

言論自由 V.S 行政紀律

編目：刑法

【新聞案例】(註1)

疾管局副局長施文儀在臉書上質疑美國假免簽，並反對陸生納保，引發言論自由與行政紀律等爭議。政大公行系特聘教授江明修和政大公行系教授施能傑都認為，施文儀並未違反「公務員服務法」；不過，施能傑強調公務員對公共政策不能享有充分的言論自由，也不應公開批評政府既定政策，江明修則擔心造成寒蟬效應。

施能傑表示，施文儀臉書意見涉及憲法言論自由，即公務員是否能享有充分的言論自由。不過因涉及公共政策，公務員是不能享有充分的公開言論自由權。

對質疑美國免簽，施能傑指出，施文儀只是陳述他所認知的事實，且外交非他主管業務，而且臉書也非報紙投書，非公開發言，所以他是以公民身分進行私人討論。至於陸生納保，施文儀發表反對意見時，行政院尚未通過兩岸條例修正草案，尚未成為既定政策，而且陸生納保，也非他的主管業務，因此未違反公務員服務法。

不過，他說，施文儀畢竟是高階文官，身分敏感，即使是網路發言，仍可能被轉載造成困擾，就像氣象局預報中心主任鄭明典在臉書預測氣象惹議一樣，網路可能已是某些人認定的公開場合。

江明修表示，他不認為施文儀違反公務員服務法，最多只是時間點拿捏的問題。現在文官不僅只是消極的不作為，而是積極的不作為，如果採取限制作為，將使公務員更不敢對公共政策表達意見。他認為，在臉書發表的只是個人意見，也非到處散布，如果長官仍認為不妥，乾脆下令禁止就好了。

【爭點提示】

- 1.公務員於臉書發表批評政府既定政策之言論，是否有違公務員服務法相關規定？
- 2.公務員是否能享有充分的言論自由？



【概念說明】

一、前言

公務員身為國家的手足，身負為政府執行政策、依法行政的公共任務，但若是公務員本於自身的價值觀，對於政府既定的施政方向或發言不同意，鑒於其職務的特殊性，公務員是否享有批評政府施政的言論自由？若公務員的言論自由得受國家所限制，限制的依據及範圍應如何釐清？本文將以施文儀事件為例，討論此個案中公務員的言論自由以及相關問題。

二、公務員於臉書發表批評政府既定政策之言論，是否有違公務員服務法相關規定？

對於施文儀事件進行討論之前，本文擬先確認討論的客體，也就是施文儀所發表的言論，應區分為針對「美國免簽」及「陸生納保」兩個不同議題所為的言論。

針對「美國免簽」議題，施文儀係針對總統馬英九的國慶演說，發表自己的意見，認為總統所說的免簽僅是從「紙上作業」改 ESTA「電子網路作業」，並非真正的入境免簽證(註 2)。而針對「陸生納保」議題，施文儀所言乃批評行政院今針對「兩岸人民關係條例」進行修正，未來陸生將比照外籍學生納入全民健保，但陸生身分並非我國國民，亦無納稅，貿然將其納入健保，恐大幅增加政府負擔。在確認了施文儀的言論內容後，再進一步討論我國可能限制公務員言論自由限制的規範基礎。

我國有關公務員言論自由的特別規範，首先為公務員服務法第 4 條：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」此規定適用於關於公務員職務範圍內的發言，若公務員想要對其目前所執掌職務發表意見，則不論是以其個人或機關名義所為言論，均先得其上級長官同意後方得為之。施文儀事件中，其係針對「美國免簽」及「陸生納保」議題發表意見，前開言論應與其職務（行政院衛生署疾病管制局辦事細則第 2 條參照）無關，因此本文認為施文儀之發言並未違反公務員服務法第 4 條規定。

其次，公務人員服務守則第 8 條規定：「公務人員應發揮團隊合作精神，踐行組織願景，提高行政效率與工作績效，以完成施政目標及提升國家競爭力。」此為本事件相關報導中，討論最多的規定，其爭論的焦點均集中於即便施文儀之發言無涉及公務員職務，但其身為高階文官，對於政府施政方向表示不同意見並大力批評，恐損及行政團隊士氣，違背行政倫理，影響人民觀感，而違反公務人員服務守則第 8 條的規定。惟遍查公務人員服務守則規定全文，並無任何條文規範違反公務人員服務守則的法律效果，故若欲以違反公務人員服務守則



第 8 條規定為由懲處公務員，恐有違法疑慮。

是以，本文認為欲判斷公務員是否依其身分或職務違反公務員服務法相關規範，應先審查該公務員發言是否屬於其職務範圍內之言論，如是，則應受公務員服務法第 4 條之限制，並應依同第 22 條規定，依情節輕重，予以懲處；反之，則應參考公務人員服務守則、公務人員考績法、公務員懲戒法等相關規範，就事實情節作綜合判斷，不能一概而論。

三、公務員是否能享有充分的言論自由？

從憲法保障言論自由之觀點，公務員之言論自由尚無因公務員身分關係，而得全面地特別予以限制。在平等原則的保障下，人民並不因其選擇公務員職業之關係，而得限制其言論自由，換言之，公務員亦為憲法言論自由保障之對象，但其言論自由不能無限上綱，仍須受有限制。

公務員享有的言論自由，應先區分其是否基於職務而發表言論，再討論其是否屬於特殊身分之公務員。公務員因執行公共行政任務，當其發表之言論與職務具有關聯性時，其所發表之言論與職務無法切割，外觀上雖與一般之言論發表無異，然此時因法律效果歸屬於所屬機關，並非基於其個人事務所為，而屬於機關對外為公關宣傳之職務言論，而不受基本權保障(註 3)。

若非基於職務發表之言論，公務員發表言論仍受到其職務忠誠的限制，首先公務員之言論應忠於憲法所規定之自由民主憲政秩序。其次，公務員為國家公權力的執行者，係為全體國民服務之公僕，因此其不偏不倚的中立形象，即成為公務員此職業應致力維護之價值。公務員發表言論，應不損及公務員的中立形象，可認為此係公務員職業的附隨義務。再者，公務員應增進人民對行政之信賴，故而公務員本身言行不僅不應減損公務員可信賴之形象，亦應積極維護公務員之職業形象(註 4)。

按我國公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定：「除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：……四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」同法第 12 條第 3 項第 5 款規定：「非有左列情形之一者，不得為一次記二大過處分：……五、圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者。」由上開規定可知，基於對「政府聲譽」及「公務人員聲譽」的保障，我國公務員並不享有絕對的言論自由，若公務員對於政府政策或相關人員發表言論，而嚴重損害其聲譽，即可能適用公務人員考績法規定，受到考績丁等或記二大過的不利處分。惟本文認為基於言論自由的保障，單以此等「政府聲譽」、「公務人員聲譽」等抽象事由，對公務員做成不利的考績處分，有違法律明確



性原則，也與言論自由基礎理論所要求的「健全民主程序」目的有違，「政府聲譽」應以人民對其施政滿意度作為評價的標準，單方面以此限制公務員的言論自由並無實質意義。

此外，公務員懲戒法第 2 條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」本規定的「失職行為」概念也是極度抽象的概念，若違反公務人員服務守則規範屬於「失職行為」，那麼公務員發表言論只要有違反「團隊精神」的可能，或與政府現行「施政目標」有別，就可能適用公務員懲戒法第 2 條規定施以懲戒，如此一來即可能造成公務員發表言論的「寒蟬效應」，嚴重侵害公務員的言論自由。因此本文認為違反公務人員服務守則之情形，除非情節重大以致違反其他法律，如刑法洩露秘密罪或誹謗罪、公然侮辱罪等，否則不能適用公務員懲戒法第 2 條規定對發表言論的公務員施以懲戒。

因此，除非公務員職務外的言論已觸犯刑法或其他法律，並對其職業形象造成重大損害，否則政府不得以公務人員考績法或公務員服務法之規定，對公務員作成不利處分。除此之外，我國公務員應享有等同於一般人民之言論自由。

四、結語

在民主法治成熟的國家，公務員不過是選擇以執行國家公共事務為職業的人民，其與一般人民的差異性僅有在代表所屬機關執行職務時，才會被凸顯出來，因而在與此差異性有緊密關聯之範圍內，才能對其言論之尺度有特別要求。對公務員言論自由之限制，應該以是否逾越職權相符的界線、是否妨礙自由民主之憲政運作、是否造成所屬機關設置功能發揮之障礙，以及是否違反一般人應遵守之法律為判斷準據(註 5)。

施文儀事件，衛生署最後決定給予書面警告，並納入平時考核紀錄，以作為年終考績依據。其理由不外乎施文儀於所發表言論雖非主管業務範疇，而未違反公務員服務法，但其身為高階文官，縱然發言非職務範圍，卻造成行政團隊困擾，有傷公務倫理，因此以書面警告告知施文儀，公務員應謹言慎行，不要造成團隊困擾(註 6)。惟依現行公務員懲戒法第 9 條規定觀之，公務員懲戒，僅有撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡等處分，並無書面警告的處分類型。因此對此一書面警告的理解，應為行政機關內部管理措施，而非對施文儀的懲戒處分。

本次事件在媒體報導及政府公開回應後，施文儀本人已將其臉書關閉，停止相關發言，考量其發言內容雖批評政府現行政策，但仍可認為屬於理性公開之討論，因此本文認為其發表言論並非情節重大，難認為構成「嚴重損害政府聲譽」，



亦難認為此等個人言論有損及公務員的職業形象，故不適用公務人員考績法記二大過或考績丁等之規定，亦不適用公務員懲戒法予以懲戒。衛生署雖然以「蜻蜓點水」的一個不具直接效力書面警告作為對施文儀公務員發表演論的回應(註7)，但本文認為「行政倫理」、「團隊合作」這些抽象概念，並不適合作為限制公務員個人言論或行為的實質理由，如果一個政府能使其麾下的公務員謹守職務、依法行政，並確實完成行政公共任務，那麼人民對國家、對政府的信賴度、滿意度自然會提高，也沒必要用一堆抽象的口號來限制公務員職務外的言論或行為，藉以保護所謂的「政府聲譽」。



【注釋】

- 註 1：言論自由 VS.行政紀律 學者：臉書個人意見 不違法
引自 2012.10.13／聯合報／第 A2 版／焦點／記者郭乃日／台北報導。
- 註 2：引自 2012.10.11／自由電子報／政治新聞／記者鍾麗華、黃以敬／台北報導
- 註 3：張永明，〈公務員之言論自由〉，《月旦法學雜誌》，第 192 期，頁 87-88，2011 年 5 月。
- 註 4：張永明，〈公務員之言論自由〉，《月旦法學雜誌》，第 192 期，頁 93-95，2011 年 5 月。
- 註 5：張永明，〈公務員之言論自由〉，《月旦法學雜誌》，第 192 期，頁 96，2011 年 5 月。
- 註 6：引自 2012.10.21／聯合新聞網／記者黃文彥／台北報導
- 註 7：書面警告仍可能於年終考績影響公務員之權利，故仍具間接效力。

