

行政中立的理論與實務綱要

講授人：吳癸受

一、前言

二、行政中立的法制化

(一)立法目的

(二)立法過程

(三)條文要點

三、行政中立的主要內涵

(一)依法行政

(二)公平對待

(三)適度限制政治活動

四、從制度面落實行政中立

(一)從速落實行政中立法制

(二)配套建構陽光政治法案

(三)適度節制首長人事權力

(四)加強公務人員保障機制

五、從文化面落實行政中立

(一)尊重文官專業

(二)服從政策領導

(三)瞭解黨政分際

(四)重視法治精神

六、從配合面落實行政中立

(一)政務官的自我約束

(二)公平的政黨競爭

(三)乾淨的選舉風氣

(四)普遍的社會認知

(五)有效的媒體宣導

(六)公正的仲裁機制

七、公務人員正確的工作態度與做法

(一)正確的服務觀念

(二)應有的工作目標

(三)型塑企業型政府

八、案例研討

九、結語

一、前言

「行政中立」 - 一個似曾相識而日漸走紅的名詞，一句人人可以瑯瑯上口的口頭語，尤其每逢選舉期間，是一種可以力擋不當政治干預的最好理由。

所謂行政中立，學者看法不盡相同，不過，小異中亦有共通之處。在適用對象上，大致是指以具永業性質的公務人員為限；在面對客體上，雖廣及社會大眾每一個人，但主要是指政黨相關人員；包括與職務及身分相關的行為，特別著重在競選活動期間；在規範標準上，必須作到同一標準尺度，且在限制公務人員參與政治活動的同時，也必須兼顧公務人員的參政權利；在具體作法上，主要偏向抽象的、消極的不作為義務。簡言之，行政中立是指公務人員依法執行職務，以同一個標準服務社會大眾，不因政黨屬性或個人價值等因素，而改變其態度與作法。從而良性競爭的政黨政治才能出現，和諧效率的行政運作也才有進一步發展的空間。

二、行政中立的法制化

立法院於 98 年 5 月 19 日完成公務人員行政中立法三讀程序，總統於 98 年 6 月 10 日公布施行。「行政」與「政治」事實上不可能分離；「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，並應於處理公務時保持中立、客觀及公平之立場與態度；同時，故名稱採用「行政中立」而未採用「政治中立」一詞，主要考量「行政中立」是就行政之立場與態度而言，它至少包括下列三點意義：(一)公務人員在職期間

應盡忠職守、盡心盡力，推動政府政策，造福社會大眾。(二)公務人員在處理公務上，其立場應超然、客觀、公正，一視同仁，既無偏愛也無偏惡。(三)公務人員在日常活動中不介入地方派系或政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務。換言之，「行政中立」乃指公務人員應大公無私，造福全民，不得偏倚之意。故採用「行政中立」一詞，旨在要求公務人員應依法行政、執法公正並建立公務人員之政治活動規範。而「政治中立」一詞，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。

(一)立法目的

為建立民主政治及政黨政治運作之常軌，促使公務人員嚴守行政中立，禁止公務人員以其職位或權力為其自己之政治觀點及政治立場提供役使或濫用，確保公務體系不至淪為政治鬥爭之工具，破壞人民對公務員制度之信賴；並保障公務人員不受長官要求，從事違反行政中立之行為。爰此，要求公務人員依法行政、執法公正，合理限制政治活動範圍，並明定其保障及救濟管道，俾公務人員於謹守行政中立時，不受到外力不當之影響與介入，實為建立行政中立法制之重要任務。是以，考試院及銓敘部對公務人員行政中立法案之推動，一直不遺餘力，俾期維護公務人員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；同時也依其所具之公

務人員身分，對其行為酌作限制，並給予相對具體之法律保障，使其於執行職務時，能做到依法行政、公正執法，不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，以為全國人民服務。

(二)立法過程

為因應當前政治環境發展趨勢，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，於八十年八月即提出研究建立公務人員行政中立之構想並開始著手規劃辦理，前經組成專案小組多次研商討論，並召開座談會凝聚共識後，研擬完成「公務人員行政中立法草案」，由考試院在 83 年 12 月 30 日函請立法院審議，其後因屆期不連續，92 年 9 月 19 日、94 年 10 月 13 日、97 年 12 月 30 日前後四次函請立法院審議，在 98 年 5 月 19 日第七屆第三會期第 13 次會議完成「公務人員行政中立法草案」三讀程序，98 年 6 月 10 日業經總統公布施行，前後歷經十八年始完成。

(三)條文要點

1. 明示立法目的（第一條）

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。明定公務人員行政中立之規範，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定。

2. 明定本法適用及準用對象（第二條、第十七條及第十八條）

明定以常任文官 - 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為適用對象。另在政務人員法制未完成立法程序前(政務人員法草案於 98.4.3 行政、考試兩院會銜送立法院審議), 為避免本法先行公布施行, 致政務人員及民選地方首長有關行政中立事項之規範, 滋生法律空窗期之疑慮, 故準用本法之規定, 並禁止其動用行政資源從事助選; 同時明定政務人員行政中立事項之相關法律公布施行時, 失其效力。

3. 宣示公務人員行政中立之原則(第三條、第四條)

明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; 且規定公務人員執行職務時應超出黨派之外, 應秉持公正立場, 對待任何團體或個人, 政務人員準用本法之規定。

4. 明定公務人員參與政治活動之權利, 但不得兼任政黨及公職候選人競選辦事處之職務, 及介入黨政派系紛爭。(第五條)

5. 明定公務人員參與政治活動之限制及禁制行為(第六條至第十條)

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; 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, 從事在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品; 不得主持集會、發起遊行或領導連署活動或邀集職務相關人員表達指示等。

6. 明定公務人員經公告為公職候選人應請事假或休假，且公務人員依此規定請假時，長官不得拒絕，保障公務人員參選之權益。（第十一條）
7. 基於公平原則及行政自我拘束原則之要求，明定公務人員對其職務上所掌管之行政資源，受理依法申請之事項時，得依職權裁量受不受理，惟仍應秉持公正、公平立場處理，不得有差別待遇（第十二條）
8. 保障公務人員免於被迫違反行政中立及遭受不公平對待或不利處分（第十三條、第十四條及第十五條）

明定長官不得要求公務人員從事本法所禁止之行為。如有上開情形，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，以失職論處。另亦規定公務人員依法享有之權益，不得因拒絕從事本法所禁止之行為而遭受不公平對待或不利處分。如公務人員遭受上述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。
9. 規定公務人員違反本法規定時，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，並依有關法律處理之。（第十六條）

三、行政中立的主要內涵

行政中立的理念為先進國家所普遍接受。以美、英、日等國實施經驗

來看，行政中立的內涵大致包括：1. 界定公務人員之責任、角色與立場。2. 保障公務人員身分及地位。3. 限制公務人員政治活動範圍或對象。4. 限制公務人員參加政黨活動。5. 限制公務人員參與競選或選舉活動。

立法院於 98 年 5 月 19 日完成三讀通過「公務人員行政中立法」條文內容來看，其內涵不外：1. 以依法行政、公正執法及酌予限制政治活動為行政中立之三個基本要求。2. 以常任文官為主要適用對象。3. 依憲法規定之基準，適度限制公務人員從事政治活動。4. 採規範限制與保障救濟兼顧並行。5. 公務人員違反行政中立應負懲戒責任。

由以上說明，可知行政中立的主要內涵，撇開公務人員的責任與保障等事項，大致可歸納為依法行政、公平對待與適度限制政治活動三項。分別說明如下：

(一) 依法行政：所謂「依法行政」，就是公務人員依據法律執行公務之意。

除形式上須以法律為根據及踐行法定程序外，尚須受實質法律的支配，包括行政規章命令、法之一般原理、公益及行政目的等，才能實踐程序正義與實質正義。依法行政本是民主法治國家的常態，但在威權統治國家，人治色彩濃厚，領導者經常干預部屬，依法行政往往成為空話或口號。就當前情形論之，依法行政可說是公務人員最起碼的民主素養與中立表現，只有依法才有中立可言。惟究應如何行政才能「中立」？「中立」的法則又如何呢？當然只有以法規定，依法為之，本於法律才能堅守原則與立場，而不致隨著政黨的

拉鋸進退而搖擺不定，依法行政也就理所當然的成為行政中立的首要內涵。

(二)公平對待：公務人員本於職權，掌握行政資源，直接或間接代表國家執行公權力，由於立法機關政策制定能力減弱，政治任用職位有限且任期不長，以及科層體制自我條件成熟等因素，行政職能日漸擴張，常任文官愈形重要。如果公務人員面對競爭激烈的不同政黨，不能以同一標準公平對待而有所偏愛或偏惡時，勢必對政黨造成有利或不利的影響，一旦偏惡的政黨取得執政權，亦將對不同立場的所屬公務人員採取報復或迫害手段，行政的不穩定現象將因而出現。因此，公務人員執行職務時，必須本於中立原則，公平、公正對待每一政黨及候選人，公平對待也因此成為行政中立的次要內涵。

(三)適度限制政治活動：參政權是憲法賦予每一位公民的基本權利，只要法律許可的政治活動，公務人員亦如同一般公民不受限制，然而因為公務人員身分與職務的特殊性，在公法職務關係理論的基礎下，自可以特別法酌加限制。此一特別限制，如不影響其基本的政治權利，是被憲法所許可的。為維持行政運作的穩定，避免捲入政黨競爭之中，適度限制公務人員參與政治活動，自有其必要。適度限制公務人員參與政治活動，也就成為行政中立的最重要內涵之一。由以上說明，可知行政中立的主要內涵看似紛雜，其實歸納起來不外依法行政、公平對待與適度限制政治活動三項。這三項看似簡單

易行，卻必須分別從制度面、文化面與配合面去努力，行政中立的內涵才能落實，行政中立的目標也可望達成。

四、從制度面落實行政中立

要落實行政中立，讓公務人員確實遵守行政中立規範，法規制度的建構是必要的基礎工程，因為在法治國家，一切以法為準，依法而治。只有在制度建立後，才有一致的、起碼的、明確的準繩，否則縱然違反社會公認的行政中立標準尺度，被輿論責難，頂多也只是不當，而無違法可言。

如何從制度面去落實行政中立呢？具體的可行做法不外下列四點：

(一)從速落實行政中立法制：公務人員行政中立法之制定、施行，可使今後公務人員有關行政中立之行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，俾使其於執行職務時，能做到依法行政、公正執法，不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，以為全國人民服務。對於提昇政府效率與效能，健全文官體制，助益尤多；因此，本法條文之研擬，極為審慎，期臻周延。另鑑於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，其遵守行政中立規範之要求，應與常任文官之公務人員相同，爰依其職務特性，納入本法規範，以臻完備。

(二)配套建構陽光政治法案：所謂陽光法案是指可讓政治運作由檯面下轉為透明化、公開化的法案。常聽到的陽光法案包括政黨法、政治獻金法(98.1.14修正)、政黨財產信託條例、遊說法(96.8.8

公布) 公職人員財產申報法(97.1.9 修正)與公職人員利益衝突迴避法(89.7.12 公布) 公務員廉政倫理規範(97.6.26 訂頒) 貪污治罪條例修正第 10 條及增列第 6 條之一：貪污罪被告不說明財產來源，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科不明來源財產額度以下之罰金(98.4.22 公布)。目前我國除政黨法及政黨財產信託條例外，均已有所規範。由於陽光法案雖已漸趨完備，但仍有少數不肖政務人員與民意代表上下其手取巧，相較之下，正規守法的政治人物便處於不公平的競爭狀態，對於行政中立的落實自有不利的影響。

(三)適度節制首長人事權力：由於我國多數行政機關均採首長制，機關首長負一切成敗之責，因此賦予首長在職掌範圍內的絕對權力，所謂人事、主計、政風一條鞭的獨立系統，對於首長的監督往往流於形式，在人事方面，首長不但有絕對用人權，工作指派權、核定考績權，即連請假、福利、進修等屬於公務人員個人的權利，首長也可以工作需要為由批准或不准，可以說不論公務或私務，是否屬職掌事項，部屬要免除來自首長的影響力或壓力，要保持中立的立場，是不切實際的，因此適度節制首長的人事權力，例如：確實依公務人員升遷法規定，讓任用、升遷透明化且依資績公正辦理；建構文官長制度，各部會人事、會計等事務及一般性業務授權由常務次長督導處理等等；才能減少首長的不當

干預，行政中立也才有客觀實踐的可能性。

(四)加強公務人員保障機制：公務人員的法定權利包括經濟方面的、身分方面的與救濟方面的權利，這些權利都是國家基於公法職務關係（以前傳統特別權利義務關係改為符合民主開放，兼顧政府效率及公務人員人權之公法上職務關係），對公務人員予以特別限制後而給予的特別權利，與國民基於一般統治關係而從國家獲得的一般權利有所不同，理應受到特別保障。但在公務人員保障法公布施行前，對公務人員權益的救濟保障顯然是不足的，其後因為大法官會議歷次不斷解釋，始稍見改善。為今之計，只有更加強公務人員的保障機制，作為弱勢公務人員的靠山，在面對首長行政不中立的指示時，才能勇敢的拒絕。

五、從文化面落實行政中立

文化面主要是指心理認知與組織文化的培養。就行政中立而言，制度面是基礎工程，文化面才是全面性的工程，只有在每個人打從內心認知行政中立的必要性與重要性，在政府機關內部也蔚成一股尊重行政中立的風氣，行政中立才能突破法規的框框，真正的存活下來。

就文化面而言，與行政中立息息相關的事項主要有下列四項：

(一)尊重文官專業：國家行政機器運作的主力是考試及格進用，憑資績升遷而散布在政府機關各階層、各個不同角落的公務人員，他們在職掌範圍內，具有起碼的專業知識，又因永業及久任的關係，

累積相當的行政經驗與人脈關係，由於他們的兢兢業業與默默奉獻，行政才能順暢的運作，縱使歷經政黨輪替也能維持不中斷。文官雖然具有專業，擁有職權，然而面對層級節制的民選首長、政務人員與立法監督的民意代表，卻是相對弱勢的。唯有社會各界，特別是政務人員與民選公職人員，瞭解並尊重文官的專業，建立在文官身上的行政中立，才不致停留在口說的階段。

(二)服從政策領導：政務人員制定政策，公務人員執行政策，這是區分政治與行政的必然結果，也是實施政務人員對政策成敗負完全責任，也必須督導所屬公務人員執行政策。公務人員依法執行政策及上級指示事項，必須忠實的服從政策領導，在政策決定前，雖可基於專業知識與經驗有所建言，但那只是內部的溝通，不宜對外，一旦決定，就必須把嘴巴閉住，遵照辦理。在政策以外事項，才可本於職掌及權責處理。大致說來，當前公務人員均能服從政務人員的領導，尚無問題。

(三)瞭解黨政分際：國家不等於政府，政府不等於執政黨，這是民主法治國家的基本認知，然而在威權統治國家，國家、政府與執政黨卻是三位一體的，政黨甚至凌駕在政府之上，黨政不分，政治責任難以釐清。隨著民主政治的發展，台灣地區在 76 年 7 月 15 日解除戒嚴，結束動員戡亂體制 (38.5.20 76.7.14)，金馬地區在 81 年 11 月 7 日解除戰地政務 (37.12.10 81.11.6)，動員戡

亂及戰地政務終止後，國民黨一黨獨大的局面不再，民國八十九年總統大選結果，民進黨籍陳水扁、呂秀蓮分別當選第十及第十一任總統、副總統，我國歷史出現政黨輪替現象，政黨政治的芻形已形成，政府與政黨的分際愈加明顯，九十七年國民黨籍馬英九、蕭萬長分別當選第十二任總統、副總統又政黨輪替。不過因傳統「政務事務不分」、「政務官事務官化，事務官政務官化」的觀念作祟，黨政之際仍未能完全釐清。唯有讓「橋歸橋、路歸路」，瞭解黨政分際之所在，行政才有專業中立的空間。

(四)重視法治精神：民主與法治是現代國家重要雙翼，彼此相輔相成，缺一不可。然而今天台灣社會卻過度強調自由民主，忽視法治，民選首長與民意代表遊走法律邊緣，帶頭違法，老百姓有樣學樣，偏偏執法者怕民代壓力，及政治報復，公權力不敢貫徹執行，法治不彰其來有自，使得法律淪為僅供參考或參觀的裝飾品。欲期落實行政中立的精神，除建構行政中立相關法制外，倡導知法守法、依法而為的法治精神，絕對有其必要。只有在自己願意服從法律規範後，才有進一步遵守行政中立法制的可能。

因此，文化面的落實已不是侷限於表象的法規建構，而是深入每個人的內心世界，提升到信念、理念的層次。深信只有尊重文官專業、服從政策領導，瞭解黨政分際，重視法治精神，行政中立才能跨出法規的框框，更進一步的落實。

六、從配合面落實行政中立

如果說制度面與文化面是落實行政中立的主戰場的話，那麼配合面便是後勤支援。一場戰爭的勝負，主戰場當然絕對重要，不過後勤支援一樣不可忽略。只有在配合面也能落實後，行政中立才能突破點與線的限制，真正達到全面的落實。

配合面的事項繁多，到底有哪些特別攸關行政中立的落實呢？歸類為下列六點：

(一)政務官的自我約束：大體言之，政務人員是最容易破壞行政中立的一群人。這是因為政務人員既隨選舉成敗而進退，就難免會有利用職權暗助執政黨之舉，所謂「一朝權在手，便把令來行」、「手中有權力，心中無法律」，正暗示政務人員有濫用權力的傾向。因此，只有仰賴政務人員瞭解行政中立的重要性，因而自我要求與約束，不去干預或碰觸行政中立的脆弱地帶。

(二)公平的政黨競爭：在政黨政治，各政黨公平競爭，勝者執政，敗者在野監督，本是常態。然而執政黨總想透過掌握資源的執政優勢，暗助本黨參選人員，企圖透過政策買票或釋放政策利多消息，藉以達到勝選目的。朝野政黨競爭之不公平，莫此為甚。既然想動用行政資源，那麼就可能透過所屬公務人員違反行政中立。所以，明確規範政黨之間公平的遊戲規則，也是確保行政中立的重要手段。

(三) 乾淨的選舉風氣：台灣選舉風氣之敗壞，連歐美老牌民主國家均大嘆不如，每屆選舉期間，賄選及暴力傳聞總是不斷，黑金掛勾的結果是讓賢能者卻步，不肖者當選，國家被敗德無能之士所掌握。選風不佳，政治風氣就不好，上面政治人物一亂，下面公務人員鐵定不好，所以要把下游的行政中立做好，上游的選舉風氣確有必要趕快先做好。

(四) 普遍的社會認知：台灣早期在威權統治時代，黨國不分，黨政一家親，社會普遍欠缺行政中立的認知，不認為執政黨挪移行政資源是錯誤的。不過進入政黨競爭時期，大家才逐漸瞭解黨政分際及行政中立的重要性。只有在社會普遍具有共識後，行政中立精神才算是找到最大的靠山，形成最有效的輿論後盾，這時政務人員或公務人員若欲為行政不中立的事項時，也可能因有所顧忌而不敢亂來。

(五) 有效的媒體宣導：新聞媒體在西方號稱「第四權」，是人民最主要的資訊來源，對於國家社會的影響不言可喻。常見的新聞媒體有報紙、電視、廣播三種，至於傳統的雜誌，晚近興起的網路也扮演一定的功能。有關行政中立的課題，藉由學校的教育研修、政府機關內部的訓練，以促進個人的瞭解外，如能在社會上經由新聞媒體不斷的報導呼籲，特別是在選舉期間，必能形成社會的普遍瞭解，對當事人有所約制。

(六) 公正的仲裁機制：仲裁機制主要指負責審判或檢察事務的司法機關，此外也包括準司法機關，如監察院、行政院公平會、消保會、保訓會，或各單位的訴願會等。這些仲裁機制都是執法者，可謂是貫徹公權力、維繫社會人心的重要手段，如果仲裁機制均能維持廉潔、公正、有效率的作為，不偏袒執黨或當朝政務人員，行政不中立的問題才有可能被糾正，不中立的當事人遭到處罰。透過仲裁機制的處罰與糾正，藉以確保行政中立最低程度的達成。

七、公務人員的正確工作態度與做法

雖然時下公務人員均已認知到自己所執行職務的行為角色是代表政府來服務民眾的「公僕」，但民眾對公務人員仍多以「官員」之心情來看待。一般而言，民眾期待政府官員的作為是：當需要協助時，政府能提供方便的、快速的、有效的服務；當不需要協助時，希望政府不要有過多的干預。然而為了國家機器的正常運轉，政府雖有必要給民眾一些干預，但公務人員如何為民眾提供適時且快速、方便又有時效之服務？卻仍是公務人員行政作為的重要課題。近年來，政府部門不斷的從事「組織再造」、推行「為民、便民服務」、提升「行政效率」及組成「戰鬥內閣」等措施，在在都是為提升服務品質而努力。希望能藉由滿足民眾之需求，而提升政府之形象，進而增進民眾對國家與政府的信賴與向心。

(一) 正確的服務觀念：

1. 負責：以追求績效的積極態度取代消極態度避免犯錯的責任觀念。

2. 服務：將民眾視為「顧客」，尊重民眾作為消費者的權利，實現便民的行政。
3. 態度：培養正面積極的態度，要公私分明，廉潔自持，不要怠惰工作。
4. 整體：所有的公務人員都必須要有「生命共同體」的體認，拋棄狹隘的本位主義，建立休戚相關、榮辱與共的團隊精神。
5. 效率：秉持企業化思維以最少的投入提供最佳的服務，避免資源浪費。
6. 榮譽：行政體系中的每一份子，都能有文官專業認同，在工作中取得工作的意義，進而願意貢獻心力。
7. 創新：要有突破現狀的態度，積極從事研究發展，求新求變，使政府具備不斷進步的競爭力與生命力。
8. 法制：公務人員要自許為憲政守護者，以人權保障、民主法治及正當程序的憲政原則憲法精神指導行政治理。遵循依法行政原則，熟悉與工作有關的專業規章並善加援用，避免因誤用法規以致損害民眾權益的情形，同時要設法調整鬆綁窒礙難行或不合時宜的法規與政策。

(二) 應有的工作目標：

主動提供服務，以「多做多學習，少做少掌聲」的服務態度取代「多做多錯，少做少錯」的消極觀念。鼓勵民眾參與政策之制定；以完

整、清晰、簡易的方法回應民眾需求；肯定、支持「民眾有權知悉政府公務運作」的理念。

(三)型塑企業型政府：

1.一切施政以民意為依歸，不要背離民意。

2.公務員應具有現代化文官素養。

(1)傾聽民眾聲音，注意民眾反應，瞭解民眾需求，回應民眾期望。

(2)便官與便民並重。

(3)處理公事講求效率與品質。

3.公務員應具有高度的專業知能：

(1)運用科技能力。

(2)具備現代化法學知識。

(3)吸收新知研究發展創新能力。

(4)應具有折衝協調能力。

4.行政作業要資訊化、科技化、網路化。

5.行政管理要運用企業管理觀念：

(1)競爭觀念。

(2)成本效益觀念。

(3)行銷觀念。

(4)服務觀念。

(5) 品質觀念。

八、案例研討

案例一：某市某機關首長不當地以考績為要脅，指示所屬員工必須參與某政黨所發起市議員候選人之連署活動，否則予以懲處調職案。

(一) 事實摘要

某市地政事務所主任，對部屬以考績作為要脅手段，指示所屬員工必須參加某政黨發起市議員候選人之連署簽名活動，被檢舉機關給予未連署部屬懲處調職。

(二) 處理情形

1. 該主任行為顯有不當，違反行政中立之原則。
2. 此行為是違背公務人員應超出黨派之外，獨立行使職權及遵守行政中立之相關規定，公務人員不得為支持或反對特定之政黨從事發起連署活動有所疏失。
3. 地政事務所上級長官應及時口頭告誡制止，如不聽仍照常舉行，即應懲處調職並檢討行政中立觀念與作法未落實。
4. 本案事實議點是被質疑動員部屬參與政黨活動，動用所屬人員或公務場所資源，其是否「職權範圍內」之事務。

案例二：某鄉公所主任秘書與該鄉鄉民代表會主席競選鄉長，代表主席當選，將其違法降調案。

(一) 事實摘要

某縣某鄉公所，某甲主任秘書與該鄉鄉民代表會主席某乙競選鄉長，代表會主席當選鄉長，就職之日即因某甲主任秘書參與鄉長選舉之因素，無由違法連續降調二職等專員職務。

(二)處理情形

1. 公務人員任用法第 18 條第 1 項第 3 款規定在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用，本案某甲主任秘書尚未接任秘書職務即將降調至較原主任秘書職務之最高列等低二職等之專員職務，及為政治恩怨報復，顯有違依法行政，對某甲主任秘書本人之身分地位及俸給權益皆造成重影響，依法自得提起復審救濟。
2. 本案主要爭點：本身未犯過失或自願，即以與其競選鄉長政治因素遭受不利處分，八天內降調二職等職務，於法不合。

案例三：某縣縣長於競選連任期間利用縣長身分，動用行政資源。

(一)事實摘要

某縣縣長於競選連任期間，忽而縣長身分，忽而以候選人身分出現，除了縣府提供交通工具、安全待遇外，且為所屬政黨縣議員助選，可能造成黨政不分的結果。

(二)處理情形

1. 本個案之主要爭議，在於縣長身分出巡，享有一切安全與便利，然卻利用縣長職務機會，夾帶為自己競選或政黨助選的行程。究係公務出巡？或是競選或助選活動？產生難以區分的結果，於選舉期間公務出巡突然較平常多出甚多，其中大量競選或政黨助選行程，被批評私務出巡多於公務出巡。
2. 縣長利用公務車輛，使用公務油料，帶領各級所屬人員到各地方公務巡視，是否屬職權範圍內？就縣長職務監督關係，公務出巡行為，係屬職權範圍內之行為。在行政資源的支配運用過程，亦可能涉及公

權力的支配運用關係，而使公權力與行政資源有發生競合的關係。

3. 考量於公務資源之使用目的及縣長與候選人兩者兼時，如何取得分寸拿捏。縣長基於職務地位使用所屬行政資源，進行公務巡視於合法性固無疑問，但宜於巡視過程中，仍對公務目的與政黨目的間作明確區隔，如公務巡視過程中，順道進行政黨活動，或為助選與輔選活動之行為時，於公務目的行政資源之使用為合法。但基於政黨目的而使用行政資源部分（如公務車輛、公務油料部分），即有將行政資源為公器私用之「濫用行政資源」情形。
4. 就個案事實，可形成法規範訂定，即應於政務人員法訂定「政務人員地方民選首長於競選活動期間，不得動用所屬公權力或行政資源，或為支持特定政黨或候選人或本身，動用所屬公權力或行政資源，違者處 」。以作為明確規範準據，減少黨政不分，濫用公權力、濫用行政資源情形的出現。

案例四：某機關公務人員於機關舉辦活動時邀請某機關請假參選民意代表之政務人員頒獎致詞，受申誡一次懲處案。

(一)事實摘要

由某乙政府機關主辦，某丙政府機關提供經費，「義工大隊服務表揚大會」假某市國際會議中心舉行，當天乙機關邀請提供經費支援之現服務於丙機關之某甲候選人蒞會致詞及頒獎。

(二)處理情形

基於選舉業於同日起跑，甲已請假代表某政黨參選，而乙機關仍邀其出席 義工表揚大會並頒獎及致詞，乙機關直屬上級機關首長認為有違該機關行政中立之規定

，有所疏失，除對乙機關首長未能貫徹行政中立予以口頭告誡處分外，並對安排行程的相關人員各予申誡一次處分，並指示檢討改進疏失。

案例五：某檢察官公開站台助選，受記過二次懲戒案。

(一)事實摘要

甲檢察官於某市市長選舉時，參加某政黨為該黨市長候選人舉辦的造勢晚會，並在市政府前廣場上為其站台及發表談話，強調：讓某政黨茁壯，才有機會制衡某政黨；批評放寬假釋條件，正是治安敗壞的原因；表示對現行司法制度下之不滿，宣揚國內司法制度是「有錢判生，無錢判死」；希望選民支持某政黨候選人。

(二)處理情形

本案經法務部移送公務員懲戒委員會審議。公懲會認為，甲以「檢察官」身分參與選舉活動，足以影響司法尊嚴，已違反了法務部頒行的「檢察官守則」，議決記過二次，以資懲戒。按甲檢察官於八十七年立法委員、市長、市議員選舉期間，擔任某地檢署查察賄選執行小組成員，負有查察賄選之職責。公懲會認為，依選罷法規定，檢察官對於妨害選舉之刑事案件有偵查權，甲身為檢察官，本應嚴守分際方能超然執行職務，但其站台言論，顯然已違背選罷法規定之精神；且依法務部頒行檢察官不得參加政黨活動及檢察官守則，均規定檢察官不得參加任何政治團體之活動或從事足以影響司法尊嚴之事務或活動。因此，公懲會認為甲檢察官之言行，已嚴重損害司法尊嚴及威信，應予記過二次懲戒。

案例六：某法官留職停薪期間助選，受記過一次懲處案。

(一)事實摘要

某女性甲法官因為穿著法袍替參選立法委員的先生站台

。在先生競選立委文宣及競選旗幟中，使用自己身著法袍和先生並排指著前方的照片，並將其張掛於許多據點，作為造勢宣傳之用。

(二)處理情形

依司法院訂頒「各級法院法官自律委員會實施要點」第五條規定：「法官為政黨、政治團體或個人作政治上之助選者，送交法官自律委員會評議」。甲法官辦理留職停薪，為參選立委的先生助選，是否即屬違反法官自律事項？台灣高等法院法官自律委員會召開會議評議後認為：司法院訂頒的「各級法院法官自律委員會實施要點」中，有關法官不得助選之規定是否適用於留職停薪之法官，並不明確，故決議移請司法院處理。案經司法院人事審議委員會以甲法官言行仍有失當，惟情節尚屬輕微，予以書面警告並命限期改善，惟因甲法官於期限內未改善，司法院爰將全案移送監察院審查。案經監察院派員調查結果屬實並函請司法院本於權責，依法酌情議處，經司法院人事審議委員會決議記過一次。

案例七：違反行政中立的人事室。

(一)事實摘要

某縣縣長由於任期即將屆滿並欲尋求競選連任，遂利用召開縣府主管會報的機會，明示或暗示該縣各局、處首長、主管均應全力動員所屬同仁幫忙輔選，如有輔選不力者將會予以調整職務。於是，該縣府人事室主任於主管會報會議結束回到辦公室後，即召集人事室的所有工作同仁，除將縣長的指示做了明確的轉達外，並要求該室的同仁在競選期間開始之後，除了照常處理例行性的工作之外，要多儘量利用時間來幫忙處理縣長室交辦下來的競選輔選工作，以期縣長能獲得連任。

就在縣長選舉競選活動正式鳴槍起跑後，該縣政府人員上上下下整個動員了起來，不論裡裡外外，到處均可嗅得到該縣二派不同立場縣長候選人競選活動相互競爭的火藥煙硝味，於洽公民眾間偶亦可聽聞到因為支持不同縣長候選人而產生的相互爭執聲音，整個縣政府較之競選活動之前喧囂熱鬧了許多。

某日下午三時許，支持非現任選縣長候選人的另一派系A縣議員至縣府洽公，於洽公完畢後前往人事室，欲找人事室甲主任洽談事情，A議員走進人事室後，發現人事室乙課員的桌上堆滿了許多現任縣長的競選文宣資料，乙課員正會同鄰座的同仁正打電話向人宣傳縣長之政見並拜託對方惠賜一票及請其多多為縣長拉票，斯時乙課員正低頭忙於打電話，猛一抬頭發覺A議員走進辦公室，隨即趕忙將桌上的所有資料及相關物品收入桌下紙箱中，惟為時已晚，已被A議員全部看在眼裏，A議員隨即大聲責問乙課員等人為何可以在正常上班時間幫縣長處理競選的輔選工作，由於責問聲音較大，遂引致縣府其他處、室的工作人員均好奇探頭出來一窺究竟，此時人事室甲主任適好從外頭步入辦公室，發現上情後，隨即將A議員請入其辦公室，並多方向A議員說明人事室的苦衷，惟均未獲得A議員的諒解，A議員隨即帶著不滿，悻悻然的離去，並於幾天後以此事件當做炒做話題來攻擊競選連任的縣長候選人，以幫所支持的縣長候選人拉票，在地方上引起了一陣不小的波瀾。

(二)處理情形

選舉結束後，現任縣長獲得勝選，連任成功，惟該縣人事室主任仍因此一事件，遭致上級主管機關以督導下屬無方、未恪守行政中立原則為由而予以行政懲處並調整職務。

九、結語

行政中立是指行政人員行為與心態的中立，而非政治主張的中立，以持平的態度，關心而不偏心、投入而不介入、參與而不干預，才是行政中立之正思。因此，行政中立的目的在於避免公務人員發生黨政不分、利益輸送、介入政爭、濫用行政資源等，進而保障國家的行政連續性，使政局不會因政黨更迭而受影響。在強調公務人員依法行政、執法公正，貫徹行政中立之規範，合理限制公務人員從事政治活動，或參加政黨或其他政治團體。但仍應注意行政中立之原則，即是不利用公權力推展政治團體之活動或政治捐助、不利用公家資源、不得於上班公務時間從事政治團體活動。相信在全國人民與公務人員本身，對此有信守不渝的觀念和文化浸潤之下，身體力行，公務人員行政中立的角色之具體表現，必可在我國紮根落實，開花結果。