

二、建議

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：玖、結論與建議

本研究為達考試院(研究發展委員會)原始提案之要求，以傳統訓練理論為經，以廣義之行政中立內涵為緯，進行辦理文官行政中立訓練之研究。以下謹就本研究小組有關辦理文官行政中立訓練之具體建議擇要摘述，希望有助於保訓會及培訓所規劃訓練及讀者參考；另一併提供政治文化、制度及行政管理面向上應有之支持措施，以供有識之士健全文官制度參考。

(一)辦理文官行政中立訓練之具體建議

1.訓練指導原則應包含積極促進向上發展及消極防範規制二個面向。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；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。

2.訓練目標應具體化，並從知識、技能、價值態度三個層面分別設定。包括

(1) 知識層面：培養公務人員行政中立的觀念及瞭解相關法令規定。

(2) 技能層面：傳授公務人員處理及因應行政中立事件之能力。

(3) 態度層面：內化行政中立為公務人員處理日常公務之準則。

3.訓練權責機關及角色

(1) 保訓會及培訓所負有法定義務，在公務人員訓練進修法立法完成前，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，不必等公務人員訓練進修法立法後才辦理；今該法已完成立法程序，保訓會及培訓所更應積極作為，不應再等待公務人員行政中立法(草案)、政務人員法(草案)之立法，惟有關訓練精神、原則，則應參酌以上二法規定實施

(2) 民國九十年二月行政院(研考會)主辦之全國行政革新會議，將行政中立列入「行政文化」議題之子題，並有建立行政中立法制及辦理訓練之具體建議，考試院應順勢推動，依據公務人員訓練進修法，妥為研擬「公務人員行政中立訓練辦法」，規定公務人員均需接受本訓練，建立行政中立訓練制度，以落實公務人員行政中立目標。

(3) 依據民國九十一年一月三十日制定公布施行之公務人員訓練進修法規定，考試院有權要求各機關學校於適當的訓練課程中納入行政中立課程；

惟在執行上，仍必須與行政院溝通協調。另保訓會及培訓所作為文官行政中立訓練之權責機關，應積極負起協助、鼓勵行政機關辦理文官行政中立訓練之角色，提供必要的諮詢、支援或指導。

(4) 保訓會或培訓所除辦理重點公務人員之訓練外，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。

4.訓練對象

(1) 理想上，所有公務人員均應接受文官行政中立訓練，然礙於資源，保訓會或培訓所宜採用需要者優先辦理原則。

(2) 總體優先順序為：i.依政黨進退之政務人員(含其機要人員)、地方政府首長(含以機要性、政治性任用之人員)。ii.簡任單位主管或機關首長、副首長。iii.簡任非主管人員及薦任主管人員(含相當等級之約聘及留用人員)。iv.薦任非主管人員及委任人員(含相當等級之約聘、約僱及留用人員)。v.職工(技工、工友)及其他編制外人員。惟實際訓練對象要以有訓練需求者為優先，並非僵化地由上而下依序調訓或全數調訓。對此，訓練執行單位及配合遴選人員之機關應落實訓練需求調查。

(3) 訓練需求之取捨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。

(4) 政務人員及地方民選首長之訓練有其必要性，考試院應積極協調行政院共同辦理。而為去除「訓練」可能帶給政務人員及地方民選首長「聽訓」、「強制學習」、「多此一舉」或「排斥」之感覺，政務人員之訓練，應避免用「訓練」為名稱。

5.訓練方式及方法

(1) 訓練方式及方法，應因時、因地制宜，彈性配合運用，避免限於傳統集中調訓、教室講課模式。

(2) 政務人員、地方首長、簡任單位主管及機關首長之舉行方式，以「座談」等方式進行研習為宜，並於舉辦時，經由總統或行政、考試兩院院長之政策宣示或指示要求落實。亦可透過聘請其擔任講座之方式，讓其瞭解常任公務人員在工作中所面臨之困擾及對政務人員之期待。

(3) 簡任非主管以下人員，可採講演、座談(個案討論)、角色扮演、網路教學、上網蒐集資訊、閱讀指定教材、心得寫作報告、視聽教學等方法為之。

(4) 職前訓練或其他在職訓練已列入行政中立課程者，應繼續予以保留並強化其訓練內容；未列入者可協調相關主辦訓練之機關(構)予以列入。

(5) 委託訓練時除可委託各級政府機關訓練機關(構)辦理外，尚可考慮委託、大專院校推廣中心(學會、研究機構)及各政府機關辦理。

(6) 倘各級行政機關願意接受委託辦理所屬機關或人員之訓練，訓練課程、時間應保留彈性，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。

(7) 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。為配合此項學習方式之落實，保訓會或培訓所可採大型徵文比賽或有獎徵答或其他激勵方式，鼓勵公務人員學習。

6.訓練內容

(1) 一般公務人員之訓練內容，最週延之範圍應包括：i.公務人員行政中立與政治行為規範；ii.公務人員行政中立與行政程序；iii.公務人員行政中立與行政倫理；iv.公務人員行政中立與行政救濟等四類課程。倘因訓練容量及時間之限制，應以政治行為規範類為優先，行政程序類課程次之，再來為行政救濟類及行政倫理類。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研訂。

(2) 一般公務人員之訓練內容應以實務、例證取向，注重實務操作面之問題及解決方式；理論部分點到為止即可。

(3) 職工之訓練內容，只要具體告訴其何者應為、何者不應為、應依何種程序而為、違反規定之後果即可，不必安排理論課程。

(4) 第一點所述四類課程，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(見研究報告第 55 至第 63 頁)，上開四種模式可同時實施，多管齊下。

7.講座及教材編纂

(1) 講座可內訓或外聘，惟無論採取何種方式辦理，皆應讓講座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。外聘講座，除專業素養之外，亦應按課程之性質，注重講座之聲譽及平素言行是否有違反行政中立精神。

(2) 保訓會或培訓所宜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。

(3) 培訓所宜有完整的講員、種籽培訓計畫；實務類課程之講員，最好要有工作經驗，勿侷限於學者。

(4) 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。而為配合教材編纂之彈性化，應建立講座教學協調機制(如先期舉辦座談會、溝通會等方式)，讓講授同一課程之講座能彼此協調教學方向及共識；教材應力求理論與實務結合，以收實效。

(5) 製作滑鼠墊(Pad)或可隨身攜帶之卡片，上面提醒維持行政中立之相關事宜及權益事項，發給每位公務人員參考。並特別強調不得從事之行為及最容易犯之行為。

8.訓練時機及期程

(1) 文官行政中立訓練業務為法定職掌，應視為常態業務活動。

(2) 訓練期程應按訓練需求決定，如僅為使公務人員對政治行為規範、行政程序、行政倫理、權利救濟等四類課程有初步、基本認識理解，則採套

裝課程之訓練至多三天已足；若僅為宣導之講習，則應力求場次多、時間短(半天已足)，以形塑機關或社會要求文官維持行政中立之壓力為重點。

(3) 重要選舉時刻，保訓會或培訓所或銓敘部可考慮延聘形象好、知名度高之人士擔任主角，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。

(4) 實施初期，應大規模調訓，以引發社會大眾之共鳴及形成同儕壓力，形成內外監督力量，以使掌握行政權力者知所節制。

9.訓練評量

(1) 辦理訓練機關(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。此類評量可透過問卷、筆試測驗(考試)、書面報告方式為之。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。此項評量，如能配合訓前評量，更有助於比較、瞭解受訓學員之實際學習成效。

(2) 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，以作為改善訓練方案之參考依據。此類評量較為困難，似可於訓練前建立較具體之指標，如公務人員違反行政中立之人數、案件數及類別或處理行政中立案件情形等，並於公務人員訓練一段期間後，再做調查比較，必要時應做長期追蹤比較。

(二)維持文官行政中立之關鍵支持力量

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，此則有賴朝野在下列方向共同努力：

1.政治文化面

(1) 健全政黨競爭機制，讓在野政黨充分發揮監督之空間，減少執政黨濫用行政資源(常任文官)之機會。

(2) 政黨不應再透過行政系統動員專業常任文官進行輔選及參加公開或非公開之政黨活動。

(3) 政府應尊重新聞自由，讓新聞媒體充分發揮第四權之功能，監督朝野政黨競選行為及揭發不法。

(4) 政務人員應充分展現維護憲法及法律之意志，非經合乎民主憲政程序變更憲法或法律，不得專擅恣意運用政治力，俾讓常任文官能依法行政。

(5) 常任文官應培養政策上效忠執政黨之態度，本於專業提供最適當之政策建議給執政當局及戮力執行執政當局決定之政策。

(6) 政務人員及常任文官應展現個人廉潔正直、相互尊重之情操，共同贏取人民之信任與支持。

2.制度面

- (1) 儘速推動政務人員及常任文官政治活動參與規範之法制化，經由法律約束政務人員及常任文官涉入政治事務之層次及範圍，減少濫權、偏頗之情事。另政務人員法(草案)及公務人員行政中立法(草案)內容應再細緻化，台北市政府所研擬之「台北市政府及所屬機關學校行政中立自治條例」(草案)，值得借鏡。
- (2) 釐清政務人員與常任文官之角色分際及管理制度，「政務職」不應成為專業常任文官生涯發展之最高榮耀。常任文官可以選擇政務職，但一旦選擇後，即應依政黨進退，離開政務職後，不得再回任常任文官。
- (3) 申訴、復審程序不足以提供常任文官迅速、有效之救濟管道，可仿照美國「特別檢察官辦公室」(Office of Special Counsel)機制，建立受理常任文官反應或指控違反行政中立情事；監察院職掌糾彈公務員之違法失職，並具有調查權，似可考慮由監察院擔任此一角色。
- (4) 為加速推動文官行政中立，考試院應立法推動各級行政機關(構)有定期或在選舉公告前辦理文官行政中立訓練或講習之義務，以倡議維持行政中立之文化。

3.行政管理面

- (1) 常任文官之升遷考核應回歸「公務人員陞遷法」、「公務人員任用法」及「公務人員考績法」之規定，減少政治力不當操縱之空間。
 - (2) 選舉或重大政治活動期間，各機關應嚴格要求文官維持行政中立，逾越界線者應予立即明確之處罰，以收警惕之效。
 - (3) 加強依法行政訓練或講習，各機關行政行為應符合行政程序法(有特別規定者除外)之要求。
 - (4) 行政資訊公開，人民意見表達管道多元化，以充分利用輿論監督之力量。
 - (5) 各級機關(構)之政風單位，應主動積極查察機關(構)公務人員違反行政中立之情事，並作必要處理。未設置政風單位之機關，依例由上級政風機構指派人員辦理。
-