

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第二卷第四期・中華民國九十九年十月 Oct. 2010 Vol.2, No.4

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：李繼玄

主編：林水波

副主編：黃東益

社務顧問：李宗勳 (中央警察大學)

邱志淳 (世新大學)

施能傑 (國立政治大學)

紀俊臣 (銘傳大學)

黃炳煌 (政治大學)

張瑞濱 (世新大學)

廖達琪 (國立中山大學)

鄭善印 (開南大學) (按姓名筆劃排列)

李惠宗 (國立中興大學)

邱瑞忠 (東海大學)

柯三若 (開南大學)

翁興利 (國立臺北大學)

張世賢 (中國文化大學)

陳德禹 (國立臺灣大學)

劉宗德 (國立政治大學)

編輯委員：林水波 (國立臺灣大學)

周志宏 (國立臺北教育大學)

陳金貴 (國立臺北大學)

陳恒鈞 (國立臺北大學)

黃東益 (國立政治大學)

黃城 (臺灣師範大學)

黃榮護 (世新大學)

楊永年 (國立成功大學)

廖俊松 (國立暨南國際大學) (按姓名筆劃排列)

執行編輯：張紫雲

助理編輯：李展臺、汪純怡

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路1號

電話：02-82366245

傳真：02-82366246

印刷：冠順數位有限公司

電話：02-3322236

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

國內零售：新台幣120元，全年480元

郵政劃撥：18495321 (依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自94年5月1日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。)

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389

ISSN：2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載

本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國九十九年十月 第二卷第四期（原考銓季刊）

主編的話.....	林水波 /	I
政府新貌		
跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析.....	李柏諭 /	1
公務人員型塑廉能價值及建構廉能政府個案分析： 社會判斷法的調查.....	陳正料 /	41
我國獨立行政機關權力分立與行政組織法之觀察.....	徐良維 /	85
評估公務人員行政中立法之禁止行為對公務人員基本權利之影響	林全發 /	123
《文官制度》季刊稿約.....		/ 149
《文官制度》季刊投稿須知.....		/ 151
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		/ 153
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		/ 155

Journal of Civil Service

Vol.2, No.4

Oct. 2010

CONTENTS

Editor's Note	Shoei-Po Lin	I
The New Face of Government		
An Evolutionary View of Governance Theory on Transboundary Public Affairs	Po-Yu Lee	1
A Case Study of Shaping Civil Servants' Values of Integrity and Competency and Building a Government of Integrity and Competency: The Approach of Social Judgment Theory	Cheng-Liaou Chen	41
An Observation of the Separation of Powers in Taiwan's Independent Administrative Authorities and the Administrative Organizations Act.....	Lian-Wei Hsu	85
Evaluating Impact of Forbidden Behaviors in Civil Service Administrative Neutrality Act on Civil Servants' Fundamental Rights and Interests.....	Chuan-Fa Lin	123

主編的話

變遷是全球普遍化的現象與趨勢，更是公共治理的各個公私領域所不能忽視的焦點。而在政府的運作層次，更受變遷的全面衝擊，大力催促各類行政人員陸續發展嶄新而且對應時境的管理風格，創造遞送公共服務的模式，一則激起行政人員的服務績效，重視公共利益的追求，養塑廉能的價值，進而建構廉能的政府形象，增強治理的正當性；二則藉由這項治理變遷的演化過程，逐步改變政府的面貌，推動全新的運作樣態，轉型公民與政府互動的模式，講究參與和互動治理的精神，成就兩造協力合產的新境界。

「政府新貌」已是網際網路盛行，資訊科技發達的新社會與新時代，各方利害關係人祈求主事職司者在公共治理上要比過往展現得更為重視成本效能的運作風格，更為關注以績效為導向的學習型組織，隨時反省、檢討與評估過往的政策作為，展望未來更具回應性的政策行動，達致治理永續發展的境界；尤有甚者，在展現「政府新貌」的時境要求之際，政府本身要在四項主題上進行重大轉型：一為落實新公共管理的作為，將其焦點鎖在資源的有效管理上；二為趕上下一世代的科技發展，促成不同功能部門的合作與協力；三為鎖定人力資本的築造與知識管理的練達，提昇公共服務的品質；四為在目前及期望的資源水平下，以極大化價值與極小化風險的方式，開創一個更積極的未來。

基於「政府新貌」的迫切性、時代性與將來性，「文官制度季刊」在引進新知及關切時境議題的使命激勵下，於第二卷第四期上特別評審出四篇相關塑造「政府新貌」的文章，其雖未全局關涉政府新貌的多元議題，但類皆成就兩項緊要的知識使命：一為開啓學子關注這個領域的嶄新課題，二為引領各界人士投入這個研究視框，探勘台灣政府轉型所要鎖定的焦點範圍。現簡介各篇文章的主題論述，以快速吸引讀者的關注。

第一篇釐清：推動跨域公共事務的管理上，其所要服膺的邏輯，並由中央與地方府際關係、地方政府間關係、政府機關與公民社會關係及政府機關與企業組織關係，探討跨域問題的治理究竟要如何有效的運作，方能克服運作過程中所遭遇的難

題，以提昇治理的績效，滿足多元不同利害關係人的想望。

第二篇根據：社會判斷法調查公務人員於平日公共事務的處理過程中，究竟要培養那些廉能價值，才能在服務對象的人羣中塑造正面的形象，進而對政府產生認同，願意投入公共事務的合產事工，以求事半功倍的果效，進而建構廉能政府，對有限而稀少的資源，從事極大化的應用，創造具體而卓越的績效，提升政府在全球的競爭力，展現強健的軟實力，引領他國的效法學習。

第三篇觀察：台灣爲了排除政治力的干涉與影響，維持機關的自主性及超然性運作，乃隨著世界發展趨勢而設立獨立行政機構；這類機關究竟蘊含那些特殊屬性，又可能滋生那些問題，如何加以規避，上該三個議題全由權力分立的視野及行政組織法的視規加以探討。

第四篇檢試：公務人員行政中立法爲使公務人員不偏袒任何政黨，不介入任何政治紛爭，並以全國人民爲服務對象，竭智心力提昇政府行政效率與效能，而範圍他們一些禁止行爲。這項範限究竟對公務人員的基本權利造成那些影響，使其失去人民一份子於非公務時間所享有的政治權利。這項檢試旨在提醒未來修法時必須省思的標的。

這樣的安排，雖祇能反映「政府新貌」所涉範圍的一角而已，而並未解剖驅使政府變遷的驅力，組織準備接受變遷的基礎結構，政府變遷的理想模式，公共經理人如何形塑及引領變遷，科技如何形塑「政府新貌」等重大課題，惟這樣鋪陳可以吸引學子的注意，改變過往的注意赤字，加快脚步填補尚未縫成的議題，與猶存的研究落差。

這一期的編務在稿源並不豐裕的情況下，猶能如期順利完成，謹對所有共同協力的參與者表示至誠的謝意。尤有甚者，對全力賜稿的研究者，對本刊的支持及致力於生產優質的知識文本，心存感激，並盼永續共同經營本刊的創新與品質。而試院的同仁及各位編委的付出，更是添加本刊風采的協力夥伴，正在塑造嶄新引領治理途徑的知識。

文官制度季刊

主編 林水波

2010年11月15日

跨域公共事務的管理邏輯： 治理演化的類型分析*

李柏諭**

《摘要》

隨著近代跨域公共事務功能領域的外溢影響、多元議題的相互聯結，以及多元行為者的過程涉入之演進，「跨域問題」一則涉及跨越轄區範圍（jurisdiction）的實際地理範疇或空間領域，一則更是涉及了管理領域的多樣性變革。建立一套新型態治理模式所欲揭示的關鍵邏輯在於更能符合各種多元需求的因應體系，以追求實質善治（good governance）的目標。本研究就解決跨區域公共事務的諸多跨域管理制度試圖作一全盤整合，並類型化分析治理理論，就「垂直關係—水平關係」面向和「府際關係—公私協力關係」面向建構跨域治理的四種演化類型：中央與地方府際關係（第一面向）、地方政府間關係（第二面向）、政府機關與公民社會關係（第三面向），以及政府機關與企業組織關係（第四面向）。

就跨域公共事務的管理邏輯而言，在治理面向上，政府組織有

投稿日期：99年9月29日；接受刊登日期：99年10月31日。

* 本文為國科會專題研究計畫（NSC 98-2410-H-214-025）及（NSC 99-2410-H-214-009-MY2-1）的部分研究成果。本文初稿曾發表於國立中正大學主辦之「兩岸地方政府與社會經濟發展學術研討會」（嘉義，二〇〇七年六月）。作者衷心感謝兩位匿名審查人就本文所提供的精闢指正及寶貴意見。

** 義守大學公共政策與管理學系助理教授。E-mail: jack3841@isu.edu.tw。

必要重視如何透過突破單一層次的「平面治理」，朝向多層次的「立體治理」之思維模式建構，已成為晚近從事跨域治理研究的學者之一大挑戰。本文擬以新制度論（new institutionalism）所提出的相關學理，透過制度變遷所出現的「路徑依賴」（path dependence）現象，解釋公共事務產生跨域性的質變同時，政府治理模式如何進行變革以順應當代時空需求，最後進一步解釋全局治理（holistic governance）的演化，如何企圖為連結「平面治理」與「立體治理」之間的層際藩籬，找尋一個可以貫穿的管理邏輯。

[關鍵詞]：跨域治理、多中心治理、公私協力、社區主義、全局治理

壹、前言：邁向跨域公共事務治理的時代

本研究的問題意識在於：當跨越行政區域的公共事務難以由轄區政府單獨處理或解決時，運用「跨域合作」與「協力關係」的整合模式協同處理，是否能更有效統合並增補政府的管理職能與有限資源，從而即時回應公共問題？無疑地，自一九九〇年代以來，在新政府運動（re-inventing government）以及後來新公共管理（new public management）的改革風潮中，各級政府機關就跨越行政區域的公共事務採行府際關係分權模式與公私協力合產機制，最能突顯富有彈性與多元化治理的趨勢。

由於全球化浪潮的衝擊，以及台灣近數十年來政治民主化、經濟自由化、社會文明化的快速發展，在這個轉化的過程中，囿於傳統科層體制的官僚組織之設計與以往行政區劃的管轄權限之配置，政府的產能與成本之間形成嚴重落差，區域發展的問題與需求日益複雜，因而無法因應現今的巨變。人民對於政府機關的「公共服務輸送」不僅需求驟增，且相關的公共財貨與服務之提供也因各級政府之財力、人力與物力等資源有限，同時必須跨越行政區域，從而導致無法由個別行政區域的政府單獨處理或解決。類似的跨域公共事務之問題在近代逐漸浮現，例如河川整治工

作與空氣污染防治的跨域環境課題、垃圾終端處理而設置焚化爐的鄰避設施問題、大眾運輸與捷運路網的越界交通議題、以及相關地方產業的連結政策問題等。以上這些公共事務議題與政策問題不僅涵蓋了地方的政治、經濟、社會與空間系統，同時也形成跨越行政轄區的公共問題（江岷欽、孫本初、劉坤億，2004：2），其所對應的管理之處置應係建構跨域處理機制，藉由政府與私部門間建立各類協力合作關係與區域自治的在地實踐，方能進一步獲致問題的改善與解決。

以往學界大多以全國疆界的「中央集權」（centralization）或轄區割裂（fragmentation）的「地方自治」（local self-government）作為探討如何解決公共事務的基礎。但在全球化浪潮席捲、經濟快速發展、科技資訊興盛的影響下，不僅改變傳統人類現實社會生活結構，也致使現今公共問題與需求日益複雜。從過去單純的只面對單一行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全等，轉變成複雜多面向的跨部門、跨區域之公共事務（李長晏、詹立煒，2004：4-5）。跨域公共事務涉及層面相當廣闊，影響亦具深遠，其性質依本研究之重新界定如下：

1. 功能領域的外溢（spill-over）影響：

公共財貨或服務本質上的效益與外部性經常造成政府決策的困難，例如河川整治、水資源利用、衛生管理、交通運輸及環境保護等。一般而言，當公共事務的服務範圍產生效益或成本流入、流出的外部效果與行政轄區劃分不一致時，其強大的跨越轄區之穿透力，便解構行政疆界的限制。基此，Ostrom 以「轄區重疊」（overlapping jurisdictions）與「權力分散」（fragmentation of authority）之政治經濟學觀點，重新梳理美國地方政府轄區重疊的獨有邏輯，從而指出美國地方政府係以具有不同經濟規模的公共財貨或服務之存在為前提，以界定政府轄區的控制規模（Ostrom, 1991: 65）。

2. 多元議題的相互聯結（linking）：

從「九二一大地震」、「SARS 疫情」、「口蹄疫」、「禽流感」、「狂牛症」，以及近來「大陸毒奶粉事件」等新興案例顯示出，這些議題的範疇在開放系統的輸入與輸出過程中具有跨層次的外溢與回饋現象，而組織或制度對於以上之議題亦扮演協調與規範之功能要角（Keohane & Nye, 1989: 25-

26；宋學文，2004：178）。因此，對於公共事務的任何議題，都可能衍生出種種外溢效果，不但使得議題間之畛域變得模糊，從而使得行政區域的管轄範圍也面臨犬齒交錯的挑戰。

3. 多元行為者的過程涉入：

隨著公共事務的功能外溢與議題聯結，不僅涉入參與治理的行為者更為多元，且行為者彼此間的競合與網絡關係更形複雜。例如經濟成長、社會參與、人權及環保議題等，這些公共事務之處理與發展都致使中央與地方政府的界限、政府與民間的界限逐漸模糊，中央政府與地方政府不再是地方治理的獨占行為者，必須結合其他地方政府、非營利組織、非組織性公民運動，以及私部門廠商等更多社會行為者，依不同的政策議題之公共事務參與各種治理行動（Goss, 2001: 3-4; John, 2001: 14-15；劉坤億，2003：246）。

針對於上述跨域公共事務的重新詮釋與問題意識，本研究企圖重新界定並統合當代治理意涵的市場、社會及地方分權之精神。再者，本研究問題係以跨域性之公共事務為基礎，其所對應的跨域管理機制之學術文獻可謂汗牛充棟，例如中央與地方關係、府際關係、廣域行政、跨域管理、地方治理等諸多類型，本研究依此試圖全盤整合跨域管理的類型分析。

貳、跨域公共事務的治理類型

一般對「跨域治理」（across boundary governance）的文獻討論，大多以公部門政府機關的水平合作或垂直整合為關注所在，這類的文獻所強調的是政府部門間的合作與衝突關係的重新體現，期望能建立某些實質的管理或協調機制，以順利推動各類公共服務的傳遞。然而，鑑於公共事務在內容上的複雜程度極高，所以涉及的行为者或利害關係人也就變得多元，就此，所謂的「跨域」已經不再被限制在「公共領域」的機關法人或政府部門之間的關係重述中，反而因為議題本身的複雜程度漸增，使得不少公共事務中的議題已逐漸成為「跨域問題」——一則涉及跨越轄區範圍（jurisdiction）的實際地理範疇或空間領域，一則更是涉及了管理領域的多樣性變革。這也使得在學界裡開始有各種針對跨域性公共問題或公共事務之解決，

所衍生出來的新治理模式。換言之，新型態的治理模式所欲揭示的關鍵邏輯則是在於建立一套更能符合各種多元需求的因應體系，以追求實質善治（good governance）的目標。

治理研究有必要在模式（model）之設計與選擇上作一相對應的整合。對此，「跨域治理」的概念應運而生，係指針對兩個或兩個以上的不同行政部門、區域或自治團體，因彼此間的業務與功能的疆界相接重疊而逐漸模糊，從而導致權責不分、無人管理與跨部門的問題發生，此時必須藉由公部門、私部門以及第三部門的結合，透過協力與契約關係等聯合方式，以解決跨越單一行政區域的公共問題（李長晏、詹立煒，2004：6）。例如，美國政府對於跨域性問題之處理有非正式政府合作、府際服務契約、合作協力模式、正式與非正式的組織間協力、區域政府聯盟、城市邦聯制、市縣合作制、兼併、區域性特區及公共管理、外包、境外管轄權等多種的解決模式與策略（趙永茂，2003：55）。

有鑑於此，本研究嘗試在此先提供一個整合性的初步分類，希望能就解決跨區域公共事務的諸多跨域管理制度試圖作概念架構的重新設計，並藉此提供一些跨域治理可能配搭的治理體制與工具。在概念上，晚近跨域治理的研究成果可以從「垂直關係—水平關係」面向和「府際關係—公私協力關係」面向，進一步區分成四種類型的協力關係研究，這四種類型的關係除了傳統上的垂直、水平協力關係外，亦包括了公「民」協力關係，即政府與民間的企業以及與公民社會間的合作關係（如圖 1 所示）（李柏諭，2010：38-39）。

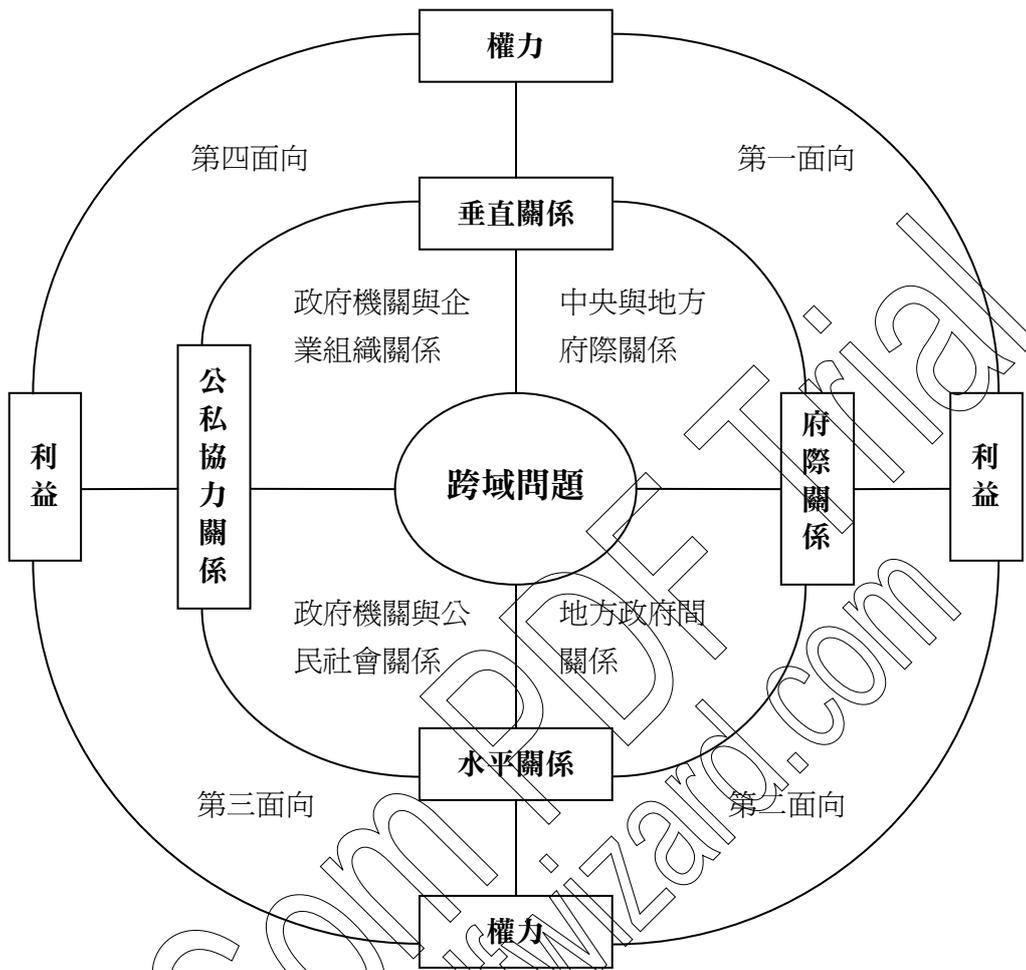


圖 1 以跨域問題為導向的治理類型

資料來源：作者修改自李柏諭（2010：38）。

進一步來探討圖 1 的初步類型化架構可以發現，位於圖 1 第一與第二面向的「府際關係」指的是國家內部從中央到地方形成若干級不同政府間的相互運作關係。就府際關係的狹義面向來說，主要係指各層級政府間之「垂直關係」，例如中央政府與直轄市政府、縣政府與鄉鎮市公所等的相互關係；惟就廣義面向而言，府際關係其實更涵蓋同級政府間的「水平關係」、特定政府機關內各部門間之協調管理關係等（Wright, 1988: 39；江大樹，2004：6）。而圖 1 的第三與第四面向中之「公私協力關係」，指的即是政府與民間團體的關係，其中包括了「私部門」與

「第三部門」，如人民、服務對象、社區組織、法人團體、非營利團體等。這種協力關係意指公部門與民間團體（無論是私部門或者是公民社會）將可形成一種特殊互動的夥伴關係，在共同合作與分享資源的信任基礎下結合，以提供政府部門的服務（Stephenson, 1991: 110；吳英明，1994：61）。就本研究在靜態結構面的分類下，跨域治理的基本演化類型有四：（1）中央與地方府際關係；（2）地方政府間關係；（3）政府機關與公民社會關係；（4）政府機關與企業組織關係。然而，政府彼此之間或與第三部門、企業組織間的互動關係亦為跨域治理類型建構的重要屬性。因此，本研究強調動態過程面的重要，欲進一步以「權力」面向和「利益」面向再次延伸並細分跨域治理的次級類型，其所涉類型包括了：

1. 中央與地方府際關係（第一面向）

- （1）中央政府「權力」、「利益」外擴，地方政府「權力」、「利益」內斂。在實際的行政案例上，譬如，中央集權關係。
- （2）中央政府「權力」、「利益」內斂，地方政府「權力」、「利益」外擴。在實際的行政案例上，譬如，地方分權關係。
- （3）中央政府與地方政府均「權力」、「利益」外擴。在實際的行政案例上，主要可以從中央與地方政府夥伴關係找到類似的發展模式。

2. 地方政府間關係（第二面向）

- （1）地方政府間均「權力」、「利益」外擴 I。在實際的行政案例上，譬如，多重組織夥伴關係。
- （2）地方政府間均「權力」、「利益」外擴 II。在實際的行政案例上，譬如，多中心治理體制。

3. 政府機關與公民社會關係（第三面向）

- （1）政府機關與公民社會均「權力」、「利益」外擴。在實際的行政案例上，譬如，公私協力的合產機制。
- （2）政府機關「權力」、「利益」內斂，公民社會「權力」、「利益」外擴。在實際的行政案例上，譬如，社區主義的治理模式。

4. 政府機關與企業組織關係（第四面向）

- (1) 政府機關與企業組織均「權力」、「利益」外擴 I。在實際的行政案例上，譬如，行政機關法人化。
- (2) 政府機關與企業組織均「權力」、「利益」外擴 II。在實際的行政案例上，譬如，政府委外辦理的各種方案。

參、中央與地方府際關係（第一面向）

自一九八〇年代以來，不論是政府再造運動亦或對於地方政府改革的倡議，有相當多數文獻以府際關係作為主要研究主題。此時，政府的角色面臨嚴峻挑戰而需亟思轉變，隨之亦帶動中央與地方政府關係的重新調整，許多國家紛紛強調地方分權的重要性，並且反應日前為推動福利政策而集中權力於中央政府的潮流，已經朝向強化地方政府權責及功能方面修正。此等政府組織架構的調適或者體制權力配置轉移的現象，若以「中央與地方府際關係」來加以描繪則正好是最佳的註解（鄭崇田，2001：1-2）（如圖 2 所示）。

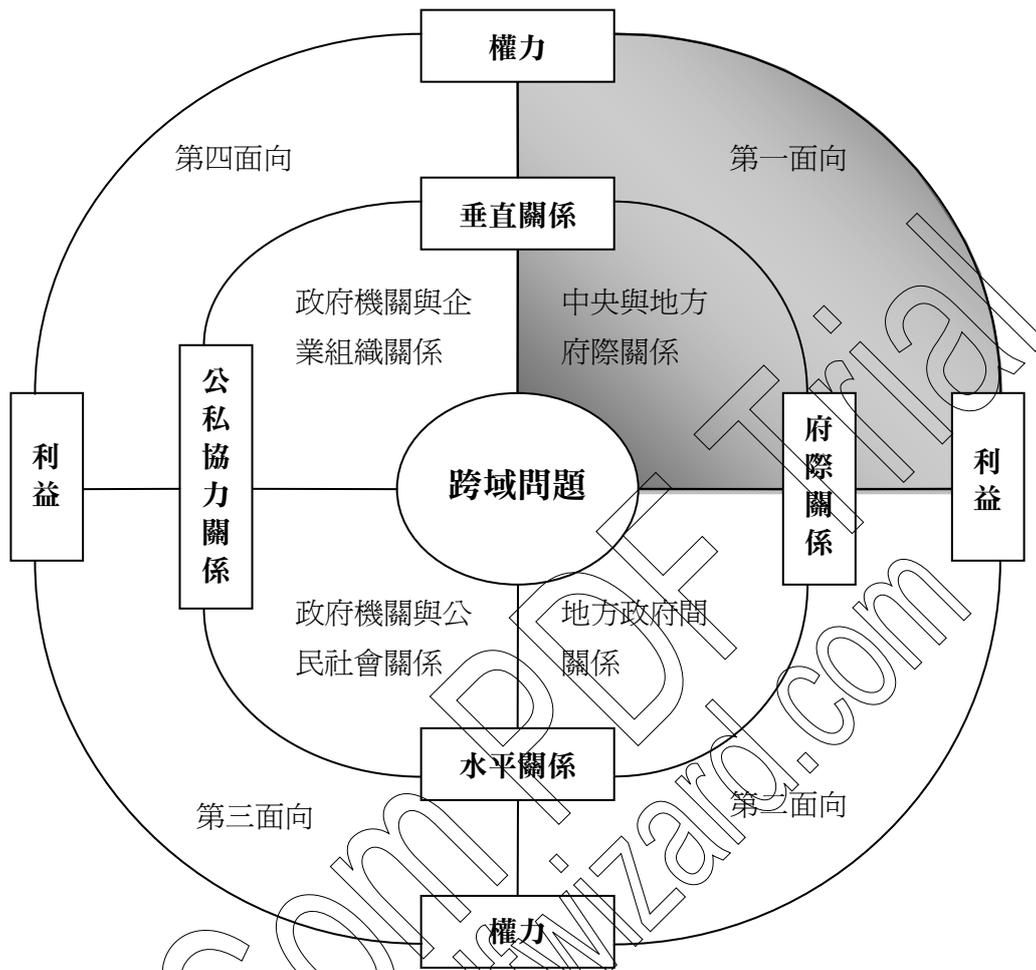


圖 2 跨域問題的治理類型、中央與地方府際關係

資料來源：作者繪圖。

一、中央集權關係

「中央集權關係」乃係由中央政府「權力」、「利益」外擴，地方政府「權力」、「利益」內斂之關係所形塑而成。傳統中央集權制（centralization）乃視國家政治為一整體，一切權力與一國治權皆為中央所有或為中央政府所掌握，地方政府只是中央分設的派出機關，其存在的功能性僅為聽命於中央處理或執行事務的代理角色。自一八八七年 Wilson 在〈行政研究〉（The Study of Administration）一文提出行政不應受政治干擾之「政治行政二分」（Politics-Administration Dichotomy）

主張後，造就公共行政這門學科與中央集權體制的充實茁壯。這種制度設計背後的思維邏輯存在著政治體制的 Hamiltonian 傳統，亦即將權力集中於政府的前提下，造就強而有力的官僚以有效解決公共問題並實踐公共目標。

Wilson 行政理論的立基點始於政治與行政二分的平台，強調單一且集中的行政權力 (administrative power) 才能在以效率為衡量標準的判準之下追求「好的行政」。Wilson 這樣的預設創發了行政科學的「威爾遜典範」(Wilsonian Paradigm) (Ostrom, 1991: 24) 之主張：單一主導的權力中心 (single dominant center of power)、愈是集權愈負責任、單一權力中心在社會中有合法施展權威與武力的壟斷權、行政應在政治的領域之外、行政功能的強化、「好的行政」必須在行政專業訓練的科層結構下進行、以及完善的科層組織將極大化效率的追求 (Ostrom, 1991: 25)。因此，Wilson 的論證認為任何一個政府系統中都有一種自然且不可避免的傾向，即需要依賴某種能夠施展「無上至高性」(ultimate supremacy) 並且能作最後決策的主權主體 (sovereignty body) (Ostrom, 1991: 66)。申言之，Wilson 將「好的行政」視為是所有形式之政府所共有的「單一科層安排」(single hierarchical arrangement)，因而完備的科層組織將是追求「好的行政」的必要條件。因此，中央集權制下中央政府與地方政府關係分別有以下十一種特性之論述 (趙永茂，2002：53-56)：(1)地方與中央為代理關係；(2)地方政府為國家官署；(3)地方與中央為隸屬關係；(4)中央與地方為行政分治關係；(5)地方為國家行政區；(6)中央嚴格控制與監督地方；(7)地方只承辦委任或委辦事項；(8)地方很少裁量權；(9)中央監督以行政監督為主；(10)地方自治權無保障；(11)國家政策由中央統一規劃。

就整體而言，中央集權制本為为了提高全國法律上、政策上、行政上整齊劃一之制度而設計，以避免中央與地方權責不分、衝突不斷，從而造成地方割裂、發展不均。申言之，當國家政策經由制定程序形成層峰之後，鑑於政府存在的目的就是為解決社會發展與資源分配，中央政府即扮演「公共服務輸送」的決策角色與統籌功能，其執行所運用的政策工具乃透過各地方政府組織提供公共財貨與服務。惟這樣的集權設計卻也使得中央政府面臨「制度的危機」(crisis of institution)，中央政府在統籌整全的情勢下無法面面俱到，不僅喪失因地制宜的實效且有可能產生政府專制或個人獨裁；在另一方面，由於中央嚴格的指揮監督，地方政府官員易陷於唯命是從的被動地位，態度消極，不易發揮創新與自發精神，從而促使行政官僚化、

工作效率降低。

二、地方分權關係

「地方分權關係」係由中央政府「權力」、「利益」內斂，地方政府「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成。地方分權制（decentralization）之概念，恰巧提出一個克服傳統中央集權制所面臨的制度性危機，即不再視國家政治為一整體，而係將治權的一部分授與地方政府，在權限的劃界之下，中央政府僅立於監督的地位。地方分權制的背後思維邏輯也充分反應政治體制的 Madisonian 傳統，亦即對於政府的權力應有所保留並將其分散於多元政治利益競爭的場域，唯有在權力平衡的結構之下才足以防止專制危及民主的建立與個人自由。

對此，Vincent Ostrom 詳析 Wilson 的傳統公共行政理論，透過源自於政治經濟學者的視野－「轄區重疊」（overlapping jurisdictions）與「權力分散」（fragmentation of authority）－的觀點來論證自己所提出的「民主行政理論」（theory of democratic administration）。早在 Ostrom 之前，Weber 認為民主行政（democratic administration）並不能作為官僚行政（bureaucratic administration）之外的另一個選項，並強調民主行政僅能在地方組織或具有少數成員的組織中運作。換言之，民主行政僅為一種「邊際型的個案」（marginal-type case），不能作為任何理想型發展課題的「歷史性起點」（historical starting point）。對此，Ostrom 透過 Alexis de Tocqueville 肯定美國民主之經驗說，駁斥 Weber 的論點，再次援引 Weber 所定義的民主行政之特徵進一步重建民主行政理論，主要包括了（Ostrom, 1991: 65-71）：(1)人人皆有資格參與公共事務的平等主張；(2)保留所有的重要決定權予社群所有成員及其選出的代表；(3)將領控的權力（power of command）限制到最小的狀態；(4)行政官員從主人到公僕地位的修正。

因此，地方分權制下地方政府與中央政府關係分別有以下十一種特性之論述（趙永茂，2002：70-72）：(1)地方與中央為合夥關係；(2)地方政府為自治團體；(3)地方與中央為合作關係；(4)中央與地方為政治分權關係；(5)地方為國家行政區兼自治區；(6)中央居監督與輔導地位；(7)自治事項獨立自主；(8)地方有很多裁量權；(9)立法監督為主；(10)地方自治權有保障；(11)因地制宜適應地方需要。

就整體而言，地方自治意味著地方機關或在地當局為國家政治系統中之一環，

在地方分權與權力下放的基礎上，地方分享國家權力的一部分並發展自治能力，以處理各該區域內公共事務（Sharpe, 1979: 90-92）。地方分權制雖解決中央集權制無法因地制宜之缺失，然而，過度的分權亦會造成國家分離主義的興起、地方自治能力不足的治理失敗情形，且地方政府僅純粹面對各該單一行政區域內的問題，對於跨部門、跨區域事務著實無法單獨因應處理與解決。因此，在解決中央集權與地方分權均有失靈問題的方法上，強調建構中央與地方政府間的夥伴關係，及加強地方政府的自治能力尤為重要。

三、中央與地方政府夥伴關係

不論是中央集權關係或是地方分權關係的制度設計，國家的體制與結構均面臨危險的困境，高度集權的國家結構容易造成政府在政策管理上的多變性與反覆無常；而在高度分權的國家結構則容易造成政府在政策管理上的不靈活與僵固（MacIntyre, 2003: 4-5）。換言之，國家決策權力的集中與分散程度之設計若位於決策光譜的極端兩旁，都會造成政府在治理模式運用上的問題，而「中央與地方政府夥伴關係」的治理模式解決了集權與分權的兩難困境。此一類型係由中央政府與地方政府均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成，中央與地方政府關係不應如傳統一般窄化成自治監督關係，應向外拓展兩者如何朝向共同目標攜手合作的制度設計。集權的決策結構講求政府回應敏銳的靈巧運作，著重於效率性、適應性的政策管理，允許領導者即時回應隨著時空極驟變化的地方與國際現勢需求；而分權的決策結構預防獨裁專政的風險，減少多變、反覆無常的政府行動，從而製造一個穩定政策環境的可能，使政府能在未來建立一個可信的政策承諾（Hilde & Jenssen, 2006: 310-311; MacIntyre, 2003: 18）。中央與地方政府夥伴關係應結合以上集權與分權制度設計的優點，整合兩者彼此間的自治監督關係、府際合作關係、地方有限度參與國政決策關係，以及紛爭解決之協調關係，就未來跨域公共事務之合作治理作一可以相互因應的制度設計。

地方自治後，垂直的中央與地方政府之府際關係，最適設計應建構「夥伴關係」以有效解決跨域性公共問題。此種跨域合作的治理機制最主要的特徵展現在「中央控制性」與「地方自主性」之間的張力。中央控制在於尋求宏觀調控措施，以確保全國一致性政策的推動；地方自主則關係到地方政府的自主性，是否能夠充

分回應在地社群的偏好與需求。以上兩種力量的推拉之間架構了中央與地方政府的垂直關係，相當程度的決定了地方政府的自治權限與資源規模，同時也左右了中央與地方府際間競爭與合作的行為表現（廖俊松，2001：372-373）。準此，中央與地方政府立基於權力互享與資源互賴之結合，強調各層級政府間管理職能的交融，在「共管」、「合產」與「競合」的協力關係下，共同生產或提供公共財貨與服務，以因應跨域環境所衍生的公共事務與民眾需求之問題。

肆、地方政府間關係（第二面向）

一、多重組織夥伴關係

「多重組織夥伴關係」係由地方政府與地方政府間均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成。目前有關地方政府治理的觀念，已由傳統較為權威、封閉和狹隘的舊地方主義，轉變為強調權力或資源互賴、開放和區域合作的新地方主義（new localism）（如圖 3 所示）。因而多重組織夥伴關係的治理模式，從傳統「地方政府」（local government）轉變為充滿複雜網絡行動者的「地方治理」（local governance）不再只是理論，在實際政治世界早已實踐。由於跨越疆域的公共事務具有功能外溢與議題聯結之效果，不僅涉入參與治理的行為者更為多元，且行為者彼此間的競合與網絡關係更形複雜，對於解決此等跨域性公共事務的行動方案，成爲了單一政府部門組織重組的部分藍圖，其中納入了網絡與夥伴關係的組織設計（Goss, 2001: 2-3）。

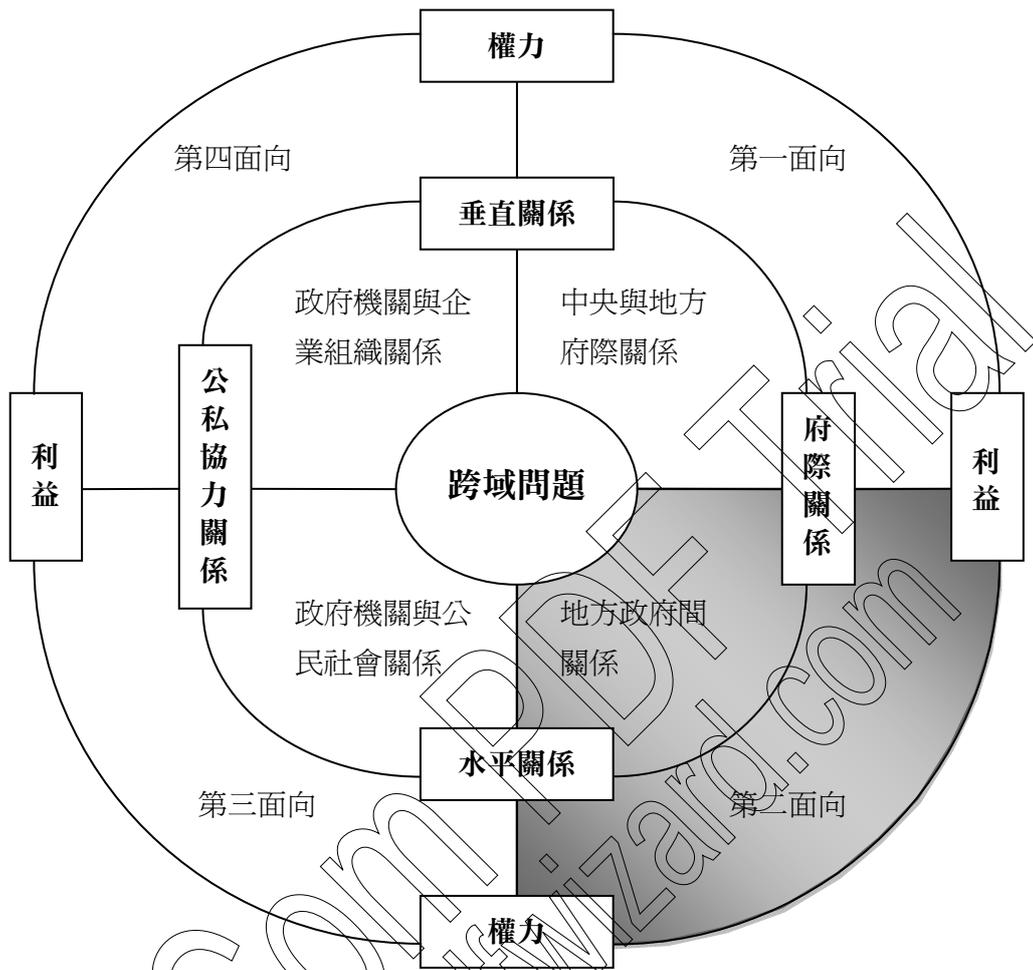


圖3 跨域問題的治理類型：地方政府間關係

資料來源：作者繪圖。

地方政府間策略性夥伴模式包括（李長晏，2007：503-504）：(1)資源互賴化：由於地方政府處於有限資源的環境中，在資源依賴各取所需的策略考量下，使得地方政府間衍生出一種以結盟、協力的方式達成彼此資源的有效運用，期能藉由彼此間合作關係的建立，提昇施政運作的效率與效能；(2)功能整合化：由於地方政府組織的結構設計講求專業分工，從而陷入了只注重分工而缺乏垂直與水平整合的困境，因此地方組織間夥伴關係的建立強調整合功能分化現象，期能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係來達成共同的目的；(3)議題跨域化：近代公共事務的相關議題

之範疇，在開放系統的輸入與輸出過程中具有跨域性的外溢與回饋現象，使得議題間之畛域變得模糊，從而使得行政區域的管轄範圍也面臨犬齒交錯的挑戰，因而在面對許多不同領域又不容妥協，且難以處理的議題下，組織與組織間、部門與部門間彼此應建立夥伴的互相溝通協調關係，以有效解決跨域性公共事務之問題。Gerry Stoker (2006: 42) 認為地方部門角色職能的轉變，造成不可能將地方政府僅僅視為一個單一組織。「地方治理」描繪出許多相關部門在地方層次互動的方式。Rhodes (1997) 描述治理必須經由「自組化組際網絡關係」(self-organising, inter-organisational networks) 來加以落實。因此，地方政府基於本身的發展需求和問題的紓解，愈來愈重視透過水平府際關係的協力合作管理(陳立剛, 2001: 22)。跨越疆域的公共事務以及解決此等事務的行動方案所產生的網絡與夥伴關係，成為了單一政府部門組織重組的部分藍圖，以進一步促成地方政府間的跨域合作關係。

二、多中心治理體制

「多中心治理體制」也是由地方政府與地方政府間均「權力」、「利益」外擴之關係而形成，然其所形成之結構有所不同。美國地方政府的邏輯充分展現在行政權力的高度分散化，以及同時並存多個治理機構的重疊管轄，此乃 Ostrom 所提的「多中心政治體制」(polycentric political system) (如圖 3 所示)。「多中心」係指存在許多決策中心，彼此間在形式上的相互獨立；「政府」與政府同義，政府的事務是生產或提供各式各樣的公共財貨與服務；「體制」則指長期持續存在的秩序關係。換言之，多中心政治體制認為在大城市中存在許多決策中心的地方政府單位，它們在形式上是相互獨立的，這些中心在競爭關係中會考量彼此，並且會從事各種契約或合作事務(Ostrom, Tiebout, & Warren, 1999: 31-32)。

一般而言，公共財貨或管制的效益與外部性常造成政府決策組織上的困難，亦即如何劃分公共組織(地方政府單位)的規模(Ostrom, Bish, & Ostrom, 1988: 89-90)：第一，不同的人偏好不同的公共財貨水準；第二，依照不同服務的性質而有不同的服務範圍，並應盡可能多樣化地提供財貨及管制類型；第三，生產公共財或進行公共管制的技術，本質上是不同的服務是被最有效率地生產在不同的地區。因此，多中心治理的任務為維持社群事務所偏好的狀態，不同規模的公共財貨或服務之存在，意味著不同規模的社群事務狀態之維持。多中心治理的效率首先取決於大

城市中不同地方政府單位間的規模控制必須與其提供公共財貨的規模在效應上是一致的，其四項取決之標準如下（Ostrom, Tiebout, & Warren, 1999: 37-41）：(1)控制：地方政府單位確實可以管轄的事務範圍；(2)效率：強調公共財貨與服務的生產者可實現的最有利之規模經濟；(3)政治代表：必須考慮到組織的規模、受影響的公眾以及顧及政治社群適當的政治利益；(4)自主決定：許多相關地方自決事項必須受到地方社區中公民的贊同。

對一個管理良好的地方政府治理來說，最基本的就是將公共財貨與服務的「生產者」（production）與「提供者」（provision）區分開來，循著以上四項標準把不同規模的社群事務狀態「打包」（package）或者界定為政府管轄單位，雖產生多中心的不同轄區範圍的地方政府，卻也達成服務的提供和受益者的負擔能夠達到均衡，從而利用競爭（competition）和準市場（quasi-market）機制，達成更有效率的產出（Andersson & Ostrom, 2008: 72-73; McGinnis, 1999: 1-2）。是以，在美國地方政府體系中，單一或有限功能（special-purpose）的特區（district）之管轄區域係依據其公共財貨或服務的外部效益和規模經濟而形塑一種管轄規模上不同於傳統全能型政府的政府單位；多中心的重疊管轄意味著同一地區存在著多個不同功能且單一的地方政府，因而特區的組織規模可以為單一社區、整個城市、跨域縣市行政區、甚至跨越州際地區，不僅能夠回應由下而上的地方與社區居民之需求，更能提升公共服務的品質。

伍、政府機關與公民社會關係（第三面向）

一、公私協力的合產機制

「公私協力的合產機制」係由政府機關與公民社會均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成。過去「不是政府，就是市場」的治理結構呈現出對立的「零和」（zero-sum）狀態。一是放棄政府，引進市場機制與崇尚競爭效率以挽救政府失能；另一則是重回國家，強化官僚體制的功能以彌補市場缺失。但不論取決任何一方都無法避免面臨不是「政府失靈」就是「市場失靈」的另類雙環困境。對此，依據「治理典範」的「社會分權」之概念，恰巧提出一個克服傳統官僚體制所面臨的

制度性危機，即政府與其他公民社會中的組織或團體，經由資源與資訊交換的網絡關係，形成一公私夥伴模式，基於功能互補的權力互賴，從而共同提供公共服務，達成「合產」的效果（Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Peters & Pierre, 1998: 223-242）。而公私協力的合產模式提供了此一困境的解決藥方（如圖 4 所示）。

「公私協力」的概念界定與「公私夥伴」經常是交相替用的，係指除了政府之外，公民或「第三部門」參與公共財貨和服務提供或輸送的重要方式。¹所謂「公」也就是「公部門」，即指政府或公務員；「私」就是「私部門」，即指公民或「第三部門」，如人民、服務對象、社區組織、法人團體、非營利團體等，公私協力即公部門和私部門可以形成一種特殊的互動關係，在共同合作與分享資源的信任基礎下結合，以提供政府部門的服務（Langton, 1983; Stephenson, 1991: 110；吳英明，1994：61）。「合產」被視為公民志願地與政府部門進行合作，結合政府與社會的資源，共同生產公共服務，以解決日益增加的財政壓力，並讓公民得以參與公共事務的決策與執行（周威廷，1996：54）。基此，公私協力的合產模式即是跨越所謂的「第一部門」政府以及「第二部門」市場之間的治理鴻溝，積極地連結公民或「第三部門」的角色參與各種公共財貨和服務的提供或輸送過程（Ostrom, 1996: 1073）。

¹ 近年來，國內公共行政學者對「政府與第三部門的協力關係」有廣泛的討論，如蕭新煌（2000）；江明修（1999，2002）。對於外國相關文獻可參見 Huxam 與 Vangen（2000）。

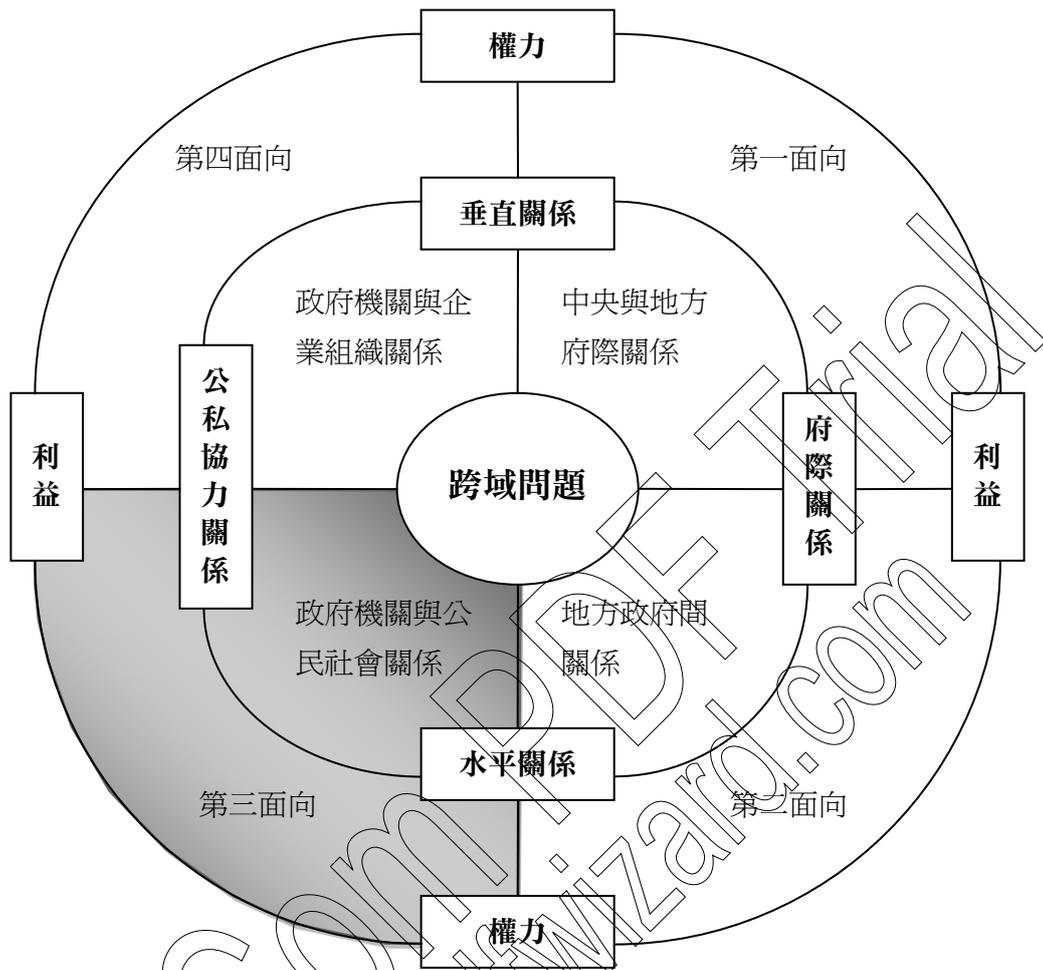


圖4 跨域問題的治理類型：政府機關與公民社會關係

資料來源：作者繪圖。

傳統上解釋「第三部門」或非營利組織興起，有幾種觀點，第一種是因為「政府失靈」。為何政府會失靈？「政府失靈」經常與第二種觀點「市場失靈」是相對應的論述，前者指公共問題或社區問題無法透過政府正式制度來解決；後者多半源自市場資訊不對稱之失靈，導致交易成本增加（Coase, 1990; North, 1990; Williamson, 1996）。換言之，「第三部門」興起是因應「政府失靈」與「市場失靈」有密切關係。另外，許多有關「第三部門」或非營利組織研究者也提出「第三者政府」論（the third-party government theory），認為政府與「第三部門」之所以建立協力關係乃立基於「相互依賴」（mutual dependence）的基礎概念（Moulton &

關係乃立基於「相互依賴」(mutual dependence)的基礎概念(Moulton & Anheier, 2000)。此一理論可回溯至歐美社會福利發展史的脈絡觀之，一九四〇年代，歐美社會的福利國家興起，導致政府的社會責任過度膨脹，福利國政府經約 30 年的經驗，一九七〇年代後，各國政府開始苦思著如何減少政府的福利財政責任，但又可以維持既有的福利供給，於是非政府部門的資源成爲各福利國家政府開拓之對象。事實上，民間參與政府的社會福利公共財貨的輸送早已發展，尤其是歐美社會的宗教團體、非營利組織、志願性組織等，都已經對社會提供許多公共服務或公共財貨。當福利國家來臨並面臨財政的困境時，如何有系統地引進民間組織與資源，並有效轉化爲公共服務輸送，成爲各國政府的新課題(江明修，1999：3-5)。依此，「第三者政府」論認爲，在公民社會中，社會經濟問題日愈擴大，由「第三部門」提供公共財，成爲另一種最佳與最有效的選擇，政府應退出公共服務的前線，成爲扮演後援的角色，當第三部門運作失靈時，政府再行介入(Salamon, 1987; Lipsky & Smith, 1990)。第三部門存在的第四種觀點仍是由「相互依賴」的基礎概念導衍而出，是爲「公共財理論」(the public-good theory)。相對於「第三者政府」論，此一理論認爲政府必須爲公共支出負責，並提供足以符合社會大眾所需求的財貨和服務，一旦政府無法承載或負荷時，第三部門才有存在的適當性(Weisbrod, 1988；江明修、鄭勝分，2002：94-95)。

政府與「第三部門」夥伴的協力關係，除呈現「第三者政府」論和「公共財理論」的輔助及取代關係之外，也有多種其他模式。有學者將公私部門互動夥伴關係分成「公有」(public ownership)、「管制」(regulation)、「誘導」(inducement)、「協力」(partnership)、「倡導」(promotion)、「民營化」(privatization)、「自由放任」(laissez-faire)等 7 種型式，其中以「協力」模式呈現「公有」與「自由放任」二者互依關係的結合，從而改進「民營化」所面臨的問題。學者吳英明(1994：18-22)將政府與「第三部門」的夥伴關係與互動模式區分爲「垂直分隔」、「水平互補」、「水平融合」等三種互動模式。「垂直分隔」互動模式係以公部門爲上層指導單位，私部門則處於下層配合服從的地位，必須根據公部門的政策目標，高度支持公部門的政策作爲，這種互動模式之中，公私部門的互動會傾向於彼此相互對立與相互利用。「水平互補」互動模式係指政府認知到公部門的有限性，需要私部門互補性的支援，亦即政府認知到公部門本質上的「弱

勢」(weakness)與「威脅」(threat)，因而政府必須運用私部門的「優勢」(advantage)與未來潛在「機會」(opportunity)，利用私部門的資源進行公共服務輸送或是公共政策執行。「水平融合」互動模式係指私部門不再只是依存於公部門，或成為公部門的附合體，更非僅僅配合公部門的指揮，私部門有保留某些自主權，並可能影響政府的政策工具選擇。顯然公私部門夥伴模式涵蓋「指揮—服從」、「配合—互補」、「合作—夥伴」(廖俊松，2004：5)。

二、社區主義的治理模式

「社區主義的治理模式」乃係由政府機關「權力」、「利益」內斂，公民社會「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成(如圖4所示)。Ostrom在《美國公共行政的知識危機》(*The Intellectual Crisis in American Public Administration*)一書中，立基於Madisonian傳統的論述平台檢視傳統公共行政理論，並透過源自於政治經濟學者的視野：「重疊管轄」(overlapping jurisdictions)與「分散權威」(fragmentation of authority)等兩種觀點進一步論證自己所提出的「民主行政理論」(Theory of Democratic Administration)(Ostrom, 1991: 65)。其主要內容包括：(1)人人皆有資格參與公共事務之處理的平等主張；(2)保留所有的重要決定權予社群所有成員及其選出的代表；(3)將領控的權力(power of command)限制到最小的狀態；(4)行政官員從主人到公僕地位的修正。Ostrom的主張主要抨擊傳統公共行政理論的侷限性，強調民主行政由下而上(bottom-up)的行政模式，融入了共有財、公共財、集體行動的邏輯等理論以及公共服務產業等多元複雜之概念，從而使得民主行政之關注將會從單一組織的絕對壟斷體系，轉移到個人在多重組織之環境中(multiorganizational environment)所能追求的機會(Ostrom, 1991: 115)。

循著以上Ostrom民主行政之觀點，如將「治理」放置在「第一部門」內的中央與地方政府之間，以及「政府部門」與「第三部門」之間，政府再造或新政府運動，則可以用「地方分權」與「社會分權」的作法來達成。在美國的憲政制度中，多數的州政府頒行「地方自治規章」(Home Rule)，賦予地方居民制定屬於當地的自治規章，以成立一個特殊單位的地方政府，是一種具備高度自主組織性的地方自治型態(Hanson, 1998: 31-32; Ostrom, Bish, & Ostrom, 1988: 1; 孫同文, 2004: 234-235)。換言之，地方在美國各州的州憲法或州法律的直接授權下，由地方自治

團體制定自己的「憲章」(chart)，²使地方自治團體具備自己所創設的社團公法人資格而實施地方自治制度，俾以處理當地居民事務的地方分權制度之謂。美國州政府頒行「地方自治規章」(Home Rule)的制度設計並非僅以「地方分權」方式達成中央與地方之間的「府際治理」，其在地方性或在地性的範疇內也具有「社會分權」的設計，亦即從「地方自治」走向「地方治理」的「治理典範」之存在 (Gamble, 2000; Goss, 2001; John, 2001; Leach & Percy-Smith, 2001; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1994, 1996, 1997, 2000; Smouts, 1998; 張其祿、黃榮護, 2002; 劉坤億, 2003)。地方政府不再是地方公共服務的唯一提供者，「地方治理」呈現地方多元主體協同而管理地方居民公共事務的過程，即透過中央政府、地方政府、地方政府彼此間、私部門、以及民間組織等彼此之間的夥伴關係，在公私協力合產的政策網絡架構下，提供和輸送公共服務，並發揮良好的績效 (李柏諭, 2005: 71-72)。

對此，依 Jon Pierre 和 B. Guy Peter (2000: 14) 的觀點，將治理視為一種結構 (structure) 以界定其意涵，分別為：科層體制 (hierarchies)、市場 (markets)、網絡 (networks)，以及社區 (communities)。社區 (community) 一詞源自於拉丁語 communis，其核心價值為「共同」(common) 的概念，早期對於社區的刻板界定，不外乎固定的疆界、特定的群聚居民、以及風俗文化所組成的綜合體。事實上，為因應現代社會發展的趨勢，當代學界對社區的界定相當多元，也呈現出紛歧的狀態。Cohen (1985) 綜合他從社會科學文獻中所蒐集九十種有關社區的定義，認為社區的概念是一種價值、規範與道德的系統，足以讓在這系統之內的成員產生對於整體的認同感。社區的現代意涵係指一群人的關係，藉著地理疆界的特殊環境，產生特殊共同生活之型態，共同創發共同體的社會關係 (陳其南, 1998)。以上對於社區之意義界定，以當代所興起的「社區主義」(communitarianism) 為最具代表。³

當代社區主義乃是針對傳統西方自由主義之反思而興起，社區主義與自由主義

² 「地方自治規章」(Home Rule) 在法律用語上可以翻譯為「地方法規」，但未必與該項制度的理念完全結合，故陳朝建 (2004: 4-22) 另以地方自治學界通說翻譯為「自主的自治」，即以自己的地方法規處理當地居民的事務，它的意思顯然較接近於台灣所稱的「在地治理」。

³ communitarianism 在國內亦有譯為「共同體主義」。

之間的辯證與論戰（Communitarianism-Liberty Debate），在很大程度上既是政治哲學問題，也是倫理學問題（Bell, 1993; Etzioni, 1998; Kymlicka, 1992；江宜樺，1998；石元康，1998）。雙方爭論的核心問題在於「個體／個人與群體／社會」的對立、「理性／工具與價值／規範」的對立。自由主義強調個人自主性，認為任何政治現象或社會環境的真正行動者為個人，唯有個人享有完全的自主空間，社會整體的自由才足以確保（Reiman, 1994: 19-20; Kautz, 1995: 52-53）。個體私利決定論所構築的自由主義，講求自身權利的優先性，從而缺乏社群意識與共同體感受（Rosenblum, 1989: 1），只作為競逐國家社會福利的受惠者，而忘卻本身應負有的對於國家社會之公民責任，被視為「工具性社群」（the instrumental view of community）（Sandel, 1984），亦即缺乏生命共同體的群體關係之建構。反對論者認為太過強調個人主義及個體決定論的傾向，經由長期發展演化之下，因忽略了集體行為，最終導致整個集體政治現象的意義消失殆盡。對此，社區主義修正自由主義的觀點，在「個群／群體」的方法論層面上，社區主義認為個體並非先於社會而可以獨立存在，個人的意義與價值必須沈浸於社會脈絡中探尋；在「理性／價值」的規範層面上，社區主義認為「共善」（common good）與美德（virtue）等公共利益的實現，才能使個人的利益充分實現確保（俞可平，1999：7-8）。

社會科學的研究者在論述社會或政治現象時，其分析單元（unit of analysis）到底是以具有自主選擇權的個人，還是以超越人的結構限制為主體（陳敦源，2002：32），抑或統合兩者從而形塑「行動者—結構」（agent-structure）之分析層次（郭承天，2000：173；Dessler, 1989; Hay & Wincott, 1998），此乃攸關研究的取向。隨著近代政治現象之錯綜複雜，議題間與行為者間之聯結性更為綿密，如何為連結「個人選擇」（individual choice）與「結構限制」（structural constrain）之間的層際藩籬，找尋一個可以貫穿的層次分析邏輯，此乃社區與社區主義的重要功能。換言之，以社區作為社會整體的基本單位，社區具有中觀層面的定位，可跨越層次貫穿宏觀層面國家主義與微觀層面個體主義之間的層際藩籬，以達成新的治理模式（可參見圖 5）。社區主義具有以下特性（Etzioni, 1993；陳欽春，2000：191；柯于璋，2005：35）：(1)人：以實現共善為主要目的，強調公共利益優於個人權利；(2)事：希望透過公民的自治能力與利他的精神參與公共事務；(3)時：共同的歷史文化感；(4)地：共同的地理生活空間；(5)物：高度的共識與社區凝聚感參與公共事

務，以行動實踐共同的目標。

綜而言之，社區主義的治理模式係指具有共同歷史文化感、高度社區凝聚感、且居住在同一個地理空間的一群人，基於公益、博愛與利他的精神參與在地的公共事務（柯于璋，2005：37），不僅充分展現公民參與的社區自治之在地實踐（Oldfield, 1990: 173），且在左派國家中心的威權統治與右派個人中心的市場決策之中，走出了「第三條路」（The Third Way），從而未來的治理模式將朝向一個國家、市場、公民社會的多中心治理網絡格局。

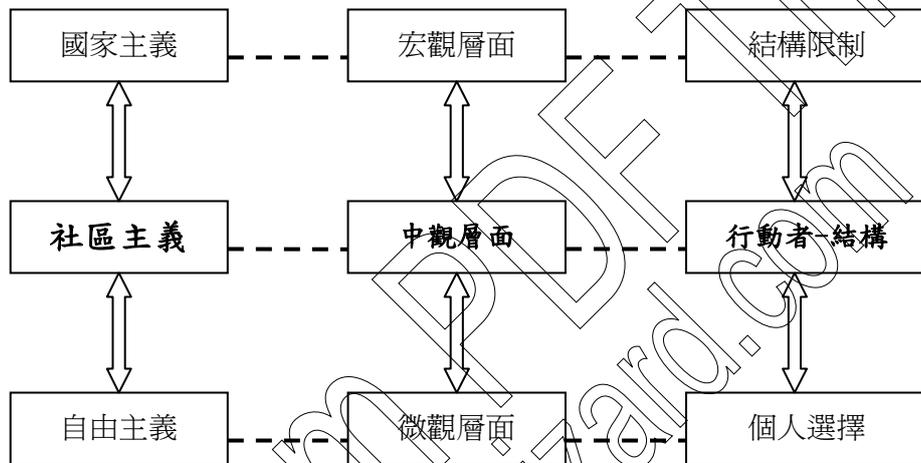


圖 5 社區主義的層次分析

資料來源：作者自繪。

可見社區的定義與界定相當紛雜，然本文著重於治理的層面看待社區所賦予的現代意涵，Agrawal 和 Gibson 認為當今社區的角色充滿著權力分散（decentralization）、意義參與（meaningful participation）、文化自治（cultural autonomy），以及資源管理（conservation）等概念，狹小的空間單位是構成社區的基本要素，具有同質性（homogeneity）的社會結構，社區內成員間彼此有著共同的利益與分享的規範（Agrawal & Gibson, 2001: 2-10）。依此本文找出社區的治理基礎：信仰與價值的共同分享；直接或多邊關係的往來互動；信任與互惠（reciprocity）的交相為用。社區主義除了重視社群的共善，更主張理想的公民之一就是對社群、社會及國家的認同，而認同的實踐在於公民對於公共事務能主動關心

並積極參與（劉阿榮、石慧瑩，2004：13）。綜上，社區的治理結構意味著地方政府角色的重新塑造，從提供服務（service delivery）到「社區治理」（或稱共同體治理）（communitarian governance），應在國家最少介入的情況下，由地域、共同利益、問題、目標等而結合在一起的成員，自發性或自主性地在相互依賴與夥伴關係的互惠信任下，透過集體行動解決共同問題。

陸、政府機關與企業組織關係（第四面向）

一、行政機關法人化

「行政機關法人化」乃係由政府機關與企業組織均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成（如圖 6 所示）。自一九八〇年代以來，由於新公共管理運動的興起，世界各國積極推動政府改造，其中，再造的主要原則在於中央政府的轉向工作，由大政府「操槳者」轉型成小政府「領航者」的角色。換言之，中央政府專責於政策的制訂及督導，至於執行或管理工作，則儘量自傳統行政機關移出。其所衍生的體制及所欲達成的功能諸如英國的政署（Executive Agency）和執行類非部會公共機構（Executive Non-Departmental Public Bodies）、日本的獨立行政法人、德國的公法人、美國政府法人（Government Corporations）等國（行政院人事行政局，2006）。二〇〇二年，立基於新政府運動的改革風潮與新公共管理之觀點，我國政府組織改造以「分權與解除管制」、「建制合理化」以及「組織彈性化」三大方向為主要訴求。行政院組織改造推動委員會採行去任務化、地方化、法人化以及委外化等「四化策略」，以「民間能做，政府不做；地方可做，中央不做」的基本精神全面推動政府再造工作。其中，在傳統行政機關之外，成立公法性質的法人，亦即「行政法人制度」，讓不適合行政機關推動的公共任務，由一個與政府保持一定距離的行政法人來處理，獨立法人格的法人強調鬆綁組織、人事、預算、財務以及引進企業經營精神，使具有公共性之業務推行更為專業自主、營運更具績效品質。

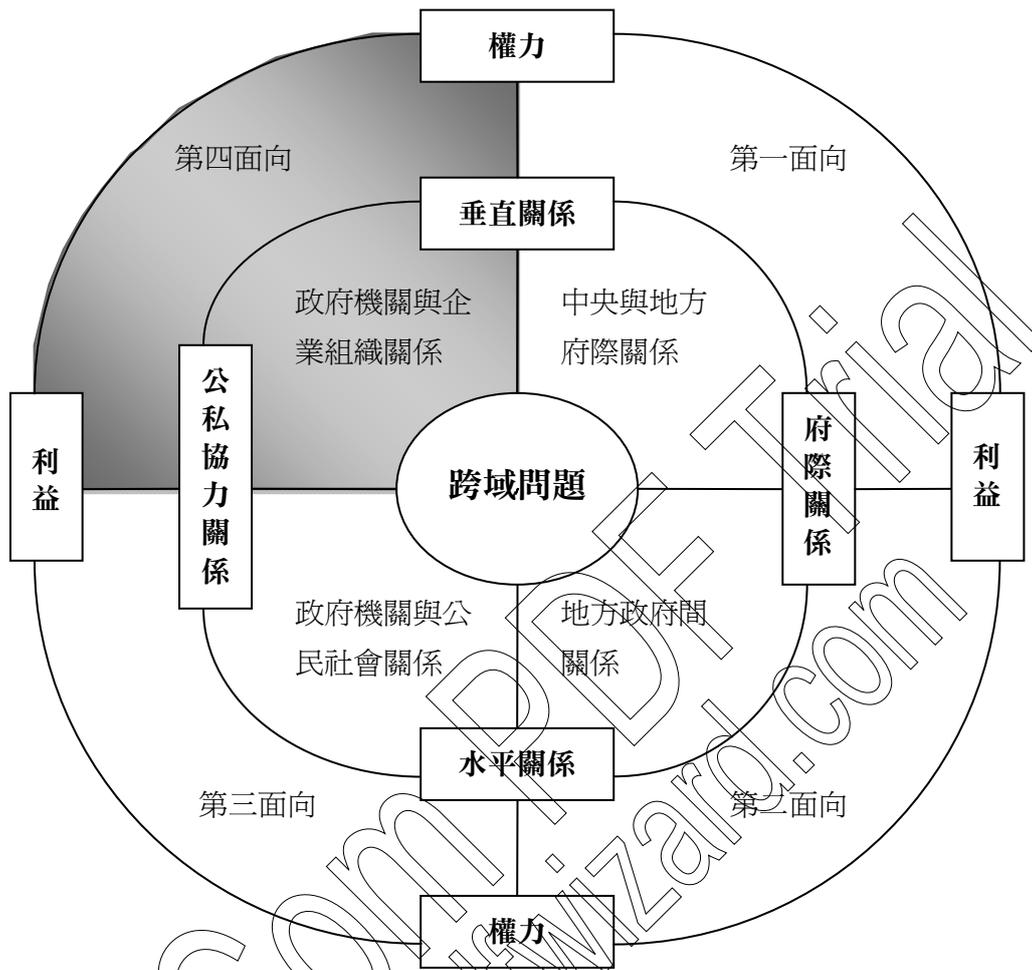


圖6 跨域問題的治理類型：政府機關與企業組織關係

資料來源：作者繪圖。

行政法人為「公法人」性質，如圖 7 所示，其定位介於「第一部門」政府組織與「第三部門」非營利組織之間的組織混合體，職司辦理原本應由政府部門所負責的特定公共事務，打破以往「政府—民間」體制上的二分法，一方面引進企業精神，使公共事務的推行更專業、更講求效能，另一方面，掙脫現行政府相關法令與科層組織的束縛，使其組織能夠更為自主彈性運作，以確保公共任務之實施（呂世壹，2004：12）。

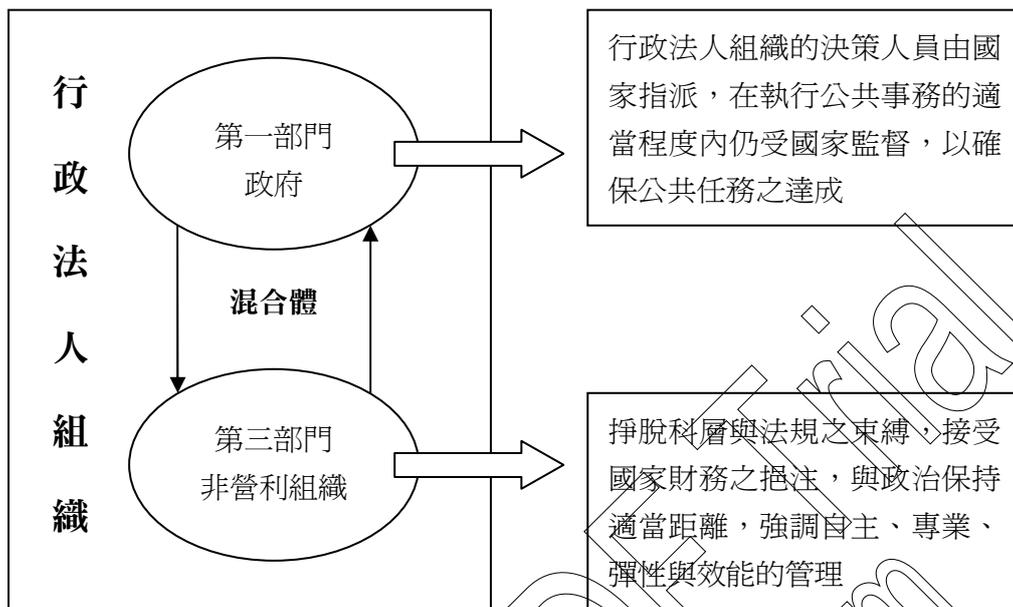


圖 7 行政法人組織的特性

資料來源：作者繪圖。

在確保公共任務的實施下，行政法人的組織型態融合了「第一部門」與「第三部門」的管理方式以期達到最高效能，在這變革之中，其優點如下所示（行政院人事行政局，2005；劉坤億，2004：2-3；劉靜如，2003：43-44）：

1. 公、私組織混合體制：

行政法人是行政機關與財團法人的中間組織類型，一方面較一般行政機關具有彈性的組織及經營管理方式，然為確保公共任務有效的履行，國家可以全面為適法性及適當性監督和指揮；另一方面將之保留在公法領域以釐清其公共性格之特性，而其獨立之法人人格僅受適法性監督，可藉此鬆綁現行行政機關有關人事、會計等制度的束縛，使其運作具有因時、因地、因事、因人制宜的彈性，在企業精神的引導之下，使公共事務的推行更專業、更講求效能。

2. 增加用人彈性：

在行政機關任用人才方面，對於部分需要相當專業性及技術性人才的業務，

例如各類文教、科技研究機構等，受限於公務人員相關法制之規定，形成進用管理上的窒礙，無法延攬留用適當人才。行政法人制度之設計，可以提供較有彈性、更符合其特性需要之人事進用與管理機制。

3. 強化經營責任及成本效益：

現行由行政機關實施公共任務的方式，雖然有政治責任及成本效益的概念，惟施政講求公平正義，有時無法兼顧成本與效率。行政法人在獨立自主運作及績效評估方面，可以透過相關績效評鑑機制的建立及內部、外部適當監督機制之健全，以強化經營責任及成本效益。

4. 開放多元參與公共服務：

行政法人的意思機關係採多元參與，民主運作，較諸一般行政機關更能有效地照顧多元利益；再者，亦可將公共服務之執行由行政機關轉移至行政法人，藉由制度設計與業務執行權限的分離，可以避免球員兼裁判的爭議。

5. 建構中央地方夥伴關係：

部分公共事務之性質若由行政機關方式來處理易陷於因隸屬特性而偏執一端者，此等事務可由中央政府與地方自治團體共同決定與協調運作，透過行政法人的創設，就此等事務建構合宜的夥伴關係。

二、政府委外辦理

「政府委外辦理」乃係由政府機關與企業組織均「權力」、「利益」外擴之關係形塑而成（如圖 6 所示）。亦即政府部門將業務委託民間辦理，由政府與民間簽訂契約，政府提供全部或部份經費或硬體設施，由民間履行契約規定之項目提供服務，契約載明雙方權利義務關係及監督考核機制。具體實施方法包括業務外包、民間投資經營、BOT、公營事業民營化等，主要的目的在於：(1)調整政府職能與角色，活化公務人力資源；(2)改善政府財政負擔，建立人民對政府之信心；(3)擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質。

依據促進民間參與公共建設法第八條所規定民間參與公共建設的 6 種方式最為廣泛，包括(1)BOT；(2)無償 BTO；(3)有償 BTO；(4)ROT；(5)OT；(6)BOO。促進民間參與公共建設目的在於為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，政府應積極

邀請民間組織參與公共服務，將民間的草根力量與創業精神帶入政府服務功能中，在共同承擔公共責任的信諾下，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作，縱使參與者為企業營利部門，只要合乎公共利益，均可視為公私夥伴關係的建立。上述各種民間參與方式，依財務籌措、工程興建、營運及資產等屬性之綜合分析與比較，如以下表一所示。

表 1 民間機構參與公共建設方式之比較

類 別	建設經費	所有權歸屬	特 性	興建與營運風險分擔
BOT (Build-Operate-Transfer) 興建-營運-移轉	民間	政府	由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。	民間機構需承擔興建及營運風險。
無償BTO (Build-Transfer-Operate) 興建-移轉-營運	民間	政府	由民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	民間機構需承擔興建及營運風險。
有償BTO (Build-Transfer-Operate) 興建-移轉-營運	政府	政府	由民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	民間機構需承擔興建及營運風險。
ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer) 更新-營運-移轉	民間	政府	由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	公共空間與設施已興建完成，民間機構僅需承擔擴建、整建之興建風險及營運風險。
OT (Operate-Transfer) 營運-移轉	政府	政府	由政府投資興建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。	民間機構僅需承擔營運風險。
BOO (Build-Own-Operate) 興建-擁有-營運	民間	民間	為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。	為完全民營化。

資料來源：本研究參考自「促進民間參與公共建設法」，並加以整理擴充。

柒、結論：全局治理的趨勢與內涵

近代隨著跨域性公共事務之錯綜複雜，議題間與行為者間之聯結性更為綿密，從而使得層次與層次間的聯繫愈益複雜，就跨域公共事務的管理邏輯而言，在從事治理面向上，政府組織如何透過突破單一層次的「平面治理」，朝向多層次的「立體治理」之思維模式建構，已成為晚近從事跨域治理研究的學者之一大挑戰。對於全局治理（holistic governance）的出現，本研究欲以新制度論（new institutionalism）所提出制度變遷觀點與「路徑依賴」（path dependence）現象，解釋公共事務產生跨域性的質變同時，政府治理模式如何進行演化變革以順應當代時空需求，最終連結「平面治理」與「立體治理」之間的層際藩籬，找尋一個可以貫穿的管理邏輯。

循著歷史制度論（historical institutionalism）的軌跡，Paul Pierson（2004: 2）主張將研究所關注的焦點放置於歷史的脈絡中用以理解政治現象，亦即把政治置於時間的光譜上來審視（placing politics in time），研究者將發現在時間序列的面向上分析事件的歷經過程以及其所產生之結果，將有助於我們理解複雜的政治現象與社會動態。從「中央與地方府際關係」（第一面向），到「地方政府間關係」（第二面向），再到「政府機關與公民社會關係」（第三面向），最後到「政府機關與企業組織關係」（第四面向）的治理演化時序過程中，為因應外在跨域性公共事務之演進，制度變遷在路徑依賴的動態過程中產生「自我增強」與「正向回饋」的結果。在縱貫時空系絡的時間與機會點上，出現的單一因素（公共事務產生跨域性質）或是匯流並存的眾多因素（議題間與行為者間的多元與交錯複雜），可能改變原有的路徑（傳統大政府統治），決定往後相當一段時間內新的路徑型態（跨域治理），成為標示著路徑發展上重大的轉折點（Hall & Taylor, 1996: 941-942; Pierson, 2004: 4-5），因而在特定歷史系絡下的有利與不利的轉折點出現時，全局治理的出現，便成為了歷史分析途徑「以古鑑今」的解釋分析之一（如圖 8 所示）。

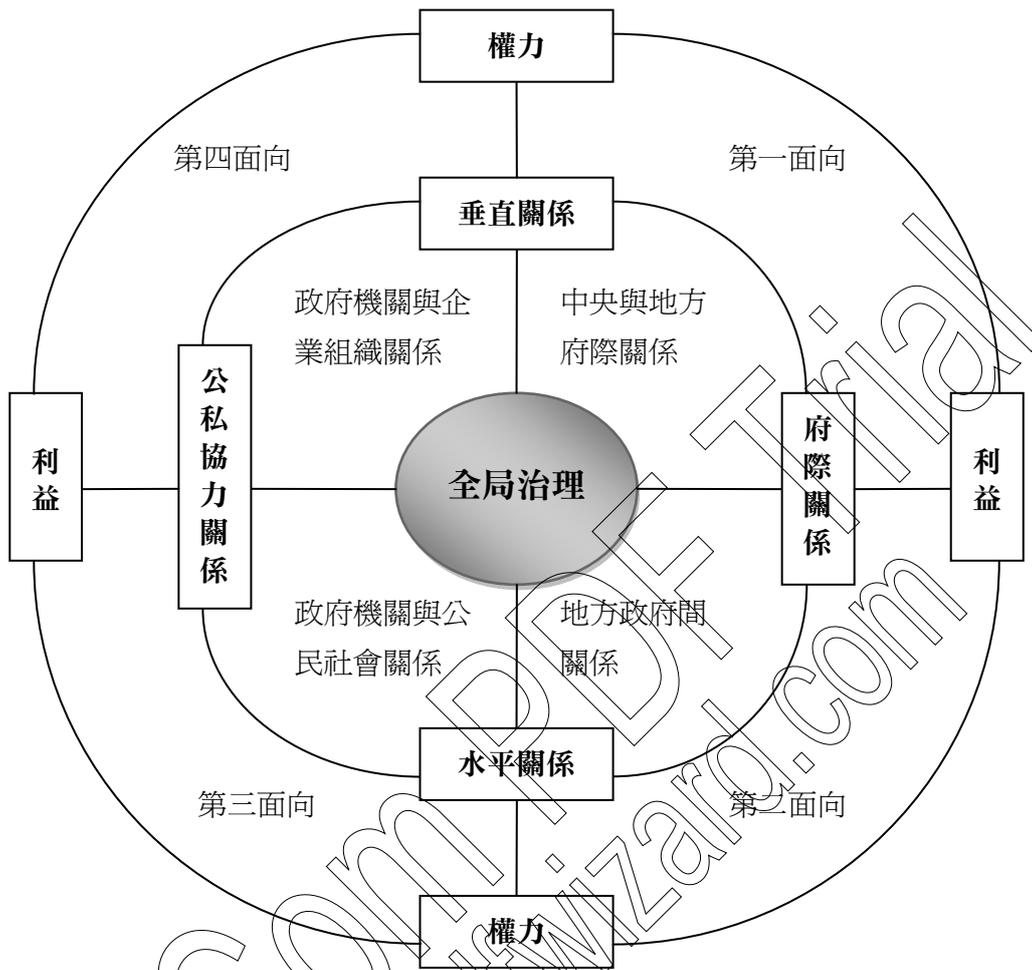


圖 8 跨域問題的治理類型：全局治理

資料來源：作者繪圖。

全局治理首先由英國學者 Perri 6 於《全觀型政府》(Holistic Government)一書中提出 (Perri, 1997)，係為針對跨域公共事務，找尋貫穿「平面治理」與「立體治理」間層際藩籬的管理邏輯，亦即在「中央與地方府際關係」(第一面向)、「地方政府間關係」(第二面向)、「政府機關與公民社會關係」(第三面向)、「政府機關與企業組織關係」(第四面向)的治理演化時序過程中，隨著路徑依賴整合而成的全觀型治理模式。全局治理在時間系絡「前因—後果」的邏輯推論中被提出，正如 North (1990: 316) 所指忽略研究時程的系絡特性將是不具專業的政治

科學家，因為時間的慣性是理念、制度與信念之所以不斷演進的重要因素。在全局治理的思維下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及社區間，以及公私部門之間，可透過「議題結盟」與「多元行為者參與聯結」的理念建立，達到共商解決跨域公共事務的解決之道（Perri, 1997; Perri, Lest, Seltzer, & Stoke, 2002；林水波、李長晏，2005：37；彭錦鵬，2005：64-65）。更進一步而言，全局治理乃針對相關治理部門或機關間，透過跨層次整合與策略性互動關係，共同強化彼此服務的意義與目標，在取得相互認同的管理方式上，達成解決跨域公共事務的結果。

以現今世界各國政府發展現況來說，地方政府的風貌固然不斷改變，中央政府所面臨的競爭與環境變遷亦不可掉以輕心，在歷史路徑發展的重大轉折點上，全局治理所帶來的全觀型政府強調橫向、縱向、向上、向下、向內，以及向外的協力關係，這種跨越疆界的整合型治理途徑，本研究特別指出未來將關注在九項制度變遷的基礎之上，其中包括：(1)建立規則，預防權力濫用；(2)市場管理的強調；(3)注重地方性的產能，並努力創造協商空間；(4)積極創造與市民對話的空間；(5)提供資源讓地方事務運作；(6)委託或提供公共服務；(7)正面幫助處於不利或被排擠團體協商進入網絡關係；(8)授能跨部門整合與支持自我管理；(9)建立民主參與決策與公共事務的架構。

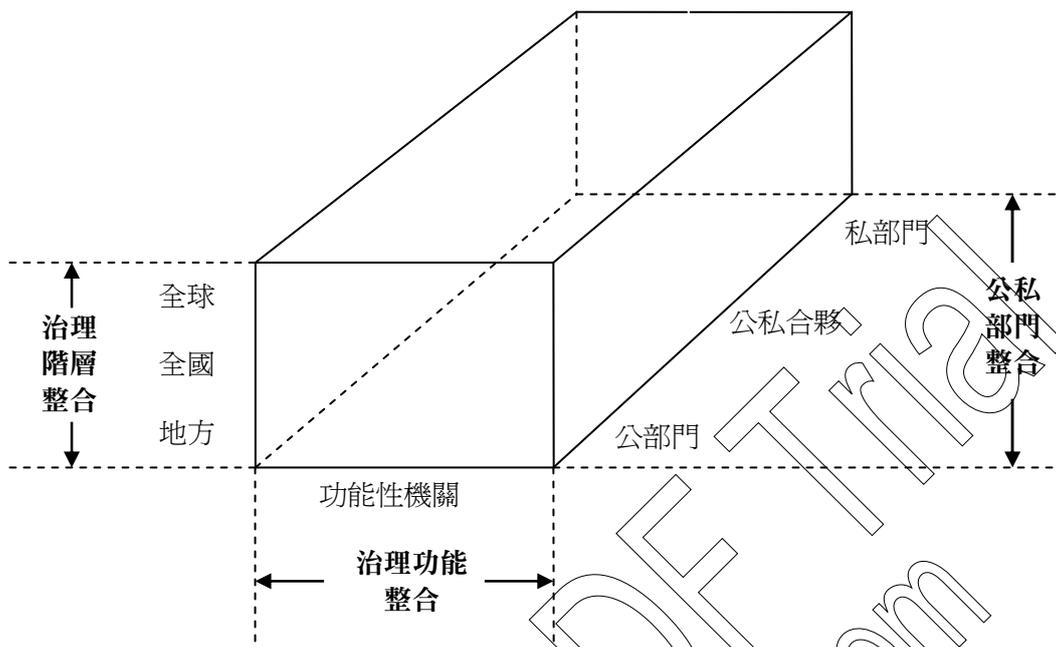


圖 9 全局治理的「立體治理」思維模式

資料來源：作者修改自 Perri et al. (2002: 29) 與彭錦鵬 (2005: 71)

總之，未來全觀型政府的演變將不僅限於多元參與行為者間權限的如何劃分，而在於如何有效透過動態協力關係的建構，朝向以解決跨域公共事務為導向的機制前進。對此，Perri 就政府與其他組織部門在橫向、縱向、向上、向下、向內，與向外的協力關係上分成三種面向，以「立體治理」的多層次闡釋未來全觀型政府的治理模式，其分析如圖 9 所示（轉引自彭錦鵬，2005：69-70）：

1. 治理層級的整合：如全球與國家層級的整合、中央與地方政府的整合、全球層級與地方性特色與產業的整合。
2. 治理功能的整合：各組織或機關內的橫向或縱向的功能性整合，亦包括不同組織間或全球與國家層級間內部單位的功能整合。
3. 公私部門整合：公部門業務以領航者角色採取委外、民營化、去任務化等管理方式，並與公民社會結合，在公私協力的夥伴關係下達到綜效（synergy）的產能。

當然，全局治理的模式隨著外在環境急遽的變遷所面臨的各項挑戰是無比巨大

且永無止盡的。不過，放置於歷史脈絡中用以理解政府制度變遷與治理演化的長時序動態過程中，將不難理解在路徑依賴的軌跡之下，未來治理模式的「自我增強」與「正向回饋」，其所進化的另一個政府治理型態，此乃意味著全局治理在其中的一個層面獲得落實，同時也意味著貫穿「平面治理」與「立體治理」之間層際藩籬的管理邏輯，將獲得更多實踐的可能性。

參考文獻

- 石元康（1998）。市民社會與民主。載於殷海光基金會（主編），**市民社會與民主的反思**（頁 1-18）。台北：桂冠。
- 江大樹（2004）。府際關係導論。載於趙永茂、孫同文、江大樹（主編），**府際關係**（頁 1-46）。台北：元照。
- 江宜樺（1998）。**自由主義、民族主義與國家認同**。台北：揚智。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億（2004）。地方政府建立策略性聯盟夥伴關係之研究：以台北市及其鄰近縣市為例。**行政暨政策學報**，第 38 期，頁 1-30。
- 江明修（1999）。**第三部門經營策略與社會參與**。台北：智勝。
- 江明修（2002）。**非營利管理**。台北：智勝。
- 江明修、鄭勝分（2002）。非營利管理之協力關係。載於江明修（主編），**非營利管理**（頁 81-124）。台北：智勝。
- 行政院人事行政局（2005）。**行政法人法草案說帖**。台北市：行政院人事行政局。
- 行政院人事行政局（2006）。**外國經驗及我國行政法人推動現況研討會會議實錄**。2009 年 10 月 22 日取自行政院人事行政局全球資訊網，網址：<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/mporgan/MPOG7223P.html>。
- 吳英明（1994）。公私部門協力推動都市發展—「高雄 21」美國考察報告。**空間**，第 56 期，頁 61-67。
- 呂世壹（2004）。**我國行政法人之推動理念及相關運作問題之初探**。台北：行政院人事行政局。
- 宋學文（2004）。從層次分析探討霸權穩定論：一個國際關係理論演化的研究方法。**問題與研究**，第 43 卷第 2 期，頁 171-196。

- 李長晏（2007）。組建地方策略性夥伴關係之合作機制。載於陳陽德、紀俊臣（編著），**地方民主與治理**（頁499-532）。台北：時英。
- 李長晏、詹立煒（2004）。跨域治理的理論與策略途徑之初探。**中國地方自治**，第57卷第3期，頁4-31。
- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。**公共行政學報**，第16期，頁59-106。
- 李柏諭（2010）。實效社區治理模式的重組與實踐：以社區大學為例。**東吳政治學報**，第28卷第3期，頁33-87。
- 周威廷（1996）。**公共合產之理論與策略：非營利組織公共服務功能的觀察**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 林水波、李長晏（2005）。**跨域治理**。台北：五南。
- 俞可平（1999）。**社群主義**。台北：風雲論壇社。
- 柯于璋（2005）。社區主義治理模式之理論與實踐—兼論台灣地區社區政策。**公共行政學報**，第16期，頁33-57。
- 孫同文（2004）。美國的府際關係。載於趙永茂、孫同文、江大樹（主編），**府際關係**（頁181-247）。台北：元照。
- 張其祿、黃榮護（2002）。全球化下的地方政府「治理」：理論挑戰與策略展望，**空大行政學報**，第12期，頁147-168。
- 郭承天（2000）。新制度論與政治經濟學。載於何思因、吳玉山（主編），**邁入廿一世紀的政治學**（頁171-201）。台北：中國政治學會。
- 陳立剛（2001）。府際關係研究：區域治理問題及其策略。**中國地方自治**，第54卷第1期，頁20-29。
- 陳其南（1998）。造人的永續工程—社區總體營造的意義，2006年9月11日取自<http://www.bp.ntu.edu.tw/WebUsers/ours/webboard/forum/messages/11.htm>。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚**，台北：韋伯。
- 陳朝建（2004）。基層政府：論地方制度與地方自治。**中國地方自治**，第57卷第7期，頁4-22。
- 陳欽春（2000）。社區主義在當代治理模式中的定位與展望。**中國行政評論**，第10卷第1期，頁183-215。

- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。**政治科學論叢**，第 23 期，頁 61-100。
- 廖俊松（2001）。府際關係與政策網絡理論初探，載於趙永茂、孫同文、江大樹（主編），**府際關係**（頁 365-391）。台北：元照。
- 廖俊松（2004）。**公私協力：重建區社區總體營造執行方案之案例研究**。發表於公共服務改革與民營化的現代課題學術研討會，東海大學主辦，台中。
- 趙永茂（2002）。中央與地方權限劃分的理論與實務：兼論台灣地方政府的變革方向。台北：翰蘆。
- 趙永茂（2003）。台灣府際關係與跨區治理：文獻回顧與策略途徑初探。**政治科學論叢**，第 18 期，頁 53-70。
- 劉坤億（2003）。地方治理與地方政府角色職能的轉變。**空大行政學報**，第 13 期，頁 233-268。
- 劉坤億（2004）。**行政法人之個案研究**。發表於強化行政法人公司治理能力圓桌論壇，行政院人事行政局、行政院經濟建設委員會及臺北大學公共行政暨政策學系聯合主辦，台北。
- 劉阿榮、石慧瑩（2004）。社群意識與永續發展：鄰避現象及補償金之分析。**中國行政評論**，第 13 卷第 2 期，頁 1-32。
- 劉靜如（2003）。行政法人法草案之立法目的與重點論述。**人事月刊**，第 37 卷第 1 期，頁 42-48。
- 鄭崇田（2001）。**政經變遷中我國府際關係的發展**。暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。
- 蕭新煌（2000）。**非營利部門：組織與運作**。台北：巨流。
- Agrawal, A., & C. C. Gibson (2001). *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender, and State in Community-Based Conservation*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Andersson, K. P., & E. Ostrom (2008). Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective. *Policy Science*, 41: 71-93.
- Bell, D. (1993). *Communitarianism and Its Critics*. Oxford: Clarendon Press.
- Coase, R. (1990). *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: the University of Chicago Press.

- Cohen, A. P. (1985). *The Symbolic Construction of Community*. New York: Tavistock Publication and Ellis Horwood.
- Dessler, D. (1989). What's at Stake in the Agent-Structure Debate? *International Organization*, 43(3): 441-473.
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community: Right, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown.
- Etzioni, A. (Ed.) (1998). *The Essential Communitarian Reader*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Gamble, A. (2000). Economic Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance* (pp. 110-137). New York: Oxford University Press.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave.
- Hall, P. A., & R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- Hanson, R. L. (1998). *Governing Partners: State-Local Relations in the United States*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hay, C., & D. Wincott (1998). Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political Studies*, 46(5): 951-957.
- Hilde B., & S. Jenssen (2006). Prefectoral Systems and Central-Local Government Relations in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 29(4): 308-332.
- Huxam, C., & S. Vangen (2000). What Makes Partnerships Works. In S. P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnership* (pp. 293-310). London: Routledge.
- John, P. (2001). *Local Government in Western Europe*. London: Sage.
- Kautz, S. (1995). *Liberalism and Community*. New York: Cornell University Press.
- Keohane, R. O., & J. S. Nye (1989). *Power and Independence: World Politics in Transition*. Glenview: Scott Fpresman.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kymlicka, W. (1992). *Liberalism Community and Culture*. New York: Oxford University Press.
- Langton, D. (1983). Public-Private Partnership: Hope or Hoax? *National Civil Review*, 72: 145-157.
- Leach, R., & J. P.-Smith (2001). *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.

- Lipsky, M., & S. R. Smith (1990). Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State. *Political Science Quarterly*, 104(4): 625-48.
- MacIntyre, A. (2003). *The Power of Institution: Political Architecture and Government*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McGinnis, M. D. (Ed.) (1999). *Polycentricity and Local Public Economics*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Moulton, L., & H. K. Anheier (2000). Public-Private Partnership in the United States. In S. P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective* (pp. 105-119). London: Routledge.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oldfield, A. (1990). *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*. London: Routledge.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6): 1073-1087.
- Ostrom, V., C. M. Tiebout, & R. Warren (1999). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. In M. D. McGinnis (Ed.), *Polycentricity and Local Public Economics* (pp. 31-51). Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Ostrom, V., R. Bish, & E. Ostrom (1988). *Local Government in the United State*. San Francisco, CA: Institution for Contemporary Studies.
- Ostrom, V. (1991). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Perri, G. (1997). *Holistic Government*. London: Demos.
- Perri, G., D. Lest, K. Seltzer, & G. Stoker (2002). *Toward Holistic Governance*. London: Demos.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governing without Government: Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration and Theory*, 8: 223-242.
- Pierre, J., & B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke, UK: Macmillan Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Reiman, J. (1994). Liberalism and Its Critics. In C. F. Delaney (Ed.), *The Liberalism-*

- Communitarianism Debate: Liberty and Community Values* (pp. 19-37). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing out of the State. *Political Quarterly*, 65: 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflectivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). The Government Narrative: Key Finding and Lessons from ESRC's Whitehall Programme. *Public Administration*, 78(4): 345-363.
- Rosenblum, N. L. (Ed.) (1989). *Liberalism and the Moral Life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Salamon, L. M. (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Non-Profit Relations. In W. W. Powell (Ed.), *The Non-profit Sector: A Research Handbook* (pp. 99-117). New Haven: Yale University Press.
- Sandel, M. J. (1984). The Procedural Republic and the Unenumerated. In S. Avineri, & A. De-Shalit (Eds.), *Communitarianism and Individualism* (pp. 12-28). New York: Oxford University Press.
- Sharpe, L. J. (Ed.) (1979). *Decentralist Trend in Western Democracies*. London: Sage.
- Smouts, M.-C. (1998). The Proper Use of Governance in International Relations. *International Social Science Journal*, 115: 81-89.
- Stephenson, J. (1991). Whither the Public-Private Partnership. *Urban Affair Quarterly*, 27: 109-127.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.
- Weisbrod, B. A. (1988). *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA.: Brooks/Cole, Belmont.

An Evolutionary View of Governance Theory on Transboundary Public Affairs

Po-Yu Lee^{*}

Abstract

Along with the development of transboundary public affairs, the mode of governance needs a set of new management ideas which pursues the goal of good governance. This research uses the vertical-horizontal relationship and intergovernmental and public-private partnership to construct four governance models: (1)The central and local governments relationship; (2)Among local governments relationship; (3)The government and civil society relationship; (4)The government and enterprises relationship. Based on the new governance of transboundary public affairs, how government transforms itself from traditional government to holistic governance poses a big challenge for governance research scholars. Finally, focusing on the new institutionalism, this article discusses the path dependence to explain the evolution from traditional government to holistic governance.

Keywords: transboundary governance, polycentric political system, public-private partnership, communitarianism, holistic governance

^{*} Assistant Professor, Department of Public Policy and Management.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

公務人員型塑廉能價值及建構廉能 政府個案分析：社會判斷法的調查

陳正料*

《摘要》

為了回應民眾對「廉能政府」的期盼，考試、行政兩院紛推動型塑公務員「廉能價值」案，以扭轉民眾眼中貪腐印象及建構廉能政府目標；為避免型塑廉能價值工作重蹈以往價值改革失敗覆轍，學者認為有效掌握公務員對型塑案真實看法直接攸關型塑工作最終能否成功。鑒此，本文採取判斷分析研究途徑「社會判斷理論」方法探討我國公務員對型塑「廉能價值」認知相關訊息，發現公務員在心理認知上出現以「專業、廉正」價值作為型塑廉能價值內涵與組成之傾向；也發現採「廉正、專業」價值相關措施型塑之效果最佳，採取「關懷」價值相應措施出現「事倍功半」現象，採取「效能」價值相應措施效果則無。建議政府推動型塑公務員「廉能價值」時應聚焦於「專業、廉正」價值的培養，區分公務員類別並分採心理偏好較高之價值進行型塑，較能完成型塑工作及建構廉能政府。

[關鍵詞]：廉能政府、廉能價值、判斷分析、社會判斷理論

投稿日期：98年11月25日；接受刊登日期：99年10月18日。

* 高雄市立高雄高工人事室主任、國立高雄海洋大學航管系兼任助理教授。

壹、前言

媒體調查指出「具有監管、分配、審核公權力的政府公務員貪瀆情形嚴重，逾八成民眾認為其中的工程、稅務、警察、醫事等人員應列為肅貪與反腐優先對象」（台灣透明組織，2008a，2008b；戴蒙，2009：32）。政府為了充分回應民眾對「廉能政府」的高度期盼，先後推動公務員型塑廉能價值方案，認為藉此可徹底扭轉公務員在民眾眼中「貪腐」印象，真正建立「廉能政府」；因而，「型塑廉能價值」議題取代「建構廉能政府」議題成為行政改革核心議題（Porter & Schwab, 2008；陳清秀，2008：15，2009：115；張哲琛，2009：98；關中，2009；林鍾沂、王瑞峰，2009：3；考試院，2009：3）。

學者回顧各國推動行政改革案例發現多數從「經濟」角度出發，偏重以外在、有形、具體作為來推動，忽視潛藏政府內部無形價值改變，推動結果往往出現公務員抵制、推拖現象，導致因實踐力道不足或執行無力而全盤失敗，這種失敗尤以針對公務員價值觀及政府行政生態或組織文化改革所面臨情形最為嚴重（蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功，2007；管高岳，2007：3；陳敦源、呂佳螢，2009：192）。因而，學者主張推動公務員價值思維或行政文化變革時，必須能掌握公務員對擬變革價值的看法，據以採取相應措施始能保證成功；此等結果顯示想建構「廉能政府」及推動文官制度改革，「有效掌握及確實瞭解公務員對廉能價值之真實看法與相關訊息」乃最終能否獲得成功之主要關鍵（Kouzes & Posner, 2002: 121; Goodsell, 2006: 626; Quah, 2007: 75; Macaulay & Lawton, 2006: 705；李允傑，1999：69；施能傑，2003：2；江大樹，2005：82；朱鎮明，2004：40，53；呂育誠，1998：65，2008：23；陳正科，2008：2）。

由於考試院二〇〇九年頒布五項文官核心價值型塑廉能價值計畫目前仍處於啓動階段，其結果尚屬未知，無法對其推動成果進行探討；有鑒於此，本文係以行政院推動之「公務員型塑廉能價值案」為基礎，從「心理」角度切入採取判斷分析途徑「社會判斷理論」研究方法設計心理問卷，蒐集公務員對廉能價值的真實看法與訊息，分析其差異所在並提出型塑廉能價值具體實踐建議，供政府後續有關「廉能政府」建構工作之實證參考，冀能對推動文官改革工作有所啓發。

貳、政府型塑公務人員廉能價值與建構廉能政府脈絡及衍生問題

一、我國推動公務員型塑廉能價值與建構廉能政府之現況

我國推動型塑廉能價值及建構廉能政府工作可溯自二〇〇一年行政院頒布「行政核心價值推動方案」，惟是時較偏重政府「能」的提升，注重以創新、進取、專業價值作為行政核心價值來提升公務員效能與行政績效，較少提及政府「廉」的方面（陳正料，2008：5-7）。迄二〇〇八年底時，為了回應社會對政府「清廉」的期盼、賡續提升政府效能與厚植國家競爭力，行政院乃推動以「廉正、專業、效能、關懷」四種價值型塑公務員「廉能」價值，二〇〇九年底時考試院又頒布「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五項文官核心價值以健全文官體制及建立廉能政府，冀徹底扭轉人民眼中「貪腐政府」印象；兩院均預期藉由廉能價值的有效型塑，可從「心」實踐並內化成公務員行為準則，最終完成建構「廉能政府」目標（行政院人事行政局，2008；張哲琛，2009：97；考試院，2009：8）。

換言之，考試、行政兩院均認為透過有計畫型塑公務員廉能價值，即可在公務員價值體系型塑「廉潔」與「效能」兼具、「專業」與「道德」齊聚及具「實踐智慧」的核心價值，逐漸在政府內部建立追求「廉能」的組織文化與氣候，形成公務員廉能「自我角色認知」，進而轉化成一體奉行的廉能行為模式與公共服務趨向，獲得人民普遍信賴與信任，屆時具強大競爭力與透明度的「廉能政府」將指日可待（蕭武桐，2002：17；陳清秀，2009：116；張哲琛，2009：99）。

二、公務人員廉能價值意涵及其構成之界定

觀察考試暨行政兩院推動公務員型塑廉能價值內容，發現「廉正、專業、效能、關懷」四價值型塑「廉能價值」乃共同均認可之部分；茲以兩院均認可之四種價值，分述其意涵及組成如次（行政院人事行政局，2008；考試院，2009：8-12）：

（一）廉能價值（the honest and competent value）：

「廉能價值」係指由「廉正、專業、效能、關懷」組成的核心價值全稱；公務員同時具備「廉正道德能力、專業技術能力、實踐能力」及「社會關懷人文素養」即能型塑「廉能價值」，日久積累下即能建構出廉能行爲，公務員一旦具備廉能行爲後即能建構「廉能政府」（詹靜芬，2006：87；張哲琛，2009：98）。

（二）廉正價值（integrity）：

主要表現於「高尚人格、利益迴避、兼顧各方、良善發展」等道德能力構面，由四種因子組成價值即「廉正價值」；公務員應表現「廉潔與公正的高尚人格、清廉自持與潔身自好且不收受不當利益並主動的利益迴避、誠信公平執行職務以兼顧各方利益之均衡、營造全民良善之生存發展環境」等特性始具廉正價值（Kearns, 1996: 58；蔡良文，2006：16；蔡祈賢，2008：29）。

政府認爲廉正價值可藉由「公務人員基準法、服務法、廉政倫理規範、公務倫理守則」等具體法令及相關道德性規章之頒定、密集宣導、講習與嚴格執行過程，輔以高額獎金鼓勵民眾提出檢舉，形成全民防貪網路及加強檢調機關查察與偵辦貪瀆案件之執行力與責任，逐漸在公務員「心理」層面型塑廉正道德認知，進而具體形成廉正行爲常模（沈建中，2006：127；台灣透明組織，2008b：16；邱華君，2008：34；陳清秀，2009：116、125；張哲琛，2009：100）。

（三）專業價值（profession）：

主要表現於「終身學習、職務知能、政策措施、一流服務」等專業技術能力構面，由這四種因子組成價值即「專業價值」；公務員應表現「謙虛態度終身學習、積極充實職務所需知識技能、熟悉主管法令及相關政策措施、提供全民第一流公共服務」等特性始具專業價值（Goodsell, 2006: 629；呂育誠，2008：19）。

政府認爲專業價值可藉由「強化知識管理、型塑學習型組織、推動標竿學習、加強在職再教育」等方法，逐漸在公務員身上型塑「專業技術」認知意象，進而具體形成其個人「專業技術能力」（林鍾沂、王瑞峯，2009：18）。

（四）效能價值（effectiveness）：

主要表現於「簡化行政、成本效益、執行力」等實踐能力構面，由這三種因子

組成的價值即是「效能價值」；公務員應表現「運用有效方法簡化行政程序、研修相關法令措施應符合成本效益要求、發揮執行力以提高行政效率與工作績效、達成政策目標」等特性始具備效能價值（呂育誠，2004：21）。

政府認為效能價值可藉由「工作簡化、品管圈、參與建議制度、創新施政」等之實施，在公務員身上型塑「實踐能力」認知意象，逐漸形成個人一種「實踐力」性格與劍及履及「行動力」（汪明生、陳正料、林錦郎，2006：158）。

（五）關懷價值（compassion）：

主要表現於「親切服務、解決問題、增進利益」等社會構面，由這三種因子組成的價值即是「關懷價值」；公務員應表現「時時以民眾福祉為念與親切提供服務、對人民之需要及所遭遇之困難與問題能以同理心設身處地著想、提供民眾必要之協助與照護以增進其利益」等特性始具備關懷價值（Kouzes & Posner, 2002: 115；丘昌泰，2001：112-136；詹中原，2007：116）。

政府認為關懷價值可藉「推動社會關懷、提升人文素養、加強保護人民權利意識」等方法，逐漸在公務員身上型塑「關懷信念」認知與社會關懷意識，進而形成關懷社會之人文素養與行為（陳清秀，2009：119；關中，2009）。

三、我國推動公務人員型塑廉能價值衍生之問題

學者回顧近二年來政府推動公務員型塑廉能價值過程，發現整個推動工作已出現若干問題亟待釐清與解決；茲彙整主要問題分述如次：

首先，他們指出部分基層公務員認為各項推動措施仍無法將四種價值轉化成個人人格體系的廉能價值，致無法內化成公共服務「廉能」角色認知，也無法轉化為日常行為準則與行為常模，甚至出現「形式化現象」，致影響價值型塑效果及深化程度（林金俊，2005：29；余致力、胡龍騰，2008：159-163；林鍾沂、王瑞峰，2009：3）；就此，目前政府似乎尚未能找出有效方法來澈底解決。

其次，學者分析發現型塑廉能價值工作依舊缺乏「執行力」與「成果監控評估機制」；他們研究歷年來政府推動的各種改革案發現，凡涉及行政生態或價值與組織文化等抽象、心靈面的變革工作，最後能成功者多數具備「有效執行工具」與「嚴密管控措施」特徵，至於失敗案例則多數「缺乏實踐機制與管控措施」（張世

賢，2002：171；高希均，2003：7；孫本初，2007：15；賴彥宏，2007：25；陳俊明，2008：134）。就此而言，政府如果無法克服「執行力」與具備有效成果監控評估機制，則推動型塑廉能價值工作也只是空談一場（邱華君，2002：30）。

最後，學者研究指出，不管改革是由下而上匯聚或由上而下單向推行，也不論是進行願景宣導與政策溝通或措施推動，想要正確衡量成果或建立績效評估監控機制，其前提須作到使所涉及政府「不同階層」公務員均能澈底理解政策或計畫內容，始能經由「瞭解、認知、參與」執行三步驟有效達成目標（施能傑，2003：15；蔡良文，2005：18；陳正料，2008：41；陳敦源、呂佳瑩，2009：192；關中，2009）。據此，目前政府以「通函」方式頒行法規並要求公務員參加廉能研習與講習活動之推動方式，在參加者侷限基層人員及無法普及情況下，已漸淪為少數公務員取得研習時數或照章查轉「例行公事」（邱華君，2008：35-37）。

綜而言之，當前政府推動型塑公務員「廉能價值」所衍生之最大問題，顯然均與公務員「內在」對「廉能價值」的「認知」程度與情況有直接關連，亟待進一步釐清與掌握。

參、公務人員型塑廉能價值與建構廉能政府理論及研究

整理國內外研究文獻發現「建構廉能政府」研究主要可分「內控」與「外控」兩大派別，研究結果多數集中在「自律」與「他律」機制及相應具體措施效果的探討與分析（Friedrich, 1966a: 75, 1966b: 223-225; Finer, 1966: 251-255; Fell, 2005: 879; Heineman & Heimann, 2006: 81; 江岷欽，1995：17-21；沈建中，2006：130-137；賴彥宏，2007：25-38）。由於本文係探討公務員對以廉正、專業、效能、關懷價值型塑其廉能價值的看法與認知訊息，這種價值議題明顯屬於「內控」（internal control）派研究範疇，通常隱含「公務員個人廉能價值意識建立後，即能建構完成廉能政府體系」線性假定（French & Bell, 1999: 59-60; Mishra, 2006: 353；林金俊，2005：15）；本文即採取這種觀點，在文獻回顧上僅以國內外有關「核心價值」方面之研究與分析為主，不涉及「廉能政府」建構議題。

一、型塑廉能價值與建構廉能政府相關理論

迄至目前為止，與型塑公務員廉能價值相關之研究多數與「核心價值」或「行政價值」研究相牽連，約略有「國家競爭力理論、價值導向領導理論、技能三角理論、組織行為理論、判斷分析理論」等五種理論（Miller, 2006: 377; Quah, 2007: 78; 陳俊明, 2008: 137; 陳正料, 2008: 9-11; 林鍾沂、王瑞峯, 2009: 5）。茲就其理論主張與主要內涵簡述如次：

「國家競爭力理論」的主張，不僅改變各國政府傳統以「依法行政」為核心價值的行政思維，更揉和「官僚體制」與「市場機制」精神，開創多元民主時代的新治理方向，將創新、冒險等競爭價值移植到向來保守的政府體系及公務員認知層次上，逐步改變政府體質與公務員價值趨向效能政府。就型塑廉能價值而言，其偏重培養公務員的「能」、忽略「廉」；因而，在建構廉能政府方面主張採取「外控」方式，認為設置廉政監督機關等「他律」機制進行嚴密的監察作業，即可完成工作（Finer, 1966: 249-251; OECD, 2000: 17; 江明修, 1997: 41; 吳瓊恩, 1999: 3; 呂育誠, 1999: 6; 丘昌泰, 2001: 63; 詹中原, 2002: 1-3）。

「價值導向領導理論」則開啓建立公務員核心價值作為組織再造與提升行政績效工具之風氣，且確立「核心價值」為決定政府績效關鍵「心理認識」基礎。就型塑廉能價值方面其認為「只要政府能將廉能價值透過導引示範效果，即能形成公務員核心價值與建構廉能政府」；因此，其主張透過對政府成員進行系列調查（如首長廉潔程度、行政透明度調查等）獲得廉能經驗資料，導引形成廉能核心價值即能建構廉能政府（Gatewood & Carroll, 1991: 672-675; 鍾昆原, 1998: 61; 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一, 2005: 115; 李宗勳、周威廷, 2004: 32; 陳儀蓉, 2006: 2）。

「技能三角理論」主張「道德倫理」層次價值凌駕「專業效能」價值上，揭示公務員核心價值應在「道德為本、專業技能為輔」前提下追求「廉能政府」的實現。此種理論對「廉能政府」建立極具啟發性，尤其彼認為在當代民主治理系絡下，人民對公共服務人員的期許不僅在於「專業能力」上，更在意其是否具「廉潔操守」（Carney, 1998: 133; Bowman, West, Berman, & Van Wart, 2004: 21; Maculay & Lawton, 2006: 705; 林鍾沂、王瑞峯, 2009: 5）。就型塑廉能價值而言，其偏重培

養公務員「廉潔」意識與認知，在建構廉能政府方面主張應採取「內控」機制，經由「自律」方式從公務員心理層面完成工作（Friedrich, 1966b: 225-227；邱華君，2008：37）。

「組織行為理論」則主張個人行為直接受到其行為「意向」或「意志」所左右，「意向」是一種心理認知活動結果趨勢，反映個人對從事某行為的意願與有意識計畫，掌握行為意向即可瞭解行為內容與方向，目前係以「計劃行為理論」研究為代表（汪明生、陳正料、林錦郎，2005：85）。這類研究均針對公務員廉能行為意向進行探討，認為對廉能行為預測與解釋具適切與充分性，適於在對行為控制性較弱情況下之行為（如賄賂、瀆職）作預測。就型塑廉能價值而言，認為透過廉能「組成」分析可從而獲得構成廉能價值之主要影響因子，加強公務員對是類因子之接受程度即可型塑廉能價值（林金俊，2005：27）。

「判斷分析理論」則主張從「心理」面瞭解與解釋公務員對「價值」的真實認知情況，從不同公務員對某種核心價值及其構成偏好與內在真正看法的確定上進行型塑；此理論對於「價值」如何形成個人「自我角色認知」之分析具有相當參考性，目前係以「社會判斷理論」為代表（Tversky & Kahneman, 1981: 453; Stewart, 1988: 281; Brehmer, 1988: 27; Cooksey, 1996: 55; Hammond, 1996: 45-51；郭昱瑩，2002：27）。這種理論可將潛藏公務員內在對廉能價值的認知及差異訊息相應呈現，對於政府掌握與瞭解公務員對廉能價值看法具有較大幫助，適可提供修正型塑工作之反饋依據（Hammond, 1996: 49；陳正料，2008：12）。

二、判斷分析研究途徑與社會判斷理論之應用

由於「廉能價值」議題具有「主觀、內在、無形」等特性，對其衡量原本不易，因而，各國在推動建構廉能政府時多採取「外控」措施，期望透過「他律」方式完成這種工作；惟學者也認為這些機制及效果均遠不如採「內控」機制及「自律」方式（如型塑廉能價值），如能確實掌握公務員對「廉能」看法與認知趨向，則較容易以內控方式完成廉能政府建構工作（Gatewood & Carroll, 1991: 682；蔡良文，2006：18-25；詹靜芬，2006：85-90；管高岳，2007：3-7；邱華君，2008：37-40；張哲琛，2009：99-103）。據此而言，掌握公務員「內在」對廉能價值的「真實看法」顯然已成有效型塑「廉能價值」之主要前提。

有鑒於此，本文採「判斷分析」研究途徑的「社會判斷理論」(Social Judgment Theory, SJT)方法，針對行政院推動之公務員型塑廉能價值案進行分析，從心理層次瞭解公務員對廉能價值真實「認知」資訊。SJT 係 Hammond 根據 Brunswik「透鏡模式」引伸發展的一種「價值」認知判斷分析方法，係源於「知覺心理學」與「機率函數論」，前者又稱為「線索理論」，認為判斷者（例如公務員）並不具有直接推斷環境中標的物（例如廉能價值）之直接資訊，必須透過間接的「知覺過程」來進行；換言之，判斷者是以一組「近端線索」（如型塑案內之廉正、專業、關懷、效能價值），來推論「遠端標的物」（如型塑方案）。後者係指在模式兩個平行系統均必須以「機率」概念加以描述，「環境系統」中近端線索與遠端決策標的之間關係是「機率統計關係」，個體通常無法期待找到完全可靠線索，只能期望找到與遠端決策標的有機率關係線索；同樣地在「認知系統」個人判斷與線索間關係也是機率統計關係 (Cooksey, 1996: 57; 陳正料, 2008: 12-13)。

SJT 對價值認知的衡量與判斷過程一般包含下列五種步驟 (Hammond, 1996: 72; 陳文俊、陳建寧、陳正料, 2007: 244-252; 陳正料, 2008: 14)：

第一，透過個體界定價值決策或判斷問題。

第二，界定相關的決策標的與決策參考變數以建立環境系統。

第三，以環境系統真實資料或模擬資料設計各種決策個案，讓個體（判斷者）對這些個案作成判斷。

第四，以決策標的為因變數、決策參考變數為自變數，形成下列複迴歸方程式：
$$Y_{ij} = \sum_{k=1}^m b_{ik} * X_{kj} + C_i + E_{ij}$$
。（ Y_{ij} 係判斷者 i 對第 j 個決策個案的判斷值， m 為決策參考變數之數目， b_{ik} 為判斷者 i 對變數 k 的迴歸權重， X_{kj} 為變數 k 在第 j 個決策個案上的數值， C_i 為判斷者 i 所作判斷的常數項， E_{ij} 為判斷者 i 在第 j 個決策個案中的殘差值）。

第五，將上述結果顯示予個體作為回饋（認知回饋），以供下次判斷之參考。

肆、研究方法與設計

本文依據 SJT 分析方法，針對「以廉正、專業、效能、關懷價值型塑公務員

『廉能』價值」案設計七步驟進行認知判斷分析，從而獲得公務員「心理上」對廉能價值的真實看法訊息；茲分述如次：

一、建構公務人員廉能價值認知判斷分析架構

首先，從「型塑廉能價值案」事實結果（例如：廉潔公正、清廉自持、公平執行……）客觀衡量中選取適當屬性，依據專家對該等方案屬性及目標所作的「事實判斷」構成客觀評估準則（係以實線表示「確定、客觀」之關係）。其次，由公務員依據本身「主觀價值體系」對所推動方案「標的」（型塑廉能價值）與「目標」（廉正、專業、效能、關懷）作成「價值判斷」，以及對「標的」與「情勢」（建構廉能政府）作成「人際判斷」（以虛線表示「不確定、主觀」之關係）。建構完成架構顯示如圖 1，其組成的「結果、屬性、目標、標的或情勢」等，均係以行政院二〇〇八年制定「公務員型塑廉能價值案」及陸續頒行的相關法規、措施內容中獲得（行政院人事行政局，2008；林鍾沂、王瑞峰，2009）。

二、界定與選擇型塑廉能價值決策參考變數

這裡選取「廉正、專業、效能、關懷」四個變項作為「型塑廉能價值」決策參考變數，四個決策參考變數均假定其相關性「極低」或「無相關」，故可經由 Policy PC^{3th}（1993）電腦軟體隨機選取決策參考變數五倍（即 20 種）事實案例進行，即可搜集具代表性資料，研究結果也能反應公務員對「廉能價值」的真實判斷（Brehmer, 1988: 27；陳文俊等，2007: 246）。

決策參考變數定義及操作意涵可依行政院及學者詮釋界定如次（蕭武桐，2002: 11；蔡良文，2006: 17-26；陳清秀，2008: 10-15；張哲琛，2009: 98）：

廉正（ X_1 ）：廉正價值目標係指公務員須具備「高尚人格、利益迴避、兼顧各方、良善發展」理念屬性，整個方案推動須使公務員達到「廉潔公正、清廉自持、公平執行、全民生存」之結果。

專業（ X_2 ）：專業價值目標係指公務員須具備「終身學習、職務知能、政策措施、一流服務」理念屬性，整個方案須使公務員呈現「謙虛態度、積極充實、熟悉法令、提供全民」之結果。

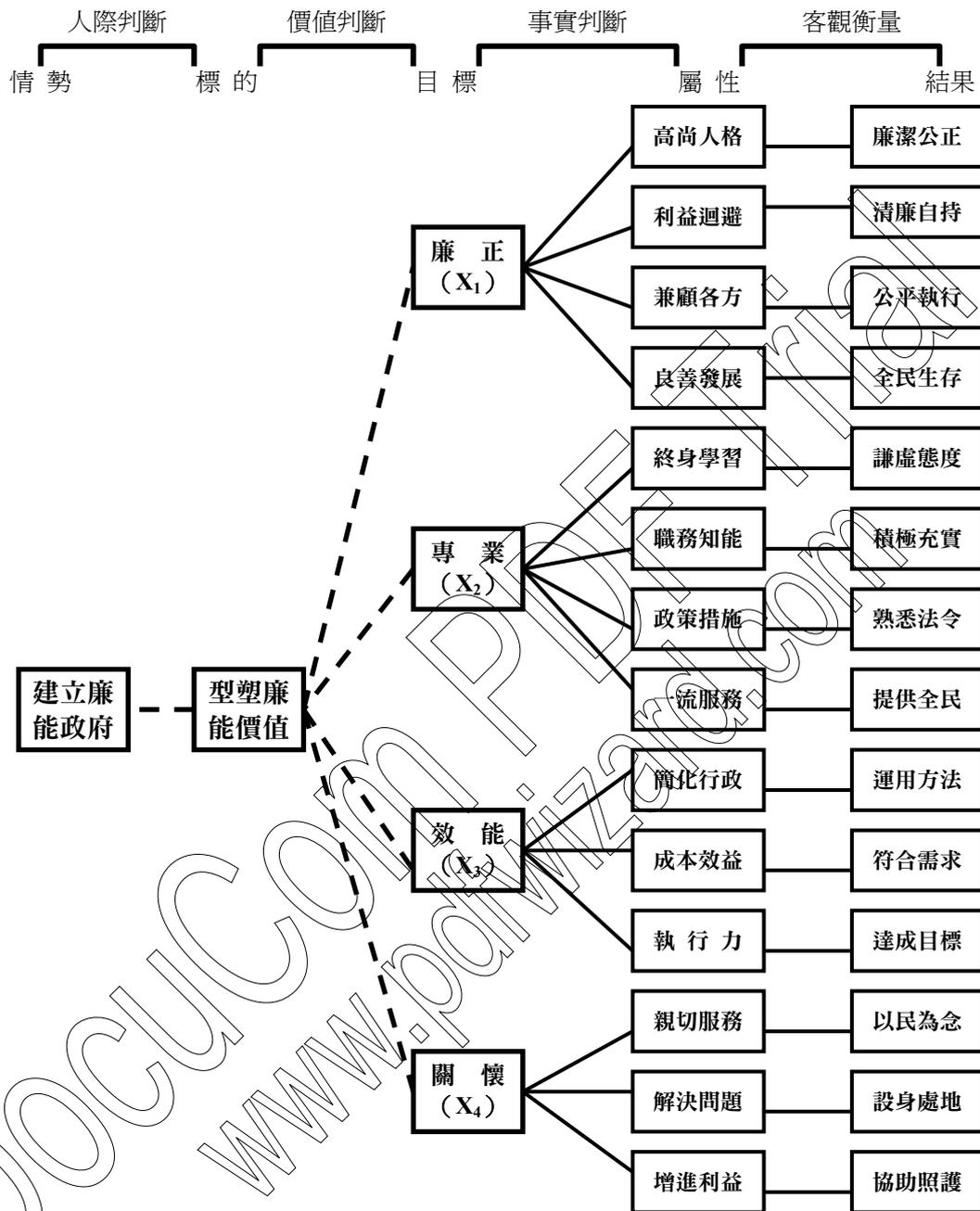


圖 1 以廉正、專業、效能、關懷價值型塑廉能價值認知的判斷分析架構

資料來源：參照 Hammond (1996: 75-79)、蔡良文 (2006: 17-26)、行政院人事行政局 (2008)、陳正料 (2008: 16)、張哲琛 (2009: 98)、考試院 (2009: 8) 暨研究目的繪製而成。

效能 (X₃)：效能價值目標係指公務員須具備「簡化行政、成本效益、執行力」等理念屬性，整個方案須達成「運用方法、符合需求、達成目標」之結果。

關懷 (X₄)：關懷價值目標係指公務員須具備「親切服務、解決問題、增進利益」理念屬性，整個方案須達到「以民為念、設身處地、協助照護」之結果。

三、建構「以廉正、專業、效能、關懷價值型塑公務員廉能價值衡量模式」

這裡以 SJT 基本複回歸方程式為基礎建構衡量模式，「型塑廉能價值」為因變數、「廉正、專業、效能、關懷」為自變數構成修正透鏡方程式： $r_a = G * R_e * R_s + C * \text{SQRT} [(1-R_e)^2(1-R_s)^2]$ (參見圖 2)，方程式各變數關係與代表意涵說明如下 (Cooksey & Freebody, 1985; Hammond, 1996: 121; 陳文俊等, 2007: 242-243; 陳正料, 2008: 20-21)：

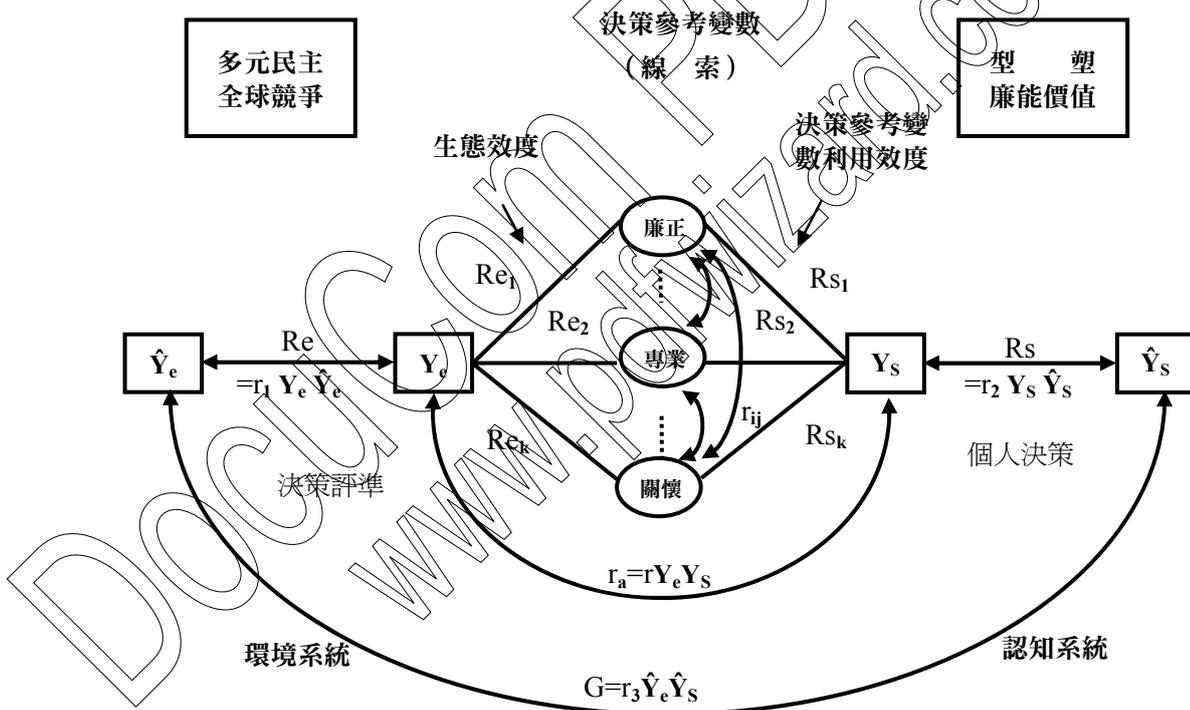


圖 2 廉能價值型塑認知判斷修正架構與衡量模式

資料來源：參照 Hammond (1996: 121)、陳文俊等 (2007: 242)、陳正料 (2008: 20) 暨考量研究目的整理修正而來。

r_a ($r_a = r * Y_e * Y_s$) (決策表現或判斷一致性)：在環境系統「決策評準」(Y_e)與認知系統「個人決策」(Y_s)間的「線性相關係數」稱為「決策表現」或「判斷一致性」，係用來衡量判斷者所作決策或判斷之「品質」。當環境系統中的「客觀事實」未知或無法衡量時， r_a 就成為判斷者主觀決策間的「相似程度」， r_a 愈高，表示判斷者間認知差異愈低，決策衝突也愈小。

R_s ($R_s = r_2 Y_s \hat{Y}_s$) (認知控制或決策一致性)：係代表「認知系統」中使用決策參考變數線性迴歸模式所作「預測或解釋之程度」。認知一致性愈高，代表判斷者愈能充分利用決策參考變數，且前後的判斷具有一致性，為穩定而非隨機的判斷或決策方式，判斷者的判斷品質則將愈高。

R_e ($R_e = r_1 Y_e \hat{Y}_e$) (決策問題不確定性)：代表「環境系統」中使用決策參考變數線性迴歸模式之「解釋程度」。判斷資訊的確定性將影響決策品質或主觀判斷的相似性，只有當客觀環境的資料有確定之組合原則或可被線性迴歸模式充分解釋時，才會呈現較好的決策品質或主觀判斷的相似性。

C [$C = r_4 (Y_e - \hat{Y}_e) * (Y_s - \hat{Y}_s)$] (殘差項)：指 Y_e 與 Y_s 的線性迴歸分析中所未包括非線性部份而來的殘差項相關，亦即「不能為 G 所解釋的部份」。但在一般判斷情況下非線性部份並不顯著，此時可忽略之。

G ($G = r_3 * \hat{Y}_e * \hat{Y}_s$) (知識)：係以決策參考變數為「自變項」、決策評準為「因變項」的複迴歸模式所作統計推估「客觀事實」與「主觀判斷」間的「相關程度」(以 r_3 衡量)，代表兩系統中扣除實際判斷時「不一致」後的「主觀判斷」與「客觀事實」間相似性。當環境系統資料組合模式未知時， G 即代表判斷者間決策模式相似性；相似性可用複迴歸模式中 β 權重與決策評準及決策參考變數間的函數關係說明，其圖形及所代表之政策意涵可顯示如圖3。

代表圖形	包含之各種圖形	政策意涵
		正相關，愈多愈好。決策者進行認知判斷的決策參考變數愈多時，對決策評準效果愈好。決策者間認知差異程度係以曲線分佈趨向而定。
		負相關，愈多愈差。決策者進行認知判斷的決策參考變數愈多時，對決策評準效果愈差。決策者間認知差異程度係以曲線分佈趨向而定。
		開口向下拋物線，適中最好。決策者進行認知判斷的決策參考變數適中時，對決策評準效果愈好。決策者間的認知差異程度係以其曲線分佈趨向而定。
		開口向上拋物線，適中最差。決策者進行認知判斷的決策參考變數適中時，對決策評準效果愈差。決策者間認知差異程度係以曲線分佈趨向而定。
		水平直線，無相關。 決策者進行判斷的決策參考變數，與決策評準無相關。

圖 3 價值認知的判斷分析函數型態及代表之政策意涵

註：縱軸為判斷者之評估分數，橫軸為決策參考變數隨機組合的衡量指標。

資料來源：引自 Hammond (1996: 121)、陳文俊等 (2007: 244)、陳正科 (2008: 22)。

四、確定研究範圍與調查母體

如前面所述，媒體屢屢報導稅務等四類機關公務員貪腐情形較為嚴重，基於研究目的及比較需要，研究對象係依「公務員」之「所在機關」類別設定為「工程、稅務、警察、醫事、教育、一般」等六類進行抽樣與資料調查；又因我國文官體系又分中央與地方，故為簡化與突顯研究目的（調查公務員對型塑廉能價值認知資訊），研究範圍限定同時包含前述中央與地方六類公務員的大台北與大高雄二地區，研究母體為兩地區內的中央與地方六類公務員群體，對單一議題而言，已具代表性（黃一峰，2007；呂育誠，2008：15；陳敦源、呂佳螢，2009：203-204）。

五、抽樣與樣本資料蒐集

由於研究係以北高兩地區六類公務員作為調查對象，這種針對特定文官樣本進行調查之研究，其母數偏小、樣本不大且係探討價值議題，故採取「立意抽樣法」

(purposive sampling) 抽樣並以「最低樣本規模」決定「目標樣本數目」，學者認為這類具有特定調查目的之探索性研究，以「立意抽樣」這種「便利抽樣」法進行抽樣獲得「目標樣本數」，之後再輔以嚴謹的「隨機抽樣」步驟獲得目標樣本，樣本資料亦具有代表性（林清山，1988：85；朱斌好、韓婷婷，2007：41）。

研究所需「最低樣本規模」係依據下列步驟與公式推估，推估步驟：1. 設定顯著水準： $\alpha=0.05$ （在 95% 信賴區間內），則 $Z^2_{\alpha/2}=1.96$ ；2. 設定容認誤差： d ；3. 設定比例抽樣值；4. 計算樣本大小（Edwards, Thomas, Rosenfeld, & Kewley, 1997: 69；林清山，1988：89，1992：67；朱斌好、葉旭榮、黃俊英，2002：485-492）。

推估公式： $n=N/(N-1) \times Z^2_{\alpha/2} \times P(1-P)/d^2 \approx Z^2_{\alpha/2} \times P(1-P)/d^2$ ，當 N 夠大時
 (n ：樣本數， N ：母體數， Z ： Z 分配， P ：比例抽樣值， d ：可容忍誤差)

依據上述步驟與計算公式，研究設定容認誤差： $d=6\%$ ，設定樣本比例抽樣值 $P=0.10$ ；代入前述計算公式計算： $n \approx 1.96^2 \times 0.10(1-0.10)/0.06^2 \approx 96$ 。研究推估目標樣本最低規模係六類公務員「每類」樣本總數，亦即每類回收有效問卷至少須達 96 以上，始可供完整分析。依學者進行文官實證研究發放問卷經驗，特定議題公務員問卷或訪談資料有效回收率均相當高，多數逾 85%（黃一峰，2007；陳正料，2008：26），故每類公務人員抽樣「目標樣本」選定為 100，回收樣本將較符合研究所需，合計六類「目標樣本」總數為 600。

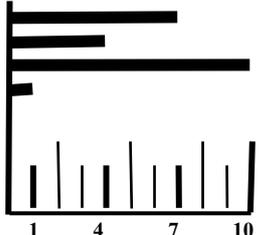
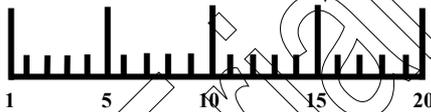
研究對象及目標樣本總數確定後即進行抽樣，採分層抽樣：首先，每一類人員依「地理區域」進行抽樣，大台北與大高雄地區各抽 50 人；其次，再依據「政府別」進行抽樣，中央與地方政府各抽 25 人（另各抽備用樣本 10 人），抽樣名冊係由研究者依政府機關名冊現況統計大台北與大高雄地區之工程等等六類機關而來，再依據各機關人事單位所提供員額數加總編制完成，基準日為二〇〇九年六月，抽樣過程均遵循「隨機抽樣」步驟。

六、公務員型塑廉能價值案例說明與練習

問卷執行前均對受訪樣本實施案例說明與練習，使受訪對象形成對型塑廉能價值應有的「認知系統」（即建立公務員的判斷原則），案例說明顯示如次：

案例說明：

假設您在面臨有關「型塑廉能價值」情境時，您同時面對「廉正、專業、效能、關懷」四個決策參考變數資訊，您將如何作整體的認知評估判斷？

案例：決策參考變數之設定狀況	您對「廉能價值」的接受程度 (請在下列尺度打‘V’)
<p>X₁：廉正 X₂：專業 X₃：效能 X₄：關懷</p> 	

- A. 在圖左邊為SJT的決策參考變數之評估尺度1, 4, 7/10，其代表分數定義：
- 1分：表示這個參考變數對您「型塑廉能價值」認知之程度極低。
 - 4分：表示這個參考變數對您「型塑廉能價值」認知之程度較低。
 - 7分：表示這個參考變數對您「型塑廉能價值」認知之程度普遍。
 - 10分：表示這個參考變數對您「型塑廉能價值」認知之程度較高。
- B. 在圖右邊，顯示您對於政府推動「以廉正、專業、效能、關懷型塑廉能價值」的整體評估，評估尺度採用1~20分數，其代表分數定義：
- 1分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度極低。
 - 5分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度較低。
 - 10分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度普通。
 - 15分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度較高。
 - 20分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度極高。
- C. 在圖左邊，本案例狀況設定四個決策參考變數之評估尺度如下：
假設為「廉正價值得分為7分、專業價值得分為4分、效能價值得分為10分、關懷價值得分為1分」。
- D. 您在評估您「型塑廉能價值」時，綜合衡量左邊狀況設定之四個決策參考變數的分數之後（分別為7, 4, 10, 1分），若您給的評分為15分（如在圖右邊打V），在此情況下則表示您是對公務員「型塑廉能價值」認知的程度較高。

七、問卷調查、Policy PC 軟體應用及統計分析

研究問卷係由 Policy PC^{3th} 軟體隨機選取 20 種公務員面臨型塑廉能價值組合案例假設進行一次性調查，以蒐集六類公務員對於政府推動以四種價值型塑廉能價值的認知判斷分析資料。調查時間約二個月（二〇〇九年六月一日至七月三十一日），執行人員計 24 員（北高各 12 員），每員負責 35 份（正式 25、備用 10），均選自公共行政、公共事務及政策系所碩士生，至少集中培訓 3 天以上，孰悉且均有執行 SJT 問卷之經驗；回收問卷則以 SPSS 軟體檢測樣本（陳正昌、程炳林，1994），有效問卷才藉由 Policy PC^{3th} 進行統計推估，計算受調查者對「型塑廉能價值」的認知趨向、相對權重、函數型態等資料，俾作為後續討論與分析之依據。

伍、研究結果

一、樣本資料描述性分析（信效度+代表性）

問卷完成 840 份（正式 600、備用 240），回收問卷以 SPSS 7.0（1995）進行信效度檢測，正式問卷發現有 70 份資料之 $R < 0.6$ ，不予列入，改以各類備用有效問卷依序加入，各類有效問卷樣本均維持 100 份，總計 600 份（中央 300、地方 300）進行後續統計分析。有效樣本基本屬性等外在變項資料彙整顯示如表 1，由於立意抽樣非真正的隨機抽樣，目標樣本與實際母體資料間可能出現較大偏差情形；為了檢定樣本代表性，避免出現樣本代表性偏誤影響結果，本文將調查樣本基本屬性等外在變項資料以顯著水準 $\alpha = 0.05$ 進行樣本卡方「適合度檢定」，母體資料則從前述北高地區抽樣六類機關人事統計資料及銓敘部、行政院人事局、北高市縣政府線上公務統計資料中獲得。¹

檢定結果發現樣本在「性別」與「年齡」出現較大誤差（地方公務員性別與年

¹ 參見 http://www.mocs.gov.tw/statistic/main_statistic_b.aspx?sl_id=130201、<http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/98209134520.xls>、<http://www.tpgpd.gov.tw/statistic/>、http://www.dop.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=422817f9、<http://w4.kcg.gov.tw/~kpd/index>。

齡出現誤差稍大 ($\chi^2=1.27$ 與 $1.32 < 0.05(1)=3.84$)，但仍在接受範圍；其餘項目則顯示無顯著差異 (χ^2 均在 1.072 以下， $\chi^2 < 0.05(1)=3.84$)，此顯示樣本尚足代表政府六類公務員對型塑廉能價值認知分析結果，故研究具代表性與解釋力。

表 1 受訪工程等六類公務員有效樣本基本屬性統計資料

外在變項	類別	中央公務員		地方公務員		合計	
		人數	%	人數	%	人數	%
性別	男	144	48.0	153	51.0	297	49.5
	女	156	52.0	147	49.0	303	50.5
年齡	25歲以下	42	14.0	54	18.0	96	16.0
	26~35歲	48	16.0	81	27.0	129	21.5
	36~45歲	84	28.0	45	15.0	129	21.5
	46~55歲	72	24.0	78	26.0	150	25.0
	56~65歲	54	18.0	42	14.0	96	16.0
年資	5年以下	15	5.0	18	6.0	33	5.5
	6~10年	84	28.0	51	17.0	135	22.5
	11~15年	36	12.0	45	15.0	81	13.5
	16~20年	87	29.0	90	30.0	177	29.5
	21~25年	54	18.0	63	21.0	117	19.5
	26年以上	24	8.0	33	11.0	57	9.5
學歷	高中職	24	8.0	54	18.0	78	13.0
	專科	84	28.0	66	22.0	150	25.0
	大學	117	39.0	99	33.0	216	36.0
	研究所	75	25.0	81	27.0	156	26.0
官等	簡任	43	14.3	24	8.0	67	11.2
	薦任	158	52.7	126	42.0	284	47.3
	委任	99	33.0	150	50.0	249	41.5

資料來源：本研究整理。

二、中央與地方公務員對廉能價值之認知分析

這裡首先將公務員區分為中央與地方進行分析，在環境系統中 (Re) 係以「型塑廉能價值」標的為因變數、「廉正、專業、效能、關懷」為自變數，據此建構中

央與地方公務員廉能價值修正的複迴歸方程式： $r_a = G * R_{s1} * R_{s2} * R_{s3}$ 。 R_s 、 r_a 、 G 三指標，可藉由 Policy PC 統計衡量參數加以衡量並進行推論與說明。

(一) 中央與地方公務員對廉能價值認知判斷的決策一致性分析

「相關係數」(R) 是兩個變數間的相關程度，通常在 0.700 以上為高度相關，「判定係數」(R^2) (相關係數平方；又稱線索係數) 係指判斷者對變數的「 β 權重」，以 Policy PC 所計算複迴歸方程式的「判定係數」可推估公務員對型塑廉能價值認知判斷本身的「決策一致性」(R_s)。當 R^2 愈大，顯示「決策一致性」愈高，代表公務員更能「充分」以廉正、專業、效能、關懷價值型塑廉能價值，且前後對廉能價值認知判斷具決策一致性，呈現一種穩定非隨機決策方式，判斷者的決策品質將愈高。

由問卷計算修正複迴歸方程式結果彙整顯示於表 2；公務員複迴歸方程式： $Y = 5.978 + 0.418X_1 + 0.489X_2 + 0.114X_3 + 0.227X_4$ 。中央公務員複迴歸方程式： $Y = 5.917 + 0.409X_1 + 0.451X_2 + 0.107X_3 + 0.216X_4$ 。地方公務員複迴歸方程式： $Y = 4.782 + 0.421X_1 + 0.495X_2 + 0.184X_3 + 0.251X_4$ 。綜合來看，公務員對「型塑廉能價值」認知判斷的決策一致性均位於「較高」水準，但「地方」明顯高於「中央」；此種結果顯示目前公務員對「型塑廉能價值」尚能充分以「廉正、專業、效能、關懷」價值權重（即 β 權重）作判斷，同時其以四種決策參考變數解釋廉能價值的認知程度均「相當高」。

個別來看，表 2 資料顯示無論中央或地方，公務員以「專業」解釋與判斷廉能價值的「權重」都是最高、其次為「廉正」、再其次為「關懷」，「效能」則是最低；其中，「專業」與「廉正」呈現較高情形，「關懷」與「效能」則有明顯偏低。此種結果顯示目前公務員對於「型塑廉能價值」在「心理認知」層次上已出現以「專業、廉正」價值作為型塑廉能價值內涵組成之傾向。

表 2 中央與地方公務員對廉能價值認知判斷的決策一致性統計

政府別		中央公務員	地方公務員	合 計 (中央+地方)
型塑別	常 數	5.917	4.782	5.978
β 權 重	廉正 (X_1)	0.409	0.421	0.418
	專業 (X_2)	0.451	0.495	0.489
	效能 (X_3)	0.107	0.184	0.114
	關懷 (X_4)	0.216	0.251	0.227
標準差		1.63	1.27	1.67
R		0.851	0.935	0.873
R^2		0.724	0.874	0.762
調整 R^2		0.712	0.845	0.738

資料來源：本研究整理。

(二) 中央與地方公務員對廉能價值認知的實際與推估判斷值一致性分析

以 Policy PC 推估公務員對廉能價值認知判斷的「實際判斷值」與「推估判斷值」之一致性，可衡量其決策表現 (r_a) (或判斷一致性) 及對廉能價值認知程度；當實際判斷值與推估判斷值愈接近 (即判斷一致性愈高) 時，顯示公務員對廉能價值認知的決策表現愈好，公務員對廉能價值認知的實際判斷值與由 Policy PC 計算的推估判斷值資料顯示於表 3。

表 3 資料顯示「地方」公務員對「型塑廉能價值」認知判斷的實際判斷值與推估判斷值均「高」於中央公務員，且其「實際判斷值」與「推估判斷值」較為接近 (大多數相同)；此代表地方公務員對廉能價值認知判斷的一致性「高」於中央公務員。這種結果顯示目前公務員對型塑廉能價值的決策表現似乎有地方「優」於中央現象，惟資料也顯示二者決策表現均在「可接受」水準範圍內。

表 3 中央與地方公務員對廉能價值認知的實際與推估判斷值一致性統計

中央公務員		地方公務員	
實際判斷	推估判斷	實際判斷	推估判斷
1.00	0.87	1.00	0.95
0.91	0.92	0.95	0.92
0.88	0.86	0.94	0.97
0.86	1.00	0.92	1.00

資料來源：本研究整理。

(三) 中央與地方公務員對廉能價值認知判斷的相對權重及函數型態分析

首先，在「相對權重」方面，係以 Policy PC 計算之判斷值，係指公務員以「廉正、專業、效能、關懷」價值型塑「廉能」價值認知判斷決策的「心理優先程度」，可經由複迴歸分析統計推估四個決策變數相對權重大小。方程式中的 G 係代表認知系統中公務員的「判斷原則相似性」；經由 Pearson 相關計算，中央公務員 $G=0.806$ 、地方公務員 $G=0.861$ ；此種結果代表中央與地方公務員判斷「型塑廉能價值」認知的相關性均較「高」。

表 4 中央與地方公務員對廉能價值認知判斷的相對權重統計

決策參考變數	政府別	中央公務員	地方公務員
	對廉能價值 認知判斷的 相對權重 (%)	廉正 (X_1)	37
	專業 (X_2)	41	43
	效能 (X_3)	8	7
	關懷 (X_4)	14	10

資料來源：本研究整理。

中央與地方公務員對廉能價值認知判斷四個決策參考變數的相對權重彙整顯示於表 4，資料顯示在「中央」公務員型塑廉能價值判斷的四個決策參考變數心理優先順序為：專業 (41%) > 廉正 (37%) > 關懷 (14%) > 效能 (8%)；「地方」公務員亦為：專業 (43%) > 廉正 (40%) > 關懷 (10%) > 效能 (7%)。從「心理」層面而言，上開權重結果代表中央與地方公務員均認為「專業」與「廉正」價

值可作為型塑廉能價值主要「優先考量」變數或成份，「關懷」價值尚在考量範圍，至於「效能」價值則被認為是「不重要或不相干」的。

個別來看，地方公務員對「專業、廉正」價值的判斷相對權重均「高」於中央，且權重均逾 40% 以上，對「效能、關懷」價值的判斷相對權重則均「低」於中央。此種結果代表「地方」公務員對型塑「廉能價值」係以「廉正、專業」價值為主要考量對象，「中央」公務員則同時將「效能、關懷」納入考量範圍內。

其次，在「函數型態」方面，公務員對於廉能價值認知的判斷分析函數型態及函數圖形所象徵之政策意涵可繪製如圖 4 所示，顯示四決策變數對於公務員型塑其廉能價值決策影響最大均為「專業」、其次為「廉正」，兩者均呈現「高」正相關型態；「關懷」則呈現「低」相關型態，「效能」則呈現「不相關」型態。

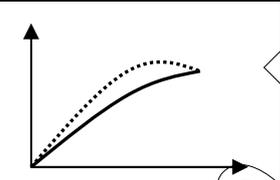
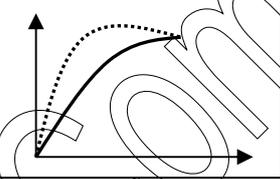
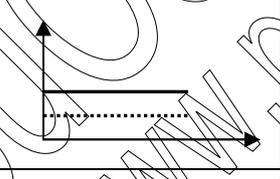
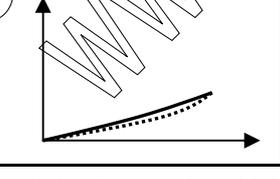
決策參考變數	函數圖形	政策意涵
廉正 (X_1)		中央與地方公務員均呈現「正相關」型態，顯示中央與地方公務員認為以「廉正」價值型塑其「廉能價值」之效果最佳，影響程度高，廉正價值愈多對型塑廉能價值之效果愈好。 「廉正」對地方公務員型塑廉能價值之影響程度「高」於對中央公務員之影響程度。
專業 (X_2)		中央與地方公務員均呈現「正相關」型態，顯示中央與地方公務員認為以「專業」價值型塑其「廉能價值」之效果最佳，影響程度最高，專業價值愈多對型塑廉能價值之效果愈好。 「專業」對地方公務員型塑廉能價值之影響程度「高」於對中央公務員之影響程度。
效能 (X_3)		中央與地方公務員均呈現「不相關」型態，顯示中央與地方公務員認為以「效能」價值型塑其「廉能價值」之效果是無，影響程度是零，效能價值對型塑廉能價值是沒有什麼關係。 「效能」對地方公務員型塑廉能價值之影響程度遠「低」於對中央公務員之影響程度。
關懷 (X_4)		中央與地方公務員均呈現「低度相關」型態，顯示中央與地方公務員認為以「關懷」價值型塑其「廉能價值」之效果仍有，惟其影響程度偏低。 「關懷」對地方公務員型塑廉能價值之影響程度「低」於對中央公務員之影響程度。

圖 4 中央與地方公務員對型塑廉能價值認知之函數型態與政策意涵

說明：函數圖形縱軸為判斷者評估分數，橫軸為決策參考變數隨機組合衡量指標。「實曲線」為中央公務員、「虛曲線」為地方公務員。

資料來源：本研究整理。

另「廉正」與「專業」對地方公務員型塑廉能價值決策影響均「高」於對中央公務員之影響，「效能」與「關懷」對地方公務員型塑廉能價值決策影響則均「低」於對中央公務員影響。上開結果代表採取與「廉正、專業」價值相關或相應具體措施型塑廉能價值其效果呈現「較佳」，也較易完成；採取與「關懷」價值相關或相應具體措施效果呈現「尚可」，惟將「事倍功半」；採取與「效能」價值相關或相應具體措施將較「無」效果甚至無法完成。

三、不同機關類別公務人員對廉能價值之認知分析

(一) 不同機關類別公務員對廉能價值認知判斷的決策一致性分析

受訪樣本區分中央與地方並依「工程、稅務、警察、醫事、教育、一般」等六類計算其修正複迴歸方程式結果顯示如表 5。

中央六類人員複迴歸方程式：

$$\text{工程人員：} Y = 5.905 + 0.403X_1 + 0.453X_2 + 0.102X_3 + 0.219X_4$$

$$\text{稅務人員：} Y = 5.931 + 0.412X_1 + 0.448X_2 + 0.112X_3 + 0.205X_4$$

$$\text{警察人員：} Y = 5.962 + 0.382X_1 + 0.429X_2 + 0.095X_3 + 0.187X_4$$

$$\text{醫事人員：} Y = 6.213 + 0.395X_1 + 0.427X_2 + 0.091X_3 + 0.182X_4$$

$$\text{教育人員：} Y = 5.768 + 0.432X_1 + 0.467X_2 + 0.124X_3 + 0.239X_4$$

$$\text{一般人員：} Y = 5.746 + 0.439X_1 + 0.471X_2 + 0.1325X_3 + 0.236X_4$$

地方六類人員複迴歸方程式：

$$\text{工程人員：} Y = 4.762 + 0.417X_1 + 0.496X_2 + 0.178X_3 + 0.253X_4$$

$$\text{稅務人員：} Y = 4.785 + 0.423X_1 + 0.493X_2 + 0.189X_3 + 0.249X_4$$

$$\text{警察人員：} Y = 4.978 + 0.403X_1 + 0.466X_2 + 0.115X_3 + 0.207X_4$$

$$\text{醫事人員：} Y = 4.983 + 0.411X_1 + 0.459X_2 + 0.108X_3 + 0.218X_4$$

$$\text{教育人員：} Y = 4.305 + 0.452X_1 + 0.513X_2 + 0.203X_3 + 0.281X_4$$

$$\text{一般人員：} Y = 4.318 + 0.458X_1 + 0.509X_2 + 0.215X_3 + 0.276X_4$$

表 5 不同機關類別公務員對廉能價值認知判斷的決策一致性統計

類別	型塑別	常數	β 權重				標準差	R	R^2	調整 R^2
			廉正	專業	效能	關懷				
中央公務員	工程	5.905	0.403	0.453	0.102	0.219	1.62	0.853	0.728	0.714
	稅務	5.931	0.412	0.448	0.112	0.205	1.67	0.841	0.707	0.701
	警察	5.962	0.382	0.429	0.095	0.187	1.71	0.822	0.676	0.658
	醫事	6.213	0.395	0.427	0.091	0.182	1.83	0.817	0.667	0.657
	教育	5.768	0.432	0.467	0.124	0.239	1.28	0.867	0.752	0.739
	一般	5.746	0.439	0.471	0.132	0.236	1.35	0.872	0.760	0.752
地方公務員	工程	4.721	0.417	0.496	0.178	0.253	1.21	0.931	0.867	0.853
	稅務	4.785	0.423	0.493	0.189	0.249	1.34	0.934	0.872	0.868
	警察	4.978	0.403	0.466	0.115	0.207	1.33	0.884	0.781	0.769
	醫事	4.983	0.411	0.459	0.108	0.218	1.62	0.876	0.767	0.751
	教育	4.305	0.452	0.513	0.203	0.281	1.03	0.967	0.935	0.918
	一般	4.318	0.458	0.509	0.215	0.276	1.18	0.962	0.925	0.903

資料來源：本研究整理。

表 5 資料顯示中央六類公務員對型塑廉能價值認知判斷的「決策一致性」約可分三個層次：「一般」與「教育」人員認知判斷決策一致性 (R^2) 最高、「工程」與「稅務」人員次之、「警察」與「醫事」人員最低；地方六類公務員的「決策一致性」亦可分為三個層次：「教育」與「一般」人員最高、「稅務」與「工程」人員次之、「警察」與「醫事」人員最低。個別來看，資料顯示無論是中央或地方六類人員以「專業」解釋與判斷廉能價值的「權重」都是最高的、其次為「廉正」、再其次為「關懷」，「效能」則是最低。

上開結果代表中央與地方六類人員對於「型塑廉能價值」認知判斷「決策一致性」明顯出現「階層分布」現象：其中「教育」與「一般」人員均「高」於其他類人員、「警察」與「醫事」人員則「低」於其他類人員；另外，地方公務員中的「教育」與「一般」人員對「型塑廉能價值」認知判斷的「決策一致性」高達 0.9 以上水準，值得注意。此外，也象徵四決策變數中，「廉正、專業」對六類公務員型塑廉能價值的決策判斷影響均是最高，「效能、關懷」影響則均不高，尤其是「效能」對六類人員幾乎是「無」任何影響。

(二) 不同機關類別公務員對廉能價值認知的實際與推估判斷值一致性分析

中央與地方六類公務員對廉能價值認知的實際判斷值與由 Policy PC 計算的推估判斷值資料顯示於表 6，資料顯示「教育」與「一般」人員對廉能價值的實際判斷值與推估判斷值均「高」於其他類人員；「警察」與「醫事」人員則均「低」於其他類人員。另外，「地方」六類人員對廉能價值實際判斷值與推估判斷值均較「中央」六類人員更為接近（多數是相同的），尤其是地方「一般」與「教育」人員實際判斷值與推估判斷值幾乎是完全相同的，其決策判斷一致性最高。

表 6 不同機關類別公務員對廉能價值認知的實際與推估判斷值一致性統計

類別	判斷值	實際判斷				推估判斷			
		1.00	0.95	0.90	0.85	0.87	0.90	0.93	1.00
中央公務員	工程	1.00	0.95	0.90	0.85	0.87	0.90	0.93	1.00
	稅務	1.00	0.96	0.92	0.89	0.85	0.89	0.91	1.00
	警察	1.00	0.92	0.88	0.83	0.84	0.88	0.91	1.00
	醫事	1.00	0.90	0.85	0.82	0.81	0.85	0.93	1.00
	教育	1.00	0.96	0.92	0.91	0.90	0.92	0.94	1.00
	一般	1.00	0.95	0.93	0.89	0.91	0.93	0.96	1.00
地方公務員	工程	1.00	0.97	0.93	0.92	0.92	0.93	0.95	1.00
	稅務	1.00	0.96	0.92	0.91	0.91	0.93	0.95	1.00
	警察	1.00	0.93	0.90	0.89	0.84	0.89	0.93	1.00
	醫事	1.00	0.94	0.91	0.87	0.85	0.87	0.91	1.00
	教育	1.00	0.97	0.94	0.93	0.93	0.94	0.97	1.00
	一般	1.00	0.98	0.95	0.92	0.92	0.95	0.98	1.00

資料來源：本研究整理。

此種結果代表在中央與地方六類人員中，「教育」與「一般」人員對「型塑廉能價值」的認知判斷決策表現均較佳，「警察」與「醫事」人員表現普遍較差，「工程」與「稅務」人員則介於兩者之中。此外，也代表「地方」六類人員對「型塑廉能價值」的認知判斷決策表現普遍「優於」中央六類人員，其中，更以地方「一般」與「教育」二類人員的決策表現為「最佳」。

(三) 不同機關類別公務員對廉能價值認知判斷的相對權重與函數型態分析

首先，在「相對權重」方面，中央與地方六類人員型塑廉能價值判斷的相對權重彙整於表 7，資料顯示「稅務、警察、教育、一般」等四類人員型塑廉能價值判斷的四個決策參考變數心理優先性均呈現：「專業 > 廉正 > 關懷 > 效能」順序；「工程、醫事」等二類人員則呈現：「專業 > 廉正 > 效能 > 關懷」順序。

表 7 不同機關類別公務員對廉能價值認知判斷的相對權重統計

決策參考變數 類別		相對權重 (%)			
		廉正 (X ₁)	專業 (X ₂)	效能 (X ₃)	關懷 (X ₄)
中央 公務員	工程	36	44	11	9
	稅務	39	40	9	12
	警察	37	40	10	13
	醫事	35	43	14	8
	教育	39	41	7	13
	一般	41	43	6	10
地方 公務員	工程	39	45	10	6
	稅務	41	42	8	9
	警察	39	41	7	13
	醫事	37	44	14	5
	教育	41	44	5	10
	一般	43	45	4	8

資料來源：本研究整理。

另外，也顯示「專業」變數對中央與地方公務員的相對權重均超過 40% 以上，「廉正」變數的相對權重則均超過 35% 以上，「專業」與「廉正」相對權重合計已達 80% 左右。個別來看，無論中央或地方，「醫事」人員對「廉正」與「關懷」變數的心理優先程度均遠「低」於其他五類人員；「一般」與「教育」人員對「效能」變數的心理優先程度均遠「低」於其他四類人員。

上開結果代表六類人員對型塑廉能價值判斷的心理優先性出現兩種差異模式：「稅警教一」模式及「工醫」模式等二種；另外，在「心理」層面，六類人員型塑

廉能價值均係以「專業為主、廉正為輔」為考量，六類人員對於「效能」則均不列入考量範圍。

其次，在「函數型態」方面，中央與地方六類人員函數型態及函數圖形代表之政策意涵繪製顯示如圖 5，結果顯示六類人員認為對其型塑廉能價值之決策影響最大之參考變數均為「專業」，其次為「廉正」，兩者均呈現「正」相關型態，「關懷」則呈現「低」相關型態，「效能」為接近「不相關」型態。

個別來看，「廉正」對「一般」人員影響程度最高，其次分別為「教育、稅務、警察、工程」人員，「醫事」人員則為最低；「專業」對「工程」人員影響最高，其次分別為「一般、醫事、教育、稅務」人員，「警察」人員則為最低；「效能」對「醫事」人員影響最高，其次分別為「工程、警察、稅務、教育」人員，「一般」人員則為最低；「關懷」對「教育」人員影響最高，其次分別為「警察、稅務、一般、工程」人員，「醫事」人員則為最低。

上開結果代表想完成廉能價值型塑工作，採取與「廉正、專業」價值相關措施對六類人員均呈現較佳效果，採取與「關懷」價值相關措施呈現效果尚可，惟事倍功半，採取與「效能」價值相關措施無什麼效果。另外，也代表想要順利推動型塑廉能價值工作，對「一般、教育、稅務」人員採取與「廉正」價值相關或相應措施之效果較其他人員來得佳，其中對「一般人員」最明顯；對「工程、一般、醫事」人員採取與「專業」價值相關或相應具體措施之效果較其他人員來得佳，其中對「工程人員」最明顯；對「教育、警察、稅務」公務員採取與「關懷」價值相關或相應措施之效果較其他類人員來得佳，其中對「教育人員」最明顯。

決策參考變數	函數圖形	政策意涵
廉正 (X_1)		<p>中央與地方六類人員均呈現「正相關」型態，顯示不同機關類別公務員認為以「廉正」價值型塑其「廉能價值」效果佳，其影響程度高。</p> <p>「廉正」對不同機關類別公務員型塑廉能價值之影響程度，由高至低分別為： 一般人員>教育人員>稅務人員>警察人員>工程人員>醫事人員。</p>
專業 (X_2)		<p>中央與地方六類人員均呈現「正相關」型態，顯示不同機關類別公務員認為以「專業」價值型塑其「廉能價值」效果極佳，其影響程度最高。</p> <p>「專業」對不同機關類別公務員型塑廉能價值之影響程度，由高至低分別為： 工程人員>一般人員>醫事人員>教育人員>稅務人員>警察人員。</p>
效能 (X_3)		<p>中央與地方六類人員均呈現「不相關」型態，顯示不同機關類別公務員認為以「效能」價值型塑其「廉能價值」效果是無，其影響程度為零。</p> <p>「效能」對不同機關類別公務員型塑廉能價值之影響程度，由高至低分別為： 醫事人員>工程人員>警察人員>稅務人員>教育人員>一般人員。</p>
關懷 (X_4)		<p>中央與地方六類人員均呈現「低」正相關型態，顯示不同機關類別公務員認為以「關懷」價值型塑其「廉能價值」是有效果的，惟其影響程度偏低。</p> <p>「關懷」對不同機關類別公務員型塑廉能價值之影響程度，由高至低分別為： 教育人員>警察人員>稅務人員>一般人員>工程人員>醫事人員。</p>

圖 5 不同機關類別公務員對型塑廉能價值認知之函數型態與政策意涵

說明：函數圖形縱軸為判斷者評估分數，橫軸為決策參考變數隨機組合衡量指標。“實曲線”為一般人員、“虛曲線”為教育人員、“小折線”為稅務人員、“破折線”為警察人員、“大折線”為工程人員、“大破折線”為醫事人員。

資料來源：本研究整理。

陸、結語

綜合本文前述研究結果，顯示充分支持研究目的之設定，分述如次：

一、研究發現

綜合前面各節分析結果，本文獲得下列幾項重要發現：

第一，研究發現目前中央與地方公務員對「以廉正、專業、效能、關懷價值型塑廉能價值」案之內容尚能充分認識且認識程度「相當高」，尤其出現有「地方」公務員認識程度「高」於中央公務員之現象。另外，在「心理」層次上，也發現目前公務員有以「專業、廉正」價值作為型塑廉能價值內涵與組成之傾向。

上開結果對推動型塑廉能價值工作隱含一種趨向：「即推動型塑工作應聚焦於與『廉能』價值直接相關組成因子的認識與培養」；同時亦反映出另種行政生態特色：「即地方公務員對中央政府所推動的重要價值變革政策，多數採取『較積極』的配合與順從態度傾向，而中央公務員則採取『消極』的漠視態度傾向」；上開現象頗值得後續推動公務員價值或行政文化變革時之參考。

第二，研究發現目前中央與地方公務員對於「型塑廉能價值」的認識與認知表現尚在可接受範圍，惟「地方」公務員整體表現似乎「優」於中央公務員；另外，也發現在「心理」層面上中央與地方公務員均認為「專業」與「廉正」價值可作為型塑廉能價值優先考量變數或成份。此種結果象徵「公務員認為型塑廉能價值應優先培養『專業技術能力』及『廉正道德能力』，至於『社會關懷人文素養』及『實踐能力』培養顯然不是主要考量因素」。

第三，研究發現採取「廉正、專業」價值構面相關措施來型塑公務員廉能價值效果「最佳」，也較易推動成功；採取「關懷」價值構面相關措施則可能出現「事倍功半」現象，其效果「尚可」；至於採取「效能」價值構面相關措施則可能「無法」型塑廉能價值，其效果為「零」。

上開結果相當程度反應型塑廉能價值工作之推動方向：即須選擇以培養公務員「廉潔公正人格、不收不當利益與主動利益迴避、誠信執行公務以兼顧各方利益、營造全民良善身存發展環境」等「道德意識」，及建立公務員「謙虛態度終身學

習、積極充實職務所需知識技能、熟悉主管法令及相關政策措施、提供全民第一流的公共服務」等「專業認知」途徑，較能確保型塑工作之成功。

第四，研究發現政府工程等六類公務員對於「型塑廉能價值」的認知出現明顯「階層」現象；教育與一般人員認知表現最佳、工程與稅務人員次之、警察與醫事人員最差。另外，也發現「地方」六類公務員對「型塑廉能價值」的認知表現普遍「優於」中央同類人員；其中，地方「一般」與「教育」二類人員對廉能價值的認知表現較其他人員均來得高（均逾 0.9 以上）。

上開結果與之前媒體所作調查「有逾八成民眾認為工程、稅務、警察、醫事等機構公務員應列為肅貪與反貪腐運動優先對象」之結果相對照，相當程度反映一種事實：「亦即工程、稅務、警察、醫事等類公務員之廉潔表現不為民眾所認同，似乎與其『心理上對廉能價值缺乏足夠認知』有極大關連」。另外，地方公務員對「型塑廉能價值」的認知表現「優於」中央同類人員之現象，至少在相當程度上體現地方推動力道明顯超過中央之事實。

第五，研究發現工程等六類公務員對「型塑廉能價值」出現兩種心理優先模式：「專業>廉正>關懷>效能」模式（稅務、警察、教育、一般人員）及「專業>廉正>效能>關懷」模式（工程、醫事人員）。另外，也發現「醫事」人員對「廉正」與「關懷」變數的心理優先程度均遠「低」於其他五類人員；「一般」與「教育」人員對「效能」變數的心理優先程度均遠「低」於其他四類人員。

上開結果再次反應不同類別公務人員型塑廉能價值的「心理優先模式」呈現「大同小異」現象；尤其外界認為應具備較多社會關懷人文素養與廉正道德能力的「醫事人員」，從研究結果來看卻呈現較其他類公務人員更缺乏該種人文素養之現象，而從事教育與一般行政工作的公務員則呈現對「實踐能力」明顯缺乏認識現象，頗值得制定推動計畫者進一步關注與探究。

第六，研究發現針對「一般、教育、稅務」人員採取「廉正」價值相應措施型塑「廉能價值」效果較其他類人員來得佳，尤以「一般人員」最明顯；針對「工程、一般、醫事」人員採取「專業」價值相應措施型塑效果較其類人員來得佳，尤以「工程人員」最明顯；針對「教育、警察、稅務」人員採取「關懷」價值相關措施型塑效果均較其類人員來得佳，尤以「教育人員」最為明顯。

上開結果反應出一種現象：「即想要有效型塑公務員廉能價值，應進行『類別

區分』，相應採取其反應效果最佳的價值培養措施進行型塑，則推動成果較能預見與確保完成」。據此，目前「同時」以廉正、專業、效能、關懷價值型塑公務員廉能價值之作法，實有進行調整之必要，以避免事倍功半情形。

二、研究建議

針對前述研究發現，本文提出下列相應具體建議，說明如次：

第一，針對公務員有以「專業、廉正」價值作為型塑其「廉能」價值內涵與組成之傾向；建議政府推動型塑工作時首先採取與「專業、廉正」構面相關措施進行深化與強化。尤其在具體工作落實方面，建議政府推動「聚焦」在「強化公務員心理上對『廉正道德能力』的認知程度」及「培養公務員的『專業技術能力』」等兩方面，較具效益與可行性。上開作法除可避免型塑廉能價值工作出現「疊床架屋」、引發公務員反彈與敷衍情事外，更能在「短期」內獲得「最佳」效果，從而自公務員「內在」認知層面澈底型塑「廉正道德能力」與「專業技術能力」並成為其個人行為常模，完成型塑廉能價值工作。

第二，針對目前中央公務員對型塑廉能價值的認識程度及表現出現「低」於地方公務員現象；建議政府考量適時在中央機關內部進行深化力道。尤其在當前國際競爭力評比或治理變革潮流下有關「政府效能及廉潔程度評比」，評比機構絕大多數均係以「中央政府及其公務員」為評比對象，因此，想要完成建構「廉能政府」及澈底改變外商及投資者眼中「無能及貪腐」等負面印象之目標，使中央公務員充分具備廉能價值實認知實攸關重大，應列為後續推動工作之重點。

第三，針對中央與地方公務員對型塑廉能價值在「心理層次」上出現認知差異之問題。建議政府推動型塑時應區分「中央」與「地方」、分採不同作法，較能快速、有效完成型塑廉能價值工作，不致出現散彈打鳥結果；其次，建議刪除那些與「效能、關懷」價值相關措施，集中採取「專業、廉正」價值相關之對應措施來進行型塑工作，其強化應循「先『專業』、後『廉正』」之作法，較能真實反應公務員的心理認知實況，順勢而為下可減少抗拒情況且型塑效果將較佳。

第四，針對當前階段中央公務人員顯現對「廉能價值」較缺乏認識與關注之問題，建議政府應考量將「中央」公務員列為型塑重點目標，培養彼等對「廉能價值」之正確認識及形成深層認知印象，使逐漸內化成其個人廉能行為，對於建構

「廉能政府」工作較具示範性。另外，對於不同類別公務員對於「型塑廉能價值」認知上出現明顯「階層」分布現象；建議政府推動時應首先區分人員類別，分別採取該類別人員心理偏好較優先價值之相應措施推動型塑工作，較能有效型塑是類人員廉能核心價值。尤其是對於廉能價值認識程度較低的「警察、醫事、工程、稅務」等四類人員，似可考量列為首要推動型塑對象，俾儘早從「認知」層次建立其廉能價值意象，亦供後續型塑公務員特定價值時對象選擇之參考。

第五，針對不同類別公務員對「廉正、專業、效能、關懷、廉能」等價值內涵出現若干程度認識與認知差異問題；建議推動時考量區分「人員類別」，適時分採相應措施進行較具型塑效果。尤其是明顯缺乏「社會關懷人文素養」與「廉正道德能力」的「醫事人員」，建議型塑重點在於培養「親切服務、解決問題、增進利益」的關懷理念素養及「高尚人格、利益迴避、兼顧各方、良善發展」等廉正道德理念之作法，較能有效型塑廉能價值；而缺乏「實踐能力」的「教育」與「一般」人員，則建議著重於養成「終身學習、職務知能、政策措施、一流服務」等專業理念作法，較能在「心理」上培養其應有的「實踐能力」認識。

第六，針對不同類別公務員型塑廉能價值效果出現相當差異之問題；建議政府執行型塑工作時須適時「區分類別」採取型塑效果較佳之相應措施進行，則將更具有型塑效果。尤其是「稅務、警察、教育、一般」等四類人員，採取「專業」及「廉正」價值相應措施型塑效果較佳；「工程、醫事」等二類人員，採取「廉正」及「專業」價值相應措施型塑效果較佳。

三、研究限制與展望

如文內所述，一個完整價值議題認知判斷分析架構包含人際、價值、事實判斷等過程，研究雖從「事實判斷、價值判斷」探討中央與地方六類公務員「型塑廉能價值」認知相關訊息，惟並未針對「社會權重」影響公務員型塑認知情況進行探討，且研究將全部公務員視為「等權重」，此構成研究部分限制；惟因本文研究重點乃在於獲得公務員對型塑廉能價值之綜合性認知訊息，並未涉及個別公務員認知情況分析，故這種限制似可供後續研究之參考方向。另外，本文基於研究目的不採「普查」的隨機抽樣，而以「立意抽樣」這種「便利抽樣」方法進行抽樣，致可能出現樣本偏誤造成代表性不足問題，亦構成研究另種限制；惟因本文基於研究目的

特將「目標樣本」侷限於部份類別公務員群體，而非包含全體公務員，故研究僅以「立意抽樣」選取該六類特定公務員群體之「目標樣本數」（最低樣本規模），之後再輔以嚴謹的「分層隨機抽樣」步驟獲得「目標樣本」，再據以實施問卷，故應能避免樣本代表性偏誤問題（陳正料，2008：42）。

學者指出：面對一波接一波的全球競爭與治理改革浪潮，「核心價值」已成為現代高競爭力組織及成員應具備基本精神信仰與價值特徵（詹中原，2002：3；陳正料，2008：5）。際此我國政府積極推動建構「廉能政府」關鍵階段，公務員是否具備「廉能核心價值」攸關組織再造與行政改革工作之成敗（張哲琛，2009：97）。然而，由於「價值」議題內容與組成偏屬「潛藏、內在、主觀」的心理認知層面，具有不易被觀察及易被忽略特質，又因公務體系先天上所具有的「變革僵固性」（French & Bell, 1999: 57），經常使得價值型塑工作流於表象或形式化，造成公務員心理上對擬變革或型塑價值欠缺認識與深刻認知，結果，導致整個推動價值型塑工作往往走向失敗方向（江岷欽，1995：17）。

為了避免當前型塑「廉能價值」改革重蹈以往失敗覆轍，本文據此設計心理問卷進行分析並獲得幾項重要結果，這些對於當前政府推動公務員型塑「廉能價值」工作極具「預防效果」，對未來考試院大力推動的「型塑文官廉能價值、健全文官體制及建構廉能政府」目標亦頗具啟發，如能澈底落實，「廉能價值」短期內將可轉化成公務員廉能行為模式，屆時「廉能政府」的出現將指日可待；希望透過本文的若干研究成果能對未來政府推動、調整或型塑公務員核心價值案及進行行政生態或組織文化改革提供另類思維及作為實踐方向選擇途徑之參考。

參考文獻

- 丘昌泰（2001）。**公共管理：理論與實務手冊**（初版）。台北：元照。
- 台灣透明組織（2008a）。2008年貪腐印象指數。2009年2月5日取自台灣透明組織，網址：<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/TIEpaper/9712/files/6.1.pdf>。
- 台灣透明組織（2008b）。**法務部 97 年台灣地區廉政指標民意調查第二次調查報告書**。台北：法務部。
- 江大樹（2005）。從創新到執行力：政府改造的變革與困境。**政治科學論叢**，第 26

- 期，頁 81-120。
- 江明修（1997）。**公共行政學：理論與社會實踐**（初版）。台北：五南。
- 江岷欽（1995）。行政官僚貪污防治之比較研究（上）。**人事月刊**，第 20 卷第 2 期，頁 17-24。
- 行政院人事行政局（2008）。「**型塑公務員廉能核心價值**」宣導資料。台北：行政院人事行政局。
- 朱斌妤、韓婷婷（2007）。民眾參與環境影響評估行為意圖模型分析。**空大行政學報**，第 18 期，頁 25-59。
- 朱斌妤、葉旭榮、黃俊英（2002）。政工參與行為意向模式的建構及其在老人福利機構志工招募的應用。**管理學報**，第 19 卷第 3 期，頁 475-505。
- 考試院（2009）。**文官制度與革規劃方案**。台北：考試院。
- 朱鎮明（2004）。地方治理與地方政府現代化：21 世紀英國地方層次的變革。**行政暨政策學報**，第 38 期，頁 31-60。
- 呂育誠（1998）。組織文化在組織變革過程中的定位與管理者的因應策略。**中國行政評論**，第 8 卷第 1 期，頁 63-84。
- 呂育誠（1999）。**地方政府管理：結構與功能分析**。台北：元照。
- 呂育誠（2004）。重塑公務人員的專業形象。**考銓季刊**，第 39 期，頁 15-35。
- 呂育誠（2008）。地方治理與公務人員專業形象再定位。**人事月刊**，第 46 卷第 2 期，頁 14-25。
- 李允傑（1999）。論政府再造與預算改革之方向。**公共行政學報**，第 3 期，頁 63-82。
- 李宗勳、周威廷（2004）。公共服務核心價值之推動。**人事月刊**，第 39 卷第 3 期，頁 30-36。
- 余致力、胡龍騰（2008）。拒絕貪污腐蝕台灣的民主成果。**台灣民主季刊**，第 5 卷第 3 期，頁 157-165。
- 汪明生、陳正料、林錦郎（2005）。政府內部顧客參與行為之研究：以都市垃圾清運業務委外案為例。**公共行政學報**，第 15 期，頁 81-129。
- 汪明生、陳正料、林錦郎（2006）。**領導與團隊管理**（初版）。台北：國立空中大學。

- 沈建中（2006）。臺灣政治發展過程中公務人員行政中立文化型塑之探討。**考銓季刊**，第 46 期，頁 123-150。
- 林金俊（2005）。兩岸三地廉政制度之比較研究。國立中山大學大陸研究所在職專班碩士論文，未出版，高雄。
- 邱華君（2002）。公務人員行政核心價值推動策略。**人事月刊**，第 34 卷第 5 期，頁 29-31。
- 邱華君（2008）。公務倫理。**人事月刊**，第 47 卷第 5 期，頁 34-44。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一（2005）。**行政學（上）（下）**（修訂版）。台北：國立空中大學。
- 吳瓊恩（1999）。公共管理研究途徑的反思與批判。**中國行政評論**，第 8 卷第 2 期，頁 1-20。
- 林清山（1988）。**多變項分析統計法**。台北：東華。
- 林清山（1992）。**心理與教育統計學**。台北：東華。
- 林鍾沂、王瑞峰（2009）。廉能政府的理論意涵。**文官制度季刊**，第 1 期，頁 1-25。
- 施能傑（2003）。**建立公共服務倫理規範：以 OECD 標竿經驗**。發表於倡廉反貪與行政透明學術研討會，台灣透明組織主辦，台北。
- 孫本初（2007）。組織變革。**研習論壇**，第 78 期，頁 13-26。
- 高希均（2003）。台灣從執行力再出發：終結政策空轉、無商不艱、民心渙散。載於李明譯，**執行力**（包熙迪、夏籃原著）（頁 6-7）。台北：天下遠見。
- 郭昱瑩（2002）。**公共政策：決策補助模型個案分析**。台北：智勝。
- 黃一峰（2007）。公務人員擔任公職動機之研究：以 95 年高考及格人員為例。發表於第二屆全球化與行政治理國際學術研討會，開南大學主辦，桃園。
- 陳文俊、陳建寧、陳正料（2007）。台灣民眾與政府的環境正義認知：以高高屏三縣市傳染病防治認知為例。**台灣政治學刊**，第 11 卷第 2 期，頁 227-292。
- 陳正昌、程炳林（1994）。**SPSS、SAS、BMDP 統計軟體在多變量統計上的應用**。台北：五南。
- 陳正料（2008）。我國地方公務人員行政核心價值認知之實證分析：以高高屏為例。**行政暨政策學報**，第 47 期，頁 1-56。

- 陳俊明（2008）。循證型的廉政政策研究：台灣地區廉政指標民意調查。**公共行政學報**，第 29 期，頁 133-152。
- 陳清秀（2008）。啟動公務倫理建立廉能政府。**人事月刊**，第 47 卷第 5 期，頁 10-18。
- 陳清秀（2009）。廉能政府與公務倫理之探討。**文官制度季刊**，第 1 期，頁 115-137。
- 陳敦源、呂佳螢（2009）。循證公共行政下的文官調查：第一次台灣經驗的觀點方法與實務意義。**公共行政學報**，第 31 期，頁 187-225。
- 陳儀容（2006）。新領導典範：價值導向式領導理論之概述。**T&D 飛訊**，第 42 期。
- 張世賢（2002）。知識經濟時代政策制定型態的探討。載於銓敘部（編），**行政管理論文選輯第 16 輯**（頁 169-196）。台北：銓敘部。
- 張哲琛（2009）。從公務倫理觀點重建廉能政府。**文官制度季刊**，第 1 期，頁 97-113。
- 詹中原（2002）。全球化與公共行政改革：知識經濟觀點檢視。**國家發展政策**，第 1 卷 2 期，頁 1-35。
- 詹中原（2007）。台灣的 E 化政府角色。載於國家政策研究基金會（編），**台灣發展觀點 2006**（頁 113-122）。台北：國家政策研究基金會。
- 詹靜芬（2006）。中級主管的行政倫理核心價值。**考銓季刊**，第 47 期，頁 81-100。
- 管高岳（2007）。**台灣廉政現況**。發表於台灣國際廉政研討會，法務部主辦，台北。
- 賴彥宏（2007）。**我國肅清政治貪腐的困境與策略之研究**。國立成功大學政治經濟研究所碩士論文，未出版，台南。
- 蔡良文（2005）。論公務人員行政倫理理論與實踐。**人事行政**，第 152 期，頁 3-21。
- 蔡良文（2006）。公務人員核心價值與行政倫理。**考銓季刊**，第 47 期，頁 16-43。
- 蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2007）。**統合性政府倫理法制之研究**。台北：行政院研究發展考核委員會。

- 蔡祈賢（2008）。公共人力資源管理的新挑戰。*人事月刊*，第 47 卷第 5 期，頁 19-30。
- 鍾昆原（1998）。台商派駐大陸經理人領導行為之研究：轉換領導理論與家長式領導理論比較。國立中山大學企管系博士論文，未出版，高雄。
- 關中（2009）。重塑人民對於公務人員的信賴和尊重。發表於落實公務人員退休照護政策研討會，銓敘部主辦，台北。
- 蕭武桐（2002）。*公務倫理*。台北：智勝。
- 戴蒙（2009）。台灣應加強反貪。*新新聞*，1178 期，頁 32-35。
- Bowman, J. S., J. P. West, E. M. Berman, & M. Van Wart (2004). *The Professional Edge: Competencies in Public Service*. New York: M. E. Sharpe.
- Brehmer, B. (1988). The Development of Social Judgment Theory. In B. Brehmer, & C. R. B. Joyce (Eds.), *Human Judgment: The SJT View* (pp.13-40). Amsterdam: North Holland Elsevier.
- Carney, G. (1998). *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. Berlin: Transparency International.
- Cooksey, H. W. (1996). *Judgment Analysis: Theory, Method, and Applications*. San Diego: Academic Press.
- Cooksey, R. W., & P. Freebody (1985). Generalized Multivariate Lens Model Analysis for Complex Human Inference Task. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 35(1): 46-72.
- Edwards, J. E., M. D. Thomas, P. Rosenfeld, & A. B. Kewley (1997). *How to Conduct Organizational Surveys: A Step by Step Guide*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fell, D. (2005). Political and Media Liberalization and Political Corruption in Taiwan. *China Quarterly*, 184: 875-893.
- Finer, H. (1966). Administrative Responsibility in Democratic Government. Reprinted in Peter Woll (Ed.), *Public Administration and Policy* (pp. 247-275). New York: Harper Torch Books.
- Friedrich, C. J. (1966a). Political Pathology. *Political Quarterly*, 37(1): 70-85.
- Friedrich, C. J. (1966b). The Nature of Administrative Responsibility. Reprinted in Peter Woll (Ed.), *Public Administration and Policy* (pp. 221-246). New York: Harper Torch Books.
- French, W., & C. J. Bell (1999). *Organization Development: Behavior Science Interventions for Organization Improvement* (6thEd.). Mahwah, NJ: Prentice

- tions for Organization Improvement* (6thEd.). Mahwah, NJ: Prentice Hall.
- Gatewood, R. D., & A. B. Carroll (1991). Assessment of Ethical Performance of Organization Members: A Conceptual Framework. *Academy of Management Review*, 16(4): 667-690.
- Goodsell, C. T. (2006). A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review*, 66(4): 623-635.
- Hammond, K. R. (1996). *Human Judgment and Social Policy*. New York: Oxford University Press.
- Heineman, B. W., & F. Heimann (2006). The Long War Against Corruption. *Foreign Affairs*, 85(3): 75-86.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kouzes, J. M., & B. Z. Posner (2002). *The Leadership Challenge*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Macaulay, M., & A. Lawton (2006). From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service. *Public Administration Review*, 66(5): 702-710.
- Miller, W. L. (2006). Corruption and Corruptibility. *World Development*, 34(2): 371-380.
- Mishra, A. (2006). Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives. *World Development*, 34(2): 349-358.
- OECD (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Porter, M. E., & K. Schwab (2008). The Global Competitiveness Report 2008-2009. Retrieved December 21, 2008, from <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.
- Quah, J. S. T. (2007). Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis. *International Public Management Review*, 8(2): 73-95.
- Stewart, T. R. (1988). Judgment Analysis Procedures. In B. Brehmer, & C. R. B. Joyce (Eds.), *Human judgment: The SJT View* (pp. 273-315). Amsterdam: North Holland Elsevier.
- Tversky, A., & D. Kahneman (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 211(4481): 453-458.

附 錄：

敬愛的先生 / 女士，您好：

這是一份研究公務員「型塑廉能價值」案之調查問卷，想請教您目前在服務的政府單位中面臨政府所推動的「以『廉正、專業、效能、關懷』價值型塑公務員『廉能價值』」案時您個人的一些基本看法。

本問卷案例填答需要您同時考量「廉正、專業、效能、關懷」價值等構面的不同設定情況後進行綜合判斷，此與一般問卷的填答方式不同，敬請您於仔細閱讀所附「問卷說明」後再配合作答；您的填答並無所謂「對」或「錯」，請您依據您對案例真實的感覺或想法進行判斷後填答，如有不明白地方，請立即向施測者詢問，本研究資料純作學術研究之用，敬請放心，謝謝您的協助與支持。

敬祝 身體健康，萬事如意

○○○敬上

問卷說明

一、案例設計依據

行政院人事行政局自二〇〇八年十一月起推動「以『廉正、專業、效能、關懷』價值型塑公務員『廉能價值』」方案，俾徹底扭轉民眾眼中政府貪腐印象及完成「廉能政府」之建構目的，本問卷案例即依此方案內容進行設計。

二、名詞界定

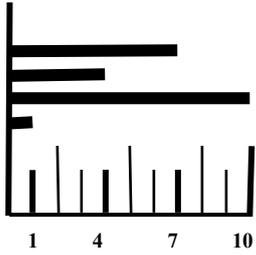
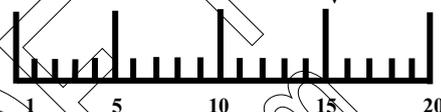
- (一) 公務人員 (civil servant)：係指依「公務人員任用法」及施行細則規定任用且定有職稱、官等、職等之中央與地方政府公務機關之服務人員。
- (二) 廉能 (honest and competent)：指一種由「廉正、專業、效能、關懷」價值所組成的核心價值之全稱，政府認為「廉能價值」可經由使公務員具備「廉正道德能力、專業技術能力、實踐能力」等三種能力及「關懷人文素養」來逐步型塑與建立。
- (三) 廉正 (integrity)：指一種「高尚人格、利益迴避、兼顧各方、良善發展」的道德理念，政府認為「廉正價值」可經由使公務員具備「廉潔公正、清廉自持、公平執行、全民生存」等道德能力結果來逐步建立。
- (四) 專業 (profession)：指一種「終身學習、職務知能、政策措施、一流服務」的技術理念，政府認為「專業價值」可經由使公務員具備「謙虛態度、積極充實、熟悉法令、提供全民」等專業技術能力結果來逐步建立。
- (五) 效能 (effectiveness)：指一種「簡化行政、成本效益、執行力」的實踐理念，政府認為「效能價值」可經由使公務員具備「運用方法、符合需求、達成目標」等實踐

能力結果來逐步建立。

(六) 關懷 (compassion)：指一種「親切服務、解決問題、增進利益」的社會理念，政府認為「關懷價值」可經由使公務員具備「以民為念、設身處地、增進利益」等社會關懷素養結果來逐步建立。

三、案例說明

假設您在面臨有關「型塑廉能價值」情境時，您同時面對「廉正、專業、效能、關懷」四個決策參考變數資訊，您將如何作整體的認知評估判斷？

案例：決策參考變數之設定狀況	您對「廉能價值」的接受程度 (請在下列尺度打'V')
<p>X₁：廉正 X₂：專業 X₃：效能 X₄：關懷</p> 	

- A. 在圖左邊為 SJT 的決策參考變數之評估尺度 1,4,7,10，其代表分數定義：
- 1 分：表示這個參考變數對您「型塑廉能價值」認知之程度極低。
 - 4 分：表示這個參考變數對您「型塑廉能價值」認知之程度較低。
 - 7 分：表示這個參考變數對您「型塑廉能價值」認知之程度普通。
 - 10 分：表示這個參考變數對您「型塑廉能價值」認知之程度較高。
- B. 在圖右邊，顯示您對於政府推動「以廉正、專業、效能、關懷價值型塑廉能價值」的整體評估，評估尺度採用 1~20 分數，其代表分數定義：
- 1 分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度極低。
 - 5 分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度較低。
 - 10 分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度普通。
 - 15 分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度較高。
 - 20 分：同時考慮四個決策參考變數呈現的資訊，經過綜合判斷後，您認為對您「型塑廉能價值」認知之程度極高。
- C. 在圖左邊，本案例狀況設定四個決策參考變數之評估尺度如下：
假設為「廉正價值得分為7分、專業價值得分為4分、效能價值得分為10分、關懷價值

得分為1分」。

- D. 您在評估您「型塑廉能價值」時，綜合衡量左邊狀況設定之四個決策參考變數的分數之後（分別為 7, 4, 10, 1 分），若您給的評分爲 15 分（如在圖右邊打 V），在此情況下則表示您是對公務員「型塑廉能價值」認知的程度較高。

問卷開始：案例 1-20

四、受訪者基本資料：

- (一) 您的性別：男 女
- (二) 您的年齡：25 歲以下 26-35 歲 36-45 歲 46-55 歲 56 歲以上
- (三) 您的年資：5 年以下 6-10 年 11-15 年 16-20 年 21-25 年 26 年以上
- (四) 您的學歷：高中職 專科 大學 研究所（及以上）
- (五) 您的官等：簡任（師一級；警監）薦任（師二、三級；警正）委任（士生級；警佐）
- (六) 依您所在機關類別，您大體屬於何種類別公務員：
- 工程人員 稅務人員 警察人員 醫事人員 教育人員 一般人員
- (七) 對於政府推動「以『廉正、專業、效能、關懷』價值型塑公務員『廉能價值』案之工作，您有什麼其他建議或想法要提供給我們或政府參考，請分述。

A Case Study of Shaping Civil Servants' Values of Integrity and Competency and Building a Government of Integrity and Competency: The Approach of Social Judgment Theory

Cheng-Liaou Chen*

Abstract

In response to the public's expectation for an "honest and competent government", the Executive Yuan has been promoting a "Project of Shaping Civil Servants' Values of Integrity and Competency" since 2008. However, most of the practitioners and scholars pointed out, to promote the reform successfully in the pluralistic-democratic era, the government should ascertain that the civil servants realize the true values of the reform. In addition, to assure successful reform, the government should collect the civil servants' viewpoints in advance so as to make a good strategy. Hence, to avoid a repeat of previous failures in reform, how to grasp the psychological and cognitive information of the civil servants toward the project of forging honesty and competency values is the key to making the reform a success.

This study, adopting social judgment theory, investigates the cognition

* Personnel Director, Personnel Office, Municipal Kaohsiung Senior Vocational Industrial High School; Assistant Professor(pt), Department of Shipping & Transportation Management, National Kaohsiung Marine University.

status toward shaping honesty and competency values from central and local government civil servants. The results indicate that the civil servants tend to take professionalism and integrity, rather than effectiveness and personal care, as the insight and components of shaping honesty and competency values. Moreover, the shaping effect is the best while adopting programs related to integrity and professionalism, whereas the program related to compassion is better, and the program related to effectiveness is the worst.

This study also suggests that the government consider excluding effectiveness and compassion, and simply adopt professionalism and integrity as the components of shaping honesty and competency values. In addition, the government should focus on the cultivation of the ideas and cognition associated with integrity and professionalism, choosing government officials more inclined to uphold those values from different agencies to carry out the value-shaping project. In this way, the project will be effectively completed and a government of integrity and competency will be built in the long run.

Keywords: the honest and competent government, the honest and competent value, judgment analysis, social judgment theory

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

我國獨立行政機關權力分立 與行政組織法之觀察*

徐良維**

《摘要》

「獨立行政機關」制度在國外已行之有年，但在我國則係新興議題。獨立行政機關乃係代表「專家」角色的行政權中「更具專業」的角色，這樣的「專家中的專家」，可能造成「權力分立的失衡」、「行政一體與責任政治的破壞」以及「行政監督與獨立空間的衝突」等問題。為釐清獨立行政機關的輪廓，本文乃以憲法「權力分立」的視野及「行政組織法」的相關法律爭議來探討之。

[關鍵詞]：獨立行政機關、權力分立、行政一體、釋字第六一三號
解釋、行政中立

投稿日期：99年8月10日；接受刊登日期：99年9月27日。

* 本文初稿曾以「專家中的專家與獨立空間—我國獨立行政機關權力分立與行政組織法之觀察」為名發表於二〇〇九年六月六日國立政治大學公共行政學系主辦之第十五屆全國公共行政論文研討會，特別感謝評論人開南大學仇桂美副教授於研討會上之指正，亦感謝兩位匿名審查委員之修正意見，惟文責仍由作者自負。

** 國立中山大學中國與亞太區域研究所法律組博士候選人、臺南市政府法制科員。

壹、前言

「獨立行政機關」的出現若從歷史的發展來看，¹ 早期國家所有的任務皆由帝王所屬之行政機關執行之，降至近代夜警國家時代，行政權僅止於看守型政府的事務權限，但進入二十世紀，人民對於福利社會的社會救助與救濟措施，也都指向由政府的行政機關辦理。在進入專業分工的時代。越來越多的專業領域需要行政機關的「專業介入與管制」，於是有獨立委員會的機構出現（李惠宗，2006：64）。這其實也可從「法治國的發展趨勢」已轉變至「社會福利法治國」及「平行國家權力間危害防止任務的分配」是為了因應「專門性」及「技術性」的需求，行政權乃更進一步細膩的分工化來理解。同時隨著政治環境及社會情勢的日益複雜，傳統領導行政體系的「首長制」常出現無法確保行政權行使的專業性；更由於政黨政治的發達而使得行政權的中立性及公正力受到質疑。在現代社會中許多無涉政黨立場但涉及高度專業，或特別需要多元意見溝通協調的領域，傳統的行政機關架構並無法妥善處理此類任務。換句話說，在涉及政治決策上需要高度專業，去政治化或須充分顧及政治與社會多元價值的公共事務時，為確保公共利益真正的實現，不受偏執立場之影響，合理有效地執行法定任務及獲得人民信賴，必須建制比傳統行政機關更為客觀、中立且具備高度專業能力而與政治保持一定距離的行政組織（蔡茂寅，2004：72）。

¹ 從名稱來看，「獨立行政機關」有著「獨立機關」、「行政委員會」、「獨立行政委員會」、「獨立行政管制委員會」等平同稱呼。或許現今我國的實定法用語或可稱之為「獨立委員會」，或係學界通稱的「獨立機關」。配合現行「中央行政機關組織基準法」則已明文規定稱為「獨立機關」名稱，該法第三條第一項第二款規定：「二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」以及同法第六條：「除因性質特殊，得另定名稱者，統以委員會定名」。因此有人認為光從名稱判斷，應屬獨立委員會稱之。參閱蔡茂寅（2004：74）。但本文鑒於這樣的一個特殊機關在我國係多指「法律層面」的「獨立組織」，而非廣義含及「憲法層面」如司法院大法官、監察院及考試院的獨立機關，加上這樣的機關雖然具有掌理「準立法」或「準司法」事務，但多數見解多將之歸類為「行政組織」，且這樣的特殊機關在現今實務甚至未來立法裁量亦未必一定以「委員會」稱之如中央銀行，故本文認為宜以「獨立行政機關」稱之。

所謂獨立行政機關的「獨立性」基本上係針對其他國家權力而言，尤其是相對於國家權力中的最主要的兩項功能，亦即相對於立法權與行政權之獨立。而獨立行政機關獨立性的內容，一般而言可區分為組織、人事、功能（業務）以及財產上的獨立性，因此欲保障獨立行政機關的獨立性，除在執行業務時不受政府指令的拘束外，亦應就組織、人事及財產領域創造獨立性的要件（蕭文生，1999：26-27）。而獨立性目的在於「執行公正要求」、「職務專業要求」、「應變迅速要求」及「政黨中立要求」（陳櫻琴，2000：7-8）。這樣的由「法律創設」之「獨立組織」，是憲政主義下「權力分立」與「民主」的新興挑戰，不但牽涉到「憲法學」領域的憲政原理，還涉及了實務面的政治機關行政立法及政黨的角力，以及「行政法學」中「行政組織法」的行政組織建構、有任期的政務官的權益之問題，其重要性可說是不言而喻。

基此，本文認為獨立行政機關乃係代表專家角色的行政權中更具專業的角色，而我國大法官釋字六一三號解釋乃係針對 NCC 案的合憲性，第一個承認「獨立行政機關」存在的憲法解釋，也開始產生許多法律上的爭論。本文即站在此號解釋的基礎上，分別從「權力分立」及「行政組織法」的視野來看獨立行政機關的定位，以期能初步釐清獨立行政機關之相關爭議及其基本輪廓。

貳、從權力分立的角來理解獨立行政機關

一、權力分立原則、行政權核心論與行政保留理論

雖然學界有認為權力分立乃是由於其原始本意是在禁止權力的集中，因而認為並非專屬某種中央政府體制之制度特性（鍾國允，2006：167），不過本文所探討乃是定位為行政權為主的獨立行政機關，也就是牽涉到所謂的「行政決策部門」，它是一個政府的最高層，負責一國政府的施政方向、監督政策執行成效，是人民希望所託，不僅扮演著領導角色，也要負起各種施政危機所帶來的壓力。在自由民主政體中，行政決策部門可以是總統制、內閣制或是雙首長制（R. Hague & M. Harrop, 2004: 268）。而本號大法官解釋因未能定位我國之憲政體制，以致於在掌握「行政一體」的概念，難免會有說理不清之處。就如學者所言，釋字六一三號解

釋雖稱「行政一體」，然此概念仍有爭議，且主要係針對行政院內部之科層節制，不能認總統與行政院長永遠一體，也不可能任院長毫無執掌行政權，因此，「總統」與「行政院長」應均屬「行政首長」（許昭元，2007：34）。這就是肇因於釋字六一三號沒有正視我國為「雙首長制」而無法建構完整的「行政一體」概念。另外我國所特有的嚴重「行政權割裂」之情形，²吾人可知「權力分立」其實在不同的「憲政體制」及不同國家的權力分配情形，皆會有不同行政及立法權相互消長的狀況，這是研究獨立行政機關之建制時，所不得不先了解的。

不可懷疑的是，在當代世界各國為了解決「社會問題」，發現單靠立法權是不夠的，因此逐漸讓行政權擴大，讓國家扮演一個重要的角色而導致了「行政機關的肥大化」，這乃是「法治國家」過度到「行政國家」的轉變，民主政治轉變成了「專家政治」、而議會政治則轉變成了「官僚政治」（李鴻禧，1995：129-141）。這就是所謂的「行政國家現象」。「行政國家現象」在現代「強勢政府」的形成趨勢下，行政立法關係，已從過去的「決策—執行」的垂直關係，轉換成「統治—監控」的水平關係，行政權過去只在下游擔任「執行」的角色，如今演變成同時在上游的「決策階段」，而這樣的「積極國家觀」，也被強調「行政權優越」的法國第五共和憲法所採（徐正戎，2002：643；許志雄，2002：280-282），以期解決第四共和末期採取「國會至上」內閣制政局不安的問題。在德國，法學家 Hans Peters 亦曾撰「為行政國家的奮鬥論」一文來強調「行政國家」的重要（陳新民，2005：21-43）。在美國，由於面對層出不窮的社會問題，最高法院隨時代進展並體會各時代的新社會脈動與民意，於審理案件中支持擴張聯邦政府之權力，而國會亦不得不將立法條文與政策大綱與廣泛之細節裁量權授予行政官員，尤其自第二次世界大戰之後，充分之行政權力與威望集中於總統，促成行政權擴張之趨勢（廖正勝，2007：

² 例如王和雄與謝在全於釋字六一三號的部分不同意見書指出：「行政權割裂情形，在我國殊為明顯。行政權割裂之國家，具有多元之行政權力結構，無法藉由行政一體原則之要求將最高行政權力歸屬於一人。」另外陳慈陽教授（2004）的見解就非常值得參考：「由於履行國家任務上之國家權力的作為形式與內涵均是具多樣性、複雜性與重複性。因此在此客觀積極且準確的定義行政權、立法權、司法權以及我國特有的考試權與監察權的概念是非常困難的。且在今日國家事務龐大複雜化的趨勢之下，使傳統權力分立的功能更是面臨嚴重的挑戰，因此有所謂之國家實質任務的履行不得不由另一國家權力之機關主體來履行之……」（陳慈陽，2004：629）。

44)。這樣的國會立法的授權而擁有的「法令制定權」由於與立法部門類似，而稱之為「準立法權」，而司法部門容許行政擴權擁有案件裁決的功能由於與司法部門審判權類似，故稱之為「準司法權」。這樣的現象實有助於「獨立行政機關」的出現。因此了解「行政權擴大」的現象，也才能正如學者所言，藉由從實質上分析權力內涵的變化，來足以理解分權規範與運作之全貌（呂炳寬、徐正戎，2005：57）。而這樣的行政國家現象在三權分立的運作下，獨立行政機關所屬的行政權的特色就在於「專家政治」，而立法權則為「多元利益的調和者」，而司法權則為「公平正義的實踐家」，若搭配後述的人事任用為「行政權的核心」事項，再加上「行政保留理論」，國家權力三權間的關係，本文可以圖1來表示：

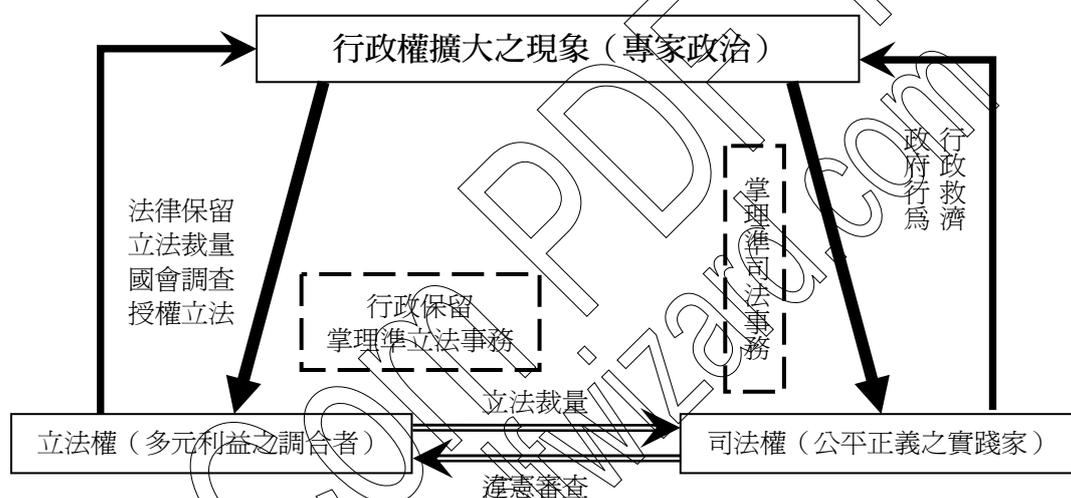


圖1 權力分立原則之實質理解—行政國家現象

資料來源：作者自製。

行政權由於得到「授權立法」而擁有「準立法事務」，同時可以行政保留理論對抗立法權，但立法權仍可藉由「法律保留」、「立法裁量」以及「國會調查權」（大法官釋字第三二五號、五八五號）來制衡。而行政權亦在司法機關承認「政府行為理論」而擴充行政權至擁有「準司法權」，但司法權仍可藉由行政法院來審查行政行為。至於司法權和立法權間，一方面立法權可藉由立法來規制司法程序及實體法適用，而一方面司法權又可藉由「違憲審查制度」來宣告立法院所制定的法律違憲。三權可謂相生相剋，但仍可看出行政權的強大性。尤其在大法官釋字第五八

五號承認所謂的「行政特權」（「行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權」）外，除了延伸至與本文有關的釋字第六一三號解釋，大法官在釋字第六二七號更在憲法與法律無明文之前提下，創設總統就有關家安全、國防及外交之資訊，認為其公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密者，有決定不予公開之權力的「國家機密特權」。如此更可看出行政權的持續擴大現象。至於獨立行政機關所強調的專業性及自主性，在號稱專家政治體系的行政權中，似乎因更為強調專業性而致使行政一體的拘束力減弱。

若從「行政與立法之關係」來看行政權的核心，表示行政權乃具有法規範之依賴性與在此規範範圍內之專業自主性。前者乃依法行政之要求，而後者乃是強調，如欲使行政權能具體地形成社會生活，必須使其在專業及目的達成能自我負責及實踐，這就是行政權作用的核心，這也是立法權限之界限所在，更是行政權在將普遍抽象規範具體化之任務需求下，必然地要有個案決定形成空間，此可稱為立法規範之有意漏洞，依此行政非必然地僅是執行而已（陳慈陽，2005：96）。這其實可認為獨立行政機關行使職權由於有著「專業」的性質（而獨立行政機關又是專家中的專家），故須有「行政核心論」的強調來作為支撐之依據。

或許有如學者所言，行政部門為了行政效率，並使行政機關機動性地適應社會環境的變遷，在法政策上，似應承認行政權有行政機關組織權，但若細究憲法對於立法權與行政權權限分配的規定，在法釋義學上，並無法概括承認在機關組織領域有行政保留的領域，也就是法律是否願意對此領域加以鬆綁，仍取決於立法者（陳淑芳，2004：374）。不過有學者在比較雙首長制的法國、內閣制的德國以及總統制的美國關於「行政保留理論」後，得到「行政權的正當性越依附於立法權，則越難以建立行政保留之正當性」的結論（廖元豪，2000：26）。故以上論述實可導出獨立行政機關委員選任這樣的人事任免權，屬於承認「行政保留」理論的「行政權核心」。

實際上，「雙元民主」（總統和國會議員皆為民選）的確比「單元民主」更能存在「行政保留理論」。因為這兩權要分立的原因是各有不同的民意基礎。所以這兩權可以互相抗衡（陳淑芳，2006：97）。我國由於總統、立委皆屬民選，此可證明「行政保留理論」在我國實有生存空間。

二、政黨政治的必要與排除政黨干預的兩難

政黨乃是一種永久性的組織，其存在的目的就是在透過選舉，取得國家政權主導的地位，也就是政黨的終極目的在追逐權力，保有權力。在承認我國的政府體制係為「雙首長制」的前提下，「政黨」因素致使憲政的運作更為複雜（蔡宗珍，2004：198），因此對於獨立行政機關的建制，排除政黨干預也就更為重要，否則稍有不慎，獨立行政機關就可能變成執政者的「政治工具」或「濫權的機器」，則何來的客觀專業及中立呢？

國內有學者對於政黨的問題，就提出引人省思的想法。該學者認為在法國學者杜瓦傑（M. Duverger）認為「政黨不代表民意，而是反映選舉規則加在政黨的東。則與其認為政黨代表民意，不如說是民意反映政黨制度」導出「民主政治離不開政黨，因政黨是社會現實的寫照。但政黨的作用必須適當」。因此不可不注意的是「政黨比例將有可能將多數專政注入獨立委員會」，學者也舉例如果在某個政黨在國會佔據主控地位，可以想像政黨比例又可將其主導地位移轉到獨立委員會，如此將會與獨立委員會立意不合（黃維幸，2007：126-127、136-137）。這樣的看法剛好在台灣自二〇〇八年以來處於「一黨獨大」的「超級總統制」時期，³ 實富有參考的價值。否則是否如學者所言，「政黨比例代表」所選出的代表會異化為政黨的禁臠，而直接受制於政黨組織（蔡宗珍，2004：218）。不過慶幸的是，在當今「政黨國家」要求下，我國在民主化過程中已成功由威權政體轉型成「民主國家」，並達今日的「民主鞏固」型態，因此本質上擁有多元社會的「多黨公平競爭」，畢竟多黨政治中，必須容許執政黨以外的反對黨對於執政進行監督控制、批評與提出可能之替代選擇性（程明修，2006：166），我國似乎都具備。因此在此

³ 關於我國憲政運作的歷史演進，本文認為約可分成幾個階段：「一九九一年第一次憲改前之專制體制」（總統獨裁專政之非民主體制運作）、「一九九七年第四次修憲前確認限縮行政院院長副署權及總統直選」、「一九九七年第四次修憲後取消國會之行政院長同意權（確認了雙首長制）」、「一九九七—二〇〇〇年一黨獨大之李蕭體制時期」（以上是總統主導民主化過程）、「二〇〇〇—二〇〇八年五月扁少數政府時期」（少數政府但強勢的總統）、「二〇〇八年五月—二〇〇九年九月馬劉體制及二〇〇九年九月至今的馬吳體制的一黨獨大時期」（強化至總統說了算、總統並兼任黨主席）。

前提下，「獨立行政機關」在完善的法律及制度的建立後，在職權行使上，能擺脫政黨、政治力干預而中立、客觀、專業的執行職務，仍值期待。

其實，如前所述，「政黨」因素在「雙首長制」的憲政運作非常的重要。而正如學者所言，「政黨憲政地位」係「權力分立原則」中「分權原則」的實質理解（呂炳寬、徐正戎，2005：57）。在政黨政治之下，已不存在單純的行政權與立法權的制衡作用，進而使得分權的內涵不再限於傳統的三權分立（陳慈陽，2004：197）。甚至有學者認為現代民主立憲國家中，政黨已成為不可或缺的要素，因此稱「立憲國家」即「政黨國家」，而謂「政黨國家現象」（許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，1999：262）但在當今「民主政治」即「政黨政治」的前提下，吾人仍必須強調，政黨這樣一個以「民主選舉制度」來「追逐國家執政權力」的「政治性組織」，在「超越黨派而獨立行使職權的公務員」眼中，可謂是不能太過親密的對象，甚至要求要與其「劃清界限」，以免使人有「不公正超然行使職權」的印象，這也是大法官釋字六一三號所強調的「人民對之超越政治之公正性信賴」。對此本文可以圖2來表示：

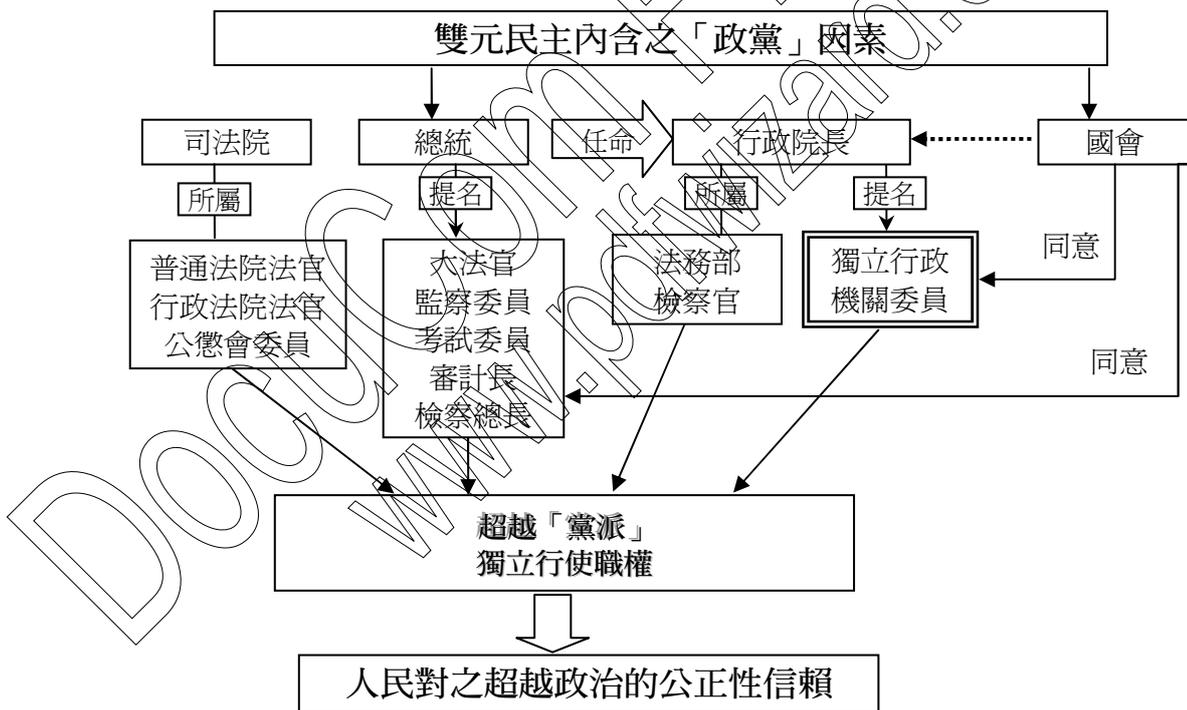


圖2 權力分立原則之實質理解—政黨政治之必要性

資料來源：作者自製。

圖 2 中可看出，目前我國的憲政體制下，除「獨立行政機關」外，「大法官與法官、公務員懲戒委員會委員」、⁴「監察委員」、⁵「考試委員」、⁶「審計長」、⁷「檢察總長與檢察官」，⁸ 都有這樣的要求。本文強調「政黨」並非妖魔，而係在「國民主權」原則的要求下，人民與國家權力間連結的「中介性組織」，但在「激烈競爭下」亦有可能變成「非善類」（以政黨取得政權後之政治力介入並控制專業），也因此「獨立行政機關」的人事任用制度的設計與抉擇，以降低「政黨競爭」下「政治力」的影響，實屬重要。

三、立法院介入獨立行政機關人事任用模式的抉擇

為使獨立行政機關能與政黨及政治競爭保持距離，其委員的人事任用模式的妥適抉擇將是首要目標。惟藉由國會制定法律來規範行政機關的組織及人事任用，本屬國會「立法裁量」或「立法形成自由」之範疇，獨立行政機關亦然，藉此來強化獨立行政機關行使職權的民主正當性。但是這樣的立法裁量是否有界限、以及立法院介入獨立行政機關人事任用的採取模式，不僅是釋字第六一三號的重心，亦是在獨立行政機關在制度上超越黨派「超然行使職權」的設計上，一個無法規避探討的重要爭點。依據我國目前相關「憲法」及「法律」的規定，獨立行政機關人事任用的模式約略有五種可能的抉擇，分別是「政黨比例模式」、「獨立憲法機關模式」、「行政閣員模式」、「基準法模式」以及「公視模式」。

「政黨比例模式」，就是如舊國家通訊傳播委員會組織法第四條般，獨立機關委員的選任，依各政黨（團）在立法院所占席次比例推薦，行政院長依推薦名單提名，經立法院同意後任命。但這號解釋已被釋字第六一三號解釋所否決，畢竟這會侵害甚至剝奪行政院的人事決定權。

⁴ 參閱大法官釋字第一六二號解釋及憲法第八十條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」。

⁵ 參閱憲法增修條文第七條第五項：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」。

⁶ 參閱憲法第八十八條：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」。

⁷ 大法官釋字第三五七號解釋強調：「……俾能在一定任期中，超然獨立行使職權……」。

⁸ 參閱法院組織法第六十一條：「檢察官對於法院，獨立行使職權」。

「獨立憲法機關模式」，也就是比照「司法院大法官」、「考試院考試委員」、「監察院監察委員」、「監察院審計長」由總統提命並經立法院同意的模式。但此涉及到的問題是獨立行政機關既然屬於「法律層面」的獨立「行政機關」，能否立法比照憲法有明文規定，也就是「憲法保留」的憲法機關人事選任模式，除了修憲及制憲外，立法似乎無形成空間（例如許宗力大法官在釋字六一三號協同意見書就指出：「立法者無權創設憲法機關」）。而「檢察總長」的人事任命就是一個例子，依據新修正的法院組織法第六十六條第七項規定：「最高法院檢察署檢察總長由總統提名，經立法院同意任命之，任期四年，不得連任。」係改變過去檢察總長由直接任命方式。雖然論者有謂透過國會同意任命及任期保障，以防止行政權、立法權向檢察系統做不當之施壓，檢察總長能夠獨立超然中立、勇於任事，使檢察政策及事務處理能更注重民意的優點（吳巡龍，2006：132）。但也遭到學者批評，認為這樣的法源應該是透過修憲的方式而非用立法創設的方式，否則此例一開，立法權將不斷擴充及自我膨脹，憲政運作將永無寧日（李俊邑，2007：735）。另九十八年六月十日通過之中央選舉委員會組織法第三條亦已往此模式方向修正。⁹ 本文認為在「雙首長制」以「總統為主」的運作模式下，此部分的爭議並不大，反而是本文後述的「同意權」是否被濫用問題的爭議性較大。

「行政閣員模式」，也就是憲法第五十六條之意旨，獨立機關委員的選任，由「行政院提請總統任命之」。關於這種模式大法官於釋字六一三號亦有回應，¹⁰ 不

⁹ 依中央選舉委員會組織法第三條規定：「本會置委員九人至十一人，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員七人至九人。主任委員、副主任委員及委員均由行政院院長提名經立法院同意後任命……」。惟「下列事項，應經本會委員會議決議：一、選舉、罷免、公民投票相關選務事項法規之制（訂）定、修正及廢止之擬議。二、各項選舉、罷免及公民投票公告事項之審議。三、違反選舉、罷免及公民投票法規之裁罰事項。四、重大爭議案件處理。五、委員提案之事項。六、其他重大應由委員會議決事項。」因採取「選務選政分離」（選政在內政部），對此本文認為，政府似有企圖以政治力介入中央選舉委員會，以箝制委員獨立行使職權的嫌疑。

¹⁰ 釋字六一三號解釋指出：「按通傳會根據其組織編制，其層級固相當於部會等二級機關，惟通傳會既屬獨立機關性質，依法獨立行使職權，其委員之任期亦有法律規定，毋須與行政院院長同進退，為強調專業性，委員並有資格限制，凡此均與層級指揮監督體系下之行政院所屬一般部會難以相提並論，故即使規定通傳會委員由行政院院長任命，

過對此學界有認獨立機關的人事任用實不能逸脫於憲法第五十六條之外，如獨立機關雖可排除行政院對其在事務處理上之指揮監督，但卻不能排除憲法第五十六條所賦予行政院院長選任其團隊成員之權，從而獨立機關成員之選任仍應有憲法第五十六條之適用（陳淑芳，2006：52）。

「基準法模式」，也就是依據中央行政機關組織基準法第二十一條第一項後段之規定，由一級機關首長（行政院長）提名，經立法院同意後任命之。而新修正後的國家通訊傳播組織法第四條亦採取這種模式。¹¹ 然而這種模式似乎存在著違憲性爭議（以立法創設憲法未明文的人事同意權），但大法官在釋字六一三號完全未論及此問題。對此模式學界批評者不少，如學者周志宏（2006）認為，「目前以法律創設立法院的人事同意權，除中央行政機關組織基準法外，尚涉及檢察總長（已前述）與 NCC 委員的任命兩件，將來還有可能會適用其他獨立機關，包括中選會或公平會，這些向來認知上較類似獨立機關的人事任命，恐有相同的違憲疑慮」（周志宏，2006：90）。又如學者廖元豪（2006）指出，若從「自我擴權應推定違憲」的角度來看，立法院在憲法沒有明文規定的情況下，賦予自己新權力，其違憲可能性更高於限制其他部門權力（廖元豪，2006：92）。甚至可以說，「同意權」其實

正、副主任委員則由委員互選，再由行政院院長任命，雖與憲法第五十六條有關行政院各部會首長由行政院院長提請總統任命之規定有間，尚難逕執憲法第五十六條規定指摘之，蓋第五十六條之規範範圍並不及於獨立機關。且只要行政院對於通傳會委員之人事決定權未遭實質剝奪，即使正、副主任委員係由委員互選，亦不致有違反權力分立與責任政治之虞。又通傳會為獨立機關，性質既有別於一般部會，則憲法第五十六條關於行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之規定，自不因允許立法院或其他多元人民團體參與通傳會委員之選任而受影響，自不待言。」

¹¹ 在釋字六一三解釋，認為 NCC 組織法第四條第二、三、四、六項之 NCC 委員選任方式違憲後，立法院已於二〇〇七年十二月十日通過修正條文。主要修正內容為：「委員人數自 13 人減為 7 人，副主委自 2 減為 1 人」；「委員從固定任期 3 年，任滿得連任一次」；「改為任期 4 年，任滿得連任，且採交錯任期設計」。「委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一之同黨籍人數上限設計」；「委員出任方式，改由行政院院長提名經立法院同意後任命（底線為本文所加），行政院擁有完整人事決定權。」；「委員任滿三個月前，應依相同程序提名任命新任委員，如因立法院不同意或缺致委員人數未達足額時，亦同。」；「為避免交接空窗，新增原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止之條文。」；「行使第二屆 NCC 委員同權之程序，自立法第七屆立法委員就職日起施行。」

比政黨比例或審查等機制都還要強烈，畢竟「同意權」是賦予立院多數黨絕對的控制力，如監察院，立院多數是可以把提名人選全部否決掉的（廖元豪，2006：110）。當然，也有學者從「監察院空轉」的個案，認為同意權可能因為濫用而造成實質的憲政運作危機（王元廷等，2005：100；李惠宗，2007：166）。本文認為除了「以立法創設同意權」是否違憲爭議外，憲政運作的實然面中，「同意權之濫用」確實是對於此模式在建構「獨立性」行政機關在制度上的隱憂，因為除了監察院空轉事件，二〇〇七年「謝文定檢察總長同意案」及「司法院四名大法官提名人因親綠而遭封殺案」，也看到了政黨的封殺而造成了人事任用的延滯，雖然吾人看到了「立法院」不只是橡皮圖章，而給予了行政團隊人事任命的多元意見的優點，但遇到了行政及立法強烈對立的環境下，這樣的僵局對人民及國家都未必有利，更毋庸談到夠不夠獨立的問題了，因此本文認為這樣的模式的採行仍待商榷。

最後則是「公視模式」，也就是公共電視法對於公視基金會的選任模式。依據公共電視法第十三條之規定：「公視基金會設董事會，由董事 11 至 15 人組織之，依下列程序產生之：一、由立法院推舉 11 至 13 名社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會。二、由行政院提名董、監事候選人，提交董、監事審查委員會以四分之三以上之多數同意後，送請行政院院長聘任之。選任董事時應顧及性別及族群之代表性，並考量教育、藝術、傳播及其他專業代表之均衡。董事中屬同一政黨之人數不得逾董事數額四分之一；董事於任期中不得參與政黨活動。」

本文鑒於前四種模式都有不同缺點與爭議，在考量到大法官在本號解所強調的「立法院或人民團體參與」、「不得剝奪行政院的提名權」及「更中立超然的選任」（防止政黨干預及介入）以達到人民公正合理的信賴，「公視模式」確實都兼顧到。在現行已修正的 NCC 組織法第四條及中央行政機關組織基準法第二十一條已採取「基準法模式」的前提下，本文建議未來其他獨立行政機關的相關組織法或中央行政機關組織基準法修正似可考慮採取「公視模式」，較符合一個社會多元化下的獨立行政組織的要求，也符合學者所強調的「多元複數的民主理念」（相對於「科層式制約之民主」）（黃錦堂，2008a：46）。不過畢竟在不違反憲法及本號解釋之意旨，這屬於「立法裁量」的範疇。但本文認為在「行政首長考量專業來提名委員」、「立法院推舉公正人士來組成審查委員會」、「要求同一政黨委員不得逾委員總額四分之一」、「委員任期中不得參與政黨活動」四項要求下，多少在這

樣的制度下能給予獨立行政機關委員獨立行使職權的空間。

除了現行 NCC 組織法第四條採取「行政院提名、立法院同意任命」的「基準法模式外」，其餘四個機關都採取「行政院提請總統任命之」，¹² 實不符合大法官釋字六一三號解釋的要求，本文建議未來能皆考慮採行能讓「立法院」及「民間團體」的社會多元力量「參與」的「公視模式」。當然，就與這五個獨立行政機關相類似的如「檢察總長」以及「公投審議委員會」的人事選任上，也希望能夠納入此部分的思考方向。

對此本文可以圖 3 來表示：

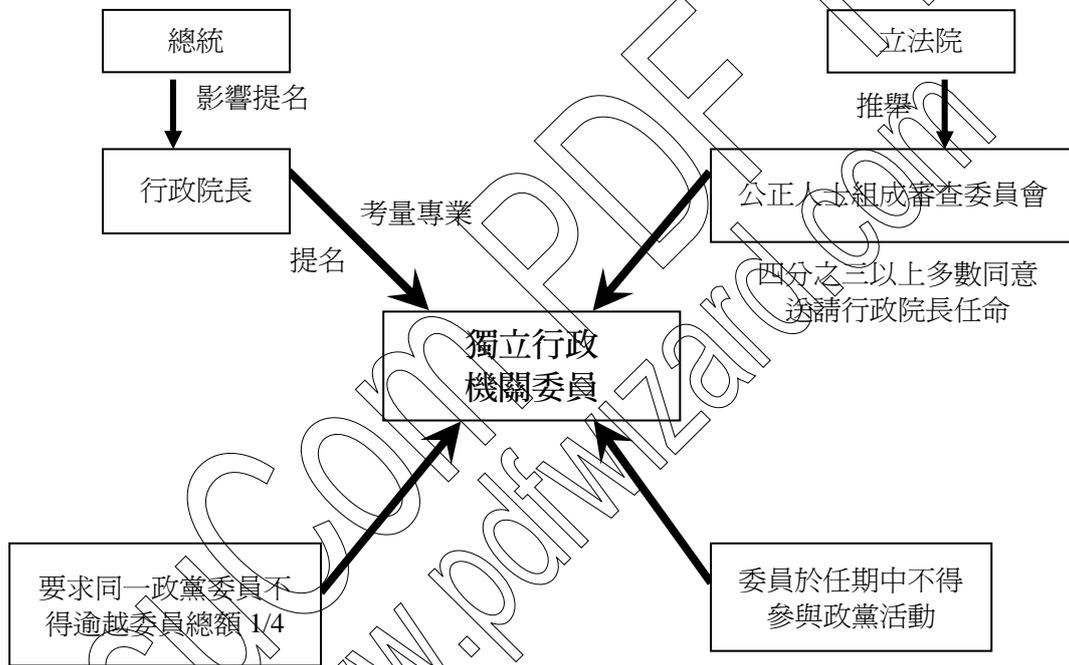


圖3 本文建議獨立行政機關委員之人事任命

資料來源：作者自製。

¹² 如公平會依行政院公平交易委員會組織條例第十一條第一項、金管會依行政院金融監督管理委員會組織法第八條第一項、中央銀行依中央銀行法第五條第一項。

參、在組織上隸屬於行政院之下，獨立行政機關有多少獨立空間

一、獨立行政機關委員的屬性及其服從與行政中立義務

從權力分立與民主國家原則的要求下，獨立行政機關本應依立法者依法所設置，符合「行政機關之組成需具有民主正當性」、「行政機關設置應符合法律保留原則」以及「行政機關執行職務，應受到民意監督」的行政組織法之「民主合法性原則」（李惠宗，2008：160-161）。而獨立行政機關委員，可謂行使國家公權力之公務員，但其究屬現行法制上何種定義之公務員，將會涉及其所須負擔的法律義務。同時獨立行政機關委員似乎又是傳統政務官及事務官分類中的例外，現行的政務人員之定義及實際運作下又似乎使獨立行政機關委員的定位更加模糊，其因此所延伸出的行政中立義務問題，將是本文在此探討的重點。

公務員欲與國家發生法律關係，除了透過依法「任用」、「聘用」、「選舉」外，就是「經民意機關同意」而任命，依照本文前述之建議，獨立行政機關應有多元之民意作為支持後盾，其行使職權才有正當性之基礎，亦才能超出黨派行使職權，得到人民公正合理之信賴。本文認為獨立行政機關委員在公務員定義之歸類上，應屬「最狹義公務員」之定義應屬無疑，¹³ 因為獨立行政機關委員被歸類為「政務人員」，但政務人員是否造成政務官及事務官分類的混淆，則為另一問題。但可以確定的是，獨立行政機關委員並非屬於最狹義公務員的「事務官」類型，因此並無「公務人員考績法」之行政懲處之適用（但是否能夠透過立法訂定個別獨立行政機關委員的特殊免職程序，則為另一個問題），但仍有懲戒的行政責任，以及公務人員任用法、公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法相關限制及義務規範之適用。¹⁴

¹³ 也就是公務員任用法第五條所任命之人員，包括簡任、薦任及委任官等之人員，包括非政務官之政務人員，但須將政務官及民選公職人員除外。

¹⁴ 例如二〇〇七年 NCC 兩個委員因雇用親人擔任公務司機，而被行政院認為違反公務員服

其中較為特殊的是「服從義務」的問題。公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍內所發命令，屬官有服從義務，但屬官對長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」。¹⁵ 大法官在釋字第一八七號解釋理由書中則提及「如公務員關於其職務之執行，有遵守法律、服從長官所發命令之義務，除長官所發命令顯然違背法令或超出其監督範圍之外，下屬公務員縱有不服，亦得向長官陳述意見」。但問題就在於獨立行政機關既然是「專家中的專家」，強調傳統領導行政體系的「首長制」常出現無法確保行政權行使的專業性，因此必須存有比傳統行政機關更為客觀、中立且具備高度專業能力而與政治保持一定距離的行政組織，在個案職權行使上就會使「行政一體」產生弱化現象，因此以服從義務來維持行政一體的拘束力自然也會受影響。更精確來說，獨立行政機關的存在是公務員服從義務的背反，但是並非獨立行政機關即可完全不受行政院的命令拘束，行政院仍可發布不影響委員個案行使職權或通案政策的指示，以利其客觀、超然行使職權。因此本文建議未來能在獨立行政機關的個別組織法中，仍明文強調不適用公務員服務法等法律有關「服從義務」之拘束，同時另明文列舉行政院仍可發布不影響委員個案行使職權或通案政策的指示之「特別服從義務條款」為妥。

政務官與事務官的分類，為現代民主憲政國家普遍存在之分類，理論上言之，政務官係凡參與國家行政方針之決定而通常隨政黨選舉而進退，沒有任期保障，不必具有公務員任用之法定資格；而事務官僅能依既定方針規定而執行任務之永業性公務員（吳庚，2008：249）。政務官與事務官之區分，係因應政黨政治而生，與公務員之職級高低無關，而是職務的派任及其更迭是否與政黨執政有關。但有任期

務法及公職人員利益衝突迴避法而遭到「停職」並移送懲戒，參閱王貝林、劉力仁（2007）。又如前金管會主委因涉嫌弊案而遭檢察官起訴，行政院將之「停職」並送公懲會之適例，參閱吳陳錦（2006）。

¹⁵ 與服從義務相關的法律另有刑法第二十一條第二項：「依所屬公務員命令之職務上行爲，不罰。但明知命令違法者，不在此限」。以及公務人員保障法第十七條規定：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認爲命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從義務」（第一項）。「前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求以書面爲之，該管長官拒絕時，視爲撤回其命令」（第二項）。乃將公務員服務法與刑法規定精神之結合。

制且超越黨派獨立行使職權的「獨立行政機關委員」似是既非政務官又非事務官的「變體」。因此若連結後述之「行政中立義務」，此部分的觀念建構對於獨立行政機關委員的定位實有相當助益。

現行政務人員退職撫卹條例有就政務人員作定義性規定，¹⁶ 但是如此的定義實將政務人員包含過廣，畢竟政務官雖屬政務人員的一環，但政務人員未必為政務官。獨立行政機關委員雖然可屬於此條例之政務人員的一環，但由於身分特殊，將之概括包含在政務人員的廣泛定義內，對於獨立行政機關委員與機關及國家間的權利義務關係，恐仍難以釐清而爭議不斷。同時目前有關政務人員的規定是分散在各種法令中（除了上述之退職條例外，還包括公職財產申報法、公務人員利益衝突迴避法，甚至是公務員懲戒法中的規定），建議除了應盡速完成單一的政務人員法或政務人員條例（林明鏘，2007a：156），以釐清政務人員的權利義務關係外，針對個別的獨立行政機關委員之權利義務關係，恐亦有明確規範之必要。而以上的論述，都和下述之「行政中立」有關。

「行政中立」，可謂當代公務員所應遵循的義務，但可能因為公務員種類及性質的不同，而有不同的寬鬆程度。從「行政法之角度」來看，學者謂廣義的行政中立，可從憲法第七條出發，與「公正執法」、「依法行政」理念接近，係指公務人員在處理公務上，在執法與執行政務人員的政策上，其立場應超然、客觀、公平、公正對待任何個人、團體或黨派，其重點在遵守平等原則。狹義的行政中立，可從「政黨政治」出發，強調公務員於處理與政黨、政治團體、有關政治事務之公務，以及於各項政治活動中，應保持中立，一般稱為「政治中立」（李震山，2007：174）。過去我國「行政中立」尚未法制化之年代，學理上一般多認為「行政中立」，乃是公務人員當然之義務，公務員對於政治、政黨皆須保持適當的距離，而這樣的「中立性」與獨立行政機關超出黨派超然行使職權的「獨立性」亦有實質的關聯，從獨立性與行政中立義務的強度來作連結，本文認為在此有探討的必要。

¹⁶ 政務人員退職撫卹條例（二〇〇〇年十二月十五日）第二條規定：「本條例適用範圍，指下列有給之人員：一、依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。二、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命人員。三、依憲法規定由行政院長提請總統任命之人員。四、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。」

公務員的「行政中立義務」在行政法學理上的探討，有學者認為可從「公務員是否可加入政黨」、「公務員是否禁止兼任黨職」及「公務員可否支持或反對特定政治意向活動」的三個面向來探討（李惠宗，2008：191-192），本文即以這三個標準來看待行政中立與獨立行使職權機關的關係。就一般公務員（無獨立行使職權之必要）的行政中立義務，本文認為僅需要「一般行政中立」之要求即可，該人員可私下加入政黨、但不能兼任黨職（黨政分離）、一般說法只要非利用公務員時間即可從事政黨活動（現行公務人員行政中立法採此見解），惟亦有學說認為只要公務員身分仍在，就算「休假」或「下班期間」此部分仍應被禁止（李惠宗，2008：192）。至於憲法機關中如前述司法院大法官、公懲會委員、法官、檢察官、¹⁷ 檢察總長、考試委員、監察委員、審計長等，因為有超越黨派獨立行使職權之要求，且其行使職權多半與人民權利影響甚大，甚至被賦予重大政治爭議的解決，因此本文認為應採取「最嚴格的行政中立標準」，也就是不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動。

至於本文強調的由法律所創設獨立行使職權之機關，依我國目前的現制，不只包括中央行政機關組織基準法第二十一條所承認的五個獨立行政機關（NCC、中選會、金管會、公平會、中央銀行），其他非獨立行政機關但要求人員超越黨派獨立行使職權，如公投審議委員會、訴願審議委員會、公務員保障暨培訓委員會等等亦包括之，¹⁸ 本文認為應採取「嚴格的行政中立」的標準，也就是原則上和上述憲法機關一樣，不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動。¹⁹ 但由於這些機關都非憲法機關，因此行政中立的義務強度仍有探討餘地，因

¹⁷ 檢察官為廣義的司法官，享有憲法第八十一條終身職等的保障，乃身兼「行政權」及「司法權」的官職，本文認為其超越黨派行使職權乃具有憲法機關的位階，因此應受最嚴格的行政中立拘束。而前花蓮地檢署檢察官利用其檢察官身分為候選人助選、參加政論節目大談政治傾向或評論個案，即屬違反行政中立原則的例子。參閱徐良維（2008a）以及簡大程（2007）。

¹⁸ 本文認為，公投審議委員會執掌公民投票之認定，具有重大公益性質，與中選會性質相當。而訴願審議委員會及考試院所屬之公務員保障暨培訓委員會則涉及審議、決定有關公務人員及受行政處分之人民之權益保障，因此一般多認為這些委員的職權行使則和法律創設之獨立行政機關般一樣，應超出黨派依據法律獨立行使職權。

¹⁹ 但是若就 NCC 組織法來看，該組織法第七條規定：「本會依法獨立行使職權。」（第一項）「本會委員應超出黨派之外，獨立行使職權，於任職期間應謹守利益迴避原則，不

為獨立行政機關隸屬於行政院之下，總統藉由行政院長所推行的通案政策可能某一程度會拘束獨立行政機關，這時不但獨立性程度需要探討，也會影響委員的特定政治意向活動。

基上，公務員是否獨立行使職權以及行政中立之關係，約可以表 1 表示：

表 1 獨立行使職權與行政中立之關係

是否獨立行使職權	例如	公務員之中立義務
憲法機關（獨立行使職權） 【最嚴格的行政中立】	司法官大法官、公懲會委員、法官、檢察官、檢察總長、考試委員、監察委員、審計長	不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動
法律創設機關（獨立行使職權）或情治人員【嚴格的行政中立】	又可分成中基法第二十一條所承認的五個獨立行政機關（NCC、中選會、金管會、公平會、中央銀行），及其他非獨立行政機關但要求人員超越黨派獨立行使職權，如公投審議委員會、訴願審議委員會、公務員保障暨培訓委員會等等	不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動。但由於這些機關都非憲法機關，因此行政中立的義務強度仍有探討空間。
一般公務員（無獨立行使職權之必要）【一般的行政中立】	上述以外法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之人員，包括受委託行使公權力之人員。但不包括政務官、民選公務員及民選民意代表。	可私下加入政黨、但不能兼任黨職（黨政分離）、一般說法只要非利用公務員時間即可從事政黨活動，惟有利學說認為只要公務員身分仍在，此仍部分應被禁止。

資料來源：作者自製。

得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」（第二項）似乎未提及是否能支持特定政治意向活動。本文認為既然法律規定「依法獨立行使職權」，在解釋本應從嚴解釋，否則「中立」與「獨立」將更難以區分。

值得注意的是，我國「公務人員行政中立法」已於二〇〇九年六月十日公布實施，使我國公務人員之行政中立義務正式朝向法制化發展。其中依現行公務人員行政中立法第十八條規定「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，準用本法之規定。」而有混淆「行政中立」與「獨立行使職權」概念之嫌，故規範對象的類型化與精緻化的探討，即有必要。

參酌提案機關考試院於立法說明表示，公務人員行政中立法第十八條乃因隨政黨或政策同進退之政務人員，以及民選之地方行政首長，其行政中立事項與常任文官應有不同層次之規範，自應依其身分屬性，於政務人員法草案另予規定，惟依法獨立行使職權之政務人員，其職務屬性須超出黨派之外，自不得參加政黨活動，以及為公職候選人助選，是以前遵守行政中立規範之要求，應與常任文官之公務人員相同，爰依其職務特性，納入本法準用規範。另一方面，公務人員行政中立法第一條第二項：「公務人員行政中立之規範，依本法之規定；本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律。」而當時法案之提案機關考試院就本條項表示，係考量諸如：法官、檢察官等人員，雖亦為本法之適用對象惟依其職務屬性允宜較一般公務人員有更嚴格的行政中立規範，又如本條未訂定「嚴格」二字，則於其他法律另有規定時，即應從其規定，將使本法喪失作為公務人員行政中立基本規範之地位。同時考試院並於同法第二條「本法所稱公務人員，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。」說明中指出，法官從事審判之行為依憲法第八十條規定，原不受本法之規範，至法官審判外行為仍適用本法，惟如其他法律有嚴格規定者，依同法第一條第二項之規定，自當從其較嚴之規定。

惟詳言之，若以法官為例，法官身為司法權之執行者，其執行解釋、適用法律作出裁判之職務時，自應本於自身之良知及專業，為忠實於憲法及法律之判斷，不受一切外來之誘惑與干涉，尤其法官為伸張法律正義，保障少數族群之權益，往往必須對抗強制之政治勢力，或甚至力排眾議，此時法官必須無視於政治機關所預設之立場，無畏於輿論之壓力，秉持專業及良心才能做出合乎憲法精神與正義公平之判斷或解釋。我國憲法第八十條規定：法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，即為實現上述理念之宣示，要求法官應實現三權分立原則下所賦予司法機關之任務，以對抗、制衡其他兩權（范姜真嫻，2008：3-4）。既有此「憲

法」授權其獨立行使職權之權限，相對的亦應負擔較重的「行政中立義務」。惟現行法律規範中，除了公務人員行政中立法外，並無其他法律層級的「特別法」約束。只有以「法官守則」無拘束力的規範為訓示規定：「法官應保有高尚品格，謹言慎行、廉潔自持，避免不當或易被認為不當的行為。」、「法官應超然公正，依據憲法及法律，獨立審判，不受及不為任何關說或干涉。」、「法官應避免參加政治活動，並不得從事與法官身分不相容的事務或活動。」而法官法草案（九十六年十二月十三日立法院朝野協商同意版本）雖於第十五條第一項規定：「法官於任職期間，不得參加政黨及政黨活動，任職前已參加政黨者，應退出之。」惟至今皆未完成三讀立法，而致使無法以較嚴格的行政中立標準來約束法官。

基此，本文認為現行公務人員行政中立法僅透過第十八條之「準用」及第一條第一項「特別法優於普通法」之規定，就認可將獨立行使職權人員納入規範，殊不知在現行特別法規範嚴重缺漏的情形，尚無法落實行政中立寬嚴之層級化區分，而即使可將一般常任文官及獨立行使人員為二分法區分，惟仍無法區分因「憲法機關人員」之獨立行使職權、「獨立行政機關人員」之獨立行使職權，以及「一般行政機關（或內部單位）人員」之獨立行使職權在行政中立層次的不同，因此規範對象的類型化與精緻化的探討，乃係行政中立法制未來的研究方向。

另外，若配合現行公務人員行政中立法第五條、²⁰第七條、²¹第八條、²²第九條等規定，²³僅能針對一般文官制度，而獨立行使職權人員因特別法規範闕漏導

²⁰ 公務人員行政中立法第五條：「公務人員得加入政黨或其他政治團體。但不得兼任政黨或其他政治團體之職務。公務人員不得介入黨政派系紛爭。公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。」

²¹ 公務人員行政中立法第七條：「公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。但依其業務性質，執行職務之必要行為，不在此限。」

²² 公務人員行政中立法第八條：「公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或擬參選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或擬參選人依法募款之活動。」

²³ 公務人員行政中立法第九條：「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、動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。三、主持集會、發起遊行或領導連署活動。四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。五、對職務相關人員或其職務對象

致依同法第十八條準用後的結果，加上「退場機制」法無明文前提下，反而使該人員之行政中立寬嚴度和一般文官相同，如此反而架空了「獨立行使職權」應與「政黨」及「政治保持」距離的本意，致使該人員容易被政黨以政治力介入，而直接影響了人民對該人員行使職權之信賴，實值省思。

二、委員人事決定與職權行使之獨立性與監督

關於「人事上的獨立性」，本文認為大致上包括了「人事提名權」、「人事任用權」、「人事同意權」以及「退場機制」四個面向。其中在前三項已在前文討論，至於獨立行政機關委員的「退場機制」，大法官只針對 NCC 在釋字第六一三號解釋理由書提到「停職」的問題，²⁴ 至於可否對「有任期的政務人員」「去職」或「免職」的退場機制則引發爭議。

行政院給予具有任期制的獨立行政機關委員極大壓力逼其辭職的「恣意撤換」是否妥適，²⁵ 以及政府有意研議針對獨立行政機關首長，擬增訂「免職或去職規定」來建立「退場機制」，²⁶ 如此增加「公務人員考績法」（考績法的免職在獨立行政機關不適用，因為非事務官）所無之限制是否妥當，以及具體列舉之事由為何，都在目前無法制的基礎上，有待進一步研究的空間。

從我國曾發生的獨立行政機關如金管會、NCC 委員的停職案來看，獨立行政機關委員的停職處分實存在幾個棘手的爭議問題：「獨立行政機關主管長官究竟是指

表達指示。六、公開為公職候選人站台、遊行或拜票。七、其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為。前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。」

²⁴ 釋字第六一三號解釋理由書：「行政院院長更迭時，獨立機關委員若因享有任期保障，而毋庸與行政院院長同進退，雖行政院院長因此無從重新任命獨立機關之委員，亦與責任政治無違，且根據公務員懲戒法第四條第二項規定，行政院院長於獨立機關委員有違法、失職情事，而情節重大，仍得依職權先行停止其職務，因行政院院長仍得行使此一最低限度人事監督權，是尚能維繫向立法院負責之關係。」

²⁵ 例如前金管會主委陳樹遭因「二次金改」查案過程遭撤換事件，參閱陳素玲（2008）。甚至在憲政實務上，亦可能發生憲法層級的獨立機關人員（例如司法院大法官、監察院監察委員、考試院考試委員）被總統撤換之情事。

²⁶ 參閱「獨立機關首長 擬增列免職規定」，2010年8月10日取自 <http://news.epochtimes.com.tw/6/7/3/31343.htm>。

主任委員或行政院長」、「何謂公懲法第四條二項的情節重大」、「與任期制保障的衝突」、「停職未設期限是否等於變相去職」、「停職期間可否繼續給薪」以及「同一案件因為停職而使公懲會和行政法院分由審理之程序割裂情形」等等，這些問題也是延續本文前述之探討而延伸的爭議問題。關於獨立行政主管長官究屬何者的爭議，曾有論者認為關於委員的退場機制，可參考日本法以自律的方式，當獨立行政委員會有一些法定特別要件時，可由委員一致的決議或加重多數的決議，然後請總理大臣來使其退場，也就是在退場機制的程序上，加上一個程序要件，由委員自己來作決議（周志宏，2007：159，171）。但這樣的設計恐會涉及獨立行政機關的「自律性高低」、「委員的產生是否具有複數民主的背書」、「委員行使職權或決議時能不受任何政治力之影響」、「委員間的利害衝突」（主任委員由委員互選出、對外職權行使亦採取合議制）等問題，再加上在「憲政體制」上，日本的「一元民主」之「內閣制」本和我國傾向「雙元民主」的「雙首長制」有所不同，責任政治的解讀與運作亦有不同，日本的制度能否全盤套用在我國，仍有待商榷，因此本文認為將行政一體連結到「內閣對於國會負責」，進而為責任政治的實現固然有理，但在我國仍須考慮從「總統-行政院長-獨立行政機關委員」間的另一個民主正當性因素，因此行政院對於獨立行政機關委員為「停職」或「去職」，較於內閣制的日本、德國等，背後的正當性基礎較強，在這樣的思維下，似乎採取獨立行政機關委員的主管機關為「行政院長」為正解，但必須克服的問題是將停職或去職的權限賦予行政院長是否會過度侵害獨立行政機關獨立於行政科層之「獨立性」，因此在制度設計上就必須妥適權衡取其折衷之處。

其次是關於公懲法第四條二項的「情節重大」認定標準問題，這個問題的爭議就是這個條文通常都是針對常任文官，同時「情節重大」的標準是直接適用「公務員服務法」，但公務員服務法第二十四條適用之「受有俸給之文武職公務員」是否適用「有任期制」的「政務人員」實有爭議。對此學者認為政務人員的違法失職情節是否「重大」，應依個案審酌之，宜視違反法律之行為有故意或過失，其造成國庫損失之大小，以及人民社會對公務員之客觀信賴是否受有動搖而定（林明鏘，2007b：138）。本文贊成「情節重大」須依個案而定，但仍須慮及兩個層面的權衡，一是獨立行政機關乃係「有任期制」之「公正且超然獨立行使職權」之公務員，因此為了得到人民對於獨立行政機關公正合理行使職權之信賴，其委員的操守

之要求應更為重大，故「情節重大」的標準必須比一般公務員要求為高；但是另一方面亦須衡量「情節重大」如果遭到行政院長或行政首長之濫用或恣意解讀，將會導致獨立機關之獨立性蕩然無存，而失獨立機關設置之立法目的，更嚴重的是將有可能成為政客或獨裁者箝制人權的工具。因此情節重大的標準，除了有賴透過立法來統一其標準，似應針對不同的獨立行政機關、以及不同的個案，來設定不同的彈性適用，以回應不同的規範環境，否則不論過於強調某一面向，都會導致憲政體制不安定的嚴重後果。

而關於有任期制且依法獨立行使職權的「政務人員」，大法官曾在憲法第五八九號解釋指出：「憲法對特定職位為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與應要隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員不同，此不僅在確保個人職位之安定而已，其重要意義，乃藉任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴利益，即須加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨，並與憲法上信賴保護原則相符」。本文認為這號解釋雖然係針對憲法機關成員（監察院監察委員）的解釋，雖然層級及權限範圍不同，但由於「依法獨立行使職權」、「任期制之保障」以及「經民意機關同意而任命」（目前僅有 NCC）的類似性，因此此號解釋應可適用於獨立機關委員。但畢竟我國相關法律皆無規範獨立機關委員之去職，因此有關獨立行政機關委員之退場機制，實宜明列各種去職之事由，而不應準用或直接適用一般法律之規定，以避免「政治黑手」之介入（蕭文生，2008a：280）。另有學者從嚴解釋認為依現行法律只有依憲法增修條文第七條之彈劾及公務員懲戒法第九條第一項之撤職處分，才能使獨立行政機關委員去職（林騰鶴，2006：139）。本文亦認為在法律無規定之前提下，如此之嚴格解讀實屬正確，蓋行政院長或許可依公懲法予以「停職」或「撤職」，但在無法律列舉具體事由前，停職或撤職實應採取「嚴格標準」，以維持獨立行政機關某一程度之「獨立性」以維護其專業判斷，至於任意「撤換」獨立行政機關委員，本文認為實係破壞制度運作而不可採，不過還是要搭配獨立機關委員之任命機制還有組織上皆能確保其獨立行使職權之前提，否則制度本身已無法期待超然公正行使職權，委員的恣意被去職也是事出有因，即使有法律上列舉之事由，法律中如有「裁量條款」或「概括條款」之規定，仍可能被主政者濫用而成為政治鬥爭的工具，不可不慎。

其實「停職」並非公務員之行政責任，而係公務員關係之變更，本質乃停止公務員任務之執行，並不具有剝奪公務人員身分之效力。但問題是若是「停職」未設有期間限制，停職將可能質化為「去職」，這無異剝奪去公務人員之身分，因此既然大法官承認獨立行政機關委員可由行政院長予以停職，則根本上要從整個公務員法的「停職制度」設下統一或個別的期間限制才為妥適。同時停職的問題還包括獨立行政機關委員可否繼續領取「薪資」以及「退職撫卹」的權益問題。具體言之，現行法律規定停職人員依法可領半薪，²⁷ 這樣的規定實寓有「照顧公務員」之意旨。但問題是有任期的政務人員並非依照公務人員俸給法來給薪，因此當其停職時是否適用該法即有爭議，甚至有「可領取全薪」（視懲戒結果再決定是否追回）（李建良，2007：190）、「完全不給薪」或是「領取半薪」的三種可能說法，而停職是否影響獨立行政機關委員退職撫卹的基數計算及權益影響皆值討論。本文則認為由於「停職無期限」可能會形同去職的不利益，除非未來能修法改進，否則現制因容許委員能繼續領全薪以維護其權益，而若未來懲戒結果出爐，即可決定「復職後不影響權利」或是「撤職處分確定並追回薪資」，至於退職撫卹的基數計算亦同薪資，但都必須在政務人員的俸給專法中明文規定為妥，以符合法律保留原則。

而停職尚涉及「司法審查」的問題。藉由大法官釋字第六一三號所創設法無明文之行政院長得對有任期制之「獨立行政機關委員停職」的權限，不但影響有任期之政務人員的權益重大（釋字第二九八號之「重大影響說」），同時亦影響行政院長有無濫用「停職權限」的「行政裁量」而構成「違法」之情形以壓縮獨立行政機關的「獨立性」，因此應承認「司法審查」的空間，也就是承認獨立行政機關委員可對「停職」提起「行政救濟」，不過因移送懲戒的「先行停職」及「之後的懲戒處分」可能會因為同一案件因為停職而使公懲會和行政院分由審理之程序割裂情形，雖這是司法權內部的分權問題，但由於可能構成「裁判歧異」之現象，而影響受處分人之權益及人民的信賴，相關立法的改革，應納入探討。

在目前法制欠缺的情形下（NCC 組織法亦無規定），獨立行政機關的法制建立同時，似有必要把對委員之「免職」及「停職」予以在組織法列舉之，同時就停職

²⁷ 公務人員俸給法第二十一條第一項規定：「依法停職人員，於停職期間，得發給半數之本俸（年功俸），至其復職、撤職、休職、免職或辭職時為止。」

期間的支薪及退職撫卹的權益，亦應在未來修法一併考量，而同一案件因停職而使公懲會和行政法院分由審理程序之割裂情形，則不僅是獨立行政機關委員的問題，毋寧是公務員行政責任中「司法懲戒」制度的改革議題，是否因移送懲戒而停職可由受處分人向「懲戒法庭」來請求救濟，都值得思考。

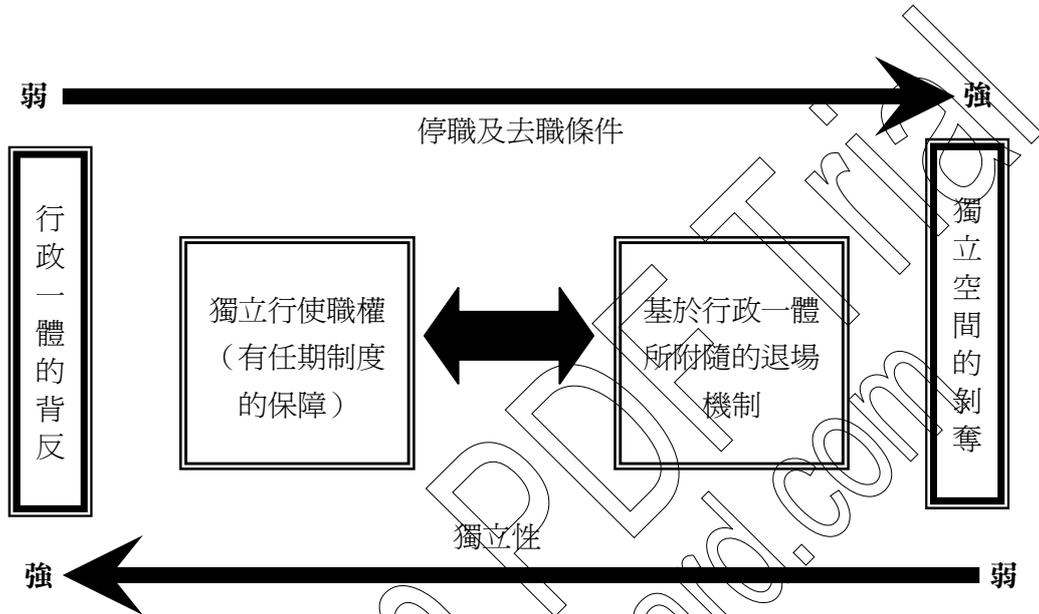


圖 4 獨立空間的剝奪或行政一體的背反

資料來源：作者自製。

基於上述的論述，本文認為上述所探討的問題都基於一個基本爭論，也就是「獨立行政機關的退場機制」之設計涉及了是否「造成獨立空間的剝奪」或是「行政一體的背反」（參閱圖 4）其實也就是學者所言之「行政組織分殊化的正當性」與「民主控制要求」兩者間的緊張關係（陳愛娥，2008：149）。「獨立空間的剝奪」主要是因為退場機制的設計過於嚴格導致獨立行使職權以及政務人員的任期制保障皆受到剝奪；而「行政一體的背反」主要是由於制度上沒有任何可以讓獨立行政機關委員下台的機制，致使獨立行政機關有如脫韁野馬般不受拘束，同時亦違反行政一體原則甚而使獨立行政機關不受民意機關的監督而違反「責任政治」的要求。因此未來在設計一套獨立行政機關委員的退場機制時，必須權衡兩者之衝突而取捨其中間點，使之衡平獨立性與行政一體之要求。但是本文必須強調，「責任政治」的要求主要是針對「議會內閣制」由於強調「一元（議會）民主」的正當性，

因此強調行政必須對立法負責。但是兩元民主的「總統制」，甚至是運作更為複雜的「雙首長制」，行政權亦有民主正當性的來源，此時「行政一體」的強調就不是單指對國會負責可輕易型塑，而是強調對賦予行政權（政府）（組閣）正當性的「人民」負責，此時「行政一體」的強度及影響會比單純與「責任政治的連結」還要強及深，因此就退場制度設計上，本文較偏向「折衷但偏向退場機制的強化」來思考，因此反應在具體設計上，會當然認為「獨立行政機關主管長官是指行政院長而非獨立行政機關委員」，同時對獨立行政機關委員的操守要求要比一般公務員嚴格，以得人民對獨立行政機關的公正合理之信賴。或許這樣的思考某一程度會傷害獨立行政機關的「獨立性」，但若站在「兩元民主」而建構的「以民為主」、「對選民負責」之行政組織，這樣的思考，或許會較符合我國憲政體制的運作。

至於獨立行政機關委員之職權行使獨立性又稱為「功能上」或是「作用上」的獨立。此部分會牽涉到獨立行政機關的職權行使是否限於「個案」獨立，或是涉及到「政策領域」獨立的問題。²⁸ 大法官對此認為，「承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。」但是非個案決定情形，獨立行政機關是否享有獨立性，本號解釋則未說明，但是行政院於二〇〇六年十月三十一日公布的「獨立機關與行政院關係運作說明」則指出除了「個案不介入外」，並認為「由於行政機關仍屬中央行政機關，舉凡中央行政機關在性質上應一致遵行之行政管理仍應遵守，否則行政院作為憲法規定之全國行政機關，其完整之行政管理權即難以維持。」似乎認為於「非個案情形」亦不享有獨立行使的地位，也因此有學者認為從而依據 NCC 組織法第三條第一款所規定之通傳會的職掌包括非個案的通訊傳播監理政策之形成與決策的話，恐已逾越憲法准許設置獨立機關之界限，而有違憲之虞（陳淑芳，2006：51）。不過林子儀大法官在本號協同意見書表示：「依據通傳會組織法第三條之規定，通傳會掌理事項甚廣，除

²⁸ 獨立行政機關委員職權行使獨立性其實會涉及個別獨立行政機關各種對外發生法律效果的各項行政行為，甚至是前不久 NCC 打算針對媒體不當報導而祭出假處分之爭議，參閱劉力仁（2008）。這其實是行政法中「行政作用法」領域要探討之問題。本文因只涉及組織法問題，故只針對職權行使是否限於「個案」獨立，或是涉及到「政策領域」獨立的問題來探討。

個案性質的決定外，尚有相當廣泛之政策決定權。而其所作政策決定與其他部會職掌不免有重疊之處，其中亦有屬影響國家整體發展的政策決定，凡此情形，基於效能政府之考量，以及行政院院長應為整體施政總負其責之責任政治原則，應有制度設計讓通傳會得有與其他部會溝通協調之管道，並允許行政院院長對於通傳會之一般政策決定，有一定程度的控管機制，凡此均取決於通傳會組織法或其他相關法律之細緻性規定。就此而言，在缺乏其他相關法律規定情形下，目前通傳會組織法之規定實有未足，立法者宜儘速予以補充。」而認為獨立行政機關亦有政策決定的獨立性。而學者更指出，行政本來就兼具「狹義的執行」及「決策」，因此硬要區分兩者，認為獨立性僅存於個案裁決，並無意義（廖元豪，2006：88）。而本文認為在現代「行政國家」強調「統治與監控」的平行關係之前提下，輔以我國係採取「兩元民主」的「雙首長制」，因此「行政保留理論」有存在的空間，為了讓獨立機關能為人民做更多的事，在法律有明文之前提下，實無將之限縮在狹隘的「個案行使獨立」上。另外「功能上獨立」可能還會涉及「行政的事後監督」中最重要的「行政爭訟制度」，對此本文不做深入探討，但本文認為對於獨立機關所做出的「行政處分」，除了踐行完善事前程序之前提下，才能依據行政程序法第一〇九條直接提起「行政訴訟」，否則「訴願制度」仍有必要維持，至於是否可能在訴願審議委員會外成立一專門委員會，²⁹ 則仍有探討的空間。

與獨立行政機關職權行使的專業性之相關實務見解，近來有針對屬於獨立行政機關的 NCC 所作的行政處分「可否提起訴願」以及「訴願管轄機關」，最高法院九十七年十二月第三次庭長法官聯席會議指出，不服 NCC 之行政處分者，其他法律無特別規定時，依訴願法第四條及第五條之規定，應繕具訴願書經由行政處分機關（NCC）向訴願管轄機關行政院提起訴願。對於此實務見解，學者批評本件由行政院來負責個案之訴願管轄機關，不免「親自操槳」而無「領航」功能，有違「新公共管理」思潮，且若獨立機關的行政處分交由上級，則因相關處分的營業利

²⁹ 如李震山大法官指出，行政機關的行政處分，若因具科技性、專業性或大量集體作成者，尚可保留向原處分機關提起訴願之程序，但應採取更慎重之程序，以有別於訴願法第五十八條。而其程序必須設置有別於訴願審議委員會之專門委員會掌理之，而該專門委員會之組織及進程序，自應遵守公正、公開、民主之正當法律程序（李震山，2000：19）。

益得失或罰鍰數額過高，受處分者不無企圖在院級扳回而容易侵害獨立機關獨立性，同時訴願委員會的人員選任與最終決行之獨立性不足亦是我國所應正視（黃錦堂，2009：210-211）。本文則認為本件實務見解的問題點在於訴願審議委員會係專家學者二分之一以上所組成的委員會，常造成「專家（準司法程序的訴願決定）審查專家（準司法的獨立行政機關所作出的行政處分）」之奇怪現象；同時獨立機關建置目的本在排除上級機關層級對下級所為對具體個案之指揮監督，不論向 NCC 或行政院提起訴願將會破壞此精神。因此本文認為，藉由踐行完善的事前程序藉以免除訴願的前提下，直接由行政訴訟之「司法審查」之，同時尊重獨立機關之判斷餘地，除非違法或有瑕疵才從嚴審查，似較能尊重獨立行政機關行使職權的獨立性。

三、組織獨立性與財政獨立性之檢視

關於組織上之獨立性，大法官針對 NCC 於釋字六一三號解釋就指出：「……賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，仍應保留行政院長對獨立機關重要人事一定之決定權限」係認為獨立行政機關在我國的組織上並非完全獨立的宣示，對此學者認為雖然獨立行政機關名義上須掛在最高行政單位之下，但可以在名稱上來突顯其有異於其他行政機關例如「國家」通訊傳播委員會（蕭文生，2008b：9）。但是本文認為這其實涉及行政院對於委員人事介入的強度以及組織獨立程度的角力問題，大法官作出這樣的論述，其實也代表了獨立行政機關在組織上其實也並非完全獨立。而憲法第六十一條第二項的「至立法院備詢」問題亦和「組織上獨立」有關，³⁰ 對此釋字六一三未提及，但在釋字第四六一號則指出：「行政院各部會首長及其所屬人員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員等人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務」。對此大法官似乎認為獨立行使職權毋庸至立法院備詢，而學者間意見分歧，³¹ 但實務上獨立行政機關委員到立法院備詢之例子卻不乏適例。³² 同時釋

³⁰ 憲法第六十七條第二項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」。

³¹ 例如有認為獨立機關首長列席立法院院會或委員會備詢，透過聽取獨立機關首長之報告

字第五八五號強調「立法院調查權乃行政院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。」則似乎大法官隱含「法律創設之獨立行政機關」的內部資料將構成「國會調查權之行使界限」。而本文則基於釋字第五八五號的基礎下，並強調在「隸屬行政院」及「立法裁量」之規制下，能在備詢中保有對立法院的「獨立空間」，以確保進一步在職權上能不受政治力影響。至於未來可否在現今五個獨立行政機關之外再納入其他機關，此實為立法裁量的範圍，本文則係站在比較法的觀察及獨立機關法律建制開放性的角度，而認為有再納入之空間，但必須站在一個「例外建制必須從嚴」的立場來解讀。

而「財政上的獨立」對於獨立行政機關的獨立性判斷亦為重要。從比較法的觀點來看，美國國會由於本身有完整的財政權（包括收入與支出權），且在獨立機關之法源依據中，多明文定其人員員額與經費之來源、額度與比例。依此，獨立機關可在相當程度尚無懼總統以「預算」「員額」或其他資源分配之方法予以威脅（廖元豪，2006：90）。而國內的行政院金融監理委員會組織法第六條第一項規定，為辦理監督及管理業務，該會得向受監理之機關收取監理年費；第二項規定，辦理金融檢查業務得向受檢機構收取檢查費，使主管機關有較充裕的經費，得以聘用足夠人力，進行與金融監理制度相關之研究，提升金融監理品質。為使金融監理機制之經費免於匱乏，行政院金融監理委員會組織法第七條規定設立金融監督管理基金，其收入來源除政府依預算法程序之撥款外，另有監理費、檢查費、特許費等行政規費，支應金融監理部分特定用途（蕭文生，2008b：2）。事實上，透過預算這樣的財政控制是有助於統合整體行政組織的要素之一，預算法制一般而言是一種補充性的國會影響手段，但在法律規範密度較低之處，它幾乎就是一種國會對執行權的代替性控制手段（陳愛娥，2008：151-152）。可見「金管會」乃是預算控制之外國內

及質詢，立法院當可更加達成對獨立機關的監督效果。參閱王元廷等（2005）。蕭文生教授亦指出，憲法第六十七條第二項規定出席說明義務並非在突顯行政機關對立法機關之負責關係，亦非對於行政機關行為之監督或審查，而係立法院委員會行使職權之必要輔助手段，因此獨立性之保障並不排除出席說明之義務（蕭文生，1999：40）。

³² 例如政府為了「拼經濟」，常要求金管會主委、中央銀行總裁到立法院備詢。

少見具有財務獨立及自主，除此之外的其他獨立行政機關，其財務方面由於都必須透過政府編列預算，可謂無自主的空間，未來獨立機關可否比照司法機關的預算「不能刪減、只能加註意見」，仍可討論。

綜觀我國五個獨立行政機關的獨立性，本文認為皆不符合前述的要求，因此未來關於我國獨立行政機關的獨立性的探討，相信仍有相當大的討論空間。對此本文可以表 2 來表示：

表 2 我國五個獨立行政機關之獨立性現況

	人事提名	人事任用	人事同意	停職	組織	功能	財政
NCC	行政院長	行政院長	立法院	有爭議	隸屬於行政院	有	無
中央銀行	行政院長	總統	無			有	無
中選會	行政院長	總統	立法院			有	無
金管會	行政院長	總統	無			有	有
公平會	行政院長	總統	無			有	無

資料來源：作者自製。

肆、代結論－獨立行政機關之數量、獨立性程度以及完善法制化之再思考

最近，新政府為了達成「打造一個精簡、彈性、有效能之政府」之目的，對於現行的行政組織改造架構做了調整，其中與本文有關者，乃在於「金管會」及「中央銀行」改為非獨立行政機關而成為「附屬機關」，維持了 NCC、中選會以及公平交易委員會三個獨立行政機關架構（黃維助，2009），並於民國九十九年二月三日修正「行政院組織法」，其中該法第九條規定：「行政院設下列相當中央二級獨立機關：一、中央選舉委員會。二、公平交易委員會。三、國家通訊傳播委員會。」並於民國一〇一年一月一日施行（該法第十一條）。而這樣的改造架構即延伸出獨立行政機關的數量問題，也就是未來何種機關適合成為獨立行政機關、何者不適合的問題。

若以釋字第六四五號解釋為例，該號解釋乃針對「公投審議委員的任命規定違憲」，本號多數意見在解釋理由書中指出「全國性公民投票審議委員會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關（底線為本文所加）……」，對此學者有不同意見，³³ 而本文在他文中已指出建議將公投審議委員會改制為「獨立行政機關」。³⁴

當然，其他如「考試院所屬之公務員保障暨培訓委員會」亦被法律要求「獨立行使職權」，是否可以改制為獨立行政機關，仍待討論。但行政院組織法第九條將「金管會」及「中央銀行」從獨立行政機關改成「非獨立行政機關」，本文則持保留態度。或許政府為了「拚經濟」，將這兩個與經濟政策相關的行政組織改為非獨立行政機關，是為了貫徹「行政效率」以拚政績而有其「政治利益」的考量，且只與「立法裁量」有關而與「制度無關」，但本文卻認此係制度的「危機」與「退步」。畢竟金管會在五個獨立行政機關最可貴的就是其擁有「部分的財政獨立性」可謂是我國獨立行政機關的一大進步，且一方面政府強調「尊重市場機制」卻又反其道欲掌控市場，在世界許多民主國家都將執掌匯率專業的「中央銀行」定位為「獨立行使職權的行政組織」，我國卻想透過美化經濟成長數字而以「政治運作凌駕專業」，實非民主法治國家之幸。當然，這樣的改造架構的實際利與弊，都值得再繼續深入的探討。

綜合全文，本文認為就「權力分立」的角度觀之，我國的憲政體制由於傾向「二元民主」中的「雙首長制」，再加上大法官在多號解釋承認所謂的「行政特權」，因此「行政權核心論」與「行政保留理論」在我國有探討及存在的空間，同時由於「政黨」因素在「雙首長制」中會使憲政運作更為複雜，因此獨立行政機關

³³ 例如黃錦堂教授（2008b：252）與彭鳳至大法官於本號不同意見書，皆認為公投審議會應定性為「獨立行政機關」。

³⁴ 公民投票這樣的一個「人民」跳過代議機關，「直接」立法或制定政策，以補足「代議政治」的不足的制度，在制度建構上，也有著「建制目的在補救不彰的政黨功能」及「制度可能會弱化政黨功能」的爭辯。不過沒有爭論的是，「公投審議委員會」的這項機構本就是人民在行使公民投票權限增加了一項「必要的審查機制」，因此這樣的審查機制，面對人民的公投提案，勢必要求委員行使權限必須「客觀」、「超然」及「中立」，加上「公民投票」具有「準立法功能」、而審查結果具有「準司法功能」的前提下，將「公投審議委員會」定位為「獨立行政機關」，方符合當今的時代潮流（徐良維，2008b）。

強調排除政黨干預也就更為重要，以防止成為主政者打擊異己的機器，以免使人民有「不公正超然行使職權」的印象。故在強調「複數多元民主理念」的前提下，建議獨立行政機關委員的組成應在「行政首長考量專業來提名委員」、「立法院推舉公正人士來組成審查委員會」、「要求同一政黨委員不得逾委員總額四分之一」、「委員任期中不得參與政黨活動」四項要求下，才能給獨立行政機關委員獨立行使職權的空間。

至於在行政法中的「行政組織法」領域，本文認為獨立行政機關的存在是公務員服從義務的背反，但是並非獨立行政機關即可完全如脫韁野馬般不受行政院의 命令拘束，行政院仍可發布不影響委員個案行使職權或通案政策的指示，以利其客觀、超然行使職權。而獨立行政機關委員這樣「有任期制的政務人員」，乃係既非政務官又非事務官的「變體」，由於法律上要求獨立行使職權，故其行政中立義務應採取「嚴格的行政中立」之基準，也就是不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動。但由於這些機關都非憲法機關，因此行政中立的義務強度仍有探討空間。最後本文認為我國現行的五個獨立行政機關都無法通過「人事上」、「組織上」、「功能上」及「財務上」的檢驗，因此未來關於我國獨立行政機關的獨立性的探討，相信仍有相當大的討論空間。

最後，或許未來在思考我國中央政府「行政權」定位時，在政府組織上，將高度專業知識委由獨立行政委員會等「行政權內部之權力分立」議題，也是必須一併考量的問題（李仁森，2004：36）。畢竟探討獨立行政機關的建制，涉及「憲政體制的定位」相關的「權力分立」、「行政權核心論」、「行政保留」、「如何保持其與政黨競爭的距離」、「立法權對於其人事任用模式的抉擇」以及行政法中「其在行政組織的地位」、「種類」、「數量」、「職權行使」、「行政救濟」、「獨立與制衡之間的衝突」等議題，本文僅粗略的提出淺見，期待未來學界能繼續進一步的研究與對話。

參考文獻

- 王元廷等（2005）。國會對獨立機關監督之研究。立法院院聞，第 288 期，頁 83-102。
- 王貝林、劉力仁（2007）。涉違反失職，NCC 兩委員停職，2010 年 8 月 10 日取自自由時報電子報，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/apr/10/today-t1.htm>。
- 吳巡龍（2006）。法院組織法修正評議。台灣本土法學雜誌，第 80 期，頁 129-133。
- 吳庚（2008）。行政法之理論與實用（增訂十版）。台北：自版。
- 吳陳錦（2006）。前金管會主委龔照勝 遭起訴求刑七年，2010 年 8 月 10 日取自卡優新聞網，網址：http://www.cardu.com.tw/news/detail.htm?nt_pk=7&ns_pk=644。
- 呂炳寬、徐正戎（2005）。半總統制的理論與實際。台北：鼎茂。
- 李仁淼（2004）。以制定台灣新憲法為前提思考我國中央政府組織中「行政權」定位問題。月旦法學雜誌，第 108 期，頁 20-36。
- 李俊侶（2007）。國會人事同意權之研究。載於許志雄、蔡茂寅、周志宏（編），現代憲法的理論與現實—李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集（頁 717-738）。台北：元照。
- 李建良（2007）。論停職處分之停職執行—側觀 NCC 委員之停職事件。台灣本土法學雜誌，第 96 期，頁 176-192。
- 李惠宗（2006）。國家通訊傳播委員會組織法違憲性的探討—司法院大法官釋字第 613 號解釋評釋。台灣本土法學雜誌，第 86 期，頁 58-78。
- 李惠宗（2007）。憲法機關忠誠與立法不作為的違憲性—大法官釋字第 632 號解釋評析。月旦法學雜誌，第 151 期，頁 156-168。
- 李惠宗（2008）。行政法要義。台北：元照。
- 李震山（2000）。訴願之先行程序與人民訴願權之保障。月旦法學雜誌，第 66 期，頁 18-19。

- 李震山(2007)。行政法導論(增訂七版)。台北:三民。
- 李鴻禧(1995)。李鴻禧憲法教室。台北:月旦(元照)。
- 周志宏(2006)。釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來。月旦法學雜誌,第137期,頁5-24。
- 周志宏(2007)。「從NCC委員停職事件來看獨立機關的人事任免權」議題討論(周志宏教授之發言)。台灣本土法學雜誌,第96期,頁159,171。
- 林明鏘(2007a)。「從NCC委員停職事件來看獨立機關的人事任免權」議題討論(林明鏘教授之發言)。台灣本土法學雜誌,第96期,頁156。
- 林明鏘(2007b)。論政務人員之懲戒與暫時先行停職。台灣本土法學雜誌,第96期,頁136-140。
- 林騰鶴(2006)。可以隨便停我的職嗎。台灣本土法學雜誌,第86期,頁137-142。
- 范姜真嫩(2008)。論法官之政治中立。銘傳大學法學論叢,第9期,頁1-23。
- 徐正戎(2002)。法國第五共和憲法初探。載於翁岳生教授七秩誕辰祝壽委員會(編),當代公法新論(上)(頁631-667)。台北:元照。
- 徐良維(2008a)。檢察官 守護誰,2010年8月10日取自自由時報電子報,網址:
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/14/today-o3.htm>。
- 徐良維(2008b)。獨立行政機關之違憲性問題—兼評大法官釋字第六一三及六四五號大法官解釋。發表於孫中山與國家發展學術研討會,國立台灣大學國家發展研究所與國父紀念館主辦,台北。
- 許志雄(2002)。立法與行政的分際。載於李鴻禧(編),台灣憲法之縱剖橫切(頁269-300)。台北:元照。
- 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍(1999)。現代憲法論。台北:元照。
- 許昭元(2007)。論行政特權—以美國法為借鏡(上)。憲法時代,第33卷第1期,頁1-38。
- 陳素玲(2008)。權力大是非多 金管會主委難為,2010年8月10日取自聯合新聞網,網址:
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/4492043.shtml>。
- 陳淑芳(2004)。民主與法治。台北:元照。
- 陳淑芳(2006)。獨立機關之設置及人事權—評司法院大法官釋字第六一三號解

- 釋。月旦法學雜誌，第 137 期，頁 41-59。
- 陳慈陽（2004）。憲法學。台北：元照。
- 陳慈陽（2005）。行政法總論—基本原理、行政程序與行政行為。台北：翰蘆。
- 陳愛娥（2008）。行政一體原則與行政分殊化的趨勢-評司法院大法官釋字第六一三號解釋對行政一體原則理解。載於城仲模教授古稀祝壽論文集編輯委員會（編），二十一世紀公法學的新課題—行政法總論篇（頁 131-156）。台北：新學林。
- 陳新民（2005）。公法學劄記。台北：新學林。
- 陳櫻琴（2000）。公平會獨立性之研究。載於陳櫻琴（編），公平交易法與經濟政策（頁 1-49）。台北：翰蘆。
- 程明修（2006）。憲法基礎理論與國家組織。台北：新學林。
- 黃維助（2009）。22 部會上限 政院要廢掉，2010 年 8 月 10 日取自自由時報電子報，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/10/today-p4.htm>。
- 黃維幸（2007）。獨立行政委員會的任命與政黨比例。月旦法學雜誌，第 148 期，頁 121-138。
- 黃錦堂（2008a）。德國獨立官獨立性之研究。中研院法學期刊，第 3 期，頁 1-50。
- 黃錦堂（2008b）。大法官釋字第六四五號解釋評論。台灣法學雜誌，第 109 期，頁 247-253。
- 黃錦堂（2009）。通訊傳播委員會行政處分之訴願管轄機關—最高行政法院 97 年 12 月第三次庭長法官聯席會議決議之評論。台灣法學雜誌，第 124 期，頁 205-211。
- 廖元豪（2000）。論我國憲法上之行政保留-以行政、立法兩權關係為中心。東吳大學法律學報，第 12 卷第 1 期，頁 1-45。
- 廖元豪（2006）。釋字第六一三號後 獨立機關還剩多少空間。台灣本土法學雜誌，第 87 期，頁 87-92。
- 廖正勝（2007）。美國憲法導論。台北：五南。
- 劉力仁（2008）。媒體報導不實 NCC 考慮祭出假處分，2010 年 8 月 10 日取自自由時報電子報，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/23/today->

[life8.htm](#)。

蔡宗珍 (2004)。憲法與國家 (一)。台北：元照。

蔡茂寅 (2004)。獨立機關之研究—以中央行政機關組織基準法為檢討對象。研考雙月刊，第 244 期，頁 71-80。

蕭文生 (1999)。自法律觀點論中央銀行之組織性與獨立性。國立中正大學法學集刊，第 2 期，頁 1-44。

蕭文生 (2008a)。國家法 (一) 國家組織篇。台北：元照。

蕭文生 (2008b)。金融監理機關財政獨立之法制研究。政大法學評論，第 101 期，頁 1-59。

簡大程 (2007)。違反中立 檢察官李子春被降兩級，2010 年 8 月 10 日取自 TVBS，網址：http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=blue 2007071413 0708。

鍾國允 (2006)。憲政體制之建構與發展。台北：翰蘆。

Hague, R. & M. Harrop (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

An Observation of the Separation of Powers in Taiwan's Independent Administrative Authorities and the Administrative Organizations Act

Lian-Wei Hsu^{*}

Abstract

Independent administrative authorities in other countries have been in existence for years, but in Taiwan this is something new. The independent Regulatory Commission's role of "insisting on professionalism" in the administrative power represents the "expert" role. Such an "expert of all experts" or elitist mentality may throw the separation of powers off balance, damage the unitary executive theory and politics of accountability, and create a conflict between administrative supervision and independent execution of administrative duties. This article discusses relevant issues from the constitutional perspective of "separation of powers" and the administrative organizations act.

Keywords: independent administrative authority, separation of powers, unitary executive theory, J.Y. Interpretation No.613, spoils system

^{*} National Sun Yat-Sen University Institute of China and Asia-Pacific Law Studies Ph.D. Candidate, Tainan City Government Law officer.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

評估公務人員行政中立法之禁止行為 對公務人員基本權利之影響

林全發*

《摘要》

公務人員行政中立法於二〇〇九年六月十日公布實施，為我國行政中立開啟新的里程碑，其內涵與原則為：依法行政、公正執行、行使行政中立之行為分際及權利義務有明確的法律依據可遵循。主要目的在使公務人員不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，以全國人民為服務對象，進而提昇政府行政效率與效能。

依公務人員行政中立法第九條規定對公務人員於下班、請假及非執行職務時不得參與政治活動，銓敘部法規司解釋並無違反憲法保障言論及無侵害公務人員權益，因僅限制公務人員不得支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人政治活動或行為，如：站台、遊行或拜票等。但公務人員於下班、請假或非執行職務時，亦為人民的一份子，應考量是否侵犯人民之基本權利、人格權，或屬憲法價值之人性尊嚴。因此，在解釋或修正行政中立法時，應省視公務人員之基本權利是否受到保障與尊重。

[關鍵詞]：基本權利、行政中立法、人性尊嚴、人格權、政治團體

投稿日期：99年8月10日；接受刊登日期：99年10月18日。

* 國立中山大學中國與亞太區域研究所（原中山學術研究所社會組）博士候選人。

壹、前言

公務人員行政中立法（簡稱行政中立法）之建立，係因應當前政治環境發展趨勢，並為公務人員有共同遵守之法制，以確保行政中立與公正之立場。雖然公務人員因職務內行為與國家間為公法上職務關係，但在非執行職務時，亦為人民之一分子，憲法規定之基本權利應受保障。誠如許宗力教授認為：「每個人有他的政治立場是絕對沒辦法改變的，事務官不應除政治化，如果禁止他什麼都不能參加，反而可能隱藏了他個人真正的政治立場，而在做行政決定時發生『價值走失』，則旁人反而是無法辨識出來，公務人員的政治結社權力應該受到保障。（許宗力，1996：26）」

本文首先闡述基本權利的意涵，次論人格、人格權及人性尊嚴之間的關係，再次探討現行行政中立法之禁止行為對公務人員基本權利的限制，及法規範在許可與禁止之模糊地帶，致解釋上、適用上發生疑義。尤其是公務人員的人性尊嚴之權利受侵害時，國家的公權力是否應予保護與尊重？按人性尊嚴是個人生存形象的核心部分，屬於維繫個人生命及自由發展人格不可或缺之權利，是一種國家法律須「絕對保護之基本人權」（李念祖，2007：245）。因屬法律絕對保護之基本權利，主管機關對本法於修正或解釋時，應省視公務人員於下班、請假或非執行職務時間所為行政中立法第九條之規定時，有關人民基本權利之言論自由、結社自由及人性尊嚴等是否應享有保障與尊重？值得吾人深思探討。

貳、基本權利

一、概念

¹ 基本權利可簡稱基本權或基本人權，從北美與西歐的傳統（自由主義）觀點言，基本權利乃先國家而存在，用來拘束政府權限的行使；未有上述傳統的國家，如日本部份學者依實證的觀點將基本權解釋為：憲法或基本法所保障的權利。而當時的憲法學者通說則認為：基本權是一種方針規定，並不是真實的權利。參閱：吳庚（2004：85-86）。

基本權利（fundamental rights, droits fondamentaux）為人類謀求實現自我保全、自由和正義上不可或缺的精神利器（葉陽明，2005：44）。在人類歷史上，基本權利的保障始見於十八世紀末葉的北美大陸及歐洲。在北美大陸首次對現代意義基本權作成有憲法位階效力之保障的，為一七七六年的維吉尼亞的權利法案（Bill of Rights），其內宣示：「人生而自由、獨立，並擁有不可讓渡的權利」（李惠宗，2006：86）。不過維吉尼亞的權利法案乃立於維吉尼亞的另一法典，嚴格上尚非屬憲法的一部分（許宗力，2002a：84-85）。

在歐洲，德國最早出現於一八四九年三月二十八日德國法蘭克福公布的聖保羅教堂憲法（Paulskirchenverfassung），於第六章定名為德意志人民的基本權利，其分別為規定為：居住遷徙自由、法律上之平等、人身自由、通信秘密、意見自由、信仰及良心自由、集會自由、財產權、受合法法官審判之權等，本憲法一般公認代表的德意志自由主義法治國思潮的憲章，但未生效即遭否決。至一九一九年威瑪憲法重新賦予基本權以顯著地位，在第二章稱為「德國人之基本權利暨基本義務」（吳庚，1998：2）。故德國著名憲法學家史密特（Carl Schmitt）在詮釋威瑪憲法基本權一詞時，給予基本權的界說為：「在市民階級的法治國中，基本權僅指那些先國家及超越國家存在的權利，並非國家依照其制定的法律所賦予，而是對已有的加以承認及保障。至於基本權的範圍也只能作原則性的衡量，有所干預則必須有明確規定之程序。基本權從其本質而言，並不是一種法益，乃是一種廣泛的自由，從而產生各種權利，特別是防衛權。」史密特並進一步分析，基本權與其他憲法上所屬保障的權利不同，並非憲法上所得保障的每一權利，皆屬基本權；反之亦然，法律所保障的每一權利也並不都具有基本權的意義。基本權既是先國家而存在，其內容及範圍自非法律所能限定，本質上基本權是不受限制的個人自由空間，現代國家存在的正當性在於克盡其對基本權保障的貢獻。顯然，基本權條款具有拘束立法、司法及行政各部門的效力。因此，制定法律及適用法律皆不得與基本權利牴觸（吳庚，2004：80-87）。上述史密特對基本權之解說，係採用歐美自然權利之說法，即基本權利並非有了國家後，人民始享有此權利。

一九四九年西德基本法（即德國現行憲法），雖然在社會國原則下，仍將基本權中古典的自由權利與社會基本權（soziale Grundrechte）並列，其與威瑪憲法有三點顯著不同的是：一為基本條款列於基本法之首；二是不再包括基本義務的規定；

三為基本權不與方針規定並列（吳庚，2004：79-80）。因而，論述西德基本法，以古典權利觀點着眼，其界定基本權則認為：先國家而存在的個人權利，個人的自由與平等是國家存立的條件，也是國家權力行使應負的義務與界限；若以德國固有權利觀念為出發點，則基本權利並非先國家而存在，基本權利主體乃由於作為國民一份子而受到國家的保障，在這理解下的基本權利，仍然對國家權力的行使，發生拘束作用，換言之，對自由與財產的侵害必須經由法律，才屬正當（吳庚，2004：87-88）。而在德國聯邦憲法法院於 L^üth 案件的判例則將基本權定性為：基本權是人民對抗國家的權利；基本法關於基本權的章節乃顯示人及人的尊嚴優先於國家權力；基本法並非價值中立的秩序，而基本權規定就是體現基本法客觀價值秩序，而「這個價值體系的中心點，乃是在於社會團體中自由發展人格，每個人得到尊嚴，是對一切法律範圍皆有效力的憲法基本決定，凡立法、行政及司法均應將此一價值體系作為指標及原動力」（吳庚，2004：89）。綜觀德國在實務上，是認同基本權先於國家，但僅限於人及人的尊嚴，亦如史密特所認為憲法保障之權利並非全屬基本權。

二、基本權利在我國憲法的定義

我國在憲法使用的名詞是「人民之權利」，而非「基本權利」。因此，在理解基本權利，向來受兩項因素影響：一是沒有歐美國家所謂的先國家而存在或不可讓與的權利觀念；二是孫中山先生反對天賦人權之主張及革命民權的說法。故對人權的觀念是：自由是在法律限制下的自由；權利是來自法律的賦予（吳庚，2004：90）。因而，在現行憲法上對基本權利之定義選擇，有三種的選擇途徑（吳庚，1998：5-6）：一是將基本權利抽象的界定為先國家存在，不可讓與、剝奪及與生俱來的各種權利。如美國、德國自威瑪憲法以至今日通說皆採此說。雖符合基本權利的歷史淵源及世界潮流相契合，但仍有缺點存在，與我國現行憲法上對權利之理論有扞格之處，如孫中山先生主張權利是爭取得來，反對天賦人權。採此定義雖可彰顯其基本權的崇高性質，但無法臚列現行憲法上基本權的清單，致範圍不明確；第二種選擇是採用法律相關的用語作為定義。基本權的特質在於應受周全的保障，如有侵犯應提供救濟途徑。因此，將基本權界定係指「憲法上所保障的權利」。但此說亦有不備之處，因為我國憲法對人民權利的規範方式是列舉又概括。一切權利都

屬憲法所得保障的對象，則基本權與非基本權將無所差別；第三種的選擇，則是依據憲法第二章的條文構造及規範意旨，而可區別基本權及非基本權，如憲法第七條至第十八條列出 11 類權利，項目明確，適合作為清單。而第二十二條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」，依文義所述，本條所規定主要在「其他權利」，即第七條至二十一條中屬清單列舉之外的權利。其次須不妨害社會秩序公共利益始在保障之列，這項不妨害社會秩序公共利益為前提，相當於一切「其它權利」的共同構成要件。但以社會秩序公共利益作為標準，其抽象及空泛程度與不成文限制相差無幾。在上述清單中的各個權利既然無構成要件之規定，亦無附加之內在限制，與第二十二條的權利在概念上有所區隔。總之，上述選擇以第三種選擇較宜。因解釋憲法不是探求制憲者的意思，而是憲法的意思。尤其對基本權的解釋更應考量人民的權利意識，社會發展的現況與人權的普世趨向，也是當代詮釋學家所說的「效應歷史意識」的一種（吳庚，2004：90），即詮釋學方法運用於歷史上是「從整體中理解個別，從個別中理解整體」（吳庚，2004：442）。

不過，一九九一年回歸民主憲政秩序後，憲法已開始發揮其應有的保障人權效力，司法院大法官不斷作出許多有利人權保障之解釋（法治斌、董保城，2005：128）。基本權利在大法官會議解釋中，首次出現基本權利一詞，為釋字第四三六號解釋，該號解釋理由書首稱：「人民身體自由在憲法基本權利中居於重要地位」。釋字四四五號解釋則開宗明義：「憲法第十四條規定人民有集會之自由，此與憲法第十一條規定之言論、講習、著作及出版之自由同屬表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權。」上述兩號解釋引用基本權利一詞，可視為法制上的正式用語，但對此概念未曾加以闡釋。

而對基本權利的定義，學者吳庚的詮釋為：「基本權是凡人皆有的權利，憲法加以規定具有確認其在國家規範秩序中的最高效力，國家有加以保障的義務，不僅立法者不得任意限縮，制憲者如有侵犯也是為一種憲法破毀的行為，基本權內容越是充分實現，政治體系越具有存在的正當性。」（吳庚，2004：90）依此定義，我國憲法第二章規定之權利，除生存權、工作權及受教育權具有社會權的性質；參政及考試服公職為政治上的參與權外，餘 10 類自由與權利大致是來自歐美古典的權利清單，是先國家而存在的自然權利。平等權與自由權是先國家而存在的固有權利。

利，社會權及政治上的參與權也是每個人參加國家生活必需具有的權利，否則將不成為其公民身分，不過有賴國家採取積極的措施。故上述之權利不問其歷史背景與屬性，都不能承認是憲法所賦予，憲法加以規定只是確認的性質，如自由權是先憲法而存在，憲法的規定在確認其在整體法律的地位。另外，基本權條款與其他憲法條文有同樣的法拘束力，各個國家機關之行為不得與之抵觸，不在只是方針規定條款（吳庚，2004：91）。

顯然，學者吳庚在基本權利之定義是認同德國憲法法院實務上之解釋將人及人的尊嚴視為先國家之上位概念，及史密特的憲法基本權並非全部屬先國家而存在的權利，即德國學者所認為基本權因受不同程度的保留，而有層級式的保留。在我國則為釋字四四三號解釋，建立層級化的保留體系概念。故基本權利，它仍是有上位概念與具體的下位概念的差異性。²

三、小結

基本權利為個人對抗國家所有的公權力之非法侵害之權利，因而具有防衛性質，因此有「防衛權」之稱。而防衛權的作用乃是基本權利最初的作用，其要求政府不要干涉人民，其目的在創設人民「自由的空間」，故基本權利乃是一種免於國家干涉的自由（Abwehrrecht）或自由功能（Freiheitsfunktion），為基本權利最原始且最主要的功能（李建良，1999：41；許宗力，2002b：72；法治斌、董保城，2005：130），即個人權利起始之處，就是國家權力終止的地方，也是憲法保護消極的自由權利之真諦所在（吳庚，2004：103）。

因基本權乃是一個人生存所不可或缺且其核心為永久不可侵犯之權利。故基本權之規定，不但是「客觀法規範」，也是「主觀的權利」，此為基本權的多層次性（李惠宗，2006：85）。因此，人民對於國家違法侵害基本權利之任何行為，均得透過法律途徑排除之，如：侵害基本權利之法律或命令，人民得請求宣告無效；對

² 學者吳庚認為憲法第二十二條規定的其他自由及權利，或可稱為類似於基本權利。因此，人格權是比較具體的下位概念。但亦有學者如李惠宗，將人格權與人性尊嚴或人格尊嚴等同看待，或將人性尊嚴列入憲法第二十二條的保障範圍者，主張人格發展自由為第 22 條的自由權利，即無下位概念之說。參閱：吳庚（2004：305）、李惠宗（2006：341-345）。

於侵害基本權利之行政處分或司法裁判，人民得訴請撤銷或廢棄，並請求除去違法之結果；國家行為有侵害基本權利之虞者，人民得訴請防止之。

參、人格、人格權與人性尊嚴

一、人格

史坦恩（Lorenz von Stein）在論述一個概念上（*begrifflich*）存在的要素時，³必定相對於這個抽象概念進一步落實成為「實際上」（*wirklich*）具體存在的現象，換言之，「本質」與「現象」的對立與並存才足以構成完整的理論。要建立或者論述一個真實的、整體的事務（*wesen*），也就必須區分其「本質」與「現象」。分析兩者的對立與互動，才是完整的認知。人的精神與物質面，是兩個對立的要素構成人的人格，所以個體（*individuum*）與個人人格（*persoenlichkeit*）分屬不同層次的概念。「個體」係指單一而且自然存在的個人，而「人格」則指個體提昇的狀態。

³ 史坦恩（Lorenz von Stein）一八一五年出生於德國北方小鎮（Eckernförde），一八四一年獲得基爾大學法學博士，是十九世紀德國著名的國家法與國家學理論家之一。其最重要的學術貢獻在於它整合當時的社會理論、經濟理論以及行政理論成為一個獨立學門國家學（*Staatswissenschaft*）的一部分，並認為社會問題的本質不在於階級的差異，而在於階級的利益。強調先有社會，後有國家；先有社會理論，才有國家理論。在理論的建構上，應該先有社會要素體系及其發展的認知，才足以推論國家的必要性，進而分析國家的目的及其構成要素，包括公權力組織、公務員、法秩序等均有其相對的社會意義，從而國家秩序及其法秩序的發展階級必定與社會秩序的發展、變遷相符合。史坦恩認為國家的概念便是將人的整合提升到有自主意志力，以及自主行為力的完整人格，或者如同個人生活般具備個人意志以及個體意識的狀態。人格理論可以說是史坦恩「社會國」理論的起點，以人格理論建立社會理論，再以社會理論建構國家觀。史坦恩認為國家的本質與國家的實際分屬兩個不同層次的理論體系，前者稱為國家人格；後者屬於社會秩序理論。換言之，個人的本質在人格概念；社會的本質在於有機體概念；國家的本質就在於國家人格。個人的實際在於意志與行為的表現；社會的實際在於社會秩序以及社會利益的作用；實際的國家表現在政府與議會體制，也等同於社會。

在德國思想傳統中，史坦恩其主要的貢獻在於反思法國大革命的社會意義，及其對於現代國家與社會的影響。其憲政思想與國家理論（國家學）受到當時日本伊藤博文非常大的賞識，並且影響到伊藤博文的憲政思想，甚至在當時日本憲法中有關君王權力的部份與史坦恩的原始手稿非常相似。參閱：張道義譯注（2008）。

態，有他的個人能力及成就。人格的定義在於意志力與行為的整合及其自在、自為的自由（張道義譯注，2008：44）。

人格，史坦恩認為：「它是一種有機機制的，因透過理性與邏輯的方法去認知絕對存在。認知超越所有的現象的唯一本質，人類社會的絕對本質得以理性與邏輯自我檢證，並不依附具體存在的現象。」因此，機制本身就是自我存在的基礎。個人透過共同生活體及其互動行為發展成社會，統合社會的機制必然具備一種獨立人格（eine selbständige Persönlichkeit），兩者共同屬於人的生活的真實面，個人的人格既然能夠結合自身精神與物質的矛盾，國家統合個人與社會利益的力量，也就必須在抽象獨立的國家人格。這種人格理念下人的統合，並且免於個人利益或者個人獨斷的機制，就成為史坦恩基於人與社會生活所建立的國家觀（der Staat），因而國家的概念便是將人群的整合提昇到具有自主意志力，以及自主行為力的完整人格。這樣的國家的本質與公共利益才具有統合的力量，並且成為一個整體（張道義譯注，2008：25-26）。國家既然是一個有機體，則以公務機關實現國家的意志，才能超越社會利益以及階級利益，而在有機體內的國民同樣都具備人格的個體，個體都有人格發展的道德要求，為了滿足個體之間人格的自由發展不至於侵害其他人格的自由發展，就衍生出法與權利（Recht）的概念。所以國家人格概念的範疇必定包括法秩序，個別人格之間的法秩序就是私法領域，個人人格與國家人格的關係則構成公法領域（張道義譯注，2008：26）。

史坦恩論述人格，不但將其視為有機體，且存在者變動與不變原則。所謂不變原則是指以精神生活的現存秩序為基準，是精神生活永久恆秩序的核心，因此當某個階層、階級或者某個個人超越了精神秩序（die geistige Ordnung），則為倒退或反動，就是不真實及走向毀滅的。不變原則要求精神資源以及社會資源權益的繼續發展，致力於精神發展的進步，帶來整體的成就。反動原則是造成停滯，甚至倒退，造成他人無法擁有社會資源的精神權益，以上帝秩序藉口處處設限，結果是整體的毀滅（張道義譯注，2008：130-131）。

至於變動原則的本質在於追尋新的分配方式而致力於批判現行精神生活的秩序，在變動原則中，無產者的利益與精神生活的緊密結合在一起，由個人透過勞動所獲得的自為的（selbsttätig）發展，故利益與勞動兩者正是變動原則所具有的真實力量以及真實道德使命。若忽略精神秩序及其功能的本質，而為個別利益服務，

這不是真實的變動原則，換言之，變動的趨勢及其純粹精神生活的力量，將會從精神生活的要素淪落成特殊利益的工具（張道義譯注，2008：134-135）。

因此，從史坦恩論述人格的有機體，則可知其所謂人格，從精神層面則為人性尊嚴及價值，即不變原則；從物質層面論述，為個人與他人關係，則屬人格權，即變動原則。其間關係如圖 1。

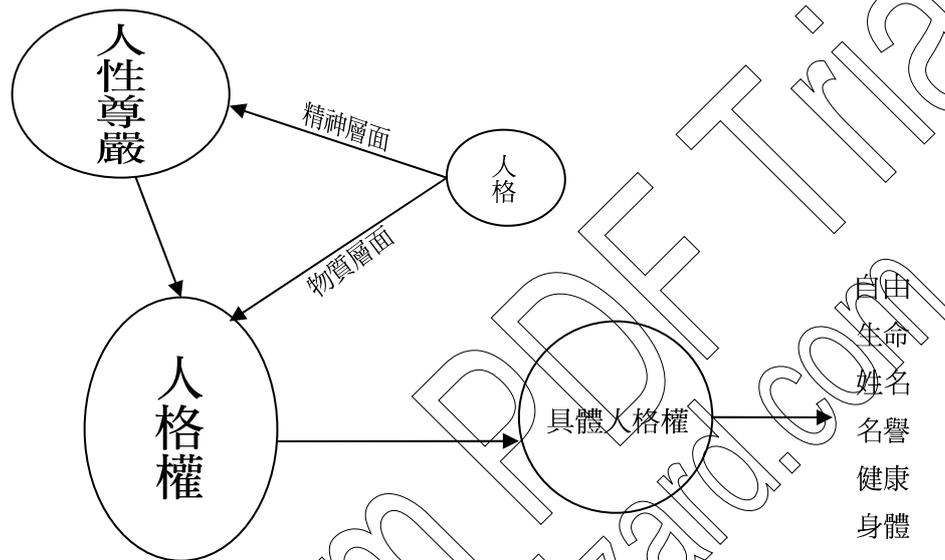


圖1 人格與人格權及人性尊嚴的關係

資料來源：作者自繪。

二、人格權

人格權在我國民法所明定的一種私權（民法第十八條），先憲法而存在，一般謂之私法上人格權（王澤鑑，2006：111）。民法是規範私人間一般生活事項之法律，用以調整以人為中心的人與人及人與物間的關係。因此，人所重視的價值就是法律追求的價值，法律所追求的價值為集合眾人的價值作為追求的整體的目標，而作為法律終極目標人的滿足追求的評價主體，自然就成為國家的主體、法律的主體，更是權利的主體。故保護權利主體本身，對人直接保障的規範，是比身分和財產的保障更為重要。因此，人格權的保障，成為民法的三大體系之一，不過現行各國民法典對於人格權保護，卻十分簡略，顯有重物輕人的現象，反映的是在維持人

們生存的物质需求無法得到滿足（謝哲勝，2004：63）。

至於憲法上的人格權，因憲法未有明文之規定，乃司法院大法官解釋所創設（王澤鑑，2006：111）。如釋字三九九號解釋「姓名權為人格權之一種，人之姓名為其人格之表現，故如何命名為人之自由，應為憲法第二十二條所保障」；釋字五八八號解釋「子女獲知其血統來源，確定其真實父子身分關係，攸關子女之人格權，應受憲法保障」；釋字六〇三號解釋「隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障」。故憲法上之人格權，係在保護人格法益的完整，主要在以消極或靜態的方法要求他人尊重，不侵害其生命、身體、健康、自由等人格利益，不侵入其私的領域，不妨害其自主的自我決定及自我表現（王澤鑑，2006：111）。

人格權隨社會之進步而內容有逐漸擴大及保護方式日益加強。有謂人格權者，權利主體之自然人，以社會構成分子之資格，從事一般社會（非特定的團體）活動，為維護或保障其權利能力或行為能力，個人之身分、地位、尊嚴及法益之必要，而應受法律保護之非財產上的權利（姚瑞光，1982：3）；人格權為個人人格的基礎，與個人有不可分的關係，人格權包括維護個人人格的完整性與不可侵犯性，尊重個人的尊嚴、稱呼，以及保障個人身體與精神活動等權利在內（施啟揚，1993：95）；人格權係以人格為內容的權利，人格指人的尊嚴及價值，即以體現人的尊嚴價值的精神利益（*ideelle Interesse*）為其保護客體，此項人格上的精神利益不能以金錢加以計算，不具財產的性質（王澤鑑，2008：81）。

上述學者之詮釋人格權的意義，以個人人格為基礎，著重於精神利益的人性尊嚴與價值的表現，且非屬財產上的權益。但學者吳庚則以人格權是比較具體的下位概念（吳庚，2004：306）。從史坦恩論述之人格的概念，對人格權的定義區分為：精神層面與物質層面。在物質層面是透過財富及勞動，發展為個人人格物質基礎，使人得以成為特殊的自主的、自由的人格，而衍生具體的人格權；在精神層面上，則為個人內在的尊重與尊嚴，透過參與道德三大功能（軍事義務、司法審判、禮神宗教），滿足個體的道德發展，而道德秩序，就是共同的生活的互動關係，而且是一種自我循環的互動關係以形成（張道義譯注，2008：46）。有機生活，從而道德秩序就是一種精神層次自我完成的生活有機體，透過精神上的勞動，以求人格的發展，即所謂的人性尊嚴及價值（張道義譯注，2008：48）。顯然，史坦恩的人

格權論述，能隨時代的演變，而呈現不同時代所需求的人格權。

三、人性尊嚴

(一) 意涵

從自然法 (Naturrecht) 觀點言，人民有些權利是與生俱來的，是先驗的，是先於國家而存在的，不待制定法明文授與即應享有。並非所有人民權利皆不待憲法規定即自明，該項權利必須是具有固有權或原權等具人權 (Menschenrecht) 或每個人的權利 (Jedermannsrecht) 之品質者，才足以當之 (李震山，2003：3-5)。在憲政主義思想下，基於人民之總意所創造的憲法不但欲規範、約制國家統治力，同時也保障各個人於各該國家統治下應享有的地位。而由憲法的人性圖像所彰顯的獨立、自主、不受政治不當干預影響的人，其所應享有的涵蓋身體精神與行為等方面的自主、自決的價值，便是人性尊嚴主張的根源 (蔡宗珍，1999：99)。所謂人性尊嚴 (Menschenwürde)，即是人的尊嚴 (die Würde des Menschen) 或指個人尊嚴，一般不將稱之為「人類的尊嚴」，其主要是在強調個人的獨立性，以及個人間之差異性，但也不因而否定「多數人的尊嚴」或其他「動物類」的尊嚴之存在。人性尊嚴一詞，已從系統倫理道德、宗教或哲學用語，逐漸演化成法律用語，甚至成為憲法價值 (Verfassungswert) 之一部分，或憲法秩序的基礎 (Fundament der Verfassungsordnung) (李震山，1992：35)。

人性尊嚴並無一確定的概念，一般賦予其「自我決定」、「自我發展」、「自我形成」的意義，但這個意義的解釋仍然是相應於該社會背景的變動，隨者一般國民普遍意識而變遷，其所反映的乃是流行於社會中的價值感覺。惟這不表示人性尊嚴的概念內涵，可以被恣意的詮釋，而是表示人性尊嚴的意涵緊密地連結於社會共同意識 (蔡維音，1992：45)。因人性尊嚴是一種植基於「人」的存在所形成的價值，各個代表以及展現此一價值之具體的個人，均有權主張其尊嚴應受到尊重與保障。故人性尊嚴的價值應受憲法肯認，其要求國家尊重與保障的思想，乃屬憲政主義以人為本之思想所蘊含的當然主張，應可視為憲法之基本精神所在，甚至無待乎憲法的明文揭示 (蔡宗珍，1999：99-100)。據此，吾人可以肯認人性尊嚴的意涵在於維護每個人均能自主、自決的獨立個體。

（二）我國憲法下的定義

憲法作為最高實定法規範，自有價質體系，就這層意義言，人性尊嚴屬憲法價質秩序中之根本原則（Fundamentales Prinzip der verfassungsrechtlicher Wertordnung），甚至不可侵犯的人性尊嚴，已成為價質體系的基礎（Grundlage eines Wertsystems）（李震山，1992：35）。即人性尊嚴之保障，不但屬抽象的憲法價值與憲法原則，甚至成為具體的基本權，如憲法增修條款第十條第六項所規範之「人格尊嚴」國家則不得予以排斥對其保障。但憲法未明文規定之基本人權，除透過大法官之解釋，將人格尊嚴的維護稱為憲法保障人民自由權利之基本理念（釋字三七二號解釋）。因此，如學者李震山教授認為：「憲法第二十二條之規定，可發揮保護基本權利之補充、媒介及承接等功能，特別是作為保障『新興的』基本權利之依據，但人性尊嚴既已內涵在列舉基本權利中，且非新興基本權利，只有在列舉的基本權利無法涵攝之情況形下，再藉由憲法第二十二條概括保障，以落實人性尊嚴之保障」（李震山，2003：5）。但亦有學者採不同的看法，如蔡宗珍教授則以：「人性尊嚴之主張為基本權之一環，即使肯認人性尊嚴的主張為基本權的一環，亦不宜將之定位於我國憲法第二十二條的概括條款中，而應將之視為我國憲法的當然內涵，由憲法的整體規範中導出」（蔡宗珍，1999：100）；吳庚教授認為：「人性尊嚴則是作為一個人（Menschen, human being）所當然具有的地位與尊嚴，若列入第二十二條的範圍，顯然與人性尊嚴在基本權價值體系中的位階不相當。因此，在我國憲法解釋上，應如從德國一樣，將之視為最高的價值（吳庚，2004：306）。」

上述學者對人性尊嚴的位階見解不一，但均認同人性尊嚴於憲法的最高價值。因而，在此價值體系下，當憲法未明文規定之人民基本權利時，以大法官蘇俊雄教授在釋字三七二號解釋【協同（含部分不同）意見書】將人性尊嚴詮釋為至上的價值理念，可為參考：人性尊嚴無拋棄或任意處分性，對於其侵犯行為，亦不得再待審酌有無社會容忍性，而應直接以客觀評斷是否已經構成危害到人性尊嚴，決定是否加以國家保護（李念祖，2007：245）。

四、小結

人性尊嚴最高的價值是不變的，但可與時俱進隨時代而調整。如德國聯邦憲法法院對人性尊嚴的闡述：「人的尊嚴不容支配，然而對如何才是符合尊重人性尊嚴要求認知，卻無法離開立誓性的發展而得。因此，如何才算是符合人性尊嚴的判斷，便只能立足於現階段認知的狀態，而無法主張該判斷是永遠有效的。」顯然，界定人性尊嚴觀點是不斷的演變，在不同時代、不同社會所呈現出來的人性等意涵也將有所不同（蔡宗珍，1999：101）。

肆、行政中立立法

文官體系保持行政中立被認為是政治體系穩定運行的重要機制。中立價值的背後是行政在執行政治意志工具的主張。在現代公共事務日趨複雜，行政中立之精義已不再是不務實地要求文官要完全不從事政治利益的彙整、判斷與代表等功能。因此，只要是政治首長不接受的政策方向或計畫執行細節，文官必須放棄其偏好，當然，因之所產生的政治責任就不應由文官負責。所以行政中立的另一個重要意涵，是要求文官在處理日常業務保持公平的標準，特別是不因個人、團體或黨派，而有不同之管制標準或服務利益傳遞方式（曾明發，1998a：75）。

行政中立法是屬於政治性的法律，與集會遊行法、人民團體法、政黨法、選區劃分法、地方自治法等相同性質。而具有執政優勢的政黨往往為了保存既有的優勢而在立法上或執法上刻意有所偏頗。這一類型政治性法律案最容易牽涉到人民的基本權利，而且也是具有執政優勢的政黨所最不樂意奉行者。若欲公平的且合理制定與執行，則往往必須依賴人民的力量，和依賴非執政黨以外的其他所有社會次體系的力量，如學術界、司法界、宗教界、地方政治人物、反對黨、民間社會等覺醒及行動（黃錦堂，1996：29-30）。

在政黨政治的發展中，選舉的過程前後，因受政黨干預行政，致行政部門公務員執行職務有不公正或受到不利益對等的情勢。故為使公務員在執行職務時，能依法行政不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭。公務人員在依法行政的基本原則下，其服務的對象是全體國民，而非特定的政黨或對象，從而體現政黨政治的民主憲政精

神。而建立公務員共同遵守的法則，必須有具體化且為行政法制體系一環的法規，故行政中立的立法，則有其必要與重要性。

一、建置

我國早期因處於動員戡亂時期，由一個政黨長期主導政局，以致沒有真正的民主政治文化與行政中立理念。至一九八七年解嚴，開放中央選舉，以及政黨政治開始形成。西方民主代議國家發展下之「行政中立」，由學術討論層次，轉而成為我國民主政治與文官制度間必須面對的課題（歐育誠，2010：14）。考試院有鑒於此，乃研擬「公務人員行政中立法草案」，於一九九四年十二月三十日函請立法院審議，至二〇〇九年五月十九日完成立法，二〇〇九年六月十日公布實施，為我國行政中立開啓新的里程碑。

二、內涵

行政中立的訂定內涵，有依法行政、公正執法及適度限制文官的政治活動三個領域。依本法之條文歸納其主體內容可分為：

（一）依法公正、忠實原則

1. 公務人員應依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民不得對任何團體或個人予以差別待遇。（行政中立法第三、四條）
2. 公務人員於職務上掌管之行政資源，對政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。（行政中立法第十三條）

（二）政治活動的限制

1. 公務人員不得兼任政黨或其他政治團體之職務，不得介入政黨派系紛爭。（行政中立法第五條）
2. 公務員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體及有關之選舉活動。（行政中立法第六條）
3. 公務人員除因業務性質，執行職務之必要行為外，不得於上班時間或勤務時

間，從事政黨或其他政治團體之活動。（行政中立法第七條第一項）

4. 公務人員不得利用職務之關係，為政黨、其他政治團體進行期約、募款或其他利益之捐助。（行政中立法第八條）
5. 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，從事政治活動或行為。（行政中立法第九條）

（三）競選活動的限制

1. 公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。（行政中立法第五條第三項）
2. 公務人員不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關的選舉活動。（行政中立法第六條）
3. 公務人員不得利用職務為擬參選人為期約、捐助及募款之活動。（行政中立法第八條）
4. 公務人員不得為支持或反對公職候選人公開的站台、遊行或拜票等活動或行為。（行政中立法第九條）
5. 公務人員對於公職人員之選舉、罷免或公民投票，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票或為一宥之行使。（行政中立法第十條）
6. 公務人員登記為公職候選人者，應依規定請事假或休假。（行政中立法第十一條）。
7. 各機關首長或主管人員於選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動，並應於辦公場所等明顯處張貼禁止競選活動的告示。（行政中立法第十三條）

（四）救濟及課責

1. 長官要求公務人員從事本法禁止之行為，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並得向監察院檢舉。（行政中立法第十四條）
2. 公務人員依法享有之權益，不得因拒絕從事本法禁止之行為而遭受不公平對待或不利益；並得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。（行政中立法第十五條）
3. 公務人員違反本法，按其情節經重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他

相關法規予以懲戒或懲處，其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。（行政中立法第十六條）

三、小結

行政中立法係指公務人員在執行職務時，應嚴格遵守的一種自律。由上述歸納整理，行政中立法規範重點在對政治活動的限制，其基本的目的在限制常任文官的政治參與。另一方面，也是健全我國文官制度，嚴守中立與公正的立場，執行既定的政策及法律，藉以能實現公部門的專業、公正、效率與效能，以獲得人民的信賴。

伍、行政中立法規範之行為對公務人員權益的影響

建立行政中立法之目的，係保障公務人員合法權益，不受長官要求從事中立法所禁止的行為，也不致於因拒絕從事長官要求禁止行為而遭受不公平對待或不利處分。而公務員有職務內行為與非執行職務之行為。職務內之行為依法行政則無所謂行政中立之情形，但非執行職務之行為，是否仍需予以限制？學者許宗力認為：「限制公務人員職務外之行為，係擔心別人會質疑他在職務外行為參加政治活動時，則會被懷疑其執行法律，從事行政決定的公正性（許宗力，1996：24）。」立法院於二〇〇七年審議公務人員行政中立法草案時，銓敘部李次長若一先生亦說明：「基本上，一般國家限制公務人員從事政治活動都是只限制上班或勤務時間內，如果下班時間要加以限制，實是相當困難。因此，制定行政中立法有一個原則，即上班時間絕對不可從事政治活動，下班時間則希望能自我約束，如下班時間參加遊行活動，要加以禁止則相當困難。因下班之後是公務人員自己的時間，我們無法去管他下班之後的活動（立法院，2007：126）。」顯見公務人員於下班或非執行職務時參與政治活動不應予禁止或規範。

以行政中立法第九條第一項第六款之規定公務人員不得為支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人站台、遊行或拜票；及行政中立法施行細則第六條規定公開為公職候選人站台，指為公職候選人站台或助講之行為；公開為公職候選人遊行，指為公職候選人帶領遊行或為遊行活動具名擔任相關職務。依此規定公務

人員不得為助選員外，亦不得為助選活動。參閱公職人員選舉罷免法（簡稱選罷法）第四十七條規定公務人員不得擔任助選員，惟助選員與助選並不相同，如公務人員於下班後替某候選人散發傳單、名片等，選罷法並不禁止，而此等行為仍屬為助選的範圍（曾明發，1998b：62-63）。然支持某一政黨或政治團體或公職候選人，就有參與政黨選舉活動之可能，故公務人員只要不利用職權，下班後從事政黨活動，選罷法是允許的。由行政中立法對公務人員參與政治之活動，有相當的限制行為，值得吾人省思公務人員應享有的基本權利是否應受到保障與尊重。茲分析如下：

一、行政中立法禁止行為認定標準之疑義

依行政中立法第七條規定公務人員於上班或執行職務時，不得參與政黨活動的限制；而第九條第一項第三、六款則規定不得為支持或反對特定政黨或公職候選人，為公開站台、遊行或拜票、主持集會、發起遊行或連署等活動，並無上班、下班或執行職務與非執行職務之區別。因此，公務人員可否參加政黨與支持或反對政黨之活動等規定，就銓敘部法規司之解釋，有其疑義之處，分析如下：

（一）可以參與政黨活動，但不得支持或反對政黨活動

公務人員可否參加政黨、其他政治團體或公職候選人所發起之遊行、召集之集會或連署活動？銓敘部法規司認為可以，但應請假或下班時間為之。其理由係因行政中立法第九條第一項第三款並未限制公務人員「參與」政黨其他政治團體或公職候選人所發起的遊行、召集之集會或連署的活動（銓敘部法規司，2010：39）。查第九條第一項第三款規定為公務人員不得支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人，所為的主持集會、發起遊行或領導連署活動。顯然，依此銓敘部法規司認定可以「參與政黨活動」之解釋，公務人員則可利用下班、請假或非執行職務時間以「參與政黨活動」之名義為遊行、集會或連署活動而不受第九條第一項第三款規定之限制。

公務人員可否支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人公開為公職候選人站台、遊行或拜票等活動，銓敘部法規司認為不可以（銓敘部法規司，2010：40）。而可否參加政黨、其他政治團體或公職候選人所發起之公開站台、遊行或拜

票？銓敘部法規司雖無解釋，但依上述之解釋可推定，行政中立法第九條第一項第六款並未限制公務人員參與政黨、其他政治團體或公職後選人所發起之站台、遊行或拜票。因此，公務人員利用下班、請假或非執行職務時間「參與」第九條第一項第六款之政黨活動規定，應可被允許的。而依聯合報二〇一〇年七月一日報導：鐵路警察局長請假參與朱立倫的造勢活動，並未發言，但警政署認為違反行政中立法予以申誡處分（陳金松、沈旭凱，2010）。上述銓敘部法規司之解釋，該局長之行為屬「參與」政黨活動之行為，其行為應許可的。

（二）法條適用之不當

揆其行政中立法之立法意旨，是為使公務人員在行政中立之行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循。依上述銓敘部法規司解釋之意涵，因參與政黨活動而涉及第九條第一項第三款之規定時，是被允許的，且須符合第七條不得於上班或執行職務時為之，依此解釋，在法條適用上顯有不當之處，其理由：

1. 將參與政黨活動而有涉及第九條第一項第三款之規定時，解釋為第九條第一項第三款並未限制參與政黨等活動，係欠缺法律授權明確性的依據。因此，對參與政黨活動而有涉及第九條第一項第三款之規定時，仍應以適用第九條第一項第三款之規定為宜。
2. 第七條係原則性的規定，參與政黨活動的範圍，包含政治活動及競選活動，如主持集會、發起遊行或拜票、站台等，而該等活動因屬特定的政治活動或限制行為，須另為規範，故第九條列舉之規定可謂第七條之特別規定。

二、非執行職務時應受保障之權益

行政中立法形式上是保障公務人員部分行為，但對公務人員在下班、請假或非執行職務時限制的行為，應考量是否侵犯憲法上保障的言論自由權、集會結社權，或屬憲法價值秩序中根本原則之人性尊嚴，茲臚列分析如下：

（一）侵害言論自由權？

表現就是將思想、觀念或意見以言行或其他可作為傳達的方法表現於外之意，言論當然是表現的方式，而集會、遊行、行使參政權也含有表現的作用（吳庚，

2004：209）。因此，允許人民公開發表言論、自由表達其意見，乃社會文明進步與閉鎖落後之分野。民主社會之存續及發展有賴於組成社會之成員的健全，一國國民在尊重表現自由之社會生活中，始能培養其理性及成熟之人格，而免遭教條式壓抑式言論之灌輸，致成爲單面向人（one-dimensional man）。故保障範圍不僅包括多數人歡迎之言論，尤應保障少數人之言論。唯有特立獨行之士，所爲言論，或被認爲離經叛道，始有特加維護必要，此乃憲法保障表現自由真諦之所在。言論不問其議題或內容政治的或私人的皆在受保障之列。發表言論是基於理性或出自情緒也非所問，言論有無價值，是否發生影響亦不在考慮之中，但明知與事實不符之主張，則不受保護的法益（吳庚，2004：211-212）。

而言論自由，依大法官會議釋字第四四五號解釋理由書：「本於主權在民之理念，人民享有自由討論，充分表達意見之權利，方能探究事實，發現真理，並經民主程序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由爲實施民主政治最重要的基本人權。國家所以保障人民之此項權利，乃以尊重個人獨立存在之尊嚴及自由活動之自主權爲目的。」另釋字第五〇九號解釋理由書：「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑒於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。」上述學者吳庚教授及大法官解釋，對人民在多元社會中之政治言論自由，持較爲寬鬆之見解。

從言論自由的限制，在法制上可分有追懲制及預防制。而所謂追懲制是發表言論，事先不可干涉，但事後如違反法律或侵害他人利益，則應負刑事或民事責任；預防制則爲事先審查，現代法治國家多已拋棄預防制，因事先檢查將扼殺言論自由，其結果只有執政者喜悅的言論可以公開發表，對於自由及多元社會之發展是一種的戕害（吳庚，2004：213）。依行政中立立法之限制公務人員參與政治活動行爲，顯然是一種預防制之規定。

依行政中立立法第九條第一項第三、六款規定公務人員不得支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人，公開爲公職候選人站台、遊行或拜票的政黨活動，是否違反憲法保障言論或講學自由。銓敘部法規司之解釋理由：「主要考量是類行爲已屬高度政治性活動，且涉及行政資源或名器之使用，爲避免不當政治介入或濫用行政資源等情事，爰予適度限制，並未就基於公民身分評論政策的權利，以

及研究或學術言論自由部分予以限制，因此，並無違反憲法言論保障權與及講學自由之虞」（銓敘部法規司，2010：35）。亦有學者認同公務人員係考試進用，身分受保障，應依法政策公正執行職務，為全國人民服務，不宜參加政黨活動（曾明發，1998b：62）。上述之解釋，對支持或反對特定政黨活動之公務人員，是否侵犯其言論自由權，則以係屬高度政治性活動，而予以限制。雖行政中立法第九條第一項第三、六款為特別規定之政治活動及限制行為，但公務人員亦為人民之一份子，憲法上享有的基本權利仍應受到保障。因此，公務人員於下班、請假或非執行職務時參與支持或反對特定政黨活動之行為而予以限制，則有侵犯言論自由權之虞。

（二）對集會結社的限制？

言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利、形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。⁴而結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制。⁵

集會結社本屬表現自由的範圍，為實施民主政治最重要的基本人權。結社自由除加入或不加入政黨或政治團體外，包括參與活動等。因此，當行政中立法第九條第一項第三、六款之規定若於社會秩序、公共利益並無明顯而立即危害之事實，不應限制公務人員在下班、請假或非執勤職務時之集會結社自由權，否則有逾越憲法第二十三條所定之必要性。⁶

（三）人性尊嚴的侵犯？

人性尊嚴是不可侵犯，乃是「先於國家」之自然法的固有一法理，而普遍為現代

⁴ 參閱司法院大法官釋字第六四四號解釋理由書。

⁵ 參閱司法院大法官釋字第四七九號解釋理由書。

⁶ 參閱司法院大法官釋字第四四五號解釋理由書。

文明國家之憲法規範所確認。在憲法保障之基本人權與自由之價值體系中，人性尊嚴是至上的價值理念。因此，將人性尊嚴以憲法第二十二條「不妨礙社會秩序、公共利益」為條件，始受憲法的保障，則有侵犯人性尊嚴在憲法價值體系的最高位階地位（吳庚，2004：306）。

而人性尊嚴之基本權利是否受憲法第二十三條限制？實證主義者認為人民的基本權利是來自憲法的規定，則憲法本身或有憲法依據的法律，當然可以對基本權利加以限制；採自然法思想者，認為人權先於憲法及國家而存在，應不受憲法之規範。而學者吳庚教授認為限制人民基本權利之法律是否具有正當性，應衡量憲法第二十三條所欲維護的價值是否高於各個基本權（吳庚，2004：114）。除非發生「明顯而立即危險之事實狀態」，否則不應以法律加以禁止（吳庚，2004：90），而觀之行政中立立法第九條第一項第三、六款之限制規定，均包括執行職務或非執行職務在內。基於公務人員與國家間之公法上職務關係，公務人員在執行職務時應受其限制，則無庸置疑；但公務人員於非執行職務時，亦為人民之一份子，其基本權利的保障層級，依大法官會議釋字第四四三號解釋理由書：⁷「憲法所定之人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定極為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第七條、第九條至第十八條、第三十一條及第二十二條之各種自由及權利，則符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。就其層級化的保留體系，人性尊嚴為憲法價值，屬憲法保留。」而行政中立立法之第九條第一項第三、六款之規定，屬對人民身體自由之限制行為，應有法律之依據，始符合法律保留、比例原則。即參與政治活動等限於上班及執行職務時間內，若亦包含下班、請假或非執行職務時間，對人性尊嚴之保障則恐有侵犯之虞。

三、小結

行政中立立法之建置，雖然已為公務人員規劃政治活動的範圍，但法條的規範在許可與禁止的界限間，對基本權利、人格權及人性尊嚴等是否構成侵犯，於解釋

⁷ 參閱司法院大法官釋字第四四三號解釋理由書。

上、適用上仍有模糊的空間地帶。雖可經由主管機關以行政命令的方式解決，但行政命令有踰越法律禁止規定之虞，如對人民身體自由之限制等。因此，仍需經由法的修正，而予具體明確的法律規範為宜。

陸、結論

行政中立法於二〇〇九年實施，經歷二〇〇九年縣市長、鄉鎮市長及縣市議員選舉，二〇一〇年鄉鎮市民代表及村里長選舉，雖未發生重大的爭議議題，但未來仍有選舉，在政治活動方面，公務人員的權益雖有行政中立法建立其保障，但也限制公務人員參與政治活動。對人民享有的基本權利、人格權及人性尊嚴的價值，仍有保障不足之處。

因此，在憲法保障與法律限制兩者之間，應有合理的界線，以保障公務人員的權益，及落實行政中立法的實踐。首先，公務人員須有自我要求的自律，因公務人員在其職責範圍內對一定的公務資源有其使用或動員的能力。故，處理公務資源上，不應偏袒某一特定的政黨或政治團體，否則公務資源被扭曲的使用，對於政黨公平競爭之原則，自有莫大的損傷，亦非真正民主政治所應有之精神（邱華君：2009：31）。其次，主管機關應隨時檢討改進及求其周延之可行性；行政機關則需有形塑行政中立的認知，並透過教育與訓練方式，將其抽象的理論概念架構轉換成實務工作上的指標。

不過最重要的是，行政中立法屬政治性的法律，應有確保人民權利及消除向來弊端的功能。上述行政中立法制定的原則，即是上班時間不得從事政治活動，下班時間則自我約束。但第九條並無明確不得於上班或下班時間從事政治或競選活動的規範，而在解釋上是不得於下班時間從事政治或競選活動，則有侵犯人民基本權利之虞。誠如本文第貳部分論述基本權利，學者吳庚教授言：「基本權內容越是充分實現，政治體系越具有存在的正當性。」因此，建議主管機關於解釋或修正行政中立法時，除考量現代化國家中人民應該享有的基本權利、人格權及人性尊嚴等權利外，應修正第九條如第七條明確規定不得於上班或勤務時間，從事政黨及其他政治活動。此不但符合法律保留及授權明確性，並可減少適用及解釋上之爭議。

參考文獻

- 立法院（2007）。委員會紀錄。**立法院公報**，第96卷第44期，頁126。
- 王澤鑑（2006）。人格權保護的課題與展望（一）—人格權、人格尊嚴與私法上的保護—。**台灣本土法學**，第80期，頁105-120。
- 王澤鑑（2008）。人格權保護的課題與展望（五）—人格權的性質及構造：精神利益與財產利益的保護（上）。**台灣本土法學**，第104期，頁81-90。
- 張道義譯注（2008）。**國家學體系：社會理論**（初版）（史坦恩 Lorenz von Stein 原著）。台北市：聯經。
- 李震山（1992）。人性尊嚴之憲法意義。**律師通訊**，第150期，頁34-45。
- 李震山（2003）。人性尊嚴。**法學講座**，第17期，頁1-17。
- 李建良（1999）。**憲法理論與實踐**。台北市：學林。
- 李惠宗（2006）。**憲法要義**（三版）。台北市：元照。
- 李念祖（2007）。**案例憲法 I 憲法原理與基本人權概論**（二版）。台北市：三民。
- 邱華君（2009）。公務人員行政中立立法之落實作為。**公務人員月刊**，第161期，頁28-40。
- 吳 庚（1998）。基本權的三重性質—兼論大法官關於基本權解釋理論體系。**司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集**（頁1-52）。台北：司法院大法官書記處。
- 吳 庚（2004）。**憲法的解釋與適用**（三版）。台北市：自印。
- 法治斌、董保城（2005）。**憲法新論**（三版）。台北市：自印。
- 施啓揚（1993）。**民法總則**。臺北縣：大地印刷廠。
- 姚瑞光（1982）。論人格權。**法令月刊**，第43卷第5期，頁3-6。
- 陳金松、沈旭凱（2010年7月1日）。為參選人站台 鐵路警局長申誠。**聯合報**，綜合A12版。
- 許宗力（1996）。建立行政中立立法制座談會。**月旦法學雜誌**，第10期，頁4-34。
- 許宗力（2002a）。基本權利的起源與發展。**月旦法學教室**，試刊號，頁84-90。
- 許宗力（2002b）。基本權的功能。**月旦法學教室**，第2期，頁72-80。

- 曾明發（1998a）。因應政治環境變遷制定我國公務員行政中立立法應有之體認（上）。**立法院院聞**，第 298 期，頁 73-85。
- 曾明發（1998b）。因應政治環境變遷制定我國公務員行政中立立法應有之體認（下）。**立法院院聞**，第 299 期，頁 57-67。
- 黃錦堂（1996）。對行政中立立法的若干思考。**月旦法學雜誌**，第 10 期，頁 29-34。
- 銓敘部法規司（2010）。公務人員行政中立立法 Q&A 專輯。**人事行政**，第 170 期，頁 35-42。
- 葉陽明（2005）。**德國憲政秩序**。台北市：五南。
- 蔡維音（1992）。德國基本法第一條「人性尊嚴」規定之探討。**憲政時代**，第 18 卷第 1 期，頁 36-47。
- 蔡宗珍（1999）。人性尊嚴之保障作為憲法基本原則。**月旦法學雜誌**，第 45 期，頁 99-102。
- 歐育誠（2010）。行政中立的建置與實踐。**人事行政**，第 170 期，頁 14-34。
- 謝哲勝（2004）。中國大陸民法典立法研究（三）人格權。**全國律師**，8 月號，頁 63-79。

Evaluating Impact of Forbidden Behaviors in Civil Service Administrative Neutrality Act on Civil Servants' Fundamental Rights and Interests

Chuan-Fa Lin*

Abstract

The Civil Service Administrative Neutrality Act was proclaimed and implemented on June 10, 2009, marking a milestone for Taiwan's administrative neutrality. The act was enacted on the principle of ensuring lawful administration, just execution, administrative neutrality, and adequate regulations on the involvement in political activities. The main purpose is to prevent civil servants from taking sides in political parties and interfering in political troubles. As a result, civil servants would be able to serve the people, and the performance of the government administration will be enhanced. According to the Civil Service Administrative Neutrality Act, civil servants shall not participate in political activities during off-duty hours. The Department of Personnel Planning and Regulations, Ministry of Civil Service explains that the prohibition does not violate the constitutional freedom of speech, or harm the rights and interests of civil servants. For the reason it merely prohibits civil servants from participating in political

* Ph.D. Candidate, Institute of China and Pacific Studies (Formerly Institute of Interdisciplinary Studies for Social Science), National Sun Yat-Sen University.

activities or display such behaviors for political parties, groups, or public office candidates that the civil servants support or oppose. For example, they are banned from showing support during election campaigns or demonstrations, and from soliciting votes for public office candidates. On the other hand, civil servants are also members of the general public during their off-duty hours. Therefore, their basic rights, moral integrity rights, and human dignity in the constitution should be considered. As a result, at the time of explaining or amending Civil Service Administrative Neutrality Act, civil servants' fundamental rights should be respected and taken into serious consideration.

Keywords: fundamental rights, Civil Service Administrative Neutrality Act, human dignity, moral integrity rights, political groups

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊事先規劃出版主題，以利各界投稿。近期預定出版主題如下：

- (一) 第 3 卷第 1 期主題為「**政府組織改造**」（截稿日期：99 年 11 月 30 日；出版日期：100 年 1 月）。
- (二) 第 3 卷第 2 期主題為「**縣市合併對地方政府的衝擊**」（截稿日期：100 年 2 月 28 日；出版日期：100 年 4 月）。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：**文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名**，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、審查程序

- (一) 除特定邀稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，**正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊**。

三、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

(三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。

(四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為;並得為符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。

(五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視為未曾發表,歡迎修改後投稿。

(六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

(一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。

(二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2009 年 1 月（本刊第 1 期）起，訂定本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- (一) 中、英文題目名稱。
- (二) 中、英文作者姓名。
- (三) 中、英文作者服務單位及職稱。
- (四) 聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- (三) 中、英文關鍵詞各 3-5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

- (一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。
- (二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

- (一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

- (二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

- (三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

- (四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號『』在內，英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

- (一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

- (二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

- (一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

- (二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於**標點符號後**，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》
《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》
Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉
〈新公共服務：服務而非導航〉(The New Public Service:
Serving Rather Than Steering)
“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx): xx-xx.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼），地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

【格式】Author, B. C. (1993). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, Place.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日取自（單位名稱），網址：
xxx。

【格式】Author, B. C. (2000). Title of work. Retrieved month day, year, from: source url.

【格式】Author, A. A., B. B. Author, & C. C. Author (2000). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved Month day, year, from source url.

十、其他注意事項

- （一）參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- （二）一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- （三）一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日