公務人員行政中立法修正草案總說明

公務人員行政中立法（以下簡稱本法）於九十八年六月十日制定公布，嗣於一百零三年十一月二十六日修正公布第五條、第九條及第十七條條文。茲政黨法於一百零六年十二月六日制定公布，前已依人民團體法立案之政治團體，應於政黨法施行後二年內依該法規定修正章程轉換為政黨；又公民投票法於一百零七年一月三日修正公布後（按：一百零八年六月二十一日再度修正），公民投票提案、成案及通過門檻均降低，參與公民投票之年齡限制亦酌降，未來公民投票案件量及參與投票人數均可能增加。為配合上開法律之制定及修正，並期本法相關規範更加完備，爰擬具本法修正草案，計新增四條、修正十條、刪除一條，其修正重點如下：

1. 明定本法適用對象。（修正條文第二條）
2. 統一規定本法名詞定義。（修正條文第三條）
3. 配合政黨法之制定，刪除本法政治團體之文字。（修正條文第六條至第九條及第十四條）
4. 規定公務人員不得兼任公職候選人競選或罷免辦事處，及公民投票辦事處之職務。（修正條文第六條）
5. 規定公務人員不得為支持或反對特定政黨、擬參選人、被罷免人及公民投票案，從事特定之活動或行為。（修正條文第九條及第十條）
6. 規定公務人員不得動用職權影響他人對於公職人員之選舉、罷免及公民投票等公民權利之行使或不行使。（修正條文第十一條）
7. 規定公務人員不得於上班或勤務時間從事政黨、選舉、罷免或公民投票相關之活動。（修正條文第十二條）
8. 規定各機關（構）於選舉期間應禁止政黨、擬參選人或其支持者之造訪活動。（修正條文第十五條）
9. 將政務人員及民選地方首長納入長官之範圍。（修正條文第十六條）
10. 修正本法準用對象範圍。（修正條文第十九條）
11. 增訂公務人員從事與政治團體相關活動之行為限制。（修正條文第二十一條）

|  |
| --- |
| 公務人員行政中立法修正草案條文對照表 |
| 修正條文 | 現行條文 | 說明 |
|  | 第一條　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，特制定本法。公務人員行政中立之規範，依本法之規定；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。 | 本條未修正。 |
| 第二條　本法所稱公務人員，指法定機關（構）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。 | 第二條　本法所稱公務人員，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。 | 1. 本條依現行條文修正。
2. 明定本法適用對象，包含各機關（構）、公立學校依公務人員任用法（以下簡稱任用法）任用之人員、依該法第三十二條另定任用法律之司法、審計、主計、關務、外交領事及警察人員，及依該法第三十三條另定任用法律之醫事人員，與依原派用人員派用條例進用之人員。又依中央行政機關組織基準法第三條第三款規定，機構係機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織（如實〈試〉驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構），是其所屬依法任用、派用人員均為本法適用對象。另公營事業（含交通事業）機構中依任用法任用之簡薦委任人員，與上開人員應受相同行為義務規範，是亦為本法適用對象。為期明確，爰為本條修正。
3. 另公營事業機構負有公益性、政策性任務，與民營企業以純營利為目的之性質不同，是除前開簡薦委任人員為本法之適用對象，及負有主要決策責任之人員為本法準用對象外，其餘人員則排除本法之適（準）用。又基於公教分途，且教育人員從事教學、研究工作，享有憲法保障之言論及講學自由，有關教育人員之權利義務事項，係於教師法或其他教師相關法規予以規範，亦非本法之適（準）用對象，附此敘明。
 |
| 第三條　本法用詞，定義如下：1. 政黨：指依政黨法完成備案之團體。
2. 公職候選人：指依總統副總統選舉罷免法申請登記為總統、副總統之候選人及依公職人員選舉罷免法申請登記為公職人員之候選人。
3. 擬參選人：指於政治獻金法第十二條規定之期間內，已依法完成登記或有意登記參選公職之人員。
4. 被罷免人：指公職人員經依總統副總統選舉罷免法第七十條規定完成罷免案成立之宣告者及依公職人員選舉罷免法第七十六條規定完成罷免案提議者。
5. 行政資源：指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。
 |  | 1. 本條新增。
2. 本法用詞統一於本條定義，說明如下：
3. 本法有關「政黨」、「公職候選人」及「擬參選人」等名詞，原係分別於本法施行細則第二條及第五條加以界定，考量該等名詞涉及本法諸多禁止規定之構成要件認定，爰移列本條予以規範，俾資周妥。又配合政黨法於一百零六年十二月六日制定公布後，有關政黨之組織及運作均應依該法辦理，爰酌修本法有關政黨之定義。同時參酌政治獻金法針對擬參選人之界定，酌修本法所稱擬參選人之定義。
4. 配合本法第九條修正，增訂本條第四款有關被罷免人之定義。
5. 本法原第九條第二項有關行政資源之定義，移列本條第五款規範。
 |
| 第四條　公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。 | 第三條　公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。 | 條次變更。 |
| 第五條　公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。 | 第四條　公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。 | 條次變更。 |
| 第六條　公務人員得加入政黨。但不得兼任政黨之職務。公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法介入黨派紛爭。公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處、公職人員罷免辦事處或公民投票案辦事處之職務。 | 第五條　公務人員得加入政黨或其他政治團體。但不得兼任政黨或其他政治團體之職務。公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法介入黨派紛爭。公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。 | 1. 條次變更，並修正第一項及第三項。
2. 第一項修正理由：查政黨法於一百零六年十二月六日制定公布，依該法第四十三條第二項規定，該法施行前已依人民團體法（以下簡稱人團法）立案之政治團體，應於該法施行後二年內依該法規定修正章程轉換為政黨；屆期未修正者，經主管機關限期修正而不遵從或經修正後仍不符規定者，得廢止其立案。依上開政黨法之規定，政治團體至遲應於一百零八年十二月七日前轉換為政黨，否則得廢止其立案，爰配合刪除本項「政治團體」之文字。
3. 第三項修正理由：
4. 查公職人員選舉罷免法（以下簡稱公職人員選罷法）第八十六條規定，公職人員罷免案之提議人及被罷免人，於罷免案提議後得設罷免案之辦事處。次查公民投票法（以下簡稱公投法）第二十條規定，公民投票案成立公告後，提案人及反對意見者，經許可得設辦事處。
5. 本項原規定公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務，茲考量公務人員擔任前開公職人員罷免辦事處或公民投票案辦事處之職務，與擔任公職候選人競選辦事處之職務同樣可能與本身執行公務人員職務之角色混淆，並不當動用行政資源，爰併予禁止。
 |
| 第七條　公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨；亦不得要求他人參加或不參加政黨之活動。 | 第六條　公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。 | 1. 條次變更，並依現行條文修正。
2. 修正理由同第六條說明二。另有關政黨之活動，無論其性質是否為選舉活動，公務人員應均不得要求他人參加或不參加，爰將原條文之「選舉」二字刪除。
 |
|  | 第七條　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。但依其業務性質，執行職務之必要行為，不在此限。前項所稱上班或勤務時間，指下列時間：一、法定上班時間。二、因業務狀況彈性調整上班時間。三、值班或加班時間。四、因公奉派訓練、出差或參加與其職務有關活動之時間。 | 1. 本條刪除。
2. 本條原規定事項移列至第十二條規範。
 |
| 第八條　公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨或擬參選人要求、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特定政黨或擬參選人依法募款之活動。 | 第八條　公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他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特定政黨、其他政治團體或擬參選人依法募款之活動。 | 1. 本條依現行條文修正。
2. 修正理由同第六條說明二。
 |
| 第九條　公務人員不得為支持或反對特定之政黨、擬參選人或被罷免人，從事下列政治活動或行為：一、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。二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、擬參選人或被罷免人之旗幟、徽章或服飾。三、主持集會、發起遊行、領導提議或連署活動。四、在大眾傳播媒體廣告。但擬參選人或被罷免人之配偶及二親等以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。五、對職務相關人員或其職務對象表達指示。六、公開站台、助講、遊行或拜票。但擬參選人或被罷免人之配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。前項第四款及第六款但書之行為，不得涉及與該公務人員職務上有關之事項。 | 第九條　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，從事下列政治活動或行為：一、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。二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。三、主持集會、發起遊行或領導連署活動。四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。五、對職務相關人員或其職務對象表達指示。六、公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。第一項第四款及第六款但書之行為，不得涉及與該公務人員職務上有關之事項。 | 1. 本條依現行條文修正第一項，第二項移列第三條規範，爰予刪除，現行條文第三項移至至第二項。
2. 第一項修正理由：
3. 序文修正理由同第六條說明二。
4. 本項原規定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相關政治活動或行為。上開公職候選人，係指依總統副總統選舉罷免法（以下簡稱正副總統選罷法）規定申請登記為總統、副總統之候選人，或依公職人員選罷法規定申請登記為公職人員之候選人。次查正副總統選罷法第三十四條規定，總統、副總統候選人之登記，應於投票日五十日前公告。復查公職人員選舉罷法第三十八條第一項規定，公職候選人登記，應於投票日二十日前公告。是以，實務上各界迭有反映，本項有關公務人員為支持或反對特定公職候選人之相關行為限制，實際可規範之期間過短，致成效不彰。基此，審酌擬參選公職者，於得收受政治獻金時起，即可能積極從事競選相關活動，爰將本項原「公職候選人」之文字修正為「擬參選人」。
5. 又公職人員之罷免活動與公職人員之選舉活動性質相近，應有一致之規範。是按本法整體規範意旨，並考量公務人員應注意其身分之特殊性及其職務上之義務，對政治活動應自制，或採取中立之態度，自不得為支持或反對特定被罷免人，從事本條禁止之行為。
6. 另審酌公務人員為政黨或公職人員之選舉、罷免在大眾傳播媒體廣告，無論是否具銜或具名，均易招致爭議，致社會大眾對公務人員有不良觀感，爰修正本項第四款規定。
7. 配合序文修正，酌修部分款次文字。
 |
| 第十條　公務人員不得為支持或反對特定之公民投票案，從事下列活動或行為：一、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。二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定公民投票案之旗幟、徽章或服飾。三、主持集會、發起遊行、領導提案或連署活動。四、在大眾傳播媒體廣告。五、對職務相關人員或其職務對象表達指示。六、公開站台、助講、遊行或拜票。 |  | 1. 本條新增。
2. 查一百零七年一月三日修正公布之公投法，將公民投票之提案、成案及通過門檻均降低，同時可參與公民投票之年齡從二十歲降為十八歲，未來公民投票案件量及參與投票人數均可能增加。考量公務人員之身分屬性及職務義務，除其參與政治活動應予限制外，其於公民投票活動亦應適度保持行政中立，爰參考本法第九條有關公務人員為支持或反對特定政黨、擬參選人或被罷免人之相關行為規範，增訂本條就公務人員有關公民投票案（包含提案或不提案、連署或不連署，與投票或不投票）之相關行為酌予適度限制。
 |
| 第十一條　公務人員對於公職人員之選舉、罷免或公民投票，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定之行使。前項規定於公職人員選舉、罷免或公民投票之提議、提案或連署等活動，亦適用之。公務人員不得要求他人參加或不參加前二項有關之活動。 | 第十條　公務人員對於公職人員之選舉、罷免或公民投票，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定之行使。 | 1. 條次變更，並增訂第二項及第三項。
2. 第二項及第三項增訂理由：本條規定旨在確保公務人員對於公職人員之選舉、罷免或公民投票等活動，保持中立及公正立場，並避免公務人員動用職權影響該等公民權利之行使及其結果，是該等活動前端之提議、提案、連署既屬相關程序，自為本條規範範圍。另公務人員對於選舉、罷免及公民投票之其他相關活動，例如公職候選人或公民投票團體辦理之造勢活動等，亦不得要求他人參加或不參加。
3. 另為完備法制，本法施行細則第七條移列本條第二項併予規範。
 |
| 第十二條　本法所禁止之事項，公務人員於上、下班時間均不得為之。公務人員不得於上班時間從事前項以外之政黨、選舉、罷免或公民投票活動。公務人員依其業務性質，執行職務之必要行為，不受前二項之限制。第一項及第二項所稱上班時間，指下列時間：一、法定上班或勤務時間。二、因業務狀況彈性調整上班時間。三、值班或加班時間。四、因公奉派訓練、出差或參加與其職務有關活動之時間。 |  | 1. 本條新增，由原第七條規定移列並修正。
2. 本法禁止事項為公務人員全時應遵守之規範，並無上下班時間之分。至公務人員從事本法禁止事項以外之其他政治活動，尚非法所不許；惟為確保公務人員於上班時間忠實執行職務並保持中立，爰明定公務人員於上班時間，不得從事政黨、選舉、罷免或公民投票相關活動。又公務人員依其業務性質，執行職務之必要行為，如執行蒐證任務、環保稽查，與警察人員依據相關法令（如：國家安全局特種勤務實施辦法、中央政府機關首長及特定人士安全警衛派遣作業規定等）負責安全及秩序維護之行為等，則不在禁止之列。
 |
| 第十三條　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。公務人員依前項規定請假時，長官不得拒絕。 | 第十一條　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。公務人員依前項規定請假時，長官不得拒絕。 | 條次變更。 |
| 第十四條　公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨或公職候選人依法申請之事項，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。 | 第十二條　公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。 | 1. 條次變更，並依現行條文修正。
2. 修正理由同第六條說明二。
 |
| 第十五條　各機關（構）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，應禁止政黨、擬參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。 | 第十三條　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。 | 1. 條次變更，並依現行條文修正。
2. 各機構依法任用、派用之有給專任人員為本法適用對象，是各機構於選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止，亦應遵守本條之規定，俾維護中立之辦公環境。為求明確，爰酌修本條文字。
3. 另公營事業機構中依任用法任用之簡薦委任人員，與對經營政策負有主要決策責任之人員，分別為本法之適、準用對象，是如係以簡薦委任人員為主體之公營事業機構，以其多數人員為本法適（準）用對象，亦應遵守本條之規定。
4. 茲以本條規定已明定應禁止相關造訪活動及應張貼告示之起訖時間，為避免與公職人員選罷法及正副總統選罷法所定競選活動期間混淆，爰刪除「選舉期間」文字。又本條所稱「辦公、活動場所」，係指供機關（構）固定辦公或處理公務之場所而言；至隸屬於機關（構）管轄供不特定人自由使用者(如開放式廣場、公園、活動中心)，尚非本條所稱辦公、活動場所，該等場域是否亦禁止競選活動，應由管轄機關（構）加以裁量。
5. 審酌擬參選公職者，於得收受政治獻金時起，即可能積極從事競選相關活動，爰規定各機關（構）於選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止，應禁止擬參選人或其支持者之造訪活動。
6. 按公立學校係以教育人員及學生為主體，且依教育基本法第六條規定，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。是基於公教分途，本條係以機關（構）為規制範圍，至公立學校有關選舉活動期間之校園規範，應由教育主管機關依其相關法規予以規範。
 |
| 第十六條　長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為。長官違反前項規定者，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理；未依法處理者，以失職論，公務人員並得向監察院檢舉。前二項規定，於政務人員及民選地方首長，亦適用之。 | 第十四條　長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為。長官違反前項規定者，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理；未依法處理者，以失職論，公務人員並得向監察院檢舉。 | 1. 條次變更，並增訂第三項。
2. 除本法第二十條所定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為本法準用對象外，其餘政務人員及民選地方首長雖非本法適（準）用對象，惟仍屬本條所稱「長官」，即渠等不得要求公務人員從事本法禁止之行為。為求明確，爰增訂第三項規定。
 |
| 第十七條　公務人員依法享有之權益，不得因拒絕從事本法禁止之行為而遭受不公平對待或不利處分。公務人員遭受前項之不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。 | 第十五條　公務人員依法享有之權益，不得因拒絕從事本法禁止之行為而遭受不公平對待或不利處分。公務人員遭受前項之不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。 | 條次變更。 |
| 第十八條　公務人員違反本法，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。 | 第十六條　公務人員違反本法，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。 | 條次變更。 |
| 第十九條　下列人員準用本法之規定：一、公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師、研究人員。二、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及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。三、公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員。四、各機關（構）組織法規中定有職稱並列為聘任職務之人員。五、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。六、各機關（構）依原雇員管理規則僱用之人員。七、各機關（構）及公立學校依法聘用、僱用人員。八、公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員。九、經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。十、行政法人有給專任人員。十一、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。 | 第十七條　下列人員準用本法之規定：一、公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。二、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及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。三、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。四、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。五、各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。六、公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員。七、經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。八、行政法人有給專任人員。九、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。 | 1. 條次變更，並依現行條文修正。
2. 第一款修正理由：依大學法第十四條第二項規定，國立大學得遴聘教學或研究人員兼任各級行政主管人員。上開公立學校兼任行政職務之研究人員屬性，與兼任行政職務之教師所掌握之行政權力及資源並無不同，是亦納入本法準用對象。
3. 第三款前段移列第四款並予修正，理由如下：現行各機關（構）之聘任人員，除依教育人員任用條例第二條所定社會教育機構專業人員及各級主管教育行政機關所屬研究機構研究人員外，尚有依終身學習法第九條規定，準用社會教育機構有關規定之文化機構人員，或於組織法規中規定特定職務比照、準用或依教育人員任用條例規定聘任者，例如教育部組織法第七條、科技部組織法第七條及國家文官學院組織法第六條等。上開聘任人員均於各該機關（構）組織法規明定其職稱、聘任資格或依據及員額數等，屬機關（構）編制人力，且部分機關亦有同一職務採任用、聘任雙軌制情形。為期明確，爰酌修第四款表述方式。
4. 第六款增訂理由：各機關（構）依原雇員管理規則僱用之人員，其人事管理與公務人員相近，亦有不當動用行政資源或被要求違反行政中立之可能，爰將是類人員納入本法準用對象。
5. 配合原第三款前段規定之準用對象移列至第四款及第六款新增，調整其餘各款款次。
 |
| 第二十條　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，準用本法之規定 | 第十八條　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，準用本法之規定。 | 條次變更。 |
| 第二十一條　原依人民團體法許可設立之政治團體，於依政黨法規定轉換為政黨前，其未經主管機關廢止立案者，公務人員從事與其有關之行為或活動，適用本法有關政黨之規定。 |  | 1. 本條新增
2. 依一百零六年十二月六日制定公布之政黨法第四十三條第二項規定，原依人團法立案之政治團體，至遲應於一百零八年十二月七日前轉換為政黨，惟查目前仍有部分政治團體尚未完成相關程序，並經主管機關內政部命其限期修正中。於該等政治團體未轉換為政黨，或其設立許可未被廢止前，公務人員從事與其有關之行為或活動，應適用本法有關政黨之規定。
 |
| 第二十二條　本法施行細則，由考試院定之。 | 第十九條　本法施行細則，由考試院定之。 | 條次變更。 |
| 第二十三條　本法自公布日施行。 | 第二十條　本法自公布日施行。 | 條次變更。 |