

再談政治中立還是行政中立？ 過去的選擇與未來的發展^{*}

熊忠勇^{**}

《摘要》

我國在 2009 年 6 月 10 日總統令公布制定公務人員行政中立法，從 1994 年 12 月 30 日首次送請立法院審議算起，共歷時 14 年半，但法案通過後相關疑義並沒有停止。究竟我們通過的是一部什麼樣的中立法？何以有許多學者認為只有「政治中立」（political neutrality），沒有「行政中立」（administrative neutrality）的問題。再者，究竟那些人應該中立？如何中立？在中立法中似乎都找不到完整的答案。

本文嘗試從中立法擬議過程的歷史文獻，找尋制定該法的原意，並依據實際執行情形，試圖解答上述疑義。從歷史文獻回顧，發現我國推動中立法法的初始原因，是為了確保文官能依法行政、執行公正，並保護文官不受政治干預，至於政治活動的規範反而不是首要考量。此與西方國家有明顯的差異，也因此我國推動行政中立制度，並不是以西方國家的經驗或理論為參照基準，而是基於實務的需求。

本文另從官方文獻中，發現主管機關認為政務人員、教師、法官

投稿日期：106 年 5 月 24 日。

^{*} 本文初稿曾發表於 2016 年 12 月 2 日臺北大學公共行政暨政策學系舉辦之「公共行政研究的反思與應用學術研討會暨陳金貴教授榮退紀念論壇」，特別感謝評論人孫煒教授的指正。本文僅代表個人意見。

^{**} 世新大學行政管理學系兼任助理教授、考試院參事，email: c100@exam.gov.tw。

及軍人於行政事務上亦應維持中立，但可另外立法規範。作者於文末建議，配合民主政治之演進，中立法可改為公務人員政治活動規範法，惟如主管機關擬維持目前的行政中立框架，則至少上開人員的中立規範宜儘速建立，才能使我國的中立制度與時俱進。

[關鍵詞]：行政中立、政治中立、依法行政、執行公正、政治活動規範

壹、前言

2009年6月10日總統令公布制定公務人員行政中立法（以下簡稱中立法），該法草案從1994年12月30日考試院首次送請立法院算起，共歷時14年半才完成立法，期間公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）積極推動行政中立訓練，共有超過百萬人次的公務人員參加過相關訓練。原以為相關疑義會隨著立法通過而止，沒想到爭議仍隨著而來，包括法案剛通過，便有中研院研究員指稱中立法「剝奪學者政治權利」、¹ 藉行政中立「箝制教研」、² 甚至指稱中立法是「時空錯亂」。³

究竟我們通過的是一部什麼樣的中立法？何以有些學者認為只有「政治中立」，沒有「行政中立」的問題。⁴ 再者，究竟那些人應該中立？政務人員和軍人該不該中立？兼任行政主管之教授是否也有中立的要求？該如何中立？什麼樣的行為才算中立呢？本文嘗試從我國制定中立法的過程、依據與實際執行情形，解答上述疑義，並就研究發現對中立法提出修正建議。

¹ 瞿海源，〈行政中立法剝奪學者政治權利〉，蘋果日報，2009年7月6日，A15版。

² 劉靜怡，〈藉行政中立箝制教研〉，自由時報，2009年6月26日。

³ 中國時報，〈時空錯亂數十年的行政中立法〉，2009年7月20日，A15版。

⁴ 如彭錦鵬、謝復生、林水波等人（銓敘部，1995：403-436）。

貳、文官為何需要中立？

相信絕大多數人都會同意文官應該保持中立，但文官為何要中立？中立是為了實踐什麼價值？本文先從美國及英國的情況談起，再回頭審視我國的情形。至於何以選擇美國和英國，最主要的原因乃在於文官制度屬於政治體制的一環，受政治體制的影響，而美國和英國則是兩種主要政治體制的代表，即總統制和內閣制。我們將分別從文官制度的歷史演進和建立中立制度的基礎談起，然後再對照我國的情形。

一、美國

（一）文官制度的歷史演進

回顧美國文官制度的發展，在 1823 年 Andrew Jackson 總統提倡分贓用人後，政府用人便取決於求職者對於政黨的忠誠或選舉的支持，因此多數公務員隨選舉而輪替，首長對於公務員的免職享有充分的裁量權，而實際情況，也由於公務員更換頻繁，造成行政上的無效率。於是在 1883 年通過潘德頓法（Pendleton Act，也就是習稱的文官法），逐步建立以功績為基礎的文官制度，文官中立可說是支持功績制的配套措施。文官法第 2 條規定，任何公職人員不負捐助政治獻金或提供政治服務的義務，更不得因其拒絕政治獻金或拒絕提供政治服務，而被免職或歧視；任何人均不得憑藉職權或影響力，強迫他人或團體從事政治活動。⁵ 因此文官中立的推動，可說是為了解決分贓制度的配套設計，但在當時尚沒有專屬的法律。

小羅斯福（Theodore Roosevelt）總統任內，為解決經濟大恐慌及二次世界大戰的人力需求，並為推行新政（new deal），乃採用恩惠制來任用理念相同之人員，由於此種恩惠制度，並非以政黨忠誠為考量，而是對於新政理念認同者，故稱之為

⁵ 原文 “Fifth, that no person in the public service is for that reason under any obligations to contribute to any political fund, or to render any political service, and that he will not be removed or otherwise prejudiced for refusing to do so. Sixth, that no person in said service has any right to use his official authority or influence to coerce the political action of any person or body.”，參閱 “Transcript of Pendleton Act (1883)”，取自：<https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48&page=transcript>（檢閱日期：2017 年 5 月 10 日）。

意識形態的恩惠，Elliott（1985: 7）則將它稱為政務領導（executive leadership）。這一段時期，新政機關大幅增加，且多數成員得無需經由公開競爭考試取才，導致將近有 40% 的文官未納入功績制範圍，造成國會及人民對此種恩惠制度的擔心，深怕總統將官僚組織政治化，擴張行政權力，於是在 1939 年通過赫奇法（Hatch Act），專法規範公務人員的政治活動（Schultz & Maranto, 1998: 111-118）。

赫奇法既限制也保護聯邦公務員，一方面通過法律使文官在政治上保持中立，另一方面也保障文官個人的憲法權利。赫奇法明文禁止公務員擔任大多數民選公職、參與政治競選活動、為政治候選人募捐，也不得將政治派別作為招聘公務員時的考慮因素。但同時也保護公務員不受政治脅迫。例如，任何政府僱員不得因拒絕幫助政治競選或為政黨和候選人捐款而遭到解雇。但是由總統任命的高級官員不被禁止從事部分政治活動，以便總統的私人顧問和內閣部長等官員能夠繼續參與其政黨的政治活動。

綜上，可知美國文官政治中立的規範，係起源於保護功績制度，維持行政效率的價值，它並非指常任文官不能有政治立場或為政治表意，而是限制其參與政治活動之範圍，並依職務屬性作不同程度之限制，進而擺脫政黨對適用功績制公務員、對行政的控制。亦即，透過政治活動參與之限制，達到政府之公正、效率、效能。

（二）文官中立制度的基礎

美國推動文官中立時，行政學的典範尚處於政治行政二分階段，我們甚至可以說，原始的文官中立制度，便是建立在二分法的基礎上。政治決定政策，行政負責執行，為了建立行政的專業性，常任文官應追求效率、理性、科學、工具性、專業性，避免政治力量介入行政。Wilson（1887）之名著〈行政的研究〉（The Study of Administration）即是文官法問世後 4 年發表。

文官中立的要求，若引用 Kaufman（1956: 1060）的經典說法，就是文官要具有「中立能力」（neutral competence），根據專業、明確、客觀的標準履行政府工作，非以個人、政黨標準或其他義務與忠誠履行工作。但是，由於行政事務日趨複雜，政治行政二分概念在二次世界大戰後已受到挑戰，高階文官牽涉較多的政策過程已是不爭的事實。既然政治行政二分概念已被否定，那麼建立在二分法基礎上的文官中立不是也應該被否定嗎？但現實運作上卻非如此。

Overeem (2005) 對此分析指出，過去對所謂「政治」之涵蓋性是模糊不清的，當 19 世紀建立現代文官及政治中立制度時，所指的是「政黨政治」，他稱之為古典的概念；但戰後所指的政治實為「政策政治」，「政治」已被重新界定。Shafritz 與 Hyde (1987: 2) 也認為 Wilson 所主張的政治行政兩分說，其實是針對「政黨」(partisan) 政治而言。因此，文官基於中立的主張，被要求遠離黨派政治，但實際上仍高度涉及政策的過程。

總體而言，美式的文官中立基礎是二分法，要求文官保持中立，避免文官過度涉入政治或政黨事務，使其發揮專業性，並提供救濟，免受政治干預。即便在政治行政二分法受質疑後，仍透過區分「政黨政治」與「政策政治」的概念，同時維持文官的中立性和政策參與。

特別要說明的是，推動文官中立之後，民主政府所需要的政治回應價值該如何滿足呢？Mosher (1968) 便曾質疑，一個中立、受保障、不受政治干預的文官，如何能透過民選人員，回應民眾的需求呢？在美國的作法有二，一，如前述赫奇法的規定，總統任命的高級官員不被禁止從事部分政治活動。二，增加政治性任命職位，例如 C 俸表 (schedule C)、高級行政主管制 (senior executive system, SES)。

C 俸表職位係指機要性或政策性決定性質之職位，1953 年由艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 總統依行政命令所設立，屬一般俸表十四職等至十八職等具決策性之高級職位，不經考試進用，只要經執政黨認可即可任用，C 俸表提供了總統更多政治任命職位以領導各部會，並貫徹總統的政策。1978 年文官改革法設置了 SES，此一職位取代了原來的一般俸表十六職等至十八職等的等級，所以目前 C 俸表是第十五職等以下的中階管理職位，所有 C 俸表任用者的直屬長官必需是政治任命人員。C 俸表是一種基於政治回應的設計，或者說是行政領導價值的需求 (Elliott, 1985)。由於 SES 等級高於 C 俸表，因此總統的政治性任命人員中，與一般文官層級最接近的即是 C 俸表人員，而這些人員也是總統將其政策理念、影響力延伸到機關底部更深層的主要傳達者。

至於 SES 的設計可追溯自 1953 年第二次胡佛委員會的報告，該報告建議發展高級文官制度，但這個建議直到 1978 年才被採納，並規定於文官改革法中，此一制度在永業文官體系外，另行建置獨立的高級文官制度，藉此達成常任文官回應政

治性任命官員的政策目標（Nigro & Nigro, 1994: 40）。設置 SES 理論的背後是試圖結合政治與管理兩途徑，它認為政務人員需要更大的管理彈性，以便於領導高級文官，希望高級文官以政策伙伴的角色，協助政務人員推動各項政策。因此授予機關首長對高級文官有較大的人事權，其獎懲、去留，均取決於績效表現。另一方面，為了避免分贓制死灰復燃，政治性任命的高級主管不得超過總數的 10%，每一機關政治性任命之高級主管亦不得超過該機關高級主管之 25%（Aberbach & Rockman, 2000: 82）。

政治性任命人員的增加，代表的一個重要意涵便是總統要求有更多回應性，如果常任文官無法達成這項要求，那麼利用政治性任命官員來達成這項目標，便是總統的重要管理方法之一。從近 20 年的數據來看，C 俸表職位大約在 1,500 人上下，非永業的 SES 則在 700 人上下，合計約 2,200 人。若再加上需經參議院同意、不需經參議院同意的政治任命者，美國總統上任後可政治任命的人員超過 3,000 人（U.S. GPO, 1996；2000；2004；2008；2012；2016）。

二、英國

（一）文官制度的演進

英國早期因受到君主政治之影響，人事制度充滿貴族制、恩惠制的色彩，但英國迄今相關法律並未對文官的範圍或定義有清楚的界定，特姆林委員會（Tomlin Committee）（1929-1931）曾在其報告中定義為「以文職身分受雇，其薪資係由議會所通過，除政治性或司法性官職以外，為國王效勞的臣僕。」此一定義目前仍為英國歷年文官統計年報所引述。這個說法係指英國文官是向王權服務，而非政黨。

英國在 18 世紀政黨競爭漸漸成熟，已有政黨輪替的情形，失勢的政治菁英成為國王忠誠的反對黨，監督執政黨的施政，亦即政黨不論在朝在野，也都是為王權服務。官僚體系名為效忠王權，實則受執政黨指揮。隨著政黨輪替的常態化，為王權服務者，區分為常任與非常任，前者不隨政黨的更迭而進退，後者則隨政黨同進退。1701 年的吏治澄清法（Act of Settlement）中，重申凡接受皇家薪資及年金者，除部長及國務員外，皆不得為下議院議員，從此有了政務官和事務官之別（許濱松，1998：52-53）。而執政黨為了降低國王的影響力，乃限制文官的政治活動，並

減少國王的人事權。1710 年議會頒布法令禁止郵政人員參與選舉活動；1910 年，樞密院令禁止文官介入政治紛爭，1960 年復規定文官不得公開發表演說，或以公開之方式自行或透過第三者宣布自己為目前或未來選舉之候選人（許濱松，1996：159；鄧志松，1998：52-55）。

由於國會對於王權的反制，文官為了保障自身的永業，於是被迫中立。因此英國文官中立化與王權虛位化是同時演進。王權虛位化後，文官效命的對象變成內閣，若是內閣具有文官實質任命權，文官勢必擔心內閣倒台後的工作保障，於是文官也願朝向常任化和非政治化發展，而附帶的便是對於政府的效忠，這也成了文官的信條。簡言之，文官是依附政府，沒有獨立的憲政地位，以政府的意志為意志，無權詮釋何謂民意或國家利益（鄧志松，1998：61）。

由於上述的歷史發展，英國的文官具有高度中立色彩，不積極參與政治性活動，也不會因為任何政治原因而去職，不因政權之更迭而有異動。反之，根據悠久之職業傳統，他們也以同樣的忠誠對負政治責任之首長服務，而不論任何政黨取得政權。這種高度中立的特色，實際上反應了政治回應的價值。因此，在英國的環境下，文官的政治中立制度，無形中與政治回應的目標結合了。

（二）文官中立制度的基礎

Pyper（1995：12）認為英國文官制度的重要價值，包括：永業、中立與部長責任制。永業，是指文官的永業工作保障權，其理念來源是韋伯官僚型模的永業取向。至於中立與部長責任制，從英國獨有的政治系絡來看，這二個價值可說是一體兩面。Pilkington（1999：44-48）也指出，英國文官體制有三項重要的特質：永業、公正無私、匿名。永業的概念包括了政府持續穩定的運作。公正無私的概念則建立在文官的政治中立基礎上。匿名則與英國的憲政傳統，部長責任制相關。

綜上，可歸納英國的文官中立，與永業、部長責任制、匿名、公正無私等傳統相關，鄧志松（1998：52-55、61；2003：2-5）將之歸納如下：

1. 部長責任制：指的是部長在憲政體制上對各該部的工作負責，並承擔任何政治責任，文官可退居幕後，避免任何政治性之干預。
2. 政治效忠：指的是誰執政，文官就向誰效忠，文官站在部長的立場，為部長的代言人，從這個觀點來看，英國文官中立像是「有政黨傾向的中立（partisan

neutrality)」，文官效忠的是執政的政府，而非在朝或在野的政黨，在執政黨與執政政府結合的前提下，文官自然無法公平地對待任何一個政黨。

3. 無私建言：文官除了政治效忠之外，亦有其專業的特性，無私建言即代表此一特性，他們必須從專業的立場，告訴部長何者可為，何者不可為，使部長在完整的資訊條件下進行決策，與政治效忠本質上有制衡的作用，使部長不致於做出離譜的政策。但當政策決定之後，不論是否與文官的專業立場相合，文官須全力以赴。
4. 文官匿名：指的是文官對外沒有名字，這是為了避免文官陷入政治紛爭，政府的所有文件均以部長名義對外發表，所有的責任均由部長承擔，與文官無涉，文官向部長負責，而由部長向國會、社會負責。匿名使得文官免除公共監督，降低了人們認為文官無法控制的疑慮，也避免文官陷入政治紛爭。
5. 政治冷漠：指文官對於各政黨保持小心謹慎的態度，不過度表達個人政治立場或支持某個政黨，即使文官各有其政治主張，但不輕易透露，他們習慣於隱藏幕後，默默發揮影響力，而非直接加入政治競逐的行列。
6. 政務人員與常任文官的嚴格區分：文官為部長做任何有關國會的事，不做任何與政黨或選舉有關的事。文官建議，部長決策，文官執行，關係清楚劃分。部長需要文官的政策建議與無私的政策執行，文官需要得到部長在專業上的尊重，二者清楚劃分，也很少決裂。

從上述的說明，可以了解，英國要求文官中立的基礎，在於確保文官對部長或政治性任命人員之忠誠，客觀、坦率地提供建議，全力執行部長的政策，以確保公正執行事務及獲得人民的信任。在英國的體制下，文官中立的要求，透過匿名制、政治效忠、部長責任制等原則，實際上與政治回應的價值結合。

綜上，可知美、英兩國所言之「中立」概念，完全是「政治中立」的概念，即透過參與政治活動之限制，達到政府之公正、效率、效能；但其理論基礎仍有些差異，美國政治中立基礎建立在「功績制」得以確保之目的上，「中立能力」重視的即是其專業性。英國則建立在對執政黨「政治忠誠」得以確保之目的上，匿名性、政治效忠、部長責任制等才是關鍵。

三、臺灣

從政府體制來看，我國憲法本文係內閣制的設計，但在動員戡亂時期，並未有效落實。自從推動民主政治之後，數度修憲，再加上總統直選的結果，不論如何稱呼我國的政府體制，多數人都會同意，總統已是形式和實質上的國家最高領導人，也就是我國明顯地朝向總統制傾斜。從這個角度來看，我們似乎應學習美式的中立制度，但實際情況卻非如此，其間有著文官發展史和中立基礎的差異。

（一）文官制度的演進

臺灣文官制度的建立，並非建基在民主制度上，這與美英等國有顯著的差異，而這個差異在中立的議題上顯得巨大。美英等西方國家，是民主政治發展在先，在尚未建立以功績制為基礎的文官制度前，施行的是分贓制、恩惠制，這種制度帶來的是黨政不分、官員素質參差不齊、政黨輪替前後政府體系紊亂等問題，於是便推動以功績為基礎的文官制度。學者 Waldo 將美國的民主制度歸於希臘，將文官制度歸於羅馬，因此他稱美國是「先希臘，後羅馬」（Waldo, 1980: 3）。英國也是先有民主政治，才有文官制度。我國則剛好相反，文官制度的演進有悠久的歷史，民國建立後，北洋政府頒布了一系列的文官法令，初步形成了近代化的文官法制體系。國民黨來臺後更積極整建文官法制，民國 70 年代，文官法制已大體完備，舉凡人事管理的各個面向，幾乎都有專屬的法律規範。但是民主政治則是近 20 餘年才逐漸發展，在民主政治與文官制度的接縫處，包括文官中立、政務官與事務官的區分，也明顯不足。套句 Waldo 的話，我國是先有羅馬，才有希臘。

由於歷史演進的差異，美國文官體系的行政權力是向民選政府（國會、總統）一點一滴蠶食得來。英國文官的權力，也是在國會與國王相互爭權的過程中逐步獲得。反觀我國，在民主政治尚未發展之前，官僚體系在威權體制下，黨政區分並不明顯，行政官僚擁有相當大的權力，是國家政策的主導者之一，在政策擬議和執行階段都扮演重要的角色，但隨著民主化後所推動行政中立制度，官僚體系必須釋出過去所擁有的行政特權，並從黨國體制下走向民主政治。這項轉變對於文官而言，未必能快速適應。另一方面，推動文官的中立制度，也是為了抵禦民主化對官僚權威的衝擊，避免文官走向過度政治化（含文官主動涉入政治，及被動地遭政治干

預）（蘇偉業，2012：36）。呂亞力在當年即曾指出，一般公務人員未能中立，均係上級壓力，所以保障應重於處罰，中立法宜以保障公務人員為主（銓敘部，1995：418）。

從民主政治和文官制度發展的先後，可知我國文官制度的演進和美英有顯著的差異，而這項差異造成官僚體系權力的消長，而官僚體系的權力運作，正好與文官中立制度有密切相關。

（二）中立制度的基礎

從上面的說明，可知我國對於行政中立的需求，不是擔憂分贓制、恩惠制對文官專業的傷害（美式），也不是基於匿名制、無私效忠的傳統（英式），而是對黨國體制下的文官，能否適應民主時代的疑慮，因而要求的是去政黨化（不是去政策化，文官仍能保有專業主張，即使與執政者不同）、限制政治活動（同時相對提供文官不受政治干預的保障）。因此，行政中立是來自於政治轉型的需求，特別是文官在政府體制內的角色轉變，即官僚政體（bureaucratic polity）的退場（蘇偉業，2012：36）。

前面提及，美國通過赫奇法之後，對於民主政治所需的回應性要求，係透過增加政治用人的手段來促成，但國內的政治環境及文官制度的主管機關（考試院及銓敘部），對於增加政治性用人的主張一向有不小的疑慮，以至於擴張政治性任命人數的提議，每每遭致爭議。最近的例子，是行政院擬議將部分三級機關首長改為政務常務雙軌併用，便遭到考試院的反對。

除了歷史演進的差異之外，第二個差異則在文官中立理論的引介，美國推動文官中立時，行政學的典範尚處於政治行政二分階段，我們甚至可以說，原始的文官中立制度，便是建立在二分法的理論基礎上。即使二分法在二次大戰後，由於行政事務的複雜化、專業化，行政人員（特別是高階文官）涉入政策的過程已是常態，二分法已不能反應實際的情形，但學者透過政治與政策的區分，文官雖需遠離政治，但仍可涉入政策過程，使得文官中立的理念可持續運作。至於英國的文官中立，係建立在部長責任制、文官匿名等傳統之上，有其建制根基。反觀我國，在威權時代，文官是國家政策的主導者之一，完全不符二分法的描述，在 1990 年代推動文官中立時，似乎也沒有辦法再回頭擁抱二分法做為理論基礎。再者，我國也不像內閣制的英國，已建立起文官匿名、政治效忠的職業傳統，更缺乏文官中立的傳

統與概念。

四、小結

不論是政治中立或行政中立，都是來自於西方國家民主經驗，同時與政黨政治密切結合。由於我國文官制度的演進，與美英不同，美英是先有民主再有文官制度，我國則正好相反，而此一差異對於文官中立的發展有極大的影響。我國在推動文官中立制度時，不像美英的文官，逐步獲得權力，並漸受到永業保障。我國反而是重視文官在民主政治的轉型期間，於權力運用與資源分配上，應釐清黨政分際，並秉持公平公正的行政行為。其次，我國文官中立的建置，缺乏理論或是職業傳統的支撐，而是基於實務的需求。

當然，每個國家的文官制度皆有其獨特的歷史傳統，不是一朝一夕形成。在這樣的歷史因素之下，我們沒有以西方民主國家做為參照基準，也沒有適當的理論支撐，我們似乎得走出一條屬於自己的中立道路。

參、政治中立還是行政中立？臺灣的發展歷程

本段落的主軸在於透過歷史文獻，闡述我國推動中立法時，為何選擇行政中立一詞，而不是西方國家慣用的政治中立。我們把時間拉回 30 多年前，1984 年 10 月的立法院質詢中，立委鄭余鎮批評國民黨以黨領政，干預政策。行政院院長俞國華回應：

在民主法治的國家中，政府機關首長或職員，兼任執政黨的職務，以求政策的制定與執行，符合執政黨的政治主張，這是常見的事，不過各級行政人員，不論是否為執政黨員，執行行政任務，必須嚴守行政中立的立場，這是黨政分際的基本原則。⁶

這應是官方首次對於行政中立提出看法。1987 年 3 月 3 日，立法委員黃主文質詢時指出，中國國民黨長期一黨獨大，以致造成黨政不分的地方很多，諸如向機關租借辦公廳舍、借調人員等。行政院長俞國華回答：「政府一向要求各級行政人

⁶ 參閱《立法院公報》第 73 卷第 83 期（1984 年 10 月 17 日），頁 43。

員……均應嚴守依法行政、行政中立的原則，絕不容許任何人假借公權力的運用，而有違法徇私的行為。」⁷ 其後，俞國華並對人事工作提示，政府各級行政人員，不論是不是執政黨員，都必依法執行公務，嚴守行政中立立場；一個民主法治的國家，它的文官系統不會因為任何政黨的干涉而違背行政的中立化，這就是黨政分際的基本原則（行政院人事行政局，1988：3）。

1991年8月14日，銓敘部長陳桂華在國民黨中常會中提出「整建現行文官制度之構想與作法」報告，建議「為因應國家推動憲政改革，對文官中立及政務官、事務官間正確職務分際，宜於相關法令中研擬具體規範，以奠定國家行政常態穩定的根基。」（黃臺生，1995：314）。他也在1993年的時候，提出行政中立的定義（陳桂華，1993：28-29）：

1. 公務員在職期間，應效忠國家、盡忠職守、全心全力，造福大眾。
2. 公務員在處理公務時，應秉持客觀超然的立場，嚴守依法行政的原則，不偏不倚。
3. 公務員在執行公權力時，應採取同標準，大公無私地對待任何人、任何團體或任何黨派。
4. 公務員在日常活動中，應避免介入地方派系或政治紛爭，而以其學識經驗做好為民服務工作。
5. 公務員對於所主管的業務，應隨時隨地掌握民意動向，並作適時適當的回應。

1994年9月關中接任銓敘部部長，隨後更積極推動中立法，並成立專案小組處理，小組一開始就將依法行政、執法公正定為文官中立的大原則，因為這是最能排除政治干預的方法，即使它與西方文官中立的理論明顯不同（蘇偉業，2012：47）。關中曾表示「行政中立法一開始的目標非常單純，就是保障常任文官不受政治干預」（關中，2009：510）。從前述俞國華、陳桂華到關中的談話，共同點是強調文官要依法行政，執法公正，謹守黨政分際，這與西方國家的文官中立，以限制文官的政治活動為主軸，有著明顯不同。

陳德禹（1990）在當年亦曾為文指出，行政中立應包括下列意義：1. 文官應盡忠職守，推行政府制定的政策。2. 文官在處理公務上，其立場公正超然。3. 文官在

⁷ 參閱《立法院公報》第76卷第18期（1987年3月4日），頁42。

執法或執行政策上，應公平對待任何人、團體或黨派。4. 行政人員不介入政治紛爭。許濱松（1996：155）也認為，行政中立是指公務員秉持中立能力，對政府工作以專業方式處理，並做到 1. 超然於個人政治理念之外。2. 不受利益團體影響。3. 不受個人價值理念影響。兩位學者的詮釋，基本上和主管機關的立場是一致的，而從銓敘部後來的草案內容觀之，明顯受到陳德禹的影響。⁸

銓敘部在 1994 年 10 月召開 4 場次的會議，邀請 57 位學者專家諮詢意見，學者間的看法分歧，贊成名稱為公務人員行政中立法有 15 位，比例不算高，但已是大多數意見。⁹ 雖然在立法院審議過程中，立法委員黃爾璇曾建議改為政治中立法，並擴大適用對象，除一般公務人員外，尚涵括教師、聘僱人員、軍官，及司法院、考試院、監察院、法務部等特殊性質機關之政務官。黃爾璇的版本其實是較接近西方民主國家的政治中立規範，但並未被接受。¹⁰ 中立法草案，自 1994 年 12 月 30 日首度送請立法院審議，因立法院法案審查屆期不連續的原因，其間 4 度進出，皆未能完成立法，直到第 5 次送審，才終於在 2009 年 5 月 19 日經三讀通過。

中立法第 1 條規定「為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法。」清楚說明了本法的政策目標為「依法行政」、「執行公正」和「政治中立」。關中（2009：510）曾指出：

西方國家民主政治的發展較早，依法行政與執法公正是其基本的政治內涵，涉及的是基本的職務倫理，甚至是道德的要求，早已深植在其文化

⁸ 公共行政領域的碩博士論文，林文益（1990）應是較早研究文官中立議題者，其論文對於行政中立的界定，與上述陳德禹、許濱松之概念相近，主要指涉其行政行為應維持中立。但該論文在探討外國經驗時，則又集中在文官的政治行為，例如：參選、助選、參加政黨、從事政黨活動、兼任政黨職務、公開表示政治主張等。此亦可見我國推動文官中立制度，與外國經驗有相當大的差異性。

⁹ 參閱 1995 年 3 月 8 日立法院法制委員會審議公務人員行政中立法草案（第一次會議紀錄）（銓敘部，1995：550）。另詳閱該專輯所附 4 場次之會議紀錄，筆者經詳閱發言紀錄，逐一統計結果，贊成政治中立法或政治活動規範法，亦有 12 人。蘇偉業的統計則是 21 位支持「行政中立」，11 位支持「政治中立」。之所以出現計算上的差異，是因為該座談會並未有投票，而學者發言時，未必直接表達採用何種名稱，甚至只是各自說明看法，而後對於會議紀錄之解讀稍有差異。

¹⁰ 中國行政學會亦曾在理監事會之決議下，函請考試院修正公務人員行政中立法為政治中立法，但亦未被接受。

中，不待法律條文的規範。但在我國，由威權走向民主的過程中，這一部分較為欠缺，尤其是選舉的時候，經常見到若干政治人物利用法令上的漏洞，利用職務和行政資源輔選。因此我們才要特別立法，明確規範依法行政、執法公正和政治中立的具體要求。

從上面這一段話，可以了解關中認為我國當時的政治環境，最大的問題是掌有行政權力與握有行政資源者，濫用權力與資源，因此排除利用行政機關資源優勢介入選舉成為當務之急。從上述歷史回顧，大抵可以知道，我國在民國 80 年代推動行政中立，主要是希望文官不再濫用行政權力與資源介入選舉。嚴格來說，主體是在規範官員的「行政行為」，而不是「政治行為（或稱政治活動）」，例如：租借辦公廳舍、借調人員、場地使用，甚至是利用行政權力影響他人投票行為等，因此可以說中立法希望達成官員的行政行為不偏袒任何政黨、政治團體或個人，並相對藉此阻絕政治人物對常任文官的政治干擾。¹¹ 與西方國家係限制政治活動顯然有別，即便政治活動的限制也在該法的規範之內，但從相關的說明與系絡來看，顯然一開始的建制目的並非著重於此。

再者，西方國家多半會依公職的特性，而有不同程度的政治活動限制，例如，英國將公務員區分為三類，包括政治自由類（political free group）、中間類（intermediate group）及政治限制類（political restricted group），依類別而有不同的政治活動限制。美國亦區分為二大類，也有不同程度的政治活動規範（許濱松，1996：159-164）。我國則是適用中立法的人員幾無差別對待，未能根據公務人員所涉政治程度的深淺而異其規定，也顯示出中立法的設計與西方國家有很大的差別。

小結

綜上，我們了解選擇「行政中立」一詞，而非「政治中立」，是來自於實務上的需求，來自於對我國現實環境系絡的體認，而不是來自西方國家的理論指引。陳金貴亦曾指出，這是我國特殊政治生態下的產物（陳金貴，2007：3）。如果把這樣的選擇，視為是行政學術本土化的重要發展，當不為過。但可惜的是，這樣的本

¹¹ 楊戊龍（2009：102）則以「職務上」及「職務外」來區分，前者即本文的行政行為，後者即政治活動。

土化選擇，在隨後 20 幾年的時間裡，學術界並沒有提供充分的研究質量，所發表的文章多半係描述、評論我國行政中立制度與相關問題，少有依我國國情而思考建構新的行政中立理論（例如：官僚體系從威權體制走向民主體制，轉型之後的組織設計與權力運作問題），而實務界累積的案例也很少，¹² 以至於迄今未能完整建構並支撐一套符合我國國情的行政中立理論。

肆、誰該中立？

關於誰該中立的問題，依中立法第 2 條規定，適用對象是法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。簡單說，就是常任文官。原第 17 條另有 9 款準用對象，包括：公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師、公立學校未具任用資格之留用職員、聘用與僱用人員、公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員等，關於學校教師、研究機構研究人員是否該準用，我們將在後面討論。第 18 條同時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（如考試委員、監察委員、大法官等），亦準用之。

綜合上述適用與準用對象，可知中立法欲規範的對象，主要是掌有行政權力或資源的行政人員。但是政務人員、軍人、教師等，既未列為適用或準用對象，是否就表示無需行政中立呢？在立法的過程中也有許多討論，逐一檢討如下。

一、政務人員

除了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之外，其他政務人員並不受中立法的規範，是否意指這些人不必中立呢？從立法精神來看，這樣的解讀並不合理，畢竟政務人員比常任文官擁有更多的權力與資源。既然如此，何以政務人員未納入中立法規範呢？原來考試院在擬議中立法之時，也幾乎同

¹² 從學術研究來看，以國家圖書館期刊論文索引系統查詢，篇名含有「行政中立」或「政治中立」者，自 1994 年至 2016 年共有 112 篇。同樣的查詢條件，博碩士論文有 36 篇。從其摘要概述，大略可知多半係描述、評論我國行政中立制度與相關問題，少有為我國行政中立建構新的理論。從實際案例來看，保訓會的保障案件中，出現「行政中立」關鍵詞者僅 24 件（檢閱日期為 2016 年 11 月 22 日），其中只有 8 件係中立法通過後，細察僅有 2 件因涉及選舉活動而遭機關認定違反中立法。

時提出政務人員法草案，在該法草案也明列政務人員之行政中立事項，且幾乎所有中立法對於行政權力、資源的限制運用，在政務人員法草案中都有相對應的條文。因此，並非政務人員不必中立，只是將另立法規範，畢竟政務人員也有行政行為。簡單來說，不論是否涉及政治活動，所有政府人員都不得濫用/不當使用行政職權及資源，這是基本的職務倫理。

至於中立法中有關政治活動規範部分，政務人員法草案的規定則有不同。職務屬性政治性較高者有較寬廣的活動領域；職務屬性愈需要獨立、公正行使職權者（如考試委員、監察委員等），活動領域愈小。若干政務人員雖未明定須超出黨派，例如銓敘部部長、人事長、主計長、法務部部長及國防部部長，但基於職位特性，慣例上有較嚴格的自制要求。

總言之，政務人員的行政中立與政治活動係準備由政務人員法規範圍，這也是基於常任文官與政務人員分軌管理的設計。至於民選公職人員，考試院也規劃準用政務人員法的規定。無奈的是，政務人員法草案自 1995 年推動迄今，也是 5 度進出立法院，迄今仍未完成立法。

二、公立學校教師、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員

這個問題可分為三個部分，一是上述人員是否均一體準用中立法；二是上開人員是否因擁有行政資源而宜有中立規範；三是中立法是否限制教師的講學自由。

首先就準用對象來看，2009 年公布的中立法，準用中立法的情形為：

表 1 2009 年教師、社教機構專業人員與研究機構研究人員準用中立法情形

人 員	是否準用
1. 公立學校教師	否
2. 公立學校校長及兼任行政職務之教師	是
3. 公立社會教育機構專業人員及公立研究機構研究人員	是
4. 公立社會教育機構專業人員及公立研究機構研究人員兼任行政職務人員	是

資料來源：本研究整理。

其中第 2 及第 4 種兼任行政職務人員，原即是考試院規劃之準用對象，關鍵在於第 1 及第 3 種對象的差異性對待。1995 年教師法通過後，已確立「公教分途」原則，教育人員管理事項係由教育部主管。¹³ 考試院在研擬中立法時即依據此一原則，未將教師納入，只將「兼任行政職務者」納入準用，因為依司法院釋字第 308 號解釋，兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，有「公務員服務法」之適用。復以其兼任行政職務，亦掌有行政權限與行政資源，因此列入準用。但立法院審議時，在社教機構專業人員及學術研究機構研究人員這一款，刪除「兼任行政職務之」七個字，使得上開機構專業人員及研究人員均納入規範，學校教師則不必準用，造成公立學校教師與研究機構研究人員的不同標準，此舉亦引起中研院研究人員的反彈。

考試院對於立法院的修正，只表示「尊重」，但後來卻發生中研院副研究員黃國昌因參與太陽花學運，被立法委員呂學樟等人指控違反行政中立法、曠職，要求查辦。本案銓敘部經函詢中研院查復，認為尚難認定是否有違中立法。¹⁴ 監察院亦主動調查，但後來立法院主動修法，中立法第 17 條於 2014 年 11 月 26 日修正公布，將原公立學術研究機構研究人員準用該法之規定，修正限定為兼任行政職務之研究人員始準用之。由於黃國昌係中央研究院未兼任行政職務之研究人員，監察院的報告認為宜採「從新從優」之法律原則，不再準用公務人員行政中立法相關規定。¹⁵ 監察院的報告雖未明指黃國昌是否違反中立法，但既不適用該法，便不會有違反的問題。

其次，未兼行政職務的教師是否就沒有權力與資源，就不必中立了呢？1995 年 3 月 8 日立法院法制委員會審查中立法草案時，有一段質詢如下（銓敘部，1995：534-535）：

許委員添財：……教師在教室中可以講 000 當選中共就打進來，可以這樣

¹³ 惟公教人員保險法仍將公教人員併在同一法律中規範。

¹⁴ 銓敘部，〈關於報載中央研究院副研究員黃國昌有無違反公務員服務法及公務人員行政中立法之說明〉（2014 年 8 月 6 日考試院第 11 屆考試委員第 89 次座談會）。

¹⁵ 監察院，仇委員桂美、方委員萬富調查報告：中央研究院法律學研究所研究員黃國昌參與「太陽花學運」，是否涉有違失等情乙案之報告（2015 年 4 月 16 日 104 教調 0012 號）。

講嗎？……教師工作也是公務……教室是公務的範圍，應該以事而不是以人為（適用）對象……。

關部長中：……對全國教師規範，職權不是考試院銓敘部範圍之內，這幾年貴院（註：立法院）都在提倡公教分途。……一般說起來，上課不能視為行政行為……。

在 2009 年立法院通過中立法之後，關中表示（2009：523-524）：

公立學校教師、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員其實亦握有一定的行政資源、享用政府名器。例如：教室的使用權、辦公室機具的使用、國立大學教授的頭銜等。教師在課堂上講授時，可以討論各政黨的政策，但不得偏頗任何政黨或團體，也不得在上課時公開要求學生支持特定政黨；研究人員、教師可以使用辦公器具，但不得利用辦公室的傳真機、影印機影印政黨的宣傳單。因此，保障學術自由的同時，仍不得濫用資源、公器和政府職銜。當然，由於學術研究有其專業性與個人偏好，究竟何種程度屬學術自由，何種程度是逾越分寸或違反職務倫理，宜由學術主管機關或學術社群來規範，不宜由考試院主管。

從 1995 年立法院的答詢及 2009 年關中的陳述，大體上可以解答教師是否須中立的疑惑，畢竟教師雖沒有行政權力，但仍享有公務資源的使用權，仍不得濫用，這是職務倫理的一環，也是中立法之初衷。至於中立法是否侵害學術自由呢？大法官釋字第 380 號解釋，講學自由就大學教育而言，包含研究自由、教學自由及學習自由，這些事項並非中立法規範的範圍，因此自不發生違反中立法之問題。

三、軍人及法官檢察官

憲法第 138 條規定「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」第 139 條規定「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」由於軍職人員與文職人員的行政中立規範標準不盡相同，再加上我國一向採軍文分治原則，因此並未納入中立法規範。但同樣的，不代表他們不必中立，考試院甚至建議在相關的軍事法令中增訂。

至於法官、檢察官等特殊職務，另有其它更嚴格之規定（法官法、法官倫理規

範及檢察官倫理規範），依中立法第 1 條第 1 項後段「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。」因此係適用更嚴格之規定。

四、小結

綜上，可知主管機關對於誰該中立，有完整的想法，基於政務事務分軌、公教分述、軍文分治的理念，中立法未納入政務人員、教師和軍人，此一說法尚屬合理，而法官和檢察官已有更嚴格規範，亦尚妥適。惟中立法既已於 2009 年立法通過，其他人員的中立規範，理當順勢共同建制，但無奈的是，政務人員法草案在立法院延宕多年，而教師和軍人的中立規範，則始終未見法律建構，使得我國行政中立的完整法制，仍屬缺漏。

伍、如何中立

本段主要在說明，依現行中立法的規範，公務人員該如何中立。中立法的基本概念是掌握行政權力、握有行政資源者，在行政行為上都應保持中立，並透過依法行政與執行公正達成，至於在政治活動上，則可區分為三種規範，分別說明如下。

一、依法行政與執行公正

中立法第 3 條規定「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。」第 4 條「公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。」第 12 條「公務人員於職務上掌管之行政資源，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，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。」這些規定，看似具有高度宣示性質，但若回想 1994 年草擬該法時，我國的民主政治尚處萌芽期，當時的黨政分際未能完全釐清，因此即使是宣示性意義，透過長期的宣導，仍具有釐清黨政分際的意義。問題在於究應如何確認公務人員是否依法行政、執行公正？在草擬階段並沒有深入討論，幸而 1999 年通過的行政程序法，賦予依法行政和執行公正的豐富意涵。

行政程序法第 4 條「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」，對於依法行政做出定義。依法行政至少有消極的法律優位原則和積極的法律保留原則，這些原

則在行政法學有很多的論述，在行政法院也有諸多的判決，在此不贅述。其次，行政程序法亦豐富了行政裁量行使的原則，執行公正至少有三個原則：

（一）平等原則

行政程序法第6條規定「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」

（二）比例原則

避免國家採取過度的手段所做的限制，即法諺「不要用大砲打小鳥」，這個原則可區分為三個子原則：

1. 適當性原則：國家所採取者必須是有助於達成目的的措施，又稱「合目的性原則」。
2. 必要性原則：如果有多種措施均可達成目的，國家應採取對人民侵害最小者，又稱「侵害最小原則」。
3. 衡量性原則：又稱狹義比例原則，指國家所採取的行政措施和欲達成的目的之間應該有相當的平衡，不能為了達成很小的目的使人民蒙受過大的損失。

（三）明確性原則

明確性原則包括「法律明確性」、「授權明確性」及「行政行為明確性」三個層次。「法律明確性」具有憲法層次，指法律及法規命令之規定，內容必須明確，涉及人民權利義務事項時，才會有清楚界限。「授權明確性」指立法院以法律授權行政機關訂定法規命令時，其授權的「目的、內容、範圍」必須具體明確。至於「行政行為明確性」，指行政行為應具有明確性、可預見性與可測量性，讓人民對於政府的作為有可預期性。¹⁶

透過行政程序法的補充，使得依法行政與執行公正的意涵清楚許多，但不可否認的是，在實際個案的執行中，行政人員未必能有效適用這些原則或法規，仍有持續細緻化之必要。值得說明的是，在依法行政與執行公正的面向上，涉及的是行政

¹⁶ 從行政學上也可以找到學者對於行政裁量的要求，例如：學者 Warwick (1981: 93-127) 認為一個健全的行政裁量，應考慮五個倫理原則：一、公共取向。二、反省性的選擇。三、真誠。四、程序的尊重。五、手段的限制。其理與上述行政法的各種原則亦有相通之處。

權力的行使與行政資源的使用，只要握有權力與資源者，均受到規範，不論是否涉及政治活動，都應該嚴格遵守，這是基本的職務倫理，特別指明與政治活動的連結，係在於強調黨政分離，維持公平的政黨競爭。

在依法行政與執行公正的面向上，雖然透過行政程序法等加以補充，但也凸顯出中立法在這兩項內容顯得空洞，且即使違反這兩項規定，也很難以行政中立法處罰，而要回歸到所違反的法律上加以課責。因此，本文認為既然依法行政與執行公正在中立法中的宣示意義大於實質意義，而在推動民主法治多年之後，多數文官對此應有基本的了解，實無需再於中立法規定。

二、政治活動規範

中立法對於文官政治活動的限制，是希望減少政治對行政體系的影響，使文官的專業性得以發揮。中立法對於政治活動規範，大體上可以區分成三種類型：

（一）不得在特定時間、場所從事特定行為，包括：

1. 不得於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。
2. 不得在辦公場所懸掛、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. 不得在選舉期間在辦公場所從事競選活動。

（二）不得積極參與政黨或政治團體之運作及競選活動，這是指文官職務以外的活動，包括：

1. 不得兼任黨職或政治團體職務。
2. 不得利用職務上之權力、機會或方法介入黨派紛爭。
3. 不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。
4. 不得主持集會、發起遊行或領導連署活動。
5. 不得在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。
6. 不得公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。

（三）不得利用職務上之權力、機會或方法從事特定行為，這些是屬於職務上的行為，包括：

1. 不得使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，參加或不參加選舉活動。
2. 不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。
3. 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. 不得動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。
5. 不得邀集職務相關人員或其職務對象下達指示。
6. 不得要求他人不行使投票或為一定之行使。
7. 對職務上掌管之行政資源，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，並應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。
8. 不得為報復作為。

三、小結

上面對於行政中立的三個主要概念，做了清楚的介紹，也了解行政中立的概念，並非僅由中立法構成，尚須其它公法的支撐。依保訓會所辦理的行政中立訓練，將該訓練的內容區分為三個區塊，一是依法行政與執行公正，二是政治活動規範，三是行政倫理規範。至於所涉及的法規，在依法行政及執法公正部分，包括中立法、國家機密保護法、遊說法、政府採購法、行政程序法、政府資訊公開法及公務人員基準法草案和政務人員法草案。在政治活動規範，包括中立法、總統、副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法。在行政倫理規範部分，涉及：公務員服務法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、中立法及公務人員基準法草案和政務人員法草案。¹⁷

在上述分析下，我們可彙整如下，即使包括政治活動的空間、中立法與相關倫理法制的競合關係等，尚有模糊之處，但大體可視為我國行政中立制度的框架。

¹⁷ 參閱國家文官學院網頁（http://www.nacs.gov.tw/02_trainprogram/07_law_intro_index.asp?ID=JNOPRMNMQMMNE，檢閱日期：2017年5月15日）。

表 2 我國行政中立概念分解及軍公教等人員適用情形

中立概念 人員	依法行政 + 執行公正		政治活動 規範	行政倫理 規範	備 註
	權力行使	資源使用			
公務人員 (及中立法 準用對象)	V	V	V	V	主要依中立法規範。
政務人員	V	V	V	V	擬依政務人員法規範， 並依職務性質，對政治 活動有不同規範。
教師與 研究人員		V		V	宜由教育部另行規範。
軍人	V	V	V	V	宜由國防部另行規範。
法官等 特殊職務	V	V	V	V	有更嚴格規定，爰從其 規定。
相關法規	中立法、國家機密保護 法、遊說法、政府採購 法、行政程序法、政府 資訊公開法及公務人員 基準法草案和政務人員 法草案。		中立法、總 統、副總統 選 舉 罷 免 法、公職人 員選舉罷免 法。	服務法、財 產申報法、 利益衝突迴 避法、中立 法及公務人 員基準法草 案和政務人 員法草案。	

資料來源：本研究整理。

陸、結語

本文檢視了中立法推動過程中的相關文獻，發現我國推動行政中立制度，不是擔憂分贓制、恩惠制對文官專業的傷害（美式），也不是基於匿名制、無私效忠的傳統（英式），而是對黨國體制下的文官，能否適應民主時代的疑慮，因而要求依法行政與執行公正、去政黨化（不是去政策化，文官仍能保有專業主張，即使與執政者不同）、限制政治活動（同時相對提供文官不受政治干預的保障）。本文同時解釋了我國推動中立法、選擇行政中立一詞，係來自於實務上的選擇，而不是西方國家的理論指引，也了解了那些人應該中立，如何中立等疑問。筆者認同這樣的選

擇具有本土化發展的意涵。但不可諱言的是，這樣的本土化選擇，缺乏理論的指引，實務上又缺乏案例累積，以至於面臨中立法未規範的事項時，難免就出現捉襟見肘的窘態。近年來就發生許多案例。例如：公務人員加入參選人臉書粉絲團與按讚，是否違反中立法？允許參選公職卻禁止助選，參選應是最強的政治性活動，助選的政治性顯然較低，兩相對照，豈不矛盾？公務人員下班時間，在公開場合的政治活動界限何在？參加國共論壇是否有違中立法？¹⁸ 這些難解的問題顯露了目前的中立法欠缺周延性。

本文認為，中立法雖僅通過 8 年，但推動迄今已超過 20 年，如若未能建構適合我國國情的理論架構，也無法透過案例累積行政中立的判準，考量行政程序法等公法通過後，對於依法行政或執行公正已有較細膩的規定，且民主化推動多年後，多數文官應有基本的了解，實無需再於中立法規定，建議中立法可改為公務人員政治活動規範法，只規範政治活動事項，解決長久以來採用政治中立或是行政中立的困擾，並對現階段的若干疑義加以改進。實際上，關中在 1995 年時曾表示，中立法是一項策略性的立法，如果我們民主政治很進步，政治文化很健全，這個法也沒有制定的必要。¹⁹ 此言已過 20 餘年，即使我國的民主政治仍有諸多缺失，但文官中立的理念已深植人心，反而是文官的政治活動規範猶存疑義，有必要更細緻的規定。

退一步而言，如若主管機關仍繼續採用目前的行政中立框架，認為公務人員在依法行政和執行公正層面，有必要於行政中立法繼續規範，那至少政務人員、教師和軍人的中立規範，宜儘速立法，方能完整建構我國的中立法制，並使我國的行政中立制度與時俱進。

¹⁸ 銓敘部於 2015 年 5 月 7 日，考試院第 12 屆第 34 次會議報告 6 名事務官前往大陸參加國共論壇時，考試委員詹中原便指出，現行公務人員行政中立法之規範確實有模糊待改進處。考試委員蕭全政也表示，行政中立法第 3 條只強調公務人員要執行職務、推行政策、服務人民，但最核心的靈魂，即如何執行職務、推行政策與服務人民，他的立足點在何處？這是最重要的關鍵，卻沒有明言。（參閱考試院第 12 屆第 34 次會議紀錄，取自：<http://www.exam.gov.tw/lp.asp?CtNode=411&CtUnit=106&BaseDSD=7&mp=1>，檢閱日期：2017 年 4 月 10 日）

¹⁹ 參閱 1995 年 3 月 8 日立法院法制委員會審議公務人員行政中立法草案（第一次會議紀錄）（銓敘部，1995：540）。

參考文獻

- 行政院人事行政局（編）（1988）。**俞院長對人事工作提示輯要**。臺北：行政院人事行政局。
- 林文益（1990）。**公務人員行政中立之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 陳金貴（2007）。公務人員行政中立的新思維。**公務人員月刊**，129，2-4。
- 陳桂華（1993）。公務員行政中立之省思。**人事管理**，30（1），28-29。
- 陳德禹（1990）。行政中立問題之檢討。載於蕭政全（編），**重建行政體制**（105-135）。臺北：國家政策研究資料中心。
- 許濱松（1996）。英美公務員政治中立之研究。載於彭錦鵬（編），**文官體制之比較研究**（151-171）。臺北：中央研究院歐美研究所。
- 許濱松（1998）。**各國人事制度**（修正版）。臺北：華視。
- 黃臺生（1995）。公務人員行政中立草案之研議。載於銓敘部（編），**公務人員行政中立法專輯**（313-326）。臺北：銓敘部。
- 楊戊龍（2009）。公務人員行政中立法評論。**國家菁英**，5（3），99-112。
- 銓敘部（編）（1995）。**公務人員行政中立法專輯**。臺北：銓敘部。
- 鄧志松（1998）。**英國文官政治中立之研究**。國立臺灣大學三民主義研究所博士論文，未出版，臺北。
- 鄧志松（2003）。政治風暴中的文官：以英國為例。**T & D 飛訊**，5，1-11。
- 蘇偉業（2012）。南轅北轍的議題與路徑：政治轉型下臺灣與香港文官中立機制之比較。**公共行政學報**，43，35-62。
- 關中（2009）。**繼往開來，贏得信賴**。臺北：考試院。
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2000). *In the web of politics: Three decades of the U.S. federal executive*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Elliott, R. H. (1985). *Public personnel administration: A values perspective*. Reston, VA: Reston Pub.
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.

- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford.
- Nigro, L. G., & Nigro, F. A. (1994). *The new public personnel administration* (4th Ed.). Itasca, IL: F. E. Peacock.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329.
- Pyper, R. (1995). *The British civil service*. London, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Pilkington, C. (1999). *The civil service in Britain today*. Manchester, UK: Manchester University.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1987). *Classics of public administration* (2nd Ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Schultz, D. A., & Maranto, R. (1998). *The politics of civil service reform*. New York, NY: Peter Lang.
- U.S. GPO. (1996). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2000). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2004). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2008). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2012). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2016). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Waldo, D. (1980). *The enterprise of public administration: A summary view*. Novato, CA: Chandler and Sharp.
- Warwick, D. P. (1981). The ethics of administrative discretion. In J. L. Fleishman, L. Liebman, & M. H. Moore (Eds.), *Public duties: The moral obligations of government officials* (pp. 93-127). Cambridge, Mass: Harvard University.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Revisiting the Issue of Political Neutrality vs. Administrative Neutrality? Past Choices and Future Development

Chung-Yung Hsiung^{*}

Abstract

Since the Civil Service Administrative Neutrality Act was enacted in 2009, debates have been going on about its application. This paper aims to show the deficiencies of the Act and then provide suggestions for its improvement.

After reviewing the historical literature, the author found that the original purpose of the Act is to ensure that the civil servants execute duties in accordance with the law and regulations, that they do so in a just manner and that they will be protected from political intervention when doing their jobs. Therefore, the norms of political activities were not the primary consideration. That's a significant difference from the western democracies. That is to say, we established the administrative neutrality mechanism based on our own practical needs, but not taking reference from the experience of western countries.

The author also found that the competent authority of the act--Ministry of Civil Service--thought political appointees, teachers, judges and soldiers should maintain neutrality while executing duties; as for how exactly to

^{*} Assistant Professor, Dept. of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: c100@exam.gov.tw.

maintain administrative neutrality, that could be regulated in other acts. Finally, in keeping with the democratic development, the author suggests revising the Act in such a way as to make the norms of political activities the main body of the Act.

Keywords: administrative neutrality, political neutrality, rule of law, just execution, norms of political activity