

第5期

公務員之表現自由與 政治活動自由之界限

李仁祿 國立中正大學法學院教授兼副院長



“ 公務員負有憲法忠誠義務，其表現自由或政治活動自由受有一定程度制約，但其限制應就公務員地位、職務內容、權限以及所作行為性質等分別考量。 ”

立法委員范雲於2020年12月2日，在立法院司法及法制委員會質詢時指出：依《公務員服務法》規定，公務員連私人名義的談話都要獲得長官允許，有事前審查之嫌，侵害公務員言論自由，恐產生違憲問題。本文以下首先就公務員之種類與意義，其次就公務員之表現自由與行政中立進行檢討。

公務員種類依法令不同有廣狹分別

我國法上並無公務員之單一定義，依相關法令，公務員大致可區分為：①最廣義之公務員，為《國家賠償法》所定義之公務員。②廣義之公務員，依《公務員服務法》第24條指：「受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員」。③狹義之公務員，依《公務人員任用法施行細則》第2條：指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。上開③之公務員當

中，中央政府及其所屬各機關、地方政府及其所屬各機關，定有職稱及官等、職等之人員，即為一般所稱之常業「文官」。

公務員服務法限制公務員表現自由

我國《公務員服務法》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。」該法在1939年制定後雖經4次修改，但並未區分公務員之地位、職務、及行為樣態等，分別就其表現自由及政治活動自由進行不同層次之規定。對此，銓敘部函陳考試院審議之《公務員服務法修正草案》（2021年1月27日）第5條第2項規定：「公務員未經機關（構）同意，不得以代表機關（構）名義或使用職稱，發表與其職務或服務機關（構）業務職掌有關之言論」。該條項之草案說明，除將「機構」納入適用範圍外，並未見所要保護法益之說明，且對所有公務員一體適用。對諸如：公立博物館、圖書館等無裁量權限之公務員，若於下班後未經所屬機構同意，以其職稱於網路上分享其工作內容，或解說博物館、圖書館之文物或圖書，則此種言論是否須予限制即不無疑義。就草案之此次修改內容而言，似仍有過度限制公務員表現自由之嫌，應再加審慎檢討。

公務員不應一體適用相同之行政中立義務

其次，《公務人員行政中立法》對公務員之政治中立則有：公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動（第7條）、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，從事該法第9條所列舉之相關政治活動（第9條）之一般性規定。如前述，公務員涵蓋範圍甚廣，且不同類型之公務員所須遵守之行政中立義務，以及表現自由所應受到之限制，亦應有所不同。我國並未制定和公務員有關之統一法典，個別法上對公務員之此種規制，多採對公務員一體適用之模式進行立法。

相較於我國，日本《國家公務員法》（下稱《國公法》）第102條以及《地方公務員法》第36條，亦有許多限制公務員政治活動自由的規定。特別是《國公法》第102條，除列舉相關禁止事項外，另又規定：「除行使選舉權外，不得從事人事院訂定之政治行為」。依此，《人事院規則》14-7（政治性行為）中，除有許多禁止國家公務員，為特定政黨或政治團體進行勸誘或發送文宣品等之規定外，違反所禁止之政治行為的公務員，則會成為懲戒處分及刑事罰則處罰之對象。代表性案例「猿拂事件」為：日本郵政民營化以前，屬當時「現業公務員」之北海道宗谷郡猿拂村的郵局職員，在1967年1月眾議院議員大選期間，於下班後，因幫其支

持之某政黨提名候選人張貼海報、發送傳單等行為，違反《國公法》而被起訴。對此，日本最高法院於1974年作出：為確保行政之中立運作，維持對國民之信賴之立法目的正當，在達成該立法目的之手段和所禁止之政治行為之間具「合理關聯性」，系爭條文合憲之判決。

相對上開判決，日本最高法院在2012年對「堀越事件」作出之判決，則提出新的判斷基準。該案為：日本社會保險廳所屬之年金審查官，於2003年11月眾議院議員大選期間，利用假日非上班時間，幫特定政黨發送文宣品，而被起訴。判決指出：「是否有損公務員職務遂行之政治中立性，應綜合該當公務員的地位，其職務內容以及權限等，該當公務員所作的行為之性質、樣態、目的、內容等各種情況進行判斷。」、「具體而言，該當公務員有無透過指揮命令以及指揮監督等對其他職員在職務遂行上，會有一定影響之地位、有無利用國家或職場之設施、有無利用公務員之地位.....有無可直接判斷是以公務員〔身分地位〕所作的行為等.....為列入考慮之對象」、由於本件「是由並非管理職地位，在職務內容及權限上並無裁量餘地之公務員，和職務完全無關.....所作出的行為，並非可直接判斷是以公務員〔身分地位〕所作的行為，因此不能認為，是在實質上有損公務員遂行職務的政治中立性之行為。」並作出判斷本件發放政黨文宣品之行為，並不該當於本件罰則之構成要件。

文官法制設計應有的考量

公務員並非為特定政黨或私人企業服務之人員，而是為國家社會全體服務者，負有憲法忠誠義務，故其表現自由或政治活動自由應受一定程度之制約。特別是對「文官」之表現自由及政治活動之限制，在法制度設計上以及實際運用上，應就公務員的地位、職務內容以及權限等，以及該當公務員所作的行為之性質、樣態、目的、內容，分別進行考量。以達成公務員行政中立，並維護其受憲法保障之權利。

[上一篇](#)

[回前頁](#)

[下一篇](#)