

實踐公務員倫理法制的範圍與方法：國際趨勢與台灣現況^{*}

蔡秀涓^{**}、陳敦源^{***}

摘要

台灣從經濟自由化到政治民主化的發展，曾經被譽為兩次「奇蹟」，然而，隨著新聞媒體的發達，台灣人民在一次又一次的公部門貪腐訊息當中，開始思索台灣民主治理的品質問題，台灣人民一方面對目前民主治理品質存有很深的疑慮，另一方面，台灣續階發展關鍵已經不是在於政治或經濟的本身，而是如何從更為基礎的面向，進行台灣民主治理的品質深化的工作，本文認為台灣該如何建構一個不同於威權體制時代、且符合國際上民主國家發展趨勢的全新公務倫理法制體系，是一個重要的焦點；這工作的必要性與前瞻性，可以從國內外幾項重要的相關調查看出端倪，我國政府總體公務員的倫理表現，有必要進行重建，而提升台灣民主治理品質的關鍵之一，就是讓公務體系逐步建構不同於威權體制、且符合國際民主國家水平的公務員倫理法制。本文先從文獻回顧討論公務員倫理法制的重要性、法律意涵、以及有效性原則的基礎概念，民主治理的運作品質的確需要相關倫理法制建設的支撐；接著，站在這樣的理論基礎之上，本文討論國際組織對於公共服務倫理法制的相關建議，以及選擇包括英、美、德、加、日、韓等六個 OECD 國家的相關倫理法制建設，從適用對象、核心價值、程序與法典化程度、規範面向與標準、負責機構等五個面向進行綜合分析，這些分析顯示，在不同發展的軌跡下，各國對公務員倫理法制建設的必要性與積極性卻是目標一致的；最後，本文再將這些跨國比較的內容，與台灣目前倫理法制的現狀進行一個比對，藉此展現台灣面對國際倫理法制建設的現狀，可以進行的相關改革方向；就是在這樣的一個跨國比較的基礎上，本文站在倫理法制建設周延性與有效性的價值上，提出下面六項台灣未來可以進行的倫理法制建設方向：（一）儘速建構一個統合性倫理法典；（二）以公共服務倫理概念取代傳統行政倫理概念；（三）更加強化政治中立價值與政治活動規範面向；（四）離職後規範應更加嚴格；（五）重新思考廉政署之位階；（六）持續強化公務員倫理教育、倫理領導與公民社會參與。

關鍵字：公務員、倫理法制、民主治理、行政倫理、公共服務倫理

* 論文發表於「公義社會與廉能政府」理論與實務研討會，2012年10月15-16日，主辦單位：國立高雄大學政治法律學系、財經法律學系、法律學系。本文相關資料主要來自於由行政院研究發展考核委員會委託計劃「統合性政府倫理法制之研究」，2008年6月；本文感謝世新大學余致力教授、黃榮護教授；中央警察大學謝立功教授；國立政治大學施能傑教授、莊國榮教授；國立台北大學行政暨政策學系胡龍騰教授的協助；然而，本文文責仍由作者自負。

** 論文主要聯絡人。東吳大學政治學系副教授，台灣透明組織理事；研究專長領域：公共行政、人力資源管理與發展、績效管理、組織理論與行為；e-mail: sutsai.joy@msa.hinet.net。

*** 國立政治大學公共行政學系教授，台灣透明組織常務監事；研究專長領域：民主治理、電子治理、公共政策的分析與管理、全民健保政策；e-mail: donc@nccu.edu.tw。

「人們如果是天使，那就沒有成立政府的必要。如果天使治理著人類，就沒必要對政府有外部或內部控制。政府的設立，乃是由平凡的人們管理著平凡的人們。因此最大的困難就在於：必須首先讓政府能管理被治者，接著是要求政府能控制自己。」

- 1788/2/8, Madison and Hamilton, *The Federalist Papers*, No. 51

壹、前言：公務員倫理表現的壓力

近年來，不論是哪一個政黨執政，民選政治領袖、各級政務人員、文官與民代，甚至被視為守護人民生命與安全的醫界、警界與司法界等各類公務員¹，均被媒體揭露其個人或集體倫理行為與道德操守方面不當的貪腐行為；在這令民眾感到震驚與沮喪的貪瀆案件，逐漸也成為民眾對政府不信任與無力感的來源之一；但是，從台灣歷經經濟自由化與政治民主化兩大「奇蹟」的民主治理（democratic governance; 陳敦源，2012）發展軌跡來看，台灣人民一方面對目前民主治理品質存有很深的疑慮，另一方面，台灣續階發展或許已經不是政治或經濟問題的本身，而是如何從更為基礎的面向，進行台灣民主治理的品質深化的工作，本文認為，如何建構一個不同於威權體制時代且符合國際上民主國家發展趨勢的全新公務倫理法制體系，是一個重要的焦點；這工作的必要性與前瞻性，可以從國內外幾項重要的相關調查看出端倪，我國政府總體公務員的倫理表現，有必要進行重建。

首先，致力於促進各國廉政治理，以及打擊貪污的國際透明組織（Transparency International; TI），每年均會公佈且引發舉世注目，以各國政府為評比對象的「全球貪腐印象指數」（Corruption Perception Index, CPI）而言，觀察台灣自 1995 年至 2011 年的整體表現可知（表一），過去這些年台灣雖然隨著評比國家數目增多，尚仍保持在 25 至 39 名間窄幅盤旋，堪稱尚屬中度廉潔的國家。尤其是 2011 年，我國分數 6.1 分，首次突破及格的 6 分，亦為去年全球 CPI 進步最多的五個國家之一，顯示政府多年來的努力有所進步。

但是嚴格而論，儘管去年 CPI 分數稍有進步，但如果將經濟與政治發展程度納入考量，以台灣已步入經濟富裕與政治民主國家之林，台灣政府倫理表現仍屬停滯不前，此種現象仍是令人難以滿意。也相當程度顯示，我國政府倫理改革的進度與力道仍有加速與加強的必要（台灣透明組織，2011）。

除了國際透明組織每年進行的全球性政府貪腐指數評比，顯示台灣政府總體公務員倫理表現，仍有待提昇之外，自民國 100 年起，每年由法務部以國人為調查對象，針對政府各類公務員所做的「台灣地區廉政指標民意調查」相關結果也顯示（表二），近三年來我國各類公務員在老百姓心中的整體廉潔表現平均數，

¹ 本文相關討論主要對象係以廣義的「公務員」為主，此概念即為刑法第十條第二項及國家賠償法第二條第一項所規定之概念：「稱公務員者，謂依法令從事公務之人員。」，依據蔡良文（2010）之闡釋，此定義下的公務員包括了：政務官、事務官、文武職人員、民意代表，以及農、工、商等公共團體，依法從事公務之人員。此外，由於政府運作係以各類公務員為主體，因此本文將視行文所需，對於公務員倫理與政府倫理兩個名詞交互使用。

從未曾到達及格分數。而且 99 年與 100 年相較²，除了縣市政府首長及主管、鄉鎮市公所及主管、警察與軍人等四類人員之外，其餘各類公務員在百姓心中的清廉程度平均數，均呈現下降的趨勢，而且與前一年相比，下降的幅度幾乎均已達到統計上的顯著水準。

表一：台灣 1995~2011 年貪腐印象指數分數暨排名變化表

年度	分數	排名	評比國家數目
1995	5.08	25	42
1996	4.98	29	54
1997	5.02	31	52
1998	5.3	29	85
1999	5.6	28	99
2000	5.5	28	90
2001	5.9	27	91
2002	5.6	29	102
2003	5.7	30	133
2004	5.6	35	146
2005	5.9	32	159
2006	5.9	34	163
2007	5.7	34	180
2008	5.7	39	180
2009	5.6	37	180
2010	5.8	33	178
2011	6.1	32	183

資料來源：台灣透明組織，2011. 12. 01。

同樣值得注意的是，在法務部 100 年「100 年台灣地區廉政指標民意調查第二次調查報告書」顯示，老百姓對政府未來三年貪污嚴重度的預期，有 11.8% 的受訪者認為維持原狀，35.1% 認為貪污情形會增加，25.1% 認為貪污情形會減少（法務部，100），此顯示總體受訪者對我國未來政府倫理表現之預期，呈現較為悲觀的態度。

綜合以上數項調查結果可知，無論是國外或國內相關調查均一致顯示，我國政府部門公務員倫理表現，基於提昇政府治理的正當性以及公民的信心，均有積極提升的壓力。面對上述政府各類公務員倫理應加以改善的議題，台灣應該採取種途徑較為有效？以國際組織及標竿國家的經驗顯示，透過政府公務員倫理法制的健全與落實，被視為是達成善治與提昇公共信任的較佳途徑（PUMA, 2000; Gilman, 2005; Lewis and Gilman, 2005; 施能傑，2006；陳敦源，2009；陳敦源、蔡秀涓，2006；蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功，2008；胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳，2010）。

觀察台灣有關政府公務員倫理的相關法制其實不少（蔡秀涓等，2008；胡龍

² 由於 101 年的調查結果尚未公佈，因此本文僅能以 100 年之調查報告為參考依據。

騰等，2010；），而且我國政府過去幾年也陸續制訂「公務員廉政倫理規範」，修訂「貪污治罪條例」，增訂「不違背職務行賄罪」及「財產來源不明罪」，修訂「洗錢防制法」，並於 2011 年 7 月 20 日，因回應法官集體貪瀆形成之社會期待，成立了專責反貪腐機關-廉政署（法務部，2011）。而於今年 9 月則更因為林益世與黃季敏兩項公務員重大貪瀆案件，迅速制訂「行政院及所屬機關請託關說登錄查察作業要點」，積極回應社會期待。總體而言，台灣公務員倫理法制不可謂不足。

表二：台灣民眾對各類公務員清廉程度的評價

年份	100 年	99 年	98 年
人員類別	平均數	平均數	平均數
中央政府首長及主管	4.84	4.92	4.77
縣市政府首長及主管	4.92	4.85	4.76
鄉鎮市公所首長及主管	4.67	4.64	4.66
一般公務人員	5.87	5.87	5.72
立法委員	4.19	4.37*	4.07
縣市議員	4.21	4.48*	4.13
鄉鎮市民代表	4.29	4.50*	4.40
法官	4.56	5.46*	5.15
檢察官	5.00	5.48*	5.27
警察	4.76	4.61*	4.88
軍人	5.84	5.56*	5.39

註：0 到 10 分表示清廉程度，分數越高表示越清廉。「*」表示平均數與前次的調查結果有顯著差異。

資料來源：本文依據法務部「100 年台灣地區廉政指標民意調查第一次調查報告書」相關資料自行整理製表。

但為何台灣公務員總體的倫理表現，無論是貪瀆案件發生頻率、老百姓的清廉印象評價，或是國內外各項相關評比，仍無明顯進步？據此，本文最主要的研究問題，就在於探究是否台灣公務員倫理法制的實踐範圍與方法，與國際組織及標竿國家之主要潮流趨勢有所差異？以致形成我國政府多年來此方面的努力，尙未能累積與呈現明顯的效果。

貳、公務員倫理法制相關文獻檢閱

討論政府倫理法制之相關文獻不少，但本文基於台灣政府治理系絡為民主政治，以及本文討論焦點在於台灣政府公務員倫理法制，因此，本文此一部份，將僅就政府倫理法制對民主治理之重要性、政府倫理法制意涵，以及政府倫理法制實踐有效性原則等議題略以說明。

一、公務員倫理法制對民主治理之重要性

民主治理的諸多討論中，有關於政府公務員倫理議題，長期以來一直是政治學者與公共行政學者最為關心的課題之一。從相關研究中可以發現，多數論者較為認同，對於民主倫理價值的維繫，以及提高清廉治理的程度，透過制度的建

立較為有效。儘管有部分文化論者並不認為，制度的改革，必然能夠帶來更好的結果。因為文化論者認為「由政治行為到政策決策的模式所產生的政治結果，反映的是社會價值的模式，這些價值不大會受到組織結構變異的影響。」(Uslaner, 1998)。

然而，大多數相關研究結果與實務經驗累積顯示，民主國家公務員倫理價值維繫與實踐，透過法制途徑是較為有效的作法。相關研究中較為早期的論述，較為著重在討論或強調倫理法制對民主治理的重要性，但較為晚近的研究，則由於當代政府治理環境的變遷，論者在探討倫理法制對民主治理的重要論述時，有更多面向的關懷。

較早期的論述，可以追溯到美國開國元勳 James Madison 於聯邦文獻第 51 號 (Federalist 51) 的一段話：「人們如果是天使，那就沒有成立政府的必要。如果天使治理著人類，就沒必要對政府有外部或內部控制。政府的設立，乃是由平凡的人們管理著平凡的人們。因此最大的困難就在於：必須首先讓政府能管理被治者，接著是要求政府能控制自己。」。此段著名的民主宣言，即已點出對於政府與政府人員的控制是必須的，而且，透過相關倫理法制設計以施行的外在控制機制，與公務員基於自律的內在控制相較，即使不是更加重要，也絕對是不可或缺。

之後，美國兩位著名的公共行政學者 Finer 與 Friedrich 在 1940 年代，曾經為了公共服務倫理的維持與提昇，究竟應該採取自律性的內控機制，或透過倫理法制規範的外控機制，有一場精彩的論戰 (Finer, 1941; Friedrich, 1940)。Finer (1941) 認為，從事公職的人，沒有比一般人在德行上好到哪裡去，因此，各類正式的外控機制的建立是必要的。但是，Friedrich (1940) 卻認為，外在控制有其一定的限制，無法真正規範公職人員，因此，包括倫理準則的內控機制才是最主要的工具 (引自陳敦源、蔡秀涓，2006：189)。

基本上，Friedrich 的論點，並未駁斥倫理法制可以確保公職人一定的倫理水準，而是提醒，若價值體系一併強調將會更具效果。換言之，兩位學者對於完備的公共服務倫理法制，有助於民主治理此基本看法並無二異。此後，政治學者與公共行政學者在討論各類公職人員之貪腐、清廉與倫理行為等相關議題時，基本上都以上述兩位學者所提之論點，作為建制倫理法制的思考架構 (Levine et al., 1990; Cooper, 2006; Staring, 2008; Lewis & Gilman, 2005)。

爾後，有部分學者開始關注政府倫理法制與成效，於民主歷程不同階段之影響與變化。Huntington (1991) 就指出，一個國家從威權體制轉型到民主體制過程中，有時國家貪腐的現象會變得更普遍更嚴重，其原因在於國家統治機器弱化，統治菁英階層對貪腐集團成員索賄行為的控制力減弱，導致不同層級的政府或機關內的公務人員或政治人物，各就所擁有的裁量權自行訂定索賄標準，各行其事的結果使得經濟體系運作更無效率 (林向愷，2008)。

Huntington 此種觀點從幾項相關的研究亦可以得到經驗意義的證實，稍早的一篇研究是政治學者 Rose-Ackerman (1998) 研究義大利與拉丁美洲國家的政經結構與貪腐狀況就發現，政治上從威權體制轉變到民主政治，經濟上從共產主義開放成市場機制，這些政經變革都未必一定會減少政府與社會上貪腐與不倫理狀況。事實上，在沒有完善健全的相關反貪腐與倫理策略作為與配套措施的情況下，這些政經變革有時反而會加速貪污腐化、向下沈淪的力量。Yu (2007) 以台灣為個案分析，以及林宗弘與韓佳 (2008) 以亞洲各國為分析個案，也都有類

似發現。莊文忠等人（2011）最近一篇以台灣 2006 年為調查時間的研究則更進一步發現，民眾對於政治人物的清廉評價，會影響民眾對政府組織的整體評價，以及對民主制度整體運作的評價。此外，始自 1980 年代的全球性政府新公共管理績效改革，雖然為各國帶來許多實益，但也由於這一波政府績效改革衍生大量授權、鬆綁、彈性、民營化、委外等市場機制與管理主義的引進，導致政府公務員倫理不彰，動搖民主根本的現象。³所以，晚近有關倫理法制與民主治理關係之探討文獻，因為加入政府績效改革之因素，而有更多面向的討論（Hunt & O'Toole, 1998; Tait, 2000）。

二、公務員倫理法制意涵

政府倫理法制意涵的討論有諸多觀點，Cooper（2006）曾指出，經驗性內涵或哲學性觀點、規範性主張，或是採多元綜合觀點，均是研究者詮釋公共服務倫理意涵常見的途徑。Boling 與 Dempsey（1981）從政府運作系絡進行經驗性的觀察後認為，政府倫理應包括：1.處理決策決定和建議時涉及的政策倫理；2.公務人員處理公共經費、資訊或參與政策過程時應有的個人倫理；以及 3.組織要求員工應有的倫理行為和義務等組織倫理等層面。

從憲法規範性質討論公共服務倫理內涵者，則以 Rohr（1989: 70-71; 引自施能傑，2004：106）為代表，其認為必須根據「政體憲法價值」討論公共服務倫理的內涵，因此應該從價值與規範性角度建立公共服務倫理規範。而政府各級公務人員的最高道德責任，就是確保各項民主政體的憲法價值得以體現。因此公共服務的倫理面向，不能僅談論利益迴避、辭職抗議、政府倫理法、公民抗議或公益性洩密等，而應著眼於：1.公共服務倫理，必須根據支撐政體的最核心價值而建立；2.政體所依賴的價值乃是規範性的；3.民主政體的價值應該存在於相關法律中等規範性價值論述。

Denhardt（1988: 26）則於檢視美國政府幾十年來發展與現實經驗後，整理出一項兼具經驗、哲學與規範意涵的綜合觀點：「所謂倫理是要求一位行政人員，要能夠獨立自主地對於行政決策所依賴的標準，至少是所服務組織之決定，進行合理的檢視和質疑思索。當社會價值更清楚被瞭解，或者有新的社會關切被表達時，行政標準的內容當然可能會隨之改變，方期能經常反映出對於社會核心價值的認同，以及對於組織目標的認識。行政人員在個人層次和專業層次上必須為其決定負責，也為支撐這些決定的倫理標準而負責。」。

較為晚近之相關論述，則增添課責與內外控制機制的概念，Rosenbloom 與 Kravchuk（2002:555）即是屬於此種觀點，兩位作者指出：「倫理可視為是自我課責的一種型態，或是對公共服務者的一種『內在制約』」，不過，內在制約可透過許多正式要求而確保執行，使得服務者的行為符合許多類別的外在標準。」。

綜合分析以上各論者對於公共服務倫理意涵之見解可以發現，當上述這些政府倫理相關概念鑲嵌於國家或政府相關實務建制面時，則大致會從價值規範面之應為事項，以及行為面應禁止兩個層面展現（Gilman, 2005: 5）。所謂的應為層面，即意指從事公共服務的公務人員，被期待達到的角色與應有行為。此一層面多屬於價值陳述，具有引導公共服務人員正確行為的功能，以及達到法定責任以外之

³ 有關新公共管理績效改革對公共服務倫理的衝擊，可參閱陳敦源、蔡秀涓（2006，192-193）。

更高標準。Gilman 觀察各國公共服務倫理政策後指出，廉潔、客觀中立與效能是大部分國家期待其公務人員應達到的三大共通倫理價值（2005:13）。第二層面的禁止事項，則意指公務人員不應該出現的行為，而且是具體以法令規範，且通常會一併指明違反效果與罰則的相關法規。

三、公務員倫理法制有效性原則

倫理法制有效性相關討論文獻中，大多數論者都是從實證研究中，經由調查或長期觀察，抽釐出公務員倫理法制有效性應具備的基本要素，也因此，相關結論頗具一致性。

Hays 與 Gleissner（1981）的研究，算是這方面研究較早的投入者，兩位學者主要是對於美國各州政府的倫理法制與政策，依據：1.法制與政策之立法係以行為禁止或以價值提昇為目的、2.建制時間、3.規範面向、4.監督機制、5.每年的經費、6.適用對象、7.是否有懲處規定，以及 8.是否有溝通及教育訓練等八項指標，進行全面性的調查，據以作為判斷地方政府倫理法制政策健全度與有效性之基礎。

Pelletier 與 Bligh（2006）亦同樣是以美國州政府公務員為研究對象，經由 925 份有效樣本之問卷調查結果發現：1.倫理法典與相關政策健全度、2.組織倫理決策過程、3.倫理資源充裕性（包括資訊因素、時間因素、金錢因素）、4.非正式倫理規範、5.組織倫理領導表現等五個面向，對於組織倫理法制實踐的有效性，具有重要影響。其中，尤其以組織領導者之倫理行為表現最具重要性。

Ashkanasy、Falkus 與 Callan 等人（2000）則是以澳洲公務人員為對象，結合政府倫理的制度面與組織人員行為面兩個面向，以受訪者對倫理法制遵守與應用程度，以及對不倫理行為的容忍度等，做為政府倫理法制成效預測的兩個變項。此一研究從 500 份有效問卷中發現：1.受訪者的個人屬性與價值觀；2.系絡因素（個人價值與工作需求之衝突，組織中正式法規與實際行為要求之相關性）；以及 3.團隊因素（工作團隊遵守與應用倫理法制的程度，以及工作團隊與對不倫理行為的容忍度）等三個層面的因素，對於預測個別公務員遵守倫理法制規範與對不倫理行為容忍度，具有顯著正向關連。

此外，Svensson、Wood 與 Callaghan（2004）以瑞典前一百大公共組織為調查對象，嘗試找出公共組織成員對倫理法典承諾度（commitment）的影響因素。研究結果發現，組織有無正式形諸文字的倫理法制與法典（codes）、倫理法制發展階段、被實踐的程度，以及倫理法制相關規範法典有無對組織內外部人員進行溝通等四個面向，對於倫理法制的成效有重要影響。

Lewis 與 Gilman（2005）則從學理與長期參與和觀察政府實務界，整理出完備且可實踐的政府倫理法制，應該包含的具體可操作面向與內容，堪稱是相關文獻中，相當有系統性與層次性的完整論述。這兩位學者分別從倫理法制之關鍵要素、一般過程與有效的機制、應規範的主要項目、倫理標準對公職人員的意義與實用性，以及成功的倫理法制所需配套措施等五個面向與具體的項目如表三（Lewis & Gilman, 2005：194），相當值得參考。

表三：公共服務倫理法制應有面向

一、五大關鍵要素： <ol style="list-style-type: none">1.合理、廣泛的目標2.領導行為的優先價值3.可瞭解的標準，包含可做與不可做項目4.設定有效有意義的罰則5.程序規定
二、一般過程與有效的機制 <ol style="list-style-type: none">1.執程序：揭露、公正委員會、調查、審計2.保護機制：苦情申訴程序、檢舉專線、弊端揭發人保護3.有意義的罰則與罰金：行政干預、行政罰4.機關執行：各種訓練、倫理行為評估與宣揚、自我管制
三、主要項目 <ol style="list-style-type: none">1.基本的、可瞭解的禁止行為2.財務揭露3.不當行為標準4.具有調查權或建議權的廉政委員會或機關5.補充性的禁止事項（例如兼職、旋轉門條款）6.刑罰與行政罰7.申訴與員工的保護程序
四、公共管理者應瞭解事項 <ol style="list-style-type: none">1.我瞭解這些標準嗎？2.我記得這些標準嗎？3.這些倫理標準對工作有何意義？4. 這些倫理標準對我有何意義？
五、所需配措施 <ol style="list-style-type: none">1.高階管理者持續、堅定的承諾與執行2.將各項倫理標準落實到各級人員的日常工作3.將倫理行為與生涯及報酬連結4.明禁賄賂、選擇性對待、偏私與濫權5.重複且公開的向員工、利害相關人與媒體溝通倫理標準與期待

資料來源：Lewis and Gilman（2005:194）

參、公務員倫理法制國際趨勢

誠如本文前述，藉由建制完善的政府倫理法制，促成公共信任作為提昇國家競爭力與永續發展的基本動能，已成為當代國家治理優先議題。而且，就國際社會而言，亦是希望各國政府能儘速建立完備的倫理法制，以使各國政府與民間的互動往來，尤其是有關商業貿易方面，都能遵循一個較為良善的規範。因此，許多重要的國際組織，莫不為其會員國提供倫理法制建構應有原則與實踐有效性之

建議，而各國之間，亦因為彼此的政策學習，呈現出頗為一致的特色。以下，本文有關政府倫理法制國際潮流的論述，將首先介紹幾個國際組織的建議與作法。其次，則針對經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development; OECD）幾個歐、美、亞洲國家之政府倫理法制內涵進行分析。

一、重要國際組織的建議與作法

國際組織對於民主國家倫理法制建構原則與內涵的相關討論、建議與調查不少，其中，聯合國（United Nations; UN）主要是透過公約的方式，進行對會員國的原則性指導與規範。OECD 則較為著重一個國家公共服務倫理法制建構原則、應有面向與實施結果的調查。國際透明組織（Transparency International: TI）、亞太經濟合作組織（APEC）、世界銀行（World Bank），以及全球廉政中心，則較為關注廣泛的反貪污議題。其中，聯合國、OECD 與 TI 的建議與作法，相較於其他組織而言，因為會員國較多，因此更普遍地被提及與應用，以下，僅對於 UN、OECD 與國際透明組織的建議與作法加以略述。⁴

（一）聯合國

聯合國堪稱是最具代表性的全球性國際組織，而且其對於反貪腐治理的著力，自 1997 年的「課責、透明與廉潔」（Accountability, Transparency and Integrity; ATI）即已開始。ATI 是屬於聯合國為了強化會員國之民主治理所產生的「課責與透明方案」（Programme for Accountability and Transparency; PACT）的一部份。之後，聯合國於 1998 年又推出「打擊貪腐促進治理」（Fighting Corruption to Improve Governance）方案（UNDP,2004）。

聯合國反貪腐治理最為世人所知者，是於 2003 年 10 月 31 日由聯合國大會通過，並於 2005 年 12 月 15 日正式生效的《聯合國反貪腐公約》（The United Nations Convention against Corruption, UNCAC）。此公約建制目的在建立全球反貪腐法律架構，規定締約國執行廣泛而詳細的國內法律規範打擊貪污，促使世界各國共同致力於反貪腐議題。

截至 2009 年 3 月初，已有 140 個會員國家簽署，其中 132 個國家批准該公約。該公約提供各國政府針對建構國內相關反貪法制之指引方針，以與現行全球反貪趨勢、國際法建制有效接軌。整體而言，該公約內容架構可分為預防措施（Preventive measures）、定罪和法制（Criminalization and law enforcement）、國際合作（International cooperation）、不法資產的追回（Asset recovery），以及落實該公約「執行機制」（Mechanisms for implementation）等部分。此外，聯合國為敦促各締約國在國內法制建設落實公約規範，於 2006 年訂頒「聯合國反貪腐公約實施立法指南」（Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption,2006），以協助會員國有效落實公約內容與目標（胡龍騰等，2010：16）。

《聯合國反貪腐公約》共計分為總則、預防措施、定罪和執法、國際合作、不法資產的追回、技術援助和資訊交流，以及落實公約的執行機制等七章七十一

⁴ 有關於 OECD 國家公共服務倫理法制內涵更多的介紹與分析，請參見施能傑（2004）；有關於國際透明組織與台灣透明組織相關作法，則請參見余致力、蘇毓昌（2006）、蔡秀涓（2007），以及台灣透明組織網站（<http://www.ti-taiwan.org>）

條。公約第二章預防措施，是對於會員國國內反貪腐法制最重要的實質規範。其中與政府倫理最有關的部分，主要在於第六條「預防性反腐敗機構」、第七條「公共部門」、第八條「公職人員守則」、第九條「公共採購與公共財政管理」，以及第十條「公共報告」。第六條「預防性反貪機構」是強調會員國應有一個或酌情設有多個機構具獨立性並擁有充足反貪資源的反貪腐機構。第七條「公共部門」則是強調以人力資源管理相關措施，達到預防公務人員貪腐與強化倫理行為的目的。第八條「公職人員守則」則是希望，會員國應對於民選人員與一般公務人員訂定公共服務倫理規範制度，特別是有關弊端揭發與利益衝突迴避、兼職、財產申報等。總體而言，聯合國反貪腐治理大致上有以下八項優先策略（UNDP, 2004）：

1. 發起、發展與執行全球即在地反貪腐策略。
2. 提昇國家內部的課責性。
3. ATI 成員與國際反貪制度之能力建立。
4. 提供特定的關注以強化 ATI。
5. 致力於提昇公民社會在 AT 方案與相關政策的重要性。
6. 建立國家層級的反貪腐合作機制。
7. 執行與監測「聯合國反貪腐公約」。
8. 反貪腐之法典化與衡量績效。

（二）經濟合作暨發展組織

OECD 認為貪腐將會對於良善治理、永續經濟發展、民主治理過程，以及公平貿易產生嚴重威脅。因此，自 1990 年末期開始即致力於反貪腐。經濟合作暨發展組織的反貪腐治理，大致上可區分成「多元領域途徑」（multidisciplinary approach）、《OECD 反賄賂公約》（OECD Anti-Bribery Convention），以及「區域方案」（Regional programmes）三個部分（OECD, 2009）。OECD 的多元領域途徑，主要是指 OECD 強調從對會員國的企業、賦稅、發展援助以及政府治理等方面防治貪腐。為了有效打擊貪腐，OECD 在各會員國的公部門與私部門等層面，更加強調透明（transparency）、課責（accountability）與廉潔（integrity）是必須的作為。也因此，OECD 發展出打擊行賄者、輸出信用預防賄賂、稅制改革、提升企業正當行為、預防公部門貪腐、透過發展援助提昇國家治理，以及創設非會員的經濟等標準與原則，以落實反貪腐的多元領域途徑。

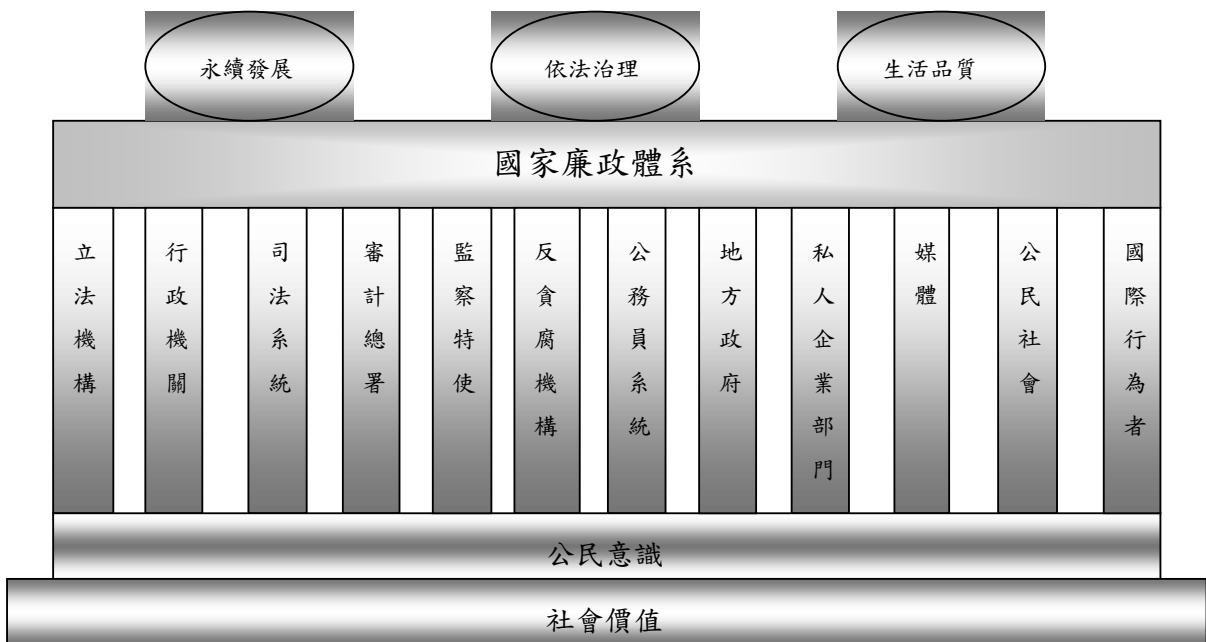
以政府倫理法制面而言，在相關的文件中，OECD 在 1998 年一份名為「公共服務倫理管理原則」（Principles for Managing Ethics in the Public Service）的文件中，即提出會員國政府倫理法制建制基本原則，以及有效實踐之具體建議（PUMA, 1998），在倫理法制建制基本原則部分，主要有以下六項：

1. 發展與定期審視影響公共服務倫理行為的政策、程序措施與制度。
2. 強化政府行動以維持公部門高標準行為與反貪污。
3. 將倫理面向整合至管理架構，以確保各項管理措施符合公共服務倫理價值和原則。
4. 將倫理制度中，有關價值規範與法律規範予以結合。
5. 評估公共管理改革對公共服務倫理行為的影響。

6. 採用 OECD 之「公共服務倫理管理原則」，以確保高標準的倫理行爲。

至於 OECD 對於各會員國，公務員倫理法制實踐有效性之更具體建議，則有以下十二項：

1. 倫理標準應該清楚。
2. 倫理標準應該反映在法制架構。
3. 倫理標準應該讓公務員隨手可得。
4. 政府員工犯錯時應該知道自己的權利與義務。
5. 政治承諾應該強化對公務員倫理行爲之要求。
6. 決策過程應該透明公開。
7. 公私部門互動應有清楚的指引標準。
8. 管理者應該展現與提昇倫理行爲。
9. 管理政策、程序與措施應該提昇倫理行爲。
10. 公共服務條件與人力資源管理應該提昇倫理行爲。
11. 適當的課責機制應該被置於公共服務之中。
12. 應有適當的程序與罰則處理不當行爲。



圖一 國際透明組織所建構之 國家廉政體系

資料來源： Transparency International 網站

(三) 國際透明組織

TI 於 1993 年正式成立，目的結合政府機關、民間企業與公民社會的力量，致力於抑制與打擊各國的貪污腐化行爲，以營造一個廉潔而有效能的生活環境。在具體做法上，TI 的主要工作不是針對單一特定貪腐事件進行報導與查訪，而是更著眼於國家及國際間抑制貪腐工具的建立，並推動各種反貪腐機制的建立與

政策的改革，所採取的策略包括：1.激起社會關注、2.建立反腐聯盟、3.開發反貪工具、4.設定廉潔標準、5.監測貪腐活動等。

TI 所提出與建議的國家廉政體系 (National Integrity System, NIS)，則是提供國際透明組織進行許多跨國性比較研究的重要架構 (余致力等，2006)。TI 對於各國 NIS 建制的原則指引與測量，基本上係分別從以下十二個面向加以設計 (Transparency International, 2000)：1.立法機構、2.行政機關、3.司法系統、4.審計總署、5.監察特使、6.反貪腐機構、7.文官系統、8.地方政府、9.私人企業部門、10.媒體、11.公民社會、12.國際行為者。⁵

TI 期望透過以上十二個基礎的整合體系，診斷與評估一個國家整體廉政的體質，並進一步採取治理策略與行動。這些立基於社會價值與公民意識的樑柱，共同支撐起國家廉政體系 (圖一)，進而達成永續發展、依法治理與生活品質的目標。

二、OECD 國家公務員倫理法制內涵分析

本段主要是藉由對 OECD 之英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國等六個歐、美與亞洲國家，政府倫理法制內涵加以說明，⁶以作為後續分析的基礎。本文以上述幾個國家作為介紹主體，主要是基於以下幾點理由。首先是這些國家均為民主國家，與我國有相同的政治體制。其次則是這些國家分屬歐洲美洲與亞洲幾大洲，可以從區域觀點，瞭解不同區域國家倫理法制內容與架構，並從中抽釐出共同的關鍵要素與差異點，以進行是否有差異的了解。最後一項理由，則是基於標竿學習的觀點，這些國家中除韓國外，歷年的貪腐印象指數 (CPI) 均表現得比我國傑出，⁷而且相關的政府倫理法制亦是相當完備，深值得我國借鏡。至於韓國，雖然整體清廉度仍稍遜於我國，但其近年來積極建立廉政治國的形象與作為，以及與國際廉政組織密切合作的成功經驗，不僅使其 CPI 指數持續上升，亦贏得國際社會的注意與讚許。⁸

對於上述幾個國家的分析，主要是從各國倫理法制核心價值、各國倫理法制程序面向與法典化程度，各國倫理法制主要的規範面向與標準，以及各國倫理法制負責實踐與執行的機構等面向討論。⁹

(一) 主要核心價值

觀察本文整理六個國家的倫理法制架構與相關法制內容之後發現，各國均會在其最重要的倫理法典中，相當明確的指明幾項最重要的核心價值，以作為該

⁵ 有關於 TI 國家廉政體系更詳盡介紹與測量，請參見余致力、蘇毓昌 (2011)。

⁶ 本文有關英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國等六個國家政府倫理法制分析，原始資料係參考蔡秀涓等 (2008：35-644)，有關英國、加拿大、德國、日本與韓國各國之政府倫理法制介紹，加以整理歸納與改寫而成。此一部分資料蒐集、整理、編譯與分析，除了本文兩位作者參與之外，尚有余致力、謝立功、黃榮護、莊國榮、胡龍騰等幾位教授參與，本文作者於此一併感謝。

⁷ 請參見台灣透明組織歷年新新聞稿。

⁸ 韓國近年來致力於廉政治治的努力，雖然其貪腐印象指數尚未大幅提升，但其努力與成效已獲國際透明組織所肯定，並且曾將其相關作法放在國際透明組織網頁首頁。

⁹ 有關於各國詳細的政府倫理法制各面向內涵，請參見蔡秀涓等 (2008) 附錄三。

國政府引導公務人員應達到之倫理標準，以及不應違背的反倫理行為準則。

從表四可知，儘管部分國家會依據其傳統與系絡所需，特別強調幾項倫理價值。但基本上各國所強調之倫理價值，仍具有相當高的一致性。各國所共同強調之倫理價值，大致上可以區分成三大類。第一類是廉潔透明與等價值，這也是各國最為強調的基本倫理價值。第二類則為與民主政治和治理最為有關的公正和中立有關的價值，即使各國用語有所差異，但所指涉的概念基本上類似。第三類則是民主國家公共服務體系最終應積極達到之有關公共利益與課責（負責）之倫理價值。總體而言，歐洲與美洲國家除了清廉與公共利益價值之外，對於民主政治所應有的相關公共服務倫理價值，特別是政治中立與政治活動相關價值也同樣重視。亞洲國家則除了重視清廉此價值之外，雖然也會關注公共利益價值，但相較歐美國家而言，則並不會特別強調與民主政治有關的政治中立與政治活動相關價值。

表四：各國倫理法制主要核心價值

區域	國別	核心價值
歐洲	英國	常任文官：廉潔、正直、客觀、公平、政治中立 政務官：無私、廉潔、客觀、課責、公開、誠實、領導
	德國	公共利益、執行職務、服從、中立、沈默、忠誠
美洲	美國	國家忠誠、政治中立與政治活動限制 ¹⁰
	加拿大	民主（政治中立）、專業、倫理（公共利益）、人本
亞洲	日本	常任文官：清廉、負責、公共利益 政務官：清廉、信任
	韓國	廉潔透明、公正、公共利益、效率

資料來源：依蔡秀涓等（2008：39）整理。

（二）相關程序規範與法典化程度

從表五可以看出，幾個國家的公務員倫理法制內容，均對於公務員不倫理案件的揭露、調查與處理程序有所規範。而將相關規範以法律、以行政規則或命令等方式予以法典化，亦是各國倫理法制共通趨勢之一。再就倫理法制採集中立法或分散立法此一面向而言，各國均將主要規範，置於一項或兩項主要的統合性倫理法典，於其中對諸多倫理相關議題均加以集中規範，但有關各相關規範更實體與程序面之規定，則多採分散式立法以求規範周延。各國之所以均有一項足以被視為是統攝各相關倫理法之上位法或基準法，主要原因在於使各相關法規有法源依據，而且也利於讓公民與公務員，得以更清楚瞭解政府倫理所重視與主張的價值及規範，以達到溝通與教育的目的。

¹⁰ 引自施能傑，1999：230。

表五：各國倫理法制程序規範與法典化程度比較表

倫理法制執行架構	英國	德國	美國	加拿大	日本	韓國
1. 是否規範相關的處理程序與違法事件揭露及調查程序	是	是	是	是	是	是
2. 倫理規範法治化程度	高	高	高	高	高	高
3. 採集中立法或分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法
4. 主要的統合性政府倫理法典以及主要法典名稱	「文官行為守則」、「文官管理法典」、「內閣大臣法典」	「聯邦公務員法」	「倫理改革法」	「公共服務價值倫理法」	「國家公務員倫理法」	「公職人員行為守則法」、「韓國反貪污法」

資料來源：依蔡秀涓等（2008：43）整理。

（三）主要規範面向與標準

分析各國公務員倫理法制最主要的規範面向，可以大致區分成政治中立、政治活動、財產申報、在職期間利益迴避、離職後利益迴避、弊端揭發，以及其他等七個面向（表六）。

1. 政治中立與政治活動規範

從表六可以發現，英國、德國、美國與加拿大等歐美國家，對於政治中立此一倫理價值的重視，遠較日本與韓國等亞洲國家高出許多。此種現象不僅在此呈現，於上述表四各國公務員倫理法制所強調之核心價值，亦呈現一致趨勢。所以如此，有可能是因為英、德、美、加等國之民主政治歷史較亞洲國家更為悠遠，政治體制較之亞洲國家也更有基礎與傳統，並歷經相當多次的政黨輪替，從中瞭解到常任文官恪守政治中立，對國家民主體制鞏固與發展的重要性。再就更為具體的政治活動規範而言，民主傳統較為悠久的英國、德國、美國與加拿大等國，均對於政治活動規範較為關注，基本上均涵蓋了對於擔任公職候選人、參與政黨組織、參與競選活動、值勤與著制服時不得進行的政治活動，以及政治獻金之要求與收受等項目之規範。

2. 利益迴避

分析表六可以發現，屬於廣泛利益迴避的財產申報、在職期間利益迴避，以

及離職後利益迴避（俗稱旋轉門條款）等三個面向，均是各國公共服務倫理法制最為核心的一部分，因為此面向之規範，基本上均在確保與維繫公職人員清廉此一最基本的倫理價值。

以財產申報而言，各國主要規範項目大致類似，均有界定應申報人的類別、公職人員有主動申報的義務、應申報的期間（例如就職三個月內、固定申報與動態申報等），對於公職人員及其關係人之財產信託，係採一律強制或條件式規範（意指政府與主管如果覺得有必要時才需強制信託或要求脫產）。對於在職期間利益迴避相關規範，從表六可知，各國具體規範項目雖然不一，但是均規範相當多的面向，主要有對於業外兼職、收受禮物、財務利益、尋求或收受賄賂、同事之間的禮數、利用職務圖利，以及請託關說等項。而且，進一步觀察各國於此項目的立法，原則上多採禁止或不鼓勵原則，而且是採取非常詳盡的列舉式。由於公務員的職務性質、在職期間所擁有的公權力，以及具有得以接近一般民眾無法得知的政府資訊之特殊性。因此，即使離職後，各國政府仍會對於離職者之就業與相關行為進行規範。此離職後利益迴避，主要均對於應迴避時間、禁止事項，以及負責機構加以規範。

3. 弊端揭發

政府倫理法制面向中，弊端揭發機制亦是屬於為各國所重視的一個面向。具體的內容應包括哪些原則，各國基本上亦有共識，主要有揭弊途徑、揭弊人保護、各機關應建立處理程序與應辦事項，以及弊端調查程序等。此外，對於弊端舉報人是否應採匿名此一議題，則不同國家看法不同。大部分國家基於保護揭弊者免其被報復之保護原則，基本上均以匿名為原則。但部分國家基於黑函文化盛行，以及避免誣告濫告過多，造成調查機關負荷過重，則會要求揭弊人不得匿名檢舉且需負舉證責任，例如韓國。此外，國家忠誠義務以及保守職務機密亦是多數國家列為公務人員應遵守的的公共服務倫理規範。

表六：各國倫理法制主要規範面向比較表

規範面向	內 容	英 國	德 國	美 國	加 拿 大	日 本	韓 國
一、政治中立		✓	✓	✓	✓		
二、政治活動	1.擔任公職候選人	✓	✓	✓	✓		
	2.參與政黨組織	✓	✓	✓	✓		
	3.參與競選活動	✓	✓	✓	✓		
	4.值勤時規定	✓		✓			
三、財產申報	1.申報義務	✓	¹¹	✓	✓	✓	✓

¹¹ 從德國公務員倫理相關法制中，並無法明確判斷是否有專屬於規範財產申報的規範。而根據台北市政府政風處一份有關德國廉政的考察報告也顯示，德國似乎並未對於公務員財產申報有強制明確的規範（台北市政府政風處，2007）。但此並不表示德國公務員無須進行財產申報，而是因為德國關於公務員的某些義務，在聯邦公務員法上並未有明確詳盡之規定，而是採用不少不確

規範面向	內 容	英 國	德 國	美 國	加 拿 大	日 本	韓 國
	2.申報對象 3.申報時間 4.強制脫產與信託	✓		✓	✓	✓	✓
四、在職期間 利 益 迴 避	1.兼職 2.收受禮物 3.財務利益 4.尋求或收受賄賂 5.同事之間的禮數 6.利用職務資訊圖利 7.請託關說	✓	✓	✓		✓	✓
五、離職後利 益迴避	1.規範時間 2.禁止事項 3.負責機構	✓	✓	✓	✓	✓	✓
六、弊端揭發	1.揭弊途徑 2.揭弊人保護 3.部會機關應辦事項 4.調查程序	✓	✓		✓		✓
七、其他倫理 行爲	1.國家忠誠義務 2.保守職務機密	✓	✓	✓		✓	

說 明：「✓」代表該國於該項目有所規範
資料來源：依蔡秀涓等（2008：45）整理。

（四）主要負責與執行機構

觀察英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國之倫理法制主要實踐機構特色，大致上可以從最主要的負責與執行機構，採集中式或分散式設計、是否有主要負責機關、主要負責機構與最高行政機關之關係、負責機構之人員與職權獨立性，以及負責機構具有之權力等幾個面向比較分析（表七）。

1. 負責與執行機制採集中或分散設計

定法律概念，並且有「慎重與節制條款」這一類之概括條款，因此，許多公務員之倫理相關規範，係由：1.行政機關訂定法規命令加以具體化，2.行政機關訂定行政規則加以解釋，3.必須仰賴司法裁判實務經驗之累積等三種途徑加以明確化或解釋（蔡秀涓等，2008：423）。

從倫理法制負責與執行機制設計面向而言，英國加拿大與德國等歐美國家，雖然都有一個最高負責機構，但執行的實質權力與責任，則是由中央授權各部會機關，在不違反中央倫理法典原則與相關法制規範下，依其所需可以就適用人員、相關規範與執行機制等，進行彈性設計。此種設計原則，基本上與歐美國家長期以來，各部會機關與地方自主性與自治程度較高，以及人事政策均採分權與授權原則的傳統，應有極大關係。至於日本與韓國兩個亞洲國家，仍偏好以中央為主導，在倫理法制執行架構之設計，呈現較為集中式的特色。

2. 是否有一主要負責機關與機關定位

爲了宣示政府對倫理法制的重視以及有一統籌機關，基本上各國中央均有一最高負責機構，由其名稱一望即知。不過，由於各國政府建制倫理法制的緣起背景不同，因此，對於倫理法制的強調重點會有些許差異。英國、德國、美國、加拿大與日本等民主國家倫理法制發展較爲長遠，因此多以涵蓋了更多價值層面，且包含防貪、反貪與肅貪概念之「倫理」稱之。此外，各國負責倫理法制的最高機關，無論是內閣制或總統，均是隸屬與建制在最高行政機關之內，直屬最高行政首長內閣總理或總統。此種設計，基本上是與常任文官爲國家行政運作的主體，且各國人事權均隸屬於行政權有關。

3. 最高負責機關人員任命、獨立性與權力

觀察各國政府倫理法制最高負責機構，人員任命與獨立性可以發現，除了英國與德國係由象徵性元首任命之外，美國、加拿大與日本均是由最高行政首長任命，獨立行使職權。韓國則是由總統直接指揮，獨立行使職權。至於各國政府最高倫理法制負責機構所擁有之權力，則有所不同。基本上均具有相關法令與政策建議、制訂與監督執行權。但是日本與韓國等亞洲國家，則尚具有調查與懲戒權，權力較其他個歐美國家爲大。

表七：各國倫理法制負責與執行架構

倫理法制執行架構	英國	德國	美國	加拿大	日本	韓國
1. 集中或分散計	相對分散	相對分散	相對分散	相對分散	相對集中	相對集中
2. 是否有主要負責機構	文官委員會	聯邦人事委員會	聯邦政府倫理局	公共服務價值倫理局	國家公務員倫理審查會	反貪獨立委員會
3. 負責機構與最高行政機關關係	隸屬內閣	隸屬內政部	隸屬行政部門內獨立機關	隸屬公共人力資源管理署	隸屬人事院	直屬總統
4. 負責機	英皇任	聯邦內政	總統提名經	※	會長與	人員由

倫理法制執行架構	英國	德國	美國	加拿大	日本	韓國
構之人員任命與職權獨立性	命非常任文官非閣員之獨立人士組成	部長提請聯邦總統任命，獨立行使職權	參議院同意任命		委員由內閣提命經參眾議院同意，獨立行使職權	總統任命，獨立行使職權
5. 最高負責機構之權力	調查權與處理建議權	相關法規制訂與執行權	相關標準法規制訂、監督調查各規範、檢討法規、提供諮詢與宣導	相關政策與法制之制訂、提供各部會機關所需指導與建議	政策與法律制訂權及建議權、調查懲戒權	反貪防貪政策推薦與制訂、總理相關活動、揭發調查權

說明：「※」代表本文所蒐集之資料難以判斷有無明確指明
資料來源：資料來源：依蔡秀涓等（2008：69）整理。

肆、台灣公共服務倫理法制與全球趨勢比較

本文前述大致上已從相關文獻論述公務員倫理法制之重要、意涵與有效性原則，並介紹與分析國際組織與 OECD 幾個標竿國家，有關公務員倫理法制之內涵與相關面向，這些相關論述之共同點，基本上即為當今全球政府公務員倫理法制主要的潮流趨勢有關。為了使本文後續，對於台灣公務員倫理法制與國際潮流之比較，有較為具體的比較面向，將首先從這些論述中，整理出幾項全球政府公務員倫理法制，在內涵面與實踐有效性的共同趨勢。繼而，再以這些面向作為分析台灣與國際潮流於公務員倫理法制內涵及實踐有效性之比較基礎。

一、全球政府公務員倫理法制國際趨勢

觀察公務員倫理法制相關文獻、幾個國際組織（UN、OECD、TI）對其會員國之指導原則，以及 OECD 之英、德、美、加、日、韓等國之倫理法制特色，本文認為大致上可以看出以下幾個共同的特徵。

第一，綜合上述相關論述內涵發現，有關公務員倫理法制之建制，可區分成倫理法制本身應包含的面向，以及與倫理法制實踐有效性相關的因素兩個部分。前者可以稱之為倫理法制周延健全性，後者則可以倫理法制實踐有效性稱之。

第二，倫理法制周延健全性部分，從相關文獻、國際組織與各國實務作法可以發現，大致上均包含：1. 規範（適用）對象、2. 目標與價值、3. 規範面向與標準、4. 倫理案件處理、揭弊與申訴相關程序，以及 5. 可執行的罰則。此一面向具體而言，有以下幾個特徵：

1. 公務員倫理法制核心價值，除了適用各類公務員之外，亦擴及政務人員，部

分國家雖未明訂規範對象，但基本上民選公職人員、政務人員、各級民表、政黨，甚至職權行使相關人員（例如接受政府委外之廠商）等，均必須適用。而此，從國際組織對其會員國之期待亦可瞭解。

2. 一項健全周延的倫理法制，均會指明所欲達到的倫理目標或價值，而且，越是民主歷史悠久的國家，被指明的倫理法制目標與價值，通常並不會僅有清廉一項。主要原因在於對民主國家而言，清廉是達成民主治理與善治的最基礎目標，甚至可說是手段而已，並非唯一最終目標。
3. 健全周延的倫理法制，通常都會有具體的倫理行為規範面向與標準，並予以法典化。主要的幾個項目，包括政治活動與政治中立相關規範、在職與離職後利益迴避、財產申報、以及資訊保密、對國家忠誠等。此外，通常也會有一個類似倫理基本法的統攝性法典。
4. 較為週延的倫理法制，基本上也都將有關倫理案件的處理程序、弊端揭發的管道、程序與處理方式，以及涉及違反倫理案件者之申訴處理程序等，較為詳盡的規範在倫理法制中。
5. 一項有效的倫理法制，基本上會將違反的結果與罰則清楚敘明，而且相關罰則的訂定，必須符合可執行性與比例原則。如果有相關規範，但卻沒有對應的違反罰則，執行效果有限。但是，如果違反效果不符比例原則，例如罰則過重，則由於會影響違法者權益甚劇，因此會影響長官處理或移送法辦之意願，反而不利於倫理法制之落實。

第三倫理法制實踐有效性部分，從相關文獻的討論、UN、OECD 與 TI 等國際組織對其會員國的指導原則，以及 OECD 幾個標竿國家的倫理法制實踐經驗可知，大致上均包含：1.有效的執行與監督機制、2.對相關人的溝通與訓練、3.領導者與各級主管的承諾，以及 4.公民社會的覺醒與參與。此一面向具體而言，有以下幾個特徵：

1. 倫理法制若欲有效落實，強有力的執行與監督機關是必要的。觀察全球公務員倫理法制實踐經驗可知，以政府內部而言，標竿國家通常會有一個隸屬於行政權之單一且最高的負責與監督機構，而各政府部門內部又會有負責執行與監督的倫理單位或委員會。
2. 倫理法制相關規範無論多周延健全，如果無法為公務員所知，則其效果必然大打折扣。因此，強化對公務員倫理價值與相關規範之溝通與訓練，被學者、國際組織與政府實務界，一致視為是倫理法制實踐有效性的重要因素。
3. 根據公務員倫理法制全球政府實踐經驗顯示，倫理法制實踐有效性最重要因素，可謂是政治領袖堅定的承諾與持續推動，以及政府內部各級領導者與主管的以身作則與努力，此倫理領導力對與組織成員倫理表現之重大影響，也在諸多經驗研究中獲得佐證。
4. 對於政府倫理法制實踐而言，最有效的途徑之一，莫過於是公民社會的覺醒

與監督。也因此，如何透過有效的倫理政策行銷，以喚醒老百姓對政府倫理的關注、監督與參與，被視為是非常重要的課題。

二、台灣公務員倫理法制健全性與國際潮流之比較

(一) 適用對象

根據上述倫理法制健全性之國際趨勢特徵可知，適用對象基本上含括各類公務員，甚至及於政府委外的廠商。但是，分析表八可知，以規範對象而言，不同法規規範的對象並無一致性。儘管由於各法規適用對象也不同，因此基本上各類公務員大致都能找到適用的倫理法規。但進一步分析所指涉的對象範圍，若不是未加以更清楚界定，即是各法規之間即使用相同名詞，但法條所界定之人員種類與範圍亦是不相同。例如公務員服務法、公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法，以及刑法第四章所謂公務員，所意指的對象就有部分差異。於表九所列相關法規中，僅有公職人員財產申報法與利益衝突迴避法兩項法律，規範對象完全相同。此種對相同名詞卻指涉不同對象與概念之現象，基本上即突顯我國政府與相關機關，以往對於倫理法制的建構並無長遠與完整思考，以致出現究竟哪些公共服務人員應被規範亦無一致性。

(二) 主要核心價值

再就規範的目標與價值而言，因為公務人員任用法與考績法並非以倫理規範為主，因此數條相關規範並無指明核心價值。公務人員行政中立法與公務員服務法，則算是陳列較多項價值者。公務人員行政中立法係以依法行政、公正與政治中立三項價值為主；但公務員服務法所陳述的遵守誓言、忠心努力、依法值勤、服從、清廉各價值中，除清廉一項外，其餘主要多與行政機關內部層級間管理有關。因此，就總體而言，除公務人員行政立法以外，我國現行公務員倫理相關法規，仍多僅以清廉（廉能）為強調的單一價值。

此種現象與民主先進國家並不相同，之所以如此，一方面固然顯示我國過去相關法規立法背景，多屬威權體制時期，因此多採警察國家以行為管制及懲罰為主的立法特色。一方面也顯示我國總體公共服務體系，對於應以哪些倫理作為公職人員共通的核心價值，並未嚴肅思考與有所共識。此種現象對於各主管機關建立引導公共服務者倫理行為之價值體系，以及應遵循行為準則恐有所不足。

表八：台灣公務員倫理相關法規適用對象與主要核心價值摘要表

法規名稱	規範對象	明訂核心價值
公務人員任用法 26 條、26-1 條、28 條	公務人員--未予界定	無
公務人員考績法 6 條、12 條	公務人員--未予界定	無
公務人員行政中立法	公務人員--法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員，以及各類準用人員	依法行政、公正、政治中立

法規名稱	規範對象	明訂核心價值
公務員服務法	公務員--受有俸給之文武職 公務員、國營事業機關人員	遵守誓言、忠心努力、 依法值勤、服從、清廉
公務員兼任非營利事業 或團體受有報酬職務許 可辦法	公務員--受有俸給之文武職 公務員、國營事業機關人員	無
公務員懲戒法	公務員--未予界定	無
公職人員利益衝突迴避 法	公職人員--民選各級首長、 政務人員、各級民代、其他 各類公務員 ¹² 及相關人	廉能
公職人員財產申報法	公職人員--民選各級首長、 政務人員、各級民代、其他 各類公務員 ¹³ 及相關人	廉能
刑法第四章	公務員--依法令具有法定職 務權限（含受委託人）	廉潔、盡職
貪污治罪條例	依法令從事公務（含受委託 人）	廉潔
獎勵保護檢舉貪污瀆職 辦法	公務員--未界定	廉潔

資料來源：本文。

（三）規範面向、標準與法典化程度

從表九可以發現，台灣現行政府倫理法制主要規範重點，主要多與反貪污（含財產申報與弊端揭發）及利益迴避相關議題（例如請託、關說、賄賂、不當得利...等）有關。其次則是有關紀律、忠誠、保密與盡職等項，這些價值基本上均屬於傳統行政機關內部，依據長官與部屬層級節制原則所衍生價值與行為要求，在台灣官場被統稱為「行政倫理」（陳敦源、蔡秀涓，2006：190）。此外，從各相關法規主要規範內容來看，法規立法重點多在規範禁止事項與罰則。

由於我國重要的相關倫理法規，多以法律形式立法。因此整體而言呈現法典化程度相當高的特色。再就台灣總體倫理法制採集中立法或分散立法而言，由

¹² 公職人員利益衝突迴避法所稱公職人員，係指公職人員財產申報法第二條第一項所定人員。共計有以下十三類人員：總統、副總統。行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。政務人員。有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。六、各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。各級民意機關民意代表。法官、檢察官、行政執行官、軍法官。政風及軍事監察主管人員。司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。

¹³ 同註 10。

於我國並未如其他國家，具有一至二項統合性的倫理法典作為上位法或基準法，因此整體倫理法制呈現高度分散立法且龐雜的特色。

表九：台灣公務員倫理相關法規規範面向、內容與法典化程度摘要表

法規名稱	規範面向	內容摘要	法治化程度
公務人員任用法 26 條	利益迴避--圖利自己或他人	高階主管人事案件迴避規範。訂定適用對象、迴避時間。	高，法律形式立法
公務人員任用法 26-1 條	利益迴避圖利自己或他人	離職前特定期間之人事案件迴避。訂定適用對象、迴避時間。	高，法律形式立法
公務人員任用法 28 條	反貪污	犯(曾犯)貪污罪者免職。訂定適用對象、禁止行為、罰則。	高，法律形式立法
公務人員考績法 6 條	紀律、品行	違法亂紀品行不端，得考列丁等。訂定適用對象、規範項目、罰則。	高，法律形式立法
公務人員考績法 12 條	忠誠、盡責、反貪污、不法圖利、破壞紀律	違反左列事項，得處以一次二大過免職。訂定適用對象、規範項目、罰則。	高，法律形式立法
公務人員行政中立法	依法行政、政治中立、政治活動參與	明訂左列事項不許可內容規範。適用與準用對象。公務人依本法可救濟事項。違反懲處與懲戒及法律效果。	高，法律形式立法
公務員服務法	保密、藉職權圖利、兼職、離職後限制、請託關說、財務餽贈、	違反左列相關事項各法條，予以懲處。訂定適用對象、禁止事項、罰則。	高，法律形式立法
公務員懲戒法	違法、失職	有左列情形者予以懲戒。訂定適用對象、懲戒事項、程序與罰則。	高，法律形式立法
公職人員利益衝突迴避法	利益衝突	規範財產非財產利益、職務圖利、人事案件迴避、請託關說、與關係機關各種	高，法律形式立法

法規名稱	規範面向	內容摘要	法治化程度
		交易行為迴避。訂定適用對象、應迴避利益類別、程序、罰則、懲處案件公開。	
公職人員財產申報法	財產申報	規範應申報人、申報時間、申報事項、程序、申報機關、強制信託、罰則。	高，法律形式立法
刑法第四章	要求、期約收受賄賂或其他不正利益	規範禁止事項、應行作為與相應罰則。	高，法律形式立法
貪污治罪條例	禁止之貪污行為	不當得利與圖利他人、要求、期約收受賄賂。訂定對象、禁止行為、具體罰則。	
獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法	弊端揭發	弊端揭發之事項、程序與獎金分配。訂定揭弊人應具備條件（不得匿名、負舉證責任）、揭弊與調查程序、保護原則。	

資料來源：本文。

三、倫理法制實踐有效性

根據上述本文整理之公務員倫理法制實踐有效性幾項原則可知，¹⁴倫理法制若欲有效落實，首要基本元素中，至少必須具備有一統合性的最高主管機關，以作為相關法制政策之決定者、監督者，以及最終相關事項的決定者。

但衡諸我國現行各相關法規主要負責與執行機關（表十）卻發現，儘管我國目前有被視為是具統合性之法務部廉政署，但其實不同法規主管機關卻是相當分歧，整體而言呈現非常混亂的現象。以院的層級而言，即有考試院、監察院。以部會層級而言，則有銓敘部（銓敘機關）、法務部與公務員懲戒委員會；此外，各用人機關與各機關人事單位亦屬其中。此種現象對於健全政府倫理法制與推動相關政策，有可能造成多頭馬車、爭功諉過與本位主義等現象，導致我國政府倫理法制與落實與推動效果不彰的情形。

此外，觀察各國公共服務倫理法制主要負責與執行機關定位發現，無論是內閣制國家或總統制國家，均是隸屬於行政權與最高行政機構之一環。但台灣，雖然有位處行政院體系之法務部廉政署，但廉政署之層級與其他國家負責與監督倫理法制落實之機關相較，層級實在是偏低。再加上台灣由於五權架構之憲政體制，反而是獨立於行政權院之外的考試院與監察院，為公務員相關倫理法制的主

¹⁴ 根據本文整理之倫理法制實踐有效性國際潮流特色可知，除了負責與監督機關一面向外，尚須有公務員之溝通訓練、倫理領導與公民社會等面向之支持。但由於後三項並非本文最主要分析重點；此外，若欲分析者幾項，則本文尚須更多篇幅才能完成。因此，本文於此僅就與公務員倫理法制最直接相關者加以分析。

要負責機構。此種特色，對於台灣公共服務倫理法制實踐的有效性，則是有待觀察。另外，雖然我國政府機關內部通常均設有政風室，但由於我國政風體系在台灣長期以來偏重肅貪之倫理政策下，能發揮的功能可能有限。

表十：台灣公務員倫理法制負責與執行機關

法規名稱	負責與執行機關
公務人員任用法 26 條、26-1 條、28 條	銓敘機關、考試院、監察院
公務人員考績法 6 條、12 條	用人機關、銓敘機關、考試院
公務人員行政中立法	法規中未指明
公務員服務法	法規中未指明
公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法	各機關人事單位
公務員懲戒法	公務員懲戒委員會
公職人員利益衝突迴避法	法務部、監察院
公職人員財產申報法	監察院、法務部
刑法第四章	法務部
貪污治罪條例	法務部
獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法	法務部

資料來源：本文

伍、結論與建議

從一個健全民主政體所需的公務員倫理法制元素而言，大致上可區分成倫理法制周延健全性，以及倫理法制實踐有效性兩個層面。從本文上述之分析，對照相關研究者之論點，幾個以廉政治理關注為主的國際組織對其會員國之規範，以及屬於 OECD 會員國之英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國等，有關政府公務員倫理法制共同趨勢，本文認為以台灣當前系絡與未來所需，我國現行公務員倫理法制仍有以下幾個部分可以加強。

一、健全倫理法制的周延性

(一) 儘速建構一個統合性倫理法典

根據學界觀點、聯合國反貪腐公約第二章第六條預防性反貪腐機構之規範，以及英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國之經驗顯示，建構一項統攝公務員倫理重要面向之統合性公共服務倫理法典，不僅對於公民與各類公職人員有重要的宣示意義，同時也為相關法規提供基本法源的功能，亦是有效執行公共服務倫理法制的重要因素。

因此，本文建議為了使台灣公務員倫理法制得以更加完備，進而支撐台灣廉政治理的永續發展，應該儘速建立一部統合性公共服務倫理法典，於其中規範適用人員。基於台灣社會的期待，本文建議規範對象，應採較為廣義的公職人員概念，將各類民選行政首長、政務官、民意代表、常任文官，以及領有國家俸給的各類公職人員均明確納入，作為規範對象。

（二）以公共服務倫理概念取代傳統行政倫理概念

從學理與各國經驗顯示，對當代民主國家而言，所謂的公共服務倫理價值，絕對不僅止於在規範層級體系中，長官與部屬的服從與忠誠關係。以民主國家所需的公共服務倫理內涵而言，所指涉的概念內涵，其最終負責的主體，雖然亦包括行政體系內部的層級節制概念，但卻是超越此一層面，而直達民主國家唯一、也是最終的課責發動主體--公民。所以，越是歷史悠久的民主國家，其公務員倫理法制中不僅會開宗明義列出幾項最重要的公共服務倫理價值，而且，亦甚少僅以清廉作為唯一的價值，基本上都會包含民主治理相當重要的透明、公正、中立以及公共利益等。

但我國學術界與實務界，長期以來就慣用「行政倫理」此一名詞。然而，由於受到傳統中國文化對於官階尊卑重視之影響，行政倫理對實務界人士而言，其核心價值強調的是基於職務關係，下級人員與部屬在指揮命令系統中，必須對其上級與長官負責，甚至服從的概念。與本文所指當代民主國家公務員所應謹守的倫理概念內涵，顯然有著層次上的根本差異。

由於我國在實務上，諸多公務員倫理相關法規，均為威權體制時期所建制，隨著台灣民主化進程的推展，亦未有全面性的檢視，儘管這些年來陸續完備禁止事項，但並未在基本概念與民主治理之定位，有較為完全盤的思考。因此本文認為隨著台灣總體治理環境民主化程度日深，在重新審視我國公務員倫理法制與國際潮流之差異，以及如何提升實踐有效性時，以公共服務倫理概念，取代較為狹隘的傳統行政倫理概念，並且對適合我國民主治理所需的幾項重要價值，例如清廉、透明、公正、中立、公共利益等價值做明確宣示，以成為引領各類公務員處事與行為的標準，可能是一個值得思考的選項。

（三）更加強化政治中立價值與政治活動規範面向

對台灣而言，2000年歷經民主發展史上第一次政黨輪替，2008年歷經二次政黨輪替。從民主化近程而言，目前應屬由民主轉型邁入民主鞏固之階段。諸多新聞事件與研究發現，無論是各級民選首長、政務人員或是常任文官，對於政治中立之概念理解與行為表現仍須加強，尤其是選舉期間，儘管我國公務人員行政中立法已於2009年6月10日公佈實施，但衡諸全法20條法條，基本上係屬一般性事項。為使我國民主發展得以更加長遠與深化，本文強烈主張應仿照歐美等國，將政治中立價值正式於我國公務人員行政中立法中予以明列，為倫理法制規範的具體面向之一。具體的立法原則，可採取文官政治中立表現為舉世讚揚之英國作法，區分成應達到事項與禁止事項：

1. 需達到事項：(1)無論執政黨與自身政治信仰為何，竭盡所能為政府服務；(2)不分此時或未來，贏得部會首長信任；(3)遵守政治活動參與相關限制。
2. 應禁止事項：(1)依政黨考量行事，或將公務資源使用於政黨之政治目的；(2)以個人政治觀點提出建議或行動。

此外，對於政治活動的具體規範，雖然已於2009年通過之公務人員行政中立法中有所規範。但是，對照英國、德國、美國、加拿大、日本等國政治活動規範之具體內容與原則，本文仍建議我國公務人員行政中立法應可就以下幾點進行

修正。

1. 於法典中對政治活動的意義加以定義。
2. 依據政治活動的內容性質與層次（例如全國性與地方性）加以分類。
3. 依據公職人員的職務層級、性質、服務機關屬性加以分類，不同人員別適用不同程度之規範，越高階越重要越具敏感性職位者所受規範越嚴格。
4. 授權各部會機關可依所需對更多重要與特殊性職位加以規範。
5. 均採事先核可制度。

表十二：英國、德國、美國、加拿大、日本政治活動主要內容與原則

國別	主要內容	原則
英國	<ol style="list-style-type: none"> 1.區分成全國與地方兩個層次的政治活動，並加以列舉說明。 2.依職位層級與性質依限制嚴格度區分為政治限制類、其他文官、政治自由類。政治限制類包括最高兩級的高階文官與納入快速升遷人員。政治自由類為任職於國營事業與非部局職等之公務員。其他文官為非屬以上二類人員。 3.依不同人員別對參與政治活動有不同規範。政治限制類不得參加全國性政治活動，參加地方性政治活動需要先取得部會機關許可並遵守要求與條件。其他文官參加政治活動，均需事先取得部會機關核可並遵守要求與條件。政治自由類可以自由參加政治活動，文官長得對此類人員進行核可。 4.除以上原則外，各部會機關可對敏感性職位（文官管理法典有規定）行使必要之否決裁量。 5.公務員值勤、著制服或於官方場所，不得參與政治活動以及由政黨主辦之會議。 6.公務人員應對政治爭議保持沈默、避免陷於其中。 7.公務員參選國會議員與歐洲議會議員必須辭職。 8.對參選後復職有所規範 	<ol style="list-style-type: none"> 1.對政治活動進行分類 2.對人員進行分類，越高階越重要職位越嚴格限制。 3.採行事先核可制 4.授權各部會機關以因應特殊性 5.對復職有所規範
德國	<ol style="list-style-type: none"> 1.公務員從事政治活動時，應遵守基於其為國民全體服務之地位及其職務上義務之考慮所導出之慎重與節制義務。 	僅作原則規定
美國 ¹⁵	<ol style="list-style-type: none"> 1.將人員區分成兩類，並對各類人員採列舉式規定。 2.對於參與非政黨性活動、參與政治組織、參與競選活動、參與選舉、公職候選人、參與競選募款等各面向依兩類人員做詳盡規範。 3.對於公務人員在對於執行職務中、身處政府機關中、身著制服，以及使用或搭乘政府機關場所及 	<ol style="list-style-type: none"> 1.原則上不禁止 2.對人員進行分類，越高階越重要職位越嚴格限制。 3.採行事先核可制

¹⁵ 施能傑，1999：257-261。

國別	主要內容	原則
	交通工具等四種情形，採特殊完全禁止之規範。	4.授權各部會機關以因應特殊性
加拿大	<ol style="list-style-type: none"> 1.政治活動包括參與或反對特定政黨、候選人之活動。在選舉之前或期間尋求被提名為候選人。 2.公務員只要值勤時，不會被認為政治不中立均可參加政治活動。但對於聯邦層級之閣員與高級文官，可以另訂更嚴格的管制規則。 3.公務員參選前，均需向公共服務委員會提出申請，或留職停薪許可後才能參選，公布參選後即非屬公務員。 4.公務員違反規定，公共服務委員會可以進行調查，予以矯正或解職。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.原則上不禁止 2.對人員進行分類，越高階越重要職位越嚴格限制。 3.採行事先核可制 4.授權各部會機關以因應特殊性
日本	<ol style="list-style-type: none"> 1.公務員不得因政黨或政目的而參與要求或接受政治獻金或其他利益之行爲。 2.公務員不得成爲公職候選人、不得擔任政黨或其他政治團體之幹部、顧問或其他相同職務之職員。 3.不得違反人事願所訂限制行爲。 	1.原則上不禁止，對禁止事項明列

資料來源：依蔡秀涓等（2008：47）整理。

（四）離職後規範應更加嚴格

通稱旋轉門條款的公務員離職後相關規定，基本上亦是屬於公職人員利益衝突迴避的一環，但由於其規範對象係屬離職人員，基於公民有自由從業之權利，但又因此類人員曾任公職均有特殊性，因此各國對此一面向之規範，通常均予以獨立。

以台灣對此面向之規範而言，由於台灣公務員依現行退休制度，領受之退休金總額與所得替代率屬於全球政府領先群。基於儘管為離職與退休公務員，但仍應時刻心念「爾俸爾祿，民脂民膏」之胸懷，對公民仍負有課責義務。部分離職公務員常藉所謂的回憶錄，有意或無意於其中揭發密辛。再加以我國許多公務員離職後就業、居住地或經常往來地區多為中國大陸等三項理由。¹⁶本文認為無論就公平或國家安全之考慮，應採較嚴格的立法。尤其是應仿照英國、德國與日本之規定，明訂退休與離職公職人員，除了對就業之規範外，亦必須要求離職者仍負保密義務。

二、倫理法制實踐有效性

（一）重新思考廉政署之位階

¹⁶ 儘管兩岸目前關係似乎緊張敵對氣氛不高，但由於中國目前在我國政治現實而言，仍屬具一定程度之敵對國家，因此本文認為此一因素仍應納入考慮，尤其是近年來部分原任職與國家安全高度相關之退休人員，不僅被中國利誘吸收，且成爲誘騙昔日同袍者，對台灣總體公共利益與國家安全實屬不利。

根據學界觀點、聯合國反貪腐公約第二章第六條預防性反貪腐機構之規範，以及英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國之經驗顯示，爲了使公務員倫理法制得以有效推動，各國均會在行政權之內，設立一個層級相當高的最高負責與監督機關，以負責總體公務員倫理法制之政策方向與監督各相關，同時作爲國家決心提升政府倫理的象徵性代表。

以台灣現況而言，雖然目前已成立行政院法務部廉政署，而廉政署自成立以來也展現高度決心，並有所成就。但是，從國際潮流而言，法務部廉政署係屬國家三級機關，姑且不論其實權與執掌功能等，就其位階而言，實難與國際趨勢中，所謂國家最高單一的負責與監督機關相提並論。此外，目前我國的廉政體系，仍屬政風、檢察、法官、調查等多個機關並行之狀態，就正面而言，雖可號稱複式佈網，但不時也看到各吹各調的情形。據此，本文建議爲了使台灣公務員倫理法制實踐更有效，進而支撐台灣廉政治理的永續發展，應該重新思考法務部廉政署之定位，以及是否應有一更高層級的負責與監督機關。

（二）持續強化公務員倫理教育、倫理領導與公民社會參與

對照公務員倫理法制實踐有效性幾項重要原則，除了上述之外，對於公務員進行倫理相關議題的持續溝通與教育訓練、強化政治領袖與各級領導及主管之倫理領導，以及擴大公民社會的覺醒與參與等，目前我國政府與相關主管機關均堪稱有所作爲，但基於更有效實踐倫理法制，本文仍建議，這些相關作爲仍應持續進行。而且，主管機關應對相關政策與作爲進行成效評估與持續精進，才能使這方面的資源配置更有效。

最後，本文作者要再次強調，完善的公務員倫理法制爲民主政治之礎石，已是各民主先進國家用時間與經驗換來的明證。台灣此時，正處在民主發展的關鍵時刻，亦背負著華人地區能否成功實施民主政治的標竿角色。如果希望台灣的民主奇蹟，不流於瞬間即滅的奇蹟，而是能轉型成爲更加深化與優質的民主政治與文化，並進而成爲台灣永續發展的量能。則回歸到以對公民負責爲最高價值的公共服務倫理內涵爲基礎，建構一套得以規範各類公務員的完整倫理法制，並在實踐有效性相關因素一併著力，將是台灣現階段民主治理與廉政治理，最優先與最迫切的議題。

參考資料

一、中文

- 台灣透明組織 (2011)。〈2011 年「全球貪腐印象指數」記者會新聞稿〉。
- 余致力、蘇毓昌 (2006)。〈國家廉政體系的建構與測量〉，《研考雙月刊》，第 30 卷，第 6 期：頁 45-54。
- 余致力、蘇毓昌 (2011)。〈國家廉政體系與測量〉，余致力 (主編)，《廉政與治理》，頁 4-27。台北：智勝。
- 林向愷 (2008)。〈貪腐與民主〉，《台灣民主季刊》，第 5 卷，第 3 期：頁 167-176。
- 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》，第 12 卷，第 1 期：頁 53-99。
- 法務部 (2011a)。〈法務部 100 年台灣地區廉政指標民意調查第一次調查報告書〉，未出版。
- 法務部 (2011b)。〈法務部 100 年台灣地區廉政指標民意調查第二次調查報告書〉，未出版。
- 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》，第 20 卷，頁 103-140。
- 胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳 (2010)。《我國廉政發展應如何落實〈聯合國反腐敗公約〉之研究》，法務部 98 年度委託研究。
- 莊文忠、陳俊明、胡龍騰、余致力 (2011)。〈廉政認知與民主治理〉，余致力 (主編)，《廉政與治理》，頁 30-50。台北市：智勝文化。
- 陳敦源 (2009)。〈透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉。《文官制度季刊》，第 1 卷，第 2 期，頁 21-56。
- ，二版 (2012)。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》，台北市：五南圖書公司。
- 陳敦源、蔡秀涓 (2006)。〈國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則〉，《台灣民主季刊》，第 2 卷，第 3 期，頁 185-200。
- 蔡良文 (2010)。人事行政學：論現行考銓制度。台北市：五南圖書公司。
- 蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功 (2008)。《統合性政府倫理法制之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

二、英文

- Ashkanasy, Neal. M., Sarah Falkus and Victor. J. Callan (2000). "Predictors of Ethical Code use and Ethical Tolerance in the Public Sector." *Journal of Business Ethics*, Vol. 25, No. 3: 237-253.
- Boling, T. E. & J. Dempsey. (1981). "Ethical Dilemmas in Government: Designing an

- Organizational Response.” *Public Personnel Management* 10: 11-19.
- Cooper, T. L. (2006) . *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Denhardt, K. G. (1988) . *The Ethics of Public Service*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Finer, Herman. (1941) . “Administrative Responsibility in Democratic Government.” Reprinted In Peter Woll, ed. (1966) *Public Administration and Policy*, pp. 247-275. New York: Harper Torch Books.
- Friedrich, Carl. Joachim. (1940) . “The Nature of Administrative Responsibility.” Reprinted In Peter Woll, ed. (1966) *Public Administration and Policy*, pp. 221-246. New York: Harper Torch Books.
- Gilman, S. C. (2005) . *Ethics Code and Codes of Conduct As Tools For Promoting Ethical and Professional Service: Comparative Success and Lessons*. Washington, DC: The World Bank.
- Hays, S. W. and R. R. Leissner. (1981) . ”Codes of Ethics in State: A Nationwide Survey.” *Public Personnel Management*: 10,1 48-158.
- Hunt, M. and O’Toole, B. J. eds. (1998) . *Reform, Ethics and Leadership in Public Service*. Vermont: Ashgate.
- Huntington, S. P. (1991) . *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- James Madison and Alexander Hamilton (1788) . Federalist. No. 51.
- Levine, C. H., B. G. Peters, and F. J. Thompson. (1990) . *Public Administration: Challenges, Choice, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Lewis, C. W. & S. C. Gilman. (2005) . *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. C. A.: Jossey-Bass.
- Pelletier, K. L. and Bligh, Michelle C. (2006) . “Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization.” *Journal of Business Ethics*, 67: 359-374.
- PUMA (1998) . *Principles for Managing Ethics in the Public Service*. Paris: OECD.
- Rohr, J. A. 2rd ed. (1989) . *Ethics for Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker.
- Rose-Ackerman, S. (1998) . “Lessons from Italy for Latin America,” *Journal of Public and International Affairs*, ” 9 (3) : 447-69.
- Rosenbloom, D. H. and Kravchuk, R. S. 5th ed. (2002) . *Public Administration*. New York MacGraw-Hill.
- Staring, G. 5th ed. (2008) . *Managing the Public Sector*. Belmont, C.A.: Wadsworth Publishers.
- Svensson, G., G. Wood and M. Callaghan (2004) . “The Commitment of Public Sector Sweden to Codes of Ethics.” *The International Journal of Public Sector*

- Management*, 17 (4) : 302-331.
- Tait, J. A. (2000) . *Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*. Ottawa: Canadian Center for Management Development.
- TI. (2000) . *Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International.
- Uslaner, E. M. (1998) . “Field of Dreams: The Weak Reeds of Institutional Design.” In *Institutions and Social Order*, K. Soltan, E. M. Uslaner, and V. Haufler, eds. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- UNDP. (2004) . *Anti-corruption: Practice Note*. UNDP.
- Yu, Chilik. (2007) “Integrity and Corruption in Taiwan.” In *Taiwan Development Perspectives*, 2007. Taipei, Taiwan: National Policy Foundation, pp.1-16.