

評估公務人員行政中立法之禁止行為 對公務人員基本權利之影響

林全發*

《摘要》

公務人員行政中立法於二〇〇九年六月十日公布實施，為我國行政中立開啟新的里程碑，其內涵與原則為：依法行政、公正執行、行使行政中立之行為分際及權利義務有明確的法律依據可遵循。主要目的在使公務人員不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，以全國人民為服務對象，進而提昇政府行政效率與效能。

依公務人員行政中立法第九條規定對公務人員於下班、請假及非執行職務時不得參與政治活動，銓敘部法規司解釋並無違反憲法保障言論及無侵害公務人員權益，因僅限制公務人員不得支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人政治活動或行為，如：站台、遊行或拜票等。但公務人員於下班、請假或非執行職務時，亦為人民的一份子，應考量是否侵犯人民之基本權利、人格權，或屬憲法價值之人性尊嚴。因此，在解釋或修正行政中立法時，應省視公務人員之基本權利是否受到保障與尊重。

[關鍵詞]：基本權利、行政中立法、人性尊嚴、人格權、政治團體

投稿日期：99年8月10日；接受刊登日期：99年10月18日。

* 國立中山大學中國與亞太區域研究所（原中山學術研究所社會組）博士候選人。

壹、前言

公務人員行政中立法（簡稱行政中立法）之建立，係因應當前政治環境發展趨勢，並為公務人員有共同遵守之法制，以確保行政中立與公正之立場。雖然公務人員因職務內行為與國家間為公法上職務關係，但在非執行職務時，亦為人民之一分子，憲法規定之基本權利應受保障。誠如許宗力教授認為：「每個人有他的政治立場是絕對沒辦法改變的，事務官不應除政治化，如果禁止他什麼都不能參加，反而可能隱藏了他個人真正的政治立場，而在做行政決定時發生『價值走失』，則旁人反而是無法辨識出來，公務人員的政治結社權力應該受到保障。（許宗力，1996：26）」

本文首先闡述基本權利的意涵，次論人格、人格權及人性尊嚴之間的關係，再次探討現行行政中立法之禁止行為對公務人員基本權利的限制，及法規範在許可與禁止之模糊地帶，致解釋上、適用上發生疑義。尤其是公務人員的人性尊嚴之權利受侵害時，國家的公權力是否應予保護與尊重？按人性尊嚴是個人生存形象的核心部分，屬於維繫個人生命及自由發展人格不可或缺之權利，是一種國家法律須「絕對保護之基本人權」（李念祖，2007：245）。因屬法律絕對保護之基本權利，主管機關對本法於修正或解釋時，應省視公務人員於下班、請假或非執行職務時間所為行政中立法第九條之規定時，有關人民基本權利之言論自由、結社自由及人性尊嚴等是否應享有保障與尊重？值得吾人深思探討。

貳、基本權利¹

一、概念

¹ 基本權利可簡稱基本權或基本人權，從北美與西歐的傳統（自由主義）觀點言，基本權利乃先國家而存在，用來拘束政府權限的行使；未有上述傳統的國家，如日本部份學者依實證的觀點將基本權解釋為：憲法或基本法所保障的權利。而當時的憲法學者通說則認為：基本權是一種方針規定，並不是真實的權利。參閱：吳庚（2004：85-86）。

基本權利（fundamental rights, droits fondamentaux）為人類謀求實現自我保全、自由和正義上不可或缺的精神利器（葉陽明，2005：44）。在人類歷史上，基本權利的保障始見於十八世紀末葉的北美大陸及歐洲。在北美大陸首次對現代意義基本權作成有憲法位階效力之保障的，為一七七六年的維吉尼亞的權利法案（Bill of Rights），其內宣示：「人生而自由、獨立，並擁有不可讓渡的權利」（李惠宗，2006：86）。不過維吉尼亞的權利法案乃立於維吉尼亞的另一法典，嚴格上尚非屬憲法的一部分（許宗力，2002a：84-85）。

在歐洲，德國最早出現於一八四九年三月二十八日德國法蘭克福公布的聖保羅教堂憲法（Paulskirchenverfassung），於第六章定名為德意志人民的基本權利，其分別為規定為：居住遷徙自由、法律上之平等、人身自由、通信秘密、意見自由、信仰及良心自由、集會自由、財產權、受合法法官審判之權等，本憲法一般公認代表的德意志自由主義法治國思潮的憲章，但未生效即遭否決。至一九一九年威瑪憲法重新賦予基本權以顯著地位，在第二章稱為「德國人之基本權利暨基本義務」（吳庚，1998：2）。故德國著名憲法學家史密特（Carl Schmitt）在詮釋威瑪憲法基本權一詞時，給予基本權的界說為：「在市民階級的法治國中，基本權僅指那些先國家及超越國家存在的權利，並非國家依照其制定的法律所賦予，而是對已有的加以承認及保障。至於基本權的範圍也只能作原則性的衡量，有所干預則必須有明確規定之程序。基本權從其本質而言，並不是一種法益，乃是一種廣泛的自由，從而產生各種權利，特別是防衛權。」史密特並進一步分析，基本權與其他憲法上所屬保障的權利不同，並非憲法上所得保障的每一權利，皆屬基本權；反之亦然，法律所保障的每一權利也並不都具有基本權的意義。基本權既是先國家而存在，其內容及範圍自非法律所能限定，本質上基本權是不受限制的個人自由空間，現代國家存在的正當性在於克盡其對基本權保障的貢獻。顯然，基本權條款具有拘束立法、司法及行政各部門的效力。因此，制定法律及適用法律皆不得與基本權利牴觸（吳庚，2004：80-87）。上述史密特對基本權之解說，係採用歐美自然權利之說法，即基本權利並非有了國家後，人民始享有此權利。

一九四九年西德基本法（即德國現行憲法），雖然在社會國原則下，仍將基本權中古典的自由權利與社會基本權（soziale Grundrechte）並列，其與威瑪憲法有三點顯著不同的是：一為基本條款列於基本法之首；二是不再包括基本義務的規定；

三為基本權不與方針規定並列（吳庚，2004：79-80）。因而，論述西德基本法，以古典權利觀點着眼，其界定基本權則認為：先國家而存在的個人權利，個人的自由與平等是國家存立的條件，也是國家權力行使應負的義務與界限；若以德國固有權利觀念為出發點，則基本權利並非先國家而存在，基本權利主體乃由於作為國民一份子而受到國家的保障，在這理解下的基本權利，仍然對國家權力的行使，發生拘束作用，換言之，對自由與財產的侵害必須經由法律，才屬正當（吳庚，2004：87-88）。而在德國聯邦憲法法院於 Luth 案件的判例則將基本權定性為：基本權是人民對抗國家的權利；基本法關於基本權的章節乃顯示人及人的尊嚴優先於國家權力；基本法並非價值中立的秩序，而基本權規定就是體現基本法客觀價值秩序，而「這個價值體系的中心點，乃是在於社會團體中自由發展人格，每個人得到尊嚴，是對一切法律範圍皆有效力的憲法基本決定，凡立法、行政及司法均應將此一價值體系作為指標及原動力」（吳庚，2004：89）。綜觀德國在實務上，是認同基本權先於國家，但僅限於人及人的尊嚴，亦如史密特所認為憲法保障之權利並非全屬基本權。

二、基本權利在我國憲法的定義

我國在憲法使用的名詞是「人民之權利」，而非「基本權利」。因此，在理解基本權利，向來受兩項因素影響：一是沒有歐美國家所謂的先國家而存在或不可讓與的權利觀念；二是孫中山先生反對天賦人權之主張及革命民權的說法。故對人權的觀念是：自由是在法律限制下的自由；權利是來自法律的賦予（吳庚，2004：90）。因而，在現行憲法上對基本權利之定義選擇，有三種的選擇途徑（吳庚，1998：5-6）：一是將基本權利抽象的界定為先國家存在，不可讓與、剝奪及與生俱來的各種權利。如美國、德國自威瑪憲法以至今日通說皆採此說。雖符合基本權利的歷史淵源及世界潮流相契合，但仍有缺點存在，與我國現行憲法上對權利之理論有扞格之處，如孫中山先生主張權利是爭取得來，反對天賦人權。採此定義雖可彰顯其基本權的崇高性質，但無法臚列現行憲法上基本權的清單，致範圍不明確；第二種選擇是採用法律相關的用語作為定義。基本權的特質在於應受周全的保障，如有侵犯應提供救濟途徑。因此，將基本權界定係指「憲法上所保障的權利」。但此說亦有不備之處，因為我國憲法對人民權利的規範方式是列舉又概括。一切權利都

屬憲法所得保障的對象，則基本權與非基本權將無所差別；第三種的選擇，則是依據憲法第二章的條文構造及規範意旨，而可區別基本權及非基本權，如憲法第七條至第十八條列出 11 類權利，項目明確，適合作為清單。而第二十二條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」，依文義所述，本條所規定主要在「其他權利」，即第七條至二十一條中屬清單列舉之外的權利。其次須不妨害社會秩序公共利益始在保障之列，這項不妨害社會秩序公共利益為前提，相當於一切「其它權利」的共同構成要件。但以社會秩序公共利益作為標準，其抽象及空泛程度與不成文限制相差無幾。在上述清單中的各個權利既然無構成要件之規定，亦無附加之內在限制，與第二十二條的權利在概念上有所區隔。總之，上述選擇以第三種選擇較宜。因解釋憲法不是探求制憲者的意思，而是憲法的意思。尤其對基本權的解釋更應考量人民的權利意識，社會發展的現況與人權的普世趨向，也是當代詮釋學家所說的「效應歷史意識」的一種（吳庚，2004：90），即詮釋學方法運用於歷史上是「從整體中理解個別，從個別中理解整體」（吳庚，2004：442）。

不過，一九九一年回歸民主憲政秩序後，憲法已開始發揮其應有的保障人權效力，司法院大法官不斷作出許多有利人權保障之解釋（法治斌、董保城，2005：128）。基本權利在大法官會議解釋中，首次出現基本權利一詞，為釋字第四三六號解釋，該號解釋理由書首稱：「人民身體自由在憲法基本權利中居於重要地位」。釋字四四五號解釋則開宗明義：「憲法第十四條規定人民有集會之自由，此與憲法第十一條規定之言論、講習、著作及出版之自由同屬表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權。」上述兩號解釋引用基本權利一詞，可視為法制上的正式用語，但對此概念未曾加以闡釋。

而對基本權利的定義，學者吳庚的詮釋為：「基本權是凡人皆有的權利，憲法加以規定具有確認其在國家規範秩序中的最高效力，國家有加以保障的義務，不僅立法者不得任意限縮，制憲者如有侵犯也是為一種憲法破毀的行為，基本權內容越是充分實現，政治體系越具有存在的正當性。」（吳庚，2004：90）依此定義，我國憲法第二章規定之權利，除生存權、工作權及受教育權具有社會權的性質；參政及考試服公職為政治上的參與權外，餘 10 類自由與權利大致是來自歐美古典的權利清單，是先國家而存在的自然權利。平等權與自由權是先國家而存在的固有權利。

利，社會權及政治上的參與權也是每個人參加國家生活必需具有的權利，否則將不成為其公民身分，不過有賴國家採取積極的措施。故上述之權利不問其歷史背景與屬性，都不能承認是憲法所賦予，憲法加以規定只是確認的性質，如自由權是先憲法而存在，憲法的規定在確認其在整體法律的地位。另外，基本權條款與其他憲法條文有同樣的法拘束力，各個國家機關之行為不得與之抵觸，不在只是方針規定條款（吳庚，2004：91）。

顯然，學者吳庚在基本權利之定義是認同德國憲法法院實務上之解釋將人及人的尊嚴視為先國家之上位概念，及史密特的憲法基本權並非全部屬先國家而存在的權利，即德國學者所認為基本權因受不同程度的保留，而有層級式的保留。在我國則為釋字四四三號解釋，建立層級化的保留體系概念。故基本權利，它仍是有上位概念與具體的下位概念的差異性。²

三、小結

基本權利為個人對抗國家所有的公權力之非法侵害之權利，因而具有防衛性質，因此有「防衛權」之稱。而防衛權的作用乃是基本權利最初的作用，其要求政府不要干涉人民，其目的在創設人民「自由的空間」，故基本權利乃是一種免於國家干涉的自由（Abwehrrecht）或自由功能（Freiheitsfunktion），為基本權利最原始且最主要的功能（李建良，1999：41；許宗力，2002b：72；法治斌、董保城，2005：130），即個人權利起始之處，就是國家權力終止的地方，也是憲法保護消極的自由權利之真諦所在（吳庚，2004：103）。

因基本權乃是一個人生存所不可或缺且其核心為永久不可侵犯之權利。故基本權之規定，不但是「客觀法規範」，也是「主觀的權利」，此為基本權的多層次性（李惠宗，2006：85）。因此，人民對於國家違法侵害基本權利之任何行為，均得透過法律途徑排除之，如：侵害基本權利之法律或命令，人民得請求宣告無效；對

² 學者吳庚認為憲法第二十二條規定的其他自由及權利，或可稱為類似於基本權利。因此，人格權是比較具體的下位概念。但亦有學者如李惠宗，將人格權與人性尊嚴或人格尊嚴等同看待，或將人性尊嚴列入憲法第二十二條的保障範圍者，主張人格發展自由為第 22 條的自由權利，即無下位概念之說。參閱：吳庚（2004：305）、李惠宗（2006：341-345）。

於侵害基本權利之行政處分或司法裁判，人民得訴請撤銷或廢棄，並請求除去違法之結果；國家行為有侵害基本權利之虞者，人民得訴請防止之。

參、人格、人格權與人性尊嚴

一、人格

史坦恩（Lorenz von Stein）在論述一個概念上（begrifflich）存在的要素時，³必定相對於這個抽象概念進一步落實成為「實際上」（wirklich）具體存在的現象，換言之，「本質」與「現象」的對立與並存才足以構成完整的理論。要建立或者論述一個真實的、整體的事務（wesen），也就必須區分其「本質」與「現象」。分析兩者的對立與互動，才是完整的認知。人的精神與物質面，是兩個對立的要素構成人的人格，所以個體（individuum）與個人人格（persoenlichkeit）分屬不同層次的概念。「個體」係指單一而且自然存在的個人，而「人格」則指個體提昇的狀態。

³ 史坦恩（Lorenz von Stein）一八一五年出生於德國北方小鎮（Eckernförde），一八四一年獲得基爾大學法學博士，是十九世紀德國著名的國家法與國家學理論家之一。其最重要的學術貢獻在於它整合當時的社會理論、經濟理論以及行政理論成為一個獨立學門國家學（Staatswissenschaft）的一部分，並認為社會問題的本質不在於階級的差異，而在於階級的利益。強調先有社會，後有國家；先有社會理論，才有國家理論。在理論的建構上，應該先有社會要素體系及其發展的認知，才足以推論國家的必要性，進而分析國家的目的及其構成要素，包括公權力組織、公務員、法秩序等均有其相對的社會意義，從而國家秩序及其法秩序的發展階級必定與社會秩序的發展、變遷相符合。史坦恩認為國家的概念便是將人的整合提升到有自主意志力，以及自主行為力的完整人格，或者如同個人生活般具備個人意志以及個體意識的狀態。人格理論可以說是史坦恩「社會國」理論的起點，以人格理論建立社會理論，再以社會理論建構國家觀。史坦恩認為國家的本質與國家的實際分屬兩個不同層次的理論體系，前者稱為國家人格；後者屬於社會秩序理論。換言之，個人的本質在人格概念；社會的本質在於有機體概念；國家的本質就在於國家人格。個人的實際在於意志與行為的表現；社會的實際在於社會秩序以及社會利益的作用；實際的國家表現在政府與議會體制，也等同於社會。

在德國思想傳統中，史坦恩其主要的貢獻在於反思法國大革命的社會意義，及其對於現代國家與社會的影響。其憲政思想與國家理論（國家學）受到當時日本伊藤博文非常大的賞識，並且影響到伊藤博文的憲政思想，甚至在當時日本憲法中有關君王權力的部份與史坦恩的原始手稿非常相似。參閱：張道義譯注（2008）。

態，有他的個人能力及成就。人格的定義在於意志力與行為的整合及其自在、自為的自由（張道義譯注，2008：44）。

人格，史坦恩認為：「它是一種有機機制的，因透過理性與邏輯的方法去認知絕對存在。認知超越所有的現象的唯一本質，人類社會的絕對本質得以理性與邏輯自我檢證，並不依附具體存在的現象。」因此，機制本身就是自我存在的基礎。個人透過共同生活體及其互動行為發展成社會，統合社會的機制必然具備一種獨立人格（eine selbständige Persönlichkeit），兩者共同屬於人的生活的真實面，個人的人格既然能夠結合自身精神與物質的矛盾，國家統合個人與社會利益的力量，也就必須在抽象獨立的國家人格。這種人格理念下人的統合，並且免於個人利益或者個人獨斷的機制，就成為史坦恩基於人與社會生活所建立的國家觀（der Staat），因而國家的概念便是將人群的整合提昇到具有自主意志力，以及自主行為力的完整人格。這樣的國家的本質與公共利益才具有統合的力量，並且成為一個整體（張道義譯注，2008：25-26）。國家既然是一個有機體，則以公務機關實現國家的意志，才能超越社會利益以及階級利益，而在有機體內的國民同樣都具備人格的個體，個體都有人格發展的道德要求，為了滿足個體之間人格的自由發展不至於侵害其他人格的自由發展，就衍生出法與權利（Recht）的概念。所以國家人格概念的範疇必定包括法秩序，個別人格之間的法秩序就是私法領域，個人人格與國家人格的關係則構成公法領域（張道義譯注，2008：26）。

史坦恩論述人格，不但將其視為有機體，且存在者變動與不變原則。所謂不變原則是指以精神生活的現存秩序為基準，是精神生活永久恆秩序的核心，因此當某個階層、階級或者某個個人超越了精神秩序（die geistige Ordnung），則為倒退或反動，就是不真實及走向毀滅的。不變原則要求精神資源以及社會資源權益的繼續發展，致力於精神發展的進步，帶來整體的成就。反動原則是造成停滯，甚至倒退，造成他人無法擁有社會資源的精神權益，以上帝秩序藉口處處設限，結果是整體的毀滅（張道義譯注，2008：130-131）。

至於變動原則的本質在於追尋新的分配方式而致力於批判現行精神生活的秩序，在變動原則中，無產者的利益與精神生活的緊密結合在一起，由個人透過勞動所獲得的自為的（selbsttätig）發展，故利益與勞動兩者正是變動原則所具有的真實力量以及真實道德使命。若忽略精神秩序及其功能的本質，而為個別利益服務，

這不是真實的變動原則，換言之，變動的趨勢及其純粹精神生活的力量，將會從精神生活的要素淪落成特殊利益的工具（張道義譯注，2008：134-135）。

因此，從史坦恩論述人格的有機體，則可知其所謂人格，從精神層面則為人性尊嚴及價值，即不變原則；從物質層面論述，為個人與他人關係，則屬人格權，即變動原則。其間關係如圖 1。

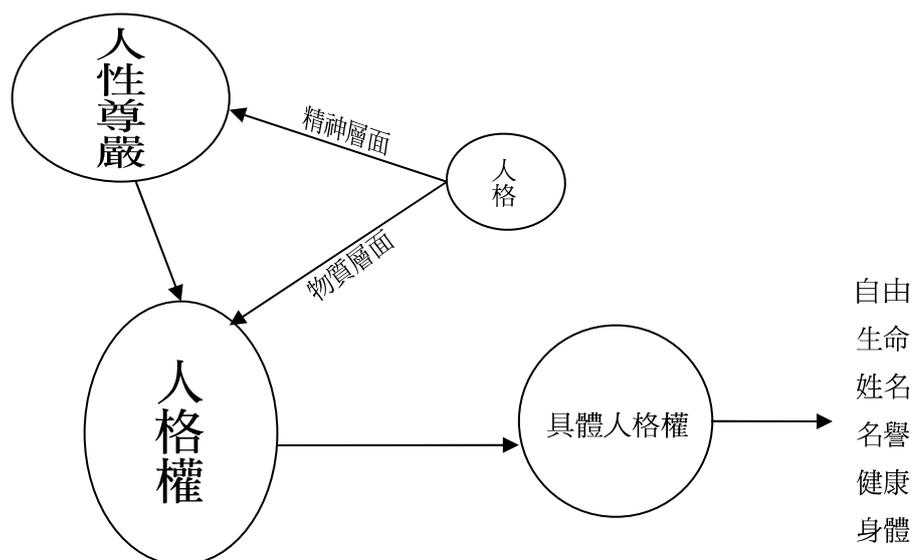


圖 1 人格與人格權及人性尊嚴的關係

資料來源：作者自繪。

二、人格權

人格權在我國民法所明定的一種私權（民法第十八條），先憲法而存在，一般謂之私法上人格權（王澤鑑，2006：111）。民法是規範私人間一般生活事項之法律，用以調整以人為中心的人與人及人與物間的關係。因此，人所重視的價值就是法律追求的價值，法律所追求的價值為集合眾人的價值作為追求的整體的目標，而作為法律終極目標人的滿足追求的評價主體，自然就成為國家的主體、法律的主體，更是權利的主體。故保護權利主體本身，對人直接保障的規範，是比身分和財產的保障更為重要。因此，人格權的保障，成為民法的三大體系之一，不過現行各國民法典對於人格權保護，卻十分簡略，顯有重物輕人的現象，反映的是在維持人

們生存的物質需求無法得到滿足（謝哲勝，2004：63）。

至於憲法上的人格權，因憲法未有明文之規定，乃司法院大法官解釋所創設（王澤鑑，2006：111）。如釋字三九九號解釋「姓名權為人格權之一種，人之姓名為其人格之表現，故如何命名為人之自由，應為憲法第二十二條所保障」；釋字五八八號解釋「子女獲知其血統來源，確定其真實父子身分關係，攸關子女之人格權，應受憲法保障」；釋字六〇三號解釋「隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障」。故憲法上之人格權，係在保護人格法益的完整，主要在以消極或靜態的方法要求他人尊重，不侵害其生命、身體、健康、自由等人格利益，不侵入其私的領域，不妨害其自主的自我決定及自我表現（王澤鑑，2006：111）。

人格權隨社會之進步而內容有逐漸擴大及保護方式日益加強。有謂人格權者，權利主體之自然人，以社會構成分子之資格，從事一般社會（非特定的團體）活動，為維護或保障其權利能力或行為能力，個人之身分、地位、尊嚴及法益之必要，而應受法律保護之非財產上的權利（姚瑞光，1982：3）；人格權為個人人格的基礎，與個人有不可分的關係，人格權包括維護個人人格的完整性與不可侵犯性，尊重個人的尊嚴、稱呼，以及保障個人身體與精神活動等權利在內（施啟揚，1993：95）；人格權係以人格為內容的權利，人格指人的尊嚴及價值，即以體現人的尊嚴價值的精神利益（*ideelle Interesse*）為其保護客體，此項人格上的精神利益不能以金錢加以計算，不具財產的性質（王澤鑑，2008：81）。

上述學者之詮釋人格權的意義，以個人人格為基礎，著重於精神利益的人性尊嚴與價值的表現，且非屬財產上的權益。但學者吳庚則以人格權是比較具體的下位概念（吳庚，2004：306）。從史坦恩論述之人格的概念，對人格權的定義區分為：精神層面與物質層面。在物質層面是透過財富及勞動，發展為個人人格物質基礎，使人得以成為特殊的自主的、自由的人格，而衍生具體的人格權；在精神層面上，則為個人內在的尊重與尊嚴，透過參與道德三大功能（軍事義務、司法審判、禮神宗教），滿足個體的道德發展，而道德秩序，就是共同的生活的互動關係，而且是一種自我循環的互動關係以形成（張道義譯注，2008：46）。有機生活，從而道德秩序就是一種精神層次自我完成的生活有機體，透過精神上的勞動，以求人格的發展，即所謂的人性尊嚴及價值（張道義譯注，2008：48）。顯然，史坦恩的人

格權論述，能隨時代的演變，而呈現不同時代所需求的人格權。

三、人性尊嚴

(一) 意涵

從自然法 (Naturrecht) 觀點言，人民有些權利是與生俱來的，是先驗的、是先於國家而存在的，不待制定法明文授與即應享有。並非所有人民權利皆不待憲法規定即自明，該項權利必須是具有固有權或原權等具人權 (Menschenrecht) 或每個人的權利 (Jedermannsrecht) 之品質者，才足以當之 (李震山，2003：3-5)。在憲政主義思想下，基於人民之總意所創造的憲法不但欲規範、約制國家統治力，同時也保障各個人於各該國家統治下應享有的地位。而由憲法的人性圖像所彰顯的獨立、自主、不受政治不當干預影響的人，其所應享有的涵蓋身體精神與行為等方面的自主、自決的價值，便是人性尊嚴主張的根源 (蔡宗珍，1999：99)。所謂人性尊嚴 (Menschenwuerde)，即是人的尊嚴 (die Wuerde des Menschen) 或指個人尊嚴，一般不將稱之為「人類的尊嚴」，其主要是在強調個人的獨立性，以及個人間之差異性，但也不因而否定「多數人的尊嚴」或其他「動物類」的尊嚴之存在。人性尊嚴一詞，已從系統倫理道德、宗教或哲學用語，逐漸演化成法律用語，甚至成為憲法價值 (Verfassungswert) 之一部分，或憲法秩序的基礎 (Fundament der Verfassungsordnung) (李震山，1992：35)。

人性尊嚴並無一確定的概念，一般賦予其「自我決定」、「自我發展」、「自我形成」的意義，但這個意義的解釋仍然是相應於該社會背景的變動，隨者一般國民普遍意識而變遷，其所反映的乃是流行於社會中的價值感覺。惟這不表示人性尊嚴的概念內涵，可以被恣意的詮釋，而是表示人性尊嚴的意涵緊密地連結於社會共同意識 (蔡維音，1992：45)。因人性尊嚴是一種植基於「人」的存在所形成的價質，各個代表以及展現此一價值之具體的個人，均有權主張其尊嚴應受到尊重與保障。故人性尊嚴的價值應受憲法肯認，其要求國家尊重與保障的思想，乃屬憲政主義以人為本之思想所蘊含的當然主張，應可視為憲法之基本精神所在，甚至無待乎憲法的明文揭示 (蔡宗珍，1999：99-100)。據此，吾人可以肯認人性尊嚴的意涵在於維護每個人均能自主、自決的獨立個體。

（二）我國憲法下的定義

憲法作為最高實定法規範，自有價質體系，就這層意義言，人性尊嚴屬憲法價質秩序中之根本原則（*Fundamentales Prinzip der verfassungsrechtlicher Wertordnung*），甚至不可侵犯的人性尊嚴，已成為價質體系的基礎（*Grundlage eines Wertsystems*）（李震山，1992：35）。即人性尊嚴之保障，不但屬抽象的憲法價值與憲法原則，甚至成為具體的基本權，如憲法增修條款第十條第六項所規範之「人格尊嚴」國家則不得予以排斥對其保障。但憲法未明文規定之基本人權，除透過大法官之解釋，將人格尊嚴的維護稱為憲法保障人民自由權利之基本理念（釋字三七二號解釋）。因此，如學者李震山教授認為：「憲法第二十二條之規定，可發揮保護基本權利之補充、媒介及承接等功能，特別是作為保障『新興的』基本權利之依據，但人性尊嚴既已內涵在列舉基本權利中，且非新興基本權利，只有在列舉的基本權利無法涵攝之情況形下，再藉由憲法第二十二條概括保障，以落實人性尊嚴之保障」（李震山，2003：5）。但亦有學者採不同的看法，如蔡宗珍教授則以：「人性尊嚴之主張為基本權之一環，即使肯認人性尊嚴的主張為基本權的一環，亦不宜將之定位於我國憲法第二十二條的概括條款中，而應將之視為我國憲法的當然內涵，由憲法的整體規範中導出」（蔡宗珍，1999：100）；吳庚教授認為：「人性尊嚴則是作為一個人（*Menschen, human being*）所當然具有的地位與尊嚴，若列入第二十二條的範圍，顯然與人性尊嚴在基本權價值體系中的位階不相當。因此，在我國憲法解釋上，應如從德國一樣，將之視為最高的價值（吳庚，2004：306）。」

上述學者對人性尊嚴的位階見解不一，但均認同人性尊嚴於憲法的最高價值。因而，在此價值體系下，當憲法未明文規定之人民基本權利時，以大法官蘇俊雄教授在釋字三七二號解釋【協同（含部分不同）意見書】將人性尊嚴詮釋為至上的價值理念，可為參考：人性尊嚴無拋棄或任意處分性，對於其侵犯行為，亦不得再待審酌有無社會容忍性，而應直接以客觀評斷是否已經構成危害到人性尊嚴，決定是否加以國家保護（李念祖，2007：245）。

四、小結

人性尊嚴最高的價值是不變的，但可與時俱進隨時代而調整。如德國聯邦憲法法院對人性尊嚴的闡述：「人的尊嚴不容支配，然而對如何才是符合尊重人性尊嚴要求認知，卻無法離開立誓性的發展而得。因此，如何才算是符合人性尊嚴的判斷，便只能立足於現階段認知的狀態，而無法主張該判斷是永遠有效的。」顯然，界定人性尊嚴觀點是不斷的演變，在不同時代、不同社會所呈現出來的人性等意涵也將有所不同（蔡宗珍，1999：101）。

肆、行政中立立法

文官體系保持行政中立被認為是政治體系穩定運行的重要機制。中立價值的背後是行政在執行政治意志工具的主張。在現代公共事務日趨複雜，行政中立之精義已不再是不務實地要求文官要完全不從事政治利益的彙整、判斷與代表等功能。因此，只要是政治首長不接受的政策方向或計畫執行細節，文官必須放棄其偏好，當然，因之所產生的政治責任就不應由文官負責。所以行政中立的另一個重要意涵，是要求文官在處理日常業務保持公平的標準，特別是不因個人、團體或黨派，而有不同之管制標準或服務利益傳遞方式（曾明發，1998a：75）。

行政中立法是屬於政治性的法律，與集會遊行法、人民團體法、政黨法、選區劃分法、地方自治法等相同性質。而具有執政優勢的政黨往往為了保存既有的優勢而在立法上或執法上刻意有所偏頗。這一類型政治性法律案最容易牽涉到人民的基本權利，而且也是具有執政優勢的政黨所最不樂意奉行。若欲公平的且合理制定與執行，則往往必須依賴人民的力量，和依賴非執政黨以外的其他所有社會次體系的力量，如學術界、司法界、宗教界、地方政治人物、反對黨、民間社會等覺醒及行動（黃錦堂，1996：29-30）。

在政黨政治的發展中，選舉的過程前後，因受政黨干預行政，致行政部門公務員執行職務有不公正或受到不利益對等的情勢。故為使公務員在執行職務時，能依法行政不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭。公務人員在依法行政的基本原則下，其服務的對象是全體國民，而非特定的政黨或對象，從而體現政黨政治的民主憲政精

神。而建立公務員共同遵守的法則，必須有具體化且為行政法制體系一環的法規，故行政中立的立法，則有其必要與重要性。

一、建置

我國早期因處於動員戡亂時期，由一個政黨長期主導政局，以致沒有真正的民主政治文化與行政中立理念。至一九八七年解嚴，開放中央選舉，以及政黨政治開始形成。西方民主代議國家發展下之「行政中立」，由學術討論層次，轉而成為我國民主政治與文官制度間必須面對的課題（歐育誠，2010：14）。考試院有鑒於此，乃研擬「公務人員行政中立法草案」，於一九九四年十二月三十日函請立法院審議，至二〇〇九年五月十九日完成立法，二〇〇九年六月十日公布實施，為我國行政中立開啓新的里程碑。

二、內涵

行政中立的訂定內涵，有依法行政、公正執法及適度限制文官的政治活動三個領域。依本法之條文歸納其主體內容可分為：

（一）依法公正、忠實原則

1. 公務人員應依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民不得對任何團體或個人予以差別待遇。（行政中立法第三、四條）
2. 公務人員於職務上掌管之行政資源，對政黨、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。（行政中立法第十二條）

（二）政治活動的限制

1. 公務人員不得兼任政黨或其他政治團體之職務，不得介入政黨派系紛爭。（行政中立法第五條）
2. 公務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及有關之選舉活動。（行政中立法第六條）
3. 公務人員除因業務性質，執行職務之必要行為外，不得於上班時間或勤務時

間，從事政黨或其他政治團體之活動。（行政中立法第七條第一項）

4. 公務人員不得利用職務之關係，為政黨、其他政治團體進行期約、募款或其他利益之捐助。（行政中立法第八條）
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，從事政治活動或行為。（行政中立法第九條）

（三）競選活動的限制

1. 公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。（行政中立法第五條第三項）
2. 公務人員不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關的選舉活動。（行政中立法第六條）
3. 公務人員不得利用職務為擬參選人為期約、捐助及募款之活動。（行政中立法第八條）
4. 公務人員不得為支持或反對公職候選人公開的站台、遊行或拜票等活動或行為。（行政中立法第九條）
5. 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或為一定之行使。（行政中立法第十條）
6. 公務人員登記為公職後選人者，應依規定請事假或休假。（行政中立法第十一條）。
7. 各機關首長或主管人員於選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動，並應於辦公場所等明顯處張貼禁止競選活動的告示。（行政中立法第十三條）

（四）救濟及課責

1. 長官要求公務人員從事本法禁止之行為，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並得向監察院檢舉。（行政中立法第十四條）
2. 公務人員依法享有之權益，不得因拒絕從事本法禁止之行為而遭受不公平對待或不利益；並得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。（行政中立法第十五條）
3. 公務人員違反本法，按其情節經重，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，依有關法律處理之。（行政中立法第十六條）

三、小結

行政中立法係指公務人員在執行職務時，應嚴格遵守的一種自律。由上述歸納整理，行政中立法規範重點在對政治活動的限制，其基本的目的在限制常任文官的政治參與。另一方面，也是健全我國文官制度，嚴守中立與公正的立場，執行既定的政策及法律，藉以能實現公部門的專業、公正、效率與效能，以獲得人民的信賴。

伍、行政中立法規範之行為對公務人員權益的影響

建立行政中立法之目的，係保障公務人員合法權益，不受長官要求從事中立法所禁止的行為，也不致於因拒絕從事長官要求禁止行為而遭受不公平對待或不利處分。而公務員有職務內行為與非執行職務之行為。職務內之行為依法行政則無所謂行政中立之情形，但非執行職務之行為，是否仍需予以限制？學者許宗力認為：「限制公務人員職務外之行為，係擔心別人會質疑他在職務外行為參加政治活動時，則會被懷疑其執行法律，從事行政決定的公正性（許宗力，1996：24）。」立法院於二〇〇七年審議公務人員行政中立法草案時，銓敘部李次長若一先生亦說明：「基本上，一般國家限制公務人員從事政治活動都是只限制上班或勤務時間內，如果下班時間要加以限制，實是相當困難。因此，制定行政中立法有一個原則，即上班時間絕對不可從事政治活動，下班時間則希望能自我約束，如下班時間參加遊行活動，要加以禁止則相當困難。因下班之後是公務人員自己的時間，我們無法去管他下班之後的活動（立法院，2007：126）。」顯見公務人員於下班或非執行職務時參與政治活動不應予禁止或規範。

以行政中立法第九條第一項第六款之規定公務人員不得為支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人站台、遊行或拜票；及行政中立法施行細則第六條規定公開為公職候選人站台，指為公職候選人站台或助講之行為；公開為公職候選人遊行，指為公職候選人帶領遊行或為遊行活動具名擔任相關職務。依此規定公務

人員不得為助選員外，亦不得為助選活動。參閱公職人員選舉罷免法（簡稱選罷法）第四十七條規定公務人員不得擔任助選員，惟助選員與助選並不相同，如公務人員於下班後替某候選人散發傳單、名片等，選罷法並不禁止，而此等行為仍屬為助選的範圍（曾明發，1998b：62-63）。然支持某一政黨或政治團體或公職候選人，就有參與政黨選舉活動之可能，故公務人員只要不利用職權，下班後從事政黨活動，選罷法是允許的。由行政中立法對公務人員參與政治之活動，有相當的限制行為，值得吾人省思公務人員應享有的基本權利是否應受到保障與尊重。茲分析如下：

一、行政中立法禁止行為認定標準之疑義

依行政中立法第七條規定公務人員於上班或執行職務時，不得參與政黨活動的限制；而第九條第一項第三、六款則規定不得為支持或反對特定政黨或公職候選人，為公開站台、遊行或拜票、主持集會、發起遊行或連署等活動，並無上班、下班或執行職務與非執行職務之區別。因此，公務人員可否參加政黨與支持或反對政黨之活動等規定，就銓敘部法規司之解釋，有其疑義之處，分析如下：

（一）可以參與政黨活動，但不得支持或反對政黨活動

公務人員可否參加政黨、其他政治團體或公職候選人所發起之遊行、召集之集會或連署活動？銓敘部法規司認為可以，但應請假或下班時間為之。其理由係因行政中立法第九條第一項第三款並未限制公務人員「參與」政黨其他政治團體或公職候選人所發起的遊行、召集之集會或連署的活動（銓敘部法規司，2010：39）。查第九條第一項第三款規定為公務人員不得支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人，所為的主持集會、發起遊行或領導連署活動。顯然，依此銓敘部法規司認定可以「參與政黨活動」之解釋，公務人員則可利用下班、請假或非執行職務時間以「參與政黨活動」之名義為遊行、集會或連署活動而不受第九條第一項第三款規定之限制。

公務人員可否支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人公開為公職候選人站台、遊行或拜票等活動，銓敘部法規司認為不可以（銓敘部法規司，2010：40）。而可否參加政黨、其他政治團體或公職候選人所發起之公開站台、遊行或拜

票？銓敘部法規司雖無解釋，但依上述之解釋可推定，行政中立法第九條第一項第六款並未限制公務人員參與政黨、其他政治團體或公職後選人所發起之站台、遊行或拜票。因此，公務人員利用下班、請假或非執行職務時間「參與」第九條第一項第六款之政黨活動規定，應可被允許的。而依聯合報二〇一〇年七月一日報導：鐵路警察局長請假參與朱立倫的造勢活動，並未發言，但警政署認為違反行政中立法予以申誡處分（陳金松、沈旭凱，2010）。上述銓敘部法規司之解釋，該局長之行為屬「參與」政黨活動之行為，其行為應許可的。

（二）法條適用之不當

揆其行政中立法之立法意旨，是為使公務人員在行政中立之行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循。依上述銓敘部法規司解釋之意涵，因參與政黨活動而涉及第九條第一項第三款之規定時，是被允許的，且須符合第七條不得於上班或執行職務時為之，依此解釋，在法條適用上顯有不當之處，其理由：

1. 將參與政黨活動而有涉及第九條第一項第三款之規定時，解釋為第九條第一項第三款並未限制參與政黨等活動，係欠缺法律授權明確性的依據。因此，對參與政黨活動而有涉及第九條第一項第三款之規定時，仍應以適用第九條第一項第三款之規定為宜。
2. 第七條係原則性的規定，參與政黨活動的範圍，包含政治活動及競選活動，如主持集會、發起遊行或拜票、站台等，而該等活動因屬特定的政治活動或限制行為，須另為規範，故第九條列舉之規定可謂第七條之特別規定。

二、非執行職務時應受保障之權益

行政中立法形式上是保障公務人員部分行為，但對公務人員在下班、請假或非執行職務時限制的行為，應考量是否侵犯憲法上保障的言論自由權、集會結社權，或屬憲法價值秩序中根本原則之人性尊嚴，茲臚列分析如下：

（一）侵害言論自由權？

表現就是將思想、觀念或意見以言行或其他可作為傳達的方法表現於外之意，言論當然是表現的方式，而集會、遊行、行使參政權也含有表現的作用（吳庚，

2004：209）。因此，允許人民公開發表言論、自由表達其意見，乃社會文明進步與閉鎖落後之分野。民主社會之存續及發展有賴於組成社會之成員的健全，一國國民在尊重表現自由之社會生活中，始能培養其理性及成熟之人格，而免遭教條式壓抑式言論之灌輸，致成爲單面向人（one-dimensional man）。故保障範圍不僅包括多數人歡迎之言論，尤應保障少數人之言論。唯有特立獨行之士，所爲言論，或被認爲離經叛道，始有特加維護必要，此乃憲法保障表現自由真諦之所在。言論不問其議題或內容政治的或私人的皆在受保障之列。發表言論是基於理性或出自情緒也非所問，言論有無價值，是否發生影響亦不在考慮之中，但明知與事實不符之主張，則不受保護的法益（吳庚，2004：211-212）。

而言論自由，依大法官會議釋字第四四五號解釋理由書：「本於主權在民之理念，人民享有自由討論，充分表達意見之權利，方能探究事實，發現真理，並經民主程序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由爲實施民主政治最重要的基本人權。國家所以保障人民之此項權利，乃以尊重個人獨立存在之尊嚴及自由活動之自主權爲目的。」另釋字第五〇九號解釋理由書：「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑒於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。」上述學者吳庚教授及大法官解釋，對人民在多元社會中之政治言論自由，持較爲寬鬆之見解。

從言論自由的限制，在法制上可分有追懲制及預防制。而所謂追懲制是發表言論，事先不可干涉，但事後如違反法律或侵害他人利益，則應負刑事或民事責任；預防制則爲事先審查，現代法治國家多已拋棄預防制，因事先檢查將扼殺言論自由，其結果只有執政者喜悅的言論可以公開發表，對於自由及多元社會之發展是一種的戕害（吳庚，2004：213）。依行政中立立法之限制公務人員參與政治活動行爲，顯然是一種預防制之規定。

依行政中立立法第九條第一項第三、六款規定公務人員不得支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人，公開爲公職候選人站台、遊行或拜票的政黨活動，是否違反憲法保障言論或講學自由。銓敘部法規司之解釋理由：「主要考量是類行爲已屬高度政治性活動，且涉及行政資源或名器之使用，爲避免不當政治介入或濫用行政資源等情事，爰予適度限制，並未就基於公民身分評論政策的權利，以

及研究或學術言論自由部分予以限制，因此，並無違反憲法言論保障權與及講學自由之虞」（銓敘部法規司，2010：35）。亦有學者認同公務人員係考試進用，身分受保障，應依法政策公正執行職務，為全國人民服務，不宜參加政黨活動（曾明發，1998b：62）。上述之解釋，對支持或反對特定政黨活動之公務人員，是否侵犯其言論自由權，則以係屬高度政治性活動，而予以限制。雖行政中立法第九條第一項第三、六款為特別規定之政治活動及限制行為，但公務人員亦為人民之一份子，憲法上享有的基本權利仍應受到保障。因此，公務人員於下班、請假或非執行職務時參與支持或反對特定政黨活動之行為而予以限制，則有侵犯言論自由權之虞。

（二）對集會結社的限制？

言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。⁴ 而結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制。⁵

集會結社本屬表現自由的範圍，為實施民主政治最重要的基本人權。結社自由除加入或不加入政黨或政治團體外，包括參與活動等。因此，當行政中立法第九條第一項第三、六款之規定若於社會秩序、公共利益並無明顯而立即危害之事實，不應限制公務人員在下班、請假或非執勤職務時之集會結社自由權，否則有逾越憲法第二十三條所定之必要性。⁶

（三）人性尊嚴的侵犯？

人性尊嚴是不可侵犯，乃是「先於國家」之自然法的固有一法理，而普遍為現代

⁴ 參閱司法院大法官釋字第六四四號解釋理由書。

⁵ 參閱司法院大法官釋字第四七九號解釋理由書。

⁶ 參閱司法院大法官釋字第四四五號解釋理由書。

文明國家之憲法規範所確認。在憲法保障之基本人權與自由之價值體系中，人性尊嚴是至上的價值理念。因此，將人性尊嚴以憲法第二十二條「不妨礙社會秩序、公共利益」為條件，始受憲法的保障，則有侵犯人性尊嚴在憲法價值體系的最高位階地位（吳庚，2004：306）。

而人性尊嚴之基本權利是否受憲法第二十三條限制？實證主義者認為人民的基本權利是來自憲法的規定，則憲法本身或有憲法依據的法律，當然可以對基本權利加以限制；採自然法思想者，認為人權先於憲法及國家而存在，應不受憲法之規範。而學者吳庚教授認為限制人民基本權利之法律是否具有正當性，應衡量憲法第二十三條所欲維護的價值是否高於各個基本權（吳庚，2004：114）。除非發生「明顯而立即危險之事實狀態」，否則不應以法律加以禁止（吳庚，2004：90），而觀之行政中立立法第九條第一項第三、六款之限制規定，均包括執行職務或非執行職務在內。基於公務人員與國家間之公法上職務關係，公務人員在執行職務時應受其限制，則無庸置疑；但公務人員於非執行職務時，亦為人民之一份子，其基本權利的保障層級，依大法官會議釋字第四四三號解釋理由書：⁷「憲法所定之人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定極為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。就其層級化的保留體系，人性尊嚴為憲法價值，屬憲法保留。」而行政中立立法之第九條第一項第三、六款之規定，屬對人民身體自由之限制行為，應有法律之依據，始符合法律保留、比例原則。即參與政治活動等限於上班及執行職務時間內，若亦包含下班、請假或非執行職務時間，對人性尊嚴之保障則恐有侵犯之虞。

三、小結

行政中立立法之建置，雖然已為公務人員規劃政治活動的範圍，但法條的規範在許可與禁止的界限間，對基本權利、人格權及人性尊嚴等是否構成侵犯，於解釋

⁷ 參閱司法院大法官釋字第四四三號解釋理由書。

上、適用上仍有模糊的空間地帶。雖可經由主管機關以行政命令的方式解決，但行政命令有踰越法律禁止規定之虞，如對人民身體自由之限制等。因此，仍需經由法的修正，而予具體明確的法律規範為宜。

陸、結論

行政中立法於二〇〇九年實施，經歷二〇〇九年縣市長、鄉鎮市長及縣市議員選舉，二〇一〇年鄉鎮市民代表及村里長選舉，雖未發生重大的爭議議題，但未來仍有選舉，在政治活動方面，公務人員的權益雖有行政中立法建立其保障，但也限制公務人員參與政治活動。對人民享有的基本權利、人格權及人性尊嚴的價值，仍有保障不足之處。

因此，在憲法保障與法律限制兩者之間，應有合理的界線，以保障公務人員的權益，及落實行政中立法的實踐。首先，公務人員須有自我要求的自律，因公務人員在其職責範圍內對一定的公務資源有其使用或動員的能力。故，處理公務資源上，不應偏袒某一特定的政黨或政治團體，否則公務資源被扭曲的使用，對於政黨公平競爭之原則，自有莫大的損傷，亦非真正民主政治所應有之精神（邱華君：2009：31）。其次，主管機關應隨時檢討改進及求其周延之可行性；行政機關則需有形塑行政中立的認知，並透過教育與訓練方式，將其抽象的理論概念架構轉換成實務工作上的指標。

不過最重要的是，行政中立法屬政治性的法律，應有確保人民權利及消除向來弊端的功能。上述行政中立法制定的原則，即是上班時間不得從事政治活動，下班時間則自我約束。但第九條並無明確不得於上班或下班時間從事政治或競選活動的規範，而在解釋上是不得於下班時間從事政治或競選活動，則有侵犯人民基本權利之虞。誠如本文第貳部分論述基本權利，學者吳庚教授言：「基本權內容越是充分實現，政治體系越具有存在的正當性。」因此，建議主管機關於解釋或修正行政中立法時，除考量現代化國家中人民應該享有的基本權利、人格權及人性尊嚴等權利外，應修正第九條如第七條明確規定不得於上班或勤務時間，從事政黨及其他政治活動。此不但符合法律保留及授權明確性，並可減少適用及解釋上之爭議。

參考文獻

- 立法院（2007）。委員會紀錄。**立法院公報**，第96卷第44期，頁126。
- 王澤鑑（2006）。人格權保護的課題與展望（一）—人格權、人格尊嚴與私法上的保護—。**台灣本土法學**，第80期，頁105-120。
- 王澤鑑（2008）。人格權保護的課題與展望（五）—人格權的性質及構造：精神利益與財產利益的保護（上）。**台灣本土法學**，第104期，頁81-90。
- 張道義譯注（2008）。**國家學體系：社會理論**（初版）（史坦恩 Lorenz von Stein 原著）。台北市：聯經。
- 李震山（1992）。人性尊嚴之憲法意義。**律師通訊**，第150期，頁34-45。
- 李震山（2003）。人性尊嚴。**法學講座**，第17期，頁1-17。
- 李建良（1999）。**憲法理論與實踐**。台北市：學林。
- 李惠宗（2006）。**憲法要義**（三版）。台北市：元照。
- 李念祖（2007）。**案例憲法 I 憲法原理與基本人權概論**（二版）。台北市：三民。
- 邱華君（2009）。公務人員行政中立法之落實作為。**公務人員月刊**，第161期，頁28-40。
- 吳 庚（1998）。基本權的三重性質—兼論大法官關於基本權解釋理論體系。**司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集**（頁1-52）。台北：司法院大法官書記處。
- 吳 庚（2004）。**憲法的解釋與適用**（三版）。台北市：自印。
- 法治斌、董保城（2005）。**憲法新論**（三版）。台北市：自印。
- 施啓揚（1993）。**民法總則**。臺北縣：大地印刷廠。
- 姚瑞光（1982）。論人格權。**法令月刊**，第43卷第5期，頁3-6。
- 陳金松、沈旭凱（2010年7月1日）。為參選人站台 鐵路警局長申誠。**聯合報**，綜合A12版。
- 許宗力（1996）。建立行政中立法制座談會。**月旦法學雜誌**，第10期，頁4-34。
- 許宗力（2002a）。基本權利的起源與發展。**月旦法學教室**，試刊號，頁84-90。
- 許宗力（2002b）。基本權的功能。**月旦法學教室**，第2期，頁72-80。

- 曾明發（1998a）。因應政治環境變遷制定我國公務員行政中立法制應有之體認（上）。**立法院院聞**，第 298 期，頁 73-85。
- 曾明發（1998b）。因應政治環境變遷制定我國公務員行政中立法制應有之體認（下）。**立法院院聞**，第 299 期，頁 57-67。
- 黃錦堂（1996）。對行政中立立法的若干思考。**月旦法學雜誌**，第 10 期，頁 29-34。
- 銓敘部法規司（2010）。公務人員行政中立法 Q&A 專輯。**人事行政**，第 170 期，頁 35-42。
- 葉陽明（2005）。**德國憲政秩序**。台北市：五南。
- 蔡維音（1992）。德國基本法第一條「人性尊嚴」規定之探討。**憲政時代**，第 18 卷第 1 期，頁 36-47。
- 蔡宗珍（1999）。人性尊嚴之保障作為憲法基本原則。**月旦法學雜誌**，第 45 期，頁 99-102。
- 歐育誠（2010）。行政中立的建置與實踐。**人事行政**，第 170 期，頁 14-34。
- 謝哲勝（2004）。中國大陸民法典立法研究（三）人格權。**全國律師**，8 月號，頁 63-79。

Evaluating Impact of Forbidden Behaviors in Civil Service Administrative Neutrality Act on Civil Servants' Fundamental Rights and Interests

Chuan-Fa Lin*

Abstract

The Civil Service Administrative Neutrality Act was proclaimed and implemented on June 10, 2009, marking a milestone for Taiwan's administrative neutrality. The act was enacted on the principle of ensuring lawful administration, just execution, administrative neutrality, and adequate regulations on the involvement in political activities. The main purpose is to prevent civil servants from taking sides in political parties and interfering in political troubles. As a result, civil servants would be able to serve the people, and the performance of the government administration will be enhanced. According to the Civil Service Administrative Neutrality Act, civil servants shall not participate in political activities during off-duty hours. The Department of Personnel Planning and Regulations, Ministry of Civil Service explains that the prohibition does not violate the constitutional freedom of speech, or harm the rights and interests of civil servants. For the reason it merely prohibits civil servants from participating in political

* Ph.D. Candidate, Institute of China and Pacific Studies (Formerly Institute of Interdisciplinary Studies for Social Science), National Sun Yat-Sen University.

activities or display such behaviors for political parties, groups, or public office candidates that the civil servants support or oppose. For example, they are banned from showing support during election campaigns or demonstrations, and from soliciting votes for public office candidates. On the other hand, civil servants are also members of the general public during their off-duty hours. Therefore, their basic rights, moral integrity rights, and human dignity in the constitution should be considered. As a result, at the time of explaining or amending Civil Service Administrative Neutrality Act, civil servants' fundamental rights should be respected and taken into serious consideration.

Keywords: fundamental rights, Civil Service Administrative Neutrality Act, human dignity, moral integrity rights, political groups