

行政中立立法理論與實務案例研析

報告人：劉嘉發副教授 (發哥)

中央警察大學

行政警察學系暨警察政策研究所
犯罪防治研究所警政組法學博士

P:741-4806；0930-751751

una110@mail.cpu.edu.tw

中華民國 108 年 12 月 3 日

講座簡介

主講人：劉嘉發副教授



- ◎現職：中央警察大學行政警察學暨警察政策研究所副教授
- ◎學歷：中央警察大學犯罪防治研究所法學博士
- ◎研究專長：憲法、行政法、警察法、公務員法、道路交通法
- ◎經歷：
 - 1.警察大學區隊長、助教、講師、副教授、公共關係室主任
 - 2.開南大學法律系兼任副教授
 - 3.考選部國家考試命題委員、閱卷委員、典試委員
- ◎優良事蹟：
 - 1.中央警察大學98學年度教學優良教師(校級)
 - 2.中央警察大學106學年度教學優良教師(校級)

報告大綱

- 一. 前言
- 二. 中立法之法制沿革
- 三. 中立法之立法目的
- 四. 中立法規範之對象
- 五. 行政中立之時間
- 六. 行政中立法重要原則與規範
- 七. 違反行政中立之處罰與救濟
- 八. 行政中立實務案例研究
- 九. 結論

壹、前言--話說從前

➤ 為何強調行政中立？

➤ 難道現在公務人員行政不中立嗎？

➤ 何處有中立？(only 桃園)

➤ 昔日：

黨國不分、黨政不分、黨政合一、以黨領政
國政=黨政？

行政中立、政治不立？奢談、不敢談！

壹、前言

- ✓ 要求文官嚴守行政中立的民意逐漸聚焦
- ✓ 督促公務人員嚴守行政中立，
- ✓ 禁止公務人員以其職位或權力，為一己之政治觀點及政治立場提供役使或濫用，
- ✓ 確保公務體系不至淪為政治鬥爭之工具，
- ✓ 亟須建立一套完備的公務人員行政中立法制

貳、中立法之法制沿革

➤ 公務人員訓練進修法 §5(2002.01.30)

【為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭，由公務人員保障暨培訓委員會辦理行政中立訓練及有關訓練，或於各機關學校辦理各項訓練時，列入公務人員行政中立相關課程；其訓練辦法，由考試院定之。】

➤ 公務人員行政中立訓練辦法(2002.07.16)

➤ 為期宣導三年

➤ 惟當時僅依行政規則來規範公務人員行政中立之義務，其法位階層級過低，法制亦不週全。

➤ 最終於2009.06.10立法通過公布施行，將之提升至法律層級加以規範。(世界第一等！)

貳、中立法之法制沿革

公務人員行政中立法制之建構與沿革一覽表

時間	相關中立法制	備註
2002.01.30	公務人員訓練進修法	第5條明定：為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭，由公務人員保障暨培訓委員會辦理行政中立訓練及有關訓練
2002.07.16	公務人員行政中立訓練辦法	依據公務人員訓練進修法第5條授權，由考試院發布訓練辦法，明確規範有關公務人員行政中立訓練之事宜。
2009.06.10	公務人員行政中立法	第一部規範公務人員行政中立之基本法。
2009.11.13	公務人員行政中立施行細則	依據中立法第19條授權，由考試院發布，規範行政中立法解釋性、細節性事項。
2014.11.26	公務人員行政中立法	第1次修正第5、9、17條條文。
2015.02.09	公務人員行政中立施行細則	第1次修正：配合中立法第1次修正，修正發布第69條條文。
2018.05.07	公務人員行政中立施行細則	第2次修正：配合政黨法於2017年12月6日制定公布，修正發布施行細則第2條第1項條文。

參、中立法之立法目的(§1)

- 一、確保公務人員依法行政
- 二、確保公務人員公正執行職務
- 三、確保公務人員政治中立
- 四、適度規範公務人員參與政治活動



肆、中立法規範之對象

一、適用人員：(§2)

1.法定機關依法任用之有給專任人員
(含機要人員)

2.法定機關依法派用之有給專任人員

- 派用人員派用條例已於2015.6.17廢止

- 但於公務人員任用法中定有9年過渡條款

3.公立學校依法任用之職員

肆、中立法規範之對象

二、準用人員：(§17)

1. 公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。
2. 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。
3. 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。
4. 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。

肆、中立法規範之對象

- 5.各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。
- 6.公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員
指公營事業機構董事長、總經理、代表公股之董事、監察人及其他對經營政策負有主要決策責任等人員。
- 7.經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員
- 8.行政法人有給專任人員。
- 9.代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。
- 10.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。(§18)
- 11.各機關及公立學校駐衛警察(設置管理辦法19-1)
- 12.農田水利會會長及各級專任職員

中立法之準用對象 (本法§17、18)

※第6款：公營事業機構：包括中央(國營)與地方

◎國營事業機構(中央)

(一)中央銀行：

- 1.中央造幣廠
- 2.中央印製廠

(二)財政部：

- 1.臺灣金融控股股份有限公司(臺灣銀行)
- 2.臺灣土地銀行股份有限公司
- 3.中國輸出入銀行
- 4.臺灣菸酒股份有限公司(公賣局)
- 5.財政部印刷廠

中立法之準用對象 (本法§17、18)

※公營事業機構

(三)經濟部：

- 1.台灣電力股份有限公司
- 2.台灣中油股份有限公司
- 3.台灣糖業股份有限公司
- 4.台灣自來水股份有限公司

(四)交通部：

- 1.中華郵政股份有限公司
- 2.臺灣鐵路管理局
- 3.臺灣港務股份有限公司
- 4.桃園國際機場股份有限公司

(五)行政院金融監督管理委員會：

- 中央存款保險股份有限公司

中立法之準用對象 (本法§17、18)

◎地方公營事業機構

1. 臺北大眾捷運股份有限公司(臺北市政府)
 2. 桃園大眾捷運股份有限公司(桃園市政府)
 3. 臺中捷運股份有限公司(臺中市政府)
 4. 金門酒廠實業股份有限公司(金門縣政府)
- * 高雄捷運股份有限公司(非公營事業機構)

中立法之準用對象 (本法§17、18)

※第8款：行政法人

* 中央：

1. 國家表演藝術中心
(臺北兩廳院、臺中國家歌劇院、高雄衛武營)
2. 國家運動訓練中心
3. 國家中山科學研究院
4. 國家災害防救科技中心

* 地方：

5. 高雄市專業文化機構(一法人多館所)
6. 臺南市美術館

中立法之準用對象 (本法§17、18)

※第18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

A). 憲法層次

1. 大法官
2. 考試委員
3. 監察委員

B). 法律層次

1. 中央選舉委員會委員(均含正、副主委)
2. 國家通訊傳播委員會委員
3. 公平交易委員會委員
4. 公務人員保障暨培訓委員會委員
5. 促進轉型正義委員會委員
6. 不當黨產處理委員會委員

伍、行政中立之時間

一、上班(執勤)與下班(退勤)時間

(一)上班、執勤期間

- 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。(§7)
- 前項所稱上班或勤務時間，指下列時間：
 - 1.法定上班時間。
 - 2.因業務狀況彈性調整上班時間。
 - 3.值班或加班時間。
 - 4.因公奉派訓練、出差或參加與其職務有關活動之時間。

(二)下班(退勤)時間:第9條特定行為仍禁止為之

伍、行政中立之時間

二、在職與離職期間

(一)在職期間：均受規範

(含留職停薪、停職)期間

(二)離職後：均不再受規範

(含退休、資遣、辭職、免職、撤職)

三、選舉與非選舉期間



陸、行政中立法重要原則與規範

一、公正執法原則

- 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。(§4)

二、參與政治活動之權限

- 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。亦不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。(§5)

參與政治活動之規範 (本法§5)

1. 公務人員得加入政黨或其他政治團體。
2. 公務人員不得兼任政黨或其他政治團體之職務。
3. 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。
4. 公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。

參與政治活動之規範 (本法§5)

◎例外1：不得加入政黨或其他政治團體之人員
(法官法第15條)

- 各法院法官
- 司法院大法官
- 公務員懲戒委員會委員
- 檢察官(準用)-第89條

參與政治活動之規範 (本法§5)

◎法官於任職期間禁止之事項(第15條)

- 不得加入政黨、政治團體
- 不得參加政黨、政治團體之活動
- 不得帶職參選
- 參選前一年辭職、退休、資遣

參與政治活動之規範 (本法§5)

- ◎例外2：得兼任政黨或其他政治團體之職務之人員
- 總統、副總統
 - 民選行政首長：直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長、村(里)長
 - 各級民意代表
 - 多數政務官
- (少數政務職人員又例外不得兼任：6委員會委員)

三、禁止濫用職權(權力)原則

1.利用職務之禁止行為

- 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。(§6)

2.捐助及募款活動之禁止行為

- 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。(§8)所稱擬參選人，依政治獻金法第二條規定認定之。(細則5)

3.妨害投票權行使之禁止行為

- 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。(§10)

四、特定行為禁止原則(§9)：下班後仍不得為之？

- 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：
 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、穿戴或標示特定政黨、其他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. 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。且但書之行為，不得涉及與該公務人員職務上有關之事項。

5.對職務相關人員或其職務對象表達指示。

6. 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。且但書之行為，不得涉及與該公務人員職務上有關之事項。

- 所稱公開為公職候選人遊行，指為公職候選人帶領遊行或為遊行活動具銜具名擔任相關職務。
- 所稱公開為公職候選人拜票，指透過各種公開活動或具銜具名經由資訊傳播媒體，向特定或不特定人拜票之行為。
- 所稱職務上有關之事項，指動用行政資源、行使職務權力、利用職務關係或使用職銜名器等。

五、選舉期間候選人之請假規定

- 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。公務人員依前項規定請假時，長官不得拒絕。(§11)
- 但如於請事假或休假期間，有公務人員請假規則所定其他假別之事由，仍得依規定假別請假。



六、選舉期間辦公處所競選活動之禁止原則

- ▶ 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。(§13)



柒、違反行政中立之處罰與救濟

一、違反中立法行為之舉發

1. 中立法14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。(§14)



一、違反中立法行為之舉發

2.公務人員保障法(第17條)

- 公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。
- 前項情形，該管長官非以書面署名下達命令者，公務人員得請求其以書面署名為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。

柒、違反行政中立之處罰與救濟

二、救濟管道及保障

- 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。(§15)

三、違反中立法之懲戒或懲處

- 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。(§16)

捌、行政中立實務案例研究

一、警察人員下班參加紅衫軍活動案

- 案例事實摘要
- 案例問題解析

二、軍訓教官著軍服參加紅衫軍活動案

- 案例事實摘要
- 案例問題解析

三、國營事業機構內部網站對其員工宣傳特定議題 公投案

- 案例事實摘要
- 案例問題解析

捌、行政中立實務案例研究

四、檢察官下班後公開站台助選，受記過二次懲戒案

- 案例事實摘要
- 案例問題解析

五、法官留職停薪期間助選，受記過一次懲處案

- 案例事實摘要
- 案例問題解析

六、國營事業機構工會動員支持特定候選人案

- 案例事實摘要
- 案例問題解析



玖、結論

- 公務人員行政不中立問題：「不在基層，而在高層」？
- 上游已濁，下游何清？
- 凡是行政愈不中立的執政黨，其離在野黨的日子也就不遠了；歷史的殷鑑不遠
- 政黨黑手不要伸進來文官體系攪和、施壓
- 公務人員要有行政中立的自覺，
- 公務人員是為國家效忠、為人民服務，非為特定政黨服務
- 公務人員不能成為政治、政黨的工具有
- 公務人員如能貫徹依法行政、行政中立之目標，最終才是國家之幸與全民之福

報告完畢！
敬請指教！

