

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第一章 官規官制
頁 I-451 ~ I-462

行政中立的建制與實踐

考試委員 歐育誠

*本文民國 99 年 1 月發表於《人事行政》，第 170 期。

壹、前言

君主時期的歷史朝代，由革命、侵略或篡奪來建立，再經由世襲來延續，一國之君就是整個王朝的統治者，其文官體系，在西方多由封建諸侯、貴族及教士組成，官員基本上都是國王的臣僕；中國在漢朝曾有察舉孝廉、魏晉南北朝曾有九品中正，以至隋朝開始有科舉考試用人，但文官效忠及服務的對象，基本上也都是皇君。

18 世紀歐洲思想家開啟了「啟蒙運動」，孟德斯鳩的三權分立、洛克的天賦人權、盧梭的主權在民，影響了後來的歐洲民主思潮，使英國創立了議會政治、美國建立了三權分立的民主共和國、法國也由君主立憲變成共和政體。這個民主思潮及政治體制的改變，在第一次世界大戰後，迅速擴展而影響了亞洲及非洲地區，民主政治一時蔚為世界風潮，民主共和國也從此紛紛建立。

民主政治的特色，除了民意政治、責任政治及法治政治外，主要就是「政黨政治」。人民透過「選舉」決定政黨或個人推薦的統治者，但也另由考試或其他的選用方式，組成執行的文官體系，並使代表民意的政務官與代表專業的事務官概念漸趨成形；而文官效忠及服務的對象，也由「君主」轉移至「國家」及「人民」。政黨政治在歷經美國分贓制度（Spoil system）的政治酬庸及功績制度（The Merit System）的專業要求後，產生了「政治」與「行政」分立的問題；1887 年美國威爾遜總統在其「行政的研究」（The Study of Administration）一文中首度提出政治與行政分立的觀念；古德諾（Goodnow, 1900）也提出「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行」的看法，雖然到了 21 世紀的今天，有關政治與行政能否截然切割，政務官與事務官是否全然不同，仍在爭論中，但因民主政治的運作，使「行政中立」成為民主時代探討政治與行政關係的核心議題，西方國家開始從理念面、制度面及實務面，致力於行政中立的建制與落實。因此，基本上「行政中立」就是民主政治的產物，而其主要的行使內涵，就是在政治與行政間，一方面限制政治勢力干預行政系統，另一方面限制文官介入政治活動；而文官能在適度的保障下，依法行政並公平對待服務對象¹。

¹ 參照陳德禹，2009，「行政中立要落實須賴國人共加護」，公務人員月刊，第 161 期。

我國在台灣開始真正實施民主憲政，並逐步推展民主選舉制度，但因同時處於動員戡亂時期，而由一個政黨長期主導政局，以致並沒有真正的民主政治文化與行政中立理念。直到民國 76 年「解嚴」、開放中央選舉，以及政黨政治開始成形，西方民主代議國家發展下專屬的「行政中立」，才從學術討論層次，轉而成為我國民主政治與文官制度間，必須真正面對處理的課題²，於是從民國 80 年代起，開始進行行政中立法制的研究，並由銓敘部在民國 83 年首度提出「公務人員行政中立法」草案，經考試院審議後函送立法院，經過 15 年多次進出兩院的長期奮鬥，終於在民國 98 年 5 月完成立法；這一部有關行政中立的首部統一法典，非僅為世界各國的創舉，也為我國行政中立開啟了新的里程碑。

貳、行政中立的必要性

在針對行政中立的內涵進行分析前，有必要對於當前政經社文環境下，從民主政治發展及行政有效運作的面向，說明行政中立的必要性，以便於之後討論落實行政中立目標的作法：

一、確立民主政治的鞏固與發展：

民主時代的行政運作，必須體現民主的本質與精神，並有利於民主政治的鞏固與發展；而民主政治的精神，在於政府的運作必須以民意為依歸，合乎主權在民、機會均等及反對權力宰制的基本原則。基於民意政治的基本理念，民主政治要避免文官成為特定階級、政黨或團體的服務工具，首先必須確立的就是「中立性」。以文官中立既為民主政治發展下的產物，在民主政治的運作邏輯下，政權是基於民意而調整，文官是代表國家進行公共治理的代表，面對政權改變的民主常態，勢必不能僅附屬於特定政治團體或勢力，而必須與各政治勢力保持等距關係，否則文官僅為特定政治勢力服務，這種分贓式的假民主政治，將使民意政治淪為空談，而無法獲得真正的實現。

² 參照關中，1995，「行政中立與政黨政治」，銓敘與公保月刊，第 4 卷第 9 期。

二、維持政府行政運作的基本穩定：

無論執政者如何的變動，國家的活動及政府的行政都不能一日終止，否則國家的基礎將會發生動搖，人民的生活及社會的秩序將難以維持。而國家的行政經驗是累積來的，經過長期的運作結果，至少都有一個基本的依循模式及方向，縱有因為執政者的更替而產生政策上的調整，但基本的運作卻不能因為行政的不中立，讓政務官過度的干預，或讓事務官過度的討好，而時常處於變動不確定的狀態。這種隨時必需處於過度適應與調整的行政，將使政府的基本運作無法持續穩定及發展，也將使政府的公信力逐漸流失，終至無法獲得人民的信賴，進而可能導致政權不斷更替，而使國家處於紛亂不定的狀態。

三、實現以公共利益為導向的行政：

公共事務雖具有高度的專業性與多元性，因而使行政的運作必須在層級上或功能上，進行垂直面或水平面的分化，但只要是政府體系的一部分，不論其專業職掌及主管權責為何，都是以增進公共利益（Public Interest）為基本目標。公共利益為一抽象概念，並沒有明確的定義，不同的學說對於公共利益的界定及看法亦不相同，但政府既為公共事務的治理機器，必須在理念上及價值上，以公共利益的促進作為基本的運作理念，再進一步進行政策規劃及執行，而落實在施政成果。文官為行政運作的主體，要確保其以公共利益為服務宗旨，則須要求其具備中立性，也就是任何事物的處理，都是本於專業、事實，並思考適當、公平、合理、有效的處理方式，而不是以特定對象、群體或個人的利益，來思考公共事務的處理，進而使得整體資源的配置偏向於特定群體，而導致資源運用的扭曲與無效率。

四、維持合乎正義原則的政策執行：

政府是由代表民意政治的政務官，以及代表行政專業的事務官所共同組成，政務官決定政策方向，為政策成敗擔負政治責任，事務官則基於專業，尋求將政務官所制訂政策付諸實現的最佳途徑及方式，以最具成本效益的方式，完成政務官所交付的執行任務。在這樣的相對關係下，文官的中立性為維持政務官與事務官間既分

工又合作互動的關鍵機制；政務官對於文官從公共利益角度基於專業所表現的中立性必須要予以尊重，文官則基於對其中立性的體認，基於專業依法行政，以合乎程序正義及實質正義的方式，執行政策。若文官不具有中立性，則在政策執行的過程中，文官即有可能運用其行政專業性，為特定的利益服務，使政策執行的結果有利於特定的群體，使政策執行違反公平、公正、公開的正義原則。

五、獲致民主與效能雙目標的平衡：

民主與效能為政府運作必須要致力達成的兩大目標，理想的行政，必須在兩者間求取平衡；單方面強調民主價值，將使施政理念化、空洞化，民意難以落實為實際的施政成效；另一方面，如僅講求效能，則會變成專斷的專業主義，施政將會偏離民眾的意向及立意。在行政中立的要求下，代表民意的政務官僅能指引文官政策方向，但不能過度影響文官的專業發揮，也就是行政中立能確保文官能以專業的考量決定執行民意政策的最佳方法與途徑，使民主與效能獲得雙贏結果的實現。

參、各國行政中立的體現

行政中立的內涵與原則，不外乎依法行政、公正執法及適度限制文官的政治活動。先進國家的行政中立經由長期的發展，雖無統一的法典，但在文官制度、相關法律或組織中，都可以觀察到有關行政中立的規範。以下舉數個先進國家，就行政中立的三個重要觀察指標：文官身分保障、政治活動限制及選舉活動限制，擇要簡單介紹³：

³ 參考下列文獻綜合整理：

1. 「美國公務員人事法令彙編」、「新加坡公務員人事法令彙編」，2009，行政院人事行政局編印。
2. 游蓁蓁，2004，「我國文官行政中立制度之研究—個案問題之檢視與實務分析」，佛光人文社會學院政治學研究所碩士論文。
3. 王雅玲，2002，「我國行政中立法制定之研究」，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
4. 「各國公務人員行政中立相關規定輯要」，2002，銓敘部編印。
5. 陳德禹，1991，「文官中立的理論與實際」，行政管理論文選輯，第七輯。

- 一、**英國**：英國貴族時代的文官不過是「瞻恩徇私」的產物，之後因政黨政治的運作，讓英國成為行政中立的發端。其最典型的就是「文官長」制度的設計；英國內閣由「內閣秘書長」為全國最高文官長，各部以「常務次長」為各部文官長，各部部長與所屬高級公務人員有歧見，是透過首相與文官長的居間協調，文官長是政治體系與行政部門的中間橋樑。在政治活動方面，英國是按類別限制，政治自由類文官除上班時間外，可完全自由從事全國性及地方性的政治活動；政治限制類文官被禁止從事全國性政治活動，經所屬部會核准者，才可適度參加地方性的政治活動；中間類文官經核准者，可參加全國性及地方性的政治活動。另外，英國在 1960 年頒布的樞密院令，禁止所有公務人員公開發表有關政治意見的演說。又英國規定參加競選失敗者無法回原部門工作，也是一個主要特色。
- 二、**美國**：美國行政中立的概念，可推至 1802 年傑弗遜總統對公務人員影響選舉結果表示不滿開始，之後在法制上，於 1883 年通過文官法確立功績制原則，希望消除當時的政治分贓；再於 1987 年通過文官改革法，列出禁止的人事措施，主要就是確保文官不受專斷處分、偏私不公或政治壓迫，以及歧視任何公務人員或職位應徵等；執行上是成立功績制保護委員會（The Merit Systems Protection Board），並設置「特別檢察官室」，主動為受政治迫害的公務人員進行調查並提公訴。在政治活動方面，美國在 1939 年通過「赫奇政治活動法案」（the Hatch Act.），之後有些修正補充，大致上是限制分類職位公務人員參加政黨活動，不得為政黨或政黨候選人募集資金，不得公開發表演說為政黨造勢，同時不得擔任黨務工作。在選舉活動方面，公務人員可登記參與競選或在選舉中投票，但不得運用職權或影響力，干擾或影響選舉結果，亦不能對政治管理或活動積極參與。
- 三、**德國**：德國因為曾歷經納粹一黨專政，嚴重破壞數百年來建立的文官制度，因此，在其之後的德意志聯邦公務員法中，特別要求公務人員應對全國人民服務，不能專為某一政黨服務；公務人員對政治活動應儘量自制、減少或採取保守的態度。另外，對於自由民主的基本秩序，有顛覆意圖的極左或極右政黨或團體，禁止公務人員參與其組織活動；且對於違反行政中立相關規定及措施者，有較其他國家更為嚴密的懲戒制度。
- 四、**日本**：日本以「事務次官」為最高職等文官，且不得升任政務官，讓政務與常

務界線明確，而使事務官行政中立制具穩固基礎。一般職公務人員的政治活動是受到相當限制，包括不得為政黨捐款、受領捐款，不得充任政黨或其他政治團體的職務；除選舉權外，不得為民選公職的候選人。另外，日本與德國一樣，也有行政中立方面的懲戒制度，也就是在其公務員服務法中規定，對於違反政治行為限制者，將受到懲戒、徒刑或罰金的制裁。

五、法國：一般而言，法國對於行政中立是採取比較寬鬆的態度。在政治活動方面，法國原則不限制文官參加政黨活動，但在工作期間仍然要求絕對中立；另外，部長及高級行政人員會藉由行政規則，來阻止其部屬以行動支持極端反政府的政黨。在選舉活動方面，法國文官具有較程度的自由，不僅可以參加各種競選，而且競選失敗後還可回到原部門工作。

六、新加坡：新加坡政府在其「新加坡公務員行為與紀律規範」（Conduct Discipline）中，有關政治活動方面，規定職員不得進行或參加政治性質的活動，或者在清真寺內執勤時佩帶政治徽章；職員若對於政治活動的指示有任何疑慮，必須諮詢清真寺管理委員會（Mosque Management Board）主席。

肆、我國行政中立法的主要內容

經由各國行政中立的簡要介紹後，本文試著將我國「公務人員行政中立法」的20個條文，對照各國行政中立的主要內涵，也就是文官公正執法、文官身分保障、政治活動限制及選舉活動限制等面向，歸納整理出主體內容，讓讀者有一個基本的瞭解，並作一個比較：

一、依法及忠實原則：

- （一）公務人員應依據法令執行職務，忠實推行政府政策，公正執行職務，不得對任何團體或個人有差別待遇。
- （二）公務人員在職務上掌管的行政資源，對於政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請的事項，其裁量應秉持公正、公平的立場處理，不得有差別待遇。

二、政治活動的限制：

- (一) 公務人員不可兼任黨職或其他政治團體職務，也不可介入政黨派系紛爭。
- (二) 公務人員不可利用職務，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。
- (三) 公務人員除因業務性質有其必要外，不可在上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體的活動。
- (四) 公務人員不可利用職務，為政黨或其他政治團體進行捐助、募款或期約。
- (五) 公務人員不可為支持或反對的政黨或其他政治團體，進行有關政治活動或行為。

三、選舉活動的限制：

- (一) 公務人員不可兼任公職候選人競選辦事處職務。
- (二) 公務人員不可利用職務，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。
- (三) 公務人員不可利用職務，在公職人員選舉、罷免或公民投票中，要求他人不行使投票權或為一定的行使。
- (四) 公務人員登記為公職候選人，應依規定請假。
- (五) 各機關首長或主管人員在選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者的造訪活動，並於辦公等處所張貼禁止競選活動的告示。
- (六) 公務人員不可利用職務，為公職候選人進行捐助、募款或期約。
- (七) 公務人員不可為支持或反對的公職候選人，進行有關政治活動或行為。

四、保障及課責機制：

- (一) 公務人員依法享有的權益，不可因拒絕從事本法禁止的行為而遭受不公平對待或不利處分。
- (二) 公務人員遭受不公平對待或不利處分時，可依公務人員保障法及其他有關法令的規定，請求救濟。
- (三) 長官要求公務人員從事本法禁止的行為，公務人員可向該長官的上級長官請

求處理，並得向監察院檢舉。

(四) 公務人員違反行政中立事項，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，涉及其他法律責任者，依有關法律處理。

伍、行政中立的落實

行政中立除了在理念上的強調及法制上的整備外，最重要的，還是必須要在行政實務運作上予以落實；而落實的關鍵，在於確實執行行政中立法制，健全文官管理體制，確保政務官與文官間的合宜互動關係等，也就是要在政治面、行政面，以及政治與行政的交界面，以多元機制確保行政中立的實現：

一、基於依法行政，必須尊重並落實執行行政中立法：

基本上，行政中立的本質是一種理念，但如僅停留在理念的階段，僅能從宣導、教化的角度求其落實，對於實務上政府運作的強制力及規範力，仍然相當有限，比較難以確保其有效的落實。因此，在依法行政的基本原則下，將行政中立從理念層次具體化為行政法制體系的一環，就有其必要性及重要性。因此，我國「公務人員行政中立法」的完成立法，實為我國行政發展史的一個里程碑，其代表著基本行政原理原則的實現，使今後公務人員面對政治運作及活動的行為分際、權利義務等事項有明確的法律依據可資遵循，以使其在執行職務時，能做到依法行政、公正執法，不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，以為全國人民服務。又對於其施行所涉及實務面的課題，也已完成施行細則加以規範，這些相關法制規範的健全，以為我國政黨政治及行政運作的良性發展奠定基礎，未來亟待在執法面貫徹落實，以達成立法的目標。

二、健全文官體制，貫徹能力導向及功績主義的管理：

公務人員行政中立落實的前提，在於公務人員的管理，必須建立在可讓文官免於因維持中立，而導致不公平或不利對待的工作環境，而要做到這一點，最基本的就是要堅持並健全能力導向的功績制文官制度；也就是讓公務人員在一個以工作績

效及貢獻度為取向的文官制度中，獲得一個可以適度保障能力發揮的公務環境，而不受政黨更替的影響，能以其專業能力獲得發展。基於這個理念，公務人員選用的設計，自然應該排除政治傾向或關係，而確能以公平公開的考選或招募制度，依據能力甄補最適格的人才；而一旦進入文官系統後，其陞遷、發展、訓練、考核乃至於福利薪資等管理措施，均要以其實際工作表現及對組織整體績效的貢獻度作為決定依據，始能讓公務人員有堅持中立專業性以福國利民的環境。

三、落實民意政治，必須堅持確實依據法律執行職務：

依法行政是政府運作的基本要求，法律既由民意機關所制定，在民主政治的運作下，代表民意的法律具有其超然且不可違反的地位，只要是政府的組成分子，不論是政務人員或常任文官，其政策的制訂及執行，均不能脫離法律所設定的框架，因此，只要真正落實依法行政原則，則行政中立即成為自然而然的結果。就公務人員而言，在職期間的盡忠職守、盡心盡力，依主管法律規定推動政府政策，造福社會大眾，是一個基本的要求；公務人員在處理公務上，如能以法律是否許可為判斷的依據，則其立場自然可以超然、客觀、公正，經由中立確保公共利益的實現。而依法行政的基本要求，除有賴公務人員本身價值內化外，並要建立在一個包括行政及刑事的有效課責機制上。

四、節制政治活動，公務人員應有自律與他律的要求：

由於文官在其職責範圍內對於一定的公務資源擁有其動員能力，因此，公務資源的運用，絕不可以偏袒某一特定的政黨或政治勢力，否則將形成資源運用的扭曲，影響民主政治的正常發展。由於政黨政治是民主運作的常態，公務人員也有其基本參與政治的權利，關鍵在於如何界定公務人員的政治活動範圍及規範。首先，由於參政權是憲法所保障的基本權利，因此，公務人員仍應有加入政黨或其他政治團體的權利，且憲法第 14 條規定人民有集會及結社之自由，故不宜因人民具有公務人員身分，而剝奪其憲法所賦予之集會結社權利。然而，為使公務人員忠誠努力執行職務，也有必要適度限制公務人員參與政治活動；而公務人員行政中立立法具體規範的政治活動限制，就是在劃定文官與政治活動間的合理界線。

五、基於政黨政治，應建立良性公平競爭的政治環境：

政黨政治的良性發展，在於以理念、政見爭取民意的支持，同時一旦選舉結果產生，不論是否取得選舉勝利，不論在選舉期間意見是否一致，在選舉後都應該要拋棄異見，為國家整體利益考量，不陷入為反對而反對的惡性競爭。行政中立的落實，除了文官本身的認知及實踐外，也需要良性政黨政治的發展，以及政治人物的自律，不為一己之私影響或要求文官以不合乎中立原則的方式，累積其政治資本，以獲取其政治利益，而執政者並應認知所屬文官即使依其政策指示行事，但並非屬於該政黨的私有財，文官是為國家及全體民眾服務的公共財，對於行政體系人員及物質的運用，應有所節制。行政中立最具「脆弱性」，容易被干擾與摧折，因為其所面對的是最具權力的政治⁴，由於行政中立具有這種脆弱特性，更需要政黨及政治人物的自律的節制

六、進行外圍努力，型塑社會大眾普遍的認知與支持：

行政中立要能完全落實，最根本的還是要使整個社會大眾，都能體認文官行政中立的重要性，對於政治人物或文官違反中立的行為，應該要有客觀的仲裁機制，以接受社會公評，維護公共利益並保護文官盡忠職守為民服務，而長期更重要的，則是運用媒體宣傳、訓練講習，經由每一次政治活動及行政發展的歷程，形成一種共識、營造中立的氛圍。

七、高級文官必須扮演溝通協調及捍衛維護的角色：

「政府雖會更替，但行政依然持續」（Ridley, 1979），而實際負責維護政府行政，並使其穩定進行的，乃是高級文官；高級文官因參與政務官之政策決定，且與政治發生關係（Aberbach et al. 1981: 9），在功能地位上，乃使其究係扮演政治或行政性的角色，很難作明確的區分⁵。但政務官與事務官之間，重要的仍在於「信

⁴ 參照劉昊洲，2004，「論行政中立規範的特色」，游於藝雙月刊，第 43 期。

⁵ 參照顏秋來，2006，「政務官與事務官體制運作之研究」，國家菁英季刊，第 2 卷第 1 期。

任」，而高級文官就在這一樞紐的位置，無論是行政中立法制的確實執行、文官制度的維護落實，以及依法執行的強制要求，都扮演極為重要的角色。高級文官不但要捍衛文官體系不受政治的干擾，同時也要作好政治的溝通協調；英國是典型的政黨政治國家，其基於行政中立所設計的文官長制，讓高級文官居於政務官與事務官之間，成為謀合的重要角色。

陸、結語

基本上，我國的行政中立是由歐美移植而來，但是，由於我國與其他國家制度環境未盡相同，制度移植並非全盤接收，而必須要斟酌我國國情特殊性，予以去蕪存菁，並經由實務上不斷的運作，而逐步調整；並隨著政治生態、政治文化及文官制度的運作，使行政中立能夠從理念的型塑與學習，過度到制度的建制與鞏固，最後進一步經由實務上的落實，化為我國行政文化的一部分，並表現為合宜的行為。

我國民主政治發展的果實得來不易，隨著政黨輪替成為我國政治運作的常態，在此時完成制定公務人員行政中立法，具有承先啟後的歷史意義。而在這次 98 年底的縣市長選舉過程中，行政中立法法的執行，並未產生很大的爭議議題，但這只是一次地方選舉，未來還有直轄市及中央選舉，何況行政中立不只是選舉的過程而已，在政治活動方面、公務人員身分保障方面也都有待檢驗。

行政中立的落實除了制度本身的建構之外，必須透過價值型塑內化至文官體系；因此，行政中立的落實，一方面要在政府體系內部型塑行政中立的認知，另一方面要經由民主社會公民意識的建立及監督，從外在施加要求文官落實行政中立的壓力，以及經由內外環境長期的營造、默化、內化及轉化，我國行政中立法所強調的促進民主政治良性發展、公共利益導向行政運作及理想政治與行政關係的維持，才能真正實現。