影響為目的之連絡或接待。

1. 永久限制

- (1) 美國成為一方面之當事人，或有直接且實質利益之事項。
- (2) 職員過去以私人名義且實質參與之事項。
- (3) 特定當事人或複數之當事人參與之事項。

2. 離職後兩年內之限制：下列事項係基於公職

- (1) 美國成為一方之當事人，或有直接且實質利益之事項。
- (2) 離職前一年內在自己的責任下之事務。
- (3) 特定當事人或複數之當事人參與之事項。

3. 其他尚有有關援助或諮詢之限制，及有關特定上級職員或最上級職員之限制。

四、倫理方案之推展

各部會為使所屬之所有職員瞭解有關聯邦政府利益衝突之法

令及倫理行動原則，應整理準備倫理方案，並於第一次職前教育及倫理訓練課程（每年一次）中實施。

此外，美國公共行政專業學會—公共行政學會（American Society for Public Administration, 簡稱ASPA），為了促進公共行政的發展，增進大眾對於公共服務之倫理原則的覺醒，於一九八一年全國會議中通過了道德原則。大會復於一九八四年批准了會員的倫理典則。該典則並於一九九四年修正，內容如下：⁹²

一、實踐公共利益：服務大眾勝於服務自己。學會會員願意致力於：

- (一) 善用行政裁量權以促進公共利益。
- (二) 反對所有形式的差別待遇及性騷擾，並推動矯正歧視措施。
- (三) 承認並支持大眾知道公眾事務的權利。
- (四) 鼓勵公民參與政策制定。
- (五) 發揮憐憫、仁慈、公平與樂觀的心態。
- (六) 回應民眾的方法，力求完整、明確而簡易。
- (七) 協助民眾接洽公務事宜。
- (八) 決策但求公益，不必全然媚俗。要有好決策可能不受歡迎的心理準備。

二、尊重憲法及法律：尊重憲法和法律，並予支持與研習，以明瞭公共機關、公務人員及全體公民之責任分際。學會會員願意致力於：

- (一) 熟悉與專業角色相關之法令規章，並善加援用。
- (二) 致力於改善及修正不合時宜或窒礙難行的法律與政策。
- (三) 消彌不合法的歧視。

⁹² 同註 2，頁 885-887。及同註 91，頁 272-274。

- (四) 建立有效的財務控管措施，配合審計作業，防止公帑管理不當。
- (五) 尊重公務機密，並妥為保護。
- (六) 鼓勵、輔導公務人員依法提出異議，並保障其揭發弊端之權利。
- (七) 促進憲法上的平等、公正、代表性、回應性及正當程序原則，保障公民權利。

三、展現個人廉潔：在所有活動中皆展現最高的標準，以激發公共服務的民眾信心與信任。學會會員願意致力於：

- (一) 堅持正直與誠實，不為了升遷、獎章或個人利得而妥協。
- (二) 確立功過酬賞相稱原則。
- (三) 儘力杜絕利益衝突或類似情事。例如用人唯親、不當兼職、濫用公物及收受餽贈。
- (四) 尊重上司、部屬、同事及民眾。
- (五) 承擔錯誤，勇於負責。
- (六) 從事公務時，立場超然，不存黨派私心。

四、倡導倫理組織：強化組織在服務民眾過程中，援用倫理、效率及效能的能力。學會會員願意致力於：

- (一) 擴展組織開啟溝通、創造與奉獻的能力。
- (二) 追求公益至上，效忠機關次之。
- (三) 建立行政程序以促成倫理行為，並確立個人和組織之行為責任。
- (四) 提供組織成員提出異議的行政管道，確保正當程序，並防止報復。
- (五) 強化功績原則，以避免專斷而任意之行為。
- (六) 經由適當的控制與程序，強化組織責任。
- (七) 鼓勵組織採行、傳布及定期審視倫理守則，使其成為有

生命力的文件。

五、為專業卓越奮鬥：強化個人能力，並鼓勵其他人的專業發展。學會會員願意致力於：

- (一) 支持並鼓勵能力的提升。
- (二) 掌握社會最新議題與潛在問題，係個人應盡之職責。
- (三) 鼓勵他人在他們的職業生涯中，參與專業活動與社團。
- (四) 與學員共同研習，以整合文官制度之理論與實務。

綜觀美國聯邦政府有關行政倫理之規範，可說廣泛細膩，舉凡收受餽贈財務等，均有相關規範可資遵守。甚且，其民間專業學會社團，對行政倫理所展現的理想，以及不斷追尋、改進的努力，均值得吾人借鏡學習。

貳、日本

第二次世界大戰結束後，日本遵照新憲法之精神與理念，著手建立現代化公務員制度，先於一九四七年制定國家公務員法，奠定公務員制度的基礎；復於一九五〇年制定地方公務員法，統一地方公務員制度。雖日本公務員採分別立法雙軌制，但地方公務員法大抵以國家公務員法為藍本。⁹³而依據憲法及國家公務員法規定，公務員係為國民全體工作，為公共利益服務，因此，執行工作需專心竭力；並應遵守法令，遵守地方公共團體或機關之規定；且不得危害職務上信用，使公務員蒙受不名譽。同時亦不得洩露職務上知悉之機密，及不得參加政黨、其他政治團體的組織，或擔任該等團體之專職，或兼任私人企業職務收取報酬，或從事職務以外之事業或業務等。其間雖對公務人員的行為標準與

⁹³ 許志雄，日本公務員保障制度之研究，收錄於吳庚主持研究，《公務人員保障法制問題之研究期末報告》。台北：保訓會，民 87，頁 45。

限制有所規範，惟受文化的影響，一般執行上並不够確實。⁹⁴

迨至近年來，不斷發生公務員貪污瀆職一連串醜聞事件，嚴重損及國民對政府及公務員之信賴，日本政府為恢復國民之信心，終於在朝野共識下，於一九九九年以法律第一二九號公布施行「國家公務員倫理法」，對國家公務員的行動準則進行約束，明定公務員倫理原則、有關贈與、財產報告制度之創設，及國家公務員倫理審查會的設置等。其主要內容概略如下：⁹⁵

一、目的：(國家公務員倫理法第一條)

公務員為國民全體的俸仕者，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。

二、適用對象：(國家公務員倫理法第二條)

為國家公務員法上所規定之一般公務員。

三、公務員應遵守之公務倫理原則：(國家公務員倫理法第三條)

(一)公務員應認識其為國民全體之服務者，非「一部份國民」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。

(二)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上的私利益。

(三)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。

⁹⁴ 參趙其文，《人事行政(全)》。台北：華視文化，民82，頁497-498。張翠菱，中、美、英、日、德五國公務倫理規範之研究(下)，《人事月刊》，第十八卷，第五期，民83，頁18-19。及許志雄譯，吳庚總校訂，日本國家公務員法，收錄於銓敘部主編，《各國人事法制叢書》，第一輯。台北：銓敘部，民84，頁193-351。

⁹⁵ 潘麗雲，日本國家公務員倫理法制概述，《人事行政》，第133期，民89，頁65-72。及周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，博士論文，台北大學法學系，民90.1，頁129-132。

四、贈與、有價證券交易及所得報告與公開制度之建立：(國家公務員倫理法第六條至第九條)

- (一)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(超過五千日圓)時，每年分1-3月、4-6月、7-9月、10-12月四段期間，在次段時間開始的十四日內，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。
- (二)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，應於每年三月一日至同月三十一日期間，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。
- (三)所得等之報告：省廳審議官級以上職員，必須於每年三月一日至三十一日期間，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。
- (四)以上報告書，各機關應保存五年，任何人對於贈與利益或報酬金額一件達二萬日圓以上者，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。

五、設置國家公務員倫理審查會，及各機關倫理監督官的設置：

(國家公務員倫理法第十至十五條及第三十九條)

- (一)在人事院下設置國家公務員倫理審查會，自一九九九年十二月起開始運作。審查會主要工作為：向內閣提出有關公務員倫理規程之制(修)定；訂(修)定違反倫理法、倫理規程時之懲戒處分基準；規劃各項倫理訓練；

綜合指導建立公務員倫理體制；各種報告書的審查；違反倫理法、倫理規程行為的調查與懲戒。

(二)為維持公務員行政倫理上之需要，各行政機關均應設置倫理監督官（實務上由事務次官即常務次長，或外局長官即附屬機關首長兼任），對本機關職員提供保持行政倫理有關之指導建議。

另外，為配合國家公務員倫理法於二〇〇〇年四月一日之施行，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五條），及人事院發布了違反者之懲戒處分標準如表2-2外，中央各省廳亦配合發布其所屬職員之行政倫理相關訓令，以落實倫理法之實施。

表2-2 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	提出記載虛位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、減俸或告誡
4	接受利害關係者之不動產贈與。	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或由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、減俸或告誡
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（限於引實務之提供）	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行。	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。公務員發生多數個違反行為時，則依上述基準加重處分。		

資料來源：潘麗雲，日本國家公務員倫理法制概述，《人事行政》，第133期，民89，頁70。

據上所述，日本在一再採行各種方案命令，於防止公務人員發生違法失職事件無效後，為徹底根本解決，最後乃建立完整的行政倫理體制，除內以樹立公務人員的倫理價值，外並以監督、報告、懲戒處分來限制公務人員的行為，積極的朝改變行政文化，重建民眾對政府與公務人員的信賴目標邁進。⁹⁶茲以日本文化淵源於中華文化，千年來雖各自發展，惟文化仍和我國相近，爰

⁹⁶ 日本大藏省和人事院國家公務員倫理審查會，為能確實匡正公務員風氣、防制公務員做出不法行為，已積極共同編製而成《國家公務員倫理教本》，分發給 80 萬名國家公務員使用，並以每冊 200 日圓提供給一般大眾，讓民眾及團體亦能瞭解和公務員的接觸方式。參明日報，2000 年 7 月 18 日。
http://www.ftimes.com.tw/2000/07/19/1/global_news/200007180055.html. 現已停刊轉引自
http://www.google.com/search?q=cache:www.ftimes.com.tw/2000/07/19/1/global_news/200007180055.html+%A4%BD%B0%C8%AD%FB%AD%DB%B2z&hl=zh-TW 頁庫存檔。

其作法殊亦值得吾人參考。

第五節 小結

公共服務既是一個公共信託，其具有公共性及課責性，亦為大家所肯認，則其行動的重要前提自應在於維護公平正義並實踐公共利益。因此，在民主社會裡，培養公務人員認識自我，繼之以對他人肯認，與他人溝通，已變得非常重要。而為造就成功的政府，公務人員亦應體現倫理，以公益、以正義、以責任、以服務、以和諧，遵循民主的基本原則，從「依法行政」，轉而積極為民眾的利益來勇於任事、勇於承擔，積極建立起戮力從公，遇事一切以公共利益，民眾福祉為依歸，並做出符合倫理規範正確決斷的服務核心價值。

「嶄新的世紀，是用心的世紀」，政府真正的行政革新，不只是制度規範的調整，行政革新成功的關鍵，必須由「心」做起，唯有建立政府的核心價值，行政革新才能落實，也才能獲得民眾的信賴。⁹⁷這是陳水扁總統於全國行政革新會議中所特別強調的。就當今社會經濟情勢而言，為重建民眾的信心，持續社會繁榮，政府的引導領航，益顯重要。茲從上揭對公共行政公共性、課責性，乃至公務人員倫理觀的闡述，可以肯定行政倫理的實踐，為積極主動行事，及各種網絡關係間相互關懷、相互信任的重要元素。因此，透過積極行政倫理的實踐，使公務人員能夠自省自覺，主動發揮服務負責精神，則已是刻不容緩的事。

⁹⁷ 同註 47，頁 4。

復就行政倫理規範而言，平心而論，每個國家有每個國家的背景文化，尤其各自之背景與文化所形成之相關規範，自更無法亦不能放諸四海而皆準，惟民眾對政府的信心，為所有施政的根本，且在國際社會裡，為追求更長足的進步，他山有用之石，當亦值得借鏡。就前面所提過文化與我國相近的日本為例，其在發生一連串貪瀆弊案並在採行各種方案命令，仍難以遏止違法失職事件之發生後，痛定思痛，為徹底根本解決，乃整合所有方案命令，訂定國家公務員倫理法，設置國家公務員倫理審查會，統整各機關行政倫理推展及建立公務人員遵守行政倫理所必要之體制，主要目的無非是希望能恢復民眾對政府及公務人員之信心。而在美國方面，除了政府部門早在1980年代即已通過政府倫理法案，設置政府倫理局統一行政倫理之指導外，其民間專業學會團體—公共行政學會（ASPA），更發揮其影響力，建構了所屬會員公共服務之倫理規範，其目的亦是在於促發公務人員專業主義精神，並以身作則，增進大眾對公共服務倫理原則的覺醒。雖然我國正在進行相關法規的整合與建制，努力殊值肯定。⁹⁸但審視美、日兩國，均係藉由行政倫理指導體系的建立，內以促進公務人員倫理自覺，外輔以倫理規範的制約，使讓公務人員能確實實踐行政倫理，而建立民眾信心，其作法實頗值參考。尤以美國公共行政學會自發性的積極協助政府推展行政倫理的用心與努力，當亦值我相關民間學術團體省思。

當然，所謂：「徒法不足以自行」，完備的規範固屬重要，然如運用者或執行者沒有充分的支持與認知，則恐亦事倍功半，甚或徒勞無功。行政倫理之實踐亦復如此，唯有所有公務人員對行政倫理及其規範，有正確的認知與自我期許，並且願意支持，行

⁹⁸ 如公務人員基準法（草案）、公務人員行政中立法（草案）均在立法審議中。而公務人員保障法亦正由保訓會積極研修中。

政倫理才能真正落實，亦庶能加速重拾民眾的信心。我想這也就是OECD調查指出有效的行政倫理基本結構，除了社會環境的配合外，應包括實用的倫理行為規範，及行政體系的支持二個基本元素的原因。再者，本研究蒐尋國家圖書館的全國博碩士論文資訊網、期刊論文索引影像系統及政府出版品目錄系統等，有關國內行政倫理之研究雖不多，但亦不乏深度之作，⁹⁹惟可惜的是，大皆為理念層次的力作，純就「行政倫理」議題予以實證調查者，搜尋結果發現，蕭武桐教授博士論文「行政組織的倫理決策之研究—台北市政府公務人員倫理決策之實證分析」，係以台北市政府公務人員為問卷對象（有效樣本837份）之實證分析；及同以台北市政府人員為對象之江明修教授則針對台北市政府十六位政策規劃人員所進行之深度訪談分析。因此，充實行政倫理的實證研究資料，以供後續研究者參考，當具價值。況且，社會心理學家Albert Bandura即曾明白指出人們對某一行為態度是受環境（Environment）、個人（Person）與行為本身（Behavior）交互作用的結果，而個人自我覺醒判斷的能力，亦受外在環境、相關自律機制和經驗交錯所影響。¹⁰⁰這也就是說個人離不開團體，而其行為態度亦必深受社會環境所影響，¹⁰¹職是之故，本研究除前揭的文獻理念探述外，下面就將在問卷調查的實證研究中，探索直接服務民眾之台灣省地方基層行政菁英對於行政倫理環境（組織內外）及規範的認知與支持態度，並以所獲得的資料加以分析，提供建議，俾作為政府有關機關規劃落實行政倫理，重建民眾信賴

⁹⁹ 有關本研究主題的重要國內相關文獻，依文獻發表時間先後，本研究摘要整理簡列如附錄2-3，俾供有興趣者參閱。

¹⁰⁰ 參許孟祥、郭峰淵與孫思源，自我效能在資訊倫理的應用：軟體盜版倫理效能量表的建構與驗證，《資訊管理學報》，第七卷，第一期，民89，頁88-89。

¹⁰¹ 個人離不開團體，從家庭到學校到社會，無時無地不屬於團體中成員；個人行為態度也因此受團體的影響，受團體中其他個人的約束，也受整個團體（如習俗、法規等）之限制。此種現象心理學家謂之為社會影響（social influence）。詳可參張春興，《現代心理學》。台北：東華，民83，頁603-625。

的重要參考。

第三章 研究方法

前章對於行政倫理相關文獻之分析探討，本研究無非試圖在於闡述行政倫理落實在當前的重要性與可貴性，而行政倫理之落實，承前所述，允與公務人員個人認知體驗、倫理規範及團體環境給予關切程度息息相關。基此，瞭解與發掘公務人員對行政倫理相關情境的認知與態度，應不失為檢驗、檢討與落實行政倫理的一條途徑，而這也是本研究除了文獻理念探述外，從事實證研究的基本認知。惟書軼浩瀚，技術無窮，本研究自多有不足，因此以下僅就本研究相關資料蒐集、抽樣設計、資料分析方法及仍多無法兼顧到的研究限制加以說明。

第一節 資料蒐集

壹、資料蒐集方法

本研究係以文獻探討法和問卷調查法為主要研究方法，茲概要說明如下：

一、文獻探討法

文獻是一種準觀察工具，通常用於追蹤或試探性的研究，以補充其他方法，如觀察或訪問法的不足，在質的研究上，文獻極具價值，為質的研究之重要方法。¹⁰²基本上，文獻探討的範圍和來源，大致分有以下三種：一為相關科學之研

¹⁰² 歐用生，《質的研究》。台北：師大書苑，民 78，頁 20-21。

究報告、定期刊物、學位論文。二為類似科學的學說或理論。第三種則為一般論著、民間通俗典故、具創造性或思考性的文章，亦對啟發新的研究多所裨益。¹⁰³本研究相關文獻主要來源除國內坊間相關書籍、政府部門研究報告、論文選輯及報章外，並經以「行政倫理」或「倫理」等關鍵詞自我國國家圖書館的全國博碩士論文資訊網、期刊論文索引影像系統及政府出版品目錄系統等服務網絡中搜尋篩選所獲得之相關資料為文獻分析基礎。

二、問卷調查法

問卷調查法也稱社會調查（social survey）或樣本調查（sample survey），它是直接實地蒐集資料，透過從群體中選取樣本予以研究，這種研究方法一般依對象之不同而分為普查與樣本調查。¹⁰⁴本研究為研究公務人員對行政倫理之認知與態度，採用橫斷法設計（cross-sectional design），本應以全國公務人員為調查母體，惟由於中央與地方公務人員數量龐大；復基於積極落實地方自治的今天，直接且與民眾接觸最多的縣市政府，其服務績效攸關民眾之信任及政府形象；因此在顧及成本、降低偏差錯誤、匿名性及進行較大範圍地理區域的接觸等考量下，本研究最主要資料蒐集方法，乃採取郵寄問卷方式，¹⁰⁵以縣市政府府本部課長級以上人員為母體，採用簡單隨機抽樣方式實施問卷調查，以為實證研究之分析基礎。

¹⁰³ 楊國樞等，《社會及行為科學研究》。台北：東華，民 82，頁 51。

¹⁰⁴ 同上註，頁 228-229。

¹⁰⁵ 郵寄問卷的優缺點，有興趣者可參閱潘明宏、陳志璋譯，張景旭校閱，Chava Frankfort-Nachmias and David Nachmias 原著，《社會科學研究方法》（*Research Methods in the Social Sciences*）台北：韋伯，民 90，頁 281-282。

貳、問卷內容

本研究所使用之問卷，其內容係根據Bowman and Williams於1996年向美國公共行政學會會員所作之調查問卷，¹⁰⁶參酌我國國情及受訪對象，加以文字修飾而成，主要在探討我國地方行政菁英對行政倫理相關環境與規範的認知和態度如何？內容包括以下重點（詳參附錄3-1）：

- 一、地方行政菁英對社會給予行政倫理的普遍關切認知如何？
- 二、行政倫理在地方機關的運用情形如何？
- 三、行政倫理規範與訓練的實益性如何？
- 四、地方行政菁英對現行行政倫理規定的瞭解與支持程度如何？

本研究問卷係依前述探討重點，按題性主要採李克特（Likert）式之多選項量表（multiple-item scales）衡量。第一題至第二十六題及第三十題至第三十四題為五等級計分，正向題由「很同意」至「很不同意」依序分別給予5至1分，反向題則相反，分別給予1至5分；其中第2、7、8、12、13、14、19、20、22、23、24、25、26、30、31、32、33、及34題等十八題為正向題，第1、3、4、5、6、9、10、11、15、16、17、18及21題等十三題為反向題。另第二十七、三十五、三十六、三十七及三十九題等五題係以四個等級來衡量。第三十八題則給予三個等級。第二十八題為過濾性問題；第二十九題為條件式問題，有三個等級可供選擇

¹⁰⁶ James S. Bowman and Russell L. Williams 兩人均為美國佛羅里達州立大學教授，於1996年以此問卷訪問了750名隨機選取的美國公共行政學會（ASPA）成員。並將問卷結果加以分析，於*Public Administration Review*, November/December 1997, Vol. 57, No. 6發表了“Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope”一文。

。又第四十題至第四十二題等三題為開放性問題。詳請參閱附錄3-2本研究之問卷編碼簿。

本研究應用上開問卷內容的主要原因，除了因美國公共行政學會(ASPA)曾多次以這些問題內容進行美國公務人員行政倫理觀念的調查，其內容自應具有相當效度與信度外；以本問卷內容調查我國地方公務菁英所獲得訊息，亦希望能提供後續對行政倫理議題有興趣的研究者，一個客觀的參考依據。本研究問卷於國外已實施多次實證調查，惟為適合我國國情及更周延，本問卷仍於民國89年11月至90年2月間歷經多次文字修正，並於90年2月20日至28日以南投縣中興新村公務行政機關第八職等以上人員為對象約四十人進行試測，並以試測者回答結果(五點計分之1-26,30-34題)進行信度分析，經獲得Cronbach's Alpha值為0.8024(如附錄3-3)，屬於高信度。¹⁰⁷爰根據試測者意見檢討修正部分題目之文字語意後製成正式問卷。

第二節 抽樣設計

本研究實證研究部分係以台灣省二十一縣市政府本部課長級以上常任公務人員為對象，經從電腦資料庫中獲得任職縣市與姓名簡單資料共1624人，¹⁰⁸茲參考Louis M. Rea and Richard A.

¹⁰⁷ L. J. Cronbach 所創的 係數，是在態度量表法中常用考驗信度方法，惟究竟 係數要多大，才算有信度，學者專家見解不一，Cuieford 認為量表內在信度 Cronbach's 係數介於0.35 至 0.70 之間信度尚可，0.70 以上即屬於高信度。而 Bryman & Cramer 則認為 係數在0.80 以上表示量表有高的信度。Devellis 亦認為 係數值介於.70 至.80 之間相當好，在.80 至.90 之間則非常好。詳可參閱石明家，《SPSS 10.X 統計資料分析實務應用》。台北：碁峰，民90，頁439。及吳明隆，《SPSS 統計應用實務》。台北：松崗，民89，頁1-17及4-2。

¹⁰⁸ 此部分資料獲得行政院人事行政局中部辦公室資訊科的協助，在此並致謝意。

Parker計算有效樣本數的公式：¹⁰⁹

$$n = \frac{Z_a^2[p(1-p)]N}{Z_a^2[p(1-p)] + (N-1)C_p^2}$$

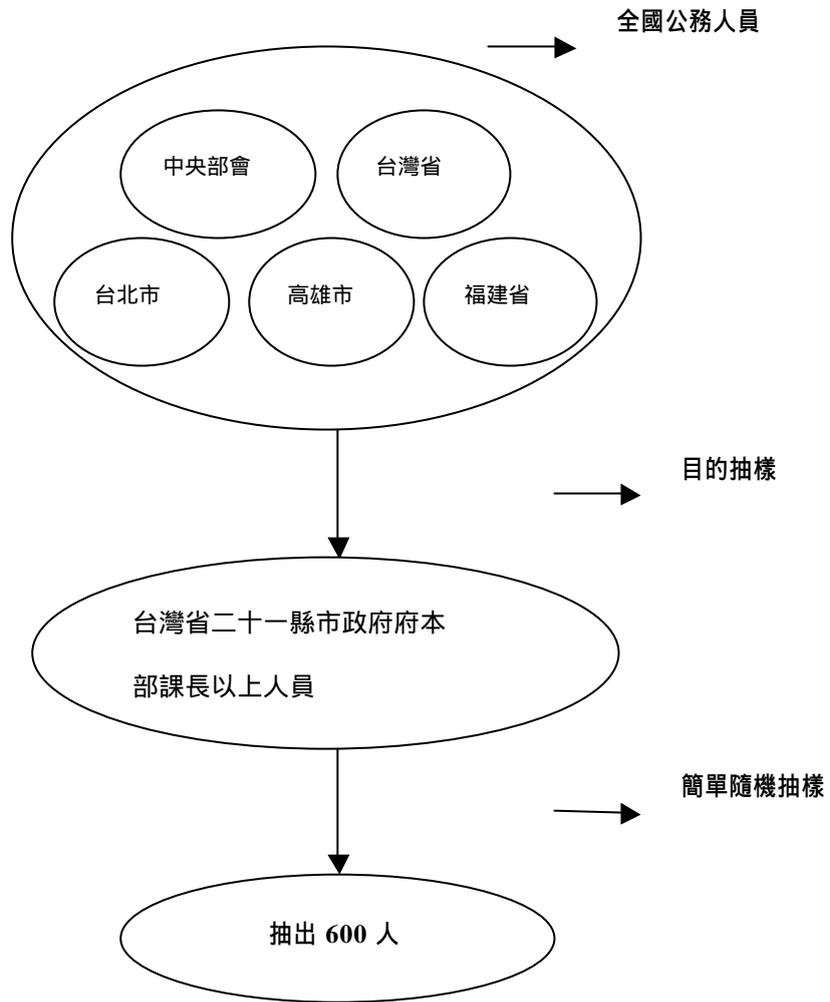
(該公式：n = 樣本數， Z_a = 信賴區間，N = 母體總數， C_p = 抽樣誤差。)

在本研究調查預計百分之九十五信心水準，抽樣誤差 ± 0.05 為抽樣基準之下，用雙尾檢定方法，以NORMSINV函數求得信賴區間為1.96，又為使抽樣樣本數能夠達到最大，爰p設為0.5。以本調查母體為1624人，經運用上述公式計算結果，得有效樣本數n = 310.8，進位取整數得311。在確保能夠達到上述有效樣本的回收考慮下，本研究調查乃大約以其倍數600為發放問卷數，並以Excel軟體資料分析中的簡單隨機抽樣方法自母體中隨機抽取其中600人為樣本發出問卷。

另在這裡必須說明的，從電腦資料庫所獲得之1624人母體資料，或因資料建檔因素，或由於人員異動的關係，可能仍有部分現職課長級以上人員未能完整登入資料庫中，爰使得本研究之抽樣結果將難免間接受到母體充分完整性的影響。至本研究調查抽樣設計過程僅簡繪如下圖3-1：

¹⁰⁹ Louis M. Rea and Richard A. Parker, *Designing and Conducting Survey Research*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997, pp. 119.

圖3-1 抽樣設計圖



資料來源：本研究自繪。

又為鼓勵高回收率，問卷並製作首頁信函，說明調查目的並明確表達受訪者意見的重要，以及保證資訊僅作學術研究使用，將被以嚴謹機密方式保存處理，以取得受訪者的認同；同時亦將調查主題密切相關之我國現行有關行政倫理規範摘錄於問卷附件，讓受訪者均能在同樣資訊下對主題得到一定的理解。本問卷經於九十年三月十日以郵寄方式寄發至研究者熟識之各縣市政府同

仁，請其代為轉發經隨機抽樣選出之受試者填答，¹¹⁰並請其給予受試者充分的時間作理性的思考後代為收回。隨機抽樣後各縣市政府所發放問卷數詳如下表3-1。

表3-1 各縣市問卷發放數分佈表

縣市別	發放數	縣市別	發放數
宜蘭縣政府	28	高雄縣政府	29
臺北縣政府	38	屏東縣政府	35
桃園縣政府	36	台東縣政府	33
新竹縣政府	26	花蓮縣政府	31
苗栗縣政府	14	澎湖縣政府	17
台中縣政府	31	基隆市政府	16
南投縣政府	27	新竹市政府	30
彰化縣政府	30	台中市政府	36
雲林縣政府	25	嘉義市政府	11
嘉義縣政府	29	台南市政府	38
台南縣政府	40	合計	600

資料來源：本研究自行整理。

第三節 資料分析

問卷回收後所獲之量化（quantitative）資料，本研究將首先

¹¹⁰ 惟如有隨機抽出之受試者已經調離職者，則請轉由接任者填答。

剔除拒答題數超過總題數二分之一以上，且連續性答題傾向，或基本資料完全拒答者之不完整問卷，再將資料人工編號，並依建置的分類碼（code），鍵入電腦建檔後，始依變項屬性運用SPSS統計軟體進行描述性統計（descriptive）獨立樣本t檢定或單因子變異數分析（One-Way ANOVA）等方式分析。此外，透過問卷中開放式問題所獲得之質化（qualitative）資料，則以「內涵分析」（content analysis）加以整理、歸納與分類。

第四節 研究限制

相對於其他研究，國內有關行政倫理之研究並不多，¹¹¹而對公務人員行政倫理認知之研究更是相當的少，前已述及。爰本研究具有探索性質，更兼以問卷發放範圍的限制，其結果是否可以類推至全國其他不同層級人員或類型機關，有待往後更深入與廣泛的研究探討。是為本研究限制之一。

次在研究深度方面，本研究僅對公務人員對行政倫理普遍認知的調查，並未對行政行為過程中之一些主題，如決策、裁量等過程；或各特定屬性人員，如工程、測量、資訊、衛生等人員，作分類深入的探討分析。是以，本研究之深度恐有所侷限。

再者，在資料蒐集中已述及，由於人力、物力等成本及時間方面之考慮，以及母體資料的完整性和問卷對象配合與否問題，

¹¹¹ 以銓敘部主編專供公務人員閱讀之行政管理論文選輯為例，自民國七十五年出版第一輯以來，迄八十五年第十輯為止，十年來所載論文共二百五十二篇，惟有關行政倫理之論文僅約二十篇。參見銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十輯，編輯弁言。台北：銓敘部，民85，頁3-4。

因此，問卷之抽樣僅以經登錄進入電腦資料庫中之縣市政府府本部課長級以上常任公務人員為實施問卷抽樣調查對象。而以此作為實證研究之分析基礎，雖較為便利，惟亦為本研究限制之三。

第四章 調查研究結果與發現

第一節 問卷回收概況

本研究之問卷於民國九十年三月上旬寄發，並於同年月底回收完畢，共計回收501份，經依前述拒答題數超過總題數二分之一以上，且有連續性答題傾向者為無效問卷之判別基準檢查篩選後，剔除其中19份，共計回收有效問卷482份，有效問卷回收率80.33%，回收情形詳如表4-1。本研究回收有效問卷既已超過原先預期有效樣本數，茲再依前章Louis M. Rea and Richard A. Parker 所述之計算公式，在同為百分之九十五信心水準下，重新估算抽樣誤差，經計算結果，抽樣誤差已由原預計之 ± 0.05 縮減至 ± 0.037 。

表4-1 有效問卷回收統計表

編號	縣市別	發放數	有效問卷回收數	有效回收率%
A	宜蘭縣	28	20	71.43%
B	臺北縣	38	26	68.42%
C	桃園縣	36	34	94.44%
D	新竹縣	26	15	57.69%
E	苗栗縣	14	13	92.86%
F	台中縣	31	30	96.77%
G	南投縣	27	26	96.30%
H	彰化縣	30	30	100.00%
I	雲林縣	25	25	100.00%
J	嘉義縣	29	28	96.55%
K	台南縣	40	22	55.00%
L	高雄縣	29	25	86.21%
M	屏東縣	35	33	94.29%
N	台東縣	33	20	60.61%

O	花蓮縣	31	31	100.00%
P	澎湖縣	17	17	100.00%
Q	基隆市	16	12	75.00%
R	新竹市	30	18	60.00%
S	台中市	36	21	58.33%
T	嘉義市	11	6	54.55%
U	台南市	38	30	78.95%
合計		600	482	80.33%

資料來源：本研究自行整理。

第二節 受訪人員基本屬性

本研究問卷有效樣本482份之人口結構情形，詳請見下表4-2至4-9。在服務公職總年資方面，平均約二十年。本機關服務年資平均約十二年。平均年齡則為四十六歲（一人未回答）。如以三十五歲以下、三十六至五十歲及五十一歲以上區分低、中、高年齡層，資料顯示中年齡層佔有67%為最多。可見臺灣省二十一縣市政府本部課長級以上人員均已長時間從事公職服務，且一半以上時間均在現所服務機關服務。年齡分佈則以壯年居多，並傾向較高年齡層，這或許與陞遷至課長級以上職位須相當時間歷練所致有關。

樣本中職等方面，薦任佔約86%（其中第六職等五人及第七職等十六人係依法以較低職等權理第八職等課長職務人員），且薦任第八職等佔大多數，高達全部樣本的七成；簡任第十職等以上者則約佔14%。在職稱及職位方面，主任秘書三人，佔0.6%；局長、主任等一級主管五十七人，佔12%；一級單位副主管十六人，佔3%；課長、隊長則最多，三百三十四人佔約69%。以上主管人員約佔85%，餘非主管人員則佔約15%。而其中行政職系人員四

百二十人，技術職系人員六十二人，分佔87%與13%。教育程度部分，大學、專科合計佔79%，研究所15%，並無國中以下學歷者。性別則女性僅佔23%，或亦可約略看出地方機關中層以上人員目前仍以男性居多。

表4-2 年資、年齡描述性統計

		公職服務年資	本機關服務年資	年齡
N	Valid	482	482	481
	遺失值	0	0	1
	平均數	20.039	11.922	46.28
	中位數	20.000	10.000	46.00
	眾數	20.0	10.0	45
	標準差	8.148	8.666	7.53
	變異數	66.393	75.103	56.66
	範圍	43.1	43.9	37
	最小值	.9	.1	28
	最大值	44.0	44.0	65

表4-3 年齡層別描述性統計

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	低年齡層(35歲以下)	35	7.3	7.3	7.3
	中年齡層(36-50歲)	323	67.0	67.2	74.4
	高年齡層(51歲以上)	123	25.5	25.6	100.0
	Total	481	99.8	100.0	
Missing	System	1	.2		
Total		482	100.0		

表4-4 職等描述性統計

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	第六職等	5	1.0	1.0	1.0
	第七職等	16	3.3	3.3	4.4
	第八職等	338	70.1	70.1	74.5
	第九職等	56	11.6	11.6	86.1
	第十職等	60	12.4	12.4	98.5
	第十一職等	5	1.0	1.0	99.6
	第十二職等	2	.4	.4	100.0
	Total	482	100.0	100.0	

表4-5 職稱描述性統計

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 主任秘書	3	.6	.6	5.4
局長	33	6.8	6.8	12.2
主任	23	4.8	4.8	4.8
組長	1	.2	.2	30.5
參議	9	1.9	1.9	20.5
副局長	10	2.1	2.1	18.7
副主任	6	1.2	1.2	16.6
秘書	13	2.7	2.7	15.4
技正	2	.4	.4	12.7
專員	47	9.8	9.8	30.3
課長	333	69.1	69.1	100.0
隊長	1	.2	.2	30.7
督學	1	.2	.2	30.9
Total	482	100.0	100.0	

表4-6 職位描述性統計

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 主管	410	85.1	85.1	85.1
非主管	72	14.9	14.9	100.0
Total	482	100.0	100.0	

表4-7 職系描述性統計

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 行政職系人員	420	87.1	87.1	87.1
技術職系人員	62	12.9	12.9	100.0
Total	482	100.0	100.0	

表4-8 教育程度描述性統計

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 研究所	72	14.9	14.9	14.9
大學	226	46.9	46.9	61.8
專科	155	32.2	32.2	94.0
高中(職)	29	6.0	6.0	100.0
Total	482	100.0	100.0	

表4-9 性別描述性統計

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 男	370	76.8	76.8	76.8
女	112	23.2	23.2	100.0
Total	482	100.0	100.0	

第三節 調查結果與發現

壹、逐題分析

問卷第 1 題對於我國社會上對行政倫理的關切，通常都只是一陣子流行風潮的看法，由表 4-10，可知所有受訪樣本均有回答，而從圖 4-1 更可清楚看出，超過半數（64.3%）表示「同意」和「很同意」社會對行政倫理的關切只是流行風潮，「不同意」與「很不同意」則佔 26.6%，9.1%的人尚未決定。復經對性別以 t 檢定及分就教育程度與公職總年資以單因子變異數分析發現，在本研究 0.05 的顯著水準下，P 值均大於 0.05。結果顯示出受訪者認為，社會環境對行政倫理的關切並非積極的時時給予關注。

表4-10 社會對行政倫理的關切只是一陣流行風潮嗎？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	44	9.1	9.1	9.1
	同意	266	55.2	55.2	64.3
	沒有意見	44	9.1	9.1	73.4
	不同意	120	24.9	24.9	98.3
	很不同意	8	1.7	1.7	100.0
	總和	482	100.0	100.0	

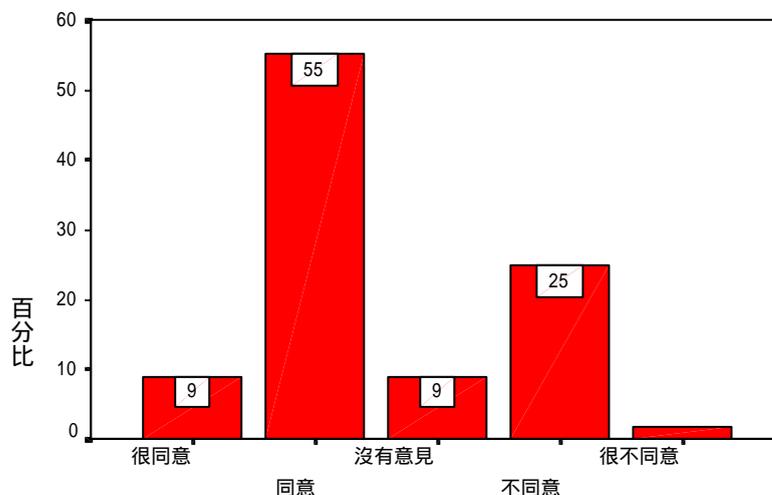


圖4-1 社會對行政倫理的關切只是一陣流行風潮嗎？(n=482)

在有關不同的人對行政倫理的興趣也許各有差異，但一般來說，對行政倫理的關切是日漸增加方面，由表4-11，所有受訪者當中，拒絕接受關切行政倫理是日漸增加的說法，雖佔有一定比例（30.5%）；惟表示「同意」及「很同意」這個議題會隨時間穩定成長者將近六成（57.1%），可見多數仍肯定行政倫理議題日漸受重視。另再與性別交叉分析結果（詳見表4-12及圖4-2），發現性別的影響，女性拒絕接受的比例（39.3%）高於男性（27.9%）。

表4-11 一般對行政倫理的關切是日漸增加的？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	12	2.5	2.5	2.5
	不同意	135	28.0	28.0	30.5
	沒有意見	60	12.4	12.4	42.9
	同意	253	52.5	52.5	95.4
	很同意	22	4.6	4.6	100.0
	總和	482	100.0	100.0	

表4-12 一般對行政倫理的關切是日漸增加的？*性別 交叉表

			性別		總和
			男	女	
一般對行政倫理的關切是日漸增加的？	很不同意	個數	8	4	12
		性別內的 %	2.2%	3.6%	2.5%
	不同意	個數	95	40	135
		性別內的 %	25.7%	35.7%	28.0%
	沒有意見	個數	49	11	60
		性別內的 %	13.2%	9.8%	12.4%
	同意	個數	200	53	253
		性別內的 %	54.1%	47.3%	52.5%
	很同意	個數	18	4	22
		性別內的 %	4.9%	3.6%	4.6%
	總和	個數	370	112	482
		性別內的 %	100.0%	100.0%	100.0%

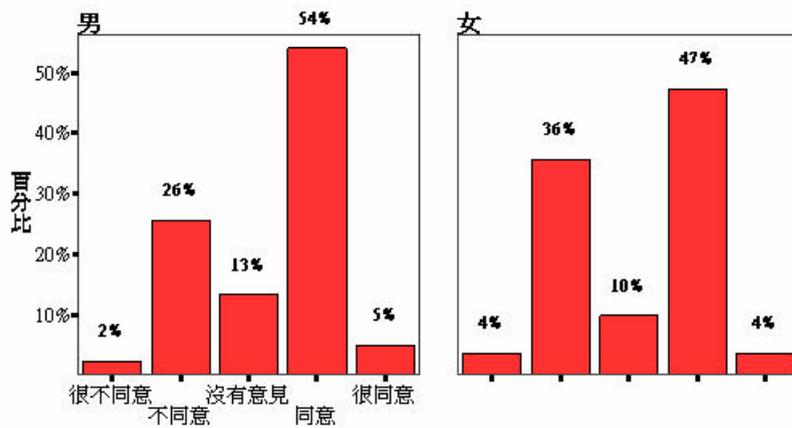


圖4-2 一般對行政倫理的關切是日漸增加的？(n=482)

行政倫理是理想，討論它是不切實際的嗎？問卷第3題問的是，因討論行政倫理是太天真或太不切實際的事，一般公務人員都不太願意討論行政倫理這個問題，調查顯示雖有四成六的人（45.9%）並不同意這個說法，但是仍有35.7%的受訪者同意這個觀點，且有18.5%的受訪者不表示意見（詳見表4-13及圖4-3）。顯見受訪者對本議題意見紛歧，受訪者頗難抉擇。

表4-13 一般公務人員都不太願意討論行政倫理？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	17	3.5	3.5	3.5
	同意	155	32.2	32.2	35.7
	沒有意見	89	18.5	18.5	54.1
	不同意	208	43.2	43.2	97.3
	很不同意	13	2.7	2.7	100.0
總和		482	100.0	100.0	

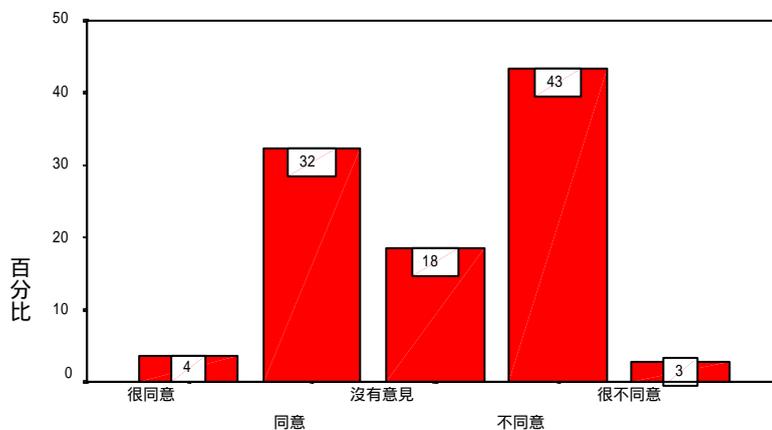


圖4-3 一般公務人員都不太願意討論行政倫理？(n=482)

問題4.我國公務人員的倫理觀念比企業人士低嗎？由表4-14及圖4-4，發現42.5%的受訪者接受企業人士的倫理觀念比公務人員高的看法；僅略高一點比例（46.5%）拒絕接受，同時百分之十一未明確表示。又如將公職服務總年資分成十年以下、超過十年至二十年、超過二十年至三十年及超過三十年以上四組，交叉分析顯示，隨著公職服務總年資的增加，愈傾向接受，詳見圖4-5及表4-15；經單因子變異數分析結果，在本研究顯著水準為0.05的情形下， $P < 0.05$ ，故呈顯著差異，如表4-16；再從4-17多重事後比較表，則看出超過十年至二十年與超過二十年至三十年及超過三十年以上有顯著差異。

表4-14 我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	32	6.6	6.6	6.6
	同意	173	35.9	35.9	42.5
	沒有意見	53	11.0	11.0	53.5
	不同意	211	43.8	43.8	97.3
	很不同意	13	2.7	2.7	100.0
總和		482	100.0	100.0	

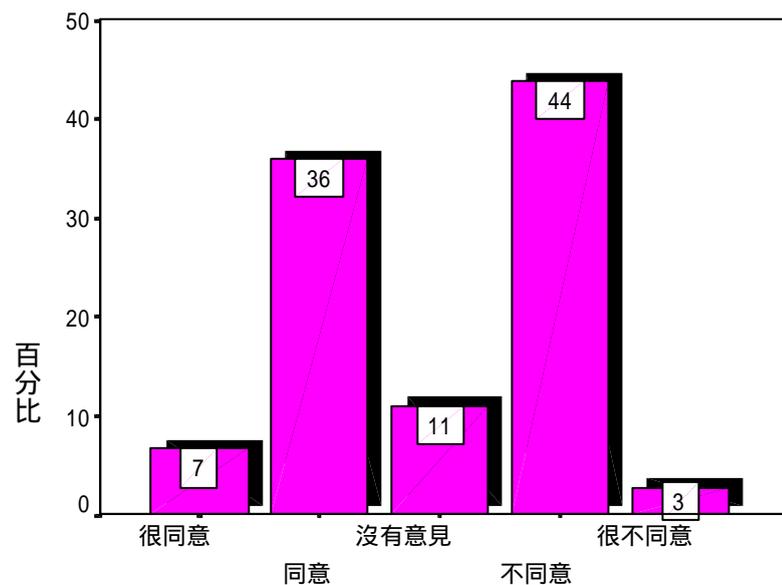


圖4-4 我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？(n=482)

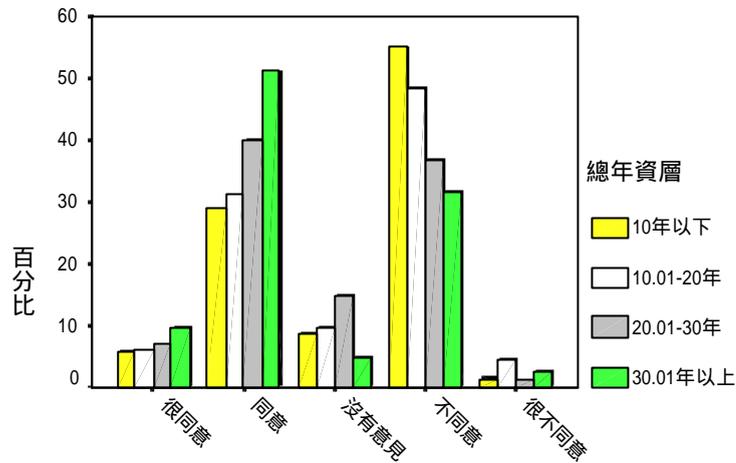


圖4-5 我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？(n=482)

表4-15 我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？*公職總年資層交叉表

			我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？			總和
			同意	沒有意見	不同意	
公職總年資層	10年以下	個數	24	6	39	69
		期望個數	29.3	7.6	32.1	69.0
		我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？內的%	11.7%	11.3%	17.4%	14.3%
		公職總年資層內的%	34.8%	8.7%	56.5%	100.0%
	10.01-20年	個數	74	19	105	198
		期望個數	84.2	21.8	92.0	198.0
		我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？內的%	36.1%	35.8%	46.9%	41.1%
		公職總年資層內的%	37.4%	9.6%	53.0%	100.0%
	20.01-30年	個數	82	26	66	174
		期望個數	74.0	19.1	80.9	174.0
		我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？內的%	40.0%	49.1%	29.5%	36.1%
		公職總年資層內的%	47.1%	14.9%	37.9%	100.0%
	30.01年以上	個數	25	2	14	41
		期望個數	17.4	4.5	19.1	41.0
		我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？內的%	12.2%	3.8%	6.3%	8.5%
		公職總年資層內的%	61.0%	4.9%	34.1%	100.0%
總和	個數	205	53	224	482	
	期望個數	205.0	53.0	224.0	482.0	
	我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？內的%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	公職總年資層內的%	42.5%	11.0%	46.5%	100.0%	

表4-16 變異數分析

4.我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	14.712	3	4.904	4.268	.005
組內	549.288	478	1.149		
總和	564.000	481			

表4-17 多重比較

依變數: 4.我國公務人員的倫理觀念比企業人士低？

Tukey HSD

(I) 總年資層	(J) 總年資層	平均差異 (I-J)	標準誤	顯著性	95% 信賴區間	
					下界	上界
10年以下	10.01-20年	3.25E-02	.150	.996	-.35	.42
	20.01-30年	.32	.153	.147	-6.85E-02	.72
	30.01年以上	.52	.211	.070	-2.77E-02	1.06
10.01-20年	10年以下	-3.25E-02	.150	.996	-.42	.35
	20.01-30年	.29*	.111	.045	4.67E-03	.58
	30.01年以上	.48*	.184	.043	1.03E-02	.96
20.01-30年	10年以下	-.32	.153	.147	-.72	6.85E-02
	10.01-20年	-.29*	.111	.045	-.58	-4.67E-03
	30.01年以上	.19	.186	.731	-.29	.67
30.01年以上	10年以下	-.52	.211	.070	-1.06	2.77E-02
	10.01-20年	-.48*	.184	.043	-.96	-1.03E-02
	20.01-30年	-.19	.186	.731	-.67	.29

*. 在 .05 水準上的平均差異很顯著。

受訪者在有關倫理觀念就像談論天氣一樣，每個人都常談論它，可是卻沒有人把它當真的反應方面，相對於第一題多數受訪者接受社會對行政倫理的關切只是流行風潮的看法，接受倫理與談論天氣一樣，沒有人把它當真者有五成（49.4%），36.3%則「不同意」或「很不同意」，餘14.3%尚未決定（詳見表4-18及圖4-6）。這結果顯示了受訪者對倫理的失望，益讓本研究覺得行政倫理紮根與實踐的重要。

表4-18 沒有人把行政倫理觀念當真？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	19	3.9	3.9	3.9
	同意	219	45.4	45.4	49.4
	沒有意見	69	14.3	14.3	63.7
	不同意	164	34.0	34.0	97.7
	很不同意	11	2.3	2.3	100.0
	總和	482	100.0	100.0	

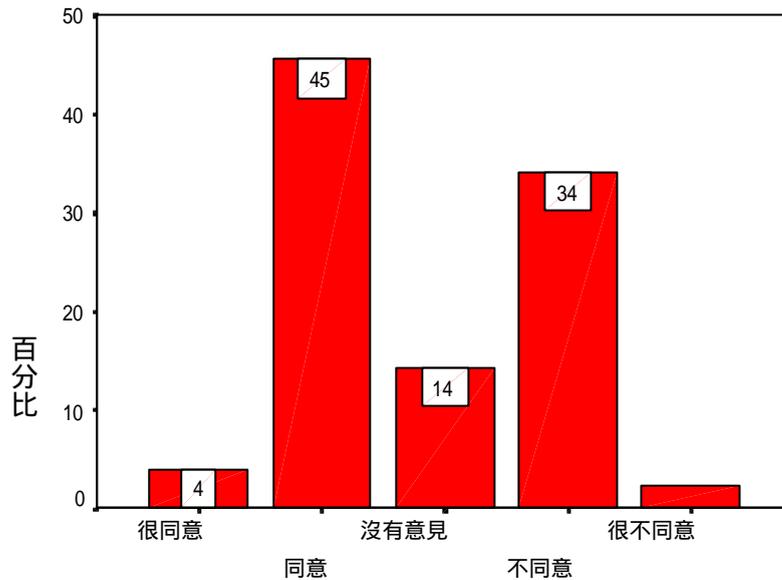


圖4-6 沒有人把行政倫理觀念當真？(n=482)

又如圖4-7及4-19交叉分析表顯示的，這個議題隨著教育程度愈高，拒絕接受的比例也有愈高傾向。經單因子變異數分析結果， $P < 0.05$ ，呈顯著差異，如表4-20；再從4-21多重事後比較表，則看出研究所與專科及高中（職）有顯著差異。也就是說，顯然研究所以高教育程度者，較不接受「沒有人把行政倫理觀念當真」這個描述，而專科、高中（職）等較低學歷者則有較多傾向接受這個說法。

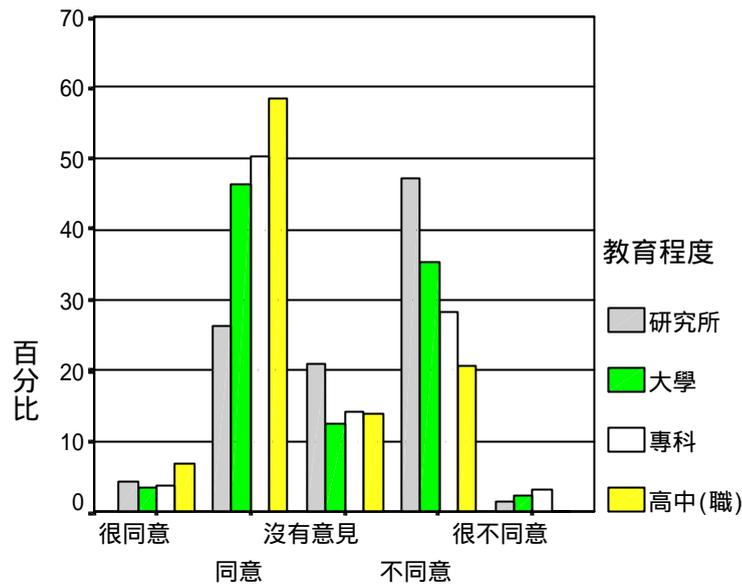


圖4-7 沒有人把行政倫理觀念當真？(n=482)

表4-19 沒有人把行政倫理觀念當真？*教育程度 交叉表

			沒有人把行政倫理觀念當真？			總和
			同意	沒有意見	不同意	
教育程度	研究所	個數	22	15	35	72
		期望個數	35.6	10.3	26.1	72.0
		沒有人把行政倫理觀念當真？內的 %	9.2%	21.7%	20.0%	14.9%
		教育程度內的 %	30.6%	20.8%	48.6%	100.0%
	大學	個數	113	28	85	226
		期望個數	111.6	32.4	82.1	226.0
		沒有人把行政倫理觀念當真？內的 %	47.5%	40.6%	48.6%	46.9%
		教育程度內的 %	50.0%	12.4%	37.6%	100.0%
	專科	個數	84	22	49	155
		期望個數	76.5	22.2	56.3	155.0
		沒有人把行政倫理觀念當真？內的 %	35.3%	31.9%	28.0%	32.2%
		教育程度內的 %	54.2%	14.2%	31.6%	100.0%
	高中(職)	個數	19	4	6	29
		期望個數	14.3	4.2	10.5	29.0
		沒有人把行政倫理觀念當真？內的 %	8.0%	5.8%	3.4%	6.0%
		教育程度內的 %	65.5%	13.8%	20.7%	100.0%
總和	個數	238	69	175	482	
	期望個數	238.0	69.0	175.0	482.0	
	沒有人把行政倫理觀念當真？內的 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	教育程度內的 %	49.4%	14.3%	36.3%	100.0%	

表4-20 變異數分析

5.沒有人把行政倫理觀念當真？

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	11.594	3	3.865	3.841	.010
組內	480.947	478	1.006		
總和	492.541	481			

表4-21 多重比較

依變數: 5.沒有人把行政倫理觀念當真？

Tukey HSD

(I) 50.教育程度	(J) 50.教育程度	平均差異 (I-J)	標準誤	顯著性	95% 信賴區間	
					下界	上界
研究所	大學	.29	.136	.142	-5.88E-02	.64
	專科	.39*	.143	.036	1.75E-02	.75
	高中(職)	.67*	.221	.013	.10	1.24
大學	研究所	-.29	.136	.142	-.64	5.88E-02
	專科	9.51E-02	.105	.800	-.17	.36
	高中(職)	.38	.198	.219	-.13	.89
專科	研究所	-.39*	.143	.036	-.75	-1.75E-02
	大學	-9.51E-02	.105	.800	-.36	.17
	高中(職)	.28	.203	.497	-.24	.81
高中(職)	研究所	-.67*	.221	.013	-1.24	-.10
	大學	-.38	.198	.219	-.89	.13
	專科	-.28	.203	.497	-.81	.24

*. 在 .05 水準上的平均差異很顯著。

問題6. 有關一般人只知道政府偶發的重大弊案，卻沒有注意到公務人員日常生活中必須經常面對倫理問題這個議題，受訪的地方行政菁英有一人未回答，回答481人中，82.7%（398人）相信，而僅有10.4%（50人）的受訪者不相信，及6.9%（33人）尚未決定（詳表4-22及圖4-8）。顯示了受訪者認為行政倫理於發生重大弊案時才會引起注意討論，而平時常需面臨的問題卻很難獲得必要的關注。相對而言，果真因著重於重大弊案的揭發辦理而轉移焦點，本研究以為這或許在短時間內能獲得喝采，然而逐次累積恐會影響公務人員與民眾之互信關係，長遠來看未必是好事。

又從4-22-1交叉表及ANOVA分析之事後比較表4-22-2得知，雖研究所以上教育程度者拒絕同意的比例較高於大學以下學歷

者，並具有顯著差異，可是仍可明顯看出大多數受訪者態度相當一致，認為平時所必須面對的倫理問題，並未獲得重視。

表4-22 一般人只知偶發重大弊案，卻不注意公務員日常必須面對的倫理問題？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	81	16.8	16.8	16.8
	同意	317	65.8	65.9	82.7
	沒有意見	33	6.8	6.9	89.6
	不同意	50	10.4	10.4	100.0
總和		481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
總和		482	100.0		

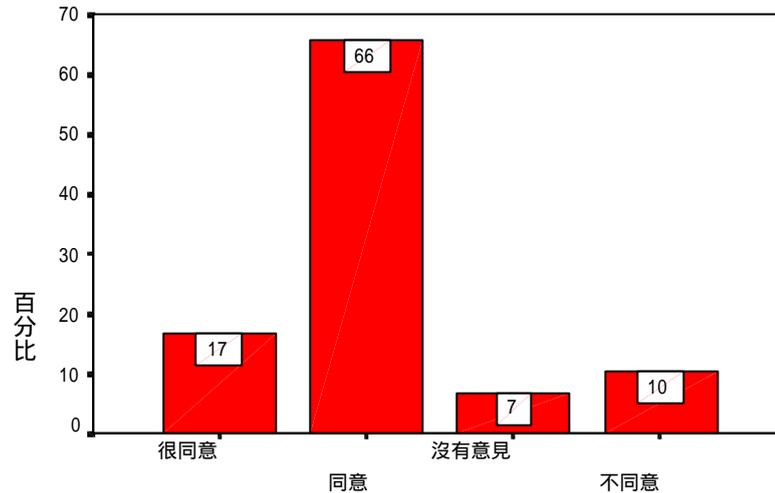


圖4-8 一般人並不注意公務員日常必須面對的倫理問題？(n=481)

表4-22-1 教育程度 * 一般人只知偶發重大弊案，卻不注意公務員日常必須面對的倫理問題？交叉表

50.教育程度內的 %

		6.一般人只知偶發重大弊案，卻不注意公務員日常必須面對的倫理問題？				總和
		很同意	同意	沒有意見	不同意	
50. 教育程度	研究所	7.0%	63.4%	5.6%	23.9%	100.0%
	大學	19.0%	61.1%	9.3%	10.6%	100.0%
	專科	18.1%	72.9%	4.5%	4.5%	100.0%
	高中(職)	17.2%	72.4%	3.4%	6.9%	100.0%
總和		16.8%	65.9%	6.9%	10.4%	100.0%

表4-22-2 變異數分析事後多重比較

依變數: 6.一般人只知偶發重大弊案, 卻不注意公務員日常必須面對的倫理問題?
Tukey HSD

(I) 50.教育程度	(J) 50.教育程度	平均差異 (I-J)	標準誤	顯著性	95% 信賴區間	
					下界	上界
研究所	大學	.35*	.107	.006	7.47E-02	.62
	專科	.51*	.113	.000	.22	.8)
	高中(職)	.46*	.173	.037	1.93E-02	.91
大學	研究所	-.35*	.107	.006	-.62	-7.47E-02
	專科	.16	.082	.206	-5.06E-02	.37
	高中(職)	.12	.155	.880	-.28	.51
專科	研究所	-.51*	.113	.000	-.80	-.22
	大學	-.16	.082	.206	-.37	5.06E-02
	高中(職)	-4.52E-02	.159	.992	-.45	.33
高中(職)	研究所	-.46*	.173	.037	-.91	-1.93E-02
	大學	-.12	.155	.880	-.51	.23
	專科	4.52E-02	.159	.992	-.36	.43

*. 在 .05 水準上的平均差異很顯著。

當本研究的受訪者被問到政府中所有的人, 尤其是管理者, 在工作時都會面臨倫理上的兩難困境時, 從圖4-9可以看出絕大多數的受訪者持同意的看法, 在表4-23中清楚指出有82.3% (396人) 的受訪者「同意」和「很同意」這個說法, 且透過t檢定或ANOVA分析, 發現不論是性別, 或教育程度、年資、年齡等在態度上均無顯著差異, 這似乎反應了地方行政菁英在執行職務時, 常在倫理界線的抉擇上掙扎。

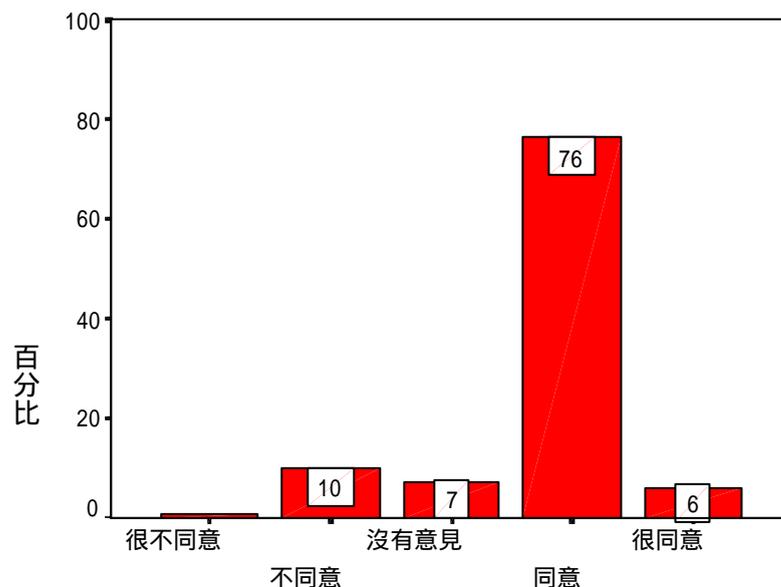


圖4-9 公務人員工作時都會面臨倫理上的兩難? (n=481)

表4-23 公務人員工作時都會面臨倫理上的兩難？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	3	.6	.6	.6
	不同意	48	10.0	10.0	10.6
	沒有意見	34	7.1	7.1	17.7
	同意	368	76.3	76.5	94.2
	很同意	28	5.8	5.8	100.0
	總和	481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
	總和	482	100.0		

在高層管理者對行政倫理的關切在組織中有激勵作用，及工作中表達對行政倫理的關切，會被別人視作自以為是、偏執狂或引來訕笑的問題裡，由表4-24及圖4-10顯示，全部受訪者當中超過88%同意高層管理者對行政倫理的關切在組織中有其一定的激勵作用，也就是說絕大多數受訪者認為高層管理者關注組織內行政倫理的運行，是會提升工作士氣的。而由圖4-11及表4-25，在481個回答的受訪者中，55.5%不同意「在工作中表達對行政倫理的關切，會被別人視作自以為是或引來訕笑」，25%的受訪者則認為現在的組織環境仍難以積極的表現關心行政倫理。另也有94人佔19.5%卻感受不是很深刻而不明確表明。而在性別或教育程度、年資、年齡等屬性上，經t檢定或ANOVA分析結果，發現均尚無顯著差異，

表4-24 高層管理者對行政倫理的關切在組織中有激勵作用？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	3	.6	.6	.6
	不同意	19	3.9	3.9	4.6
	沒有意見	35	7.3	7.3	11.8
	同意	345	71.6	71.6	83.4
	很同意	80	16.6	16.6	100.0
	總和	482	100.0	100.0	

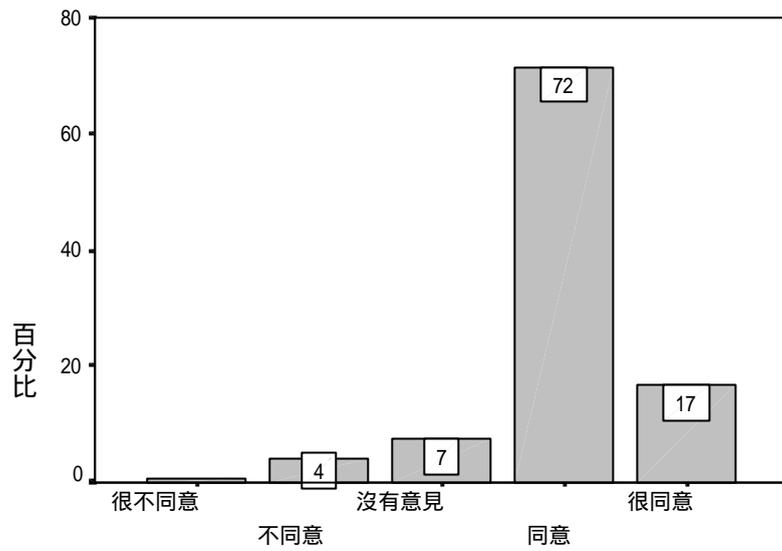


圖4-10 高層管理者對行政倫理的關切在組織中有激勵作用？(n=482)

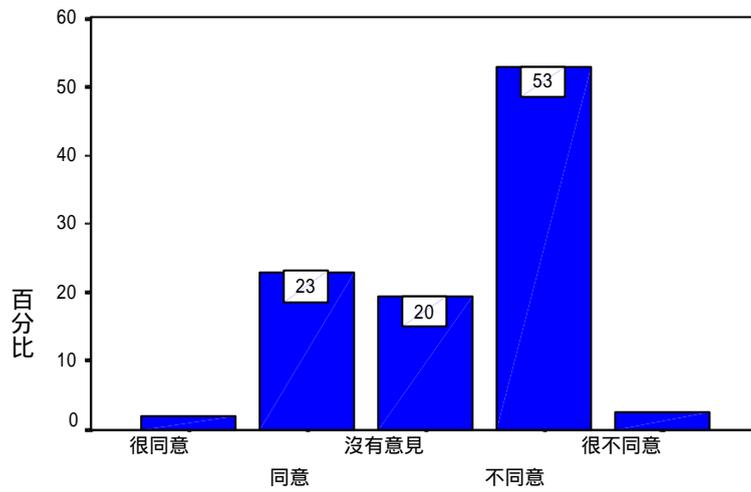


圖4-11 對行政倫理的關切會引來訕笑？(n=481)

表4-25 對行政倫理的關切會引來訕笑？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	9	1.9	1.9	1.9
	同意	111	23.0	23.1	24.9
	沒有意見	94	19.5	19.5	44.5
	不同意	255	52.9	53.0	97.5
	很不同意	12	2.5	2.5	100.0
	總和	481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
總和		482	100.0		

當問到目前政府內部的管理方式，因為組織文化鼓勵爭權奪利及求取生存，使得行政倫理失去意義時，36.2%受訪地方行政菁英拒絕接受這個說法，可是將近五成（47.4%）的受訪者卻感受了行政倫理是沒有意義的，因為組織文化鼓勵求取生存及爭權奪利（詳表4-26）。從這個數據所透露出的訊息，反應了有相當多的公務人員對組織管理方式的失望。而經過相關變項的交叉分析後，從表4-27本研究發現，如將公職總服務年資區別為十年以下、超過十年至二十年、超過二十年至三十年及超過三十年以上四組，則顯示了服務公職愈久的受訪者愈接受這個說法，年資愈淺的受訪者則愈傾向不同意。經單因子變異數分析結果， $P < 0.05$ ，呈顯著差異，如表4-28；再從4-29多重事後比較表，則看出公職總年資十年以下與三十年以上兩組有顯著差異。因此，本議題與公職服務年資長短頗有相關性。年資長者愈認同在目前組織文化下，行政倫理是沒有意義的；年資淺者，則愈持相反看法，而對機關仍抱持相當的希望。

表4-26 政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	46	9.5	9.6	9.6
	同意	182	37.8	37.8	47.4
	沒有意見	79	16.4	16.4	63.8
	不同意	159	33.0	33.1	96.9
	很不同意	15	3.1	3.1	100.0
	總和	481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
	總和	482	100.0		

表4-27 政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？* 公職總年資層 交叉表

			政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？			總和
			同意	沒有意見	不同意	
公職 總年 資層	10年以下	個數	26	12	31	69
		期望個數	32.7	11.3	25.0	69.0
		政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？內的 %	11.4%	15.2%	17.8%	14.3%
		公職總年資層內的 %	37.7%	17.4%	44.9%	100.0%
	10.01-20年	個數	82	43	72	197
		期望個數	93.4	32.4	71.3	197.0
		政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？內的 %	36.0%	54.4%	41.4%	41.0%
		公職總年資層內的 %	41.6%	21.8%	36.5%	100.0%
	20.01-30年	個數	94	21	59	174
		期望個數	82.5	28.6	62.9	174.0
		政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？內的 %	41.2%	26.6%	33.9%	36.2%
		公職總年資層內的 %	54.0%	12.1%	33.9%	100.0%
	30.01年以 上	個數	26	3	12	41
		期望個數	19.4	6.7	14.8	41.0
		政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？內的 %	11.4%	3.8%	6.9%	8.5%
		公職總年資層內的 %	63.4%	7.3%	29.3%	100.0%
總和	個數	228	79	174	481	
	期望個數	228.0	79.0	174.0	481.0	
	政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？內的 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	公職總年資層內的 %	47.4%	16.4%	36.2%	100.0%	

表4-28 變異數分析

10.政府組織文化鼓勵爭權奪利，使行政倫理失去意義？

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	11.927	3	3.976	3.398	.018
組內	558.052	477	1.170		
總和	569.979	480			

表4-29 多重比較

依變數: 10.政府組織文化鼓勵爭權奪利, 使行政倫理失去意義?

Tukey HSD

(I) 總年資層	(J) 總年資層	平均差異 (I-J)	標準誤	顯著性	95% 信賴區間	
					下界	上界
10年以下	10.01-20年	.17	.151	.659	-.21	.56
	20.01-30年	.35	.154	.098	-4.13E-02	.75
	30.01年以上	.58 *	.213	.031	3.67E-02	1.13
10.01-20年	10年以下	-.17	.151	.659	-.56	.21
	20.01-30年	.18	.113	.378	-.11	.47
	30.01年以上	.41	.186	.120	-6.63E-02	.89
20.01-30年	10年以下	-.35	.154	.098	-.75	4.13E-02
	10.01-20年	-.18	.113	.378	-.47	.11
	30.01年以上	.23	.188	.609	-.25	.71
30.01年以上	10年以下	-.58 *	.213	.031	-1.13	-3.67E-02
	10.01-20年	-.41	.186	.120	-.89	6.63E-02
	20.01-30年	-.23	.188	.609	-.71	.25

*. 在 .05 水準上的平均差異很顯著。

為達成目標，管理者總是被迫妥協個人的倫理標準方面，有高達59.2%比例的受訪者「同意」和「很同意」，為完成上級交付的使命，在公務機關中管理者需降低個人的倫理標準，而認為應該堅持自己倫理標準的受訪者，則僅佔20.3%（見表4-30及圖4-12）；復經透過t檢定或ANOVA分析，發現不論是性別，或教育程度、年資、年齡等在態度上亦均無顯著差異。顯見為達成目標，這些管理者大都得有退一步的準備。就此，我們不禁要進一步的想，在管理者常常被迫妥協降低倫理標準之下，會不會因此而使專業管理者漸失信心，甚至進而影響了公眾利益，實在值得吾人注意深思。

表4-30 為達成組織目標，管理者總是被迫妥協倫理標準？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	21	4.4	4.4	4.4
	同意	264	54.8	54.8	59.1
	沒有意見	99	20.5	20.5	79.7
	不同意	96	19.9	19.9	99.6
	很不同意	2	.4	.4	100.0
總和		482	100.0	100.0	

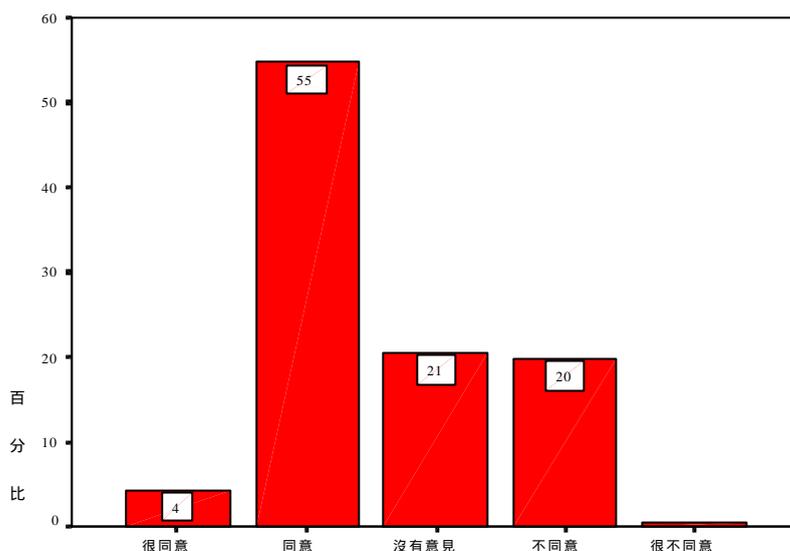


圖4-12 為達成組織目標，管理者總是被迫妥協倫理標準？(n=482)

而在一般民選與政治任命官員的倫理標準，是與常任文官一樣高，及自我認為一般高階管理人員的倫理標準比我個人的標準還高的問題上，調查顯示（見表4-31及圖4-13）有六成五的比例（65.3%）拒絕承認民選或政治任命官員的倫理標準與常任文官一樣高（只有17.9%「同意」和「很同意」，16.8%未決定）。而從表4-32及圖4-14，發現承認同為常任文官之高階管理人員的倫理標準比個人高的，比同意民選或政治任命官員的倫理標準與常任文官一樣高，高出12.9%為29.7%，不承認較高階管理人員低者有46.4%，另有高達23.9%的受訪者「沒有意見」。顯然，民選與政治任命官員或高階管理人員的倫理行為仍未獲受訪者充分肯定。且在性別或教育程度、年資、年齡等方面，透過t檢定或ANOVA分析，亦得知上開各屬性中受訪者在態度上頗為一致。

表4-31 民選與政治任命官員的倫理標準是和常任文官一樣高？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	53	11.0	11.0	11.0
	不同意	261	54.1	54.3	65.3
	沒有意見	81	16.8	16.8	82.1
	同意	79	16.4	16.4	98.5
	很同意	7	1.5	1.5	100.0
	總和	481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
總和		482	100.0		

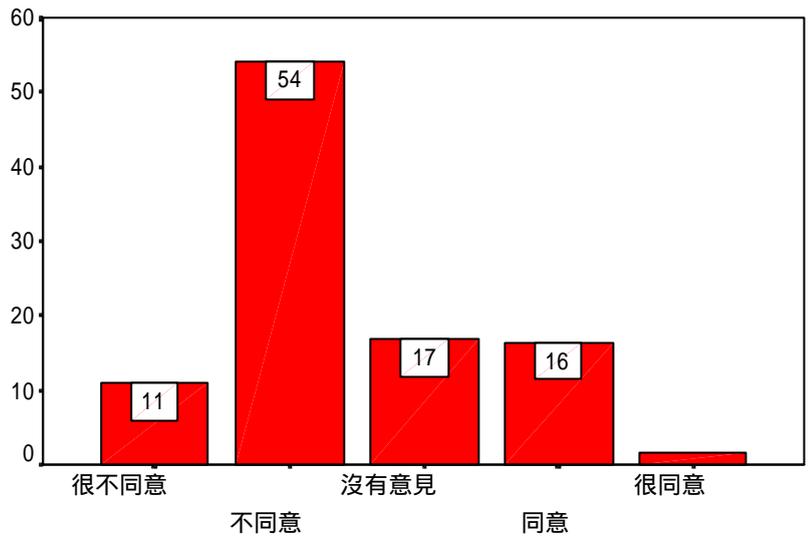


圖4-13 民選與政治任命官員的倫理標準是和常任文官一樣高？

n=481

表4-32 高階管理人員的倫理標準比我個人高？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	18	3.7	3.7	3.7
	不同意	206	42.7	42.7	46.5
	沒有意見	115	23.9	23.9	70.3
	同意	128	26.6	26.6	96.9
	很同意	15	3.1	3.1	100.0
總和		482	100.0	100.0	

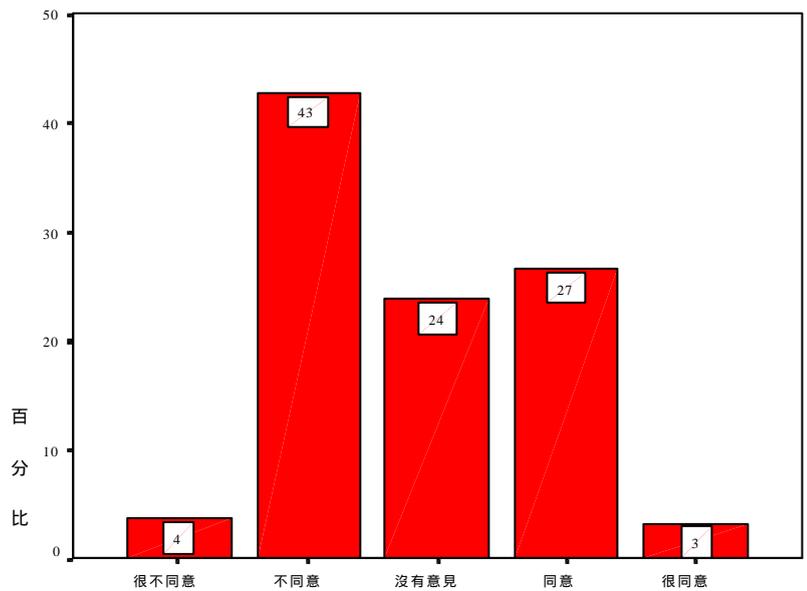


圖4-14 高階管理人員的倫理標準比我個人高？ (n=482)

至問題14. 組織會界定並控制個別公務人員決策的標準？及問題15. 社會上公共行政相關的專業學會(如公共行政學會、人事行政學會等)對公務人員的倫理行為並無影響力方面。就組織界定控制公務人員決策標準而言，由表4-33及圖4-15可以看出有七成(69.2%)受訪地方行政菁英同意(11.6%不同意；19.1%沒有意見)，因此可以說，政府機構仍是公共決策的主導者。而在我國公共行政相關專業學會是否影響公務人員倫理行為方面，從表4-34及圖4-16，則有57.3%的官員持懷疑看法，僅有22.6%肯定專業學會的影響力(20.1%尚未決定)，性別方面經t檢定結果，亦發現男女意見頗為一致，並無顯著差異，顯示我國公共行政相關專業學會要走入公務人員族群，並對渠等發生正面影響，恐仍須努力。

表4-33 組織會界定並控制決策標準？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	4	.8	.8	.8
	不同意	52	10.8	10.8	11.6
	沒有意見	92	19.1	19.1	30.8
	同意	316	65.6	65.7	96.5
	很同意	17	3.5	3.5	100.0
	總和	481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
	總和	482	100.0		

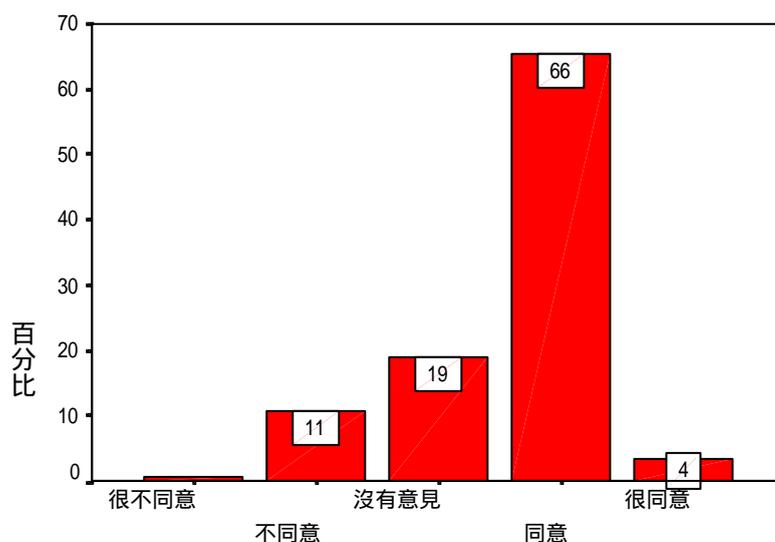


圖4-15 組織會界定並控制決策標準？(n=481)

表4-34 公共行政相關專業學會對公務人員的倫理行為沒有影響力？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	37	7.7	7.7	7.7
	同意	239	49.6	49.6	57.3
	沒有意見	97	20.1	20.1	77.4
	不同意	108	22.4	22.4	99.8
	很不同意	1	.2	.2	100.0
	總和	482	100.0	100.0	

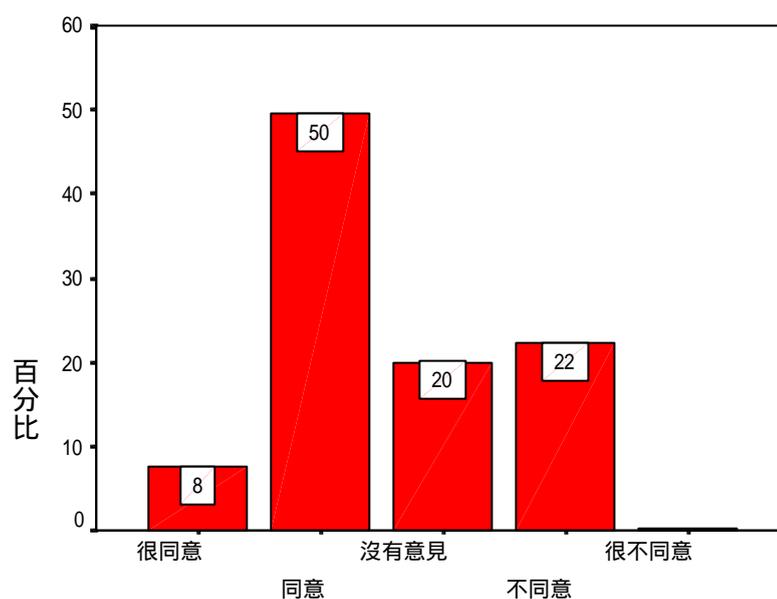


圖4-16 公共行政相關專業學會對公務人員的倫理行為沒有影響力？(n=482)

拿自己和同事評估比較，好像很難論斷；有關問題16. 我所接觸的同事，他們的倫理標準都比我個人低嗎？調查顯示出受訪者都較持謙虛保守的態度，而不願明確表示對同事的看法，因為從全部482個受訪者中發現，35.4%不同意這個說法高於贊成這個說法的28.7%，且比前兩方更多的受訪者（35.9%）不願意明確做比較（詳見表4-35及圖4-17）。惟如以行政職系人員與技術職系人員相較，由圖4-18則又可發現技術職系的受訪者較自信。

表4-35 同事的倫理標準都比我個人低？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	10	2.1	2.1	2.1
	同意	128	26.6	26.6	28.6
	沒有意見	173	35.9	35.9	64.5
	不同意	165	34.2	34.2	98.8
	很不同意	6	1.2	1.2	100.0
	總和	482	100.0	100.0	

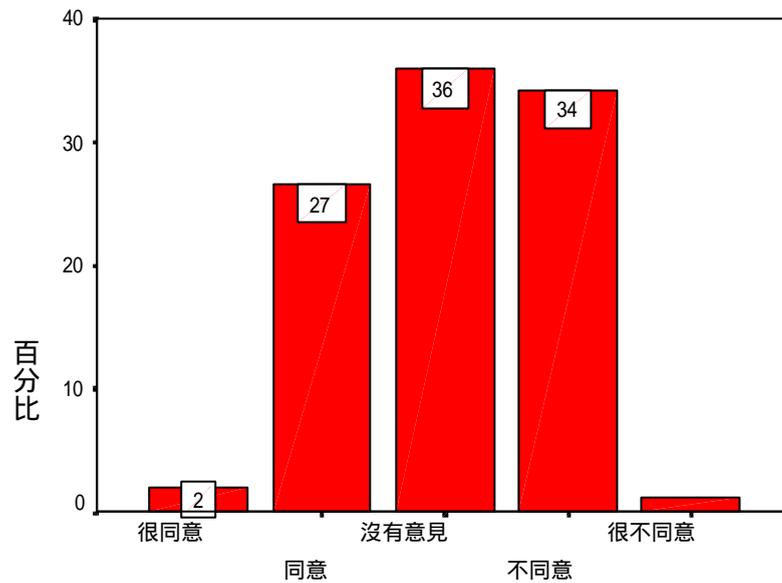


圖4-17 同事的倫理標準都比我個人低？(n=482)

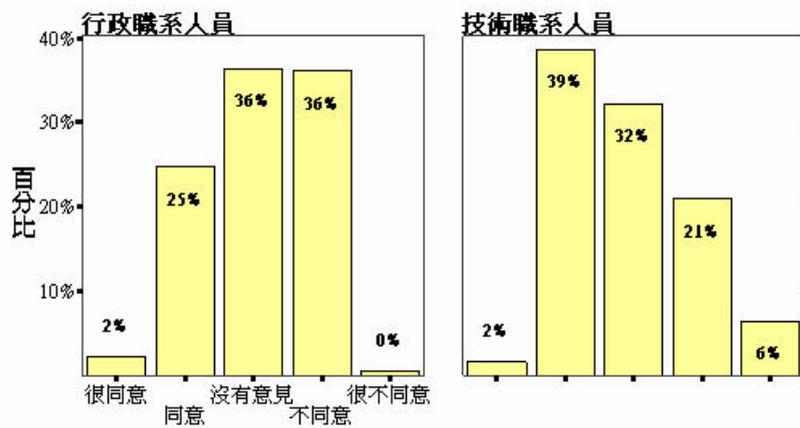


圖4-18 同事的倫理標準都比我個人低？(n=482)

在有無倫理規範，對組織的倫理行為沒有影響，以及有無倫理規範，對組織的整體績效沒有影響的看法上，由表4-36及圖4-19可以看出，82.2%受訪者拒絕接受有無倫理規範對組織的倫理行為沒有影響；同時由表4-37及圖4-20亦可看出絕大多數地方行政菁英（84.3%）認為倫理規範的建制對組織的整體績效是有影響的，僅有7.5%覺得沒有影響，8.3%尚未決定；而在性別t檢定或教育程度、年齡、年資屬性ANOVA分析上也發現無顯著差異。顯見地方行政菁英肯定行政倫理規範的訂定。

表4-36 有無倫理規範，對組織的倫理行為沒有影響？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	1	.2	.2	.2
	同意	50	10.4	10.4	10.6
	沒有意見	35	7.3	7.3	17.8
	不同意	359	74.5	74.5	92.3
	很不同意	37	7.7	7.7	100.0
總和		482	100.0	100.0	

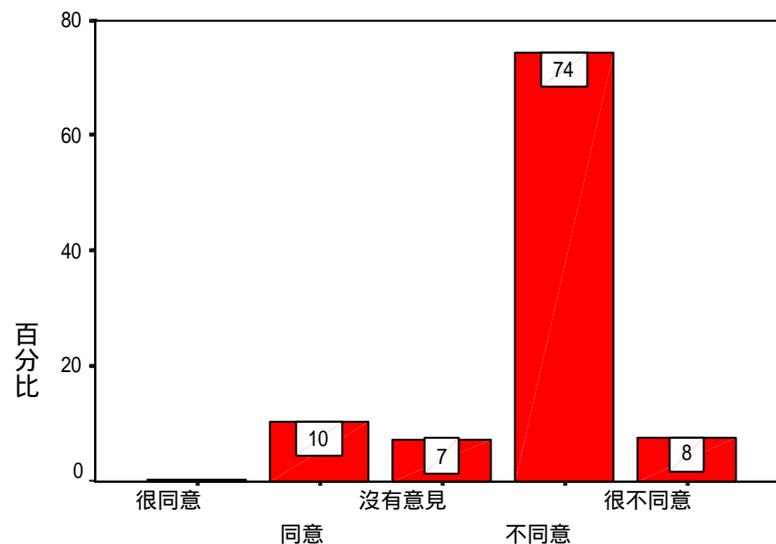


圖4-19 有無倫理規範，對組織的倫理行為沒有影響？(n=482)

表4-37 有無倫理規範，對組織的整體績效沒有影響？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	2	.4	.4	.4
	同意	34	7.1	7.1	7.5
	沒有意見	40	8.3	8.3	15.8
	不同意	370	76.8	76.8	92.5
	很不同意	36	7.5	7.5	100.0
總和		482	100.0	100.0	

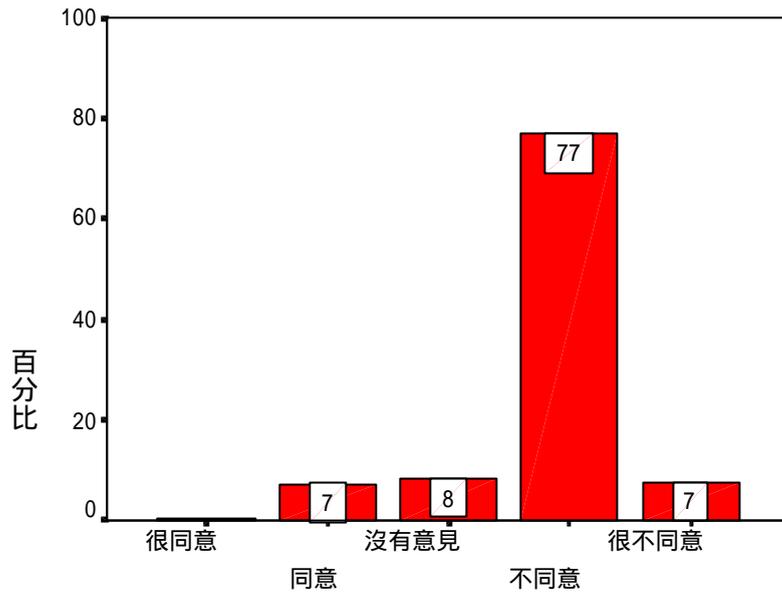


圖4-20 有無倫理規範，對組織的整體績效沒有影響？(n=482)

對於我們應該認真執行公務員服務法等規定中的相關倫理規範，及在我的機關中，我們一直很努力執行倫理規範的問題，絕大多數受訪的地方行政官員同意應該認真執行公務員服務法等規定中的相關倫理規範（91%），只有2.1%不同意，6.8%未決定（詳表4-38及圖4-21）。而當詢及「在我的機關中，我們一直很努力執行倫理的規範」時，從表4-39及圖4-22顯示，持同意態度的在481個受訪者（一個未回答）中只有56.2%，高達26.2%的受訪者不願明確表達，不同意者佔17.7%。準此，可以發現倫理規範的訂定是必要的；而對於機關所有成員均能努力執行行政倫理規範，則有爭議。

表4-38 應該認真執行相關行政倫理規範？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	1	.2	.2
	不同意	9	1.9	2.1
	沒有意見	33	6.8	8.9
	同意	366	75.9	84.9
	很同意	73	15.1	100.0
總和	482	100.0	100.0	

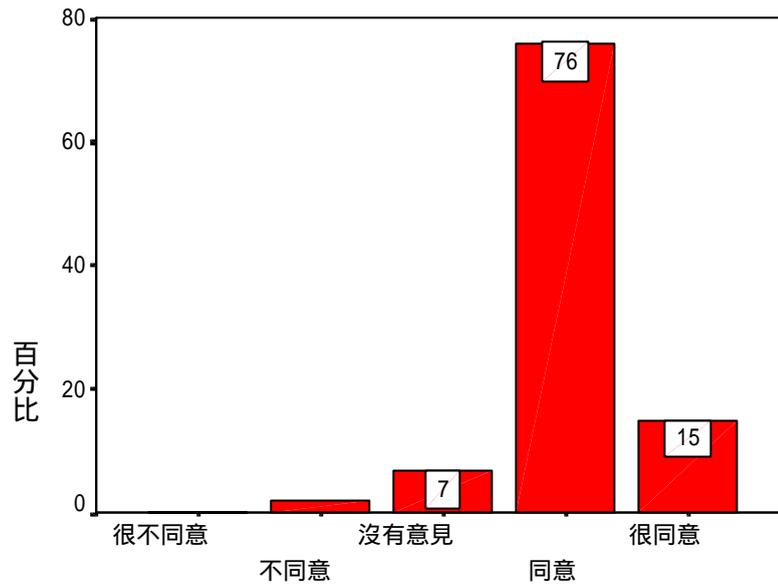


圖4-21 應該認真執行相關行政倫理規範？(n=482)

表4-39 我的機關很努力執行行政倫理的規範？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	8	1.7	1.7	1.7
	不同意	77	16.0	16.0	17.7
	沒有意見	126	26.1	26.2	43.9
	同意	249	51.7	51.8	95.6
	很同意	21	4.4	4.4	100.0
	總和	481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
總和		482	100.0		

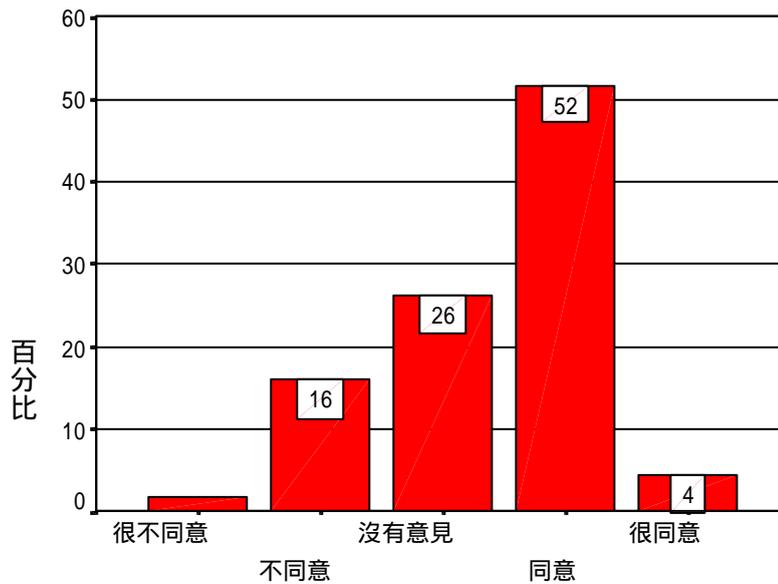


圖4-22 我的機關很努力執行行政倫理的規範？(n=481)

另外，在工作組織中，正式的倫理規範是不必要的嗎？可以不要正式的倫理規範嗎？表4-40及圖4-23告訴我們，482個受訪者當中，358人不同意，39人很不同意；很清楚看出82.4%反對這個敘述，僅7.2%同意，而約一成（10.4%）仍在猶疑。這個結果，對照前面八成二反對有無倫理規範，對組織的倫理行為沒有影響（第17題），及八成四反對有無倫理規範，對組織的整體績效沒有影響（第18題），相當一致，均足證地方行政菁英肯定正式行政倫理規範的訂定。

表4-40 工作組織中，正式的倫理規範是不必要的？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很同意	4	.8	.8	.8
	同意	31	6.4	6.4	7.3
	沒有意見	50	10.4	10.4	17.6
	不同意	358	74.3	74.3	91.9
	很不同意	39	8.1	8.1	100.0
	總和	482	100.0	100.0	

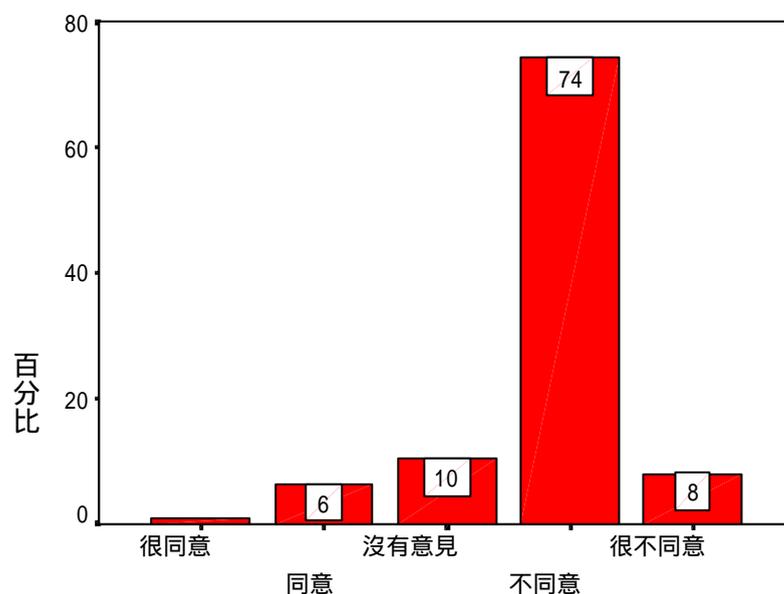


圖4-23 工作組織中，正式的倫理規範是不必要的？(n=482)

就有關提供對於檢舉人員適當保護的倫理規範，會使倫理規範的落實更有效部分，以中國社會講究人情世故，一向對密告行為未有好感，可是從表 4-41，雖有二人逃避回答這個問題，但在 480 個官員中，仍有高達將近八成（77.6%）贊成對檢舉人員採取保護規範，會促使行政倫理更落實，只有 7.4% 反對，而 14.5% 的受訪者還在掙扎，此從圖 4-24 裡更可強烈感受其對比。同時經過對性別屬性的 t 檢定，及年齡、年資、教育程度等屬性 ANOVA 分析後，發現各該屬性間之看法頗為一致。

表4-41 提供檢舉人員保護的規範，會使倫理規範更有效落實？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	3	.6	.6	.6
	不同意	33	6.8	6.9	7.5
	沒有意見	70	14.5	14.6	22.1
	同意	317	65.8	66.0	88.1
	很同意	57	11.8	11.9	100.0
	總和	480	99.6	100.0	
遺漏值	未回答	2	.4		
	總和	482	100.0		

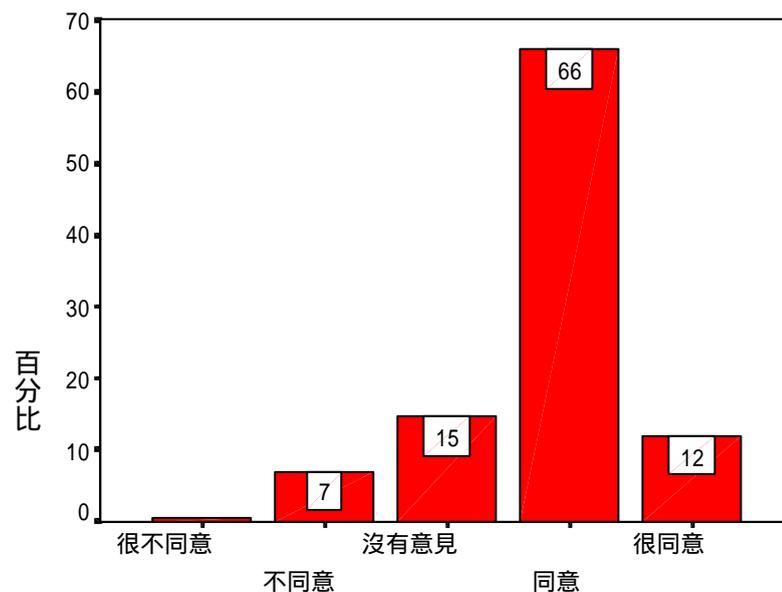


圖4-24 提供檢舉人員保護規範，會使倫理規範更有效落實？(n=480)

在受訪者對問題23. 政府的倫理規範如果與公務人員原有的價值觀越一致，則越有效，及問題24. 倫理規範中規定的處罰愈重時，倫理規範愈能落實的態度上，發現回答者中九成（89.6%）的地方行政菁英同意和很同意「倫理規範如果與公務人員原有的價值觀越一致，則越有效」這樣的描述，僅有極低3.5%不同意，6.6%尚未決定（詳見表4-42、圖4-25）。足見倫理規範需與公務人員價值觀相一致，愈能落實。而在處罰預期上，是不是規定的處罰愈重時，規範將越有效；在表4-43及圖4-26中所顯現的，有46.1%的受訪者同意這個想法，可是也有38.2%反對，而未決定者並有15.6%；由圖4-27，男女對此問題的態度雖稍有不同，但差距尚屬不大；因此，整體而言，這個議題雖然同意者稍多，但仍具爭議；而產生爭議的原因，或為受訪官員認為教育重於處罰，或參酌第7題多數受訪者同意工作時會在倫理界線的抉擇上掙扎的看法，推論也許是因處罰的輕重與切身緊密相關所致。

表4-42 倫理規範與公務人員原有價值觀越一致，則越有效？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	不同意	17	3.5	3.5	3.5
	沒有意見	32	6.6	6.7	10.2
	同意	362	75.1	75.3	85.4
	很同意	70	14.5	14.6	100.0
	總和	481	99.8	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.2		
總和		482	100.0		

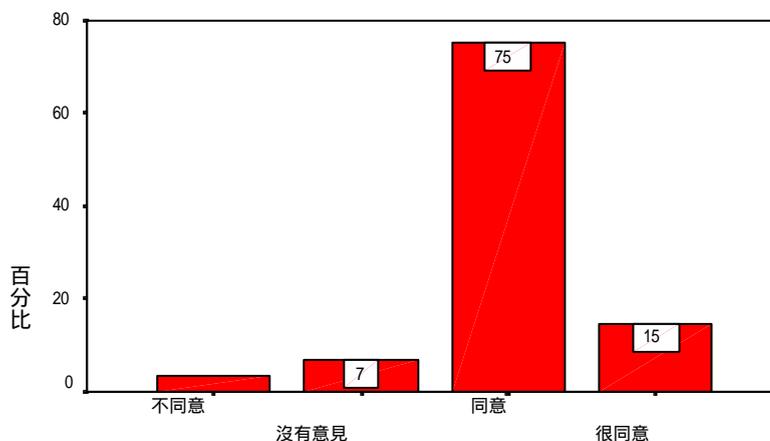


圖4-25 倫理規範與公務人員原有價值觀越一致，則越有效？(n=481)

表4-43 所規範的處罰愈重時，倫理規範愈能落實？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	11	2.3	2.3	2.3
	不同意	173	35.9	36.0	38.3
	沒有意見	75	15.6	15.6	53.8
	同意	199	41.3	41.4	95.2
	很同意	23	4.8	4.8	100.0
	總和	481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
總和		482	100.0		

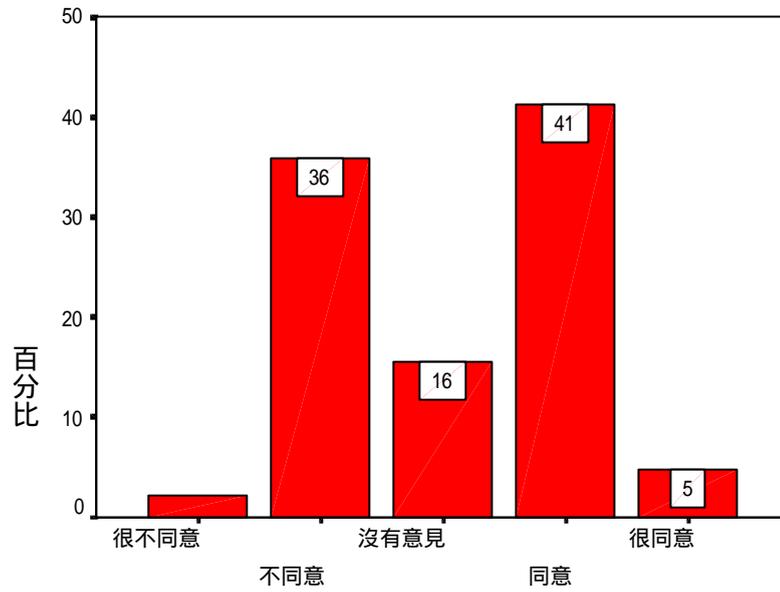


圖4-26 所規範的處罰愈重時，倫理規範愈能落實？(n=481)

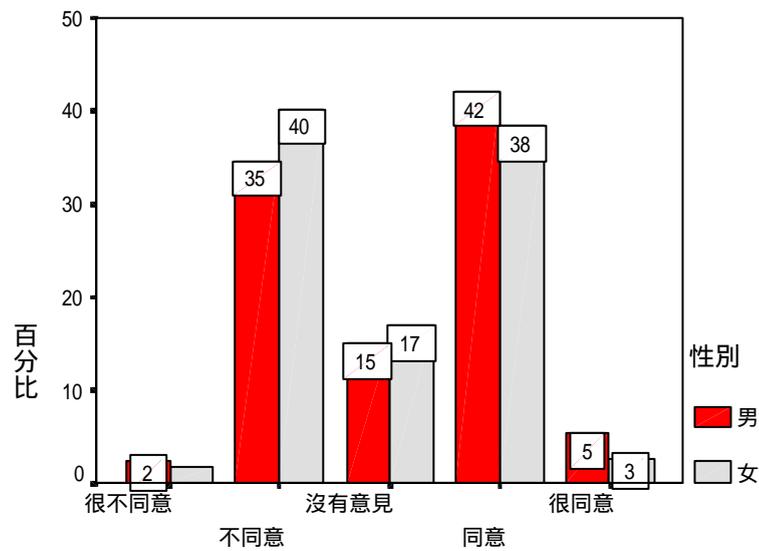


圖4-27 所規範的處罰愈重時，倫理規範愈能落實？(n=481)

針對在我所屬機關裡，行政倫理課程，對於遵守公務員服務法等相關行政倫理規定會有幫助，及在我所屬機關裡，行政倫理課程，對於改善公務人員的倫理行為會有幫助這兩個問題，七成七的受訪地方官員承認行政倫理教育課程，有助於遵守相關倫理規定，在表4-44及圖4-28也顯示了只有7.5%不同意，另15.4%不知道。而在倫理行為改善方面，大多數（75.3%）的地方菁英認為教育課程有效，17.4%的受訪者還在猶疑，不同意者則僅佔6.8%（如表4-45、圖4-29）。這正反應了行政倫理教育訓練的重要，可供有關機關規劃各種訓練計畫的參考。

表4-44 行政倫理課程對遵守倫理規定有幫助？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	不同意	36	7.5	7.5	7.5
	沒有意見	74	15.4	15.4	22.8
	同意	352	73.0	73.0	95.9
	很同意	20	4.1	4.1	100.0
	總和	482	100.0	100.0	

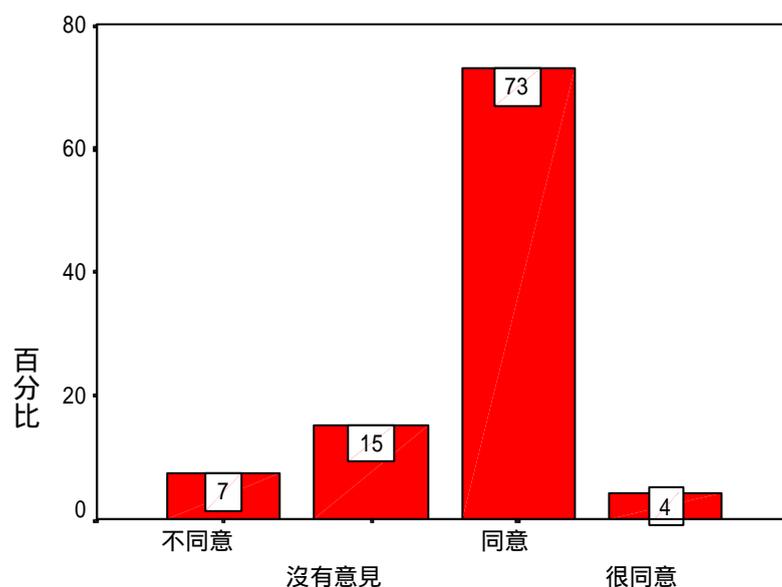


圖4-28 行政倫理課程對遵守倫理規定有幫助？(n=482)

表4-45 行政倫理課程對改善倫理行為有幫助？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	1	.2	.2	.2
	不同意	32	6.6	6.7	6.9
	沒有意見	84	17.4	17.5	24.4
	同意	341	70.7	71.0	95.4
	很同意	22	4.6	4.6	100.0
	總和	480	99.6	100.0	
遺漏值	未回答	2	.4		
	總和	482	100.0		

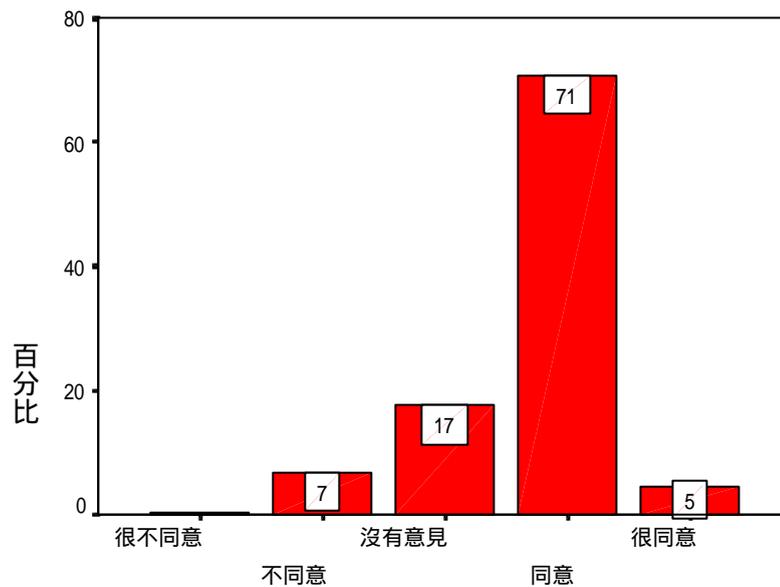


圖4-29 行政倫理課程對改善倫理行為有幫助？(n=480)

當在本問卷要求受訪者從問卷所描述的四個選項，選擇一項最能代表一般組織處理倫理議題的方式中，調查結果（見圖4-30及表4-46），在476個回答的行政菁英中，三成五以上認為多數機關無一致的方法，認為「大多數組織是採用被動依法辦理的態度，將焦點放在察覺及制裁違反倫理行為」上的有34.5%，而肯定多數組織用積極態度進行觀念培養，以鼓勵合於倫理行為及嚇止不倫理行為為解決方法的則佔二成九。這顯示地方行政菁英對組織處理倫理議題在認知上頗有差異，不過肯定組織用積極態度處理的比例仍然低於認為各機關自行其事，及被動辦理的比例，卻值得有關機關省思。

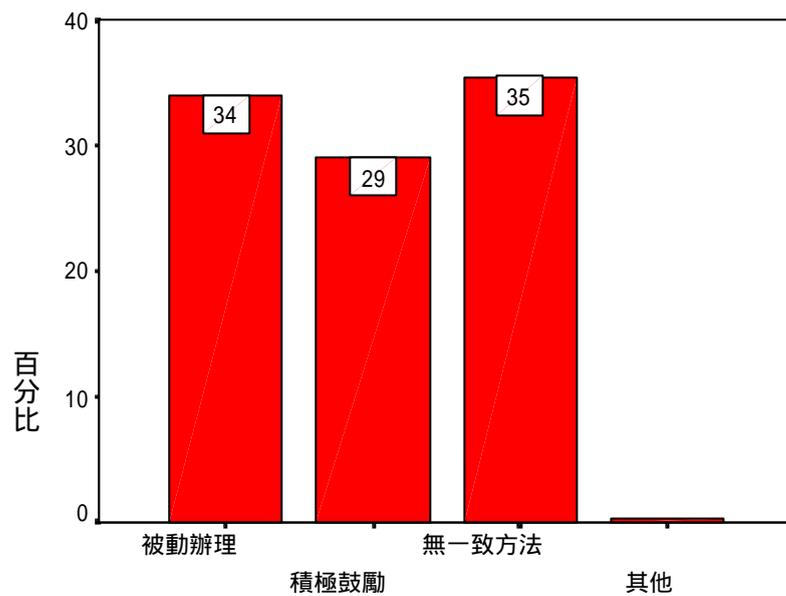


圖4-30 最能代表一般組織處理倫理議題的方式？(n=476)

表4-46 最能代表一般組織處理倫理議題的方式？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	被動辦理	164	34.0	34.5	34.5
	積極鼓勵	140	29.0	29.4	63.9
	無一致方法	171	35.5	35.9	99.8
	其他	1	.2	.2	100.0
	總和	476	98.8	100.0	
遺漏值	未回答	6	1.2		
總和		482	100.0		

又關於對我國公務人員相關的倫理規定熟悉嗎？及如果熟悉，那熟悉程度如何呢？由表4-47與圖4-31，本題482個受訪者中有478個回答，4個未回答；回答者中又有近六成（59.8%，286人）熟悉我國公務人員相關行政倫理規定，40.2%回答不熟悉，如圖4-23。經要求286個熟悉的受訪者描述其熟悉程度時，表4-48顯示，6個拒絕回答，而280個回答者有一成八（17.9%）還算熟悉，七成四（74.3%）相當熟悉，7.9%非常熟悉（圖4-31-1）。因此，可以說政府對倫理規定的普及推廣，仍有相當空間；而雖然回答熟悉者僅達六成，但在熟悉者當中，相當熟悉和非常熟悉合計超過八成，這也顯示了瞭解倫理規定的受訪者，對倫理規定

均給予相當程度的關注。

表4-47 熟悉我國公務人員相關倫理規範嗎？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	是	286	59.3	59.8	59.8
	否	192	39.8	40.2	100.0
	總和	478	99.2	100.0	
遺漏值	未回答	4	.8		
總和		482	100.0		

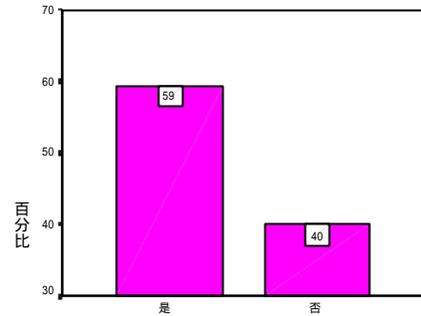


圖4-31 熟悉我國公務人員相關倫理規範嗎？(n=478)

表4-48 如果熟悉，那熟悉程度呢？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	還算熟悉	50	17.5	17.9	17.9
	相當熟悉	208	72.7	74.3	92.1
	非常熟悉	22	7.7	7.9	100.0
總和		280	97.9	100.0	
遺漏值	未回答	6	2.1		
總和		286	100.0		

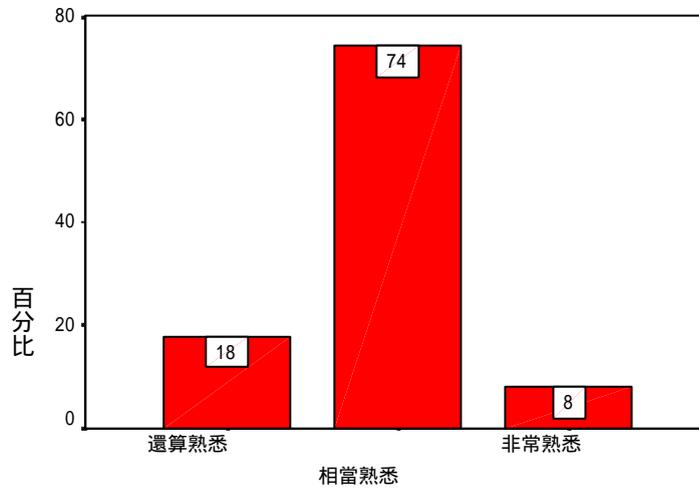


圖4-31-1 如果熟悉，那熟悉程度呢？(n=280)

問題30. 請受訪者表達同不同意我國的行政倫理規定，提供一套適當的原則引導一般行政人員方面，由表4-49發現，在478個回答的地方菁英中，有高達103人(21.5%)對我國的行政倫理規定，提供一套適當的原則引導一般行政人員的說法，不予置評；而從

圖4-32，超過六成（64.4%）持贊成的態度，14%則反對。另外熟悉倫理規定者中又有78%贊成。

經過相關變項的交叉分析後，從表4-50發現，如將公職總服務年資區別為十年以下、超過十年至二十年、超過二十年至三十年及超過三十年以上四組，則顯示了服務公職愈久的受訪者愈接受這個說法，年資愈淺的受訪者則愈傾向不同意。經單因子變異數分析結果， $P < 0.05$ ，呈顯著差異，如表4-51；再從4-52多重事後比較表，則看出公職總年資三十年以上與十年以下、超過十年至二十年、超過二十年至三十年比較均有顯著差異。因此，本議題與公職服務年資長短具有相關性。年資長者較認同目前我國的行政倫理規定，能提供一套適當的原則引導一般行政人員，年資愈淺者中持不同意看法的比例則漸高。

表4-49我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	2	.4	.4	.4
	不同意	65	13.5	13.6	14.0
	沒有意見	103	21.4	21.5	35.6
	同意	295	61.2	61.7	97.3
	很同意	13	2.7	2.7	100.0
	總和	478	99.2	100.0	
遺漏值	未回答	4	.8		
	總和	482	100.0		

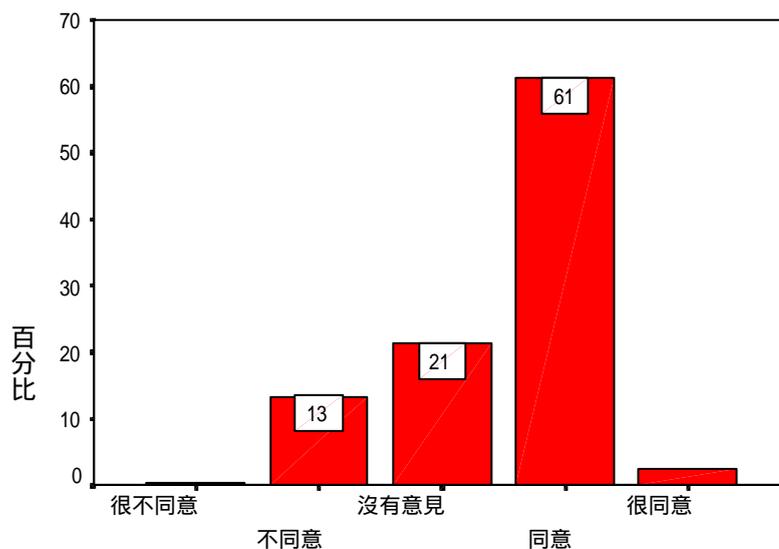


圖4-32 我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？(n=478)

表4-50 我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？* 公職總年資層 交叉表 (n=478)

			我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？			總和
			不同意	沒有意見	同意	
公職總年資層	10年以下	個數	12	26	31	69
		期望個數	9.7	14.9	44.5	69.0
		我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？內的 %	17.9%	25.2%	10.1%	14.4%
		公職總年資層內的 %	17.4%	37.7%	44.9%	100.0%
		總和的 %	2.5%	5.4%	6.5%	14.4%
	10.01-20年	個數	34	44	118	196
		期望個數	27.5	42.2	126.3	196.0
		我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？內的 %	50.7%	42.7%	38.3%	41.0%
		公職總年資層內的 %	17.3%	22.4%	60.2%	100.0%
		總和的 %	7.1%	9.2%	24.7%	41.0%
	20.01-30年	個數	21	30	121	172
		期望個數	24.1	37.1	110.8	172.0
我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？內的 %		31.3%	29.1%	39.3%	36.0%	
公職總年資層內的 %		12.2%	17.4%	70.3%	100.0%	
總和的 %		4.4%	6.3%	25.3%	36.0%	
30.01年以上	個數	0	3	38	41	
	期望個數	5.7	8.8	26.4	41.0	
	我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？內的 %	.0%	2.9%	12.3%	8.6%	
	公職總年資層內的 %	.0%	7.3%	92.7%	100.0%	
	總和的 %	.0%	.6%	7.9%	8.6%	
總和	個數	67	103	308	478	
	期望個數	67.0	103.0	308.0	478.0	
	我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？內的 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	公職總年資層內的 %	14.0%	21.5%	64.4%	100.0%	
	總和的 %	14.0%	21.5%	64.4%	100.0%	

表4-51 變異數分析

30.我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？

	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
組間	16.960	3	5.653	9.918	.000
組內	270.186	474	.570		
總和	287.146	477			

表4-52 多重比較

依變數: 30.我國行政倫理規定，提供一套適當的引導原則？

Tukey HSD

(I) 總年資層	(J) 總年資層	平均差異 (I-J)	標準誤	顯著性	95% 信賴區間	
					下界	上界
10年以下	10.01-20年	-.19	.106	.260	-.46	7.83E-02
	20.01-30年	-.34 *	.108	.009	-.61	-6.16E-02
	30.01年以上	-.76 *	.149	.000	-1.15	-.38
10.01-20年	10年以下	.19	.106	.260	-7.83E-02	.46
	20.01-30年	-.14	.079	.257	-.35	5.79E-02
	30.01年以上	-.57 *	.130	.000	-.90	-.24
20.01-30	10年以下	.34 *	.108	.009	6.16E-02	.61
	10.01-20年	.14	.079	.257	-5.79E-02	.35
	30.01年以上	-.43 *	.131	.006	-.76	-8.85E-02
30.01年以上	10年以下	.76 *	.149	.000	.38	1.15
	10.01-20年	.57 *	.130	.000	.24	.90
	20.01-30年	.43 *	.131	.006	8.85E-02	.76

*. 在 .05 水準上的平均差異很顯著。

在問題31.我國行政倫理規定跟我個人的倫理標準相當一致，及問題32.為使相關行政倫理規定達到預期效果，各機關必須補充適合個別情況之規定兩個問題上，由於在第23題時本研究發現高達九成的受訪者認為倫理規範如果與公務人員原有的價值觀越一致，則倫理規範越能有效落實。因此31題有關我國行政倫理規定是否跟公務人員個人的倫理標準相一致，就益顯其意義。在表4-53及圖4-33中，本研究發現回答者裡雖僅有11.7%不認為一致，可是竟有高達三成一（31.1%）未明確表達贊成或反對，可見我國行政倫理規定應有再調整空間；不過479個回答受訪者中仍有54.1%表示一致，尤以熟悉倫理規定者中，更達七成（69%），也可說明現行倫理規定的落實仍有希望。

另從表4-54及圖4-34看出，贊成各機關補充適合個別情況之規定者，於479受訪地方行政菁英中，高達八成（80.3%）；不同意者只有5.4%，亦可見受訪官員對不同的工作場合願意給予自主彈性的空間。

表4-53 我國行政倫理規定跟我個人倫理標準相當一致？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
很不同意	2	.4	.4	.4
不同意	54	11.2	11.3	11.7
沒有意見	149	30.9	31.1	42.8
同意	259	53.7	54.1	96.9
很同意	15	3.1	3.1	100.0
總和	479	99.4	100.0	
遺漏值				
未回答	3	.6		
總和	482	100.0		

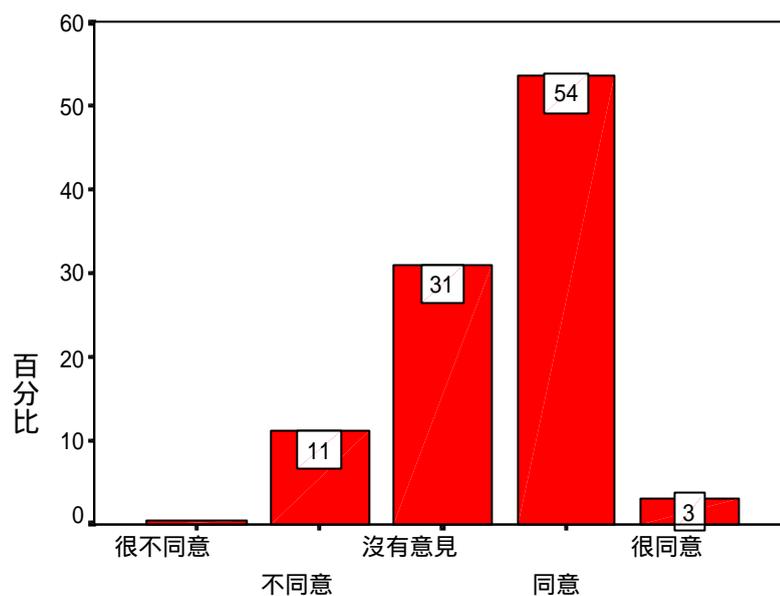


圖4-33 我國行政倫理規定跟我個人倫理標準相當一致？(n=479)

表4-54 為使相關倫理規定達到效果，各機關須補充適合個別情況的規定？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	1	.2	.2	.2
	不同意	25	5.2	5.2	5.4
	沒有意見	68	14.1	14.2	19.6
	同意	358	74.3	74.7	94.4
	很同意	27	5.6	5.6	100.0
	總和	479	99.4	100.0	
遺漏值	未回答	3	.6		
總和		482	100.0		

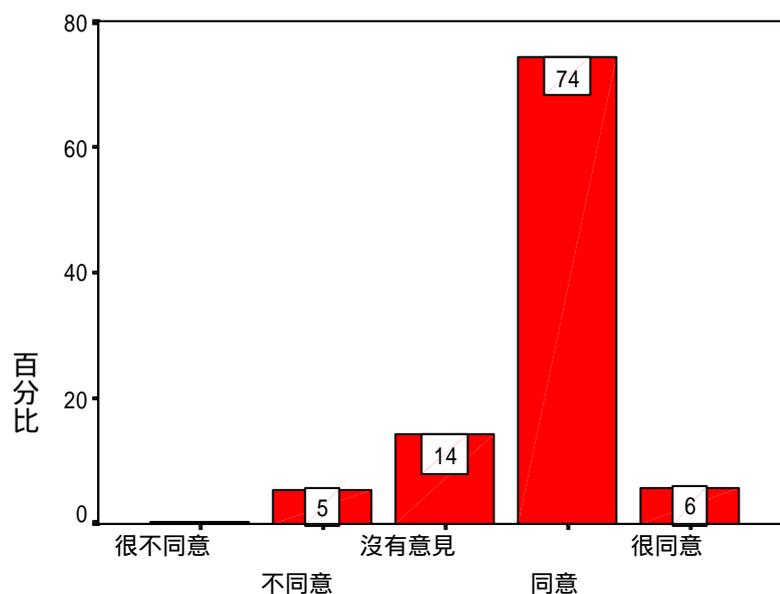


圖4-34 為達到效果，各機關須補充適合個別情況的倫理規定？(n=479)

接著在問題33.我支持由一專責機構去主管行政倫理規定的執行，及問題34.為了讓倫理規定可以徹底執行，各機關高層管理者必須以身作則方面，樣本中將近六成（56.3%）支持由一專責機構來執行行政倫理相關規範，19.8%反對，23.9%都可以（詳見表4-55及圖4-35）。此調查結果顯示出這些受訪的地方中上層官員，傾向由一中立專責機構去負責這個常需面臨而又嚴肅的課題。而同屬管理階層，從表4-56及圖4-36，在480個有效樣本中，沒有爭論，幾乎所有回答的地方菁英（95.4%）都認為，為徹底執行行政倫理規定，高層管理者必須以身作則。這或可反應公務人員對高階人員的期待。

表4-55 支持由一專責機構主管行政倫理規定的執行？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	11	2.3	2.3	2.3
	不同意	84	17.4	17.5	19.8
	沒有意見	115	23.9	23.9	43.7
	同意	245	50.8	50.9	94.6
	很同意	26	5.4	5.4	100.0
總和		481	99.8	100.0	
遺漏值	未回答	1	.2		
總和		482	100.0		

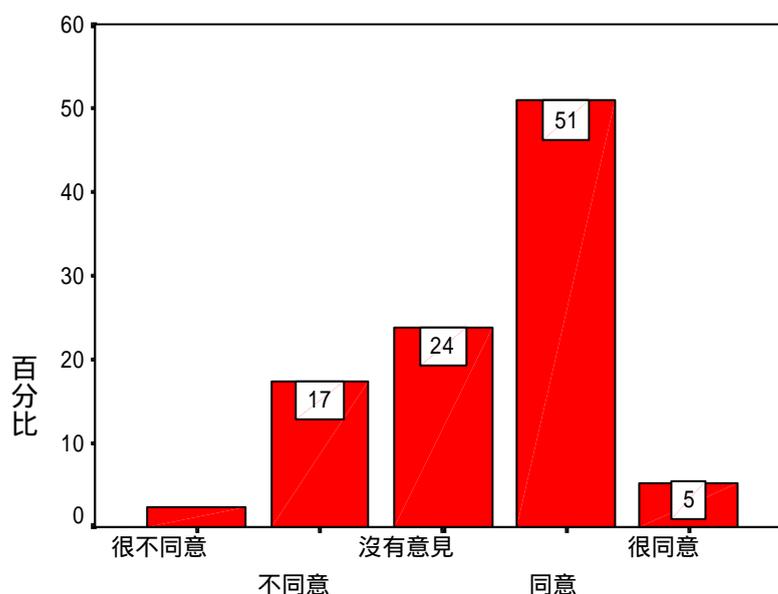


圖4-35 支持由一專責機構主管行政倫理規定的執行？(n=481)

表4-56 為徹底執行行政倫理規定，高層管理者必須以身作則？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	很不同意	1	.2	.2	.2
	不同意	5	1.0	1.0	1.3
	沒有意見	16	3.3	3.3	4.6
	同意	322	66.8	67.1	71.7
	很同意	136	28.2	28.3	100.0
	總和	480	99.6	100.0	
遺漏值	未回答	2	.4		
	總和	482	100.0		

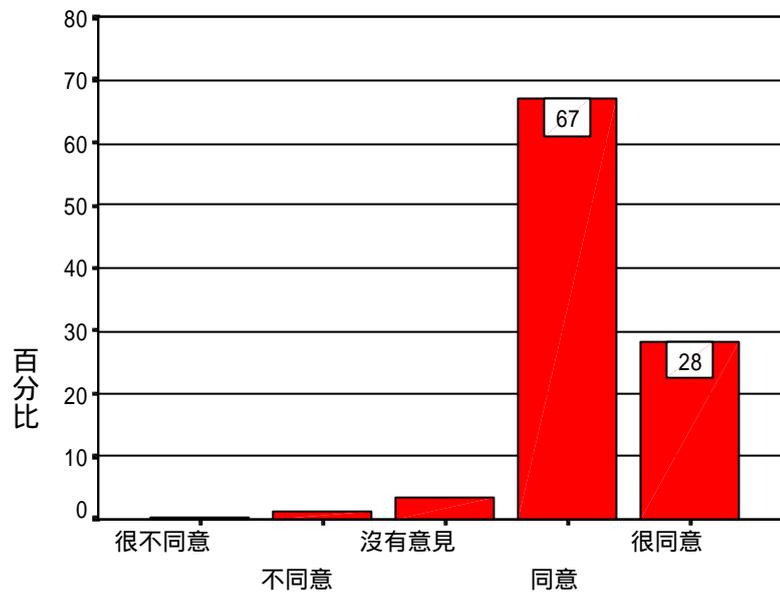


圖4-36 為徹底執行行政倫理規定，高層管理者必須以身作則？(n=480)

再者，請受訪者描述服務機構如何在日常管理上應用倫理規定和原則，及描述自己如何在日常管理上應用倫理規定和原則時，從表4-57及圖4-37可知，475個回答的受訪者當中，對於服務機構在日常管理上應用倫理規定情形的看法，以「有時使用」為最多（45.3%），「極少使用」次之（31.2%），「經常使用」再次之（21.3%），「從未使用」僅佔2.3%。而對於自己在日常管理上應用倫理規定的情形，477個回答者中也是「有時使用」最為受訪者接受（43%），「經常使用」（27%）則高於「極少使用」（26.8%），「從未使用」3.1%，。詳見表4-58、4-38。上開經常使用與有時使用合計結果，顯示不論是機關（66.6%）或

個人（70%），行政倫理規定和原則仍在日常管理活動上佔有相當的份量。

表4-57 服務機構在日常管理上應用行政倫理規定和原則的情形？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	從未使用	11	2.3	2.3	2.3
	極少使用	148	30.7	31.2	33.5
	有時使用	215	44.6	45.3	78.7
	經常使用	101	21.0	21.3	100.0
	總和	475	98.5	100.0	
遺漏	系統界定的遺漏	7	1.5		
總和		482	100.0		

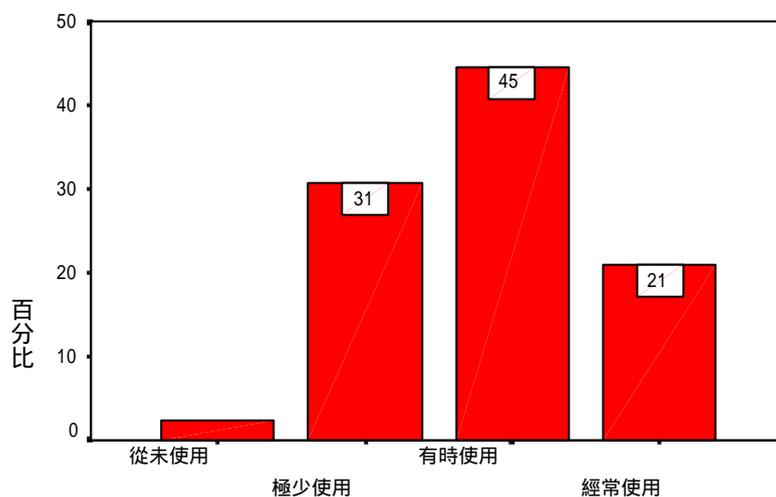


圖4-37 服務機構在日常管理上應用行政倫理規定和原則情形？(n=482)

表4-58 自己在日常管理中應用行政倫理規定和原則的情形？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	從未使用	15	3.1	3.1	3.1
	極少使用	128	26.6	26.8	30.0
	有時使用	205	42.5	43.0	73.0
	經常使用	129	26.8	27.0	100.0
	總和	477	99.0	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	5	1.0		
總和		482	100.0		

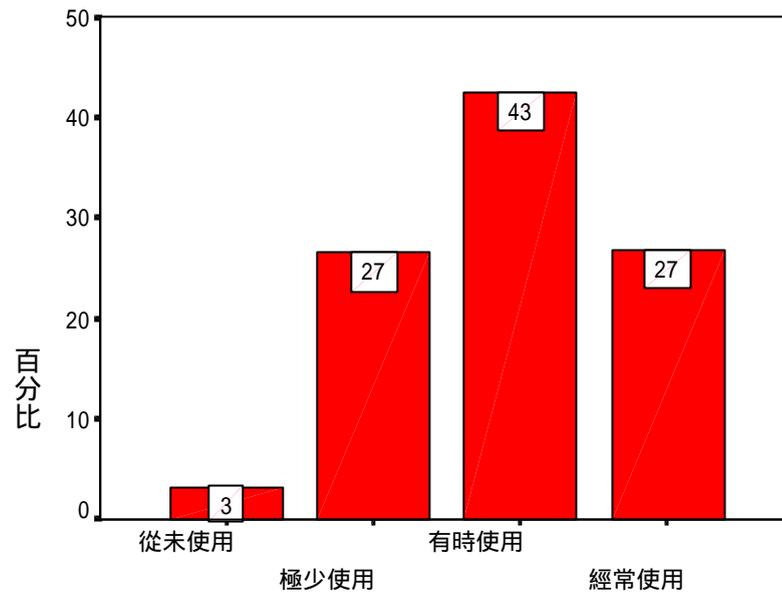
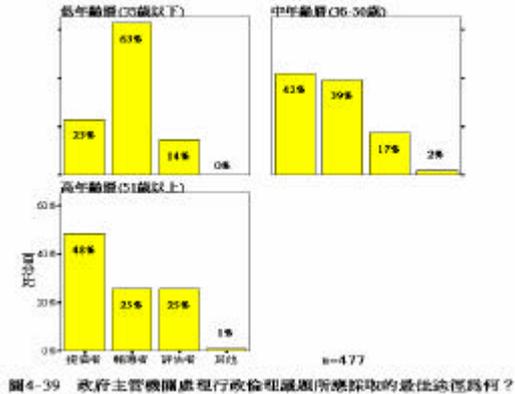


圖4-38 自己在日常管理中應用行政倫理規定和原則的情形？(n=482)

另問題37. 受訪者認為政府主管機關處理行政倫理議題所應採取的最佳途徑方面，本題受訪者被要求就「積極辦理倫理訓練，訂定行政倫理的法案，並表彰公務人員優良的倫理事蹟及把違反倫理的公務行為公開」(以下稱為提倡者)、「鼓勵發展個別機關的倫理規範，並以提供技術指導、辦理研討會或開設相關課程來幫助各機關落實倫理的規範」(以下稱輔導者)、「定期評估各機關的倫理表現，並追蹤及調查某些違反倫理規範的個案」(以下稱評估者)及「其他」等四個選項擇一選答。在477個回答樣本中，41.9%的地方官員認為「提倡者」是最佳途徑；37.3%贊成扮演「輔導者」；19.1%傾向「評估者」，另8人1.7%勾選其他(詳表4-59)。可見「提倡者」角色與「輔導者」角色均受青睞，「評估者」角色較不受歡迎，這也意味著從積極、鼓勵角度來落實行政倫理，是政府未來努力的方向。又從圖4-39，愈高年齡層愈認同「提倡者」，愈低年齡層愈認同「輔導者」，這與當下年輕族群要求自主，頗為契合。

表4-59 政府主管機關處理行政倫理議題所應採取的最佳途徑為何？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
提倡者	200	41.5	41.9	41.9
輔導者	178	36.9	37.3	79.2
評估者	91	18.9	19.1	98.3
其他	8	1.7	1.7	100.0
總和	477	99.0	100.0	
遺漏的				
未回答	5	1.0		
總和	482	100.0		



最後，問題38.請受訪者描述我的組織裡有一個內部的倫理監督單位或個人來處理行政倫理的問題，及問題39.我的組織提供正式的倫理課程教育情形。474人中（8個拒絕回答）43.7%回答服務的組織裡「沒有」內部的倫理監督單位或個人來處理行政倫理問題，26.2%回答「不確定」（表4-60），足見組織內部行政倫理問題之處理相當模糊。而當請受訪地方官員表示所服務的機關提供正式的倫理訓練情形時，由表4-61發現，有效回答樣本中（462人，20人拒絕回答），32.9%表示組織從來沒有提供正式的倫理訓練；19.3%表示僅初任公務人員時一次；表示一次以上的有23.2%；認為機關持續辦理者並有24.7%，意見相當分歧，不過表示「從來沒有」和「僅初任一次」合計達52.2%，對照於第25、26題七成五以上認為行政倫理課程教育有助於改善倫理行為及遵守規定而言，這是一個嚴重的警訊，政府有關機關允應予重視。另外，本研究也就二十一縣市回答情形交叉分析，發現台北縣、苗栗縣及南投縣認為從來沒有提供正式訓練的受訪者，顯高於認為經常辦理者，而較呈負面評價（詳見圖4-40及表4-62），亦值三縣相關單位參考。

表4-60 組織裡有倫理監督單位或個人來處理行政倫理問題嗎？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	有	143	29.7	30.2	30.2
	沒有	207	42.9	43.7	73.8
	不確定	124	25.7	26.2	100.0
	總和	474	98.3	100.0	
遺漏值	未回答	8	1.7		
總和		482	100.0		

表4-61 組織提供正式的行政倫理課程教育嗎？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	從來沒有	152	31.5	32.9	32.9
	初任一次	89	18.5	19.3	52.2
	至少一次	107	22.2	23.2	75.3
	經常辦理	114	23.7	24.7	100.0
	總和	462	95.9	100.0	
遺漏值	未回答	20	4.1		
總和		482	100.0		

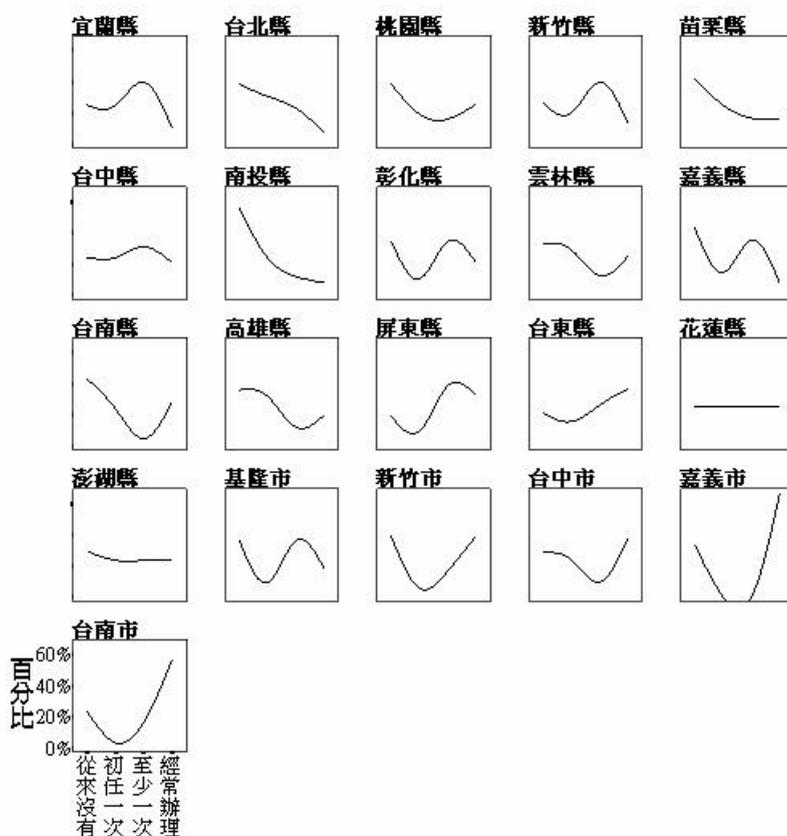


圖4-40 組織提供正式的行政倫理課程教育嗎？(n=462)

表4-62 縣市別 * 39.組織提供正式的行政倫理課程教育嗎？交叉表

縣市別內的 %		39.組織提供正式得行政倫理課程教育嗎？				總和
		從來沒有	初任一次	至少一次	經常辦理	
縣市別	宜蘭縣	25.0%	25.0%	40.0%	10.0%	100.0%
	台北縣	38.5%	30.8%	23.1%	7.7%	100.0%
	桃園縣	38.7%	19.4%	16.1%	25.8%	100.0%
	新竹縣	26.7%	20.0%	40.0%	13.3%	100.0%
	苗栗縣	41.7%	25.0%	16.7%	16.7%	100.0%
	台中縣	24.1%	24.1%	31.0%	20.7%	100.0%
	南投縣	56.0%	24.0%	12.0%	8.0%	100.0%
	彰化縣	34.5%	10.3%	34.5%	20.7%	100.0%
	雲林縣	33.3%	29.2%	12.5%	25.0%	100.0%
	嘉義縣	42.9%	14.3%	35.7%	7.1%	100.0%
	台南縣	42.9%	23.8%	4.8%	28.6%	100.0%
	高雄縣	36.0%	32.0%	12.0%	20.0%	100.0%
	屏東縣	19.4%	9.7%	38.7%	32.3%	100.0%
	台東縣	21.1%	15.8%	26.3%	36.8%	100.0%
	花蓮縣	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%
	澎湖縣	29.4%	23.5%	23.5%	23.5%	100.0%
	基隆市	36.4%	9.1%	36.4%	18.2%	100.0%
	新竹市	38.9%	5.6%	16.7%	38.9%	100.0%
	台中市	28.6%	23.8%	9.5%	38.1%	100.0%
	嘉義市	33.3%			66.7%	100.0%
	台南市	23.3%	3.3%	16.7%	56.7%	100.0%
總和		32.9%	19.3%	23.2%	24.7%	100.0%

貳、開放性問題分析

在前面所分析的本研究問卷第1-39題之後，問卷第40、41、42題為開放性問題，係由受訪者自由填答，此三題質性資料，於第三章資料分析中已說明採用內涵分析方式加以整理歸納，爰僅將受訪地方行政菁英的感觸予以歸納分析如下（詳細回答資料請參閱附錄4-1開放性問題回答彙整表）：

一、關於問卷第40題，詢及受訪者認為什麼樣的方法對促進服務部門的倫理行為有最好的效果？哪一種方法最差？方面，在482份有效樣本中，191人（39.6%）就好效果的行為提出建議；104個受訪者（21.6%）則對最差的方法表達看法。而從回答資料中，本研究依回答內涵加以歸納主要如下：

最好方法：

- (一) 機關積極多辦教育訓練講習，並活化訓練內容（例如提供代表性個案），以灌輸觀念，統一認知。
- (二) 首長及高階主管有擔當、肯負責，率先遵循行政倫理規範。
- (三) 明確建立相關的規範與標準，適時的激勵（包括事蹟表揚）及懲處（包括列入升遷、輪調參考）。
- (四) 凡事公平、公開，上下彼此信任，形成具有向心力的團體文化。
- (五) 訂定行政倫理法，明確政策方向及給予遵守和執行的細部規範。

最差的方法：

- (一) 不教而殺，以權威領導方式，只重嚴懲及制裁。
- (二) 縱容、鄉愿，對於違反者不聞不問或作爛好人，使規定形同具文。
- (三) 長官言行不一，並選擇性採用。
- (四) 倫理教育僅做書面資料傳閱的文書表象工作。

一位課長並表示，訂定過於嚴苛的高道德標準來匡住公務人員是最差的方法。事實上，一般公務人員大都是普通人，而非哲人，因此一個符合實際，能夠為大家所普遍接受的規範，或許是行政倫理落實的重要因素。

二、請受訪者描述什麼樣的方法對嚇阻服務部門內違背倫理行為有最好的效果？哪一種是最差的？的問卷第40題，有154個受訪者（32%）針對最好的方法表達其看法，對最差的方法回

答者則有91人（18.9%），綜合回答的受訪者意見認為：

最好方法是：

- （一）訂定明確的處罰標準規定，並能立即而果斷的處理。
- （二）公開檢討違反事實及公布違反者，以為警惕。
- （三）主管隨時注意約制部屬，並以身作則。
- （四）賞罰分明，同時建立落實公平的考核制度。

另外，運用「大眾的正義」來約制阻止公務人員違反倫理行為，是目前輿論常運用而也不失為一種有效的方式，可是北部一位單位主管卻持悲觀的看法，因為他覺得社會上的正義人士已愈來愈少。這或也反應了一些公務人員的心聲。

最差的方法：

- （一）主管形式主義，光說不練，姑息、放任、拖延，只希望大事化小，小事化無。
- （二）長官心口不一，帶頭破壞相關規定。
- （三）一味只重處罰，而不予輔導鼓勵。

三、問卷第42題，當請受訪者把曾經歷的一個倫理困境作簡短的說明。並就我國公務人員現行倫理規定，對解決這個困境是否有幫助？如果有，是什麼樣的幫助？等表示意見時，在482個樣本中，共有54人（11.2%）回答這個問題，而由回答中本研究發現：

- （一）對現行規定提供解決方案，多數持否定看法，多位課長級官員均表達了「關心」情事眾多，長官的妥協，常讓下層公務人員左右為難，而現行倫理規定無甚幫助。一

位官員即以所經歷「申辦登記案件，依規定其所使用之土地必須符合土地分區使用管制，部分佔用公有土地又不符合土地分區使用管制的申請者，透過關說，高層管理者又礙於民意，造成相當大困擾」表達了深深的無奈。因此一位主管級官員即要求，民意機關的倫理應與行政機關的倫理共同考量。

- (二) 一位主管級人員也質疑上級單位的作法不符合整體利益，他說：「中央各專業主管機關常藉補助之名，要求各縣市政府增設各專業單位或人員編制，造成各機關處理困擾，。」至在公物的使用方面，另一位課長表示，他所保管的公務機車，使用分際如何，好像並無規定。因此法規規定太抽象、太籠統，亦為回答官員詬病的方。而在人情交際方面，一般餽贈招待最難拿捏，卻是大家共同的心聲。
- (三) 最後，不同地區的一個單位主管及一位資深非主管官員卻同時感嘆：極少數害群之馬，有其背景奈何不了他（她），只有隨他（她）去吧！這個內心深層的挫敗與無奈，果真蔓延至多數公務人員的心中，恐怕對培養積極自信公務人員的政府而言是一大打擊；從而，公務人員倫理信心之建構，本研究以為應是政府必須加以重視面對的課題。

第四節 小結

從本研究有效問卷的回收率高達80.33%，以及有效問卷中有約三、四成受訪者，能針對開放性問題提出自己的見解來看，本項研究調查，不但已獲得所抽樣之地方行政菁英相當的迴響，同

時也顯現出地方行政菁英對行政倫理議題的重視與落實的期待，而更讓本研究進一步感受到的是：公務人員其實是有很高的意願朝積極負責的服務價值前進的。

雖然在上一節分析中，不可諱言的，發現受訪者感受外在環境並未對行政倫理給予正面積極的關注，也覺得組織文化尚需改善等問題；但本研究也發現受訪的行政菁英，在倫理議題的討論上及倫理規範的執行等方面，卻均同有正面肯定的回應。另外，值得注意的，回答肯定行政倫理規範的必要性，及課程教育有助於行政倫理落實的超過三分之二以上，則更顯示除了要求公務人員主動負責外，給予在行政倫理上合理的規範，有其重要性與必要性；同時也反映了教育訓練對於行政倫理的落實應有直接的效果。

行政倫理議題，關乎環境、個人與規範，當需政府部門加以關注始能強化落實，而本研究主要目的之一，亦在梳整受訪行政菁英的看法，因此，下一章本研究將綜合歸納上揭的研究發現，提出研究結論與建議，相信對政府有關單位規劃落實行政倫理應有實際的幫助。

第五章 結論與建議

就像康德 (Kant) 所說的：「道德上無可比擬的最高價值是：並非出於愛好，而是出於義務去行善。」¹¹²行政倫理之價值亦復如此，「義務」的適當正確執行行政行為，已為行政倫理所追求的基本原則，而自願進入公共領域服務的公務人員，自然必須深切體認面對這個責任。可是在要求實踐的過程中，環境與規範是不是都給了公務人員義無反顧的條件呢？先賢孟子曾說：「天不言，以行與事示之而已矣。」（萬章上篇）眾人的想法，本就難以臆想，而本研究第四章所調查結果，正是地方基層行政菁英透過問卷的回答這個中介活動，以行動來表達他們的看法，本研究也以他們回答所展現的事實予以歸納整理，於本章提出研究的結論及相關建議。而非常重要在這裡必須要說明的是，和地方行政菁英一樣，本研究之所以透過調查過程從事資料蒐集的活動，亦旨在希望未來公共行政的服務環境，能夠往建構一個更周全完善的行政倫理實踐情境邁進。

第一節 研究結論

從上一章研究調查的結果及分析，在四百八十二位受訪的我國台灣省二十一縣市政府本部課長級以上人員的認知反應中，經本研究予以綜合歸納後，有如下重要的發現：

¹¹² 賀瑞麟譯，拉爾夫·沃克 (Ralph Walker) 原著，《康德》(Kant)。台北：麥田，民 88，頁 43。

壹、環境與文化方面

一、社會關心，顯有不足

調查結果顯示，雖然有五成七的受訪者接受大家對行政倫理的關切隨著時間穩定成長的說法，是一可喜現象；可是仍有六成四受訪者認為社會上對行政倫理的關切，只是一陣流行時尚，而近五成認為沒有人把它當真，更有五分之四以上的受訪者覺得大家只重視重大弊案，對日常發生在身邊的倫理問題卻未能給予關注；從這些反應裡，受訪者認知上覺得社會對行政倫理的關切，基本上是冷淡的，並無能形成落實行政倫理的助力。

二、倫理困境與妥協，困擾常在

在回答裡，八成二承認工作時都會面臨倫理上的兩難，從開放性問題受訪者經歷的述說中，更可清楚感受不論是法令適用上、公物使用上、人情交際上，甚且經費使用均使公務人員身處兩難困境，現行規定卻難以提供妥善解決方式。而且為達成組織目標，近六成承認將被迫妥協倫理標準，以完成上級交付的使命。

三、組織管理文化，仍須改善

組織管理文化是影響團隊績效的重要因素，因此管理方式是否能讓組織成員協同合作、團結一致，就顯得非常重要。可是卻有四成七受訪的地方行政菁英覺得管理文化鼓勵爭權奪利，值得注意。甚且雖比拒絕接受少，但仍有四成二接受公務人員的倫理觀念比企業人士低，這是否亦意味組織管理文化的問題，實值有關單位省思。相對而言，將近九成認為高層管理者對行政倫理的關切在組織中有激勵作用，因此，高層管理者依循行政倫理原則形塑組織管理文化，恐怕是

提振員工士氣的一帖良方。

四、倫理氣氛，逐漸成熟

同儕間討論或關心行政倫理，應是倫理落實的契機；調查顯示，四成六佔較多數不同意討論行政倫理是不切實際的事；而五成六的受訪者也不認為在工作中表達對行政倫理的關切，會被人譏笑。就此，可說討論與關心行政倫理已漸為公務人員接受，由而行政倫理的落實是可期待的。

五、高層人員倫理觀念，尚須強化

民選與政治任命及高階管理人員身負與民眾權益切身相關的決策與規劃重責，其行事遵循高的倫理標準，自屬必要。惟有六成五受訪者拒絕承認民選與政治任命官員的倫理標準與常任文官一樣高，此雖因受訪者均為常任文官，而難免主觀，但在對高階管理人員的感受上，亦僅有三成承認高階管理人員的倫理標準比自己高，因此整體而言，高層人員對自身行政倫理的要求，仍有提升空間。

貳、倫理規範訂定方面

一、倫理規範，影響行為與績效

政府行政合乎倫理，始能普獲民眾認同，這是本研究前揭論述所強調闡明的，受訪者中八成二認為倫理規範的制定對倫理行為有影響；八成四指出規範的制定有助於績效的顯現；且也有八成二明確表示，工作組織中必須要有正式倫理規範。從而，行政倫理規範的建制，對公務人員之行為與績效具有影響力，有其必要性。

二、規範的落實，不必然運用重罰措施

九成抽樣的地方行政菁英認為倫理規範與公務人員的價值觀越一致，愈能落實。不過是否運用重罰的價值觀點上，雖有四成六贊成，但相當接近的，也有三成八的人反對，且從開放性問題回答中，亦發現不少官員認為重罰對嚇阻違背倫理行為沒有幫助。這個結果或許是因為處罰之輕重與受訪者切身相關，可是卻也反映了著重於重罰，未必然能促發熱忱負責的公務人員。

參、倫理規範執行方面

一、執行規範，普獲共識。高階人員，應以身作則

高達九成一絕大多數受訪者同意應該認真執行我國公務員服務法等規定中之行政倫理規範，足見行政倫理規範的執行，已屬共識。且也有六成四接受我國現行行政倫理規定，提供一套適當的引導原則。並幾乎所有受訪對象期待，高階管理者應以身作則，以徹底落實行政倫理。

二、倫理規定，尚須積極宣導

研究顯示，雖近六成受訪對象熟悉我國公務人員行政倫理相關的規定，惟仍有五分之二回答不熟悉現行行政倫理規定。因此，政府部門對行政倫理規定的推廣落實，仍有相當空間。

三、落實行政倫理，課程訓練待加強

七成五以上的地方行政受訪官員，不但認為倫理訓練課程對改善倫理行為有益，更承認有助於落實遵守倫理規定。而在開放性問題的回答裡，訓練教育亦是多數一致認為促進部門倫理行為之最佳方法。因此，可以說訓練課程之規劃與實施，是落實行政倫理一不可或缺的適切方法。但是卻有五

成以上回答服務機關「從來沒有」或「僅初任一次」提供正式倫理訓練，值得注意，這應該也反映了行政倫理訓練亟待加強的事實。

四、倫理處理未能一致，支持成立專責機構統合

在組織處理倫理議題方式方面，三成六認為多數組織沒有一致的方法，三成五認為機關是被動辦理的。而在詢及組織裡是否有內部的倫理監督單位或個人處理行政倫理問題時，三成回答有，四成四回答沒有，另有二成六回答不確定。所以地方中上層官員仍難以一致明確說出組織內處理行政倫理的單位或個人，且相當比例覺得各機關處理倫理議題並無一致方法，由見倫理問題處理機制之模糊可見一斑。相對的，在是否支持成立專責機構主管行政倫理規定執行方面，超過半數五成六支持由一專責機構負責，僅二成受訪者反對。因此，有關行政倫理處理事宜，允可成立專責機構統合辦理。

五、處理行政倫理議題，宜提倡與輔導雙管齊下

對主管機關處理行政倫理議題的角色，四成二希望是積極訂定倫理法案，辦理倫理訓練，並表彰優良倫理事蹟，公開違反行為的提倡者角色，希望提供技術指導，鼓勵各機關個別發展的輔導者角色者，則佔三成七。而贊成定期評估各機關倫理表現者，僅佔一成九。因此，在落實行政倫理的方法上，當以提倡及輔導兩種途徑為大多數人所接受。

六、因應個別情況，准許各機關補充規定

為使各不同專業性質機關能適應個別需要，而確實落實行政倫理，調查中，高達八成地方菁英贊成各機關應補充適合個別情況的規定，亦即在基本原則外，給予不同屬性的機

關部分自主空間，讓我國相關倫理規定能符合各機關的事實現況，而達到預期的效果。

第二節 研究建議

從以上調查研究的發現及分析結果，為使行政倫理能確實真正落實，以建立民眾對政府部門的信心，本研究僅提出如下建議供政府有關部門參考：

壹、相關倫理規範，應更為明確細膩

法規規定太抽象，常是造成倫理困境的原因，例如一般餽贈招待其分際如何，又最難拿捏。而從前述美國與日本行政倫理規範中，我們卻可以發現，對於餽贈招待，該兩個國家都已透過公開制度的建立，而有相當明確和細膩的規範，俾使公務人員有所遵循，作法頗值參考。因此就我國現行規定而言，除了基本倫理原則及行動基準外，不論是在餽贈招待上、指揮系統的雙向溝通上及公物的使用上等方面，厥仍有作更客觀明確細膩規定的空間，茲以客觀明確的規範與標準，庶可具體要求公務人員遵守，使我國行政倫理規範能更切乎實際落實運用，實值有關單位努力。

貳、領導階層以身作則，重塑組織新文化

就一個群體而言，主管與部屬之間的互信，將是團隊表現優劣的重要原因，如果領導階層與高階主管言行不一，所營造是一自私短利的組織環境，則如何能要求組織成員有自我反省、積極努力的勇氣與決心，此在具有道德層面意義之行政倫理的表現上更是如此，因為有效建立倫理的落實，首在領導階層（Leadership Support）的支持，高階主管不能僅限於「口惠」，付諸實際行動

引導部屬的行為，尤為重要。是故，行政倫理的有效落實，就在於高層主管能反躬自省，以身作則，言行合一，切勿選擇性適用，以創造一個與部屬互相信任的環境，而形塑盡心負責的組織文化。

參、深耕倫理觀念，訓練、提倡、輔導齊施

行政倫理觀念的深植，是實踐行政倫理的不二法門，亦是行政行為獲得民眾信賴的根本。從調查顯示，訓練顯是落實行政倫理不可或缺的適切方法，同時調查也顯示倫理訓練卻是亟待加強的；而在對主管單位處理行政倫理議題的角色上，提倡與輔導並重又為多數所期待，因此，不只是初任人員應予正式的行政倫理訓練課程，在平時更應給予現職公務人員不斷的倫理教育訓練，而這個訓練課程，也非僅在發送資料，而更應從實際個案中延伸觀念，導正認知。主管單位並應指導協助各單位，積極的表彰優良的倫理事蹟及公開違反行為，以激勵優秀公務人員，及給予所有公務人員必要的警示。

肆、規範整合，訂定行政倫理法

本研究於梳理我國現行行政倫理相關規定時，發現我國現行及正創建的有關行政倫理法制，固漸趨完備，惟卻相當分散，並未有一基礎統合的根本法規。我們知道，一個理念要能真正使大家完整充分的認知與踐行，體系的整理非常重要，日本在一再採行各種方案命令無所建樹後，終以訂定「國家公務員倫理法」期建立共識，殊可借鏡；因此，為發揮行政倫理規範應有的功效，整合現有相關規範建立具體完整的行政倫理法，應是值得共同推展的一個根本之道。

伍、專責機構統合處理，一以貫之

調查顯示，雖有二成反對，但多數傾向由一專責機構來主管

行政倫理規定之執行，這個訊息或可作這樣的解釋：專責中立的機構，可避免服務機構的干預。而為統整各機關行政倫理的推展及建立完整的行政倫理落實體制，美、日兩國亦都設置「政府倫理局」或「國家公務員倫理審查會」來整合推動與指導。基此，在重建民眾信心為首要的當前，責成現有具獨立性質之行政機構職司行政倫理的推展統合，或設置一個不是以防弊為主要目的的行政倫理專責處理機構，亦即透過建制行政倫理的推展落實統合機制，以促發主動積極、負責創新的公務人員，允對提升行政效能有其正面意義。

陸、輿論支持，成功一半

輿論力量之大，是大家所公認的。威爾遜（Woodrow Wilson）在其經典名作「行政的研究」（The Study of Administration）一文中即曾提到輿論對行政的重要性。在此，本研究不是要討論輿論批評的功用，而是更進一步的，希望政府部門活用輿論傳播的功能，在相關弊案外，對普遍公務人員信守行政倫理的優良事蹟能作更多正面積極意義的闡揚，相信這對促進民眾對行政倫理正面和持續的關注，以及重建民眾對政府的信心是非常有幫助的，政府相關部門對這方面的重視，當應加強。

柒、專業學術團體，應積極走入公務人員社群

美國民間專業學會團體—公共行政學會（ASPA），為發揮其影響力，建構了所屬會員公共服務之倫理規範，其目的無非在於協助政府促發公務人員倫理自覺，以專業主義精神，增進大眾對公共服務倫理原則的覺醒，其自發性積極的協助政府推展行政倫理的用心與努力，更使其重要性與日俱增。事實上，行政倫理這個兼具心靈與實務的議題，有關公共行政專業學術團體以其學術專業人才，協助引導開啟公務人員以公益為念，激發其專業負責

的精神，有其實際意義，相信也為公共行政界所肯認。雖然專業學術團體並未能朝夕面對公務人員，對其苛責有失公平，但從調查中僅有二成三肯定我國公共行政相關專業學術團體對其倫理行為具有影響力的結果來看，公共行政專業學術團體，仍須積極走入公務人員社群，以期對公務人員及社會發生正面影響。

第三節 後續研究建議

行政倫理範疇廣泛，本研究從探索角度，雖盡力希望呈現完整面貌，惟因受限於人力、物力及時間經費等因素，疏漏及力有未逮之處仍多。因此，以下僅提出在研究對象與方法上二點粗淺建議，供未來後續有興趣研究者參考：

壹、研究對象方面

本研究僅以台灣省二十一縣市政府府本部課長級以上人員為母體，並以隨機抽樣方式抽出受訪對象，並就調查所顯現的認知態度作結果分析，有其侷限性。因此，未來有興趣的研究者若能將研究母體擴及至：一、中央部會處局署所屬公務人員。二、台北市、高雄市所屬公務人員。三、台灣省二十一縣市及金門、連江縣所有公務人員。並以所獲得資料作相關比較，或設定各特定屬性人員，如工程、教育、衛生、警察、稅務等，作分類深入的探討分析，甚或與國外研究成果作國內外的比較分析。可以想見的，將能使我國公務人員行政倫理之研究更豐碩，且更具意義。

貳、研究方法方面

問卷調查的回答者僅作反應，因此，問卷調查法雖可蒐集到較大地理區域的資料，但卻未能作較深層意見及其他相關補充資

訊的蒐集，尤其行政倫理的認知，牽涉公務人員個人主觀價值，更有其不及之處，從而，未來有興趣研究者如果能以訪談法、田野研究法、參與觀察法等質的研究方法深入蒐集相關資料，或以這些方法輔助互相參佐，相信更能瞭解研究對象的主觀想法，而獲得更有用的資料。

第四節 結語

從前揭相關論述研究，顯而易見的，倫理價值是一切行動的根本，而事實上，每個人每天也都是在這個價值的環繞下行事。可是由於這個價值有時是難以透過語言的描述或是論述來完整表現，因此，你願不願意真正去實踐正當倫理價值？這個問題就顯得非常重要；阿拉伯有一句諺語說：

「你若不想做，會找到一個藉口。

你若想做，會找到一個方法。」

先賢孟子也說：

「苟得其養，無物不長；苟失其養，無物不消。」

因此就本研究的對象—公務人員而言，政府相關部門如果願意在要求其等努力從公之外，主動積極的塑造一個適當的行政倫理實踐環境，並有計畫的對其倫理價值長期不斷的滋潤培養，建立起倫理信心，則提升行政效率與效能豈是空談，而政府也必能獲得民眾充分的信賴，重拾民眾的信心。

附錄2-1 貪瀆起訴案件相關分析表

中央部會暨各地方政府所屬公務人員八十九年七月至十一月貪瀆起訴案件表			
中央部會	起訴件數	起訴人數	佔中央地方總起訴人數%
總統府	0	0	0.00%
國安會	0	0	0.00%
國安局	0	0	0.00%
立法院	0	0	0.00%
司法院	0	0	0.00%
考試院	0	0	0.00%
銓敘部	0	0	0.00%
考選部	0	0	0.00%
監察院	0	0	0.00%
審計部	0	0	0.00%
行政院	0	0	0.00%
內政部	12	19	6.03%
外交部	0	0	0.00%
國防部	1	1	0.32%
財政部	1	1	0.32%
教育部	2	5	1.59%
經濟部	4	15	4.76%
交通部	11	21	6.67%
法務部	6	7	2.22%
蒙藏會	0	0	0.00%
僑委會	0	0	0.00%
央行	0	0	0.00%
主計處	0	0	0.00%
人事局	0	0	0.00%
新聞局	1	1	0.32%
衛生署	0	0	0.00%
環保署	2	2	0.63%
故宮	0	0	0.00%
陸委會	0	0	0.00%
農委會	1	2	0.63%
勞委會	1	1	0.32%
退輔會	6	14	4.44%
公平會	0	0	0.00%
青輔會	0	0	0.00%

國科會	0	0	0.00%
研考會	0	0	0.00%
經建會	0	0	0.00%
文建會	0	0	0.00%
原委會	0	0	0.00%
工程會	0	0	0.00%
小計	48	89	28.25%
各地方政府	起訴件數	起訴人數	佔中央地方總起訴人數%
台灣省	4	10	3.17%
台北市	20	47	14.92%
高雄市	2	5	1.59%
台北縣	6	12	3.81%
桃園縣	4	17	5.40%
新竹市	0	0	0.00%
新竹縣	1	1	0.32%
苗栗縣	3	10	3.17%
台中市	0	0	0.00%
台中縣	3	17	5.40%
彰化縣	4	5	1.59%
南投縣	7	13	4.13%
雲林縣	5	5	1.59%
嘉義市	0	0	0.00%
嘉義縣	4	10	3.17%
台南市	6	7	2.22%
台南縣	7	16	5.08%
高雄縣	8	24	7.62%
屏東縣	2	2	0.63%
台東縣	3	3	0.95%
花蓮縣	4	8	2.54%
宜蘭縣	1	2	0.63%
基隆市	6	9	2.86%
澎湖縣	2	3	0.95%
福建省	0	0	0.00%
金門縣	0	0	0.00%
連江縣	0	0	0.00%
小計	102	226	71.75%
中央地方總計	150	315	100.00%

資料來源：法務部

政風機構函送貪瀆案件起訴統計表

單位別	八十二年十月至八十九年十一月		
	函送件數	起訴件數	起訴人數
總統府	1	1	1
國安會	0	0	0
司法院	18	7	9
考試院	0	1	0
銓敘部	0	0	0
考選部	0	0	0
保訓會	0	0	0
監察院	0	0	0
審計部	1	0	0
行政院	0	0	0
內政部	5	8	18
外交部	5	5	6
財政部	324	61	130
教育部	33	4	8
經濟部	300	85	314
交通部	183	103	218
法務部	316	56	105
央行	2	3	4
蒙藏會	0	0	0
僑委會	2	1	1
主計處	2	1	10
人事局	0	0	0
新聞局	5	0	0
衛生署	46	14	73
環保署	23	2	2
故宮	0	0	0
陸委會	0	0	0
農委會	47	5	13
勞委會	49	5	28
退輔會	213	85	245
公平會	5	0	0
青輔會	2	0	0
國科會	0	0	0
研考會	6	0	0
經建會	0	0	0
文建會	1	0	0

原委會	4	2	6
台灣省	3357	730	2081
台北市	483	108	272
高雄市	333	42	157
福建省	55	15	49
總計	5821	1344	3750
起訴比率：23.09%			

資料來源：法務部

附錄2-2 我國行政倫理規範扼要摘述

基於民有、民治、民享，鞏固國權、保障民權、奠定社會安寧、增進人民福利之立憲精神下，憲法第二章即對人民之權利詳為保障，尤其在第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」第二十四條並規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」因此，有關我國行政倫理規範，本研究從上揭規定中大致將其分為倫理守則、違反責任與楷模激勵三部分，以下並從這三方面之現行規定加以擇要介述，提供參考。

壹、倫理守則

我國現行行政倫理守則，除前述立憲精神與憲法明文規範外，以規範公務員服務之「公務員服務法」為根本，並包括「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突迴避法」、「宣誓條例」、「行政程序法」等相關規定。雖然人與事是一體兩面，惟為分析方便，以下僅粗分「對人的規範」及「對事的規範」兩類作說明。

一、對人的規範

（一）忠實服務的精神

依據公務員服務法第一條規定：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」第五條規定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食菸毒等，足以損失名譽之行為。」（正在立法院審議中，由考試院

銓敘部所研訂之「公務人員基準法」(草案)第二十六條第一項：「公務人員應誠實清廉，謹慎勤勉，致力於維護國家與人民之權益及公務人員之信譽。」之規定，則已比目前服務法條文更富時代意義。)第七條並規定：「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。」宣誓條例第六條復規定公職人員宣誓之誓詞：「余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家，不妄費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，不受授賄賂，如違誓言，願受最嚴厲之處罰，謹誓。」均在使公務員於執行職務時，能達到清、慎、勤的目標。

(二) 不為一定行為之義務

為避免公務員濫用職權而圖私利，公務員服務法第六條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」第十三條規定：「公務員不得經營商業或投機事業。」第十四條之一規定：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」第十五條規定：「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。」(「公務人員基準法」(草案)第三十三條則更明確規定：「公務人員不得為圖自己或他人之不正利益而關說、請託或推薦人員，亦不得接受此項關說、請託或推薦人員。」)第十六條規定：「公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。」(「公務人員基準法」(草案)第三十四條第一項已參酌外國立法例規定：「公務人員不得

對於職務上之行為，為自己或他人要求、期約或收受財產上利益或其他不正利益。」)第十七條規定：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。」第十八條規定：「公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈。」第十九條規定：「公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款。」第二十條規定：「公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損變換私用或借給他人使用。」及第二十一條規定：「公務員對於左列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：一、承辦本機關或所屬機關之工程者。二、經營本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊。三、承辦本機關或所屬事業公用物品之商號。四、受有官署補助費者。」

(三) 執行職務的要求

依據公務員服務法第二條：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」(「公務人員基準法」(草案)第二十八條第一項：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員應即服從。其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從義務。」則對指揮監督與公務人員保障有較衡平之設計，也比目前規定更明確。)及第三條：「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。」之規定，在合法範圍內

，屬官應服從長官的領導。又為避免公務員利用機密資訊圖個人私利及有不當行為，服務法第四條明定：「（第一項）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。（第二項）公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」另為課以管理者責任，使公務員違失行為得以及時矯正，第二十三條乃規定：「公務員有違反本法之行為，該管長官知情而不依法處置者，應受懲處。」

（四）公職人員財產之申報

（依公職人員財產申報法暨其施行細則規定）

- 1.對象：總統、副總統；行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長；政務官：有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問；簡任第十職等或相當職等以上各級政府機關首長；公營事業機構相當簡任第十職等以上首長及一級主管；公立各級學校校長；少將編階以上軍事單位首長；依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長；縣（市）級以上各級民意機關民意代表；法官、檢察官；警政、司法調查、稅務、關務、地政、主計、營建、都計、證管、採購之縣（市）級以上政府主管人員，及其他職務性質特殊經主管院會同考試院核定有申報財產必要之人員。
- 2.申報範圍：不動產、船舶、汽車及航空器；一定金額以上之存款、外幣、有價證券及其他具有相當價值之財產；一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。公職人員之配偶及未成年子女所有之前開財產，應一併申報。

一定金額係指：

- a. 存款、有價證券、債權、債務及對各種事業之投資，每類之總額為新台幣一百萬元，或有價證券之上市股票總額為新台幣伍拾萬元。
- b. 外幣類之總額為折合新台幣二十萬元。
- c. 其他具有相當價值之財產，每項（件）價額為新台幣二十萬元。

3. 申報時間：新到職人員於就（到）職三個月內申報外，每年應於十一月一日至十二月三十一日定期申報一次。

（五）公職人利益之迴避

（公職人員利益迴避法）

1. 適用對象：同前述財產申報對象。
2. 迴避義務與程序：公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避；服務機關或上級機關知有應自行迴避而未迴避情事者，應命該公職人員迴避；利害關係人得向有關機關申請應迴避之公職人員迴避。
3. 禁止事項：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；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；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。

二、對事的規範

依據民國八十八年二月三日公布，九十年一月一日施行之行政程序法第一條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增

進人民對行政之信賴，特制定本法。」該法並於第一章總則第一節法例中對行政行為作了基本原則與方法之規範，如「行政行為之內容應明確。」(第五條)「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」(第六條)「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」(第七條)「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」(第八條)等均深合倫理精神。而「行政行為」的範圍相當廣泛，依同法第二條第一項有關「行政程序」之定義可知，係包括行政處分、行政契約、法規命令、行政規則、行政計畫、行政指導及處理陳情等行為。(請參閱湯德宗，《行政程序法論》。台北：元照，民90，頁132。)因此，公務人員規劃、執行相關公務行為時，自應遵守其所規範之基本原則。

該法為使能公正作成行政行為，並於第三十二條及三十三條訂定，有關公務員本人或親人等為事件之當事人或關係人等時，應自行迴避之條款。更為深化民主原則，於第四十四條至四十七條，建構了資訊公開制度，規定除涉及國家機密者外，行政機關持有或保管之法規命令；行政指導有關文書；許(認)可條件之有關規定；施政計畫、業務統計及研究報告；預算、決算書；公共工程及採購契約、對外關係文書；接受及支付補助金；合議制機關之會議紀錄等資訊，應主動公開。又公務員在行政程序中，除基於職務上之必要外，不得與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸。與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸時，應將所有往來之書面文件附卷，並對其他當事人公開。以維公平。

貳、違反責任

公務人員受國民之付託執行其職務，如果涉及違反應盡之義務或職責時，即發生法律上之責任。依照我國現行規定，公務人員法律上之責任，可分為行政責任、刑事責任和賠償責任三種。謹略述如下：

一、行政責任

行政責任係指公務人員違反法規所定義務，由行政機關或司法機關依法予以處罰。因此又可分為懲處與懲戒兩種。

懲處：依公務人員考績法第五條規定：「公務人員考績法，平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」第十二條規定：「各機關辦理公務人員平時考核及專案考績分別依左列規定：」即已賦予行政機關就其所屬公務人員有給予平時考核及專案考績之權力。懲處之種類並分為：免職（一次記二大過；或同年內累積達二大過者，考績丁等免職）、記大過、記過、申誡。而公務人員考績法係適用經銓敘合格實授有案之現職公務人員，故政務官並不適用。

懲戒：依據公務員懲戒法第二條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」是公務員如有違法、廢弛職務或其他失職行為時，即負有受懲戒之責任。公務員之懲戒處分分為：一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸。五、記過。六、申誡。而懲戒之機關為司法院公務員懲戒委員會，但九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之（懲戒法第九條第三項）。另休職、降級、減俸、記過之處分予政務官不適用（懲戒法第九條第二項）。

二、 賠償責任：

「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」為國家賠償法第二條第二項及第三項所明定。亦即公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，應負損害賠償責任，殆無疑義。

三、 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。如涉及職務犯之瀆職罪（參刑法第二編第四章瀆職罪）等。雖然依據刑法第二十一條規定：「依法令之行為，不罰。依所屬上級公務員命令之職務上行為，不罰。但明知命令違法者，不在此限。」雖可阻卻違法，惟為確切免除刑事責任，便必須忠實慎重的執行職務。另公務員犯罪之成立與公務員身分無關者，依刑法第一百三十四條第一項規定：「公務員假借職務上之權力、機會或方法，以故意犯本章（按：瀆職罪章）以外各罪者，加重其刑至二分之一。」因此，公務人員因其身分之特殊，更應潔身自愛。

參、 楷模激勵

前述公務人員考績法平時考核及專案考績之規定，除懲處面外，另有其積極鼓勵面。即公務人員依倫理精神忠心努力工作獲有功績者，亦應給予獎勵。獎勵細分：一次記二大功、紀大功、記功、嘉獎等。依同法施行細則第十四條第一項規定，舉凡針對

時弊，研擬改進措施，經採行確有重大成效：察舉不法，維護政府聲譽或權益，有卓越貢獻者；及遇案情重大案件，不為利誘，不為勢劫，而秉持立場，為國家或機關增進榮譽，有具體事蹟等優良事蹟者均得一次記二大功。

獎章條例第三條第五款復規定，檢舉或破獲重大貪污案件，有助吏治澄清者。得頒給功勳獎章。第四條第一款規定，操守清廉，有具體事蹟，足資公教人員楷模者。得頒給楷模獎章。又依公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法第四條規定，各機關為提昇所屬人員品德修養，得定期公開表揚機關內熱心公益或品德優良足資表率者。第七條規定，忠於職守，積極工作，成績顯著者。或遵守紀律，廉潔奉公，足為模範者。等均得被選拔為模範公務人員。第十二條規定，有增進社會公益等具體事蹟者，得頒給公務人員傑出貢獻獎。

附錄2-3 國內相關文獻摘要整理

茲將本研究主題的重要國內相關文獻，依文獻發表時間先後，摘要整理簡列如下表：

國內主要相關文獻簡表

時間	研究文獻題目	作者	研究重點摘要
1990	規範性行政倫理的研究	邱瑞忠	本論文係從理論層面探討規範性行政倫理的內涵，期望經由行政人員負責任行為的塑立，通過理性追求、價值考慮及體制調適的課題，繼而達成行政倫理的目的。
1991	行政倫理與人力資源	蕭武桐	研究公務體系採用人力資源模式事業生涯發展策略時，如何主動積極幫助引導公務人員的倫理行為，並且能在公務體系當中建立倫理的自知之明。
1991	美國規範性行政倫理的研究緣起及其演進	邱瑞忠	本研究根據孔恩與里特哲耳的典範定義，對美國規範性行政倫理的演進論述，發現規範性倫理認知，須配合公共利益的倫理概念，作為行政決策抉擇的判斷依據。
1993	行政倫理的省思	朱愛群	本文針對行政倫理的內涵與定義做深層的探索，著重於倫理之用，更以我國固有倫理精神，論述行政倫理之實踐。
1994	公共服務倫理研究	張翠菱	本論文係理論層面的探述，從過去公共服務倫理的研究，試圖找出倫理的共識及公務倫理的建立基礎，期藉由組織與個人的倡導，將倫理化為行動力，使公共服務成為一種責任與道德的實踐。
1995	中、美、英、日、	張翠菱	本研究主要在介述美國、英國、日本、德國

	德五國公務倫理 規範之研究		及我國公務倫理的規定，並對我國建立倫理 規範提出建議。
1996	英美行政倫理的 發展	蕭武桐	本文旨在簡介美國行政倫理現況、演變歷程 、公共行政學會（ASPA）的公務倫理法；及 英國文官制度中的倫理規範，並進而闡述我 國應注意倫理的實踐。
1996	行政組織的倫理 決策之研究—台 北市政府公務人 員倫理決策之實 證分析。	蕭武桐	本論文係探討行政組織的倫理決策，並以台 北市政府公務人員為問卷對象（有效樣本 837份），企圖找出影響倫理決策典範價值中 的因素。
1996	公務人員行政倫 理之實踐	邱華君	本文闡述行政倫理的概念與內涵，並提出對 現代行政倫理困境的看法，及建議我國應配 合時代需要增修有關法令，以提升行政倫理 。
1996	行政人員倫理行 為之維持—德性 （virtue）途徑的 探討	顧慕晴	本研究旨在分析行政倫理領域中，新興起之 德性途徑。以目前最主要應樹立德性倫理模 範，作為行政人員效法之對象。
1996	行政理論與實務 的分與合	吳瓊恩	本文從邏輯實證論與歷史唯物論的比較，提 出三種社會科學認識論，綜合實證的、詮釋 的、批判的等三種理論類型。強調研究方法 質量並重，理論與實務的辯證發展過程，區 分專門技術與行動技術的不同，以超越單向 度的行政理論。
1996	企業型官僚理念 的省思	江岷欽、 劉坤億	本文針對企業型官僚的理念，提出批判與反 省，從企業型官僚與民主政治基本價值觀之

			調和，論及企業型官僚所可能遭逢行政倫理的困境，並試圖提出解決之道。
1996	官僚體制責任衝突之研究	楊佳慧	本論文屬一理論層面的探述，未進行實證研究，論述重點係嘗試從行政人員主、客觀責任衝突的調和，由官僚體制變革的方向及行政倫理的發展，建構公共空間以作為舒緩責任衝突的溝通橋樑。
1996	行政倫理守則之研究	戴楊健	本論文亦屬一理論層面之探述，未進行實證研究。係透過檢視歷來有關行政倫理之研究，陳言行政倫理守則的重要性，期以喚醒公務人員之倫理意識，促進公共行政之自我反省。
1997	清末行政倫理之研究：實際面向之探討	顧慕晴	本研究透過對清末行政倫理實際面向敗壞的實況、產生因素及當時人士提出改革之道的探討，以期對現代倫理有正面的啟發與反面示範作用。
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	江明修	本研究旨在探討台灣的行政倫理對政策規劃人員的決策價值有何影響？係以十六位台北市政府政策規劃人員作為研究對象，進行開放式深度訪談。並就訪談內容彙整出階層、效率、公道、責任、專業化與政治化六項重要概念。
1998	行政倫理	邱華君	本文在介述行政倫理相關概念，並對行政倫理的困境，及建立行政倫理的原則提出見解。
1998	政務官與事務官的責任體制	許南雄	本文從行政人員責任之內涵、政務官與事務官之責任及其異同，論述政務官與事務官之

			責任體制。
1998	公務人員迴避制度之初探：政府再造的倫理基礎	蔡金火、江明修	本文從論述公務人員迴避制度的內涵，進而闡明強化行政倫理的重要性。
1998	政府再造與顧客導向的服務理念	江岷欽	本文從「優良治理」出發，論述政府再造的意涵及顧客導向的服務理念，強調未來發展應彰顯專業職能、責任倫理等特質。
1999	強化縣市行政人員行政倫理之研究	顧慕晴	本研究以民主行政的目標來檢視縣市行政的生態環境與行政特色，並據以提出建立縣市行政倫理支持性環境，以型塑理想縣市行政人員。
1999	從倫理觀點論行政裁量權的運用	蕭武桐、黃新福	本文在論證公務員個人行為若能恪遵「公共利益的考量」、「正直的行為」等倫理原則行事，再加上完善的制度設計，紮實的倫理教育灌輸，則行政裁量的困境即能獲得解決，並進而達成「廉潔、效能、便民」的改革目標。
1999	行政文化中的倫理窘境與調適：理論與實證分析	曹俊漢	本研究從理論介紹「民主倫理」在行政文化中之窘境，並就窘境的情狀加以剖析，最後並析述實際個案，以喚起大家重視行政倫理這個主題。
2000	現代行政倫理體系初探	陳德禹	本文先對倫理、行政倫理概念釐清界定，繼而提出發展行政倫理之體系架構，再審度當前人類思潮與環境，探索行政倫理的內涵。
2000	試論行政倫理的意義、範圍及內容	蕭武桐	本文論述行政倫理最重要的概念是行政責任。並對行政倫理的範圍加以整合，進而提出設計有效能的行政倫理課程計畫及建立

			適合我國之行政倫理課程應注意的重點。
2000	日本國家公務員倫理法制概述	潘麗雲	本文旨在介述日本國家公務員倫理法與倫理規程的概要內容，及其施行相關規定。
2000	追尋人生的意義—自我、社會與價值觀	沈清松	本書旨在闡釋人應透過理想的追尋以提升自我，即使在生活中，我們從自我開始反省，也會發現到自我不能侷限於慾望的生活和身體的需求，更不能封限於自我中心，無視於社會與理想，相反的，在我們的自我之中，就含有社會和價值層面，值得我們加以探討、尋求超越。全書以淺顯文字傳達人文的哲學。

資料來源：本研究自行整理。

附錄 3-1 公務人員行政倫理認知調查問卷

敬愛的小姐、先生：您好！

這份問卷的目的，主要在瞭解我國地方政府行政菁英對行政倫理的認知，答案沒有所謂的對和錯。敬請您依實際的感受惠予填寫，由於您提供的資料僅供學術上的研究，所以您毋須填寫姓名，資料也絕對保密。這次研究是否成功，端賴您的支持，企盼您能在百忙之中抽空填寫，謹在此衷心的感謝您。

並祝

健康快樂 萬事如意

東海大學公共事務碩士專班

指導教授：黃朝盟博士

研究生：陳坤發 敬上

(填答時如有任何問題請隨時電洽 049-2391350)

*** 本問卷均為單選題 * 我國行政倫理規範摘錄於附件，並請參閱 ***

一、下列一般倫理關懷的題目麻煩您依照自己的感知在適當的方格中打「 \sim 」，答案沒有所謂對或錯，您的意見才是最重要的。

很	同	沒	不	很
同		有	同	不
意	意	意	意	同

- 1.我國社會上對行政倫理的關切，通常都只是一陣子的流行風潮而已。
- 2.不同的人對行政倫理的興趣也許各有差異，但一般來說，對行政倫理的關切是日漸增加的。
- 3.因為討論行政倫理是太天真或太不切實際的事，一般公務人員都不太願意討論行政倫理。

- 4.在我國，公務人員的倫理觀念比企業人士的倫理觀念低。
- 5.倫理觀念就像談論天氣一樣，每個人都常談論它，可是卻沒有人把它當真。
- 6.一般人只知道政府偶發的重大弊案，卻沒有注意到公務人員日常生活中必須經常面對的倫理問題。

二、倫理關懷感受之後，讓我們再來探討組織中倫理運用的問題。

很 同 意	同 意	沒 有 意 見	不 同 意	很 不 同 意
-------------	--------	------------------	-------------	------------------

- 7.政府中所有的人，尤其是管理者，在工作時都會面臨倫理上的兩難。
- 8.高層管理者對行政倫理的關切在組織中有激勵作用。
- 9.在工作中表達對行政倫理的關切，會被別人視作自以為是、偏執狂或引來訕笑。
- 10.目前政府內部的管理方式，因為組織文化只鼓勵爭權奪利及求取生存，使得行政倫理失去意義。
- 11.為達成組織目標，政府管理者總是被迫妥協個人的倫理標準。
- 12.一般民選與政治任命官員的倫理標準，是與常任文官一樣高的。
- 13.我認為一般高階管理人員的倫理標準比我個人的標準還高。
- 14.組織會界定並控制個別公務人員決策的標準。
- 15.社會上公共行政相關的專業學會（如公共行政學會、人事行政學會等）對公務人員的倫理行為並沒有什麼影響力。

（謝謝您的作答，請翻下一頁繼續填答）

16.一般來說，我所接觸的同事，他們的倫理標準都比我個人低。

三、接著現在請考慮一下倫理規範的問題。

很
同
意

同
意

沒
有
意
見

不
同
意

很
不
同
意

17.有無倫理規範，對組織的倫理行為是沒有影響的。

18.有無倫理規範，對組織的整體績效是沒有影響的。

19.我們應該認真執行公務員服務法等規定中的相關倫理規範。

20.在我的機關中，我們一直很努力執行倫理的規範。

21.在工作組織中，正式的倫理規範是不必要的。

22.提供對於檢舉人員適當保護的倫理規範，會使倫理規範的落實更有效。

23.政府的倫理規範如果與公務人員原有的價值觀越一致，則越有效。

24.倫理規範中規定的處罰愈重時，倫理規範愈能落實。

25.在我所屬機關裡，行政倫理課程，對於遵守公務員服務法等相關行政倫理規定會有幫助。

26.在我所屬機關裡，行政倫理課程，對於改善公務人員的倫理行為會有幫助。

(很抱歉，請繼續回答下一頁，打擾您的時間，謝謝您的協助。)

27.請從下列陳述中選擇一項最能代表一般組織處理倫理議題的方式。

- 1.大多數組織是採用被動依法辦理的態度，將焦點放在察覺及制裁違反倫理的行為。
- 2.大多數組織用積極的態度進行觀念的培養，解決倫理問題的態度是以鼓勵合於倫理行為及嚇止不倫理行為為中心。
- 3.多數組織沒有一致的方法。
- 4.其他（請詳細說明）_____。

28.您對我國公務人員相關的倫理規定（參閱附件）熟悉嗎？

- 1.是。
- 2.否（填否者，請跳答第 30 題）。

29.如果您上題的答案為是，請選擇下列最能描述您熟悉的程度。

- 1.還算熟悉。
- 2.相當熟悉。
- 3.非常熟悉。

四、針對我國公務員服務法等相關倫理規定，請回答以下問題。

很 同 意	同 意	沒 有 意 見	不 同 意	很 不 同 意
-------------	--------	------------------	-------------	------------------

30.我國的行政倫理規定，提供一套適當的原則引導一般行政人員。

31.這些規定跟我個人的倫理標準相當一致。

32.為了使公務員服務法等相關倫理規定達到預期的效果，各機關必須補充適合個別情況的規定。

33.我支持由一專責機構去主管行政倫理規定的執行。

34.為了讓倫理規定可以徹底的執行，各機關高層管理者必須率先以身作則。

35.請描述您服務的機構在日常管理上應用我國現行公務人員倫理規定和原則。

- 1.從未使用。
- 2.極少使用。
- 3.有時使用。
- 4.經常使用。

（辛苦了，謝謝您，請翻下頁再繼續填答）

36.請描述您自己在日常管理中應用我國現行公務人員倫理規定和原則。

1.從未使用。 2.極少使用。 3.有時使用。 4.經常使用。

37.請選擇政府主管單位處理行政倫理議題所應採取的最佳途徑。

1.積極辦理倫理訓練，訂定行政倫理的法案，並表彰公務人員優良的倫理事蹟及把違反倫理的公務行為公開。

2.鼓勵發展個別機關的倫理規範，並以提供技術指導、辦理研討會或開設相關課程來幫助各機關落實倫理的規範。

3.定期評估各機關的倫理表現，並追蹤及調查某些違反倫理規範的個案。

4.其他（請說明）：_____。

五、下面還需要您更廣泛的意見。

38. 我的組織裡有一個內部的倫理監督單位或個人來處理行政倫理的問題。

1.是。 2.沒有。 3.不確定。

39.我的組織提供正式的倫理課程教育。

1.從來沒有相關的訓練。 2.僅初任時訓練一次。
3.任用後至少一次。 4.經常有相關的課程教育。

六、其次，關於下面關心的事，我們一樣想要您寶貴的意見。

40.什麼樣的方法對促進您部門的倫理行為有最好的效果？哪一種方法最差？

41.什麼樣的方法對嚇阻您部門內違背倫理行為有最好的效果？哪一種是最差的？

（下一頁填答完就結束了，請再幫忙）

42.請把您曾經歷的一個倫理困境作簡短的說明。我國公務人員現行的倫理規定，對您解決這個困境是否有幫助？如果有，是什麼樣的幫助？

七、這一部份請您提供您的基本資料，無須填寫姓名。

(辛苦半天了，如果沒有基本資料即為廢卷，拜託！拜託！)

43.服公職年資：_____年。

44.在本機關服務年資：_____年。

45.年齡：_____歲。

46.您的官職等：第_____職等。

47.您的職務名稱：_____。(例如參議、局長、專員、課長等)

48.您的職位：

1.主管。 2.非主管。

49.您的職系：

1.行政職系人員。 2.技術職系人員。

50.教育程度：

1.研究所以上。 2.大學。 3.專科。
4.高中(職) 5.國中以下。

51.性別：

1.男。 2.女。

**本問卷到此全部結束，打擾您太多時間了，
最後煩請繳回這一份意見調查表。**

千謝萬謝！還是要謝謝您的幫忙。

附件 我國公務人員行政倫理相關規範摘錄

本研究所稱「行政倫理」，簡單的說就是做應該及正確的事，是公務人員對公益原則、正義信念、責任自律、服務使命、及和諧關係等價值於工作上的體用。

*** 以下是我國對於公務人員行政倫理相關規範摘錄，敬請參閱***

憲法

第22條 凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。

第24條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

公務員服務法

第1條 公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。

第2條 長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。

第3條 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4條 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。公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。

第5條 公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食菸毒等，足以損失名譽之行為。

第6條 公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。

第7條 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13條 公務員不得經營商業或投機事業。



- 第14條之1 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15條 公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。
- 第16條 公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。
- 第17條 公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。
- 第18條 公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈。
- 第19條 公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款。
- 第20條 公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損變換私用或借給他人使用。
- 第21條 公務員對於左列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：一、承辦本機關或所屬機關之工程者。二、經營本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊。三、承辦本機關或所屬事業公用物品之商號。四、受有官署補助費者。
- 第23條 公務員有違反本法之行為，該管長官知情而不依法處置者，應受懲處。

公職人員財產申報法

- 第9條 公務員對其主管、監督之事務或非主管、監督之事務，有因職權、機會或身分而涉及本身、家族、財產受託人之利害情事時，應行迴避。

公職人員利益衝突迴避法

- 第1條 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，特制定本法。
- 公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定。
- 第4條 本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。財產上利益如下：一、動產、不動產。二、現金、存款、外幣、有價證券。三、債權或其他財產上權利。四、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，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（以下簡稱機關）之任用、陞遷、調動及其他人事措施。

行政程序法

- 第1條 為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。
- 第4條 行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。
- 第5條 行政行為之內容應明確。
- 第6條 行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。
- 第7條 行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。
- 第8條 行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。
- 第9條 行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。
- 第10條 行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。

公務員懲戒法

- 第2條 公務員有左列各款情事之一者應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。

公務人員考績法施行細則

- 第14條第1項第1款第3目規定：「察舉不法，維護政府聲譽或權益，有卓越貢獻者。」及同條款第5目規定：「遇案情重大案件，不為利誘，不為勢劫，而秉持立場，為國家或機關增進榮譽，有具體事蹟者。」等優良事蹟者均得一次記二大功。

獎章條例

- 第3條第5款規定，檢舉或破獲重大貪污案件，有助吏治澄清者。得頒給功勳獎章。
- 第4條第1款規定，操守清廉，有具體事蹟，足資公教人員楷模者。得頒給楷模獎章。

公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法

- 第4條規定，各機關為提昇所屬人員品德修養，得定期公開表揚機關內熱心公益或品德優良足資表率者。
- 第7條規定，忠於職守，積極工作，成績顯著者。或遵守紀律，廉潔奉公，足為模範者。等均得被選拔為模範公務人員。
- 第12條規定，有增進社會公益等具體事蹟者，得頒給公務人員傑出貢獻獎。

附錄 3-2

公務人員（地方行政菁英）行政倫理認知調查問卷編碼簿

變項名稱	變項說明	分類號碼	問卷題號	資料性質
縣市編號	手寫之辨識編號	A：宜蘭縣。B：台北縣。 C：桃園縣。D：新竹縣。 E：苗栗縣。F：台中縣。 G：南投縣。H：彰化縣。 I：雲林縣。J：嘉義縣。 K：台南縣。L：高雄縣。 M：屏東縣。N：台東縣。 O：花蓮縣。P：澎湖縣。 Q：基隆市。R：新竹市。 S：台中市。T：嘉義市。 U：台南市。	手寫之辨識編號	名目 尺度
問卷編號	手寫之辨識編號	手寫之辨識編號	手寫之辨識編號	順序 尺度
倫理關切（強弱）	受訪者認為社會或一般人對行政倫理的關切情形	5：很同意。 4：同意。 3：沒有意見。 2：不同意。 1：很不同意。 反向題則相反計分。	第 1-6 題。 除第 2 題為正向題外，餘第 1 題及第 3,4,5,6 題均為反向題。	順序 尺度
倫理運用（強弱）	受訪者認為組織倫理氣氛與運用情形	5：很同意。 4：同意。 3：沒有意見。	第 7-16 題。 第 7,8,12,13,14 題為正向題。	順序 尺度

		2：不同意。 1：很不同意。 反向題則相反計分。	第 9,10,11,15, 16 題則為反向 題。	
倫理規 範的期 待（強 弱）	受訪者對行政 倫理加以規範 的必要性與倫 理教育訓練的 看法	5：很同意。 4：同意。 3：沒有意見。 2：不同意。 1：很不同意。 反向題則相反計分。	第 17-26 題。 第 19,20,22,23, 24,25,26 題為正 向題。 第 17,18,21 題為 反向題。	順序 尺度
組織如 何處理 倫理問 題	受訪者認為組 織如何處理倫 理議題	1：「1」被勾選。 2：「2」被勾選。 3：「3」被勾選。 4：「4」被勾選。	第 27 題	名目 尺度
熟悉倫 理規定	受訪者是否熟 悉倫理規定	1：是。 2：否。	第 28 題	名目 尺度
倫理規 定熟悉 程度	第 28 題熟悉 倫理規定者之 熟悉程度	1：還算熟悉。 2：相當熟悉。 3：非常熟悉。	第 29 題	順序 尺度
我國倫 理規定 之支持 （強弱）	受訪者對我國 現行倫理規定 的認知與支持	5：很同意。 4：同意。 3：沒有意見。 2：不同意。 1：很不同意。 反向題則相反計分。	第 30-34 題 均為正向題。	順序 尺度
應用倫 理規定	受訪者認為服 務機關及個人 對倫理規定的	1：從未使用。 2：極少使用。 3：有時使用。	第 35-36 題	順序 尺度

	應用程度	4：經常使用。		
處理倫理途徑	受訪者認為主管機關處理倫理議題的最佳途徑	1：「1」被勾選。 2：「2」被勾選。 3：「3」被勾選。 4：「4」被勾選。	第 37 題	名目 尺度
倫理監督	受訪者認為服務機關裡有否處理倫理問題之單位或個人	1：是。 2：沒有。 3：不確定。	第 38 題	名目 尺度
倫理訓練	受訪者認為服務機關倫理教育實施情形	1：從來沒有。 2：初任一次。 3：至少一次。 4：經常有。	第 39 題	順序 尺度
倫理促進方法	受訪者認為促進倫理行為之最佳與最差方法	開放性問題，依受訪者填寫文字資料另加以歸類彙整。	第 40 題	質性
嚇阻不倫理方法	受訪者認為嚇阻不倫理行為之最佳與最差方法	開放性問題，依受訪者填寫文字資料另加以歸類彙整。	第 41 題	質性
倫理困境	受訪者認為倫理困境及現有規定可否解決該困境之看法	開放性問題，依受訪者填寫文字資料另加以歸類彙整。	第 42 題	質性
公職年資	受訪者服務公職總年資	以受訪者填寫數字直接輸入資料表中。	第 43 題	比例 尺度

本機關 年資	受訪者在目前 任職機關服務 的年資	以受訪者填寫數字直接輸入 資料表中	第 44 題	比例 尺度
年齡	受訪者年齡	以受訪者填寫數字直接輸入 資料表中	第 45 題	比例 尺度
職等	受訪者之職等	以受訪者填寫數字直接輸入 資料表中（公務人員共分第 1 至 14 職等，委任為 1-5 職等， 薦任 6-9 職等，簡任 10-14 職 等）	第 46 題	順序 尺度
職務	受訪者職稱 （如局長、專 員、課長等）	以受訪者填寫文字直接輸入 資料表中	第 47 題	名目 尺度
職位	受訪者職位 （區分為主管 或非主管兩個 群體）	1：主管。 2：非主管。	第 48 題	名目 尺度
職系	受訪者職系 （區分為行政 職系與技術職 系兩個群體）	1：行政。 2：技術。	第 49 題	名目 尺度
教育程 度	受訪者教育程 度（依受訪者 學歷區分為右 述五群體）	1：研究所畢業以上。 2：大學畢業。 3：專科畢業。 4：高中（職）畢業。 5：國中畢業及以下。	第 50 題	名目 尺度
性別	受訪者性別	1：男。	第 51 題	名目

	(分男、女兩 群體)	2:女。		尺度
--	---------------	------	--	----

註：各題如有未回答者，則均以空白處理。

附錄 3-3 信度分析 (Reliability)

***** Method 1 (space saver) will be used for this analysis *****

RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

Item-total Statistics

	Scale Mean If Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Alpha if Item Deleted
第1題	99.6757	98.9474	.1506	.8033
第2題	98.4865	97.3679	.2675	.7986
第3題	98.8649	93.5646	.4733	.7902
第4題	98.7027	92.8814	.4333	.7912
第5題	98.9189	91.2432	.4799	.7885
第6題	99.7838	100.3964	.0641	.8067
第7題	98.3514	98.0676	.2448	.7994
第8題	98.2162	94.2297	.4924	.7903
第9題	98.6216	96.1306	.2894	.7978
第10題	98.8919	94.3769	.3284	.7963
第11題	99.3784	97.1306	.2734	.7984
第12題	99.7297	100.4805	.0567	.8072
第13題	99.1622	98.0285	.1771	.8028
第14題	98.3514	100.8453	.0563	.8058

第15題	99.2432	97.3003	.2170	.8011
第16題	99.0000	98.7778	.1495	.8036
第17題	98.3243	92.5030	.5554	.7870
第18題	98.4595	95.0330	.4212	.7927
第19題	98.2432	96.9114	.3691	.7954
第20題	98.6486	94.6231	.4306	.7922
第21題	98.4324	95.8634	.3889	.7942
第22題	98.2973	96.6592	.3125	.7969
第23題	98.1351	95.4535	.5845	.7903
第24題	99.1081	96.9880	.2316	.8005
第25題	98.4595	93.8664	.5259	.7891
第26題	98.4054	93.1366	.6177	.7865
第30題	98.7838	96.5075	.3266	.7964
第31題	98.8378	94.9730	.3987	.7934
第32題	98.5405	97.8664	.1907	.8021
第33題	98.7838	101.2853	-.0002	.8110
第34題	97.9730	96.6381	.2669	.7988

Reliability Coefficients

N of Cases = 37.0

N of Items = 31

Alpha = .8024

附錄4-1

行政倫理認知調查開放式問題回答彙整表

<p>第 27 題回答 4.其他 並有說 明者</p>	<p>1. 彈性處理(449)。</p>
<p>第 37 題回答 4.其他 並有說 明者</p>	<p>1.首長及主管以身作則並鼓勵發展和落實倫理規範 (4C24) 2.修訂合乎情理、確實可行之公務員服務法 (5210) 3.政治人物價值觀的改善最為重要(4D11)。 4.社會太複雜，需隨時調整適應 (449) 5.首長以身作則，富有道德修養，不迷信及濫用權力 (4D32)</p>
<p>第 40 題</p>	<p>最好： 1. 多辦教育訓練講習或觀摩，活化內容，灌輸觀念，以統一認知，主管並關心倫理，以身作則落實行政倫理規範 (414、4114、4117、4119、439、4310、4311、4312、4320、4321、4322、4325、4328、4331、444、445、447、448、4412、452、456、457、458、4611、474、4710、4713、4717、4718、4720、4722、4724、4726、484、485、486、489、4817、495、496、4912、4916、4917、4A7、4A10、4A24、4A26、4B3、4B7、4B11、4B13、4B14、4B15、4C5、4C19、4C24、4D1、4D2、4D7、4D8、4D9、4D10、4D19、4D21、4D26、4D29、4D31、4D32、4E3、4E4、4E6、4E7、4E9、</p>

	<p>4E12、4E14、4E17、4E18、4F1、4F2、4F6、4F11、4F16、4F24、502、508、5010、5014、5017、516、521、524、5214、5216、535、537、539、5318、545、553、557、5519、5523、5526)</p> <p>2. 首長或一級主管經常利用機會強調倫理行為，並率先遵循 (4112、437、4327、483、5317、5522)</p> <p>3. 適時激勵 (包括實質與精神) 與懲處 (424、425、4319、446、454、4512、4513、467、494、4A1、4C25、4D3、4D12、533、5511)</p> <p>4. 自律 (428)</p> <p>5. 明確訂定辦法建立規範與標準 (433、4716、482、4D13、4F18、5011、515、5212、555)</p> <p>6. 懲處，列入考績及任用參考 (4313)</p> <p>7. 鼓勵勸導，關懷部屬 (4315、4413、468、4B2、5315、556)</p> <p>8. 配合各機關情況，個別訂定內規，使上下遵循 (4323、4E5)</p> <p>9. 協調方式工作分配 (4332)。落實考評制度 (449)</p> <p>10. 表揚行政倫理績優單位及個人之事蹟 (4415、4511、4624、4B4、4B8、4F23、5316、559)</p> <p>11. 人生價值觀的導正及賦予希望的方向(精神層面的道德教育與自我學習 (4619、4B6)</p> <p>12. 理論與實務相配合 (4630)</p> <p>13. 上下屬彼此互相信任 (476)</p> <p>14. 賞罰分明 (478、4812、4B12、4C13、4C20、4D23、525)</p> <p>15. 陞遷公平 (4811、4812、4B20、525、5213、546)。</p> <p>16. 對於遵守行政倫理並積極工作成績顯著者，給予實質</p>
--	---

獎勵及優先升任；反之，則應予嚴懲及降職處分
(4813、4D11、509)

17. 凡事公開 (4826、4C8)
18. 建立輪調制度 (495)
19. 明確的政策及策略導向暨貫徹執行的步驟 (4A17)。
20. 適時公開與提供具有代表性個案，並由單位主管公開宣示 (4A21、4F25)
21. 完善的法令規章，徹底執行 (4B3、4E2)
22. 良性溝通 (4C15)
23. 建立專責單位，公開審核評定 (4F31)
24. 由各機關訂定個別的倫理規範 (5013)
25. 人事、政風單位嚴格督促 (519)
26. 訂定行政倫理法，並由高階主管落實執行 (5110、5111)
27. 團體認同，形成文化 (5210、5218)
28. 主管有擔當不卸責 (5215)
29. 加強行政主管倫理意識的灌輸，鼓勵及支持部屬在行政倫理上的堅持。定期評估各部門行政倫理遵守之指標及績效 (5529)

最差：

1. 只重嚴懲、制裁 (4112、424、428、437、4310、4315、447、4718、486、494、4912、4A1、4A24、515、5218、5316、5317)
2. 縱容、寬容，對於違反者不聞不問 (4114、439、4313、447、4513、4D6、4D19、4D29、4F2、5011、5013、5014、535、537、5529)
3. 只管結果不計過程 (4119)

4. 法律形同具文，形式查核。也就是空有制度方法而不認真去執行(425、458、4630、483、4C20、4D7、4E18、4F18、4F23、533)
5. 沒有制度 (433、4323)
6. 發送書面資料，員工自行研閱(4312、456、489、4F11、4F16)
7. 說的冠冕堂皇，利用技巧違反倫理 (4322)
8. 講求團結和諧，如團結和諧則無是非，無是非就無正義，無正義自無公信力，無公信力哪來公權力？
(4327)
9. 不教而殺 (4328、4B7、538、557)
10. 長官言行不一 (4331、4D1、4F24)
11. 強制或權威領導方式，壓迫部屬 (4332 、4713、4C15、4D8、4D21、4D32、4E17、508、556、5512)
12. 首長忽視 (444、468、4611、484)
13. 不分青紅皂白的責備(4413、476、4724、4D2、525)
14. 激勵不及時 (454、4624)
15. 宣導或勸導 (4612)
16. 鄉愿，做爛好人 (478、4917)
17. 事後定期評估 (4717、4722、4B4)
18. 行政獎勵 (4811、4813、4D3)
19. 一味的要求限制，對於公務人員未予適度尊重，將影響行政團隊的功能 (4A10)
20. 漫無目標的隨各員自行認定處理標準 (4A17)
21. 訂定過於嚴苛之高道德標準來匡住公務人員
(4A21)
22. 僅辦理上課受訓課程，並做些文宣表象工作 (4B3、521、5522)

	<p>23. 機關首長無統御能力 (4C5)</p> <p>24. 示範觀摩 (4D26)</p> <p>25. 講人情(尤其是人事關說), 套關係(4E2、 4E12、 555)</p> <p>26. 設檢舉人制度 (4E14、 5214)</p> <p>27. 選擇性採用 (5110)</p> <p>28. 不採納部屬意見, 主官一意孤行 (5111)</p> <p>29. 教條式規範 (5212)</p> <p>屬下請示, 不置可否 (5215)</p>
<p>第 41 題</p>	<p>最好：</p> <p>1. 主管以身作則, 並適度約制 (414、 4114、 424、 448、 4611、 486、 4A21、 4A26、 4B4、 4B22、 4C21、 4E6、 4F31、 502、 516、 5212、 5217、 556)</p> <p>2. 觀念的培養 (4112、 4710、 4718)</p> <p>3. 言行不一 (4114)</p> <p>4. 訂定明確處罰規定, 並確實執行, 形成文化 (4117、 4813、 4C19、 4C20、 4D12、 4E17、 5110、 545)</p> <p>5. 賞罰分明 (425、 433、 439、 4312、 4321、 4325、 4332、 446、 4412、 4513、 4612、 478、 4713、 4716、 482、 483、 489、 492、 493、 4917、 4A2、 4A7、 4B15、 4C4、 4C5、 4C25、 4D7、 4D32、 4E9、 4F24、 5014、 519、 514、 5215、 5216、 533、 534、 535、 538)</p> <p>6. 建立並落實公平考核之績效考核制度, 列入考績及陞遷審查 (4310、 4413、 457、 4512、 4D10、 4E3、 4E12、 4E18、 509、 5214)</p> <p>7. 適當及時的獎懲 (4311、 4319、 4320、 4323、 4328、 454、 456、 4615、 4717、 484、 495、 496、 4B7、 4D8、 4D9、 4E4、 5011、 5013、 5521)</p>

8. 公開訓責 (4313、4720、481)
9. 道德勸說 (4315、4619、494、4C13、4D26)
10. 貫徹執行現有法令 (4327、4B2)
11. 大眾的正義，但正義人士愈來愈少 (445)
12. 案例 (實例) 介紹，做為借鏡 (447、4A10、4C8、4E14、4F16、5314、546)
13. 公開檢討違反情事及公布違反者姓名，藉以明示作為準據 (4415、4511、485、4B8、4B11、4D1、4D23、4F25、521、5316)
14. 加強管理階層獎懲授權 (458)
15. 輿論監督 (467)
16. 個別談話 (4624)
17. 即時職位調整 (4626、506)
18. 加強溝通，建立良好互動關係 (474、4D31、5315)
19. 貫徹政風功能 (476、4B13、5317、5318)
20. 過程監督 (4720)
21. 首長、副首長、單位主管再教育訓練，先高階再低階 (4726、4F1)
22. 調離現職並將之排除陞遷 (4811、4F18)
23. 立即而果斷的處理並明確宣示處理原因及其懲處程度 (4A17、4D11、4D29、557、5526)
24. 統一訂定倫理規範與標準 (4D13)
25. 人事、政風單位獨立行使職權 (4E2、4F2)
26. 制定行政倫理法後，違法執行者依法處分 (5111)
27. 正式法律明文規定，並由專責單位負責評估 (537)
28. 開除 (5313)

最差：

	<ol style="list-style-type: none"> 1. 只重懲罰 (414、424、444、4413、4626、4710、4718、485、4811、494、4A1、4A21、4B11、4C21、4E17、4F31、502、506、508、5010) 2. 姑息，放任，拖延，大事化小，小事化無 (4112、439、4310、4312、4315、4323、4332、447、4412、4511、4513、468、4611、478、486、496、4917、4B2、4C13、4C19、4D6、4D8、4D23、4D29、4E2、4E9、4F2、4F18、5011、519、5216、535、537、539、557) 3. 勸阻，口頭告誡，私下要求改進 (4313、484、4813、521、5313) 4. 善惡不分，賞罰不公 (4325、4B7、4D7) 5. 形式主義，光說不練 (4327、458、4713、489、4C20、4E18、4F11、5013、5217) 6. 當場指責 (445、4624、4D26) 7. 事後查核 (4720) 8. 民選首長為選票並不重視 (483) 9. 政風單位佈線監視公務員 (4A10) 10. 主管人員袒護部屬 (4A17、4C24) 11. 上級長官帶頭破壞 (4D10、5017、533) 12. 不教而殺 (4E5) 13. 設檢舉人制度 (4E14) 14. 長官心口不一 (516) 15. 雙重標準，因人而異 (5110、5215) 16. 不依行政倫理制度而行 (5111) <p>權威領導 (525、546)</p>
第 42 題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規範是有，惟無法落實 (414、4720) 2. 現行倫理規定，太抽象，除特定部門瞭解外，餘需靠

	<p>個別進修方能知悉，故現行倫理規定對解決目前困境並無幫助（4117、4F1）</p> <p>3. 關說情事甚多，執行工作有影響，現行倫理規定無甚幫助（433、538）</p> <p>4. 受人情關說困擾，現行行政倫理規定欠明確（4312、5212）</p> <p>5. 本部門曾發生涉嫌挪用公款情事，立即依公務員服務法處理，應能杜絕（4313）</p> <p>6. 迴避利益關說最難，很難阻止（4315、4C9、4C13、4D10）</p> <p>7. 現行規定太籠統，亦不合時代需要（4321）</p> <p>8. 承辦人不尊重課長，課長不尊重專員、副主管，只遵從單位（一級）主管。現行規定無法貫徹，難有幫助（4323、4626）</p> <p>9. 執行法令不徹底，屈於民意機關壓力（4327）</p> <p>10. 明文規定不合法有時會有壓力（444）</p> <p>11. 極少數害群之馬，有其背景奈何不了他，只有隨他去吧！（445、4E17）</p> <p>12. 法規修正跟不上時代，加強服務民眾與圖利他人介乎一線之間（447）</p> <p>13. 越級報告（4713、4E3）違規明確化，有幫助（4413）</p> <p>14. 立法院天天打架，何來行政倫理？（452）</p> <p>15. 有否幫助視主其事者(首長)力行乎（4512、4722）</p> <p>16. 正副主管相處最是倫理困境，尤其面對副主管企圖心雄厚或久任，一直無法升遷自以為是者更甚（4619）</p> <p>17. 民眾透過民意代表要求不合程序之案件，雖經提出法規說明，奈何長官與之妥協，現行規定幫不上忙（478、4D1）</p>
--	---

	<p>18. 長官就其監督範圍內下達錯誤之命令，屬員常遷就於強權之下，不得不接受，以致違法情事發生，此可由公務人員保障法相關法條，作更多更明確之規定，以保障公務人員權益（4710）</p> <p>19. 各部門互相推諉（4717、5315）</p> <p>20. 一般餽贈招待最難拿捏，我國公務員服務法規定過於抽象及道德面（4811、4F16）</p> <p>21. 現行行政倫理規定明確，可使遵從（4A1）</p> <p>22. 本身及家族利害事件，公務員服務法第十七條提供了解決之道（4A10）</p> <p>23. 中央各專業主管機關常藉補助之名，要求縣市政府增設各專業單位或人員編制，造成各機關處理困擾，至今尚無妥善方法與規範處理類此案件（4A17）</p> <p>24. 部屬逕行越級報告，而主管未曾知會或徵詢基層主管意見及率爾更改決定，進而引起民眾不滿。由於徒法不足以自行，訂定再多規定，人的執行是否落實才是成敗的關鍵，尤其是高層主管的負面示範，其影響層面更加寬廣，所以幫助不大（4A21）</p> <p>25. 行政機關和檢調單位認知不同（如瀆職），無解（4B4）</p> <p>26. 上級不當的決策，現行倫理規定紙上談兵，毫無幫助（4B11）</p> <p>27. 圖利與方便—不明確，公務人員常遭司法單位起訴，造成恐慌，至便民服務績效，大打折扣（4B13）</p> <p>28. 非職務內工作，長官要求辦理（4C19）</p> <p>29. 主管決策捉摸不定（4D2）</p> <p>30. 公務員非因公務不得動用公物，而個人使用保管公務機車，現行規定並沒有給予適當使用的分際（4D8）</p>
--	---

31. 針對處理的案件，如果自己的意見不符合長官的意見，而長官又不願簽註意見僅口頭退文要求修改，如其要求不合法合理，又不願負責任時，非常困擾（4D31）。
32. 農民申辦牧場登記，依規定其所使用之土地必須符合土地分區使用管制，部分佔用公有土地又不符合土地分區使用管制之農民透過民選鄉鎮長或民代關說，高層管理者又礙於民意處理兩難，以現行之倫理規定無法解決困境，造成相當大的困擾（4F25）。
33. 與上級看法或決定立場相左，現行規定不大有幫助（5110）。
34. 基層公務員鄉愿，不敢違背上司（因主管握有考績權利），所以目前無解。例如隨團出國考察者不可用公費，為其費用經主管同意由大家分擔；又無出席會議者事後補簽到支領出席費等（521）。
35. 對議員的「關心」，對首長的「執意的裁量」，均讓同仁左右為難，現行倫理規定無法落實，無奈壓力無法解（524）。
36. 向屬官推薦人員，應是常有之事，不得推薦之規定形同具文（533）。
37. 民意機關的倫理應與行政倫理共同考慮。行政機關利用公務資源經營自己勢力（5313）。
38. 不服從指揮，運用人脈升官，打擊工作熱忱的人，而且不肖的人也會結合成為一股勢力（5517）。
39. 選舉產生排擠作用，讓公務人員尊嚴受損，專業不受尊重及重視，需儘速建立合理文官行政倫理制度（5518）。

參 考 書 目

壹、中文部分

一、書籍

史美強譯，Ralph P. Hummel原著，《官僚經驗：對現代組織方式之批評》（*The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization*）。台北：五南，民86。

石明家，《SPSS 10.X統計資料分析實務應用》。台北：碁峰，民90。

江明修，建立新典範—我國行政革新政策的困境與突破，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第九輯。台北：銓敘部，民84，頁701-719。

_____，《公共行政學—理論與社會實踐》。台北：五南，民89。

江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》。台北：空中大學，民84。

江岷欽，美國公共組織理論中的「公共性」，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十輯。台北：銓敘部，民85，頁1-30。

_____，政府再造與顧客導向的服務理念，收錄於Golembiewski、孫本初與江岷欽主編，《公共管理論文精選（I）》。台北：元照，民88，頁39-66。

_____，功績制度新詮：美國人事制度革新之啟示，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十四輯。台北：銓敘部，民89，頁247-284。

行政院人事行政局編譯，《歐美國家公務員制度概要—美英德法之現狀》。台北：行政院人事行政局，民89。

江麗美譯，Connors Roger, Smith Thomas and Hickman Craig原著

- ，《勇於負責：重建個人與組織責任感的神奇法則》(*The Oz Principle: Getting Results Through Individual and Organizational Accountability*)。台北：經濟新潮社，民90。
- 沈清松，《追尋人生的意義—自我、社會與價值觀》。台北：台灣書店，民89。
- 余致力，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，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十四輯。台北：銓敘部，民89，頁1-26。
- 呂育誠等合譯，David H. Rosenbloom原著，《公共行政學—管理、政治、法律觀點》(*Public Administration—Understanding Management, Politics, and Law In The Public Sector*)。台北：麥格羅·希爾，民89。
- 林鍾沂，《政策分析的理論與實踐》。台北：瑞興，民83。
- _____，官僚制度的行政責任實踐，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第九輯。台北：銓敘部，民84，頁507-552。
- 。
- 林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes原著，《公共管理新論》(*Public Management and Administration*)。台北：韋伯，民88。
- 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民，民85。
- 吳明隆，《SPSS統計應用實務》。台北：松崗，民89。
- 苗力田、徐開來譯，《亞里士多德倫理學》。台北：知書房，民90。
- 。
- 徐仁輝，公私管理的比較，收錄於黃榮護主編，《公共管理》。台北：商鼎，民89，頁49-83。
- 孫本初審訂，許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，B. Guy Peters原著，《政府未來的治理模式》(*The Future of Governing: Four Emerging Models*)。台北：智勝，民89。
- 曹俊漢，行政文化中的倫理窘境與調適：理論與實證分析，收

錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十三輯。台北：銓敘部，民88，頁377-410。

陳德禹，現代行政倫理體系初探，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十四輯。台北：銓敘部，民89，頁285-307。

張春興，《現代心理學》。台北：東華，民83。

許玉秀，《主觀與客觀之間》。台北：春風煦日論壇，民86。

許志雄譯，吳庚總校訂，日本國家公務員法，收錄於銓敘部主編，《各國人事法制叢書》，第一輯。台北：銓敘部，民84，頁193-351。

許志雄，日本公務員保障制度之研究，收錄於吳庚主持研究，《公務人員保障法制問題之研究期末報告》。台北：保訓會，民87，45-68。

黃丘隆（審）譯，John Rawls原著，《正義論》（*A Theory of Justice*）台北：結構群文化，民79。

湯德宗，《行政程序法論》。台北：元照，民90。

賀瑞麟譯，拉爾夫·沃克（Ralph Walker）原著，《康德》（*Kant*）。台北：麥田，民88。

鄒文海，《政治學》。台北：三民，民79。

楊國樞等，《社會及行為科學研究》。台北：東華，民82。

趙其文，《人事行政（全）》。台北：華視文化，民82。

蔡良文，《行政中立與政治發展》。台北：五南，民87。

銓敘部主編（編輯弁言），《行政管理論文選輯》，第十輯。台北：銓敘部，民85。

銓敘部主編，《公務人員基準法專輯（續編）》。台北：銓敘部，民89。

劉真，《儒家倫理思想述要（增訂本）》。台北：正中，民76。

潘明宏、陳志瑋譯，張景旭校閱，Chava Frankfort-Nachmias and

- David Nachmias 原著，《社會科學研究方法》(*Research Methods in the Social Sciences*)。台北：韋伯，民90。
- 歐用生，《質的研究》。台北：師大書苑，民78。
- 羅竹風主編，《漢語大詞典》。台北：東華，民86。
- 蕭全政，文官政策的時代意義與改革方向，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十輯。台北：銓敘部，民85，頁375-396。
- 蕭全政、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟譯，Nicholas Henry原著，《行政學新論》(*Public Administration and Public Affairs*)。台北：韋伯，民90。
- 蕭武桐，《行政倫理》。台北：國立空中大學，民87。
- _____，試論行政倫理的意義、範圍及內容，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第十四輯。台北：銓敘部，民89，頁309-331。
- 繆全吉，行政倫理，收錄於張潤書等著，《行政學(下冊)》，第五篇。台北：教育部空中教學委員會，民75。
- _____，行政倫理導論，收錄於銓敘部主編，《行政管理論文選輯》，第二輯，民76，頁511-544。

二、期刊

- 江明修，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》，第三十五卷，第一期，民87，頁4-26。
- 江岷欽、劉坤億，企業官僚理念的省思，《空大行政學報》，第六期，民85，頁123-136。
- 朱愛群，行政倫理的省思，《警學叢刊》，第24卷，第1期，民82，頁47-65。
- 余致力，公私管理之異同：美國傑出公共行政與企業管理碩士學程之比較研究，《中國行政評論》，第10卷，第1期，民89，

頁 111-154。

吳泰成，「公務人員」釋義，《公務人員月刊》，創刊號，民 85，頁 23-24。

邱華君，公務人員行政倫理之實踐，《人事月刊》，第 25 卷，第 2 期，民 86，頁 40-46。

陳思賢，理(Logos)與法(Nomos)的對立，《政治科學論叢》，第 2 期，民 80，頁 153-180。

陳水扁，全國行政會議開幕致詞，轉引自《公務人員月刊》，第 57 期，民 90，頁 4-6。

張翠菱，中、美、英、日、德五國公務倫理規範之研究(下)，《人事月刊》，第十八卷，第五期，民 83，頁 18-22。

許孟祥、郭峰淵、孫思源，自我效能在資訊倫理的應用：軟體盜版倫理效能量表的建構與驗證，《資訊管理學報》，第七卷，第一期，民 89，頁 85-102。

潘麗雲，日本國家公務員倫理法制概述，《人事行政》，第 133 期，民 89，65-72。

顧慕晴，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》，第 6 卷，第 1 期，民 85，頁 27-42。

_____，清末行政倫理之研究：實際面向之探討，《中國行政評論》，第 6 卷，第 4 期，民 86，頁 1-50。

三、論文

周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，博士論文，台北大學法學學系，民 90.1。

楊佳慧，官僚體制責任衝突之研究，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 85。

蕭武桐，行政組織的倫理決策之研究—台北市政府公務人員倫理決策之實證分析，博士論文，政治大學公共行政研究所，民 85。

四、報紙

《中國時報》，台北。

《聯合晚報》，台北。

平路，席捲台灣書市的兩股旋風—發現高行建 發現飯島愛 尋找迷霧裡失散的自己，*《中國時報》*，民90.2.3，版15。

五、網路

《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/>。

《明日報》，2000年7月18日。

http://www.ttimes.com.tw/2000/07/19/1/global_news/200007180055.html. (明日報停刊) 轉引自

http://www.google.com/search?q=cache:www.ttimes.com.tw/2000/07/19/1/global_news/200007180055.html+%A4%BD%B0%C8%AD%FB%AD%DB%B2z&hl=zh-TW. 頁庫存檔。

貳、西文部分

(I)Books

Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, 7th ed. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall Inc., 1999.

Habermas, Jürgen, *Toward a Rational Society*. Boston: Beacon Press, 1971.

Jennings, Bruce, “Taking Ethics Seriously in Administrative Life: Constitutionalism, Ethical Reasoning, and Moral Judgment,” in *Ethical Frontiers in Public Management*, ed. by James S. Bowman. San Francisco: Jossey-Bass, 1991, pp. 64–87.

Peters, B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: The University Press Kansas, 1996.

Rea, Louis M., and Richard A. Parker, *Designing and Conducting*

Survey Research. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.

Robbin, S. P., *Organizational Behavior*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, Inc., 1992.

Rosenbloom, David H., *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 3rd ed., New York: McGraw-Hall, 1993.

(II)Periodicals

Bowman, James B., and Williams Russell L., “Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope,” *Public Administration Review*, vol. 57, No. 6, 1997, pp. 517-526.

Wilson, Howaed, “Government Ethics and National Competitiveness,” Taipei, Taiwan, 1996. 本文乃加拿大著名學者Wilson先生，1996年8月2日應考試院公務人員保障暨培訓委員會之邀，於台北國賓飯店所發表。台北：保訓會，1997。

()Internet

Lewis, Carol W., and Bayard L. Catron, “Professional Standards and Ethics,” *Handbook of Public Administration*, 2nd ed., In J. L. Perry (ed.). CA.: Jossey Bass, 1998, pp. 699-712.轉引自
<http://www.mcu.edu.tw/department/pubaffair/parn/socsci/paper/pa/pa016.htm>.

Simmons, Charlene Wear., Helen Roland, and Jennifer Kelly-DeWitt., “Local Government Ethics Ordinances in California,” California Research Bureau, California State Library, 1998, p. 4.轉引自

<http://www.mcu.edu.tw/department/pubaffair/parn/socsci/text/a-ethic.htm>.

U.S. Office of Government Ethics, About OGE Background and Mission, <http://www.usoge.gov/home.html> .