

美國聯邦公務員政治參與的限制： 從嚴格到放寬

鄧志松

國立台灣大學三民主義研究所講師

本文探討美國限制公務員政治參與的理論基礎及演變過程，一九三九年哈契法，及其一九九三年的修正案是探討的重點。基本上，美國聯邦公務員政治參與的限制是從寬鬆到嚴格，再逐漸放寬的過程。主要原因是美國公共行政的發展受兩股力量的衝擊，一股力量標榜民主、選舉至上，另一股則深受文官改革以及政治—行政二分理論的影響。由於二十世紀以來，文官改革者取得主導力量，行政「非政治化」(de-politicization) 乃成為必然趨勢。此外，行政體系在憲法上缺乏清楚的定位，亦造成公務員權益受損無從救濟的困境。隨著「非政治化」理論的式微以及公民權利意識的提高，公務員政治參與限制乃逐漸放寬。一九九三年哈契法修正案通過後，公務員可以積極參與政治，例如：從事政黨管理及選舉競爭相關活動；不過，政治分贓、腐化的疑慮仍然存在，這反應在具黨派性質政治活動、募款行為，以及與利益衝突有關活動的限制上，同時，若干具敏感性職位仍不適用放寬規定，且罰責甚為嚴厲。顯然，所謂的放寬並非毫無限制。一般說來，只要聯邦公務員不濫用職務上的權威，不影響其職務的正常履行，均可以積極參與政治。

關鍵字：聯邦公務員，哈契法，政治參與，文官改革

壹、前言

近年來，公務員政治參與的問題逐漸在國內引起重視。主要原因是過去以黨領政的傳統造成黨政不分，每遇選舉時節，行政體系往往成為執政黨政治動員的機制，引起在野黨強烈的不滿。政府則以依法行政、公務員亦有政治參與的自由辯護；然而，公務員應該有多大範圍或程度的自由以參與政治呢？這是個爭議性甚大的問題。民國八十三年立法院討論「公務人員行政中立法」，雖然名之為「行政中立法」，就其實只是公務人員的「政治參與法」罷了。法案並沒有通過，不過已引起朝野高度的關注，而我國這方面法規範的不足殆為一致共識。由於過去以黨領政傳統的影響，從某個角度言，公務員政治參與的自由是極大的，幾乎沒有什麼限制可言。他們可以加入政黨、任黨職、聯名支持特定候選人、募款、發表政治言論、助選、參選，不管是中央或地方，甚至在上班時間處理黨務，亦了無禁忌。但是，從另一個角度看，他們也是極度不自由的，因為雖然法律沒有剝奪他們參政的權利，不過黨政運作無所不在。透過利誘、威脅、層級領導，下屬對長官的政治要求幾乎難以拒絕，公務員參與政治究係自願或被迫亦無從得知。公務人員過度政治化的結果，嚴重破壞他們在人民心目中的公正形象。近年來，隨著民主化的進程，黨政不分的現象已大有改善；不過，公務員可容許參與政治的範圍有多大仍然爭議不休。

美國也歷經黨政不分的階段，一般稱為「分贓政治」(spoils system)，十九世紀末，內戰前後，分贓政治達到高峰。隨後的文官改革運動，致力於建立專業、中性的行政體系，以用人唯才的原則取代徇私分贓。文官改革的理論基礎建立在「行政」與「政治」二分的構想。在這裡「政治力」被視為負面的因素；因此，行政體系必須「非政治化」。在此前提下，嚴格禁止政府公務員參與政治乃成為必然。公務員迴避政治活動後，最大的好處是政黨力量無法介入行政運作，公務員得以擺脫不當干預，有助於專業文官的建立。然而，問題是這侵犯了公務員的表意自由，有違民主原則。限制是否基於必要？是否過於嚴苛？是否侵犯了憲法保障的自由？乃成為討論的焦點。同時，逐漸引起人們關注的面向是：公務員參與政治，其影響未必是負面的。

由於他們嫻熟行政作業，瞭解問題的來龍去脈，若勇於表達意見、參與政治，也許更能夠突顯問題，有助於行政革新與效率提昇；同時也能對腐化的政治注入一股監督力量。因此，嚴格的限制似乎有商榷的餘地。

美國有關公務人員政治參與的規範主要是在一九三九年的哈契法及四〇年的修正案 (Political Activities Act, Hatch Act)。¹ 哈契法延續並強化一八八三年文官改革法 (Civil Service Act of 1883)² 的精神。文官改革的理論基礎是政治、行政二分。政治力量不宜介入行政運作，行政應建立專業性、獨立性與科學性。其結果必然伴隨著「非政治化」的嘗試，以及行政人員政治參與的嚴格限制。因此，公務員除不得利用職權影響選舉結果外，亦不能積極參與政黨管理事務，及介入選舉活動，不管是自願或被迫為之均然。唯一容許的是自由投票以及消極的支持。然而，哈契法生效後始終是爭議不斷的。由於它過於嚴苛，曾兩度面臨違憲的挑戰。國會也曾先後兩次通過修正條文，放寬管制，然而被總統否決，功敗垂成。最後，一九九三年，哈契法修正案 (Hatch Act Reform Amendment of 1993) 終於通過，美國對公務員參政的問題已有新的思考方向。本文旨在探討美國公務員政治參與限制的背景、理論、爭議的焦點，以及最近的發展，或許從美國的經驗中可以找到解決我國問題的啓示。

貳、限制聯邦公務員政治參與的理論依據

公務員³ 雖然為國家所聘僱，為人民服務，然而其亦具有公民身分，限制

1 Hatch Political Activities Act of 1939, Ch. 40, 53 Stat. 1147; Act of 1940, Ch. 640, 54 Stat. 767.

2 Civil Service Reform Act, Ch.27, 22 Stat.403 (1883).

3 美國聯邦公務員在文書中直接以 employees 或 government employees 稱之，然直譯中文為「雇員」或「政府雇員」，極易引起誤解。故本文中一律以「公務員」泛指所有政府僱用的非政治性職位人員，僅在突顯僱用關係時，方用「雇員」一辭。另外「文官」乃 civil service 的直譯，為行文方便，在本文中有時與「公務員」混用；不過，基本上，當文意指涉的是「制度」或「體系」的意涵時（例如文官改革、文官制度、文官中立、文官委員會、常任文官等）用「文官」一辭；當指涉的是「行為人」時，則用「公務員」或「聯邦公務員」。

其參與政治，即剝奪其憲法保障的權利；因此，必須有充分的理由，否則恐有違憲之虞。然而，就美國公共行政的歷史言，公務員政治參與的限制似乎順理成章，在國會中並未引起強烈反對。主要的原因是每當論及政府公務員政治參與的問題時，總是在行政體系被政黨誤用、行政效率低落的特殊脈絡中；(Epstein, 1950:284) 因此，文官改革具有道德的正當性，是時勢所趨，公務員的權益自然無法伸張。一八八三年的文官改革法、一九三九年的哈契法，及其後不斷擴大適用範圍，均是此種背景下的產物。因此，本節先討論文官改革的理論原型：政治與行政二分理論以及行政非政治化的嘗試，接下來再就限制政府公務員參與政治引發的憲法問題作一討論。

一、行政非政治化的嘗試

公務員應嚴守政治中立，不能偏袒任何黨派、階級、團體或利益，這點大概很少人會反對。然而問題是：要如何讓人民相信政府是中立的？公務員職權的行使攸關人民的切身利益，如何讓百姓即使在面對不利的處分時亦能坦然接受？因此，為了取信於民、維持公正形象，政府不得不對行使公權力的人員設定較嚴格的行為規範，期能藉嚴格的程序、規定以及道德操守，杜悠悠之口。而政治參與與政黨競爭、利益競逐有關，格外容易引起人們的注意。早在一八〇一年傑佛遜總統 (Thomas Jefferson, 1801-09) 就警告公務人員不要捲入政黨紛爭。他要求「聯邦官員不應影響其他人的投票傾向，亦不應積極從事輔選行為，因為此與憲法的精神及其職守相違背。」(Presang, 1984:44) 其後的總統哈瑞生 (William Henry Harrison, 1841)、克里夫蘭 (Grover Cleveland, 1885-89) 都曾先後作同樣的要求。然而，這些警告影響不大。(Esman, 1951:988) 傑克遜總統 (Andrew Jackson, 1829-37) 於一八三〇年代開啟的分贓政治傳統，仍然主導十九世紀美國的政治。傑克森認為，開國之初帶有貴族菁英色彩的聯邦官員不符合民主原則。因此，總統應該有權選任支持其政策的人，如此方能落實競選時他對選民的承諾。不過，傑克森總統的民主主張卻造成嚴重的後果：行政效率低落、大量職位酬庸黨員、行政人員利用有限任期侵吞公款或索賂、公共行政扭曲，政府豢養一批除了

政黨活動及選舉動員外無事可做的人。⁴ 更嚴重的是政黨競爭激化，形成週期性的政治混亂、尋求職位的人絡繹不絕，構成總統沈重壓力，總統和國會對人事任命的衝突日益增加。(Mosher, 1982:66; Knott & Miller, 1987:18-26) 最後，一八八一年共和黨總統當選人茄菲德 (James Abram Garfield) 被一個尋求職位的失意政客 (Guiteau) 殺死，群情激憤，促成了一八八三年文官改革法的通過，要求公共行政必須擺脫政黨的濫權與腐化。(Rabin & Bowman: 1984:3; Shafritz etc., 1992:3)

就在這個時候，威爾遜 (Woodrow Wilson) 適時發表〈行政學研究〉(Study of Administration)，提出「政治」與「行政」二分的理論，經過古德諾 (Frank Goodnow) 等人的闡揚，政治—行政二分理論成為行政改革的理論基礎。威爾遜說：「雖然美國比歐洲國家民主，但是行政學的發展則遠遠落後於德、法等歐洲國家，改進之道關鍵在『政治』與『行政』區隔。政治、行政區隔後，公共行政才能發展成有效的專業技術。」「行政在政治的領域之外，行政的問題不是政治的問題，雖然政治為行政安排待完成的工作，但是行政不能受到政治的操縱而傷害。」(Wilson, 1887:370-1) 簡單地說，行政是「事務」(business) 的領域，重點在科學及有效的執行。(Wilson, 1877: 370) 基於政治與行政二分的理論，政府工作人員很自然地就區分為兩大類，一類屬於「政治」，一類屬於「行政」，分別課以不同的責任與義務。(Caiden, 1984:55)

在這個模型裡，政治是負面的因素，要建立科學、專業、獨立、中性的文官體系，就必須排除政治力的運作。這包括兩個意義，第一，政黨力量不得介入行政體系的運作。因此公務員必須有工作安全保障，功績原則必須落

⁴ 著名的案子如 Tammany Hall 事件，Tammany Hall 本來是一七八九年成立的慈善組織，後來變成紐約市民主黨人的競選機器，任何想獲得民主黨提名的人就要加入該組織，一八五〇年至一九三四年間，主宰了紐約的政治。一八五七年起，William Marcy Tweed 主導 Tammany Hall 的發展，由於他經營「得法」，成為巨富。以法院大廈為例，Tweed 讓一個原本二百五十萬元的工程，在十三年間，預算追加到一千三百萬元，而百分之六十五的合約金成了他的回扣。大廈完成後，為了照顧暖氣設備，僱用了三十二個人，另外有人不識字，居然成了法庭翻譯官，還有五個人根本不存在（已死亡）卻在受薪名單中，而且有領款簽名。(Knott & Miller, 1987:18-23)

實，公務員得以無懼於政治迫害與要脅。第二個意義是政府公務員不得參與政治或捲入政治紛爭。行政人員若介入政治太多，勢必損及公正形象，同時也增加外界政治力侵入的機會，如此行政人員會面臨更多的政治壓力。不過，這兩個層面的考慮雖然成為文官改革的主流，但還是有不少爭議。考諸美國公共行政的發展，分贓與功績孰優孰劣的辯論一直都是存在的。政府公務員政治行為的限制則與行政人員的憲法權益有關，這正是本文討論的重點。不過，就事實發展言，二十世紀以後，功績原則取得主導權，聯邦公務員政治參與的限制乃日趨嚴苛。不論是中央或地方官員、職位高或低、不管其業務性質為何、是自願或是被迫，政治參與都在同一標準下被嚴格限制。如果我們說：公務員應該中立，不能利用職務上的權威或影響力介入選舉；不能在上班時間或利用公共資源支援特定黨派；職務履行不能因為政治參與而妥協，這不會有什麼人反對。問題是：在不影響職務履行的前提下，為什麼不容許公務員積極從事政治活動，例如參與政黨競選或政黨活動呢？公務員如果是基於自願而非被迫，又不會影響其職務履行，為何不讓他們從事政治活動？

主張嚴格限制的人深受政治行政二分理論的影響，從解禁以後可能產生的不良後果立論，反應著對分贓政治的深度疑慮。主要理由有四，第一、執政黨會藉此直接、間接壓迫行政人員，支持其政黨或候選員，第二，若行政人員表現政治積極性，會造成人們對官僚以及政治是否中立的疑慮；第三，常任文官必須服務由不同政黨組成的政府，如果他們在政治上過於積極，勢必會影響他們與不同政黨政府間信賴關係的建立；最後，就行政人員本身而言，如果他們的政治立場為外界所知悉，長官對他們的態度，勢必多一層政治的考量，不管是特別照顧或產生猜忌，都會影響行政人員整體的工作士氣。主張放寬限制的人則從憲法保障表意自由的立場出發，他們質疑主張嚴格限制的人過度憂心。第一、此種限制剝奪了行政人員聯邦憲法第一增修條文所保障的表意自由；第二、過度的限制會降低政府的動力與效能，鼓勵墨守成規，壓抑創新。第三，其實行政人員自己會知所節制，他們的道德水準足以判斷何者應為，何者不應為，毋須這些令人尷尬的法令。(Esman, 1951:992-5) 然而，政治—行政二分是美國公共行政理論與實務上的主流，至少在二十

世紀前半葉是如此。公務員政治參與的問題，不只是政治公平性或效率提昇的考量而已，主要的目的是行政的「非政治化」，亦即將公務員完全排除政黨，甚至政治的影響。因此，嚴格限制就不意外了，一九三九年的哈契法只不過是完成一八八〇年以來文官改革的未竟之功。(Epstein, 1950:282)

二、聯邦公務員的憲法權益

固然行政體系「非政治化」後，公共行政的獨立性與專業性建立了；不過這直接衝擊到聯邦公務員的憲法權益。民主社會中的每一份子都應該有聲音、表達意見，盡可能地參與公共生活。政府應該鼓勵人民這樣做，而非限制他們。這是聯邦憲法第一增修條文保障的表意自由。人民具有這個權利是當然，如果要對其有所限制，必須說明限制之所以必要。唯有在這個前提下，政府才可以限制人民的權利。行政人員雖然為政府所聘僱，是國家機器的一部分，但是他們仍具有公民的身分，其憲法所保障的權益理應被尊重。

不過，美國歷史上，公務員這方面的憲法權益被忽略了長達六十年之久。根據的理論是一八九二年賀姆斯（Oliver Wendell Holmes）法官在麻州最高法院 *McAuliffe v. New Bedford*⁵ 案中揭橥的「權利—特權」原則（right-privilege doctrine）。(Dwoskin, 1978:21) McAuliffe 是 New Bedford 地區的巡警，公餘之暇參與地方政治，發表演說支持特定候選人，結果被免職。McAuliffe 認為自己憲法保障的言論自由權被剝奪，乃控告市長及議會，要求恢復職位。這個案子上訴到麻州最高法院。首席大法官賀姆斯維持原判。作為巡警積極參與政治固然不妥，但是賀姆斯不是針對巡警的職務特性立論，而是廣泛地界定公務員的地位：公務員是政府所授予的「特權」（privilege），而非屬於個人的「權利」（right），因此不能要求憲法救濟。亦即，公務員任職前必須接受一些條件，包括放棄某些憲法賦予的權利，不能據此要求憲法保障：

憲法保障原告的權利去談政治，但是沒有保障他成為警察。作為一

5 155 Mass. 216, 29 N.E. 517 (1892).

個公僕，若不同意放棄若干憲法所保障的言論自由權利，他是很難獲得這份工作的。當他接受了這份工作，他不能夠埋怨這些限制他的條文。(155 Mass. 220)

賀姆斯認為：公務員基於自願，選擇服公職，因此理當服從法定的公務規範，沒有憲法權益被侵犯的問題 (Shafritz et al., 1992:283)。因此，受僱者不能聲稱其憲法上的權利受到侵犯。如此，公務員喪失聯邦憲法第一增修條文對表意自由的保障，一切只因他是公務員。至於公務員具體的行為規範為何，應由立法機關決定，法院無由置喙。

賀姆斯的觀點基本上將政府公務員與國家的關係等同於民間的雇主與雇員間的關係。(Dwoskin, 1978:22) 僱用關係是基於雙方的同意，基本上，雇員的工作條件可由雙方議定，除非違反契約公平原則，否則憲法無從置喙。因此，政府可以限制其雇員參與政治，亦可完全沒有限制，一切依循契約而定。這個觀點主要的問題在：行政體系的獨特性被忽略了。就民間部門言，雇主就是產業的所有人，自然有決定一切的正當性。然而，就國家而言，我們很難說雇主就是總統、市長，或單位主管。不但機關首長不能「等同」國家，國會議員亦不能。真正的雇主應該是人民。就理論而言，公務員應該向人民負責，而非其長官。美國憲法依三權分立原則設計，行政、立法、司法鼎足而三，制憲者花了不少力氣澄清其間的互動關係，然而他們顯然未察覺常業文官的重要性，亦未賦予他們特殊地位。聯邦憲法第二條第二款明定：

[總統] 有權提名，並於取得參議院的意見和同意後，任命大使、公使及領事、最高法院的法官，以及一切其他在本憲法中未經明定、但以後將依法律的規定而設置之合衆國官員；國會可以制定法律，酌情把這些較低級官員 (*inferior officers*) 的任命權，授予總統本人，授予法院，或授予各行政部門首長。

顯然，憲法有意將「官員」 (officers) 與其他「較低級的官員」 (*inferior officers*) 作區隔。前者的任命需經民意機構同意後；後者則在法律授權下交

由總統或行政體系直接任命。在這裡政治職任與文官職位的區隔並不清楚。所謂的「較低級的官員」是否就是我們所謂的「常任文官」？顯然不是。美國毋須國會同意的總統任命超過萬人，這些並非文官。正因為制憲者並未賦予文官特殊地位，從一七八九年制憲開始，至一九五〇年代，政府與公務員間的僱用關係被等同於民間的僱庸關係。⁶此種觀點造成的影響極其深遠。一方面它使得分贓政治可以毫無忌憚地橫行；另一方面，文官改革後，政府亦可以設定嚴苛的規範，剝奪他們憲法保障的政治參與自由。不管是「政治化」或「非政治化」其背後的意識形態都是一樣：政府公務員沒有特殊的法律地位。在這個原則下，公務員的權益受到莫大傷害。一九四〇年晚期至一九五〇年代初期的「忠誠—安全方案」(loyalty-security program,以下簡稱「忠誠方案」)就是明顯的例子。⁷

「權利—特權原則」一直要到一九六〇年代方逐漸被放棄。態度轉變的關鍵是一九六八年的 *Pickering v. Board of Education*⁸ 案。聯邦法院轉而

6 以上這種說法可以稱之為「私部門模型」(Private sector model) (Shafritz et al., 1992: 283)。

7 二次戰後不久爆發韓戰，世界局勢緊張。美國國內吹起了一股反共風潮，擔心蘇聯會竊取美國核子武器機密。一九四六年冷戰加劇，最後目標指向公務人員，八十屆國會為共和黨所控制。企業界、愛國主義者結合在一起向公務員開炮。四七年杜魯門總統 (Harry S. Truman, 1945-53) 發布第 9835 號總統行政命令，調查政府內的顛覆分子，此即著名的「效忠—安全方案」。這個行政命令要求對所有的聯邦公務員申請人以及所有的行政體系公務員進行忠誠調查，文官委員會積極配合進行。一九五〇年國會通過法案 (Public Law 733) 允許某些機構主管可以任意免職公務員，只要他是基於國家安全利益的考慮。這個法案適用於十一個機構，包括：Department of States, Justice, Defence, Commerce，不過總統有權擴大適用至其他單位。隨著冷戰加劇，公務員的處境愈來愈不利。艾森豪總統 (Dwight David Eisenhower, 1953-61) 第 10450 號行政命令，擴大適用範圍至所有聯邦政府。主管除了可以決定下屬是否忠誠以外，還可以決定他是否值得信賴。忠誠調查的範圍不只是與國外政府勾結的問題，還包括信念主張是否與國家政策一致。這不僅是漫無邊際，而且完全違反了聯邦憲法增修條文對人權的保障。考核的範圍逐漸擴大，包括：政治信仰、參加組織、表達理念等。該方案雷厲風行，聯邦公務員不能有任何獨立的思想，閱讀紐約時報 (New York Times)，培恩 (Thomas Paine) 的著作，或是宣揚種族融合、和平、自由、公民權、婚前性行為，甚至反對 American Legion，反對政府的方案都會惹上麻煩。(Shafritz et al., 1992: 284-5, Dwoskin, 1978:165-73)

8 391 U.S. 563 (1968).

支持公務員亦可享有憲法保障的言論自由。庇克林 (Marvin L. Pickering) 是個公立學校的老師，寄一封信至地方報社，批評學校董事會關於財政經費的政策，結果被免職。理由是：他的投書危及學校正常運作、破壞行政效能，以及學校的聲譽。這個案件，關係到庇克林的言論自由、行政效率，以及公務員的非政治化問題。庇克林乃控告校方其憲法第一及十四增修條文保障的權益受到侵犯。法庭採取的立場是：雇員有權批評其上司；然而，此種權利不是絕對的；其上司亦沒有絕對的權利禁止此種行為，這是兩種權益的權衡。其一是教師作為一個公民對某個大眾關心的議題發表評論，以及人民知的權利；另一是基於公職人員身分應該促進機關的效率，扮演好受僱者的角色。(391 U.S. 563, 568)

法官首先指出「公務員必須遵守其工作條件，不論它是多麼不合理」的原則已被推翻。沒有任何證據顯示，庇克林沒有正常履行教師職務，亦不能證明他不適任教師職務，一切只因批評教育委員會的政策就被解職。即使庇克林對學校的批評有誤，學校大可以去函報社澄清，不能據此斷定庇克林已對學校造成傷害或損及學校正常運作。其實真正的影響是他的批評激怒教育委員會的成員，而不是傷害了學校。接著法官指出言論自由對民主運作有絕對的重要性，庇克林是教師，對教育當然有多一分的瞭解，他提出的問題亦是大眾關心的議題，他又沒有蓄意誣蔑、扭曲事實或為私人利益要脅學校，只是單純地行使憲法保障的言論自由權，因此，沒有理由被解職。(391 U.S. 568-75) 簡單地說，法官考慮的因素有：所揭露的事實是否為大眾所關心的公共議題？是否外界不易得知這些資訊？他是否單純地表達意見？他是否有或能夠善盡教師的職責？他是否真的對學校造成傷害？亦或只是激怒其上司？結果，庇克林勝訴，最高法院支持憲法保障人權的立場，挑戰威爾遜式非政治化以及行政效率的價值。(Rosenbloom, 1984:115-6)

在庇克林案中，教師作為一個市民評論政治事務的權益與國家作為僱用者的權益間找到平衡點；然而，平衡點並非總是那麼容易找到。法院在審理案件時，採取「個案權衡原則」。主要是針對每個特殊的個案，權衡各種不同的權益，包括政府行政效率的需求、受僱者憲法上的權益以及社會大眾的權益，並非僅僅人事行政的觀點或是受僱者的權益而已。(Shafritz et al., 1992:

288) 當然，法院將問題複雜化以後，變數增加，政府的內部管理愈來愈不容易；不過，文官的權益則獲得大幅度的提昇。

由以上的討論可知，公務員政治參與的嚴格限制一方面是政治行政二分理論所必須；另一方面亦為「權利—特權原則」所認可。二次大戰以後，二分的理論逐漸為學界所放棄。學者逐漸發現行政體系龐大、複雜，無法有效監督。行政與政治二分的理論於事實不存在，理論上也不可行；甚至，它還賦予官僚體系迴避公共監督的特權，造就一個無法控制的利益體。另一方面，由於對基本人權的日益重視，「權利—特權原則」亦逐漸為更細膩的「個案權衡原則」所取代。公務員參與政治、表達意見的限制放寬、決策更公開化、透明化、民主化，成為大勢所趨。

參、限制聯邦公務員政治參與的法律規範

美國聯邦公務員政治參與的限制基本上可分為幾個階段。第一個時期是分贓政治前早期的文官時期。第二個時期是分贓政治時期，此時期公務員被迫高度介入政黨活動。一八八三年文官改革法以後，功績原則逐漸取得主導地位，文官委員會訂定詳細的文官行為規範是為第三時期。一九三九年哈契法將政治參與的限制法制化，限制愈趨嚴格，一直到六〇年代以後方有緩和是為第四時期。最後一個時期為一九七〇年代以後至一九九三年的哈契法修正案通過。這時期，聯邦公務員政治參與的權利逐步放寬。本節重點在討論第三及第四時期的法律規範及其演變，第五期則留待第五節討論。

一、一八八三年文官改革法

一八八三年文官改革法的目的在終結分贓政治、確立功績原則、考試用人、排除政黨干預、行政人員不再被迫參與政治活動，亦免除政治報復的威脅。文官改革法雖然不足以成為現代功績制度的架構；然而反應一個新政治趨勢的來臨。(Shafritz et al., 1992:5) 有兩個原因直接促成文官改革法的通過：第一是一八八一年共和黨總統當選人茄菲德被暗殺事件，此舉引起輿論對分贓制度的嚴厲批評；第二是一八八二年國會選舉共和黨重大挫敗。共

和黨為了避免二年後民主黨總統大選獲勝後可能的人事汰換，因此支持文官改革法；(Shafritz et al., 1992:18) 而民主黨人因為痛恨「政治評估捐」(political assessments)，⁹ 亦支持改革，在兩黨合作下，促成了該法案的通過(Rosenbloom & Goldman, 1989:192; Knott & Miller, 1987:43)。在文官改革法的授權下成立一個由三個委員（總統提名參議院同意後任命）組成的文官委員會(Civil Service Commission)負責落實功績原則。不過，文官改革法意味著以國會立法干涉總統的用人權限，頗有違憲的嫌疑。(Riper, 1958:105) 妥協的結果，乃授予總統決定本法適用範圍之權（亦即總統界定何者為 classified civil service）。剛開始時，其適用範圍極為有限，僅及聯邦政府僱用人員的百分之十。(Riper, 1958:104) 不過，在後續總統的努力下適用範圍逐次擴大（一八八四年，一八八八年，一八九二年，一八九六年）。其實主要的原因也不是什麼行政革新理念，而是為了保護自己的黨員，免受繼任總統的罷黜。一八八四年至一九〇〇年間受文官改革法保護的聯邦官員已上升至百分之四十六(Knott & Miller, 1987:234)。公務員政治參與方面，主要的規定是：「聯邦雇員不得利用職務上的權威或影響力，壓迫任何人或團體的政治活動，或者介入任何選舉。」就其精神並未限制公務員參與政治活動，只不過是禁止他們利用職務上的特權去影響或參與而已，以一個市民的身分去參與政治並不受限。(Dwoskin, 1978:146-7) 然而，隨著文官改革的熱烈展開，要求進一步「非政治化」的呼聲日益昇高。

一九〇七年老羅斯福總統(Theodore Roosevelt, 1901-9)簽署一則行政命令(Executive Order No.642)，首度剝奪公務員積極參與政治的權利(Rosenbloom, 1984:107; Dwoskin, 1978:147; Esman, 1951:987; Rose, 1962:511)：

依類別列等(classified)的聯邦人員，除了享有投票權，以及對政治事務自由地表達個人意見外，不得積極地參與政治管理以及政治

⁹ 政黨向聯邦官員課徵「政治評估捐」，這被視為政黨向聯邦財政部的間接搶劫(indirect robbery)某種程度地將政黨與國家財政混合在一起。

競選事宜。

這個行政命令限制的範圍包括一般正常的政治活動，顯然超出一八八三年法律的授權。(Dwoskin, 1978:147) 不久，行政命令被併入文官規範中(Rule I)，由文官委員會執行，定義何謂「積極地」參與。一九三九年哈契法制定以前，文官委員會已累積多達三千個裁決，詳細界定文官可容許參與政治的限度。(Rose, 1962:511) 雖然，這些規定多如牛毛；不過，由於限制的基礎是行政命令，而非法律，其執行常因人而異。大體而言，公務員政治參與的權利並未因此受到嚴苛的限制(Dwoskin, 1978:147)。

被文官委員會界定為「積極參與政治」的行為包括：

1. 參與政黨全國代表大會，除非是「旁觀者」(spectator)。
2. 在政黨初選集會或幹部會議中表現積極，例如演說。
3. 組織政治組織，參與政治遊行。
4. 在政黨政治委員會中擔任職務。
5. 募集、收取或管理政治獻金。
6. 散發競選傳單。
7. 在政黨報紙上發表文章、出版或發表任何文章支持或反對特定的黨派候選人。
8. 在投票場所從事除了投票以外的活動，例如政黨監票員。
9. 發起或傳佈提名聯署書。
10. 競選公職。
11. 公開認同任何政治運動、政黨、派，或任何候選人。(U.S. Civil Service Commission, 1944)

一般說來，這些規定並沒有區別文官的不同職務特性、不管職位高或低、全國或地方，亦沒有慮及參與的政治活動是屬於黨派性的或非黨派性的，限制相當嚴格而沒有彈性，只不過沒有嚴格執行。

二、一九三九年哈契法

一九三九年哈契法總結以前執行的經驗，將原來以行政命令為基礎的規

定，賦予法律地位。然而，哈契法的訂定與行政效率提昇似乎沒有多大關聯，它主要是針對羅斯福總統（Franklin Delano Roosevelt）「新政」的用人政策而來。羅斯福顯然是分贓政治的擁護者，就任總統後的前兩年，為了推行新政，設立六十個新機構，任用十萬人，全部規避文官任用程序（Knott & Miller, 1987:91; Caiden, 1984:63）。聯邦公務員受功績原則規範的比例下降到百分之六十。羅斯福說：「新政需要快速地由熱誠的專業人士組織起來」。如同進步主義的文官改革一般，新政大幅改變美國文官的體質。（Rosenbloom, 1994:10）國會開始憂慮聯邦公務員將會成為全國性的政治機器，分贓政治死灰復燃，其結果會是一黨獨裁。（Rosenbloom, 1984:107）一九三八年期中選舉，羅斯福打算利用他的人事任命權，打擊國會中不支持總統法案的議員。消息外露後，國會譁然，驚覺總統力量膨脹到難以控制的地步，乃思徹底落實功績原則，以防制總統濫權。一九三八年參院組成一個特別委員會，調查文官被政治濫用的問題。（Congressional Digest, 以下簡稱 CD, 1993:196; Congressional Quarterly, 以下簡稱 CQ, May 5, 1990:1347）參院議員哈契（Carl A. Hatch）指出總統的政治任命強迫文官支援競選，以保住職位；最後，終於通過以其為名的政治行為法（CQ, March 6, 1993）。主要條文如下：

聯邦政府行政部門各機構的人員，禁止利用其職務的權力或影響力介入選舉或企圖影響選舉的結果。聯邦政府行政部門各機構的人員均不能在政黨管理和政黨競選上積極參與（take active part）。這些人員保有自由投票權，以及對政治議題或候選員發表個人意見的權利。（5 U.S.C. §7324）

同時，哈契法將先前文官委員會通過的三千個決議案納入，附在附錄中，成為法律。授權文官委員會如果有必要可行使調查權或舉行公聽以決定懲處。處罰相當嚴厲，經文官委員會查證屬實者，立即解職。簡單地說，聯邦公務員可以消極地參與政治，但不能積極地介入政治，例如：他們可以政治捐獻，但是不能向其他人募款；他可以參加提名聯署，但是不能說服別人參

加；他能參加政治集會，但是僅能以觀察員的身份為之；他們可以投票，但是不能在選舉中散發傳單、助選，或是競選政黨職務。

事實上，哈契法並沒有增加新規定，只不過是把一九〇七年的行政命令法制化，然後擴大適用範圍，共增加了三十萬人，使總數達到五十五萬人。(Epstein, 1950:282) 工業部門的人員 (industrial workers) 亦被包括進去。不受哈契法案管轄的人員，大部分屬於政治任命及機要人員。¹⁰ 哈契法關心的不是政府腐化的問題，而是對「新政」機構的反動，主要的支持者都是共和黨人。如果，羅斯福有足夠的國會實力，他是不會簽署這個法案的。(Dwoskin, 1978:153; Shafritz et al., 1992:294) 不過，羅斯福總統聰明地利用此機會，將他創立的機構納入文官系統中，確保新政即使在他卸任後，亦能持續進行。一年後，國會修正哈契法 (54 Stat.771, 1940)，擴大適用至州政府受聯邦政府或聯邦文官委員會補助經費的行政機構人員（通常以教育或福利部門為多）。(Dwoskin, 1978:148) 如果文官委員會認定某位州政府公務員違反規定應受免職處分，地方政府未處置，聯邦政府將終止與該名公務員有關的中央補助款項。一八八三年文官改革法的精神，至此方徹底實現。(Knott & Miller, 1987:87-92)

哈契法的制定反應共和黨人對分贓政治以及羅斯福強勢作風的疑慮。如果說這是基於什麼改革理念，倒不如說是政治競逐的產物。在這種情況下制定的法律，爭議性大就不足為奇了。爭議的焦點有兩個，第一，政治活動繁複多樣，何謂「積極」、何謂「消極」？何者可被允許，何者不許？不是那麼容易認定。第二，限制太多太廣、缺乏彈性，忽略政府公務員政治參與的權利。制定規範時沒有考慮不同類型的政府公務員、沒有區分全國或地方的政治、也沒有考慮公務員是自願或被迫。最後，罰責過於嚴厲，沒有緩衝的餘

10 這包括：總統辦公室撥款支付薪俸的人員。行政或軍事部門的首長或副首長。美國外交政策的制定及執行人員。由總統提名、參院同意後任命，包括制訂外交政策或處理全國性聯邦法律的人員。依哥倫比亞特區自治及政府組織法所設置的哥倫比亞特區市長，哥倫比亞特區委員或其主席。哥倫比亞特區的 Recorder of Deeds，部分公務員居住之地區，公務員可以擔任獨立候選人及參與地方政治。部分時間工作人員或臨時雇員，只在其工作時間受限制，亦即不屬身分上的限制。

地，任何人違犯規定，一經確認，立即解職。雖然一九五〇年（64 Stat.475）增加一個但書：除非文官委員會一致決定方可減輕懲處，但不得低於停薪九十日。處罰仍相當嚴厲。

三、其後的發展

一九五〇年代麥卡錫主義（McCarthyism）、忠誠調查搞得人心惶惶，美國歷經戰後人權的低潮期。六〇年代以後，社會朝向人民權益的保障發展，政府公務員政治參與的限制亦蘊釀放寬。七四年聯邦選舉法解除各州和地方政府公務員大部分政治活動的限制。¹¹ 但是各州均訂有類似哈契法的法案（所謂的「小哈契法」，little Hatch Act），此項放寬實際影響不大。國會修改哈契法的努力則持續進行。七六年三月國會成功通過哈契法修正案，放寬政治參與限制，然而被福特總統（Gerald Ford, 1974-77）以文官會被政治化為由否決。一九七八年的文官法改組「文官委員會」成為「人事管理局」（Office of Personnel Management, OPM）以及「功績原則保護委員會」（Merit Systems Protection Board, MSPB），有關哈契法的監督事項則委由MSPB下的「特別檢查辦公室」（Office of the Special Counsel）負責。八七年眾院再次通過哈契法修正案，然而參議院未通過。（CQ, April 15, 1989: 815）。九〇年國會以懸殊的比數（眾院 334 票-87 票，參院 67 票-30 票）再次通過修正案，容許聯邦公務員在全國、州、地方政治組織擔任職位，只要在下班時間、不著制服、在政府機構外，就可以積極而廣泛地參與政治，甚至為其組織募款。（CQ, May 5, 1990:1347; July 29, 1989:1953; May 12, 1990: 1473）最後修正案仍被共和黨總統布希（George Bush, 1988-92）否決，理由是：「放寬政治參與的限制，勢必會使文官體系政治化，此舉未必會給聯邦公務員更多的自由，相反地，反而會使他們捲入政治紛爭的漩渦。政治參與是否被迫或自願太難認定，開放政治參與後，將使得公務員承受更多直接、間接的政治壓力。因此，禁止公務員積極參與黨派性的政治活動仍有必要。」

11 例如可容許參與選舉，只要沒有任何一個政黨有提名人選參選。所謂政黨是指前次總統大選獲有總統選舉人票至少一票之政黨。（5U.S.C. §1502(a)(3); §1503）

(CQ, June 23, 1990:1955) 基本上，民主黨支持修正案，共和黨則反對。民主黨人宣稱哈契法的規定繁複瑣碎且已過時；共和黨人則擔心，解禁後缺乏足夠的機制以保障聯邦公務員免於政治迫害。另一個原因可能更為重要：一般認為開放政府公務員參與政治（尤其是募款）對民主黨較為有利，因為工會較傾向於民主黨。(CQ, May 12, 1990:1473; March 20, 1993:644) 在分裂政府 (divided government) 的情形下，民主黨控制的國會通過，共和黨的總統否決，哈契法修正案兩度功敗垂成就是這種情形，一九九二年民主黨柯林頓 (Bill Clinton) 當選總統，哈契法修正案重燃一線生機（詳第伍節）。

肆、聯邦最高法院的哈契法攻防戰

當政府侵犯人民權益，人民可以向法院控告政府，要求司法救濟。司法體系捍衛人民的權益，提供對行政及立法重要的制衡手段，對人權的保障影響甚鉅。然而，聯邦公務員是否有權如同其他公民一般，聲稱其政治表達的權利受到侵犯，向法院提出控訴呢？如前所述，一八九二年由法官賀姆斯在 *McAuliffe v. New Bedford* 案中確定立了「權利—特權」原則，認為：公務員基於自願，選擇公職，因此理當服從法定的公務規範，沒有憲法權益被侵犯的問題。(Shafritz et al., 1992:283)。在這個原則下，聯邦公務員向法庭尋求救濟的勝算不大。

哈契法通過過八年後，首度面臨違憲挑戰。一九四七年 *United Public Workers v. Mitchell*¹² 案，控告者是聯邦礦場的一名雇員。他是民主黨的幹部，聯合另一批員工，聲明哈契法違憲，因為限制政治參與的自由。聯邦最高法院以四比三多數支持哈契法。法庭雖然也同意與政黨無關的政治活動不應該被禁止。(330 U.S. 75,100) 但仍主張聯邦憲法第一增修條文保障的權利不是絕對的，政府員工參與政治活動的限度應該由國會決定，法庭只有當這些規定違反政府權力的一般概念時才會插手干涉，而政府權力的一般概念是由現實、歷史和教育、社會、經濟條件的變遷決定的。(330 U.S. 75,102) 國

12 330 U.S. 75 (1947).

會與行政機構負有維持公共行政、效率的責任，公務員必須正直而有能力，透過立法達成上述目標是必須的。(330 U.S. 75,103) 亦即，政治參與的界限應由國會決定，法院不願以憲法權益被侵犯的理由介入。(Epstein, 1950:281)

大法官布萊克 (Hugo Black)、魯特里茲 (Wiley Rutledge)、道格拉斯 (William Douglas) 持不同意見。布萊克大法官指出，哈契法的處罰過於嚴厲，一經認定，立即離職。公務員禁止積極參與政治，然而，依文官委員會的界定，積極參與政治的意義過於廣泛，公務員根本不敢對外發表意見，不然極可能會被認為違反規定。因此，公務員喪失參與政治以改變生活或實現理想的權利，受影響的員工達三百多萬人。(330 U.S. 75, 107-8) 道格拉斯大法官則認為，限制聯邦公務員參與政治的哲學是確保公務員在不同政黨執政時都能以同樣的效率、忠誠履行職務。這個原則可以適用於不同的政府公務員。而本案中提出訴訟者只不過是個技術工人，與政策決定無關，沒有理由說他積極參與政治以後，就無法善盡職責。(330 U.S. 75, 122-3) 政治自由的保障是如此的基本和重要，除非是對文官體系造成明白和立即的危險，否則不應被犧牲。(330 U.S. 75, 125)

哈契法反應一種心態：政治都是腐化的、是邪惡的，而國家公務員必須在政治紛爭之外，避免所有可能與政黨政治有關的活動。一九六〇年代以後聯邦最高法院將審判的重心擺在人權的保障上，人民的憲法權益大幅擴張。前述一九六八年 *Pickering v. Board of Education* 案為分水嶺，聯邦法院放棄「特權原則」，轉而支持公務員亦具有公民身份應該享有憲法保障的言論自由。在這個氣氛下，哈契法的正當性再次被提出來討論。一九七三年 *CSC v. National Association of Letter Carriers*¹³ 案，哈契法二度面對違憲的挑戰。這次挑戰者採取不同的策略，重點集中在哈契法本身的不合理性。它指出：第一、哈契法之限制過分廣泛 (overbroad)。政府的合法權益是避免腐化或效率低落，然而，本法的規定超過政府的合法權益過多。第二，本法過於模糊 (vague)，「政治活動」一語有太多的解釋，即使想遵守規定，也難以明瞭其行為是否逾越法律。不過，大法官以四比三再度支持哈契法。法庭首

13 413 U.S. 548 (1973).

先再次肯定哈契法在落實功績原則上的重要性：

根據歷史經驗，不管是國會或是行政體系都清楚地發現，如果政府要有效、公平的運作，選舉要恰如其分的舉行，政府公務員絕對不能參與具有黨派色彩的政治活動。對於聯邦公務員政治行為的限制，並沒有特別針對特定黨派團體或觀點，而是普遍適用於各個提及的黨派活動。他們沒有對種族、宗教歧視，也沒有嘗試去控制任何人的信念以及自由投票的權利。(413 U.S. 548, 564)

因此，所謂的「限制太過廣泛」不能成立。「過於模糊」的指控，法院亦不以為然。

哈契法的規定亦不能說太過模糊，所謂「積極的政治活動」，應依循文官委員會設定的規範解釋，在聯邦行政規定 (5CFR pt.733) 中可清楚找得到，不能說是過於模糊，無從遵循。(413 U.S. 548, 577)

法庭還引用庇克林案的原則，強調必須平衡公務員參與的權益以及政府促進效率的權益，結論仍是哈契法是必要的：

如同庇克林案所揭示的，政府規範其公務員的言論和行為，與規範一般公民的言論和行為可有顯著的不同。問題是在每個個案中公務員作為一個公民，自由參與政治活動的權益，與作為一個公務員，政府要求提昇效率的權益，兩者間的平衡。到目前為止，我們認為哈契法所設定限制黨派活動的規範有明顯的重要性。(413 U.S. 548, 564)

哈契法歷經兩度違憲的挑戰，第一次指控它違背憲法所保障的表意自由權利；第二次則指哈契法過於廣泛而模糊，無從遵守，然而，它都安然度過難關。顯然，威爾遜式的政治中立觀念仍深入大法官心中。最後，哈契法還

是得靠它的製造者：國會來解套。

伍、一九九三年哈契法修正案

法院雖然支持哈契法。學界則抱持相反的立場，認為當初立法的主要目的，應該是避免政府成為分贓的機器，或為特殊利益所壟斷。真正要限制的應該是政府公務員利用職權影響政治結果，而非廣泛地限制他們參政。(Dwoskin, 1978:154-5; Rosenbloom, 1984:103)而且，政治行為嚴格限制後，很可能造就一個無法駕馭的政府組織。因為聯邦公務員無法循正當管道走向群眾，他們勢必轉而向內，以秘密、模糊的方式與政治人物抗衡，這並不會比直接訴諸選區好多少。哈契法本來擔心政府官僚為政黨所利用，今天問題卻變成：龐大的政府、複雜的組織、各自為政，難以形成共同的信念或行動共識。(Dwoskin, 1978:153)而嚴格限制參政所立基的兩個支柱：「政治一行政二分」以及「權利一特權原則」早被學界所放棄。柯林頓總統上台以後，表示將支持哈契法修正案。分裂政府不再存在，哈契法的修正已如箭在弦上。

一如往例，民主黨議員先啟動哈契法修正的列車，獲得不少政府工會的支持，例如，美國聯邦公務員協會 (American Federation of Government Employees)，¹⁴ 國家財政官員協會 (the National Treasury Employee Union) 等。(CQ, May 15, 1993:1225) 正如托比爾斯 (Robert Tobias) 所言：哈契法已經過時了。哈契法存在的背景是一九三九年，當時僅有百分之三十二的聯邦工作人員屬於常業，其他都是總統任命。然而現在絕大多數的聯邦公務員都是常業人員，「我們已非政治的玩物了」。¹⁵ 不過，反對者仍大有人在，眾院中修正案無法獲得三分之二多數的支持 (275 票—142 票)，不

14 為美國聯邦公務員最大的工會。(CQ, July 24, 1993:1953)

15 Robert Tobias 為 The National Treasury Employees Union 幹部 (CQ, March 6, 1993: 511)

能以快速程序（expedited procedure）處理。¹⁶ (CQ, February 27, 1993: 457) 反對的理由包括：放寬管制以後，可能會導致政治腐化、政治迫害、利益衝突、政治化等。一個獨立的遊說團體（Common Cause）則指出放寬管制後，「會增加權力濫用的機會，開啟政治壓迫之門」。(CQ, May 15, 1993: 1225) 其他反對的團體有公共行政學會（National Academy of Public Administration），聯邦法律學會（Federal Bar Association）等。早在四年前（一九八九年）功績原則保護委員會進行的調查亦顯示：只有百分之三十的人支持放寬管制，另外百分之三十的人反對，百分之四十的人無意見。(CD, 1993:197; CQ, March 6, 1993:511; Shafritz et al., 1992:296)

不過，國會中支持放寬管制的還是比反對的多。眾院通過的版本（HR 20, 333 票—86 票）容許聯邦公務員在非公務時間從事政治活動，參與黨派性地方選舉，向社會大眾募款，擔任黨職；不過，全國具有黨派性政治職位的競選仍在禁止之列。(CQ, March 6, 1993:511) 參議院的版本（S185, 68 票—31 票）比眾議院版本稍微嚴格：禁止參選所有具黨派性的政治職位，不管是全國或地方；不得向大眾或下屬募集資金，此外尚臚列不適用本修正案的機構共計十三個之多（參見表一「特殊聯邦公務員」），因為這些機關職權較為敏感，民眾有較高的道德期許。(CQ, July 24, 1993:1953) 最後眾議院為避免夜長夢多，以三三九票對八五票的絕對多數通過參議院版本。(CQ, September 25, 1993:2538) 最後的結果整理如表一所示：

16 依據眾院議事規則（Rules of the House of Representatives of the United States）第二十七條，若委員會通過之議案，獲得三分之二多數支持，則毋須送交規則委員會（Committees on Rules），逕行審議。本案一月二十七日郵政及文官委員會（House Post Office and Civil Service Committee）審議通過。二月二十四日快速程序投票失敗，規則委員會排定三月一日全院討論。三月三日全院表決通過。(CQ, January 30, 1993:217; February 27, 1993:457; March 6, 1993:511)

表一 哈契法修正後聯邦公務員政治參與的限制

類別	一般聯邦公務員	特殊聯邦公務員*
共同允許	自由投票。加入某政黨或政治團體。從事非黨派性政治與選舉活動#。	
共同禁止	<p>不得利用職務特權或影響力，介入或影響選舉結果，例如參與政治活動時冠上官銜，強迫其他人參與政治活動，要求下屬從事政治活動。</p> <p>不得在上班時間，著制服，在工作場所或以公務車輛從事政治活動。</p> <p>參與政治活動不得影響職務正常履行，或陷入利益衝突情境。</p>	
基本原則	可以積極參與政治活動，包括政治管理&，競選等，只要不影響其職務的正常履行。	不得積極參與政治管理與競選活動。
黨派性政治活動	<p>得傳佈、展示政黨或候選員的競選文宣、標幟等。</p> <p>得發起或傳佈提名聯署。</p> <p>得尋求支持或反對某位公職或政黨職位的候選員。</p> <p>得在文宣、廣告、廣播等媒體中聯署支持或反對某位候選員。</p> <p>得在政治集會中發言支持或反對某個政黨或候選員。</p> <p>得積極參與政黨候選員的競選事務。</p>	不得積極參與與政黨有關的助選或競選活動，包括為候選員競選管理、競選政黨職位、要求支持或反對某位候選員、在各種媒體中聯署支持或反對某位候選員、發起或傳佈聯署書等。
非黨派性政治活動	<p>得積極參與非黨派性選舉或助選活動。</p> <p>得積極參與與政黨無直接相關之政治活動，例如修憲案，複決案，或其他類似的議案。</p> <p>得參加民間、社區、勞工或專業團體非政黨的活動。</p>	與左同。
政治言論	對政治議題可以公開或私下發表意見。	得公開或私下發表個人政治意見。然應避免與政黨、黨派性政治團體，或黨派性政治職位%候選人有關的言論。
募款	<p>得作政治捐獻。</p> <p>得參與募款活動。</p> <p>得號召義工，惟不得對下屬做該等要求。</p> <p>得接受或勸募政治捐款，惟捐款者與其必須同屬一個勞工組織，政治捐款者不得為其下屬，且捐獻對象必須是聯邦勞工或公務員工會多候選員的政治委員會 (multi-candidate political committee)。</p> <p>不得向與其有職務上牽連者（如補助、契約的申請者或其業務上監督的機關）勸募。</p>	得政治捐獻。 不得勸募或接受與政黨有關的捐獻。
參選	<p>得在黨派性選舉中成為獨立候選員。</p> <p>得在非黨派性選舉中成為候選員。</p> <p>得在投票所成為政黨的紀錄員、旁觀者或類似的職位。</p>	不得在黨派性選舉中成為候選員。

	得督促或動員投票。 不得在政黨性選舉中，不論中央或地方，代表某政黨成為候選員。	不得在投票所成為政黨的紀錄員、旁觀者或類似的職位。然可擔任非黨派性的工作人員。 不得督促或動員投票。
參與政黨活動	得成為黨員或其他政治團體成員，並參與其活動。參加政黨全國代表大會或其他集會。 得成為政黨或政治團體幹部，政黨全國或地方委員會成員，或競選這些職位。 得組織或重組政黨或政治團體。 得在政黨全國代表大會中成為代表、候補，或代理人。 得全程參與政黨幹部的提名、選舉作業。	得成為黨員或其他政治團體成員，並參與集會、捐獻等。惟不得積極參與政治管理或選舉事宜。 不得擔任政黨幹部，政黨全國或地方委員會委員，或成為以上職位的候選員。 不得組織或重組政黨或黨派性政治團體。 不得在政黨全國代表大會中為代表、候補，或代理人。 不得在政治集會中發表言論支持或反對競爭政黨職位的候選員。

* 指在下列機構工作的人員：Federal Election Commission, Federal Bureau of Investigation, Secret Service, Central Intelligence Agency, National Security Council, National Security Agency, Defence Intelligence Agency, Merits Systems Protection Board, Office of Special Counsel, Office of Criminal Investigation of the Internal Revenue Service, Office of Investigative Programs of the United States Customs Service, Office of the Law Enforcement of the Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms, Central Imagery Office。其政治參與有較嚴格的限制。另外，華盛頓特區附近的馬里蘭州、維吉尼亞州部分區域，聯邦公務員享有較大的自由以參與地方政治，主要是該地區聯邦公務員為數眾多，其積極參與地方政治有利於地方。

非黨派性選舉是指選舉中各政黨（指前次總統選舉曾獲有總統選舉人票至少一票之政黨）均無提名候選員，或是選舉中議題的性質無法依附於任何政黨。

& 政治管理是指政黨或黨派性政治團體或選舉的指導或管理。

% 黨派性的政治職位（partisan political office）是指對外代表政黨的職務，在此政黨界定為前次總統選舉獲有至少一席選舉人票的政黨，然而政黨內部或附屬政治團體的職位則不在此限。

(本表整理自 CFR, Code of Federal Regulations, Parts 733, 734, 735, 1998 年版。)

質言之，聯邦公務員參與政治的權利大幅放寬。修正案重申聯邦公務員擁有自由地、完整地參與政治活動、不必擔心處罰報復的權利。只要不濫用權力，不在上班時間或地點，幾乎可以毫無限制地參與非黨派性的政治活動；黨派性的政治活動及募款則限制較多。然而值得注意的是：為了避免利益衝突以及政治參與成為不當壓力的來源，亦作了相當的防範，例如：不得利用職權或影響力影響選舉結果；不得向下屬、補助或契約的申請者收取款項或募捐；募款必須以工會或政治委員會的名義；不能向大眾募款等。黨派性的政治活動限制依然嚴格，顯然，文官中立的價值仍受肯定。最後值得一提的是罰責雖然稍有放寬，但仍甚嚴厲：違反規定經查證屬實須停職，停止該職

務的補助款項，除非功績原則保護委員會一致通過減輕處罰，然處罰仍不得低於三十日停職停薪。¹⁷

陸、結論

公務員雖然為國家做事，執行公權力，然其亦具有公民身分，理應享有政治參與的自由。不過，因為他們工作性質特殊，故行為規範勢必會有較多的限制，無法享受與一般民眾無異的政治參與自由。然而，限制的唯一理由是維護政府功能的正常運作，超過此等考慮就是對公務員權益的不當侵犯。不過，基於兩個原因，使得美國公務員的政治權益一直未受重視。首先是美國公共行政的發展，深受政治與行政二分理論的影響。一方面，行政被視為工具性的價值，附屬於政治目的；另一方面，又要建立其專業性與獨立性，乃不得不厲行「非政治化」。然而，此種嘗試於理論上沒有必要，於事實亦不可能，公共行政學界對此已有甚多探討，本文不再贅述。值得我們注意的是行政「非政治化」的結果造成公務員政治參與的嚴格限制。第二個造成公務員權益被漠視的原因是美國行政體系在憲法上並沒有清楚的定位。基本上，行政附屬於政治，雇主與雇員間的僱用關係與民間無異，契約（法律）決定一切。公務員不得聲稱其聯邦憲法第一增修條文保障的表意自由權受到侵犯。這個一八九二年由賀姆斯法官確立的「權利—特權」原則，主宰了六十年之久，一直到六〇年代才被放棄，對公務員權益的影響甚鉅。另外政治的因素亦不能忽略。美國歷史上每提及文官改革，總是在「行政」受到與「政治」污染（或有此疑慮）的情境中進行，因此行政「非政治化」的理論廣被運用，公務員權益受損乃勢所必然。綜觀美國公務員政治參與的限制，從一八八三年文官改革法開始，限制即日趨嚴格；一九三九年由於國會對羅斯福新政用人政策有疑慮乃通過哈契法，對公務員的限制達到高峰。歷經五〇年代矯枉過正的「忠誠調查」，一直要到一九六〇年代方才逐漸緩和。而哈契法則在爭議中維持了五十多年之久，先後歷經一九四七、一九七三年兩次違憲

17 舊規定為九十日。

的直接挑戰，以及一九七六、一九八七年兩位總統的否決，最後才在九三年修法成功，還給聯邦公務員政治參與的自由。法律反應社會的需求以及時代的價值，在分贓政治橫行，人民普遍不滿的時期，政府公務員的行為限制必然增多；當事過境遷政治環境改變，立法亦會跟著轉向。聯邦公務員政治參與的限制之所以能放寬，主要是美國文官制度經過百年的演進日益成熟，目前關心的議題已不再是政治分贓或政治腐化，而是行政效率的提昇，以及公民權益的保障，以往「非政治化」的嘗試站不住腳，在此趨勢下，公務員政治參與的限制乃不得不放寬。

不過值得注意的是功績原則、文官中立的價值仍被肯定，公器禁止私用，公務員不得濫用職位特權或影響力，其業務履行不得因為政治參與而放鬆。公務員可以積極參與政治活動，包括政治管理以及選舉競爭。職務特性列入考慮，部分較具敏感性的職務排除在放寬之列。黨派性的政治活動、募款以及若干涉及利益衝突事項的限制比較多，罰則亦頗嚴厲，這些都表明傳統公務倫理依然重要。不過哈契法修正案直接影響到三百萬聯邦公務員，將釋放出一股極為龐大的政治動能。共和黨人質疑民主黨力主放寬管制，其實是本身政治利益的考量，似乎言之成理，其可能造成的政治影響尚待觀察。(CQ, March 6, 1993:511)

我國公務員政治參與的問題一直都是朝野黨派關注的焦點。主要原因是過去以黨領政的傳統造成黨政不分。每逢選舉時節，行政體系往往成為執政黨政治動員的機制，引起在野黨派的不滿。因此，公務人員政治中立的問題每每成為輿論討論的議題。不過，公務人員應該如何「中立」？或者說公務員可能擺脫「政治」的影響，「獨立」、「專業」、「科學」地行使職權？美國的經驗顯示，「政治」與「行政」二分的模型站不住腳；公共行政的「非政治化」，理論上不可行，實際上亦沒必要。如果勉強要求，極可能只是把「政治」隱藏於幕後，造就一個無法監督的行政體系；另一方面公務員政治參與的權利也會因此受損。其實，公務員對政治運作以及與其相關的政策甚為熟稔，將其拒斥於政治參與之外未必對社會有利。考諸美國經驗，討論我國公務員政治中立問題時，或許我們應該強調的不是政治參與的禁止，也不是「中立」概念的抽象陳述，重點應該擺在公務員不得濫用職位特權或影響力，其職務

履行亦不得因政治參與而受影響。亦即我們必須承認擺脫政治是不可能的，對其政治參與的唯一要求是：他們不能利用職權或行政資源（任何時候，不管上班或下班），職務的正常履行不容挑戰。涉及利益衝突的事項，例如黨派性政治活動、募款等，或是某些較為敏感的職位可以有較嚴格的限制，以昭公信。重要的是如果違反規定的話，處罰必須嚴厲，否則難收遏阻之效。民國八十三年立法院審議「公務人員行政中立法」草案未獲通過，殊為可惜；不過，本草案還是有些根本的問題不能不解決。例如，草案沒有授權獨立的專責機構負責規範細節的擬定、監督執行、受理檢舉或主動調查。¹⁸ 其實政治活動的項目繁多，其影響因時因地有異，法條無法窮盡每個狀況，授權獨立的專責機構針對不同職務特性擬定細則並監督執行有其必要。美國的「特別檢查辦公室」（或一九七八年以前的「文官委員會」）功效卓著，值得我們參考。同時，草案對違反規定的罰則亦不夠明確，¹⁹ 難以收效。如本文所述，美國的罰責是相當嚴厲的。或許更根本的問題是，我們是否應當仿效美國，將立法的重心擺在公務員政治活動的規範上，法案名稱直接訂為「公務員政治活動規範法」或「公務員政治活動法」，如此易於掌握立法主旨，而且避開「中立是否可能」的理論論爭。

18 草案中僅規定：長官若違反規定，下屬可向上級長官提出報告（第十四條）；當公務員遭受不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法等法令請求救濟（第十五條）。以台灣現有的行政文化，向「長官提出報告」成效如何，可想而知。

19 草案僅規定：「公務人員違反本法之規定者，應依公務人員懲戒法予以懲戒。」（第十六條）查公務人員懲戒之輕重從「申誡」到「撤職」不等，相較於美國懲處之嚴厲真不可同日而語。

參考資料

Caiden, Gerald E.

- 1984 "In Search of an Apolitical Science of American Public Administration," in Jack Rabin & James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc., pp.51-76.

Congressional Digest, CD

- 1988 *Proposed federal employees' political activities legislation: Pro and Con* 67(1).
1993 *Federal Employees' Political Activities: Pros & Cons* 72(8-9).

Congressional Quarterly, CQ. Washington, D.C.: Press Research, Inc. Dwoskin, Robert P.
1978 *Rights of the Public Employee*. Chicago: American Library Association.

Epstein, Leon D.

- 1950 "Political Sterilization of Civil Servants: The United States and Great Britain," *Public Administration Review* 10:281-290.

Esman, Milton J.

- 1951 "The Hatch Act: A Reappraisal," *The Yale Law Journal* 60:986-1005.

Knott, Jack H. & Gray J. Miller

- 1987 *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Mosher, Frederick C.

- 1982 *Democracy and the Public Service*, 2nd ed. New York: Oxford University Press.

Presang, Dennis L.

- 1984 *Public Personnel Management and Public Policy*. Boston: Little Brown and Company.

Rabin, Jack & James S. Bowman (eds.)

- 1984 *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.

Riper, Paul P. Van

- 1958 *History of the United States Civil Service*. Evanston, Illinois: Row, Peterson and Company.

Rose, Henry

- 1962 "A Critical Look at the Hatch Act," *Harvard Law Review* 75:510-26.

Rosenbloom, David H.

- 1984 "Reconsidering the Politics-Administration Dichotomy: The Supreme Court and Public Personnel Management," in Jack Rabin & James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.

- 1994 "The Evolution of the Administration State and Transformations of Administrative Law," in David H. Rosenbloom, & Richard D. Schwartz

- (eds.), *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Rosenbloom, David H. & Deborah D. Goldman
1989 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 2nd ed. New York: Random House.
- Shafritz, Jay M., Norma M. Riccucci, David H. Rosenbloom & Albert C. Hyle
1992 *Personnel Management in Government: Politics and Process*, 4th ed. New York: Marcel Dekker, Inc.
- U.S. Civil Service Commission
1944 *Political Activity and Political Assessment of Federal Office Holders and Employees* 13. Washington, D.C.: U.S. Civil Service Commission.
- U.S. Office of Special Counsel (OSC)
1998 *Political Activity and the Federal Employee*. Washington, D.C.: U.S. Office of Special Counsel.
- Wilson, Woodrow
1887 "The Study of Administration," in *The Papers of Woodrow Wilson* 5.
Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1968.

The Restriction of Political Activities of Federal Employees in the United States

Chih-sung Teng

The Graduate Institute of San Min Chu I,
National Taiwan University

ABSTRACT

The purpose of this paper is to explore the theory and practice of the restriction of political activities of federal employees in the United States. The Hatch Acts of 1934 and 1940, which restrict government employees from taking active part in politics, are the author's main concerns. The main difficulty with the Hatch Acts is that they interfere with public employee's constitutional rights under the First and Fourteenth Amendments; however, the Supreme Court has upheld the constitutionality of the Hatch Acts in 1947 and 1973. In its view, legislatures have the power to establish such restrictions because they promote the legitimate objectives of creating and maintaining an efficient and nonpartisan civil service. Clearly Woodrow Wilson's dichotomous model still has great influence on people's thinking.

However, partly because the politic-administrative dichotomous model has been eroded gradually, and partly in response to pressure from unions representing public employees, Congress periodically develops an interest in repealing the Hatch Act. The changing process is not as smooth as imagined due to the Republican Party's opposition, because it is widely accepted that de-restriction of political activities is advantageous to the Democratic Party. As a result the amendment suffered from presidential vetoes twice by Republican Presidents, Gerald Ford in 1976 and George Bush in 1990. Finally, in 1993, the Hatch Act Reform Amendment passed successfully under a Democratic president.

Key Words: federal employees, the Hatch Act, political activities, civil service reform