

審查報告

民國 111 年 12 月 22 日本院第 13 屆第 118 次會議，審議銓敘部函陳關於公務員發表職務言論同意辦法(以下簡稱言論同意辦法)及公務員兼職同意辦法(以下簡稱兼職同意辦法)等 2 草案之總說明及條文對照表，以及廢止公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法(以下簡稱兼職許可辦法)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 112 年 1 月 12 日在本院傳賢樓 10 樓會議室舉行審查會，審查竣事(出席人員名單詳如附件 1)。

本案據部函說明略以，因應 111 年 6 月 22 日修正公布之公務員服務法(以下簡稱服務法)，其中第 5 條第 3 項及第 15 條第 8 項授權本院會同行政院，分別就公務員以代表機關(構)名義或使用職稱，所發表與其職務或服務機關(構)業務職掌有關言論，以及公務員兼任依法令兼任公職、領證職業或其他反覆從事同種類行為之業務，或兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體職務，應經機關(構)同意之條件、程序等事項訂定相關附屬法規；經統整各方意見審慎研酌後，擬具言論同意辦法及兼職同意辦法等 2 草案；又原服務法第 14 條之 2 第 2 項授權訂定之兼職許可辦法，已失所附麗，併同廢止該辦法。

本案涉及 2 草案之訂定及 1 草案之廢止，為利討論聚焦，審查會採逐案審查方式，依言論同意辦法草案、兼職同意辦法草案

及兼職許可辦法廢止案之順序進行。另部就本院第二組(以下簡稱院二組)簽呈意見，擬具研處意見對照表等參考資料(如附件 2)供審查會參考。

一、言論同意辦法草案

由部說明本辦法草案重點後，隨即進行大體討論及條文審查。會上意見綜整如下：

- (一) 本辦法主要爭點，在於其規範範圍，究竟僅針對公務員個人行為，抑或尚包含執行職務行為，以服務法歷就公務員個人行為發表與職務有關之言論加以規範，尚無疑義，然未闡明是否亦規範執行職務行為，考量規定原意或因各方解讀而有不同，宜先釐清相關規定之意旨，俾確立本辦法欲規範之範圍，以及對外說明之論述主軸。
- (二) 將相關執行職務情形臚列並規定相關同意程序，將致歷來各機關(構)運行已久之程序，變得相對複雜，若僅就非屬執行職務行為，明訂須經機關(構)同意等規定，應無違反服務法第 5 條第 2 項規定之意旨，較不易造成外界誤解。惟有委員表示，本辦法所訂相關執行職務行為視為服務機關(構)已同意之情形，係部與相關機關討論後有共識之條文內容，倘將其刪除，恐有造成規範漏洞之疑慮。
- (三) 本辦法係依據服務法第 5 條第 3 項規定授權，由本院會同行政院訂定，有其訂定之必要。又因本辦法雖涉及實務運

作，然實務上各類情形眾多且過於複雜，不宜聚焦討論個案狀況，建議僅作原則性規範，且需運作一段時間後，始能瞭解有無窒礙難行之處，可先試行部擬具之版本，日後倘有未盡周延之處，再行研修。

(四) 第 2 條有關公務員發表職務言論範疇之認定，倘公務員於臉書等社群媒體發表言論，於其不知情下遭他人轉發至他處，雖其所為言論未加註服務機關(構)及職稱，然多數人仍得知悉其公職身分，或從其個人臉書等社群媒體之基本資料得知相關資訊，是否分屬該條所稱之「發表」及「職務言論」範疇？另考量社群媒體之發展日新月異，日後易遇到諸多類此案例，須否於條文說明內補充論述？

(五) 第 7 條文義易遭誤解為機關(構)得查核公務員言論內容，為使公務員明確知悉本條規範目的，係保障其言論並避免不必要爭議，宜酌修文字。另考量公務員發表職務言論有損「政府」信譽時，亦應規範禁止，宜將其增列於第 8 條條文中。

院二組、銓敘部及行政院人事行政總處(以下簡稱人事總處)說明以：

(一) 院二組說明部分

1. 服務法為規定公務員行為義務之基本法律，歷來未有相關案例及令(函)釋，明確說明公務員發表言論須經機關

(構)同意之規範，有無含括執行職務行為，然綜觀該法相關規定，其主要面向為工作紀律、忠誠、保密及盡責等事項，係就公務員個人與機關(構)之權利義務關係作規範，或得自相關條文內容及意旨，推論其未將公務員執行職務所為言論納入規範範疇。

2. 本辦法草案預告時，外界即已認為相關言論發表須經同意之規定，過度限制公務員言論自由，本案部擬將執行職務行為採正面表列，明訂須經機關(構)同意或視為已同意，以其態樣眾多，除本辦法所列舉之情事外，其餘均須經機關(構)同意程序，將致實務運作更加複雜，且過去既無相關令(函)釋明示，公務員執行職務行為之言論須經機關(構)同意，本辦法作此明文規範，本院如何對外說明其合理性？建議所訂須經同意程序之情形，採明確訂定相關要件之方式，例如公務員將機關(構)尚未對外定案之政策，擅自對外發表，致可能對機關(構)業務推展造成負面影響之行為，始予規範。

(二) 銓敘部說明部分

1. 考量服務法第5條第2項有關公務員發表言論規定，其構成要件，與公務員相關執行職務行為高度重疊，為符服務法規定，爰將是類行為納入本辦法規範；又為利實務運作，就是類行為，明訂視為同意之情形，以及免經

同意之人員範圍，其用意並非對是類行為加以限制，而係將其排除適用本辦法第 3 條，應經機關(構)同意之規定。

2. 歷來雖無相關令(函)釋闡明，有關公務員發表言論之規定，其適用範圍是否含括執行職務行為，然考量公務員使用職稱從事相關行為，即可能讓外界認為其屬執行職務，且各機關(構)歷就執行職務行為，有內部控管機制，其目的係確保所為言論係由機關(構)授權，避免造成機關(構)負面影響，因此，就相關執行職務行為所為言論，仍有規範之必要，況法律條文既未明確敘及其非屬規範範疇，本辦法自應依服務法授權規定，明訂其同意程序。
3. 公務員以一對一方式回應民眾，非屬本辦法所稱「發表」職務言論之範疇；而公務員於公開場合向不特定人發表職務言論，倘屬其職務之權責範圍，可依本辦法第 5 條規定，視為服務機關(構)已同意；又公務員因緊急狀況，須立即回應外界相關資訊，依本辦法第 3 條第 2 項規定，因有正當理由，可經機關(構)事後同意，故本辦法相關規定應足以涵蓋實務上各類情形。另後續倘遇特殊個案情形，亦得透過解釋，或再行研修相關規定進行調整。

4. 第 2 條所稱發表職務言論，係以公務員有無直接呈現代表機關(構)名義或使用職稱作認定，其中公務員於臉書等社群媒體上發表言論時，若遭他人轉發，係屬他人行為；又若所為言論未特意呈現其服務機關(構)及職稱，即屬個人言論，且其臉書等社群媒體之個人基本資料，亦非直接連結其言論，均不屬於發表職務言論範疇。

(三) 人事總處說明部分

1. 原服務法第 4 條第 2 項規定，公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話，其意涵係規範公務員發表與職務有關言論，不得公然與機關(構)意見相左。111 年間修正之服務法第 5 條第 2 項規定，雖放寬原有規範密度，然仍規定公務員不得擅自代表機關(構)，對外發表與機關(構)政策相違之不當言論，即隱含行政倫理及內部行政秩序之精神。
2. 本辦法係依服務法授權訂定之程序性規範，明訂公務員發表職務言論之同意程序，行政院邀請相關機關進行研商時，各機關多認為將公務員相關執行職務行為納入，可使內部程序規範更加明確，且如公務員奉派參加會議，實務上除依簽准事項於會上發言外，若臨時有提案須另外表示意見時，得依其職權回應，然須於會後將相關發言情形作成報告，是類內部控管機制，實屬機關(構)

運作常態。

二、兼職同意辦法草案

由部說明本辦法草案重點後，隨即進行大體討論及條文審查。會上意見綜整如下：

- (一) 第 1 條第 2 項明訂：「……除本法……另有規定外」，因相關規範原即應優先適用本法(按：服務法)，將本法規定排除之立法例誠屬少見，此規定之理由與必要性為何？
- (二) 第 7 條第 4 款規定前一年度考績(成)為丙等，列為應不予同意其兼職之情事，然該款情事之性質與其他各款尚有差異，且公務員可能因酒駕等個人行為導致其考列丙等，未必代表其整年度之工作表現不佳，據此剝奪其兼職之權益，是否符合比例原則？又依條文說明，第 4 款係基於兼職行為於本職有所妨害之考量，可否以第 6 款涵蓋？
- (三) 第 8 條除第 5 款所訂，依公寓大廈管理條例所定以住戶身分擔任管理委員會部分職務，可能受有非金錢其他利益之報酬外，其餘各款應均未受有報酬，屬服務法第 15 條第 4 項但書，毋須經服務機關(構)同意之情形，將其納入本辦法規範之考量為何？

銓敘部及人事總處說明以：

(一) 銓敘部說明部分

1. 第 1 條第 2 項明訂除服務法另有規定外，優先適用本辦

法，係因服務法第 26 條業將公營事業機構對經營政策負有主要決策責任者以外人員，以及公立學校兼任行政職務教師，排除適用該法有關兼職之規定，為將上開對象排除本辦法之適用，故有明訂之必要。

2. 第 7 條將公務員前一年度考績(成)為丙等，納入不應同意兼職之情事，其考量在於公務員之考績(成)，係就其任職期間整體績效表現作評價，仍與工作表現有關；又公務員之本職工作已獲取一定之報酬，能否兼職不屬其既有權益，而需經服務機關(構)同意，倘其本職工作表現不佳，自不宜同意其兼職以避免影響本職工作。
3. 第 8 條所列各款情形，係因其是否受有報酬或有爭議，爰將是類情形一次性納入規範，日後即毋須另以令(函)解釋。

(二) 人事總處說明部分

本辦法於草案預告時，第 7 條原擬以連續 2 年考績(成)乙等，作為不應同意兼職之條件，惟考量乙等並非考績(成)不佳，又因酒駕或性騷擾等個人行為而考列丙等者，若可同意其兼職，將致外界觀感不佳，故同意不論係因工作表現或個人因素考列丙等者，應不予同意其兼職。另為利規範理由更加完整，建議於條文說明補充闡釋，考列丙等者，不僅基於工作表現，而係就相關情形作綜合考量，經整體

評價之結果。

審查會決議如下：

一、言論同意辦法草案

(一)照部擬再修正總說明通過。

(二)照部擬條文通過：

第 2 條(條文說明依部擬再修正說明修正通過)、第 3 條(條文說明依部擬再修正說明通過)、第 4 條至第 6 條及第 10 條。

(三)照部擬條文修正通過：

1. 第 1 條：第 1 項「……公務員服務法(以下簡稱本法)第五條……」修正為「……公務員服務法第五條……」。
2. 第 7 條：「……作成紀錄存查。」修正為「……作成紀錄存查，以資周全。」；條文說明依部擬再修正說明通過)。
3. 第 8 條：第 2 款「有損機關(構)信譽。」修正為「有損政府、機關(構)信譽。」。

(四)照部擬再修正條文通過：

第 9 條(條文說明依部擬再修正說明修正通過)。

二、兼職同意辦法草案

(一)照部擬總說明通過。

(二)照部擬條文通過：

第 1 條、第 2 條、第 3 條(條文說明依部擬再修正說明通過)、第 4 條至第 6 條、第 7 條(條文說明依部擬說明修正通過)、第 8 條、第 9 條及第 11 條。

(三)照部擬再修正條文通過：

第 10 條(條文說明依部擬再修正說明修正通過)。

三、兼職許可辦法廢止案：同意部擬意見廢止。

以上所擬，是否有當，謹檢附部依審查結果重新整理繕正之言論同意辦法及兼職同意辦法等 2 草案之總說明暨條文對照表(如附件 3)，一併提請

公決

召集人 周 弘 憲

中華民國 112 年 2 月 2 日