國立政治大學公共行政學系研究所

碩士學位論文

公務人員核心價值發展與實證分析

國立政治大學
National Chengchi University

指導教授：董祥開 博士

研究生：呂欣容 撰

中華民國一百零八年五月

DOI:10.6814/NCCU201900326

謝辭

碩士是我人生最高的學歷，而論文則代表這 18 年的求學生涯即將結束，將從學生轉換進社會的最後一份作業。能夠完成這份論文，首先要謝謝政大給我的教育，謝謝 TGBS 研究團隊的付出與努力，以及謝謝我的指導教授，將一份粗糙的論文一次又一次耐心地雕琢成一份作品。謝謝祥開老師陪我討論論文的方向，讓我可以做自己有興趣的主題，還有謝謝兩位口委，敦源老師與一峯老師，給予寶貴的建議和幫助。

謝謝我的父母重視我的學習，在求學路上給予的資源，讓我能夠無後顧之憂地尋找自己人生的方向，並一步一步達成自己的目標。謝謝廉政署防貪組的組長讓我有機會去實習，謝謝社會參與科姊姊們的照顧，以及謝謝賴科長持續關心我的學業狀況與論文進度。謝謝研究所的同學們，互相砥礪與打氣，並且作為我學習的對象，使我不論是在學業或是工作上都能有所進步。

謝謝我的外婆，從小對我的關心與照顧，謝謝她讓我在充滿愛的環境裡成長，成為我努力向前最大的動力。謝謝林禹丞在我為了趕論文熬夜到早上的時候買了早餐送來給我吃。謝謝力勳在我每次遭遇挫折時對我的陪伴與支持，還有照顧我很容易餓的肚子。

期望我的論文能夠對公共服務倫理的領域有所貢獻，不枉費我的所學以及師長們的傳道授業，也希望我能夠秉持著努力學習、謹慎細心的精神走入社會，做好未來的每一件事，克服每一項難關與挑戰。

2019/7/1 自強十舍 欣容☺

DOI:10.6814/NCCU201900326

摘要

公共服務倫理價值在臺灣政府的官方文件中又被稱作公務人員的核心價值，或是文官核心價值。文官核心價值為道德層次的訓示性規範，可作為公務人員自我角色認同的心智認知及從事公共服務時的行事準則。因此一個公務人員所懷抱的倫理價值將會對其工作表現，甚至對政府運作產生重大影響。本研究由學術、實務與實證三個角度去系統性地了解公共服務倫理。首先學術上梳理了從傳統公共行政至新公共服務時期的倫理價值，採用的是文獻分析法；實務上整理了有關倫理價值的國內外研究、官方文件等，並輔以深度訪談法補足文獻上的不足，更深入了解文官核心價值在臺灣發展的脈絡；最後有別於其他研究，採用大量的次級資料去分析 2018 年臺灣公務人員認為重要的倫理價值以及影響倫理價值的個人與機關特性。研究發現臺灣人事制度上倫理價值始於新公共管理內涵，再接續新公共服務思潮。相較於十年前，「廉正」的價值已獲得大幅的提升，顯示我國推動相關倫理法規有其成效。再者個人特性中，除了主管職或非主管職的職務變項外，性別、年齡、教育程度、官等，皆會影響公務人員認為重要的倫理價值。機關特性中，業務單位與幕僚單位；公權力管制類、公共服務類、政府內部幕僚類；中央機關與地方機關，也會影響成員倫理價值的選擇。最後，核心價值已納入公務人員的服務誓言中，2018 年當以推動「接地氣」為重要的價值，乃屬「關懷」面向之下。文官核心價值經過十年的推動，也逐漸成熟，內化為機關的優質組織文化。

關鍵詞：公共服務倫理、文官核心價值、倫理價值、行政倫理、公務倫理

DOI:10.6814/NCCU201900326

Abstract

The ethical value of public service is also called the core value of public servants in the official documents of the Taiwan government, or the core value of civil servants. The core value of public servants can be used as a mental cognition of public servants' self-identity and the standard for engaging in public services. Therefore, the ethical value of a public servant will impact on his performance and even on government operations. This study systematically explores the public service ethics from three perspectives: academic, practical and empirical. First, in academics, the ethical values from traditional public administration to new public service are integrated, and the literature analysis method is adopted. In practice, domestic and foreign research and official documents on ethical values are compiled, supplemented by in-depth interviews to provide a deeper understanding of the core value of public servants. Finally, a secondary data is used to analyze the ethical values that Taiwan's public servants consider important in 2018 and the characteristics of individuals and institutions that influence ethical values. The study found that new public management and new public services affect Taiwan's personnel policy. Ten years later, the value of clean government has been greatly enhanced, which means that the government has successfully promoted relevant ethical policies. Except the change of position, the personal and institutional characteristics will affect the ethical value of public servants. Finally, the ethical value of public service has been written into the vows of public servants. Concern is the most important value to be promoted in 2018. After ten years of promotion, the core value of public servants has become the culture of public institutions.

Key words: Public service ethics, Core value of public servants, Ethical value, Administrative ethics

DOI:10.6814/NCCU201900326

目錄

摘要 **2**

第一章　緒論 **7**

第一節　研究背景與動機 7

第二節　研究目的與問題 8

第三節　研究流程 10

第二章 文獻回顧 **12**

第一節　公共服務倫理價值學術面發展 12

第二節　公共服務倫理價值實務面發展 25

第三節　公共服務倫理價值之影響因素 41

第三章 研究方法 **43**

第一節　文獻分析法 43

第二節　深度訪談法 43

第三節　次級資料分析 45

第四章 研究結果 **54**

第一節　臺灣公務人員核心價值分析 54

第二節　臺灣公共服務倫理之實證分析 62

第三節　倫理價值實證與實務面之對照 100

第五章 結論 **107**

第一節　研究發現 107

第二節　研究貢獻 110

第三節　研究建議 110

第四節　研究限制 111

參考文獻 113

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

表目錄

表 2-1　臺灣公務人員核心價值的發展……29
表 2-2　公務人員核心價值內涵……32
表 2-3　公務人員核心價值的訂頒時程……33
表 2-4　形塑優質組織文化執行步驟……35
表 2-5　公共服務倫理學術與實務面發展時間軸……39
表 3-1　訪談對象與訪談相關資訊……44
表 3-2　訪談大綱……45
表 3-3　台灣文官調查第 34 題……47
表 3-4　個人特性題項選擇……49
表 3-5　機關特性題項選擇……50
表 3-6　文官追蹤調查第 45 到 47 題……52
表 4-1　事權性質與個人特性交叉表……63
表 4-2　工作屬性與個人特性交叉表……66
表 4-3　政府層級與個人特性交叉表……68
表 4-4　2008 台灣文官調查結果……71
表 4-5　2018 文官追蹤調查結果……73
表 4-6　十年前後價值對照表……74
表 4-7　性別與倫理價值交叉表……77
表 4-8　性別與倫理價值卡方檢定……79
表 4-9　年齡與倫理價值交叉表……80
表 4-10 年齡與倫理價值卡方檢定……82
表 4-11 教育程度與倫理價值交叉表……84
表 4-12 教育程度與倫理價值卡方檢定……85
表 4-13 職務與倫理價值交叉表……87
表 4-14 職務與倫理價值卡方檢定……88
表 4-15 官等與倫理價值交叉表……90
表 4-16 官等與倫理價值卡方檢定……91
表 4-17 事權性質與倫理價值交叉表……93
表 4-18 事權性質與倫理價值卡方檢定……94
表 4-19 工作屬性與倫理價值交叉表……96
表 4-20 工作屬性與倫理價值卡方檢……97
表 4-21 政府層級與倫理價值交叉表……99
表 4-22 政府層級與倫理價值卡方檢定……100
表 4-23 倫理價值公務人員核心價值對照表……100

DOI:10.6814/NCCU201900326

圖目錄

圖 1-1　研究流程圖……..……..……...……11
圖 3-1　研究問題三之研究架構圖……..……..……48

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

2003 年，台灣出現了一則單親父親抱女兒欲跳天橋的社會新聞，此事件在 2009 年被翻拍成一部知名的電影「不能沒有你」，內容講述一位實質上的父親因為缺乏法定監護權而無法讓女兒入學，跑遍行政機關仍然求助無門，最後只能以激烈的手段喚起大眾的關注與幫忙的故事。從電影的轉述讓社會對於行政部門的冷漠與「依法行政」感到反感甚至嗤之以鼻，一件很直觀的事情，血緣上的親生父親卻沒有親生女兒的監護權，對於這位學識不足的百姓，行政人員並沒有發揮其專業來維護其權益，反而是假以「依法行政」之名，行推卸責任之實。這些沒有積極主動幫忙的行政人員並無違反法律規範，但仍遭民眾撻伐的原因在於，法律乃是道德的最後底線，行政人員缺乏回應性的行為並沒有辦法為民眾解決問題，這反映出人民除了要求行政人員守住基本的底線外，還期待其從事行政行為時能夠符合社會需要、勇於任事，發揮自身專業來維護多元的利益。學術上新公共行政及新公共服務亦不斷提倡行政人員需要具有回應性、代表性，政策制定須符合社會需要及考量公平、正義，公務人員被期待提供公共服務時，必須要能回應社會需求。

2016 年發生了轟動台灣社會的「葉世文案」，葉世文為營建署署長，其涉及合宜住宅的弊案，以高階公務員的身份向建商索賄上千萬，此案重創了高階文官在人民心中的形象，影響台灣反貪腐的聲浪四起，廉潔成為了公務人員需要遵守的重要價值，於公車跑馬燈或電視牆、廣告，不時得以看見廉政檢舉的相關宣導與檢舉專線，說明反貪腐人人有責，這也是政府大力推行的政策，公務人員被要求須依法行政並且須保持廉潔，遵守公共服務倫理。學術上依法行政是公共服務倫理價值發展中最早被提及的價值，並且持續存在；廉潔則是在實務上被大大強調，綜觀各國的官方文件中都將廉潔視為是重要的價值之一。

DOI:10.6814/NCCU201900326

大學時期學習公共服務倫理的課程時，就對公共服務倫理的內涵很感興趣，消極性的公共服務倫理一直是公務人員從事行政行為時被要求遵守的最後底線，如不貪污、不欺瞞等；而積極性的公共服務倫理則是近來公務人員被期望的行為，如勇於任事、重視公民參與、為民服務等。前者多透過法律規範嚴加禁止，但後者較偏向一種可遇不可求的期待。

研究所利用實習課的機會選擇到廉政署防貪組觀察實務運作，發現其對公務人員進行公共服務倫理宣導之內容多屬消極性公共服務倫理範疇，教導公務人員必須依法行政，宣導相關行政法規，並加強容易觸法的情境模擬；但學術界與人民卻希望公務人員能落實積極性的公共服務倫理，認為公務人員體系僵化、官僚等負面評價層出不窮。

公共服務的提供者與接收者之間存在的落差，引起我想深入探索的興趣，究竟公務人員本身認為重要的倫理價值為何？實務界所重視的倫理價值與學術界所倡導的倫理價值是否存在著落差？而實務界所規範的核心價值是否真正落實在公務人員的認知中？這都是我想進一步研究的。

第二節 研究目的與問題

回顧臺灣過往有關公共服務倫理價值的文獻，多採用文獻分析的方式，從法規、官方文件或學術理論去建構出公共服務倫理的核心價值；或是採用質化的方式，去探究公共服務倫理的價值包含哪些要求，鮮少以量化的方法去測量公共服務倫理的價值，這種趨勢並不難理解，公共服務倫理價值本身就具有主觀的意識，臺灣對公共服務倫理的發展尚早，公共服務倫理價值仍屬模糊的概念，因此利用訪談去探索是個合理的方法。

質化的方式雖然可以讓我們了解公共服務倫理可能涵蓋的價值，但受限於調查人數的關係，我們仍無法得知究竟什麼倫理價值是公務人員最重視的。我國現有關於倫理價值的量化研究，其研究對象都十分有限，例如某一特定職務類別的人員，僅政風人員接受調查；或某一特定群體，皆為九職等受訓中的準簡任官等

DOI:10.6814/NCCU201900326

等，鮮少存在普遍、具有代表性的數據告訴我們公務人員所認為重要的公共服務倫理核心價值是哪些，而這些價值與學術上的倡導或人事機關的要求是否吻合；且將實證上倫理價值其發展、轉變與學術和實務面作比較，藉以找尋出公共服務倫理需加強的部分，使公務人員能懷有更多積極性的倫理價值，以符合社會期待。

透過文獻資料的蒐集，梳理出公共服務倫理核心價值的演變，分為學術與實務兩個部分。學術上從公共行政學科理論的發展來探究公共服務倫理價值的發展與變化，共有古典行政理論、新公共行政、新公共管理、新公共服務四個時期，檢視其倡導的論點中所隱含的價值以及對公務人員的期望或要求，整理歸納出公共服務倫理價值在學術上的演進，以作為與本研究實證資料比較的基準。

再由實務上著手，整理美國人事制度法規中對於公共服務倫理價值的要求，首先得以比較美國倫理價值的演變與臺灣的發展是否類似，檢視其相同與不同之處；再來能夠探討實務上的要求與學術上有沒有不同或落差，都是值得我們研究的問題。

接著輔以訪談臺灣主管公務人員核心價值的兩大機關，考試院銓敘部法規司與行政院人事行政總處的人員，了解台灣公務人員核心價值的發展脈絡，以及公務人員核心價值的選定與轉折。核心價值是如何由行政院核定移轉至考試院頒布？兩院所制定核心價值的差異其發展與意義為何？而公務人員核心價值又該如何去監督與落實，都是我想透過訪談獲得了解的問題，藉以補足文獻及研究上的不足，完整呈現公務人員核心價值的起承轉合。

最後以「台灣文官調查」（Taiwan Government Bureaucrats Survey, TGBS）與政治大學臺灣政經傳播研究中心（Taiwan Institute for Governance and Communication Research, TIGCR）「文官追蹤調查」的實證資料作分析，台灣文官調查與文官追蹤調查研究的樣本皆為具有簡、薦、委職等的公務人員，且遍佈全台各地，可以提供台灣公務人員普遍認為重要的核心價值。本研究將取有關公共服務倫理價值的題項去做描述性的統計，來相互對照公務人員所重視的價值變化，並與學術理論及國內實務要求作比較，比較倫理價值的發展順序是否類似，

DOI:10.6814/NCCU201900326

以及當今重視的價值是否雷同。

公共服務倫理是公務人員從事行政行為時所應遵守的準則，內心懷抱的價值將影響其提供公共服務時的表現，僅遵守消極性公共服務倫理的公務人員，如依法行政、不貪污、不瀆職等價值，便是一個有所不為而不害於人的人，儘管行為符合法律規範，但卻容易缺乏對社會需求的回應性；而依循積極性公共服務倫理的公務人員，如社會公平正義、多元利益、為民服務等價值，將能提升公共服務的品質，幫助需要幫助的人民，屬有所為而有益於人的人，其積極主動、勇於任事的心態，將會扭轉民眾對於政府的消極印象與提高人民對政府的信賴感，提供更優質的公共服務，使政府形象日益良好。

壹、 本研究欲達之研究目的如下

一、透過文獻、訪談梳理公共服務倫理價值在學術與實務上的全貌。

二、以實證資料瞭解公務人員當今懷抱的倫理價值。

三、將研究結果結合實務，提升公共服務品質與政府形象。

貳、 歸納本研究的研究問題如下

一、公共服務倫理價值在學術上的演變為何？

二、臺灣公共服務倫理價值實務上的發展為何？與美國實務上倫理價值的發展順序是否類似？

三、臺灣公務人員所重視的公共服務倫理價值為何？與十年前的實證資料有何異同？不同的個人或機關特性是否會影響其所重視的倫理價值？

第三節 研究流程

本研究的研究流程如圖 1-1 所示，首先，由時事的議題及自身的實習經驗確立了研究的動機，想往公共服務倫理的主題發展，並希望能透過文獻、訪談及問卷的分析來解答研究問題，以了解當今的公務人員其所重視的倫理核心價值，作為對人事政策、制度設計、文官訓練與教育的參考依據，使得公務人員的公共服務品質能日益提升。

DOI:10.6814/NCCU201900326

再來蒐集了國內外學術與實務上有關倫理價值的文獻，包括期刊論文、官方文件等，也檢視了與此主題相關的研究，決定研究的主軸是將實證資料與文獻作相互對照與比較。接下來選定次級資料中欲分析的題目以及參考過往研究結果發展出研究假設。

本研究採文獻分析、深度訪談及次級資料分析三種方式並用為研究方法。首先以文獻分析得出公共服務倫理價值在學術上的發展順序，與美國、臺灣實務上人事制度的要求；接著選擇訪談來補足臺灣實務發展文獻上的不足；最後以量化的問卷調查分析問卷的結果，去了解公務人員普遍性的倫理價值，這是與過往研究最具有不同意義的，期望能在學術上做出貢獻。問卷分析的結果將以百分比的方式呈現公務人員重視的價值，並且與文獻比較；另外還會進一步分析影響價值選擇的個人及機關因素，去了解不同的個人基本特質所重視的價值是否有所不同。

最後就分析與討論的結果提出結論與建議，期盼系統性的回顧與資料蒐集能作為後續研究的強力基礎，對公共服務倫理的學術發展作出貢獻；並且由實證資料分析出的公務人員所重視的倫理價值能夠作為往後人事制度設計的參考方向。

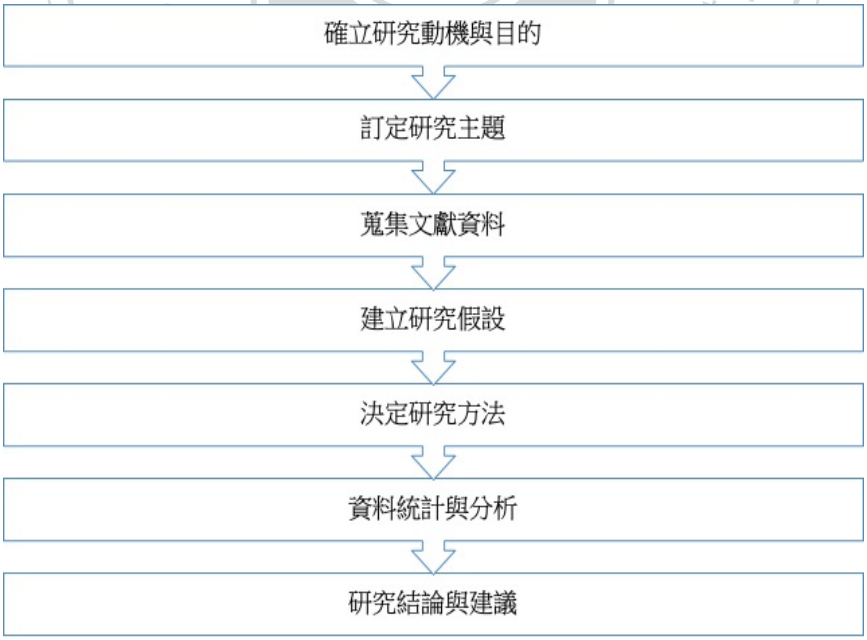


圖 1-1、研究流程圖

DOI:10.6814/NCCU201900326

第二章 文獻回顧

公共服務倫理價值的研究以文獻探討居多，量化的統計數據趨於少數，乃是因為公共服務倫理價值為抽象且主觀的概念，難以將其概念操作化，故量化研究仍透過質性研究的深度訪談較能了解受訪者心理對於價值的看法；文獻探討的部分大致可分為三個面向，一為結合學術理論，如新公共管理、新公共行政，作為架構來進行對公共服務倫理價值的討論，或是與績效管理、組織信任等學術概念相互探討；二則多回顧歸納國家的倫理現況與規範，並倡導增加相關管理與規範來落實公共服務倫理，或是比較國家、政府間公共倫理的經驗性研究；三即結合實證數據，探討公共服務倫理的影響因素。

本文將首先回顧公共服務倫理的相關名詞及其內涵；再針對研究公共服務倫理之文獻，個別以結合學術理論、或是國家之實務經驗、又或者量化之實證數據作整理；最後介紹臺灣公共服務倫理價值的發展背景，以作為本研究之參考資料。

第一節 公共服務倫理價值學術面發展

壹、 公共服務倫理的定義

一、 倫理

倫理是要求每一位行政人員能夠獨立自主的對其決策所依賴的標準，進行質疑。當社會價值有新的認知或有新的社會關切被表達時，行政的標準也會隨之改變。期許行政人員的行為能夠反映對社會核心價值的認同，以及對組織目標的認識。行政人員在個人和專業的層次上必須為其所下的決定負責，也為支持這些決定的倫理標準負責（Denhardt，1988）。Rosenbloom 和 Kravchuk（2002）則認為倫理是一種自我課責，或是對公共服務者的一種內在制約，可以透過許多政事的要求來確保執行，使公共服務者的行為能夠符合外在標準。

二、 公共服務倫理

公共服務倫理的相關研究有些將其稱作行政倫理、公務倫理、文官核心價

DOI:10.6814/NCCU201900326

值等，甚至將其內涵直接視為廉政、反貪腐，實有必要就公共服務倫理之詞義作說明與區分，以釐清本研究所欲討論之概念。

Rohr（1989）從憲法價值的角度去探究公共服務倫理，主張應從價值與規範性的角度去建立公共服務倫理的相關規範，除了規範利益迴避、公益性洩密外，還需將公共服務倫理是為最核心的價值。

Boling 與 Dempsey（1981）認為公共服務倫理的規範包括三個層面：

1. 政策倫理：指的是作決策和建議時的規範。
2. 個人倫理：公務人員處理預算、公共資訊或參與決策過程所應具備的倫理。
3. 組織倫理：組織要求成員所應具有的行為和義務。

Gilman（2005）指出廉潔、客觀中立和效能是民眾期待公職人員要達到的倫理價值，此屬於公共服務倫理的價值面；而公職人員不該出現的行為，必須以法律加以規範，例如反貪腐的禁止，此屬行為面的禁止。

總結上述，倫理是行政人員的行為準則，會隨社會期許、核心價值、組織目標而變動，也是一種課責與制約的工具。行政倫理多指在行政機關中，成員下對上的服從關係，而體現出的行事準則；公務倫理則除了可用於行政機關的範疇外，上能包括警政單位之職務上倫理；公共服務倫理則是規範公務人員不該出現的禁止行為與符合人民期待之倫理價值；而文官核心價值即為我國公共服務倫理在實務上落實之所稱。

貳、 公共服務倫理價值學術演變

為整理歸納公共服務倫理價值在學術上的演變，本研究以公共行政的發展作脈絡，探討自古典行政時期，歷經新公共行政時期、新公共管理時期，以及近代的新公共服務時期中，各自代表的精神與倡導的價值作為公共服務倫理的學術發展之演變。

一、 古典行政理論時期

DOI:10.6814/NCCU201900326

古典行政理論的發展可以分為傳統理論時期（1887 到 1930 年）以科學管理來探討權力的分配、組織結構、標準化的工作方法以及管理程序，屬靜態的行政學；修正理論時期（1931 到 1960 年）以行為科學來討論行政的互動與心理、人際關係等，是動態的行政學；而整合理論時期（1961 年之後）被稱為生態的行政學，以系統分析著重在研究行政的整體性、開放性、權變性，及組織適應環境的部分。

傳統理論時期，工業革命影響科學管理運動。本來是針對企業界，政府為了追求行政效率而引進，經由不斷研究而形成一門獨立的學科：公共行政。此時期發展出以泰勒（Frederick Winslow Taylor）為代表的管理技術學派；以費堯（Henri Fayol）為代表的行政管理學派；以傅麗德（Mary Parker Follett）為代表的動態管理學派；以及以韋伯（Max Weber）為代表的官僚型模（bureaucratic model）學派。其中官僚型模學派的學者韋伯所提出的理想官僚制度中，提到了依法行政及專業分工的價值，以下詳加介紹之。

(一)、 韋伯(Max Weber)官僚型模學派（bureaucratic model）

在傳統理論時期，官僚型模學派的代表人物，韋伯，認為理想的官僚制度是建立在「理性-合法」權威的基礎之上。一個組織具有固定和正式的職掌，藉以規範成員的行為，並使成員能依循法規來達到組織的目標；且機關為一層級節制的型態，藉以規範成員間服從與命令的關係；成員工作上的行為有法規作依循，使成員之間能對事不對人（impersonal relationship）；而職務須依照人員專長作合理的分配，並以法規明文規定每位成員的工作範圍與權責，建立明確的分工制度；每個職位都有所對應的資格限制，為經考選而任用的人員提供任期的保障，非依法不得加以免職；設有獎懲、升遷制度，依成員地位及年資給予不同報酬。綜上所述，韋伯的理想官僚制度隱含了依法行政以及專業分工的價值。

整合理論時期是發展在 1960 年代二次大戰的背景之下，人們開始將世界分解至細胞、原子、本能等，象徵系統時代，也就是整合理論時期的開始。

DOI:10.6814/NCCU201900326

整合理論顧名思義是整合傳統以及行為科學所發展出的理論，20 世紀以後，社會變動快速，高度專業化（specialized）及分化（differentiated），難以建立普遍的理論架構，故整合的需求應運而生。整合理論時期的學說包括重視環境影響的開放系統理論（open system theory）；以帕深思（Talcott Parsons）為首的社會系統理論（social system theory）；將組織視為有機體的生態理論（ecological theory）；以及具有前瞻及實用性的權變理論（contingency theory），其中權變理論注重彈性及效率的價值，以下詳加介紹之。

(二)、　權變理論（contingency theory）

整合理論時期發展出的權變理論主張組織沒有一套絕對的原則，沒有一種最好的方法（one best way），必須通權達變，並考慮當時的時代背景。關於權變理論的論點以下詳述之。

主張權變理論的學者 Kast 與 Rosenzweig（1974）認為人有個別差異，不同的個性、態度、地位等，不能僅以單純的懲罰或是激勵來作為管理的手段；組織內由三個階層所構成，策略階層（strategic level）、協調階層（coordinative level）及技術核心階層（technical core），不同階層的成員其教育水準、工作內容與團體屬性不同，追求滿足的程度也不同，所以必須使用不同的激勵手段。因此權變理論重視彈性（flexibility）手段的運用，控制幅度（span of control）的原則即是在此理論之下發展出來，強調主管所指揮監督的下屬或單位不可過多，以三到七人為限，以防超出有效的能力範圍。權變理論認為達成目標的手段還必須考量效率及效果，其中效率指的是為了達成目標，運用資源的能力；而效果則是達成目標的程度。

整合理論認為組織達成目的的方法有很多種，否認唯一最佳方法，強調達成目標的殊途同歸性（equifinality）。管理環境中有許多「若……即……」（if…then…）的情境，管理層必須做適當的處理與運用。

總結上述，古典行政理論注重依法行政、專業分工以及彈性、效率的價值，由傳統理論時期的理想官僚制度與整合理論時期的權變理論中可見之。

DOI:10.6814/NCCU201900326

二、 新公共行政時期

(一)、 第一次明諾布魯克會議

美國 1970 年代受二次戰後影響，政治與社會環境發生巨大改變，諸如反越戰、種族衝突、貧窮問題等，使青年及弱勢團體對政府失去信心。1967 年 Waldo 認為當時的學術研討會與實務出現代溝，缺乏對公務員責任、公民需求、議題回應等部分的探討，太過相信專家的能力，對組織變動的認識不足，以致討論內容與社會脫節。

為解決實務與學術上的問題，Waldo 於 1968 年召集 33 位年輕的公共行政學者，共同前往雪城大學（Syracuse University）明諾布魯克會議中心（Minnowbrook Conference Center），檢討公共行政所面臨的問題及提出未來的發展方向。

根據 Marini（1971）歸納新公共行政的理論觀點有：

1. 入世的公共行政（Relevant Public Administration）：行政應合乎社會需要，學者應研究與環境、社會相關的問題。
2. 後邏輯實證論（Postpositivism）：行政應從事價值判斷，強調社會公平、正義。
3. 適應環境的組織：強調顧客導向、與被服務者的雙向溝通等。
4. 發展協和式模式（consociated model）的組織型態：Kirkhart（1971）認為協和式的組織結構需要有專業的團隊、多元權威結構、重視顧客需求、講究短暫雇用、提升行政人員道德等特徵。
5. 須了解顧客需求，促進社會公正，強調顧客忠誠。

(二)、 第二次明諾布魯克會議

1972 年，美國發生「水門事件」（Watergate）後，政府部門聲望大跌，貶責官僚之風盛行。另一方面，政府嘗試推行民營化、解除管制、契約外包等，一改過去管制的角色。當時經濟大衰退，儘管政府推行「權利平等促進

DOI:10.6814/NCCU201900326

運動」（affirmative action）和反歧視運動，社會上仍充斥許多失業、無家可歸的人。

與此同時各大學逐漸將公共行政視為是一獨立學科，脫離 60 年代政治學的附屬地位，也開始認可公共行政學位，認為其為擔任政府行政工作的要件。

Guy（1989）將第二次明諾布魯克會議的結果作歸納如下所示:

1. 以較溫和的方式改進民主制度。
2. 公共行政關注行政倫理、行政責任、行政領導等民主價值，並視民主為核心。
3. 規範性觀點與行為主義觀點持續爭論。
4. 同意社會及勞力的多樣性，此多樣性包括三方面：
   (1). 專才與通才
   (2). 多元種族與民族
   (3). 性別差異
5. 民營化趨勢之下，政府由變遷的推動者（change agency）改為變遷的維護者（conservator）。
6. 態度較為務實，重視短期的未來而非長期的規劃。
7. 本位主義（parochialism）和專業自我中心主義（ethnocentricity）將使得公共行政與科技間的整合受限。
8. 強烈反對企業及資本主義。
9. 要求改革人事制度，透過績效評鑑，撤換能力不足者，並建立有期限的雇用制度。
10. 將科技是為輔助，而非增進公共服務的重要工具。
11. 認為行政與政治二分仍然運作良好。

比較兩次明諾布魯克會議，第一次會議的社會背景在戰後，處於動盪但成長的年代，參與者的態度較激進，會議的氣氛也較具有革命氣息；當時公

DOI:10.6814/NCCU201900326

共行政在學術上仍被認為是政治學的分支，因此參與者多為政治學領域的學者。

第二次會議的社會背景是個平和但經濟衰退的年代，與會者及會議的氛圍較溫和，論點也較為務實；當時公共行政已經脫離政治學，被認可是一個獨立的學科，因此與會者來自政策分析、政策規畫、都市研究、法律、公共行政等各個領域。

總結兩次會議的結果，為了解決社會困境，均強調社會公平、正義、倫理責任，對新公共行政產生很大的影響（Frederickson & Marini，1997），包括以下：

1. 將公共行政的研究重點由機關管理轉移到政策議題。
2. 除了效率和經濟外，社會公平（social equality）成了政府第三注意的觀點。
3. 主張須建立新的價值，拒絕行政中立。
4. 培養倫理自主性（ethnical autonomy），重視多元行政倫理，執行長官命令外，須兼顧自身專業和顧客需求。
5. 行政人員為公眾的信託者，重視倫理、誠信、責任，公平分配成本利益，為民眾提供最好的服務。
6. 調整組織結構，如分權、精簡管理、由下而上的決策參與管道，以符合民主價值。
7. 主動了解參與的公民的需求，建立有效率的公共行政。
8. 注重管理政府的變遷，而非一味要求政府要成長，改變公共行政對效能的標準。
9. 在決策的領域上，發展執行理論與行動理論。
10. 韋伯的理性官僚型模與層級節制受到強烈批評。
11. 多元主義（pluralism）難以成為公共行政實務上的準則。

DOI:10.6814/NCCU201900326

第二次明諾布魯克的討論內容，部分觸及了新公共管理，如分權、精簡管理、績效評鑑等部分。但新公共行政所提及的效率，是透過主動參與的公民，去了解公民的需求，進而制定符合社會需要的公共政策，如透過利益團體的請願進行立法：不同於新公共管理考量成本利益之效率。

新公共行政學者 Barton 認為行政人員應扮演以下角色，以促進公共利益、為公眾服務。

1. 社會公平的促進者（social equality advocator）：肩負實質決策功能，需考量不同利益，實踐公平正義。
2. 機關變遷的催生者（change agent）：層級節制欠缺因應外在環境的能力使官僚組織流於僵化，行政人員應促使機關自我調節。
3. 代表性官僚（representative bureaucrat）：公平回應多元族群的要求。
4. 倡議性行政人（advocacy administrator）：倡導憲政價值、民主參與等。
5. 非單一性行政人（non-consolidating bureaucrat）：行政人員代表多元利益，需在法律授權範圍內行使裁量，協調多元利益。行政人員執行政策外，須為民眾提供具效率且公平的服務，社會公正、代表性、回應性成為新公共行政的理念。

(三)、 黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）

1970 到 1980 年代，美國正值政黨輪替時期，公共行政學者 Wamsley 認為政治人物經常輕視與敵視常任文官，充斥著反官僚、反權威、反政府的氛圍，且新公共行政所提倡的觀點始終未被落實。有鑑於此，Wamsely 與 Goodsell、Rohr、White、Wolf 等人交換意見，將討論結果寫成黑堡宣言，並在 1983 年於「美國政治學會」（American Political Science Association, ASPA）發表。

黑堡宣言認為應從憲法確立公共行政的位階，且行政人員應拋開本位主義，注意公共利益。同時也承認公共利益難以操作化的特性，須長程思考，考量受影響團體的需求以及相互衝突的可能性。黑堡宣言的學者呼籲常任文

DOI:10.6814/NCCU201900326

官應扮演人民的受託者，運用自身專業能力去追求公共利益；也需要成為分析及教育者，在治理過程中提出專業分析，來教育參與者及民眾，並且向其灌輸公共利益的概念；在行使裁量權時，須以憲政為依歸，執行並捍衛憲法；當一個賢民的少數，透過溝通的方式來說服無知的多數；並以合法權利及專業判斷，在各種勢力中扮演平衡輪的角色。

黑堡宣言強調了行政人員需要具備專業的價值，並透過專業去實踐公共利益。

三、 新公共管理時期

新公共管理起源於英國的「初階計畫」（the First Steps），1968 到 1979 年，柴契爾（Thatcher）主政前，行政改革的是以行政效率及管理為導向：1979 到 1988 年，柴契爾執政後將重點至於精簡人事，透過民營化的方式實踐，但也產生了「空洞化國家」（hollow state）的問題：1988 年的「續階計畫」（the Next Steps）主軸在於裁減政府規模，是以公共選擇理論為基礎，所進行的政府再造計畫，用以改善人民對政府預算及效率的不滿。

1991 年的「公民憲章」（Citizen Charter）又被稱為續階計畫之續階，將政府提供服務之內容、項目、標準、及未達此標準所應課予之責任，以憲章的形式公告於白皮書中。公民憲章的目的在提升公共服務品質，使資源運用達到最大效益，並將公共服務的接受者視為消費者，賦予其選擇服務提供者的自由。其內容包括六項原則：

1. 標準化的作業程序（standards）
2. 資訊公開（information and openness）
3. 選擇與諮詢（choice and consultation）
4. 禮儀與有益性（courtesy and helpfulness）
5. 效率（putting things right）
6. 金錢的價值（value for money）

DOI:10.6814/NCCU201900326

新公共管理提倡的開放競爭、效率、績效導向乃是此六項原則之延伸，直接對公務人員的行為產生影響。Hood 對新公共管理提出了 7 項主要觀點：

1. 實踐專業管理，落實權責相襯。
2. 明確界定績效的指標與測量方式。
3. 強調產出甚於過程。
4. 依產品或服務特性進行分部化管理。
5. 強調市場競爭來提升品質並降低成本。
6. 在人事制度與獎勵機制方面運用企業的有效管理工具落實。
7. 重視紀律與節制資源運用。

新公共管理是以下列三個理論為基礎：

(一)、 交易成本理論（transaction cost theory）

指簽約與執行契約的成本，由於所有的交易狀況皆涉及不確定性，故交易的成本是昂貴的。

(二)、 代理人理論（principal-agent theory）

在政府與企業的關係上，政府可以將某些業務以契約外包方式委託給民間來負責。政府依雙方簽訂之契約來控制企業的經營品質，藉以縮減政府組織規模與確保服務品質。

(三)、 公共選擇理論（public choice theory）

公共選擇假定人都是自利的，基於此，政府在預算上必定出現沒有效率的狀況。因此公共選擇理論主張應加強市場機制或創設財產權，將財貨交予有效率的市場去提供。

總結以上，新公共管理所主張的價值有專業、績效、效率，師法企業，藉以提升公共服務的品質。

四、 新公共服務時期

2000 年，美國 Denhardt 夫婦對 1980 年代新公共管理所提出的反思，認為

DOI:10.6814/NCCU201900326

政府的職能是服務而非掌舵；應將人民視為公民而非顧客，重啟了多元價值，直接落實主權在民。新公共服務認為政府的角色是議場的提供者；遊戲規則的制定者；與裁判者，主張無政府主義及中立論。

(一)、 新公共服務的主要論點有：

1. 政府是服務者而非掌舵者，行政人員是幫助公民表達意見，協調相衝突的利益，協助建立共享的價值。
2. 公益是主要的目標，建立公民能對話的環境，由公民來決定公益的內容。
3. 前瞻而整體的思考，行動需具備開放性及回應力。
4. 建立公民間的信任與合作關係，為公民服務。
5. 認清責任的內涵是複雜的，應關注法律、政治、專業、公益等，對政府、媒體等負責。
6. 善待公務人員，關注公平、正義、公益等價值。
7. 重視公民權，促進公民對話，為公民服務。

(二)、 要實踐新公共服務則需要有以下前提：

1. 開放及平等的參與管道。
2. 充分、均衡、足以讓人理解的資訊。
3. 強調共善、生命共同體的概念。

總結以上，新公共服務所倡導的公共服務倫理價值有公平正義；政府的課責與回應性，來為人民提供優質的服務。

五、 小結

縱觀學術上公共行政的發展，公務人員的考選及任用含有專業分工的價值，不同職位必須給具備相對應的能力的人員擔任；制定政策或執行時須考量效率與彈性的問題；提供公共服務時，被要求恪守法律、依法行政，因此公務人員最早被期望懷有專業、效率及依法行政的價值。

新公共行政可被視為公共服務倫理的開端，其主張公務人員的組成要有代

DOI:10.6814/NCCU201900326

表性，使其得以在制定政策上需考量公共利益，所制定出的政策才能具有回應性，此階段的學者認為公務人員除了行為上消極的守法外，行事還需要考量積極的公共服務倫理，以使政策能夠符合社會需求。即使此階段有了新的倡導價值出現，但專業與效率的價值仍然被提及，在具備專業與效率的基礎上，期待公務人員從事行政行為時，可以考量社會公正的部分。

第二次明諾布魯克會議為改善第一次明諾布魯克會議多偏向革命性言論，因此偏重制度與價值的實踐，其影響了新公共管理的發展。新公共管理思潮的背景在政府規模縮減、民營化以及政府再造的年代，主張公部門應師法企業因而倡導專業、績效、效率等公務人員的倫理價值。直至此時期，專業與效率仍然是學術對公務人員的基本要求。

由 Denhardt 夫婦所提倡的新公共服務，基於對新公共管理的反思，強調公共行政應考量公平正義，並且重視對政府的課責與回應性，使公務人員能夠為民眾提供優質的服務。課責是在本階段新發展出的價值，公平正義與回應性在新公共行政時期就已經被提及。

在學術上，專業與效率一直是被重視的公共服務倫理價值，可以說是公務人員需要具備的基本素養；而後依序出現了社會公正、回應性、課責等倫理價值，則是希望公務人員能夠提供更優質且符合人民需要的公共服務。

參、 公共服務倫理價值學術研究

新公共管理時期、新公共行政時期與新公共服務時期所倡導的公務人員價值有所不同，張世杰（2010）的研究中旨在探討新公共管理對公務倫理的影響。研究著重在思考不同管理之下的價值選擇，如重視稽核還是顧客導向，或是績效管理等，在不同價值之下冀望透過民主對話的方式來找到答案。

施能傑（2004）以績效管理的角度切入公共服務倫理，藉由文獻探討導出高階領導者以及民代對建立公共服務倫理規範是多麼重要的角色。文章中也提到大量國外的倫理規範及監督組織作為國內建立公共服務倫理規範重要性的佐證。

DOI:10.6814/NCCU201900326

許立一（2009）則以人性假定的角度出發來思考公共服務倫理，文章認為跳脫傳統的假定，重塑公務人員成一個主動積極的角色。有如新公共行政提出對公務人員角色的要求，許立一認為公務人員應以公共利益來捍衛社會公正；運用其專業來實踐民主憲政的價值；創造與民眾對話的管道；回應人民的需求讓公共服務達到超越效率的層次。

蔡秀涓（2009）則以新公共服務之精神去比較公共服務的價值觀，其研究以2008 年台灣文官意見調查之實證資料做為佐證，並採用倡議民主、公共利益之新公共服務學派做討論。研究發現實證資料所顯示我國文官之公共服務價值觀與新公共服務之精神不完全一致，也與傳統行政及新公共管理價值有別，公務人員將「專業」視為是最重要的價值，可能因此形成民主與專業兩難的困境。而造成如此的結果蔡秀涓認為是與公部門長期以考試選才並將學歷視為升遷的主要依據有關，養成文官之專業主義。

「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Cooperation andDevelopment, OECD）（1996）在 1996 年就有以新公共管理去對其 9 個成員國，澳大利亞、芬蘭、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、葡萄牙、英國和美國，對公共服務倫理做探討。其研究主要分析此 9 個國家處理處理公共服務倫理和行為管理的影響因素，並總結 9 個國家的在公共服務倫理上的做法、趨勢與差異。

Lawton 與 Doig（2006）的研究中則回顧了過去五年期刊發表歐洲公共部門倫理和腐敗研究狀況，包括公共服務、行為規範、信任、個人行為、專業人員的角色和腐敗。Gilman（2005）的研究中也對倫理價值的用途、限制進行分析，並評估倫理價值的有效性。

總結以上，公共服務倫理得從新公共管理、績效管理、人性假定、新公共服務等觀點切入，而公共行政不同時期所強調的倫理價值也不同，故促使本研究回顧公共行政的四大典範時期，傳統行政理論、新公共行政、新公共管理與新公共服務，個別強調之倫理價值，並歸納整理其發展順序，藉以與本文搜集之實證資料及實務面相互討論比較。

DOI:10.6814/NCCU201900326

第二節 公共服務倫理價值實務面發展

壹、 公共服務倫理價值實務研究

邱華君（2001）在其研究中討論公務人員在新公共行政之下所需扮演的角色以及公務人員面臨的角色衝突的問題，即所謂行政倫理的困境。透過文獻回顧的方式歸納公務人員所會遭遇的四種形態的倫理衝突，包括責任衝突、利益衝突、角色衝突及行為分際衝突。文章最後乃建議修法作為實踐公共服務倫理規範的途徑，指出臺灣沒有像美國具有倫理法，但能在既有的法令上進行增修，以促進公共服務倫理的落實。

蔡秀涓（2008）針對 51 位文官作調查，探索各級公務人對公共服務倫理之態度，包括對公共服務倫理的看法、應納入法規之倫理價值、對倫理之認知等。研究結果發現「廉潔」被視為是最重要的價值；「政治中立」與「揭弊保護」被認為是最應納入規範之項目；公共服務倫理的認知將對組織信任及機關績效產生顯著正向影響。

時任人事行政局局長的陳清秀（2009）於文官制度季刊中發表關於研擬公務倫理的 12 項守則，使得公務人員的行為能夠有遵循的標準，並從過往實踐消極性的公共服務倫理，即反貪腐以落實廉能；轉為更積極面的追求社會公正的倫理核心價值。

OECD（2000）則有分析其 29 個成員國制定有效倫理管理政策的原因並調查其成員國家認為前八項最普遍的核心價值為公正無私（Impartiality）、依法行政（Legality）、廉潔誠實（Integrity）、透明（Transparency）、效率（Efficiency）、平等（Equality）、負責（Responsibility）、公平正義（Justice）；而排序在八項之後的價值依序為嚴守秘密（Confidentiality）、專業主義（Professionalism）、公共利益（Service in the Public Interest）、服從（Obedience）、善用政府資源（Respect for State Resources）、忠誠（Loyalty），及親切人道關懷（Kindness & Humanity）。

Ashkanasy 等人（2000）研究澳洲公務人員對公共服務倫理的遵守與應用程

DOI:10.6814/NCCU201900326

度，並且對不倫理行為的容忍度進行預測。研究發現整體工作團隊對組織成員運用及落實公共服務倫理法規有顯著預測力。

Kenneth Kernaghan（2003）對威斯敏斯特式（Westminster-style）國家，即英國與其殖民過的國家，澳洲、紐西蘭和加拿大，進行倫理價值官方文獻的分析與比較，藉以尋找公務人員的核心價值。研究發現英國在制定政策與執行決策重視誠實、公正及客觀，藉以有效管理公共服務；加拿大則強調忠誠度與問責制，並且要求誠實、正直、公平、卓越、品質和效率；澳洲也重視公平的價值，但更重視服務對象，希望能有效、無條件及禮貌的提供服務；而紐西蘭則要求行政人員政治中立、守法、專業、誠信及誠實，相較其他三國特別的地方是，由於其原住民族的關係，強調了尊重多元文化的部分。文章更進一步將價值進行歸類、比較，最後檢視四國本身落實倫理價值的舉措，研究認為，當倫理價值越受重視，出現在其國家官方文件中的次數就會越多。

Menzel（2007）觀察全球地方政府後，提出地方政府在倫理治理上所需面對的五項挑戰，以下分述之。

1. 領導者未真正了解倫理與廉潔對地方的重要性
2. 公職人員並未認為倫理與廉潔非限制性之規範
3. 欠缺建立倫理治理的承諾與提供必要資源和行動
4. 以管制作為避免的狹隘途徑
5. 無法面對倫理困境並從中學習

總結以上，實務上研究公共服務倫理的面向有從倫理困境與挑戰著手的；有調查公務人員對倫理價值的認知；有統計整理出重要倫理價值項目的，其中邱華君（2001）與 Kenneth Kernaghan（2003）的研究都明示了建立倫理法規的重要性。Ashkanasy 等人（2000）則認為整體工作團隊會影響成員遵守法規的程度。而從陳清秀（2009）的文章中可以印證倫理價值已由消極性的反貪轉為積極性的追求社會公正，啟發本研究以實證資料討論倫理價值十年來的轉變。

DOI:10.6814/NCCU201900326

貳、 美國人事制度之演進

由於臺灣公共行政受美國發展影響極深，因此選擇美國三次有關文官的改革法案作回顧。

美國公務員體系由士紳制發展至分贓制、功績制，及其後的文官改革，整體公務人員考選制度乃是透過 1883 年「彭德爾頓法」（Pendleton Civil Service Reform Act）與 1978 年「文官改革法」（Civil Service Reform Act）而建立。前者首度確認了美國聯邦政府的人事管理原則，即考試拔擢、常任職務與政治中立，並將原則以法規方式制度化，並且成立文官委員會來推動相關措施；後者將文官委員會改組為「人事管理局」（Office of Personnel Management），又成立功績制保護委員會、聯邦勞工關係局，監督功績制之實踐與推行相關民權法案，此法案延續至今，為美國現行人事與考選制度的依據。

1989 年美國頒布了「倫理行為守則」（principles of ethical conduct），該守則於 1997 年成為「美國政府倫理局」（The Office of Government Ethics，OGE）頒布「行政機關公務員倫理行為標準手冊」(Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch)之依據，並於 2002 年重新修訂為 14 項準則內涵，供公務人員奉行之。

從美國人事制度的演進，可以看出美國對於公務人員要求守法、廉潔、誠信、專業及效率的價值。有關個別法案之內涵以下分述之。

一、 1883 年「彭德爾頓法」（Pendleton Civil Service Reform Act）

確立文官的產生必須透過公開的考試競爭，並擇優錄取，這兩個原則構成了功績制度。以考試所錄用的公務人員反映了專業化的趨向，提高了施政的效率。

二、 1978 年「文官改革法」（Civil Service Reform Act）

文官改革法頒布後，美國人事管理機關增加至七個單位，分別為人事管理局、功績制保護委員會、聯邦勞工關係局、平等就業機會委員會、政府審計局、管理及預算局，及各部會的人事單位。

DOI:10.6814/NCCU201900326

人事管理局主管考選任用之工作，對文官的資格進行審查；並負責公務人員的職位分類，其業務職掌如同我國之銓審工作。

功績制保護委員會則負責維護功績制和個別公務人員的權益，保障公務人員免受不公平之人事處分，其功能如同我國之公務人員保障暨培訓委員會。

三、 1989 年「倫理行為守則」（principles of ethical conduct）

以 2002 年修訂之 14 項守則做呈現，其範圍規範公務人員受公眾之託付，必須超越個人利益，忠於憲法與法律；公務人員不得謀求不當利益、收受餽贈、違法兼職；公務人員應以超然立場誠信執行職務，保護、撙節公有財產及適當揭弊，具體內容如下。

1. 公共服務是一種公共信任的事業，要求公務人員應將憲法、法律和倫理準則置於個人私利之上。
2. 公務人員不得圖謀與職責相違背之財物利益。
3. 公務人員不得運用政府擁有之資訊從事財務交易，或允許他人不適當地運用政府資訊，追求任何個人私利。
4. 除非法令許可，公務人員不得向任何求職者、有商業往來、受其職權規制或因其執行職務與否利益明顯受影響的個人或單位，要求或收受任何禮物或其他有價之物。
5. 公務人員應本誠信原則，執行職務。
6. 公務人員未經核准不得擅自作出對政府具約束力之承諾。
7. 公務人員不得假借職務，謀求個人利益，亦不得公物私用。
8. 公務人員應公正執行職務，不得給予任何私人、組織或個人特殊待遇。
9. 公務人員應保護聯邦政府之財產，且不得用於未經核准之活動。
10. 公務人員不得於公職外，另從事和正式職責不相容之工作或活動。
11. 公務人員應向權責機關，揭發浪費、詐欺、濫權及貪瀆情事。
12. 公務人員應忠誠履行公民之義務，包括一切財物義務，尤其是各級政府法

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

律規定之義務。

13. 公務人員應恪遵促進全美國人民平等就業機會的所有法令，給予全體國民公平之機會，不得因種族、膚色、宗教信仰、性別、血緣、年齡或傷殘而有差別之待遇。

14. 公務員應致力避免違背法律或倫理標準之情事發生，至於是否由於特定環境而導致前述之違背倫理行為，則應自熟悉相關事實之知名人士的觀點認定之。

參、 臺灣公務人員核心價值之演變

一、 公務人員核心價值之演變內涵

「公共服務倫理價值」落實於臺灣實務上被稱作「公務人員核心價值」或「文官核心價值」。本研究整理行政院及考試院有關規範公務人員核心價值之正式文件，由民國 90 年行政院的「建立行政核心價值體系推動方案」列舉五項核心價值；再由民國 93 年行政院核定的三項核心價值，經民國 97 年的修訂為四項後，演變為民國 98 年改由考試院頒布之五項公務人員核心價值，並沿用至今，以下分述之，並製作表格如表 2-1 加以歸納比較。

表 2-1、臺灣公務人員核心價值的發展

民國 90 年	民國 93 年	民國 97 年	民國 98 年
對國家忠誠	創新	廉正	廉正
對社會關懷	進取	專業	忠誠
對政府向心	專業	效能	專業
對民眾服務		關懷	效能
對公務責任			關懷

資料來源：作者自行整理。

(一)、 民國 90 年行政院公佈實施「建立行政核心價值體系推動方案」，列舉五項行政核心價值。

DOI:10.6814/NCCU201900326

1. 對國家的忠誠感：使公務人員體認身為公共服務者的責任義務及公民意識，以實踐主權在民、提升公共利益。
2. 對社會的關懷情：增加公務人員與民眾互動的機會，藉以了解社會現況；並建立與各群體間的聯繫，在提供服務時展現關懷的一面。
3. 對政府的向心力：凝聚公務人員對政府的認同，激勵工作的士氣；並實踐自主尊重、積極肯定的管理。
4. 對民眾的服務心：師法企業的服務精神與作法，導入顧客導向的工作理念，使政府能即時回應人民的需求，提升服務的效率和品質。
5. 對公務的責任感：強調機關管理的彈性，激發公務人員敬業的精神及自我策勵精進的工作熱忱。

(二)、 民國 93 年行政院核定該院所屬機關核心價值為「創新、進取、專業」。

1. 創新：透過批判性的思考和創造性的突破以期望達到推陳出新、改變現狀；鼓勵變革、彈性來增加創造力。具體行動包括建立參與式的決策機制、成立工作改進小組等。
2. 進取：積極主動地回應人民需求，展現行政的執行力和對公共服務的熱情；提升團隊意識以及培養績效的觀念，並透過績效管理的制度加以落實，發展顧客導向的公共服務。
3. 專業：追求卓越，提升專業知識與能力來解決問題；積極學習以提升服務的品質，相對應的措施包括推動知識管理、學習型組織以及標竿學習等等。

(三)、 民國 97 年行政院核定行政院及各級機關公務人員核心價值為「廉正、專業、效能、關懷」。

1. 廉正：廉潔、公正，具有高尚人格。清廉自持，潔身自持，不收受不當利益，並主動利益迴避；誠信公平執行公務，以兼顧各方利益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。
2. 專業：以謙虛的態度，終身學習，積極充實職務所需之知識技能，並熟

DOI:10.6814/NCCU201900326

悉主管法法令及相關政策措施，以提供全民第一流的公共服務。

3. 效能：運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施應符合成本效益要求；發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成政策目標。

4. 關懷：時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難與問題，能以同理心設身處地著想，並提供必要之協助與照護，以增進其利益。

(四)、 民國 98 年考試院文官興革規劃方案。

依據考試院 98 年 11 月 3 日考授銓法一字第 0983119276 號函頒布公務人員五大核心價值「廉正、忠誠、專業、效能、 關懷」。

1. 廉正：以清廉、公正，行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。

2. 忠誠：忠於憲法及法律，忠於國家及全民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。

3. 專業：掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，時時創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民第一流的公共服務。

4. 效能：運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施，力求符合成本效益要求；提升決策品質；以對的方式，做對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提昇國家競爭力。

5. 關懷：時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧。

總結以上，民國 90 年受新公共管理思潮的影響，對於服務民眾的態度採取師法企業，導入顧客導向及注重效率；民國 93 年由行政院所核定的核心價值多

DOI:10.6814/NCCU201900326

著重於創新的部分；民國 98 年由考試院擬定文官興革方案所頒布的公務人員五大核心價值為民國 97 年行政院核定版本的延伸。其多了一項「忠誠」的價值；而剩於四項的價值內涵都有所增加，在「廉正」的部分增加了行政中立的闡述；「專業」部分受全球化影響，多了創新及與時俱進的想法；「效能」部分強調明快、主動、積極的工作態度；最後「關懷」的部分重視人民信賴、人文關懷、多元文化以及族群間相互尊重與包容的問題。此五大核心價值的內容仍然沿用至今，將其整理成表 2-2 如下所示。

表 2-2、公務人員核心價值內涵

	具體內容
廉正	以清廉、公正，行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。
忠誠	忠於憲法及法律，忠於國家及全民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。
專業	掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，時時創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民第一流的公共服務。
效能	運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施，力求符合成本效益要求；提升決策品質；以對的方式，做對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提昇國家競爭力。
關懷	時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧。

資料來源：根據考試院考授銓法一字第 0983119276 號函資料及本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU201900326

二、　現行公務人員核心價值之推動歷程

公務人員核心價值的規範內容於 98 年起由行政院移轉制考試院銓敘部，其後續考試院的推動過程以下詳述之。

考試院文官核心價值的訂頒時程如下，並可參照表 2-3。

(一)、 民國 98 年 1 月 15 日考試院第 11 屆第 19 次會議決議成立「考試院文官制度興革規劃小組」，由吳委員泰成擔任召集人。

(二)、 民國 98 年 2 月 11 日召開「考試院文官制度興革規劃小組」第一次會議。

(三)、 民國 98 年 6 月 18 日考試院第 11 屆第 39 次會議通過文官應具備之核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」。

(四)、 民國 98 年 10 月 8 日代辦考試院稿並簽陳關院長核定。

(五)、 民國 98 年 10 月 9 日關院長批示，請部長依伍副院長錦霖所提公務人員服務誓言修正部分，先與行政院人事行政局吳局長洽協後再另行研簽。

(六)、 民國 98 年 10 月 9 日依關院長批示洽行政院人事行政局。

(七)、 民國 98 年 10 月 23 日再代辦考試院稿並簽陳關院長核定。

(八)、 民國 98 年 11 月 2 日官院長批准本部頒布文官核心價值。

(九)、 民國 98 年 11 月 3 日通函中央暨地方各主管機關文官核心價值並據以規劃辦理宣導及訓練。

表 2-3、公務人員核心價值的訂頒時程

1/15	成立「文官制度興革規劃小組」
2/11	召開第一次會議
6/18	通過文官核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」
10/8	代辦考試稿並簽陳關院長
10/9	服務誓言修正洽協後另行研簽

DOI:10.6814/NCCU201900326

	依批示洽人事行政局
10/23 ●————	再代辦考試稿並簽陳關院長
11/2 ●————	院長批准頒布文官核心價值
11/3 ●————	通函各主管機關並規劃辦理宣導及訓練

資料來源：根據考試院文官核心價值時程及本研究自行整理。

三、 現行公務人員核心價值之相關官方文件

民國 98 年頒布之文官核心價值於「文官興革方案」、「公務人員服務守則」、「公務人員服務誓言」、「行政院人事行政總處推動核心價值實施計畫」等官方文件中皆有提及，依文件之公佈時間順序整理，以下詳加介紹之。

(一)、 文官興革方案－建基公務倫理，形塑優質組織文化。

考試院於民國 98 年 6 月 18 日通過考試院文官制度興革規劃方案，並於 101 年 5 月 10 日修正通過。

1. 興革之問題現況：

文官核心價值乃是建立文官是非對錯的標準，棄惡從善的信念；並為工作或行動目標及作為的導引。然而我國缺乏全國一致、符合當前需要兼具未來展望的文官核心價值，亟待建構與頒布。

現行文官公務倫理之法規範係以民國 28 年公布施行之公務員服務法為主要依據，其餘包括遊說法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法等等。以公務員服務法施行至今已時間久遠，相關規範已不盡符合當前文官應有之公務倫理價值，且多屬宣示性之倫理道德規範，無法作為獎懲之依據，故亟有修正之必要。

2. 興革之實質建議：

(1). 確定並公布文官核心價值：

以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為核心價值。

(2). 加強公務倫理考核：

DOI:10.6814/NCCU201900326

由平時考核、年終考績、政風查核等多管道進行，以主管人員以身作則，力求有效落實。

(3). 完成公務人員基準之立法：

為體現「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」之文官核心價值，除積極落實行政中立法外，應重新檢視現行文官相關公務倫理法制。如公務員服務法，其內容有不合時宜者，宜配合修正。考試院擬以公務人員基準法取代公務員服務法，將涵蓋文官倫理規範，並於法中加以宣示公務倫理及核心價值，使其成為公務人員行為基準的共同義務規範。將積極完成立法，以符合當前文官所需的公務倫理法制。

3. 形塑優質組織文化之執行步驟：

將形塑優質組織文化分為近程、中程、遠程，其中具體事項的歷程整理如表 2-4 所示，藉由一步一步落實，以達成目標。

表 2-4、形塑優質組織文化執行步驟

	興革具體事項
近程	確定並公布文官核心價值 建制各類公務人員服務守則 加強公務倫理與公義社會宣導 落實施行公務人員行政中立法
中程	加強公務倫理考核 完成「形塑文官優質組織文化推動方案」 完成公務人員基準法之立法
遠程	完成形塑文官優質組織文化

資料來源：考試院文官制度興革規劃方案（修正版）。

DOI:10.6814/NCCU201900326

(二)、 公務人員服務守則

考試院於民國 99 年 1 月訂定「公務人員服務守則」十則，並於民國 99 年 3 月通過並函至各主管機關實施。

1. 公務人員服務守則訂定原則：

將每一項文官核心價值之重要內涵區分為兩個面向，以正面表述方式作訂定，以文字精簡、對稱、不重複表述為原則。

2. 公務人員服務守則訂定重點：

公務人員服務守則以建立廉能服務團隊為目標。

將「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五項核心價值區分為「清廉」、「公正」、「忠」、「誠」、「充實職務知能」、「實踐學習創新」、「簡化流程」、「團對精神」、「同理心」、「尊重多元文化」等十個面向。

3. 公務人員服務守則內容：

(1). 公務人員應廉潔自持，主動利益迴避，妥適處理公務及有效運用公務資源與公共資產，以建立廉能政府。

(2). 公務人員應依法公正執行公務，嚴守行政中立，增進公共利益及兼顧各方權益，以創造公平良善的發展環境。

(3). 公務人員應恪遵憲法及法律，效忠國家及人民，保守公務機密，以增進國家利益及人民福祉。

(4). 公務人員應重視榮譽與誠信，並具道德與責任感，待人真誠與正直，任事熱心與負責，已贏得人民之尊敬。

(5). 公務人員應與時俱進，積極充實專業職能，本於敬業精神，培養優異的規劃、執行、溝通及協調能力，以提供專業服務品質。

(6). 公務人員應踐行終身學習，時時追求專業新知，激發創意，以強化創新、應變及前瞻思維能力。

(7). 公務人員應運用有效方法，簡化行政程序，主動研修相關法令，迅速回應人民需求與提供服務，以提高整體工作效能。

DOI:10.6814/NCCU201900326

(8). 公務人員應發揮團隊合作精神，踐行組織願景，提高行政效率與工作績效，已完成施政目標及提升國家競爭力。

(9). 公務人員應具備同理心，提供親切、關懷、便民、主動積極的服務、協助與照護，以獲得人民的信賴及認同。

(10). 公務人員應培養人文關懷，尊重多元文化，落實人權保障，並秉持民主與寬容的態度體察民意，以調和族群及社會和諧。

(三)、 公務人員服務誓言

民國 99 年 6 月 3 日銓敘部依公務員服務法第 1 條及公務人員任用法施行細則第 3 條、第 29 條規定訂定公務人員服務誓言。考試院依據伍副院長指示，恰協人事局後，自 99 年 7 月 1 日起初任及再任公務人員填送之服務誓言已將五項核心價值納入。

1. 公務人員服務誓言之內容：

其內容為：「余誓以至誠，恪遵憲法與政府法令，以清廉、公正、忠誠及行政中立自持，關懷民眾，勇於任事，充實專業知能，創新改革，興利除弊，提昇政府效能，為人民謀求最大福祉。如違誓言，願受最嚴厲處分。謹誓。」。

2. 服務誓言修正說明：

(1). 「守法」乃民眾最期待公務人員落實之價值

服務誓言中，恪遵憲法與政府法令為首開揭示之價值，乃源於「忠誠」的核心價值意涵為忠於憲法與法律、忠於國家與全民；又以人事局舉辦之公務人員服務誓言網路徵選活動之分析報告中，「守法」是民眾所提服務誓言出現最多次數的關鍵詞，足見其重要性及民眾之期待。

(2). 政府對公務人員的期許由消極轉變為積極

另一項改變為服務誓言以「清廉、公正、行政中立自持」取代原先之「不營私舞弊、不收授賄賂」之消極規定。顯示其內涵由消極轉變為積極，

DOI:10.6814/NCCU201900326

亦即政府對公務人員的期許亦從消極性的不犯法、反貪腐等轉變為積極主動的清廉、公正、關懷民眾等。

(四)、 行政院人事行政總處推動核心價值實施計畫

行政院於 101 年 3 月 23 日修正行政院人事行政總處推動核心價值實施計畫，其乃依據考試院頒布之文官核心價值辦理。為具體落實公務人員核心價值，總處各單位皆應依實施計畫設定年度工作重點、工作進度及預期達成目標。

核心價值實施計劃之推動策略以下分述之。

1. 加強學習與宣導：

活用各種場合與媒介積極宣導核心價值，辦理相關課程與講習，增強公務人員對其概念有充分認知。

2. 運用獎勵機制：

運用行政獎勵、績效獎金制度、考績制度等，對符合核心價值的具體作為給予獎勵。

3. 以首長為軸心，加強對話：

人事長於各個正式與非正式途徑強調核心價值，各級主管也與所屬人員積極進行對話，強化核心價值。

4. 檢視與修正政策及法規：

檢視與評估機關內部各項管理措施與規定，並研議改進各項政策及法規。

總結以上，就美國與臺灣人事制度中倫理價值的演變內涵做討論，由美國人事制度法案的發展可以看出其對公務人員從事行政行為時要求其恪守法律、廉潔、誠實，且須具備專業及效率；而臺灣由行政院及考試院所頒布的公務人員核心價值中，認為廉正、忠誠、專業、效能、關懷是當今最重要的五大價值。

在美國與臺灣實務發展上，均強調廉正的重要，這是較不同於學術的地方，顯示實務上公務人員的廉潔與依法行政，是執行公務時最基本的且重要的要求，而公務人員所需具備的專業，則為學術與實務所並重的價值。

DOI:10.6814/NCCU201900326

肆、　公共服務倫理學術與實務面之對照

學術上以公共行政的發展梳理出各時期所重視的公共服務倫理價值，並將其一時間的先後順序繪製成表，如表 2-5 所示，於表中輔以美國與臺灣人事制度法案出現的時間與其相對應的價值，藉以對照公共服務倫理價值在學術與實務上的發展順序。

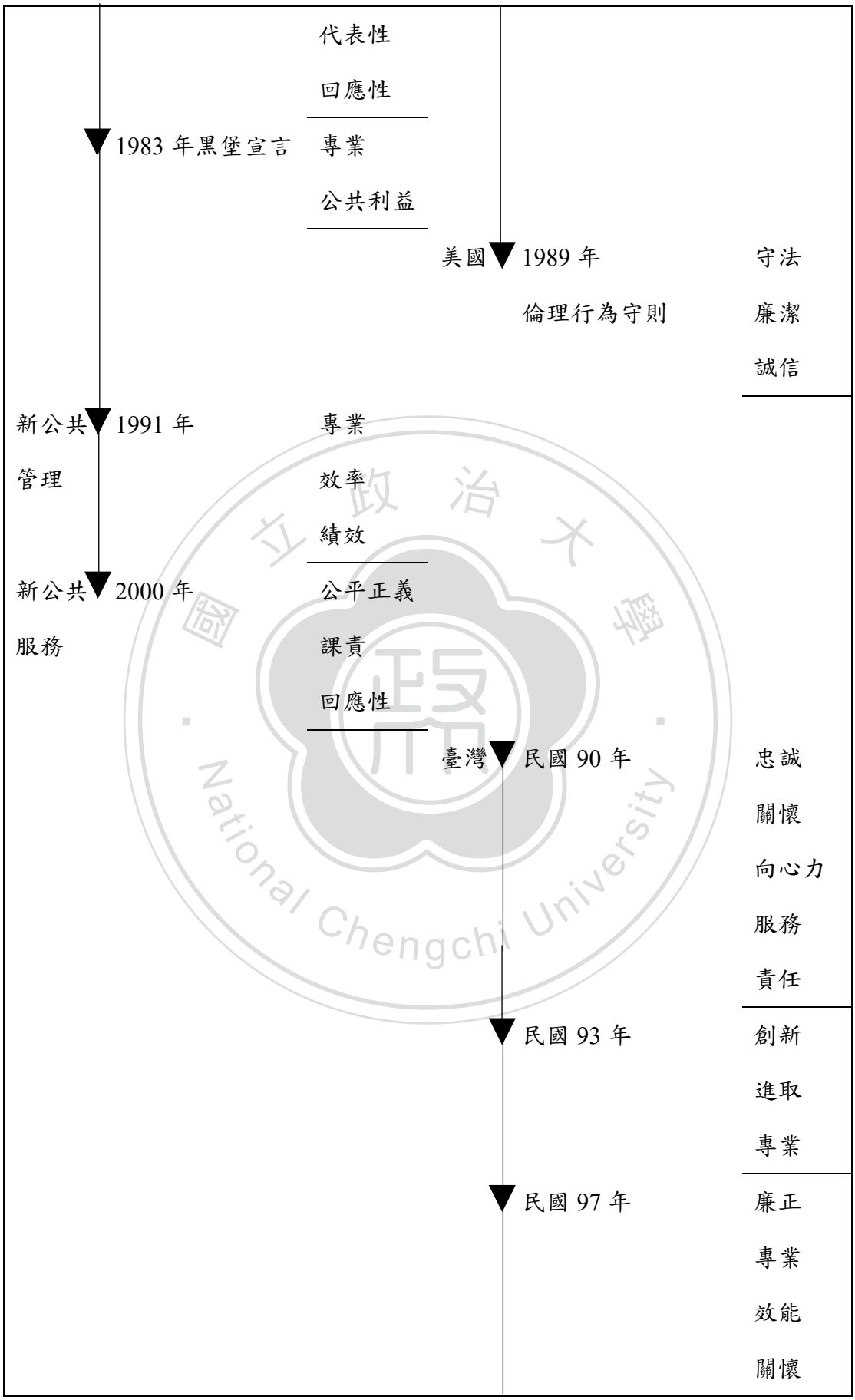
由表 2-5 可以發現，臺灣公務人員倫理價值的發展首重「顧客導向」及服務的「效率」，再來發展出「專業」與「創新」，後來加入了「廉正」的價值；與美國相較之下的發展稍有不同，首先重視「專業」的價值，再來才是「效率」，後增加了「廉潔」、「誠信」的價值。

而相較公共服務倫理價值在學術的演進而言，我國一開始跳過傳統行政、新公共行政的影響，直接採納新公共管理的概念重視「效率」、「顧客導向」的價值，後來才接著學術上新公共服務的價值發展出重視「廉正」與「效能」價值。

表 2-5、公共服務倫理學術與實務面發展時間軸

學術			實務		
時期	時間	價值	國家	官方文件	價值
			美國	1883 年彭德爾頓法	專業
				1978 年文官改革法	效率
古典行政	1887~1930 年 官僚型模學派	依法行政 專業分工			
	1961 年以後 權變理論	彈性 效率			
新公共行政	1968~1988 年 明諾布魯克會議	社會公平 正義 倫理責任 效率			

DOI:10.6814/NCCU201900326



國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

▼民國 98 年		廉正
	文官興革方案	忠誠
		專業
		效能
		關懷

資料來源：作者自行整理。

第三節 公共服務倫理價值之影響因素

林宗弘與韓佳（2008）在研究亞洲各國政府貪腐的文章中，以制度主義的觀點，蒐集臺灣、南韓、香港、新加坡、中國、日本、馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓、越南等 11 個經濟體作量化分析。其研究結果發現，民主體制與人力資本會影響國家貪腐，民主國家更容易因不平等而導致政治貪腐；而高等教育的普及將有助於公民抵抗貪腐，提升國家反貪能力。

黃一峯與張家榦（2009）欲了解倫理培訓的要求，對九職等以上受訓即將成為簡任官的 115 位準簡任官作調查，發現中央政府機關與地方政府機關重視的公共服務倫理價值不盡相同。研究結果顯示中央政府機關較重視專業、負責的倫理價值，而認為最需要加強的價值是正直；地方政府機關則較重視公共利益，認為負責是最該被加強的價值。兩者皆重視廉潔、服從指揮、專業、依法行政等倫理價值。

蔡秀涓（2013）則同時運用質化與量化的方法來試圖建立公共服務倫理價值的模型，其研究以全國政風人員為對象，調查其對公共服務倫理成效的看法，並以回歸分析的方式試圖建立出模型；再輔以以各縣市政府政風處長(或主任)作為深度訪談的對象，藉此了解地方上公共服務倫理的情形。研究結果發現民代、長官以及公務人員個別特性是違反倫理的重要因素；對公共服務倫理的認知程度與領導者的重視程度會影響公共服務倫理的成效。

DOI:10.6814/NCCU201900326

Svensson、Wood 與 Callaghan(2004)則以一百個瑞典的公共組織為調查對象，試圖找出影響公共服務倫理規範承諾的因素。他們的研究將有無倫理規範、倫理規範的發展、執行以及倫理規範有沒有跟組織內外人員溝通作為自變項；建立倫理規範的理由作為中介變項；依變項則是對倫理規範的認知所產生的各種效益。

Pelletier 和 Bligh(2006)在探討公務人員對公共服務倫理的相關認知以及與公共服務倫理成效的關係的研究中，以加州政府的公務人員為研究對象，自變項的部分為公務人員對公共服務倫理的認知，其面向有倫理法規與相關政策；公共服務倫理的決策過程；公共服務倫理資源充裕性，包括資訊、時間、金錢；非正式倫理規範；公共服務倫理領導。依變項是公共服務倫理的方案效果，包括對倫理單位的認知以及對倫理政策成效的總體觀感。

Moilanen 與 Salminen（2007）也利用問卷對歐盟成員國進行調查，並統計各國與公共服務倫理相關的處罰工具、揭密保護措施、管理及培訓內容，研究發現大多數倫理標準的規範立法中央與地方並不同；合法性是最常見的價值，問責是剛形成的新價值，反映出行政改革的成果；行為標準分為機密、收禮、避免利益衝突、招標規定、旋轉門、使用公共資源等項目；在不道德做法中，浪費資源排名最高，包括虛假的報告和作出最小努力和承諾；成員國間在腐敗行為方面的差異非常大，與國際透明組織的「腐敗感知指數」（CPI）報告結果相符；最後強調價值分散在各法中，需要透過立法才得以完整傳達。

總結以上，國家政體、公民之教育程度、政府層級、個人特性、對倫理的認知、領導者皆為公共服務倫理之影響因素，民主體制國家較易產生貪腐情形：高等教育的普及與政府貪腐成反比：而中央與地方所重視的倫理價值有差異；個人特性是造成違法的重要因素；對倫理的認知與領導者重視程度對機關倫理成效具預測力。本研究就實證資料之個人特性，如教育程度與機關特性，如組織隸屬之政府層級加以探討，檢視其是否會影響公務人員之倫理價值。

DOI:10.6814/NCCU201900326

第三章 研究方法

第一節 文獻分析法

文獻分析法是藉由蒐集與研究相關文獻資料，系統性的歸納並分析文獻內容，藉以釐清研究的背景事實、理論等。本研究透過文獻分析法來回答研究問題一，公共服務倫理在學術上的演變，以及回答部分研究問題二，美國實務上公共服務倫理的發展。

首先針對研究問題一，本研究整理與歸納公共行政發展以來，學術上倫理價值的演變。公共行政在學術上的發展可分為傳統理論時期、新公共行政時期、新公共管理時期以及新公共服務時期，本研究依其順序去作探討。每個時期中都有其所倡導的倫理價值，本研究系統性的梳理其脈絡，藉此與公共服務倫理實務面的發展作比較對照。

實務上，臺灣公共行政受美國發展影響極深，因此選擇美國三次有關文官的改革法案作回顧，第一次為 1883 年彭德爾頓法、第二次為 1978 年的文官改革法案，以及第三次 1989 年的倫理行為守則。

而臺灣的部分則選擇負責人事制度的行政院人事行政總處，以及考試院銓敘部所頒布的公務人員核心價值作整理。從民國 90 年行政院實施「建立行政核心價值體系推動方案」中列舉的五項價值；到民國 93 年行政院核定的三項核心價值；民國 97 年增列為四項，至民國 98 年改由考試院頒布為五項核心價值。

第二節 深度訪談法

深度訪談法為質性研究搜集資料的方法，透過與受訪者面對面的交談及觀察受訪者的表情、動作，達到了解受訪者的態度、看法、作法等目的。本研究欲了解公共服務倫理價值在實務上的發展來回答第二個研究問題，為補充文獻部分的不足，遂採取深度訪談法的方式釐清公務人員核心價值，由行政院人事行政總處移轉至考試院銓敘部主管的過程。

DOI:10.6814/NCCU201900326

壹、 訪談對象

為達到釐清公共服務倫理架價值在實務上發展的目的，針對研究的特殊需求，採用立意取樣的方式選定受訪者，以搜集有效的研究資訊。鑑於十年前核定公務人員核心價值的主管機關為人事行政總處；十年後頒布公務人員核心價值的機關為考試院銓敘部，因此挑選了人事總處與銓敘部的相關人員進行訪談；並加上一位有參與十年前公務人員核心價值過程的人事人員，受訪者資訊可參考表 3-1 如下。

人事行政總處的訪談對象對公務人員核心價值議題熟悉度高，且核心價值演變的過程皆有參與其中，對此項目十分了解，為本研究訪談所需要的不二人選。

十年前參與公務人員核心價值修訂過程的受訪者亦為本研究釐清十年前核心價值由四項轉變為五項的過程的重要人選。

銓敘部為當今公務人員核心價值的主管機關，雖訪談者並未參與十年前文官興革方案及公務人員核心價值的相關承辦業務，但諸多文件已移交至銓敘部，可提供作為本研究的文獻參考；又銓敘部的受訪者近來皆有負責公務人員核心價值的相關訓練教材及業務，亦屬本研究極為重要的受訪者。

表 3-1、訪談對象與訪談相關資訊

訪談者	性別	現職職稱	訪談時間
受訪者 A	男	副處長	4/1
受訪者 B	女	視察	4/8
受訪者 C	男	副處長	3/29

貳、 訪談大綱

由於對 10 年前公務人員核心價值本由行政院核定轉變為考試院頒布的背景不甚了解，透過網路查詢到的書面資料也有限，便決定以訪談的方式進行資料搜集。雖事前擬定了訪談大綱，為求訪談更有彈性的進行，採半結構式的訪談方式，隨著受訪者不同而調整問題順序、問法及視需求或訪談過程適當增加或刪減問題。

DOI:10.6814/NCCU201900326

訪談大綱初步擬定 8 個問題，如表 3-2 所示，共可分為三個部分，第一部分為受訪者對公務人員核心價值的看法；第二部分為公務人員核心價值現況的執行與監督；第三部分為公務人員核心價值的演變歷程。由較好回答的主觀想法進到現況，再推回到過去的演變，循序漸進引導受訪者回答問題的過程能較輕鬆流暢。

表 3-2、訪談大綱

第一部分、核心價值的看法
1. 您認為公務人員所需具備的核心價值是什麼？為什麼？ 2. 您認為公務人員核心價值的重要性為何？ 3. 您認為核心價值一體適用於所有公務人員嗎？還是需要針對不同層級的文官作設計（如職等不同的與政府層級不同者）？亦或是僅中高階文官才需要或特別需要？ 4. 您覺得近期需要再更新核心價值嗎？理由及更新內容為何？
第二部分、核心價值現況的監督執行
5. 您認為該如何落實公務人員核心價值？目前有哪些現有的政策或法規？ 6. 您認為現有的機制中，如考績法等，如何有助於監督公務人員核心價值的執行與落實情況？又推動的阻礙為何？該如何解決？
第三部分、核心價值的演變過程
7. 2004 年行政院核定公務人員核心價值為「創新」、「進取」、「專業」，請問是如何選定這三項價值的？ 8. 2008 年行政院核定各級機關公務人員核心價值為「廉正、專業、效能、關懷」；又 2009 年考試院頒布公務人員五大核心價值「廉正、忠誠、專業、效能、 關懷」，請問此兩者的差異為何？隔了一年便修改的理由為何？

第三節 次級資料分析

次級資料分析乃運用政府既存的統計資料或大型學術資料庫作為研究的資料進行分析。為回答本研究之研究問題三，實證上公務人員所重視的公共服務倫

DOI:10.6814/NCCU201900326

理價值，以及其個人或機關特性是否會影響其所重視的倫理價值，選用學術資料庫對公務人員的大型調查研究作次級資料分析，以下詳加介紹之。

壹、 次級資料來源

本研究的次級資料分為兩個來源，第一為中央研究院學術調查資料庫，長期主題型調查中的「台灣文官調查」(Taiwan Government Bureaucrats Survey, TGBS)；第二為政治大學臺灣政經傳播研究中心（Taiwan Institute for Governance and Communication Research, TIGCR）「文官追蹤調查」，以下個別詳加介紹。

一、 台灣文官調查

(一)、 研究對象

台灣文官調查以全臺灣具簡、薦、委職等的公務人員為調查對象，以公務人力資料庫為底冊，透過隨機抽樣的方式挑選出研究對象，並以電訪的方式徵求受訪者同意調查的意願，再以面訪或郵寄問卷來完成問卷的遞送與填答。每一波的研究調查會以前一次的受訪者進行長期追蹤，而流失樣本的部分則會再用隨機抽樣的方式補上。

(二)、 問卷施測過程

台灣文官調查至今共進行四次的調查，第一波調查由 2008 年的 1 月開始進行至 3 月，規劃訪問 2000 位文官，隨機抽樣出 8000 份擴充樣本，接觸過 3042 位受訪者後完成 1962 份有效問卷，有效回收率達 64.5%(蕭乃沂等四人，2013)。問卷總題數為 97 題，問題包含 8 個構面，個人基本資料、個人基本價值、專業導向認知、民營化政策與電子化政府、倫理認知與行為、組織信任、政治中立、政治回應認知，及政府績效產出（陳敦源、呂佳螢，2008)；欲比較十年前後倫理價值的轉變，本研究選擇了問卷中的第五部分的第 34 題作進一步的分析討論（陳敦源，2010)，題項選擇整理如表 3-3 所示。

DOI:10.6814/NCCU201900326

表 3-3、台灣文官調查第 34 題

調查名稱	題目編號	題目	選項	
台灣文官調查第一波	34_1	上述各項倫理價值中，哪一項您認為是最重要的？	1：民主 2：正直 3：負責 4：公平 5：行政中立 6：誠實 7：公共利益 8：客觀 9：公開	10：效率 11：忠誠 12：服從 13：專業 14：沈默 15：人本 16：廉潔 17：尊重前輩 18：其他

資料來源：作者自行整理。

二、 文官追蹤調查

(一)、 研究對象

文官追蹤調查以中央及地方行政機關中之「常任文官」作為主要受訪者，首先利用網路曝光的方式招募自願受訪者，並以性別和官等作篩選，以確保樣本的代表性。再以公務人力資料庫作為底冊，透過隨機抽樣補充不足的樣本。補充樣本由電訪員先行聯絡詢問受訪者接受調查的意願，留下同意調查者的電子信箱並寄送網路問卷表單進行調查，待調查結束後將發放禮券作為答謝。

(二)、 問卷施測過程

文官追蹤調查由 2018 年 9 月開始進行至 11 月，以網路問卷的形式作調查，第一部分透過網路招募的自願受訪者有 637 人；第二部分第一次透過電訪接觸 1000 位補充樣本後，願意成為受訪者的有 476 人，第二次電訪 170 通後，願意成為受訪者的有 89 人。最後共計發放 1202 份網路問卷，回收的成功樣本

DOI:10.6814/NCCU201900326

有 943 份，有效回收率達 78.45%。問卷的總題數為 119 題，問題包含 9 個構面，分別為個人基本資料、自我決定論、風險偏好、公共服務動機、年金改革態度、公共議題訊息之感知討論與傳散、公共價值、文官回應性、政府效能等。

貳、 研究架構

基於文獻之理論，發展出個人與機關特性影響公共服務倫理價值的研究假設，並以統計檢定的方式加以驗證，以回應研究問題三，其研究架構圖如圖 3-1 所示。

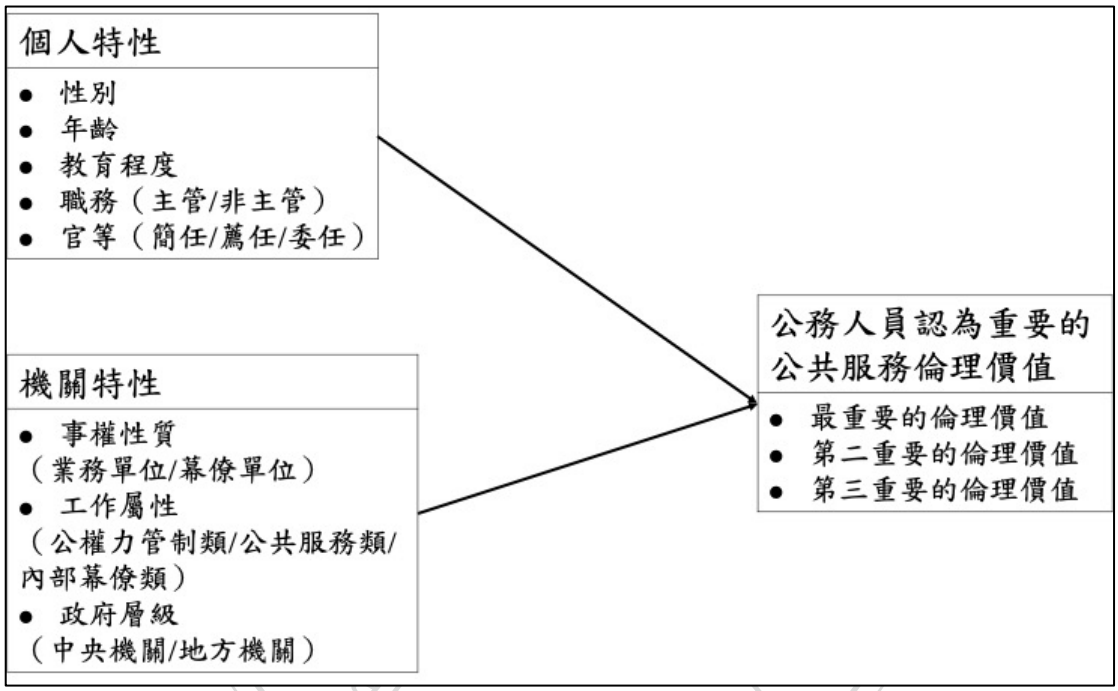


圖 3-1、研究問題三之研究架構圖

一、 研究假設

在林宗弘和韓佳（2008）的研究中，學歷是影響貪腐的因素之一，學歷乃屬個人特性的範疇；貪腐是公共服務倫理價值廉正之下的概念之一，故本研究加以檢定問卷調查中個人特性，包括第 2 題性別；第 3 題年齡、第 6 題教育程度；第 15 題職務；第 16_1 題官等，對公共服務倫理價值造成的影響。

(一)、 個人特性的因素

1. 研究假設 1_1：不同性別的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。
2. 研究假設 1_2：不同年齡的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

DOI:10.6814/NCCU201900326

3. 研究假設 1_3：不同教育程度的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

4. 研究假設 1_4：不同職務的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

5. 研究假設 1_5：不同官等的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

在黃一峯（2009）及蔡秀涓（2013）對公共服務倫理的調查研究中，均針對中央與地方政府的公共服務倫理價值進行比較，Menzel（2007）也曾針對地方政府的公共服務倫理作調查，顯示出公共服務倫理包含中央與地方兩個不同層面。中央或地方政府屬於機關的特性之一，故本研究將問卷中第 17 題，機關特性之下的事權性質（業務單位或幕僚單位）；第 18 題，工作屬性（公權力管制類、公共服務類、內部幕僚類）；及第 25 題，政府層級（中央機關或地方機關），均納入檢定範圍內。

(二)、 機關特性的因素

1. 研究假設 2_1：服務於不同事權性質（業務單位或幕僚單位）的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

2. 研究假設 2_2：服務於不同工作屬性（公權力管制類、公共服務類、內部幕僚類）的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

3. 研究假設 2_3：服務於不同政府層級（中央機關或地方機關）的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

二、 題項選擇

個人特性的部分，本研究採用文官追蹤問卷中之題項整理如表 3-4 所示。

表 3-4、個人特性題項選擇

調查名稱	題目編號	題目	選項
文官追蹤調查	2	請問您的性別？	0：男 1：女
	3	請問您的出生年？	數字

DOI:10.6814/NCCU201900326

	6	請問您的最高學歷為何？	1：高中、職（含）以下 2：專科 3：學士 4：碩士 5：博士 6：其他
	15	請問您目前的職務是屬於？	0：非主管 1：主管
	16_1	請問您現任經銓敘審定的官等為何？	1：委任 2：薦任 3：簡任

資料來源：作者自行整理。

資料使用說明：本研究將年齡重新編碼為 20 到 29 歲；30 到 39 歲；40 到 49 歲；50 到 59 歲；60 到 69 歲等五個區間。

而機關特性因素部分之題項選擇整理如表 3-5 所示。

表 3-5、機關特性題項選擇

調查名稱	題目編號	題目	選項
文官追蹤調查	17	請問您的機關性質為何？	1：業務單位 2：幕僚單位
	18	您目前所負責的主要工作業務，其性質比較屬於下列哪	1：稅務 2：社會保險與津貼核發 3：檢查法務 13：教育與社教設施、活動 14：文化設施、活動 15：一般民間、產業輔導性 16：觀光和公園設施、活動

DOI:10.6814/NCCU201900326

		一項？	4：地政 5：戶政 6：證照發放 7：金融保險 8：檢查、稽查、檢驗 9：治安執法、調查、消防 10：社會福利或榮民機構 11：醫護院所 12：民眾職業訓練 17：工程、交通建設與維護 18：其他一般性民眾服務 19：各項幕僚輔助性（例如：秘書、公關、法制、政風、人事、主計、資訊等……） 20：研究性 21：其他
	25	請問您服務機關是屬於？	1：總統府及五院(含院本部) 2：中央各部會 3：中央各部會所屬 4：直轄市 5：各縣市政府 6：各縣市政府所屬’ 7：其他

資料來源：作者自行整理。

資料使用說明：本研究參考 2008 年台灣文官調查第一波資料的分類，將第 18 題之答案選項 1 到 9 歸為公權力管制類；選項 10 到 18 歸為公共服務類；選項 19 到 20 歸為政府或個別機關內部幕僚類。第 25 題的部分則會將答案選項 1 到 3 歸為中央機關；選項 4 到 6 歸為地方機關。

DOI:10.6814/NCCU201900326

公務人員認為重要的倫理價值，本研究選擇了文官追蹤調查問卷中第 45 到 47 題作進一步的分析討論，題項選擇整理如表 3-6 所示。

表 3-6、文官追蹤調查第 45 到 47 題

調查名稱	題目編號	題目	選項		
文官追蹤調查	45~47	上表各項倫理價值中，哪一項您認為是最重要的？	1：廉正	10：開放	19：品質
			2：公平	11：回應	20：創造力
			3：課責	12：代表性	21：關懷
			4：卓越	13：適法性	22：容忍
			5：尊重前輩	14：效能	23：正派
				15：效率	24：熱情
			6：誠實	16：服務	25：勇氣
			7：透明	17：領導	26：仁慈
			8：法治	18：創新	27：以人為本
			9：中立		28：其他

資料來源：作者自行整理。

參、 統計檢定

資料使用的部分，將會把台灣文官調查與文官追蹤調查中有關公共服務倫理價值的題項作描述性的統計分析，用以檢視最受公務人員重視的價值是什麼，以及十年前後價值改變的脈絡。再來會將 2018 年文官追蹤調查的資料進行假設檢定，想進一步了解個人特性，包括性別、年齡、教育程度、職務、官等；及機關特性，包括事權性質（組織屬於業務單位或是幕僚單位）、工作屬性（公部門依其工作屬性可分為三類，公權力管制類、公共服務類與政府內部幕僚類）、政府層級（機關屬於中央機關或地方機關），是否會影響公務人員所重視的公共服務倫理價值，以增加本研究學術上的價值。

DOI:10.6814/NCCU201900326

一、　描述性統計

將以描述性統計的方式呈現各波調查的倫理價值數據，透過總數、加權處理及排名可以看出當代公務人員最重視的倫理價值，並且能夠對十年前後的變化進行比較，了解實證資料中公務人員倫理價值的變化。

問卷調查選項為選擇前三個重要的價值，將會將此三題加權處理，將公務人員認為第一重要的價值乘以 3；第二重要的價值乘以 2；第三重要的價值乘以 1，再將各項價值的總數相加，以加總的和呈現每項價值被公務人員填寫到的比重，藉以了解公務人員認為重要的公共服務倫理價值。

二、　交叉表

首先以交叉表的方式呈現受訪者基本資料的特性，並以百分比的方式作說明。再將個人特性與機關特性個別對倫理價值製作交叉表，透過表格中的百分比看出其對所重視倫理價值的差異，並進一步作比較。

三、　卡方檢定

以文獻作為基礎去檢定個人特性及機關特性對公務人員重視公共服務倫理價值的影響。其中個人特性之變項，性別、教育程度、職務、官等均屬類別尺度，年齡屬順序尺度；機關特性之變項，事權性質（業務單位或幕僚單位）、工作屬性（公權力管制類、公共服務類、內部幕僚類）、政府層級（中央機關或地方機關）亦屬類別尺度；倫理價值之變項也為類別尺度，故使用卡方作為檢定方法。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

第四章 研究結果

第一節 臺灣公務人員核心價值分析

臺灣公務人員核心價值之研究除文獻資料外，尚輔以訪談資料以補全文獻之不足，並藉以釐清公務人員核心價值的重要性、演變過程及現況執行與監督。

壹、 公務人員核心價值之重要性

一、 作為自我角色認同的基礎：公務人員核心價值的重要性在於凝聚公務人員角色認同、自我定位的基礎。

重要性當然就是說它是一個凝聚公務人員他的一個自我角色認同的依據，他必須要從價值來體認說，他擔任這個公務人員他的意義在哪裡。身為一個公務人員在我們國家裡面他應該要扮演的角色是什麼，它就是一個讓公務人員能夠很正確的自我定位的一個基礎。（受訪者Ａ）

二、 區別公私部門勞雇對價關係：區別政府與民間企業的勞雇關係、非單純的對價關係。並以核心價值建立認知，即使工作與所得不能衡平，也不能拒絕付出才能。

公務員跟民間那種雇主跟受雇者之間的關係最大的不同在於公務員基本上他是代表國家行使公權力嘛，所以說相對而言我們會對於他有一些比較多的限制，例如類似像以前那種特別權利關係那種概念這樣子。可是另外而言，變成就是說像這些工作條件、俸給啦、退休制度啊、撫卹啊，這些其實相對而言並不是他工作的對價。

我們講一般民間的勞雇關係，我的薪水可能是根據我的工作有多少付出、或者我工作為這個企業，為這個公司獲得多少利潤，相對而言決定我的薪水。所以一般的工作關係是一個對價關係，可是政府機關不是啊，政府機關基本上它那個是要有一個基本的生活照顧，可是也需要符合公務人員一定的地位，這樣的一個設計。所以就變成就是說公務人員

DOI:10.6814/NCCU201900326

如果沒有這個核心價值的話，他就很容易變成他會搞不清楚自己，他可能就只是說他只是一個在付出勞力去工作，只是他的雇主是政府而已。如果這樣就沒有辦法突顯公務人員他本身在國家裡面的定位，那他就比較沒有熱忱，那種為了要捍衛公共利益的價值感，因為他畢竟就是說公務人員的行為跟作為它會影響到整個國家的運作… …所以核心價值其實在提醒公務員說你的行為的影響層面是很大的，你做的工作不單單只是換取你勞力付出的代價的那個所得。當你覺得你的勞力付出在你的所得相對而言是那麼不衡平的話，你也不能夠因為這樣去拒絕付出你的工作跟才能。這基本上就是要用核心價值來建立他這樣的一個認知。（受訪者 A）

三、 行為規範的訓示性指標：公務人員核心價值是從事公務的行為規範指標，為道德層次的訓示性規定。

它就像是一個你體現在生活的一個你要說指標也好標竿也好，我就是放一個標準在這裡，基本上你的公務上面的所作所為不會溢脫這個範圍，所以說它重不重要？當然重要啊！就像很多的大家庭不是都有家規嗎？就類似像這樣的概念，就是其實它就是有一個你行為的規範會放在這邊，讓公務員有一個參考的基準這樣… …核心價值，基本上它就比較像是訓示性的規定，比較道德精神層次的訓示性的規定。（受訪者 B）

貳、 公務人員核心價值的演變過程

一、 民國 93 年，行政院選定核心價值為「創新」、「進取」、「專業」。

政策決定多源於機關的自我檢討或是來自長官的想法，當年以問卷五分量表的方式先針對公務人員作調查；再以德非法以及焦點團體法徵詢專家學者的意見；接著詢問各主管機關的意見後；凝聚出公務人員核心價值。

我記得那時候有做過問卷調查啦，針對公務人員有去做過調查，叫他相對去評估說你覺得他在，那個應該也是五分量表吧，用五分量表去做調查的這樣。然後做出來的調查之後有用德非法去針對這個調查的結

DOI:10.6814/NCCU201900326

果去討論這樣子。應該是這樣就是先做了解整體的想法是怎麼樣，然後再用德非法去透過學者專家還有一些比較，一些各層級的機關的代表去做焦點團體的討論，然後漸漸就是收斂出來這樣的結果這樣。（受訪者A）

基本上齣行政機關它的很多行政作為它的模式就會這樣子，就是機關可能在實務面、運作面上面，一來它就可能自我檢討；或者是說機關的長官有什麼樣的想法，然後大家拿出來討論。那再來的話就是一定會徵詢專家學者的意見，那再來的話就會去撒出去問各主管機關的意見，那彙整之後才會就是收斂大家的意見才會產生最後的結果，那最後的結果就是政策的決定。大概舉凡行政機關它的政策方向，一個政策的產出都是這樣子來的。（受訪者B）

二、 民國98年由考試院頒布公務人員核心價值為「廉正」、「忠誠」、「專業」、「效能」、「關懷」。

民國98年由考試院頒布的核心價值版本乃參考民國97年行政院核定的四項價值「廉正」、「專業」、「效能」、「關懷」而來，並新增「忠誠」作為公務人員的核心價值。其過程遂從第11屆考試委員於97年9月到任之後，為凸顯新的政策走向，發想出文官興革規劃方案。「文官興革方案」包括六個方案，第一個方案即為形塑優質的組織文化，其中核心價值便會影響到其落實與執行。於是尋覓專家學者作討論並參酌行政院四項公務人員核心價值，並經院會討論後，從任用法作發想，便加上「忠誠」的價值，而後行文給中央與地方各主管機關辦理。

我們可以看到過往關於核心價值的一個推動，我們過去就是以行政院為主體啊對不對？然後一直到97年的時候行政院它們在去做修正，從三項修正成四項，那其實在那個時候因為新一屆，第11屆的考試委員到任，就是97年的9月到任之後，那當時他們就開始去要發想說第11屆的考委到底要做哪一些業務？所以就有一個文官興革規劃方案，這樣子的一個起草，那當時也找了很多的專家學者來做一個討論。那當時，就是行政院的做法它，像銓敘部、考選部、保訓會，都是院的所

DOI:10.6814/NCCU201900326

屬… …當時找了很多的專家學者來做一個討論、交換意見，那之後就參酌了行政院的這個四項，廉正、專業、效能、關懷，然後後來再去加了忠誠的這一塊。其實忠誠的這一塊某種程度上我們，就我自己的理解我會覺得是從任用法的那個規定來做一個發想，那包括像，除了任用法以外像我們的服務法也有講，公務員你應該要依據法律忠實地去執行職務嘛。那其實這某種程度上就會跟忠誠有關，那我們這裡所講的忠誠，當然包括對於國家，對國家的忠誠，那乃至於說你對一個法令你要去落實執行，你不能依照自己的想法去做執行嘛。其實這也在解釋上也可以把它看成是忠誠的一個脈絡這樣子。（受訪者 B）

人事總處主管的是行政院所屬的文官；考試院則負責整體的文官制度，除行政院外還包括考試院本身、監察院及立法院的文官。兩者所擬的核心價值為平行、沒有交流的。行政院能希望所屬的公務人員具備一定的價值，但考試院可以有其他看法，這屬於考試院的行政裁量權。行政院核定四項核心價值之後，隔年考試院的「文官興革方案」將行政院的版本通通包含在內，又考試院乃主管公務人員法制的最高機關，爾後遂以考試院的版本為主。

因為他們是文官的最高的主管機關這樣，我們跟考試院，人事總處跟考試院的差別是人事總處是負責過裡行政院所屬的機關的公務人員這樣，可是整體的文官制度是考試院在負責的這樣。所以我們人事總處不會去處理到立法院、考試院、監察院的公務人員… …差別是在於說我們是隸屬行政院的人事的主管機關，所以我們是針對行政院的所屬的公務人員在做管理這樣子。那考試院是整體的，所以說考試院他會著重在法制，公務人員法制… …所以這個核心價值如果要來看的話，考試院它強調的核心價值它覺得所有的文官都應該要具備的核心價值；可是人事總處的核心價值它的意涵是在我的行政院，希望我的行政院的公務人員應該要強調什麼樣的核心價值，範圍有點不太一樣啦！

人事總處這個核心價值基本上它就是我們自己定出來是期許我們行政院的所屬機關，要希望有這些核心價值這樣子。那考試院它要定核心價值它是覺得要對所有的公務人員，所以兩個基本上是可以分開來。

DOI:10.6814/NCCU201900326

是平行的這樣。那只不過既然考試院後來定了這五個核心價值，而且也把我們那個原本的包進去，所以我們也不用特別在強調我們原本的核心價值這樣。

比如說我現在希望行政院所屬的公務人員就是要接地氣，假如是這樣的話，或者是蘇貞昌蘇院長講到要接地氣，我們可能定說我們現在行政院的核心價值就是要接地氣啊。這就只是說我對我們行政院現在當前的公務人員他應該要具備的核心價值是什麼… …行政院有核心價值不代表考試院不能夠認為說他對公務人員的核心價值有另外一套看法。（受訪者A）

我們其實依照憲法增修條文第 83 條的規定，考試院就是最高國家最高的考試機關嘛，那我們有一些限定的職掌。那大部分的公務同仁是在行政院的體系下服務沒有錯，所以過去一路以來有關核心價值的這一塊都會落在行政院，那但是總的來說，如果回到憲法的層次來看，對於一些跟文官有關的一些規範比較，站在院的立場，比較周延的方式應該是從院的角度來發動，所以那時候才會有這樣子的一個規畫。（受訪者B）

就是考試院的行政裁量啊！行政機關做事都有行政裁量，因為考試院是人事最高那個嘛，都要送到那裡去，它覺得有需要就加上去。（受訪者C）

參、 公務人員核心價值的現況執行與監督

一、 監督公務人員核心價值的相關法規

受訪者所提到有關監督公務人員核心價值執行的相關法規整理如下所示：

1. 公務員服務法
2. 公務員懲戒法
3. 公務人員考績法
4. 公務人員訓練進修法
5. 公務人員行政中立法

DOI:10.6814/NCCU201900326

其中得以監督「效能」價值的公務人員考績法、監督「廉正」價值的公務員服務法、與監督「專業」價值的公務人員訓練進修法屬於積極性的法律；而公務員懲戒法則算是消極性，作為懲處的法規範。

最基本的就是公務人員服務法啊，然後考績法的改革應該是跟效能有關的吧。服務法是跟廉正有關嘛；考績法是跟效能有關啊；訓練進修法就是跟專業有關嘛，公務人員訓練進修法，這些都是比較積極性的法律啦，服務法也是啦。那當然也有從反面消極性的去確保公務人員的行為符合核心價值，比如說像懲戒法，公務員的法律大概就是這樣。（受訪者 A）

我們這五項的核心價值在對應上其實我們可以回到相關的法規，舉個例子來說，今天你如果違反廉政倫理，違反廉正，那一來我們的服務法也有講說你非依公務不得動用公款，那如果違反服務法的話你就可以用考績法、懲戒法來作處罰，類似像這樣子的。那如果你沒有作到專業，沒有提供專業、效能這一塊，公務處理上有所 delay，或者是故意拖延，在我們的服務法也有一些相關的規定。所以其實包括我們的服務法然後，我現在講的是銓敘部主管的法律，就是服務法、考績法，還有一些行政中立法等等，其實都會有一些行為的要求，公務人員行為義務的要求。那違反了這些具體的人事法律、或法規，自然可以用考績法去作處罰。（受訪者 B）

二、 落實公務人員核心價值的相關作為

(一)、 建立誘因作為鼓勵。

設計誘因鼓勵落實核心價值，但政府本身礙於民眾觀感的問題，難以提供足夠的誘因。刑罰是要求最低的行為標準；但核心價值卻是最高的行為期許，所以無法以懲罰的角度要求公務人員達到，只能從積極面建立、強化並深化公務人員核心價值。因此仰賴考績法提升公務人員核心價值不太容易，僅能透過鼓勵去強化。

我覺得只能夠從積極面的去想辦法去建立它，然後想辦法去強

DOI:10.6814/NCCU201900326

化它、深化它，因為核心價值這個東西說實在話，他沒有辦法當作是懲罰的依據。你根本沒有辦法判斷，… …核心價值是最高的行為要求，所以你沒有辦法用消極面的懲罰來逼公務人員說你必須要具備核心價值。你只能不斷地去強化它、不斷地去試圖建立它、或者去設計誘因去鼓勵它，去實現這樣子，你不太能夠用懲罰的角度來要求公務人員都要達到這麼高層次的東西這樣，這樣子對公務人員其實也不是很公平這樣。我要懲罰我一定是要用最低的要求都達不到的話，我才要去懲罰你，就一般的那個刑罰啊或者懲處的概念其實是這樣啦。

所以這變成兩個問題。第一個問題就是說我核心價值根本沒有辦法具體衡量，它只是一個相對的概念、跟程度的概念而已，……所以變成就是說因為有這種特性你當然只能變成用強化的方式、用鼓勵的方式，希望說讓整體的核心價值的程度能夠提升這樣子… …你說我們要用考績法那可能要提供誘因，可是考績的結果能夠讓公務人員有很大的利益嗎？也不可能啊，社會也不會容許啊！… …民眾也不會認同公務員能夠得到這樣的獎勵啊。考績的結果沒有辦法去評斷公務員是不是是有具備核心價值或是不是有照核心價值來做事這樣。（受訪者 A）

(二)、 核心價值難以直接懲罰，但可透過相應的法規進行監督。

違反核心價值無法直接作處罰，但可透過相對應的法規進行監督。例如廉正能透過服務法、考績法、懲戒法來監督；專業與效能能動用服務法作規範。

你沒有辦法直接說因為你違反核心價值，這五項的核心價值我就要對你作處罰，就是要對你作處分啊、記你一個小過什麼的，大概是沒有辦法。但是因為這五個核心價值它所發散出來，在法律適用上，它可以對應到一些行為規範，當你違反了這些行為義務的時候當然就可以往下，你的權責機關就可以對你作處罰，它的邏輯是這樣子。

DOI:10.6814/NCCU201900326

我們公務員所有的行為義務規範幾乎都用服務法去框的，所以你大概就可以去對應找得到可以被要求的那個條文。對啊像無故積延公務啊，無故積延公務在服務法就有規定，那不就是跟專業然後跟效能都有關係嗎？對不對？所以其實都會有。（受訪者 B）

(三)、 機關自設獎懲規定。

服務法、考績法、行政中立法皆能要求公務人員的行為義務，藉以監督核心價值的落實執行。關懷的部分若以服務民眾的態度為例，則會受考績法的約束；另外各機關也有自己的一些獎懲機制可以作對應。

服務民眾然後態度不良，這樣子要作為處罰的依據。那當然機關如果查證屬實，我舉個例子來說啦其實我們常常在談關懷這件事情的時候，以第一線服務的戶政機關同仁來講，他如果在民眾辦理相關業務的過程當中有一些衝突，他沒有做到那個關懷然後產生衝突的話，那機關覺得確實影響了聲譽，公務人員影響了機關的聲譽的話，那它就可能會用那個部分、那個依據去對當事人作處罰。那包括各機關自己也有一些獎懲的標準，哪一些行為應該被獎勵；哪一些行為應該被處罰，其實都可以有一個相應的一個機制。（受訪者 B）

三、 公務人員核心價值的推動現況

為了落實「文官興革方案」中的形塑優質組織文化，於 99 年便將公務人員核心價值納入公務人員服務誓言中，103 年函各主管機關人事機構依方案內容每年需制定相關實施計畫，並將成果彙整送至銓敘部備查。公務人員核心價值歷經十年的推動，期許其已內化為機關組織文化，褪去外在相關監督執行機制。

核心價值因為它當時院長有指示就是要去修服務誓言，那當時我們就跟人事行政局當時的吳局長，吳局長就是吳泰成，他當時是考委，然後後來去人事局當局長。在當時就有這樣子的一個合作，然後去修了服務誓言。那這服務誓言就是會對應到這五個核心價值。

剛才講那個文官興革方案嘛，那後來一直做下來到了第 11 屆結束

DOI:10.6814/NCCU201900326

之後，第 12 屆沒有，就是有關形塑優質組織文化這件事情，它仍就是重要的，但是我們不再把它列為就是特別去強調這一塊。我們會覺得這幾項的核心價值因為已經推動了這麼多年，它應該逐步已經內化成行政機關的組織文化，……不用再每年把執行情形送到銓敘部來，就不用。你就是自己機關自己管自己，但是這五項的核心價值它還是存在的。它已經成熟了，它就不需要靠外界的力量去監督機關說你一定要去做。（受訪者 B）

第二節 臺灣公共服務倫理之實證分析

壹、 問卷基本資料分析

表 4-1、表 4-2、表 4-3 為本研究參考黃一峯（2009）製作之受訪者個人與機關特性之交叉表。

一、 事權性質與個人特性交叉表

由表 4-1 可以看出樣本性別女性為 504 人，佔 53.4%；男性為 439 人，佔 46.6%。男女比例算是平均，而女性略多於男性。

學歷的部分大學畢業的學士超過整體樣本的半數，為 540 人，佔整體的 57.3%；其次為研究所畢業之碩士，為 375 人，佔 39.8%；而高中職以下、專科畢業及擁有博士學歷者則佔樣本的極少數，共約為百分之三。

有近一半的受訪者為 30 到 39 歲，有 458 人，佔 48.6%，其次則為更年輕的 20 到 29 歲族群，佔 26.6%，再者依序為 40 到 49 歲、50 到 59 歲、60 到 69 歲。

職務方面，非主管人員佔絕大多數，共 814 人，佔 86.3%；而樣本中薦任者佔大多數，為 658 人，佔 69.8%。

綜觀以上，樣本結構中女性略多於男性；普遍的受訪者皆有大學畢業，擁有學士學歷以上的受訪者超過九成，其中大學畢業者約佔一半，研究所畢業者則約四成；受訪者年齡偏年輕，40 歲以下者超過七成，30 到 39 歲為大宗，往上則依序遞減；多數樣本並未擔任主管職位，僅有 13.7%的受訪者是主管職；而樣本中

DOI:10.6814/NCCU201900326

薦任的受訪者是最多的，約為七成。

不論性別、學歷、年齡、職務或婚姻狀況，樣本於業務單位服務者皆大於幕僚單位，約有七成的受訪者服務於業務單位，其餘三成則任職於幕僚單位。

表 4-1、事權性質與個人特性交叉表

個人特性			事權性質		合計
			業務單位	幕僚單位	
性別	女性	人數	353	151	*504(53.4%)*
		比例	70%	30%	100%
	男性	人數	340	99	*439(46.6%)*
		比例	77.4%	22.6%	100%
	小計	人數	693	250	943
		比例	73.5%	26.5%	100%
最高學歷	高中職（含）以下	人數	2	2	4(0.4%)
		比例	50%	50%	100%
	專科	人數	9	4	13(1.4%)
		比例	69.2%	30.8%	100%
	學士	人數	399	141	*540(57.3%)*
		比例	73.9%	26.1%	100%
	碩士	人數	276	99	*375(39.8%)*
		比例	73.6%	26.4%	100%
	博士	人數	7	4	11(1.2%)
		比例	63.6%	36.4%	100%
	小計	人數	693	250	943
		比例	73.5%	26.5%	100%
年齡	20 到 29 歲	人數	190	61	*251(26.6%)*

DOI:10.6814/NCCU201900326

		比例	75.7%	24.3%	100%
	30 到 39 歲	人數	330	128	*458(48.6%)*
		比例	72.1%	27.9%	100%
	40 到 49 歲	人數	121	43	164(17.4%)
		比例	73.8%	26.2%	100%
	50 到 59 歲	人數	49	16	65(6.9%)
		比例	75.4%	24.6%	100%
	60 到 69 歲	人數	3	2	5(0.5%)
		比例	60%	40%	100%
	小計	人數	693	250	943
		比例	73.5%	26.5%	100%
職務	主管職	人數	86	43	*129(13.7%)*
		比例	66.7%	33.3%	100%
	非主管職	人數	607	207	*814(86.3%)*
		比例	74.6%	25.4%	100%
	小計	人數	693	250	943
		比例	73.5%	26.5%	100%
官等	委任	人數	195	55	250(26.5%)
		比例	78%	22%	100%
	薦任	人數	471	187	*658(69.8%)*
		比例	71.6%	28.4%	100%
	簡任	人數	27	8	35(3.7%)
		比例	77.1%	22.9%	100%
	小計	人數	693	250	943
		比例	73.6%	26.4%	100%

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

單位：人。

資料來源：作者自行整理。

二、　工作屬性與個人特性交叉表

從表 4-2 性別來看，女性多從事政府內部幕僚的工作，佔 45%，較少擔任公權力管制機關的人員；而男性則是於公共服務類型的機關服務居多，佔 44.9%，其次為政府內部幕僚，公權力管制類者亦為最少。

而學歷的部分，高中職以下於公權力管制類及政府內部幕僚佔各半，為 50%，公共服務類為 0%，不過高中職以下學歷者樣本數過少，資料參考價值有限；專科人員則平均分佈於各業務性質的工作中，公權力管制類略多一人，但此仍有樣本數過少的問題；擁有學士學歷的受訪者佔最多數，多服務於內部幕僚性質的政府機關，佔 38.1%，其次為公共服務類，公權力管制類則最少；而碩士學歷的受訪者則任職於公共服務類型的機關居多，佔 42.4%，其次為政府內部幕僚機關，公權力管制類型亦為最少；最後博士者則服務於政府內部幕僚機關佔多數，佔 63.6%。

綜合來看，三個類型的機關中學士學歷的人員都是最多的，為 540 人，佔 57.3%，在公權力管制類中，碩士學歷者較公共服務類與政府內部幕僚類型機關少一半以上，在公共服務類與政府內部幕僚類中擁有碩士學歷者則較相當。

在年齡方面，20 到 29 歲的年輕受訪者多服務於公共服務類型的機關，佔 42.2%；而 30 到 39 歲的熟齡者則從事政府內部幕僚的工作最多，佔 43%；40 到 49 歲的中年者與 50 到 59 歲的壯年者皆服務於政府內部幕僚機關居多；最後 60 到 69 歲的高齡者則任職與公權力管制機構最多，佔 80%。

綜合來看，剛入公職體系的年輕一輩多服務於公共服務類型的機關；而 30 至 59 歲的中年人則多從事政府內部幕僚類型的工作；年紀較長者則多任職於公權力管制類型的機構。

樣本中擔任主管職者多服務於政府內部幕僚機關，佔 49.6%；多數的受訪者

DOI:10.6814/NCCU201900326

分佈在公共服務類及政府內部幕僚機關，分別為 312 與 298 人，十分接近。

委任和薦任的受訪者多服務於政府內部幕僚機關；而簡任者多從事公共服務類型的工作。

總結來說，受訪者任職於公共服務類與內部幕僚類的比例較相當，而服務於公權力管制類機關者則較少數。

表 4-2、工作屬性與個人特性交叉表

個人特性			工作屬性			合計
			公權力管制類	公共服務類	內部幕僚類	
性別	女性	人數	123	154	227	504(53.4%)
		比例	24.4%	30.6%	*45%*	100%
	男性	人數	107	197	135	439(46.6%)
		比例	24.4%	*44.9%*	30.8%	100%
	小計	人數	230	351	362	943
		比例	24.4%	37.2%	38.4%	100%
最高學歷	高中職（含）以下	人數	2	0	2	4(0.4%)
		比例	*50%*	*0%*	*50%*	100%
	專科	人數	5	4	4	13(1.4%)
		比例	38.5%	30.8%	30.8%	100%
	學士	人數	148	186	206	*540(57.3%)*
		比例	27.4%	34.4%	*38.1%*	100%
	碩士	人數	73	159	143	375(39.8%)
		比例	19.5%	*42.4%*	38.1%	100%
	博士	人數	2	2	7	11(1.2%)
		比例	18.2%	18.2%	*63.6%*	100%

DOI:10.6814/NCCU201900326

	小計	人數	230	351	362	943
		比例	24.4%	37.2%	38.4%	100%
年齡	20 到 29 歲	人數	73	106	72	251(26.6%)
		比例	29.1%	*42.2%*	28.7%	100%
	30 到 39 歲	人數	98	163	197	458(48.6%)
		比例	21.4%	35.6%	*43%*	100%
	40 到 49 歲	人數	40	58	66	164(17.4%)
		比例	24.4%	35.4%	40.2%	100%
	50 到 59 歲	人數	15	23	27	65(6.9%)
		比例	23.1%	35.4%	41.5%	100%
	60 到 69 歲	人數	4	1	0	5(0.5%)
		比例	*80%*	20%	0%	100%
	小計	人數	230	351	362	943
		比例	24.4%	37.2%	38.4%	100%
職務	主管職	人數	26	39	64	129(13.7%)
		比例	20.2%	30.2%	*49.6%*	100%
	非主管職	人數	204	*312*	*298*	814(86.3%)
		比例	25.1%	38.3%	36.6%	100%
	小計	人數	230	351	362	943
		比例	24.4%	37.2%	38.4%	100%
官等	委任	人數	77	99	74	250(26.5%)
		比例	19.6%	36.9%	*43.5%*	100%
	薦任	人數	145	235	278	658(69.8%)
		比例	22%	35.7%	*42.2%*	100%
	簡任	人數	8	7	10	35(3.7%)

DOI:10.6814/NCCU201900326

		比例	22.9%	*48.6%*	28.6%	100%
	小計	人數	230	351	362	943
		比例	24.4%	37.2%	38.4%	100%

單位：人。

資料來源：作者自行整理。

三、 政府層級與個人特性交叉表

由表 4-3 來看，女性及男性都以服務於地方機關者佔多數，分別為 64.5%及 65.6%，比例十分接近。

學歷部分除博士學歷者多數任職於中央機關，佔 81.8%，碩士學歷者任職於地方機關者略高於中央機關，為 56%與 44%，分布較其他學歷者平均外，其餘皆以服務於地方機關者佔七成以上。

39 歲以下的年輕族群任職於地方機關者為中央機關的兩倍以上；40 至 59 歲的中壯年則較平均任職於中央與地方機關，但服務於地方機關者仍略高於中央機關，各站 56.7%及 52.3%；而 60 歲以上的高齡者則多任職於中央機關，佔 60%。

委任者主要服務於地方機關，佔 83.2%；薦任者也以服務於地方機關佔多數，佔 59.3%；而簡任者則較多任職於中央機關，但分佈上相對來說較平均，分別為 20 與 15 人。

綜合以上，除學歷較高的博士、年齡教長的受訪者與官等為簡任者外，其餘樣本皆服務於地方機關居多。

表 4-3、政府層級與個人特性交叉表

個人特性			政府層級		合計
			中央機關	地方機關	
性別	女性	人數	179	325	504(53.4%)
		比例	35.5%	*64.5%*	100%
	男性	人數	151	288	439(46.6%)

DOI:10.6814/NCCU201900326

		比例	34.4%	*65.6%*	100%
	小計	人數	330	613	943
		比例	35%	65%	100%
最高學歷	高中職（含）以下	人數	0	4	4(0.4%)
		比例	0%	100%	100%
	專科	人數	2	11	13(1.4%)
		比例	15.4%	84.6%	100%
	學士	人數	154	386	540(57.3%)
		比例	28.5%	71.5%	100%
	碩士	人數	165	210	375(39.8%)
		比例	*44%*	*56%*	100%
	博士	人數	9	2	11(1.2%)
		比例	*81.8%*	18.2%	100%
	小計	人數	330	613	943
		比例	35%	65%	100%
年齡	20 到 29 歲	人數	71	180	251(26.6%)
		比例	28.3%	71.7%	100%
	30 到 39 歲	人數	154	304	458(48.6%)
		比例	33.6%	66.4%	100%
	40 到 49 歲	人數	71	93	164(17.4%)
		比例	43.3%	*56.7%*	100%
	50 到 59 歲	人數	31	34	65(6.9%)
		比例	47.7%	*52.3%*	100%
	60 到 69 歲	人數	3	2	5(0.5%)
		比例	*60%*	40%	100%

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

	小計	人數	330	613	943
		比例	35%	65%	100%
職務	主管職	人數	48	81	129(13.7%)
		比例	37.2%	62.8%	100%
	非主管職	人數	282	532	814(86.3%)
		比例	34.6%	65.4%	100%
	小計	人數	330	613	943
		比例	35%	65%	100%
官等	委任	人數	42	208	250(26.5%)
		比例	16.8%	*83.2%*	100%
	薦任	人數	268	390	658(69.8%)
		比例	40.7%	*59.3%*	100%
	簡任	人數	*20*	*15*	35(3.7%)
		比例	57.1%	42.9%	100%
	小計	人數	330	613	943
		比例	35%	65%	100%

單位：人。

資料來源：作者自行整理。

貳、 倫理價值之調查結果

一、 2008 年第一波台灣文官調查

2008 年第一波台灣文官調查，第五部分的第 34 題中，請公務人員選填認為最重要的公共服務倫理價值、第二重要的公共服務倫理價值、第三重要的公共服務倫理價值。其選項共有 17 項公共服務倫理價值，分別為「民主」、「正直」、「負責」、「公平」、「行政中立」、「誠實」、「公共利益」、「客觀」、「公開」、「效率」、「忠誠」、「服從」、「專業」、「沈默」、「人本」、「廉

DOI:10.6814/NCCU201900326

潔」、「尊重前輩」。

表 4-4 為本研究參考蔡秀涓（2008）的研究，將受訪者選填為最重要的價值乘以三；第二重要的價值乘以二；第三重要的價值乘以一，再加總為加權後的總和，藉以了解公務人員認為重要的倫理價值。由描述性統計的結果來看，「廉潔」的加權總和為 1757，為第一高分，故公務人員將「廉潔」視為是最重要的價值；再者是「負責」的加權總和為 1450，為第二高分，故公務人員認為「負責」是第二重要的公共服務倫理價值；第三高分則是加權總和為 1341 的「專業」價值，故公務人員將「專業」視為是第三重要的價值；第四高分者為「公共利益」，其加權總和為 1310，與第三高分的「專業」分數甚近；加權總和為 1208 的「行政中立」則是第五高分。

總結以上，在 2008 年時，公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉潔」、「負責」、「專業」、「公共利益」、「行政中立」。

表 4-4、2008 台灣文官調查結果

倫理價值	最重要	第二重要	第三重要	加權總和	排名
民主	88	52	46	414	
正直	96	72	49	481	
負責	250	241	218	1450	2
公平	148	200	175	1019	
行政中立	246	170	130	1208	5
誠實	152	159	83	857	
公共利益	269	174	155	1310	4
客觀	38	96	99	405	
公開	16	42	58	190	
效率	50	188	264	790	
忠誠	48	43	42	272	

DOI:10.6814/NCCU201900326

服從	8	10	29	73	
專業	185	237	312	1341	3
沈默	0	1	1	3	
人本	13	14	17	84	
廉潔	336	245	259	1757	1
尊重前輩	6	10	16	54	

資料來源：作者自行整理。

二、 2018 年文官追蹤調查

2018 年由臺灣政經傳播研究中心所進行的文官追蹤調查中，第 45 到第 47 題依序請公務人員選填認為最重要的倫理價值；第二重要的倫理價值；第三重要的倫理價值。其選項共有 27 項倫理價值，分別為「廉正」、「公平」、「課責」、「卓越」、「尊重前輩」、「誠實」、「透明」、「法治」、「中立」、「開放」、「回應」、「代表性」、「適法性」、「效能」、「效率」、「服務」、「領導」、「創新」、「品質」、「創造力」、「關懷」、「容忍」、「正派」、「熱情」、「勇氣」、「仁慈」、「以人為本」。

表 4-5 為本研究參考蔡秀涓（2008）的研究，將受訪者選填為最重要的價值乘以三；第二重要的價值乘以二；第三重要的價值乘以一，再加總為加權後的總和，藉以了解公務人員認為重要的倫理價值。由描述性統計的結果可以看出，「廉正」的加權總和為 1133，為第一高分，故公務人員將「廉正」視為是最重要的價值；再者是「法治」的加權總和為 582，為第二高分，故公務人員認為「法治」是第二重要的公共服務倫理價值，相較於第一高分的「廉正」，僅為其分數的一半；第三高分則是加權總和為 538 的「效能」價值，故公務人員將「效能」視為是第三重要的價值；第四重要的價值為加權總和 405 的價值「公平」；第五高分則為加權總合是 370 的「適法性」。

總結以上，在 2018 年時，公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉

DOI:10.6814/NCCU201900326

正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」。

表 4-5、2018 文官追蹤調查結果

倫理價值	最重要	第二重要	第三重要	加權總和	排名
廉正	281	107	76	1133	1
公平	52	92	65	405	4
課責	20	25	23	133	
卓越	8	9	8	50	
尊重前輩	2	2	2	12	
誠實	34	45	32	224	
透明	18	41	39	175	
法治	95	113	71	582	2
中立	28	62	52	260	
開放	3	3	19	34	
回應	16	21	27	117	
代表性	1	2	5	12	
適法性	68	58	50	370	5
效能	80	92	114	538	3
效率	22	57	70	250	
服務	21	27	41	158	
領導	9	8	13	56	
創新	7	14	25	74	
品質	19	33	35	158	
創造力	4	13	13	51	
關懷	35	42	64	253	
容忍	2	1	8	16	

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

正派	21	15	16	109
熱情	25	20	23	138
勇氣	2	6	12	30
仁慈	2	8	6	28
以人為本	66	27	32	284

資料來源：作者自行整理。

三、 十年前後實證面倫理價值之討論

(一)、 價值項目選項增加

比較十年前後兩次的研究調查可以發現，2008 年的第一波台灣文官調查與 2018 年的文官追蹤調查皆有問到關於公共服務倫理價值的題目，且問法上十分相似，研究對象皆為具簡、薦、委官等的常任文官，並請受訪者分別選出認為最重要；第二重要；第三重要的公共服務倫理價值。

但兩次調查的不同之處在於，公共服務倫理價值的選項不盡相同。在十年前，2008 年台灣文官調查中，有 17 項公共服務倫理價值可供選擇；而到了十年後，2018 年的文官追蹤調查中，倫理價值的選項則增加到了 27 項。可由表 4-6 對照之。

公共服務倫理價值經過考試院十年的推動；以及學術的倡導與研究；加上國外的實務的重視，倫理價值已日漸成熟並深植政府組織文化與公務人員心智認知。因此十年後倫理價值的選項有所增加，實為多年發展的成果。

表 4-6、十年前後價值對照表

2008 年	對照 2018 年倫理價值
民主	法治
正直	正派
負責	課責
公平	公平

DOI:10.6814/NCCU201900326

行政中立	中立
誠實	誠實
公共利益	回應　　代表性　　關懷
客觀	
公開	開放　　透明
效率	效率
忠誠	適法性
服從	
專業	卓越　　服務　　品質 創新　　創造力
沈默	
人本	以人為本
廉潔	廉正
尊重前輩	尊重前輩
其他	效能　　領導　　容忍 熱情　　勇氣　　仁慈

資料來源：本研究自行整理。

註：將 2018 年對照至 2008 年的價值中，有些價值得以對照到不止一項，無法對照者列於底下。

(二)、「廉正」的價值獲得高度提升

由描述性統計的結果可以觀察出，2008 年時，公務人員將「廉潔」、「負責」、「專業」、「公共利益」、「行政中立」視為是前五項重要的倫理價值；而到了 2018 年，「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」才是公務人員認為前五個重要的倫理價值。

從研究結果可以發現，「廉潔」仍是公務人員認為最重要的倫理價值。以

DOI:10.6814/NCCU201900326

考試院所公布之公務人員核心價值中，「廉正」包括廉潔與依法行政的意涵，故不論十年前後，「廉潔」都被公務人員視為是最重要的倫理價值。

值得注意的結果是 2008 年的台灣文官調查中公務人員認為重要的前五項公共服務倫理價值其加權總和相對來說較層層遞減；但 2018 年的文官追蹤調查中公務人員認為前五項重要的核心價值透過加權之後，最重要與第二重要的價值分數卻相差一半之多，再依序層層遞減，因此在 2018 年的研究調查中，公務人員將「廉正」視為是最重要的倫理價值，且重要性是遙遙領先其他項價值的。

參、 倫理價值之假設檢定

以下個別驗證個人特性與機關特性之研究假設，並分別以變項之交叉表與卡方檢定做呈現。表 4-7、表 4-9、表 4-11、表 4-13、表 4-15、表 4-17、表 4-19、表 4-21 為本研究參考蔡秀涓（2008）的研究，將受訪者選填為最重要的價值乘以三；第二重要的價值乘以二；第三重要的價值乘以一，再加總為加權後的總和，藉以了解不同性別、年齡、教育程度、職務、官等、事權性質、工作屬性及政府層級的公務人員認為重要的前五項倫理價值。

一、 個人特性與倫理價值之研究假設

(一)、 研究假設 1_1：不同性別的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

由表 4-7 描述性統計的結果來看，男性認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 22.02%、「法治」，佔 11.35%、「效能」，佔 8.43%、「公平」，佔 7.82%、「適法性」，佔 6.38%；女性認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 18.29%、「效能」，佔 10.45%、「法治」，佔 9.36%、「適法性」，佔 6.68%、「公平」，佔 6.58%，除「廉正」外，此結果與男性的第二項價值「法治」、第三項價值「效能」的排序相反；第四項價值「公平」、第五項價值「適法性」的排序相反。

又 2018 年時，公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、

DOI:10.6814/NCCU201900326

「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，男性認為重要的公共服務倫理價值的排序均與整體公務人員的結果相符合；女性則比起「法治」更重視「效能」；比起「適法性」更重視「公平」。

進一步對性別與倫理價值進行卡方檢定，分別檢定不同性別的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值是否有達到統計上的顯著差異，整理結果如表 4-8 所示。

以卡方檢定的結果來看，不同性別的公務人員認為最重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.033，小於 0.05，達到顯著，因此拒絕虛無假設，故不同性別的人員認為最重要的倫理價值有差異。不同性別的公務人員認為第二重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.022，小於 0.05，達到顯著，因此拒絕虛無假設，故不同性別的人員認為第二重要的倫理價值有差異。不同性別的公務人員認為第三重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.201，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同性別的人員認為第三重要的倫理價值沒有差異。

總結以上，不同性別的公務人員認為重要的公共服務倫理價值排序有差異，且女性與整體公務人員的排序亦有差異。對不同性別的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值分別作卡方檢定後，發現不同性別的公務人員認為最重要的倫理價值與認為第二重要的倫理價值上皆有差異。

表 4-7、性別與倫理價值交叉表

	男		女	
廉正	580	*22.02%*	553	*18.29%*
公平	206	*7.82%*	199	*6.58%*
課責	52	1.97%	81	2.68%
卓越	31	1.18%	19	0.63%
尊重前輩	1	0.04%	11	0.36%

DOI:10.6814/NCCU201900326

誠實	135	5.13%	89	2.94%
透明	82	3.11%	93	3.08%
法治	299	*11.35%*	283	*9.36%*
中立	106	4.02%	154	5.09%
開放	15	0.57%	19	0.63%
回應	39	1.48%	78	2.58%
代表性	4	0.15%	8	0.26%
適法性	168	*6.38%*	202	*6.68%*
效能	222	*8.43%*	316	*10.45%*
效率	123	4.67%	127	4.20%
服務	59	2.24%	99	3.27%
領導	32	1.21%	24	0.79%
創新	42	1.59%	32	1.06%
品質	53	2.01%	105	3.47%
創造力	19	0.72%	32	1.06%
關懷	94	3.57%	159	5.26%
容忍	9	0.34%	7	0.23%
正派	51	1.94%	58	1.92%
熱情	63	2.39%	75	2.48%
勇氣	11	0.42%	19	0.63%
仁慈	17	0.65%	11	0.36%
以人為本	114	4.33%	170	5.62%
其他	7	0.27%	1	0.03%
合計	2634	100.00%	3024	100.00%

資料來源：作者自行整理。

DOI:10.6814/NCCU201900326

表 4-8、性別與倫理價值卡方檢定

	卡方值	自由度	雙尾顯著性
最重要	42.052[a]	27	*0.033*
第二重要	42.413[a]	26	*0.022*
第三重要	32.893[a]	27	0.201

資料來源：作者自行整理。

(二)、 研究假設 1_2：不同年齡的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

由表 4-9 描述性統計的結果來看，20 到 29 歲者認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 18.79%、「法治」，佔 9.23%、「效能」，佔 8.83%、「中立」，佔 6.04%、「以人為本」，佔 6.71%；30 到 39 歲者認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 19.54%、「法治」，佔 10.92%、「效能」，佔 9.68%、「適法性」，佔 7.42%、「公平」，佔 7.13%；40 到 49 歲者認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 20.93%、「效能」，佔 10.16%、「法治」，佔 9.45%、「公平」，佔 8.23%、「適法性」，佔 6%；50 到 59 歲者認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 26.41%、「法治」，佔 11.54%、「效能」，佔 9.49%、「公平」，佔 8.97%、「誠實」，佔 5.38%；60 到 69 歲者認為重要的公共服務倫理價值依序為「公平」，佔 36.67%、「法治」，佔 16.67%、「廉正」，佔 13.33%、「誠實」、「透明」與「效能」，佔 6.67%。

20 到 29 歲者與 60 到 69 歲者與其他年齡層之價值項目均差異甚大;30 到 39 歲者與 40 到 49 歲者認為重要的公共服務倫理價值項目均相同，但排序不同；此兩者與 50 到 59 歲者認為重要的公共服務倫理價值僅一項目不同。

與整體公務人員相較，2018 年時，整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」。30 到 39 歲者與 40 到 49 歲者與整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值項目均

DOI:10.6814/NCCU201900326

相同，但排序不同，其餘則差異過多不加贅述。

接者對年齡與倫理價值進行卡方檢定，分別檢定不同年齡層的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值是否有達到統計上的顯著差異，整理結果如表 4-10 所示。

以卡方檢定的結果來看，不同年齡的公務人員認為最重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.667，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同年齡的人員認為最重要的倫理價值沒有差異。不同年齡的公務人員認為第二重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0506，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同年齡的人員認為第二重要的倫理價值沒有差異。不同年齡的公務人員認為第三重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.000，小於 0.05，達到顯著，因此拒絕虛無假設，故不同年齡的人員認為第三重要的倫理價值有差異。

總結以上，20 到 29 歲者與 60 到 69 歲者認為重要的倫理價值與其他年齡層者均差異甚大；30 到 39 歲者與 40 到 49 歲者認為重要的倫理價值項目相同但排序不同；而 50 到 59 歲者則與其兩者僅一項價值不同。又所有年齡層中，30 到 39 歲者與 40 到 49 歲者與整體公務人員認為重要的倫理價值的項目相同但排序不同。對不同年齡層的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值分別作卡方檢定後，發現不同年齡層的公務人員認為第三重要的倫理價值有差異。

表 4-9、年齡與倫理價值交叉表

	20 到 29 歲		30 到 39 歲		40 到 49 歲		50 到 59 歲		60 到 69 歲	
廉正	283	*18.79%*	537	*19.54%*	206	*20.93%*	103	*26.41%*	4	*13.33%*
公平	82	5.44%	196	*7.13%*	81	*8.23%*	35	*8.97%*	11	*36.67%*
課責	26	1.73%	67	2.44%	30	3.05%	10	2.56%	0	0.00%

DOI:10.6814/NCCU201900326

卓越	21	1.39%	25	0.91%	3	0.30%	1	0.26%	0	0.00%
尊重前輩	3	0.20%	6	0.22%	2	0.20%	0	0.00%	1	3.33%
誠實	63	4.18%	89	3.24%	49	4.98%	21	*5.38%*	2	*6.67%*
透明	30	1.99%	89	3.24%	38	3.86%	16	4.10%	2	*6.67%*
法治	139	*9.23%*	300	*10.92%*	93	*9.45%*	45	*11.54%*	5	*16.67%*
中立	91	*6.04%*	112	4.08%	48	4.88%	9	2.31%	0	0.00%
開放	13	0.86%	14	0.51%	4	0.41%	3	0.77%	0	0.00%
回應	27	1.79%	64	2.33%	20	2.03%	6	1.54%	0	0.00%
代表性	5	0.33%	7	0.25%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
適法性	91	6.04%	204	*7.42%*	59	*6.00%*	15	3.85%	1	3.33%
效能	133	*8.83%*	266	*9.68%*	100	*10.16%*	37	*9.49%*	2	*6.67%*
效率	86	5.71%	132	4.80%	25	2.54%	7	1.79%	0	0.00%
服務	52	3.45%	70	2.55%	23	2.34%	12	3.08%	1	3.33%
領導	14	0.93%	26	0.95%	12	1.22%	4	1.03%	0	0.00%
創新	17	1.13%	30	1.09%	17	1.73%	10	2.56%	0	0.00%
品質	55	3.65%	78	2.84%	16	1.63%	9	2.31%	0	0.00%
創造力	17	1.13%	25	0.91%	6	0.61%	3	0.77%	0	0.00%
關懷	71	4.71%	122	4.44%	47	4.78%	13	3.33%	0	0.00%
容忍	5	0.33%	11	0.40%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
正派	37	2.46%	44	1.60%	22	2.24%	5	1.28%	1	3.33%
熱情	24	1.59%	87	3.17%	15	1.52%	12	3.08%	0	0.00%

DOI:10.6814/NCCU201900326

勇氣	6	0.40%	13	0.47%	11	1.12%	0	0.00%	0	0.00%
仁慈	11	0.73%	14	0.51%	3	0.30%	0	0.00%	0	0.00%
以人為本	101	*6.71%*	115	4.18%	54	5.49%	14	3.59%	0	0.00%
其他	3	0.20%	5	0.18%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
合計	1506	100.00%	2748	100.00%	984	100.00%	390	100.00%	30	100.00%

資料來源：作者自行整理。

表 4-10、年齡與倫理價值卡方檢定

	卡方值	自由度	雙尾顯著性
最重要	101.135[a]	108	0.667
第二重要	103.135[a]	104	0.506
第三重要	188.817[a]	108	*0.00*

資料來源：作者自行整理。

(三)、 研究假設 1_3：不同教育程度的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

由表 4-11 描述性統計的結果來看，高中、職以下的人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「適法性」與「創造力」，佔 20.83%、「公平」，佔 16.67%、「領導」與「以人為本」，佔 12.5%；專科的人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 29.49%、「公平」，佔 11.54%、「誠實」，佔 8.97%、「法治」與「中立」，佔 7.69%；學士學位人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 19.97%、「法治」，佔 11.33%、「效能」，佔 9.04%、「公平」，佔 6.73%、「適法性」，佔 6.39%；碩士學位人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 19.6%、「效能」，佔 10.49%、「法治」，佔 8.98%、「公平」，佔 7.47%、「適法性」，佔 6.76%；博士學位人員認為

DOI:10.6814/NCCU201900326

重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 30.3%、「法治」與「服務」，佔 10.61%、「公平」與「效能」，佔 9.09%，結果顯示不同教育程度的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的項目與排序上皆不盡相同。

其中學士學位人員與碩士學位人員所認為重要的公共服務倫理價值項目皆相同，僅在順序上有所差異；而兩者與博士學位人員的項目也僅有一項不同。僅「公平」是所有學歷者均重視的價值。

若進一步與整體公務人員相較，2018 年時，整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」。僅學士學位人員與整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值的項目與排序相符。

接者對教育程度與倫理價值進行卡方檢定，分別檢定不同教育程度的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值是否有達到統計上的顯著差異，整理結果如表 4-12 所示。

以卡方檢定的結果來看，不同教育程度的公務人員認為最重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.000，小於 0.05，達到顯著，因此拒絕虛無假設，故不同教育程度的人員認為最重要的倫理價值有差異。不同教育程度的公務人員認為第二重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.804，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同教育程度的人員認為第二重要的倫理價值沒有差異。不同教育程度的公務人員認為第三重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.948 大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同教育程度的人員認為第三重要的倫理價值沒有差異。

總結以上，高中、職以下與專科人員認為重要的倫理價值與其他學歷者均差異甚大；學士與碩士學位人員認為重要的倫理價值項目相同但排序不同；而博士學位人員則與其兩者僅一項價值不同。又所有教育程度中，僅學士學位人員與整體公務人員認為重要的倫理價值的結果相符。對不同教育程度的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值分別作卡方檢定後，發現不同

DOI:10.6814/NCCU201900326

教育程度的公務人員認為最重要的倫理價值有差異。

表 4-11、教育程度與倫理價值交叉表

	高中、職（含）以下		專科		學士		碩士		博士	
廉正	2	8.33%	23	*29.49%*	647	*19.97%*	441	*19.60%*	20	*30.30%*
公平	4	*16.67%*	9	*11.54%*	218	*6.73%*	168	*7.47%*	6	*9.09%*
課責	0	0.00%	3	3.85%	63	1.94%	65	2.89%	2	3.03%
卓越	0	0.00%	0	0.00%	31	0.96%	19	0.84%	0	0.00%
尊重前輩	0	0.00%	3	3.85%	8	0.25%	1	0.04%	0	0.00%
誠實	0	0.00%	7	*8.97%*	133	4.10%	83	3.69%	1	1.52%
透明	0	0.00%	4	5.13%	94	2.90%	74	3.29%	3	4.55%
法治	0	0.00%	6	*7.69%*	367	*11.33%*	202	*8.98%*	7	*10.61%*
中立	0	0.00%	6	*7.69%*	169	5.22%	83	3.69%	2	3.03%
開放	0	0.00%	0	0.00%	26	0.80%	8	0.36%	0	0.00%
回應	0	0.00%	0	0.00%	75	2.31%	37	1.64%	5	7.58%
代表性	0	0.00%	0	0.00%	8	0.25%	4	0.18%	0	0.00%
適法性	5	*20.83%*	2	2.56%	207	*6.39%*	152	*6.76%*	4	6.06%
效能	0	0.00%	3	3.85%	293	*9.04%*	236	*10.49%*	6	*9.09%*
效率	0	0.00%	3	3.85%	161	4.97%	86	3.82%	0	0.00%
服務	1	4.17%	4	5.13%	86	2.65%	60	2.67%	7	*10.61%*
領導	3	*12.50%*	2	2.56%	28	0.86%	23	1.02%	0	0.00%
創新	0	0.00%	1	1.28%	32	0.99%	39	1.73%	2	3.03%

DOI:10.6814/NCCU201900326

品質	0	0.00%	1	1.28%	95	2.93%	62	2.76%	0	0.00%
創造力	5	*20.83%*	0	0.00%	22	0.68%	24	1.07%	0	0.00%
關懷	1	4.17%	1	1.28%	152	4.69%	99	4.40%	0	0.00%
容忍	0	0.00%	0	0.00%	9	0.28%	7	0.31%	0	0.00%
正派	0	0.00%	0	0.00%	62	1.91%	47	2.09%	0	0.00%
熱情	0	0.00%	0	0.00%	70	2.16%	67	2.98%	1	1.52%
勇氣	0	0.00%	0	0.00%	18	0.56%	12	0.53%	0	0.00%
仁慈	0	0.00%	0	0.00%	18	0.56%	10	0.44%	0	0.00%
以人為本	3	*12.50%*	0	0.00%	147	4.54%	134	5.96%	0	0.00%
其他	0	0.00%	0	0.00%	1	0.03%	7	0.31%	0	0.00%
合計	24	100.00%	78	100.00%	3240	100.00%	2250	100.00%	66	100.00%

資料來源：作者自行整理。

表 4-12、教育程度與倫理價值卡方檢定

	卡方值	自由度	雙尾顯著性
最重要	185.072[a]	108	*0.00*
第二重要	91.499[a]	104	0.804
第三重要	85.275[a]	108	0.948

資料來源：作者自行整理。

(四)、 研究假設 1_4：不同職務的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

由表 4-13 描述性統計的結果來看，擔任非主管職的人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 19.84%、「法治」，佔 10.2%、「效能」，佔 8.62%、「公平」，佔 6.96％、「適法性」，佔 6.94％；擔任主管職的人員

DOI:10.6814/NCCU201900326

認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 21.19%、「效能」，佔 15.12%、「法治」，佔 10.85%、「公平」，佔 8.4%、「以人為本」，佔 4.91%，此結果與非主管職人員的第二項價值「法治」、第三項價值「效能」的排序相反；第五項價值「適法性」則是項目完全不同，擔任主管職的人員重視的是「以人為本」。

又 2018 年時，公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，非主管職人員認為重要的公共服務倫理價值的排序均與整體公務人員的結果相符合；擔任主管職的人員則比起「法治」更重視「效能」；且重視「以人為本」之價值。

進一步對職務與倫理價值進行卡方檢定，分別檢定不同職務的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值是否有達到統計上的顯著差異，整理結果如表 4-14 所示。

以卡方檢定的結果來看，不同職務的公務人員認為最重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.353，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同職務的人員認為最重要的倫理價值沒有差異。不同職務的公務人員認為第二重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.235，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同職務的人員認為第二重要的倫理價值沒有差異。不同職務的公務人員認為第三重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.27，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同職務的人員認為第三重要的倫理價值沒有差異。

總結以上，不同職務的公務人員認為重要的公共服務倫理價值前四項中排序有差異，第五項則是項目完全不同，且擔任主管職的人員與整體公務人員的排序和項目亦有差異。對不同職務的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值分別作卡方檢定後，發現不同職務的公務人員認為最重要的倫理價值、第二重要和第三重要的倫理價值上皆無差異。

DOI:10.6814/NCCU201900326

表 4-13、職務與倫理價值交叉表

	非主管		主管	
廉正	969	*19.84%*	164	*21.19%*
公平	340	*6.96%*	65	*8.40%*
課責	115	2.35%	18	2.33%
卓越	46	0.94%	4	0.52%
尊重前輩	11	0.23%	1	0.13%
誠實	193	3.95%	31	4.01%
透明	157	3.21%	18	2.33%
法治	498	*10.20%*	84	*10.85%*
中立	236	4.83%	24	3.10%
開放	33	0.68%	1	0.13%
回應	108	2.21%	9	1.16%
代表性	11	0.23%	1	0.13%
適法性	339	*6.94%*	31	4.01%
效能	421	*8.62%*	117	*15.12%*
效率	230	4.71%	20	2.58%
服務	139	2.85%	19	2.45%
領導	39	0.80%	17	2.20%
創新	60	1.23%	14	1.81%
品質	136	2.78%	22	2.84%
創造力	48	0.98%	3	0.39%
關懷	228	4.67%	25	3.23%
容忍	14	0.29%	2	0.26%
正派	87	1.78%	22	2.84%

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

熱情	119	2.44%	19	2.45%
勇氣	26	0.53%	4	0.52%
仁慈	27	0.55%	1	0.13%
以人為本	246	5.04%	38	*4.91%*
其他	8	0.16%	0	0.00%
合計	4884	100.00%	774	100.00%

資料來源：作者自行整理。

表 4-14、職務與倫理價值卡方檢定

	卡方值	自由度	雙尾顯著性
最重要	29.166[a]	27	0.353
第二重要	30.826[a]	26	0.235
第三重要	31.026[a]	27	0.27

資料來源：作者自行整理。

(五)、 研究假設 1_5：不同官等的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

由表 4-15 描述性統計的結果來看，委任人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 22.07%、「法治」，佔 11.2%、「效能」，佔 8.27%、「公平」，佔 7.93%、「適法性」，佔 6.07%；薦任人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 19.28%、「效能」，佔 9.78%、「法治」，佔 9.75%、「適法性」，佔 6.91%、「公平」，佔 6.81%；簡任人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 19.52%、「法治」，佔 13.81%、「效能」，佔 13.33%、「公平」，佔 8.1%、「服務」，佔 5.71%，結果顯示委任、薦任與簡任的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的項目與排序上皆不盡相同。

首先，委任人員認為重要的前五項公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」與薦任人員的第二項價值「效能」、

DOI:10.6814/NCCU201900326

第三項價值「法治」的排序相反，第四項價值「適法性」、第五項價值「公平」的排序也相反；而與簡任人員則則是第五項價值「服務」的項目不同。又 2018 年時，整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，顯示其結果與委任人員的項目及排序皆相符。

再者，薦任人員認為重要的前五項公共服務倫理價值依序為「廉正」、「效能」、「法治」、「適法性」、「公平」；與委任人員的排序，第二項價值「法治」與第三項價值「效能」排序相反，第四項價值「公平」、第五項價值「適法性」的排序也相反；與簡任人員則是第二到第四項價值的排序不同，而第五項價值則是項目完全不同。又 2018 年時，整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，顯示薦任人員與整體公務人員的排序有差異。

最後，簡任人員認為重要的前五項公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「服務」，與委任人員前四項的排序與項目均相同，第五項價值則項目不同；而與薦任人員則是在第二至第四項價值的排序上有差異，第五項價值項目不同。又 2018 年時，整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，顯示除了第五項價值「適法性」外，其餘四項價值與簡任人員認為重要的公共服務倫理價值排序與項目皆相同。

進一步對官等與倫理價值進行卡方檢定，分別檢定不同官等的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值是否有達到統計上的顯著差異，整理結果如表 4-16 所示。

以卡方檢定的結果來看，不同官等的公務人員認為最重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.726，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同官等的人員認為最重要的倫理價值沒有差異。不同官等的公務人員認為第二重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.024，小於 0.05，達到顯著，

DOI:10.6814/NCCU201900326

因此拒絕虛無假設，故不同官等的人員認為第二重要的倫理價值有差異。不同官等的公務人員認為第三重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.287，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同官等的人員認為第三重要的倫理價值沒有差異。

總結以上，委任、薦任與簡任公務人員認為重要的前五項公共服務倫理價值排序與項目皆有差異。接者與整體公務人員作比較，委任人員認為重要的公共服務倫理價值的排序與整體公務人員的結果相符合；薦任的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的排序則與整體公務人員有差異；簡任的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的排序前四項與整體公務人員相同，第五項則在項目上有所不同。對不同官等的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值分別作卡方檢定後，發現不同官等的公務人員認為第二重要的倫理價值上有差異。

表 4-15、官等與倫理價值交叉表

	委任		薦任		簡任	
廉正	331	*22.07%*	761	*19.28%*	41	*19.52%*
公平	119	*7.93%*	269	*6.81%*	17	*8.10%*
課責	25	1.67%	103	2.61%	5	2.38%
卓越	8	0.53%	40	1.01%	2	0.95%
尊重前輩	6	0.40%	3	0.08%	3	1.43%
誠實	65	4.33%	151	3.82%	8	3.81%
透明	42	2.80%	130	3.29%	3	1.43%
法治	168	*11.20%*	385	*9.75%*	29	*13.81%*
中立	64	4.27%	188	4.76%	8	3.81%
開放	8	0.53%	24	0.61%	2	0.95%
回應	42	2.80%	72	1.82%	3	1.43%

DOI:10.6814/NCCU201900326

代表性	7	0.47%	5	0.13%	0	0.00%
適法性	91	*6.07%*	273	*6.91%*	6	2.86%
效能	124	*8.27%*	386	*9.78%*	28	*13.33%*
效率	53	3.53%	192	4.86%	5	2.38%
服務	52	3.47%	94	2.38%	12	*5.71%*
領導	16	1.07%	39	0.99%	1	0.48%
創新	9	0.60%	57	1.44%	8	3.81%
品質	37	2.47%	116	2.94%	5	2.38%
創造力	7	0.47%	41	1.04%	3	1.43%
關懷	71	4.73%	180	4.56%	2	0.95%
容忍	3	0.20%	13	0.33%	0	0.00%
正派	33	2.20%	70	1.77%	6	2.86%
熱情	26	1.73%	107	2.71%	5	2.38%
勇氣	7	0.47%	21	0.53%	2	0.95%
仁慈	7	0.47%	20	0.51%	1	0.48%
以人為本	78	5.20%	201	5.09%	5	2.38%
其他	1	0.07%	7	0.18%	0	0.00%
合計	1500	100.00%	3948	100.00%	210	100.00%

資料來源：作者自行整理。

表 4-16、官等與倫理價值卡方檢定

	卡方值	自由度	雙尾顯著性
最重要	47.375[a]	54	0.726
第二重要	73.947[a]	52	*0.024*
第三重要	59.335[a]	54	0.287

資料來源：作者自行整理。

DOI:10.6814/NCCU201900326

二、 機關特性與倫理價值之研究假設

(一)、 研究假設 2_1：服務於不同事權性質（業務單位或幕僚單位）的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

由表 4-17 描述性統計的結果來看，業務單位人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 20.39%、「法治」，佔 10.17%、「效能」，佔 9.72%、「公平」，佔 7.14％、「適法性」，佔 6.69％；幕僚單位人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 19%、「法治」，佔 10.6%、「效能」，佔 8.93%、「公平」，佔 7.2％、「適法性」，佔 6.13％，結果顯示不同事權性質的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的排序並無差異。

又 2018 年時，公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，業務單位與幕僚單位認為重要的公共服務倫理價值的排序均與整體公務人員的結果相符合。

進一步對事權性質與倫理價值進行卡方檢定，分別檢定不同事權性質的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值是否有達到統計上的顯著差異，整理結果如表 4-18 所示。

以卡方檢定的結果來看，不同事權性質的公務人員認為最重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.273，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同機關性質的人員認為最重要的倫理價值沒有差異。不同事權性質的公務人員認為第二重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.003，小於 0.05，達到顯著，因此拒絕虛無假設，故不同事權性質的人員認為第二重要的倫理價值有差異。不同事權性質的公務人員認為第三重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.018，小於 0.05，達到顯著，因此拒絕虛無假設，故不同事權性質的人員認為第三重要的倫理價值有差異。

總結以上，不同事權性質的公務人員認為重要的公共服務倫理價值排序並無差異，且與整體公務人員的結果亦相吻合。對不同事權性質的公務人員認為

DOI:10.6814/NCCU201900326

最重要、第二重要與第三重要的倫理價值分別作卡方檢定後，發現不同事權性質的公務人員認為第二重要的倫理價值與認為第三重要的倫理價值上皆有差異。

表 4-17、事權性質與倫理價值交叉表

	業務單位		幕僚單位	
廉正	848	*20.39%*	285	*19.00%*
公平	297	*7.14%*	108	*7.20%*
課責	64	1.54%	69	4.60%
卓越	28	0.67%	22	1.47%
尊重前輩	6	0.14%	6	0.40%
誠實	170	4.09%	54	3.60%
透明	121	2.91%	54	3.60%
法治	423	*10.17%*	159	*10.60%*
中立	196	4.71%	64	4.27%
開放	24	0.58%	10	0.67%
回應	72	1.73%	45	3.00%
代表性	9	0.22%	3	0.20%
適法性	278	*6.69%*	92	*6.13%*
效能	404	*9.72%*	134	*8.93%*
效率	192	4.62%	58	3.87%
服務	116	2.79%	42	2.80%
領導	44	1.06%	12	0.80%
創新	50	1.20%	24	1.60%
品質	111	2.67%	47	3.13%
創造力	36	0.87%	15	1.00%

DOI:10.6814/NCCU201900326

關懷	197	4.74%	56	3.73%
容忍	11	0.26%	5	0.33%
正派	79	1.90%	30	2.00%
熱情	100	2.41%	38	2.53%
勇氣	26	0.63%	4	0.27%
仁慈	28	0.67%	0	0.00%
以人為本	224	5.39%	60	4.00%
其他	4	0.10%	4	0.27%
合計	4158	100.00%	1500	100.00%

資料來源：作者自行整理。

表 4-18、事權性質與倫理價值卡方檢定

	卡方值	自由度	雙尾顯著性
最重要	30.961[a]	27	0.273
第二重要	49.779[a]	26	*0.003*
第三重要	44.522[a]	27	*0.018*

資料來源：作者自行整理。

(二)、 研究假設 2_2：服務於不同工作屬性（公權力管制類、公共服務類、內部幕僚類）的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

由表 4-19 描述性統計的結果來看，公權力管制類人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 21.67%、「法治」，佔 12.03%、「效能」，佔 7.9%、「公平」，佔 7.46%、「適法性」，佔 5.36%；公共服務類人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 20.42%、「效能」，佔 9.26%、「法治」，佔 9.02%、「公平」，佔 8.55%、「適法性」，佔 7.31%；內部幕僚類人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 18.6%、「效能」，佔 10.77%、「法治」，佔 10.41%、「適法性」，佔 6.54%、「公平」，佔 5.62%，

DOI:10.6814/NCCU201900326

結果顯示公權力管制類、公共服務類與內部幕僚類的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的項目是相同的，但排序上有差異。

首先，公權力管制類人員認為重要的前五項公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」與公共服務類的第二項價值「效能」與第三項價值「法治」的排序有差異；而與內部幕僚類的人員則除了「廉正」外，其餘四項價值的排序皆不同。又 2018 年時，整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，顯示其結果與公權力管制類的項目及排序皆相符。

再者，公共服務類人員認為重要的前五項公共服務倫理價值依序為「廉正」、「效能」、「法治」、「公平」、「適法性」；與公權力管制類的排序，第二項價值「法治」與第三項價值「效能」有差異；與內部幕僚類的第四項價值「適法性」與第五項價值「公平」的排序則相反。又 2018 年時，整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，顯示公共服務類與整體公務人員的排序有差異。

最後，內部幕僚類人員認為重要的前五項公共服務倫理價值依序為「廉正」、「效能」、「法治」、「適法性」、「公平」，與公權力管制類的項目相同，但除了第一項價值「廉正」外，其餘價值的排序皆不同；而與公共服務類人員則是在第四項價值「適法性」與第五項價值「公平」的排序上有差異，前三項皆相同。又 2018 年時，整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，顯示除了第一項價值「廉正」外，其餘四項內部幕僚類的人員認為重要的公共服務倫理價值的排序與整體公務人員有差異。

進一步對工作屬性與倫理價值進行卡方檢定，分別檢定不同工作屬性的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值是否有達到統計上的顯著差異，整理結果如表 4-20 所示。

以卡方檢定的結果來看，不同工作屬性的公務人員認為最重要的倫理價值

DOI:10.6814/NCCU201900326

的卡方檢定雙尾顯著性為 0.158，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同工作屬性的人員認為最重要的倫理價值沒有差異。不同工作屬性的公務人員認為第二重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.024，小於 0.05，達到顯著，因此拒絕虛無假設，故不同工作屬性的人員認為第二重要的倫理價值有差異。不同工作屬性的公務人員認為第三重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.123，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同工作屬性的人員認為第三重要的倫理價值沒有差異。

總結以上，公權力管制類、公共服務類與內部幕僚類的公務人員認為重要的前五項公共服務倫理價值，項目皆相同，但排序均不同。接者與整體公務人員作比較，公權力管制類的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的排序與整體公務人員的結果相符合；而公共服務類及內部幕僚類的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的排序則與整體公務人員有差異。對不同工作屬性的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值分別作卡方檢定後，發現不同工作屬性的公務人員認為第二重要的倫理價值上有差異。

表 4-19 工作屬性與倫理價值交叉表

	公權力管制類		公共服務類		內部幕僚類	
廉正	299	*21.67%*	430	*20.42%*	404	*18.60%*
公平	103	*7.46%*	180	*8.55%*	122	*5.62%*
課責	24	1.74%	25	1.19%	84	3.87%
卓越	20	1.45%	9	0.43%	21	0.97%
尊重前輩	7	0.51%	5	0.24%	0	0.00%
誠實	58	4.20%	78	3.70%	88	4.05%
透明	54	3.91%	40	1.90%	81	3.73%
法治	166	*12.03%*	190	*9.02%*	226	*10.41%*
中立	64	4.64%	106	5.03%	90	4.14%

DOI:10.6814/NCCU201900326

開放	7	0.51%	14	0.66%	13	0.60%
回應	13	0.94%	41	1.95%	63	2.90%
代表性	0	0.00%	3	0.14%	9	0.41%
適法性	74	*5.36%*	154	*7.31%*	142	*6.54%*
效能	109	*7.90%*	195	*9.26%*	234	*10.77%*
效率	67	4.86%	114	5.41%	69	3.18%
服務	26	1.88%	61	2.90%	71	3.27%
領導	12	0.87%	25	1.19%	19	0.87%
創新	15	1.09%	28	1.33%	31	1.43%
品質	37	2.68%	55	2.61%	66	3.04%
創造力	10	0.72%	21	1.00%	20	0.92%
關懷	64	4.64%	85	4.04%	104	4.79%
容忍	8	0.58%	3	0.14%	5	0.23%
正派	24	1.74%	41	1.95%	44	2.03%
熱情	36	2.61%	49	2.33%	53	2.44%
勇氣	11	0.80%	13	0.62%	6	0.28%
仁慈	9	0.65%	12	0.57%	7	0.32%
以人為本	63	4.57%	123	5.84%	98	4.51%
其他	0	0.00%	6	0.28%	2	0.09%
合計	1380	100.00%	2106	100.00%	2172	100.00%

資料來源：作者自行整理。

表 4-20 工作屬性與倫理價值卡方檢定

	卡方值	自由度	雙尾顯著性
最重要	64.382[a]	54	0.158
第二重要	74.061[a]	52	*0.024*

DOI:10.6814/NCCU201900326

第三重要	66.241[a]	54	0.123

資料來源：作者自行整理。

(三)、 研究假設 2_3：服務於不同政府層級（中央機關或地方機關）的公務人員，其所重視的倫理價值有所不同。

由表 4-21 描述性統計的結果來看，中央機關人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 19.29%、「效能」，佔 12.17%、「法治」，佔 10.81%、「公平」，佔 7.58%、「適法性」，佔 6.11%；地方機關人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」，佔 20.42%、「法治」，佔 10.01%、「效能」，佔 8.08%、「公平」，佔 6.93%、「適法性」，佔 6.77%，此結果與中央機關的第二項價值「效能」、第三項價值「法治」的排序相反，而其餘三項則相同。

又 2018 年時，公務人員認為重要的公共服務倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，與中央機關公務人員第二、第三項價值的排序的排序有差異；而地方機關認為重要的公共服務倫理價值則與整體公務人員的排序相符合。

進一步對政府層級與倫理價值進行卡方檢定，分別檢定不同政府層級的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的倫理價值是否有達到統計上的顯著差異，整理結果如表 4-22 所示。

以卡方檢定的結果來看，不同政府層級的公務人員認為最重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.024，小於 0.05，達到顯著，因此拒絕虛無假設，故不同政府層級的人員認為最重要的倫理價值有差異。不同政府層級的公務人員認為第二重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.169，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同政府層級的人員認為第二重要的倫理價值沒有差異。不同政府層級的公務人員認為第三重要的倫理價值的卡方檢定雙尾顯著性為 0.353，大於 0.05，未達到顯著，因此無法拒絕虛無假設，故不同政府層級的人員認為第三重要的倫理價值沒有差異。

總結以上，不同政府層級的公務人員認為重要的公共服務倫理價值的排序

DOI:10.6814/NCCU201900326

有差異，且中央機關認為重要的公共服務倫理價值與整體公務人員的結果有差異；地方機關與整體公務人員認為重要的公共服務倫理價值的排序則相吻合。對不同政府層級的公務人員認為最重要、第二重要與第三重要的核心價值分別作卡方檢定後，發現不同政府層級的公務人員認為最重要的核心價值有差異。

表 4-21、政府層級與倫理價值交叉表

	中央機關		地方機關	
廉正	382	*19.29%*	751	*20.42%*
公平	150	*7.58%*	255	*6.93%*
課責	56	2.83%	77	2.09%
卓越	29	1.46%	21	0.57%
尊重前輩	2	0.10%	10	0.27%
誠實	61	3.08%	163	4.43%
透明	71	3.59%	104	2.83%
法治	214	*10.81%*	368	*10.01%*
中立	65	3.28%	195	5.30%
開放	12	0.61%	22	0.60%
回應	39	1.97%	78	2.12%
代表性	4	0.20%	8	0.22%
適法性	121	*6.11%*	249	*6.77%*
效能	241	*12.17%*	297	*8.08%*
效率	84	4.24%	166	4.51%
服務	54	2.73%	104	2.83%
領導	17	0.86%	39	1.06%
創新	35	1.77%	39	1.06%
品質	50	2.53%	108	2.94%

DOI:10.6814/NCCU201900326

創造力	24	1.21%	27	0.73%
關懷	75	3.79%	178	4.84%
容忍	3	0.15%	13	0.35%
正派	40	2.02%	69	1.88%
熱情	47	2.37%	91	2.47%
勇氣	12	0.61%	18	0.49%
仁慈	15	0.76%	13	0.35%
以人為本	71	3.59%	213	5.79%
其他	6	0.30%	2	0.05%
合計	1980	100.00%	3678	100.00%

資料來源：作者自行整理。

表 4-22、政府層級與倫理價值卡方檢定

	卡方值	自由度	雙尾顯著性
最重要	43.391a	27	*0.024*
第二重要	32.781a	26	0.169
第三重要	29.161a	27	0.353

資料來源：作者自行整理。

第三節 倫理價值實證與實務面之對照

本研究欲討論公務人員實際上認為重要的價值與考試院頒布之文官核心價值，故將實證資料「台灣文官調查」與「文官追蹤調查」問卷之倫理價值依文官核心價值內涵作歸類，以利比較與探討。其整理歸類之結果如表 4-23 所示。

表 4-23、倫理價值公務人員核心價值對照表

	廉正	忠誠	專業	效能	關懷	其他
2008	廉潔	忠誠	專業	效率	人本	沈默

DOI:10.6814/NCCU201900326

台灣文官調查	行政中立 公平 正直	誠實 負責 民主 服從	客觀	公開	公共利益	尊重前輩
2018文官追蹤調查	廉正 中立 公平 正派	法治 誠實 課責 適法性	卓越 服務 創造力 創新	回應 品質 效能 效率 透明 開放 領導	仁慈 代表性 以人為本 容忍 熱情 關懷	勇氣 尊重前輩

資料來源：作者自行整理。

註：以考試院頒布文官核心價值之具體內涵歸類，其內涵可參考本文第二章表 2-2 所示，並將無法歸入五項核心價值者列入其他。於蔡秀涓（2009：122-123）說明中「尊重前輩」乃研究團隊額外增加認為傳統政府部門之重要價值。

一、　公務人員認為重要的倫理價值尚缺少「關懷」的價值。

由台灣政經學院文官追蹤調查的資料可以看出，2018 年公務人員所認為重要的前五項倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」；而考試院所頒佈公務人員所需具備的五項核心價值為「廉正」、「忠誠」、「專業」、「效能」、「關懷」。「廉正」及「效能」的部分與考試院所倡導的價值吻合；而「法治」、「適法性」與「忠誠」相符合。而「公平」的部分則與「廉正」的依法行政、公正、行政中立意涵較為相似，「關懷」也包含「公平」，但卻遠大於「公平」的價值，「關懷」相較於「公平」而言，更強調主動積極的為民眾提供協助，增加人民對政府的信賴。

實務上，受訪者 A 認為「關懷」的價值較像是服務守則，由第一線民眾所遵

DOI:10.6814/NCCU201900326

循，而非核心價值這種適用於所有公務人員的層次；而效能是指用正確的方法做事，改善流程以符合成本效益，為實踐核心價值的「結果」，較像是工作管理的面向。

現在的核心價值有講到關懷，那個跟服務有關。政府機關當然有很多第一線是服務民眾的，我倒覺得服務態度或顧客導向是基本的，沒有真的有重要到要變成是一個基本的核心價值，因為公務人員真正對民眾影響的應該是要制定好的政策。那個有點像是服務守則而已，顧客導向啊。把關懷或服務的概念拿到政策裡面來看，大概就是在擬制定政策的時候應該要去注意到現在要解決的問題，跟民眾的需求是什麼？要把它納到我們政策規畫的方案裡面這樣，意思就是說政策要有回應性。

效能噢，其實我覺得效能是一個結果啦，它不太像是一個核心價值。如果說公務人員能夠提升自己的專業，能夠注意到我剛剛講的那個政策的回應性… …因為我如果能夠去實現我剛剛講的那些核心價值，自然這個政府就是一個有效能的政府。

再來就是說，效能它也比較像是是一個比較技術性的概念啦，要用比較少的成本去做到比較多的事情啊，成本效益的概念對不對。然後你要符合成本效益你要不斷的去改善你的流程啊，去用正確的方法做事啦。這個層次感覺就是比較低，那比較像是工作管理的面向這樣。所以如果你說要把它拉到那麼高層級，類似一個核心價值，我覺得好像也不太對… …所以關懷跟效能，我覺得第一個它的層次沒有像核心價值那麼高；第二個就是說，我覺得它像是一個核心價值的，如果一個有核心價值的公務員他自然就會表現出來的結果是有效能，而且會對民眾親切跟關懷，所以他就只是一個結果這樣。比如說如果公務員的核心價值是總統這種層級要強調的話，其實我覺得你要有對民眾親切、你要用有效率的方式做事，這個感覺像是科長對部屬的要求，或者是處長對科長的要求，層次其實不用這麼高這樣，這個是基本的，本來做事情就是要用正確的方法做事情啊。（受訪者 A）

受訪者 B 則持與受訪者 A 相反的看法，認為效能與關懷都是重要的價值，

DOI:10.6814/NCCU201900326

因為現在社會變遷快速，民眾要的都是第一時間的回應；每件事情也都需要做到關懷，不管是對民眾或是同仁間皆如此。

你也可以花很多很長的時間然後把最後那個想要的結果做出來，但是在現在社會變動得這麼迅速，然後民眾要的都是第一時間的回應，就是你的反應要很快。然後我就覺得效能這件事情還是有它存在的，去強調這一點還是有它存在的價值。

我們在業務的處理上每一件事情其實都需要做到關懷。我舉個例子來說，像現在各部會首長其實都會有所謂的電子郵件信箱。首長信箱，然後民眾就會把很多五花八門的問題丟到信箱上面去，那關懷這件事情的體現上會覺得，今天如果一個公文就是引了條文，冷冰冰的然後告訴你說「依上開規定辦理」，收到的人的感受會是什麼？那跟你貼近他的問題然後你用他聽得懂的語法來告訴他說诶我建議你怎麼樣怎麼樣怎麼樣；或者是我解釋規定告訴你說诶這個推定是什麼什麼什麼，最後的結果未必是跟當事人所期待的一樣… …這樣就是做到一個關懷。這個是從公文上面來看；那從人的上面從人際之間的互動來看的話，我覺得不只是對，就是公部門對民眾的服務，同仁跟同仁之間也需要有充分地關懷。而且現在各機關都會有那個關懷方案啊。

我們本來這間會客室就是比較冷冰冰，像過去傳統的那一種黑黑暗暗得這樣子。那後來我們的新的次長來之後，他就說那能不能把它搞得像咖啡廳一樣？所以我們才會有像這種坐起來比較舒服的椅子啊！然後會有如果同仁累了可以來喝個咖啡啊！然後像我們這邊也有放一些那個書刊，張老師月刊之類的。就是會有多一點讓同仁可以休息的場域，我覺這也是，像那個康健雜誌啊，這個都算是關懷的一部分，我覺得其實還是有滿多可以做的。（受訪者 B）

總結上述，問卷調查顯示公務人員所認為重要的倫理價值與考試院所頒布的公務人員核心價值不盡相同，缺乏了「關懷」的部分。雖然受訪者A將關懷視為是實踐公共利益的結果，且為第一線人員所遵循，不適用所有公務人員；但受訪

DOI:10.6814/NCCU201900326

者B卻強調公務人員在對民眾或同仁間皆需做到主動關懷，例如寫民眾看得懂的公文、改造上班環境等，是公務人員極為重要的價值。

二、 公務人員認為重要的倫理價值有所轉變，但仍不須更新公務人員核心價值

2008 年時，公務人員將「廉潔」、「負責」、「專業」、「公共利益」、「行政中立」視為是前五項重要的倫理價值，由表 4-23「負責」歸類於「忠誠」；「公共利益」歸類於「關懷」；「廉潔」、「行政中立」歸類於「廉正」，故 2008 年公務人員認為重要的倫理價值具備「廉正」、「忠誠」、「專業」、「關懷」，乃缺少「效能」的部分。

2018 年公務人員所認為重要的前五項倫理價值依序為「廉正」、「法治」、「效能」、「公平」、「適法性」，由表？將「法治」、「適法性」歸類於「忠誠」；「公平」歸類於「廉正」，故 2018 年公務人員認為重要的倫理價值具備「廉正」、「忠誠」、「效能」，缺少了「專業」及「關懷」。

故相較十年前後，公務人員認為前五項重要的倫理價值有所轉變，增加了「效能」的內涵，但減少了「專業」與「關懷」。公務人員不再將專業視為是前五項重要的價值可能與行之有年的文官拔擢制度有關，文官選拔重視專業取才，故專業性已內化為文官的行事準則；而相較於十年前，文官更加重視「效能」的價值，即施政需要強調成本效益、行政程序簡化等等。但近年卻缺少了「關懷」的價值，實屬值得注意的部分，也可與實務上相互對照。

在實務上，雖然受訪者A認為「效能」與「關懷」不能成為核心價值，但其餘的「廉正」、「專業」、「忠誠」則不需要變動，可以調整價值項目的比重。受訪者 B 認為核心價值的項目均無須變動，可加強關懷執行面的內涵。

> 核心價值就是不太需要一直變動，就像我剛講的，核心價值的項目不用變動，可是你強調的重點，比重可以變，就會有變化啊。除非是真的我現在有一個非常大的政治的轉變，所謂這種政治的轉變就是結構型

DOI:10.6814/NCCU201900326

的，比如說從威權解嚴變成民主轉型，如果真的有面臨到這樣大的一個變動的話，當然核心價值就要作調整，這是一定的啊。不然的話現在這種情況之下其實不太需要很明顯的變動，其實只是看你要強調哪一塊這樣，或者是說小幅的修正這樣。以前威權的時候公務人員核心是服從領袖這樣，那你說民主轉型以後大家不可能維持這樣的核心價值。核心價值要變動一定是因為你國家的政體或基本的架構都變的時候，那這代表公務人員的角色也變了。（受訪者 A）

現在的五項核心價值啊，它已經可以涵括大部分公務員該具有的… …但是在關懷這一塊啦，我會覺得可以做的更接地氣一點。就像很多，很多人就會覺得诶那個公家機關的公文都看不懂。公文看不懂，你可能就是很習慣用我們慣用的語法，但是對民眾來講是距離很遠的。就像說很多法院的判決看不懂。就是轉來轉去然後若非什麼什麼，有沒有？就是有很多的細節可以做得更貼近民眾一點。所以在我的理解上我會覺得目前這五項的核心價值，是不用去做修正。（受訪者 B）

總結以上，十年來公務人員除了仍重視「廉正」、「忠誠」的價值外，其他皆有所轉變，但在實務上，受訪者卻一致認為公務人員核心價值是不需要變動的。依價值的內涵來看，除了「關懷」之外，其餘公務人員所認為重要的的價值尚能被包含在考試院所頒布的核心價值之下，因此如受訪者 B 所持看法，目前僅需加強「關懷」的價值。此結果顯示即使公務人員所認為重要的倫理價值變動頻繁，核心價值仍為普遍性的價值能夠將其納入，並無須不斷更新。

三、 個人與機關特性會影響倫理價值，但核心價值仍是通用的，僅需調整比重。

由個人、機關特性與倫理價值的卡方檢定可以發現，無論是除職務外，其餘如性別、年齡、教育程度、官等、事權性質、工作屬性、政府層級等，都會影響公務人員所重視的倫理價值，且差異達到統計上的顯著水準。

DOI:10.6814/NCCU201900326

但在實務面上，受訪者認為核心價值並不需要針對不同層級作設計，是核心能力才需要，核心價值是通用的普遍性價值，僅於操作面上，核心價值可以強調不同層次與比重。

> 核心價值應該是普遍的啦… …有分等級的應該講的是說各種層級的公務員，他要去做好他的角色的時候，做好的這個職務附有的職責的時候，他應該要具備的能力是什麼？核心價值的話它是一個共同適用的東西。（受訪者 A）

> 核心價值這件事情來說，我的理解我會覺得它可以通用，只是說在操作面上面可能可以更細緻。我講的更細緻意思是說… …譬如說以部裡頭主管的任用法來講好了，一定是承辦科會對於任用的條文，每一條每一款它的規定的內容會最清楚。但是如果在任用跟其他法的連結上，一定是越高階的人，因為他看的面項會越多。在連結度上面就會越廣，那他的專業就會變成是層次上面的不同。所以基本上就這五個核心價值，在我自己的想法是不用特別去做這五個項目的區隔，但是在操作面上面其實是有層次性的。（受訪者 B）

總結以上，不同除職務，如主管與非主管職外，其餘個人與機關特性均會影響其成員所認為重要的倫理價值。可實務上受訪者認為核心價值是通用的，不需針對不同層級去作設計，僅需調整比重。在機關特性對和倫理價值差異多為排序上的差異而非項目上的差異，因此毋須對核心價值項目多做修正，作比重的調整即可，此訪談結果相應。而在個人特性上卻非如此，在年齡、教育程度與官等上均出現與整體公務人員相異的價值項目，而非僅是排序上的差異，但相異的價值仍可歸入現有的核心價值之下，故調整比重尚為可行之方法，而是否須針對不同個人特性作設計，則有待更多專業或實證意見商榷。

DOI:10.6814/NCCU201900326

第五章 結論

第一節 研究發現

壹、 回應研究問題與假設檢定

一、 公共行政四大時期所提倡之倫理價值有所不同。

(一)、 古典行政時期的倫理價值為依法行政、專業分工、彈性及效率。

(二)、 新公共行政時期的倫理價值為社會公平、正義、倫理責任、效率、代表性、回應性，至黑堡宣言時則加入專業與公共利益。

(三)、 新公共管理時期的倫理價值為專業、效率、績效。

(四)、 新公共服務時期的倫理價值為公平正義、課責、回應性。

二、 臺灣人事制度上倫理價值始於新公共管理內涵，再接續新公共服務思潮。

臺灣人事制度設計一開始跳過傳統行政、新公共行政的影響，直接採納新公共管理的概念重視效率、顧客導向等價值，後來才接著學術上新公共服務的價值發展出重視廉正與效能價值。

三、 臺灣公務人員核心價值與美國人事制度之倫理價值發展順序不盡相同。

臺灣公務人員倫理價值的發展首重顧客導向及服務的效率，再來發展出專業與創新，後來加入了廉正的價值；與美國相較之下的發展稍有不同，美國首先重視專業的價值，再來才是效率，後增加了廉潔與誠信的價值。

四、 臺灣公務人員所重視的前五項價值為廉正、法治、效能、公平、適法性。

由 2018 年由臺灣政經傳播研究中心所進行的文官追蹤調查所分析出來的結

DOI:10.6814/NCCU201900326

果可以知道廉正的加權總和為 1133，為第一高分，故公務人員將廉正視為是最重要的價值；再者是法治，其加權總和為 582，再者是加權總和為 538 的效能，接下來為加權總和 405 的公平；第五高分則為加權總合是 370 的適法性。

五、 十年後「廉正」分數大幅提升顯示價值推動卓越。

2008年台灣文官調查中公務人員認為重要的前五項公共服務倫理價值其加權總和相對來說較層層遞減;但2018年的文官追蹤調查中公務人員認為前五項重要的核心價值透過加權之後，最重要與第二重要的價值分數卻相差一半之多，顯示公務人員將廉正視為是最重要的倫理價值，且重要性是遙遙領先其他項價值的。

近年來有關廉政的要求與規範很多，如廉政署的對廉政政策的宣導、陽光法案的推動等，實證資料的結果都顯示其成效深植於公務人員的認知，使廉政的價值獲得大幅提升。此結果可作為推動其他價值的借鏡，如政府能比照廉政的價值來推動關懷的價值，則能使得政府部門除能實踐消極性的公共服務倫理外，能更進一步落實積極性的公共服務倫理，使其符合學術的倡導以及民眾的期待。

六、 除職務外，其餘個人與機關特性均會影響公務人員認為重要的倫理價值。

由統計檢定的結果發現，個人特性中，性別、年齡、教育程度、官等，機關特性中的事權性質，即業務單位或幕僚單位；工作屬性，公權力管制類、公共服務類、內部幕僚類；政府層級，組織屬中央或地方機關，皆會影響公務人員認為重要的倫理價值，且差異達到統計上的顯著水準，唯獨主管職或非主管職之變項所認為重要的倫理價值沒有差異，其個別結果以下統整分述之。

(一)、 不同性別的公務人員認為最重要的倫理價值與認為第二重要的倫理價值上皆有差異。

(二)、 不同年齡層的公務人員認為第三重要的倫理價值有差異。

(三)、 不同教育程度的公務人員認為最重要的倫理價值有差異。

(四)、 不同職務的公務人員認為最重要的倫理價值、第二重要和第三重要的倫

DOI:10.6814/NCCU201900326

理價值上皆無差異。

(五)、 不同官等的公務人員認為第二重要的倫理價值上有差異。

(六)、 不同事權性質的公務人員認為第二重要的倫理價值與認為第三重要的倫理價值上皆有差異。

(七)、 不同工作屬性的公務人員認為第二重要的倫理價值上有差異。

(八)、 不同政府層級的公務人員認為最重要的核心價值有差異。

貳、 公務人員核心價值重要現況

一、 需加強「關懷」的價值，即實務上所強調的「接地氣」。

新公共行政及新公共服務所提倡的皆為關懷的價值，亦即公務人員需要具備積極性的公共服務倫理，以達到積極主動、興利除弊的期待。受訪者也提到關懷的部分還有很多努力的空間，且不僅僅是對民眾需要關懷，對機關同仁也需要做到，才能使一個組織有良好的發展。

而人事總處與銓敘部的受訪者皆有提到接地氣的價值，此要求乃行政院長於本年度下達的指示，接地氣便屬於關懷的範疇，顯示當今關懷是最需要被加強的價值，希望政府的施政能讓人民更有感，例如公文的回覆盡量白話，不要單純引法條或用生硬的撰述。

二、 核心價值已納入服務誓言中並內化成為組織文化。

於文獻探討中可以看出，文官核心價值受當時考試院副院長的指示，已納入公務人員服務誓言中，即核心價值已納入具體的官方文件。國外的研究顯示倫理價值出現在正式的文件中越多，其越能被重視，故文官核心價值雖未有一部倫理法規加以規範，但仍有出現在正式的文件，惟此文件不具實質的懲罰要件，僅能作為行政指導支用，使得核心價值仍然只能仰賴其他相應的法規來落實。

而銓敘部的資料中也可以看出，考試院考試委員的更迭將影響政策的推動。在第 11 屆考試院所推動的核心價值中，於第 12 屆已決議各機關不再需要每年擬定相關實施計畫，並將執行成果彙送至銓敘部。現已認為核心價值已內化成為

DOI:10.6814/NCCU201900326

機關的組織文化，實施方式由各主管機關自行辦理並自行列管。

第二節 研究貢獻

壹、 釐清學術、實務所重視的價值。

本研究從頭回顧公共行政發展史上關於倫理價值的部分，以及國內外的相關研究與官方文件，並將結果製作成表，讓讀者能一目了然倫理價值的發展脈絡。實務上文獻不足的部分，尤其臺灣公務人員核心價值的演變，也透過訪談及相關公文資料、會議資料等補足，得為後續研究的有力回顧。

貳、 提供人事政策調整方向。

透過調查資料的分析，得知實證上公務人員最新，且實際重視的倫理價值。可由文獻及訪談內容作基礎，提供未來人事行政上的發展方向、建議；透過實證資料，能夠加以改善公務人員對核心價值的實踐，也能夠看出實務要求與實證資料上的落差，作為調整與設計人事政策的參考依據。

參、 發現「廉正」價值的推動成果。

研究採用 2018 年最新一次對公務人員全體進行普遍性調查的資料作實證分析，其研究樣本龐大且透過隨機抽樣而來，具有代表性。由分析的結果可以看出 2018 年的公務人員較十年前的公務人員更重視廉正的倫理價值，代表這些年所推動的廉政的政策宣導、陽光法案等有其成效，能夠作為推動其他價值的參考。

第三節 研究建議

壹、 加強「關懷」價值的推動

關懷的價值乃是積極性的公共服務倫理，於民國 108 年行政院長蘇院長的指示中也提到希望公務人員從事行政作為時能更接地氣一點，此便屬關懷的價值。所謂「接地氣」即是希望行政人員在從事公共服務時能從民眾的角度出發，例如首長信箱的回覆上，不要只是引法條然後註明「依上開規定辦理」，而是以白話一點的方式向民眾解答他的問題。並不是每個民眾都熟讀法規或看得懂法律用語，

DOI:10.6814/NCCU201900326

雖然首長信箱的案件量可能過多，以這種方式回覆能夠較有系統地處理完民眾的反映事項，是具備效率的做法；但卻未達到效能與關懷，因為這種回覆並不能真正為民眾解決問題。因此具備關懷的價值對公務人員提供公共服務的時候是非常重要的，也能藉此提升民眾對政府的認同與好感度。

貳、 持續研擬並修正核心價值的落實規範

近年來關於廉潔、反貪腐的宣導相當多，甚至成立廉政署來落實公務人員的廉政規範，法規上也有許多陽光法案包括政治獻金法、公職人員財產申報法、利益衝突迴避法、行政中立法等等，使得公務人員將廉正視為重要的價值的程度比十年前高出許多，可見政府的推動與宣傳能夠有效幫助倫理價值落實且對公務人員造成影響。忠誠的部分在諸多公務人員的法規上也都有提到依法行政、守法等價值；專業在公務人員取才及訓練上也有持續在推動；效能的部分於考績法上能夠幫助其落實；惟關懷的法規及落實措施並不多，雖現有關懷公務同仁身心的相關舉措，但在服務民眾的部分仍有許多可以改善的空間。望公務體系的法規範能夠在推動核心價值的部分上與時俱進，持續評估並檢討相關規範，使其他四項價值的推動能像廉正一樣成功與卓越。

第四節 研究限制

壹、 價值制定之轉變已歷時十年且訪談對象難尋

在研究公共服務倫理價值在臺灣政府部門的發展時，現今五項公務人員核心價值乃於民國 98 年文官興革規劃方案所推動，距離本研究撰寫的時間已相隔十年。因此欲透過深度訪談法了解當時公務人員核心價值的轉折時蹤上當時負責的長官年事已高，已退休難以取得聯絡資訊進行訪談；另一方面當時承辦的人員則因歷時太久也難以清楚記得當時制定的過程，便須輔以官方文件的記載才能了解當時的狀況。

貳、 公務人員所重視核心價值兩次調查題項不盡相同

DOI:10.6814/NCCU201900326

本研究欲了解公務人員在實證上真正重視的倫理價值，且比較十年前後的差異，故選擇 2008 年台灣文官調查與 2018 年文官追蹤調查之問卷題目進行分析。兩次調查題目問法雖相同，但時隔十年倫理價值已有一定程度的變化，故 2018 年之答案選項比 2008 年時增加且不盡相同，惟可透過歸納之後再進行比較。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326

參考文獻

壹、 中文文獻

人事行政總處（機關）。民國 101 年。《推動核心價值實施計畫》[法規]。臺灣：行政院。

江銀世（承辦人）。民國 99 年。《公務人員服務守則》[公文]。臺灣：銓敘部。

考試院（機關）。民國 101 年。《文官制度興革規劃方案：修正版》[方案]。臺灣：考試院。

考試院（機關）。民國 99 年。《文官核心價值時程》[文件]。臺灣：考試院。

考試院（機關）。民國 99 年。《我國公務人員核心價值建制推動歷程》[文件]。臺灣：考試院。

余致力（2000）。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。**公共行政學報**，(4)，1-2。

沈淑敏（1999）。**民主行政的建構：新公共行政與新政府運動的回應**。東海大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。

林宗弘、韓佳（2008）。政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析。**台灣政治學刊**，**12**（1），53-99。

林嘉誠（1984）。**七十二年選舉行為之研究**。政治學報，(12)，123-188。

邱華君（2001）。行政倫理理論與實踐。**政策研究學報**，(1)，85-105。

建立行政核心價值體系推動方案（民國 90 年 6 月 7 日）。

施能傑（2004）。公共服務倫理的理論架構與規範作法。**政治科學論叢**，(20)，103-139。

高廣孚（1989）。**教育哲學**。台北：五南。

張世杰(2010)。新公共管理的公務倫理意涵與實踐反省：傅柯的治理理性觀點。**空大行政學報**，(21)，75-128.

張哲琛（2015）。公務人員核心價值，2019 年 4 月 25 日，取自

DOI:10.6814/NCCU201900326

https://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/178d2bdfd8eeef34f4bf0809b6d3a2c1.pdf。

許世雨（2000）。**新公共行政與新政府運動之辯證與比較**。政治大學公共行政學系博士學位論文，未出版，台北。

許立一（2009）。公務倫理思維及其實踐行動的再思考：從人性假定出發。**文官制度季刊**，**1**（1）77-96。

許孟智（承辦人）。民國 98 年。《函轉考試院頒布之文官核心價值》[公文]。臺灣：銓敘部。

陳百希（1996）。**宗教學**。台北：光啟出版社。

陳清秀（2009）。廉能政府與公務倫理之探討。**文官制度季刊**，**1**（1），115-137。

陳敦源（2010）。**台灣民主治理機制鞏固之研究-權力轉換與文官中立：態度、 可信承諾、與政務/事務人員關係**(台灣政府文官調查第一期，TGBS I) (公共版)(E96048)【原始數據】。取自中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心學術調查研究資料庫。doi:10.6141/TW-SRDA-E96048-1

陳敦源（2018）。**民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務/事務關係**(台灣政府文官調查第二期，TGBS II) (公共版)(E10062)【原始數據】。取自中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心學術調查研究資料庫。doi:10.6141/TW-SRDA-E10062-1

陳敦源、呂佳螢（2008）。**文官調查：觀點、方法與實務意義**。台灣政治學會 2008 年年會暨全球競爭、民主鞏固、治理再造研討會，南投。

黃一峯、張家榦（2009）。行政倫理培訓需求分析：中央與地方公共價值之比較分析。**人事月刊**，**48**（5），29-42。

黃紀（2018）。**文官追蹤調查**。台灣政經傳播研究中心，未出版。

廉政署（機關）。民國 94 年。《美國檢核長及政府倫理局制度》[報告書]。臺灣：法務部。

劉俊宏（承辦人）。民國 98 年。《頒布文官核心價值》[公文]。臺灣：銓敘部。

DOI:10.6814/NCCU201900326

蔡秀涓（2008）。**台灣民主治理機制鞏固之研究：各級公務人員公共服務倫理相關態度初探**。2008 TASPAA 伙伴關係與永續發展國際學術研討會，台北。

蔡秀涓（2009）。台灣文官的公共服務價值觀與新公共服務精神的比較：經驗調查初探。**文官制度季刊，1**（4）111-135。

蔡秀涓（2013）。公共服務倫理政策成效之研究：民主轉型之台灣各級政府人員認知與政策內涵比較分析（E97051）【原始數據】。取自中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心學術調查研究資料庫。https://srda.sinica.edu.tw。doi:10.6141/TW-SRDA- E97051-1

鄭麗芳（承辦人）。民國 99 年。《修正之公務人員服務誓言》[公文]。臺灣：銓敘部。

蕭乃沂、陳敦源、黃東益、呂佳瑩（2013）。台灣文官意見調查的挑戰與反思。**公共管理與政策評論**，（3），68-81。

貳、 英文文獻

Ackoff, R. L. (1972). A note on systems science. ***Interfaces***, ***2***(4), 40-41.

Barton, R. (1980). Roles advocated for administrators by the new public administration. ***Southern Review of Public Administration***, 463-486.

Boling, T. E. & J. Dempsey (1981). Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response. ***Public Personnel Management, 10***:11-19.

Denhardt, Kathryn G. (1988). ***The Ethics of Public Service***. Westport, CT: Greenwood Press.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. ***Public Administration Review***, ***60***(6), 549-559.

Drewry, G., & Butcher T. (1988). ***The Civil Service***. Oxford: Blackwell.

Frederickson, H. G. (1980). ***New Public Administration*** (pp. 31-47). Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

DOI:10.6814/NCCU201900326

Frederickson, H. G., & Marini, F. (1997). Modern comparative administration: Essays in honor of Dwight Waldo. ***Public Administration Review***, ***57***(4), 323.

Gilman, S. C.(2005). ***Ethics Code and Codes of Conduct as Tools for Promoting Ethical and Professional Service: Comparative Success and Lessons***. Washington, DC: TheWorld Bank.

Guy, M. E. (1989). Minnowbrook II: Conclusions. ***Public Administration Review***, ***49***(2), 219-220.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? ***Public Administration***, ***69***(1), 3-19.

Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1973). ***Contingency Views of Organization and Management***. Sra.

Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1974). ***Organization and Management: A Systems Approach***. New York: McGraw-Hill.

Kernaghan, K. (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece. ***Public Administration Review***, ***63***(6), 711-719.

Kirkhart, L. (1971). Toward a Theory of Public Administration. In F. Marini (Ed.), ***Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*** (pp.127-164). Scranton, Pa: Chandler.

Kluckhohn, C. (1951). ***Values and Value-orientations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification***. Cambridge: Harvard University Press.

Lawton, A., & Doig, A. (2006). Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe. ***Public Integrity***, ***8***(1), 11-33.

Luthans, F., & Stewart, T. I. (1977). A general contingency theory of management. ***Academy of Management Review***, ***2***(2), 181-195.

Luthans, F., Schonberger, R., & Morey, R. (1976). ***Introduction to Management: A***

DOI:10.6814/NCCU201900326

Contingency Approach. New York: McGraw-Hill.

Marini, F. (1971). ***Toward a New Public Administration***. Scranton, PA: Chandler.

Moilanen, T., & Salminen, A. (2007). Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States. ***Research and Studies***, ***1***, 1-42.

OECD. (1996). Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice. ***Public Management Occasional Papers***, (pp. 2-62), Paris: OECD.

OECD. (2000). ***Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries***. Paris: OECD.

Pelletier, K. L. and M. C. Bligh (2006). Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization. ***Journal of Business Ethics***, ***67***: 359-374.

Perry, R.B.(1926). ***General Theory of Value***. London: Longmans, Green & Company. Spranger, E., (1928). ***Lebensformen Halle***, Germany: Niemeyer.

Rohr, J. A. (1989). ***Ethics for Bureaucracy***. (2rd Ed.). New York: Marcel Dekker.

Rose-Ackerman, S. (1998). Lessons from Italy for Latin America. ***Journal of Public and International Affairs***, ***9***: 447-69.

Rosenbloom, D. H. and Kravchuk. (2002). ***Public Administration***(5rdEd.). New York: McGraw-Hill.

Svensson, Goran, GregWood and Michael Callaghan (2004). A comparison between corporate and public sector business ethics in Sweden. ***Business Ethics: A European Review, 13***(2/3): 166-184.

Waldo, D. (Ed.). (1971). ***Public Administration in a Time of Turbulence***. Scranton, PA: Chandler Publishing Company.

Wamsly, G. L., Goodsell, C. T., Rohr, J. A., & Wolf, J. F. (1990). Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue. ***A Centennial History of the American Public Administration***. New York: Free Press.

DOI:10.6814/NCCU201900326

Weber, M. (1968). ***On Charisma and Institution Building***. University of Chicago Press.

Weber, M. (2015). Bureaucracy. ***In Working in America*** (pp. 29-34). Routledge.

Williamson, S. D. (1987). Financial intermediation, business failures, and real business cycles. ***Journal of Political Economy***, ***95***(6), 1196-1216.

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU201900326