

比較公部門六類公務員行政中立規範強弱

賴維堯（本校公共行政學系副教授）

壹、公部門六類公務員行政中立規範強度不一

〈公務人員行政中立法〉以一般公務員為規範對象，包括適用對象：公務人員（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），以及準用對象：考試委員、監察委員、公營事業負責人、聘僱人員、兼任行政職務教師等。

一般公務員之行政中立涵義及法律規定內容，請詳見另篇補充教材〈公務人員（事務官）行政中立：涵義、規範與個案〉，其規定內容之強弱程度可作為行政中立規範的常模尺度，據以比較其他公務員的行政中立規定事項是否較強或較弱。那麼從職務職責妥適對應行政中立法令規範之強度由低至高比較角度，我國公部門公務員（各種從業人員）得分為六類。

按行政中立規範力度由弱到強，六類公務員分別為：(1)未兼行政職務教師及研究人員（最弱規範）、(2)民選首長及政務官（較弱規範）、(3)一般公務員（常模規範）、(4)檢察官（較嚴規範）、(5)軍人（更嚴規範）、(6)法官（最嚴規範），其相關法令（含草案）規定內容及分析說明，臚述如下。

一、行政中立規範最弱者：未兼任行政職務之教師及研究人員

法律規範：

(一)教育基本法（第 6 條第 1、2 項）

教育應本中立原則。

學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。

(二)公務人員行政中立法（第 17 條）

公立學校校長、公立學校兼任行政職務之教師、公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員，準用本法之規定。反言之，未兼任行政職務之教師及研究人員（白話之陽春教師及陽春研究人員）不受〈公務人員行政中立法〉（以下簡稱行政中立法）之約束，但須遵守〈教育基本法〉有關教育中立之規定。

(三)未兼行政職務研究人員（陽春研究人員）個案說明

民國 103 年上半年，立法院審議〈海峽兩岸服務貿易協議草案〉，學運學子、社運人士、網路鄉民等體制外勢力為抗議立法院及國民黨執政團隊「黑箱審議」服貿協議，集結連成「太陽花學運」，攻占立法院癱瘓議事功能，其中重要人士之一為中央研究院法律學研究所黃國昌研究員。

公立學術研究機構黃國昌研究員此一公民參政抗議行為是否準用行政中立法？有否違背中立規範？引發社會各界（含立法委員）熱烈討論。立法院感察此熱點案例，為兼顧公平對待原則，進行修法工作，將公立學術研究機構研究人員

準用行政中立法之對象範圍，比照「公立學校兼任行政職務之教師」規定，通過修正為「公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員」。

二、行政中立規範較弱者：政務官

政務官（包括民選政府首長及其選用之政治命官）之行政中立事項，目前無法律規範。參考法律如下：

(一)公務員法（第 14-2、14-3 條）

公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，不論有無領受報酬，應經服務機關許可，機關首長應經上級主管機關許可。該規定應用在政務官行政中立事項，那應是政務官兼任政黨或政治團體之職務，應經服務機關（上級主管機關）許可；而就實務運作層面，政務官兼任其所屬政黨或政治團體之職務，於理於情許可無礙。

(二)政務人員法草案（第 13～20、29 條）

〈政務人員法草案〉規定政務人員（依政治考量而定進退之人員、依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員）涉及政治、選舉、政黨、政治團體之活動，其行為應遵守下列「正面要求暨反面禁止」之行政中立規定事項，其中多數規範於民選地方政府首長準用之。

1.正面要求行為：

(1)公正原則：執行職務應秉持公正立場，對待任何團體或個人。對於掌管之行政

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、公平立場處理，不得有差別待遇。

(2)參選請假：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，應請事假或休假。

2.反面禁止行為：

(1)依政治考量而定進退之政務人員，不得利用職權(職務上之權力、機會或方法)或動用行政資源，從事下列活動或行為：

- ①對於公職人員之選舉、罷免，從事助選。
- ②對於公職人員之選舉、罷免，要求他人不行使投票權或為一定之行使。
- ③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。
- ④使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。
- ⑤為政黨、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。

(2)依政治考量而定進退之政務人員，不得為支持或反對特定之政黨、政治團體或公職候選人，從事下列活動或行為：

- ①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。
- ②在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。
- ③邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。

(3)長官不得要求政務人員從事該法禁止之行為。長官違反前項規定者，政務人員得向該長官之上級長官、上級監督長官提出報告，並由上級長官、上級監督長官依法處理。未依法處理者，以失職論。

(4)依法超出黨派以外，獨立行使職權之政務人員，除應遵守上開規定（正面要求暨反面禁止規定）外，並不得從事下列行為或活動：

①兼任政黨、其他政治團體或公職候選人競選辦事處之職務。

②公開為公職候選人站台、遊行或拜票。

③為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人主持集會、發起遊行、領導連署活動或在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

④介入黨政派系紛爭。

⑤於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。

3.民選地方政府首長準用上開正面要求行為之全部規定、反面禁止行為之(1)、(2)規定

三、行政中立規範常模者：一般公務員

法律規範：

(一)公務人員行政中立法（第1條第1、2項）立法目的及他法關係

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。

公務人員行政中立之規範，依本法之規定；本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律。

(二)公務人員行政中立法（第3～13條）原則及具體規定

1.正面要求行為：公務人員應：

(1)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。

(2)公務人員依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。

(3)公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨、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。

2.正面允許行為：公務人員得加入政黨或政治團體，得登記為公職候選人。

3.反面禁止行為：公務人員不得：

(1)於上班或勤務時間，從事政黨或政治團體之活動。但依業務性質，執行職務之必要行為不在此限。

(2)不得兼任政黨或政治團體之職務，亦不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。

(3)不得利用職務上之權力、機會或方法，自己逕行作出或影響他人作出下列依法不得之行為或活動：

①自己介入黨派紛爭。

②自己為政黨、政治團體或擬參選人（依政治獻金法認定擬參選人）要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。

③要求他人加入或不加入政黨或政治團體。

④要求他人參加或不參加政黨或政治團體有關之選舉活動。

⑤要求他人對公職人員之選舉、罷免或公民投票，不行使投票權或為一定之行使。

⑥阻止或妨礙他人為政黨、政治團體或擬參選人依法募款之活動。

(4)不得為支持或反對特定之政黨、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、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、穿戴或標示政黨、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對職務相關人員或職務對象表達指示。

⑤公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及二親等以內血親姻親，不在此限。

⑥在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及二親等以內血親姻親只具名不具銜者，不在此限。

4.選舉期間應為行為：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：

(1)應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動。

(2)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。

四、行政中立規範較嚴者：檢察官

法律規範：

(一)法官法（第86、89條）

檢察官須超出黨派以外，維護憲法及法律保護之公共利益，公正超然、勤慎執行檢察職務。

檢察官倫理規範，由法務部定之。

(二)檢察官倫理規範（法務部頒布、第26條）

檢察官於任職期間不得從事下列政治活動：

- 1.為政黨、政治團體、組織、其內部候選人或公職候選人公開發言或發表演說。
- 2.公開支持、反對或評論任一政黨、政治團體、組織、其內部候選人或公職候選人。
- 3.為政黨、政治團體、組織、其內部候選人或公職候選人募款或利用行政資源為其他協助。

(三)檢察官與他類公務員行政中立規範比較分析

檢察官行政中立事項除受行政中立法規範外，並受上開〈法官法、檢察官倫理規範〉之約束。其規範強度比一般公務員稍嚴，但比不上法官之嚴苛，亦應稍弱於軍人規範，簡析如下：

- 1.依行政中立法規定，檢察官得參加政黨或政治團體，亦可參選公職候選人。

2.依〈檢察官倫理規範〉規定，檢察官任職期間，不分上班或值勤與否，均不可公開支持、反對或評論政黨、政治團體及其內部候選人或公職候選人，亦不得為其公開發言、發表演說、募款或利用行政資源給予協助。

五、行政中立規範更嚴者：軍人

法律規範：

(一)憲法（第138～140條）

全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。

任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。

現役軍人不得兼任文官。

(二)國防法（第6條）

中華民國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係，依法保持政治中立。現役軍人，不得為下列行為：

- 1.擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務。
- 2.迫使現役軍人加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、政治團體或公職候選人舉辦之活動。
- 3.於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。

(三)文武官員行政中立規範比較

上開有關軍人行政中立規範，條文看似簡約，其規範精神與行為尺度相近行

政中立法，故而軍人得加入政黨及政治團體，但其他合適之政治活動分際為何？茲以「文武分治、軍人不干政」理念暨「中立倫理」論斷，軍人行政中立之標準及其參與政治及政黨活動之行為規範，理應高於一般公務員，要接受更嚴格法令（憲法、國防法及國防部所頒相關法規命令）的規範，例如：不宜參與公職人員選舉、不宜在外推展黨務或宣傳政治團體主張，甚至公餘閒暇時日都不宜助選。

(四)軍人個案說明

1.軍人參加政治性集會、發表政治性言論之行政不中立疑義

(1)個案 A：

國立宜蘭大學女軍訓教官王○○於 95 年 9 月某日休假，身著便服陪同家人到達台北市凱達格蘭大道，參加「倒扁紅衫軍」定點式集會遊行活動，接受媒體訪問時，不經意披露自己軍訓教官身分。

(2)個案 B：

國立后里高中軍訓教官張○○架設個人「Q 毛異想」部落格，國防部查出該部落格於 95 年 9 月中旬起出現不少反扁（反對陳水扁總統）言論。

(3)個案講評：

教育部認為軍訓教官本職是軍人，應受〈國防法〉第 6 條政治中立條文的規範，不管是到倒扁現場的王教官，或是部落格發表反扁言論的張教官，均為不適任教官，會協調國防部處理（例如職務調動）。

六、行政中立規範最嚴者：法官

法律規範：

(一)法官法（第15、13條）

法官於任職期間不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者，應退出之。

法官參與各項公職人員選舉，應於各該公職人員任期屆滿一年以前，或參與重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，應於辦理登記前，辭去其職務或依法退休、資遣。

法官違反前項規定者，不得登記為公職人員選舉之候選人。

法官倫理規範，由司法院徵詢全國法官代表意見定之。

(二)法官倫理規範（司法院發布、第21條）

1.法官於任職期間不得從事下列政治活動：

(1)為政黨、政治團體、組織或其內部候選人、公職候選人公開發言或發表演說。

(2)公開支持、反對或評論任一政黨、政治團體、組織或其內部候選人、公職候選人。

(3)為政黨、政治團體、組織或其內部候選人、公職候選人募款或為其他協助。

(4)參與政黨、政治團體、組織之內部候選人、公職候選人之政治性集會或活動。

2.法官不得指示受其指揮或服從其監督之法院人員或利用他人代為從事前項活動；並應採取合理措施，避免親友利用法官名義從事前項活動。（注：此款規定為禁止法官利用部屬、親友及他人從事「政治活動白手套代行行為」。）

(三)法官與他類公務員行政中立規範比較分析

1.法官行政中立事項之二項獨特規定「(1)不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加者，應退出。(2)欲參選公職候選人者，應提前辭職或退休、資遣。」非常嚴苛，遠超乎行政中立法對一般公務員及檢察官之規範強度。

2.相較檢察官行政中立規範，除兩者相同規定「任職期間，不分上班或值勤與否，均不可公開支持、反對或評論政黨、政治團體、組織或其內部候選人、公職候選人，亦不得為其公開發言、發表演說、募款或為其他協助」外，更有檢察官所沒有的規定「(1)法官任職期間，不分上班或值勤與否，均不可參與政黨、政治團體、組織之內部候選人、公職候選人之政治性集會或活動。(2)法官任職期間，不得指示受其指揮或服從其監督之法院人員或利用他人代為從事禁止之活動；並應採取合理措施，避免親友利用法官名義從事禁止之活動。」

3.這樣的最高等級嚴厲規定，其意要求法官任職期間須與外界之政治及政黨活動作出嚴厲隔離，不可觸及任何政治或政黨活動，若有意參選公職候選人從事為民服務政治行業，不可「腳踏兩條船」，請先辭職或辦理退休、資遣。

貳、六類公務員行政中立規範強度概念圖

關於公部門六類公務員（一般公務員、民選首長及政務官、檢察官、法官、軍人、未兼任行政職務教師及研究人員）之行政中立法令規範強弱程度，謹以強弱概念表達如下示意圖。

六類公務員行政中立法令規範 強弱示意圖

