

第三章 行政主管倫理內涵與困境之理論分析

由於行政主管在角色職能上除一般文官應具有的角色外，尚須肩負組織管理的特殊性，因此本章目的在檢視行政主管於組織管理面向上之倫理意涵，並釐清從中所發生的倫理糾葛。

首先，組織領導者以其主要決策角色故，必須加強其決策倫理，亦即決策時應考量所作政策決定對長期及外部的影響，因此決策時既要符合當時、特定的民意需求，又要兼顧未來、一般民眾的期待。換言之，政策的制定必須兼顧永續性的發展，因此較常見的倫理困境型態在於無法同時滿足多元利害關係人的不同需求；而基層人員因為負責既定政策之具體實踐，因此更著重其服從上級指揮之階層倫理，以及為達成任務所須遵循之專業倫理等，故較常見的倫理困境型態為其專業判斷與上級命令或政策指示間之矛盾扞格；至於組織內部之行政主管，就層級面向而言，上承領導者之命執行政策，對下則要監督管理部屬；就功能角度而言，則兼跨政策制定與執行功能，因此，較其上之領導者與其下之基層人員，角色扮演更為多元，面臨之倫理困境也更為複雜。換言之，不同階層者所面臨的倫理困境是相當不同的，所做的倫理具體回應措施也無法彼此完全流用，故有獨立討論之必要（Gortner，1991：5、13）。

Schmidt 及 Posner（1986）在 1982 年時曾針對美國聯邦政府的行政主管進行一項倫理行為的調查，結果發現影響部屬有否不倫理行為產生的最大因素來自於「主管的行為」（Schmidt & Posner，1986：452；引自 Kernaghan，1993：24）。有趣的是，在同一項調查中還發現行政主管在工作上面臨困境時，最常諮詢或商量的對象依序是配偶（26.9%）、自行解決（21.7%）、上司（20.6%），及同僚（12.8%），但最後的決定性影響力卻仍是來自於其上司主管（Schmidt & Posner，1986：453；引自 Kernaghan，1993：24-5）。

第一節 行政主管的倫理意涵

行政主管既為公務員一份子，則其所須服膺的倫理原則亦必涵蓋第二章中針對一般性文官所述之正面的及負面的雙元行政倫理內涵。但行政主管又身兼單位的公共管理者，在組織中具有承上啟下的角色及功能，又須符合現代管理思潮，則其倫理意涵勢必較一般文官多元而複雜：既要以其同為文官的一子，而強調科層體制中的階層倫理，以及對組織效忠的組織倫理；又須以行政主管的身分，在傳統管理中帶領團隊合作而必須強調團隊倫理，同時又要面對1980年代以後興起的「新公共管理主義」(New Public Manageralism)所引發管理思潮的變革，在這些新、舊管理思潮交雜糾葛中，在在引發中級行政主管的多元倫理價值困境。

新公共管理的基本立論在引進企業界的管理精髓，例如績效導向、顧客導向、競爭市場等理念，以改進政府的運作效率，提升政府的服務品質。這種以管理主義為精髓的新典範，主張政府為達成行政改革，應採用企業管理技術 (business management technique) 服務與顧客導向 (service and client oriented)，並將市場競爭機制 (market and competition) 融入公共行政 (OECD, 1993；引自朱鎮明, 2001：9)。其主要內涵包括政府機關應：

- 1、由擁有足夠裁量權的專業經理人來管理，並對組織績效的後果負責；
- 2、具有清楚的目標與績效評量；
- 3、注重產出與結果而非程序；
- 4、多利用業務委外的安排；
- 5、藉由競爭來提昇效率；
- 6、注重「順服成本」(compliance cost) 的降低 (張其祿等, 2003：2；引自 Huges, 1998)。

具體作法包括民營化、全面品質管理、策略性規劃、學習型組織、組織精簡、單一窗口作業、組織及流程再造等 (黃一峰, 2001：94)。因此當政府引用企業精神，也就意味著政府部門的公共管理者將如同「政府經理人」(government managers)，於是行政主管作為公共管理者，不僅是公共資源的分配者和公

共權力的執行者，更是公共價值的探索者、倡導者，以及社群營造者（黃榮護，2003：2），必須領導公務員團隊妥善配置組織資源，發揮管理才能，展現管理績效，提高政府生產力（黃一峰，2001：94）。而行政主管藉由法定職權行使決策權的過程中，正如同 Van Wart（1998）所指出的，經常要面對五種主要價值類型的交戰，包括個人價值、專業價值、組織價值、法律價值和公共利益價值。這些價值常常也正是擬定相關服務倫理守則的重要來源。相關論點也可見於新公共行政學派對於行政倫理與價值的主張，強調行政倫理必須包括追求社會公平正義等責任，而非完全服膺科層體制的權威階層或效率等價值（Frederickson, 1980；Waldo, 1980；引自施能傑，2003：45）。

組織管理中所牽涉的倫理意涵，即在決定組織的決策及執行過程中，什麼是對的（right）正確的（proper），以及公正的（just）。而根據 Hughes（1998）的看法，組織內部管理可分為財務管理、人事管理及績效管理（Hughes，1998；引自林鍾沂、林文斌譯，1999：227-255）。因此，行政主管在組織管理面向中之倫理意涵，可分自財務管理、人事管理及績效管理三面向分別析述如下。

一、行政主管在人事管理面向之倫理意涵

公務部門的人事政策必須依據正式的功績原則行事，此無庸置疑。然而有時我們會發現公務部門的人事任用及升遷並不盡然根據功績原則，而是上級長官或部分特定有力人士的推薦，因而充滿非正式的政治恩寵的色彩（Sherman，1998：22~23）。為杜絕此種現象，最有效的方式可能是透過媒體的監督，亦即將所有列為任用或升遷的候選人於媒體上公告發佈，規模大小不拘，機關單位內的公告亦可，只要能以公開的方式評斷該位候選人的適任與否即可（Sherman，1998：23）。

公務部門人事政策的功績原則的確有時流於僵化累贅而不具效能，有部分論者因而主張應該學習私人部門彈性的人事措施，以拔擢優秀人才。然而制度之產生有一利必有一弊，彈性用人制度除了破壞公務部門雖僵化卻穩定的人事任用、升遷系統，最大的問題是如此將更無法避免主官的個人偏好，於是我們在質疑所任用、升遷者究否適才適所時，同樣的我們也不能保證有能力的人不會因為政治或其他因素反而喪失機會，更何況在目前的社會中，女性及特定族群仍是系統性差別待遇下的犧牲者，例如女性在升遷時往往存在一道透明卻無法突破的玻璃天花板（glass ceiling）障礙；而美國對少數民族的歧視也是迄今猶存。雖然美國在法規制度上明定種族平等原則，但在晉用及升遷時卻仍殘存種族優越情結而呈現若有似無的偏頗態度及作法（Thompson，1985；引自林鍾沂，2001：637-8）。一如學者艾凡雪維琪（J. M. Ivancevich）所言，人力資源管理目標之一為「協助維持合乎倫理的政策與行為」，所以功績原則仍是有其存在價值而不可偏廢的，以避免政治上的濫用。

二、行政主管在資源管理面向之倫理意涵

組織內部管理應符合倫理的要求，因為組織系統決定資源如何公正的分配（蕭武桐，2000 b：310），因此所有關於組織的決策，都決定了組織資源分配的公正性。此時，行政主管身為單位的管理者，有關利益迴避的倫理是極為重要的，無論是公共資源的分配、管理或傳送，一旦其所做之決定或裁量可能牽涉自身或親友的利益時，若未能作必要的迴避，無論過程是否完全依法令或專業判斷，也必使人懷疑其行事之公正性、合理性和正當性（施能傑，2003：11）。

此外，面對新公共管理強調政府管理應借用企業經營的理念，則行政主管便應將「沒犯錯和守本分未必就是履行責任的行政人員；甚且須有正

面積極的自我期許」之理念傳達給組織中的每一位成員。為此，中級主管應善盡規範及教育宣導的責任。

三、行政主管在績效管理面向之倫理意涵

在當今新公共管理浪潮下，政府再造強調的是績效導向，因此解除管制、法規鬆綁、公私合營、民營化、官僚企業家等，便成為行政革新的主要任務目標。為配合達成政府再造的組織整體績效，組織及公務員可能沿用私人企業「摺節成本、創造利潤」的經營目標當作己務，此時，行政運作若不能課以更多的行政責任與倫理要求，便極有可能淪為種種貪污、瀆職、浪費、利益衝突、不法勾當等違背公共利益情事（林鍾沂，2001：615-616）。

第二節 行政主管的倫理困境

壹、行政倫理困境的產生

在傳統公共管理實務上，鮮有深入論及有關倫理價值議題者，因為普遍認為其重要性不如合法與否的判斷，即使有因法令規定模糊而超出合法與否的範圍，也僅須藉助專業人員之專業判斷後加以抉擇即可。然而現代管理實務常常存在各自正確但相互矛盾的價值標準或倫理原則，遑論其中往往涉及政治性考量，例如行政主管決策之取捨有時並不僅是根據經濟理

性或合法與否的判斷，甚且是來自上級高層的政治性指示，於是就常引發其個人倫理上的兩難。在這些情況下，關鍵問題不在於「我應不應該做出正當的行為？」而是「究竟什麼才是正當的行為？」，亦即某一個人必須在至少兩種不同的行為間作選擇，而任一行為都有其價值標準給予支持（Fox & DeMarco, 1990；引自何晝瑰譯，1999：31）時，倫理困境即由此而生。例如資訊公開與保守組織機密二者便是相抵制的行為，存在灰色模糊地帶。又如決策者必須多元考量眾多利害關係人之間的公平需求，或是必須在最短時間內、及最少成本下作最有效率的決定及執行，此時公平原則及效率原則之間便可能產生衝突。此種情況在制度尚未建立完善，或組織刻正面臨外部環境更迭以致內部須有所變革時，尤為常見。

一、行政倫理困境之界定

對於倫理困境之分析，由於係屬個人態度、立場及價值理念之探究，故應力求客觀，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。此可藉由回答下列三問題予以辨認：

- 1、該情境中存在著多元且相互衝突的價值；
- 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）中予以評比排序（Gortner, 1991:148）。

困境的本質往往是在個人不知何者較好的情況下被迫作決定（歐陽敏、陳永芳譯，2001：128）所產生，尤其現實存在的多元行政倫理價值往往是各自正確的，然一旦有二種或二種以上的差異性倫理標準共存，就很容易對公務人員造成倫理上的困境，例如強調「公平」就可能違背「效率」原則，重視個體「自由」就可能忽略社會整體「安全」（Stone, 1997）。

因此 Cooper 認為，公務人員倫理困境的產生，必是其間存在著權威、角色及利益相互衝突的處境（Cooper,1998:90-127）。其不僅是簡單的是非對錯選擇或合法與否的判斷¹，更是一種多元價值的複雜糾葛。

二、行政主管做為公務員一份子所面臨的倫理困境

行政倫理困境的產生，可自個人及組織二面向加以分析：

（一）就個人面向而言

就個人面向而言，倫理困境之產生主要來自於個人的權威、角色，及利益上之歧異所引發責任上的衝突矛盾（Cooper，1998：91）。因此，政策決定或施行之所以容易造成倫理困境，多半是因為其中涉及「人」的因素，尤其當中有個人直接的利害相關時，更難抉擇。最近（2003年3月至7月）所發生與個人利害關係相衝突最明顯的例子是非典型肺炎（原稱 SARS）的盛行，使得人人自危，避之唯恐不及，其中台北市立和平醫院的幾位醫護人員在院方未做完整防護之前，就被強制要求集中隔離或照顧病患，在不勝生命威脅恐懼下而有「為什麼我們要照顧 SARS 病患？難道護士就不是人？」的抗議²。當然護士在自身健康遭受威脅下還要在第一線照顧病人，的確是很艱鉅的任務，尤其在該院未做完整防護配套措施之前，即要求其強制照護病患，確屬強人所難³。但另有一方論者認為，醫療人員當然有人權，也可以爭人權，但醫療人員是「人」，更是「專業人」，受過一般

¹ 有幾項理由說明倫理不是法律：第一，某些不合法的行為可能是倫理的。例如超速違法，但為了緊急情況將病人送到醫院而超速，卻是倫理的。第二，有些不合倫理的行為可能並不違法，例如說謊並不倫理，但說謊只有在特殊情況下（例如作偽證）才會違法。第三，法律有可能不合乎倫理，例如美國一八〇〇年代的法律容許黑奴制度（Hart,1961；引自何晝瑰譯，1999：21）。

² 詳見國內各大報紙於92年4月26日前後之一系列報導。

³ 事後證明和平醫院在防護措施上確有未盡周全之責，該院院長予以免職。詳見國內各大報紙於92年5月13日相關報導。

人所未曾接受過的專業訓練，有一般人所不具備的專業醫療知識，於是必然地需要承受更沉重的倫理規範。所以當社會大眾不能要求醫療人員放棄自己的人權時，醫療人員反而要用更高的倫理標準來看待自己的職業尊嚴。醫療專業人員如此，公務體系中的公務人員又何嘗不然，一般行政性質之文官也許沒有迫在眉睫的生死交關抉擇，卻也必須背負高於一般人的倫理道德標準為國家忠誠、為民眾謀福的價值期待。

申言之，倫理決定攸關「心」(heart)「智」(head)的判斷及「對」(right)「錯」(wrong)的結果。「心」或「智」其中之一的偏頗，都可能造成錯誤的行為或決策，因為「心」代表意欲及偏好，不當的欲望會造成錯誤的決定；「智」代表理性，雖然沒有不良的企圖，但缺乏理性的判斷也會造成錯誤的決策行為 (Brady , 1990 : 11)。這種心智的發展程度即是個人性格及倫理成熟度的表徵，將具體表現在其處理倫理問題能力的程度上。甚且，公共管理實務上行政主管所面臨的困境往往是超乎對與錯之二分界線的，例如 Brady (1990) 就觀察到，雖然理論上倫理的決定通常被認為是對與錯之間的選擇，但在實務上，政策決定有時是介乎二者間的模糊地帶而沒有絕對的是非可言 (Brady , 1990 : 27)。「服務便民」及「圖利他人」二者間的模糊重疊性，即為公共服務上之著例。

Cooper (1998) 也認為，在當今後現代社會中並不存在所謂的客觀實在，所有的生活方式、價值觀念、公共組織以及職業道德等，都是處於一種相對主義和缺乏共同準則的狀態，例如行政人員既也是公民的一份子，則其同時成為公共服務的提供者及接受者，使得行政人員在面臨角色衝突時並沒有明確而肯定的答案。

(二) 就組織面向而言

組織倫理要求的是忠誠的外在展現，成員必須能忠於團隊的要求，不容許太多異議，以確保機關組織穩定而順利的繼續運作。這種將組織忠誠

和團隊立場置於個人意識之上的觀點，懷特(W. H. Whyte)便將之稱為「組織倫理」(林鍾沂，2001：633)。

然而官僚組織層級權威的特性，便很容易妨礙個人倫理自主性的培養與發展。因為組織層級化強調由上而下的權威及由下而上的服從，使組織成員視服從長官權威、遵守法律規範為天職，所以長久以來很少有行政人員敢於對不適當的公共政策或不道德的組織行為表達不滿，即使偶有異議人士出現，往往被組織及其成員視為破壞組織合群的不良份子而予以排斥。此乃由於官僚文化素以培養「服從」為職志的公務員，不容許自我意識的堅持；官僚組織一向強調團體忠誠而無個人責任，只獎勵願意遵守遊戲規則者所致。

I. Janis 在其《團體盲思的犧牲者》(*Victims of Groupthink*) 一書中即指出，有時領導者所要求的忠誠，實際上卻成為部屬的盲從，甚至將對組織的忠誠視為道德的最高形式。這種以組織忠誠為重的倫理觀點，有時會危害公共利益的實現 (引自林鍾沂，2001：633)。

然而 Whyte 認為，真正的邪惡並不在於官僚組織本身，而在於我們耽習於官僚文化，而不願承認或面對組織生活中必定存在個人與群體之間衝突的事實，使得個人倫理自主性逐漸在官僚組織結構中蕩然無存 (Whyte, 1956)。

此外，Cooper 也指出人們試圖透過界定行政人員的角色而將行政從政治中分離出來，結果使得行政人員失去了面對其所必須扮演資源分配及裁量權應用的政治性角色的勇氣，結果造成了其若非隱藏在政治中立的保護牆之後，便是對自己行政行為的真實本性隱而不談，只把自己當作達成組織目標或上級命令的工具而已，認為執行上級命令就等於完成了身為一位公務人員所應擔負的職責。這種被特定組織逐漸機關化 (*agentic shift*)⁴的

⁴ 個人的行為有由其良心所支配的，亦即內部控制，但當此個人進入科層官僚組織之後，內在控制部分會逐漸削弱，而外在控制部分則會逐漸增強，最後自發性、自我領導模式會逐漸轉變為他

趨勢，使得效忠組織及維護公共利益之間的關係被混淆而造成了倫理困境。

原則上公務人員要對組織及組織的上級長官負責，但基於公務人員是人民行使權利的信託者，因此公務人員也必須面對社會公民的監督而形成倫理忠誠對象的衝突兩難。下述的幾個實際案例顯示，個人堅持對倫理行為的承諾是既孤獨且代價高昂的。

1976年11月美國國防部職員費茲吉拉德發現其所參與的C5-A運輸機與米尼特曼飛彈計畫超支二十億美元以上，於是向機關內部反應卻不受上級長官重視，於是轉向參議院國防經濟聯合小組委員會提出證據，孰料在向小組委員會公開說明後未久，即被調離此項重要計畫，最後甚至失去工作。費茲吉拉德乃向文官委員會展開冗長而沈悶的上訴過程，一拖數年未果，最後是藉由一項強調誠實、責任及對真正的雇主——納稅人負責的新立法誕生，才被一體適用地恢復原職。

Roger Boisjoly 是一位美國挑戰者號太空梭工程師，負責測量氣溫是否適合太空梭飛行以維護飛航安全。1986年1月28日預定發射當天，他在與同僚詳細討論過後一致認為當天氣溫過低不適合發射太空梭，然當時的首長仍堅持照原訂計畫進行，結果在發射後73秒因為助推器內的O形環在低溫下失去了原有的彈性而突然爆炸，機上人員全部罹難。在調查報告出爐之前 Boisjoly 承受極大壓力，但仍認為這樣的堅持是必須的，因為他說：「如果一位有熱誠而且有智慧的人發現錯誤的事，卻因自己的私利而不去糾正，那麼他也會變成問題的一部份，就如同人身上的癌症般，最終會破壞整個組織」。

這種為公共利益考量而反對向組織及上級長官輸誠，結果遭受組織報復的案例，根據 Patrick J. Leahy 參議員所主持的政府公共事務委員會所作

控性、組織領導模式，而傾向於服從的性格，這種由個人倫理自主性轉變成被官僚組織功能所取代的情況，Stanley Milgram 謂之機關化。

的揭發弊端統計報告顯示，約有七十例。而另一項由 Jos, Tompkins 及 Hays 所作的研究報告指出，總計 161 位揭弊者中，最後有 62% 失去工作，11% 減薪，18% 調職，有一半的人遭受糾紛困擾至少二年以上。弔詭的是，揭弊行為在組織之外往往受到稱許，但在組織內部往往受到排擠報復，揭弊者若非有足夠的良心及大量的道德勇氣，很難繼續堅持而克竟全功。Leahy 因此同時指出官僚組織現存的常態也是病態之一，即要如何在官僚體系中順利的升遷，唯一的關鍵便是保持沈默、適當的工作表現，以及緩慢的在科層體系中向上攀爬。

因此，個人的倫理自主性（例如對公共利益的堅持）是有可能與組織倫理（例如組織忠誠）相衝突的。就組織面向而言，因為組織不可避免的層級化，因而可歸納不同的倫理困境型態。例如「忠誠」雖是任一階層應共同遵守之倫理原則，但若更進一步具體而微論述，則因不同層級有不同的服務對象，因而有不同的忠誠實質指涉內涵。

是以，行政主管做為文官的一份子，所面臨的倫理困境可分自個體 (micro)、及總體 (macro) 二方面探究，前者指個人在工作生涯及生活福祉方面所作的抉擇，亦即個人倫理；後者則指其某一或某些決定對該社會或社群在物質及精神上的影響，亦稱政策倫理。由於行政人員最基本的要求在於其對組織領導者、直接主管、其服務對象，以及對民主社會基本價值信念的忠誠，因此其倫理困境來自於必須在此一各個分子密切互動的「開放系統」(open system) 中，以及多元的備選方案中作一抉擇 (Gortner, 1991 : 30~32)。

作為組織的一份子，則效忠組織的義務和維護公共利益職責之間便形成了混淆，於是執行上級命令就等於完成了一個公務人員應盡的職責。進一步具體而微論之，則可因組織中不同層級人員之分類而歸納不同的倫理困境。舉例來說，「忠誠」、「政治中立」等，雖是任一階層皆應共同遵守之倫理原則，但若更進一步具體論述，則因不同層級有不同的服務對象及

不同的業務內容，因而異其實質的忠誠內涵。甚至不同時空環境下，亦然。例如，在當今民主化潮流下，行政人員應加強對「民意」之重視及忠誠。就政治中立而言，基層人員固應謹守，惟公共組織領導者往往因為執政黨之更迭，而隨政黨屬性及偏好而異其政策立場。

根據 Gortner (1991) 針對美國聯邦政府現任或退休之中層主管所作之深度訪談研究結果顯示，其倫理內涵認知項目有五種，依其重要性、與中級主管相關程度，及其容易造成倫理困境之程度，由低至高依序分述如下：

1、哲學與文化價值

由於文化形塑了一國或一地區人民的共同價值觀及信念，故中級主管必須檢視公平、公開及正當法律程序等哲學文化價值議題。為最不易造成倫理困境者。

2、專業

對於某些業務性質特殊的專業行政機關如醫藥、會計、工程師、心理學家等，其中級主管在從事判斷或採取行動時，按理應根據自己的專業素養而為，但事實上卻往往甚少注意特殊專業倫理法典對其本身行動之影響。因為當專業人員只是專業人員時，他們只在乎自己專業能力的展現，於是相關的專業法律規範便很重要，但是其一旦成為管理者，便因要面臨更多元的價值選擇，在協調管理原則下，使得專業倫理法規將較不被重視，甚且不適合用來解決其身為一位管理者所面臨的問題。相對地，如果主管並非來自專業人員，則較無此種專業倫理與管理倫理間之兩難困境。

3、個人特徵

每個人的性格會影響其對問題的認知及所採取的解決方法，其中包含：

(1) 個人背景：包括家庭背景、宗教信仰、學歷及同儕壓力等。倫理困境在於須保證其省籍差異及不同的宗教信仰，甚或畢業學校等，不會影響其公平處事之態度及能力。

(2) 個人性格：即各個人之認知、思考方式、行為方式、脾氣等之差異，使得他人眼中的我及自己眼中的我，大不相同。因為吾人衡量自我時，會考慮自我的動機 (intention) 及因該動機而引發之行為 (take them into account)，但吾人卻直接以行動 (action) 來判斷他人而未考量其動機，於是意念及行動之間便產生了差距 (Jackson, 1993: 38)。因而形成與他人認知及價值觀歧異之困境。

(3) 倫理成熟度：指個人對倫理道德問題賦予概念化意義之智力發展程度。此可由道德認知發展階段予以呈現或確認。Trevino (1986) 便認為個人的道德認知發展是倫理決策行為中，倫理或非倫理的關鍵變項，因為個人對於倫理兩難問題的反應，是由道德認知發展階段來決定的。而 Kohlberg (1984) 經由二十多年的持續分析，將個人的道德認知發展階段界定為三個時期，每個時期包含二個階段，共六個道德認知發展階段，如表 3-1 所示。

簡單來說，在道德成規前期 (包括第 1、2 階段) 中，個人關心的是有形的結果，尤其是外在的報酬、懲罰以及立即的利益；道德成規期 (包括第 3、4 階段) 的個人則認為，維持家庭、社會與參考群體所期望之好的行為就是「對的」，特別是以和諧的人際關係為導向的第 3 階段中，道德決策動機充滿其他重要群體的期望。第 4 階段的個人則涵蓋較廣泛的社會觀點；至於道德成規後期 (包括第 5、6 階段) 則以廣泛的、一般的價值或原則來判斷是非，此時期的個人判斷將超越規範、法律、群體或個人的權威，而服膺一種超然的道德理念。然而並非所有人都可臻道德成規後期，根據 Kohlberg 估計，大約只有百分之二十的成人可臻此階段。也由於每個人的道德認知發展階段不同，因此即使面臨相同的道德情境，也可能做出不同的決策判斷。倫理困境之產生即在於個人根據不同的道德認知發展階段而無法處理日新月異的倫理問題，或無法將過去所學習到的經驗應用到現在及未來的情況。

表 3-1 處理道德/倫理議題能力之發展階段

階段	認為正確的考慮因素	作法	相對時期
層級一 道德成規前期			
階段 1： 服從與懲罰導向	遵守規定，以避免懲罰	根據權威人士的說法決定對錯；或根據獎賞與處罰定義對錯	孩童時期
階段 2： 工具性相對主義導向	遵守規定，以獲取利益		
層級二 道德成規期			
階段 3： 人際關係和諧導向	扮演周遭者所期待的角色	對與錯的概念建立在對於團體的忠誠上，包括：對家庭的忠誠、對朋友的忠誠以及對國家的忠誠	青少年時期
階段 4： 法律與秩序導向	善盡責任，支持社會秩序		
層級三 道德成規後期			
階段 5： 社會契約合法性導向	支持基本權利、價值及具有正當性的社會契約	在考量每一個人的利益後，根據能否增進（或限制）正義、人權、或人類福祉而定	成人時期
階段 6： 普遍性倫理原則導向	服膺自行選擇的倫理原則		

資料來源：Kohlberg, L., 1984. *The Philosophy of Moral Development*, San Francisco: Harper & Row.

4、組織動態

組織動態係指包括組織外部環境，及組織內部之結構、功能，與組織文化等要素互動下，交織而成的複雜關係網絡。組織外部環境的主要指涉對象，包括顧客、立法團體、其他官僚組織以及利益團體等，因渠等掌控物質資源、人力資源、提供資訊，甚至提供道德性支持（moral support），

因而對中級主管的倫理行為產生影響 (Gortner , 1991a:107) ; 組織內部之結構、功能，與組織文化等，即在探討組織所能為其成員帶來之機會及可能限制。就此而論，中級主管無論是從事決策或採取行動，必受惠或受制於其上之主管、其平輩同儕、及其下之部屬，因而影響其態度及其所扮演之角色。

(1) 外部團體：尤其是指政治環境的影響。倫理困境之一在於所服務的對象可能使中級主管更具政治影響力，也可能更無力。例如「服務便民」與「圖利他人」之間，往往一線之隔，結局可能失之毫釐，差之千里，使渠等從事公共服務時，躑躅難進。

(2) 組織之結構、功能：包括組織規模、層級形態、決策方式 (集權或分權) 個人在組織中之定位等。倫理困境在於如何決定裁量權行使的範圍或授權的程度。

(3) 組織文化：即組織成員互動下所形成之組織共同價值、態度及認知。倫理困境在於組織文化與個人倫理成熟度之間的進度不同而造成的衝突。最常見者例如揭弊行為，其所產生的正負面效應都有可能使組織制度及系統崩解而形成新的倫理問題。

5、法律與立法議題

在較高的、抽象的哲學層次中，法律應是政府官員的期望及社會需求的指標；在較低的、務實的政治層次中，法律則決定了社會選擇的輸贏及行動之成敗。事實上，守法與否並不造成倫理困境，而是那些合法但不倫理的問題，例如不合時宜的政策未及於冗長的立法過程中修正，因而造成執行時的兩難。其可概分為下列三種情況：

類型一：為達成某目標，在執行時卻受法律之限制，此為正面的倫理問題。

類型二：對於不適當之目標，卻因為法律規定而必須執行，此為負面的倫理問題。

類型三：由於管理者必須處理法律遭受漠視、曲解及誤用之情況，因此可能遭受既得利益者的抗拒或威脅。

三、行政主管作為組織管理者所面臨的行政倫理困境

公共管理者在職務上往往面臨各種緊張關係，包括（Lawton，1998：147）：

1、控制及授權之間的緊張關係：

Stahl 從權力的面向檢討倫理困境之所以產生，係由於公務員藉著行政權力及影響力來行使命令時而生（引自蕭武桐，2002：108）。

2、面對不同利害關係人之間的緊張關係：

有越來越多的論據顯示中級主管應擔負的課責對象不能僅限於其上級主管，或僅關心組織本身的利益，更大的趨勢是要對所服務民眾的利益負責。然而這種多元利害關係人的論點容易產生問題，首先，如果所有利害關係人的分歧意見都需納入考量，則決策過程可能變得冗長，而決策結果往往也可能只是多元利害關係人協商下的政治性產物而已。其次，至今仍未有一種令人滿意的決策規則來協調利害關係人的相左意見，使得中級主管的倫理困境益形複雜。

而最大的問題來自於利益團體在決策過程中不當的、相互不對等的影響力。在民主化的潮流趨勢中，利益團體介入政府政策的決策過程乃勢屬必然。然而當政策所影響的範圍係屬多元而分歧的利益時，在多元利益團體的競爭下，少數特定而有力的利益團體最終必然削弱其他利益團體的聲音，而獨佔決策過程的實質影響力，尤有甚者，管制者有時反而成為被管制者的俘虜（“the regulator becomes the captive of the regulated”），然而若因此關閉利益團體的政策協商遊說管道，而由決策者以天縱英名方式獨力為之，恐怕既不符合民意，更難保在不公開的情況下反而容易增加特定利益

團體不當介入的機會，因此，無論如何，開放多元的利益團體協商管道仍是必要的，即使它可能使決策過程變得冗長（Sherman，1998：23）。

3、如何在有限的經費預算下，既要提供有效的服務，又要符合顧客愈來愈多的需求與期待。

4、既要順應環境的變遷，同時又要維持既存的各种標準，如課責、誠實、廉潔、責任等。

5、管理例行業務，又要維持個人的自我主體性及遵守個人廉潔。

由上述行政主管的緊張關係，又可延伸出下列組織管理上倫理困境的特徵：

1、決策的結果具有延展性。

有時候政策執行完成一段時間後，政策結果所造成的直接或間接影響才會逐漸顯現，例如污染對生態環境永續發展的危害，或者，台灣的開放山坡地政策造成國土過度開發，而容易導致雨季時的土石流。

2、多元的備選方案。

倫理議題不僅僅是行為對或錯的選擇或判斷而已，像「廠商可不可以生產對人體有害的產品？」這樣的答案是顯而易見的，但是，大部分的公共政策問題並沒有單純的對、錯判斷，例如核四廠興建一例，就牽涉經濟與環保、個人人權與社區安全等複雜且互斥的價值判斷。

3、模糊多元的政策產出。

4、政策結果具不確定性。

5、具有個人因素的意涵。（Hosmer，1991:13-15）

簡言之，由於行政主管往往同時肩負決策、管理及執行功能，故其倫理困境多來自於其在政策倫理（整體）、組織倫理及個人倫理（個體）間之衝突。政策倫理指決策者基於其對本身角色的認知、對民主理想的忠誠，以及為尋求最佳的解決方案時所需考慮的社會價值觀；個人倫理指其倫理決定影響個人的自我認知及自我價值的肯定。是以行政主管在行政倫

理困境之分析上，最令人矚目者係如何在組織需求、政治現實及個人價值間尋求均衡。

進一步論述，行政主管在組織管理上所面臨之衝突，在於渠等對組織政策雖具有部分的制定能力，但卻沒有太大的影響力，只是被要求以效率、效能的方式來達成組織目標，於是產生個人內在道德認知，與順服既定政策、忠實執行決策時之拉鋸。於是常見的衝突困境是，行政主管對於可能錯誤的法案，在執行時卻又要保持超然及緘默；或者對於得以更促進社會公平、正義、道德、良善之政策，因礙於執行效率之訴求或法令規定之限制，而無法獨力予以改變。

三、新公共管理主義下之行政倫理問題

當新公共管理強調政府要盡量撤除對於各階層和各機關組織運作過程的各種內部管制時，特別是經費運用、人力資源管理和採購，在管理者擁有更大領導管理彈性和裁量空間的同時，就必須對管理者要求配套的服務倫理，避免管理者課責性的喪失（施能傑，2003：2）。

（一）政府再造中「組織精簡」所引發之行政倫理問題

為了提昇行政效率，精簡政府組織已成為一種勢在必行的共識，也是世界各國刻正努力的方向。

組織精簡可分為縮小政府組織規模及減少政府支出成本二個面向。首先，在縮小政府組織規模方面，具體措施包括重整組織結構、合併機關運作、部分功能民營化，甚至裁撤整個機關等，都是各國實務上所致力的目標。於是，相關機關部門便須重新自我定位，重新界定組織的使命，並規劃組織發展的策略。其次，組織精簡亦在於致力減少政府支出，並試圖以

較少的資源、較低的成本來維持其服務和運作的水準，因此人事層級數目減少，組織結構趨向扁平化。

政府重整組織結構勢必影響公務員運作環境，並對文官產生直接的影響。因為組織精簡所帶給公務員的不安全感，甚至會自認職位岌岌不保而積極尋覓他職或申報提早退休，使無心工作而浪費資深公務人力資產。於是，試圖減少資源浪費卻產生更多的工作需求；緊縮機關預算從而使人員的升遷無望；凍結調薪，以致於無法與私部門的薪資結構相匹敵。凡此，皆對組織成員的工作士氣有不利的影響，進而影響其服務水準及倫理的表現，「不求有功，但求無過」的消極心態。

組織精簡所可能引發的倫理困境，首先，在規劃的層次中，因為機關被迫在有限的預算下作困難的抉擇，因此不太可能再將適當資源投入倫理方案。換言之，由於組織資源（包括經費預算及人員編制）減少，使得行政主管很難維持其單位倫理計畫的持續及品質，甚至試圖達成既定的倫理目標，也成為一種「不可能的任務」。

其次，民營化趨勢及人事上的縮編也可能引起更複雜的倫理議題，包括利益上的衝突，以及員工離職、轉任的問題等，而且目前政府部門內部的課責機制未必適用於公私部門之間的課責關係，而將使政府人員貪瀆或利益輸送問題層出不窮（施能傑，2003：3）。Sherman（1998）也指出，在民營化的潮流趨勢中，機關組織首當其衝地面臨第一個倫理難題是：「究竟該適用公務部門的，抑或私人部門的倫理標準及課責機制」？這是經濟理性主義下包括私有化、商業化所造成的影響。商業化行為因為所服務的顧客特定而少數，不似公務機關的普遍而多元，因此課責對象及組織目標明確而有效率，較少有倫理問題發生，只有在顧客的利益與公眾利益相違背時，才會造成倫理的緊張。然而公務機關的績效衡量卻不應以效率為唯一訴求，因此，在民營化的潮流趨勢中處處顯得格格不入（Sherman，1998：21~22）。

例如簽約外包所可能產生的負面倫理問題，包括進行過程中可能以優厚條款嘉惠特定承包商，或洩漏承包底價給承包商而非透過公開競標，以及以政治力干預競標過程等（林鍾沂、林文斌譯，1999：345）；民間承接社會服務工作者在追求利益下，也有可能忽略公平正義的實踐。而最矛盾的是，倫理方案之制訂及實施，因為會引起更多有關諮詢（counselling）和指導（guidance）的需求，反與組織精簡的趨勢背道而馳（OECD，1996）。

（二）新公共管理「績效導向」所引發之行政倫理問題

新公共管理與企業型政府風潮甚囂塵上，其中績效導向的潮流甚至已蔚為一種「績效文化」（performance culture）。過度強調績效的結果可能產生負面效應，例如使得政府服務的焦點集中在結果、標的及績效的測量上，於是公務員從事服務時可能會為了組織的競爭優勢而喪失個人倫理原則，此其一。

其次，測量績效時，「金錢」（money）往往成為測量的單位，尤其在各國政府普遍面對經費緊縮、預算赤字的情況下，節省支出、創造盈餘便成為大多數政府機關組織衡量績效的指標之一。問題是，以金錢做為價值衡量的單位雖不失可行，但絕非唯一、甚至最高標準（Lawton，1998：118-120）。例如在撙節人事成本的目標下，為了節省公務人力支出而鼓勵提早退休，於是反而將提領退休金的財政困境壓縮在短時間內湧現；或者造成資深公務人力因利誘提早優退，而非令不適任人員去職的劣幣驅逐良幣的反效果，結果既不符合效率，更不符合公平原則，遑論臻達政策目標的實質效益；或者在績效目標下一味地學習私人企業的經營管理方式，而忽略了公共組織本身「公共性」（publicness）的特質，例如政府組織對弱勢族群的優惠照顧措施，就要比節省機關支出、創造機關盈餘來得重要。而行政主管即使已意識到上述人事精簡政策所帶來的負面效益，卻又在政

治命令及組織要求績效下，不得不力求貫徹整體目標。

以績效為導向的第三個問題存在於考評過程中的公平性爭議。長久以來績效考核存在的批評在於其主導權由機關首長或單位主管掌控，評定過程及內容往往存在不公的質疑，而淪為長官控制部屬的利器。績效之好壞端視完成長官多少指示而定，於是公務人員為獲得良好的考績，慢慢孕育成逢上拍迎，見下就踩的劣質組織文化，整個組織形成因循苟且及敷衍塞責的組織風氣，反而喪失了整個組織的創造力與競爭力。

（三）公共行政的政治性問題

「行政與政治應否二分」的議題隨著時代環境的更迭迄今未獲定論。自 1887 年 Woodrow Wilson 發表 行政的研究 乙文強調行政應與政治分立以來，而今又必須重新面對行政不可能不受政治力影響的現實。這種趨勢可能是順應時勢發展的自然結果，例如民主政治的發展歷程及當代新公共管理思潮的影響；也有可能是政治上人為刻意的結果，例如政治力介入永業文官體系等，茲分述之。

公共行政面臨新公共管理思潮的影響，必然存在政治性的問題，有二面向。首先，角色多元化和異質性是行政人員具有政治性的關鍵原因。行政人員既是公民權益的付託者，有責任為公眾提供服務；同時本身又是公民的一份子，有權利追求個人的利益，在公益及私利間有時是很難取得均衡的，尤其當個人權益涉及生存的選擇時，我們更難期待或要求行政人員必須為了公共利益而犧牲其個人權益。例如臺北市立和平醫院醫護人員可否因為 SARS(非典型肺炎)病毒在無法控制下甚至可能威脅自己的生命，以「我們也是人？為什麼要我們照顧病患？」的理由辭職拒絕照顧病患？以上所舉是一個最極端的例子，在公務人員的業務中不必然會面臨個人生命的抉擇，但有損個人私益恐怕也是所在多有。這些多元角色扮演中，每

一個角色都代表著一系列的責任、義務及利益，而這些責任、義務及利益間可能是相互衝突的，因此就須注意避免其中一種角色對另一種角色的否定。

新公共管理的第二個政治面向來自它同時強調公民參與。當公共事務逐漸藉由公辦民營、業務委外等方式開放由民間參與，但行政人員卻又因為公民身分而逐漸放棄公共服務者的角色，這種角色的顛倒互換，也將造成責任無法確切歸屬的倫理困境。

目前公務人員的角色扮演正處於後現代社會多元價值觀並存的時代。在理論方面，行政人員的角色期待正從傳統行政理論時期的客觀中立要求，過渡到新公共行政理論時期主觀判斷的呼籲；在實務方面，行政體系內部面對國家政權的更迭時，往往被要求以客觀中立作為國家穩定運作的堅固磐石，但隨之替換的機關首長卻又不可避免地必須回應政治首長的需求，以回應特定選民的期待，於是行政環境在民主政治的發展趨勢下呈現多元弔詭的面貌，使行政人員無所適從。

另一種政治性問題來自於政治力的不當介入公務體系。尤其政權輪替時所引發之倫理問題更顯重要。Huges (1998) 及 Sharman (1998) 皆曾指出，一項潛在的倫理問題來自公共服務的政治化傾向。此可由下列二方面觀察得知：其一，實務上，公務人員往往必須在遵守功績制原則，以及配合首長的領導控制之間求取均衡。其二，機關首長的幕僚，如秘書長、機要等的影響力愈來愈大，然而渠等卻毋須擔負實際的政策責任。一般而言，首長身負決策功能及職責，因此廣納建言勢屬必然，若僅聽幕僚一方之言必因偏頗而有所失。然而，偏偏此種幕僚沒有明確的課責機制，他們毋須至立院備詢，亦不須受司法、監察的檢驗，更因其身分不具新聞價值而不受媒體監督 (Sherman , 1998 : 20~21)。

這種政治化傾向在台灣恐怕方興未艾，從下列幾個現象可窺知一二。首先，自從 2000 年 5 月民進黨首次執政後未及一年，陳水扁總統即數度

在公開場合批判顛覆的官僚文化及行政效率不彰，並曾稱：「不排除撤換二、三級主管」；當時的行政院長張俊雄也隨即表示，不排除全面調整事務官。此言一出隨即引發事務官的群體反彈及學界的一陣撻伐，咸認政治力不當介入永業化的文官體系，將使熟悉行政法規、作業程序的專業人士遭「政治立場正確」的倖進之徒替補更換，反造成資深文官的消極抵制或積極掣肘，劣幣驅逐良幣結果不利反害（中國時報，2001/3/23：2）。雖此，銓敘部所成立的「研訂政府與民間人才交流實施辦法專案小組」仍在 2002 年 10 月研擬完成「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」（草案），期望透過開放民間優秀領導人才進入公務體系擔任高級文官的機會，以彈性用人制度活化人才交流，改善長期以來因永業制造成文官體系觀念僵化、行政效能不彰的弊病⁵。對於此一看似立意良善的構想，在文官體系既定的升遷制度下造成不小的衝擊，深深打擊資深文官的工作士氣，並咸認任新政權如此看似破釜沈舟決心的改革作為，其用意之一在於安插自己的政治親信進入文官體系，澈底做到所謂的「政治改革」。

這種基於不信任基礎下所做的「政治改革」，對於行政倫理的推動及改進其實有不利影響。誠如 Stillman（1991）則強調，若以一種擴大的、政治上具有黨派意識的忠誠感來執行公共行政的任務，則會導致職務上大規模的貪污與倫理上的不當行為，遑論同時會帶來貧乏而沒有效率的績效（林鍾沂、林文斌譯，1999：345）。

此外，對行政主管而言，個人自我節制參與政治性活動；以及既不限制部屬參與屬於公民身分的政治活動、也不強制部屬參與法定之外的政治性活動，都是必要的倫理規範。除了讓自身遠離政治黨派性考量的影響外，也可強化部屬及民眾信任政府不會因為「政治正確」與否而有差別待

⁵ 根據本辦法草案之規劃，初步規劃開放自民間取才之適用對象為中央部會常務次長和部會所屬一級機關首長，未來再階段性擴大適用範圍至部會的一級單位主管。獲選用人員得經適用階段，原則上以三年為一期，表現良好可再續約，以有別於常任文官的終身雇用精神（詳見網站 <http://www.epochtimes.com/B5/2/10/6/n233227.htm>，2002/10/6）。

遇的信任態度。

除了政治化傾向之外，有時公共服務也隱含「學閥化」的意涵。我國文官體系似乎存在學閥化爭議，例如賴維堯（1992）在研究我國中央機關高級文官分佈情況時，從統計數字中發現大多數來自於台大、政大及中興法商（今台北大學）等三所國立大學，因此歷來研究我國文官制度者，多半認為我國文官體系菁英色彩濃厚（賴維堯，1992）。

為了避免公共行政的政治化、學閥化傾向，儘量做到公平公正，組織中的管理者應讓組織所有成員有公平的機會發揮自己的潛力及抱負，不應有政治理念的差別，也不應有學術門閥派別的差異，以一種開放、平等、人性的管理方式真正做到用人唯才、適才適所。

羅聖朋（Rosenbloom）認為美國公務員有三項行為嚴重影響美國民眾對政府的信任，其一是曲解公共利益的概念（misconception of the public interests），其二是貪污行為（corruption），其三是顛覆破壞（subversion）。公務員應以公共利益為行事標準，卻因公務員個人的社會背景差異，例如性別、種族、省籍或族群；或因專業分工的影響，使公務員囿於己見，因此培養公務員多元的視野是避免對多元利益產生曲解的方法（Rosenbloom；引自呂育誠等譯，1999：397~400）。

第三節 行政倫理困境下的因應與調適

行政倫理的主要目的乃在透過價值或道德的證成（justification）和論

證(argumentation)來從事行政決策好壞及對錯與否的判斷(林鍾沂, 2001 : 634)。而根據柯納分(Kernaghan, 1993)的看法, 促進倫理行為的目的有八項: 1、透過公務員倫理行為的表現, 促進人民對政府的公共信賴及信心。2、透過懲罰機制, 盡量減少公務員的不倫理行為。3、對不倫理行為的懲罰措施予以合法化的基礎。4、促進公務員對於行政決定中所有倫理及價值面向的認知。5、減少構成倫理或不倫理行為的不確定性。6、發展倫理及價值議題的分析技能。7、支持公務員解決倫理及價值的困境。8、促進道德的發展(Kernaghan, 1993 : 18)。

對於如何促進公務員倫理行為的策略與方法, 根據本論文第二章將行政倫理內涵區分為正面倫理行為及負面倫理行為之論述, 因此, 吾人可進一步將促進公務員倫理行為的策略分為二面向: 一、消極性倫理行為的實踐, 亦即避免不倫理的行為; 二、積極性倫理行為的實踐, 亦即激發倫理的思考及作為。

一般以為, 將倫理法制化即可有效規範公務員的不倫理行為, 然而對建立加拿大公務員倫理行為準則具有舉足輕重地位的柯納分(Kernaghan, 1993)則不以為然。柯氏表示, 法規及守則對於公務員倫理行為之建立的確具有舉足輕重的影響力, 但並不必然可促進倫理行為。例如就前節促進倫理行為的目的看來, 可知將倫理法制化的確有助於前節所述前五項目的之實踐, 但對於後三項目的: 發展倫理及價值議題的分析技能、支持公務員解決倫理及價值的困境、促進道德的發展等, 則力有未逮。顯然某些方法在促進特定目的的實踐上, 要較法規有效的多。

Shafritz 及 Russel (2000) 則持更消極的看法, 渠等認為倫理守則既然不具法律約束力, 也就沒有強制性(Shafritz & Russel, 2000 : 53), 所以行政倫理法制化雖是確保公務員倫理行為的必要條件, 但絕非其充分條件。例如柯納分(Kernaghan, 1993)即指出, 透過對倫理議題的討論, 要比倫理法規本身更易使人順從(Kernaghan, 1993 : 15 29)。換言之, 法

典絕非矯治不倫理行為甚或促進正面倫理行為的萬靈丹。

Carl Friedrich 及 Herman Finer 二人對於如何強化公務人員的行政倫理則分持不同的看法。Friedrich 主張運用內在教化的方式，Finer 則主張以外在強制的諸如法律制裁等手段。Finer (1941) 認為，徒以內在修為、道德要求來規範公務員的行政行為是明顯不足的，最好的方法是要建構一套嚴密的外在監控機制，賞善罰惡才能收效；而 Friedrich (1940) 卻認為，僅有制度的外在控制，而未將民主與公共價值內化為公務員的個人價值體系，則控制功效必是事倍功半。Cooper 也認為，在後現代社會中，行政倫理衝突是不可避免的情況，要解決倫理衝突困境就不僅是要求外部控制手段的改善，如確保法律對行政人員的保障及規範，以及組織內部法規制度的重整建立；而且還要積極培養行政人員的倫理自主性，以抵制不道德的組織及組織上級不倫理的行為。而這種倫理自主性須藉由行政人員本身有意識地培養來獲得，如個人價值觀、信仰等。是故，外在監控機制是短期但整體的工作，藉由制度結構的規範來強制公務員依法行政；內在教化方式則是長期但個人的工作，著重以教育的方式，使公務員能以人民公益的心志為己志，積極為民服務。公務員既已成人，則成人學習很重要的特色在於「經驗的交流」重於「知識的講授」。傳統以「知識」為本位的教學導向，係以「講授」(lecture) 為最主要的教學方法，固然有助於學習者觀念的建立，然而對解決實際問題所需的行動技巧 (action skill)，則泰半仍須由受訓者自行體會與應用，因此大多數主管仍認為「經驗」是最重要的訓練方法，重視解決實際問題、案例的能力 (黃一峰，2001：97)。就此而論，行政機關應定期舉辦倫理講習或座談，透過經驗上的相互交流達到提升解決倫理問題能力的效果。

申言之，倫理行為之教育與訓練最主要目的之一，在協助公務員能「自覺地面對」(consciously confront) 其所處行政體系之價值，能將所面臨環境的價值體系，自覺地建構優先順序 (蕭武桐，2002：112)。

於是柯氏進一步整合提出促進倫理行為有三個途徑與方法：其一，是將倫理予以明文法規化；其二，透過公務員的職前教育或在職訓練，發展倫理知能；其三，利用層級節制所提供的上級與部屬之間的階層角色模式。就此看來，柯氏所提的模式顯然就較 Friedrich 及 Finer 完整的多。而有趣的是，柯氏甚至利用組織層級的規律來補法令規範或教化功能的不足。

亦即，公務員的倫理行為既然可分為負面的不倫理行為及正面的倫理行為二種，便應有不同的對應方式。負面不倫理行為專指杜絕貪污、賄賂等，須以法規規範之，以收快速矯治之效；正面倫理行為在於促進公平、正義、道德、良善等價值的進一步實踐，須透過公務員倫理的教育及訓練課程予以教導，以收內化深入之功。

無論在任一領域（包括企業倫理、科技倫理或其他專業倫理等），大概沒有人會反對教育應該是確保倫理奠定及實踐的最重要工具，因此有關促進倫理的問題，已經可以自「倫理能不能被教授？」(Can ethics be taught?)之哲學性問題，移轉到更實際的「倫理要如何教授？」(How can ethics be taught?)(Jackson, 1993: 31-42)的問題上。教授倫理的方法有二種，一種是正式的倫理教育，包括在課堂上教授倫理內容，閱讀相關的倫理資料，撰寫相關的議題報告，討論倫理案例等等；另一種是非正式的倫理指導，亦即教授者本身樹立好榜樣，並予學習者以非正式的方式討論倫理，藉收潛移默化之效。正式的倫理指導可以幫助學生為進入「真實」世界後可能面對的倫理困境和議題預作準備，並使學生對倫理議題及困境具有敏感性認知，以協助其學習思考倫理議題及困境，進而成為一種思考及作為的習慣（何畫瑰譯，1999：226-227），為日後擔任公務機關管理人預作準備。

在行政機關中為健全及落實行政倫理的發展，行政主管應以其對單位內部業務的嫻熟度，協助機關倫理提倡制度之規劃及落實。

Fox and DeMrco (1990) 為解決倫理的兩難，發展出一套推理的步驟協助進行：

步驟一：架設出一組問題。

步驟二：收集資訊。

步驟三：探索不同意見。

步驟四：評估各種意見。

步驟五：做出抉擇。

步驟六：採取行動。

在上列六步驟中，架設出一組問題通常是任何決定的第一步，問題可以從最簡單的著手，例如「我應該做某事，或應該不做某事？」一旦引出問題便能進一步收集相關事實或情況之資料。接著要探索不同的意見，例如探索我應該採取哪些不同的意見。此時，步驟二及步驟三應該以多元、開放而客觀的方式及態度進行。步驟四往往是所有步驟中最困難的，因為此一步驟必須瞭解各種義務及可能的結果。然後做出抉擇後便可採取行動。有時推理的過程不一定都如此順暢，此時便要回到前一步驟加以補充修正。當然，這些反覆推理的過程必須在充足的時間下進行。然而有時即使在徹底評估後仍然無法找出單一最佳的解決方法，使得問題似乎又回到原點，甚至更加複雜，此時有一個考量可以協助我們做出決定：「我能公開說明這項決定嗎？」當一個決定可以公開說明時，也代表我們對這個決定無愧於心，並會為這個決定負責（引自何晝瑰譯，1999：32-6）。

就此看來，內外兼修、剛柔並濟應為較全面的方法。但短期內應以法律強制手段收快速成效，長期下則應以潛移默化方式奠立長久根基。

在我國傳統階層倫理所能發揮的規範作用逐漸式微之時，尤其如本論文第二章所述，我國政治高層或組織上級本身的倫理操守尤待檢證失卻風範作用時，亦即舊秩序既已崩解，而新秩序尚未建立之前，吾人應重新思索符合當今時代環境之新倫理價值觀，並形成一套規範性制度。因此，吾

人以為除了將控制策略儘量明文制度化外，行政主管對其本身所兼具的決策角色亦應有所認知，使所從事之倫理判斷，能兼顧個人的行為倫理及影響整體的決策倫理二者。如下分述：

壹、建立制度化之控制策略：法令規範之限制

Cooper (1990) 指出，大多數的行政人員缺乏「倫理自主性」 (ethical autonomy)，所以從管理觀點而言，必須藉由外部控制及內部控制的手段來共同維持其負責任的行政行為 (Cooper, 1990 : 125-153)。亦即公務人員因課責對象 (自我 / 他人) 之不同，分類成非正式與正式二種策略。如圖 3-1 所示。

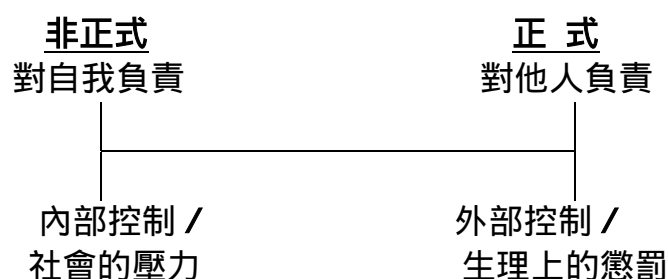


圖 3-1 倫理行為之「指導 / 控制」光譜分析

資料來源：Gortner, 1991a : 25.

正式課責係指有關司法、立法、行政 (或官僚組織) 之控制方式；非正式課責則來自於相關的政治社會哲學文化、相關的組織文化、機關的專業規範及倫理守則等 (Simon, Thompson, and Smithburg, 1991:513-61 ; 引自 Roberts, 2002:658)。亦即，行政人員藉由遵守行政、立法、司法的相關法令規範來拘束其作為，以完成外部對行政人員普遍要求的正式課責；並藉由社會文化的薰陶教化來指引其作為，以實踐內部的對自我高度倫理要求

的非正式課責。

Barbara Romzek 及 Melvin Dubnick (1987) 則進一步分自「控制來源」及「控制程度」二面向建構一個更趨完整的倫理課責機制，如表 3-2 所示：

表 3-2 倫理課責機制

控制來源 控制程度	內部	外部
高度	官僚課責	法律課責
低度	專業課責	政治課責

資料來源：Barbara Romzek & Melvin Dubnick (1987)；Roberts, 2002:658-659.

一、外部控制 (external controls)

1972 年美國爆發尼克森總統的水門事件後，便特別注重行政人員有否濫用裁量權之情形，因而強調外部控制的重要性，因其認為藉由外部控制手段要比嘗試改變人們的內在價值觀及態度要快而容易的多，於是在 1978 年制定 政府倫理法 (Ethics in Government Act of 1978) (Truelson 1991 : 225-242)。

所謂外部控制，是指藉由個人以外的工具或手段，來維持一個負責任的行為。其方法大致有：

(一) 制定行政倫理守則 (ethical codes)

專業的倫理守則是一種主要的外部控制型式，透過倫理守則之建立，使組織管理時有所依據。最典型之例係美國公共行政學會 (American Society

for Public Administration , ASPA) 於一九九五年所修正頒佈的行政倫理守則，其中分為五項要旨，共三十二條條文。其內容要旨如下⁶：

- 一、實踐公共利益：以「服務大眾為先，個人利益次之」為理念；
- 二、尊重憲法法律：尊重、支持和研究有關界定政府機關、公務員、社會民眾之職責的憲法和法律；
- 三、展現個人廉潔：展現公務活動的最高水準，以提振民眾對政府的信任；
- 四、倡導倫理組織：強化組織服務大眾之倫理、效率、效能的應用能力；
- 五、追求專業卓越：強化個人能力並鼓勵他人專業發展。

然而從該倫理守則的內容看來，其中存在不少尚待商榷之處：

第一、其主旨精神多為倡導性，缺乏特定而具體的法律罰則規定，且所涵蓋的行為型態既廣泛且抽象，對於所能發揮的強制性效益如何，有待進一步探究；

第二、在實踐時，也因執行機制而有很大的不同，甚至可能因同儕不同的專業權威而有所變異其遵循的程度；

第三、對於這些認知之實踐，並沒有正式而特定的方式或手段 (Cooper , 1990 : 137) , 因為倫理困境多屬於個案性，而普遍性的規範法則是很難具體應用在每一個案上的。

(二) 成立政府倫理局

美國聯邦政府依據其 1978 年之政府倫理法規定，設立「政府倫理局」(Office of Government Ethics) , 此一政風機構原隸屬於聯邦的「人事管理

⁶ 全文內容詳見第二章第二節。

局」，1989 年改制成一獨立的行政機構。政府倫理局局長由總統提名經參議院同意後任命，此外並設副局長、顧問、行政處、教育處等單位。其主要職能係依據政府倫理法之規定，執行公務員之服務行為與操守風紀；負責政府官員財產申報管理制度及維護公務員品德紀律，並配合聯邦檢查總長與人事管理局，維護行政倫理體制。因此政府倫理局係聯邦政府肅貪與政風管理的專責機構。

綜觀美國政府倫理局之職能，可發現其係完全立基於防弊之面向。然而就激勵管理面向而言，管制愈嚴密，愈會造成推諉塞責、畏縮膽怯之公務員。

我國應有之作法，一方面除了應儘速成立政府倫理單位專責推動行政倫理，而不是由專責國家安全、政治偵防之調查局，以司法角度兼辦此等業務外，另一方面尤須積極地促進正面的倫理行為，畢竟倫理之推行絕非消極的防弊而已。單昭琪（1998）即指出，行政倫理在積極方面，可以提高行政革新方案所追求之「效能」與「便民」之目標；消極方面則可以防止弊端發生，達到「廉潔」的效果（單昭琪，1998：355）。因此，我國前副總統連戰先生在其兼任行政院長任內所規劃，而目前仍在進行之「行政革新」方案的重點，在於「廉潔、效能、便民」；目標在於建立「廉能政府」，所強調的即是公務倫理有關積極面及消極面兼顧的重建與整合，「檢肅貪瀆」是消極的公務道德規範，而「增進行政效能」及「加強為民服務」則是積極的公務倫理要求（蕭武桐，1998：131）。

不可諱言地，以外部控制之手段促進倫理行為，的確可發揮立竿見影的效果，但倫理行為之產出，除了防弊，亦要興利。換言之，徒以法律規範負面的倫理行為畢竟是不足的，因為完全的規範性流程會扼殺公務員的創造力及彈性應變能力。而且，法律只規定須禁制的行為，但沒有解決倫理困境中正面的一面，亦即激發更具社會公平、正義、道德、良善的倫理行為。因此公共管理者必須有足夠的智慧，除了監督負面法律規範之執行

外，另一方面並在充分的授權下，以更積極的方式激勵正面倫理行為的產生。亦即中級主管除了瞭解什麼不可做，並且知道如何促進更具正面性、更具前瞻性目標的倫理行為。為臻及此，吾人以為必須藉由實施倫理教育，加強倫理的訓練，以培養公共管理者有足夠的倫理敏感度（Gortner，1991b：59），並建立完整而充分的授權制度，以獎勵正面的倫理行為。

此外，外部控制往往屈服於政治環境之變遷，因為政治與行政畢竟是無法二分的，再加上外部控制往往遭行政機關組織文化的抵制，例如人事行政局（1998）曾擬根據公務人員任用法第四條規定，建立公務人員「忠誠檔案」，卻隨即引來「白色恐怖」疑懼、或「侵犯人權，大開民主倒車」之批評。於此姑且不論建立忠誠檔案之實質正當性如何，或者是否如同某些人所認為此舉乃政治動機，至少吾人可因此體認到制度興革之難。因此Truelson(1991)認為有必要透過類似「監察署」(ombudsman office)組織，建立非關財務性賞罰的內部控制機制，亦即由監察署發展一種訓練管理者的策略及技巧，以促進公務員的倫理自覺，提高個人的倫理責任感。進言之，這種倫理自覺應透過同儕壓力、提出異議管道及倫理工作小組等方式，內化為組織文化的一部分（Truelson，1991：226）。

二、內部控制（internal controls）

內部控制主要在倡導個人責任（personal responsibility）的發揮。

個人責任並不講究外在的標準和原則，而是重視行為者內在的看法，強調一個負責任的行動是行為者個人意志的展現與實踐。無可諱言地，自我規範是確保公務績效的最佳方法，然而問題是，公務員本身能否有效地自我規範？

基本上，上述外部控制及內部控制二種制度化之控制策略，乃所有從事公務者可共同用來強化其倫理行為之規範，惟其間因不同階層及業務性

質而有不同的具體措施；且事實上沒有任何一個單一途徑即可澈底解決不一而足的倫理困境，而須視不同情況加以應用。Finer（1936）即認為此二種控制途徑皆非萬靈丹，而各有其未盡之處（引自 Cooper，1990：129）。再加上實務上倫理衝突情況往往不一而足，試圖建立一套促進倫理行為的共通價值模式並不表示即可放諸四海皆準。一個更彈性而務實的想法是，行政人員在面臨具體的倫理衝突時，要盡可能地發揮自己的道德想像力，使得對於自己的最終決定或行為能夠敢於公開說明而無愧於心，如此才是一個負責任行政人員應有的作為，最終的產出也才有可能是倫理的決策或作為。然而即便如此，最基本的普遍法則仍是有必要建立的，以解決一般的、共通的倫理議題。

貳、全方位視野的培養—從行為倫理到政策倫理的改變：教化功能的發揮

一如前述，公務人員因不同階層而有不同的行政責任及倫理義務。現代化組織中之中級主管為因應民主化潮流，其決策的角色及功能漸彰，因此尤應加強其決策倫理。換言之，現代化民主組織中的中級主管，其角色及職能絕非管理或控制組織內部成員而已，甚且須扮演某種程度的政策領導者角色，於是對倫理的態度必須從強調其行為倫理轉而強調政策倫理，二者之主要差異請見表 3-3 所示。

表 3-3 行為倫理 / 政策倫理之比較

行為倫理	政策倫理
------	------

<p>屬於個人的行為及個人的產出 著重行為的標準及法則 行政及政治複雜的網絡 呈現個人利益及地方性公共利益的緊張關係 有限的測量，迫使個人留意自己的行為表現 教育公共行政人員以誠實、倫理及負責任的方式，在公共利益上從事人性化的選擇</p>	<p>屬於集體的行為及組織單位的產出 著重政策及方案的影響 環境的相互連結、相互依賴網絡 呈現公共利益多元定義的緊張關係 有限的測量及擴大思考範圍，使目前及未來人們的利益能具體化 教育公共行政主管在充分考慮政策或方案長期之結果後，再從事政策選擇</p>
--	---

所謂政策倫理，係指決策時不僅應考量目前的、特定的人民的利益，並應衡酌對未來的、一般的人民所造成的影響，即未來人們長遠且整體的利益之謂。此對於政務官或民選的官員而言由於有任期上的限制，往往很難顧及長期而全面的考量，尤其渠等往往面臨特定民意及選票的壓力，使得決策很難有永續發展的規劃，所造成的負面社會成本也無法立即衡量。故吾人倡籲倫理的責任應包含其決策遠見，亦即應著重社會公民之生活品質及社會福利，並反覆考量所作政策決定之長期及外部性影響。

然而欲臻及此，實非易事，因為 Ruckleshaus 即曾提醒道：吾人很難判斷一項政策選擇於長期後的倫理影響範圍及影響程度，因為有許多政策結果所造成的負面威脅，是決策者在決策當時很難預測的；另外，H. A. Simon 的「有限理性」亦意含個人知能上之限制，使得決策者很難制定出令人滿意的決策。

此外，全球化的趨勢使得政治、經濟相結合，促成了公共組織管理的相互連結性(managing interconnectedness)而益發難以判斷。此可自空間、功能及時間三方面分為三種連結型態：

- 1、地域性連結 (geographic interconnections)：政策產生之利得或成本，可能影響其他廣泛的第三者。
- 2、功能性互賴 (functional interdependence)：政治與行政很難二分，尤

其中級主管的實質決策影響力，使政策倫理變得極為重要。更複雜的是，政治、經濟的平行互動關係會影響垂直的政府組織層級。

- 3、跨代性連結 (temporal interconnectedness)：人類世代相傳，也相互影響，現在的政策可能在未來才造成影響，於是過去、現在與未來之間，已無明確的政策界限 (Luke, 1991: 163-166)。

相互連結性開啟了倫理新境界，使得傳統倫理中除了忠誠、政治中立等共同性原則外，已沒有固定的倫理標準及原則可言。公共管理者所面對的倫理新挑戰，除了須慮及組織內部的需求及存續外，且須考量外在環境及長遠時空下的影響。亦即一位中級主管應致力於擴展其倫理思考領域，體悟其倫理關懷範圍不僅在組織內部的階層倫理、管理倫理而已，而必須慮及其所作決定可能造成之長期及外部性的影響，亦即對秉持倫理態度及行為之堅持，無論是參與政策之制訂或政策之執行，都必須主動而積極地考慮該政策之制訂或執行對更廣泛第三人的直接或間接影響。

誠如前述有關倫理議題認知之困難，再加上相互連結的複雜環境系絡，使得取得的資訊可能不正確，或因果關係不易確認。在此種情況下，欲從事具有倫理基礎的政策選擇是極為不易的，也更限制了吾人預測政策結果的努力。故加強政策倫理的教育，提供基本的哲學思考基礎，以瞭解各種政策及實務間的因果關係，因而促進中級主管對公平、正義、道德、良善更具體而正確的判斷，乃是政府再造政策中，心靈改革層面的當務之急。

第四節 結語

但凡理論之分析或模式之建立，皆是為實際的問題尋求一個更具制度性的規範，故本文之目的與邱瑞忠（1990）之看法相同，皆是試圖在此一民主潮流與多元價值分歧的社會中，實踐下列四項實際的目的（practical purposes）：第一，在所有的行政決定中，強調倫理思辨(ethical deliberation)的必要性。第二，在這些決定中，提供渠等作為時，有關程序上及規範上的指引。第三，培養一個既允許且鼓勵倫理行為的組織環境。第四，協助公共管理者與公共組織在政治決定及行政執行政序上能發揮責任感（邱瑞忠，1990：3）。

然而提倡行政倫理的制度設計不惟負面行為之法令規範而已，因為徒法令限制必使公務員的尊嚴受到傷害；並且應從激勵管理的角度強化其實踐正面倫理作為的信心與決心。

過去政府倫理是指永業事務官的行政裁量權部分，於是藉由專業法規、秩序、規則、行政規章及地位等，來管理約束個人的行政行為。然而個人的行政行為並不足以捍衛一個「政體」(polity)的正當性，亦即無法保證一個具有倫理的公共政策或一個有道德的組織產出，因此一位有效能的行政主管應考量該政策所可能造成長期、集體 (collective outcomes) 的影響，而非但求謹守個人本分而已。

行政主管不僅是一位管理領導者，而且也是一位政策形成者。是故，對於主管階級而言，政策選擇的倫理及組織的總體產出應是至高無上的，因為身為一位行政主管不應自外於決策領域，尤其在環境系絡較往昔更具相互連結性時，行政主管應培養高瞻遠矚的眼光，體認外在環境的快速變化，強化決策功能之政策倫理，而不僅是執著於執行政策時之個人行為面的管理。

為協助解決行政主管的倫理困境，進而提昇政府公共服務的品質，重建人民對政府的信心，吾人有必要敦促政府儘速建立明文的行政倫理規範。然而以法律規範負面的倫理行為仍然力有未逮，因為法律只規定消極

的應禁制的行為，但沒有解決倫理困境中正面的一面，亦即激發更具社會正義、公平、道德、良善的正面的倫理行為。此外，為了培養行政主管有足夠的智慧及倫理敏感度，除了了解受禁制的不倫理行為，並應知道如何達成更正面、更具前瞻性目標的倫理行為，因此必須加強其倫理的訓練，而此行動亦應受高層管理者的支持。就此而論，一個專責公務體系倫理政府倫理局應是有必要儘速成立的。