

# 第一章 導論

## 第一節 研究緣起與目的

在先進民主國家中，行政中立之概念經過法治實踐，率皆已經內化成為政治文化的一部份，而普遍成為一種公務人員共同信守之行為規範。至於我國，由於過去長期一黨獨大，執政五十幾年，公務員對於行政中立之觀念相對較為淡泊。隨著解嚴、開放黨禁、終止戡亂時期，政治生態急劇變化，政黨政治之運作日漸成形，尤其自政黨輪替之後，建立公務人員行政中立之制度保障更形迫切。考試院因應我國民主政治之發展趨勢，曾擬定「公務人員行政中立法草案」，於1994年12月30日函請立法院審議。嗣立法院法制委員會於1995年三月及十月完成答詢及大體討論，並決議俟政務人員法草案送達後，再行併案審查。

1996年11月7日，前開委員會復將考試院版本及黃昭輝委員、林濁水委員等所提「公務人員行政中立法草案」與黃爾璇委員所提「政治中立法」草案等四種版本併案審查、進行逐條討論。其後再經歷同年月23日、28日、11月18日陸續討論，由於與會委員之基本立場多傾向支持黃爾璇委員就其版本所提之修正動議，因此大部份條文在經協商後仍無共識之情況下，除將法案名稱改為「政治中立法」外，並已完成全部條文審查。

基於國會屆期不連續原則，上述條文對現在的立法運作並無任何拘束力。但討論的過程所呈現出的差異，仍足以做為立法院重新審議時的重要參考。重大的爭議如下：

- 1、如果立法，應採用「公務人員行政中立法」或「政治中立法」？
- 2、政治中立法適用之對象應包含那些人？政務人員、軍人、教師、軍職人員、公營事業人員是否應該規範其政治活動？
- 3、公務人員參與政治活動應如何限制？可否兼任黨職？
- 4、公務人員若登記為公職人員候選人，應如何請假？
- 5、教師在學校宣揚其政治理念應如何規範？
- 6、違反行政中立之規定者，應處以懲戒罰或刑事罰？

以上問題乃五年前時空之下所面對的問題，如今政黨輪替，政黨政治又有新的面貌，如何在我國面臨政治與經濟雙重結構轉型的時刻，使公務員真正成為全體國民公僕，國家公器不受黨派濫用，公務員個人的參政權利獲得確保，乃是國家社會能否永續發展不得不認真面對的問題。本研究希望能藉由對德國、美國與日本等民主先進國家管制公務人員參與政治活動經驗之研究，以及目前我國實際遇到的案件之分析，以前述考試院與立法院法制委員會的立法草案為參考座標，提出我國規範公務人員參與政治活動之建議。

## 第二節 研究方法與步驟

### 壹、研究方法

本計劃在研究方法上，相當依賴比較法的經驗。主要將比較研究對我國法制全盤影響的德國，對一般國民法意識潛移默化的美國，政治發展經驗與我國相仿之日本等國制度，作為提出立法建言之參考。比較法有宏觀的比較與微觀的比較，惟兩者不可切割。在引述這些民主憲政國家的經驗，做為參考之前，有必要對於各國對政黨政治，公務員的角色，政黨與公務員的關係等等做宏觀的概述，以免見樹不見林。例如，德國的政治向來以政黨政治為運作的重心，日本的官僚體制在政治決策上佔據重要的位置，美國則有濃厚的自由主義傳統等等。同樣的，在提出建言時，也比須切中我國特有的歷史經驗，符合我國政治轉型的要求。

### 貳、研究步驟

由於本研究計畫執行期間僅只五個月，因此計畫之進行勢必較為匆促。茲簡單說明如下。首先在第一階段的前三個月內蒐集，整理，分析德國、美國與日本及我國有關公務人員行政中立保障之相關法規、判決與文獻，並初步釐清各國面對的主要問題。在第二階段則將由研究團隊分工合作提出內部研究報告，最後再集思廣益，針對我國的問題，提出立法或修法上，應考慮的問題。並向委託單位提出報告。

本研究計畫參酌前述之研究背景，第二章將對德國公務人員行政中立之保障做深入研究，緊接著第三章將從美國法的角度，對公務人員參與政治活動的限制做系統性的分析，第四章則對日本法如何規範公務人員的行政中立，做批判性的引介。在這樣的基礎之上，第五章將對我國公務人員行政中立問題，提

出建設性的批判，並針對目前各種規範公務人員參與政治活動的法律草案，做系統性的比較，並提出本研究計畫的相對法律草案，供委託單位做參考。