

空大110下視訊面授 ZZZ001班 第一次上課

行政中立

導論性個案

系絡意涵及概念之辨

授課老師：賴維堯(空大公行系副教授)

上課日：民國111年3月1日

空大110下視訊面授 行政中立ZZZ001班

▲作業繳交規定：

- (1)第一次平時作業(電腦或手寫均可)期限：**111/4/10**
- (2)第二次平時作業(電腦或手寫均可)期限：**111/6/12**
- (3)電子檔(word或pdf格式)傳至→賴維堯老師gapps信箱
lwy@gapps.nou.edu.tw 賴老師收到後會回信收到

▲第三項平時成績(視訊課堂出勤參與)規定：

- (1) 4次出勤者90分 3次出勤者85分
 2次出勤者75分 1次出勤者70分
- (2)視訊上課時，積極參與及回應者，酌予加分

政黨與大學合辦研習班爭議(一)

3

● 民進黨新北市黨部與國立台北大學合辦研習班

★ 110.10.23 民進黨新北市黨部與國立台北大學合作，在後者校園場地，舉辦「2021年公共政策研習班」，引發**政治進入校園爭議**

★ 110.11.12 國民黨籍立委**林為洲**(1961~)於立法院質詢表示，民進黨一直說黨政軍要退出校園，結果民進黨進入國立大學辦研習營，民進黨不該用執政優勢影響行政體系

行政院長**蘇貞昌**(1947~)答詢回覆學校不該跟政黨合辦活動，不論是執政黨或在野黨都不應該，即便是政黨要租借場地辦活動，也要避開



政黨與大學合辦研習班爭議(二)

4

● 民進黨新北市黨部與國立台北大學合辦研習班

- ★ 111.1.24立法院審議111年中央政府總預算案，國民黨團提案指出，日前民進黨新北市黨部與台北大學合辦公共政策研習班，違反教育基本法「學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動」，教育部高教司對大學相關業務督導不周



立法院朝野黨團為此案協商，決議刪減教育部「高等教育行政與監督—業務費」500萬元，並凍結3000萬元，待向立法院教育文化委員會提出專案報告並經同意後，始得動支

- ★ 本案亦違反公務人員行政中立法「不得於上班或勤務時間，從事政黨或政治團體活動」

總統參選人王金平引發之個案 —教職員及學生助選？

5

● 這張照片為何扯出台師大行政不中立？



- ☆ 國民黨不分區立委、前立法院長**王金平**(1941~)108.3.7 (週四)在台北國際會議中心宣布參選2020總統
- ☆ 當日會後，台灣師範大學**學生自治會**於臉書專頁指出：
當場師大教職員生雲集，並有學校親善大使、跆拳道隊員等替其造勢，質疑校方違反行政中立，引發爭議

公立學校教職員生可否助選？

- ☆ 108.3.9台師大發出聲明：王金平是師大全國校友總會榮譽會長，教職員生係應校友總會邀約參與活動，屬於個人行為，且使用**個人特休假**、**亦無公假**，校方不予干涉
- ☆ 3.11立法委員**黃國昌**(1973~)質詢出示**公假證明書**，批評師大違反行政中立還撒謊；教育部長**潘文忠**(1962~)表示**教職員生若被迫參與造勢係違法**，而學生也**不具公假理由**進行活動



師大校方出具 公假證明書

公假證明書

本中心於 108 年 3 月 7 日 08:00~12:00 假台北
國際會議中心協助辦理王金平學長參選 2020 總
統發表會。協助辦理活動學生如附件，擬請於
此期間核准公假。

特開立此證明書



秘書室 公共事務中心

108年3月4日

台師大檢討改進

☆ 108.3.11台師大改變說法，表示虛心檢討究責，並與學生自治會溝通後，達成**三項共識**：

- (1)重申落實行政中立要求
- (2)釐清相關責任歸屬追究失職人員
- (3)學生受邀應迴避爭議性場合



東廠—促轉會副主委張天欽(一)

9

● 促轉會副主委張天欽因涉選舉打壓而請辭

☆ 107.9.12 促進轉型正義委員會副主任委員張天欽(1954~，妻楊芳婉(1956~)監察委員，均民進黨籍)因鏡週刊報導「爆料錄音」，指涉操作打壓國民黨新北市長參選人侯友宜(1957~)選情而請辭獲准



☆ 107.8.23/24 熱帶低壓氣旋為嘉義台南高雄降下瞬間豪雨，水淹民宅災情慘重(823泡戰)。8.24(週五)下午，南部仍在慘淹大水之際，機關設址台北市之促轉會副主委張天欽，召集五位同仁(主任秘書、研究員、副研究員)，進行內部會談(非正式會議) → 與會之副研究員吳佩蓉(1976~)事後爆料(揭弊者)、109.1.11以無黨籍身分為高雄市第6選區(鼓山鹽埕前金新興區)立委選舉候選人

東廠—促轉會副主委張天欽(二)

10

● 促轉會副主委張天欽因涉選舉打壓而請辭

☆ 107.8.24下午張副主委召集同仁會談，點名國民黨新北市長參選人「侯友宜是轉型正義最惡劣的例子，如果沒有操作，很可惜！」、「民進黨8位立法委員可作側翼」

張副主委與若干同仁一搭一唱地交換意見，越說越帶勁說出「我們本來是南廠，現在變西廠，後來升格變東廠」、「投侯友宜一票就等於是投污垢一票啦」、「先把子彈準備好，不要直接講，間接影射殺傷力最強了」、「現在還有選舉考量，用字一定更辛辣」

8/24張天欽幕僚會議



侯友宜這個如果沒有操作很可惜
這是轉型正義最惡劣的例子
我就是鎖定侯友宜
我就是要當選戰打手
我們本來是南廠，現在變西廠，
後來升格變東廠

新北

出處：華視新聞網(news.cts.com.tw)

東廠—促轉會副主委張天欽(三)

12



● 促轉會副主委張天欽因涉選舉打壓而請辭

☆ 107.9.12中午張副主委發表辭職聲明，同日下午行政院長賴清德(1959~)表示「行政院完全無法接受張副主委的作為，願意代表行政院，向社會公開道歉」

☆ 9.12上午民進黨中常會，據轉述總統蔡英文(1956~)強調「這事並不妥適，相信促轉會會做適當處理」；中午過後，總統府發表聲明指出「若為屬實，無論公開或私下都不適當，也傷害了促轉會的公正性與中立性，我們無法認同」



☆ 9.12下午促轉會召開記者會，主任委員黃煌雄(1944~)與專任委員楊翠、葉虹靈、彭仁郁，為張副主委不當言行，先行鞠躬道歉。黃主委並表示促轉會絕對不可以、不可能，也從未將轉型正義工作與選舉掛勾，更不會成為選戰工具

東廠—促轉會副主委張天欽(四)

13

● 促轉會副主委張天欽因涉選舉打壓而請辭

☆ 107.9.12下午促轉會記者會，主任委員黃煌雄率隊道歉



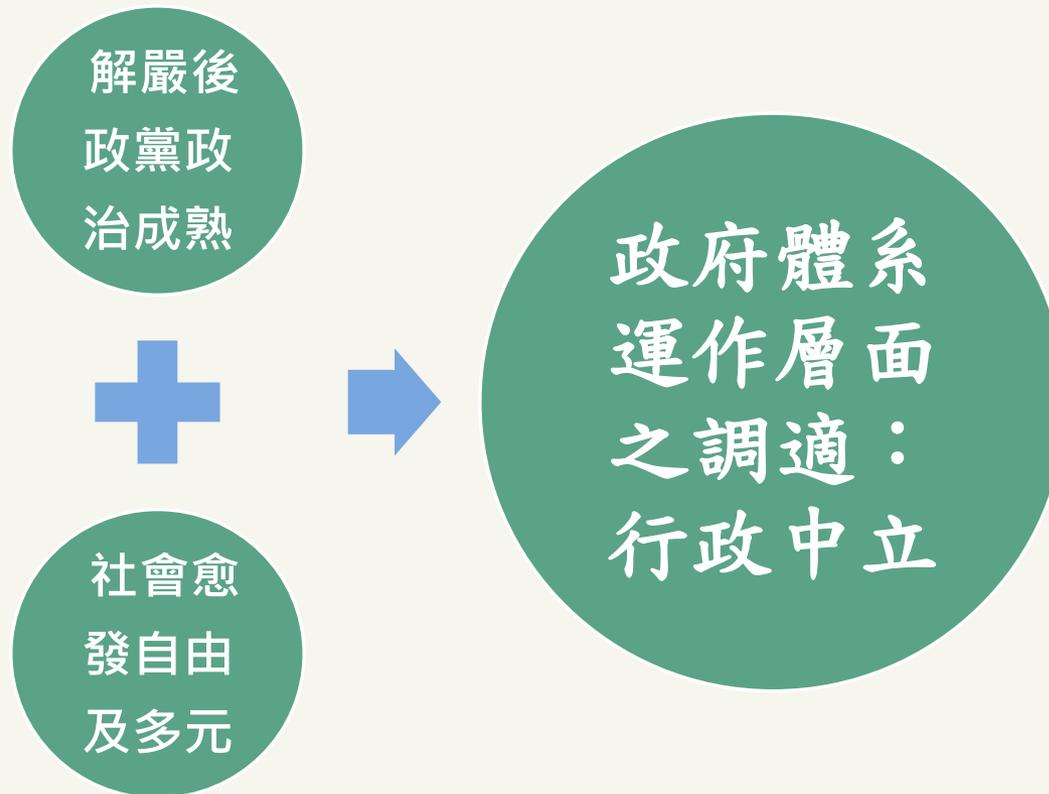
注：黃主委為此事請辭，107.10.6生效離職。主委出缺至109.4.30，行政院長蘇貞昌提名楊翠委員改任主委，立法院5.25行使人事權投票，同意出任促轉會主委

☆ 張副主委辭職一年多後，108.10.1監察院召開被彈劾人張天欽彈劾案審查會，出席監察委員以12比0全數同意通過彈劾，將促轉會前副主委張天欽移送司法院公務員懲戒委員會審議懲處。109.3.11公懲會判處撤職、並停止任用2年。（注：更嚴厲懲戒為免職—免其現職，並不得再任公務員）

行政中立之基本定位

14

■ 行政中立：政府運作體系因應政黨政治及自由社會之調適議題之一，如下概念圖



我國行政中立之環境系絡 A

◆ 解嚴後威權轉民主

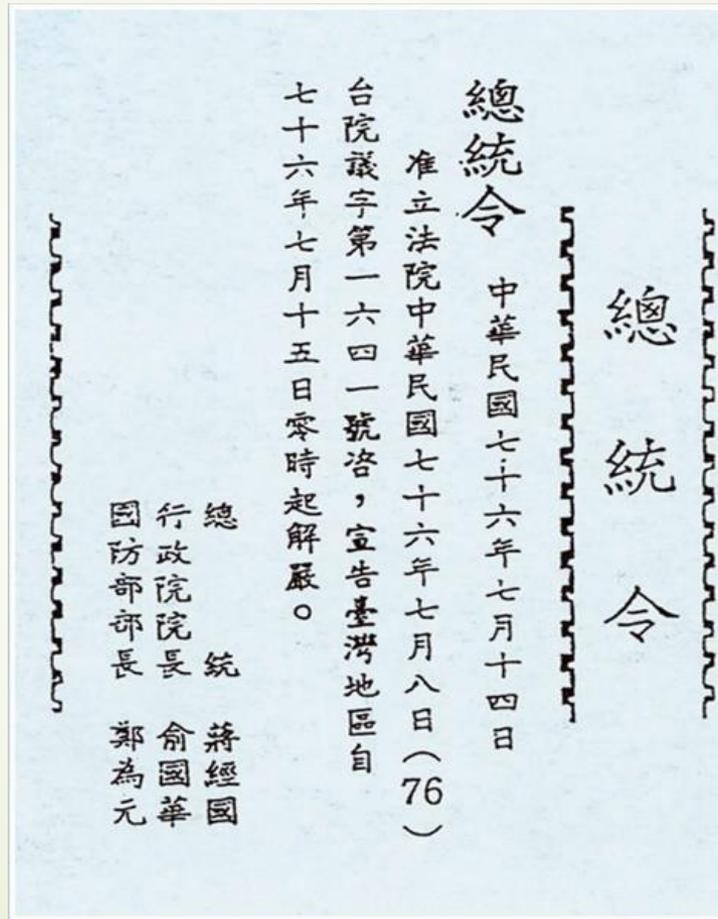
行政中立係西方國家民主政治、政黨政治及自由社會等環境系統發展成熟後，政府體系運作層面如何因應環境系統變動而來的後續調適議題，我國亦復如此，未能例外。先總統蔣經國(1910~1988)於76年(1987)7月14日發布解嚴令「宣告臺灣地區自七十六年七月十五日零時起解除戒嚴」



解嚴後台灣社會日趨開放自由，政黨及社運團體如雨後春筍蓬勃發展，此刻起行政中立(Administrative Neutrality)、政治中立(Political Neutrality)、文官中立(Civil Service Neutrality)等理念和建制，乃順應時代潮流發展成為我國政府機關與公民社會關切及討論的重大議題之一

我國行政中立之環境系絡 A

◆臺灣地區宣告解嚴之歷史文件一



總統府公報

我國行政中立之環境系絡 A

17

◆臺灣地區宣告解嚴之歷史文件二

總統府七十六年七月九日簽呈

主旨：

立法院咨為該院會議依據憲法第三十九條及第六十三條規定議決「台灣地區戒嚴予以解除」，請宣告解嚴一案，簽請 鈞核。

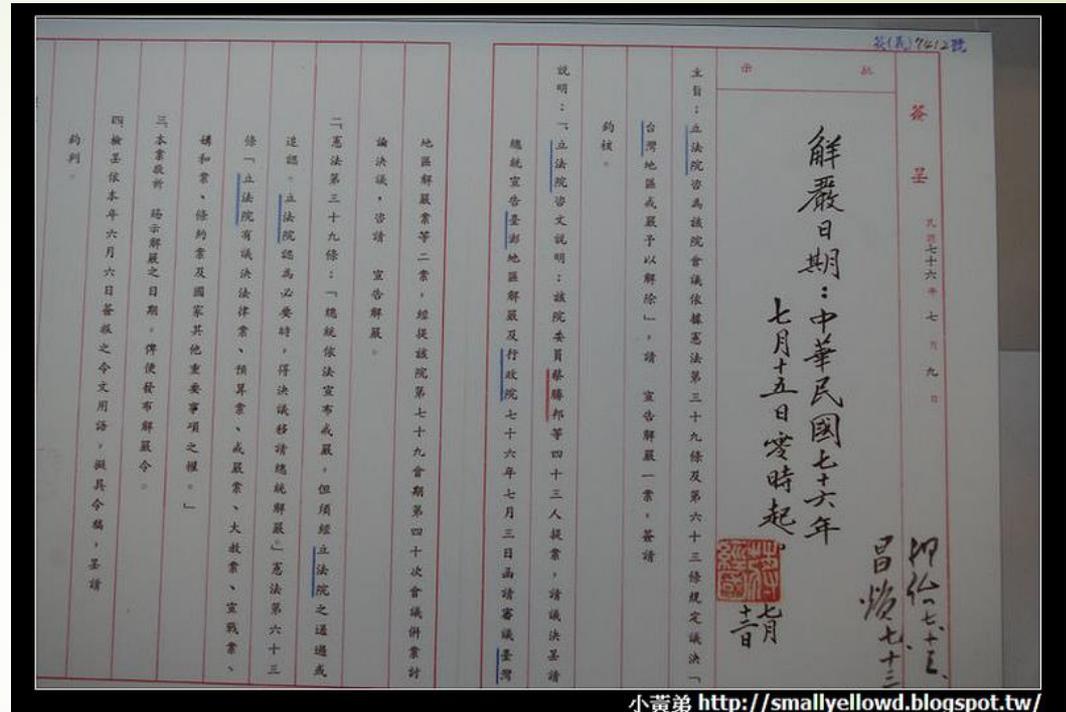
說明：一(略) 二(略)

三、本案敬祈 賜示解嚴之日期，俾便發布解嚴令。

四、檢呈依本年六月六日簽報之令文用語，擬具令稿，呈請 鈞判。

批示：蔣經國總統七月十二日蓋章並批示「解嚴日期：中華民國七十六年七月十五日零時起。」

注：簽呈右下方留有總統府秘書長沈昌煥、副秘書長張祖詒之七月十三日事後覆閱的親筆簽名「祖詒 昌煥」



小黃弟 <http://smallyellowd.blogspot.tw/>

我國行政中立之環境系絡 B

◆ **憲法之人民自由權利** 逐漸紮根落實
人民是政府之頭家，享有廣泛且充裕之
論政及參政權利，例如：**選舉罷免創制及
複決、集會及結社、秘密通訊、無分男女
或黨派在法律上一律平等**

◆ **自由多元社會之人民參政論政**

人民以多元具體行動，實踐參政及論政權利，概有：
**選舉政府首長及民意代表、公民投票、評論褒貶政府
施政及官員、助選捐獻、參加黨政團體及社會抗爭、
登記參選、宣揚政治意識(統獨)主張**



我國行政中立之環境系絡 B

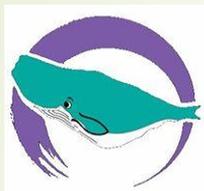
◆ 解嚴迄今已三次政權輪替

民國76年(1987)解除戒嚴後迄今三十多年，89、97、105年(2000、2008、2016)累計三次政權和平轉移之寶貴經驗，對我國行政中立相關之公共治理有何啟示？

- (1) 對**常務人員**(公務人員)而言，永久執政黨或長達幾十年在位掌權執政黨消失，從此公務生涯會面對並服膺於不同政策路線及政治立場之執政團隊領導
- (2) 對**政務人員**(民選首長及政務官)而言，必須貼近民意、變革創新及善用文官，為深耕遠大政治鴻圖的要徑
- (3) 對**民眾**而言，觀念上要劃清**國家、政府、政黨**三個概念的分際，過去威權時期三位一體互通的老舊觀念已逝，須轉養成國家、政府、政黨三者**上下位階**之現代觀念及內涵認知，請見下圖

解嚴後治理倫理(政治與行政倫理)

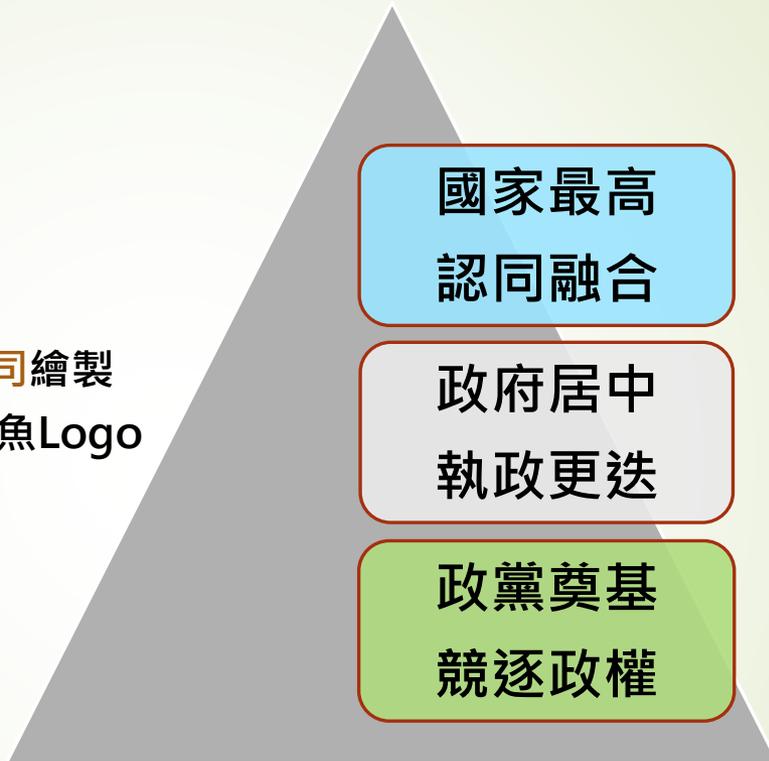
20



上左圖：1652(367年前)荷蘭東印度公司繪製

上右圖：1996彭明敏競選總統之台灣鯨魚Logo

下圖：台灣與大陸地理位置圖



正三角形觀念架構 關係內涵理念認知

國家、政府、政黨三者上下位階圖

行政中立：二項關鍵涵義(一)

▲基本意涵

公務員(廣義—公部門人員)也有論政參政權利，其中之常務人員非為政治絕緣體，惟需遵循規範

▲1.對常務人員(公務人員、事務官)而言

常務人員在憲法賦與人民之自由權利的行為活動，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，其參與政治及政黨之活動及行為，無法享有一般民眾之全部公民權利，須受適當程度的法令規範及限制，尤其不可介入黨派紛爭，以換得免受政黨及政治之干預以及長官源於政治考量之歧視、排擠或迫害，而得事務官身分及工作之保障

行政中立：二項關鍵涵義(二)

▲1.對常務人員(公務人員、事務官)而言

我國已完成事務官行政中立之法制化工作，民國98年(2009)公布施行〈公務人員行政中立法〉，該法第1條明言立法目的「為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範參與政治活動，特制定本法」

公務人員行政中立法將前述學理之「公務人員參與政治及政黨活動之行為的適度規範—行政中立」，納為法制涵義之最重意涵(最多規範條文)，並稱之為「政治中立—參與政治活動之適度規範」

行政中立：二項關鍵涵義(三)

▲2.對政務人員(民選首長及政務官)而言

政務人員應秉持國家、政府、政黨上下位階觀念之黨政分際原則，意即不能黨國一體、黨府不分或黨政混淆，從而公正行使職權，妥善運用行政資源，以及公允對待事務官

換言之，政務人員不能因政治或政黨因素考量而利用職權或動用行政資源，恩惠或打壓政黨、政治團體、公職候選人、擬參選人或特定黨政人士，以及不公平對待或不利處分事務官，並以「黨政分際」為核心意涵

行政中立：二項關鍵涵義(四)

▲2.對政務人員(民選首長及政務官)而言

我國尚未完成政務人員行政中立規範法制，考試院會同行政院提請立法院審議之〈政務人員法草案〉，該草案部分條文乃行政中立規範事項

相對於規範常務人員之公務人員行政中立法適時修正之「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。惟立法進度烏龜步非常緩慢並已歸零，需再次提案送審，或另謀他途擬於現有法律中增訂

行政中立 or 政治中立之辨(一)

▲ 法制定名行政中立、學界仍有概念爭議

相對於考試院定名行政中立及法律定制用語，學界仍有支持政治中立用語之不同見解，認為**國外最常使用政治中立、較少使用行政中立**，吾國所創造出的行政中立原則是一個不同於國外的獨特概念

回顧公務人員行政中立法從法制構想、草案研擬到三讀完成過程，**我國**推動行政中立制度並不是以西方國家經驗或理論為參照基準，而是**基於實務需要**

論者指出配合民主政治之演進，**公務人員行政中立法未來可改為公務人員政治活動規範法**；若仍續用行政中立定制名稱，則政務人員中立規範宜儘速建立，才能使我國中立制度與時俱進

行政中立 or 政治中立之辨(二)

▲ **概念爭論** → 使用**行政中立**概念較妥，理由如下：

- (1) **民選首長及政務官**當然不能**政治中立**，但要**行政中立**：**秉持黨政分際原則**，**公正行使職權**、**妥善運用行政資源**以及**公允對待事務官**
- (2) **常務人員**可用**行政中立**或**政治中立**，指稱其參與**政治及政黨活動**的**適度規範**
- (3) **雙方齊聚交集**於我國**公共治理**，使用**行政中立**概念較**能兼容並蓄**，以確保**行政部門**運作得以實踐**民主國家**應有之「**國家、政府、政黨三者分際架構**：**國家最高認同融合**、**政府居中執政更迭**、**政黨奠基競逐政權**」
- (4) **政務人員****行政中立**規範**續階任務**仍待**各界努力**，**概念選用****行政中立**能**使政務常務**兩類人員**法制用語一致**，**實質涵義串連呼應**

行政中立規範法令

- 一般法：**公務人員行政中立法**
(83年提案送審、98年公布施行、103年修正)
政務人員法草案
(87~101年五次提案送審未果、迄今無法律規範)
- 相關法：法官法(100年公布、101年施行)
國防法(89年公布、91年施行)
教育基本法(88年公布施行)
- 配套命令：公務人員行政中立法施行細則
檢察官倫理規範、法官倫理規範
- 地方命令：**台北市市長及政務人員涉及選舉活動行為規約**
(104年10月)

公務(常務)人員行政中立涵義

- **法制目的、法律涵義**(行政中立法第1條)
為確保公務人員**依法行政**、**執行公正**、**政治中立**，並適度規範參與政治活動，特制定本法
- **核心實質涵義**
公務人員**參與政治及政黨活動之行為**，無法享有一般民眾之全部公民權利，須受適度的規範和限制
- 行政中立係較高層次理念，範圍包含政治中立和行政作為，攸關政權正當性、政黨公平競爭、專業行政，「單項依法行政」或「依法行政與公正平等二項」，均未必等同行政中立



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