

臺灣政治發展過程中公務人員 行政中立文化型塑之探討**



沈建中

摘要

西方民主國家，百年來因實行民主制度，其公務人員的行政中立已內化於個人行為中，而形成健全的行政中立文化。我國自解嚴後，政黨政治的發展益形成熟，而民主政治的發展也更加落實。民主政治的發展，相對於整個社會體系影響，其中對政府體系衝擊最大，尤其是政府體系中文官應扮演的角色功能，最受矚目與探討。臺灣政治發展過程中，公務人員行政中立文化型塑可分為三個時期，分別為啓蒙期、法制研構期與推廣期。本文即從實務上探討我國在政治發展過程中，如何型塑公務人員行政中立文化。

關鍵詞：政治發展、公務人員、政治文化、行政中立、公務人員行政中立訓練辦法、政黨政治

** 本文初稿曾發表於 2005 年中國政治學會年會，作者感謝與會先進的評論意見。

Study of the Developing of the Civil Servants' Administrative Neutrality in Taiwan's Political Development

By Shen Chien-Chung

Abstract

In the western developed countries, democracy has been part of the political culture for hundreds of years and the idea of administrative neutrality has been internalized as the civil servants' decency. With the development of party politics in Taiwan, the regime is becoming more democratic. The development of civil servants' administrative neutrality plays a particularly important role in this democratization process. The advancement of civil servants' administrative neutrality in Taiwan can be divided into three stages: the enlightening stage, the formulating stage and the training stage, which are what this article intends to discuss.

Keywords: Political Development, Civil Servants, Political Culture, Administrative Neutrality, Regulations for Training for Civil Service Administrative Neutrality, Party Politics

壹、前言

我國文官制度的起源可追溯至秦朝，在這之前雖然已有設官而治的事實¹，但擔任官吏者，皆為貴族²。直至春秋戰國後，平民百姓開始有機會進入政府體系。秦一統天下後，制定官制官規，而為後世所沿用（王亞南，1987: 26）。民國成立仍依此制度，直到1928年國民革命軍北伐成功全國統一，同年10月公布國民政府組織法，中山先生五權政府架構體現。1930年1月考試院正式成立，開啟我國現代文官制度。

然而現代文官制度的運作卻隨者政府勦共、抗日、二次世界大戰、國共內戰、政府轉進來臺等，國家的動盪而顯踟躕。政府來臺後，在勵精圖治之下，公務人員制度也歷經三次改革。

但隨著1987年7月15日台澎地區宣布解嚴，1991年5月1日動員戡亂體制結束，1992年12月19日辦理第二屆立法委員選舉³、

2000年5月政黨輪替的發展，國內政治生態環境產生極大變化，不但民主政治改革步伐加快，政黨政治之運作，更趨成熟。依據先進民主國家之經驗，一方面要有成熟的政黨政治，使政黨必須經由選舉始能取得執政的地位，並經由其選任之政務官及民意代表，制定政策及法律，帶動國家之改革與進步；另一方面，要有健全的文官體系，由經公開考選而任職之常任事務官，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，兩者相輔相成，始能使國家不斷進步發展，長治久安。

因此，公務員如何在政黨政治中嚴守行政中立，成為當前重要的政治議題。

貳、臺灣政治發展與公務人員政治文化型塑

「政治發展」的研究，大約始自1960年代，若從研究途徑（Research Approach）來看，大致上可分為三種類型來進行（Almond,

¹ 如在禮記·明堂位記載「夏后氏百官」。

² 如在東周春秋時代國君「為天子之同姓者十之六，天子之勳戚者十之三，前代之遺留者十之一。國中之卿大夫皆公族也，皆世官也」。原文引自王亞南，1987年，《中國官僚政治研究》，頁26，臺北：谷風出版社。

³ 1987年7月15日台澎地區宣布解嚴，1990年6月21日，大法官會議通過「釋字第261號」憲法解釋文，主張「為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國八十年十二月三十一日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」此項解釋文終結了第一屆立法院長達43年（1948-1991）的任期，也創造了國會全面改選的基礎。全面改選的第二屆立法院於1993年2月1日集會。

1987 :437-478)。第一種是受到帕深思(Talcott Parsons)所提倡之結構功能派的影響為最大，同時也有受到伊斯頓(David Easton)之系統論的影響成分在內。而受結構功能論與系統論影響之政治發展研究，大多認為政治發展應從開發中社會受外在環境，尤其是西方世界之衝擊而引發內在危機與救亡圖存下，所做的種種努力與調適來剖析與了解。由於政治系統必需處理嶄新的事務，亦即履行嶄新的功能，它必須改變以期具有此種能力，故此種改變遂成為政治發展的內涵。第二種則是受到現代化理論的影響，試圖把政治發展看作現代化的一個層面，與其他諸如都市化與工業化等層面是相互聯結的，而認為探討政治發展就是探討現代化社會中政治的變遷。第三種是以比較歷史學的研究法來研究政治發展，通常此種研究較不重視理論，而是以嚴謹的蒐集與剖析不同的發展中社會之資料來加以比較(桂宏誠，2003)。

白魯洵(Lucian Pye)對於政治發展的概念，曾分析了1960年代中葉以前著作中出現的十種定義，這些界說也顯示了學者心目中

對政治發展此一概念的意涵，大體上為：建立民族國家、實行民主政治、確定法治與有效率的行政官僚體制、獲致政治穩定與秩序、完成政治動員以達強國富民、為經濟發展提供政治條件及、實踐西方式的政治等(Pye, 1965)。

臺灣政治的發展，與近代中國的歷史息息相關。本文直接切入1949年政府來臺後，我國所面臨內外環境的變遷。

二次世界大戰結束後國際進入冷戰時期，民主與共產主義意識型態對立，兩岸的中華民國堅守民主陣營，中華人民共和國則為蘇聯集團的一員。1971年10月25日我國退出聯合國，1972年中共與美國簽訂了「上海公報」，1978年中共進行經濟的改革開放，1979年1月1日美國與我斷交並與中共建交。1989年11月9日，柏林圍牆倒塌，東、西德統一。1987年11月2日中華民國政府開放民眾赴大陸探親。1991年秋天蘇聯解體，冷戰結束，兩極的世界權力架構成為一極多元的權力架構。1993年開始所謂「中共的崛起」⁴。同時期的我國從1949年到1987年間，

⁴ 前《紐約時報》(New York Times)記者克里斯托夫(Nicholas D. Kristof)在1993年11月-12月號的《外交事務》(Foreign Affairs)期刊上發表〈中共的崛起〉(The Rise of China)文章。其後有關的書籍研討會有：Richard Berstein and Ross H. Munro, 1997, The Coming Conflict with China, New York: Random House. Ezra F. Vogel(ed), 1997, Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century, New York: W. W. Norton. Goldon G. Chang, 2001, The Coming Collapse of China, New York: Random House. 研討會有美國國防大學「戰略研究所」(Institute for National Strategic Studies, INSS)於2000年3月7-8日舉辦的「中共崛起構成的挑戰：亞洲觀點」(Asian Perspectives on Challenges of China)。

先後由蔣中正先生與蔣經國先生執政。1986年9月28日黨外後援會推薦大會於圓山大飯店舉行，132位與會人士簽名發起建黨，民主進步黨正式成立。1987年7月15日經國先生宣布解除戒嚴令，允許人民回大陸探親；開放黨禁、報禁等，7個月後經國先生逝世。1988年至2000年李登輝先生執政，1991年5月1日動員戡亂時期終止並公布第1次憲法增修條文，至2000年4月25日計有6次憲法修正。2000年5月政黨輪替由民主進步黨的陳水扁先生執政至今。

綜上觀之，我國在國際地位上的嚴峻考驗與執政者的思維，國家體制從1949年到1986年為威權體制一黨（國民黨）獨大，1986年到2000年為一大黨（國民黨）與一小黨（民進黨），2000年至今發展成兩黨制（國民黨與民進黨）。而政府與公務員關係，也從「特別權力關係」轉變成「公法上之職務關係」。也正因為如此對於行政中立適用的對象，需要有明確的範疇。公務員體系中的政務官與事務官兩者的角色功能不同，政務官制定政策，而事務官執行政策。

因此，隨著我國政黨政治的發展，嚴守行政中立是公務人員體系，必須建立的政治文化。在我國憲法中，對於公務人員一詞的用法並未統一。在憲法條文中使用「公務員」

一詞的有，憲法第24條、第77條。在憲法條文中使用「公務人員」一詞的有，憲法第85條、第86條、第97條、憲法增修條文第6條第1項第2、3款。憲法條文中使用「官吏」一詞的有，憲法第28條第3項、第75條。憲法條文中使用「官員」一詞的有，憲法第41條。憲法條文中使用「政府人員」一詞的有，憲法第67條第2項。從憲法條文文字中，實很難分別「公務員」、「公務人員」、「官吏」、「官員」與「政府人員」等用字有何區別，依對憲法的文意解釋，及大法官會議解釋文所用的文字，亦是將「公務員」與「公務人員」兩詞混合使用。實際上在現行法規文字上，雖亦仍有「公務員」與「公務人員」不同的文字，不過這對文官體系的成員而言仍一體適用，並無區分。是以，兩者應為同義詞。考試院對此為統一此之用語，在研定公務人員基準法草案時，將之統一為「公務人員」。

於此就要進一步探討「公務人員」的範圍為何？為何會有此一問題的出現，因這關係到文官體系的界限為何，尤其是選舉時，因資源的爭奪，造成所謂的行政中立問題。是以，於此首先需先釐清何謂政務官？政務官是否屬於公務人員？本章將接續探討政務官與事務官之間的分際與臺灣政治發展過程

中對公務人員制度之影響。

一、行政中立適用的對象—政務官與事務官的分際

從最廣義之公務人員而言，刑法第 10 條第 2 項規定：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」；國家賠償法第 2 條第 1 項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」。故如具有「依法令」及「從事於公務」二要件即為公務員。依學界及實務界之看法，係將「依法令從事於公務」之範圍擴充到由法令賦與職權者，皆包括在內。因此，公私合營而公股超過百分之五十以上的公營事業之職員及各級民意代表與政務官，亦包括在刑法的公務員概念之內（陳新民，1997：149）。

從廣義之公務人員而言，依公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員均適用之。」所以依大法官會議釋字 24 號、25 號、92 號、101 號解釋，公營事業機關之董事、監察人、總經理，省銀行之董事、監察人，公營事業機關代表民股之董事、監察人等，

視為受有俸給者，即為該法所稱之公務人員。如非受有俸給，則不在適用之列⁵。另依公務員懲戒法第 9 條第 1 項，公務員之懲戒有六種；同法第 2 項，政務官之懲戒有兩種。但依司法院院解三六二六號解釋，各級正式民意代表關於職務上的違法失職行為，不適用公務員懲戒法之規定。是以依上述的說明，廣義之公務人員包括政務官與省縣民選地方首長，但排除各級民意代表。

從狹義之公務人員而言，依公務員退休法第 2 條規定：「本法所稱退休之公務員，係指公務人員任用法律任用之現職人員。」依公務人員任用法第 5 條規定：「公務人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等。」復依該法施行細則第 2 條第 1 項規定，各機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官等職等的文職人員。同條第二項則界定所謂各機關係指：（一）中央政府及其所屬各機關；（二）地方政府及其所屬各機關；（三）各級民意機關；（四）各級公立學校；（五）公營事

⁵ 按政務官之待遇，目前係依總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例之規定辦理，由行政院人事行政局每年依法定給與換算月支數額，規定於「全國軍公教員工待遇支給要點」之「政務官給與標準表」中。依民國 90 年 1 月 9 日行政院台 90 人政給字第 210000 號函修訂之「全國軍公教員工待遇支給要點」第二條第二項政務官範圍為：特任、特派人員及其相當職務人員、各部政務次長及其相當職務人員暨比照簡任第 12 職等以上職務之人員。是以依大法官會議解釋與公務員服務法規定，政務官及省縣民選地方首長為公務人員。

業機構；（六）交通事業機構；（七）其他依法組織之機關。是以依公務人員任用法施行細則，政務官及民選人員不適用之，派用、聘用人員與雇員，均不在其列，涵義最為狹小。

從前述法制面的觀點而言，政務官是否屬於公務人員並無定論。依學理而言，政務官之形成係因政黨政治的發展，政務官是因政黨取得政權，而經政治任命，所以政務官必須為其政黨政策辯護，因此一旦政權更動他們就必須下臺。是以，為維持政府體制的正常運作，官僚制度必須發展一套永業性的事務官，他們工作受到法律的保障，不致因政黨更迭而異動，他們必須保持行政中立，而且必須忠實的執行政策。雖然，政務官與事務官有本質上之不同，但其皆屬官僚體制的行政權屬性則無異。因此從學理上而言，政務官應屬公務人員，在實務上亦以刑法第 10 條所述，稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員的定義較為周延。

再從現今人事法制的發展趨勢而言，「公務人員基準法」草案第 2 條亦採公務員服務

法第 24 條的觀點但排除軍職人員及各級民意代表。同法第 3 條則說明公務人員包含政務人員（政務官）。至於政務官的範圍則依「政務人員退職撫卹條例」⁶第二條有：（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，經國民大會或立法院同意任命之人員。（三）依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。（四）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。

是以，綜合前述的分析，政務官與事務官在我國是有所劃分，且政務官與事務官皆屬公務人員。現在雖已朝向政務官與事務官分別建構其法制體系⁷，但從我國現今人事法制而言，政務官的權利義務仍受公務人員法制的規範。惟對於行政中立而言，兩者顯有不同，依公務人員行政中立訓練辦法，適用公務人員行政中立訓練的公務人員為：（一）各機關（構）學校組織編制中依法任用、派用之有給專任人員。（二）各機關（構）學校除教師外依法聘任、僱用人員。（三）公務人員考試錄取人員。而在公務人員行政中

⁶ 2004 年 1 月 7 日總統華總一義字第 09200249471 號令制定公布全文 21 條；並自 2004 年 1 月 1 日施行。

⁷ 依考試院提出並送請行政院會銜之「公務人員基準法」草案第 4 條第 2 項即規定：「政務人員之範圍、任免、行為規範及權利義務等事項，另以法律定之」。這裡所謂「政務人員」即指各機關政治性任命之人員，其所指涉的範圍較政務官廣泛，依其立法意旨，所謂政務人員的來源有四：一、隨政黨進退；二、隨政策變更而去留；三、以特別程序任命；四、以地區、種族、性別等因素，而作特別之考量。

立法草案第 2 條，將該法所稱之公務人員界定於法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。對於行政中立的要求，以現行法令而言，係以狹義之公務人員而言。

二、先進國家政治發展與公務人員制度演變

從括英國、法國、德國、美國及日本等幾個先進國家公務人員制度觀察，可發現政治發展對文官制度及運作的影響。從政府結構功能的變化與文官制度的變化關係上看，可將先進國家公務人員地位的演變大致分為四個時期（史深良著，1989 年：頁 155—157；陳德禹，1990 年：頁 108-111；楊百揆等著，1987 年：頁 28-32；林文益，1991 年）：

（一）恩賜制時期

在恩賜制時期，公務人員由君主任命並被視為僕人，而且君主將政府公務人員看作是自己權力的衍生物，公務人員皆由君主任命，他們服從、效忠君主。

（二）個人贍徇制時期

這個時期，由於尚無法制化的文官制度，議會和國王共同控制的官員任免制度，仍然不能完全擺脫恩賜制的影響，以致於任用私人和賣官鬻爵的現象大量出現，政府官職成了個人贍恩徇私及私相授受的贈品，各級官員的官職基本上是由君主或其他資產階

級權貴，根據個人的好惡授予的。也就是說，官員的任用，主要以和重要官員的私人關係為轉移。

（三）政黨分贓制時期

十九世紀後，英國的兩黨制度基本上形成。執政黨把官職視作戰利品，進行「肥缺分贓」。如美國總統上台後，每每把重要的官職分配給本黨在競選中出力的人員和他的親信。久而久之，成了合法的分贓制度。在政黨分贓制時期，黨魁將政府人員當成擴大本黨權力，增加本黨力量的工具，因而官員都帶有很強烈的政治色彩。官員只效忠於政黨與黨派領導人，並不注意盡職工作，也不顧個人大局的利益。

（四）文官中立制時期

隨著對上述缺失的修正，乃相繼建立文官制度，一方面保障公務人員的身分，包括職業保障與權益保障；另一方面限制公務人員的行為，包括限制政治行為、服務行為、道德行為等。這些制度化的努力，皆在促成公務人員的行政中立，也進入文官中立制時期。

三、臺灣政治發展與公務人員制度

接下來筆者將要探討，臺灣政治發展過程中對公務人員制度之影響。Ferrel Heady 在研究國家在政治發展過程中，與公務人員制度之間的關係時，提出五種不同文官型態：

1. 執政者掌控文官 (Ruler-dominated Bureaucracies), 2. 軍人掌控文官 (Military-dominated Bureaucracies), 3. 文官治理 (Ruling Bureaucracies), 4. 代表性文官 (Representative Bureaucracies), 5. 黨國式文官 (Party-state Bureaucracies) (吳英明, 1992: 441)。

表 2-1 Heady 所提五種不同文官型態特質

	執政者掌控文官	軍人掌控文官	文官治理	代表性文官	黨國式文官
文官與政府關係				良性政黨政治下產生	一黨主控政治下產生
文官權限	執政者或政黨工具，文官只有有限的自主權	執政者或政黨工具，文官只有有限的自主權	文官權限較大	文官權限較大	執政者或政黨完全掌控文官
實施情形			殖民地政府	美國政府	威權體制下的我國文官
政府與文官關係	培養與籠絡一群菁英文官	培養與籠絡一群菁英文官			培養與籠絡一群菁英文官

資料來源：吳英明，1992，威權政治體制民主化過程中公共行政的發展，頁 441，原文輯於銓敘部主編，1992，行政管理論文選輯第 6 輯，臺北：銓敘部。

我國公務人員制度上的變革，可分為三個階段：第 1 階段從 1954 年至 1968 年，1954 年 9 月總統公布公務員任用法、俸給法、考績法，習稱新三法，這改革確定考試用人的文官制度，在官等上仍採簡薦委制度。第 2 階段從 1969 年至 1986 年，這階段主要推動職位分類制度，採取以事為中心的職位分類制度。第 3 階段從 1987 年開始，在這階段係將簡薦委制度與職位分類制度結合。這 3 個階段，主要是從制度上建立現代化的新文官制度。

如同在前文所述，這時期是威權體制的公務人員制度，在文官型態上係屬 Heady 所談的黨國式文官。威權體制強調，以國家公權力為基礎的國家統治機關，對於民間社會的控制與主導（蕭全政等，1994：5）。所以文官系統成為執行且體現威權體制的系統，並受到黨政軍的制約與影響（蕭全政等，1994：5）。學者指出我國在威權體制下的文官體制呈現出，多元化的文官甄選、政治化的文官系統、人事行政一元化、文官體制戰時化等情形（蕭全政等，1994：6-10）。而

公務員與國家間關係採特別權力關係，所以公務員與國家間地位相較地為不平等，公務員義務不確定，公務員有特別規則約束，對公務員有懲戒罰，公務員不得爭訟（吳庚，1992）。

1994年12月25日民主進步黨的陳水扁先生就任台北市市長，往昔政治生態開始改變，隨著政黨政治的發展，公務人員的角色與功能，必須以新的思維檢視。在法制上開始明確建構公務人員的權利與義務，並且統整文官制度的法律，考試院開始研訂公務人員基準法草案、公務人員行政中立法草案等，另方面針對政黨輪替公務人員的權益如何保障，而於1996年10月總統公布公務人員保障法。1997年7月司法院大法官會議對公務員與國家間關係，以「公法上之職務關係」來取代「特別權力關係」⁸。

四、我國公務人員行政中立的政治文化

（一）行政中立的界定

何謂行政中立？在探討這個問題之前，要先區分「行政」與「政治」兩者的範疇。學者將之分為1887年至1947年的「政治與行政分立時期」，1947年至1970年的「政治與行政復合時期」與1970年後的「公共行政尋求獨立時期」（吳定，1988:52-59）。

1. 1887年至1947年的「政治與行政分立時期」

美國普林斯頓大學威爾遜（Woodrow Wilson），於1887年所發表〈行政研究〉的論文指出：舊有的分類法將政府的權力與功能分為立法、行政、司法三種方式，並不符合事實。他認為所有的政府僅執行兩種基本功能：一為「政治」，即一般政策及法律之制定；另一為「行政」（Administration），即將政策及法律應用到特定的個人及情境。所以，行政與政治不同，行政應該保持非政治的（Nonpolitical），因為行政問題不是政治問題，行政領域具有事務性（Business）（Wilson, 1887:197-222）。威爾遜的政治與行政二分法的主張，為古德諾（Frank J. Goodnow）所接受，並在1900年《政治與行政》一書中提出。古德諾認為所有政府的活動不是政治就是行政；而政治是國家意志表現之必要運作，行政就是國家意志執行之必要運作。不過古德諾認為，行政與政治這兩種功能不能被完全分開或排他性，所以也就無法完整的將行政與政治，單獨指定交各別機關執行。也就是說，只能盡最大可能確定某些機關主要是政治的，而其他的機關主要是行政的。所以他認為，在民主政治之中，主要是行政性的機關，必須

⁸ 1997年7月25日司法院（八六）院臺大二字第16983號令公布釋字第433號解釋。

6月旦知識庫

順從主要是政治性機關的控制 (Goodnow, 1900:24)。1900 年後約四十年間，威爾遜——古德諾公式幾乎為美國政治學者所普遍接受，此公式深切影響他們有關在民主政府中行政人員正當角色之思考。

2.1947 年至 1970 年的「政治與行政復合時期」

從 1930 年代末以降，越來越多的政治學者及行政學者如古立克 (Luther Gulick)、達爾 (Robert A. Dahl)、海里曼 (Charles S. Hynernan)、胡里追奇 (Carl J. Friedrich) 及賽蒙 (Herbert A. Simon) 等人已拒絕政治與行政的二分法，並修正基於此觀點的分權學說。這些學者基於觀察所獲結論指出：行政機關無論如何專業化及正式地「非政治的」，文官系統不可能是政治的絕緣體。如果將政治視為政策之制定，而且自由裁量權又是決策之基礎，則常任文官對於法律之解釋權以及決定何時、如何執行法律及執行到何程度，便涉及政治。這些學者相信：行政人員的政策制訂權力，並非由於他們渴望權力或輕蔑民主政治，而是現代政府不可避免的屬性使然 (陳德禹，1991)。

3.1970 年後的「公共行政尋求獨立時期」

科學管理運動興起後，認為不管是公部門或私企業的行政皆可視為技術過程，於是可作科學分析。二次大戰後，行為主義運動興

起，許多行政研究採行為途徑，忽視價值的結果使得行政(技術及行為)與政治(價值)的分離關係愈形擴大。但大約自西元 70 年代以來，美國行政學界隨後行為主義而興起的新公共行政學者，開始抨擊自威爾遜以降傳襲的行政政治二分說法，認為不論從行政的規範面或行政的經驗面來觀察二分法學說，皆是不妥。行政系統的基層人員，其業務通常屬於技術性工作，當然可以不涉政治，但中、高的行政人員，由於政府功能的擴大及業務的複雜化，其業務性質已轉向行政裁量、法案研擬、政策規劃及監控，已無法不涉及政治，同時政府外界各力量會直接間接地影響行政人員的想法和作為。因此，若從行政與政治的分合角度，作為界定行政中立的基礎，將不妥當，而且概念間難於釐清 (陳德禹，1991)。

因此，何謂行政中立？學者對此的界定相當多。Robert H. Elliott 認為，公務人員應在政治衝突中不作偏袒，並且是公正、客觀、無私的執行職責的行為 (Elliott, 1955: 5)。R. B. Jain 對公務人員的中立提出四個觀點，有：(一) 公務人員在決策過程中行使影響力的程度，行政機關中政務人員與常任人員之間關係的性質，及其二者互動的範圍；(二) 公務人員介入政治與政黨活動的程度；(三)

政治與政黨干預公務人員工作的程度；(四) 公職 (Public Service) 的一般形象 (Popular Image) (林文益, 1991: 28)。

我國學者在民國 80 年代與 90 年代對於公務人員究應嚴守「政治中立」或「行政中立」亦有不同的看法。如在 80 年代雷飛龍教授就強調公務人員應嚴守「政治中立」，雷教授認為，公務員政治中立，意指在政府工作的事務官，應不與任何政黨和政策發生公開的關聯，以免執政的政黨或政策變更時，無法繼續在政府服務 (臺灣商務印書館主編, 1989: 41)。

到 90 年代國內學者認為應將「行政中立」與「政治中立」予以區別。

如行政學界許濱松教授認為，「行政中立」與「政治中立」內涵，有廣狹之分。許教授認為「行政中立」指公務員是全體國民之服務者，並非部分國民之服務者，是以公務員處理事務，應公正衡平，並秉其「中立能力」，亦即對政府工作以專業方式處理的能力，處理其事務，並做到：(1) 超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體；(2) 不受利益團體影響，圖利某一利益團體；(3) 不受個人價值理念的影響，以中立能力公正衡平處理事務。「政治中立」之內涵較為狹窄，單純地指公務員應超然於個人

政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體，公正衡平地以中立能力處理事務，且不積極介入政治活動。「文官中立」指司法官以外一般文職人員之行政中立 (許濱松, 1996:155-156)。

另如，陳德禹教授將「行政中立」視為「政治中立」之上位概念，政治中立乃行政概念之一個層面，「政治中立」則不能作為「行政中立」的上位概念。因為政治系統本身就是富於競爭、紛爭、折衷、妥協，是無法中立的。但行政系統及構成系統的行政人員，於履行行政之功能、角色及運作時，就同時涉及外在政治與內在行政本身，若條件配合得當，是可達到行政中立，即行政系統及行政人員，可以不介入外在政治過程之政爭與紛爭，且要求外在政治勢力之不介入行政過程，並做到行政運作公平、中立及維護公共利益 (陳德禹, 2001)。

許宗力教授則認為，應該將考試院所提的行政中立法正名為政治中立法，且應該區分為公務員職務上之行為和職務外之行為。職務上的行為就是要依法行政，這部分不須要特別強調；真正需要特別規範的是公務員職務外的行為，上下班時間的任何職務外的行為都包括在內。規範其職務外行為，限制其政治活動，目的就在降低政治色彩，加強

其政治中立性，如此才能維護人民對公務員中立性之信賴（許宗力，1996：10-11）。

蔡震榮教授認為，行政中立之意涵應係指在依法行政之下，強調公平執法及政治活動中立二個重點，兩者相輔相成。行政中立應屬政治中立之上位概念，政治中立所涉及者應與政黨、政治團體、政治事務有關，行政中立尚包括非屬政黨、政治團體之一般行政事務（蔡震榮，1998：174）。

蔡文斌教授則認為，行政中立與政治中立仍有不同，行政中立的適用對象較窄，較偏重面對顧客處理行政事務時的中立性，而政治中立的適用對象較廣，較偏重對政黨、政務官或政治活動的中立性（蔡文斌，2000:392）。

另陳德禹教授對國內的行政學界與行政法學界學者對「行政中立」的看法進行研究後，發現渠等頗有因所學，而對「行政中立」的看法有所不同⁹。茲就「行政中立」行政學界與行政法學界學者的看法，臚列說明如下（陳德禹，2002：253-256）：

1.行政學界定義

(1)吳定教授

「文官行政中立」主要目的在避免公務人員發生介入政爭、黨政掛勾、利益輸送、以私害公情事，進而保障事務官的永業性、國家政局的穩定性及政策執行的連貫性。

(2)陳德禹教授

「行政中立」應包括下列各點意義：(1) 文官應盡忠職守推動由政府所制定的政策；(2) 行政人員（文官）在處理公務上，其立場應超然公正，無所偏愛或偏惡；(3) 行政人員在執法或執行公務官的政策上，應公平（同一標準）對待任何個人、團體或黨派，而無所倚重倚輕之別；(4) 行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著他們所擁有的專門知識、技術與經驗，於政務主管擬訂政策時，提供協助；於政務主管無政策意見時，依自身之專業意見執行政務並建議因應新發生問題的政策方案；並就所主管之業務注意民意而作適當之反應。此項界定為本研究所採用。

⁹ 陳德禹教授從另一觀點說明，陳德禹教授認為我國的學者對於「行政中立」概念之定義亦因所學而有所不同，行政學界及行政法學界並無一致看法；行政學界所定義之內涵較廣，行政法學界似乎比較偏向於依法行政之定義，並與政治中立有所區別；考試院所擬公務人員行政中立法草案係偏向於行政學界之定義（陳德禹，2002：253）。請參閱陳德禹，2002年，〈文官行政中立訓練之研究〉，輯於《考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)》，頁253，臺北：考試院研究發展委員會。

(3)蔡良文教授

「行政中立」指公務人員處理公務時，須秉公正、客觀、超然之立場，一切以全民利益或福祉為依歸，不涉入任何政爭與利益衝突，以國家利益、公共利益為行政裁量之考量。行政中立：(1) 不僅指行政機關之中立，且含括公務員在自身政治權利運作與外在權力的競爭中求得平衡點，即屬公務人員在自主性前提下之個人中立的範疇。(2) 公務人員在執法或執行政務人員的政策上，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體（利益團體、壓力團體等）或黨派，既不循私，也無倚重或倚輕之別，這是對社會大眾利益確保之宣示，為組織體系中立的範疇。(3) 公務人員平時執行職務必須依法行政，選舉時，尤不得利用職權影響、干擾選舉過程或結果，以中立原則超然於政黨競爭之外，此乃是對憲法國家整體的中立角色的範疇。

(4)施嘉明教授

行政中立係指公務員執行政府政策、處理行政事務時應秉持的態度與立場。具體來說，包括：(1) 公務員在職期間，應盡忠職守、盡心盡力，推動政府政策，造福社會大眾；(2) 公務員在處理公務

時應堅守超然公正的立場，一視同仁，既無偏愛或也無偏惡；(3) 公務員在執行公權力實應採取同一標準，公平對待任何團體或黨派，既不徇私，也無輕重之別；(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，做好幕僚工作，協助首長制定政策；(5) 公務員雖不介入政治紛爭，但對於掌理的業務，仍應隨時瞭解民意動向，作適時適當的回應。

2.行政法學界定義

(1)許宗力教授

許教授認為「行政中立」，就是要求公務員依法行政、正確解釋法律所規定構成要件，正確的行使裁量權，而沒有政黨的偏好。

(2)林明鏘教授

公務員係全體國民之公僕，所以其在面臨各種當事人時，本不得偏袒某一政黨、某團體或某一個人，這種保持中立執行法律或政策之態度，即行政中立。

(二)我國公務人員行政中立的政治文化

政治文化的概念是在 1956 年由 Gabriel A. Almond 提出，並將政治文化定義為：「一個政治體系的基本政治取向」（Almond, 1956：3926）。奧蒙將其涵義僅限於非物質

的層面，即「對社會事物的心理取向」，「政治文化可說是政治取向，即體系成員對政治體系及其各部份，及對個人在體系中的角色之態度」奧蒙指出人對政治事物（即對政治體系本身，其角色、扮演角色的人員、輸入項與輸出項與他本人的角色）具有三種取向：認知、情感與評估，認知取向乃對這些事物具有的知識，情感取向乃對其表現的好惡，評估取向為對其所作判斷的意見，此為認知與情感與價值標準混合而成的取向。政治文化乃人民對政治事物的以上三種取向的型式之分配。奧蒙根據「取向」的不同，建立三種政治文化的理念型。1.原始政治文化（Parochial Political Culture）其特徵是體系成員沒有明確的政治角色觀念，並對體系沒有期望，不感到體系應顧及他們的需要，如非洲的部落。2.臣屬政治文化（Subject Political Culture）其特徵，是對體系本身及其輸出過程具有高度的行動取向，但對輸入過程與個人自己的角色則沒有取向，如君主專制時代的中國。3.參與政治文化（Participant Political Culture）其特徵是對政治體系的任何方面均有明確的取向，雖然成員對體系之情感與評價可能澈底接受，也可能完全拒斥，也可能介於兩者之間，但不是冷漠或無動於衷

（Almond, 1956：3926；江炳倫，2002年）。

所以政治文化是：一個政治系統下的成員因共同的政治信仰、行為規範、態度向背、情感好惡以及價值判斷所形成的一整套政治準則、政治價值和政治認知，是一種主觀的心理狀態。實際上行政中立就是一個觀念，是文官體系必須型塑的政治文化。所以，參照前開學者與法律¹⁰的規範，行政中立的政治文化即是指，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭的認知與作為。

對於公務人員的政治文化，Lucian Pye在「中國人的政治文化（The Spirit of Chinese Politics）」一書中指出，中國政治文化，受到中國人權威性格的影響（胡煜嘉譯，1987）。R. Wilson在「中國兒童眼中的政治（Learning to be Chinese）」一書中指出，中國人政治社會化過程中，強調權威領導、集體主義、重視國家安全、團結等價值，而少重視個人（朱雲漢等譯，1980）。我國學者楊國樞也從心理學的角度，研究中國人的權威人格，發現我國的政治文化中偏重於權威式而非平等的態度（楊國樞，1980：397-404）。胡佛教授研究臺灣的政治文化亦發現，我國的政治文化較缺乏民主的心理取向，少具備參與政治文化，而多屬於臣屬政治文化。在

¹⁰公務人員訓練進修法第5條前段：「為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭……」。

這種政治文化的屬性下，人民習於權威式的領導。不過胡佛教授也發現，隨著臺灣政經發展與社會變遷，臺灣的政治文化也愈來愈有利於民主政治的多元發展（胡佛，1985：107-109）。這些研究心得都是在 1980 年代前觀察所得，在早期因威權體制時代，長期一黨獨大的政治體制，公務人員是否具有行政中立的觀念。國立臺灣大學吳庚教授在 1986 年 9 月接受行政院研考會委託所組成的「公務員基準法」研究小組所進行的問卷調查，其中詢問受調查者「應以法律限制公務員參與政黨活動？」題目，瞭解公務人員行政中立與黨政分離的觀念時，所得調查結果是不贊成者居多，其中比較不贊成者 35.8%，非常不贊成者 21.4%，合計 57.2%；其中比較贊成者 25.8%，非常贊成者 16.1%，合計 41.9%（吳庚，1990：234-237）。可見當時由於歷史的淵源，存有黨國一體及黨政不分的觀念，所以行政中立的概念，在文官體系中尚未成為主流文化，這與上開的研究心得符合。

惟胡佛教授也指出，隨著臺灣政經發展與社會變遷，臺灣的政治文化也愈來愈有利於民主政治的多元發展。筆者試從臺灣的政治發展作一分析，1977 年 11 月的五項地方選

舉，無黨籍人士贏得 5 個縣市長、21 席省議員與 6 席臺北市議員。地方政府的公務人員面對政黨輪替的問題，在實務上開始認知政黨政治的分際與行政中立的重要性。

再從公務員素質分析。從 1978 年起擔任公務員中有 63.77% 以上具有大專以上教育程度，51.23% 以上係依考試及格任用，平均年齡為 26 至 27 歲（如表 2-2）。這批人出生於 1952 年以後，接受完整的國民教育，並且在接受大專院校教育時接受較多西方思維與理念，並且隨著政經情勢的發展，有更多的管道獲知西方民主政治的發展，所以對於政黨政治的分際與行政中立的理念，他們比較容易接受。

在 1990 年 10 月對台北縣市公務員所作調查指出，38.3% 認為在處理業務時會受到利益團體的壓力影響，61.7% 認為不會，可見保持行政中立態度者較多（林文益，1991：73）。至於是否受到政黨施加壓力，不會的占 68.1%，31.9% 曾受到政黨施加壓力（林文益，1991：94）。

這趨勢可以驗證胡佛教授與筆者所作的分析推論。

表 2-2 民國 80 年 民國 93 年全國公務人員人力分析

單位：人

年底別	總人數	男性	百分比 (%)	女性	百分比 (%)	具大專以上 教育程度之 百分比	依考試及 格任用之 百分比	平均年齡 (歲)	平均年資 (年)
民國 80 年	574 658	368 115	64.06	206 543	35.94	63.77	51.23	39.55	12.85
民國 81 年	592 976	376 248	63.45	216 728	36.55	65.68	51.80	39.57	12.76
民國 82 年	607 457	384 477	63.29	222 980	36.71	66.86	51.63	39.66	12.70
民國 83 年	612 514	383 875	62.67	228 639	37.33	67.74	52.58	39.77	12.82
民國 84 年	440 366	304 902	69.24	135 464	30.76	57.47	77.28	39.49	12.58
民國 85 年	442 972	304 491	68.74	138 481	31.26	58.90	77.82	40.00	12.78
民國 86 年	441 716	295 756	66.96	145 960	33.04	60.64	78.15	40.34	13.22
民國 87 年	417 381	281 421	67.43	135 960	32.57	61.99	78.82	40.81	14.97
民國 88 年	409 995	276 485	67.44	133 510	32.56	63.31	79.93	41.31	15.50
民國 89 年	408 515	272 660	66.74	135 855	33.26	67.29	80.65	41.78	16.11
民國 90 年	395 523	261 321	66.07	134 202	33.93	66.61	74.21	42.09	16.32
民國 91 年	389 957	255 502	65.52	134 455	34.48	68.87	75.28	42.02	16.17
民國 92 年	376 128	242 001	64.34	134 127	35.66	71.65	75.48	42.16	16.26
民國 93 年	368 899	235 388	63.81	133 511	36.19	72.82	75.63	42.52	16.62

資料來源：銓敘部統計資料（表 4-1 歷年全國公務人員人力概況－不含公立學校教師）

<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>。2005 年 7 月 25 日。

參、公務人員行政中立文化型塑：啟蒙期（1949 年-1993 年）

對於各國公務人員而言，行政中立都是文官體系政治文化的一部分。實際上，各國對於行政中立的概念，也是長久演變而來。以我們近鄰日本為例，日本在明治維新時代

（1869 年-1912 年）已建立現代化的文官制度，然至昭和初年（1927 年）至二次大戰結束前，政黨及軍閥勢力破壞這套制度。二次大戰戰敗，日本新憲法第 15 條第 2 項規範：「公務員為全體國民之服務者，並非部分國民之服務者」，並於 1947 年公布之國家公務員法與 1950 年之地方公務員法，再重申這觀

念，期間約為 90 年方塑造公務人員行政中立的理念。美國從 1789 年建國並建立文官制度，直至 1883 年通過的潘德爾頓法（The Pendleton Act of 1883），該法授權總統可以限制公務人員的政治活動，期間約為 100 年方塑造公務人員行政中立的理念。英國於 1688 年光榮革命後建立君主立憲政體與公務員制度，1855 年建立考試用人制度，開啟現代化的文官制度，1884 年樞密院令禁止公務人員介入政治紛爭與參加選舉，期間約為 200 年方塑造公務人員行政中立的理念。從上述日、美、英三國的情形可知，行政中立理念的形成，約需要一個世紀的時間。

我國於 1912 年建國，1930 年 1 月成立考試院，開啟建構我國現代文官體系。開始我國現代公務人員的政治文化，可以公務員服務法所規範的內容為代表。該法於 1939 年 10 月 23 日國民政府制訂公布全文 25 條，該法制定於訓政時期，其後經多次修訂，惟該法內容強調公務倫理，並未明定行政中立理念¹¹。至於其餘相關法令如 1986 年 4 月 21 日公務人員任用法、1986 年 7 月 11 日公務人員考績法與施行細則等，也都強調公務倫理，惟亦未明定行政中立相關事項。

然而，在前文筆者提出，隨著我國政黨政治的發展，在野政黨希冀運用選舉的方式取得執政的機會。因此，對選舉過程中的行政體系，尤其是公務人員的行政中立問題，朝野立委多次提出質詢，而政府也一再回應明確宣示各級公務人員應嚴守行政中立。1987 年 3 月 3 日，立法委員黃主文以「落實政黨政治」為題，向行政院提出質詢時指出，因一黨獨大的政治生態，致造成黨政不分。當時行政院長俞國華答覆時指出：「政府一向要求各級行政人員，不論其屬於何一政黨，在執行職務的時候，均應嚴守『依法行政』、『行政中立』的原則，絕不容許任何人假藉公權力的運用，而有違法徇私的行為。」（立法院，1987：）立法院第八十會期總質詢時立法委員吳淑珍，亦指責執政黨黨政不分，要求行政院嚴守行政中立。行政院長俞國華於答覆時表示：「政府各級行政人員，不論他是不是執政黨員，都必須依法執行公務，嚴守『行政中立』立場；一個民主法治的國家，它是文官系統不會因為任何政黨的干涉而違背行政的中立化，這是黨政分際的基本原則。」（行政院人事行政局，1988：3）1990 年 5 月 20 日李登輝總統在就

¹¹實際上，1941 年 9 月 26 日司法院院字第 2234 號明白解釋，國民黨黨部之書記長依黨章執行職務係公務員，直到司法院 1952 年 9 月 29 日大法官會議釋字第 7 號解釋，行憲後，各政黨、各級黨部之書記長，不得認為公務員。

月旦知識庫

職後首次記者會指出：「憲政體制的改革，必須要做。政府有關的改革，必須在司法獨立、行政中立的兩個基礎下來推行，一定會成功，一定會有好的政黨政治出現。」也就是說不管政府或民意代表，都瞭解行政中立的重要性。

實際上，當時朝野面對政治環境的變化，雖開始從黨政分際省思行政中立的重要性。然而，在 1994 年台灣地區正式實施省與直轄市行政首長的選舉，學者還是認為當時選舉狀態是「行政動員」取代「政黨動員」（曹俊漢，1995：13-15）。可見「知」與「行」之間還是有落差。

不過，從各國行政中立的發展經驗來看，隨著民主政治的發展，文官在政治運作的過程中其角色與功能就一再被探討。而文官在政治發展的過程中，也會對其本身的身分地位加以探討。如德國 1918 年之 11 月革命以後，德國進入威瑪共和。由於政黨的輪替，公務員對於執政的社會民主黨存有相當大的疑慮，這也促使當時的德國公務員聯盟（Der Deutsche Beamtenbund）於制憲過程中亦從事遊說。在 1919 年 3 月 18 日在威瑪舉行了德國公務員聯盟之代表與國民大會憲法委員會之成員間之會談，其間德國公務員聯盟之發言人強調，維持職業公務員制度，並

且在憲法上將公務員之基本權利確定下來，並不單單是為了維護直接關係人之利益，也是對於在民主國家中行政活動的執行所迫切需要（陳英鈴，2002：24-27）。也就是說，自政府遷臺後，隨著民主政治的發展，除外環境對文官體系要求嚴守行政中立外，公務人員也自省應建立行政中立。

但是在文官體系中，瞭解行政中立的重要性，惟是否能遵守，也就是說知行能否合一，這是很有趣的問題，也是本文要探討的議題。在 1993 年 3 月（考試院，1993：50-71）與 1994 年 11 月（蔡良文，1995）對公務人員所作的調查得知，98.84%的公務人員認為應該嚴守行政中立。但是否能遵守行政中立，只有 37.4%（1993 年 3 月）與 28.68%（1994 年 11 月）認為能遵守行政中立。

換言之，時空轉變解嚴後公務人員認為應該要行政中立，然而卻非常難作到。筆者認為這中間的落差，可以從兩個層面，一是行政中立法制的建立，另一則是行政中立理念的推廣。也就是政府應如何建立公務人員行政中立法制，與如何推廣的問題。這將是本文後續二章要探討的問題。

肆、公務人員行政中立文化型塑：法制研構期（1993年—至今）

在我國因為民主政治發展歷程較短，是以我國在推動民主政治的過程中，希望能建構完整的法律規範，以作為行事的法則，行政中立法制的研擬，就成為當前重點研擬法案。

我國最早提出行政中立法制化，是由當時的銓敘部部長陳桂華以國民黨執政從政黨員的身分，於1991年8月14日向國民黨中常會提出「整建現行文官制度之構想與做法」，並經國民黨政治小組審議後提出如下建議：「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。」1993年4月，考試院邱院長創煥先生就任記者會上宣布建立行政中立法制為其首要工作，銓敘部並改組由關

中先生接任，銓敘部積極推動公務人員行政中立研究¹²與法制化（關中，1995：7）。

1994年3月31日公務員基準法草案經考試院12次全院審查會審議初步通過草案第三十六條，具體規範公務員行政中立之原則為：（一）公務員執行職務時，應超越黨派為全民服務；（二）不得利用職權推展政治團體之活動或勸募政治捐助；（三）除政務官外，不得於上班時間從事政治團體之活動；（四）有關行政中立事項，另以法律定之。於是有關行政中立宜單獨立法之政策決定確定。

一、行政命令時期

在前文提及隨著國內解嚴與動員戡亂時期臨時條款的廢止，在野政黨對威權政治漸趨解構下，文官是否能嚴守行政中立，成為一再關注的焦點。前文也提出，隨著民主政治的發展，當時執政的國民黨政府也開始回

¹² 銓敘部有鑑於公務人員行政中立在世界各國尚無立法先例，爰訂定計畫，並自1991年8月起開始規劃辦理。依據計畫銓敘部經廣泛蒐集英國、美國、法國、德國及日本等五國有關文官中立的規定或作法，並整理歸納出或可供我國研擬文官中立具體規範參考借鏡之處後，擬「先進民主國家文官中立之研究」，於1992年11月21日提請銓敘部人事制度研究改進委員會討論，以就教於學者專家。為期集思廣益，銓敘部以既有之研究成果為基礎，並參照透過駐外單位代為蒐集所得之國外最新相關資料及輿論各界之反映意見，擬具完成「公務員行政中立法」（名稱暫定）草案初稿，並於1994年7月26日函送請中央暨地方各主管機關表示意見。經於1994年10月7日、14日、21日、22日分別舉行3次學術座談會及1次銓敘部人事制度研究改進委員會就教學者凝聚共識。另為集中人力、縮短時程，於1994年10月5日在銓敘部成立「公務人員行政中立法草案專案小組」，依據上述學者專家、輿論各界寶貴意見及各機關反映意見，經該專案小組密集作業研擬完成「公務人員行政中立法草案」，並提請銓敘部政策小組會報反覆檢討修正，前後共計召開3次會議，並經數度易稿，經於1994年11月10日正式提出草案。本註釋引自侯景芳，〈公務人員行政中立法草案簡介〉，《人事月刊》，第19卷第6期。

月旦知識庫

應社會對文官行政中立的要求。

惟在相關法制行政中立法制未建構前，銓敘部在 1997 年縣市長選舉前，通函全國公務人員應嚴守行政中立，不得於上班時間從事政黨或其他政治團體之活動。1998 年立法委員、直轄市市長選舉與 1999 年總統選舉，行政院人事行政局亦通函公務人員應嚴守行政中立。2001 年及 2003 年公職選舉前，銓敘部與行政院人事行政局分別通函行政院所屬各主管機關人事機構加強宣導並轉知所屬貫徹公務人員嚴守行政中立。

在機關行政規章部分，行政院訂定「行政院及所屬機關學校公務員工嚴守行政中立注意事項」，法務部訂有「檢察官守則」，規定檢察官不得參加任何政治團體之活動；另司法院亦訂定「法官守則」及「各級法院法官自律委員會實施要點」，規定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；法官如有「參加政黨或其他政治團體之活動」、或「為政黨、政治團體或個人作政治上之助選」等情事之一者，將送交各級法院法官自律委員會評議¹³。

另在地方政府亦有部分機關訂定行政規章，要求所屬各機關學校公務員工遵守行政

中立，如臺北市政府訂定「臺北市政府及所屬各機關學校公務員工嚴守行政中立注意事項」、宜蘭縣政府亦訂定「宜蘭縣政府暨所屬機關學校公教人員選舉期間行政中立注意事項」等。

上述行政規章的訂頒，說明行政機關對行政中立法制的迫切性需求。

二、行政中立法制研擬－公務人員行政中立法草案

前文提及隨著我國政黨政治的發展，文官體系行政中立規範益形重要。負責我國公務人員相關法制的銓敘部，面對內外環境的需求，於 1991 年 8 月開始研議文官中立之規定及作法，於 1994 年 11 月 10 日正式提出「公務人員行政中立法草案」報經考試院審議通過，並經考試院於 1994 年 12 月 30 日函請立法院審議。

立法院第 3 屆第 2 會期法制委員會曾審查公務人員行政中立法草案，惟以本法草案具有高度政治性，復於 1997 年至 2001 年間共舉行 7 次朝野協商會議均未能達成共識，迄至立法院第 4 屆會期結束仍未能完成三讀程序。朝野之間雖認知行政中立的重要，但對於行政中立的內涵仍無法達成共識。

¹³ 行政院，2004 年 7 月，〈行政院及所屬機關學校公務員工嚴守行政中立注意事項〉，<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/plplan/download/PLPS93072302.doc>。2005 年 8 月 7 日。

基於法案屆期不繼續審議之規定，銓敘部爰依據本法建制之目的，配合現勢重擬「公務人員行政中立法」草案，並邀集學者專家及相關機關於 2002 年 4 月 8 日、6 月 3 日及 7 月 15 日分別召開 3 次會議研商討論，以集思廣益通盤檢討。經參酌學者專家及各機關意見修正後，於 2002 年 7 月 31 日函陳考試院審議，嗣 2002 年 8 月 15 日考試院第 9 屆第 293 次會議決議：「本案請銓敘部通盤研議後再行報院」。銓敘部爰於 2002 年 9 月 27 日邀請學者專家及相關機關召開座談會，就本草案之名稱、適用對象、可否兼任黨職、參選請假時間長短及對違反行政中立者之處罰規定等議題，廣泛聽取各界意見；2002 年 11 月 6 日提考試院考試委員座談會，請考試委員提供建議，為期更臻周延，並於 2002 年 11 月 27 日再邀請各機關開會研商討論，經銓

敘部參酌相關人員建議意見重新整理，於 2002 年 12 月 26 日再函陳考試院，經院會交付銓敘組會同考選組、保障暨綜合組聯席審查，歷經四次審查會詳加討論，復提經 2003 年 5 月 22 日考試院第 10 屆第 35 次會議審議通過¹⁴，並於 2003 年 9 月 19 日送請立法院審議，惟未能完成立法程序，爰經銓敘部再檢討後重新擬具「公務人員行政中立法草案」送考試院審議中¹⁵。

在該法草案明定公務人員參與政治活動之權利、限制及禁制行為；公務人員對其職務上所掌管之行政資源，受理依法申請之事項時，應秉持公正公平處理，不得有差別待遇；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及其救濟管道等相關規定¹⁶。另為明定政務人員行政中立規範，爰擬定政務人員法草案，適度規範政務人員之

¹⁴ 中華民國 92 年 9 月 19 日考台組貳一字第 09200078471 號函公務人員行政中立法草案總說明。

¹⁵ 列入民國 94 年 9 月 15 日考試院第 10 屆第 149 次會議議程討論。

¹⁶ 公務人員行政中立法草案共計 19 條，其內容要點如次：

一、揭示本法立法目的，明定其他法律另有嚴格規定者，從其規定。（草案第 1 條）

二、本法之適用對象。（草案第二條）

三、宣示公務人員行政中立之原則。（草案第 3 條及第 4 條）

四、公務人員參與政治活動之權利，但不得兼任政黨及競選辦事處之職務及介入黨政派系紛爭。（草案第 5 條）

五、公務人員參與政治活動之限制及禁制行為。（草案第 6 條至第 10 條）

六、公務人員經公告為公職候選人應請事假或休假之規定。（草案第 11 條）

七、公務人員對其職務上所掌管之行政資源，受理依法申請之事項時，應秉持公正公平處理，不得有差別待遇。（草案第 12 條）

八、各機關首長或主管人員於公職人員選舉期間應辦事項及相關限制。（草案第 13 條）

九、長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為及課予上級長官應依法處理之責任。（草案第 14 條）

某些政治行為，以達行政中立，諸如：對於公職人員之選舉或罷免，不得動用行政資源助選或要求他人不行使投票權或為一定之行使。至於於憲法或法律明定須超出黨派以外及基於主管業務特殊性之政務人員，如大法官、考試委員、監察委員、法務部長等則更予嚴格規定於任職期間不得參加政黨活動，或為公職候選人助選，俾能達成超然獨立之本旨¹⁷。

實際上，隨著地方與中央政府相繼政黨輪替，各級公務體系面對選舉時，對行政中立規範的需求益形迫切。輿論也常質疑，每當選舉時政務官與事務官，是否能明確分辨行政中立分際。當然這都因為行政中立法制尚未建制有關。惟為彌補此，政府除引用相關法律以為規範外，就是加強下一章將討論的行政中立理念的宣導。

伍、公務人員行政中立文化型塑：推廣期（2002 年—至今）

實際上，行政中立文化的建立，關係著我國民主政治發展的良窳。2005 年 1 月公務人員保障暨培訓委員會所作的公務人員調查發現¹⁸，針對簡、薦、委任三個層級，從渠等對是否具備行政中立的能力調查中得知，簡任層級公務人員認為大部分公務人員具備的占 68.2%，薦任層級公務人員認為大部分公務人員具備的占 77.3%，委任層級公務人員認為大部分公務人員具備的占 72.9%；三個層級平均值為 72.7%。相較於 1993 年 3 月與 1994 年 11 月對公務人員所作的調查得能遵守行政中立的 37.4%（1993 年 3 月）與 28.68%（1994 年 11 月），後者數字的偏低，說明經由政府對行政中立的推動，對各級公務人員漸產生成效。

在前文提及，臺灣的政治發展，衝擊整

十、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及其救濟管道。（草案第 15 條）

十一、違反本法規定之處理方式。（草案第 16 條）

十二、本法之準用對象。（草案第 17 條）

十三、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，準用本法規定；至其餘政務人員回歸政務人員法相關規定辦理。（草案第 18 條）

十四、本法之施行日期。（草案第 19 條）

¹⁷ 銓敘部，2005 年 7 月 28 日送立法院，〈政務人員法草案總說明〉。http://www.mocs.gov.tw/law/main_law_e.aspx。2005 年 8 月 14 日。

¹⁸ 公務人員保障暨培訓委員會於 2005 年 1 月針對全國 8011 位公務人員進行簡薦委任公務人員共通能力進行調查，經回收整理後有效問卷為 5144 份。

個文官體系，也使整個社會體系提出各級公務人員應具有行政中立的能力。如何提升行政中立的能力，並內化為實際行為，就須經由不同的方式落實。實際上，經由訓練就是一個途徑，在 2002 年 1 月 30 日總統令制定公布公務人員訓練進修法，於該法第 2 條規範，公務人員保障暨培訓委員會辦理公務人員行政中立訓練。2002 年 6 月 13 日考試院令訂定發布公務人員行政中立訓練辦法，該辦法第 7 條明定，自本辦法發布施行之日起 3（2002 年 6 月 15 日至 2005 年 6 月 14 日止）年內，各機關（構）學校應安排所屬人員至少參加行政中立訓練 1 次。其後並將行政中立的訓練，定為常態性的訓練。

考試院公務人員保障暨培訓委員會乃據此辦理公務人員行政中立訓練，並經由講演與視聽學習的方式推廣行政中立理念，3 年內計有 98.83% 的公務人員參加本項訓練。在這個階段，是政府在行政中立法制未完成前，經由政府全面且普及性的訓練，並藉此推動宣示政府重視文官應嚴守行政中立，並經由此型塑公務人員的行政中立文化。

後經公務人員保障暨培訓委員會，於 2005 年 7 月針對公務人員行政中立訓練成效所作的調查顯示，50.12% 認為行政中立訓練，能有效提升同仁依循行政中立原則執行

公務的能力（仇桂美，2005：110）。也就是說，經由第 3 階段的推廣期，確能使公務人員提昇行政中立能力。整體而言，也就希望經由行政中立能力轉換成整體公務人員的行政中立文化。

陸、結語

在前文中，筆者描述我國政治的發展，我國從 1977 年開始非國民黨籍人士取得 5 個縣市政府的執政權、1986 年 9 月 28 日民主進步黨成立、1987 年 7 月 15 日解除戒嚴令開放黨禁、報禁等、1991 年 5 月 1 日動員戡亂時期終止並公布第 1 次憲法增修條文、1994 年民主進步黨執政台北市、2000 年民主進步黨執政中央政府，政黨政治的發展從國民黨的一黨獨大到兩黨的競爭。且在法制上 1996 年 10 月公務人員保障法實施，1997 年 7 月司法院大法官會議對公務員與國家間關係，以「公法上之職務關係」取代「特別權力關係」。內外環境對文官體系的衝擊與影響是可預期的。

從前文所述學者對於「行政中立」的界定，可歸納出三個重要方向與觀點：1. 文官身分及地位的保障、2. 限制參加政黨活動、3. 限制參加競選或選舉活動。而在前文對於行政中立法制的建構時指出。依我國現行法令對

月旦知識庫

公務人員行政中立的規範，在公務人員行政中立立法草案係界定為：（一）公務人員在職期間應盡忠職守、盡心盡力，推動政府政策，造福社會大眾。（二）公務人員在處理公務上，其立場應超然、客觀、公正，一視同仁，既無偏愛也無偏惡。（三）公務人員在日常活動中不介入地方派系或政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務。再依公務人員訓練進修法第 5 條規定：「為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭……」。可知，政府與學術界對於「行政中立」的見解，基本上，是無太大的差距。

從文官體系而言，我國公務人員隨著教育程度的提升、政黨政治的發展與法治教育的普及，各級公務人員對於行政中立的政治文化較能建構。在前文筆者從問卷調查數字得知，1989 年對公務人員所作的調查得知，具有行政中立能力者為 41.9%。1990 年 10 月對台北縣市公務員所作調查，則有 61.7%。在 1993 年 3 月與 1994 年 11 月對公務人員所作的調查得知，98.84% 的公務人員認為應該嚴守行政中立；但是否能遵守行政中立，只有 37.4%（1993 年 3 月）與 28.68%（1994 年 11 月）認為能遵守行政中立。2005 年 1 月公務人員保障暨培訓委員會所作的公務人員調查發現，大部分公務人員具備行政中立的能

力為 72.7%。從這調查數字顯示，其中的變化相當大，驗諸我國政治發展，其脈動顯可瞭解。但政治文化的建立，除外環境因素外，政治體系亦須有所作為，如法制的完備，政治菁英的言行表率等，當然政府大力推廣行政中立理念亦不能停頓。2005 年 7 月針對公務人員行政中立訓練成效所作的調查顯示，50.12% 認為行政中立訓練，能有效提升各級文官依循行政中立原則執行公務的能力，即是這個意思。

前文筆者指出，依照學者與西方先進國家的發展經驗，行政中立有法制的建構與倫理教育的推廣。在法制層面上如：1. 文官身分及地位的保障、2. 限制參加政黨活動、3. 限制參加競選或選舉活動。在倫理教育的推廣上如：1. 公務人員在職期間應盡忠職守、盡心盡力，推動政府政策，造福社會大眾。2. 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。3. 公務人員在日常活動中不介入地方派系或政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務。在法制建構上只有公務人員保障法與公務人員訓練進修法完成立法成序，其他諸如公務人員行政中立法、政務人員法、公務人員基準法皆未能如期完成立法。在倫理教育的推廣上，因法制的不完備，政黨政治選舉化與民主法制教

育的不落實，使得我國公務人員行政中立的政治文化尚無法健全。

實際上，我國民主政治的發展，如從政府來臺後推動地方選舉也不過 50 餘年，如再從政府解嚴從威權體制轉變，那民主歷程更是屈指可數。西諺常言，羅馬不是一天造成的。我國中央與地方文官有 36 萬餘人，這是維護國家安定與推動社會進步的基石。可是觀諸於我國政治現勢，行政中立尚是我國政治發展過程中，仍待加強努力的範疇。（本文作者為公務人員保障暨培訓委員會簡任秘書）

參考書目

- 王亞南(1987)。**中國官僚政治研究**(頁 26)。臺北：谷風出版社。
- 史深良(1989)。**西方政制縱橫談**(頁 155-157)。台北：唐山出版社。
- 仇桂美(2005)。**公務人員行政中立訓練成效之研究**〔期末報告〕(頁 110)。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 立法院(1987)。**立法院公報**，76(18)，42。
- 江炳倫(2002)。**政治文化導論：理論與個案研究**。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 行政院人事行政局(1988)。**俞院長對人事工作提示輯要**(頁 3)。台北：行政院人事行政局。
- 考試院考銓研究發展小組銓敘分組(1993)。**公務人員行政中立規範之研究**(頁 50-71)。臺北：考試院。
- 吳定(1988)。**〈公共行政發展趨勢之研究〉**。載於**公共行政論叢**(頁 52-59)。臺北：天一圖書公司。
- 吳庚(1992)。**行政法之理論與實用**。臺北：作者自印，三民書局經銷。
- 吳庚(1990)。**公務員基準法之研究**(頁 234-237)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳新民(1997)。**行政法學總論**(頁 149)。臺北：三民書局。
- 陳英鈐(2002)。**各國公務人員行政中立之保障**(頁 24-27)。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 陳德禹(1990)。**〈行政中立問題之檢討〉**。載於**重建行政體制**(頁 108-111)，臺北：國家政策研究資料中心。
- 陳德禹(1991)。**〈我國當前政治發展與行政中立問題〉**。理論與政策，5(4)，45。
- 陳德禹(2002)。**〈文官行政中立訓練之研究〉**。輯於**考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)**(頁 237-361)。臺

- 北：考試院研究發展委員會。
- 陳德禹（2001）。〈行政中立的概念與實踐〉。國家文官培訓所電子簡訊第四期，<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no4/04014.htm#2>, 2001/6/5。
- 胡佛（1985）。〈臺北市民政治參與行為的比較分析〉。出自中國論壇主編。中國現代化的歷程。（頁 107-109）。臺北：時報出版社。
- 桂宏誠（2003）。〈台灣首度政黨輪替對政治發展的影響〉。國政研究報告。臺北：財團法人國家政策研究基金會。http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-R-092-010.htm#_ftn2
- 曹俊漢（1995）。〈台獨因素看三黨支持者的互動〉，卓越雜誌（頁 13-15）。
- 許宗力（1996）。月旦法學雜誌、台灣法學會主辦之「建立行政中立法制」座談會紀錄。月旦法學雜誌，10，10-11。
- 許濱松（1996）。〈英美公務員政治中立之研究－兼論我國公務員政治中立應有之作法〉，原文輯於彭錦鵬主編（1996）。文官體制之比較研究（頁 151-172）。臺北：中央研究院歐美研究所。
- 楊百揆等著（1987）。西方文官系統（頁 28-32）。臺北：谷風出版社。
- 楊國樞（1980）。〈中國人的蛻變〉，出自彭懷恩、朱雲漢編，中國現代化的歷程。（頁 397-404）。臺北：時報出版社。
- 臺灣商務印書館主編（1989）。雲五社會科學大辭典（第三冊）。政治學（頁 41）。臺北：臺灣商務印書館。
- 蔡文斌（2000）。考銓行政與正當法律程序（頁 392）。臺北：學林出版社。
- 蔡良文（2005）。〈公務人員行政中立法制化的精神與意義〉。考銓季刊，8。原文引自 <http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFile/Documents/bdbcb7d0259786a34de7bce8d747e106.pdf>。
- 蔡震榮（1998）。行政法導論（頁 174）。臺北：三民書局。
- 關中（1995）。〈公務人員行政中立法制化的精神與意義〉。銓敘與公保月刊，4(7)，7。
- Almond, Gabriel A. (1956). "Comparative Political System". *Journal of Politics*, 18, 3926.
- Almond, Gabriel A. (1987). "The Development of Political Development". In Myron Weiner and Samuel P. Huntington (Eds.), *Understanding Political Development* (pp.437-478). Boston: Little Brown.

- Elliott, Robert H. (1955). *Public Administration: A Values Perspective* (p.5). Virginia: Reston Publishing Co. Inc.
- Goodnow, Frank J. (1900). *Politics and Administration* (p.24). New York: Crowell-Collier and Mac-millan, Inc.
- Heady, Ferrel (1988). *Public Administration: A Comparative Perspective 3rd*, ed. New York: Ed. Marcel Dekker, Inc. 原文引自，吳英明（1992）。威權政治體制民主化過程中公共行政的發展。原文輯於銓敘部主編，1992，行政管理論文選輯第6輯（頁441）。臺北：銓敘部。
- Pye, Lucian W. (1965). “The Concept of Political Development”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 358, M. 1-13, March.
- Pye, Lucian W. 胡煜嘉譯（1987）。中國人的政治文化。臺北：洞察出版社。
- Jain, R. B. (1974). “Politicization of Bureaucracy: A Framework for Comparative Measurement.”. *The Indian Journal of Public Administration*, 20, 797-808. 轉引自林文益（1991）。公務人員行政中立之研究（頁28）。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- Perlutter, Amos. (1981). *Modern Authoritarianism*. New Haven: Yale University Press. 原文引自，蕭全政等（1994）。重建文官體制（頁5）。臺北：業強出版社。
- Richard, Wilson, 朱雲漢等譯（1980）。中國兒童眼中的政治。臺北：桂冠出版社。
- Wilson, Woodrow. (1887). “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly*, 2, 197-222.