

附錄一：研究小組對學者專家座談會與會人員意見之回應

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：附錄

附錄一：研究小組對學者專家座談會與會人員意見之回應

	學者專家意見	研究小組之回應
施能傑教授	一、有關英美兩國的制度規定，建議作必要之更正： 1.違反赫奇法者，是受免職或至少三十日停薪停職處分。 2.所述審理程序，其中部分並非指赫奇法的程序。 3.有關美國公務員不得從事之活動，建議查原條文，語句上會較週延，如(7)包括初選在內。 4.美國一節第二段所稱潘德頓法第二節，應為第二條，且內文也未必是如此，可查法條。 以上可見 U.S. Code, 5, 7321-7326 等條文，或參見施能傑：美國人事管理一書，頁 5 及第 15 章。	一、第 1、3、4 點已參照施教教授意見修正。 二、聯邦功績制保護委員會審理特別檢察官 (special counsel) 指控聯邦公務員違反赫奇法案件之程序，與審理特別檢察官指控聯邦公務員違反法令應予紀律處分 (disciplinary action) 案件之程序相同。有關法令參見 5 USC Chapter 2, Subchapter A, Part 1201, Subpart D.
	二、英國一節，建議看 Civil Service Management Code Chapter 4, Section 4.4 原文，會有更細膩與準確之描述	參照補充說明全國性及地方性政治活動之限制。
	三、英美兩國文官行政中立一節之小結指稱兩國所依理論基礎有別，但似乎未有充分文獻佐證之，所以表一之歸納與推論，不太能說服讀者。	表一僅在表達本研究小組鄧研究員志松之理論建構，以供參考，並非就文中所述美、英兩國文官中立理論所為之歸納。
	四、規劃的「行政中立」訓練，究係採狹義(政治活動)或廣義說，宜更清楚定位。	本研究採廣義之界定規劃訓練方案，在壹(緒論)——四(名詞界定)——(二)行政中立」與「政治中立」一節已予補充說明。
	五、非常贊同報告中關於「具體實施方式」的規劃，尤其是最後一段之說明。	該段陳述旨在提醒保訓會及培訓所將來能彈性運用訓練方式及方法，不要陷入集中調訓、課堂上課之單一學習方式。
	六、建議是採附掛式課程，在所有訓練課程中均要求有一至二小時的訓練(最好均採 Case 討論)，不必為此專門辦理訓練班別等。	一、附掛式課程為選擇途徑之一，本研究小組認為，若有訓練需求，應可與其他模式並行。 二、在訓練資源有限情況下，附掛式課程為保訓會及培訓所踐履法定職掌之可行方式。事實上，在公務人員考試筆試錄取人員訓練及升任官等訓練中已列有行政中立之相關課程 三、本研究小組建議保訓會及培訓所鼓勵或建議各級政府在所舉辦之行政管理或相關專業訓練中，增加若干小時之行政中立課程。

七、教材編纂部分最好統一教材(包括個案),因為授課者不宜有太多自我表現,否則會造成困擾。	涉及行為規範部分,建議統一編纂教材,以免發生歧異;至於實務案例部分,建議保留彈性,以收因地制宜之效。
--	--

八、所有人員皆應參與這方面的持續性學習,所以不宜有優先順序。	一、因訓練資源有限,仍應以有需求者優先訓練為原則。 二、至於持續學習機制部分,研究報告建議保訓會或培訓所設立入口網站,讓有興趣或需要之公務人員能隨時上網學習;另建議與行政院人事行政局推動之學習護照結合。
九、課程規劃內容中,建議有必要強調民主政治、民主行政和行政中立間的密切關係,更能突顯台灣社會轉型的本土意義。	參照林教授建議,在「公務人員行政中立與行政程序類」課程增列「文官行政中立與民主政治」主題,以供保訓會及培訓所規劃辦理訓練時參考。
十、可模仿美國人事管理局製作滑鼠墊(Pad),上面提醒行政中立相關事宜與權益事項文字,分發所有參加訓練者等創意作法。	列入建議,請保訓會及培訓所參考辦理。
林水波教授 一、課程設計相當重要,建議加入政策倫理、程序正義之理論與實務、分配正義民主行政(著重於公共性)等課程。特別是公私合夥過程中,公私部門之分際愈來愈模糊,公共性愈來愈缺乏,值得注意。	參照林教授建議,在「公務人員行政中立與行政程序類」課程中增列「文官行政中立與民主政治」主題,在「公務人員行政中立與行政倫理類」課程中增列「文官的政策倫理」主題,以供保訓會及培訓所規劃辦理訓練時參考。
二、有關課程主題部分,依法行政、民主行政程序、行政倫理等課程,未必要與行政中立混合在一起。	依法行政、民主行政程序、行政倫理等課程範圍廣泛,將來之教學內容,係以與行政中立相關聯之部分為範圍。
三、舉辦行政中立訓練之正當性,要加以補強。如從知識應用(knowledge use)之觀點加以說明,其有幾項重要目的: (1)知識啟蒙:有知識後少能改變態度及修正行為,透過訓練方式,可將行政中立之知識傳遞給公務人員;(2)行動之落實;(3)執行之公正;(4)權力之當用;(5)腐化的防止;(6)民主的行政;(7)公義的著重;(8)正義之追求。	一、辦理訓練之目的,在傳授知識、技能,進而改變受訓人員之價值態度,已具有知識應用之內涵。 二、參照林教授意見補充說明。
四、圖二:文官的決策環境,應再予精緻化。應補充說明如何轉化壓力源、進行平衡、求取最適化公共利及行政中立訓練能否達到平衡之目標。	一、圖二僅在表達文官決策環境之複雜性,要獲得最適化公共利益,文官必須對各種壓力源所代表之價值進行平衡。 二、參照林教授意見補充說明。
五、政務人員之訓練部分,應注意政務人員能否維持行政中立、舉辦政務人員訓練之可行性。政務人員都有政治立場,考量觀點與常任文官並不相同,如要舉辦訓練,訓練之方式及課程內容等,應有不同之規劃。	列入建議,請保訓會及培訓所將來規劃辦理訓練時特別注意。
六、訓練方式應更加彈性化,可採訓練代用券之方式,讓想接受訓練者有參與選擇權,不一定要在公部門接受訓練。訓練代用券為委辦之特殊型式,並可建立競爭機制,提昇辦理文官行政中立訓練之中立性。	一、訓練方式彈性化,為本研究小組之共識,倘委託辦理訓練之對象擴大至大專院校,則公務人員會有較多之選擇權。 二、列入建議,建議保訓會及培訓所規劃辦理訓練時納入考量。

七、附錄一有關八十九年總統大選期間報載涉及之行政中立議題資料,可進一步分門別類,提高參考價值。並可作為將來之個案教材。	已在貳—四—(一)一節已作簡要說明。
八、辦理文官政治或行政中立訓練,有助於落實優質民主,不必等到公務人員訓練進修法、公務人員行政中立法、政務人員法等法案通過後才舉辦,可採附掛式先行實施。	建議保訓會及培訓所,甚至考試院,在公務人員訓練進修法、公務人員行政中立法、政務人員法等法案完成前,本於行政權主動積極之精神,利用有限資源,採取各種可行之方式辦理訓練。

九、教材編纂或內容上，應強調文官不得從事之行為及管理人員最容易犯之錯誤。	列入建議，請保訓會及培訓所參考辦理。
--------------------------------------	--------------------

黃一峰教授	一、行政中立涉及價值態度、專業取向之問題，與公務生活結合在一起，因此，很難從概念推演訂定教材，而應著重實務案例探討，增加公務人員在面臨行政中立議題時之反應處理能力。	列入建議，請保訓會及培訓所參考辦理。
	二、訓練內容應著重於實務，上課方式應雙向溝通，讓行政首長瞭解公務人員面臨之困擾。	一、列入建議，請保訓會及培訓所參考辦理。 二、聘請政務人員或行政首長擔任講座，為達到雙向溝通方式之一，並可藉此達到訓練政務人員或行政首長之目的。
	三、全面調訓會有資源限制，若依重要性考量，對象應為初任文官政務人員、行政體系之管理人員。政務人員訓練應單獨提出訓練課程，英國有針對新任部長開課訓練之案例，可供參考，行政體系之管理人員可進一步分為管理才能發展人員及現任主管人員，可採附掛式方式列入行政中立課程。	一、訓練對象之決定，應視訓練需求而定，保訓會或培訓所在辦理訓練前應落實訓練需求調查。 二、國內面臨之行政中立問題，政務人員之不當行使權力為問題重要根源，確有必要將政務人員列入訓練對象，惟訓練方式、內容、教材、師資等應特別設計。
	四、訓練課程分為四類應屬完整，惟重點似在於知識層面，應加強能力培養課程。	建議保訓會及培訓所在設計教材時，應理論與實務並重，實務部分並能針對機關面臨之實際問題。
	五、網路發達，可將宣導教材列入網路，進行非同步教學，並與行政院人事行政局推動之證照制度結合。	列入建議，請保訓會及培訓所參考辦理。

李民實副處長	一、不管是狹義或廣義之文官中立，都是公務人員心中之期盼近程上可先推動文官政治中立。	文官參與政治活動界限之問題，確為當前主要問題，在訓練資源有限情況下，可將訓練重點置於文官政治中立。
	二、知識訓練最容易達到目標，但技能之培養才是公務人員最期望的。惟如要落實行政中立，則有賴於價值態度之養成此部分之訓練較為困難。	
	三、訓練對象應以有權力者優先訓練，以掌握決策權、人事權預算權、考核權者應優先。	一、建議訓練內容要理論與實務並重。 二、價值態度之形成，有賴公務人員將行政中立價值內化，此需主管機關長期推動，並需朝野政黨、社會大眾全力支持，非一蹴可及。
	四、政務人員之訓練課程，建議增加權利救濟類課程。政務人員在為管理決定時，一併考量到將來可能面對之權利救濟問題或程序，決策時會有比較週延之考慮。	同意李副處長意見，列入建議，請保訓會及培訓所規劃辦理訓練時參考。 參照李副處長建議修正報告內容。
	五、要達到文官中立，除訓練外，要有相關法制之配合。現行行政首長對公務人員之調職權限過大，同官等內皆有權加以調任，增加行政首長政治考量之空間，宜修正公務人員任用法，適度予以限制。	列入建議，請考試院參考。
	六、自願參訓會比較專心聽講，學習效果較好。	自願參訓者學習意願較強，學習效果相對較好，建議保訓會及培訓所調訓時，能建立激勵措施，鼓勵參訓人員認真學習。
	七、訓練方式宜採互動式、情境式等方式進行，著重於討論、演練，不要有太多理論、規定之課程。	建議訓練內容要理論與實務並重。
	八、要文官中立，除行政機關推動之外，亦要增加社會大眾之重視度，並從教育中培養民主、依法行政觀念。	同意李副處長意見，建議保訓會及培訓所在選舉期間加強宣導，以引起社會大眾之共鳴，形成外在監督力量。
	九、雇員(技工、工友)部分，建議直接稱為技工、工友或稱職工以免混淆。	參照李副處長意見修正。
	十、講座部分，可聘請政務人員充任案例課程之講座或與學者搭配擔任講座，以藉此讓政務人員瞭解公務人員之意見。	列入建議，請保訓會及培訓所參考辦理。

江明修教授	一、行政中立問題不是訓練可以解決，但主管機關仍應儘量去做，有做總比沒做好。	同意江教授意見。
	二、訓練課程內容部分，仍要加強基本觀念、法令制度、理論發展之傳授。政治與行政過於分立，會對公共性產生不良影響，如果不談行政倫理、民主行政、公共性，政府再造或行政改革等工作無法落實。	同意江教授意見，原則上，課程應理論與實務並重。
	三、公務人員之決策價值觀，以服從上級之倫理觀居於核心地位，並影響公務人員之專業性考量。因此，教材之編纂，宜投資資源進行，案例以具有正面意義之國內實例為重點。	列入建議，請保訓會及培訓所將來編纂教材時參考辦理。
	四、圖二所示之壓力源，如能對該類人員加以訓練，有助於減少公務人員違反行政中立之情事。壓力源之訓練，以自制為主軸，告訴其何者不應為或不能為；行政主體之訓練部分，應以如何自保為重點。	壓力源很難訓練，各壓力源為遂行其利益，向行政部門施壓，為民主社會之常態，重要者在於文官如何本於中立地位，平衡各項價值，以取得最適化之公共利益。
	五、行政中立或政治中立是實務名稱，訓練內容、教材編寫之內涵，應在於強調公務人員自主性、專業性。	強調行政中立或政治中立之目的，即在減少政治力干預文官之專業判斷。惟過分強調文官之自主性亦恐陷入專業官僚治國之困境，而與民主政治原則不甚相符。
	六、課程內容應偏重於管理之困境，人際之互動、長官與部屬之互動、公務員與壓力源之互動。	列入建議，請保訓會及培訓所將來規劃課程時參考。
	七、公務人員與公民同樣有政治參與之權利，重點應在於強調公務人員應自制之行為。	公務人員的確與一般公民同樣有參與政治活動之權利，惟公務人員為公共利益之踐履者，無論是歐陸或英美國家，皆適度限制公務人員參與政治活動之範圍，以免公務人員濫權而損及公共利益。

彭錦鵬教授	一、訓練名稱應定名為政治中立較為妥當；訓練應以行為規範為重點。	訓練名稱無論採行政中立或政治中立，都為達到公務人員公正執法、維護公共利益之目的。唯採用政治中立名稱，較符合英美先進國家之用法。
	二、訓練對象應著重於政務人員。文官政治中立問題大部分係由政務人員所引起，應告訴政務人員何者可為，何者不能為。英國有為政務人員辦理訓練之例可供參考。	同意彭教授意見，國內面臨之行政中立問題，政務人員之不當行使權力係問題重要根源，確有必要將政務人員列為訓練對象。
	三、訓練對象之優先順序部分，政務人員及最基層人員(職工)應優先辦理。有關優先順序部分，建議加入參訓人數分析。	一、列入建議，併請保訓會及培訓所規劃辦理訓練時參考。職工之訓練，可直接委託各級行政機關辦理。 二、有關參訓人數部分，在伍——一節已有說明。
	四、自辦或委辦二者併行，政務人員應自辦，訓練對象較多者應大量委辦。	同意彭教授意見，列入建議，請保訓會及培訓所參考。
	五、集中一次大規模訓練，以形成同儕壓力。	同意彭教授意見，列入建議，請保訓會及培訓所參考。
	六、宜採工作外訓練，工作崗位訓練不可行。	訓練方式宜多元彈性，並選擇最能達成訓練目標之方式為之。
	七、宜善用公務人力發展中心資源，在選舉之前大規模訓練，形成同儕壓力。	同意彭教授意見，行政資源應共享，充分利用列入建議，請保訓會及培訓所參考。
	八、無論採那一種訓練方式，訓練完後應予考試。	同意彭教授意見，列入建議，請保訓會及培訓所參考。
	九、有關外國教材部分，編印有關規定即可，不須要太多解釋。	同意彭教授意見，列入建議，請保訓會及培訓所參考。
	十、課程應以實務、例證取向。	原則上，課程設計應理論與實務並重，實務案例部分，應以本土型案例為重點。
	十一、採套裝式課程，針對不同對象設計不同訓練內容及教材。	套裝式課程為可選擇途徑之一，本研究小組認為，若有訓練需求，應可與其他方式併行。
	十二、宜統一編纂教材，以符成本效益。	建議涉及行為規範部分，統一編纂教材。

吳定教授	一、行政中立或政治中立之概念內涵差不多，國內趨勢係走向政治中立因此，可附帶提及法律採政治中立名稱亦不無道理。	請考試院參考。
	二、訓練偏重實務操作面之訓練。	原則上，課程內容應理論與實務並重，實務案例部分應以本土型案例為重點。
	三、行政中立訓練之指導原則，宜再具體明確。積極面部分，後段可修正為促進向上發展行政中立觀念、價值、公共利益。消極面部分，後段修正為參與政治界限與適當之互動。	參照吳教授意見修正。
	四、基層負責資源運用之人員(職工)，應優先訓練。訓練重點著重於實務告訴其有關規定即可。	列入建議，請保訓會及培訓所參考，職工之訓練可逕行委託各級行政機關辦理。
	五、不必等到公務人員訓練進修法、公務人員行政中立法等法律立法完成後才開始辦理，惟有訓練精神、原則，則應參酌以上三法實施之。	參照吳教授意見修正。
六、辦理文官行政中立訓練具體建議(三)-3 部分，建議修正為：考試院雖無權逕行要求……中立訓練，但可透過……之心態。	參照吳教授意見修正。	
七、辦理文官行政中立訓練具體建議(四)-1 部分，建議修正為：理想上所有公務人員均應接受文官行政中立訓練，保訓會或培訓所宜採需要者優先辦理原則。	參照吳教授意見修正。	
八、辦理文官行政中立訓練具體建議(五)-2 部分，建議增加角色扮演。	參照吳教授意見修正。	
九、辦理文官行政中立訓練具體建議(五)-7 部分，建議後段修正為：…為配合此項學習方式、方法之落實，保訓會或培訓所可採大型徵文比賽或有獎徵答方式，鼓勵公務人員學習。	參照吳教授意見修正。	
十、辦理文官行政中立訓練具體建議(七)-1 部分，建議後段修正為：…聲譽及平素言行是否違反行政中立之精神。	參照吳教授意見修正。	
十一、辦理文官行政中立訓練具體建議(七)-4 部分，建議後段修正為：……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……教材應力求理論與實例密切結合，以收實效。	參照吳教授意見修正。	
十二、行政管理面措施部分，建議增加第 5 點：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。	參照吳教授意見修正。	