

# 美國聯邦公務員的政治活動規範及執行機制

楊戊龍

## 摘要

美國聯邦公務員參與政治活動的法律規範，主要是 1939 年赫奇法及後續修正規定。在 1993 年修正後，大幅放寬聯邦公務員參與政治活動的範圍，允許公務員積極參與政治管理與競選活動。但聯邦公務員仍不得運用職權或影響力干預或影響選舉結果，有意的勸募、接受或受理政治捐獻，競選黨派性職位，及在執勤、辦公處所、穿著制服及使用政府交通工具時從事政治活動。至於執行機制，則係由特別檢察官辦公室及功績制保護委員會合作分擔。這套制度的特點包括：一、公務員依其職位屬性之不同，享有不同程度的政治參與；二、總統政治性任命人員從事政治活動所涉及的行政資源，必須在合理時間內償還國庫；三、特別檢察官辦公室及功績制保護委員會是人事行政領域的管制性機關，分別提供公務員諮詢意見，受理、調查及起訴違反赫奇法案件，及對違反法令公務員為紀律處分；四、執行方式彈性，在特別檢察官辦公室及功績制保護委員會審理階段，均可視案件性質選擇調處解決問題。

關鍵字：美國、聯邦公務員、政治活動、赫奇法

# The Norms and Enforcement System of Political Activity for Federal Employees in the United States

Yang Wu-Lung

## Abstract

The norms of political activity for federal employees in the United States were set out in 1939 Hatch Act and the several subsequent amendments. After the amendments of 1993, Most federal employees are now free to engage in many types of political activities, including actively participating in partisan political management and campaigns. But they are severely prohibited from using official authority or influence to interfere with an election, knowingly soliciting or receiving political contributions, and running for public office in partisan elections. Additionally, employees are prohibited from engaging in political activity while on duty, in a government office, wearing an official uniform, and using a government vehicle. The U. S. Office of Special Counsel (OSC) and the Merit Systems Protection Board (MSPB) are authorized to ensure compliance by government employees with the Hatch Act. Regarding to the whole system, the author points out four features including: 1. Employees, according to the characteristics of positions they occupied, are subject to different extensive restrictions on political activities. 2. The costs associated with political activity may not be paid for by money derived from the Treasury of the United States. The expenses, except *de minimis*, incurred when the Presidential appointed employees engaged in political activity have to be reimbursed to the Treasury within a reasonable time. 3. OSC and MSPB are independent, quasi-judicial, regulatory agencies in the field of federal personnel administration. Depending on the severity of the violation, OSC will either issue a warning letter to the employee, or prosecute a violation before MSPB to seek disciplinary action. 4. An informal and flexible way, mediation, is adopted by OSC and MSPB to resolve complaints and allegations.

Keywords: the United States, U.S. federal government employees, political activity, Hatch Act

## 壹、引言

功績原則(merit principles)是英美等先進民主國家文官體制建構的基本原則。功績原則的內涵要以公務員的選任、升遷、待遇、獎懲及去留等人事作為，依據該員所表現的相對才能及績效決定(Stahl, 1983: 35; Nigro & Nigro, 1994:22; Shafritz et al., 2001:97)；與其對立的是依據種族、宗教、政治、性別、個人偏好、或其他與應徵者或受僱者才能或績效無關的因素決定人事作為(Rosen, 1975:7-8)。其中為管制政治因素對文官體制的影響，政府一般採取兩種方式，一是立法限制公務員從事政治活動(或謂要求政治中立)，另一是對政府僱主的任免權加以限制(Gely & Chandler, 2000:777)。

國內公共管理者對公務人員應嚴守行政/政治中立，避免涉入黨派政爭，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，並秉持公正立

場，對待任何團體或個人，應是公開場合上的共識，但是否會像呼吸一樣的自然，落實在日常的管理作為上，則有待考驗。觀察過往，特別是在許多零和(zero-sum game)的選舉中，政治人物都在追求自己及政黨利益的最大化，口中的共識或宣示也不過是競選口號而已。許多呼籲文官中立的政治人物，其動機並非為維護政府運作的效能及運作結果符合公共利益，而是將其視為政治操作的手段，把文官中立當作服務政治的工具(楊戩龍, 2004: 145)。許多應該維持高度中立的機關，如中央選舉委員會、國安局、國安會等，其在選舉時刻的管理作為，總是引起新聞媒體或競爭陣營的質疑<sup>1</sup>。許多公共管理者總能巧妙的規避預算、會計、審計法令，運用行政資源輔選，而一般納稅人只能等待輿論發揮作用<sup>2</sup>。但像行政院新聞局購買的「找找你的牛肉在那裡」、「天天有牛肉 月月有成績」平面媒體版面<sup>3</sup>，應屬政府的政

<sup>1</sup> 參見中國時報，93年12月4日，版A4；93年12月09日，版C5；東森新聞報，94年11月21日(<http://tw.news.yahoo/051121/195/2k2r9.html>)；94年12月1日(<http://tw.news.yahoo/051201/195/2lerr.html>)；中央社，94年11月23日(<http://tw.news.yahoo/051123/43/2ke46.html>)；TVBS新聞，94年12月1日(<http://tw.news.yahoo/051201/195/2lerr.html>)。

<sup>2</sup> 民國94年底縣市長選舉前，據中國時報(94年7月8日，版A10)載，「行政院長謝長廷向陳水扁總統建議，年底屬地方選舉，行政團隊不要像上次花蓮縣長補選一樣，投入大量行政資源輔選。．．．以花蓮縣長補選為例，當時府院黨強力動員，行政系統也開出許多政見支票，結果游盈隆的得票率卻沒有增加多少，效果並不明顯，但行政團隊卻招來非議」。對於謝院長的說法，同版陳嘉宏先生特稿標題「難得空谷登音 值得鼓勵」，但另一幅報導標題卻是「謝揆提行政中立，也引陰謀論」。而隨著選戰的激烈化，政府運用行政資源輔選的報導也日漸增多(參見前註94年相關新聞)。

<sup>3</sup> 參見中國時報，94年12月1日，版A9。

策宣導或執政者的競選廣告，單從形式，輿論恐難有定論。

為促進文官履行職責的效率及廉正(integrity)，維繫國家的穩定發展，及增加人民對政府的信賴，對於許多公共管理者（特別是高中階層）表裡不一的行為，吾人不能依賴公共管理者的自省，而必須以工具理性的思維，從控制公共管理者的外顯行為著手，就人、時、地、行為內容等項，訂出具體、可操作的行為規範及執行機制著手。就此，美國聯邦政府之經驗具有參考性的價值。

美國聯邦公務員參與政治行為的法律規範，主要是 1939 年赫奇法(Hatch Act)及後續 1940、1950、1962 及 1993 年的修正<sup>4</sup>。在 1993 年修正後，大幅放寬聯邦公務員參與政治活動的範圍。該次修法鼓勵公務員充分地、自由地、不必害怕會受到處罰或報復、及在法律明示禁止的範圍外，行使他們參與或不參與國家政治過程之權利<sup>5</sup>。但仍明文禁止聯邦公務員運用職權或影響力干預或影響選舉結果，有意的(knowingly)勸募、接受

或受理政治捐獻，競選黨派性職位，及在執勤時間、辦公處所、穿著制服及使用政府財產時從事政治活動(Gely & Chandler, 2000:792)<sup>6</sup>。至於當下的主要執行機制，則係在 1978 年文官制度改革法(Civil Service Reform Act of 1978)及後續修正的架構下運作，由特別檢察官辦公室(Office of Special Counsel, OSC)及功績制保護委員會(Merit Systems Protection Board, MSPB)共同分擔。特別檢察官辦公室提供公務員諮詢意見，受理有關公務員違反赫奇法之抱怨（申訴），經調查確有違反情事者，向功績制保護委員會起訴，由該會審理決定是否應對受指控之公務員為紀律處分。本文主要目的，即在將美國聯邦公務員受允許及被禁止的政治參與範圍及執行機制，依據實定法的規定，予以梳理介紹。

## 貳、法制發展與規範對象

談到美國聯邦公務員的政治行為規範，文獻總會溯及第三任總統傑佛遜(Thomas Jefferson)對政府公務員參與政治活動的關

<sup>4</sup> 納編於聯邦法律彙編(United States Code, USC)第 5 篇第 7321 條至 7326 條(5 USC 7321-7326)，其下位規範則納編於聯邦法規彙編(Code of Federal Regulations, CFR)第 5 篇第 733 節、第 734 節(5 CFR part 733, part 734)；另適用於州及地方政府公務員部分，納編於聯邦法律彙編第 5 篇第 1501 條至 1508 條(5 USC 1501-1508)，其下位規範則納編於聯邦法規彙編第 5 篇第 150 節(5 CFR part 150)。

<sup>5</sup> 5 USC 7321.

<sup>6</sup> See also 5 USC 7323(a)(1)-(4).

切；其認為政府服務的效率與中立，可以透過限制公務員涉入國家政治事務而加以達成，並於 1801 年發布限制聯邦官員參與選舉的命令，政府官員不能企圖影響他人投票，也不能參與選舉事務，因為這樣的作為與憲法的精神及其執行憲法的職責不相符(Gely & Chandler, 2000:779-780; Magness, 1986:1501)<sup>7</sup>。儘管如此，美國聯邦政府用人隨後的發展卻步入分贓制(spoil system)，政府用人取決於現職公務員及求職者對政黨的忠誠及公職候選人的支持(Nigro & Nigro, 1994:17-20; Hoogenboom, 1961:4-8)，而且直到 1880 年代文官制度改革，建立功績用人制度，對公務員參與政治活動的限制，才逐漸普遍及有效，且到 1907 年，政治中立才成為聯邦公職的重要特徵(Shafritz et al., 2001:113-114)。

1883 年文官制度改革，訂定潘得頓法(Pendleton Act)，建立功績制，將政治力適度阻絕於人事行政領域之外；該法第二條規

定，任何公職人員不負捐助政治基金或提供政治服務的義務，更不得因其拒絕捐獻政治基金或拒絕提供政治服務而被免職或歧視；任何人均不得憑藉職權或影響力，強迫他人或團體從事政治活動。1907 年羅斯福(Theodore Roosevelt)總統發布第 642 號行政命令(Executive Order)，禁止擔任競爭分類職位(the competitive classified service)公務員積極參與政治管理及競選活動，但保有投票權及對所有政治議題表達個人意見的權利(Rose, 1962: 510)。1939 年赫奇法立法，才將適用對象擴大至所有聯邦公務員(Rose, 1962: 511)。不過，赫奇法的制定，並未建立新的原則，只是將 1907 年行政命令的擴張適用(Espstein, 1950:281)；至於「積極參與政治管理及競選活動」範圍，主要為文官委員會在 1939 年以前所作的決定，國會並授權文官委員會(Civil Service Commission)視需要予以修正<sup>8</sup>。1940 年修正，再將對象擴大至受聯邦政府經費補助，執行聯邦政府計畫

<sup>7</sup> See also Civil Service Commission v. Letter Carriers, 413 U.S. 548, 557 (1973); US OSC, "Political Activity and the Federal Employee (booklet)," at [http://www.osc.gov/documents/hatchact/ha\\_fed.pdf](http://www.osc.gov/documents/hatchact/ha_fed.pdf).

<sup>8</sup> 根據文官委員會（已於1978年文官制度改革時裁撤，業務分由新成立的人事管理局、功績制保護委員會等機關承受）的解釋，包括：(1)參與政黨代表大會；(2)積極參與政黨初選大會或幹部會議（包括演說）；(3)組織或主持政治集會或在集會中發表演說，或參與政治示威遊行；(4)在政治委員會中任職；(5)組織政治俱樂部或委員會，或擔任職務，或發表演說；(6)勸募、收受或管理政治經費；(7)散發競選文宣；(8)出版或贊助黨派性新聞報紙，或出版任何支持或反對任一政黨候選人或黨派的刊物；(9)在投票過程中，擔任投票以外的任何活動；(10)發起或散發提名請願；(11)競選公職；(12)公務員不能參與任何與政治運動、黨派、或候選人的成敗劃上等號的活動(Esman, 1951:990)。

的州及地方政府公務員<sup>9</sup>。其後，因為限制公務員參與政治活動，在某種程度上是限制公務員的自由權（結社及言論權），許多反對者認為赫奇法過度限制聯邦公務員參與政治活動之權利，在兩次請求違憲審查失敗後<sup>10</sup>，仍不斷向國會施壓尋求立法補救(Gely & Chandler, 2000:786, n75)，終於 1993 年獲得柯林頓(William J. Clinton)總統之支持，允許聯邦公務員在各層級政府的公職競選及管理活動中擔任積極性角色。柯林頓總統的簽署聲明指出，畢生致力於公共服務的人員，不應被剝奪充分參與民主過程的權利<sup>11</sup>。是以，現行有關聯邦公務員參與政治活動之規範係 1993 年赫奇法修正條文(The Hatch Act Reform Amendments of 1993)（以下仍簡稱赫

奇法）。

聯邦政府行政權所屬文職公務員(civilian employees)，除總統、副總統外，均受赫奇法之規範；所謂行政權所屬文職公務員指在各部、政府企業及獨立機關(independent establishments)<sup>12</sup>任職的文職公務員。但依得參與政治活動的範圍，可分為四類：政治性任命公務員、一般公務員、受額外限制公務員、及居住於特定城市的公務員。此外，臨時性、兼職性、或定期性(regularly scheduled)的公務員（即使一星期只為政府工作一天）<sup>13</sup>，及負責規劃、發展及協調聯繫 Head Start 計畫（協助學齡前孩童（從出生到 5 歲）及低收入家庭發展之計畫）或經濟機會計畫之民間、非營利組織人

<sup>9</sup> 受僱於州或地方政府，其主要僱用(principal employment)職責係執行受聯邦財務補助或貸款計畫之公務員。執行職務與聯邦財務補助計畫無關者、受僱於部分或全部由地方政府經費支助、或受宗教、慈善或文化組織認可之教育或研究機關（構）、組織之公務員、州長、副州長、法律授權代理州長之人員、市長、州或市之民選行政首長、及擔任其他民選職位之公務員，不受聯邦赫奇法之規範。不過，各州及地方政府所屬公務員，仍要受各州及地方法令之規範。

<sup>10</sup> See *United Public Workers of America v. Mitchell* (330 U.S. 75, 1947), & *United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers* (413 U.S. 548, 1973).

<sup>11</sup> See President Clinton's Statement on Signing the Hatch Act Reform Amendments of 1993, at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47171&st=&st1=>.

<sup>12</sup> 參見楊戊龍，2004，美國（聯邦）人事行政組織與職權分工（<http://www.exam.gov.tw/EUpLoad/EBOOK/2209/USA1.doc>）。

<sup>13</sup> See *Kane v. Merit Systems Protection Board*, 210 F.3d 1379 (Fed. Cir. 2000); and US OSC Federal Hatch Act Advisory: Irregularly Scheduled Employee Running for Public Office (July 19, 2000), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fh71900.htm>.

<sup>14</sup> See US OSC Hatch Act Press Releases: U.S. Office of Special Counsel Announces Settlement of Petition to Remove Florida Local Agency Employee for Hatch Act Violation (July 10, 2002), at [http://www.osc.gov/documents/press/2002/pr02\\_19.htm](http://www.osc.gov/documents/press/2002/pr02_19.htm).

員<sup>14</sup>，亦受赫奇法規範。

「政治性任命公務員」指由總統提名經參議院同意任命 (Presidential appointee confirmed by the Senate, PAS)，或由白宮(The executive office of the President)預算支付薪水，職位設在國內，決定外交及全國性政策之公務員。對總統忠誠是這類人員受僱的先決條件，且其職務屬性並無固定上下班時間及工作場域，享有較寬的參與範圍<sup>15</sup>。由總統提名經參議院同意任命，但不負責全國性政策的公務員不屬於此一範圍<sup>16</sup>。

「受額外限制公務員」指在聯邦選舉委員會、聯邦調查局、秘勤局、中央情報局、國家安全委員會、國家安全局、國防情報局、功績制保護委員會、特別檢察官辦公室、國稅局刑事犯罪調查處、聯邦關稅局調查處、菸酒暨火器局法律執行處、國家影像及繪圖局等機關任職之公務員（總統提名經參議院同意任命者除外）及永業職高級主管職公務員、行政法官、行政機關契約申訴委員會成員<sup>17</sup>。基於執行職務獨立性、公正性考量，這類人類需要特別與黨派保持距離。

「一般公務員」指以上兩類以外之公務員，包括競爭職公務員（常任文官）、機關首長政治性任命人員、及其他在行政機關兼職或受僱執行公務之人員。「居住於特定城市的公務員」指居住在和哥倫比亞特區相毗鄰之城市，或超過半數選民受僱於聯邦政府之附近城市之公務員<sup>18</sup>；這類人員基於其家庭的利益，可以在地方性的選舉中擔任積極的角色。以下將以一般公務員為論述主軸，然後帶出政治性任命公務員、受額外限制公務員的政治參與範圍；至於居住於特定城市之公務員，因有其特殊性，本文不予敘述。

## 參、一般公務員的政治參與

### 一、受允許的政治參與

1993年赫奇法修正後，聯邦政府允許公務員在法令所未明示禁止的範圍（參見次一小節）外，積極參與政治活動，包括政治管理與政治競選活動<sup>19</sup>。「政治活動」指關係政黨、黨派性（指與政黨有關的）政治職位候選人或政治組織成敗之活動；「政治管理」指對黨派性政治團體或政治職位競選活動加以指揮或監督；「政治競選活動」指候

<sup>15</sup> 5 USC 7324 (b)(2)(B).

<sup>16</sup> 5 CFR 734.502, example 1.

<sup>17</sup> 5 USC 7323 (b)(2), (3), and 5 CFR 734.401.

<sup>18</sup> 5 USC 7325.

<sup>19</sup> 5 USC 7321, and 5 CFR 734.202.

選人及其追隨者為獲得提名或選舉所需過半數或多數選票所為之所有作為<sup>20</sup>。就以上三個詞彙的定義觀察，政治活動的範圍非常的廣，凡涉及政黨或候選人成敗的活動，均屬之。

#### （一）非黨派性的活動

赫奇法的立法意旨，係在管制涉及黨派性的政治活動，至於非黨派性的(nonpartisan)活動並非限制的對象。所謂「非黨派性」指與政黨無關聯，或所涉及的問題或議題不是和某一政黨劃上等號。原則上，公務員在不損及其身為公務員應有的效率及正直，或所屬機關的中立、效率及正直的情況下，得充分參與此類公共事物<sup>21</sup>。例如，公務員得對不涉及黨派的政治議題表達他的看法，參加任何非黨派性團體，並擔任該團體之職務及募款，以個人或集體的方式，向國會提出請願或提供資料<sup>22</sup>；公務員得在非黨派性選舉中成為候選人，且不受有關為競選活動募捐、接受、或收受政治捐獻規定之限制，然此類募捐、接收、或收受，必須遵守聯邦財產管理法令之規定<sup>23</sup>。

#### （二）參與政治組織

公務員得加入政黨或政治團體，擔任政黨或政治團體之職務，出席及參與政黨提名事物，組織或重組政黨組織或政治團體，參加政治會議、集會或其他政治聚會，擔任出席政黨大會的代表等活動<sup>24</sup>。例如，公務員得擔任全國或州政黨大會之代表、候補代表、或代理人；非永業高級主管職公務員，得擔任政治行動委員會之副主席，只要該職務之職責不涉及勸募、接收或收受政治捐獻，但在正式接受及收受前後之行政性活動，例如捐獻之處理、支付、或會計工作，則不在禁止之列<sup>25</sup>。

#### （三）參與競選活動

公務員在法律禁止的範圍之外，得展示與政黨、黨派性政治職位候選人、政治團體有關之圖片、告示、貼紙、徽章、鈕扣，為黨派性政治職位候選人發動或散發提名請求單，奔走拉票支持或反對黨派性政治候選人或黨職候選人，在政治廣告或競選文宣中支持或反對黨派性政治候選人或黨職候選人，在政黨或政治團體召開支持或反對黨派性政

<sup>20</sup> 5 CFR 734.101.

<sup>21</sup> 5 CFR 734.203.

<sup>22</sup> 5 CFR 734.203, example 1, 2.

<sup>23</sup> 5 CFR 734.207 (b), example 1.

<sup>24</sup> 5 CFR 734.204.

<sup>25</sup> 5 CFR 734.204, example 1-4.



治候選人或黨職候選人之大會、提名會議、集會、或類似聚會中發表演說，及在管理黨派性政治候選人或黨職候選人之競選活動中擔任積極性角色<sup>26</sup>，並為黨派性政治候選人、政治團體或政黨載選民至投票所投票<sup>27</sup>。例如，公務員得利用其私人汽車上之播音系統，廣播支持黨派性政治候選人；代表政黨或黨派性政治候選人以電話向選民拉票；在投票日站在投票所外，散發代表黨派性政治候選人或政黨之手冊；得在支持黨派性政治候選人或在由候選人競選委員會、政黨或黨派性政治團體贊助的電視或廣播電台現身助選；在為黨派性政治職位候選人舉辦的早餐會上發表演說；在公職候選人的政治競選活動中擔任管理工作；在自家前院放置支持黨派性政治候選人之標示或旗幟；在非執勤時間，散發競選傳單給住家或停車人士，即使該傳單包括關於要到何處為捐獻之資訊，惟如公眾要求進一步有關捐獻之資料，則應將該項請求移轉給其他非公務員之

競選工作人員處理<sup>28</sup>。

#### (四) 參與募款活動

公務員得對政黨、政治團體、黨派性選舉中之公職候選人競選委員會、聯邦勞動組織或聯邦公務員組織所屬之多位候選人政治委員會(multicandidate political committee)為政治捐獻<sup>29</sup>，得向同屬於聯邦勞動組織或聯邦公務員組織且非其下屬之公務員勸募、接受或收受政治捐獻。例如，財政部所屬列一般俸表(General Schedule)十二職等之公務員與列一般俸表五職等公務員同屬於聯邦公務員組織會員，只要列一般俸表五職等之公務員非在其監督之下，列一般俸表十二職等之公務員在非執勤時間，其可請求其對多位候選人政治委員會為捐獻；公務員的名字得出現在政治募款集會的邀請帖上擔任與談人，只要介紹資料沒有任何暗示該公務員勸募或鼓勵為捐獻之用語，且公務員的官職頭銜不可出現在邀請帖上<sup>30</sup>。

#### (五) 參與選舉事務

<sup>26</sup> 5 CFR 734.205.

<sup>27</sup> 5 CFR 734.206.

<sup>28</sup> 5 CFR 734.205, example 1-8.

<sup>29</sup> 「多位候選人政治委員會」指依相關規定登記滿 6 個月以上，從 50 位以上人員收受捐獻，並捐獻給 5 位（含）以上聯邦公職候選人（州政黨組織不算在內）之政治委員會。「聯邦勞動組織」(federal labor organization)指全部或部分由公務員組成、參與並繳交費用，以處理公務員訴怨及僱用條件為目的之組織(5 CFR 734.101)。

<sup>30</sup> 5 CFR 208.



公務員得登記投票及參加投票，載選民至投票所，及在投票所擔任選務工作<sup>31</sup>。

## 二、被禁止的政治參與

儘管 1993 年赫奇法鼓勵公務員充分地、自由地、不必害怕會受到處罰或報復、及在法律明示禁止的範圍外，行使他們參與或不參與國家政治過程之權利，但為防止公務員的利益衝突，讓公共服務的提供無黨派之分，保護公務員及公民免於分贓制度的濫權(Cayer, 2004:5)，並防止公務員受到黨派性的強迫，確保文官制度的中立，及保護功績原則(Nigro & Nigro, 1994:37-38)，仍禁止公務員從事下列行為：(一) 運用職權或影響力干預選舉；(二) 有意的勸募、接受、或收受政治捐獻；(三) 有意的鼓動或勸阻與機關有業務往來之人參加政治活動；(四) 在執勤時間、辦公處所、穿著制服及使用政府交通工具時從事政治活動；(五) 競選黨派性公職。

### (一) 不得運用職權或影響力干預選舉

影響人民公共信任的因素，莫過於：1. 公共管理者基於個人或政治理由，使用公權

力及資源，獲取最大政治利益，例如水門醜聞案(Watergate scandal)中的尼克森(Richard M. Nixon)總統，試圖運用行政資源確保連任及損害對手，運用聯邦經費資助政治聯盟，最後被迫辭職下台；2. 運用公共職位上的權力，影響或強迫公共服務的收受者，從事特定的行為(Magness, 1986:1516-17)。無論那一種情況，都會使得政府的統治正當性受到質疑，是以，赫奇法嚴禁公務員運用其職權或影響力干預選舉<sup>32</sup>。根據法令的例示，在參與政治活動時使用官職頭銜，利用職權強迫他人參與政治活動，或為政治目的，要求、接受、或收受下屬之無償的個人自願性服務，均屬運用職權或影響力干預選舉。例如，要求下屬參加競選募款活動，或出席某候選人的政治廣告活動等，均屬運用職權影響及干預選舉之行為<sup>33</sup>。

### (二) 不得有意的勸募、接受、或收受政治捐獻

公務員不得有意的勸募(solicit)、接受或收受他人之政治捐獻（除非同為聯邦勞動組織或公務員組織之成員，而且非其下屬）

<sup>31</sup> 5 CFR 206.

<sup>32</sup> 5 USC 7323 (a) (1), and 5 CFR 734.302.

<sup>33</sup> See US OSC Hatch Act Press Releases--U.S. Office of Special Counsel Seeks Disciplinary Action in Hatch Act Case against Sheriff of Jackson County, Missouri (January 17, 2006), at [http://www.osc.gov/documents/press/2006/pr06\\_03.htm](http://www.osc.gov/documents/press/2006/pr06_03.htm).

<sup>34</sup>，不得於募款演說時，要求他人為政治捐獻，不得勸募、接受或收受下屬之無償性自願服務，官職頭銜亦不得被用於與募款有關的活動中<sup>35</sup>。例如，公務員本人不得在自家主持募款集會；名字不得出現在募款集會的邀請函上，或擔任募款集會之贊助者，或作為募款集會的聯繫人員；不得要求下屬在黨派性政治競選活動中擔任志工；不得打電話給企業或公司的人事單位，要求企業或公司提供志工或競選服務，但得打電話給在企業或公司工作之個人，要求特定的個人提供競選服務<sup>36</sup>。

(三) 不得有意的鼓動或勸阻與機關有業務往來之人參加政治活動

公務員不得有意的鼓動或勸阻向其所屬機關提出補償、補助、契約、裁決、執照、許可、或證明文件之任何人，參與政治活

動；不得有意地鼓動或勸阻目前因案受所屬機關查核、調查、或執行之對象或參與者，參與政治活動<sup>37</sup>。例如，公務員不得向所屬機關鎖定的有問題團體發表演說，尋求支持某一黨派性政治候選人；聯邦存款保險公司(the Federal Deposit Insurance Corporation)所屬公務員不能鼓動或勸阻被保險財務機構或其員工參與政治活動，如該公司正受聯邦存款保險公司之檢查；食品藥物局所屬公務員不得在為藥品公司遊說的團體所贊助，或聽眾主要為藥品公司之員工或主管的宴會上發表演說<sup>38</sup>。

(四) 不得在執勤、辦公處所、穿著制服或使用政府交通工具時從事政治活動<sup>39</sup>

1. 不得在執勤時間從事政治活動

「執勤」(on duty)指帶薪假、補休假、獎勵假、事假或其他核准之假(包括無薪休假)以外處於受薪地位(in a pay status)之時

<sup>34</sup> 「勸募」指明白要求他人捐獻物品給候選人、競選、政黨、或黨派性政治團體。「接受」指代表候選人、競選、政黨、黨派性政治團體(partisan political group)，從某人正式獲得某些物品，但不包括獲得前後之行政性活動(ministerial activities)。「政治捐獻」指任何為政治目的而用之禮物、訂購、借貸、預付款、訂金或有價物品之預付，包括：(1)為政治目的而以明示或默示、不論其在法律上能否加以執行之契約、承諾、或協議所為之捐獻；(2)候選人、政黨或附屬組織以外之任何人，為政治目的對候選人、政黨或附屬組織提供無償服務之個人，所為之補償性支付；(3)為政治目的所提供之有償或無償之個人服務。但不包括自願代表候選人、競選、政黨或黨派性政治團體之人所提供之無償有價服務。See 5 USC 7322 (3), and 5 CFR 734.101.

<sup>35</sup> 5 USC 7323 (a) (2), and 5 CFR 734.303.

<sup>36</sup> 5 CFR 734.303, example 4.

<sup>37</sup> 5 USC 7323 (a) (4), and 5 CFR 734.305.

<sup>38</sup> 5 CFR 734.305, example 3.

<sup>39</sup> 5 USC 7324 (a), and 5 CFR 734.306.

段，或正以公務身分(official capacity)代表行政機關或設施之時段<sup>40</sup>；勞動組織(工會)之主管人員利用公務時間從事代表性職責(即處理工會業務)，亦屬執勤<sup>41</sup>。此一禁止規定的重點在於「是否處於執行勤務地位」，而非「身分」。例如，公務員在休假或延長假期期間，參與政治管理或政治活動，並不違反赫奇法的規定<sup>42</sup>；在公務旅途中，若不處於支薪地位或不代表服務機關時，公務員得在下榻旅館撰寫邀請函<sup>43</sup>；在午餐時間，公務員若未執勤，得坐在公園為黨派性政治職位候選人將物品裝入郵件信封<sup>44</sup>；在非執勤時間，公務員得陪同政治性任命人員參加政治活動<sup>45</sup>。但儘管公務員處於非受薪或執行勤務地位時得參與政治活動，但仍不能從事前述募款或利用職權之類活動<sup>46</sup>。

此外，從事之活動必須直接關係政黨、黨派性團體或候選人的成敗，否則不屬於禁止的範圍。例如，公務員在執勤時穿著反戰徽章，

因為反戰徽章不是直指政黨、黨派性政治職位候選人、或黨派性政治團體之成敗，因此，公務員在上班時間、在聯邦辦公大樓內、在穿著制服時、在使用政府交通工具時加以穿戴，並不違反赫奇法之禁止規定<sup>47</sup>。

## 2.不得在辦公處所從事政治活動

公務員不得在辦公處所從事活動之事項，例如，不得在個人辦公室、辦公大樓之公共空間展示具有政治屬性的海報、貼紙、或競選徽章之類物品，不得在聯邦大樓內之咖啡店從事政治活動，不得在整棟租用大樓之公共區域從事政治活動，但若非整棟租用，且同大樓內尚有黨派性政治職位候選人總部，則公務員在非執勤時間，得在候選人總部或其他未為政府租用的區域從事政治活動<sup>48</sup>。此外，行政機關應確保候選人不得在政府辦公處所從事任何政治競選或選舉活動，但並不禁止候選人到政府辦公處所洽公<sup>49</sup>。

<sup>40</sup> 5 CFR 734.101.

<sup>41</sup> 5 CFR 734.306, example 12.

<sup>42</sup> See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Taking a Leave of Absence to Work on a Campaign (May 8, 1996), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-04.htm>.

<sup>43</sup> 5 CFR 734.208, example 6.

<sup>44</sup> 5 CFR 734.306, example 13.

<sup>45</sup> 5 CFR 734.306, example 15.

<sup>46</sup> See US OSC Federal Hatch Act Advisory: D.C. Employee Serving as an Officer of a Campaign Committee (May 3, 2004), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-34.htm>.

<sup>47</sup> See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Wearing Antiwar or Nonpartisan Buttons in the Workplace (March 18, 2003), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-30.htm>.

<sup>48</sup> 5 CFR 734.306, example 8, 9, 17.

<sup>49</sup> See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Candidate Visits to Federal Agencies (August 9, 2004), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-35.htm>.

赫奇法禁止公務員在執勤時間、在辦公大樓內，使用聯邦政府設施從事政治活動。但公務員使用電子通訊設施，如電腦、行動電話、掌上型無線電子郵件裝置、傳真機等設備，不論該設備為政府或私人所有，以收發涉及黨派性之政治訊息，並不必然構成違法。因為在公開或私下場合，談論政治或候選人議題，是國民的權利，赫奇法並不禁止公務員在上班時間或辦公大樓內，就政治或候選人議題進行書面或口頭溝通，作一些「閒聊式討論」(water-cooler type discussion) (指在倒取飲用水時，站在飲水機旁，與其他要取用水之同仁，談論政治議題)，即使這種討論以電子郵件或行動電話等電子通訊方式進行<sup>50</sup>。至於那一類之行為構成違法，並無一套固定標準可資用以衡量，要視個案決定。

要決定公務員在上班時間使用電子郵件散發有關政治或候選人議題之電子傳單是否違反赫奇法規定，基本上要考量下列三項因素(但並不以此為限)：(1)通訊內容，即其目的是否在鼓勵收信人支持特定政黨或投票給特定之黨派性政治職位候選人；(2)收信人，即收信人數、發信人與收信人之關係；(3)訊息是否在聯邦辦公大樓內、在政府所有的交通工具內，或在上班時間發送。例如，

2000年美國總統大選前夕，某位公務員在上班時間及在政府辦公大樓內，使用政府所有之電腦，發送電子郵件傳送“Urgent! Forward To Undecideds & Naderites”訊息給機關全體同仁及其他人員，訊息內容讚揚總統候選人高爾(Al Gore)，並鼓勵收信人將該訊息儘可能轉傳給其他人員，因為只剩18小時可以喚起那些無意願投票人士及呼籲他們投票給高爾。主管機關特別檢察官辦公室認定該公務員違反赫奇法規定，因為訊息內容明顯鼓勵收信者投票給高爾，發信對象包括發信者在此之前並不認識之個人，發信者與收信者之間沒有私人關係；再者，發信者在上班時間、在政府辦公大樓內發送這封郵件。惟如公務員在上班時間，利用政府所有之電腦，發送電子郵件給一些經常和其討論政治議題之同仁，假設訊息內容為「繼續今早之討論」(follow-up on our discussion this morning)，並附上報紙批評某位總統候選人之專欄報導及支持該專欄之觀點。在這種情況下，通訊內容涉及發信公務員對黨派性政治職位候選人之個人意見，內容亦有鼓勵收信者支持某位候選人之意思，甚至在上班時間、在辦公大樓內，利用政府資源發送信件，但特別檢察官辦公室認為，收信者是一群發信者可以面對面交換意見的工作同

<sup>50</sup> See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Temporary, Part-Time and Emergency Employees (June 27, 2001), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fh62701.htm>; and Federal Hatch Act Advisory: Use of Electronic Messaging Devices to Engage in Political Activity (May 30, 2002), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-29.htm>.

仁，電子郵件是替代面對面表達個人意見之手段，因此，不構成違反赫奇法之規定。

### 3.不得在穿著制服時從事政治活動

公務員不得在穿著制服或穿戴具有標示機關的服飾或配件時從事政治活動。例如，國家航太總署公務員穿戴航太總署的航空布章、二十年紀念別針或其他任何正式的航太總署標示時，不得從事政治活動<sup>51</sup>。

### 4.不得在使用政府交通工具時從事政治活動

公務員不得在政府所有或租賃的交通工具上貼上黨派性政治標語，且在利用私人交通工具從事公務時，必須將交通工具上之政治標語加以遮掩；但此一規定並不禁止公務員將貼有政治標語的私人交通工具停在聯邦

政府所屬機關或設施之停車場，或停在公務員從其僱用機關或設施收到補助停車之非聯邦政府設施<sup>52</sup>。

### (五)不得競選黨派性公職

公務員不得爭取提名或為黨派性政治職位選舉之候選人<sup>53</sup>。公務員要競選黨派性公職，必須辭職<sup>54</sup>。競選黨派性公職時間之起算，包括尋求支持、獲得正式提名的準備性(preliminary)或試探反應的(testing the waters)活動在內，並非從正式宣布競選起算<sup>55</sup>。有關一般公務員受允許及被禁止的政治參與範圍，彙整如下表 1。

表 1：一般公務員受允許及被禁止的政治參與範圍

受允許的政治參與	被禁止的政治參與
<p><b>非黨派性的活動</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 在非黨派性選舉中競選公職，如校區委員</li> <li>● 參加非黨派性組織、任職及參與相關活動</li> <li>● 替非黨派性組織募款</li> <li>● 對非黨派性議題如憲法修正案、公民複決案、市法令修正案等表達反對或支持意見</li> </ul>	<p><b>不得運用職權或影響力干預選舉</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 參與政治活動時不得使用官職頭銜</li> <li>● 不得強迫他人參與政治活動</li> <li>● 不得勸募、接受或收受下屬提供無償的自願性服務</li> <li>● 不得要求他人為政治捐獻，以換取政府契約</li> </ul>

<sup>51</sup> 5 CFR 734.306, example 10.

<sup>52</sup> 5 CFR 734.306, example 2-7.

<sup>53</sup> 5 CFR 734.304.

<sup>54</sup> See US OSC Hatch Act Press Releases : U.S. Office of Special Counsel Seeks Disciplinary Action in Hatch Act Case against U.S. Postal Service Employee (March 31, 2003), at [http://www.osc.gov/documents/press/2003/pr03\\_08.htm](http://www.osc.gov/documents/press/2003/pr03_08.htm).

<sup>55</sup> See US OSC Federal Hatch Act Advisory: When Does Candidacy Begin(January 10, 2001), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-25.htm>; Federal Hatch Act Advisory: When Does Candidacy Begin (March 19, 1999), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-22.htm>.

<p><b>參與政治組織</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 加入政治組織、任職並積極參與其活動</li> <li>● 管理政治組織</li> <li>● 擔任政黨大會或集會之代表</li> <li>● 參與提名活動，如簽署提名請願書</li> </ul>	<p><b>不得有意的勸募、接受、或收受政治捐獻</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 不得向他人勸募、接受、或收受政治捐獻，但同屬公務員組織且非其下屬的公務員不在此限</li> <li>● 在募款活動中發表演說時，不得請求他人為政治捐獻</li> <li>● 官職頭銜不得被使用於與募款有關的活動上</li> <li>● 不得勸募、接受或收受下屬之無償的自願性服務</li> </ul>
<p><b>參與競選活動</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 展示與政治組織或候選人有關的圖案或標示</li> <li>● 散發候選人提名請願書</li> <li>● 在競選文宣、廣告、廣播中支持或反對公職候選人</li> <li>● 在政治集會、政黨大會中發表支持或反對公職候選人之演說</li> <li>● 在競選活動中擔任積極性角色</li> </ul>	<p><b>不得有意的鼓動或勸阻與機關有業務往來之人參加政治活動</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 不得鼓動或勸阻向其所屬機關提出補償、補助、契約、裁決、執照、許可、或證明文件之人參與政治活動</li> <li>● 不得鼓動或勸阻目前因案受所屬機關查核、調查、或執行之對象或參與者參與政治活動</li> </ul>
<p><b>參與募款活動</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 捐款給政治組織</li> <li>● 出席募款活動</li> <li>● 向同屬公務員組織且非其下屬的公務員為政治募款活動</li> <li>● 在募款活動中發表演說</li> <li>● 得協助籌辦募款活動但不得親自向他人募款</li> <li>● 勸募、接受或收受非下屬之人員提供無償的自願性服務</li> </ul>	<p><b>不得在執勤時間參與政治活動</b>  <b>不得在政府所屬或租賃的辦公處所從事政治活動</b>  <b>不得在穿著制服時從事政治活動</b>  <b>不得在使用政府交通工具時從事政治活動</b></p>
<p><b>參與選舉事務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 登記選舉及投票</li> <li>● 參與選務工作</li> <li>● 載選民至投票所</li> </ul>	<p><b>不得競選黨派性公職（爭取提名或擔任候選人）</b></p>

資料來源：5 CFR Subpart B and Subpart C, and “Permitted/Prohibited Activities for Employees Who May Participate in Partisan Political Activity” at [http://www.osc.gov/ha\\_fed.htm#may](http://www.osc.gov/ha_fed.htm#may).

## 肆、政治性任命與受額外限制公務員的政治參與

### 一、政治性任命公務員

政治性任命公務員指由總統提名經參議院同意任命，或由白宮(The executive office of the President)預算支付薪水，職位設在國內，決定外交及全國性政策之公務員。這類公務員與一般公務員相同，不得運用職權或影響力干預選舉，不得有意的勸募、接受、或收受政治捐獻，不得有意的鼓動或勸阻與機關有業務往來之人參加政治活動，不得競選黨派性公職（除非辭職）；其與一般公務員不同之處在於得在執勤時間、在辦公室或辦公大樓內、在穿著制服或正式標幟時、在使用政府所有或租用的交通工具時從事政治活動<sup>56</sup>。不過，從事政治活動所涉及之成本，不能由國庫支付，所動用到之行政資源，應予償還(reimbursement)<sup>57</sup>，包括公務行程中之部分時間用於從事政治活動（混合旅程），如協助競選、參加政黨大會、集會等所涉及的成本，也應按其用於從事政治活動

之時間佔「總活動時間」(total activity time)之比例計算償還成本<sup>58</sup>。但所稱行政成本並不包括<sup>59</sup>：(一)公務員之報酬；(二)辦公室或政府所有或租用不動產之價值；(三)被要求執行陪同或協助從事政治活動人員之公務員之報酬或支出；(四)為從事政治活動人員安全所作特別安排（包括特殊的交通工具及方式等）之成本，因為這些行政成本，不論該公務員是否用於從事政治活動，都會發生或可能發生。如總統提名經參議院同意任命之○○部部長，利用其辦公大樓會議室主持一項從事募款以外之外燴式政治活動，他的安全人員參加該項宴會，應視為提供部長安全保護之一部分，會議室、部長辦公室、及安全人員的成本，該部長如未償還給國庫，並不違反赫奇法。惟如動用政府經費（包括招待或裁量使用之經費）辦理該項餐會，若部長或相關政黨或政治組織未在合理時間內償還所花費之成本給國庫，則屬違反赫奇法之行為<sup>60</sup>。

另外，如在辦公室從事助選、或與政黨人士就競選事宜進行溝通等，所使用到辦公

<sup>56</sup> 5 USC 7324 (b); 5 CFR 732.502.

<sup>57</sup> 5 CFR 734. 503(a); and US OSC Federal Hatch Act Advisory: Reimbursement of de minimis Expenses for PAS Employees (February 25, 2000), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-24.htm>.

<sup>58</sup> 5 CFR 734.503(c).

<sup>59</sup> 5 CFR 734.503(b).

<sup>60</sup> 5 CFR 734.503, example 1.



室電話、傳真機或複印機或其他電信設備、或利用辦公場所之會議室等行為，如係屬「偶然的」(incidental) (非不斷重複的)，而所涉及之成本係屬「細瑣的」(de minimis)，聯邦政府並不要求該公務員償還國庫有關支出。特別檢察官辦公室認為，納稅人不應支付公務員從事政治活動之費用，但要求公務員償還該類細瑣的費用，會發生荒謬的(absurd)、無法執行的(unenforceable)結果，例如政府花在計算公務員使用公務電話撥打本地性(local)電話的成本，會遠超過撥打本地性電話之實際成本，若要公務員償還撥打本地性電話之費用，反而會增加國庫之支出；惟如公務員全天候在辦公室使用公務電話從事政治活動，包括撥打本地性或長途性電話，就非屬「偶然的」(incidental)，而係重複性(recurring non-incidenta)作為，且在實務上，機關要管制長途電話係屬可行，因此，政府要求公務員償還此類行政支出<sup>61</sup>。

## 二、受額外限制公務員

受額外限制人員指在聯邦選舉委員會等需要維持獨立、公正、客觀機關任職之公務員及永業職高級主管職公務員、行政法官、行政機關契約申訴委員會成員。顧名思

義，這類人員比一般公務員受到更多的限制；要言之，這類人員的政治參與，仍維持在 1993 年赫奇法修正前的範圍，不得在政治管理或競選中擔任積極性角色。

受額外限制公務員的政治參與範圍，除一般公務員不能參與的，其也不能參與外，另不得在政治俱樂部或政黨中任職，不得籌組或管理政治集會或會議，不得擔任出席政黨大會的代表，不得在具黨派性質之公職選舉中從事競選支持或反對候選人，不得在具黨派性質之選舉中散發競選文宣品，不得散發具黨派性質的提名請求書，不得只為某一政黨登記選民，不得在具黨派性質之選舉中為候選人作競選演說或從事其他競選活動，如不能在候選人競選辦公室答接電話、不能打電話拉票、不能撰寫講稿、從事政治議題研究、代替候選人發表演說、登門拜票、散發政治傳單、在競選辦公室從事文書性工作<sup>62</sup>。

## 伍、執行機制

### 一、權責分工

在美國聯邦政府中，除公務員的服務機關外，負責管制公務員政治參與及執行赫奇

<sup>61</sup> See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Reimbursement of de minimis Expenses for PAS Employee(February 25, 2000), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-24.htm>.

<sup>62</sup> 5 USC 7323 (b)(4); 5 CFR 734.408-413.

法的人事機關包括人事管理局(Office of Personnel Management)、功績制保護委員會、特別檢察官辦公室三個機關。人事管理局是聯邦政府人力資源管理機關，負責聯邦總體人事管理政策之規劃、制定，並執行總統之人事管理作為，是總統的人事幕僚機關。就本文探討議題內，其負責制定赫奇法下位規範<sup>63</sup>，並在功績制保護委員會審理相關案件時，以「參加人」身分，到庭為政府辯護，維護其所訂頒之法令規範及解釋<sup>64</sup>。

特別檢察官辦公室是人事行政領域中的獨立性管制機關，主要受理公務員有關行政機關人事作為違反人事禁止規定(prohibited personnel practices)(包括違反赫奇法)之申訴。與本文有關者，在於受理公務員有關機關長官或公務員違反赫奇法規定之申訴或檢舉，經調查確有情事者，向功績制保護委員會起訴，請求予以紀律處分。除此之外，特別檢察官辦公室另具諮詢功能，公務員得要求特別檢察官辦公室提供口頭或書面意見，告知其是否受赫奇法的規範，或其想要參加的政治活動是否為法所不許。

功績制保護委員會也是人事行政領域中

的獨立性管制機關，具準司法性質，兼具救濟與懲戒二種功能。在審理公務員申訴案件時，係屬救濟機關；在審理特別檢察官起訴之紀律處分案件時，係屬懲戒機關。此二種功能皆與本文有關，就救濟功能而言，保護公務員對抗黨派政治的脅迫，及公務員不得為黨派政治目的，使用公務資源，是美國聯邦政府所界定「功績原則」的內涵之一<sup>65</sup>；另外，管理者在為人事行政行為時，不得基於政治黨派(political affiliation)因素歧視公務員或應徵者，及不得強迫公務員參與政治活動(包括政治捐獻及服務)，亦是「人事禁止規定」內涵之一<sup>66</sup>，因此，經由權益受侵害公務員的申訴，矯正公共管理者違反功績原則及人事禁止規定之作為，亦具執行赫奇法的作用，但這是消極、事後的機制，而且必須有權益受侵害的公務員存在為前提，本質在於保障公務員的工作權。就懲戒功能而言，功績制保護委員會對特別檢察官起訴案件，決定紀律處分與否，此一作為同時具有維護文官體制建構的基本原則及保護公務員法定權利的作用，但不一定有個別公務員的權益受到侵害。

<sup>63</sup> See US OSC Federal Hatch Act Advisory: Solicitation of Services from Subordinate Employees (October 16, 1996), at <http://www.osc.gov/documents/hatchact/federal/fha-06.htm>.

<sup>64</sup> 5 CFR 1201.121(a)(b), and 1201.34.

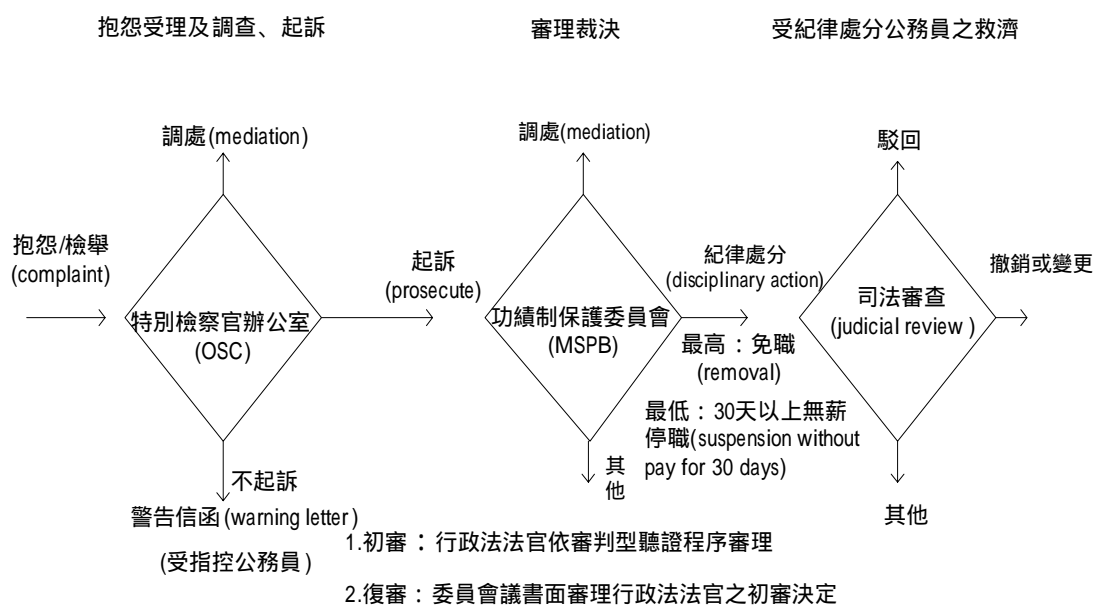
<sup>65</sup> 5 USC 2301(b).

<sup>66</sup> 5 USC 2302(b)(1)(E), and (b)(3).

二、審理程序

赫奇法之執行，係由特別檢察官辦公室及功績制保護委員會共同完成。但涉及總統提名經參議院同意任命之機要、政策制定、決定或倡導職位之公務員案件，則應送交總

統為適當的處理<sup>67</sup>。特別檢察官辦公室與功績制保護委員會之關係，如同司法體系之檢察官與法官之關係，亦有如我國監察院與司法院公務員懲戒委員會之關係。整個審理流程參見下圖一。



圖一：美國聯邦政府執行赫奇法的機制

在特別檢察官辦公室審理階段，特別檢察官辦公室受理有關公務員違反赫奇法之抱怨（申訴），經調查確有違反情事者，向功績制保護委員會起訴<sup>68</sup>，但可選定案件進行調處。案件是否適宜調處考量因素包括：案

件的性質、當事人間之關係、案件的複雜性、抱怨者所主張之救濟等因素。經選定之案件，如雙方當事人皆有意願，則指派受過訓練及具經驗之人進行調處；調處成立，則作成書面、具有拘束力之和解書 (settlement

<sup>67</sup> 5 USC 1215(a)(1),(b).

<sup>68</sup> 5 CFR 1201.122(a)(1).

agreement)。調處是達成雙方當事人均同意之結論，而非打消案件<sup>69</sup>。另外，對於公務員違反赫奇法之抱怨案件，特別檢察官辦公室在調查後，倘認為可能有違法情事但證據尚不足以支持起訴時，則發給受違法指控之公務員警告信函(warning letter)，提醒其已處於違法邊緣，應加以注意及改善<sup>70</sup>。

功績制保護委員會對於特別檢察官起訴之案件，指派行政法官(administrative law judge)審理，並依聯邦法律彙編(United States Code)第 5 篇第 557 條(依據正式聽證紀錄作成初步性決定之程序)規定作成初審決定<sup>71</sup>。對於違反赫奇法之公務員，最低得處以三十天(含)之無薪停職，最高得予免職。在初審時，倘行政法官認為尚不構成免職處分，應作出建議性決定(recommended

decision)，由功績制保護委員會(委員會)在考量行政法官之建議性決定、受建議處分當事人之異議及其他當事人對受建議處分當事人異議之答辯後，發布終局決定<sup>72</sup>。聯邦或哥倫比亞特區政府公務員違反赫奇法應予免職時，由功績制保護委員會發布免職命令<sup>73</sup>。州或地方政府公務員違反赫奇法應予免職時，行政法官或功績制保護委員會應發布書面免職決定，通知服務機關予以免職，並在免職決定生效日起十八個月內不得再任公務員；倘該服務機關未予免職或在十八個月內再任，行政法官或功績制保護委員會得命令聯邦執行貸款或補助之機關，扣留對該機關之貸款或補助<sup>74</sup>。事實上，對於功績制保護委員會的免職決定，州或地方政府未必會免職該公務員，例如，

<sup>69</sup> 例如，在 2003 年 11 月，特別檢察官辦公室與違反赫奇法規定的前國防部助理次長達成和解，該名助理次長被控爭取眾議員提名及參選，有意的勸募政治捐獻，及在從事政治活動時，使用官職頭銜。根據和解書，該名助理次長承認有關指控並辭職，國防部同意在該員人事檔案中永久保存一份和解書，而特別檢察官辦公室則撤回向功績制保護委員會請求為紀律處分的指控。See US OSC Fiscal Year 2004 Annual Reports to Congress (p.12), at <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2004.pdf>. 又如在 2004 年 12 月，特別檢察官辦公室與紐約州的一名公務員達成和解，該名公務員被控參與黨派性選舉。根據和解書，該公務員承認其違反赫奇法，同意自動辭職，且在辭職後 18 個月內不應徵或接受州政府公職。See US OSC Hatch Act Press Releases: U.S. Office of Special Counsel reaches Disciplinary Action Settlement Agreement in Hatch Act Case against New York State Employee (December 13, 2004), at [http://www.osc.gov/documents/press/2004/pr04\\_17.htm](http://www.osc.gov/documents/press/2004/pr04_17.htm).

<sup>70</sup> See US OSC Fiscal Year 2004 Annual Reports to Congress (p.12), at <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2004.pdf>.

<sup>71</sup> 5 CFR 1201.125(a), (b).

<sup>72</sup> 5 CFR 1201.125(c).

<sup>73</sup> 5 CFR 1201.126(c).

<sup>74</sup> 5 CFR 1201.126(b).

1999 年一名康乃狄克(Connecticut)州公務員參與黨派性選舉，該州政府並不願意免職該名公務員，反而選擇被扣留補助<sup>75</sup>。1997 年至 2004 年特別檢察官辦公室處理涉及赫奇

法案件數統計，參見下表 2。從表中數據，特別檢察官辦公室的工作負荷，偏重於提供諮詢意見，公務員受調查起訴及懲戒的案件並不多。

表 2：1997 年至 2004 年特別檢察官辦公室處理涉及赫奇法案件數統計表

案件類型	年度處理件數							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
發布諮詢意見數	1700	2124	2063	2810	2806	3245	3284	3913
新收到指控案件數	75	83	71	98	185	213	197	248
指控案交調查案件數	11	6	3	5	10	8	35	25
向 MSPB 起訴案件數	3	0	3	4	8	4	4	7
MSPB 決定(含調處)案件數	3	5	1	2	8	4	4	2
年度發布警告信函數	24	20	21	21	59	49	43	93

資料來源：US OSC Annual Reports to Congress (for Fiscal Year 1997 to 2004).

## 陸、結語

在政黨政治下，為促進文官履行職責的效率及廉正，維繫國家的穩定發展，及增加人民對政府的信賴，有必要規範公務員的政治參與。歸結美國聯邦政府所建構的公務員政治行為規範及執行機制，其特點包括：

一、公務員依其職位屬性之不同，享有不同程度的政治參與；二、總統政治性任命人員從事政治活動所涉及的行政資源，必須在合理時間內償還國庫；三、特別檢察官辦公室及功績制保護委員會是人事行政領域的管制性機關，分別提供公務員諮詢意見，受理、調查及起訴違反赫奇法案件，及對違反法令

<sup>75</sup> See US OSC Hatch Act Press Releases: U.S. Office Of Special Counsel Announces Reduction In Federal Medicaid Payment To State Of Connecticut In Hatch Act Settlement (January 18, 2000), at [http://www.osc.gov/documents/press/2000/pr00\\_02.htm](http://www.osc.gov/documents/press/2000/pr00_02.htm).

公務員為紀律處分；四、執行方式彈性，在特別檢察官辦公室及功績制保護委員會審理階段，均可視案件性質選擇調處解決問題。

在管制作法上，美國聯邦政府按公務員的職務屬性，分類分級規定。總統政治性任命並決定全國性政策的公務員享有較寬的政治參與範圍，需要公正、獨立、客觀行使職權的公務員受到較嚴格的限制，一般公務員則介乎其中。一般公務員的政治參與範圍，在 1993 年赫奇法修正後，已大幅放寬；聯邦政府鼓勵一般公務員在法律禁止範圍之外，積極參與政治管理與競選活動。受額外限制公務員的政治參與範圍，仍維持在 1993 年赫奇法修正前的範圍，不得在政治管理或競選活動中擔任積極性的角色。至於總統政治性任命並決定全國性政策之公務員，得在上班時間、在辦公室或辦公大樓內、在穿著制服或正式標幟時、在使用政府所有或租用的交通工具時從事政治活動。不過，從事政治活動動用到的行政資源，應負責償還國庫，惟所涉及者如屬「細瑣的」(de minimis) 支出，聯邦政府並不要求該公務員償還，因為要求公務員償還該類費用，會發生荒謬的 (absurd)、無法執行的 (unenforceable) 結果。

在執行機制上，除事後的公務員個人申訴救濟途徑外，美國聯邦政府設置特別檢察

官辦公室執行管制公務員政治參與的法令，該機關一方面提供有疑義公務員諮詢意見，一方面接受抱怨 (申訴)，進行調查，如認定確有違反情事，則向功績制保護委員會起訴，由該會對違反法令之公務員作成紀律處分。因為特別檢察官辦公室、功績制保護委員會獨立於僱用機關之外，接受公務員之抱怨 (申訴)、調查、及採用準司法程序裁決，其所代表之意義在於紀律處分公務員之權，不再由行政機關首長壟斷。另就政治參與權利受長官侵害的公務員而言，可以獲得公權力之協助，對抗來自長官之權威。就違反法令之公務員而言，因為其不是由機關首長或其上級主管作成紀律處分，而是由中立之第三機關作成紀律處分，因此，可以受到較公平、公正的審理。(本文作者為國立高雄大學助理教授)

### 參考書目

- 施能傑 (1999)。美國政府人事管理。台北：商鼎文化出版社。
- 許濱松 (1996)。英美公務員政治中立之研究。彭錦鵬(編)，文官體制之比較研究 (頁 151-171)。台北：中央研究院歐美研究所。
- 楊戊龍 (2004)。正當法律程序與文官工作

- 權保障：美國聯邦公務員工作權利救濟理論與實務。台北：翰蘆圖書。
- 鄧志松 (1999)。美國聯邦公務員政治參與的限制：從嚴格到放寬。人文及社會科學集刊，11(4)：615-643。
- Broida, Peter (2003). *A guide to Merit Systems Protection Board Law and practice*. Arlington, Virginia: Dewey Publications, Inc.
- Case, H. Manley (1986). Federal employee job rights: The Pendleton Act of 1883 to the Civil Service Reform Act of 1978. *How. L. J.*, 29,83.
- Cayer, N. Joseph (2004). *Public personnel administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Dwoskin, Robert P. (1978). *Rights of the public employees*. Chicago: American Library Association.
- Elliott, Robert H. (1985). *Public personnel administration: A values perspective*. Reston, Virginia: Reston Publishing Company.
- Epstein, Leon D. (1950). Political sterilization of civil servants: The United States and Great Britain. *Public Administration Review*, 10(4), 281-290.
- Esman, Milton J. (1951). The Hatch Act—A reappraisal. *Yale L. J.*,60. 986.
- Freedman, Anne (1994). *Patronage: An American tradition*. Chicago, Illinois: Nelson-Hall Publishers.
- Gely, Rafael, & Chandler, Timothy D. (2000). Restricting public employees' political activities: Good government or partisan politics? *Hous. L. Rev.*,37, 775.
- Hoogenboom, Ari Arthur (1961). *Outlawing the spoils: A history of the civil service reform movement 1864-1883*. Urbana: University of Illinois Press.
- Ingraham, Patricia W. (1995). *The foundation of merit: Public service in American democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lee, Yong S. (1992). *Public personnel administration and constitutional values*. Westport, Connecticut: Quorum books.
- Magness, William L. (1986). Un-hatching federal employee political endorsements. *U. Pa. L. Rev.* ,134,1497.
- Massaro, Toni M. (1987). Significant silences: Freedom of speech in the public sector

workplace. *S. Cal. L. Rev.* ,61,3.

Nigro, Lloyd G., & Nigro, Felix A. (1994). *The new public personnel administration*. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc.

Pfiffner, James P., & Brook, Douglas A. (2000). *The future of merit*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

Rose, Henry (1962). A critical look at the Hatch Act. *Harv. L. Rev.* ,75,516.

Rosen, Bernard (1975). *The merit system in the United States civil service*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Shafritz, Jay M., Rosenbloom, David H., Riccucci, Norma M., Naff, Katherine C., & Hyde, Albert C. (2001). *Personnel management in government: Politics, and process* (5<sup>th</sup> ed.). New York, NY: Marcel Dekker, Inc.

Stahl, O. Glenn (1983). *Public personnel administration*. New York, NY: Harper & Row, Publishers.

US OSC. Political activity and the federal employee. at <http://www.osc.gov/documents/federal.pdf>.

US OSC. Annual reports to Congress (for

Fiscal Year 1989 to 2004).

US OSC. The role of the U.S. Office of Special Counsel. at <http://www.osc.gov/Documents/oscrole.pdf>.