

文官制度與民主行政： 從行政中立談起

98.10.24 講於暨南大學舉辦之「行政民主與都會永續治理」
研討會

壹、前言

一個真正的民主國家不應只有民主的選舉和民選的政府（elected government）¹，還需要有民主管理型態的官僚組織，也就是由常任文官所掌理的官僚體系運作要有民主的素養，要向人民負責，要向民選首長及其指派的官員負責，只有政府機構（包括民選及常任官員）能夠充分回應人民的意見，才是真正以民為主的政府。

如何讓官僚體系向人民及民選官員負責，一直是公共行政學界一個大哉問，這涉及官僚如何回應民意的問題。為解決這個問題，學者們經常由「政治與行政」的關係談起。早期的行政學者，在政治與行政二分法的假定下，認為官僚必須向民選政治官員及代表負責，而這些民選人員則向選民負責，行政人

¹ 民選政府泛指民選人員及其指派的政務官，以中央行政部門而言，包括總統、行政院院長及所屬政務人員。與民選政府相對應的是永業文官組成的官僚政府。

員要服從層級節制的權威以及依法行政的原則²。但隨著行政事務益加複雜，並具高度技術性，造成專業官僚的興起，遂有了要求行政人員應向其專業負責的主張³。近代則有黑堡（Blackburg）觀點⁴的學者⁵，從憲法的觀點來闡述行政人員的角色，認為憲政精神是行政人員最基本的倫理標準，文官應在這個基礎上向憲政精神負責，並認為行政人員與民選政治官員一樣，皆能直接代表公眾的利益和具有回應公眾利益的權力與責任，同時也擁有治理的正當性。從上述這些不同的觀點，可以發現理論上的爭辯始終沒有停止。

本文將視野縮小，從文官制度的立場出發，並從行政中立的角度來探討這個問題。行政中立涉及民主制度下政府人事體制應該如何建構的問題；即是如何使行政體系更能符合民主精神並實現民意⁶。台灣在民國 80 年代初期，政治情勢有了極大的改變，解嚴、國會全面改選、總統直選、地方自治的深化，

² 這一派的學者，例如 Herman Finer、Theodore Lowi 及 Herbert Simon 等人。

³ 這一派的學者，例如 Carl J. Friedrich 及 Frederick C. Mosher 等人。

⁴ 稱黑堡觀點是因為這個學派的形成地點。1982 年維吉尼亞多元理工學院暨州立大學公共行政與政策中心教授 Gary L. Wamsley 邀請若干學者，在維吉尼亞州的 Charlottesville 市利用下榻飯店鄰近「聯邦主管學院（Federal Executive Institute）內的會議室，以 Charles Goodsell 的專書《為官僚辯護》（The Case for Bureaucracy）為基礎，腦力激盪出對於公共行政的看法，由於維吉尼亞理工學院暨州立大學之校址所在地為黑堡（Blackburg），故這個學派通稱為黑堡觀點學派。

⁵ 這一派的學者，例如 Gary Wamsley、Charles T. Goodsell、James Wolf 及 John Rohr 等人。

⁶ 關中，〈行政中立與政黨政治〉，載於《公務人員行政中立法專輯》，台北：銓敘部主編，1995，頁 4-5。

一連串的民主化的改革使得台灣被譽為民主的典範。同時，政黨政治也逐漸成熟，我們已歷經二次政黨輪替。文官制度理應配合民主政治的腳步而有所調整，例如：配合政黨政治的發展，應該有一套新的政務人員制度，以落實責任政治的理念；配合民主化的過程，黨政的分際宜更清楚地落實在文官法制內，應有行政中立加以規範。但很可惜，過去十多年來，政務人員法草案仍在原地踏步，公務人員行政中立法（以下簡稱「行政中立法」）在經過近 15 年的努力下，終於在 98 年 5 月 19 日經立法院三讀通過，6 月 10 日經總統公布實施。只是法案甫經公布卻引起一些爭議，例如中研院研究員指稱該法侵犯言論自由，將學術研究機構人員列入準用範圍將影響講學自由等。這些爭議顯示社會各界對於行政中立的概念還不夠了解，也顯示出我們的文官制度尚未能搭配民主政治的進程而與時俱進。本文將從文官制度的立場出發，首先說明民主社會必須有文官制度與民主政治的配合，其次就文官制度配合民主政治的措施——行政中立——加以說明，最後則從實務上釐清各界對於行政中立法之若干疑義。

貳、文官制度與民主政治

一個國家要達成良善治理的目標，應有兩種政治制度的配合運作：一為民主的憲政制度（constitutionalism）；二為功績（merit）的文官制度（civil service），二者缺一不可，過於

強調任何一項制度，而忽視另一項制度，均可能發生反效果。英美等西方國家，是民主政治發展在先，在尚未建立以功績制為基礎的文官制度前，施行的是分贓制、恩惠制，這種制度帶來的是黨政不分、官員素質參差不齊、政黨輪替前後政府體系紊亂等問題，於是便推動以功績為基礎的文官制度，其特色之一便是永業的文官制度。英國在 1854 年由國會議員諾斯寇特（Stanford Northcote）和崔維林（Charles Trevelyan）提出改革文官制度的《常任文官組織報告書》，及美國在 1883 年通過文官法（Pendleton Act）均是例證。反觀我國，在民主政治尚未發展之前，便先建立了文官制度，1949 年政府播遷來台，隨同政府來台的是大陸時期文官的菁英，台灣造就出傲人的「經濟奇蹟」，有高素質的文官團隊是重要的原因之一⁷。由於兩岸在冷戰時期的對立和敵對，在動員戡亂體制下，民主政治的發展到民國 80 年代才開始啟動。官僚體系在威權體制下，黨政區分並不明顯，行政中立便成為政黨競爭過程中的重要議題。

上述二種情形顯示文官制度必須配合民主政治的發展而進行調整。從政務人員管理上的需要來說，永業制並不利於政務人員對常任文官的控制，政務人員總是希望極大化其政治任命的範圍，增加其酬庸與分贓的權力。但從行政的專業及政府

⁷ 相關的研究，可參考龐建國，〈「國家」在東亞經濟轉化中的角色〉，輯於羅金義、王章偉合編，《奇跡背後：解構東亞現代化》，香港：牛津大學出版社，1997 年，頁 25-56。

運作的穩定來看，政務人員的專業知識可能不如常任文官，再加上任期不定，對於政策的來龍去脈了解不夠深入，常任文官實質上扮演著參與政策決定，甚至是政策主導者的角色，形成官僚政治的現象。上述二種情形都不是民主社會所樂見，我們嘗試用行政中立來處理這個問題。當然，文官制度與民主政治的關係，不是單靠行政中立便可處理，還需要有其它的配套措施，例如政務人員制度、公務人員協會、行政倫理等，本文有若干內容會談到政務人員制度的配套作法。以下分別說明這三個命題。

- 命題一：過度強調民主政治體系下政務人員的管理需求，認為政府應由選舉勝利者來組成，才符合責任政治的要求，但此舉可能發生分贓制的弊端。

美國在 1829 年傑克遜 (Andrew Jackson) 總統就任時倡導公職屬於選舉勝利者的說法，被視為分贓制的正式開端。分贓制代表政府用人與政治結合 (比較中性的說法為政治用人) ，文官的進用依據是政治忠誠、支持，甚至是首長個人的偏好。這些人擔任文官之後，會比較有誘因促其彌補過去的「貢獻」，因此分贓制下的文官易流於貪污腐化、效率不彰。但矛盾的是，政府職位的授與其實是掌握政治權力的重要工具，分贓制甚至是美國總統對行政部門課責的重要手段之一，因此分贓用人可說是一套誘因系統，是購買政治活動與政治回饋的貨

幣。在國會與總統均默許此一制度的情況下，欲取代分贓制的各種改革均徒勞無功⁸。直到 1881 年迦菲爾總統（James A. Garfield）被謀求公職不遂者射殺後，才在 1883 年通過以功績為基礎的文官法。

民主政治初期之分贓制度，官員們不但過於參政其黨的活動，且整個政府也受到政黨的操縱，於是造成工作效率低落，政策難以付諸實行，以及政府重要政策是由政黨所操縱，因而使民意與黨意形成落差，造成民意無法伸張，政府不能向人民負責的情況。這個制度固然有增進民主精神的功能，使官吏趨於平民化並減少了官僚作風。但現代政府由於職能的逐漸擴大，分工日益專門化，所以政府行政工作並非一般黨員或人民所能勝任。欲解決分贓制造成的腐化問題，提出的補救方法便是建立以功績為基礎的文官制度，強調行政運作不受政治干預，以提升效率及穩定政府運作。在功績制之下，以公開競爭方式取才，政府可以選擇知識、技術及能力均符合條件的人員，同時，經過合法程序進入政府的工作人員也受到永業化的保障。

從理論上來說，分贓制與效率未必有絕對的衝突。分贓制的弊病在於被任命者的能力、操守容易受到質疑，如果能解決

⁸ Patricia W. Ingraham, **The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy** (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), pp.21-23. Frank. J. Sorauf, "The Silent Revolution in Patronage", In Frank J. Thompson, ed., **Classics of Public Personnel Policy** (Belmont, CA: Wadsworth/ Thomson Learning, 2003), pp.63-64.

這個疑慮，分贓制並非完全無法運作。學者馬瑞圖（Robert Maranto）指出⁹，分贓制不必然影響效率，因為任何一個政府上台後，都會關心行政效率與政府管理的問題。馬瑞圖從歷史資料中發現，多數的政務官都相當重視個人表現與政府聲譽的問題，他們的創意和活力也不必然在一般常任文官之下。因此政治性任命人員和常任文官一樣，也要接受「功績」¹⁰的考驗。適度取消永業制或許可以使首長有更多的空間選擇其工作團隊，也許更有助於效率的提高。簡言之，功績與分贓/政治用人皆有實務價值，政治用人可以為政治系統注入活力，而行政官僚則是政治系統的壓艙石與平衡桿，若無政治人物的介入，那麼國家這條船，往往就會以一成不變的航路前進¹¹。

對於政治首長而言，減少其指派公務職位的權力，代表著政治影響力的削弱，首長們總是希望有更多政治性職位的掌控，才能控制官僚體系，才能便於其政務領導。當政治首長認為政務職位的數量不足使其有效推動政務與領導組織時，很自然地會將目光投向高級文官，希望增加政治性任命的高級文官。以美國為例，1978年文官改革法建置「高級主管職」（Senior Executive Service, SES），目的之一是要確保永業文官遵循總統及其政治性任命人員之政策指導，確保政策領導者

⁹ Robert Maranto, "Thinking the Unthinkable in Public Administration: A Case for Spoils in the Federal Bureaucracy", *Administration and Society*, 29(6), 1998, pp.623-624.

¹⁰ 在此指其工作績效隨時受到首長、民意的監督。

¹¹ Murray J. Horn 著，浩平、蕭羨一譯，《公共行政之政治經濟學》，台北：商周，2003，頁 144。

之政策地位及其所代表之利益價值¹²。英國在 1996 年建置「高級文官制度」(Senior Civil Service, SCS)，目的也是為了增加文官體系對政府的回應能力。

對於民選首長更多政務職位的要求，雖然過去被稱為分贓制，但實際上，從民主政治的角度而言，亦有其正當性，因此也有學者改以行政領導(executive leadership)來說明這個問題¹³。行政領導強調的是民選首長必須有機會擴大政治任命人力的廣度與深度，運用可以同進退的主管人力，協助從事政策規劃與領導，以確保政策能經由行政機器得以順利推動¹⁴。行政領導雖與早期的分贓制相近，但涉及的職位僅限於高階層，而且重視被任命者的能力，並非不受功績檢驗，此與早期分贓制對政府近乎包山包海的人事壟斷畢竟有所不同。

上述情形以台灣的地方政府來看就很清楚。在尚未推動地方自治之前，縣市長的人事任免權極小，民選首長大約僅有二至三位機要人員可自由任免，也沒有直接權力將政治理念不相符的高階主管撤換¹⁵，實難以落實責任政治。民國 83 年通過省縣自治法¹⁶後，縣市長的人事任用權逐漸擴張，從一開始只有

¹² Ingraham, *op. cit.*, p.77-80.

¹³ 例如 Elliott 便以這個觀點，說明羅斯福總統為了推行新政，進用許多與其理念相近的人。詳見 Robert H. Elliott, **Public Personnel Administration: A Values Perspective** (Reston, VA: Reston, 1985).

¹⁴ 施能傑，〈政務職位體制的運用：歐美經驗及其啓示〉，載於彭錦鵬編《文官體制之比較研究》，台北：中央研究院歐美研究所，1996，頁 103-105。

¹⁵ 地方自治法制化前，縣市政府一級單位主管的任免權，是由省政府或中央掌握。

¹⁶ 隨後由於精省之故，將省縣自治法與直轄市自治合併，於 88 年 1 月通過地方制度法。

三至五位局處長得以機要人員進用，到目前已有一半的局處首長列為比照簡任第十二職等的政務職位。事實上，民國 92 年考試院在政務人員法草案中，基於責任政治的主張，便建議縣市政府一級主管或所屬一級機關首長，除人事、主計、警察及政風主管外，其餘全部改為比照簡任第十二職等之政務人員¹⁷。當然，縣市政府爭取人事權的同時，也有人擔心是否會使分贓制再現。就考試院的立場來說，這是一個民主政治與文官制度的互動關係，因此我們將首長得以政治任命的層級限制在局處首長，副首長以下職位仍應由常任文官擔任。這是為了符合責任政治及保持行政穩定的平衡，同時也調高副首長以下部分職位的職務列等，避免壓縮文官的發展空間。這是為了求取民主政治與文官制度的平衡所做的設計，也是健全民主行政的手段之一。

- 命題二：過度強調文官的永業及專業特性，忽視民選政府在治理上的正當性，官僚體系將因過分強調其為自主性的管理結構，導致官僚政治的膨脹。

美國學者莫雪（Fredrick Mosher）曾質疑，文官體系的行

¹⁷ 相關資料參見銓敘部九十二年九月二日報請考試院審議之政務人員法草案，當時係擬議縣市政府一級主管或所屬一級機關首長，除人事、主計、警察及政風主管或所屬一級機關首長外，其餘全部改為政務六級，即比照簡任第十二職等之政務人員。

政權力與直接民主有第三步之遙¹⁸：人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，就是由直接民主轉為代議政治，是第一次脫離直接民治；再轉交政務官則是第二次脫離直接民治；最後再由常任文官來為社會做權威性的價值分配，是離開直接民主的第三步。若再過度強調政府用人的永業性，是否會使我們離民主更遠呢？如果我們宣稱推行民主政治，卻又把政府的權力交給不經民主程序選出的永業文官？這樣的治理模式如何回應民意的需求呢？

官僚體系本質上是保守的，因為任何改變經常不是增加其業務，就是損害其利益。再者，技術官僚的專業主義，可能忽略對於民意的需求，甚至於會以專業為藉口，以維護或爭取自身的利益，反而變成「官僚政治」的現象，最近的日本經驗就是一個例子。2009年日本民主黨取代自民黨成為新的執政黨，其主要訴求之一便是打破官僚政治，代之以政治家主導的政治運作。2009年10月（第280期）的《遠見》雜誌¹⁹報導「日本政治長年由官僚主導，他們憑藉著優異的能力和豐富的事務經驗，往往比來去匆匆的民選政治人物更加了解國家政務，甚至於政策的擬定也都由官僚來負責，再交付政治人物背書推行，……然而，技術官僚不需直接對選民負責，而政治人物又基於自己對國家事務不嫻熟，以及官僚集團勢力過大等顧慮而

¹⁸ Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* 2nd ed. (New York: Oxford, 1982).

¹⁹ 黃浩榮，〈浪漫首相與菜鳥議員如何改變日本？〉，《遠見》第280期，2009年10月，頁52-54。

不願得罪官僚，導致國家政策經常不能符合選民期待和需求」²⁰。

常任文官的永業保障是爲了行政延續和穩定政治，畢竟文官是組織記憶的象徵和政策聯結的樞紐，可以完整描繪出政策的演變，他們所提供的政策建議，可以使政務官能在完整的資訊下進行決策，這才是永業化的真義，也因此有「政府更替，但行政長存」（government changes but administration remains）的諺語。支持文官永業的基礎就是文官的專業，透過專業的堅持以確保政策不致偏離一定的軌道，透過專業的表達，以維持行政的正常運作，不因政黨輪替而有所影響。但是若爲了堅持專業，而不顧政治首長的政策主張，並忽視其領導，反而會陷入專業的迷思，也忽略了民主治理的要求。

文官的專業可以帶來效率價值，但文官體制的政治本質，不可能脫離政治而有效運作。公務人力管理必須選擇最優秀的人員爲政府服務，以達成行政效率和效能的目標。但另一方面，文官也必須瞭解社會和公民的需求，以及政府首長的政治主張，畢竟民主政治的基本設計，要求文官體系必須接受民選

²⁰ 日本的官僚體制在戰後日本經濟發展上扮演著重要角色，一度還被傅高義在「日本第一」書中，稱讚是日本戰後經濟成長的推手。但經歷 90 年代日本「失落的十年」後，官僚卻成了最大的罪魁禍首。官僚們甚至基於自利需求，爲了退休後的權益，紛紛以政府的經費設立各種基金，退休後轉任到政府相關機構，繼續享受高薪的「降落傘任命」，這是新任的鳩山首相在國會屢次追擊的項目。日本作家若林亞紀還了一本書，書名爲《國破霞關在》，描述日本官僚腐敗的現象。參考劉黎兒，〈日本官僚是首席敗家子〉，《新新聞》第 1168 期，2009 年 7 月 23 日，頁 70-71。

首長或其任命者的指揮。民主政治體系下，政府統治的正當性，除了依賴具體的政績外，更重要的是來自回應人民需求能力的強弱，回應性愈高，治理的正當性就愈高。因此維持文官的專業及回應政治首長與人民的主張，便是避免官僚政治過於膨脹的重要機制。

- 命題三：常任文官的中立行為，可以維持行政效率和政治回應的平衡。同時，由於文官的中立性，有利於政黨之間的良性互動，有助於民主政治的健全發展。

上面二個命題提到過度重視下政務人員的管理需求，可能發生分贓制的弊端。過度強調文官的永業及專業特性，則可能導致官僚政治的膨脹。那麼該如何同時解決這二個難題呢？我們認為可以從常任文官的行政中立著手。

西方國家對於文官中立，由於政府體制的差異，而產生不同的作法。英美兩個分屬內閣制與總統制的代表，對於文官中立有不同操作。內閣制的英國，由於行政權與立法權的連結，官僚體系只要能有效回應政治首長的領導，也就等於回應了國會的要求。英國的文官具有高度非政治性的特色，不積極參與政治性活動，也不因政權之更迭而有異動。但他們也以同樣的忠誠對負有政治責任之首長服務，不論任何政黨取得政權。在這樣的前提下，政治回應與行政效率的價值連結起來，強調文官中立，便可同時達成政治回應與行政效率的價值。在英國的

制度下，文官中立的觀念包括以下幾點²¹：

- (一) 首長責任制：指的是首長在憲政體制上對各該機關的工作負責，並承擔全部政治責任，文官退居幕後，避免任何政治性的干預。
- (二) 政治效忠：指的是那個政黨執政，文官就像那個政黨效忠。從這個觀點來看，英國文官中立是「有政黨傾向的中立 (partisan neutrality)」，文官效忠的是執政的政府。
- (三) 無私建言：文官除了政治效忠之外，亦要發揮其專業的本質，他們必須從專業的立場無私建言，使首長在完整的資訊條件下做出決策。這項特色與政治效忠有制衡的作用，使首長不致於做出離譜的政策。一旦政策決定之後，不論是否與文官的專業立場相合，文官都必須全力配合和執行。
- (四) 文官匿名：指的是文官對外沒有名字，匿名使得文官免除公共監督，降低了人們認為文官無法控制的疑慮，也避免文官陷入政治紛爭。
- (五) 政治冷漠：指文官對於各政黨保持小心謹慎的態度，不過度表達個人政治立場或支持某個政黨，即使文官各有其政治主張，但也不輕易透露。
- (六) 政務官與常任文官的嚴格區分：文官為首長做任何有關國會的事，但不做任何與政黨或選舉有關的事。文官建

²¹ 鄧志松，〈政治風暴中的文官：以英國為例〉，載於《T&D 飛訊》第 5 期，台北：國家文官培訓所，2003，頁 2-5。

議，首長決策，文官執行。首長需要文官的政策建議與無私的政策執行，文官需要得到首長在專業上的尊重，二者清楚劃分，也很少決裂。

從上述的說明，我們可以了解，英國要求文官中立的理論基礎，在於確保文官對首長或政治性任命人員之忠誠、無私地提供建言以及全力執行政策，以確保公正執行事務及獲得人民的信任。

至於實施總統制的美國，先天上就存在一個難解的習題，便是「誰是老大？」，官僚要向誰回應？總統還是國會？由於憲法規範的模糊性，這個問題必須回到實際的政治運作中探尋。二十世紀之前，美國政府運作的核心偏向於國會，此時文官回應的主要對象是國會。但由於行政事務日益複雜化，行政裁量的空間逐步擴張，自小羅斯福（Franklin D. Roosevelt）擔任總統之後，總統權力擴張的趨勢更加明顯，國會的角色相對式微。自此，總統成為政治運作的核心，也成為文官主要的回應對象。羅斯福總統為解決經濟大恐慌及二次世界大戰的人力需求，並為推行「新政」，採用恩惠制來任用理念相同之人員，由於此種恩惠制度，並非以政黨忠誠為考量，而是對於新政理念的認同，故稱之為意識形態的恩惠²²。也就是前面所述，基於行政領導的政治用人。但國會及人民對於此種恩惠制度的擔心，深怕總統將官僚政治化，於是在 1939 年通過赫奇法（Hatch

²² David A. Schultz and Robert Maranto, *The Politics of Civil Service Reform* (New York: Peter Lang, 1998), p.118.

Act)，規範中立事項，限制文官參與政治活動的範圍²³。因此，文官中立在美國的環境中，其立論基礎是爲了維護功績制度與行政效率的價值，而非對於民選首長的回應，即透過政治活動參與之限制，達到政府之公正、效率與效能目標。

從第三個命題的論述，可以知道不論是內閣制或總統制，文官中立都有提升政府運作效率的價值，維持政府公正的目標，在內閣制國家甚至與回應價值相結合。台灣政府體制經過多次修憲後，已明顯走向總統制，惟仍保留一些內閣制的特色²⁴。但不論是那一種體制，文官中立都能強化政府的效率與公正性，提高政府對於民意的回應能力。尤有甚者，文官的中立性有利於政黨之間的互信和良性互動，不因政黨競爭或政黨輪替而影響常任文官的專業和永業，對民主政治的發展和政治的穩定有莫大助益。以下我們便探討 98 年通過的行政中立法，透過內容分析，深入了解該法的意義和精神。

參、公務人員行政中立法

公務人員行政中立法從民國 83 年年底提出，到 98 年通過，期間四度進出立法院，共歷時 14 年半。就名稱問題來看，有學者認爲外國只有「政治中立」，沒有「行政中立」的問題²⁵，但這是實務問題，不只是學理探討。當年銓敘部召開三次

²³ Ibid, p.111.

²⁴ 例如：憲法第五十七條規定，行政院向立法院負責，即是內閣制的特點。

²⁵ 例如：陳德禹、謝復生、許濱松等人。參考銓敘部研商公務員行政中立事宜學

學者專家座談會之後，綜合多數意見，才確定採用「公務人員行政中立法」名稱，並非是閉門造車。行政中立法一開始的目標非常單純，就是保障常任文官不受政治干預，因為當時已預見政黨政治成型，如今經過二次政黨輪替，常任文官的行政中立更形重要。

行政中立法第一條規定「為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法。」清楚說明了本法的政策目標為「依法行政」、「執法公正」和「政治中立」。西方國家民主政治的發展較早，依法行政與執法公正是其基本的政治內涵，涉及的是基本的職務倫理，甚至是道德的要求，早已深植在其文化中，不待法律條文的規範。但在我國，由威權走向民主的過程中，這一部分較為欠缺，尤其是選舉的時候，經常見到若干政治人物利用法令上的漏洞，利用職務和行政資源輔選。因此我們才要特別立法，明確規範依法行政，執法公正和政治中立的具體要求。我們分別說明如下：

一、依法行政

就依法行政來說，第三條規定「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。」我國在步入民主化後，依法行政的概念早為國人所接受與認同，並落實在公法領域內，其目的在要求國家、政府及公務人員的

術座談會會議紀錄，載於《公務人員行政中立法專輯》，銓敘部編，1995。

作為必須知法和守法。民國 88 年通過的行政程序法對於依法行政做出最簡單的定義，該法第四條明定「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」。

依法行政是法治國家最根本的原則，但只是「依法行政」未必就是行政中立。依法行政是從民主的「法治原則」(rule of law) 下所導引的結論，也是支配法治國家立法權與行政權關係的基本原則；行政中立則是在民主政治即為政黨政治的前提下，涉及政黨競爭是否公平？以及人民自由意志是否能夠充分表達等因素。因此，依法行政強調的是「依照民主過程所制定的法律來行政」，這是實踐民主政治的必然結果；政府權力應受到民意機關立法監督的法治原則下，政府官員依法行政是涉及其行使權力是否具有「合法性」(legality) 的問題。但行政中立的理念則更進一步，它是當代民主政治即為政黨政治的政治環境下，為了促進民主精神及實現民意政治的因素。因此，行政中立關乎政黨競爭是否公平，以及政府能否向人民負責，並使民意付諸實現等涉及政權之「正當性」(legitimacy) 層次的問題²⁶。

舉例來說，若政府通過一個法案，規定常任文官必須向執政黨捐納政治獻金。如此說來，要求捐納獻金乃是依法行政，但這樣的法律不僅是黨政不分，違反文官中立，這個政府本身便欠缺民主理念。因此，若我們僅以依法行政來衡量行政中立顯然是不夠的。

²⁶ 關中，前揭文，頁 2-3。

二、執法公正

由於行政事務日益複雜化，立法機關不可能就行政事務做出完整的規定（實際上也不必要），法律條文通常只做原則性的規範，行政機關視實際狀況或需要應有彈性運作的空間。這也就是大家熟知的行政裁量權。執法公正便是要求公務人員在行使裁量權時必須秉持的態度。裁量權的行使涉及行政行為及政府資源的分配，關係到行為是否公正及資源分配是否合理。行政中立法第四條規定「公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。」第十二條規定「公務人員於職務上掌管之行政資源，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，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。」這兩條條文宣示「平等原則」是執法公正的基本態度。行政程序法也具體規定了行使裁量權時必須依循的原則。以下就其與行政中立有關部分加以說明²⁷。

（一）平等原則

行政程序法第六條規定「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」這即是憲法平等原則之適用。平等原則的精神是指相同事情應為相同之處理，不同事情應為不同之處理。即

²⁷ 第四條及第十二條條文都是 83 年行政中立法草擬時便有的條文(原擬文字及條次與通過內容稍有差異)，當時我國尚未制定行政程序法，因此行政中立法對於常任文官的裁量權，僅以「執法公正」及簡單的二條條文宣示之，但 90 年起適用的行政程序法，則豐富了行政裁量行使的原則，對於依法行政及執法公正提供了較明確的指示。

所謂「等則等之，不等則不等之」，其適用並不是要求齊頭式的平等，也不是禁止差別待遇，重點在於差別待遇有無正當理由²⁸。遇到相同的案例時，應為相同的裁量。也就是文官執行法律時，應依同一標準，公平對待任何人、團體或黨派，而不應有所偏袒。舉例來說，文官在執行選舉罷免法時，對於違法的競選活動和行為均應依相同標準處置。若因違法者個人或所屬團體不同而採取不同的執法方式，或甚至不執法，就是執法不公正、不中立的表現。

平等原則的適用，必須注意如果自己本身不法在先，就沒有主張平等原則的權力。舉例來說，甲、乙、丙三人同時不法，警察在執行公權力取締時，甲乙丙三人都主張「不法平等」（先抓別人，才能抓我），那警察應先抓誰？同時抓嗎？可能執行上是有困難的。因此「不法」本身不是法律所保障的範圍，當然沒有權利可言；如果自己「不法」在先，就不能主張「不法的平等」對待；認為執法機關應先取締他人之不法，才能對自己的不法執行公權力。因為行政資源有限，犯罪與不法行為無窮；欲以有限的資源，取締無窮的不法行為，是一件不可能的任務；於是若可以主張「不法的平等」，那就不用執行公權力了，也沒有公權力執行的可能性。

²⁸ 例如憲法規定人民有依法律服兵役之義務，但女性卻免服役，即是基於相對的平等原則。關於限制文官的政治活動範圍是否違憲一節，學者也以平等原則解釋，認為公務人員掌握政府權力與資源，其行為影響公共利益能否達成，因此限制其政治活動，符合「等則等之，不等則不等之」理念，只要限制範圍符合比例原則的限制，並無違憲或違法之虞。

（二）比例原則

比例原則是為了保障人權，避免國家採取過度的手段所做的限制，法諺「不要用大砲打小鳥」便是解釋比例原則。依德國通說，比例原則又可區分為三個子原則：

1. 適當性原則：國家所採取者必須是有助於達成目的的措施，又稱「合目的性原則」。
2. 必要性原則：如果有多種措施均可達成目的，國家應採取對人民侵害最小者，又稱「侵害最小原則」或「最小侵害原則」。
3. 衡量性原則：又稱狹義比例原則，指國家所採取的行政措施和欲達成的目的之間應該有相當的平衡，不能為了達成很小的目的使人民蒙受過大的損失。換言之，合法的手段和合法的目的之間存在的損害比例必須相當²⁹。

比例原則在行政程序法第七條規定「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」舉例來說，選舉活動規定每晚十點結束，但經常有一些造勢晚會超過時間，此時警察如強制要求即刻結束晚會，可能會引起民衆的不滿，甚至可能會被候選人挑起情緒，造成暴動等情形。因此警察在執法時，一般採取的做法是先舉牌警告或

²⁹ 參考吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂十版，2007，自印，頁 59-61。

開罰單等，避免執法過當造成負面影響，這就是比例原則的適用。

（三）明確性原則

明確性原則包括「法律明確性」、「授權明確性」及「行政行為明確性」三個層次。「法律明確性」在指法律及法規命令之規定，內容必須明確，涉及人民權利義務事項時，才會有清楚的界限。「授權明確性」指立法院以法律授權行政機關制定法規命令時，其授權的「目的、內容、範圍」必須具體明確³⁰。至於文官的中立行為，主要是指「行政行為明確性」。在法治國家，要求行政行為具有明確性、可預見性與可測量性，是爲了維持法律秩序的安定性及行政行為的穩定性，讓人民對於政府的作為有可預期性。當行政行為符合人民的預期時，才有助於提升人民對於政府的信賴感。

文官的裁量權是行政行為的必然和必要，但一旦裁量失去公正，導致因黨派、團體或個人而有差別對待，其後果是造成人民對於政府缺乏信賴感。當政府的公信力下降，政策推動時便難以取得人民的信服，一旦政府的公信力與執行力不斷下降，便會導致政府統治的正當性危機，由此可知執法公正的重要性。

³⁰ 行政程序法第一百五十條第二項規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」即指授權明確性原則。

三、政治中立

政治中立指的是對於常任文官的政治行為予以適度規範，但並非指公務人員不得涉入政治活動。行政中立法的基本目的就是要藉由限制常任文官的政治參與，以實現公部門專業、公正、效率的價值。因此限制公務人員政治活動的條文規範較為細密，行政中立法第五條至第十條都是規範文官的政治活動，唯一明文許可的活動是第五條前段「公務人員得加入政黨或其他政治團體」及第十一條規定公務人員可以登記為公職候選人，其它都是禁止規定。為了說明上的方便，我們將內容概分為三類：一是不得在特定時間、場所從事特定行為；二是不得積極參與政黨或政治團體之運作及競選活動；三是不得利用職務上之權力、機會、或方法從事特定行為。

（一）不得在特定時間、場所從事特定行為

強調特定的時間及空間禁止的行為，包括：

1. 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（第 7 條）；
2. 不得在辦公場所懸掛、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（第 9 條第 1 項第 2 款）；
3. 不得在選舉期間在辦公場所從事競選活動（第 13 條）。

(二) 不得積極參與政黨或政治團體之運作及競選活動

這是指文官職務以外的活動，包括：

1. 不得兼任黨職或政治團體職務；
2. 不得介入黨政派系紛爭；
3. 不得兼任公職候選人競選辦事處之職務（以上第 5 條）；
4. 不得主持集會、發起遊行或領導連署活動；
5. 不得在大眾傳播媒體具銜或具名廣告；
6. 不得公開為候選人站台、遊行或拜票（以上第 9 條第 1 項第 3、4、6 款）。

(三) 不得利用職務上之權力、機會、或方法從事特定行為

這些是屬於職務上的行為，包括：

1. 不得使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，參加或不參加選舉活動（第 6 條）；
2. 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；
3. 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（以上第 8 條）；
4. 不得動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品；
5. 不得邀集職務相關人員或其職務對象下達指示（以上第 9 條第 1 項第 1、5 款）；

6. 不得要求他人不行使投票或為一定之行使（第 10 條）；
7. 對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、公平之立場處理，不得有差別待遇（第 12 條）；
8. 不得為報復作為（第 15 條）。

對於文官的政治活動限制情形各國規定不一，法國最寬鬆，日本及英國較嚴，美國在 1993 年修正赫奇法後已放寬其限制。文官政治活動是否應予限制或限制程度如何，涉及「公務人員基本權利保障」與「公共利益」的平衡³¹。非為實現公共利益所必要者，政府即不能加以限制，即使限制亦要符合比例原則。我國行政中立法對於文官政治活動的限制，是為了增進公共利益所為之差別待遇，與其它國家相較，我國的規範並不算嚴格³²，合於憲法第二十三條的規範。至於行政中立法是否如媒體報導限制言論自由？規範內容是否合理？我們接下

³¹ 參考楊戊龍，《美國聯邦公務員的政治活動規範：兼論國內問題與法制發展》，台北，翰蘆圖書，2007，頁 158。

³² 例如：行政中立法規定公務人員可登記為公職候選人，且只要在候選人名單公告之日起請事假或休假即可，長官不得拒絕。日本則規定公務人員不得為公職候選人，英國及美國則分別區分為三類及二類，不同類別有不同程度的限制，且美國規定有意參選公職者，必須先辭職，其限制均較我國嚴格。惟吳秀玲教授則認為，在「表示或支持特定政黨」、「公開助選」、「兼任政黨職務」等層面，我國係採禁止規定，惟德國、美國與法國則採取開放的立場。因此認為行政中立法對於公務人員政治活動的限制，比德、美、法更嚴格。參見吳秀玲，〈我國公務人員行政中立法之評析〉，《T&D 飛訊》第 86 期，98 年 10 月 10 日，頁 15。

來繼續說明。

肆、行政中立法若干疑義之說明

行政中立法從第一次草案提出，到今年 5 月通過立法，共歷時十四年半，期間每逢選舉雖然都會引起討論，但對於制定行政中立法及該法規範內容並沒有太多不同意見，反而在立法通過後卻引起若干爭議，例如：指稱行政中立法「剝奪學者政治權利」³³、藉行政中立「箝制教研」³⁴、甚至指稱行政中立法是「時空錯亂」³⁵。我們希望社會各界重視及討論行政中立法，但這些爭議顯示出各界對於行政中立法的内容並不了解，以下我們就這些引起的爭議加以說明。

一、政務人員的中立問題

行政中立法並未規範政務人員，是否指政務人員不必中立呢？當然不是。行政中立法的基本概念是掌握行政權力、握有行政資源、享用政府名器者，都應保持一定程度的中立。政務人員比常任文官握有更多的權力，當然也要中立，但基於職務屬性的差異，因此規範的程度便有不同。

首先就依法行政及執法公正來說，這是所有公務人員都要遵守的規範，不論是政務人員或常任文官。考試院擬議的政務

³³ 瞿海源，〈行政中立法剝奪學者政治權利〉，蘋果日報，2009/7/6，A15 版。

³⁴ 劉靜怡，〈藉行政中立箝制教研〉，自由時報，2009/6/26。

³⁵ 中國時報，〈時空錯亂數十年的行政中立法〉，2009/7/20，A15 版。

人員法草案第十三條也規定「政務人員依據法令執行職務時，應秉持公正立場對待任何團體或個人。」政治任命人員雖然不完全適用文官中立的概念，不過仍應遵行若干原則以配合文官中立之實現：第一，不可運用公共資源從事與其個人或所屬政黨相關的政治活動。因此，不能假借工作之便，利用納稅人支付之公共資源，如交通工具、差旅費等進行政治活動經費³⁶。第二，不可運用職權，迫使或利誘部屬在上班或下班時間為其個人或所屬政黨從事政治活動³⁷。實際上，政務人員的作為亦包含行政性，對於政務人員依法行政與執法公正的要求，在於其指揮與引導行政人員執行政策時，必須維持中立和公正的立場，不得利用行政資源來圖利特定人員或團體³⁸。簡單來說，不論涉及政治活動與否，所有公務人員都不得濫用/不當使用行政職權及資源，這是基本的職務倫理，只有政黨活動與政府活動明確區分的前提下，才能維持公平的政黨和政治競爭。

至於政務人員的政治活動限制，則與常任文官有不同規範。理論上，與政黨政治有關的職位、公權力行使相關程度低、無礙公共信賴的職位，政治活動範圍較廣。職務屬性政治性較

³⁶ 傅希堯，〈馬參選行程 專機油費自付〉，內容報導「…馬總統特別交代要堅守黨務、行政中立，而且堅持守法、節約原則，未來如有搭乘行政專機參與競選活動，將依公私行程按比例負擔油料費用，…」中華日報，2009/6/16。

³⁷ 施能傑，〈文官中立：從概念化到法制化〉，《人事月刊》第十九卷第六期，1994，頁 19-26。

³⁸ 黃維助，〈政院召開中委輔選會議／薛香川黨政不分 引發爭議〉，主要內容係報導行政院秘書長薛香川在政院召集部分具中委被提名人身分的政務官會商中委選舉事宜，雖是下班時間，但因在政院召開會議，仍引發行政不中立、黨政不分的爭議。自由時報，2009/8/4。

高者有較寬廣的活動領域；職務屬性愈需要獨立、公正、客觀行使職權者（如檢調、國安、情治人員等），活動領域愈小，即禁止領域愈大。我國行政中立法也依循上述的原則，政務人員法草案所定政務人員的活動範圍較公務人員寬，但爲了維護政黨間或選舉的公平競爭，仍適度規範政務人員之某些政治行爲，諸如：對於公職人員之選舉或罷免，不得動用行政資源助選或要求他人不行使投票權或爲一定之行使；禁止利用職權，影響他人之政治行爲，或爲政黨、其他政治團體或擬參選人要求、期約或收受利益，或阻止或妨礙其合法之募款活動。至於憲法或法律明定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，如考試委員、監察委員等，則依行政中立法第十八條，準用該法的規定。因此，政務人員的政治活動係由政務人員法規範，這是基於常任文官與政務官分軌管理的設計，並非指他們不必中立。至於有若干政務人員雖然法無明定須超出黨派，例如銓敘部部長、人事行政局局長、主計長、法務部部長及國防部部長，雖是政治性任命職位，但基於職位特性，宜有更高的標準，對於政黨活動宜自制。至於我個人，我在接受考試院長提名後便立即宣布退出政黨活動，我將在任期內堅守中立的立場，全力維護考試院在憲法上超然和和獨立的地位。

二、公立學校教師、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員的中立問題

這個問題可分爲三個部分，一是上述人員是否均一體準用

行政中立法：二是行政中立法是否限制教師的講學自由；三是上開人員是否因擁有行政資源而宜有中立規範。分別說明如下。

首先就準用對象來看，依立法院通過經總統公布的行政中立法，下列幾種人員是否準用行政中立法的情形為：

人 員	是否準用
1. 公立學校教師	否
2. 公立學校校長及兼任行政職務之教師	是
3. 公立社會教育機構專業人員及公立研究機構研究人員	是
4. 公立社會教育機構專業人員及公立研究機構研究人員 兼任行政職務人員	是

其中第 2 及第 4 種對象，原即考試院規劃之準用對象，關鍵在於第 1 及第 3 種對象的差異性對待。在 84 年教師法通過後，已確立「公教分途」原則，教育人員管理事項係由教育部主管³⁹。考試院在研擬行政中立法時即依據此一原則，並未將教師納入，只將「兼任行政職務者」納入準用範圍。但立法院審議時，在社教機構專業人員及學術研究機構研究人員這一款，刪除「兼任行政職務之」七個字，使得上開機構專業人員及研究人員均納入規範，學校教師則不必準用，造成公立學校教師與研究機構研究人員的不同標準，此舉引起中研院研究人員的反彈⁴⁰。關於這一部分，屬立法委員審議法案職權，考試

³⁹ 惟公教人員保險法仍將公教人員併在同一法律中規範。

⁴⁰ 中研院其實是個非常特殊的機構，雖說「公教分途」，但中研院的研究人員不

院予以尊重。至於上開學校及機構兼任行政職務者，依 81 年司法院釋字第 308 號解釋，兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，有「公務員服務法」之適用。因此，兼任行政職務之教師，其行為本即受公務人員相關法令之規範，復以其兼任行政職務，亦掌有行政權限與行政資源，為避免有不當動用之可能，因此列入準用範圍。行政與中立是相對的概念，掌握行政權力和行政資源，就需維持中立。反之，則無準用的必要。

至於媒體報導行政中立法侵害學術自由則是一大誤解，大法官釋字第 380 號解釋，講學自由就大學教育而言，包含研究自由、教學自由及學習自由，這些事項並非行政中立法規範的範圍，因此自不發生違反行政中立法問題。不論是大學教師或研究機構人員在校兼課者，其研究與講學自由，均不在行政中立法之規範之內。

公立學校教師、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員其實亦握有一定的行政資源、享用政府名器。例如：教室的使用權、辦公室機具的使用、國立大學教授的頭銜等。教師在課堂上講授時，可以討論各政黨的政策，但不得偏頗任何政黨或團體，也不得在上課時公開要求學生支持特定政黨；研究人員、教師可以使用辦公器具，但不得利用辦公室的傳真機、影印機影印政黨的宣傳單。因此，保障學術自由的

屬於教育部主管，其兼任行政職務者也不屬於銓敘部主管，它是總統府轄下的國家最高學術機構。

同時，仍不得濫用資源、公器和政府職銜。當然，由於學術研究有其專業性與個人偏好，究竟何種程度屬學術自由，何種程度是逾越分寸或違反職務倫理，宜由學術主管機關或學術社群來規範，不宜由考試院主管。

三、其它問題

(一) 準用與適用

行政中立法第十七條規定九款準用對象，但這些對象在性質上並不相同，若均一體準用行政中立法，反而忽視了彼此的差異。舉例來說，第六款「公營事業機構人員。」其實公營事業機構除了少數管理階層人員適用「公務員服務法」外，其它人員大都是勞工，並不擁有公權力，用常任文官的標準來限制其政治活動是否過嚴，值得思考。除此之外，例如第八款「行政法人有給專任人員。」行政法人的設置大都是屬涉及公權力較低的單位，其人員的進用採契約方式，一體均予納入準用是否妥適也值得探討。上述的爭議其實點出了立法技術上的疑義，所謂準用，係指就某事項所定之法規，於性質不相牴觸之範圍內，適用於其他事項之謂。換言之，準用非完全適用，僅是在性質容許之範圍內類推適用而已⁴¹。若整部法律均適用，直接列入適用對象即可，何必列為「準用」。比較合理的設計應是根據準用人員的特性，明定其準用行政中立法第○條、第

⁴¹ 〈法規用語與法規解釋之淺析〉，下載 <http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/810111131529.doc> (2009/10/08)

○條。例如，可規定公營事業人員準用第九條第一項第一款，即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「動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。」。但目前國內立法，對於適用與準用常有混淆，以致於準用人員認為受到與適用對象同樣的規範。

（二）公務人員保障問題

在公務人員權益保障方面，行政中立法於第十四條及第十五條規定，第十四條「（第一項）長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。（第二項）長官違反前項規定者，公務人員得檢具相關事證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，公務人員並得向監察院檢舉。」第十五條「（第一項）公務人員依法享有之權益，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。（第二項）公務人員遭受前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。」這些規定對於屬員因堅守行政中立之立場，而遭致上級長官對其依法享有之權益，給予不公平對待或不利益處分時，賦予了行政救濟的法定權利，並間接對上級長官身分者維護行政中立之分際，具有警惕的宣示作用。但究竟如何救濟，必須銜接其他法律的規定，救濟途徑如何，也因客體—「適用對象」或「準用對象」而異，甚至會因主管機關係依公務員懲戒法或依公務人員考績法或其他特種人事法律而有所不同，未來勢必要逐一

根據個案加以認定處理。

（三）公務人員協會的中立問題

全國公務人員協會於 98 年 10 月 2 日正式成立，在此之前有許多機關也成立機關協會。協會得否以組織的名義參與行政中立法限制常任文官的活動呢？例如在大眾傳播媒體具銜或具名廣告支持特定候選人？行政中立法並無明文規定。公務人員協會本質上也是一個利益團體，團體一旦成立後，其政治力量將會逐漸形成，因此對其可從事的政治活動應否限制也成為重要課題。從公務人員協會法第一條（立法目的）來看，「公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。」這樣的立法目的似無限制其參與政治活動的必要，但若禁止文官以個人身分所為之政治活動或行為，就不應賦予公務員團體可以團體之名從事該類活動或行為，這才符合立法的邏輯及一致性，美國聯邦政府和聯邦最高法院判例也是這種看法⁴²。再者，公務人員組織若支持特定候選人，但其反對的候選人卻當選時，是否會造成新任首長對於協會的打壓。反之，亦可能發生候選人為了爭取公務人員協會的支持，允諾給予某種條件交換。若發生這種情形當非協會法的初衷，與行政中立的意旨有違，也將降低人民對於政府與文官的信賴感。

除此之外，當然還有若干問題，我們希望學者專家們能多

⁴² 施能傑，前揭文，頁 24-25。

多表示意見，行政中立法的施行細則目前正由考試院審議中，若能在細則中補充者，則將參採後納入，若涉及修法者，亦可做為未來修法參考。

伍、結語

台灣的民主政治於 80 年代逐步推展，但文官制度上還有許多未能配合民主政治發展而與時俱進的設計，仍有一些「接軌」不順的情形。我們已歷經過二次政黨輪替，大家更能體會維護常任文官的尊嚴，保障常任文官不受政治干預，而亟須建立公務人員行政中立法律規範的重要性。為促進民主行政的達成，行政中立只是其中一環，其它如政務人員法、公務人員基準法等，仍有待立法院的審議通過，完成我國文官制度現代化的法制工程。此外，還有其它非考試院主管的法律⁴³，也需要同時併進，計日程功。

從上面的論述來看，行政中立法固然有不盡周延之處，但我們仍很高興終於踏出這一步。有了中立的行政，才能以客觀公正的立場行事，提高政府的公信力。有了中立的行政，才能確保政府所推動的政策能獲得落實執行。行政中立雖然一定程度上限制文官的政治活動，但卻保障了文官不受政治干擾，其身分地位不受政治壓迫，也促進了政府的效率和公共利益的達

⁴³ 民主行政的涵義相當多，例如：透明、參與、代表性等，均是要素之一，涉及的法律，例如：公職人員的財產申報、利益迴避、選舉與投票制度、行政程序等。

成。

本文的重點，在於說明透過行政中立，可以調和文官制度與民主政治的發展，促進民主行政的達成，同時澄清若干對於行政中立法法的誤解。行政中立法完成了立法，並不表示完成了行政中立之文官體系的建構，但卻能藉由法制化來促使行政中立政治文化的養成，並為建立民主化的政府更向前邁進了一步，年底的選舉是行政中立法第一次的考驗，我們希望我國的民主政治和政黨政治有良性的影響和貢獻。