

第三章 美國公務人員行政中立之保

障

第一節 背景

文化分析通常是法律分析之先決條件。一國之法律系統乃源生於其獨特之文化環境，而這環境對於法律和政策的形成和適用特別重要；因為法律本身只是文字，這些文字對社會的影響則視生活在那社會的人們如何接收那些文字的訊息而定。文化分析討論 "價值" (什麼是我們認為寶貴的)和 "知識" 的問題(我們如何建構真實)，因此可提供一個了解法律權利的產生和建構的觀點。換言之，除了法律條文的分析，構成那些法律文字的歷史、文化、資源和世界觀都必須列入研究的範圍。以下就從 1，美國公務員的概念；2，政黨(政治)與公務員的關係；3，美國行政體系公務員角色之義務、功能之演變；4，公務人員的工作權利保障法制史；及 5，公務人員的言論自由的發展來看。其中尤其重要的是 6，國會立法(包括聯邦政治活動法： the Hatch Act) 對公務人員政治活動限制的歷史發展演變。

壹、定義

在聯邦政府行政部門工作的人一般可分為三類，一為被選舉出來的官員(總統和副總統)，第二類為統一編制部隊 (the uniformed service，包括軍隊、公共衛生現役部隊，國家海洋大氣行政現役部隊)，第三類為被指派和雇用來幫助前兩

類人以實踐他們的任務，換言之 "公務員體系" (the civil service) (5 U.S.C. 2101) (1978)¹ 在文官中又可分為 "The unclassified civil service" 和 "The classified civil service"。"政務官職 (The unclassified civil service)" 指由參議院提議並通過提名的官員和直接為他們工作的人員所任之職位，對政黨政治敏感性為工作之必需條件。"事務官職或常任官職 (The classified civil service)" 則指在所有文官職位中對政黨政治敏感性非為工作之必需的職位。佔了在聯邦政府行政部門工作的人的大多數的 "事務官職或常任官職 (the classified civil service)"，又可進一步分為通過競爭考試的人員 (the competitive service) 和無需考試的公職人員 (the excepted service)。

貳、政黨與公務人員的關係

兩百年以來"人事任命權"或稱為"政治酬庸" (political patronage)，一直為美國社會視為聯邦州或地方政府固有的一部分，² 這對於在位者或是挑戰者言，都是一個動員有影響力的資源的機會，藉由選擇有相同政治理念的雇員，推廣普遍的政治論述，以達成有效率行政之目標。但"人事任命權"卻也經常被濫用。人事任命權一方面被視為兩黨政治之必要，另一方面卻也被視為行政貪污腐敗之根基。在政黨輪替時，對反對黨官員而言則有因其政治信念被解聘的問題，而此時"人事任命權"則成為當政者合理化解聘反對黨官員。人事任命權一直被視為理所當然直到 60 年代憲法第一修正案言論自由權利開始主導法律論述，最高法院這才開始放棄 "人事任命權" 這個論點。70 年代最高法院首先在 *Elrod v. Burns*³ 中宣告因"人事任命權"論點即因其政治信念解聘公務人員此慣例違反憲法第一修正案，因其限制了公務人員發表政治言論及集會的自由。

參、立法精神、欲達之公共利益及憲法價值

美國政府公職之角色和本質已經重大改變。一般區分美國對於 "公職" 概念轉化三階段。從菁英的到政治的，演變到官僚的觀點。⁴ 而之所以有這三種看法乃是因為對 "自由裁決"、"限制" 此兩難的理念在不同時空下的追求，而有不同的妥協和兩者互動之結果。自由裁決的理念主要由 "為達成一能反應民生疾苦且有效率之政府，應任行政機關自由裁決" 的論點支持，而著眼於龐大之行政體系濫用權力可能，"對行政機關權力之限制" 乃另一對立之論點。

1 H. Manley Case, *Project on the Merit Systems Protection Board : the Civil Service Reform Act of 1978 : Article : Federal Employee Job Rights : The Pendleton Act of 1883 to the Civil Service Reform Act of 1978*, 29 How. L. J. 283 (1986)。

2 Jaimie Johnson, Note, *O'Hare Truck Serv., Inc. v. City of Northlake : Further Limiting the Spoils of the Victor*, 14 Ga. St. U. L. Rev. 489 (1998). (認為人事任命權的傳統可溯及華盛頓政府)。

3 427 U. S. 347 (1976)。

4 *Developments in the Law-Public Employment*, 97 Harv. L. Rev. 1611, 1619 (1984)。

一、第一階段：菁英制度

華盛頓總統堅持 "功績制(適才任用)" 為他在選擇公務人員之主要目標，這個考量再次反映了憲法起草者普遍對 "過度的民主" 的恐懼，且暗示了公職將局限於社會上層市民。(通常是受過良好教育的知識份子) 因此有指派權力的行政機構成為打造"菁英"文官制度以避免所謂"民主惡魔" (如社會由大多數愚民共同管理，並不一定能達成建立幸福社會的目標)之主要力量。

二、第二階段："自由裁決"優於"限制"理念

1828 總統 Andrew Jackson 熱烈批評 "菁英" 的文官制度之財富權力和特權集中，引進 "政黨分肥制" (spoil systems)⁵，激進改變了公職的概念。自此美國社會視人事任命權"或稱為"政治酬庸" (political patronage)為聯邦、州或地方政府組成固有的一部分。當選民選出新政府時，新政府為達成選民的負託有義務選擇有相同理念的雇員以便有效率執行政策，同時最能反應人民需要。雇員則不可避免的相當政治性(但這不必然表示選民允諾其行政可以偏頗，僅僅表示選民對公務人員參與政治性活動會有較大的寬容。)

三、第三階段：聯邦公務體系的現代化

30 年代新政時期政府角色愈形擴張，國會唯恐公務系統被當時羅斯福總統政權利用。在 1939，國會為淨化文官體系並改變其政治偏袒和強勢，通過聯邦政治活動法(the Hatch Act)嚴格禁止聯邦 D.C. 政府及特定州政府公務人員積極參與政治管理活動或政治宣傳。這開始了接下來國會一連串致力於維護公務員道德原則的努力。1978 公職改革法 (The Civil Service Reform Act of 1978) 展現了對此"自由裁決"、"限制" 兩理念有意識的考量並將其展現在法律上。在水門案之後，國會通過政府倫理法案 (The Ethics in Government Act of 1978) 要求高級聯邦

⁵ 中文翻譯似乎較英文原義有負面的意思。

雇員對大眾公開他們私人財產，並限制他們離開職位之後的活動。

綜合而言，不偏袒中立有效率的行政，公平的適用法律，為此種立法目標。另外，確保公務人員不被其上司強迫參與政治活動亦是另一考量。由 *United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers (1973)* 判例⁶ 中法院認定欲達之公共利益及欲維護之憲法價值起碼有以下四個：第一，確定聯邦行政人員依法行政，而不是按照他們自己喜好或所政黨的意願。" 第二，幫助行政部門避免實行 "政治性" 正義 之表象， 促進公眾對政府的信心。第三，防止快速增長的公務體系一瞬間變成強大的無法控制腐敗的政治機器。第四，保護聯邦行政人員免受上級長官之政治要脅，而能促進遷升以功績為考量之原則，減少黨派的影響。

肆、公務人員工作權利保障法制史

通常公務人員的一般工作權利越有保障，其特定參與政治活動的權利也越有保障。相應於前述美國社會對於公職之角色和本質的看法，美國公務人員的工作權利由早期全無保障，完全任雇主(即政府)恣意決定，到近期可控告政府有不法工作歧視情事，在近一百年來，特別是自 70 年代起，(例如 1972 的 1964 基本權利法案修正案) 公務人員的正當程序之工作權利保障有驚人的成長。⁷ 但政府雇主對於公務人員在以下三方面行為可加以限制：罷工的權利，參加政治活動的權利，參與公職外或與公職相關而會造成對大眾有不當聯想的活動。⁸

伍、公務人員言論自由權利的發展史

參與政治活動乃發表政治言論之方式之一，美最高法院判例雖不一定都是有關參與政黨政治活動的案件，也包括其他政治言論相關案件，但以下美最高法院用來解決不同言論自由案型的思考架構有重要參考價值。

⁶ 見本文 III. 2. 之討論。

⁷ Charles W. Hemingway, *A Review of Recent Decisions of the United States v. National Treasury Employees Union : Constitutional Tensions Between the Government as Employer and the Citizens as Federal Employee*, 44 Am. U. L. Rev. 2231(1995)。

⁸ Charles W. Hemingway, *A Review of Recent Decisions of the United States v. National Treasury Employees Union : Constitutional Tensions Between the Government as Employer and the Citizens as Federal Employee*, 44 Am. U. L. Rev. 2231(1995)。

一、區分權利和特權階段

早期 "公務人員沒有權利反對任何工作上帶來之限制，包括限制他們行使憲法權利" 的看法持續直到二十世紀末期。⁹ *McAuliffe v. Mayor of New Bedford* (1892) 為此種看法的代表案例，此案的爭議為警察可否因參與政治活動而被解僱。大法官 Holmes 區分權利和特權，表示警察的公職乃一特權，而非憲法權利。警察也許有憲法上之權利談論政治，但沒有憲法上之權利擔任警察職務，此權利和特權之區分，有效的限制了公務人員言論自由的保障，因為它乃為公職公認的一種狀況。

二、"利益衡量測驗" 階段

在 *Pickering v. Board of Education* (1968) 中，一位學校教師在寄了一封信給報社批評學校募款計畫方式之後被解僱。最高法院決定在此案中雇用之事實和此教師對媒體所做的公共溝通是無關的，教師在此案必須被視為一般的市民。因此他的言論自由是被侵犯了。法院採用了所謂的 "利益衡量測驗" 即著名的 "Pickering Balancing Test." 在決定限制言論自由法規有效性時，必須在公務人員同時也是市民可自由發表其對政府意見(憲法第一修正案)，和國家為一雇主有積極經由其雇員促進政府有效率運作之利益，二者中取得一平衡。此判例顯示後者利益只在公務人員之言論妨礙或干擾了其特定服務公眾效率的情況下才能大於前者，這時政府才能限制其雇員即公務人員之憲法第一修正案言論自由權。

三、"利益衡量測驗" 在預防性言論之適用

United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers (1973) 在此案中法院將在對公務人員過去言論是否抵觸公務類型案子所發展出來的 "利益衡量測驗" 適用於預防性言論自由禁令(聯邦政治活動法為一概括禁止公務人員未來言論之規定)的案子。法院指出政府藉由聯邦政治活動法追求四個

⁹ Bruce Bodner, *Constitutional Rights -- United States Supreme Court Gives Public Employers Greater Latitude to Curb Public Employee Speech -- Waters v. Churchill*, 68 Temp. L. Rev. 461 (1994)。

重要利益，最後判定政府在追求行政效率之利益大於公務人員之憲法第一修正案賦予之言論自由權。

四、加入 "方式、時間和地點" 等因素

法院於 "利益衡量測驗" 中加入 "(公務人員發表言論的)方式、時間和地點" 等因素來檢驗公務人員言論是否損害了所屬機關行政之效率。如果言論的方式、時間和地點妨礙了所屬機關行政之效率，此言論即使有關公共事務也不受保護。欲決定是否有關公共事務則必須從言論表達的 "內容、討論的場所、上下文脈絡" 來考量。¹⁰

綜合以上公務人員的憲法第一修正案言論自由權利至此發展來說，法院尊重政府身為雇主所做對於其雇員過去言論懲戒之決定，造成公務人員言論自由受到限制。留下的問題是此種法院對政府身為雇主的尊重是否延伸到政府身為雇主對公務人員未來言論的限制？

¹⁰ *Connick v. Myers*, 461 U.S. 138 (1983). See James G. Fahey, *Note and Comment : United States v. National Treasury Employees Union : Restrictions on Free Speech of Government Employees and the Re-Balancing of Pickering*, 15 St. Louis U. Pub. L. Rev. 555 (1996)。

五、Pickering/NTEU 衡量測驗

*United States v. National Treasury Employees Union*¹¹ 此案乃有關 1989 年倫理改革法中禁止聯邦公務員領取和公務無關寫作演講報酬規定之合憲性。此案不同於一般公務員言論自由案子在於後者乃關於公務員過去的行為及其對自身公共責任的影響。於此案法院檢驗了國會對公務員未來言論預防立法限制之合憲性。最高法院終於開始邁向採取比較公平的"利益平衡測驗"的路。當限制公務人員未來言論時，政府身為雇主舉證責任加重；而法院對公務人員的假設也隨著時代改變，一個"好公務人員"的前提慢慢形成。另外，一般市民讀和聽公務員言論的權利也被法院一併(和公務員言論自由論點一起)用來挑戰政府為雇主欲達成有效率行政的論點。¹²

陸、國會立法

美國歷史上從沒有一時刻，公務人員體系不受到批評的。從殖民時期厭惡英統治者利用職權以鞏固大英政黨並販賣政府職位的作為，美早期領導階層即有不信任公權力之傳統。到獨立之後，隨著公務員體系之成長，和內戰後名聲愈加敗壞之"政黨分肥制" (the "spoils system"，由總統 Andrew Jackson 引進，總統 Thomas Jefferson 則開始了政黨政治酬庸的時期)，¹³ 公務系統之改革儼然成為當時重要的國家政治議題。功績制(適才任用制度)則在時機成熟下由總統 Chester Arthur 在 1883 年批准了參議員 George H. Pendleton 提案的 "the Pendleton Act" 成為 "The classified 文職" 的原則。亦即在 "The classified 文職" 中，適才任用取代政治傾向為任用人員之原則，並經由考試或測驗落實。另外，此法乃為創造一中立的公務系統，一方面禁止公職人員利用職權強迫任何人進行政治活動，禁止公職人員捐款給其他的公職人員；另一方面保障公職人員不因其政治傾向被辭退。之後並有 Civil Service Commission 規則，和一連串的總統行政命令保障公職人員不因其政治傾向被辭退以達成行政中立之目標。

源於美國社會對於公權力(公務員體系包括公務員為雇員和政府為雇主兩方

11 115 S. Ct. 1003 (1995).

12 James G. Fahey, *Note and Comment : United States v. National Treasury Employees Union : Restrictions on Free Speech of Government Employees and the Re-Balancing of Pickering*, 15 St. Louis U. Pub. L. Rev. 555, 591 (1996)。

13 "政黨分肥制"之英文原意較中文譯名為較中性敘述。最初乃基於政治輪替之理念，以公務員終生職為輔，並限於政務官的層次，隨每次新政府換血，以達成一忠心有效率之政府。但到後來此制度隨著文官體系之增長而較有負面之意涵。有關公務體系之歷史發展，參考 C. Fish, *The Civil Service and Patronage* (Harvard Press 1920)。

面)之不信任，維持政治中立之公共服務系統乃一美國政府自建國以來一向努力的目標，其所做限制公務人員涉及政治活動的努力主要可分為兩類：一為立法限制受雇於政府之公務員參與各項政治活動之能力，如不准參選。募款或參加助選。聯邦政治活動法 (the Hatch Act) 即為最佳例子。二為立法限制政府為雇主雇用。辭退公務人員時，不得取決於其政治傾向而有所偏頗。本研究將著重於有關第一類之立法努力。亦即，聯邦政治活動法(the Hatch Act)只是為達成行政中立目標眾多努力其中之一。

第二節 聯邦政治活動法(the Hatch Act)

壹、法律適用對象

1939 年聯邦政治活動法(the Hatch Act) 主要乃集結了 1907 年 Civil Service Commission 規則，並將其擴大適用於所有的聯邦行政體系。舊法規範不僅所有聯邦行政體系公務人員的行為，有時甚至還包括 "任何人"的特定行為。¹⁴此法於 1993 年遭到大幅修正，¹⁵ 今天新聯邦政治活動法(the Hatch Act) 適用對象為：¹⁶

一 非軍警之雇員

除了總統、副總統以外任職於聯邦行政機關(除了中央會計室)，或經由考試取得非聯邦行政機關職位，

二 兼職的雇員

但限於他們擔任政府職務時。

三 郵局雇員

四 任職於 D.C.華府之人員。

除了市長，市議會員及 the Recorder of Deeds 之人員。

五 特別政府雇員和其他以臨時性契約參與政府事業的雇員也適用此法。

14 Act of Aug. 2, 1939 (Hatch Act), ch. 410, 53 Stat. 1147 (1939) ; Charles W. Hemingway, *A Review of Recent Decisions of the United States v. National Treasury Employees Union : Constitutional Tensions Between the Government as Employer and the Citizens as Federal Employee* , 44 Am. U. L. Rev. 2231(1995)。

15 Hatch Act Reform Amendments of 1993, Pub. L. No. 103-94, 2, 107 Stat. 1001, 1001-04 (1993) (彙編於 5 U.S.C. 7321-7326 (1994) , 見本文 V 附錄)。

16 未被列為新聯邦政治活動法適用對象的公務人員則繼續適用舊聯邦政治活動法，而接受較嚴格的管制。

但限於其從事政府事業時。

六 此法不適用於服務於統一編制部隊的人員(the uniformed services-包括軍隊、公共衛生現役部隊、國家海洋大氣行政現役部隊)。

軍隊人員受國防部管理規則規範 (Department Of Defense Directive 1344。10)，而有更嚴格的限制。¹⁷

七 除了服務於華府公立學校系統的教師之外，服務於各州公立學校系統的教師不適用此法，

1993年以前服務於華府公立學校系統的教師也不適用；國會於1993年修正此法，新法適用於華府公立學校系統的教師。

貳、法律內容

1939年舊聯邦政治活動法所涵蓋範圍很廣，規範不僅公務人員的行為，禁止所有聯邦行政體系的公務人員積極參與任何政治管理活動或政治宣傳。還包括"任何人"的特定行為。譬如，舊聯邦政治活動法禁止"任何人"威嚇、脅迫全國性的選舉的選舉；禁止"任何人"承諾任何人職位、回饋或任何福利以交換其對某一特定候選人之支持或反對。¹⁸ 這法律區分"可允許的"、"不可允許的"的政治活動；"黨派性政治活動"和"非黨派性政治活動"；"積極組織參與領導"和"單純個人的參與"；"主動拉票支持"和"單純的表達意見"。一般而言，禁止前者，允許後者。

1993年此法在民主黨克林頓政府下通過了修正案，大幅放寬了公務員參與政治活動的限制。新法開宗明義以積極正面的態度表明應鼓勵公務人員完全的、自由的行使他們參與或避免政治活動的權利。¹⁹ 大體而言，適用此法之聯邦公務人員現在明確得被允許可以積極參與有黨派性政治管理活動和助選活動，但仍禁止運用職權或影響力干涉選舉之結果，且不可為"有政黨性之選舉"之候選人("partisan election"在此種選舉中候選人由其政黨提名代表政黨參選)。²⁰

一般而言，在新法適用之聯邦行政公務人員中區分為三類：一般聯邦公務人員，可以積極參與有黨派性政治管理活動和助選活動；特定受較嚴格限制的

17 DOD Directive 1344.10.(http://www.Usarak.army.mil/ig/political_activities.htm, visited on November 6, 2001)。見本文26頁附註：美國對軍隊成員政治活動之限制。

18 Act of Aug. 2, 1939 (Hatch Act), ch. 410, 53 Stat. 1147 (1939)； Charles W. Hemingway, *A Review of Recent Decisions of the United States v. National Treasury Employees Union : Constitutional Tensions Between the Government as Employer and the Citizens as Federal Employee*, 44 Am. U. L. Rev. 2231(1995)。

19 5 U. S. C. 7323(a) (1994)。

20 Nancy Northup, *Note : Local Nonpartisan Elections , Political Parties and the First Amendment*, 87 Colum. L. Rev. 1677 (1987)。

聯邦公務人員，凡聯邦機關之獨立性。超黨派性為其行使職權職務之必要條件時，且涉及執行法律或有關全國性國防安全重大議題時，國會立法對其機關成員參與政治活動則有較嚴格的限制；及受較寬鬆限制的聯邦公務人員。

一、一般聯邦公務人員 (§7323 (a) , §7324 (a))

(一) 可從事的政治活動 (§7323 (a))

- 為無黨派性之選舉²¹之公職候選人。
- 登記並投票。
- 協助選民登記宣導活動。
- 對候選人及議題發表意見。
- 捐款給政治組織。
- 出席政治募款集會。
- 出席並積極參與政治集會或聚會。
- 加入政黨並成為活躍的黨員。
- 連署提名請願書。
- 反對或贊成公投議題。憲法修正案、縣市法案而為其宣傳。
- 反對或贊成一"有政黨性之選舉"中之候選人而為此宣傳。
- 為 "有政黨性之選舉"中之候選人助選而發表演說。
- 在有政黨性之選舉中散發傳單。
- 在加入政黨中擔任職務。

(二) 不可從事的政治活動 (§7324 (a))

- 不可運用職權或影響力干涉選舉之結果。
- 不可要求接受政治獻金，除非兩人同屬一聯邦勞工組織，且被要求獻金者非其下屬。
- 不可明知故犯要求或勸阻和行政機關有商業往來的人從事特定政治活動。
- 不可在上班時間從事政治活動。
- 不可在政府辦公室從事政治活動。
- 穿公家機關制服時不可從事政治活動。
- 使用公家機關交通工具時不可從事政治活動。
- 不可為有黨派性之選舉之公職候選人。
- 在上班時間不可佩戴政治徽章。

21 在典型的無政黨性選舉中，候選人其所屬黨派不准印在選票上，只有候選人之姓名。

二、受較嚴格限制的聯邦公務人員 (§7323(b))

以下列舉特定聯邦公務人員因其職務特性，因其職務獨立性之重要或因職務涉及執行法律，除了以上不可從事的政治活動規定，更受到進一步嚴格的限制，不允許參與有黨派性政治管理活動和助選活動：

行政法法官 (Administrative Law Judges)
中央影像辦公室 (Central Imagery Office)
中央情報局 (Central Intelligence Agency)
Contract Appeals Boards
司法部犯罪科 (Criminal Division, Department of Justice)
國防情報局 (Defense Intelligence Agency)
聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation)
聯邦選舉委員會 (Federal Elections Commission)
功績制度保障委員會 (Merit Systems Protection Board)
國家安全會 (National Security Agency)
國家安全局 (National Security Council)
犯罪調查辦公室 (Office of Criminal Investigation (Internal Revenue Service))
海關調查辦公室 (Office of Investigative Programs (Customs Service))
煙酒武器執法辦公室 (Office of Law Enforcement (Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms))
專門委員辦公室 (Office of Special Counsel)
秘密調查局 (Secret Service)
資深行政局 (Senior Executive Service)

(一) 可從事的政治活動

登記並投票。
協助選民登記宣導活動。
對候選人及議題發表意見。
宣傳活動中候選人不代表其黨派時，可參與宣傳。
捐款給政治組織，出席政治募款集會。
出席政治集會或聚會 (但不可積極參與)。
加入政黨 (但不可成為活躍的黨員)。
連署提名請願書。

反對或贊成公投議題。憲法修正案、縣市法案而為其宣傳。

(二) 不可從事的政治活動

不可為有黨派性之選舉之公職候選人。

不可反對或贊成一在"有政黨性之選舉"中之候選人而為此宣傳。

不可發表助選演說。

不可接受政治獻金或販賣政治募款集會的票。

不可在有政黨性之選舉中散發傳單。

不可組織或管理政治集會或聚會。

不可在加入政黨中擔任職務。

不可傳遞提名連署單。

不可只為一政黨的選民登記。

不可在上班時間佩戴政治徽章。

三、受較寬鬆限制的聯邦公務人員(§7324 (b)； 7325)

(一) 不受一般基本限制

此類聯邦公務人員如果其參與的政治活動經費非由美國國庫支出，則不受於一(二)中列出一般聯邦公務人員參與的政治活動本應受之基本限制。乃因其職務性質之故，其工作義務和責任並無一般上下班時間之侷限，也無一般工作崗位之界線。

受雇於總統行政辦公室的公務人員。

受雇於總統，並由參議院同意，其職位位於美國境外，並決定與國外勢力有關之政策或全國性聯邦法律執行的公務人員。

此類聯邦公務人員

可在公務時間從事政治活動。

可在政府辦公室從事政治活動。

穿公家機關制服或配戴任何可表示其公職之衣飾時可從事政治活動。

使用公家機關交通工具時可從事政治活動。

(二) 人事管理局 (The Office of Personnel Management)

人事管理局可發佈命令規則允許特定聯邦雇員參與政黨性選舉。多半是住在靠近華府附近地區的聯邦雇員，允許他們參加當地的政黨性政府活動甚至選舉。主要是因為這些地區居民多為聯邦雇員，如嚴格限制，有施行上的困難。

參、處罰

一、聯邦和華府之公務人員

違反舊法之聯邦和華府公務員，將立刻被辭退。

違反新法之聯邦和華府公務員，原則上應被辭退；若適才任用保護委員會 (The Merit Systems Protection Board) 三人委員會一致無異議通過，可免被辭退，但禁止工作至少三十天(無薪)；如有不法募集政治獻金應繳回。

二、州或地方之公務人員

違反聯邦政治活動法之州或地方公務員，州或地方政府應辭退此公務員；否則州或地方政府將被迫放棄相當於此公務員兩年薪水之聯邦贊助金。此公務員於十八個月內不可被重新任用於同一職位。

肆、權責機關與組織系統

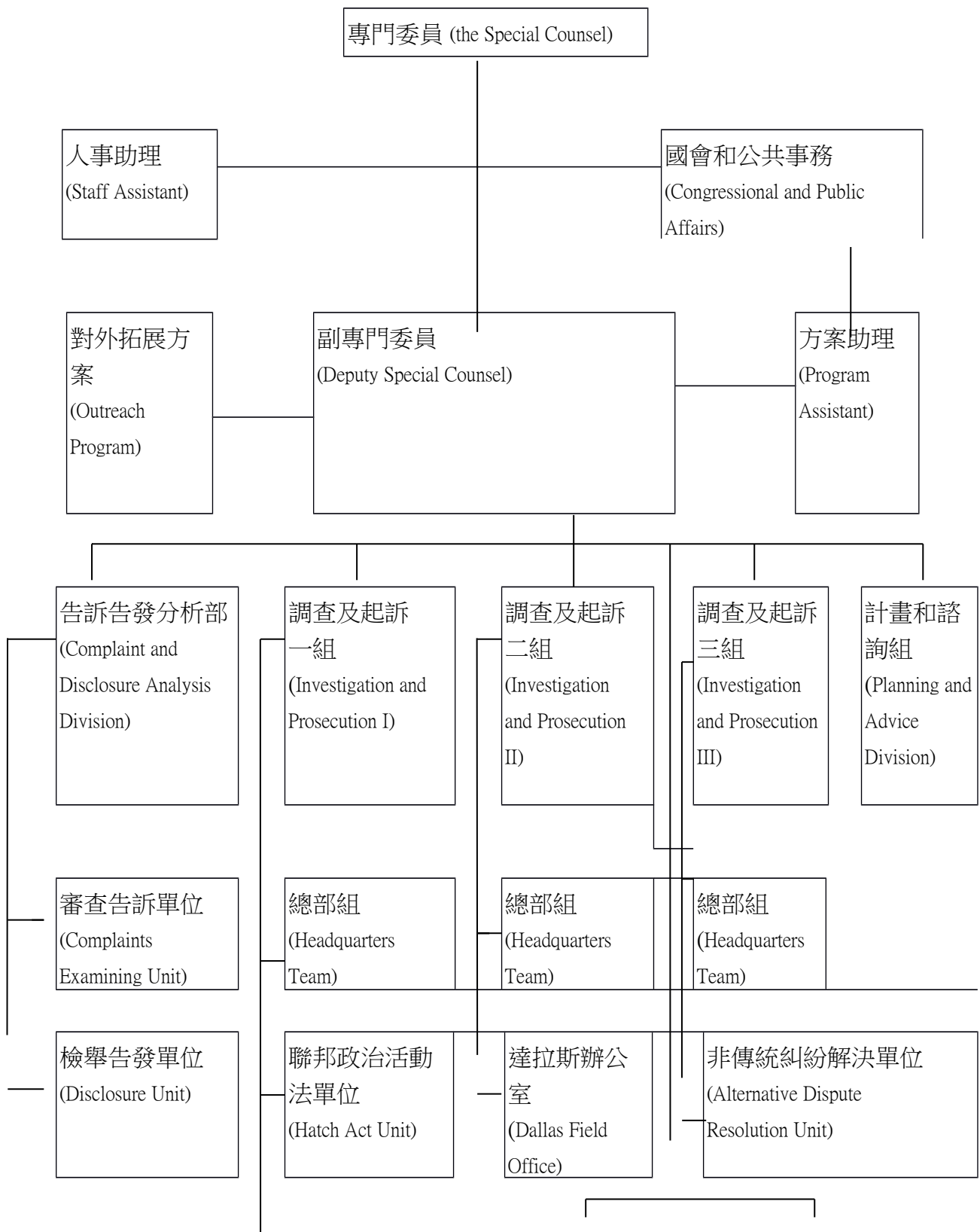
1978 公務改革法 (the Civil Service Reform Act of 1978) 創造了一專業檢察官：美國專門委員辦公室 (The U.S. Office of Special Counsel：OSC) 和一專業法庭：功績制度保障委員會 (The Merit Systems Protection Board：MSPB) 是一準司法機構。

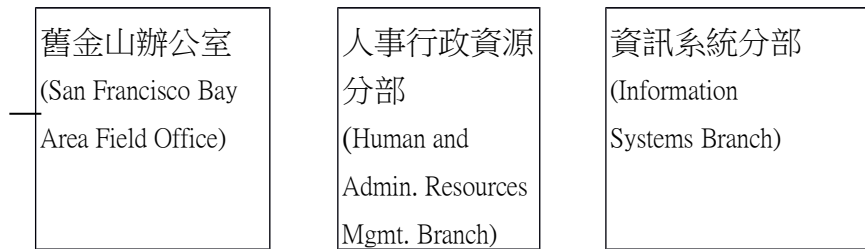
美國專門委員辦公室 OSC 是一功績制度保障委員會編制下獨立之聯邦調查和起訴機關，為提供有關聯邦政治活動法 (the Hatch Act) 諮詢意見及執行落實聯邦政治活動法 (the Hatch Act) 之專責機構。一方面限制公務人員參與政治活動，同時在改革者的眼中，也是維護聯邦公務人員權利責不旁怠之機關。

專門委員辦公室 OSC 主要的任務是：第一，調查可疑的被禁止從事的聯邦活動，特別是被禁止的人事慣例，並且當認為合適時，透過功績制度保障委員會進行矯正性和紀律性之懲處活動。第二，專門委員辦公室依據告密人保護法 (the Whistleblower Protection Act) 提供一安全的管道，公務員可揭發行政機關長官

濫用權威、欺騙，和不當的管理等行為，而不用害怕長官的報復或甚至不必透露他們的姓名。第三，專門委員辦公室 OSC 負責調查並於功績制度保障委員會 (MSPB)起訴違反聯邦政治活動法 (the Hatch Act) 之公務人員。最後專門委員辦公室 OSC 依據統一編制人員就業及再就業權法 (the Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act) 保護聯邦雇員退休軍人的再就業權利。

美國專門委員辦公室由專門委員 (the Special Counsel) 領軍，專門委員由總統提名，參議院投票通過確認。辦公室總共有大約雇員一百零六位，包括律師、人事管理專家及調查員，進行其監督全聯邦政府的任務。目前有在華府的總辦公室，及在德州達拉斯、加州舊金山的分處。專門委員辦公室(OSC) 對於聯邦政治活動法執行方面，首重提供公務員有關聯邦政治活動法 (the Hatch Act) 的諮詢意見服務。另外視公務員違反聯邦政治活動法程度發警告信函，或於功績制度保障委員會(MSPB) 對公務員起訴。美國目前現任者較重預防甚於起訴。(參考下頁專門委員辦公室組織圖)





(資料來源：<http://www.osc.gov/orgchart.htm>)

另外，聯邦政治活動法亦授權人事管理局 (the U.S. Office of Personnel Management) 制定規則以落實聯邦政治活動法之相關規定。²² 例如人事管理局制定內規細節如一聯邦公務人員駕駛一私人汽車從事公事，並因此將汽油費報公帳者，可在其汽車後的保險桿貼政治標語，但於其行公事時要把政治標語覆蓋起來。²³ 至今人事管理局已頒定兩套規則，而專門委員辦公室則透過其回覆公務員詢問之諮詢意見對此規則進行解讀。²⁴

功績制度保障委員會(The Merit Systems Protection Board) 是一準司法機構。如經專門委員辦公室調查，起訴於功績制度保障委員會，被控告的公務人員有在功績制度保障委員會前舉行聽證會之權利，並有聘請律師辯護之權利。如對功績制度保障委員會之決定不服，可先對委員會申請重審。功績制度保障委員會之裁定一旦確定，則成為一可被司法系統檢查的客體。當事人可於法定上訴期間對功績制度保障委員會之確定裁定上訴於美國聯邦上訴法院 (the United States Court of Appeals for the Federal Circuit)。功績制度保障委員會是一行政機構，其並無檢視聯邦法律是否合憲的權限，美國聯邦上訴法院才有此權限。

伍、行政機關告知義務

行政機關首長有告知公務人員其權利及其權利受侵害時的救濟辦法，包括有關被禁止的人事慣例，因其公職被限制參加政治活動，其可使用專門委員辦公室及適才任用保護委員會等。專門委員辦公室也有義務協助各行政機關行此告知義務。(5 U.S.C. 2302(c))。

²² Pub. L. No. 103-97, 2, 107 Stat. 1001, 1004 (彙編於 5 U.S.C 7325 (1994))。

²³ 59 Fed. Reg. 48, 765, 48, 773 (1994) (彙編於 5 C. F. R. 734.306 (a) (1995))。

²⁴ Federal Hatch Act Advisory: Solicitation of Services From Subordinate Employees, October 16, 1996。 (<http://www.osc.gov/documents/fha-06.htm>， visited on November 28, 2001)。

第三節 案例分析

壹、最高法院判例

在美國有爭議的問題是：政府一般情形下不能限制其公民參與政治活動，而是否卻可以限制其雇員在下班之後參與政治活動？

一、United Public workers v. Mitchell

早期舊聯邦政治活動法(the Hatch Act)在允許和禁止的活動定義界線模糊，經常受批評。此案乃數名聯邦雇員聯合工會要求最高法院宣告聯邦政治活動法違憲，並禁止公務人員委員會 (the Civil Service Commission)執行聯邦政治活動法。²⁵ 法院首先認定只有一原告有當事人資格，因其已實際從事特定政治活動而違反聯邦政治活動法，被辭退的決定已蓄勢待發。但美國最高法院運用 "合理性"檢驗，衡量兩個利益：憲法保障之自由利益和國會藉由立法打擊公務人員因其政黨性所可能帶來的惡勢力以保護民主之利益。最高法院認為司法不會介入除非國會之立法超越一般認為政府職權的界線。而在本案國會合理的認為聯邦聯邦行政人員黨派性之政治活動將會阻礙行政之效率，法院因而宣告此法合憲。大法官 Holmes 於判決中留下日後影響深遠的句子 "上訴人也許有憲法賦予談論政治的權利，但沒有當警察的憲法權利。"

二、United States Civil Service Commission v. National

Association of Letter Carriers

在此案中，一群聯邦行政人員挑戰聯邦政治活動法(the Hatch Act)之合憲性²⁶ 最高法院引用 "利益衡量測驗" 即著名的 "Pickering Balancing Test"再次確認聯邦政治活動法(the Hatch Act)之合憲性。多數意見指出政府藉此法欲達成之四個顯著重要的利益。第一，確定聯邦行政人員依法行政，而不是按照他們自己喜好或所政黨的意願。" 第二，幫助行政部門避免實行政治性正義之表象，妨止公眾對政府失去信心。第三，防止快速增長的公務體系一瞬間變成強大的無法控制腐敗的政治機器。第四，保護聯邦行政人員免受上級長官之政治要脅，而能促進遷升以功績為考量之原則，減少黨派的影響。法院最後尊重國會立法達

²⁵ United Public workers v. Mitchell, 330 U.S. 75 (1947)。

²⁶ United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers, 413 U.S. 548 (1973)。

成此四目標的權限，尊重國會認為政府在追求行政效率之利益大於公務人員之言論自由權之決定，此法合憲。此案遭受許多批評，因其忽視了聯邦行政人員言論自由和結社自由權利之本質和重要性，也忽略了大眾聽取其他選民意見之利益。²⁷

²⁷ United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers , 413 U.S. 548 (1973)。

三、United States v. National Treasury Employees Union

前述支持對公務員從事政治活動諸多限制的判例，在此案有了改變。²⁸ 最高法院終於開始邁向採取比較公平的"利益平衡測驗"的路。²⁹此案如同 *Mitchell* 和 *Letter Carriers* 一樣由幾位聯邦公務人員和聯邦機關工會對倫理改革法(Title VI of the Ethics Reform Act of 1989)禁止聯邦公務員及國會議員領取在下班後所從事和公務無關³⁰寫作演講報酬規定之合憲性挑戰。

最高法院視此案為特殊因其廣泛的限制了所有高、中、低層聯邦雇員體系，對他們課予比對相對來說較少數的國會議員較大的負擔並不公平。而且也是由於國會議員過去接受寫作演講報酬使得他們今天有此動機立法。此種對領取寫作演講報酬之禁令將會減少大部分中低層聯邦雇員發表言論，並剝奪了社會大眾聽讀他們原本會發表之言論的利益。法院進一步駁斥了政府引用 *Mitchell* 論點：聯邦政治活動法(the Hatch Act)意圖保護公務人員免其受政黨性政治活動之害而非主要是限制他們的政治活動。法院雖贊同政府欲達成之公共利益，但認為政府未能指出明確特定公務人員接受寫作演講報酬而濫用權力的不當行為；即此規定並不一定能達成此目的，此規定太過廣泛。

法院提出一新的考量因素，此考量預期會對將來政府規範公務人員未來言論案例有重大影響：當政府身為雇主欲限制公務人員未來言論時以防止未來可能發生的傷害時，其舉證責任加重，比在特定案件中政府雇主懲戒某特定公務人員過去特定行為重。前者政府所限制的是整個公務員體系之所有此類行為(在本案為寫作演講領取報酬)，不比後者為獨立單一之行為，法院可就實施情況條件做一判定。當政府欲限制公務人員未來言論時以防止未來可能發生的傷害時，其舉證責任加重，一般言，政府較不易於法院做利益平衡測驗時說服法院。

另外，一般市民讀和聽公務員言論的權利也被法院在本案中一併(和公務員言論自由論點一起)用來挑戰政府為雇主欲達成有效率行政的論點。這也是本案重要之貢獻。

前述最高法院之相關聯邦政治活動法合憲性問題之判例呈現了大環境整體

²⁸ United States v. National Treasury Employees Union, 115 S. Ct. 1003 (1995)。

²⁹ James G. Fahey, Note and Comment: United States v. National Treasury Employees Union: Restrictions on Free Speech of Government Employees and the Re-Balancing of Pickering, 15 St. Louis U. Pub. L. Rev. 555, 556 (1996)。

³⁰ 在 *Sanjour v. Environmental Protection Agency*, 56 F. 3d 85 (D.C. Cir. 1995) 案中，公務員被限制發表與公務相關的言論。法院宣告此法違憲。

上對公務員政治活動的憲法法律界線；接下來的案例為實際上每天實務運作下專門委員辦公室如何協助執行落實聯邦政治活動法，適才任用保護委員會又如何裁決，以懲處違反了聯邦政治活動法的公務人員。

貳、專門委員辦公室調查起訴

一、諮詢意見

提供諮詢、協助行政機關及公務人員了解聯邦政治活動法為專門委員辦公室主要任務之一。以下列舉專門委員辦公室針對聯邦公務人員來函詢問，提供諮詢意見之回信摘要。這也是解讀專門委員辦公室執行聯邦政治活動法一重要管道。其諮詢意見乃針對特定公務人員之個別情形，雖有其個案事實限制，但仍有重要參考價值。

(一) 當選官員可否接受聯邦工作的邀約?

聯邦政治活動法一般來說允許大部分的聯邦公務人員積極參與有黨派性政治管理活動和助選活動，但不可為有黨派性之選舉之公職候選人。雖然聯邦政治活動法不許聯邦公務人員為有黨派性之選舉之候選人，但其並不禁止聯邦公務人員擔任公職。因此如當事人在接受聯邦公職成為聯邦公務人員時已是經由選舉產生的官員，她可繼續在其當選之職位上工作；只是如果此選舉為有政黨性的，則她不能再次參選。³¹

(二) 可否要求下屬提供自願性的服務?

聯邦政治活動法原則上禁止聯邦公務人員向下屬要求或接受其無給自願性的服務。由總統提名並由參議院同意任用之人員(PAS)和非職業性的資政顧問不因其參加政治聚會幫助另一 PAS 人員進行政治活動而違反聯邦政治活動法。因上述人員屬於聯邦政治活動法中第三類受較少限制的公務人員。³²

31 Federal Hatch Act Advisory : Elected Official Accepting Federal Employment , December 30 , 1998 。 ([http : //www.osc.gov/documents/fha-21.htm](http://www.osc.gov/documents/fha-21.htm) , visited on November 28 , 2001) 。

32 Federal Hatch Act Advisory : Solicitation of Services From Subordinate Employees , October 16 , 1996 。 ([http : //www.Osc.gov/documents/fha-06.htm](http://www.Osc.gov/documents/fha-06.htm) , visited on November 28 , 2001) 。

(三) 可否請假參加助選活動?

聯邦政治活動法一般來說允許大部分的聯邦公務人員積極參與有黨派性政治管理活動和助選活動。(但不可為有黨派性之選舉之公職候選人)。一般基本的限制為不可在上班時間從事政治活動；不可在政府辦公室從事政治活動；穿公家機關制服時不可從事政治活動；使用公家機關交通工具時不可從事政治活動。所以聯邦政治活動法並不禁止聯邦公務人員請長假離開職務，以全職自願的身份參加助選活動。同時偶而回到職位上工作，只要不在上班時間從事政治活動，亦是合法。³³

(四) 可否參加助選活動?

聯邦政治活動法一般來說允許大部分的聯邦公務員積極參與有黨派性政治管理活動和助選活動。但特定聯邦公務人員因其職務特性，因其職務獨立性之重要或因職務涉及執行法律，不被允許參與有黨派性政治管理活動和助選活動。司法部犯罪組即為聯邦政治活動法中列舉之屬受嚴格限制種類之聯邦公務員。其不被允許參與有黨派性政治管理活動和助選活動，包括在候選人競選處接電話，打電話拉票，寫演講稿，發表助選演講，到處拜訪拉票，發競選傳單等都是不被允許的。但如此屬受嚴格限制種類之聯邦公務人員的配偶非為聯邦公務人員不受聯邦政治活動法規範，而在住家舉行募款餐會，此屬於受嚴格限制種類之聯邦公務人員可參加此餐會，但不可參與餐會之籌備，也不可參與為餐會募款。³⁴

(五) 可否成為有政黨性政治團體之成員?

聯邦政治活動法一般來說允許大部分的聯邦公務人員積極參與有黨派性政治管理活動和助選活動。但特定聯邦公務人員因其職務特性，因其職務獨立性之重要或因職務涉及執行法律，不被允許參與有黨派性政治管理活動和助選活動。行政法官即為聯邦政治活動法中列舉之屬受嚴格限制種類之聯邦公務人員。其不被允許參與有黨派性政治管理活動和助選活動，但可加入政黨性政治團體組織，只要其參與保持不活躍的。例如，其可參加政黨舉辦的活動聚會、餐會，但不能參與政黨之政策或政治策略擬定集會。³⁵

33 Federal Hatch Act Advisory : Taking a Leave of Absence to Work on a Campaign , May 8 , 1996 。 (http : // www.Osc.gov/documents/fha-04.htm , visited on November 28 , 2001) 。

34 Federal Hatch Act Advisory : Restricted Employee Working on a Campaign , March 20 , 1996 。 (http : // www.osc.gov/documents/fha-03.htm , visited on November 28 , 2001) 。

35 Federal Hatch Act Advisory : Restricted Employee Becoming a Member of a Partisan Political Group , October 16 , 1997 。 ([http : //www.osc.gov/documents/fha-12.htm](http://www.osc.gov/documents/fha-12.htm) , visited on November 28 , 2001) 。

二、起訴

專門委員辦公室除了提供諮詢，並經由其對不法情事之起訴，請求適才任用保護委員會懲戒有不法情事之公務員，以貫徹執行聯邦政治活動法。以下為專門委員辦公室實務運作下認為公務人員違反了聯邦政治活動法之案例。雖尚未經適才任用保護委員會裁決確定。但可作為公務人員之參考，什麼樣的行為可能會被專門委員辦公室起訴。

(一) 工作由聯邦贊助之'公務人員'不得參與政黨性選舉

起訴事實：³⁶ 當事人 Mr. Rafferty 為受雇於紐約州環境保護部之環境工程師，其工作乃和由聯邦環保署贊助之方案有關。其於受雇期間有一連串參與政黨性選舉之歷史，其分別於 1991、1995 年代表民主黨於 Princetown 參選議員，1999 年代表民主黨於 Princetown 參選區長。紐約州環境保護部已數次發個人信函，也發一般電子郵件告知所有員工其'利益衝突政策'，但當事人仍我行我素多次參選有政黨性之選舉。

起訴法律：聯邦政治活動法嚴格限制州及地方其公職和聯邦贊助之計畫有關的公務員參與政黨性選舉。違反聯邦政治活動法之州或地方公務員，州或地方政府應辭退此公務員；否則州或地方政府將被迫放棄相當於此公務人員兩年薪水之聯邦贊助金。此公務人員於十八個月內不可被重新任用於同一職位。

因此專門委員辦公室起訴於適才任用保護委員會，認為其違反聯邦政治活動法嚴格限制州及地方其公職和聯邦贊助之計畫有關的公務人員參與政黨性選舉之規定，請求其懲戒此當事人並裁決此當事人應被辭退。

³⁶ U.S. Office of Special Counsel Seeks Removal of New York Employee for Hatch Act Violation, press release. (http://www.osc.gov/documents/press/2001/pr01_08.htm, visited on October 10, 2001)。

(二) 不得於上班時間或於辦公處利用公家資源參與政黨性助選活動

起訴事實：³⁷ 當事人為受雇於國家勞工關係委員會駐阿肯瑟州之律師，故其適用聯邦政治活動法。在 1997 年其兩次在上班時間，利用在辦公室之政府工具，為一民主黨參選參議院之候選人 Coulter 準備備忘錄，並使用其在政府工作的稱號。在 1998 年 運用政府資源命令一下屬準備備忘錄；備忘錄討論募款事由包括向許多工會代表募款，而這些工會仍有案子繫屬於國家勞工關係委員會，而且是國家勞工關係委員會正在進行中的調查之主體。當事人並用在辦公室的電話和一工會代表討論其是否會支持民主黨候選人 Coulter。

起訴法律：1，聯邦政治活動法嚴格限制大部分的聯邦公務人員，於上班時間或於辦公室大樓裡參與政黨性活動。2，同時禁止聯邦公務人員利用職權影響選舉結果，這包括並使用其在政府工作的稱號，命令下屬 "自願" 幫忙。3，聯邦政治活動法也規定公務員不得明知故犯要求特定的個人，特別是和聯邦機構有往來的個人參與政治，當事人之行為疑觸犯聯邦政治活動法。

(三) 不得參與'政黨性選舉'也不可募集政黨性獻金

起訴事實：³⁸ 當事人為受雇於聯邦航空管理中心之空中交通控制專家，故其適用聯邦政治活動法。當事人於 2001 年參與市長選舉，雖然此特定市長選舉依規定候選人不得登記其政黨，但其參選造勢的活動有強烈的政黨性。包括當事人聲稱其為唯一之保守共和黨後候選人，接受共和黨之背書支持，並在其造勢活動中聲稱其為打敗民主黨之唯一希望。當事人並積極參與政治獻金之募集，包括寄出'親愛的共和黨朋友'簽名信請求募款，和另一封信指出其需要讀者之財政支持，他才有能力在電視廣播電台宣傳。專門委員辦公室曾口頭及書面正式告知當事人其可能的違反聯邦政治活動法之行為，並建議其應辭職或退選，但當事人並不加以理會。

起訴法律：聯邦政治活動法嚴格限制大部分的聯邦公務員參與政黨性選舉及募集政黨性獻金。

公務人員不得參與'政黨性選舉'(專門委員辦公室於此案中對此作較廣泛之解釋，不單指於選票上登記候選人政黨之選舉)也不可募集政黨性獻金。

37 U.S. Office of Special Counsel Seeks Removal of Government Attorney, Charging Him with Three Hatch Act Violations, press release. (http://www.osc.gov/documents/press/2001/pr01_23.htm, visited on October 15, 2001)。

38 U.S. Office of Special Counsel Files Petition Seeking Order of Removal against Air Traffic Controller, Charging Him with Two Hatch Act Violations, press release. (http://www.osc.gov/documents/press/2001/pr01_26.htm, visited on November 27, 2001)。

(四) 接受聯邦財務資助之非營利事業組織，也受聯邦政治活動法規範

起訴事實：³⁹當事人 Ms. Gladys Perry 受雇於 Joint Council for Economic Opportunity for Clinton and Franklin Countries, Inc.，一非營利組織，而當事人工作上職務和接受聯邦財務資助之方案有關，其乃透過社區服務補助金方案 (the Community Services Block Grant Program) 獲得聯邦財務資助。根據社區服務補助金方案相關法律明文規定受雇於此接受聯邦財務資助組織之人員比同接受聯邦財務資助的州或地方機構之公務人員適用聯邦政治活動法。Ms. Gladys Perry 角逐並贏得 2000 年共和黨黨內初選，進而代表共和黨參選。幾經專門委員辦公室勸阻警告，她仍繼續其參選。專門委員辦公室遂於 2000 年 12 月向適才任用保護委員會起訴，請求其懲戒此當事人並裁決此當事人應被辭退。

起訴法律：聯邦政治活動法嚴格限制州及地方其公職和聯邦贊助之計畫有關的公務員參與政黨性選舉。根據此社區服務補助金方案法律明文規定受雇於此接受聯邦財務資助組織之人員比同接受聯邦財務資助的州或地方機構之公務人員適用聯邦政治活動法。

以上四案例乃專門委員辦公室認為當事人之行為可能違反聯邦政治活動法先經由口頭及書面的警告，再於當事人不理會的情況下起訴於適才任用保護委員會前，請求其裁決。至於適才任用保護委員會作何裁決，乃為另一問題。以下兩案例為近來適才任用保護委員會之裁定。

³⁹ http://www.osc.gov/documents/press/2001/pr01_06.htm，visited on November 28, 2001。

參、功績制度保障委員會會之準司法裁定

一、禁止州及地方和聯邦贊助計畫有關的公務人員參

與政黨性選舉

事實：⁴⁰ 當事人 Ledesma 女士為華府社會健康部之雇員，她在 1998 年 8 月登記角逐代表華府第十五選區眾議員。社會健康部官員勸告她此行為違反了聯邦政治活動法和社會健康部政策，她仍然繼續其候選活動並於同年 11 月落選。她落選的同時，遂以華府雇員之身分等待聯邦政治活動法之紀律性之處分。專門委員辦公室於適才任用保護委員會請求對 Ledesma 女士進行紀律性之懲處。

法律：聯邦政治活動法嚴格禁止州及地方其公職和聯邦贊助之計畫有關的公務員參與政黨性選舉。違反此規定之公務人員將會被解僱，或州政府必須放棄相當於此公務人員兩年的薪水的聯邦補助款。並且此公務人員在未來十八個月內不得接受同樣的職位。

結果：2001 年 6 月專門委員辦公室發布了適才任用保護委員會對此案之裁決，判定當事人應被辭退。此適才任用保護委員會裁定於 7 月 6 日確定。

⁴⁰ U.S. Office of Special Counsel Announces MSPB Decision Ordering Removal of Washington State Employee in Hatch Act, press release, July 9, 2001. (http://www.Osc.gov/documents/press/2001/pr01_15.htm, visited on October 10, 2001).

二、服務於華府公立學校系統教師不得參與政黨性選舉

舉

事實：⁴¹ 當事人 Tom Briggs 為華府公立學校系統之教師，他在 2000 年為代表華府綠黨(the D.C. Statehood Green party)參加華府議會議員之候選人。專門委員辦公室律師於九月先行以口頭警告他參選之行為違反聯邦政治活動法，他必須辭職或退選，否則將遭遇起訴的後果；專門委員辦公室律師並於同年十月以書面重述上述之警告。然而，在專門委員辦公室最後於十月將之於適才任用保護委員會前起訴之後，當事人 Tom Briggs 仍繼續一面教書，一面積極參選，奮力對抗民主黨候選人角逐華府議會議員之席位。

法律：在 1993 年前，聯邦政治活動法豁免所有公立學校系統之教師，其不適用聯邦政治活動法。1993 年國會修正此法改為華府公立學校系統之教師不在豁免範圍之內，亦即華府公立學校系統之教師適用聯邦政治活動法。因此當事人 Tom Briggs 受聯邦政治活動法規範。另外聯邦政治活動法規定對華府公務人員違反此法比同聯邦公務人員。聯邦政治活動法嚴格禁止公務員參與政黨性選舉。他的代表政黨之參選行為觸犯聯邦政治活動法。

結果：2001 年 5 月 7 日專門委員辦公室發布了適才任用保護委員會對此案之裁決，判定華府公立學校系統應辭退當事人。此適才任用保護委員會裁定於 6 月 7 日確定，除非當事人上訴或適才任用保護委員會自行重審本案。當事人雖承認其參選為有政黨性政治活動，對其並無爭議；但對此法之適用於華府公立學校系統之教師之合憲性表示懷疑。然而，適才任用保護委員會和專門委員辦公室兩者對此法之合憲性並無過問之權限，當事人如欲挑戰此法之合憲性，只能上訴於美國聯邦上訴法院 (the United States Court of Appeals for the Federal Circuit)，於其重審適才任用保護委員會之裁定之程序中請求檢視此法適用於華府公立學校系統之教師之合憲性。

41 U.S. Office of Special Counsel Announces MSPB Decision Ordering Removal of D.C. School Teacher in Hatch Act Case , press release , May7 , 2001 ([http : //www.Osc.gov/documents/press/2001/pr01_12.htm](http://www.Osc.gov/documents/press/2001/pr01_12.htm) , visited on October 10 , 2000)。

三、違法公務員即使事後辭職仍受十八個月不得重任

職於州之懲戒

事實：⁴² 當事人 Ms. Gaynell Tinker 受雇於阿拉巴馬州人事管理部。不顧阿拉巴馬州的官員和專門委員辦公室多次勸告，她仍代表民主黨參加阿拉巴馬州巡迴法院職員的選舉。專門委員辦公室遂於 2000 年 9 月將之起訴於適才任用保護委員會。當事人 Ms.Tinker 於 2000 年 11 月辭去其在阿拉巴馬州的工作，並認為既然她已辭去州職，專門委員辦公室的起訴應被駁回。專門委員辦公室則請求適才任用保護委員會的主席行政法官判定 Ms.Tinker 違反聯邦政治活動法，且應受十八個月不得重任職於阿拉巴馬州之懲戒。

法律：聯邦政治活動法嚴格限制州及地方其公職和聯邦贊助之計畫有關的公務人員參與政黨性選舉。違反聯邦政治活動法之州或地方公務人員，州或地方政府應辭退此公務人員；否則州或地方政府將被迫放棄相當於此公務人員兩年薪水之聯邦贊助金。此公務人員於十八個月內不可被重新任用於同一職位。

結果：適才任用保護委員會的主席行政法官之決定贊同專門委員辦公室之訴求。Ms. Tinker 違反聯邦政治活動法，且應受十八個月不得重任職於阿拉巴馬州之懲戒。

42 U.S. Office of Special Counsel Seeks Disciplinary Action in two Hatch Act Cases and Obtains Disciplinary Action Decision in a Third Hatch Act Case, press release, February 15, 2001. (http://www.Osc.gov/documents/press/2001/pr01_06.htm, visited on November 28, 2001)。

四、全職及兼職的郵差不得參選政黨性選舉

事實：⁴³ 當事人 Mr. Simmons 和 Mr. Hicks 分別受雇於美國郵局喬治亞州及阿肯塞州為全職及兼職的郵差，故其受聯邦政治活動法規範。兩人均於去年報名以獨立候選人身份參選角逐有政黨性質的地方警長職務。專門委員辦公室和當事人在郵局的長官均多次警告其參選行為觸犯聯邦政治活動法，當事人應辭去郵局職位或退選。當事人仍繼續其參選及郵局職務，專門委員辦公室遂於適才任用保護委員會請求對其進行紀律性之懲處。

法律：聯邦政治活動法嚴格限制公務員參與政黨性選舉，而郵務士為此法規範下的公務員。

結果：適才任用保護委員會的行政法官之裁決贊同專門委員辦公室之訴求。其二人違反聯邦政治活動法，郵局應將之解雇。

肆、其他相關案例

此為一賓州地方法院禁止公立學校教師於放學後於校地內進行政治活動之規定違反其言論自由的案例，⁴⁴ 雖未終極確定，但可藉由判決論理探知近來法院一般對公立學校教師政治活動(或言論自由)之態度。

事實：原告為受雇於 Colonial 學區的教師。被告為此學區及學區的教育委員會的成員。原告認為此學區禁止學校雇員在任何時間在校地內進行政治活動的政策違反了他們的憲法第一修正案言論自由基本權利，特別是在學校用此規定來禁止雇員下班後在恰好是校地的投票處所拉票或進行宣傳活動。原告要求法院禁止被告執行此政策。雙方對事實並無爭議，於是就法律爭點言請求一簡要判決(summary judgment)。

1993 年一市民寫信給學區的教育委員會表示由校區維護的電話和其他工具被一教師工會， the Colonial Education Association(CEA)用來召集自願在教育委員會選舉中為工會支持的特定候選人助選的助選員。教師工會的主席承認有此事

43 U.S. Office of Special Counsel Announces Orders Removing Postal Service Letter Carriers in Two Hatch Act Cases , press release , March 2 , 2001 。
(http://www.osc.gov/documents/press/2001/pr01_10.htm , visited on November 28 , 2001) 。

44 Susan Castle , et al. v. Colonial School District , et al. , 933 F. Supp. 458 (1996) 。

乃為疏失並承諾學校此類事不會再發生，而學校卻因此於 1994 年頒定了"禁止雇員政治活動"的政策。此政策禁止學校雇員使用學校器具參與政治活動；禁止學校雇員在校地內從事任何的政治活動，不論任何時間；禁止學校雇員在上班時間從事政治活動，不論在任何地方。而政治活動則包括張貼。準備或分發支持某候選人或某政黨的資料。此 1994 年政策且含有以下條文："如果恰好投票處所是在校地範圍之內，本政策並無意禁止學區的教師在他們自己的下班時間在投票處所拉票或進行宣傳活動。" 初犯停職停薪，再犯則將案子提交教育委員會考慮進一步的懲戒，包括解職。

三個月後，教育委員會修正此政策將上述允許學區的教師在他們自己的下班時間在投票處所拉票或進行宣傳活動的條款刪除。原告之一請求校方解釋此政策，教育委員會再次重申其執行政策之決心，包括其禁止學區的教師在他們自己的下班時間在投票處所拉票或進行宣傳活動的解釋。在此選區中有 27 處投票所，其中 4 處在校地範圍之內。⁴⁵

本案爭點：學校及校區教育委員會是否可立法禁止其雇員於下班時間於校地內進行政治活動？

法院論理：

1，適用何檢驗標準？

在 *United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers* (1973) 案及 *United States v. National Treasury Employees Union* (1995) 中，法院將在對公務人員過去言論是否抵觸公務類型案子 *Pickering v. Board of Education* (1968) 所發展出來的"利益衡量測驗"適用於預防性言論自由禁令的案子。法院必須衡量公共雇員身為市民的言論自由利益及政府身為雇主為追求公共行政效率的利益。

2，欲限制公務人員未來言論時，政府舉證責任加重。

當政府身為雇主欲限制公務人員未來言論時以防止未來可能發生的傷害時，其舉證責任加重，比在特定案件中政府雇主懲戒某特定公務人員過去特定行為重。

政府必須舉證潛在的聽眾之利益和現在和未來的公務人員發表言論之利益二者加起來比不過此言論對政府運作的重大影響，這時政府才能限制公務人員言論。

3，此案被告聲稱其頒定"禁止雇員政治活動"的政策乃為以下利益：減低教育程序受到阻撓；保護選民在投票處所免受不當影響；及避免誤導選民官方支持特定候選人的利益。首先，其除了指出在同一投票處所工作的教師支持不同的候選人，未能證明教育程序因教師在投票處所進行政治活動而受到阻撓；而且

⁴⁵ 同上註 459 頁。

此"禁止雇員政治活動"的政策並不能減低教育程序受到阻撓的風險，教師仍可到其他不在校地內的投票處所進行政治活動，而和其他教師有不同意見。其次，學校未能提出任何證據證明社會大眾對教師出現在投票處所感到不安；而且此禁止規定並不能防止教師利用其他管道表達其對教育委員會委員候選人之意見。最後，關於避免誤導選民官方支持特定候選人一事，在政治程序中公正公平的確是一重要利益，但卻沒有證據能明確顯示教師在校地內的投票處所進行政治活動會使大眾誤認為學區官方背書支持特定候選人。教師所散發的傳單均有明確註明出處，絕無暗示其有學區官方的背書；且不同教師支持不同候選人，大眾不可能誤信學區官方背書支持某特定候選人。被告未能成功舉證。

4，另外，教育委員會委員害怕教師會反對和其意見不合的委員再次當選，而想藉此政策，使反對意見消音；此並非正當的政府利益，也非此政策的立法原意。也沒有證據顯示教師藉此(在校地內的投票處所進行政治活動)要脅教育委員會委員。

5，法院並認為被告於本案中制定"禁止雇員政治活動"規範教師下班時間的行為的政策已超出其權限。公共學校轄區並非如政府有其固有之權限，公共學校轄區之權限乃由州法授權而來。⁴⁶立法毫無疑問的只允許學區享有明定於法律中的權力和行使明定於法律中的功能。⁴⁷根據賓州公共學校法規，學校教育委員會可制定合理的必要適當的規則，以管理學校事務及規範教師及其他學校雇員於上班時間的行為。⁴⁸而且，賓州之公務人員政治活動法亦已明文規定公立學校教師不受其法規範。被告因此並無權限規範教師下班時間的政治活動。

第四節 對我國之啟發

壹、正名："公務人員行政中立法"或"政治中立法"?

本章認為，參考美國法對於聯邦公務人員權利義務之規範歷史，以為"公務人員政治活動法"為最好。

46 同上註 464 頁。

47 *Barth v. Philadelphia School District*, 393 Pa. 557, 143 A. 2d 909, 912 (1958)。

48 參考 *The Public School Code*, 24 Pa. C. S. A. @ 1-101 及以下條文。

"政治中立"乃一規範公務人員政治活動之欲達成之目標之一，其實為一廣泛、抽象之概念。理論上其概念範疇涵蓋保護公務人員權利面，和規範公務人員行為兩方面。前者政府機關任命、雇用公務人員不得以其人員之黨派、宗教信仰、性別、族群等等為考量點。簡言之，公務人員不因其政治理念被歧視，政府機關任命、雇用公務人員的程序中不應有過度的政治因素考量。公務人員應受基本的工作權利保障。而另由規範公務人員行為面來看，除了公務人員參與政黨政治活動應受限制外，也包括財產申報和退職後不得出任特定職業之限制其他等等之相關規定。"政治中立"之意涵遠超出此法欲規範公務人員政治活動之標的。

進一步嚴格論之，由美國法對於聯邦公務人員參與政治活動規範歷史(1939-1993)及眾參兩院投票行為來看，此立法行為的本身即是一十分具政治性的行為，雖然理論上此立法乃為建立一政治中立之行政體系⁴⁹，比較切實際。可實行的目標應為建立一個**依法行政，不腐敗，對人民需要敏感的，並有效率的**行政部門。"中立"與否則無客觀標準，以其為行政目標，宣示意義大過於實質意義，故以為"公務人員政治活動法"描述此法實際上規範的內容為最直接最中肯。

貳、誰適用此法

政治中立法適用之對象應包含那些人？政務人員、軍人、教師、軍職人員、公營事業人員是否應該規範其政治活動？

美國法中軍隊人員，公立學校老師，和行政體系人員，雖有共同為廣義政府雇員之相同點，但因聯邦地方事務管轄不同(例如教育為州事務)及其個別社會角色不同，分別由不同法律規範。聯邦政治活動法(the Hatch Act)主要規範聯邦行政體系之非軍警人員，及服務於華府公立學校系統的教師；服務於各州公立學校系統的教師並不適用此法。

一、公立學校教師

美國中小學教師通常由學區內的教育委員會管轄，而此教育委員會之權限則來自各州州法，非聯邦事務，無全國性統一之規定。⁵⁰另外，教育委員會並無傳統政府固有之權力，其權限只限於州法授權範圍之內，並只有法律規定下

⁴⁹ Rafael Gely & Timothy D. Chandler, Restricting Public Employees' Political Activities: Good Government or Partisan Politics? 37 Hous. L. Rev. 775(2000)。

⁵⁰ 參考 Theresa J. Bryant, May We Teach Tolerance? Establishing the Parameters of Academic Freedom in Public Schools, 60 U. Pitt. L. Rev. 579 (1999)。

的功能和義務。因此在教師言論自由權和其雇主即學校和學區內的教育委員會利益衝突時，必須適用利益衡量測驗時，法院並未給與教育委員會相當於傳統政府為雇主追求公利益之份量，相對而言，即使此活動發生在學校校地，公立學校教師有較一般聯邦公務員大之自由於下班後從事政治活動。⁵¹美國最高法院判例肯認公立學校教師和教授在學校外享有言論自由權。⁵²

美國最高法院已肯認憲法第一修正案言論自由也保護在學校裏上學時間公立學校教師，⁵³教師並不因接受公立學校教職而放棄他們的言論自由。⁵⁴但這權利的界線卻是難以確定的。現存的美國最高法院關於教師言論自由的判例一般而言對尊重中小學教師的教學自由及高等教育中的教授均呈現一健全的基礎。⁵⁵一連串的判例展現自 75 年來美國最高法院一貫的打擊對教師於課堂上言論的限制，⁵⁶並不斷的重申學術自由對學校教育系統及民主的重要及一受民主之建立是如何的需要受良好教育的公民。當然，這一連串的判例同時也立下對公立學校教師言論自由權的限制。至目前為止，對於"教師可否在課堂表示克林頓是不適任的總統?" 這樣的問題，只要教師的言論是和課程有關的，沒有不合理的佔用上課時間；適於學生年齡而不對學生或民主觀念造成傷害的；⁵⁷是教育而非強加灌輸某觀念(洗腦)；⁵⁸不影響學校正常運作或侵犯他人的權利，美國最高法院的態度是傾向保護公立學校教師在課堂上的言論以對抗州政府的管制。⁵⁹

二、軍人

美國對軍隊成員政治活動之限制，由於其屬於自願受雇於美國政府，使用武力以保護美國國家安全利益之統一編制隊伍，其特殊身分通常使其在政治活

51 Pickering v. Board of Educ. , 391 U.S. 563 , 568 (1968) ; Susan Castle , et a. v. Colonial School District et al. , 933 F. Supp. 458 (1996) 。

52 Pickering v. Board of Education , 391 U. S. 563 (1968) 。

53 Theresa J. Bryant , May We Teach Tolerance? *Establishing the Parameters of Academic Freedom in Public Schools* , 60 U. Pitt. L. Rev. 579 , 596 (1999) 。

54 參考 Epperson v. Arkansas , 393 U.S. 97 , 107 (1968) ; Pickering v. Board of Educ. , 391 U.S. 563 , 568 (1968) ; Keyishian v. Board of Regents of the Univ. of New York , 385 U.S. 589 , 605-06 (1967) 。

55 Sweezy v. New Hampshire , 354 U.S. 234 , 236(1957) 。(此案例雖然是有關大學教授學術自由，但法院的語言述及一般教師。且此案亦被其他法院引用於在中小學教師的案子，如 Cary v. Board of Educ. , 427 F. Supp. 945 , 949 (D. Colo. 1977) , aff'd , 598 F.2d 535 (10th Cir. 1979)) 。

56 Meyer v. Nebraska , 262 U.S. 390 (1923) ; Keyishian v. Board of Regents of the Univ. of New York , 385 U.S. 589 , 605-06 (1967) ; Sweezy v. New Hampshire , 354 U.S. 234 , 236 (1957) 。

57 Meyer v. Nebraska , 262 U. S. 390 , 401-02 (1923) 。

58 在 Keyishian 一案中，法院判定教師言論不可用於煽動學生從事不法活動。 Keyishian v. Board of Regents of the Univ. of New York , 385 U.S. 589 , 605-06 (1967) 。

59 參考 Theresa J. Bryant , May We Teach Tolerance? *Establishing the Parameters of Academic Freedom in Public Schools* , 60 U. Pitt. L. Rev. 579 (1999) 。

動的出席具有不同的意義，一般對其政治活動的參與有較嚴格的限制。

有關軍方人員言論自由的限制規定可分三類：一為軍事司法統一法典(the Uniform Code of Military Justice) 規範現役軍人之行為及特定種類的言論。⁶⁰二為國防部制定的法規或規則。三為合法授權之內的長官命令。其中特別關於軍隊人員政治言論和活動的限制規定於**國防部法規 1344.10。-現役軍人政治活動指示規則和空軍規則 51-902-空軍政治活動規則**。⁶¹此指示規則乃為達成兩個目的：第一是避免特定政治言論或活動對軍隊秩序和紀律所可能造成的明顯而立即的危險，第二個目的是為維持一基本上對政治不感興趣的軍隊，以穩固得保持其接受非軍人的長官控制管理。⁶²

原則上，禁止現役軍人進行任何直接或間接會被認為國防部和政黨政治有關的政治活動。軍隊成員個人參與地方性非政黨性之政治活動是被允許的，但不能著軍裝；不能利用政府資源或房地產；不可和軍事任務相衝突；不能有暗示政府看法或政府涉入。

現役軍人可從事的政治活動包括：

登記，投票，發表政治意見。

鼓勵其他軍隊成員去投票。

捐款給政治組織。

加入政治聚樂部，出席政治集會或聚會為旁觀者但不能著軍裝。

連署立法請願書。

寫信給報社表達私人觀點，但不能是寫信給報社一類的宣傳活動或為了幫某政黨拉票或為反對某政黨。

可在私人的交通工具如在保險桿上貼(支持某候選人或政治標語)貼紙。

現役軍人不可從事的政治活動：

不可運用職權或影響力干涉政治活動。

不可為公職候選人。

不可捐獻給或從其他軍隊成員或聯邦公職人員接受政治獻金，而為某候選人助選或宣傳某政治目標。

⁶⁰ 軍事司法統一法典(The Uniform Code of Military Justice)，MANUAL FOR COURTS-MARTIAL，United States (1995 ed.)。

⁶¹ DOD Directive 1344.10，Political Activities by Members of the Armed Forces on Active Duty (June 15，1990)；AFI 51-902，Political Activities by Members of the US Air Force (Jan. 1，1996)；Major General Bryan G. Hawley，TJAG Policy Number 10，Political Activities by Air Force Military Personnel (1998 Revision)；其他規範軍人政治活動的聯邦法律，有些是刑事法規。例如不得威嚇選民，不得對軍隊其他人員做民意測驗等等 參見聯邦刑事法規 18 U.S.C. 602，18 U.S.C. 603，18 U.S.C. 601，606，18 U.S.C. 607，18 U.S.C.597，18 U.S.C. 600，18 U.S.C. 594，18 U.S.C. 610，18 U.S.C. 608，18 U.S.C. 592，18 U.S.C. 593，18 U.S.C. 596，18 U.S.C. 609。

⁶² 參考 Captain John A. Carr，USAF，*Free Speech in the Military Community：Striking a Balance Between Personal Rights and Military Necessity*，45 A. F. L. Rev. 303，338 (1998)。

不可參與有政黨性之政治管理或宣傳，不可發表相關演說。
不可在有政黨性之聚會中發表助選演說。
不可在私人車輛貼大張的政治標語。

總言之，不可參與任何有直接或間接支持政黨的政治活動。即使參加政治活動，也要保持旁觀者的身分。一般而言軍人較行政公務人員有較多的限制。司法體系一般也接受所謂軍隊為"一獨立不同的社區"的概念。此概念來自軍隊特殊之任務，⁶³ 服從原則之重要性，⁶⁴ 及軍方長期發展下來的習慣法。⁶⁵ 司法體系持續的視軍隊為一不同於一般社會的社區團體，多採尊重政府或軍方的命令規則之意見，原因不外乎他們認為憲法已將規範軍隊之責任授權給立法和行政部門，且司法部門欠缺審視特定威脅對軍方獨特的任務之影響的能力。⁶⁶ 但是很重要，不論是最最高法院或軍事法庭，他們從沒有暗示或明示憲法第一修改案所保障之言論自由不適用於軍隊人員。⁶⁷ 法院仍是願意檢視軍方任何不合理獨斷的適用這些對軍隊人員政治言論或活動法規限制。⁶⁸

在 *Brown v. Glines* 一案中，⁶⁹ *Glines* 是一預備空軍上尉在 Travis 空軍基地執行任務。他草擬了一請願書預計向國會議員及國防秘書長提出，之後他未依規定先行向基地指揮長申請許可即自行於基地傳閱並要求連署。⁷⁰ 當長官發現此事 *Glines* 被調成備用人員。*Glines* 因而挑戰此空軍規則之合憲性。法院於本家中重申軍隊為一不同於一般社會的社區團體而認為此事先請求批准的規定是為了保護和壓抑言論自由無關的一重要政府利益。此利益為避免明顯對此指揮長管

63 參考例如在 *United States v. Priest*, 45 C.M.R. 338, 344 (C.M.A. 1972) ("軍隊不同於一般市民社會，軍隊依賴一個命令結構，有時必須命令人員戰鬥，不只會傷害他們的生命且有關於國家本身的安全。")。

64 參考例如在 *Brown v. Glines*, 444 U.S. 348, 354 (1980) ("為了確定士兵們隨時可以適時確實的執行任務，軍方必須堅持一個'一般市民社會生活所沒有的尊重責任和紀律的原則。'") (摘錄於 *Schlesinger v. Councilman*, 420 U.S. 738, 757 (1975))。

65 參考例如在 *Parker v. Levy*, 417 U.S. 733, 744 (1974) ("為了維持一個對有效執行其任務十分重要的紀律，'軍方發展了所謂的軍方的習慣法。'") (摘錄於 *Martin v. Mott*, 25 U.S. (12 Wheat.) 19, 35, 6 L.Ed. 537 (1827))。

66 參考例如 *Solorio v. United States*, 483 U.S. 435, 447 (1987) ("本法院也決定...強調國會有主要的責任來衡量服役人員的權利和軍隊的需要，並在二者之間取得平衡。")；Captain John A. Carr, USAF, *Free Speech in the Military Community: Striking a Balance Between Personal Rights and Military Necessity*, 45 A. F. L. Rev. 303 (1998)。

67 同上註 311 頁。

68 同上註 367 頁。

69 *Brown v. Glines*, 444 U.S. 348 (1980)。

70 參考 Air Force Reg. 35-1(9) (1971) provided: "... However, the public solicitation or collection of signatures on a petition by any person within an Air Force facility or by a member when in uniform or when in a foreign country is prohibited unless first authorized by the commander." Air Force Reg. 35-15(3)(a) (1970) provided: "(1) No member of the Air Force will distribute or post any printed or written material other than publications of an official governmental agency or base regulated activity within any Air Force installation without permission of the commander or his designee...".

制之下軍隊之忠誠、紀律、倫理之危險。⁷¹法院結論為達成此利益，此空軍規則之事先請求批准提供一個機會給基地長官檢視其內容以決定其是否對軍隊之忠誠、紀律、倫理造成威脅，否則他無法避免可能對軍隊造成的破壞，故是此空軍規則是必要的。⁷²

在 *Ethredge v. Hail* 一案中，⁷³ Robins 空軍基地指揮長制定了一行政命令禁止任何會羞辱藐視指揮長的貼在汽車保險桿的貼紙。⁷⁴ *Ethredge* 是一已在空軍基地工作了 25 年的非軍人雇員，拒絕取下他卡車上保險桿上的貼紙 "混蛋克林頓和俄羅斯的救援金" 並聲稱此為他的言論自由。第十一巡迴法院駁回他的案子認為此空軍基地非公共場合，只要此言論規則是合理的而不只是一公務人員長官欲壓抑反對意見言論的努力，長官制定言論規則是被允許的。⁷⁵

法院認為此命令是內容中立的，因為其他如 "打敗克林頓" 此類標語是被允許的；而且命令適用於所有總統克林頓的支持或反對者。長官制定言論規則並不須要證明實際的傷害，僅需顯示一對軍隊秩序和倫理明顯的威脅和危險即可。而被告已提出此標語會對軍隊的秩序、紀律、倫理造成傷害且已有匿名電話威脅將會打破 *Ethredge* 的車玻璃的證明。法院重申其尊重行政長官之判斷的立場。

76

三、公營事業人員

美聯邦政治活動法嚴格禁止州及地方其公職和聯邦贊助之計畫有關的公務人員參與政黨性選舉。只要是工作職務和聯邦財務贊助方案有關之人員均受美國聯邦政治活動法拘束，舉輕明重依此法理，台灣公營事業人員更應受政治活動法拘束。

美國法以不同法律規範不同性質之廣義公務人員，包括政務人員、軍人、教師、軍職人員。台灣目前公務人員行政中立法草案或政治中立法草案則將其統一適用一法律，而定條文指出：在對軍官、司法官、警察等人員如有其他法律有更嚴格之限制規定者，則從其規定。⁷⁷ 對同一種類公務人員規定散見各法典，同時也為將來限制更嚴格之立法預留空間。本文認為為了立法明確起見，

71 *Brown v. Glines*, 444 U.S. 348, 353 (1980)。

72 同上註 356 頁。

73 *Ethredge v. Hail*, 56 F.3d 1324 (11th Cir. 1995)。

74 *Ethredge v. Hail*, 56 F.3d 1324, 1325 (11th Cir. 1995)。

75 同上註 1327 頁。

76 同上註 1328 頁。

77 參考政治中立法草案第二條，1995.03.16.

有必要依各式各樣公務人員量身定作適用之政治活動法。一來對同一種類公務人員有一貫遵守規則；二來各式各樣公務人員本有不同文化及其和人民互動也有不同歷史發展，應任其個自管轄主管機關和成員慢慢發展適當之規定。不過此為立法例之考量，不論是一統一基本法規範政務人員、軍人、教師、軍職人員而容許其他法規給予不同程序的放寬或加緊或者政務人員、軍人、教師、軍職人員各有其適用法律原則上政務人員、軍人、教師、軍職人員其政治活動應受"不同"程度限制。

參、政治活動法規範

一、公務人員參與政治活動應如何限制？可否兼任黨

職？

視何種公職人員而定，而有不同強度的規範。一般聯邦公務人員可參加政黨，亦可積極參與黨內活動，並擔任黨職。受較嚴格限制之聯邦公務人員因其職務獨立性之重要或其執行法律之職務本質，可參加政黨，但不可任黨職，也不可積極參與黨內活動。

二、公務人員若登記為公職人員候選人，應如何請假？

公務人員可請假參加助選活動，但不可請假競選，自身為公職人員候選人。請假也許可解決具公務人員身份的公職人員選舉之參選人以行政資源掖助本身的選舉活動的問題，但其公職的認同或其他社會大眾及工作崗位同事或下屬看待此公務人員並不會因此休假而有所改變。此具公務人員身份的參選人仍較其他參選人有較多的資源。(也許是隱形的人事關係資源 或因其職務所挾帶的權威)。況且，一旦其落選之後，返回工作職務的可能性也可能在對下屬要求競選協助時造成下屬的威脅，使其不得不從。

三、教師在學校宣揚其政治理念應如何規範？

首先必須區分教師宣揚其政治理念及教師參與政治性助選活動。後者教師可參與政治性活動就像其他一般市民一樣，只要其參與政治性活動保持在放學之後，其可參與政治性助選活動。

至於前者應依個案教師宣揚其政治理念是在上課時或下課時，對其學生或對其同事等等因素進行利益衡量。如果是對學生只要教師的言論是和課程有關的；沒有不合理的佔用上課時間；適於學生年齡而不對學生或民主觀念造成傷害的；是教育而非強加灌輸某觀念(洗腦)；不影響學校正常運作或侵犯他人的權利，美國最高法院的態度是傾向保護公立學校教師在課堂上的言論以對抗州政府的管制。

實際上如何區分宣揚其政治理念或此是否與課程有關(如社會或公民教育課程)，則有待於臺灣社會發生之實際案例累積進一步釐清。

四、違反行政中立之規定者，應處以懲戒罰或刑事罰？

一般處以懲戒罰，除非違反聯邦政治活動法之行為同時亦觸犯其他刑法。

肆、類型化政治活動之必要

美國目前的政治環境是對聯邦行政體系有極大的信心期望，對公務人員也有一定程度正面的看法。所以對一般聯邦公務人員政治活動並無嚴格限制，他們可以積極參與有黨派性政治管理活動和助選活動。加入政黨，擔任職位，均不成問題，除了特定和國家安全或因職務之特性須公正不偏頗如行政法官受較嚴格限制之外。

另外，觀察其於不得限制之情形下所做的限制及自 1939 後舊法所受之挑戰；很多和政黨有關係的活動不必然會對政府追求依法行政或對執法公正之目

標造成威脅。例如參與有政黨性的聚會，但不扮演組織此聚會或主動積極發表演講的角色；或對某候選人表示個人之支持，應被視為可被允許的活動。而在目前台灣公務員和政府之雇用關係並不十分平衡之下(政府身為雇主仍有較大的議價談判的實力)，參與民主程序乃為公務員爭取較好工作權益的機會，理論上應盡力保全公務員此參與民主程序之機會。但從另一方面來看，臺灣大眾對公務體系比較沒信心，所以也許一個對公務員較嚴格的限制有其階段性之必要，此法可定期重新審察並於幾年後再行放寬。

本研究結果認為，目前台灣法秩序建立的關鍵，在於每一小公務人員、每一小市民其權利保障之管道必須暢通。所以兩相權衡下，應從政治活動類型化開始逐一做細節的探討其對民主程序之影響和對公務人員權益之影響，此急需進一步的社會法實證研究。而不是概括的禁止公務人員參與政治活動。⁷⁸

伍、法與文化

一、政黨與公務人員的關係

台灣目前的現況大不相同，正面臨五十年以來第一次的政權轉換。過去政黨用來酬庸公務人員無遠弗界的權力已受到挑戰。而人民普遍對此酬庸能力感到厭倦。不信任。但政黨輪替時所附帶的人事任命權，在某程度下為民主法制下政黨政治之一部分，問題應是如何透明化政黨與公務員的關係，使人事任命權的運用受到監督。法律政策雖可於短時間通過規範政黨與公務員的關係，但政黨與公務員的關係實際上的互動還有待時間的考驗和實務運作慢慢形成。

二、不同社會對公職有不同看法

法院對公務人員的假設也隨著時代改變，一個 "好公務人員" 的假設慢慢形成。例如在 *United States v. National Treasury Employees Union* 案中，法院宣告 "一個有力的實際的假設是存在的：聯邦工作體系乃為誠心奉獻正直的公務人員所

⁷⁸ 參考 William H. Magness, Comment, "Un-Hatching" Federal Employee Political Endorsements, 134 U. Pa. L. Rev. 1497 (1986)。(文中針對舊法中禁止聯邦公務人員背書特定候選人、特定政黨的規定作一細節的討論，而達成此看似對行政中立相關的禁止規定，其實並未必能達成目標的結論。)

組成。”並引用於“利益平衡測驗”中以平衡對抗政府欲達成之利益。此好公務員之假設和過去為政黨政治利益不惜犧牲公眾利益之公務員印象大不相同。美國社會現階段對一般聯邦行政體系的确比起過去是正面的多了。所以目前美國法對管制公務人員政治活動的放鬆，也不足為奇。臺灣情況則待進一步實證研究。

三、公職

社會對於公職之角色和本質的看法會影響到國會決定要限制公職人員參與政治活動的強度。換句話說，如果社會大眾對於公職之角色和本質的看法是偏向政治的（認為公務人員不可避免的為政治的產物），自然要限制公職人員參與政治活動所需的社會支持就難以想像。

四、公務人員的工作權利保障

臺灣公務人員於特殊權力關係說下並無享有一般市民享有的一般工作權利相關保障，其參與政治活動的權利自然也受到極大的限制。台灣為達成行政中立之眾多相關立法應一併檢視，確保雇主(政府)雇員(公務人員)兩方面之權利義務均平衡考量，一致朝行政中立目標邁進。

五、行政機關告知義務

行政機關首長有告知公務人員其參與政治活動權利及其權利受侵害時的救濟辦法。不論台灣將來通過那一個法案，此為一相當重要應加入之條文。只有在行政機關首長主動告知並注意自身身為行政長官的分際，不會濫用職權，而行政人員知悉其參與政治活動限制，也才能慢慢學習其執行公務或參與政治活動應有分際，建立一個公民和公務人員體系良好正面互動的文化。課予行政機關首長告知義務及專責機構協助散播資訊的規定乃一欲聯結抽象法律條文和實際實務運作之具體努力。也是一轉化由上而下抽象法律條文為由下而上實際法文化運作之契機。