

第五章 結論與建議

公務人員之職責一向為公務人力管理之中心議題，一般概自公務人員負面行為探討，因而有諸多關於約制之法律規範。然就組織激勵管理面向而言，負面約束的效果有限，甚至只會訓練一批不具創意思考，不會與時俱進的保守份子。在當前總體社會環境變遷快速，動態複雜的情況下，一味地以傳統的官僚體制及意識型態約制公務人員的行為及思考方式，可能只會造成公務人員將「依法行政」原則奉為最高行動指導方針。雖然在合法性的基準上取得最基本的保障，卻也使公務生產力無法快速提昇。

尤其一位行政人員在處理其行政業務時，除了法規有明文規定是否違法外，對於遊走法律邊緣模糊地帶之情況，也所在多有，不僅使其立於極大的個人取捨壓力之下，而且根據歷史文獻資料顯示，行政人員解決倫理困境之能力，有時也攸關人民對該政權的信任程度，進而影響政府公共服務的健全與存續。對此，我國在歷次的行政革新或政府再造政策中，雖然已逐漸意識到提倡行政倫理價值對維繫一個合法性且正當性政權的重要性，但卻始終停留在政策宣示性的口號階段，而沒有確切落實。因此，為了提昇政府的行政效能，實不應忽略對公務人員行政倫理價值之瞭解與澄清，亦即應兼顧對負面不倫理行為之規範，以及正面倫理行為之激勵，並應做好相關的配套法制及措施。

第一節 研究發現

壹、文獻研究之發現

一、我國行政倫理機制偏重防制性的禁止規定

在比較我國現行行政倫理相關制度及舉措，以及與他國完整的行政倫理機制後發現，我國行政倫理實務之發展尚處於偏重防制性的禁制規定階段。誠如本論文於第二章中彙整他國及以香港的行政倫理法制及措施後歸納出，若要建構一個完整的行政倫理機制，須具有下列八項基礎要素：(一) 政治領導者的支持及允諾，(二) 可行的行為守則，(三) 專業的社會化機制，(四) 一個協調倫理機制的機構，(五) 支持性的工作環境，(六) 一個有效能的法律結構，(七) 有效的課責機制，以及(八) 一個積極的公民社會。

就此對照我國現行有關行政倫理之舉措(有關我國現行機關及措施，詳見本論文第二章第三節所述)，大體而言，大多著重肅貪除弊面，亦即偏重法規制度面對公務人員負面不倫理行為的規制，例如貪污瀆職等的禁制性規定，而少見對促進性、積極性行政倫理思想及行為的倡導及鼓勵，因而施行成效不彰。可見行政倫理的提倡，若一味地強調防腐肅貪面，而不重視對公務人員的積極激勵管理，則所有的努力終將只是消極性的避免不利因素而已。

此外，若再對照上述行政倫理機制八項要素，可發現我國在大部分機制要素中，概皆付諸闕如，分述如下：

首先，就「政治領導者的支持及允諾」而言，誠如本論文第二章第一

節中所述，我國在 2003 年之清廉指數在 102 個國家中僅列第三十名，其中原因甚且是政治高層的貪污腐敗情況造成，遑論渠等對正面行政倫理行為的提倡，及發揮「子率以正，孰敢不正」的以身作則作用。

其次，就「一項可行的行為守則」而言，其中應該是約制負面不倫理行為及激勵正面倫理行為二類規定兼備的。然而目前我國相關行政倫理法規散見於各法令規章中（詳見第二章第三節），且多屬負面倫理規範，而尚未訂立一套完整的、兼具正、負面規定的「行政倫理法」可資公務人員具體遵循。

第三，就「專業的社會化機制」而言，目前公務人員的教育訓練課程中雖然偶見零星相關課程，但仍受限於演講者以上課講授的方式，而少見諸如座談會等公務人員本身實務經驗的交流與互動方式，如此，一方面既難以深入倫理問題核心而無法具體協助解決倫理困境，二方面也因此使公務人員對類似課程因不具實用性而興趣缺缺，使得訓練課程淪為形式不具問題解決及經濟效益。

第四，就「一個協調倫理機制的機構」而言，目前我國專責行政倫理施行的機關為法務部及其所屬檢、調及政風單位，其他如監察院等也負責部分監管公務人員的行為（詳見第二章第三節）。此等機關除概皆以防杜貪腐等負面不倫理行為為機關設立之宗旨外，也加上小部分鼓勵揭弊之規定，其餘則少見對正面行政倫理價值之思考及行為的提倡；更何況檢、調二單位因職能重疊致彼此不合，時有所聞，因此成立一個專責行政倫理制度之建立，以及施行措施的「政府倫理局」是極為必要的。

第五，就支持性的工作環境而言，我國公務人員的薪資待遇在目前全球普遍經濟不景氣的影響下，大多數公務人員多能順應時勢、共體時艱，惟為因應政府再造潮流而精簡人事之措施，或高級行政主管職擬以彈性方式晉用之構想，在在對公務人員升遷士氣有所打擊，對行政倫理之推行恐有不利的影響。

第六，就一個有效能的法律結構而言，目前我國的法令規章雖多而紛雜，但大抵能發揮約制的效果，惟應注意的是法規訂定模糊不夠明確，易使公務人員不慎因圖利他人而入罪。

第七、就一個有效的課責機制而言，目前我國公務人員除遵循法令規章外，大多以自省式的內部控制方式發揮自律守分的作用，惟須注意的是應思及如何積極回應民眾的需求。

最後，就一個積極的公民社會而言，我國目前公民參與政府事務的情況尚未蔚為潮流，此或因公民代表性不足而不受重視，或因新聞媒體監督功能尚未完全發揮，而僅得見少部分強而有力的利益團體能介入政府事務，凡此皆對行政倫理之推行有良莠互見的影響，因此，如何培養一個積極的公民社會，促使政府業務透明化、公開化，應是刻不容緩的工作。

二、行政主管之行政倫理困境

公務人員行政倫理困境的產生，通常是因面臨權威、角色及利益相互衝突的處境之故，而中級行政主管以其作為承上啟下的連結角色功能，所面臨之行政倫理困境尤為複雜：

（一）做為公務員一份子所面臨的倫理困境

就個人面向而言，行政主管既是公民的一分子，同時成為公共服務的提供者、接受者、協調者及資源配置者，因此往往面臨個人在心、智判斷時的拉鋸狀況。就組織面向而言，由於官僚文化素以培養「服從」為職志的公務員，於是組織倫理所要求的是忠誠的外在展現，成員必須能忠於團隊的要求，不容許自我意識的堅持，乃將對組織的忠誠視為道德的最高形式而犧牲公共利益的考量。

（二）作為組織管理者所面臨的行政倫理困境

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其在政策倫理（整體）、組織倫理及個人倫理（個體）間之衝突，亦即尋求如何在組織需求、政治現實及個人價值間尋求均衡。於是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，乃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狀況。

（三）新公共管理主義下所可能發生的行政倫理問題

新公共管理強調政府要儘量撤除對於各階層與各機關組織運作過程的各種內部管制，於是可能引發下列行政倫理問題：

1、政府再造中「組織精簡」所引發之行政倫理問題

組織精簡可能引發的倫理困境，首先在於行政機關在有限的預算下不太可能再將適當資源投入倫理方案，遂有礙倫理之推行。其次，民營化趨勢及人事上的縮編可能引起利益上的衝突，以及員工離職、轉任的問題等，而使政府人員貪瀆或利益輸送問題層出不窮。

2、新公共管理「績效導向」所引發之行政倫理問題

首先，過度強調績效的負面結果，會使政府服務的焦點集中在結果、標的及績效的測量上，於是公務員可能會為了組織的競爭優勢而喪失個人倫理原則。其次，測量績效時，「金錢」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，因而忽略了公共組織本身「公共性」的特質。第三、績效考評過程及結果往往是由機關首長或單位主管掌控，於是公務人員為獲得良好的考績，可能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。

3、公共行政的政治性問題

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，角色多元化與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。其次，新公共管理同時強調公民參與，而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，同時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造成行政責任無法確切歸屬的倫理困境。而最大的政治性問題可能是來自政治力的不當介入公務體系，使中級行政主管的公共服務有屈從政治首長的傾向。

三、行政主管倫理困境的解決之道

（一）建立制度化的控制策略：法令規範之限制

由於大多數的行政人員缺乏「倫理自主性」，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共同維持其負責任的行政行為：

1、外部控制：指藉由個人以外的工具或手段，維持一項負責任的行為。其方法包括：制定行政倫理守則，及成立政府倫理局等。

2、內部控制：主要在倡導個人責任的發揮，強調一項負責任的行動，乃是行為者個人意志的展現與實踐。

（二）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

行政主管由於兼負多元的角色職能，不惟強調個人行為操守的自律廉潔，且應慮及行使決策職能時所應重視的政策倫理。亦即藉由加強政策倫

理的教育，提供行政主管基本的哲學思考基礎，以瞭解各種政策訂定及實務結果間的因果關係，因而促進行政主管決策考量時，對公平、正義、道德、良善有更具體而正確的判斷。

貳、實證調查結果之發現

本研究在實證調查結果之後，可分就訪談部分及問卷調查部分分述所得之發現（雖然訪談設計之初是為了補強問卷設計的完整性，但獲致的部分結論也是值得一提的）。

首先，就訪談部分而言：

一、受訪者對行政倫理所認知的項目，分別為階層／服從、專業、公共利益（或國家利益）、合法性、責任、良好領導風格、為民服務、效率效能、公平正義、透明化，及互信。

二、受訪者大多沒有多元價值衝突的問題，只有少部分科長認為所面臨的係屬上級指示與個人專業認知上的衝突，或認為衝突的產生，係屬其個人本身認知上的問題。

三、中級主管決策的情況不多，即使有，也僅是事務性的決策而已；所應遵循的相關公務法規即使規定不明確，也不會產生衝突，僅須依個人專業認知上的解釋即可應付；此外，受訪者大多認為上級長官職位較高，所需考量層面較廣，決策過程及結果必然趨近理性，所以決策方式仍採傳統的由上而下方式，中級主管的科長只要依令行事即可，因此很少會有與政策或上級指示相扞格的情況發生。

四、受訪者所認知的行政價值各異其趣，但異中有同的是大多偏向合法守分的消極性行政倫理，以及組織內部管理問題，僅有一位對國家利益有積極性的思考。

五、大多數受訪者對於政治力介入公務體系的情況，不僅習以為常，

並且能配合行事。

六、政府再造的政策目標對於機關單位內部無論資源配置或組織文化變革，皆無太大影響。此乃因為政府再造之政策制訂過程中，並沒有實際執行者的參與獻策，加上政策並未讓公務體系中的每一份子實際瞭解及貫徹執行，乃使立意良善且鉅細靡遺的政策目標，似乎淪為形式上的政令宣導。此外，在籠統的組織精簡目標下，卻沒有明確具體的程序規範及完整的配套措施，使承辦機關具有很大的裁量空間。雖然受訪者大多能堅持依法行政，但對上級不合理的指示往往敢怒不敢言，增加上級長官許多彈性的機會及空間，此種情況其實對組織文化有非常不利的影響。

其次，對我國中央行政機關中級主管進行問卷調查後，獲致以下數項重要發現：

一、影響中級行政主管倫理認知的主要來源

影響我國中央行政機關中級主管行政倫理認知的主要來源，依序是：一、公務人員的專業素養及專業認知。二、一般行政法規之規定。三、哲學文化（尤指「階層」）等。值得注意的是，同樣屬於哲學文化一項中之階層及揭發弊端二者，階層意識發揮頗大的倫理規範效果（順序 4），但對於揭弊此一舉動，則一半以上受訪者頗不以為然（順序 13）。四、其他監察機關，顯見監察及政風職權的行使，在杜絕公務員負面的行政倫理行為上，的確發揮了嚇阻的功能。

二、行政倫理內涵變項

我國中央行政機關中級主管最重視的行政倫理價值內涵，前十項依序為：一、利益迴避，二、負責盡職，三、為民服務，四、誠實原則，五、

嚴守秘密，六、公共利益，七、國家忠誠，八、行政中立，九、客觀無私，及十、人道關懷。其中除第三項為民服務、第六項公共利益，及第十項人道關懷，係屬正面的、積極性的行政倫理內涵外，其餘七項皆屬消極性的行政倫理內涵，但已顯示我國中級行政主管的行政倫理價值觀，似乎已由消極性的依法行政轉而趨向積極性的考量。此外，國家忠誠一項除意外上榜外，甚且名列第七位，箇中緣由值得深入探究，也許與台灣刻正面臨族群認同、統獨爭議及國家定位之政治議題有關。

茲將各項研究之調查結果彙整如下表 5-1：

表 5-1 行政倫理內涵認知項目之比較

倫理認知項目 來源	客觀無私	恪守法紀	誠實廉潔	透明公開	行政效率	公平公正	負責盡職	公道正義	專業化	嚴守秘密	階層	利益迴避	公共利益	政治化	領導風格	為民服務	國家忠誠	行政中立	人道關懷
OECD 國家實證調查結果 (2000)	1	2	3	4	5	6	7	8	10	9	13	12	11				14		15
江明修等之研究結果 (1997)					2		4	3	5		1			6					
本研究之深度訪談結果 (2003)		4		10	7	8	5	9	2		1		3		6				
本研究之問卷調查結果 (2003)	9		4				2			5		1	6			3	7	8	10

資料來源：作者整理。

註：表格中之數字代表排位順序。

三、倫理困境的型態

有 59.5% 受訪者認為要做到無私公正很難；59.5% 受訪者認為處理公務時很難避免人情因素的干擾；一半以上的受訪者雖然認為其個人道德堅持可以受到上級長官的支持，但比例並不高（54.7%），最大支持來源仍是組織同仁間的相互鼓勵（70.9%）。就此而論，上級長官除了要以身作則，樹立良好的人格領導風範外，並應能支持組織成員對個人道德及公務倫理的堅持，進而改善組織文化；在法令規章部分，雖然只有 29.2% 受訪者認為我國相關法規是模糊甚至相互衝突的，但有高達 34.0% 受訪者對此題目表示無意見，換言之，不到一半的受訪者（36.8%）認為法規之規定係屬清晰明確而容易遵守的。至於一旦上級長官的指示不合理時，只有 21.0% 的受訪者不同意遵從，而有 56.4% 認為必須必須遵從，顯示階層倫理仍發揮很大的強制作用。

四、倫理困境的解決方法

有高達 97.2% 的受訪者認為上級長官要負起以身作則的責任；71.1% 的受訪者認為揭發弊端是防杜貪腐的有效方法，所以 77.9% 的受訪者認為對揭弊者的保障如果能以法令明文規定，對於公務倫理的提倡將有所助益；在面臨服務便民及圖利他人二者間的模糊地帶時，有 87.3% 的受訪者為求自保，會選擇依法行政，以避免不小心觸法。另外，在促進正面行政倫理行為的方法上，只有 50.1% 的受訪者認同行政倫理訓練講習的方法，顯然在目前行政革新、組織精簡的宗旨下，公務繁忙、人力普遍短缺下，對倫理教育訓練活動的成效存疑。

這些行政倫理標準間有時可能發生衝突，例如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。當然，

一旦發生此類衝突時，便可運用第二章中所述道德推理方法予以調整判斷。

中級行政主管在面臨行政倫理價值兩難時，通常是自行考量（47.4%）為優先，然後才與同職等擔任主管的同事商量（45.8%），與上司商量的則有41.5%；而所作最後決定也是以自行解決居多（51.2%），其次是來自上司的建議（42.9%），此時同職等主管同事的有效建議程度反而降低（24.3%），顯然我國中級行政主管面臨倫理困境時，是以自行考量及自行解決的情形居多。

當上司在業務上有不倫理行為時，大部分的受訪者是暗自感嘆的（67.9%），有49.3%的受訪者會委婉的以事後再談的方式處理，會當場指明的僅有24.0%，會向機關內部政風單位檢舉的僅有27.5%，向機關外部有關單位檢舉的也僅有24.5%。顯然行政主管在面臨上司業務上不倫理行為時，憚於階層約制而向有關機關、單位檢舉的機率不大。

當組織同儕在業務上有不倫理行為時，大部分的受訪者是採取事後再談（64.2%）及暗自感嘆的方式（64.2%），顯然為和諧人際關係考量，而向有關機關單位檢舉的機率雖較面臨上級不倫理行為時高，但也僅有40.2%及35.0%。

當部屬在業務上有不倫理的行為時，大部分受訪者會採取事後再談的方式（81.1%），但向機關內部政風單位及機關外部有關單位檢舉的比例也較升高（分別為60.1%及57.4%）。

就此看來，行政主管對組織成員不倫理行為的處理標準及態度，會因其階層而異。

第二節 改進建議

對於改進建議事項，擬依理論及實務部分分述如下：

壹、理論部分

一、闡明行政倫理內涵之雙面性本質

呼應本論文開宗明義之闡述，無論是在學理上對行政倫理意涵的正本清源，或實務上要建立一套具有實際可行性的行政倫理規範，首先便應澄清行政倫理具有促進性（積極性）及防制性（消極性）雙面倫理內涵的本質，而不是僅著重肅貪防弊面。

二、強調針對不同的文官對象，劃分不同倫理規範的必要性

行政倫理的提倡，必須因公共行政人員的職務性質和官等層級有別，以及簡、薦、委各級行政主管核心能力之不同，而分別設計具體可行的行政倫理規範。此乃因為不同公共服務者的行為，對政府信任資產的影響性不同，因此，採用有差別性的服務倫理規範本身便就是一種倫理的作法。換言之，針對中級主管的角色及職能，對於行政倫理的培養與訓練應加強其在組織中的決策能力及管理能力的發揮，以及著重角色扮演時所須服膺的屬於領導者及主管身分的道德操守及倫理規範。亦即對於中級主管而言，不犯錯及守本分未必就是履行責任的行政倫理價值觀，而有待決策倫理的加強及發揮。

三、以法令規範及教育功能同時促進行政倫理的思考及作為

面對中級行政主管於現在既有的行政倫理正確認知，吾人應進一步思考如何健全行政主管的倫理作為。此須由法令規範與教化功能二者同時並重：以法令規範杜絕不倫理的行為，並保障勇於揭弊的正面倫理作為；以教化功能教導行政主管對倫理法規的熟悉度，以及激發行政主管內在自省的功夫，使有「合法性 vs. 正當性」之認知，跳脫「依法行政」為唯一行為準則之窠臼，而有政策倫理之前瞻性思考。此外，亦須授權行政主管基於組織層級所賦予之管理、激勵職能，對部屬有獎勵報酬其具正面倫理行為之職權。然而無論如何，「他律」必是驅使公務員「自律」的有效途徑。亦即，法令規範為求立即性的立竿見影效果，而教育功能則是長遠性潛移默化的考量，二者應相輔相成。

貳、實務部分

一、賦予中級主管較大的實質決策權，以促進正面行政倫理價值的提升

透過本研究問卷調查發現，雖然我國目前行政實務上並未賦予中級行政主管較大的決策權限與職能，而多半停留在事務性角色扮演的階段，然而渠等對於行政倫理內涵的認知，其實已從消極性防杜負面不倫理行為的產生，轉而強調積極性正面行政倫理的思考。就此而論，我國的行政革新業務要有煥然一新的進步，則行政官僚體系應該適度摒棄傳統由上而下的菁英決策方式，以及新政府對舊官僚的慣性負面批評，多聽取中級主管的專業意見，甚至尊重其決策的角色及功能，協助渠等擺脫上級長官或機關首長的政治性指示困擾，賦予更大的決策權限，以發揮實質的端正政風效果。

二、致力建立一套健全可行的行政倫理機制

由於經貿關係的國際化、全球化發展帶動各國行政革新的盛行，促使各國公務員被要求應展現高標準的倫理行為，而這也已成爲世界各國共同關注的議題，因此未來倫理管理的新挑戰在於如何建立一個倫理管理的整合機制，此一機制除了應包含可適用於各級政府、各機關組織的共通性倫理指導原則外，並應有適用於個別機關、不同層級主管，以及不同業務性質公務員之倫理規章；此外，這些原則規章應可予以操作化，以檢視被確切執行的程度。而根據訪談結果推論，一套健全可行的行政倫理機制之建制，應讓中級主管有提供建言及獻策的機會，否則一味地由上而下決策方式，容易使立意良善的倫理建制徒爲政令宣導而已。

第三節 後續研究建議

壹、擴充實證研究對象的範圍

本研究係以中級行政主管為研究對象，本以為其既為行政主管的一份子，理論上因同時身兼主管及部屬的角色，必然存在多元倫理價值的衝突。然而透過本研究之實證調查發現，由於我國行政文化深受傳統官僚層級制度的影響，使中級行政主管的角色扮演，仍多唯上級及機關首長之命是從，雖然渠等已有初步的積極性行政倫理內涵之認知，但似乎尚未深刻到會造成多元倫理價值困境之地步。

因此，在研究旨趣上，後續實證研究似應擴及高級行政主管（亦即簡

任主管)一職，畢竟在我國充滿政治性的行政生態中，高級行政主管才是首當其衝者，因而對於高級行政主管的倫理內涵認知及倫理困境之分析，因可更豐富研究的內涵而尤具研究價值及旨趣。甚或可從事高級文官、中級文官及基層文官三者行政倫理內涵及困境之比較，此應尤具意義。

此外，在實證調查過程中也發現，行政官僚受到政黨輪替後的政治性因素影響，應是地方性政府公務員要較中央政府公務員所受之衝擊來得大，例如台中市政府曾有四十餘位一級主管集體加入新執政之民進黨的案例，但此在中央政府則並未曾聞。雖然今(民92)年曾有部分高階警官集體加入新執政的民進黨而引起爭議，但畢竟非指一般行政文官，因此，日後類似之研究，亦可將對象擴及地方政府之文官。或作不同政黨執政之地方縣市政府的對照比較，例如目前的台北市及高雄市二者之間的比較研究。

貳、從事整合性法規訂定及獨立機構建制之可行性分析

未來行政倫理之應用性研究，建議應從訂定行政倫理法及成立政府倫理局二方面著手分析其可行性。

一、行政倫理法訂定之探討

一個完整的行政倫理法應包含對負面不倫理行為的約制，及對正面倫理行為的激勵。換言之，行政倫理法之訂定，除了規範公務人員貪污瀆職等不法行為外，並應立法保障公務員揭發弊端之義舉，使其不受機關組織同仁的排擠，及不當人事措施的報復。

二、政府倫理局設立之可行性分析

我國目前並沒有行政倫理專責機構，而是分別由法務部暨其所屬檢、調、政風機關，以及監察院等分別負責部分業務，以致功能重疊、業務衝突情況，時有所聞，並且偏中肅貪防弊面；因此，政府刻正積極籌設廉政署，試圖予以整併。然而無論依照目前的現制設計或未來的規劃構想，廉政署之設立不僅可能無法解決機關結構及業務功能重疊衝突的問題，並且因多頭馬車而有惡化的傾向；此外，甚且未顧及促進性行政倫理的提倡，而喪失提倡行政倫理的真諦。因此，當務之急乃應另行成立一個獨立於行政體系之外的政府倫理局，針對促進性（積極性）及防制性（消極性）的雙面行政倫理類型，分別促進法令規範之修訂及教育功能的發揮。惟對於現有法務部暨其所屬檢、調、政風機關，以及監察院等之組織及功能應如何加以整併，其可行性如何等，皆應審慎加以考量。

參、對後續研究的幾個思考重點

基於前述之分析，日後對於行政倫理的研究，可針對各層級行政主管作具體的建議。在作這些努力的同時，並應慮及下列幾個思考重點：

- 1、行政倫理既為一門應用性的學科，則如何落實便成為推動公務倫理最主要的困難及癥結所在。

- 2、由於我國長期受傳統儒家文化的影響，階層秩序論成為行政文官行事基準；而「層級」既是公務部門組織必然的組織設計及制度規範，則我們也就不應迴避公務員應遵守層級規範的必要性。但是，若將公務員的責任範圍限定甚至窄化為層級節制，則對於公務部門行政倫理的提倡及推廣，不僅失諸偏頗，也與民主潮流背道而馳，遑論提振人民對政府的信心。

3、欲提倡行政倫理教育，便應擺脫我國傳統儒家階層秩序論之僵化思維，以促進社會公平正義之時代思潮作為行事方針及思考主軸。

4、對於倫理的判斷，事實上我們很難作絕對「好」或「壞」的區判與選擇。但可確信的一點是，如果公務人員從事公務行為時，能多一點深思熟慮，也就能多一分對群眾的助益，少一分對群眾可能的傷害。

5、對於形塑倫理意涵的價值判斷，雖然充滿不確定性，但對於公平正義、公共利益等，都是吾人應致力的目標，惟其中的差異，在於這些價值的實質指涉內涵究竟為何。例如何謂公平？何謂正義？何謂公共利益？等。因此，從事研究時，認清「倫理」乃是具有變動性及相對性的本質是非常重要的。

6、行政倫理的研究不應只是協助我們面對不同情境時的本能反應而已，透過案例的解釋、瞭解及歸納，尚可引發行政倫理的普遍性原則、價值及關懷。簡言之，吾人必須發展出一套行政倫理思考的概念性架構。

7、行政倫理的提倡並不試圖為公務人員尋求一套放諸四海皆準的普遍法則，因為對於專業性質各異的公務員而言，不僅不必要，事實上也不可能。所以除了對於諸如貪污、賄賂、濫權等負面行為可做統一規範外，對於與公共利益有關，卻沒有明確對錯判準的政策制定或行政行為，就必須有賴各機關單位就本身專業性質作特殊考量，於是應透過定期或不定期的倫理討論會議，加強公務人員對行政倫理的正確認知，並將討論過後有認知共識的行政倫理標準，在相關的公共行政學術論著及期刊中公布，並能鼓勵後續的討論，建立公務員完整的內在道德人格發展，進而促進倫理的作為。而身為一位單位首長的中級行政主管更有必要以身作則，並力促討論會以制度化方式進行。由此觀之，我國目前公務體系之所以有不合倫理的行為，主要原因可能在於並沒有塑造一個適合培養正面倫理行為的文化及環境。

8、依業務性質區分不同倫理內涵亦有其研究價值，例如業務機關、

幕僚機關等，或軍事機關、警察機關、一般性公務人員、特定性公務人員等。

綜言之，本論文的研究目的之一為倡導應用性的行政倫理，也就是希望能邁向更倫理的公共行政。而這個在我國無論學界或實務界都方興未艾的議題，也即在行政倫理價值內涵紛亂未定、倫理困境渾沌未明之時，試圖為我國公務人員建立一套完整的倫理規範機制，確非易事，然而套用一位美國太空工程師在拯救阿波羅十三號太空船時所說的一句話：「失敗絕非一個選項」(Failure is not an option.)¹。為了促進國家政治及經濟的整體發展，倫理改革就必須持續努力，以底於成。

¹ 當美國阿波羅十三號在外太空發生危難時，一群工程師在地面利用模擬操控，試圖引導阿波羅十三回航。當時許多人認為那是不可能的任務，但其中的一位工程師就說了這麼一句話：「失敗絕非一個選項」。事實證明，這個艱鉅的任務最終圓滿成功。