

我國行政中立概念與實踐之回顧

蘇偉業*

壹、引言

歷經十四餘年的立法，我國在 2009 年 5 月通過「公務人員行政中立法」，在法律上訂立民主制度下文官中立之規範。不過，我國之「行政中立」並非等同西方民主國家所討論之「政治中立」(political neutrality)，行政中立指涉範圍更廣，政治中立只是其中一部分而已，故其規範不僅針對常任文官，也擴及政務官，甚至整體公共組織。首先，「政務人員法草案」相關對政務官的行為限制不少是涉及「行政中立」問題，並將「公務人員行政中立法」相關對公務人員涉及職務操守、禁止運用機關資源於政治活動中及使用職權影響他人政治行為之條文調整轉化為對政務官行為限制之條文。而在 2011 年 1 月修訂之「預算法」增列六十二條之一：「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金 50% 以上成立之財團法人及政府轉投資資本 50% 以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」條文

*國立政治大學公共行政學系教授。

所指的「行政中立」明顯不是針對個人，而是指公共組織之行為。

當我們認同政務官不用「政治中立」時，究竟政務官政治行為合法正當之界線在哪裡？當公共組織需要履行具價值之政策時，其如何能達至「行政中立」？縱然我國「行政中立」概念已呈現超過 30 年，且已有明定法律規範，但媒體與政治評論近年仍不乏針對公共組織與官員「違反行政中立」之輿論抨擊。對此，我們不應僅將焦點放在被批評者身上，因為在運用「行政中立」作批評時，批評者往往是非常直覺性（不一定引用法律條文），將「行政不中立」泛指行政人員及公共組織涉嫌與某些（政治）利益或立場掛勾之言行。問題是，有價值取向的國家或公共組織行為是否就是「行政不中立」？或所謂「中立」所指應為何？更關鍵是，「不中立」是否必然為「不當行為」？顯然「不中立」的「不當行為」之問題核心是否為「不中立」？還是應以其他「指控」來指涉更為恰當？

以上所指牽涉到輿論對行政中立概念之濫用與誤用問題。此外，這種誤用濫用也反映出「行政不中立」指控是有其侷限性，不一定是一個有效的控訴概念。這一方面代表「行政」本質上就不會全然地中立；另一方面是某些不當行為之過失重點並非在「不中立」，而在其他更要害之處，「行政不中立」指控反而使其失焦。行政中立也有一些相關文官中立之盲點。

下文會先釐清「中立」之定義，繼而深究西方民主國家所討論政治中立與我國的行政中立背後之邏輯差異，及後者所衍生的概念缺失與混淆，並舉實例作闡釋。

貳、「中立」之定義問題

當我們表態「中立」時，一般是指有兩造（或以上）不同的利益、觀點、立場或政策，而我們採取不支持任何一方的態度，不介入他們的紛爭。最明顯的例子是在兩國敵對狀態下，第三國宣布保持中立的狀況。這可歸類為一種「消極中立」。這種「消極中立」也可以引伸至對某一事情沒有任何立場、態度或看法。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

然而，有時我們必須作出「干預」處理，不作為的「中立」反而不恰當，這可歸類為一種「積極中立」。例如仲裁紛爭與擔當比賽當中之裁判，或執法者在處理各種違法行為時。在這情況下，所謂「中立」並非是沒有價值判斷的態度，不過仲裁者或裁判需要公平對待各方，做到「不偏不倚」(impartial)。就此，「不偏不倚」與「中立」之間嚴格上不能完全劃上等號。執法者在執法時也不會說他們是「中立」的，而是「依法行政」，即用相同的標準對不同個案進行處理。還有，良好的司法制度也不是「中立」，而是「獨立」(independent)；國家發生重大事故時（如災難或弊案），國會或統治者會要求進行「獨立」調查，表示調查過程不會與涉案者有所關聯，以建立調查之

公信力。

就此，「不偏不倚」與「獨立」仍會被籠統地理解為「中立」之範疇，但精確而言，「不偏不倚」並非是沒有價值取向之作為；而「獨立」更是因人而異之價值取向，法官之個人意識形態一直影響著審判之結果。

以上之討論是想指出，「中立」之要求在實踐中並非等同沒有價值取向或偏好，且消極中立有時反而代表怠惰，沒擔當，沒有是非道德判斷。而針對文官中立，更非指對所有工作業務之中立，西方民主國家所指涉的文官中立只是針對「政治」而言。

參、政治中立與行政中立背後之邏輯差異

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

一、政治中立之原意

文官中立是民主國家建立永業制公務員制度其中一項配套措施。除透過客觀資歷與考驗（如我國的國家考試）選任公務員外，也要求這些公務員在工作上排除政治色彩，以獲取常任的資格，即所謂保持「政治中立」。而其他負責政治工作的官員，則不能獲取常任資格，必須隨民選執政者輪替而離開，即所謂政治任命官員。政治中立就是將文官「去政治化」(de-politicization)。簡單而言，去政治化就是排除文官主動或被動涉入政治活動，前者是指文官不應干預或參與政治事務，以獲取（政治）

利益、干擾執政者之執政或政治選舉，除非他們脫離文官之身分；後者是指執政者或其他政治力量不應要求文官涉入政治工作，為某些政治利益服務 (Hojnacki, 1996)。要求文官政治中立並非純粹限制政黨之權力，實際上，去政治化的公務員隊伍也可以免除執政黨在每次上任時重組行政官僚之麻煩 (Caiden, 1996)。

然而，所謂文官去政治化並非等同可以使文官全面退出政治領域，最起碼他們仍可以參與政治投票，不能剝奪他們的公民權。他們甚至可以自由參加政黨，成為黨員。反過來說，政治化也非全然不正當，西方民主國家近年就有文官政治化之趨勢，特別是以政治考量任命官員，包括增加政治任命性的官職或以高階文官之政策認同作為任命重要職位之考慮 (Peters and Pierre, 2004; Rouban, 2007)，以確保文官不僅在表面行為且在理念上與執政者保持一致，強化文官之政治回應性；這不能以政治分贓看待之。近日我國政府提出增加中央三級機關首長之政治任命數目可視為上述政治化之反映。

不可能全面去政治化之更重要原因是政府工作本質上就很政治。就算在原則上將政府權力二分為政治與行政，但更貼近現實之描述應為一個漸變的政治／行政連續體 (continuum)，而非截然之二分，高層的文官會比下層的文官牽涉較多的政治。在這面向上，政治應分為「政黨政治」與「政策政治」兩個層次 (Overeem, 2005)。政黨政治涉及政黨爭取

執政及議政之過程，而文官在政黨政治之非政治化就是指不應以所屬政黨任命文官，甚至不容許文官加入政黨；而就算容許文官有黨員身分，也不能公開參與政黨活動（如出任政黨幹部及輔選）。去政黨政治化是比較容易處理之部分。困難點是在政策政治，政策政治就是上述政治／行政連續體之問題（即政策過程本質上就是政治性的，只是程度高低而已），這問題涉及文官與在位執政者之間的關係。

就以上兩種政治，西敏寺議會內閣制國家有其獨特機制達至形式上去政治化，即政治中立。這機制可以常被引用的加拿大著名公共行政學者 Kernaghan（1976）的權威定義概括：

- （一）政治和政策要與行政分離。政治家制定政策；文官執行政策。
- （二）文官應以功績制被委任及晉升，而非根據政黨身分或其對政黨之貢獻。
- （三）文官不可參與政黨性政治活動。
- （四）文官不可公開地發表對政策或行政的個人意見。
- （五）文官可私下及秘密地向政治性主管提供率直及客觀之意見。相對地，政治首長要透過公開承擔部門決策之責任，以保護公務人員的匿名性（anonymity）。

(六) 文官要忠誠及充滿熱忱地執行政治決策，不論執政黨的哲學為何及不論是什麼計畫，也不論公務人員自己之個人想法為何。因而，文官可享有永業之保障，只要他們具良好行為及達至令人滿意的表現 (Kernaghan, 1976: 433)。

以上定義之前三點可說是針對政黨政治的中立措施；而後三點則是政策政治之中立，一般概括為「匿名性」機制。建基在部長責任制下，文官（特別是高級文官）實參與政策制定，特別在提供政務官意見上，但這種意見提供必須以私下方式進行，避免被外界貼上政治標籤，因而不能擔任不同執政黨下的政府官員。相對應地，政治任命官員必須為一切決策及執行後果承擔責任，不能將責任推諉給文官。當然，文官也有義務忠誠執行政治任命官員的決策，不論他有沒有採納文官的意見，或其決策與文官本身想法相違背。為避免出現尷尬情況，文官不能以私人身分對外發表政治言論，特別是相關所屬機關業務之言論，這包括投稿報刊、發表論文及接受媒體採訪。這種要求文官在公眾面前保持「無臉孔」(faceless) 狀態之作法是為避免一旦出現與機關立場相違背之言論，使政府陷於尷尬局面，及造成資訊混亂 (Ridley, 1986)。文官也不會被委以為政策辯護之政治責任，特別是不會到國會受議員質詢，以避免文官承擔政治責任。這匿名性機制並非是要排除文官的政治價值判斷，而是要隱藏之。就如文官可以在不記名之選舉中投票，但不能為候選人站台

一樣。因為前者可以隱藏，後者卻不能。

直覺邏輯上，匿名性機制下的中立其實一點都不中立，因為它要求文官對執政者之「忠誠」。「忠誠」就是一種偏袒，何來中立可言？但從另一角度看，文官的中立倫理（ethic of neutrality）就是要求文官不作任何道德判斷（Thompson, 1985），甚至是「政治奴才」（political servility）（Baddeley and James, 1987），這可說跟上述的「消極中立」有微妙的一致性。當我們不能否定文官有服從科層上級之義務時（只要上級命令沒有違法），這種忠誠並非不妥。實質上，英國將文官中立之目的定義為讓文官「以相同的效能服務不同的政府」（Ellis, 1989: 87）。換言之，文官中立機制是為方便文官做「忠誠的」政治「牆頭草」。當然，我們可從公務倫理角度質疑這種中立態度是否妥當；此外，這種強調「無臉孔」文官的匿名性機制在西敏寺體制國家也因近年的文官政治化現象而有所蛻變，文官被政治上級要求擔任更多的政治角色（如為執政者制定之政策作公開辯護）（Grube, 2015）。

有一點值得注意，上述政策政治的中立機制並非是透過法規進行規範，而是一種慣例，是政治首長與文官互相保護之默契，由此建立兩者之間的合作互信關係。縱然各國公務員管理法規一般會明列對文官參與政治活動之限制，但各國皆沒有政治中立的專法，因為要求文官政治中立並非是一項是非道德之絕對價值，它僅是一項政治管理措施而已。

二、行政中立：對文官中立概念之擴大

如果西方民主國家的文官中立機制是功績制之配套，以及是政治首長與文官合作機制的話，那麼臺灣的經驗則有點落差。1990 年代初開始制定文官中立制度時，我國已有一套完備的文官制度，但在黨國體制下，縱然有一定的政治與行政分工，但文官並不需要政治中立。然而在民主化下，選舉政治越來越熾熱，甚至預示可能出現政黨輪替。對文官而言，他們開始被夾在政治紛爭當中，所以建立文官中立制度是為保障公務人員免受政治困擾與迫害，這是銓敘部在 1990 年代提出文官中立改革時之主要動機。但對在野黨而言，國家機器之去黨國化才是文官中立之重點所在。因為當時政府機關首長經常濫用行政資源於選舉上，導致選舉不公。故此，當時在野民進黨更提出將政務官也納入中立機制當中，另立「政治中立法」，而非銓敘部提出的「公務人員行政中立法」。雖然銓敘部並沒有同意將文官與政務官之中立合併在同一套法律內，但同意另立「政務人員法」作相關規範（蘇偉業，2012）。這代表不僅文官需要中立，連政務官也要「中立」。但這「中立」所指為何呢？「行政中立」概念似乎提供一個解套。

根據現有資料，我國官方公開提及文官中立概念可追溯至 1984 年，已故行政院院長俞國華受立委質詢批評國民黨以黨領政，干預政策時，回應指出行政人員皆「必須嚴守行政中立的立場，這是黨政分際的基本

原則」。¹ 自始之後，官方及通俗使用上都以「行政中立」指涉文官中立。官方立場更主張「政治是無法中立的，但行政上可要求」(銓敘部，1995：622)。在 1990 年代初期，國內學術界對究竟將文官中立定義為「政治中立」，還是「行政中立」，是有一定的分歧，但總體上，大家認為兩者是可以互相替代使用之同義詞。但在具體定義上，官方與學術界從一開始就明顯偏離上文提出之西方定義。

若上述西方的政治中立可分為政黨政治與政策政治兩個層面的中立時，我國的行政中立則只包含政黨政治層面，但加上「依法行政」與「執法公正」作為文官中立之大原則。雖然 1994 年銓敘部提出的第一份「公務人員行政中立法草案」大部分條文是相關限制公務人員之政治活動(即政黨政治範疇)，但草案第一條所揭示的立法宗旨卻是：「為確保公務人員行政中立，依法行政、執法公正，以為全國人民服務，特制定本法」。當時官方認為建立法治制度是文官中立的基礎，所以才會將「依法行政」與「執法公正」定為文官中立之基本原則。若從中立角度看，可將這兩項原則理解為上文所指「積極中立」定義所提及的「不偏不倚」概念。而當時學術界對文官中立的定義基本上與這官方看法頗為一致(參看陳德禹，1990；趙其文，1995；許濱松，1996)。西方民主國家在公務員管理法規上一般也會將「不偏不倚」(impartiality)列為其中一項工作守則，

¹ 1984 年 10 月 17 日，立法院公報新聞稿，頁 21-23。

惟「依法行政」與「執法公正」是針對公務上之一般行為操守，不一定針對政治，所以西方民主國家不會將其視作政治中立之核心部分。

來到這裡，我國的行政中立好像並沒有跳脫西方國家對公務員管理之原則，只是我們對文官中立傾向視為一種廣泛性的態度與行為中立，並非僅處理文官與政務官／政治家之間的關係。惟進一步將學理連結至「行政中立」話語時，我國的理解便悄悄地偏離西方所討論的文官中立。對我國文官中立頗有深入研究的現任考試委員蔡良文多年前在闡釋行政中立時，就分別先定義「行政」和「中立」，指「行政」是三權分立下的「行政」（其引用英譯為 administration），其在我國五權體制下也包含考試權在內。而行政中立就是：「不僅指行政機關之中立，且包括公務人員……」（蔡良文，1998）。雖然蔡委員後面所列之定義全部是針對公務人員個人之行為，但這定義第一句「不僅指行政機關之中立」換言之是指行政機關也作為一個中立實體。這裡所指的行政並非是三權分立中 executive branch 橫切的「政治／行政二分」中的行政，而是整個行政系統。但西方民主制度從來不會理解行政系統是中立的，最顯然就是政務官在行政系統內所作出決策都可理解為政治。

以上的論述縱然是個別性的，但頗符合一般民眾的直覺理解。而官方的政策論述在後來的發展也頗貼近這說法，且這論述也更能就政務官納入中立機制合理化。頗影響官方論述的臺灣大學陳德禹教授在 1993 年

一次針對全國各級人事主管之專題演講中，將行政中立分成兩個層次，第一是行政系統，第二是公務人員的個人層次。就前者當中的政務官，他們不用政治中立，但他們必須行政中立，即不得利用行政資源圖利所屬政黨；至於文官則要對政治事務保持中立，但並非指其絕不可涉入政治事務，但不可涉入政爭（陳德禹，1994：22-23）。這就形成行政中立作為一種上位概念之論述，即行政中立是一個較大的涵蓋範圍，其底下包含依法行政、執法公正及政治中立。「公務人員行政中立法」最後通過的版本基本上採納這概念論述，其第一條的立法宗旨為：「為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法」。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

這種二層觀念同時也將官員行為二分為政治／政黨與行政行為。政務官與常任文官皆需要行政行為中立；而常任文官的政治行為則有所受制，而對政務官之政治行為則不作限制（詳見表 1）。

表 1 我國行政中立包含的意涵

行為種類	政治/政黨行為	行政行為
行政系統內之人員		
政務官	不作限制	中立（依法行政與執法公正）
常任文官	<ul style="list-style-type: none"> ● 勤務期間禁止 ● 非勤務期間限制 	中立（依法行政與執法公正）

資料來源：修改自蘇偉業（2012：52）。

但以上行政中立之定調是否已完全澄清其意涵，以及各類官員之正當行為界線呢？本文認為：仍未。首先，行政中立並沒有考量政策政治問題，依法行政與執法公正是處理已通過成立之法律的執行，但公共政策過程並非只有執法（行），那麼非執法（行）面的政策政治（如政策倡導與辯論、政策研擬、政策指令之傳達、行銷政策）是屬於政治／政黨行為，還是行政行為？更重要是，行政中立論述很容易令使用者過度擴大演繹，理解政府機關所有作為皆要排除政治的「陰影」。然而，政府機關就是充滿政治的，特別是政策政治，不可能也不應對「政治」的出現有過度「潔癖」。反而，由於我國文官中立沒有包含「匿名性」機制，所以個別文官言行有時會意外地出現政治曝光而備受不必要的抨擊，但大家卻沒有將其聯繫至文官中立。下文會舉一些「公務人員行政中立法」通過後發生的個案實例說明以上觀點。

肆、實例說明

一、行政中立之濫用

一直以來「行政不中立」的事件大部分跟選舉與政黨政治有關（可參看賴維堯（2015）所舉之實例）。不過，很多「行政不中立」的指控是流於政治口水戰，只要政府機關作出任何對在野政治團體不利之舉動（包

括執法)，都經常被指控為「行政不中立」。舉例而言，2011 年總統選舉，民進黨參選人蔡英文到臺南造勢，有三胞胎小朋友捐出撲滿。監察院事後去電蔡英文競選總部，指接受三歲孩童的政治捐款已違反政治獻金法，這行政舉動立刻被民進黨批評為「行政不中立」。²

這種濫用情況不僅出現在選舉期間的政黨政治中，也會出現在政策政治中。例如 2017 年 4 月臺中市政府發公文要求學校「錢花在刀口上」來減輕財政負擔，要「對準市長政見」編預算。輿論及學校就批評市府「有違行政中立……恐引發寒蟬效應，各校『揣摩上意』」。³ 這裡無意討論臺中市政府做法是否恰當，不過從法律角度看，「有違行政中立」的指控是不成立的。不過這直覺性的指控正反映上述提出的疑問：政策推動過程是「行政行為」？還是「政治行為」？如果這是政策政治行為，從學理上看，本質上就不存在中立。批評它不中立是沒有意義的。更吊詭的是，如果依照上述政治中立就是要做「政治牆頭草」的說法，「揣摩上意」才是政治中立。

二、行政中立之誤用

上述個案的行政指令是以市府之名義發出的，所以「有違行政中立」是指行政機關嗎？「公務人員行政中立法」或「政務人員法草案」所規範的對象是個人，但個人的不當行為往往會以機關名義行使，所以規範

² 參看聯合報，2011 年 10 月 21 日，A25 版。

³ 參看聯合報，2017 年 4 月 7 日，B2 版。

機關行為也可以間接規範個人行為。而上述「預算法」之增修條文將「行政中立」原則加在機關編列政策宣導預算上，並要求不得以置入性行銷方式進行，正是將「行政中立」規範套在機關上。且這新規範更不知不覺地將「行政中立」規範擴展到「政策政治」（即政策宣導工作），這部分在「公務人員行政中立法」立法上並沒有釐清。

問題來了，如果政策政治是不可能中立，但法律又要求其中立，這代表什麼？如果上述兩個「行政不中立」指控是濫用概念時，預算法之增修條文就會帶來誤用之問題。近年一本講述作者在政府機關工作所觀察到的問題之暢銷書《公門菜鳥飛》，其中一章就質疑政府「真的有行政中立這件事嗎？」這裡面所質疑的正是在預算法修訂後，機關仍不斷違反「行政中立」，批評政府的置入性行銷行為。就算沒有置入性行銷，也會利用其他管道，動員公務人員協助政策宣導，兜售執政者的政策。最後作者指出，政治不應介入專業，公務人員要秉持專業判斷，抵擋政治干預，這才是真正的行政中立（魚凱，2016：172-177）。

這裡並不是要維護「置入性行銷」的做法，但機關要行銷政策本質上是具正當性的，也是政策政治之一部分，不可能中立，手段是否恰當是另一回事。而該書作者所觀察到的政治介入專業之問題正是上文提及的文官政治化問題，文官「專業自主」與「政治回應性」之間的角力。兩者誰對誰錯並沒有定論。但這實質上就是政策政治之過程，無論強化

政治回應性或容許更多的專業自主，都不會是簡單的中立。

更值得注意的是，上述「預算法」之增修條文以行政中立原則來限制機關政策宣導工作時，原本除針對置入性行銷外，也針對機關的「政治性目的」之宣傳（例如首長為連任而作政績宣傳）。理念上，這的確跟政黨政治有關，但行政中立論述卻引（誤）導《公門菜鳥飛》作者往政策政治之方向作評論。

三、行政中立之盲點

最後，由於我國的行政中立存在政策政治之盲點，忽略上述「匿名性」機制所要達到對文官政治言論之隱藏，所以也造成一些不必要的政治騷動，影響政治執政者與文官之關係。例如前衛生署疾病管制局副局長施文儀於 2012 年在臉書貼文質疑美國給我國免簽待遇是假的，也反對政府將中國大陸學生納入全民健保。國民黨立委馬上批評施文儀是民進黨放在行政機關內的「抓耙子」。⁴ 根據「公務員服務法」，施文儀的言論與職務無關，所以不算違法，但他的言論正是一種「政治曝光」，會有被政治化之風險。

必須指出，「匿名性」機制好像過度限制文官之言論自由，但事實上，「匿名性」機制是在保護文官免受政治化。這也說明為何這機制不需以法規方式落實，因為西方文官自身意識到問題要害，會有所自律，但我

⁴ 相關報導見 <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20121013/34571908/>

國文官則欠缺這觀念，輿論也沒有意識到這跟政治中立有關。

伍、問題反思：行政中立之侷限

上述討論是要指出，文官中立本質是一項建立政治家與常任文官適當關係之政治管理措施，「中立」並不是什麼道德絕對價值。上述西方的文官政治化趨勢說明文官中立之界線是不斷浮動的。然而，我國的「行政中立」將其道德性過度放大，輿論時常濫用「行政不中立」指控，但現實是任何機關行為都有價值傾向性的，不中立之證據俯拾即是，且這不必然是現行相關行政中立法律所指的「不中立」。所以大多數的指控皆變成政治口水戰，並沒有帶來法律後果。所以「行政中立」失去其嚴肅性。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

問題之關鍵是，行政機關本質上是不可能全然中立的，而「不中立」的行為也不必然為「不當行為」。常識上，公共政策常常會製造贏家與輸家，那來行政中立？如上述臺中市府的例子，輿論可以批評市府作法會導致大家「揣摩上意」，但說「有違行政中立」則是畫蛇添足。而且評論公共政策應以良善與否為基準，非以中立與否為基準。而對「不中立」的「不當行為」可能有其他更適當的指控。行政中立之立法原意主要是為遏止當權者利用手上的行政資源（包括動員下屬公務人員）於選舉活動中。這實際上是一種「濫用權力」行為，可透過「行政程序法」來規範。在「公務人員行政中立法草案」

審議時，就有立委如此建議。⁵ 正如一位英國資深官員評論道：「當公務人員發現部長違法，或他們要求公務人員作違法的事情時，這已非是如何斟酌忠誠與中立之間的矛盾，而是能否以法治與道德律令為理由抗命之問題；這與中立毫不相干」(Ellis, 1989: 93)。由此可知，中立與否並非法治問題，但我國卻在中立與法治之間劃上等號，這或許是謬誤所在。

行政不中立之實例大多是機關高層政治濫權問題，而非公務人員不依法行政之問題。縱然官方認為政治不可以中立，但實際上文官中立就是「政治」問題。英文中的 political neutrality 中的 political 是形容詞，完整地是指 political neutrality of administrators，即行政人員對政治的中立。「行政中立」語意反而使人誤解為行政機關與行政人員在所有業務上皆要中立，而且這中立還納入不可能政治中立的政務官，使人們擴大解讀，並為界定中立帶來困擾。實質上，政務官的政治行為與行政行為是難以區隔的，甚至說政務官所有行為皆可解讀為政治性的（如政務首長依法頒布任何命令，輿論都可以批評他有政治企圖），所以針對政務官的不當行為，應以其他論述指控更為恰當，而非濫用行政不中立。

最後，我們更應注意在政策政治中的文官中立問題，這是我國行政中立完全忽視之部分。除上述文官在業務以外之私人言論外，文官在工作中面對的政治曝光問題也不容忽視。2006 年 4 月立法委員雷倩在審議中立法草案

⁵ 立法院公報 84(53) (1995 年 10 月 21 日)，530。

時，提及有文官在立法院會議質詢中發言使政治長官不悅，而被降調處分。雷委員認為該官員已依法行政，不應受不公平對待。⁶ 如果我們認知到西方文官中立制度中的「匿名性」機制就明白這不是依法行政之問題，而是文官在議會政治過程中承擔政治責任之問題。本文認為，應加強對文官（特別是高級文官）言行之紀律訓練，同時斟酌是否降低文官在議會當中的政治曝光，不以文官為執政者進行政治／政策辯護工作。



NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院

⁶ 立法院公報 95(17) (2006 年 4 月 21 日)，251-252。

參考文獻

許濱松 (1996)。「文官制度與行政中立的設計與建立」。政策月刊，18：18-19。

魚凱 (2016)。公門菜鳥飛。臺北：大塊文化出版。

陳德禹 (1990)。行政中立問題之檢討。載於蕭全政 (編)，重建行政體制 (105-135)。臺北：國家政策研究資料中心。

陳德禹 (1994)。行政中立的理念與實踐。銓敘與公保，3 (9)：21-24。

銓敘部 (編) (1995)。公務人員行政中立法專輯。臺北：銓敘部。

趙其文 (1995)。論文官行政中立的內涵 (上)。人事月刊，20 (6)：6-9。

蔡良文 (1998)。行政中立與政治發展。臺北：五南圖書出版公司。

賴維堯 (2015)。公務人員和政府機關行政不中立近期八疑案解析。空大學訊，523：30-40。

蘇偉業 (2012)。南轅北轍的議題與路徑：政治轉型下台灣與香港文官中立機制之比較。公共行政學報，43：35-62。

Baddeley, S. and J. Kim.(1987). From political neutrality to political wisdom. *Politics* 7 (2) : 35-40.

Caiden, G. E. (1996). The concept of neutrality. In H. K. Asmerom and E. P. Reis (Eds.), *Democratization and bureaucratic neutrality*, 20-44. London:

Macmillan Press.

Ellis, A. (1989). Neutrality and the civil service. In R. E. Goodin & A. Reeve (Eds.), *Liberal neutrality*, 84-105. London: Routledge.

Grube, D. (2015). Civil servants are taking on an increasingly public role, allowing for perceptions of partisanship to emerge. Retrieved 27 December, 2017, from: <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/are-civil-servants-now-promiscuous-partisans-and-does-it-matter/>

Hojnacki, W. P.(1996). Politicization as a civil service dilemma. In H. A. G. M. Bekke et al. (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, 137-164. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.

Kernaghan, K. (1976). Politics, policy and public servants: Political neutrality revisited. *Canadian Public Administration* 19(3): 432-456.

Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis* 27(2): 311-329.

Peters, B. G. and J. Pierre. (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. In B. G. Peters & J. Pierre(Eds.), *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*, 1-13. London: Routledge.

Ridley, F. F. (1986). Political neutrality, the duty of silence and the right to publish in the civil service. *Parliamentary Affairs* 39(4) : 437-448.

Rouban, L. (2007). Politicization of the civil service. In B. G. Peters & J. Pierre

(Eds.) , *Handbook of Public Administration*, 199-209. London: Sage.

Thompson, D. F. (1985). The possibility of administrative ethics. *Public Administration Review* 45(5): 555-561.



NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院