

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



公務人員行政中立與案例分析之研究

Study of Administrative Neutrality for Civil Servants and  
Cases Analysis

林上鈞

Shang-Jyun Lin

指導教授：陳新民 博士

Advisor: Shin-Min Chen. Ph.D.

中華民國 107 年 6 月

June, 2018

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

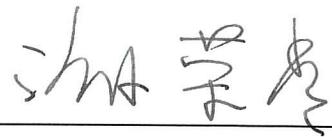
本論文係林上鈞(R02341026)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 107 年 06 月 05 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：



(指導教授)





所 長：



## 謝 誌

就讀於臺灣大學國家發展研究所期間，陪伴著我度過許多重要的人生里程碑，細數從海巡署退伍，第一次到美國旅行，國家考試及格等，最重要的是，長跑 13 年的愛情，終於在 107 年 7 月 22 日這一天結成甜蜜的果實。

感謝陳新民教授專業以及耐心的指導，在論文寫作的過程中，給予我許多方向與建議。感謝在屏東的家人，無論四季都能感受到滿滿的關心與親情的溫暖。感謝老婆無時無刻的支持，有你在身邊讓我充滿能量，當面對人生挫折，你的微笑總是我克敵制勝的秘密武器。

「學如逆水行舟，不進則退」，學海如涯，期許自己未來仍能持續努力，莫忘初衷，深耕自我，肯定，創造，並超越極限。

林上鈞 謹誌

107 年 7 月

## 摘要



我國為因應民主政治發展之需要，創造政黨良性競爭之環境，健全文官系統，確保公務人員行政中立之價值得以落實，業於 2009 年 6 月 10 日公布實施公務人員行政中立法。

檢討國內學術文獻，多針對公務人員行政中立之法制建構、憲法上言論自由之限制、各民主國家行政中立之經驗或地方政府基層公務人員行政中立之現況等，作為論述與研究之主軸，惟仍缺少一針對案例分析較全面性的研究，實有重新檢視之必要。

公務人員乃係國家治理之根本與基礎，背負著人民之期待與執行國家任務之使命，執行與貫徹各項政府決策及行政作業。然而，該如何在與公務人員行政中立法進行配套之基礎上，促使行政中立之精神與要求落實於公務人員實際的行政活動之中。另一方面，也必須瞭解到公務人員在行政運作的第一線面對行政中立要如何面面俱到，如何瞭解到違反行政中立之行為態樣，即是未來推動行政中立與建立標竿制度之關鍵。因此，本文擬針對我國公務人員之審判實務現況與違反行政中立之案例進行分析，期望透過案例分析之結果，進一步瞭解影響公務人員行政中立之政治因素與界線。

關鍵字：文官、行政中立、公務人員、公務人員行政中立法、政治因素

## Abstract



In response to the demands of the development of democratic politics, Taiwan has created an environment for the benign competition of political parties, improved the civil official system, and ensured the implementation of the value of administrative neutrality of civil servants. On June 10, 2009, the government has acted the implementation of the Public Servants Administrative Neutrality Act.

Reviewing domestically academic literature, most articles focused on discuss and research the legal system of administrative neutrality of civil servants, the limitation on speech of freedom in the Constitution, the administrative neutrality of democratic countries, and the current status of administrative neutrality of local basic-level government officials, these dissertations lack of a comprehensive study of case studies, hence it is necessary for re-examination and this dissertation aimed to review and discuss the core conceptions of administrative neutrality of Public Servants.

Civil servants are the foundation and foundation of state governance, carrying on the people's expectations and fulfilling the mission of the state, and implementing various government decisions and administrative operations. However, on the basis of supporting the legislation in the administration of civil servants, the spirit and requirements of administrative neutrality can be implemented in the actual administrative activities of civil servants. On the other hand, it is also necessary to understand the first line public officials how to react when they faced with administrative neutrality of administrative operations. And understand the violation of administrative neutrality is the key point to promote administrative neutrality and establish a standard system in the future. Therefore, this paper intends to analyze the current situation of civil servants in Taiwan and the case of violating administrative neutrality. It is hoped that based on the results of the case analysis, we will further understand the political factors and boundaries which affecting the administrative neutrality of civil servants.

**Key words:** Civil Officials; Administrative Neutrality; Civil Servant; Public Servants' Administrative Neutrality Act; Political Factors



## 目錄

<b>第一章</b>	<b>緒論</b> .....	<b>1</b>
<b>第一節</b>	<b>研究緣起與問題意識</b> .....	<b>1</b>
壹、	研究緣起.....	1
貳、	問題意識.....	2
<b>第二節</b>	<b>研究目的與主要研究問題</b> .....	<b>4</b>
壹、	研究目的.....	4
貳、	主要研究問題.....	5
<b>第三節</b>	<b>研究設計</b> .....	<b>6</b>
壹、	研究途徑與研究方法.....	6
貳、	研究範圍與研究限制.....	8
<b>第二章</b>	<b>行政中立概念與發展概況</b> .....	<b>11</b>
<b>第一節</b>	<b>相關概念檢討</b> .....	<b>11</b>
壹、	文官.....	11
貳、	政治中立、行政中立與文官中立.....	12
參、	政務官與事務官.....	13
肆、	行政裁量權.....	15
伍、	課責.....	16
<b>第二節</b>	<b>相關理論檢討</b> .....	<b>17</b>
壹、	行政中立理論.....	17
貳、	特別權力關係理論.....	32
參、	特別法律關係理論.....	35
<b>第三節</b>	<b>國內外相關研究檢討</b> .....	<b>37</b>
壹、	研究行政中立理論與實踐之面向.....	37
貳、	研究文官政治活動規範之面向.....	40
參、	研究行政中立法制建構之面向.....	42
肆、	行政中立之訓練及教育面向.....	43
<b>第四節</b>	<b>行政中立之實踐</b> .....	<b>44</b>
壹、	警察與行政中立.....	44
貳、	軍人與行政中立.....	46
參、	政黨政治與行政中立.....	54

肆、	法官與行政中立.....	57
伍、	教師與行政中立.....	59
<b>第三章</b>	<b>公務人員行政中立之法理基礎與法制建構.....</b>	<b>61</b>
<b>第一節</b>	<b>憲法上公務人員行政中立之檢討.....</b>	<b>61</b>
壹、	依法行政原則.....	61
貳、	平等原則.....	62
參、	公務人員言論自由之規範.....	64
肆、	公務人員政治行為之規範.....	64
<b>第二節</b>	<b>公務人員行政中立相關法制之建立.....</b>	<b>69</b>
壹、	公務人員行政中立法之檢視.....	69
貳、	公務員服務法之檢視.....	73
參、	公務人員任用法之檢視.....	77
肆、	公務人員考績法之檢視.....	79
伍、	公務員懲戒法之檢視.....	81
陸、	公務人員保障法之檢視.....	84
柒、	行政程序法之檢視.....	92
<b>第三節</b>	<b>公務人員行政中立法相關函釋.....</b>	<b>95</b>
壹、	適用或準用對象.....	95
貳、	行為規範.....	99
參、	其他事項.....	104
<b>第四章</b>	<b>各國公務人員行政中立現況之分析.....</b>	<b>105</b>
<b>第一節</b>	<b>美國行政中立之分析.....</b>	<b>105</b>
壹、	歷史背景.....	105
貳、	行政中立與政治活動之規範.....	107
參、	美國文官保障制度.....	110
肆、	美國文官中立制度之省思.....	113
<b>第二節</b>	<b>英國行政中立之分析.....</b>	<b>114</b>
壹、	歷史背景.....	114
貳、	行政中立與政治活動之規範.....	115
參、	英國文官保障制度.....	117
肆、	英國文官中立制度之省思.....	118
<b>第五章</b>	<b>我國公務人員行政中立之實證分析.....</b>	<b>120</b>

<b>第一節</b>	<b>科層體制與行政中立</b> .....	<b>120</b>
壹、	高級文官之決策力.....	120
貳、	基層公務人員之執行力.....	123
參、	影響公務人員違反行政中立之政治因素.....	124
<b>第二節</b>	<b>案例分析</b> .....	<b>127</b>
壹、	我國公務人員違反行政中立案件之彙整.....	127
貳、	公務人員違反行政中立代表性案例之分析.....	128
<b>第六章</b>	<b>結論與建議</b> .....	<b>145</b>
<b>第一節</b>	<b>研究發現</b> .....	<b>145</b>
壹、	行政中立價值難以推動.....	145
貳、	我國公務人員行政中立法欠缺直接法效果.....	148
參、	我國公務人員違反行政中立之判斷標準須持續修正.....	150
肆、	政策不中立之問題.....	152
<b>第二節</b>	<b>研究建議</b> .....	<b>152</b>
壹、	建構穩定且健全之文官制度.....	153
貳、	行政與政治互動架構之建立.....	154
參、	塑造有利於推動行政中立之文化與環境.....	156
肆、	培養公務人員行政倫理.....	157
伍、	調適社會價值，修訂相關規範.....	158
<b>參考文獻</b> .....		<b>160</b>



# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起與問題意識

### 壹、研究緣起

觀察我國在西元 1950 至 1987 年間，在實行民主政治以前之政治環境，長期由國民黨一黨領導並進行獨裁統治，全面地控制整個社會體系，實行威權體制與強人政治來進行社會監控，並透過黨、政、軍三方面同時進行，完整地控制政治系統與社會系統所有的次級體系與各項社會資源，藉此以確保其政權鞏固與延續。在此背景下，行政中立之精神與法制規範，不僅不受重視，更是完全不存在。爰此，政府行政體系之運作與功能，便以執行且貫徹黨之命令、決策為主，而非體現民間社會之需求或人民對政府之要求。如此一來，整個行政系統就成為統治者操作之工具，亦即行政系統乃直接成為政黨之御用工具及統治手段，行政便是為實行執政黨之利益而存在，而缺乏人民利益為優先之觀念，最後形成「黨政不分」之民主困境。因此，我國政府行政系統受到長期且嚴重的壓抑與扭曲，公務人員難以堅守行政中立之立場，也並無實行行政中立之空間與機會。

於西元 1987 年，我國正式宣布解除戒嚴後，是一個重要的里程碑，正式進入政治體制轉型之階段，意味著政治體制由威權體制邁入民主政治之階段。政治民主化之特徵之一，即是政黨政治之建立與活絡。然而，在民主化之初期，雖有民進黨之成立，並與當時國民黨相互監督及抗衡，但終究是國民黨一黨獨大且壟斷行政資源。在此二十年間，我國政治生態歷經民進黨之成長、其他政黨之蓬勃發展以及國民黨內部因權力鬥爭而呈現分裂之局面，政黨政治可謂已臻完整，而進入一個穩定之循環。此時，公務人員行政中立之觀念已有長足進步並奠下良好之基礎。而更重要的是，在西元 2000 年總統大選時由當時在野政黨民進黨取得執政權，進而完成我國政治史上首次「政黨輪替」，我國競爭性政黨體系已然建立。於此政治環境劇烈變動之脈絡下，我國公務人員之忠誠度

與人民之信賴感更加備受矚目。在政黨輪替下，政府體制內之公務人員仍某種程度上受政務官員、黨派、利益團體及其本身意識型態所影響，則對其行政中立之具體實踐仍與外界所期待存在著一段落差，當然無法奠下行政弊端改革上之基礎。



反觀當前我國之政治生態環境，政黨彼此激烈競爭之模式與大規模衝突已產生極大改變，影響所及也日益擴大與加劇。與此同時，健全之文官制度與行政中立價值之推動，則是民主政治及政黨政治能夠穩定運作之重要基石，仰賴行政中立原則其所擁有「穩定民主化」之功能，除可使公務人員不再受到政黨直接或間接的政治行為影響外，也可約束政務官員或機關行政首長避免將政治力導入行政系統中。據此，為使公務人員能夠善盡職守，秉持著為民服務的精神，積極從事國家建設與執行各項政策，各朝野政黨尤應充分尊重並維護公務人員行政中立制度。故我國政府文官體系「行政中立」除在各種特定期間被政黨或民間團體所加以批判與檢討的課題，同時也是公共行政領域範疇中必須特別受到重視之議題。

## 貳、問題意識

首先，在我國一黨執政、黨政不分之時期，執政黨全面性地掌握國家所有之權力與各項社會資源。每逢選舉，即憑藉其優勢之地位與高度影響力，利用行政資源來影響選票甚至主導選情發展；另一方面，當時保障公務人員權利之法制並不周延，公務人員易面臨上級直屬長官不當要求而進行輔選行程，甚至直接要求參與選舉活動或加入政黨，下屬根本無拒絕之空間，甚至心生恐懼遭受不當之報復或脅迫。值此，公務人員行政中立在此一時期根本不存在。

再者，由於歷經解除戒嚴、開放黨禁以及報禁之解除等一系列民主化進程，直到西元 2000 年出現第一次政黨輪替，才使得我國民主政治與政黨政治開始活絡，並建立基本競爭模式。然而，每逢選舉期間，仍不時出現政黨介入行政體系之運作、公務人員積極參與政治或配合政黨活動等負面新聞之發生，所造成之結果不僅影響國家行政之效率與清廉，更導致人民對國家行政體系失去信賴感。實則，公務人員背負著國家權力之行使與承擔政策執行之責任，而國家權力乃是來自全體人民之付託，故公務人員應為全體人民服務，而不得為特定個人、利益團體或政黨所服務。因此，各方輿論開始倡導公務人員行政中立

之重要性，並要求政府建立相關法制作為規範準則，於是考試院與立法院於民國 83 年開始陸續提出各版本公務人員行政中立法草案並函請立法院審議，然而該法卻遲至民國 98 年始通過公布施行。爰此，除立法審議過程可能發生某些特殊情況而導致議程延宕外，或許可推敲出，我國對公務人員行政中立制度之建立並不熱切也並不積極，一般大眾亦未有正確認知與共識，行政中立之議題總是搭著選舉列車而產生熱潮，之後也隨著選舉之結束而被政黨乃至於人民而逐漸淡忘，進而難以建立有利於發展行政中立之基礎。

國家中心在於政府，政府運作之重心則仰賴行政部門之規劃與執行，而公務人員乃係推動各項政務之主要核心。倘若公務人員在執行過程中產生行政不中立之情事而導致有不法發生，則勢必國家行政之執行結果會產生偏差，而與國家照顧全體國民之目的有違，不可謂影響不大。因此，建立完善之行政中立制度有其必要性，以保障公務人員權利，使其具備相當能力以拒絕政黨不當之影響或特定團體之要求，促使行政在依法執行之過程中不受干擾而增進效率與效能。公務人員代表國家，而積極參與政黨活動甚至參與並協助輔選，會使人民對國家信任感降低。故建立行政中立制度以限制並約束公務人員之行為亦相當重要；再者，行政資源合理分配之運用攸關國家公共利益，在有限資源裡必須作最大之利用，豈能任由破壞、浪費，故為保護此一公共利益，國家更應完善行政中立之法制，避免政黨濫用行政資源充為私用，導致追求人民福祉之目標落空；最後，行政中立與民主政治正常發展有不可分之密切關係，我國公務人員行政中立法雖已通過，但陸續仍有社會矚目與違反行政中立之案例產生，故如何建立一套健全之行政中立制度，促使我國民主政治更加成熟、穩定，仍有其必要性，仍須加以重視之。

在公務人員行政中立法通過後，我國雖然已經初步建立起行政中立之法制與環境，但仍因此伴隨許多問題。首先，公務人員政治活動限制之範圍，被納入範圍者是否妥適？而未被納入之政務官是否更應保持及遵守行政中立之立場？又公務人員行政中立法第 17 條將許多人員納入準用範圍之列，在該法公布後便引起了許多反彈聲浪，究其與一般公務人員受到相同限制，是否符合憲法第 7 條平等原則即有討論之空間。然而，為落實行政中立原則，如何達至衡平即值得思考。並且由於該法條內容主要是限制公務人員之行為，在公法上特別職務關係下，即有是否干預公務人員言論自由、集會自由與結社自由等憲法上基本權利保障之問題，而干預之界限除會因各基本權利內容不同外，亦會因是

否動用行政資源而有所不同，不能全部等同視之，其類型化之建立有其必要。最後，公務人員行政中立立法對於違反之法律效果僅規定依公務員懲戒法、公務人員考績法或依據相關法律進行處分，其並未建立一套獨立之法效果，則有淪為宣示性法律之疑慮。因此，違反行政中立之所應有之罰則，究應如何訂定並規範，如何設定後續配套措施，實為刻不容緩之問題。

檢視我國文獻研究資料，大多數討論是以靜態之層面進行檢討與論述，諸如法制研究、制度建立及比較分析等，或者是以動態之層面進行地方性實證研究，但也侷限於基層或高級文官等單一點式的研究，無法更全面性地釐清究竟在我國實務上公務人員行政中立是如何進行？而違反行政中立之態樣又有哪些？如何針對我國本土文化背景來建立一套適用之行政中立制度？是以，本文將針對我國在最高行政法院、公務人員保障暨培訓委員會及公務員懲戒委員會等涉及違反行政中立之個案中，進行歸納與統整，並進行案例分析，建立屬於我國公務人員行政中立之框架與價值。

## 第二節 研究目的與主要研究問題

### 壹、 研究目的

行政中立之內容，主要是探討公務人員（通指事務官或常任文官）政治與行政之行為分際以及權利義務等事項，俾使其於依法執行職務時，能做到依法行政、執法公正、不偏袒任何黨派、不介入政治紛爭等要求，並以全體人民之權益為其使命，忠實貫徹各項政策之推行。

所謂「行政中立」，乃係指公務人員在依法執行職務時，必須嚴守一種原則規範，保持公平、客觀、超然及中立之立場，以專業、國家、全民之利益為行政行為最主要之考量，公平對待任何個人、團體或黨派，不受個人價值理念與外界利益團體之影響。「政治中立」(Political Neutrality)，則旨在透過對特定政治行為之限制，促使公務人員保持中立及公正執行職務，不介入政黨政治、不參與政爭或各項政治活動，較偏重於對政黨、政務官或政治活動之中立性（劉昊洲，2005：45）。且伊利特 R. H. Elliott 亦將政治中立界定為：「政治中立指在政治衝突中不偏袒任何一方，而公平客觀無私的執行公務。實務上，政治中立

即常任文官是基於功績制原則而任用，並被期望超出黨派，僅為任何一執政黨指導政策下的客觀執行者（蔡良文，1998：32）。」意即在政府行政體系中之公務人員，考量其身分之特殊性與工作使命，不宜與政黨或地方派系產生過度緊密關係，公務人員應公正衡平地處理行政事務，排除其個人政治理念之框架，不偏袒於任一特定政黨或政治團體、個人，以免在執政黨面對政權更迭時，有報復性情事之發生。綜合上述，兩者本質實有不同，行政中立係指公務人員居於行政階層之立場，遵行各項行政法令、不受政治因素或利益團體之影響，而本於職守僅執行政府政策。因此，「行政中立」與「政治中立」此二名詞是存在著差異性之觀念。

然而，選擇性執法乃是公務人員在其職務範圍內，行政不中立類型化的代表案例行為，其根本之問題點就在於裁量權行使。除行政事務執行面之最終決策外，亦有可能其裁量結果會影響政府政策之作成，其裁量權限與影響範圍所波及層面是非常龐大的。是故，公務人員為何需要保持中立之立場？其所造成的爭議何在？其在憲法基礎上其政治行為規範為何？所帶來的影響究竟是否為正面？我國審判實務上又如何處理公務人員違反行政中立之案件？上述疑問皆是本文研究所欲探討的核心重點。故本文希冀研究結果能達到下述之目的：

- 一、藉由相關文獻之分析與理論建構，說明我國公務人員堅守行政中立之超然立場與準則、範圍。
- 二、探求我國公務人員遵守行政中立之困境及挑戰。
- 三、探究我國公務人員於行政體系內，以案例分析之方式，經由我國實務判決與相關函釋之彙整，以瞭解公務人員行政中立之違反態樣及其價值。
- 四、希冀本文研究結果，能提供我國各級行政機關對此議題的重視與建議。

## 貳、主要研究問題

國內學術文獻多針對公務人員行政中立之法制建構、憲法上公務人員言論自由、各先進民主國家行政中立之經驗或地方政府基層公務人員行政中立之現況等，作為論述與研究之主軸。然而，仍缺少一個較全面性地檢視與研究，亦即出現見林不見樹之遺憾。

公務人員乃係國家治理之根本與基礎，背負著人民之期待與執行國家任務

之使命，執行與貫徹各項政府決策及行政作業。然而，該如何在與公務人員行政中立法進行配套之基礎上，促使行政中立之精神與要求落實於公務人員實際的行政活動之中。另一方面，也必須瞭解到公務人員在行政運作的第一線面對行政中立要如何面面俱到，如何瞭解到違反行政中立之行為態樣，即是未來推動行政中立與建立標竿制度之關鍵。因此，本文擬針對我國公務人員之審判實務之現況與違反行政中立之案例進行分析，期望透過案例分析之結果，瞭解目前我國公務人員行政中立之內涵與界線。

### 第三節 研究設計

#### 壹、 研究途徑與研究方法

##### 一、 研究途徑

##### (一) 歷史研究途徑：

制度之認識與建立有其歷史發展脈絡，更與其國情有著緊密且密切之關聯。欲引進現代化制度並進而建立屬於自己之法制之同時，也應該兼顧本國傳統民情和各項客觀條件，才不至於徒具形式而空泛毫無內容可言。因此，本文在案例研究之基礎上，除針對我國過去在學術討論以及美國、英國等民主國家法制建立之發展過程作一統整外，另就我國在施行公務人員行政中立法後之違反行政中立之案例作一較全面性之彙整，以作為我國未來推動公務人員行政中立之參考。

##### (二) 比較研究途徑：

為能借鏡國外經驗，本文就美國與英國之行政中立制度與我國作一比較分析，進而建構出我國對公務人員與政務官從事政治活動之限制與中立作為應有不同之基準。再者，為更全面性地瞭解我國公務人員行政中立之現況，更針對警察、軍人、法官、教師與政黨政治等相關文獻來進行比較與探究。最後，則針對公務人員行政中立法施行後之違反行政中立之案例，進行比較分析，並進一步釐清其違反態樣及得出我國實務現況。

## 二、研究方法

### (一) 文獻分析法：

本文經由各大圖書館及文獻資料庫蒐集相關之專書、期刊論文及政府出版品等，詳加閱讀整理、分析檢討，以建立研究基礎。並輔以網路資源，從我國官方與學術網站下載即時、完整之文獻、法令規範與判決等，進行歸納之研究，析繹其演進過程，以作為我國制度發展之參考。此方法乃是充分運用過去在學術上討論所累積之研究文獻，如國內外相關之著作、專論、期刊等，以作為理論與實務分析評述之根據。從過去文獻中，可以找到值得學習的優點及必須避免的缺點。採取文獻及法制研究法，係以歷史研究方式，廣泛搜集地方自治團體行政中立及公務人員行政中立相關文獻，進行深入探討。資料分析、歸納及整理，建構行政中立之理論架構。透過書籍、期刊、學術論文、官方出版品、網路新聞等資料，加以研析檢討，瞭解行政中立理論與實踐之困境與對策。並透過我國現行法規制度研究，對地方制度法、公務人員行政中立法、公務人員任用法、公務人員服務法、公務人員保障法、公務人員懲戒法等立法目的及精神，加以分析比較，瞭解行政中立相關法規之立法歷程，制度上試圖尋找能相互搭配運作方式，發揮截長補短之功能。輔以先進民主國家之行政中立理論，配合我國針對公務人員的審判實務現況來進行檢視。

### (二) 法學實證研究法：

對於「法學實證研究」，要作出一個精準的定義，並不是一件容易的事，在不同論者之間，或許亦存有看法的歧異。依美國法律實證研究的權威學者 Theodore Eisenberg 教授的看法，就法律問題的實證分析(empirical analysis of legal issues)，基本上可分為三大支脈，分別為：一為，由訴訟當事人使用自然科學的實證分析方法，作為自身主張立證的支持，以試圖取得勝訴判決；二為，由當事人使用社會科學的實證分析方法，同樣地以在個案中取得勝訴判決為目的；三為，透過實證方法，描繪法律系統的實際運作。而第三個實證分析之支脈，係指採用一定之社會科學研究方法，對法律運作之「經驗現象」，進行有系統的觀察及分析。此種法律實證分析，亦是一般為吾人所理解、指涉的實證研



究。事實上，在其他社會科學的領域，舉凡經濟、社會、政治、甚至財務金融，此種研究方法，早已被廣泛應用。只是在向來著重演繹推論的法學領域內，發展較遲而已。第三個支脈之所以在法學研究領域內受到較高的關注，乃係因為其所影響者，非僅限於個案的層次，而係更為廣泛地涉及立法論的檢討以及立法政策的擬定。實證研究方法具有兩項主要的特色，其一是涉及對所收集資訊再進一步「質性分析」或「量化分析」，而在使用量化分析方法時，則觸及一般法律學者所較陌生的「計量」或「統計」方法(黃國昌，2012)。本文擬以法實證研究方法來進行研究分析之工具，針對我國公務人員違反行政中立之案例進行分析，希冀透過對案件經驗現象之整理以及進一步政治性因素分析，瞭解公務人員在面對行政中立所要面臨之脈絡與對現行行政中立法之檢討。

## 貳、 研究範圍與研究限制

### 一、 研究範圍

本文研究範圍，將以在我國公務人員行政中立法於民國 98 年 6 月 10 日公布施行後至今，針對違反行政中立之公務人員案例進行分析，進行分析之案例將從最高法院、高等法院、司法院公務員懲戒委員會、最高行政法院、公務員保障暨培訓委員會以及各地方法院等進行彙整，企圖從我國現行實務案例中，釐清公務人員行政中立之現況與法制架構。

### 二、 研究限制

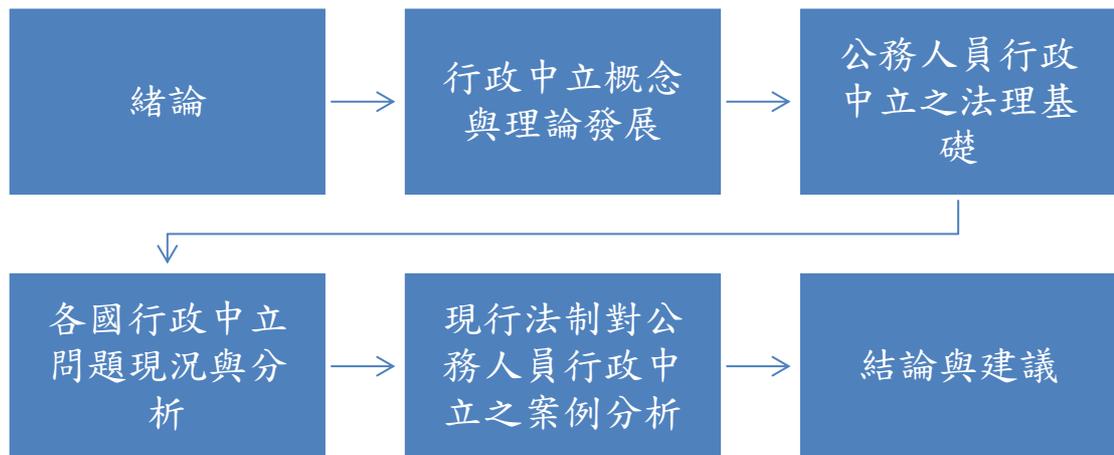
所謂「研究限制」，指在研究過程中遭遇到困難、阻礙和瓶頸，以致論文具有一定之侷限性。常見的研究限制如：抽樣調查的樣本不足、樣本不具代表性、資料不足、受訪者的回答態度、研究途徑、研究方法等。由於本文在研究範圍上僅針對國內實務上所出現之個案進行分析，且以文獻分析法與實證分析法進行，無法一一列舉國外之案例來進行差異性分析，只能輔以將外國行政中立之法制與理論作為與我國制度之對照，而無法深入分析，藉此以更客觀的角度來分析我國公務人員行政中立之現況。再者，我國雖然在公務人員行政中立相關

議題之學術討論上相當熱絡，選舉時也時常登上討論版面，然而，在審判實務案例之蒐羅上卻相對少見，實際援引公務人員行政中立法之案例亦相對少。因此，在進行案例分析之研究上，案例之彙整易面臨收集之困難以及代表性不足之情形。



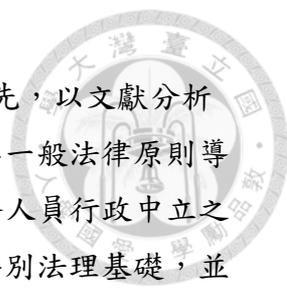
### 三、 論文結構與章節安排說明

#### (一) 論文結構



#### (二) 章節安排與說明

1. 第一章「緒論」：本章先行闡明本文研究之研究背景、動機、目的以及研究方法，並進而將本文論述脈絡之各項重要概念、內容加以界定、說明，後續再檢閱有關行政中立之學術文獻、理論及相關研究，初步地進行介紹與摘述。並說明本文研究之重要性及核心價值，最後呈現本文之結構與章節安排。
2. 第二章「行政中立概念與發展概況」：首先，以文獻分析法統整國內相關學者對於行政中立之相關基本概念來加以探討，藉以釐清其內涵之差異。次就行政中立與公務人員、法官、軍人、警察、教師等作類型化分析，最後輔以民主國家文官關於政治活動規範與公務人員保障等法制，作為分析我國公務人員行政中立之架構。

- 
3. 第三章「公務人員行政中立之法理基礎」：首先，以文獻分析法探討行政中立得否由依法行政、平等原則等一般法律原則導出行政中立原則之內涵。次就憲法位階上公務人員行政中立之實質內涵，分析其得否作為公務人員中立之特別法理基礎，並藉由憲法規範與原則導出行政中立具在憲法所具備之地位，而得以作為規範行政機關之一般法律原則。最後，就公務人員行政中立法、公務人員服務法、公務人員保障法、公務人員任用法以及公務人員任用法等進一步評析。
  4. 第四章「各國公務人員行政中立問題現況分析」：本章將以英國、美國此兩個西方民主先進國家為代表，介紹並說明其實踐行政中立之理論、經驗及問題分析，擬針對其歷史脈絡與實踐上之差異性作概述，並藉以與我國之現況進行對照，藉此以瞭解彼此在實踐上之差異性。
  5. 第五章「我國公務人員行政中立之案例分析」：本章為本文研究之重心，將針對我國在公務人員行政中立法公布施行後，因違反行政中立而遭致懲處、懲戒或判刑之個案作進行分析，將從最高法院、高等法院、司法院公務員懲戒委員會、最高行政法院、公務人員保障暨培訓委員會以及地方法院等進行整理，以「行政中立」為關鍵字，進行審判實務案例之彙整與統計，藉以釐清公務人員在中央或地方、職等、職稱、業務類別等存在之差異性，篩選出具有代表性或特殊性之案例來進行討論。
  6. 第六章「結論與建議」：本章綜述本文之研究內容與成果，彙整出文獻資料與案例分析後之結果進行整理，提供研究問題的結論。並針對我國行政中立之現況作一回顧與檢討，並利用本研究之成果對我國行政中立法制之建構與未來政府能夠實際執行之相關措施提出建議。

## 第二章 行政中立概念與發展概況



我國自解除戒嚴後，開始著手發展民主政治，行政中立之概念對於我國公務人員來說仍舊是一個新概念，甚至認為僅係學術上的專有名詞，並未特別重視。本章將以回顧我國文獻資料作為基礎，針對行政中立之相關概念、理論、國內外相關研究檢討以及行政中立之實踐等，分別說明如下：

### 第一節 相關概念檢討

#### 壹、文官

文官，本身其所指涉之概念，其含義包含甚廣，我國一般通稱為「公務員」或是「公務人員」，此兩者是存在著些微的差異。一般而言，依據我國憲法、相關人事制度及法規之規定，兩者所代表之意義似乎是相同的，其所不同者，即在適用範圍對象有廣狹不同之差別，以下分別就公務人員之意義從最廣義至最狹義之內容，分別說明如下(劉柏亦，2008：4-5)：

##### 一、最廣義之公務人員：

依國家賠償法第2條第1項規定，稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。此一定義之公務員包括：政務官、事務官、文武職人員、自治機關人員或國家機關人員、公營事業機構人員或民意機關代表、約聘雇人員與不論有無受俸給之人員，均包括在內。

##### 二、最狹義之公務人員：

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。故可知本法所稱之公務員，其範圍包含有受政府俸給者之「文武百官」均屬之，但非受有俸給者不適用本法之。所以此一定義，較為前述國家賠償法所稱之公務員為狹隘。

### 三、 廣義之公務人員：

依公教人員保險法第 2 條規定，本法所稱之公務人員，為法定機關編制內之有給專任人員。同法第 24 條規定，法定機關編制內之有給之公職人員準用本法之規定。故本法所稱之公務人員，泛及聘雇人員，範圍相當大。

### 四、 狹義之公務人員：

公務人員任用法第 5 條之規定，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。同法施行細則第 2 條規定，本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。前項所稱各機關，指下列之機關、學校及機構：中央政府及其所屬各機關；地方政府及其所屬各機關；各級民意機關各級公立學校；公營事業機構；交通事業機構；其他依法組織之機關。故本法所稱之公務人員，乃僅指文職人員中經銓敘任用之事務官員為限，其所指涉的範圍較狹，所以故為狹義之公務人員。

承上所述，我國對文官所指涉之對象從最廣義之範疇，包含政務官、民意代表，也可狹義至僅敘有職稱及職等之文職人員才是文官之內容。而本文在探討行政中立時所稱之文官概念，即指公務人員，係採用公務人員任用法施行細則第 2 條中對「公務人員」之界定為之，傾向以狹義之定義作為論述主軸，並排除武職人員在內，藉以限縮本文研究範圍。因此，文官係指在各機關組織法規中，除政務人員及民選人員以外，定有職稱、官等、職等之人員為本文所研究、探討之對象。

## 貳、 政治中立、行政中立與文官中立

檢視行政中立、政治中立及文官中立等概念，三者不僅在名詞之辨識上極為類似，學術論述及運用上也極為模糊，甚至模稜兩可，故為免於這些名詞在運用上形成不必要之混淆與錯亂，本文整理文獻資料進一步釋疑如下。

「行政中立」(Administrative Neutrality) 一詞，雖然是政治實際運作上，所經常被論及之概念，但過去在國內仍舊僅為學術上討論之名詞。究其理由，

即在於我國過去在有關公務人員之法律規範中並無對「行政中立」一詞，賦予任何法律上之意義。同時也尚缺乏操作性定義與對現況的因應之道（蔡良文，1998：81）。因此，行政中立之定義，國內各學者皆有不同見解，但大多仍肯定陳德禹教授所提出之四點意涵（陳德禹，1988，7；轉引自劉柏亦，2008：7），分別說明如下：

- 一、文官應盡忠職守，推動由政府所制定的政策。
- 二、行政人員（文官）在處理公務上，其立場應超然公正，一視同仁，無所偏愛或偏惡。
- 三、行政人員在執行法律或政務官的政策上，應依同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派，而無所倚重倚輕之別。
- 四、行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著其所擁有之專門知識、技能與經驗，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反應。

由上述四點意涵可以得知，行政中立乃係指公務人員依法執行政務官所制定之各項政策與任務，秉持中立且客觀之立場，排除政治干預而不介入政黨或派系鬥爭之中，以期能夠完成政務，謀全體國民之權益。

### 參、 政務官與事務官

在現行政府組織中，其成員通常可依職務功能分政務官與事務官。從學理上分析而言，政務官乃係參與國家重要政策制定之決策者，並隨政黨選舉之成敗而進退之政府官員，承擔政治上責任，屬於扮演「政治」之角色，如行政院院長、各部會之首長、政務次長或委員等；事務官乃係執行政策之行動者，身分上具備永業性特質之政府官員，承擔行政上責任，扮演「行政」之角色，原則上除政務官員以外之公務人員皆屬此類範疇。依行政法觀點切入，有關政務官與事務官主要之區別，分別說明如下（張家洋，1995：313-314；轉引自劉柏亦，2008：9）：

- 一、政務官不須銓敘，無資格限制，因此《公務人員任用法》對政務人員不適用；事務官有法定資格條件之限制，通常須經銓敘合格者，始能任



- 用。
- 二、政務官隨政策成敗而進退，無身分保障；事務官著重於永業性，法律上予以保障。
  - 三、政務官的職等通常為特任及簡任；事務官則涵蓋簡任、薦任與委任。
  - 四、政務官無升等；事務官則依法升等。
  - 五、政務官依個別法規任用；事務官則依《公務人員任用法》等任用。
  - 六、政務官僅適用公務員服務法及撫卹法；事務官則適用公務人員任用、俸給、考績、退休及撫卹等各種法規。
  - 七、政務官之懲戒僅適用撤職與申誡兩種處分；事務官則適用公務人員懲戒法所定的各種懲戒處分。

原則上除政務官以外之公務人員皆屬事務官，而依現行政務人員退職撫卹條例第 2 條規定，其範圍包括：

- 一、依憲法規定由總統任命之人員及特任、派之人員。
- 二、依憲法規定由總統提名，經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。

就現行政府體制整體運作而言，政務官與事務官之區別即具有其重要義涵。政務官因必須為其所屬政黨所主張之政策承擔起整體成敗責任，並受在野政黨之監督，故受政治影響甚大，具有強烈「政治取向」性質；而事務官則受行政法令及內部行政規則之拘束，擁有憲法上身分保障之權利，具備永業性質，發揮其行政專業方能執行政府政策，具備「行政取向」性質，是故事務官應受行政中立之規範與約制。

因此，公務人員永業制，即建立在「行政中立化」與「常任文官制」憲法上身分保障之基礎上。故在民主國家中，公務人員堅守其職位並依法執行各項政務，而不涉及政治紛爭或政黨派系之權力鬥爭之中，此亦為維持「行政中立」所必須。政務官與事務官各有其所遵守之規範及準則，分屬政治、行政此二層面，其分野亦是現代文官制度下重要之里程碑。



## 肆、 行政裁量權

從文獻資料中可以得知行政裁量之定義，就當代行政而言，行政裁量堪稱是公務行為之「靈魂」，亦即多數行政行為實際上乃是由無數之自由裁量權所交織而成（林鍾沂，2004：664）。行政裁量權係指行政機關和行政人員在相關法令規章所賦予的權限範圍內，於處理各種行政事務時，可以本諸自由心證的原則，作某種的行政決定（吳定，2003：5）。申言之，行政裁量乃係指公務人員依法令所訂之職務權限範圍所為之行政行為。

是故，公務人員可以行政權為其基礎，進而作成行政決定。行政裁量之研究可追溯始於德國學者 F. F. Mayer；當時，行政裁量權係指行政機關本於行政法規，得對於人民之權益加以干涉之權限。涉及人民權利義務範圍內之行政裁量乃是如何彈性地適用法律的問題（翁岳生，1990：43；轉引自劉柏亦，2008：11）。申言之，行政裁量並非單純依法行政，而應考量其對一般人民權益有所限制之環節，充分展現彈性與專業素養。

另一方面，所謂「裁量」（德譯 Ermessen；英譯 Discretion），即裁度推量之意，係指作成決定之自由，即人類對事物考慮之心理過程（翁岳生，1990：43；陳敏，1999：157；轉引自劉柏亦，2008：11）。換而言之，裁量是行動者以自我主觀意識在合理或默許之範圍內，所作出之個人價值判斷。再者，根據憲法上權力分立原則，裁量又可分為「立法裁量」、「司法裁量」、「行政裁量」三大範疇。因本文重點乃係在於討論公務人員行政之中立之案例，前二者不在本文討論範圍內，故限縮於「行政裁量」層次，就公務人員依法行政之面向進行分析。

申言之，行政裁量係指公務人員執行職務依據法律之授權，在適用法規時，基於行政目的之要求，於數種可能之法律效果中，選擇一適當方式為之。再者，行政裁量係法律許可行政機關行使職權時得為自由之判斷，惟並非完全放任，裁量之行使仍須遵守「法律優越原則」之規範，而依裁量權所作之個別判斷，亦應避免違反誠信原則、平等原則、比例原則等一般法律基本原則。公務人員行使裁量權時，應在法令規範之範圍內，擇取適當方式為之，不宜有逾越或濫用裁量權之情形。倘若公務人員行使裁量權，明知逾越法令授權之範圍

而仍越權裁量或濫用裁量權時，仍構成圖利罪之違背法令要件。然而，雖在法令授權範圍內之裁量，但其裁量不當或不符公平、比例原則時，則仍須依其情節程度，追究公務人員之行政責任。



綜合上述，本文所討論之「行政裁量權」，採取我國行政學權威吳定教授之見解，其意涵界定為：「係指行政機關和行政人員在相關法令規章所賦予的權限範圍內，於處理各種行政事務時，可以本諸自由心證的原則，作某種的行政決定（吳定，2003：5；轉引自劉柏亦，2008：11）。」行政裁量權乃是基於法律之授權或職務權限範圍內所做成之行政決定。相對而言，行政裁量權之日益擴張亦可能使行政權無限上綱，在目前一般大眾對於行政權之期待與強烈需求上，更容易形成違法濫權之問題，反而導致行政權遭受侵害。

## 伍、 課責

課責，乃係指當行政人員或政府機關有違法或失職之情事發生時，強調責任之賦予及承擔，必須要有某人對此負起責任，故而論者或稱行政責任之狹義概念，就是指課責之意。易言之，所謂課責，其最基本之意義是指在一組應對之關係中，一方 A 有義務對於自己的行為或行動，對另一方 B 提出解釋、說明與回覆，在此情況下，B 有權對 A 課責，而 A 則是被課責的對象，一旦 A 的行事出現違失或不當，就必須負起責任（陳志瑋，2005：133；轉引自劉柏亦，2008：12）。

申言之，課責（accountability）係指某種負責任的、承擔責任的，或是回應責任之狀態。而所謂負責任的，則是指對某人具有報名、解釋或合理化某事之拘束性。故由字義觀之，課責是一種人與人間之責任授受關係，即一方授予另一方某種權力，同時也相對要求接受權力者須承擔特定的職責。

由於課責之概念及研究面向呈現多樣性，蓋不同研究者間所進行之研究核心各有其相異處。而本文乃從實務上公務人員違反行政中立之行為態樣論述課責之內容，究係受到行政機關內部之懲處或移送公務員懲戒委員會進行懲戒，乃係在文官體制下所應著重之課題，如何對公務人員予以適當之監督及規範，以落實民主行政之安全，促進公務人員行政之中立性，提升人民對於國家的信賴感。



最後，行政中立原則既然是目前一般社會大眾對政府以及公務人員之普遍要求，如何將其具體化並落實，是政府責無旁貸之責任。然而，由於受限於涵義與範圍上之困境，不僅行政中立本身不易形成社會共識，連帶也影響其在實務上落實之可行性。欲解決此一問題，焦點並非持續思辨行政中立之意義，而陷入無止境之循環，應將其轉化為公務人員日常執行公務過程中之具體權責關係，並能實際進行考評。因課責之概念即著重於重塑公務人員權責之內涵，唯有如此，行政中立方能不流於政策宣示或口號，並發揮實質之指導與監督效用。

## 第二節 相關理論檢討

行政中立，乃係指公務人員在執行職務時，必須嚴守一種行為規範或原則，保持公平、客觀、超然、中立之立場，以專業、國家、全民之利益為行政行為最主要之考量，公平對待任何個人、團體或黨派，不受個人主觀價值、理念及外界利益團體之影響。本節茲就學術上有關於行政中立理論、特別權力關係理論以及特別法律關係理論之研究內容，分別討論如下：

### 壹、行政中立理論

關於政治與行政之分合所產生之爭論，首先就要提及美國威爾遜（Woodrow Wilson）於西元 1887 年所發表之《行政之研究》（The Study of Administration）一文。其內容主要是在討論西元 1828 年美國總統傑克遜（Andrew Jackson）所提倡分贓制（Spoils System）所造成之弊病，並強調政治與行政應分立之主張。其認為政府都在於執行兩種基本功能：一為「政治」，是指一般政策及法律之制定；另一為「行政」，也就是將政策及法律運用到特別的個人及情境。威爾遜在其文章中亦指出：由於行政是如此有別於政治，行政應保持非政治性的；因為行政是處於政治適當範圍外，行政問題不是政治問題，雖然政治設立了行政的工作，但不應操縱行政，行政具有事務性（Wilson, 1941:481-506；吳定，1991：5-23）。申言之，政治與行政之間乃存在本質上之差異，為能各執所司並維持行政之正常運作，並發揮政治領域應有之功能，政治與行政應分立。

承如前述，雖然威爾遜首先提出政治與行政分立之概念，惟通說上實際集大成者為古德諾（Frank Goodnow）。其於西元 1900 年所著《政治及行政》（Politics and Administration）一書中，將國家功能分為政治與行政兩種，內容並指出：政治是國家意志的表現，行政就是國家意志的執行（Goodnow, 1900:9；轉引自劉柏亦，2008：23）。易言之，是將行政單純地視為國家意志之執行，而未參與政治運作的過程，行政只有政策執行之意涵，忠實服從於政治所下之命令。此外，除威爾遜與古德諾外，尚有許多學者，諸如：L. Gulick、L. White、W. Willoughby...等，均強調行政原則之重要性，認為公共行政應獨立於政治學之外，成為一專門學科或獨立研究範圍，並主張：一為建立一個中立或公平之永業文官制度（Neutral or Impartial Career Service）是必要的，以確保文官其能力、專業與理性；二為政治與行政學理，兩者各有其自顯明的真理和可欲的目標，行政可採用其個別的價值、規範與方法（張俊彥，1995：76；轉引自劉柏亦，2008：24）。申言之，公共行政領域相關學者則極力擁護行政是必須從政治的領域中獨立出來，甚至可以說解放而自成一格，成為一門獨立學科，依行政之獨特性自成一單獨之研究領域，而能夠排除政治領域之干擾，此乃係對傳統行政學之反思，亦同樣是困惑著行政學界之百年課題。

然而，在過去學術上，政治與行政之分際處於分合之狀態，而有關政治與行政兩者之主張，至今兩者間難分之論點已成通論。故政治與行政在理論上雖各自存在不同觀點，但單就執行層面而言，兩者仍舊是一體的，甚難單獨切割或刻意分離。亦即，政治與行政兩者間應該適度地分離，但又彼此相互影響。值此，倘若從政治與行政分立之觀點來論述與探究行政中立問題，難免在各項概念上會產生困擾，而如果從公務人員之角度及立場作為出發點，進行探討行政中立，則在概念上會相對清晰，在理論或執行層面亦較可能有所發展及突破。

### 一、 行政中立之概念

此所探究「行政中立」之「行政」概念，則採較為狹義之解釋，係指公務人員（或文官、事務官）透過一套制度或機制，對公共事務之管理與運作；此所稱之公共事務包括政策執行與組織例行事務的處理。而行政中立（Administrative Neutrality）一詞之定義，國內外各學者有些不同之見解，本文茲將幾位代表性專家學者之見解整理如下：

傑恩嘗試以四個層面來界定中立理念之內容（R.B.Jain,1974:797-808；轉引自劉柏亦，2008：25）：



- (一) 公務人員在決策過程中影響力之程度；以及政務官與事務官之間之性質與互動之範圍。
- (二) 公務人員介入政治與政黨活動之程度。
- (三) 政治與政黨干預公務人員執行職務之程度。
- (四) 公務人員之一般形象。

惟傑恩雖提出此四個重要指標，作為衡量公務人員中立性的程度，並依此將公務人員分為「去政治化的公務人員」、「部份政治化的公務人員」、「奉獻的公務人員」與「完全政治化的公務人員」等四類，然而卻未對行政中立概念進一步作清楚之定義。以下茲就我國學者針對行政中立之概念所提出見解，分別整理如下：

陳德禹教授指出：「行政中立，應是就文官的行政立場與態度而言，而不是指行政與政治的分離，此二者之分離，事實上是不可能。而行政中立也未必是指行政人員絕對不可政黨及其活動，行政人員可以個人身分參加政黨及其活動，惟不可有意藉行使職權之便，而圖利其所屬政黨（陳德禹，1988：7；轉引自劉柏亦，2008：25）。」

王作榮先生指出：「行政中立，即是文官系統依法行政，依法推行政務，不受各利益團體之影響，不受各黨派之操縱，中立的行使職權（王作榮，1991：24；轉引自劉柏亦，2008：25）。」

吳定教授指出：「文官行政中立的意義，指涉政府機關中的公務人員（事務官），在推動各項政策及行政活動的過程中，應保持中立立場，遵循三項原則：依法行政原則、人民至上原則、專業倫理原則（吳定，1994：61-62；轉引自劉柏亦，2008：25）。」

許濱松教授則認為行政中立係：「公務員是全國國民之服務者，並非部份國民之服務者，是以公務員處理事務，應公正衡平，

並秉持中立能力，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：一為超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體；二為不受利益團體影響，圖利某壹利益團體；三為不受個人價值理念的影響，以中立能力公正衡平處理事務（許濱松，1995a：14；轉引自劉柏亦，2008：25）。」

許宗力教授指出：「行政中立，即要求公務人員依法行政，正確的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，這種依法行政就是所謂的行政中立（許宗力，1996：13；轉引自劉柏亦，2008：25-26）。」

蔡良文先生指出：「行政中立，指公務人員處理公務時，須秉持公正、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；而國家基於公務人員在盡其保護憲法精神與國家利益責任後，亦應保障其身分、工作權益，不受政黨更替的影響（蔡良文，1998：29；轉引自劉柏亦，2008：26）。」

劉昊洲教授則指出：「所謂行政中立，就是指政府機關的公務人員依法執行公務、不涉入政黨或政治活動、並以同一標準服務社會大眾，不因政黨屬性或個人價值等因素而改變其態度與作法（劉昊洲，2005：3；轉引自劉柏亦，2008：26）。」

綜合上述，國內外文獻縱使對於行政中立之定義存在見解上之差異性，但仍多數認同「行政中立」一詞包括下列四點意義，本文整理如下：

- （一）公務人員應盡忠職守，依法執行政府之政策。
- （二）公務人員在其職務崗位上，立場應保持超然公正，無所偏倚。
- （三）公務人員在執行法律或推動政務官之政策上，應秉持同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派。
- （四）公務人員不介入政治鬥爭或黨派，僅盡心盡力為國為民服務，即本著他們所具備之專門知識、技能以及經驗，於政務人員擬訂政

策時，提供協助；於政務人員需要時，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動向並適當反應予政務人員所知悉。



由此可知，行政中立之意涵，為政府體系內之公務人員應本於其自身對政策執行之專業，依法並遵循所賦予之職務權限而為處理各項行政事務，有其判斷之基準，而不受外在環境之政黨、政治團體、利益團體或自身利益之影響或誘惑，且應秉持同樣之態度去面對任何團體或個人，而保持超然立場。

申言之，國內學者劉昊洲教授則認為行政中立之概念，亦可分別從以下五個角度去探究其意義：一為，適用對象；二為，面對客體；三為，指涉事項；四為，規範標準；五為，具體作法。易言之，「行政中立」之適用對象，是以具有永業性質之常任文官(公務人員)為限(侷限於任職行政機關、立法機關或公立學校等機關之狹義公務人員)，不包含政務人員、公立學校教師(需無兼行政職)及其他公營事業人員，因常任文官其主要業務乃是以執行政策或輔佐政務人員推動國家行政業務，理論上既應該保持行政中立，事實上也必須維持行政中立。而在現實環境之中所面對之客體，事實上則聚焦於政黨及派系，即掌握政治權力彼此相互競爭之雙方，包括朝野政黨雙方之民意代表、政務人員及黨職人員，之所以行政中立是以「政黨」為主要規範客體，乃係因為無論朝野政黨皆會以有意或無意之手段，將政治力介入於行政體系中，干涉行政正常之運作，因此，行政中立能否落實之主要關鍵，即在於政黨能否充分尊重行政中立之精神並遵守行政中立之規範。而行政中立指涉事項與規範標準乃涵蓋於公務人員之倫理守則，以及任職期間所規範之標準為政治活動之限制與憲法上參政權之行使，其既是約束也同樣是一種保障，兩者間必須求取適當的平衡與妥協，最後則為行政中立之具體做法是以行政命令訂定行政中立事項內容為之，以依法行政為前提，以公平、消極與不作為為核心，再輔以保障公務人員權益之規定(劉昊洲，2005：13-15；轉引自劉柏亦，2008：27)。因此，行政中立就消極意義而言，就是規範公務人員之各項政治活動，限制其不與政黨或利益團體有所掛勾或涉入其組織活動而受影

響，秉持行政上之專業、職業操守處理公務；另就積極面而言，行政中立是保障公務人員不受任何外力因素影響而失去其身分與地位。



承上可知，行政中立之內涵所強調者，不外乎是「依法行政」、「公平對待」及「政治活動之規範」等三方面。由此可以瞭解行政中立具有其三意義：一為，公務人員裁量權之行使須有法律保留原則之適用，且以國民福祉為依歸，不偏袒於任何一方；二為，應透過法律予以保障公務人員身分，不受執政政黨更迭之影響；三為，公務人員其政治活動須受某程度上之限制，以避免有互為圖利之嫌。故公務人員在依法執行任務時，須嚴守行政中立之規範，保持公平、客觀、中立且超然之立場，以國家、全民之利益為最主要之考量。

總而言之，公務人員在行政過程中應秉持何種立場與扮演何種角色，方符合行政中立之要求。陳德禹教授則認為必須做到四點：一就責任言，應盡忠職守來推動政府經由合法程序所制定之政策；二就立場言，處理公務應超然、客觀、公正、一視同仁；三就態度言，公平對待認為個人、團體；四就角色言，以專業知識與技術、經驗提供政務主管擬定政策（陳德禹，2001：20；轉引自劉柏亦，2008：27）。

然而，公務人員在面對行政中立規範所要堅守之立場，其實就是在於心中那一把尺，公務道德倫理規範，而非僅透過強制性之規範而為之，反而更應該要從內在、心理層面著手，進而建立起行政倫理觀，唯有公務人員自身內化行政中立規範作為品德操守，才能確保行政中立之真正落實。

## 二、文官與行政中立

在學術文獻中，「文官」一詞，在我國古書已有之，《後漢書·禮儀制》中早已出現。在現代語言中，文官通指「軍官以外的官員」。就現代西方國家的政策而言，我國現在對「文官」一詞，是用來翻譯英文的 Civil Servant（單稱）或 Civil Service（群體總稱），英

文原義本無「官」之意，有人譯作「公務員」或「文職服務人員」，是較符合本義（陳德禹，1993：338；轉引自劉柏亦，2008：28）。申言之，文官乃相對於武官而言，武官又稱武職公務員，指從事軍事任務或其他從事戰鬥行為之公務人員；文官又稱文職公務員，不擔負有戰鬥行為或類似軍事任務之公務人員，均屬文官。文官廣義包括政務官與事務官。狹義指事務官或稱常任文官，而在此所指為狹義之。對任何現代化國家而言，文官體系是國家統治機關的主體，政府的公能力、公信力及公權力，必須依靠常任文官的政策執行、及其在政策制定過程中的輔助性功能，才能具體而持續的展現（蕭全政，1994：2；轉引自劉柏亦，2008：28）。

故公務人員之立場是否需要保持中立，勢必會直接影響到行政體系發展之永續性及穩定性，甚至可以說主導行政體系之命脈，作為政府與一般大眾之間的橋梁。雖然公務人員在依法執行公共任務時，應遵守行政中立之立場為學界普遍共識，但也有不同意見的出現。本文茲就文獻資料整理支持與不支持之理由，分別統整如下：

#### （一）支持文官應謹守行政中立的理由

其理由可歸納為（陳德禹，1993：344-345；江岷欽，1995：91；轉引自劉柏亦，2008：28）：

##### 1、履行公眾信託：

文官為全體國民之服務者，其執行公務之目的在增進全體國民之幸福，故其地位應當超然中立，不能有所偏頗，以免其行使公權力圖利某一政黨，或淪為政治黨派政爭之工具，以致傷害全體國民之利益。

##### 2、穩定行政體系：

國家行政需要持續性，無論執政者如何變動，國家活動或政府行政都不能一日終止，否則國家之基礎將會發生動搖，人民之生活及社會之秩序將難維持，故應使行政系統中立，不受政爭影響，以求穩定。

### 3、避免公器私用：

文官為執行其職務因而行使公權力的關係，所以享有特殊的地位、機會及權力，如果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。基於此，文官之政治活動權利必須予以限制，不得與一般人民享有同等的政治活動權利。

### 4、維持社會和平：

由於社會之開放、利益多元化以及各種勢力並存的情況下，為使行政系統能保持公平正義原則，則須先使行政中立化，裁渴望保障弱小勢力。

### 5、防止政黨分贓：

為避免文官系統發生權貴膽徇及政黨分贓弊端的發生，必須使行政中立，尤其當政黨政治出現之後，更需要行政中立。

## (二) 不支持文官應謹守行政中立之理由

其反對之理由為（許濱松，1988：7；轉引自劉柏亦，2008：29）：

- 1、各國憲法中都規定人民享有其參與政治之權利，文官同樣也是人民，理應享受同等權利，以符合法律上人人平等之憲政原則。
- 2、在實務上，政治與行政是無法分離的，文官既然是政策的執行者，對於執政之政黨或政治領導者理應當服從，並無可以中立之情事可言。

公務人員應否立於中立之立場，在理論上互有定見；而在實際規定上亦不一致。例如奧地利憲法及德國威瑪憲法，均承認公務員享有完全之政治活動權利。然而，義大利憲法、西德基本法、挪威憲法、土耳其憲法等，則均對於公務員之政治活動權利加以限制。一般說

來，傾向於限制的情形居多（許濱松，1988：7；轉引自劉柏亦，2008：29）。綜觀上述支持及不支持公務人員應否嚴守行政中立之立場之理由後，可發現若要促進民主之蓬勃正常發展與政治系統之穩定，主張公務人員行政中立勢必是必要的。其主要功能有：實現專家政治、促進政治系統之穩定、提升政府之公信力、及確保公務人員之保障（張俊彥，1995：78；轉引自劉柏亦，2008：29）。

最後，若主張公務人員不必嚴守行政中立之規範，政府即可恣意地行使職務內之權力，偏袒任一政黨、政治團體、利益團體、政治人物，外在環境可輕易介入政府決策與政策執行，毫無秩序可言，更無追求公益之崇高理念，與人民之期望背道而馳，國家勢必走更加嚴重之局面。而公務人員之行政中立，在維持國家政黨政治之運作上扮演著極為重要之角色，其扮演著執行與捍衛憲法的角色、人民受託者的角色、少數賢明的角色、平衡者的角色、分析者與教育者的角色；因此，公務人員在專業文官之要求下，除在執行政策上必須保持「專業性」、「公正性」、「公共性」、「效能性」以外，更在於協助政務官在各項政策的推動上提供專業建義，並確保所制定之政策能夠確實執行，以利達成追求全民之公共利益。

### 三、 行政中立之核心價值與理念

行政中立價值漸趨重要，逐漸成為社會關注之主要議題，其植基之理論價值與理念即值得深度探究，大致言之，行政中立之核心價值理論，根據文獻之彙整，其基礎可以歸類為以下四項（劉昊洲：2005：16-20；轉引自劉柏亦，2008：29-31）：

#### （一）行政能與政治分立且必須分立：

行政中立的重要基礎便是行政能與政治分立，而且必須分立。近年來社會政治發展的結果，以使政治與行政互增相融關係，兩者的區別益形困難。行政不能不注意到政治的因素，政治不能不顧到行政的現實，二者必須密切聯繫，相互配合。不過大致言之，政治的範圍較廣，層級較高，偏於領導與政策決定及溝通；而行政的分類較多，層級較低，偏於協調、管理、執行事項。因此，行政既與政治有別，故兩者即能分立。職是，政治屬於政務官，行政則屬於

常任文官，因而不論那一政黨執政，常任文官其都應該維持行政立場之中立地位，致使才使能確保國家統治機器之正常運轉。



(二) 個人價值應盡量理性中立：

行政中立的次要基礎就是個人價值應該盡量保持理性中立。常任文官是政策的執行者，而非決定者，處理行政事務需對事而非對人。在理論上常任文官應該忠實的執行政策、絕對的依法行政，不宜將個人的情感因素或意識型態置入職務行使之中，也不應涉入政黨的政策辯論或爭論，而做到價值中立 (value-neutral)。不過在實際上，因個人主觀因素等各種干擾或限制，卻無法百分之百做到，只能要求盡量的理性中立。正因為價值中立是可欲的、值得追求的目標，植基於其上的行政中立，也才有實踐的可能性。

(三) 常任文官具有國家雇員之身分：

行政中立的第三個基礎是常任文官具有「國家的雇員身分」，與國家存在「特別權力關係」或「公法上職務關係」。大體而言，行政中立所規範對象主要是以狹義的公務人員為限，也就是以執行公權力為主的常任文官，並不包括政務人員、公立學校教師（需無兼行政職）及其他公營事業人員在內。那何以常任文官必須受到行政中立的約束與限制，一般社會大眾卻不必受到此限制呢？乃因常任文官的職業屬性與身份不同所致。基於「特別權力關係」或「公法上職務關係」，國家可以制定法律或訂定行政命令，給予常任文官特別的權利或課以特別的義務，相較於一般人民，常任文官對於國家顯然負有更多的義務與責任。行政中立即是常任文官所需遵守的義務之一，而一般人民則無須遵守行政中立的義務。

(四) 兼顧國家統治權與人民參政權的平衡：

行政中立的第四個基礎乃是兼顧人民參政權與國家統治權的平衡。按說憲法對於人民參與政治活動的權利，僅有原則性的規定與保障，法律據以延伸的運作規定，在不違背憲政精神的原則下，是可以酌加限制的。易言之，常任文官是國家統治機器的一部份，其本身就是國家統治機器的一個環節，基於統治權的必要，也避免兼具治者與被治者的角色分季的衝突，民主先進國家均未給予常任文

官完整的政治權利。是故，若統治權與參政權可能有衝突或抵觸之際，則允許對常任文官的政治權利加以適度限制，讓常任文官之參政權與代表國家行使的公權力之間，取得平衡，這便是行政中立之所由生。



職是之故，從上述內容可以得知，行政中立之立論核心基礎乃是由此四個面向所構成：行政能與政治分立且必須分立、個人價值應該盡量理性中立、常任文官具有國家雇員之身分、兼顧國家統治權與人民參政權的平衡等。均圍繞在公務人員所具備之身分為主要脈絡，而同時也是各國規範公務人員堅守行政中立價值之四大前提。倘若無其作為基礎，行政中立將流於形式，成為政府宣傳之口號或成為政治鬥爭之手段，毫無內涵可言。公務人員落實行政中立之價值，乃係可追求的目標，雖然行政與政治並不能完全分離、獨立或截然二分，但仍舊是可以區隔的。

#### 四、 行政中立作為公務人員基本權利限制之界線及目的

##### (一) 憲法上基本權利限制之界限：

現代民主法治國家中，最核心之價值即在於人民基本權利之重視與積極維護。然而，在實際上尤其例外，誠如我國憲法第 23 條即明文訂定人民基本權利在下述條件下，是可予以限制：防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益所必要之情形下等，得以「法律」限制之。另一方面，公務人員基於「公法上職務關係」，故國家對其政治行為之基本權利，包含其言論自由權、集會與結社自由、參政及參與政黨活動之限制等事項，是可予以規範及限制，這在其他先進民主法治國家中是相當常見的，其最主要的原因乃在於前述「公共利益」之考量。

而限制公務人員之基本權利，是依據其公務人員「職務身分」的特別因素，而為之。如上所述，基於「公共利益」之考量，公務人員為國家之代理人及全體國民的服務者，需有其義務與責任以全民利益及人民福祉為方向，執行其職務。假若公務人員所執行職務之立場或態度有所偏頗的話，將喪失人民對其政府的信任，而使國家及文官體系有所動搖。是故，透過憲法第 23 條之規定，即何謂之「一般公益條款」—增進公共利益—，是可以經由法律制定，

來限制公務人員政治活動自由之基本權利，而為限制的界線之一，亦即為在大眾公益及公務人員利益間之取捨標準之一（陳柏菁，1996：84；轉引自劉柏亦，2008：32）。



因此，檢視公務人員之基本權利，乃是在相當範圍內加以規制，而使其無法擁有完整政治行為或活動，依其身分進行部分之限制。但其限制基本權利之界線雖無法律明文之規定，但通常是以依法執行行政職務時為限，在符合比例及平等原則之基本要求下，而保留部分政治活動之自由。行政中立雖是公務人員必須嚴守之立場之一，相對而言，同時也是限制公務人員基本權利之界線之一。然而，雖然造成公務人員在政治權利之實現上出現困難，唯有如此，才能充分體現公務人員身分之價值及獨特性，人民對其具備高度的期待，自然亦會予以高度的義務及責任。

## （二）行政中立之目的：

當前學術界與行政實務界皆普遍認為政治與行政雖不能完全的釐清，但兩者間畢竟在定位上是有些許的不同，故政治與行政之分立是可欲的，也是可行的。職是，從理論概念上而言，行政是無法從政治上強制的脫離；但行政中立之立論基礎乃在對於公務人員的立場、角度與態度而言，顯然行政中立是可奢談的。是故，本文認為，公務人員保持行政中立之目的，在於避免公務人員涉入政治鬥爭中、不法利益互換輸送或造成人民權益損失等情事之發生，進而保障公務人員之永業身分、國家政治之穩定性及政策執行之連續性。

劉昊洲教授加以延伸，行政中立具有政治、行政、社會、個人等四方面之目的（劉昊洲，2005：22-24；；轉引自劉柏亦，2008：32）：

### 1、政治的目的：

就政治面言之，行政中立的最大意義在於力擋各方面的政治力藉口染指行政事項，特別是避免執政黨伸手進入行政領域，造成政黨之間的不公平競爭。易言之，行政中立在政治上的目的就

是營造公平的競爭環境，促進政黨良性的競爭。



## 2、行政的目的：

行政中立的本體是行政，旨在追求中立，包括行政人員、行政事務、行政場所與行政資源的中立等。故就行政面言之，行政中立目的乃在於確保行政機關業務的順利推展，維持行政體系的健全運作。

## 3、社會的目的：

行政中立的社會目的，就是社會的多元意見能夠在公平的環境下有表達的機會，始能確保社會多元的發展。再者，避免執政黨濫用國家公器與行政資源，不但可以增進人民對政治的信心，也能提升人民對國家的信任。

## 4、個人的目的：

以個人面言之，行政中立就是賦予公務人員免除政治力干擾之法定的防禦權或安全瓣。假若行政不中立，在選舉期間選邊站且涉入選舉期間的惡鬥或政黨漩渦中，縱然押對寶，在選後也不見得會被拔擢，但如押錯寶，鐵定會慘遭秋後算帳。因此，就公務人員個人而言，行政中立可以消極的確保公務人員個人相關之權益。

因此，行政中立之目的，在政治、行政、社會以及個人等面向中，從上述文獻資料大致可統整以下：促進政黨之良性競爭、維持行政之健全運作、確保社會之多元發展、保障公務人員之權益等。故行政中立是將其核心重點置於政黨政治下之彼此競爭是否公平及行政之運作是否遭受刻意扭曲，而會影響到公務人員身分之保障，甚至擴及到社會層面。因此，行政中立乃在於促進政治與行政間之和諧與平衡，為民主政治之發展打下根基。

承前所述，行政中立之本質，也就是在規範公務人員在政治行為及活動上須有所制約與限制，且不以偏私之態度而倒向一方；其更在人民基本權利之保障與公共利益中，作一個衡量之準則，以維

護國家行政權之公信力與人民對其施政之期待。而行政中立之目的與理想乃基於為確保公務人員在依法處理各項行政事務時，能夠依法行政且公平公正，避免與政黨或利益團體有利益輸送之情事，以維護民主社會法治精神之基本價值。



(三) 公務人員行政中立存在之實務困境：

公務人員行政中立經由上述之討論後，其重要性及價值已是不言而喻的，且亦已成為人民所支持的民主政治信念與對行政體系之「共識」。然而，在實務的推展與落實層面上確有其困難，其成效目標也就仍不如預期，更在特定期間內，例如選舉期間，公務人員行政不中立之情形，更是層出不窮。產生此種現象的存在，即在於公務人員在嚴守行政中立上遇到了種種之問題。

本文在文獻上，檢視在較早以前之官方資料，於民國 82 年 3 月間，考試院考銓研究發展小組與民國 83 年 11 月間學者蔡良文先生，曾對全國公務人員行政中立之規範進行問卷調查研究。此是兩次我國對其公務人員進行行政中立相關問題研究最大的普查。這兩次問卷調查研究最大之不同點乃在於，考試院考銓小組所施測之時間點為平時無任何選舉狀況之下，而其所發放問卷施測時間點特地選在選舉前一個月，其目的為假定公務人員在某些情境考量之下，或許會受到一定之特定壓力，而對行政中立之規範有不同之感受。其兩次問卷調查研究均顯示出，影響公務人員行政中立最主要之因素，最大宗者為行政體系層級關係的壓迫（受機關首長與直屬長官的影響），考試院考銓小組此次調查結果約佔其影響因素的 48.0%，而學者蔡良文先生調查之結果更佔其影響因素的 50.0%。而影響公務人員行政中立第二個因素為民意代表的關說，考試院考銓小組此次調查結果約佔其影響因素的 18.6%，而先行調查之結果佔其影響因素的 28.6%。第三個影響公務人員行政中立的因素為政黨黨部之施壓，其考試院考銓小組此次調查結果約佔其影響因素的 5.0%，而學者蔡良文先生調查之結果更佔其影響因素的 9.0%，此顯示出在選舉期間內，公務人員謹守行政中立之立場易受政黨之影響。第四及第五個影響公務人員行政中立之因素為人情關係與利益團體之影響，兩次施測結果其比例各佔約 4~9% 左右。且經過交叉

分析後，其問卷之施測結果有一項重要發現，簡任官等之公務人員認為「民意代表」之關說為影響公務人員行政中立之比率，高於其他官等之人；而薦任官等與雇員則認為受「長官」影響，是公務人員無法保持行政中立最主要之原因。此外，在此兩次問卷施測均認為我國公務人員自認尚無法堅守行政中立之立場的比例，考試院考銓小組此次調查結果約佔其 62.5%，而學者蔡良文先生調查之結果佔其 71.3%(蔡良文，1998)。

從實際的政治生態觀察，作為行政中立之前提，是排除政治力之干預。然而，政治與行政能否二分，著實令人質疑。申言之，行政權隨著人民之需求及社會期待，形成極度擴張之結果，即使政治色彩最湛厚的立法權，亦逐漸為行政所引導。行政既深刻影響政治，而政治又常須藉由行政提供各項資源與相關協助，以便爭取選票，贏得選舉，故行政很難與政治截然劃清界限，行政中立目標自然不易達到。再者，執法主軸為依法行政。依法行政往往成為既得利益之行為之維護工具，與其說依法行政在提昇公共利益，不如說其功能在維護現狀更為合適。因此，依法行政之缺點即是，可能有袒護既得利益者之嫌，而既得利益者為少數團體，自然不等同於公共利益。另一方面，公務人員若要顧及社會正義與公平，進而達成公共利益之理念，則勢必捨棄部分行政中立之作為。行政中立比較無法採取照顧弱勢之干預處置，提昇公共利益並維護更佳之資源分配方式，以實現正義之目標。

綜上所述，我國欲落實公務人員行政之中立，仍有長期耕耘的空間，無論是在國家、政府、社會以及經濟面上等各層次上，隨著民生條件的提升、人民教育程度的普及及政府資訊取得的便捷，公務人員如何在符合憲法的精神與人民之期待下，秉持其正確價值觀與中立、客觀、超然、公正之立場，維繫社會以及一般大眾之間之信賴，乃是行政中立穩定政治發展與行政體系健全的最重要的民主信條。



## 貳、特別權力關係理論

所謂特別權力關係者，係指國家基於特別之法律原因，對於該特定人民，如公務人員、軍人或學生，享有概括支配權能，並使該特定人民立於服從的地位，而具有身分上之限制。此一關係與國家基於行政權的作用，而與該特定人民發生一般的權力關係，有所不同。特別權力關係之成立，通常基於國家強制力之介入，例如人民接受義務教育、入監服刑或基於兵役法規定入營服役。特別權力關係理論之提出，乃是強調行政主體之優越性與受支配者之服從性，處於地位上之落差，藉以創設一種免於法律支配之行政領域。行政主體對於特定人民享有概括的管制權力，而特定人民則負有不確定且不定量之義務。

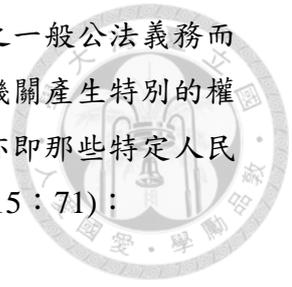
於特別權力關係中，人民不得主張其享有憲法上之基本權利，故以保護人民基本權利為宗旨的法律保留原則，自無適用餘地。從而，基於特別權利關係所生之爭議事項，通常亦不得向法院尋求救濟。特別權利關係其主要特徵在於：人民不得主張其所享有之基本權利，且無法律保留原則之適用，亦無司法救濟之可言。可謂是一種不對等之權利義務關係。

在實務上，行政法院承襲此項理論，並引為裁判依據，對於如公務人員或學生所提出之行政爭訟，一律以特別權利關係駁回。對於實務上(特別是行政法院)長期信守特別權力關係理論的做法，亦有學者提出批評與反省，一般咸認特別權力關係理論有悖於法治國原則，應予揚棄，然而，行政法院方面似無顯著的改變。

特別權力關係理論源於德國，可追溯至中古時期領主與其家臣之關係，後至為此建構體系理論者當推該國學者 Paul Laband 與 Otto Mayer 兩人。Laband 率先使用特別權力關係之名詞，用以描述公務人員擔任公職具有忠實與服從關係，並以權力及志願兩項因素作為特徵。Mayer 對於特別權力關係所下的定義：「經由行政權之單方措施，國家即可合法的要求負擔特別義務」，「有利於行政上特定目的之達成，使加入特別權力關係之個人，處於更加附屬之地位」(林佩君，2012：2-3)。

### 一、特別權力關係產生之原因：

所謂特別權力關係，係相對於人民對國家所負有之一般公法義務而言。是某特定人民基於特別之關係，而與國家及其他機關產生特別的權力服從關係之謂也。這種特別權力關係的產生原因，亦即那些特定人民方會產生這種特別義務者，計有下列數種(陳新民，2015：71)：



(一) 因法律之規定：

例如人民依法律規定而服兵役，成為士兵；依法律之規定，如義務教育入學，成為學校之學生；依傳染病防治法律而強迫入公立醫院，成為病人等是。

(二) 因個人之自願：

例如個人自願擔任文、武公務員職務；個人自願就讀公立學校成為學生；個人自願使用其他公共機構，例如公立圖書館、進入公立醫院接受診療、參觀博物館等。這種情形，德國學者奧圖·麥耶曾引述在羅馬時代之法學者烏比安(Ulpian)之格言「自願者不能構成非法」(volenti non fit injuria)而認為不能受到法律之救濟。

(三) 其他理由：

例如，因為法院判決而入獄服刑，成為犯人等。這些特別權力關係的特色，並非基於這些特殊待遇人民的合法性問題，而是針對「目的性」的考量。認為這種理論都是「不得已」之舉，也就是為達成行政目的所不得已的行為，所以特別權力關係理論自奧圖·麥耶時代就是基於純粹的「目的取向」，而為達到行政權力「目的性」的制度與學理。

## 二、特別權力關係之類型

依據 Mayer 與學者間之通說設計有三大類型(吳庚，2003：222-224)：

- (一) 公法上勤(職)務關係：如公務人員、軍人與國家間之關係說明之。
- (二) 營造物利用關係：如學生、受刑人與國家及監獄之關係屬之。
- (三) 公法上特別監督關係：例如受海關及稅務機關監督之人員。但仍可以區分出四種可能之態樣，例如國家與公共團體、特許企業、受國家事務委託者及受國家特別保護者之間的關係。



### 三、特別權力關係之特徵

就特別權力關係之特徵而言，依學者通說有下列五項(林佩君，2012：3)：

- (一) 當事人地位不對等。
- (二) 義務不確定：隸屬於特別權力關係之相對人，其義務無確定分量，係包括權力服從關係。
- (三) 有特別規則：行政主體或營造物得訂定特別規則拘束相對人，且無需法律授權。
- (四) 有懲罰權：對違反義務者，得加以懲罰。
- (五) 不得爭訟：有關特別權力關係事項，既不得提起民事訴訟，也不能以行政爭訟為救濟手段。

### 四、特別權力關係之檢討與反思

傳統特別權力關係將營造物、公務人員、軍人之勤務關係定位為「力」關係，而非「法」的關係，排除法律保留原則之適用，在民主化及法治國原則下，傳統理論應改弦更張乃必然趨勢(林佩君，2012：3-5)。

#### (一) 德國特別權力關係之發展：

有關特別權力關係，德國於 1972 年聯邦憲法法院的「受刑人判決」中指出：受刑人在監獄內部亦享有基本權利，限制其通訊自由，應有法律根據始得為之等語，根本就是對「基礎關係與經營關係區分理論」<sup>1</sup>直接打一巴掌，值得我國借鏡。不過須特別指出者，德國 1972 年該判決乃係針對監所內部管理涉及限制受刑人基本權利，也有法律保留原則的適用。至於受刑人不服監所限制其基本權利之管理措施，得訴請法院救濟之權利，在戰後司法實務，則從未遭受質疑。在此可以發現一個有趣的現象：在刑罰執行與羈押關係掙脫特別權力關係之過程，德國是訴訟救濟的開放先行，法律保留則於 1972 年的「受刑人判決」後始陸續到位。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 所謂基礎關係與經營關係區分理論，涉及特別權力關係發生、變更、消滅的基礎關係事項，影響相對人基本權利，因此可以訴請救濟；反之，為達成特別權力關係目的，維持特別權力關係秩序之所有其他措施，也就是經營關係事項，則不影響相對人權利，不會產生法的規制效果，因此無訴訟救濟之必要，參照司法院釋字第 653 號解釋，大法官許宗力協同意見書。

<sup>2</sup> 請參考司法院釋字第 653 號解釋，大法官許宗力協同意見書。



## (二) 我國特別權力關係之發展：

上述特別權力關係類型，在學說上或者實務上較多討論公務人員與國家間、受刑人與監獄機構、軍人與國家間、學生與學校間等等。傳統上這些人員與國家間權利義務關係，在導入民主化及法治國原則後產生若干制度上的變化，而其改變表現於三方面：一為特別權力關係範圍之縮小；二為涉及基本權利關係者，亦應有法律之依據；三則為許可提起行政爭訟，但並非完全可以爭訟。而我國在引進基礎關係與管理關係區分理論之後，對於不得爭訟之解套仍然受限於設定、變更及終結特別權力關係有關聯之一切法律關係，例如公務人員任命、命令退休、學生之入、退學等等處分，涉及相對人身分有重大影響，例如公務員服公職之權利或學生受教權等法律地位之影響下，方得允許受處分之相對人進行訴訟。而涉及單純之管理措施，例如公務人員之任務分派、學生授課學習安排等管理關係，因非涉及個人身分變更，其法律地位並無影響，因此無法進行爭訟(李惠宗，2006：117)。

## (三) 我國目前實務上對於特別權力關係之突破：

傳統上特別權力關係規制的對象大多係以公務人員、學生、軍人、受羈押人等為主要範疇，究現行司法實務上大法官會議做成相關解釋之意旨，對於特別權力關係缺乏外部救濟途徑程序進行整理，我們可以得知眾大法官們在做成相關解釋的態度上是朝向保障憲法第 16 條人民訴訟權之趨勢，容許特別權力關係規制主體針對重要事項之權利保障給予外部救濟之機會。

## 參、特別法律關係理論

針對特別法律關係理論之相關內容，本文整理自陳朝建教授之見解，其說內容分別說明如下：

早期特別權力關係，現宜改稱為特別法律關係，蓋對應於一般統治關係，所謂特別權力關係（或稱為特別服從關係，實則應改稱為特別法律關係），係包括公法上之勤務關係、公營造物之利用關係，甚或公法上的監督關係等幾種類

型。詳言之，目前特別權力關係之領域主要為：

- 一、公法上的勤務關係，如國家、地方自治團體與公務員（含軍人、警察等）之關係，有公務員服務法之適用。
- 二、公營造物之利用關係，如公立學校與學生之關係、公立醫院與住院病患之關係、監獄與服刑人之關係等。
- 三、公法上的監督關係，如國家對於地方自治團體之監督關係，或是行政主體對受託行使公權力之團體或個人所為之監督等等型態，均屬之。

整體而言，特別法律關係，乃係行政主體與特定人民基於特別之法律上原因，為達成公法上之特定任務，而於必要規制之範圍內，由行政主體取得支配相對人民之權能，並令相對人民負有服從之法律關係。

詳言之，即在於無論係依法律上之強制規定，或係經相對人民之任意同意等，特別法律關係形成後即會使得行政主體與特定人民之間具有不對等之地位。

以公法上的勤務關係為例，釋字第 412 號解釋部分不同意見書即指出，公務人員與國家或行政主體之關係，屬於所謂特別權力關係，而傳統特別權力關係理論之兩大特徵，一係排除法律保留原則之適用。易言之，允許國家或行政主體訂定行政規則（或稱特別規則）取代法律；一係公務員（即相對人）不得就相關事項提起爭訟。惟翁岳生大法官也曾於「行政法與現代法治國家」一書中指出，凡行政主體對「公務員個人法律地位」之行為，如任命、轉任、升等、免職等處置，係以直接發生公務員與行政主體間之法律關係為其目的，已屬於二者之間之「法律行為」，並具有「行政處分」性質，本質上既係「外部行為」，自應視為與一般權力關係（一般法律關係、一般統治關係）所為相同之行為，仍宜有一般公法上原理原則之適用，如得提起訴願、行政訴訟以資救濟（陳朝建，2004）。

實際上，另依司法院大法官釋憲實務見解與公務人員保障法規定而言，有關行政主體對公務人員依法辦理退休請領退休金所為拒絕之處分（如釋字第 187 號、第 201 號）、依公務人員考績法或相關法規之規定對公務員所為之免職處分（如釋字第 243 號、第 491 號）、公務人員基於已確定之考績結果依據法令

而為財產上之請求所為拒絕之處分（如釋字第 266 號）、請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害之事件（如釋字第 312 號）、人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等的爭議（如釋字第 323 號、第 483 號）、審定俸級之爭議（如釋字第 338 號）等事項，均認為係足以改變公務員身分關係或對公務員權利有重大影響之事項，自屬發生外部法律效果之處分行為，依法應得提起復審、行政訴訟。然而，其他未改變公務員身分之記過處分、考績評定，或是上級機關（含機關首長、單位主管）所發之職務命令等，實務見解認為尚屬機關內部之管理措施，依法僅得提起申訴、再申訴以資救濟（陳朝建，2004）。

### 第三節 國內外相關研究檢討

有關行政中立之相關文獻，研究論述甚多，惟因各方研究者所持觀點、角度不同，而產生其著墨之侷限性。以下，本文僅就相關文獻之研究取向與研究成果，作一摘述及回顧。其目的乃係為檢閱現行相關研究文獻所論述之重點與為文所探討面向之不及或遺漏之處，而提出本文所欲研究範圍及相關研究觀點、層面。

#### 壹、研究行政中立理論與實踐之面向

陳德禹教授為我國探究行政中立之先驅者。其數篇著作對行政中立之定義皆有詳盡解說，極力倡導行政中立法制建立之必要，並提出推動行政中立之作法為三方面：保障事務官的身分地位、限制事務官參與政黨活動、限制事務官參加競選或選舉活動。其說明常任文官應在官僚體系中所扮演之角色為何，以便落實文官體系之行政中立，其論述均有精闢之見解，深具參考之價值（劉柏亦，2008：13）。其為公務人員行政中立奠定重要之基礎，開啟往後一系列之學術討論，也使得政府部門與一般大眾開始深刻體驗到行政中立價值之重要性。

林文益則認為，有關公務人員行政中立之問題，是民主政治下發展之成果。其就公務人員行政中立之內涵、相關因素等加以探討，並經問卷調查之研究方法，求取我國公務人員行政中立問題之所在。且佐以先進國家的制度或作法，藉以瞭解我國所存在之各種問題，並嘗試研擬今後適切可行作法，供中央人事行政機關於人事政策及目標方面的參考採擇，期能有助於我國公務人員行

政中立原則的健全發展。欲使我國公務人員真正做到行政中立，應從觀念確立與法規制定雙方面著手。前者如劃清國家、政府、政黨三者之分際，認同行政中立的價值，政府遵守法令等；後者如區分政務官與事務官，研擬法規及制度，健全文官制度，考試權獨立行使，建立公務人員的獨立管理系統，建立公務人員申訴制度，訂定違犯政治活動禁制規定的罰則等(林文益，1991；轉引自劉柏亦，2008：13)。

江岷欽教授，則係從行政學之觀點探討行政中立與公共利益之關係。其認為行政中立之觀點，其目的均在提昇全體國民之普遍福祉。經由「再概念化」過程，可將全體國民的普遍福祉，以「公共利益」代替之。因此，「行政中立」的概念，應與「公共利益」一併論述，始能完整展現其內涵。易言之，「行政中立」與「公共利益」是「目的與手段連鎖」之關係，「行政中立」並不是最終目的，而是達成「公共利益」之手段。其次，在目前政治生態之下，所謂的行政中立，其最大支持的理論來源為「依法行政」，而其能否發揮真正的行政中立精神或社會正義，值得思考。其接著提出獨特之見解，其認為就公共選擇論（Public Choice）以及多元主義的角度來看，乃是反應了社會上「強勢的利益」以及「妥協的結果」，而非全面考慮公益的結晶。換言之，「依法行政」往往成為既得利益之行為的維護工具。與其說依法行政旨在提升公共利益，不如說其功能在維護現狀更為恰當。因此，行政體系中之人員，須具備「以追求公共利益為職志」的良善本質。公共利益之基本理念，係將行政組織中之完整性、權責相稱及行政中立的客觀性等價值融合引入行政的流程。公共利益之於官僚體系之地位，猶如正當程序之於司法，是最重要的核心概念。公共利益之概念固然抽象，然於應用過程中卻影響深遠(江岷欽，1995；轉引自劉柏亦，2008：13-14)。

陳定銘教授，則兼採法制途徑和倫理途徑，對行政中立法規及理念作分析，並論述民主先進國家之作法，以提供值得我國借鏡之處。並期盼從外部控制和內部省思，使行政中立的理念能深植民心。其研究結果，歸納出下列三項結論：行政中立只是手段，而實踐公共利益才是目的，為避免第三類型錯誤，故需釐清公共利益的真正意涵；從傳統行政（工具理性觀）和新公共行政（實質理性觀）的論述，形成行政中立的理論，以推展至實踐層面；西方國家重視法治，我國因受儒家的影響，注重倫理本文採用法制化和行政倫理的推行，期盼從兼重外部控制和內部省思，使行政中立的理念，能夠深植於民眾的心中(陳

定銘，1996；轉引自劉柏亦，2008：14)。

呂育誠教授，則首重分析行政中立概念之所以難以釐清與運作的主要原因，接著藉公務人員之課責觀點，以探討行政中立之意義詮釋，最後從實務面的省思課責觀點對行政中立之轉化及可能落實之途徑。希望藉由研究結果以整合人事行政相關法令，並達成社會對公務人員行政中立之期望。其指出行政中立由於受限於涵義與範圍上的困境，不僅行政中立本身不易形成共識，連帶也影響其落實的可行性。其認為欲解決此一問題，焦點並不在於持續思辨行政中立的意義真諦，而是在於將其轉化成為公務人員日常執行政務過程中具體權責關係，並能實際進行考核評估。唯有如此，行政中立方能不流於政策宣示，並發揮實質的指導與監督效用。而此文對課責概念的說明與分析，便是希望其能成為行政中立的具體化意涵。因為課責的核心觀念在於重塑公務人員權責的內涵，而非另創獨特或新穎的理念，故較能避免爭議並融入機關運作之中。同時，由權責關係所構成的行為標準，也較易進行客觀且公平的考核(呂育誠，2000；轉引自劉柏亦，2008：14)。

翁柏萱則以「第三波」民主化為開端，論述民主政治已成舉世不可抗拒的潮流，更是我國全民之共識，尤其在政黨輪替後，政府再造與文官改革更是鞏固民主的重要課題，說明健全文官制度與行政中立則係民主政治及政黨政治穩定運作之基石。在該文後段，其藉由我國政治發展背景與政黨政治環境之回顧，探討文官體制在政治發展各時期的角色與定位，並參酌歐美民主先進國家實踐文官中立經驗，從中提供研究發現與研究建議，期望在建構文官行政中立制度的過程中有所助益，讓文官擺脫政治力之干涉，避免再淪為任何政黨動員之工具或捲入政爭對抗中，確立其專業性、中立性之原則與立場，並保障文官體系成為鞏固民主政體的力量(翁柏萱，2003；轉引自劉柏亦，2008：14-15)。

研究行政中立理論與實踐之面向所呈現之相關文獻，其內容著重於強調文官系統是推動政務之主要力量，其是否堅持中立之立場，將會影響到政府整體施政以及政治生態之穩定度，且在政府中公務人員職位越高，亦越須遵守行政中立相關之要求。而為使公務人員真正作到行政中立，必須先從觀念建立與法令規制著手。從此研究層面觀察，目前公務人員之所以行政不中立之原因主要包括二方面：一為個人因素，例如人際網絡、利害衝突等；二為外在因素之影響，例如政治影響力之干涉、利益輸送之壓迫、利益團體間互惠等。觀乎此研

究面向，主要仍著重於理論的引進與概念之釐清，開啟研究公務人員行政中立之先驅，具有承先啟後之關鍵地位。



## 貳、 研究文官政治活動規範之面向

吳嘉源其研究，主要在於論述各民主先進國家有關公務人員在政治活動中立方面的做法及規定，偏重於公務人員參與政治活動之限制，且強調公務人員政治中立及其法制化的重要性；其研究建議認為我國文官欲落實政治活動中立，除了就相關法規做修正配合外，在觀念上應做徹底釐清，並就利益團體遊說及個人觀念價值中立方面努力，以確實達到行政中立暨文官制度健全(吳嘉源，1995；轉引自劉柏亦，2008：15)。

鄧志松教授，首先即說明美國聯邦公務員政治參與之限制基本上可分為幾個階段：第一時期是分贓政治前早期的文官時期；第二時期是分贓政治時期，此時期公務員被迫高度介入政治活動；第三時期為西元 1883 年文官改革法以後，文官委員會訂定詳細的文官行為規範；第四時期係西元 1939 年赫奇法將政治參與的限制法制化，而此限制轉趨嚴格，乃到了 1960 年代以後此限制逐漸緩和；最後一個時期是西元 1970 年代以後 1993 年的赫奇法修正案通過，聯邦公務員的政治參與權利乃逐步放寬。該文作者先進行剖析美國聯邦公務員參與政治活動之法制沿革，以作為論述之基礎。此外，作者結論時說明以美國經驗來討論我國公務人員政治中立問題時，或許不應該只強調政治參與的禁止，也不應是「中立」概念的抽象描述，重點應該擺在公務員不得濫用職位特權或影響力，不得因政治參與而受影響(鄧志松，1999；轉引自劉柏亦，2008：15-16)。

李昭賢其研究首先說明我國對於公務人員可否參選、助選、加入政黨、擔任黨職、從事政黨活動、可否為政治捐獻或募款等問題進行討論。並探討民主先進國家公務人員參與政治活動規範之運作，且對照我國實務案例，以釐清我國公務人員參與政治活動之界限。此外，該文經由探討美、日、德三國關於公務人員參與政治活動之演進過程，公務人員參與政治活動之內涵(類型)、界限及相關法令規定，及公務人員因參與政治活動導致權益受損提起救濟之案例、審理原則及相關法令規定，以供我國中央人事主管機關立法或修法之參考，使公務人員參與政治活動有所遵循，及因參與政治活動致權益受損時，得以獲得保障(李昭賢，2002；轉引自劉柏亦，2008：16)。



陳淑萍及姜誌璿，此二研究則認為參與政治活動之自由權利自來即為人民之一項重要基本權，其所涉及者主為憲法所保障之言論、集會、結社等表現自由。惟公務人員與國家之法律關係乃為公法上職務關係。因此，公務人員在政治活動參與上，即應有所節制與保守。國家基於公益考量而須限制公務人員參與政治活動自由時，除應符合憲法第 23 條規定之遵守「法律保留」及「在必要之範圍內為限制」。與實質比例原則外，仍需衡酌公益的「雙向限制」功能，不得侵及基本權之核心內涵。基此，我國對公務人員政治活動參與之規制立法，可以以美國法作為基礎架構，美國規範聯邦公務人員參與政治活動之立法，主為赫奇法案，其適用對象與規範內容，是依據不同性質職務之公務人員而異其政治活動之限制範圍，兼顧公務人員政治權利與國家利益，對公務人員政治權利之維護較為周延。因此，此兩篇文章嘗試以美國赫奇法的規範模式，將我國政務人員與常務人員予以類型化區分，而區別各類型人員參與政治活動之限制程度，希冀能真正達致比例原則損益平衡之要求，在國家利益與公務人員政治權利維護間求得最佳衡平，以期能做為我國相關草案法制化前之省思與參考(陳淑萍，2005；姜誌璿，2005；轉引自劉柏亦，2008：16)。

綜合上述文獻之內容，有關公務人員政治活動規範方向之研究，其論述重點主要都是分析各民主先進國家在限制公務人員政治參與以及政治活動之法制建構過程，其中所論述之內容尤以美國經驗為多。對其公務人員參與政治活動的範圍，都主張應予以限制規範，反而未涉及公務人員心理層次之探討，有見樹不見林之憾。此研究面向開始著重於公務人員政治行為之規範與在憲法層次上之討論，逐漸劃分出公務人員行政中立之輪廓，並企圖作出更細緻的法制建構，突顯出行政中立規制公務人員政治行為之主要內容。

本文在統整文獻資料後，較認同鄧志松教授之見解，其認為公務人員政治活動之範圍不應僅強調禁止政治參與之範疇，重點應該擺在公務人員不得依其所擁有之權限地位，進而濫用職位特權或行政程序上之影響力，不得因政治參與而受影響。如此才能正確導正行政中立遵守之方向，而非全面禁止反而形成更艱困的局面。



### 參、研究行政中立法制建構之面向

施能傑教授，其強調文官中立是維繫政府體系穩定運行的基礎，但文官依法行政時常遭遇到法規內容不明確及法規內容不妥當的困境，這種情況下文官執法時就會運用行政裁量，一旦文官內再有所偏頗裁量即失去正義，將會導致執法不公之情事的發生。因此，我國政府推動行政中立法制化的完整性設計（應包括行政倫理行為規範、政治活動限制、文官保障、行政程序法制化等）實為刻不容緩的課題（施能傑，1994；轉引自劉柏亦，2008：17）。

楊戍龍教授，首先就「行政中立」概念的豐富化與法制化著手，探討現階段文官中立之問題，並將重點放置下述面向：一為應聚焦於文官不當運用行政職權及資源之行為與參與政治活動之界線兩部分；二為文官不當運用行政職權與資源輔選部分，應受到完全制止；三為文官參與政治活動部份，應視職務之屬性作適度的界定；四為需建立起中立的爭議諮詢及裁決機制。文中且以美國（聯邦）之相關法制及經驗來審查我國文官人員行政中立控制機制的設置與法制化之必要性，並在文末提出我國學習美國之經驗的啟發性（楊戍龍，2005；轉引自劉柏亦，2008：17）。

另有期刊以及學位論文，多數在於討論其他民主先進國家：英國、美國、德國、法國、日本等五國之行政中立相關法制建構與政策制定之相關理論，希望藉由國外成功之經驗與法制建立之歷程，以期深入瞭解各項規範、原則等，經由比較法制之研究方法，重新修正我國公務人員行政中立法制定過程及草案相關內容。最後並提出相關研究建議，以期對我國行政中立法法案之周延有所幫助（曹俊漢，1996；陳柏菁，1996；蔡良文，1996；蔡良文，1999；蔡良文，2003；蔡良文，2004；黃臺生，2001；曾明發，2003；林濁水，2003；王雅玲，2003）。

綜上所述，此層面之研究方向相關文獻資料充分指出，其討論之重點主要置於外國相關行政中立法制建構之介紹，偏向於概述摘要性質，並未涉及細部法規之探討。對我國行政中立相關法制修訂的建議，強調並呼籲當局政府應儘速立法通過，並主張行政中立對整體行政系統之重要性。從理論推導、概念釐清，乃至於政治行為之規範，在此研究面向，更加體現出對於法制建構出行為

準則之期待，惟有明確的法律規範方才有落實之可能。

惟本文認為，倘若想引進外國制度來作為我國規範之基礎，應首先考慮我國特殊之歷史文化背景、政治生態以及相關法制演進歷程，再進一步型塑最適合我國的公務人員行政中立之制度。否則，貿然行動不僅將引起朝野政局的動盪，長期而言，對於公務人員在行政中立之規範上亦無任何益處。

#### 肆、行政中立之訓練及教育面向

最後一個面向，其所探討的是公務人員行政中立的落實與訓練，此面向極為重要，但很可惜的是著墨此面向之文章很少。有如：我國公務人員行政中立訓練之現有問題（劉昊洲，2005；轉引自劉柏亦，2008：18）。其乃包括：一為，訓練要求不一；二為，流於人情，師資要求不嚴；三為，僅有大綱，未能提供教材；四為，受訓成員態度散漫，成效打折；五為，準用人員宜在擴大；六為，只知執行，未見配套機制。另有為文主要探討文官體系如何依據公務人員行政中立訓練辦法以落實於文官人員行政中立之能力，以強化行政體制健全的運作。其在文末針對我國公務人員行政中立訓練之現況提出幾點建議：一為，對於不同層級與不同目的的訓練活動，應加以明確的規劃與區別；二為，未來行政中立訓練方式應針對不同身分之民選行政首長、機關主管、初任之公務人員以及民意代表等，應有不同階段及多元化之訓練方式，以達到不同目標之訓練成效；三為，行政中立訓練應結合行政倫理教育，發展整體的公務行政倫理，不僅從消極的防弊或限制面著手，以及僅從行為面與技術面加以訓練，更應該協助公務人員去思考如何發揮公共服務價值、創造公共利益以及追求公共使命的達成。同時行政中立訓練應落實於專業的教育體系中，藉以成為民主社會的主流價值與共識；四為，為因應資訊社會的來臨，可以運用數位學習方式進行遠距教學，以強化現階段及未來公務人員行政中立教育訓練之成效。此面向文獻所探討之內容大致如上，可分為我國公務人員行政中立教育訓練所衍生出的問題及弊病、與解決此些問題的方式和作法（仇桂美、曾德宜，2006；轉引自劉柏亦，2008：18）。

除有關於行政中立之期刊及學位論文外，另有兩本著名且專門探究行政中立的專書，有蔡良文先生及劉昊洲先生所著，分別為《行政中立與政治發展》及《行政中立專論》。《行政中立與政治發展》其首先論述我國當前行政中立建

制環境與需求，並就英、美、德、法、日五國之行政中立相關法制概述，透過比較法制研究方法來作為我國行政中立法之建構。其運用問卷調查及深度訪談的研究方法，以評估法制建立之動態過程，最後提出法制建立之評估及建議。再者，《行政中立專論》一書，則檢視與探討我國在當前行政中立的實踐上所遇到的各項課題，並就此提出個人觀感及建議(蔡良文，1998；劉昊洲，2005；轉引自劉柏亦，2008：18-19)。

綜觀上述文獻資料之回顧，基本可以整理出我國公務人員所面臨的行政中立問題，分別為：一為，政治力影響；二為，機關內部隸屬關係控制；三為，公務人員選擇性執法；四為，政務官無行政中立之思維；五為，行政資源之濫用；六為，政治活動無應有之限制。上述各類型的之成因，大都不外乎為我國政治及行政文化不健全所形成，卻仍沿襲舊有威權體制下之弊病及陋習，而造成脅迫、政治關說、違法濫用職務權限等情事不斷發生。

整體而言，相關文獻多數在探究行政中立概念時，係從各角度多方面研究，但仍舊著眼於靜態理論分析及法制建構為主；而較欠缺運用實證或案例分析之研究方法來作更深入的探究；再者，亦未針對行政體系中政務官及事務官、高級文官及基層行政人員去進行比較研究。因此，本文欲從案例分析之研究方式，試圖先從審判實務案例中發掘重要的代表性案件，進行政治因素之分析，繼續深入研究我國公務人員行政中立之問題，作為往後學術研究之重要基石。

## 第四節 行政中立之實踐

本節討論行政中立之實踐，本文茲就回顧我國文獻資料，針對警察、軍人、政黨政治、法官以及教師等，其與行政中立價值間關係之相關研究，分別說明如下：

### 壹、警察與行政中立

警察是國家執行統治權的表徵，常隨著政體的改變扮演著不同的角色，在威權國家之中，警察是統治者鎮壓異己的工具；在民主國家中，警察的權力則受到相當程度的限制。近年來我國因政治環境改變劇烈，政黨輪替已經成為常

態，為落實民主法治的理念，民眾要求公務人員依法行政、執法公正及行政中立更為殷切，為滿足民眾的期待，在政府有計畫的推動「公務人員行政中立法」下，相關之研究極為豐富。由於警察代表國家執行法令，常為配合政府推動政策而行使公權力，以排除行政上之障礙，因此，研究警察行政行為比研究一般公務人員複雜且更具差異性(黃昭欽，2004：2)。

### 一、警察職權行使：

警察任務與國家任務(目的)，息息相關，國家任務不論如何演變，維持人民共同生活基本秩序，應不會改變，此乃所謂維護治安之任務。又，現代國民主權理念支配下，保障人權之任務亦屬國家所責無旁貸，若依前述警察任務所依據法令之內容，警察主要任務亦可歸納為「人權保障」與「治安維護」兩大部分(李震山，2002：40-41，轉引自黃昭欽，2004：29-30)。

導源於大法官釋字第 535 號解釋，而訂定的「警察職權行使法」已於 92 年 12 月 1 日開始實施，其目的在於「規範警察依法行使職權，以保障人民權益，維持公共秩序，保護社會安全」，亦即基於依法行政之法治國理念，賦予警察維護治安明確與具體的必要權限，以達成警察預防危害，維護公共利益之基本任務，並符合憲法保障人民自由權利之意旨(黃朝欽，2004：30)。

### 二、警察扮演角色之特性：

從文獻研究發現，我國警察在國家不同發展時期所扮演之角色，解嚴之前，警察屬於「軍管時期」，全臺的最高警政首長均由軍中將領轉任，警察機關係為政治所服務，作為偏離民主法治，全然成為執政者打擊異己之手段與工具，當時民眾受到威權統治，人權未受合理的保障，警察亦受到「軍人」與「政黨」(劉中興黨部)所共管。

解除戒嚴之後，象徵戒嚴權威的「臺灣警備總司令部」撤銷了，民國 79 年起警政署長始由警察擔任，正式告別「軍管時期」，同時政府也解除黨禁、報禁、開放組黨，我國的民主運動也開始萌芽，警察承受民主開放所造成社會紛亂的壓力，忍辱負重化解政府與民眾的衝突，惟當時警察執法仍受到政黨之操控，每逢選舉警察必須為政黨輔選，發揮在地方上之影響力，因此，也常遭受「行政不中立」之打擊與輿論(黃朝欽，2004：146)。



### 三、警察行政不中立之態樣：

依據所蒐集媒體所報導行政不中立之文獻分析，發現以往行政不中立之情形有一部分是因時代因素或經媒體炒作而有進步；有一部分因社會風氣或政治因素而仍待改善；另外一部分則因其他因素而正在醞釀，說明如下(黃朝欽，2004：146-147)：

#### (一) 進步方面：

劉中興黨部 2001 年退出警察系統、競選期間候選人不再到警察機關拜訪、警察機關也依規定張貼選舉期間謝絕拜訪之告示、警察機關為候選人辦理動員會也未發現、警察機關不再為候選人估票或發動連署、警察當郵差快遞送說帖等。

#### (二) 仍待改善：

公車私用(含總統專機)仍有發現、地方首長的任命權、警察權之濫用(例如恣意臨檢、路檢、監聽等，侵害人民之基本權利)、集會遊行等高度政治性案件行政裁量是否公正、處理群眾活動是否考量比例原則等。

#### (三) 正在醞釀：

菁英入黨、警察調遷各顯神通等。

## 貳、軍人與行政中立

### 一、軍人在法律上之定義與性質

『凡有軍籍的人，不論官兵，均稱為「軍人」。』，又「係指陸海空軍軍人之簡稱」，本研究之分析對象以我國「現役軍人」為主，並排除備役和退役軍人，因此，應先將法律上所明定之「現役軍人」完成清楚界定。首先，探究我國憲法條文中，在「基本國策」乙章中定有「國防」專節。儘管對於國防目的及組織、軍人兼任文官之禁止、軍隊國家化等概念，有賦予一些基本規範外，並無法找到其他與「軍人」有關之明文規定(管彥智，2011：27)。

我國憲法自民國 36 年施行迄今已超過一甲子的時間，雖亦經歷過多次的條文修正；但即便司法院大法官會議也曾對「軍人禁止兼任文官」及「彈劾懲罰」等問題，分別作出釋字第 250 號及第 262 號解釋；在國防體制、軍事審判、兵役義務等事項上，也另作成釋字第 461 號、第 436 號及第 490 號等解釋，然而經檢視憲法相關條文及解釋所構建出來的體系規範，似仍無法明確界定我國「軍人」的所謂「憲法地位」（管彥智，2011：27）。

陳新民教授長久以來對於軍人法制問題的研究十分深入，他曾引用德國包狄辛將軍的名言「軍人是穿軍服的公民」及德國基本法、軍人法等內容所隱含之精神，認為我國國防體制上之軍政系統與軍令系統應完成一元化，並在同時由國防部長指揮，戰時直接由總統指揮，以求落實元首的統帥權；而軍人實際上是基於公法的勤務關係而成為國家的公務員之一種，即理應負有及享有公務員的義務與權利；惟在國家遭逢困難時，必應毫無保留地犧牲生命以捍衛國家，軍人在法治國前提及法治教育完備的基本原則下，應與一般人民享有同等的權利與義務；同樣的，軍人也應當享有法律救濟，包括訴願與司法救濟等權利以保障其基本人權。至於軍人參政議題上，他認為透過深入的法治教育與國會的監督，給予軍人與公民同等的法律地位，仍可建立「專業化、純質化與非政治化」的國軍（陳新民，2000：161，轉引自管彥智，2011：28）。

一般而言，位於權力分立概念認知下的「軍隊」，應屬行政權之一部，其法律地位與其他行政機關，並無不同。易言之，其必應受「法治國」概念所拘束之基本原則，則非常明確；衍申來說，例如憲法之拘束力、基本權之保障、依法行政及法律保留等原則，在於軍人的適用，本質上應與其他一般公務員無所差別。其次，軍人皆係經由國家依法任命而來，其並非單為換取酬勞為其任職目的，且所執行之工作亦屬非生產性質，復受領國家預算編列給予之薪俸及加給，稱其為「武職公務員」，應屬無所疑義（管彥智，2011：28）。

蔡新毅以我國軍事審判制度為出發角度，認為我國憲法係屬實質之法治國家原則，並認為軍人與一般人民相較，僅在於職業或所負義務有所不同，但均是「國民」的一分子，對屬於基本權利的主體則是一致

的，任何對其基本權利之限縮應遵守比例並合於法律保留原則（蔡新毅，1994：67，轉引自管彥智，2011：28）。至憲法第9條所述：人民除現役軍人外，不受軍事審判，係僅在排除非現役軍人受軍事審判之可能性，但不能由此導出現役軍人一律接受軍事審判之結論，且軍事審判亦不可逕行解釋為軍事機關所為之審判；吾人均身處於一法治國家中，法院是國家唯一的司法機關，且基於人身自由的保障，「刑罰權」尤應毫無例外地由獨立審判的法院來行使，憲法第8條第1項亦明白揭示「非由法院依法定程序不得對人民施以審問處罰」。再從統帥權來檢討軍人之軍事審判，憲法第36條規定總統統率全國陸海空軍，軍事審判權自屬於統帥權，對於軍人犯罪之審問處罰的性質，不宜再被視為是統帥權之作用，審問處罰機關亦不應再是軍事機關，如此由軍事行政體系統管轄刑罰權與司法權之行使，有違法治國家分權制衡的精神，亦侵犯軍人司法救濟之權利，由此可以推出，就權利方面而言，軍人與國民理當是一樣的，尤其在司法權與基本權利的行使及保障方面，都必應符合憲法第2章中各條文之精神(管彥智，2011：29)。

然而德國學者 Durig 指出，基於憲法的「防衛理念」(Wehrkonzeption) 所構築軍人的整體面貌，所謂的軍隊應該是「具有戰鬥技術之人的結合」，而非「帶有人之戰鬥機器」。因此，憲法概念的軍人，應是不失其國民之個人主體性，作為其他國民個人價值之保衛者，故軍人本質上為「國民化之軍人」或「穿制服之國民」(何子倫，2002，轉引自管彥智，2011：29)。

最後，依據《陸海空軍刑法》第6條及《軍事審判法》第2條均明定：本法所稱現役軍人，謂依兵役法或其他法律服現役之軍官、士官、士兵。其次依《陸海空軍懲罰法》第2條：本法稱現役軍人者，謂陸、海、空軍軍官、士官及士兵在營服現役者而言(管彥智，2011：29)。

## 二、軍人之性質

對國家力量最大的軍隊(國軍)，要求其不介入政治決策或運作過程，應超越黨派之外，效忠所屬國家、愛護全體人民。同時亦禁止政治勢力之介入軍中，及規定政治主體的黨派或個人不得以武裝力量作為遂

行一己政爭的工具。且又為使文武分途而規定現役軍人不得兼任文官。以我國現今之設計則可期保障國家政治局勢與社會發展之穩定。公務人員行政中立制度之核心價值，就行政系統而言，基本上可分為對外的平等（公平）與穩定以及對內的效能兩部份（陳德禹，2009：10，轉引自管彥智，2011：29）。



### 三、軍隊國家化作為軍人行政中立之特別法理基礎

行政中立原則，雖未明文規範於憲法條文中，然而，從憲法觀之，國家已要求軍人負有行政中立義務，此體現於憲法第 138、139 條之「軍隊國家化」意涵。軍隊存在之本質，係一個抵抗外侮之武裝團體，而非作為國內權力鬥爭之工具，為避免軍事機構重演封建專制帝制下，成為助紂為虐之工具，進而戕害基本人權並腐蝕民主憲政體制，故將軍隊國家化精神納入憲法，明白揭示出軍隊與軍政必須服膺「國民主權」與「民主主義」原理，使軍權之法理與制度之基礎，建立在「屬於國民之軍隊」的思想價值上。

不論從憲法第 138 條、139 條之內涵分析，抑或軍隊國家化之歷史背景，甚至國防法將軍隊國家化精神予以明文化之憲法要求，均可得知憲法特重聲明此一原則之重要性。軍隊係以效忠國家與全國人民為其首務，雖早期軍政、訓政時期軍隊與黨政角色相互重疊，而軍隊逐步邁向民主憲政之路，已然達到完全國家化之定位，實倍感艱辛。惟憲法昭示任何黨派及個人應循民主政治之正軌為政爭，不得猶蹈軍閥時代之惡習，已斟明確。若觀察民主國家意大利共和國憲法規定，司法官、現役職業軍人、警察官員，或駐外外交官及領事官，法律得限制其加入政黨之權利，充分揭示出軍人行政中立義務，於憲法中已然立於應嚴為遵守之精神指標，軍隊國家化原則實已成為規範軍人行政中立之特別法理基礎(吳紹鈴，2005：102)。

### 四、軍人與公務人員在公法上存在之差異

檢討國防法第 15 條之規定，現役軍人尚有接受嚴格訓練、恪遵軍中法令、嚴守紀律、服從命令、確保軍事機密及達成任務之義務。如此的精神亦反映在陸海空軍刑法之中。依公務員服務法第 2 條規定：長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。基此，公務員對於長官所作成之命令如

有意見，均有得另予陳述的義務，較之軍人對於長官須絕對服從之傳統觀念及作法，相對地更具彈性及人性化。軍人之職責就在於執干戈以衛社稷，對於要求軍人確實貫徹「服從命令」的要求，乃是考慮作戰實需，如對長官命令質疑，對於任務之達成勢必有所窒礙，甚而導致全軍敗滅。因此，軍人在服從義務上應無所懷疑並據為遵行。但以身處現今依法行政之法治國概念下，對於絕對服從之信念及實踐，應有「法」可本，而絕非如同二次大戰期間德國軍人對希特勒等野心獨裁家之無謂盲從(管彥智，2011：35)。

依據我國憲法第 138 條之規定，全國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。又如陸海軍軍官士官服役條例第 47 條：服軍官役、士官役者，應宣誓效忠中華民國，遵守國家法令，對公務有終身保守機密之責任。再者，兵役法第 45 條亦有規定。另公務員服務法第 1 條則說明：公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。就此相較，軍人與公務員所需擔負之忠誠義務均為國家所強力要求之事項(管彥智，2011：35)。

在公務員服務法第 5 條所載：公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食菸毒等，足以損失名譽之行為。按中華民國陸海空軍軍人讀訓，亦提及應時時表現軍人特有的氣概，絕不容許有損害軍人儀態，破壞軍人形象的舉動；而身為軍人，惟有隨時存養省察、修養品德、重義守信、篤行不渝，排斥一切卑劣詐偽的行為，置個人死生於度外，以國家興亡為己任，才能保持軍人至高無上的榮譽。前述之精神亦具體表現在陸海空軍懲罰法第 8 條中訂定之第 2、18、19、24 等條所列之懲罰事由，由此申論，人民對於軍人之行為、發言及作為，均以較諸公務人員更高之道德標準檢視(管彥智，2011：35-36)。

軍人因其特殊勤務及職務之故，且為因應戰事發生時，得以從容動員及便於管理，乃規定除機關、學校外之現役軍人應依戰備規定二十四小時留守營區。觀諸大多數公務人員之工作性質與現役軍人之差異，除少數單位因業務性質特殊，應輪流值班外，大多數均可定時上、下班，而絕大多數軍人因其勤務特性，均不得隨意外出，如應離開營區（不論

是休假、洽公抑或購物)，無一不應得到所屬單位長官同意後，始得為之(管彥智，2011：36)。

依據公務員服務法第4條：公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。相對應地在國防法第15條亦提及：現役軍人應接受嚴格訓練，恪遵軍中法令，嚴守紀律，服從命令，確保軍事機密，達成任務。另陸海空軍軍官士官服役條例第47條亦規定：服軍官役、士官役者，應宣誓效忠中華民國，遵守國家法令，並對公務有終身保守機密之責任。兩者均負有職務上之秘密應予保密之義務，而較顯著之差異，是在於公務員所觸及之秘密，通常較少涉及國家機密；但肩負衛國保家重責之軍人，假使涉及洩密情事，即便是一份地圖、一紙命令，都有可能衍生重大後遺，危害國家安全程度至深，也就是為何軍人涉及洩密之案件，量刑時之標準均較一般公務員要更加為重(管彥智，2011：36-37)。

因軍人身負保家衛國之重責大任，如此職責，益顯重要。因此軍人如於執勤中怠忽職守，所造成之後果勢必造成更大的傷害，因此緣故，陸海空軍刑法明確律定違反效忠國家職責及違反職役職責罪章，對違犯人員均分處罰金或有期徒刑。比較公務員服務法中僅有第10條：公務員未奉長官核准，不得擅離職守，其公出者亦同。以此相較，對於軍人的要求，確實要較一般公務員為多且標準亦高(管彥智，2011：37)。

在公務人員行政中立立法中所定準用人員範圍關於軍人之部分，依我國公務人員有關法規主管機關（考試院）之意見認為：該法第17條所規範之準用對象中提及之現任職於諸如總統府、國家安全會議、國家安全局、行政院海巡署等，各級教育行政主管機關軍訓單位或各級公、私立學校等各級行政機關之軍職人員，這些人員均可能於日常工作、辦公處所或業務範圍所及而接觸行政機關人員及學校學生等，為免其不當動用行政資源違反行政中立，實有加以規範之必要，爰納為公務人員行政中立立法之準用對象（邱華君，2009：33，轉引自管彥智，2011：37）。

首先，「軍人」在前提之《陸海空軍刑法》、《陸海空軍懲罰法》、

《陸海空軍懲罰法施行細則》、《軍事審判法》及《軍事審判法施行法》等有關軍人之法條中均未有依據當事人任職機關不同（國防部內、外），而有不同適用方式之情形，在此卻僅以與前述法條相同位階之《公務人員行政中立法》為基礎，即將其一分為二，而排除適用或準用此一法條(管彥智，2011：37)。

其次，國防部於98年10月份以《中立法》中「各級行政機關具軍職身分之人員準用之」之說明為所本，而令頒所屬機關、單位，要求國軍同仁均應嚴格遵守行政中立。然考試院銓敘部法規司對於國防部所屬軍職人員則另以「依憲法第138、139條規定：『全國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。』及『任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。』，故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。」為由而未列入本《中立法》適用對象。兩相對應之下，似有模糊及矛盾之處(管彥智，2011：37-38)。

##### 五、軍人與公務人員間之關係

依司法院大法官會議釋字第262號解釋文暨理由書中指出，監察院對軍人提出彈劾案時，應移送公務員懲戒委員會審議。至軍人之過犯，除上述彈劾案外，其懲罰仍依陸海空軍懲罰法行之。憲法除就總統、副總統之彈劾程序定有明文外，對於一般彈劾案之審議，並未就文職或武職公務員作不同之規定。因此，監察院如就軍人違法或失職行為成立彈劾案時，自應將該彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議，方符憲法第77條之意旨。如此之描述，應係我國在憲法解釋層次上對於軍人身分在法律上之定位首次做出如此接近於公務員身分之明確定義。

再者，依釋字第430號解釋之理由書中明確指出：軍人負有作戰義務……。惟軍人為廣義公務員，與國家之間具有公法上之職務關係，倘非關軍事指揮權與賞罰之正當行使，軍人依法應享有之權益，自不應與其他公務員有所差異。至此，除「非關軍事指揮權與賞罰之正當行使」外，軍人與一般公務員所得以享有之權益，始獲得國家明確認可即有所依循。釋字第455號解釋之解釋文中亦直接指出：...軍人為公務員之一種……。按憲法第20條規定，人民有依法律服兵役之義務，義務

役軍人與志願役軍人之服役時間長短與專業知識或屬有間，於服役期間所應負之忠誠。義務與其所服之勤務，與志願役軍人尚無差別，軍人依法所應享有服役年資計算之權益，不宜因其役別為義務役或志願役而有所不同(管彥智，2011：39)。



## 六、軍人法律規範之架構

對國家力量最大的軍隊（國軍），要求其不介入政治決策或運作過程，應超越黨派之外，效忠所屬國家、愛護全體人民。同時亦禁止政治勢力之介入軍中，及規定政治主體的黨派或個人不得以武裝力量作為遂行一己政爭的工具（陳德禹，2009：10，轉引自管彥智，2011：91）。

我國現行之公務人員行政中立法，具有主要針對常任文官、禁止義務居於多數、訓示規定較為抽象、規定重點指向選舉及違者止於懲戒懲罰等五項特色（劉昊洲，2009：24，轉引自管彥智，2011：91）。公務人員行政中立法所列條文中，所定準用人員範圍關於軍人之部分，就我國公務人員主管機關認為：該法第 17 條所規範之準用對象中提及之現任職於各級行政機關（如總統府、國家安全會議、國家安全局、行政院海巡署等，各級教育行政主管機關軍訓單位或各級公、私立學校）之軍職人員，均可能接觸行政機關人員及學校學生等，為免其不當動用行政資源違反行政中立，實有加以規範之必要，爰納為公務人員行政中立法之準用對象（邱華君，2009：33，轉引自管彥智，2011：91）。然考試院銓敘部對於國防部所屬軍職人員則另以「依憲法第 138、139 條規定：『全國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。』及『任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。』，故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。」為由而未列入本公務人員行政中立法適用對象（銓敘部，2008：5，轉引自管彥智，2011：91）。然而，為維持軍職人員僅為執行政策的純工具性質，其實應較一般公務人員有更多避免從事不當政治活動或行為的需要，而如此排除軍職人員適用的作法，並不恰當（侯景芳，1994：64，轉引自管彥智，2011：91）。



## 參、政黨政治與行政中立

近年來，我國政治民主化之發展、革興以及人民對政府的期待與日俱進，而競爭性政黨體系之成型，對我國長期一黨獨大的政治生態，亦帶來轉型上之衝擊。在一片民主改革呼聲中，公務人員行政中立之課題，已不再僅為學術上研究之課題，而實際上已經成為現實政治中，一項眾所矚目之公共議題。同時，在政治生態大環境正在轉變之情形下，公務人員所反映的行政體系，對於政治認知、感情、評價、信仰以及態度等，必然也會因而面臨轉型之變革。

事實上，我國已然實施民主憲政近四十餘年，惟在培養行政中立之政治文化層面，卻因國民黨長期一黨執政主導政局之現實，致難以在如此環境下體現出行政中立之價值。值此，各西方民主先進國家所謂行政中立之理念，在我國當前政治文化裡，尚未奠定充實且堅毅之基礎。

然而，自從國內政治上的「解嚴」，以及中央民意代表的全面改選，乃至於省市長開放民選等等的民主化改革，愈加從民主制度中促成了政黨政治的成型，並進而造就了行政中立理念成為公眾關切的議題。因此，行政中立可謂是政黨政治民主化發展下的必然結果，也是民主政治中健全文官制度的先決條件(關中，1995：3)。

### 一、從我國當前政治生態看政黨政治與行政中立

近幾年來，政治上的全面參與(Full participation)實現「自由選舉」(free election)，使得具有競爭實質的選舉，逐漸將社會力量重組成不同的政治勢力，並改變了一黨獨大的政治生態，而政黨輪替的態勢已從台北市長選舉結果中看出端倪。因此，政黨間競爭之公平性的要求，日益成為大眾注目的焦點，而公務人員於選舉期間應嚴守中立立場的要求，亦日趨強烈。

我國政黨政治之發展雖是近幾年的事，但執政的國民黨業已開始調整其角色，並重視到黨政分際的問題。例如，前年民國82年的十四全會中，國民黨的屬性已由革命民主政黨定位為民主政黨，並在黨務革新方案中規劃黨的組織一元化，擬取消各種特種黨部、及行政機關的黨

部，其目的即在革除黨政不分的現象。為因應此一整體的改革，「內造政黨」化的發展也在漸進演變中。在行政中立理念的驅使之下，國民黨改革努力的步調或許仍嫌緩慢，但黨政分立、政黨內造化及政黨組織的一元化，則是必然的趨勢。而早些時候政治發展未臻民主，則並不在「行政中立」的問題，或許過幾年民主已趨成熟，可能即不必特別強調「行政中立」，但當前我國政黨政治離型已現，正面臨民主改革的當頭，故正是推動行政中立的有利時機。

我國在推動行政中立的條件及限制方面，可分別從推動行政中立的助力及阻力兩方面來說明(關中，1995：6)：

#### (一) 助力方面

##### 1、 政黨政治條件成熟：

以我國當前政黨的生態環境而言，雖然國民黨一直能在中央民意代表的選舉中，贏得過半數以上的席次，而從未有過政黨輪替執政的情形。但從近幾年幾項重要選舉的結果來看，國民黨在往後的選舉當中，皆必須戰戰兢兢而不得稍加掉以輕心。尤其，當新黨從國民黨分裂出走後，其影響已反映在台北市長及市議員的選舉結果中，使得政黨間已具實質的競爭能力，而競爭性的政黨體制，實業已形成。在此政黨制生態環境改變的情形下，立法院未來可能的演變趨勢，如果有兩個大黨席次總合超過百分之九十，且這兩大黨又均可能取得過半數席次時，則兩黨制的政黨政治將可形成。或者，目前的三個政黨將來呈現勢均力敵，或是無任何一黨具有掌握過半數席次時，則多黨制的政黨政治便可能出現。

##### 2、 社會多元化的結果：

社會多元化的出現，表現在職業、團體、思想、價值等方面。而代表不同背景的團體，為了自身的利益，自會向政府施以壓力，故在此政治全面參與 (full participation) 的情況中，政府為了協調或仲裁，自會朝向行政中立化發展，以免造成社會的緊張及不滿。同時，社會多元化亦可表現在選舉中，而各種勢力的投入選戰，促使了「自由選舉」(free election) 的實現，並間接督促行政機關朝向中立的立場。



### 3、文官基本保障的具備：

我國自實行憲政以來，即開始著手建立以功績制為基本原則的人事行政法制，使公務人員的進用，需經由公開、公平、公正的考選制度。同時，公務人員一經考試及格任用後，非有法定原因，不得隨意予以免職、降級、減俸等保障，使公務人員永業化得以實現；而退休撫卹制度的建立與改進，更保障了公務人員退休後的安養無虞，因而在職時能夠奉獻心力並久安其位。因此，自考選以至退休均有整套法制的配合，而這套以功績制為核心的人事行政法制建設，即是當前推動行政中立的基礎；且目前積極推動中的「退撫新制」改革，及保障暨培訓制度之建立、福利及升遷之合理規劃，相信更能為常任文官之權益，爭取更進一步的保障與增進。

## (二) 阻力方面

### 1、國家認同之問題：

當前的我國政治生態存在著國家認同的問題，不但使國家發展的方向經常受到質疑和挑戰，並且影響到公務人員的政治立場。公務人員應以效忠國家為第一要務，但對國家認同不足，相信這是實行民主政治的最大阻力，更遑論是對行政中立理念之實踐。

### 2、派系過度介入：

地方政府公務人員受到派系、財團及金錢的影響最鉅，此一現象造成地方行政往往受到若干特定人士或利益團體之擺佈。近來更有擴散到中央層次之趨勢，如此一現象不能及時有效遏止，必然對行政中立的理念和實踐產生不利的影響。

### 3、缺乏行政中立的政治文化：

政治文化是需要時間養成的，如果握有公權力者，對其作為是否違反行政中立都不清楚，則又如何能落實行政中立呢？當前推動行政中立固然存有以上的阻力，但好在社會輿論對此一努力表示肯定與支持，而執政黨亦早有規劃與推動之決心。唯無論如何，在我國如何，在我國當前的政治生態下，行政中立除了可以促進

政黨內部的民主化外，更可減少政黨競爭時的過度摩擦。

## 二、行政中立法制化與政黨政治

以我國當前的政治生態環境而言，競爭性的政黨體制業已形成，使得國民黨長期獨大的局面有所改變；而隨著政治解嚴過度到民主化發展的過程中，不僅各政黨等在野勢力要求政府公器應與政黨釐清，即連人民亦開始對政府是否公正的信賴感產生懷疑。有鑑於此，為了使政府行政得到人民信賴而獲致正當性基礎，並釐清政黨與政府公器間之正確分際，以協助政黨政治得以在穩定的政治環境中健全成長，推動行政中立的政治文化與建立行政中立的文官體制，實為我國政黨政治發展及文官制度改革過程中，深具時代意義與價值的一項政治建設(關中，1995：8)。

## 肆、法官與行政中立

司法是法律的捍衛者，而行政是政府的運作者，司法能否中立，攸關人民公平正義能否踐履，而行政是否中立，也關乎政治與行政風氣之良窳。在立憲制度中，保障司法獨立並與政治絕緣，即不受政治權力之壓迫或干涉，使法官中立於政治之外，依據客觀法律而獨立審判，進而保障人民之自由與權利，使其不受行政或立法機關之恣意肆虐，此即謂司法中立，又稱裁判中立(李鴻禧，1999：424)。

談及司法中立，不免牽涉主觀價值判斷。不乏抽象、概括性的文字散見在諸多法律條文中，像美、日等國具有實質違憲審查權之法官，可以依據憲法來審查法律或命令是否違憲，而我國僅大法官具有違憲審查之資格。然而，法律之力有未殆是所有法律在面對生活事實之非理性時必然的宿命，在很多情況下，單是解釋而加以適用，只不過是一種假象，決定的作出必然是依據具體的價值衡量，而不僅是依據形式的規範(康樂、簡惠美[譯]，2003：357)。

申言之，法官在依法行使職權並職司審判工作時，本諸自己信念來解釋，並運用法律進行裁判，難免受到主觀價值之影響，要達到完全客觀之法判斷境界，並非一件容易達成之目標。



職是之故，判斷法官是否中立，若僅憑其所具備之思想價值觀輒輕斷中立與否，實有失客觀，其所指「裁判中立性」，應是「以憲法為頂點之法體系精神」為裁判之基準而無所偏頗（李鴻禧，1999：421）。

既然法官裁判中立係建立在憲法精神的基準下而無所偏頗，而為保持司法裁判上中立，政治是否可能完全排除於司法之外？從政治與司法本質來看，二者實互異卻也相互牽連。為維持既成秩序或本於某項政策以求改革既有秩序而制定法律，本來就是一種「政治的決定」；而司法在每一個複數價值判斷中「擇一」解釋與適用法律，又何嘗不可說是政治行為之延長，本來「裁判」就是在透過法的適用來調整社會關係的一種政治機能，而法官所應具備則是將法規正確的涵攝在政治社會關係的層面上（李鴻禧，1999：420）。

申言之，法官執行職務本應和政治勢力保持適當距離，但要完全以「思想真空」來職司審判工作，根本難以實現。司法的政治中立，或可說是強調「法官自律與獨立倫理」之一種主張，其更高境界在於，維護憲法核心價值之「保障基本人權」基礎上。

再者，行政中立與司法中立此兩種概念，雖同樣指涉國家公務人員須公正依法執行職務，並同有保持主觀價值判斷之可能，惟文官違反行政中立之要求，所侵害之法益，乃係全民福祉之「公益」；另一方面，司法違反中立義務所侵害之法益，乃憲法位階之基於分權制衡之法治國原則以及國民主權原則，就立憲主義保障人權不受權力之恣肆侵犯，其造成之傷害結果不可謂不大。

法官法第 15 條規定：「法官於任職期間不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者，應退出之。法官參與各項公職人員選舉，應於各該公職人員任期屆滿一年以前，或參與重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，應於辦理登記前，辭去其職務或依法退休、資遣。法官違反前項規定者，不得登記為公職人員選舉之候選人。」上述有關法官行政中立規範，較之「公務人員行政中立法」更為嚴格：「(1)法官不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加者，應退

出。(2)法官欲參選公職候選人者，應提前辭職或退休、資遣。」這樣的規定，其意要求法官任職期間須與外界政治政黨活動作出嚴厲阻隔，不可觸及任何政治及政黨活動，若有意參選公職候選人從事為民服務政治行業，不可「腳踏兩條船」，請先辭職或辦理退休、資遣，且不可留職停薪（賴維堯，2015）。

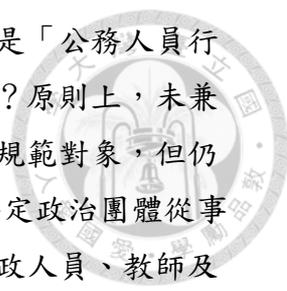
再者，法官依據憲法第 80 條，從事審判之行為須超出黨派以外，依據法律獨立審判，原即不受本法之規範；然法官審判外之行為仍適用中立法，惟如其他法律有更嚴格規定者，依中立法第 1 條第 2 項，自當從其較嚴之規定。由於法官法草案對於法官行政中立之標準高於中立法，故從其規定不將法官列為適用對象（李志強，2009）。

依法治國主義而言，代表著對法官「獨立」行使職權之憲法要求，具備比行政中立更為嚴謹且更具期待性之定義與規範。司法層次所要求的獨立，不僅為不受外力干擾，獨立行使職權；同時，還必須要求法官「超越自我」，純粹站在「獨立於外」之客觀立場，針對法庭提出之事實證據，依法審判，所要求在道德層次的規範上有更高之期待。

## 伍、 教師與行政中立

教師由於從事教學、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。依公務人員行政中立法中立法第 2 條規定，該法是以法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員為適用對象，亦即以常任文官為適用對象。另公立學校教師，自從 84 年 8 月 9 日教師法制定公布後，基於「公教分途」之政策，中立法僅將掌有行政權力或行政資源的兼任行政職務教師列為準用對象。至於未兼任行政職務之教師，並無中立法之適用或準用，是以，有關未兼任行政職務教師之行政中立事項，須否規範或如何規範，係屬教育部主管權責（銓敘部，2009）。

公務人員行政中立法第 17 條規定：「公立學校兼任行政職務之教師、公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員，準用本法之規定」，故而未兼



行政職務之公立學校教師及公立學術研究機構研究人員不是「公務人員行政中立法」的規範對象，其行政中立事宜是否無規範可循？原則上，未兼行政職務之教師及研究人員雖非「公務人員行政中立法」規範對象，但仍有教育基本法第 6 條：「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。」之適用可能，應該參考「公務人員行政中立法」規範精神，作出適當而不損及教師、研究人員聲譽之參與政治及政黨的活動或行為。綜上所述，教師若兼行政職務，則為「公務人員行政中立法」準用對象，其公民參政行為將無法沿用目前較為自由之弱性規範，須比照一般公務人員，接受「公務人員行政中立法」所定之參政活動法律常模規範（賴維堯，2015）。

論及何以公務人員行政中立法特將公立學校兼任行政職務之教師列為準用對象？依司法院釋字第 308 號解釋，公立學校兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。因此，公立學校兼任行政職務之教師，其行為義務本即受公務人員相關法令之規範，復以其兼任行政職務，亦掌有行政權限或行政資源，為避免有不當動用之可能，爰於中立法第 17 條第 1 款明定其為準用對象（銓敘部，2009）。

### 第三章 公務人員行政中立之法理基礎與法制建構



#### 第一節 憲法上公務人員行政中立之檢討

##### 壹、 依法行政原則

公務人員在為人民提供服務或依法執行國家公權力時，均應以達成並確保人民權益以及提升人民生活品質為重心。惟在權力分立國家權力結構中，依法行政為達成實質法治國要求之最重要原則。

檢視依法行政原則之內涵，建構在法律優位原則、法律保留原則此兩個最重要基本原則之基礎上。前者，其內容主要在說明，行政機關一切行為不得牴觸現行有效之法律，亦即消極地課予國家之作為不得牴觸現行有效之法律；而後者，則是指在特定情況下，無法律授權國家之情形下，國家行為即不能取得合法性。惟因行政行為種類之多樣化及複雜性，性質亦各有其差異性，故針對各種行政作為應有不同之依法行政要求，此等共通之原理原則，除學說之分析外，行政程序法亦已明定為行政法之一般法律原則。

所謂依法行政，乃係指公務人員在進行各項行政行為時，必須有法律為依據方才得以執行任務，所以行政權應受到法律拘束不得任意踰越。公務人員為保持行政中立，貫徹依法行政原則之法制基礎，對於行政權之行使，應該做到非有法規之根據或授權，不得免除特定人在法律上所應負擔的義務，或為特定人設定權利。因此，在法律之前人人平等，任何人均應受同一法律效果之支配。

因此，依法行政強調的是「依照民主過程所制定的法律來行政」，這是實踐民主政治的必然結果；政府權力應受到民意機關立法監督的法治原則下，政府官員依法行政是涉及其行使權力是否具有「合法性」的問題；但行政中立的理念則不相同，它是當代民主政治即為政黨政治的背景下，為了促進民主精神、

實現民意政治的原因或促成因素；因此，行政中立強調的是政黨競爭的公平性，負責任的政府，涉及的是正當性層次的問題。

有人認為：「行政中立是個學理名詞，而政府官員只有依法行政的原則要遵守」，並意味公務人員只要嚴守依法行政原則，便自然符合行政中立的要求，然而，依法行政只能算是行政中立的內涵或要素。換言之，依法行政未必就是行政中立。因為行政中立涉及的面向，涵蓋了如何建構符合民主精神的人事行政體制，而依法行政只是民意立法機關控制行政的基本要求與當然結果，所以行政中立當然要求依法行政，但依法行政卻未必達到行政中立的境界，所以依法行政絕不等於行政中立(游綦綦，2004：34)。

## 貳、 平等原則

檢視廣義行政中立之意涵，可從憲法第7條為基礎得出，與公正執法、依法行政之概念相近，乃係指公務人員在依法執行職務上，在執法或推動政策上，其立場應超然、客觀，並公平對待任何個人、團體或黨派，其重點即著眼於遵守平等原則。

所謂平等原則，乃係要求國家權力之作用必須符合恣意禁止原則之要求。而判斷公權力之運作是否恣意侵害人民基本權利，則須衡諸法規之整體性來加以判斷，並視其本質進而產生合理之差別待遇，即在「事實上的不同」與「處理上不同」尋求一個實質內在關連。就其程序而言，首先有兩個以上「可供比較之事實」，次就事實之性質，所產生之不同程度是否足以導致不同處理，且有無處理之「必要」，不同處理之程度與事實上不同之程度是否具備相當性，來選擇合理差別標準。故平等原則作為憲法上之原則，規範國家權力作用，經立法程序，加以抽象地呈現於實證法規範中，再經由行政行為之活動，加以實現其法律效果。針對其對行政之拘束力，本文茲就以下幾種原則，分別說明之。

### 一、 行政自我拘束原則

行政自我拘束原則係指，行政機關作成行政行為時，對於相同或具有同一性之事件，如無正當理由，應受「行政先例」或「行政慣例」之拘束來處理，不可為相異之處分或決定，否則即違反了平等原則。當法律賦予行政機關依職權或依法律授權應一定行為時，行政機關即有裁量

權限。行政裁量是對法律效果所作成之決定，在個案上是實現法律之目的與價值，行使裁量權須受到法律限制，即使是如給付行政方面法律較拘束之規定下，行政機關仍不可以恣意妄為。意即行政機關雖有依己意而選擇之自由，但必須限縮在合乎事理之決定，即相同的事情應為相同對待的「合義務性之裁量」。

在適用行政自我拘束原則時，應具備三要件：一為，須有行政慣例之存在；二為，行政慣例本身必須合法；三為，必須行政機關享有決定餘地，包括自由行政、不確定法律概念或行政裁量等，若屬羈束行政事項，行政機關則應嚴格受到法律羈束，無行政自我拘束原則適用之餘地。在行政自我拘束的原則下，人民對於行政機關在無任何理由的相同或類似要件下不為特定行為，可以請求基於「防禦」或「給付」性之請求權(吳紹鈴，2005：75)。

## 二、恣意禁止原則

所謂恣意禁止原則，其內容係指「要求所制定之法律需合乎理性、依事物本質或其他事理上可以使人明白之理由，來作出差別或相同對待」。恣意禁止原則之審查標準，原則上以「事物本質」及「正義」二個理念為主，而其始源，乃是由拘束行政、司法機關之「法律適用上平等」轉變為拘束立法機關之「法律制定平等」，展現出平等原則在憲法上地位及運用之效果。故此一原則用來規範行政機關，其重點在於當行政機關擁有立法者所賦予之裁量權時，除應符合立法授權之裁量目的外，如就性質相同或類似之案件作出不同之行政目的考量，且未就事件性質差異提出實質、合理令人信服之區別基礎時，即違反了平等原則(吳紹鈴，2005：76)。

## 三、相同案件相同處理原則

其乃係指行政機關於自由裁量所為之處分須符合平等原則之要求，且在事實上或法律上均相同之情況下，裁量也亦須相同。倘若應考慮的要素未列入致造成不平等之對待，屬違反了平等原則(李惠宗，2004：109)。

## 四、政黨機會平等原則

檢視廣義行政中立之核心概念，可從憲法第7條之規定「中華民國人民無分黨派在法律上一律平等」作為規範基礎。故行政中立乃係要求公務人員公正客觀地處理各項公務，並以國家、人民之整體或多數利益為考量，其中立之意涵包括自身政治權利運作與外在權力競爭中求取平衡(個人中立範疇)、在執行職務上依法公平對待任何個人、團體或黨派(組織體系中立)，及以中立原則超然於政黨競爭之外(以憲法國家整體之中立角色為範疇)(蔡良文，2003：14)。

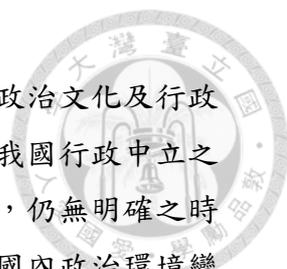
### 參、 公務人員言論自由之規範

公務人員中立法第9條僅規定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的政治活動或行為，包括：動用行政資源編印製、散發文書等宣傳品；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；主持集會、發起遊行或領導連署活動；在大眾傳播媒體具銜或具名廣告；對職務相關人員或其職務對象表達指示；以及公開為公職候選人站台、遊行或拜票。

上開政治活動或行為的限制，係考量是類行為已屬高度政治性活動，為避免不當政治力介入，及影響公務人員職務的行使，爰予適度限制，惟該條文並未就基於公民身分評論政策之權利，以及研究或學術言論自由部份予以限制，自無違反憲法保障言論及講學之自由（銓敘部，2009）。

### 肆、 公務人員政治行為之規範

從先進民主國家經驗中可以得知，首先必須要有成熟的政黨政治作為基礎，促使政黨須經由具備競爭性之選舉，方才取得執政之地位，並制定政策及法律，帶動國家改革與進步。再者，也必須要有健全的文官系統作為輔助，嚴格遵守行政中立之規範，忠實地依法執行各項政策及法律，相輔相成，才能促進國家、社會不斷進步發展並長治久安。易言之，行政中立係指公務人員對處理公務保持中立、超然、客觀及公平之立場，忠實推行政府政策，以服務人民為宗旨；依憲法保障基本權利，公務人員有參政權、得參與政治活動，但不可涉入政治鬥爭或濫用行政資源作為政治活動的酬庸；國家應保護公務人員之身分、工作等權益，使其不受政權更替而遭受處分。



值此，行政中立之價值在渠等先進國家，儼然已內化為其政治文化及行政文化的一部分，普遍成為公務人員共同信守的行為準則。反觀我國行政中立之價值甫於萌芽階段，且規範政務人員相關法制仍舊尚在研擬中，仍無明確之時間表。時有政務人員與公務人員角色及功能混淆等問題，鑒於國內政治環境變化快速、複雜，且選舉活動頻繁、投入之選舉規模又相當龐大。每逢選舉總有聽聞公務人員介入或參與選舉活動之情事，造成民眾對於行政機關或公務人員整體形象不佳，連帶造成政府行政資源運用之正當性以及所應秉持之公正立場遭受嚴厲批評。故要求公務人員嚴守行政中立之呼聲日益提高，最終促成公務人員中立法制之建制。

我國憲法明文有關於人民之論政及參政權利，依第二章第 17 條即規定：人民有選舉、罷免、創制及複決之權；第 14 條規定：人民有集會及結社之自由；第 11 條規定：人民有言論、講學、著作及出版之自由；第 12 條規定：人民有秘密通訊之自由。從上述憲法重大基本原則可以得知，人民因此享有參政及論政的基本權利，並得以具體實踐，依其重要者概有：一為，選舉各級政府民選首長，包含總統副總統、直轄市長、縣市長、鄉鎮市長、原住民區長等；二為，選舉各級民意代表，包含立法委員、直轄市議員、縣市議員、鄉鎮市民代表、原住民區民代表及村里長等；三為，公民投票；四為，評論政府政策、官員以及民意代表；五為，參加政黨或政治團體；六為，捐贈政治獻金；七為，從事助選各項政治活動；八為，參與社會運動和公民抗爭；九為，直接參加公職候選人競選。

公務人員乃是政府常任文官(或稱事務官)，其基本的公民參政權，包含參與政治及政黨活動之權利和行為，囿於民主體制下政府執政黨政權輪替以及事務官行政中立倫理等因素，雖然無法與普羅大眾具備相同之權利，惟並非限縮至僅具備投票之極小部分權利，其依據乃係民國 98 年 6 月公布施行、103 年 11 月修正部分條文之公務人員行政中立法。

「公務人員行政中立法」對於公務人員參政權之適度規範，其反面禁止之活動及行為如下(賴維堯，2015)：

一、原則性禁止之活動或行為

- (一) 不得於上班或勤務時間，從事政黨或政治團體之活動。

- 
- (二) 不得兼任政黨或政治團體之職務，亦不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。
  - (三) 不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人：一為，加入或不加入政黨或政治團體；二為，參加或不參加政黨或政治團體有關之選舉活動；三為，不行使投票權或為一定之行使。
  - (四) 不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、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政黨、政治團體或擬參選人依法募款之活動。
  - (五) 不得利用職務上之權力、機會或方法，介入黨派紛爭。

## 二、具體性禁止之活動或行為

公務人員不得為支持或反對特定之政黨、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、穿戴或標示政黨、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) 對職務相關人員或職務對象表達指示。
- (五) 公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。
- (六) 在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

「公務人員行政中立法」除禁止上述 6 款具體性活動或行為外，另規定在選舉期間（選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止），各機關首長或主管人員不得從事下列第 7、8 款行為：

- (七) 未禁止（放行之意）政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動。
- (八) 未於辦公、活動場所之各出入口明顯處所，張貼禁止競選活動之告示。

但前項第 5、6 款具體禁止活動或行為之但書除外另有規定，第 5、6 款規定原本不論公務人員之親疏遠近親人（包含親者配偶、父母、子女，稍遠者表兄、叔伯、姑姨）登記為公職候選人時，公務人員一律不得助選及廣告。原規定不符合台灣社會人情義理及互動網絡的常態需要，故而「公務人員行政中立法」於 103 年 11 月修正時，特地修法放寬，公職候選人為公務人員配偶及二親

等以內血親（例如：父母、子女、祖父母、孫子女、兄弟、姊妹）或二親等以內姻親（例如：公公、婆婆、岳父、岳母、姊夫、弟媳），公務人員得於公餘閒暇時日，為其從事助選活動（公開站台、助講、遊行或拜票），或在大眾傳播媒體具名不具銜廣告，惟此二款但書行為不得涉及與該公務人員職務上有關之事項。

公務人員行政中立法有關於公務人員參政權規範，則正面允許三項行為：加入政黨、加入政治團體、參選公職人員。本文認為具備並實際執行者只是少數，絕大多數公務人員既不會加入政黨或政治團體，更無意願及能力排除原工作職務而投入參選公職人員，由政府行政轉換政治職涯在實務上極為少見。公務人員日常生活中，除前述三項較少見之參政行為外，還有那些較為常見之其他參政行為（「行政中立法」既未禁止亦未明文允許之灰色地帶行為）？本文茲以「舉示部分以明全體」之理則，分別說明如下：

一、行使投票權：

公職人員選舉、罷免，以及公民投票。

二、參與選舉場域：

於假日閒暇，參加選舉造勢活動及政見發表會，成為熱鬧現場的普通觀眾，但不要上台，也不要接受媒體訪問。

三、低調助選：

公餘閒暇時日，以志工角色為支持之公職候選人、政黨或政治團體，協助分發文宣品，以及利用個人人際互動場合，順勢自然地幫忙拜票和宣傳行銷。

四、網路平台發言：

利用公餘閒暇時日，透過普及網路資通設備，在 Facebook、Line、Google、Twitter 等平台，具名或別名表達個人對政治及政黨相關議題及事件之意見，公務人員可在網路平台表達意見，甚至投書報刊媒體。

五、贈送盆花牌匾：

可具名但不具銜，祝賀順利當選，為一種基本人際網絡之展現。

六、提供政治獻金：

提供小額政治獻金給支持之政黨、政治團體、公職候選人或民意代表，甚至提供場地等資源供渠等使用。

公務人員對政治及政黨活動有興趣者，公務人員行政中立立法係給予相當充裕之合理行為空間，其基本原則概為：一為，視個人能力和機遇，加入政黨或政治團體，甚而登記參加公職候選人選舉。二為，不要作出「行政中立立法」之法定禁止行為（公開站台、拜票或挹注行政資源等）。三為，行政中立立法既未禁止也未明示允許之灰色地帶其他行為（參加造勢活動、網路發言等），則以低調態度和溫宜方法為之，避免不必要爭議（賴維堯，2015）。

公務人員與國家之關係，在實務上，係基於公法上之職務關係為內容。公務人員於任職後，一方面享受各種法定權利，另一方面則須負擔各種法定義務。就此法律關係之本質言，義務之履行特為重視。公務人員的義務，隨任職而當然發生。然而一般公務人員的行政中立義務，在現行公務人員法令中則缺乏明文規定，惟依法規解釋，公務人員自應負有行政中立之義務。再說行政中立是民主政治的基本原則，必須要杜絕政治力量干預公務人員行使職權的企圖與作為。

政治中立與行政中立，雖有學者認為意義是相同的，但對常任文官而言，二者仍有區別。政治中立（Political Neutrality）係指在政治衝突中不作偏袒，而公正、客觀、無私的執行職責的行為。因此，政府與行政體制有所區分，而行政層級的官，不參與政黨政治、不受政治因素影響、不介入政治活動、對政黨政治與不同的政治立場，保持中立態度。進而言之，政治中立，係為使公務人員免受政黨因素左右，獨立公平執行職務，乃透過對特定政治行為的限制，以促使公務人員秉持中立及公正之作法，較偏重於對政黨政務官或政治活動的中立。

行政中立（Administrative Neutrality），則為常任文官受法律的保障與規範，不受黨政特權、政治活動或利益團體的影響，遵守行政法制，維護行政品質，亦即公務人員執行政府政策或處理行政事務時，應秉持中立的態度和立場，較偏重於對行政顧客處理行政事務的中立性。由於民主政治本質即為政黨政治，而政黨政治的落實，乃因執政黨由選舉而更迭。選舉獲勝的執政黨為實現其向選民承諾之政策，在政治上，難有保持中立之可能，而實際需要中立者，為公務人員之行政中立立場與態度。是以，行政中立，並非限制公務人員不能參加政黨及相關活動，而是不可藉其行使職權之便，圖利所屬政黨（陳德禹，1990：113）。換言之，行政中立是文官系統中強調依法行政的觀念，依法

令推行政務，不受任何利益團體的影響，不受任何黨派的操縱，中立的執行職務、行使職權（邱華君，1990）。



## 第二節 公務人員行政中立相關法制之建立

### 壹、公務人員行政中立法之檢視

公務人員依法行政並遵守行政中立原則，被認為是行政與政治系統能夠穩定運行之重要機制。行政中立價值背後，乃係行政部門執行政治意志工具之主張。面對現代公共事務日趨複雜，且受人民期待日趨漸深，行政中立之核心論點，已不再只是要求公務人員必須完全不從事政治利益之彙整、判斷與代表等基本功能。故只要是政治任命之機關首長不接受之政策方向或計畫，公務人員必須放棄其個人偏好。因此，其所產生的政治責任就不應由公務人員所承擔。申言之，行政中立之另一個重要意涵，係要求公務人員在依法及職務權限範圍中處理各項日常業務保持公平標準，尤其是不因個人、團體或黨派，而產生不同之管制標準或服務利益傳遞方式。

故公務人員行政中立法（以下簡稱中立法）草案旋於 98 年 5 月 19 日經立法院第 7 屆第 3 會期第 13 次會議完成三讀程序，並於同年 6 月 10 日公布施行。惟早在 80 年間，銓敘部已提出建立公務人員行政中立法制之構想，從蒐羅各國法案、徵詢各機關意見、邀集專家學者座談、向考試及立法委員提出簡報、統整各界意見研擬草案，直到送交立法院進行審議通過，期間歷經長達十餘年終於定案。如此可見，公務人員行政中立之價值在建構過程是相當的艱困，不僅要取得朝野政黨之共識，更必須要將相關概念與認知傳達給一般大眾所瞭解，需歷經一段相當長的時間才能夠為政治文化及行政文化所接受，取得共識後才有機會經由法律規範作為日後行為之準則。

中立法是屬於政治性法律，其與集會遊行法、人民團體法、政黨法、選區劃分法以及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。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）。由此可以得知，公務人員行政中立之概念欲作為行為之準則，則必須仰賴法制化，惟法制化之過程中易遭逢政治性的曲解，而造成日後推行之困境。



檢視中立法總計條文 20 條，其主要內容包括明確規定公務人員參與政治活動之權利、限制及保障事項、各機關首長或主管人員於公職人員選舉期間之限制、長官不得要求所屬公務人員從事本法禁止之行為，以及公務人員如因拒絕從事禁止行為而遭受不公平對待或不利處分之救濟管道等。以下本文茲就中立法之立法目的、適用對象、罰則以及公務人員之救濟管道，分別說明如下。

#### 一、立法目的：

第 1 條即開宗明義揭示，其目的乃係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。

#### 二、適用對象：

中立法所稱公務人員，依第 2 條之規定，係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。另於同法第 17、18 條定有準用對象，依法條內容整理如下：

- (一) 公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。
- (二) 教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。
- (三) 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。
- (四) 各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官。
- (五) 各機關及公立學校依法聘用及僱用人員。
- (六) 公營事業機構人員。
- (七) 經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。
- (八) 行政法人有給專任人員（包括行政法人有給專任之董《理》事長、首長、董《理》事、監事、繼續任用人員及契約進用人員）。
- (九) 代表政府或公股出任私法人之董事及監察人（上述屬第 17 條之規定）。

- (十) 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（第 18 條），其他非本條文之政務人員雖排除適用，惟為維護政黨間或選舉時之公平競爭，則另於政務人員法草案中予以規範。



### 三、罰則：

依第 16 條規定，對違反本法之公務人員，應按情節輕重，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。

### 四、救濟管道：

公務人員若因行政中立有關事項，遭受不公平對待或不利處分時，依中立法第 15 條第 2 項，得依公務人員保障法等相關法令之規定，請求救濟，以維護其權益。

另外，第 14 條亦明定，長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為，對於違反者，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，此亦屬救濟管道。

承上所述，中立法其重點在於，適度限制公務人員參與政治活動之程度，可再分為消極性行為規範以及積極性參與政治活動之規範。前者除依法行政、公平對待等原則外，中立法第 12 條亦規定，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。後者有關參與政治活動之限制部分，本文整理重點如下：

- 一、依中立法第 5 條之規定，公務人員不得兼任政黨或其他政治團體之職務，不得介入黨政派系紛爭，亦不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。
- 二、依中立法第 6 條之規定，公務人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；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。
- 三、依中立法第 7 條之規定，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。所稱上班或勤務時間，係指：一為，法定上班時間。二為，因業務狀況彈性調整上班時間。三為，值班或加班時間。四為，因公奉派訓練、出差或參加與其職務有關活動之時間。

- 四、依中立法第 8 條之規定，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。
- 五、依中立法第 9 條之規定，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。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。
  - (五) 對職務相關人員或其職務對象表達指示。
  - (六) 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。
- 六、依中立法第 10 條之規定，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權或為一定之行使。
- 七、依中立法第 13 條之規定，各機關首長或主管人員於選舉委員會發布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之造訪活動；並應於辦公、活動場所之各出入口明顯處所張貼禁止競選活動之告示。

承上所述，中立法雖於民國 103 年 11 月 26 日總統華總一義字第 10300177231 號令修正公布第 5、9、17 條條文，惟為能隨國內政治、社會及經濟條件進行調整，本文茲就公務人員保障暨培訓委員會所公告之相關公務人員行政中立函釋，彙整於本章第三節，以資補充。



## 貳、 公務員服務法之檢視

公務員服務法(以下簡稱服務法)，乃是一部規範公務人員行為與服務之準則，其制定公布於民國 28 年 10 月 23 日。為因應政治環境、政府體制改革、經濟環境條件以及社會發展等變革，後續經歷四次修正。而最近一次修正是在民國 89 年 7 月 19 日，目的在賦予公務人員擁有週休二日之權利，因而修正公布第 11 條規定。

服務法乃是當前規範公務人員服務事項之主要規範，只要具備公務人員身分，並與依法執行職務有關，無論是否正在執行職務，抑或下班、放假期間，甚至在離職後一定期間內，皆受到服務法之規制，如影隨形地跟著每一位公務人員，從初任公職至屆齡退休皆有其適用，其重要性是不可言喻的。

服務法之規定，條文總計 25 條，檢視其主要規範內容為：包含適用對象、行為義務、請假權利、違反義務者之處罰以及施行日期等。其中則以行為義務之規範佔大宗。公務人員行為義務，按其作為方向、程度多寡，雖可大致分成抽象作為義務、具體作為義務、絕對不得作為義務以及相對不得作為義務等四大項；或依其作為性質，區分為公務人員道德宣示之倫理規範、長官與部屬之個別倫理關係、應有所為之倫理事項、不得作為之倫理事項四種。惟不論區分如為那一類的義務，這些義務規定均具有倫理之性質。易言之，服務法多數條文均係屬倫理規範層次，僅少數條文如適用對象、處罰條款、施行日期等不屬有倫理道德規範之範疇。

承前所述，所謂公務人員之抽象作為義務，乃係其作為之義務內容較為抽象且不具體，不易利用工具進行衡量，其主要內容係指忠實義務、執行職務義務以及保持品德義務。另一方面，所謂具體作為義務，則意謂著其作為義務內容較為具體、客觀，無灰色或模糊空間，諸如服從命令義務中，明定以主管長官、上級長官之命令為準；執行職務義務中，應於一個月內就任新職與奉派出差應於一星期內出發等規定，均屬之。

再者，所謂絕對不得作為義務，則係指無附加條件，絕對限制公務人員不得作為之事項，例如不得洩露政府機關機密、不得利用職務上之機會加損害於

他人、不得推薦人員給屬官或有所關說及請託、不得贈受財物或接受餽贈等等皆屬之，屬於強制性質較重的一環。至於相對不得作為義務，指公務人員原則上不得去做，惟如有除外規定或在一定允許範圍內，仍得去做的事情，例如公務人員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話；辦理公務，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許可者，不在此限；除因婚、喪、疾病、分娩或其他正當事由外，不得請假；除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務；公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款等。此種不得作為義務性質較具彈性。本文茲就服務法條文所示內容，分別說明如下：

### 一、立法目的：

服務法全文總計 25 條，是我國公務人員行為基本的準則，其制定目的與內容是要求善盡職責及規範被禁止之事項。

### 二、適用對象：

受有俸給之文武職公務人員，及其他公營事業機關服務人員，均為本法適用之對象。

### 三、主要規範內容：

#### (一) 明文規定公務人員之基本義務：

公務人員應守誓忠心、依法行事、誠實廉潔、謹慎勤勉、力求切實、不畏難、不規避、不推諉、不稽延；不得有奢侈放蕩、吸食煙毒等足以損害名譽之行為；並應服從長官監督範圍所發布之命令；對不同長官同時所發布命令，以主管長官命令為準有保密；未經長官許可，不得發布有關職務的談話；不得假藉權力圖利本人或他人；不得利用職務上機會加害他人。

#### (二) 明文規定公務人員之禁止行為：

不對屬官推薦人員不就主管事件關說請託；不收有隸屬關係者之財物饋贈；執行職務時涉及本身或家族利害事件者，應行迴避；不利用視察機會接受官民招待或饋贈；非職務需要不得動用公物公款，不得經營商業或投機事業；非依法不得兼任公營事業機關代表官股之董事或是監察人；不得利用權力、公款或公務上之秘密消息

圖利等。



#### 四、違反行政中立之後續作為：

依據服務法第 22 條規定：「公務員有違反本法規定者，應按情節輕重，分別予以懲處；其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」再者，憲法第 24 條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」由此可知，當公務人員代表國家依法行政並執行職務，應公正執法而不偏袒任一政黨或個人，若發生違反行政中立並侵害人民權益時，自應承擔行政責任、民事責任以及刑事責任，本文分別就行政責任、民事責任以及刑事責任，說明如下：

##### (一) 行政責任：

當公務人員違反法定義務時，即由行政或司法機關依法所為之處罰或制裁，則稱之公務人員的行政責任；行政責任又可再細分懲處與懲戒兩大類。

##### 1、懲處責任：

當公務人員發生違反行政中立時，在實務上可能同時接受到懲戒與懲處處分，當然有時也會發生機關單位不予懲戒之情形而逕予懲處處分。有關懲處責任之說明，將於後續公務人員考績法中說明。

##### 2、懲戒責任：

我國目前無針對「限制公務人員政治活動自由」相關法律可資規範，各機關單位縱有職務規範或內部行政規則加以限制公務人員之政治活動，惟因職務規範僅具行政命令之性質，故遇有公務人員因未嚴守行政中立而參與政治活動、兼任政黨職務等重大違反情事，公務員懲戒委員會往往以違反公務員服務法第 5 條之規定，未保持公務員之品位，加以懲戒。

##### (二) 民事責任：

所謂民事責任，係指公務人員依法執行職務，因故意或過失不法侵害他人權利，所發生之損害賠償責任而言。民事責任以因其職務行為導致財產上之損害為構成要件，無論受損害者為國家或人民，公務人員原則上均須負責，其著重點在於所造成之財產上損害。

惟公務人員民事責任亦存在受到限制或免除之情況，例如民法第 186 條第 1 項之規定，其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任。另同法第 2 項規定，前項情形，如被害人得依法律上之救濟方法，除去損害，而因故意或過失不為之者，公務人員不負賠償責任。

因此，公務人員違反行政中立相關規範，致引起他人受有財產上損害時，自應承擔民事責任。

### (三) 刑事責任：

所謂刑事責任，係指公務人員之執行職務行為，違反刑事法律相關規範，而應受到刑罰制裁而言。例如我國刑法第 21 條規定之，依法令之行為不罰。依所屬上級公務員命令之職務上行為，不罰。但明知命令違法者，不在此限。

故當公務人員明知其上級長官所指示之命令，已違反行政中立原則之要求，而仍予以執行時，就必須負刑事責任。刑事責任之發生，依據罪刑法定主義之要求，應以行為時法律對系爭犯罪行為有明文規定為其處罰前提。但此種罪行並不以侵害人民之自由權利為限，亦即侵害國家或社會之公益者，仍須承擔責任。公務人員之刑事責任，原則上與一般人民並無不同，其例外情形有三種：依上級命令之阻卻違法、職務犯(因公務人員違背職務上之義務而成立的犯罪)以及準職務犯(指犯罪之成立與公務人員身分無關，一般人民均可能觸犯之罪名，但公務人員利用其職權，故意觸犯者，應加重其刑罰之謂)。

### (四) 法律責任之判斷標準：

公務人員違反行政中立之法律責任，依我國及外國法例並無通說，亦無一定標準，故當公務人員違反行政中立，本文整理文獻及審判實務上之判斷標準如下：



- 1、違反行政中立之行為，同時符合民刑法之構成要件時，則同時課以民、刑事處罰。
- 2、若相關法規有具體規定違反行政中立行為類型化者，例如違反公務人員行政中立法相關構成要件，而非刑法所能涵蓋者，則課以行政責任。
- 3、倘若均無明文，則應依公務員懲戒法確定後，依其違反輕重程度為適當之懲處處分。由於我國實務目前乃採刑懲並行之作法，亦須符合罪刑法定主義之要求，故判斷時應遵守一事不二罰之原則。
- 4、惟從我國審判實務上進行觀察，多數公務人員係因違反刑事規範而受到懲戒，僅有少數係因違反公務人員行政中立法而受懲戒或懲處處分。

### 參、公務人員任用法之檢視

我國公務人員任用法(以下簡稱任用法)，乃係於民國 38 年 1 月 1 日公布施行，且於 104 年 6 月 17 日修正為最近一期修正並新增部分條文。過去面對民選機關首長，往往於選舉結果確定後，為鞏固其政治勢力或擴張其派系領導之地位，針對公務人員進行秋後算帳，並將隸屬不同派系之主管人員調整為非主管職，或降調至較低官等之職務，此種為極度不友善之政治生態進而影響行政文化之情形。

為適度保障公務人員之尊嚴，避免每逢選舉，遭致任意調動人員情事發生，唯有依賴健全之公務人員任用法，才能保障其身分權，並避免機關首長主導致違法任用情事之發生。

#### 一、立法目的：

其目的乃係為健全文官制度之人事體系，提昇公務人員之基本素質、保障人員調動之權益；期使人員任用達到事與人互相配合之理想。

#### 二、適用對象：

任用法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人

員外，定有職稱及官等職等之人員。



### 三、適用機關：

本法所稱各機關，依條文規定，係指下列之機關、學校及機關：

- (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) 公營事業機構。
- (六) 交通事業機構。
- (七) 其他依法組織之機關。

### 四、主要規範內容：

- (一) 明定各項法定名詞、官等、職等之定義。
- (二) 明定公務人員所應具之積極資格及消極資格條件。
- (三) 明定考試及格人員、試用人員暨升官等及格人員之任用程序。
- (四) 明定機要人員之進用；現職人員調任、商調他機關人員及再任人員之規定。
- (五) 明定派代及送審程序。
- (六) 明定代理、兼任職務；迴避任用、禁止任用人員以及機關首長特定期間禁止任用或禁止遷調之規定。
- (七) 明定留用人員、留職停薪人員及資遣人員之處理方式。

### 五、違反行政中立之後續作為：

為避免政府體系容易形成「一人得道，雞犬升天」之詭譎現象，依任用法第 26 條之迴避規定，各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官，對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。

再者，依據第 18 條第 3 款有特別規定，除有特別情況，報經主管院（含同層級機關）核准者外，機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管；同條第 2 款亦規定，經依法任用

人員，除自願者外，不得調任低一職等之職務。各機關首長違反第 18 條現職公務人員調任之規定者，或違反本法第 26 條及 26 條之 1 有關迴避任用、禁止任用或遷調期間所任用之人員者，銓敘機關應通知該機關改正；情節重大者，得報請考試院依法逕請降免，並得核轉監察院依法處理。此規定即在於避免公務人員遭受不公平對待，或面對政治紛爭及政黨派系而須承擔過度之壓力。

## 肆、公務人員考績法之檢視

每逢選舉期間，經常會發生公務人員違反行政中立之情事，而為特定政黨或特定候選人進行輔選，公務人員考績法(以下簡稱考績法)此時即扮演重要之角色，方可對違法之公務人員進行懲處相關處分。然而，亦有機關首長反而將考績權當成工具，威脅所屬人員支持特定政黨或特定候選人，反而成為壓迫公務人員之手段。故考績法雖對公務人員違反行政中立之行為具備消極防止之功能，相反地，卻也積極變成機關首長控制部屬的一種工具。考績法最早係於 38 年 1 月 1 日公布施行，期間歷經幾次修正，96 年 3 月 21 日為最近一次修正，本文茲就其規範內容，說明如下：

### 一、立法目的：

考績法全文總計 25 條，其制定目的的主要在於拔擢優秀公務人才，淘汰不適任者，藉由信賞必罰之考核功能，藉以有效提昇我國公務人員素質及行政效率。

### 二、適用及準用對象：

#### (一)適用對象：

各機關訂有官等職等之編制內人員、派用人員皆為本法之適用對象，故各機關之臨時人員、技工、工友等不適用本法。此外，教育人員及公營事業人員之考績，亦排除本法之適用。

#### (二)準用對象：

不受任用資格限制人員及其他不適用本法考績人員之考成，得由各機關參照本法之規定辦理。



### 三、主要規範內容：

- (一) 明文規定考績區分為年終考績、另予考績以及專案考績三種。
- (二) 明文規定獎懲之等第、分數及其結果。
- (三) 明文規定考績升等之資格條件。
- (四) 明文規定辦理考績之程序。
- (五) 明文規定考績結果之生效日期。
- (六) 明文規定違反本法之處理程序。
- (七) 明文規定本法之準用對象以及不適用對象。

### 四、違反行政中立之後續作為：

在公務人員發生違反行政中立之情事時，其服務機關可視情節之輕重依據考績法相關規定，提交各該機關考績委員會進行審議，並在通過一定決議後呈機關首長核可或函報主管機關進行懲處。

申言之，懲處處分又可區分為下列四種：申誡、記過、記大過、免職。而懲處又可依考核方式再行區分為平時考核及專案考核等兩種方式。有關平時考核通常於年終考績時併計成績增減考績分數，以定等級，80分以上為甲等、70分以上為乙等、60分以上為丙等、丁等不及格則應予免職。有關平時考核之懲處，在年度內得功過互助抵銷，但專案考績則不得與平時考核辦理功過相抵。

再者，依考績法第12條第2項第2款之規定，辦理專案考績，一次記二大過予以免職。惟在審議其損害機關聲譽之確實證據前，應踐行正當法律程序，依第14條第3項之規定，於處分前應給予當事人陳述及申辯機會，並將全案遞送考績委員會初核，經機關長官複核，機關應注意其考績委員會之組織及出席人數等事項，應符合「考績委員會組織規程」相關規範，經主管機關或授權機關核定，報送銓敘機關審定後，發給當事人考績通知書，本通知書應附記理由及表明救濟方法、期間及受理機關等教示文字，送達當事人簽收。如係以一次記二大過予以免職，已改變其公務人員身分，剝奪其服公職之憲法上權利，當事人得依公務人員保障法相關規定提起救濟。同時依第18條但書規定：「考績應予免職人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。」當事人一旦提起復審，全案即屬未確定狀態，依前開規定應先行停職，機關並將停

職情形報銓敘部備查。

反之，倘若係機關首長自己違反行政中立之規範，而對所屬機關部屬進行政治性壓迫或威脅，導致公務人員因考績考核結果而遭受免職分時，當事人得於收到考績通知書之次日起 30 日內，以書面向服務機關提起申訴；如仍有未服，可提出行政訴訟，亦可向公務員懲戒委員會請求救濟。藉此以作為救濟之途徑，以防在機關內部遭遇不平等對待，而蒙受欺壓，甚至導致公務人員身分遭受剝奪之不可回復結果。

## 伍、 公務員懲戒法之檢視

作為具備法治國家精神之政府，首重即在於依法行政之落實，彰顯行政效率及效能，始能獲得全體人民的信賴。然而，作為強調效率的政府，則必須擁有優秀的公務人員發揮其長才，依法執行各項政策，為民服務，以國家福祉為己任。國家為尊重公務人員，制定嚴密法律規範，諸如公務人員之考試、晉用、俸給、考績、保障等事項，促使公務人員重視其身分，對其國家所賦予之身分產生認同感，兢業從公，以服務公職為其使命。

公務人員對於國家，負有忠實執行任務之義務，倘若違反此項義務時，即應負公務員懲戒法(以下簡稱懲戒法)上之法律責任。是以懲戒者，乃國家為維持行政秩序及安全，對於公務人員違反義務行為所課以之處罰。我國政黨政治之發展及政治生態尚未成熟，因此，每逢選舉期間，經常有公務人員違反行政中立之規範而進行政治助選情事發生。為維護政府部門之紀律，則必須仰賴公務人員懲戒制度加以約束，以杜絕不法情事導致人民對政府之期待落空。我國懲戒法最早乃係於民國 20 年 6 月 8 日制定公布全文 28 條，而最近一次修正為 104 年 5 月 20 日，本文分別茲就其內容，說明如下：

### 一、 立法目的：

懲戒法全文總計 80 條，其制定的目的與內容乃是針對我國公務人員因違法、廢弛職務或其他失職行為，以致違反行政上之義務，所應負國家不利處分之義務。

### 二、 適用對象：

凡受有俸給之文武職公務員以及公營事業機關服務人員，除僱用人員及公立學校聘用之專任教員外，均在本法適用範圍之內。



### 三、主要規範內容：

- (一) 明文規定懲戒之原因、懲戒處分之方式以及懲戒程序。
- (二) 明文規定糾彈及懲戒機關。
- (三) 明文規定停職及復職、審議案件之限制規定。
- (四) 明文規定懲戒處分與刑事裁判之關係。
- (五) 明文規定再審議之程序。

### 四、違反行政中立之後續作為：

#### (一) 懲戒處分之種類：

當公務人員發生違反行政中立情事時，致違法、廢弛職務或其他失職行為，依懲戒法第2條規定應受懲戒時。其懲戒方式依第9條規定，計有9種態樣，本文分別說明如下：

- 1、免除職務：所謂免除職務，免其現職，並不得再任用為公務員。具有令公務人員去職之法律效果，核屬剝奪公務人員工作權與身分權之人事處分，乃公務人員重大權益事項。
- 2、撤職：除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少為一年。
- 3、剝奪、減少退休（職、伍）金：乃係指剝奪受懲戒人離職前所有任職年資所計給之退休（職、伍）或其他離職給與；其已支領者，並應追回之。減少退休（職、伍）金，則指減少受懲戒人離職前所有任職年資所計給之退休（職、伍）或其他離職給與百分之十至百分之二十；其已支領者，並應追回之。
- 4、休職：休其現職並不得於其他機關任職，其期間為六個月以上，休職期滿許其復職，自復職之日起半年內，不得晉敘、升職或調任主管職務。
- 5、降級：依其現任之官級降一級或二級改敘，自改敘之日起，非經過二年不得晉敘、升職或調任主管職務。受降級處分而無級可降者，比照每級差額減其月俸，其期間為二年。
- 6、減俸：依其現職月俸額，減百分之十或百分之二十，其期間為

六個月以上一年以下。自減俸之日起，一年內不得晉敘、升職或調任主管職務。

7、罰款：所謂罰款，係指其金額為新臺幣一萬元以上、一百萬元以下。

8、記過：自記過之日起一年內不得晉敘、升職或調任主管職務。

9、申誡：以書面為之。

觀察我國公務人員之懲戒案件，乃係由司法院所屬之公務員懲戒委員會所負責職司審理，在受理懲戒案件後，先通知被付懲戒人於指定期間內提出申辯書，必要時則通知其到場說明，並訊問相關證人。若屬監察院之彈劾案件，尚須將被付懲戒人提出之申辯書繕本函送監察院，轉知原提案委員添具意見。

審議會乃係由公務員懲戒委員會委員長擔任主席，並依當日提案議程，首先以宣示案由開始，由書記官朗讀審查報告書後，由委員進行補充說明，並由審查委員依本案陳述意見，主席再依委員席次由後向前，逐一點名發言，經雙方充分討論後，以過半數委員之多數意見，通過審查報告。如其結果為不受懲戒，即行成立議決；如其結果為應受懲戒，再由配受委員提出處分標準，復由主席逐一點名表決，經出席過半數以上委員之同意，始成立議決。<sup>3</sup>

## (二) 有關刑事裁判與懲戒處分之關係：

### 1、懲戒機關對於具刑事嫌疑者所為之處分：

若懲戒機關針對懲戒事件，認被付懲戒人之不法行為涉及刑事嫌疑者，則應先行移送檢調機關辦理。

### 2、訴訟程序與懲戒程序之關係：

當事人所為同一行為，如已在刑事偵查或審判中者，則不必停止懲戒程序之進行。惟懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，且懲戒機關認為有必要時，得決議於刑事裁判決定前，停止審

<sup>3</sup>請參考司法院網站，<https://www.judicial.gov.tw/index.asp>。

議程序。

### 3、刑事裁判與懲戒處分之關係：

就當事人同一行為在刑事裁判上已為不起訴處分或免訴或無罪之宣告時，仍得為懲戒處分。如受免刑或受刑之宣告而未褫奪公權者，亦得為懲戒處分。被付懲戒人縱因另犯刑事，已褫奪公權，其應受懲戒行為，仍得予以懲戒處分；再者，同一行為既經褫奪公權，縱令宣告緩刑，亦不得再為懲戒處分。

## 陸、公務人員保障法之檢視

公務人員保障法(以下簡稱保障法)，其立法宗旨即在於保障公務人員包括經濟、身分及救濟方面等權利，以上權利皆為國家基於公法上職務關係，對於公務人員予以特別限制後而給予之特別權利，此乃與國民基於一般統治關係而從國家獲得的一般權利有所差異，理應受到特別保障。

所謂保障之意義，乃係指公務人員對於機關違法或不當之處分，致權益受損害之公務人員可提出申訴以資救濟。因此，所謂「保障制度」又可之稱為「申訴制度」。過去我國人事制度，對公務人員之保障事項，並未單獨立法或有相關法制作為配套，而分別散見公務員服務法、公務人員俸給法、公務人員考績法等人事法律，以及公務員懲戒法、訴願法等法律之中，且公務人員與國家間之關係，由於受到特別權力關係理論所影響，導致僅強調為民服務及忠實執行職務之行為義務，公務人員權益並未受到應有之重視，進而造成公務人員之身分權無法充分獲得保障，進一步影響追求公務人員行政中立目標之達成。

然而，為使公務人員可以正當抗拒長官之違法指示，同時使得堅守行政中立之公務人員免于遭受不公平對待或任何不利之處分，完善的救濟體系，將有益於公務人員行政中立之落實。分析我國公務人員保障制度，主要在於提供公務人員有關身分、工作條件、官職等級以及俸給等權益之保障。

保障法自民國 85 年 10 月 16 日制定公布全文 35 條，後續歷經 3 次修正，最近一次修正於 106 年 6 月 14 日。其乃係居於特別法之地位，故有關公務人員權益保障相關事項，於該法施行後，若其他相關公務人員人事法規與該法規定

有相牴觸者，即不再適用，須於公務人員保障法所未規定之事項，始適用其他法律之規定。例如，保障法就公務人員權益爭執之救濟，即已有復審或申訴、再申訴救程序之特別規定，自應優先適用保障法之規定進行救濟，而非依訴願程序請求救濟。



於民國 104 年 12 月 30 日新修正公布施之行政程序法，係有關行政機關應遵守相當行政程序而為行政行為之基本規範，其於行政機關對公務人員之人事行政為範疇，在一定條件下仍應有其適用，並非所有人事行政行為均可排除適用。故保障法所未規定者，自仍得依循行政程序法之規定，例如公務人員保障法所定之復審程序，係就公務人員所受行政處分而提起救濟之程序，行政機關作成系爭行政處分時，自應遵循行政程序法有關行政處分之規定而為之，兩者具備相輔相成之關係。故行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款之規定：「對公務員所為之人事行政行為」則不適用行政程序法之程序規定，依「例外規定應嚴格解釋」之法理，應作狹義之解釋；本文就保障法之內容，分別說明如下：

#### 一、立法目的：

公務人員係基於國家之特別法律關係所任用，為民服務而負有忠實執行各項行政任務之義務。過去公務人員與國家之間關係，曾為特別權力關係所架構，故公務人員之權益經常受到高度限制、規範，更遑論身分權利保障之重視。目前特別權力關係無論在實務上或理論上，均已逐漸修正為「公法上職務關係」，其認為公務人員權利亦應如同一般人民，給予充分保障，當其權利遭受侵害時，亦應有完備之救濟程序。

#### 二、適用及準用對象：

##### (一) 適用人員：

保障法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。但政務官及民選公職人員不適用該法之規定。

##### (二) 準用人員：

- 1、教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。
- 2、私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員。

- 3、公營事業依法任用之人員。
- 4、各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員。
- 5、各種公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。



### 三、主要規範內容：

#### (一) 明文規定權益保障項目：

保障公務人員之身分、工作條件、官等職級、俸級等有關權益範圍。

#### (二) 明文規定權益保障專責機關：

為保障公務人員權益，依保障法之規定，乃係得提起復審或申訴，嗣不服復審或申訴之處理結果而欲再次提請救濟時，其規定統一向公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱公訓會)提起再復審或再申訴，因此保訓會之性質類似外國經驗之文官法庭，且依保訓會組織法第9條第3項規定，保訓會委員審理再復審及再申訴案件時，即應超出黨派，依據法律獨立行使職權，確保公務人員之權益獲得充分保障，以強化公務人員行政中立之落實。

### 四、救濟程序：

依保障法第4條規定救濟之程序，乃係區分為：復審及申訴、再申訴此二種不同之程序。其中復審，依司法院釋字第243號解釋意旨，係類似於訴願制度；而申訴、再申訴則為新創之制度。依保障法第25條及第77條之規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得向保訓會提起復審；對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得向服務機關提出申訴；再依同法第78條之規定，對申訴函復如再有不服，則得向保訓會提起再申訴。復審及申訴、再申訴二者所適用之範圍、管轄機關、及其處理程序尚非完全相同。

因此，公務人員提起救濟，應就事件之性質、內容，依所定之復審或申訴、再申訴之程序而請求救濟，以資保障。惟為避免發生公務人員濫訴、濫控之情事發生，如無具體事實內容、未具真實姓名、服務機關或住所者，依第73條規定，即得不予處理。



(一) 復審程序：

1、程序標的：

依保障法第 25 條之規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當者，致損害其權益者，得提起復審。故復審應以「行政處分」為其程序標的，另依行政程序法第 92 條第 1 項之規定，所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。另參酌司法院歷次相關解釋之意旨，因公務人員身分受行政處分，得否提起行政訴訟，應視處分之實質內容而定，例如，對足以改變公務人員之身分關係或對其權利發生重大影響者，或公法上財產請求權遭受侵害之時，即得提起行政訴訟來加以救濟。

至於未改變公務人員身分關係之記過處分、考績評定或上級機關所發生之職務命令等，則僅為機關內部之管理措施，並未影響公務人員身分之變動，應依申訴或再申訴之管道救濟。

2、復審人：

遭受原處分機關所為之行政處分，而認為致損害其權益者，均得依保障法提起復審，其復審人包括：一為，保障法保障對象之現職人員。二為，雖非現職人員，如退休、資遣、免職、辭職或其他事由離職者，因其原公務人員身分受處分而權益遭受侵害時；三為，公務人員之遺族，以基於該死亡公務人員原公務人員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害為範圍；四為，復審期間，復審人死亡或喪失復審能力時，其繼承人或得繼受其權益之人，於仍有取得決定之法律上利益或其性質非屬不得承受之情形下，得承受並續行復審救濟。

3、受理機關：

依保障法第 44 條規定，提起復審應繕具復審書，並經由原處分機關向保訓會提起復審。原處分機關對於前項復審應先行重新審查原行政處分是否合法妥當，其認為復審為有理由

者，得自行變更或撤銷原行政處分，並函知保訓會。易言之，復審書應經由原處分機關遞送，再由原處分機關檢卷向保訓會進行答辯，故復審事件乃係由保訓會統一受理並為審議決定。



## (二) 申訴及在申訴程序：

### 1、程序標的：

依保障法第 77 條規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得依前項規定提起申訴、再申訴。」其所稱「所為之管理措施」，例如長官或直屬主管所為之工作指派、調任、不改變公務人員身分關係之懲處或考績評定等事項；所謂「有關工作條件之處置」，例如服務機關是否提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、安全及衛生完善措施之提供等皆屬之。

另參酌司法院釋字第 243 號及第 266 號解釋之意旨，對於未改變公務員身分之記一大過、記過、申誡、考績評定或上級機關所發之職務命令，尚不得提行政爭訟救濟，故均屬機關內部之管理措施，應依申訴、再申訴程序請求救濟。

申訴、再申訴之標的範圍甚為廣泛，除屬復審範圍之事項外，對機關內部生效之表意行為或事實行為，包括職務命令、內部各項管理措施等，不論以書面下達或用口頭宣示。其由服務機關自主而為或依據上級機關決策而由服務機關據以執行者，如已具體影響公務人員之權益者，均得提起申訴、再申訴。

### 2、申訴人及在申訴人：

面對服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置，認為影響其權益之公務人員，其申請對象包括：一為，保障法保障對象之現職人員；二為，非現職人員，如退休、資遣、免職、辭職或其他事由離職者，因其原公務人員身分受管理措施或處置時；三為，於申訴期間，申訴人或再申訴人發生死亡或喪失申訴能力時，其繼承人或得繼承其權益之人，於仍有取得

決定之法律上利益或其性質非屬不得承受之情形下，得承受並續行申訴、再申訴以資救濟。



### 3、受理機關：

依保障法第 78 條規定，提起申訴，應於管理措施或有關工作條件之處置達到之次日起 30 日內，應向服務機關提出。服務機關則應依申訴之事件內容或性質，決定案件承辦之主管單位。例如，對於未改變公務人員身分關係之考績評定不服，則應由人事單位辦理；若是對於執行職務所需之機具設備不足，則應由總務單位辦理。若申訴人不服申訴函復，則可直接向保訓會提起再申訴。

### 4、不得再提起行政訴訟：

同一申訴事由，經再申訴決定後，即為確定，不得再以同一事由復提再申訴；且不得再行提起行政訴訟。

### (三) 調處程序：

依保障法第五章調處程序規定，依第 85 條規定，保障事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員一人至三人，進行調處。前項調處，於多數人共同提起之保障事件，其代表人非徵得全體復審人或再申訴人之書面同意，不得為之。

保訓會於再申訴事件審理中，為妥善解決公務人員與服務機關間所存在之爭執，得指派委員進行調處程序，而該項調處並非係強制性規範，係為一任意性制度，且須於再申訴人及服務機關或相關機關雙方同意下方得進行，故再申訴人或有關機關於調處期日無故不到場者，視為調處不成立，保訓會即應續行再申訴審理程序並為決定。如經雙方同意而調處成立，保訓會則依第 87 條規定作成調處書，原再訴事件即無須續行審理而予以終結。

### (四) 再審議程序：

有關復審事件之審議決定，乃係為通常救濟程序，於決定確定後，任何人本不得再據以進行爭執，但為避免原決定有疏誤或缺失而無法再行救濟，保障法第七章特增設再審議制度，本文依據條文



第 94 條至第 101 條之內容，摘述如下：

- 1、再審議限於復審事件之決定。
- 2、須復審人未另向司法機關請求救濟。
- 3、原處分機關或復審人均得申請再審議。
- 4、須符合保障法第 94 條所定再審議事由。
- 5、應遵守法定 30 日之不變期間，且有 5 年除斥期間之適用。
- 6、應提出再審議申請書，敘明理由並檢附證據，向保訓會提起。
- 7、再審議之申請，得撤回，撤回後不得再以同一原因申請再議。
- 8、再審議之審理程序準用復審程序規定。
- 9、申請再審議經保訓會駁回者，不得再以同一原因申請再審議。
- 10、原復審決定經再審議決定撤銷或變更者，原處分機關應依法執行，並於 2 個月內將處理情形回復保訓會。

五、違反行政中立之後續作為：

(一) 單位長官所下達之命令違反行政中立：

政府內部龐大之行政體系，乃具有層級節制之特點，上級行政機關具有指揮監督之權，下級機關則有服從義務；在層級節制行政體系中，除憲法明定應依據法律獨立審判之法官及獨立行使職權之考試委員外，一般公務人員依法執行職務，於隸屬關係的牽制下，必須接受上級之指揮監督，並有服從命令之義務。惟長官之命令有違法之虞時，據以執行之公務人員應否承擔責任，即會產生重大爭議。

為釐清公務人員因服從長官之命令所產生之責任，保障法第 17 條規定：「公務人員對長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，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，公務人員即應服從；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，公務人員無服從之義務。前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。」是以兼顧公務人員服從義務及所承擔之責任進行衡平。

申言之，公務人員倘若認為其長官所發出之命令有違反行政中立規定時，應負報告之義務，該管長官如認其命令並未違反行政中立，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責

任，則由該長官自行承擔之。惟其命令有違反刑事法律者，公務人員即無服從之義務。



## (二) 公務人員受不利行政處分：

依保障法第 9 條之規定，公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。此即公務人員得主張非具備法定原因，且非依法定程序，即不得遭受任意免職或為其他身分變更之處分；如身分權遭受侵害，得依保障法所定復審程序請求救濟。

另一方面，所謂「非依法律不得剝奪」，乃係指公務人員身分之剝奪應依法律為之。例如，依考績法所為之專案考績一次記二大過或年終考績考列丁等發生免職之效果、公務員懲戒法上之撤職、免除職務處分或因刑事犯罪受法院褫奪公權之宣告者。上述項目皆為依法律而剝奪公務人員身分之態樣。當公務人員因違反行政中立或因政治迫害而受免職、停職或不利之行政處分時，如非上開依法剝奪身分時，應依規定請求救濟。

另依行政程序法第 92 條第 1 項之規定，本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。是故，行政機關之作為是否構成行政處分，應以實際上是否對外發生效力為判斷標準。當公務人員遭受不利處分時，本文就其救濟程序分別說明如下：

### 1、免職及停職處分：

公務人員經一次記二大過處分、停職處分以及免職處分等，皆屬行政處分性質，受處分人於收受行政處分書之次日起 30 日之期限內，得依保障法第 25 條及第 44 條規定提起復審。

原機關於收受復審書之次日 20 日內，應先行重新召開考績委員會審查原一次記二大過免職之專案考績，是否合法妥適，如不依復審人之請求變更或撤銷原處分，應附具答辯書及必要之關係文件，送於保訓會並副知復審人。如當事人對保訓會所為復審決定書不服，得循司法救濟途徑，逕向高等行政法院、最高行政法院提起行政訴訟以資救濟。

## 2、其他不利之處分：

分析司法院釋字第 243 號解釋：「公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，不許以訴訟請求救濟。」

依上開解釋意旨，記一大過處分因未改變公務人員之身分關係，並未直接影響其服公職之權利，尚不得提起行政訴訟。故依考績法或其相關規定所為之記一大過、記過、申誡等處分，實務上尚不得依本法第 25 條規定提起復審，惟因其仍屬機關內部之管理措施範圍，仍得依本法第 77 條之規定，提起申訴以資救濟。

## 柒、 行政程序法之檢視

我國行政程序法(以下簡稱程序法)之制定，其主要乃係規範行政機關，於作成行政行為前所應遵行一定程序之法律規範，促使行政機關於完成行政行為時，均能遵循公平、公正、透明之程序，符合正當法律程序之要求。故程序法對公務人員之公正執法有實質效益。

程序法即要求行政機關及公務人員在作成各項行政決定或行政行為前，須先遵守公平公正義務，諸如組織適法及利益衝突迴避等。再者，必須踐行告知、聽證或給予當事人陳述意見之機會，以及說明理由等程序性要求，透過對於行政程序之高度重視以達解決社會衝突及定紛止爭之目的，並尊重人性尊嚴，保障人民權利之目的。

除此之外，公務人員依法行使行政裁量權，即要求不得逾越法定之權限範圍，並應符合法規授權及法律明確性之目的；故行政裁量在法制上之作為，凡屬逾越法定權限或濫用權力等情事，則構成違法行為。因此，為杜絕行政裁量之過當與權力濫用，公務人員即應保持行政中立之立場，俾利在民主政治發展及政黨政治運作下，貫徹依法行政之立場，而排除偏私任一政黨之行為或為個人私利而濫用行政資源，致產生違反公益及公正之行政行為。

再者，為保持公務人員行政中立之立場，力行依法行政原則，藉以保障人民之自由權益，並實現理想上追求公共利益之目標，公務人員必須具備程序法

之相關專業知識，以期避免發生恣意妄為情事，謹守正當法律程序之規範，保證其行政作為具備正當性；並能公平對待政黨、利益團體或特定個人，提升人民對政府之信賴感。故程序法之運作實有利於公務人員行政中立之推行。程序法乃係在民國 88 年 2 月 3 日經總統公布施，並自 90 年 1 月 1 日起開始施行，最近一次修正在 104 年 12 月 30 日，本文就其主要內容，分別說明如下：

#### 一、立法目的：

程序法全文八章，條文總計 175 條，主要在於規範行政機關作成行政行為前，應遵守一定法定程序，並將行政法學理上之一般法律原理原則予以法典化，俾利公務人員加以遵守，其立法目的即在於使行政須遵循公平、公正、公開及民主正當程序，確保公務人員依法行政，保障人民權益，增進行政效能，並提升人民對政府之信賴。

#### 二、適用對象：

##### (一) 行政程序：

係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令及行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行政行為之程序。

##### (二) 行政機關：

係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體之表示意思，從事公共事務，並具有單獨法定地位之組織。

##### (三) 下列機關之行政行為，不適用程序法之規定：

- 1、各級民意機關。
- 2、司法機關。
- 3、監察機關。

##### (四) 下列事項不適用程序法之規定：

- 1、有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項之行為。
- 2、外國人出、入境、難民認定及國籍變更之行為。
- 3、刑事案件犯罪偵查程序。
- 4、犯罪矯正機關或其他收容處所為達成收容目的所為之行為。

- 5、有關私權爭執之行政裁決程序。
- 6、學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。
- 7、對公務員所為之人事行政行為。
- 8、考試院有關考選命題及評分之行為。



### 三、主要規範內容：

- (一) 明文規定程序法之適用範圍、行政機關之管轄、當事人、迴避、程序之開始、調查事實及證據、資訊公開、期日與期間、費用、聽證程序及送達等相關規定。
- (二) 明文規定行政處分之定義及附款之容許性、種類及其限制、作成行政處分之方式及書面行政處分應記載事項，並規定行政處分作成前，應賦予當事人陳述意見之機會及聽證制度。再者，另規定行政處分之效力、違法行政處分之無效、撤銷、合法行政處分之廢止及信賴補償制度等。
- (三) 明文規定行政機關得締結行政契約之原則、締結和解契約與雙務契約之要件、行政契約無效之原因及一部無效之效力，並規定情事變更後契約之調整或終止及損失補償制度等。
- (四) 明文規定法規命令之定義及其訂定、修正、廢止、停止或恢復適用之程序、舉行公聽之程序、法規命令之無效事由以及行政規則之定義、廢止等。
- (五) 明文規定行政計畫之定義及其擬訂、修訂、廢棄之程序等相關問題，並由行政院以命令定之。
- (六) 明文規定行政指導之定義、原則及其方式等。
- (七) 明文規定人民得提起陳情之事由、方式及行政機關受理人民陳情之相關程序等。

### 四、違反行政中立時之後續作為：

程序法第 33 條之規定，行政程序之進行應力求公正、公平。故公務人員辦理各項行政業務時，必須保持公正無私之態度，不可有任何偏頗，始能確保當事人之權益，並維護行政機關之威信。

處理行政事務之公務人員如有程序法第 32 條所定之事由，應自行迴避；如公務人員未自行迴避，或有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人亦得申請該公務人員迴避。

依法令執行任務之公務人員，為確保執法過程之公正，應排除己身之偏頗成見，並避免利益輸送，若遇有與自身或一定親等關係者之利益衝突，或有預設立場之虞，或有其他具體事實致無法公正執行職務者，應即主動自行迴避。未迴避者，當事人、利害關係人得申請迴避，公務人員所屬機關亦得強制其迴避。此外，為確實執行迴避義務，並禁止公務人員進行請託關說，對於與職務有關係之廠商，亦不得私相借貸、互惠交易或有利益輸送之情事，離職之公務人員也應遵守旋轉門條款之相關規範。公務人員若違反上述之迴避義務，則可能遭受懲處、懲戒或處以相當之罰鍰。若進一步獲取私人不法利益，更必須面對刑法上圖利罪之制裁。

### 第三節 公務人員行政中立法相關函釋

本文茲就公務人員行政中立法自 98 年 6 月 10 日公布施行以來，所公布之相關行政函釋，為補充上述法規內容之不足，分別彙整自公務人員保障暨培訓委員會有關公務人員行政中立之相關函釋如下：<sup>4</sup>

#### 壹、適用或準用對象

一、有關農田水利會、農會等人民團體之理事長、總幹事等非中立法規範對象。

(一) 所詮釋之法令條文：

公務人員行政中立法(以下簡稱中立法)第 2 條、第 17 條及第 18 條。

(二) 日期文號：

<sup>4</sup> 請參考公務人員保障暨培訓委員會網站，  
<http://www.csptc.gov.tw/explanations/level.aspx?Node=791&Index=-1>。

銓敘部 98 年 10 月 27 日部法一字第 0983119259 號書函。

(三) 內容：

中立法第 2 條規定，其適用對象，係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，亦即以常任文官為適用對象。因此，除縣（市）政府依公務人員任用法等相關法律任用之機關首長，為中立法適用對象，須受該法規範外，其餘縣（市）政府列政務職之一級機關首長，以及農田水利會、農會等人民團體之理事長、總幹事等，均非屬中立法適用對象。又中立法第 17 條及第 18 條所規定之準用對象，並未包括縣（市）政府列政務職之一級機關首長，以及農田水利會、農會等人民團體之理事長、總幹事等，是以，是類人員尚毋須受該法規範。

二、機要人員仍為中立法適用對象，以及該法第 9 條第 1 項第 6 款所稱公開為公職候選人拜票意涵。

(一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 2 條第 1 項及第 9 條第 1 項。

(二) 日期文號：

銓敘部 98 年 11 月 18 日部法一字第 0983122019 號電子郵件。

(三) 內容：

- 1、機要人員雖不受公務人員任用法第 9 條任用資格之限制，惟仍係屬依公務人員任用法任用之人員，且亦依公務人員俸給法規定受有俸給，故為中立法第 2 條所稱依法任用之有給專任人員，應屬中立法之適用對象。
- 2、另中立法第 9 條第 1 項第 1 項第 6 款所稱公開為公職候選人拜票，係指透過各種公開活動或具銜具名向特定或不特定人拜票之行為，故倘非透過各種公開活動，或未具銜具名請託選民支持某候選人，則非該款規定之範圍。

三、以機要人員方式進用之區長，應為公務人員行政中立法之適用對象。

(一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 2 條。

(二) 日期文號：

銓敘部 100 年 5 月 30 日部法二字第 1003341597 號書函。

(三) 內容：

- 1、地方制度法（以下簡稱地制法）第 3 條、第 5 條及第 58 條規定，區為直轄市之組織體系；直轄市之區設區公所；直轄市之區公所，置區長 1 人，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員；又依內政部 99 年 10 月 20 日台內民字第 0990208515 號函釋，機要區長之待遇，參照簡任第十職等本俸五級之標準支給。準此，區公所既為法定機關，且機要區長亦握有行政權力與行政資源，以及享有政府職銜名器，並為有給專任之職務，故中立法第 2 條規定所稱之「法定機關依法任用之有給專任人員」，自應包括機要區長，始符該法之制定目的。
- 2、另地制法第 58 條第 1 項及第 2 項規定，縣（市）改制為直轄市者，其區長之進用雖有依公務人員任用法任用，以及以機要人員方式進用 2 種方式，惟所職掌之事項及權責並無不同，因此，渠等於行使職權及運用行政資源等之行為分際亦應相同，從而機要區長自應與常任區長同受中立法之規範，始屬衡平。
- 3、綜上，就中立法之立法沿革、制定目的及機要區長之職掌事項觀之，機要區長應為中立法第 2 條所稱之公務人員，而為該法之適用對象。

四、國立大學未兼任行政職務之教授並非中立法適用或準用對象。

(一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 2 條、第 17 條及第 18 條。

(二) 日期文號：

銓敘部 98 年 12 月 10 日部法一字第 0983119221 號書函。

(三) 內容：

中立法第 2 條規定，其適用對象，係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，亦即以常任文官為適用對象。又同法第 17 條及第 18 條規定所列舉之準用對象，亦

未包括國立大學未兼任行政職務之教授。因此，國立大學未兼任行政職務之教授並非中立法適用或準用對象，是以，渠等得否具名推薦候選人，或具名擔任相關活動發起人，尚非中立法規範範圍。

五、依地方制度法規定任命之副縣長，尚非公務人員行政中立法之適（準）用對象。

（一）所詮釋之法令條文：

中立法第 2 條、第 17 條及第 18 條。

（二）日期文號：

銓敘部 101 年 6 月 7 日部法二字第 1003386703 號書函。

（三）內容：

1、查公務人員行政中立法第 2 條規定：「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。」揆其立法說明略以，政務人員及民選地方行政首長，非本法所稱公務人員之範圍，以其係政治任命或民選產生，與常任文官有別，其遵守之行政中立事項，基於其身分屬性及其法律體系之一貫性，允宜於政務人員法草案另為規範。又同法第 17 條及第 18 條所規定之準用對象，並未包括縣政府之副縣長，因此，是類人員尚非中立法之適（準）用對象。

2、另查 98 年 4 月 3 日考試院、行政院會銜函送立法院審議之政務人員法草案，其中第 13 條至第 20 條，已對政務人員應遵守行政中立行為予以規範，並於第 29 條規定民選地方行政首長準用規定，且於第 27 條訂定相關處罰規定。依草案第 2 條規定，政務人員指各級政府機關依據憲法、中央機關組織法律或地方制度法規定進用，依政治考量而進退，以及依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之政治性任命人員。是以，縣政府之副縣長，其行為有無違反行政中立，於政務人員法草案完成立法後即應依上開規定予以覈實認定。



## 貳、行為規範

- 一、公務人員之直系血親（父母、子女）參加公職人員選舉，公務人員尚不得於請假或辦理留職停薪期間，為其直系血親（父母、子女）從事中立法第 9 條第 1 項各款所禁止之政治活動或行為，如公開站台、遊行或拜票等。

### （一）日期文號：

中華民國 98 年 10 月 08 日部法一字第 0983115556 號書函。

### （二）內容：

- 1、查公務人員為公職候選人之配偶時，得否於請假或留職停薪期間從事公務人員行政中立法（以下簡稱中立法）第 9 條第 1 項各款所禁止之政治活動或行為，前經銓敘部 98 年 9 月 17 日部法一字第 0983106296 號電子郵件解釋略以，中立法第 9 條第 1 項各款行為，公務人員無論是否於上班或勤務時間，均不得為之，以及留職停薪人員因仍具公務人員身分，故其仍應遵守中立法之相關規定，並無因留職停薪或請假而有不同限制；又中立法第 9 條第 1 項亦未就公務人員為公職候選人之配偶時有不同限制，因此，公務人員縱為公職候選人之配偶，仍不得於請假或留職停薪期間從事中立法第 9 條第 1 項各款所禁止之政治活動或行為在案。
  - 2、另中立法第 9 條第 1 項就公務人員參與政治活動之限制，亦未就公務人員為公職候選人之直系血親（父母、子女）而有不同限制。因此，公務人員之直系血親（父母、子女）參加公職人員選舉，公務人員尚不得於請假或辦理留職停薪期間，為其直系血親（父母、子女）從事中立法第 9 條第 1 項各款所禁止之政治活動或行為，如公開站台、遊行或拜票等。
- 二、公務人員登記為公職候選人，於候選人名單公告日前，依公務人員請假規則請假期間或下班時間，得否於競選活動期間之前從事相關競選活動，係視其行為態樣，分別依相關法律規定予以規範。

- (一) 查中立法第 9 條規定之立法目的，係基於公務人員應注意其身分之特殊性，並考慮其職務上之義務，對政治活動應採取自制，或採取中立之態度，爰具體規定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相關政治活動或行為。因此，公務人員登記為公職候選人，於候選人名單公告日前，依公務人員請假規則請假期間或下班時間，得否從事競選拜票等活動等相關準備行為，尚非中立法第 9 條規範之範圍。
- (二) 又本案經函准內政部本（98）年 11 月 27 日臺內民字第 0980222027 號書函略以，公職人員選舉罷免法第 40 條所定各項公職候選人之競選活動期間，其目的在於於此期間內，應依該法相關規定從事競選活動，違反者，並依該法規定予以裁罰。至上開競選活動期間之前所從事之相關準備行為，現行公職人員選舉罷免法並未加以限制，而係依相關法律予以規範，如集會遊行法、社會秩序維護法、噪音管制法等。
- (三) 綜上，公務人員登記為公職候選人，於候選人名單公告日前，依公務人員請假規則請假期間或下班時間，得否於競選活動期間之前從事相關競選活動，係視其行為態樣，分別依相關法律規定予以規範。

三、公務人員登記為公職候選人，於候選人名單公告日前，依公務人員請假規則請假期間或下班時間，得否於競選活動期間之前從事相關競選活動，係視其行為態樣，分別依相關法律規定予以規範。

- (一) 查中立法第 11 條第 1 項規定：「公務人員登記為公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。」揆其立法意旨，除為避免公務人員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，以及各參選人於候選人申請登記後，須待候選人名單公告，始具備該項選舉之候選人資格，取得候選人之法定身分外，亦考量候選人名單公告日之翌日始為競選活動開始之日，爰明定公務人員登記為公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。準此，公務人員登記為公職候選人，於候選人名單公告日前，依公務人員請假規則請假期間或下班時間，得否從事競選拜票等選舉活動期間前之準備行

為，尚非中立法第 11 條規範之範圍。

(二) 又本案經函准內政部本 (98) 年 11 月 27 日臺內民字第 0980222027 號書函復略以，公職人員選舉罷免法第 40 條所定各項公職候選人之競選活動期間，其目的在於於此期間內，應依該法相關規定從事競選活動，違反者，並依該法規定予以裁罰。至上開競選活動期間之前所從事之準備行為，現行公職人員選舉罷免法並未加以限制，而係依相關法律予以規範，如集會遊行法、社會秩序維護法、噪音管制法等。

(三) 綜上，公務人員登記為公職候選人，於候選人名單公告日前，依公務人員請假規則請假期間或下班時間，得否於競選活動期間之前從事相關競選活動，係視其行為態樣，分別依相關法律規定予以規範。

四、公務人員於留職停薪期間，仍不得從事公務人員行政中立法（以下簡稱中立法）第 9 條第 1 項各款規定禁止之行為。

(一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 9 條第 1 項。

(二) 日期文號：

銓敘部 98 年 6 月 18 日部法一字第 0983077837 號電子郵件。

(三) 內容：

1、中立法第 9 條第 1 項之立法目的係公務人員應注意其身分之特殊性，並考慮其職務上之義務，對政治活動應自制，或採取中立之態度，爰具體規定公務人員不得從事之政治活動或行為。因此，第 9 條第 1 項各款行為，無論是否於上班或勤務時間均不得為之。

2、依公務人員留職停薪辦法第 10 條規定，留職停薪人員於該期間仍具公務人員身分，因此，仍不得為中立法第 9 條第 1 項各款規定禁止之行為。

五、公務人員登記為公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，得請補休參加競選活動。



(一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 11 條第 1 項。

(二) 日期文號：

銓敘部 98 年 9 月 17 日部法一字第 0983105816 號書函。

(三) 內容：

中立法第 11 條第 1 項規定：「公務人員登記為公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。」其立法意旨，係為避免公務人員運用職權作競選資源，或因其參選行為影響機關整體工作情緒，並於立法說明中釋明，公務人員自被公告為公職候選人之日起至投票日止，如具有公務人員請假規則第 3 條所定事假以外假別之事實者，仍得依其所具事實之假別請假。行政院 95 年 12 月 5 日院授人考字第 0950064871 號函略以，各機關員工各項補休期限，統一規定於 6 個月內補休完畢。準此，公務人員登記為公職候選人，依規定自候選人名單公告之日至投票日止應請事假或休假期間，如有符合上開行政院函之補休規定者，亦得以請「補休」方式參加競選活動。

六、直轄市、縣（市）長開設之「噗浪」或「臉書」等個人網站，如與推動市（縣）政或執行職務無涉，則直轄市、縣（市）政府之網站，不得與直轄市、縣（市）長開設之「噗浪」或「臉書」等個人之網站連結。

(一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 9 條第 1 項第 4 款。

(二) 日期文號：

銓敘部 99 年 12 月 13 日部法一字第 0993286608 號書函。

(三) 內容：

直轄市、縣（市）政府網站亦屬公物，因此，依公務員服務法第 19 條規定，直轄市、縣（市）長開設之「噗浪」或「臉書」等個人網站，如與推動市（縣）政或執行職務無涉，則直轄市、縣（市）政府之網站，不得與直轄市、縣（市）長開設之「噗浪」或「臉書」等個人之網站連結。

七、公務人員參加公職人員選舉，不得於其選舉文書、圖畫或其他宣傳品使用該機關之識別標誌。



(一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 9 條第 1 項第 1 款。

(二) 日期文號：

銓敘部 99 年 5 月 11 日部法一字第 0993182111 號書函。

(三) 內容：

99 年 4 月 13 日銓敘部中立法諮詢小組第 1 次會議決議略以，公務人員請假參加公職人員選舉，無論是否經機關同意，均不得將其服務機關之識別標誌使用於其競選文宣。

八、學校操場於下班或國定及例假日期間，依相關規定租借予不特定人、機關、政黨或政治團體等辦理活動，是時該活動場地即非屬公務人員行政中立法第 13 條所稱供機關學校固定辦公或處理公務之場所。

(一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 13 條。

(二) 日期文號：

銓敘部 101 年 3 月 19 日部法二字第 1013573193 號書函。

(三) 內容：

1、查公務人員行政中立法（以下簡稱中立法）第 13 條規定：「各機關首長或主管人員於選舉委員會發布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之造訪活動；並應於辦公、活動場所之各出入口明顯處所張貼禁止競選活動之告示。」次查銓敘部 100 年 10 月 14 日部法二字第 1003486770 號書函有關「政府機關所屬之公共開放空間如果有身著競選背心的候選人（包括競選助理）入場參觀，該機關公務人員應如何處理？」略以，以中立法第 13 條所稱辦公、活動場所係指供機關學校固定辦公或處理公務之場所；於選舉期間，機關自不得同意身著競選背心之公職候選人進入辦公及活動場所進行造訪，如公職候選人僅是洽公，自無庸禁止其進入，惟應請其脫掉競選背心；至隸屬於機關學校管轄供不特定人自由使用而非屬上開規定所稱

之辦公、活動場所者(如公園等)，則不在上開限制範圍內。至案內所詢政府機關於選舉期間之非上班時間，向公立學校租借操場辦理活動，該活動場地屬性等節；以學校操場於下班或國定及例假日期間，依相關規定租借予不特定人、機關、政黨或政治團體等辦理活動，是時該活動場地即非屬上開中立法第 13 條所稱供機關學校固定辦公或處理公務之場所，惟政府機關辦理活動時，其所屬公務人員仍不得違反中立法有關規定。

- 2、另查中立法第 9 條規定，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，動用行政資源辦理相關活動，如機關係單純辦理各項活動，而受該活動邀請之公職候選人(不論是現任民意代表或現任長官)未穿戴公職候選人競選徽章、服飾或攜帶旗幟，且未有造勢、拜票之意，即不生違反中立法之疑義，惟主辦單位仍宜先行提醒該公職候選人不宜有任何造勢、拜票行為，以避免違反中立法相關規定。

## 參、其他事項

- 一、場地租借予政黨、政治團體辦理活動尚無違反中立法。

- (一) 所詮釋之法令條文：

中立法第 12 條第 1 項、該法施行細則第 4 條。

- (二) 日期文號：

銓敘部 99 年 12 月 29 日部法二字第 0993286422 號書函。

- (三) 內容：

某國民中小學依據主管機關訂定之「某國民中小學校園場所開放實施要點」，並秉持公平公正處理原則，將學校場地租借予政治團體或公職候選人，尚不違反公務人員行政中立法之規定。至租借場地之管理人員，如僅於租借場地之政黨、政治團體或公職候選人辦理活動時，基於職責所在單純從事場地設備操作工作，屬本法第 7 條第 1 項所稱執行職務之必要行為，自不生違反行政中立之問題。

## 第四章 各國公務人員行政中立現況之分析



民主政治與政黨政治發展的必備基本條件是公務人員行政中立，亦是今日社會大眾對政府及公務人員之普遍要求，但如何使其落實在行政體系之中？由於「他山之石，可以攻錯」，故國外公務人員行政中立制度之經驗，實有探究之必要。本文為能借鏡西方先進民主國家公務人員行政中立相關法制之建構，以資強化我國未來面對快速變遷之經濟條件與社會發展，茲就美國及英國之行政中立制度，分別說明如下：

### 第一節 美國行政中立之分析

#### 壹、 歷史背景

美國聯邦政府公務人員行政中立之概念起源甚早，在 19 世紀中即曾有數位總統訂定規則加以限制公務人員之政治活動與政治行為。這些限制始於英國教會法 (Canon law) 的傳統，即某些職位或活動乃是互相不一致。於 19 世紀之初，由於傑佛遜總統對於公務人員影響選舉結果表示不滿，在西元 1802 年發布通報，要求聯邦公務人員信守政治上之中立開始；迄今美國文官行政中立在法制上開始重要發展。

早在 1801 年開始，傑佛遜(Thomas Jefferson)即發布總統令(Executive Order)，明令禁止公務人員參與選舉及影響他人投票，此可謂政治中立之先驅。後續於 1883 年潘德頓法制定後，除制定政治中立之相關規範外，亦授權總統可發布總統令為進一步規範之內容，而此類型之總統令之後更彙整於「一號公務員令(Civil Service Rule I, Rule I)」，其目的乃是為矯正政黨分贓制之所帶來之弊病，禁止公務人員利用其職務上地位或權勢，進而強迫他人進行政治捐獻或從事政治活動，導致政治活動順勢影響行政領域之結果。

於 1883 年潘德頓法通過後，行政效率革新、管理方式革新以及專業管理等改變行政體系之思潮，逐漸影響美國公務人員法制之實質內涵。此外，於 1978

年公務人員改革法(Civil Service Reform Act)於公務人員制度改革史上亦具有重要地位。惟 1883 年公務人員改革法奠定美國現代公務人員制度之重要基礎，一方面而言，延續並強化政黨分贓制所帶來促進人民能夠平等進入政府體系權利之效果，使公職不致掌握於菁英階層之手，進而縮小階級鴻溝之擴大；再者，藉由以效率為導向之官僚制度和政治中立原則，避免使公務體系成為政黨派系手足之延伸或鬥爭手段。

申言之，「效率與效能」及「政治中立」此兩組概念即成為公共行政中最高指導原則，發揮承先啟後之重要功能。惟如同學者 David H. Rosenbloom、Rosemary O’Leary 以及 Joshua Chaini 等人所言，強調效率和效能所建構出的科層制控制(hierarchical control)及組織效率和效能(organizational efficiency and effectiveness)往往形成限制公務人員權利及課予義務之最佳根據，嚴格規範其行政行為，而此一改革所強調之政治中立原則，更進一步促使政府基於此一目的更加嚴格限制公務人員憲法增修條文第 1 條有關言論自由之權利，聯邦最高法院亦透過 1882 年 *Exparte Curtis* 案肯認相關規定之合憲性。

承前所述，自 1883 年潘德頓法制定以來，對於公務人員權利限制及義務課予之規範體系，或實務上個案審查之立基點，皆植基於「效率和效能」及「政治中立」兩項原則，經由科層節制體制之控制，作為公務人員各項行政行為之主要規範依據。

於 1907 年，曾任文官委員會成員之老羅斯福總統 Theodore Roosevelt 以第 642 號總統令修正 Rule I 之內容。除明定禁止公務人員利用職務上之地位、權限影響或強迫他人之外，更將限制公務人員自願「主動參與政治管理(Political management)及政治活動(political campaigns)」之範圍。依學者 Michael Bridges 分析，羅斯福總統發布第 642 號總統令之重要意義在於，更嚴格對於公務人員政治活動之規制，除限制其利用職位上之影響力外，更及於公務人員基於私人身分行使憲法參與政治之權利。由此可知，在此一階段，政府更加重視公務人員政治活動之規範，不僅強調其身分之重要性，更及於其基於個人身分所為之各項政治行為。

觀察潘得頓法於 1883 年頒布與實施之後，其促使美國聯邦政府從早期政府人事管理較為混亂且帶人治色彩之階段，逐漸朝向具有現代法治意義之管理機

制邁進。其具體實踐內容，除要求聯邦政府公務人員必須經過公開且具備競爭性之考試原則才能夠有資格進入行政系統任職，並在公務人員的表現考核、晉升堅持功績制（merit system）之原則外，另一項重要內容就是，要求並規範公務人員在政治上必須保持中立之立場。



申言之，潘得頓法不只是在聯邦政府建立功績制之基本原則，甚且通過文官制度委員會所頒布之法律，在法治之基礎上，進一步地限制、規範公務人員參與政治性活動之範圍，促使公務人員能在面對政治領域範疇上，保持其中立且客觀之地位。另一方面，總統威爾遜 Wilson 於 1887 年所發表〈行政的研究〉一文，對於政治必須脫離於文官體系之外的主張，亦反映其對於改革訴求之支持。後續更有許多學者 Frank Goodnow, Luther Gulick, Leonard D. White, W. F. Willoughby 等，承繼政治與行政分立原則之思想，並在此一基礎上強調建立中立、客觀、超然及公平之永業文官制度，確保公務人員的專業能力、專業能力及理性能夠保留，並引導以效率為核心價值之行政倫理在實務上之發展。

## 貳、行政中立與政治活動之規範

觀察美國聯邦人事行政發展歷程，其所指稱之「中立能力」概念，乃係指政治中立而言；而所謂政治中立，並非單純指公務人員不能具備任何政治立場或為各項政治表意，其重點乃係聚焦於限制其參與政黨活動之範圍，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人員及行政系統之控制。易言之，並不反對公務人員表達其政治立場或擁有對特定政治傾向之態度，而是強調政黨影響與干涉之排除，避免政黨藉由公務人員之職務之便而造成行政體系之侵害。

承如前述，美國聯邦政府對文官中立能力之基礎，可回溯至 1883 年文官制度改革成果，訂定潘德頓法，建立功績制時期，避免延續分贓制時期之弊病，「文官中立能力」可說為支持功績制之配套要求。依據潘德頓法第 2 條規定，任何公職人員不負捐助政治基金或提供政治服務之義務，更不得因其拒絕捐獻政治基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。申言之，公務人員並非因其具備任何政治立場而遭致差別待遇，更進一步保障公務人員之身分上權利與地位，如此才能確保行政能夠如實推行各項政務，而排除政黨勢力之干涉。



於 1907 年羅斯福總統 Theodore Roosevelt 發布第 642 號行政命令(Executive Order)，修正文官法第 1 條規定，禁止分類職位公務人員積極參與政治管理及競選活動。1939 年赫奇法(Hatch Act)制定，將中立價值予以法律化；其實質內容即是透過限制公務員的政治活動，避免公務人員受到黨派壓迫，確保文官制度政治中立，進而保護功績制度(Nigro & Nigro, 1994:37-38，轉引自陳德禹，2002)。

政府基於僱主之立場，限制公務人員參與政治活動之範圍，某種程度上，乃是限制公務人員之自由權利，包含其結社及言論自由權。因此，赫奇法之合憲性曾受到二次挑戰，但仍舊受到聯邦最高法院之支持。於 1947 年 *United Public Workers of America v. Mitchell* (300 U.S. 75) 案<sup>5</sup>，聯邦最高法院即承認赫奇法侵犯憲法第 1 增修條文所保障之權利，但仍基於「平衡原則」(balancing test)，支持赫奇法之合憲性，認同其依據職位分類，要求公務人員保持政治中立之立場，為成就並提升政府效率之要素。再者，大法官 Stanley Reed 所主筆的多數意見即指出：略以「……『基本人權並非絕對』係一被接受的憲政原則，……在某些情形下，第 1 增修條文規定之重要權利，受限於對秩序的基本需求(elemental need)；沒有秩序，民權的保證將可能只是形式(mockery)……」；「國會制定該法的明顯目的，在於促進履行正式職責的效率及正直(efficiency and integrity)，及維持政府部門之適當紀律；很明顯地，此一目的在立法權範圍內，而且，很難明瞭為何該法不再是達成目的之正當手段(legitimate mean)」。申言之，因公務人員之特殊身分及維持行政體系運作之紀律要求，限制公務人員政治活動之權利乃係必要之措施。

於 1973 年 *United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers* (413 U.S. 458) 案，爭議點則在第 9 (a) 條有關「不得在政治管理或政治競選中擔任積極的角色(active part)」規定是否違憲？聯邦地區法院及上訴法院認為該規定過於模糊廣泛(vague and overboard)而宣告違憲，但最後仍為聯邦最高法院以 5 比 4 之些微多數否決。聯邦最高法院除重申 1947 年 *United*

---

<sup>5</sup> 請參考 1947 年 *United Public Workers of America v. Mitchell* (300 U.S. 75) 一案，聯邦造幣廠(federal Mint)技術工 George P. Pool，擔任民主黨某一選舉區委員會委員，在選舉期間參與政黨活動，擔任投票所工作人員，文官委員會以其從事政治管理活動違反赫奇法規定為由予以免職，當事人以赫奇法所規定，違反憲法第一增補條文所保護之言論及結社自由利益，並認為其參與政黨活動並不影響工作績效為由，提起訴訟。

Public Workers of America v. Mitchell 案意見外，並認文官委員會已制定相當法律規範進一步釐清有關政治活動之意義，並詳細列舉禁止及允許之活動範圍，並建立相當程序提供各項建議予有疑問之公務人員，因而沒有太過模糊廣泛之問題。另外，對於政治活動之限制，大法官 Byron White 所主筆的多數意見即指出：「第一，最基本的是在政府行政部門或其所屬機關工作之公務人員，應依照國會的意旨執行法律，而非依照自己或政黨的意志；他們被期望以公正、無偏袒任何政黨、團體或其成員的方式，執行政府的法律及計畫；赫奇法主要理論是，為達到政府之偉大目的——公正執行，聯邦公務人員不在政黨中擔任正式職位、不在政黨活動中擔任重要角色、不代表政黨競爭公職，是最基本的要求；禁止聯邦公務人員從事上開活動，有助於降低『公正及有效政府』的風險。」申言之，此一階段更加確立公務人員行政中立立場之要求，禁止其擔任政黨職務及參與政治活動並擔任重要角色，以避免依法行政及公正公平之公務人員義務所賦予之使命受到侵蝕。

然而，儘管聯邦最高法院對赫奇法二度作成合憲判決，反對者仍不斷向國會施壓尋求立法補救。1976年國會曾通過法案，允許聯邦公務人員參與政治競選活動、尋求政黨提名或競選公職，但為福特總統所加以否決；1990年布希總統(George Bush)亦予否決。1993年國會允許聯邦公務人員競選地方公職及在各層級政府的競選活動中擔任管理及籌募經費之工作，獲得柯林頓(Bill Clinton)總統之支持，認為保護公務人員免於政治壓迫，不應以剝奪其重要的政治權利為手段(Nigro & Nigro, 1994:39，轉引自陳德禹，2002)。

現行政策規定，一般聯邦公務人員不得有以下行為：(1)運用其正式權限或影響力，影響選舉；(2)募集、收支政治捐獻，除非為同公務人員工會或組織之成員，而且非向下屬募集；(3)故意鼓勵或阻止機關之任何人員參加政治活動；(4)在執勤時從事政治活動；(5)在政府辦公處所從事政治活動；(6)穿著制服從事政治活動；(7)使用政府交通工具從事政治活動；(8)在具政黨性質之公職選舉中爭取提名或成為政黨代表候選人；(9)在執勤時，穿著具有政治屬性之夾克。再者，針對聯邦公務人員得有以下行為：(1)在不具政黨性質之公職選舉中為候選人；(2)登記投票及選舉；(3)協助催促選民登記投票；(4)對候選人及議題表達意見；(5)捐款給政黨或政黨組織；(6)參加政治募款活動；(7)參加政治集會遊行及擔任積極性角色；(8)加入政黨或俱樂部，並擔任積極性角色；(9)簽署提名請願；(10)支持或反對公民投票之議題、憲法修正案或市法令；(11)在具政黨性質

之公職選舉中支持或反對候選人、為候選人作競選演說；(12)散發競選文宣品；(13)在政治俱樂部或政治中擔任職務，包括集會之代表人(陳德禹，2002)。

申言之，雖然仍舊強調公務人員遵守行政中立相關規範之立場並沒有太大變動，更重要的是，針對公務人員之政治上權利逐漸放寬，給予更多之空間，而非因其公務人員之身分而無限上綱，造成其政治權利之全面剝奪，反而造成行政中立價值無法真正落實。

## 參、美國文官保障制度

相較於大陸法系中之特別權力關係理論，在美國法中自己發展出「特權理論」(The privilege doctrine)來解釋為何公務人員不適用一般人民之基本權利。一直到1960年代才由司法機關否定了「特權理論」之主張，而強調公務人員權益應該受法律到保障。尤其是，依據美國憲法於第5修正案及第14修正案中對於「正當法律程序」(due process of law)之要求，也體現在公務人員制度保障上，強調非經正當法律程序不得剝奪人民的生命、自由、財產。在行政機關中公務人員遭受不利益處分時，也必須經過正當法律程序方能為之，例如事前提供程序參與之機會，事後則提供救濟之管道。申言之，依正當法律程序之主張，公務人員之各項基本權益亦如同一般人民，亦應受到法律之保障，而無任何差別。

自美國文官制度保障之歷史沿革觀察，1978年的「文官改革法案」對於整體公務人員的保障制度發展產生重要影響。因此，以此作為區隔來區分美國法上文官制度保障之發展。自1978年文官改革法施行後，美國公務人員具有申訴權、保障權、結社權、協商交涉權等權利，申訴權規定可分為四項：一般不利處分之訴、受歧視案件之訴、受歧視案件之保障及對弊端揭發人之保障，以下茲就其內容分別說明如下：

- 一、公務人員因考績結果不能接受或遭受免職時，或是14天以上之停職、降等、減俸及30天以內的停職不支薪之不利處分時具有下列權利：一為，有權於機關採取降等措施之前30天，收到書面通知；二為，有權委請律師或其他代表；三為，有權在這期限內進行口頭或書面答辯；四為，有權收到敘明懲處理由之書面決定書，該等人員均得向部外制之功

績制保護委員會申訴請求聽證。不服者向聯邦上訴法院（The U.S. Court of Appeals）提起上訴；與俸給有關之權益則向訴爭法院（The Court of Claims）上訴，在申訴決定中職員有權舉行聽證，而機關則負有舉證之責任。



- 二、受混合案件及歧視案件之申訴程序之申訴案，須在 120 天內謀求解決，機關之決策不為當事人所接受時，可向功績制保護委員會申訴。功績制保護委員會受理申訴案，於 120 天作成決定。當事人收到功績制保護委員會決定，30 日內請求平等任用委員會再考慮。如該會自行作成不同決定時，如功績制保護委員會的決定將會構成對平等任用委員會主管之法律規章作不正確解析時，再則是功績制保護委員會決定所依據的證據不足時。當功績制保護委員會以 30 天的時間考慮平等委員會的決定，可接受全部或一部份。有關人員不得將混合案件逕向平等就業委員會（The Equal Employment Opportunity Commission，簡稱 EEOC）申訴，僅得要求該委員會重新審查功績制保護委員會所作成之決定。若兩會之決定不一致時，再採取其他方式解決。受歧視案件如有關升遷或工作條件之控訴案，不得向功績制保護委員會申訴，得向平等就業委員會申訴或工會要求循冤情裁決程序解決。

美國在針對公務人員保障部分，則是以功績制為基礎，其乃係指公務人員被免職只能基於個人的工作或行為的原因，以及為了業務上利益。對於弊端揭發人則由特別檢察官制度加以保護，且在該案調查期間，調查結果應告知弊端揭發人。結社權則是指公務人員有組織工會之權利，可運用團體的力量來爭取良好的工作條件及待遇，有參加與不參加的權利。最後在協商交涉權部分，係稱公務人員透過工會對有關僱用條件向管理當局進行協商與交涉。申言之，保障公務人員追求其自身權益，透過特別檢察官制度方才有效保障公務人員之地位，並鼓吹其結社之權利，允許其追求更好之生活。

另一方面，美國公務人員所應遵守之義務，包括：一為，一般性義務：例如公務人員應保持正直、有責任感，並對政府忠誠、遵守誓言，不以罷工暴力對付政府，並應服從命令、保持信譽、保守機密、專心職務；二為，忠誠與安全；三為，限制公務人員政治活動：不得為特定候選人競選或助選，不得募捐；四為，道德行為之義務：愈是高級的行政人員，對其道德行為的要求愈為

嚴格。當自己意見與上級意見不一致時，應以團體利益為優先。申言之，公務人員有其權利亦有相對應之義務，其義務不外乎在依法執行職務之範圍內必須遵守，惟多以公務倫理道德為核心。

其懲處的原因有身體或精神不適格、有犯罪、不名譽、違背道德行為。在考試或任用時作虛偽之陳述，違反公務相關法規有關證言之規定、參加罷工、過度飲酒、不忠誠及向上司作饋贈等。其懲處權，係屬於各機關首長所掌握，由各首長自行行使，但機關首長多授權由人事機關審查。其懲處程序：必先以書面通知受懲處人，敘明事由，但准當事人提出答辯，再決定懲處，對較嚴重之懲處。如降等或免職，公務人員尚有申訴權。公務人員如因考績結果之不能接受、遭受免職或遭受 14 天以上之停職、降等、減俸及 30 天以內的停職不支薪等不利處分，均得向功績制保護委員會申訴；如再不服者向聯邦上訴法院上訴（張麗娟，2007）。

文官體制之健全，需要更完整之制度管理以及權利義務的保障。因此，於美國總統卡特 J. Carter 時期，1978 年力主文官制度人事改革，國會也因而通過「文官改革法案」(Civil Service Reform Act)。該法案首次以法律的方式明定關於公務人員制度的 9 項原則，內容包括功績制度原則、人事功能與功績獎懲、人力運用 (staffing)、高級文官體制 (Senior Executive Service)、俸給福利等。一方面強調公務人員的權利保障，該法案中明訂禁止之人事相關措施，分別說明如下：

- 一、不得以種族、膚色、宗教、祖籍、年齡、性別、殘障、婚姻狀況、政治態度等理由為差別待遇。
- 二、不得強迫公務人員從事政治活動，亦不得以公務人員拒絕從事政治活動為由進行報復。
- 三、不得欺騙或阻撓某人競爭公職。
- 四、不得非法施以便利，或施影響以妨害公職競爭者之前途。
- 五、不得再選用、升遷時偏袒親戚。
- 六、不得因公務人員揭發機關黑幕或行使申訴權而進行報復。
- 七、不得違反功績制度原則之相關法規。

另一方面，則強調行政體系效率和效能之提升。對於效率效能之提升，該

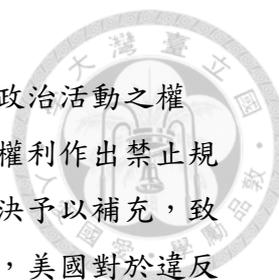


法規定聯邦各機關應完成並建立各自的考績標準，目標在於透過人力資源的最佳利用以增進各機關單位之績效。其中極為強調對公務人員工作成果進行考評，並運用考評結果，作為訓練、激勵、調職、升遷、裁員、留用之依據。而針對公務人員人事管理組織上的批評，也就是文官委員會（Civil Service Commission）集球員、裁判之角度於一身，功能難以有效發揮，因此廢除原文官委員會，將其職權重新分配給兩個新設立之機構：人事管理局及 MSPB，前者負責草擬文官法規、公務人員晉用以及考核等之事宜，後者負責受理有關人事之申訴及進行調查等司法事務。此外，新設立聯邦勞工關係委員會（The Federal Labor Relation Authority，簡稱 FLRA），以中立、獨立的地位負責對勞動關係進行監督。申言之，為促進文官體制之健全，人事制度之建構至關重要，在禁止與保障權利之間必須取得平衡，否則即難以發揮行政體系之功能。除消極地禁止公務人員之政治活動範圍，更應積極地保障其權利地位，才能真正追求行政中立之目標。

由上可知，1978 年的文官改革法案具有重要之意義，大體來說，之後美國文官體制的發展仍然依循著「功績制」之基礎，只是在運作上為確保文官改革法案的具體落實，而有小幅度的修正。此一時期最重要者為原本在 MSPB 中設有特別檢察官（The Special Counsel）一人，制度的目的是希望其主動積極的調查公務人員違法或失職得事件，對違法失職人員進行懲處調查及對控訴事件進行糾正處分（corrective action），但實行的結果卻差強人意。因此修法將特別檢察官從 MSPB 中獨立出來，成立特別檢察署（Office of Special Counsel）亦為一獨立機構。故 MSPB 成為一純粹的審判機構，如此組織改造上的「審檢分立」應有助於此二機關之後公正的執行職務（郭介恒，2011）。

#### 肆、美國文官中立制度之省思

美國除由聯邦人事管理局負一般政策責任外，另設有特別檢察官辦公室負責違反案件調查及公訴之提起，並由功績制保護委員會負責審理，此種負責執行機構之設置，頗值得我國效法。美國為確保公務人員免於受到政治迫害，被迫從事政治活動或涉入派系鬥爭，除由特別檢察官負責調查及提起公訴外，並賦予聯邦公務人員如遇違功績制原則或被禁止之人事措施之情事時，得以向功績制保護委員會提出申訴。此種申訴制度之建立，亦有助於公務人員政治中立之實現。



美國聯邦政府雖然多次頒布行政命令，限制公務人員從事政治活動之權利，並由國會立法，制定了赫奇法，對於公務人員政治活動之權利作出禁止規定。然而，由於語意含混，須仰賴文官委員會以三千個案之裁決予以補充，致使公務人員難以理解，無所適從；宜明確規範以資遵循。再者，美國對於違反政治活動禁止規定之案件，雖訂定有處罰之規定，但僅限於行政罰，為落實禁止公務人員違反政治活動之規定，宜增列刑罰之規定(游蓁蓁，2004：57-58)。

申言之，從美國的文官中立制度觀察下可以瞭解，文官體制之健全仰賴人事制度之建構，除需要限制公務人員政治活動與政治行為外，更須積極保障其身分地位。為確保公務人員能夠真正抵制外在政治力之影響，特別檢察官制度頗值得我國借鏡，否則要求公務人員遵守行政中立之規範將流於形式、宣傳口號，另一方面，更使得政治人物或政黨更可以藉由行政中立作為手段，達成其干涉行政體系之目的。

## 第二節 英國行政中立之分析

### 壹、 歷史背景

觀察英國文官制度之歷史進程，其之所以能享譽全球，並非一朝一夕所形成，而是經過長時間不斷改革累積而來，英國文官之改革可分為四個階段，以下分別說明之(游蓁蓁，2004：59-60)：

- 一、 在十六世紀以前，英國所謂的「瞻恩徇私」(Patronage)制度，有關政府人事之任用、調遷和升降，均操之在英王和貴族手中，彼等視政府之職位為私產，贈送親友或酬庸僕役，致使吏治腐敗，效率低落。於1853年，諾斯考特及特拉維揚為首之委員會，對文官制度進行改革，使英國文官制度蛻變成為現代文官制度的形式。
- 二、 二次大戰之後，英國政府部門增加，功能不斷地擴張，開始關心文官的權力，和傳統的「部長責任制」觀念，是否能夠維繫一個負責任的文官體系。為了1968年，傅爾頓報告(Fulton Report)呼應社會日趨專業

分工的需要，為達到文官專業化之目標，英國成立文官學院(Civil Service College)以為文官的培訓工作，成立文官部以專一事權(陳定銘，1997：95-96，轉引自游萊萊，2004：59)。



三、於 1988 年，英國的第二階段計劃(The Next Steps Programme)，對文官組織徹底重整，產生有史以來最大的衝擊，此項改革運動，目前仍在進行中，此一階段改革非常注重效率、效能及彈性，同時亦為政府在公共事務所應扮演之角色，提供一個通盤檢討的機會。

四、1994 年至 1995 年間，英國發表「文官的永續與改變」(the civil service：continuity and change)及「文官的永續與改變之推進」(the civil service：taking forward continuity and change)二個政策白皮書，揭示未來文官改革的政策方向，擴大授權，重整組織架構，提高政府施政透明度，及彈性適應環境變遷的能力。

承前所述，可以得知在英國龐大的文官系統下，極為強調公務人員行政中立之價值，不會因政黨輪替所形成政黨版圖的改變或機關首長任命之不同，而影響到工作分配或各項政策執行。英國文官體系下，公務人員之自主性非常高，其認知中普遍存在一種信仰，就是其被選擇擔任特定職務並承擔特定任務，乃係經過專業之行政程序及一定流程，而非屬於政治性或基於酬庸的性質。

## 貳、行政中立與政治活動之規範

英國要求文官中立的理論基礎，在於確保公務人員對部長或政治性任命人員之忠誠，客觀、坦率地提供政策建議，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(Drewry & Butcher,1993:128，轉引自陳德禹，2002)；而其所以能維持，主要植基於「政治效忠」、「無私建言」、及「匿名性」三項傳統(鄧志松，1998：111-114，轉引自陳德禹，2002)。

而所謂「政治效忠」，乃係指公務人員必須以相同效忠之方式，服務於不同的政府，而不論政府所持政策或政治立場如何；在此原則下，公務人員必須隨時調整政治立場，效忠於政府。「無私建言」則係指公務人員必須竭盡所能，從

行政實務之觀點，告訴機關首長政策的利弊得失，而非一味討好部長。「匿名性」，則係指公務人員對外沒有名字，政府的所有文件均是以部長之名對外發表，理論上，沒有人知道實際操作的公務人員是誰，也沒有人知道公務人員扮演多大之角色；在匿名性保護下，公務人員隱藏幕後，迴避政治紛擾。申言之，在此三項原則之運作下，公務人員才能依法執行機關首長之政策，忠誠地執行各項任務，並透過匿名原則保持其中立之地位，而不陷入政治紛爭之中。

英國文官不介入政治紛爭(主要指選舉活動)之傳統，可回溯到 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。有關文官政治活動之限制，主要規定在 1953 年財政部發表之白皮書；1996 年公布的「文官管理準則」(Civil Service Management Code)則綜合以前的規範作最新的補充。其具體作法是將文官予以分類，規定不同程度的政治參與範圍(Drewry & Butcher, 1993:129；許濱松，1996：159；鄧志松，1998：118-119，轉引自陳德禹，2002)：

#### 一、政治自由類(politically free category)：

此類文官享有最大的政治參與自由度，主要包括工業部門人員(industrial staff)及非職等(Non-office grades)人員組成，如搬運工之類，他們可以完全自由地從事全國性及地方性政治活動。

#### 二、政治受限類(politically restricted category)：

此類文官主要指高級文官(the Senior Civil Service)，或是其他位於高級文官之下較高職等之文官，及所有參與「快速晉升方案」(the Fast Stream Development Program)之文官。此類文官禁止參加全國性的政治活動，地方性政治活動則需獲得機關之許可。

無法併入上開兩類之文官，除不能成為國會或歐洲議會之候選人外，只要事先取得單位之許可，即可參加全國性或地方性政治活動。全國性政治活動之限制包括：一為，在政黨組織中擔任會對國會及歐洲議會政策產生重大衝擊之職務；二為，對全國性政治爭議事項公開發表演說；三為，對全國性政治爭議事項以書信向媒體發表意見，或出書、發表論文或散發傳單；四為，為國會議員候選人或歐洲議會議員候選人；五為，代表國會議員候選人或歐洲議會議員

候選人或政黨拉票。另一方面，地方性政治活動之限制包括：一為，為地方機關(委員會制地方政府委員)候選人；二為，在政黨組織中擔任會對地方事務政策產生重大衝擊之職務；三為，對地方性政治爭議事項以書信向媒體發表意見，或出書、發表論文或散發傳單；四為，代表地方機關(委員會制地方政府委員)候選人或地方政黨拉票（許濱松，1996：157，轉引自陳德禹，2002）。當然，文官能夠維持中立，亦與管理制度有關。英國各部常任文官，統歸常務次長管理，以使永業文官之管理，不受政治干涉。

申言之，在英國文官制度下，針對公務人員之政治活動限制主要是依據職務分類來進行規制，依其是否具備高度政治敏感性來進行區分，如高級文官具備對於政府政策具有某種程度之決定權，故予以限制，另有關全國性政治活動，因其從事政治活動所涉及幅度大且影響程度高，故有較多之限制。

### 參、英國文官保障制度

英國文官保障制度與規範，並無單獨立法，而係散見於申訴制度、公務員團體之協議與仲裁等規定，有關英國文官保障制度，其主要內容，分別說明如下(游蓁蓁，2004：63-64)：

#### 一、公務人員申訴制度：

##### (一) 得提出申訴之不利利益處分：

文官因品行、工作效率等原因而受免職或提前退休之處分時，有處分權者在決定處分前，應將事實及理由以書面通知受處分者，並接受其答辯。

##### (二) 受處分者之要求審查：

文官接獲免職通知書時，如任職已達 26 週以上，又未達領取年金之最低年齡者，可向其任職所在部之文官申訴委員會提出申訴；如文官於見習期間，因身體不佳而被取消任用時，或因身體不佳不能繼續執行職務，要求退職遭拒絕時，得向任職所在部醫事委員會提出申訴。

##### (三) 調查：

訴願委員會或醫事委員會於接獲訴願後，認為有必要時得舉行調查，搜集事實及證據。

(四) 判定：

訴願委員會經調查認為免職係屬適切時，應予判定並向部長提出建議，部長對建議有接受或拒絕之權。因身體健康理由之退職訴願案，於洽商文官部醫事顧問處後由醫事委員會判定，並判定具有最終的效力。訴願委員會之判定，部長有最後決定權，但公務員不服部長之決定者，可向勞動法院提出上訴。

二、公務人員團體協議及仲裁制度：

- (一) 英國文官爭議協議，係由文官團體及政府指派之代表組成之全國惠特利委員會及各部惠特利會議，以處理全國性或部別性之有關公務人員待遇及工作情況爭議問題。其中公務員代表與政府代表係處於平等之地位。在惠特利委員會中，如無法達成協議，則其爭議最後可上訴於文官仲裁法院。
- (二) 通常文官今俸給（待遇）、工作時間、給假等事項，均得提請仲裁。至退休養老年金、編制人員之法定地位辦公時間、職員之編制與進用高級文官之爭議等行政管理事項，則不得提請仲裁。

承上所述，申言之，檢視英國文官保障制度可以得知，其主要在於規範政府與公務人員間所存在之和諧關係，除為確保公務人員面對爭議之申訴保障與公務人員團體協議以及仲裁公正性。並以 1980 年所成立之全國文官聯盟（The Council of Civil Service Unions），進行強化公務人員協議體制，加強保障公務人員自身權益，並進一步促進政府與公務人員關係更加緊密及和諧。

## 肆、英國文官中立制度之省思

從 1884 年、1910 年所頒布之樞密院令以及 1953 年財政部所發表之白皮書，公務人員欲競選國會議員者應先辭職，其目的在使公務人員在政治活動方面保持中立之立場及避免其濫用行政資源作為競選活動之用。公務人員向選舉人發表演說，不論是否有圖利候選人之事實，均可能陷入政治紛爭，是以於 1960 年頒布樞密院令，規定任何公務人員均不得向候選人發表演說，此一規定誠然有其必要性。申言之，英國以上作法皆值得肯定，值得我國效法。

英國將政治活動區分為全國性與地方性，並詳細、具體規範其內容，同時

將公務人員再行區分為政治自由類、中間類以及政治限制類，在政治活動方面，給予不同程度之自由或限制。由於英國之中央公務人員與地方公務人員截然區分，是可以依職務等級高低予以不同程度之限制。

申言之，從我國經驗可以瞭解，中央機關公務人員與地方公務人員乃係合併成為一個系統，並無在人事系統上之差異。由於機關層級之原因，地方公務人員之職級均甚低，如依等級高低予以不同程度之限制，勢必造成地方公務人員高度介入政治活動，甚至鼓勵其參與各項政治活動或政治行為，此部分與我國國情具有其本質上差異性。再者，英國文官制度針對不同類別之公務人員，給予不同程度政治活動之限制，惟值得思考的是，公務人員政治中立的運作在於維持一般大眾對政府行政之信賴，即使不區分公務人員的職務種類或職務權限，也不會失去禁止目的與禁止行為之間之關聯性。

英國對於政治自由類參與政治活動，給予上班時間與下班時間之規範，允許政治自由類公務人員於下班時間從事政治活動，此一規定勢將造成困擾，雖然尚有補充規定，亦即必須採取適當措施，避免使其部長及其部門受窘，實際之情況恐仍難避免。何況，下班時間其公職身分仍然存在，且下班時間所從事之政治活動，可能於上班時間產生影響，因之區分為上、下班時，予以不同限制，其實是毫無意義而且不可行的(游萊萊，2004：64-65)。

最後，英國將各部會公務人員統歸由常務次長負責管理，且將各部會高級常任文官，包括常務次長等，則由文官首長負責推薦，當部長與所屬高級文官間有任何歧見或爭議發生時，由首相與國內文官首長居間調停，使文官首長成為政治與行政間之溝通橋樑，發揮了文官政治消毒作用，更加奠定其公務人員之地位與面對政治紛爭、風暴之處置功能，此一方式足堪我國借鏡，藉以解決長期政治與行政對立之局面。過去二十多年以來，英國乃是推動文官制度改革最積極的國家之一，其改革採漸進學習方式，逐步累積成果，當前英國文官制度面貌已大幅改變 1854 年《諾斯考特—崔佛利恩報告》(Northcote-Trevelyan Report) 所建立之型態，朝向策略性的人力資源管理，值得作為我國公務人員行政中立持續深耕研究之對象。

## 第五章 我國公務人員行政中立之實證分析



我國公務人員體系之中，依其職等及品位，可以區分為委任、薦任以及簡任，而在我國，簡任官又可稱之為高級文官，高級文官為各國文官制度(人事制度)之骨幹，其上層為政務官，而使高等文官成為政務官決策的諮詢者或參與者；其下層即一般中下階層文官，此又使高等文官成為一般文官之監督者與管理者，高等文官的角色與職能實具重要性。(許南雄，2012：384)為能更清楚掌握我國公務人員行政中立之現況，針對高級文官之決策力、基層公務人員之執行力、影響我國公務人員行政中立之政治因素以及案例分析，分別說明如下。

### 第一節 科層體制與行政中立

依據先進民主國家之經驗，政黨政治與文官中立兩者相輔相成，不可偏廢。申言之，既要有成熟的政黨政治，使政黨透過選舉程序取得執政地位，經由其選任之政務官及民意代表，制定政策及法律；另一方面，也須有健全的文官體系，使常任事務官嚴守中立與公正之立場，忠實執行政令，以維持國家政務之安定成長，此乃我國制定中立法之宗旨。

我國公務人員晉升官等訓練依個相關訓練辦法規定，需經過個升任官等訓練合格，已取得升任高一官等任用資格。為調查公務人員晉升官等訓練需求，並配合個官等所應具備之核心能力建構，發展出適合各官等公務人員的訓練體系（江明修，2002）。

#### 壹、高級文官之決策力

文官係指各機關組織法規中，除政務人員級民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。而在現在的民主政治體制下，政府主事者會因選舉成敗而有更迭，唯有文官體系內之常任文官能維持政府的正常運作，不受外界政治因素之影響，而其中居於常任文官之樞紐者乃為高級文官。所謂高級文官，係指政府機關中，非政務官但居於領導或管理層級的高級主管或管理人員，也是各機

關組織中的管理核心(徐君芳，2005：10；轉引自劉柏亦，2008：6)。相對地，高級文官需憑其專業知能、行政裁量、動員支持等自我成熟條件，有效地參與和分擔政策制定功能，並填補相關政治制度所移除的權力漏洞，而高級文官更是成為社會或政經系統的菁英份子之一(賴維堯，1995：23；轉引自劉柏亦，2008：6)。

申言之，高級文官在政府官僚體系下具備相當重要之地位，且位於政務官員與一般公務人員之間，具有承上啟下之地位，亦具有橋梁與溝通之功能，另因其年資及各項經驗豐富，往往受到政務官之尊重與倚賴，其影響力舉足輕重，甚至有決定政策之權力。

而現代政府所需於高級文官的主要職能是(許南雄，2004：236；轉引自劉柏亦，2008：6)：

- 一、熟悉公共政策涉及的相關問題。
- 二、代表機關組織對外溝通(如參加會議)。
- 三、襄贊政策的規劃與制定。
- 四、預算與經費之爭取與執行。
- 五、人力資源的運用與管理。
- 六、政策的執行與評估。

申言之，故處於現代政府體系下之高級文官，實為擁有機關組織內協調、發言、財政、人事以及專業決策權，在政府組織的人事體系內，占有重要地位，其雖非具有政務官之性質，實為參與各項重要政策之規劃與制訂。亦是政府行政機關所不可或缺之支架，並於行政體系中居於領導與指揮執行之地位，更關係著國家的長期經濟、社會穩定與民主政治之發展。

簡任以上高階文官在行政院所屬各級機構之整體策略與人事業務推展上扮演了舉足輕重的角色，在政策形成階段是政務官的策略夥伴，在政策執行階段則是推動者與監督者。因簡任人員為行政機關公務人員之最高職位，晉陞此職位者皆已完成相當之公職歷練，亦是晉陞至國家高級文官的重點培育人才，具有承先啟後的關鍵地位(陳志豪，2016)。現行人事法制並未明確規範高等文官範圍，但第10或11職等以上至14職等公務人員，與其他國家高等文官範圍較為類似。簡任官等公務人員在我國目前約占1萬餘人，其甄補係由薦任九職等

依考績升任簡任官等，參加簡任升等考試及格。論其簡任官角色可概括為(許南雄，2012：387)：



### 一、政治角色：

高等文官參與政策規劃與政策分析，係就「公共政策」管理體制而言，其次，高等文官亦是現代政府機關所強調「策略管理」與「績效管理」之策劃者與參與者，此係就「新公共管理」體制而言。位居「政務官」之下而參與決策與策略規劃，係規劃者與參與者角色，如英國「文官長」、「常次」、美國各部「次長」、「助理次長」、法、德兩國「政治任命文官」...均具此角色。高等文官雖具政治角色，但與政務官之「決策者」(Policy Maker)角色仍有差距，不宜相混。

### 二、行政角色：

「政務官決策，事務官執行」，此為民主政治通例，故高等文官肩負主要執行者之行政角色；基本上，高等文官之政治立場是中立的(Non-Political)，其參與黨政活動頗受限制，此為「行政中立」的原則，為行政安定與行政發展之基礎。高等文官與中下層級文官之行政角色不盡相同，主要差別在高等文官係居於文官體系中之監督與主管層級，對於政務官具有輔佐、襄贊與諮詢之職能；對於中、低層級文官，又有監督、「管家」(House Keeper)之職責，此即學者所謂「半政治、半行政」之角色。

### 三、管理角色：

就事務官所屬行政領域而言，高等文官即中、高階層行政主管或高級幕僚角色，皆具管理職能，自策略管理、績效管理以至人、財、事、物之資源管理，皆賴高等文官之領導監督、授權分權與協調溝通等等管理能力技巧之運用，此為管理者之角色。現代「新公共管理」學派稱此等「管理者主義」(Managerialism)為「新泰勒主義」(Neo-Taylorism)，足見突顯管理角色之重要。

綜上所述，由於各國高級文官均具備上述角色，而使其地位頗具優越性與顯要性，素來其社會評價高，地位突顯而聲譽亦受矚目，但現代社會愈為「多元化」與「企業化」形態，則高級文官之地位愈受影響，甚至出

現滑落之困境。



## 貳、 基層公務人員之執行力

所謂非簡任官，係指委任、薦任官等之公務人員而言，其是一群龐大的基層公務人員，為構成政府體系的主要群體，更是推動各項政策之主要人力。根據呂育誠先生在〈現代政府運作過程中基層公務員的定位與功能〉中的界定，「基層公務員」的意涵有二：一為，就個別組織而言，位於單一政府機關或部門中較低層級的人員；其次，是指相對於中央政府，屬於地方政府體系的公務人員。其強調此一簡單的分類是相對而非絕對的概念。基層人員通常被定位為組織各項目標的執行者或操作者，並以最有效率、失誤最少的方式，忠實執行上級交付的任務；雖然如此，其並不認為基層公務員只是「聽命辦事」，事實上可能擁有相當寬廣的發揮空間，並具有一定之裁量彈性。理由有二：第一，基層公務員權益受相關法令之保障，其職務具有法定權責，一切「依法辦事」，不必然受上級之指揮；其次，基層公務員直接面對民眾，肩負政府政策的詮釋者及民眾訊息的接收者，並成為政府施政的具體象徵，同時因為具有專業知識，故足以影響機關實際的運作(呂育誠，2002)。

進一步言，雖然在政府整體運作過程中，基層公務員固然受到來自機關指揮命令的層級節制，以及機關間分權制衡等兩種控制力量，但作者反倒認為，此種權力架構提供基層公務員發揮本身影響力的空間。呂育誠先生的解釋是，第一，基層公務員或地方政府可以在權責範圍內，採取抗拒、消極抵制或集體怠工的手段；其次，因為專業分工的趨勢，可藉由操控議程、建立私人聯盟、預先透露內情等方式，以「科員政治」主導或影響特定政策內容；第三，由於政權或機關首長之更替，社會對基層公務員的期望也隨之改變，為了應付這種情況，機關首長乃要求基層公務員在法令範圍內，行使裁量權，以因應民眾需求(呂育誠，2002)。

由上可知，其嘗試由兩個層面來界定「基層公務員」的角色定位：一是就個別之政府組織機構內，位於較低層級的人員；其次是屬於地方政府體系的公務員。基本上，對「基層公務員」的角色定位持較寬鬆的定義，並強調此一簡單的分類是相對而非絕對的概念，與 Henry Mintzberg 主張形成組織結構五要素：策略高層、業務中層、運作核心、技術幕僚及支援幕僚等之運作核心雷

同。

學者 Lipsky 提出「基層官僚」(street-level bureaucrats)的定義，係指在提供公共服務過程中，必須直接與標的團體成員互動，並且享有相當裁量權的第一線基層官員而言（李允傑、丘昌泰，2003：36）。而基層官僚身兼公共利益的提供者及公共秩序的維護者，掌握著人民權利與義務的關鍵決定權，成為人民與政府法律關係間的中介者，基層官僚所執行的政策，通常與人民切身相關，且較為個人性的政策，基層官僚需要立即做出決定，且該決定涉及重新分配及資源配置相關的政策（Michael Lipsky 著、蘇文賢等譯，2010：3-16）。

基層官僚的特點在於直接與民眾互動，如戶政人員、社工人員、警察、老師等，但有些官員如人事人員、主計人員並非直接為民眾服務，則不屬於基層官僚。且基層官僚享有相當裁量權，如警察取締違規、老師處罰學生、戶政人員為人民申辦證件等需要相當自主空間。而絕大多數的基層官僚都集中在地方政府機關，幾乎所有的公共事務都需要基層官僚來執行，而基層官僚所作的任何處分、所建立的標準作業程序，皆能有效地成為公共政策（李允傑、丘昌泰，2003：36）。

本文對於「公務人員」之界定，係以「公務人員任用法」及「公務人員任用法施行細則」規定，地方政府及其所屬各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。因此，本文最終使用「基層公務人員」一詞作為研究討論對象。

### 參、影響公務人員違反行政中立之政治因素

本文針對我國學術文獻討論中所論及，有關影響公務人員行政中立之政治因素，茲就其內容分別說明如下。

#### 一、來自機關首長之施壓：

公務人員行政中立之所以無法真正落實之原因，一個相當重要的因素在於，機關首長無法保持甚或堅持行政中立之要求。機關首長若是政務官晉用，本人當然不受公務人員行政中立法之規範及限制，當可保持其政治性，而不受政治活動之限制。惟切勿明示或暗示其部屬從事違反

行政中立之行為。倘若是事務官晉用，不但本人必須遵守行政中立，更應該要求部屬堅持遵守行政中立原則，畢竟，在整體公務體系下，部屬實居於弱勢之地位，如果強勢之機關首長，不重視行政中立價值所帶來之時代潮流與趨勢，無論制定多嚴謹之行政中立法規範，恐也無濟於事，無法真正落實，僅成為時代產物之口號。

此外，假若公務人員違反行政中立乃是出於縣長或鄉鎮市長之壓迫，則此際機關首長是否真能快速、有效、超黨派處理案件；尤其，能否根本性禁止或取消這些長官的行為，對提出申訴者保護其不受報復，令人感到懷疑。因為機關首長常以下列方式，影響公務人員之行政中立：

- (一) 地方行政首長，對於不同黨派色彩之下屬，給與差別待遇。
- (二) 地方民選首長多考量未來政治發展，為尋求連任，及落實選舉之政見與對地方選民之承諾，故其派任主管通常以選舉功臣為優先選擇。
- (三) 地方行政首長握有人事權限，包含升遷、考核以及獎懲權等，基層公務人員為避免得罪行政首長，不得不介入選舉活動，甚至直接派予選舉任務以求長官之認同，以致無法保持行政中立。

## 二、直屬長官之強勢介入：

影響行政不中立的另一項政治因素，則是來自公務人員直屬長官之強勢介入；公務人員辦理各項業務，若不理會直屬長官壓力，可能會帶來直接不利之處置，即是「考績不公」之結果；不服從直屬長官者，將會受到間接的不利結果，例如冷漠、排擠、不予激勵讚賞、分派較差待遇的工作或超時工作等方式，且若考績不公與升遷無望具備關連性，如此來自直屬長官的壓力將會更大。

目前直轄市、縣（市）政府、鄉鎮市公所中，局長（主任）、課（股）長等重要主管職務，握有強大之人事同意權及考核權，均是由地方民選行政首長所派任，故中高級主管皆為民選行政首長所控制，即使主管未加入黨派，其各項作為亦難以維持中立；在此情形下，當公務人員企圖反抗直屬長官違反行政中立之指示，而越級向上級機關提出報告時，除非該上級機關能公正地對該直屬長官違法行為依法作出處置，並

且對該報告人加以保護，否則該報告人日後可能必須面臨辦公室內的低壓籠罩，甚至必須面對職場霸凌，擔心挾怨報復的問題；所以公務人員通常不敢對直屬長官的違法或濫權行為加以反抗，以致我國公務人員在行政中立之實踐上面臨許多困境。



### 三、政黨勢力之影響：

在政黨政治之運作下，在行政機關推展各項政策時，公務人員依法執行公務勢必須面臨來自各方之壓力，其中政黨即是核心原因之一，尤其在於選舉期間，政黨（特別是中央或地方執政黨）為了求得勝選，透過黨部下達指令，要求同黨之行政機關首長，要求下級部屬為所屬特定政黨或特定個人輔選、助選，甚至要求一定選票之保證，以任何有形、無形之手段及方式來贏得選舉勝利，俾能達到繼續執政之目的，若下級部屬不遵從政黨的指令，抑或未達到政黨要求的標準，政黨常透過機關人事權之運作，致使公務人員動輒面臨被迫調職、降級等不利處分，這種藉由政黨，達到壓迫公務人員為自己所屬政黨助選之情況，亦為影響我國公務人員行政中立之政治因素之一。

### 四、民意代表之影響：

我國深受地方民情與情義關係之影響，民意代表長期所被詬病之「關說」陋習，直接性地破壞機關主管的決定，導致公共工程之弊端，以及收取回扣的舞弊行為。尤其是我國實施選舉民主之後，「養樁腳」買選票的風氣在地方上盛行，甚至已經蔚為一種現象、風氣。因為不論中央或地方選舉，為了贏得選票都必須要「養樁腳」，而最直接且最有用之手段就是給錢買票，不然就是用間接之方法，即透過各項採購標案予以樁腳有關人士進行圖利事宜。例如不必辦理公開招標之工程採購，自然直接委由樁腳來承包；如需辦理公開招標，則可以透過洩露底價或需求規格之方式，讓自己屬意之廠商得標，如果標價太低，則可以在得標後，變更契約內容，加碼加價。以 1996 年 4 月爆發中正機場第二期航站裝修工程弊案為例，就是先「綁標」，再「圍標」，而牽扯黑白兩道分食七、八十億大餅的例子。在如此變質的政治文化渲染下，公務人員自然無法自身世外，以客觀、超然、公正之態度處理公務，更遑論推行有利於人民之政策。

## 五、地方派系權力網絡之控制：

一般而言，地方派系係指以爭取地方政治權力及社會資源，試圖影響地方公共政策訂定、推行或控制地方政治體系為其主要目的之政治性團體。相對於中央政府而言，地方政府公務人員最易受到地方派系之直接影響；多數民意代表其出身背景或與黑道、地方仕紳關係密切，因為我國的地方政治，為獲取更多的政治資源與權力控制，存有地方派系與地方議會相當密切之關係，或由地方派系掌握縣（市）與鄉（鎮、市）長職務或重要地位。另一方面，企業勢力或財團，其背後即透過地方議會控制派系的利益輸送，藉以分食地方之利益，奪取更龐大的社會資源。此一現象造成地方政府往往受到特定人士或利益團體控制，此一現象如不能及時有效控制，勢必對公務人員行政中立之理念與實踐產生不利之影響。

## 第二節 案例分析

### 壹、我國公務人員違反行政中立案件之彙整

本文為進行案例分析之研究，試圖針對公務人員懲戒委員會、最高行政法院、最高法院、智慧財產法院、臺灣高等法院、公務人員保障暨培訓委員會以及各地方法院等審判機構，以「行政中立」為搜尋案件之關鍵字，彙整自公務人員行政中立法於民國 98 年 6 月 10 日公布施行後之裁判書及保障之個案。首先，針對公務人員懲處案件，以「行政中立」為搜尋關鍵字，經公務人員保障暨培訓委員會保障事件決定書查詢系統，共得到 8 筆資料。另針對公務人員懲戒案件，經以「行政中立」為搜尋關鍵字，相關案件統計如下：公務員懲戒委員會計 10 筆，最高法院計 4 筆，最高行政法院計 17 筆，臺灣高等法院計 18 筆，臺灣高等行政法院計 40 筆，臺北高等行政法院計 40 筆，臺中高等行政法院計 12 筆，高雄高等行政法院計 18 筆，智慧財產法院計 4 筆資料。臺灣高等法院臺中分院計 11 筆，臺灣高等法院高雄分院計 2 筆，臺灣臺北地方法院計 5 筆，臺灣士林地方法院計 2 筆，臺灣新北地方法院計 5 筆，臺灣桃園地方法院計 4 筆，臺灣新竹地方法院計 2 筆，臺灣臺中地方法院計 8 筆，臺灣彰化地方法院計 5 筆，臺灣南投地方法院計 1 筆，臺灣臺南地方法院計 0 筆，臺灣高雄地方法院計 2 筆，臺灣臺東地方法院計 2 筆，福建高等法院金門分院計 1 筆，

福建金門地方法院計 1 筆。總計 222 筆資料。

本文再進一步篩選，僅保留在裁判書主文中以當事人(即公務人員)違反「行政中立」為理由並進一步說明且進行裁判者，公務人員保障暨培訓委員會保障事件決定書查詢系統，查其裁判理由涉及違反行政中立者，僅 1 筆資料。另針對公務人員懲戒案件，公務員懲戒委員會計 3 筆，最高法院計 2 筆，最高行政法院計 0 筆，臺灣高等法院計 4 筆，臺灣高等行政法院計 0 筆，臺北高等行政法院計 1 筆，臺中高等行政法院計 1 筆，高雄高等行政法院計 0 筆，智慧財產法院計 0 筆資料，臺灣高等法院臺中分院計 0 筆，臺灣高等法院高雄分院計 1 筆，臺灣臺北地方法院計 3 筆，臺灣士林地方法院計 0 筆，臺灣新北地方法院計 0 筆，臺灣桃園地方法院計 0 筆，臺灣新竹地方法院計 0 筆，臺灣臺中地方法院計 0 筆，臺灣彰化地方法院計 0 筆，臺灣南投地方法院計 0 筆，臺灣臺南地方法院計 0 筆，臺灣高雄地方法院計 0 筆，臺灣臺東地方法院計 0 筆，福建高等法院金門分院計 0 筆，福建金門地方法院計 0 筆。總計 15 筆資料，計有 6 件案例。

經查上述所彙整之資料，自公務人員行政中立法於民國 98 年 6 月 10 日公布施行以來，本文於裁判書之彙整上，公務人員違反行政中立之懲處案件及懲戒案件量並不多，援引公務人員行政中立法進行判決者更為少數。

## 貳、公務人員違反行政中立代表性案例之分析

本文針對經彙整並篩選後之案例，為更進一步分析於公務人員行政中立法(以下簡稱中立法)公布施行後所帶來之影響，本文擬就權力之觀點進行政治性分析，分別包含公務人員依法行政(依法執行職務或任務)、公務人員其行政行為涉及政治參與(探究其政治性因素態樣)、違反公務人員行政中立法之要求(濫用職權或違背其職務行為)、影響公務人員形象(人民對政府之信賴感是否降低)等四個層次，依序檢視如下<sup>6</sup>：

### 一、郭冠英案

#### (一) 裁判字號：

<sup>6</sup> 案例事實與分析，參考自司法院網站 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

【公懲會 98 年度鑑字第 11520 號】、【公懲會 98 年度再審字第 1162 號】

(二) 案例類型：

公務人員言論影響行政中立。

(三) 案例事實：

查新聞局駐多倫多新聞處，郭冠英為一等新聞秘書，以「范蘭欽」之名作為筆名，於網路部落格發表數篇內容含有「臺巴子」、「高級外省人」、「鬼島」、「臺灣不是國家，當然更無外交」、「中國大陸以武力解放後實行專政」等詆毀國家以及侮辱臺灣人民之相關激進言論，而遭行政院新聞局移送懲戒處分。再者，監察院認為郭冠英除有上開損害國家尊嚴，傷害人民情感等言論，且其於范蘭欽事件爆發後，並於返國說明時，僅承認范蘭欽為共同經營之部落格，裡面大多數文章並非其所撰。而當外界質疑及撻伐聲浪漸起後，郭冠英於國外接受中天電視臺專訪時，方才直言「我就是范蘭欽！我就是范蘭欽！…那裡面大部分的文章都是我寫的，我來負責」。在其之後，更發表「於人身安全考量，在公懲會有所決定前不要回來臺灣」，並批評劉內閣配合民進黨對他嚴查嚴辦，「政府可以這樣查公務員思想嗎」，且提及「將在外，君令有所不受」等談話。監察院認為其刻意隱匿事實，欺瞞長官，又未經長官許可，任意發表有關職務之談話，經多次勸導仍未見改善，影響政府機關形象，違失情節嚴重，而對郭冠英提出彈劾，並移送公懲會進行審議。

(四) 影響公務人員行政中立之政治性分析：

從郭冠英事件中，涉及公務人員政治性言論與公務人員義務，本文嘗試進行以下之整理：

1、公務人員依法行政：

郭冠英於擔任新聞局駐多倫多新聞處一等新聞秘書時，以范蘭欽為其筆名，並發表數十篇文章，其內容概略可分為以下幾點：一為，損害國家尊嚴：形容臺灣是「龍發堂」、「瘋子島」、「鬼島」、「歹丸」等語；二為，汙衊臺灣人民：稱呼臺灣人為「台巴子」；三為，對於中共政權表示效忠，支持武力解放臺

灣：例如「歹九現在走的是死路，根本沒資格回歸，只有武力解放後實行專政。歹九鬧的從不是民主，而是民族問題」、「看歹九之惡，就知主國改革開放一定要慢，西方惡勢惡識一定要先排除，武力保臺後也不能談任何政治開放，一定要鎮反肅反很多年，做好思想改造，徹底根除癌細胞」等語(以下稱之為第一言論)。

郭冠英並於范蘭欽事件爆發後，直言「我就是范蘭欽，我來負責」。之後其更發表「於人身安全考量，在公懲會有所決定前不要回來臺灣」，並批評政府對他嚴加查辦，直言「政府可以這樣查公務員思想嗎」，且提及「將在外，君令有所不受」等談話(以下稱之為第二言論)(張天界，2017)。

郭冠英於擔任新聞局駐多倫多新聞處一等秘書，自屬符合公務人員身分無誤，依當時行政院新聞局駐外新聞機構組織通則第4條之規定，其職務內容為對駐在國或鄰近地區闡揚本國國策及發布新聞事項、對外宣揚國情書刊之撰譯、編印及發行事項等文書編寫及宣傳工作。申言之，其職務特徵除處理國家對外宣傳此類「公共溝通」事項外，亦屬於職位列第六至第九職等之一等新聞秘書，對於對外宣傳事項之「政策決定」亦有參與之權限。且一等新聞秘書亦非單純依法從事機械性、勞務性或法律明確規定之事項，而有參與對外宣傳政策之權限。然而，縱使在對外宣傳事項之「政策決定」有參與之權限，惟從其職務權限與公務人員忠誠義務之基礎上，實難以得出其所發表之言論為其依法執行之職務行為。

## 2、公務人員行政行為涉及政治參與：

本案另有特殊之處在於，郭冠英並非基於己意而公布其公務人員之身分，反而係遭到我國立法委員所揭發，經百般否認後，最後方才承認網路上所為之言論為其所發表，使網路上之身分與現實之身分合而為一，而為大眾所知悉。若由發表言論之方式來進行觀察，其係以「匿名」方式進行發表，在當下所處時空背景判斷，或可推知其有意擺脫公務人員之身分，而以個人意思發表上述言論。由於從其行為外觀上，並無從辨識其公務人員身分，故該言論與其職務執行顯然是毫無關聯，無直接之因果關係。因

此，此種匿名言論原則上不應當受到處罰。既然非基於意欲以公務人員之身分所發表之言論，自非行政行為，依中立法之規定，亦非於上班或勤務時間所為。



### 3、違反公務人員行政中立之要求：

有疑義者在於，在本案中是否有違反中立法第 5 條第 2 項之規定，公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法介入黨派紛爭。惟從前述可以得知，其所發表之言論雖涉及高度政治敏感性與強烈的族群、階級對抗性，依其身分及職務權限自應接受高度之規範與檢視。然而，其並非意欲以公務人員之身分發表其言論，甚至以匿名及非勤務時間所進行，自無違反行政中立之要求。

### 4、影響公務人員形象：

本文認為，系爭言論應當違反公務人員所應承擔之忠誠義務。申言之，首先，由於忠誠義務並不區分公務人員所在之公、私領域，易言之，縱然在私領域中，公務人員亦具備相當義務而不得積極詆毀憲法所彰顯自由民主憲政秩序之價值。再者，若由郭冠英之職務內容來進行觀察，其所承擔者乃係「公共溝通」及「政策決定」之職務項目，而非屬位階較低且機械性之業務項目。若參考美國 Rankin 案之意見，若係擔任機密(confidential)、政策決定(decisionmaking)或公共溝通(public contract)之職位，則可推定該公務人員應負擔較重之職務義務(張天界，2017)。承如前述，系爭言論已多次彰顯出公務人員對於敵對國家效忠及支持武力效忠等，顯然有悖於民主自由憲政秩序所規範之思想、邏輯，衡酌其言論顯然與其宣傳及政策決定之職務內容有所抵觸與衝突。最後，針對「匿名言論」之問題，本文認為匿名言論並非屬絕對事項，仍需綜合考慮公務人員義務、職務內容以及言論內容等條件再進行判斷。倘若公務人員之私領域或無涉職務之言論，而確有損於組織目的之危險時，此等言論仍然應當受到規制。依據前文所述，既然系爭言論與其職務內容顯不相容，再加上該匿名言論已為郭冠英自己所加以承認，使「范蘭欽」及「郭冠英」的身分合而為一，而造成人民對於國家公務人員忠誠之不

信賴。綜上所述，應可認系爭言論有違公務人員之忠誠義務。

另外，本文亦認為，第一言論中之各項言論亦有違公務員服務法第5條之保持品位及謹慎義務。倘若將保持公務人員品位及謹慎義務之內容限定在「過度激烈、流於汗辱、謾罵之言行」，且易引起「人民對於整體公務執行之不信賴、有損公務機關之尊嚴、實際上影響公務效率執行」之言論。從而考量系爭言論已有過度污辱、謾罵，再加上郭冠英自己承認發表該匿名言論之身分，使人民能夠產生認知其所擔任公務人員身分，應可認其足以形成人民對於公務機關尊嚴及公共任務執行之不信任感。故亦可認有違公務人員保持品味及謹慎義務。

另一方面，針對系爭第二言論是否違反公務員服務法第4條之守密義務之問題。本文認為，主管機關在本案脈絡中，顯未正確釐清守密義務之概念及目的。詳言之，公務人員守密義務之目的在於規制公務人員保守其所承擔之公務機密，則若公務人員所發表之言論並非涉及執行職務之秘密時，即無違反守密義務之問題。誠如公懲會於本案所述：「核其內容，並無隻字片語涉及被付懲戒人以私人或代表機關名義」，因此不違反公務人員守密義務。因此，郭冠英之第二類言論並不違反公務人員守密義務。惟本文認為，郭冠英此類言論仍違反公務員服務法第5條保持品位及謹慎義務。詳言之，保持品位及謹慎義務之義務目的在於規制公務人員過度激烈，且流於汗辱、謾罵之言論，因為此等容易引起人民對於整體公務執行之不信賴，或有損公務機關之尊嚴。郭冠英於「范蘭欽」身分遭到揭露後，所發表之「於人身安全考量，在公懲會有所決定前不要回來臺灣」、「政府可以這樣查公務員思想嗎」、「將在外，君令有所不受」，等公開言論，已然顯露對於整體公務制度之不信任，已公然違反行政一體之制度目的，也與其身為公務員，應當遵從主管機關之命令履行職務有所違背，郭冠英此等足以損及公務制度之尊嚴、引起人民對於公務人員職務執行不信賴之言論，本文認為應當構成保持品位及謹慎義務之違反，而非違反守密義務。是故，無論是第一言論或第二言論皆構成保持品位及謹慎義務之違反，對於公務人員整體形象已產生嚴重傷害。

## 5、小結：

本案除涉及公務人員言論自由之討論外，公務人員本身之政治傾向所帶來之政治因素值得討論。雖然在本案中，無法明確得知行為人郭冠英乃係由何政黨所指揮或任職於某一政黨，惟其政治色彩或政治偏好已經展露無遺，身為公務人員，忠於職守，具備高度之行為要求，雖然依中立法之規定，其所發表之相關言論並非於上班或勤務時間所為，且以匿名之方式，亦非利用職務上權力進行政治活動或介入政治鬥爭。然而，公務人員對於維持行政中立價值之重要性，即在於其身分之特殊性與義務，產生人民對國家之信賴影響鉅大。

## 二、不法領取加班費案

### (一) 裁判字號：

【97 年度訴字第 774 號】、【100 年度重選上更(三)字第 1 號】

### (二) 案例類型：

機關首長介入影響行政中立。

### (三) 案例事實：

首要說明蕭裕正、施道寬、王國權、陳玟姝等 4 人，蕭裕正乃係高雄市政府環境保護局（下稱環保局）局長，施道寬為環保局視察，王國權為環保局三民東區清潔隊長，陳玟姝為環保局三民東區清潔隊分隊長，均為依法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。緣李昆澤係登記參與第 7 屆立法委員選舉之候選人，渠等 4 人為營造李昆澤之選舉氣勢，使其順利當選，明知公務員不得以參與私人選舉事務為由，申報加班費，竟與林王愛珠（環保局三民東區○○○○路班班長）及黃玉嬌、周黃秀寶、林王碧芬、李林美珠、黃陳娥、郭蔡秀玉、郭瑞長、陳張素英、吳張金鳳、李黃麗香、吳德順等人（均為環保局三民東區○○○○路班清潔隊員）共同意圖為自己不法之所有，基於利用職務機會詐取財物之犯意聯絡，於民國 96 年 11 月下旬某日，由蕭裕正利用自己擔任環保局局長職務，可指揮監督所屬員工之機會，指示施道寬：凡參加 96 年 12 月 2 日李昆澤競選總部成立大會活動之員工，事後可以申報加班費之旨意，施道寬隨即轉告王國權，王國權遂與三民東區清潔隊分隊長陳玟姝、三民東區○○○○路班班長林王愛珠事先同意

「凡參加 96 年 12 月 2 日下午在高雄市正興國小舉行之李昆澤競選總部成立大會之環保局三民東區清潔隊員工，均可在參加後，依參加之時數，偽以自己在其他休假日有加班為由，申報加班費」。三民東區清潔隊員工計有 96 人前往參加該競選總部成立大會。其中南掃路班所屬之黃玉嬌、周黃秀寶、林王碧芬、李林美珠、黃陳娥、郭蔡秀玉、郭瑞長等 7 人，於 96 年 12 月 5 日下午 1 時至 5 時未加班，陳張素英、吳張金鳳、李黃麗香、吳德順等 4 人，於 96 年 12 月 4 日上午 10 時至 11 時未加班，然因參加該競選總部成立大會之故，遂依南掃路班班長林王愛珠之指示，於上開虛報加班之時間，前來三民東區清潔隊辦公室，持自己之「高雄市政府環保局清潔員工勤務管制卡」打卡，虛偽製作渠等有加班之不實證明，並於 97 年 1 月初，由不知情之班長黃士聰（南掃路班班長於 96 年 12 月 24 日更換為黃士聰）核算該班員工 96 年 12 月份加班總時數，登載於上開勤務管制卡下方，連同三民東區清潔隊 96 年 12 月份職工臨時加班請示單，由不知情之承辦人員葉淑莉製作加班費印領清冊，依申請加班費程序送予分隊長陳玟姩審核，以此詐術向環保局請領 4 小時或 1 小時不等之加班費，請領之加班費合計為新台幣 5,104 元。嗣於偵查中，陳玟姩恐事跡敗露，乃要求葉淑莉刪除勤務管制卡虛偽之加班紀錄，葉淑莉轉而要求黃士聰劃去該虛偽紀錄後，再使林王愛珠在劃去之紀錄上蓋林王愛珠之小職章，故未實際領得上開虛報之加班費而未遂。

#### （四）影響公務人員行政中立之政治性分析：

##### 1、公務人員依法行政：

本案蕭裕正、施道寬、王國權、陳玟姩等 4 人，其身分分別為：蕭裕正是高雄市政府環保局局長，施道寬為環保局視察，王國權為環保局三民東區清潔隊長，陳玟姩為環保局三民東區清潔隊分隊長，均為依法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。惟局長蕭裕正依狹義公務人員之定義，其並非屬事務官或常任文官性質，雖符合刑法上對公務人員之定義，惟仍屬政務官。於本案，公務人員要請領加班費，非有特殊規定或情事，自應循公務人員人事法規中有關差勤之規範覈實請領，已然違反依法行政之要求。



## 2、公務人員之行政行為涉及政治參與：

本案審酌被告蕭裕正身為局長，本應作為部屬表率與標竿，秉持行政中立原則以執行各項行政任務，然其竟因支持特定候選人，而以可申報加班費之方式，鼓勵所屬之清潔隊員，參加該候選人之競選總部成立大會，實為要求部屬參與特定候選人之選舉活動，以私害公，並於本案居於主導之地位，施道寬、王國權，或身為視察或清潔隊長，明知局長蕭裕正所指示者係為不法行為，仍為轉達，陳玟玟身為清潔隊分隊長，依長官指示受命未經深思熟慮而行事。本案自屬公務人員之行政行為涉及政治參與無誤。

## 3、違反公務人員行政中立之要求：

本案依中立法第3條之規定，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。同法第6條，公務人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；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。同法第9條第5項，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，對職務相關人員或其職務對象表達指示。承前述規定，已然違反公務人員行政中立之要求。

## 4、影響公務人員形象：

公務人員本於行政中立之立場，貫徹執行國家任務之使命，依公務員服務法第5條，應誠實清廉，謹慎勤勉，實則本案公務人員已經違反誠實及清廉之義務，對公務人員形象影響難謂不大。

## 5、小結：

從本案可以觀察出，其屬於因機關首長指揮或直接介入，影響公務人員行政中立的情形。局長本應作為表率，帶領同仁遵守行政中立原則並恪遵公務人員相當義務與操守，反而鼓勵部屬爰因自己的政黨認同或背後派系、利益輸送關係，而利用公務之便

與加班費請領之誘惑，變相鼓舞同仁參與政治性活動，利用職務上之權限促使行政不中立之情形發生。



### 三、國家文官學院聘任副研究員案

#### (一) 裁判字號：

【107 年度鑑字第 14181 號】

#### (二) 案例類型：

兼任黨職影響行政中立。

#### (三) 案例事實：

被付懲戒人黃靖麟擔任中國台灣致公黨（下稱致公黨）副主席，涉違反公務人員行政中立法第 5 條第 1 項公務人員不得兼任政黨或其他政治團體職務之規定；另黃員申請赴大陸地區參團旅遊觀光，返國後未如實反映以黨改聯盟名義，在大陸官方陪同下考察交流及與大陸官方舉行座談，涉違反公務員服務法第 5 條公務員應誠實之規定。黃員因有公務員懲戒法第 2 條第 2 款所定事由，應受懲戒。

#### (四) 影響公務人員行政中立之政治性分析：

##### 1、公務人員依法行政：

本案被付懲戒人乃係國家文官學院依法所聘任之人員，依中立法第 17 條第 5 項之規定，各機關及公立學校依法聘用、僱用人員，準用本法之規定，因此自有本法之適用，為避免因身兼黨職影響公務人員依法行政、公共任務之推行以及不偏袒任一政治團體之立場，當然不得兼任政黨或其他政治團體職務。

##### 2、公務人員之行政行為涉及政治參與：

本案被付懲戒人其身兼黨職之行為，儼然已直接涉及政治參與；另被付懲戒人自大陸地區返臺後，未如實反映以黨改聯盟名義，在大陸官方陪同下考察交流及與大陸官方舉行座談，其未據實填具赴大陸地區返臺意見反映表，自屬公務員懲戒法第 2 條第 2 款，非執行職務之違法行為。

##### 3、違反公務人員行政中立之要求：

依中立法第 2 條規定，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。本案被付懲戒人之行為，違反中立法第 5 條第 1 項但書公務人員不得兼任政黨或其他政治團體。同法第 5 條第 1 項後段規定，公務員不得兼任政黨或其他政治團體職務。另依銓敘部 106 年 12 月 26 日部法二字第 1064293301 號函釋略以，國家文官學院聘任人員所辦理之業務，屬機關經常性之職掌，其進用係於組織法規明定職稱、聘任資格及員額數，屬機關編制用人，與依法任用之人員同樣有不當動用行政資源從事政治活動之可能。是依中立法規範公務人員依法行政、執行公正及政治中立之立法意旨，並為維機關與公務人員嚴守行政中立之公正立場，國家文官學院編制內準用教育人員任用條例相關規定聘任之人員，仍應受中立法之規範。依中立法第 16 條規定：「公務人員違反本法，應按情節輕重，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。」本案黃員擔任致公黨副主席，涉違反中立法公務人員不得兼任政黨或其他政治團體職務之規定，其應受懲戒。

#### 4、影響公務人員形象：

被付懲戒人自大陸地區返臺後，未如實反映以黨改聯盟名義，在大陸官方陪同下考察交流及與大陸官方舉行座談，其未據實填具赴大陸地區返臺意見反映表，係屬違反公務員服務法第 5 條規定，公務員應誠實之意旨；其身兼黨職以及未據實填具赴大陸地區返臺意見反映表之行為，均屬公務員懲戒法第 2 條第 2 款非執行職務之違法行為。其行為足以使民眾對國家機關未嚴守行政中立，執行公務之人員行政不中立及行為不誠實，公務紀律鬆散之不良觀感，嚴重損害政府、公務人員之信譽與形象，有予以懲戒之必要。

#### 5、小結：

本案係屬於公務人員加入政黨並兼任黨職而違反公務人員行政中立之典型，政黨所帶來之政治因素，一直以來即是公務人員行政中立議題所需探究之核心，無可避免的，政黨政治之蓬勃運

作即是行政中立原則最大的敵人，因其本質即在於汲取政府之行政資源，進而組成政府並領導行政體系。本案黃員身兼黨職又欺瞞原屬單位，實難謂非違反公務人員行政中立之立場。



#### 四、後甲派出所警員案

(一) 裁判字號：

【104 公申決字第 0082 號】

(二) 案例類型：

勤務時間進行政治活動。

(三) 案例事實：

本案再申訴人係臺南市政府警察局第一分局後甲派出所警員。第一分局 103 年 11 月 13 日南市警一人字第 1030577542 號令，審認再申訴人於 103 年 11 月 9 日 5 時許服巡邏勤務，勤務中至早餐店購買早餐，並與店員談論里長選舉情事，言行失檢，影響警譽；依警察人員獎懲標準第 6 條第 3 款規定，核予其申誡二次之懲處。再申訴人不服，提起申訴；嗣不服申訴函復，於 104 年 1 月 12 日向本會提起再申訴。

(四) 影響公務人員行政中立之政治性分析：

1、公務人員依法行政：

依中立法第 2 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。本案再申訴人係臺南市政府警察局第一分局後甲派出所警員，自屬公務人員無誤，於本案係依法服巡邏勤務。

2、公務人員之行政行為涉及政治參與：

本案乃係再申訴人依法服巡邏勤務時，勤務中至早餐店購買早餐，並與店員談論里長選舉情事，涉及從事政治活動，試圖進行選舉活動之拉票行為。

3、違反公務人員行政中立法之要求：

本案依中立法第 7 條第 1 項規定：「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。」第 2 項規定：「前項所稱上班或勤務時間，指下列時間：一、法定上班時間。……」第 9 條第 1 項規定：「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：……六、公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。……」第 16 條規定：「公務人員違反本法，應按情節輕重，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。」據此，公務人員須有違反上開保持行政中立之義務，始得依據相關法規予以懲處。在本案中，未達到足以使一般人確信其有與店員談論里長選舉之情事，亦未有確切事證指涉已違反中立法之要求，自無違反行政中立之虞。

#### 4、影響公務人員形象：

本案，據第一分局前揭調查資料，相關人證與檢舉人說法出入甚大，再申訴人固自承有談論選舉之情事，惟其時間、地點、談話對象及談話內容有無違反中立法之規定，尚有待確認，並未達到足以使一般人確信其有與店員談論里長選舉之情事。本案雖後續為撤銷懲處，然而其涉及政治行為而遭受檢舉指證，確實影響公務形象重大，然而在地方上有時行政行為與政治行為仍居於模糊的灰色地帶，但在公務人員行政中立之規範下，仍應予以避免。

#### 5、小結：

本案雖經公務人員保障暨培訓委員會作出再申訴人申誡二次之懲處及申訴函復均撤銷之處分，無違反行政中立之虞，惟乃屬於公務人員於上班時間從事政治活動之典型態樣。案件中雖未提及是否有地方派系或政黨牽涉其中，但是從實務以及地方政治生態或可推敲出，在地方上尤其是鄉鎮市等地區，仕紳階級往往隸屬於地方之權力結構，加上法治教育、觀念薄弱以及行政中立宣導不足，促使公務人員降低其法律敏銳度而輕易將其職務行為與政治行為作結合。未來仍可持續觀察此種行為態樣，以利作為學術研究之重要基礎。

## 五、體委會全民入聯路跑案

### (一) 裁判字號：

【102 年度鑑字第 12653 號】【101,上更(一),222】【100,上訴,132】  
【99,訴,278】

### (二) 案例類型：

涉及政務人員以職權促使公務人員違反行政中立。

### (三) 案例事實：

因本案案例事實較為複雜，本文茲分成以下幾點說明之：

- 1、本案於 96 年 8 月底、9 月初，行政院前政務委員林錦昌向行政院體育委員會（下稱體委會）前主任委員楊忠和告以「公投入聯」係行政院的政策，希望體委會提出相關配套活動支持該議題。其後，楊忠和即授權該會前副主任委員被付懲戒人李高祥全權處理。未意被付懲戒人竟在未經任何行政程序前，即逕自委請中華民國路跑協會（下稱路跑協會）規劃環臺路跑活動，並允諾給予新臺幣（下同）600 萬元之補助。路跑協會秘書長於同年 9 月 9 日即將「臺灣發聲 soUNding together 進聯合國環臺聖火接力活動」企畫預算 595.85 萬元以電子郵件傳送被付懲戒人（由渠秘書古珮玉收件後轉致）。渠於 96 年 9 月 25 日至 30 日因公出國，體委會主任秘書吳進財於同年 9 月 28 日指示該會全民運動處（下稱全運處）規劃次（10）月 24 日至 11 月 3 日辦理全民入聯路跑活動時，主辦全國性體育活動之全運處方知有該活動之籌畫，且承辦單位已告選定。
- 2、96 年 10 月 5 日，被付懲戒人召集全運處、路跑協會等人員開會，決定由路跑協會於 3 日後（10 月 8 日前）將路跑活動路線與概算底定，並在體委會很少給予全額補助之情況下，指示全運處補助 600 萬元；嗣路跑協會於 10 月 7 日傳送路跑活動相關資料予被付懲戒人，所報路跑活動預算金額在先前允諾給予補助之額度內編 595.8485 萬元。然被付懲戒人於 10 月 8 日下班時間，電請路跑協會秘書長陳華恒、副秘書長賀麗瓊至其辦公室，告知按體委會「全國性民間體育活動團體經費補助辦法」（下稱體育經費補助辦法）之規定，因時間不及，只能給予部分補助，補助金額最高為活動支出金額之 2 分之 1，要路跑協會自己想辦法，



並教唆可採浮編活動預算之方式處理。路跑協會乃依渠指示匆匆重編預算，將原預算提高 1 倍，再加上備供體委會審查時可能刪減之數額後，預算數成為 1,576.0476 萬元，於 10 月 9 日電傳與被付懲戒人。同日復以公函陳送不實之活動企畫案（含預算表）予體委會，申請經費補助。

- 3、全運處於 96 年 10 月 19 日簽辦路跑協會申請補助經費案，簽呈中說明該案依體育經費補助辦法第 28 條第 2 項：「經本會核定，配合本會年度重要政策辦理非亞奧運運動項目之活動」規定，得予以補助，並「擬依李副主委指示核予補助 600 萬元」，依此補助金額倒算之補助比率為 38.07 %。簽呈經逐級呈核，被付懲戒人於同年 2 月 22 日核章，次日楊忠和批示：「如擬」，體委會爰於 24 日以體委全字第 0960021179 號函，依簽呈所擬回覆路跑協會同意補助 600 萬元。
- 4、法務部調查局認系爭路跑活動涉有貪瀆圖利情事，於 98 年 5 月 25 日分案調查，並經臺灣臺北地方法院檢察署於 99 年 1 月 31 日偵查終結，同年 2 月 9 日以犯貪污治罪條例罪將被付懲戒人、陳華恒及賀麗瓊提起公訴。臺灣臺北地方法院於 99 年 11 月 25 日依教唆共同犯行使業務登載不實文書罪，判處被付懲戒人有期徒刑 10 月在案。

#### （四）影響公務人員行政中立之政治性分析：

##### 1、公務人員依法行政：

查被付懲戒人李高祥自民國 64 年開始擔任公職。自 87 年起，任職於前行政院體育委員會（下稱體委會）。於 96 年 2 月 6 日，在體委會運動設施處處長任內退休後，自 96 年 2 月起至 97 年 5 月間止，則擔任體委會政務副主任委員，襄助主任委員處理會務，依刑法第 10 條之規定，係依法令服務於國家所屬機關而具有法定職務權限之公務員。而本文在探討公務人員行政中立時所稱之公務人員，係採用公務人員任用法施行細則第 2 條中對公務人員之界定為之，傾向於狹義之定義，並排除武職人員在內。其係指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱

及官等、職等之人員為其本研究之探討對象。另依銓敘部 98 年 10 月 27 日部法一字第 0983119259 號書函，其指出：「中立法第 2 條規定，其適用對象，係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，亦即以常任文官為適用對象。因此，除縣（市）政府依公務人員任用法等相關法律任用之機關首長，為中立法適用對象，須受該法規範外，其餘縣（市）政府列政務職之一級機關首長，以及農田水利會、農會等人民團體之理事長、總幹事等，均非屬中立法適用對象。又中立法第 17 條及第 18 條所規定之準用對象，並未包括縣（市）政府列政務職之一級機關首長，以及農田水利會、農會等人民團體之理事長、總幹事等，是以，是類人員尚毋須受該法規範。」故本案被付懲戒人乃係政務副主任委員之職位，屬於政務官性質，自無中立法之適用，惟其辦理路跑活動係其職務權限範圍內，體委會全民運動處處長彭台臨、科長王思凡，即屬公務人員身分依法執行相關業務。

## 2、公務人員之行政行為涉及政治參與：

本案，路跑協會為依法登記之全國性社團法人，以推廣路跑活動為宗旨，體委會為該協會之目的事業主管機關。96 年 8 月間，國內時政治角力陷入「入聯、返聯」議題之爭，行政院為凝聚全民力量，向世人展現臺灣加入聯合國之決心，政務委員林錦昌責成體委會主任委員楊忠和研擬舉辦一全國性體育活動，藉全民共同參與體育活動向聯合國發聲。楊忠和即引薦路跑協會理事長范姜瑞、秘書長陳華恒及副秘書長賀麗瓊予被付懲戒人認識，並授權被付懲戒人籌劃相關事宜。被付懲戒人明知前開籌劃之「全民傳聖火、前進聯合國—臺灣入聯、和平聖火接力活動」（下稱入聯路跑活動），係由體委會承命主辦之活動，原應依政府採購法等相關法令，並依相關行政程序辦理採購發包事宜，而依當時規劃行程，已來不及採取公開招標方式為之。被付懲戒人在體委會全民運動處處長彭台臨、科長王思凡對此是否有違反中立法多所質疑之際，不僅公然予以斥責。在陳華恒、賀麗瓊以當時路跑協會正舉辦多項路跑活動，加上系爭入聯路跑活動帶有政治性色彩，與路跑協會以推廣運動為目的之宗旨不符，表示無暇

亦無意接辦之情況下，被付懲戒人為求順利達成當時執政黨所交付之政策性任務，乃對陳華恒、賀麗瓊予以承諾體委會將全額補助。陳華恒、賀麗瓊礙於體委會為路跑協會之目的事業主管機關，對於路跑協會業務之推動，本有監督之權限，且路跑協會辦理各項國際性路跑活動時，常需要體委會之協助，遂在被付懲戒人承諾全額補助之條件下，勉予協助辦理。綜合上述，本案作為本文代表性案例進行分析，其重要性，除是否具備中立法所規範之公務人員身分外，政務官其亦為影響公務人員行政中立之政治因素之一，經由其作為直屬長官之地位進行政治影響。本案被付懲戒人其所推行之入聯路跑活動，並非單純之路跑，而係帶有政治之敏感性，甚或陷入政治鬥爭之中，並與路跑活動原係強調健康、運動及保健之宗旨相差甚遠。甚且在本案中，路跑活動之安排原須經一定之採購及行政程序，而為求滿足任務之推行，遂予便宜行事，更利用其職權，使承辦之公務人員面臨職權之壓迫，進而造成進退兩難之困境。

### 3、違反公務人員行政中立法之要求：

本案被付懲戒人不具備中立法所討論之公務人員身分，自無是否違反本法討論之問題。然而，從本案體委會全民運動處處長彭台臨、科長王思凡立場觀察，因上級或直屬長官之施壓，而欲強行推動系爭路跑活動，依中立法第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。同法第9條第1項，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，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。在本案發展之脈絡下，可能產生嚴重違反行政中立之結果，而造成行政與政治難以明確劃分之困境。

### 4、影響公務人員形象：

本案被付懲戒人雖不具備本文所討論之公務人員身分，惟其依刑法第10條之規定，仍係依法令服務於國家所屬機關而具有法定職務權限之公務員，對外代表政府執行各項政務，更不應為特殊政治需求而與人民背道而馳，依公務員服務法之規定，公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，並不得假借權力，以圖本身或他人之

利益，實已造成人民對於政府之信賴感降低，更影響行政團隊氛圍，使得機關同仁認事用法產生錯亂，難以落實行政中立之價值。



#### 5、小結：

本案的核心重點在於，被付懲戒人在體委會全民運動處處長彭台臨、科長王思凡對此是否有違公務員行政中立立法多所質疑之際，不僅公然予以斥責，甚至執意為之，雖其為政務人員，但是其依職務上之權勢，直接性地壓迫在職的公務人員，即屬於機關首長影響行政中立之典型政治因素。此處可以思考的是，面對如此握有權勢以及背後龐大的政治結構，公務人員應該要如何去拒絕或反抗？初任公職，即要求須盡忠職守，並具有誠實之義務，然而現實的公務環境卻並非如此單純，除要面對來自於民意代表的監督，更要面對機關首長與直屬長官之控制、指揮，其除握有人事權，更嚴重的是，其背後龐大的政治結構並非一個公務人員所能承受。

## 第六章 結論與建議



行政中立原則乃係西方民主國家於民主政治發展下所形成之產物，隨著我國在政治上宣布解除戒嚴、開放黨禁及終止動員戡亂，使得政黨政治開始蓬勃發展，因此，公務人員之行政中立就顯得格外重要。為求政治系統之穩定以及實現公平正義之價值，公務人員遵守行政中立之要求更須加以落實，以免選舉結果動搖國家根本，影響人民生活及社會秩序。

經由本文案例分析之結果可以發現，公務人員行政中立之價值雖日趨受到社會之高度重視，然而，在公務人員行政中立法公布施行後仍然面對許多困難，不僅易流於宣傳之口號，甚至成為政治清算、鬥爭之手段。以下針對本文之研究發現與研究建議，分別說明如下。

### 第一節 研究發現

過去我國公務人員與國家之間所存在之關係，公務人員必須絕對服從權威領導，成為國家執行公權力之工具、手段，人民之利益並非為其主要目標，亦不關切人民的感受與期望，此種以權威管理為價值取向之文官制度，反而成為一個封閉的系統，人民難以撼動其所樹立之權威。長期以來，忽視本身為公共利益實現者所應扮演之角色，導致影響其中立之立場與公正執行職務之形象，為特定個人、利益團體以及政黨利益而違反行政中立之案例，屢見不鮮。從本文於進行回顧文獻資料以及進行案例分析後，將研究上發現分別說明如下：

#### 壹、行政中立價值難以推動

我國作為民主共和政體之政治體制，實行民主政治之初，國內社會結構長期處於政治對抗及意識對立之狀況，導致民主教育難以向下紮根，國人遲遲未能將民主政治之基本理念轉化為日常生活與政治行為之守則。復以過去在威權時期，長期以來均由一黨執政，在威權統治底下，黨、政、軍、特系統已然遭到全面掌控，集中所有的政治與社會資源於一身，亦嚴密地控制我國的政治與社會活動，如此一來，我國文官系統根本沒有行政中立規範可言，也造成國人

對行政中立之漠視，不瞭解其實質意涵，甚至曲解、誤解。現今，政黨政治已漸趨成熟，必須依靠強而有力之公務人員人力體系來鞏固政府正常運作，確保公共利益之實現。但因我國政治發展及文化、歷史背景，與美、英等民主先進國家不盡相同，在法規範與政治文化之培養上，公務人員實踐並推動行政中立相當不易，本文歸納其主要原因主下：

一、 缺乏樹立行政中立價值所需之政治文化與行政文化：

在我國處於威權時期時，文官系統長期受政黨及其派系嚴密監控，公務人員執法不公與偏袒特定政黨之主要原因，大多來自政黨對其所強加之政治壓力、意識型態或利益籠絡等，而非出自於公務人員自身之意願。故執政黨及政務官若欠缺行政中立之素養及政治文化背景，而只是單方面要求公務人員遵守行政中立，當然無法達成理想的目標。

公務人員行政中立法自民國 98 年公布施行以來，雖然樹立了行為標準以規範公務人員行政行為之各項措施，亦隨著通訊科技產品之普及，行政中立之概念廣為宣導並為全體國民留下深刻之印象。看似頗有成效，惟實際則不然。行政中立往往淪為口號，或者當成機關標語等形式，政治力充斥在公務體系之中，公務人員每天需要接觸許多洽公民眾，承辦來自人民陳情之案件，面對來自地方民意代表索資、請託之壓力，原來的行政文化並無助於形成真正落實公務人員行政中立之環境，難以內化及深耕，著實考驗著公務人員內心之倫理道德價值。另一方面，政治文化之不成熟，亦是難以推動行政中立之原因，法規範之制定即帶有一定之標準，意味著在執行各項行政活動時，是否公平公正之問題就會產生。行政中立往往成為政治人物打擊競爭對手之工具，但往往受害者就是政策推行之公務人員。

二、 公務人員之政治行為雖建構其規範之範圍，惟實務上仍舊難以辨識與避免：

公務人員乃是經由一定考試制度所篩選、晉用，身分受法律所加以保障，此即事務官、常任文官之概念。再者，政務官及民選公職人員除

少數職務特殊者，例如考試委員、監察委員等，應保持中立、客觀且超然於政黨外，應允許其從事政治活動、兼任黨職、以私人名義從事輔選、助選等，本身即帶有強烈之政治性質，事務官為避免涉入政爭，除參加政黨、選舉、參選等基本權利之外，其餘之政治活動、兼任黨職及從事輔選、助選等，均應予以禁止。

目前，對於公務人員從事政治行為活動之政治權利範圍，公務人員行政中立法已有一套規範標準，惟從上述案例分析中可以觀察出，公務人員實際上所涉及之政治性乃是錯綜複雜的，更多的時候其所牽涉到之政治行為實無可避免，公務人員其所負責推行之政務已然是政務人員或黨派旨意之產物，政治行為規範形同虛設，在實際之公務環境中，從政策設定、預算編列乃至於後續政策推行之各項作業，每一階段皆涉及政治行為或有政治行為之介入，隱晦不明，實難真正排除政治力之干擾，行政中立未能真正落實。

### 三、公務人員參政權未明確予以保障：

依現行公務人員行政中立法之規定，公務人員以個人身分所為之基本公民參政權，例如加入政黨或其他政治團體、參與投票、提供一定額度的政治捐助、公開表示支持特定候選人等行為予以保障；至於積極性的政治活動或行為，例如，不得運用公共資源和公共機關設施，自行脅迫或利誘他人從事政治活動；也不得參加政黨自行舉辦之初選活動。至於，公務人員登記參選，應依規定請事假或休假，基於事務官之身分及職責，只負責政策之執行，而非負責決定政策之政務官，故我國現行法律允許公務人員以下班或非勤務時間從事競選活動，惟以杜絕其運用職權作為競選資源之機會，應制定相關配套措施，以防範行政資源被濫用或執法不公情事發生。

再者，公務人員若進行政治參選進而成為民選人員，其原有法律所保障之身分是否仍予以保留？有關英國及美國的運作狀況，英國規定文官不得兼任下議院議員但可兼任上議院議員；美國聯邦憲法及州憲規定在州政府供職人員，於任期不得為國會議員。我國目前對於公務人員得否於卸任民選職務後，是否可以回任原行政職務項目，公務人員行

政中立法中並未有明確之規範，惟公務人員若已參與選舉活動及任職民選職位，已涉及較多政治敏感性，所牽涉之利益輸送網絡多所複雜，且亦有利益衝突之可能，倘若能夠回任原職務，對於其回任之職務性質，則應考量限制於較少政策性或利益性之職務，以減少政治爭議或形成政黨間之衝突。

## 貳、我國公務人員行政中立法欠缺直接法效果

行政中立之問題乃係源於對政黨分贓制度之反省，歷經長期的發展，已成為各民主先進國家應奉行之原則，觀察歐美先進之民主國家，由於政黨政治發展較為成熟、穩定，幾乎已無行政中立之問題；然而，我國由於特殊之歷史文化背景，民主化過程太過迅速、急躁，甚至可以說粗糙，以致我國行政中立在政治生態丕變下充滿困境。故我國公務人員行政中立問題，較其他民主國家更形嚴峻、扭曲，尤其是在法制面仍舊漏洞百出，雖然公務人員行政中立法已經公布施行，法制規範已有雛形，仍舊存在許多缺口，以下整理我國行政中立在法制面上之缺失，分別說明如下：

### 一、法律規範之訂定，淪為宣傳口號：

行政中立原則，是民主先進國家所欲追求而必須達到之憲政目標，他國或許可由其民主經驗或文化傳統來達到該目標，但就我國特殊國情及政治文化來觀察，似乎應有一明確之法律規範基礎，來作為行政中立要求之原則。公務人員行政中立法自民國 98 年 6 月 10 日公布施已近十年，本文在進行案例分析研究後發現，實際援引公務人員行政中立法作為裁判依據者鮮為少數，著實難以想像。在過去推動公務人員行政中立法草案時，由於各種主、客觀條件之限制，朝野難以凝聚共識，致無法順利完成立法程序。政府推行之政策與公務人員之特定行為，常引起是否違反行政中立之爭議，公務人員也常在社會輿論之壓力下，淪為政治角力之代罪羔羊、犧牲品，任遭懲罰之不公平待遇，面臨秋後算帳之困境。而懲處公務人員所引用之法律條款，不外是公務員服務法第 1 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有足以損失名譽之行為。」或第 6 條：「公務員不得假借權力以圖他人之利益。」等概括性極強之款條，缺乏明確之準則與規範。以致公務人員權益完全操縱在長官手中，當然無

法遏止公權力之恣意偏袒情事。反觀現在，雖然已經建制法規範架構，但卻似乎僅淪為口號，成為公務人員任事用法之束縛，甚至反向成為政治制約之手段。



## 二、法律體系之紛亂，須加以整合：

我國由於立法技術之粗糙、朝野政治對抗及國人長期受特別權力關係之觀念影響，導致公務人員行政中立法在法律體系中呈現紛亂之現象，仍須藉由公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規之配套才得以有完整之規範基礎，以致無法有效建立一套完整架構規範公務人員，甚至無法提供人民一清楚之法律知識與邏輯，如此又該如何能夠建立完整之文官體系與政治文化。

## 三、法律類型過於抽象，須與時俱進：

公務人員行政中立法，是以抽象之文字進行規範，讓一般人民無法體會、判斷或認定事實而適用法律，甚至為一般人民所無法體會。我國實踐公務人員行政中立所須面臨之問題之一，即是法律類型太過抽象、概括，以致在實務上需仰賴經驗累積，故立法機關應就我國以往之案例或爭議，透過民主程序制定法規，再佐以經驗法則，詳定法律構成要件後，才能真正實踐立法目的。然而尷尬的是，行政中立一詞本就相當複雜，甚至在不同的立場下又有不同之含意，在實務上所出現案例也存在不同之模式，甚至隨著社會變遷與價值觀之改變，對於公務人員行政中立之標準也會隨之變動。近來，隨著政府之更迭，政策出現極大之落差，所帶來之社會衝擊亦日趨嚴重，雖然法規保持抽象及模糊，可以保留調適之彈性，然而，著實考驗著立法者之智慧。

## 四、法律效果之闕如，缺乏其規範之強制力：

關於公務人員行政中立法在法律效果之規定上，公務人員違反本法，應按情節輕重，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。其法律效果未臻明確，造成公務人員有恃無恐地從事行政行為，甚至政務人員亦忽視其存在。此種不明之情形，固然與行政中立在我國法律體系中地位模糊有很大之關係，但在法實證主義之理論及授權明確性之要求下，法律效果往往是達到規範目的之重要手段。



進一步申言之，縱使在各項法律效果的配套上能夠有效運作，然而，在實際行政體系中，針對違反行政中立規定之案件進行懲處時，仍舊會出現比例原則適用以及裁量空間之問題。易言之，會產生法律效果連結上之困境。故應及早在利益衡量及立法目的配合下，儘速釐清公務人員之義務、權利與責任。

### 參、我國公務人員違反行政中立之判斷標準須持續修正

檢視本文案例分析研究與文獻，可發現我國公務人員行政中立產生爭議之一個重要原因，即在於判斷行政中立之標準。依公務人員之行為區分為職務內行為及職務外行為，職務內行為行政中立之判斷，以依法行政原則為判斷基準。另一方面，公務人員職務外之行為，則涉及基本權利限制之干涉，除了考量公務人員與國家之職務關係外，並應區分其性質，究竟是政務官或事務官而有不同，以及其職務性質，以確認其應適用何種法律規範。

再者，有關公務人員行為事實之認定部分，基本上得就其身分、時間、場合、表達方式及設備等五項基準進行判斷之：

#### 一、進行政治行為之身分：

公務人員行政中立法規範的一個重點，即在於公務人員之身分別，考量其身分帶有依法行政之性質及行政中立之要求，因此，在判斷是否違反行政中立之要求時，其當下所扮演之角色即為考量之重點，是以公民身分展現其參政權亦或是以公務人員之身分進行政治行為，即有不同之規範效果。

#### 二、涉入政治行為之時間：

公務人員之從事各項政治活動，時間點是一個重要之判斷基準；職務外之行為，下班或勤務時間以外之政治行為，是否亦在限制之內？涉及公務人員之基本人權與其政治活動之限制之間法益衡量的問題。公務人員行政中立法已經明確規範，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。在民主政治與政黨政治發展之下，每一個人人都

是享有並具備基本人權之國民，公務人員亦不例外，不可能將公務人員完全排除政治化，而不享有完整之政治權利；公務人員於上班或勤務時間，應盡忠職守為全體國民服務，當然不得從事與職務無關之政治活動或其他政治行為。



### 三、 政治行為之地點：

公務人員之政治行為表現，勢必有特定場合作為其表現之平臺，其亦可作為判斷之基準；例如，在執行公務時間之外，參加正式公聽會或相關研討會，基於其公務人員身分之特殊性，亦有相對應之義務。

### 四、 言論及表達方式：

公務人員其本身行為之表達方式，是否已達到強制、教唆以及煽惑等程度，亦可作為考核其是否具備中立性之條件，而行為之態樣亦一併考量。另外，對於職務上所發表之政治意見必須不違反刑事法規之規範，否則亦應受到刑罰之制裁。

### 五、 設備之取得及設置：

此係指公務人員執行行政行為時，所使用以表達其個人政治意見或從事政治活動之有形或無形之物品而言，若其全部或一部分之設置目的，乃為執行公務目的上所持有，且為公務人員本身所管轄之範圍，即屬違反行政中立之情事。

除了上述事項外，尚有些特別事項，則依個案來加以判斷，例如利益迴避等。而其中最重要的思考方向，則為有無「利用職務身分」此一標準，如設宴或送禮而為特定人士助選、拉票即是。惟其所有作為考量因素之事項，均應由履行國家任務，健全文官制度以及建立人民信賴之內容相結合，作整體性之判斷。再者，隨著通訊科技設備、軟體之進化，公務人員所涉及之政治行為逐漸難以透過形式或表面來判斷，亦即在公務人員行政中立法中規範之政治行為態樣，已難以全面概括，勢必要透過修法來調適法律與社會發展所產生之鴻溝。

## 肆、政策不中立之問題

在我國龐大之文官體系之下，公務人員作為推行政務之主要推手，亦是實現國家對人民承諾之主力。然而弔詭的是，要求公務人員保持行政中立之立場，是為了能夠保持客觀、超然以及公平公正之立場，忠實地實現、落實各項政策、業務。但其首長或直屬長官，往往是經由人民直接選舉產生，其本身存在之政治性格乃係經由人民所直接賦予，甚至是人民所承認。其所訂定之各項政策或方針，亦多數從選舉時對選民所作之承諾，而直接轉換而來。公務人員行政中立法乃在於要求公務人員保持行政中立，其規範主體在於公務人員本身，但是在面對其所據以執行之政策，本身就帶有強烈不中立之性質時，公務人員又該如何自處？又該如何去調適面對迅速變遷之社會價值？其所依循之行事準則又該如何調整？

自 2016 年民進黨全面執政以來，即出現許多值得討論之重大政策爭議，諸如「公務人員年金改革政策」、「一例一休」等，政策本身是否即帶有強烈的不中立？甚至帶有強烈之社會對立或階級對抗，進而要求公務人員自行改革自己，成為政策改革之犧牲品，但各項措施及手段又透過政治力與權力分配來決定，可以預見的是，改革之路會出現許多的聲音，存在難以撼動之鴻溝，難以理清之社會界線。值得我們思考的是，政策不中立究竟能不能納入公務人員行政中立規範之中？公務人員行政中立是否已經成為口號或作為階級鬥爭之手段？從基層公務人員乃至高級文官，在實務面無不面臨如此窘迫之困境。面對政策不中立之問題，特定政策在政黨政治運作之下，本身即會帶有政黨之特定立場，然而，在執行的層次上，該如何去避免形成與公務人員行政中立法對立之局面，在政黨輪替後政策是否能夠由新政府承接而具備持續性，推行後須面臨公務人員行政中立法之檢視，拒絕推行或難以落實，又必須面對成績考核以至於各項懲處、懲戒之壓力，將是我國民主政治發展的一項課題。

## 第二節 研究建議

公務人員行政中立之主要目的，即在於避免公務人員發生介入政治紛爭、黨派掛鉤、圖利特定團體及以私害公等傷害公權力權威情事，進而促進國家政局之穩定及政黨政治之良性競爭，並維持行政體系正常運作與維護公務人員權益等，可謂十分重要；然而，行政中立之價值並不易達成，因為文官制度、政

治結構、行政文化、行政倫理及行政中立法制等因素，均會影響到公務人員行政中立之推動與落實，加上國人觀念上並無深刻行政中立之相關認知，甚至存在誤解或扭曲，以致推動公務人員行政中立必須面臨許多挑戰。故要實踐行政中立，除可參考其他民主國家之成功經驗，乃須從文官制度、政治結構、行政文化、行政倫理以及檢討修訂相關法制等方面著手，本文分別說明如下：

## 壹、 建構穩定且健全之文官制度

穩定且健全之文官制度，是推動公務人員行政中立所不可或缺。因文官制度本身，將直接影響到公務人員行政中立落實之成效。惟有公務人員之任免、升遷、考績、獎懲、退休、撫卹等憲法上之工作權及身分權獲得充分保障，才能確保在政黨政治與政府政治更迭下，仍能維持正常運作，確保各項政務持續地執行。在功績制、專業化及永業化之要求下，公務人員行政中立才能真正獲得實踐。本文歸納其主要作法有以下四項：

- 一、 在行政體系之中，政務官與事務官其本質不同，應嚴守行事及責任分際，並保持其各自獨特之特質，政務官的職務應避免從事務官中直接甄拔；政務官在其退職後，亦須回到政黨或其他團體之中，而不應再安排至事務官系統或任何公營事業機構中佔事務官之職缺，如此才不致影響事務官之升遷以及拔擢公務人員菁英之目的，促進行政能力之強化與政務推行之持續。
- 二、 政務官與事務官之間，各自扮演不同角色，其涵養過程與歷練存在差異性，各自依不同路徑進入政府系統。政務官經由政黨提名，經任命或人民直接選舉產生，須向民意機關或人民負政治責任。另一方面，事務官則是經由一定考試制度而晉用，因負責行政任務之執行，須向機關首長負行政責任。事務官之一切任用、遷調應著眼於行政績效或才能取向，而不考慮政治、黨派或特定關係，在文官永業與功績制度下，形成獨立管理系統，不受外在政治因素影響。
- 三、 我國公務人員之任用，除依公務人員任用法之外，尚有其他特種任之法規，如機要人員任用條例以及約僱人員制度等，雖然能夠適時補充公務

人力之短缺，然而，此情況反而形成為各機關單位任用私人或為政治性用人開啟方便之門，實則助長政治酬庸之負面文化。為避免機關因安排過多政治酬庸性質之人員，進而影響行政運作與執行成效，造成公務觀感不佳之情形。本文建議宜適度縮減其員額編制，以確保文官體系之正常任用。另一方面，為因應政黨政治之發展，為事擇人之時代潮流，我國現行公務人員任用制度需作整體而前瞻性之檢討改善，調整現行多軌任用制度之缺失，以體現公務人員行政中立之價值。

- 四、目前有關行政中立法制之主管機關，係由公務人員保障暨培訓委員會所負責推動，其秉持行政中立之民主憲法精神，追求政治與行政價值的動態平衡。近來，積極辦理各項行政中立之教育訓練，並區分官等及中央、地方等進行講習，廣泛地推動行政中立價值，提高公務人員對於行政中立與政治活動之敏感度，對於穩定且健全之文官體系有極大之幫助。

## 貳、行政與政治互動架構之建立

要實踐我國公務人員行政中立，行政與政治互動架構之建立亦不能忽略，因為行政中立需仰賴政府、人民、民選機關首長以及政黨之認同與共識才可能真正實現，否則難見其成效。就行政與政治之互動架構而言，本文認為可從以下八點著手：

- 一、國家、政府及政黨三者之分際必須明確劃清：

國家、政府以及政黨乃係分屬於不同層次，國家不等同於政府，政府則不隸屬於任何政黨所擁有。唯有政府與政黨間之分際明確，行政系統之運作才能堅持中立之立場，公務人員之身分才會受到保障；政黨政治之運作，應只限於政府高層次之政治領域中進行，政黨不得干預行政運作及人事業務。

- 二、行政與立法之分際應明確：

影響公務人員行政中立之重要因素之一，即在於民意代表之監督，於實務層面，民意代表經常藉著監督之名義，干涉政務之推動，強加公

務推行所無之限制，甚至影響機關內部人事安排，使得公務人員難以推諉，造成行政與政治界線模糊。



### 三、政治結構之排除：

應促使政黨組織與政府之組織體系徹底分離，包含行政機關、軍隊、學校以及公營事業機構等，雖現行法許可公務人員可以加入政黨，惟為避免政治過度干預行政，甚或導入政治因素進入行政體系，進而導致行政不中立之情形，公務人員仍不可兼任政黨之負責人或幹部，以杜絕違法亂紀之情事。經由政治結構之排除，使公務人員才能真正依法執行職務，而無後顧之憂。

### 四、公正的仲裁機制：

仲裁機制其主要係指審判或檢察相關事務之司法單位；另一方面，亦包含準司法機關在內，例如監察院或行政機關內部具備仲裁功能之單位。經由仲裁機制之運作，公正執法，貫徹公權力並維繫社會衡平，倘若仲裁機制能公正有效並維持廉潔之規範，不偏袒任何政黨或特定個人，方才確保行政中立具備最低程度之落實。

### 五、使考試權與政府人員晉用獨立運作：

一方面，考試機關應力排可能之外力干擾；再者，社會上各種政治、利益團體及政府機關尤須對考試機關予以尊重，不予干擾。另一方面，機關晉用人員除經由考試及格之公務人員外，還有一群龐大的約僱人員，其晉用標準及辦理業務亦多由機關自行安排，並經由面試完成即可晉用，而非經由考試機關獨立運作。惟近來多則新聞指出機關黑幕，內定人選，嚴重影響公務人員行政中立，影響層面更大。應透過更公平的方式競爭，排除掉機關面試等單一篩選方式，增加在業務熟悉相關方面之筆試等，才能遏阻黑幕的歪風。

### 六、選務機關及人員之中立化：

每逢選舉期間，總會出現選務人員違反行政中立之案件，而選務機

關及人員是否保持中立，則攸關公務人員行政中立健全與否。有關選務辦理相關事務之良窳更關係到民主政治能否在公開競爭之政治環境下發展，為避免選務操作為特定政黨所把持，選務機關除依法公正行使其職務權限外，相關人員更應保持獨立超然地位，不受任何政治力干涉。

七、儘速推動政務人員政治活動參與規範之法制化：

經由政務人員在法制上之建構，進一步規範政務人員藉由政治影響公務人員推動政策之層次及範圍，避免產生實務上政策推行之鴻溝。更重要的是，劃分政治及行政之界限，促使行政中立之價值能夠真正落實。

八、健全政黨競爭機制：

政黨政治乃係民主政治發展所不可或缺之角色，促使在野黨充分發揮監督之角色，以遏止執政黨於選舉期間濫用行政資源進行助選，甚至要求公務人員進行輔選，進而導致政黨政治之扭曲。

### 參、塑造有利於推動行政中立之文化與環境

培養、塑造有利於行政中立之文化與環境，才是最全面性之工程，所影響者才是最為深遠，只有公務人員、政治人物以及人民發自內心認同，並瞭解行政中立之理念、價值，行政中立才能真正之落實並正確規範；就培養有利於行政中立的文化而言，其主要作法又可分為政治文化及行政文化二層面，其主要作法有下列幾項：

一、政治文化方面：

- (一) 政黨不應再為特定之政治目的，透過行政系統動員公務人員或加以脅迫利誘，利用行政資源與人力進行輔選及公開或非公開之政黨活動。
- (二) 政務人員之操守、言行，應充分展現維護憲法及法律之意志，非經合乎民主憲政程序，不得恣意以政治力干預公務人員推行各項政



務。

- (三) 力求恪遵依法行政，除公務人員具有守法之義務之外，做為國家機器之政府本身亦應遵守各項法令規範，絕不威脅利誘公務人員或加以干涉。
- (四) 尊重新聞自由，促進新聞媒體充分發揮其第四權功能，監督朝野政府以及政黨競選行為，並揭發政府內部不法情事。
- (五) 公務人員應本於專業提供最適當之政策建議，讓政務人員作出最佳政策，以謀全國人民之福祉。

## 二、行政文化方面：

在行政文化上，急須塑造公務人員能夠保持行政中立之環境，除在身分保障外，更應該使公務人員在推行政務上能夠更加順利，因此，除在預防層次上，應該積極推動各項法治教育，強化公務人員在法律上之敏銳度，在辦理採購或涉及任事用法時更加順暢。在解決層次上，在面對政治力影響公務推行時，機關面臨各種行政不中立之個案，能夠即時處置並遏阻政治力之擴大，避免造成機關名譽與人民權益之損失。

民選首長及各級民意代表應重視法治精神，尊重公務人員專業，如此，才能貫徹公權力、依法執行各項政務。同時，透過媒體、其他溝通媒介或教育訓練之落實，提升朝野政治人物及一般社會大眾接受並認同行政中立之重要性。

## 肆、培養公務人員行政倫理

行政中立之精神，應從內化而外顯，向下扎根於每一位公務人員之心理層次，使其變成公務倫理；因為行政中立之前提，必須是公務人員都有行政中立之意願、信仰及價值取向，再來要求其遵循相關規範，才能真正落實；因此必須先從公務人員心理上，使其由衷地支持、瞭解行政中立。就培養行政倫理而言，本文提供之作法有下列二項：

- 一、朝野政黨、公務人員及一般大眾，應共同認同行政中立乃係政治倫理與

行政倫理之重要部分，以補充制度性規範之所不足之處；公務人員應本於職務上道德責任之賦予，堅守中立立場，忠於職務，奉獻自己之知識、技能及經驗，以公正、客觀之態度，依法執行國家法律及政府之政策。



二、各機關宜持續加強加深公務人員行政中立之教育訓練，使公務人員初任公職時，先建立基本之認識與機關直屬長官之帶領，並建構出清楚的上下級領導關係，藉由長期之宣導與反覆之教育訓練，將行政中立之概念、原則以及價值，確實內化至公務人員之思想及行事邏輯之中，使公務人員對行政中立具備正確之認知，深化法治概念，尊重其憲法上之使命，進而養成平時辦理業務遵守行政中立制度之習慣，不偏袒任何黨派或私人。近來，公務人員行政中立之教育訓練，政府不遺餘力地持續推動，不僅在中央政府乃至於地方鄉市鎮，皆可看見各項講習與宣導。本文從彙整之案例中發現，真正屬於公務人員違反行政中立之案件其實並不多見，其似可推論出，公務人員法治素養正逐年提升，其可正確判斷政治行為之分界，似可歸功於教育訓練之落實與機關內部長期之要求，如此一來，將可持續深化公務倫理之龐大工程，為國家與人民之福祉。

## 伍、調適社會價值，修訂相關規範

要正確落實公務人員行政中立，促使公務人員確實遵守行政中立之規範，完善的法制是必要的，因為建構完備之法制，才有遵循之準則。目前公務人員行政中立法於民國 98 年 6 月 10 日公布施行，並於 103 年修正公布第 5、9、17 條條文，初步之法制工程已經建立，惟社會變遷快速，資訊瞬息萬變，要能夠持續配合民主政治之發展與調適政黨政治之變化，本文認為可從下列三點著手：

- 一、對於公務人員之所服務之對象，目前憲法及其他相關法規並未明定，尤以公務員服務法為然，宜修法進行調整；蓋明定公務人員所服務之對象有三個作用：
  - (一) 作為主管機關研訂或解釋有關公務人員服務事項的重要參考指南。
  - (二) 為免公務人員因情勢變遷而違背職守，提升公務人員執行職務時理解事件本末之基礎。

(三) 可藉此向人民澄清公務人員之地位，降低社會大眾對其不必要之誤解，藉此恢復公務人員之地位，提升公務人員對自身價值之認同。

二、 公務人員行政中立立法宜依針對公務人員之職務性質明確區分及限制其權利，例如司法人員、情治人員及選務人員等職務性質不同於一般行政業務者，宜針對其獨特性、任務性質，給予較嚴格限制。

三、 目前我國除已制定財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法、政黨法以及遊說法等陽光法案，惟仍未周延完備，因此仍舊使得少數政務人員與民意代表有機可趁，不利公務人員行政中立之落實。因此，各相關主管機關應儘可能利用各種管道或方法，協助立法院朝野政黨協商以早日完成相關法律之制定，尤其是「政務人員法」，經由建立相關法制結構，才能真正地約束政務人員之各項政治行為與活動，減少干擾公務人員行政中立之空間、機會，如此，才能使公務人員行政中立法制收到立竿見影之效。

## 參考文獻



### 壹、中文

#### 一、專書

- 江岷欽，1995，《公共組織理論》，臺北：國立空大學。
- 李震山，2003，《行政法導論》，臺北：三民書局。
- 李鴻禧，1999，《違憲審查論》，臺北：元照出版社。
- 李惠宗，2006，《中華民國憲法概要》，臺北，元照出版有限公司。
- 李惠宗，2004，《行政法要義》，臺北，五南。
- 李允傑、丘昌泰，2003，《政策執行與評估》，臺北：元照出版公司。
- 吳庚，2003，《行政法之理論與實用》，臺北，三民書局。
- 吳庚，2005，《行政法之理論與實務》，臺北：三民書局。
- 吳定，1991，《公共政論叢》，臺北：天一圖書。
- 吳定，2003，《公共政策辭典》，臺北：五南圖書。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一，2006，《行政學（上）》，臺北：空中大學。
- 林鍾沂，1992，《公共事務的設計與執行》，臺北：幼獅文化。
- 林鍾沂，2004，《行政學》，臺北：三民書局。
- 翁岳生，1990，〈論不確定法律概念與行政裁量之關係〉，《行政法與現代法治國家》，臺北：國立台灣大學法學叢書編輯委員會。
- 孫本初，2005，《新公共管理》，臺北：一品文化。
- 許慶復，1980，《行政裁量監督之研究》，臺北：三民書局。
- 許立一，2005，〈第一線行政概說〉，收錄於賴維堯、朱金池等編著《第一線行政與民眾生活》，臺北：國立空中大學。
- 許南雄，2004，《行政學術語》，臺北：商鼎文化。
- 許南雄，2006，《人事行政學》，臺北：商鼎文化。
- 許南雄，2012，《各國人事制度-比較人事制度》，臺北，商鼎數位。
- 陳新民，2000，《軍事憲法論》，臺北：揚智。
- 陳新民，2015，《行政法學總論》，臺北，三民書局。
- 陳德禹，1990，〈行政中立問題之檢討〉，收錄於蕭全政主編《重建行政體制》，臺北，業強出版社。

- 
- 陳敏，1999，《行政法總論》，臺北：三民書局。
- 陳敦源，2005，《民主與官僚：新制度論的觀點》，臺北：韋伯文化。
- 黃國昌，2012，《程序法學的實證研究》，臺北，元照出版社。
- 張家洋，1995，《行政組織與救濟法》，臺北：國立空中大學。
- 張家洋，1995《公共行政的知識議題與新趨勢》，臺北：張家洋自印。
- 劉昊洲，2005，《行政中立專論》，臺北：商鼎文化。
- 蔡良文，1998，《行政中立與政治發展》，臺北：五南圖書。
- 蕭全政，1994，《重建文官體制》，臺北：業強出版社。
- 蕭武桐，2002，《公務倫理》，臺北：智勝文化。
- 蔡新毅，1994，《法治國家與軍事審判—詳析軍事審判》，臺北：永然文化。

## 二、期刊論文

- 王作榮，1991，〈談文官制度〉，《人事管理》，第 28 卷第 6 期，24-28。
- 吳定，1994，〈如何落實文官行政中立的理念〉，《銓敘與公保月刊》，第 4 卷第 1 期，61-62。
- 仇桂美、曾德宜，2006，〈行政中立能力訓練之理論與實務：以我國為例〉，《國家菁英季刊》，第 1 卷第 2 期，39-56。
- 李志強，2009，〈公務人員對行政中立應有之認識〉，《清流月刊》，10 月號。
- 呂育誠，2000，〈課責觀點下行政中立的意涵與落實途徑〉，《考銓季刊》，第 23 期，68-79。
- 呂育誠，2002，〈現代政府運作過程中基層公務員的定位與功能〉，《中國行政》，第 71 期，75-96。
- 邱華君，1990，〈公務人員之行政中立〉，《人事月刊》，第 179 期，2-5。
- 林文益，1991，〈各國公務人員政治活動之研究〉，《人事法制創作徵文得獎作品輯編第 5 輯》，474-517。
- 林濁水，2003，〈談『公務人員行政中立法』--兼論行政中立在憲法中的地位〉，《考銓季刊》，第 69 期，3-11。
- 施能傑，1994，〈文官中立：從概念化到法制化〉，《公務人員月刊》，第 19 卷第 6 期，19-26。
- 施能傑、曾瑞泰、蔡秀涓，2009，〈美國、英國和日本中央政府初任文官的甄補制度介紹〉，《國家菁英季刊》，第 5 卷第 1 期，13-34。

- 
- 桂宏誠，2002，〈何謂行政中立〉，《國家政策論壇》，第2卷第3期，65-67。
- 陳德禹，1988，〈國家發展與行政中立〉，《中國論壇》，第26卷第11期，6-9。
- 陳德禹，1991，〈我國當前政治發展與行政中立問題〉，《理論與政策》，第5卷第4期，42-50。
- 陳德禹，1993，〈文官行政中立理論與實際〉，《行政管理論文選輯第七輯》，335-365。
- 陳德禹，2000，〈現代行政倫理體系初探-行政裁量倫理原則〉，《行政管理論文選輯第十四輯》，285-308。
- 陳德禹，2001，〈行政中立的省思與建言〉，《公務人員月刊》，第64期，16-25。
- 陳志瑋，2005，〈邁向民主課責：透明化機制運用分析〉，《國家精英季刊》，第1卷第4期，131-147。
- 陳志豪，2016，〈中央及地方機關人事人員陞任簡任官職務因素之探討〉，《人事月刊》，第371期，83-90。
- 許濱松，1988，〈如何建立文官中立—從外國制度談起〉，《人事月刊》，第7卷第5期，5-10。
- 許濱松，1995a，〈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（上）〉，《人事月刊》，第12卷第4期，11-17。
- 許濱松，1995b，〈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（下）〉，《人事月刊》，第12卷第5期，46-56。
- 許濱松，1996，〈文官制度與行政中立的設計與建立〉，《政策月刊》，第18期，18-19。
- 許宗力，1996，〈建立行政中立法制座談會〉，《月旦法學雜誌》，第10期，2-28。
- 曹俊漢，1996，〈從多國發展經驗看我國『行政中立法』的制定〉，《理論與政策》，第11卷第1期，117-137。
- 曾明發，2003，〈行政中立法立法可行性之研究〉，《考銓季刊》，第36期，48-75。
- 曾明發，1998，〈因應政治環境變遷制定我國公務員行政中立法制應有之體認（上）〉，《立法院院聞》，第298期，73-85。
- 黃錦堂，1996，〈對行政中立法立法的若干思考〉，《月旦法學雜誌》，第

10 期，19-34。

黃臺生，2001，〈公務人員行政中立法制化的省思〉，《考銓季刊》，第 27 期，82-104。

楊戊龍，2005，〈論我國文官中立法制化及其規範效果〉，《高大法學論叢》，第 1 卷第 1 期，139-166。

張俊彥，1995，〈從政治與行政的分合理論探討行政中立之內涵及發展趨勢〉，《考銓季刊》，創刊號，74-82。

張麗娟，2007，〈從各國公務人員保障制度看台灣行政法思潮的演進〉，《中華管理評論國際學報》，第 10 卷第 3 期，1-32。

彭錦鵬，2002，〈政治行政之虛擬分際：由兩分說到理想型〉，《政治科學論叢》，第 16 期，89-118。

鄧志松，1998，〈英國文官的政治中立—矛盾與困境〉，《歐美研究》，第 28 卷第 3 期，101-150。

鄧志松，1999，〈美國聯邦公務員政治參與的限制：從嚴格到放寬〉，《人文及社會科學論叢》，第 11 卷第 4 期，615-643。

蔡良文，1999，〈比較行政中立相關法制分析〉，《行政管理學報》，第 2 期，57-85。

蔡良文，2003，〈行政中立學理與法制〉，《考銓季刊》，第 36 期，12-47。

蔡良文，2004，〈行政中立法制〉，《研習論壇》，第 48 期，7-21。

關中，1995，〈行政中立與政黨政治〉，《銓敘與公保月刊》，第 4 卷 9 期，3-10。

劉昊洲，2006，〈公務員服務法中倫理規範的特色〉，《考選週刊》，1066。

賴維堯，2015，〈軍人、法官、檢察官、教師之行政中立規範分析〉，《空大學訊》，第 525 期，62-71。

賴維堯，2015，〈公務人員參與政治及政黨活動之行為分際：紅燈與綠燈〉，《空大學訊》，第 524 期，30-38。

### 三、專書譯著

蘇文賢、江吟梓（譯），Michael Lipsky（原著）（2010）。《基層官僚：公職人員的困境》。臺北：學富文化。

康樂·簡惠美（譯），Max Weber（原著）（2003），《法律社會學》，臺北：遠流出版。

#### 四、學位論文

王雅玲，2003，《我國行政中立法制定之過程》，國立台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

朱永隆，2007，《文官行政中立法制化問題之研究》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

吳紹鈴，2005，《軍人行政中立之研究》，國防管理學院法律研究所碩士論文。

李昭賢，2002，《論公務人員參與政治活動之界限及保障》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

吳嘉源，1995，《公務人員政治活動中立之研究》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

林佩君，2012，《特別權力關係之揚棄-以公務人員為中心》，行政院人事行政總處。

林文益，1991，《公務人員中立之研究》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

姜誌璿，2005，《論公務人員行政中立法草案中政治活動限制》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

徐君芳，2005，《我國高級文官管理才能培訓成效之研究》，淡江大學公共行政學系研究所碩士論文。

陳定銘，1996，《我國公務人員行政中立之理論與實踐》，東吳大學政治研究所碩士論文。

陳柏菁，1996，《從公法學之觀點論行政中立》，國立中興大學法律學研究所碩士論文。

陳志瑋，2003，《政策課責的設計與管理》，國立臺灣大學政治學研究所博士論文。

陳淑萍，2005，《論限制公務員政治活動之合理範圍》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

翁柏萱，2003，《我國文官行政中立與民主鞏固之研究》，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。

張德敦，2010，《軍人行政中立之研究》，國立高雄大學政治法律學系碩士論文。

張天界，2017，《公務員言論自由限制之司法審查》，國立臺灣大學法律學院法律學研究所，碩士論文。

葉俊榮，1985，《行政裁量與司法審查》，國立臺灣大學法律研究所碩士論文。

黃昭欽，2004，《警察行政中立之研究-第十一任總統副總統選舉個案》，國立中山大學政治學研究所碩士論文。

游蓁蓁，2004，《我國文官行政中立制度之研究一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。

管彥智，2011，《日本國自衛隊員禁止參與政治活動和我國軍人行政中立規範問題之研究》，國防大學政治作戰學院政治研究所碩士論文。

蔡良文，1996，《我國公務人員行政中立法制之研究》，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

劉柏亦，2008，《我國高級文官行政中立問題之研究—以裁量權運用之觀點》，東海大學行政管理暨政策學系碩士論文。

謝國順，2007，《基層公務人員行政中立之研究-以彰化縣鄉鎮市為例》，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

#### 五、官方出版品

公務員懲戒委員會（2001）。〈公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務〉，臺北：公務員懲戒委員會，459-460。

江明修（2002）。〈公務人員各官等核心能力與訓練已係建立之研究〉，公務人員保障暨培訓委員會委託研究。

研究發展委員會（2000）。〈考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（四）〉，黃金博物園區出版。

郭介恒（2011）。〈公務人員保障事件審議組織與程序改進之研究〉。公務人員保障暨培訓委員會 100 年度保障專案委託研究。

銓敘部（1989）。〈先進民主國家文官中立之研究〉，台北，銓敘部。

銓敘部法規司，2003，〈公務人員行政中立法草案重點評析〉，《公務人員月刊》，第 86 期，5-13。

銓敘部（2009）。〈公務人員行政中立法 Q&A 專輯〉，銓敘部編製。

#### 六、網路資料

陳朝貴。〈行政法教室：特別權力關係—以公法上的勤務關係為例〉。

[http://www.lawtw.com/article.php?template=article\\_content&job\\_id=62320&article\\_category\\_id=1170&article\\_id=30566](http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&job_id=62320&article_category_id=1170&article_id=30566)。2018/5/25 檢索。

銓敘部（2009）。新聞稿：公務人員行政中立法並未違憲及箝制言論自由。

www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=489&Page=1997&Index=3。

2018/5/25 檢索。

公務人員保障暨培訓委員會網站，

<http://www.csptc.gov.tw/explanations/level.aspx?Node=791&Index=-1>。

2018/3/20 檢索。

司法院網站，<https://www.judicial.gov.tw/index.asp>。2018/2/15 檢索。



## 貳、英文

### 一、專書

- Camp, Richard R., P. Nick Blanchard & Gregory E. Huszczo.(1986).  
Toward a More Organizationally effective Training Strategy & Practice.  
Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Cooper, Phillip J.(1988). Public Law and Public Administration. Englewood  
Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Drewry, Gavin & Tony Butcher.(1991). The Civil Service Today,  
Oxford:Basil Blackwell.
- Frank Johnson Goodnow. (2003). Politics and Administration: A Study In  
Government.Transaction Publishers.
- Goodnow, Frank J.(1900). Politics and Administration. New York: Crowell-  
Collier and Macmillan,Inc.
- Nigro, Lloyd G. & Felix A. Nigro,(1994),.The New Public Personnel  
Administration, Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc.
- Wills, Mike.(1993).Managing the Training Process, Hampshire, UK: Gower  
Publishing.

### 二、期刊論文

- Azzaro, Shannon D.(2015). "The Hatch Act Modernization Act: Putting the  
Government Back in Politics." 42:781-839.
- Boyle, Louis Lawrence.(1991). "Reforming Civil Service Reform: Should  
The Federal Government Continue to Regulate State and Local Government  
Employees? " 7:243-288.
- Doble, P.(1990)."Integrity in the Public Service." Public Administration  
Review 50(3):354-363.
- Jain, R. B.(1974)."Politicization of Bureaucracy:A Frame-work for

comparative

Measurement." The Indian Journal of Public Administration" 20:797-808.

Wilson, W. (1941)."The Study of Administration,Political Science Quarterly." Political Science Quarterly,56:481-506.

Williams, Chris.(1985)."The Concept of Bureaucratic Neutrality."Australian Journal of Public Administration 44(1):46-58.

