

二、美、英兩國之文官行政中立概念

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

(一)美國

從美國聯邦人事行政發展史觀察，所稱「中立能力」係指政治中立，而所謂「政治中立」，並非指常任文官不能有政治立場或為政治表意，而是限制其參與政黨活動之範圍，並依職務屬性作不同程度之限制，進而擺脫政黨對適用功績制公務員、對行政的控制。

美國聯邦政府對文官中立能力的奠基，可以回溯到 1883 年文官制度改革，訂定潘德頓法(Pendleton Act)，建立功績制時期；「文官中立能力」可說為支持功績制的配套要求。潘德頓法第二條規定，任何公職人員不負捐助政治基金或提供政治服務的義務，更不得因其拒絕捐獻政治基金或拒絕提供政治服務而被免職或歧視；任何人均不得憑藉職權或影響力，強迫他人或團體從事政治活動。

1907 年羅斯福(Theodore Roosevelt)總統發布第 642 號行政命令(Executive Order)，修正文官法第一條規定，禁止分類職位公務人員積極參與政治管理及競選活動。1939 年赫奇法(Hatch Act)制定，將中立價值予以法律化；其實質內容即是透過限制公務員的政治活動，避免公務員受到黨派壓迫，確保文官制度政治中立，進而保護功績制度(Nigro & Nigro, 1994:37-38)。政府僱主限制公務員參與政治活動，在某種程度上是限制公務員的自由權(結社及言論權)，因此，赫奇法之合憲性曾受到二次挑戰，但都受到聯邦最高法院之支持。1947 年 *United Public Workers of America v. Mitchell* (300 U.S. 75)案〔註 13〕，聯邦最高法院承認赫奇法侵犯憲法第一增補條文所保障之權利，但仍基於「平衡原則」(balancing test)，支持赫奇法的合憲性，認同要求職位分類公務員保持政治中立，為成就政府效率之要素。大法官 Stanley Reed 主筆的多數意見指出：「．．．『基本人權並非絕對』係一被接受的憲政原則，．．．在某些情形下，第一增補條文規定之重要權利，受限於對秩序的基本需求(elemental need)；沒有秩序，民權的保證將可能只是形式

(mockery) . . . 」；「國會制定該法的明顯目的，在於促進履行正式職責的效率及正直(efficiency and integrity)，及維持政府部門之適當紀律；很明顯地，此一目的在立法權範圍內，而且，很難明瞭為何該法不再是達成目的之正當手段(legitimate mean)」。

1973 年 *United State Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers* (413 U.S. 458) 案，爭議點則在第 9 (a) 條有關「不得在政治管理或政治競選中擔任積極的角色(active part)」規定是否違憲？聯邦地區法院及上訴法院認為該規定過於模糊廣泛(vague and overboard)而宣告違憲，但最後仍為聯邦最高法院以 5：4 些微多數否決。聯邦最高法院除重申 1947 年 *United Public Workers of America v. Mitchell* 案意見外，並認文官委員會已制定法規進一步釐清政治活動的意義，詳細列舉被禁止及所受允許的活動，並建立程序提供有疑問之公務員建議，因而沒有太過模糊廣泛之問題。對於政治活動的限制，大法官 *Byron White* 主筆的多數意見指出：「第一，最基本的是在政府行政部門或其所屬機關工作之公務員，應依照國會的意旨執行法律，而非依照自己或政黨的意志；他們被期望公正、無偏袒任何政黨、團體或其成員的方式，執行政府的法律及計畫；赫奇法主要理論是，為達到政府之偉大目的——公正執行，聯邦公務員不在政黨中擔任正式職位、不在政黨活動中擔任重要角色、不代表政黨競爭公職，是最基本的要求；禁止聯邦公務員從事上開活動，有助於降低『公正及有效政府』的風險。」

惟儘管聯邦最高法院對赫奇法二度作成合憲判決，反對者仍不斷向國會施壓尋求立法補救。1976 年國會曾通過法案，允許聯邦公務員參與政治競選活動、尋求政黨提名或競選公職，但為福特總統否決；1990 年布希總統(*George Bush*)亦予否決。1993 年國會允許聯邦公務員競選地方公職及在各層級政府的競選活動中擔任管理及籌募經費之工作，獲得柯林頓(*Bill Clinton*)總統之支持，認為保護公務員免於政治壓迫，不應以剝奪其重要的政治權利為手段(*Nigro & Nigro, 1994:39*)。

現行政策規定，一般聯邦公務員不得：(1)運用其正式權限或影響力，影響選舉；(2)募集、收支政治捐獻，除非為同公務員工會或組織之成員，而且非向下屬募集；(3)故意鼓勵或阻止機關之任何人員參加政治活動；(4)在執勤時從事政治活動；(5)在政府辦公處所從事政治活動；(6)穿著制服從事政治活動；(7)使用政府交通工具從事政治活動；(8)在具政黨性質之公職選舉中爭取提名或成為政黨代表候選人；(9)在執勤時，穿著具有政

治屬性之夾克。得：(1)在不具政黨性質之公職選舉中為候選人；(2)登記投票及選舉；(3)協助催促選民登記投票；(4)對候選人及議題表達意見；(5)捐款給政黨或政黨組織；(6)參加政治募款活動；(7)參加政治集會遊行及擔任積極性角色；(8)加入政黨或俱樂部，並擔任積極性角色；(9)簽署提名請願；(10)支持或反對公民投票之議題、憲法修正案或市法令；(11)在具政黨性質之公職選舉中支持或反對候選人、為候選人作競選演說；(12)散發競選文宣品；(13)在政治俱樂部或政治中擔任職務，包括集會之代表人〔註14〕。

聯邦公務員違反赫奇法者，最嚴重者得予以免職，最輕者亦為三十天之停薪停職處分。其起訴及審理程序如次：

1.起訴

特別檢察官(辦公室)認定公務員從事被禁止人事措施、違反相關法令(包括赫奇法)、或明知且故意拒絕或不遵守功績制保護委員會之命令，應予以紀律處分(disciplinary action)者，應向功績制保護委員會提出指控；但涉及由總統提名經參議院同意任命之機要、政策制定、政策決定或政策倡議職位之公務員(國外服務的人員除外)案件，則應送交總統為適當的處理。

2.審理

特別檢察官起訴案件，由功績制保護委員會(the Merit Systems Protection Board)之行政法法官(Administrative Law Judge)審理，並作成初審決定，並得命令特別檢察官及當事人提出案件摘要、備忘錄。

但特別檢察官起訴聯邦公務員或哥倫比亞特區政府公務員違反赫奇法政治活動限制規定之案件，倘行政法法官調查發現尚不構成免職處分，應向功績制保護委員會作出建議性決定(recommended decision)。當事人對行政法法官之建議性決定不服得在規定期限內向功績制保護委員會(總部)提出異議(exceptions)，其他當事人對上開異議，得在異議書送達後 25 天內答辯；當事人對行政法法官之建議性決定提出異議或對異議提出答辯時，功績制保護委員會不再接受新的證據，除非當事人能證明在行政法法官終止記錄前尚未獲得該項證據，並在考量行政法法官之建議性決定、當事人之異議及對異議的答辯後，發布最終決定。

3.紀律處分

根據聯邦法律彙編第 5 篇第 7326 條規定，對違反赫奇法公務員最嚴重之處罰是予以免職；惟如功績制保護委員會審理結果，對於是否應予免職無法取得多數意見時，應予最低三十天

以上之停薪停職處分。

4.司法救濟

受處分之聯邦政府及哥倫比亞特區政府公務員於接獲功績制保護委員會最終決定之紀律處分後，得於收到通知之日起 60 天內向聯邦上訴法院提請審查；但州及地方政府公務員違反赫奇法而受紀律處分者，應向有管轄權之聯邦地區法院請求司法審查。

(二)英國

英國要求文官中立的理論基礎，在於確保文官對部長或政治性任命人員之忠誠，客觀、坦率地提供政策建議，全力執行部長的政策，以確保公正執行事務及獲得人民的信任(Drewry & Butcher,1993:128)；而其所以能維持，主要植基於「政治效忠」、「無私建言」、及「匿名性」三項傳統(鄧志松：民 87：111-114)。「政治效忠」指文官必須以同樣的效忠方式服務不同的政府(即不同的執政黨)，不管政府的立場如何；在此原則下，文官必須隨時調整自己之政治立場，效忠政府。「無私建言」指文官必須竭盡所能，從實務的觀點告訴首長政策的利弊得失，不是一味討好部長。「匿名性」指文官對外沒有名字，政府的所有文件均是以部長之名對外發表，理論上，沒有人知道實際操作的文官是誰，也沒有人知道文官扮演多大之角色；在匿名性保護下，文官隱藏幕後，迴避政治紛爭。

英國文官不介入政治紛爭(主要指選舉活動)之傳統，可回溯到一七一〇年議會頒布法令禁止郵政人員參與選舉活動；一九一〇年，樞密院令禁止文官介入政治紛爭，一九六〇年復規定文官不得公開發表演說，或以公開之方式自行或透過第三者宣布自己為目前或未來選舉之候選人。有關文官政治活動之限制，主要規定在一九五三年財政部發表之白皮書；一九九六年公布的「文官管理準則」(Civil Service Management Code)則綜合以前的規範作最新的補充。其具體作法是將文官予以分類，規定不同程度的政治參與範圍(Drewry& Butcher,1993:129；許濱松，民 85：159；鄧志松，民 87：118-119)。

第一、政治自由類(politically free category)

此類文官享有最大的政治參與自由度，主要包括工業部門人員(industrial staff)及非職等(Non-office grades)人員組成，如搬運工之類，他們可以完全自由地從事全國性及地方性政治活動。

第二、政治受限類(politically restricted category)

此類文官主要指高級文官(the Senior Civil Service)，或是其

他位於高級文官之下較高職等之文官，及所有參與「快速晉升方案」(the Fast Stream Development Program)之文官。此類文官禁止參加全國性的政治活動，地方性政治活動則需獲得機關之許可。無法併入上開兩類之文官，除了不能成為國會或歐洲議會之候選人外，只要事先取得單位之許可，可參加全國性或地方性政治活動。

全國性政治活動之限制包括：1.在政黨組織中擔任會對國會及歐洲議會政策產生重大衝擊之職務；2.對全國性政治爭議事項公開發表演說；3.對全國性政治爭議事項以書信向媒體發表意見，或出書、發表論文或散發傳單；4.為國會議員候選人或歐洲議會議員候選人；5.代表國會議員候選人或歐洲議會議員候選人或政黨拉票。地方性政治活動之限制包括：1.為地方機關(委員會制地方政府委員)候選人；2.在政黨組織中擔任會對地方事務政策產生重大衝擊之職務；3.對地方性政治爭議事項以書信向媒體發表意見，或出書、發表論文或散發傳單；4.代表地方機關(委員會制地方政府委員)候選人或地方政黨拉票〔註15〕。

當然，文官能夠維持中立，亦與管理制度有關。英國各部常任文官，統歸常務次長管理，以使永業文官之管理，不受政治干涉。

從以上說明，基本上可得知美、英兩國所言之「中立」概念係偏向於「政治中立」概念，即透過參與政治活動之限制，達到政府之公正、效率、效能；但其理論基礎仍有些差異，美國政治中立理論建立在「功績制」得以確保之目的上，英國則建立在對執政黨「政治忠誠」得以確保之目的上。

由於研究能力及時間之限制，本研究僅就美、英兩國文官中立理論建立基礎及內涵作一簡要說明。關於行政中立之理論建構本小組研究員鄧助理教授志松提出行政/政治二分、政治效忠、多元代表、獨立自主四類模型，並認為四類模型皆有理論上之缺陷實際情形是四種的綜合體，並依不同職務特性有不同的強調(四類模型理論基礎、具體規範、造成問題及案例等問題，比較分析如下表一所示)，一併提供參考。

表一、文官中立理論類別、建構基礎、具體規範及問題、案例分析

類別	理論	建立基礎	具體規範	造成問題	案例
行政/政治二分型	1.政治/行政二分。 2.政治決定政策。	效率、理性、科學、工具性、專業性	1.避免政治力量介入行政。	1.執行與政策無法二分。	美國二十世紀文官改革運動影響下的文官

	<p>3.行政負責執行。</p> <p>4.建立行政的專業性</p> <p>5.極端的發展為科學管理學派。</p>		<p>2.政治參與受限。</p> <p>3.功績原則。</p>	<p>2.工具凌駕目的。</p> <p>3.行政成為無人可管的官僚。</p>	
政治效忠型	<p>1.文官隨時調整政治立場，誰上台就效忠誰。</p> <p>2.獲得政治首長充分信賴。</p> <p>3.在野黨派相信執政黨不會濫用文官。</p>	<p>政治效忠，誰執政，誰就掌握文官。</p>	<p>1.文官匿名性</p> <p>2.政治冷漠。</p> <p>3.人事自主。</p> <p>4.政治效忠。</p> <p>5.文官自恃高，行事自有分寸不會被濫用。</p> <p>6.行為規範富彈性。</p>	<p>1.具有黨派色彩的中立。</p> <p>2.建立在朝、在野與文官三者間的信賴關係，英國特殊文化使然，他國甚難仿效。</p>	英國文官
多元代表型	<p>1.政治行政無法二分</p> <p>2.價值難以中立。</p> <p>3.強化文官的多元代表性以去除偏見。</p>	<p>代表性與回應性</p>	<p>1.政治參與不設限。</p> <p>2.清楚的行政程序設計與行為規範，避免權力濫用。</p>	<p>1.高度政治化</p> <p>2.成為權力、利益角逐的場所。</p> <p>3.行政的專業性難以建立。</p>	(議會)
獨立自主型	<p>1.嚴格限制人員資格及條件。</p> <p>2.選擇最適當的人選，授予全權，令其獨立運作。</p>	<p>道德及專業性</p>	<p>1.嚴格的行為規範。</p> <p>2.政治冷漠以維持良</p>	<p>1.適於爭議案件的仲裁，然與公共行政的本質不</p>	法官、獨立管制委員會

			好公共形象。	符。	
			3. 避免政治力量介入。	2. 無法保證人選合適。	
			4. 工作安全高度保障。		

資料來源：本研究小組鄧研究員志松整理提供。

[註 1 3] 1947 年 United Public Workers of America v. Mitchell (300 U.S. 75)案

案情略以：聯邦造幣廠(federal Mint)技術工 George P. Pool，擔任民主黨某一選舉區委員會委員，在選舉期間參與政黨活動，擔任投票所工作人員，文官委員會以其從事政治管理活動違反赫奇法規定為由予以免職，當事人以赫奇法所規定，違反憲法第一增補條文所保護之言論及結社自由利益，並認為其參與政黨活動並不影響工作績效為由，提起訴訟。

[註 1 4] 包括集會之代表人

See "Political Activity and the Federal Employee.

" <http://www.osc.gov/documents/pubs/federal.pdf>.(2000/8/4), 5 USC 7321-7326. 總統、副總統及總統提名經參議院同意任命，其職位在美國境內，負決定美國外交政策及全國性政策之官員，不受赫奇法之規範。但聯邦選舉委員會、聯邦調查局、秘勤局(the Secret Service)、中央情報局、國家安全委員會、國家安全局、國防情報局、國家影像繪製局、功績制保護委員會、特別檢察官辦公室、國會稅務局(the Internal Revenue Service)之犯罪調查處、聯邦關務局之調查計畫處、煙酒器械管制局之法律執行處、司法部之刑事部門、高級主管職之永業公務員、行政法法官、契約申訴委員會委員(contract appeals board members)等受較一般公務員嚴格之限制。以上人員得：(1)登記投票及選舉；(2)協助催促選民登記投票；(3)對候選人及議題表達意見；(4)在不具政黨候選人之選舉場合，參與活動；(5)捐款給政治組織或參加政治資金募集活動；(6)參加政治集會遊行及擔任積極性角色；(7)加入政黨或俱樂部；(8)簽署提名請願；(9)支持或反對公民投票之議題、憲法修正案或市法令。額外之限制包括：(1)在具政黨屬性之公職選舉中爭取提名或成為政黨代表候選人；(2)在具政黨屬性之公職選舉中為候選人助選或反對某候選人；(3)發表競選演說；(4)募集捐款或銷售募集政治基金券；(5)在具政黨屬性之公職選舉中分發競選資料；(7)組織或管理政治集會或會議；(7)在政治俱樂部或政黨

中擔任職務；(8)傳佈提名請求；(9)只為某一政黨從事選民登記工作；(10)在工作時穿著具政治屬性之夾克。

[註 1 5] 代表地方機關(委員會制地方政府委員)候選人或地方政黨拉票

See Civil Service Management Code, 4.4 Conduct: Political Activities,
<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/csmc.pdf>.2001/6/4. 另參見許濱松，民 85：157。
