

一、訓練主題內容

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：柒、文官行政中立訓練之主題內容及課程設計

經分析行政中立內涵及參照前述訓練指導原則、目標、文官行政(政治)中立訓練分區座談會與會人員發言意見(參見附件四)，本研究小組認為最週延的訓練內容應包括：(一)公務人員行政中立與政治行為規範；(二)公務人員行政中立與行政程序；(三)公務人員行政中立與行政倫理；(四)公務人員行政中立與權利救濟等四大類，此是根據廣義之行政中立概念所為之規劃。每一類課程之主題及內容，進一步說明如下表六至九。

表六：公務人員行政中立與政治行為規範類課程主題及內容

課程主題	主題內容
文官行政中立與政黨政治	在政黨政治下，要讓文官發揮專業，獲得人民的信心與信任，有效推動政務，有賴文官維持行政中立，避免捲入政爭或過度涉入政治活動；文官行政中立可謂為政府職能持續、穩定運作的基礎。 為使文官知悉完整之行政中立理論，有必要探討文官行政中立的源起與意義(廣義與狹義)、維持文官行政中立的重要性、維持文官行政中立的困境、維持文官行政的條件及政權輪替下，實踐文官行政中立之策略。
如何促進政務官與事務官之互動	根據政治/行政二分理論，政務官負責政策制定，事務官負責執行，各有所司；然在實務上，高層(甚至中層)事務官必須擔任政策倡議、制定之角色，與政務人員互動密切；又高層(甚至中層)事務官擔任機關之領導角色，負責監督政策之執行，對下屬之考績、升遷具有一定之影響力，倘其權限不當行使，勢必影響事務官之行政行為及態度；因此，在探討文官行政中立議題上，有必要就各級文官之角色作一釐清，以建立彼此互信基礎，營造良好夥伴關係。

常任文官的角色與功能	論者常言，文官系統為推動政務之主要力量，其運作之優劣直接關係政府的威信與能力，而文官能否中立，關係行政系統及整個國家政府的穩定。其間之關連性如何？如何論證文官維持文官中立的必要性？必須回溯探討官僚組織存在的理性基礎、文官制度的內在建構邏輯及常任文官的角色與功能。
認識我國及各國常任公務人員參與政治活動之限制	<p>依據公務人員行政中立法(草案)規定重點，行政中立內容可分依法行政參與政治活動限制、執法公正三部分，其中參與政治活動限制佔大部分；而依據美國經驗，要求文官行政中立，等於是要求其遵守參與政治行為之規定；歐陸各國亦有相關之規範，我國若干地方政府亦訂有相關之規定。是以，認識公務人員參與政治活動限制，是行政中立非常重要的一環。</p> <p>由於限制公務人員參與政治活動，影響公務人員之參政權及自由權，其間如何取得平衡，借助先進國家經驗為一便宜經濟之途徑，故有必要瞭解各國相關規範之情形。</p>

表七：公務人員行政中立與行政程序類課程主題及內容

課程主題	主題內容
文官行政中立與依法行政	<p>依法行政是法治國運作之基本原則。依通說，依法行政可分消極依法行政(法律優越原則)與積極依法行政(法律保留原則)，其中「法律保留」之程度及密度，因行政樣態之不同，如適用於給付行政與干預行政，學理上即有不同之看法，進而影響公務人員之行政行為；再者，我國公務人員行政中立法(草案)規定，行政中立內容包括依法行政，其間之關聯性，亦值探討。</p> <p>本主題主要使公務人員更瞭解依法行政之內涵，俾使公務人員面對相同案件執行法令時，能採取一致性標準，避免偏頗。</p>
文官行政中立與行政程序	<p>要確保依法行政、保護人民權利，增加行政行為效果的可預測性及公平性，公務人員為行政行為時必須遵守一定之程序；行政程序法對政府為各類行政行為，有一定之程序規定，為使公務人員能熟悉此一程序規定，避免因效率考量便宜行事，乃設計此一主題。</p> <p>制定法規及作成行政處分為行政行為之大宗，因此，本主題主要探討公務人員為制定法規及作成行政處分時，應遵守之原則。</p>
文官行政中立與民主課責	<p>強調文官行政中立之目的，在維護文官之自主性及專業性，進而提昇人民對政府的信賴度。惟在政黨政治下，政府向人民或代表人民之國會負責，係由民選首長及其政治性任命人員代表為之，民選首長為落實其政策主張，必須對文官集團有適當的控制權。因此，如何在政治課責與官僚組織自主性之間取得適當平衡，亦為一重要課題。</p>

向上管理 行政中立 案例討論	民主政治是民意政治，公務人員會遇到來自民意代表、壓力團體、上級長官、當事人本人或委託者之意見反應、陳情、關說；其中有法可循部分，公務人員當積極依法處理；然其中涉及不當或違法部分，在民意代表、上級長官或有力人士之壓力下，公務人員如何有技巧的應對，以維持職場之和諧，促進政治與管理的良性互動，亦為一門重要學問。
----------------------	---

表八：公務人員行政中立與行政倫理類課程主題及內容

課程主題	主題內容
文官行政中立與公共利益	依法行政、執法公平、公正、公共利益第一、不偏袒特定人士，最重要者是公務人員能將此一價值內化。因此，如何強化公務人員的職業道德，亦是重要課題。本主題主要是藉由道德勸說，要求公務人員將公共利益擺於第一。
文官的政策倫理	政策倫理之概念，係從生物倫理及環境倫理引申而來。鑒於一項政策決定具有跨時間性及跨國性之深遠影響，為避免政治人物為汲取當下政治利益而對政策議題採取短線操作，及避免公務人員在政治壓力下捨去專業作為，因此，為追求人民對政府的公共信任感，宜對公務人員加強政策倫理之要求。
認識服務與法令規範	公務人員服務守則散見於不同法律，包括：公務員服務法、公務員懲戒法、公務員基準法(草案)、公務人員行政中立法(草案)、政務人員法(草案)、公職人員選舉罷免法、公職人員利益衝突迴避法、行政院禁止所屬公務人員贈受財物及接受招待辦法、保護檢舉貪污瀆職辦法、國家機密保護法、相關陽光法案(資訊公開、遊說、政治獻金法)等，公務人員若能知悉相關法令規定，可生警惕之效用，亦可用之於對抗不當關說或要求違反行政中立之情事。
文官行政中立與主僱關係	要求文官行政中立，某一程度是要求公務人員改變其與上級、下屬、同儕之互動關係，因此，正當合宜的職場關係，亦應加以提倡。

表九：公務人員行政中立與權利救濟類課程主題及內容

課程名稱	主題內容
公務人員權利救濟之程序	權利之保護，必須提供適當之事後救濟途徑。本主題主要讓公務人員知悉長官違反行政中立或不服從該項指示受報復性處分時，得提出救濟之機關、方式、時效。
公務人員權利救濟之國內外	救濟案例之實質內涵涉及行政管理價值及個人權利保護之衡平，

案例討論	透過國內外案例探討，可瞭解其間的界線何在，並加深公務人員對救濟程序的認識。
------	---------------------------------------

以上四類主題，只是告訴訓練規劃者辦理文官行政中立訓練時，可以探討的內容，至於實際課程應如何定名，保留給規劃者自行決定，但舉例說明如下表十。

表十：文官行政中立訓練課程名稱舉例說明

類別	問題源起	課程名稱及編號	課程說明
政治行為規範類	選舉時不當行政動員之現象	A1： 選舉期間行政資源運用準則	一、課程目標： 1.瞭解行政資源動用之界限 2.濫用行政資源可能涉及之責任 二、課程內容： 1.相關的理論：政黨政治原理，政務官與事務官之角色分際 2.濫用行政資源之個案介紹及分析 3.相關法規：公務人員行政中立法、政務人員法、選罷法、公務員服務法、公務員懲戒法等 4.遇到行政資源濫用時之因應對策 三、參考資料：(由講授者開列)
	政治參與界線不明 公務人員無所適從	A2： 公務人員政治參與的限制	一、課程目標： 1.明瞭公務人員政治參與的界線 2.違反此界線可能之責任 二、課程內容： 1.限制公務人員政治參與的理由 2.詳細解釋何種行為可受允許，何種行為不被允許 3.過度參與政治活動之後果 4.灰色地帶之判斷準則 三、參考資料：(由講授者開列)
	政務官與事務官互動不良造成困擾	A3： 與政務官互動實務	一、課程目標： 1.瞭解取得政務官信賴之重要性 2.瞭解政治效忠的底線與尺寸拿捏 二、課程內容： 1.政務官與事務官的角色扮演與互動準則 2.與政務官互動之實務技巧 3.案例分析 三、參考資料：(由講授者開列)
	如何有效應用常任文官之能力	A4： 如何讓事務官成為落實政策之幫手	一、課程目標：

			<p>1.讓政務官瞭解文官體系的運作</p> <p>2.瞭解文官在落實政策上的助力</p> <p>3.建立與高級文官間的信賴關係</p> <p>二、課程內容：</p> <p>1.文官體系的運作準則與邏輯</p> <p>2.文官傳統與文化</p> <p>3.領導統御文官之策略與技巧</p> <p>4.運用行政資源的界線</p> <p>5.個案分析</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
政治行為規範類	不瞭解行政中立之內涵	A5： 文官行政中立理論介紹	<p>一、課程目標：．．．．．</p> <p>二、課程內容：．．．．．</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
	．．．．．	A6： ．．．．．	<p>一、課程目標：．．．．．</p> <p>二、課程內容：．．．．．</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
行政程序類	不清楚依法行政之界線，有圖利他人之疑慮	B1： 積極性依法行政	<p>一、課程目標：</p> <p>1.澄清依法行政之意義</p> <p>2.明瞭公共利益的意義及重要性</p> <p>3.培養主動積極、追求公共利益之行為</p> <p>二、課程內容：</p> <p>1.依法行政的意義</p> <p>2.積極依法行政的範圍</p> <p>3.案例分析與探討</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
	．．．．．	B2： 民主行政之內涵	<p>一、課程目標：．．．．．</p> <p>二、課程內容：．．．．．</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
	．．．．．	B3： 行政中立與責任政治	．．．．．
	．．．．．	B4： 行政中立案例討論	．．．．．
	．．．．．	B5： 妥適處理輿論壓力	．．．．．
行政	利用議會干預行政	C1：	一、課程目標：

倫理類	破壞行政專業與中立	如何與議會互動	<p>1.瞭解行政、立法互動之原理</p> <p>2.瞭解與議會溝通之實務技巧</p> <p>3.增強捍衛行政專業之決心</p> <p>二、課程內容：</p> <p>1.行政、立法互動之相關理論</p> <p>2.相關法定權限</p> <p>3.各種可能的互動狀況</p> <p>4.成功的模式分析</p> <p>5.案例討論</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
行政倫理類	公務人員經常面臨價值衝突，無所適從	C2： 公共利益與價值衝突	<p>一、課程目標：</p> <p>1.明瞭公務人員所處之宏觀系絡</p> <p>2.明瞭價值衝突之類型及處理原則</p> <p>3.培養主動積極，追求公共利益之行為</p> <p>二、課程內容：</p> <p>1.公務人員所處政治、管理、法律、專業系絡關懷價值之探討</p> <p>2.各系絡關懷價值可能之衝突</p> <p>3.公務人員之角色與地位</p> <p>4.案例分析</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
權利救濟類	· · · · ·	C3： 認識服務守則及法令規範	<p>一、課程目標：· · · · ·</p> <p>二、課程內容：· · · · ·</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
	公務人員因政治立場不同受到不利處分或迫害	D1： 公務人員權益保障要領	<p>一、課程目標：</p> <p>1.明瞭自己之權利義務</p> <p>2.理性處理所受不公平對待</p> <p>3.靈活運用相關法規及爭訟技巧</p> <p>二、課程內容：</p> <p>1.公務人員的權利義務</p> <p>2.各種可能之救濟管道</p> <p>3.案例探討</p> <p>三、參考資料：(由講授者開列)</p>
	· · · · ·	D2： 熟悉權利救濟之程序	<p>一、課程目標：· · · · ·</p>

			二、課程內容： 三、參考資料：(由講授者開列)
--	--	--	--------------------------------------

* 表中”” 部分係保留給參考者或讀者進一步思考之意。