

# 行政中立理論與實務

## 壹、前言

## 貳、行政中立法之立法目的

- 一、依法行政
- 二、執法公正
- 三、政治中立
- 四、規範公務人員參與政治活動

## 參、行政中立法規範對象

- 一、適用對象
- 二、準用對象
- 三、政務人員

## 肆、行政中立法規範內容

- 一、宣示公務人員行政中立之原則
- 二、禁制公務人員政治行為
- 三、禁止不利行為之對待
- 四、違反行政中立之責任

## 伍、落實行政中立之作為

- 一、確實遵守行政中立法規範
- 二、貫徹公開競爭之考試用人
- 三、實現功績制之人事管理
- 四、建立正確行政中立觀念文化

## 陸、推動行政中立實務

- 一、選舉活動期間的行政中立宣示
- 二、公務人員行政中立理念法規宣導

## 柒、案例討論

## 捌、結論

## 行政中立理論與實務

### 壹、前言

先進民主國家政黨輪替是政治常態，也是民主政治成熟發展的必然現象。執政者必須與常任文官充分溝通，建立互信的基礎並尊重其專業，藉重渠等豐富的歷練，使成為順利執政的一大助力。又公務人員在政策執行過程中扮演舉足輕重的地位，倘有執行過程中偏袒任何黨派、團體或個人，則必造成全民利益的損害，是以公務人員應秉持中立的立場與態度為民服務。行政中立不僅可以防範政黨在用人上的自私，而且可以維護行政機關效能的穩定。不受政黨輪替所產生意識型態衝突的影響，有利於政黨更迭之後新政府的施政。尤在定期實施選舉活動，堅守行政中立的公務人員，為民主政治運作不可或缺之一環，是國家政局穩定的基石。更是時代潮流所趨，可見行政中立的作用在於：（一）追求政治系統的穩定，保障行政系統文官之身分地位，免受政治勢力之影響與威脅。（二）公務人員定位在永業且中立的角色上，才能健全文官制度與發揮政治安定的力量。（三）文官系統的公正、超然，以利民主政治的發展。因此，為建立民主政治及政黨政治運作之常軌，要求公務人員嚴守行政中立，禁止公務人員以其職位或權力為一己之政治觀點，及政治立場提供役使或濫用，確保公務體系不至淪為政治鬥爭之工具，破壞人民對公務人員制度之信賴；並保障公務人員不受長官要求，從事違反行政中立之行為。再則，公務人員行政中立乃是配合多元社會環境需要，促進成熟民主政黨政治發展，以及因應專業行政時代的必要性。

### 貳、行政中立法之立法目的

事實上，行政中立的目的在於落實民主政治，促進良性政黨競爭，保障公務人員權益，提高行政效能。依公務人員行政中立法之制定施行，其目的是確保：

### 一、依法行政

法治國家之重要精神為一切行政必須依據法律而行使，沒有法律之依據，政府即不得對人民有任何作為，亦不得濫發命令或處分。因此，公務人員對於公務之處理，便應以法規為依據。而執政黨如欲推行黨的政策亦應透政黨政治常軌，將其政策轉化為法制後，方據以執行，不得逕令公務人員予以作為。依法行政乃是法治國家公務人員行使行政行為之首要遵循原則，其具體內容應包含（1）法律優位原則：依憲法第 171 條、172 條、中央法規標準法第 11 條及地方制度法第 30 條規定法律與憲法牴觸者無效、命令與憲法或法律牴觸者無效、下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令，而地方自治團體之自治規章則位於位階之最下層；（2）法律保留原則：其意指無法律依據或法律具體明確授權，行政機關即不能合法的作成行政處分。

### 二、執法公正

政府既然依人民意志所託付而組成，則公務人員在處理公務上，便應稟持超然客觀、公正立場，依同一標準，一視同仁，無所偏愛或偏惡，公平對待任何個人、團體或黨派。行政程序法第 6 條：行政行為非有正當理由，不得為差別待遇，由於憲法揭櫫人民無分種族、性別、階級、黨派，在法律地位上一律平等，因而，公務人員於執行職務時，除須注重公共利益之維護外，更應以公正與公平之態度去履行職責。

### 三、政治中立

政治中立 (Political Neutrality)，係指在政治衝突中不作偏袒，而公正、客觀、無私的執行職責的行為。進而言之，政治中立，係為使公務人員免受政黨因素左右，獨立公平執行職務，乃透過對特定政治行為的限制，以促使公務人員秉持中立及公正之作法，較偏重於對政黨政務官或政治活動的中立。所謂「執政者可以改變，但行政是永業的繼續存在」，真正的民主政治和政黨政治係建立公務員政治中立的基礎上。在近代民主政治下保持政治的中立性，是公務人員應恪遵的一般原則，殆已為學界及行政實務界一致的定見。公務人員受人民付託行使公權力，地位特殊，不僅處理公務時，應以超然立場，公平對待任何政治黨派，盡忠職守，公正執法，避免藉其公權力圖利特定政黨，或淪為政黨的御用工具；於日常活動中，亦應避免捲入政爭漩渦，無法確保行政內涵的公正中立，喪失國民對政府的信賴，動搖行政安全性的基盤，使政府公務陷於停頓或中斷。因之，其政治行為應受適當的規範；不管任何政黨執政，都應忠誠擁護憲法，遵守法律，執行政策，為全體國民服務，增進全體國民的幸福。

### 四、規範公務人員參與政治活動

行政中立乃政黨政治下的必然產物，然則會造成行政中立之困境，實則為政黨與政府之分際，即公務人員與政黨活動之間，其分寸之拿捏，極為不易。依各國憲法通例，人民有集會、結社之自由，而參加政黨即屬憲法所保障之結社自由。然而，單純參加政黨與擔任政黨職務及從事各項政治活動，則有相當之距離，不能等同

視之，尤以公務人員依法行使公權力，並掌握一部分行政資源，如其不能保持行政中立，則對於政黨公平競爭之原則，自有莫大的損傷，亦非真正民主政治所應有之精神。因此，各國對於公務人員從事政治活動，多設有明文限制，如美國於 1939 年制定赫奇法案（The Hatch Act of 1939）以防止妨害之政治活動。日本國家公務人員法第 102 條第 1 項規定「公務員不得從事人事院規則所規定之政治行為」，而我國對政治行為的限制，則憲法與公職人員選舉罷免法分別為之規定。在行政中立法第 5 條至第 9 條更有明確適度規範公務人員參與之政治活動。

### 參、行政中立法規範對象

由公務人員行政中立法規範內容觀之，其對象分成適用對象與準用對象兩大類及政務人員。

#### 一、適用對象

依據公務人員行政中立法第 2 條規定，公務人員行政中立法適用之對象，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員，所稱「依法任用」，係指依相關公務人員任用法律任用，經銓敘部機關銓敘審定者而言，亦即該法係適用於常任人員，舉凡法定機關中，除依公務人員任用法任用之人員外，司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、稅務人員、海巡人員、外交領事人員、警察人員及依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之人員等依相關公務人員任用法律任用之人員，其領有俸（薪）給，且有專任職位者，均為該法之適用對象範圍。

#### 二、準用對象

依前述，公務人員行政中立法所適用之對象範圍，並非涵括公部門所有從事於公務之人員，為擴大應嚴守行政中立之對象範圍，該法於第 17 條另有準用對象規定，包括：

(一) 公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師

公立學校校長、兼任行政職務之教師同於公立學校服務，從事行政工作；司法院釋字 308 號解釋明文略以：兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用，況校長及兼任行政職務之教師掌有學校資源分配權利，可能動用行政資源從事政治活動，影響行政層面亦廣，納入準用有其必要性。

(二) 教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員

教育人員任用條例於 74 年 5 月 1 日制定公布施行後，有關公立學校職員之任用，應適用公務人員任用法之規定，並辦理銓敘審查，其經銓敘審查合格者，即屬依法任用之人員，屬適用公務人員行政中立法之人員；而在該條例修正公布以前已進用之不具任用資格之職員，因未能改任換敘，屬未經銓敘審查合格與私立學校捐贈改制為公立學校，其留用之職員，資格條件有類同之處，同在公立學校服務，予列為準用之對象。

(三) 公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員

公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機

構研究人員，其屬性與公立學校職員與兼任學校行政職務之教師同，是以納入準用對象。

(四) 各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官

各級行政機關具軍職身分之人員及軍訓教官等，均非任職於軍事機關或部隊，而係分別任職於行政機關如總統府、國家安全會議、國家安全局、行政院海巡署等，各級教育行政主管機關軍訓單位或各級公、私立學校，均可能接觸行政機關人員及學校學生等，為免其不當動用行政資源違反行政中立，實有加以規範之必要，爰納為本法準用對象。

(五) 各機關及公立學校依法聘用、僱用人員

依法聘用、僱用人員，「依法」係有法律或法律授之法規命令或行政契約作依據為要件，各機關公立學校之聘僱人員，雖係政府機關及公立學校以契約進用之人員，惟該等人員之人事管理與公務人員大致相同，亦有不當動用行政資源，或違反行政中立之可能，爰將各機關及公立學校依法聘用、僱用人員均納入本法準用對象。

(六) 公營事業機構人員

公營事業人員係屬企業經營體系成員，其機關之組織型態不一，參照司法院釋字 305 號解釋意旨略以：其依公司法有關法令規定設立者，性質上已為私法人，其所屬人員與公營事業機構之關係，應為私法上契約關係，惟其如公務人員任用或事業人員相關任用法律如交通事業人員任用條例任用，則仍為具公法關係之人員，其雖非掌有行政權力或資

源，但又被要求違反行政中立之可能，是以納本法準用對象之列。

(七) 經正式任用為公務人員，實施學習或訓練人員

按參加公務人員考試錄取於學習訓練中之人員，於該階段係為完成考試程序之一部分，須完成考試程序，始為考試及格而取得公務人員之資格，且須經任用審查程序後，始成為正式「依法任用」之公務人員，故於學習訓練階段尚無法送銓敘審查，雖其非為「依法任用」人員，惟其於期間如係占編制職缺而參加學習或訓練者，因仍有執行公務之行為，其職責不下於聘僱人員，亦有執行公權力或握有行政資源，或有違反行政中立之可能，為期周延，納入本法準用對象。

(八) 行政法人有給專任人員

基於行政法人係依法律設立，仍執行特定公共任務，且行政法人之經費多由政府編列預算支應，其有給專任之董（理）事長、首長、董（理）事、監事，擁有權限不亞於其他機關首長，亦有不當動用行政資源，或違反行政中立之可能，故有給專任人員納入準用之列。

(九) 代表政府或公股出任私法人之董事及監察人

由於銀行民營化之金融控股公司如雨後春筍出現，代表政府或公股出任私法人之董事及監事也愈來愈多，渠等均握有資源，執行特定任務，爰納入本法準用對象之範圍。

### 三、政務人員

政務人員、民選地方行政首長基於其係政治任命或



民選產生，其行政中立事項與常任文官應有不同層次之規範，自應依其身分屬性，於政務人員法制另予規定。惟依法獨立行使職權之政務人員如大法官、考試委員、監察委員、公平會專任委員、國家通訊傳播 NCC 委員、保訓會專任委員等，憲法或法律規定其職務屬性須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，自不得參與政黨活動，以及為公職候選人助選，是以其遵守行政中立規範之要求，應與常任文官之公務人員相同，爰納入本法準用對象，俾臻完備。

#### 肆、行政中立法規範內容

公務人員行政中立的立法精神，必須兼顧公務人員享有憲法上賦予人民言論、集會、結社之自由，以及參政權等基本權利之前提下，同時也依其公務人員身分，於必要之限度內對其行為合理適當限制，亦即公務人員有合理政治目的主張，但受適當政治行為規範與限制，並給予其具體之法律保障與救濟。至於行政中立法規範內容有：

##### 一、宣示公務人員行政中立之原則

為使公務人員於執行職務時，能確實貫徹行政中立要求，仿德、日立法體例訂定宣示性規定：

- (一) 公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。
- (二) 公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。

##### 二、禁制公務人員政治行為

公務人員身分具特殊性，在行政資源運用的正當性，應採審慎自制中立態度，合乎民眾期待，是以政治活動應適當禁止，以杜疑慮。

- (一) 公務人員依憲法賦予集會結社權利，得加入政黨或其他政治團體（指依人民團體法成立之政治團體如中華會、新同明會等），但為使公務人員忠誠努力執行職務，不得兼任政黨或其他政治團體之職務。
- (二) 為使公務人員能有嚴守行政中立之環境，公務人員不得介入黨政派系紛爭。
- (三) 公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。
- (四) 公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。
- (五) 鑑於公務人員於上班時間，本應盡忠職守，為全體國民服務，公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。但依其業務性質，執行職務之必要行為，不在此限。  
所稱上班或勤務時間，指下列時間：
  - 1．法定上班時間。
  - 2．因業務狀況彈性調整上班時間。
  - 3．值班或加班時間。
  - 4．因公奉派訓練、出差或參加與其職務有關活動之時間。
- (六) 為維護公務人員執行公權力之威信，確保執行職務不偏不倚。公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或擬參選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或擬參選人（已依法完成登記或有意登記參選公職之人

員) 依法募款之活動。

(七) 應注意其身分之特殊性，並考慮其職位上之義務，對政治活動應儘量自制，或採取中立之態度，公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

1. 動用行政資源編印製、散發(包括各項網路資訊傳遞方式在內)、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。
2. 在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。
3. 主持集會、發起遊行或領導連署活動。
4. 在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。
5. 對職務相關人員或其職務對象表達指示。如應參與特定職候選人之造勢活動或競選活動之政治行為。
6. 公開為公職候選人站台、遊行或拜票。
7. 其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為。所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。

(八) 公務人員對於公職人員之選舉、罷免或公民投票，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定之行使。

### 三、政治選舉活動的限制

公務人員參政也是憲法所保障基本權利，但除須遵守相關法令規定外，亦應遵循本法下列規定：

(一) 公務人員登記為公職候選人者，自候選人名單公告

之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。避免公告後，利用職權作為競選資源。

- (二) 為確保公務人員之參政權，公務人員依規定請假時，長官不得拒絕。
- (三) 公務人員於職務上掌管之行政資源，在不違反本法規定下，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。
- (四) 為營造公務人員行政中立之環境，各機關首長或主管人員於選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止之選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動；並應於辦公、活動場所之各出入口明顯處張貼禁止競選活動之告示。

#### 四、禁止不利行為之對待

- (一) 長官不得要求公務人員從事行政中立法所禁止之行為，公務人員依法享有之權益不得因拒絕從事行政中立之行為而遭受不公平對待或任何不利之處分。如長官違反規定者，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並由其上級長官依法處理，未依法處理者，以失職論，公務人員並得向監察院檢舉，以保障公務人員之權益。
- (二) 公務人員因行政中立有關事項，遭受不公平對待或不利益處分時，得依公務人員保障法等相關法令之規定，請求救濟，以維護公務人員之權益。

#### 五、違反行政中立之責任

為落實行政中立，公務人員及其長官違反者，應依公務員懲戒法予以懲戒，或依公務人員保障法規定處

理。因違反行政中立事項並非反社會、反國家之行為，而僅係服務義務之違反，依公務員懲戒法課以懲戒責任為已足，至違反程度達觸犯刑事法律規定時，自當依法處罰。

## 六、公務人員身分及權益之保障

為支持公務人員嚴守行政中立，不受任何外來力量干擾最有力的保證，在有關職位之變動及公務人員關係終止等事項方面，均依法應受到保障。

## 伍、落實行政中立之作為

「行政中立」並不是一句口號，而是民主法治社會共識共行的文化，每一位公務人員都應該體認行政中立之重要，在執行公務時，保持中立的、超然的立場，基於公共利益以公正、公平的態度，執行公權力，處理各項事務，實踐民主理念。至於如何才能真正落實行政中立，其作法有：

### 一、確實遵守行政中立法規範

公務人員行政中立法之制定施行，可使公務人員有關行政中立之行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，俾使其於執行職務時，能做到依法行政，執法公正，不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭。而行政中立之落實，可免政權更迭變動時，動搖國家基礎，影響人民生活及社會秩序，使政治系統的穩定及實現社會公平正義的價值。因此，公務人員行政中立法共同遵守的法律業已 98 年 6 月 10 日總統公布施行，全文 20 條，我們公務人員不僅要落實遵行，使行政中立文化內化成為社會共同接受的生活價值規範，更在處理公務上，必須確實遵守法律規定，忠誠執行公共政策，杜絕

利益輸送，濫用行政資源等，維護公共利益，實現社會正義，促進政治穩定發展及推動行政革新，贏得民眾堅實的向心力。

## 二、貫徹公開競爭之考試用人

公務人員為推動國家各項建設的原動力，民眾與政府溝通的橋樑，公務人員之進用，須實行公開競爭（Open Competition）的考試用人程序，旨在一則保障人人參與國家考試權利及機會之均等，二則選得各類人才進入政府各部服務，不受權力者輪換，以客觀無私的態度、公正公平執法，專業服務。是以，考試用人是行政中立的第一步。為求符合公平、公正、平等之原則，實施公開競爭之原則，應是：

- （一）要有足夠的宣傳，大眾化、普遍化，為社會所能共見共聞。
- （二）具有充分時間，以供準備報考。
- （三）訂定應考資格條件要切合實際情況，以符合公平、開放的原則。
- （四）參加應考者，不分黨派、種族、膚色、血統、宗教、性別，應一視同仁。
- （五）考試成績須達標準方予錄取，取得合法任用資格。
- （六）競爭考試結果須予公布，使大眾均能了解並可查詢。

據此選得真才，能夠勇於任事，不受政治權力更替影響，行政得以持續發展。

## 三、實施功績制之人事管理

對公務人員之任用、升遷、轉調、考績、待遇、福利，均應循一定之標準及程序，不宜有任何不公正之處置。公務人員對於損及其權益之不利益處分，亦應有正

式管道予以救濟，以保障公務人員之身分地位。是以，實施功績原則最基本意義是，一切人事行政事項之處理，不得因種族、膚色、宗教、政治信仰及性別等有所歧視。進而促使公務人員勇於任事、公正執法、盡心盡力本著專業知識經驗技能為國為民服務。

#### 四、建立正確行政中立觀念文化

觀念是由認知作用而產生的意識。有正確的觀念即有正確的行動，公務人員不論是主動參與還是被動要求，應有公平、公正履行職責的觀念，在執行公務時，應以公平正義之立場為態度，避免參與政治活動影響公務。不僅不能利用上班時間從事輔選活動，下班時間也應該自我節制，不得違反現行中立法之規定。同樣，民眾亦不得有不正確觀念，要求公務人員違反行政中立之行為。如此配合法律規範，建立公務人員為全民服務的理念深入心中，以促進行政中立之社會化，行政中立目標必可達成。

#### 陸、推動行政中立實務

##### 一、選舉活動期間的行政中立宣示

每當選舉活動期間考試院、銓敘部及行政院人事行政局必會宣示有關遵守行政中立規定，如考試委員、大法官等依法獨立行使職權之政務人員與常任文官相同不得參加政黨活動及為公職候選人助選。依職務性質與輔選活動可能具有衝突性者，如國防、司法及選務首長，亦應遵守政治道德與行政分際，至於其他政務人員及民選地方首長係隨政黨或政策成敗進退，依政當政治及責任政治之理念，應得參加政黨活動，惟為予適當限制，對於公職人員之選舉、罷免，不得動用行政資源，

從事助選，或要求他人不行使投票權或為一定之行使。在政務人員法及公務人員行政中立立法公布施行前，凡適用公務人員請假規則之一般公務人員、政務人員及民選行政首長、參加公職人員選舉者，從候選人名單公告之日起至投票日止，均應請事假或休假。此宣示對公務人員行政中立、職務分際及選風端正具有指標性作用。

## 二、公務人員行政中立理念法規宣導

民主先進國家由於行政中立的觀念已深植於人民心中，因此，不需如我國仍得藉法制化的途徑求其貫徹，雖我國對政治行為的限制有憲法、刑法與公職人員選舉罷免法分別為之規範。但我國從黨、國、政府一體不分之威權體制，邁入三者明確劃分，民主政黨政治成熟的時代，能有效實踐行政中立，同時朝野對行政中立的正確觀念的宣傳與落實，是必要的，保訓會於全國機關（構）學校及國家考試及格人員基礎訓練中，推動行政中立訓練或法規宣導，已有6年多，國人對行政中立的觀念已漸漸融入日常生活之中。同時，公務人員行使行政行為，命令或處分，均以法律為依據，貫徹依法行政的法治精神。公務人員處理公務時，應將政治勢力排除，以保持其服務精神。公務人員在執行公務或擬定政策時，應注意公共利益之維護，秉持客觀公正、公平立場，採取同一標準公平對待的態度，不受任何壓力團體的影響。

又行政中立訓練實際運作上，依行政中立訓練辦法第5條規定各項訓練實施方式，如專班訓練、隨班訓練、專題講演及座談、數位學習，每位公務人員至少須參訓1次，據保訓會統計結果，截至94年6月14日止，適



用對象共有 328,234 人參訓（占法定訓練人數 332,134 人之 98.83%）而準用對象亦有 117,605 人參訓，總計參訓人數為 445,839 人，參訓人次達 565,846 人次。95 年 96 及 97 年經保訓會廣泛蒐集有關公務人員行政中立案例，並檢討改進行政中立訓練課程內容，於全國各縣（市）持續開辦公務人員行政中立實務案例研習班，計有 7,663 人參訓，對於增進啟發公務人員行政中立觀念及強化提昇公務人員處理及因應行政中立事件之能力甚有助益。

鑑於歷年來參加行政中立訓練對象多為一般基層公務人員，身居決策方面具有行政中立影響地位之高階主管往往因公務繁忙，致未能有時間機會參訓，基於加強對各機關首長（含民選）傳達政府要求公務人員落實行政中立之理念及作為的必要性，於 97 年 10 月起全面辦理公務人員行政中立實務案例高階主管研討班，縣（市）政府一級機關首長及鄉、鎮、市民選行政首長參加。

## 柒、案例討論

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

### （一）事實摘要

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

## (二) 處理情形

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

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

### (一) 事實摘要

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

### (二) 處理情形

1. 公務人員任用法第 18 條第 1 項第 3 款規定在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之

職務為限，均仍以原職等任用，本案某甲主任秘書尚未接任秘書職務即將降調至較原主任秘書職務之最高列等低二職等之專員職務，及為政治恩怨報復，顯有違依法行政，對某甲主任秘書本人之身分地位及俸給權益皆造成重影響，依法自得提起復審救濟。

2. 本案主要爭點：本身未犯過失或自願，即以與其競選鄉長政治因素遭受不利處分，八天內降調二職等職務，於法不合。

案例三：某縣縣長於競選連任期間利用縣長身分，動用行政資源

#### (一) 事實摘要

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

#### (二) 處理情形

1. 本個案之主要爭議，在於縣長身分出巡，享有一切安全與便利，然卻利用縣長職務機會，夾帶為自己競選或政黨助選的行程。究係公務出巡？或是競選或助選活動？產生難以區分的結果，於選舉期間公務出巡突然較平

常多出甚多，其中大量競選或政黨助選行程，被批評私務出巡多於公務出巡。

2. 縣長利用公務車輛，使用公務油料，帶領各級所屬人員到各地方公務巡視，是否屬職權範圍？就縣長職務監督關係，公務出巡行為，係屬職權範圍內之行為。在行政資源的支配運用過程，亦可能涉及公權力的支配運用關係，而使公權力與行政資源有發生競合的關係。
3. 考量於公務資源之使用目的及縣長與候選人兩者兼時，如何取得分寸拿捏。縣長基於職務地位使用所屬行政資源，進行公務巡視於合法性固無疑問，但宜於巡視過程中，仍對公務目的與政黨目的間作明確區隔，如公務巡視過程中，順道進行政黨活動，或為助選與輔選活動之行為時，於公務目的行政資源之使用為合法。但基於政黨目的而使用行政資源部分（如公務車輛、公務油料部分），即有將行政資源為公器私用之「濫用行政資源」情形。
4. 就個案事實，可形成法規範訂定，即應於政務人員法訂定「政務人員地方民選首長於競選活動期間，不得動用

所屬公權力或行政資源，或為支持特定政黨或候選人或本身，動用所屬公權力或行政資源，違者處……。」以作為明確規範準據，減少黨政不分，濫用公權力、濫用行政資源情形的出現。

## 捌、結語

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