

調 查 報 告

壹、案由：中央研究院法律學研究所研究員黃國昌參與「太陽花學運」，是否涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

一、中央研究院法律學研究所研究員黃國昌為抗議立法院內政委員會審查《海峽兩岸服務貿易協議》結果，涉嫌於 103 年 3 月 18 日煽惑群眾佔領立法院，經臺北地檢署檢察官以觸犯公然煽惑群眾犯無故侵入建築物及附連圍繞土地罪，提起公訴在案，相關涉嫌違法情事亦涉有違公務員服務法等規定，自應由中央研究院依該院聘任契約等相關規定處理：

(一)按公務員服務法第 1 條規定：「公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」第 5 條規定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有……足以損失名譽之行為。」第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」司法院大法官會議釋字（下稱釋字）第 308 號解釋：「公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同，故聘任之教師應不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員。惟此類教師如兼任學校行政職務，就其兼任之行政職務，仍有公務員服務法之適用。本院院解字第 2986 號解釋：『委任之公立中小學校教職員及縣立圖書館長受有俸給者，均為公務員服務法上之公務員，其聘任之教職員則否。』其中關於聘任之教師部分，應予補充。至教師之行為仍受國家其他有關法令及聘約之拘束，並應有其倫理規範。……」

(二)再按中央研究院研究人員適用公務員服務法，銓敘部 84 年 4 月 10 日台中法 4 字第 1118584 號函釋略以：「『案准內政部 84 年 2 月 9 日台 84 內民字第 8401573 號函復略以：【……民選地方政府首長既依法領有俸給，且自治法或相關法律均無排除其適用公務員服務法之規定，自應受該法之規範】』準此，民選之省（市）、縣（市）政府首長、各政府機關之政務人員及機要人員、公營事業機構任職人員、中央研究院研究人員均為上開公務員服務法第 24 條所稱受有俸給之公務員，其兼任文教財團董事職務，自應依同法第 14 條之 2 或第 14 條之 3 規定辦理。至於中央研究院院士係榮譽職並未受有俸給，與各級民意代表均非公務員服務法之適用對象。」該部 103 年 10 月 7 日部法一字第 1033893492 號函復本院重申略以：「……服務法之法制及解釋事項，係屬銓敘部主管權責，各機關適用服務法如滋生疑義，銓敘部自得依職權釋復，並作為該機關認事用法之依據，且有拘束該機關及所屬公務員之效力；故中央研究院研究人員有無服務法之適用，自應依前揭銓敘部 87 年 9 月 15 日 87 台法 2 字第 1670123 號書函（復教育部）之規定辦理，即有服務法之適用。」

(三)有關中央研究院法律學研究所研究員黃國昌參與 103 年之「太陽花學運」案，依據臺北地檢署檢察官 103 年度偵字第 6680 號起訴書所載黃國昌涉嫌之犯罪事實經過概述如下：

- 1、緣行政院大陸委員會授權財團法人海峽交流基金會與大陸海峽兩案關係協會於 102 年 6 月 21 日簽署「海峽兩岸服務貿易協議」（下稱兩岸服貿協議），同年 6 月 27 日經行政院第 3354 次會

議決定「准依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第5條第2項規定予以核定，並送立法院備查」，旋於同日函送立法院備查。103年3月17日下午2時許，立法院內政委員會召集委員張慶忠排定在該院群賢樓9樓大禮堂召開聯席會議審查服貿協議案；惟張慶忠於現場遭部分立法委員杯葛、阻擋，無法順利上台主持會議，其因認上開議案已遭延宕多時，為使服貿協議儘速完成委員會之審查程序，乃在台下趁隙以隨身型麥克風宣布：「報告委員會，出席人數52人，已達法定人數，開始開會，進行討論事項；海峽兩岸服務貿易協議，已逾3個月期限，依法視為已審查，送院會存查，散會」，旋遭其他委員撲倒在地，會議因而中斷。上開會議情形經媒體披露後，引發各界議論。

- 2、黃國昌認為前揭由張慶忠所宣布之兩岸服貿協議審查結果，係濫用立法院職權行使法第61條之規定，破壞國家民主憲政甚鉅，乃決定採取抗爭行動。其先於當日傍晚與部分公民團體成員，在立法院門口舉行記者會，抗議張慶忠上開會議之處理方式失當。再於103年3月17日晚間，與公民團體「黑色島國青年陣線」（下稱黑島青）成員周○○、林○○等人，在臺北市中正區鎮江街商議可能採取之行動，原本預計於翌（18）日前往中山南路之景福門懸掛抗議布條；惟黃國昌嗣後認為上開抗議方式效果有限，遂於翌（18）日下午2時許，再與黑島青成員周○○、黃○○、魏○、陳○○等人，在臺北車站附近之公民團體辦公室，重新商討可行之具體抗議方案。知當日晚間6時起，「反黑箱服貿民主陣線」等團體在

立法院濟南路側門前舉行「0318 守護臺灣民主晚會」，魏○已預定為晚會主持人之一，且晚會可能聚集甚多民眾參加，由黃國昌於會中提議以佔領立法院之方式表達上開抗議訴求，經討論後，渠等於當天下午 4 時許，決定將於當日晚間 9 時左右，號召民眾侵入立法院表達抗議。

- 3、黃國昌於前述在「公民組合」辦公室之討論結束後，當日晚間 6 時許前往公共電視錄製節目，迄晚間 9 時 30 分許，始回到立法院濟南路側門外，當時已有部分民眾進入立法院及議場內，黃國昌仍於該處持麥克風向現場群眾稱：「各位朋友，當在這棟建築物裡面的人，踐踏臺灣民主的價值，我們人民要進去佔領立法院，把屬於我們的國家搶回來。各位朋友，我們和平，我們不會衝撞警察，請各位慢慢往這邊靠過來，我們希望警察朋友讓我們進去」、「各位朋友，我們一起慢慢往這邊靠過來，我們要進去佔領立法院，到國民黨宣布這次服貿審查無效，並沒有實際上出委員會為止」、「我們已經有朋友進去了，佔據了前面的議場，請警察朋友讓我們進去」，之後並陸續在該處、群賢樓外，以麥克風號召群眾前往該處聲援立法院內之學生、民眾。至晚間 10 時 13 分 45 秒許，復在濟南路側門外向民眾表示：「各位朋友，如果想要進去聲援我們朋友的，可以一起進去，如果想留在外面的，也沒有關係，裡面的朋友需要我們的支持，想進去的朋友，請一起走進去，跟我們的朋友一起佔據議場，開院會的議場，直到立法院做出正確的回應為止」；晚間 10 時 32 分 40 秒許，再度向民眾稱：「再一次拜託各位朋友，也請各位朋友一起呼籲，如

果你們手上有任何傳播的工具，請更多的朋友來加入我們…」，以此方式公然煽惑群眾犯無故侵入建築物及附連圍繞土地罪，當晚陸續有數百名群眾進入並佔據議場，另有數千名民眾湧入立法院區內，迄4月10日下午6時許，群眾始離開議場。

- 4、案經臺北地檢署訊問黃國昌等人，並勘驗相關錄影檔案後，以黃國昌涉嫌煽惑群眾佔領立法院，觸犯刑法第153條第1款煽惑他人犯罪，提起公訴在案。嗣黃國昌於104年3月25日臺灣臺北地方法院出庭答辯略以：「對於佔領行動，坦然承認；對於司法程序，正面迎接；對於可能的法律責任，勇敢承擔。」¹

(四)按黃國昌任中央研究院法律學研究所研究員，依銓敘部前開84年4月10日台中法4字第1118584號函、87年9月15日87台法2字第1670123號書函及103年10月7日部法一字第1033893492號函釋，有公務員服務法等規定之適用，並經中央研究院103年10月6日人事字第1030023379號函復本院，肯認該院研究人員適用公務員服務法等規定在案。惟另據中央研究院103年7月14日人事字第1030014746號函復本院說明表示，黃國昌目前係該院專任研究人員，並未擔任上開該院組織法規所定之行政職務。再據司法院103年10月7日院台廳行二字第1030027183號函復本院說明，中央研究院研究人員倘未兼行政職務，尚非公務員懲戒法所定應受懲戒之對象(見公務員懲戒委員會懲戒業務座談會98年7月23日決議)，並稱：「如涉有違

¹、2015年3月25日10:46 蘋果電子報摘錄黃國昌臉書分享庭訊陳述。2015年3月26日自由時報。

失，應由中央研究院依該院之聘任契約辦理。」是
有關中央研究院法律學研究所研究員黃國昌涉有
違公務員服務法等相關規定之違失，應由中央研究
院依該院之聘任契約處理。

(五)綜上，中央研究院法律學研究所研究員黃國昌為抗
議立法院審查「兩岸服貿協議」結果，涉嫌於 103
年 3 月 18 日煽惑群眾佔領立法院，經臺北地檢署
檢察官以觸犯公然煽惑群眾犯無故侵入建築物及
附連圍繞土地罪，提起公訴在案；黃國昌涉嫌違法
情事亦涉有違公務員服務法等規定，依據前開銓敘
部及司法院之函釋，自應由中央研究院依該院聘任
契約等相關規定處理。

二、有關中央研究院研究人員適用公務員服務法之疑義
，銓敘部本於法規主管機關之立場，認為中央研究院
研究人員應適用公務員服務法，且與一般行政機關之
公務人員並無不同。中央研究院如認該法規主管機關
之解釋有違憲之疑義，則應聲請大法官統一解釋，或
以提案修法之方式，明確規定中央研究院研究人員之
定性，以資適用相關倫理規範：

(一)按公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給
之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，
均適用之。」有關中央研究院研究人員應如何適用
公務員服務法等相關法制問題，銓敘部、中央研究
院及司法院之見解，尚非一致：

1、銓敘部 103 年 10 月 7 日部法一字第 1033893492
號函表示，中央研究院未兼任行政職務之研究人
員於服務法適用程度上，與一般行政機關之公務
人員，並無不同：「……服務法之法制及解釋事
項，係屬銓敘部主管權責，各機關適用服務法如
滋生疑義，銓敘部自得依職權釋復，並作為該機

關認事用法之依據，且有拘束該機關及所屬公務員之效力；故中央研究院研究人員有無服務法之適用，自應依前揭銓敘部 87 年 9 月 15 日 87 台法 2 字第 1670123 號書函之規定辦理，即有服務法之適用（函復教育部，詳前）。……又服務法對於公務員應遵守之行為及義務規定，並不因其服務機關屬性之不同而有所區別，故中央研究院未兼任行政職務之研究人員於服務法適用程度上，與一般行政機關之公務人員亦無不同。」

- 2、惟司法院 103 年 10 月 7 日院台廳行二字第 1030027183 號函則認為未兼任行政職務之中央研究院研究人員與公立學校之教師，均非公務員服務法第 24 條所稱之公務員：「按公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員，惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用（釋字第 308 號解釋參照）。依中央研究院組織法第 2 條規定，中央研究院為我國學術研究最高機關，該院研究所之研究人員，如係基於聘約關係，而擔任學術研究工作，本諸上開解釋意旨，即與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同，自非公務員服務法第 24 條所稱之公務員，如涉有違失，應由中央研究院依該院之聘任契約辦理；然該研究人員如兼任該院行政職務，就其兼任之行政職務，仍有公務員服務法之適用。」
- 3、又中央研究院 103 年 10 月 6 日人事字第 1030023379 號、104 年 2 月 4 日人事字第 1040000953 號等函說明該院研究人員適用公務員服務法尚與一般行政機關之公務人員，有所不同，略以：

- (1)按中央研究院組織法第2條規定，中央研究院為我國學術研究最高機關，負有「人文及科學研究」、「指導、聯絡及獎勵學術研究」以及「培養高級學術研究人才」三大任務，任務屬性特殊；研究人員本職係從事學術研究，工作性質與各公立大學院校教師從事之教學研究工作相近。另中央研究院研究人員係依中央研究院組織法、研究所與研究中心組織規程及聘審作業要點之規定，以學經歷聘任進用，無須經國家考試，並非公務人員任用法所稱具有官等及職等人員，中央研究院研究人員一定期限內若無法升等，就不得續聘，與一般行政機關公務人員具有工作身分之保障有所不同，爰中央研究院研究人員於服務法之適用程度上，宜有別於一般公務人員。
- (2)公務員服務法係規範公務員服務義務事項之法規，其中部分條文規定係基於一般行政機關公務人員執行法令所定職務，有服從長官指揮監督之必要而設計(如公務員服務法第2條前段規定：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務...」，及第3條規定：「公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準。主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準。」等)，茲中央研究院研究人員從事學術研究工作並非屬執行法令所定職務，於從事學術研究工作上不生適用上開條文問題。另如該法第5條規定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損失名譽之行為。」要求公務員有保持品位義務，對此一

宣示性、抽象性之義務，基於對中央研究院研究人員學術研究自由之尊重，並維護學術研究不受特定立場干預，渠等之行為如未明確抵觸其他政府法令，似不宜依此限制研究人員之行為或據以課責，此為中央研究院主張渠等於公務員服務法之適用程度上，宜有別於一般公務人員之理由。

- (3) 中央研究院為我國最高學術研究機關，惟該院研究人員身分既非公立學校教師，亦與一般行政機關公務人員有別。渠等如有違反行為紀律問題，過去係依該院研究人員年終考績標準，並比照公務人員考績法之規定辦理，嗣經行政院人事行政局(現改制行政院人事行政總處) 95年6月6日函以，該院研究人員不適用考績法有關考績獎金給與之規定，爰依行政院95年11月7日核復意見，訂定該院學術研究獎金支給要點，以取代原本之考績機制辦理。前開支給要點訂有相關審議機制，並訂有各評核等級及符合各等級之條件，每年評定一次，係依該院研究人員領導或從事學術研究(技術)成果及學術行政或公共服務成績方面之總體表現，核定其適當等級，且依等級結果支給學術研究獎金。
- (4) 中央研究院研究人員為聘任人員，對是類人員之管理，過去10餘年來，該院均配合銓敘部針對聘任人員人事法制之建制規劃，研議相關管理法令。惟該部研擬之聘任人員法案迄未能完成立法，迄101年基於該院管理之需要，且該院與研究人員間屬契約聘任關係，爰對於該院研究人員行為之管理，本院朝自訂本院研究人

員及研究技術人員倫理規範草案著手，俾利該院研究人員遵循。

(5) 又近來外界對中央研究院研究人員參與太陽花學生運動期間是否違反公務員相關法規，提出諸多批評與建議，爰組成追求卓越所涉之相關法規限制問題研商小組，討論該院研究人員於適(準)用服務法及公務人員行政中立法之界線與爭議等相關問題，嗣經前開研商小組 103 年 10 月 28 日會議決議，賡續推動研訂本規範草案，以作為該院研究人員之行為規範，其後復經 104 年 1 月 15 日該院第 1 次院務會議討論決議，將本規範草案函送院內各研究所、中心，召開所務會議(研究中心業務會議)討論，嗣後於近期舉辦公聽會集思廣益，再提本院院務會議討論。該院研究人員之聘任，係依本院研究人員新聘、續聘、升等及特聘審議作業要點規定辦理，爰該要點並未規範研究人員行為違反倫理紀律之停聘、解聘、不續聘事項，此亦為本院規劃建制研究人員及研究技術人員倫理規範之原因，俾期完備法制。

(二) 本院就中央研究院研究人員適用公務員服務法等相關法制問題，邀請相關專家學者召開諮詢會議。相關意見略以：

- 1、中央研究院未兼行政職務之研究人員，應有公務員服務法之適用，但與一般公務機關公務員從事之職務，尚有不同，故適用公務員服務法，尤其第 5 條有關保持品位義務規定，是有討論空間²：
 - (1) 按法律解釋不能無視於數十年來的慣行及所

²、臺灣大學政治學系黃教授錦堂，現任考試院考試委員。

生的確信。中央研究院研究人員亦屬公務員服務法第 24 條所稱「受有俸給」，應有公務員服務法之適用。

(2)「職務」是非常廣泛的類型，有各式各樣的職務，中央研究院研究人員亦有其應執行之「職務」，而非無「職務」。只是公務員依其職務性質，於公務員服務法之適用上，是有討論空間。例如公務員服務法第 5 條保持品位義務規定，對於學者或研究人員是不是要有較為從寬之界定，因為不同的公務員職務，或許有不同的應有職掌或是社會給予的期待。

2、另據釋字第 308 號、第 380 號等解釋意旨，尚有認為中央研究院未兼行政職務之研究人員，不適用公務員服務法³：

(1)自釋字第 308 號解釋意旨，中央研究院未兼行政職務之研究人員應與公立學校未兼行政職務之教師一樣，不適用公務員服務法：

<1>公立學校之教師是「受有俸給」者，但釋字第 308 號解釋認為「受有俸給」不是構成此法適用之「公務員」身分構成的充分條件。一、從任用方式而言，公立學校之教師係基於聘約關係，與公務員依法考試任用不同；二、從其職務功能而言，文武職公務員乃執行法令所定職務，並服從長官監督。然而教師因其職務並無執行法律法規之公權力，不需受此上下指揮監督。

<2>自釋字第 308 號解釋意旨，中央研究院研究人員的任用方式與教師一樣，為「聘約關係

³、中央研究院徐副研究員斯儉。

」，「職務功能」與教師一樣，並無執行法律法規之公權力，自與具有執行公權力之其他文武職公務員不同，因此也不應該受所謂長官指揮監督的規範。

(2)依釋字第 380 號解釋憲法第 11 條保障研究自由之意旨，中央研究院研究人員不應適用公務員服務法：

<1>釋字第 380 號解釋文開宗明義即言：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。」所謂「就大學教育而言」一語，即表示憲法對學術自由之保障乃為具普遍性及制度性之保障，非僅止於大學，且其內容首先就是研究自由。若是如此，僅就大學而言，即已包含「研究自由」，更何況為「中華民國學術研究最高機關」之中央研究院，則憲法及法律應給予之保障，只應比大法官所解釋的大學法精神旨意更高、覆蓋更密、強度更強。若大學之研究自由應為保障，而為最高研究機關之中央研究院研究自由反而未獲保障、甚至受到侵犯，則對中華民國憲法第 11 條所保障之講學自由而言，豈不是一種最高程度之踐踏？

<2>中央研究院一般研究人員的職務，就是憑專業知識與良知從事相關研究並公開發表，若是按照公務員服務法，我們的學術意見還得經過長官許可才能發表，則這不是用法律限制侵犯我們的研究自由，又是什麼？如果讓中央研究院一般研究人員適用公務員服務法

，則不是明目張膽地用法律踐踏侵犯憲法所保障的講學自由，又是什麼？

3、中央研究院未兼行政職務之研究人員適用公務員服務法之爭議，得聲請大法官統一解釋，或提案修改中央研究院組織法，明定之⁴：

(1)我國對於公立學校教師與公務員，自聘任、任用到退休撫卹各有一套制度適用。依中央研究院組織法第2條規定，中央研究院主要負有「研究」及「培養高級學術研究人才」之任務，是一特殊之行政機構，研究人員法制是介於公立學校教師與公務員間的中間性制度。教師無考績制度，然而中央研究院研究人員有績效制度，且其相關服務規定是與公務員一樣。另研究人員之工作性質部分與教師相似，有研究工作，且培養高級學術研究人才。故研究人員介於公立學校教師與公務員二者之間。但制度運作上，不能要教師的優點，而不要教師的缺點；要公務員的優點，而不要公務員的缺點。

(2)依中央研究院本質上是較偏向於公立學校老師之性質，但定性上因組織法上不明確，所以解釋論上，會偏向於行政機關之地位，因此，應修改中央研究院組織法，將其定性清楚明確規範。本問題之解決方式，可以聲請大法官解釋或修改中央研究院組織法，明定中央研究院研究人員不適用公務員服務法、或準用教師法、或授權中央研究院另行訂定相關行為倫理規範，以資因應。

4、釋字第308號解釋，係緣於行政院於81年因有

⁴、臺灣大學法律學院林教授明鏘。

關公立學校聘任教員，是否為公務員服務法第 24 條之適用範圍，教育部與銓敘部在適用上見解有異，而聲請司法院大法官統一解釋之結果。依釋字第 308 號解釋理由書：「公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同……」主要是以職務屬性不同區分，與是否「受有俸給」並無關。中央研究院未兼行政職務之研究人員是否適用公務員服務法，因中央研究院、銓敘部，司法院見解不一，得聲請大法官統一解釋，或修改中央研究院組織法，明定之，以杜爭議⁵。

- (三)有關中央研究院研究人員適用公務員服務法之問題，銓敘部本於法規主管機關之立場，認為仍應依該部前開 87 年 9 月 15 日 87 台法 2 字第 1670123 號書函之規定辦理，即有公務員服務法之適用，且與一般行政機關公務人員之適用，並無不同。中央研究院則認為，公務員服務法條規範公務員服務義務事項之法規，其中部分條文規定係基於一般行政機關公務人員執行法令所定職務，有服從長官指揮監督之必要而設計(如公務員服務法第 2 條前段規定、第 3 條規定等)，茲中央研究院研究人員從事學術研究工作並非屬執行法令所定職務，於從事學術研究工作上不生適用上開條文問題。另如該法第 5 條規定，要求公務員有保持品位義務，對此一宣示性、抽象性之義務，基於對中央研究院研究人員學術研究自由之尊重，並維護學術研究不受特定立場干預，渠等之行為如未明確抵觸其他政府法令，

⁵、世新大學顏副教授秋來。

似不宜依此限制研究人員之行為，或據以課責。惟誠如本院諮詢學者意見所述，中央研究院研究人員介於公立學校教師與公務員二者之間。但制度運作上，不能要教師的優點，而不要教師的缺點；要公務員的優點，而不要公務員的缺點。是中央研究院研究人員之定位尚非明確，仍宜明確規範之。

(四) 綜上，有關中央研究院研究人員適用公務員服務法之疑義，銓敘部本於法規主管機關之立場，認為中央研究院研究人員有服務法之適用，且適用程度上，與一般行政機關之公務人員亦無不同，自應尊重其法規主管機關之見解。中央研究院如認該法規主管機關之見解有違法或違憲之疑義，則應循聲請大法官解釋或修法之方式，明確規定中央研究院研究人員之定性，以資適用相關倫理規範。

三、中央研究院法律學研究所研究員黃國昌於 103 年 3 月 18 日至同年 4 月 10 日期間，雖曾請假參與「太陽花學運」，惟部分請假係以事後補請方式辦理，並獲機關首長准假在案。相關請假程序是否合於公務人員請假規則第 11 條等規定意旨，易啟爭議，銓敘部允宜審慎研議，妥為訂定相關判斷之具體標準，以資機關首長遵循認定，並符法制：

(一) 依公務員服務法第 12 條規定：「公務員除因婚喪疾病分娩或其他正當事由外，不得請假。公務員請假規則，以命令定之。」公務人員請假規則第 11 條第 1 項規定：「請假、公假或休假人員，應填具假單，經核准後，始得離開任所。但有急病或緊急事故，得由其同事或家屬親友代辦或補辦請假手續。」另中央研究院服務須知第 5 點規定：「請假應填具請假單，總辦事處行政、技術人員請假至 7 日者，授權組、室、中心主任核准，7 日以上至 30 日

者由處長核定，超過 30 日者應陳請院長核可。至各研究所、研究所籌備處、研究中心研究人員、研究技術人員及行政、技術人員，於 30 日以內之請假，由各所所長（處主任、研究中心主任）自行核定，超過 30 日者應陳請 院長核可。」同須知第 6 點規定：「本院研究人員、研究技術人員，每 1 學年度得准休假 21 日，在不影響研究計劃執行情形下，由各所所長（處主任、研究中心主任）核可，排定休假日程。如該年度因故未能休假，得由所長、處主任或研究中心主任核可予以保留，但不得支給不休假加班費。其保留期間以 1 年為限。（即每 1 年度，併同上年度累積之休假日數不得超過 42 日）。」另本院於 103 年 12 月 30 日詢問人事室主任王永大表示，中央研究院研究人員適用公務人員請假規則。

- (二)有關中央研究院法律學研究所研究員黃國昌於 103 年 318 學運期間請假情形，依據中央研究院 103 年 12 月 4 日人事字第 1030026383 號函提供之請假資料，部分係事後申請，例如：103 年 3 月 18 日下午及 19 日休假，係 3 月 20 日 9 時 35 分始提假單送核；3 月 31 日上午休假，係 4 月 10 日 7 時 58 分始提假單送核；3 月 31 日下午休假，係 4 月 9 日 18 時 34 分始提假單送核；4 月 8 日休假，係 4 月 9 日 18 時 36 分始提假單送核。中央研究院表示，黃國昌部分請假確係以事後補請方式辦理，並經該院法律學研究所所長同意在案。因該院研究人員在本院服務係以專責研究工作為主，並無固定之「任所」與公務人員之工作，性質迥異，爰並不要求本院研究人員上、下班需要刷卡或簽到、退，惟如有請假事由，仍依該院服務須知第 5 點規定，於 30 日內

之請假，由各所所長自行核定辦理。又鑑於該院研究人員之研究型態、領域不盡相同，且其有專業性及自主性，對於渠等之管理，實無法同於公務人員，以每日準時刷卡上、下班之方式進行個別管理，對於黃國昌事後補請休假，係依該院服務須知第 5 點規定，由該所所長依個案判斷核定准假。

(三)對於黃國昌事後補請休假獲准之妥適性，銓敘部表示，請假規則除「急病或緊急事故」，都應事前請假。而事後補請假事宜，係由各機關首長本於權責准駁，並依個案事實認定。又何謂「緊急事故」，各機關首長有其判斷餘地。另據本院邀請學者專家諮詢意見⁶，公務人員請假規則第 11 條第 1 項但書規定所稱之「緊急事故」雖是不確定之法律概念，但並非高度之不確定法律概念，銓敘部仍應妥為界定，以資機關遵循認定等語。所稱「緊急事故」之不確定法律概念係法律所規定之構成要件事實，常使用不明確之概念，因此在涵攝事實關係時，可能發生多種不同意義，但其中祇有一種符合立法本意，係屬正確，故法院原則上可加以審查；惟行政機關將抽象之不確定法律概念經由解釋，具體化的適用於特定事實關係時，例如考試或課業之評分，公務員之考績、環保或經濟法規上危險預估或價值判斷、專業性及獨立性委員會所作之決定等事項，應認行政機關享有相當之判斷餘地，並受法院之尊重⁷（吳庚，行政法之理論與實際，97 年增訂 10 版，頁 124-125）。

⁶、臺灣大學政治學系黃教授錦堂（現任考試院考試委員）。

⁷、另依照德國裁量理論之通說，行政裁量限於法律效果之裁量，而將法律要件部分嚴格除外，將其歸屬於「不確定法律概念」之討論範圍。法律要件與法律效果之分別，亦就成為不確定法律概念與行政裁量之分界標記（翁岳生，論「不確定法律概念」與行政裁量之關係，載於「行政法與現代法治國家」，11 版，79 年，頁 63）；

(四)綜上，中央研究院法律學研究所研究員黃國昌於103年3月18日至4月10日期間，雖請休假參與「太陽花學運」。惟其中有部分請假係以事後補請方式辦理，並經該院法律學研究所所長依權責同意請假在案。相關事後補請假事由是否合於公務人員請假規則第11條第1項但書規定之「急病」或「緊急事故」之意旨，尚非無爭議。銓敘部為公務人員請假規則等相關法規之主管機關，對於請假規則第11條第1項規定所稱之「緊急事故」，宜審慎研議妥為訂定相關判斷之具體標準，以資機關首長遵循認定，並符法制。

四、公務人員行政中立法第17條於103年11月26日修正公布，原公立學術研究機構研究人員全部準用該法之規定，修正限定為兼任行政職務之研究人員始準用之。參據銓敘部及本院諮詢學者專家之見解，宜採「從新從優」之法律原則，中央研究院未兼任行政職務之研究人員參與103年3月18日至4月10日之「太陽花學運」，不再準用公務人員行政中立法相關規定：

(一)按公務人員行政中立法於103年11月26日修正公布前，第7條第1項規定：「公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。但依其業務性質，執行職務之必要行為，不在此限。」同法第9條第1項規定：「公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：……三、主持集會、發起遊行或領導連署活動。……」同法第17條第1項規定：「下列人員準用本法之規定：……三、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員。……」該法於103年11月26日修正公布

第 17 條第 1 項規定：「下列人員準用本法之規定：……三、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員。……」是公立學術研究機構研究人員限兼任行政職務者，始適用公務人員行政中立法，與公立學校教師同。

(二)有關中央研究院法律學研究所研究員黃國昌參與 103 年 3 月 18 日學運，是否違反公務人員行政中立法疑義，銓敘部 104 年 1 月 27 日部法二字第 1043931185 號等函復本院說明：

- 1、按公務人員行政中立法於歷次研議過程中，銓敘部均僅將公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員列為準用對象，嗣於 98 年 3 月 18 日立法院審查時，部分立法委員提議將該法第 17 條第 3 款「公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員」中之「兼任行政職務之」等文字刪除，亦即將所有公立學術研究機構研究人員均納入規範，且經同年 5 月 19 日立法院第 7 屆第 3 會期第 13 次會議完成三讀程序，並經總統同年 6 月 10 日令公布在案。基此，中央研究院研究人員無論有無兼任行政職務，均為公務人員行政中立法之準用對象。
- 2、又公務人員行政中立法對於中央研究院研究人員準用範圍，並未明定準用之條次，故渠等應遵守之公務人員行政中立法相關規定，於其性質不相牴觸之範圍內原則均應準用。按中立法第 7 條及第 9 條規定，公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動，亦不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，而有動用行政資源、主持集會、發起遊行、領導連署、對職務相關人員或其職務對象表達指

示等行為。基此，黃國昌即使以請假方式或於例假日期間前往參與學運活動，如有上開行為，仍有違反公務人員行政中立法之虞。

- 3、公務人員行政中立法第 17 條於 103 年 11 月 26 日修正公布後，公務人員行政中立法適(準)用對象於修法前之行為，究應適用舊規定或新規定一節：依公務人員行政中立法第 16 條規定，公務人員違反公務人員行政中立法，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處。茲以平時考核懲處係機關對公務人員所為之不利處分，基於受考人之權益考量，權責機關如欲就其過去違失行為課予行政責任，倘遇懲處時相關規定變更，該部例採行政罰法「從新從輕」懲處原則，此原則亦經公務人員保障暨培訓委員會 102 年 2 月 5 日 102 公申決字第 0017 號再申訴決定書所採認。

(三)另本院邀請學者專家之諮詢意見，均認同公務人員行政中立法第 17 條於 103 年 11 月 26 日修正公布，公立學術研究機構之研究人員準用該法之規定已限為兼任行政職務之研究人員始準用之。中央研究院研究人員即無該法適用。是中央研究院法律學研究所研究員黃國昌於 103 年 3 月 18 日至 4 月 10 日間參與「太陽花學運」，依中央法規標準法第 18 條之「從新從優」原則，不再準用公務人員行政中立法相關規定。

(四)綜上，公務人員行政中立法第 17 條於 103 年 11 月 26 日修正公布，已將公立學術研究機構研究人員準用該法之規定，限定為兼任行政職務之研究人員始準用之，中央研究院法律學研究所研究員黃國昌於 103 年 3 月 18 日至 4 月 10 日間參與「太陽花學運

」，參據銓敘部及本院諮詢學者專家之見解，宜採「從新從優」之法律原則，中央研究院未兼任行政職務之研究人員參與 103 年 3 月 18 日至 4 月 10 日之「太陽花學運」，不再準用公務人員行政中立法相關規定。

調查委員：仇桂美 方萬富