

# 第一章 緒 論

對於行政倫理的研究，學者分別從規範性主張、經驗性內涵或哲學性觀點加以分別探究，而提出不同的看法（施能傑，2003：3）。傳統的行政倫理研究係以規範性理論（normative theory）<sup>1</sup>為主，但因理想色彩濃厚而較少實用性，故未受特別關注。直至 1980 年代開始，美國及其他國家爆發一連串重大事件及政治人物醜聞案件，行政倫理乃逐漸受到重視並轉而強調應用取向，要求政府中的執事人員應具備基本的道德操守。就此看來，行政倫理既為一門應用性<sup>2</sup>的學科，便應擺脫以往偏重「哲學性思考」<sup>3</sup>的窠臼，而思及如何具體落實。落實之道首應為行政倫理作一操作化定義，使公務員開宗明義瞭解行政倫理真諦；其次即要制定倫理標準，並使其成為組織文化的一部分，讓倫理標準原則既是公務員行為及思考的一部分，甚且是最重要的基礎；最後則要建構一個適用於我國特定環境的完整行政倫理機制，從而自點、線、面貫徹行政倫理的促進及提升。

然而行政倫理可探討的範圍極廣，小自公務人員個人的道德掙扎，如個人專業判斷及上級政策指示之間的相互衝突；大至政府整體作為的意義與角色，如近來企業型政府潮流引發部分學者對政府「公共性」的檢討等。在這些廣義與狹義的研究領域之間尚待深入討論的議題極多，其中公務機關內部中級管理者以其承上啟下的特性，其角色扮演及職能衝突是不容忽視的。特別是要檢視其在組織中的權利及所擔負的責任，及其角色關係所面臨的倫理困境及解決之道，此即本論文所要探討的重心所在。

---

<sup>1</sup> 規範性倫理學（normative ethics）主要在研究道德的標準、原則、概念、價值與理論等（Fox & DeMarco, 1990；引自何畫瑰譯，1999：23）。

<sup>2</sup> 應用性倫理學（applied ethics）主要在研究倫理的兩難、選擇、各種職業專業和具體情境中的標準，以及道德理論的應用與個別脈絡中的概念（Fox & DeMarco, 1990；引自何畫瑰譯，1999：23）。

<sup>3</sup> 行政倫理的哲學性思考，主要係自知識論的立場探討行政倫理存在的可能性，例如對公平正義或公共利益的辯證，其真義迄今尚無定論。其中最具代表性的著作，一般公認係 John Rawls 的《正義論》（A Theory of Justice, 1971）。

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

#### 一、澄清行政倫理的實質內涵

以往國內實務界對行政倫理並不甚重視，且常將行政倫理與階層倫理二者相混淆。尤其我國深受儒家文化影響，強調社會秩序是建立在等級（hierarchy）與權威（authority）之上（張德勝，1989：92），有所謂「君君、臣臣、父父、子子」之長幼尊卑關係，因此特別注重長官與部屬、團體與個人、大我與小我之間的角色分際，從而締造和諧穩定的組織氣氛。於是，階層倫理意識儼然成為我國公務體系倫理價值的主流。

在這樣的思考慣性上，最先引發筆者對於行政倫理有探討興趣的楔子，是近年來有關政府組織中勇於揭發弊端者往往引來「沒有倫理」的譏評，或者即使給予正面的評價，也將流於形式，最後反遭原組織單位或成員的排擠；或者若有不順從長官之命令者，也常被冠以「不懂倫理」的評論。凡此皆引起正、反二方的爭論，使筆者深切體認到行政倫理絕非等同階層倫理，而有澄清的必要。一般說來，持正面看法者認為揭發弊端是勇敢的作為應予以鼓勵，但持反面看法者則認為其不符合行政倫理原則<sup>4</sup>，因而對渠等行為有「不樂群合作的組織破壞份子」之譏。相似個案引發的議論至今迄未方休，恐怕無法立判是非，顯見吾人對行政倫理意涵缺乏正確的認知。

本論文所要強調的重點之一，即在澄清階層倫理當然是行政倫理的一部分，但絕非全部。尤其是自 1960 年代以來新公共行政浪潮所型塑的行政新典範，即在擺脫傳統學術界及實務界對公共行政在道德上價值中立的

---

<sup>4</sup> 此即行政倫理等同階層倫理的謬誤認知。

要求，而代之以民主（democracy）、代表性（representativeness），及公正（equity）等價值議題的強調（Soni，1999:579），使得行政倫理的內涵早已大異其趣<sup>5</sup>。因此，如何為行政倫理的實質內涵作一明確的釐清，即為本論文研究動機之一。

## 二、倡籲行政倫理對民主政體的重要性

行政倫理與民主政治的施行及發展是息息相關的。Denhardt（1999）即曾指出，惟有一個其政府官員長期從事倫理行為，因而使人民對該政府累積產生信心時，民主才得以存續。例如在一場由四十個歐洲會員國行政首長出席的歐洲會議中，與會者便一致認為，政府官員的貪污行為，加上缺乏課責的制度等，在在對民主、對人權、對法治造成一大戕害。他們見證政府官員的貪污行為以及組織犯罪等，是如何一點一滴地消蝕這個公民社會脆弱的根基——「人民對政府的信任」（Denhardt，1999:1）。

我國行政官僚體系長久以來也備受負面評價，且有雪上加霜趨勢，例如 2000 年的九二一震災之後，不僅政府重建效率不彰，且爆發救濟物資遭囤積及不肖官員從中貪圖私用的弊端；繼而在桃芝颱風造成土石流重大事故時，民眾對災區的捐助物資不交由政府統籌配置，寧可自行送往災區，而有「愛心繞過政府的警訊」（中國時報，90/8/7：2 版）；以及八掌溪四名工人因政府拯救未及而溺斃事件等，可說此時人民對政府的信任盪到最谷底。於是行政倫理不僅決定了公務人員行為的標準，更攸關政府的施政品質（Chapman，1993:1），甚至挑戰政府存續的正當性。誠如 O. G. Stahl

---

<sup>5</sup> 行政倫理理論內涵的改弦更張，由近期有所謂「關懷倫理學」（ethics of care）的提出可見一斑。理論靈感來自於女性主義的道德途徑，駁斥傳統的倫理學途徑太過強調職責、權利與正義，使得倫理理論太過抽象、太注重法理性而欠缺人文關懷。關懷倫理學提出另外選項：人生的主要目的是去愛、去關懷我們自己以及別人。我們應當在行為中培養出愛的、關懷性的關係，而不是依賴抽象的概念及原則（引自何晝瑰譯，1999：27-28）。

所言：「倫理是才能的一部分，也是民主政治的一部分；不具倫理的服務其實是沒有效能的服務」( Stahl, 1983 : 382 )，換言之，一項不具倫理價值或倫理思考的公共服務，也是一種不具反省式的消極被動性服務，在一個講求積極為民服務的新公共行政時代，其實是較不具意義的。

然而令人遺憾的是，「倫理」本該是決策的一部分，卻往往是最後一個被考慮。因此，為因應民主化趨勢的發展，行政倫理的改革與提倡是刻不容緩的工作，它不僅是行政革新的主要行動，更攸關一國的經濟、社會及政治的整體發展。值此各國政府力求行政革新之際，如何加強公務人員對行政倫理的正確認識，並促使其實踐，應該也是不容偏廢的。因此，如何藉由促進實用性的行政倫理來提昇政府的服務效能，此為本論文研究動機之二。

### 三、瞭解目前民主國家行政倫理的施行情況

回顧行政學之發展，自 1983 年 Gary L. Wamsley 等六人發表「黑堡宣言」( Blackberg Manifesto )<sup>6</sup>以來，公共行政理論之發展已逐漸擺脫公務員為執行層次的單一思考，而試圖兼顧社會公平正義的多元價值判斷，使得重振行政倫理的呼聲甚囂塵上。兼以美國從 1960 年代開始發生一連串的違反行政倫理事件（其中尤以 1968 年尼克森總統的水門事件最受世人矚目），使行政倫理成為美國學界及聯邦政府共同關注的議題。然而，即使行政倫理已成為理論界及實務界共同關注的焦點，我們對各民主國家中的公共管理者實際所採持的立場及態度，卻仍一無所知。是以，吾人有必要

---

<sup>6</sup> 即指 Gary L. Wamsley, Charles T. Goodsell, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White 與 James F. Wolf 等六人共同撰寫的「公共行政與治理過程：轉變政治對話」( Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue ) 乙文，因為此六位作者皆為維吉尼亞理工學院暨州立大學的學者，而黑堡即為該校校址所在地，故本篇論文又被簡稱為黑堡宣言（引自許立一 2001 : 5）。

瞭解目前各民主國家對行政倫理的認知及努力，並引以為借鏡或效法，此為本論文研究動機之三。

#### 四、瞭解中級主管的行政倫理認知及其困境

本文選擇中級行政主管為本論文研究對象，主要係因其角色與職能既與高層及基層文官者異（詳見本章第二節所述），則其在實務運作上所面臨的倫理困境及解決之道亦必有所不同，而有獨立研究之必要；加以行政倫理之提倡一如行政業務之推展，由上而下模式雖快速而具經濟效率，但因未深及問題核心而不易有效能；至於由下而上模式雖較易觸及問題癥結，但往往緩不濟急而缺乏效率。因此，本文以中級主管為觀察焦點，係以其身兼實際業務執行者及組織內部決策管理者的雙重角色，既具組織目標的傳承功能也具決策影響力，因而較能通盤瞭解行政倫理的提倡及施行。此外，中級行政主管對於組織內部舉凡人、財、事、物的管理，往往具有重要的影響力，因此認為甚具研究價值而亟思一探究竟，此為研究動機之四。

### 貳、研究目的

#### 一、學理上之目的

目前既有的中、外應用性行政倫理學術論著或個案討論，大多自負面倫理行為規範著手，例如探討如何防杜公務人員之貪腐行為以及提倡廉潔等，而少見對正面倫理價值的研究；此外，亦鮮見針對不同階層文官因職能之不同而強調應區分倫理的實質指涉內涵者，二者對於行政倫理在致力於成為一門獨立的學科上，仍需研究者多所著力。畢竟作為一門獨立的學

科，除了必須具備學理上的完整性外，也應該具有實務上的應用性或可驗證性。因此本論文期望藉由釐清及彙整影響中級主管倫理認知之因素，及中級主管所面臨的倫理困境型態，豐富行政倫理此一學科的研究內涵及旨趣。

## 二、實務上之目的

揆諸自 1960 年代以來，因為各國實務上行政革新訴求為出發點所做的因應措施，使得行政倫理研究快速而蓬勃的發展，然而也因此多以防制貪腐的觀點進行，使行政倫理內涵偏重矯治負面行為的探討而失諸偏頗。故基於前述研究動機，本論文希望達成下列四項實務上的目的：

### （一）正確瞭解行政倫理的具體內涵：

本論文之進行，除了擬藉由對行政倫理的研究倡籲公務體系對倫理的重視外，最重要的是能對行政倫理的具體內涵有正確的認識。因此，一方面藉由文獻資料之分析，闡明行政倫理的正確內涵（亦即應然面的分析）；另一方面藉由對我國中央行政機關中級主管的問卷調查，彙整渠等對行政倫理的認知及看法（亦即實然面的分析），除了使公務體系能杜絕貪污瀆職等負面評價，並能正面地藉由對公平、正義、道德、良善等價值的自思反省，促進公務生產力的提升，進而挽回人民對政府的信任。

### （二）作為公務人員行事的判準：

民主時代的行政既已擺脫中立客觀的單一價值判斷，而對公務人員有主動積極、公平正義的期待，於是公務人員在為民服務時，往往陷於多元價值衝突及道德模糊困境中而無所適從，例如服務便民及圖利他人二者間的模糊地帶即是。故本論文的研究結果期望能提供公務員在行為時可資遵

循的依據。雖然行政倫理的提倡事實上無法為所有不同業務性質及不同層級的公務人員，尋求一套放諸四海皆準的行為標準或行事準則，例如在大部分的國家中，倫理規定便散見於政府各種法令規章或指導方針中<sup>7</sup>。此乃因為在專業主義及功能取向掛帥下，將行政倫理制定為一部行動綱領不僅不切實際，甚至因與現實脫節而易使行政倫理停滯在道德呼籲的象徵口號上，使其更難實踐。然而無論如何，為公務員指引一個較明確的行為方向，仍是本論文的研究目的。

### （三）初步建構一個適當的行政倫理機制：

此主要以民主國家所組成「經濟合作暨發展組織」( Organization for Economic Cooperation and Development, OECD ) 會員國中，包括美國、英國、澳洲，以及與我國有相似文化背景在香港，共四個國家地區為分析對象，在彙整比較各該國、地區的行政倫理制度及舉措後，進而提出一個形塑完整行政倫理機制的可能共通模式，以作為我國政府促進行政倫理發展的應用基礎。

### （四）透過結構化的問卷調查，試圖達成下列四項目的：

1、歸納出形塑我國中級行政主管倫理認知的來源有哪些？並依其影響力程度予以排序。

2、歸納出我國中級行政主管所認知的倫理內涵項目有哪些？並比較與其他國家分析結果的異同。

3、歸納中級主管在推展業務、發揮職能時，所面臨的倫理困境有那些？進而探討這些困境的產生究竟係屬個人的道德衝突，抑或組織與外部

---

<sup>7</sup>近二十年來，各國除了致力於制定倫理新法規外，並對這些散見的規定予以重新彙整，例如美國根據 1978 年的文官改革法對各相關規定予以修正即是 (Chapman 1993:20)。但總的來說，仍是散見於各項法令及單行規章中，詳見本論文第三章第一節。

環境之間存在多元價值之故，或二者兼而有之？亦即，渠等所面臨的倫理困境究竟是一種單一的孤立事件，或者呈現出的是公務環境中某些文化或結構上的問題？抑或其他因素等等，從而進一步試圖提出解決之道。

4、歸納出中級行政主管較常應用的倫理困境解決方法有哪些？以及這些方法所能發揮的效果如何？等。

## 第二節 研究方法、概念模式與流程

### 壹、研究方法

本論文在資料蒐集及處理方面所採用的研究方法如下：

#### 一、文獻分析法

本論文首先應用圖書館式的文獻分析法，以收集分析有關行政倫理之中、西文圖書、期刊、報紙，及各國有關行政倫理研討會之會議結論報告書等，以期自現有的相關研究中彙整資料並加以分析歸納，除了探究行政倫理的真正內涵外，並參考各國的實際施行情況作為借鏡，以為本論文的研究架構基礎。

## 二、(各國)比較分析法

從文獻資料整理中進一步對各國有關行政倫理機制之設計及作法逐一檢視及整理，而此主要係以 OECD 對於各國實際推行情況所做的研究報告為主要架構，從探討各該國的公務環境背景出發，檢討該國人民對政府的信心指數是否有降低趨勢及其原因，再介紹其各自的倫理機制，最後彙整歸納一個形塑完整倫理機制的共通模式及基礎要素，藉此對照我國的實施現況並作為未來努力方向的檢討。

## 三、訪談法

由於目前吾人對中級主管的倫理認知、立場及態度一無所知，因此為了實際瞭解中級主管對行政倫理認知的具體項目，以及中級主管通常所面臨的倫理困境型態，除了藉由文獻分析彙整初步的相關變項外，並隨機自行政院本身及其所屬機關中，扣除國防部及海岸巡防署之外<sup>8</sup>的三十四個一級單位，選擇五個機關，每一機關約一至二位中級主管做訪談，共訪談六位，然後依訪談結果彙整具體變項，進一步作為設計問卷的基礎。

## 四、問卷調查法

根據文獻分析及訪談結果所彙整的資料，本論文設計結構式問卷，問卷內容計分五部分，第一部分，試圖瞭解型塑中級主管行政倫理認知的來源有哪些；第二部分，係為瞭解中級主管所認知的實際倫理內涵變項為何；第三部分，係為瞭解中級主管所面臨的倫理困境情形；第四部分，係

---

<sup>8</sup> 國防部及海岸巡防署二者由於組織結構及性質特殊，除仍屬軍事機構外，也因此其文官體系仍具絕對服從關係，加以因人事機密故，取得資料不易而有執行上的困難，所以予以排除。

為瞭解中級主管本身所認為有效的倫理困境解決方法有哪些，藉以比較實務上的實際認知與學理研究結果的差異；第五部分，係受訪者之個人基本資料，藉此瞭解不同背景的受訪者對問題的回答是否有差異性，以及其差異性如何等。

最後，針對行政院本身及其所屬三十四個一級單位中，所有中級主管共 968 人採郵寄或直接發放方式，全面發送問卷，調查其對倫理內涵的認知及實際推動情形（中級主管人數統計表請見附錄二）。調查時間為 2003 年 5 月至 6 月，共回收 371 份。問卷調查建構流程詳見下圖 1-1。

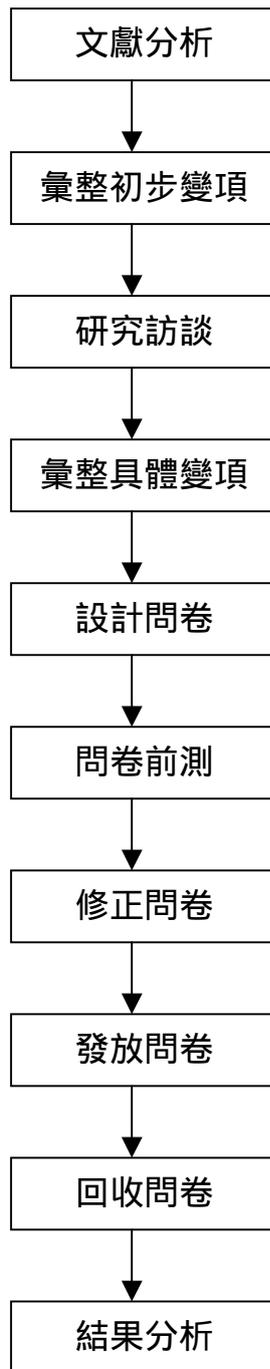


圖 1-1 本論文問卷調查之建構流程

資料來源：作者自繪

## 貳、研究架構

本論文之研究，係以行政倫理的實務應用性為出發點所作的考量，強調行政倫理的研究在某種程度上應跳脫過往偏重哲學性思考的窠臼，而亦應重視是否真正發揮實務上的應用效果。因此，首先藉由對中級主管行政倫理認知之調查、分析，瞭解渠等對行政所採取的立場、態度及作為。其次，藉由對中級主管行政倫理困境之探討，進一步分析因應之道。此外，也透過外國的實務經驗與我國的作法相對照，試圖建構一套適用於我國實務界的行政倫理機制。綜合上述，於是本論文提出研究架構如圖 1-2，其中以應用性行政倫理為研究環繞核心。

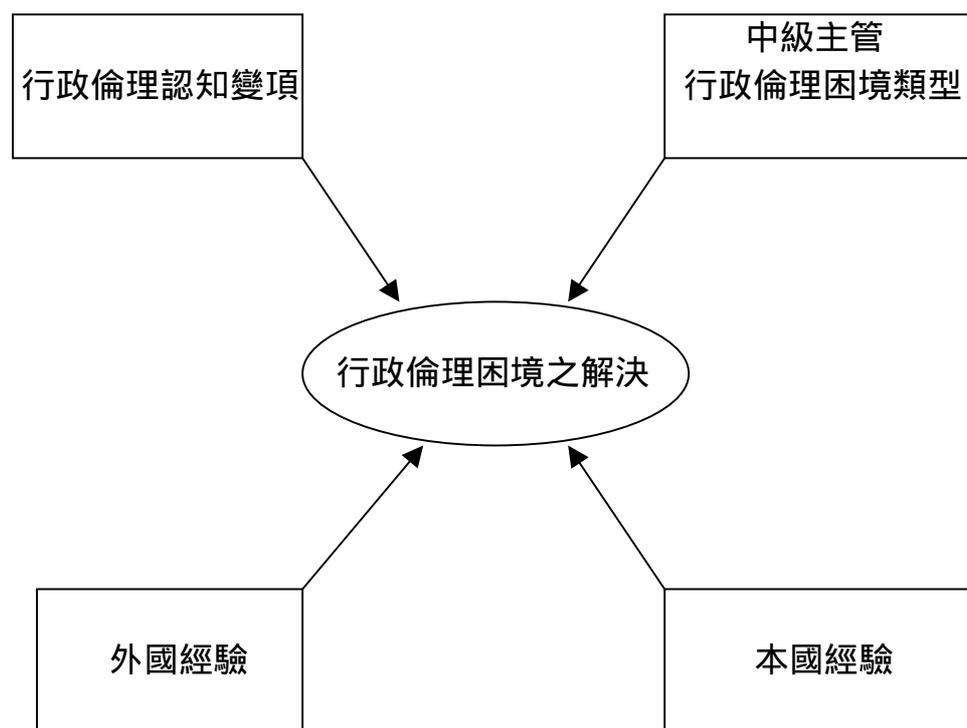


圖 1-2 本論文之研究架構

資料來源：作者自繪

### 參、研究流程

本論文之研究流程，如圖 1-3 所示：

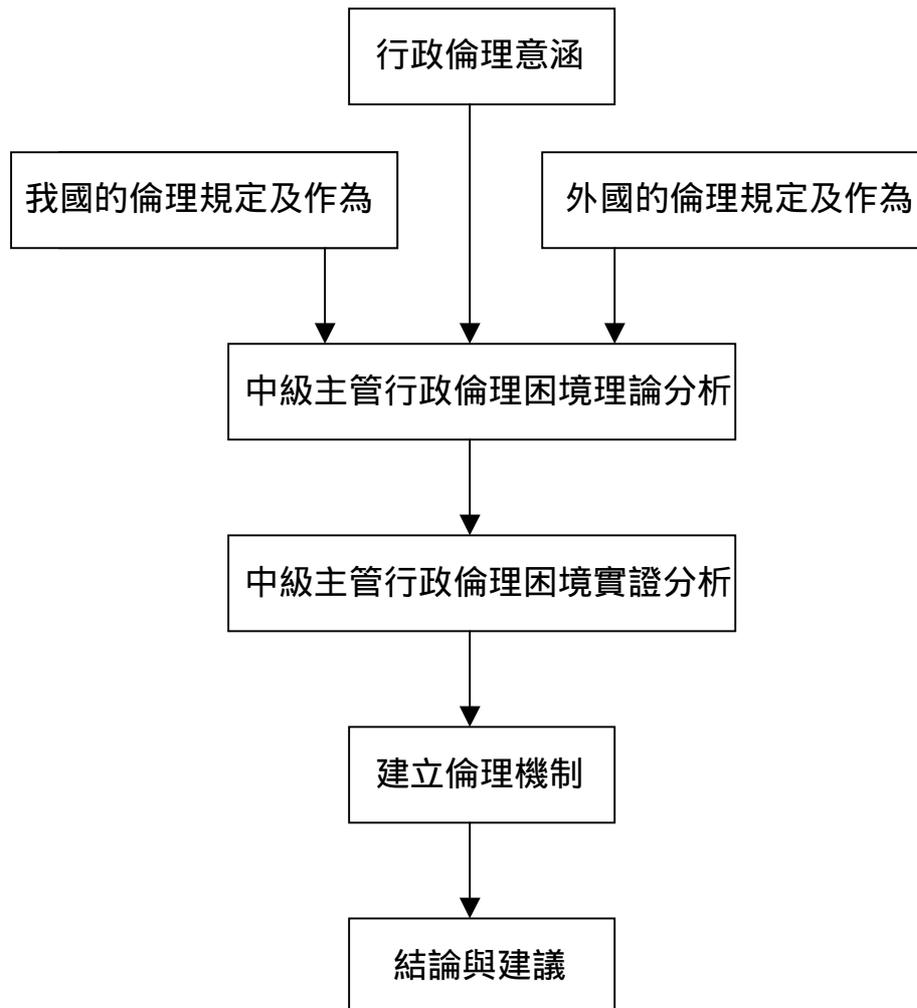


圖 1-3 本論文之研究流程圖

資料來源：作者自繪

### 第三節 研究範圍與研究限制

本論文的研究範圍有二面向，分別為「倫理問題的研究範圍」及「研究對象的研究範圍」。

#### 壹、研究範圍

##### 一、倫理問題的界定

一般人甚至學界的看法，不乏有將倫理一詞等同廉潔視之者。許多文獻中雖未直陳倫理即廉潔，但在探討如何增進公務倫理時，一概將重心置於如何杜絕貪污賄賂等議題上。筆者在此必須強調的是，廉潔只是倫理的一部分，但絕非全部。申言之，倫理範圍應包含正面的倫理及負面的倫理，而廉潔的提倡僅是改善負面倫理行為的其中一個議題而已。

對於倫理困境之研判及分析，由於係屬個人態度、立場及價值理念之探究，故首重客觀，否則過於主觀將使吾人無法解決正確的問題（the right questions）。是以，從事分析時，首須確認所面對的係屬倫理問題。此可藉由下列三問題判知：

- 1、該情境中存在多元價值的衝突；
- 2、這些多元價值可分別被確認；
- 3、必須在這些相競合的價值（competing values）中評比排序（Gortner 1991b:148），進而作為組織決策及個人抉擇的依據。

而倫理的困境也就在這些多元且相競合的價值中必須做選擇而產生。

## 二、研究對象的選定

### (一) 中級主管 (mid-level managers)

本論文以我國中央行政機關中級主管為探討對象，首先乃著眼於其承上啟下的角色及職能特性：一方面以其擔任主管職務，肩負決策權、人事權，及管理權等，二方面卻又要致力實現既定政策目標，可說其對組織內部的影響力及重要性是不亞於領導者或基層人員的，因此頗具研究價值。此外，Likert (1961) 的「連針人理論」(linking-pin theory) 也在強調作為一位組織的管理者，其在組織中連結其他群組之角色的重要性，是以管理者的領導效能端視其面對其上之主管、其下之部屬，以及同僚之間相互衝突的需求時，所能發揮的協調能力而定。

其次，由於本文目的之一在探索影響行政倫理認知及行為的具體變數，因此無論是問卷調查或深度訪談，對高階文官或組織高層的領導者而言，由於涉及政黨輪替下高度敏感性及變動性的政治生態，使得真實資料取得不易；至於對基層官僚而言，其角色職能大多依法行政，並以其專業技能致力達成既定的政策目標，縱使有行政裁量權，影響力畢竟有限，探討價值自忖不若前二者，故本論文以中級主管為研究重心。

依據 Gortner (1991) 的看法，公共組織中的中級主管其實就是所謂的「公共管理者」(public managers)，係指「運用公共資源，制訂或執行公共政策，因而對社會中的個人或團體有影響力者，在功能上，吾人謂其為公共管理者」(Gortner 1991a:12)。就此而論，中級主管同時兼具政策制訂與政策執行的功能，其角色及職能要較組織的高層領導者或基層人員複雜的多。

作為一位中級主管，其與基層人員之區分自不待言。惟其與領導者 (leaders) 不同的是，中級主管是指那些位居公共組織層級中心的人 (individuals in the center of the public bureaucracy)，領導者則是指位居組織

中最高層級的人 ( at the very top of the bureaucracy )。根據 Gardner(1986)之看法，組織領導者主要扮演九種角色：制定組織目標、確認組織之價值、激勵部屬、管理控制、將組織整合成一工作團隊、作為組織的一種表徵( serving as symbol )、代表團體，以及檢視組織中之團體與個人等。此外，Barnard ( 1979 )等人認為領導者應針對組織目標系絡，發揮創意，力求突破形象。因此，領導者最須考量有關價值、允諾 ( commitment ) 及人力資源方面的問題。而公共管理者，亦即本文之中級行政主管，主要在解決為達成組織目標時，所有與其相關之資源、流程、及結構上的問題，例如 Gulick(1937)所提的「 POSDCORB 」-- planning 計劃、organizing 組織、staffing 人事、directing 指揮、coordinating 協調、reporting 報告、budgeting 預算等七種主管功能即是。易言之，對中級主管而言，組織目標是「特定的」( given )，渠等主要承上之命、對下監督部屬 ( Gortner 1991 : 13~14 )，以維護組織過程、資源配置、時間控制之可預測性，並有效率、效能地達成組織既定目標。職是之故，組織的領導者與中級主管二者間之權威、角色、地位，及所擔負之功能有其層次上的差異性而各不相同的，所以對其行政倫理內涵的探討也應該有所差異。

實務上所謂的中級主管，在美國聯邦人事制度中是指一般俸表中第十三至十五職等人員<sup>9</sup> ( Kellough, 1999:663 )。就我國文官體制而言，雖然並未有所謂高級文官、中級文官及基層文官分類之明文規定，但一般說來，普遍有高級文官即簡任官、中級文官即薦任官、基層文官即委任官之概念分類。至於賴維堯 ( 1992 ) 雖明確指出：「所謂高級文官係指簡任第十二職等之各部會司處長，及相當等級之文官」( 賴維堯，1992：8-10；許南雄，1997：177 )，是國內首先明確界定高級文官之職等範圍者。然而吾人以為

---

<sup>9</sup> 美國文官計分十八職等，其各部門科室主管為十五職等，副司處長十六職等，司處長及次長列十七、十八職等，其中十六至十八職等為高級文官。換言之，其中級主管係指各部門科室主管以下之文官。

若延伸該定義，將簡任第十一職等之副司處長界定為本文之中級主管並不妥適，而亦應歸類為高級文官。因此本文不擬採用其界定標準而對中級文官的定義作類推解釋，而係採一般所謂「中級文官即指薦任官」的認知，類推認為「凡薦任官等中擔任主管職務者，謂之中級主管」。就此而論，我國中央行政機關中擔任主管職務之薦任官，大多為第九職等之科長，間或有組長或主任職務者<sup>10</sup>。

## （二）我國中央行政機關

由於全國公務機關之中階主管文官人數眾多，因此本論文係以我國中央行政機關即行政院本身及其所屬包括八部、二會、一行、一處、二局、三署、一院、十八個委員會等三十六個一級單位<sup>11</sup>中，扣除國防部及海巡署二個職權業務傾向絕對服從關係之軍事性質機關外，所有擔任主管之中級文官共 968 人為研究對象，以瞭解其實際倫理認知內涵及所面臨的倫理困境。

## 貳、研究限制

本研究最主要的限制在於可資參考或引用的既有文獻不足。在目前的行政倫理相關研究中，據筆者所知，除了國外 Gortner(1991)在「公共管理者如何在組織需求、政治現實及個人價值間尋求均衡」(How Public

---

<sup>10</sup> 在我國中央機關中，中級主管大部分指擔任科長一職；薦任九等之「組長」一職，惟見北美事務協調委員會之行政組長及業務組長，其餘各機關之組長皆列簡任十職等；「主任」一職有可能是由薦任九職等擔任，例如蒙藏委員會，亦有可能是簡任十職等，例如故宮博物院。

<sup>11</sup> 依據行政院組織法之規定，行政院下設之一級單位共三十六個，包括八部：內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部；二會：蒙藏委員會、僑務委員會；一行：中央銀行；一處：主計處；二局：人事行政局、新聞局；三署：衛生署、環境保護署、海岸巡防署；一院：國立故宮博物院；十八個委員會：大陸委員會、經濟建設委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、青年輔導委員會、原子能委員會、國家科學委員會、研究發展考核委員會、農業委員會、文化建設委員會、勞工委員會、公平交易委員會、消費者保護委員會、公共工程委員會、原住民委員會、體育委員會、北美事務協調委員會、中央選舉委員會，及客家委員會。

Managers View Their Environment: Balancing Organizational Demands, Political Realities, and Personal Values)<sup>12</sup>一文中，強調中級主管的行政倫理內涵應作適性的考量；以及國內江明修等人（1997）在「台灣行政倫理之初探：台北市政府政策規劃人員決策價值之質的研究」一文中，依業務性質論述其研究對象的倫理認知項目<sup>13</sup>外，鮮（未）有分別針對高層、中階及基層文官因為所擔負之職責不同，認為應異其倫理實質內涵者，遑論闡述內容各異的倫理指標。是以作為一種探索性的研究，本論文的研究限制，首先極大部分來自於相關文獻之付諸闕如。

本論文研究限制之二，在於研究過程中適逢非典型肺炎（SARS）盛行，使得最後成功接受訪談的人數僅有六位。雖然本論文進行訪談的目的，主要是為了加強問卷設計的實務基礎，使問卷題目能切合實際，但不諱言地，若訪談人數能再增加，相信對健全問卷設計當更有助益。而問卷調查最後回收有效份數為 371 份，約占全體應受調查人數 968 人中的 38 %，代表性僅可謂差強人意而已。

## 第四節 相關名詞釋義

### 一、課責（accountability）與責任（responsibility）

「課責」與「責任」常有混淆，事實上二者並不是同義詞（Dubnick，1998:69; Miller，1998:39）課責主要在界定公務員的法定地位與層級關係，

---

<sup>12</sup> 詳見本論文第三章中之介紹。

<sup>13</sup> 根據江明修等人（1997）之研究，歸納出影響台北市政府政策規劃人員決策時之倫理價值考量有六，依序是：一、階層，二、效率，三、公道，四、責任，五、專業化，六、政治化（江明修等，1997/12：1-56）。另於本論文第三章中介紹之。

即確立其與組織整體的相對地位；責任則是在賦予適當的工作內容及權責歸屬，使其具備明確的工作目標與權力憑藉來發揮功能（呂育誠，2001：80），易言之，課責是對人，向某人負責任；責任是對事，為某事擔負責任之意。

隨著民主潮流的時移勢轉，目前政府業務的「公開化」(openness)及「課責」(accountability)已成為普世的價值標準。尤其在大規模授權及政府業務民營化的潮流下，「課責」概念益形重要（Dubnick，1998：68）。公務人員應負責任的對象，已不僅是傳統管理學對上級長官命令的服從而已，而益形複雜多元。一般而言，公務人員至少有五種課責關係：1、對民選首長，2、對納稅人，3、對服務接受者，4、下對部屬，上對長官，5、對管理團隊或工作團隊的其他成員（Taylor & Waghorne，1998：143-4）。就此看來，民主化的結果使公務員的課責對象驟然增多，在實際上可能因為多元課責對象間的相互衝突反而模糊責任的歸屬。

## 二、倫理 (ethics) 與道德 (morality)

「倫理」一詞源自希臘文的 *ethos*，意指個人特性 (character)、本質 (nature) 或性情 (disposition)。最早記載倫理行為規範的書面文獻，是舊約聖經中的十誡（江岷欽，2001：1）。「道德」(morality) 一詞則係從拉丁字 *Moralis* 而來，意指風俗 (custom)、態度 (manners) 或特性 (character)，本質上是指一般性或規範的行為（蕭武桐，2002：14）。一般說來，除了哲學上的思辯需要將倫理及道德作嚴格的區分外，在應用時因為二者同樣指涉行為對錯的指引，彼此對等而相當，不會引起意義上認知的落差或誤解，故可交互使用（Thompson，1988:40；引自林鍾沂，2001：617）。例如陳秉璋（1990）的《道德規範與倫理價值》一書，文中對於道德及倫理二詞都是交錯使用的。

然而 Robert B. Denhardt 卻認為兩者是有區別必要的。Denhardt 認為純粹的道德行為較無爭議性<sup>14</sup>，而倫理的行為則因涉及正確與否的判斷，所以考慮的範圍不僅涉及道德層次，而且要從法律、科技、經濟及社會等層面分析。Resnick (1998) 則從適用範圍加以區辨，認為道德是一個社會最基本而普遍的標準，這些標準適用於社會上的所有人，不分職業或角色，例如不說謊、不欺瞞等；而倫理並不是行為的一般性標準，而是社會中個別專業、職業、體制機構或群體的標準，例如教師倫理、醫師倫理、企業倫理等（引自何畫瑰譯，1999：20）。亦即，倫理是某一特定群體規範實踐的歷程，而道德則是每一個人追求人格之完美，實現價值之歷程與結果（蕭武桐，2002：17）。所以，當我們談論個人行為時，可以道德稱之，而當我們指涉某一專業的原則時，則通常以倫理稱之（林鍾沂，2001：617）。

無論如何，倫理與道德二者是互為表裡的。透過社會實踐，個體道德才能成為社會倫理；透過個人修養，社會倫理才能成為個體道德（陳德禹，2000：291）。是以本文在引用其他文獻時，為統一使用名詞，在不影響其內文原意下概以倫理稱之。

### 三、法規（rules）與守則（code）

法規與守則之異，可就其範圍及效力分述之。就範圍而言，前者係指一般性的、普遍遵守的法令規範，後者係指特定人士所需遵守的特定規範（ethical rules in general, ethical codes in particular）（Kernaghan，1993：15）。

根據 Shafritz 及 Russell 之定義，所謂倫理守則，主要針對某職業人員在該職業中所承諾願意遵守的專業行為標準所作的一種陳述（A code of

---

<sup>14</sup> 尤其有所謂「常識性的道德」（commonsense morality），係指大多數人不用清楚的理論化或深入分析，便可以學習並實踐的規範。例如「盡忠職守」、「己所不欲，勿施於人」等。

ethics is a statement of professional standards of conduct to which the practitioners of a profession say they subscribe. (Shafritz & Russell, 2000: 542)。因此，公務倫理守則乃是有關公務員正確行為之原則及標準的陳述聲明，其只是政府公務倫理法規的一部份，<sup>15</sup>範圍較法規小，效力也不及法規之具有權威性的國家強制力，例如 國立台灣大學教師守則，或由醫師公會訂定的 醫師倫理規範 等即是。公務倫理守則是各級政府、各機關組織，甚至各業務性質不同而異的，無論是其形式、內容，或在執行上，每個政府可能各不相同 (Kernaghan, 1993: 18-23)。因此，公務員不僅應服從政府的倫理法規，亦須服膺公務員的專業倫理規範，或各相關公會的規定。

就效力而言，法規本身具有法定約束力而具有強制性，守則本身則因不具法定約束力而不具強制性，往往只能作為一種宣示或呼籲。但二者目的相同，主要為確保公務員不會假借職務之便終飽私人利得，進一步並未促進國家利益及公眾福祉而努力。

#### 四 行政倫理( public administrative ethics )與企業倫理( business ethics )

倫理可自個體層面及整體層面分別探討。個體層面即指作為組織成員一份子所應遵守的道德律求，例如公正、誠實、不浪費資源等，此無論公、私部門皆然，自不待言。而就整體層面言，滿足標的團體的需求、資源有限、多元利害關係人等，也是無論公、私部門皆會面臨的問題 (Lawton, 1998:33)。唯一的差異是公、私部門之目的、條件(限制)及任務完全不同，二者是不能等同對待的 (Lawton, 1998: 11)。企業倫理所要求的除了組織內部成員個體行為的道德律求，以及企業與企業之間的商業道德外，由於服務顧客具體而特定，不似公務倫理尤須兼顧社會公平正義的實踐。此外，行政倫理由於涉及不同的政治、法律及行政環境，因此與企業倫理大不相同，並且複雜的多。納稅人對政府公僕行為的要求標準，顯然也較對企業界人士的要求嚴格的多 (Kernaghan, 1993: 19)。

---

<sup>15</sup> 法規的範圍包括法令、規則及指導方針等。