

# 行政倫理理論與實踐

邱華君\*

## 【摘要】

行政倫理（Public Administrative Ethics）也有人稱「公務道德」、「服務道德」或「服務倫理」。行政倫理是種政策和手段，透過執行而反應在價值的選擇及行為的具體標準。簡言之，行政倫理是指在行政體系中公務人員在角色扮眼時應掌握的「分際」，及應遵守的行為規範。

了解行政倫理內容，有助於公務員作倫理思考，行政倫理的層次有三，分別是公共政策倫理、行政決定倫理與個人行為倫理，三個層次皆會產生不同的倫理問題。

荷蒙（Michael M. Harmon）指出，面對現代變遷的社會，行政倫理的必須有所調適，不能再以固守傳統的行政倫理為滿足，而應更進一步以達成社會公道為目標。

公共服務的知識並非以建立理論為目的，而是以人與人的關係、人與人的服務觀、人與人間的互動以及人際間的道德倫理取向作為關懷的目標。

公共服務以倫理作為主軸，目的即認為只以「工具性」並不能完成公共服務，且吾人相信，惟有在公共服務的倫理策進下，公共服務的過程方會推向更良善的境界。

關鍵字：行政倫理、公共服務、專業主義、責任衝突、角色衝突、社會正義、社會公平。

---

\* 作者為中國文化大學兼任教授及考試院參事兼第一組組長。

## 壹、前言

行政倫理，是指公務員要負責任、守紀律、忠職務；對國家、民眾、長官、同事、部屬要有合理社會期待的角色扮演與相互關係之分際。它是規範公務人員行為的準繩。不同文化背景有不同的公務道德，並無統一之公務道德標準，但是有其社會的認同否則即產生亂象。我國民主開放，有目共睹，但政治權力階層、部分政治菁英未能有效實踐憲政精神，使得社會價值丕變，原有道德陵替，是以，導致公務道德衰微，亂象滋生，令人省思。

行政倫理之受重視，其重要原因有：

- 一、學術上，行為科學之盛行，強調「價值中立（或價值虛幻）（Value Free）」，因此，以道德、價值為基礎的倫理，自然為學界所重視，但自七十年代後行為主義興起，又認為社會科學不能不處理價值問題，於是倫理漸受注意。
- 二、在國家政務之實際發展上，政府之功能日增，組織與職權日漸擴大，不僅行政權擴大，且增加準立法、準司法等職權，於是關係公共利益的政府決策與行政裁量，就須寄望公務倫理發生自律作用，而減少政府職權行使之為害。
- 三、民主社會強調法治、責任、自由、平等及正義等價值的倫理基礎不為功。自西元一九八〇年代起，公共行政倫理即成為美國學界與聯邦政府共同關心的議題；而我國也由於近來公部門許多弊案接二連三的發生，使得公務倫理、行政中立以及肅貪的問題再次被提出討論。一般民眾對政府常是一方面充滿著批評；一方面卻又充滿著期待，不滿的是行政效率的不彰，公共資源的浪費以及官僚體制下的腐敗。但卻希望政府能藉由不斷的改革與變遷，而能提供令人滿意的公共服務（Public Service）<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 孫海雲。1992，「變遷中社會的行政倫理」，*中興公共政策碩士論文*，頁 9-17。

公共服務，廣義而言有四種意義：「第一種是公務制度，指公務人員的選拔任務的規制與實施，即所謂的公務人事制度；第二種是當作政府公務人員，包含所有替公共部門工作的人也可以概稱為公務人員；第三種是當作一項概念、一項態度、一項責任甚至是一種公共道德的感覺；第四種是相對於民間服務，由政府單位所提供的服務或事務如衛生、教育、社會福利等。而若依 Public Service 的英文字面看它是公共服務，在我國可能指的是各單位櫃台的便民服務，也可能擴大為由政府所提供的各種服務的環保、衛生、戶政、稅捐等」<sup>2</sup>在不同的意義中，本文將公共服務定義為「相對於民間服務，由政府單位所提供的各項服務中公共道德的面向；而以倫理的角度觀之，公共服務的提供必須滿足倫理的原則，以責任、公平與公道為期許，將人民所託付的權力應用於公共服務的完善上，確保所有必要性的公共服務事項皆能公平地提供。

一九七〇年代對公共行政而言是一個相當重要的年代。新公共行政誕生於一九六八年，迄今仍是影響深遠的。有關行政倫理的規範面，以及價值觀的重新審視從此時期開始，最重要的是公共行政開始著重公道、社會正義等的價值考量與作為，而將公平觀念當作行政人員的倫理原則，承認不同的人有不同的需求與利益，因而，不同的人應有不同的對待。換言之，應使社會上最不利者獲得最大的照顧。

## 貳、行政（公務）人員的角色

對「行政人」而言，行政是一個工作，也是一個職業，行政倫理就是研究行政工作的倫理，或是行政作為一種職業的倫理。這些倫理觀，基本上都是一些道德規範性之陳述，或是客觀工作價值的界定，都是為了塑造某種觀念來鼓舞人們從事工作之所需，並以達成行政體系所設定之目標為最終鵠的，此為行政倫理的宗旨所在。然而，如前述倫理學與道德學的討論中所言，道德原則可能有不一致的情形產生，倫理指標可能隨著社會化以及文化的變遷，價值轉移，規範變更而與時俱遷，尤其是多元社會中價值不定於一尊，如果期待著單一工作價值觀來約束群體，固然有所困難，

---

<sup>2</sup> 邱瑞忠。1990年5月，「規範性行政倫理」，東海公共碩士論文，頁13-17。

甚至於要尋求一種可以一以貫之的倫理信條，應該也是不易的。但是倫理道德是規範人之所以為人的義理。雖有眾流百家之說，其本體大義在古今中外仍需有不變的綱要，此即為行政倫理之基礎焉。

行政（公務）人員的角色，受到時代環境的影響逐漸轉變，大致而言有三個重要的變遷<sup>3</sup>：

第一、行政人員成為政策的制定者。由於公共事務日益繁雜，立法者無法面對所有的公共事務的政策制定，因此，在政策的草擬以及行政裁量權逐漸擴大的情況下，行政人員甚至成為政策的主要制定者。

第二、公眾要求行政人員成為更具回應性的政策行政人員，行政組織被鼓勵成為政策倡導與變遷的代理機構（become advocate, change agent），而使得行政決策、行政裁量權更加重要。

第三、專業倫理的發展下，要求行政人員在專業倫理與公共行政倫理得均衡點，調和專業倫理與行政倫理可能有的衝突。

因此，行政人員的角色變遷下，相對於公共服務的倫理也有了不同的要求，在政治與行政二分的時代背景下，行政人員被期望能切實的執行政策、服從法規；而在多元化、複雜化的社會形成中，行政人員成為政策的制定者，其他為與回應性的政治人物（responsive politician）十分相似，社會公眾開始注意行政人員政策的回應性問題；而當行政日趨專業化之後，專業主義（Professionalism）與民主間的衝突、專業倫理與行政倫理的調和，更成為社會對行政人員的要求。

## 參、行政倫理困境的產生

社會變遷，價值系統隨之改變，對於傳統公務道德之規範，一般而言，都是抽象的概念與原則性之規定，所以在複雜多變的社會中實現很難恰如其分，所以底下各行政倫理相關問題，常引起爭論。

---

<sup>3</sup> Kathryn G. Denhardt.1988, “The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations” ,Westport, Connecticut: Greenwood Press, Inc., pp.60-61.

## 一、餽贈、招待

饋贈與招待之分際不清，又正常社交禮俗標準又在那裏，是否要訂定一最高限額？最高限額又是多少？

## 二、私權

往日官不入民家、官無私行，奉其一生服無定量之勤務，似無私生活可言。現代公私生活宜有分際，則公務人員私人生活範圍有多大，是否為了避免損及品德，整個私人生活皆應公開，抑或品德之保持僅限於辦公室。

## 三、誠之衝突

多元社會下，倘明顯感覺公務與一般公認社會規則衝突時、公務人員應對何者忠誠。

## 四、人財產之公布

財產公布是否能有效防止公務人員以濫權枉法而獲得不正常收入？

## 五、務機密之公布

公務人員是否可為了公眾之利益、揭發政府內部的弊端或機密資料？當他發現原有資料遭到偽造或竄改時，他是否可公布原有資料？又機密資料是否永遠不能公布？亦或一定期限後得予公布？期限又如何訂定？

## 六、組織之弊端

組織弊病應否揭發？或獨善其身？或請求他調？或同流合污？

## 七、公眾利益之認定

行政倫理中最基本的價值就是公眾利益。此種利益是最大多數人最大利益，但如何呈現？抑或只是團體競爭結果勝利一方的私利？

## 八、行政中立

民主政治就是政黨政治，公務人員是否有參加政治活動的權利？選擇效忠某個政黨，抑或應嚴守行政中立？行政中立之分際又何在？

## 九、團結權與申訴制度

民主時代，傳統「特別權力」關係式微，公務人員能否結社與政府抗爭？抗爭事項如何限制？

## 十、圖利他人或便民

公務人員的任務是為民服務有時候某人因特殊狀況需要，而給予特別迅速服務或通融處理，是否就是違反公平性、圖利他人？選擇對人民有便利的施政方法是否引來圖利他人之嫌？經常困惑公務人員。

## 十一、關說、請託

公務人員是否完全不能接受或為他人關說、請託？關說、請託有時是表達民意，並不涉施政實質干預，僅在要求程序正當、速度加快，有何不可？應如何謹守分寸？

行政倫理困境（ethical dilemmas of public official）提指，公務人員在從事公務時，於倫理面向上所產生兩難的情境。故公務倫理困境的產生，與所處的地位、所負的責任和所扮演的角色有關。換言之，公務人員的倫理問題皆由其職權而來。

韋伯（Max Weber）認為，在正常運作的情況下，一個已發展的官僚體系，其職權是無法加以壓抑的。布倫罕（James Burnham）也認為，在二十世紀，行政人員是權力的中心。美國有位國會議員便說「在我服務於國會的這幾年，我已漸漸發覺，政府部門中最有權力的，不是由全國人民選出來的總統，也不是由各州或地區所選出的國會議員，甚至也不是最高法院，而是那些成千上萬服務於聯邦或州政府中的男女主官。」公務人員的職權之大無可匹敵，其中尤以行政官為最，由此可見一斑。公務人員所行使的職權，無論大小都與民眾的生活息息相關，若其品德操守不佳，極易濫用職權，造成民眾或國家的傷害。所以公務員的倫理問題（或困境）是由公務人員行使其職權或運用其影響力時的道德品行而來，其中尤以裁量權的行使，堪稱行政倫理問題的核心。

茲舉例說明上述論點，例如：交通警察的取締違規車輛，同樣是「紅燈右轉」或「無照駕駛」，他可能因為違規者是熟識的人所以就不罰；也可能看他學生付不起罰款而只告誡一番，並勸他快去考駕照；亦很可能

因為違規者的抗辯，加強其開罰單的決心。又如辦理護照的公務人員，他能以種種理由延誤簽辦，使急欲出國的人趕不上預定的班機，甚或造成更嚴重的錯誤。法官罪犯的判刑更是最佳例證，認為罪犯有心改過就可能判輕一點，認為罪犯無心向善就判重點，裁量權之大甚至可左右一個人的生死。公務人員個人的職權行使，深深地影響民眾的生活，政府機關的種種決定或政策則更不待言。例如，政府機關決定是否拓寬馬路，不論立即可行或暫緩也都有種種的官方說法，即使這些法案深深地關切著絕大多數的人。立法院可能整個會期都吵吵鬧鬧，就為了選舉造勢或個人利益，以致於議事效率低落使許多關係民眾生活或國家體制的立法一再延擱。

不論從公務人員個人方面或公務機關整體方面來看，其職權的行使，的確影響著每個人。不論職位階級的高或低，單位是大或小，其權力的運用，尤其是裁量權的使用，有時是很容易模糊的。首先就公務人員（或公務機關）而言，這些權力的使用只不過是完成其例行公事而已。然而；當局外人能很明顯地觀察到他們的公務作為時，對公務人員來說，卻沒有那麼顯而易見。公務人員的確要有些權力（由職權而來的），才能去採取某些行動並完成其工作，但假如運用權力時，缺乏對倫理面向的敏感，則往往容易產生倫理問題。

除了職權（或裁量權）的使用之外，倫理標準的千變萬化，亦是產生倫理困境的因素之一。這些千變萬化的倫理標準，是來自於公務人員個人及外在環境。由於公務人員在面臨不同事務、對象時的各種角色扮演，會產生不同的角色期待，因而有種種的倫理標準出現，這些倫理標準有些是個人所追求的，有些是外在環境所要求的，例如：以組織倫理而言有忠誠與效率；以社會政治倫理標準而言有回應及公平；另外有專業的倫理標準及個人在成就和歸屬感上的標準；及法律上要求其負責、守法的倫理標準等，不一而足。

這些倫理價值標準，有時甚至因政治、文化、意識型態、風俗等的不同而有差異，有些會隨著時代的演進而變化。倫理標準之間常會發生衝突及不易調和的現象，造成公務人員在作價值取捨上的困境。事實上，就整個歷史的發展來看，雖然有許多價值結構不斷地在改變，但強調公務人員要有效率、忠誠、有能力、善回應、公平、負責、具專業知識、民主…等的倫理標準是不變的，不但如此；公務人員最好能同時全都符合所有的倫

理標準，然而，在千變萬化的倫理標準下，這倫理標準間衝突及不易調和的現象，是不容易應付的。

以稅務人員查稅的例子說明之：稅務人員所面臨的倫理標準有一效率（儘可能多查幾件案子）；公平（通知當事人，並給他充分的時間及申訴權）；課責（accountability）（遵照長官的指示，對低收入戶鬆一點）；守法（正確無誤地依法行事）；回應（responsiveness）（傾聽所有的請求）；誠實（正確地報告收入狀況）專業知識（判斷申請者真正的需要）。這些倫理標準有些是相互衝突不易調和的，例如：想多查一些案子（效率），就不可能給當事人充分的時間及申訴的機會（公平）；要照長官的指示對低收入戶鬆一點（課責），勢必不能依法行事（守法）。這些因倫理標準千變萬化而產生的倫理困境，對公務人員而言著實不易解決。當公務人員面臨這種「只顧行使其職權」；或「有責任使他人獲益」的兩難困境時，解決之道若不是順服從上級權威的決定；便是在個人利益與公共利益中找尋均衡點。儘管這些倫理價值標準，對局外人而言雖是明顯易見及例行不斷的，但對整日埋首於公務的公務人員來說，卻往往易為其所遺忘。他可能會在慌亂匆促中趕辦工作，但卻對自己「顯而易見」的無效率、傲慢或不公平無所知覺，換言之，假若公務人員對倫理標準的敏感度喪失了，那麼公務倫理的困境便會紛至沓來。因此公務員在千變萬化的倫理標準下行使其職權，若不敏於作倫理思考，則倫理問題勢將產生。

## 肆、行政倫理內容問題

行政倫理的概念，基本上是由「倫理，倫理學」以及「行政作為一種職業或工作」二個部分構成的。所謂「倫理學」（或道德學）的本質，就是研究人類行為對錯的一種學問。其對象為個人以及社會團體行為，而行為又能區分為有意的自由意志行為和非自由意志行為二種，倫理學所研究的就是那些以充足的知識和選擇所作的自由意志行為。固然，心理學家和社會學家也研究此類行為，但是倫理學者關切的則是自由意志行為中具有道德特質的部分。對於促使這些行為對或錯的影響要素為何，以及賦予人們明確道德特性的質素又為何？這是倫理學研究內涵不同於其他學科之處。

了解行政倫理內容，有助於公務人員作倫理思考，行政倫理的層次有三，分別是公共政策倫理；行政決定倫理與個人行為倫理，三個層次皆會產生不同的倫理問題。

道格拉斯（Paul H. Douglas）認為，公務人員易產生的倫理問題有饋贈（gift）、接受招待（entertainment）、戀棧過去的職務（the lure of past）、未來任職（future employment）、以影響力謀利（the sale of influence）。

古柏（Terry L. Cooper）則把倫理問題分成三類，他認為當公務人員面臨權威的衝突（conflicts of authority）、角色的衝突（role conflicts）利益與利益的衝突（conflict of interest）時便會產生倫理的困境。

布朗（Peter G. Brown）認為倫理問題常發生於下列情形：1. 界定公共利益以便作出決策時；2. 服務於公眾時；3. 為公務上的決定作辯護時；4. 私利與政治結合時；5. 作行政裁量時。

弗萊許梅（Joel L. Foeishman）和佩因（Bruce L. Payne）認為決策的倫理問題包括：1. 程序上義務和公共善行（procedural obligations and public good）的倫理問題（如欺騙、洩密、抗命、職務上的違法）。2. 民主與義務的倫理問題（如行政裁量）。3. 公共責任、個人道德與私利的倫理問題（如腐化）。4. 選擇價值、為公眾謀利及正義的困境。

學者對倫理問題的分類雖略有不同，但皆涵蓋於公務倫理的三個層次之中；亦即公務人員在作決策、執行及為個人行為時都有發生倫理問題的可能。這些倫理問題；可歸成四類；一、責任衝突時的倫理問題；二、利益衝突時的倫理問題；三、角色衝突時的倫理問題；四、正當行為分際不易確定時的倫理問題。分述如下<sup>4</sup>：

一、責任衝突時的倫理問題：責任分為主觀責任（subjective responsibility）與客觀責任（objective Responsibility），主觀責任是指個人內心所把持而認為應當負的責任，客觀責任是法規及上級命令所交待的責任。客觀責任中當法規不一致，命令不一致或法規與命令不一致時，公務人員常會陷入無所適從的困境。另外；當外在的法規命令之要求（客觀責任）相左時，亦會產生倫理困境。解決責任衝突倫理困境的方法是，排列主、客觀責任的位階性，或是將兩種責任加以調和，亦可以

---

<sup>4</sup> 繆全吉。1989年12月，「行政倫理的困境與強化」，*行政管理論文選集第四集*，頁408-416。

將主、客觀責任整合成更具包容性的架構，以解決衝突。

二、利益衝突時的倫理問題：此種衝突是指公務人員的個人利益與公務職責的不相容，當公務人員利用職務上的便利而謀取個人私利，以致愧對職守時，利益衝突的倫理問題產生了。這些倫理問題的現象有：

1. 賄賂 (bribery)：是指公務人員違法接受金錢、報酬，運用其職權予特定人期約，或額外的（不法的）方便和利益。
2. 以影響力圖利 (influence peddling)：在職的公務人員不公正地運用其職務上的影響力，左右政府政策，以圖利他人。此外；退休的公務人員，運用以往職務上的關係，獲取有利的對待，是另一種的「以影響力圖利」 (the sale of influence)。
3. 以資訊圖利 (information peddling) 及洩密 (leaks)：是公務人員將職務上能夠接觸的機密或資訊洩露出來，以謀取個人或特定人的利益。
4. 盜用公款或公物 (stealing from government)：乃是公務人員藉職權上的便利盜用公帑、公物，或收受回扣、侵吞公款、貪污等，將公物私用的行為。
5. 饋贈與接受招待 (gifts and entertainments)：是指公務人員在收到禮物或接受招待的情況下，運用職權偏袒贈送者或招待人的行為。
6. 在外兼職 (outside employment)：當公務人員在其機關以外的私人企業任職或兼職時，公務人員很可能將公務時間與公家的設備用在私人企業上，私人企業也可能藉兼職公務人員的職權而獲利。
7. 未來任職 (future employment)：在職之公務人員為求將來離職或退休後，能進入某一私人企業任職，而在其任公職期間，預先對該企業作偏袒的對待，以致於產生不公正的情形。
8. 霑親帶故 (dealing with relative) 及裙帶關係 (nepotism)：意即公務員利用職權之便偏袒親友，造成不公正的情形。
9. 戀棧過去的職務 (the lure of past)：即公務人員仍效忠於過去未任公職前的職務，而產生雖任公職而仍在私人企業領薪水的情形，通常該現象是發生於接受政府延攬而任公職者的身上。

10.欺騙 (deception or cheat)：公務人員為了便於處理公務、獲取利益或保住職位，而產生詐欺隱瞞的行為。以上這十種倫理問題，皆由利益衝突引起，道格拉斯認為解決此衝突的辦法並非讓公務人員有「更好的待遇」(better pay)即可，而是要加強公務人員的榮譽感<sup>5</sup>。

三、角色衝突時的倫理問題——處在今日多元化社會的公務人員，常常要扮演許多不同的角色，若公務人員的角色扮演與自己、長官、民眾及親友的期待不同或相衝突時，倫理困境於焉產生。如：公務人員的外在行為期望與個人內心的行為期望不一致時，就會形成「角色內」的衝突。公務人員在機關內也要扮演眾多的角色，主官、部屬及民眾所加諸的角色期待，常會令公務人員困擾，復以親人、朋友對公務人員個人的行為期望，更易形成「角色間」的衝突。古柏認為公務人員中，有很多人從未去了解這些衝突，並加以有效地應付，以致於形成種種壓力，要解決這些角色衝突，不能單靠法規命令、提高報酬、人際關係的訓練與組織發展的策略，而應澄清公務人員個人的價值及其哲學或宗教的觀點，並在責任的面向上多做思考，如此才可能調和這些衝突。

四、正當行為分際不易確定時的倫理問題——此乃公務人員在某些行為標準上不易加以確定的情形，這些情形經緯萬端，在快速變遷的社會中難以定出標準。例如：公務人員如何認定公眾利益？最大多數人的最大利益就是嗎？抑或只是民主程序下，團體競爭結果勝利一方的私利？傳統官僚理論認為公眾利益要由法規命令來決定；新公共行政則為應以「社會正義」做為判斷的標準；理性的生物競爭法則說，所有人都是在追求私利，因此才會形成一公眾的利益；公共選擇理論則認為，公眾偏好的集合就是公眾利益，到底誰的觀點正確？由此可知判定公眾利益以作為決策的指引著實不易，又如：公務人員應否接受餽贈和招待？我國素稱禮義之邦，注重禮尚往來而有送禮的風俗，若為了避嫌一概拒收，似乎顯得矯飾與無情，將會傷害友誼，故受與不受分寸何在，實難確定。此外公務人員的私人生活範圍應有多大？是否為了避嫌，而須全部公開，抑或品位的保持僅限於辦公時間？上述諸例，皆是公務人員之正當行為分際不易確定時，所產生的倫理問題，

---

<sup>5</sup> Kathryn G. Denhardt, “op.cit.”, pp.66-60。

如何解決實非易事。美國政府為了處理這些問題，曾在 1978 年制定政府倫理法（Ethics in Government Act），1982 年再加以修正，使其更能發揮功效。該法要求美國公務人員力行官箴，以增進民眾對政府的信賴，並樹立良好形象，提高行政效率。該法最重要的部分，對於行政、立法與司法部門中，一定職等以上的公職人員。必須公布個人財產的規定，以防止任公職時公私利益的衝突，便於公務人員品位的保持。為有效運作，該法亦規定政府倫理局（U.S. Office of Government Ethics）的職責與功能，離職人員的行為，該法亦有所規定<sup>6</sup>。

學者（Terman Merinss）馬丁斯及黑尼根（Patrik J Hennigan）認為，公共行政人員專業道德包括下列要素：

- 一、平等：公務人員代表政府，對顧客（民眾）應一視同仁。
- 二、公平：公平與平等之對象方能達成正義與公平。
- 三、忠誠：須懂得盡忠憲法、政府組織層、對長官、部屬、同僚的忠實。
- 四、負責：服從上級命令、承受責任，以完成所交付使命。

## 伍、行政倫理理論架構

從西元一九六八年新公共行政之誕生，至一九八八年第二次新公共行政會議止，這二十年間，新公共行政學者對社會公平的倡導，可謂不遺餘力，由傳統公共行政效率官的批判，換起全面性的之變遷，進而整合各種理論觀點，其建立公共行政倫理與行動的新典範；強調以倫理、民主、政治互動、公民參與、回應性等為基礎，而設計出一新的組織體制或制度，已促進社會公平的實現的可能性。而「社會公平」已成為當代公共行政的重心。

「社會公平」一詞包括一連串的價值、組織設計與管理型態的選擇，強調政府服務的平等，公共管理者對政府方案執行之責任及公共管理的變

---

<sup>6</sup> Terry L. Cooper. 1986, “ The Responsible Administrator-An Approach to Ethics for the Administrative Role. ” ,*San Francisco: Oxford*, pp.124-154.

遷，強調回應人民的需求而非公共組織需要，且強調公共行政的研究和教育途徑是科技的、應用的、問題解決的及理論健全。」因此，公共服務的倫理基礎若以社會公平與正義為主，正符合新公共行政所追求的目標。

現有的民主制度與自由市場經濟提供哲學證明。而「正義論」則是從抽象的原則出發來推導公平、合理的社會組織和社會現象的標準，然後再擴大到對政治、經濟和倫理領域內各種現象的說明。

勞斯 (Rawls) 的正義論中首先假設一個原初狀態 (Original Position)，社會上的每個人皆處於一個無知之幕 (Veil of Ignorance) 之下，而以理性的選擇方式建立起社會契約。並且，這個社會契約保證每個人均能公平、合理地分享社會的利益。並以兩個正義原則表現：

第一原則：每個人有同等的權力與其他人相當的最大限度基本自由。

第二原則：社會和經濟的不平等可以被如此的安排，使得：

1. 對最弱勢的人最有利；
2. 在公平的機會平等條件下，職務與地位開放給所有人。

第一個原則為「自由原則」，第二個原則為「差別原則」，且第一原則優先於第二原則。因此，勞斯 (Rawls) 認為「所有社會中的基本利益 (primary goods) …自由與機會，所得與財富，以及自尊的基礎…等必須平等的分配，除非不平等的分配是對最不利的人有好處」。勞斯 (Rawls) 正義原則中所要保障的這些權利，以及不容許任何人剝奪的作法，正是與功利主義的道德觀最大的不同所在，而應用於公共服務的道德倫理基礎上，更能保障所有民眾的福祉。<sup>7</sup>

公共服務的提供過程中，個人偏好與興趣不應影響公共服務的提供，而，勞斯 (Rawls) 所提出的「無知之幕」即是將這些可能影響公平的因素排除掉的一種設計。Rawls 的正義理論不但確定了各人自尊在道德原則中的地位，「差別原則」更彌補功利主義的缺點，重新樹立普遍的道德律。

「社會正義」 (Social justice) 基於勞斯 (Rawls) 的正義論，對於社會資源或負擔的「合理分享」 (Fair shares) 而達到一種基本的「分配正義」

---

<sup>7</sup> 趙敦華。1992年11月，「勞斯的(正義論)解說」，遠流出版公司，頁23-24。

(Distributive justice)，亦即「實質的正義」(Substantive justice)，意即「關於社會中利益或負擔的分配，透過社會種種制度來達成，如財產制度、政府機關、工資與利潤的管制、個人權力的保護、住屋的安排、醫藥、福利措施等」<sup>8</sup>。

勞斯(Rawls)的正義論作為公共服務的倫理基礎，可謂是時代的潮流，因為「即使公共政策已被良好管理，並且達到效率與經濟，但是仍可能產生這樣的疑問：公共服務是為誰作良善管理？為誰而具有效率？為誰而致力於經濟？」社會公平的考量是在於成為分配公共服務的合法與實務上的基礎。

而由上述勞斯(Rawls)的正義論中可以知，當每個人處於社會的原初狀態，在無知之幕的背後時，會以理性的方式選擇生活的方式，而考慮到假使如自己不是那些得到最大快樂的大多數人時，會採取一些補救的措施，亦即如何使社會上處於最不利的地位者，獲得最大的照顧。而社會正義，即是「在一個公道的社會下，分配權利、責任與利益」。社會應該首先考慮及照顧弱勢者的利益，不能為了多數人的利益而犧牲少數人，少數人不能成為多數人的手段。

這也正是勞斯(Rawls)所提出的基本權利，應該享有平等對待以及享有社會基本權利的自由。當人們依據正義原則來分配社會資源與利益時，方符合每一個人的個人利益。

公共服務的任務即是在於合理、公平的分配社會資源與利益。因此，社會正義的原則必須由公共服務的提供者堅守。在社會公道的原則下，公共服務的倫理基礎方能更加完善。而社會正義的精神，筆者認為是公共服務的倫理哲學核心，以勞斯(Rawls)的正義論為基礎的理論，確實可以帶領公共服務朝向更具倫理、公道的方向<sup>9</sup>。

---

<sup>8</sup> 許文傑。1990年6月，「公共政策與社會正義...勞斯的(正義論)為基礎的社會福利政策之研究」，政大公碩士論文，頁41。

<sup>9</sup> John Rawls.1971, "A Theory of Justice." *Massachusetts: Harvard Univ.Pres.*, p.60,302.

## 陸、行政倫理實踐策略

行政倫理（Public Administrative ethics）也有人稱「公務道德」、「服務倫理」。依尼格羅說（Lloyd G. Nigro）行政倫理是政策和手段，透過執行而反應在價值的選擇及行為的具體標準。

簡言之，行政倫理是指在行政體系中，公務人員在角色扮演時應掌握的「分際」，及應遵守的行為規範<sup>10</sup>。

因此行政倫理乃社會倫理體系中，有關行政行為者，亦即有關行政行為的價值體系，適用到任何性質、高低的職位之上，其目的在於加強公務人員對公益的服務、增加或維持公眾的信心與責任。

行政倫理具有相對性和經緯性，相對性乃不同的文化及社會中，對公務人員不同的行為期待與要求。所以，我們無法找到一個放諸四海而皆準的行政倫理，例如中國傳統的官吏的服務道德是清、慎、勤；英國以默、順、隱三字為標準；故不同的文化之下，有不同的行政倫理。

經緯性乃指對行政行為的判斷，不能僅以符合抽象倫理原則為基礎；必須要視此行為所處的特殊狀況而定，正如卡波蘭（Abraham Kaplan）所說：一特定行政行為，並不同合乎倫理原則而正確，一倫理原則的有效適用，端視特定情況而定。

至於實踐行政倫理的策略可分為個體與總體兩類，茲分述如下：

### 一、行政的個體倫理

#### （一）關係倫理：

##### 1. 個人與個人關係之規範：

- （1）對長官：敬、從。
- （2）對同事：和諧、合作。
- （3）對部屬：教、養（培養）。

##### 2. 個人與群體關係之規範：

---

<sup>10</sup> 蕭武桐。1993年2月，「行政倫理」，華視出版，頁158。

- (1) 對機關：敬業、盡職。
- (2) 對人民：仁愛（尊重民意、民福）。
- (3) 對國家：忠。

3. 機關與機關關係之規範：

- (1) 上下級機關間之關係：尊重（下級）、服從（上級）。
- (2) 平行機關間之關係：尊重、協商。

(二) 行事倫理

1. 積極「有所為」（應為）的倫理：

- (1) 工作倫理：以個人專業知識及道德、認真履行職務，為行為後果負責。
- (2) 決策理論：著重整體長期利益，勿以私害公。
- (3) 效能倫理：強調團體精神、效率觀念及創新進取。
- (4) 服務倫理：有高度熱忱與愛心為民服務。

2. 消極「有所不為」（不應為）的倫理：

- (1) 不受賄、貪污。
- (2) 不假公濟私。
- (3) 不浪費資源。
- (4) 不漠視法律。
- (5) 不聽任腐化。

二、行政的總體倫理

(一) 施政的價值原則：

- 1. 政治理想：建設一個民有、民治、民享的國家。
- 2. 政治責任：為國家的獨立自主、人民的自由幸福、社會的正義公理而努力，對國家、國民、人類負責。

### 3. 政治道德：

- (1) 心理上必須強化精神為首要工夫。
- (2) 行動上必須以興利除弊為第一要務。
- (3) 適應性和獨立性：表現於行政倫理上就是行政革新與公正中立。
- (4) 摒棄本位主義：強調捐棄本位主義，協調合作。
- (5) 價值均衡發展：在行政過程中，對各種價值同與尊重。
- (6) 尊重個性寬容異己：這是民主行政的倫理基礎。
- (7) 利他主義與道德之勇：行政人員應有道德之勇的精神，勇於建言，而不盲目附會，勇於任事，而不推諉塞責。並以「利他精神」為工作原則，積極主動為民謀福利，興利除弊。

上舉現代公務倫理規範，希望經由教育、示範而建立公務人員的共識，倫理尤貴於實踐，上行下效更是重要；身教尤重於言教。

### 三、國際行政機關及學校聯合會研究小組所認定行政倫理的指導原則

- (一) 公務人員應保證他對有關法規有適當瞭解，並應盡其能力公正執行。
- (二) 每一位公務人員對國家負最後責任，其行為並應促進大家完全信任政府的廉正、對國家效忠。
- (三) 公務人員不得有下列行為：
  1. 從事任何與職責衝突的行為。
  2. 在其地位上圖利自己或他人。
  3. 從事影響其職責之其他職務、工作或亂用其職務上所有之資訊。
  4. 未經核准運用國家財產於職務無關的事務。
  5. 參與其親戚的貸款、執照、合作、獎勵案件之決定。

- (四) 非經特免，應宣布其商業、財務利益所得並予紀錄。
- (五) 離職一段時間內，接受經理職務時應經政府核准。
- (六) 未經政府許可，不得以口頭或文字對任何人透露其職務上的秘密資料。除非基於法定義務，不得洩露任何有害國家安全或個人、團體利益的資料。此種限制，並適用於退休或辭職後。
- (七) 不得公開批評政府及其單位政事；經事先准許才能演講或寫論文討論與職務有關問題。
- (八) 政治活動不應傷害大家對其執行公務的信任。
- (九) 不得要求或接受任何禮物，及有金錢價值之事物。
- (十) 與社會大眾接觸處理事物應遵守最高道德原則，並盡其職責。
- (十一) 故意違背這些原則時，應受適當懲處。

## 柒、結語

荷蒙（Michael M. Harmon）指出，面對現代變遷的社會，行政倫理必須有所調適，不能再以固守傳統的行政倫理為滿足，而應更進一步已達成社會公道為目標。

公共服務的知識並非以建立理論為目的，而是以人與人的關係、人與人的服務關係、人與人間的互動以及人際間的道德倫理取向作為關懷的目標。

理論的產生並不只是為了達到既定的目標，也對那些既定的目標加以挑戰與質疑。

公共服務的知識建立僅在於完成令人滿意與符合倫理的服務品質，更在於不斷地挑戰、質疑與找出最佳的公共服務模式。

公共服務以倫理作為主軸，目的即認為只以「工具性」並不能完成公共服務，且吾人相信，唯有在公共服務倫理策進下，公共服務的過程方會推向更善良的境界。

誠如許公共行政的學者所言，處於變遷中的環境，必須要能對時代環境的變遷加以因應，且「在這個向前飛躍的世界中，停留原處，以不變應萬變是最具風險的。」行政倫理莫不如此，是以，行政倫理的探討在於實務與理論發生真正的結合作用，換言之，唯有力行實踐始可體會行政倫理的重要性。

我國公務人員「官箴」亦即「公務道德規範」，主要規定於公務員服務法、公務人員任用法、公務人員考績法、公務員懲戒法、公職人員財產申報法以及行政革新方案等之中，雖然尚無美國的倫理法，但上述所提法令，對公務人員道德規範甚多，惟仍有部分不足，所以行政倫理應配合時代需要增修有關之法令。以下提出幾點建議：

#### 一、研擬公務人員接受饋贈額度之具體標準

依照公務員服務法第十六條及行政革新方案規定，公務人員可以接受無隸屬關係且與職務無利害關係者之餽贈。除親屬外，其受贈額度以「不超過正常社交禮俗為度」，倘超過須簽報其長官。但「正常社交禮俗」甚為籠統，是以宜訂一最高額度。

#### 二、公職人員申報財產範圍應再擴大

目前公職人員申報財產法第二條列舉特殊對象應申報財產，事實上警政、稅務、關務、地政、營建、採購等之非主管人員，利用職務之便，容易造成貪瀆，為求公平，所有公務人員應全部申報其財產。

#### 三、公職人員申報財產應具實質效用

香港、新加坡實施有效的「推定貪污條款」中載明公務人員如生活水準或財產與其薪津不成比例，而又無法圓滿解釋時，即推定為貪污，國內應研究評估其可行性，促使公務人員財產申報法更為落實，以有效遏阻貪瀆。

#### 四、允許公務人員有結社權

十九世紀盛行之「特別權力關係」，因民主制度而漸漸走向「公法上職務關係」的權義平衡理論，又最近司法院大法官釋字第四三〇號解釋明示，軍人有行政救濟權利，更是例證。所以公務人員對其有關權益事項，如工作條件、受不利處分或有冤屈時，應允許透過組織協會與政府協商或查明真象予以解決。但應規定公務人員不得以罷工

或怠工方式爭取權益，以維護行政體系正常運作。

#### 五、速訂公務人員政治活動規範

「行政中立」，應指公務人員執行職務時超出黨派利益為公正之處理，或不運用政府資源為某政黨從事有利之活動，並非公務人員均不得參加任何政治性（如輔選）活動。為有明確規範可循，建議公務人員行政中立立法能盡早完成立法程序，適時對公務人員之政治活動有所規範。

#### 六、貫徹「行政程序法」立法精神

為使公眾利益能平衡並受到照顧，及予民眾依法表達其意見之管道，公務人員為行政行為，應依一定行政程序進行，以貫徹行政程序法之立法精神，以達依法行政之目標。

#### 七、研訂「遊說法」

為阻卻不法關說、請託，並使民眾意見有適度表達機會，宜制定「遊說法」，使遊說透明化、合法化，減少利用特殊關係疏通、關說、請託之情事。

總之，行政倫理是淺而易懂的道理，但實踐惟賴全體公務人員秉持共同價值觀有恆貫徹，才能收到效果，否則僅是名詞或口號，難有成就。因此，行政倫理的實踐，全靠公務人員抱持一分遵守行為分際的心，落實在工作上、行為上，始可創造出澄清吏治的目標。

投稿日期中華民國九十年四月十六日

接受刊登日期中華民國九十年五月三日

校對日期中華民國九十年六月九日

責任校對史靖超

# **The Theory and practice of public Administrative Ethics**

Chiu Hwa-jiun \*

## **【Abstract】**

So far we have focused on the context of public administration-the values, structures, and relationships you need to understand to act effectively and responsibly in public organizations. Ethics is, of course a branch of philosophy and is concerned with the study of moral principles and moral action. To properly define ethics, therefore, we must first understand the meaning of morality. Morality is concerned with those practices and activities that are considered right or wrong ; it is also concerned with the values those practices reflect and the rules through which they are carried out within a given setting. Morality expresses certain values that members of the group hold to be important and is reflected in laws, rules, and regulations, Orin policies and procedures. Moral action, in turn, is action that is consistent with the groups most basic commitments about what is right and what is wrong. Et his involves the use of reason in determining a proper cause of action. Ethics is the search for moral standards. So this paper expresses ethics importance .In addition to formal control, countermeasure, establishing an Ethical Climate, undertake active programs to promotes ethics.

**Keywords : Public Administrative Ethics, Public Service, accountability , Subjective Responsibility , objective Resopsibility , social justice.**

---

\* Counsflor , Directer of The Examination Yuan Professor of Chinese Culture Shih Hsih University.