

行政中立實務探討

◎李志強

壹、前言

由於公職人員選舉競爭激烈，不論是爭取連任或新角逐者，莫不極力透過各種管道尋求支援。正因為政府機關擁有行政資源，而公務人員具有公權力，自然成為各候選人亟欲拉攏之對象。為使常任事務官嚴守中立與公正之立場，忠實執行行政令，以維國家政務安定成長，我國自 98 年 6 月 10 日實施《公務人員行政中立法》（簡稱中立法），至今雖已逾 4 年，但公務人員被動員及官員動用行政資源等情事，依然時有所聞，不僅成為各政黨及候選人相互攻訐及社會輿論關切之焦點，同時也影響廉能政府之形象。為使公務人員及社會各界了解行政中立之實質內涵，並釐清相關疑義，本文將從實務見解切入。

貳、重要實務見解

中立法共計 20 條，其內容主要明確規範公務人員參與政治活動之權利、限制及保障；各機關首長或主管人員於公職人員選舉期間之相關限制；長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為，以及公務人員如因拒絕從事禁止行為而遭受不公平對待或不利處分之救濟管道等事項。中立法施行細則共計 11 條，主要是解釋中立法相關條文之法律定義、行為認定標準，同時規定各機關（構）及學校應加強辦理公務人員行政中立宣導或講習。以下就重要實務見解分項說明：

一、適用對象

中立法規範之公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。此有疑義者，若公務人員於留職停薪期間，是否仍屬中立法適用對象？據銓敘部解釋，中立法立法目的係公務人員應注意其身分之特殊性，並考慮其職務上之義務，對政治活動應自制，或採取中立之態度，故限制公務人員不得從事特定之政治活動或行為，因此，無論公務人員是否於上班或勤務

時間均不得為之；另依《公務人員留職停薪辦法》，留職停薪人員於該期間仍具公務人員身分，因此上開人員仍須遵守中立法各項規定。

二、競選行為

為避免公務人員擅用行政資源競選，凡請假參加公職人員選舉者，無論是否經機關同意，均不得將其服務機關之識別標誌使用於其競選文宣。中立法規定「公務人員登記為公職候選人者，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。」立法意旨除為避免公務人員運用職權作為競選資源，或因其參選行為影響機關整體工作情緒，以及各參選人於候選人申請登記後，須待候選人名單公告，始具備該項選舉之候選人資格；除取得候選人之法定身分外，亦考量候選人名單公告日之翌日始為競選活動開始之日，爰明定前開特定期間應依規定請事假或休假。準此，公務人員登記為公職候選人，於候選人名單公告日前，依公務人員請假規則請假期間或下班時間，得否從事競選拜票等選舉活動期間前之準備行為，雖非中立法規範之範圍，惟其仍應遵守《集會遊行法》、《社會秩序維護法》、《噪音管制法》等相關法律規範。

三、助選行為

中立法規定公務人員不得為支持或反對特定政黨、其他政治團體或公職候選人，而從事相關政治活動或行為，例如不得動用行政資源助選、在辦公場所張貼候選人海報、發起掃街遊行、在媒體具名廣告或對部屬指示參加造勢活動等。本文舉出實務上容易發生之情事：

（一）依中立法明文，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，動用行政資源辦理相關活動，如機關係單純辦理各項活動，而受該活動邀請之公職候選人（不論是現任民意代表或現任長官）未穿戴公職候選人競選徽章、服飾或攜帶旗幟，且未有造勢、拜票之意，即不生違反中立法之疑義；惟主辦單位仍宜先行提醒該公職候選人不宜有任何造勢、拜票行為，以避免違反中立法相關規定。

(二) 中立法雖規定公務人員不得公開為公職候選人站臺、遊行或拜票，然基於人情世故考量，中立法施行細則特別將公務人員之配偶或一親等直系血親為公職候選人時，以眷屬身分站臺未助講之情形排除在外。在此需提醒注意，公務人員之直系血親（如父母、子女）參加公職人員選舉，其仍不得於請假或辦理留職停薪期間，為其直系血親從事中立法所禁止之政治活動或行為，例如公開站臺、遊行或拜票等。但有種特殊情形，亦即擬參選人於登記為公職候選人前，因尚非公職候選人，故為免擴張該條限制公務人員參與政治活動或行為之範圍，因此公務人員若為擬參選人助選，原則上不受中立法規定公務人員不得公開站臺、遊行或拜票之限制，惟銓敘部建議仍應盡量避免為宜。

(三) 另為避免政府機關公器私用，直轄市、縣（市）長開設之噗浪或臉書等個人網站，如與推動政務或執行職務無涉，則其官方網站自不得與直轄市、縣（市）長開設之噗浪或臉書等個人網站相連結。

四、造訪活動

中立法明定「各機關首長或主管人員於選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止之選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動；並應於辦公、活動場所之各出入口明顯處所張貼禁止競選活動之告示。」此部分可分兩點說明：

(一) 於選舉期間之非上班時間，若有候選人向公立學校租借操場辦理活動，該活動場地屬性為何？學校操場於下班或國定及例假日期間，依相關規定租借予不特定人、政黨或政治團體，是時該活動場地即非屬中立法所稱供機關學校固定辦公或處理公務之場所，惟相關公務人員（如出借場地或參加活動之公務人員）仍應遵守中立法有關規定。

(二) 政府機關、學校所屬之公共開放空間如果有身著競選背心的候選人（包括競選助理）入場參觀，該機關公務人員應如何處理？中立法所稱辦公、活動場所係指供機關學校固定辦公或處理公務之場所，於選舉期間，機關自不得同意身著競選背心之公職候選人進入辦公及活動場所進行造訪，如公職候選人僅是洽公，

自無庸禁止其進入，惟應請其脫掉競選背心；至隸屬於機關、學校管轄供不特定人自由使用而非屬上開規定所稱之辦公、活動場所者（如公園等），則不在限制範圍內。

五、出借場地

為舉辦造勢活動，政治團體或候選人多會租借學校場地，而學校若依據該校校園場所開放實施要點，並秉持公平公正處理原則，將場地租借予政治團體或候選人，並不違反中立法規定。至租借場地之管理人員，如僅於租借場地之政黨、政治團體或候選人辦理活動時，基於職責所在單純從事場地設備操作工作，屬中立法所稱執行職務之必要行為，亦不生違反行政中立之情形。

六、其他

由於政治人物或民選首長透過臉書或噗浪等社交網絡平臺，與民眾交換意見、爭取民意支持，已是現在趨勢，而民眾亦多會透過此一管道表達政治理念。是以，為使公務人員的政治自由與嚴守行政中立之間拿捏得宜，公務人員不宜於上班時間或以公家電腦上網連結社交網站，從事與執行職務無關之相關網路行為。但公務人員若為執行職務（如負責為民服務事項）或了解民意、推動政策之需，而於上班時間以公家電腦上臉書，尚不生違反行政中立問題。

參、結語

為減少選務經費，降低社會成本，我國將於 103 年底舉辦「七合一」選舉，此與其他選舉不同之處，是將所有地方公職人員選舉合併舉行，其規模之大可想而知。相對地，所有政府機關及公務人員本於依法行政原則，均應熟悉中立法之內容並嚴守規定，以免引發外界質疑或遭致責任追究。大家均應認知，行政中立是維持國家政務安定成長以及建立廉能政治的重要基礎。