

行政中立

法官檢察官軍人教師行政中立規範
、外國規範、相關學術領域

賴維堯(空大公共行政學系副教授)

網路上課日：民國109年12月15日 晚上7~9點

平時作業缺交同學

- 至12月15日中午，尚有二十多名同學未交齊作業，請把握最後幾天期限(deadline12月18日)，將作業寄到空大校本部公行系(不受理Email作業)

- 作業缺交同學

1.缺第二次作業：王○浩、林○玉

2.第一、二次作業均缺

林○輝、余○芳、吳○勳、林○柔、陳○瑄、廖○瑞
陳○萱、鄭○喆、劉○睿、陳○娟、黃○凱、陳○澤
林○霖、陳○文、尹○祥、劉○之、趙○揚、施○霖
藍○軒、劉○淇、徐○涵、謝○玲

3.期中考缺考

林○瑋、楊○萍、湯○齡、蔡○蓁
邱○嵐、莊○綺、黃○珍、洪○蓮

台北市行政中立規約之檢討(一)

● 台北市規定：市長及政務人員不得兼任黨職

〈臺北市市長及政務人員涉及選舉活動行為規約〉第4點規定「市長及政務人員不得兼任政黨、政治團體及公職候選人競選辦事處之職務」

● 柯文哲市長創立台灣民眾黨並為黨主席、明顯違約

108.8.6台灣民眾黨創黨成立大會，台北市長**柯文哲**(1959~)係主要發起人、創黨黨員，並當選首任黨主席。創黨黨員名冊中，赫見不少

台北市政府官員，例如：顧問蔡壁如、秘書長張哲揚、產發局長林崇傑、交通局長陳學台、研考會主委余家哲、捷運公司董事長李文宗



台北市行政中立規約之檢討(二)

● 該規約修正時間

108.10.29 台北市政府第2063次市政會議同意備查

● 該規約修正內容

!□ 一個限縮

候選人定義，從參加初選、宣布參選或政黨提名起算，限縮為正式向中選會登記時起算。

✕ 三個刪除

- ⊘ 原規定政務人員不得兼任政黨和候選人輔選職務。刪除！
- ⊘ 原規定政務人員不得要求他人參加或不參加政黨或候選人活動。刪除！
- ⊘ 原規定政務人員因市政業務參與政黨、候選人活動，只能就市政議題發言，且不得穿戴標示政黨、候選人旗幟服飾，不得呼口號。刪除！

法官、檢察官行政中立規範(一)

● 法官法為主、公務人員行政中立法為輔

公務人員行政中立法除明定適用與準用對象之外，另敘明「本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律」

法官法於100年7月6日公布，101年7月6日起施行，其第三章〈法官之司法倫理與監督〉對法官及檢察官參加政治活動之規範尺度，較之公務人員行政中立法規定，更加嚴格，限制更多

法官及檢察官有興趣並欲參加政治及政黨活動者，必須先行適用法官法有關規定，法官法未特別規範者，始予適用公務人員行政中立法有關規定

法官、檢察官行政中立規範(二)

● 法官行政中立規範

- (1) 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) 參與公職人員選舉，應提前(欲選公職之任期屆滿1年以前，或重選補選於登記以前)辭職，或者退休、資遣
- (3) 任職期間不分上班或值勤與否，均不可參與政黨、政治團體、組織之內部候選人、公職候選人之政治性集會或活動
- (4) 任職期間不分上班或值勤與否，均不可公開支持、反對或評論政黨、政治團體、組織或其內部候選人、公職候選人，亦不得為其公開發言、發表演說、募款或為其他協助
- (5) 任職期間，不得指示受其指揮或服從其監督之法院人員或利用他人代為從事前述(3)(4)禁止之活動；並應採取合理措施，避免親友利用法官名義從事前述(3)(4)禁止之活動
- (6) 依據憲法及法律，超然、獨立從事審判及其他司法職務，不受干涉或影響，不得有偏見、歧視、差別待遇或其他不當行為

法官、檢察官行政中立規範(三)

7

● 檢察官行政中立規範

- (1)得參加政黨或政治團體，亦可參選公職候選人，依公務人員行政中立法規定辦理(注：法官法未禁止)
- (2)①任職期間不分上班或值勤與否，均不可公開支持、反對或評論政黨、政治團體及其內部候選人或公職候選人，亦不得為其公開發言、發表演說、募款或利用行政資源給予協助。②但無法官之「任職期間不分上班或值勤與否，均不可參與政黨、政治團體、組織之內部候選人、公職候選人之政治性集會或活動」規定←關於檢察官得否於公餘閒暇參與黨政活動，依行政中立法辦理
- (3)超出黨派以外，維護憲法及法律保護之公共利益，公正超然、勤慎執行檢察職務，不受影響，不得有偏見、歧視或不當之差別待遇

法官、檢察官行政中立規範(四)

● 法官法及倫理規範之行政中立規範評論

1. **法官行政中立**規範為最嚴厲等級，其意要求法官任職期間須與外界政治及政黨活動作出嚴厲阻隔，不可觸及任何政治及政黨活動，若有意登記公職候選人從事為民服務政治行業，不可帶職參選「腳踏兩條船」，須先辭職或辦理退休、資遣
2. **檢察官行政中立**除受公務人員行政中立法規範外，並受法官法、檢察官倫理規範之約束，得參加政黨及政治團體、參選公職候選人，以及公餘閒暇時日參加黨政集會或活動。其規範強度比一般公務人員稍嚴，但比不上法官之嚴苛，亦應稍弱於軍人規範

法官、檢察官行政中立規範(五)

● 法官外部行為未符行政中立疑案

法官法施行後(101年7月6日起)法官熱衷政治之行政中立疑案—法官洪○○

(1)106(2017)年12月23日，法官洪○○出席綠色逗陣舉行的新書發表會〔二本新書：陳師孟所著《老綠男有意見》、綠色逗陣編輯小組選編《逗陣看台灣》〕

作家金恒煒、法官洪○○、綠逗理事韓貴香等人上台致詞，另外到場致意者包括：前總統府資政彭明敏、交通部長賀陳旦、立法委員林昶佐、台北市政府觀光傳播局長簡余晏等人



法官、檢察官行政中立規範(六)

● 法官外部行為未符行政中立疑案

法官法施行後(101年7月6日起)法官熱衷政治之行政中立疑案—法官洪○○

(2)105(2016)年9月11日，凱達格蘭基金會舉辦「談扁

案及大法官交錯任期之憲政破窗等司法改革議題」講座

法官洪○○、陳水扁兒子陳致中、北社社長張葉森，

以及曾發起連署特赦陳水扁的前民進黨立委陳唐山與會。洪法官表示，前總統陳水扁龍潭案(注：該案三審定讞)判決違憲又違法；另認為蔡英文總統特赦陳水扁，可以救濟扁案的程序不正義



法官、檢察官行政中立規範(七)

● 法官外部行為未符行政中立疑案

法官法施行後(101年7月6日起)法官熱衷政治之行政中立疑案—法官洪○○

(3)105(2016)年7月15日，台灣教授協會

召開「守舊的司法官僚能承載司改重責嗎？」記者會，要求司法院正副院長被提名人謝文定、林錦芳婉拒該人事提名

法官洪○○出席記者會，批評林錦芳對觀審制度善觀執政者臉色又柔弱無骨，且其以前任職士林地方法院期間受到林錦芳違法濫權迫害，直指林錦芳不夠格擔任大法官及司法院副院長



法官、檢察官行政中立規範(八)

● 法官外部行為未符行政中立疑案講評

法官法及法官倫理規範自101年施行後，洪○○法官不改熱衷政治活動行為，其參加活動之綠色逗陣、凱達格蘭基金會及台灣教授協會，均為政治立場及主張相當鮮明之團體(綠營團體或台獨團體)

洪法官上述三則言行，有否違反法官法及法官倫理規範之「法官於任職期間不得參加政黨、政治團體及其活動」、「法官於任職期間不得為政治團體公開發言或發表演說、不得參與政治團體之政治性集會或活動」規定(行政中立規範)? 不無商榷餘地

軍人行政中立規範事項(一)

13

◆憲法

第138條：全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民

第139條：任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具

第140條：現役軍人不得兼任文官

◆國防法第6條

中華民國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係，依法保持政治中立。

現役軍人，不得為下列行為：

- 一、擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務。
- 二、迫使現役軍人加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、政治團體或公職候選人舉辦之活動。
- 三、於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。

現役軍人違反前項規定者，由國防部依法處理之。

軍人行政中立規範事項(二)

◆國防部政治作戰局〈嚴守行政中立，貫徹軍隊國家化〉

軍人恪遵行政中立規範須知

項次	內容
1	受邀參加外界活動，應先了解其性質，如係政黨、政治團體及公職候選人相關造勢、宣傳活動，應避免出席並予婉覆。
2	參與民事服務活動，應謹言慎行，嚴禁發表有關政治言(評)論。
3	出席活動發現有政黨、政治團體及候選人相關活動時，應即離開現場，不得逗留，返回單位後，應循系統逐級回報。
4	嚴禁各候選人及相關人員進入營區，從事與選舉有關之活動，各級幹部必須排除有關政治活動的人情、壓力與關說。
5	凡參與選舉之政治人物、民意代表暨其重要輔(助)選幹部等，均不予邀請出席單位辦理之活動。
6	參加單位活動之人員不得攜帶與穿著足以顯示候選人之物品；承辦單位應於渠等進入營區前，協調取下相關物品及標示。
7	單位活動過程中如發現從事選舉文宣、造勢活動徵候，應發揮預警管控機制，立即予以制止，並委婉勸離，防杜未然。
8	投票前 10 日起至投票時間截止前，禁止以任何方式，發布、報導、散布、評論或引述有關候選人之民調資料。

資料來源：國防部政治作戰局

製表：記者羅伊庭

軍人行政中立疑義個案(一)

◆軍人言論自由與行政中立之分際

- 1.立法院外交國防委員會103.10.29排定國防部進行104年施政計畫及主管預算案報告，邀請國防部長嚴明報告並詢答
- 2.民進黨立法委員蔡煌瑯指出，陸軍中尉蔡○○在臉書發表「主張台灣獨立，不投國民黨」言論，遭受六軍團懲處。蔡委員認為，這是個人思想自由，軍方不應箝制思想、打壓自由
- 3.國民黨立法委員林郁方認為，軍人不是一般人民，如果軍人可以自由表達台獨，那麼在軍隊裡有人支持中華人民共和國、支持統一，是否也屬言論自由？政治人物可以在國會辯論、媒體可以寫文章評論政治主張，只有軍人不可以，軍人一定要效忠憲法、擁護國家

軍人行政中立疑義個案(二)

◆軍人言論自由與行政中立之分際

- 4.國防部長**嚴明**表示，六軍團處分是因為**蔡○○**中尉違反行政中立、軍隊國家化原則，不是思想問題；現役軍人依規定在網路的言論，不能違反行政中立。此外，因應103年11月29日地方九合一選舉投票日，國防部特於數月前起，多次要求各級軍事單位應確實遵守「凡現役軍人均不得參與任何選舉活動」規範，保持「軍隊國家化及行政中立」立場，並強調國軍是國家的軍隊，全軍官兵應恪遵憲法，捍衛民主憲政，以不負全民所託。

軍人行政中立疑義個案(三)

◆軍人宜否參加集會遊行

- 1.民國105年軍人節前，監督年金改革行動聯盟號召軍公教警消現任文職武職人員、退休人員及相關團體，在9月3日當日(週六、93軍人節)走上台北市凱達格蘭大道，抗議軍公教在年金改革議題中遭到抹黑
- 2.國防部發言人陳中吉少將2日表示，現役軍人不應該而且不適宜去參加遊行活動，歷年來如此，現在也是這樣。至於，國防部會不會查察是否有現役軍人參加93遊行？陳發言人表示，目前沒有這項查察措施，但倘若有人檢舉，是否會懲處，他表示，依官兵個人行為的個案情況決定

軍人行政中立疑義個案(四)

◆軍人宜否參加集會遊行

- 3.關於軍人節退伍袍澤上街遊行，國防部副部長李喜明上將於9月1日對媒體發表談話表示，現役官兵不上街頭參加任何集會遊行已行之有年，未來也是如此。國軍是國家安定力量與基石，不要上街頭做抗爭遊行，這是軍隊國家化的具體象徵
- 4.國軍退除役官兵輔導委員會政務副主任委員李文忠更說，軍人遊行違反國防法及國防部規定，如果軍人參與，應該加以懲罰。李副主委並抨擊退役將領號召軍人上街或退伍是非常要不得的行為

軍人行政中立規範之評論

19

◆ 憲法、國防法、政治作戰局文宣有關軍人行政中立規範之評論：

- (1) 上述有關軍人行政中立規範，條文看似簡約，其規範精神與行為尺度相近公務人員行政中立法，故而軍人是可加入政黨及政治團體，但其他合適之政治活動分際為何？
- (2) 茲以「文武分治、軍人不干政」理念暨「中立倫理」論斷，軍人行政中立之標準及其參與政治及政黨活動之行為規範，理應高於一般公務人員，要接受更嚴法令(憲法、國防法及國防部所頒相關法規命令)的規範，例如：不應發表有關政治(選舉、候選人)之言論或評論、不宜參與(避免出席)公職人員選舉造勢活動、不宜在外推展黨務或宣傳政治團體主張，甚至公餘閒暇時日都不宜助選

教師行政中立規範(一)

■ 教師(研究人員)有無兼任行政職務

1. **兼任**行政職務者為**公務人員行政中立法**準用對象
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」
2. **未兼**行政職務者(陽春教師及陽春研究人員)適用**教育基本法**第6條規定，條文如下：
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。
3. 私立學校亦受教育基本法規範

教師行政中立規範(二)

■ 公立教師(研究人員)行政中立規範之評論

1. 「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」是教育基本法有關行政中立規範(參與政治活動規範)之二項具體規定
至於所稱「教育應本中立原則」之較詳實或更精準意涵為何？吾人建議應該參考公務人員行政中立法之立法精神及規定內容，作出適當而不損及公立學校及學術研究機構未兼任行政職務陽春教師(陽春研究人員)學術自由之參與政治及政黨活動的行為分際規範
2. 兼任行政職務之教師(研究人員)
概依公務人員行政中立法論定之

教師行政中立規範(三)

■ 陽春研究人員熱衷政治活動而無違行政中立個案

1. 中央研究院研究人員公民參政抗議行為

中央研究院法律學研究所黃國昌(1973~)研究員是103年(2014)「太陽花學運」主要分子和社會關注人物之一，協助串連學運學生、社運人士、網路鄉民等體制外勢力，抗議立法院黑箱審議「海峽兩岸服務貿易協議草案」

黃國昌研究員此一公民參政抗議行為引發準用公務人員行政中立法，以及有否違背中立規範之社會各界（含立法委員）熱烈討論



太陽花學運照片

教師行政中立規範(四)

■陽春研究人員熱衷政治活動而無違行政中立個案

2.黃國昌研究人員參與政治個案講評

- (1)黃國昌先生當時任職於中央研究院法律學研究所，未兼行政職務，盡妥研究人員職責，公餘閒暇或請假期間，是可參與「太陽花學運」並行使公民議政及參政權利
- (2)黃研究員若兼行政職務(例如所長)，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適用較為自由之教育基本法弱性規範，須比照一般公務人員，接受公務人員行政中立法所定參政活動之法律常模規範
- (3)就教育基本法第6條規定而言，黃研究員此公民參政抗議行為並未違反「教育應本中立原則；學校不得為政治團體從事宣傳或活動、不得強迫教職員生參加政治團體或活動」之規定

外國行政中立規範(一)

■美國規範

1.源起：1883年文官法(Civil Service Act) 亦稱潘得頓法(Pendleton Act)

美國聯邦政府之分贓制(Spoils System)時期長逾半世紀之久(1829~1883)，為改革弊端，1883年國會制定文官法(Civil Service Act)，建立以功績為基礎的文官制度

文官法第2條規定公務員不負捐助政治獻金或提供政治服務的義務，更不得因其拒絕政治獻金或拒絕提供政治服務，而被免職或歧視；公務員不得憑藉職權或影響力，強迫他人或團體從事政治活動

外國行政中立規範(二)

美國規範

2. 專法：1939年赫奇法(Hatch Act)

羅斯福總統(Franklin D. Roosevelt, 1882~1945)1933年上任後，為解決經濟大恐慌，推行新政(New Deal)，乃採用恩惠制來任用理念相同之公務員，以展現政務領導這一時期(羅斯福總統在位1933.3.4~1945.4.12)，新政機關大幅增加，且多數進用成員得無需經由公開競爭取才，導致將近40%的公務員未納入功績制範圍，引發國會及人民對此恩惠制的擔心，深怕總統將官僚體制政治化，擴張行政權力，於是在1939年通過Hatch Act，專法規範事務人員的政治活動。至於政務人員則不受約束，渠等不被禁止從事政治活動，以便內閣部長、總統顧問、總統辦公廳經費僱用人員等官員能夠參與政治及政黨活動

外國行政中立規範(三)

26

美國規範

3. 專法：1939年赫奇法(Hatch Act)正式名稱

赫奇法的正式名稱是《防止惡性政治活動法》(An Act to Prevent Pernicious Political Activities)，因議案發起人是新墨西哥州(New Mexico)選出之參議員**卡爾·赫奇(Carl Hatch, 1889~1963, 參議員1933~1949)**，故通稱為Hatch Act

赫奇參議員1949榮膺**杜魯門**總統(**Harry S. Truman, 1884~1972, 總統1945~1953**)的任命，擔任美國新墨西哥地區法院法官(Judge of the United States District Court for the District of New Mexico)，並於1954升為首席法官(Chief Judge)、1963轉為資深法官(Senior Judge)迄至過世

Hatch
參議員

Truman
總統

NOU

外國行政中立規範(四)

27

4. 赫奇法(Hatch Act)主要規範事項

赫奇法禁止公務員擔任大多數民選公職(most elected public offices)、參與政治競選活動、為政治候選人募捐，也不得將政治黨派作為招聘公務員的考量因素。違者輕則警告，重則開除。但同時也保護公務員不受政治脅迫，例如不得因拒絕幫助政治競選或為政黨和候選人捐款而遭到解雇。此外，赫奇法還嚴禁政治施惠行為，即不得由於民選官員的關係或影響而授予政府工作

赫奇法既限制也保護聯邦公務員，一方面以法律要求文官在政治上保持中立，另一方面保障文官個人的憲法權利。美國文官政治中立的規範係起源於保護功績制度，它並非指文官不能有政治立場或為政治表意，而是限制其參與政治活動之範圍，並依職務屬性作不同程度之限制，進而擺脫政黨對適用功績制公務員的控制。亦即，透過政府部門之政治活動的限制，助益於政府之公正、效率、效能目標的達成

外國行政中立規範(五)

28

5.赫奇法(Hatch Act)違憲否？

反對赫奇法之論述主要著眼於該法侵犯了公務員之**憲法第一修正案(First Amendment)**保護的**言論自由權利**，但最高法院在兩件訟案判決中，維護該法規範的合憲性：

- (1)1947年，在〈美國公務員聯合會控訴米契爾〉(United Public Workers of America v. Mitchell)訟案中，最高法院9位大法官權衡個人言論自由權利與「**政府運作秩序的基本需要**」(“**elemental need for order**” in government operations)，最後裁定(4票同意、3票反對、2票棄權)後者(政府運作秩序)更為重要，意即赫奇法未違憲、未違憲法第一修正案
- (2)1973年，最高法院基於同一理由，駁回了〈美國文官委員會控訴全國郵遞員協會〉(United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers)訟案

外國行政中立規範(六)

29

6. 赫奇法(Hatch Act)1993、2012年修正

國會於1993年修正赫奇法部分條文，增列禁止民選官員在聯邦公務員招聘過程中自行從旁推薦，並且對參與執法、情報和安全行動的特定類別公務員實行更嚴格的限制。

1993、2012年修正後的赫奇法擴大了大多數公務員可以從事的政治活動範圍，包括：參加非黨派選舉(nonpartisan elections)，協助選民登記宣傳，為政治組織捐款和出席政治募捐活動，參加政治集會和會議，以及散發競選資料等

但是，公務員仍(1)不得利用職權干預選舉；(2)不得請求或阻撓任何與服務機關有業務關係的人從事政治活動；(3)不得索取政治捐助；(4)不得在黨派選舉(partisan elections)中競選公職；(5)不得在執行公務、身著工作制度或上班時、或在政府交通工具內從事政治活動

行政中立相關學術領域(一)

◎政治文化(political culture)

美國麻省理工學院(MIT)政治學者白魯恂(Lucian Pye, 1921~2008；出生於中國山西省汾洲，父親為公理會傳教士)，以政治文化研究聞名於全球，認為政治文化係民眾對政治體系的一組評價(價值)、態度(情感)、認知(了解)所融成的心理取向與行為模式，它賦與政府運作的形式與實質，並由體系之集體歷史(歷史共業)與生活經驗結合而成的產物(非物質層面)，例如：

- (1)人民對領袖(國家領導人)角色的評價
- (2)人民對國家的認同
- (3)人民對憲政體制及政治結構的認知、情感、評價

行政中立相關學術領域(二)

◎政治文化類型

美國史丹佛大學(Stanford University)、哈佛大學(Harvard University)兩位師徒輩政治學者**阿蒙**(**Gabriel A. Almond**, 1911~2002)、**佛巴**(**Sidney Verba**, 1932~2019)

區分為三種類型：

1. 偏狹型政治文化
parochial political culture
2. 臣屬型政治文化
subject political culture
3. 參與型政治文化
participant political culture

行政中立相關學術領域(三)

32

◎政治文化與行政中立

(1) **政務人員(民選首長及政務官)**基於民主政治之政黨政治理念，不能政治中立，當能從事選舉、助選、輔黨等政務應有作為，但仍應**尊重黨政分際原則**，維持行政中立(公正行使職權、妥善運用行政資源以及公允對待事務官)。為參與型公民文化，作出表率行為，引領理性公民社會之發展實踐

(2) **事務人員(公務員、文官)**基於人民公僕(角色)、政府常任人員(身分)之認知，以及民主政權輪替改組、治理機器組構成員、公務倫理等因素之考量，其公民權利之行使雖受適當程度的法令規範及限制，但仍得**於非上班(勤務)時間，在法令准許範圍內，從事公民行為**(投票、參加政黨及政治團體、捐出政治獻金及提供其他資源等行為)，同與政務人員、一般民眾及各類團體，填實參與型政治文化內涵，並為理性而不民粹之公民文化，貢獻一己之力

行政中立相關學術領域(四)

33

◎官僚(科層)政治化—彼得斯論見

1.官僚政治化(Politicization of Bureaucracy)：行政機關及文官政治化之意，指民選首長及政務官加強對行政機關及文官控制和領導，亦稱科層政治化

2.彼得斯之官僚政治化類型

美國匹茲堡大學(University of Pittsburgh)政治學教授彼得斯(B. Guy Peters, 1944~)，提出官僚政治化六類型：(1)直接政治化(Direct Politicization)：講求政治忠誠。(2)專業政治化(Professional Politicization)：忠誠外加專業、根正苗紅。(3)重複政治化(Redundant Politicization)：設置部長小內閣及顧問以控制文官。(4)預期政治化(Anticipatory Politicization)：政權交替階段項層高階文官主動去職。(5)雙元政治化(Dual Politicization)：既有政務人力配置、亦要掌控政策內容。(6)社會政治化(Social Politicization)：產業及工會等社會機制投諸文官之影響力

行政中立相關學術領域(五)

34

◎官僚(科層)政治化—傑恩論見

印度德里大學(University of Delhi)政治學系教授傑恩(R. B. Jain, 1946~)1974發表論文「官僚政治化：比較評量架構」(Politicization of Bureaucracy: A Framework for Comparative Measurement)，以四個層面衡量官僚政治化：

- (1)事務官決策過程影響力(Bureaucratic Influence in Decision-Making Process)
- (2)事務官介入政治的程度(Degree of Involvement of Bureaucracy in Politics)
- (3)政治與政黨干預事務官工作(Political and Party Interference in Public Official's Work)
- (4)事務官此行業的一般社會形象(Image of the Public Service)
，指涉事務官的社會民眾評價趨向：進步或保守、清廉或貪腐、精英貴族或多元族群、外補開放或拔尖內升等特色評價的社會描述整體概念

行政中立相關學術領域(六)

◎政務常務互動模式

1. **古典、起始模式**：美國學者、行政學之父**威爾遜**(**Woodrow Wilson**, 1856~1924)之政治行政二分模式
2. **分立雙元模式**：美國亞利桑納州立大學(Arizona State University)行政學教授**史跋勒**(**James H. Svara**, 1943~)提出，論證政府治理過程絕非古典模式「決策與執行」之簡單二分所能詮釋，應視為從抽象價值到細膩技術之連續體，涵蓋二類工作與四項功能

行政中立相關學術領域(七)

36

◎政務常務互動模式

2. **分立雙元模式**：史跋勒指出政府治理過程應視為從抽象價值到細膩技術之連續體，涵蓋二類工作與四項功能：
- (1) 第一類工作指**作何要事**(deciding what to do, do right things之意)，包括二項功能：①**願景表述(mission)**、②**政策議定(policy)**
 - (2) 第二類工作指**把事作好**(getting work done, do things right之意)，包括二項功能：③**行政運作(administration)**、④**支援管理(management)**
 - (3) 最先與最後之①願景表述、④支援管理二項功能可分立二分，屬於政務人員(民選首長及政務官)與常務人員的各別職責功能，但是中間之②政策議定、③行政運作二項功能不易截然劃清，反倒共同屬於彼此分享的雙元職責功能

行政中立相關學術領域(八)

37

◎政務常務互動模式

3. **四模式主張**：亞伯赫(Joel D. Aberbach, 1940~)等三位學者為政務與常務人員在政策議題領域之互動關係，提出四種探討模式(model of image)：
- (1) **政策/行政模式**(policy/administration model)：彼此截然分立，前者制定政策，後者執行政策
 - (2) **利益/事實模式**(interests/facts model)：共同參與，各有不同功能：前者引進價值及利益，後者提供事實及專業
 - (3) **衝勁/平衡模式**(energy/equilibrium model)：不僅共同參與，且均從事政治相關工作，其間差異在於：前者抱負遠大，表達民眾之廣泛性、零散性利益，後者務實取向，協調利益團體之特定性、局部性利益
 - (4) **純然混合模式**(pure hybrid model)：雙方都要扮演結合實質專業與政治承諾的混合角色

行政中立相關學術領域(九)

38

◎政務常務互動模式

4. **五模式主張**：彼得斯(B. Guy Peters, 1944~)為政務官與文官兩類政府官員之互動關係，提出五種探索性模式：

(1) **正式(法律)模式**(formal or formal-legal model)

政務官掌握決策權，文官扮演「遵命辦事」的執行性角色，彼此嚴格二分

(2) **村落生活模式**(village life model)

政務官與高階文官的水平整合，兩者具有相近的價值及目標，重視政府運作維持及行政功能績效，並且共同抗拒外界對其緊密系統(同質性精英團體)的干擾

(3) **功能模式**(functional model)

政府各個功能部門(例如經濟、交通、教育)政務官與文官的垂直整合，並與外界利益團體密切合作而形成議題網絡共生體

行政中立相關學術領域(十)

◎政務常務互動模式

4.五模式主張：

(4)敵對模式(adversarial model)

政務官與文官是政策及權力的競爭對手，彼此互不信任，並且均有堂皇理由數落對方：政務人員認為理應解放所領導之機關免受文官支配，常務人員則認為必須保衛機關免受外行政務人員的掠奪，常對上級命令回以「恕難從命」

(5)行政國模式(administrative state model)

文官依憑決策資訊的掌握及政府運作的嫻熟而主導政策，有能力啟動、加速或延緩政策的形成。政務官在正式體制上仍為機關領導者及政策批准者，但自願放棄實質職權而移由文官接手

公務人員行政中立法待修議題(一)

公務人員行政中立法98年制定公布施行，103年首次修法後迄今已有五年以上時間，為因應近年來實務所生疑義暨政經社會環境變動發展，需予適時檢討，以求法與時轉則治。茲舉值得吾人深思之四項待修議題：

- (1) **考試院院長及副院長**應納入公務人員行政中立法準用對象範圍
- (2) 該法規定「公務人員不得在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示政黨、政治團體或公職候選人旗幟、徽章或服飾」，其**不得標的除了「旗幟、徽章或服飾」，應尚有其他物品**，例如：公職候選人公仔、貼有選舉捐獻意涵貼紙撲滿、政黨(政治團體)領帶夾，故而最好修正為「旗幟、徽章、服飾或其他物品」，以免掛一漏萬

公務人員行政中立法待修議題(二)

- (3)公務人員妥不妥適報准兼職政黨智庫（例如親藍之國家政策研究基金會），以及妥不妥適請假報名參加政黨外圍人才培訓機構或政黨友好傾向公民及政治教育機構（例如偏綠政治意識宣傳及認同培育屬性之凱達格蘭學校）
- (4)如何妥適界定所稱政治團體之涵意及範圍？因應政黨法106.12.6公布施行，銓敘部對於公務人員行政中立法施行細則之修正工作，只作形制性修正，亦即只釐定政黨意涵，但是否一併將政治團體意涵修正為較妥適之界定，則維持現狀（所稱政治團體，指依人民團體法規定經許可設立之政治團體）不修一字。此作法出現不小漏洞缺失，因為大部分政治團體未向內政部立案

行政中立總體推動途徑及續階任務

☆總體推動途徑

國立台灣大學政治學系退休教授**陳德禹**(1941~)，指出推動我國行政中立的總體途徑，計有：(1)政制結構途徑、(2)公務員法制途徑、(3)行政程序途徑、(4)行政倫理途徑、(5)其他相關配合途徑

☆行政中立續階任務

相對於公務人員行政中立法適時再修正之「小蝦米」問題，**政務人員行政中立規範事項法制化**之「大鯨魚」問題，需要吾人投注更多心思精力。考試、行政兩院及社會各界仍應就半壁猶缺之「政務人員行政中立規範」續階任務，持續關注並研擬對策及草案，再接再厲送請立法院審議。政務人員行政中立獲得法律規範之日，就是我國政府行政中立規範建制任務奠基完成之日！



授課完畢

謝謝聆聽 敬請指教

行政中立
Administrative Neutrality

國立空中大學 National Open University