

目次

中華民國九十二年十月 第三十六期
October 2003 NO.36

考銓季刊

-
- | | | | |
|----|---|-----|-------------------------------|
| 1 | 陳水扁總統於院長與考試委員就職
一週年慶賀詞全文 | 98 | 公務人員行政中立法草案簡介 |
| | | | 江銀世 |
| 3 | 談「公務人員行政中立法」兼論行
政中立在憲法中的地位 | 109 | 公部門組織的治理結構 |
| | 林濁水 | | 傅岳邦 |
| 12 | 行政中立學理與法制 | 123 | 論公務人員參與政治活動之界限 |
| | 蔡良文 | | 李昭賢 |
| 48 | 行政中立法立法可行性之研究 | 136 | 考試院暨所屬機關參訪中國鋼鐵股
份有限公司座談會紀錄 |
| | 曾明發 | | |
| 76 | 他山之石：從美國聯邦政府因應知
識經濟之人力資源發展策略析論我
國公務人力資源發展策略 | | |
| | 曾介宏 | | |
-

發行人／朱武獻
社長／蔡良文
社務委員／李復甸、周志宏、周世珍、施能傑、翁興利、
陳德禹、張世賢、張瑞濱、張潤書、黃炳煌、
黃俊杰、黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗榮、
劉宗德、劉錦樹
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：宥騰設計印刷有限公司
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321
戶名：考銓季刊社
網址：<http://www.exam.gov.tw>

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

本院第十屆院長暨考試委員就職週年 總統致詞稿

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

姚院長、各位考試委員、朱秘書長、考試院各部會首長、張董事長、各位考試院同仁、各位女士、各位先生，大家好：

今天是姚院長及各位考試委員就職週年的日子，阿扁有機會來考試院和大家見面，感到非常高興。首先阿扁要向姚院長、各位考試委員以及考試院所屬部會首長們表達慰勉與祝賀。同時，今天也是記者節，阿扁也要在此向在場的記者小姐、先生，以及全國記者朋友們祝賀大家佳節愉快。

在考試院同仁合作努力之下，這一年成功的推動多項重要議案，像是「公務人員保障法」修正草案等，能夠順利完成立法程序，使文官人事法制更趨健全。此外，像是在經發會的共識中，曾經提出健全智慧財產權審查機制的要求，經過經濟部與人事行政局等單位的研商之後，決定增加一百位專利審查官名額，並希望經過考試、實習、訓練之後，可以在兩年內分發完畢。姚院長一上任，面對這項高難度的任務，馬上協調各單

位排除障礙，儘速辦理考試，同時爲了爭取時效，一併將過去考科的公布時間縮短爲四個月。今天，專利審查官考試已經完成，考試院同仁所展現的高度執行力，實質上有效提昇了國家競爭力。雖然只有短短一年的時間，但是考試院已經邁開前進的腳步，而且有具體的成績，不負國人的期許，在此阿扁要特別表示肯定與嘉勉之意。

公務人員是執行國家政策，推展各項建設的關鍵力量。在當前開放多元、高度競爭的時代，文官制度更需要不斷改革創新，才能符合變遷社會的需求，提昇國家競爭力。因此阿扁要藉此機會，與各位先進共同來思考：

第一、改進國家考試方式，廣羅優秀人才：爲了迅速趕上社會前進的步伐，國家需要推陳出新，建立多元考選方式，廣納公務與專技人才，以厚植國家競爭力。姚院長上任之後，也在逐步推動國家考試制度的改進，包括專技考

試科目的調整、律師高考採用新制足額方式錄取、成立外交特考考試方式研修小組等，都是針對時代的需要所進行的必要調整。此外，阿扁也希望能夠檢討現行考銓政策法令，建構彈性及公平的用人機制，藉以引進民間人才，注入企業經營精神，提升政府活力。

第二、推動行政中立，強化全民服務：公務人員是國家政策之執行者，應本於公正、公平的理念，忠實執行政府政策，因此落實行政中立，使公務人員不受政治干擾，善盡職守，積極為民服務，實屬刻不容緩。目前考試院已經完成「公務人員行政中立法」草案，明訂公務人員應嚴守行政中立，不得兼任政黨或其他政治團體職務；政務官及民選地方首長亦須遵守行政中立原則。就阿扁所知，考試院將於近期將該草案送請立法院審議，希望各界能夠大力支持，儘速開啓我國文官體系的新紀元。

第三、加強人員培訓，提高服務品質：面對知識爆炸的時代，公務人員需要不斷自我學習、成長，以提高素質與能力，才能提供人民優質服務。像是姚院

長在考試院內發起「新學習運動」，組織讀書會，就是一個很好的範例。考試院應建立訓練、進修的完善制度，並統合各訓練機構資源，有系統的提供公務人員培育、訓練、進修的終身學習機會，開拓個人與組織不斷更新成長，以提高服務品質。

在此，阿扁要再次強調，文官體系是國家發展的基石，也是推動國家建設進步的大團隊。文官體系的革新需要時間與耐心，以及對國家人民無私無我的熱忱來推動。考試院身為文官制度的主管院，希望全體同仁秉持過去既有的基礎，再接再勵，凝聚公務人員意志，激勵公務人員榮譽感，建立有效能、有遠見、有應變能力、充滿活力的文官體系。阿扁相信在新的一年，考試院一定能締造更出色的成果。最後，阿扁敬祝大家身體健康，家庭幸福美滿，謝謝大家！

談「公務人員行政中立法」

— 兼論行政中立在憲法中的地位

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

林濁水

摘要

過去對公務員行政中立的討論，就通常集中於探討公務員可否參加政黨、擔任政黨內的某些黨職，以及對公務員積極從事政黨活動的限制。但這種討論方式難免落入不當的主觀化及個人化的缺陷，而忽略了行政中立的問題其實是一個國家法上的基本的建構原則。

民主的國家形態所預設的是，政府統治的權力基礎是有時間性的。但另一方面，所謂專業化的官僚，卻代表著無須透過定期選舉這種直接民主程序加以合法化的、獨立的行政體系。就這一點看來，職業官僚與民主體制原本就存在著本質上的緊張關係。本文嘗試從憲法原則與憲法條文本身，對照文官體系的歷史成因與構成原理，來化解這種理論上緊張關係，並同時導出公務員行政中立的憲法依據。

最後，本文針對現正在立法院審議中的「公務員行政中立法草案」做一番回顧與批評，並對其未來三讀通過的展望稍做評估。

Discussions on “Civil Service Administrative Neutrality Act” – also on the Constitutional Standing of Administrative Neutrality

Lin Tsuo-shui

Abstract

The past discussions on the civil service administrative neutrality used to focus on whether a civil servant is allowed to be a member of or to take post in a political party, or on the limitation on an active participation of a civil servant in political activities. However, those discussions would inevitably fall into a fault of inappropriate subjectivity and individuality, and overlook the fact that the issue of administrative neutrality is actually a basic principle of enactment of law of a nation.

The organization of a democratic nation is premised on that the basis of ruling power of the government is not timeless. On the other hand, the so-called professional bureaucracy means an administration system to be legalized and become independent without having to undergo the regular election, i.e. a direct democratic procedure. From this point of view, a stressful relationship inherently exists between professional bureaucracy and democratic system in nature. This article is in a try to solve the theoretically stressful relationship from the perspectives of constitutional principles and constitutional provisions in contrast with the historical causes and constituent principles of civil service system, also to derive therefrom the constitutional basis of civil service administrative neutrality.

Finally, this article will make a review and provide criticism on the “Draft of Civil Service Administrative Neutrality Act” currently under the review of the Legislative Yuan, and will give a rough estimation on the prospect of its pass through the 3rd reading in the future.

「公務人員行政中立法草案」的審議過程

考試院於民國八十三年十二月三十日函請立法院審議「公務人員行政中立法草案」，除了上述考試院版本外，再加上黃昭輝委員、林濁水委員所提的「公務人員行政中立法草案」與黃爾璇委員所提的「政治中立法草案」四個版本。立法院法制委員會於民國八十五年十月七日、二十三日、二十八日、十一月十八日經逐條討論後，將法案名稱改為「政治中立法」後提請院會表決。

一般理解意義下的行政中立

行政中立的意義為何，以公共行政學者陳德禹（註一）的見解為例，他認為行政中立的意義包括了下面幾點：

- 一、文官應盡忠職守，推動由政府所制定的政策。
- 二、行政人員在處理公務上，其立場應該超然公正，一視同仁，無所偏愛或偏惡。
- 三、行政人員在執行法律或政務官的政策，應依同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派。
- 四、行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著他們所擁有的專業知識、技能與經驗，於政務主管無政策意見時，依自身之專業意見執行政務

，並建議因應新發生問題的政策方案，並就所主管之業務注意民意而做適當反應。

這種定義雖然表達了公務員行政中立的主要內涵，但究竟欠缺法律，尤其是憲法上的法源依據，更別說從這樣的定義中可以得到任何結論，以做為進行具體規範時的判斷標準。

訂定「公務員行政中立法」的必要

行政體系由於掌握了國家大部分的資源使得它在選舉期間可以有鉅大的影響力，為防止行政資源被不當濫用或配置扭曲的情形發生，公務人員的行政中立義務格外重要。過去常見公務員違背行政中立的情形例如：政務官動用行政資源為某一政黨助選、事務官主管人員指示所屬人員辦理違反法令或偏私於某一政黨之業務（如旅遊、聚餐等聯誼活動為某一政黨候選人造勢），或為某一政黨候選人輔選助選（包括拜訪、散發傳單等）、事務官非主管人員及以下人員於上班時間為某一政黨候選人輔選等等。這種例子說明我國公務員在行政中立義務的遵守上，確實尚離一般先進國家有一段距離，而要改善這種現象，除了特殊法律的制定外，更重要的恐怕是更根本問題的釐清。

本文不打算細部地探討對於那些政治或政黨的活動，應該禁止那些公務員的參與，例如對於參加政黨、兼任黨職、參加政黨例行性與非例行性活動、參與公職人員選舉、投入選舉助選活動等行為，對於政務官、事務官與民選首長等不同性質的公務員是否有區別對待的必要。這並非意味著這類的討論沒有必要，而是因為一方面討論這種議題的文獻已多，另一方面專注於這類討論可能會陷於見樹不見林。

過去對公務員行政中立的討論，就通常集中於探討公務員可否參加政黨、擔任黨內的某些黨職，以及公務員積極從事政黨活動的限制。這類討論也許對於行政中立觀念的散播及國民意識的喚起當然有很大的貢獻，但由於這種討論將重點擺在公務員是否仍然可以享有憲法賦予所有人民的政治活動權利的探討上，因此，使得這種討論方式難免落入不當的主觀化及個人化的缺陷，而忽略了行政中立的問題其實是一個國家法上的基本的建構原則。

公務員中立義務在憲法中的地位

嚴格來講，文官的中立義務很難在憲法中找到強而有力的支持。事實上，憲法中對於行政機關的中立義務及文官的地位根本就

不曾提及，憲法第十八條及第八十五條關於人民服公職的權利保障及公務員考選的公開原則的規定，只是保證公務員體系的多元組成，但並未規範公務員應如何執行其職務。有關公務員的服從指示義務以及行政機關的科層組織原則，與其說是憲法的規定要求，倒不如說是憲法的假設前提。

憲法中某些禁止兼任的規定，如憲法第二十八條第三項規定：「現任官吏不得於其任所所在地之選舉區當選為國民大會代表。」第七十五條規定：「立法委員不得兼任官吏。」第一百零三條：「監察委員不得兼任其他公職或執行業務。」與其說是在維護公務員的中立地位與義務，倒不如說是在維護國大代表、立法委員及監察委員的獨立地位。

因此，勉強可以證明公務員中立義務的，就只有一般在說明中立的官僚體系的存在必要時，以整個官僚體系無須隨著每次政府的輪替就全部更換這樣的理由，可以算是初步的證據。但這種簡單的說法卻完全忽略了，公務員行政中立的問題，其實是涉及獨立的行政體系與議會民主國家間的根本衝突。

民主議會國家與獨立的行政體系間的衝突

民主的國家形態所預設的是，政府統治

的權力基礎是有時間性的。但另一方面，所謂專業化的官僚，卻代表著無須透過定期選舉這種直接民主程序加以合法化的、獨立的行政體系。就這一點看來，職業官僚與民主體制原本就存在著本質上的緊張關係。因此，在憲法體系中探討公務員行政中立的問題，首先便是要釐清，公務員體系在現代民主國家究竟佔有何種地位，以及應該佔有那種地位。

如果從文官體系的歷史演變來看，現代行政體系或者說是公務員體系，是從君主獨裁制度下的官僚體系演變而來的一種公共服務的組織形式。因此，官僚體系原本的意義就是對君王以絕對的忠誠來執行其政策，而對任何朋黨派系保持距離與維持中立。文官體系的這個本質，基本上並未因政治體制由君主轉為民主而有重大變更。

因此，縱使在民主國家中，文官體系也僅能具有服務性的功能，而並不具有獨立性的政治職能，也就是說官僚體系在面對定期改選的政府及國會時，不能以建立所謂政策延續性的藉口，而自視具有矯正民主制度的功能。這樣看來，如果勉強要賦予文官體系在憲法體系中一個獨立的職能，至多只能從憲法保障人民應考試、服公職的規定上，得出經考試遴選的公務員必須具備一定的資格

條件，因此其憲法上的獨立性首先是建立在其所具備的專業能力上。而初步的公務員行政中立義務，正是從這個專業的服務性功能所導出的，要求公務員對政黨政策的嚴格中立，也就是在執行職務時嚴格的政黨自制，而根據專業做為其職務執行的標準。但是，只有這樣一個從憲法條文關係的間接推論所得出的依據，用來支持公務員行政中立的義務，似乎稍嫌薄弱。

但是，如果將法律執行的原則與法治國原則及人民基本權利兩者結合起來觀察的話，也許就可以讓憲法對政府行政的功能規定有一個較清楚的認識。法律執行並非屬於政策事項，基本上是一個中立性的事務，因為憲法規定人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。人民對行政機關處分不服時，可以提起行政訴訟請求法院救濟。獨立的司法因此也對獨立的行政有投射效果，因為法治國原則不能理解成行政機關可以先偏頗地對人民處以行政處分，然後再委諸司法加以救濟，而是應該行政機關的處分對所有人都平等對待。這是基本權利，尤其是平等權對行政機關的拘束力。當然這裡只能導出行政機關或公務員的中立義務只有在執行法律或等同於法律的行政事務時才有其適用，而且這裡指的公務員也包括

政務官、地方民選首長或其他政治任命的官員在內。因此在這個領域內，公務員的中立義務與政務官的黨派傾向之間的衝突就不存在了。

因此一般所說的，公務員可以主張其職責是為全體國民服務，因此對政府的指示沒有服從及忠誠的義務，憲法上可以支持這種說法的指的應該就是法律執行及預算執行原則了。所以嚴格來說，如果是與人民有關的法律執行或行政裁量處分，則公務員或行政機關的中立義務，並不因為公務員的身分而有所不同，部會首長的行政決定也跟一般公務員一樣不能有黨派的偏頗。這也是公務員行政中立義務的適用對象，應該直接包括政務官及民選首長的理由。但如果是涉及政府政策的準備工作，也就是指制訂總體政策的工作時，因為並未直接涉及人民，甚至要先經過相關的立法程序才能付諸實行的話，則上述的憲法原則對公務員中立或偏頗的規定就沒有多大的適用餘地。這裡只能說，在政府自總統至各部會首長就職宣誓的誓詞中，已包括必須以國家及全民福祉為施政目的，所以不得對不同黨派、意識形態的個人做過分偏差的待遇(局部的偏差待遇正是政黨輪替的必然結果)。其次，為了維護行政中立之故，對某些應該與政治保持距離與組織上

獨立的事務，應該委由獨立於部會之外的執行機關。

公務員行政中立的意義

在上面對公務員行政中立的憲法地位做了較深入的探討之後，進一步要說明的是，公務員行政中立的內容是甚麼。

照一般定義，公務人員有廣義及狹義之分。廣義的公務人員指適用「公務員服務法」或「公務員懲戒法」之人員，一般稱為「公務員」，如此定義下的公務人員，就包括了「政務官」及民選地方首長在內。至於狹義的公務人員則指依「公務人員任用法」任用之人員，一般稱為「公務人員」。考試院原擬草案之適用對象，僅限於「法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員」，雖較狹義的「公務人員」範圍為寬，但仍不包括政務官及民選首長。就實務面而言，公務員在行政上之中立，除係對其自身行為之要求外，往往受其上級長官，亦即政務人員之指示與干擾，因此，行政中立義務不能只拘束事務官而不及於政務官。從規範面而言，上述執行法律與預算層面的中立義務本就包括所有公務員在內，而在政策面上政務官雖有自主及裁量之空間，但亦不得過於嚴重偏差。

中立的意義可以從三個層面來看：一個層面指的是在經濟及社會生活中保持利益中立，對此「貪污治罪條例」、刑法中的賄賂罪、「公務人員利益迴避法」都已有所規範。第二個層面指的是信仰及意見的中立，也就是對不同信仰及意見團體要保持公平。第三個層面則是政治上的中立，也就是對各種不同政策及其支持者的中性對待。因此，公務員不管對於職務範圍內，或職務範圍外的政治活動，都必須要有適度的自制（德國聯邦公務員法第52條規定：公務員是全體而非個別黨派的公僕）。這裡包括兩個方面：一方面是對其職務雇主，也就是對所屬行政機關而言，公務員不得出於自己的政治主張，在行事上積極反對長官的政治立場。另一方面是面對人民時，不能對不同政治主張者差別對待，也就是不能有所偏頗。

公務人員的服務規範，「公務員服務法」規定「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務、」第六條規定「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害他人。」第二十二條規定「公務原有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」

行政是一種層級節制體系，因此，行政

不可能中立，行政要談中立只能說在執行職務時的態度及立場中立不偏私。行政機關會因為不同的執政黨而受到不同程度的形塑，民主國家中行政機關的功能可以抗拒政黨的影響到甚麼程度，或是只能訴諸公務員本身的良知或是意見自由的基本權利。另外，過於強調公務員有服從上級的義務，及行政機關的科層組織原則，則公務員雖然不能淪為服務於個別黨派，但卻無疑的會成為服務於個別部會首長的工具，而個別部會的首長卻可能只服務於個別政黨，以致於公務員也間接服務於個別政黨。

但這種所謂的態度與立場的中立是一種絕對的內在態度，或者只要在外在形式保持中立，內心盡可以有自己的偏見，又或者也可以公開主張其政黨好惡，只要其公務上的決定保持中立即可。這裡，定義理想的態度仍必須導自公務員的功能，也就是公務員無論自己個人的主觀意見為何，不僅要對上級忠誠對外中立，更重要的是必須讓一般大眾確信他將遵照這個原則執行其職務。

學者施能傑認為，中立價值的背後是行政只是執行政治意志工具的主張。隨著現代公共事務日趨複雜，行政中立的意義已不再要求文官要完全不從事政治利益的彙集、判斷及代表等功能。所以文官所提出的專業

性或政治性建議能否付諸實行，完全由政治首長決定，只要政治首長不接受的政策方向或計畫執行細節，文官必須放棄其偏好。除了政策層次的中立外，另外在日常事務的處理上，行政中立義務也要求文官保持公平的標準，不因個人、團體或黨派，而有不同的管制標準或服務、利益傳遞方式。（註二）

是否應該採取刑事罰做為罰則

刑罰是國家對個人最嚴重的權利侵犯手段，因此從刑罰的這個本質來看，它應該只有在行為嚴重破壞了社會共同生活所必要的條件時才能適用，而且這個行為還必須是道德倫理上應該被嚴厲譴責的，才能正當化刑罰的使用，這就是刑罰做為最後手段的原則（*ultima ratio*）。因此除非其他民事法、行政法與警察法的處罰手段都不足以適當反映行為的惡性，否則國家不應該輕啓刑罰。

從前述國家刑罰的目的性，來檢視刑罰是否應該適用在公務員違反行政中立義務的行為，似乎不應以刑事手段做為懲處的工具。首先，公務員違反中立義務的動機，可能出於黨派或政治主張的偏見，也可能是只是出於個人經濟利益與對相對人的好惡。其次，違反中立義務的樣態也是繁複多變的，可能是附加不正當義務或剝奪正當的權利，這時如果要完全掌握行為的各種動機與樣態

加以處罰，不是淪為瑣碎，否則就得藉助於一個概括條款式的規定，而前者不僅在立法技術上困難重重，是否必要也有待商榷；後者則恐怕有違罪刑法定主義的原則。

這其中，如果其手段涉及經濟利益的交換，則刑法或「貪污治罪條例」中的賄賂罪已經對於這一類的職務犯罪有相關的處罰規定，沒有在公務員行政中立中再重複規定的必要，立法院法制委員會一審通過的草案第六條第一項，其實已涵括在刑法與「貪污治罪條例」賄賂罪所規定的行為樣態之內，再予規定似乎是多此一舉，沒有考慮到法秩序統一性的問題。更何況，因為「公務員行政中立立法」草案中所規定的本刑低於刑法與「貪污治罪條例」對賄賂罪的處罰，因此根本就沒有適用的餘地。至於草案第六條第二項只是阻止或妨礙他人的募款活動，其不法內涵與第一項毫不相當，是否有加以刑罰的必要，實在令人質疑。

因此，本文認為公務員違反中立義務的行為，只要委諸現有的公務員懲戒規定加以處罰即可，一方面與行為的不法程度較為相當，另一方面也較能因應各種程度不同的違反行為的彈性處罰。

「公務人員行政中立立法草案」的檢討與展望

如前面所述，考試院的「公務人員行政

中立法草案」是在民國八十三年送立法院審議，之後該法在民國八十五年經立法院法制委員會通過一讀，這段審議期間國家仍舊是處於國民黨長期一黨獨大的統治之下，各黨派對公務員行政中立的意義並未深刻且客觀地認識，民進黨各立委所提出的對案，包括在民進黨委員主導下所通過的一讀草案，都是基於防弊的角度，極度壓縮公務員參與政黨活動的權利，例如草案第三條全面禁止事務官擔任黨職、第八條從事輔選、助選及其他輔助之行爲，第十五條以下對違反規定者的處罰過重等，而有不合比例原則地限制公務員依憲法所應享有的政治參與權之嫌。相對的，國民黨透過當時的考試院所提出的原草案也有過於寬鬆的弊病，且亦有意阻止「公務員行政中立法」的一讀草案排上議程進入二讀，以阻止該法的通過。

在兩千年總統大選完成政黨輪替後，原本在野的民進黨至今已執政三年有餘，而原本在台執政長達五十年的國民黨也嚐到在野的滋味，對雙方而言，都應該更能體會透過政黨競爭機制，由不同政黨輪替執政乃爲必然之現象，任何政黨都不可能再成爲永久一黨獨大的政黨，所以各政黨必須確實維持文官體系之中立性，不應動用文官體系的資源做爲不公平的政黨競爭手段，務使文官體系脫離於政爭之外，但在維護公務員行政中立

的同時，也應該要顧及公務員的積極參政權，所以未來對「公務人員行政中立法草案」內容的看法也較能理性以對，而不致於如之前那般失之過嚴或過寬的缺失，同時也必然對本法的儘速通過有一致的共識。

事實上，換一個角度來看，我們也可以考慮是否要科政黨以義務，禁止政黨對其從政或服公職的黨員施以不正當的影響。如果依政黨法的規定，政黨的內部規範應該符合民主原則的話，則其意義應該包括要符合一切民主國家建構的要求，這裡面當然也包括保障及尊重公務員的行政中立義務，尤其是政黨不應對具公務員身分的黨員干預其職務的執行，更不應該試圖去要求具公務員身分的黨員在執行職務時完全根據黨派的立場。否則當在野黨成爲執政黨時，他仍將比照動用所有行政資源做爲不公平之競爭，則文官體系將永遠僅是執政黨利用的工具，而無法成爲國家政爭之外的安定力量，政黨政治之發展亦將受到阻礙。（本文作者爲現任立法委員）

註一 陳德禹：「文官行政中立之理論與實際」，行政管理文選輯，第七輯，頁三三九。

註二 施能傑：「公務人事政策的改革議題：中立與民主、能力與分權」，行政管理論文選輯，第八輯，頁三三一。

行政中立學理與法制

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

蔡良文

摘要

我國由威權體制轉型至民主體制，政黨政治的運作，已然成型，因此，文官體制的健全顯得格外重要。目前政府大力推動政府改造工程與文官改造，所以文官制度的內涵與政策內涵應配合調整改變。當然調整人事行政組織結構與功能，強化文官體制的職能，是刻不容緩的議題。惟其底蘊，積極建立一套選才、育才、用人、留才制度，強化行政中立，建立行政倫理與責任行政等價值體系，期以推動文官專業化、中立化及科層體制的再生與維護，是吾人關切的核心議題。

我們認為，「行政中立」，是指文官對處理公務保持中立、客觀及公平的立場，以國家、人民的整體或多數利益為考慮；在處理政治活動上非指絕不可涉入政治事務，但應受到不可涉入政爭等限制；而國家亦應保護文官之身分、工作權益，使不受政權更替之影響。

行政中立之範疇可自個人、組織、憲政體制三個層次予以觀察。而其觀念對於民主的發展，有極大的影響。本文爰就行政中立與民主行政的關係、行政中立法制的學理建立，我國歷次行政中立法草案、配套措施進行評析，並研提建議，俾供各界參考。

關鍵名詞：文官系統、行政中立、民主鞏固、依法行政、政制結構、執法公正、行政程序、政治活動限制規範、公共服務、公務人員基準法、道德／倫理模式、公務人員行政中立法、政策模式、政務人員法、行政／政治分立二元模式、高架民主論

Academic Theories and Legal Analysis of Administrative Neutrality

Tsai Liang-wen

Abstract

The political system of our country has turned from an authoritative government to a democratic government, and now the party politics is being in its shape. Thus, a solid civil service system appears to be extraordinarily critical. At present, as the government is dynamically promoting its reform and the reengineering of civil service system, the purport of civil service system should be adjusted in accordance with the purport of policies. Needless to say, restructuring of organization and function of personnel administration and strengthening of functions of civil service system are imperative issues. Above all, we should make a system to select, educate, employ, and retain talented people, promote administrative neutrality, and establish a system of value with respect to administrative ethic and responsibility of administration so as to facilitate professional and neutral civil service. Those, indeed, are the focal issues that we concern.

In our opinions, “administrative neutrality” means that a civil servant, in dealing with public affairs, shall hold a neutral, objective and fair stance and take the interests of the entire country and people or the majority into account. As for political activities, it does not refer that a civil servant should not be involved in any political matter but, however, there should be limitation on his involvement in a political struggle. In the other hand, the government should safeguard the status and rights of work of civil servants to prevent an effect by the alteration of regime.

Observation on administrative neutrality may be made from the perspectives of individual, organization, and constitutional system. Its concept has had significant influence on the development of democracy. This paper is to analyze the relation between the administrative neutrality and the democratic government, theoretical establishment of legal system for administrative neutrality, and our historical drafts with respect to administrative neutrality and the related auxiliary measures, as well as to provide suggestions for reference of various circles.

壹、前言

我國由威權體制轉型至民主體制，政黨政治的運作，已然成型，因此，文官體制的健全顯得格外重要。目前政府大力推動政府改造工程與文官改造，所以文官制度的內涵與政策內涵應配合調整改變。當然調整人事行政組織結構與功能，強化文官體制的職能，是刻不容緩的議題。惟其底蘊，積極建立一套選才、育才、用人、留才制度，強化行政中立，建立行政倫理與責任行政等價值體系，期以推動文官專業化、中立化及科層體制的再生與維護，是吾人關切的核心議題。

我們認為，「行政中立」，是指文官對處理公務保持中立、客觀及公平的立場，以國家、人民的整體或多數利益為考慮；在處理政治活動上非指絕不可涉入政治事務，但應受到不可涉入政爭等限制；而國家亦應保護文官之身分、工作權益，使不受政權更替之影響。至於行政中立之適用範圍包括：

1. 行政中立不僅指行政機關之中立，且包括公務人員在自身政治權利運作與外在權力的競爭中求得平衡點，即屬公務人員在自主性前提下的個人中立的範疇。
2. 公務人員在執法或執行行政人員的政策上，應採取同一標準，公平對待任何個人、團

體(利益團體、壓力團體等)或黨派，既不徇私，也無倚重倚輕之別，這是對社會大眾利益確保之宣示，為組織體系中立的範疇。

3. 公務人員平時執行職務必須依法行政，選舉時，尤不得利用職權影響、干擾選舉過程或結果，以中立原則超然於政黨競爭之外，此乃是對憲法國家整體的中立角色的範疇。

要之，行政中立之範疇可自個人、組織、憲政體制三個層次予以觀察。而其觀念對於民主的發展，有極大的影響。本文爰就行政中立與民主行政的關係、行政中立法制的學理建立，我國歷次行政中立法草案、配套措施進行評析，並研提建，議俾供各界參考。

貳、民主行政與行政中立

由於民主行政關涉公務服務與管理內涵，其中亦考量政治發展中政治價值與行政價值之衡平。整體觀之，基本命題涉及層面至廣，略以：一、文官與公民均可能腐化。二、民主社會中建立與改變政府組織結構乃憲政問題。三、在分權制衡中，政治權威的運作可行公益亦可謀取私利。四、公共行政無法自外於政治。五、不同組織能提供不同

之公共財貨與服務，經由不停的交易達成互利或衝突整合。六、指揮統一之文官系統，會降低對民眾不同偏好之反應能力，也會降低適應不同環境條件的能力。七、對權力核心的文官組織，就時間、精神、資源言，無法使其效率極大化。八、分割的權威與多元管轄是維持政治秩序穩定，促進快速變遷環境中公民福祉之要件

(吳瓊恩，2001：103)。

再者，公元二〇〇〇年之政權輪替，國內政治發展正式步入民主鞏固時期，薛德勒 (Andreas Schedler) 提出：認定民主鞏固概念的意涵必須考量站在什麼觀點 (經驗性)，以及要達到什麼目標 (規範性)。選舉的民主與自由的民主代表民主鞏固的經驗性指涉。並引申分析五種民主鞏固概念 (Schedler, 1998：93-105)，其與行政中立觀念、制度之聯結關係可以嘗試建立。

其一、防止民主崩潰 (Preventing Democratic Breakdown)：指防止「選舉的民主」與「自由的民主」快速消失，退回原來之威權主義。避免民主崩潰，專心致力於民主體制之維護，為民主鞏固的古典意義。據此，文官中立化、專業化即特別具有其意義。

其二、防止民主腐蝕 (Preventing

Democratic Erosion)：指防止自由的民主，慢慢消失。除了崩潰的危險，許多新民主政體必須抵禦民主衰敗的危險，避免民主逐漸腐蝕，導致半民主體制 (semidemocracy) 的發生。杭廷頓 (S.P. Huntington) 亦強調第三波民主化的問題不是崩潰，而是腐蝕，且來自民選領袖之逐漸弱化民主政治。申言之，如何防止民主之腐蝕？文官的公正執法有其輔助功能。

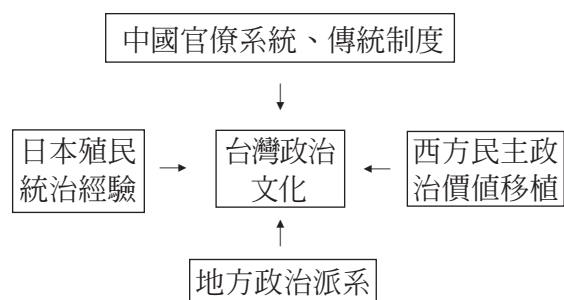
其三、完成民主 (Completing Democracy)：指由選舉的民主到自由的民主。民主化的完成須要去除威權主義的遺緒 (legacies)，而自由的民主必需有效地保證基本的政治、公民與人權 (political, civil and human rights)。茲以威權政治之復辟，在於文官之民主性弱化、文官之自主性不張。易言之，完成民主化工程，文官的中立化是必要條件。

其四、深化民主 (Deepening Democracy)：旨在討論民主品質，即從選舉的民主與自由的民主提昇到先進的民主之水準。即無論是在政府表現、公共行政、司法體系、政黨制度、利益團體、公民社會、政治文化與決策模式等方面，均應表現先進民主國家之特質。在民主發展進程中，型塑民主、中立的文化是保存可長可久的民主政

治基業的基礎工程。

其五、組織民主 (Organizing Democracy)：為民主鞏固之中性用詞，即要求比制度化民主的基本規則更多，期望建立民主的特殊規則與組織，等同於制度建立 (institution building)。依此有關中立倫理規範的建立，有賴相關法制之配套完成，方克有成。

復且，因行政體系浸潤於日本殖民體制殘餘影響，及受台灣地區威權體制政治滲透、影響與制約，如附圖一所示。



圖一：台灣政治文化形成

資料來源：Lucian W. Pye (1995), *Asian Power & Politics: the Cultural Dimension of Authority*

綜之，我國台灣地區的政治文化，涵括了中國傳統制度、官僚系統、地方政治派系及日本殖民統治經驗的影響外，亦受到西方民主政治價值移植之影響，即使在目前中央政府簡任高級文官年齡在40歲以下者約佔

3.5%，40歲至50歲未滿的佔34.5%，50歲至65歲未滿約佔59.6%，65歲以上約佔2.7% (銓敘部統計, 2003: 48-49) 亦受到上述因素之影響。至於中央政府各機關公務人員之教育程度方面，博碩士者約佔8.8%，大專以上者約佔63.6%，高中職以下者約佔27.6% (同上: 32) 同樣具有上開圖示之特質，只是其比例程度有其改變，所以要建立良善中立的政治文化，除須同時參考公務員地位中立化、功績制度之發展過程經驗外，有關英、美等民主國家的政治文化內涵與政治體制運作過程中的核心價值——自由、平等、多元、制衡 (袁頌西、陳德禹, 1988: 313) 以及其他國家之依法行政、執法公正、政治活動限制等行政中立相關議題法制經驗，應併同借鏡，當有助於培養中立的政治文化與行政文化，並助益於行政中立法制之建置完成。

參、行政中立法制的學理分析

我國提出行政中立法制之立法目的，係著重於政務 (官) 人員與常務文官 (事務官) 權責之區劃，並為因應公務人員與國家之關係應有新定位，強調公務人員除應享有憲法賦予人民之言論、集會及結社之自由，以及參政等權利外，同時也應依其於執行職務時，能夠做到依法行政、公正執法，不介入黨政派系紛爭，以為全國人民服務。當然，為了讓公務人員不受不當之政治力涉入，以

公共利益為前提而勇於任事，有關公務人員之保障與救濟應併同分析。

(一) 依法行政之學理分析

茲以法治國家的國家意思之形成，國家機關與人民間之關係，以及所有政治活動，則實以法律為準繩。又法律是否發生功能，端視執法者之良莠與是否確切落實執行（翁岳生，1985：103-105）。若以行政程序法之立法目的言，行政程序法是規範行政機關作成行政行為前應遵行一定程序的法律。其立法目的，在使行政機關行使公權力時，能透過一套公正、公開的程序及人民參與的過程，強化人民與政府的溝通，以確保政府依法行政，作成正確的行政決定，進而保障人民權益，促進行政效能（馬英九，1995），其學理論點，略有：以公益理論（Public interest theory）為主軸，強調保障人民權益或維護行政效能，以及以利益團體政治（interest group politics）為主軸，強調提供各利益陣營公平競爭的制度環境。又公務員不能依法行政，除法學專長不足與守法觀念不清外，往往是與「腐化」相鄰為伍，而學者對政治腐化的三種解釋有公職中心論（Public Office-Centered Definition）、市場中心論（Market-Centered Definition）及公益中心論

（Public Interest-Centered Definition）。上述理論可作為公務人員是否依法行政及執法是否公正之判準（張劍寒，1973：110-112）。另外行政程序法之立法原則，強調以公權力行政為規範範疇、為普通法性質、採職權主義、兼顧保障人民權利及提高行政效能原則及兼顧行政實體法之法理等，事實上，應再強調引導社會轉型、聯結憲政發展，以及正當化行政權等功能。或許上述有關應予補強之大原則，可於行政中立法制中之行政程序架構立法定之。

(二) 執法公正之論理分析

茲以義利裁量與行政倫理之立法目的言，前者，即將行政運作使用不確定的法律概念（Indefinite Legal Concepts），如公共福利（Public Welfare）、利益（interest）、安全（safety）、程序（order）、善良道德（good morals）等予以大膽化約定義為「義」的廣義內容；而相對的非公共的，自私的、無程序的....等，化約定義為「利」的內容。因為執行法律非行政機關本身的目的，而只是達成國家目的的手段。所以公務運作，不失互動性（initiative），行政行為能檢證存乎平等、客觀、合理與個人誠信的價值。所以，行政裁量之指標採擇，除加強國家與公務員間之倫理關係外，事實上，其必是一種反覆檢證

的價值判斷過程，而義利化約論，為可供運用之途徑(蔡良文，1994：22-34)。

再者，有關行政倫理標準，依Mark T.Lilla區分為二，其一，官僚體系信念(Bureaucratic Ethos)之行政倫理，包括效率、能力、專業技術、忠誠及負責任等；其二，民主信念(Democratic Ethos)的行政倫理，包括公眾(共)利益、社會公道(公平正義)或憲法的價值及公民參與的觀念。或亦可將其區分為以「自由」為中心價值及「秩序」(效率)為中心價值，且各自成一圈圈，如何在自由與秩序兩圈之交集下運作，則是倫理議題也(John A. Worthley, 1981：43-44)。當然，有關憲法價值體系，對基本權利與其他利益衝突時的衡量有其拘束作用，立法者為利益之衡量時，僅有較小的選擇餘地(朱武獻，1986：451)。此為吾人不可不併同思考者。

要之，有關執法公正，無論是立法者、執行者，似應把握下列原則：(蔡良1999：554-555)。

1. 公務人員應與人民同受國家法律之制約，秉諸憲法價值、精神，並共同建立廉能、公正的政府。

2. 將行政裁量中的「物化」動機、觀念，強化成尊重人性尊嚴與實踐社會正義的德行裁量，以強化執法公正之倫理意涵。

3. 遵守義利裁量之判準，以確保國家資源之最有效率、效能之分配與運用，落實社會公義。

4. 公務員應重視法治素養，兼及人品陶冶之德行，以確保政治中立與行政中立。

5. 本於誠信原則與良知良能的作為，共同營造良好的管理組織系統與環境。

(三) 政治活動限制規範之論理分析

茲以日本等國為例，對於有關政治活動限制規範之解釋論理類型要有六種(太田一男，1977：29)(張嘉政，1989：10-11)，將其參採引介歸納為五，另加列保障救濟一項，以求周延，並簡述如次：

1. 全民服務者論，依日本「最高法院判例」，最早為其政令201號事件，雖以公務員屬於憲法第二十八條所保障者，惟又以「公共福祉」、「服務全民者」為理由，判定限制公務員之爭議權、團體交涉權合憲。其次，在昭和41年全遞東中郵事件判決，雖「以憲法第十五條為據，全盤否定公務員之基本權是不被允許的」，惟又以「依其擔當職務之內容，內含和民營企業之勞動者不同之制約」；最後，在昭和48年，全農林警職法事件，又作大幅修正，即依憲法第十五條規定，以刑罰限制公務員爭議行為為合憲又基於雇用者為全體國民，所以對公務員之團

結權，勞動基本權等，作必要而不得已限度之限制，應是充分有理的(李仁淼，1991：105-107)。在我國威權轉型過程，在合理限制公務人員政治活動的範圍時，如何考慮其過渡性質是必要的。

2.政治與行政分離論(行政中立論)，其最早判決強調「行政之運作應與政治分離，在法規之下，民主而有效率的運作」暨全遞標語牌事件一審判決中，即先區分「政治公務員」與「非政治公務員」後，即判斷為「為防止其弊害，依非政治公務員之地位權限及其擔任職務之內容，為求其達成目的，對非政治性公務員加以最小而必要之限制，乃為憲法容許之範圍」。依此而論，規定「非政治公務員」維持行政中立之基準，係考量其遂行職務之要求，與限制或禁止其私人政治活動，無必然之關係(李仁淼，1991：142)。在我國特有的人事制度，如何區隔，允宜重整與釐清之。易言之，有關「公務人員基準法草案」、「政務人員法草案」、及「公務人員行政中立法草案」允宜加速完成立法程序，以釐正政務人員與常務人員之範圍，助益於政黨政治之發展。

3.特別權力關係理論：按此理論概念係由德國學者拉邦德(Laband)提出建構，而由麥耶(Otto Mayer)集大成，建立完整

之理論體系。此一理論，頗能適合亞洲傳統的歷史背景，尤其符合戰前日本之軍國主義思想(翁岳生，1985：138)。戰後，雖作大幅修正仍擺脫不了德國戰後特別權力關係新理論之影響。在日本以特別權力關係理論作為限制公務員政治行為之依據，係岡部吏郎氏所主張者(張嘉政，1991：21)。大致上，係認為國家與公務員之主從不平等性關係的引申。當然，在盛行之公務員關係以公法上特別法律關係為主(吳庚，1992：182-184)，致以公務員政治活動規範之對象、內涵、範圍等，似宜配合調整。吾人以「行政中立」漸為國人重視，事實上與公務員特別權力關係轉變至公法上特別法律關係有其相當之聯結關係。

4.國民之信賴保護論：為確保國民對國家、政府之信賴，除應維持行政的永續發展，亦應維持公務不論在實質與形式之客觀、公正、中立、超然。其理由要有：政治與行政分離、行政的廣泛性與一體性、防止政黨政治侵入行政組織、及基於行政機關之性質等(李仁淼，1991：144-146)。申言之，因為國民懷疑行政的公正、中立時，政府將失去國民信賴，失去國民信賴的政府，行政就不得安定，民主法治必然無法確立；再以國家為防止公務員積極介入政治行為，

而導致國民對國家、政府之一般行政的不信任，尤宜禁止特定的政治行為；又為防止公務員組成壓力團體，而未能依法律(或政策)忠誠落實執行，則必須要合理限制公務員之政治活動；最後，為確保行政公正、中立性的要求及提高其可行性，可依行政機關的性質不同，而對政治活動之限制可有強弱之區別。如司法、人事、主計等機關，依中央及地方個別層級公務員之職務、職等的相對高低而作不同程度之限制與規範。

5. 公務員保護(保障)論：在日本之傳統軍國主義思想之影響，對於限制公務員之政治行為，因係以保護公務員身分地位等著手，較少贊同此種觀點，至以日本有關違反行政中立(政治活動限制)之公務員則處以刑事罰，即是明例。另日本最高法院認為：1. 政府行政運作特質，在追求民主、效能的安定性與繼續性為宗旨；2. 人事院規則規定未超越授權範圍；3. 授權對象的人事院具有普受社會肯定的中立性、獨立性的特質等理由，認定其合法性。所以，對公務員政治活動限制規範，授權人事院以人事規則加以規範(施嘉明，1996：353-360)。本理論主要係緣於美國為對抗分贓制之流弊而發展出來，最早在1883年國會通過之文官法，該法案之特徵中，如中基層公務員地位及政治自

由受應有之保障，以及保障公務員依法不從事政治活動義務時，亦不受到免職或不利益之處分與對待。在我國，由於傳統威權體制之影響與民主素養有待賡續提昇之時，此論點，亦允宜併同引用參採。

要之，公務員政治活動規範，在執行職務如何維持公正、中立及獲得國民信賴，是首要前提，而相對地，公務員亦為國民之一分子，同樣享有憲法有關政治參與、活動之自由，如何調和，取其平衡點，亦為核心議題之一。無論引介上述日本學說、法院判例或美國之赫奇法案或文官改革法有關規定，均得見其合理性及適用之侷限性。所以，行政中立法制建立時，如何條理其一般性規範條文及如何針對個案、特例中，詳加檢視，以配合國內政、經、社、文環境需要與國際政治思潮演進，研提可行的法制方案，為應予正視的課題。

6. 保障救濟論：茲以各國重視公務員權利保障制度言，行政法上有特別權力關係理論之演變，而行政學上則為激勵保健理論等之倡導。前者，當為「戰後特別權力關係之新理論」。質言之，緣於以行政法之原則，恆受憲法理念(Verfassungsidee)之支配，在第一世界大戰後，各國憲法莫不以加強保障人民基本權利為要務。即以戰前著重

於鞏固國權與發揮行政權能，戰後各項法制興革，尤以厲行行政訴訟的改革，以符法治國家之要求(翁岳生，1985：156-157)。復以憲政思潮之時代精神，在民主自由世界內，並無國家之界限存在。就特別權力關係內所為行政機關之行爲，應否給予人民權利保護之機會等，均亦重新檢討。

國內學說中，翁岳生教授於民國五〇年代即提出對傳統特別權力關係理論的檢討意見；而林紀東教授亦具體提出：「不能僅以特別權力關係爲理由，否認其請求裁判救濟之權利。本憲法對於因國家之行爲，而使個人權利自由受侵害者，原則上均許其請求裁判上之救濟，對於具有特別權力關係之人，亦應認許之」。吳庚教授則提出「公法上特別法律關係」學說，亦即昔日特別權力關係理論之改變特點有三、1.特別權力關係範圍縮小；2.涉及基本權利限制者，亦應有法律之依據；3.許可提起行政爭訟(吳庚，1992：175-178)。在實務運作，透過司法院大法官會議解釋，也逐漸配合特別權力關係之轉變而調整。

再者，有關行政學者之激勵發展理論中，如能激勵公務員士氣，提高其工作效率，均有助益於公務員執法之公正等。在行政學理論上，要以內容理論 (Content

theory) 之探討內在動機及外在誘因 (Incentives) 之激勵理論；過程理論 (Process theory) 則強調激勵行爲的因素及行爲模式之過程、方向及抉擇的增強理論 (Rein-Forcement theory)，則分就增加希望行爲之可能性及降低不希望行爲之可能性予以闡發。若以公務員保障法制內容，主要涵蓋有身分保障權 (工作權)、俸給權 (金錢請求權)、退休金權、保險金權、撫卹金權、休假 (請假) 權、結社權、費用請求權等(吳庚，1992：195-201)。而上述激勵理論，均分別適用之。至於因行政中立法制建制思潮中，當以內容理論之需要層級論、兩因子理論及ERG理論等之關係較爲密切。

要之，在公務人員行政中立法制建立的配套建構中，國內有關公務人員保障制度學理方面，日益充實補強，未來公務人員保障制度應於積極激勵鼓舞士氣，消極排除各項權益侵害及完善的救濟程序，以使我國公務人員能依法行政，執法公正，並勇於抗拒不合理的政治活動等，達到憲政化、永業化、中立化的文官制度，助益於現代民主國家之建立與發展。

綜上分析，就公務人員行政中立法草案的立法目的中，有關法理、學理而論，完整

的行政中立法制之建立，除應重視上述學理分析外，似應特別強調著重我國政治威權轉型，聯結憲政改革工程及行政權正當性、合法性等功能，立法目的的再思考，而在問卷調查、深度訪談結果分析中，除考量「依法行政」、「行政公正」（執法公正）、「行政效能」、「人民信賴」之議題外，當然應考量「國家認同」與「威權鬆動」、「五權分立」、「技術官僚角色」、「行政權能」、「公共參與」、「社會運動」甚至「經濟發展」等功能性思考。此即探討行政中立法制之穩定因素時，應併同思考的。

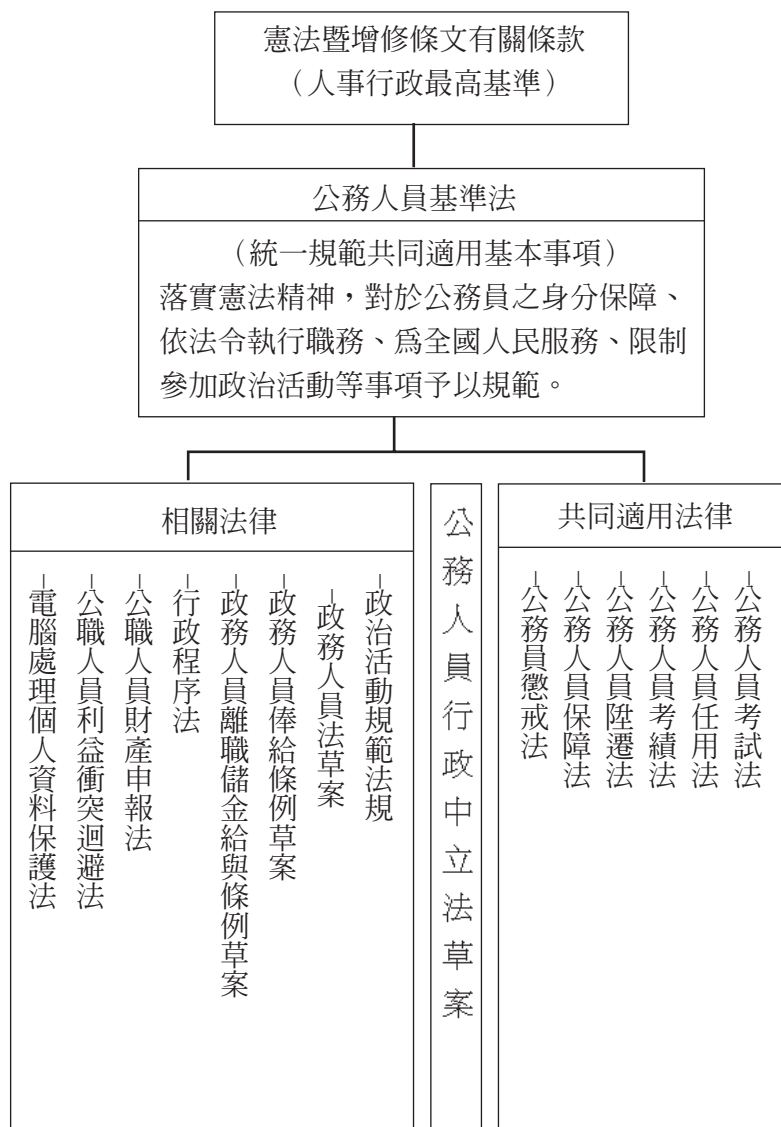
肆、行政中立法制建立之析述

國內研究中（施嘉明1994，林文益1991、1995蔡良文，1998），有表列各國法制有關公務人員服務之基準、政治活動之法令、政治活動屬性、限制內容及違犯限制或禁止規定之罰責等規定者（蔡良文，1999：560-564），於茲從略。

上開研究對考試院銓敘部所研提之「公務人員行政中立法草案」作評述時，事實上，主要係根據英、美、日等國經驗、作法，對草案提出具體的評價與建議。其中對有關「依法行政」、「執法公正」論述不多，倒是特別指出對公務人員之中立，實係僅於公務人員免於被壓迫從事政治活動，至

於主動介入政治活動，雖有限制實嫌寬鬆。以此規定欲期能達到立法宗旨與目的，則恐非易事。其立法態度，實嫌消極，或許是因當前政治生態所造成，然是否滿足社會普遍要求公務人員應嚴守中立的呼聲，不無疑問。當然，國內真正研究或瞭解文官制度者，並不十分普遍，尤其是一般民眾，所以，負責推動文官行政中立理念、法制者之言論，即扮演十分重要的角色，而能否在擷取外國之長時，考量我國政治生態、政治需求、國情背景....等因素，的確是吾人應審慎思考的。

茲綜合上開多項研究暨檢視我國有關行政中立法制，其推動方向除型塑良好的行政中立文化與強化行政倫理外，則有賴考試院積極與有關機關共同建立行政中立法制體系，茲繪製如圖二：



圖二：行政中立法制體系

茲就上引各學者之高見與行政機關實務作業方向，至少將行政中立法制體系之中立法制內涵暨相關配合法制之規範功能，筆者初步自行歸納列表如表1、表2。

表一：公務人員行政中立法主要架構內容一覽表

目的與理想		使文官系統體現為國家道德正義的化身，以建立值得信賴與尊敬的政府。
主要內容	適用對象	1. 常任事務文官。 2. 憲法明定依據法律獨立行使職權之政務官、法官。 3. 基於職務性質之政務官，如監察委員或負責選務之最高負責人等。
	服務對象	1. 一般人民（包括壓力團體、利益團體）。 2. 民選首長、民選代表。 3. 各級長官（包含政務官與事務官）。
	服務原則	1. 忠於國家，為國效命，為民服務。 2. 依法行政，其執行職務不因不同之政黨或利益團體等，而有所不同，更不介入黨爭、政爭、派爭。 3. 對長官陳述不同意見之權利與義務應予制度化 4. 不得利用職權影響、干擾選舉或選舉結果。 5. 公務員於離（退休、離職）職後三年內，不得任職與其原主管職務相關之民間營利事業機構。
	保障原則	1. 公務員身分、地位及權益之保障。至其具體保障規定，則另以公務人員保障法規範之。 2. 保護、鼓勵舉發貪污、賄賂（選）等貪贓枉法之告密者。 3. 從寬認定請願行動的合法性。 4. 賦予公務員團結權及視其業務性質適度准許怠工權。 5. 健全申訴制度，強化救濟途徑。
	限制活動	1. 公務員不得利用職權推展或從事政治活動。 2. 公務員不得利用職權勸募政治捐助。 3. 依公務人員中央與地方之層級、職務性質等高低於非上班期間合理限制參加全國性或地方性政治活動。 4. 公務人員不得擔任各項公職候選人之助選員。 5. 基於職務性質而適用本法之政務官，不宜擔任政黨組織職務。

	懲罰原則	<p>1. 違反「依法行政」「行政公正」規定者，適用公務員懲戒法有關懲戒處分。</p> <p>2. 對誣告、濫告者之處分規定。</p> <p>3. 對離職者違反上開服務原則第 5 項者之處分規定。</p> <p>4. 參照美國赫奇法、德國公務員法及日本國家公務員法與地方公務員法有關罰則規定，對違犯政治活動限制或禁止規定者，分別加以處分。</p>
附註	<p>採單獨立法規範公務人員行政中立，將首創世界立法先例，可充分表明我國推動行政中立制度之決心，且以本法之規範密度應予提高，以彰顯決策者（包括立法者）之規範決心與企圖。</p>	

資料來源：筆者自製

表二：行政中立相關法制及其規範功能一覽表

基本規範	憲法	<p>規定中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。規定人民有應考試、服公職之權；公務人員非經考試及格者，不得任用等。</p>
	公務人員基準法	<p>落實憲法精神，統攝全盤人事法規，對於公務員身分等之保障，依法行政、為民服務、限制參與政治活動等事項予以規範，期以建立文官共同遵守之現代義利裁量與公務倫理法制規範。</p>
共同適用法律	公務人員考試法	<p>規定政府職位公開，經由公開競爭考試取得政府職位，建立公務人員具有為全民服務之意識與作為。</p>
	公務人員任用法	<p>明定合理規範任用管道，秉持專才專業，適才適所原則，避免為任用私人或政治性用人開啓方便之門。</p>
	公務人員考績法	<p>規定公務人員之考績，應本綜覈名實，信賞必罰之旨，作準確客觀之考核，並規範公務人員考列丁等及一次記二大過處分之要件。</p>
	公務人員陞遷法	<p>明定公務人員陞遷合於人與事配合，達擇優晉陞、遷調歷練以培育人才之目的。</p>

	公務人員保障法	規定公務人員行使職務時，免受恐嚇、傷害、侮辱或脅迫等，並建立申訴管道與獲致公平救濟機會。
	公務員懲戒法	規定公務員受懲戒之事由、種類、程序。
相 關 法 律	政務人員法	規定政務官範圍及其任免程序、行為規範、權利義務等事項，俾落實政黨政治運作，加速政治革新。
	政務人員俸給條例	規定政務人員俸給之級別等事項。
	政務人員離職儲金給與條例	規定政務人員離職及撫卹給與有關事項。
	政治活動規範法規	明定維護行政中立及公務紀律，依職務性質、高低而分別規定參與政治活動的權利或限度，避免介入政爭或濫權。
	行政程序法	規定公務員應遵循公正與民主程序，避免偏差行政裁量權，以保障人民權益，增進人民對政府之信賴。
	公職人員財產申報法	明定公職人員財產申報制度，確立公職人員清廉作為，避免貪污、斂財，建立其利害關係之規範，促使民主政治健全發展。
	電腦處理個人資料保護法	規定政府資訊為一種特殊型態的公共財產，在不妨害政府合法活動與不侵及個人隱私權下，應予公開分享，有助於滿足人民知的權利與行政之中立化。
附註	上開法案部分尚在研擬中，內容可視行政中立專法之研擬內容、規範密度高低，而配合調整之，其他應考量制定者如司法活動禁制法等。	

資料來源：筆者自製

綜之，有關上引法制體系之建立，吾人以爲主要在於落實公務人員爲憲法精神的中堅核心，使其因應政治價值與行政價值競爭下，能尋求平衡點，暨作爲平時與選舉時各種行政作爲的判準。易言之，公務人員如何真正做到是憲法價值的保障者、社會正義的執行者與公共利益的促進者，刻不容緩的課題則是加速完成文官行政中立法制的整建工程。

伍、歷次公務人員行政中立法草案之評析

我國關於公務人員行政中立法案之版本，計有四種，即民國八十三年十月三十日考試院函送立法院版，八十五年十一月十八日立法院法制委員會通過版本，八十五年十一月二十日考試院通過修正版，及九十二年五月二十二日考試院通過版本。茲就法案名稱言，考試院版本之法案名稱，是經考量行政中立之定義審慎考慮，並參考五十七位學者專家之意見後，認爲行政與政治事實上不可能分離，因此行政中立必定是公務人員在處理公務時應保持的中立、客觀及公平的態度與立場。而未採取「政治中立」一詞，主要是考量本法案所明定的條文內容是行政的

立場與態度，而非全部針對公務人員的政治行爲。所以，行政中立爲上位概念且行政中立爲大眾都能接受的名詞，用行政中立即可使大家知道是行政中立讓公務人員要依法行政與執法公正，而不要過份介入政黨問題，同時符合立法目的，明示本法的對象爲公務人員。至於法制委員會通過版本因與會委員認爲法案的制定應偏重於針對握有行政資源的公職人員的行爲進行規範，亦欲達到政治中立之目的，同時，認爲條文規範對象不僅限於一般常任文官，法案名稱內不應加上「公務人員」，所以採用「政治中立法」名稱，先予敘明。其次研析有關規範對象、政治活動限制、罰則四面向，謹列表析述如下：

	八十三年考試院院會版本(83.12.25)	八十五年立法院法制委員會版本(85年通過版本)	八十五年考試院版本(85.11.28版本)	九十二年考試院版本(92.5.22版)	評析
法案名稱	公務人員行政中立法	政治中立法	公務人員行政中立法	公務人員行政中立法	如上
規範對象(適用對象)	<p>一、適用對象：第二條 法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之人員。</p> <p>二、準用對象：第十七條</p> <p>(一)公立各級學校校長及社會教育機構專業人員。</p> <p>(二)公營事業對經營政策負有主要決策責任人員。</p> <p>(三)各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。</p>	<p>第二條 本法適用對象如下：</p> <p>一、下列所定各機關之人員：</p> <p>(一)司法院、監察院、考試院、國家安全會議所屬國家安全局、法務部及行政院人事行政局之政務官。</p> <p>(二)省(市)政府之一級政風、警政、人事機關首長。</p> <p>二、前款第一目所定以外之其他政務官。</p> <p>三、其他人員：</p> <p>(一)法定機關依法任用、派用之有給專任公務人員及公立學校</p>	<p>一、適用對象：第二條 法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之人員。</p> <p>二、準用對象：第十七條</p> <p>(一)憲法或法律明文規定須超出黨派獨立行使職權人員。</p> <p>(二)公立各級學校校長及社會教育機構專業人員。</p> <p>(三)公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員。</p> <p>(四)各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。</p>	<p>一、適用對象：第二條 法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。</p> <p>二、準用對象：第十六條</p> <p>(一)公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。</p> <p>(二)教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用資格。</p> <p>(三)社會教育機構專業人員及學術研究機構兼任行政職務之研</p>	<p>考試院對於適用對象採取概括性規定，第二條說明適用對象為一般常任文官(狹義的公務人員)、八十三年版第十七條說明準受對象為日常工作也有執行行為的人員(廣義的公務人員)，而八十五年的修正版本中於準用對象又多加了憲法或法律明文規定須超出黨派行使職權人員，因為這些對象亦是必須遵守依法行政的原則，因此準用此法。而九十</p>

		<p>職員。</p> <p>(二)現役軍官及其他政戰人員。</p> <p>(三)公立學校校長及國民教育學校之教師。</p> <p>(四)公營事業機關相當經理或處長級以上職務，或對經營政策負有主要決策責任之人員。</p> <p>(五)各機關及公立學校依法令聘用、僱用之人員。</p> <p>前項第一款第一目及第二款所稱政務官，係指政務官退職酬勞金給與條例第二條所定之人員。</p> <p>其他法令對於司法、軍職、警察、情報、安全、政風、人事人員政治中立規</p>		<p>究人員。</p> <p>(四)各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位受各級學校之軍訓教官。</p> <p>(五)各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。</p> <p>(六)公營事業對經營政策負有主要決策責任人員。</p> <p>(七)經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。</p> <p>(八)憲法或法律規定與超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，準用本法之規定。</p> <p>前項以外政務人員及民選地方首</p>	<p>二年的最新版本則用第十六條及第十七條將軍訓教官、實習人員等以及憲法或法律明文規定須超出黨派獨立行使職權的政務人員及前述以外的政務人員及民選地方首長，一併納入準用，對於教師與軍人、司法人員等仍不準用此法。</p> <p>法制委員會則在第一條中概括說明適用對象包括了政務人員及常任文官，而第二條中再列舉對象有哪些，其中還包含法官、軍人、教師、政務官等，將所有從事公務者皆納入該法中，採取綜合立法，與考試院規劃的分開立法不同。</p>
--	--	--	--	---	---

		範，如有較嚴格之限制規定者，從其規定。		長準用本法第三條、第四條、第六條、第八條、第九條第一款、第二款、第五款、第六款、第十一條第十三款及第十五條規定。	
政治活動限制規範（含依法行政、執法公正）	<p>第三條 公務人員應嚴守行政中立、忠實推行政府政策，不得介入黨政派系紛爭。</p> <p>第四條 公務人員應依據法令執行職務，服務全國人民。</p> <p>第五條 公務人員執行職務，應秉持公正立場，對待任何團體或個人。</p> <p>第六條 公務人員得加入政黨或其他政治團體。擔任其職務者，不得違反限制公務人員兼職之有關法令規定。</p> <p>第七條 公務人</p>	<p>第三條 第二條第一項及第三款所定人員不得擔任政黨或其他政治團體職務、顧問或其他相當職位。</p> <p>第四條 第二條所定人員不得利用職稱、職權，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得在職務上掌管或在執行職務之場所，為任何黨作與本身職務無關之宣傳、指示及其他相關行為。</p> <p>第五條 第二條第一項第一款及第三款所定人員</p>	<p>第三條 公務人員應嚴守行政中立、忠實推行政府政策，不得介入黨政派系紛爭。</p> <p>第四條 公務人員應依據法令執行職務，服務全國人民。</p> <p>第五條 公務人員執行職務，應秉持公正立場，對待任何團體或個人。</p> <p>第六條 公務人員不得加入政黨或其他政治團體。擔任其職務者，不得違反限制公務人員兼職之有關法令規定。</p>	<p>第二條 公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。</p> <p>第四條 公務人員執行職務，應秉持公正立場，對待任何國家團體或個人。</p> <p>第五條 公務人員得加入政黨或其他政治團體。但不得兼任政黨或其他團體之職務。公務人員不得介入黨政派系紛爭。</p> <p>公務人員不得兼任公職候選</p>	<p>一、各版本除立法院法制委員會通過者，未列有「依法行政」、「執行公正」之相關條文。至於對政治活動的規範寓意相同處有：</p> <p>(一)不得利用職稱、職權，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得在職務上掌管或在執行職務之場所，為任何政黨作與本身職務無關之宣傳、指示及其他</p>

<p>員不得利用職權使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。</p> <p>第八條 公務人員不得於上班時間從事政黨或其他政治團體之活動。</p> <p>第九條 公務人員不得為政黨，其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。</p> <p>第十條 公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為： 一、主持集會、發起遊行及連署活動。 二、在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。</p>	<p>不得於規定上班或勤務時間從事政黨或其他政治團體之活動。</p> <p>第六條 第二條所定人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體依法募款之活動。</p> <p>第七條 第二條所定人員不得支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為： 一、在辦公場所印製、散</p>	<p>第七條 公務人員不得利用職權使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。</p> <p>第八條 公務人員不得於規定之上班或勤務時間從事政黨或其他政治團體之活動。</p> <p>第九條 公務人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體依法募款之活動。</p> <p>第十條 不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列</p>	<p>人競選辦事處之職務。</p> <p>第六條 公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。</p> <p>第七條 公務人員不得於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。</p> <p>第八條 公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體依法募款之活動。</p> <p>第九條 公務人員不得為支持或</p>	<p>相關行為。</p> <p>(二)不得於規定上班或勤務時間從事政黨或其他政治團體之活動。</p> <p>(三)不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體依法募款之活動。</p> <p>(四)不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事某些政治活動或行為。</p> <p>(五)輔選、助選</p>
--	--	---	---	---

<p>三、在大眾傳播媒體具名廣告。</p> <p>四、其他經考試院以命令禁止之行爲。</p> <p>第十一條 公務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得利用職權要求他人不行使投票權或爲一定之行使。</p> <p>第十二條 公務人員自登記爲公職候選人之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。</p> <p>公務人員依前項規定請假時，長官不得拒絕。</p> <p>第十三條 公務人員以其職務上掌管之場所，房舍，受理政黨、其他政治團體或公</p>	<p>發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。</p> <p>二、辦公場所穿戴或標示特定政黨或其他政治團體或政治團體之旗幟、徽章及服飾。</p> <p>第二條第一項第一款及第三款所定人員不得從事下列政治活動或行爲：</p> <p>一、主持集會、發起遊行及連署或行動。</p> <p>二、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。</p> <p>三、邀集職務相關人員或其他職務對象表達指示。</p> <p>四、其他經考試院會同行政院以命令禁止之行爲。</p>	<p>政治活動或行爲：</p> <p>一、在辦公場所所印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。</p> <p>二、辦公室所穿戴或標示穿特定政黨或其他政治團體之旗幟；徽章及服飾。</p> <p>三、主持集會、發起遊行受領導連署活動。</p> <p>四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。</p> <p>五、邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。</p> <p>六、其他經考試院會同行政院以命令禁止之行爲。</p> <p>第十一條 公務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得利用職權要求他人行使投票權或爲一定之行使。</p>	<p>反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行爲：</p> <p>一、在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。</p> <p>二、辦公場所穿戴或標示特定政黨或其他政治團體之旗幟、徽章及服飾。</p> <p>三、主持集會、發起遊行及領導連署活動。</p> <p>四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。</p> <p>五、邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。</p> <p>六、其他經考試院會同行政院以命令禁止之行爲。</p> <p>第十條 公務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得利用職務上</p>	<p>方面：不得利用職權要求他人不行使投票權或爲一定之行使。</p> <p>二、各版本間的相異處則有：</p> <p>(一)擔任政黨或其他政治團體職務、顧問或其他相當職立方面：考試院九十二年版本及法制委員會通過版本皆規定不得兼任黨職，而考試院原先八十三年版本及八十五年版本中的第六條則不限制。</p> <p>(二)參與選舉請假規定：考試院八十三年及八十五年兩版本皆規</p>
--	--	--	--	---

<p>職候選人依法申請舉辦活動時，應秉持公正、公平之立場並不得利用職權提供特定之個人或團體使用。</p> <p>第十四條 長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。</p> <p>長官不得因公務人員拒絕從事本法禁止之行爲，對其依法享有之權益，給予不公平對待或任何不利處分。</p>	<p>第八條 第二條第一項第一款及第三款所定人員對公職人員之選舉、罷免，不得行使輔助之行爲。</p> <p>第九條 第二條所定人員不得假借職務上之權力、機會或方法，從事下列行爲： 一、爲配合某特定公職人員之選舉、罷免、預作人事上之安排而調動人員及動用行政資源。 二、干涉各級選舉委員會之人事或業務。</p> <p>第十條 第二條所定人員除法令另有規定及司法官未辭職，不得登記爲公職人員選舉之候選人</p>	<p>第十二條 公務人員自登記爲公職候選人之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。</p> <p>第十三條 公務人員以其職務上掌管之場所、房舍，受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請舉辦活動時，應秉持公正、公平之立場，並不得利用職權提供特定之個人或團體使用。</p> <p>第十四條 長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。</p> <p>長官不得因公務人員拒絕從事本法禁止之行爲，對其依法享有之權益，給予不公平對待或任</p>	<p>之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或爲一定之行使。</p> <p>第十一條 公務人員登記爲公職候選人者，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。</p> <p>公務人員依前項規定請假時，長官不得拒絕。</p> <p>第十二條 公務人員以其職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。</p> <p>前項行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力資源。</p>	<p>定請假時間爲「自登記爲公職候選人之日起至投票日止」，九十二年版本則規定「自候選人名單公告之日起至投票日止」。法制委員會版本則於第十條中分爲政黨提名及非政黨提名兩類來規範，「政黨提名者，自其政黨公布推薦名單之日起，若爲非政黨提名者，則自有事實足認其從事競選活動之日起，至投票日止，依規定請假。」</p> <p>(三)選舉期間對政治資源的分配方面：</p>
---	--	--	--	---

		<p>外，其為政黨提名之候選人，自其政黨公布推薦名單之日起，其為非政黨提名之候選人，則自有事實足認其從事競選活動之日起，至投票日止，依規定請事假或休假。</p> <p>依前項規定之請假，長官不得拒絕或藉故刁難。</p> <p>第十一條 政府各級機關、公立學校適於集會、演講之場所，應公平開放予任何政黨、政治團體及公職候選人依法申請利用。但軍事、法院、警察、安全機關不得提供為政治性集會、演講之場所。</p>	<p>何不利處分。</p>	<p>第十三條 長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。</p>	<p>考試院三個版本皆規定應秉持公正、公平之立場，並不得有差別待遇，將場所、房舍或公物、公款等依法給予申請人使用。而法制委員會版本則在第十一條文中詳加列舉出軍事、法院、警察、安全機關這些場所不得提供為政治性集會、演講之場所，並且限制在辦公廳舍、場地張貼特定政黨之標識，法制委員會版本屬於較詳述，而考</p>
--	--	---	---------------	----------------------------------	---

		<p>政府各機關(構)、學校、軍事機關營地不得在辦公廳舍、場地，為表示支持或反對立場，懸掛、揭示、張貼特定政黨、其他政治團體及公職候選人旗幟、徽章、肖像及類似之標識。</p> <p>第十二條 學校教育人員不得利用教育場所或教學機會，為支持或反對特定政黨、政治團體或公職候選人宣揚。</p> <p>第十三條 長官不得要求第二條所定人員從事本法禁止之行爲。</p> <p>長官不得因第二條所定人員拒絕從事本法禁止之行爲，對其依法享有之權益，給予不公平對待或任何不利處分。</p>			<p>試院則傾向概括限制。</p> <p>(四)法制委員會版本第十二條中對學校教師的言論做出限制，明定學校教師不得利用學校課堂，發表對特定政黨或個人之言論。</p>
--	--	---	--	--	--

<p>罰則種類</p>	<p>第十四條 長官要求公務人員從事本法禁止之行爲者，公務人員得向其上級長官提出報告，並由其上級長官依法處理。</p> <p>第十六條 公務人員及其長官違反本法之規定者，應依公務員懲戒法予以懲戒，或依公務人員保障法規定處理。</p>	<p>第十四條 長官違反前條第一項之規定者，有關人員應向上級長官提出報告，並由其上級長官依法處理。未依法處理者，以失職論。</p> <p>第二條第一項第三款所定人員遭受前條第二項之不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。</p> <p>第十五條 違反第六條規定者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣十萬元以下罰金。違反第七條第二項第一款至第三款及第十一條第二項之規定者，亦同。</p> <p>犯第一項之</p>	<p>第十四條 長官要求公務員從事本法禁止之行爲者，公務人員得向其上級長官提出報告，並由其上級長官依法處理。未依法處理者，以失職論。</p> <p>第十六條 公務人員及長官違反本法之規定者，應依公務員懲戒法予以懲戒，或依公務人員保障法規定處理。</p>	<p>第十三條 長官要求公務員從事本法禁止之行爲者，（公務人員得向其上級提出報告，並由上級長官依法處理。未依法處理者，以失職論。）公務人員得向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理。未依法處理者，以失職論。</p> <p>第十五條 公務人員違反本法，應按情節輕重，依公務員懲戒法，公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理者。</p>	<p>考試院八十三年八十五年兩版本僅以第十五條其中一部分、及第十六條來規定，對於違反該法的罰則依據公務員懲戒法予以懲戒，或依公務人員保障法規定處理，若有長官違反該法規定者，公務人員應向長官的上級長官提出報告，由上級長官依法處理，上級長官未依法處理者，以失職論處。而九十二年的版本中則以第十五條條文規定，違反之罰則應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他</p>
-------------	--	---	--	--	---

		<p>罪者，其接受捐助所得財物，沒收之；如全部或一部不能沒收者，追徵其價款。違反第十一條第二項之規定者，由該廳舍、場所之主管或首長負責，並以其明知其情事或已告知，而仍不清除者為限。</p> <p>第十六條 違反第四條及第七條第一項規定者，處六個月以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣五萬元以下罰金。</p> <p>第十七條 違反第五條、第九條、第十條第二項、第十一條第一項及第二條第一項第三款第三目所定人員違反第十二條之規定者，處新台幣十</p>			<p>相關法規予以懲戒或懲處；若涉及其他法律責任，則依有關法律處理。法制委員會版本則將考試院版本中原本簡化的規定細分為九條(第十五條至第二十三條)，對於違反條文中不同規定則作不同的處分，適用於公務員懲戒法者則依該法予以懲戒、或依公務人員保障法、公務員服務法規定處理；而對軍官除監察院提出彈劾外，也依公務員懲戒法懲戒以及陸海空軍懲罰法處理；關於參與競選之違反規定者則依公</p>
--	--	--	--	--	--

		<p>萬元以上，二十萬元以下罰鍰。違反第八條規定，經選舉委員會監察人制止不聽者，亦同；並得按日連續處罰，至其停止行為為止。</p> <p>違反第十一條第一項規定者，由該廳舍、場所之主管，或首長負責。</p> <p>第十八條 依公務員服務法規定之長官違反第十三條之規定，致屬官犯本法所定之罪，受有罪判決確定者，以教唆論。</p> <p>第十九條 違反第十條第一項之規定者，選舉投票前由選舉委員會撤銷其候選人登記；當選後依公職人員選舉罷免法之規定，提</p>			<p>職人員選舉罷免法規定處理。</p> <p>考試院版本就罰則方面，只採取行政罰的方式，而且沒有將對人或對行為的處罰採取不同方式，而法制委員會版本則將對人、對行為的罰則分開，用列舉方式，同時採取行政罰及刑事罰兩制並行，除了懲戒、懲處之外，還有有期徒刑、拘役、罰鍰、罰金的刑事處分，以求達有效嚇阻不中立的行為發生。</p>
--	--	---	--	--	---

		<p>起當選無效之訴。</p> <p>第二十條 違反第三條之規定，經銓敘部或當事人所屬最高主管機關限期令其辭去該項職務或職位，逾期不從者，應通知該管機關撤銷其公職。</p> <p>第二十一條 第二條所定人員違反本法之規定者，除依本法第十五條至第二十条處理外，並應依公務員懲戒法之規定予以懲戒，或依公務人員保障法之規定處理。</p> <p>前項之懲戒，第二條第一項第三款第三目及第五目所定人員違反本法之規定者，比照公務員懲戒法處理；同</p>			
--	--	--	--	--	--

		<p>款第二目所定人員除監察院對軍官提出彈劾案，應依公務員懲戒法懲戒外，依陸海空軍懲罰法處理。</p> <p>第二十二條 第二條所定人員違反本法之規定者，任何人均得檢舉或告發。</p> <p>第二十三條 依本法科處之罰鍰，經通知限期繳納後，逾期未繳納者，移送法院強制執行。</p>			
--	--	--	--	--	--

本案研議中，考試院在民國八十二年四月起，由於邱創煥先生接任院長，特別重視行政中立議題，筆者親自觀察或實際參與發現：舉凡渠就職講話、考銓業務座談中心議題、國內考察、全國人事行政會議、中國考政學會與人事行政學會等學術研討會，其所討論之主題均包括行政中立。至於公務人員行政中立法草案之擬議自陳前部長桂華、關前部長中，經考試院院會通過再送立法院審議。復以八十五年十一月時之許院長水德及關副院長中之主持審查會之修正案，其中有關法案名稱至少有五種以上，適用對象方面，各草案主張有先以常務文官為規範對象，政務官如大法官、考試委員、監察委員等列為準用對象，亦有漸次擴大通用(準用)範圍。所以，因其著眼點不同，其推動手段互異。其相同法案內容不同，法條之規範密度亦異，理想的法案不一定可行，可行的法案不一定符合理想，尤其是屬於高度政治性的法案，如何解讀相信對本法案有深一層的瞭解。

陸、對本法案草案建議及配套措施研析

一、對各法案內容之綜合建議

吾人評述考試院函請立法院審議之「公務人員行政中立法草案」與立法院法制委員

會一讀會通過之「政治中立法草案」(以下簡稱法制會版本)及九十二年五月間之「公務人員行政中立法草案」，可以初步歸納分析並建議如次：

(一) 法案名稱上：按行政是永續的，是一貫的，考試院原送法案之規範對象，主要係以法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員；而有關政務官(人員)、民選公職人員、法官、公營事業人員、軍職人員等均非本法所規範之對象；而如配合九十一年底完成之「公務人員基準法」草案規範時，本法案若維持原草案規範對象，則其名稱似應先改稱為「常務人員行政中立法」草案。惟以九十二年版之法案將司法院院長、副院長、大法官、法官、考試院考試委員、監察院院長、副院長、監察委員、其他政務人員與民選省市長等均納入全部準用與部分準用，則其名稱可維持不改。又以法制會通過「政治中立法草案」之內容觀之，就其規範內涵，則似宜以「政治活動規範法」來正名之。又前於八十五年六月間草擬完成，於民國八十七年二月開始會銜行政院、考試院之法官法草案復於九十二年初開始重行擬議中，均有以明文規定法官超乎黨派等相關規定，亦應併案研究。

(二) 有關行政程序架構立法上：對考

試院二次版本中，除原草案條文之第三、第四兩條規範公務人員忠實推行政府政策，不介入政黨派系紛爭暨應依法令執行職務，為民服務外，建議均宜再增列相關條文，以規範行政機關依其職權開始程序之原則、聽證程序等一般規定，以資強化依法行政之立法目的。惟以法制會版本，則刪除上述三、四條文，如此，的確已然改變考試院「公務人員行政中立法草案」之精神內涵，考試院銓敘部在法案送請立法院審議時，應極力協調溝通，以避免重蹈覆轍，並符立法目的與國情需要。

(三) 有關公務人員執法公正服務準則，例如：公務人員行政作為、行政裁量時，應以秉持維護國家利益、公共利益的原則以及長官與部屬之良性互動關係之建立等等，均宜擬列為具體條文，加以規範之。考試院所列版本之規範均稍嫌薄弱，而法制會版本又全加忽略，有關執法公正與倫理裁量作為規定確實應予強化補強，以期法制之完整周延，並彰顯行政中立三大核心價值之平衡性。

(四) 有關政治活動規範上：就考試院版本言，尤以九十二年版方面，主要內容如：規範公務人員不得主動介入政爭；公務人員參加政治活動有無上、下班時間之區

分，吾人建議：似可依公務人員之職責、工作性質而作區隔，分別規範；就登記參選公職人員之類別作應否辭職之不同規定，如參選現制之任務型國民大會代表似不必辭職；有關公開助選、輔選規定；有關中間類特別性質之政務人員（官）之政治活動之限制規定；有關增列公務人員團體的政治活動規範..等，均宜細密規定，以彰顯立法者之決心，提昇國民對公務人員之信賴度！

再者，以法制會版本言，茲以其規範對象至為廣泛，以致在規範其政治活動之限制方面，難免失之寬嚴不一，不同類別人員之政治活動限制如何合理規範，亦須審慎評估妥為研定為宜。

(五) 保障救濟立法上：在法案中，可否就考試院原所提草案之初稿條文，考量有關保障救濟之原則，再研擬具體條文規範，至於其詳細規範可於「公務人員保障法」規定，而實際運作之作業程序，似可考慮以施行細則（目前銓敘部法制作業上未予考慮）或其他輔助法規作細部規定，期以周妥可行。

至於有關違反行政中立法禁制規定之罰責，似可參照原草案初稿，對於「政務官（人員）」、「準政務官（人員）」、「地方民選首長」分別採以列舉規定方式，或概括規定方式，若行政中立法採以宣示性架構立法

方式，則似可就其業務性質、違反禁制行爲程度，分別採以適當的罰責規定爲宜。

二、行政中立法法制相關配套措施之研析

一項法律制度如要施行順利，除上述完善行政中立架構立法外，必然涉及配套措施是否完善。行政中立之落實施行，與公務人員相關法制及規範政治活動的相關法律，均將對公務人員產生交互影響。基此，對於其配套措施宜予研析，預爲籌劃。

(一)有關立法完成前後之相關配合措施

茲就公務人員行政中立法通過後或該法未通過前，得辦理之相關配合措施，從「共通性人事法制」、「相關性法制」及「配合措施」等方面，分述如下：

1. 本法草案完成立法程序前後，可配合辦理事項：

(1)在共通性人事法制方面：

公務人員基準法草案爲規範公務人員權利義務的根本大法；政務人員法、政務人員俸給條例、政務人員離職儲金給與條例等三法草案則明確釐清政務人員與常務人員之分際，並規範政務人員之權利義務，二者均爲落實公務人員行政中立不可或缺的重要法律依據，允宜儘速完成立法工作。茲查公務人員基準法草案部分，考試院業於九十一年十月三十日與行政院會銜函送立法院審議中；

至於政務人員三法案正由銓敘部配合政府改造有關彈性用人政策等，重新建構法制中，俟考試院審議則可送請行政院會銜。上開四法案如能順利完成立法程序，對於公務人員行政中立法之建制，應有相當之助益。

(2)在相關性法制方面：

爲落實行政中立目標，使政府機關行政運作更爲公開化、透明化，宜請相關機關配合制定政治獻金法、政黨法、及遊說法等相關法律，並檢討修正公職人員選舉罷免法第三章第三節「候選人」及第六節「選舉活動」等與本法草案第八條至第十二條相關部分之條文，及人民團體法第九章「政治團體」中與本法草案有關政治活動規範之相關部分條文。

又政治獻金管理條例草案、政黨法草案已由行政院分別於九十一年十二月二十日及同年九月十三日函送立法院審議；應密切留意其立法情形，妥爲因應。至相關行政中立事件資料，包括較具爭議性之案例，應廣續蒐集之，以作爲研訂禁止行爲之重要參考。

2. 本法草案完成立法程序後，應配合辦理事項：

- (1) 依本法草案第九條第六款規定，由考試院會同行政院以行政命令訂定政治活動之禁止行爲。

- (2) 研議以任務編組型態設立公務人員行政中立事件審查委員會，或考量由公務人員保障暨培訓委員會負責審議，即於本法施行之初，樹立行政中立之規範、仲裁程序及公正性。
- (3) 依銓敘部「人事法令政策推廣計畫」積極辦理全面性、明確性的宣導或配合公務人員保障暨培訓委員會規劃之行政中立訓練，以主導推廣行政中立之觀念。
- (4) 為使行政中立之理念與價值植根，並內化於全體國民價值中，除加強行政中立之宣導、訓練外，宜建議教育主管機關將公務人員行政中立法制有關依法行政、執法公正及政治活動規範及觀念，列為公民教育課程之一。
- (二) 有關違反行政中立事件之處理權責與程序
查依考試院函送立法院審議之本法草案第十三條至第十五條規定或九十二年版之第十四、第十五條相關規定，違反本法規定之公務人員失職論規定外，其違反有關規範者，應分別依據公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規之有關規定處理。基於上開法律對公務人員懲處、懲戒之有關程序均已具有明文之規定，似毋須再針對違反行政中立事項之認定權責機關、處理程序及其救濟方式另作特別之規範。至立法院法制委員會前審議通過之政治中立法案版本，其兼採之刑罰因涉及基本人權之剝奪，屬於司法機

關之管轄範圍，如有違反，亦應由司法機關循法定程序調查與審議，似尚無另訂處理程序之必要。

(三) 有關公務人員為政治捐款、募款之相關規定

首先就「政治捐獻」，係指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產、不動產或其他經濟利益。但黨費、會費或義工之服務不包括在內。在經濟發達與科技發展後，政治捐獻之內容與形態，雖日趨多樣化而難以掌握，惟為避免金權政治對民主政治發展造成負面影響，對於須嚴守行政中立之公務人員有關政治捐獻行為，確有加以規範之必要。茲以我國對於政治捐獻之規定，目前係散見於人民團體法、公職人員選舉罷免法、及總統副總統選舉罷免法等相關法規，惟揆諸上開法律之內容，均僅規定一般人民對候選人及政黨捐贈競選經費之金額上限，並未有禁止公務人員之捐贈行為。為防範金權政治氾濫，因應各界對政治獻金公開化、透明化之殷望，以健全民主政治之發展，行政院於九十一年十二月二十日將「政治獻金管理條例草案」函送立法院審議中，吾人應關切其立法過程及審議情形，預為規劃因應之。

其次，本法草案第十一條第一項規定，公務人員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；亦即公務人員請假參選者，將兼具公務人員與公職候選人之身分。此將衍生九十二年版之本法草案第八條規定公務人員不得募集一定數額政治獻金之法律競合問題。如從嚴禁公務人員以公職候選人身分募集政治獻金，則未來除有政黨奧援或全國性政治團體協助之公務人員外，一般公務人員囿於財力，似難有參選之可能，無異間接扼殺公務人員之參政權，是否妥適，允值深思。

要之，為維護公務人員行政中立，並兼顧公務人員參與政治活動之自由，似得於一定條件之規範下，同意公務人員依法請假參選者，得依其兼具之公職候選人身分，接受一定數額之政治捐獻，但不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約及收受政治捐獻。上開事項可併同公職候選人募款限制之相關規定，於政治獻金管理條例草案中統一規範，俾資明確。

(四)有關「相關事證之審理機關及機制」

依本法草案之設計，銓敘部僅為公務人員行政中立法之法制主管機關，有關違反行政中立案件之處理，應依公務員服務法、公務人員保障法或刑事訴訟法等有關規定，由各該主管機關本於權責查處。惟以近年來各項選舉期間，行政中立爭議事件時有發生，

亦成社會關注之焦點。銓敘部或考試院如能基於公務人員行政中立法制主管機關及全國最高人事主管機關之立場，成立任務編組形態之公務人員行政中立事件審查委員會，此會似可參照公務人員保障暨培訓委員會之模式，由學者專家、社會公正人士及銓敘部人員聯合組成之，其人員具有同一黨籍者，均不得超過委員總額二分之一，以維公正、客觀與中立之立場；或可修正相關規定，由公務人員保障暨培訓委員會直接審議處理。

在受理公務人員對違反行政中立事件提出之檢舉案件後，並應立即進行事證調查及研討、認定與處理。程序上並應在一定時間前通知當事人，且允許其在委員會前充分陳述意見，以確實釐清事證，毋枉毋縱。至不服審議結果之當事人，則得依公務人員保障法等相關法令之規定，請求救濟。當能建立指標性作用，提高公信力。

柒、結語

由於國內民主轉型與政黨政治成型之際，文官制度內涵應配合調整，即除重視選才、育才、用人、留才制度外，應再強化行政中立，建立行政倫理與責任的行政價值體系，考量政治價值與行政價值鐘擺現象，用以推動文官的專業化、中立化等機制。

為瞭解行政中立內容，宜由憲政體制、

行政系統與個人層次三方面著手，方能瞭解其底蘊。在推動行政中立的途徑中，主要有政制結構、文官制度、行政程序及其他相關途徑等。由於行政中立包括了倫理內涵，所以Ingraham & Ban 提出「公共服務模式」可加以分析，以期周全行政中立法制架構價值內涵。

有關行政中立的相關理論上，可由行政中立的各種價值模式加以分析，其中史跋勒的行政/政治分立二元模式，主張任務制定是政治人物職責，機關內部管理是行政人員職責。而行政中立法制的學理上，包括依法行政之學理分析、執法公正之倫理分析、以及政治活動限制規範之論理分析等。當然除重視學理分析上，亦必須著重我國憲政改革、政治結構、行政權設計等特質加以考量。且以公務人員行政中立之建立，採以單獨立法規範，將首創世界立法先例，除突顯我國特有的政治環境與民主轉型之特色外，亦可充分表明我國政府為因應政治發展之需要推動行政中立制度之決心。

最後。茲以我國公務人員行政中立法採以單獨立法規範，行政中立為上位法律概念，而政治中立為其下位概念，據此，我們試擬一個完整的行政中立法制體系的建議，

對於法案的主要內容已併同擬列之；惟以理論與實際是有落差的，所以為期提高法案建立之可行性與發展性，再依據上述之理想法制體系與法案內容，來檢視考試院提出之公務人員行政中立法草案及立法院法制委員會一讀通過草案，並提出建議。要之，法貴在可行，徒法亦不足自行，未來期盼相關法制能及早完成立法程序，並付諸施行，相信對我國政府施政及中立、良善、公正、正義運作機制必有其助益，更相信有助於提昇政府治理與國際競爭能力。（本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授）

參考書目：

一、中文書目

- 朱武獻：公法專題研究（一）（台北：輔仁大學獎助出版，民國七十五年）。
- 吳 庚：行政法之理論與實用（台北：自刊，民國八十一年）。
- 吳瓊恩：行政學，增訂二版（台北：三民書局，民國九〇年）。
- 李仁淼：日本公務員的基本人權（台北：淡江大學日本研究所碩士論文，民國八十年）。
- 林文益：公務人員行政中立之研究（台北：

- 政治大學公行所碩士論文，民國八十七年)。
- 施嘉明：「日本國家公務員政治行為的限制」，載於公務員讀本(台北：致良出版社，民國八十五年)。
- ：行政中立之研究(台北：考試院，民國八十三年)。
- 馬英九：行政程序法草案口頭補充報告(台北：法務部，民國八十四年)。
- 翁岳生：行政法與現代法治國家(台北：台大法學叢編，民國七十四年)。
- 張劍寒：行政立法之研究(台北：自刊，民國六十二年)。
- 張嘉政：論我國公務員政治行為之限制(台北：民主基金會，民國八十年)。
- 蔡良文：論行政院中立制建立的背景(人事行政月刊，民國八十五年)。
- ：論公務人員政治行為之限制(台北：民主基金會，民國八十七年)。
- ：「論公務員義利裁量」，中國行政，期56(台北：政大公企中心，民國八十三年)。
- ：行政中立與政治發展(台北：五南圖書公司，民國八十七年)。銓敘部，公務人員行政中立專輯，(台北：銓敘部印，民國八十四年)。

二、西文書目

- Berman.E.M, James S.Bowman, Jonathan P.West & Montgomery Van Wart (2001). Human Resource Management in Public Service : Paradoxes and Problems Sage Publications, Inc., USA.
- Denhardt Robert B. (1999). Public Administration : An Action Orientation . New York : Harcourt Brace & Company.
- Elliott,R.H(1985) .Public Personnel Administration : A Values Perspective. Virginia : Reston Publishing Co.,Inc.
- Klingner Donald E. & John Nalbandian (1998) .Public Personnel Management : Contexts and Strategies .4th ed ., New Jersey .Prentic-Hall , Inc .,
- Schedler,Andreas(1998)."What is Democracy Conolidation?" Journal of Democracy, V.9,no.2
- Shafritz. Jay M & E M Russell(2002) . Introducing Public Administration: New York. Longman , Inc..

行政中立立法可行性之研究

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

曾明發

摘要

民國93年3月20日即將進行我國總統大選，許多人都在關注，執政黨是否會動用行政資源助選，而造成行政不中立，因此公務人員行政中立問題遂再度浮出檯面，受到各方的矚目。回顧過去，考試院曾研擬「公務人員行政中立法草案」於83年12月30日函請立法院審議，當時立法委員提出之版本尚有四種之多，可見朝野重視程度。只可惜，該法案雖經立法院委員會多次開會審查完畢，將法案定名為「政治中立法草案」，但卻因朝野協商無共識，無法完成立法程序，終依「屆期不連續」規定，不予繼續審議，誠屬可惜。政黨輪替後，民進黨首度執政，正由考試院針對社會變遷重新檢討法案立法之可行性，案經銓敘部召開多次會議討論後，已提考試院本（92）年5月22日通過，惟尚未再函送立法院審議。本文研究之目的，主要在探討如何建立行政中立法制問題，緣於我國政黨政治發展已稍具雛形，為期政黨公平競爭，以促進國家進步繁榮，維持一個中立的文官制度確有需要。惟基於中國傳統文化特殊，現階段欲達到文官中立之目標，捨法制別無他途，是以，建立一個文官中立法制，恐是當務之急。茲綜合本研究提出以下幾項結論與建議，供各界研究及立法院委員未來審查法案時參考：

- 一、行政中立有立法的必要性與可能性
- 二、行政中立適用範圍宜擴大而有區別
- 三、行政中立限制行政活動範圍宜明確可行
- 四、行政中立法律之處罰可採刑事罰以收遏阻之效

行政中立法制係政治改革的重大工程，攸關我國政黨政治之公平競爭及文官制度之安定，允宜及早建立，惟「徒法不足以自行」，最重要的還是各政黨精英要有共識，有長遠眼光、有寬廣心胸，為國家百年大計及長治久安設想，才能落實成功，否則執政黨要動用行政資源做不公平競爭，豈是法律所能完全規範，因此「自律」甚至比「法律」更為重要，而這正是國家社會進步、國民素質提高的一種表徵，也是我國邁向已開發國家的一個重要里程碑，值得國人共同努力。

Feasibility Study on Legislation of Administrative Neutrality Act

Abstract

As the date for our presidential election - March 20, 2004 - is approaching, many people concern with whether the ruling party will employ political resources for support of election and cause administrative bias. Therefore, the issue of civil service administrative neutrality is once again emerging and attracts the public attention. In retrospect, the Examination Yuan drew up a "Draft of Civil Service Administrative Neutrality Act" and submitted it to the Legislative Yuan for review on December 30, 1994. There were as many as four versions of such act proposed by legislators at the same time, evidencing the high esteem given by the ruling and opposition parties to the administrative neutrality. Unfortunately, though the review of the said Act was completed by the Organic Laws and Statutes Committee of the Legislative Yuan through repeated reviews, entitling the Act as "Draft of Political Neutrality Act", however, the procedures of legislation were never completed due to no consensus to be reached from the reconciliation of the ruling and opposition parties. Eventually, no more review was carried on to the Act on the ground of "no carry forward upon expiry of the session". It was indeed a pity. With the party rotation, the Democratic Progressive Party came into power for the first time and has had the Examination Yuan review once again the feasibility of legislation of such Act. After the Ministry of Civil Service has held several meetings for discussions, the Act was submitted to and resolved by the Examination Yuan Council on May 22, 2003; however, it has not been submitted to the Legislative Yuan yet. This paper aims to study how to establish the legal system for administrative neutrality. In view that our party politics is now in an embryonic shape, there is indeed a need to sustain a neutral civil service system in order to have fair competition between political parties and facilitate the national growth and prosperity. However, in consideration of the specialty of Chinese traditional culture, no other way can do at present stage to achieve the goal of civil service neutrality than lawmaking. To establish a legal system for civil service neutrality is actually an imperative job. Therefore, conclusions and suggestions as a result of this research are provided as follows for reference of various circles in research and of legislators in future review of bills:

1. It is necessary and feasible to legislate for administrative neutrality;
2. The scope of practice of administrative neutrality shall be expanded and distinguished;
3. The scope of limitation on political activities on account of administrative neutrality should be explicit and practicable;
4. Administrative neutrality regulations may adopt criminal punishment so as to produce the effect of deterrence.

The legislation of administrative neutrality regulations, as a major work in political reform that greatly concerns the fair competition in our party politics and the stability of civil service system, should be completed as soon as possible. However, as a proverb saying "no work can be done only by means of law", the most important thing is that the leaders of each party should be commonly forward-looking and broad-minded and give major consideration to the long-range program and long term peace of our nation so that administrative neutrality can be successfully carried out. Otherwise, if a ruling party would employ administrative resources to carry an unfair competition, how could it be interfered simply by law? Thus, "self discipline" is more important than "regulation by law", which actually is a sign of progress of a state and of enhancement of people's quality. Also, it is a significant milestone for our country to stride forward to a developed country, and thus such matter deserves the efforts of our people.

壹、前言

民國93年3月20日即將進行我國總統大選，許多人都在關注，執政黨是否會動用行政資源助選，而造成行政不中立，因此公務人員行政中立問題遂再度浮出檯面，受到各方的矚目。事實上，過去國民黨長期執政時期每逢重要選舉，主要在野黨也就是現在的執政黨也經常批評國民黨動用行政資源助選或打壓在野黨，形成不公平政黨競爭，在長期抗爭下，乃由考試院研擬「公務人員行政中立法草案」，於83年12月30日函請立法院審議。當時提出「公務人員行政中立法草案」者，尚有立法院黃昭輝委員等、林濁水委員等，而黃爾璇委員等則提出「政治中立法草案」，合計該法案有四種版本之多，可見朝野對行政中立的重視程度。只可惜，該法案雖經立法院法制委員會多次開會審議，並於85年11月18日立法院第三屆第二會期審查完畢，將法案名稱定為「政治中立法草案」，且於88年9月17日朝野協商結論：「『公務人員行政中立法草案』及『政治中立法草案』，請各黨團派員於兩週內進行協商，並於本會期結束前完成審議。」（註一）之後立法院劉光華委員等人雖又於90年3月提出「公務人員行政中立法草案」，經院會決議逕

付二讀，與相關提案併案討論，但卻因朝野協商無共識，而終依「屆期不連續」規定予以廢棄（註二），誠屬可惜。政黨輪替後，民進黨首度執政，有感於公務人員行政中立之重要性，正由考試院針對社會變遷重新檢討法案立法之可行性，案經銓敘部召開多次會議討論後，已提考試院本（92）年5月22日通過，惟尚未再函送立法院審議。

本文研究之目的，主要在探討如何建立行政中立法制問題，緣於我國政黨政治發展已稍具雛形，為期政黨公平競爭，以促進國家進步繁榮，維持一個中立的文官制度確有需要。惟基於中國傳統文化特殊，現階段欲達到文官中立之目標，捨法制別無他途，是以，建立一個文官中立法制，恐是當務之急。基此，本文先探討行政中立法律立法之必要性，再進一步探討立法之可能性以及規範內容如何較為合理可行，並提出結論與建議意見，俾供各界研究及立法院委員未來審查法案時參考。

貳、行政中立法律立法之必要性

行政中立是否有制定法律專法規範的必要，是首要的關鍵問題。因為如果沒有制定法律的必要，一切即歸零，根本沒有進一步探討之價值，這也是我國政黨政治發展初

期，政府所不必面對的問題。早期國民黨一黨獨大，以黨領政，又無強有力的反對黨，行政資源，包括人力、物力、財力，自然成爲執政黨運用工具，即便當時的反對黨有異聲，因強弱懸殊，也只是「狗吠火車」而已。直到最近十幾年，民進黨實力逐漸增強，民進黨在國會之席次大幅增加，對政府行政部門乃發生明顯監督作用，也開始對執政黨行政不中立的做法，大肆抨擊，進而要求建立一個政黨公平競爭的遊戲規則。經過多年的奮鬥，終於在各方期待下有民國83年之「公務人員行政中立法草案」的問世。但考試院所擬草案，規範對象僅限於常任公務人員，規範內容也多空泛，難以發生規制作用，顯然國民黨當時並不熱衷於行政中立法制之建立。至於當時的主要在野黨民進黨則完全不同，非但提出法案版本積極推動立法，並且強勢主導委員會審查，最後在諸多爭議下，動員表決強勢通過法案，法案名稱改爲「政治中立法草案」，主要內容也多以民進黨黃爾璇委員所提版本爲主，顯然民進黨在野時期的心態頗爲積極，總希望透過法律矯正國民黨過去行政不中立的積習，兩黨對照，有如天壤之別。當時筆者曾撰文呼籲：「政黨政治之可貴處在於透過政黨公平競爭輪替執政，今日之執政黨將來有可能成

爲在野黨，今日之在野黨將來也有可能成爲執政黨，如行政不中立，將來在野黨成爲執政黨時亦將公器私用，如此對今日之執政黨將來成爲在野黨時，將極爲不利。因此爲期政黨公平競爭，爲期政黨輪替執政時，國家政務仍能正常發展，所有軍公教員工均應超脫政爭之外，依法公平公正執行職務。」（註三）言猶未遠，民國89年5月即發生我國首次政黨輪替，民進黨贏得了政權，國民黨淪爲在野黨，真是世事難料！如果國民黨當時有遠見，大力支持通過此一攸關政黨公平競爭之陽光法案，今日豈要擔心民進黨執政會行政不中立？相反，民進黨也應該以此爲借鏡，不要以其道還治其人之身，否則怨怨相報，終非國家之福。

一、正反意見研析

目前社會各界大多數認爲公務人員行政應當中立，但亦有少數持反對意見者，茲將正、反意見臚列如下：

（一）贊成行政中立者之意見（註四）：

- 1、常任文官（公務人員）應爲全體國民服務者，其執行公務之目的在於增進全體國民之幸福，故其地位應當超然中立，不能有所偏頗，以免期行使公權力圖利某一政黨，或淪爲政治黨派政爭之工具，以致傷害

全體國民之利益。

- 2、國家行政需要持續性，無論執政者如何變動，國家活動或政府行政都不能一日終止，否則國家之基礎將發生動搖，人民之生活及社會之秩序將難維持。故應使行政系統中立，不受政爭影響，以求穩定。
- 3、公務人員為執行其職務因而行使公權力的關係，所以享有特殊地位、機會及權力，如果他們偏袒或圖利某一政黨、派系或政治人物，容易對於全體國民或社會造成傷害。基於此，公務人員之政治活動權利必須予以限制，不得與一般人民享同等的政治活動權利。
- 4、由於社會之開放、利益多元化及各種勢力並存的情況下，為使行政系統能保持公平正義原則，則須先使行政中立化，才可望保障弱小勢力。
- 5、為避免文官系統發生權貴徇私及政黨分贓弊端的發生，必須使行政中立，尤其當政黨政治出現之後，更需要行政中立。

(二) 反對行政中立者之意見（註五）：

- 1、公務人員既是人民的公僕，其一切行動自應以民意為依歸，人民選擇

了某一政黨，文官便須對某一政黨負責。公務人員地位中立的思想，不足以確定政黨的政治責任，且亦有悖民主政治精神。

- 2、M. E. Dimock 曾提出問題說：如果公務人員所推行的計畫方案原本是政治性的，試問他們怎能不涉及政治而保持中立？如果公務人員應貢獻自己去成功的推行這計畫方案，何以政黨能容忍他們對目標的冷淡態度？這冷淡態度足以造成行政的因循無能。
- 3、John Fischer 曾撰「回復到分贓制度」一文，對常任文官地位中立觀念大肆抨擊，主張行政首長對其部屬擁有完全自主的任免權，藉以確定其行政責任。
- 4、David M. Levitan曾指出：「公務人員行政中立的思想是違反民主的。公務人員應該忠誠執行政黨的政策。因為這政策就是多數民意的表現。公務人員除非堅持民主主義的信仰，尊重國民人格的尊嚴及民意，並堅信他們是人民的公僕，否則絕難以完成其任務與責任。」
- 5、D. Kingsley 於1944年著「代表的文

官制」(Representative Bureaucracy)一書，論釋英國的人事行政實施。他指出所謂「常任文官中立化」無異是要文官「出家當和尚」，乃是錯誤的，不切實際的；並說英國的常任文官從來就沒有中立過，對於執政黨的政策總是忠誠熱烈的去執行。

由上述正、反意見得知，行政中立確實是一個頗有爭議的問題。主要原因在於公務人員必須依法辦事，而民主國家政府之重要政策都必須透過立法，受國會監督，以取得政策之合法性，因此執政黨之政務人員透過立法制定政策，公務人員依政策執行，各有分工，本無行政中立不中立之問題。然而，問題出在許多行政措施、行政活動，純屬行政權運作範圍，並無依法行政問題，但因政務人員見解不同，常造成公務人員執行後對人民或政黨發生不同影響。此時，公務人員可否要求行政中立，而拒絕長官指示，即發生問題。例如，筆者親身經驗，過去國民黨執政時期，某次總統大選，中央部會長官即動員所屬公務人員參加造勢，承辦單位奉命行事要求各單位配合，參加人員怨聲載道，敢怒不敢言，此即行政不中立。類似此情形，可說是層出不窮。民進黨執政後，情況似仍未改善，行政院人事行政局前副局長許

毓圃曾撰文指出：「自民進黨執政後，無論中央或地方每見違反行政中立事例發生，如前（89）年11月間民進黨台中市黨部公開『邀請』台中市政府一、二級主管四十多人加入民進黨，並舉行集體宣誓儀式，當時輿論界即已質疑是否出於自願？抑或『人在屋簷下不得不低頭』而勉強『應邀』，此種違背行政中立且明目張膽的作法，由於尚未建立行政中立法制，而無法有效制止或課以任何責任，但已對行政中立造成莫大傷害；又如政黨輪替後，若干中央部會常任文官，在不明究理的情形下被調職或降免，如經濟部國營會前副主委與執行長、前水資源局局長、內政部民政司長等不勝枚舉，報載多因基於專業立場對主管業務與主政者觀點差異而遭調職，雖與公務人員任用法未悖，但已損及其個人權益，亦有違行政中立與行政倫理，而民進黨執政之縣市尤多此類事例，前台北市在陳市長主政期間，社會局第九職等秘書無故被降調為第六職等科員，案曾陳情復審多年始獲平反，此種藉由行政職權的不當運用，而行威嚇的作法，常使公務人員產生畏懼而未能保持公正客觀的立場執行其職務，尤其去（90）年底縣市長及立法委員選舉期間，政府高層不當運用行政資源進行輔選，中選會委員公開助選，以及政府運用金

融檢查名義影響選情等等違反行政中立事件均引起各界非議。」(註六)顯然，上述各項行政不中立均與行政權運作有關，並非「依法行政」所能解決。事實上，上述各項，有一部分在國民黨執政時期也常發生，尤其是動用行政資源輔選最為嚴重，而當時許前副局長仍在職，但可能因職務角色關係，卻未見其提出抨擊。可見，執政黨多不希望行政中立，以充分利用行政資源，取得優勢，而在野黨則希望行政中立，俾能公平競爭，因此，行政中立確是一個兩難。

二、行政中立法制立法之必要性

行政中立雖是一個兩難，但社會各界多數仍期望公務人員能夠行政中立，即便是公務人員本身也希望能行政中立。根據考試院民國82年對公務人員的一項調查研究報告顯示(註七)：

- (一) 有62.5%受訪者表示，不同意「公務人員已能堅持行政中立」。
- (二) 有55.4%受訪者表示，曾被長官要求支持某特定之公職候選人。
- (三) 有33.9%與26.9%受訪者表示，如果不理會上級長官壓力，可能帶來直接不利結果：「考績不公」與「升遷無望」。
- (四) 有64.6%受訪者表示，不同意「現

行法規已能確保公務人員免受壓力及不利結果」。

上述調查迄今雖已十年，但公務人員法制除民國85年制定了「公務人員保障法」，對公務人員之權利救濟稍有改善外，其他並無太大變革，相信，公務人員對行政中立之盼望，並未減少。依據學者專家研究結論認為：「觀學術思潮之發展及先進國家之實踐，可知文官行政中立乃是時代潮流所趨，也是確保公務人員依法行政，本其專業知能全力推動公務，公平、公正履行職責、維護公共利益的必要手段。」(註八)顯然，公務人員行政中立已是無庸置疑，問題是，如何才能落實行政中立並有效推行。依據國外經驗，先進民主國家有關公務人員執行職務之行政中立事項，多規定於公務人員相關法令中，尚無將行政中立事項單獨制定法律者(參閱附表)。考其原因，主要係因行政中立觀念，早已內化為其政治文化之一部分，而普遍成爲一種公務人員共同信守之行為規範。

附表 主要民主國家公務人員行政中立法令規範

國別	法 律	命 令	備 註
英國		1953年財政部白皮書（1984年修正） 1960年樞密院院令	常任公務人員均歸常務次長負責管理
美國	1939年赫奇法案（1940、1962年修正）1978年文官改革法案	文官管理規則及其施行細則	
法國			尙無立法
德國	1953年德意志聯邦公務員法（1985年最後一次修正）		
日本	1947年國家公務員法（1986年最後一次修正） 1950年地方公務員法（1987年最後一次修正） 1950年公職選舉法（1984年最後一次修正）	1949年人事院規則	

資料來源：考試院考銓研究發展小組銓敘分組，公務人員行政中立規範之研究，民國82年6月。

但我國傳統政治文化較為特殊，國人過去對法制觀念普遍較為淡薄，在國家長期一黨獨大之政治環境下，政府機關上從政務首長下至基層公務人員普遍欠缺行政中立素養，以致各種人事法令對於行政中立之規範均付諸闕如。雖然公務人員依法進用、銓敘、考績並依法受保障，如能確實堅守公正立場或態度，依法令規定執行職務，並非完

全無法達到超然中立及公正無私之目標。然而，公務人員畢竟是機關首長之屬員，依據公務員服務法第二條規定，公務員有服從長官命令的義務，雖然可以陳述意見，但並無拒絕的權利，因此即便長官之命令不中立或有違法之虞，仍必須服從。又公務人員保障法第十二條雖規定：「公務人員長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，亦不

得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員為非法之行爲。」但如僅是單純的工作指派，並無涉違法或有無違法仍有疑義時，公務人員拒絕執行即會受到長官之處罰或不利對待或秋後算帳，且公務人員保障法是事後之救濟，公務人員受害已成事實，事後救濟畢竟無法完全彌補心靈的創傷。基此，為遏止政黨利用行政職權以從事行政不中立之作爲或不作爲，現階段對行政中立事項，確實需有一明確的規範與準則，俾使政府機關每一成員均能有所警惕，才能確實杜絕公務人員因行政不中立所造成之傷害。當然，公務人員要完全達到行政中立，尚必須有一些配套措施，例如，政務人員與事務人員之區隔、行政中立文化之建立、政務人員法制與行政倫理之建立等，都不容忽視。但在上述配套措施尚未建立前，為因應我國政黨政治快速發展，避免常任公務人員受政黨競爭或政黨更替之影響，俾奠定國家長治久安之根基，先制定行政中立法律，作為實施依據，確有其正面意義及價值。

參、行政中立法律立法之可能性探討

一、行政中立法制對各黨派都有利

行政中立法律之立法雖有其必要性，但卻有很高的困難度，主要原因在於行政中立

法律係在限縮執政黨對行政資源的運用，使文官中立於各政黨之外，提供一個公平為民服務的機制，因此，制定行政中立法律最大衝擊者當屬執政黨。

執政黨除非在在野黨或社會各界輿論強大壓力下，才有可能勉為其難提出此一「自廢武功」之法案，或者運用立法技術，提出一些無關痛癢或難有作用之應付條款，以掩社會耳目，以過去國民黨執政時期所提行政中立法案，即可佐證。但執政黨所持這種短視想法，是一種嚴重的錯誤觀念，因為民主政治不可能永遠一黨專政，除非是假性民主，否則必會發生政黨輪替，屆時，執政黨淪為在野黨，在野黨取而代之成為執政黨，角色易位，昔日執政黨運用之武器也將留為反對黨之利器，最後受害還是自己。因此一個有遠見、有抱負的執政黨，應當利用執政之優勢，營造一個公平、公正、可長、可久的政黨競爭環境。表面上，執政黨似乎吃了眼前虧，自願放棄運用有利的行政資源，但長期而言，一但下台，在公平競爭的環境裡，確較容易讓自己反敗為勝，可見「吃虧就是佔便宜」，不無道理。再者，執政黨行政不中立，利用行政資源獲得勝利，並不光彩，人民眼睛是雪亮的，這種政黨總有一天會受人民唾棄，屆時將一敗塗地，很難

再有翻身機會。顯見，行政中立法制是中性的，他強調的是政黨公平競爭，公務人員及行政資源是國家所有，並不屬於任何政黨，任何政黨執政都可指揮所屬公務人員去實現其政策，但不可利用公務人員或行政資源去打擊異己或做不公平的競爭，因此，行政中立法制對各政黨其實都是有利的。

二、歷經首次政黨輪替，立法應是指日可待

我國國民教育已普及，民智漸開，資訊發達，執政黨行政不中立或利用行政資源助選，不見得就能獲得選舉之勝利，甚至因受人唾棄而得到反效果。基此，執政黨仍應以施政績效獲取民心，而不應行政不中立或運用行政資源做不公平之競爭。經歷首次政黨輪替，民進黨應以此為警惕，不要重蹈國民黨失敗之覆轍，儘速推動行政中立法律之立法；國民黨也應記取首次政黨輪替之教訓，支持行政中立法律之立法，將心比心，共同推動政黨公平競爭法制之建立，讓常任公務人員中立於政黨之外，成為國家安定的基礎。相信各黨派在我國首次政黨輪替之後，都已深深體會行政中立的重要性，也都已了解政黨政治決勝的關鍵在於以政策獲取民心，而非行政不中立或不當運用行政資源。因此，只要行政中立法律規範內容適當、合理，定能受到各黨派的支持順利完成立法。

又由於行政中立法律在行政部門業經研究多年，且法律草案過去也經立法院法制委員會多次討論並審查通過，只差「政黨協商」之臨門一腳，即可提院會完成立法程序。當時政黨協商之所以無法取得共識，是因民進黨強力主導通過之版本，對公務人員與政務人員之行政活動限制，較當時執政黨國民黨提出之法案嚴格，國民黨難以接受，如今，民進黨已執政，國民黨當不致再反對民進黨當年較嚴格之版本。基此，民進黨如願意支持當年行政中立之政策主張，行政中立法案立法應該指日可待。

肆、行政中立法律規範內容探討

行政中立法律制定之目的，在遏止政黨運用行政資源做不公平之政黨競爭，或作為打擊異己之工具，故規範之內容至少應包括三部分，其一，法律名稱如何，那些人要行政中立，即法律名稱與適用對象問題；其二，那些政治或行政活動，應該限制或禁止，即限制活動範圍問題；其三，萬一有違反時，如何處罰，以及受害者如何救濟，即罰則與救濟問題，茲分述如下：

一、法律名稱與適用對象問題

行政中立之法律名稱，包括兩個主要部分，其一是，究竟用「行政中立法」較好，

還是用「政治中立法」較好；其二是，用狹義的「公務人員」較好，還是用廣義的「公務員」較好。後者因涉及適用對象問題，隨後將與適用對象一併論述。先談前者，關於行政中立法與政治中立法何者孰優問題，主管機關考試院偏向於採用「行政中立法」，主要理由有三，一是銓敘部過去研擬該法案時，曾召開四次學術座談會，與會學者專家中，多數贊成使用「行政中立」一詞；其二，現行「公務人員保障暨培訓委員會組織法」第四條規定，該會掌理關於公務人員行政中立訓練之研擬規劃、執行及委託事項，是以「行政中立」顯已成爲特定法律名詞，並爲各界所慣稱沿用；其三，政治中立僅及於政治行爲之中立，未能涵括更爲重要的依法行政、執法公正，且既爲「政治」，何有中立之可能（註九）。行政學者陳德禹教授亦認爲：「行政中立可爲政治中立之上位概念，政治中立乃行政中立概念之一個層面。至於政治中立則不能做爲行政中立的上位概念。因爲政治系統本身就是富於競爭、紛爭、折衷、妥協，是無法中立的。但行政系統及構成系統的行政人員，於履行行政之功能、角色及運作時，就同時涉及外在政治與內在行政本身，若條件配合得當，是可達到行政中立。」（註十）不過，有部分學者、

專家則持不同看法，認爲：「行政中立，係指公務員執行政府政策，處理行政事務時，應秉持的態度與立場，較偏重於面對顧客處理行政事務時的中立性，而並不一定會涉及政黨色彩及黨派的干預。而維護公務人員政治中立之目的，旨在透過對特定政治行爲之限制，促進公務人員秉持中立，以確保處理公共事務之公平性」、「行政中立的適用對象較窄，較偏重面對顧客處理行政事務時的中立性；而政治中立的適用對象較廣，較偏重對政黨、政務官或政治活動的中立性」（註十一），故而較贊成採「政治中立法」。顯然，從不同角度觀察，會有不同的見解。筆者認爲，行政與政治本是一體之兩面，過去大學行政科系尚未獨立之前，是歸類在政治系中，可見政治之範圍較行政廣泛，政治涵括行政，行政不能涵括政治，但兩者關係密切不可分。然而就實際而言，政治與行政均不可能中立，要談中立，僅能說在「態度」與「立場」之中立而已。因此「行政中立」與「政治中立」名詞之爭，似無意義，重要的應在於規範的實質內容，究竟如何才能使公務人員及行政資源達到真正的中立，而不爲某一政黨之偏私使用，這才是核心問題。事實上，國民黨執政時期考試院所提「公務人員行政中立法草案」，在立法院法制委員

會審查時，已被當時在野的民進黨委員主導改為「政治中立法草案」，顯然，「政治中立法」名稱應係民進黨當時之政策。當然民進黨現已執政，所考量之問題層面可能不同於往昔，因此，過去所努力推動之法案，除一擺三年餘之外（註十二），是否會堅持再以「政治中立法草案」提出，值得觀察。筆者以為，不管「行政中立法」或「政治中立法」都涉及朝野政治實力問題，學理探討都無意義，只是就一般認知，「行政中立」一詞，似乎較為通俗、易懂，單就立法技術層面而言，法律名稱當然要選通俗、易懂者較為適合。

至於適用對象，涉及兩個問題，其一是適用範圍大小，其二是採綜合立法或個別立法。關於前者，筆者過去曾撰文強調：「行政中立法制欲推行成功，最重要之關鍵在於『政務官』及高級主管人員之觀念，蓋政務官係屬政治任命，隨政黨進退，為協助執政黨繼續執政，難免於重要選舉時動用可能之資源輔選，當其指示所屬高級主管相關必要措施時，高級主管為期未來發展，常不敢違抗而照章指示所屬行事，於是發生所謂行政不中立問題。是以行政中立法制宜將政務官納入始有成效。」（註十三）主張適用對象包括廣義公務人員，亦即公務員服務法第二

十四條所稱：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」包括政務官、民選地方首長等。此外，其他從事公務之人員，亦應嚴守行政中立之立場與態度，公平、公正對待各個政黨，是以，下列人員亦應列為準用對象，包括：1、各級公立學校校長、教師、職員；2、社會教育機構專業人員及學術研究機構研究人員；3、現役軍人；4、各機關（構）及公立學校之技工、工友及依法令聘用、僱用人員（註十四）。之所以持最寬之適用對象，係因政黨為求勝選，常不擇手段，運用任何可能人士為其助選，如適用範圍僅限於「法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。」（註十五）則政黨亦可透過較低職位之約聘僱臨時人員或工友為其處理特定黨務，將成為行政中立法制之漏洞。是以，立法院法制委員會合併審查行政中立法草案與政治中立法草案時，特將適用範圍大幅擴大，除原有人員外，尚包括政務人員、省市政府之一級政風、警政、人事機關首長、現役軍官及其他政戰人員、各級公立學校校長及國民教育學校之教師、公營事業機構相當經理或處長級以上職務，或對經營政策負有主要決策責任之人員、各機關及公立學校依法令聘用、僱用之

人員。顯然，亦認為適用範圍宜擴大。當時立法院法制委員會審查時，民進黨黃爾璇委員表示：「在歷經總統大選及第三屆立法委員、國民大會代表的選舉之後，令我們覺得執政黨係在運用各種資源，包括地位、職稱等，以從事政治活動，嚴重影響政黨競爭之公平性，尤其在總統大選之後，益使我們覺得有必要擴大政治中立之範圍。」民進黨林濁水委員亦表示：「考試院版本對於拘束範圍過於狹隘，它只處理行政體系之公務員，甚至在行政體系中的軍人部分均未有規範。事實上，公務員在政治上之中立，除係對其自身行為之要求外，往往受其上級長官，亦即政務人員之指示與干擾。若只處理小官而不處理大官，是否可真正做到行政或政治之中立？本席對此表示質疑。」（註十六）如今民進黨已執政，對於過去適用範圍擴大之強烈主張，想必記憶猶新。筆者認為，民主先進國家公務人員對行政中立之觀念早已內化，不待法律明文規定，經過長期政黨輪替後，公務人員自然意識到，任何政治偏私對公務人員生涯發展都是不利的。我國民主政治尚屬啓蒙階段，迄今才經歷首度政黨輪替，且政務人員與公務人員界線不清，公務人員常會依附政黨以取得升遷機會，尤其是高階主管人員。在此種行政中立文化普遍欠

缺之環境裡，要建立行政中立法制，困難度頗高，因此，行政中立法制之適用範圍，寧可擴大，讓全國軍公教人員都能有所警覺，也能有所警惕，俾慢慢內化成爲政治文化。等到實施一段期間，行政中立觀念已內化爲全體公職人員之政治文化，行政中立法制就等同虛設，適用範圍大小並無意義。猶如政府當初以法律規定騎機車不戴安全帽者罰鍰五百元，實施日久，戴安全帽已內化到每一機車族的生活文化中，此時法制規定已等同虛設。基於以上分析，行政中立法律建立之初，適用範圍宜擴大到所有軍公教員工，以公務員服務法之適用對象爲適用範圍，非公務員服務法適用對象之其他軍公教員工全部納入準用對象，因此行政中立法律名稱可定名爲「公務員行政中立法」。惟如爲期政務人員與常務人員適度區隔，將政務人員、民選地方首長列爲準用對象，行政中立法律僅適用於一般常務人員，則法律名稱定爲「公務人員行政中立法」亦無不可。至於採綜合立法或分別立法問題，爲期規定一致，以採綜合立法較佳，惟基於政務人員與常務人員之區隔，政務人員之行政中立先予準用，未來朝個別立法亦屬可行。

二、限制活動範圍問題

行政中立法律制定的目的在限制政務人

員及公務人員某些行政或政治不中立的活動，或對可能發生不中立的因素，加以限制，使不致於發生不中立情事，是以限制活動範圍，乃行政中立法律的最核心問題。行政中立並不是公務人員絕對不可參加政黨及其活動，事實上有些國家允許其部分行政人員於執行職務之外，可以個人身分參加政黨及其活動，惟不可有意藉行使職權之便，而有圖利其所屬政黨。是以，本議題可能涉及二個子題，第一子題為，公務人員參加政黨及其活動的限制，第二子題為，公務人員不可為那些行政不中立的行為。茲分述如下：

(一) 參加政黨及其活動的限制

參加政黨本為國民的基本權利，然極少數政務人員或公務人員因性質特殊，如參加政黨或其活動，難免會影響其執行職務的公正性，因此有限制之必要，但不同職務因性質不同，限制應有所差別，方屬合理，也才符合憲法第二十三條之比例原則。至於參選、助選也屬政治活動範圍，也會影響行政中立性，故有一併規範的必要，茲分述如下：

1、參加政黨：政務人員與公務人員均為人民的一份子，具有憲法保障參加政黨的基本權利，因此一般政務人員及公務人員應無限制其參加政黨的必要，惟少數基於憲法或法律明定：「須超出黨派以外，依據法律獨立

行使職權」之政務人員，如考試委員、監察委員，大法官，或職務特殊之政務人員，如考試院院長、副院長、考試院所屬政務人員，或憲法明定「須超出黨派以外，依據法律獨立審判」之公務人員，如法官（包括檢察官），為期能確實公正無私獨立行使職權，應於其擔任該職位時退出政黨。

2、從事政黨活動或兼任黨職：依現行規定，公務人員得於辦公時間請假參加政黨活動（註十七），惟公務人員利用辦公時間參加政黨活動，常遭致「黨政不分」的批評，因為公務人員依法任用，係為全國人民服務而非為某一黨派服務，如允許於辦公時間內從事政黨活動，難免會影響公務，顯非妥適，先進國家如美國、日本，均限制一般公務人員從事政治活動。由宏觀之觀點觀之，政務人員屬政治任命，隨政黨進退，民選公職因選舉而任職，理應允許其參加政黨活動以實現其政治抱負。故除上述少數應退出政黨之政務人員，以及法律明文規定：「於任職期間不得參加政黨活動」之政務人員（如行政院公平交易委員會委員）外，其餘政務人員宜准其參加政黨活動或兼任黨職；至於一般公務人員係考試進用，身分受保障，應依法律政策公正執行職務，為全國人民服務，故均不宜參加政黨活動亦不得兼任黨

職。

3、參選：依現行規定，公務人員除不得在其任所所在地參選國民大會代表外，尚無不得參選之限制，且通常亦不必先行辭職，即使辭職競選於日後落選，亦無不得復職之規定。觀諸先進民主國家之作法，有規定公務人員不得為公職候選人者，如日本；有規定公務人員參選國會議員，必須先行辭職者，如英國；亦有規定公務人員可以參加任何選舉，不必先辭職者，如法國、德國（註十八）。另依據問卷調查顯示，有73.2%受訪者表示「不同意」、「非常不同意」公務人員不經辭職而參加公職競選，不會影響行政中立（註十九）。我國近年來由於公職選舉競爭頗為激烈，雖無規定政務人員參選必須辭職，但是參選者為表示競選之決心及誠意，常有於政黨提名後主動辭職及早投入競選布局者（如前行政院前秘書長李應元辭職參選臺北市長即為一例）。足見政務人員在職參選非但會受行政不中立之非議，且在目前政治生態下亦不見得有利，為期健全文官制度，政務人員參加競選必須先行辭職，似為未來之趨勢；至於一般公務人員參選機率不大，並無限制必須先行辭職之必要，以區隔政務人員與事務人員之差異。

4、助選：依「公職人員選舉罷免法」第四

十七條規定，公務人員不得擔任助選員。所稱「公務人員」，依該法施行細則第三十四條規定，「為公務員服務法第二十四條規定之公務員」，亦即「受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員」，包括政務人員、民選地方首長等，範圍至為廣泛。惟「助選員」與「助選」有所不同，例如公務人員於下班後，替某候選人散發傳單、名片，選罷法並未禁止，而此等行為仍屬「助選」範圍，機關首長如未違反選罷法，且未利用職權，而於非辦公時間輔選、助選，尚難認定其不適法，而一律予以禁止（註二十）。行政院人事行政局強調，公務人員在法律許可範圍內，可利用下班時間以私人名義為候選人助選，但不能在上班時間從事助選工作，即使請事假也不適當。因為「公務人員下班時間，係指上班以外之時間而言，其請假或休假時間，與下班時間性質不同」（註二十一）可見，現行規定，政務人員或公務人員利用下班時間或例假日，以私人名義為候選人助選，並不限制。惟據研究調查發現：受訪者中大多數（72.9%）表示，雖然公務人員於下班時間為人助選，仍有利用行政力量的可能；而認為為人助選，沒有利用行政力量的可能者，僅佔27.1%（註二十二）。林文益先生在「公務人員政治

中立之研究」一文中，舉出兩個公務人員助選而造成紛擾之案例，值得省思。其一為前台北縣三峽鎮公所民政課長吳○○，因鎮長劉○○先生競選連任時，以其未出錢出力為鎮長助選，遭鎮長以「莫須有」理由，依據公務人員任用法調任的規定，自課長一職降調為課員，令當事人心理不平，到處投訴；另一為桃園縣楊梅鎮民代表會秘書鄭○○於楊梅鎮長選舉中，捲入政壇派系紛爭，而與鎮代會主席傅○○不合，其七十六年度的考績被列為丁等（註二十三）。職是之故，除少數性質特殊（如前述）之政務人員外，一般政務人員基於政治任命，與政黨關係密切，允許其於下班時間或例假日以個人名義為候選人助選，但不得登記為助選員，應較合理，惟宜適度限制其因助選而動用行政資源（包括人力、物力等），以免造成行政不中立；至一般公務人員，為免捲入政爭，且能確實保持中立，以限制其為候選人助選較妥。

（二）限制行政活動的範圍

行政活動（或行政行為）是影響行政中立的主要因素，行政機關辦理的各項活動，本應該依法行政，但法令規定不可能巨細靡遺，因此，在法令規定之外，行政活動仍有很大空間。為避免公務人員利用行政活動而

造成行政不中立，宜在行政中立法律中明文規範那些行政活動要受到限制，俾政務人員及所有公務人員均有所遵循。由於行政活動範圍至為廣泛，那些是屬於行政不中立者，常因環境或時機而見仁見智。因此，設定限制行政活動的範圍，必須盡量具體且可行，否則徒增處理之困擾。基此，本研究針對考試院原擬公務人員行政中立法草案（簡稱原草案）、92年5月22日通過再修正草案（簡稱新草案）兩版本，及過去立法院法制委員會審查通過草案（簡稱一讀草案）之相關條文進行對照，並提出可行性評估意見如下：

1、不得強制他人參加或不參加政黨

原擬草案：第七條 公務人員不得利用職權使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。

一讀草案：第四條 第二條所定人員不得利用職稱、職權，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得在職務上掌管或在執行職務之場所，為任何政黨作與本身職務無關之宣傳、指示及其他相關行為。

新擬草案：第七條 公務人員不得利用職務上之權力，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。

評估意見：考試院新擬條文將原條文之「職權」兩字，修正為「職務上之權力」，其餘不變。一讀條文之後段未被採用。由立法技術觀點，一個法律條文最好僅表達一個意義。法制委員會通過條文之後段與前段意義稍有不同，不宜並列在同一條文中。惟該段條文仍屬行政不中立行為，宜予禁止，故如不並列一條，宜在適當條文中增列（已在考試院新草案第九條中有類似條款）。

2、不得要求、期約或收受捐助

原擬草案：第九條 公務人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。

一讀草案：第六條 第二條所定人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體 依法募款之活動。

新擬草案：第六條 公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不

得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體依法募款之活動。

評估意見：本條規定事項確屬行政不中立行為，宜予禁止。考試院再修正條文增列「利用職務上之權力、機會或方法」，其他文字參採法制委員會通過條文，使更為周全，應屬適當。

3、不得從事的政治活動或行為

原擬草案：第十條 公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

- 一、主持集會、發起遊行及連署活動。
- 二、在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品。
- 三、在大眾傳播媒體具名廣告。
- 四、其他經考試院以命令禁止之行為。

一讀草案：第七條 第二條所定人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

- 一、在辦公場所印製、散發、

張貼文書、圖畫或其他宣傳品。

二、在辦公場所穿戴或標示特定政黨、其他政治團體之旗幟、徽章及類似服飾。第二條第一項第一款及第三款所定人員不得從事下列政治活動或行爲：

一、主持集會、發起遊行及領導連署活動。

二、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

三、邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。

四、其他經考試院會同行政院以命令禁止之行爲。

新擬草案：第九條 公務人員不得爲支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行爲：

一、在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品。

二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體之旗幟、徽章及類似

服飾。

三、主持集會、發起遊行及領導連署活動。

四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

五、邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。

六、其他經考試院會同行政院以命令禁止之行爲。

評估意見：一讀草案主要在區隔特殊政務人員、一般政務人員及事務人員得參與之政治活動。第一項爲三者均不得從事者，第二項爲特殊政務人員及事務人員不得從事，而一般政務人員不予限制者。考試院新擬草案以事務人員爲準，故將一讀草案各款全部納入。依法獨立行使職權之特殊政務人員全部準用；一般政務人員及民選地方首長排除三、四兩款之適用，較法制委員會通過條款更爲嚴格。惟考試院對一般政務人員及民選地方首長排除第三款「主持集會、發起遊行及領導連署活動」之適用，如政務人員藉此指示所屬公務人員支持某政黨候選人，仍有可能發生行政不中立情事，因此第三款似不宜排除準用。

4、不得爲選舉而動用行政資源

原擬草案：無

一讀草案：第九條 第二條所定人員不得假借職務上之權力、機會或方法，從事下列行爲：

一、為配合某特定公職人員之選舉、罷免，預作人事上之安排而調動人員及動用行政資源。

二、干涉各級選舉委員會之人事或業務。

新擬草案：無

評估意見：一讀草案條文係立法院法制委員會審查時增列，考試院新擬草案並未參採。按政務人員及公務人員動用行政資源（包括預作人事安排）輔選或助選，是在野黨對執政黨抨擊最嚴厲者。本條因關係選舉之公平、公正，也攸關政黨公平競爭，才會在立法院法制委員會審查時增列，且適用對象包括所有政務人員在內，顯見當時在野的民進黨委員對本條重視的程度。基於政黨公平競爭，宜讓行政資源獨立於政黨之外，以奠定國家長治久安之基礎，故本條規定事項宜增列，且所有政務人員均應準用。謹查考試院新擬草案第十七條第三項規定：「前項人員（指一般政務人員）對於公職人員之選舉、罷免，不得動用行政資源，從事助選、或要求他人不行使投票權或為一定之行使。」業

將政務人員不得動用行政資源助選納入，惟公務人員並無此項限制。未來政務人員可藉所屬主管人員辦理行政活動（如健行、康樂活動等）動用行政資源造勢、助選，而發生無法可罰情況，故一讀草案條文宜增列。

5、行政資源應公平開放各政黨、候選人

原擬草案：第十三條 公務人員以其職務上掌管之場所、房舍，受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請舉辦活動時，應秉持公正、公平之立場，並不得利用職權提供特定之個人或團體使用。

一讀草案：第十一條 政府各級機關、公立學校適於集會、演講之場所，應公平開放予任何政黨、其他政治團體及公職候選人依法申請利用；並不得利用職權提供特定之個人或團體使用。但軍事、法院、警察、安全機關不得提供為政治性集會、演講之場所。政府各機關（構）、學校、軍事機關營地不得在辦公廳舍、場地，為表示支持或反對立場，懸掛、揭示、張貼特定政黨、其他政治團體或公職候選人旗

幟、徽章、肖像或類似之標識。

新擬草案：第十二條 公務人員以其職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，並應秉持公正、公平之立場，不得有差別待遇。

前項行政資源指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍人力等資源。

評估意見：考試院新擬草案條文將原條文之「場所、房舍」修正為「行政資源」，較為廣泛周全。惟將一讀草案增列之幾個攸關國家安全或性質特殊之機關（軍事、法院、警察、安全）刪除，改由公務人員裁量受理或不受理，仍難免造成公務人員上下其手，而形成行政不中立情形。事實上，行政資源是否開放給各政黨或候選人，公務人員本有依規定做適度裁量之權，不待明文規定。而少數機關因性質特殊確不宜開放者，宜在法律中明文規定，俾公務人員能有所遵循不致發生紛爭。基此，一讀草案之少數特殊不予開放機關，宜予增列較妥，並將公務人員之裁量權刪除。是以，考試院新擬條文第一項建議修正為：「公務人員以其職務上掌管之行政資源，應公平開放予任何政黨、其他政治

團體及公職候選人依法申請使用；並不得利用職權提供特定之個人或團體使用。但軍事、法院、警察、安全機關不得提供為政治性集會、演講之場所。」

6、限制教師講學中立

原擬草案：無

一讀草案：第十二條 學校教育人員不得利用教育場所或教學機會，為支持或反對特定政黨、政治團體或公職候選人宣揚。

新擬草案：無

評估意見：（1）憲法保障人民有言論、講學、著作及出版之自由。一讀條文似有逾越憲法比例原則，恐有違憲之虞。

（2）本條立意雖佳，惟將來採證甚為困難，且易引起教師之不安及師生感情之不睦，似無必要。

（3）本研究建議於最後條文加列公立學校校長、教師準用本法，惟僅限於本法限制公務員之部分（即行政作為部分），並不包括「教學」在內，故本條不宜參採。

7、長官不得要求從事本法禁止之行爲及因拒絕而給予不利處分

原擬草案：第十四條 長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。
長官不得因公務人員拒絕從事

本法禁止之行爲，對其依法享有之權益，給予不公平對待或任何不利處分。

長官違反第一項之規定者，公務人員得向其上級長官提出報告，並由其上級長官依法處理。未依法處理者，以失職論。

一讀草案：第十三條 長官不得要求第二條所定人員從事本法禁止之行爲。

長官不得因第二條所定人員拒絕從事本法禁止之行爲，對其依法享有之權益，給予不公平對待或任何不利處分。

新擬草案：第十三條 長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。

長官違反前項之規定者，公務人員得向該長官之上級長官提出報告，並由其上級長官依法處理。未依法處理者，以失職論。

評估意見：考試院新擬草案將原草案條文第二項改列爲次條，其餘內容大致相同。一讀草案則將原草案第三項改列爲次條。單就立法技術而言，一個法律條文所表達的意義應相同或盡量相近，顯然，一讀草案第一項規

定長官不得要求所屬的行爲與第二項因所屬拒絕行爲而給予不利對待，意義比較接近。至於長官違反規定之處理，屬於處罰部分，以另列一條較爲適宜，故本條贊成參採一讀條文修正爲：「長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。（第一項）長官不得因公務人員拒絕從事本法禁止之行爲，對其依法享有之權益，給予不公平對待或任何不利處分。（第二項）」而政務人員亦應比照適用，以遏止政黨利用政務人員指示公務人員從事行政不中立行爲（按考試院新擬草案第十七條已納入準用）。

三、救濟與罰則問題

行政中立法制要能確實落實執行，必須有賴罰則作爲後盾，才能對政務人員及所有公務人員產生恫嚇作用，使其因有所警惕而不敢爲，或不敢偏私。此外，對於因堅守行政中立而受罰或受不利對待者，亦應有周全的救濟措施，才能激勵公務人員勇於抗拒行政不中立行爲，雖然事後救濟很難完全彌補心靈創傷，但只有一方面恫嚇，使其不敢爲，一方面彌補，使其勇於抗拒，兩者相輔相成，才能使行政資源真正擺脫政黨干擾。考試院原擬行政中立法草案，亦有注意及此，惟僅於第十六條規定：「公務人員及其長官違反本法之規定者，應依公務員懲戒法

予以懲戒，或依公務人員保障法規定處理。」除救濟方面公務人員保障法制已具相當規模，且有部會級公務人員保障暨培訓委員會負責其事，沒有必要另立制度外，處罰部分僅依公務員懲戒法予以懲戒，顯不足發生威嚇作用。考試院新擬草案，對於處罰部分雖稍有加強，亦僅增加「依公務人員考績法或其他相關法規予以懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理」（第十五條），顯然也過於保守。據考試院草案說明：「由於違反行政中立規範，並非反社會、反國家之行爲，除涉及相關法律責任者，依有關法律處理外，仍宜依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關規定處理」（註二十四），與原草案之說明大致相同。反觀立法院法制委員會審查時，部分委員則認爲公務員除有公務員懲戒法外，更應納入刑事罰，若僅靠行政懲罰，則本法將不具拘束力，爲顧及罰則僅單列一條不夠周延，遂決議參照各版本合併修正爲九條（註二十五）。相較之下，兩者實有天壤之別。民進黨黃爾璇委員當時強烈表示：「考試院版本第十六條規定含糊不清，根本無法產生法律的規制力，認爲若照考試院版本通過，則本法恐將成爲具文。」他並舉日本爲例，日本公務員違反政治中立者，除行政懲戒之外，尚須接受刑事

處罰，如常任文官違反政治中立者，將處以三年以下有期徒刑、十萬元以下罰金的嚴厲罰則，至於教員的刑事罰則較輕，爲一年以下有期徒刑、三萬元以下罰金（註二十六）。民進黨黃天福委員亦認爲：「雖然有人質疑在罰則中增訂刑事罰，對公務人員而言懲罰是否太重。但實際上增訂刑罰的目的不在於以此處罰公務人員，而是希望警惕公務人員保持中立，不要違反行政中立之要求。」（註二十七）本項罰則部分因當時爭議頗多，在審查過程中曾一度決議暫行保留，由法制委員會邀請有關機關代表、學者、專家，舉辦公聽會，足見審查態度之慎重。從立法院法制委員會各委員之發言意見中得知，本項罰則可能涉及下列三個較爲關鍵的問題（註二十八）：

（一）行政法中可否加列刑罰罰則

行政中立法草案前於立法院委員會審議時，法務部代表曾發表意見以：「站在法務部的立場，我們的一貫主張認爲，不只是本法，對於所有行政法，我們都希望能逐漸從中除去刑罰，也就是已規定刑罰者，於修正時除去刑罰，而新制定之行政法中，則不再規定刑罰。當然，對於一些侵害社會法益特別嚴重的行爲，還是可以規定刑罰，但也希望能儘量減少。」（註二十九）然查現行行

政法中加列刑罰罰則者為數不少，如「公職人員財產申報法」、「公職人員選舉罷免法」、「勞動基準法」、「兒童福利法」、「公平交易法」等等，甚至「公務員服務法」於民國85年1月修正時，亦於增訂第十四條之一同時增訂第二十二條之一之刑罰罰則。可見行政法中加列刑罰罰則，乃近年來社會發展，無法避免之事。考其原因可能有二，其一在強化法律之執行力，使法律不致成為宣示性之具文；其二在補刑法之不足，以因應多元化社會之需要。行政中立法為行政法之一，乃因應我國政黨政治發展而必須制定之法律，其影響面極為重大。惟以我國由過去數千年之君主專制轉變為民主政治，在民主政治成長初期又多處於訓政及一黨獨大之政治環境，導致公務人員應嚴守行政中立之觀念普遍缺乏，在此種政治文化背景之下，欲扭轉公務人員根深蒂固之觀念，進而將行政中立內化為國人之政治文化，確實是一件極為困難之事。因此，在行政中立法建制之時，如能輔以刑罰罰則，以作為執行之後盾，當具有嚇阻及警惕之作用，對法制制度之建立，確具有不可忽視之功效，易言之，刑事罰則之目的不在於事後之懲罰，而在於事前之防止。例如，政府推動公職人員財產申報制度，為使達到規制力，特於「公職人

員財產申報法」第十一條第三項規定科以刑罰處罰（處一年以下有期徒刑、拘役或科新台幣十萬元以上五十萬元以下罰金），惟執行迄今，並未聞有受刑罰之處罰者，倒是因該法有嚴密之強制罰則，而使各公職人員有所警惕不敢逾越，進而產生共識，將公職人員財產申報制度建立起來，且能順利推行。顯見，法律規範足以影響社會風氣及國人之行為。基此觀點，行政中立法建制之初欲期有效推行，除公務員懲戒法外，宜適度輔以行政罰鍰及刑罰罰則，使公務員有所警惕不敢逾越，久而久之，即可內化為國人之政治文化，屆時，行政中立乃為政務人員及所有公務人員執行職務理所當然之事，豈有因違法而受罰之可能。

（二）處罰之程度問題

違反行政中立法之處罰，由於行為違反之輕重不同，基於比例原則，處罰亦應有程度之差異，除公務員懲戒法外，刑法之刑度區分有罰金、拘役、有期徒刑、無期徒刑、死刑等之不同，此外行政法亦可採「罰鍰」方式，因此何種違法行為應採行何種處罰，宜加以審慎考量。如「公職人員財產申報法」科以刑罰之前提，係受行政罰鍰處罰後，仍不申報或補正者，是故其刑罰之處罰係在當事人已違法而仍不改正時，始予強力加之，

頗值得參考。總之，合理之處罰罰則，應有助於法律之執行力以及規制力。

(三) 採行刑罰罰則是否會造成政治迫害問題

刑罰講究者為「罪刑法定主義」，因此刑法第一條開宗明義即規定：「行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限。」行政中立法如明文規定刑罰之罰則，即已符合「罪刑法定主義」之精神。至於論者亦有認為行政中立法之禁止規定事項較為抽象，不若刑法之嚴密具體，因此將來可能產生對特定人之政治迫害。關於此疑點，建制之初由於我國長期特殊政治環境背景，國人正在學習及調適，一時恐不易適應，難免會發生誣告、濫告之現象，惟既採刑罰罰則，即以司法程序進行，司法審判講究者為證據，無證據即不可能入人於罪，此亦為人身最佳之保護。至於構成罪刑之要件，係屬法官認定權責，基於司法獨立審判之公正性，欲藉行政中立法之刑罰罰則而造成白色恐怖的政治迫害，在民主國家似不可能。我國行政中立制度之建立，有其崇高之目標及意義，宜以正常心態視之，共同由內心底處建立共識，政黨政治唯有在公平、公正之遊戲規則下互動，國家才能長治久安。

肆、結語與建議

政黨政治發展過程中，建立公平合理之

政黨競爭法則及共識，至為重要，惟有公平合理之競爭法則及共識，各政黨始願共同去遵守、維護。在公平合理之競爭法則下，各政黨透過選舉競爭，決定輪替執政，實現其政黨政綱，造福人民；另一方面，政府要有一個超脫於政黨競爭之外的文官體系，此文官體系必須依據法律、政策且嚴守中立與公正之立場執行職務，為全國人民服務，不受政黨輪替執政之影響，維持國家政務之持續與安定。有以上兩個機制，國家才能邁向長治久安之大道，人民福祉才能獲得真正的保障。行政中立或政治中立法律之制定，即為了達成上述目標的重要工作之一，在我國政治發展過程中將扮演著不可忽視的角色。

茲綜合本研究提出以下幾項結論與建議：

一、行政中立有立法的必要性與可能性

在政黨政治正常發展中，透過政黨競爭機制（選舉），由不同政黨輪替執政，乃為必然之現象，任何政黨都將不可能再成為永久一黨獨大的政黨。基此，各政黨都必須有共識，當其為執政黨時必須確實維持文官體系之中立性，且不可動用文官體系中之任何行政資源作為不公平之政黨競爭，否則，當在野黨成為執政黨時，他仍將比照動用所有行政資源作為不公平競爭，則文官體系將

永遠淪為執政黨利用之工具，而無法成為國家政爭之外的安定力量，政黨政治之發展亦將受到阻礙，因此，行政中立確有建立之必要性。而要落實行政中立，基於我國傳統政治文化特殊，現階段捨法制別無他途。行政中立法律能否立法，關鍵在於執政黨，但是經歷我國首次政黨輪替之後，各黨派早已深深體會建立行政中立法制之重要性，相信行政中立法律在過去研究與立法審查之基礎上，只要執政黨大公無私，完成立法應是指日可待。

二、適用範圍宜擴大而有區別

行政與政治事實上不可能完全分離，「行政中立」一詞一般人較常用且通俗易懂；又行政中立在民主先進國家乃為一般公務人員當然之事，因此我國建立行政中立法制之初，其適用對象宜擴及每一個從事公務之員工，包括政務人員、民選地方首長、以及所有軍公教員工在內。準此，法案名稱可定名為「公務員行政中立法」，包括政務人員、民選地方首長；或定名為「公務人員行政中立法」，而將政務人員、民選地方首長，及其他軍公教員工列入準用對象。至參與政治活動之程度，宜因政務人員或事務人員而有所區別。政務人員除少數職務特殊者（如考試委員、監察委員、大法官、考試院

其他政務人員等）應退出政黨外，應允許其參加政黨、從事政治活動、兼任黨職及於下班時間或放假日以私人名義從事輔選、助選；而事務人員除法官（包括檢察官）職司獨立審判，應退出政黨外，其他軍公教員工，為避免涉入政爭，除參加政黨、參選等基本權利之外，其餘之政治活動（包括兼任黨職及從事輔選、助選等），均應禁止。

三、限制行政活動範圍宜明確可行

就過去之經驗，執政黨多希望行政中立法制限制行政活動範圍縮小且規定籠統些，而在野黨則希望限制行政活動範圍儘量擴大，因此朝野在此部分之爭執頗大，無法取得共識。但是法律貴在可行，規定籠統、模糊或不確定之法律概念，常造成執行與審判之困難，也使法律形同具文，無法落實。相較之下，立法院法制委員會審查行政中立法草案通過限制行政活動之範圍較廣且較具體可行，應有參採價值。由於民進黨已成為執政黨，當年立法院民進黨委員主導之政治中立法草案，雖未能完成立法，仍應屬民進黨行政中立之基本政策主張，因此，考試院新擬草案宜儘量參採立法院法制委員會審查通過之條款，逐一檢視其明確性及可行性，俾利早日完成立法。

四、處罰可採刑罰罰則以收遏阻之效

行政中立法立法之目的，重在國人觀念之建立，使政務人員及所有軍公教員工均有所警惕而不敢違反，而非違反後之處罰，亦即事前之防範、嚇阻，重於事後之處罰、補救。為達成此目的，違反行政中立法規定者，除依公務員懲戒法懲處外，可採用行政罰及較為嚴厲之刑罰則作為輔助，以收遏阻之效。但處罰之程度，基於比例原則，宜依行為違反之程度而有所不同，甚至部分違反行為之處罰，可先給予行政罰（罰鍰）之警示後，如再犯，始採行刑罰罰責加以處罰。考試院原擬草案，僅依公務員懲戒法懲處，顯然過於保守，新擬草案雖增加考績法懲處及相關法律處理，惟規定籠統，仍難以發生法律規制作用，宜參採立法院法制委員會過去通過草案之相關罰責條款，再檢討修正。

行政中立法制係政治改革的重大工程，攸關我國政黨政治之公平競爭及文官制度之安定，允宜及早建立，惟「徒法不足以自行」，最重要的還是各政黨精英要有共識，有長遠眼光、有寬廣心胸，為國家百年大計及長治久安設想，才能落實成功，否則執政黨要動用行政資源做不公平競爭，豈是法律所能完全規範（如透過金融檢查、企業融資等等，均可達到助選作用），因此「自律」

甚至比「法律」更為重要，而這正是國家社會進步、國民素質提高的一種表徵，也是我國邁向已開發國家的一個重要里程碑，值得國人共同努力。（本文作者為立法院法制局簡任研究員、國立台灣藝術大學助理教授）

註釋

- 註一 參閱立法院公報，第88卷第40期，院會紀錄，頁299-300。
- 註二 立法院職權行使法於民國88年1月制定，於第十三條引進歐美國家國會之「屆期不連續」制度，但僅限於未經委員會審議通過之法案，下屆不予繼續審議，因此，被稱為「有條件屆期不連續」。後該條於90年11月14日修正，改為完全「屆期不連續」，即：每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。
- 註三 曾明發，「因應政治環境變遷制定我國公務員行政中立法制應有之體認」（下），立法院院聞月刊，第26卷第3期，民國87年3月，頁60-61。
- 註四 參閱：（1）許濱松，「美英公務員政治中立之研究—兼論我國公務員政治中立應有的做法」，文官體制的跨國比

- 較學術研討會，台北市：中央研究院歐美研究所，民國83年12月；(2) 陳德禹，「行政中立的理念與實踐」，銓敘與公保，第3卷第9期。轉引自黃台生，「公務人員行政中立法制化的省思」，考銓季刊，第27期，民國90年7月，頁85。
- 註五 參閱：(1) 張潤書，行政學，修訂初版，台北：三民書局，頁761；(2) 張金鑑，行政學典範，重訂版，台北：中國行政學會，頁748。轉引自黃台生，「公務人員行政中立法制化的省思」，考銓季刊，第27期，民國90年7月，頁85-86。
- 註六 許毓圃，「對公務人員行政中立法制應否從速建立之評析」，國家政策論壇，第2卷第3期，民國91年3月，引自：<http://www.npf.org.tw/month1y/00203/theme-068.htm>網站。
- 註七 考試院考銓研究發展小組銓敘分組，公務人員行政中立法規範之研究，民國82年，頁55，59，68，70。
- 註八 陳德禹，「行政中立的省思與建言」，公務人員月刊，第64期，民國90年10月，頁25。
- 註九 銓敘部法規司，「公務人員行政中立法草案簡述」，公務人員月刊，第64期，民國90年10月，頁5-6。
- 註十 同註八，頁18。
- 註十一 同註八，頁17。
- 註十二 從首次政黨輪替陳水扁先生擔任總統算起。
- 註十三 同註三，頁59。
- 註十四 曾明發，公務人員行政中立法草案評估報告，立法院立法諮詢中心法案評估報告，編號：98，民國86年8月，頁45。
- 註十五 考試院原擬「公務人員行政中立法草案」，第二條。考試院院會民國92年5月22日通過之草案第二條維持原條文未修正。
- 註十六 立法院公報，第八十五卷，第五十期，委員會紀錄，頁557。
- 註十七 銓敘部民國七十七年六月二十九日77台華法一字第1737三五號函釋：「參加政黨全國代表大會之公務人員，除政務官外，應請事假或休假。參加政黨全國代表大會之公務人員，如係機關首長時，應指定副首長或相當職務人員留守；如係單位主管，應指定職務代理人，以免影響公務。」

- 註十八 同註七，頁163。
- 註十九 同註七，頁176。
- 註二十 銓敘部民國七十九年三月五日七十九台華法一字第○三七五八○六號函釋。
- 註二十一 銓敘部民國七十五年一月二十三日75台華典三字第○七五一號函釋。轉引自林文益，「公務人員政治中立之研究」，銓敘部編印「人法制創作徵文得獎作品輯編」第七輯，民國八十二年一月，頁632。
- 註二十二 林文益，「公務人員政治中立之研究」，銓敘部編印「人法制創作徵文得獎作品輯編」第七輯，民國八十二年一月，頁632。
- 註二十三 同上，頁633-634。
- 註二十四 參閱考試院民國92年5月22日通過「公務人員行政中立法草案」第十五條之說明二。
- 註二十五 立法院議案關係文書，院總第1677號政府委員提案第5128、1173、1344、1181號之1，立法院法制委員會民國85年12月10日85台立法三字第0222號函審查報告，頁28。
- 註二十六 立法院公報，第八十五卷，第五十六期，委員會紀錄，頁153。
- 註二十七 同前註，頁155。
- 註二十八 參閱註2，頁63-65。
- 註二十九 同註26，頁159。

他山之石：從美國聯邦政府因應 知識經濟之人力資源發展策略析 論我國公務人力資源發展策略

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

曾介宏

摘要

美國聯邦政府運動一向是討論政府組織再造活動的重要代表，聯邦政府不僅迅速地引入行政新觀念，並能實際落實於業務運作上，而政府運作很重要的一環就是人力資源，不僅關於政府改革之成敗，更影響政府整體績效表現，因之本文即就美國因應知識經濟之人力資源發展策略，先從源起說明其人力資本策略，再就此一策略作評析，進一步析論我國公務人力資源發展策略。

我國部分之探討則先就法規制度面作一釐探，進而說明現行人力資源發展之策略特色，以及美國所採取之策略對我國之啓示，進而就我國未來的人力資源發展政策提出建議，以利政府思考人力政策方向之可行之道。

Stones of Other Hills used to Polish Gems: Analysis and Discussion of Our Civil Service Human Resources Policy from the Perspective of the Human Resources Policy made by US Federal Government in the face of Knowledge Economy

Tseng Jieh-horng

Abstract

Action of US Federal Government is always a significant director for discussion of reengineering of our government organization. The US government not only promptly imported the new concept of administration, but also actually carried it out on its operation. One of the most important segments in government operation is the human resources, which would concern the result of the government reform and, even more, affect its overall performance. Therefore, with respect to the human resources policy of US Federal Government in the face of knowledge economy, this paper is to explain the human resources policy from its origin, analyze such policy, and then analyze and discuss on our civil service human resources policy.

On the part of our policy, the discussions will be focused on the aspects of regulation and system. Further, an explanation will be given to the characteristics of the current human resources policy, and the inspiration of US policy on us. Finally, suggestions on our future human resources policy will be provided to facilitate the consideration of our government for a feasible manpower policy.

壹、前言

「知識經濟」的概念受到重視，主要是資訊科技革命徹底改變了人類社會生產力提升與財富創造的模式、進而改變了生產過程與生產組織的形態以及市場競爭法則。在知識主導經濟活動的新世紀裡，知識及資訊的取得、流通、交換、運用及創新，將成為影響個別企業乃至於整個國家國際競爭力的關鍵因素，資訊與網路科技的普及化與廣泛運用程度，更是主宰一個社會的經濟發展速度之決定因素，因之「知識經濟」成為自二十世紀末以來歷久不衰的熱門議題，許多書籍、課程對於知識經濟的傳播不遺餘力，認為其為繼工業革命後另一個全球性的經濟變動之源，相關論著更是汗牛充棟（註一），龐大的資訊數量，足以說明知識經濟與管理相關議題不但極為受知識界重視，資訊數量為傳統勞動經濟的千餘倍之多，且可以預見的是此一數量將持續不斷增加。

儘管學界與實務界對於知識經濟的定義與觀點百家爭鳴，然從相關文獻中可將目前台灣學者與實務界的觀點整理歸納如下：

一、「知識經濟」改變價值創造流程

相較於農業經濟、工業經濟中傳統以自然資源或勞動為基礎的經濟，知識經濟時代的價值創造不再緊緊依附於勞動力之上，資

本亦不再向勞動生產力靠攏，而是向知識創造之處集中。創造知識和應用知識的能力與效率，凌駕於土地、體力勞動及資本等傳統生產要素之上，因之，人力資源成為決定性的因素，所有知識經濟生產力的原始出發點都附屬於「人」的身上，「人」所扮演的角色，從早期的勞動或勞動力，升級為資訊、技術與腦力的結合。（行政院經濟建設委員會，民89；黃仁德、姜樹翰，民90；陳光榮，民90；蔡宏明，民90；王素彎，民90；曾介宏，民89）

二、「知識經濟」使國家型經濟轉型為全球型經濟

以知識為價值創造基礎的資訊資本主義，其資本的創造、集中與擴散都將迅速而大量的隨知識創造活動而發生，因此，以生產基地、傳統產業、地域國界以及關稅所構成的國家型經濟活動將因資訊全球化而面臨失靈的危機，誰能快速調整成為全球化資本運作的全球型經濟將決定未來的存續與發展。人們可以在紐約、倫敦、曼谷或東京找到所需的資本，因而從投資的觀點而言，資本市場已是全球化發展，並沒有貧窮國家與富裕國家之分。（施建生，民89；朱雲漢，民89；曾介宏，民89）

三、「知識經濟」時代需要新思維、新策略

因為基礎經濟活動的質變帶動了新經濟的發生，使得過去基於傳統產業而生的產業結構、政經制度與社會規範，都因價值的轉變而鬆動甚至瓦解，不僅「國家」遭逢衝擊與變異，全球政經版圖與秩序更因而重整；從國家政策面觀之，政府應從過去干預型政策轉變為以促進創新思維、加速體系內知識流動的新政策思考主軸。（戴久永，民89；曾銘深，民87）

四、「知識經濟」主以美國為先驅者與領導者

美國之所以成為知識經濟龍頭，主要在於政府建構有利企業創新及創業的環境、資訊與通訊科技產業的投資大幅成長，以及採取正確配合推動措施等，再加上美國產、學、研充分合作，全美各研究機構均成立育成中心，成為知識與創新的搖籃，都促使美國成為全球最自由開放、規模最大的資本市場；尤其美國科技水平和經濟運作所產生的結構性轉變，打破傳統以來經濟理論所主張的失業率低則必引起通貨膨脹的神話，更引起全球各界探討促使美國經濟擴張期超長及長期經濟繁榮秘訣的研究熱潮。美國在政府及企業通力合作之下所發展出來的知識經濟發展模式，不僅成為各國知識經濟發展的最佳典範，逐漸影響各國經濟發展的方向，更進而成為知識經濟的領導者。（行政院經濟

建設委員會，民89；王素彎，民90；黃仁德、姜樹翰，民90；賀力行、李陳國、謝新梅等三人，民90）

貳、現行美國公部門人力資源發展策略

如前述及，美國採取的知識經濟人力資源發展策略已廣為研究傳播，然其執行國家政策的公部門人力資源發展採取的應對策略與實務運作的機制究竟為何，吾人可就美國人事管理局（Office of Personnel Management，簡稱OPM）（註二）所研擬2002-2007六年的人力策略規劃加以探討研析。

一、源起

美國現任總統George W. Bush提出政府改革要求，責成其總統管理幕僚群，通令聯邦政府應積極推動下列五種變革措施：對人力資本的策略管理（the strategic management of human capital）、推展電子化政府（expanded electronic government）、資源競值（competitive sourcing）、改進財務績效（improved financial performance），以及預算與績效整合（budget and performance integration）等，使政府成為以人民為核心而不是官僚體系為核心（citizen-centered, not

bureaucracy-centered)、成果導向(results-oriented)、以市場為本(market-based)、積極提升競爭力而不是被動而無力地因應競爭而改革(actively promoting rather than stifling innovation through competition)的世界第一流政府。基此,OPM的使命就是基於總統的要求成為一個能吸引並留住最佳人才的公務人力資本管理系統(human capital management systems)。因之,OPM的人力資源發展策略基於三個基本原則規劃,其分別為:

(一) 以功績系統的價值為基礎

人力資本系統運作必須依循功績系統的基本原理。(註三)

(二) 人力資源與人力資本概念並重

在OPM的策略規劃中,人力資源與人力資本(註四)的概念是並重的(註五),因之OPM的人力資源發展策略規劃,就是要設計出透過有效的運作人力資源管理系統,以達成人力資本的目標的策略。

(三) 以策略的方式進行規劃

OPM這份新的策略規畫是依據一九九三年美國政府頒佈的「政府績效與成果法案」,以及預算管理局(Office of Management and Budget, OMB)2002年6月提出的OMB公報A-11規定所發展出來。

首先由OPM先定位人力資本的目標,並把會對特定領域有所影響的政策發展,讓受政策影響以外的政府成員充分理解並接受,再透過整合的途徑讓OPM重新界定人力資源發展目標,將過去的四個主要目標(註六)整合成三項指導方針。(註七)

二、OPM的人力資源發展策略

OPM的人力資源發展策略規劃就如其前述原則所揭,是目標導向的,其策略計畫揭櫫三項指導方針,甚至為確保策略落實執行,亦針對OPM的內部運作定出管理策略(此一管理策略將於後文另行介紹,此處先針對其對整個政府機關人力資源發展所研訂的發展策略說明如下):

(一) 指導方針一:提昇人員的能力,進而建構成為卓越、高績效表現的組織。

此時OPM重要的組織職能是:人力資源方案的發展。

組織必須能吸引、運用、發展並留住高素質的員工;而減少限制的人力資源管理系統(cutting-edge human resource management system)將是聯邦機關滿足公眾期望與需求的最重要關鍵。因此,OPM必須創造一個能協助組織吸引並留住高素質人力的彈性人事系統;具體而言,就是要有一個更具效率與效能的徵募流程、提供吸引各種不

同背景人才加入的條件誘因和反映人力市場情勢的績效導向獎酬系統，並營造一個鼓勵員工兼顧職涯發展及家庭生活的文化。

同時，OPM必須主導人力資源的政策與措施，以確保該組織具有足以保障所有聯邦政府員工的權力，透過這種方式向美國人民宣誓聯邦政府與私部門競爭的決心與力量，進而吸引不同背景優秀人才的加入。在指導方針一所欲達成的目標，有四個方向：

1. 機關運用OPM的政策及指導原則，以發展並維持勞動力的能耐，進而持續改進以符合策略的績效水準。
2. 提供成立國土保安部（DHS）專業的建議及協助，並確保能充分符合該部的人力資本需求。
3. 提供聯邦政府最新的，也就是績效導向（performance-oriented），且能反映市場價值（market-sensitive）的獎酬系統，並且協助聯邦政府機關達成績效目標。
4. 增進聯邦政府雇用人員流程的效率與效能，並促使聯邦的雇用條件能吸引來自不同背景的高素質求職者。

（二）指導方針二：運用以功績為基礎（merit-based）的人力資本策略，創造一個能達成組織使命表現的工作環境。此時OPM重要的組織職能是：負責機關

的功績系統，以及人力資本方案。

有沒有能力創造一個高效能的政府，端賴政府有沒有能力吸引高素質的成員加入組織，以及是否能夠激發他們高度的成就表現而定；而欲達到激勵作用即必須在組織環境中採取創造性及獎勵性的手段，也就是投資於員工的成長，並獎勵他們的表現。想要完成組織本身的時代使命，投資於人力資本絕對是正確的抉擇。OPM作為領導聯邦政府人力資本策略管理事宜的角色，不僅是總統在人力資本議題上的諮詢者，並需研發出適當的工具，將聯邦政府成功地轉型成人力資本系統，進而成為一個吸引優秀人才前來任事的工作環境。在指導方針二下所欲達成的目標，分二個方向並行：

1. 提供各機關諮詢與建議，並在解決問題、採取行動及策略上提供最佳措施，以符合機關的人力資本管理需求。
2. 監測並評量機關在執行以功績為基礎的人力策略的效能。

（三）指導方針三：透過傳遞有效率及效能的產品及服務，以契合聯邦機關、員工及領受年金的人員之需求。

此時OPM重要的組織職能就是：產品及服務。

除了推行人力資本政策，以及提供各機

關執行這些政策所需相關工具及系統之外，OPM也要廣泛地提供服務（有些甚至是有補償作用的）。在此指導方針下所欲達成的目標，分四個方向：

1. 提供直接、相關、成本效益佳且有用的
人力資本產品、服務給各政府機關。
2. 採行從積極的雇用制度，讓人員在其他
機構的年資得以銜接至聯邦政府的退休制
度。
3. 聯邦員工、支領年金人員，以及他們的
家屬有權選擇最合適其個別本身的保險需
求。

三、OPM內部的人力資本管理策略

因應2002—2007六年策略計畫的需求，OPM要求內部創造一個能有效溝通及有效管理的行政流程，以為顧客及員工提供良好的服務環境。因而，OPM的人力資本管理策略旨在標舉一項新的責任——改進機關本身來支援整個政府人力資源管理措施，並增進人力資本的投資，以展現更佳績效。也就是說，OPM認為，必須整合最新的管理措施，增加機關勞動力的能耐，才能確保該機關符合更新、更大的責任。

其管理策略目標則為：確保OPM自我管理資源及實現策略計畫的能力與能耐，OPM將成為聯邦政府的模範機關而大幅提升其價

值。

四、現行美國公部門人力資源發展的策略評析

綜上，美國公務人力部門OPM為因應知識經濟時代所制定的人力資源發展六年計畫（2002—2007）最主要的變革，係從過去將人力視為「資源」此種適應環境，整備人才的應用性策略主軸，大幅轉向將人力視為可不斷增生的「資本」，此一前瞻性投資觀點的策略主軸，析言之，可將其策略計畫重點歸納出下列特色：

- 一、在理念方面：強調公民導向、市場導向、與國家競爭力導向的政府人力資源發展策略基礎。
- 二、在目標方面：基於「投資」人力資本的理念，以培育並遴用能與優秀企業內員工並駕齊驅的優質化公務人力為最高目標，進而建立績效導向、電子化政府。
- 三、在建制與策略執行方面：強化功績導向的人力資源發展與管理制度，在OPM的指導下，各機關均採行人力資本的人力資源發展措施。
- 四、在徵才方面：政府採行效率化、優惠化策略以吸引、留住人才的，並與企業競相爭取高素質人力加入政府服務行列。
- 五、在育才方面：更重視教育、訓練與發展，將公務人力以知識投資的方式進行

人力資本的經營管理，獲取最大效益，提昇人員與組織的能耐，達成知識資本的再生產與累加的效益。

- 六、在留才方面：個人化的福利措施、確保信託基金、退休系統現代化等措施，擴大大全方位的永業照護，輔以落實破除積弊、淘汰不適任人員與不當管理，確保聯邦人力素質的最佳化。
- 七、在族群融合方面，將各弱勢與少數族群的保障明確列入政策中，並特別施以必要之教育、訓練與生涯輔導。
- 八、在知識管理方面，採接班計畫等措施，兼顧外顯知識的分享與內隱知識的傳承。
- 九、在跨部門、跨領域合作方面，積極強化聯邦政府間的人力資源發展合作，鼓勵、吸引私部門加入政府人力服務。
- 十、在組織網絡方面，擴大策略聯盟範圍，促使產、官、學組成溝通與知識網絡，各司其職、相互合作，加速政府電子化與網絡化的腳步。
- 十一、在人力發展推動目標與手段方面，更確切執行績效導向的功績制原則，輔以建立範本或模範的方式，將人力資本策略擴大推動至各機關。
- 十二、在人力政策方面，OPM具最高決策影

響力的角色（註八），其不僅負有研提、執行、推廣、監控國家人力資源發展政策的使命與權力，並能直接參與總統幕僚作業，其政策具拘束聯邦政府各機關的效力。

參、我國公部門人力資源發展策略釐探

我國主要公務人力資源發展政策的生產機關，依法定職權係由考試院所屬公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）主政，至於行政院及其所屬各機關的人力資源發展的執行策略，則另由行政院人事行政局（以下簡稱人事局）主政。我國立法例係採大陸法系為主要體例，因此，全國性政策的落實，係以完成立法程序為執行之起點，與海洋法系國家如美國的政策制定與公布執行程序不同。從法制面觀之，該二機關當前業務重點析論如下：

一、全國一致性者－保訓會

（一）檢討研修（訂）公務人員訓練進修法規

公務人員訓練進修法經 總統於九十一年一月三十日公布施行，依該法規定，有關公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致性之性質者由保訓會辦理。因之該會本於職掌，須檢討研修（訂）訓練進修相關法規，以為執行之依據，進而建立教、考、訓、用

結合之國家文官制度。

(二) 激勵各級公務人員的工作潛能

鑑於公務人力培訓機制的有效建立，對於人力素質的提升，具有關鍵性的角色及功能，保訓會必須擬訂健全的文官培訓法制、政策，加強推動各級公務人員的訓練，並與終身學習趨勢緊密結合，以使現職公務人員在前瞻性的培訓建制下，增進所需知能，有效發揮潛能。

(三) 充實公務人員考試筆試錄取人員的工作知能

公務人員考試筆試錄取人員訓練，旨在提昇初任公務人員之素質及知能，讓其瞭解企業型政府應有的顧客導向的服務理念，使其具有創意、主動積極、守法守紀與樂觀進取的態度，此訓練須能結合國家未來發展之需要與現代化的公務技能。

(四) 研究規劃改革整體各種公務人員訓練目標及課程內容

為使保訓會及國家文官培訓所辦理之各項訓練，皆能充分發揮其培訓效能，研究規劃整體性的公務人員訓練目標及課程內容，據以提昇各級公務人員訓練績效，增加國家競爭力。

(五) 貫徹公務人員行政中立的理念

為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依

法行政、執行公正、不介入黨派紛爭之目標，保訓會依「公務人員訓練進修法」規定，辦理行政中立訓練，期落實公務人員行政中立的理念。

二、行政院暨所屬各機關人力資源發展政策執行—人事局

行政院於民國八十七年一月十四日頒布「政府再造綱領」，積極推動政府再造工作，並責成人事局推動人事制度之全面再造，該局成立之「人事制度再造工作小組」獲致之主要改革政策要項如下：

- (一) 對於工作性質與一般公務人員顯然不同之教師、醫師及科技研究等人員，建立分途管理制度，以適應其特殊需要。
- (二) 建構多元靈活的考試任用制度，以有效延攬人才，並簡化銓審作業，縮短用人時程，以增進行政效率。
- (三) 建立功績制升遷制度，以有效培育人才。
- (四) 整建派聘僱及機要人員管理制度。
- (五) 重建激勵型考績制度，強化考績激勵功能，以達獎優汰劣目標。
- (六) 建立自主性勤惰管理制度，研議逐步取消上下班簽到退或刷卡手續。
- (七) 建構學習型公務人力培訓制度，全面提升公務人力素質。

- (八) 建立功績制待遇制度，合理健全待遇結構，並建立彈性績效獎金制度，以發揮激勵作用。
- (九) 建立多元化彈性退離制度，放寬自願退休條件，以強化公務人力素質。

肆、現行我國公部門人力資源發展的策略特色

就上述OPM的人力資源策略或我國保訓會或人事局的業務重點觀之，可得知不論美國或我國，公部門人力資源發展政策都是國家在因應知識經濟時代來臨所預為規劃，為將來儲備（訓）優秀公務人力的指引方針，也是公務人力資源發展執行系統賴以確立運作目標與方向的基礎。從上述考試院（保訓會）及行政院（人事局）的既定政策觀之，我國公部門人力資源發展政策的未來方向，具現下列特色：

（一）理念方面

1. 顧客導向理念的重視：教育訓練的內容以顧客導向為指導原則，以期建立具顧客導向理念的企業精神政府。
2. 終身學習理念的貫徹：以終身學習為基本精神，規劃建制訓練進修體系，以激勵公務人力。
3. 文官價值觀與專業技能訓練並重：除了提

供前瞻與實用並重的專業訓練之外，更需強化公務人員的行政中立、依法行政等基本價值觀。

4. 績效導向的教育訓練原則：訓練進修之規劃與執行均需基於公務績效改進的需求。

（二）建制方面

1. 重視各級教育訓練機關間之資源共享。
2. 本於終身學習理念，作前瞻性訓練進修規劃。
3. 訓練與進修並重。
4. 強化官學合作機制。
5. 結合訓練進修與任用、考核系統。

（三）執行方面

1. 徵才方面：多元化、效率化的考試改革。
2. 用才方面：強調人性化、自主化管理，並推動以功績原則為基礎的升遷、待遇體系。
3. 育才方面：策略性培育優秀人才，目前以具有潛力與外語能力之公務人員為優先培育對象。
4. 留才方面：建立彈性化、放寬化的退離制度。

伍、美國公部門人力資源發展策略對我國的啓示

誠如本文前言所揭，美國係知識經濟的

先驅者與領先者，OPM所規劃、執行與評鑑的公部門人力資源發展策略，係針對該國政府現在及短期未來（2002-2007年）的人力需求與政府再造之需要而訂定，然而因人力資源發展策略規劃、執行、評鑑、改進等行動的良窳，決定公務人力的素質，亦將影響未來政府運作的績效與品質，因此，儘管美國聯邦政府在治國理念、政府建制、國家環境上均與我國政府不同，但其所採取的策略仍有值得借鏡之處：

一、敏銳、前瞻、務實、大魄力的改革視野

美國政府的改造向來具備與人力市場同步的敏感度，除了因為其國內高素質人才向來為富可敵國的企業網羅，政府需與「民」爭「才」之外，更重要的是因其政府位居全球領航地位，故可作更前瞻（毋需後顧）的規劃。再輔以深植於管理文化中的美國實用主義（American Pragmatism）之影響，使得其改革均是基於務實的考量，而不作口號式的空言，當然，強大的國力與總統制，使得美國政府只要領導階層支持，均可進行大魄力的改革。質言之，我國政府雖不具該國政府所面對的策略背景，然而，不論政府的規模、政事的複雜度、或求才的困難度觀之，我國應均較美國易於進行政府改革與人力再造。進一步來說，我國近年來面對後冷

戰時期結束，全球市場在更多原本左翼的國家加入競爭行列後產生的質變，使得我國在廿世紀中原有的產業優勢不再，不但產業結構轉型，國家資本更在全球化浪潮衝擊下紛紛外移。上述環境的改變，迫使我國除了向更高科技、知識密集的產業轉型外，幾無退路可言，值是之故，我國政府更應較美國聯邦政府採更前瞻、更有魄力的改革動作，才能使公務人力具備先一步為產業、人民提供服務的優質能力。

二、對環境精確的規劃策略

揆諸美國政府所面對的執政環境可知，雖然美國幅員廣大、種族多元、地域特性分殊大，但其在面對環境改變時，卻能精確地採取相對應的策略規劃，如知識經濟時代來臨後，高素質人才競相為企業效力，使得政府徵才困難，OPM立即採取競爭策略，以市場導向思考提供更優惠的競爭條件即是一例。因其只要憑該國家自身經驗就足以提供足夠參考資訊，以作成精確決策。

反之，我國政府面對的環境看似較為單純，其實更為複雜，因我國不但需與落後國家區隔、同等級國家競爭、更需與強勢國家周旋，所需培育的人才之多元性並不下於美國；此外，如同曾孝明（民90）於其所著「台灣的知識經濟－困境與迷思」一書中所

陳，我國學術與教育長期以來因採「後續補充式」研究，而極少產生真正對本土有用的知識（註九），我國政府賴以參照的運作與改革理念，亦率多譯自歐美先進國家產品後，再進行修正補充，如此一來，政策規劃的精確度確實值得評鑑與再思，例如：人事局所極力推展的「公部門績效獎金制度」，對我國公務人力永業化制度與政府部門組織文化而言，是否真能起激勵作用，或可能引發同仁間的猜忌與不合，都曾經引起討論。因之更可確定，我國政府人力資源發展政策的精確性需求，應遠較美國聯邦政府為高。

三、 績效管理理念的落實執行

美國的聯邦政府人事制度是以功績制（merit system）為基礎的設計，在2002-2007的六年人力資源發展策略中，非但再度強調，更以具體的措施確保功績精神的落實，較為不同的是，過去較著重於人力資源管理理念的落實，因此，策略重點係置於管理面考量如何執行功績制度，而較忽略績效管理的考量。在新的策略規劃上，則以投資的效益觀點重新思維，以人力資本的架構並輔以計分卡等方式，監測公務績效表現，除避免功績系統的誤用與濫用外，更能收到獎優汰劣的作用，達成政府改造的目標。

反觀我國的公務人力資源體系，仍以永

業制的設計為主，就法規面而言，關於績效考核的規定係規範於公務人員考績法（以下簡稱考績法）及相關子法，其特色則以管制與防弊為主要目的，激勵與管理績效的考量則較缺乏規範；就執行面而言，考績法雖訂有年終考績丁等及專案考績記兩大過免職等規定，或可能是成就條件較嚴苛，在歷來執行面上顯少真正發揮淘汰不適任人員的效果，雖從保障公務人員權益層面觀之，該結果尚可理解，但執行績效考核機關的因循或許才是汰劣效能難以彰顯的主要原因。此外，在人事局亟欲推動績效獎金制度方面，公務績效如何定義、如何產生測量的指標，以及評核標準為何等，都是阻礙該制度推展的潛在危機。但總的看來，在我國政府發展確定要走向「小而美、小而能」的方向前提下，人力素質的提昇與精鍊是不可逆轉的發展趨勢，因而，我國公部門人力資源發展政策，在獎優汰劣的落實、績效管理的確保上，事實上遠較美國有更為急切的需求。

四、 重視理念與實務規劃、執行的契合

如前所述，資本主義（capitalism）與實用主義（pragmatism）是主導美國國家政策與制度的主要哲學基礎，非僅落實於政治、經濟、教育與社會體系，更是建構整個聯邦人力資源系統的根本原理。因之在規

劃、執行公務人力資源發展策略時，都設計有詳細而縝密的指導方針、分目標、預期產出（作為測量與評核績效的依據）、執行策略、以及評鑑的方法，以避免政府人力資源發展策略淪為口號與標語。進而言之，在確立策略運作方式後，OPM與聯邦各機關在政策推動與執行上有明確的權責區分：由OPM作為政策制定、執行、輔導、推廣與評鑑的機關，聯邦各機關則提供實質推動政策時所需的人力、預算、制度改革等，各司其職，相互合作。

從人力政策規劃、制定的層面上來看，雖然我國與美國政府體例全然不同，總統府未設有常設幕僚群之類的法定最高政策決定機關，並以立法作為政府政策最後確認之法制化程序，但我國的考試院與人事局，在公務人力政策上合作關係應尚屬密切，且一俟立法完成後，拘束各機關的效力並無疑慮。然而在政策推動、執行與評鑑上，礙於考試院及其所屬機關，以及人事局及其所屬機關的人力有限，並無法如OPM一般，派遣足夠的人力資源發展專業人員至各機關同步輔導新人力政策的執行，並協助進行人力政策執行之績效管理與評鑑，往往需透過公文宣導、調訓人事人員等較緩慢與非同步的方式執行之。如此一來，精密規劃、協商、設計

完成的人力資源發展策略，非但執行時效無法同步，更可能因被各機關定位於「人事業務」而無法全面推動，最主要的是，一紙公文與調訓人事人員，既難得到各機關首長的實踐承諾，更難以確保政策執行的品質。再有甚者，因考試院與人事局人力有限，兼以評鑑等配套措施向非我國公務人力系統的規劃重點（註十），再加上人事法令多如牛毛，種種因素都使得我國公務人力資源發展呈現無法掌控、評鑑、改進執行績效的現象。於是「先發展法令」，再「通令施行」，繼而發現「執行不力」或「曲解法令」或「成效不彰」，但因無法有效評鑑與改進原措施，只好再「發展新法令」，一再循環的結果，法令堆疊如山，問題層出不窮，人事系統被視為改革阻力即成為不可避免的宿命。

五、策略合作、高度運用科技以實踐知識作為人力資源發展之本的理念

重視科技向為美國富國強國的基本信念，建構電子化政府亦成為OPM策略的重要目標，最重要的引導理念即為「單一窗口化」。由於深知知識經濟下的人力資源發展必須藉助專業知識與電子科技的協助，才有辦法達成策略目標，因此，美國聯邦政府透過購置、委託、獎勵、補助、交流、協力、策略聯盟等多元方法，此外尚與學界、產業

界高度結合，以提供人員教育、訓練、實習、交流、進修等方式，達成公務人力資源發展的目標。

在跨界合作方面，我國目前仍著重於較被動的訓練進修策略，礙於法令及社會環境等主客觀因素（例如公私人才交流，即因適用法令、調任意願、回任權益、生涯階梯等因素而難以具體推動），產官學的合作仍處於極初始的階段。持平言之，我國地狹人稠，資源極為有限，過度分工或界限防守，非但不符社會成本且可能互相制肘，如能以更為周延的設計來達成跨界合作，非但資源可有效結合，避免浪費，更能使得知識因交流而得到傳播、修正、創造與發展的機會。此外，在科技運用方面，或許是由於政府及民間分工過細，導致電子科技成為資訊部門或機關的專業，並未與公務人力資源發展系統緊密結合，因此，公部門僅能以每年極有限的電腦班期培訓有限人力，產業界及學術界的科技專業則各自在特有領域應用。如何參考美國軍隊與企業、大學合作訓練等方式，建構產官學合作的全方位人力資源發展機制，實屬資源遠較美國更為有限的島國的當務之急。

六、重視「劣勢者利益最大化」原則的實踐

將對婦女、少數、弱勢、殘障的就業及生涯發展的保障，落實在人力資源發展政策中，是美國OPM所擬2002-2007發展策略中極為重要的政策。這固然基於美國是多元種族的國家，顧及種族和諧及平等發展是必要思維，但最重要的仍在於係一個成熟的民主社會對劣勢者的重視，更是社會正義在公共政策上的具體展現。我國公部門對於此類議題，目前仍被動地「遵守」勞工法規及兩性就業平等法等規定，以預算比例及懲罰措施，宣導機關「雇用」殘障、原住民等弱勢者，至於這些人員後續的訓練、安置、發展等具體保障與推展措施均付諸闕如。故而我國政府在高喊「民主法治」、「公平正義」、「社區主義」的同時，如何透過政府機關自身的以身作則，以「劣勢者利益最大化」的基本精神，周延思考適合我國的公部門人力資源發展政策中對於保障少數、弱勢族群的相關政策，除可獲致人力資源素質提昇的直接效益外，更可達成族群和諧、共榮的間接效益。

陸、結論與建議

不論我們對於甚囂塵上的「知識經濟時

代」議題有多麼複雜的情緒，接受也好，反抗也好，厭煩也好，它已經是我們將當代生活世界加以想像後的最適切用語。不論在何種時代，人們最需了解的是自身所在的位置，歷史的位置、地理的位置、生態的位置、技術的位置以及權力關係的位置，明白自己身位置與他者的關係，例如：支配者與受迫者、領先者與追隨者、競爭者與同謀者；毋庸置疑地，位置決定策略取向。在知識經濟時代，美國目前位居先驅者與領導者的位置，他們所需思考的是如何確保優勢，排除任何致命的危機，削弱競爭者可能的成長，強化自己的體質。基於資本主義與實用主義的社會基礎，美國政府在其所訂的2002-2007年人力資源發展策略中，妥善地運用高科技、人力資本架構、族群和諧發展等策略，以確保安全穩定的發展環境，從制度面、技術面、知能面同步著力，對未來的公務人力進行前瞻性的規劃與「投資」。反思我國，我們當然可以選擇獨自走鎖國路線，拒絕西方世界的市場，否則，若決定以美國作為我國全球發展的夥伴，則理應了解不論在資源、技術、知識、人才面上，我國都尚在美國之後。作為追隨者，我們不僅要思考如何向領先國家學習與借力，發展產業與人力優勢，也要思考如何與其他類似國家競

爭，提高自己的國家競爭實力，同時更要利用已有的優勢資源，吸引落後於我們的夥伴國之優質資源，如此一來，才有機會在全球知識戰場上爭得一席之地。

事實上，我國政府早已明瞭知識經濟時代的來臨已無可擋，也確定了朝向「小而美、小而能」的政府再造方向努力，全力打造一個高績效、高回應性的優質政府。因此，政府的能力能否快速而大幅地提昇，便成為政府再造成功的關鍵因素，而人力資源發展就是提供政府優質人力的不二法門。本文從前揭政策的整理與分析發現，我國未來的人力資源發展政策，應可朝下列各項建議思考可行之道：

一、以前瞻的眼光，尋求更精確的公務人力策略定位

長久以來，我國公務人力不論在學術界或實務界，均極致力於管理知識的引進、管理制度的改進、以及管理技術的改善，較少回頭思索「中華民國要怎樣的政府」或「要怎樣的公務員」等更基本的理念問題。具體而言，我國的文官體系從廿世紀初的「品位制」，到廿世紀中、末葉加入「職位分類制」原理揉合而成頗具特色的「新人事制度」，意圖兼顧永業與專業、屬人與屬職的優點，姑不論是否真得到兼顧的優勢，從廿世紀過

渡到廿一世紀，多多少少發生了政務官與事務官分際難分（當事務官可「改任」或「升任」政務官時，何人能確保事務官不向政治低頭？）、專業與譫循並存（不同專長之間得以「調任」，升遷不必反應績效表現）、職務愈高則能力遞減之現象（公務人員自考完任用考試以後，分發與調任均不一定依原考試專長指派，再隨著職務升遷，或因環境劇變，或因工作忙碌，使得他們無法與時俱進，便呈能力遞減的態勢發展）等異象，確實也到了需要自原點開始省思的時候了。本文以為，與其對承繼自中國傳統、日本精神、美國制度的現行人事制度，採用修修補補的「改進」策略，不如用更前瞻的眼光，先決定未來政府因應知識經濟時代的特性，究竟需要何種的公務人員、人力體系。舉例而言，如果要屬人化的為政府量身定做優秀公務員，則應該考量如英國培育文官的策略般，設計適合我國國情的個案化、長期化公務人力發展與培育策略，提早且持續地進行公務人力「投資」，期使每位公務人員均事先具備足夠勝任職務專業能力以及終身學習能力，至於人力體系則應提供更完備、安穩的終身學習與成長的永業職涯，如此一來，也可避免社會各界輿論，均將公務員塑造成好逸惡勞、待遇過佳的「米蟲」，特別是景

氣不佳時，更成為眾矢之的，使得優質人力對公務事業望而怯步。反之，如果決定的是要採行屬職化的專業人力運用，則應考量大量減少永業職的常任人員，改以優厚但任務導向的契約條件，吸引專業人員進入政府執行專案而定期的任務（臨時而非永業），由於專業職涯重在專案績效表現，以及適當的待遇福利條件，而非如永業職涯重視升遷晉等，政府人力資源體系必需調整成為專業的人力資本顧問，隨時幫助各機關進行徵才、育才、留才、評鑑等人力資源專業事務，將政府視為大型公務企業體經營管理，精確、快速而果斷地獎優汰劣，則欲進入政府任職的人才不會圖「欠安其位」，而是想「享受成就」；一旦上位的策略確立的定位，所謂「政府再造」或「流程再造」才有落實推動的可能，也才不會再淪入明日黃花的口號命運。

二、務實而積極地規劃推動人力資源發展事務

人力資本的投資除了從法令的規範面完備人力資源發展法令外，更應實際落實在實務推動上。長久以來，我國各級政府推動政務均致力於成就「立法完備」，其後的執行則經常被忽略，久而久之，許多機關便被評為「功能不彰」、「執法不力」，公務人力資源發展政策的執行亦若合符節。從前文對我

國人力資源發展政策的整理分析可知，我國的人力資源發展仍停留在規範性的宣示，缺乏明確的目標導向策略，當然無法確認各級機關是否有能力達成使命，再者，沒有評鑑的機制設計，更不能確保人力資源發展政策規劃與執行的品質及成效。本文建議，考試院與人事局應就未來的人力資源發展政策之規劃、執行、評核、改進，培訓與建制足夠的專業推廣人員，走出人事機關的大辦公室，深入政府各級機關為他們量身定做地執行規劃、推動、考核與報告人力資源發展業務。舉例而言，長久以來政府的財務操作系統，除一般主計人員之外，更在監察體系下備有一批審計人員，不定期到全國各機關督導、輔助主計業務的執行與改進，並作成報告，如果財務行政受到如此落實的推動與監管，人事行政發展到更進步的知識型公務人力資源發展策略，當更需要完備的規劃、推動、執行、評核與改進的專業部隊，深入各機關去完成策略使命。

三、政治上提高人力資源發展政策的決策位階

如本文前述，組織管理界一致認為，任何組織改造或再造策略的成功，最重要的保證便來自於首長的承諾與支持，因此，英國的文官改革由首相帶領，美國由政府再造由總統幕僚群決策、副總統領軍。我國公務人

力資源體系的設計，最高決策機關考試院的資源有限，最重要的執行機關人事局卻位階過低，均使得人力資源發展在國家政事競值的過程中極易被忽略，長期下來不但使得政府改造難以得到各機關的重視，不願投入資源、虛應故事，而使得一波波改造活動無疾而終，更糟糕的是，如此一來更令政府自身與人民均難以相信政府改革的可能，惡性循環的結果更使得人力資源機關不被各界相信具備關鍵功能，而人力資源機關為求生存，也只好退而緊守法令的解釋與執行本位，益發使得功能不彰情形更加明顯。本文以為，與其仍費心思索公務人力資源究竟應採部內、部外或折衷制，甚至考慮考試院或人事局存廢問題，以為如此便可以解決公務人力再造的需要，真正該考量的反而是，我國政府人力資源部門現今具備數量眾多的人事機構與公務人力發展機關，如果能在有效而精簡的政策指引下先行再造體質，成為專業的人力資源發展機關（構），在公務人力資源管理與發展政策由副總統級（以上）領導推動的帶領下，不論由考試院或行政院主事推動，均能發揮帶動、拘束各機關的效用，勢必更能符合大眾期望的政府人力提昇的績效表現。

四、全面檢修現行制度與人事機關（構）的職能

廿世紀末以來，我國政府已從過去的

「人事行政」思維，逐漸轉向「人力資源管理」修正，但面對知識經濟時代「人力資本」的關鍵轉變，我們的改進腳步確實慢得令人心驚。試問以現行體制之下，除了事業機構以外，有那一個政府機關能知道或有能力立即進行人力投資？而現行的管制性法令多如牛毛，人事人員忙於「管制」、「解釋」、「寫公文」即已焦頭爛額，如何能推動人力發展的進行？因此，本文建議，銓敘部與人事行政局均應邀集學者專家，審慎以知識經濟時代需求為基礎，將不符政府人力資源發展所需、妨礙人力資本流動與增生的法令挑出，並要求自己以壯士斷腕的大氣魄立即進行廢止或凍結程序（舉例而言，如果現行公務人員績效考核規定無法達到獎優汰劣的效果，每年執行與不執行對下一年度的績效改進毫無影響，試問，此種制度留下何用？如果斷然中止，又能有何種負面影響？我想答案不問自明，只是人事系統有沒有勇氣面對法令過時的現實）。再依前述定位設計出確實的公務人力資源發展策略，推動真正鼓勵終身學習、獎勵優良績效表現，以及能迅速果斷淘汰不適任人員的新法令，並重新組訓人事人員，如此一來，才有可能使我們的政府人力素質水漲船高，政府效能改頭換面。

五、擴大運用管理科技推動公務人力資源發展

短期而言公務人力資源機關應立即透過

改進現有運用管理科技的政策，將大量的事務性管理工作加速電腦化，節餘人力則可投入人力資源發展專業化的改造工作，具體而言，擴大應用科技所需的資源，除編列公務預算支應外，更可以策略聯盟、委託、協力的方式，引進民間企業的專業能力，以及學術界的專業知能，直接挹注於公務人力資源的培育訓練上。中長期而言，仍宜以法制化為手段，將政府、產業、學界的交流、合作、共生機制建立，使公務人力的流動與發展更趨科技化、專業化。

六、建立公務人力資源發展的全方位評鑑指標與機制

長期以來，我國政府的改革工作均屬自內部發生改革，少有外部監督力量同步評鑑，因而政府及人民均無法確認改革的成效。未來為落實政策的成效，本研究建議，於公務人力資源發展政策朝知識經濟時代轉換策略的同時，亦應在高階決策層級的領導下，對公務人力資源發展進行總體檢，從策略的規劃、執行到改進的各環節，基於評鑑指標引導執行方向的原理，要求公務人力資源發展機關應對所擬政策建立評鑑指標，並組成評鑑專責團隊依評鑑指標主動進行評鑑，避免公務人力資源政策在規劃上流於閉門造車、在執行上無法獎優汰劣、在成果上不能反映到後續續

效改進之上。

綜上，台灣幅員小、資源稀、競爭對手多，政府經不起人力的無能與浪費，廿世紀那個後冷戰保護下，全球只有右翼國家有競爭市場，我國具備產業優勢的時代已經不再了，尤其在左翼國家加入市場經濟後，全球化快速稀釋我國的競爭優勢，也使得國家面對更快的重新定位的生存挑戰。值此非常時代、非常時期，我們不如美國有好整以暇的強國策略環境，也沒有中國大陸如黑洞般吸納生產市場的投資優勢，民間各界對政府能力的期望與要求以倍數成長，如果政府不能從自己人力資源素質提昇上來著力，仍以廿世紀的公務人力資源思維與體系設計來面對廿一世紀的挑戰，如果要做最悲觀的比喻，其實就如同希望以中世紀的戰術及戰車來打一場高科技戰爭一樣，結局早已呼之欲出，屆時，不僅政府能力一蹶不振，人民對政府的信心亦難不崩盤。（本文作者曾介宏係台北師範大學工業科技教育學系人力資源組博士候選人）

註釋

註一 舉例而言，以Google網站為搜尋引擎，鍵入「知識經濟（中文）」的關鍵字查詢網站資料時，即可搜得數十萬筆相關資料，若以「知識管理（中

文）」為關鍵字，則可搜得近十萬筆相關資料；若以英文「Knowledge economy」為相關字，即得到二百萬餘筆資料，或以「Knowledge management」為關鍵字，則可得四百餘萬筆資料；再比較二十世紀末以前普受重視的「勞動經濟」議題，在網路上僅得數千筆查詢結果，明顯低於知識經濟甚多。

註二 OPM係美國總統管理幕僚群（The President's Management Agenda）的一員，是美國政府主要公務人力政策的研擬、推動的機關，直接就聯邦政府機關主要的人力政策向總統及國會負責。

註三 功績制的基本原理包含：1.人員甄補應自適當的來源當中徵募合格的人員。2.工作分配及雇用制度的運用都應考量公平及公正的實踐。3.薪給必本於同工同酬原則，並反映工作價值。4.員工應堅持高度的廉正標準來處理公共利益。5.聯邦勞動力的運用應本效率及效能原則。6.員工續任與否應基於其是否達成適當的績效標準。7.提供員工有效的教育與訓練。8.保護員工避免受害於專斷、私心或政黨政治目的的壓迫，並防止他們運用公務權威或影響力，去干預或影響選舉的結

果、提名。9.保護員工免於遭受因合法揭露訊息而招致的報復。

註四 人力資本是晚近發展的將人力視為組織的資產而非成本的價值觀。

註五 人力資源與資本並重意味著良好的人力資源管理與良好的人力資本。人力資源的管理係指流程運作良善，員工都充分參與決策並受到公平對待；而良好的人力資本則意味著聯邦政府提供一個最佳工作場所，員工也都有能力並以滿足美國公眾期望結果的方法執行任務。

註六 四個目標分別為：1.領導人力資源政策制定；2.保護功績價值與原則；3.服務科技化；4.護衛信託基金等四項。

註七 整合後的三項指導方針分別為：1.強化人力資源政策的形成，包括有效運用這些政策已符合各機關的使命；2.將原有的第二及第三目標整合進新的第二目標，因為有效的科技協助與評核是息息相關的；3.繼續護衛信託基金。

註八 事實上，多年來組織發展與變革研究的結果均指出，發展與變革的推動與成功，首賴機關首長的支持，政府亦然，政府再造與革新的推動，必高度依賴決策階層的支持，例如美國聯邦政府二十世紀末推動的政府再造工

程，以及前述二十一世紀初即推動的持續變革發展策略，均由副總統或總統幕僚群推動。

註九 曾氏於該書所言，係針對知識與學術殖民現象的反思而發。

註十 我國仍較偏重設計與執行面，至所謂「人事業務檢查」亦未法制化與專業化，著重的重點亦難以認定係著眼於績效表現或公文及檔卷的品質。

參考書目

一、中文部分

王素鸞（民90），知識經濟時代我國人力資源的因應與挑戰，經濟情勢暨評論季刊，第六卷第四期，90年3月。取自：
<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/9003/6-4-1.htm>

行政院經濟建設委員會（民89）。知識經濟發展方案。台北：行政院經濟建設委員會。

朱雲漢（民89）。知識經濟的憧憬與陷阱。民國89年9月18日，中國時報。取自：
<http://forums.chinatimes.com.tw/special/knowledge/89b0918a.htm>

貝克Ulrich Beck（孫治本譯）（民88）。全球化危機。台北：台灣商務印書館。（原著出版年：1999年）

施建生 (民89)。知識經濟時代的來臨。台灣經濟研究月刊，23卷10期，民89年10月，頁8-11。

野中裕次郎I. Nonaka、竹內弘高H. Takeuchi (楊子江、王美音譯) (民86)。創新求勝—智價企業論。台北：遠流出版事業股份有限公司。(原著出版年：1995年)

陳光榮 (民90)。提昇人力素質因應知識經濟時代之策略。經濟情勢暨評論季刊，第六卷第四期，90年3月。取自：<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/9003/6-4-5.htm>

曾介宏 (民90)。知識經濟時代的成人教育理念變革—後現代的全球化觀點。「知識經濟與教育發展」國際學術研討會發表，註冊編號：【4.A.2】。

曾介宏、謝忠武 (民91)。全球化影響下之台灣成人教育發展—以社區大學為例。HKERA 2002 International Conference 香港教育研究學會2002年國際研討會發表，註冊編號：PRE068。

曾孝明 (民90)。台灣的知識經濟。台北：群學出版有限公司。

曾銘深 (民87)。知識經濟體系下的新思維。台灣經濟研究月刊，民87年11月。

賀力行、李陳國、謝新梅 (民90)。政府如

何推動知識經濟的成長。經濟情勢暨評論季刊，第六卷第四期，90年3月。取自：<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/9003/6-4-6.htm>

黃仁德、姜樹翰 (民90)。知識經濟、區域中心與國際人才流入。經濟情勢暨評論季刊，第六卷第四期，90年3月。取自：<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/9003/6-4-3.htm>

萊斯特·梭羅Lester C. Thurow(齊思賢譯) (民89)。知識經濟時代。台北：時報文化出版企業股份有限公司。(原著出版年：1999年)

戴文坡T. H. Davenport、普賽克L. Prusak (胡瑋珊譯) (民88)。知識管理—企業組織如何有效運用知識。台北：聯經出版事業公司。(原著出版年：1998年)

蔡宏明 (民88)。知識經濟時代的產業趨勢與對策。經濟情勢暨評論季刊，第五卷第三期，88年3月，頁1-30。

蔡宏明 (民90)。知識經濟時代對產業人力資源的挑戰與因應策略。經濟情勢暨評論季刊，第六卷第四期，90年3月。取自：<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/9003/6-4-2.htm>

戴久永 (民89)。突破慣性思考，邁向知識經濟。電子檢測與品管，夏季號，第43

期，民89年7月，頁78-80。

二、英文部分

- B. Adam, U. Beck & J. V. Loon. (2000). *The Risk Society and Beyond*. London :Thousand Oaks.
- JP. Jeannet. (2000). *Managing with a Global Mindset*. London : Person Education Limited.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (n.d.,1999). *Science, Technology and Industry Scoreboard 1999: Benchmarking Knowledge-Based Economies*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (n.d.,1996). *The Knowledge-Based Economy*. Paris: OECD.
- S. Hodge. (2000). *Global Smarts: The Art of Communicating and Deal Making Anywhere the World*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- United States Department of Commerce (n.d., 2000). *Digital Economy 2000*. Washington D.C.: U.S. Department of Commerce
- United States General Accounting Office. (Mar, 15, 2002). *A Model of Strategic Human Capital Management*. Washington DC: U.S. General Accounting Office.
- United States Merit Systems Protection Board. (n.d.). *Civil Service Evaluation: The Evolving Role of the U.S. Office of Personnel Management*. Washington DC: U.S. Merit Systems Protection Board.
- United States Merit Systems Protection Board. (n.d.). *Federal Supervisors and Strategic Human Resources Management*. Washington DC: U.S. Merit Systems Protection Board.
- United States Merit Systems Protection Board. (n.d.). *Growing Leaders: The Presidential Management Intern Program*. Washington DC: U.S. Merit Systems Protection Board.
- United States Merit Systems Protection Board. (Jul, 1995). *Leadership for Change: Human Resources Development in the Federal Government*. Washington DC: U.S. Merit Systems Protection Board.
- United States Merit Systems Protection Board. (Sep, 3, 2002.). *Making the Public Service Work: Recommendation for Change*. Washington DC: U.S. Merit Systems Protection Board.
- United States Office of Personnel Management. (n.d., 2002). *Building Excellence with Human Capital Framework*. from <http://www.opm.gov/gpra/opmgpra/sp2002/>
- United States Office of Personnel Management. (n.d., 2002). *E-Government Initiatives*. from <http://www.opm.gov/gpra/opmgpra/sp2002/>
- United States Office of Personnel Management. (n.d., 2002). *Strategic Plan 2002-2007*. from <http://www.opm.gov/gpra/opmgpra/sp2002/>

公務人員行政中立立法草案簡介

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

江銀世

摘要

依據先進民主國家經驗，成熟的政黨政治，使政黨得經由選舉取得執政地位，制定政策及法律，帶動國家改革與進步，另一方面，也必須要有健全的文官體系配合，嚴守中立與公正立場，忠實的執行政策及法律，兩者相輔相成，使國家不斷進步發展並長治久安。考試院為我國文官制度最高主管機關，為因應政治環境發展及考量公務人員係政府推動政務之主軸，為避免其濫用權力和資源，或遭受長官要求從事違反行政中立之行為，認為應有適度的法律規範，俾使公務人員執行職務時，能有所依據規範，同時避免其遭受不必要之困擾，以保障其權利。經由銓敘部廣泛蒐集各先進國家有關公務人員行政中立規定及作法後，擬具公務人員行政中立立法草案，報經考試院第十屆第三十五次會議審議通過，將送請立法院審議，以健全公務人員法制。本文主要介紹行政中立的意涵、公務人員行政中立立法草案研擬經過，並具體介紹公務人員行政中立立法草案內容及其相關規定。

Introduction of “Draft of Civil Service Administrative Neutrality Act”

Chiang Yin-shi

Abstract

In view of the experience of advanced democratic nations, a country shall have mature party politics to make a party acquire its ruling power by way of election, make policy and laws, and bring forth the national reform and progress. Also, on the other hand, there must be sound and solid civil service system requiring civil servants to take a neutral and impartial stance, and faithfully implement policy and laws. Those two things are complementary each other, and will keep the country progressing and promise it a lasting prosperity and peace. The Examination Yuan is the highest organization in charge of our civil service system. In order to cope with the development of political circumstances, as well as considering that civil service is the focal strength to carry out the government policy, and a civil servant shall be kept off from abusive use of power and resources and exempt from being requested by a superior to act in a way contradictory to administrative neutrality, the Examination Yuan deems it necessary to have adequate regulations serve as the legal basis for the duty performance of civil servants. Also, such regulations will rid a civil servant of unnecessary interference and protect his/her rights. Therefore, after extensive collection of relevant regulations and practice regarding civil service administrative neutrality of the advanced countries, the Ministry of Civil Service has drawn up “Draft of Civil Service Administrative Neutrality Act” and submitted it for review to, and passed by, the 35th meeting of the 10th Examination Yuan Council. Such Draft will be submitted to the Legislative Yuan for review so as to complete the legislation process. This paper is primarily to introduce the purport of administrative neutrality, the courses of study and drawing up of the Draft of Civil Service Administrative Neutrality Act, and substantially introduce the contents of such Draft and the related provisions as well.

壹、前言

近年來由於社會變遷，國內民主政治改革的步伐加快，政黨政治運作已日趨成熟。依據先進民主國家經驗，一方面要有成熟的政黨政治，使政黨得經由選舉取得執政地位，制定政策及法律，帶動國家改革與進步；另一方面，還要有健全的文官體系，嚴守中立與公正立場，忠實的執行政策及法律，兩者相輔相成，以使國家不斷進步發展並長治久安。

考試院為我國文官制度最高主管機關，為因應當前政治環境發展之新趨勢及考量公務人員係政府推動政務之主軸，避免其濫用權力和資源，或遭受長官要求從事違反行政中立之行爲，認為應有適度的法律規範，俾使公務人員執行職務時，能有所依據規範，同時避免其遭受不必要之困擾，以保障其權利，爰經銓敘部廣泛蒐集各先進國家有關公務人員行政中立規定及作法後，擬具「公務人員行政中立法草案」，並報經考試院第十屆第三十五次會議審議通過。

貳、行政中立的意涵

基本上「行政中立」(Administrative Neutrality)是民主政治的必然產物，當一個國家的民主政治發展到相當程度時，行政

中立的需要便應運而出。對於行政中立一詞，目前似乎並沒有明確的定義，但國內專家學者普遍認為行政中立是泛指公務人員執行職務時，必須嚴守的一種立場或一項原則。經綜合各學者專家意見，「行政中立」可歸納為下列幾點意義（趙其文，民88）：

- (一) 公務人員應依據法令執行職務，為全體國民服務。
- (二) 公務人員應公正執行職務，立場超然，不偏袒任何團體或個人。
- (三) 公務員應忠實執行職務，不介入政黨、派系紛爭。

換言之，「行政中立」一詞應指公務人員處理公務時，須保持客觀及公平的立場，以國家、人民整體或多數人利益為考量，大公無私，不偏不倚的執行其職務。

參、公務人員行政中立法草案研擬經過

為因應國家政治環境的發展趨勢，早日建立公務人員共同遵守之行政中立法制，以健全文官制度，加強對公務人員之保障，銓敘部於民國八十年八月提出研究行政中立之基本構想並開始著手規劃辦理，首先是廣泛蒐集英國、美國、法國、德國、日本等五國有關文官中立之規定，加以研究分析，於整理歸納出可供我國借鏡之處後，擬具「先進

民主國家文官中立之研究」，於八十一年十一月二十一日提請銓敘部人事制度研究改進委員會討論。八十二年四月，考試院宣布建立行政中立法制為其首要工作，銓敘部爰全面展開公務人員行政中立法制之研擬作業，銓敘部並於八十二年十月以「如何建立行政中立法制案」為中心議題，提全國人事主管會報研討，獲得共識。旋研擬草案初稿，於八十三年七月函請中央暨地方各主管機關表示意見，復於十月間舉行三次學術座談會及一次人事制度研究改進委員會，向五十七位學者專家請教，並於十一月間向考試委員及立法院法制委員會委員簡報，最後綜合彙集各界意見，研擬完成「公務人員行政中立法草案」，報經考試院第八屆第二〇三次會議審議通過，送請立法院審議。

嗣立法院法制委員會審查該法案時，因與會委員多傾向支持黃前立法委員爾璇等所提之「政治中立法」草案版本，並經表決通過，於八十五年十一月十八日完成全部條文之審查。基於立法院法制委員會所通過版本與考試院版本內容出入甚大，經考試院關前副院長中邀集考試委員及相關人員組成立法協商有關事宜專案小組重新檢討後，重新擬具修正版本，提經考試院八十五年十一月二十八日第九屆第十一次會議決定修正通過，

作為與立法委員協商之版本。爾後立法院於八十六年至九十年間共舉行七次朝野協商會議，均未能達成共識，因此公務人員行政中立法草案未能於立法院第四屆會期結束前完成三讀，依立法院職權行使法第十三條規定，立法院第五屆不予繼續審議。

銓敘部爰配合相關法律之更張，重新檢討研議，於九十一年四月八日、六月三日及七月十五日分別召開三次會議研商討論，經參酌與會學者專家及各機關意見修正後，於九十一年七月三十一日函陳考試院審議，嗣經同年八月十五日考試院第九屆第二九三次會議決議請銓敘部通盤研議後再行報院。銓敘部爰於同年九月二十七日邀請學者專家及相關機關代表召開座談會，就本草案之名稱、適用對象、可否兼任黨職、參選請假時間長短及對違反行政中立者之處罰規定等議題，廣泛聽取各界意見，並於同年十一月六日提考試院考試委員座談會，請考試委員提供意見；另為期更臻周延，銓敘部復於同年月二十七日再邀請各機關派員開會研商。嗣經參酌相關機關人員建議意見後，銓敘部重行擬具公務人員行政中立法草案一份，報請考試院審議。經考試院四次全院聯席審查會逐條審查完畢後，提九十二年五月二十二日考試院第十屆第三十五次院會通過。

肆、公務人員行政中立立法內容

公務人員行政中立立法草案共計有十八條條文，以公務人員（常任文官）為主要適用對象，政務官及民選地方首長部分，則依其身分屬性全部或部分準用本法規定。基本上，本法草案係以依法行政、執法公正及酌予限制政治活動為行政中立之基本要求。本法對於為違反行政中立者，係課以懲戒（處）責任，對於規範限制之規定，則力求其具體可行，對於遭受不公平對待或不利處分者，並給予保障救濟以維護其權益。

（一）草案名稱

本法草案名稱為：「公務人員行政中立法」。「行政中立」主要係指公務人員應以國家、人民之整體或多數利益為考量，於執行公務時保持中立、客觀及公平之立場與態度，故本法名稱採用「行政中立」。雖有部分意見認為本法名稱應為「政治中立法」較為適當，惟考量「政治中立」僅及於公務人員政治行為之中立，未能涵括更為重要之依法行政、執法公正，並易遭誤解為要求公務人員應放棄其政治立場及憲法所保障之集會結社等基本權利。另外，考量公務人員保障暨培訓委員會組織法第四條規定該會培訓處掌理事項，即有「行政中立訓練」之研擬規劃、執行及委託，及公務人員訓練進修法第

二條規定：「公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練....」及同法第五條規定：「為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭.....」是以「行政中立」法定名詞業已確立，本法名稱爰採用「公務人員行政中立法」。

（二）立法目的

本法第一條第一項規定：「為確保公務人員依法行政、執法公正，並建立行政中立之規範，特制定本法。」是以本法立法目的，除了在確保公務人員依法行政及執法公正外，並在建立行政中立之規範，以符法制。

（三）適用對象

本法適用對象為法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員，即一般所謂之「公務人員」。法官原則上仍應適用本法，惟如其他法律（例如法官法）有更嚴格規定者，則從其規定。至於軍職人員、教師及技工、工友部分，則非本法規範對象，其理由分別如下：

1. 軍人部分：

依憲法第一百三十八條規定：「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。」及第一百三十

九條規定：「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」是以軍職人員行政中立之標準，理應高於公務人員，且基於文武分治原則，自應於相關軍事法令中，依據憲法之規定及軍人職務特性另予規範為宜。

2. 教師部分：

教師係從事教學、研究工作，並享有憲法保障之言論、講學等自由，且教師法公布施行後，教師與政府機關之公務人員已分途管理，而教師之權利義務亦於教師法中加以規範，如要求其行政中立，宜因其職務特性而於教師法中明定。

3. 技工、工友部分：

技工、工友之身分與一般常任文官有別，且從事勞務或事務性工作，並不執行公權力，渠等人員與政府之關係，係民法上之私法關係，其保障救濟方式，亦有別於公務人員保障法之相關規定，故未將其納入。

(四) 行政中立原則之宣示

本法第三條、第四條條文分別規定公務人員應嚴守行政中立、依法行政及執法公正等原則。在行政中立部分，應嚴守行政中立原則；在依法行政部分，應依據法令執行職務，推行政府政策，服務人民；在執法公正部分，應秉持公正立場，對待任何團體或個人。以上規定雖屬宣示性之規範而較不具

體，惟公務人員仍應切實遵守，違反者可依本法第十五條加以懲戒或懲處。

(五) 政治活動之規範

公務人員身為公民之一，自不宜因其身分而剝奪憲法所賦予之參政權，同時考量公務人員職務特性關係，對於某些政治活動的參與，亦應給予適度規範。本法經參酌先進民主國家法例後，爰訂定相關規定如下：

1. 加入政黨或政治團體

憲法第十四條規定人民有集會及結社自由，是以為保障具公務人員身分之人民其憲法所賦予集會結社權利不被剝奪，爰規定公務人員得加入政黨或其他政治團體。但為使公務人員忠心努力執行職務，爰限制公務人員不得兼任政黨或其他政治團體之職務，及不得介入黨政派系紛爭；另外公職人員選舉活動期間，公務人員如兼任各候選人競選辦事處之職務，可能會與本身執行公務人員職務之角色混淆，並不當動用行政資源，故明定公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。又為維護公務人員執行公權力之威信，本法亦禁止公務人員利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。

2. 不得於上班時間從事政黨或政治團體活動
公務人員於上班時間，本應盡忠職守為

全體國民服務，爰規定公務人員不得於上班時間從事政黨或其他政治團體之活動。

3. 不得要求、期約或收受政治捐款

為確保公務人員執行職務不偏不倚，避免其利用職務上之權力、機會或方法，或受到上級長官影響，而為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受政治捐助，本法規定公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助，亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動。

4. 政治活動或行為之禁止

考量公務人員身分之特殊性，並考慮其職位上之義務，爰規定公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

- (1) 在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品。
- (2) 在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。
- (3) 主持集會、發起遊行或領導連署活動。
- (4) 在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。
- (5) 邀集職務相關人員或其職務對象表達指

示。

- (6) 其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為。

上開限制規定並無上下班之分，凡公務人員均不得從事。

5. 不得利用職權介入投票

為落實行政中立，本法規定公務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定之行使。

6. 從事競選活動應請事假或休假

為避免公務人員經登記為公職候選人，運用職權作為競選資源或因其參選行為影響機關整體工作情緒，本法規定公務人員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，且其長官不得拒絕，以保障公務人員參政權。

7. 行政資源之運用應一視同仁

本法規定公務人員對其職務上所掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，應一視同仁，公平、公正處理，不得有差別待遇。同時為期「行政資源」能明確界定，本法爰規定「行政資源」係指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。

(六) 保障合法權益

為保障公務人員合法之權益，本法明文規定長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。長官違反前項規定者，公務人員得向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理。上級長官未依法處理者，以失職論。而公務人員依法享有之權益，亦不得因拒絕從事本法禁止之行爲而遭受不公平對待或不利處分。公務人員如遭受前項之不公平對待或不利處分時，則得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。

(七) 違反規定之罰則

由於違反行政中立規範並非反社會、反國家之行爲，僅係服務義務之違反，予以懲戒或懲處已足矣，是以本法爰規定公務人員違反本法者，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；如其違反程度已達觸犯刑事（如刑法瀆職罪、妨害投票罪等）或其他法律規定者，本法亦規定涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。

(八) 準用本法之人員

本法適用對象，除第二條規定之常任公務人員外，亦將下列人員列入準用範圍：

1. 公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師：依教育人員任用條例第二條規定，

教育人員之範圍包括公立學校校長、教師、職員、社會教育機構專業人員及學術機構人員。依大法官會議解釋釋字第三〇八號明文略以：兼任學校行政職務之教師，就其所兼任之行政職務，有公務員服務法之適用，至於學術研究機關兼任行政職務之研究人員，其屬性亦與兼任學校行政職務之教師同，均可能有不當動用行政資源從事政治活動的可能，是以本法爰將其一併納入準用對象。

2. 教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員：教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員，及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員，因同於公立學校服務，並從事行政工作，均有不當動用行政資源從事政治活動之可能，爰將其納入準用對象。

3. 社會教育機構專業人員及學術研究機構兼任行政職務之研究人員：

社會教育機構專業人員以及學術研究機構兼任行政職務之研究人員，因其工作性質與一般行政機關類似，均有不當動用行政資源從事政治活動之可能，爰將其納入準用對象。

4. 各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位、各級學校之軍訓教官：軍人原本非本法規範之對象，但考量各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位、各級學校之軍訓教官等，均非任職於軍事機關或部隊，而係分別任職於行政機關（如總統府、國家安全會議、國家安全局、行政院海巡署等）、各級教育行政主管機關軍訓單位或各級公、私立學校，其職務性質與一般行政機關學校行政人員並無不同，且會與行政機關內其他人員或學校學生密切接觸互動，為避免其不當動用行政資源違反行政中立，實有加以規範之必要，爰將其納為本法準用對象。
5. 各機關及公立學校依法聘用、僱用人員：各機關之聘僱人員雖係政府機關及公立學校以契約進用之人員，惟該等人員之人事管理與公務人員大致相同，亦有不當動用行政資源，或被要求違反行政中立之可能，爰明定各機關及公立學校依法聘用、僱用人員均納入本法準用對象。
6. 公營事業對經營政策負有主要決策責任人員：公營事業人員係屬企業經營體系成員，除對經營政策負有主要決策責任之人員外，亦非掌有行政權力或資源，本法爰

參考公務人員基準法草案相關規定，僅將公營事業對經營負有主要決策責任人員，納入本法準用對象。

7. 經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員：目前經考試錄取人員，須接受「訓練」、「學習」始能取得考試及格資格，為公務人員考試法第二十條及司法人員人事條例第二十七條所明定，以接受訓練或學習階段之人員，雖尚未正式任用為公務人員，惟其亦有執行公權力或握有行政資源，或有被要求違反行政中立之可能，為期周延，爰將其納入本法準用對象。

(九) 政務官及民選地方首長準用規定

本次考試院通過之公務人員行政中立立法草案與之前送請立法院審議版本最大差異，就是將政務人員及民選地方首長納入準用或部分準範圍，其相關規定如下：

1. 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，準用本法之規定。
2. 前項以外政務人員及民選地方首長準用本法有關行政中立原則、禁止行為之限制、參選應請事假或休假、對所掌行政資源受理申請時應公平處理、長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為及違反本法之處理方式等相關規定。同時本法亦明定政務人員之準用規定，於政務人員行政中立事

項相關法律公布施行時，失其效力。

依民主國家的通例，公務員可粗分為事務官及政務官兩大類。常任文官是事務官中最主要的部分，須經國家嚴格挑選，並受國家相當程度之保障，為國家推行政務最主要的力量，所以講求永業服務，也就是行政中立主要的要求對象。至於政務官，乃是為貫徹政黨政策，並隨政策成敗而決定其去留，因此政務官並無公務人員任用資格上的要求，也不受身分保障。由於事務官與政務官兩者性質截然不同，所以在人事行政上兩者的要求就有明顯差別。

基本上，政務官及民選地方首長隨選舉、政黨、政策進退，是以其是否應受行政中立原則之規範？倘若應受行政中立原則之規範，政務官與事務官（常任文官）行政中立事項有何不同？就民主政治基本原理原則而言，政務官由政黨任命、隨政黨或政策成敗而進退，自應許其參與所屬政黨之活動，乃為民主國家之常態。因此，就其性質而言，部分人士認為政務人員應不屬本法之適用對象。但多數學者專家認為，政務人員雖由政黨任命並代表政黨執行政策，惟政務人員位高權重影響力大，常能左右常任公務人員行政中立，並掌握大量行政資源，是以政務人員應遵守一定程度行政中立原則，又政

務人員其所享有的各項待遇福利亦由國家所供給，自應為國家、人民追求最大的利益，而非僅為其所屬政黨服務，故政務官某些政治活動仍應嚴格予以限制為宜，而多數意見均認為應於「政務人員法」中予以規範。民選地方首長亦有相同之情形，其雖由人民選舉而產生，性質上與常任文官有別，惟其為法定機關首長，握有充分之行政資源，足以影響公務人員之行政中立，故仍宜比照政務官有酌予規範之必要。

有關政務人員及民選地方首長行政中立事項，考試院原規劃於「政務人員法」中加以規範，惟為配合政府改造委員會通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」中「政務職位制度」規劃方案，考試院日前已依據行政院人事行政局之建議，撤回函請行政院會銜之「政務人員法草案」重新加以研擬。是以，政務人員法草案究竟何時能完成立法，尚未可知。考試院考量「公務人員行政中立法草案」如較「政務人員法草案」先送請立法院審議，而未將政務人員及民選地方首長行政中立事項列入，恐滋生外界對於政府要求公務人員嚴守行政中立時，有意排除規範政務人員及民選地方首長之疑慮，且公務人員行政中立法先行公布施行，又未規範政務人員及民選地方首長之準用規定，勢將形成

法律空窗期，致使政務人員及民選地方首長之行政中立事項，在公務人員行政中立法施行後，仍無法律規範可資遵循，爰將其納入準用對象。惟未來政務人員法草案就政務人員行政中立事項予以適度規範，並完成立法程序事項公布施行後，本法有關政務人員及地方民選首長準用之規定將失其效力。

另考量職務屬性為超出黨派之外，具有一定任期，須依法獨立行使職權之政務人員（例如考試委員、監察委員、大法官等），與須隨政黨或政策成敗進退之政務人員性質有別，本法爰規定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，準用本法全部規定，與常任文官相同。至於須隨政黨或政策成敗進退之政務人員及民選地方首長，則準用本法有關行政中立原則、禁止行為之限制、參選應請事假或休假、對所掌行政資源受理申請時應公平處理、長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為及違反本法之處理方式等相關規定。

伍、結語

為健全文官制度，及因應當前政黨政治發展及政黨輪替之趨勢，建立公務人員行政中立法制確有其急迫性及必要性。惟「公務人員行政中立法」係屬初創，其規範內容或

許並非詳盡周延，惟仍屬不易。整體而言，社會各界對於公務人員行政中立的要求是非常的殷切，而且絕大多數的公務人員亦期望行政中立事項明確立法後，能減低不必要的困擾並受到法律的保障。本法提出後，希望能早日完成立法並施行，以回應各界對於公務人員行政中立之要求與期望。（本文作者為考試院薦任科員）

參考文獻

蔡良文

民90 行政中立法制深度訪談意見之再評析（上），公務人員月刊，民90.10 頁26-33。

蔡良文

民91 行政中立法制深度訪談意見之再評析（下），公務人員月刊，民91.01，頁37-43。

民90 公務人員行政中立法草案簡述，公務人員月刊，民90.10，頁4-15。

李惠明

民84 公務人員行政中立法草案簡析，人事月刊，民84.01，頁70-77。

侯景芳

民83 公務人員行政中立法草案簡介，人事月刊，民83.12 頁60-65。

趙其文

民88 淺談常任文官的行政中立，人事管理，民88.11 頁4-9。

公部門組織的治理結構

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

傅岳邦

摘要

本文試圖以大衛雷克的關係簽約途徑探討公部門從傳統官僚結構到治理結構的轉變，分析其依據交易成本-機會主義預期成本與治理成本而變動的「無政府-（政府）層級」連續體的治理結構：機會主義的預期成本愈低，或是治理成本愈高，行動者愈可能選擇較為無政府的關係；機會主義的預期成本愈高，或是治理成本愈低，行動者愈可能選擇較為階層的關係，文末並對此連續體模式提出評論。

Governance Structure in the Organization of Public Agencies

Fu Yeh-bang

Abstract

This essay attempts to explore the transformation from traditional bureaucratic structure to governance structure of public sectors by David Lake's Relational Contracting Approach, analyzing the movement of "anarchy-hierarchy" continuum of global governance structure by its transaction costs-expected costs of opportunism and governance costs: Factors may choose more anarchic relations when expected costs of opportunism decreases or governance costs increases and more hierarchic relations when expected costs of opportunism increases or governance costs decreases, then it concludes this continuum model some critiques.

壹、前言

自從「世界銀行」(World Bank) 在1989年的「撒哈拉以南的非洲：從危機到永續發展」(Subsaharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth) 報告書中首次使用「治理危機」(crisis in governance) 一詞後，有關治理的討論蔚為風潮，並且愈來愈脫離純粹政府作為的範圍，而增強了應用在涉及權力關係、組織制度和公共事務管理等層面的普遍意義 (Smouts, 1998: 82)。一般而言，治理泛指使相互衝突的不同利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程。因此治理的基礎不是控制，而是協調的互動過程 (<http://www.ap.nhu.edu.tw/cybersun/gg/>)。

傳統上，公部門的組織結構一向以韋伯 (Max Weber) 所稱的「官僚型模」(bureaucracy) 為主：著重由上而下垂直分化的金字塔型層級節制，上級主管掌握主導性的控制權利，對部屬進行嚴密的監督，部屬則對主管負擔義務。現代的公部門組織結構則受到資訊科技等因素影響，呈現形似「治理結構」(governance structure) 的風貌：工作水平分化的趨勢興起，組織層級遞減而愈趨扁平化，權威不再集中於主管而是分散至各專業部門中。本文藉由國際關係領域的

「關係簽約途徑」(relational contracting approach)，以「機會主義的預期成本」(expected costs of opportunism) 與「治理成本」(governance or agency costs) 兩項變數分析這項公部門組織治理結構的轉變，並展望未來。

貳、治理結構

「新現實主義」(neorealism) 學者瓦茲 (Kenneth Waltz) 認為，國際關係領域是「無政府的」(anarchic) 範疇—強調各個主權國家間權力的互動，而非「(政府) 層級的」(hierarchic) 範疇—一個超越主權國家之上的「世界政府」(world government) 主導著各個主權國家 (Keohane, 1986: 14)，原因在於各個國家無法信任世界政府此一中央機構的管理權力，除非該機構能保護各個國家。某些國家愈有權力，其對別的國家愈是一種威脅，世界政府所必須擁有的權力就愈大。世界政府的權力愈大，各國努力去控制世界政府的誘因就愈強。所以，仰賴世界政府去維繫國際關係是很難的。瓦茲總結道，國家政治是權威、行政與法律的領域，國際政治是權力、爭鬥與調適的領域。國家領域被多方面地描述為 (政府) 層級的、垂直的、集權的、異質的、引導的與設

計的；國際領域，為無政府的、水平的、分權的、同質的、非引導性的與相互適應的 (Keohane, 1986: 110-111)。

然而，新現實主義這種「國際-無政府、國內-（政府）層級」的二分法並不為政治學者雷克 (David Lake) 所滿意。為了彌補此二分法在實務解釋上的不足，他提出了「關係簽約途徑」，用以解釋治理結構及其變動。

一、無政府-（政府）層級連續體 (anarchy-hierarchy continuum) 的治理結構

雷克質疑瓦茲「國際-無政府、國內-（政府）層級」的二分法，他將治理類比為各方行動者間的簽約行為，並認為治理是一個變數而非常數，無政府關係只是治理的形式之一，（政府）層級關係則是第二種，另外還有介乎無政府與（政府）層級之間的混合類型。沿著無政府-（政府）層級的連續體當中的治理關係，隨著行動者所維持的「剩餘控制權利」(residual control right) 高低而有所不同：當關係從無政府往（政府）層級移動時，行動者會讓與較多議題領域的權利給最具主導性的夥伴。此外，即使在國家範圍內，上述治理關係的變動也會發生。（政府）層級與無政府間的區隔並不能用來清楚地區別國內與國際政治體系：幾乎在所有的政體中都有無政府的成分，就

如同世界政治中也有（政府）層級的成分一樣。國內與國際的政治體系應該同樣被理解為是沿著「無政府-（政府）層級」連續體的變動 (Lake, 1999: 36)。因此，「無政府-（政府）層級」連續體會同時於國際與國內領域運作 (Prakash and Hart, 1999: 25)。

所謂的剩餘控制權利，意謂哪一方行動者有能力在此剩餘中做決策的權力。權利一詞並不必然指「兩方正式的認知其運用控制遍及剩餘的權威」(formal recognition by both parties of their authority to exercise control over the residual)，此詞可簡單地反映「一個國家在某些領域控制另一個國家的行為的實際上的與非正式的能力」(a de facto and informal ability of one state to control the behavior of the other over some areas)。在無政府關係中，各方行動者擁有完全的剩餘控制權利。在（政府）層級關係中，一方-主導行動者，擁有做剩餘決策的權利，而另一方-從屬行動者，缺乏此權利 (Lake, 1999: 6-7)。



無政府關係的治理結構 （政府）層級關係的治理結構

圖一 無政府-（政府）層級連續體的治理結構

資料來源：作者自繪。

二、成本觀點的治理結構變動

雷克進一步主張，治理結構在無政府—（政府）層級連續體的位置分佈會受到三項變數的作用，分別為「規模經濟」（scale economies）、機會主義的預期成本與治理成本（Prakash and Hart, 1999：25-26）：

（一）規模經濟

規模經濟反映了行動者間因合作所產生的利益。行動者間想要合作，必須靠簽約。規模經濟代表經濟生產活動中參與的行動者（簽約的各方）的數目多寡。參與的行動者（簽約的各方）數目愈多，「合產經濟」（Joint production economies）的程度愈高，當中的合作行為愈多，規模經濟的程度愈大。參與的行動者（簽約的各方）數目愈少，當中的合作行為愈少，規模經濟的程度愈小（Lake, 1999：38-39）。

（二）機會主義的預期成本

機會主義被威廉森（Oliver E. Williamson）定義為「以狡詐的方式自我搜尋」（self-seeking with guile）的行為，而被假定對所有行動者而言是無所不在而普遍的特性。機會主義的行動者只要有可能就會為了自身優勢之故而施壓於其他行動者。雷克指稱，行動者會面臨三種它們因夥伴而產生的機會

主義行為。第一，夥伴可能會正式或非正式地廢止協議而「逃避」（shirk），即夥伴也許會無法實踐其契約（合作）承諾。第二，行動者會因其以較具風險的、輕忽的或激進的風格行動的夥伴，而陷入未預期的衝突與戰爭等陷阱。第三，行動者會被剝削利用。夥伴隨後會尋求改變契約協議的條件，以便獲得更有利的共同利益分配。當機會主義發生時，行動者將付出高昂的代價，因為其夥伴要不貢獻得比原本承諾的少，迫使行動者轉移其資源至未預期的目的，要不其夥伴掌握了比預期較多的共同利益部分（Lake, 1996：13）。

所有的行動者都是機會主義的。在任何關係中，行動者用盡一切手段以增進自身優勢，只要有可能，他們都不吝放棄、危及或利用它們的（契約）夥伴。然而，一個夥伴將機會主義地行動的可能性，是治理結構或各方建構的關係的作用結果。機會主義地行動的能力被剩餘控制權利所決定。如果行動者缺乏剩餘控制權利—沒有能力在契約之外做任何決定—它就無法機會主義地行動，因為是否尊重該契約以及當契約未指明在某些情況下的行動時該做什麼的決定完全掌握在主導夥伴手中。因此，（政府）層級治理結構降低了機會主義將發生的可能性，當行動者間的關係從無

政府朝（政府）層級移動時，機會主義的預期成本會有所降低（Lake, 1999：39）。

（三）治理成本

由於「委託人-代理人」（principal-agent）間的衝突（代理成本），以及（政府）層級式治理結構中上層者剝削的潛在可能性（管理上的機會主義），一個較（政府）層級的關係會蒙受治理成本的損失。對一個（政府）層級關係的從屬行動者而言，任何它割讓給主導行動者的剩餘權利，將被用於選擇它自己單獨時所不會選擇的行為。為使從屬行動者讓與剩餘權利給主導行動者，從屬行動者必須因自治權損失與因主導行動者所產生的誘因扭曲而受到主導行動者的補償，或被強制將（政府）層級成本轉嫁給主導行動者。主導行動者也許需要自我約束不要對從屬行動者機會主義地行動，這會降低了從屬行動者轉嫁給主導行動者的剩餘控制權利的價值。為贏得從屬行動者的順從，主導行動者會限制它自己的權力，並自我憑添成本，以便穩固此一（政府）層級。與機會主義預期成本隨關係層級的程度而減弱的情形相反，源於補償或強制從屬行動者的需求，治理成本會隨關係層級的程度而增加，所以高治理成本會妨礙行動者繼續追求較（政府）層級的關係（Lake, 1996：15-16）。

因此，在無政府-（政府）層級連續體的任何一個治理結構位置，反映了治理成本與一方面來自合作的潛在利益間以及另一方面來自機會主義的較低成本間的有效「取捨權衡」（trade-off）（Lake, 1999：39-40）。機會主義的預期成本隨層級程度遞減，治理成本則隨關係層級程度遞增（Lake, 1996：20）。因此，機會主義的預期成本與治理成本決定了行動者與其夥伴間的最佳關係（Lake, 1996：20）。如圖二，在平衡狀態中，應可觀察到當機會主義預期成本低或治理成本高時，無政府關係最普遍，而當機會主義預期成本高或治理成本低時，（政府）層級關係最為普遍（Lake, 1996：21）。換句話說，機會主義的預期成本愈低或治理成本愈高時，行動者愈可能選擇相對而言較為無政府的關係。機會主義的預期成本愈高或治理成本愈低時，行動者愈可能選擇相對而言較為（政府）層級的關係（Lake, 1999：40）。因為成本愈高，對行動者來說愈是不利，因此行動者必須採取一切可能措施去降低成本。當機會主義的預期成本愈高時，行動者為降低此成本，愈可能選擇相對而言較為（政府）層級的關係，即往連續體的（政府）層級關係治理結構端移動，因為其機會主義的預期成本較低。當治理成本愈高時，

行動者為降低此成本，愈可能選擇相對而言較為無政府的關係，即往連續體的無政府關係治理結構端移動，因為其治理成本較低。

規模經濟	大	—————	小
機會主義的預期成本	高	—————	低
治理成本	低	—————	高



無政府關係的治理結構 (政府) 層級關係的治理結構

圖二 治理結構的變動

資料來源：作者自繪。

參、公部門組織治理結構的轉變與分析

一、(政府) 層級關係

本文主張，上述針對國際與國內系絡所提出的關係簽約途徑，也能解釋公部門組織系絡中的結構轉變現象。傳統上，公部門組織可以韋伯的理想型官僚組織為代表，主要包含六項特性 (Nohria and Berkley, 1994 : 108) :

- 1、對於組織中不同的功能或是領域，採取不同的分工方式。
- 2、部屬與長官之間，存在著層級的關係，規劃與執行是被區分開來的。
- 3、管理系統大量依賴文書檔案，員工之間，

書面文書的往來，經常可見。

- 4、主管人員依法行事，並創造一個中立的、非人情化的環境。
- 5、重視技術的訓練。
- 6、組織的系統是由一般的規則所構成的，因此組織是穩定、能夠學習的。

官僚組織的擁護者相信，組織與管理者不過是「糾合眾人之力以成事」，若欲群策群力成就事功，則有強制性協調和控制、分層課責與貫徹程序的必要，以確保工作行為的效果及機關整體運作的效率，此誠組織設計的合理思考 (姜占魁，民78：20)，故官僚組織結構的設計原理特別強調由上下主從關係所構成的層級節制體系，呈現出金字塔型的外貌。金字塔型的組織設計遵守專業分工、分層負責、正式程序、管理權威等原則，並可以從分工的專業化、工作程序的標準化、工作指示的正式化、決策威權的集中化等面向的不同程度來加以觀察 (Clegg,1990 : 54)。

以雷克的關係簽約途徑而論，可將官僚組織中的所有人員均視為行動者，組織的治理活動可類比為人員 (行動者) 間的合作 (或互動、或簽約)。在官僚組織中，由於由上而下的主從關係以及決策威權的集中化等因素，主管人員掌握的剩餘控制權利較多，

對部屬進行嚴密的監督，為主導行動者；部屬對主管有負責的義務，其掌握的剩餘控制權利較少，為從屬行動者。因此，官僚組織的結構是一個較傾向於（政府）層級的關係。這種結構所導致的病態現象自不待言，如莫頓（Robert Merton）強調其貶抑人性關係、目標移置、決策技術僵化的負功能分析；賽茲尼克（Philip Selznick）認為官僚組織中的人員將只專注於次級單位的目標，而忽略了組織的整體目標；葛德納（A. Gouldner）認為官僚組織「對事不對人」的原則導致上下層級間的權力緊張關係（March and Simon, 1958：37-56）。克羅希爾（Michel Crozier）甚至認為，官僚組織根本就是一個無法由錯誤中學習去改正其行為的組織（Crozier, 1964：187）；張金鑑則將官僚組織型行政制度的流弊歸納如下（張金鑑，民80：232；720-721）：

- 1、官員只知對長官負責，忽視人民意見，造成官僚統治的新專制主義。
- 2、尚階級重服從的層級節制體系，最易形成因襲墨守、畏難更張、暮氣沉沉、習慣硬化的文官心理與行為。
- 3、層級制下的各級長官因管轄過多，易流於專斷草率，因忙於例行瑣事，而無暇研究進步。
- 4、層級節制過嚴，難以啟發人員自動自發

精神，各單位囿於本位觀念，協調合作困難。

因此，官僚組織的結構必須改弦更張。雷克主張國際與國內系絡的治理結構會受到規模經濟、機會主義的預期成本與治理成本影響而轉變，然而其中規模經濟項的討論並不適用公部門組織系絡，故本文認為，公部門組織治理結構的轉變係以機會主義預期成本與治理成本兩項因素為考量，而在無政府-（政府）層級連續體上進行移動。

（一）機會主義的預期成本

較傾向於（政府）層級的關係，其機會主義的預期成本較低，因為機會主義行動的能力取決於剩餘控制權利的多寡。官僚組織中的主管擁有凌駕於部屬的剩餘控制權利，包括自由裁量權等。在層級節制的規範下，限制了部屬正式或非正式地違反工作契約或組織規章、以較具風險的（輕忽的或激進的）風格行動、以及剝削利用主管以自我圖利的可能性。

（二）治理成本

由於組織高層必須投注大量人力、金錢與時間等資源去維繫、監督、控制與穩固龐大的階層結構，官僚組織的治理成本無疑是高的。源於補償或滿足部屬的需求，治理成本隨關係層級的程度而增加，如人事成本、加薪、福利津貼、員工照顧方案等花費，所

以過高的治理成本會妨礙上級主管繼續追求較（政府）層級的關係。

二、無政府關係

官僚組織結構在現代變遷快速、資訊豐富、知識密集的社會與經濟中，實無法發揮其原有功能（Osborne and Gaebler, 1992：12）。從當前愈來愈複雜、步調愈來愈快速、愈來愈容易變動的競爭狀況中，產生了新的組織形式，也就是網路、動態網路、附加價值合夥關係觀念的引入（Konsynski and Sviokla, 1994：102-103）。現代組織與傳統官僚組織最明顯的分野，即在於前者大量運用以電腦為主的資訊科技來幫助業務的處理，成為一個智性的、動態的與適應性的資訊系統，所處理的是一系列思考的行動，而那些行動與判斷、決策制定密切相關（Konsynski and Sviokla, 1994：91）。過去事實層面的責任大半落在人身上，現在則大半落在資訊系統身上。資訊系統的持續應用及其被配置的方式，為個別公民以及國家利益提供了可供運用的資源（Muid, 1994：125）。當資訊科技克服了時空的限制以後，組織溝通的方式大多是以電子郵件相互傳遞訊息，在這些組織中，組織層級的界線逐漸趨於模糊，在主管對部屬的領導統御方面

則相當重視「授能」（empowerment）（Nohria and Berkley, 1994：108），也就是剩餘控制權利的授與，主管的角色將逐漸淡化，組織結構將漸漸扁平化，層級將慢慢地減少。實例之一便是「電子化政府」（electronic government）的建立。電子化政府是透過資訊與通信科技，將政府機關、民眾、資訊連在一起，建立互動系統，讓政府資訊及服務更加方便，隨時隨地可得（<http://www.gsn.gov.tw/eng/outsourcing/out-ans.htm>）。基於體認到未來資訊化社會在技術發展與應用具有個人化、全球化、數位化、生活化的趨勢，政府遂以參與者、管理者、協調者、宣導者的角色，致力國家資訊基礎建設（郭耀昌，民88：378）。建立電子化政府的第一步即是業務電腦化（辦公室自動化），也就是例行性工作的自動化，資料處理電子化。主要目標在於加速資訊處理的速度與精確度，同時也藉此機會將歷史記錄由檔案文字轉換成為數位式資料，利用資訊科技為工具，來建構一個具回應性、高績效、低成本的電子化政府（郭耀昌，民88：369-370）。

特別是1980年代後期，網際網路盛行，並且進入人類實際的生活領域之中，成為生活中極受歡迎的一部分。透過網際網路，公

部門組織的內部者與外部者，經由電腦的連線，體驗出新的空間概念，即使無法面對面，但是經由網路科技的運用，也可以相互交換訊息。在網路科技打破時空限制之後，新的工作型態開始產生，在以往傳統的官僚組織中，個人的角色是傾向於層級節制及服從，但新的組織則強調團隊精神與授能的觀念，重視個人的價值，這種組織有些類似官僚體制發達之前的組織型態，最極端的例子，現今有所謂的「一人組織」，這是傳統官僚組織年代中所難以想像的事情。由此可以看出，組織的價值轉型，已經由重視集體轉向重視個人了。此外，韋伯的官僚理論中行之久遠的一個內涵是「辦公處所」的概念，也就是工作人員、大眾與機關產生互動以及檔案保存的處所。這個概念已經隨著資訊科技而產生變化。漸漸地，檔案將以電子化的形式保存起來，如此一來，這些檔案可以同時在許多不同地方被取得，大眾通訊也是透過電子化方式行之，且某些公務員可以在家使用電腦而不必上班。因此，辦公處所及其管理必然發生變化（林鍾沂、林文斌譯，Owen Hughes著，民88：25）。這類公部門組織發展的極致，很可能會進一步形成所謂的「虛擬組織」（virtual organization）。諾里亞（Nitin Nohria）與柏克利

（James Berkley）對於這類虛擬組織，有極為精闢的見解（Nohria and Berkley, 1994：108-126）：

- 1、韋伯式官僚組織中有形的文書檔案，將逐漸消失，在資訊科技的發展下，將以一種彈性的、電子型態的文件再現。
- 2、以往面對面的組織溝通形式，將被以電腦為中介的互動方式所取代，並成為組織互動的主要方式。
- 3、組織結構將由以往以人員為主的結構方式，改變成為以資訊、科技為主的組織結構方式，並且呈現出結構性較弱、擴散性較高的結構傾向。
- 4、個人網路的發展，使得組織內外角色的區分，由以往的明顯，轉趨模糊。
- 5、以往官僚組織強調的專門化，將轉為重視全體、跨功能及電腦為中介的工作型態，組織被視為是一體的整全概念。

綜上可知，無論是電子化政府或是虛擬組織，其治理結構均較傾向於關係簽約途徑的無政府關係，其與官僚組織的層級治理結構組織有如表一的新舊角色差異。

表一 (政府) 層級組織與無政府組織的角色差異

項 目	角 色 差 異	
	(政府) 層級組織	無政府組織
資 訊	在某特定時間內只在某特定地點出現	可同時在許多地點出現
專 家	只有專家可以處理複雜的工作	通才可以做專家的工作
集權化與分權化	組織必須在集權化與分權化中做選擇	組織可同時得到集權化與分權化的優點
管理者的角色	主管做所有的決策	決策制定是每一個人的工作
資訊處理的地點	組織成員需要他們可以接收、儲存、恢復與轉換資訊的辦公室	組織成員可以在任何地方傳送與接受資訊
事情的主動性	你必須去尋找事情在哪裡	事情會主動告訴你它在哪裡
計畫修正的頻率	計畫定期得到修正	計畫即時得到修正

資料來源：修改自Hammer and Champy, 1996：611-615.

(一) 機會主義的預期成本

一個無政府治理結構的公部門組織，由於缺乏最高權力的主管階層，組織人員彼此擁有相當的剩餘控制權利，因此機會主義發生的可能性是很高的。組織人員只要有可能就會爲了自身優勢而對其他人員施壓。因爲缺乏主管其主導性剩餘控制權利的約束力，所以提高了每一人員正式或非正式地違反工作契約或組織規章、以較

具風險的（輕忽的或激進的）風格行動、以及剝削利用其他人員以自我圖利的可能性。

(二) 治理成本

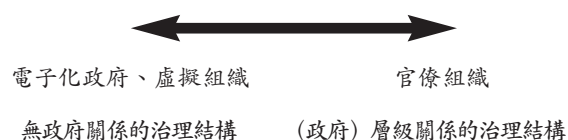
治理成本隨層級的程度而增加，隨無政府的程度減少。由於無政府治理結構組織的高層毋須投注大量人力、金錢與時間等資源去維繫、監督、控制與穩固龐大的階層結構，其治理成本無疑較官僚組織爲低。如電子化政府、虛擬組織的人事成本、加薪、福

利津貼、員工照顧方案等花費都會比官僚組織少得多。

三、最佳關係

如前所述，在無政府—（政府）層級連續體的任一治理結構位置反映了治理成本與一方面來自合作的潛在利益間以及另一方面來自機會主義的較低成本間的有效取捨權衡。對公部門組織來說，成本愈高，對組織人員而言愈不利，因此組織人員必須採取一切可能措施去降低成本。當機會主義的預期成本愈高時，組織人員為降低此成本，愈可能選擇相對而言較為（政府）層級的關係，即往連續體的（政府）層級關係治理結構端移動，因為其機會主義的預期成本較低。當治理成本愈高時，組織人員為降低此成本，愈可能選擇相對而言較為無政府的關係，即往連續體的無政府關係治理結構端移動，因為其治理成本較低。

機會主義的預期成本 高 ————— 低
 治理成本 低 ————— 高



圖三 公部門組織治理結構的變動

資料來源：作者自繪。

肆、結論

韋伯的理想型官僚組織具備專業分工、層級節制、講求作業程序、非人情化取向、永業保障、注重地位年資等特色，而這種組織的安排，係依理性的設計，透過法規的規範，藉以確保並提升組織的運作效率。公部門若要有效地維持一個龐大公共組織的效率，必須要有專業分工，於是藉由公開且公平的方式，將符合資格的專家羅致到政府中來擔負這些責任。但在龐大組織中，這種專業分工很容易形成本位主義而導致協調困難；於是專業化的行政人員，就必須維持溝通與協調路線的暢行無阻，並透過層級節制系統，使上級能直接地指揮所屬人員，以達到組織目標，亦藉此達成協調的效率。然而組織內部過分緊迫的監督，容易造成反效率和人力浪費（張潤書，民87：767），亦即主管與部屬相距過大的剩餘控制權利，雖然降低了機會主義的預期成本，卻提高了治理成本，同時官僚組織的權力往上集中，重視組織系統的穩定性，人員的思想行為受法規和層級關係的外在約制，而形成「求同順適」（conformity）的性格，個人在價值觀與意見態度上欠缺自主性（吳瓊恩，民85：359-360）。為降低治理成本，公部門組織的治理結構乃朝電子化政府、虛擬組織甚至於是

「後官僚組織」(post-bureaucracy) 轉變。後官僚組織具有以下特性(吳瓊恩, 民85: 247-250; 張潤書, 民87: 772-774) :

- 1、權威的形成：官僚組織中的權威來自於層級節制的法定職位，後官僚組織的權威則來自於「制度化的對話」(institutionalized dialogue) ——一種說服他人的影響力。這種能力來自於個人對問題的深切認識與專業知識，以及個人對組織目標的承諾，進而引起其他人員對彼此的衷心認同。影響力發揮的基礎，在於組織人員彼此間的互信關係，基於彼此利害與共的關係，而能夠信任對方心繫公益而非只圖私利。
- 2、組織的目標：組織必須以理想性的「使命」(mission) 為共同努力的方向，而非短視的績效目標。這種使命目標要能結合人員的工作內容與未來發展，人員能夠從己身的工作當中體會其與組織整體目標的密切關聯。為使組織使命發揮整合個人與集體的作用，內部的資訊共享特別重要，組織資訊的流動不但是由上而下，更是由下而上的，甚至是跨部門與跨功能的。其目的在促進主管部屬上下之間、部門單位之間的一體感，更能提高資訊的可信程度，發揮集體的創意能力。
- 3、強調彈性的原則而非固定的法規。官僚

組織憑藉各式各樣的「法規」(rules) 來運作，其形式是固定不易改變的，其內容是刻板侷限的。後官僚組織強調「原則」(principles)，原則的形式是抽象的、理論的，其內容用來說明為何如此、何以如此的道理。所以人員可以在基本的行動原則指引下，發揮創意來解決不同的問題，更可以按照問題的實際狀況來彈性運用。唯一要注意的是，組織必須透過定期的評估與檢討，避免人員對原則的誤解或扭曲的解釋。

- 4、組織的分工：後官僚組織的權威係建立在互信與專業基礎上，所以組織的分工與作業流程必須具備相當的彈性，或採取跨功能、跨層級的組織方式來進行。
- 5、績效的評估：後官僚組織的績效標準並非刻板的職務內容，而是個人完整的事功表現與具體的貢獻價值。而績效的評核方式講求公開與參與的程序，上級主管不再是唯一的考評者，更包括屬員本身，同一工作團隊的其他同僚。所以，績效不再構成人員工作的壓力來源，而是個人創意與自我實現的舞台。
- 6、官僚生涯的規劃：後官僚組織不再鼓勵人員株守一部、拚階晉陞，反而強調人員發展多項專業能力，開拓更寬廣的事業機

會。所以永業保障不再是唯一的可取價值，個人應鼓勵其事業心，嘗試做不同的選擇取捨，所以人員的流動頻繁並不是壞事，機關反而可以從新進人員身上補充新觀念、新做法的活力。

7、對變革的預期心理。官僚組織是一種穩定的結構形態，用來對應穩定環境性質，企圖找尋一勞永逸的最佳處事方法，所以會是保守的、不求進取的。後官僚的組織設計卻是針對環境易變複雜的假定，建立在對未來可能發生的各種變動狀況之上，思考如何即時而有效的解決未見之問題。所以結構安排的重點在於設置各項「查核點」(checkpoint)，用以查檢計畫與執行的落差，危機的處理與意外的狀況，並進行即時的修改與更正。

因此，以治理結構而論，後官僚組織與電子化政府、虛擬組織一樣，都是傾向（政府）層級關係的官僚組織為降低治理成本而向無政府關係轉變的新型組織。總結而言，公部門組織治理結構的運作原理是：組織人員間進行機會主義預期成本與治理成本的取捨權衡，而沿著無政府-（政府）層級連續體選擇對他們而言成本最低、利益最高的治理結構-無政府關係、（政府）層級關係或介乎其間的關係。當機會主義的預期成本愈

高時，組織人員為降低此成本，愈可能選擇相對而言較為（政府）層級的關係，即往連續體的（政府）層級關係治理結構端移動，如官僚組織，因為其機會主義的預期成本較低。當治理成本愈高時，組織人員為降低此成本，愈可能選擇相對而言較為無政府的關係，即往連續體的無政府關係治理結構端移動，如電子化政府、虛擬組織與後官僚組織，因為其治理成本較低。（作者為玄奘人文社會學院公共事務管理學系講師）

參考文獻

一、中文部分

吳瓊恩，行政學（台北：三民書局，民國八十五年）。

林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes著，公共管理新論（台北：韋伯文化事業出版社，民國八十八年）。

姜占魁，組織行為與行政管理（台北：作者自印發行，民國七十八年）。

郭耀昌，「電子化政府初探」，公共管理論文精選 I（台北：元照出版社，民國八十八年）。

張潤書，行政學（台北：三民書局，民國八十七年）。

<http://www.gsn.gov.tw/eng/outsourcing/outs.htm>.

二、英文部分

Clegg, S., *Modern Organizations* :

Organization Studies in the Postmodern World (London : Sage, 1990) .

Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago : University of Chicago, 1964) .

Hammer, Michael and James Champy, "Reengineering the Corporation : The Enabling Role of Information Technology," *Classics of Organization Theory* (4th ed) (Orlando, Florida : Harcourt Brace&Company, 1996) .

<http://www.ap.nhu.edu.tw/cybersun/gg/>.

Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and Its Critics* (New York : Columbia University Press, 1986) .

Konsynski, Benn R. and John J. Sviokla, "Cognitive Reapportionment," in Charles Heckscher and Anne Donnellon (eds.), *The Post-Bureaucratic Organization* (CA : Sage Publications, 1994) .

Lake, David, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations," *International*

Organization, Vol. 50, No. 1 (Winter, 1996) .

"Global Governance : A Relational Contracting Approach," in Aseem Prakash and Jeffrey A. Hart (eds.), *Globalization and Governance* (London : Routledge, 1999) .
March, J. and H. Simon, *Organizations* (New York : John Wiley&Sons, 1958) .

Muid, Colin, "Information System and the New Public Management-A View from the Centre," *Public Administration*, No. 72 (1994) .

Nohria, Nitin and James D. Berkley, "The Virtual Organization," in Charles Heckscher and Anne Donnellon (eds.), *The Post-Bureaucratic Organization* (CA : Sage Publications, 1994) .

Osborne , D. and T. Gaebler, *Reinventing Government* (Reading , Mass.: Addison-Wesley, 1992) .

Prakash, Aseem and Jeffrey A. Hart (eds.), *Globalization and Governance* (London : Routledge, 1999) .

Smouts, Marie-Claude, "The Paper Use of Governance in International Relations," *International Social Science Journal*, No. 155 (March 1998) .

論公務人員參與政治活動 之界限

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

李昭賢

摘要

我國對於公務人員可否參選、助選、加入政黨、擔任黨職、從事政黨活動、可否為政治捐獻或募款等政治活動自由之問題，迄無具體明確規範，始終困擾著主管機關，亦讓公務人員無所遵循。本文擬經由探討公務人員參與政治活動限制之基準，並就公務人員參與政治活動予以類型化分析，以釐清公務人員參與政治活動之界限，俾供中央人事主管機關立法或修法之參考，並使公務人員參與政治活動有所遵循。

Discussions on Limitation on the Participation of Civil Servants in Political Activities

Lee Chao-shien

Abstract

Up to now, no substantial and explicit regulations have been made in our country with respect to whether a civil servant is allowed to enroll for election, assist in an election, be a member of political party, take post in political party, engage in activity of political party, make donation to a political party, or raise donations for a political party. Such lack of regulations has been besetting our competent authorities, also has our civil servants find no course to take. This paper intends to look into the criteria of limitation on the participation of civil servants in political activities and analyze such participation by category so as to figure out the limitation on the participation of civil servants in political activities for the purposes of providing reference to the central authority in charge of personnel in its legislation or regulation amendment, as well as providing a course for civil servants in their participation in political activities.

一、前言

我國過去長期由國民黨執政，導致一黨獨大及以黨領政之傳統，並造成黨政不分之結果，每逢選舉時節，行政體系往往成爲執政黨動員之機制，引起在野黨強烈不滿；選後，公務人員遭受「秋後算帳」或「政治破害」之情形亦迭有所聞，顯見在西方民主國家中，有關公務人員參與政治活動之界限及保障制度，在我國政治環境及政治文化裡，尙未能建立。雖然八十九年選舉由民進黨陳水扁先生當選總統，形成首次政黨輪替，但是輿論仍有事務官恐遭不當調職之疑慮。如何釐清公務人員參與政治活動之界限，及落實公務人員權益之保障，確有必要。

過去由於以黨領政的影響，從某一角度而言，公務人員參與政治活動是極爲自由的。他們可以參選、助選、公開支持某候選人、加入政黨、擔任黨職、募款、發表政治言論，不論是否在上班時間或辦公處所，儼然毫無限制。從另一角度而言，公務人員似乎又極不自由，因爲黨政運作無所不在，長官要求部屬參與政治活動，部屬往往難以拒絕，而過度參與政治的結果，也嚴重破壞公務人員公正的形象。近年來，隨著民主化的進展，黨政不分現象雖有所改善，但對於公務人員參與政治活動之界限，仍待釐清。

關於限制公務人員參與政治活動是否違憲、公務人員可否參選、助選、加入政黨、擔任黨職、從事政黨活動、可否爲政治捐獻或募款等問題，因我國迄無具體明確規範，始終困擾著主管機關，亦讓公務人員無所遵循。爰本文擬經由探討公務人員參與政治活動限制之基準，並就公務人員參與政治活動予以類型化分析，以釐清公務人員參與政治活動之界限，俾供中央人事主管機關立法或修法之參考，並使公務人員參與政治活動有所遵循。

二、公務人員參與政治活動限制之基準

關於公務員政治活動之限制，一般而言，概可分爲限制之根據、限制之範圍、限制之程度（內容）及違反限制之制裁等項。從相關研究探討世界民主先進國家及我國公務人員參與政治活動之法制及案例中得知，公務人員參與政治活動之界限，其中最核心之指導原則乃比例原則（註一），比例原則已然成爲公法之重要原則。是以，公務人員參與政治活動限制之內容及違反限制之責任，要皆不能脫離比例原則之制約。因此，本文試圖藉由闡述比例原則之學理，探討其與公務人員政治活動之限制及違反責任間之適用關係。並進一步建立公務人員參與政治活動

限制之基準，以釐清公務人員參與政治活動之界限，政治活動之權利為基本人權中最為重要者之一，對於限制公務員之政治活動，基本上必須遵循下列基準始可(註二)：(一)區分職務重要性而作不同限制；(二)被限制之政治活動須與限制之目的有相關連性；(三)最小限制手段原則；(四)限制所得利益須大於限制所失利益。茲分述如次：

(一) 區分職務重要性而作不同限制

即限制公務人員參與政治活動之程度或範圍，須依其職務之重要性而加以區分，亦即限制程度之強弱或範圍寬窄，恆受公務人員職務之重要性影響。是以，同受限制者，其程度及範圍，則因其職務之重要性不同，而呈現出差異之狀況。此種情形，類似美國規範公務人員政治活動之赫奇法案，尤其是一九九三年修正後之赫奇法案，有關公務人員參與政治活動之法制般(註三)。

本文認為限制之基準乃依其職務之重要性的濃淡而區分限制，較依職務之公共性的濃淡而區分限制來得妥當，因為職務之公共性的濃淡有時與職責之重要不一定成正比。是以，依職務之重要性之濃淡為基準乃較為妥適。但亦有認為以公務員職務之重要性之濃淡而區分是很困難的，毋寧以關於政治活動弊害容易波及之職務之人，必須加以限

制，來得實際些之論者，併予敘明。

綜上所述，可知限制之基準宜依職務之重要性不同而區分限制，不應不分職務之重要性與否而一網打盡，此對照美國一九九三年修正前之赫奇法案及現行日本國家公務員法，未區分公務人員職務重要性而作不同限制的立法例，已引起該國學者及部分實務界人士之非難，認為如此限制之立法例，因限制過於廣泛，係屬違憲(註四)。

(二) 被限制之政治活動須與限制之目的具有相關連性

對於公務人員政治活動之限制，其目的為何？日本最高法院猿弘事件(註五)中多數意見可知，限制之目的，最核心的部分乃在維持行政之中立。因之，被限制之行為如與限制之目的，沒有任何關連，則此項限制實有多餘之嫌，蓋被限制之行為對象，既不負有達成限制目的之關連，則只為限制之浮濫與無端擴大，而無實質之意義與利益，且違反行政法上妥當性之原則，如此之規則乃不能謂之合理、妥當。是以，被限制之政治行為須與限制目的有相關連性始可。

至於被限制之行為與限制之目的間，須具備如何之情形，始得謂有相關連性，多數意見認為：「被限制之行為，如有『為防止發生如上述般的弊害，而被認為有損害公務員

政治中立之虞』的話，兩者之間乃可謂為有合理的關連性。」具體性言之，例如日本人事院規則十四~七、五項三款、六項十三款所定之政治行為是屬於政治性偏向較強的行為類型，因為強烈損害公務人員政治中立之故，是以加以限制禁止。因而被限制之政治行為乃與限制之目的間具有合理的關連性，是不言而喻的。因此，此基準於限制公務人員參與政治活動時，具有指標性意義。

(三) 最小限制手段原則 (LRA) (註六)

「最小限制手段原則」(LRA) 為美國違憲審查基準之一，於日本亦作為檢驗限制公務人員政治活動之立法是否合憲之判定基準。一般而言，最小限制手段原則，不僅適用於公務人員參與政治活動之限制方法，亦適用於公務人員違反參與政治活動限制之制裁(註七)。其主要內容為：政府為達到公益目的所採行的限制基本人權手段，必須是限制性最小的。誠如Shelton Case判決所宣示：「縱使政府目的係正當且具體的，但仍不能以廣泛窒息基本個人自由之手段追求，而應用較少限制之方法達成。」(註八)此應為限制手段方面。至於對違反限制之制裁方面，日本之解釋為：「較法律所定之制裁方法，有更狹窄範圍之制裁方法，而依後者也能一樣達成法目的之情形，則法律所定之廣

泛制裁方法是超越達成法目的之必要最小限度者，而成為違憲之情形。」，在日本猿弘事件中，第一審判決導入「最小限制手段原則 (LRA) 之理論」，但最高法院於適用制裁時，則似又消極的違反「LRA」原則。蘆部教授於介紹LRA原理時，認為必須排除過度廣泛基準的限制，並認為日本雖然是以美國赫奇法案之限制為藍本，但是日本卻採取廣泛、嚴格之限制。

據上，「最小限制手段原則」乃要求對任何基本權利之限制手段，須為限制最少者，否則，過度強烈限制將導致公務人員放棄行使「憲法上保障之自由權利」(Constitutionally Protected Freedom)。因此，國家於遂行其公益目的所採之手段必須與其他同樣有效的手段比起來，對基本權的限制或侵害係屬最小，否則應採用其他手段，以避免因違反「最小限制手段原則」而有違憲之情形。

(四) 限制所得利益須大於限制所失利益

此項基準亦為日本最高法院於猿弘事件中，作為對公務人員政治行為限制是否止於合理性且必要最小限度之判斷標準，與美國之「逐案權衡原則」(Ad hoc balancing test) (註九)，似有異曲同工之處。亦即須衡量由限制所得到之利益與所失去之利益是

否均衡，而後始能決定是否加以限制或該限制是否違憲違法。由於據此原則，劃出合憲性限制公務人員政治活動的範圍與界限。因此，以此原則作為決定限制公務人員參與政治活動之基準，實具有重要意義。

日本於昭和三十三年之最高法院判決，雖然揭示政治活動限制之目的或理由，而認為直接於立法上加以具體性之限制，只要符合「公共福祉」之要求，則被認為合憲，但是從猿弘事件第一審判決開始，關於公務人員政治活動限制立法之合憲性審查，已被導入新的基準。亦即對於基本權之限制，乃基本權與公共福祉之間比較考量，且兩者必須保持適當的均衡（註十）。換言之，所採取限制手段之強度，須與達成目的之需要程度，保持適當之均衡，而且該限制手段所造成之侵害，亦須與其所欲追求之成果，維持適當之均衡，以避免為追求微小公益，而犧牲重大私益。具體而言，限制公務人員之政治活動，如就法益權衡之原則而言，失去之利益為一定政治行動之限制，即為私益；所得到之利益則為公務人員政治中立之維持，即為公共利益，且欲增進之「公共利益」超過對基本人權限制之「私益」，如此由限制所得之利益與限制所失之利益間，始能維持均衡，則其限制方屬合憲。反之，如果不能維

持均衡，即不能加以限制，如仍加以限制，縱屬立法，亦屬違憲。

綜上所述，「法益權衡原則」誠為公務人員政治活動限制立法基準之一，亦為審查限制是否違憲之原則。其次，作為公民之立場從事政治活動，也存在著因公共利益之必要而課予一定之限制。是以，公務人員之政治活動，對於政治中立之影響程度，是依照公務人員之地位，職務之內容，政治活動之種類、態樣、規模及程度之不同而有所不同。因此，為了對公務人員政治活動自由之限制，合於必要及最小限度，確有必要具體性、個別性考慮上述政治活動之類型等因素，並對限制所得利益及限制所失利益加以比較衡量。

三、公務人員參與政治活動界限之類型化分析

本文經參酌日本人事院規則有關政治目的及政治行為中，對於限制公務人員參與政治活動具體列舉各種行為類型之詳盡規範（註十一）；及德國威瑪憲法、聯邦公務員法，對於公務人員參與政治活動「慎重與節制條款」及「尊嚴條款」之概括規定（註十二）；及美國赫奇法案將聯邦行政公務人員區分為三類模式，並分別規定各類型公務人

員可以從事或不可以從事政治活動之特色，及公務人員參與政治活動之限制，係由限制嚴格至放寬之演進趨勢(註十三)；並考量各類型公務人員之身分因素及職務特性，並兼顧平等原則及比例原則等法理下，試就我國公務人員參與政治活動之規範對象及其界限，分述如次：

(一)有關規範對象方面：

似以區分不同類型，分別作不同規範為宜。而於立法技術上，似可針對公務人員參與政治活動制定統合性法律規範，並規範一般公務人員參與政治活動界限之一般規定，至於政務人員(如政治任命或機要人員)及特別職人員(例如法官、檢察官、司法調查人員等從事司法審判及犯罪偵防人員等)參與政治活動之界限，則於各該法律中予以特別規定。惟以本文係以一般公務人員為研究對象，爰本文僅及於一般公務人員之部分。是以，上述政務人員及特別職人員則不在本文探討範圍。

(二)有關參與界限方面：

鑒於我國雖已實施民主政治，但所謂「行政中立」，於我國並未建立充實之基礎，尤其於政黨輪替之過程中，如何釐清公務人員參與政治活動之界限及如何保障其權益，益顯重要。因此，有關我國公務人員參與政

治活動之規範，似宜兼採德、日法制，除應有具體明確之規範外，並輔以宣示性之概括規定，俾公務人員參與政治活動有所遵循，及避免掛一漏萬，並宜參考美國聯邦公務員政治活動法，係由限制嚴格至放寬之演進過程。是以，我國於立法初期，或可制定較為嚴格之限制，俟施行一段時日後，公務人員參與政治活動之限制及保障，已為全體國民及公務人員普遍之共識後，再考量如何放寬限制，或不失為一兼顧理想及務實之可行性方向。以下試就一般公務人員(包括經依法考試及格之常任文官、公營事業依法任用人員及各機關組織編制內約聘僱人員等)參與政治活動之界限，予以類型化分析(請參閱附表一及表二)，茲分述如次：

1.選舉活動之界限

就選舉權而言，美、德、日等民主先進國家之相關規定或實務作法，公務人員均得登錄選舉人名冊並參與選舉。另就參與公職而言，美國赫奇法案規定公務人員僅可為非政黨性選舉的公職候選人，而不可為政黨性選舉的公職候選人；德國基本法規定自同意接受提名為公職候選人時，應於投票日前兩個月為準備選舉而無支薪休假；日本人事院規則規定公務人員不得為公職選舉候選人，是各國規定未盡一致。但選舉及參選為公務

人員最基本之參政權，在比例原則下，仍應受憲法保障，惟為避免因參選而影響職務之推動，建議參採德國法制，公務人員不須辭職，但於參選期間應請假，且長官不得拒絕。

惟對請假期間之起算點，則有不同意見，茲分述如次：

(1) 自選務機關公告為法定候選人起：

理由一既是強制請假，故認為應請假時間越短越好。如果有參選人認為一旦決定要參選，就會有許多事情需要處理，因此有請假之必要，那麼他自然可以請假，但這算得請假的情況(註十四)；且認為「自候選人名單公告日起，至投票日止」之法律用語屬嚴謹，因為此時才確定候選人之參選資格(註十五)。

(2) 登記為公職人員選舉之候選人起：

理由一以省長選舉為例，自登記至投票日止，請假時間約為二七天，時間不長也不短。若由政黨提名或自行宣佈參選之日起算，則過長，尤其自行宣佈參選之意義下，更包括政黨未開始提名作業前即自行宣佈要參加初選，角逐政黨提名者。而經選務機關公告為法定候選人後才請假，則又過短，達不到設計本規定之目的(註十六)。

(3) 政黨提名或自行宣佈參選之日起：

理由一認為前兩種應請假時間都太短，而候選人往往在政黨正式提名時起，就已經真正進入選舉活動之中；尤其那些有官職在身之人，往往於正式參選前一年，即已獲得政黨提名，所以其常常假借出差、公差名義為由，遊走四處為己輔選造勢。(註十七)

本文認為，為避免採「登記為候選人」之過於「形式」主義化(按第2說：經選務機關公告後之見解更不可採，蓋離投票日太近，已失去本法規定「須請假參選」之規範意義。)且鑒於實務上許多參選人的確在被政黨提名或自行宣佈參選時起，即開始輔選造勢，而應算入已開始為實質意義下之競選活動，爰採「實質」認定標準，亦即自其實際為競選活動時起即須請假。並區分政黨提名與否分別計算，以求周延。亦即經依規定請事假或休假，得登記為公職人員選舉之候選人。其為政黨提名者，應自其政黨公佈推薦提名名單之日起；其為非政黨提名者，應自有事實足認其從事競選活動之日起，至投票日止，依規定請事假或休假。

2. 助選活動之界限

美國赫奇法案規定公務人員可以為支持或反對某位公職選舉候選人而助選或發表演說，但不得利用職銜參與政治活動或利用職權使他人參與政治活動；德國相關判決認為

公務人員可以公開表達其政治取向，亦可以從事助選活動，例如對公職候選人及其政見公開發表意見，但仍須注意慎重及節制之義務；日本為避免公務人員介入選舉，於公職選舉法等相關法規中，均要求公務人員於公職選舉中應盡量保持中立，不得為特定政黨或候選人助選。至於我國公職人員選舉罷免法規定，公務人員不得擔任助選員，亦不得於投票日從事助選活動，或利用職權或影響力影響選舉結果，以及運用行政資源從事助選活動。此外，並未完全限制公務人員從事助選活動，則依憲法第二十三條規定，限制人民自由權利必須以法律規定之意旨，公務人員似得於投票日以外時間，在不利用職權及運用行政資源下，從事助選活動。惟求為明確，建議參考美、日法制，對於允許及禁止公務人員從事助選之行為類型予以明確規範，茲分述如次：

- (1) 公務人員得公開為下列行為連署、宣傳或發表演說：
 - ① 公職人員之選舉或罷免。
 - ② 法案之制定、修正或廢止。
 - ③ 公共政策或公共議題之研擬或制定。
- (2) 公務人員不得從事下列政治活動：
 - ① 主持集會，發起遊行及領導連署活動。
 - ② 在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。
 - ③ 邀集職務相關人員或其職務對象，表達指示。

3. 政黨活動之界限

就加入政黨或其他政治團體而言，美、德、日三國相關規定或實務作法，公務人員均可自由加入政黨或其他政治團體。經參考上述美、德、日等民主先進國家之法制，並考量公務人員固然有政治中立之義務，但自由加入政黨為最基本之結社自由及政治上意見表達，在比例原則下，應受憲法保障，因此仍以明文規定其得加入政黨，以杜爭議。

另就得否擔任政黨職務言，美國赫奇法案規定公務人員得從事政黨或其他政治團體職務，並得擔任其幹部；德國實務見解，只要不參加意圖顛覆政府或與其職務義務產生衝突的政黨或其他政治團體，則未加限制；日本人事院規則則禁止公務人員擔任政黨或其他政治團體之幹部、顧問或相當職位，是各國法制及實務作法未盡相同。雖有認為常任文官完全限制其兼任黨職，有剝奪其基本權利之虞（註十八），惟在憲政民主之鞏固要求下，為維持行政之持續及穩定及行政之公正及公平而延伸之公務人員政治中立之節制義務之考量下，身兼黨職勢必危及人民對行政客觀、中立之信賴；蓋文官系統是推動政務之主要力量，一方面其運作之優劣直接關係到行政機關之威信及行政效能，另一方面文官系統地位是否穩定、立場是否中立，亦將

影響政治秩序及政府之穩定性(註十九)。因此，本文認為公務人員均不得兼任黨職且不得違反兼職之規定(如支薪等)為宜。

4. 政治捐獻、政治募款之界限

美國赫奇法案規定公務人員可以對政黨或公職選舉候選人之競選委員會為政治捐獻，亦可以出席政治募款集會，但原則上不得要求或收受政治捐獻，亦不得要求下屬無償性的自願服務；德國對於政治捐獻及政治募款，雖無明文禁止，但仍須注意慎重及節制之義務；日本人事院規則規定公務人員不得因政治目的，交付金錢或其他利益予公務人員，亦不得因政治目的要求或收受捐款及其他利益。是以，各國對於公務人員政治捐獻限制較寬，但對於政治募款則限制較為嚴格。經參考上述各國法制，本文認為公務人員得以個人名義對政黨、其他政治團體或公職候選為捐款，亦得出席政治募款集會並得捐助金錢、物品或其他利益於政黨或其他政治組織。但不可要求、期約或收受政治捐獻。

5. 濫用職權之禁止

美、日二國均設有禁止公務人員濫用職權從事政治活動之規定，德國雖無專法規範，但基於公務人員慎重與節制義務，亦應作如是推論。本文爰參酌各國法制提出更完

整之規定，並將假借職務上權力、機會、方法，與一般所謂之圖利罪、妨害投票罪(因亦與濫用職權有關)，緊連規定；並將要求、期約、收受行使之對象、範圍，擴及至「對自己或第三人(如下屬)」，以求周全。至其行為類型如次：

(1) 公務人員不得利用職權，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，或強行要求所屬公務人員於下班時間參加政治活動。

(2) 公務人員不得假借職務上之權力、機會或方法，配合某特定公職人員之選舉、罷免預作人事上之安排或調動人員。

(3) 公務人員不得運用職權或影響力干涉選舉之結果。

(4) 公務人員不得利用職權要求他人不行使投票權或為一定之行使。

(5) 公務人員不得假借職務上之權力、機會或方法干涉各級選舉委員會之人事或業務。

(6) 公務人員不得要求或勸阻和行政機關有商業往來的人從事特定政治活動。

6. 挪用行政資源之禁止

為避免行政資源遭到挪用，致影響選舉之公平，建議公務人員不得提供人員、公務車輛、油料、文具及其他器材設備等行政資源予任何政黨、政治團體或公職候選人。

7. 於辦公時間、地點及穿著制服從事政治活動之限制

美國赫奇法案明定公務人員不得於辦公時間、辦公地點或穿著制服從事政治活動；日本人事院規則，亦有類此規定；至於德國雖無專法規範，但公務人員仍須注意慎重與節制之義務。至於我國相關法令雖無明確規範，但基於公務人員上班之法定時間，應「公時公用」，即法定之公家時間應從事於公務用途，不得公時私用。及避免穿著制服從事政治遭致利用職銜從事政治活動之質疑，爰建議參考美國法制，明定公務人員不得於上班時間、辦公場所或穿著制服從事政治活動。茲將其具體行為類型分述如次：

(1) 公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。

(2) 公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，在辦公場所或上班執勤時間，穿戴或標示特定政黨、其他政治團體旗幟、徽章及類似服飾。

(3) 公務人員不得在上班或執勤時間、穿公家機關制服時或使用公家機關交通工具時從事其他競選活動。

(4) 公務人員不得在辦公室或場所從事其他競選活動。

8. 政府各機關及學校使用之界限

為避免行政資源遭到挪用，致影響選舉之公平，建議明定關於對機關學校之利用，應公平開放於任何政黨、政治團體及公職候選人依法申請利用且不得僅提供特定之個人或團體使用。並於但書明定：軍事、法院、警察、安全機關不得提供為政治性集會、演講之場所，以及政府各級機關、學校、軍事機關營地不得在辦公廳舍、場地，懸掛、揭示、張貼特定政黨、其他政治團體或公職候選人旗幟、徽章、肖像及類似之標識之禁止規定。

9. 不當連結之禁止

為避免文官不能配合—全面整頓互動不良事務官之情形再度發生，並鑒於公務人員在行政一體下對其政治中立保障之重要性（蓋公務人員行政不中立之另一大類原因，是因為受到長官壓迫（註二十）），爰建議明文規定，禁止長官因公務人員拒絕為本法禁止之政治活動限制事項而為不當連結（即因此給予不公平對待或任何不利處分）。至於其具體行為類型如次：

(1) 公務人員不得要求下屬從事依本法禁止之行為。

(2) 公務人員不得因下屬拒絕該要求，對其依法享有之權益及身分保障，給予不公平對待或任何不利處分。

表1 參與職務無關政治活動之界限

參選活動	公務人員得登記為公職人員選舉之候選人。但應依規定請事假或休假，且其長官不得拒絕。至其請假期間，如為政黨提名者，應自其政黨公布推薦提名名單之日起；如為非政黨提名者，應自有事實足認其從事競選活動之日起，至投票日止。
選舉活動	公務人員得於公職人員選舉或罷免中投票。
助選、政治性言論及其他政治活動	公務人員得公開為下列行為連署、宣傳或發表演說： 一、公職人員之選舉或罷免。 二、法案之制定、修正或廢止。 三、公共政策或公共議題之研擬或制定。
加入政黨	公務人員得加入政黨或其他政治團體。 公務人員不得從事下列政治活動： 一、主持集會，發起遊行及領導連署活動。 二、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。 三、邀集職務相關人員或其職務對象，表達指示。
政黨活動	公務人員得出席或參與政黨或其他政治團體所舉辦之集會或活動；並得於該集會或活動中公開發表演說。但不得擔任政黨或其他政治團體職務、或顧問等職位、並不得違反限制公務員兼職之相關法令規定。
政治捐獻與政治募款	公務人員得以個人名義對政黨、其他政治團體或公職候選人為捐款，或出席其舉辦之募款餐會，但不得為政黨、其他政治團體或公職候選人對自己或第三人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體依法募款之活動。

表2 參與職務有關政治活動之界限

<p>濫用職權之禁止</p>	<p>公務人員不得假借職務上之權力、機會或方法，利用職稱、職權從事下列行爲：</p> <p>一、使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，或要求所屬公務人員於下班時間參加政治活動。</p> <p>二、干涉各級選舉委員會之人事或業務。</p> <p>三、配合某特定公職人員之選舉、罷免預作人事上之安排或調動人員，及動用行政資源。</p> <p>四、在職務上掌管或執行職務之場所，為任何政黨或候選人作與本身職務無關之宣傳或指示等行爲。</p> <p>五、對公職人員之選舉、罷免，要求他人不行使投票權或為一定之行使。</p>
<p>挪用行政資源之禁止</p>	<p>公務人員不得提供人員、公務車輛、油料、文具及其他器材設備等行政資源予任何政黨、政治團體或公職候選人。</p>
<p>政府各機關及學校使用之界限</p>	<p>政府各級機關、學校適於政治性集會、演說之場所，應公平開放於任何政黨、政治團體及公職候選人依法申請利用，不得利用職權僅提供特定之個人或團體使用。但軍事、法院、警察、安全機關不得提供為政治性集會、演說之場所，不在此限。</p> <p>政府各級機關（構）、學校、軍事機關營地不得在辦公廳舍、場地，為表示支持或反對立場，懸掛、揭示、張貼特定政黨、其他政治團體或公職候選人旗幟、徽章、肖像及類似之標識。</p>
<p>上班時間之限制</p>	<p>公務人員不得於上班或勤務時間從事與競選相關之政黨或其他政治活動。</p>

辦公場所之限制	<p>公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，在辦公場所從事下列政治活動或行為：</p> <p>一、印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。</p> <p>二、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體旗幟、徽章及類似服飾。</p>
穿著制服之限制	<p>公務人員不得穿著公務制服從事政治活動。</p>
限制政治活動之其他具體類型	<p>公務人員不得從事下列政治活動：</p> <p>一、主持集會，發起遊行及領導連署活動。</p> <p>二、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。</p> <p>三、邀集職務相關人員或其職務對象，表達指示。</p>

四、結語

經查考試院為明確規範我國公務人員參與政治活動，雖於九十二年五月二十二日第十屆第三十五次院會，審查通過「行政中立法草案」，函送立法院審議，但尚未完成立法程序，且該草案內容是否妥適？對照西方民主先進國家有關公務人員參與政治活動之規範及界限，顯然不足之部分，如何檢討增列規定？希望經由本文探討，釐清公務人員參與政治活動之界限，俾作為我國公務人員參與政治活動單獨立法或納入相關法規之參考，使公務人員參與政治活動之規範更為周全。（本文作者為保訓會科長）

註釋

註一 李鴻禧譯，蘆部信喜著，《憲法》，初版，頁250（台北：月旦法學雜誌社，民國八十四年一月）。

註二 顏宏斌，〈公務員政治活動之限制及其違反之法律責任〉，《軍法專刊》，第三十七卷第三期，頁12-15（民國八十年三月）。

註三 李昭賢，《論公務人員參與政治活動之界限及保障》—國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，民國九十一年七月，頁二十。

註四 同前註，頁48-51。

註五 同註三，頁49-51。

註六 關於LRA之要旨爲：第一、政治行爲之限制，被認爲須採取與公共服務之進一步與提高有關連的。第二、憲法上的權利，被認爲應用較沒有破壞性的其他之可選擇的手段，如不能利用則須舉證。第三、依照其限制，公眾所蒙受之利益，被認爲是較限制公務員之基於憲法的權利更加重要，亦即公益較私益爲重要也。這些向來作爲限制之基準，被認爲必須止於必要最小限，亦即如有其他可同樣達成目的，且較不破壞的手段，則應適用其他手段，而不得適用此手段。

註七 蘆部信喜，〈公務員の政治活動の自由〉，ツユリ又トNo569(1974.9)，有斐閣，頁21。

註八 Shelton V. Tucker, 364 U.S. 479 at 488(1960). 引自，曾錦源撰，公法上比例原則之研究，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文，頁32（民國七十七年七月）。

註九 同註三，頁25-26。

註十 阿部照哉，〈公務員の政治活動の限制—猿など三事件の最高裁判決契機としへ—〉ツスリ又トNo.579，有斐閣，頁

註十一 考試院，〈公務人員行政中立規範之研究〉，頁32-33（民國八十二年六月）。

陳英鈞主持，〈各國公務人員行政中立之保障〉，頁55-58，保訓會委託研究計劃期末報告，（民國九十一年一月）。

註十二 同註三，頁58-60。

註十三 the Hatch Act Reform Amendments of 1993, Pub.L.No.103-94, 2, 107 Stat.1001, 1001-04 (1993), 5U.S.C § § 7321-7326 (1994)。

註十四 葛雨琴發言，見《立法院公報》，85卷55期，頁191。

- 註十五 銓敘部莊碩漢次長發言，見《立法院公報》，85卷55期，頁192。
- 註十六 劉光華發言，見《立法院公報》，85卷55期，頁190；並見高惠宇：「葛委員提到在選務機關公告後才請假，本席以為屆時離投票日已近，再請假無多大意義。」見同註，頁191。
- 註十七 黃爾璇發言，見《立法院公報》，85卷55期，頁192。
- 註十八 銓敘部法規司，〈公務人員行政中立法草案簡述〉，《公務人員月刊》，64期，頁8（民國九十年十月）。
- 註十九 陳德禹，〈行政中立之省思與建言〉，《公務人員月刊》，64期，頁16（民國九十年十月）。
- 註二十 黃錦堂，〈對行政中立法立法之若干思考〉，《月旦法學雜誌》，10期，頁31（民國八十五年二月）。

考試院暨所屬機關參訪中國鋼鐵 股份有限公司座談會紀錄

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

時 間：中華民國九十二年八月二十二日
（星期五）上午九時三十分

地 點：中鋼公司臺北辦事處

參加人員：

中鋼公司：林董事長文淵
陳總經理振榮
黃副總經理清伸
陳副總經理兆清
翁助理副總朝棟
賴組長劉炎
古處長垣春
廖處長家健
蔡組長秋福
陳組長希之
林管理師錦駿

考 試 院：姚院長嘉文
陳委員茂雄
劉委員武哲
吳委員茂雄
伊凡諾幹委員
蔡副秘書長良文
陳處長和記
呂組長理正

呂組長海嶠
陳組長火生
林專門委員美滿
黃科長振榮
吳科長福輝
邢秘書秋萍

考 選 部：劉部長初枝
張次長國龍
蔡司長銘宗
廖主任鳳珠
銓 敘 部：吳部長容明
王主任玉

公務人員保障暨培訓委員會：
周主任委員弘憲
沈副主任委員昆興
鄭副主任委員吉男
陳主任淑瑾

公務人員退休撫卹基金監理委員會：
李執行秘書繼玄

主 持 人：林董事長文淵
姚院長嘉文

紀 錄：黃振榮

壹、林董事長文淵致詞：歡迎考試院各位長官蒞臨給中鋼公司指導與鼓勵，今天除了書面資料同時也準備了一些紀念品，請各位長官多多使用幫中鋼宣傳，中鋼公司賺錢的原因之一是非常節省，不作廣告宣傳，但是銷售仍能供不應求，有關中鋼節約成本的作法等，稍後簡報時會作詳細報告，再次歡迎大家。

貳、姚院長嘉文致詞：感謝中鋼公司的接待，中鋼賺錢有許多原因，包括經營績效管理、人力資源管理等，現在公部門的管理，包括訓練、考績等各方面，都值得向中鋼公司學習，在進行簡報座談之前，請蔡副秘書長先代為介紹本院及所屬部會與會人員。

參、蔡副秘書長良文及林董事長文淵分別介紹考試院暨中鋼公司與會人員：（略）

肆、簡報（詳中鋼公司提供之書面資料）

一.中鋼公司多媒體簡介

二.經營績效管理簡報

（一）中鋼重要里程碑

（二）中鋼營運績效

（三）中鋼經營績效管理制度

（四）提升中鋼集團經營績效作法

三.力資源管理簡報

（一）人力資源概況

（二）人員甄選

（三）績效管理

（四）晉升及輪調

（五）人力發展

（六）溝通管道

伍、座談及意見交換

一.姚院長嘉文：現在開始進行座談交流，在簡報中對許多課題已經有詳細的說明，本院委員及與會人員如果有其他的問題可以提出來請教，另外簡報中提到中鋼大學及人才培育班的辦理情形，有關其科目、講師、訓練時數等的詳細情形，煩請貴公司人力資源處在會後將相關資料提供本人參考，現在先請本院委員表示意見。

二.劉委員武哲：請說明中鋼公司集團經營委員會的組成及運作情形。

三.林董事長文淵：本公司集團經營委員會由中鋼公司董事長、副總經理以上主管及各事業董事長、總經理

組成，定期就各關係企業營運績效、集團管理重大事項、集團相關專題研討進行討論，訂定集體的目標及未來發展藍圖。

四. 吳委員茂雄：首先對剛才擔任簡報工作的二位先生口才流利、內容充實表示敬佩，在簡報中對本人原先所準備的一些問題都已一一答復。另依簡報資料顯示，中鋼公司有許多子公司，在此想請教，中鋼公司本身業務良好，客戶必須要排隊，已經有這麼好的業績及消費者，為什麼還要擴大到有那麼多的子公司？其經營的理念何在？像台鹽是因為原來都是虧損，鄭寶清先生擔任董事長後為了開發業績，所以擴展到化妝品等業務，著眼點是為獲得利潤，但是中鋼本來業績就非常好，供不應求，為什麼還要投資那麼多子公司，是基於什麼理念？

五. 林董事長文淵：中鋼公司原來設計的時候是鋼鐵本業，原來的設計規模是每年八百萬噸，現在已經到一千一百萬噸，因為台灣的鋼鐵需求及中鋼的規模已經達到適當的量，如果再增產不見得是好事，所以中鋼公司是為了精簡及提昇效率，把既有的部門漸漸分出去，如政風、保全等，把這部分的業務分出去成立中

鋼保全，開始時是為了把部分的人力更有效的運用，獨立出去成立子公司，如中冠資訊是原來的資訊部門獨立出去成立一個公司，協助本公司的資訊業務之外，可以再去承接業務；另外如中鋁是中鋼承接原來的臺鋁，中運是為礦砂等的運輸而成立，中貿是為處理國外的業務而成立，另外有一些是長期累積下來的投資。因為中鋼員工太多，希望能把部分的員工分出去，進用年輕的員工以降低年齡層，可惜這個目標並未達成，但因為當初的投資評估嚴謹，目前為止獲利還算不錯，所以今天看起來中鋼的投資事業好像沒有原則，甚至連墾丁的夏都飯店中鋼都有百分之二十的股權，另外如中德電子是作DRAM的，這家公司原來虧損，現在已經有賺錢，中鋼碳素則是最賺錢的一家，以中鋼的廢棄物作為原料資源加以運用，目前的股價是四十一點多，今年的EPS達到五點五元，是非常成功的一家，所以中鋼分出去的事業不一定是鋼鐵本業，但多半相關，如中運、中貿等。不過也有一些不是中鋼的本業，其理由如前述是為將員工分出去，可惜並沒有達到預定目標，因為出去的人要保障其在中鋼

時的待遇，如果降薪沒有人願意出去，所以將人分出去的這目標沒有達成。中鋼因為員工年齡老化，平均年齡已經四十六點九歲，最好的方法就是運用這批人的經驗累積去找新的本業投資，所以中鋼要在台中港地區再建一座小型的煉鋼廠，把現有的員工分出去建廠，這樣新的年輕人才能進來，年齡層才能降低。另外目前全世界的鋼材需求最大的是在中國大陸，在商言商，大陸是中鋼最大的市場，中鋼其實現在賺大陸的錢佔的最多，當然是透過台商，中鋼現有的員工及設備並不排除與國外及民間企業合作到大陸發展，讓台灣這邊的技術年輕，效率更高，這個是將來可以思考的方向，不過中鋼一定會配合政府的政策來走。

- 六. 劉部長初枝：有關貴公司AC (Assessment Center) 評測的過程請再作詳細的說明。
- 七. 古處長垣春：中鋼公司的AC評測是在民國七十幾年時由國外的E P I公司引進，由中鋼派員過去受訓，對方授權給中鋼使用，因為具有所有權，沒有經過對方同意，對於課程內容及材料不能對外提供。整個過程適用於三級主管，即課長級主管，先選送優秀的股長、基層

員工去受訓一週，在一段時間後再經過評測，包括執行力、規劃力、領導力、控制力等項目，評測時是採用演練的方式，由受評人針對演練情境提出答案，評審員則依據受評者的思考方向、邏輯分析等來評量，由七十幾年到現在總計受測二百多人，及格比率在百分之五十二至五十三左右，不及格者在半年後可以補考，評審員會建議其先看那些書以增加領導力，補考時要交一份心得報告。評審員一般由上一級主管擔任，因為要評選的是三級主管，評審員一般由二級以上主管擔任。

- 八. 劉部長初枝：依照剛才的說明，中鋼的AC評測與一般的評測目標應該是有所不同，一般的AC是用來篩選，中鋼的AC則是先篩選過後再於第二個階段用AC，目標是要培訓人員擔任三級主管。
- 九. 劉委員武哲：中鋼公司的流動率很低，雖然中鋼的考核制度有區分不同等級，但是否與考核的細目有關以致造成流動率太低？
- 十. 林董事長文淵：中鋼的流動率低主要是因為中鋼的制度對員工照顧非常好，沒有人願意離開，中鋼的員工把在中鋼工作看作一種榮譽，表現不好的人非常少，

雖然中鋼的考核制度有區分不同等級，但是否與考核的細目有關以致造成流動率太低？

十. 林董事長文淵：中鋼的流動率低主要是因為中鋼的制度對員工照顧非常好，沒有人願意離開，中鋼的員工把在中鋼工作看作一種榮譽，表現不好的人非常少，並且在目前公司賺錢的時候難以作很嚴格的淘汰制度，趙耀東先生曾說中鋼唯一沒有作好的就是淘汰制度不夠健全，作得不夠好，可以再檢討。去年中鋼郭前董事長及幕僚已經訂下每年考績至少要有百分之十的乙等，工會向我申訴，我認為訂百分之十並不公平，因為沒有一個指標，我向工會表示百分之十可以作為一個目標，如果有員工表現良好，因為百分之十的限制不夠分配，工會可以向我申訴還其公道，假設有某人表現不好考績卻甲等，工會也可以向我報告，明明表現不好卻考績甲等，表示主管沒有作好，就撤換主管，希望作到完全落實考績制度。所以目前中鋼考績訂百分之十乙等是作為一個目標，可以全部甲等，也可以百分之三十乙等，但是如果有考績不實的情形，就撤換主管，至於流動率低是因為待遇太好的關係。

十一. 陳委員茂雄：二十年前中鋼還是國營事業的時候，有人在演講的時候說，國營事業一定要失敗，否則台灣就會滅亡，因為中國都是國營事業，理由是國營事業員工的效率低，浪費，不過中鋼是例外。從剛才的簡報可以知道中鋼成功是因為管理非常好，對系統的管理，領導的管理非常完備。我本身當過勞工，四十年前是電力公司的技工，當時發現效率很低又浪費，但是中鋼的員工則效率很高，是否因為待遇高或其他原因，使中鋼的員工不致像其他國營事業的勞工一樣效率低落又浪費？

十二. 林董事長文淵：國營事業轉為民營事業差別在國營事業先講求不犯錯，不會追求卓越，因為要追求卓越可能會犯錯。但現在中鋼只要停下來就會立刻被趕上，因此只要是為公司好，我們容許員工犯錯。國營事業以往沒有效率是因為先求不犯錯，整個制度設計是層層節制、環環相扣，不必追求效率，只要不犯錯。但是在政黨輪替後，經濟部所屬十二家國營事業，以前是八家虧損、四家賺錢，賺錢的是因為壟斷，包括油、電、水、鹽，現

在八家原來虧損的公司已經不再虧損，其實事在人為，只是觀念的不同，從前如果員工抗爭就妥協，永遠沒辦法，以中船為例，過去每年虧損三十至四十億，增資一百億馬上被吃掉，我要他們執行再生計畫，達到損益兩平，以往中船公司資產是負值，銀行依規定無法給予融資。依照計畫員工要裁減百分之四十五，留下來的員工減薪百分之三十五，經過一年半的溝通，員工開代表大會表決通過執行再生計畫，是台灣唯一一件留下來的員工減薪百分之三十五而沒有抗爭活動的例子，現在中船接單已經接到二〇〇七年，每年賺五至六億元，所以主要是看制度要不要去作調整。中鋼以往在國營時期即照民間企業的方式經營，一路下來到今天民營化，是採取利潤中心制，每個單位都算成本與利潤，每個人都非常節省，並回饋到員工的獎金，因為有好的制度及激勵規定，造成今天中鋼的效率。

全世界鋼鐵業雖然景氣，但是賺錢的不多，中鋼規模排名大約在十五至十八左右，但是獲利是第一名，中鋼的鋼價與世界同步，中鋼員工的待

遇很高，但是只要有競爭力，在全世界競爭可以獲利，中鋼可以給員工更高的待遇，一般國營事業對於表現優異的並無法給予激勵，員工領的錢幾乎是一樣，只有考績獎金的差異，無法達到激勵的作用。中鋼的用人費很高，比大陸高十倍以上，但是中鋼的獲利比大陸高，這是因為我們有效率的關係，中鋼的運輸成本是最低的，良率是最高的，中鋼賣的價格並不低，但是客戶願意買，因為如果品質不好，下游的客戶會出現問題。雖然中鋼的用人費高，但我們寧可用高的用人費來維持中鋼的向心力，所以雖然中鋼的制服不好看，但員工寧可穿制服去逛街，因為代表一種榮耀，這就是中鋼的精神。

十三. 吳部長容明：依照簡報資料，中鋼公司課長等三級以上主管人員，如果考績的結果連續二年考列乙等，就調為非主管職務，如果考列丙等，當年就調非主管職務，這種調動的人員多不多？九十一年度大約有多少人？辦理資遣的情形又如何？

十四. 林董事長文淵：這類調動的人數不多，因為中鋼同仁都很自愛，另外也有一

遇很高，但是只要有競爭力，在全世界競爭可以獲利，中鋼可以給員工更高的待遇，一般國營事業對於表現優異的並無法給予激勵，員工領的錢幾乎是一樣，只有考績獎金的差異，無法達到激勵的作用。中鋼的用人費很高，比大陸高十倍以上，但是中鋼的獲利比大陸高，這是因為我們有效率的關係，中鋼的運輸成本是最低的，良率是最高的，中鋼賣的價格並不低，但是客戶願意買，因為如果品質不好，下游的客戶會出現問題。雖然中鋼的用人費高，但我們寧可用高的用人費來維持中鋼的向心力，所以雖然中鋼的制服不好看，但員工寧可穿制服去逛街，因為代表一種榮耀，這就是中鋼的精神。

十三. 吳部長容明：依照簡報資料，中鋼公司課長等三級以上主管人員，如果考績的結果連續二年考列乙等，就調為非主管職務，如果考列丙等，當年就調非主管職務，這種調動的人員多不多？九十一年度大約有多少人？辦理資遣的情形又如何？

十四. 林董事長文淵：這類調動的人數不多，

因為中鋼同仁都很自愛，另外也有一
些不太適任的調專業工程師，但是數
目都不多。至於資遣的部分，因為中
鋼為了把員額降低，有辦理優
惠退
離，條件優於勞基法，每一年
定一個
退離專案，因為公司賺錢，所以用優
惠的方式鼓勵退離，至於強制
離退的
人數則很少。

十五. 沈副主任委員昆興：依據簡報資料，中
鋼去年盈餘二〇七億，今年一
至七月
盈餘二六一億，全年將超過四
百億，
盈餘將近去年的一倍，這種績
效令人
非常敬佩，請問林董事長在領
導中鋼
方面有什麼秘訣，另外國營事

董事長現在是公務員，從前國營事業董事長都作到退休，民進黨執政以後才有換，國營事業董事長應該是責任制，給他去經營，不一定要民營化。如中鋼如果政府股票釋出來持股降到零，對國家是不好的，因為中鋼在國內的鋼鐵界舉足輕重，擔負照顧、領導的責任，今天中鋼如果全民釋股，沒有一個大股東，持股百分之一的人如果收購委託書擔任中鋼董事長，國家的鋼鐵業會非常危險，因為百分之一的持股相當於二十六億、二十七億，用二十七億的股權來經營，可以作許多事情從中撈五十億，讓二十七億垮掉都沒關係，如果讓政府經營，現在佔百分之三十九，政府有責任，所以中鋼如果釋股，不能沒有大股東，應該要去篩選好的投資人，因此中鋼如果釋股不要全民釋股，而是希望吸引國外優良的財務投資，不介入經營，由中鋼的團隊經營，每年保證其獲利，國營事業民營化，如日本國鐵以前是年年虧損，後來分成五家公司，不好處理的政府還是拿住，只把好的部分拿出去，所以民營化不見得是唯一的路，企業化及向心力才是重要的。所以國營事業不民營並沒有關係，如中鋼每年賺很

多錢，為什麼要釋股把金雞母賣掉，但是立法院已經決議，如果政府持股降到零，會非常危險，一定要兼顧到下游產業，國家不能沒有鋼鐵產業。

十七. 姚院長嘉文：中鋼公司關於經營策略方面的研究發展，除了簡報提到的委員會之外，在事先的準備方面由誰來研究公司的經營策略？如何讓員工瞭解公司的經營策略與理念？另外公務員常覺得年資應該與升遷有關係，在中鋼公司年資與升遷的關係如何？是不是很重視年資？

十八. 林董事長文淵：關於年資與升遷的關係，中鋼由國營事業一路下來，升遷規定非常嚴密，破格快速升遷的很少，必須經過固定的訓練與歷練才能晉升，但是在合乎升遷條件後，年資就不重要，升遷時會把符合資格的人員名單篩選出來，會徵詢主管的意見送給總經理，基本上是選出最適任的，因為年資最久的未必是最好的，中鋼董事長、總經理的權限較大，只要是好的人才，要晉升基本上沒什麼問題，但會照規矩來，不會一下子由三級主管調一級主管。

十九. 陳副總經理兆清：中鋼在國營事業時

期就依照政府的中長程計畫規劃，民營化之後有中鋼公司經營發展策略，根據國內外及地區性的鋼鐵產業環境變遷情形、供需情形、價格趨勢，有無新的競爭者產生等，依據產業環境作評估，另外如法規制度上的改變，如配合進入WTO制度上的改變，如何來調適，另外還有技術的演變，因為現在中鋼的一貫作業煉鋼廠有競爭的優勢，但是新的煉鋼煉鐵的技術可能轉眼之間把一貫作業煉鋼廠的優勢消滅，所以對於整個鋼鐵冶煉、製程的技術，必須調查有無新的技術產生，與現有的製程作比較分析，瞭解中鋼的強度、弱點、機會及威脅各在那裡，作中鋼的重新定位，整個中鋼公司的經營發展策略有一個跨部門的專案小組組織，包括業務、生產、企劃、研究發展等部門的人員，每年都會針對經營發展策略作修正。

二十. 林董事長文淵：中鋼的經營發展策略是自己在作的，因為以鋼鐵本業來說，包括蒐集國外有關的資訊與發展的技術，中鋼是最瞭解的，所以陳副總經理領導的企劃部門，包括整個技術、業務、產銷等，隨時提出建議，由內

部的幕僚作判斷，重大的決策再提到集團經營委員會作決定。中鋼與各大學、相關學校都有合作，結合產業界與學界，如委託中山大學建立課程，並且把我們的經驗提供出來。中鋼與學校的合作非常密切，目前中鋼大學是由中山大學負責，董事長兼任校長，就設在中鋼裡面，人員培訓時間為半年。中鋼的訓練制度是來自美鋼，目前已作得比美鋼好。中鋼在全世界鋼鐵市場中競爭的優勢在於效率，中鋼在技術研發、煉鋼壓鋼方面也接受許多委託，如國防部委託中鋼研究特殊鋼材，都經過特殊測試。目前全世界在技術方面日本是標竿，但獲利不如中鋼，目前中鋼的技術水準已經與日本很接近，而韓國浦項鋼鐵歷經金融風暴，設備比中鋼新，是一個可怕的對手，至於中國的寶山鋼鐵規模也比中鋼大，但技術不如我們。

台灣基礎產業將來最可怕的對手是韓國，因為其工資低廉，政府全力支持。台灣在民主化過程中，政府無法如韓國般介入，韓國在金融風暴之後進步得很快，如手機市場，NOKIA大約佔百分之三十幾，現在韓國

的三星已經追上來了，日本則因為發展自己的系統不與世界交流而錯失市場。台灣在軌道事業如果不努力，未來也可能被韓國壟斷，中鋼配合政府政策發展軌道事業，進入WTO五年之內，台灣如果不發展軌道事業，就永遠沒有機會，所以中鋼承接唐榮分出來的台車，希望發展台灣的軌道車輛事業，交通部已經在可能範圍內儘量協助，可是基於規定，沒有辦法像韓國政府一樣支持他們的產業，所以台灣的軌道車輛將來有可能被韓國壟斷。韓國是以利率補貼、低價搶標等手段搶佔市場，如最近台鐵招標電聯車與柴聯車，台車經過交通部同意參加競標，但是如果比價格，可能會輸給韓國，贏的話一定是虧錢去作。我國培育許多人才，送到國外受訓，現在分散在國內各學校，像台灣的機場捷運，山區高地的車輛，應該發展自己的高爬坡的線型馬達，台灣絕對有能力作系統整合，不一定要自己生產，我們應該把全世界最好的設備買回來，技術合作，作設計、整合，如機場捷運在林口坡有將近八度，現在全世界的捷運系統都沒辦法爬昇八度，即使採

迂迴路線坡度也有六度多，各國沒有敢承諾作好，這是台灣可以去發展的機會，另如阿里山不可以過度開發，但可以作鐵路，我的夢想是發展台灣的軌道車輛，希望將來有這個機會。

政府要台商在台灣投資，必須瞭解有什麼條件讓他來投資，不是跟自己比，必須跟大陸比較，市場在大陸，廠設台灣與設大陸那個有優勢？可不可以作到？中鋼現在的策略是，台商去大陸生產就賣貴百分之十，賣國內的就賣較低的成本，以較低價格來吸引台商留在國內，這個如果不是政府在主導中鋼的話是不可能的。

二十一. 劉委員武哲：貴公司研究發展支出佔營業額的比率為多少？營收多時能否撥更多經費從事研究發展？

二十二. 林董事長文淵：中鋼的營業額高時研究發展支出就高，中鋼是採取務實的態度，是長期補貼性的，所研究的對業績有幫助的話就作，如作環保，只要全世界科技作得到的，花多少錢中鋼都要作到最好，這是我們的原則，中鋼對於研究發展絕

對願意花錢。

二十三. 姚院長嘉文：中鋼高層有很多策略方向，怎麼讓基層員工都知道領導團隊的想法？如何激勵基層員工？

二十四. 林董事長文淵：目前是由董事長每次直接對九百至一千位員工說明公司的營運理念及對員工的要求，把理念直接傳達給員工，工會也反映員工希望直接聽我講，目前已經對四千人講過。

二十五. 陳副總經理兆清：中鋼民營化時是員工抗爭最激烈的時候，當時就由各單位推舉代表作說明，透過他們向員工說明民營化的好處，並且在各個會議的場合、訓練的場合加以說明，還有林董事長到任後也利用各種機會向員工說明，透過各方面的管道與員工溝通。

二十六. 林董事長文淵：工會在國營事業常常是阻力，但在中鋼，工會則是助力，經由工會傳達下去的資訊更快。我剛到中鋼時工會是反對的，但現在工會覺得我跟他們是站在同一邊的，是照顧員工而不是勞資對立的，只要合法、合情、合理，員工權益我自己就給足了，不過股東的權益

也要照顧到，如員工分紅，公司獲利的百分之三分給員工，台積電是百分之十五，員工認為我們經營得更好更辛苦，為什麼是這樣分，我說你拿全世界同業，同樣效率的公司，只要你資料拿出來合理就給你，我來說服股東，如果不合理就沒辦法了，這樣員工就不會抗爭，因為員工覺得你是可以溝通的對象，所以工會現在是中鋼的助力。

二十七. 吳委員茂雄：當前台灣正名運動正在熱烈推展，九月六日有十萬人要上街頭，配合推動台灣正名的問題，中國鋼鐵公司現在的公司名稱是否有繼續使用的必要？如果改變的話有沒有困難？

二十八. 林董事長文淵：所謂必也正名乎，中鋼的員工長期下來對中國鋼鐵已經有一種榮譽感，如果要作改變，需要經過一段時間的溝通，例如中鋼員工穿的藍制服，中鋼的員工穿制服去約會、相親、逛街，但是中鋼的員工下班就趕快脫下。中鋼的制服三十年沒改變，一提到要改變，員工先反對再說，過去中鋼曾委託國外公司設計新的C I S，服裝也

在改變的範圍，但是設計後公告讓員工票選，選的結果還是穿原來的。我來之後認為要改，因為這個服裝是三十年前的，又熱又硬又不透氣，我請專家來設計，經過評選出來之後，先給員工看，向工會說明新制服的優點，又漂亮又舒服，為中鋼特別開發的，經過溝通得到員工接受，明年中鋼的制服要改了，所以中鋼需要經過一個過程。關於改名的問題，中國鋼鐵的名稱大陸不敢用，因為全世界都知道中鋼在台灣，至於將來要不要改名，如果經過員工溝通同意，員工認同的話，也沒什麼不可以，至於改名所需的成本則不會太多，經由溝通得到員工認同才是最重要的。

二十九. 劉部長初枝：假設立法院決議委託中鋼來經營台鐵的話，中鋼會不會接？

三十. 林董事長文淵：中鋼是一個企業，不能損及股東權益，委託經營的問題最重要的是工會，如果台鐵像中船一樣的話還是有機會，台鐵現在還是公務

人員的制度，中船當時是國營事業，是公司，我在經建會報告解決中船問題的辦法時，經建會的委員認為不可能，我說如果讓中船倒閉的話，政府要花四百六十億，如果照我的辦法處理的話只有十億，結果經建會沒有更好的方法，依照我的建議作，中船就救起來了，所以台鐵也不是不可能，台鐵現在營業額百分之九十六在付人事費，如果把從前背負的人事包袱由政府接過來，再給他自己經營責任的話，台鐵就應該要接受。

三十一. 姚院長嘉文：今天非常感謝中鋼公司的接待與說明，謝謝。

陸、散會：中午十二時三十五分。

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請附字數三百字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以一萬字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身份證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - （一）第三十七期：政府改造與國家發展（截稿日期：九十二年十一月二十八日）
 - （二）第三十八期：公務人員保障與救濟（截稿日期：九十三年二月二十七日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權屬本刊所有。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區116試院路一號，考試院考銓季刊社」。
聯絡電話：82366345，傳真：82366246，電子郵件：c065@exam.gov.tw。