

審查報告

民國 109 年 11 月 12 日本院第 13 屆第 10 次會議，審議銓敘部函陳公務人員行政中立法(以下簡稱中立法)修正草案總說明暨條文對照表一案，經決議：「交全院審查會審查，並由周副院長弘憲擔任召集人。」遵經於 109 年 12 月 24 日及 111 年 1 月 13 日在本院傳賢樓 10 樓會議室舉行 2 次審查會，審查竣事(出席人員名單詳如附件 1)。

本案據銓敘部函說明略以，中立法自 98 年制定公布迄今已逾 10 年，因應政黨法於 106 年 12 月 6 日制定公布及公民投票法(以下簡稱公投法)於 107 年 1 月 3 日修正公布(按：該法嗣於 108 年 6 月 21 日再次修正)，以及立法院於審議部 108 年度總預算案決議，經通盤檢討後，擬具中立法修正草案，並於 109 年 7 月 29 日函陳本院，經同年 8 月 13 日本院第 12 屆第 297 次會議決議，請部於本院第 13 屆院長、副院長及委員上任後再行提報，嗣部就上開版本重行檢視並酌予修正後，再函送本院審議。

第 1 次審查會，先由銓敘部說明全案重點，並就本院第二組簽呈意見，以及委員於 109 年 12 月 16 日本案會前會所提意見，擬具研處意見對照表等補充資料(如附件 2)供審查會參考，其後進行大體討論。茲綜整會上意見如下：

一、本次修法係因 107 年公投案結束後，有立法委員就部分非由公務人員擔任之選務人員、教師或國營事業員工等，其疑似違反行政中立之行為提出質疑，以該等人員非本法規範之適(準)用對象，故強化本法有關公投之規範，並未能解決上述

爭議，且 110 年 8 月將有公投案舉行，對於本法增修該等規範尚無急迫性，以其內容涉及公務人員對公投事項之行為規範，允宜充分討論，倘貿然通過，實務運作上恐生爭議。

- 二、修正條文第 3 條所訂「擬參選人」之定義，係依政治獻金法第 2 條規定，包含有意登記參選但尚未開立政治獻金帳戶者，其中「有意」與否之認定，部雖於擬再修正說明內敘明，公開表明參選意願或登記參加黨內初選等舉動，可作為判斷之參據，惟實務上尚有各類態樣，如何清楚定義？同條所稱「被罷免人」之定義，以提案領銜人向選舉委員會提出罷免者為限，故「擬參選人」之定義能否參考「被罷免人」，以已向選舉委員會登記者為限？二者之認定標準可較為一致，並避免認定上之爭議。
- 三、現行第 9 條第 4 款規定，限制公務人員不得為支持或反對特定之政黨等，於大眾傳播媒體具銜或具名廣告，本次部以不良觀感為由，刪除具銜或具名之要件，會否擴大限制公務人員未利用行政資源等，私下表達個人政治立場之自由？又如公務人員在各路口張貼廣告宣傳單，是否屬本法禁止行為？相關規範應具體明確。
- 四、修正條文第 9 條將社群網路納入廣告媒介範圍，惟其定義及指涉範圍仍有討論空間，例如將個人臉書(facebook)帳號設定公開，是否屬於大眾傳播媒體之範疇？社群網路縱為封閉、未設公開之帳號或群組，亦有遭他人截圖並分享之疑慮，對此情形如何認定？以社群網路行為具多樣性，相關行為是

否違反本法規範，其標準難以一致且公平，允宜再審慎評估及規劃。

- 五、新增第 10 條明訂公務人員參與公提案之禁止規範，係參考本法第 9 條有關選舉、罷免之規定，作較高密度之限制，惟倘有特定公提案與公務人員權益有關時，如涉及考試制度、保障、勞動或退撫等事項，公務人員以其所屬公務人員協會之立場公開表示意見時，是否違反該規範？
- 六、公投議題涉及政府之立場與政策，政府本應就其政策作為說明或辯護，爭取國人支持與信任，惟政府運用行政資源對公提案進行相關說明時，社會輿論能否認同？民眾所提公提案，與國家政策相衝突時，各機關在政策說明及維持中立之立場上如何平衡？另會否出現政府機關對特定公提案意見不一致之情形？
- 七、本案諸多名詞定義尚有討論空間，應徵詢相關主管機關意見，再思考條文如何明確規範，另如法務部曾就賄選之態樣整理成釋例，中央選舉委員會(以下簡稱中選會)歷來就違反選舉、罷免等事項亦有相關認定原則，部歷來被詢問是否違反行政中立事項之態樣，以及各國相關涉及行政中立事項之法令及政策比較等資料，請部蒐整後供各委員參考。

嗣銓敘部說明以：

- 一、修正條文第 3 條有關擬參選人之界定，以「有意」登記者即屬之，經洽政治獻金法主管機關內政部認為，實務運作上並無對「有意」之時點予以界定之必要；若要加以界定，可採

列舉方式訂定，然有掛一漏萬之可能，抑或先以個案認定，透過案例分析作出認定基準後，供各機關作為判斷之參據，惟實務上個案之認定屬各機關權責，後續個案救濟之處理機關則為公務人員保障暨培訓委員會或行政法院，本部仍須向該等機關蒐集相關案例，再作詳細之研析。

- 二、公務人員於社群網站之行為，如其於臉書(facebook)張貼相關選舉、罷免案等禁止之內容，並將其設定為公開顯示，中選會曾有認定違法並予裁罰之案例。
- 三、經再重行檢視、思考，公投與選舉、罷免之屬性確屬有別，對於公務人員從事公投案相關活動，與參與選舉、罷免案活動相較，宜採密度更低之行政中立規範，且考量行政院、立法院及總統依公投法第 14 條至 16 條規定提出(交付)公投案時，公務人員對該等公投案應進行政策說明或宣導，應非本法限制之範疇，故本部就修正條文第 10 條研擬再修正版本。
- 四、本次修法主要係避免公務人員以個人名義積極介入、參與選舉、罷免或公投等相關活動，並節制其過當之政治活動與行為，至公務人員於職務範圍依法令所為，則非本法所禁止之事項。另考量行政一體之原則，行政院所屬各部會對政府政策方向之意見應一致，不致有對公投議題意見相左之情形。
- 五、本案研擬過程中，均有邀集中央及各地方主管機關之人事單位作意見諮詢及討論，委員所提之意見，會後將再洽相關機關討論。另研議本案時，已參考各國涉及行政中立事項之相關法規等資料，將整理並彙整具體內容後，提供委員參考。

第 1 次審查會決議如下：

一、本案有關前述各委員及秘書長所提意見，如修正條文第 3 條、第 9 條有關擬參選人、社群網路及廣告等定義之疑義，以及將公投納入本法禁止規範，是否應與對選舉、罷免之規範密度相同？會否有礙公務人員作政策說明、辯護等，請銓敘部徵詢中選會等相關機關及專家學者意見後，再行研議提出於審查會審查。

二、擇期召開第 2 次會議。

第 2 次審查會，先由銓敘部說明其第 1 次審查會後之辦理情形略以，業函請外交部轉請駐外機關協助蒐集國外行政中立法制相關資料，並委由月旦法學雜誌於 110 年 1 月 25 日舉辦「公民投票與公務人員行政中立」座談會，獲致二項共識，一是關於政策性公投議題，人民有知的權利，公務人員有義務提供充分資訊讓人民知悉，使其在投票時做出正確判斷，二是公務人員於公投議題上，對其個人行為義務之審核密度應較寬鬆；建請同意本部再依據相關資料與意見，重新研修中立法。

經會上考量，部為因應公投法 107 年修正後，各界對於同年舉辦之公投所衍生之相關爭議，提出中立法修正草案，於 109 年報院審議，惟 110 年辦理 4 大議題公投後，目前國內已有 2 次公投經驗，且部業蒐集國內外行政中立法制相關資料，並邀請國內專家學者以座談會方式諮詢，相關經驗與意見，均可作為修法之參考，建議本案退回銓敘部，請其重新思考相關規範之審核密度，並再評估部分條文是否需再修正。

本案經充分討論後，作成決議如下：

為配合公民投票法(以下簡稱公投法)之修正及政黨法之制定，銓敘部擬具公務人員行政中立立法修正草案，以強化公務人員對於公投之行政中立行為規範；茲因外界對於公務人員個人就公投議題之意見表達、基於職務為政策辯護之責任，以及相關禁止事項規範之密度等如何設計，尚有不同意見，以公投法自 107 年修正後，已有 2 次公投辦理之經驗，為使公務人員行政中立法制之規定更臻周妥合宜，請部蒐集相關機關及專家學者之意見，重行研議後，再適時函送本院審議。

以上所擬，是否有當，謹提請
公決

召集人 周弘憲

中華民國 111 年 1 月 22 日