

## 公務人員參與政治及政黨活動之行爲分際：紅燈與綠燈

賴維堯

### 一、前言：「憲法」公民參政權與公務人員行政中立

關於人民之論政及參政權利，我國「憲法」第二章（人民之權利義務）明定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」（第 17 條）、「人民有集會及結社之自由。」（第 14 條）、「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」（第 11 條）、「人民有秘密通訊之自由。」（第 12 條）等重大基本原則，故而人民享有參政及論政的權利，並以具體行動實踐之，舉其重要者概有：(1)投票選舉各級政府民選首長（總統副總統、直轄市長、縣市長、鄉鎮市長、原住民區長）、(2)投票選舉各級民意代表（立法委員、直轄市議員、縣市議員、鄉鎮市民代表、原住民區民代表）和村里長、(3)公民投票、(4)口頭或撰文批評政府官員和民意代表、(5)參加政黨及政治團體、(6)捐出政治獻金、(7)從事助選活動、(8)參與社會運動和公民抗爭，最後甚至(9)直接參加公職候選人選舉，獲勝成爲民選首長或民意代表。

公務人員是人民公僕，是政府的常任事務官，拿國家薪水辦公家事，其公民參政權（參與政治及政黨活動之權利和行爲）的實質範疇，緣於民主政府執政政黨聯盟不定期政權輪替暨事務官行政中立倫理

等因素之考量，雖然無法等同於人民的全部權利，但也不是限縮到只有投票的極小部分權利，其法律規範就是民國 98 年 6 月公布施行、103 年 11 月修正部分條文之「公務人員行政中立法」。

## 二、「公務人員行政中立法」之立法宗旨及適用準用人員

### (一)立法宗旨

為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動。

### (二)適用人員

法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員，例如：中央經濟部和地方新北市政府之司長、局長、處長、科長、專員、辦事員，以及國立空中大學之主任、秘書、編審、組長、組員。

換言之，「公務人員行政中立法」之規範對象係行政學及人事行政學理上所稱之事務官。至於民選首長和政務官們之行政中立事項，考試院會同行政院於 94 年首次提出「政務人員法草案」另法規範，函送立法院審議，並依「立法院職權行使法」第 13 條法案屆期不續審規定，分別於 98 年、101 年再接再勵送審「政務人員法草案」。此法草案：(1)目前仍停留於立法院審議階段，尚未完成立法工作，何日三讀通過遙遙無期，遺憾一也。(2)規範對象為各級政府之政治任命人

員（例如：行政院院長、財政部部長和政務次長、高雄市政府副市長和工務局局長）及民選地方首長，但不擬納入中央政府之總統及副總統，誠屬另項大遺憾！

### (三)準用人員

1. 「憲法」或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，例如：大法官、監察委員、考試委員、公平交易委員會委員、國家通訊傳播委員會委員、中央選舉委員會專任委員、公務人員保障暨培訓委員會專任委員。

2. 公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師，例如國立空中大學兼任教務長、學務長、系主任之教師。

3. 「教育人員任用條例」公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員，以及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員，例如：74年5月1日「教育人員任用條例」公布施行前已遴用之公立學校編制內未銓敘迄今仍在職職員（注：74年4月30日以前公立學校編制內職員得按學、經歷進用，不一定需要考試資格。）、私立勤益工商專科學校81年7月1日捐獻給國家並改制為國立勤益工商專科學校之未具任用資格迄今仍留用職員（注：該校已升格改制為國立勤益技術學院，後改名為國立勤益科技大學）。

4. 公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構兼任行政職

務之研究人員，例如：國立自然科學博物館副研究員、國立台灣史前文化博物館助理研究員、中央研究院兼任所長之研究員。

5.各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官，例如：教育部學生事務及特殊教育司軍訓室教官、台北市立建國高級中學教官室軍訓教官。

6.各機關及公立學校依法聘用、僱用人員，例如：各地監理處、戶政地政事務所之聘僱人員。

7.公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員，例如：台灣糖業股份有限公司董事長、總經理。

8.經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員，例如：公務人員高等考試、普通考試或地方特考放榜錄取後，接受分配訓練之考試及格人員。

9.行政法人有給專任人員，例如：國家兩廳院（國家戲劇院、國家音樂廳的簡稱）、衛武營國家藝術文化中心、台中國家歌劇院三場館各設置之藝術總監。

10.代表政府或公股出任私法人之董事及監察人，例如：台北 101（台北金融大樓股份有限公司）之官股董事。

#### **(四)其他法令規範之準用人員**

「行政院及所屬各機關學校工友及臨時人員辦理事務維持中立注

意事項」及「各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法」明訂：各機關及公立學校之駐衛警察、技工工友（含駕駛）和臨時人員之行政中立事項準用「公務人員行政中立法」規定，例如：國立空中大學之駐衛警、專案助理。

### 三、公務人員參與政治及政黨活動之法定綠燈允許行爲

「公務人員行政中立法」對於公務人員參政權之適度規範，其正面允許之活動及行爲如下：

#### (一)加入政黨

例如：中國國民黨、民主進步黨、親民黨、新黨、台灣團結聯盟、台灣建國聯盟、綠黨，以及 104 年 1 月 25 日成立宣稱代表第三勢力的新興政黨「時代力量」，另外尚有其他名不經傳的小政黨，例如：台灣共產黨、台灣農民黨、勞工黨。

#### (二)加入政治團體

例如：海峽兩岸和平統一促進會、台灣原住民族自治聯盟、台灣加入聯合國大聯盟、中華愛國同心會。

#### (三)參選公職人員

公務人員登記爲公職候選人者，不必先行辭職，但自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。其依規定請假時，長官不得拒絕。

(四)得為親屬公職候選人助選或廣告(公職候選人為公務人員配偶及二親等以內血親姻親者，公務人員得助選或廣告。)

公務人員之配偶及二親等以內血親、姻親，欲為民服務參選公職候選人時，公務人員得從事助選(公開站台、助講、遊行或拜票)或在大眾傳播媒體具名不具銜廣告。

#### 四、公務人員參與政治及政黨活動之法定紅燈禁止行爲

「公務人員行政中立法」對於公務人員參政權之適度規範，其反面禁止之活動及行爲如下：

##### (一)原則性禁止之活動或行爲

- 1.不得於上班或勤務時間，從事政黨或政治團體之活動。
- 2.不得兼任政黨或政治團體之職務，亦不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。
- 3.不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人：(1)加入或不加入政黨或政治團體、(2)參加或不參加政黨或政治團體有關之選舉活動、(3)不行使投票權或為一定之行使。
- 4.不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、政治團體或擬參選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為政黨、政治團體或擬參選人依法募款之活動。
- 5.不得利用職務上之權力、機會或方法，介入黨派紛爭。

## (二)具體性禁止之活動或行爲

公務人員不得爲支持或反對特定之政黨、政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行爲：

- 1.動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。
- 2.在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示政黨、政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。
- 3.主持集會、發起遊行或領導連署活動。
- 4.對職務相關人員或職務對象表達指示。
- 5.公開爲公職候選人站台、助講、遊行或拜票。
- 6.在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

「公務人員行政中立法」除禁止上述 6 款具體性活動或行爲外，另規定在選舉期間（選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止），各機關首長或主管人員不得從事下列第 7、8 款行爲：

- 7.未禁止（放行之意）政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動。
- 8.未於辦公、活動場所之各出入口明顯處所，張貼禁止競選活動之告示。

## (三)前項第 5、6 款具體禁止活動或行爲之但書除外規定

第5、6款規定原本不論公務人員之親疏遠近親人（親者配偶、父

母、子女，稍遠者表兄、叔伯、姑姨）登記為公職候選人時，公務人員一律不得助選及廣告。原規定不符合台灣社會人情義理及互動網絡的常態需要，故而「公務人員行政中立法」103年11月修正時，特地修法放寬為：公職候選人為公務人員配偶及二親等以內血親（例如：父母、子女、祖父母、孫子女、兄弟、姊妹）或二親等以內姻親（例如：公公、婆婆、岳父、岳母、姊夫、弟媳），公務人員得於公餘閒暇時日，為其從事助選活動（公開站台、助講、遊行或拜票），或在大眾傳播媒體具名不具銜廣告，惟此二款但書行為不得涉及與該公務人員職務上有關之事項。

## 五、公務人員參與政治及政黨活動之其他合法合理綠燈行為

「公務人員行政中立法」對於公務人員參政權規範，係正面允許三項行為：「加入政黨、加入政治團體、參選公職人員」。吾人相信有此興趣且成真者只是少數，絕大多數公務人員既不會加入政黨及政治團體，更無意願和能力參選公職人員，由行政行業轉換政治職涯。

（註：作者個人估計具有黨籍及政治團體會員者，應不超過公務人員總數的二成，而親自下海參選公職人員者，更屬寥寥無幾，一千名甚至一萬名公務人員大概一位有此機會。）

公務人員日常生活中，除了前述三項法定允許但較少見之參政行為外，還有那些較為常見合乎法、理、情的其他綠燈參政行為（「行

政中立法」既未禁止亦未明文允許之灰色地帶行爲)？茲以「舉示部分以明全體」之理則，提示如下：

(一)行使投票權：公職人員選舉、罷免，以及公民投票。

(二)熱鬧選舉場域：公餘閒暇時日，參加選舉造勢活動及政見發表會，成爲熱鬧現場的普通觀眾，但不要上台，也不要接受媒體訪問。

(三)低調助選：公餘閒暇時日，以志工角色爲支持之公職候選人、政黨或政治團體，協助分發文宣品，以及利用個人人際互動場合，順勢自然地幫忙拜票和宣傳行銷。

(四)網路平台發言：公餘閒暇時日，利用個人所有的網路資通設備，在 Facebook、Line、Google、Twitter、BeeTalk 等當代網路平台，具名或別名表達個人對政治及政黨相關議題及事件之意見。例如：

- (1) 我國應否加入中國 2013 年 10 月主導成立之「亞洲基本設施投資銀行（簡稱亞投行）」暨以何名稱加入、
- (2) 民主進步黨的反核主張及其兩岸關係論述、
- (3) 中國國民黨的政商關係黨產處理及其政治獻金疑義、
- (4) 台灣團結聯盟的台獨鐵桿意識、
- (5) 中華愛國同心會和法輪功雙方人馬在台北 101 前庭廣場之互別苗頭主張和敵視抗爭衝突，公務人員都可在網路平台表達個人意見，甚至投書報刊媒體。

(五)贈送盆花牌匾（可具名但不具銜），祝賀順利當選。

(六)提供政治獻金給政黨、政治團體、公職候選人、民意代表或民選首長，以及提供場地等資源供渠等使用。

## 六、結語

公務人員對政治及政黨活動有興趣者，「公務人員行政中立法」係給予相當充裕之合理行為空間，其基本原則概為：(一)視個人能力和機遇，加入政黨或政治團體，甚而登記參加公職候選人選舉。(二)不要作出「行政中立法」之法定禁止行為（公開站台、拜票或挹注行政資源等）。(三)「行政中立法」既未禁止也未明示允許之灰色地帶其他行為（參加造勢活動、網路發言等），則以低調態度和溫宜方法為之，避免不必要爭議。

（作者為本校公共行政學系專任教師）