

審查報告

民國 108 年 4 月 11 日本院第 12 屆第 231 次會議審議銓敘部函陳公務員服務法（以下簡稱服務法）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，由李副院長逸洋擔任召集人。」遵經於同年 5 月 16 日及 23 日，在本院傳賢樓 10 樓會議室舉行 2 次審查會，審查竣事。各次會議並均邀請行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）派員列席說明（出列席人員名單詳如附件 1）。

本案據銓敘部函說明略以，服務法自 28 年制定公布以來，經 4 次修正，其中對公務員行為義務之要求，允宜配合時代需要及社會環境變遷為適度調整，俾期相關規範更臻合宜；又因本院委員、立法委員及監察院相關調查意見等，對服務法修正亦多所關注，爰擬具服務法修正草案。

第 1 次審查會，先由銓敘部說明全案修正重點，並就本院第二組簽呈意見，以及 108 年 2 月 20 日本院第 12 屆考試委員第 66 次座談會委員針對本案所提意見，擬具研處意見對照表等參考資料（如附件 2）供審查會參考，隨即進行大體討論及逐條討論。茲綜整審查委員意見如下：

- 一、本院立法政策係以推動公務人員基準法（以下簡稱基準法）草案之立法取代服務法，是公務員義務及行為準則之檢討，宜於研議基準法草案時再通盤審慎規劃，在此過渡期間，服務法之修正應就目前具有急迫性、亟需解決之事項加以因應，倘全案修正，恐難於第 9 屆立法院會期通過。另有委員認為如僅修正部分條文，恐有體例不一致之情

形，且部分規範長期未配合時代變化修正，亦造成公務員之困擾，認為宜全面檢討修正。

二、因目前服務法有關經營商業及兼職之規範未臻明確，造成諸多公務員因誤解而觸法，並遭監察院彈劾，有迫切處理之必要；又立法委員近日對於現行第 14 條之 1 有關旋轉門條款之規範有所質疑，並促請本院儘速修正，且因該等規範於實務上亦多有爭議，亦應一併檢討修正。

三、本次修正第 13 條第 2 項規定有關經營商業之界定方式，解讀上會產生不以所列態樣為限，以其指涉範圍不甚明確，似較現行規範更為嚴格，恐造成日後適用上爭議；又所稱「相類似職務」所指為何？會否擴大經營商業禁止之範圍？

四、本次修正第 13 條第 2 項，擬放寬僅有出資而未執行業務之合夥人，不受經營商業禁止之限制，惟條文規範未能明確得知；又公務員幫忙家人經營商業不受限制，亦未明訂於法條中，致實務上發生公務員因此遭公務員懲戒委員會(以下簡稱公懲會)懲戒之情形，亦應有明確規範。另於網路撰寫文章、經營部落格與公務員協助家人經營小本生意等，同是付出勞務之工作，何以前二者須受服務法禁止？

五、本院於規劃公務員經營商業及兼職之管制前，應先確認中心思想為何，方能確定係採鬆綁或嚴格管制。參酌美國政府近來行政改革，主要在鼓勵公務員投入民間業務，以及日本考量少子女化現象，致其勞動力供給及經濟活力衰退，亦鼓勵公務員於下班後得從事副業，國外趨勢可供我國借鏡，或可考慮設定條件，適度放寬管制；另公務員從事與公益、文化、

藝術等相關活動，應予鼓勵而非禁止。

六、服務法自制定以來，對於公務員經營商業及兼職管制之中心思想，即在要求公務員應「專注本業」，因國家給付之待遇高於平均水準，且係由人民繳納之稅金所支付，是公務員應全心全意投入於公務上，以回應人民對政府之期待，若開放經營商業，恐使公務員將多數時間及精力投注於自身所經營之事業，考量我國文化與外國未必相同，相關規範亦應植基於社會各方面的價值與看法。

嗣銓敘部及人事總處就審查委員前開意見分別說明如下：

一、銓敘部說明部分：

- (一)第 13 條第 2 項之規定，係考量公司法等相關商事法規，雖已明定經營商業之範疇，惟為避免公務員因不了解而觸法，爰將經營商業之範疇明確規定，包括擔任相關職務及經營方式。另於但書規定公務員經指派或遴薦兼任政府直接或間接投資事業之相類似職務等概括規定，以防掛一漏萬。
- (二)公務員於下班後幫忙家人經營小本生意，以其經營主體並非公務員，爰無第 13 條規定之限制；相關案例係經公懲會調查後作出判決，所生爭議涉及事實認定問題。另於網路投稿係屬兼職範疇，倘屬經常性、固定性之行為，且受有報酬，應受服務法規定之限制，若係偶一為之，則不受限制。
- (三)本次修正第 13 條，已放寬不得投資之限制，惟公務員所任職務對該營利事業有直接監督或管理權限時，仍不得

持有該營利事業之股份或出資額；另以合夥方式經營事業，如未實際執行業務者，亦不受限制；又兼任公營事業機構或公司代表官股之董事或監察人等規定，本次修正亦放寬至政府直接或間接投資之事業。

(四)106年人事總處因應年金改革，曾以公務人員退休所得將減少為由，建議本部適度放寬兼職，當時本部擬以不高於基本工資為兼職許可標準，嗣因媒體報導，而遭到社會輿論強烈批評，非但民眾無法接受，公務員亦不支持。

二、人事總處說明部分：

本總處徵詢中央及地方各機關之意見，多數認為服務法長期未配合時代變遷修正，對於公務員之義務要求傾向過去傳統社會對公務員之看法，故對於公務員經營商業情形，歷來係採最嚴格之認定，惟隨著社會環境變遷，公務員與國家間之關係已有不同，國家對於公務員下班後經濟行為之管制程度，或可考慮適度鬆綁。建議修正草案第13條增訂公務員於辦公時間外，且不產生利益衝突及未利用職權影響力情形下，放寬公務員得經營小規模商業之規定。

第1次審查會決議如下：

- 一、本案修正，採部分條文修正方式，僅修正現行條文第13條（按：為修正草案第13條）、第14條、第14條之2及第14條之3（按：合併為修正草案第14條）；另第14條之1（按：為修正草案第15條）及第22條之1（按：為修正草案第24條）必要時，可一併納入修正。

二、保留條文：

修正草案第 13 條。

第 2 次審查會，於確認第 1 次審查會決議後，隨即進行逐條討論。又銓敘部依第 1 次審查會主席裁示，擬具再修正條文第 13 條及研議資料(如附件 3)供參。審查委員意見綜整如下：

- 一、修正草案第 13 條第 4 項及第 5 項規定，限制公務員所任職務對營利事業有直接監督或管理權限者，其持有該營利事業之股份或出資額，應於一定期間內轉讓，對相關人員之財產影響甚鉅，恐影響業界人才進入公部門服務之意願；惟因涉及個人與公共利益之衝突，如不予限制，相關人員於制定政策或處置，恐有圖利之虞，導致社會大眾有不良觀感。
- 二、公務員之兼職不妨礙本職之性質或尊嚴，且非屬經常、持續、固定性質者，不受服務法之限制，惟該等情形未能於相關條文中明確得知；茲因國家禁止公務員兼職，係對公務員基本權之限制，是相關禁止規範應具體明確，過去諸多函釋，可藉本次修法將相關要件檢討納入條文規範。另本次擬放寬合夥人未實際執行業務者，不受經營商業之限制，惟該要件亦無法從條文規範中清楚得知。
- 三、服務法自制定以來，歷次修法方向均採防弊心態，應審酌時代變化及國外趨勢，適度開放兼職。惟有委員認為本次修法已就相關管制作適度鬆綁，且可解決實務上諸多爭議，考量部過去曾研議放寬，惟引起輿論抨擊，認為有損公務員職業尊嚴，亦可能產生利益衝突等顧慮，如仍予開放將再次受到輿論批判。
- 四、修正總說明則應加強敘明本院係採分階段修法，因本院政策

係以推動基準法草案以取代服務法，惟該草案自 89 年起多次函送立法院審議，迄今未完成立法程序，是本次為因應實務上之需要，先就經營商業及兼職之爭議問題因應處理。另可將經營商業及兼職之各類態樣列入條文說明，俾利理解。

嗣銓敘部及人事總處就審查委員前開意見分別說明如下：

一、銓敘部說明部分：

- (一)本部於第 1 次會議所擬再修正條文第 13 條第 2 項，有關經營商業包括以獨資或合夥等方式經營事業之規定，致諸多委員誤解未執行業務之合夥人有該條規定之適用，是本部再擬具再修正條文，惟實無法將上開情形明確規定於條文中，爰於條文說明敘明，且日後完成修法程序，將以函釋說明各種合夥態樣適用本法之情形。
- (二)修正草案第 13 條第 4 項及第 5 項之限制範疇，在於公務員所任職務對該營利事業有直接監督或管理權限，且為該營利事業之目的事業主管機關之情形，該條條文說明亦訂有明確定義，如放寬限制，社會大眾恐難以接受。
- (三)修正草案第 14 條係列舉應經服務機關同意之兼職態樣，其餘兼職情形因態樣眾多，難以逐一於條文中明訂，爰僅作原則性規範，個別兼職態樣是否違反服務法，可以函釋作具體說明，且相關個案是否具經常、持續、固定性質，歷係由服務機關查證認定，難以明確界定。另公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法(以下簡稱許可辦法)，已就服務機關得不予許可之兼職態樣明確規範，未來本部依修正草案第 14 條授權訂定準則時，亦將檢討將該等

規範納入訂定。

- (四)現行許可辦法係由鈞院定之，並未會同行政院訂定。以修正草案第 14 條第 4 項所訂之準則，其規範內容與許可辦法相似，爰仍比照許可辦法之作法，由鈞院定之，未來本部於研訂準則時，將召開研商會議，並邀請人事總處與會表達意見。

二、人事總處說明部分：

- (一)修正草案第 13 條第 5 項規定，恐造成當事人財產損失，而降低企業人才進入公部門服務意願，不利政府攬才，建議限制公務員於擔任相關職務期間，不得支配所任職務得為直接監督或管理之營利事業股份或出資額即可，毋庸強制公務員於一定期限內全部轉讓。
- (二)修正草案第 14 條第 4 項規定授權由大院訂定準則，惟因多數公務員隸屬行政院體系，且兼職之態樣甚多，建議由大院會同行政院定之。
- (三)相關委託研究報告均以現行條文第 14 條之 1，對於離職公務員之職業選擇採職務禁止方式，有商榷餘地，因行政院主管之政府採購法及公職人員利益衝突迴避法等法規所定類此防弊規定，均改採行為禁止方式，爰建議服務法對於公務員離職後之限制規定，一併改為行為禁止方式訂定。

第 2 次審查會決議如下：

一、照部擬再修正條文修正通過：

修正草案第 13 條；第 2 項「前項……，及以營利為目的~~以~~獨資或合夥方式經營之事業。但公務員經公股……。」修正

為「前項……，及以營利為目的，以獨資或合夥等方式經營事業。但公務員為合夥人而未實際執行業務者，及經公股……」。

二、照部擬再修正條文通過：

修正草案第 14 條。

三、修正總說明及條文說明應配合再檢視修正，文字授權部及本院第二組確認。

以上所擬，是否有當，謹檢附銓敘部依審查結果重新整理繕正之服務法部分條文修正草案總說明及條文對照表(如附件 4)，一併提請
公決

召集人 李 逸 洋

民國 108 年 5 月 29 日