

# 摘要

近年來基層選舉競爭越來越激烈，因基層公務人員與民眾接觸最近，代表國家執行最基本之公權力，必然比以往更要有行政中立的態度與作法，如此既為基層公務人員自身職務安定之保障，也為了維持鄉、鎮基層政府行政運作之穩定性、一貫性。

本文先從文獻研究探討行政中立概念，以法制面及倫理面，瞭解行政中立的內涵。採用各國經驗予以比較分析，吸取國外行政中立經驗，再配合我國實際現況，提供基層行政首長推動行政中立之參考借鏡。

本文再透過深入訪談、實地觀察研究方式，由法規影響因素、政治團體與人物影響因素、公務人員個人影響因素，探討彰化縣各鄉鎮基層公務人員是否違反行政中立之內涵，再思考如何強化基層公務人員行政中立之對策，最後做出研究發現與建議。

根據筆者研究後發現退休者多半較在職者願以自身經驗，說出真正違反行政中立事實，且基層公務人員違反行政中立事件的量，也比原先估計來得多。因之，未來對鄉鎮市層級行政中立問題有興趣的研究者，宜以退休及離職之公務人員為訪談對象。對於未來研究者啟發為：除了要從法規制度面的缺失，彌補行政中立之不足外；更要從較為隱諱之運作細節與人員心態、價值觀等面向切入，掌握影響行政中立的關鍵點。



# 目 錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機 .....	1
第二節 研究目的 .....	6
第三節 名詞界定 .....	8
第四節 文獻探討 .....	12
第五節 研究架構方法與流程 .....	24
第六節 研究範圍與限制 .....	32
第二章 行政中立之相關理論探討 .....	35
第一節 行政中立理論 .....	35
第二節 各國行政中立之經驗 .....	48
第三節 影響行政中立的因素 .....	64
第三章 基層政府行政中立的現況與問題 .....	73
第一節 基層政府行政中立現況探討 .....	73
第二節 基層政府行政不中立的原因探討 .....	79
第四章 彰化縣鄉鎮市基層公務人員行政中立問題探討 .....	83
第一節 彰化縣鄉鎮市基層公務人員行政中立實證研究 .....	83
第二節 基層公務人員行政中立強化之對策 .....	89
第五章 結論 .....	101
第一節 研究發現 .....	102
第二節 研究建議 .....	107
附錄 .....	119

附錄一 .....	119
附錄二 .....	123
附錄三 .....	127
附錄四 .....	140
參考書目 .....	151

# 表目次

表：

表 1-1 行政中立政治研究 .....	14
表 1-2 行政中立比較研究 .....	16
表 1-3 行政中立法制研究 .....	18
表 1-4 行政中立公共利益研究 .....	21
表 1-5 行政中立實證研究 .....	22
表 2-1 各國規範公務人員政治活動 .....	56
表 2-2 各國公務人員身分地位保障制度 .....	59
表 2-3 各國明訂公務員違反行政中立之罰則 .....	62
表 4-1 深度訪談對象與訪談代號一覽（已退休公務人員） .....	84
表 4-2 深度訪談對象與訪談代號一覽（在職公務人員） .....	84
表 4-3 行為人違反行政中立內涵三大類別之比率 .....	85
表 4-4 行為人與違失因素三大類別之比率 .....	88

# 圖目次

圖：

圖 1-1 研究架構圖 .....	25
圖 1-2 研究流程圖 .....	31

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

### 壹、研究背景

我國自解嚴之後，政黨之輪替已稍具雛形，近年來地方選舉競爭越來越激烈，因鄉、鎮基層公務人員與民眾接觸最近，代表國家執行最基本之公權力，必然比以往更加須要有行政中立的態度與作法，如依法行政、公平的對待各界、適度限制參與政治活動等，如此既為公務人員自身職務安定之保障，也為了維持鄉、鎮政府行政運作之穩定性、一貫性。鄉、鎮基層公務人員若不捲入政爭、徹底的實施行政中立，也方有餘力為鄉、鎮地方民眾造福、為國家盡責。

公務人員行政中立或稱文官中立，在我國已倡議多年。公務員服務法對行政中立雖有宣示性之規定，如第一條要求「公務員應...，依法律命令規定，執行其職務」，行政部門亦每於公職人員選舉時頒布若干限制輔選之規定，但均屬個別規範，欠缺整體法制，社會大眾不但對行政中立概念認知困難，影響民眾對政府公正執法之信念，而公務人員對行政中立的具體內容與作法亦無確切瞭解，致使公務人員對參與政治活動的界限、執行職務的分際，乃至身分保障等均缺乏遵循依據，難免產生爭議；且行政中立的內涵並不限於「依法行政」與參與政治活動的規範，尚應包含執法公正，公平對待任何團體與執法時不受任何外力之干擾以維持行政系統之穩定等，文官主管機關考試院為釐清此一分際，建立完整法制，於民國八十三年十二月研擬「公務人員行政中立法」

草案函送立法院審議，立法院法制委員會於八十四年三月至八十五年十一月先後舉行七次委員會完成審議。其間因當時在野黨立委黃昭輝、黃爾璇、林濁水均分別提出相對應草案，審查結果由於當時在野之民進黨出席委員較多，且黃爾璇委員堅持，大部分條文係照其所提版本通過，但因法制委員會審查通過之條文與考試院所提草案內容相去甚遠，認為難以執行，其間曾經立院各黨團與主管機關多次協商未果，以致仍未完成立法。

筆者擔任公職凡二十餘年，甚感行政中立立法的必要性，因目睹彰化縣各鄉、鎮政府人員多有行政不中立現象，甚至因而產生嚴重弊案，身為鄉鎮政府公務人員一份子，研究公務人員行政中立議題，乃基於對地方民主政治之關心。本文研究前以為違反政中立者應以鄉鎮市長、鄉鎮代表、機要祕書、人員等為主，鄉鎮政府公務人員涉嫌應不多，經訪問之後方知它是全面性、結構性的鄉鎮政府公務人員涉及違反行政中立，只是相當隱密，但是卻悄悄的腐蝕鄉鎮政府。此觸動筆者研究鄉鎮政府公務人員行政中立的問題。例如 2004 年總統大選前，某鄉鎮公所首長規定各村里的村里幹事，每人必須負責至少動員三百名民眾到某候選人競選處參加造勢晚會，並以民眾出席人數多寡作為村里幹事的年終考績。又某鄉鎮長於競選連任前三個月動用公家資源（清潔隊）為其支持者（樁腳等）清除私人所有巷道內水溝及修剪巷道內樹木等違反行政中立事件。

事實上，一波波的違反行政中立事件是有其歷史來源，台灣光復後，我國長期由國民黨執政，國民黨透過黨、政、軍、特系統嚴密的控制了國家社會裡面所有的次體系。在這樣的背景下，各層級政府機關內部，均設有國民黨的黨部組織。每逢選舉時，這些黨部組織便成了國民黨輔選的動員系統；所謂「動員」，包括

兩個層面：一是這些黨員的票必須牢牢被控制住；其次則是希望透過這些黨員所掌握的任何資源而儘量向外擴張選票。愈是激烈的選戰，當時執政黨往往會下達複式動員，亦即透過不同的網路系統對於重點票區或票倉加以層層的包圍。在國民黨一黨威權統治下，我國行政中立的理念根本沒有生存空間。

民國 76 年我國宣布解嚴，國內政治環境變化迅速，政黨政治蓬勃發展，縣市政府層級逐漸進入兩黨交互執政的狀態。且我國政府自八十七年十二月二十一日，停止省長選舉後，大幅調整中央與地方自治團體之關係，八十八年一月十三日通過地方制度法，賦予直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市長更多人事自主權，各縣、市、鄉、鎮的現任首長依仗執政優勢，常運用龐大的行政資源，使得競爭者無法招架，傳播媒體稱基層選舉已形成「行政動員」取代傳統的「政黨動員」態勢。甚至以行政之人事權為手段，行秋後算帳的壓力，影響基層公務人員行政中立的立場。

彰化縣政府過去經歷國民黨籍、民進黨籍縣長治理，各鄉鎮政府首長亦變動頻繁，公務人員歷經政黨、派系輪替執政後，帶來政治環境惡化、公共政策執行困難、公務人員介入政治行為太深、落實功績制度困難等問題，因之，本論文選擇彰化縣各鄉鎮市層級的行政中立為研究主題，探討目前實施行政中立的現況？是否達到行政中立的主要內涵（依法行政、公平對待與適度限制政治活動三者）？曾經發生過哪些違反行政中立問題？其產生原因為何？又該如何改進？

因之，今日在基層政府的層級，推動行政中立的境況，並不比以往更為平順。然而，在民主制度下，各級政府若要能夠維持高品質的行政專業水準，就必須要依靠一套中立的、品質管制嚴

謹、行政處事中立的文官制度。

在這種政治生態下，選舉中行政中立議題頓時成為朝野與學術界熱烈討論的課題，而負責全國文官制度法制的考試院，乃在行政革新之需要與社會輿論之壓力下，開始研擬行政中立法的立法工作。行政中立的目標逐漸成為朝野的共識。

建立政府行政中立的文官體系，是民主政治發展及文官專業發揮的重要基礎，也是政黨公平競爭及政權和平轉移的重要依據。民國七十六年，當時立法委員黃正雄，曾提出五種妨礙公務人員「行政中立」問題，包括關說、金錢的誘惑、掮客的穿引、上級的壓力、政黨的指導等項。

## 貳、研究動機

基於以上的研究背景，本論文研究動機如下：

### 一、關心地方民主政治

筆者目睹本縣各鄉鎮政府，因行政不中立而弊案頻繁，身為鄉鎮政府一分子，研究公務人員行政中立議題，乃基於對地方民主情感關懷因素。研究台灣邁向民主過程中，彰化縣各鄉鎮政府歷經不同黨派屬性的文官體系，是否會因政治立場與新任首長不同而消極抵制政策執行？新任地方首長執政期間到下次選舉過程中，是否藉由行政職權不當使用，而行威嚇的作法，使公務人員產生畏懼而未能保持公正客觀的立場執行職務？地方首長如何以政治力直接干預其執行職務，影響人事專業功能發揮？試圖從中瞭解影響公務人員無法行政中立的來源、方式與可能衍生結果。

## 二、建立一個具體可行的文官行政中立制度，讓文官體系擺脫政治力干涉

亦即探討公務人員如何在合法保障下，公正客觀的執行職務，不受執政者不當干擾，避免行政資源被不當濫用。思考如何落實各項行政中立規範，並推動中央對公務人員行政中立法案的立法，使公務人員基本身分、工作條件、官職等級、待遇俸給、申訴等皆能獲得保障，<sup>1</sup>讓公務員成為政府政策的忠實執行者，不屬於任何個人或任何政黨工具，以國家、人民利益高於政黨利益和個人利益，更專心投入於所屬的業務。

## 三、針對鄉、鎮、市建立一套適用地方政府的行政中立規範模式，提供建言

因為大體上，越是地方基層機關，越與選舉相關者，違反行政中立的機會較高。<sup>2</sup>地方乃國之礎石，更應從環境趨勢、政治發展、維持政治系統穩定效率等因素中，闡明政府應致力行政中立的重要性，讓基層公務人員在合法保障下，公正客觀的執行職務，讓公務人員與民選首長、民意代表之間關係正常，明確規範參與政治活動界線，避免行政資源被不當濫用，或再淪為任何政黨、動員之工具而捲入政爭對抗中。

## 四、盼望行政中立制度、行政中立風氣能帶領我國民主政治朝向良性發展

---

<sup>1</sup> 考試院於民國82年2月間，提出〈考試院組織法部分條文修正案〉，83年7月獲立法院審議通過，增設公務人員保障暨培訓委員會掌理有關公務人員保障政策之研擬規劃、公務人員基本身分、工作條件、官職等級、待遇俸給之擬議及申訴案件審查等事項，該會已於85年6月1日成立，正式運作。

<sup>2</sup> 劉昊洲，《行政中立專論》。台北：商鼎文化，民95，頁192。

在漸漸公平的政治、行政遊戲規則中，良好的政治文化風氣中，讓多元化的社會裡各人、各團體、各政黨都有共存並獲對方公平對待機會、相互肯定對方價值。

## 第二節 研究目的

本論文研究目的在於瞭解行政中立的理論、剖析彰化縣各鄉鎮公所行政中立實況與困境、探討彰化縣鄉鎮市公所層級所面臨之行政中立困境的產生原因與可能衍生之結果，分析民主先進國家文官行政中立法制之實踐經驗，以供我國借鏡參考，思考如何建議一個具體可行的文官行政中立制度。

### 壹、在於瞭解行政中立的理論

亦即從理論角度分析行政中立的內涵、重要性與影響。國家文官制度之良窳，事涉政府體制運作之良善與否，又廉能有效的政府是國家競爭力的基石，也是朝野、全民的願景。況且，我國逐漸步上民主憲政的軌道；政黨政治的運作將成常態，文官體制的健全顯得格外重要，因此，各界對於公務人員的行政中立問題特別重視。

### 貳、在於剖析彰化縣各鄉鎮公所的行政中立實況與困境

例如，瞭解鄉鎮市層級公務人員對行政中立認知與判斷。又如，不同黨派屬性的文官體系，是否會因政治立場與新任首長不同而消極抵制政策執行？又退休者是否多半較在職者願以自身經

驗，說出真正違反行政中立事實？基層公務人員違反行政中立事件的量，是否比原先估計來得多？

### 參、探討彰化縣鄉鎮市公所層級所面臨之行政中立困境的產生原因與可能衍生之結果

例如由法規影響因素、政治團體與人物影響因素、公務人員個人影響因素，探討彰化縣各鄉鎮基層公務人員是否違反行政中立之內涵，再思考如何強化基層公務人員行政中立之對策。

### 肆、分析民主先進國家文官行政中立法制之實踐經驗，以供我國借鏡參考

觀之民主先進國家，可知文官行政中立是時代潮流，也是民主政治發展必然的歷程，更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，從比較的觀點，研究分析民主先進國家文官行政中立法制之實踐經驗，以供我國，尤其是彰化縣鄉鎮市公所層級行政中立的借鏡參考。

### 伍、思考如何建議一個具體可行的文官行政中立制度

在於分析強化彰化縣鄉鎮市公所層級行政中立的對策，亦即思考如何建立一個具體可行的文官行政中立制度，讓文官體系擺脫政治力干涉，避免再淪為任何政黨動員之御用工具或捲入政爭對抗中。

最後，筆者希望藉由本文之研究，能引起學界及實務界人士，

對此議題做進一步的探索及分析；以供日後主管機關研修相關法令之參考。

### 第三節 名詞界定

此部分乃針對「基層公務人員行政中立之研究—以彰化縣鄉鎮市為例」相關名詞作界定其中包括「基層公務人員」、「行政中立」等概念。

#### 壹、基層公務人員

依我國現行法規有「公務員」及「公務人員」之不同概念，因此仍有必要加以釐清：

##### 一、最廣義之公務員之刑法第十條第二項規定

「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」，依據此一規定，凡依法令從事於公務的人員，不問其為文職或武職、政務官或事務官、自治機關人員或國家機構人員、公營事業機構人員或民意機關代表，亦不問係由選舉產生或任用、派用、聘用、僱用，更不論有無俸給，只要是依法令從事於公務者，均包括在內，為最廣義之公務員。

##### 二、廣義的公務員公務員之服務法第二十四條規定

「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」，所稱俸給，指依公務人員俸給法或其他法令所定之俸給均屬之。因此受有俸給者即為公務員服務法之公務

員，如非受有俸給者，則不適用該規定範圍，故文職、武職及各種事業機關的人員均屬廣義之公務員，較之刑法上規定依法令從事於公務之人員即為公務員，涵義較為狹隘。

### 三、狹義之公務員之公務人員任用法第五條之規定

「公務人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任、職等分第一至第十四職等」，依該法施行細則第二條規定：「本法所稱公務人員，指各機關組織法中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官等職等之文職人員」；前項所稱各機關係指下列之機關學校及機構：中央政府及其所屬各機關；地方政府及其所屬各機關；各級民意機關；各級公立學校；公營事業機構；交通事業機構；其他依法組織之機關。故本法所稱的公務人員，僅以文職人員中經銓敘任用之簡任、薦任、委任各等級事務官為限，較刑法及公務人員服務法上公務人員的涵義為狹，故為狹義的公務人員。以上乃是依據各種有關法令的規定來說明「公務員」一詞的涵義，本研究中所稱之「文官」，係採公務人員任用法上之公務員，即各機關組織法規中，除政務官及民選人員以外，定有職稱及職等之常任文職人員為適用對象。

本文所言之公務人員，是以公務人員任用法第五條之規定為準。又本文所言之基層公務人員，是以縣、市政府、鄉鎮市公所層級的公務人員為對象且以事務官為主。本文所言基層政府是指縣、市政府、鄉鎮市公所。

## 貳、行政中立

「行政中立」（administrative neutrality）雖然是政治實際運

作上經常被提到的概念，但目前在我國仍然只能算是個學術上討論的名詞，而其理由，即在於我國目前的法律中並無對「行政中立」一詞，賦予任何的法律意義。<sup>3</sup>且行政中立一詞，學界至今沒有明確的定義，而國內各家學者對「行政中立」亦有不同見解，茲將國內學者的看法整理如下：王作榮先生：「所謂行政中立，即是文官系統依法行政，依法律推展政務，不受各利益團體的影響，不受各黨派的操縱，中立的行使職權」。<sup>4</sup>此強調依法行使職權且不受政治勢力之干預。許宗力教授：「要求公務員依法行政、正確解釋法律所規定構成要件，正確的行使裁量權，而沒有政黨的偏好，這種依法行政就是所謂的行政中立。」此在強調公務員執法的中立立場。<sup>5</sup>傅肅良教授：「行政中立之含義：一為對公務之處理，以現行法規為依據，處理公務之政策、原則、程序與方法，如在法令中已有規定者，應依法令規定處理，不得對某些政黨或所屬政黨有所偏離；一為政黨推行黨的政策，應先透過政黨政治常軌，將政黨政策轉化為法制後執行，不逕令黨員執行」。<sup>6</sup>吳定教授：「文官行政中立的意義，指涉政府機關中的公務人員（事務官），在推動各項政策及行政治動的過程中，應保持中立立場，遵循三項原則：

### 一、依法行政原則

### 二、人民至上原則

### 三、專業倫理原則

能不受政黨、派系、民意代表、利益團體、上司等之操縱、支

---

<sup>3</sup> 桂宏誠，〈何謂行政中立〉，《國家政策論壇》，第2卷，第3期，頁65。

<sup>4</sup> 王作榮，〈談文官制度(上)〉，《考選周刊》，第299期，第2版。

<sup>5</sup> 同上註。

<sup>6</sup> 傅肅良，《人事行政的守與變》。台北：三民書局，頁217。

配與關說之影響。<sup>7</sup>前銓敘部部長關中先生，則持不同的看法，其認為：「依法行政是文官系統處理公務的最高準則，也是判別行政是否中立的指標；故所謂中立的行政，就是依法的行政。」<sup>8</sup>行政學者普遍認為，行政中立泛指公務人員執行職務時，必須嚴守的一種原則；綜合言之，行政中立乃指公務人員對處理公務時應保持中立、客觀及公平的立場，以國家、人民的整體或多數利益為考量，並非指其不可涉入政治事項，惟絕不可涉入政爭。

本論文對行政中立之定義如下：

## 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。依法行政本是民主法治國家的常態現象，不過各國說法不盡相同，在英國稱為「法治」，在日本就是「依據法律行政」或「行政的法律適合性」。除形式上須以法律為根據外，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，其基本法則有四項：

- (一) 行政權之作用，不得與法規牴觸。
- (二) 非有法規依據，不得使人民負擔義務或侵害其權利。
- (三) 非有法規依據，不得免除特定人在法規上所應負擔之義務，或為特定人設定權利。
- (四) 法規授權行政機關自由裁量時，其裁量權之界限，仍受法規限制究應如何行政才能「中立」？<sup>9</sup>「中立」的準則如何

<sup>7</sup> 吳定，《如何落實文官行政中立的理念》。台北：銓敘部，頁 61-62。

<sup>8</sup> 關中，〈行政中立與政黨政治〉，《銓敘與公保月刊》，台北：銓敘部，第 4 卷，第 7 期，頁 5。

<sup>9</sup> 林紀東，《行政法》。台北市：三民書局，民 68，頁 70。

呢？顯然的一定要先「依法」，本於法律才能堅守原則與立場，而不致隨著政黨的拉距進退而搖擺不定。

## 二、公平對待

各級公務人員本於職權或多或少享有行政資源，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，以及科層體制的自我條件成熟等因素，行政職能日漸擴張，常任文官愈形成「行政國」一詞已被公共行政學界所肯定。如果公務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，勢必對不同立場的所屬公務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，公務員執行職務時，必須公平、公正對待每一政黨及候選人。

## 三、適度限制政治活動

參政權是憲法賦予每一公民的基本權，只要法律所許可的政治活動，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之上，可以特別法酌加限制。或將遭批評為有違憲或過當之虞，不過參照歐美先進國家實施成例，既不影響其基本政治權利的行使，且為維持行政運作的穩定，避免捲入政黨競爭之中，事屬增進公共利益所必要者自為憲法所許可。

## 第四節 文獻探討

有關行政中立文獻探討，由於不同的研究角度切入，產生不同的觀點與見解，各有研究的優點及侷限性，殊值本文研究借鏡。綜合行政中立文獻，歸納研究途徑，包括：

### 一、行政中立的政治研究途徑

主要探討行政中立概念內涵及發展趨勢，政黨政治與行政中立的關係，比較民主政治、政治發展與行政中立的關係。

### 二、行政中立比較途徑

從各國行政中立作法，比較法制之借鏡與分析，參酌先進民主國家確保行政中立之經驗，做為推動行政中立的依據。

### 三、行政中立法制途徑

探討行政中立立法原則、立法技術、進行行政中立法草案評估等，瞭解行政中立法草案制定的精神及經過。

### 四、行政中立的公共利益研究途徑

強調新公共行政的民主行政論點，研究行政倫理內涵，將行政中立置於公平正義、公共利益、行政自主的概念中探討。

### 五、行政中立實證研究途徑

採用問卷調查或深入訪談方式探討行政中立，剖析行政立的外在環境影響因素，研究如政治力、人情措施、利益團體、政黨等因素對行政中立的影響。本文將從行政中立相關研究之期刊、論文、書籍等資料進行搜集，共參考六十五篇文獻著作，擇重要分類探討研究優缺點如下：

## 壹、行政中立的政治研究途徑

行政中立政治研究，強調行政中立的需要性，從民主政治發展，政黨政治與行政中立間的關係演變，驗證行政中立才是民主政治發展的重要條件，整理研究內容及評論如下：

表 1-1：行政中立政治研究

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
邱華君	公務人員之行政中立	主張行政中立是行政資源的中立，而非政治主張的中立，強調公務人員依法行政、執法公正、建立行政中立規範的重要。	落實行政中立作，制定文官行政中立法制規，公務人員升遷、轉調及待遇福利等，採功績原則，建立公務員或大眾之確行政中立概念，強調依法行政觀念，無法完全解釋行政中立核心意涵。
吳定	如何落實文官行政中立的理念	從制度面探討公務員基準法、遊說法、公務員服務法、公職人員選罷法、人民團體法等，配合執行面司法單位執行運作，強化宣導，落實行政中立。	明確指出事務官依法行、人民至上原則、專業倫理原則，不受黨派、派系、利益團體、民意代表、上司等操控、支配、關說影

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
			響。惟缺乏詳細介紹制度面、運作面、宣導面等互動模式。
翁柏萱	我國文官行政中立與民主鞏固之研究	公務員行政中立之法制擬定者與立法者間的認知不同，在法案名稱、適用對象、規範限制、罰則等差異甚大，因政黨政策與政治環境變遷，意見難獲共識。研究發現行政中立為民主鞏固的基礎但文官行政中立觀念建立並不易。	強調文官制度建立必須嚴格區分政務官與事務官，加強文官行政中立訓練，建構完整法制規範，仿效英國文官保障制度，成立文官長制度。研究著重歷史研究途徑，缺乏實際經驗探討。
陳德禹	我國當前政治發展與行政中立問題	提供實施行政中立建議，觀念上劃清國家、政府、政黨等概念、政務官與事務官嚴格區分、考試權獨立公平、合理限制文官的政治權利與行為、發展行政中立的倫理、加速行政程序法的立法工作。	提供我國因應時代需要與不同環境脈絡下發展行政中立的思考分析模式。對於行政中立理論介紹，與援用各國立法經驗，未能深入詳盡探討。
韓英俊	行政中立是國家穩定發展之基礎	從政黨輪替過程中，強調行政中立的時代背景，行政中立是先進民主國家信守的政治理念。	強調我國應實施行政中立的五項理由，分析我國推動行政中立的現況，明確規範公務員不得從事政黨活動。徒法不足以自行，宣示行政中立政治理念，規定再嚴，法規再多，

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
			嚴格遵守流於形式，無深入探討公務人員內在倫理價值。
關中	改革文官制度，屬行行政革新一價值抉擇與政策方向	強調黨政分離，政黨政治要正常運作，必須依靠行政中立的文官體制。	剖析行政不中立造成政黨分贓制度、執政黨高官厚祿分離在野黨情形。強調行政中立觀念應平時養成，借鏡民主國家制度經驗非條文，概念化、理想性過高。

資料來源：作者彙整。

## 貳、行政中立比較研究途徑

行政中立比較研究，剖析外國有關行政中立制度，擷取先進民主國家之經驗，從公務員身分及地位保障、限制參加政黨活動、限制參加競選或選舉活動等各類措施，援用為國內制定行政中立規範的參考，希望發展出適用國內政治文化的行政中立法規，歸納研究內容及評論如下：

表 1-2：行政中立比較研究

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
吳嘉源	公務人員政治活動中立之研究	我國公務人員任用法規應簡併，改善多軌任用制度的缺失，政務官與事務官應做嚴格的區分。仿效英國作法，建立永業文官，免受到政治干涉或政治因素影響。	闡揚先進民主國家發展經驗，提供政治活動中立應有作法，探究行政與政治分合及特別權力關係方面研究，尋求分合關

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
			係平衡。未能提供符合社會價值衝突與整合的行動模式。
曹俊漢	從多國發展經驗看我國行政中立法的制定	參酌英、法、日行政中立的立法經驗，作為我國立法者對「行政中立法」立法之參考。	強調維持行政中立是政黨運作的成功憑藉，援用多國民主經驗，討論我國立法精神，我國行政中立法受到美國立法例的影響深遠，然而我國行政文化環境卻沒有美國民主傳統精神，行政中立雖是法制化的工作，但基本問題卻不是法律上的問題，而是政府機關在民主化進程中角色調適問題。
許濱松	如何建立文官中立—從國外制度談起	引用美、英、日有關行政中立規定，強調公務員之政治行為限制，仿效英國建立永業文官，設置特別檢察官，建立申訴制度，訂定違犯公務員政治活動禁止或限制規定之罰則。	從外國經驗作法，建立我國永業文官行政中立，強化觀念確定與法規制定方面著手，建立文官行政中立觀念。但永業文官非仰賴完善制度可以達到，仰賴管理制度難以達到行政中立，缺乏探討公務人員公共利益、行政倫理等核心概念。

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
陳建誌	文官中立的理論實踐及其困境分析	從理論與實踐的角度來澄清國外政治中立的概念，再以外國的討論為基礎，探討我國行政中立的意義為何，與國外行政中立的意義是否有差異。	研究發現英、美兩國，在政治中立的實踐上，產生了「政治行政二分法」、「中立能力」、「變色龍」等三種不同形式的政治中立原則，內涵與實際確有其盲點與限制。由於援用國外相關制度與文獻借鏡，是否適用於國內行政中立原則，值得深思。

資料來源：作者彙整。

## 參、行政中立法制研究途徑

行政中立法制研究，將文官中立從概念化到法制化，研究我國行政中立法草案的立法原則、適用對象，強調行政中立法制化才是健全文官中立的重要基石。惟有推動行政中立法，才能減輕文官行政不中立的行徑，歸納研究內容及評論下：

表 1-3：行政中立法制研究

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
侯景芳	公務人員行政中立法草案簡介	探討我國公務人員行政中立法草案研擬經過，界定草案適用對象、政治活動規範、違反行政中立罰則問題。	健全行政中立法制，督促「政務官法草案」、「公務人員陞遷法草案」等應及早完成立法程序，強調法制面的重要，卻忽略公務人員內在核

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
			心價值的建立。
黃錦堂	對行政中立立法若干思考	行政中立法屬於政治性的法案，與集會遊行法、人民團體法、政黨法、選區劃分辦法、地方自治法等相同性質，依賴非執政黨以外社會次體系的力量覺醒，公平合理的落實執行。	提及本土化思考的必要與政治性法案的思考重點，立法上考量概念與體系，思考台灣行政中立問題，非單純沿用外國法律。研究指出行政中立相關立法方向，但對行政中立核心價值缺乏進一步深入的探討。
蔡良文	我國公務人員行政中立立法制之研究	界定配合實際法治運作分析、文獻架構分析、比較法制分析、問卷調查比較分析、深度訪談分析、法制建立過程因素分析、法制內容分析等，提出行政中立法制建議，針對政務官、準政務官、地方民選首長分別採以列舉規定及適當罰則方式。	釐清具有動能的軸線鐘擺，在憲法價值下行政價值與政治價值之間平衡的鐘擺，建立行政中立的法制。但鐘擺理論，行政價值與政治價值，為傳統公共行政工具理性的觀點，新公共行政學者，質疑該理論是否可適用於行政中立的真正價值。
劉文仕	建立公務員政	保障公務員基本人權與限制其政治行為間取得	從台灣早期一黨威權統治，隨

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
	治中立規範的必要性與正當性	平衡，以必要的合理關連性為行政中立立法原則，指出適用範圍，及不能逾越比例原則。	著政治結構變遷，逐步建立公務員政治中立規範要求，建立維護人民對公務人員政治中立性的信賴，建議訂定「違反政治中立行為認定標準及處罰原則」強調法制規範及處罰適用原則，較缺乏保障及救濟相關法規配套。
賴文恭	公務員應保持行政中立之法制論述	公務員保持行政中立，貫徹依法行政原則之法制基礎，強調應讓公務員認同法制政治之實行，保持行政中立的法制涵養。	重視公務人員行政裁量、行政執行、行政迴避、行政倫理、行政程序等法制涵養的建立，確保行政中立的落實。缺乏探討妨礙行政中立執行障礙因素及如何建立行政中立倫理價值。

資料來源：作者彙整。

## 肆、行政中的立公共利益研究途徑

行政中立公共利益研究，從公共利益的基本理念，闡述行政組織的完整性及客觀性價值，融入公共利益的概念。回歸行政中立對

官僚體系的價值探討，重視文官體系對政治回應性與專業性，強調行政品質加強對行政顧客處理的能力。歸納研究內容及評論如下：

表1-4：行政中立公共利益研究

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
江岷欽	論行政中立與公共利益上、下。	行政體系中之人，須具備「以追求公共利益為職志」良善本質，將行政組織完整性、權責相稱及行政中立客觀價值融入行政流程。以行政學者 J. Jun 提出八標準檢視政策形成過程。	從公共行政領域中，提倡公共利益可幫助行政人員處理衝突，解決社會問題和保持行政中立。針對公共利益整個概念探討及論証，經常流於空疏，不容易被公共行政學者採用。
陳定銘	我國公務人員行政中立之理論與實踐。	以宏觀的角度，採用新公共行政學核心價值公平正義、公共性、民主性、自主性、弱勢關懷及公共利益等實踐，形成行政中立架構。社會行政中立理念深植民心。則法規即可功成身退。	藉由新公共行政的價值理性觀點，批判、反省的實踐面，落實行政中立的意涵與精髓。但對公共利益的界定，有模糊的灰色地帶，公共服務間的落差，在論文中未能詳述。
劉昊洲	行政倫理與行政中立的關係。	比較行政倫理與行政中立相同及相異處，強調行政倫理與行政中立的相互性。	行政倫理與行政中立有互為因果相輔相成的一面，也有矛盾衝突的地方，探討公務人員的價值體系，無法深入矛盾衝突及認知的痛苦探討。

資料來源：作者彙整。

## 伍、行政中立實證研究途徑

行政中立實證研究，將研究主題置於基層公務員上，運用問卷調查或深度訪談方式，企圖發掘行政中立的各類問題，並尋求解決對策，希望對現行的文官行政中立體制，研議具體可行的建議，歸納研究內容及評論如下：

表 1-5：行政中立實證研究

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
余文安	警察行政中立之境與對策研究	探討警察結構三大面向「政治面」、「法制面」、「行政管理面」等與十一項影響構面「解嚴因素」、「政黨輪替」、「政治力介入」、「政治人物」、「法定作用」、「標準作業程序」、「倫理因素」、「價值觀」、「教育訓練」、「訓練過程」、「警察人員」等逐一分析。	透過問卷調查及深度訪談，探討變項間關連性是否具有顯著關係，再透過深度訪談取得深入資料，與問卷調查結果相互比較、印證，研擬改進建議。對警察行政中立研究缺乏國際間民主國家行政參考經驗，對受訪者問卷恐難探詢真意，造成無法反映真正現實狀況。
林文益	公務人員行政中立之研究。	分析主要影響常任公務人員行政中立因：服務本質缺乏規定、行政中立觀念欠缺、利益團體影響業務處理、未立法規範政治活動等因素。建議從行政中立觀念確立及法規制訂方面等著手，健全行政中立的文官體系。	限制公務人員政治活動是不可避免，我國應將制訂的公務員基準法、公務員服務法，明確規定何類公務員不得從事政黨活動。惟未明確解釋利益團體、民意代表等行為者的變項因素。
林孟信	地方自治團體人事權與行政	針對行政中立改革方向提出：強化公務員抵抗不當政治壓力與關說能	強調將文官去政治化，建立一套合理的規範，指出地方

作者	研究著作	研究綱要	研究評論
	中立之探討	力、明訂公務人員政治參與準則、獨立的仲裁機構廣泛設立、增設政務職位、政治活動與服務行為之規範、建構新的地方自治團體人事制度、建立制度性保障的地方自治。	自治團體與行政中立最大之問題，在於地方自治首長以其人事權干預行政中立。但針對地方首長人事權探討行政中立相關議題，仍缺乏完整探討行政中立理論意涵。
辜柏宏	公務人員行政中立之研究—公平理論的觀點。	引用公平理論，探討衡量行政中立四指標「政黨偏好」、「利益輸送」、「人事措施」與「外部干預」等影響行政因素。	透過問卷調查與資料分析程序，衡量行政中立指標。研究公務人員採取多種行為模式減少不公平現象，解釋無力感與變項間相關程度，行政中立現象過度簡化。
鄭治平	台北市政府公務人員行政中立問題與對策。	台北市政府公務人員實踐行政中立成效評估，研究行政中立問題，包括法制性問題、人性利益、民意代表關說、無常設行政中立監督小組、現職公務人質騎牆派價值、弊端舉發者無法保護、政黨退出行政機關、財團法人基金會透明化、懲處配套等透明化、懲處配套等。	從法制、價值觀、行政倫理、權責劃分、專業技術、道德要求、教育訓練、人性問題等多層面探討行政中立影響。研究區域性行政中立現象，難以將此研究結果套用解釋其他縣市普遍狀況。

資料來源：作者彙整。

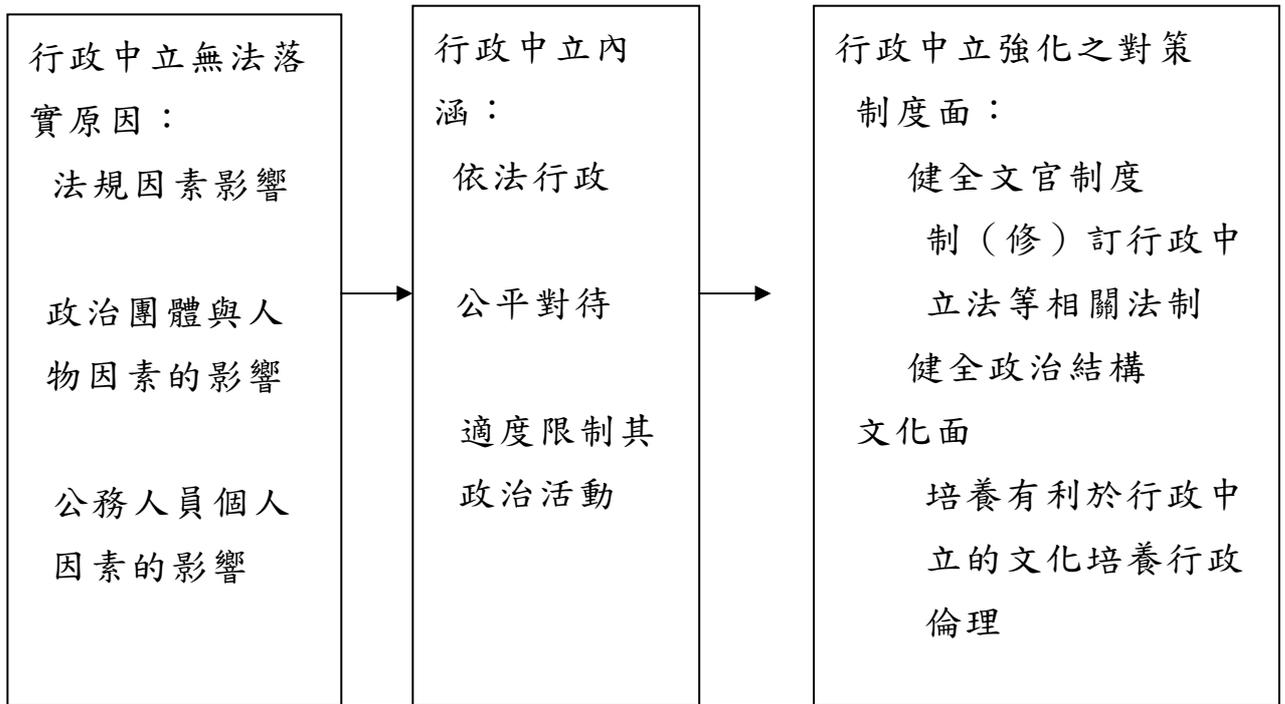
以上僅是簡單瞭解公務人員對特定行政中立問題的看法，而無更深入探討鄉鎮市基層公務人員行政中立之實證關係。然而本文更關心的是公務人員的中立應不只是包含政治活動的限制而已，更包含了公務人員在日常執行職務時所應有的依法行政及執法公正的態度。因公務人員之行政中立作為影響人民權利甚巨。

## 第五節 研究架構方法與流程

### 壹、研究架構

由法規因素影響（對於法令不知、輕忽、法令本身規定不清等）、政治團體與人物因素的影響（首長、民意代表等施壓、關說等）公務人員個人因素的影響（本身求名利不正心態、修養不佳、行政倫理缺乏等）三影響因素，探討彰化縣各鄉鎮基層公務人員行政中立之內涵（主要論點：是否依法行政、公平對待、適度限制政治活動），再逐步思考如何改進其行政不中立之方法與對策，最後做出研究發現與建議。

圖 1-1：研究架構圖



資料來源：作者自繪。

## 貳、研究方法

過去行政中立理論研究，多數學者先從文獻研究探討著手，廣泛搜集期刊、書籍、論文、報紙等資料，探討行政中立概念、歷史、法制、官僚體系等研究主題，再援用各國比較研究分析，從法制面及倫理面研究，瞭解行政中立的精神內涵。或有學者研究行政中立，將焦點置於官僚體系之外在環境，如政治因素、人情措施、主管壓力、利益團體、政黨輪替等原因探討，企圖找出影響政府行政中立的困境，並研擬因應對策。

本文所要探討主題包括：行政中立概念、歷史、法制、各國比較、官僚體系等，試圖釐清行政中立的關係，透過深入訪談、實地觀察研究方式，找出地方政府行政中立困境因素，參酌法制

與倫理學研究方法，探討我國地方政府行政中立相關問題及對策。

## 一、文獻及法制研究法

採取文獻及法制研究法，係以歷史研究方式，廣泛搜集地方自治團體行政中立及公務人員行政中立相關文獻，深入探討。從資料的分析、歸納、整理中，建立行政中立的理論架構。透過書籍、期刊、學術論文、報紙、官方出版品、網路新聞等資料，加以研析檢討，瞭解行政中立理論與實踐的困境與因應對策。並透過我國現行法規制度研究，對地方制度法、公務人員行政中立法草案、政務人員法草案、公務員基準法草案、公務人員任用法、公務人員服務法、公務人員保障法、公務人員懲戒法等立法原則及精神，加以分析比較，瞭解行政中立相關法規的立法經過，制度上試圖尋找能相互搭配運作方式，發揮截長補短的作用。輔以先進民主國家美、英、法、德、日等國的行政中立理論，配合我國實際現況，就行政中立的精神，援為我國地方行政首長，推動行政中立參考。

## 二、深入訪談法

為求論文研究內容符合實務，探索鄉、鎮、市公務人員行政中立的真實性，親自的訪談是必要的，透過深入訪談，來了解地方行政中立的內在意涵及運作過程。深入訪談對本研究的最大效用是在幫助本論文設定研究的主題，並適時修正研究取向及架構，增加實証基礎，而不至於流於以邏輯做出無限演繹及延伸，卻與實務相異的窘境。訪談法依其結構性的程度，可分為「非結構式訪談」(unstructured interview)、「半結構式訪談」

( semistructured interview )、及「結構式訪談」( structured interview ) 三種類型。非結構式訪談係以日常生活閒聊方式 ( everyday conversation ) 或知情靈通人士或專家訪談取得內情；結構性訪談係由訪問者事先設計好結構性的問題，然後依照問題的順序讓受訪者回答。受訪者也僅能依照答案的結構作選擇來回答問題；而半結構性訪談是以「訪談大綱」來進行訪談，對象可以是「個人」或「團體」，個人訪談即所謂的深度訪談法 ( depth interview )，也是本文使用方法，而團體訪談即為焦點團體法 ( focus group )。信度 ( reliability ) 是指可靠或一致，它的意思是在同樣或類似的條件下，同一件事可以重複或再次發生。而效度 ( validity ) 是指真實性的意思，指的是構念或研究者在概念定義中，將想法概念化的方式契合量數的程度。

質的研究關注的是社會事實的建構過程和人們在特定社會文化情境中的經驗和解釋，因此，質的研究在信度方面，研究者會用許多技巧（如訪談、參與、文獻研究），一貫地記錄他們的觀察。而在效度方面，質化研究者不太關心抽象概念與經驗資料的媒合，而是比較關心誠實描繪社會生態，這種描繪要忠於被研究者的經驗。由於本論文係以質性研究的方式來探討行政中立問題的實證研究，在研究的過程中，仍必須把握信度與效度的原則。因此，在研究設計階段，就必須注意到研究結果是否會真實？如何知道是否真實？在真實性方面可能會犯那些錯誤？如何排除？如何使自己的研究結果會令人信服等等問題，然後就資料的蒐集方面，再選擇適當的研究方法，以確保本論文質性研究的信度與效度。根據佛克與艾敘爾 ( Vokell & Asher ) 指出，質性研究資料的蒐集，主要有四種方法，即觀察、訪問、文件及各類研究工具（如問卷、調查、人格、態度、認知測驗）。但因觀察法是觀察者參與被研究者的每日生活，可以公開用研究者的角色也可以偽

裝成其他的角色，在一段相當的時間裡，觀察者注意所有看到的事務，所有收到的事情，並且與人交談詢問，其主要目的，在於從最根本細微的面向出發，描述某個特定社會場景中所發生的各種事件、情境與行為。

本論文的主要研究方法有文獻分析法、深度訪談法與實地觀察研究方法等三種，本研究之採用深度訪談法，以非結構性的訪談方式，實地訪談了解情形之相關人員，亦即作者在訪談開始先對受訪者作訪問目的的說明後，即提出問題，由受訪者就其所知回答，因訪談內容隱密，先行取得信任後，邊交談邊錄音，然後作成紀錄，期望透過此實證訪談方式、過程所產生問題，並在探討這些問題後，歸納出整個鄉、鎮、市公務人員行政不中立事件的真實性。

### 三、實地觀察研究方法

人類的活動是持續的過程，意義必須經由互動之中才能產生，參與觀察不但能夠客觀的觀察到他人的互動模式，更可以透過訪談和紀錄來補足觀察的缺失，研究者（或調查者）為了對一個團體有所謂的科學瞭解（scientific understanding），而在那個團體內建立和維持多面向和長期性關係，以利研究的過程。做為參與觀察者，在訪問環境中保持客觀的角度進行，以旁觀者的觀察為主要態度，避免涉入主觀看法，以免影響到觀察的客觀性，和事件描述的中立，因此在和被訪問者互動過程中，會儘量的避免將自己的想法框架置入在她/他們身上，訪談時也要注意問題的引導性，所以運用行政中立的述說做為開頭，再根據擬定的大綱，以及述說的內容做為進一步追問、深入引導，在與客體交互的過程後，能夠以反思的態度進行觀察的詮釋和闡述，將此部分納入

訪談記錄中的觀察心得。

因之，本論文研究兼採法制研究法及深入訪談法、實地觀察研究法，從理論、實務兩大部分，探討彰化縣各鄉鎮基層公務人員行政中立不良的原因及對策。

自民國九十五年九月至九十五年十二月間，本文透過與被訪談來進行訪談，被訪談者之身分如下：

甲：退休鄉、鎮、市公務人員

乙：在職鄉、鎮、市公務人員

深入訪談調查法深入訪談調查方法，即用實證分析法角度，分析行政中立各項議題。有關訪談的內容，歸類為依法行政、公平對待、適度限制政治活動三項目，針對 20 名在職及退休公務員，進行問卷調查分析。瞭解受訪公務人員在地方自治團體行政中立的障礙因素及未來改善因應方法。

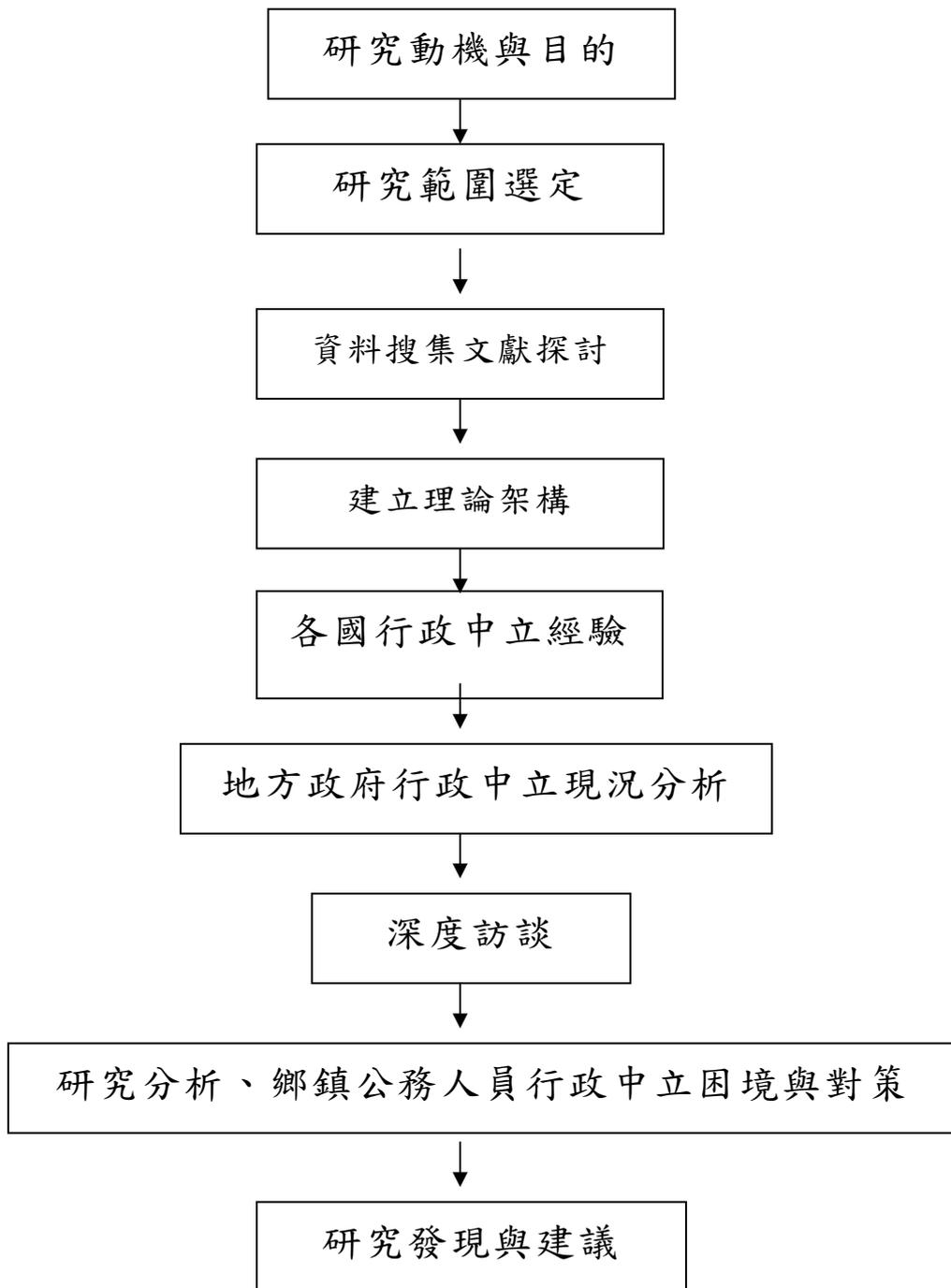
擬定訪談大綱包括：

1. 請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？
2. 請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）
3. 請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？

## 參、研究流程

首先思考本論文研究背景、動機與目的後再選定研究範圍，並廣泛搜集資料、文獻予以探討，建立起理論架構後，再參考各國行政中立經驗，且對我們地方政府行政中立現況作分析，然後對鄉鎮公務人員以深度訪談、實地觀察研究方式獲得研究結果，再以研究結果進行分析彰化縣鄉鎮市基層公務人員行政中立困境並提出對策，最後在結論中提出研究發現與研究建議。

圖 1-2：研究流程圖



資料來源：作者自繪。

## 第六節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

#### 一、研究區域

往昔相關之研究論述通常把焦點集中在以縣為單位，或是以人際關係的社會基礎來探討行政中立，研討的對象單位是以縣或個人為研究的標的，欠缺介於縣與個人之間的鄉鎮市，作為研究之起點，並由各鄉鎮市的公務人員來描述縣的地方派系及政治的風貌。以往的研究方式忽略鄉鎮市層級的一些問題，包括：

- (一) 行政中立不只是以自治單位（縣）為描述單位，若以日常生活圈（鄉、鎮、市）為單位進行描述行政中立，將可呈現不同風貌。
- (二) 民主政治的發展植基於鄉鎮市草根性（grass roots）發展的良性與否，基於對民主的真誠及鄉土的熱愛，因此，本文擬一種以鄉、鎮、市為行政單位的研究方式，這是不同於高級行政層級的當事者訪談，而將其間的微妙、隱密關係呈現出來，促使地方行政中立研究更趨完整化。

#### 二、研究區域簡介

本論文研究的區域是彰化縣各鄉鎮市公務人員，但是彰化縣總共有二十六個鄉鎮市，幅員廣大，公務人員人數眾多，以筆者公務人員個人身份與工作時間受到限制，既無時間，亦無精力全部調查，只能選擇比較具有代表性的三鄉鎮（彰化市、員林鎮、

社頭鄉)作為主要調查區域。因為筆者服務過其中二鄉鎮(員林鎮、社頭鄉)、人際關係較為熟悉；且彰化市為縣轄市並為彰化縣政府所在地，為調查彰化縣各鄉鎮市公務人員違反行政中立事實，故以上列三鄉鎮市作為主要調查區域。

以下為三鄉鎮市簡介：

- (一)彰化市：彰化市為縣轄市為彰化縣政府所在地，工商業發達，在彰化縣各鄉鎮市中人口數最多，本月底人口數為235168人，(民國九十五年十二月止)。
- (二)員林鎮：工商業發達，在彰化縣各鄉鎮市中人口數僅次於彰化市，本月底人口數為126052人，(民國九十五年十二月止)。
- (三)社頭鄉，為典型鄉村代表型鄉鎮，人口中蕭姓居多，俗話說「蕭一半」，也就是姓蕭的佔了一半人口，劉姓次之。本月底人口數為45605人，(民國九十五年十二月止)。

## 貳、研究限制

### 一、鄉鎮公所業務分工精細、專業性質濃厚，研究者不甚瞭解

筆者雖為在職人員，服務雖經歷二個鄉鎮公所，但對鄉鎮公所內部單位仍不完全熟悉各工作部門、職位和其內容，縱然被訪問者詳細說明，筆者亦無法將內容完全表示出來，因為鄉鎮公所經辦的業務十分繁雜，分工十分精細，法令變化速度之快，有時連被訪問者也很難瞭解其他部門業務。筆者專業能力有限，只能

竭盡自己能力研究，對於違反行政中立之細微處，實際無法完全清晰表達。

## 二、本論文所探討之主題，事屬敏感、隱密，真實資訊不易獲得

本文受訪問者雖與筆者熟識，但因鄉鎮區域狹小，當事人仍有親人服務本機關或其他機關，為免受到報復，不論在職或退休者，口風甚緊，除了少部份敢透露部分事實外，大部分皆有所隱匿，甚至部分接受訪談者，在訪談結束後又要求撤回，令筆者感到十分為難，本論文進行之困難可想而知。

## 第二章 行政中立之相關理論探討

### 第一節 行政中立理論

行政中立意義眾說紛云，由於國內政治社會環境時移勢變，每逢選舉行政中立理念總是面臨極大挑戰，其中又以地方公職人員選舉為甚，地方公務人員的專業倫理價值體系和惡質化的政治生態環境，形成相對立的兩面牆，彼此互相較勁。如果地方公務員缺乏定力及約束，行政中立的原則乃被扭曲，民主政治必遭嚴重的侵蝕。因此建立文官行政中立的制度，極為迫切及必需，也是穩定民主政治不可或缺的要素。行政中立不僅是法制面的問題，尚涉及主觀的心理倫理層面，本章節將探討行政中立發展、內涵及適用範圍，從法制觀點及倫理學觀點分析行政中立概念，即以工具理性與價值理性方式，探討影響行政中立的各項因素，再就研究法制面、行政倫理、公務人員之價值觀等，剖析行政中立的障礙因素及因應對策。

#### 壹、行政中立意涵

##### 一、學者看法：

行政中立此一概念，至今仍未發展定義清楚而為大家接受的概念內涵。且其與政治中立概念之關係為何？有人認為行政中立與政治中立概念不同，有人認為政治概念範圍較廣，行政概念範圍較狹，也有人持相反看法。有人認為政治中立概念較妥，甚至有人認為行政中立概念，根本邏輯不通荒謬。所以，要建立行政中立制度之際，對行政中立概念不能不作正名。國人由觀察角度

不同，對行政中立之涵意兒有不同見解，士大略分類如下：

### （一）依法行政取向

王作榮先生：「所謂行政中立，即是文官系統依法行政，依法律推行政務，不受各利益團體的影響，不受各黨派的操縱，中立的行使職權。」此強調依法行使職權且不受政治勢力之干預。

許宗力教授：「要求公務員依法行政、正確解釋法律所規定構成要件，正確的行使裁量權，而沒有政黨的偏好，這種依法行政就是所謂行政中立。」此再強調公務員執法的中立立場。

傅肅良教授：「行政中立之含義：一為對公物之處理，以現行法規為依據處理公務之政策、原則、程序與方法，如在法令中已有規定者，應依法令規定處理，不得對某政黨或所屬政黨有所偏離。二為政黨推行黨的政策，應先透過政黨政治常軌，將政黨政策轉化為法制執行，不迳令黨員執行。」

### （二）兩概念分開去向

立法委員黃爾璇在立法院法制委員會審議「公務人員行政中立草案」第一次會議上，向銓敘部前部長關中質詢指出：所謂「政治中立」用意在保持公務人員免受政黨因素之左右，以獨立公平執行職務，一般國家稱之為「行政中立」(Political neutrality)，有別於「行政中立」。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，較偏重於面對行政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為

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。並主張將「公務人員行政中立法」(草案)，修改為「政治中立法」，該委員會亦全接受此主張。但此修改後的法名，卻欠缺主體，及誰要政治中立？

前考試委員蔡文斌亦有類似看法：「嚴格的講，行政中立與政治中立仍有不同。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。」

### (三) 行政一體兩面的取向

許濱松教授界說：「筆者認為，公務人員是全國國民之服務者，並非部分國民之服務者，是以公務員處理事務，應公平衡平，並秉持中立能力 (neutral competence)，亦即對政府工作之專業方式處理的能力，處理其事務，並做到：(1) 超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體；(2) 不受利益團體影響，圖利某一利益團體；(3) 不受個人價值理念的影響，以中立能力公正衡平處理事務。」<sup>10</sup>

吳定教授界說：「文官行政中立的意義，指涉政府機關中的公務人員 (事務官)，在推動各項政策及行政活動的過程中，應保持中立立場，遵守以下三項原則，不受政黨、派系、民意代表、利益團體、上司等操縱、支配與關說的影響：第一，依法行政原則；第二，人民至上原則；第三，專業倫理原則。」<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 許濱松，〈英美公務人員政治中立之研究：兼論我國公務員政治中立應有之作法〉，《行政管理論文選輯》，台北：詮敘部編，民 84。

<sup>11</sup> 吳定，《行政學 (二)》。台北：國立空中大學，民 87。

行政學者蔡震榮認為：「行政中立之意涵應係指在依法行政之下，強調公平執法及政治活動中立二個重點，兩者相輔而成。行政中立應屬政治中立之上位概念，政治中立所涉及者應與政黨、政治團體、政治事務有關，行政中立尚包括非屬政黨、政治團體之一般行政事務。」

前述定義內涵，有相當部份交集，至於未交集者，亦可相容不背。陳德禹與蔡震榮教授有同樣看法，<sup>12</sup>即認為行政中立可為政治中立之上位概念，政治中立乃行政中立概念上一個層面。至於政治中立則不能作為行政中立的上位概念。因為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，及行政系統及行政人員，可以不介入外在政治過程之政爭與紛爭，且要求外在政治勢力之不介入行政過程，並做到行政運作公平、中立及維護公共利益。陳德禹教授指出，行政中立意涵至少包括：<sup>13</sup>（一）公務人員在職期間盡忠職守，推動由政府所制定的政策，造福社會大眾。（二）公務人員在處理公務上，立場應超然、客觀、公正，一視同仁，無所偏袒。（三）公務人員在執法或執行政務人員的政策上，應採取相同標準，公平對待任何個人、團體或黨派、既不徇私，也無倚重倚輕之別。（四）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，及本著所具有的專業知識、技能與經驗，於政務主管擬訂政策時，提出有關資訊協助政務主管決策；並就主管的業務，隨時注意民意動向，而作適當的回應。

---

<sup>12</sup> 陳德禹，〈文官行政中立之理論與實務〉，《行政管理論文選輯》，第七輯，詮敘部主編，民82，頁335—365。

<sup>13</sup> 同上註。

## 二、「公務人員行政中立法」草案中行政中立的內涵

### （一）研擬經過

銓敘部自民國八十年八月，對於公務員之中立，提出基本構想，先行蒐集英國、美國、法國、德國及日本等五國有關文官中立之規定，加以研究分析。至八十二年十月，以「如何建立行政中立法制案」為中心議題，提報全國人事主管會報研討，獲得共識。旋即著手研擬草案初稿，於民國八十三年七月函請中央暨地方各主管機關表示意見。隨後復於同年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，並於同年十一月間，向考試委員及立法院法制委員會委員簡報，以博採周諮，集思廣益，最後綜合彙集各界意見，研擬完成該草案，過程堪稱極為審慎。

### （二）立法目的

該草案名之為「公務人員行政中立法」。依據「公務人員行政中立法草案」總說明觀之，草案之立法目的主要有二：第一：兼顧成熟的政黨政治與健全的文官體系。在草案總說明中指出：「依據先進民主國家之經驗，一方面要有成熟的政黨政治，使政黨必須經由選舉始能取得執政的地位，並經由其所選任之政務官及民意代表，制定政策及法律，帶動國家之改革與進步；另一方面要有健全的文官體系，由公開考選而任職之常任事務官，盡忠職守，嚴守中立與公正之立場，執行既定政策及法律，維持國家政務之安定與成長，兩者相輔相成，始能使國家不斷進步發展，長治久安。」第二：強調公務員與國家之關係為「公法上之職務

關係」，並據此立法。在草案總說明中指出，整建文官制度的工作，首應了解公務人員與國家之關係應有新定位，應兼顧公務人員之基本公民權與職務特性，一方面應維護其基本公民權；另一方面亦應考量其職務特性對其基本公民權利宜有所約束，亦即強調公務員與國家之關係應定位為「公法上之職務關係」，以之取代過時的「特別權力關係」。因之，公務員除應享有憲法所賦予一般人民之言論、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，俾使公務員於執行職務時，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。

### （三）立法原則

依據「公務人員行政中立法草案」總說明，該草案之立法原則主要有七：第一：採行單獨立法，以簡省法制程序，並有效因應我國當前政治生態。第二：以公務人員（常任事務官）為主要適用之對象，至於政務官、民選公職人員非屬本法所稱公務人員之範圍，其某些政治活動之限制，將另以政務官法明確規範。第三：以依法行政、執法公正及酌予限制政治活動為行政中立之三個基本要求。第四：規範限制與保障救濟兼顧併行。第五：規範限制之規定力求具體可行；保障救濟之方式則求簡明合理。第六：對違反行政中立者，課以懲戒責任。第七：與行政中立相關之事項，諸如建立完整之政務官法制、行政程序如何使之法制化、透明化，如何規範壓力團體之活動等，則有賴各主管機關另行研擬政務官法、行政程序法及遊說法等法案，於「公務人員行政中立法」則不予涉及。

故就考試院先後研擬的「公務人員行政中立法」草案觀之，

其內涵不外：<sup>14</sup>

1. 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. 依憲法規定之基準，適度限制公務人員從事政治活動
3. 採規範限制與保障救濟兼顧並行
4. 公務人員違反行政中立應負懲戒責任。

### 三、綜合意見

由各學者的說法及公務人員行政中法草案之內涵所述，可知行政中立主要內涵，撇開公務人員的責任與保障等事項，大致可歸納為：

#### （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。依法行政本是民主法治國家的常態現象，不過各國說法不盡相同，在英國稱為「法治」，在日本就是「依據法律行政」或「行政的法律適合性」。除形式上須以法律為根據外，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，其基本法則有四項：

1. 行政權之作用，不得與法規牴觸。
2. 非有法規依據，不得使人民負擔義務或侵害其權利。
3. 非有法規依據，不得免除特定人在法規上所應負擔之義務，或

---

<sup>14</sup> 考試院函，〈公務人員行政中立法草案總說明〉，《公務人員行政中立法專輯》，台北：詮敘部主編，民國 84.5，第 679 頁。

為特定人設定權利。

4.法規授權行政機關自由裁量時，其裁量權之界限，仍受法規限制究應如何行政才能「中立」？<sup>15</sup>「中立」的準則如何呢？顯然的一定要先「依法」，本於法律才能堅守原則與立場，而不致隨著政黨的拉距進退而搖擺不定。

## （二）公平對待

各級公務人員本於職權或多或少享有行政資源，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，以及科層體制的自我條件成熟等因素，行政職能日漸擴張，常任文官愈形成「行政國」一詞已被公共行政學界所肯定。如果公務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，勢必對不同立場的所屬公務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，公務員執行職務時，必須公平、公正對待每一政黨及候選人。

## （三）適度限制參加政治活動<sup>16</sup>

參政權是憲法賦予每一公民的基本權，只要法律所許可的政治活動，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之上，可以特別法酌加限制。或將遭批評為有違憲或過當之虞，不過參照歐美先進國家實施成例，既不影響其基本政治權利的行使，且為維持行政運作的穩定，避免捲入政黨競爭之中，事屬增進公共利益所

<sup>15</sup> 林紀東，《行政法》。台北市：三民書局，民 67.1，第 70 頁。

<sup>16</sup> 劉昊洲，《行政中立專論》，台北：商鼎文化，民 95，頁 161。

必要者自為憲法所許可。

綜合言之，行政中立乃指公務人員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量；並非指其不可涉入政治事務，惟絕對不可涉入政爭。<sup>17</sup>要將行政與政治二者完全分開，<sup>18</sup>事實上並不可能，學者蘇俊雄認為行政中立之概念，並非指行政與政治關係完全分離，而另外著眼於文官的行政立場，與官僚制度的特色，行政人員在處理公務上，立場應公正超然，無所偏私，公務員執行法律與政策時，應本公平一致的標準，對任何個人、團體或黨派均一視同仁。行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國民服務，其專門之事及技術經驗，於政務主管擬定政策時，提供協助，如政務主管無政策意見時，則依自身專業意見，遇有興革事項，建議因應對策，並就主管之業務注意民意而為適度之反應。<sup>19</sup>行政系統的基層人員，經常從事技術性工作，當然可以不涉政治層面，但政府中、高級的行政人員，由於政府組織功能擴大與業務的複雜化，其性質因此轉向為行政裁量、法案研擬、政策規劃、政策監控等，已無法不涉及政治層面，同時受到政府外界各種力量干預，直接間接地影響行政人員的想法跟作為。

行政中立內涵包括公務人員處理公務上立場超然、客觀、公正，公平嚴守依法行政的原則。公務人員在職期間，應盡心盡力推動政府制定的政策，謀求社會大眾福祉；公務人員在執行政策時，應採取同一標準，對其他人、團體、黨派等一視同仁，不徇私、倚重；公務人員對所掌業務，應隨時瞭解民意動向，回應決

---

<sup>17</sup> 陳德禹，〈文官行政中立的理論與實際〉，《行政管理論文選輯》，第7輯，台北：公務人員月刊社，民82.5，頁335-365。

<sup>18</sup> 國外將政治中立通稱為「Political Neutrality」，行政中立通稱為「Administrative Neutrality」。

<sup>19</sup> 蘇俊雄，〈法制政治在行政上的實踐原則〉，《行政管理論文選輯》，第8輯，民83.5，頁72。

策單位，作為調整參考。有了行政中立的國家行政體系，才能確保政治系統穩定，保障文官身份地位，避免受到政治影響與脅迫，讓公務員在永業的角色上，真正發揮政治安定的力量，讓文官體系公正獨立，才能促進國家民主政治的發展。

## 貳、行政中立適用範圍

行政中立適用範圍，經常係以常任文官為行政中立之主要規範對象，而政務官不涉及行政中立問題。政務官在性質上係屬政治任命，或由選舉直接產生而獲得職位任命，其將來去留亦由選舉結果決定，既然由政治選舉產生，事關本身進退，其政治上不可能中立。由於近年來，公務人員的自由裁量權日益擴大，加上其掌握的公務資源極為龐大，如何防止文官利用身分在執行任務時從事政治活動，以及防止文官利用公共資源、設施，或於執行任務時從事政治活動；以及在執行職務時，能一視同仁，不偏不倚，非常重要。為了確保公務人員的行政中立，如果沒有健全的法制、健全的規範、堅強的保障、普遍的認知，要真正做到行政中立，其實頗為不易。當然，公務人員的行政中立，可望其中立，但不能完全分離、獨立；行政必須儘量追求中立，而非任其自行發展。

## 參、行政中立的支持理論

本部分探討支持公務人員行政中立的理論。主要有：韋伯工具理性的觀點，以及新公共行政觀點。以法治觀點（工具理性）分析行政中立概念，較著重在行政中立的技術面探討，從依法行政、專業知識處理公務、避免圖利特殊利益團體等詮釋行政中立，強調個人超然的政治理念，不偏某一政黨或政治團體，不受利益

團體影響，或圖謀個人私利，且不受價值理念影響，以客觀中立公正平等來處理事務；從新公共行政觀點分析行政中立概念，則較重視公共利益、公平正義、弱勢關懷、自主性等論述，強調在利益多元化及各勢力競爭下，以公共利益為行政裁量的考量，公務人員行政中立應以提升全民普遍福祉為期許。故行政中立不是最終目的，而是達成公共利益的必要手段。

## 一、工具理性觀

德國社會學家韋伯(Marx Weber)曾區分「實質理性」(intrinsic rationality)與「工具理性」(instrumental rationality)。前者是有關目標合理性、正確性的探討，後者為達成前者的工具與方法。韋伯又提出官僚科層體制，認為科層組織應扮演工具理性觀點。官僚不應該自己設定目標，而應由政治菁英來設定，文官只要致力於找出達成目標所需的最有效的方式即可。其是客觀的、超黨派的技术部門。韋伯所創見的官僚體制，主要係建立在理性權威基礎，強調層級節制、非人情化、組織機械觀、價值中立、規則取向等。在工具理性下，公務人員須行政中立，依法行政、公平對待百姓、不准過於參與政治活動，以確保其不偏不倚。

除了韋伯以工具理性的期望加諸公務人員之外，一八八七年美國行政學者威爾遜(Woodrow Wilson)發表「行政研究」論文，將國家的政務運作，分為「政治」與「行政」兩部分。政治由立法部門承擔，決定國家意志；行政由行政機關(公務人員)承擔，強調公正客觀、科學理性。為了有效達成公正客觀、科學理性，公務人員就必須行政中立。

行政中立之公務人員的建立，就先進國家的發展軌跡而言，

相當程度表現在「功績制度」上。十八世紀中葉，普魯士首先以才能作為甄選文官的標準，亦即實行功績制度。到了十八世紀末，多數民主國家興起文官改革運動，目的在消除恩賜制及分贓制，英國的改革開始於一八三〇年代，一八五三年後才推行於全英國文官。美國的改革，則遲至一八八三年，由於潘德頓法（The Pendleton Act）的通過，設立文官委員會，推行功績制度，至一九八〇年美國聯邦文官公務人員，約有百分之九十納入功績制度之下，而多數其他民主國家亦與此比例相同。許多十九世紀的美國改革者，深信普魯士型的常任專業化文官制度，能有效的提升政府行政效率。

## 二、新公共行政理論

韋伯創見的官僚體制建立在理性權威基礎上，採用工具理性的觀點，強調層級節制、價值中立、規則取向等原則。但實際上，官僚科層體制卻形成政府中的獨立群體，擁有本身利益、價值和權力基礎，具有影響社會文化目標的社會政治力，文官系統不可能是政治的絕緣體，自由裁量詮釋決策的基礎，常任文官對法律之解釋權、政策何時制定、如何執行法律、執行到何種程度等，便涉及到政治，這是現代政府行政人員不可避免的屬性。因之，吾人必須依據社會情勢的發展，對行政中立賦予新的意義。

一九三〇年代後學者如古立克（Luther Gulick）、達爾（Robert A. Dahl）等已拒絕政治與行政的二分法，認為行政機關無論如何專業化及正式地「非政治的」，文官體系仍不可能是政治的絕緣體。<sup>20</sup>一九七〇年後，美國新公共行政學者，開始抨擊威爾遜的

---

<sup>20</sup> Herbert A. Simon, "Administrative Behavior" New York: Macmillan, 1945, p.65.

行政、政治二分說法，認為行政系統的基層人員，其業務通常屬於技術性工作，當然不涉政治，但是由於政府功能的擴大及業務的複雜化，其業務性質以轉向行政裁量、法案研擬、政策規劃及監控，已無法不涉及政治，同時政府外界各方力量會直接、間接地影響行政人員的想法和作法。行政人員無法與政治完全絕緣，公務人員成為憲法精神的中堅，因應政治多元價值的競爭，公務人員為尋求客觀中立的平衡價值，保障社會正義的實踐，就必須面對各項影響行政中立的障礙因素。而且自由裁量權又是決策之基礎，公務員對於法律之解釋權、以及決定何時、如何執行法律、執行到何種程度等，便涉及到政治，行政人員執行政策涉及政治層面，並非由於渴望政策制定權力，而是現代政府不可避免的屬性使然。

新公共行政理論不強調公務人員僅是工具理性，而是以社會正義、公共性、民主性、自主性、弱勢關懷等價值理性為中心。公共行政等於民主行政，其特點包括：

- (一) 將政治與行政截然不同的劃分，使公共行政從政治科學獨立出來，把社會公平，看做是公共行政最高指導價值，唯有擴大公務人員決策影響力，確認決策目標和方法，能符合社會公平的原則，才是公共行政的重要角色。
- (二) 重新審視系統變動狀況，適當的回應，最中心的價值是社會公平，強調的不是齊頭式的平等，而是要賦予最弱勢的人或團體最大的利益。
- (三) 強調公務人員，乃至社會大眾共同投入整個規劃中，打破層級節制的僵化，注重民主參與的參與性是新公共行政的

重要主張。<sup>21</sup>

所以，在今日社會發展日益複雜，公務人員自由裁量權日益擴大，尤須使公務人員行政中立，以使其能依據專業、公共利益，成為追求社會正義的主要憑藉。

## 第二節 各國行政中立之經驗

如何落實文官體系中行政中立制度？由於「他山之石，可以攻錯」，因此國外文官行政中立制度，實有探究之必要。美、英、日、法、德五國的經驗，常成為後起的民主國家立法時之參考。故筆者將就這五國之行政中立制度作一整理分析；希望藉由其行政中立的實踐經驗，能對健全我國鄉鎮市層級行政中立制度，有所助益。

### 壹、各國行政中立意涵

#### 一、他國行政中立的意涵

各國對公務人員行政中立的界定意涵，從法規內容探詢，均界定公務人員係為全體人民服務，非為特定黨派或政治團體服務。公務員應忠誠執行職務，並依據法令從事，謀求民眾最大福祉。

英國埃斯塔法典（Esta code）：「公務員對國家負有忠誠之義務，並應留意行為之高尚，而且應合於倫理，期使公務員獲得與

---

<sup>21</sup> 陳定銘，〈我國公務人員行政中立之理論與實踐〉，碩士論文，東吳大學政治學系，民 86.5，頁 42-44。

論之讚賞。」<sup>22</sup>；美國文官改革法(Civil Service Reform Act of 1978)第四項「公務員應保持高度的廉潔、操守及公益心的標準」第八項「公務員應保障不受專斷處分、偏私不公或政治壓迫，並禁止利用職權影響政治提名或標準」；法國源於行政法院(The Council of State)制定者，規範公務員負有配合普遍利益以辦理公務之任務，在執行職務時，應依據法令專心行事，服務民眾；德國威瑪憲法第一百三十條規定「公務員是全體國民之服務者，而非一部份人士的工具。」，另聯邦公務員法第五十二條規定「公務員為全國人民服務，而非為一黨派服務，且須公平與公正履行職責，執行職務時，應注意公共利益之維護。公務員應以一切行為，維護並保障基本法中自由、民主之基本秩序」；日本國家公務員法第九十六條第一項規定「所有職員均應為全體國民服務，為公共利益服勤務，同時須盡其全力專心執行職務。」；我國公務人員服務法第一條規定「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。」行政中立立法草案第三條規定「公務人員應嚴守行政中立，忠實推行政府政策，不得介入黨政派系糾紛」。從各國立法經驗，得知以法國界定行政中立意涵較為寬鬆，僅要求公務員在執行職務時，應依據法令專心行事，服務民眾。德國則以較嚴謹界定，闡釋公務員行政中立的意涵：(一)公務員為全國人民服務，而非為一黨派服務；(二)公務員必須公平與公正履行職責，執行職務時，應注意公共利益之維護；(三)公務員應盡一切努力，維護並保障基本法中自由、民主之基本秩序。

各國強調文官中立必須與政黨維持適度的關係，美、日、

---

<sup>22</sup> 《埃斯塔法典》，英國文官服務之基準法律，明訂公務人員對國家負有忠誠之義務等規範。

德等國，皆禁止文官參加政黨的一切活動，日本規定公務員不得為政黨或政治目的，而要求捐款、其他利益、受領捐贈或其他方法參與等行為，職員不得充任政黨或其他政治團體之幹部、政治顧問或其他同性質之成員，對於公務員介入政治活動，可訂定違反禁止或限制規定之罰則，以產生實際效果。民主先進國家，為了讓其文官保持行政中立，並擺脫政黨的控制和干預，最常採用的方式不外為：(1)健全的文官任用制度；(2)保障文官的工作權，使他們不致因為選舉結果而丟掉差事；(3)限制文官參與政黨活動；(4)限制參加競選或選舉活動。這四項措施是西方國家用以保障文官在國家政治活動中保持「中立立場」，使文官相對於各政黨、利益團體而居於「公正」、「超然」地位，不介入政爭漩渦。因此美、英、日三國的經驗，常成為後起的民主國家立法時之參考。<sup>23</sup>

## 二、我國行政中立意涵

查考試院送請立法院審議的「公務人員行政中立法草案」，乃採單獨立法方式，其規範原則主要有五：

- (一) 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。
- (二) 以常任文官為主要適用對象。
- (三) 依憲法規定之基準，適度限制公務人員從事政治活動。
- (四) 採規範限制與保障救濟兼顧並行。
- (五) 公務人員違反行政中立應負懲戒責任。

## 三、綜合各國的含意

---

<sup>23</sup> 楊百揆，〈西方文官系統〉，台北：谷風出版社，民76，頁167-184。

西方民主先進國家，行政中立已形成民主政治運作的通則；其各級政府中的文官，在「依法行政」的理念下都能保持行政中立或政治中立，歸納其實踐經驗如下：

- (一) 美、英、日三國在保障其文官行政中立的主要作法為：保障文官工作權、限制文官參與政黨活動及限制參加競選或選舉活動。在行政中立法制或政治活動規範法令中，均未有周全的規範，係散見在各種申訴、保障專法中。有關公務員行政中立法制之整體配套，規範中立合理政治活動限制規範，似乎均未達到理想境界；其中有關政治活動規範，無論在規範對象、規範內涵等，均因不同國家之政治制度、國情背景、政治文化、行政文化而不同，甚至關係到國家認同與國民對公務員信賴程度之差別，而有不同的規範，但其公務員之保障及救濟制度均已完備齊全。
- (二) 民主先進國家對文官參加政治活動限制之情形，本質上是在確保中立與文官以國民身分所享有之政治權利二者間之調和與平衡。對此問題的作法，可以發現到兩個發展趨勢：一是在不影響執行職務公正的前提下，對於公務人員參加政治活動儘量採取寬容的態度，以免公務人員淪為「次等公民」(sub-citizen)；另一方面，則將文官依其從事公務的性質，區分為若干類別而為不同規範。<sup>24</sup>
- (三) 英國的文官制度係長期發展而成，有其歷史文化傳統，與我國國情是大大不同，宜仿效美國和日本作法，採立法規

---

<sup>24</sup> 劉文隆，〈公務員義務之研究〉，台北：國立政治大學公共行政研究所，碩士論文，頁190。

範方式，賦予公務員一個中立的環境。故在規範我國公務人員參加政治活動方面，若能參照日本之規定採從嚴立法，則更利於推動文官行政中立。

(四) 英國之「文官長」制度，使文官自成一個獨立管理系統，有利於建立永業文官制度，並可免於受到政治力干涉或政治因素影響，將有助於文官行政中立之實現。

(五) 公務員服務的對象為全體人民，而非為特定團體或黨派服務；由上述英、美、日三國之文官制度觀之，可發現其均明定公務員為對人民全體服務者，反觀我國憲法及各種人事法規（如公務員服務法），均未載明公務員服務對象的規定，似宜考慮增訂。

綜上所述，可知各先進國家行政中立規定，主要針對常任公務人員，且偏重對政治活動之限制。不過英、美兩國再就公務人員予以分類，其限制因此有寬嚴之不同，其餘法、德、日等國未再區分，均一視同仁。除英國散見各行政命令規定，由各種法規共同建構外，主要均以法律加以規定，其中美國曾制定專法，不過現已納入聯邦法典中，其餘法、德、日等國均併在公務人員法律中一併規定。從限制公務人員政治活動的寬嚴度論之，日本限制最多，最為嚴格，德國其次，英國再其次，美國稍寬，而法國最為寬鬆，在不違反公務人員義務的前提下，幾乎不受任何限制。此或因各國歷史文化不同，國情環境不同，國民對於公務人員要求與期望也有不同的緣故。不過各國以法令明確規定，極力避免「政治干預行政」、「行政涉入政治」的用心，則是有志一同，昭

然若揭。<sup>25</sup>

## 貳、各國公務人員政治活動的規範

各國規範公務人員政治活動，主要限制參加政黨活動，及參加競選或選舉活動。

### 一、英國與美國

英國將文官劃歸三類：

- (一) 政治自由級：指實業人員、次要的與擔任操作技藝工作之非實業人員，可完全參與全國性和地區性的政治活動。
- (二) 政治受限級：指科長級以上官員，含高級執行官和行政級官員，部分執行級和文書級人員，基於服務部門特殊責任，不能參與全國性的政治活動，但對於地方性政治活動，如經所屬單位許可，仍得以參加。
- (三) 中間級包括大部分的執行級和文書級人員：經所屬單位同意，可參與全國性和地方性政治活動，但不包括擔任國會或歐洲議會候選人在內。英國各部通常頒佈許多規則，禁止有制定政策之權的文官從事政黨活動，但近年來，已允許事務性工作的文官，得自由參加政黨活動。<sup>26</sup>美國法律不許聯邦分類文官及各級地方受聯邦經費補助而雇用的

---

<sup>25</sup> 劉昊洲，〈世界先進國家行政中立概況-以英、美、法、德、日五國為例〉，台北商業技術學院校刊第30及31期，民94.4.29。

<sup>26</sup> 曹俊漢，〈從多國發展經驗看我國行政中立法的制定〉，《理論與政策》，第11卷，第1期，民85.12，頁115。

人員，參加政黨活動，但他們可以投票，可以私人表達政治見解，甚至可以觀眾身分參加政黨集會，但不得為政黨募集資金，不得公開發表演說為政黨造勢，亦不得擔任黨務工作。<sup>27</sup>

美國法律不許聯邦分類文官及各級地方受聯邦經費補助而雇用的人員，參加政黨活動，但他們可以投票，可以私人表達政治見解，甚至可以觀眾身分參加政黨集會，但不得為政黨募集資金，不得公開發表演說為政黨造勢，亦不得擔任黨務工作。

## 二、法國、德國及日本

法國公務員得兼任民選公職，執行國會議員職務時，其身分應改為派遣服務，一般公務員皆可自由參加政治活動，無任何禁止或限制的法令規定。法國文官具有很大程度的參與政治活動自由，其必要條件應是公務員具有行政中立文化，配合國民對公務員的高度信賴程度。<sup>28</sup>德國及日本禁止文官參加政黨的一切活動，在德國編制的公務人員享受所有的政治權利，得為聯邦、邦、市鄉鎮會議議員的候選人，但當選為聯邦會議議員後，則須於一定期間內辭去公務人員職務，否則免除其職務。

日本在國家公務員法、地方公務員法、公職選舉法等規範政治活動相關規定，人事院一四之七條列舉「政治目的」、「政治行為」規定，對於公務員團體可否介入政治活動、下班時間是否准予從事政治活動、以及政治目的禁止或限制規定等均有詳細規範。

---

<sup>27</sup> 蔡良文，〈比較行政中立相關法制分析〉，《中國文化大學行政管理學報》，第2期，民87.6，頁63。

<sup>28</sup> 曹俊漢，〈從多國發展經驗看我國行政中立法制的制定〉，《理論與政策》，第11卷，第1期，民85.12，頁116。

### 三、我國

我國公務人員基準法草案規定，公務人員應遵守行政中立，不得利用職權從事政黨或其他政治團體之活動或勸募政治捐助。其他限制活動規範，主要見於行政中立法草案第六至十二條有關規定：

- (一) 明訂公務人員有加入政黨或其他政治團體之自由，但其兼職仍應受限制，亦不得利用職權使他人加入或不加入該等組織。
- (二) 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。
- (三) 規定公務人員不得為政黨、其他政治團體或公職人員要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。
- (四) 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之政治活動或行為。
- (五) 規定公務人員於公職人員之選舉、罷免，不得利用職權要求他人不行使投票權或為一定之行使及登記為公職候選人之日起至投票日止應請事假或休假。
- (六) 規定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，不得利用職權提供特定之個人或團體使用。彙整如下表：

表2-1：各國規範公務人員政治活動

國別	規範公務人員政治活動
英國	一九五三年財政部白皮書，及一九六〇年樞密院主要規範政治活動命令，特色為依公務員之分類，分成政治自由級（Politically free group）、政治受限級（Politically restricted group）、中間級（Intermediate group）。
美國	一九三九年赫奇法案（The Hatch Political Activition Act of 1939），及一九七八年文官改革法（The Civil Service Reform Act）有關規定，限制聯邦公務員政治活動，包括： （一）充當政黨選舉的候選人。（二）要求或處理政治競選捐獻。（三）充當政黨會議的代表或代理人。（四）在政黨政治大會或會議發表演說。（五）從事競選活動，包括散發競選文件、駕車送人至投票所投票。（六）進行政黨提名的陳情。（七）在政治俱樂部任職。
法國	司法官政治活動的權利受有嚴格限制，一般公務員除縣長等政治職位外，法規上無明文限制，與所有公民相同，得自由發表政治意見，可參加公職選舉，亦得自由助選，在競選國會議員期間，可支原俸並給休假從事競選活動。
德國	聯邦公務員法第五十三、五十四條等規定，要求公務員對政治活動儘量自制、減少，或採取保守之態度，負有避免參與政治活動的義務。
日本	規定公務人員不得從事人事院規則所規定之政治行為，包括： （一）政治性捐款的限制。 （二）為民選公職候選人的限制。 （三）為政黨或其他政治團體之職員等限制。 （四）其他人事院規則規定政治行為的限制。

國別	規範公務人員政治活動
我國	我國公務人員基準法第三十一條，規定公務人員應遵守行政中立，不得利用職權從事政黨或其他政治團體之活動或勸募政治捐助。

資料來源：作者彙整文獻。

## 參、各國公務人員行政中立的保障制度

公務人員身分地位的保障，確保文官不受專斷處分或避免遭受政治迫害，而影響公務人員行政中立。各國對公務人員身分地位保障，均明訂禁止歧視、要求政治捐獻、強迫推展政治活動等規範，對於遭受不利處分時，並得提出申訴。英國對公務人員身分地位的保障已形成政黨慣例，各部部長無論在任何情形下，從未企圖破壞此一原則，當部長與所屬高級公務員間有任何歧見發生，乃是透過首相與國內文官首長居間調停，故只有文官首長，才是政治與行政的橋樑，使常任公務人員獲得完全的超然獨立。英國文官的保障制度，主要規範政府與文官間的和諧關係，確保文官之申訴保障與文官團體協議與仲裁的公正性。另於一九八〇年成立全國文官聯盟（The Council of Civil Service Unions），強化文官協議體制，加強保障文官各項權益。<sup>29</sup>

法國文官具有更大程度的自由，不僅享有參加競選權利，競選失敗後還可保有原公務職位。另法國規定公務員於執行職務時，享有依刑法或其他特別法規之保護措施，公務機關應保護公

<sup>29</sup> 蔡良文，〈比較行政中立相關法制分析〉，《中國文化大學行政管理學報》，第2期，民88.6，頁57。

務員執行職務時，應免受恐嚇、暴力、暴行、傷害、誹謗或侮辱，如有上開情事，可申請給予合法補償。公務員地位受法令保障，其意見自由應予保障，自由加入公會應予保障，公務員調任時，其內部異動機關為其職業之基本保障。公務員倘受損害可依行政法尋求救濟，再輔以行政申訴制度，使法國公務員之權益得以享受到最完善之保障。<sup>30</sup>美國文官保障制度，法令明訂應確保文官不受專斷處分、偏私不公或政治壓迫。禁止歧視任何公務人員，禁止利用職權，強迫推展政治活動、要求政治捐獻或對不照辦者施予報復等，讓文官身分透過規範得以保障。另美國設有「特別檢察官」，主動為受政治迫害的公務員進行調查並提起公訴，讓公務員的身分地位獲得積極性的保障。<sup>31</sup>

德國文官保障制度，明訂各有關主管機關應保護公務員執行職務及其為公務員的地位時，以善盡主管機關之照顧義務。並透過各部所設立之申訴委員會，受理公務員申訴案件。透過該會與公務員所屬長官協商，並謀求改進。不服長官懲戒處分之控告，公務員另得向處分之長官提出抗告，或再向其上級提出抗告。對抗告之決定仍不服者，得向聯邦懲戒裁判所申請受理控訴案件，此外公務員亦得向聯邦人事委員會提起訴願。<sup>32</sup>

日本公務員申訴保障制度，主要權責由人事院辦理，其重視消極性的保障救濟，同時也強調積極性的激勵功能，當公務員受到機關不利處分，包括懲戒、降級、免職、休職等身分處分及違反意願之調動、輪調等處分時，得依規定向人事院提出申訴，要求撤銷其處分以謀求救濟。另不服人事院之處理者，尚可提起行

---

<sup>30</sup> 趙其文，〈論文官行政中立的內涵〉，《人事月刊》，第20卷，第6期，民83.1，頁10。

<sup>31</sup> 曾明發，〈因應政治環境變遷制定我國公務員行政中立立法制應有之體認〉，《立法院新聞》，第26卷，第3期，民86.3，頁61。

<sup>32</sup> 同註30，頁15。

政訴訟。<sup>33</sup>

我國公務人員保障法，具體保障公務人員身分、工作條件、官職等及、俸給等有關權益。另行政中立法草案規定，公務員受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。此外，公務人員基準法草案亦規範公務人員權利與保障，非政務人員之身分不受政黨或派系之影響，公務人員休職、停職與留職停薪期間之身分及停職期間之生活補助等應予保障，並保障公務人員執行職務之安全。<sup>34</sup>

表2-2：各國公務人員身分地位保障制度

國別	公務人員身分地位保障制度
英國	使各部常任文官歸統常務次長負責管理，至於各部高級常任文官包括常務次長等，雖然應由各部部長任命，然而實際上往往是由財政部推薦辦理，目的在使常業文官管理，不致受政治干涉保持常任公務人員的行政中立。 <sup>35</sup>
美國	文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978）規定： （一）應確保文官不受專斷處分、偏私不公或政治壓迫。 （二）禁止歧視任何公務人員或職位應徵者。 （三）禁止利用職權，強迫推展政治活動、要求政治捐獻或對不照辦者施予報復。 （四）禁止藉採取或不採取人事行動，以作為對於行使申訴權、拒絕從事政治活動或合法揭露違反法規、管理不當、浪費公帑、濫用職權或公共衛生或安全上所具實質與特殊之職員之報復手段。

<sup>33</sup> 同前註，頁 16。

<sup>34</sup> 民國 85 年 9 月 19 日，立法院三讀通過公務人員保障法，總統並於同年 10 月 16 日明令公布。

<sup>35</sup> 英國常務次長往昔是由財政部推薦後辦理，故財政部常務次長（Permanent Secretary to the Treasury）為英國國內文官首長（the head of the Home Civil Service），自一九八七年改革之後，目前由內閣秘書長（Secretary of the Cabinet）兼任國內文官首長。

國別	公務人員身分地位保障制度
法國	法國文官法規定，公務員競選或當選國會之議員，其原有公務職位，不得因其得票多寡或其競選或任職期間利害關係人之意見而受任何影響。
德國	德國憲法及聯邦公務員法賦予公務人員結社之自由，有權結合為工會或職業團體，且公務員不因工會或職業團體之行為而受到職務上之處罰。公務員遭受不利之措施，如任用與晉升案，均得向各部所設立之申訴委員會申訴。該會應與公務員所屬長官協商，並謀求改進。主管機關應保護公務員執行職務及其為公務員的地位，以善盡主管機關之照顧義務。
日本	日本基於行政中立法制，對公務員基本權益特予維護。而且依公平原則對公務人員予以保障，公務員任職期間非因責任疏失，其身分權受到保障，其政治行為受到限制。
我國	我國有關公務人員身分保障，已明定於公務人員保障法內。另行政中立法草案十五、十六條規定，公務員受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。公務人員及其長官違反規定者，應依公務員懲戒法課以懲戒責任。

資料來源：作者彙整文獻。

## 肆、各國公務人員違反行政中立之罰則

各民主國家為使其公務員能確保行政中立之立場，對公務員違反行政中立之限制行為時，均設有罰則。雖各國對處罰及執行之機關雖各不同，但均係與公務員其他一般違反行政規定行為之處罰程序及執行相同。

英國公務員的公正無私是舉世所公認的，他們在政治中沒有偏見，因此在政治活動方面所受限制較其他國家少。英國公務員

的政治活動規範，全係由麥斯特曼委員會（The Masterman Committee）於一九四九年以「政治無私」的原則來管理，將政治活動分為全國性及地方性政治活動。<sup>36</sup>美國主要由人事管理局負責執行赫奇法案，功績制度保護委員會負責檢察任何違反赫奇法案之行為。對違反功績制度之機關或個人，均可主動調查或接受檢舉，設有特別檢察官，對赫奇法案負監督執行責任，保護弊端揭發人、調查被禁止的人事措施，對可能違反者發出勸告意見。

法國對公務員有違反禁止之政治行為時，應受懲戒處分，懲戒權屬於有任用權者，如當事人對機關首長決定不服，可向該主管部部長申訴，或向行政法院提起上訴。德國對公務員之職務內或職務外行為有違反中立原則時，即將受到懲戒處分，懲戒處分權輕者屬於其服務機關，重者屬於聯邦懲戒裁判所。

日本是厲行行政中立的國家，凡違反被禁止之政治行為時，即應受懲處。懲戒處分由任命權者為之，如當事人對懲戒結果不服，可向人事院聲明不服，人事院之決定，為最終之決定。<sup>37</sup>我國對違反禁止行為之罰則，散見於各有關法令中，主要適用法律為公務員懲戒法、公務人員考績法、公職人員選舉罷免法等。各國明訂公務員違反行政中立之罰則如表 2-3。

---

<sup>36</sup> 林文益，〈公務人員行政中立之研究〉，政治大學公共行政研究所碩士論文，民 80.7，頁 140。

<sup>37</sup> 同註 30，頁 17。

表2-3：各國明訂公務員違反行政中立之罰則

國別	明訂公務員違反行政中立之罰則
英國	一九一〇年樞密院令規定：「任何公務人員一旦向選民表競選議員的意向時，便應立即辭去官職，其他凡以公開的方式表示其競選企圖時亦同」。行政處分權授予部長個人，公務人員為其部長服務，而部長獨自向國會負責。
美國	對違反赫奇法案之政治活動，聯邦「考績制度保障委員會」如投票表決通過者，公務員應處以停職三十日至免職的處分。
法國	文官具有更大程度的自由，公務員參加政治活動，或利用公務員的身分以及運用工作上所獲得的資訊從事政治活動，都是透過自制的要求達成。
德國	德國基於其歷史傳統，對公務員地位的中立與職業的獨立極為重視，所以懲戒措施的規定較為嚴密，公務員懲戒的事由，概括規定為「違反公務員之義務」者，可能受到的懲戒處分包括警告、申誡、罰金、減俸、降級及撤職等。
日本	國家公務員法，第八十條設有懲戒處分，第一百一十條第一項第十九款規定，違反第一百零二條第一項所規定之政治行為限制者，除收受金錢及其利益均應予沒收外，並得處以三年以下有期徒刑或十萬日圓以下罰金之制裁。
我國	我國公務人員保障法第三十一條，規定原處分機關未於規定期限內處理者，公務人員保障暨培訓委員會應檢具證據將違失人員移送監察院審查，但違失人員為薦任第九職等以下人員時，由公務人員保障暨培訓委員會通知原處分機關之上級機關依法處理。違失人員如為民意機關首長，由公務人員保障暨培訓委員會處新台幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並公布違失事實。

資料來源：作者彙整文獻。

## 伍、各國行政中立制度的借鏡

檢視外國行政中立立法設計與實施情形，主要著眼在宏觀的角度，從比較法制觀點探究，可供我國行政中立法制建立的設計及立法技術研究等重要參考。依據各國經驗，要維持政府官員行政中立，至少需先界定公務人員之責任、角色與立場，再透過立法保障公務人員的工作權，使他們不致因選舉結果而丟掉職務或受到不利處置，並嚴格限制公務人員參與政黨活動，禁止公務人員逕行參加競選或選舉活動等，落實公務員在國家政治活動中保持中立立場，避免捲入政爭漩渦的制度設計。<sup>38</sup>先進民主國家經驗，各國對於行政中立的實踐，立法明訂保障文官身分地位、限制文官參與政黨活動、限制文官參與競選或選舉活動等規範。我國雖由考試院提送立法院審議公務人員行政中立法草案，但參酌英、美、法、日、德等國的制度與作法，仍有許多值得學習借鏡之處。

- (一) 我國常務次長無法扮演政治與行政間溝通橋樑，雖掌理內部行政事務及人事，惟人事任免均掌握在部會首長手裡，無法像英國常任文官統歸國內文官首長管理，文官首長擔任政治與行政間的橋樑，發揮政治與行政溝通聯繫的功能。
- (二) 我國落實行政中立法草案，僅仰賴公務人員懲戒法施予處分，可參照美國由聯邦人事管理局對公務人員行政中立規範，並設有特別檢察官，負責違反案件之調查及公訴。美

---

<sup>38</sup> 蔡良文，〈行政中立規範之比較分析〉，《考銓》，第8期，民83.10，頁48-72。

國功績制委員會每年受理八千個個案，受理行政裁決及申訴案件，多能依規定在一百二十天內決定，裁決迅速且功能顯著可供我國參考。

- (三) 日本制定公務員政治中立法規，列舉「政治目的」及所禁止「政治行為」，及公務員違反政治活動禁止或限制規定之罰則均予以詳細規範，認為即使公務人員下班時間，若從事政治活動，亦可能造成公務人員行政不中立，嚴格限制公務員政治活動之法律條文，亦值得我們借鏡。
- (四) 美、日、德等國，皆禁止文官參加政黨的一切活動，日本規定公務員不得為政黨或政治目的，而要求捐款、其他利益、受領捐贈或其他方法參與等行為，職員不得充任政黨或其他政治團體之幹部、政治顧問或其他同性質之成員，對於公務員介入政治活動，可訂定違反禁止或限制規定之罰則，以產生實際效果。
- (五) 法國公務員行政作為受到其國人高度尊重、肯定與信賴。基於公務員行政作為的客觀、公正、超然、中立等立場，相對的民眾對公務員政治活動之限制要求不多，其行政中立之內涵與文化，值得我國推動行政中立法制的參考。

### 第三節 影響行政中立的因素

本部分在於分析影響行政中立的因素，主要包括個人觀念、價值信仰等內在因素，及利益團體、政黨、民意代表、政治活動、機關首長等外在環境因素，茲分述如下：

## 壹、行政中立觀念是否確立

公務人員的角色扮演，最好的形容，莫過於陳水扁統所說的：「是什麼，做什麼；做什麼，像什麼」。而俗話說：「當一天和尚，撞一天鐘」，也有幾許道理。如果每一個公務人員充分瞭解其職務應扮演的角色，且只扮演這一種角色，而無其他角色，則所有公務人員都是稱職的公務人員，遵守行政中立自不在話下。然而因公務人員周遭都會有許多親戚、朋友和家人，他同時具有不同的角色，這些角色之間難免會有矛盾與衝突之處，如果公務人員對職務面的角色認知不清，不能將職務擺在第一，堅持職務面的角色作為，那麼不只違反行政中立，其他的違法失職行為也可能出現。只是，從角色角度來看，公務人員是否遵守行政中立規範，能否做到行政中立要求，完全取決於個人的角色認知與扮演。如果公務人員有心堅持要做，縱使目前法制仍不甚完備，且可能面對長官的不當壓力，他仍然做得到。但如果欠缺認知，也不願去做，或存心規避，那麼法制縱使再完備，仍然是功虧一簣。這是主管當局在推動行政中立時，不能不考慮的要務。

人類學家克羅孔（C. Kluckhohn）認為「價值係個人或團體對於期望事物所持有的一種顯著或隱含的概念，這種概念影響行為模式和行動目標的選擇性。」因此，行政中立概念基於公務員的信念、立場、重視程度、有關的價值等本質不同，而有個別的差異。然而價值是社會文化的產物，它涵蓄於文化，作用於社會，並經由學習的歷程，依附於人格的表現行為，在運作的角度來看，價值是選擇性的行動表現，意指事務的可欲性，以及個人行為表現的傾向。從價值的性質來看，價值是被具體化的慾望與偏好，從功能的層面來看，價值具有指導個人行為，維持人格統整的作

用。<sup>39</sup>從公務人員角度思考，公務員應否行政中立？由於各國憲法都規定人民在法律上之地位一律平等，公務員亦為國民之一自不應例外，自應享有其政治權利，如予剝奪，即屬違憲；另外，行政與政治不能分離，公務員既然是政策的執行人，對於執政之政黨或政治領導者自然應該順從，並無可以行政中立之情事可言。價值觀是人的重要心理特質，具有持久性與偏好性，公務員處理業務時，均會受到個人價值觀念影響，而公務人員對價值觀念所持的態度，成為政府行政是否中立的重要關鍵。公務員本於依法行政價值，在法律層面上，應追求憲法之完整性、程序之正當性、落實權利與平等權之保障等價值。在政治層面上，應追求代表行政機關組織、回應民意機關需求、承擔處理公共事務課責等價值。在公務的本職上，應落實公共服務精神、提升工作效率、提升服務品質，追求公平正義等價值的實現，讓政府文官體系建立在一個基於功績制度原則運作下的公平正義工作環境。

## 貳、利益團體的影響

學者呂亞力指出，凡具有政治目的，從事政治活動，或透過政治程序以爭取團體及其成員利益的，不論其為純粹政治性或混雜的，皆可稱為利益團體。<sup>40</sup>道爾（Robert A. Dahl）以多元民主概念闡述民主社會中，存在各類型的團體，分別代表不同的利益與意見，在許多團體互相激盪下，各種利益與意見必可充分地表達，即是真正的民主政治。而一般所稱之政治性利益團體、壓力團體、人民團體，基本上皆意味彼等要求其利益的對象為政府。<sup>41</sup>因利益團體在政治制度中，追求政策改變，也被稱之為壓力團體。

---

<sup>39</sup> 林文益，〈公務人員行政中立之研究〉，政治大學公共行政研究所碩士論文，民 80.7，頁 40。

<sup>40</sup> 呂亞力，〈政治學〉。台北：三民書局，民 85，頁 145。

<sup>41</sup> 蔡良文，〈我國公務人員行政中立法制之研究〉，博士論文，政治大學中山人文社會科學研究所，民 86.7，頁 244。

隨著經濟社會的開放，利益團體影響政府決策勢不可免。<sup>42</sup>利益團體透過遊說關說等方式向政府施壓，或指責、威脅公務人員，試圖對政府政策有所影響，形成外力干預，造成公務人員行政難以中立。

政府與利益團體互動過程中，無法完全順暢，可能造成或多或少的緊張關係，以 Lawrence Susskind and Micheal 研究民眾參與在政府政策過程，將歐洲的民眾參與分成三種不同類型：溫和干涉主義型（Paternalism）、衝突型（Conflict）、共同合作生產型（Co-production）。溫和干涉主義型：政府的決策高度極權化，民眾參與只是提出政策建議或補充，而非取代政府的主要決策，協助政府規劃政策或提供建議；衝突型：民眾對官員施加壓力，透過示威遊行、政治活動、合法的使用策略計謀等，若政府不重視其需求，民眾團體會以非尋常手段，促使官員注意，藉以改變政府與民間衝突或敵對立場。官員將衡量衝突代價是否高於妥協代價，以做為是否主動結束衝突狀態的依據；共同合作生產型：主張政府官員和民間團體共同分擔責任，以處理公共事務，政府將部分權力移轉至民間團體，以減輕其過重的成本與責任。<sup>43</sup>

台灣地區的利益團體應是三種皆有之，但從實務觀察，其主要形式係以個別利益團體的立場與動機而決定。因為從團體理論的角度來看，政策是團體對抗的平衡，這個平衡是由利益團體的相對影響力所決定。所以，影響力的改變可預期政策的改變，政策主張通常傾向影響力較大的一方。利益團體對於政策制定的影響力，取決於團體成員的多寡、團體可資運用資源、團體之內聚

---

<sup>42</sup> 利益團體指向個人、團體、或政府要求其利益主張之有組織的一群人，利益團體包含政治性利益團體、壓力團體、遊說團體等，試圖對政府政策有所影響者。

<sup>43</sup> 同註 41，頁 245。

力、社會地位、有無競爭團體、政府官員的態度、政治體系中的決策位置、政治管道等因素。故利益團體在影響政府的公共政策，讓政府及立法機關制定有利的法律，可能影響文官行政中立的各項作為。<sup>44</sup>

## 參、民意代表的影響

民意代表是經人民票選產生，為顧及選票或人情包袱，常就其主張向政府官員進行關說，以影響政府各項政策。民意代表透過「關說」與「替選民講話」兩個概念混用，運用政策質詢、立法、立法否決、杯葛預算等，作為監控政府的一種有效方式。質詢是民意代表們瞭解行政工作狀況的一種重要方式，已成為民意機關監控政府施政的一種有效方法。民意代表向公務員施加壓力，公務員若不順從，可能遭受人格侮辱式的質詢，損及政府人員的操守、名節。議會政治的品質可謂江河日下，民意機關透過制定、修正、廢止有關公務人員的法律或提案，也可控制公務人員的人事管理活動，而政府機關各項施政都需要財政經費的支持，公務人員如果不順從民意代表的關說壓力，其可能不惜休會、拒審、給予凍結、削減預算等，有礙政府的各項施政。<sup>45</sup>民意代表以民意代言人自居，在議會據理力爭，正大光明對公務人員施加壓力，或說服行政機關，做出影響政府行政中立的各項決策。公務人員如不順從民意代表壓力，則可能導致預算刪減、當面質詢、指責怒斥等下場，容易造成對所承辦業務的處置偏頗。

## 肆、政黨活動的影響

---

<sup>44</sup> 同前註，頁 246。

<sup>45</sup> 林文益，〈公務人員行政中立之研究〉，政治大學公共行政研究所碩士論文，民 81.7，頁 42。

依據學者艾爾蒙（G. A. Almond）表示，政黨在政治過程中扮演利益匯集者（interest aggregator）角色，政黨將各個較小的利益主張，與其他利益主張相互連結，進而形成具體的層次較高，且支持更多更為有利的政策選項，將人民的需求與利益有系地集結一起，政黨將之轉化為政策方案，影響行政機關推展政務。<sup>46</sup>

呂亞力教授指出，政黨的功能，在不同的政治體制下，可能有些不同，如民主國家中，政黨主要功能包括反應與匯集民意，及行使政治領導等功能。而獨裁國家，政黨的主要功能則在塑造民意並導向民意。<sup>47</sup>依據英國政治學者柏克（E.Barker）指出「政黨乃社會與國家之間的橋樑」，政黨無疑地對一國政治體系運作具有重大作用，其功能包括：

- 一、參與選舉
- 二、利益表達與匯集
- 三、控制政府
- 四、動員社會

政黨在政治體系除了「泡沫政黨」外，一般均扮演舉足輕重的影響地位。<sup>48</sup>

政黨匯集利益的過程中，必會把支持他的集團利益視為優先而積極庇護，對抗其他利益集團護航的政黨，形成社會的分裂對立。執政的政黨除了因掌有公權力及公共資源，而可乘機使自己所屬政黨日益茁壯，甚至更可利用高官厚祿分化離間在野政黨，

---

<sup>46</sup> 彭懷恩，《政治學 Q&A》。台北：風雲論壇出版社，民 90，頁 230。

<sup>47</sup> 呂亞力，《政治學》。台北：三民書局，民 86，頁 132。

<sup>48</sup> 彭懷恩，《政治學 Q&A》。台北：風雲論壇出版社，民 90，頁 251-252。

營造政黨執政的優勢條件。因此，公務員於行政機關推展政務時，政黨因素仍是公務員依法行政的重要壓力來源。公務員受領人民薪俸，若無法秉持行政中立立場，將淪為執政黨一己之私的工具，而政黨不公平競爭，亦將使政黨匯集民意功能喪失，使民意政治無法真正實現。

## 伍、機關首長壓力

新任政務官首長上任後，事務官會根據自己的自利理性判斷，是否值得為新長官來效命，例如是否有機會升遷，是否調整好位置，是否需負責何種風險。政務官與事務官在工作上不對稱點，乃在於「資訊不對稱」，政務官需對市民履行競選承諾，而事務官需依法行政，並服從政務官之領導。當社會問題發生時，卻往往是事務官需負起大部分的責任，造成事務官會謹慎小心怠惰行事。機關首長的壓力，直接影響公務人員晉用、升遷、調動、考績、離職等生計因素。

雖然行政首長任用常任文官，需就考試及格任用，且長官如果侵犯公務員權利，亦得依法律求取有效救濟，但公務人員經常會為貫徹長官意志，與信守專業知識依法行事，而感到左右為難。對於不敢抗拒上級長官壓力、未堅守中立原則、影響業務公平處理的公務員，往往造成政府形象及威信受損。此外，公務人員也可能基於自己專業知識判斷不足，或以追求更大的社會公義價值為由，曲解行政中立意涵，間接造成行政不中立的結果。

從國外行政中立規範課題，往往不在於行政首長的施壓，而在於社會多元化所產生個別公務員因為自己信念與個人特色，導致過度激烈參與政黨或政治活動的問題。而在台灣地區，公務員

被長官壓迫而做出違反行政中立的行為較為普遍，加上台灣地區長官深諳為官之道，對於可能敗壞名聲之處往往不露痕跡，一個眼神或一個手勢便已經完成告知，剩下來是屬下如何「看著辦」的問題，因為長官往往擁有政策裁量權，即使是就其所明白指示的案子，在判斷是否違反行政中立要求時，往往也備感困難。<sup>49</sup>公務員揣摩上意的為官文化長久瀰漫，且注重單位和諧氣氛，對於長官濫權卻寧願息事寧人，加上法制素養不足，無法培養出外國行政中立政治文化素養。若再面臨社會環境壓力及人情關說等，很難能夠具體實踐行政中立精神，即使違抗長官迴拒行政中立指示，長期以來亦須擔心秋後算帳的問題。

現階段省市、縣市、鄉鎮市中科組長、課股長等重要職務，均由民選行政首長或一級單位主管所嚴厲掌控，在孤掌難鳴的情況下，很難不受上級長官的指示影響。因此，除非行政主管能夠深切體認行政中立的意涵，社會共同檢視政府公務人員行政中立的成效，對於違反行政中立的申訴案件能夠明確、迅速的處理，加上公務人員行政中立的訓練培育，才能夠具體落實政府的行政中立。

---

<sup>49</sup> 黃錦堂，〈對行政中立立法的若干思考〉，《月旦法學》，第 10 期，民 87.2，頁 34。



# 第三章 基層政府行政中立的現況 與問題

地方自治團體的行政中立，是為了發揮文官體系的專業行政，秉持公正執法的價值，建立公平的政黨競爭機制，奠定民主政治長治久安基礎。國內政治環境變化迅速，政黨政治蓬勃發展，我國政府自八十七年十二月二十一日，停止省長選舉後，大幅調整中央與地方自治團體之關係，八十八年一月十三日通過地方制度法，賦予直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市長更多人事自主權，基層首長或民代選舉，執政黨常運用龐大的行政資源，以行政之人事權為手段，甚至秋後算帳的壓力，影響基層公務人員行政中立的立場。在民主制度下，政務官的酬庸性質和利益均沾經常被人所詬病，若要能夠維持高品質的行政專業水準，就必須要依靠一套中立的、品質管制嚴謹、行政處事中立的文官制度。

## 第一節 基層政府行政中立現況探討

### 壹、行政中立的法制、觀念迄今仍有待加強

我國過去威權時期，文官系統長期受國民黨嚴密控制，文官執法不公與偏袒執政黨的原因，大多來自國民黨對文官所施加的「政治壓力」、「意識型態的控制」或「利益的籠絡」等，而不是出自於文官自身的意願。因此，執政黨及其政務官若欠缺行政中立的政治文化，而只是單方面要求文官行政中立，當然無法達成理想的目標。台灣過去地方政府甚至中央行政院內各部會，或其他五院內院級單位，均有黨務組織，甚至有黨部工作小組，在選戰時均能透過黨員掌握選舉資源向外擴張票源，鞏固執政黨一黨

威權統治，因此行政中立根本沒有發展空間，在省市首長、政務主管的任命下，一級單位主管甚至二級單位主管均必須察言觀色以求自保，所有考績法規、懲戒法規、行政訴訟法規等均沒有提供中、低階層公務員任何的保障。

民國 76 年解嚴之後，民進黨逐漸成為具有實力的反對黨，再加上基層層級的選舉，也逐漸形成政黨輪替的態勢，位居基層政府的公務人員開始瞭解到行政中立的重要性，每每要求政府實行政治中立。然而，目前我國尚無公務人員行政中立專法的建立，僅賴其他輔助性法規以為規範，因之，基層公務人員在行政中立上頗有不知如何是好之慨嘆。例如，機關首長往往明示或暗示部屬從事違反行政中立的行為。且公務員的申訴制度與保障措施，似乎亦未能發揮功效，公務人員恐懼遭受日後報復，故僅能明哲保身，實無法落實行政中立的要求。

基層民選首長，握有升遷、考核權，且基於選舉考量，派任主管通常以政黨屬性為主要依據，致使基層公務員為避免得罪行政首長，不得不介入選舉政治活動：或是在執行公務之時，必須配合首長偏私的指示，因而違反行政中立的要求。

民意代表在基層政府公務員行政中立扮演監督的角色，但面對選舉時，又常透過各種方式影響行政體系，使其變成行政不中立的障礙來源。蓋台灣以往地方選舉，養樁腳買票的風氣盛行，民意代表利用工程收取回扣，或由樁腳承包公共工程，配合公務員涉嫌綁標。<sup>50</sup>這樣的政治文化，自然造成文官無法以公正、超

---

<sup>50</sup> 如 1996 年 4 月爆發中正機場第二期航站裝修工程弊案，先透過綁標再圍標，牽扯黑白兩道分食七、八十億大餅。

然態度處理公務。<sup>51</sup>地方派系也是影響地方公共政策制定的重要政治勢力，鄉鎮、縣市民意代表出身或經常與黑道密切相關，議會為維護特定人士利益或控制利益團體，以質詢預算刁難或介入關說等方式，造成基層公務人員無法行政中立。

## 貳、行政中立的違失案例

以下茲舉數例，說明我國基層政府公務人員在落實行政中立上的困難。

### 一、首長邀請市府主管集體入黨的儀式

民國八十九年間，台中市政府在民進黨籍首長主政下，民進黨台中市黨部公開邀請台中市政府一、二級主管四十五人加入民進黨，並舉行宣誓儀式，由於加入民進黨的事務官員，均是台中市政府主管人員，遭到各界及輿論抨擊，認為此行徑已違背文官行政中立的基本原則及內涵。

基層公務人員行政不中立的一大原因，是受到長官的壓力。當時任職民進黨台中市黨部主委陳文憲，係台中市長張溫鷹的夫婿，府內主管集體入黨，讓人聯想與其職務似乎有利害關係，且公開宣揚集體入黨，涉入黨派之爭，嚴重傷害文官行政中立立場，給社會大眾聯想政黨介入地方政府行政體系的運作。民主政治的選舉制度促成了政黨政治的興起，而政黨政治若能正常的運作，使民意政治能夠實現政黨政治之中，則又需要依靠行政中立的文官體制，方得讓政黨做公平、公開的競爭，如此民主政體才能得

---

<sup>51</sup> 林孟信，〈地方自治團體人事權與行政中立之探討〉，銘傳大學公共事務學研究所公共管理與社區發展碩士在職專班碩士論文，民 93.7，頁 151-157。

到穩定成長的保障，集體入黨的儀式，很難讓人不引發職務升遷的聯想。

市府主管入黨的內在因素，可能基於個人政治態度傾向，但個人價值及政治態度，可以就私人身分加入個別屬意的政黨，或利用下班時間參與政治活動。台中市府一、二級主管四十多人宣示入黨，模糊了文官應為國家效忠的角色，大張旗鼓的方式卻已嚴重打擊文官行政中立立場。

## 二、局長為市長候選人站台輔選遭到市長降調

民國八十六年間，基隆市長競選期間，基隆市衛生局長吳博斌利用非上班時間為國民黨籍基隆市長候選人劉文雄站台輔選，在民進黨籍市長候選人當選後，遭到市長降調為基隆市衛生局課長，導致吳博斌不滿，依公務人員保障法，向基隆市政府提出申訴，並向保訓會提出再申訴。<sup>52</sup>

本案在行政中立上的啟示，為事務官（民國八十六年間，各縣市政府一級主管仍屬事務官）不得參與選舉站台活動。而吳博斌卻無視行政中立的法令要求，為特定候選人違法助選，故受到懲處。

## 三、縣長黃仲生利用職權動用行政資源為連宋輔選

民國九十三年總統大選，台中縣民進黨縣議員蔡嘉騰等，抗議縣長黃仲生利用職權動用行政資源為連宋輔選，從文化局動用

---

<sup>52</sup> 東森新聞網，<http://www.ettoday.com/2000/0616/-1003217.htm>，民 89.6.16。

公款請明華園公演，最後演變成連宋的造勢晚會，且提供縣府廣場作為舉辦醫界人事挺連宋活動，遭人質疑違反行政中立的基本原則。<sup>53</sup>

本案在行政中立上的啟示，為民選首長不能動用行政資源，供特定政黨競選的造勢活動，此種作法，違反了機關行政中立的立場。當時該縣府中的基層公務人員，亦必然因違反行政中立立場，而大感困擾。

## 參、文官違反行政中立之判斷標準

檢視上述行政中立違失個案，可發現我國公務人員行政中立問題紛紛擾擾的一個重要原因，是沒有一套判斷行政中立的標準存在。茲就時間、場合、表達方式及設備等四項因素判斷之：

### 一、時間

此即一般所爭執的上、下班時間文官行為之中立性質問題，而文官之政治活動與行為的評價，時間是一個重要的判斷的標準；職務外的行為，尤其，下班後或勤務時間以外的行為，是否亦在限制之內？涉及公務人員的基本人權與其政治活動的限制之間法益衡量的問題。在現代政黨政治的國家下，每一個人都是具有基本人權的國民，公務人員亦不例外，不可能將公務員完全除政治化；公務員於上班或勤務時間，應盡忠職守為全體國民服務，當然不得從事政治活動。

---

<sup>53</sup> 東森新聞網，<http://www.ettoday.com/2004/03/18/123/-1603279.htm>，民 94.3.18。

至於公務人員利用下班時間參與政治活動，如一概予以禁止，就形同把公務人員除政化，有違反比例原則之嫌。但嚴格言之，公務人員下班後身分仍然存在，若僅單純地為自己支持的政黨發傳單、拉票、擔任義工等，行為低調、節制、保守，而未利用其職權、身分或機會，固無禁止的正當性；但如以其身分或穿著明顯公務員身分的制服，或刻意突顯其身分的意義，甚至利用職權，為特定候選人進行上述行為，則非法之所許。

## 二、場合

公務人員在公開的場合，不得宣揚特定政黨或候選人之政綱與政見；亦不可為特定政黨與候選人助選。例如，（一）公務人員不得在職務掌管或在執行職務的場所，為特定政黨作宣傳、指示或其他相關行為。（二）國民義務教育學校教職員亦不得利用教育場所或教學機會，為支持或反對特定政黨、政治團體或候選人，發表無關教學的言論。

## 三、表達方式

行政機關的招貼、號誌與公務人員之行為、服裝、言論、著作，不得為特定政黨與候選人宣傳之意味。例如，公務人員不得為支持或反對特定政黨、政治團體或候選人，在辦公場所印製、散發、張貼、懸掛宣傳品，或穿戴、標示具特定政治意義的旗幟、徽章或類似服飾。

## 四、設備

此即行政機關或公務人員不得將公務資源挹注特定政黨、政

治團體或候選人。例如，將公務預算合法的、非法的資助某一政黨；或是將公務設備違法借予特定團體、個人（樁腳）使用。

## 第二節 基層政府行政不中立的原因探討

基層政府行政中立不是行政系統及人員要中立就能中立。這實受到週遭許多因素的影響與制約。如社會環境、政治文化、政治及行政倫理、文官制度。於人及團體而言，如機關首長或主管、民意代表、政黨組織及派系等。這些因素都會左右基層政府行政中立之效果。茲就此角度略說不利行政中立的障礙因素如次。

### 壹、傳統政治文化及社會理念不利於行政中立

我國長期在君主專制及威權證體之下，故缺乏行政中立的價值觀及需要感。欠缺政治中立的信仰與思維。致行政中立難以落實。

我國社會是關係取向的文化，以親疏作為待人處事之標準。攀附權貴，黨同伐異，是故政治上易偏袒同黨之人，難以保持行政中立。一般人，甚至政治人物不知行政中立對於國家、社會、民眾利益的必要及重要性。

### 貳、不合行政中立的政治結構

長久以來，執政黨為便於以黨領政，或維護黨的利益，黨的組織結構與政府機關及事業機關的組織體系相應配合，在人事上亦相互重疊、流通，黨政關係密切，一旦政治動員，行政中立很

難實踐。甚至國家、政府及政黨混為一體而無分際。

## 參、政務官與事務官之角色不明確

### 一、政務官與事務官之角色混淆不清

- (一) 政策事項，理應由政務官負責辯護，卻常見事務官出面辯護。
- (二) 有些涉及事務性者，反由政務官出面說明。
- (三) 政務次長與常務次長，理應分屬政務官或事務官，但所掌事項卻相似。
- (四) 有時政務官本應對政策負責，但卻由事務官代過。有時又因政治因素，卻要求政務官為執法不當負政治責任。

二、政務官與事務官相互轉任，破壞文官制度：我國高級事務官時有轉任政務官之情形，是以高級事務官為顧及前途，難以完全依法保持行政中立，造成人事體制政治化。

三、政務官常常不尊重人事法制：政務官常以其職權或權利關係介入人事領域，憑一己好惡或政治因素而裁量人士行政，卻不依法定程序辦理，造成人事制度不穩定及人士傾軋問題，使行政無法中立依法行事。

## 肆、基層行政受派系及政黨左右，以致無法落實行政中立

一、基層行政首長及單位主管，因個人鮮明的政黨屬性，而對部屬之權益，予以差別待遇。

- 二、基層民選首長為求連任，必須落實選舉之政見及諾言，故其派任主管通常考量能與其配合者。
- 三、基層行政首長及各級主管握有升遷、考核權，基層公務人員為避免冷凍，或恐被無標準的調職等，難免介入選舉活動，不能確守中立。
- 四、基層政府公務人員受到黑道派系、財團與金錢影響最鉅。據學者研究指出縣市民意代表出身或與黑道關係密切，此一現象造成基層政府往往受到特定人士或利益團體控制。如此一現象不能及時有效停止，必然對行政中立的理念和實踐產生不利的影響。

## 伍、相關法規制度欠完備或規範不明

- 一、相關法規尚欠完整周延，如「公務人員基準法」、「政務人員法」、「公務人員行政（政治）中立法」等法均待審議中，故尚未建立完整的法制，據以執行。
- 二、基層公務人員身分權與工作權的保障尚不夠法制化與制度化，故無力抗拒來自基層行政首長、民意代表或其他政治勢力之影響。所以基層行政中立頗難。
- 三、現任基層行政首長是否運用行政資源廣植人脈而為競選鋪路，很難完全釐清，法律上也難規範。除非基層行政首長，有意要落實行政中立。
- 四、基層行政首長假借名義動用行政資源助選或輔選，或利用職務關係要求部屬支持特定對象，或不行使投票權，仍時有所聞，但查究不易，法亦欠具體規範。
- 五、學校教育人員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而從事宣傳。對此法亦無明文規定。



## 第四章 彰化縣鄉鎮市基層公務人員行政中立之探討

本文透過與被訪談者連繫，進行訪談。被訪談者之身分如下：退休鄉、鎮、市基層公務人員；在職鄉、鎮、市基層公務人員。對其以深入訪談、實地參與方式進行訪談。有關訪談的內容，歸類為依法行政、公平對待、適度限制政治活動三大內涵。瞭解基層公務人員在鄉、鎮、市地方自治團體行政中立的現況後，再進行調查結果分析，最後對基層公務人員行政中立提出強化之對策。

### 第一節 彰化縣鄉鎮市基層公務人員行政中立實證研究

#### 壹、受訪者背景資料

##### 一、受訪者人數

受訪者總數有大約有 20 人，除了彰化市、員林鎮、社頭鄉還有 2 人係屬於其他鄉鎮剛調來筆者服務單位之基層公務人員。為抽樣有正確標準，先以試探受訪者是否瞭解行政中立概念後再度進行深入訪談（若受訪者表示不知行政中立基本概念者則不進行訪談）。

##### 二、受訪者年紀

受訪者年紀大約在 30~65 歲之間，在職者中 30~40 歲有 5 人，40~50 歲有 5 人；退休者中年齡 55~60 歲有 5 人，60~65 歲有 5

人，且退休者中大部分（6 人）服務過兩個鄉鎮以上，其中退休者部份甚至有服務過三鄉鎮以上（1 人）。

### 三、受訪者身份

受訪者 20 人當中退休者及在職者各佔一半比例（各 10 人）；男、女各佔一半（各 10 人）；主管 4 人，非主管 16 人。

表 4-1：深度訪談對象與訪談代號一覽（已退休公務人員）

訪談日期	受訪地點	訪談對象	訪談代號	備註
9 月 1 日	自宅	非主管	A1	
9 月 3 日	自宅	非主管	A2	
9 月 4 日	自宅	非主管	A3	
9 月 7 日	自宅	非主管	A4	
9 月 9 日	自宅	主管	A5	
9 月 11 日	自宅	主管	A6	
9 月 16 日	自宅	非主管	A7	
9 月 20 日	自宅	非主管	A8	
9 月 23 日	自宅	主管	A9	
9 月 29 日	自宅	主管	A10	

資料來源：作者自繪。

表 4-2：深度訪談對象人數與訪談代號一覽（在職公務人員）

訪談日期	受訪地點	訪談對象	訪談代號	備註
10 月 11 日	自宅	非主管	B1	
10 月 15 日	自宅	非主管	B2	
10 月 18 日	自宅	非主管	B3	
10 月 21 日	自宅	非主管	B4	

10月24日	自宅	非主管	B5	
10月26日	自宅	非主管	B6	
10月30日	自宅	非主管	B7	
11月2日	自宅	非主管	B8	
11月5日	自宅	非主管	B9	
11月8日	自宅	非主管	B10	

資料來源：作者自繪。

## 貳、深入訪談結果分析

- 一、違反行政中立內涵類別：此部分乃依本文對行政中立的定義：公務人員是否依法行政、公務人員是否公平對待各界、公務人員是否有適度限制其政治活動三項，下表顯示其各項違反之比例。

表 4-3：行為人違反行政中立內涵三大類別之比率

訪談對象 行為人 行政中立內涵類別	退休公務人員		在職公務人員	
	本人作為	他人作為	本人作為	他人作為
違反行政中立內涵中之未依法行政	60%	40%	30%	70%
違反行政中立內涵中之未公平對待各界	100%	0%	40%	60%
違反行政中立內涵中之未適度限制其政治活動	70%	30%	40%	60%

資料來源：作者自繪。

## 二、行政中立違失因素分析

## （一）法規因素

- 1.公務人員對職務上之法規認知不足：多數人表示因為職務調動頻繁，服務年資短淺或該職務歷年均是已如此辦理，因此對法規認識不清，以致無法勝任該項工作，有時甚至犯了錯仍然不知。在鄉鎮市公所中，常有一不正常現象，即由新進資淺人員或甫任新職人員承擔極為複雜之工作。鄉鎮市公所首長之所以進行此種人事任命，是企圖利用公務人員對法規的無知，而遂行首長私利之目的。新進公務人員常常為奸詐、狡猾的主管或首長所利用而不自知。
- 2.法規的矛盾、不明確：另有少數人認為，行政中立的無法落實是因為相關法規的矛盾、不明確，致使公務人員在行使職權時，認知不清、且行政裁量的適法性、適當性，不易拿捏。

## （二）政治團體與人物的影響

### 1.民選首長影響：

以首長影響居多，因為首長掌握最大的人事權（等於土皇帝）。機關首長的壓力，直接影響公務人員晉用、升遷、調動、考績、離職等生計因素。雖然行政首長任用常任文官，需就考試及格任用，且長官如果侵犯公務員權利，亦得依法律求取有效救濟，但公務人員經常會為貫徹長官意志，與信守專業知識依法行事，而感到左右為難。對於不敢抗拒上級長官壓力、未堅守中立原則、影響業務公平處理的公務員，往往造成政府形象及威信受損。

公務人員的賞罰，乃以選舉時的立場為標準。鄉鎮市公所公

務人員的考績，往往是以選舉時的立場為考量標準。在選舉時有「貢獻」者，被視為「自己人」，於考績時，可得到較好的成績。反之，在選舉時沒有「貢獻」者，即被視為外人，即使工作績效優良，亦無法得到應得的考績。在此種不良環境下，基層公務人員實難不涉入選舉活動。

## 2.民意代表影響：

民意代表掌握質詢權利，而且與首長常常是屬於同一派系，民意代表當中之鄉鎮民代表成分十分複雜，專門關說違法案件，因為合法的案件實在用不著他們關說，但是他們為了獲取非法利益、選票，必須不斷關說，既獲得選票，又獲得利益，此對公務人員壓力最大，因為鄉鎮面積小，任何芝麻事件都逃不過鄉鎮民代表他們的眼睛，只要公務人員一不小心做錯的一件事，除非該公務人員勇於認錯，否則就受到鄉鎮民代表的要脅。一錯再錯，陷自己於絕境。研究結果中有多人受此因素影響。

## 3.利益團體影響：

譬如某鄉鎮的土地代書公會團結性很強，都是一批「行政黃牛」，因為該鄉鎮的壞規矩傳統導致歷年來違法案件特別多，但是以往鄉鎮公所公務人員與他們配合居多，敢於抵抗他們的公務人員少，所以若承辦的是新進人員，既無經驗，又無背景，則無法抵抗，最後只要選擇調到其他單位。研究結果中有多人受此因素影響。

### （三）公務人員個人因素的影響

### 1.升官發財的慾望：

鄉鎮公所的生態環境如果不良，則產生「有買官的就有賣官的」嚴重買賣職位狀況。研究結果中有多人受此因素影響。研究結果中有部分人受此因素影響。

### 2.鄉愿的心態：

此即為公務人員恪遵法令的精神不足。譬如訪談結果中，有少部分人不管法令的嚴重性，只要別人做，自己也跟著別人一起做，同流合污心態，不敢徹底的遵守法令。研究結果中有多人受此因素影響。

### 3.將本求利的風氣：

由於鄉鎮市公所選舉賄選情形嚴重，民選首長為將選舉時所投入之成本回收，常要求公務人員從事違法之事，以牟取不法利益。某些不良公務人員也願意配合，共同參與違法，朋分暴利，形成共犯結構。

表 4-4：行為人與違失因素三大類別之比率

違失類型 \ 訪談對象	退休公務人員	在職公務人員
法規因素	3.3%	10%
政治團體與人物因素的影響	46.7%	53.3%
公務人員個人因素的影響	50%	36.7%

資料來源：作者自繪。

## 第二節 強化基層公務人員行政中立之對策

我國勵行地方自治雖已逾五十年，然嚴格來說，鄉鎮市自治不僅未能真正落實，鄉鎮市政府更無法有效反應民意，就近照顧地方公眾初步的生活需求。尤有甚者，鄉鎮市漸淪為地方派系、黑金、金權所掌控。也就因鄉鎮市政治、行政的惡質化，前有學者於七十九年的國是會議時，建議鄉鎮市非法人化的決議，並設立落日條款予以再選舉一次後停止。鄉鎮市長及民代的停止選舉及鄉鎮市的非法人化，在朝野、學者引起不少的討論和激盪。本章旨在探討鄉鎮市自治與外在環境，亦即由地方派系、政客、財團、黑道、利益團體個人等所形成的政治生態及其互動關係。尤其著重在地方派系、黑金問題所形成的關係互動網絡對地方政府，特別是鄉鎮市職權運作過程的衝擊與影響，如預算分配、採購、公共工程、警政、公共造產、人事、特惠特許特權、土地開發、都市計劃等行政職權行使的影響。鄉鎮市基層公務人員行政中立對策應該應付。

本論文對改善鄉鎮市基層公務人員行政中立對策，分為制度面、文化面兩部分著手：

### 壹、制度面

#### 一、鄉鎮市首長官派並建立配套措施

廢除鄉鎮縣轄市之選舉的主要理由之一是「消除黑金」，黑金涉入選舉確有事實，但並非只有鄉鎮縣轄市會有此情況，縣市長、立委、國代皆會發生，何獨鄉鎮縣轄市？況且也不能一竿子打翻一船人，硬說鄉鎮縣轄市選舉全部都由黑金控制，難道就沒有受

選民擁戴而當選的鄉鎮縣轄市長嗎？有人主張非自治化（官派）可端正敗壞的選風，因為他們認為主張不廢除鄉鎮市長選舉的主要原因是為了「選舉綁樁」，因而敗壞選風。如果此番假設可以成立，是否理應先廢除長期被大眾視為選舉樁腳的村、里長？因此，選舉發生弊端時，如不確實找出原因對症下藥，卻反而「因噎廢食」要廢除選舉，其草率作法實不合邏輯？同樣的道理，有人認為鄉鎮市長選舉會惡化地方派系的對與鬥爭，所以需廢止。

試問改官派後地方派系的惡鬥就會減輕？依政治學的理論觀之，當政治賭注越大時，鬥爭越激烈。鄉、鎮、市長如果由縣市長來指派（不論是否需具備任用資格），難道不會使縣市長選舉成為派系的鬥爭大會？據此，許多學者認為凍結了鄉鎮市長選舉之後，很可能只是黑金勢力的戰場直接延伸到縣長選舉的層次而已，屆時官派的鄉鎮長位置，正好可以作為對地方派系的酬庸。吾人對鄉鎮市長若官派政策，提出以下建言：

- （一）訂定「排黑條款」，並提高候選人學經歷限制：政府應儘速在「公職人員選舉罷免法」候選人消極資格中訂定排黑停款，讓觸犯組織犯罪條例之罪者、具黑道背景被送管訓者，以及曾經參選因賄選或收賄被判有罪者，於一定期限內不得參選，同時提高候選人學經歷的限制。以免黑金集團轉戰縣級以上更為害鄉鎮地方。
- （二）以「處罰條款」加重政黨提名之責任：政黨所提名之候選人經查有賄選之事實或當選後經治安機關蒐證提報（治平對象）者，政府應對該候選人所屬政黨科以處罰，以督促政黨提名學有專精、品德好、形象好，具有服務熱忱的精英參選，使產生（良幣效應）逐漸改善現有的惡質化地方

政治與選舉體質。

- (三) 宣示政府查賄決心，鼓勵民眾踴躍檢舉宣示政府對查察賄選的決心，並要求各候選人不要以身試法，同時鼓勵民眾發現賄選踴躍提出檢舉，並發給獎金。
- (四) 取消鄉鎮市級選舉應配套改革民意代表選制：倘若政府推動廢除鄉鎮市級自治選舉，卻置選舉制度的根本缺陷於不顧，則可斷言必將助長黑金政治。因為「複數選區單記非讓度投票制」在立委、直轄市議員及縣議員層級的選舉，同樣也會給予黑金機會。
- (五) 取消鄉鎮市長選舉應一併廢除鄉鎮市民意代表選舉：倘若鄉鎮市長改為官派後，仍繼續舉行鄉鎮市民意代表選舉，保留鄉鎮市民意代表會組織，則黑金勢力仍可繼續藉由選舉進駐鄉鎮市民意代表會，並透過對鄉鎮市自治事項的監督、質詢與審查，對官派鄉鎮市長進行政治勒索，而官派鄉鎮市長為換取鄉鎮市民意代表會的合作，也往往與之妥協，這樣勢必使長期根源於此的黑金政治繼續存在。
- (六) 官派鄉鎮市長應具有一定職等之公務人員任用資格：官派鄉鎮市長如由不具有公務人員任用資格之機要人員擔任，鄉鎮市長官派政策不但容易造成為縣長政治酬庸之工具。
- (七) 保留兩年過度期應配套訂定客觀評估績優之標準：如此，在鄉鎮市長官派政策中，應配套訂定客觀評估（施政績效優良）之標準，以為派任的依據。

(八) 鄉鎮市改制為區應考量民眾洽公之便利：目前縣政府與鄉鎮市公所為民眾所提供之服務，性質不盡相同，因此在取消鄉鎮市級自治選舉鄉鎮市改制為區時，區公所的管轄區域，就應考量民眾洽公之便利。

根據趙永茂的研究顯示，在台灣三〇九個鄉鎮市中，有 49.6% 的鄉鎮市受到派系的影響。<sup>54</sup>但陳明通認為，台灣每個鄉鎮幾乎都至少有兩個派系：一個是屬行政系統的「公所派系」；另一個是屬經濟系統的「農會派」。<sup>55</sup>同時趙永茂的研究亦發現，在部份鄉鎮市民代表會中，有超過百分之六十以上的代表，出身黑道或與黑道關係過於密切。此外，黑道出身的鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會正、副主席也時有所聞。民國八十七年一月，連當時擔任法務部長廖正豪都公開表示，有三分之一的地方民意代表具有黑道或前科背景。

而這些黑道出身的民意代表，絕大多數與地方派系關係密切。此種現象使得地方派系與「黑金政治」之間，逐漸被劃上等號，已成為台灣民主轉型過程中的最大隱憂。<sup>56</sup>民國八十五年十二月「國家發展會議」期間，國民黨與民進黨為精簡政府層級、提升行政效率、節省社會成本支出、消弭基層黑金政治，對「取消鄉鎮市級自治選舉，鄉鎮市長改為依法官派」政策達成共識。惟各界對這項政策之利弊得失爭論很久，正反意見不相上下。應否廢除鄉鎮市長選舉，各界有截然不同的看法。主張廢除者多著眼於黑金政治問題，認為鄉鎮市長選舉最易為黑金勢力與地方派系所乘，故應廢除。反對廢除者則認為，這是反映基層民意的重

<sup>54</sup> 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 86。頁 173-177。

<sup>55</sup> 陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦，民 84。頁 254。

<sup>56</sup> 王業立，〈選舉、民族化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第一期，民 87.5，頁 77-94

要管道，如美濃水庫、貢寮核四等重大爭議，當地地方鄉鎮市長都是主要的代言人，廢除將減少基層參政管道、違反地方自治精神、是開民主政治倒車，甚至認為鄉鎮市長官派將成為縣長政治酬庸的工具、使地方派系在縣長選舉時的對立問題更加嚴重。民國八十六年底縣市長選舉，國民黨因地方派系實際政治利益考量及政黨內部整合等地域性因素，有台北縣、新竹縣、台中縣、及雲林縣出現違紀參選的情況，結果除雲林縣外，都讓民進黨坐收漁利，<sup>57</sup>使得國民黨的縣市長席次由民國八十二年的十五席大幅減少到八席；民進黨則由六席倍數成長到十二席。

雖然國民黨在民國八十六年底的縣市長選舉慘敗，但隨後在民國八十七年元月舉行的鄉鎮市長選舉獲勝後，對於鄉鎮市長是否要改為官派的態度已經出現強烈的不同聲音，使得鄉鎮市長改為官派的朝野共識出現變數。國八十九年取得中央執政權的民進黨，雖然一度堅持修正「地方制度法」，決定廢止鄉鎮市級自治選舉，鄉鎮市長改為依法官派，然國民黨為確保其在地方長期經營之勢力，在立法院強力杯葛，由於當時立法院的政治生態朝小野大，使得這項國發會共識迄今仍無法落實，近年來藍、綠政治惡鬥白熱化，使鄉鎮長官派問題情況更加的不明確。

## 二、強化對鄉鎮市公所業務監督

從鄉鎮公所特殊政治環境關係所造成之不當支出面，當可推知鄉鎮公所公務人員無法保持行政中立之最大原因乃鄉鎮特殊政治環境因素。鄉鎮公所應該防止其惡化，不當支出問題對鄉鎮市公所，乃不法焦點之所在，不法之公務員與不法之鄉民代表、鄉

---

<sup>57</sup> 王業立，〈從雲林縣長補選談起，大哥當選也沒辦法漂白時〉，《聯合報》，民 88.11.6，版 15。

鎮首長，利益相互勾結。造成行政不中立現象。建議改善之對策如下：

- (一) 就政府之政策，應持續全面掃蕩不法之公務員，尤其涉及貪瀆，近年來政府全面查察鄉鎮市公所涉及不法之情事，顯然有其立竿見影之效，鄉鎮市公所對於圍標、綁標已稍收斂，政府應持續掃蕩不法公務員，以杜絕官商勾結，浪費公帑。
- (二) 應停止賦予鄉民代表、村長「村里建設經費」，村里何處需建設，就轄區並非很大之鄉鎮市，並非難事，再者鄉鎮民代表可反應給鄉公所，讓鄉鎮市公所「整體考量」，而非齊頭式賦予鄉民代表、村長建設經費，實容易產生無效率，及浪費公帑之情事，甚至產生貪瀆之不法行為。
- (三) 打破一村里一社區發展協會之限制，讓社區發展協會能多方自主之設立，再者政府不應過度制式化規定辦理事項，或經費過度集中於辦理硬體建設，顯然這些業務與村里辦公處相衝突，政府僅需觀念的啟發，實際仍由社區親自操漿，以文化、環境...等有助於凝聚社區意識為主。
- (四) 社團補助金之額度應依社團之績效，以及社團運作之計劃，視其需要給予適度、公平的補助，而非是以社團與鄉鎮長之親近遠疏而為補助之高低，鄉鎮公所主計人員應負起把關之責任。
- (五) 臨時人員之聘僱應有總額之限制，非因鄉鎮長之選舉考量或鄉代之關說而聘用，鄉鎮公所人事人員應負嚴格考核，

而非任由鄉鎮長毫無節制之聘用。

(六)鄉鎮公所小型工程之發包，應將更公開方式，以防假比價、真圍標之不法情事。

因此為防止鄉鎮公所不當支出等，鄉鎮公所人事、主計、政風人員仍應維持一條鞭制度，仍由縣政府派任，以防止民選鄉鎮市長在選舉的考量下，做出諸多不當支出等行為反而破壞行政中立制度。

### 三、規範公務人員的政治活動

文官參加政治活動之範圍未區分政務官係政治任命，隨政黨進退；民選公職候選人係選舉產生，因選舉成敗而去留；事務官係考試進用，身分受保障。基於此，政務官及民選公職人員除少數職務特殊者（如考試委員、監察委員），應退出政黨外，應允許其從事政治活動、兼任黨職、於下班時間及放假日以私人名義從事輔選、助選等，事務官為避免涉入政爭，除參加政黨、選舉、參選等基本權利之外，其餘之政治活動、兼任黨職及從事輔選、助選等，均應予以禁止。目前，對於公務人員的政治行為，並未明確規範，僅在公務員服務法第六條與第十四條作相關規定，宜明確規定各類文官在參加政黨活動、選舉活動等政治權利的範圍，並依其職務性質明確區分及限制其權利，使文官有所遵循，如此，文官行政中立才有可能落實。故應限制公務人員利用職權使他人加入或不加入政黨或其他政治性團體，立法規範公務員不得於上班時間從事政黨或其他政治活動，即使是下班時間亦應自我克制、被動參與，嚴守行政中立立場。明訂公務人員不得為政黨或候選人期約收受金錢物品，不得為支持或反對特定政黨而從

事相關政治活動，避免利用職權上掌握的行政資源，圖利特定公職候選人。因公務員在特別權力關係本質上應受到限制，故公務人員公開表示政治主張的行為，應明白禁止，亦不得在政黨舉辦的政見發表會上演講。

從組織結構上，公務員須與政黨組織體系徹底分離，公務員不得兼任政黨的負責人、幹部或其他職務。另訂公務員違反政治活動禁止或限制規定的罰則，使禁止規定能夠具體落實，產生實際的效果，據筆者研究結果，在鄉鎮公務人員主要是不應該為個人私利而主動、秘密的參加賄選行為，應保持公務人員的最起碼行政中立立足點。

#### 四、規範利益團體遊說活動

利益團體活動，可能導致政治腐化的副作用。為維持公務人員行政中立的立場，宜參酌先進國家，制定一套遊說法規。訂定明確規範利益團體遊說活動的法案，防止利益團體的活動妨礙國家及社會的整體利益，將是地方政府刻不容緩的課題，<sup>58</sup>鄉鎮政府在未來應以更公開的施政、透明化的服務讓利益團體沒有勾結鄉鎮公務人員的機會。

#### 五、建立公務人員申訴制度

對於公務原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處分時，應賦予採取行政救濟的法定權利，間接對上級長官違反行政中立產生警惕的宣示作用。透過申訴管道的建立，確保公務人員免於恐懼、傷害、侮

---

<sup>58</sup> 林文益，〈公務人員行政中立之研究〉，《政治大學公共行政研究所碩士論文》，台北市：民80，頁35。

辱、脅迫等情事，並在遭受政治迫害時，能獲得公平救濟的機會，鄉鎮公務人員應該在未來有機會依法團結起來，組織公務人員協會，由人事主管主導，以增加申訴效果。

## 貳、文化面

在性質上：行政中立與行政倫理均屬一個深層的理念價值，雖形於外而影響公務人員的行政態度與作為，不過其核心卻存在於一個人的價值體系之中，因為價值觀念的好惡取捨，而決定對周遭事物的認知，進而在態度與行為上有所改變或堅持。兩者均強調內在重於外在、思想影響行為，所以特別重視將外在規範內化成為每一公務人員價值體系的一部分，實乃其性質相同使然之故。故若培養有利於行政中立的文化、加強公務人員行政倫理教育等由公務人員心態面著手，且鄉鎮市首長均以身作則率先領導行政中立，將有助於未來行政中立的實現。

### 一、培養有利於行政中立的文化

我國過去威權時期，文官系統長期受國民黨嚴密控制，文官執法不公與偏袒執政黨的原因，大多來自國民黨對文官所施加的「政治壓力」、「意識型態的控制」或「利益的籠絡」等，而不是出自於文官自身的意願。因此，執政黨及其政務官若欠缺行政中立的政治文化，而只是單方面要求文官行政中立，當然無法達成理想的目標。如何將公務人員行政中立概念，內化成個人價值體系的一部分，形成文官體系的深層理念價值，首先在觀念上劃清國家、政府及政黨概念的分際，致使行政中立的概念得以釐清確立。為因應未來政黨政治的出現，執政黨宜以身作則，使政黨的運作空間只限於高層的政治政務範疇，不干預公務人員行政，為國家的長治久

安奠下基礎故應培養有利於行政中立的文化：

### （一）政治文化方面：

- 1.政黨不應再透過行政系統動員專業、常任文官進行輔選及公開或非公開之政黨活動。不要圖對執政黨一時近利，而犧牲國家、社會及民眾長期利益。
- 2.政務人員應充分展現維護憲法及法律之意志，非經合乎民主憲政程序變更憲法及法律，不得專擅恣意運用政治力，干預文官之依法行政，應樂見行政中立。在政黨輪流執政已成事實之今日，營造行政中立之落實，才能使政黨在政治上公平競爭，大家有利，大家不吃虧。
- 3.要求政府機關確實遵守法治政治。除公務人員有守法的義務之外，做為國家機器的政府本身亦應遵守自己所制訂的法令，絕不威脅利誘公務人員或不法干涉。

### （二）行政文化方面：

- 1.行政人員方面：文官制度的設計，乃企圖落實行政中立，其實背後有一前提假定，即文官們有實踐行政中立之意願及價值取向。所以文官們心中無此前提，則制度設計恐無助於行政中立之落實。所以根本之計，還須從文官心中營造行政中立倫理。文官行政中立訓練便是方法之一。
- 2.為推展行政中立，應透過大眾傳播或其他宣教媒介，讓朝野政治人物及一般社會大眾認同行政中立之重要，認是政治倫理與

行政倫理的重要部分，樂於支持維護、不忍破壞，以補制度規範之不足。此方面亦有賴公民教育之配合。

- 3.各機關宜經教育與訓練的方式，將行政中立的概念與原則、方法等內化到公務人員的思想中，進而養成遵守行政中立制度之習慣，絕對忠於法律而不偏袒任何黨派或個人。

## 二、加強公務人員行政倫理教育

其次，政府人員分政務官與事務官，分別扮演不同角色，依不同方法進入政府體系，事務官經考試或其他文官制度進用，向機關首長負行政責任；政務官和政黨共同進退，在功績制度下，形成獨立管理系統，不受政治因素干擾。發展行政中立的倫理，朝野政治人物、行政人員，及一般社會大眾，均應認同行政中立為政治倫理與行政倫理的一部分，行政人員應本於道德責任，堅守中立的角色立場，忠於職務、國家與人民，奉獻自己的專業知識及技能。<sup>59</sup>

從行政倫理規範設計著手，公務員服務法中有禁止收受餽贈與經營商業行為限制，只是欲落實此一條文，可能尚須有公職人員財產申報制度方可收其成效。退休後的轉業活動也應加以限制，避免公務員離職後的幾年內，代表就業公司企業或自己的事業，與原離職單位有任何交易性活動，以免產生利用舊有的關係從事不公平的競爭，或是進行利益輸送。

加強公務人員行政倫理教育，以公共利益的考量做成專業判

---

<sup>59</sup> 陳德禹，〈行政中立問題之檢討〉，《重建行政體制》，台北市：國策中心，民 79，頁 12。

斷決定的基礎，教育對象不應僅是文官，高級文官，特別是政務官，更需要參與這方面的教育，否則行政倫理難以在政府部門形成一種行政文化，鄉鎮公務人員應多參加行政中立教育訓練，從內而外表面表現出行政中立的態度與做為。<sup>60</sup>

### 三、鄉鎮市首長以身作則率先領導行政中立

另就鄉鎮市首長而言，每逢鄉鎮市長選舉，行政中立問題往往成為輿論報導的焦點，也成為一般民眾與公務員及候選人關心的重點，行政中立的落實，從單位機關首長率先做起，切勿明示或暗示部屬從事違反行政中立的行為，從上到下蔚成一股行政中立的風氣。在文官體系下，部屬畢竟居於弱勢，如果居於強勢的首長，不重視行政中立的時代潮流，就是制定再好的行政中立法，恐也無補於事，無法落實。

對於違反行政中立的機關首長，應給予必要的制裁。對於被迫做出違反行政中立的事務官，給予申訴機會。對於主動違反行政中立的事務官給予嚴厲處分。強調機關首長在日常的行政運作中，隨時落實行政中立，以客觀、超然、公正的態度處理事務，才能建立健全的文官制度，鄉鎮首長應該把基層公務人員當成「活的公物」，只能合法使用，不能據為所有，漸漸的建立行政中立的文化與制度。<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> 施能傑，〈文官中立的理論與實際〉，《公務人員行政中立法專輯》，台北市：銓敘部，民 84，頁 13。

<sup>61</sup> 施嘉明，〈行政中立請從機關首長做起〉，《文官制度與國家發展論文集》，台北市：考試院，民 85，頁 2。

## 第五章 結論

行政中立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。本文從文獻回顧與深度訪談、實地觀察研究著手，探討地彰化縣鄉鎮市基層政府行政中立問題及思考因應對策，以彰化縣鄉鎮市基層公務人員為個案研究對象，瞭解基層地方政府推行行政中立的實際困境，企圖提供些許研究發現及建議。依據訪談得知彰化縣某鄉鎮公所首長曾於2004年總統大選前規定各村里的村里幹事，每人必須負責至少動員三百名民眾到某候選人競選處參加造勢晚會，並以民眾出席人數多寡作為村里幹事的年終考績，鄉鎮公所一波波的違反行政中立事件，基層公務員遭受各種壓迫而做出違反行政中立的行為，在台灣地區仍時有所見。針對基層公務員不甘心長官指示、要求致違反行政中立之事，除了依賴反對黨議員質詢以及報章媒體的報導，或地下電台撻伐外，法律面似乎沒有發揮多大作用，形成地方政府行政中立問題層出不窮。整個公務員行政中立法成敗與否，還是繫於總體社會各個次體系的合理性，亦即取決於政治、經濟、社會、文化、媒體、學術、司法、地方政府、宗教等次體系，而其中最重要的當然是政治體系，尤以政黨曾經多次交替輪流執政為最根本而且最重要的條件。針對公務員被迫違反行政中立，不應該過度寄望公務系統內部的報告、處理，而應該轉為借助「外力」的方式，外力並不是直接指行政訴訟有關，而是第一線應該指向公務員協會，公務員協會在性質、組織與權限上均必須充分顧及各類型公務員以及各機關層級公務員的需要，接受公務員苦情陳述，以便就重大個案加以指責，而且就每年度的總體發展情形提

出白皮書，具體實踐公務人員的行政中立。<sup>62</sup>

## 第一節 研究發現

以往我國公務人員與國家之間的關係，係處於「特別權力關係」，公務人員必須絕對服從權威領導，視自己為國家統治權力之工具，不以人民為服務對象，亦不關切人民的感受與期望，此種以權威管理為價值取向的文官制度，自成一個封閉的系統，文官長期忽視本身為公共利益實現者的角色，導致影響其中立立場與公正執行職務的形象，為政黨利益而違反行政中立的案例，屢見不鮮。本文由深度訪談、實地觀察研究後發現下列事實：

### 壹、基層公務員大部份具依法行政的認知概念

從深入訪談中，瞭解府基層公務員只有少數依法行政的認知不足。少數公務人員利用職權推展政治活動，但普遍大多數認為公務員參加政治活動應該受到限制，在執行公務出現法令與情理兩難困境時，大部分仍會謹守依法行政的立場，顯見基層公務員對依法行政大部分認知清楚，在沒有其他因素太大影響下，公務員較大多不可能主動涉入行政不中立的困境。地方政府基層公務員在一般的情形下，依據法律、規章所授予的權力和權限，及本身的專業判斷，在貫徹依法行政原則基礎下，確實能夠保持行政中立的作為。基層公務員依照法律規定條文的內容及精神去處理公務，遵守法律授權的範圍。公務員一切行政行為，如果皆能貫徹依法行政原則，並保持行政中立的立場，當即不會發生重大的錯失，秉持依法行政理念，則可發揮公務員在職務上的中立性，

---

<sup>62</sup> 黃錦堂，〈對行政中立立法的若干思考〉，《月旦法學》，第10期，民85.2，頁30。

追求社會公平正義及人民的福祉。

公務員為保持行政中立，貫徹依法行政原則的法制基礎，其行政目的的一切作為，便必須受法律之限制，公務員雖有行政裁量行為，但如踰越法律權限或濫用權力等情事，乃係構成違法或不當的行為，須受法律罰則及懲戒處分。公務員乃推動政務力量的主體，一切作為影響政務執行結果甚鉅，若無法依法行政，在立場及心態上，必將產生混淆不清的意識，結果便會引起刻意偏袒某一政黨或團體的行為，徒增問題的爭議與複雜性。多數公務員，均能信守依法行政的認知概念，保持行政中立的運作立場，遵循一定法制規範，相信應可為機關提高行政效率，創造更高的行政績效。

依訪問發現鄉、鎮公所近年來依據考試制度進用之新進人員，因學歷因素（普遍為大學畢業），依法行政的認知概念較為強烈。

## 貳、普遍缺乏行政中立內在價值觀

我國過去威權時期，文官系統長期受國民黨嚴密控制，文官執法不公與偏袒執政黨的原因，大多來自國民黨對文官所施加的「政治壓力」、「意識型態的控制」或「利益的籠絡」等，而不是出自於文官自身的意願。因此，執政黨及其政務官若欠缺行政中立的政治文化，而只是單方面要求文官行政中立，當然無法達成理想的目標。行政中立是絕對或相對的價值觀值得爭議，從比較文官體制的發展趨勢中，英、美的民主政治發展甚早，兩國早期是用分贓制度及恩寵制度進行文官的甄拔，一直到十九世紀中、末期，才開始強調採行文官中立的功績制度，然而沒有充分的證

據顯示功績制度的行政績效高於分贓制度下的行政績效，民主政治的穩定進行似乎也不受文官絕對中立價值觀所影響。1980年代，各國行政改革中，高倡「高級行政主管政治化」的作法，實際上也是對文官中立價值的再反省，鐘擺又回到一百多年前作法。文官中立本身就是一個目的，任何主政者都應該依循的治國原則，但若從民主政治追求的其它價值而言，特別是政治領導與政治回應性兩個價值，僵化的文官價值中立會導致一個民主政治強調文官向民選體制負責的理念不符的結果，官僚體系過分強調自主性的管理治理結構，與多元民主社會「重視民間力，減低國家力」的走向顯然相反。主張文官行政中立價值相對，係基於發揮文官公共利益概念，然而公共利益卻常成為行政主管合理化政策之有利工具。<sup>63</sup>公共利益係一種迫使行政主管制定政策，必須符合眾人所能理解或接受的期望，而非推卸責任的授權，必須依循政治的慣例與行政傳統，以演進的型態，朝向更為精細、更具方向之目標發展，形成行政行為之指導概念。<sup>64</sup>

從訪問調查發現，資歷之久暫，與贊成機關講求行政中立，呈現兩極化反應，顯示鄉、鎮資深公務員行政中立內在價值觀缺乏。以年輕、非主管職位的公務員，普遍認為講求行政中立較職位服從及資歷服從更為重要，年輕、非主管的個人內在價值觀因素，已漸漸的影響到機關行政中立的落實。在國內公共利益概念尚未成為依循的政治慣例與行政傳統時，各公務員仍須符合眾人對機關應保持行政中立的期待，職位服從的行政倫理與行政中立均屬深層的理念價值，行政倫理屬內在的，未有強制的規範，應以行政中立為價值基礎，否則對違反者不能課以懲罰，雖可透過

---

<sup>63</sup> 施能傑，〈文官中立的理論與實際〉，《公務人員行政中立法專輯》，台北市：銓敘部，民84，頁4。

<sup>64</sup> 江岷欽，〈論行政中立與公共利益〉，《人事月刊》，第21卷，第4期，民84.10，頁39-48。

公眾輿論加以撻伐，但已嚴重傷害機關行政中立的形象。故鄉、鎮公務員都希望縣政府及其以上層級，應該加強教育、訓練及監督鄉鎮首長，唯有鄉鎮首長先有此行政中立價值觀念，此行政中立之價值才能有機會成長、發展。

### 參、民選首長、民意代表、機要人員影響行政中立

從訪問得知，由軍、警轉入之公務員曾感受前非正式組織明示或暗示要求支持特定公職候選人的壓力。過去地方政府公務員在戒嚴體制下，對政務首長產生敬畏的心態，部屬畢竟居於弱勢，如果再以名、利或以明示或暗示，從事違反行政中立的行為，則制定再好的行政中立法，恐也無補於事。

公務人員行政中立的問題，牽涉到民選首長、機要人員與一般公務人員的關係，要釐清行政中立的問題，並不容易達到，民選地方首長握有政策裁量權，即使就其所明示的案子，在判斷是否違反行政中立要求時，往往也備感困難。機要人員（諺稱：地下鎮長）如過份介入人事、升遷、考績等權力，亦造成公務人員行政中立的影響。

### 肆、利益團體的關說影響行政中立

政府員工大多數感受利益團體對機關的施壓，只有少數公務員未曾遇到利益團體影響。且大多數公務員同意執行公務中經常有關說或請託情事發生，而以主管感受的程度較非主管強烈。由於社會開放、利益多元化及各種勢力並存的情形下，利益團體（如土地代書公會）透過遊說方式，企圖影響公務人員行政中立。利益團體可能來自共同行動向政府機關施加壓力，來進行利益表達，通常採取五種方式：推派代表陳情或請願、請託公務人員的上級長官囑咐、請託民意代表關說、透過大眾傳播媒介影響民意、

央請公務人員的同事替其說情等，以直接遊說（direct lobbying）或間接遊說（indirect lobbying）等方式，影響政府政策。公務人員如果不順從利益團體所施加的壓力，利益團體可當面指責、怒斥、威脅、惡意中傷，損及公務人員的名義，或舉發公務人員隱私（揭瘡疤）令其感到困窘。政府機關為政策的執行者，利益團體關說請託有無違反公務員服務法第十五條規定，須視有關人員的身分、執掌、手段與所關說的事項，依前開條文參酌相關規定，就客觀事實案個案分別認定，認定相當困難，因此公務員關說一直無法透明化，惟利益團體的關說，確實已影響到公務員業務的公平處理，且有損政府威信。先進國家均有制定遊說法規，用以規範利益團體的活動，避免利益團體介入影響公務員的行政職務，造成公務人員行政不中立，妨礙國家社會的整體利益實現。<sup>65</sup>

## 伍、機關內無行政中立監督單位

從深入訪談內容，發現地方政府公務員均表示，機關內缺乏公正客觀的監督小組單位，以確保公務員免於遭受壓迫而造成違反行政中立之行為。鄉鎮首長濫用行政資源輔選，相關單位亦表示，機關內沒有專責單位監督上級主管是否違反行政中立，僅能加強行政中立宣導，期許政治人物能落實機關行政中立。由於無主動監督的公正單位，基層鄉鎮公務員僅能依賴反對派的民意代表或新聞媒體揭露，造成公務員對外部環境產生無力感，鄉鎮市公所涉及不法之情事，大多數認為同事若舉發機關不法，經常會受到同仁排擠、上級報復，公務員感受到環境的無力感。顯示長期以來無行政中立監督單位，已造成地方政府公務員對外部環境

---

<sup>65</sup> 林文益，〈維護行政中立與健全文官制度之研究〉，《人事法制創作徵文得獎作品編輯》，第6輯。台北市：銓敘部，民81，頁25。

充滿無力感。但少數圖利者正好可混水摸魚，與不法之鄉鎮民代表，民選首長、利益團體相互勾結。理想上，若有公正客觀的監督小組單位，應該以公務員是否有遵守行政中立的主要內涵，然後予以保障其權益。

## 第二節 研究建議

行政中立的主要目的，在於避免常任文官發生「介入政爭」、「黨政掛鉤」、「利益輸送」、「以私害公」等情事，進而促進國家政局的穩定性及政黨良性競爭，並維持文官體系正常運作與維護公務人員權益等，可謂十分重要；但行政中立並不易達成，因為諸如文官制度、政治結構、行政文化、行政倫理及行政中立法制等因素，均會影響到文官行政中立之推動，加上國人傳統上並無行政中立的認知，以致推動文官行政中立面臨許多困境。所以要實踐文官行政中立，可參考國外的成功經驗，從建全文官制度、健全政治結構、培養有利於行政中立的文化、培養行政倫理、檢討修訂相關法制等方面著手，文官行政中立的制度能否形成，關鍵在於公務人員身上，嚴守行政中立的公務人員，配合健全的文官制度，行政自然會中立。常任文官制度，牽涉到政治、歷史、社會、文化、心理層面因素，如何建立一套完善的文官制度，讓文官盡忠職守推動政府所制定之政策，考驗政治人物與文官的智慧。公務員為全體國民服務，應避免圖利特定政黨，淪為政治黨派的鬥爭工具，透過法制規範、價值觀培養、行政倫理要求、教育訓練等方式，確保文官行政中立的申訴制度，才能具體實踐文官行政中立。本文研究建議分制度面、文化面同時著手敘述如下：

## 壹、制度面

### 一、健全文官制度

健全的文官制度，是推動文官行政中立不可或缺的要素，因為文官制度健全與否，將直接影響到文官行政中立之成效。惟有常任文官之任免、升遷、考績、獎懲、退休、撫卹等工作權及身分權獲得充分保障，才能確保文官體系在政黨輪替下，仍能正常運作。在功績制、專業化及永業化的文官制度下，文官行政中立才可能獲得實踐。就健全文官制度而言，其主要作法有以下四項：

#### （一）政府部門中政務官與事務官，應嚴守分際

政務官應避免從事務官中提任；政務官一旦退職下來，也須回到政黨裡頭或原來的行業，而不應安插到事務官系統或公營事業機構中去佔事務官的職位，才不致影響事務官的升遷。

#### （二）政務官與事務官分別任用

政府行政人員分為政務官與事務官，各扮演不同角色，依不同方式進入政府系統。政務官由政黨提名經任命或人民選舉產生，須向民意機關或人民負政治責任。事務官則經考試或其他文官制度進用，向機關首長負行政負責。事務官的一切任用遷調應本著成就或才能取向，須按照其個人是否忠於國家，是否熱忱服務民眾來決定，而不考慮政治、黨派或特定關係，在文官永業與功績制度下，形成獨立管理系統；不受外在政治因素影響。

#### （三）任用法令應該再檢討，鄉鎮慎用機要人員

我國公務人員的任用，除依「公務人員任用法」之外，尚有十餘種其他特種任用的法規，如「機要人員任用條例」等，此情況容易為任用私人或政治性用人開啟方便之門進用之人員，為避免機關因安排過多政治酬庸性質的人員，而影響行政運作，宜適度縮減其機要員額，以確保文官體系之正常任用程序。此外，為因應政黨政治，為事擇人的時代潮流，我國現行公務人員任用制度需作整體而前瞻性的檢討改善，宜參考民主先進國家的文官制度，並簡併改善我國現行多軌任用制度的缺失，以利我國文官中立，鄉鎮機要人員之任用標準在未來應更加嚴格。在鄉鎮機要人員之任用除了依機要人員之任用辦法外，更應再改進其任用資格。（尤其是學經歷再提高、對過去犯法記錄應從嚴認定）

#### （四）建議行政中立法制之主管機關改由新成立的公務人員保障暨培訓委員會主政負責

目前行政中立法制之主管機關，係由銓敘部主政，基於推動行政中立之民主憲法精神，暨求政治價值與行政價值的動態平衡，建議改由新成立的公務人員保障暨培訓委員會主政負責。

## 二、制（修）訂相關法制

要落實文官行政中立，讓文官確實遵守行政中立規範，健全相關法制是必要的基礎工程，因為有了完備的法制，文官才有遵循的準則。如何健全行政中立法制呢？筆者認為可從下列三點著手：

### （一）儘速完成行政中立法立法

在我國，施行民主憲政已近五十年，但國民黨長期主導政局，在動員勘亂體制之下實施戒嚴，雖偶有學者論及行政中立，卻始終難以培養出行政中立的價值理念。其後歷經民國七十六年解嚴、開放大陸探親、民進黨成立、民國八十年終止動員勘亂時期，第一屆資深國大代表、立法委員全面退職，以及歷次中央與地方公職人員選，舉在野黨所得票數與席次均大有斬獲，政黨競爭日趨激烈，儼然有形成政黨輪替執政的可能性，「行政中立」的課題才又受到各界的矚目與重視，不只在野黨強烈呼籲各級政府公務人員應謹守行政中立的立場，考試院也旋即草擬「公務人員行政中立法草案」送請立法院審議綜上所述，可知行政中立法制雖尚待建立，但行政中立的觀念已日漸深入人心，立法施行只是遲早之。正由於日趨激烈的政黨競爭，使得行政中立法制的建立愈感迫切需要，也因為日益健全的文官制度，使得行政中立的理念價值有落實的可能。誠如陳德禹教授所言，由於：1、環境趨勢的需要，2、政治發展的需要，3、實現政治價值的需要，4、不合行政中立的結構，5、欠缺行政中立的文化，所以我國亟須致力於行政中立法之早日立法。

## （二）宜修法、增訂法以明定文官所服務的對象

我國對於文官之服務對象，目前憲法及各相關人事法規並未明確規定，尤以公務員服務法為然，宜修法增訂；蓋明定文官所服務的對象有三個作用：1.可為主管機關研訂或解釋有關文官服務事項的重要參考指南；2.可因此項規定，使公務人員執行職務時能認清本末，不致因情勢變遷而為與目的背道而馳的行為或遷就手段犧牲目的；3.可藉此向人民澄清文官的地位，祛除人民對文官不必要的誤解。

### （三）應明確規定各類文官在參加政黨活動、選舉活動等政治權益的範圍

應明確規定各類文官在參加政黨活動、選舉活動等政治權益的範圍，在立法院審議中的「公務人員行政中立法」、「公務員基準法」、「政務人員法」等草案內容，應明確規定各類文官在參加政黨活動、選舉活動等政治權益的範圍；並依其職務性質明確區分及限制其權利，例如軍人、法官、司法警察、情治人員及選務人員等職務性質不同於一般文官者，應予較嚴格限制。

### （四）制定陽光法案

目前我國除已制定財產申報法與公職人員利益衝突迴避法外，其餘之陽光政治法案，均付闕如，由於陽光法案未見周延完備，因此讓少數不肖政務人員與民意代表有機可趁並上下其手，此當然不利文官行政中立的落實。因此，各相關主管機關應儘可能利用各種管道或方法，協助立法院朝野政黨協商以早日完成「遊說法」、「政治獻金法」、「政黨法」、等相關法律的制定，如此，才能使文官行政中立法制收到立竿見影之效。<sup>66</sup>

## 三、健全政治結構

要實踐我國文官行政中立，除了文官制度要健全之外，政治結構亦不能忽略，因為行政中立需要政府與民眾，民選機關首長及政

---

<sup>66</sup> 所謂〈陽光法案〉是指可讓政治運作由檯面下轉為透明化、公開化的法案綜合稱謂；常聞的陽光法案包括政黨法、政治獻金法、政黨財產信託條例、遊說法、公職人員財產申報法與公職人員利益衝突迴避法等。

黨的認同才可能實現，否則難見其功。就健全政治結構而言，筆者認為可從以下九點著手：

### （一）黨政區分

因為國家不等於政府，政府不等於執政黨，朝野人士須在觀念上劃清國家、政府及政黨三概念的分際。唯有黨政分際完全釐清，行政才有中立的空間；並且黨政的運作空間，只限於政府高層次的政治（政務）範疇進行，政黨不干預行政（事務）運作及人事。<sup>67</sup>

### （二）政黨組織體系與政府的組織體系分離

文官不可兼任政黨的負責人或幹部，在政治結構上，使政黨組織體系與政府的組織體系（包含行政機關、軍隊、學校、及公營事業機構）徹底分離。

### （三）公正的仲裁機制

公正的仲裁機制：仲裁機制主要指職司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，或行政機關內部有仲裁功能的機關，如行政院公平會、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，不偏袒執政黨或當朝政務人員，才能確保行政中立最低程度的達成。<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> 陳柏菁，〈從公法學之觀點論行政中立〉，碩士論文，國立中興大學法律學研究所，頁359。

<sup>68</sup> 劉昊洲，〈落實行政中立的要件〉，《公務人員月刊》，第36期，頁20。

#### （四）使考試權獨立運作

一方面考試機關應力排可能的外力干擾；另一方面社會上的各種政治或利益團體及政府行政機關尤須對考試機關予以尊重，不予干擾。

#### （五）選務機關及人員的中立化

選務機關及人員的中立化，每逢選舉總不免發生選務人員站台事件等違反行政中立的案件，而選務機關及人員是否保持中立，將是攸關文官中立制度健全與否之相關因素，有關選務辦理之良窳更關係到民主政治能否在公開競爭的環境下發展，為避免選務為特定政黨所掌控，選務機關除依法律公正行使職權外，相關人員更應保持獨立超然地位，不受任何政治力干涉或參與助選活動。<sup>69</sup>

#### （六）儘速推動政務官及事務官政治活動參與規範之法制化

儘速推動政務官及事務官政治活動參與規範之法制化，經由法律約束文官涉入政治事務之層次及範圍。<sup>70</sup>

#### （七）健全政黨競爭機制

健全政黨競爭機制，讓在野黨充分發揮監督之角色，以遏止執政黨於選舉期間濫用行政資源進行助選。

---

<sup>69</sup> 陳柏萱，〈從公法學之觀點論行政中立〉，碩士論文，國立中興大學法律學研究所，頁 177。

<sup>70</sup> 陳德禹，〈行政中立的省思與建言〉，《公務人員月刊》，第 64 期，頁 23。

## （八）建議鄉鎮市首長官派並建立配套措施

鄉鎮市長若官派政策，提出以下建言：訂定「排黑條款」，並提高候選人學經歷限制、以「處罰條款」加重政黨提名之責任、宣示政府查賄決心、取消鄉鎮市級選舉應配套改革民意代表選制、取消鄉鎮市長選舉應一併廢除鄉鎮市民意代表選舉、官派鄉鎮市長應具有一定職等之公務人員任用資格等。

## （九）強化對鄉鎮市公所業務監督

例如為防止鄉鎮公所不當支出等，鄉鎮公所人事、主計、政風人員仍應維持一條鞭制度，由縣政府派任，強化對鄉鎮市公所業務監督，以防止民選鄉鎮市長在選舉的考量下，與不法之公務員、不法之鄉民代表利益相互勾結，做出諸多如不當支出等行為，而破壞行政中立制度。

## 貳、文化面

健全文官制度及政治結構，就行政中立而言，只是基礎工程，唯有培養有利於行政中立的文化與培養行政倫理才是全面性的工程，只有國人發自內心認同行政中立的理念，行政中立才能真正的落實；

### 一、培養有利於行政中立的文化

培養有利於行政中立的文化而言，其主要作法又可分為政治文化及行政文化二方面，其主要作法有下列幾項

## （一）政治文化方面

- 1.政黨不應再透過行政系統動員常任文官，進行輔選及公開或非公開之政黨活動。
- 2.政務人員應充分展現維護憲法及法律之意志，非經合乎民主憲政程序變更憲法或法律，不得專擅恣意運用政治力干預文官之依法行政。
- 3.要求政府機關確實遵守法治政治，除公務人員有守法的義務之外，做為國家機器的政府本身亦應遵守自己所制訂的法令，絕不威脅利誘公務人員或加以干涉。
- 4.政府應尊重新聞自由，讓新聞媒體充分發揮其第四權功能，監督朝野政黨競選行為及揭發不法行為。
- 5.事務官應培養政策上效忠執政黨的態度，本於專業提供最適當之政策建議，讓政務官作出最佳政策，以謀全國福祉。

## （二）行政文化方面

文官專業必須被首長及民意代表尊重，且首長及民意代表應重視法治精神，如此，常任文官才能貫徹公權力、依法行政。同時，透過大眾傳播或其他宣教媒介，讓朝野政治人物及一般社會大眾認同行政中立之重要性。重點如下：

- 1.行政人員方面：假定前述文官制度的設計能落實行政中立，其前提即文官們有實踐行政中立之意願及價值取向。所以文官們心中無此前提，則制度設計恐無助於行政中立之落實。所以根

本之計，還須從文官心中營造行政中立倫理。文官行政中立訓練便是方法之一。

2. 為推展行政中立，應透過大眾傳播或其他媒介，讓朝野政治人物及一般社會大眾認同行政中立之重要，認是政治倫理與行政倫理的重要部分，樂於支持維護、不忍破壞，以補制度規範之不足。此方面亦有賴公民教育之配合。
3. 各機關宜經教與訓練的方式，將行政中立的概念與原則、方法等內化到公務人員的思想中，進而養成遵守行政中立制度之習慣，絕對中於法律而不偏袒任何黨派或個人。

## 二、培養行政倫理

行政倫理與行政中立的內涵大多不同，但不可否認的仍有一些重疊之處，例如：忠於職守，做好本職工作；也有部分近似之處，例如行政倫理規範強調的真誠對待每一個人，與行政中立理論中強調的公平對待任何政黨與個人，即屬雷同。這些本質相同或相近的事物，既有助於彼此內涵的充實與發展，也有益於國家行政品質的提昇與改善。其他類如行政倫理中要求公務人員「不可貪污、收受賄賂」，如能確實遵守、有效做到，對於行政中立「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」規範，自有正面的促成作用。又如在行政中立規定「長官不得要求本法規定人員從事本法禁止之行為」，如長官確實做到，其實也就是行政倫理「體恤部屬」的表現，反之亦然。從這些重疊的、近似的、相通的規定中，吾人實不難瞭解，行政倫理與行政中立兩者實有互為因果，相輔相成的關係。

行政中立應由心理紮根，使其變成公務員倫理之一；因為行政

中立之前提，必須是文官都有行政中立之意願與價值取向，再來訂定規範施行，方能落實；因此必須先從公務員心理上由衷支持行政中立，就培養行政倫理而言，陳德禹認為其主要作法，有下列二項：

- (一) 朝野政治人物、行政人員及一般社會大眾應認同行政中立是政治倫理與行政倫理的重要部分，以補制度性規範之不足；行政人員（事務官）應本於道德責任，堅守中立的角色立場，忠於職務及國家、人民與合法政府，奉獻自己的知識、技能及經驗，以公正、客觀的態度，執行國家法律及政府的政策。<sup>71</sup>
- (二) 各機關宜加強文官行政中立訓練，藉由長期進行的教育訓練，將行政中立的概念與原則、方法等內化到公務人員的思想中，使文官對行政中立有正確的認知，進而養成遵守行政中立制度之習慣，絕對忠於法律而不偏袒任何黨派或個人。此外，應建立一套專業的公務倫理規範或典則，使文官於擔任公職開始，即有所依循。

綜上所述，行政中立之落實，除制度建立，及政治與行政文化之培養外，再推行上，由上而下，由政務官而事務官的程序尤其重要。當然社會大眾的支持與督促，亦是不可忽略的一面。唯有政府與全民之支持與配合，行政中立才能真正落實，有益吾國吾民。尤盼當今政治人物能開展視野，放長眼光，為國家、人民之福祉，奠定可長治久安的機制與文化，其民主與效能得以兼顧落實。

---

<sup>71</sup> 陳德禹，〈文官行政中立之理論與實際〉，《行政管理論文選輯》，第7輯，台北：銓敘部，頁362。

## 參、後續研究建議

根據筆者深度訪談，實地參與觀察多位鄉鎮基層公務人員後發現下列具體事實：

### 一、退休者多半願以自身經驗說出真正違反行政中立事實

退休者多半願以自身經驗，說出真正違反行政中立事實；相對之下，在職者反而比較不敢說出事實真相，多半以聽別人說為塘塞，在職者之此種反應，在某一程度上，是可理解的，因為「人在屋簷下，不得不低頭。」，因之，未來對鄉鎮市層級行政中立問題有興趣的研究者，宜以退休及離職之公務人員為訪談對象。

### 二、基層公務人員違反行政中立事件的量，比原先估計稍多

經訪談結果發現報章雜誌時常報導關於鄉鎮基層公務人違法案件，筆者原以為只是少數行政首長與機要人員的個別行為居多，基層公務人員參與的數量應該很少；但是經由訪談結果發現基層公務人員違反行政中立事件的量，比原先估計稍多。違反行政中立事件已變成首長、鄉鎮民代表、基層公務人員三方共同結合的事件。而且根據退休者所言，他們在退休以前違反行政中立事件相當普遍，只是極為隱密，未被發覺而已，此點對於未來研究者啟發為：除了要從法規制度面的缺失，彌補行政中立之不足外；更要從較為隱諱之運作細節與人員心態、價值觀等面向切入，掌握影響行政中立的關鍵點。

# 附 錄

附錄一：訪談對象違反行政中立之狀況分析表（已退休者）

一、訪談對象代號	二、違反行政中立內涵類別	三、影響受訪者或他人違反行政中立規定之原因	四、有無被起訴或舉發	五、是否訪談對象本人之作為或聽說所得	六、訪談對象是否為主管
A1	A	C	C	B	B
	B	B	C	A	
	C	C	C	A	
A2	A	C	C	A	B

	B	B	C	A	
	C	B	C	A	
A3	A	B	C	A	B
	B	C	C	A	
	C	D	C	B	
A4	A	D	C	B	B
	B	B	C	A	
	C	D	C	B	
A5	A	C	C	A	A
	B	B	C	A	
	C	C	C	A	
A6	A	B	C	A	A
	B	B	C	A	

	C	C	C	A	
A7	A	C	C	A	B
	B	B	C	A	
	C	C	C	A	
A8	A	A	C	A	B
	B	B	C	A	
	C	C	C	A	
A9	A	D	C	B	A
	B	B	C	A	
	C	D	C	B	
A10	A	D	C	B	A
	B	B	C	A	
	C	C	C	A	

資料來源：作者自繪。

## 訪談對象違反行政中立之狀況分析表表內之代號解釋

### 一、訪談對象代號：

A 代表已退休者。

B 代表在職者。

### 二、違反行政中立內涵類別：

A 代表公務人員是否依法行政。

B 代表公務人員是否公平對待各界。

C 代表公務人員是否有適度限制其政治活動。

### 三、影響受訪者或他人違反行政中立規定之原因：

A 代表法規因素之影響（如對法令不知或疏忽等）所造成之違反行政中立事件。

B 代表政治團體與人物之影響（如受到主管壓力、民意代表關說等壓力）所造成之違反行政中立事件。

C 代表公務人員個人因素的影響（如當事人內在修養不夠、升官發財等慾望、行政倫理觀念欠缺、服務機關內部之行政賞罰不明等）所造成之違反行政中立事件。

### 四、有無被起訴或舉發：

A 代表有被起訴，

B 代表有被舉發，

C 代表無被起訴或舉發。

### 五、訪談對象表示是本人之作為或聽說所得

A 代表是訪談對象本人之作為。

B 代表訪談對象聽說所得，實為描述他人之作為。

### 六、訪談對象是否為主管：

A 代表是主管。

B 代表是非主管。

附錄二：訪談對象違反行政中立之狀況分析表（在職者）

一、訪談對象代號	二、違反行政中立內涵類別	三、影響受訪者或他人違反行政中立規定之原因	四、有無被起訴或舉發	五、是否訪談對象本人之作為或聽說所得	六、訪談對象是否為主管
B1	A	A	A	A	B
	B	D	C	B	
	C	C	C	B	
B2	A	D	C	A	B
	B	C	C	B	

	C	D	C	B	
B3	A	D	C	B	B
	B	D	C	B	
	C	D	C	B	
B4	A	D	C	B	B
	B	D	C	B	
	C	D	C	B	
B5	A	B	C	B	B
	B	B	C	B	
	C	C	C	B	
B6	A	B	C	B	B
	B	D	C	A	
	C	C	C	B	

B7	A	B	B	B	B
	B	B	C	B	
	C	A	C	B	
B8	A	D	C	A	B
	B	D	C	A	
	C	C	C	B	
B9	A	C	C	B	B
	B	C	C	B	
	C	D	C	A	
B10	A	B	A	B	B
	B	B	C	B	
	C	D	C	A	

資料來源：作者自繪

## 訪談對象違反行政中立之狀況分析表表內之代號解釋

### 一、訪談對象代號：

A 代表已退休者。

B 代表在職者。

### 二、違反行政中立內涵類別：

A 代表公務人員是否依法行政。

B 代表公務人員是否公平對待各界。

C 代表公務人員是否有適度限制其政治活動。

### 三、影響受訪者或他人違反行政中立規定之原因：

A 代表法規因素之影響（如對法令不知或疏忽等）所造成之違反行政中立事件。

B 代表政治團體與人物之影響（如受到主管壓力、民意代表關說等壓力）所造成之違反行政中立事件。

C 代表公務人員個人因素的影響（如當事人內在修養不夠、升官發財等慾望、行政倫理觀念欠缺、服務機關內部之行政賞罰不明等）所造成之違反行政中立事件。

### 四、有無被起訴或舉發：

A 代表有被起訴，

B 代表有被舉發，

C 代表無被起訴或舉發。

### 五、訪談對象表示是本人之作為或聽說所得

A 代表是訪談對象本人之作為。

B 代表訪談對象聽說所得，實為描述他人之作為。

### 六、訪談對象是否為主管：

A 代表是主管。

B 代表是非主管。

### 附錄三：訪談內容一

受訪者代號：A-1

訪談時間：95年9月1日下午

訪談地點：受訪者住宅

#### **一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我只是選舉時幫忙，平常違法的事情我是不做的，但是我知道他人的事，某某單位有很多職務要是由臨時員變成正式員工，便是要花錢，因為權力是操控在首長手裡，我朋友的兒子花了60萬再給介紹人10萬，總共70萬就由臨時員變成正式員工。

#### **二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：不接受關說是很難的，譬如有一位里民曾經是在我的轄區，依照規定他要辦理社會補助是不夠資格的，因為他們家人在夜市做攤販，其實收入不錯，但是都沒有所得稅證據，他是首長的大樁腳，又很難判斷他的全部收入，所以實地訪查很難判斷其標準，而且首長不斷的關說，最後只好蓋了章。

#### **三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我以前當里幹事快30年，行政中立是最近瞭解的名詞，以前我們每人都被分配一個責任區，民眾服務站主任會規定一定的票數，如果成績做的不好會影響到自己的考績，以前民眾服務站（國民黨）和公所是連線的，由他出們出錢，自從解嚴以後就是自己幫對自己有利害關係的人買票，我們都是自掏腰包出錢和出力，譬如有一次里長選舉，我幫其中一位里長負責100票，其中一半是我自掏腰包的錢，另外一半是我的親戚幫忙，以前是公開的買，後來只能透過親戚處理，因為首長是里長的親

戚，幫忙他等於幫忙首長。雙方都討好，我的日子也好過。當公務人員自己能平安就滿足了，哪敢談什麼行政中立改進對策？

受訪者代號：A-2

訪談時間：95年9月3日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：選舉的時候最關鍵的事情是投票日當天怎麼樣去管制收錢的人有沒有來投票，尤其小區域選舉競爭劇烈，只差一票就有可能落選，所以我們組織會聯絡投開票所的工作人員（我們組織的人）偷偷報告那些人還沒有來投票，然後我們趕快去催票，偷看名冊的人必須值得相信的人，所以我們的組織要很嚴密，被催票的人都不是什麼好東西，他是嫌錢少，等著我們加碼，尤其在拉鋸戰的時候他們窩在家裡，不快來投票就是等買票的人第二次來，再給他另一次的錢。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：選舉名冊看起來是個小東西，但在選舉的時候它是最具關鍵性的文件，解嚴之前名冊是半公開拿出來讓候選人影印的，好讓他們準確的發走路工資（買票錢）；現在法律規定不准公開影印名冊，但是沒有這個東西就無法準確的買票，因為現在人口變動很快，戶籍遷來遷去，如果沒有名冊，樁腳也不好交代，所以像我退休前有一次代表選舉，某候選人是我太太的親戚，因為他是新人，不熟悉人口結構，我就幫他偷偷的影印一份名冊，但是其他的候選人要影印，我都以法律規定不准為由不幫它們影印名冊。影印多了得會出事。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我已經是退休的員工，我在進入公所以前我在警察局服務，公所有很多同事都擔任警察後再轉入公所當員工，所以我們是有一個特殊的組織，譬如組織今年要支持現任首長，我們自己找樁腳幫他賄選，買票說也容易，但做起來卻很難，怎麼把錢撒出去那是最困難的，以前較為無顧慮，但現在越來越危險，所以我們的組織就派我擔任警戒，讓發錢的人很順利的把錢發出去，不僅要警戒對手，也要警戒檢調人員，只要避開電話監聽、跟蹤，買票時錢、人分開，檢調單位就無從查起，即便被抓，只要現場無金錢或相關物品，否認到底，檢調單位也無可奈何。這種協助買票現在越來越危險，若不靠我們組織安排這些眼線互相幫忙是不行的。

受訪者代號：A-3

訪談時間：95年9月4日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我退休前經辦了業務是屬於工程類，要說違法也很難說，以前的人有都是這麼做的，譬如發包的時候我們偷偷的把工程底價洩露出去，一般來說，敢來公所參加投票的人都是首長的人，所以不偷偷的做也不行，讓廠商吃虧太多，首長不高興，我們在程序上是有動了小手腳，這是不能夠說出去的。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：在發包的時候，我們對於不喜歡的廠商就以資料不合格為由，譬如少蓋了一個章，或是少了一個文件而造成流標，一次又

一次，那個廠商自然會知難而退，不公平的做法也不能夠露出痕跡，細節部份還有更多，坦白說，政風、主計人員如果管的嚴，我們就比較沒有機會，聽說現在越來越難做了，首長既貪心，廠商又複雜，以前我很想改換工作，但他們說我是老手，所以就只好將就作將就作到退休了。

### **三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：其實選舉前幾個月就已經行政不中立了，譬如某某社區要辦老人會活動，公所主管為了增加現任首長連任的選票，主動的撥款買大量的贈品送給社區老人，然後在大會當中安排首長上台演講，鄉下人是很老實的，吃了人家一頓飯，又拿了贈品，自然在以後選舉時把票投給要連任的首長了。

受訪者代號：A-4

訪談時間：95年9月7日下午

訪談地點：受訪者住宅

### **一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我知道有一位同事是首長和農業課長的親戚，當初他的朋友申請的是興建農舍，但是後來卻在山坡地開了一間餐廳，因和上級關係很好，且因為他和他的朋友都是首長的人，所以能夠繼續經營，但是別人來申請往往就以規定不符合予以退件。行政不中立是存在的。

### **二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：休耕案件按照縣府規定必須達一定的種植標準才能申請補助金額，在以前本案件農民都會依照我們實地察看的情形，不論退件與否都能接受，因為農民都是很老實的，近來因為選舉競爭

劇烈，農民也跟著魔鬼（選舉風氣）起舞，變的貪心起來，去年我承辦一件休耕案件，明明種植比例低於正常值，但農民也敢來要補助金額，天天來公所吵，更糟糕的當時的首長竟然幫農民說話，到後來我不得不讓案件通過，農民竟說這樣案件在別鄉鎮公所一定會通過。

### **三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：退休前我知道某公所的某位課長他在首長選舉的時候支持首長再連任，天天在公所裡面偷偷摸摸的拉票，抄寫支持者名冊，幫忙首長出買票錢，因為他的女兒在做土地代書，需要首長的人配合才能拿到生意，後來換別人當選了，他怕被新鄉鎮長修理，結果生了一場大病，就變成殘廢了，所投資下的錢都收不回，還有首長原來欠他的錢也泡湯了，有很多首長每次選舉都利用關係向支持者或朋友借錢，所以支持者最怕他落選，另外別的鄉鎮有一個首長就是利用這關係逼支持者非替他出錢買票不行，否則他一落選借他錢的人就血本無歸。鄉鎮首長若仍官派，行政不中立是必然的。

受訪者代號：A-5

訪談時間：95年9月9日下午

訪談地點：受訪者住宅

### **一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我們都以為公務人員選舉的時候才不守法導至行政不中立，但很多工作都是在選前就幫首長解決這個困難，首長已花了很多錢去買票當選，我買這個單位的主管來做也是也是幫忙他抵銷債務，這是天經地義的，雖然花了50~60萬，但是當主管所得到的加級和退休時的所增加的退休金應當也是合算的，我不買別人爭著要買，而且這也要看交情，不是你想買別人就願意給

你做，有錢也要有關係，我聽說也有人不花錢跟我一樣當主管，但是他們有特殊的能力能幫首長當白手套搞工程，至於他們之間怎麼運作我就不清楚了，

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：我們當公務人員對待各個百姓和各個團體都應該公平對待，但是碰到首長的親戚朋友，首長自己不會親自出面關說，他會叫他的朋友跟我們說，但因為一個鄉鎮就這麼小，我們也知道他是首長的人，久而久之，別的主管都已經買帳，我們也是一樣不敢大意，否則不斷的心理騷擾，你一定會受不了，譬如他要來申請農業災害補助，依照一般補助標準是不合格的，但就在標準的左右徘徊，這種情形也是要讓他通過。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：退休前我在某公所當某幹部，因為我的親人也在該單位當臨時工，我一定要為他買票，當然買票是有技術上的困難，可要小心冒險去做，當然這個時代不買票是不會當選的，買票是很困難的，所以你不冒風險的話也是不敢做的，對不相干的人，能說沒有就說沒有，但是就像鴨子划水，表面是不動，腳卻動的不得了，找盡了所有的親戚朋友去買票，當外界以為我們向首長首長拿錢，其實都是我們自己出的錢，這是變相的政治獻金的一種，這些都是為了生存，這是不得已的事，生態環境就是這樣，有人想升官、有人想發財，我們就只是為親人謀的一份微薄的工作換得溫飽而已。

受訪者代號：A-6

訪談時間：95年9月11日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：當時乙代表的兒子在本單位靠著他爸爸的關係，工作不努力常常摸魚，他都要做最簡單的工作，收垃圾的工作它就不做，他就要當跑來跑去的工作來方便他自己摸魚，其實我也拿他沒辦法，因為我這個主官也是我花錢買來的，所以我也管不上他，反正不管代表、主管大家都花錢買來的，忍耐一時，相安無事就算了，否則代表為難我就等於為難首長，我對首長也不好交代。基層選舉難以實現行政中立。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：你問我有沒有接受關說，這是很微妙、秘密的事情，當我們在執行垃圾不落地政策，有一些廠商都會把廢棄物亂丟，我們都會派人處罰，但碰到代表的朋友，罰單就不大敢開，我們一方面要遵守首長的政策，另一方面又怕代表為難，而且我們單位的主管會因這樣的事情被代表罵，我們真的很為難，一次一個月內我們開了3張罰單，都是某代表的朋友，他就怒氣沖沖的要我們幫他繳這個錢，我們只有忍氣吞聲，我通通幫他繳清，有時我們真不知道政府是誰的，好像是壞人的政府，壞人民加上壞代表在我們的背後害我們，我們首長又只講美麗的政策，所以我們也只有硬著頭皮去做事，當然有很多明理但是違規的老百姓他們都會默認這個事實而交錢，不會為難我們。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：你問我選舉有沒有沒行政中立，我是很難跟你說清楚的，因為甲代表跟乙代表的子女通通在我的單位當我的手下，我只要幫忙甲我就不能幫忙乙，但是大家都知道我的大部分的親戚朋友都是甲的人，以前我也是支持甲，乙就以為我當然會幫忙甲，

這樣自然會得罪乙，後來乙當選，他的兒子就因懷恨而常常找我麻煩，理由是懷恨我有用不少的金錢支助甲的事，大家都知道在基層選舉很複雜，有時我也無法完全保持行政中立，就算是我沒有幫忙任何人，別人也會認為我會幫忙甲，因為我的人際關係就是如此，既然是自己親人參加競選，怎麼說我都該出錢出力，那次選舉結果甲、乙代表都當選，乙代表差一點就落選，所以乙代表當時在代表會為難我，乙的兒子也在我的單位為難我，父子交相指責，我也很難過，這都是過去我無法保持行政不中立的結果，坦白說我那次代表選舉並沒有提供多少資金，

受訪者代號：A-7

訪談時間：95年 9月16日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：違法的定義對我們「技士文化」來說沒有絕對的違法，只有相對的違法，絕對的違法就是關係不好的違法，反之就是正常的合法，關係搞的好，大家都有利，因為工程涉及到技術問題，一般人士很難了解的，譬如鋪柏油路面，我們跟商人之間一定有默契，像鋪柏油的高度要5公分，廠商實際做的只有3公分，我們在檢查的時候就選擇定點，這樣就不會露出馬腳了，我們想辦法為商人節省材料費，也就間接的幫我自己賺錢，最怕就是我們內行人把我們這個事情洩漏出去，可是如果發生洩露出去的事，那就要看首長的魄力了，首長必須要有能力把他壓下去，敢檢舉的人也要冒著生命財產的安全，所以一般說來很少發生，只要大家私下把規矩建立起來，譬如說應當分幾成給首長，只要價錢談得攏，大家通通相安無事，我只能跟你說工程驗收的部份，其他的我都只能說是機密，你可千萬不要把我的

真實單位、姓名說出去。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：譬如我們對待要來投標的人，如果不是首長的人，我們也是不得不刁難他，譬如說他申請書上缺少了什麼印章，缺少了一份文件，用行政程序去刁難他，如果他還是得標，我們就利用驗收程序讓他覺得很麻煩，賺錢賺得辛苦，下一次他就不敢來參加投標了，所以表面上是公開投標，但其實是大家都知道這個規矩。不是首長的人不要來。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我以前是某公所退休的技士，我們都沒有經過考試，利用「技術人員任用條例」進來公所工作，所以用我們的人就是「恩人」，這是人之常情，有一次首長競選的時候，我就利用親人的名義幫他支助了幾十萬元，也許大家會認為太不值得了，但是我們的工作是負責工程，金額往往都很巨大，如果跟首長合作的來，用我們背後的人頭公司沒多久就會把錢回收回來，所以我們當技士的人和一般公務人員不太一樣，這是每一個鄉、鎮公所都一樣的文化，我們這個工作的性質如果要保持行政中立就混不下去了，我們唯一的任務就是幫首長搞錢，也讓我們背後的人頭公司能多賺點錢，這樣我也好分錢，大家都好過年，否則下一任的首長要不要用我們是個很大的問題，所謂今朝有酒今朝醉，敢來公所當技士，就要敢幫首長、幫自己撈錢，所以個性膽小的大學畢業生是不敢來擔任公所技士的，他們不敢也不願擔任技士這種類似魔鬼性的工作。行政不中立的問題不在有無只是程度之大小。

受訪者代號：A-8

訪談時間：95年9月20日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：在以前發生過花蓮選立委之里幹事集體作票的事，這種事我們的鄉、鎮村里幹事是不敢做的，但是我們從事比較細膩的行為，譬如村里長跟代表選舉區域小，人口也少，競爭非常劇烈，往往相差就是幾票而已，譬如雙方拉鋸戰的時候，中午時刻，他們的人（在選舉事務所工作者）洩露出還沒有來投票的人，好讓他們來催票，其實這件事情我們也管不著，因為不能限制工作人員不講話、不走到外面、不跟樁腳聯繫，名冊是公開的東西，參加選務工作的人自然看的到。只是要不要管得嚴格而已。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：譬如公所對待居民應該都是公平的，但是實際作法是不一樣的，有時碰到首長和代表的樁腳住在偏遠的地方，那裡只有二到三戶，也要幫他申請鋪柏油路，但是一般的路面就必須按照程序來申請，往往都是好幾年才鋪一次，尤其是選舉快來到的時候最好笑，很偏遠的小道上常常馬上鋪上了新的柏油路面，而且裝設路燈、反光鏡也是如此，偏遠的山區都是路燈，像是個「不夜城」。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我退休以前是某鄉鎮公所的村里幹事，你要問我選舉有沒有參加賄選，我實在很難回答你，因為我們都站在法律邊緣，譬如我跟一位里長交情很好，我希望在這個里繼續服務，因為我那時的年紀大了，我怕調到內勤的工作，村里內有很多我的親戚

和朋友，而且我住在隔壁的里，這一次里長選舉，我請我的親戚幫里長花了二十萬，這個事情我都是請親戚秘密進行，所以你不訪問我，你也不知道真相，因為只有我、里長、我的親戚三個人知道而已，因為很早就把錢拿出去了，所以很難會被發現，里內的老百姓也不知道這件事，他們都以為是收到里長自己出的買票錢，我花了二十萬元（平均給每人一千元）也只能買兩百票。但對里長是很大的幫忙，因為里長是首長的親戚，請我親戚幫里長買票也等於幫首長更等於幫自己，當村里幹事最怕的就是工作調來調去，所以這就是自助人助。

受訪者代號：A-9

訪談時間：95年9月23日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：不守法的問題大部分都跟人事制度有關係，譬如我知道本鄉鎮公所有位女同事要從外鄉鎮調來，大部分的原因是為了家庭因素，首長的親人就自動當介紹人，結果她花了二十萬給介紹人才能夠進到公所服務。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：我當個小單位主管，有時碰到村里長要申請各村里巷內雜草清除費用，如果村里長跟首長交情很好，明知狀況沒有那麼嚴重，但因如此，所以在經費有限的情況下，依然核准撥款使用，反之某些村里，里內雜草叢生，但因該村里長時常跟首長做對，站在公共衛生的立場，我應該向公所申請主動撥款補助，卻沒有做，也不敢做以免得罪首長。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適**

### **度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：那一次選舉（鄉鎮長選舉），聽一般人說別鄉鎮競選的雙方候選人也都是大量違法買票，但有時候令人奇怪的事是司法單位好像也有行政不中立的事情，當時公所大部分的人員都了解，買票被抓到的人都是單方面的人，其實雙方都買的兇，為何檢調單位只抓一方的人，譬如我住的這條巷子在那天晚上八點鐘時有公所職員帶領甲的樁腳有來買票，檢調單位不來抓買票，九點鐘同樣的地點，乙的樁腳來買票就被抓，在那種緊迫盯人的情形下，甲的錢撒得出去，乙的錢就完全都撒不出去，結果乙就落選了，聽一般人說在幾個鄉、鎮上都是如此，以我們鄉鎮為例，當時乙的的樁腳在同樣的時刻在不同的許多據點通通被抓；反之，甲的樁腳通通沒有被抓，這對一般老百姓來說是一件很納悶的事，有時檢調單位，也就是我們的上級，好像自己本身就已經行政不中立了，但是我們基層人員和老百姓就是看不懂這是什麼原因。也許人力不足吧！

受訪者代號：A-10

訪談時間：95年9月29日下午

訪談地點：受訪者住宅

### **一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我聽說某鄉鎮公所某單位公務車子數量很多，而且都以大型車居多，每年的保養費用相當驚人，他們所開的收據以不實的居多，往往一部車子只換了一個零件就虛報了很多個零件，車廠為了維持生意不得不開不實的收據，其實該單位的主管也管不了，因為負責的車輛保養的人職位雖然不高，但大家都知道他是首長的人，所以他的工作是一個肥缺，機關首長利用這個敢配合的公務人員，雙方都各自賺了很多錢。

### **二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓**

**力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：我們當主管最怕的事就是經費有限，但是代表需求無限，不應付他當代表會開會的時候就會被炮轟，代表們為了他們的選票，在代表改選之前，為他們自己的選民服務往往公私不分，譬如大馬路上的樹木如果有妨礙公共安全才雇工修剪，私設巷道裡面的樹木應當由住戶自行修剪，但是往往為了應付代表就必需雇工予以修剪，同類的事情不勝枚舉。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：以前我們選舉我們都是公開買票，那現在抓的緊，大家都以為公務人員不敢參加買票，其實我們只是不直接買而已，因為樁腳他們敢親自發錢給選民，但他們不一定了解地方民情，所以我們就偷偷的陪他出去，我們站在路口，跟他保持一定的距離，指示他方向，這樣才能有效的達到買票的「效果」。

## 附錄四：訪談內容二

訪者代號：B-1

訪談時間：95年10月11日下午

訪談地點：受訪者住宅

### **一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我因為在三個月前，剛由托兒所保育員調到秘書室，我對於採購業務不甚瞭解，我看其他人蓋章我就跟著蓋章，聽說以前都是這樣子做的，想不到這件事情竟然變成違法的事情，因為有人檢舉首長收取回扣，我們整個秘書室的人都被約談，至今仍然多人交保中，實在是無可奈何。

### **二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：到現在為止，因為我在行政課服務的時間尚短，還未感受到主管、鄉鎮代表等對於我之不當壓力。但是我已找他人，想調往學校、或其他單位，去年，因為首長貪污弊案，連累我們行政課多位同事，聽說有人是真的有參加貪污行為，有的人是無辜的，連續五天調查局的黑頭車一大早就在公所門口等我們行政課的同事約談，所以每天早上來上班都會心驚膽顫，怕無緣無故的被牽連，也許今天早上黑頭車要載的人就是自己。

### **三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：聽說鄉鎮公所部分主管或要當主管的人在選舉前都有投資於競選雙方，但是我並不是很清楚，我覺得這樣是很不對的行為，公務人員不應把公所當成「賭場」。

訪者代號：B-2

訪談時間：95年10月15日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我本來擔任村里幹事工作，公所內部各課室內勤工作我不是內行，去年，突然調我到民政課擔任祭祀公業業務，因為那種業務相當複雜，公文又有時間性，根本做不來，有位鄉民代表常常來關說某一案件，還勸我辦某些特別案件快一點，說這是賺錢的好機會，但是我認為公務員應當依法行政，不應該貪心，雖然我對業務不瞭解，我也不敢隨便核准任何案件，只得用拖延方式，最後報告首長准我調回里幹事工作。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：我知道有一位村里幹事他對待窮困的人是不公平的，譬如有一次慈善機關要送給窮苦人的「冬令救濟配給米」通知單，雖然每戶只有區區兩斗，但對窮苦人來說那是很重要的物資，那位里幹事竟然怕麻煩而把那些通知單撕掉（雖然撕掉的時候被我看到，但是竟然對我說那種單子不送不要緊，因為窮苦的人是不大敢去抗議的）。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我對鄉鎮長選舉雙方都不瞭解，但是我要求自己遵守行政中立，不要偏袒任何一方，但是有位主管一直在競選活動時天天邀我一同在晚上參加造勢活動，她拿了一件競選夾克要我穿上，但是我認為公開的為候選人穿夾克去造勢，給鄉鎮民的印象非常不好，我假裝說要去，其實後來都沒有去，最後那位候選人當選了，那位主管當時說我不去以後會後悔的，但是我認為我還是應當堅守我的原則。

訪者代號：B-3

訪談時間：95年10月18日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我聽說有人因被長官壓迫而做出不依法行政之行為而導致行政不中立問題，雖然我剛剛進來公所一年多，但是我認為公務人員都是好不容易考進來的，俗話說：「公家飯碗是鐵飯碗。」，不依法行政導致犯罪行為，我認為划不來的，如果有同事要做那樣違法的事，我也會勸他不要做。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：現在競選雙方都相當激烈，我們擔任正式公務人員的人，工作上有國家法令保障公務人員，不用看首長的眼色，頂多不受重用而已，所以對於選舉事務我一向都是公平對待任何候選人，而且不參加任何造勢活動，以免被染上色彩。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：到現在為止，我只參加過一次選務工作，我認為各黨派來的監察員在開票的時候都相當重視自己的候選人票數，所以對於是否廢票應當更加謹慎，最好事先模擬，以免引起緊張，譬如那次開票結果候選人（村里長）雙方只差三票，所以參加選務工作的公務人員一定要事先演練廢票判斷標準，否則競爭激烈的時候會引來意外事件的發生。

訪者代號：B-4

訪談時間：95年10月21日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：聽說某鄉鎮某私人興建的大型工程，因為建築在山坡地，對於水土保持有嚴重的影響，本來已經被上級停止興建，後來某鄉鎮公所首長、建設課人員和上級人員共同配合又開始興建，聽說許多公務人員都拿到好處，才能夠繼續興建。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：上一次鄉鎮長選舉某鄉鎮某社區舉辦社區週年慶祝大會，我擔任社區主辦業務，我邀請各候選人參加大會，因為聽說上一次沒有邀請某黨候選人參加，結果前任主辦被各界責難，連我們首長都相當不高興，事實上我們行政人員有時根本分不清楚候選人的真正人脈和派系或與首長的關係，所以任何公開的場合我們都要求所有候選人參加，以免有不公平的現象遭人議論。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我聽說某鄉鎮公所所有課長都是用錢買來的，而且必須在鄉鎮長選舉前就先給候選人支助金，等當選以後看課長的行情再補足其差額，如果不買足就會被改派為課員，聽說有位課長因為不出錢被降為課員，後來面子上掛不住，就急著辦退休了。

訪者代號：B-5

訪談時間：95年10月24日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我聽說某鄉鎮公所以前垃圾場用地很難取得，某建設課課長和民意代表跟首長共同勾結，以高價取得用地，但後來因分配不公，竟發生傷亡事件。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：我聽說這一次某鄉鎮長為了贏得選票，因某廟宇信徒眾多，廟宇主持跟首長關係良好，首長利用廟宇舉行慶典的時候，以公家名義補助很多金額，按理說這是不公平的事，某社會課課員受到首長壓力，就先以社區名義補助該社區再轉給廟宇使用，因為社區負責人跟廟宇負責人是同一派系的人。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我聽說某鄉鎮公所許多公務人員因為他們的親人在清潔隊擔任臨時性的工作，為了繼續保持工作，本次鄉鎮長選舉的時候他們竟然除了本人之外，還帶領許多親戚朋友穿上某候選人的宣傳夾克，公開為候選人造勢，而且聽說私下該公務人員還贊助選舉經費。

訪者代號：B-6

訪談時間：95年10月26日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我聽說某鄉鎮公所承辦員辦理某些案件必需要配合首長，譬如該案件（例如大型土地買賣），如果該土地案件所有權人願意賣給首長，承辦人員縱然發現該案件缺乏許多重要文件，仍然核准其通過，反之，就百般刁難。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓**

**力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：聽說以前我們對選舉公報分發往往不甚重視，隨著時代的民主進步，人民越來越注重知道的權利，所以我們必須辛苦的把選舉公報一張一張的摺好，交給鄰長，再轉發給選民，每一戶都必須有收到選舉公報為止，在這一點，是沒有人敢像以往一樣馬馬虎虎的。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我聽說某鄉鎮公所民政課長與某代表候選人有恩怨，本次選舉，該課長一值對外宣傳該代表沒有多少選舉經費參加競選，只是係出來「搓圓仔湯」搞錢而已，後來該代表果然落選，但是雙方之間仇恨更深，甚至連首長也難以處理。按理民政課長不能以私人恩怨而對待代表候選人不公平。

訪者代號：B-7

訪談時間：95年10月30日下午

訪談地點：受訪者住宅

**一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我聽說以前某鄉鎮山坡地有違法的餐廳，因為當時餐廳老闆是首長的親人，但是首長指示該山坡地承辦人員不要取締，所以該餐廳就有辦法繼續經營。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：我聽說某鄉鎮公所補助社區經費完全看首長與社區理事長關係之情形，上次某社區老人會到南部旅行，包了六部遊覽車，某社會課課長為了首長的交代，在公所財源困難情況下，挪用其

他經費，仍然給予補助，讓其他社區分外眼紅。

### **三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我聽說以前有許多某鄉鎮公所里幹事往往在選前影印了許多選舉名冊，交給候選人賄選用，譬如民國八十八年員林地區總統賄選案，鄰長就使用選舉名冊買票，當然現在是不敢了，因為名冊會被當成賄選證物，但現在都用不知情之他人的手抄本。

訪者代號：B-8

訪談時間：95年11月2日下午

訪談地點：受訪者住宅

### **一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我擔任清潔隊隊員沒多久，因為我只有國中畢業，聽到謠傳很多，但是我也不是很清楚，當清潔隊員是很辛苦的工作，我是天天跟著垃圾車跑，有時候還晚上加班，有時後摸到玻璃碎片、針頭等危險物品，常常手上都會受傷，但是我聽說這樣的工作（新進人員）也需要送紅包給首長，這個事情我有點不相信，這樣辛苦的工作，如果首長在拿紅包，就太沒有天良了。

### **二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：本次某鄉鎮公所選舉，選舉生態改變，某黨候選人竟然與其他兩位候選人形成三足頂立的架勢，正因如此，選務人員越來越不敢大意，譬如我們清潔隊對於選舉事務所外圍的宣傳標語與旗幟就必須本公平原則取締，在一定距離範圍之內通通予以同樣標準予以取締，聽說以前都很不公平，如過是首長支持的候選人，如果要取締海報，必須要先問首長的意思。

### **三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適**

### **度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我知道我們單位有兩個人由臨時員工變成正式員工，雖然他們是用錢買來的，但是後來都被辭掉了，因為他們都被騙了，上一任的首長告訴他們有辦法把他們從臨時員工變成正式員工，在進來公所當臨時員工的時候，他們私下透過白手套每人付了首長二十萬元，後來在選舉的時候，他們再透過某位課長，每人又花了二十萬元請課長轉交給首長，後來首長落選了，他們的工作被新首長辭掉，付出去的錢收不回來，聽說那些錢都是借來的，因為工作沒有到一年就被辭退，血本無歸，聽起來真可憐。

訪者代號：B-9

訪談時間：95年 11月5日下午

訪談地點：受訪者住宅

### **一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：我聽說某鄉鎮某首長前幾年為了開發一個大型重劃區，事先透露情報給公所內部的課長和主任，把未來商業區部份留給他們，這些主管花了高價錢買了這些土地，準備大賺一筆，想不到因為民眾抗議土地分配有問題，抗議情形相當的嚴重，這個案子就被終止了，有位主管損失了三千多萬，因為他買到的地至今仍然賣不出去，但是當初買土地的錢是向銀行借來的。

### **二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：我聽說某鄉鎮公所首長和建設課課員（形同地下鄉鎮長）針對工業用地改為住宅區的案子，核准情形是因人而異，譬如某鄉鎮某財團與首長關係良好，核准的工業區在變更為住宅區之後，本來需捐贈一定的比例給地方政府，但是，他們就把捐贈

土地設計在住宅區之內，表面上是捐贈給政府，但實際上因為該筆捐贈出的公共土地位於住宅區之內，門口又設有警衛，形同住宅區內的私人花園，外人不得進入，該筆捐贈地已經失去公共性質，同時那批住宅區因為擁有寬大的捐贈公共土地空間可以利用，價錢賣的比一般市價高出兩倍，聽說首長所得到的代價就是那批五十棟房子當中的四棟，可是另外有一家財團也準備如法炮製，但是該財團負責人與首長是屬於不同派系，他們申請的案子，首長都不予通過。

### **三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：選舉是比實力的問題，聽說有很多公務人員為了日子好過，對選舉雙方都有金錢資助之行為，因為選舉太激烈了，雙方力量勢均力敵，連我也看不清楚到底誰會勝出，有人找我資助兩方候選人，因為我的家境並不好，我也不想升官，反正我只要奉公守法，我是絕對保持行政中立的。

訪者代號：B-10

訪談時間：95年11月8日下午

訪談地點：受訪者住宅

### **一、請問您知道各鄉鎮公所公務人員有人因不依法行政之行為而導致行政不中立？**

答：聽說某鄉鎮公所因為首長相當惡劣，他的親戚又擔任公所內部的主管，為了賺錢，首長常常以請客的名義邀請樁腳、派系人物吃飯，送他們高貴的禮品，但都是以公家的錢去支出，後來聽說他們所開的假發票比實際支出多出五倍，經人檢舉，檢調單位將要傳訊公所內部十多名職員，又聽說大部分都是冤枉的，他們只是按主管交代蓋了章，或許他們沒有想到主管和他的親戚那麼惡劣，竟然以少報多，為了得到不法利益，害死那麼多公務人員。

**二、請問您在工作上是否可完全依法公平行政，或有其他不當壓力而導致對待他人或團體不公平？（例如長官、民意代表、利益團體、親朋好友等施壓、關說等）**

答：我聽說某位里長他雖然不靠賄選起家，但是他有一個絕招，每次要競選里長前半年，他幾乎把清潔隊水溝清除組全部包下來，因為該鄉鎮排水溝系統不良，淤積情形嚴重，老百姓苦不堪言，只要誰有辦法幫他們清除排水溝，改善環境之衛生，他們就把票投給誰，所以別的里長或候選人想動用該組工作人員都很難，因為這位里長透過跟首長和清潔隊隊員的關係，已經事先安排好日子為由，大部分都為該里長服務。

**三、請問各鄉鎮公所公務人員選舉時有無行政不中立的問題？應適度限制其政治活動？請問您有何對策？**

答：我是新進來的職員，對於選舉情況不太瞭解，聽說某鄉鎮首長選舉賄選很嚴重，有一些同事都有拿金錢或香菸去贊助候選人，但是到目前為止，我沒有發現有任何選舉時不中立的問題，我認為公務人員應該適度限制其政治活動，否則一下子變成大紅人，等（改朝換代）以後，又變成大黑人，這樣子會嚴重破壞我們公務人員的形象，我們都是經過很嚴格考試進來當公務人員，好好一個工作，可不要因違法行為被起訴而害了自己，又傷害了國家的形象，既然是公務人員，就是代表國家執行公權力，如果染上色彩，連老百姓也不服氣，我們的立場必須要行政中立才有辦法依法行政，讓別人覺得我們真正公平對待各界，久而久之，等到選舉的時候，我們辦理選務工作，還繼續保持行政中立的精神，適度的參予政治活動，這樣我們立場才會站的住，也不怕人家為難，個人平安，社會也變的很祥和了，各黨各派都能尊重我們，我們也贏的公務員最大的尊嚴。



# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- 王雲五《雲五社會科學大辭典》，第七冊，台北：臺灣商務印書館，民 88。
- 史美強譯，Raph P. Hummel 著，《官僚經驗—對現代組織方式之批判》。台北市：五南，民 86.2。
- 江明修，《公共行政學—理論與社會實踐》。台北：五南，民 86.1。
- 呂亞力《政治學》，台北：三民，民 84。
- 吳定、張潤書、陳德禹與賴維堯編著，《行政學》。台北：國立空大用書，民 85.1。
- \_\_\_\_\_，《如何落實文官行政中立的理念》。台北：銓敘部，民 84。
- 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民，民 87。
- 林鐘沂，《政策分析的理論與實踐》。台北：瑞興，民 83.9。
- 林紀東，《行政法》。台北：三民，民 77。
- 翁岳生，《行政法與現代法制國家》。台北：國立台大法學叢書（二），民 89.9。
- 許南雄，《各國人事制度》。台北：商鼎，民 86。
- 張家洋，《行政法概要》。台北：五南，民 76.6。
- \_\_\_\_\_，《行政組織與救濟法》，台北：國立空中大學，民 84。
- 曹俊漢，〈台獨因素看三黨支持者的互動〉，《卓越雜誌》，民 84.1。
- 黃適卓，《保障法規研析》。台北：公務人力發展中心，民 93。
- 彭堅汶，《孫中山政治發展模式與經驗之研究—兼論台灣政治民

- 主化之困境與策略》。台北市：時英，民 82.5。
- 彭懷恩《政治學 Q&A》。台北：風雲論壇，民 90。
- 彭文賢，《行政生態學》。台北：三民，民 77。
- 傅肅良，《人事行政的守與變》。台北：三民，民 79。
- 劉昊洲：《行政中立專論》。台北：商鼎文化，民 94。
- 陳德禹，《重建行政體制》。台北：國策中心，民 79.9。
- \_\_\_\_\_，〈文官中立的理論與實際〉，《行政管理論文選輯第七輯》。台北：公務人員月刊社，民 82.5。
- 陳敦源，《民主與官僚-新制度論的觀點》。台北：韋伯，民 91.7。
- 蔡良文，《行政中立與政治發展》。台北：五南，民 87。
- 蘇俊雄：〈法制政治在行政上的實踐原則〉，《行政管理論文選輯》，第 8 輯，民 83.5。
- 蕭武桐，《行政倫理》。台北：空大用書，民 87.7。
- \_\_\_\_\_，《行政管理論文選輯第十輯》。台北：銓敘部，民 85。
- 蕭全政，《重建文官體制》。台北：業強，民 83.4。
- 公務人員專書閱讀讀本，《行政管理論文選輯第十五輯》。台北：銓敘部，民 90.6。
- 立法院法制局，《文官政策與立法研究》。台北市：國家圖書，初版，2003 年 10 月。
- 國家文官培訓所，《國家文官培訓所成立專輯》。台北：國家文官培訓所，民 89.7。

## 二、期刊

- 王作榮，〈談文官制度（上）〉，《考選周刊》，第 299 期，民 80，第 2 版，頁 23-27。
- 呂育誠，〈課責觀點下行政中立的意涵與落實途徑〉，《考銓》，

- 第23期，民89.7，頁68-80。
- 江岷欽，〈論行政中立與公共利益上、下〉，《人事月刊》，第21卷4、5、6期，民84.10.11.12，頁39-48、頁8-12、頁31-41。
- 吳傳平，〈重建文官對行政中立的信心〉，《人事月刊》，第31期，民89.8，頁35-41。
- 朱武獻，〈貫徹行政中立，去除官僚文化，建立顧客導向的服務觀念〉，《人事月刊》，第30卷，第5期，民89.5，頁10-16。
- 施能傑，〈公務人事政策的改革課題：中立與民主、能力與分權〉，《理論與政策》，第8卷，第1期，民82.7，頁33-48。
- 侯景芳，〈公務人員行政中立法草案簡介〉，《人事月刊》，第19卷，第6期，民83.12，頁60-65。
- 徐有守，〈全民政府與行政中立〉，《考銓》，第25期，民90.1，頁2-11。
- 許濱松：〈革新人事行政·落實民主政治〉，《中國論壇》，第25卷，第10期，民77.2，頁6-19。
- \_\_\_\_\_，〈文官制度與行政中立的設計與建立〉，《政策月刊》，第18卷，第6期，民85.7，頁18-19。
- \_\_\_\_\_，〈如何建立文官中立-從外國制度談起〉，《人事月刊》，第7卷，第5期，民77.11，頁4-13。
- 曹俊漢：〈從多國發展經驗看我國行政中立法制的制定〉，《理論與政策》，第11卷，第1期，民85.12，頁115-137。
- 張俊彥，〈從政治與行政的分合理論探討行政中立之內涵及發展趨勢〉，《考銓》，第1期，民84.1，頁74-82。
- 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〉，《立法院新聞》，第26卷，第3期，民89.3，頁61。
- 邱華君，〈公務人員之行政中立〉，《人事月刊》，第31卷，第1期，民89.7，頁2-5。

- 黃錦堂，〈對行政中立法立法的若干思考〉，《月旦法學》，第10期，民85.2，頁16、頁29-34。
- 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〉，《人力發展》，第77期，民89.6，頁24-40。
- 趙其文，〈論文官行政中立的內涵〉，《人事月刊》，第20卷，第6期，民84.1，頁6-18。
- \_\_\_\_\_，〈淺談常任文官的行政中立〉，《人事管理》，第36卷，第10期，民88.11，頁4-9。
- 楊素娟，〈公務人員行政中立規範之研究〉，《人事月刊》，第17卷，第6期，民82.12，頁70-78。
- 鄧志松，〈英國文官的政治中立矛盾與困境〉，《歐美研究》，第28卷，第3期，民87.9，頁101-150。
- 辜柏宏，〈公務人員行政中立之研究-公平理論的觀點〉，《人力發展》，第77期，民89.6，頁24-40。
- 賴文恭，〈公務員應保持行政中立之法制論述〉，《考銓》，第5期，民85.1，頁33-57。
- 劉文仕，〈建立公務員政治中立規範的必要性與正當性〉，《司法週刊》，第1005期，民89.11，頁1-3、頁23。
- 劉昊洲，〈行政倫理與行政中立的關係〉，《公務人員月刊》，第23期，民88.5，頁27-34。
- \_\_\_\_\_，〈論行政中立〉，《人力發展》，第43期，民86.8，頁29-34。
- 陳德禹，〈我國當前政治發展與行政中立問題〉，《人力發展》，第77卷，民89.6，頁42-50。
- 陳敦源、黃東益，〈分權制衡與公共管理：從統治成本概念看台灣政黨輪替後政府的治理困境〉，《海峽兩岸公共管理學術研討會》，民90.6，頁1-22。
- 蔡良文：〈比較行政中立相關法制分析〉，《中國文化大學行政

管理學報》，第二期，民88.6，頁57、頁63。

\_\_\_\_\_，〈論行政中立法制建立的背景〉，《人事行政》，第118期，民85.8，頁6-28。

\_\_\_\_\_，〈行政中立規範之比較分析〉，《考銓》，第8期，民85.10，頁48-72。

關中，〈行政中立與政黨政治〉，《銓敘與公保月刊》，第4卷，第7期，民84，頁5。

\_\_\_\_\_，〈改革文官制度屬行行政革新-價值抉擇與政策方向〉，《考銓》，第8期，民85.10，頁2-13。

\_\_\_\_\_，〈論政務官及民選首長政治責任與行政責任〉，《銓敘與公保月刊》，第5卷，第2期，民68.7，頁17-21。

韓英俊，〈行政中立是國家穩定發展之基礎〉，《研習論壇》，第11期，民90.11，頁13-26。

蘇俊雄，〈論西德憲法對公務員制度之規定〉，《憲政思潮》，第11期，民59.7，頁23-30。

立法院公報，第76卷，第18期，民76.3，頁42-45。

新台灣雜誌，第242集，（2001年11月）。

顧慕晴，〈縣市政府行政人員行政倫理強化之研究〉，《中國行政評論》，第7卷，第3期，民87.6，頁85-112。

### 三、論文

王雅玲，《我國行政中立法制之研究》，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學研究所，民92.7。

吳錦源，《九二一震災組合屋政策評估之研究》，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民92。

吳嘉源，《公務人員政治活動中立之研究》，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民85.7。

- 余文安，《警察行政中立之困境與對策研究》，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學研究所，民 93.7。
- 林文益，《公務人員行政中立之研究》，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 80.7。
- 林孟信，《地方自治團體人事權與行政中立之探討》，碩士論文，銘傳大學公共事務學研究所公共管理與社區發展碩士在職專班，民 91.7。
- 翁柏萱，《我國文官行政中立與民主鞏固之研究》，碩士論文，政治大學中山人文社會科學院，民 91.7。
- 陳德禹〈文官行政中立之理論與實際〉，《行政管理論文選輯》第 7 輯，台北：銓敘部，民 92.5。
- 陳建誌：〈文官中立的理論實踐及其困境分析〉，碩士論文，東吳大學政治學系，民 86.5。
- 陳定銘：〈我國公務人員行政中立之理論與實踐〉，碩士論文，東吳大學政治學系，民 86.5。
- 陳柏菁〈從公法學之觀點論行政中立〉，碩士論文，國立中興大學法律學研究所，民 85.5。
- 蔡良文：〈我國公務人員行政中立法制之研究〉，博士論文，政治大學中山人文社會科學研究所，民 85.7。
- 鄭治平，〈台北市政府公務人員行政中立問題與對策〉，碩士論文，台灣大學國家發展研究所，民 92.1。

#### 四、文件

- 考試院，〈行政中立請從機關首長做起〉，《文官制度與國家發展論文集》，民 87。
- 銓敘部，〈文官中立的理論與實際〉，《公務人員行政中立法專輯》，民 86。

銓敘部，〈文官中立的理論與實際〉，《公務人員行政中立法專輯》，民 86。

## 五、網路

- 內政部網站，<http://www.moi.gov.tw>，民 95。
- 聯合新聞網，<http://udnnews.com/NEWS>，民 95。
- 東海大學網站，<http://www.thu.edu.tw>，民 95。
- 國家圖書館網站，<http://www2.ncl.edu.tw>，民 95。
- 行政院新聞局網站，<http://www.inform.gio.gov.tw>，民 95。
- 中時電子報，<http://www.news.chinatimes.com/>，民 95。
- 公務人員培訓暨保障委員會，<http://www.csptc.gov.tw>，民 95。
- 全國博碩士論文網站，<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>，民 95。
- 新聞學研究網站，<http://www.jour.nccu.edu.tw/issue79.html>，民 95。

## 貳、西文部分

### (I) Books

- Cayer, Joseph N., *Public Personnel Administration in United States*, New York: St. Martin's Press, Inc, 1986.
- Frederickson, H. G., *New Public Administration*, AL: The University of Alabama Press, 1980.
- Goodnow, Frank J., *Politics and Administration*, New York: Crowell-Collier and Macmillan, Inc., 1900.
- Rourke, Francis E., "Responsive and Neutral Competence in Amercian Bureaucracy," *Public Administration Review*, 1992.

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, New York: Macminllan, 1945.

(II) Periodicals

Rourke, Francis E., “Responsive and Neutral Competence in Amercian Bureaucracy,” *Public Administration Review*, 1992.

Wilson, Woodrow, “The Study of Administration,” *Political Science Quarterly*, 1887.

Williams, Chris, “The Concept of Bureaucratic Neutrality” *Australian Journal of Public Administration*, 1985.