

公務人員和政府機關行政不中立近期八疑案解析

賴維堯

一、前言：行政中立的時代意義及概念涵義

「行政中立」係西方先進國家民主政治、政黨政治發展成熟後之政府運作層面的後續因應議題，台灣於民國 76 年 7 月解除戒嚴後，社會日趨開放和多元，而且政黨政治漸成雛型和定型，於民國 89 年總統大選結果首次政權和平轉移由民進黨執政，所謂的「行政中立」、「政治中立」、「文官中立」等理念或概念乃成爲有識之士關切及討論的重要議題。民進黨首次執政期間計達 8 年，8 年後的民國 97 年總統大選，國民黨重新贏回政權，再次政權和平轉移。

民國 89 年及 97 年二次政權和平轉移之寶貴經驗，對我國公共治理有何啓示？

(1)對事務官（文官、公務人員）而言，從此不再有永久性執政黨，公務生涯會面對並服膺於不同政治立場及政策路線之執政團隊領導，堪爲啓示性亮點。

(2)對政務官（含民選行政首長及行政部門政治任用官員）而言，必須貼近民意、變革創新，以及善用文官專業知能，實爲深耕執政，追尋政治遠大鴻圖的不二法門。

(3)對民眾而言，須在觀念上劃清國家、政府、政黨等三概念的分際，過去軍政、訓政威權統治時期三位一體互通的「功在黨國」老舊觀念已如黃鶴飛逝一去不復返。民眾要養成「國家最高、政府居間、政黨奠基」上下位階關係之正三角形觀念架構，俾為台灣政治文化注入有機新活水。

印度德里大學（University of Delhi）政治學系教授傑恩（Rajesh Bahadur Jain）試以四個層面界定行政中立概念內涵，這四個層面分別指涉：

第一層面：事務官的政策影響力，以及政務官與事務官的互動關係。

第二層面：事務官介入政治與政黨活動的程度。

第三層面：政治與政黨干預事務官工作的程度。

第四層面：事務官的一般社會形象。

傑恩（Jain）教授的行政中立概念涵義具系統性且完整，國內學術界廣為接受和引用。深究傑恩（Jain）教授的論述說明，其行政中立的關鍵內涵並有實務關聯效用者，係指第二和第三兩個層面，另偏重學理研究或較少討論者，則為：第一層面指涉政務官與事務官二者角色分工職能合作衝突互動關係的理論建構與實務驗證，而第四層面則指事務官的社會民眾評價趨向：事務官較為進步或保守、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。

作者認為行政中立關鍵內涵有二：「其一為事務官參與政治及政黨活動的適當規範，其二為政務官的善用行政資源以及公允對待事務官。」茲借用俗諺作一譬喻，那就是「政治河水與行政井水互不侵犯」：

(1)「行政井水不犯政治河水：事務官參與政治及政黨活動須受一定程度的規範及限制，其政治及政黨參與活動不得強烈明顯失當。」(2)

「政治河水不犯行政井水：政務官不可因政治或政黨因素而不當使用行政資源圖利政黨、政治團體或特定人士，以及不可因黨政考量而不公平對待或不利處分事務官。」

依上說明，作者認為「行政中立」與「文官中立」可為同義詞，而「行政中立」與「政治中立」係從不同角度論述相同議題的不同名詞而已。「政治中立」係為維護事務官政治中立之目的，旨在透過對特定政治及政黨活動之限制，促使事務官秉持中立，以確保公共管理之合法性及公平性。「行政中立」的意涵亦復如此，但不限於此，其義更廣，尚含政務官不得因政治及政黨因素而不當使用行政資源，亦不得緣於黨政考量而排擠或迫害事務官。

簡以概念釐清之：對事務官而言，可用行政中立或政治中立；對政務官而言，不能政治中立，但要行政中立。兩方齊聚交集，唯用行政中立概念始能兼容並蓄。

我國政府事務官與政務官之行政中立法制化規範建構議題，考試院與行政院兩院商議採行分別立法的「分進合擊雙軌策略」：(1)適用事務官之「公務人員行政中立法草案」於 83 年提送立法院審議，期間歷經二次政權轉移、民進黨首次執政及國民黨再執政，前後歷時 15 年光陰，終在 98 年完成立法，總統明令施行。(2)規範政務官之「政務人員法草案」另項新法（注：該法草案規範對象為各級政府之政治任命人員及民選地方首長，不疑納入中央之總統、副總統，誠一大遺憾！），考試院會同行政院於 94 年函送立法院審議，該法草案容置部分條文係為政務官行政中立事項的法律規範，迄今 10 年仍停滯於立法院議程。「政務人員法草案」立法審議進度非常緩慢，朝野政黨均未關注，共識不足，而外界也少知悉和討論，立法院何時三讀通過？恐怕悲觀難予盼望。

綜觀上述，我國事務官與政務官行政中立法制化的進度及成果，誠可結論試形容為「事務官半璧完制、政務官半璧猶缺」。

二、行政不中立疑案：民國 99 至 103 年之近期八個案例解析

「公務人員行政中立法」於民國 98 年 6 月 10 日公布施行、103 年 11 月首次修正部分條文，本文特地選定該法 98 年施行迄今，發現蒐集的公務人員和政府機關八個行政不中立疑案，予以個案介紹，並作法令、實務雙面評論如下：

(一)個案一：台北市立大學校長戴○○擔任台北市長候選人連勝文市政顧問之行政不中立疑案（民國 103 年 10 月）

103 年 11 月 29 日是台灣史上最大規模的「九合一地方大選」（直轄市長、直轄市議員、縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、村里長、原住民區長、原住民區民代表）投票日，選前各種競選活動熱鬧滾滾、花樣百出。103 年 10 月下旬，媒體報導台北市立大學校長戴○○應聘國民黨籍台北市長候選人連勝文的市政顧問，列名於連陣營市政顧問團文宣。

媒體報導此事不久，戴○○校長快速回應她只提供體育專業諮詢意見，目前尚未助選，投票前也不會助選（公開站台、助講、遊行或拜票），她會要求連陣營撤掉顧問文宣。

分析：戴○○校長應聘候選人顧問，有違「公務人員行政中立法」第 5 條「公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務」規定，還好她未作出公開站台或拜票等助選行為，爭議隨即撫平。

(二)個案二：台中市政府公務電腦開機連結胡志強市長粉絲頁之行政不中立疑案（民國 103 年 9 月）

103 年 9 月中旬，台中市議員於議會質詢市府官員：為何最近市府公務電腦開機時，自動連結到競選連任的胡志強市長粉絲頁，市府員工須經「按讚或不按讚」鍵盤動作後，始能進入電腦螢幕的公務畫

面？此舉形同強迫台中市政府員工開機使用公務電腦時，按讚胡市長粉絲頁，非常不妥。

負責胡志強市長粉絲頁的台中市政府新聞局表示不會強迫市府員工按讚，認無違反行政中立之虞。

分析：依據「公務人員行政中立法」第9條第1項第1款「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，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。」及第9條第2項「前項所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。」規定，台中市政府新聞局此舉應已違法構成行政不中立，其本質乃是台中市政府新聞局動用行政資源挹助競選連任的現任市長胡志強，設定公務電腦開機程式，使之自動連結到胡志強市長粉絲頁，誘使市府員工按讚，以圖衝高胡市長網路民氣及營造鄉民歡迎形象。

(三)個案三：嘉義縣政府庫房堆置民進黨總統參選人蔡英文文宣品之行政不中立疑案（民國 100 年 11 月）

100 年 11 月上旬，國民黨籍嘉義縣議員發現嘉義縣政府庫房堆置即將到來之 101 年 1 月 14 日第 13 屆總統、副總統大選的民進黨總統參選人蔡英文文宣品，包括競選衣帽、造型眼鏡及背包等共 84 箱。

（注：第 13 屆總統、副總統選舉之候選人受理登記日期為 100 年 11

月 21 日至 25 日，故而蔡英文在 11 月上旬的選舉身分是總統參選人，尚未登記成爲總統候選人。）

嘉義縣政府秘書處表示：該批民進黨文宣品日前由快遞業者夜間送達，收件人寫明「民進黨嘉義縣總統後援會長張花冠」（非寫明嘉義縣長張花冠），縣府夜間值勤人員一時未察收件人職稱異樣（張花冠後援會長、張花冠縣長二者身分職務有別），又恰爲夜間時段，故勉強權宜簽收暫置縣府庫房，會迅予轉出，並考量懲處承辦人。

分析：個案三同理於個案二，均違反「公務人員行政中立法」第 9 條第 1 項第 1 款及第 2 項規定，換言之，嘉義縣政府此舉也是利用公有空間行政資源圖利民進黨及其總統參選人蔡英文，遭受評擊後迅予改正，使違法不當情事有效控管，弭平紛爭。

(四)個案四：高雄市政府允許民進黨借用鳳山行政中心會議廳舉辦黨務活動之行政不中立疑案（民國 100 年 10 月）

101 年 1 月 14 日係第 13 屆總統、副總統大選投票之日，選前三個多月的 100 年 10 月 1 日週六，民進黨爲總統、副總統提名人蔡英文和蘇嘉全壯大聲勢，特於南台灣舉辦正、副總統擴大輔選會議，洽商高雄市政府租借鳳山行政中心（原爲高雄縣政府所在地）會議廳。

此事招惹國民黨籍市議員及媒體批評高雄市政府行政不中立，但高雄市政府秘書處表示鳳山行政中心訂有外借辦法，市府係依法辦事

並收租金，歡迎國民黨也來洽借場地。

分析：依據「公務人員行政中立法」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。」及第 12 條「公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨、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。」規定，高雄市政府既已訂定鳳山行政中心外借辦法，其裁量允許民進黨申請有償借用會議廳，實難謂為行政不中立！

(五)個案五：台北市政府市政大樓之市府出版品紀念品展售中心

販售馬英九總統競選連任相關商品之行政不中立疑案（民國

100 年 10 月）

100 年 10 月上旬，台北市政府廣場遊客向媒體投訴台北市政府觀光傳播局委外經營之台北市政府出版品紀念品展售中心（位於市府大樓一樓右側），陳列展售馬英九總統競選連任相關商品「台灣加油讚 T 恤、馬英九慢跑造型公仔存錢筒」，銷售將近半年，批評有違行政中立之嫌。

該展售中心管理機關台北市政府觀光傳播局檢討表示：該局未檢視承包業者進貨商品，致使業者未依約執行，公然展售競選商品，確實不妥，即刻起要求業者下架停售。

分析：依據「公務人員行政中立法」第 9 條第 1 項第 1 款「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，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。」規定，台北市政府觀光傳播局勇於認錯不護短，並向台北捷運公司正確的行政中立規範（捷運場站不得出現政黨及政治活動，廣告不得揭出競選廣告、政治性廣告、個人形象廣告及與其相結合之廣告）學習，要求展售中心承包業者立馬下架違規商品，值得吾人給予肯定。

(六)個案六：台中市大里區公所舉辦里鄰長研習會、會中出現黨政人士之行政不中立疑案（民國 100 年 8 月）

100 年 8 月下旬，台中市大里區公所舉辦里鄰長研習會，七百多名里鄰長齊聚台中市通豪飯店會議廳。研習會議開始之前，先有民進黨籍立法委員及市議員到場致意，時程短暫，不久離去；中午用膳時間，國民黨台中市黨部主任委員杜○○上台致詞，旋即國民黨籍女性立法委員參選人鄭○○上台拜票，引發現場里鄰長們正反意見鬧哄哄，甚至相互叫囂。大里區公所在場公務人員對藍、綠兩黨人物蒞臨現場拜會行爲（實為拜票行爲），未予制止或制止無效。

分析：依據「公務人員行政中立法」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。」及第 9 條第 1 項第 1 款「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，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。」規定，大里區公所應該知道里鄰長研習會之場地及餐會都是公帑負擔，研習會午餐時間出現非現任民意代表之公職參選人上台致詞拜票，凸顯門禁鬆散，甚至有意安排之非議，確有不妥，這些都是大里區公所須檢討改進之處。

另外，大里區公所應該更能察覺敏銳於 101 年 1 月 14 日即將到來之總統、副總統大選以及立法委員選舉。選前期間舉辦里鄰長研習會及其他類似活動，雖然實務上很難阻擋黨政人士到場，所以倒不如大方公開地反向思維，通知甚或邀請現任的當地民意代表到場致意，但不上台致詞。至於公職參選人，因非現任民意代表，最好能免則免，不要招來任其蒞臨現場致詞拜票而有違行政中立之議論非非。

(七)個案七：行政院客家委員會政務副主任委員劉○○出席台北縣政府全球客家文化嘉年華上台致詞夾帶拜票行爲之行政中立疑案（民國 99 年 10 月）

99 年 10 月 31 日週日，台北縣政府爲慶祝改制新北市，特於板橋縣民廣場第辦「2010 台北縣政府全球客家文化嘉年華」。行政院客家委員會政務副主任委員劉○○應邀出席，上台致詞時公開推崇國民黨籍新北市長候選人朱立倫任職桃園縣長時重視客家族群，推動客家文化，呼籲客家鄉親支持朱立倫當選新北市長。

劉○○副主委上台致詞夾帶拜票行爲，招惹媒體批評違反行政中

立規定。劉○○副主委對此辯稱：「他身為政務官，有義務為黨政策及候選人背書推薦，況且 10 月 31 日是假日，不是上班時間，故無違反行政中立問題，但是當文官則不可以。」不過其長官行政院客家委員會主任委員黃振玉持不同意見。

黃振玉主委認為政務官原則上當然可以輔選，可是全球客家文化嘉年華係台北縣政府以公務預算舉辦之活動，為特定候選人拉票確實不妥，這是劉○○副主委個人行為，與行政院客家委員會無關，他已口頭告誡不可再犯。

分析：劉○○副主委係政務官，此案行為無法適用「公務人員行政中立法」（因為「行政中立法」以事務官為規範對象），而擬規範之「政務人員法草案」仍於立法院審議階段，何時三讀通過遙遙無期。有關劉○○副主委此類公開行程引發之黨政分際不宜行為，其他政務官難免有之，且不分藍、綠從政官員。目前唯靠媒體報導批評、民眾輿情反應，以及政務官們體察黨政分際和潔身自愛行為，始能徐圖改善之。

(八)個案八：鐵路警察局長王○請假出席新北市長參選人朱立倫

參拜廟宇活動之行政不中立疑案（民國 99 年 6 月）

99 年 6 月 30 日星期三，國民黨新北市長參選人朱立倫在同黨立法委員及縣議員陪同下，一行人來到台北縣永和市保福宮參拜。內政

部警政署鐵路警察局王○局長，家住保福宮附近，應地方人士邀請，這天特地請假出席朱立倫之保福宮參訪活動。

朱立倫市長參選人廟庭致詞時，王○局長雖有上台站立於後，並隨同群眾舉手造勢，但未發言。該日當晚，內政部警政署立即裁定王○局長雖有請假前往，但因具有警察身分（尤為鐵路警察局長），上台舉手行為仍有不妥，予以申誡處分，另再次重申全國警察在 99 年底地方五都（台北市、高雄市、台中市、新北市、台南市）選舉期間，都應遵守行政中立。

分析：依據「公務人員行政中立法」第 9 條第 1 項第 6 款「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，公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。」規定，嚴格就法論法而言，王○局長此舉行為是否違法？似有模糊空間，甚至應未違法，因為國民黨新北市長提名人朱立倫於 99 年 6 月底的選舉身分仍為「參選人」而非「候選人」（因為新北市選舉委員會官方決定之候選人登記日期尚未到來），其確有公開為公職參選人站台之事實，但非為公職候選人公開站台。不過，內政部警政署執法較嚴，並為整飾紀律，期生上行下效之風行草偃氛圍，故而裁定王○局長違反行政中立規定，申誡處分。

三、小結：選舉近了，行政不中立疑案多了

從本文對行政中立概念涵義的界定說明，以及所提公務人員和政府機關八個行政不中立疑案的評析，吾人得出結論：「行政不中立與選舉事項最有相關，選舉近了，行政不中立疑案就多了。」

本篇內容係以「個案解析」為主，作者將於「空大學訊」第 524、525 期，另外發表著重於「整體法令規範」及「各類規範比較」之〈公務人員參與政治及政黨活動之行爲分際：紅燈與綠燈〉、〈軍人法官檢察官教師之行政中立規範分析〉兩篇補充教材，內容豐富精彩，敬請期待！

（作者爲本校公共行政學系專任教師）