

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*

蘇偉業**

《摘要》

台灣與香港在一九八〇~九〇年代不約而同地面臨政治轉型，前者開展和平民主化，政黨輪替呈現；而後者則從英國殖民地回歸中國，實行一國兩制，港人治港。縱然兩者政治系絡之差異性，但因應兩地同步激化中的治理體制政治化，台港政府皆必須要建立文官中立制度，以確保政府運作之穩定及延續性。惟本文將指出，台港兩地文官中立制度並非建立在完全相同的價值取向上。本文利用 Patrick Overeem 提出的「政黨政治」(partisan politics) 與「政策政治」(policy politics) 分野作為分析架構，點出台灣在建立公務人員文官中立制度時僅理解為將公務人員排除於「政黨政治」外，而完全忽略公務人員涉入「政策政治」的問題。而香港的文官中立制度則涵蓋「政黨政治」及「政策政治」兩方面，但在制度問題的爭議上卻聚焦在「政策政治」上。為何在同時期發生的政治轉型過程下所建立的文官中立機制，會有如此不同的取向？本文將從兩地公共行政脈絡、相關人士對問題認知及歷史偶然因素解釋這歧異情況之發生原因。透過這比較，本文企圖就我國剛建立的公務人員行政中立制度作有意義的反思與啟示。

[關鍵詞]：香港、台灣、文官中立、政黨政治、政策政治

投稿日期：101年3月23日；接受刊登日期：101年8月30日。

* 本文初稿曾發表於2012臺灣公共行政與公共事務系所聯合會暨國際學術研討會「永續治理：新環境、新願景」(2012年5月26日)。

** 蘇偉業為國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw。

壹、緒論

一九八〇~九〇年代對台灣與香港而言皆是重要政治發展轉捩點。蔣經國晚年的解嚴與解除黨禁，及後李登輝時代的擴大民主選舉範圍（包括直轄市長選舉及總統直選），逐漸展開了和平民主化的歷史過渡。香港也在一九八四年底中英兩國簽署「中英聯合聲明」後正式進入十四年半的回歸中國大陸主權過渡期，殖民地政府在回歸前，也開始引進一定的民主機制（主要是民選立法局議員）。上述的民主化不僅意味著政治體制的轉型，緊隨而來的也是行政體制之轉型，特別是文官在政府體制內的角色轉變，即官僚政體（bureaucratic polity）的退場。這退場一方面是政治任命或民選官員代替常任文官擔任政府決策者的角色；另一方也表示常任文官的角色必須重新定位，而強調中立的文官體制是必然的選擇。除了維持政府運作之穩定及延續性外，文官中立體制更爲了抵禦民主化對傳統官僚權威之衝擊，即所謂「政治化」（politicization）問題。

有趣地，當這兩處毗鄰之地於同一時空建立文官中立制度時，兩地制度之形成卻非基於完全相同的價值及論述取向。爲何皆緣起於政治化／政治轉型而建立的文官中立制度會有如此差異？難道文官中立定義上會有不同的解讀，而我們過去一直忽略？

就此，本文將利用 Overeem（2005）提出的「政黨政治」（partisan politics）與「政策政治」（policy politics）分野作爲分析架構，點出我國在建立公務人員文官中立制度時僅理解其爲將公務人員排除於「政黨政治」外，而完全忽略公務人員涉入「政策政治」的問題。而香港的文官中立制度則涵蓋「政黨政治」及「政策政治」兩方面，但在制度問題爭議上卻聚焦中在「政策政治」上。這歧異除牽涉到兩地公共行政價值傳統及具體政治／行政矛盾點的差異外，更牽涉到兩地在建立「文官中立」問題認知上的偶然性歷史因素導致之落差，特別是我國一九八〇末至九〇年代初之間在一片概念空白下所產生的制度認知。

本文將爲兩個過去平行但沒有交集的歷史時空進行對話連接，透過此對話連接反思及填補我國文官中立制度之理論，也爲後進民主化政體行政制度轉型整理一些有意義的經驗。

貳、再訪文官中立理論：政黨政治 v.s. 政策政治

中立（neutrality）是一個模糊而容易使人感到混亂的概念。字面上，我們可以理解其為在處理不同利益衝突上採取「不偏不倚」（impartial）之態度，或「公平」或「衡平」對待各方，也可以消極地指對事情沒有任何立場或看法，不作爲，不介入。後者的消極定義是一種最保險的方式聲稱自己的「中立」態度，只要不作任何「多餘」言行就可以。這是一般通俗的理解。但就強調對上級服從及必須有所作爲的科層組織官僚言行，如何能中立？誠然，文官中立並非指文官不用作任何價值判斷，這制度是爲了抵禦文官政治化現象，即一般所指的政治中立（political neutrality），或更精確而言是要使文官去政治化（depoliticization）。有趣地，當台港兩地於上世紀末才建立文官中立制度之際，西方先進民主國家卻在進行文官政治化運動，而且在學術上視其一種合理而非倒退現象（Hojnacki, 1996; Peters & Pierre, 2004; Rouban, 2007）。相關政治化理論也可以倒過來協助分析文官中立的理論。

根據 Hojnacki（1996）二分法，文官政治化是指：（1）文官主動自願地涉入政治活動；（2）其他人以政治的方式影響文官的行爲。簡單而言，文官政治化包括文官主動涉入政治，還有受外力政治干預其行爲。但這兩種的途徑的政治化不一定牽涉到文官的職位及職務本身，這可能指文官的參政問題，及文官作爲一個利益團體的積極政治與政策取向問題。Rouban（2007）將這種非職位及非職務的政治化與涉及公職的政治化區分開來。而涉及公職的政治化則包含：「參與政治決策的政治化」（politicization as participation in political decision making）及「政黨對官僚控制之政治化」（politicization as partisan control over the bureaucracy）。就此，所謂文官中立主要是指排除相關公職面向的政治干預因素，但爲了避免影響公眾對文官之信任，文官中立機制有時也會限制公務人員非職務的政治涉入，包括限制參政、輔選及以私人身分作公開政治言論。當然，這類涉及觸犯基本人權及公民權的限制於近年已漸趨放鬆。

進一步聚焦到公職本身的中立問題，Caiden（1971）很早就指出文官中立牽涉兩個層次，一個是「政黨政治中立」（party political neutrality）；另一個是「政治中立」（political neutrality）。前者是牽涉到防止在選舉政治之下，執政黨及民選官員利用權力干預文官的任用，特別是所謂分贓制度（spoils system），及限制文官涉入選舉政治之問題。這對應 Rouban（2007）上述所指的「政黨對官僚控制之

政治化」。後者是指在政策過程中，文官僅應擔任執行者，不應或不會做決策者，這是建基於傳統政治／行政二分法下概念，認為文官的工作不會涉及政治判斷，且能不受干預而專業獨立地執行任務。引用 Kaufman (1956: 1060) 的經典說法就是文官要具有「中立能力」(neutral competence)，即「專業地及根據明確及客觀標準，非以個人或政黨標準或基於其他義務及忠誠，履行政府工作。」

惟政治／行政二分概念在二次世界大戰後在美國受到挑戰，明確的政治／行政二分不能反映現實，更正確的描述是一個漸變的政治／行政連續體 (continuum)，高層的文官會比下層的文官牽涉較多的政治 (Caiden, 1971)。不過這個「政治」是指「政策」運作。就此，文官中立性之可行便面臨一個難題，文官中立是建基於政治與行政可以二分的前提下。即政治歸政務官員，行政歸中立的常任文官。既然政治／行政二分概念已被否定，那麼文官中立不是也應該被否定嗎？但現實卻沒有。Overeem (2005) 對此分析指出，過去對所謂「政治」之涵蓋性是模糊不清的，當十九世紀建立現代文官及政治中立制度時，其所指的是專指「政黨政治」，他稱之為古典的概念；但戰後所指的政治實為「政策政治」，「政治」已被重新界定。Overeem 所區分的政黨及政策政治與 Caiden 所區分的「政黨政治中立」及「政治中立」同出一轍，但 Overeem 的分類更為清晰。

如果文官不能於政策政治中處於中立，那麼是否文官中立僅及政黨政治範疇呢？現實上也非如此。文官中立制度實源於英國的議會內閣制之傳統，其制度可以常被引用的加拿大著名公共行政學者 Kernaghan (1976) 的權威「純粹型」(ideal type) 定義概括：

1. 政治和政策要與行政分離。政治家制定政策；文官執行政策。
2. 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。
3. 文官不可參與政黨性政治活動。
4. 文官不可公開地發表對政策或行政的個人意見。
5. 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)。
6. 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)。

以上定義中的第 4、5 及 6 點皆牽涉到政策政治中立機制，概括而言就是「匿名性」機制。基於部長責任制，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，但作為「顧問」角色的文官必須以私下不公開的方式參與決策，以免因曝光而被貼上政治標籤，因而不能擔任不同執政黨的官員。因此，為使這「匿名性」能落實，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，也不能行使人事權力進行秋後算帳。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。這種要求文官保持沉默的作法是為了避免一旦出現與機關立場相違背之言論會使政府陷於尷尬狀況，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。這匿名性機制與其說是達至政策政治中立，倒不如說是技術地迴避「外顯性」的政策政治不中立。

雖然如此，「匿名性」正是英國文官中立制度之精髓所在，因為英國文官制度強調文官的「忠誠性」（loyalty），特別指對在位政府的效忠（Raadschelders & Rutgers, 1996）。但由於會有執政黨輪替的問題，所以為了使不同執政黨與常任文官之間在沒有嫌隙之下共同工作，故採用「匿名性」機制作為一種有效保證，並以此達至英國文官中立機制的目的，就是使文官以相同的效能服務不同的政府（Ellis, 1989）。換言之，文官中立機制是為方便文官做「忠誠的」政治「牆頭草」，而不會出現尷尬狀況及影響他們對不同執政黨之服務表現。Kaufman 的「中立能力」並非英國文官中立制度所強調的概念。「中立能力」所強調的「專業性」與政治中立所強調的排除文官工作上政治考慮之間並不能簡單劃上等號（Overeem, 2005: 315）。

相對地，美國的文官中立制度上並沒有如英國的「匿名性」傳統，而「忠誠性」理念傾向聯繫上政治恩庇（political patronage）而被排斥。文官中立較依賴明文規定的職業保障而非對政府的效忠來達至（Raadschelders & Rutgers, 1996）。政策政治問題在信奉政治／行政二分法之前提下，在戰前僅將行政約化為商業管理般運作而在理念上得到解脫。而戰後的理念挑戰則於後期增加政治任命官員數目及層級，以回應政治／行政連續體之現實，將問題相對淡化。正如美國著名公共行政學者 David Rosenbloom 指出，美國相對英國並不那麼重視文官中立問題，理論也比較單薄，只有少數如 Herbert Kaufman 學者鑽研這議題。中立議題也僅侷限在限制文官政治活動 1939 年通過的赫奇法案（Hatch Act）上。¹ 而赫奇法案在當時實是

¹ 這是根據 Rosenbloom 2011 年 8 月 10 日回答本文作者電郵內容之轉述，其相關電郵內容

以羅斯福總統「新政」(New Deal)下行政系統擴大，繼而成爲選舉買票的惡質政治後果作爲打擊目標，並非精心設計的文官中立機制(Epstein, 1950)。1970年代的新公共行政運動更提出否定文官中立的觀點。在其後文官政治化的趨勢下更要求建立文官的政治回應性，形成所謂中立能力與回應能力(responsive competence)之對決(Aberbach & Rockman, 1994)。所以美國的文官中立制度傳統僅及政黨政治範疇，政策政治幾乎缺席。

回到台灣及香港，前者由於公共行政學者源流關係而明顯受到美國傳統極深之影響。在學術討論上，本文作者在蒐集過去我國大量相關文官中立的文獻時，發現竟然沒有一篇文獻引用上述 Kernaghan 的經典定義。² 當然，相關文獻確有論及英國制度，但大多並不全面。例如已故華力進教授在 1994 年一場相關我國建立文官中立制度之研討會上發言提及文官中立觀念是源於英國，並指出其與匿名制度息息相關，但華教授之發言重點僅涉及匿名制是指文官不用爲政策負政治責任，且其將文官中立之重點僅放在文官在政策執行上不受政黨觀念影響這點上(考試院，1996：105-6)，至於如何建立機制使文官不會掉進負上「政治責任」之陷阱則沒有觸及。有趣地，唯一一篇全面深入討論英國文官中立制度的學術論文卻不是由公共行政學者撰寫，其並沒有對照我國之制度，也沒有對國內相關學術探討產生作用(鄧志松，1998)。相對地，由於受到英國殖民地統治之影響，香港的相關論述明顯較沿襲英國公共行政傳統，Kernaghan 的定義也往往是相關學術討論的起點(Lo, 2001; Cheung, 2009)。

所以，總體上，我國的文官中立論述上是侷限在政黨政治範疇。當然下文會指出在官方及學術界自我摸索之下，也發展出一些有別於西方「政治中立」之原生性觀念，即所謂「行政中立」論述，但這並沒有跳出政黨政治之框框。相對地，香港經驗上則包含政黨政治與政策政治兩方面，但議題的主要焦點卻在後者，特別是高級文官角色定位問題。除了上述公共行政傳統的差異外，是否有其他現實原因導致

節錄如下：In its broader sense, political neutrality in the US includes the principle that federal employees should work equally well for Democratic and Republican presidents and Congresses. However, aside from some work by Herbert Kaufman, the public administration literature doesn't dwell much on this. The principle doesn't seem to be as big a deal in the US as in the UK, maybe because we have so many political appointees who (try to) steer federal agencies and programs. Instead, "political neutrality" is usually treated in the narrower sense of the Hatch Acts.

² 作者僅發現陳敦源(2009：254)近著中從 Gerald Caiden 之著作間接引用了 Kernaghan 的定義。

如此分歧？更重要的是，難道沒有政策政治中立之觀念就不會引發相關問題嗎？我國的行政機關並沒有如美國般以強化政治任命官員數目及層級取代常任文官之作法呀？下文將透過香港與台灣經驗之對話透視這有趣的問題，冀望能帶出一些重要的啓示。

本研究主要透過相關文獻分析進行，包括台港兩地的官方與學術文獻，以及台港兩地的報刊資料。就一些模糊及空白地帶則以深度訪談方式補充，包括訪問考試院官員，及我國行政中立理論的重要創始者之一陳德禹老師。

參、政治轉型下香港與台灣文官中立之議題設定

在政治轉型前，台灣與香港皆是一個偏向官僚主導政治的「官僚政體」。香港由於殖民地統治關係，沒有民選官員，也沒有執政黨，官僚權力之大是可以想像的。台灣雖然有執政國民黨，中華民國建立時也已將公務員分成正務官及事務官兩類，但在非民主制度下，正務官與事務官皆屬同一公務員系統，事務官可直接晉升為正務官，所以實質上文官控有大量的行政資源及權力。所以從政策政治角度看，兩地文官皆顯性地政治不中立。不過，台港兩地文官制度經驗一直備受稱譽，台灣的一九七〇～八〇年代經濟起飛就被歸功於優秀自主的技術官僚（Wade, 2004），香港公務員的廉潔效率也廣受肯定。但自一九八〇年代政治自由化及民主化後，外部（政黨）政治力量開始的衝擊兩地的文官制度，加上民眾對政府回應性要求上升，使文官制度過去的獨立安穩性開始動搖。

台港兩地的文官制度並非建基在民主制度上，所以不像如美國一樣，先建立民主制度，後建立現代文官制度，而是在相對穩定健全的且包含大部分功績制（meritocracy）特徵的文官制度已建立後才發展民主政治。這一方面意味著形勢上非民主體制下運作的文官制度不會因政治轉型而被推翻重建；但另一方面，制度上必須面臨顯性的政治／行政分工的重新定位，將部分權力讓渡給未來「陌生的」政治家長官。縱然在一九八〇～九〇年代西方學術上已否定政治／行政二分法的現實性，對文官政治化也並非視為洪水猛獸，但對台港轉型政治而言，這是直接衝擊著民主化前的既得利益者—文官。這種與政治／行政二分制之重新接軌必然會因權力重新分配而導致矛盾衝突，文官中立制度在這重新接軌上變成順理成章的配套機制，但其用意不太是如 1883 年美國通過「潘德頓法案」（Pendleton Act）時爲了打破政黨分贓，而是擁有既得利益的官僚建立自我防護網，抵抗各種「政治入

侵」。

一、香港的文官政治中立背景

香港的文官中立問題上主要聚焦在高級文官的角色問題上。殖民地時代的香港政體是十分接近純粹的「行政國」(administrative state) (Lo, 2001: 85)。在行政主導的體制下，立法局(回歸後易名為「立法會」)作為立法機關僅是一個諮詢機關。由英國派來的總督必須依賴當地官僚協助統治，包括制定及執行政策。所以香港的文官本身不單是公務員也要擔任如其他國家政治家的角色(Cheek-Milby, 1989)。當然並非所有公務員皆負如此重擔，這主要是指高級文官，特別是政務職系的文官，一般通稱為政務官或 AO (政務主任 administrative officer) (由於這與我國「政務官」之定義理解有所落差，故除了直接引文外，下文都稱之為 AO 以作區分)，其當中的首長級官員大多成為香港特區政府主要官員的重要來源。

實行公務員政治中立並非始於回歸後，在殖民地時代就已經開始。根據 AO 出身剛卸任的香港特區政府行政長官曾蔭權之說法，公務員政治中立價值是在英殖最後一任總督彭定康(Chris Patten)時期才提出。³ 當然，在彭定康擔任總督前，殖民地政府已參考英國的作法明文限制公務員的政治活動，包括所有首長級官員、AO、新聞主任及警察不能參與任何政治活動，包括公開支持政治團體、宣揚政治理念、散發政治刊物及為候選人輔選。其他種類的公務員則可以支持候選人，但不能參選，除非辭職(Scott, 1996: 289)。殖民地條例也明定，除高級公務員外，其他公務員不論在勤務或非勤務時間皆不許接受相關公共政策的採訪，以及發表或出版任何可被合理地視為帶有政治或行政性的言論或文章(Scott, 1996: 281)。

所以上述明文規定的行為限制並非政治中立之核心。英國文官中立制度傳統大部分是訴諸於習慣(convention)，特別反映在匿名性機制上。*匿名性機制是一種促成政治任命官員與高級文官互相信任及合作之習慣或默契，也定義了雙方在政策制定上之關係。*長期研究香港公共行政的學者 Ian Scott (2010: 7) 就直接將政治中立聚焦在這政策政治層次，定義其為：「高級文官無畏懼及無偏好地給予部長意見，並不偏不倚地執行部長的決定。」但正是這種非訴諸明文的習慣，公務員並不一定對此機制有相同的理解。縱然回歸前後香港政府一直將政治中立列為公務員的核心價值之一，但在二〇〇二年前，政府對此並沒有給予統一且訴諸於文字的明確

³ 2002年4月19日，星島日報，A06。

定義。

更重要的是，由於殖民地時代的香港根本不存在政治／行政二分傳統，使政府所聲稱公務員履行政治中立價值變成一種神話（myth）（Scott, 1996）。這神話在一九八〇年代立法機關引進民主選舉後，由於民選議員逐漸要求政府官員有更多的課責交待性（accountability）而被戳破。在一九九三年已有立法局議員動議要求以政治任命方式委任政府主要官員，建立政治課責制度，但並沒有被通過接納。關鍵是英國及香港政府意圖利用文官中立這幌子維持香港一九九七年後之自主性，而中國大陸也不希望公務員隊伍政治化，想將「政治」侷限於特區行政長官一人身上（Scott, 1996）。但事與願違，特區行政長官根本不能獨力承擔所有政治工作，結果出現體制上的緊張關係，即一方面特區政府體制基本上維持了殖民地時代的行政主導體制，但進一步民主化之立法機關會課以這行政化的體制政治責任，這變相要常任文官承擔政治責任。雖然回歸後香港特別行政區政府之層峰首長官員（法律稱為「主要官員」）皆為經中國大陸中央政府任命之官員，且《香港特別行政區基本法》（香港特區的憲法，下稱「基本法」）明定行政機關要向立法會負責（六十四條），但由於這些主要官員皆為公務員身分，他們僅需要向香港特區政府負責（九十九條），因此形成容許香港公務員中的主要官員卸責的荒謬局面（鄭錦鈞，2010）。

基於政治中立在殖民地時代的神話性及模糊性，加上回歸後特區政府在政治制度上沒有作出適當的調整，使回歸後竟出現不同的高級官員公開表達對政治中立不同的理解。首先是特區政府第一任政務司司長且為 AO 出身的陳方安生之公開陳述。陳氏被視為代表傳統英國殖民地行政菁英意識形態，在工作上多方面無法與商界出身的第一屆特區行政長官董建華合作，故於二〇〇一年宣布提早退休。在退休前出席亞洲協會午餐會上致辭時提出反對「講究政治正確、揣摩上意或拍馬屁而平步青雲」的政治化公務員制度，並勉勵公務員「必須懷著自尊自重的態度，好好地為市民服務」，並以「向當權者直言進諫為首要的基本職責」。⁴「向當權者直言進諫」被理解為陳氏對公務員政治中立的定義。但不久之後，另一位也是 AO 出身的保安局局長葉劉淑儀卻一反官方堅持政治中立為公務員核心價值之定調，在反駁天主教會刊物《公教報》批評特區政府官員在多方面之作為，暗示公務員失去政治中立及忠言直諫之精神時，回應說：「我覺得最高層的政務官，素來政治上都是表

⁴ 2001年4月19日，香港特別行政區政府新聞處新聞公報。

態的，回歸前我們都要支持彭定康的政改，政務官與一般公務員不同，高級的政務官向來都是有政治立場的。」⁵ 以上言論惹起第一次關於公務員政治中立之爭議。最後，接任陳氏擔任政務司司長的曾蔭權很快打圓場地作出回應，並為葉氏辯護說：

我和葉太及所有高級公務員〔對政治中立〕都是同一個意義．．．當我們制定政府政策的時候，我們需要所有的同事，用他們的角度，用客觀的態度，用專業的精神，分析那些是香港長遠利益的所在而作出他們的建議。這個過程完全要政治中立，不能帶著黨的成分或者是自己的政治傾向成分來看這些問題．．．香港是沒有一個部長制的制度，我們需要高級政務官，特別是現時的主要官員去解釋這些政策。在解釋這些政策的過程中，當然是包括了裡面的政治上考慮．．．葉太所講的就是這一個道理。換句話說，最高級的公務員有責任去解釋特別行政區政府的政策．．．⁶

依據上節相關「匿名性」理論的討論，陳、葉及曾三者所說並沒有互相矛盾，只是瞎子摸象式的各取所需，但這背後牽涉到公務員效忠對象的爭議。在一九九七年回歸前，縱然是殖民地時代，公務員已被灌輸其工作是服務香港市民利益，非殖民地政府（Scott, 1996），這的確對應陳氏的說法。但現實上，為了貫徹自己之政策理念，政治家（回歸前是總督，回歸後主要指是特區行政長官）必須確保公務員對自己的效忠，這較貼近葉氏的說法。

雖然回歸至今香港並沒有如我國般實行全面民主選舉，但特區行政長官再不是由宗主國指派來的總督，而是由香港本土經非普選產生的選舉委員會選舉產生的香港人執政，即所謂「港人治港」。但罕有的制度安排是，這位政治家並非來自於政黨，政黨不能競逐成為執政黨，政黨僅能透過立法機關監督及制衡政府，做永遠的在野黨。結果，單槍匹馬的行政首長縱然可委任「外人」擔當主要官員，但實際上他極需要依賴原有文官充當「政治家」，永遠在野的政黨也不必維護這些並非「自家人」的「文官政治家」，在民主化趨勢下政黨亦要求政府高級官員更多的「問責」，高級文官常常首當其衝。最經典的一次是二〇〇〇年立法會針對被揭發公共房屋興建過程涉及基層官員貪污，而提出對房屋政策的層峰官員不信任動議案，結

⁵ 2002年5月1日，星島日報，A09。

⁶ 2001年5月2日，香港特別行政區政府新聞處新聞公報。

果在動議案通過之前負責房屋政策的房屋委員會主席王鳴（她由特區行政長官任命，但非公務員，也非主要官員之一）主動宣布辭職，但另一位屋房署署長苗學禮在通過動議後堅拒請辭，因為他是公務員，不應承擔政治責任（鄭錦鈞，2010：189-190）。這事件反映了公務員兼政客雙重身分之矛盾問題，也衝擊香港的公務員政治中立價值，如何理順高級文官與政策政治之關係就成為香港政治中立問題的焦點及主軸。

二、台灣的文官行政中立背景

我國的文官中立故事背景基本上僅聯繫上政黨政治，特別是選舉政治。在一九七〇年代的增額立法委員選舉以及後來的「黨外」運動開始挑戰國民黨的一黨獨大局面。一九八七年解嚴及解除黨禁後，我國正式進入民主政治過渡。一九九四年的北高兩直轄市直選市長及一九九六年的第一次直選總統使我國選舉政治重要性及競爭激烈性進一步提升，公平公正選舉，排除利用行政機關資源優勢介入選舉成為當務之急。在黨政不分的威權時代，執政黨利用黨機器干預行政機關之運作也是可以想像的。但這種所謂干預相對是行政架構內運作之一部分，非外部的政治壓力。但民主化下的干預是突出在外部的政治壓力，而且這種政黨或政治人物干擾行政之文化在政治自由化及民主化下基於眼前利益所在而變得熾烈（Tan, 2000）。選舉政治實促成政治進一步對政府機關日常運作干擾，包括民意代表、機關首長及政黨對機關施壓等行爲。

根據現有資料，官方提及文官中立概念是始於一九八〇年代。在一九八四年十月的立法院質詢中，無黨籍立委鄭余鎮批評國民黨以黨領政，干預政策。當時的行政院院長俞國華回應說：

在民主法治的國家中，政府機關首長或職員，兼任執政黨的職務，以求政策的制度與執行，符合執政黨的政治主張，這是常見的事，不過各級行政人員，不論是否為執政黨員，執行行政任務，必須嚴守「行政中立」的立場，這是黨政分際的基本原則（單引號是作者加上的）。⁷

這是我國第一次官方公開提及文官中立概念，也自始在官方及通俗上將文官之中立定義為「行政中立」，非「政治中立」。在一九八七年解嚴前後俞院長在立法

⁷ 1984年10月17日，立法院公報新聞稿21-23頁。

院院會中多次重申以上觀點，但其概念定義並不清晰。表面上「行政中立」與西方民主國家所指的「政治中立」無異，但內涵似乎僅指當時台灣是存在政治／行政二分或黨／政二分，而後者是不受政黨干涉。但以當時我國還不是民主國家而言，俞院長的說法顯與現實不符，不過其說法也為我國文官中立的發展方向定調，就是要達至「黨政分際」。跟英式制度不一樣，這定調代表著文官必須將效忠對象從過去的政黨或政治老闆，轉移至國家，實現黨國系統之解體。

一九八八年李登輝繼承蔣經國擔任總統，結束了蔣家的獨裁體制。縱然李氏身為國民黨人，但他將民主憲政改革作為其施政主軸，並在一九九〇年初提出在六年任期內將軍隊國家化、司法獨立、行政中立定為重要的施政目標。⁸ 就在當年八月，當時銓敘部部長陳桂華在國民黨中常會中提出「整建現行文官制度之構想與作法」報告，建議「為因應國家推動憲政改革，對文官中立及政務官、事務官間正確職務分際，宜於相關法令中研擬具體規範，以奠定國家行政常態穩定的根基。」（銓敘部，1995：314）其實，陳部長早在解嚴時已意識到政治形勢的改變勢必帶來對行政之衝擊，因而主動提出建立制度保護文官。⁹ 及至一九九三年四月考試院正式宣布建立行政中立法制，以外國罕見的立法方式規範文官中立行為。由於當時我國對文官中立的理解可說是一片空白，故一九九〇年提議建立文官中立制度後，銓敘部就著手蒐集外國相關資料，其中包括英、美、法、德及日五國相關制度資料。但銓敘部僅蒐集了這五國相關對文官政治活動限制的法規資料，故對上述提及英國完整的政治中立制度可說是一竅不通。

當銓敘部官員學習國外經驗之際，他們也發展自己之想法。陳部長就對行政中立作出自己的定義：

1. 公務員在職期間，應效忠國家、盡忠職守、全力以赴，造福大眾；
2. 公務員在處理公務時，應秉持客觀超然的立場，嚴守依法行政的原則，不偏不倚；
3. 公務員在執行公權力時，應採取同標準，大公無私地對待任何人、任何團體或任何黨派；
4. 公務員在日常活動中，應避免介入地方派系或政治紛爭，而以其學識經驗做好為民服務工作；
5. 公務員對於所主管的業務，應隨時隨地掌握民意動向，並作適時適當的回應

⁸ 1990年5月1日，聯合報，1版。

⁹ 2011年7月4日，銓敘部退休官員訪談。

（陳桂華，1993：28-29）。

陳部長之定義明顯將文官中立定調在對國家人民效忠之前提下，並以依法行政、執法公正，以及避免介入政治紛爭作為主軸，這定義基本上與之後行政中立立法理念脈絡是一致的。但中立法草案並非在陳部長任內形成，而是由一九九四年九月接任銓敘部部長的關中任內完成第一份草案。為了集中力量，銓敘部於當年十月成立了立法專案小組處理該案。根據一位當時參與小組工作的退休官員回憶，小組一開始就定調將行政法的基本原則：依法行政，定為文官中立的大原則。¹⁰ 另一個原則就是「執法公正」。在一九九三年考試院考試研發小組進行的一份相關行政中立規範現況之問卷調查表上，其就定義行政中立為「公務人員在處理公務上，應客觀超然、理性公正之實際經驗與態度」（考試院考銓研究發展小組銓敘分組，1993：199）。對銓敘部官員來說，最能排除政治干預的方法就是公務人員「依法行政」及「執法公正」，但這論述完全跳出上文相關西方文官中立理論的範疇。

一九九四年十一月銓敘部完成的第一份《公務人員行政中立法草案》基本上就是將以上原生性概念變成其宗旨，再併入經過調適後國外相關限制公務人員政治活動之法令。草案條文共十八條，第一條為：「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」。第二條規定中立法之適用範圍為法定機關依法任用、派用之有給專任文職人員及公立學校依法任用之職員，但不包括政務官、民選公職人員及法官。第三及四條是對依法行政及對執法公正兩項原則之說明。其餘大部分條文（第五至十五條）涉及對公務人員政治活動之限制及禁止他們利用行政資源於政黨利益上（銓敘部，1995：665-676）。

雖然中立法久經十四餘年，經過四次提案才完成立法（二〇〇九年五月通過），但最終通過版本之條文並沒有跟第一份草案有很大的落差。然而，在漫長的立法過程中，出現不少對文官中立問題的爭議，爭議點主要是文官中立應採「政治中立」，還是「行政中立」作為名稱，其次就是中立法之適用範圍應否涵蓋政務官。這爭議過程實曝露官方論述在立法初期的單薄及模糊，但及後官方選擇性地吸收了本土學術界的論述，為行政中立建立正當性。

由以上可見，台港兩地在一九九〇年代皆面臨政治與行政關係之危機，而必須使後者與前者作適當的絕緣，即如何使文官隔絕於政治以外。但「政治」是一個使人混淆不清之概念，所謂隔絕政治，是指隔絕什麼政治呢？「政治」必然是牽涉到

¹⁰ 2011年7月4日，銓敘部退休官員訪談。

價值，如何能使政治可以中立呢？其實，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。但從中文理解時我們將「政治中立」中的「政治」視為名詞，但中立的主體若是指行政，應是指「行政中立」才對，這是我國堅持使用「行政中立」概念的語言邏輯所在，但「行政中立」是否為西方 political neutrality 概念的同義詞呢？現實的發展卻不是。相對地，香港文官中立機制爭議並沒有如我國般長期糾纏在如何界定中立法中相關名稱概念的「文字遊戲」上，反而糾纏在如何界定文官「政策責任」及「政治效忠」之問題上。下文先回顧我國如何在立法爭議過程當中建立我國特殊的文官中立意義，並與政治中立進行區隔；然後對照香港如何在非民主政治及中國大陸欲求確保文官政治效忠下，追尋英式純粹型的政治中立理想。

肆、行政中立：政治中立的上位概念

一、立法委員之爭議與銓敘部辯護

雖然上文指出銓敘部官員主導了文官中立政策的議題設定，但當時學者出身的銓敘部關部長為審慎起見，在提出第一份《公務人員行政中立法草案》前，史無前例地要求召開三次座談會，蒐集來自法學、政治學及公共行政學者專家之意見。這三次座談會其中一個主要議題就是文官中立法的名稱界定問題。對銓敘部提出以「行政中立」概念代表「文官中立」，與會者的意見頗為分歧。在五十七位發言者中，有二十一位明確支持「行政中立」名稱，有十一位支持「政治中立」，其餘發言者多沒有對此表態或提出其他名稱，但銓敘部卻理解此為大多數與會者支持「行政中立」名稱，也以此「大多數」作為官方立場的背書（考試院，1995）。

誠然，當時不少學者專家並不太在乎這名稱為政治中立或行政中立，認為這兩個是可以互相替換使用的名詞，有時就算引用英文文獻中的 political neutrality 時也會譯為「行政中立」，甚至附上 administrative neutrality 這在英文文獻中極少出現的字眼。陳德禹（1990：113）在討論文官中立初期也認為「行政中立，簡要言之，就是指『文官的政治中立』」而已。無論如何，使用「行政中立」概念基本上是一種約定俗成的結果。不過，之後的論述逐漸將兩者區隔開來。

學者專家的意見參與並沒有立刻澄清我國的文官中立之論述，而是及後漫長的立法爭議過程中才逐漸形成我國的獨有論述。一九九五年初考試院將中立法草案呈

立法院法制委員會審議，即引起很大的爭議，並導致立法委員提出私人中立法草案版本修正政策路線。政治學者出身的民進黨黃爾璇就認為法律名稱上應為「政治中立法」，這是各國的習慣用法，並自行起草《政治中立法草案》提交審議。他認為政治中立與行政中立有別，前者是保持公共人員免受政黨因素之左右，獨立公平執行職務，而後者是指對「行政顧客」及每個案件要保持中立態度，這並不一定涉及政黨或黨派。¹¹ 黃氏的說法也獲得國民黨籍立委劉光華的間接回響，他更批評中立法草案真正相關行政中立的條文（即關於依法行政及執法公正）十分單薄（僅兩條），其他大部分的條文皆相關對公務人員政治活動的規範，故理應訂此法為《公務人員政治活動規範條例》。¹²

另外，也有立委質疑以「依法行政」作為行政中立的核心價值。黃爾璇就認為依法行政應以行政程序法規範，非以行政中立法處理之。¹³ 另一位民進黨籍立委顏錦福也認為公務人員本來就要依法行事，不依法行事時就算犯法，為何還要另訂行政中立法？¹⁴ 國民黨籍立委嚴啓昌也認為如果依法行政本身就是中立，那麼應該修正不中立的法律，不需修訂行政中立法（銓敘部，1995：639）。

關部長反駁指出，「依法行政」並非完全等同「行政中立」，「依法行政，只是行政中立的最低標準」（銓敘部，1995：640），他認為「還要執法公正，才能達到行政中立」（銓敘部，1995：584）。另外，他認為「依法行政是法治原則，行政中立是政黨原則」（銓敘部，1995：640-641），「依法行政強調的是『依照民主過程所制定的法律來行政』，這是實踐民主政治的必然結果．．．行政中立關乎政黨競爭是否公平，以及政府能否向人民負責，並使民意付諸實現等涉及政權之『正當性』（legitimacy）層次的問題」（銓敘部，1995：3）。

當黃爾璇傾向西方「政治中立」論述時，另一方面他卻要求將中立法涵蓋政務官，即限制政務官的政治行為，這又與西方概念有所差別。不過，在當時因應破除黨國體制，特別是尤關政治家或執政黨濫用行政資源於選舉上，所以提出如此機制來使公共組織「去政黨化」是有一定之合理性。但若要求行政機關內的政治家「去政治化」似乎是矯枉過正。上述國民黨籍立委劉光華縱然質疑「行政中立」之正當性，但也質疑民進黨提出如此草案之動機，認為民進黨並非關心公務人員之保障，

¹¹ 1995年10月21日，立法院公報，499頁；也參見（銓敘部，1995：546）。

¹² 1995年10月21日，立法院公報，524頁。

¹³ 同上，530頁。

¹⁴ 同上，531頁。

而是爲了保障在野黨在的選舉當中的公平性而已。¹⁵ 銓敘部也認爲黃爾璇的草案違反了草案保護常任文官的立法原意。¹⁶ 銓敘部當時的立場是另立《政務人員法》來防止政務官的濫權。

針對部分立委支持「政治中立」概念，關部長則認爲「政治是無法中立的，但行政上可要求。」（銓敘部，1995：622）另外，當時銓敘部政務次長吳泰成在法制委員會會議上指出，《政治中立法》名稱會使人產生錯覺，認爲公務人員在政治立場上是超然的，使人認爲所有公務人員都要超出政黨。¹⁷ 這兩點成爲日後中立法草案說明中對採用「行政中立」非「政治中立」之重要辯解。

上述的官方論述似乎僅是在中文話語上爲「行政中立」辯解，這不代表行政中立與西方政治中立有所不同，因爲西方的政治中立概念也沒有要求公務人員放棄政治立場。但有趣的是，在第一次審查草案的法制委員會會議上，關部長卻指出「行政中立要比政治中立的範圍小」（銓敘部，1995：618），但關部長並沒有明確說明此點。其實當時的官方論述十分混亂，關部長也多用「行政中立」一詞，甚少提及「政治中立」，但面對部分立委要求以「政治中立」替代「行政中立」時，關部長被迫提及「政治中立」一詞；而黃爾璇的「政治中立法」草案涵蓋政務官及事務官，故關部長才會有政治中立〔法〕比行政中立範圍大的說法。實際上，銓敘部當時並沒有將政治中立與行政中立作任何區隔，但後來的定義論述發展卻將行政中立變成比政治中立更大範圍之概念，即所謂上位概念。這不得不聯繫到我國學者對行政中立理論之建構，特別是陳德禹教授之論述。

二、學者理論之挹注

陳教授是我國第一位對文官中立提出論述的學者。早在解嚴不久的一九八八年受當時的知識分子雜誌《中國論壇》邀請就「行政中立」發表文章。根據陳教授的回憶，並非他本人將文官中立定義爲「行政中立」，他僅是被動地按雜誌所定題目框架撰寫。¹⁸ 陳教授也有參與上述銓敘部所舉辦的座談會，並支持「政治中立」作爲法律名稱（銓敘部，1995：432）。但他後來改變了立場，支持「行政中立」論述。

¹⁵ 同上，511頁。

¹⁶ 1996年11月6日，立法院公報，168頁。

¹⁷ 1995年10月21日，立法院公報，532頁。

¹⁸ 2011年1月6日，與陳德禹教授之訪問。

更有趣地，當年陳教授的文章以及他後來的相關論述都明顯影響著官方的政策表述。陳教授在該文定義行政中立為：

主要是就行政的立場與態度而言，而不是指行政與政治之分離，此二者之分離，事實上不可能。也不是指行政人員絕對不可參加政黨及其活動，行政人員可以個人身分參加政黨及其活動，惟不可有意行使其職權，而圖利其所屬政黨（陳德禹，1988：7）。

受到一九七〇年代美國新公共行政思潮影響，傳統的政治／行政二分法已被台灣公共行政學者否定，但若不建基在這二分法，行政中立又建基在什麼理念上？陳教授的回答是「行政的立場與態度」，或可說是指文官的行政行為，非其政治思想或私人行為。就此，他列出三點行政中立之意義：

1. 行政人員在處理公務上，立場公正，無所偏愛或偏差；
2. 行政人員在執法或執行政務官的政策上，公平（同一標準）對待任何個人、團體或黨派，而無所依重輕之別；
3. 不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即行政人員本著他們擁有的專門知識、技能與經驗，於政務主管擬訂政策時，提供協助；於政務主管無政策意見時，依自身之專業意見執行政務並建議因應新發問題的政策；並就主管之業務注意民意而作適當反應（陳德禹，1988：7-8）。

官方的論述頗受陳教授的理論影響，及後考試院修正版本的中立法草案說明也直接引用上述陳教授之說法（除了第 3 點後半部的說法外）（銓敘部，2003：14）。不過陳教授的論述也在演變當中，並開始將行政中立與政治中立區分開來。在一九九三年一次針對全國各級人事主管之專題演講中，他開始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）。二〇〇二年四月，在銓敘部研商行政中立法會議中，陳教授進一步明確支持以「行政中立」為立法名稱，並指出行政中立有兩面意義：

一是對行政系統之外的政治過程保持中立；二是在行政過程中居於公正不偏立場依法行政、處理公務。所以行政中立是政治中立的上位概念，政治中立概念無法盡括行政中立概念之所有內涵（深色字體為作

者加上的) (銓敘部, 2003: 168)。

以上之區分意味著一種「行政行爲」與「政治行爲」之分野, 並將行政中立變成政治中立的上位概念(參看表一的闡釋)。自此之後, 草案的說明也補充指政治中立僅及政治行爲中立的狹隘概念(銓敘部, 2003: 38)。

表一 我國行政中立包含的意涵

	政治 / 政黨行爲	行政行爲
政務官	不作限制	中立 (依法行政與執法公正)
事務官	● 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: 作者自行製作

三、公務人員行政中立法最後定案

二〇〇〇年民進黨執政後, 考試院並沒有推動如黃爾璇版本的政治中立法, 且沿襲國民黨執政時期的路線提出兩個修正版本的草案, 惟在八年執政期間仍未通過法案。但在第三次提案(2005年10月函請立法院審議)的審議中, 行政中立的最終論述已經確立。首先, 在二〇〇七年前, 「政治中立」字眼從來沒有出現在法律條文中, 因為銓敘部認為將「政治」與公務人員扯上關係是一件敏感的事情, 要盡量避免。¹⁹ 二〇〇五年送審的草案第一條所定的立法宗旨為: 「為確保公務人員依法行政、執法公正, 並建立行政中立之規範, 特制定本法。」(銓敘部, 2010: 9) 然而, 在二〇〇七年五月審查草案時, 國民黨籍立法委員雷倩重申「政治中立」較接近國外相關法規習慣, 但她的想法已與陳德禹教授的理念銜接, 認為行政中立是上位概念, 不過其底下應包含依法行政、執法公正及政治中立才對, 而政治中立就是指適度限制公務人員參與政治活動。²⁰ 最終, 當時的銓敘部部長朱武獻接納雷立委的建議。

另外, 國民黨籍立委呂學樟認為行政中立的基本宗旨的「依法行政」與「執法公正」重覆使用了「法」字, 就立法技術而言並不妥當, 主張將「執法公正」改為

¹⁹ 2011年3月16日, 與承辦《公務人員行政中立法》立法的銓敘部官員訪問。

²⁰ 2007年5月31日, 立法院公報, 23-25頁。

「執行公正」，也獲接納。²¹ 結果，公務人員行政中立法第一條便確定為：「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。」

公務人員行政中立法立法過程還有其他爭議部分，主要是關於法律適（準）用範圍，特別是最後通過之版本竟將公立學術研究機構研究人員納入準用範圍，引起限制學術自由之疑慮。無論如何，縱然《政務人員法》至今尚未完成立法，但二〇〇九年針對文官中立的立法完成已代表了我國特殊行政中立體制之確立。

陸、主要官員問責制下的政治中立

一、政治中立原則之確立

在香港一九九七年回歸最初五年，除了特區行政長官之外，所有下屬行政官員皆是公務員身分，有工作保障，故難以課以政治責任，影響特區政府之威信。另一方面，特區行政長官董建華更希望強化特區政府層峰官員的政治性，委任更多他可以信任的非公務員菁英進入政府決策高層，以實現他的鴻圖大計（王永平，2009）。因此，二〇〇二年七月正式引進「主要官員問責制」（principal officials accountability system），將特區政府層峰官員，即所謂三司十一局主要官員，²² 脫離公務員隊伍，變成需要承擔政治責任的「問責官員」。這意味著公務員不再需要兼任政客的角色，可以真正實現文官政治中立之原則。

而負責公務員隊伍管理的公務員事務局也於同時以明文方式首次定義政治中立。在二〇〇二年五月，公務員事務局發出通告明確指引公務員在主要官員問責制下的角色，其中有關政治中立之說明有兩項：

1. 我們重視的公務員政治中立原則是效忠政府為基礎。公務員的天職是忠誠協助在任的行政長官和主要官員。在制定政策過程中，公務員須衡量各項政策方案的影響，坦誠地提出明確的意見。當政府作出決定後，公務員不論個人立場

²¹ 同上，21 頁。

²² 三司是指政務司司長、財政司司長及律政司司長；十一局包括公務員事務局、政制事務局、教育統籌局、環境運輸及工務局、衛生福利及食物局、民政事務局、房屋及規劃地政局、保安局、工商及科技局、經濟發展及勞工局及財經事務及庫務局，其首長職稱為局長。

如何，必須切實貫徹執行決定。我們〔指公務員〕會協助主要官員解釋政策，爭取立法會和市民大眾的支持。

2. 公務員在公開辯論或討論公共事務的場合發表意見，應確保言論與職位相稱，並符合公務員保持政治中立的原則。公務員不得在未經授權、不恰當或過早的情況下，向外界披露憑藉其公務員身分而得知的資料，以圖阻撓或影響主要官員的政策、決定或行動。一般來說，公務員如在公開場合就公共政策發言，而其言論披露了他們向主要官員提供的意見，又或就主要官員建議的政策提出截然不同的方案，均視為不可接受。²³

以上的說明反映回歸後的香港公務員政治中立繼承了英國傳統，以公務員對在任政府之效忠作為基礎，也將焦點放在政策過程中特區行政長官和主要官員與公務員之工作關係，以上所列說明也與 Kernaghan 相關政策政治中立的定義一致。至於有關公務員參與政治活動的限制上，特區政府仍沿襲殖民地時代的做法，原則上「不反對」個別公務員參加與本身職務並無利益衝突的政治及助選活動，但對於某些高級人員或因為本身工作性質而特別容易被視為有偏私之嫌的人員，則會被禁止參與任何政治及助選活動，這些人員包括所有首長級人員、AO、新聞主任，以及警務處的紀律部隊人員。

另外，在制度安排上，參考英國文官長（head of civil service）制度的安排，由公務員事務局局長作為公務員之首，為防止政治任命官員的人事干預把關。公務員事務局局長是問責官員之一，但必須從公務員中選任，並是唯一可保留公務員身分的問責官員，局長卸任後也可返回公務員隊伍服務。公務員事務局局長也會擔任公務員晉升委員會主席，負責公務員人事升遷決策，其他主要官員不得干預相關公務員仕途之事宜，包括聘任、晉升及紀律事宜。

縱然已建立了問責官員制度，但相關高級文官在政策政治角色的紛爭仍無法平息，因為高級文官仍無法迴避「政治曝光」。另外，在推動一些具爭議性的敏感政策時，特別是牽涉到中國大陸所下達的政治任務上，也出現公務員的效忠問題。

二、難以當「無面孔」的文官

在建立「主要官員問責制」後，政府機關內最高級的文官為常務秘書長，他仍需協助主要官員處理很多政策政治的工作。正如上述政治中立的說明指出，公務員

²³ 立法會 CB(2)2101/01-02(01)號文件。

需要「協助主要官員解釋政策，爭取立法會和市民大眾的支持」，這主要是指常務秘書長的工作。雖然僅為「解釋」工作，但實質難以迴避「政治質詢」，而他們必須為政府政策辯護。因此，高級文官仍無法在政策制定中退到幕後。

以下是一個最明顯的案例。根據基本法第二十三條，特區政府需要自行立法防止出現分裂國家及叛國等顛覆行為，這立法被香港一般輿論理解為中共未來打壓政治異己埋下法律依據，所以甚為敏感及為民主派反彈，回歸十多年至今仍未完成立法。特區政府在二〇〇三年第一次推動立法時，保安局署理常任秘書長湯顯明被派赴媒體及公眾場合「推銷」政策，竟被質疑其「積極」推銷政策是政治不中立，甚至被立法會議員要求辭職下台。當然，按上述官方政治中立原則所揭示，這僅是一種「解釋」任務。回歸後一直出現高級文官被派到立法會「解釋」政策而被「炮轟」，引起 AO 代表團體要求公務員事務局進一步釐清問責官員與公務員之關係。²⁴ 這爭議反映了縱然由主要官員擔任問責官員，但任何站在「政治前線」的官員仍會被要求負政治責任。另外，「政治曝光」很容易使高級文官陷於尷尬的局面。前投資推廣署長盧維思就批評：

公務員要獨力走上前台，為政治任命官員決定的政策護航，一旦政治任命官員因應民意改變立場，或政府換屆來了新局長，有不同的政策取向，公務員就要被迫站出來打倒「昨天的我」，這對公務員的專業和獨立性有很大的傷害，公務員政治化長遠會嚴重削弱特區的有效管治。²⁵

所以唯一解決這困局的方法便是如無黨籍公共行政學者出身的前立法會議員黃宏發所主張的，公務員應做「無面孔」（faceless）官員，他認為公務員不應成為鎂光燈的焦點。²⁶ 相關香港文官政治中立的學術觀點也認為公務員不應被要求公開為政府政策辯護，以達至「匿名性」（Cheung, 2009）。

實際上，僅以三司十一局（2007 年 7 月調整為十二局）的十四位問責官員也難以為特區行政長官貫徹施政方針，故二〇〇八年特區政府擴大問責制下的政治任命官員，在各局下設副局長及政治助理兩層職位，協助局長相關政治工作，包括與立法會及政黨之溝通及聯繫工作。但公務員事務局仍維持公務員要協助政策解釋工

²⁴ 2003 年 12 月 13 日，東方日報，A31。

²⁵ 2009 年 11 月 4 日，明報，A04。

²⁶ 2003 年 7 月 22 日，成報，A08。

作的要求，因為就算在改革後有接近四十位政治任命官員，仍無法將所有辯解和推廣政策的任務交由他們負責，堅持公務員政治中立不等同公務員不能參加任何帶有政治成份的工作。²⁷ 故此，AO 仍無法完全退居幕後，且在局長副局長缺勤時（如放假），更有可能進入決策核心圈中。

三、政治中立與政治效忠之弔詭

在英式體制下，政治中立與政治效忠是一體兩面同步滲入的辯證過程。在民主制度下，兩者之間並不會出現顯然的矛盾，因為效忠民選政府就等同效忠國家和人民。但在非民主體制下的香港，兩者就出現不少矛盾。政治效忠是指效忠香港市民，還是特區政府及其背後的權力來源——中國大陸政權？上述陳方安生對政治中立的解讀實際是強調公務員應對香港市民效忠，但「主要官員問責制」之實施被認為破壞公務員政治中立，因為在沒有民主制度下，問責制僅能強化公務員對政府的效忠（Scott, 2010; Cheung, 2011）。效忠問題之矛盾在上述就基本法第二十三條要求之立法個案中突顯出來。為了抗拒中共的政治滲透，香港民主派將政治中立解讀為公務員不應向中國大陸靠攏，故不用聽命於不民主的特區政府，不應推銷相關之立法（王永平，2009）。由於以上的解讀，在香港回歸後，中國大陸官員對政治中立理念開始有所反感。中國大陸國務委員唐家璇回應公務員應否對基本法第二十三條立法政治中立問題時便說：「〔政治中立〕是英國人的做法。」²⁸ 中國大陸國務院港澳辦公室副主任徐澤更反駁：「在愛國愛港問題上，不存在中立不中立，落實基本法的問題上也不存在中立與否，公務員不能只落實他喜歡的那條基本法，不喜歡的就以政治中立為藉口。」²⁹ 欠缺民主正當性的特區政府使政治中立與政治效忠無法和諧共存，並將公務員變成兩者衝突間之磨心。

以上「雙重效忠」問題不僅存在於中港關係上，也出現在公務員事務局局長身上。這位身兼問責官員及代表公務員利益的文官首長，究竟他是向行政長官負責，還是代表公務員隊伍利益？這矛盾在二〇〇二～五年的公務員減薪政策中表露無遺。由於公務員事務局局長有政治責任推動相關減薪政策，因而無法站在公務員利益之一方，受到公務員團體猛烈抨擊。

早在二〇〇二年六月評估「主要官員問責制」時，香港民間智庫「新力量網

²⁷ 2007年11月28日，香港特別行政區政府新聞處新聞公報。

²⁸ 2003年10月17日，明報，A19。

²⁹ 2003年10月15日，星島日報，A18。

絡」就提出報告批評這安排將政治責任與行政責任放在同一官員身上，預估公務員事務局局長必然將政治任務擺在第一位，公務員的日常管理實由一位政治家負責，這無法保證公務員的政治中立（SynergyNet, 2002）。在二〇〇六年討論擴大問責制時，「新力量網絡」再提出檢討報告，提議取消公務員事務局，由一位常任秘書長擔任公務員隊伍的行政管理及執行公務員人事政策。而公務員政策制定改撥為政務司司長的職權範圍，以此確立政治任命官員與專業公務員的分隔原則，這安排防止由公務員轉職政治任命官員的文官首長爲了討好特區行政長官而作政治投機或妥協，削弱「政治中立」，也不會有雙重效忠之問題。這常務秘書長也可以成爲政治決策者與公務員之間的溝通橋樑（新力量網絡，2006）。但這建議在後來的制度改革中並沒有被採納。

柒、歧異背後之意涵與啟示

以上台港文官中立制度形成的回顧顯示出兩幅歧異的圖像。雖然兩地政府對文官的政黨政治行爲皆作出類似的規範，但兩地制度的核心價值及制度爭議焦點實是南轅北轍。我國的「行政中立」僅針對文官對「政黨政治」的中立，而香港則偏重如何在「政策政治」中保持文官的「匿名性」。這差異可歸咎於兩地面臨截然不同的政治化問題。我國的迫切性問題是結束黨國系統，使行政機關「去政黨化」，及避免行政機關涉入越來越熾熱的政治選舉中，被政黨或政客利用；而香港需迫切解決的問題是事務官在回歸後仍無法擺脫政務官的角色，以及調理在欠缺完整民主制度下的文官效忠錯亂問題。

但以上解釋並不具說服力。難道我國不會出現如香港的政策政治問題嗎？我國政府同樣包含官僚政體的特質。本文認爲關鍵是對文官中立問題認知之差異性。無可否認，台港兩地各自繼承美英公共行政傳統是重要之原因，但我國官方在一九九〇年代著手研究文官中立時並非僅針對美國案例，英國也是其中的參考對象，但由於官方主觀認知將資料蒐集範圍集中在相關政黨政治之中立問題上，對政策政治面向完全忽視，僅片面理解「匿名性」機制爲政策執行的獨立性問題，低估了這面向在英式制度之重要性，也無法區分英美兩制之分流以作爲我國制度選擇之參考。我國學術界過去也低估這面向。縱然是英語文獻，我國學者可能由於一些偶然原因從來沒有接觸 Kernaghan 的理論及後來其延伸之討論。

以上反映了歷史的偶然因素導致我國過去對文官中立理論之認知並不完整，所

以從來沒有建立相關政策政治中立機制之認知。或許說，由於受到新公共行政理念影響，我們並不認為政策政治可以中立，英式的匿名制也只是迴避政策政治不中立的現實。但這帶來一項難題，一九九〇年代的文官中立不能建基在政治／行政二分概念上，那應建立在什麼概念上？我國發明了「行政中立」概念，將文官行爲分為行政行爲與政治行爲，文官僅需要在行政行爲上保持中立，依法行政及執法公正，及在不影響行政工作上參與政治即可。但行政行爲中立理念犯了一個重大謬誤，就是不管政務官或事務官，如他們有法不依或利用行政資源於選舉上，這已經不是政治中立之問題，是法治（rule of law）問題（Ellis, 1989: 93）。文官政治中立重點應是在於如何協調政務官與事務官的「政治關係」及工作責任，這是政治性問題，處理政治與行政重疊之部分（Svara, 2006）。

沒有政策政治中立的認知是否就沒有政策政治中立之問題呢？美國也沒有「匿名性」機制？但美國政府行政高層高度政治化任命解決了這問題。惟我國在現階段不太可能模仿美國的做法。當然，我國認知上並不認為由文官到議會為政府做政策解釋或辯護是一項問題，地方縣市政府一級機關首長更可由文官充任，但這並不代表文官不用承擔「政治責任」。二〇〇六年四月立委雷倩在審議中立法草案時，提及有文官在立法院會議中作了政治長官不悅的發言而被降調處分。雷委員認為該官員已依法行政，不應受不公平對待。³⁰ 這類問題在我國僅會以民主化下政務／常務官員磨合問題作框架。但香港的認知框架會完全不同，香港的論述會變成「政治曝光」使該官員受到「政治處分」，這明證了文官不應上「政治前線」。

當然，「匿名性」機制並非沒有爭議性，特別是在現今要求透明化及鼓勵文官揭弊（whistle-blowing）趨勢下，「匿名性」機制常會成為提升公共課責交待（public accountability）之障礙。但文官不應承擔「政治責任」的價值仍然值得擁護，不過，我國並沒有明確區分政治責任與行政責任。在沒有類似文官長的制度保護下，將無法確保政務官不以政治忠誠作為人事決策的基準，我們也難以辨別其對文官的人事決定是否基於政治考量。所以行政中立法及其他的保障法令實難以對此作救濟，而必須透過其他制度安排來理順。

最後，當台港兩地重視文官中立機制之際，我們也不能忽視行政體系政治化之需求。對後進民主體制而言，這兩者是同步發展的。西方民主國家執政黨近年為了確保落實政治承諾、強化對民眾的回應性而進行文官政治化之做法，已再不是過去

³⁰ 2006年4月21日，立法院公報 95(17)，251-252頁。

政治酬庸的翻版 (Peters & Pierre, 2004)。後進民主體制在全球化下也與先進民主國家有相同的需求，過分強調文官中立會容易墮入文官追求自保不負責任的陷阱裡，故問題是如何協調文官中立與政治化兩者之同步需求，這是台港兩地正要面對之難題。

參考文獻

- 王永平 (2009)。沒有 AO，就沒有問責制。《信報財經月刊》，391，12-18。
- 考試院 (編) (1996)。《文官制度與國家發展論文集》。台北市：考試院。
- 考試院考銓研究發展小組銓敘分組 (1993)。《公務人員行政中立規範之研究》。台北：考試院考銓研究發展小組銓敘分組。
- 陳桂華 (1993)。公務員行政中立之省思。《人事管理》，30 (1/2)，28-37。
- 陳敦源 (2009)。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。台北：五南。
- 陳德禹 (1988)。國家發展與行政中立。《中國論壇》，26 (11)，6-9。
- 陳德禹 (1990)。行政中立問題之檢討。載於蕭政全 (編)，《重建行政體制》(105-135 頁)。台北：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。
- 新力量網絡 (2006)。發展政策網絡 提高管理問責—完善政治委任制的初步意見，2012 年 2 月 25 日取自：http://www.synergynet.org.hk/pdf/20080212455_b5.pdf
- 銓敘部 (編) (1995)。《公務人員行政中立法專輯》。台北：銓敘部。
- 銓敘部 (編) (2003)。《公務人員行政中立法專輯 (續編)》。台北：銓敘部。
- 銓敘部 (編) (2010)。《公務人員行政中立法專輯 (續編二)》。台北：銓敘部。
- 鄭錦鈞 (譯) (2010)。《政府管治能力與香港公務員》(John P. Burns 原著)。香港：牛津大學。
- 鄧志松 (1998)。英國文官的政治中立—矛盾與困境。《歐美研究》，28 (3)，101-150。
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A (1994). Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence? *Governance*, 7(4), 461-469.
- Caiden, G. E. (1971). *The dynamics of public administration: Guidelines to current transformations in theory and practice*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

- Cheek-Milby, K. (1989). The changing political role of the Hong Kong civil servant. *Pacific Affairs*, 62(2), 219-234.
- Cheung, C. (2009). Public service neutrality in Hong Kong: Problems and prospects. *The Australian Journal of Public Administration*, 68(S1), S17-S26.
- Cheung, C. (2011). How political accountability undermines public service ethics: The Case of Hong Kong. *Journal of Contemporary China*, 20(70), 499-515.
- Ellis, A. (1989). Neutrality and the civil service. In R. E. Goodin & A. Reeve (Eds.), *Liberal neutrality* (pp. 84-105). London: Routledge.
- Epstein, L. D. (1950). Political sterilization of civil servants: The United States and Great Britain. *Public Administration Review*, 10(4), 281-290.
- Hojnacki, W. P. (1996). Politicization as a civil service dilemma. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry & T. A. J. Toonen (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective* (pp. 137-164). Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *The American Political Science Review*, 20(4), 1057-1073.
- Kernaghan, K. (1976). Politics, policy and public servants: Political neutrality revisited. *Canadian Public Administration*, 19(3), 432-456.
- Lo, S. (2001). *Governing Hong Kong: Legitimacy, communication and political decay*. New York: Nova Science.
- 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., & 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* (pp. 1-13). London: Routledge.
- Raadschelders, J. C. N., & M. R. Rutgers (1996). The evolution of civil service systems. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, & T. A. J. Toonen (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective* (pp. 67-99). Bloomington: Indiana University Press.
- 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* (pp. 199-209). London: Sage.

- Scott, I. (1996). Civil service neutrality in Hong Kong. In H. K. Asmerom, & E. P. Reis (Eds.), *Democratization and bureaucratic neutrality* (pp. 277-292). Hampshire: Macmillan.
- Scott, I. (2010). *The public sector in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Svara, J. H. (2006). Complexity in political-administrative relations and the limits of dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), 121-139.
- SynergyNet. (2002). How to take governance reform forward? Accountability to whom and how? Retrieved March 25, 2012, from http://www.synergynet.org.hk/pdf/200806121150_en.pdf
- Tan, Q. (2000). Democratization and bureaucratic restructuring in Taiwan. *Studies in Comparative International Development*, 35(2), 48-64.
- Wade, R. (2004). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

Divergent Agenda and Setting: A Comparative Study of Civil Service Neutrality between Taiwan and Hong Kong under Political Transition

Bennis Wai Yip So *

Abstract

Both Taiwan and Hong Kong witnessed political transition during the 1980-90s. The former launched peaceful democratization, expecting a ruling-party turnover; the latter experienced its sovereignty handover to Mainland China, with a colonial rule replaced by the “one country two system” governed by local people. Despite their different political contexts, the governments of the two places coincidentally managed to establish a mechanism of civil service neutrality in response to their simultaneously rising politicization of public governance. This establishment could help maintain and stabilize the government’s normal operation. This paper, however, indicates that the civil service neutrality mechanisms in the two places were not founded on the same value. Drawing on Patrick Overeem’s distinction between “partisan politics” and “policy politics,” this paper argues that the civil service neutrality mechanism in Taiwan only focuses on “partisan politics,” ignoring the dimension of “policy politics.” The case of Hong Kong covers the two dimensions but the point of contention is more on “policy politics.” Why do the approaches of the two civil service neutrality mechanisms installed in the same period diverge from each other? This paper will account for causes of the divergence in terms of their different public administration contexts and issue recognition, and an accidental historical factor. This comparison will contribute some significant insight to Taiwan’s civil service neutrality.

Keywords: Hong Kong, Taiwan, civil service neutrality, partisan politics, policy politics

* Associate Professor, Dept of Public Administration, National Chengchi University.