

行政中立

政務人員行政中立規範、 行政不中立類型態樣及個案分析

賴維堯(空大公共行政學系副教授)

網路上課日：民國109年11月24日 晚上7~9點

- (1)二次考查題目今日上傳，少數同學期中考成績介於30~59分，請查收，願作答補救者，須於12月6日前繳交
- (2)請尚未寄出平時作業的同學，盡早寫完寄到空大校本部公行系(不受理Email作業)，最後期限12月18日

平時作業繳交同學名單

2次作業：方○妹、何○雄、李○瑞、呂○
林○靜、林○穎、阮○城、徐○凌
許○美、陳○偉、陳○誠、張○皓
張○通、游○淮、黃○聰、劉○汶
劉○遠、劉○蓁、鄭○芬、鄭○雅
謝○瑾

1次作業：李○芳、涂○惠、姜○燕、高○琪
陳○瑋、陳○玲、黃○雄

政務人員法草案

● 專法宗旨

政務人員法草案之立法目的係為政務人員之任免進退、行為分際、責任範圍及權利義務等事項，有明確之法律依據可資遵循，並容置部分條文，作為政務人員行政中立事項的法律規範

● 立法進度歸零

考試院會同行政院於87(1998)年首次函送立法院審議，爾後期間並依立法院屆期不續審原則，續於89、94、98、101年共計五次送審，但草案審議停滯歸零無成果

● 行政院爭權

時序108年10月，考試院重議該法草案，爆發行政院與會代表認為不宜歸屬考試院管轄範圍及要立專法而行政院應為主管機關之院際爭議

政務人員行政中立規範宗旨

有關政務人員行政中立規範宗旨(立法目的)，草案總說明有云：

(1)政務人員多為政治性任命，須隨執政者進退，其參加政治活動，理所當然；惟為維護政黨間或選舉時之公平競爭，宜適度規範政務人員之某些政治行為，以達行政中立，諸如：對於公職人員之選舉或罷免，不得動用行政資源助選，或要求他人不行使投票權或為一定之行使

(2)至於憲法或法律明定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，如大法官、考試委員、監察委員、中選會委員等，則當嚴格規範於任職期間不得參加政黨活動，或為公職候選人助選，俾能達成超然獨立之本旨

政務人員行政中立規範事項(一)

政務人員法草案(第13至19條)規定政務人員〔分二類：①依政治考量而定進退之人員、②依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員〕應遵守之行政中立規定事項如下：

(一)正面要求行為

- 1.公正原則：①依據法令執行職務時，應秉持**公正立場**，對待任何團體或個人。②對於掌管之行政資源，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、公平立場處理，**不得差別待遇**
- 2.參選請假：**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
- 3.**民選地方政府首長準用**上述正面要求規定

政務人員行政中立規範事項(二)

(二)反面禁止行為

- 1.依政治考量而定進退之政務人員（含考試院院長副院長），不得利用職權（職務上之權力、機會或方法）或動用行政資源，從事下列活動或行為：
 - (1)對於公職人員之選舉、罷免，從事助選
 - (2)對於公職人員之選舉、罷免，要求他人不行使投票權或為一定之行使
 - (3)阻止或妨礙他人為特定政黨、政治團體或擬參選人依法募款之活動
 - (4)使他人加入或不加入政黨或政治團體
 - (5)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

政務人員行政中立規範事項(三)

(二)反面禁止行為

2.依政治考量而定進退之政務人員（含考試院院長副院長），不得為支持或反對特定之政黨、政治團體或公職候選人，從事下列活動或行為：

- (1)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
- (2)在辦公場所懸掛、張貼、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
- (3)邀集職務相關人員或其職務對象表達指示

3.長官不得要求政務人員從事本法禁止之行為

政務人員行政中立規範事項(四)

4. 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，除應遵守上述（正面要求暨反面禁止）規定外，並不得從事下列行為或活動：
- (1) 兼任黨政職務（兼任政黨、政治團體或公職候選人競選辦事處之職務）
 - (2) 公開為公職候選人站台、遊行或拜票
 - (3) 為支持或反對特定之政黨、政治團體或公職候選人主持集會、發起遊行、領導連署活動或在大眾傳播媒體具銜或具名廣告
 - (4) 介入黨政派系紛爭
 - (5) 於上班或勤務時間，從事政黨或政治團體之活動
5. 民選地方政府首長準用上述反面禁止之1.及2.規定

政務人員法草案

9

行政中立規範缺失(一)

1. 規範對象不擬納入總統及副總統

政務人員法草案適用對象包括二種政治命官：(1)依政治考量而定進退之人員、(2)依法定有任期及任命程序獨立行使職權之人員，另將民選地方政府首長納為準用對象，獨漏民選中央政府首長總統及副總統

草案於準用對象條文之立法說明中，既已敘明「民選地方政府首長綜理政務，權責重大，行為影響層面至鉅，是以有關政務人員政治活動之限制、行政中立之遵守、請假規定等事項，亦應準用之」，那麼總統及副總統「綜理國務，權責更重大，行為影響層面更鉅大」，焉有不予納進準用對象之理？

政務人員法草案

10

行政中立規範缺失(二)

1. 規範對象不擬納入總統及副總統

民選政府首長對行政中立理念深耕和妥善建制的影響力和貢獻度，大於政治命官，更遠大於事務官。同理，其行政不中立行為或活動的危害力，大於政治命官，亦非事務官所能比擬

民選政府首長恪遵黨政分際原則、公私分明言行舉止之「風行草偃」效應，絕對不可小覷。故而無論就政務官(廣義)涵義範疇，或者中央與地方民選政府首長權責重任比較，**總統及副總統實無不受行政中立規範之理**，草案不擬納入，誠屬漏洞！

政務人員法草案

11

行政中立規範缺失(三)

2.政務人員行政中立規範該有者未規定

吾人得從政務人員法草案尚未禁止者以及明文規定者反向解釋之觀點，推論知悉依政治考量而定進退政務人員，得為黨輔選及行銷政策等政務官角色份內職責之黨政行為，計有：

- (1)得兼任政黨或政治團體職務
- (2)對於公職人員之選舉、罷免，在不動用行政資源條件下，得從事助選(公開站台、助講、遊行或拜票)或要求他人不行使投票權或為一定之行使
- (3)在不動用行政資源條件下，為黨政團體人士主持集會、發起遊行、領導連署活動或在傳播媒體具銜或具名廣告
- (4)介入黨派紛爭

政務人員法草案

12

行政中立規範缺失(四)

2.政務人員行政中立規範該有者未規定

政務人員法草案雖有「不得動用行政資源從事助選」之規定，但為恪遵黨政分際原則，較具體且同屬重要之「①不得於上班時間為公職候選人或擬參選人站台、助講、遊行、拜票、錄音、錄影。②不得兼任公職候選人競選辦事處或擬參選人辦事處職務。③不得利用職權或動用行政資源，從事支持或反對特定政黨、政治團體、公職候選人、擬參選人或黨政人士有關活動」等規定，草案尚未納入依政治考量而定進退政務人員應予遵守之行政中立規範當中

政務人員法草案

13

行政中立規範缺失(五)

3. 民選首長不準用「長官不得要求政務人員從事本法禁止之行為」規範

政務人員法草案之「長官不得要求政務人員從事本法禁止之行為。長官違反前項規定者，政務人員得向該長官之上級長官、上級監督長官提出報告，並由上級長官、上級監督長官依法處理。未依法處理者，以失職論」規定，係類似公務人員行政中立法保障事務人員之政務人員行政中立保障規定，但並未將民選地方政府首長納入準用事項範疇之中

草案此項排除民選首長準用規定，需予改正，較妥適規範應是民選首長(地方及中央)一體準用之

台北市行政中立單行規約訂頒原由

14

● 政務人員法草案遲未通過、致無法律規範

實務上，民選首長及政務官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，以及渠等體察黨政分際、尊重事務官和潔身自愛等作為，始能徐圖改善

● 台北市政府開啟「局部法制化」改善新局面

104年10月27日台北市政府訂頒〈臺北市市長及政務人員涉及選舉活動行為規約〉(簡稱台北市規約)，係台北市政府為政務人員行政中立規範議題，搶先於中央法律所頒行的地方單行規章。雖然只有台北市地方效力，但總算邁出法制化第一步，更是公部門第一槍

台北市行政中立單行規約訂頒原由

15

● 台北市規約立法宗旨

由於政務人員法草案尚未立法通過，為適度規範台北市市長及政務人員涉及選舉活動之行為，台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

● 台北市規約適用對象

- (1)市長
- (2)副市長
- (3)政務首長，例如：民政局長、工務局長、勞動局長、文化局長、客家事務委員會主任委員等

台北市行政中立單行規約內容(一)

16

台北市市長及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(注：關於不得兼任黨職，108.8.6台北市長柯文哲創立台灣民眾黨並為黨主席 → 柯市長四年前頒此規約、四年後自違規定)
- (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

台北市行政中立單行規約內容(二)

17

台北市市長及政務人員涉及選舉活動，其參與行為應遵守「**一要原則**、**五不行為**、**限定言行**」規範：

2. **五不行為**

- (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(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

台北市行政中立單行規約總評

18

● 政務人員行政中立規範建制破繭—台北市首創

我國於76年7月解除戒嚴，三十多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98年完成立法，但適用政務官之政務人員法草案立法進度非常緩慢。期望台北市政府單行規約，能夠產生「地方刺激中央、良性競爭學習」之善治效果，從而驅動全國性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、桃園等其他5直轄市政府以及金門縣、新竹市等16縣市政府借鏡台北之石，跟進頒布類似之行政中立規章

政務官行政不中立類型態樣(一)

19

● 行政中立(不中立)不分藍綠白

行政中立涵義既明，行政不中立自當避免。我國政務人員（民選政府首長及政治命官）引發之行政不中立疑義行為或活動，在法律規範（以政務人員法草案為代表）尚未制定之前，早已存在，而且不分執政政黨顏色

茲套用台北市長柯文哲(1959~)名言「垃圾不分藍綠」，行政中立不分藍綠（不分藍綠白），行政不中立更不分藍綠（不分藍綠白），在此議題兩大黨民進黨與國民黨「哥倆好不分軒輊，在野批評在朝照作」

政務官行政不中立類型態樣(二)

● 行政不中立三主軸→4大類項、20小項

政務人員(民選政府首長及政治命官)行政不中立行為或活動之類型建構(態樣分析)，係指渠等不得因政治或政黨因素考量，從而衍生三個主軸：

- (一) 利用職權或動用行政資源恩惠黨政團體人士
- (二) 裁量未盡公正公平
- (三) 不公平對待或不利處分事務官

進一步深入探究，得從渠等眾多行政不中立疑義個案，歸納發現民選首長及政治命官行政不中立行為或活動態樣，計有以下4大類項、20小項

政務官行政不中立類型態樣(三)

21

● 行政不中立行為或活動：4大類項、20小項

1. 不當利用職權，兼含動用行政資源，恩惠黨政團體人士
- (1)~(5)政務官公開活動之黨政分際不當：
 - ① 上台致詞夾帶拜票行為、
 - ② 施壓事務官之動員助選行為
 - ③ 有失職務身分之不當助選行為
 - ④ 助選或以其他身分出席輔選活動可能有違行政中立
 - ⑤ 政策行銷使用黨政平台可能有違行政中立
- (6) 總統行政專機乘坐人員黨政未分
- (7) 國安會副秘書長及外交部政務次長赴執政黨中常會報告
總統出訪事宜
- (8) 促進轉型正義委員會副主任委員(政務官)淪為選戰打手

政務官行政不中立類型態樣(四)

22

● 行政不中立行為或活動：4大類項、20小項

2. 不當利用職權，主要動用行政資源，恩惠黨政團體人士

(1)~(2)機關空間堆置或展售選舉相關物品：

① 機關空間堆置民進黨選舉文宣物品

② 政府出版品紀念品展售中心販賣國民黨選舉商品

(3)~(4)行政機關半公開或間接支持黨政人士：

① 台中市政府公務電腦開機自動連結競選連任市長粉絲頁

② 經濟部國營事業委員會動員助選國民黨

(5)準官方機構半公開或間接支持黨政人士：

外貿協會發文主管要求同仁捐款民進黨

政務官行政不中立類型態樣(五)

23

● 行政不中立行為或活動：4大類項、20小項

3. 裁量未盡公正公平之爭議

- (1) 總統只邀執政黨籍立委(非全體立委)入府喝春酒
- (2) 行政機關會議廳等室內空間行政資源之外界借用裁量爭議
- (3) 公園、學校操場等戶外公共空間行政資源之外界借用裁量爭議
- (4) 地方政府選舉過後限縮全縣村里長訂閱報紙選擇權

4. 政務官黨政因素考量而不公平對待或不利處分事務官

- (1) 地方政府首長選後算帳不公平對待事務官
- (2) 事務官參選公職人員選舉落敗遭到不利人事處分
- (3) 地方政府政務官罵部屬逼輔選

總統行政中立實務疑案－A

24

昔皇：馬總統空軍一號專機同乘國民黨主管
陳總統空軍一號專機同乘江霞助選大將

總統專機乘坐人員黨政未分：

- (1) 98年10月25日，馬英九(1950~)總統搭專機前往金門，參加古寧頭大捷60週年紀念，並替國民黨縣長提名人李沃士選舉造勢，專機往返乘坐人員除公務員外，另有國民黨黨務主管6人同機
→ 總統府與國民黨各半負擔專機油料費
- (2) 93年3月20日總統大選投票日(前一天下午319槍擊案)，選前衝刺時期，陳水扁(1950~)總統搭專機南下高雄拉抬聲勢，深夜返回台北，邀請根正苗綠助選員(非公務員)江霞(1948~)女士同機北返
→ 民進黨按國內航線票價付費

總統行政中立實務疑案－B

25

蔡英文總統於總統府

邀請民進黨立委(1)喝春酒、(2)卸任午宴

- (1)107.2.26週一晚上(27日立法院新會期開議)，**蔡英文總統**(1956~)於總統府大禮堂，邀請民進黨(執政黨)立委**攜伴入府喝春酒**。創意首例，宴會餐費由民進黨中央黨部支應
- (2)109.1.31週五中午(31日為第9屆立委在職最後一日)，**蔡總統**邀請**即將卸任**的民進黨立委(蘇嘉全、林靜儀、陳曼麗、呂孫綾、余宛如、李俊俤等)**在總統府吃午飯餐敘**

那案較妥？

綠委→總統官邸喝春酒
卸任綠委→總統官邸午宴

全體立委→總統府喝春酒
所有卸任立委→總統府午宴

行政中立實務疑案 C — 裁量公正

26

▲ 選後限縮全縣村里鄰長訂閱報紙選擇權

105年1月16日總統及立委大選過後第三天1月19日，**花蓮縣政府**向鄉鎮市公所發函表示本年2至12月份**村里鄰長報紙**採購規格為〈更生日報、聯合報、中國時報〉

此舉迅生爭議，媒體批評**縣府選後算帳**，將村里鄰長以往自由選擇訂報之慣例作法，變為限定選擇而且報紙清單剔除「親綠自由時報、選舉期間支持民進黨立委候選人蕭美琴的東方報」

行政中立實務疑案D— 公器私用及機關空間不當使用

▲機要人員淪為黨派或私人恩惠之公器私用

89年6月3日行政院人事行政局以機要方式進用執政黨籍青年李俊佺(1965~)為簡任參事(任職前學經歷：美國波士頓學院政治所碩士、淡江大學兼任講師、54年次時年35歲)。本案送審時，銓敘部勉予同意，但隨後修正機要人員進用辦法，將不得進用機要人員之職務範圍增列參事

▲行政機關堆置公職候選人文宣

100年11月10日嘉義縣議會國民黨籍議員質詢時，揭發縣府大樓空間(倉庫)堆置第一次參選之民進黨總統參選人蔡英文大量文宣品，縣長張花冠(1954~)率先道歉，縣府繼而說明原委後迅予轉出

行政中立實務疑案 E — 公務員參選

▲ 事務官參選失敗遭不利處分

- (1) 94年12月桃園縣蘆竹鄉公所主任秘書游○○(民進黨員、參加黨內初選未被提名、改以無黨籍參選)，與同鄉鄉民代表會主席趙秋葦(國民黨提名)及第三位候選人(民進黨徵召之桃園縣議員李訓求)，三人競選鄉長，開票結果：趙主席當選
- (2) 95年3月1日趙鄉長新官上任，實以與其競選鄉長政治因素考量，在游○○主秘未犯過失或未表自願下，迅予降調不利處分：①3月8日主任秘書先調低一職等秘書、八天後②3月16日再調低二職等專員
- (3) 游專員(原主任秘書)向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，復審決議：專員調令撤銷、秘書調令維持

行政中立實務疑案 F — 參加秋鬥？



2020 秋鬥

反毒豬、反雙標、反黨國

11/22(日)上凱道

下午1點集合，穿黑色上衣

行政中立實務疑案 F — 參加秋鬥？

- ▲ 台北市長柯文哲(1959~)以謹守行政中立、不增警方負擔為由，不參加秋鬥，但新北市長侯友宜(1957~)表示會與國人站在一起遊行
- ▲ 就行政中立角度，如何評論柯、侯二位市長不同行為

政務人員中立規範尚需努力(一)

- ▲政務人員行政中立規範法律（以政務人員法草案為代表）尚未立法制定
實務上政務人員不時或難免引發之行政不中立疑義行為或活動，迄今大多依靠媒體報導批評、民眾輿情反映，以及渠等體察黨政分際、尊重事務官和潔身自愛等作為，徐圖改善
- ▲政務人員(民選首長及政務官)引發之行政不中立疑義行為或活動，早已存在，而且不分執政政黨顏色，民進黨與國民黨「兩大黨哥倆好不分軒輊，在野批評在朝照作」，尚無法律規範

政務人員中立規範尚需努力(二)

- ▲ 常務人員、政務人員分進合擊雙軌規範策略
常務人員與政務人員行政中立之法律規範，考試、行政兩院採行分別立法的「分進合擊雙軌策略」



半壁完制、半壁猶缺

- ▲ 行政中立不分藍綠白 → 行政不中立更不分藍綠白
- ▲ 政務人員行政不中立疑義早已存在
- ▲ 政務人員行政不中立之危害遠大於常務人員

各類公務員行政中立法令規範 強度比較圖



- 法官：最嚴
- 軍人：更嚴
- 檢察官：較嚴
- 一般公務員：常模規範
- 民選首長及政務官：較弱(尚未法律規範)
- 教師及研究人員(未兼行政職務)：最弱



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

期中考二次考查題目

35

▲行政中立修課同學期中考成績 30~59 分之補救措施

- 一、為何選舉來臨，行政中立就為政府機關、朝野政黨、傳播媒體及社會民眾關注討論並要求遵循？
- 二、請說明行政中立之關鍵涵義，另公務人員行政中立法之行政中立法制涵義係如何規定？
- 三、請舉出二個案例(不得與網頁教材案例雷同)，說明公務人員(事務官)參與政治及政黨活動之灰色地帶行為或活動(公務人員行政中立法既未明文允許、亦未明文禁止之行為或活動)。
- 四、工運指標活動「2020秋鬥」於2020/11/22(週日)在台北市舉行，主辦單位號召上萬人、40多個團體(含國民黨、民眾黨)上街頭，表達「反毒豬、反雙標、反黨國」訴求。台北市長柯文哲以謹守行政中立、不增警方負擔為由，不參加秋鬥遊行，但新北市長侯友宜表示會與國人站在一起遊行。請就行政中立角度，提出你對柯、侯二位市長(民選首長)不同行為的評論意見。