

公務倫理

蕭武桐 著

Public
Administrative
Ethics

智勝
BEST-WISE

公務倫理

蕭武桐 著

*Public
Administrative
Ethics*

智勝文化

序

Emaho! marvelous!

Everything happens by itself.

—Venerable Lama Gendun Rinpoche

在知識經濟的時代，知識型政府正面臨典範移轉，而在全球化的環境中，社會公道及公平正義的問題更不容忽視，因此政府除了要提昇國家的競爭力外，更要重視人文資源(Human Resources)的發展。

公務倫理或行政倫理(Public Administrative Ethics)的主要意涵是教導公務員在面對多元價值所導致的分歧及衝突時，如何自覺，進而能正念分明地作出正確且適當的決定。

目前政府大力推動人文資源的開發，以及學習型政府的建構，其實這些和行政倫理的範疇都有密切的關係。因為行政倫理重視的是責任，尤其是主觀的責任。客觀的責任是法律所規範的外部控制，人人都應遵守，可是只有外部控制並不足以開發人文資源的極致，必須要透過內心的自我覺醒，逐步地達到自我靈性的實現動機(Meta-motivation)，才能達到理想之願景。正如韓愈在「進學解」中勉勵當時博士生的，做任何事都要體會「行成於思，毀於隨」的相關性及其所導致的後果。

倫理學脫胎於哲學，指導我們的價值系統，以及如何追求善良及明智的生活。因此，如何透過個案的反思，澄清其基本假定(Assumption)，使公務員能主動積極回應民眾需求，進而提出具有

前瞻性的規劃，便是非常重要的教育途徑。例如有位經理向管理大師彼得杜拉克(Peter Drucker)請教，爲了成爲更優秀的經理人，應該學習哪些技巧，杜拉克回答說：「去學習如何拉小提琴吧。」此中饒富禪意！

總之，公務倫理不只是一要教公務員如何自覺地面對變遷的價值系統，更要教導大家成爲一個幸福自在的現代人，不僅在垂直發展的過程中，有「樂在工作」的愉悅精神，更要在水平發展的過程中，提昇「樂在不工作」的自我靈性實現的修養。筆者希望藉由本課程的教育發展，培育出兼具理性的感性及直觀中的理性雙特質的公務員，並且能歡喜自在地從事其志業的發展(Career Development)。

感謝智勝出版公司在編排過程中耐心地協助，不時地提供建議及看法，使得拙作順利付梓成書。因個人學識淺薄，祈請先進學者專家及讀者不吝指正。最後衷心地祝福讀者福慧增長，吉祥自在。

蕭武桐 謹識

2001.10.20 吉祥日

目 錄

S

自序

第一篇 緒論—行政倫理的意義 及起源

第一章 行政倫理的意義及相關概念.....3

第一節 倫理的全方位透視.....5

第二節 倫理的意義、性質及派別.....7

第三節 行政倫理或公務倫理的義涵.....12

第四節 相關概念的澄清.....14

第二章 新公共行政的重點與公共哲學.....33

第一節 新公共行政的起源背景.....35

第二節 新公共行政的主要論點.....36

第三節 公共行政的公共哲學.....45

第三章 規範與挑戰.....55

第一節 中西文化的差異與會通.....57

第二節 儒家倫理和西方倫理.....60

第三節 人類知識類別與規範知識.....62

第四節 失範的社會及變遷.....65

第二篇 行政倫理的理論

第四章 行政倫理的層次及研究途徑 83

第一節 公務員政策的制定層次.....85

第二節 行政倫理的研究途徑.....87

第五章 行政倫理的本質及原理.....105

第一節 行政倫理的本質——權力與環境.....107

第二節 羅斯《正義論》簡介.....113

第三節 孔孟的正義觀.....123

第六章 行政倫理的範圍及內容.....131

第一節 行政倫理的範圍.....133

第二節 行政倫理的內容.....141

第七章 行政倫理的目標及標準.....153

第一節 行政倫理的目標.....155

第二節 行政倫理的標準.....157

第三節 公務員行為守則指南之建議.....159

第三篇 行政倫理的應用

第八章 文化及行政倫理.....173

第一節 文化的重要性.....175

第二節 文化的特徵及層次.....181

第三節 政治文化與社會文化分析.....186

第四節 行政組織文化的分析.....190

第九章 轉換型領導與行政倫理

199

第一節 領導和行政的組織文化.....201

第二節 轉換型的領導與組織文化的變遷.....206

第十章 人力資源與行政倫理.....223

第一節 人力資源發展.....226

第二節 事業發展的動態性分析.....237

第三節 行政倫理的教育發展.....252

第十一章 行政裁量與倫理.....263

第一節 行政裁量的意義與類型.....266

第二節 行政裁量的困境與解決.....270

第十二章 工作異化與行政中立.....289

第一節 工作異化的困境與解決.....291

第二節 行政中立與弊端揭發.....296

第十三章 倫理與決策分析

307

第一節 倫理決策的情境.....309

第二節 倫理的決策分析.....311

第三節 倫理決策的描述性及經驗性分析.....315

第四節 倫理決策的個案分析.....326

第十四章 政府與企業.....335

第一節 政府與企業的關係.....337

第二節 政府與企業的角色與結構.....344

第十五章 環境保護與永續發展.....363

第一節 環境保護與人文教育.....366

第二節 永續發展與環保原則.....370

附錄 一位印第安人的話.....385

第十六章 行政倫理的實際運作

.....	391
第一節 公務員職權來源及不倫理行為的判斷標準	393
第二節 公務員的不倫理行為	401
第三節 如何防治公務員的不倫理行為	410
第四節 如何研訂公務員的倫理行為準則	423

第十七章 美、英、韓行政倫理的發展... 439

第一節 美國的行政倫理	441
第二節 英國文官制度中的倫理	463
第三節 韓國政府倫理法制化之發展	471

第十八章 邁向負責任的行政..... 477

第一節 負責任的行政組成要素	479
第二節 整合的結構與責任的界限	484
第三節 政府倫理與國家競爭力	488
附錄一 公務員服務法	501
附錄二 法官守則	506
附錄三 檢查官守則	507

PART I

緒論

行政倫理的意義及起源

第1章 行政倫理的意義及相關概念

第2章 新公共行政的重點與公共哲學

第3章 規範與挑戰

1 行政倫理的意義及 相關概念

讀完本章內容之後，學習者應可達成下列目標：

- 「倫理學」在科學體系中的地位及派別
- 分析倫理與道德的異同
- 瞭解價值、責任及行政倫理的意義
- 公務員面臨的價值問題

學習目標



「倫理」起源於希臘字“Ethos”，意指個人特性、本質或性情。「道德」是從拉丁字“Moralis”而來，意指風俗、態度或特性。在本質上，倫理和道德都是指一般性或規範性的行為。「倫理學」是哲學的一支，為處理有關道德的問題及適當行為判斷之思考準則。

倫理與道德之差異主要有三：

- (1)道德之衡量標準較倫理為高。
- (2)道德較具有正式的社會角色。
- (3)道德較具有正式特定客觀的事物。

行政倫理主要是建立及執行適當和正確的行政行為，其最重要的概念是行政責任。行政責任分成：

(1)主觀責任：根源於自己的經驗，如：忠誠、良心與認同。

(2)客觀責任：來自於法律及組織和社會的要求，還有為公共利益應盡的義務。

美國公務員所面臨的環境價值，是：(1)自由（回應、正當程序、負責任、代議制度、公正）；(2)秩序（能力、專業、效率、結構、忠誠）兩種價值的衝突。

第一節 倫理的全方位透視

我們在作決策時，可能依賴直覺、經驗、感覺或外在的權威等。當我們透過倫理來反省時，才能自覺澄清一些基本假定，並賦予我們做事的基本活力。而組織的決策扮演著相當重要的角色，因為組織系統決定資源如何公正地分配。一個負責任、有回應的組織，就必須要發展倫理的決策系統，來引導組織的設計及管理。

倫理是假定每個人都擁有自由及權力去反應不同的意見，在論證過程中分析各種不同意見的優缺點。倫理的全方位透視其義涵有以下三點^①：

一、倫理是集中在行動而不是行爲

心理學家認為人的行爲(Behavior)活動，都是受某些外在的衝擊或刺激，假如要改變人的反應行爲，就只有改變其刺激。透過正、負向的刺激來增強作用，就可以使人去做正確的事情。有良好行爲的人，所做的事較正確，是因為先前的刺激所導致的，而不是自己主動積極要去做。但是倫理學者卻認為人的行動(Action)，只要他們決定是正確的事，就會義無反顧地去做。總之，行動者選擇去做一件正確的事，不但是基於過去的經驗或價值，更是在當時的時空之下，認為值得去做此種有意義的事。

① M. T. Brown, *Working Ethics*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990, pp. 13-30.

二、倫理是正當合理化的行動而不是在解釋其行為

心理學家及社會學家在解釋大部分人的行為時，常會歸因於早期的家庭生活及文化的歷史。假定有個人上班遲到，主管問及遲到的理由，我們可能聽到的回答有二種：

(一)解釋

所謂的解釋(Explanation)即說明引起遲到的原因為何。比如：不良的時間管理、孩子缺乏適當的照顧或其他原因等。

(二)合理正當化

如果是合理正當化(Justification)的回答，即是顯示理性及負責的態度，而不是尋找代罪羔羊。換言之，合理正當化的行為要能表示行動者在作決定時，其所表現出的原則或價值。

三、倫理是要認清應然及實然的差距

描述性的倫理是描述人為的行動，並解釋行動的價值判斷及基本假定；而規範性的倫理是研究人應該怎樣去行動，並分析合理正當化行動的價值判斷及基本假定。因此，倫理提出人是道德人、組織是道德的社區及道德的執行者之基本假定，以作為倫理分析的必要架構，進而澄清實然與應然的差距。

目前西方學者針對倫理的透視，逐漸和我國哲學及倫理學之

特性相吻合。中國哲學認定人與宇宙有同一根本，是以中國哲學即以人及人生為其主體對象，以人為萬事萬物之中心。哲學所最感興趣之問題，在於確認人之本性、人際關係與人格之發展，至於人到最後，如何能夠昇華到完美境界，而與宇宙合一，則是中國哲學及中國倫理學的終究課題。尤其必須注意者，中國之「倫」字從「人」，而「德」字從「心」。至於西方之倫理(Ethics)與道德(Morality)，其字根則來自神性或者社會習俗，兩者有其差異。

第二節 倫理的意義、性質及派別

一、倫理的定義

「倫理」起源於希臘字“Ethos”，意指個人的特性(Character)、本質(Nature)或性情(Disposition)。其和道德有關，主要是在區別正確和錯誤、或善及惡的行為^②。倫理和生活的方式、行為的規則、或道德守則的研究有密切關係，尤其是沃爾多(Dwight Waldo)更認為倫理含有義務的概念^③。

哲學家佛蘭肯納(William Frankena)界定倫理是哲學的一支，

② Allan J. Kimmel, *Ethics and Values in Applied Social Research*, Newbury Park, California: Sage Publications, Inc., 1988, pp. 25-27.

③ Michael P. Hamnett, Douglas J. Porter, Amarjit Singh and Krishna Kumar, *Ethics, Politics, and International Social Science Research*, Hawaii: The University of Hawaii Press, 1984, p. 17.

Michael L. Vasu, Debra W. Stewart, G. David Garson, *Organizational Behavior And Public Management*, 2nd ed., New York and Basel: Marcel Dekker, Inc., 1990, pp. 364-382. 對於倫理的定義及倫理分析的研究途徑有詳細解析。