

## 研究提要

---

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：研究提要

---

一、根據考試院(研究發展委員會)原始提案內容，本研究小組將「文官行政中立訓練之研究」定位於應實務作業需要的訓練規劃設計研究，並以傳統訓練理論為經，以廣義之行政中立內涵為緯，盡受委託研究者之責，有系統的鋪陳研究報告內涵，內容上力求創新、精要。主管機關自可本於政策取向(偏好)、財政能力、人力資源、訓練需要性、乃至主觀之價值判斷等諸多因素綜合考量，選擇性參採。

二、本研究小組共召集二十一次會議討論，對原始提案之要求，已盡力答覆。研究期間，並承保訓會及培訓所全力配合本研究舉行北、中、南區共四次之分區座談會，聽取學界及實務界之有關辦理文官行政中立訓練之建言(有關建議參見研究報告附件四)。另於研究報告初稿完成後，邀請學者專家七人針對報告內容提出建言(參見研究報告附件一)，俾使研究報告更加週延。

三、本研究報告本文共分九部分，除壹、緒論部分對研究緣起、目的、架構方法、限制、相關名詞作一先前說明，貳、文官行政中立之內涵部分說明國內學者對文官行政中立概念之定義、美英兩國文官行政中立之定義、國內相關法令規定及實務問題，以為訂定訓練指導原則、目標及內容之基礎及玖、結論與建議部分對研究結果作一歸納，提出辦理文官行政中立訓練之具體建議及維持文官行政中立之關鍵支持力量，俾利考試院、保訓會及培訓所參考外，其餘參至捌部分，則在陳述各個訓練環節應注意之相關議題及可採行之作為。

四、訓練方案之規劃設計，係一環環相扣之問題，以下謹將研究考量之若干核心議題條列陳述，俾利讀者掌握研究報告內涵，詳細內容請參閱研究報告本文：

(一)行政中立之內涵，有廣狹義之別。狹義之行政中立，相當於政治中立廣義之行政中立，則包括執法公正、依法行政、政治活動之規範等面向；要言之，行政中立可視為政治中立的上位概念。本研究採廣義之行政中立概念，規劃訓練內容。

(二)行政中立問題，在選舉期間特別受到社會各界關注；關注焦點主要集中於公務人員(特別是位高權重者)參與政治活動及運用行政資源之界限問題。因此，在保訓會及培訓所訓練資源有限情形下，可先將訓練重點

置於社會各界關注之議題上。

(三)從規範面體認及從文官的決策實境觀察，辦理文官行政中立訓練應包涵積極面及消極面兩項意義，即積極營造政務人員與常務人員間之合作夥伴關係，強化互信基礎，共同向上發展維持行政中立之價值觀(積極面)及釐清政務人員、常務人員之權利義務，適當規範兩者之政治參與界限，共同贏取人民之信賴(消極面)。

(四)根據傳統訓練理論，訓練目標可分知識、技能、價值態度三個層次分別界定(參見研究報告第 29 頁)，其中尤以強化文官的價值態度最為重要，考試院、保訓會及培訓所應在此一層次多作努力。

(五)提供公務人員訓練機會是一給付性行為，保訓會及培訓所本可本於行政權主動積極之特性，編列預算，即時執行訓練工作，不必等到相關法令立法後才開始辦理。今公務人員訓練進修法完成立法，授與考試院要求各機關學校辦理文官行政中立之權力，考試院更應積極作為；惟在執行上，仍應與行政院進行溝通協調，並提供各級行政機關辦理訓練之必要協助、諮詢。再者，保訓會或培訓所應同時辦理涉及行政中立案件之主管及承辦人員、種籽人員、講員或師資之訓練，以擴大可用之訓練資源。

(六)維持文官行政中立為所有文官之責任，因此，理想上，所有公務人員(包括政務人員及地方民選首長)均應接受訓練，然礙於資源，保訓會或培訓所宜採用需要者優先辦理原則。需要者優先辦理之取舍標準在於權力及業務性質，亦即應以掌握行政資源、行使權力而易製造或面臨行政中立困擾者為優先。因此，保訓會或培訓所在執行訓練時，應落實訓練需求調查。政務人員及地方民選首長之訓練，應積極協調行政院共同辦理，其名稱、執行方式可彈性應用，只要能達到學習目的，均無不可。

(七)訓練方式及方法，應因時、因地制宜，彈性配合運用。在委託訓練時應保留彈性讓受委託者能配合特殊需求自行規劃課程內容及彈性應用時間，惟仍應限於保訓會及培訓所規範之課程主題範圍內為之。此外，在資訊化時代，保訓會及培訓所應致力開發網路學習方法，輔助傳統集中訓練之方式，以節省行政成本，並配合終身學習理念，建立持續性學習機制。

(八)最週延之課程內容應包括政治行為規範、行政程序、行政倫理及行政救濟等四類課程；倘因訓練容量及時間之限制，可以政治行為規範類課程為重點。至於實際課程應如何定名，建議由保訓會或培訓所邀請學者專家組成課程規劃小組進一步研訂。此外，內容應以實務、例證取向，注重實務操作面之問題及解決方式；理論部分則點到為止即可。本研究報告中有就套裝式、點選式、巡迴宣導式及附掛式之課程進一步舉例說明(參見研究報告第 55 至第 63 頁)，四種模式可同時實施，並無先後順序之別。

(九)講座應清晰知道訓練目標及重點，並對相關議題，有一致或近似之看法。講座之遴聘，除專業素養之外，亦應注重講座之聲譽及平素言行是

否有違反行政中立精神。保訓會或培訓所可成立專業性之講座遴選諮詢小組或委員會，作為講座專長或教學內容之諮詢對象。

(十)訓練教材應多元充實，並保留給受委託者及講授者編纂教材之彈性，惟應注重成本效益。教材內容應力求理論與實務結合，以收實效。

(十一)文官行政中立之建立與維持，除政務人員之支持及自制、文官之自省及實踐外，亦須社會各界之共鳴與支持，因此，在重要選舉時刻，保訓會及培訓所應加強宣導，或可延聘形象好、知名度高之人士，錄製宣導短片，利用傳播媒體加強宣導，引起人民對文官行政中立之共鳴，形成外在壓力，促使掌握行政資源者自制。

(十二)訓練機關(構)應對受訓學員「反應」及「學習」情形進行評量，作為及時改進教材內容、講員、訓練方式、課程安排之參考。為確切瞭解受訓學員學習成果及督促參訓學員認真學習，在受訓結束後，應立即舉行考試，並將考試成績送交服務機關。此外，在辦理訓練一段期間後，考試院或保訓會須定期或不定期進行訓練之「行為」及「結果」層次評量，諸如評量人民對政府的信賴度是否增加？公務人員違反行政中立案件是否減少？公務人員之行為是否改變？社會大眾對公務人員維持行政中立之評價是否轉變？各級機關維持行政中立之文化是否有所改善？以作為檢討訓練成效及改善訓練方案之參考依據。

五、舉辦文官行政中立訓練，就文官個人而言，有助於增加文官對行政中立內涵的認識，維持文官有關行政中立知識與社會要求同步化發展；就機關而言，可以修正文官的行為態度，達到相關業務行為的精確化；但關鍵仍在於有支持文官中立之大環境，因此，本研究報告分別在政治文化、制度及行政管理面向提供若干建議(參見研究報告第 76 頁至第 77 頁)，以供有識之士健全文官制度參考。

六、最後，政黨輪替後，文官行政中立的實踐已是勢在必行，考試院立於文官院之地位，應積極推動有助於文官維持行政中立之相關工作，不能以推動文官行政中立訓練為自足。因此，建議考試院對政治文化、制度及行政管理面之問題，未來能作一整合性研究。

---