

三、國內相關法令規定

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)

目錄：文官行政中立訓練之研究

章節：貳、文官行政中立之內涵

國內要求文官行政中立或政治中立之呼聲，每每在重要的選舉場合浮現檯面，其間有回應政治轉型建立制度的理想，亦有作為政治角力工具的成分。職掌文官政策、法制之考試院及所屬銓敘部為因應政治發展趨勢，使公務員於執行職務時，能夠做到依法行政、公正執法、不介入黨政派系紛爭，以為全國人民服務，乃積極研議建立公務人員行政中立法制，並以「依法行政」、「執法公正」及「酌予限制政治活動」為行政中立之三個基本要求〔註16〕。其建置過程則是從「揭示原則」發展到「特別立法」；按銓敘部委託吳庚教授主持研究之「公務員基準法」草案及原銓敘部版「公務員基準法」草案，僅揭示政治中立原則，簡要限制公務人員之政治活動〔註17〕。民國八十三年三月三十一日考試院審查「公務人員基準法」(草案)時確立公務人員行政中立法單獨立法。根據考試院審議通過於民國八十九年四月函送立法院審議之「公務人員基準法」(草案)第三十一條規定，公務人員應遵守行政中立，有關行政中立事項，另以法律定之；銓敘部於民國八十三年十一月將「公務人員行政中立法」(草案)報請考試院審議，考試院審核後於八十三年十二月三十日函請立法院審議。

八十五年十月，考試院函送之「公務人員行政中立法」(草案)在立法院法制委員會審查時，名稱經出席委員表決採黃爾璇委員所提修正案，修正為「政治中立法」。黃委員之修正案，基本上是取向於美、英二國之作法，比較關注國內文官參與政治活動界限之問題。

公務人員行政中立法(草案)或政治中立法(草案)的規範對象是常任文官，至於政務人員政治活動之限制，則另立「政務人員法」草案規範。此外，台北市政府為規範所屬公務人員之政治活動，亦訂定「台北市政府及所屬各機關學校行政中立自治條例」(草案)，其內容雖偏向於文官政治活動之規範，但比考試院版「公務人員行政中立法」(草案)具體、細緻，頗值參考借鏡，因此，一併納入介紹。

(一)公務人員行政中立法(草案)之規定〔註18〕

公務人員行政中立法(草案)是以一般常任文官為適用對象，「依法行政」、「執法公正」及「酌予限制政治活動」為其三個基本要求，但主要規定仍偏重於政治活動之限制，並將「依法行政」與「執法公正」概念相結合。

有關規定如下：

1. 依法行政及執法公正

- (1) 公務人員應忠實推行政府政策，不分黨派，依據法令執行職務，服務全國。
- (2) 公務人員執行職務，應秉持客觀、超然、公正之立場，公平對待任何團體或個人，以維持公共利益。
- (3) 公務人員職務上掌管之場所、房舍，受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請舉辦活動時，應秉持公正、公平之立場，並不得假借職權提供特定之個人或團體使用。

2. 政治活動之限制

- (1) 公務人員不介入政治紛爭。
- (2) 公務人員得加入政黨或其他政治團體，但擔任其職務者，不得違反限制公務人員之有關法令規定。
- (3) 公務人員不得利用職權使他人加入或不加入政黨或其他政治活動。
- (4) 公務人員不得於上班時間從事政黨或其他政治團體之活動。
- (5) 公務人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。
- (6) 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：*i.*主持集會、遊行或連署活動；*ii.*在辦公場所印製、散發、張貼文書或其他宣傳品；*iii.*在大眾傳播媒體具名廣告；或*iv.*其他以命令禁止之規定。
- (7) 公務人員於公職人員選舉、罷免時，不得利用職權要求他人不行使投票權或為一定之行為。
- (8) 公務人員自登記為公職候選人之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。公務人員依前項規定請假時，長官不得拒絕。
- (9) 長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為。不得因公務人員拒絕從事本法禁止之行為，對其依法享有之權益，給予不公平對待或任何不利益處分。

3. 救濟及處罰

- (1) 長官違反規定者，得向其上級長官報告，由其上級長官依法處理。(所謂「依法」所指為何？草案中並未指明，依理應包括公務員服務法、公務員懲戒法。)
- (2) 公務人員遭受不公平對待或任何不利益處分時，得依公務人員保障法或其他法令請求救濟。(依受處分之輕重程度，提出復審或申訴。)
- (3) 公務人員違反規定者，依公務員懲戒法予以懲戒。

(二) 政務人員法(草案)之規定

有關要求政務人員依法行政、執法公正及政治活動限制之規範，於政

務人員法(草案)規定，其規範目的主要在於維護政黨間或選舉之公平競爭，以達成真正民主政治。有關規定如下：

1.行政倫理要求

- (1) 政務人員應公正無私、廉潔自持，保持良好品德，致力維護國家人民之權益。
- (2) 政務人員應保守機關及職務機密。
- (3) 禁止利用職權、公款或職務上持有、獲悉之秘密消息，以圖自己或他人之不正利益；假借職務上之權力、機會或方法，故意加損害於他人；從事不法利益交易等禁止之行為。

2.政治活動之限制

- (1) 對於公職人員之選舉、罷免，不得動用行政資源，從事助選、輔選，或要求他人不行使投票權或為一定之行使。
- (2) 依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，於任職期間不得參加政黨活動，或為公職候選人助選或輔選。
- (3) 政務人員登記為候選人者，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。

3.處罰

違反規定者，應依公務員懲戒法、公務員服務法有關規定辦理。

(三)台北市政府及所屬各機關學校行政中立自治條例(草案)

台北市政府於陳水扁先生擔任市長時代，即訂有「台北市政府及所屬各機關學校公務人員嚴守行政中立注意事項」，禁止公務人員動用行政資源從事助選、輔選等活動。八十九年總統大選期間，馬英九市長主政予以修正後，市議會要求提高位階為自治規則，市政府爰於總統大選後，研擬「台北市政府及所屬各機關學校行政中立自治條例」(草案)函送市議會審議。其主要規定參與政治活動之限制，但比公務人員行政中立法(草案)詳細具體可行，而且是各級地方政府相關規定中最完整者，值得中央借鏡。

1.政治活動之限制

- (1) 禁止政黨組織於機關學校內部設立運作。
- (2) 公務人員加入政黨或其他政治團體擔任職務，不得違反行政中立及兼職有關規定。
- (3) 公務人員不得利用職務上之機會，為政黨、其他政治團體或公職候選人，對他人要求期約或收受政治捐助。亦不得利用職務上之機會，阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動。
- (4) 公務人員不得提供人員、公務車輛或其他材料設備等行政資源予任何政黨、政治團體或公職候選人。
- (5) 公務人員於上班或勤務時間內，對於公職人員之選舉、罷免，不得為

輔選、助選或其他助選之行為。

(6) 公務人員除業務性質特殊之辦理選務工作人員外，已依規定請事假、休假或於下班時間者，得為輔選、助選或其他輔助行為，但不得著制服及表明職銜。

(7) 公務人員不得於上班時間或勤務時間內，接受媒體訪問談論選情或支持對象。

(8) 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，於辦公廳舍、教育場所從事：*i.*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、標誌或服飾；*ii.*印製、散發或張貼文書、圖畫或其他宣傳品；*iii.*製作、播放錄音(影)帶；*iv.*其他宣揚或詆毀之行為。

(9) 公務人員不得利用其職銜，於大眾傳播媒體刊登或播出與支持或反對特定對象之政黨、其他政治團體或公職候選人有關之廣告。

(10) 各機關學校依規定得出租(借)場地供政黨、其他政治團體或公職候選人選舉問政說明、政見發表會等相關政治活動者，應本公平、公正、公開原則依法辦理。

(11) 各機關學校於公職候選人登記日起至選舉日止，應謝絕公職候選人或其助選人員進入辦公廳舍從事競選活動，並於出入口之明顯處所張貼謝絕之告示。

(12) 各機關學校於公職候選人登記日起至選舉日止，不得假藉任何名義，為政黨、政黨團體或公職候選人舉辦聚餐、旅遊等有關團體活動。

(13) 各機關學校於公職候選人登記日起至選舉日止，不得接受任何政黨、其他政治團體或公職候選人之財物捐贈。

(14) 公務人員不得利用職權，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，並不得要求所屬公務人員於下班時間參加政治活動。

(15) 公務人員不得要求所屬公務人員為違反行政中立之行為，並不得因所屬公務人員拒絕為違反行政中立之行為，對其依法享有之權益給予不公平對待或任何不利處分。

(16) 具公職身分之公職候選人，視察公務而有從事競選之言論或行為，公務人員事前如已知悉，應予以拒絕；事中始發現者，應即建議停止其行為。

2.救濟及處罰

(1) 市政府設立行政中立委員會，調查、審議公務人員違反行政中立之案件。

(2) 行政中立委員會調查、審議後，作成懲處或懲戒者，移送服務機關依規定處理。(註：受懲處之公務人員，不服者，依懲處之輕重有權循復審、再復審或申訴、再申訴途徑請求救濟。)

[註 1 6] 行政中立之三個基本要求

參見民國八十三年十一月十日銓敘部八三台中法一字第10六三二三四三號函請考試院審議「公務人員行政中立法」草案總說明及民國八十三年十二月三十日考試院(八三)考台組貳一字第四四五0號函請立法院審議「公務人員行政中立法」草案總說明。

[註 1 7] 簡要限制公務人員之政治活動

吳庚教授主持版草案(民國七十九年四月)第十七條規定：「公務員執行職務不得偏袒任何政黨或政治團體。」銓敘部第一次報考試院版(民國七十九年五月)第二十條及第二次報考試院版(民國八十一年七月)第三十八條規定：「公務員執行職務時，應超越黨派為全民服務。公務員除政務人員外，不得於上班時間從事政治團體之活動。公務員不得利用職權推展政治團體之活動或勸募政治捐助。」

[註 1 8] 公務人員行政中立法(草案)之規定

「政治中立法」(草案)適用對象，除考試院版規範之人員外，另增加公立學校教師、課長級以上公營事業機構人員、須獨立超然於黨派之外之特任官及政務官內容主要差異在於：1.適用對象是否有參加政黨或其他政治團體之權利，不必規定；但為避免受政黨立場之影響，限制其不得擔任政黨組織之職位；2.增訂不得阻止或妨礙他人為特定政黨募款；3.增訂不得在辦公場所穿戴或標示特定政黨、其他政治團體旗幟、徽章及類似服飾；4.排除考試院擁有以命令決定行為規範之權；5.本法規定之公共人員，除軍官非退役不得參加公職人員候選外，其為政黨提名之候選人，自其政黨公佈提名之日起，其為非政黨提名之候選人，則自正式宣佈參選之日起，至投票日止，應依規定請事假或休假；6.除軍事機關營地、法院、警察、安全機關外，其他公共機構、學校適用集會、演講之場所，應公平開放予任何政黨、其他政治團體及公職候選人之申請利用。任何機構、學校、軍事機關營地，不得在辦公廳舍、場地，為表示支持或反對立場懸掛、揭示、張貼特定政黨、其他政治團體及公職候選人旗幟、徽章、肖像及類似之標識；7.增訂任何人均得檢舉違反政治中立情事，違反人員之主管或上級機關應依公務員懲戒法予以懲戒，或依公務人員保障法或依其他法令予以處理；8.學校教育人員利用教育場所及教育機會傳播特定黨派立場亦應禁止。理由參見立法院第三屆第二會期法制委員會第六次會議紀錄，立法院公報，第85卷，第50期，委員會紀錄，頁553-596。
