

審查報告

民國 110 年 3 月 11 日本院第 13 屆第 26 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：「交審查會審查，由周副院長弘憲擔任召集人。」遵經於同年 8 月 12 日、10 月 6 日、14 日及 21 日，在本院傳賢樓 10 樓會議室舉行 4 次審查會，審查竣事。各次會議並邀請行政院人事行政總處(以下簡稱人事總處)派員列席(出列席人員名單詳如附件 1)。其中第 1 次審查會決議，本案採分階段方式處理，其中涉及司法院釋字第 785 號解釋(以下簡稱釋字 785 號解釋)之第 11 條及第 25 條(按：本案為修正條文第 12 條及第 27 條)先行審查，並於該次審查會審查竣事，審查報告已提本(110)年 9 月 23 日本院第 13 屆第 54 次會議通過，於同年 10 月 1 日函送立法院審議。

第 2 次審查會，部再擬具修正條文及就本院第二組(以下簡稱院二組)意見之研處意見對照表(如附件 2)。審查會開始，先確認審查程序，考量本次服務法全案修正，除涉及釋字 785 號解釋之第 11 條及第 25 條(按：本案為修正條文第 12 條及第 27 條)已審查竣事並函送立法院審議外，其餘尚未審查條文，因部分為較具爭議之議題，須耗費較多時間討論，故先就修正條文第 2 條、第 5 條、第 14 條、第 15 條、第 16 條、第 24 條及第 26 條以外條文審查。茲綜合審查會上之發言意見如下：

- 一、第 3 條係參照公務人員保障法(以下簡稱保障法)第 17 條規定修正，惟有部分用字不同；有委員主張為使規範更臻周全，

條文文字未必須與保障法規定一致，應先瞭解現行實務運作是否有窒礙難行之處，再據以調整，有必要時，亦可檢討保障法規定；另有委員表示，保障法之規範符合潮流，且不同法律間之相關條文規範不同，有礙法秩序之一致性，將使適用對象無所適從，本條文字宜與保障法第 17 條一致。

二、第 3 條有關公務員報告義務之規範，有委員認為賦予公務員過重之責任，可能對日後公務執行造成影響，能否保障公務員尚有疑慮；然有委員表示，因承辦人較熟稔其業務是否違法，若已向長官報告，即免除其行政責任，故該規範可保障公務員。另本條所稱「書面署名」及「報告」等用語，其定義應於條文或修正說明內敘明，且條文設計亦應避免過於抽象，致日後須以更多令函作補充說明。

三、第 6 條之「誠實清廉」等文字，有委員考量公務員處理公眾事務時須權衡各種情況，決定是否完整說明事件全貌，故「誠實」二字之道德責任過重，恐造成日後實務運作之困擾，建議修正為「公正」。另有委員表示，本條規範重點在後段「不得損害公務員名譽及政府信譽」之行為，前段「誠實清廉」等文字刪除或保留並不影響其規範意旨，且將該等道德訓示之文字訂於法規內，已不符合時代潮流。

四、第 10 條有關出差規範，實務上常有公務員提早結束出差工作而提前返回辦公處所之情形，或遭遇各種突發狀況，建議本條「期程往返」修正為「期程『內』往返」，刪除「事先」二字，除外規定刪除「提前完成工作」，僅留「天災」、「其他不

可歸責之事由」等較特殊、重大之情形。

五、第 13 條第 4 項就公務員請假之假別、日數、程序及其他相關事項等授權範圍，因涉及兩院權責爭議，建議本條保留，由部及人事總處先行協商處理。

嗣院二組、人事總處及銓敘部就前開意見分別說明以：

一、院二組說明部分

(一) 107 年部函送本院審議之服務法修正草案(以下簡稱 107 年版修正草案)，有關服從義務之規範，針對依據中華民國憲法(以下簡稱憲法)或法律獨立行使職權者其「獨立行使之職權」部分，增訂除外規定，其修正說明即指出，該等人員於「職權範圍內」屬獨立行使職權，自不生服從義務之疑義，但其餘如差勤管理作業等事項，仍應適用。本案第 3 條未將其納入規範，是否參照上開內容增訂，建請審酌。

(二) 第 3 條有關屬員對於長官所為命令之服從，可分為二階段，第一階段係對長官命令服從，如認為有違法時應報告，第二階段則係長官再以「書面署名」下達時，屬員即應服從；惟現行長官命令型態多元，例如以電子郵件或通訊軟體等形式下達時，該命令究屬第一階段或第二階段？屬員得否再認其有違法而為報告？長官再次以同一形式重複下達命令，是否即代表「署名」？均宜釐清。

二、人事總處說明部分

(一) 第 6 條若刪除有關「誠實清廉」等宣示性文字，建議須對

其修正部分補充說明理由，避免外界質疑大院於立法政策上有所改變，或隱含其他特殊考量。

- (二) 因實務上可能發生出差延後返回，須事後補行核准之情形，為避免日後該等情形致生牴觸法規之疑慮，建議第 10 條後段刪除「事先」二字。
- (三) 依第 13 條第 4 項之文義，公務員請假等相關事項，僅排除以法律另有規定者，其餘應由大院會同行政院定之，以行政院與所屬中央及地方各機關聘僱人員給假辦法並非法律，為免爭議，使相關規範仍得維持現行運作方式，建議本項後段參酌現行條文規定，修正為「以命令定之」。

三、銓敘部說明部分

- (一) 現行服務法之規範未臻完整，本次修法參據保障法第 17 條規定修正第 3 條，以適度保障公務員權利；又因服務法與保障法之適用對象多所重疊，若該 2 法作不同規範，事後救濟上恐生爭議，考量實務運作並無問題，日後亦得以令函予以解釋或再行研究處理；另為免爭議，除規範對象仍維持「公務員」外，其餘文字將依保障法第 17 條修正，使二者規定一致。
- (二) 第 3 條規範係考量若公務員認為長官下達命令違法並向其報告，長官再以書面署名確認其命令，所衍生行政責任由長官負責，故「書面署名」可確保責任歸屬。又實務上長官無論以何種形式下達之命令，倘已得足資辨識下達者，均得認定為「署名」；另為期明確，本部將於修正說明內

補充敘明「報告」及「書面署名」之形式。

- (三) 第 3 條未將依據法律獨立行使職權之公務員，就其職權之行使，不適用服從義務規定納入，主要係參考審計部意見，以及考量憲法或相關法律已明定是類人員就其職權之行使，不受服從義務之規範；倘審查會認為仍有其必要性，可將 107 年版修正草案相關修正說明文字納入修正說明內。
- (四) 懲戒法院相關判決常引用第 6 條有關「誠實清廉」等規範，且若將該等宣示性文字刪除，須花費更多篇幅說明及解釋，為免外界誤解，建議仍維持相關文字。

第 2 次審查會決議如下：

一、照部擬條文通過：

第 1 條(本條未修正)、第 4 條、第 7 條至第 9 條、第 11 條、現行條文第 15 條(刪除)及第 17 條。

二、照部擬條文修正通過：

- (一) 第 3 條：第 1 項「公務員對長官監督範圍內所發之命令，有服從之義務，……；該管長官……公務員應即服從；……。」修正為「公務員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，……；該管長官……，公務員即應服從；……。」並將院二組簽呈內所提意見，納入修正說明。
- (二) 第 6 條：授權部及院二組依委員意見修正。
- (三) 第 10 條：「公務員奉派出差，除提前完成工作、天災或其他……外，應依事先核准之期程往返。」修正為「公務員

奉派出差，除天災或其他……外，應於核准之期程內往返。」

三、保留：第 13 條。

第 3 次審查會，部就第 6 條及第 13 條，以及尚未審查之第 2 條、第 14 條及第 26 條，擬具再修正條文(如附件 3)。審查會先就第 6 條及第 13 條討論，嗣逐條審查第 18 條至第 23 條及第 25 條，並續行審查較具爭議性之第 2 條、第 5 條及第 26 條。茲綜合審查會上之發言意見如下：

- 一、第 17 條及第 19 條就公務員不得餽贈或收受饋贈之規範實有重疊之處，建議該 2 條條文合併；第 21 條所稱「善良管理人」之定義，建議於修正說明內敘明，俾利瞭解。
- 二、第 5 條第 1 項所稱「機密事件」，有委員表示「事件」二字之指涉範圍並不明確，應於修正說明內敘明；另有委員表示，所稱「機密」，除國家機密保護法所稱之國家機密外，是否含括機關(構)自行認定屬內部不對外透漏之資訊？抑或僅限法令所明訂為機密者？其定義應清楚界定。
- 三、第 5 條第 2 項有關言論自由之規範，有委員表示社群媒體之形態日新月異，態樣眾多，應於修正說明內敘明何種行為係屬違法；惟有意見認為，本項規範已相對寬鬆，各種案例及態樣難於條文或修正說明內完整闡明，且法院引據法律規範審理相關案件時，亦將審酌個案情形加以認定，應不致輕易羅織公務員入罪。又若公務員以個人名義發表詆毀機關(構)之言論時，亦有違反服務法第 6 條等規定之虞，建議部整理

相關規範之脈絡及邏輯架構，俾利向外界說明。

- 四、另有委員表示，依第 5 條第 2 項文義，公務員若未經機關(構)同意，不論所發表之言論是否有利於機關(構)均有違法之虞，不甚合理，建議僅須限制不利之言論即可；惟另有認為，本項規範不僅限制負面言論，亦有維護內部秩序及公務員倫理規範之意涵，建議仍維持部擬條文。
- 五、第 2 條及第 26 條涉及適用服務法規範之對象，考量中央研究院之研究人員及研究技術人員之工作性質，可同意排除其適用，惟第 26 條所稱公營事業機構「負有主要決策責任者」之定義，應於修正說明內清楚敘明。至服務法適用對象仍稱為「公務員」，與其他相關人事法規多稱「公務人員」不同，建議部日後統一相關用語。

嗣人事總處及銓敘部就前開意見分別說明以：

一、人事總處說明部分

第 2 條及第 26 條涉及公營事業機構內不同人員之適用規範，以中央銀行(以下簡稱央行)之經營型態雖為事業機構，惟其組織定位仍屬行政機關，且如地方政府所屬事業機構內亦有列官等職等之人員，是有關公營事業機構之範圍，建議再行確認及釐清。

二、銓敘部說明部分

- (一) 第 17 條係就非利用職務上機會之情形，並基於公務禮儀、符合廉政相關法令情形者，作較寬鬆之規定，第 19 條則係規定不得利用職權、職務上之機會收受餽贈，該 2 條規

範情形仍有別；然因其性質相近，建議可將第 19 條與第 18 條之順序對調，依序就內部關係與外部關係之餽贈情形作規範。

- (二) 第 5 條第 1 項所稱「機密事件」，包含公務上之各類機密，不限於國家機密保護法所指之國家機密，或文書處理手冊所稱之機密文書。
- (三) 第 5 條第 2 項主要考量公務員以個人名義發表意見，屬言論自由保障範圍，故刪除其限制，至以代表機關(構)名義或使用職稱發表與職務或服務機關(構)業務職掌有關之言論，仍應經機關(構)同意；若未經同意，發表有利於機關(構)之言論或主動積極為政府機關(構)政策進行澄清者，考量各機關(構)原則上不會予以懲處，毋須於條文內區分。
- (四) 服務法規範對象尚含括政務人員及軍人等，與其他人事法規所稱「公務人員」之概念不同，且現行外界已習慣服務法以「公務員」作為適用對象之統稱，若予調整對相關法規之影響甚大，建議仍維持「公務員」用語，日後再納入整體法規修正之參考。
- (五) 第 26 條所稱公營事業機構「負有主要決策責任者」之範圍，本部業向相關中央主管機關及地方政府進行調查，後續將依回復情形彙整人員名冊並加以控管。另現行地方政府所屬事業機構部分列有官等職等之人員，屬第 2 條第 1 項所稱之「受有俸給之文武職公務員」，其餘未列官等職

等者則屬「公營事業機構純勞工以外之人員」，適用上並無疑義；至央行其組織定位，將再與人事總處協商確認。

第 3 次審查會決議如下：

一、照部擬條文通過：第 5 條(修正說明依會上意見補充)、第 20 條至第 23 條及第 25 條。

二、照部擬條文修正通過：

(一) 第 18 條：條次修正為第 19 條。

(二) 第 19 條：「……接受招待或餽贈。」修正為「……接受招待或餽贈。但符合廉政相關法令規定者，不在此限。」條次修正為第 18 條。

三、照部擬再修正條文通過：第 2 條、第 6 條、第 13 條及第 26 條。

第 4 次審查會，部業就前經審查通過及未審竣之所有條文，彙整擬具審查會資料(如附件 4)；其中部就第 3 次審查會通過之第 26 條擬具再修正條文，會上並就第 5 條提出再條文修正(如附件 5)。審查會先就上開條文審查後，續行逐條審查第 14 條至第 16 條、第 24 條及修正草案總說明，其後就院二組簽呈所提之綜合性意見，例如基於國家與公務(人)員間，已轉變為公法上職務關係後，是否應將二者間之權利及義務關係於服務法具體規範？須否增訂授權訂定施行細則之規定？是否將公務人員基準法(以下簡稱基準法)草案所確立之相關名詞定義與範疇，檢討納入個別人事法制規範？等，以及涉及本案之相關修正草案之處理方式進行討論。茲綜合審查會上之發言意見如下：

- 一、第 26 條有關公營事業機構對經營政策負有主要決策責任之職務範疇，有委員支持部擬由主管機關列冊送兩院公告之規定，以明確所指涉之職務範圍，亦有利當事人瞭解；亦有委員認為，若主管機關未能以個別法規規範其適用職務範疇，則有必要予以統籌框定，避免事後之紛爭，至須否列冊並由兩院公告，或以其他方式處理，可再討論。
- 二、第 15 條有關兼職規範之再修正條文，部業將相關函(令)釋之原則性規定納入，以法律無法將所規範之人事物鉅細靡遺地於條文內明訂，且法規主管機關可依法律規範意旨及其專業判斷，就個別案例進行解釋，是日後修正時，不宜再將函(令)釋之內容繼續擴充。另本次修正後與現行規範相較，其禁止或許可兼職之範圍究係放寬或限縮？
- 三、第 15 條第 2 項但書規定所稱「非經常性、持續性」，以及第 5 項所稱「合理對價」、「適當報酬」，應如何認定？其定義應具體明確；惟有委員認為該等用語屬不確定法律概念，得依經驗法則及專業判斷作認定，不宜明訂具體數據。
- 四、第 15 條第 6 項所稱「才藝表現」，有委員表示若修正為「專長」，較能適用各種實務狀況及符合規範意旨；惟有委員認為，才藝偏向個人興趣之展現，與專長涉及核心職能之性質有別，建議仍維持「才藝」用語。
- 五、有關原訂於基準法草案之相關權利規範，是否納入服務法內，以及須否訂定該法之施行細則；考量本院推動基準法草案之立法，均未能經立法院三讀通過，為避免服務法面臨相

類似之情形，其修正不宜複雜化。又若本次服務法修正採簡單化方式處理，即毋須訂定其施行細則。

嗣人事總處及銓敘部就前開意見分別說明以：

一、人事總處說明部分

(一)現行服務法之條文，對於適用對象等，並無列冊及公告等程序之設計，歷來運作亦無疑義；又公務人員行政中立法施行細則第 9 條已就公營事業對經營政策負有主要決策責任者予以定義，且部分公營事業機構之設置規範，均訂有服務法適用對象之相關規定，故第 26 條增訂第 2 項有關相關人員列冊並送請兩院會同公告之規定，於法制體例與實際運作上均無必要，恐滋生困擾。

(二)行政院曾建議將第 15 條所訂兼職規範，區分為辦公時間及非辦公時間作不同處理，惟未獲參採。另考量法律本有諸多不確定法律概念，並得於規範框架下，因應社會環境變遷作出解釋，本次第 15 條之修正，明訂「不得兼任領證職業」等規範，恐限縮後續法條適用之解釋空間，致生現有相關解釋是否適用之疑慮，建議毋須將其具體納入條文限制；若銓敘部依其專業判斷認為現行相關函(令)釋於後續適用上並無疑義，則尊重審查會之決定。

二、銓敘部說明部分

(一)第 26 條增訂第 2 項規定，係考量尚非所有公營事業機構均明文規範其適用服務法之職務範圍，且地方政府之事業機構較不易掌握，若該等機構對經營政策負有主要決策責任

者由各主管機關列冊，可使該等職務範圍更臻明確，俾免後續適用上之爭議。

- (二) 第 15 條係將歷來函(令)釋所規範之脈絡架構，其中概括性、原則性之內容納入條文內，較細節部分則仍須以函(令)釋處理，故實質規範大致與現行規範相同，僅於程序上作部分放寬，並未改變相關案例或人員之適用，亦未生限縮條文解釋空間之疑慮。
- (三) 第 15 條第 2 項但書所稱「非經常性、持續性」之定義，本部曾於相關函(令)釋就個案情形作認定；同條第 5 項所稱「適當報酬」及「合理對價」，係考量以偶一為之之行為進而獲得適當報酬屬合理範疇，並以該等用語呈現較能展現其規範意旨，至於個別個案狀況是否合理，得基於市場價格、經驗法則等因素加以判斷。
- (四) 考量公務員相關權利事項業於各相關法規予以規範，且若將其納入，須大幅度調整服務法修正草案之內容，建議維持本次修正草案之架構；又案內部分規範，業授權相關機關訂定法規命令，實務上所遇各類案例亦得以函(令)釋處理，故建議不予增訂授權訂定施行細則之規定。

第 4 次審查會決議如下：

一、照部擬條文通過：第 14 條。

二、照部擬條文修正通過：

(一) 第 16 條：維持現行條文，僅修正條次。

(二) 第 24 條：「離職公務員違反第十六條第一項規定者，

處……」修正為「離職公務員違反第十六條規定者，處……」，並刪除第 2 項。

三、照部擬再修正條文通過：第 5 條、第 15 條及第 26 條(授權部及院二組依會上意見修正)。

四、照部擬再修正之修正草案總說明通過：授權部及院二組，配合條文審查情形再行檢視。

五、考量公務員服務法(以下簡稱服務法)修正不宜複雜化，本次服務法修正草案，維持部擬之架構，不再納入相關權利規範，且不予增訂授權訂定施行細則之規定。

六、其他事項：

(一) 同意撤回本院前於 109 年 7 月 20 日函送立法院審議之服務法部分條文修正草案。

(二) 同意部撤回其 109 年 12 月 31 日函送本院審議之服務法修正草案。

(三) 本院前於本年 10 月 1 日函送立法院審議之服務法第 11 條、第 25 條修正草案，因司法院釋字第 785 號解釋之條文修正有其時限，不予撤回。

以上所擬，是否有當，謹檢附部依審查結果重新整理繕正之服務法修正草案總說明暨條文對照表(如附件 6)，一併提請

公決

召集人 周 弘 憲

中華民國 110 年 11 月 12 日