

「丙等」的行政中立法—對考試院回覆的嚴正聲明

本院67位研究人員

行政中立法去年經立法院三讀通過，並在6月10日由總統公佈實施。本院研究同仁在週報上投書「同仁們，你犯法了」一文，明確指出該法踐踏公務人員基本權利，戕害學術自由。不幸我們不得不再度投書，提醒同仁：由於考試院的堅持，中立法加諸學術自由的桎梏，仍未有絲毫鬆動。

上次投書刊登之後，受到本院翁院長注意，特別在院務會議，公開表達關切；更由於翁院長的領銜呼籲，使此議題進一步受到社會廣泛之關注，並使本院所提出不應混淆「行政中立」與「學術自由」的基本訴求，得到輿論的全面支持。

翁院長更進一步召集本院同仁成立小組研議，試圖以全國最高學術機構之高度，對行政中立法諸多不合理處做通盤檢討。實則單純為維護本院全體研究人員之學術自由，僅須刪除中立法第17條第3款關於「公立學術機構研究人員」的準用規定。不過，本院不僅著眼己利，反而針對我國行政中立與人權維護之健全發展提出修法建議，以善盡知識份子之言責。

鑑於該法已在社會引發軒然大波，翁院長為避免橫生不必要的誤會與困擾，決定循體制內之管道建議修法，而不直接訴諸社會輿論。在本院修法小組完成建議後，院長首先徵詢國內主要大學對本院修法建議之看法，並獲得普遍的正面回應；院長亦親自拜訪相關立法委員，得到支持修法的承諾。最後，院長向馬總統提出修法建議，總統即轉請考試院會同行政院依本院建議考慮修法。本院院長亦據此與考試院關中院長會面，討論本院同仁之關切，並請考試院協助修法。

不料考試院今年一月回覆本院函文中，卻謂該院提出的法案完美無缺，將所有的錯誤全數推給立法院，除此之外本院的建議則完全駁回。為正視聽，並再次提醒本院同仁中立法之危害，我們要對考試院的函覆提出嚴正聲明：

- 一、考試院口是心非。去年輿論批評中立法最烈時，考試院自行在報上投書，對修法表示「樂觀」（中時，98.7.21），對外又聲稱支持本院。詎料本院提出建議後，考試院不久即公布施行細則（本院建議重點：嚴重違憲之虞的中立法本文修正之前，不宜公布細則），而且細則多處違背母法。再細究考試院對本院的正式答覆，即使同意「將公立學術研究機構…排除本法準用對象」，全文卻無一字一句言及修法的意願與行動。令人懷疑考試院是否果真有任何補正錯誤的誠意？
- 二、考試院執迷不悟。首先，考試院將公務人員行使職務要中立，錯誤解讀為公務人員的「政治參與」須徹底禁止。本院在修法建議中，明確指出：「公務人員行政中立法之立法目的，於消極方面旨在禁止掌握行政權力與（或）行政資源之公務人員，利用職務上之權力支持或反對特定政黨或候選人，並禁止因政治立場之不同而為差別待遇；於積極方面，則在於保障公務人員免於因拒絕遵守上級長官不當之命令或指示而遭受不公平對待或不利處分。因此，行政中立法之『規範主體』與『規範客體』亦應在達成上開立法目的所必要之範圍內合理為之，不應對於公務員之政治參與權利做不合理之限制，更不應將『行政中立之理念』與『公務人員之政治參與權利』相混淆」。並在此基本理念之上，本院提出「依立法目的之界定，針對不同的主體，因其掌握權力、資源之有無或執行職務內容之不同，就是否應受規範以及應受規範之行為態樣，亦應予以區別對待」的核心建議。對此考試院卻視若無睹。

其次，考試院顛倒是非：中立法對公務人員基本權利的限制範圍過廣，嚴重不當，但該院的函覆卻以為是「最低密度限制」。本院修法建議已指出，細究中立法第5條、第7條及第9條之禁止行為態樣，不僅涉及範圍過廣，嚴重不當侵害公務人員之政治參與權利，其中更內含概念意涵模糊者（例如，「介入政黨派系紛爭」）以及概括授權者（第九條第1項第7款）。此與考試院所聲稱採取之最低密度限制，根本相反。

再者，考試院自我矛盾。該院一方面聲稱採最低密度限制，另一方面對本院所提出之「介入黨派系紛爭」意涵過於模糊之指摘，卻表示「隨未來具體個案發展」、「透過行政解釋」予以認定，已自承無法就何謂「介入黨派系紛爭」加以界定，又何以能謂採取「最低密度限制」？明顯無法自圓其說。尤有甚者，對於將會引發「懲戒」或「懲處」等不利處分效果之「禁止行為態樣」，該院竟採取「未來於個案透過行政解釋之方式處理」的態度。如此「先射箭再畫靶」的落伍法治思想與錯誤的人權觀念，令人無法置信！

行政中立法所禁止之政治參與活動，對於具特殊身分或職位的公務人員，或許妥適，然而對其他一般的公務人員，則屬於根本無必要的過當限制。舉例而言，禁止特殊身分或職位的公務人員（例如法官、獨立機關委員）為支持或反對特定之政治團體而「主持集會」、「發起遊行」或「領導連署活動」（行政中立法第9條第1項第3款），或許有其必要；然而一般的公務人員，在未「動用行政資源」且未「利用職務關係」之情形下，為支持或反對特定政黨或特定政治團體而「主持集會」、「發起遊行」或「領導連署活動」，何以有加以規制之必要？一

個中南部鄉下戶政事務所的基層公務員，不能本於自己的理念，假日於台北主持支持綠黨主張之集會？台大醫院的醫師不能發起反對政黨政策的報紙連署？禁止一般公務人員從事此等政治活動，已根本脫逸中立法之立法目的，對一般公務人員政治參與自由形成不當干預，更遑論該法所包山包海的準用主體範圍。

限於篇幅，考試院函覆裡諸多似是而非之主張，我們無法在此一一駁斥。但我們最後要指出，考試院與本院或有不同之見解，可以繼續討論。但中立法第17條第3款立法院增加之「公立學術機構研究人員」準用條文，明顯與其原始提案不同，又經馬總統指示考試院考慮本院建議修法。該院對修法卻至今一無作為。至少考試院必須向立法院提出法律修正案，刪除該條款，如此還可表現該院對其提出的立法版本負責，也可視為該院維護人權法治精神的正面改革。這不僅關係到本院的學術自由，更關係到國家基本的人權與法治精神。如此合理嚴正的修法要求，如果再三忽視，我們要呼籲學術自由受箝制的全院研究同仁、權利被剝奪的全國公務人員、去歲以來批評中立法之社會清議、以及支持修法的立法委員，一起把丙等的考績，送給考試院！

歡迎院內同仁上網參與連署：網址：<http://campaign.tw-npo.org/campaign///sign.php?id=2010032919532500>

共同作者：

王昭雯*（植微所）、王泰升（法律所與台史所）、朱宇敏（植微所）、李尚仁*（史語所）、李英惠*（分生所）、李奭學（文哲所）、何建明*（資訊所）、汪宏倫*（社會所）、吳乃德*（社會所）、吳俊宗*（生多中心）、吳齊殷*（社會所）、吳叡人*（台史所）、呂俊毅（分生所）、林文凱*（台史所）、林仲彥*（資訊所）、林忠正*（經濟所）、林宗弘*（社會所）、林俊宏*（生化所）、林敏聰（原分所）、邱文聰*（法律所）、洪金富*（史語所）、祝平一*（史語所）、徐斯儉*（政治所）、高明達*（資訊所）、高承福*（細生所）、馬徹*（基因體中心）、郭佩宜*（民族所）、符宏勇（植微所）、莊委桐*（經濟所）、莊庭瑞（資訊所）、莊樹諄*（基因體中心）、陳宏文*（生化所）、陳孟彰*（資訊所）、陳建璋*（生醫所）、陳貴賢*（原分所）、陳鈴津*（基因體中心）、陳儀深（近史所）、陳蕙惠*（分生所）、曹添旺*（人社中心）、許文堂（近史所）、張谷銘*（史語所）、張典顯*（基因體中心）、張茂桂*（社會所）、張隆志（台史所）、湯志傑（社會所）、黃啟瑞*（數學所）、黃怡萱*（生醫所）、黃國昌*（法律所）、黃智慧*（民族所）、黃銘崇*（史語所）、游正博*（細生所）、楊性芳*（分生所）、葉俊顯*（經濟所）、趙淑妙*（生多中心）、廖純中（資訊所）、廖福特*（法律所）、潘光哲*（近史所）、鄭郅言*（應科中心）、劉士永（台史所）、劉紹華*（民族所）、賴明宗（分生所）、謝叔蓉*（統計所）、謝國雄*（社會所）、謝國興*（近史所）、瞿海源*（社會所）、蕭培文（農生中心）、嚴仲陽*（生醫所）（*為自由學社社員）