

公務人員可為配偶助選了：行政中立法修正條文解析

賴維堯

一、前言：「行政中立法」首次修法

「公務人員行政中立法」(以下簡稱「行政中立法」)於民國 98 年 6 月 10 日公布施行後，迄今 5 年半，終於完成首次修法，立法院於 103 年 11 月 11 日三讀通過修正第 5、第 9 及第 17 條條文，使之更加規範明確與較合情理，並經總統 11 月 26 日公布施行。該法首次修正之三條條文的意涵及由來，解析如下。

二、103 年 11 月修正條文三項重點

(一)公務人員之配偶及二親等以內血親姻親為公職候選人者，公務人員可以助選及具名廣告(第 9 條第 1 項第 4 款及第 6 款)

第 9 條初始規定「公務人員不得公開為公職候選人站台、遊行或拜票」、「公務人員不得在大眾傳播媒體具銜或具名廣告」，並未就公務人員得否為公職候選人之配偶、父母等親人予以助選或媒體廣告，而有不同規範限制。意即公務人員之配偶、父母等親人為公職候選人者，公務人員仍不得於下班時間、請假或留職停薪期間，為公職候選人之配偶、父母等親人，從事公開站台、遊行或拜票之助選行為，也不得從事在大眾傳播媒體具銜或具名廣告之宣傳支持活動。

上述不論公務人員之親疏遠近親人(親者配偶、父母、子女、稍

遠者表兄、叔伯、姑姨)欲為民服務參選公職候選人時，一律禁止實為親屬之公務人員助選行為及廣告活動，在法上有立足之處，但在情理上確有不符社會人際網絡行為互動常模之虞，於是各界檢討及釋示公函不絕而起，其中較為代表性並有突破效果者，係指宜蘭縣長林聰賢(98年12月20日上任迄今連二屆縣長)於98年參選宜蘭縣長期間，林縣長候選人欲請夫人(林夫人為宜蘭縣政府轄屬公務員)公開上台、遊行或拜票，宜蘭縣政府為此特函銓敘部請示可否？銓敘部起初函復不可，然經多方意見反應及思納情理，最後於98年11月13日發布之「公務人員行政中立法施行細則」，放寬規定為「公務人員之配偶或一親等直系血親為公職候選人時，得以眷屬身分站台未助講。」(「施行細則」第6條)。

「行政中立法」主管機關銓敘部之上開「站台未助講」施行細則放寬規定，社會雖有為善未全之批評意見，然也得到各方候選人及其配偶、父母、子女公務人員之接受並予遵行，而立法院研擬放寬修法工作亦持續進行，直到103年台北市長選舉，再見類似爭議情形。

103年台北市長選舉，無黨籍候選人柯文哲全國聞名，其夫人陳佩琪女士為公務人員(台北市立聯合醫院和平婦幼院區小兒科醫師)，可否為夫從事突破「站台不助講」層次之助選活動或行為？各界議論紛紛，立法院察納社會輿情順勢修法，將「行政中立法」第9條之助選規定，修正放寬為「公務人員不得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。」使規範層次由行政命令性質之施行細則提升至法律位階（注：該項規定得莞爾稱爲「陳佩琪條款」）。立法院同時亦本相同修法理則，將同條之媒體廣告規定，修正放寬爲「公務人員不得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。」

觀察上述公務人員助選規定內涵，立法院修法較先前銓敘部施行細則有所寬緩，不僅寬至二親等血親（例如：祖父母、孫子女），二親等以內姻親者（例如：岳父、岳母、姊夫、弟媳）同步受惠適用。

此外，「行政中立法」爲期公務人員爲配偶、父母等親人之助選行爲及廣告活動，遵守公私分離原則，特地於第 9 條增列第 3 項規定：助選及廣告二但書行爲「不得涉及與該公務人員職務上有關之事項」。

(二)公立學術研究機構未兼行政職務之研究人員排除行政中立法 準用人員範疇（第 17 條第 3 項）

「行政中立法」第 17 條爲準用人員範疇，其中公立學術研究機構研究人員（例如：中央研究院研究人員）如何納入規範議題，初始規定「公立學術研究機構研究人員準用本法」。「行政中立法」98 年 6 月公布施行後，該項規定立刻遭到中央研究院爲主的學術界強烈質疑，認有限制學術自由及剝奪言論自由之疑慮。

經查「行政中立法」於歷次研擬過程，考試院及銓敘部均僅將公

立學校兼任行政職務教師，以及公立學術研究機構兼任行政職務研究人員納為準用對象（因其掌有行政權限或行政資源），然於 98 年立法院審議時，立法委員同意公立學校兼任行政職務教師文字，但部分委員提議將公立學術研究機構兼任行政職務研究人員之兼任行政職務文字刪除，意即所有公立學術研究機構研究人員無論是否兼任行政職務，均為準用對象納入規範，終獲多數立法委員同意通過之（注：部分立法委員對公立學術研究機構研究人員之差別立法規範，探其實情係為中央研究院等公立學術機構少數研究人員熱衷政黨與政治團體活動及較為激進公民運動，招惹立法委員議論）。不過該項條文施行後，一直遭受公立學術研究機構及公立學校之學界人士的不滿，批評不斷。時序 103 年上半年「太陽花學運」期間，此事爆發爭議。

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執政者服貿協議「黑箱審議」，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。黃研究員此一公民參政抗議行為是否準用「行政中立法」，以及有否違背中立規範？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，兼顧公平對待原則，將第 17 條公立學術研究機構研究人員準用範疇比照「公立學校兼任行政職務之教師」，限縮修正為「公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員」。（注：該項規定或許得稱為「黃

國昌條款」)。

(三)公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法介入黨派紛爭

(第 5 條第 2 項)

公務人員係政府常務人員，有別政務人員，理當秉持「政治河水行政井水，河水井水互不侵犯。」之中立精神原則，不要介入政黨或政治派系紛爭，故而「行政中立法」第 5 條第 2 項初始規定「公務人員不得介入黨政派系紛爭」。立法院此次修法，連同將之修正通過為「公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法介入黨派紛爭。」使之較為明確，並進而保障公務人員之公民論政權利，亦即公務人員只要不利用職務上之權力、機會或方法，其有能力和意願，公餘之暇是可介入黨派紛爭。

三、103 年 11 月修正條文二項次要規定

(一)刪除第九條空白授權條款（第 9 條第 1 項第 7 款）

「行政中立法」第 9 條第 1 項第 1 款至第 6 款規定公務人員不得為支持或反對特定政黨、政治團體或公職候選人，從事具體性政治活動或行為（例如：動用行政資源編製宣傳品支持某政黨、對職務對象表達指示反對某政治團體、公開為某公職候選人站台），並於第 7 款規定公務人員不得從事「其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為」。此第 7 款規定係屬空白授權條款，雖然考試、行政二院迄今尚未行使此項法律授權，訂定其他禁止之行為，立法院審酌依據中央法

規標準法之法律保留原則，遂決議通過刪除之。

(二)公營事業機構準用人員之明確界定（第 17 條第 6 項）

「行政中立法」第 17 條為準用人員範疇，原先包含公營事業機構人員，立法院認為此規定流於廣泛，而且大多數公營事業人員為勞工非為公務員，故而將之修正通過為「公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員」(例如：公營事業董事長及總經理)，較為明確合理。

四、結語：公務人員參與政治活動更加明確及合情理

「行政中立法」之主要立法宗旨係為適度規範公務人員參與政治活動，98 年 6 月公布施行以來執行運作尚稱順遂，如今「可為配偶、父母等親人為公職候選人者從事助選及廣告、準用人員排除公立學術研究機構未兼行政職務研究人員。」為 103 年 11 月首次修法之兩大亮點修正內涵，再加上其他修正事項，相信可使公務人員以公民身分參與政治活動之權利態樣及行為分際，朝向規範明確化發展，並更符合人情義理。

(作者為本科目學科委員)