

民選首長與政務官行政中立：涵義、規範與個案

賴維堯（本校公共行政學系副教授）

陳煌遙（本校公共行政學系講師）

一、政務官之首——民選政府首長

民主國家之政務官涵義，通常是指「組成政府執政團隊，以選舉勝利或政治任命為任職正當性之基礎，並隨選舉成敗、政策改變、或首長提攜罷黜而進退之領導層次公務員。」

一般論及政務官係指狹義政務官，這是產官學界常見的說法，也是一般民眾認知的政務官範圍，其意為「民選政府首長選用的領導層次政治任命官員（Political Appointees、PA，簡稱政治命官）」¹，例如：中央政府之交通部、文化部、法務部部長，以及金融監督管理委員會、行政院農業委員會政務副主任委員；

1 一般說來，政治任命官員包含二類：(1)領導層次官員（通稱政務官）、(2)機要層次官員（簡稱機要人員）。我國訂頒〈各機關機要人員進用辦法〉（該辦法依公務人員任用法第 11 條之 1 第 2 項規定訂定之），長期以來公務人員人事法制的規定以及人事機關的思維，係以常任文官的任用遷調制度來規範機要人員。

惟部分學者見解有異，例如現任行政院人事行政總處人事長施能傑教授於大學教書尚未「學而優則仕」期間（施教授第一次入閣時間係在陳水扁總統第二任期，93 年 5 月出任行政院研究發展考核委員會副主任委員），89 年曾投書中國時報（距今十七年前），表達「這種將機要人員視同為常任文官一環的觀點，與政府體制的需求並不吻合。實施雙首長制的法國和實施總統制的美國，都將機要職位視為是政治任命職位體系之一環，而不是常任文官體系。」（施能傑，〈機要人員不是常任文官〉，20001204，中國時報，15 版）

本文論點非在機要人員當否歸屬文官體系之辯，旨在指出機要人員所擔任之職務為襄助機關長官從事機要事務相關工作，既不能擔任機關首長副首長，亦不許擔任主管副主管，故而雖其任用性質充滿濃厚政治任命意涵，仍算是政治任命官員，但未官居要職，與政務官終究有別。

地方政府之民政局、勞工局、環境保護局局長，以及客家事務委員會、原住民族事務委員會主任委員。

至於廣義政務官，是在一般認知政務官上，增列政務官之首——民選政府首長，所以廣義政務官包含「民選政府首長與其選用的政治任命官員」，即古籍所稱之主公與大臣，既指涉執政成員，亦指向執政團隊。

人民選舉政府首長，政府首長選用政治命官（政治任命官員、政務官員、政務人員），一朝在位執政權在握，權力及資源滔滔不絕，正向發展福國利民（政策讚、執行快），但是反向負面發展呢？不管是人性潛質，還是公共實務，執政團隊成員（民選政府首長及政務官員）是有可能做錯和變壞，例如：政策錯誤、執行不力、理盲濫情、剛愎自用、人謀不臧、貪污腐化，而使政府績效不彰終至禍國殃民。

關於民主政治之人性黑暗面比喻，阿克頓男爵（Lord Acton，1834~1902）的名言「權力會腐敗，絕對權力絕對腐敗（Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.）」²，正是首選。另外，美國國際政治專家、前國務卿季辛吉

2 阿克頓男爵原名約翰·達伯格（John Dalberg），25歲就當選英國下議院議員，但國會生涯短暫六年，1869年35歲年紀就獲得封爵殊榮，維多莉亞女王〔Queen Victoria〕賜封為 Lord Acton、賜名為 Baron Acton。他後來轉向學術發展，成為劍橋大學歷史系教授，是英國史學家及政治思想家。

3 季辛吉 1969 至 1977 年擔任美國國家安全顧問和國務卿之八年期間，政績傑出為人津津樂道者有二：(1)1971 年取道巴基斯坦，密訪中國，為美國與中華人民共和國兩國關係破冰及 1972 年美中建交之推手。(2)1970 年起，與北越中央政治局委員黎德壽（1911~1990）談判越戰停火，多回合折衝後達成巴黎和平協議，兩人成為 1973 年諾貝爾和平獎〔Nobel Peace Prize〕共同得獎人，黎德壽拒絕領獎，季辛吉謙卑接受。

(Henry A. Kissinger, 1923~，今年高齡 94 歲) 曾說：「權力是最好的春藥 (Power is the ultimate aphrodisiac.)」³，也是經典詮釋。

由上可知：為建立責任政府，亦為防止政府敗壞，亟須完備機制，而行政中立正是機制之一環。

二、行政中立概念涵義

行政中立係西方先進國家民主政治、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前項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。先總統蔣經國先生（1910~1988）於民國 76 年 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」⁴。此刻起，台灣社會日趨開放自由，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而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。

中華民國在台灣長期由中國國民黨（以下簡稱國民黨）獨大及專政，76 年解除戒嚴，至 89 年總統大選，始首次政權和平轉移。民主進步黨（以下簡稱民進黨）首次執政期間計達八年，八年後 97 年，國民黨重新贏回政權，第二次政權和平轉移；再八年後 105 年，民進黨又贏得政權，政權和平轉移累計第三次。這近二十年間之 89、97、105 年累計三次政權和平轉移之寶貴經驗，對我國公共治理

⁴ 先總統蔣經國先生於 76 年 7 月 14 日發布解嚴令，六個月後的 77 年 1 月 13 日，天命已到，病薨。

有何啟示？

(1)對事務官而言，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，堪為一大亮點。

(2)對政務官（含民選首長及政治命官）而言，必須貼近民意、變革創新，以及善用文官專業知能，實為深耕執政，追尋政治遠大鴻圖的不二法門。

(3)對民眾而言，要在觀念上劃清國家、政府、政黨三個概念的分際，過去軍政訓政威權統治時期之三位一體互通的「功在黨國」老舊觀念已如黃鶴飛去一逝不復返，必須轉而養成國家、政府、政黨「三者上下位階」之現代觀念，以及內涵認知：「國家最高認同融合、政府居間執政更迭、政黨奠基競逐政權」。

行政中立是責任政府防壞機制之一環，對政務官（民選首長及政治命官）來說，行政中立要求其恪遵國家、政府、政黨上下位階觀念之「**黨政分際原則**」（**不能黨國一體、黨府不分、或黨政混淆之意**），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，政務官不得因政治或政黨因素，利用職權或動用行政資源恩惠政黨、政治團體、公職候選人或特定人士，以及不公平對待或不利處分事務官。至於對事務官，行政中立的重點在於其參與政治及政黨活動須受法令的適度規範。簡以概念言之，政務官不能政治中立，但要行政中立（公正行使職權、妥善運用行政資源以及公允對待事務官）；對事務官，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。

三、行政中立立法化規範概況

今（106）年適逢我國解嚴三十週年，政府行政中立規範建制之進度及成果，在 104 年 10 月 26 日以前，係處於「事務官半壁完制、政務官半壁猶缺」狀況：

(一)規範事務官的〈公務人員行政中立法〉已於 98 年制定公布施行（83 年行政中立法草案第一次提送立法院審議），事務官規範已經法制化完成。

(二)擬規範政務官的〈政務人員法草案〉，雖然考試院會同行政院於 94 年首次提案，嗣於 98 年、101 年接續提案，但迄今三次提案、歷時超過十年，其審議進度非常緩慢已經停擺，朝野政黨低度關注，共識不足，而社會外界也少知悉和討論，立法院短期內難以三讀通過。〈政務人員法草案〉審議無果，立法歸零，尚須考試院會銜行政院繼續提案送審。惟較遺憾者，立法院 105 年 2 月開議的第 9 屆期，迄今（106 年 11 月）近二年期間，考試院仍無再次（第四次）提案之立法行動。

由於適用全國之〈政務人員法草案〉何時三讀通過，實為悲觀，遙遙無期。故而實務上，政務官們不時或難免引發之行政不中立疑義行為，迄今大致依靠媒體報導批評、民眾輿情反映，以及政務官們體察黨政分際、尊重事務官和潔身自愛等作為，始能徐圖改善。此一「政務官行政中立無法規範」之普遍現象暨無奈情境，止於 104 年 10 月 26 日；翌日起單點突破，開啟「局部法制化」改善新局面。

104 年 10 月 27 日臺北市政府人事處發布新聞稿指出，為規範臺北市市長及

政務人員涉及選舉活動行為，臺北市政府訂頒〈臺北市市長及政務人員涉及選舉活動行為規約〉（以下簡稱臺北市規約），並經市政會議審議通過。

臺北市規約是臺北市政府為政務官行政中立規範議題，搶先於中央法律所頒行的地方單行規章。雖然只有臺北市地方效力，但總算邁出法制化第一步，更是公部門第一槍，並連帶提升臺北市政府及柯文哲市長的政績和形象。

四、〈臺北市市長及政務人員涉及選舉活動行為規約〉析論

(一)訂頒規約之由來說明

由於〈政務人員法草案〉尚未立法通過，為適度規範臺北市市長及政務人員涉及選舉活動之行為，臺北市政府率先訂定市長及政務人員涉及選舉活動行為規約，以作為相關人員遵循之最低標準。同時也希望中央能儘速立法通過〈政務人員法草案〉，使今後政務人員之進退、行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循。

臺北市規約訂定臺北市市長及政務人員應遵守行政中立事項，並將柯文哲市長於總統暨立法委員選舉投票日（105年1月16日）之前選舉活動期間，對外宣稱之「七不輔選規範」⁵納入規約，包括不得兼任競選辦事處之職務；不得動用行政資源；不得於規定上班時間請假為公職候選人站台、掃街拜票，以及從事錄

⁵ 柯文哲市長先前宣稱之「七不輔選規範」指：不兼任競選職務、不用公家資源、不在上班時間、不錄音、不錄影、不掃街、不站台。

音、錄影之行為等。

(二)臺北市規約內容

- 1.為規範市長及政務人員涉及選舉活動，特訂本規約，以供遵循。
- 2.本規約適用對象：市長、副市長、政務首長。
- 3.本規約所稱公職候選人，不以經選舉委員會公告者為限。經政黨提名、宣布參選、參與政黨或政治團體內部遴選程序之擬參選人，均屬之。

4.臺北市市長及政務人員應遵守事項如下：

- (1)依據法令執行職務時，應秉持公正立場對待任何團體及個人。
- (2)不得兼任政黨、政治團體或公職候選人競選辦事處之職務。
- (3)不得利用職權，要求他人加入或不加入政黨或政治團體；亦不得要求他人參加或不參加政黨、政治團體或公職候選人有關之選舉活動。
- (4)不得動用行政資源從事支持或反對特定政黨、政治團體或公職候選人有關活動。
- (5)不得於上班時間為公職候選人站台、掃街拜票，及從事錄音、錄影之行為。
- (6)因應市政業務發展需要，參與政黨、政治團體、民間團體或公職候選人舉辦有關市政議題之活動，僅得就市政有關議題發言，不得穿戴或標示特定政黨、政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾，或為特定候選人呼口號造勢。

(三)臺北市規約總評

臺北市市長及市府政務人員涉及選舉活動，其參與行為（行政中立行為）應

遵守「一要原則、五不行為、限定言行」規範：

1.一要原則：

執行職務要秉持公正立場對待任何團體及個人，不得差別待遇。

2.五不行為：

(1)不得兼任政黨、政治團體、公職候選人競選辦事處之職務。

(2)不得於上班時間為公職候選人站台、掃街拜票、錄音、錄影。

(3)不得動用行政資源從事支持或反對特定政黨、政治團體、公職候選人有關活動。

(4)不得利用職權要求他人加入或不加入政黨、政治團體。

(5)不得利用職權要求他人參加或不參加政黨、政治團體、公職候選人有關之選舉活動。

3.限定言行：

參與外界舉辦（政黨、政治團體、民間團體或公職候選人舉辦）有關市政議題之活動，僅得就市政有關議題發言，不得穿戴或標示特定政黨、政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾，或為特定候選人呼口號造勢。

五、臺北市政府政務官及機要人員行政中立疑義個案分析

(一)民政局局長藍世聰出席里長座談會陪伴總統參選人之行政中立疑義案

104年10月22日（週四）民政局局長藍世聰（曾任臺北市議會第9屆市議

員)，出席台北市里長聯誼會總會召開之里長座談會，與民進黨總統參選人蔡英文、民進黨台北市黨部主任委員黃承國、律師顧立雄（第9屆立法委員選舉期間之民進黨全國不分區立法委員提名人）、里長聯誼會總會長勤榮輝（台北市北投區大屯里里長）等黨政人物，一字排開就坐，身後掛有「蔡英文 台北市里長座談會」旗幟布條。藍世聰局長除與民進黨總統參選人蔡英文並肩而坐，並接續蔡英文之後，魚貫上台致詞。

藍世聰局長此一行為招致非民進黨籍市議員批評此起彼落，遭疑動用市府資源行政不中立。藍局長對此回應：座談會係台北市里長聯誼會總會舉辦，針對〈臺北市里長自治條例草案〉進行討論，與民政局業務有關，所以應邀參加，如果國民黨總統參選人朱立倫邀請出席此類座談會，他也會參加，這是公務行程，非為造勢活動。

(二)觀光傳播局局長簡余晏出席立法委員參選人競選總部成立典禮之行政中立疑義案

104年10月25日（週日）觀光傳播局局長簡余晏（曾任臺北市議會第10、11屆市議員），出席臺北市立法委員參選人潘建志競選總部成立典禮，簡余晏局長公開站台，另廣發簡訊拜託民眾支持。非民進黨籍市議員對此批評濫用行政資

6 (1)陳思宇父親為台灣團結聯盟（以下簡稱台聯）臺北市議員陳建銘，參加《前進新台灣》政論節目之前後期間，台聯提名她與民進黨提名吳思瑤市議員二人，正在進行民意調查，勝出者代表泛綠陣營參加105年1月16日立法委員臺北市第一選區（士林北投選區）選舉。(2)106年1月1日陳思宇由觀光傳播局秘書調任秘書處媒體事務組專員，同年5月1日升任臺北市政府副發言人。

源不中立，但力道較小，不若質疑藍世聰局長那般強烈。

(三)觀光傳播局機要秘書陳思宇具銜參加電視政論節目之行政中立疑義案

104年7月8日(週三)觀光傳播局機要秘書陳思宇⁶，請假參加有線電視媒體三立新聞台之《前進新台灣》政論節目，批評國民黨總統參選人洪秀柱、嘲諷馬英九總統，具銜自我介紹，並於電視螢幕打出觀傳局機要(北市府觀光傳播局機要秘書)職稱。

陳思宇機要秘書參加政論節目行為，立即遭批機要行政不中立。次日(9日週四)柯文哲市長受訪時，直言「她寫陳建銘的女兒就好了啊！」(台聯臺北市議員陳建銘為陳思宇父親)，另說機要職比照事務官；北市府人事處主任秘書則以〈有請假、無報酬、不談職務就不算違法〉回應外界質疑。

(四)上開三個案法理評論

臺北市政府藍世聰、簡余晏二位局長政務官之涉及選舉活動行為，是否違反行政中立？市政府官方定調表示：「藍局長是就市政業務需要，簡局長是假日站台，均未違反規定，至於傳送簡訊拉票，不能用公務手機，私人手機可以；若出現不宜行為，以規勸為主。」

上開二個案應有改善空間，俾使行政不中立疑義減至最低：藍世聰局長週四出席及停留里長聯誼會之時間及談話，應緊扣〈臺北市里長自治條例草案〉之討論，而簡余晏局長只需證明週日傳送簡訊拉票之手機非公務手機。果真如此，二位政務官局長不僅行為表現完全符合臺北市規約規定，亦能落實柯文哲市長宣稱

要讓臺北市成為「藍綠非軍事區」之治理願景。

至於第三個案陳思宇機要秘書參加三立新聞台《前進新台灣》政論節目行為，她當然不是臺北市規約之規範對象（臺北市市長、副市長、政務首長），但為〈公務人員行政中立法〉適用對象。臺北市政府人事處主任秘書指稱陳秘書〈有請假、無報酬、不談職務不算違法〉，此說應為「大事化小、小事化無」官腔說詞。

該案癥結在於「陳思宇使用職銜（觀光傳播局機要秘書）參加政論節目、同一期間她代表台聯與代表民進黨的臺北市議員吳思瑤正在進行民意調查競爭勝出者代表泛綠陣營參選立法委員」，嚴格說來違反了〈公務人員行政中立法〉第5條第2項「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」規定（該規定全時適用、不分是否上班或勤務時間）。陳思宇具銜參加電視媒體政論節目（職務上之機會或方法），摸蛤兼洗褲一兼二顧，借機打響知名度，有助勝利爭取泛綠陣營立法委員參選權（介入黨派紛爭）⁷。難怪柯文哲市長次日受訪時，第一時間反應脫口說出「她寫陳建銘的女兒就好了啊！」，而台聯臺北市議員陳建銘也說「頭銜部分是值得來檢討」，意即「陳建銘女兒」是私領域，不要使用「機要秘書」公器職銜，當無行政不中立疑義。

六、結語——政務官行政中立規範建制終能破繭、臺北市開出第一槍

⁷ 陳思宇之民意調查對手臺北市議員吳思瑤（二人競爭臺北市立法委員第一選區選舉泛綠陣營代表人）對此事受訪表示，陳並非政論名嘴和民意代表，上節目顯然是為增加曝光率的置人性宣傳。

我國於 76 年 7 月解除戒嚴，三十年來台灣社會益加自由開放，政黨政治成熟定型。「行政中立、政治中立、文官行政」的理念深耕和妥善建制，乃成為政府運作層面因應外在環境變動之重大治理課題之一。

考試院與行政院為建立我國政府行政中立規範法制，採行「事務官與政務官分別立法規範、事務官先行政務官後至」之分進合擊雙軌策略。適用事務官之〈公務人員行政中立法〉於 83 年提送立法院審議（解嚴後第七年），98 年完成立法（審議歷時十五年，共提送四次），實踐了事務官先行之策略目標。但適用政務官之〈政務人員法草案〉於 94 年首度提送立法院審議，迄今提送三次，立法進度非常緩步並已歸零。該案立法推動已逾十年，需再提案送審，何時立法院三讀通過？遙遙無期。

基於「事務官順從性高、創異性弱，政務官順從性低、創異性強」之理論與實務，〈政務人員法草案〉立法困難度確實高過〈公務人員行政中立法〉。在社會各界對〈政務人員法草案〉興致平淡，朝野黨派共識不足情況下，我們非常高興看到臺北市政府「鳴放第一槍」，訂頒〈臺北市市長及政務人員涉及選舉活動行為規約〉。

期望臺北市政府此舉，能夠產生「地方刺激中央、良性競爭學習」之善治結果，從而驅動全國法律〈政務人員法草案〉得以儘早完成立法公布施行，或者扮演領頭羊角色，帶動高雄、臺南、臺中、桃園、新北 5 直轄市政府，以及金門縣、新竹市等 16 縣（市）政府借鏡臺北之石，跟進頒布類似行政規章。

果真這般，那麼我國政府行政中立之規範建制任務可算大功告成，或謂法制化工程十之八九完工。屆時，有關行政中立規範法制化之概念性總評，當可從「事務官半璧完制、政務官半璧猶缺」現狀評語，昇華為「事務官半璧搶先完制、政務官半璧後發補齊」或「事務官點燈牽引、政務官補石增輝」進步佳評，功德圓滿！