

讀者來函

公務人員與行政中立法

本院研究人員社團自由學社

日前本院針對黃國昌博士參與社會運動一事發表聲明。文中主張「學者依其學術研究與知識探索所獲得之確信，提出具體主張，應享有言論自由之保障，此恆為民主社會之常態。」院方並呼籲社會正面看待同仁之公共意見。此聲明可謂擲地有聲，不僅深獲同仁支持，也廣獲社會輿論肯定。但近日院方又轉來公文，要求本院同仁（含研究人員）遵守行政中立法及公務人員服務法。本院研究同仁是否屬於公務人員，行政中立法應如何適用，必須細細思量。

首先，本院聲明中有兩點必須謹慎澄清。聲明中謂：「本院研究人員既具公務員身分，理當遵守相關法規。」下舉公務人員行政中立法為例。此段文字造成兩點混淆：一、本院研究人員是公務員嗎？二、本院研究人員本來不在公務人員行政中立法草案的適用範圍內（詳後），「理當」遵守並不成立。

本院研究人員領的是政府的薪水，其公務人員（或公務員）的身分，有何疑問呢？本院法律所同仁（依其意願，姑隱其名）舉出兩點反證。一，依公務人員任用法第九條，「公務人員之任用，必須依法考試及格。」實際上本院研究人員之進用，完全不需經過國家考試，而以學位及研究成績申請，經院內學術程序聘用。二，公務人員之工作受法律嚴格保障，非因犯法或考績連續三年丙等（比率微乎其微）等原因，不得解聘。反觀院內研究人員，八年內若無法升等，就不得續聘，反而沒有公務人員之工作保障。在任用與不續聘的程序來看，本院研究人員明顯不是公務人員，而和教職人員中的公立大學教師相同。

再者，本院徵聘研究人員，只問研究成績，不限國籍，院內有多位合法聘任的外籍研究同仁。立法院自己修正的國籍法更規定，公立大學校長與研究機關（構）首長可以由外籍人士擔任。公家研究機構與大學性質之相似，由此可見。

論者以本院研究人員每年領取考績獎金，作為其公務人員身分之證據。實則自2007年開始，本院經總統府及行政院同意後，已不再使用公務人員考績辦法，代之以本院學術機構特有的學術研究績效評比。本院研究人員可謂已與公務人員身份正式脫鉤。

綜合以上論證，本院人員非公務人員，其理至明。

就是因為本院研究人員並非公務人員，所以考試院提出的「公務人員行政中立法」草案時，並未包括本院研究人員。然而立法院審理本案時，國民黨籍立委堅持將本院研究人員納入法案的準用範圍，並於2009年5月三讀通過。國民黨立委還通過連帶決議，要求教育部儘快修改教師法，將中立法中的相關規定納入，規範大學教授。當時輿論一片譁然，包括中國時報、聯合報及其他大報等報的社論、專欄全面聲討，國立大學教師群情激憤，發起一連串抗議。教育部與立法院知難而退，教師法才免於修正。但本院研究人員準用中立法已然入法。馬英九總統無視輿論強烈反對，於2009年6月10日將行政中立惡法公布施行。

本院同仁並非「公務人員」、「不當」遵守行政中立法，已如上述。行政中立法之惡，本院同仁已數度申論（本院週報1228期，2009年；本院週報1264期，2010年）。此處不需贅述。社

會大眾不熟法規可以理解，立委諸公不熟法規，可笑又可悲。但本院身為事主，對自我定位不得不慎，以免陷於自製之陷阱，而不能自拔。

近來國民黨的立法委員，利用委員會職權與審查考試委員提名人的機會，屢屢指控本院研究人員違反行政中立法。政府高層更發文本院，要求研究人員遵守中立法。實則本院同仁反對政府黑箱作業簽訂兩岸服貿協定，進而聲援或參與學生佔領立法院活動，牽涉的都是政府政策與公共事務，完全無關行政中立法第5條至14條之禁止行為：如「兼任政黨或其他政治團體之職務」、「介入黨政派系紛爭」、「兼任公職候選人競選辦事處之職務」、「利用職務上之權力、機會或方法，為政黨...要求...利益」、「為支持或反對特定之政黨...，從事相關政治活動或行為」。如媒體報導，本院學者（或大學有行政職的教師）擔任國民黨的黨代表，才是兼任政黨職務。而本院研究同仁、參與學運的學生與公民團體，既未兼任一政黨的黨職，更非政黨派系，其活動根本不可能是「黨政派系紛爭」。馬英九總統和立法院王金平院長之間的權鬥，才是標準的此類紛爭。

實則理想的辦法，第一是修改行政中立法。第二是更進一步在法律上給予本院及本院研究人員明確的地位，而不是將政府高層函文照轉。政府支薪的正式人員中，除了政務官及民選首長和民意代表外，通常可分成軍、公、教三大類。嚴格說來，本院研究人員有妾身未明之尷尬。一方面本院研究人員等同大學教師，已如上述。但軍、公、教職人員都有休假補助費（公教人員稱國民旅遊卡），唯獨本院研究人員沒有，則似乎意味三種身份都不是。有鑒於此，本院法律所前所長，現任大法官曾在討論中建議，在本院組織法中加入合適文字，規範本院研究人員的定位、考敘與退撫相關規定。

本院自由學社同仁曾向院長提醒教研與公務分離的重要性。很高興院方在2011年發佈《研教與公務分軌體制改革建議書》，明確指出「『公務』與『研究』本屬不同性質之工作」。本院應該結合社會上支持學術自由的力量，召集本院法律專家、及考試、行政院相關部門，甚至邀請屢屢口出威脅的立法委員，商討適當的修法辦法。譬如在本院組織法加入：「本院為研究機構，非一般公務機關。本院研究人員，享研究與學術自由。其考銓與退撫，除本法及相關法規所規範之外，比照公立大學教師。」同樣精神的文字，也可加入位階更高的人事法令或科技基本法。從法制解決本院及本院研究人員的身分困境，才是根本之道。