

一、「中立」與考試權之獨立

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：考試權獨立行使之研究

章節：伍、從政治方面論考試權獨立

「中立」意指不偏不倚，公共客觀。國家文官所考慮的乃是國家利益，因此，其行政的推動，是不考慮一黨一派之政策。民主國家，政權會發生輪替，政策也會有改變。但國家行政不能空轉，有其一致性與一貫性，其關鍵就在文官之行政，能夠客觀、公正及中立。如此，才能維持國家的穩定，不會因為執政權的更替，造成混亂及不穩，以致國家、政府的統治或治理，發生危機。

永業文官不涉入政治黨派之爭，行政不受執政權輪替的影響，已為現代民主國家共守之原則。但是，文官之「中立」究為行政中立或政治中立則屢有爭議。尤其，民主政治尚未十分成熟與健全的國家，公務人員常受政治黨派之影響，不能嚴守中立，因此，常受到反對黨的批評與指摘。

以我國為例，由於過去國民黨長期執政，國家又處於戒嚴及動員戡亂的非常時期，公務人員被視為是國民黨的「鐵票」，每每在選舉時，成為投票部隊及輔選機器。而公務人員在所屬機構中，也不避諱地進行政黨活動，所謂的「中立」，宛如天方夜譚。但是，在解嚴及終止動員戡亂時期之後，永業文官的中立問題，甚至於對政務官的中立要求，都成為各方關切的焦點，而有關的研究也受到重視，並且積極地在進行。民國八十一年十月考試院正式成立「考銓制度研究發展小組」，即以「公務人員行政中立規範之研究」為專題，進行探討，研究成果並出版成書，書名即為「公務人員行政中立規範之研究」(考試院考銓研究發展小組銓敘分組編印，1993)，該書界定「行政中立」之四點意義如下：(頁 8-9)

(一)公務人員在職期間應盡忠職守，盡心盡力，推動由政府所制定的政策，造福社會大眾。

(二)公務人員在處理公務上，其立場應超然、客觀、公正，一視同仁，既無偏愛也無偏惡。

(三)公務人員在執法或執行政務官的政策上，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派，既不徇私，也無輕重之別。

(四)公務人員在日常活動中不介入地方派系或政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著公務人員擁有的專門知識、技能與經驗，於政務人員擬訂政策時，提出有關資料幫助政務主管作決定；依本身專業意見執行政務，並建議因應新發問題的政策；復就主管的專門業務，隨時注意民意

動向，而作適時適當回應。

不過，考試院八十一年「考銓制度研究小組」雖對行政中立做出界定，但所列舉各國(英、美、法、德、日)的規範，實則為公務人員參與政治活動之限制，後者一般認為係政治中立的範圍。因此，當時的研究並未對「行政中立」或「政治中立」做出區別。

但儘管如此，考試院企圖將公務人員行政或政治中立法規化的努力從未稍止，銓敘部於民國八十三年十一月十日，函送考試院「公務人員行政中立法草案」，而考試院則於同年十二月三十日送請立法院審議，希望能完成立法程序。

由於考試院所送草案仍以「公務人員行政中立法」為法規範之名稱，以致在行政中立及政治中立的名詞及內涵上，可能引起的爭議則無法避免。果然，立法院對於考試院所送之法案草案，一直未完成審查，反而在八十五年十一月十八日一讀通過「政治中立法」草案。依立法院之審查法案情形「政治中立法」及「公務人員行政中立法」二草案，勢必併案審查。但其中所牽涉之問題應不止適用對象而已，也關連到對考試權獨立運作的基本認知，值得更進一步分析。

首先，考試院仍使用行政中立乙詞，可以從時任當時銓敘部長關中的一段話，了解其源由：

西方學者使用「行政中立」(administrative neutrality)一詞時，雖未對該詞做出概念化(conceptualization)的明確定義，但若從西方學者闡述行政中立的理念，以及我國學者對該名詞的認知來看；大體而言，行政中立之「行政」是指政府文官體系中的行政人員；而「中立」是指對政黨政治運作採取中立的立場。因此，固然有若干學者從反對威爾遜(Woodrow Wilson)政治與行政分立之主張為立論點，而認為中、高層級的行政人員不可避免地會涉入政治，故無所謂「行政中立」之情事可言；並認為無論從規範面或經驗面來觀察，行政與政治分離的二分法學說，皆是與現實不符而非妥當的。但是，如果我們對行政中立一詞的理解，是從文官體系中行政人員應有立場及態度為出發點，而不計較於政治與行政是否可以分離，則不論是「行政分立」、「文官政治中立」所指的應該都是相同的概念與理念。(關中，1995年，頁2-3)

由關中的論述可知，考試院所送之草案是著眼在文官在處理公務上應有的立場及態度，換句話說考試權獨立運作下，政府機關之公務人員為使得考銓業務得以「獨立運作」，「中立」是應有的立場及態度，這是從考試權獨立運作的理念下，一路推演後必然的邏輯。所以，考試院「行政中立法」草案第二條明定：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。」又第十七條也規定：「下列人員準用本法之規定：一、公立各級學校校長及社會教育機構專業人員。二、公營事業對經營政策負有主要決策責任人員。三、各機關及公立

學校依法聘用、僱用人員。」

此即從考試權獨立運作下其管轄之對象而言，自然會將軍方相關人員政務官等排除在外。而參考「政治中立法」草案第二條規定：

「本法適用對象如下：

1.下列所定各機關之人員：

(1) 司法院、監察院、考試院、國家安全會議所屬國家安全局、法務部及行政院人事行政局之政務官。

(2) 省(市)政府之一級政風、警政、人事機關首長。

2.前款第一目所定以外之其他政務官。

3.其他人員：

(1) 法定機關依法任用、派用之有給專任公務人員及公立學校職員。

(2) 現役軍官及其他政戰人員。

(3) 公立學校校長及國民教育學校之教師。

(4) 公營事業機關相當經理或處長級以上職務，或對經營政策負有主要決策責任之人員。

(5) 各機關及公立學校依法令聘用、僱用之人員。

前項第一款第一目及第二款所稱政務官，係指政務官退職酬勞金給與條例第二條所定之人員。

其他法令對於司法、軍職、警察、情報、安全、政風、人事人員政治中立規範，如有較嚴格之限制規定者，從其規定。」

從兩個不同版本的條文來看，「行政中立」是指為使考試權能夠獨立運作，文官之中立，乃為必須之前提與要件；而「政治中立」則係對一些特定人員，當然也包含文官，其政治活動的規範，兩者之立法意旨，以及對於公權力運作，還有從憲政制度運作及功能的角度來看，都有明顯之差異。

從考試權獨立的觀點來看，自是應以「公務人員行政中立法」之立法為優先且必須。

此外，所以在「行政中立」或「政治中立」名稱或名詞使用上爭論不休除了前述行政與政治是否能二分的疑義外，最主要的是政府官吏中有政務官與事務官的區分。政務官是因政治而任命，其去留由其政黨是否執政而決定，並為政策成敗負責任。事務官即為永業文官，是經政府考試及格而任命，以考績制為考核、陞遷……的標準，後者之行政中立或政治中立有其必須性。但政務官的政治性如何使其維持政治中立，似屬不可能。就我國而言，政務官每每在競選時從事助選之行為，而政務官也常因參選，引起眾多爭議，對其政治活動之規範，似亦應與事務官有所不同。

考試院對政務人員的政治活動之規範，是以「政務人員法」為單獨立法的工作，在民國八十八年十一月四日於考試院第九屆第一五五次會議

通過後，於八十九年一月十二日函送立院加以審議。

從「政務人員法」草案第二條之規定，其適用對象如下：

- (一)依憲法規定由總統任命之人員。
- (二)依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員。
- (三)依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。
- (四)特任、特派之人員。
- (五)其他依法律規定之中央或省(市)政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。

而「政務人員法」草案，對政務人員之行為規範，當在第十條的利益迴避，第十一條規定「不得動用行政資源，從事助選、輔選，或要求他人不行使投票權或為一定之行使。」第十二條是對政黨活動的基本限制：「憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，於任職期間不得參加政黨活動，或為公職候選人助選或輔選。」以及第十五條有關政務人員需為政策錯誤負起政治責任的規定。

由上述討論可見，考試院對於政務人員的規範，是從其政治性來考量，除了對於其基本政治活動有所規定外，採取較寬鬆的態度，此與對於事務官的嚴格要求自不相同。

對於一般公務人員參加政治活動限制的嚴格性，從「公務人員行政中立法」草案的相關條文可以看出：

第七條：公務人員不得利用職權使他人加入或不加入政黨或其他政治團體

第八條：公務人員不得於上班時間從事政黨或其他政治團體之活動。

第九條：公務人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。

第十條：公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

- 一、主持集會，發起遊行及連署活動。
- 二、在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品。
- 三、在大眾傳播媒體具名廣告。
- 四、其他經考試院以命令禁止之行為。

因此，從「公務人員行政中立法」草案第七條、第八條、第九條及第十條等條文來看，立法意旨在嚴格要求公務人員儘量少涉入政治性活動，從考試權獨立運作來看，均為合理及必須的考量。此即是說，為維持考試權之獨立性，為考試院所統轄管理的公務人員即事務官，自應立法限制其政治活動，以維持其中立性。但於政務官之考慮則不同，政務官因其政治性之任命，與政黨同進退，不允許其從事政治活動似不合理，故立法限制其利用政治之資源即可，而不應禁止其政治活動。因此，從考試權之獨立性質來看，公務人員行政之中立的法規範，應該與政務人員政治活

動限制之法規範，分開立法。

當然，考試院的領導階層中，有特任官，也有政務官，為使考試權能獨立運作，考試院院長、副院長，以及考試委員，甚至於屬於政務官的考選、銓敘兩部部長、政務次長，以及保訓會主任委員、副主任委員及委員自應有更嚴格的政治活動的限制，以保證其中立性。

不過，「政務人員法」和「行政中立法」能否及時完成立法，無人能予樂觀期待。為使考試院能獨立於政治紛爭之外，似應比照監察院所訂定「自律規範」，訂定考試院政務人員參與政治活動規範辦法，現試擬如後

「考試院政務人員參與政治活動規範辦法」(草案)

第一條 為維護考試權之獨立，規範考試院政務人員參與政治活動，特訂定本辦法。

第二條 本辦法所稱考試院政務人員包括院長、副院長、考試委員、秘書長、銓敘部長、考選部長、考選銓敘二部政務次長、公務人員保障暨培訓委員會主任、副主任委員、委員。

第三條 考試院政務人員於任職期間不得參與左列活動：

- 一、擔任政黨職務。
- 二、為政黨宣傳其政治主張。
- 三、協助政黨吸收黨員。
- 四、為政黨或候選人籌募經費。
- 五、為法定選舉之候選人助選、輔選。
- 六、為候選人擔任與選舉有關之各項職務或接受其名銜。
- 七、發起或連署與選舉有關或為達競選目的之聲明或其他文宣。
- 八、對於非公辦而與選舉有關之各項政治活動，如候選人募款餐會、政見發表會、成立競選總部、分部、服務處站、成立後援會等之參加或致送花籃匾額、中堂及其他禮物。
- 九、其他有關黨派之政治性活動。

第四條 考試院政務人員登記為法定選舉之候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。

第五條 考試委員任職期間除法令所規定外不得兼任其他公職或執行業務。

第六條 考試委員違反本辦法或有其他違法失職情事者，除法令另有規定外，應提報本院院會決議為適當處置。

第七條 本辦法經本院院會通過後施行，修訂時亦同。

為配合本研究，前已提及，筆者特地執行了「考試權獨立行使之調查研究」，在有關「政治中立」的問項上，其統計結果如下：

第一，在考試院院長及副院長涉入政治活動範圍的問題選擇上，有 35.3% 的受測者贊成考試院院長及副院長「不得擔任黨職，停止政黨活

動」，但贊成「完全退出政黨」者仍佔 23.7 %。

第二，在考試委員涉入政治活動範圍的問題選擇上，認為考試委員應該「完全退出政黨」者佔 20.7%，「不得擔任黨職停止政黨活動」者佔 34.3%。至於考、銓兩部部長與政務次長部分，則贊同「完全退出政黨」者佔 17.3%，而主張「不得擔任黨職停止政黨活動」者佔 31%。

為了考試權能夠獨立運作，考試院之特任官及政務官在參與政治活動上，應有更嚴格之規範，因此，從前述問調結果來看，考試院院長、副院長及考試委員，甚至於考、銓兩部部長，似都以「完全退出政黨」為宜。由於民主國家參加或退出政黨，乃是個人的政治自由，因此，考試院相關之決策首長，未來如果不再擔任職務，自可重返自己所認同的政黨。

最後，考試院所以被質疑是否能夠真正獨立運作，不受政治力的干涉，有人認為主因之一乃是考試委員在過去威權時代，每有淪為酬庸過氣政客，或拉攏不同立場之特定政治人物的現象。事實雖未必如此，但為使考試權獨立不受政治力之干擾，對於考試委員之任命，仍宜採嚴苛之標準。

依考試院組織法第四條之規定：「考試委員應具有左列各款資格之一一、曾任考試委員聲譽卓著者。二、曾任典試委員長而富有貢獻者。三、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著，有專門著作者。四、高等考試及格二十年以上，曾任簡任職滿十年，並達最高級，成績卓著，而有專門著作者。五、學識豐富，有特殊著作或發明，或富有政治經驗，聲譽卓越者。」平心而論，欲擔任考試委員其資格之要求不可謂不高，而現今之考試委員也確為各方碩彥。但較易為人詬病政治力有可能介入的縫隙，乃是組織法第四條第五款之規定，此即「學識豐富，有特殊著作或發明，或富有政治經驗，聲譽卓越者。」與其他四款規定之資格相比，較為含混且標準不易確定，似可考慮主動修法，將其刪除。
