

公務人員本於依法行政之原則，應熟悉中立法之內容並嚴守其規定。

公務人員對行政中立應有之認識

◎李志強

壹、前言

公務人員行政中立法（以下簡稱中立法）草案於今（98）年 5 月 19 日經立法院第 7 屆第 3 會期第 13 次會議完成三讀程序，並於同年 6 月 10 日公布實施。其實早在 80 年間，銓敘部即提出建立文官行政中立法制構想，隨後從蒐集各國法案、徵詢各機關意見、邀集學者專家座談、向考試及立法委員提出簡報、綜整各界意見研擬草案，到送交立法院審議通過，期間歷經十餘年終於定案。

依據先進民主國家之經驗，政黨政治與文官中立兩者相輔相成，不可偏廢。申言之，既要有成熟的政黨政治，使政黨透過選舉程序取得執政地位，經由其選任之政務官及民意代表，制定政策及法律；另一方面，也須有健全的文官體系，使常任事務官嚴守中立與公正之立場，忠實執行政令，以維持國家政務之安定成長，此乃我國制定中立法之宗旨。

國內每逢選舉，公務人員被動員情形及官員動用行政資源等議題，往往成為各政黨及候選人相互攻訐之目標，也是社會輿論關切之焦點。現今中立法既已實施，公務人員之行為分際在明確依據可資遵循下，不僅可避免無謂之困擾，同時也可維護自身相關權益，進而落實建立廉能國家之施政目標。為使公務人員及社會各界了解中立法之內涵，以下歸納說明之。

貳、規範重點

中立法共計 20 條條文，其內容包括明確規定公務人員參與政治活動之權利、限制及保障；各機關首長或主管人員於公職人員選舉期間之相關限制；長官不得要求所屬公務人員從事本法禁止之行為，以及公務人員如因拒絕從事禁止行為而遭受不公平對待或不利處分之救濟管道等事項。

一、立法目的

中立法第 1 條開宗明義揭示其立意是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。

二、適用對象

中立法所稱公務人員，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（第 2 條）。另於同法第 17、18 條定有準用對象，範圍如下：

1. 公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。
2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。
6. 公營事業機構人員。
7. 經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。
8. 行政法人有給專任人員。（註：包括行政法人有給專任之董《理》事長、首長、董《理》事、監事、繼續任用人員及契約進用人員）
9. 代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。（上述屬第 17 條之規定）
10. 憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員（第 18 條）。其他非本條文之政務人員雖排除適用，惟為維護政黨間或選舉時之公平競爭，則另於政務人員法草案中予以規範。

此需說明者，軍人、教師及法官雖非中立法適用對象，然依立法說明，軍人行政中立之標準理應高於公務人員，且基於文武分治原則，自應依法及職務特性，於相關軍事法令中另予規範。教師由於從事教學、研究工作，並享有憲法保障之言論、講學等自由，且教師法公布施行後，教師與公務人員已分途管理，而教師之權利義務亦於教師法中加以規範，故如要求其行政中立，宜因其職務特性而於教師法中明定。法官依據憲法第 80 條，從事審判之行爲須超出黨派以外，依據法律獨立審判，原即不受本法之規範；然法官審判外之行爲仍適用中立法，惟如其他法律有更嚴格規定者，依中立法第 1 條第 2 項，自當從其較嚴之規定。由於法官法草案對於法官行政中立之標準高於中立法，故從其規定不將法官列為適用對象。

三、行政中立之原則

1. 依法行政原則：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。（第 3 條）
2. 公平對待原則：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（第 4 條），並以誠信公正原則處理事務。
3. 國家利益優先原則：依據主管機關銓敘部說明，行政中立之原則另包含國家社會之公共利益應超越黨派利益。

四、參與政治活動之權利

中立法除保障公務人員得加入政黨或其他政治團體之權利外（第 5 條前段）；另規定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，而長官對上述請假不得拒絕（第 11 條）。

五、參與政治活動之限制

綜觀中立法，其重點在於適度規範公務人員參與政治活動，可分為消極性的行為規範及積極性參與政治活動的限制規範兩種。前者除依法行政、公平對待等原則外，中立法第 12 條還明定「公務人員於職務上掌管之行政資源，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。」後者有關參與政治活動的限制部分，從中立法第 5 條至 14 條（第 11 條及第 12 條除外），篇幅幾占半數條文，重點如下：

1. 公務人員不得兼任政黨或其他政治團體之職務，不得介入黨政派系紛爭，亦不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。（第 5 條）
2. 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。（第 6 條）
3. 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，係指：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。（第 7 條）
4. 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依法募款之活動。（第 8 條）
5. 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：
 - a. 動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。
 - b. 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。
 - c. 主持集會、發起遊行或領導連署活動。
 - d. 在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。
 - e. 對職務相關人員或其職務對象表達指示。
 - f. 公開為公職候選人站台、遊行或拜票。
 - g. 其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為。（第 9 條）
6. 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。（第 10 條）
7. 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所張貼禁止競選活動之告示。（第 13 條）

8. 長官不得要求公務人員從事中立法禁止之行爲。（第 14 條第 1 項）

六、罰則

中立法第 16 條規定，對違反本法之公務人員，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理。

七、救濟管道

公務人員若因行政中立有關事項，遭受不公平對待或不利處分時，依據中立法第 15 條第 2 項，得依公務人員保障法等相關法令之規定，請求救濟，以維護其權益。此外，中立法第 14 條亦明定，長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲，對於違反者，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，此亦屬救濟途徑。

參、結論

猶記得中立法施行未久，即因本法第 17 條第 3 款將公立學術研究機構研究人員納爲準用對象，而引發部分學術界強烈質疑，指有限制學術自由及剝奪言論自由等疑慮。在此姑且不論社會輿論及評價爲何，但身爲公務人員，本於依法行政之原則，確應熟悉中立法之內容並嚴守其規定，此應不容置疑。

（作者現任國立故宮博物院編審）