

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

左傳云：「國家之敗，由官邪也；官之失德，寵賄彰也。」官吏貪污，不僅破壞國家法益，更嚴重影響政府威信動搖國本。故歷朝各代，無不以澄清吏治、整飭貪瀆為施政首務。國父孫中山先生矢志推翻滿清政府即是痛心其腐化不堪，中山先生於「孫文學說」中更特別強調，「官吏貪污，政治腐敗之為害」實為中國貧弱之因，如於一九二三年二月二十日在香港大學演講時，亦自述革命思想的發源地即為香港，而激起其革命思想係因滿清政府官員貪贓納賄與香港政府官員潔己奉公形成強烈對比所致。因此，中山先生深信，唯有「此害一除，則致中國之富強，實頭頭是道也。」¹

根據瑞士洛桑管理學院（IMD）公布之「二〇〇七年世界競爭力報告」（World Competitiveness Report），臺灣競爭力排名自二〇〇六年第十七名下降為第十八名，在「二千萬人口以上」國家退居第六名，在亞太地區保持為第五名。臺灣表現最弱者在社會凝聚力、政治穩定性風險、政府政策方向一致性等方面，排名分別為第五十一、五十、四十八名。在亞太地區位居新加坡、香港、澳洲及中國大陸之後，排名第五，²就整體而言，顯示我國近年來在國際競爭力方面，係呈現倒退跡象。另根據臺灣透明組織公布由國際透明組織調查的二〇〇七年全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index，簡稱CPI），³以滿分十分代表清廉，在全球一八〇個納入評比的國家中，臺灣以

¹秦孝儀主編，《國父全集》，臺北：近代中國出版社，1989年，初版，頁402。

²中國時報，2007年5月9日，版A1。

³貪腐印象指數乃針對世界各國公部門貪腐情況進行評比，該指數旨在探測人們對於各國公務人員與政治人物貪腐程度的實質感受。指數滿分是十分，分數愈高愈清廉。國際透明組織自一九九五年開始建構並公布貪腐印象指數。「貪腐」係指「濫用公職謀取私利」（the abuse of public office for private gain）。貪腐印象指數所採用的那些分項指標主要是詢問受訪者有關濫用公權力

五點七分與澳門、阿拉伯聯合大公國同列第三十四名，與去年（二〇〇六年）相比，雖維持同樣名次，得分卻下降零點二分，從世界各國比較的觀點而言，臺灣長期都屬於中度廉潔的國家。⁴而得分高於九分的廉潔國家，都是已開發的富裕國家，包括丹麥、芬蘭、紐西蘭（此三國得分九點四，併列第一名）、新加坡、瑞典（此二國得分九點三，併列第二名）、冰島（得分九點二，排名第三名）等六國。是以，如何有效澄清吏治，提升政府效能，確是當前重要課題。

由於公務人員代表國家行使公權力，具有特殊的權力關係，故可能假借職務之機會或關係，徇私舞弊。因此，世界各國不僅多設有利益迴避制度，該制度在中國更是歷史久遠，時間可遠溯至春秋戰國時期。所謂「迴避」，其原意為因避嫌而躲開，不參與其事。公務人員的利益迴避是指政府為使公務人員能保持公正廉潔，防止因某種特定關係或利益考量以致不能公正、客觀且有效地執行公務，甚至出現違法亂紀現象，故採取對公務人員進行必要限制措施。最主要的目的就是追求社會公平正義的一種手段，用以避免公務人員不當徇私利用權勢、機會或業務之便，為本人、親屬或他人謀求私利損及公共或他人利益，而對本人或關係人進行某種行為採取一定限制的制度，即對權力的一種制約方式。近年來，政府透過一系列陽光法案之建構，⁵以補強

謀取私人利益的問題。資料來源：臺灣透明組織網站 <http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>，上網檢視日期：2007年10月29日。

⁴回顧過去十二年的調查結果，臺灣排名在二十五名至三十五名間窄幅盤旋。二〇〇六年臺灣在全球一六三個納入評比的國家中，排名三十四名；二〇〇五年臺灣在全球一五九個納入評比的國家中，排名三十二名；二〇〇四年在全球一四六個納入評比的國家中，排名三十五名；二〇〇三年在全球一三三個納入評比的國家中，排名三十名；二〇〇二年在全球二零二個納入評比的國家中，排名二十九名；二〇〇一年在全球九十一個納入評比的國家中，排名二十七名；二〇〇〇年在全球九十個納入評比的國家中，排名二十八名；一九九九年在全球九十九個納入評比的國家中，排名二十八名；一九九八年在全球八十五個納入評比的國家中，排名二十九名。再往前幾年，納入全球貪腐印象指數納入評比的國家不多，臺灣的排名分別是一九九七年排名三十一（納入評比國家五十二個）；一九九六年排名二十九（納入評比國家五十四個）；一九九五年排名二十五（納入評比國家四十二個）。資料來源：同前註。

⁵「陽光法案」或稱「陽光法律」，名稱乃由美國法律概念直譯而來，亦有稱之為「陽光政治」（參閱陳崧山，《國會制度解讀》，臺北：月旦出版社，1994年，頁284-285）。美國可以說是最早注意到採用「陽光法律」的國家之一，「陽光法案」在美國具體指涉《政府倫理法》、《倫理改革法》、《行政程序法》、《資訊自由法》、《遊說法》及《國會倫理法》等相關法律（參閱戴楊健，《行政倫理守則之研究》，臺北：政治大學中國公共行政研究所碩士論文，1996年，頁103）；美國國會早在一八七六年便曾經提案，要求遊說者必須登記（參閱楊泰順，《利益團體政治》，臺北：財

行政倫理規範之不足，除《公職人員利益衝突迴避法》(簡稱迴避法)外，其他如《公職人員財產申報法》(簡稱申報法)、《行政程序法》、《政治獻金法》、《政府資訊公開法》、《檔案法》、《信託業法》及《遊說法》⁶等均已訂頒實施，另還有《立法委員倫理法》、《政黨法》及《政治獻金管理條例》等草案，則尚在立法院審議中。我國對於利益迴避制度之設計，除迴避法堪稱專法外，其餘係散見於各相關法規中，迴避法象徵我國陽光法案之建制向前邁進一步，而該法亦有專法統合利益迴避制度之趨勢，然因其適用對象僅限於財產申報義務人及其關係人，且未建立嚴謹地配套措施，其成效與未來方向，實有研究意義。另儘管訂有規範，公務人員貪瀆情形卻層出不窮，近幾年來政府高層官員涉案仍頻，使人不禁好奇，我國現行公務人員利益迴避制度之內涵與成效如何？另世界主要國家(地區)之規範為何？亦是引發研究動機之一。

貳、研究目的

- 一、研究公務人員利益迴避制度之意義及內涵，並以我國現況為例，探討該制度之法源依據、法律內涵及實務見解。
- 二、分析比較世界主要國家(地區)對於公務人員利益迴避制度之設計及實際運作情形，並汲取其發展經驗，以提供我國借鏡。
- 三、檢視我國公務人員利益迴避制度之實施現況，並依據研究結果提出建言，研擬未來修法重點及發展方向。

團法人民主文教基金會，1994年，初版，頁223)。

⁶《遊說法》於二〇〇七年八月八日公布，全文共計三十一條，依據該法第三十一條，本法自公布後一年實施。

第二節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本文研究範圍主要包含兩大部分：一是針對芬蘭、英國、美國、日本、新加坡等國家及香港與中國大陸等地區行政倫理中，有關利益迴避制度之概況，並加以分析、比較，以萃取值得我國參採或惕勵之處；二就我國利益迴避制度之沿革、現況與相關法規之檢討，期藉此探討我國利益迴避制度之背景，並瞭解現行法律規範及相關制度等應行增修之處。

貳、研究限制

公務人員利益迴避制度中所欲規範的行為主體，自然是行使公權力的公務人員，惟因個別法律規定不同，致使公務人員的定義及範圍，從最廣義受委託執行公務人員到最狹義的依法任用的公務人員都有，加上相關適用對象，如「公職」、「公職人員」或「公務員」等概念及範圍，亦受限於個別法律規範而有所不同，致使「公務人員」無法有一致性之範圍，此為本文限制之一。

我國目前除迴避法堪稱公務人員利益迴避之專法外（惟適用對象侷限於財產申報業務人），其餘有關利益迴避制度之規定，係散見在不同法規中，不僅適用對象各法有所不同，在適用情形（即迴避事由）亦有所差異，故本文係從現行相關重要之規定來探討，此乃本文限制之二。

本文主題係探討有關公務人員利益迴避制度，偏屬於外在控制式之法條比較研究分析，進而發現問題並提供建議方案，故未及於如何透過法令宣導、教育訓練或道德提升等內在控制式之探討，此即本文研究限制之三。

在各國相關資料方面，我國人事行政之研究，向來以公務人員任用、俸給、考績、退撫、保險、福利、保障權利、義務、訓練等制度

為主，近來逐漸重視行政倫理、人力資源發展等，故對於各國有關利益迴避制度之探討與引介有限，導致在資料之蒐集難免有缺漏不足之處。雖可透過網路蒐集資料，惟多僅是各國規範條文，至於實施情形、擬議方向等，尚難逐一掌握，此即本文研究限制之四。

迴避法雖業於二〇〇〇年公布實施，但專家學者鮮少討論，而對「利益迴避」問題發表專文者更屬難求。近年來雖因政府高層官員涉及貪瀆而引發社會輿論關切，惟因我國陽光法案之部分規範尚在建構或者修訂中，⁷加上各家見解眾說紛紜、莫衷一是。職是，本文試圖就有限之資料及分歧之意見中，以我國實際個案適用時所發生之爭議或可能衍生之問題為範圍，從學者之見解、實務之作法及世界主要國家行政倫理中有關「利益迴避」制度之概況，加以分析、比較，並提出看法，以求收拋磚引玉之效，此為本文研究限制之五。

為瞭解公務人員利益迴避制度實際推動及執行狀況，本文針對主管機關的承辦或高階官員進行深度訪談，上開人員對於相關制度不僅實際經辦且涉及決策層面，惟在訪談對象的擇定上，主要是依據迴避法所定主管機關監察院及法務部，期使相關訪談議題能夠聚焦，另對其他相關主管機關如人事機關，則因其僅涉及部分業務，故不在訪談對象之列，此為本文限制之六。

第三節 研究方法與流程

壹、研究方法

一、文獻分析法

本研究參考之文獻包括相關的專書、政府出版品、期刊論文等相

⁷我國陽光法案截至二〇〇七年六月，《政黨法》、《法務部廉政局組織法》、《政黨不當取得財產處理條例》等草案尚經立法院審議中，而在修正案部分，除《公職人員財產申報法》修正草案於二〇〇七年三月五日經立法院三讀通過外，其他如《公職人員利益衝突迴避法》、《政治獻金法》、《立法委員行為法》、《公職人員選舉罷免法》等修正草案則仍在立法院審議中。

關資料，透過整合分析之方式，對研究主題深入瞭解，以作為各項推論之印證，另以網路方式搜尋相關法令資料。

二、歷史研究法

為瞭解中外有關利益迴避制度的立法背景與沿革，本研究將從我國《公務員服務法》、《公職人員利益衝突迴避法》等法規的立（修）法過程進行探討，分析法制建立之過程，並探討其利弊得失與影響。本研究另探討其他國家如芬蘭、英國、美國、日本、新加坡、香港及中國大陸等國家（地區）有關利益迴避制度之立法沿革及現行規範。

三、比較分析法

「他山之石，可以攻錯」，為參酌芬蘭、英國、美國、日本、新加坡、香港及中國大陸等國家（地區）利益迴避制度之利弊得失點，本研究透過比較分析的方法，以提供我國借鏡與參考。

四、參與觀察法

由於作者為現職政風人員，而政風機構係處理公務人員利益迴避事件的主管機構，不僅藉由實務接觸，可直接瞭解並進行觀察外。另作者因實際參與規劃及參加經濟部暨所屬各機關（構）於二〇〇七年舉辦之「廉政日宣講座談會」，並擔任其中一項宣講主題—「利益衝突迴避」講座，透過是項活動，實際觀察與會公務人員對於我國現行利益迴避制度的觀感及疑惑，使本研究兼具理論與實務性。

五、深度訪談法

利益迴避制度為陽光法案之一環，相關法令有其特殊性，加上主管機關主要分屬於監察院及法務部政風司（部分業務則屬於人事機關），為瞭解實務執行情形。本文以監察院及法務部政風司之業務承辦人員及高階主管為對象，並以半結構式的訪談方式，藉此作為本研究質化參考。

貳、研究流程

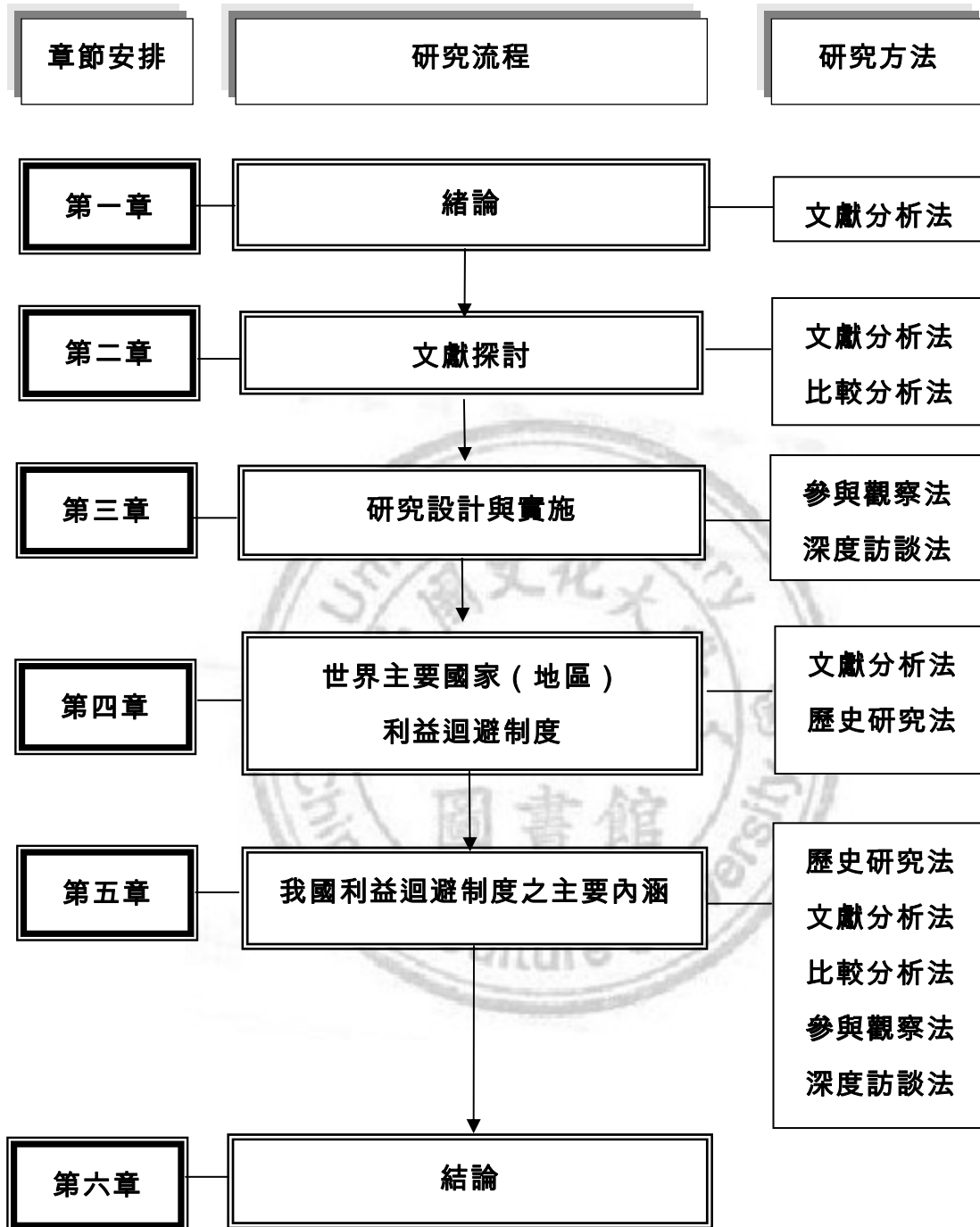


圖 1：本文研究流程圖

資料來源：本文自行整理。

第四節 重要名詞界定

本研究係以公務人員利益迴避為主軸，內容涉及公務人員、行政倫理、利益迴避以及善治等重要名詞，說明如下：

壹、公務人員

一般人在認知上多將政府機關之組成人員稱之為「公務人員」或「公務員」，係泛指依法行使公務之人，兩者並未予以明確區別。依一般通說，當論及「公務人員」或「公務員」等名詞之概念時，大多將之區分為「形式概念」與「實質概念」二者進行說明。所謂「形式概念」係指法令上對這些名詞所為之界定；而「實質概念」則是學理上對此名詞所蘊涵之意義進行區別。有關「形式概念」部分，依據《中華民國憲法》（簡稱憲法）條文，「公務人員」或「公務員」規定於不同的條文中。在公務人員部分，《憲法》第八十五條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」第八十六條規定，有關公務人員之任用資格，應經考試院依法考選銓定之；而在公務員部分，《憲法》第二十四條第一項規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。」第七十七條亦規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」由上可知，「公務人員」與「公務員」兩者之涵義應有所不同。

關於兩者之區別，王餘厚認為在於應否適用《憲法》第八十五條規定，應實施公開競爭之考試，及八十六條規定，應銓定其任用資格。其區別如下：⁸

一、適用範圍：

公務人員僅以組織法規中，定有官職等級職務之人員為限，亦即

⁸王餘厚，《人事名詞釋義》，臺北：人事叢書編輯委員會，1993年，初版，頁40-41。

法規定有官等、職等或俸（薪）級職務之人員均屬之。公務員則範圍較廣，凡公務機關定有名稱之職務並設有固定給與之人員者均屬之，當然包括公務人員。因此，政務官及聘用人員，雖屬公務員，但非公務人員。

二、銓敘區別：

《憲法》第八十六條明定，公務人員應經銓定其任用資格，公務員則無此硬性規定。至於現行法規規定人員應經考試進用而未納入銓敘者，是否不屬於公務人員，若依《憲法》本條文規定，答案應屬肯定，除非將來法律另有規定，否則不宜因人為之障礙而誤解《憲法》之精神。

依學界通說，法律上公務人員概念可分為「最廣義的解釋」、「廣義的解釋」及「狹義的解釋」等三種：⁹

一、最廣義的解釋：

依《國家賠償法》第二條第一項規定：「本法所稱公務員者謂依法令從事於公務之人員」，其對於公務員的定義係為最廣義的解釋。依據上開規定，凡依法令從事於公務的人員，不論其為文職或武職、政務官或事務官，亦不論係由選舉或考試、有無俸給，只要是依法令從事公務者，皆屬之。

二、廣義的解釋：

依《公務員服務法》第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之」。此項認定公務員之標準，係以有給職為條件，故文職武職及各種機關人員均包括在內。另依據司法院（下同）大法官會議釋字第三〇八號，兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務亦屬之。換言之，相較於最廣義的公務人員，《公務員服務法》的適用對象，不僅排除未兼任行政職務之公立學校教師與民意代表，¹⁰亦不含公營事業機構服務人員¹¹及依法獨立

⁹法律上公務員概念之分類方式，參考張家洋，《行政法》，臺北：三民書局，2002年，增訂3版，頁321-322。張永明，《行政法》臺北：三民書局，2001年，初版，頁118-120。

¹⁰依據司法院院字第三一五九號解釋，所謂「俸給」，是指現行文官官等、官俸所定級俸或其他法令所定國家公務員之俸給。因此，現任民意代表如非領取上述俸給（依公務員俸給法包括本俸、

行使職權之人¹²。

三、最狹義的解釋：

依《公務人員任用法》第五條規定：「公務人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等...」。此條規定所稱之公務人員，排除民選人員、武職人員以及文職人員中未定有職稱及官等人員之適用，而政務官原則上也不適用。是以，適用對象僅以文職人員中經銓敘任用之委任、薦任、簡任各級事務官為限，故屬於最狹義的解釋。¹³此外，《中華民國刑法》（簡稱刑法）原將公務員界定為「依法令從事於公務之人員」，係屬最廣義之解釋，惟於二〇〇五年二月二日公布並自二〇〇六年七月一日施行之第十條第二項，則將公務員定義為：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」是以，《刑法》第十條第二項自修正後，已非屬最廣義的解釋，而係最狹義的解釋。申言之，判斷員工有無新修正《刑法》公務員之適用，應以其執掌職務時所依據之法源有無授權或委託之意涵為判決基礎。影響深遠者，如國營事業員工，¹⁴因《刑法》修正，由個人認定（依法令從事公務之人員）之身分類型公務員，轉換為因事認定（依法令從於公務，而具有法定職務權限者或受委託從事與委託機關權限有關之公共事務者）之授權或委託類型公務員。是以，國營事業員工除執行某種

年功俸及加給等），即非《公務員服務法》第二十四條之適用對象。

¹¹依據大法官會議釋字第三〇五號解釋，公營事業以事業經營之經濟效益為首要考量，非決策人員實與私人企業之員工相同，該等人員領受者非屬俸給，且適用私法契約之約定，亦不受公務人員懲戒之規範。參閱張永明，頁 119。

¹²為保障特定之公務人員獨立行使職權，如法官、監察委員、考試委員等，雖領有俸給亦為國家所任命，但不適用一般公務人員之法規，因此並非此類廣義公務人員。

¹³依據《公務人員任用法施行細則》第二條規定：「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。前項所稱各機關，係指左列之機關、學校及機構：一、中央政府及其所屬各機關。二、地方政府及其所屬各機關。三、各級民意機關。四、各級公立學校。五、公營事業機構。六、交通事業機構。七、其他依法組織之機關。」

¹⁴依據大法官會議釋字第八號、七三號解釋及最高法院相關判例，政府股權逾五十% 以上者即屬公營事業機構。

法定職務可能構成「授權公務員」或「委託公務員」之外，已非「刑法上公務員」，但僅是排除部分刑事責任之追究，而在行政責任方面仍受《公職人員利益衝突迴避法》、《公職人員財產申報法》、《公務員服務法》等陽光法案（或規定）之拘束，故上述人員原則上仍為本文探討對象。

貳、行政倫理

本文旨在探討公務人員利益迴避制度，該制度之目的既在避免公務人員徇私圖利，促使公務人員能夠依法公正執行職務，亦即維繫所謂「行政倫理」。以下就相關概念予以說明：

一、行政

行政，最簡單的解釋就是指公務的推行或管理，此即英美所稱的 Public Administration。行政亦可以解釋為：與政府或公共團體的一切活動有關者，而不論是從政治的、管理的、公共政策的、或公共性的觀點來看，均脫離不了政府或公共組織的範圍，這也正是行政與企業管理的最大不同之處。行政的涵義可歸納如下：¹⁵

- （一）公眾有關的事務，須由政府與公共團體來處理者。
- （二）涉及政府部門的組織與人員（Bureaucracy）。
- （三）政策的形成、執行、與評估。
- （四）運用管理的方法（如組織、計劃、領導、協調、溝通、控制等）以完成政府機關的任務與使命。
- （五）以公法為基礎的管理藝術。
- （六）以達成公共福祉、與公共利益為目的。

對行政之定義，不論是行政法學界或行政學界都眾說紛紜，如陳德禹認為，所謂行政是指國家行政機關行使國家行政權力，管理國家事務、社會公共事務的組織與管理活動。換言之，行政指政府行政機關從事：執行法律、公共政策及規章的行動；管理公共事務的行動；

¹⁵張潤書，《行政學》，臺北：三民書局，1998年，增訂3版，頁10。

為人民服務的行動過程。¹⁶其意義可從下列的角度觀之：¹⁷

- (一) 就政府組織而言，行政乃政府組織中行政機關所管轄的事務或活動。
- (二) 就政治運用而言，行政乃是民意的實現，或公法有系統的執行，普通法的特別應用均可視為行政的行為。
- (三) 就管理的觀點而言，行政乃經過一些人共同的協調，致力使政府的工作得以達成；行政亦即集體的努力與合作以達成共同任務時的活動或藝術。

同時，「行政」一辭就行政機關執行事務而言，為「公務」；以行政人員「為民服務」之意義著眼時，則為「行政倫理」(public administrative ethics or the ethics of public administration) 亦稱為「公務倫理」(public services ethics) 或「公務道德」，以及「服務倫理」或「服務道德」，其在行政系統中也被稱為「公德」，相當於往日之「官箴」。因此，行政倫理即公務道德，即公務人員在進入行政系統後，其內心對國家、對民眾、對機關、對單位，和在機關內對長官、同事、部屬，認為應有的角色扮演與相互關係的分際。¹⁸

此與行政有關者即是「公共行政」，其功能要素最早由古立克與尤偉克在一九三七年於《行政科學論文集》一書中提出的，亦即「POSDCORB」，包含Planning (規劃)、Organizing (組織)、Staffing (用人)、Directing (指揮)、Coordinating (協調)、Reporting (報告) 以及 Budgeting (預算)。¹⁹

自一九八〇年代以來，即盛行於各國政府的管理風潮，已使各國行政管理文化產生「移轉」(Transformation) 的現象，亦即從公共行政轉為公共管理，雖被賦予不同稱號，但被統稱為「新公共管理」。所謂新公共管理 (New Public Management; NPM)，是相對於傳統的公共

¹⁶陳德禹，《行政管理》，臺北：三民書局，1993年，初版，頁3。

¹⁷王雲五(張金鑑主編)，《雲五社會科學大辭典第7冊》，臺北：臺灣商務印書館，1986年，7版，頁3。

¹⁸繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文等編，《人事行政》，臺北：國立空中大學，1989年，初版，頁455-456。

¹⁹孫本初，《新公共管理》，臺北：一品文化，2006年，初版，頁528。

組織管理策略，強調政府應該減少對社會及市場的干預，讓市場機制得以充分發揮，而且政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求，至於達成此一目標的首要途徑即是政府注入企業家精神（Entrepreneurship）。²⁰

全球化是二十一世紀最主要的潮流之一，其對人類生活的各個層面已經造成顯著影響。就當代公共行政而言，歷經傳統公共行政、新公共行政、新公共管理等不同階段的演進發展，引發效率及民主之間激烈的爭辯，但值得注意者，無論是行政與政治分立、民主行政、或者企業型政府的改革思維，仍是著重行政官僚體系本身與國內政治經濟及社會環境間的互動關係，但是在今日全球化與全球治理的影響下，任何政府、企業及民間社會都必須面對以全球為互動與競爭的新環境，公共管理的思維、理論及範圍已不能再侷限於傳統格局，而必須關注與全球社會交流互動後的變革。²¹

二、倫理

據東漢許慎在《說文解字》云：「倫字從人，侖聲，輩也；理字從玉，里聲，治玉也。」倫理二字合為一詞，最初見於《小戴禮·樂記》：「樂者，通倫理者也。」東漢鄭玄注謂：「倫猶類也，理猶分也。」²²較通俗的解釋，倫者，常也，人與人間的關係之表示。君臣、父子、夫婦、兄弟、朋友是為五倫。倫理為人倫的道理，是人與人間相處的道理，具有時空性、民族性與文化性的，其內涵會隨時代的演進而改變，所以倫理是指人類社會生活中，主體間正當關係及正當行為準則的一種規範秩序。²³

「倫理」一詞係源自希臘文的ethos，意指個人的特性(character)、本質(nature)或性情(disposition)，與道德有關，主要是區別

²⁰同前註，頁 29。

²¹張其祿，〈全球化下的公共管理：兼論政府職能轉型及改革〉，《公務人員月刊》，第 121 期（2006 年 7 月），臺北：公務人員月刊社，頁 25。

²²陳德禹，〈現代行政倫理體系初探〉，《行政管理論文選輯（第 14 輯）》，臺北：銓敘部主編，2000 年，初版，頁 287。

²³賴露茜，《我國公務人員兼職問題之研究》，臺北：臺灣大學國家發展研究所碩士論文，頁 20。

正確、錯誤或善惡，與人類生活的方式、行為的規範及道德守則之研究有密切相關。²⁴最早記載倫理行為規範的書面文獻是舊約聖經中的十誡。²⁵蕭武桐認為，倫理若以全方位透視其意涵，有以下三部分：（一）倫理是集中在行動而不是行為。（二）倫理是正當合理化的行動而不是在解釋其行為。（三）倫理是要認清應然及實然的差距。²⁶

三、行政倫理

公務人員利益迴避制度係規範公務人員之行為守則，為行政倫理之一環，而行政倫理顧名思義就是行政行為的倫理，亦即維持行政行為正當關係的原理。行政倫理是將行政與倫理二者結合，為行政系統中參與人員間維持正常關係的原理。²⁷公務人員依法行政，固以法律規章為依據，但法律有所不足與有所不能，因此，更應有公務人員之倫理予以補強。所稱公務倫理者，即本文所稱之行政倫理，亦即當某人具有公務人員身分時，其公私行為所應遵循之道德規範。²⁸西方學者對於行政倫理之定義，主要如下：²⁹

- （一）德維尼（O. P. Dwivedi）認為，構成違反公務人員倫理規範之情形有兩種：一是公務人員單獨或集體的利用或假藉職權，作出違反應有的忠貞及價值之行為，因而損害了大眾對政府的信心與信賴；另一是為取得私人利益，而犧牲公眾的福祉或效益。
- （二）尼格羅（Felix A. Nigro, Lloyd G. Nigro）等學者認為，行政倫理是執行政策及過程中，反映在價值的選擇及行為的具體標準。
- （三）迪莫克及福克斯（Marshall E. Dimock, Gladys Ogden Dimock,

²⁴張菀珍，〈社會教育行政倫理〉，《社教雙月刊》，第 68 期（1995 年 6 月），臺北：師範大學社會教育系，頁 35。

²⁵江岷欽，《行政倫理的核心價值與實踐》，未出版，2001 年，頁 1。

²⁶蕭武桐，《公務倫理》，臺北：智勝文化，2002 年，初版，頁 5-7。

²⁷繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文等編，頁 452。

²⁸徐有守，《考銓制度》，臺北：臺灣商務印書館，1997 年，初版，頁 474。

²⁹蕭武桐，《行政倫理》，臺北：國立空中大學，1998 年，修訂再版，頁 12-13。

and Douglas M. Fox) 等學者認為，行政倫理是有關違反職責的所有事例，及如何建立適當和正確的行政行為，而行政倫理守則之基礎在於道德的價值。

(四) 古柏 (Terry L. Cooper) 認為行政倫理最重要的概念就是行政責任；莫舍 (Frederick Mosher) 亦認為無論是公私部門之行政，「責任」均是最重要的關鍵字。

蕭武桐歸納上述有關行政倫理之定義，認為「行政倫理或公務倫理是有關公務人員體系中，如何建立適當及正確的行政責任之行為，提升行政的生產力及工作滿足。」³⁰蔡良文認為行政倫理的意涵，可由以下兩方面說明之：³¹

(一) 公務人員應重視專業倫理道德：即強調行政作為 能重視平等、公平、公正 (Justice)、忠誠、負責等原則。

(二) 公務人員應遵循倫理相關法律，如對現行之《公務員服務法》價值內涵之忠誠、迴避、利益旋轉門、請託關說、贈予、應酬等行為規範之重視與遵行。

綜上，行政倫理的意涵，應包括符合工作職務規範的「客觀責任」，以及積極追求社會公道與正義實踐的「主觀責任」，如此才能突破公務人員只是「行政機械人」的格局。³²

在此須說明，行政倫理最主要的概念是責任 (responsibility)，而責任可分為主觀責任與客觀責任：³³

(一) 主觀責任 (subjective responsibility)

意謂 忠心 (Loyalty)、良心 (Conscience) 及認同

³⁰蕭武桐，〈試論行政倫理的意義、範圍及內容〉，《行政管理論文選輯 (第 14 輯)》，臺北：銓敘部主編，2000 年，初版，頁 312。

³¹蔡良文，《人事行政學—論現行考銓制度》，臺北：五南圖書，2003 年，2 版，頁 567。

³²江明修、姜誌貞、陳定銘等，〈臺灣行政倫理之初探：臺北市政府政策規劃人員決策價值之質的研究〉，《中國行政評論》，第 7 卷第 1 期 (1997 年 12 月)，臺北：中華民國公共行政學會，頁 17。

³³Terry L. Cooper, *The responsible Administrator: An Approach to Ethics for the administrative Role*, (New York: Associated Faculty Press, 1990), pp. 59-76. 呂育誠等譯，《公共行政學》，臺北：學富文化，2000 年，初版，頁 397-418。周世珍，《公務人員保障制度之理論與實際》，臺北：臺北大學法學博士論文，2000，頁 106-107。

(Identification)，即指個人內心主觀認為所應擔負的責任。主觀責任強調公務人員之所以做某件事，乃是源於內在的趨力 (Inner Drive)，是對責任的感受 (Feelings of Responsibility)。此種對某人或某事負責的感受，來自於社會化過程，從家庭、學校、宗教團體、朋友、專業訓練以及組織參與中，獲得的價值、態度與信念的綜合呈現，而價值是信念與態度的中心，其功能在於它能命令、指揮行動，主觀責任即是根源於這些根本的、決定性的信念。

(二) 客觀責任 (objective responsibility)

指法令規章及上級所交付的客觀且應盡的義務責任，亦即負責 (accountability) 與義務 (obligation)。客觀責任並非「個人」決定的結果，而是由「別人」決定在其位應該如何謀其政。一旦接受了該職位，即是接受了加諸於該職位的所有期望與限制。就公務人員而言，對法律負責就是客觀責任的一種。其他客觀責任的來源，尚有組織規則、政策、工作說明與專業的標準，然而最顯著的客觀責任乃是組織中的層級節制結構。

行政倫理重視責任，尤其是主觀責任。因為客觀責任是法律規範的外部控制，僅有外部控制不能發揮人力資源的極致，必須有從內心發出的忠誠與認同才能達到理想的願景，而客觀責任亦即本研究探討之重點。

學者對行政倫理研究內容或範圍，有狹義與廣義認定之別。一九七〇年之前，侷限在個人行為之觸犯法規、涉及金錢的利益衝突 (conflicts of interest) 的消極規定上。此後，新公共行政學派興起，公共政策研究成為行政學研究的主流，以及羅斯 (John Rawls) 的《正義理論》(A Theory of Justice) 出版，學者對行政倫理研究範圍有更廣泛的認定。³⁴上述轉變是因為公務人員角色擴大所致，現代公務人員由於影響國家目標之決定及政策制定，因此除了要固守傳統狹

³⁴ 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文等編，頁 466-467。

義之行政倫理外，還必須在變化的環境中不斷地思考，以規劃出更合乎社會正義、社會公平之政策。因此，學者逐漸注意到如何建立公務人員適當及正確之行政責任及行為，以及行政作為如何能重視平等、公平、公正、正義、忠誠、負責等原則。是以，綜合上述有關行政倫理的定義，可得知行政倫理或公務倫理是有關公務人員在公務系統中，如何建立適當及正確的行政責任之行為。

回顧行政學之發展，自一九八三年Gary L. Wamsley等六人發表「黑堡宣言」(Blackberg Manifesto)以來，³⁵公共行政理論之發展已逐漸擺脫公務人員為執行層次的單一思考，而試圖兼顧社會公平正義的多元價值判斷，使得重振行政倫理的呼聲甚囂塵上。復因美國從一九六〇年代開始發生一連串的違反行政倫理事件(其中又以一九六八年尼克森總統的水門事件最受世人矚目)，使行政倫理成為美國學界及聯邦政府共同關注的議題。行政倫理隨著六〇年代新公共行政(New public administration)的興起而受到提倡，其強調社會公道和正義，主張政府服務應講求平等性，不能有差別歧視，並重視公共管理者決策及計畫執行之責任，強調政府行政乃是對人民需求之回應，而非配合公共組織之需求。符合上述要求的一切行政行為的適當標準與規範，即屬於行政倫理。這種行政倫理是來自兩方面的責任，一是客觀責任；二是主觀責任。前者是基於法令規章及上級交付應盡之責任，多係來自法律、組織及社會之需求；而後者則係個人內心主觀認為應該負起之責任，此多源於個人內在的良知、忠誠感及對行政組織的認同。³⁶簡言之，行政倫理包括了課責(Account-ability)及責任(Responsibility)的規範。

普蘭特(Jeremy F. Plant)與戈特納(Harold F. Gortner)係以

³⁵即指 Gary L. Wamsley, Charles T. Goodsell, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White 與 James F. Wolf 等六人共同撰寫的〈公共行政與治理過程：轉變政治對話〉(Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue) 乙文，因為上述六位作者皆為維吉尼亞理工學院暨州立大學的學者，而黑堡係該校校址所在地，故本篇論文被簡稱為黑堡宣言。參考許立一，〈公共行政的黑堡觀點及其認識論之研究〉，臺北：政治大學公共行政學系博士論文，2001年，頁5。

³⁶楊俊雄，〈行政倫理的政策面分析〉，《人事月刊》，臺北：人事月刊雜誌社，第6卷第1期

兩種途徑分析行政倫理，一為從動態行為面、法規面及正式面來分析：包括自我發展、組織生活民主化、了解工作情境壓力、反應民眾需求、倫理守則、專業守則、某一階層活動之限制等。另從關切重點分析，可分為微觀的倫理（個人在情境中的正當行為）及巨觀的倫理（從整個系統及社會觀點制定公共政策）等兩種途徑，其與本文有關之外部控制與內部控制：³⁷

（一）外部控制

一九三六年芬納（Herman Finer）發表〈如何加強政府人事〉一文，主張以政治及法律強化管理上的控制，才會產生負責任行為。一九四一年又認為責任是一種矯正與懲罰的安排，過度依賴行政人員良心或主觀道德責任，會導致權力濫用，應加強對公務人員立法控制，並課以法律責任，強調外部控制的人，傾向改變組織及其法規，惟有透過制定界限、要求、範圍、標準與懲罰，才能產生負責任行為。說明如下：

1. 倫理立法：對倫理立法或專業倫理守則等外部控制手段，有正反意見，贊成者認為公共事務要依法執行、倫理立法提供懲罰條款、倫理立法樹立一個範例，對徘徊於做壞事邊緣的公務人員提出警告；反對者主張倫理立法沒細節與特殊情況規定、倫理立法難以執行、認真執行倫理立法會影響士氣。
2. 倫理規範：倫理規範在懲戒權力及執行機構上差異大，大部分為專業權威，無強制規定。關於此部分亦有正反意見：贊成者認為倫理守則可彌補倫理立法之不足，可替專業團體設計出理想、規範與義務，而倫理守則較適用於特殊的、專業的情況，倫理守則提出機關澄清與內化專業團體的價值，使個人利益與組織利益聯繫在一起。反對者主張倫理守則較含糊、抽象與不切實際，難用在特殊情況。另專業團體倫理守則欠缺執行機構與程序，即使有執行機構執行亦難使會員遵守這些倫理守則。

（1994年3月），頁62。

³⁷蕭武桐，2002年，頁87-95。

(二) 內部控制

佛理德里克(Carl J. Friedrich)於一九三五年出版《美國公務問題》一書中，認為責任是一種心理因素，是一種主觀的外在責任面向，向道德或宗教負責。一九四〇年發表〈公共政策及行政責任的本質〉一文，認為行政責任是對技術性知識(Technical Knowledge)與民眾的情緒(Popular Sentiment)兩種因素支配的回應。回應是內部態度與行為的傾向，是一種技術性知識的內化，也是積極、敏感的觀察民眾的情緒。技術性知識與民眾的情緒兩種觀點之共通處有：1. 都認為行政人員會參與政治與政策決定；2. 對官僚體系採某種形式政治控制是必要的；3. 承認外部政治控制不足與內部控制必要；4. 承認透過「公共管理技術、專業標準、民主政府等內化價值可提高負責行為。³⁸

綜上，透過行政倫理的內部控制，可強化傳統倫理思想對公務人員之影響，使公務人員執行職務時，能本其專業倫理適時地回應民眾需求。並透過公務人員服務法等相關規定，要求公務人員依法執行職務，遵守倫理規範，不得為有害國家利益、有損公務人員形象等不法或不當之行為。

行政倫理是有關行政行為的一種價值體系，它具有相對性和系絡性。所謂相對性是指不同的文化及社會環境，對公務人員會有不同的行為期望與要求，是以，世界上並無法找到一個放諸四海皆準的行政倫理。所謂系絡性是指對於行政行為的判斷，不能只是以是否合乎抽象的倫理原則為基礎，還必須視此行為所在的特定情境狀況而定。³⁹

由於行政倫理是規範公務人員行為的準繩，公務人員要負起責任、忠於職務、嚴守法紀、講求廉潔，亦即行使職務要恰得其分，不可逾越分際，即使在不同文化背景下，雖有不同的公務道德標準，但是仍存有社會普遍的認同。根據國際經濟合作暨發展組織(Organization

³⁸蕭武桐，2002年，頁94-95。

³⁹吳定、張潤書、陳德禹等編，《行政學》，臺北：國立空中大學，1989年，初版，頁470。

for Economic Co-operation and Development ; OECD) 於二〇〇〇年出版的《信任政府：國際經濟合作暨發展組織會員國之行政倫理措施》*Trust in Government : Ethics in OECD Countries*調查報告書中指出：行政核心價值係文官制度的基礎，根據調查二十九個會員國顯示，八項最主要的行政核心價值依序為：超然無私 (impartiality)、恪守法紀 (legality)、廉潔誠信 (integrity)、透明公開 (transparency)、行政效率 (efficiency)、公平執法 (equality)、權責相符 (responsibility) 及維護正義 (justice)。⁴⁰另依據OECD的公共管理委員會PUMA (Public Management Committee) 在一九九六年進行有關公部門的倫理行為與行為管理等兩項調查，以瞭解決定影響公部門倫理行為的因素，並提出了倫理基礎架構 (Ethics Infrastructure)，此一基礎架構共有八項要素，⁴¹由此可檢視我國倫理建設不足的原因以及未來努力方向：

- (一) 政治領導的認同承諾 (Political Commitment)。
- (二) 有效之法律結構 (Effective Legal Framework)。
- (三) 有效之課責機制 (Efficient Accountability Mechanisms)。
- (四) 可行的行為守則 (Workable Codes of Conduct)。
- (五) 專業之社會化機制 (Professional Socialisation Mechanisms)。
- (六) 協助性之公務環境 (Supportive Public Service Conditions)。
- (七) 協調統籌倫理之機制 (Ethics Co-ordinating Body)。
- (八) 積極之公民社會 (Active Civil Society)。

反觀我國傳統行政倫理思想，於古代王朝即各有規範官吏行為之準則，如唐朝擇人之標準有四，一曰身，即禮貌；二曰言，即言詞；三曰書，即書法；四曰判，即判辭。四事皆可取，則先德行，德均及

⁴⁰Organization for Economic Co-operation and Development, *Trust in Government : Ethics in OECD Countries*, (Paris, France : OECD ,2000) .

⁴¹資料來源：國際經濟合作暨發展組織官方網站 <http://www.oecd.org>，上網檢視日期：2007年1月2日。

才，才均及勞。⁴²歷史上對行政倫理的要求，是為官者要守官箴。所謂「官箴」是官員在生活上、工作上對自我的要求與自律，為官者以德服人，以德教化人民，所以為官者處理公務時，必須實踐生活上倫理道德。如《宋史一六八職官志》所載，宋真宗於大中祥符元年，曾作文官箴言七條，專賜京朝官任轉運使，提點刑獄，知州、府、軍、監、通判、知縣者，其條文如下：一曰：清心：謂平心待物，不為喜怒愛憎之所遷，則庶事自正。二曰：奉公：謂公直潔已，則民自畏服。三曰：脩德：謂以德化人，不必專尚威猛。四曰：責實：謂勿競虛譽。五曰：明察：謂勤察民情，勿使賦役不均，刑罰不中。六曰：勸課：謂勸諭下民，勤於孝悌之行、農桑之務。七曰：革弊：謂求民疾苦，而釐革之。⁴³

由於我國是一個倫理色彩相當濃厚的國家，漢代以後至近代的歷史，是由儒家倫理道德觀念轉化成的歷史，如孔子的「為政以德」、「修己以安百姓」；孟子的「民為貴、社稷次之、君為輕」，「徒善不足以為政、徒法不足以自行」等。就傳統儒家觀點，公務人員應具備的行政倫理道德如下：⁴⁴

(一) 掌權為公，從政為民

古人係以天命解釋權力的來源，有時視天就是人民，如孟子的「君權天授」，其實就是「君權民授」之意，而最高權力既來自於人民，掌權者當然要為公。如荀子大略中所提「天之生民，非為君也，天之立君，以為民也。」即是從政為民。

(二) 堅持正義，處事公平

身為公務人員能否正義而公平地處理公務，直接關係到國家利益與民心向背，故儒家主張在人事任用上要「內舉不避親、外舉不避仇」；在教育上要「有教無類」；在軍事上要「論功受祿」；在懲處上要「王子犯法與與庶民同罪」，換言之，就是

⁴²林榮，《中國法制史》，臺北：大中國圖書，1963年，初版，頁173。

⁴³楊樹藩，《中國文官制度史（上集）》，臺北：黎明文化，1982年，初版，頁3。

⁴⁴江榮海，〈現代行政倫理體系初探〉，《行政現代化兩岸學術研討會論文集》，臺灣大學政治系主辦，1998年，頁150-154。

主張處事公平。

(三) 厲行節儉，清正廉潔

提倡節儉，反對奢侈，是儒家行政倫理中的重要議題。如論語「禮，與其奢也，寧儉。」；孟子也主張為政從簡，如富國「節其流，開其源」等，而在中國歷史上，清廉亦屬傳誦之話題。

(四) 忠於職守，敬業勤政

孟子主張任何人均不得失職，強調官吏必須忠於職守，荀子在王制中對各種官員該作什麼、各負什麼責，都論述得很清楚。

(五) 以身作則，嚴於律己

論語子路篇「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從。」孟子離婁篇「其身正而天下歸之」常言道：上有好者，下必有甚者，榜樣力量是無窮的。

我國至近代公務人員服務之準則，首推《公務員服務法》，該法原為《官吏服務規程》所嬗遞而來，該規程係一九三一年六月二日國民政府所公布，全部條文共十八條，內容規定事項與現行《公務員服務法》大致相同，嗣於一九三九年十月二十三日，始制定公布全文二十五條，⁴⁵其後並歷經四次修正。⁴⁶《公務員服務法》為規範公務人員義務倫理之基本法，其規定公務人員之義務有：忠實義務、服從義務、保密義務、保持品味義務、執行職務義務、迴避義務、善良保管義務、不為一定行為義務等八種，⁴⁷以及一九九四年九月一日《公職人員財產申報法》施行後，增列部分公職人員新增財產申報之義務。⁴⁸此外，有關公務人員行政倫理之法律規範，還有尚在審議中之《公務人員基準法》、《公務人員行政中立法》、《政務人員法》等草案。

⁴⁵銓敘部編，《銓敘法規釋例彙編》，臺北：銓敘部，1987年，初版，頁6。

⁴⁶《公務員服務法》於一九四三年一月四日、一九四七年七月十一日、一九九六年一月十二日及二〇〇〇年七月十九日修正四次。

⁴⁷所謂不為一定行為之義務，係含：圖利之禁止；推薦關說之限制；贈受財物及接受餽贈之禁止；接受招待之禁止；動用公物或公款之限制；訂立互利契約或享受不正利益之禁止。

⁴⁸吳庚，頁266。

《公務員服務法》是我國公務人員倫理行為的主要法律依據及規範，⁴⁹其對倫理行為之規定，主要可歸納為下列幾項：⁵⁰

(一) 道德宣示之倫理事項

1. 公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律、命令執行其職務(第一條)。
2. 公務員應誠實清廉，謹慎勤勉(第五條)。
3. 公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉或無故稽延(第七條)。

(二) 公務人員與長官之個別倫理關係

1. 長官就監督範圍以內所發之命令，屬官有服從義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述(第二條)。
2. 公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準；主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準(第三條)。

(三) 公務人員應「有所為」之倫理事項

1. 公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件。無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。未經長官許可，不得以私人或機關名義，任意發表有關職務之談話(第四條)。
2. 公務員除有特別職務，其辦公應依法定時間，不遲到早退(第十一條)。
3. 公務員除法令所定外 不得兼任他項公職或業務，其依法兼職者，不得兼薪及兼領公費(第十四條)。
4. 公務員執行職務，遇有涉及本身及家族之利害事件，應行迴避(第十七條)。

(四) 公務人員「有所不為」之倫理事項

1. 公務員不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊賭博，吸食煙毒等足

⁴⁹有關我國公務人員倫理行為之規範，尚有《公職人員利益衝突迴避法》等規定，此部分於本文後述之。

⁵⁰蔡良文，頁 599-601。

- 以損失名譽之行為(第五條後段)。
2. 公務員不得假借權力，以圖利本身或他人之利益 亦不得利用職務上機會，加損害於人(第六條)。
 3. 公務員不得擅離職守，其出差者亦同(第十條)。
 4. 公務員不得經營商業或投機事業，但投資非屬特別規定者或非執行業務相關特別規定者，不在此限；公務員利用權力、公款或公務秘密消息而圖利者，依刑法論斷，其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同(第十三條)。
 5. 公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問(第十四條之一)。公務員違反本條規定者，處二年以下有期徒刑，得併科一百萬元以下罰金。犯前項之罪者，所得之利益沒收之。不能沒收時，追徵其價額(第二十二條之一)。
 6. 公務員對屬官不得推薦人員，並不得就主管事件有所關說或請託(第十五條)。
 7. 公務員對有隸屬關係者，彼此不得贈受財物；所辦事件，不得收受任何餽贈(第十六條)。
 8. 公務員對與其職務有關係之工程、商號、補助…等者，不得私相借貸，訂立契約或享受其他不正利益(第二十一條)。

此外，為彰宏憲法精神，統攝全國的人事法規，考試院近年來致力於《公務人員基準法》的推動，期能更加健全政府整體的人事制度，俟完成立法後即配合廢止《公務員服務法》。該草案第三章義務與服勤部分(第二十五條至第四十二條)對於公務人員行政倫理有一些原則性的規範，其主要重點如下：⁵¹

- (一) 公務人員有宣誓或填寫服務誓言、敦品及敬業、依法令執行職務及依限就職之義務。
- (二) 公務人員有保密之義務。

⁵¹資料來源：銓敘部 <http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，上網檢視日期：2006年6月16日。

- (三) 公務人員服從命令，採相對服從義務，明定公務人員對長官所發未違反刑事法律之命令，應予服從。
- (四) 公務人員原則上一人一職，並規定兼任教學或研究工作，或非營利事業或團體之職務，應經許可。
- (五) 明定公務人員行政中立之原則。
- (六) 公務人員應禁止之行為，如不得罷工、不得兼任以營利為目的事業或團體之職務、不得為圖不正當利益而關說、請託或推薦人員。
- (七) 公務人員本人及其配偶、直系血親或共同生活之親屬對於該公務人員職務上之行為，均不得贈受財產上利益或非財產上利益。有關公務人員因公務禮儀贈受財物之規範及處理程序，則授權由考試院會同行政院另定辦法。
- (八) 公務人員另負有自行迴避、維護健康、告發犯罪、離職交代及接受在職訓練或進修等義務。
- (九) 明定公務人員離職後之任職限制。
- (十) 確定公務人員之義務範圍，使其除依法令及長官監督範圍內之指示執行職務外，不負其他義務。
- (十一) 公務人員離職後一定期間內特定行為之限制。

公務人員執行職務應依法行政，然倫理道德與依法行政原則是並行不悖的，二者相輔相成，捨棄任一方在實踐上都是行不通的。近年來公務人員貪贓枉法傳聞不斷，使國家和政府形象受到嚴重損害，原因之一就是長期以來不重視公務人員倫理道德教育，致使倫理道德傳承出現斷層。公務人員執行職務較重要之行政倫理，可分為下列幾項：

- (一) 就信念而言，較強調者為忠誠、效忠等項。
- (二) 就工作而言，較重要者有公正、負責、主動、認真、效能、守密、依法行政等項。
- (三) 就行政而言，較受重視者為公共利益、行政中立、利益迴避、妥適性等項。

(四) 就生活而言，最重要是不出入不適合其身分之場所。

(五) 就人際而言，較被強調者係尊重服從長官、關懷體恤部屬、謙和對待他人、行事設身處地等項。

參、利益迴避

在本文，所謂「利益」，係依據《公職人員利益衝突迴避法》（簡稱迴避法）定義為財產上利益及非財產上利益兩種，而「迴避」即「躲開、避開或讓開」，亦即避嫌而不參與其事。換言之，利益迴避就是一種預防機制，藉以避免公務人員於執行職務時，因作為或不作為，直接或間接使其本人或特定關係人獲取財產上利益或非財產上利益（此之利益專指私人利益而言，不含獲取公益之情形，但合法利益則包含在內）。其主要目的有三種：消極目的要避免徇私藉機圖利；積極目的為保障公務人員權益；終極目的是追求社會公平正義。有以下重要觀念必須釐清：

一、公共利益與個人利益的概念與區別

政府最重要目的就是服務人民，因此，公務人員自進入政府機關之日起，便負有為民服務、增進公共利益的責任。而在任何可能發生利益衝突或者必須利益迴避的情況下，公務人員就必須把個人私益置於公共利益之下，亦即公共利益被視為最重要的倫理標準。換言之，公務人員應本於行政倫理，公平正義執行職務外，還須考量公益與私益之衡平。本文以下就利益之相關意涵說明之：

利益簡單來說就是得到好處，從層次性而言，大致可分個人利益、團體利益、社會利益、國家利益，甚至可以擴展至全球性利益。如吳庚認為，在公法與私法之區別標準有：⁵²

- 一、利益說，公法乃公共利益之法，私法則關係個人利益之法。
- 二、從屬說，規範上下隸屬關係之法規為公法，規範平等關係者為私法。
- 三、舊主體說，凡法律關係主體一方為行政主體或國家機關者為公法，若法律關係之主體

全屬私人者為私法。四、新主體說，對任何人皆可適用，均有發生權利義務之可能者為私法，公法則係公權力主體或其機關所執行之職務法規，其賦予權利或課予義務之對象僅限於前述主體或其機關，而非任何人。除此之外，尚有兩種輔助區別標準：一、傳統說，某類事件究屬公法抑私法性質，除法律有新規定或出現變更往例之私法判解外，皆遵循約定俗成之規範。二、事件關聯說，指某一事件中一部分事實關係，明顯屬於公法關係者，事件整體均視為公法關係。由於各說各有長短，若遭遇難於解決之邊際情況，有時僅適用單一標準不易判別時，宜參酌運用各種標準謀求解答。

是以，個人利益及私法組織利益就可說是我們一般認知上的「利益」，因為公法組織利益、社會利益、國家利益及全球性利益通常會冠上「公共」二字以茲區別，而稱之為「公共利益」。如《政府採購法》第十五條第二項規定：「機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避。」同條文第四項規定：「廠商或其負責人與機關首長有第二項之情形者，不得參與該機關之採購。但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。」此在同一條文中有使用「利益」及「公共利益」兩詞，故不難瞭解其差異。

然而，「利益」與「公共利益」之意涵為何？由於「利益」及「公共利益」置於法律條文內，就會形成所謂的「不確定法律概念」(Unbestimmter Rechtsbegriff)，⁵³同時也使行政機關於適用具體事實時，得有「判斷餘地」(Beurteilungsspielraum)，⁵⁴在德國聯邦行政法院有關行政判斷授權之類型，原則上只有在極少數具有最高度屬人性的價值判斷的事件，才承認行政享有只受司法有限審查的判斷餘地或判斷授權，例如評定考試成績、學校類似考試決定或對公務人員能

⁵²吳庚，頁 29-30。

⁵³不確定法律概念，於現行法律常見，如「必要時，得如何」之規定，當屬授權裁量之條款，其「必要時」係不確定概念，而「得」則常視為裁量規定之特徵。不確定法律概念在法律用語中，隨處可見，甚至較確定法律概念為數更多。「公序良俗」、「誠實信用」、「公共利益」等均為典型之不確定法律概念；「出生」、「結婚」、「停止營業」等則屬確定法律概念之適例，惟二者之區別是否具有絕對性？仍非毫無疑義。參閱吳庚，頁 115-117。

⁵⁴法規之用語係屬涵義不確定或有多種可能之解釋，即所謂不確法律概念，將不確概念適用於具

力判斷等，均具有最高度屬人性的價值判斷。⁵⁵

「利益」在我國現行法規方面，如迴避法第四條明定為財產上利益及非財產上利益。財產上利益包括：一、動產、不動產。二、現金、存款、外幣、有價證券。三、債權或其他財產上權利。四、其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。

再者，「公共利益」的概念為何？政府機關最重要的目的就是為民服務，尊重民意及執行民意，乃因公務人員自進入政府機關服務開始，即賦予為民服務及為公共利益設想的責任，然而何謂公共利益卻不易界定，因為它本身屬於一個「不確定法律概念」，因此無法明確地告訴公務人員如何依公共利益作為或不作為。依古柏（Terry L. Cooper）的見解，認為公共利益的概念應用在行政的運作上，係提醒公務人員在作決定及行動之前，是否已經儘可能將各種不同的利益考慮在內，且是否超越其個人、家庭、種族的利益而考慮到更廣泛的群眾利益？總之，公共利益概念的實際功能在於擴大公務人員在行政上考量的範圍，以避免其偏執一方。古柏另從行政倫理標準論公益與私益，認為行政倫理標準可分為：一、內在財貨價值，包含公共利益、正義、大眾主權、負責任、正當程序及追求完美等價值。二、外在財貨價值，包含金錢、聲望、地位、職位及權力等價值。當內在財貨價值一即公共利益，與外在財貨價值一即金錢、職位等私人利益相牴觸時，倫理標準衝突即難以避免，有時甚至難以調和。⁵⁶

羅伯特·梅堯（Robert R. Mayer）則認為在界定公共利益時，有三種類型：第一種是對國家、社會具有整體性的、不可分割的利益；第二種是有相互依賴關係的利益；第三種是本質上屬於私人利益，但卻透過政治的運作成為公共利益，它又分成四種類型：一、社區利益

體之事實關係時，行政機關得自由判斷之情形，謂之為判斷餘地。參閱吳庚，頁 118-119。

⁵⁵盛子龍，〈行政法上不確定法律概念具體化之司法審查密度-德國實務發展與新趨勢之分析〉，《法令月刊》，第 51 卷第 10 期（2000 年 10 月），臺北：法令月刊社，頁 738-740。

⁵⁶Terry L. Cooper, p. 49.

，此種利益雖屬個人利益，但卻又是社區每一成員所共同需要的。二、功利主義型利益，此為社區大多數成員所期望的，政府在進行資源分配時自然會給予較多的考慮。三、準功利主義型利益，此種利益原為少數人所有，但因其能引發公共利益，政府便會考慮予以投資。四、私人利益，此係政府為提高整個社會水準，而對於那些無法達到一定水準的人民所作的支出。⁵⁷

陳新民認為，從古典概念來說，公共利益表現在其內容具有高度的「不確定性」。公共利益概念內容的不確定性包括「利益內容的不確定性」與「受益對象的不確定性」。前者係指公共利益是一種對利益的價值判斷結果；後者係指受益對象不能確定，亦即以受益人的「數量優勢論」來擬制公共利益已得過半數人之同意。從質量論來說，公共利益的判斷已摒除傳統的「數量論」，而改採「質量論」為判斷標準。換言之，所謂「公共利益」乃是最高質量、最優先的價值判斷，只要是值得保護的價值，即使人數少（如殘障團體或原住民），亦可以加以保護。另外，公共利益與私益「併合論」的提出，使得公共利益與私益不再是衝突的，公共利益的保護同時包括私人的保障在內。德國聯邦憲法法院所提出公共利益的「相互效果理論」，亦認為公共利益一方面據以限制人權，同時也要負起保障人權的功能。⁵⁸

二、利益迴避

魏秀梅在《清代之迴避制度》一書中認為：「迴避制度，旨在防弊。防止官吏因同宗、同鄉、同年、同門等關係而徇私，有礙於執行公務。」⁵⁹依考試院編印之《考銓詞彙》說明「應行迴避」：⁶⁰

凡涉及本身或親屬有關事件，作避免參與之措施謂之迴避。因一個人對其本身或親屬之利害，在人情上難免有所袒護，而為免以私害公，故作

⁵⁷Robert R. Mayer, *Policy and Program Planning: A Developmental Perspective*, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1985), pp. 63-76.

⁵⁸陳新民，《行政法》，臺北：國立空中大學，2001年，初版，頁45。

⁵⁹魏秀梅，《清代之迴避制度》，臺北：中央研究院近代史研究所，1992年，初版，頁1。

⁶⁰考試院考銓詞彙編輯小組，《考銓詞彙》，臺北：考試院秘書處，1990年，修訂2版，頁135。

應行迴避之規定。

劉文隆認為公務人員執行職務應一秉至公，不可因私而害公，惟人非聖賢，能無私情。雖在事實上既無法禁絕人情於先，則其中縱無曖昧情事，亦難杜他人悠悠之口於後，職是之故，乃發展出所謂「迴避制度」。⁶¹大陸學者張志鴻、朱慶芳等認為，「迴避」其原意為因避嫌而躲開，不參與其事。公務人員的迴避是指國家行政機關為了使公務人員能夠保持公正廉潔，防止因涉及某種親情關係而不能公正、客觀和有效地執行公務，甚至出現違法違紀現象，而採取的對國家公務人員所任職務、執行公務和任職地區等方面進行必要限制的措施。⁶²

詹中原在《中共政府與行政制度》一書中認為，迴避制度是人事制度的一項重要內容。無論是社會主義國家的幹部制度，或是資本主義國家的文官制度，都有迴避或類似迴避的規定，迴避制度主要是防止以權謀私、徇私枉法等不正之風的滋生，以加強對國家公務人員行為的監督與制約，進而提高政府的行政效率。⁶³

此外，在迴避制度中最重要者，即所謂「迴避任用」(disqualifying oneself make the appointment)，如《公務人員任用法》第二十六條第一項規定：「各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。」惟同條文第二項規定：「應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不受前項之限制。」⁶⁴陳庚金認為，迴避任用，即機關首長對於特定關係人應加迴避，不得任用之制度。本來古訓「內舉不避親，外舉不避仇」是人才運用之重要原則，惟究非常人所能謹守，故仍有其存在之價值。⁶⁵

綜上，迴避作為一種人事管理制度，是指為了防止公務人員在執

⁶¹劉文隆，《公務員義務之研究》，臺北：政治大學中國公共行政研究所碩士論文，1985年，頁45。

⁶²張志鴻主編，《國家公務員制度簡明講義》，北京：工商出版社，1996年，初版，頁147。

⁶³詹中原，《中共政府與行政制度》，臺北：國立空中大學，1998年，初版，頁259。

⁶⁴考試院考銓詞彙編輯小組，頁147。

⁶⁵陳庚金，《我國現行公務人員任用制度之研究》，臺北：嘉新水泥公司文化基金會，1972年，初版，頁120。

行公務時，利用職權為親屬徇私情而對其任職和執行公務作出一定的限制的制度。⁶⁶亦即迴避制度旨在確保公務人員在執行公務時不受親屬關係的影響，確保公務人員客觀公正地行使職權。

若從公共行政觀點來看，公務人員迴避制度之性質係行政倫理規範之一種，即政府機關對公務人員所任職務、執行公務、任職地區所採取一定限制之消極防弊制度，藉以防止公務人員不當徇私利用職權、機會或公務之便，為本人、親屬或他人謀求私利，是對權力的一種制約方式，目的是促進廉能政治。

此外，依據不同時空環境，迴避制度會有不同的認定與解釋，而隨著環境改變，該制度已有逐漸擴張之趨勢，如不僅擴及離職公務人員外，其精神也已植入私人主體關係之法律或規範中。如《政府採購法》第十五條第四項規定：「廠商或其負責人與機關首長有第二項之情形者，不得參與該機關之採購。但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。」《律師法》第三十八條規定：「律師與法院院長或檢察署檢察長有配偶、五親等內血親或三親等內姻親之關係者，不得在該法院辦理訴訟事件。(第一項)律師與辦理案件之法官、檢察官或司法警察官、司法警察有前項之親屬關係者，就其案件應行迴避。(第二項)」

三、利益衝突

另有一個概念與利益迴避密切相關，即「利益衝突」，所謂衝突，就是當公務人員在做一項決定時，表面上是以實踐公共利益為目的，但實際上卻是增進個人的利益或者是為未來更好的職務鋪路。亦即公務人員個人利益 (personal interest) 或第三人私利與公務義務 (official duty) 的衝突，此種衝突所強調的是「以職務的機會來謀取私人利益」 (an opportunity to use public office for the sake of private gain)，由於利益衝突比經濟利益的衝突更為廣泛，因此需

⁶⁶行政院人事行政局編，《中共國家公務員暫行條例(下)》，臺北：行政院人事行政局，1994年，初版，頁279。

要倫理的評估與法律的管制。⁶⁷若干學者對利益衝突的定義如下：

(一) 耶瑟洛·萊德門 (Jethro K. Lieberman)

一般公共事務的利益衝突可接受的定義是，一個政府職員的正式職務與其私人經濟利益之間的衝突。⁶⁸

(二) 肯尼士·科納韓 (Kenneth Kernaghan)

利益衝突可被界定為一種情境，在這種情境中，政府職員有私人或個人利益足以或即將影響其正式職務的客觀運作。⁶⁹

(三) 吳定

利益衝突指私人目標的追求與公共利益產生不相容的狀況。當行政官員、政務官、民選官員及民意代表等，在制定政策或執行政策時，可能涉及圖利本身或圖利與其關係密切者，就產生利益衝突的情況。⁷⁰

綜上，利益衝突係指公務人員個人私利與公益間的衝突，其私利並不侷限於經濟利益，它使得公務人員做出各種不倫理 (unethical) 的行為，影響或損害公職權責的正常運作與人民對政府的信賴。根據古柏之見解，利益衝突共有八種行為型態，分別為：⁷¹

(一) 賄賂 (bribery)

指公務人員非法接受金錢或其他有價報酬，以交換公務人員處理公務時的特定好處，亦即使其在職務上，予特定人期約、或額外的、不法的方便和利益。賄賂行為不但兼具不倫理的特質，其不法性甚為明顯，在中外各國法制均視之為犯罪行為，而課予行為人刑事責任。賄賂遭受批評係因行賄者顯然是意圖扭曲官方行為的客觀性，而收賄者則意圖自願順服 (willingly comply)。因此，公務人員在面臨這種利益與法律、政策以及程序上的衝突時，容易做出有利於己的解決方式。賄

⁶⁷Terry L. Cooper, pp. 90-93.

⁶⁸Jethro K. Lieberman, *How the Government Breaks the Law*. Baltimore, (MD: Penguin Books, 1973), p.206.

⁶⁹Kenneth Kernaghan, *Ethical Conduct: Guidelines for Government Employees*. (Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1975), p.13.

⁷⁰吳定，《公共政策辭典》，臺北：五南圖書，1998年，初版，頁187。

⁷¹Terry L. Cooper, pp. 90-93.

賂通常涉及金錢，但也包括其他報酬，如性招待、有利宣傳的承諾，或提供獨佔的社交圈管道。

(二) 以影響力圖利 (influence peddling)

公務人員利用職務影響政府決策的公正性，圖利於自己或他人。他人可能是其親屬、營利事業或特殊關係之友人，或其本身即為營利事業的一分子。另外利用影響力取巧，包括退休公務人員兜售其影響力 (the sale of influence) 之情形。

(三) 以資訊圖利 (information peddling)

由於公務人員對於一般大眾無法取得或無法即時取得之資訊有所知情，因此，公務人員可能利用所接觸之資訊圖利自己或他人。其關鍵因素在於公務人員對於資訊的影響力以及取得的特殊管道，當公務人員應該為此負有保密責任時，其將可能發生利益衝突。換言之，公務人員往往因為處理公務之便，將其獲得之資訊洩露或販賣，以謀取特定人或自我的利益。

(四) 盜用公物 (stealing from government)

公務人員利用職權盜用公帑、公家物資、設備等，抑或收受回扣、侵吞公款、貪污等，或將公物私用等行為均屬之。

(五) 收禮及接受招待 (gifts and entertainments)

公務人員因在職務上收受禮物和招待，而影響其職務的公正執行。其包括票券、禮物的贈送，宴會或旅遊的招待等，而其中禮物和招待往往並未伴隨著特定期約的利益，但是卻意圖對贈與者營造出一種正面的偏好傾向 (positive predisposition)，亦即對行政公正性的影響是屬於長期性和漸進性的。

(六) 在外兼職 (outside employment)

兼職受僱、諮詢、契約的保留權 (contractual retainers) 以及自我雇用，均可能導致與職務的利益衝突。⁷²公務人員在

⁷²同前註，頁 43。

行政機關外的私人企業任職或兼職，其利益衝突的狀況是私人企業因而獲得有利地位，或是公務人員將公務時間和設備花費在私人企業上。

(七) 未來任職 (future employment)

公務人員為求能在未來離職或退休後能進入某一私人企業任職，故在任公職期間預先對該企業予以偏袒對待，因而使行政的公正性受到傷害。另一種情況是公務人員提供內部機關程序的契約或知識，給予那些與政府機關有定期業務往來的私人企業，藉此換取未來任職私人企業之機會。

(八) 霑親帶戚 (dealing with relatives)

霑親帶戚就是一般所謂的裙帶關係 (nepotism)，即公務人員藉由職務之機會，對親友做出有別於一般人的處理。此種強化家族的連結以及相互的支持，獲取的利益並非直接，而是間接的利益。

表1-1：古柏八種利益衝突行為型態與我國現行法規對照表

項次	古柏所稱利益衝突型態	我國現行法規
1	賄賂	《公務員服務法》第十六條：「公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。(第一項)公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。(第二項)」 《刑法》第一二一條第一項：「公務員或仲裁人對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者，處七年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。」 ⁷³ 《採購人員倫理準則》第七條第一項第一款：「採購人員不得有下列行為：一、利用職務關係對廠商要求、期約或收受賄賂、回扣、餽贈、優惠交易或其他不正利益。」
2	以影響力圖利	《公務員服務法》第六條：「公務員不得假借

⁷³ 《刑法》第一二一條為不違背職務受賄罪，另《刑法》有關賄賂罪之其他規定尚有，第一二二條違背職務受賄罪及行賄罪、第一二三條準受賄罪。

		<p>權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」</p> <p>《公務員服務法》第十五條：「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。」</p> <p>《公務員服務法》第二十一條：「公務員對於左列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：一、承辦本機關或所屬機關之工程者。二、經營本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊。三、承辦本機關或所屬事業公用物品之商號。四、受有官署補助費者。」</p> <p>《刑法》第一百三十一條第一項：「公務員對於主管或監督之事務，明知違背法令，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科七萬元以下罰金。」⁷⁴</p> <p>《公職人員利益衝突迴避法》第七條：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」</p> <p>《公職人員利益衝突迴避法》第八條：「公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。」</p>
3	以資訊圖利	<p>《公務員服務法》第四條第一項：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件。無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。」</p> <p>《公務員服務法》第十三條第三項：「公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第一三一條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。」</p>
4	盜用公物	<p>《公務員服務法》第十九條：「公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款。」</p> <p>《公務員服務法》第二十條：「公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損變換私用或借給他人使用。」</p>
5	收禮及接受招待	<p>《公務員服務法》第十八條：「公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈。」</p>

⁷⁴ 《刑法》圖利罪之規定與《貪污治罪條例》第六條第一項第四款相同。

6	在外兼職	<p>《公務員服務法》第十三條第一項前段：「公務員不得經營商業或投機事業。」同條文第二項：「公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。」</p> <p>《公務員服務法》第十四條第一項：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。」</p> <p>《公務員服務法》第十四條之二第一項：「公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。」</p> <p>《公務員服務法》第十四條之三：「公務員兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。」</p>
7	未來任職	<p>《公務員服務法》第十四條之一：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」</p>
8	露親帶戚	<p>《公務員服務法》第十七條：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。」</p> <p>《公職人員利益衝突迴避法》第五條：「本法所稱利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。」⁷⁵</p>

資料來源：本文自行整理

由上表得知，古柏所稱之利益衝突行為型態，在我國現行有關公務人員之法規中，均可找出相對應之規範。此外，《貪污治罪條例》第四條至第六條所定之貪污罪，大致含括古柏所稱之賄賂、以影響力圖利、資訊圖利、盜用公款、收禮及接受招待等五種型態之利益衝突。而為免「圖利」與「便民」混淆，我國修正圖利罪之規定，即將《刑法》第一百三十一條及《貪污治罪條例》第六條，增列以公務人員「違背法令」、「圖私人不法之利益」及「因而獲得利益者」為構成要

⁷⁵訴訟類型之法律，如《刑事訴訟法》、《行政訴訟法》、《行政程序法》、《公務人員保障法》、《公務員懲戒法》、《司法院大法官審理案件法》、《仲裁法》等，都有類似親屬迴避之規定。

件，並將圖利罪從「行為犯」改為「結果犯」，不僅使圖利罪更加嚴謹明確，亦避免公務人員心態消極保守，不敢勇於任事。

肆、善治

公務人員利益迴避制度，是政府機關管理公務人員的一套很重要的制度，透過此制度以避免公務人員假借其職務、權力或機會，徇私圖利，進而督促公務人員依法行政，並公正客觀地執行其職務，而此與「治理」密切相關。所謂治理（governance），原意控制、引導和操縱。長期以來，它與政府「統治」（government）一詞交互使用，並且主要用於與國家公共事務相關的管理活動與政治活動之中。⁷⁶進一步而言，政府不但是治理架構中最重要的參與份子之一，其更可能是治理成敗的關鍵所在。但治理本身存在很多限制，因為在社會資源分配與管理的過程中，存在著「政府失靈」（market failures）與「市場失靈」（government failures）的現象。⁷⁷總之，善治揭櫫了治理的發展方向，亦為治理失靈問題提供了解決的契機。⁷⁸因此，如何建構一個優質的治理模式便成為多數國家追求的目標，此即「善治」（good governance）概念。

善治是近年來國際學界及世界銀行（World Bank）、經濟合作暨發展組織（OECD）及聯合國亞太經社理事會（United Nations Economic & Social Commission for Asia and the Pacific；UNESCAP）等國際組織經常使用的新辭彙。根據聯合國亞太經社理事會所下的定義：「治理（governance）是指決策及執行決策（或不執行）的過程。治理可以用在下述的脈絡中，如公司治理、國際治理、國家治理和地方治理」。⁷⁹由於「治理」是指決策過程和決策被執行的過程，對於「治理」的分析，焦點就放在決策過程和執行過程中正式和非正式的行動者（actors）身上。除了政府這一行動者之外，其他行動者還包括：非

⁷⁶吳英明、張其祿，《全球化下的管理》，臺北：商鼎文化，2005年，第5版，頁61。

⁷⁷同前註，頁199。

⁷⁸張其祿，頁31。

⁷⁹資料來源：聯合國亞太經社理事會網站 <http://www.unescap.org>，上網檢視日期 2007年6月12日。

政府組織、多國籍企業、研究機構、宗教領袖、媒體、軍隊、政黨、財務機構、地主、農民協會、工人團體、民間社團、合作社、黑道幫派……等。世界銀行主張善治需建構在法治信念、責任政治、效能行政、課責透明、市場機制、私有財產保護、公正之司法體系、市民參與及公私協力的基礎之上。

有關善治的定義，俞可平彙整各家說法，認為善治即公共利益最大化的社會管理過程，其本質是政府與公民對公共生活的合作管理，是政府與公民社會的一種新穎關係，更是兩者的最佳狀態。其進一步界定善治的特徵為：合法性、透明性、責任性、法治、回應性及有效性。⁸⁰孫本初認為，善治係強調「有效率地達成公共服務」，其達成效率目標之機制為：鼓勵競爭與市場化、公營事業民營化、縮減規模過大的文官組織引入預算原則、行政分權化以及大規模使用非政府組織（Non-governmental Organization；NGO）來從事公共服務的輸送。⁸¹

根據聯合國亞太經社理事會看法，善治擁有八大特性，它能確保將貪污情況降到最低，也使少數人的意見能因此被考慮到，就算是社會上最弱勢的聲音在決策上也可被聽見，其衡量標準包括八個面向：⁸²

一、參與（participation）

可透過直接、合法中介機制（如民意代表）的參與。代議民主不必然能顧全社會上的弱勢，故參與需要有訊息及有組織，意即一方面擁有結社及言論自由，另一方面要有一有組織性的公民社會。

二、法治（rule of law）

善治需要一個能公正執法的法制架構，且包括充分的人權保障，特別是對少數族群更是尤然。而公正的執法需要一個獨立的司法制度及不偏頗、不貪腐的警察制度。

三、透明度（transparency）

意指決策及執行過程遵循既定的規則及法規，訊息自由地公開，

⁸⁰吳英明、張其祿，頁 200-203。

⁸¹孫本初，頁 526。

⁸²資料來源：聯合國亞太經社理事會網站 <http://www.unescap.org>，上網檢視日期 2007 年 6 月 20 日。

而且可以讓受決策及執行而影響的人能直接接觸到充分的訊息，也以可瞭解的形式，經由適當的媒體管道，提供給社會大眾。

四、反應敏捷 (responsiveness)

在一定的時間內，相關機構能讓決策及其執行過程中所涉及的各方，都接受到它所提供的服務。

五、認同取向 (consensus oriented)

社會中的不同利益取向經過調停、斡旋，形成共識，了解什麼才是對這個社會最有利的，以及如何才能達成這樣的共識。此外，對於可持續發展的目標，建立廣泛，持之以恆的認識觀，也是必要的。這惟有從一個社會的歷史、文化與社會脈絡上觀察，才能有清楚的掌控，這也是善治的重要基礎。

六、效能 (effectiveness) 與效率 (efficiency)

善治意味著決策的過程和機構在資源的運用上，效能最佳，並滿足社會的需求；效率則意味著在自然資源與環境保護方面，兼顧「永續」使用的原則。

七、公平 (equity) 與包容 (inclusiveness)

社會福祉能公平的讓所有社會成員共享，尤其是弱勢者能有機會改善或增進其福祉。

八、課責 (accountability)

這是善治的關鍵因素。不僅政府機關，而且包括私人部門和公民社會，都必須對公眾和機構成員負責。一般而言，一個組織或機構必須對它的決策或行動所影響到的人們負責。如果缺乏法治和透明度，就不可能有真正責任機制。

上述八項面向，在一般民主國家中，很難全面實踐。因此，善治往往只是一個理想，在現實中卻不易達成。由於利益迴避制度係政府管理公務人員的一種規範機制，也是行政倫理之一環，所追求的就是達到善治之理想。兩者之關係，即利益迴避制度主要就是透過法制之建置，尤其是重大法案須經由民意機關審議方式訂頒，使公務人員瞭解不應收受利益或者得以收受利益之界線。另因「送與收」往往涉及

相對人（一般民眾），所以此制度透過媒體管道提供給社會大眾，而為發揮效果，迴避制度必須以「課責」方式約束公務人員，目的就是追求效能與效率之提升。綜上，可知迴避制度與善治特性有關者，主要是參與、法治、透明度、效率與效能及課責等項。

伍、小結

誠如盧瑞鍾分析人性三十六種特徵，「自私性」係先動物階段發展出來遺留至今的八種人性特徵之一。⁸³由於人與人之間，在觀念、價值觀、性格、行為及利益上，存在各種程度的差異，所以在群體生活中難免有衝突發生。由於衝突有礙於合作之維繫，而為營造人類和諧秩序，產生兩種策略設計，一種是權力及其結構之建立，藉外力對人產生制約；另一種是創立各種規範，以約束人們遵守。⁸⁴是以，公務人員利益迴避制度就是為維繫行政倫理的一種規範。

不論從理論或者實務上，可以發現公務人員應該利益迴避之範圍相當廣泛，包括個人以職務謀取私人利益之行為，運用政府擁有之資訊從事財務交易，要求或收受任何禮物或其他具有金錢價值的東西、違法兼職或從事與職務不相容之工作或活動、濫權與貪污情事等各項違背倫理標準之行為，以及種種損及他人利益之行為。

準此，現代政府的功能主要是傾聽民意，並積極的為民服務，以提供與滿足人民生活之基本福利。而在實現這些功能的過程中，政府必須依賴公務人員執行職務時能夠秉持正義與公平。所以，從這個角度來看，公務人員的職權，是來自人民的委託與授權。換言之，公務人員是人民之公僕，必須秉持大公無私的態度，隨時隨地全神貫注於公務的妥善處理，在可能發生利益衝突的場合，公務人員必須把他私

⁸³盧瑞鍾，《人性的根源－生命的真相與基因的智慧》，臺北：翰蘆圖書，初版，頁 145。

⁸⁴陳德禹，〈現代行政倫理體系初探〉，《行政管理論文選輯（第 14 輯）》，臺北：銓敘部主編，初版，2000 年，頁 286。

人的利益，完全置於公眾利益之下，而能知所進退，並知所迴避。有鑑於此，為了力求政府功能的正常運作，維持人民對政府的信賴，就必須提高公務人員在忠誠、廉潔和公正等各方面的要求；同時也必須建立一套公務倫理的規範，使公務人員有所遵循，亦可使公務人員在處理公務而面臨抉擇困擾時，做出正確且適切的決定。



