

## 一、文官行政中立之一般概念

---

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)

目錄：文官行政中立訓練之研究

章節：貳、文官行政中立之內涵

---

訓練係政府機關因應特定業務需要，提供現職人員學習必要知識、技能與能力的過程或活動。辦理「文官行政中立訓練」，即在有系統、有計畫的培養文官具有行政中立的觀念及作為，瞭解相關行政中立法令規範，增進處理及因應行政中立事件之能力。尤其在國內學術界及實務界對行政中立或政治中立內涵或界限尚無一致看法之情形下，訓練正可在知識、觀念灌輸上，扮演重要的角色，進而達到政府持續、專業、公正運作之目的也正因如此，在規劃訓練指導原則、目標、課程內容時，有必要瞭解文官行政中立之概念內涵、外國制度及國內實務問題。

### 一、文官行政中立之一般概念

對於「行政中立」概念之定義，行政學界及行政法學界並無一致看法行政學界所定義之內涵較廣，行政法學界似乎比較偏向於依法行政之定義，並與政治中立有所區別；考試院所擬公務人員行政中立法草案係偏向於行政學界之定義。茲試舉學者專家之定義，扼要說明如下：

#### (一)行政學界定義

##### 1.許濱松教授(考試委員)(民 85：155-156)

「行政中立」與「政治中立」內涵，有廣狹之分。「行政中立」指公務員是全體國民之服務者，並非部分國民之服務者，是以公務員處理事務，應公正衡平，並秉其「中立能力」，亦即對政府工作以專業方式處理的能力，處理其事務，並做到：(1)超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體；(2)不受利益團體影響，圖利某一利益團體；(3)不受個人價值理念的影響，以中立能力公正衡平處理事務。「政治中立」之內涵較為狹窄，單純地指公務員應超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體，公正衡平地以中立能力處理事務，且不積極介入政治活動。「文官中立」指司法官以外一般文職人員之行政中立。

##### 2.吳定教授(民 84：62)

「文官行政中立」主要目的在避免公務人員發生介入政爭、黨政掛勾、利益輸送、以私害公情事，進而保障事務官的永業性、國家政局的穩定性

及政策執行的連貫性。

### 3.陳德禹教授(民 78：113)

「行政中立」應包括下列各點意義：(1)文官應盡忠職守推動由政府所制定的政策；(2)行政人員(文官)在處理公務上，其立場應超然公正，無所偏愛或偏惡；(3)行政人員在執法或執行政務官的政策上，應公平(同一標準)對待任何個人、團體或黨派，而無所倚重倚輕之別；(4)行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著他們所擁有的專門知識、技術與經驗，於政務主管擬訂政策時，提供協助；於政務主管無政策意見時，依自身之專業意見執行政務並建議因應新發生問題的政策方案；並就所主管之業務注意民意而作適當之反應。此項界定為本研究所採用。

陳教授係將「行政中立」視為「政治中立」之上位概念，政治中立乃行政概念之一個層面，「政治中立」則不能作為「行政中立」的上位概念。因為政治系統本身就是富於競爭、紛爭、折衷、妥協，是無法中立的。但行政系統及構成系統的行政人員，於履行行政之功能、角色及運作時，就同時涉及外在政治與內在行政本身，若條件配合得當，是可達到行政中立，即行政系統及行政人員，可以不介入外在政治過程之政爭與紛爭，且要求外在政治勢力之不介入行政過程，並做到行政運作公平、中立及維護公共利益〔註 10〕。

### 4.蔡良文教授(副秘書長)(民 87：29-30)

「行政中立」指公務人員處理公務時，須秉公正、客觀、超然之立場，一切以全民利益或福祉為依歸，不涉入任何政爭與利益衝突，以國家利益、公共利益為行政裁量之考量。行政中立：(1)不僅指行政機關之中立，且含括公務員在自身政治權利運作與外在權力的競爭中求得平衡點，即屬公務人員在自主性前提下之個人中立的範疇。(2)公務人員在執法或執行政務人員的政策上，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體(利益團體、壓力團體等)或黨派，既不徇私，也無倚重或倚輕之別，這是對社會大眾利益確保之宣示，為組織體系中立的範疇。(3)公務人員平時執行職務必須依法行政，選舉時，尤不得利用職權影響、干擾選舉過程或結果以中立原則超然於政黨競爭之外，此乃是對憲法國家整體的中立角色的範疇。

### 5.施嘉明考試委員(民 85：83-84)

行政中立係指公務員執行政府政策、處理行政事務時應秉持的態度與立場。具體來說，包括：(1)公務員在職期間，應盡忠職守、盡心盡力，推動政府政策，造福社會大眾；(2)公務員在處理公務時應堅守超然公正的立場，一視同仁，既無偏愛或也無偏惡；(3)公務員在執行公權力實應採取同一標準，公平對待任何團體或黨派，既不徇私，也無輕重之別；(4)公務員在日常活動中應避免介入地方派系或政治紛爭，而以其學識經驗，做好幕僚工作，協助首長制定政策；(5)公務員雖不介入政治紛爭，但對

於掌理的業務，仍應隨時瞭解民意動向，作適時適當的回應。

## (二)行政法學界定義

### 1.許宗力教授〔註11〕

要求公務員依法行政、正確解釋法律所規定構成要件，正確的行使裁量權，而沒有政黨的偏好，這種依法行政就是所謂的「行政中立」。許教授並認為不僅應將行政中立法正名為政治中立法，更應該區分為公務員職務上之行為和職務外之行為。職務上的行為就是要依法行政，這部分不須要特別強調；真正需要特別規範的是公務員職務外的行為，上下班時間的任何職務外的行為都包括在內。規範其職務外行為，限制其政治活動目的就在降低政治色彩，加強其政治中立性，如此才能維護人民對公務員中立性之信賴。

### 2.林明鏘教授〔註12〕

公務員係全體國民之公僕，所以其在面臨各種當事人時，本不得偏袒某一政黨、某團體或某一個人，這種保持中立執行法律或政策之態度，即行政中立。

### 3.蔡震榮教授(民87：174)

行政中立之意涵應係指在依法行政之下，強調公平執法及政治活動中立二個重點，兩者相輔相成。行政中立應屬政治中立之上位概念，政治中立所涉及者應與政黨、政治團體、政治事務有關，行政中立尚包括非屬政黨、政治團體之一般行政事務。

### 4.蔡文斌(前考試委員)(民89:392)

嚴格地講，行政中立與政治中立仍有不同，行政中立的適用對象較窄，較偏重面對顧客處理行政事務時的中立性，而政治中立的適用對象較廣，較偏重對政黨、政務官或政治活動的中立性。

---

## [註10] 並做到行政運作公平、中立及維護公共利益

---

陳德禹，"行政中立的概念與實踐"，國家文官培訓所電子簡訊第四期，<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no4/04014.htm#2>, 2001/6/5。

---

## [註11] 許宗力教授

---

參見月旦法學雜誌、台灣法學會主辦之「建立行政中立法制」座談會紀錄，月旦法學雜誌第10期，1996年2月，頁10-11。

---

[註 1 2] 林明鏘教授

---

林教授係引用德國學者定義，參見翁岳生等著：行政法，民 87，頁 383。

---