

軍人、法官、檢察官、教師之行政中立規範分析

賴維堯

一、前言：各類公務員行政中立法令規範寬嚴不一

「公務人員行政中立法」係為「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」而訂，其核心重點就是針對公務人員參與政治及政黨活動，訂定「紅燈禁止與綠燈允許」之行爲分際規定。該法適用對象爲「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」，並言明「本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律」，那麼軍人、法官、檢察官、公立學校教師，以及公立學術研究機構研究人員等有別於一般公務人員之特定公務員，他們的行政中立規範（參與政治及政黨活動之行爲分際）是否較嚴或較鬆？本文試予解析。

本文以下論述安排：先將適用「公務人員行政中立法」之一般公務人員參與政治及政黨活動的行爲分際法律規範及個案分析，敘明臚列於前，然後接續說明軍人、法官、檢察官、教師研究人員等特定公務員之同類行爲法令規範及個案分析，進而作出彼此之間不同法令規範嚴寬密度的比較分析，俾使讀者對軍人、法官、檢察官、教師研究人員，以及一般公務人員所受的法令規範強弱程度，形成概念性的總

體了解。

二、一般公務人員的行政中立規範（參與政治活動規範）

一般公務人員（例如：教育部之常務次長、司長、科長、專員，以及國立空中大學之秘書處長、組長、組員、辦事員）如欲參與政治及政黨活動，遵應守「公務人員行政中立法」之行政中立行為規範。

該法為公務人員之參政行為分際，規定如下：

（一）允許行為

1.加入政黨、2.加入政治團體、3.參選公職人員、4.得為配偶及二親等以內血親姻親之公職候選人助選（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。

（二）禁止行為

1.原則性禁止之活動或行為

(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。

2.具體性禁止之活動或行爲：

(1)不得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)不得在辦公場所懸掛、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)不得主持集會、發起遊行或領導連署活動。

(4)不得對職務相關人員或職務對象表達指示。

(5)不得公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。

(6)不得在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

(7)選舉期間(選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止)，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)選舉期間，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。

個案：公立大學校長擔任公職候選人顧問之行政不中立疑義

民國 103 年 11 月台北市長選舉期間，台北市立大學校長戴○○

應聘國民黨籍台北市長候選人連勝文的市政顧問，列名於連

陣營市政顧問團文宣。此事經媒體披露報導，戴○○校長表示她僅提供體育專業諮詢意見，不會助選，會要求連陣營撤掉顧問文宣。

個案分析：戴○○校長應聘候選人顧問，有違「公務人員行政中立法」第5條「不得兼任公職候選人競選辦事處之職務」規定，還好她未作出公開站台或拜票等助選行為，爭議隨即弭平。

三、軍人的行政中立規範（參與政治活動規範）

「憲法」第138條規定：「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」第139條規定：「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」第140條規定：「現役軍人不得兼任文官。」

「國防法」第6條規定：「中華民國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係，依法保持政治中立。現役軍人，不得為下列行為：一、擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務。二、迫使現役軍人加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、政治團體或公職候選人舉辦之活動。三、於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。現役軍人違反前項規定者，由國防部依法處理之。」

上述有關軍人行政中立規範，條文看似簡約，其規範精神與行為

尺度相近「公務人員行政中立法」，故而軍人是可加入政黨及政治團體，但其他合適之政治活動分際為何？茲以「文武分治、軍人不干政」理念暨「中立倫理」論斷，[軍人行政中立之標準及其參與政治及政黨活動之行爲規範](#)，理應高於一般公務人員，要接受更嚴格法令（「[憲法](#)」、「[國防法](#)」及國防部所頒相關法規命令）的規範，例如：不宜參與公職人員選舉、不宜在外推展黨務或宣傳政治團體主張。

個案：軍人參加政治性集會、發表政治性言論之行政不中立
疑義

- 1.國立宜蘭大學女軍訓教官王○○於95年9月某日休假，身著便服陪同家人到達台北市凱達格蘭大道，參加「倒扁紅衫軍」定點式集會遊行活動，接受媒體訪問不經意披露自己軍訓教官身分。
- 2.國立后里高中軍訓教官張○○架設個人「Q毛異想」部落格，國防部查出該部落格於95年9月中旬起出現不少反扁（反對陳水扁總統）言論。

個案分析：教育部認為軍訓教官本職是軍人，應受「[國防法](#)」第6條政治中立條文的規範，不管是到倒扁現場的王教官，或是部落格發表反扁言論的張教官，均為不適任教官，會協調國防部處理（例如職務調動）。

四、法官的行政中立規範（參與政治活動規範）

「法官法」第15條規定：「法官於任職期間不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加政黨、政治團體者，應退出之。法官參與各項公職人員選舉，應於各該公職人員任期屆滿一年以前，或參與重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，應於辦理登記前，辭去其職務或依法退休、資遣。法官違反前項規定者，不得登記為公職人員選舉之候選人。」（注：「法官法」於100年7月6日公布，101年7月6日起施行）

上述有關法官行政中立規範，較之「公務人員行政中立法」更為嚴格：「(1)法官不得參加政黨、政治團體及其活動，任職前已參加者，應退出。(2)法官欲參選公職候選人者，應提前辭職或退休、資遣。」這樣的規定，其意要求法官任職期間須與外界政治政黨活動作出嚴厲阻隔，不可觸及任何政治及政黨活動，若有意參選公職候選人從事為民服務政治行業，不可「腳踏兩條船」，請先辭職或辦理退休、資遣。

個案：法官熱衷政治之行政中立商榷事宜

台灣士林地方法院法官洪○○，彰化地方政治世家出身，父親曾任鎮民代表會主席、大弟當過鎮長、二弟當過二屆國大代表。洪法官本人 28 歲時即以留職停薪方式出任第一屆增額國大代表（國民黨提名），嗣後並曾競選立法委員和縣長

(未當選)，三進三出回任法官。

個案分析：洪○○法官熱衷政治及政黨活動及其政治歷練，都是發生在 100 年 7 月 6 日「法官法」公布之前，這些昔日行爲已爲今日「法官法」所不許。以今日「法官法」第 15 條規定而言，洪○○法官及其他法官不得參與任何政治及政黨活動，另若有意從政出馬角逐公職候選人，應先辭職或辦理退休、資遣，不可留職停薪。

五、檢察官的行政中立規範（參與政治活動規範）

「法官法」第86條規定：「檢察官須超出黨派以外，維護憲法及法律保護之公共利益，公正超然、勤慎執行檢察職務。」第89條規定：「檢察官倫理規範，由法務部定之。」

法務部頒布之「檢察官倫理規範」第26條規定：「檢察官於任職期間不得從事下列政治活動：一、爲政黨、政治團體、組織、其內部候選人或公職候選人公開發言或發表演說。二、公開支持、反對或評論任一政黨、政治團體、組織、其內部候選人或公職候選人。三、爲政黨、政治團體、組織、其內部候選人或公職候選人募款或利用行政資源爲其他協助。」

檢察官行政中立除受「公務人員行政中立法」規範外，並受上述「法官法、檢察官倫理規範」之約束，其規範強度比一般公務人員稍

嚴，但比不上法官之嚴苛，亦應稍弱於軍人規範，簡析如下：「(1)檢察官得參加政黨或政治團體，亦可參選公職候選人，依「公務人員行政中立法」規定辦理。(2)任職期間，不分上班或值勤與否，均不可公開支持、反對或評論政黨、政治團體及其內部候選人或公職候選人，亦不得為其公開發言、發表演說、募款或利用行政資源給予協助。」

個案：檢察官公開站台助講之行政不中立疑義

87年12月台北市長選舉投票前夕的深夜，台北地檢署劉○○檢察官參加民主進步黨為陳水扁市長競選連任於台北市政府府前廣場所舉辦的晚會活動。劉檢察官上台發表談話，強調讓○○黨茁壯，才有機會制衡○○黨；宣揚國內司法制度是「有錢判生、無錢判死」；希望選民支持陳市長連任成功。

個案分析：本案經法務部移送公務員懲戒委員會審議，認為劉○○檢察官負有查察賄選之職責，本應嚴守分際方能超然執行職務，惟其站台言論參與選舉活動，顯已違背「公職人員選舉罷免法」之精神，以及法務部頒行之「檢察官守則」規定（注：「檢察官守則」為「檢察官倫理規範」之前身），議決記過二次。

劉○○檢察官勇於表達個人政治理念並支持政治人物之行爲，吾

人須予肯定和感佩，惟其公開站台助講行為不僅違反當時之「檢察官守則」行政命令，亦為目前「公務人員行政中立法」第9條及「檢察官倫理規範」第26條規定所不許，甚至溢出法官法第86條「超出黨派公正執勤」宜有之行為態樣範疇。

六、教師和研究人員（未兼行政職務）的行政中立規範（參與政治活動規範）

「公務人員行政中立法」第17條規定：「公立學校兼任行政職務之教師、公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員，準用本法之規定」，故而未兼行政職務之公立學校教師及公立學術研究機構研究人員不是「公務人員行政中立法」的規範對象，其行政中立事宜是否無規範可循？

原則上，未兼行政職務之教師及研究人員雖非「公務人員行政中立法」規範對象，但仍有「教育基本法」第6條：「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。」之適用可能，應該參考「公務人員行政中立法」規範精神，作出適當而不損及教師、研究人員聲譽之參與政治及政黨的活動或行為。

個案：研究人員公民參政抗議行為之行政中立疑義

中央研究院法律學研究所黃○○研究員，是103年上半年「

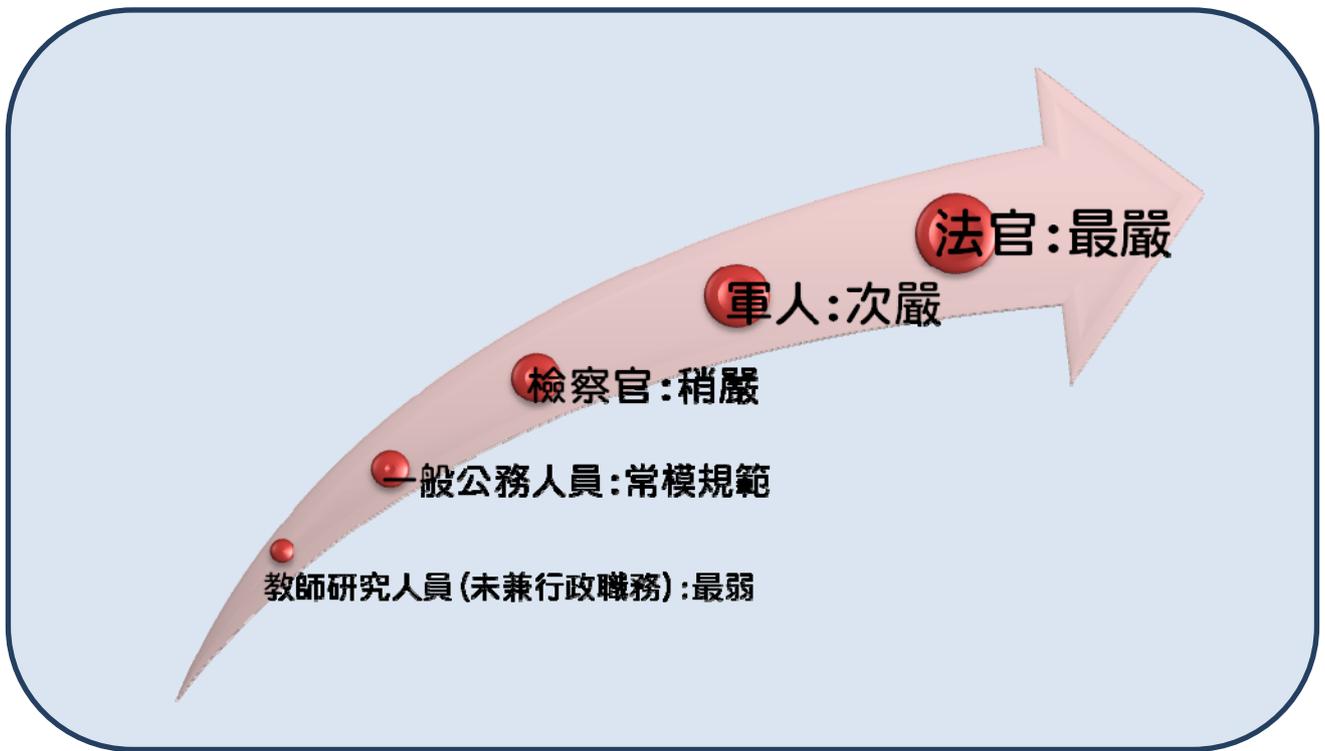
太陽花學運」的主要分子和社會關注人物之一，協助串連學運學生、社運人士、網路鄉民等體制外勢力抗議立法院黑箱審議「海峽兩岸服務貿易協議草案」。

個案分析：黃○○研究員此一公民參政抗議行為引發準用「公務人員行政中立法」，以及有否違背中立規範之社會各界（含立法委員）熱烈討論。作者個人認為：(1)黃○○研究員目前未兼行政職務，只要盡妥中央研究院研究員職責，公餘暇時或請假期間，是可參與「太陽花學運」並行使其他公民議政及參政權利。(2)黃○○研究員日後若兼行政職務（例如所長），則為「公務人員行政中立法」準用對象，其公民參政行為將無法沿用目前較為自由之弱性規範，須比照一般公務人員，接受「公務人員行政中立法」所定之參政活動法律常模規範。

七、小結：各類公務員行政中立法令規範強度示意圖

比較上述各類公務員參與政治及政黨活動之行政中立分際行為的法令規範，可得結論：「法官最為嚴厲，軍人次嚴，檢察官稍嚴，一般公務人員常模規範，未兼行政職務教師研究人員最為寬鬆」，茲以下圖「各類公務員行政中立法令規範強度示意圖」表達之。

(作者為本校公共行政學系專任教師)



各類公務員行政中立法令規範強度示意圖