

美國聯邦公務員的政治活動規範

兼論國內問題與法制發展

楊茂龍 著

翰蘆圖書出版有限公司

美國聯邦公務員的政治活動規範

兼論國內問題與法制發展

楊戩龍 / 著

翰蘆圖書出版有限公司

國家圖書館出版品預行編目資料

美國聯邦公務員的政治活動規範：兼論國內問題
與法制發展 / 楊戊龍著. -- 基隆市：楊戊龍出
版：臺北市：翰蘆圖書總經銷，2007.09

面：15×21 公分

參考書目：面

ISBN 978-957-41-4858-5 (平裝)

1.人事制度 2.人事法規 3.行政中立
4.公務人員 5.美國

574.524

96018021

著作權所有 ◆ 翻印必究

美國聯邦公務員的政治活動規範

兼論國內問題與法制發展

著 作 人 / 楊 戊 龍

發 行 人 / 楊 戊 龍

出 版 者 / 楊 戊 龍

總 經 銷 / 翰蘆圖書出版有限公司

台北市重慶南路一段 121 號 5F-11

電話：02-2382-1120、2382-2269

傳真：02-2331-4416

E-mail:hanlu@ms18.hinet.net

http://www.hanlu.com.tw

郵撥帳號 / 15718419 翰蘆圖書出版有限公司

出版日期 / 2007 年 9 月

定 價 / 新台幣 250 元

自序

依稀記得，第一次接觸文官中立這個議題，是民國八十一年在考選部任職時，簽擬復銓敘部相關立法的函（稿），當時好像建議以「公務人員政治活動規範法」為法案名稱。比較有深入的接觸，則是後來參與陳德禹老師及陳金貴老師領導的「文官行政中立訓練之研究」（考試院八十九年度專題研究），為撰寫研究報告需要，開始蒐集國內報載議題，研讀國內外論著及美國聯邦文官法令。近來，隨著教學相長，資料逐漸累積，對文官中立議題觀察略有感嘆，於是整理所得，分章鋪陳，就教先進，也為過去幾年三百五十六里路每週通勤的旅途，寫下註腳。

基本上，文官中立是陳年議題，在老師輩的努力呼籲下，已為絕大多數社會大眾認同。只是黨爭存在於人性之中，每到選舉時刻，許多政治人物基於個人或黨派利益考量，把文官中立當成服務政治的工具，口中的宣示或主張，只不過是場面話，「公務人員行政中立法」（草案）遲遲無法完成立法，即其明證。不過，筆者也

認為，即使完成立法，對於高層公務員濫用行政資源謀取黨派利益之行為，仍欠缺規制能力，需要訂出更具體、可操作的活動規範及執行機制以為解決。就此，美國聯邦政府的作法具有參考價值。

本書分述美國聯邦文官政治活動規範的發展脈絡、實務規範、執行機制、司法審查、公務員工會及現役軍人的政治活動規範等議題，並兼論國內問題與法制發展，內容結合公法與公共人事行政、美國（聯邦）與本土、理論與實務，是經過理解、整合及實地訪問後的作品，當不致於新瓶舊酒、濫竽充數。惟礙於自身學能，偏執、疏漏難免，仍請各方先進不吝指正。

最後，一如往昔，謹將本書獻給關心筆者的老天爺、師長、好友及家人，也盼此分出版的喜悅，持續化作未來教學及學術研究的助力，更上層樓。

楊戍龍 謹識

九十六、九、九 於基隆寓

目 錄

第一章 導 論	1
壹、問題意識.....	1
貳、內容架構.....	6
一、發展脈絡.....	7
二、實務規範.....	7
三、執行機制.....	7
四、合憲性.....	8
五、工會的政治活動.....	8
六、現役軍人的政治活動.....	9
七、國內問題及法制化.....	9
參、中立化、政治化與政治活動限制.....	10
第二章 文官政治活動規範的發展脈絡	17
壹、文官制度建立與政治活動規範.....	17
貳、政治活動規範的發展脈絡.....	21
一、從規範職務上的濫權行為至職務外的政治參與.....	21
二、從限於消極參與到允許積極參與.....	23
三、從重於國家利益到兼顧個人權利保護.....	24
參、一九九三年修法：維護公務員基本權利 vs. 維護功績制文官制度.....	26

一、支持放寬：維護公務員基本權利	28
二、反對放寬：維護功績制文官制度	29
肆、小 結.....	32
第三章 文官的政治活動規範	37
壹、受規範對象的分類.....	37
貳、一般聯邦公務員的政治參與	39
一、受允許的政治參與	39
二、被禁止的政治參與	43
參、政治性任命與受額外限制聯邦公務員的政治參與 ...	54
一、政治性任命公務員	54
二、受額外限制公務員	56
肆、對州及地方政府公務員的政治參與規定	57
一、受規範對象.....	57
二、政治參與範圍.....	58
伍、小 結.....	59
第四章 文官政治活動規範的執行機制	61
壹、執行機關的屬性.....	61
貳、權責分工.....	65
一、人事管理局.....	65
二、特別檢察官辦公室	66
三、功績制保護委員會	68
參、執行機制.....	70

肆、小 結.....	74
------------	----

第五章 文官政治活動規範的合憲性 77

壹、一八八二年 <i>Ex Parte Curtis</i> 案.....	78
---------------------------------------	----

一、主要爭點.....	78
-------------	----

二、判 決.....	78
------------	----

三、不同意見.....	80
-------------	----

貳、一九四七年 <i>United Public Workers of America v. Mitchell</i> 案	81
---	----

一、主要爭點.....	81
-------------	----

二、判 決.....	81
------------	----

三、不同意見.....	84
-------------	----

參、一九七三年 <i>United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers</i> 案.....	86
---	----

一、主要爭點.....	86
-------------	----

二、判 決.....	87
------------	----

三、不同意見.....	89
-------------	----

肆、小 結.....	89
------------	----

第六章 公務員工會的政治活動規範 91

壹、勞動結社與政治.....	92
----------------	----

一、勞動結社的本質.....	92
----------------	----

二、公部門工會的發展.....	93
-----------------	----

三、工會參與政治活動.....	97
-----------------	----

貳、工會安全與政治活動.....	99
一、工會安全制度.....	100
二、準入會制與政治活動.....	102
參、工會的政治募捐.....	105
一、政治行動委員會.....	105
二、募捐與捐助的限制.....	107
肆、小 結.....	110

第七章 現役軍人的政治活動規範 113

壹、現役軍人的政治活動界限.....	113
一、受允許的政治活動.....	114
二、被禁止的政治活動.....	115
貳、軍事建制政治中立的憲政傳統.....	117
一、文人領軍.....	118
二、軍事建制政治中立.....	120
參、從文官中立觀點的補充.....	124
肆、國內法制與問題初探——代小結.....	126

第八章 國內公務員政治活動問題與法制化 129

壹、國內問題回顧.....	129
一、歷史新聞與意義.....	129
二、懲處（戒）案件與意義.....	136
貳、「文官中立」概念與法制化.....	138
一、何謂「文官中立」？.....	138

二、概念的法制化.....	141
參、概念與法制化的再分析.....	146
一、概念部分.....	146
二、法制化部分.....	148
肆、小 結.....	151

第九章 結 論.....	153
壹、摘 要.....	153
貳、建 構.....	157

附錄 考試院版、國民黨版公務人員行政中立法草案及 立法院法制委員會審查情形對照表.....	161
--	-----

參考文獻.....	173
-----------	-----

第一章 導 論

壹、問題意識

依據英、美兩個民主國家經驗，成熟的民主政治涵養，包括自由而公平的政治權力競逐。這兩個國家爲了防止執政者濫用行政資源，進行資源不對稱的選舉，皆有法令規範公務員不得運用行政資源輔選。¹ 例如美國聯邦公務員法令規定，公務員不得爲黨派政治目的使用公務資源及被迫參與黨派性政治活動；² 公務員不得運用其正式職權或影響力干預或影響選舉結果。³ 英國文官準則（Civil Service Code）規定，文官必須維持政治中立，依據法令規定，盡力服務政府，不得有政黨考量，或爲政治目的使

¹ 基於職務身分而享有的配備如秘書、護衛、電話等，原則上不屬於濫用行政資源之範疇，例如公務員陪同交通部長出席政黨大會，處理部長之安全或行政庶務，該公務員在保護部長或執行庶務時，視同執行勤務。See 5 CFR 734.502, Example 4. “CFR” 爲美國聯邦法規彙編（Code of Federal Regulations）之縮寫，本書參閱美國聯邦政府出版局（U.S. Government Printing Office）網站（<http://www.access.gpo.gov>）公布之 2007 版法規，以下各註除有特別說明者外，均同。

² 「政治目的」（political purpose）指推銷或反對某一政黨、黨派性政治職位候選人、或黨派性政治團體之目標。See 5 CFR 733.101, 734.101; 5 USC 2301 (b)(8). “USC” 爲美國聯邦法律彙編（United States Code）之縮寫，以下各註均同。

³ 5 USC 7323 (a)(1).

用公務資源，或提供建議時加入個人政治理念。⁴ 閣員準則（Ministerial Code）規定，閣員要支持文官中立，政府財產不得用於選區工作或政黨活動，不得要求文官違反文官準則之規定。⁵ 我國相關立法案亦有類似規定，如「公務人員行政中立法」草案及「政務人員法」草案中規定，公務人員或政務人員不得利用職務上之權力、機會、或方法，從事某些政治活動。⁶

國內公共管理者對公務人員應嚴守行政/政治中立，避免涉入黨派政爭，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，並秉持公正立場，對待任何團體或個人，應是公開場合上的共識，但是否會像呼吸一樣的自然，落實在日常的管理作為上，則有待考驗。觀察過往，特別是在許多零和（zero-sum）的選舉中，政治人物都在追求自己及政黨利益的最大化，口中的共識或宣示也不過是競選口號而已。許多呼籲文官中立的政治人物，其真正動機並非為維護政府運作的公正、效能，而是將其視為政治操作的手段，把文官中立當作服務政治的工具（楊戍龍，2005：145）。許多應該維持高度中立的機關，如中央選舉委員會、國安局、國安會

⁴ See Civil Service Code (June 6, 2006), available at http://www.civilservice.gov.uk/publications/pdf/cs_code.pdf. (Browsing on August 8, 2007)

⁵ See Section 1.5, Ministerial Code, available at http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/pdf/ministerial_code_2005.pdf. (Browsing on August 8, 2007)

⁶ 分別參見民國 94 年 10 月 13 日考試院函送立法院審議「公務人員行政中立法」草案第 8 條、第 12 條；94 年 7 月 28 日考試院、行政院會銜函送立法院審議「政務人員法」草案第 15 條、第 16 條。

等，其在選舉時刻的管理作為，總是引起新聞媒體或競爭陣營的質疑。⁷ 許多公共管理者總能巧妙的規避預算、會計、審計法令，運用行政資源輔選，而一般納稅人只能等待輿論發揮作用。⁸ 但像行政院新聞局購買的「找找你的牛肉在那裡」、「天天有牛肉 月月有成績」平面媒體版面，⁹ 應屬於政府的政策宣導或執政者的競選廣告，單從形式，輿論恐難有定論。

為維護政府運作的效能及運作結果符合公共利益，¹⁰ 立法規

⁷ 參見中國時報，民國 93 年 12 月 4 日，版 A4；93 年 12 月 09 日，版 C5；東森新聞報，94 年 11 月 21 日 (<http://tw.news.yahoo/051121/195/2k2r9.html>) 及 94 年 12 月 1 日 (<http://tw.news.yahoo/051201/195/2lerr.html>)；中央社，94 年 11 月 23 日 (<http://tw.news.yahoo/051123/43/2ke46.html>)；TVBS 新聞，94 年 12 月 1 日 (<http://tw.news.yahoo/051201/195/2lerr.html>)。

⁸ 民國 94 年底縣市長選舉前，據中國時報(94 年 7 月 8 日，版 A10)載，「行政院長謝長廷向陳水扁總統建議，年底屬地方選舉，行政團隊不要像上次花蓮縣長補選一樣，投入大量行政資源輔選。……以花蓮縣長補選為例，當時府院黨強力動員，行政系統也開出許多政見支票，結果游盈隆的得票率卻沒有增加多少，效果並不明顯，但行政團隊卻招來非議」。對於謝院長的說法，同版陳嘉宏先生特稿標題「難得空谷足音 值得鼓勵」，但另一幅報導標題卻是「謝揆提行政中立，也引陰謀論」。而隨著選戰的激烈化，政府運用行政資源輔選的報導也日漸增多(參見前註 94 年相關新聞)。

⁹ 參見中國時報，94 年 12 月 1 日，版 A9。

¹⁰ 依據美國聯邦最高法院 1973 年 United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers 案(關係限制聯邦公務員參與政治活動法律—赫奇法(Hatch Act)第 9(a)條禁止聯邦公務員在政治管理或選舉活動中擔任積極性角色(active part)是否違憲之問題)判決指出：「第一，最基本的是在政府行政部門或其所屬機關工作之公務員，應依照國會的意旨執行法律，而非依照自己或政黨的意志；他們被期望以公正、無偏袒任何政黨、團體或其成員的方式，執行政府的法律及計畫；赫奇法的主要理

範公務員的政治行為有其必要性及正當性。¹¹ 主管機關為回應社會各界對此一問題的關切，也經常提出相關法案已送立法院待審，並樂觀期待一旦完成立法，相關問題即會迎刃而解。不過，「公務人員行政中立法」（草案）及「政務人員法」（草案）法制化後，只可能達到規範中、基層公務人員參與政治活動，限制政治言論及結社的目的（此非當前問題所在），對於政務人員及高階主管級常任文官的實際規範效果仍屬有限。而為促進文官履行職責的效率及廉正（integrity），維繫國家的穩定發展，及增加人民對政府的信賴，對於許多公共管理者（特別是高層公務員）表裡不一的行為，吾人不能依賴公共管理者的自省，而必須以工具理性的思維，從控制公共管理者的外顯行為著手，就人、時、地、行為內容等項，訂出更具體、可操作的活動規範及執行機制著手。就此，美國聯邦政府之作法具有參考價值。

論是，為達到政府之偉大目的：公正執行，聯邦公務員不在政黨中擔任正式職位、不在政黨活動中擔任重要角色、不代表政黨競爭公職，是最基本的要求；禁止聯邦公務員從事上開活動，有助於降低『公正及有效政府』的風險」。See 413 U.S. 548, 564-5 (1973). 又本號判決係針對 1939 年赫奇法規定所為之判決，1993 年赫奇法修正，已允許聯邦公務員競選地方公職及在各層級政府的公職競選及管理活動中擔任積極性角色。

另外，周世珍（2001：42-45）認為公務人員「中立性原則」之由來，乃基於公務員與國家間「公法上職務關係」暨傳統職業公務員制度對公務員職務義務之要求。有關基於公法上職務關係及傳統職業要求一說，這是囿於德國學說，並不能反映英、美及我國文官中立概念之由來。

¹¹ 所稱「正當性」指在社會建構的規範、價值、信仰和定義系統內，有關組織(entity)行動具有可欲性、適當性和妥當性的普化認知或假定。See Suchman, M. C. (1995). "Managing Legitimacy Strategic and Institutional Approach." *Academy of Management Review*. 20(3): 571-610.

美國聯邦文職公務員的政治參與，規定於一九三九年赫奇法（Hatch Act）及後續一九四〇、一九五〇、一九六二及一九九三年的修正。¹² 在一九九三年修正後，大幅放寬參與政治活動的範圍。該次修法鼓勵公務員充分地、自由地、不必害怕會受到處罰或報復，及在法律明示禁止的範圍外，行使他們參與或不參與國家政治過程之權利。¹³ 但仍明文禁止聯邦公務員運用職權或影響力干預或影響選舉結果，有意的（knowingly）勸募、接受或受理政治捐獻，競選黨派性職位，及在執勤時間、辦公處所、穿著制服及使用政府財產時從事政治活動（Gely & Chandler, 2000: 792）。¹⁴ 至於當下的主要執行機制，則係在一九七八年文官制度改革法（Civil Service Reform Act of 1978）及後續修正的架構下運作，由人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）、特別檢察官辦公室（Office of Special Counsel, OSC）及功績制保護委員會（Merit Systems Protection Board, MSPB）共同分擔。人事管理局負責訂定政策、實體法規，特別檢察官辦公室提供公務員諮詢意見，受理有關公務員違反赫奇法之抱怨（申訴），經調查確有違反情事者，向功績制保護委員會起訴，由該會審理決定是否應對受指控之公務員為紀律處分。至於公務員工會的政治活

¹² 納編於聯邦法律彙編第 5 篇第 7321 條至 7326 條（5 USC 7321-7326），其下位規範納編於聯邦法規彙編第 5 篇第 733 節、第 734 節（5 CFR part 733, part 734）；另適用於州及地方政府公務員部分，納編於聯邦法律彙編第 5 篇第 1501 條至 1508 條（5 USC 1501-1508），其下位規範納編於聯邦法規彙編第 5 篇第 151 節（5 CFR part 151）。

¹³ 5 USC 7321.

¹⁴ 5 USC 7323(a)(1)-(4).

動（主要為募捐及支出部分），受聯邦選舉法令規範；軍人的政治活動，一般性規定散見於聯邦法律彙編第二、十、十八篇，國防部 1344.10 指令 (Directives) 統合相關法令為指導性規範。¹⁵ 本書目的即在將美國聯邦公務員受允許及被禁止的政治參與範圍、執行機制及法理基礎予以梳理介紹，重點置於文職公務員部分。

貳、內容架構

外國法制鑲嵌於特定之政治、經濟及社會系絡 (context) 之中，要加以轉化應用，必須瞭解該制度的發展背景、法理基礎、個別領域之實定法及相關法領域之規定、法條背後所隱含的價值取舍等問題（楊戊龍，2004b：15）。因此，本書依序從文職公務員政治活動規範的發展脈絡、政治活動實務規範、執行機制、司法審查、公務員工會及現役軍人的政治活動規範等面向加以論述，重點置於瞭解美國聯邦公務員政治活動規範的全貌。再者，研究外國制度無非是為取經借鏡，提供解決本土問題一些指引，是以，本書利用一章析論國內實務問題及法制化情況，最後提出觀察公務員參與政治活動的架構。內文結合公共行政與公法學觀點及文獻資料，各章探討內容如下：

¹⁵ See Political Activities by Members of the Armed Forces on Active Duty (August 2, 2004), available at <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/134410p.pdf>.

一、發展脈絡

本章根據學者論著、法院判決、立法及行政機關資料，析論：
(1)美國文官制度建立與政治活動規範之關係；(2)文官政治活動規範的發展脈絡（從規範職務上的濫權行為至職務外的政治參與、從限於消極參與到允許積極參與、從重於國家利益到兼顧個人權利保護）；及(3)一九九三年赫奇法修正的辯證（維護公務員基本權利 vs. 維護功績制文官制度）。（第二章）

二、實務規範

本章整理聯邦法令有關文官參與政治活動之規定，包括：(1)受規範對象的分類（分為政治性任命公務員、一般公務員、受額外限制公務員及居住於特定城市的公務員四類）；(2)一般聯邦公務員的政治參與（受允許的政治參與及被禁止的政治參與）；(3)政治性任命與受額外限制聯邦公務員的政治參與；及(4)對州及地方政府公務員的政治參與規定。（第三章）

三、執行機制

本章從實定法規定及行政部門資料，說明：(1)文官政治活動規範執行機關的屬性（包含這些機關在政府體系中的定位）；(2)權責分工（人事管理局負責訂頒執行赫奇法的實體規則，特別檢察官辦公室負責訂頒申訴、調查及程序法規，功績制保護委員會