

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第一章 官規官制  
頁 I-463 ~ I-474

# 行政中立的理論與實務

考試委員 歐育誠

\* 本文民國 101 年 10 月發表於《主計月刊》，第 682 期。

## 壹、行政中立的概念

### 一、行政中立的意義

#### (一) 依法行政

公務人員在職期間應盡忠職守，盡心盡力，依據法令推動政府所制定的政策，造福社會大眾。

#### (二) 執法公正

公務人員在處理公務上，其立場應超然、客觀、公正，一視同仁，既無偏愛也無偏惡。在執法或執行政務官的政策上，應採取同一標準，公平對待個人、團體或黨派，既不循私，也無輕重之分。

#### (三) 依法保障

為了要確保公務人員能盡忠職守，依據公共利益、法令及專業執行職務，免除受政治力量因素的不當干涉，必須要對公務人員的身分及權益作適度的保障，文官才有中立的可能。

#### (四) 政治活動的限制

公務人員在日常活動中不介入地方派系或政治紛爭，不違反行政中立之政治活動，只盡心盡力為國為民服務，即本著他們擁有的專門知識、技能與經驗，於政務主管擬訂政策時，提供有關資料幫助政務主管作決定；於政務主管無政策意見時，依本身的專業意見執行政務並建議因應新發問題的政策；並就主管的專門業務，隨時注意民意動向，而作適時適當的回應。

### 二、行政中立的目的

#### (一) 維護公共利益

公務員執行公務，其目的在增進全體國民之幸福，為全體國民之服務者，故其

地位當然應該超然中立，不能有所偏頗，以免以其公權力圖利某一政黨，或淪為政治黨派政爭之工具，傷害到全體國民之利益。

## （二）維持行政持續性

國家行政應具持續性，無論執政者如何變動，國家活動或政府行政不能一日終止，否則國家之基礎將因之發生動搖，人民之生活與社會之秩序將無法維持。然而，公務員如積極參與政治活動，涉入政治鬥爭，其公務員之身分、地位勢必隨所屬政黨或派系選舉之勝敗而進退。職是之故，一旦執政權發生變動，公務員勢必全部汰換，國家行政將隨之中斷。動搖國家基礎、影響人民生活與社會秩序之情事，自然無法避免。因此世界各國無不提供公務員身分、地位之保障，使其身分、地位不受政權變動之影響，得以持續在位，以保持政府行政的持續。常任文官之所以有別於選舉產生或政治任命的官員，提供其永業保障，即肇因於此。由於提供常任文官永業保障，相對地也要求文官應該嚴守行政中立，不得積極從事或介入政治活動，捲入政爭漩渦。設若文官不能嚴守中立立場，當然也無提供其身分、地位保障之必要。

## （三）落實民主政治

公務員因執行其職務的關係，享有特殊的地位、機會及權力，倘若偏袒或圖利某一政黨、派系或政治人物，容易對於全體國民或社會造成傷害。因此，需要在各個政黨之間保持中立的地位，不依附於特定政黨，不為特定政黨專用的工具，依據民主選舉的結果為具有民意正當性的政府而服務，才有助於民主政治的長久運作。

# 三、行政中立與民主政治的健全發展

## （一）民主政治與政黨政治

民主政治的基本特徵，在於主權在民，依據人民的意志決定國家的未來及公共政策的形成。民主政治有許多種可能的型態，包括直接民主及間接民主的代議政治在內。直接民主在過去希臘雅典的小城邦中始有可能，因其人口有限，政治事務複雜性低，能經由公民直接表達意志來行使公民天賦的政治權利。在現今政治事務複雜，國家幅員廣大人口眾多的時代，間接民主成為主要的民主政治型態，人民經由

選舉選出執政者及代議士負責國家的治理。政治人物則經由組成政黨在選舉中爭取選民的認同，因此，現代間接民主政治的主要特徵，便是政黨政治。

## （二）政黨政治所產生的行政中立問題

### 1. 政府職位的分贓

美國獨立之初，實施民主政治，強調政黨責任，認為要實施真正的民主政治，必須要釐清政黨責任，因此認為當某政黨選舉勝利，取得執政權，原有的政府官吏應全部辭職。由新執政之總統遴選黨員擔任官吏，公務職位成為政黨分贓的工具，分贓之下的公務員，職位之取得取決於對執政黨的貢獻，必須對執政黨表示忠誠，由於政黨的利益與社會整體的利益不一定能完全一致，以至於公務員在面對社會與政黨的雙重關係時，在忠誠方面會有矛盾現象出現，有失公平公正原則，且可能帶來公務員為求職位向政黨納捐金錢的弊端。

### 2. 行政資源的濫用

行政體系係為全體人民服務，然後，執政者若未能認清此點，為了政黨或一己的私利而濫用行政資源於與公眾利益衝突的用途上，對於國家將造成傷害，對於文官的專業性也形成最大的不尊重。尤其若動用行政資源於選舉活動，更會使選舉失之不公，而與民主政治的基本原則相互違背。

## （三）公務人員的角色與地位

現在民主體制下政府的組成，主要分為「政治結構」及「行政結構」兩個部分，政治結構負責政策的形成，由在選舉中獲得勝利的政黨擔任，並隨政策成敗及選舉結果而更替。行政結構負責政策的執行，以其專業將政策付諸實現，並不隨政黨而替換，以維持行政的穩定性。公務人員係國家基於專業的考量而進用，屬於行政結構的主題，其角色在處理行政事務，協助政務人員將人民的意志付諸實現。

## （四）行政中立與行政效能的關係

當公務員能夠在不受不必要干預的情況下充分發揮專業時，行政將能發揮最大的效能。公務人員的管理與運用，唯有以功績原則進行管理時，公務人員的能力才能獲得充分的運用。當公務人力的管理受到政治性考量的不當干預及影響時，對於文官的運用可能就是以能力及績效表現以外的因素來考量，如政治的配合度等，此

時往往就無法達到適才適所的要求，且對於其他公務人員的士氣也會有不當的影響，行政效能自然無法充分發揮。

#### 四、落實行政中立的要件

要落實公務人員的行政中立，政府的文官制度以及管理措施必須要作到以下幾個要件：

##### （一）具備公務人員行政中立的相關規範

行政中立是民主國家必須遵循的重要原則之一，也是行政倫理的重要內涵，基於「依法行政原則」，民主國家均會在相關法律中對於行政中立事項作一規範，可能的規範方式如下：

1. 在公務人員相關法律中（如日本於「國家公務員法」中；德國於「德意志聯邦公務員法」中；美國於「文官改革法」中），規定與「行政中立」有關的宣示性條文。
2. 由於行政中立的內涵包括政治活動、行政程序、行政倫理行為及文官保障等事項，因此，亦於有關政治活動規範、行政程序規範、文官保障規範等相關專門法規中，分別就與行政中立有關的部分加以規定。
3. 制定行政中立專法，就相關事項統一規定。如我國於 98 年 6 月 10 日公布實施的行政中立法。

##### （二）公務人員之進用，須經「公開競爭」的程序

行政中立的第一步，是政府進用人員時，不受任何個人因素或任何黨派、地域、信仰、種族、性別之影響，各競爭者一律平等，完全依照公開競爭原則，公平選拔優秀的公務人員。

##### （三）增加公務員與國家之間的民主對等關係

政府部門人事管理的民主化，較有助於文官中立的增進。民主的人事管理是指員工對於人事決定有程序參與的機會，任何人事管理需要符合程序正義，憲法上對一般人民的人權保障原則，諸如平等權、結社權、隱私權，也都應在人事管理中得到落實與尊重。缺乏民主對等的管理內涵，機關首長與上級主管，可透過特別權力

關係的基礎，對不願配合其政治偏好的一般文官，進行合法性的行政管理上之報復，嚴重地影響文官的中立動機。在民主對等的人事管理設計，最終透過一套申訴制度與訴訟制度保障文官權益，愈能減低「假公濟私」的壓力，增加文官中立的意願。

#### （四）公務人員永業化

公務人員身分之保障，係支持公務人員嚴守行政中立，不受任何外來力量干擾的最有力保證。公務人員任職後，在有關職位之變動及公務員關係終止等事項方面，依法應受到保障，非因法律規定之理由，不得變更。

#### （五）落實「功績原則」

功績原則係指有關公務人員職務之升遷、調免，均應循一定之程序與標準，並以工作表現及適才適所為原則作合理及公正的處理。我國現行人事法令中，對公務人員之任用、升遷、轉調、考績、待遇福利、訓練等人事行政事項之處理，均有具體明確之標準，合乎行政中立之精神。且遵行功績制度精神的升遷制度是文官中立的關鍵因素，在功績制下，升遷必須本於工作績效的良劣，而非其它與工作無關的個人關係因素，特別是政治因素。考績制度也需建立在與工作相關的指標，對員工進行評估，並將評估結果提供升遷時的參考資訊。

#### （六）對從事參與政治活動的限制

行政中立是政黨政治下的必然產物，影響行政中立最鉅者，為政黨與政府間之分際，亦即公務員與政黨各項活動間之分際。因此，公務人員依法行使公權力，掌握行政資源，如不能保持中立，對於政黨公平競爭之原則及公眾利益之維護，將有莫大的傷害，因此，各國對於限制公務人員從事某種政治活動，多設有明文限制。

#### （七）公務人員身分、權益依法予以保障

為了要確保公務人員能在中立的環境下發揮專業，對於公務人員因嚴守中立原則而遭受的不利對待，應該要有救濟及保障機制的設計。公務人員的權利能獲得完備保障，才能使公務人員能避免政治權力的不當干預，專心致力為民服務。

## （八）相關的配合事項

行政中立要能有效落實除以上所列之外，政務官的自我約束、公平的政黨競爭環境、乾淨的選舉風氣，普遍的社會認知，有效的媒體宣傳，公正的仲裁機制等均應配合推動。

# 貳、我國推動行政中立概況

## 一、我國過去在行政中立方面的問題

### （一）較欠缺文官行政中立的傳統

在過去動員戡亂時期的政治環境中，受到早期以黨領政觀念的影響，西方民主國家常任事務官的文官中立觀念，在我國政治文化中可謂不存在，不論是政府機關首長或是公務人員，皆欠缺對行政中立必要性的認知。

（二）尚無明確的法律規範，且行政規定亦多從選舉實務觀點來加以防弊。僅憑輿論公評、道得勸說實不足以約束政治與行政的適當行為。

## 二、推動公務人員行政中立法立法

我國為因應當前政治環境發展趨勢，建立公務人員共同遵守之行政中立法制，以健全文官制度，加強對公務人員之保障，於 98 年經考試院會議審議通過行政中立法草案送由立法院審議通過同年 6 月 10 日公布施行，茲將該法的立法目的及主要内容簡述如下：

### （一）立法目的

1. 因應國內政治環境民主化改革發展，健全文官體系，使經由公開考選而任職之常任事務官，能盡忠職守，嚴守中立與公正之立場，執行既定之政策及法律，維持國家政務之安定與成長。



2. 重新界定公務人員與國家關係，並兼顧維護公務人員之基本公民權，並因公務人員職務特性對其部分權利有所約束，亦即以所謂的「公法上之職務關係」來取代過時的「特別權力關係」。
3. 公務人員除應享有憲法賦予人民之言論、集會及結社之自由，以及參政等權利外；同時也應依其所具之公務人員身分，對其行為酌作限制，並給予相對具體之法律保障，俾使其於執行職務時，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。

## （二）行政中立法適用範圍

1. 行政中立法之適用對象，為由法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。此外，公立學校校長、兼任行政之教師、公立社教機構專業人員、公立學術研究機構研究人員、行政機關具軍職身分人員、軍訓教官、依法聘用僱用人員，公營事業人員、行政法人有給專任人員等均應準用。
2. 軍人及教師並非本法之適用對象，其遵守之行政中立事項，另以其他法律規範。原因如下：
  - （1）要求軍人行政中立之標準，理應高於公務人員，且基於文武分治原則，自應依據憲法及軍人職務特性，於相關軍事法令中另予規範。
  - （2）教師從事教學、研究工作，並享有憲法保障之言論、講學等自由，且教師法公布施行後，教師與公務人員已分途管理，而教師之權利義務亦於教師法中加以規範，故如要求其行政中立，宜因其職務特性而於教師法中明定。
3. 法官原則上仍應適用本法，惟如其他法律有更嚴格規定者，從其嚴之規定。

## （三）公平的選舉

公務人員必須要在選舉中保持中立的立場，不以其職權為特定的政黨的勝選而濫用行政資源，以維持選舉的公平及公正性。

公務人員行政中立法中的相關規定包括：

1. 公務人員行政中立之原則



- (1) 公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。
  - (2) 公務人員執行職務，應秉持公正立場，對待任何團體或個人。
2. 公務人員參與政治活動之權利規定
- (1) 公務人員有加入政黨或其他政治團體之權利，另為使公務人員忠心努力執行職務，同時限制公務人不得兼任政黨或其他政治團體之職務。
  - (2) 公職人員選舉活動期間，公務人員若兼任各候選人競選辦事處之職務，可能與本身執行公務人員職務之角色混淆，並不當動用行政資源，因此明確規範公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。
  - (3) 選舉公告日起至投票日止之選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者至辦公處所進行競選活動。

#### (四) 行政資源的正當利用

行政體系為人民而服務，因此，行政資源運用在公共利益有幫助的用途上，其使用才具有正當性，行政中立法為防止行政資源不當運用於為特定的政黨或政治團體，特別規定如下：

1. 有關公務人員經公告為公職候選人應請事假或休假之規定公務人員自被公告為公職候選人之日起至投票日止，應請事假或休假，公務人員依上項規定請假時長官不得拒絕，主要係為避免公務人員登記為公職候選人於經選務機關公告後，運用職權作為競選資源，或因其參選行為影響機關整體工作情緒。
2. 公務人員對其職務上所掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，並應公正、公平處理，不得有差別待遇。
3. 規定長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為，長官違反上項規定者，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理，未依法處理者以失職論，公務人員並得向監察院檢舉。

#### (五) 公務人員政治活動的適當限制

有關公務人員參與政治活動之限制及禁止行為之規定：

1. 維護公務人員執行公權力之威信，禁止公務人員利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。
2. 公務人員於上班時間，應盡忠職守，為全體國民服務，規定公務人員不得於上班時間，從事政黨或其他政治團體之活動。
3. 確保公務人員執行職務不偏不倚，避免其利用職務上之權力、機會或方法，而為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受利益，或阻止或妨礙其合法之募款活動，規定公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、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、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動。
4. 公務人員身分特殊在職位上有應負之義務，對於政治活動應盡量自制，或採取中立的態度，故公務人員不得為支持或反對特定的政黨、其他政治團體或公職候選人從事下列政治活動或行為：
  - (1) 動用行政資源印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。
  - (2) 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。
  - (3) 主持集會、發起遊行或領導連署活動。
  - (4) 在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。
  - (5) 邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。
  - (6) 公開為公職候選人站台、遊行或拜票。
  - (7) 為落實行政中立，規定公務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定的行為。

#### (六) 公務人員面臨行政中立困境時之救濟程序及保障機制

該法規定長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為，並規定公務人員不因拒絕從事禁止行為而遭受不公平對待或不利處分，並提供救濟的管道。另在實際的救濟機制方面，則主要規定於公務人員保障法之中。

## 參、公務人員正確服務觀念與工作目標

### 一、正確的服務觀念

- (一) 負責：以追求績效的積極態度取代消極避免犯錯的責任觀念。
- (二) 服務：將民眾視為「顧客」，尊重民眾作為消費者的權利，實現便民的行政。
- (三) 整體：所有的公務人員都必須要有「生命共同體」的體認，拋棄狹隘的本位主義，建立休戚相關、榮辱與共的團隊精神。
- (四) 效率：秉持企業化思維以最少的投入提供最佳的服務，避免資源浪費。
- (五) 榮譽：行政體系中的每一份子，都能有文官專業認同，在工作中取得工作的意義，進而願意貢獻心力。
- (六) 創新：要有突破現狀的態度，積極從事研究發展，求新求變，使政府具備不斷進步的競爭力與生命力。
- (七) 法制：公務人員要自許為憲政守護者，以人權保障、民主法治及正當程序的憲政原則憲法精神指導行政治理。遵循依法行政原則，熟悉與工作有關的專業規章並善加援用，避免因誤用法規以致損害民眾權益的情形，同時要設法調整窒礙難行或不合時宜的法規與政策。

### 二、應有的工作目標

以顧客為導向推動工作，其目的在增進整體民眾的福祉，而非特定對象的福祉，因此，作到顧客導向，就是行政中立的積極表現。要主動提供服務，以「多做多學習，少做少掌聲」的服務態度取代「多做多錯，少做少錯」的消極觀念。鼓勵民眾參與政策之制定；以完整、清晰、簡易的方法回應民眾需求；肯定、支持「民眾有權知悉政府公務運作」的理念。