[第一章 導論 10](#_Toc535245907)

[第一節 研究緣起與目的 10](#_Toc535245908)

[第二節 研究方法與步驟 11](#_Toc535245909)

[壹、研究方法 11](#_Toc535245910)

[貳、研究步驟 11](#_Toc535245911)

[第二章 德國公務人員行政中立之保障 12](#_Toc535245912)

[第一節 前言 12](#_Toc535245913)

[第二節 公務人員 12](#_Toc535245914)

[壹、概念 12](#_Toc535245915)

[貳、職業公務員制度之憲法保障 13](#_Toc535245916)

[一、基本法對於公務人員制度之基本決定 13](#_Toc535245917)

[（一）雙軌之公務人員體制 14](#_Toc535245918)

[（二）基本法與公務員制度之傳統 15](#_Toc535245919)

[二、基本法對於公務員制度之制度性保障 16](#_Toc535245920)

[第三節 公務(人)員之政治中立 17](#_Toc535245921)

[壹、「中立」概念 17](#_Toc535245922)

[貳、「公務員之中立性」：概念變遷 18](#_Toc535245923)

[第四節 公務人員之政治活動 21](#_Toc535245924)

[壹、公務員關係與基本權 21](#_Toc535245925)

[貳、公務人員政治活動自由之保障與限制之憲法基礎 24](#_Toc535245926)

[參、慎重與節制義務 28](#_Toc535245927)

[一、一般說明 28](#_Toc535245928)

[二、構成要件 30](#_Toc535245929)

[（一）政治活動時 30](#_Toc535245930)

[（二）基於為全體國民服務之地位及職務義務之考慮 33](#_Toc535245931)

[1、類型區分 33](#_Toc535245932)

[2、基於公務員地位之考慮所導出之慎重、節制義務 34](#_Toc535245933)

[3、基於職務義務之考慮所導出之慎重與節制義務 37](#_Toc535245934)

[肆、軍人之政治活動 39](#_Toc535245935)

[一、相關規定 39](#_Toc535245936)

[二、案例與問題 40](#_Toc535245937)

[（一）執行職務中之政治活動 41](#_Toc535245938)

[（二） 於休閒時間中在營區或軍事設施內之政治活動 41](#_Toc535245939)

[1、軍人法第15條第2項 41](#_Toc535245940)

[2、軍人法第10條第6項 43](#_Toc535245941)

[第五節 結語 44](#_Toc535245942)

[第三章 美國公務人員行政中立之保障 47](#_Toc535245943)

[第一節 背景 47](#_Toc535245944)

[壹、定義 47](#_Toc535245945)

[貳、政黨與公務人員的關係 48](#_Toc535245946)

[參、立法精神、欲達之公共利益及憲法價值 48](#_Toc535245947)

[一、第一階段： 菁英制度 48](#_Toc535245948)

[二、第二階段： "自由裁決"優於"限制"理念 49](#_Toc535245949)

[三、第三階段： 聯邦公務體系的現代化 49](#_Toc535245950)

[肆、公務人員工作權利保障法制史 50](#_Toc535245951)

[伍、公務人員言論自由權利的發展史 50](#_Toc535245952)

[一、區分權利和特權階段 50](#_Toc535245953)

[二、"利益衡量測驗" 階段 50](#_Toc535245954)

[三、"利益衡量測驗" 在預防性言論之適用 51](#_Toc535245955)

[四、加入 "方式、時間和地點" 等因素 51](#_Toc535245956)

[五、Pickering/NTEU衡量測驗 52](#_Toc535245957)

[陸、國會立法 52](#_Toc535245958)

[第二節 聯邦政治活動法(the Hatch Act) 53](#_Toc535245959)

[壹、法律適用對象 53](#_Toc535245960)

[貳、法律內容 54](#_Toc535245961)

[一、一般聯邦公務人員 (§7323 (a)， §7324 (a)) 55](#_Toc535245962)

[(一) 可從事的政治活動 (§7323 (a)) 55](#_Toc535245963)

[(二) 不可從事的政治活動 (§7324 (a)) 55](#_Toc535245964)

[二、受較嚴格限制的聯邦公務人員 (§7323(b)) 56](#_Toc535245965)

[(一) 可從事的政治活動 56](#_Toc535245966)

[(二) 不可從事的政治活動 57](#_Toc535245967)

[三、受較寬鬆限制的聯邦公務人員(§7324 (b)； 7325) 57](#_Toc535245968)

[(一) 不受一般基本限制 57](#_Toc535245969)

[(二) 人事管理局 (The Office of Personnel Management) 57](#_Toc535245970)

[參、處罰 58](#_Toc535245971)

[一、聯邦和華府之公務人員 58](#_Toc535245972)

[二、州或地方之公務人員 58](#_Toc535245973)

[肆、權責機關與組織系統 58](#_Toc535245974)

[伍、行政機關告知義務 61](#_Toc535245975)

[第三節 案例分析 61](#_Toc535245976)

[壹、最高法院判例 61](#_Toc535245977)

[一、United Public workers v. Mitchell 62](#_Toc535245978)

[二、United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers 62](#_Toc535245979)

[三、United States v. National Treasury Employees Union 63](#_Toc535245980)

[貳、專門委員辦公室調查起訴 64](#_Toc535245981)

[一、諮詢意見 64](#_Toc535245982)

[(一) 當選官員可否接受聯邦工作的邀約? 64](#_Toc535245983)

[(二) 可否要求下屬提供自願性的服務? 64](#_Toc535245984)

[(三) 可否請假參加助選活動? 65](#_Toc535245985)

[(四)可否參加助選活動? 65](#_Toc535245986)

[(五) 可否成為有政黨性政治團體之成員? 65](#_Toc535245987)

[二、起訴 66](#_Toc535245988)

[(一) 工作由聯邦贊助之'公務人員'不得參與政黨性選舉 66](#_Toc535245989)

[(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 66](#_Toc535245990)

[(三) 不得參與'政黨性選舉'也不可募集政黨性獻金 67](#_Toc535245991)

[(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 68](#_Toc535245992)

[參、功績制度保障委員會會之準司法裁定 68](#_Toc535245993)

[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 68](#_Toc535245994)

[二、服務於華府公立學校系統教師不得參與政黨性選舉 69](#_Toc535245995)

[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 70](#_Toc535245996)

[四、全職及兼職的郵差不得參選政黨性選舉 71](#_Toc535245997)

[肆、其他相關案例 71](#_Toc535245998)

[第四節 對我國之啟發 73](#_Toc535245999)

[壹、正名： "公務人員行政中立法" 或 "政治中立法"? 73](#_Toc535246000)

[貳、誰適用此法 74](#_Toc535246001)

[一、公立學校教師 74](#_Toc535246002)

[二、軍人 75](#_Toc535246003)

[三、公營事業人員 78](#_Toc535246004)

[參、政治活動法規範 79](#_Toc535246005)

[一、公務人員參與政治活動應如何限制？可否兼任黨職？ 79](#_Toc535246006)

[二、公務人員若登記為公職人員候選人，應如何請假？ 79](#_Toc535246007)

[三、教師在學校宣揚其政治理念應如何規範？ 79](#_Toc535246008)

[四、違反行政中立之規定者，應處以懲戒罰或刑事罰？ 80](#_Toc535246009)

[肆、類型化政治活動之必要 80](#_Toc535246010)

[伍、法與文化 81](#_Toc535246011)

[一、政黨與公務人員的關係 81](#_Toc535246012)

[二、不同社會對公職有不同看法 81](#_Toc535246013)

[三、公職 81](#_Toc535246014)

[四、公務人員的工作權利保障 82](#_Toc535246015)

[五、行政機關告知義務 82](#_Toc535246016)

[第四章　 日本公務人員行政中立之保障 83](#_Toc535246017)

[第一節 概說 83](#_Toc535246018)

[壹、國家公務員法、人事院規則十四 — 七及其他特別法 84](#_Toc535246019)

[一、國家公務員法第一百零二條 84](#_Toc535246020)

[二、人事院規則十四 — 七「政治行為」 86](#_Toc535246021)

[三、違反國家公務員法及人事院規則十四 — 七時之法律效果 90](#_Toc535246022)

[四、其他特別法之規定 91](#_Toc535246023)

[（一）法官、公平交易委員會及公安委員會之委員（長） 92](#_Toc535246024)

[（二）自衛隊隊員 93](#_Toc535246025)

[（三）教育公務員 94](#_Toc535246026)

[貳、地方公務員法及其他附屬法律 96](#_Toc535246027)

[一、地方公務員法第三十六條 96](#_Toc535246028)

[二、違反地方公務員法第三十六條時之法律效果 98](#_Toc535246029)

[三、其他附屬法律之規定 98](#_Toc535246030)

[參、公職選舉法 99](#_Toc535246031)

[一、法律本身之規定 99](#_Toc535246032)

[二、本法與公務員諸法間之關係 100](#_Toc535246033)

[第三節 憲法上之評價 101](#_Toc535246034)

[壹、實務態度 102](#_Toc535246035)

[貳、學說見解 104](#_Toc535246036)

[第四節 結語 — 日本制度對我國法之啟示 106](#_Toc535246037)

[第五章 我國公務人員政治中立之保障 108](#_Toc535246038)

[第一節、序論 108](#_Toc535246039)

[壹、前言與研究動機 108](#_Toc535246040)

[貳、研究範圍與限制－正名 109](#_Toc535246041)

[一、公務人員 109](#_Toc535246042)

[（一）學者見解 109](#_Toc535246043)

[（二）小結－本研究計畫見解 110](#_Toc535246044)

[二、行政中立法或政治中立法？ 111](#_Toc535246045)

[（一）行政中立之意義－學者及實務見解 111](#_Toc535246046)

[（二）行政中立法或政治中立法？ 113](#_Toc535246047)

[第二節、本論 116](#_Toc535246048)

[壹、政黨政治與文官制度之演變 116](#_Toc535246049)

[一、政黨制度 116](#_Toc535246050)

[（一）政黨的意義 116](#_Toc535246051)

[（二）政黨在民主政治下之功能 116](#_Toc535246052)

[二、文官制度的演變 117](#_Toc535246053)

[（一）君主專制時期－恩賜制 117](#_Toc535246054)

[（二）民主政治初期－分贓制 117](#_Toc535246055)

[（三）文官中立制時期 118](#_Toc535246056)

[貳、文官中立與憲政民主的鞏固 119](#_Toc535246057)

[一、釐清黨政分際 119](#_Toc535246058)

[二、文官應否中立及其中立之理由－憲政民主之鞏固 119](#_Toc535246059)

[（一） 公務人員應否嚴守政治中立 119](#_Toc535246060)

[（二）文官中立之理由－憲政民主之鞏固 123](#_Toc535246061)

[（三）公務人員之自我角色認知及調整 123](#_Toc535246062)

[參、公務人員參與或限制其參與政治活動的實定法基礎 124](#_Toc535246063)

[一、權利規定 124](#_Toc535246064)

[（一）憲法 124](#_Toc535246065)

[（二）公務員法 128](#_Toc535246066)

[二、限制規定 128](#_Toc535246067)

[（一）憲法 128](#_Toc535246068)

[（二）公務員法 128](#_Toc535246069)

[（三）其他法律 130](#_Toc535246070)

[（四）各機關的管制規定 131](#_Toc535246071)

[1、監察院監察委員自律規範第二條注意事項 131](#_Toc535246072)

[2、國軍現役軍人及軍事學校學生參與政治活動宣導注意事項 131](#_Toc535246073)

[3、法務部函 133](#_Toc535246074)

[4、教育部函 134](#_Toc535246075)

[5、人事行政局及銓敘部 137](#_Toc535246076)

[6、臺北市政府暨所屬各機關學校公務人員嚴守行政中立注意事項 137](#_Toc535246077)

[7、宜蘭縣政府暨所屬機關學校公教人員選舉期間行政中立注意事項 139](#_Toc535246078)

[肆、公務人員參與政治活動的爭議案例 140](#_Toc535246079)

[一、吳振吉挺扁案 140](#_Toc535246080)

[二、陳璧案 141](#_Toc535246081)

[三、劉承武事件 141](#_Toc535246082)

[四、法官站台案 142](#_Toc535246083)

[五、張溫鷹事件－事務官集體入黨？ 143](#_Toc535246084)

[六、文官不能配合－全面整頓互動不良事務官？ 143](#_Toc535246085)

[伍、限制公務人員參與政治活動之合憲性與現有管制體系的問題 144](#_Toc535246086)

[一、限制公務人員參與政治活動之憲法基礎及其合憲性 144](#_Toc535246087)

[二、可能之疑慮及應遵守之憲法原則 145](#_Toc535246088)

[（一）平等原則－合理之差別待遇 145](#_Toc535246089)

[（二）法律保留原則 146](#_Toc535246090)

[（三）比例原則 146](#_Toc535246091)

[三、現有管制體系的問題 147](#_Toc535246092)

[（一）規避法律保留？ 147](#_Toc535246093)

[（二）漠視比例原則及平等原則之嫌 148](#_Toc535246094)

[（三）管制規範不明確 149](#_Toc535246095)

[（四）管制體系混亂且標準不一 149](#_Toc535246096)

[陸、可能之解決方法--類型化之解決模式 150](#_Toc535246097)

[一、限制的抽象基準 150](#_Toc535246098)

[二、限制之政治活動態樣 151](#_Toc535246099)

[三、根據職位性質或職務特性之初步分類 152](#_Toc535246100)

[（一）獨立行使職權者 152](#_Toc535246101)

[（二）武職公務員/武官/軍人 154](#_Toc535246102)

[（三）教育人員 157](#_Toc535246103)

[（四）（文職）公務員/文官 160](#_Toc535246104)

[（五）政務人員 162](#_Toc535246105)

[四、小結：各類型之政治活動界限－嚴格、一般、寬鬆之類型化處理之嘗試 163](#_Toc535246106)

[（一）所有類型均不得違反之共通限制事項 164](#_Toc535246107)

[（二） 所有類型均可從事之共通容許之政治活動 165](#_Toc535246108)

[（三） 各類型人員參與政治活動之個別界限 165](#_Toc535246109)

[柒、公務人員之保障－救濟途徑之充實 167](#_Toc535246110)

[一、現行相關人事法制之保障規定 168](#_Toc535246111)

[二、現行實務運作現況 170](#_Toc535246112)

[三、小結 172](#_Toc535246113)

[第三節、結論－ 174](#_Toc535246114)

[現有公務人員行政（政治）中立法草案檢討與立法建議 174](#_Toc535246115)

[壹、爭點分析與本研究計畫所提對案之立法說明 174](#_Toc535246116)

[一、立法目的與法案名稱 174](#_Toc535246117)

[二、適用對象 174](#_Toc535246118)

[三、政治中立之再宣示 175](#_Toc535246119)

[四、得否加入政黨與擔任政黨職務 176](#_Toc535246120)

[五、濫用職權之禁止 176](#_Toc535246121)

[六、挪用行政資源之禁止與機關學校之利用 176](#_Toc535246122)

[七、上下班時間 177](#_Toc535246123)

[八、參選限制 177](#_Toc535246124)

[九、限制政治活動之具體類型 178](#_Toc535246125)

[十、不當連結之禁止與公務人員之保障 179](#_Toc535246126)

[十一、罰責 179](#_Toc535246127)

[貳、各版本與本研究計畫提出之對案之彙整比較 181](#_Toc535246128)

[參、本研究所提對案條文及其表格化之立法說明 188](#_Toc535246129)

[肆、其他相關法制之配套建議 193](#_Toc535246130)

[一、公務人員任用法第十八條一項三款之修正 193](#_Toc535246131)

[（一）概說 193](#_Toc535246132)

[（二）案例 193](#_Toc535246133)

[二、行政中立保障之專門權責機關與組織系統之建立 194](#_Toc535246134)

[第六章 附錄 195](#_Toc535246135)

[壹、參考法條 196](#_Toc535246136)

[一、德國 196](#_Toc535246137)

[（一）憲法 196](#_Toc535246138)

[（二）公務員法 196](#_Toc535246139)

[（三）其他法律 197](#_Toc535246140)

[二、美國 198](#_Toc535246141)

[（一）聯邦政治活動法 (the Hatch Act) 198](#_Toc535246142)

[三、日本 203](#_Toc535246143)

[（一）憲法 203](#_Toc535246144)

[（二）公務員法 203](#_Toc535246145)

[（三）其他法律 209](#_Toc535246146)

[貳、參考文獻 217](#_Toc535246147)

[一、德國 217](#_Toc535246148)

[二、美國 218](#_Toc535246149)

[三、日本 220](#_Toc535246150)

[四、我國 221](#_Toc535246151)

[（一）書籍 221](#_Toc535246152)

[（二）期刊、論文 222](#_Toc535246153)