政治科學論叢／第 68 期／民國 105 年 6 月／頁 1-36

美國公務員言論自由的保障與限制：聯邦最高法院判決分析及其對台灣的啓示*

楊戊龍**

摘　要

本文分析美國聯邦最高法院判決，探討美國公務員的言論自由保障與限制，然後應用該院之分析模式，分析國內事件。當公務員指控政府雇主因其言論而予紀律處分，侵犯其受憲法增修條文第 1 條所保障的言論自由權時，美國聯邦最高法院的分析模式爲：(1) 決定公務員的言論身分（第一道門檻），如果公務員發表者屬於公務職責言論，則他不是居於公民身分說話，其言論不屬於言論自由條款保護之範圍（2006 年 *Garcetti* 案判決）。(2) 如果公務員居於公民身分發表言論，再依公務員言論的內容、形式及情境，決定言論是否屬於公共議題（第二道門檻）（1983 年 *Connick* 案判決）。如果不屬於公共議題，公務員亦無主張言論自由條款保護的訴訟理由（1968 年 *Pickering* 案判決）。(3) 如果公務員居於公民身分，發表屬於公共議題之言論，則再探究政府機關是否有充分正當的理由，對該公務員爲與其他一般民眾不同的對待（1968 年 *Pickering* 案判決），即進行利益衡平，檢視政府雇主能否提出抗衡性利益，支持其對公務員所爲的紀律處分。而自 1968 年 *Pickering* 案開啓公務員言論公共議題受言論自由條款保護之門至今，聯邦最高

臺灣大學學術期刊資料庫

* DOI:10.6166/TJPS.68(1-36)。

** 高雄大學政治法律學系教授，E-mail: lyricyang@nuk.edu.tw。

收稿日期：104 年 12 月 11 日；通過日期：105 年 6 月 28 日。

2 美國公務員言論自由的保障與限制： 楊戊龍
聯邦最高法院判決分析及其對台灣的啓示

法院對公務員言論自由的保護趨向嚴格、限縮的解釋。本文應用上開分析模式，討論國內郭○○（前新聞局駐外人員）案、施○○（前衛生署疾病管制局副局長）案及陳○○（郵政基層職員）案，從結果論，郭○○案及陳○○案處置適當，對施○○案則有點過度反應。

關鍵詞：公務員、言論自由、公共議題、利益衡平

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

任何組織皆需要紀律，缺乏紀律，無法實現使命、願景、目標，也就不會成功。理念型官僚組織建構者 Max Weber 指出，官僚受到嚴格、有系統的紀律和控制，是官僚組織有效率運作的條件之一（Fry, 1989: 31）。「從 A 到 A+」一書作者 Jim Collins 指出，要成爲卓越組織，必須強調紀律的文化，「強調紀律的文化不只關乎行動，還包括促使有紀律的員工透過有紀律的思考，採取有紀律的行動」（齊若蘭譯，2003：226）。政府組織爲有效提供公共服務，對公務員課予諸多紀律（或稱附隨公務員身分而來的義務，其中有些義務並延伸至職務外行爲及離職後），如忠誠、廉正、保密、服從、團隊合作、利益迴避等，並以價值、義務、責任、倫理、或法令等方式表現。公務員要注意其言論也在紀律的範圍之內，如我國公務員服務法第 4 條規定，公務員有絕對保守政府機關機密之義務，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。但基於公務員言論予以紀律處分（國內指司法懲戒或行政懲處），則因爲政府具有統治者與雇主、公務員具有公民與受僱者之雙元身分，而成爲一個較爲複雜的議題。

我國在國家與公務員關係受特別權力關係支配的年代，公務員因其言論受到行政懲處，沒有爭訟權利，也就沒有政府作爲是否侵犯言論自由之問題。進入公法上職務關係年代，公務員憲法上保障之權利，在其職務義務範圍內，仍受有相當之限制，但公務員有權行使爭訟權，挑戰政府作爲是否侵犯其憲法所保障的權利。過去幾年，國內曾零星出現公務員言論自由爭議或答辯案件，如 2009 年行政院新聞局駐外官員郭○○在部落格質疑國家認同案、2012 年行政院衛生署疾病管制局副局長施○○在臉書質疑政策案、郵局職員陳○○被服務機構以發表不當言論懲處案、2015 年警員林○○在通訊軟體群組不當發言被懲處案，行政機關對於當事人以言論自由受保障的答辯，通常沒有太多的回應，或以符合憲法第 23 條比例原則，所爲限制尚屬合理帶過。若要回應受紀律處分公務員的主張，可如何爲之？本文介紹美國聯邦最高法院發展的分析模式，並借之分析國內案件，以爲討論參考。

臺灣大學學術期刊資料庫

美國 2014 年 *Lane v. Franks* et al. 案（以下簡稱 *Lane* 案），聯邦最高法院根據 1968 年*Pickering v. Board of Education*案（以下簡稱 *Pickering* 案）、1983 年 *Connick v. Myers* 案（以下簡稱 *Connick* 案）與 2006 年*Garcetti v. Ceballos*案（以下簡稱 *Garcetti* 案）發展而來的基礎指出，當公務員指控政府雇主因其言論而予紀律處分（處分的主要類型爲被免職或不被續聘），侵犯其受憲法增修條文第一條所保障的言論自由權時，依以下三階模式分析：

1. 決定公務員的言論身分（第一道門檻）。如果公務員發表者屬於公務職責言論，則他不是居於公民身分說話，其言論不屬於言論自由條款保護之範圍（2006 年 *Garcetti* 案判決）。
2. 如果公務員居於公民身分發表言論，再依公務員言論的內容（content）、形式（form）及情境（context），決定其言論是否屬於公共議題（第二道門檻）（1983 年 *Connick* 案判決）。如果不屬於公共議題，公務員亦無主張言論自由條款保護的訴訟理由（1968 年 *Pickering* 案判決）。
3. 如果公務員居於公民身分，發表屬於公共議題範疇的言論，則再探究政府機關是否有充分正當的理由，對該公務員爲與其他一般公民不同的對待（1968 年 *Pickering* 案判決）。即進行利益衡平（balancing test），檢視政府雇主能否提出抗衡性利益，支持其對公務員所爲的紀律處分。

應用上開美國聯邦最高法院發展之三階分析模式，分析國內受社會關注的案件，看看會得出什麼樣的結論，是本文的主要目的。在此之前，爲便於行文，先就美國言論自由條款的核心意涵及限制作一扼要、打底式的詮釋。其次，說明 1968 年 *Pickering* 案及 1983 年 *Connick* 案脈絡下「公務員言論公共議題」與「政府有效運作」間的利益衡平。第三、說明 2006 年 *Garcetti* 案脈絡下職責言論不受言論自由條款保護的說理及所受批評。最後，應用三階分析模式，分析郭○○、施○○、陳○○三案。[1]

[1] 選擇郭○○案，在於當事人爭論其發表意見受言論自由保護，而相關機關未予回應；選擇施○○案，在於當事人爲高階常任文官，而人事主管機關以行政倫理觀點認爲當事人言論不當；選擇陳○○案，在於當事人言論批評服務機構的工作條件，提出救濟

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、言論自由條款的詮釋

言論自由被視爲普世價值，享有最高程度的憲法保障，但也受到一定程度的限制。如聯合國 1966 年政治權利國際公約（*International Covenant on Civil and Political Rights*）第 19 條所言，人人有發表自由之權利，此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由，但此權利之行使，附有特別責任及義務，爲尊重他人權利或名譽，保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化，得經法律規定加以限制。美國聯邦憲法增修條文第 1 條規定，國會不得制定法律，限制或剝奪人民言論及出版之自由（簡稱言論自由條款），但增修條文第 5 條及第 14 條亦有規定，非經正當法律程序，不得剝奪人民的生命、自由或財產（簡稱正當程序條款），換言之，經正當法律程序，人民的自由仍可加以限制。此一既受高度保障又受一定程度限制的權利如何詮釋，適用於公務員時的論理爲何，茲引述聯邦最高法院判決說明之。

一、人民談論公共議題是言論自由條款的核心

憲法保障人民的言論自由，是爲了確保人民想要產生政治、社會變遷之理念，得以不受拘束的（unfettered）交流。[2] 爲了讓人民自由的討論政治，讓政府回應人民的意願，並經由和平的手段達成想要的變遷，保障憲法上的言論自由權不受侵犯，是必要之務。[3]

「人民」談論「公共議題」是言論自由條款的核心，居於憲法增修條

時有保訓委員關注到當事人的言論自由及再申訴決定所持理由有欠妥適。

2 Roth v. United States, 354 U.S. 476, 484 (1957); New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 269 (1964).

3 Mr. Justice Goldberg, with whom Mr. Justice Douglas joins, concurring in the result. New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 301 (1964). *Quoting Jonge v. Oregon,* 299 U.S. 353, 365 (1937). 參照陳昭如、曾文亮節譯（2003：286）。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

文第一條所列各種價值之最高位，有資格受到特別的保護。[4] 言論自由條款之作用，在於排除公共議題討論過程中來自政府的阻撓，將應該表達哪些觀點的決定權，交到每個人民手中，以期培養出更能幹的公民、更完美的政府體制。[5] 爲了讓我們的政治與文化繼續累積發展，爲了保障每個人均能獲得自我實現，政府無權對表意的訊息、觀念、主題或是內容加以限制；任何因內容而對表意行爲所加設的限制，都可能破壞了國家對「公共議題辯論應該不受限制、活絡、完全開放」之深刻承諾。[6]

言論自由條款保護人民批評公共政策與其執行之言論，[7] 包括對候選人、政府結構與形式、現行或未來的運作方式、及所有涉及政治過程事物的自由評論，[8] 也包括以激烈、尖銳、甚至令人不快的方式，批評政府及公共官員。[9] 按政府不是一個抽象的觀念而已，它是由個人所組成，由向被統治者負責的統治者所組成，在一個人民可以透過選舉，自由決定政權輪替的民主社會中，任何批評政府措施的言論，都必然「針對且關係到」（of and concerning）統治者，而任何關係到統治者公務行爲的批評，也必然「針對且關係到」政府。[10] 此外，在自由的辯論中，錯誤是無法避免的，如果要讓意見表達的自由擁有能夠賴以生存的呼吸空間，這樣的錯誤應該受到保障；對於事實錯誤、內容損及官員聲譽、或兩者兼具之言論，除非是在明知資訊不實（with knowledge that the information was false）或漠視其眞實性（with reckless disregard of whether it was true or false）的情況下所爲，即有「實質惡意」（actual malice）的前提下，才能對之課以誹謗之

4 Connick v. Myers, 461 U.S. 138, 145 (1883).

5 Cohen v. California, 403 U.S. 15, 24 (1971).

6 Police Department of Chicago v. Mosley, 408 U.S. 92, 95-96 (1972). 參照李念祖節譯（2002：62）。

7 Bond v. Floyd, 385 U.S. 116, 136 (1966); Rankin v. McPherson, 483 U.S. 378, 387 (1987).

8 Mills v. Alabama, 384 U.S. 214, 218-219 (1966).

9 New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 270 (1964). 參照陳昭如、曾文亮節譯（2003：271）。

10 Mr. Justice Goldberg, with whom Mr. Justice Douglas joins, concurring in the result. New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 299 (1964). 參照陳昭如、曾文亮節譯（2003：285）。

臺灣大學學術期刊資料庫

責。[11]

二、限制言論自由要有重大利益

言論自由屬古典人權清單範疇，其作用在於排除來自國家或其他行政主體的公權力，對人民表意的侵害或干預，即所謂的「防禦功能」（吳庚，2003：119；陳新民，1995：129-130）。然言論自由猶如其他基本人權，都不是絕對而不受拘束的。

言論自由作爲憲法增修條文第一條所保障的重要權利，必須受限於對秩序的基本需求（elemental need），沒有秩序，民權的保證將變成笑柄（mockery）。[12] 要給予言論自由最嚴格的保障，也不會保障一個人有在戲院謊報失火、製造恐慌的權利，對於產生明顯、立即危險的言論，國會有權加以預防。[13] 正如美國政治、法律學者 Akil Amar 所說，如果我們完全不受政府威脅，卻受到民間暴力的威脅，我們終究沒有比較安全（蕭美惠譯，1999：292）。政府對言論的限制，如果是在憲法所定的權力範圍之內，是爲促進重大或實質的政府利益（公共利益之意），且其所爲之限制並未逾越促進政府利益所必要程度者，則具有正當理由。[14]

對於言論時間、地點或方式的限制，不論該言論是以口頭、書面、或以行爲象徵爲之，只要沒有涉及受管制言論的內容，是爲服務重要政府利益而限縮（narrowly）爲之，且留有其他開放、充分的替代性資訊交流管道，便有其合理性。[15] 言論自由也不能因某些人不接受其實質內容而予限制，「如果憲法增修條文第 1 條有個基本原則的話，那就是政府不得僅因社會大眾認爲某種意見本身具有冒犯性或不能同意，就對於這種意見的表達加以禁止」。[16]

---

11 New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 271-272 (1964). 參照陳昭如、曾文亮節譯（2003：272、260）。

12 United Public Workers of America v. Mitchell, 330 U.S. 75, 95-96 (1947).

13 Schenck v. United States, 249 U.S. 47 (1919).

14 United States v. O'Brien, 391 U.S. 367, 377 (1968). 參照法治斌節譯（2001b：349）。

15 Clark v. Community for Creative Nonviolence, 468 U.S. 288, 293-294 (1984).

16 United States v. Eichman, 496 U.S. 310, 318 (1990). *Quoting Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397, 414 (1989). 參照法治斌節譯（2001a：369）。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、公務員的言論自由

在 1960 年代之前，美國國家與公務員關係受「權利－特權二分理論」（right-privilege distinction）的支配，公務員的言論自由不受保障，國家得要求進入政府機關服務的人民放棄憲法上之權利，且可不經正當法律程序予以拒絕或剝奪。1892 年麻薩諸塞州（Massachusetts）最高法院院長 Oliver W. Holmes 在 *McAuliffe v. New Bedford* 案所言：「上訴者（警察）有談論政治之憲法權利，但沒有當警察的憲法權利。公務員不同意暫停其憲法上之言論自由權，沒有僱用可資獲得，……當其接受所定條件任職時，就不能有所抱怨」，[17] 是公務員身分從屬性的經典詮釋。這個理論在 1950、60 年代政府要求公務員（特別是教師）宣誓效忠及揭示所屬社團時開始受到檢討批判。[18]

1961 年 *Cafeteria & Restaurant Workers Union v. McElroy* 案聯邦最高法院判決指出，「針對這個問題，吾人不能輕率地這樣回答：首先，因爲她在憲法上沒有該項工作的權利，因此也就不發生所謂她的自由權利遭到其主管的（免職）處分所剝奪的問題；一個人在憲法上可以沒有到巴格達之權利，但政府不可以禁止一個人到那裡，除非用符合正當法律程序的方式加以禁止」。[19] 1967 年 *Keyishian v. Board of Regents* 案（以下簡稱 *Keyishian* 案）再次指出，公共僱用和政府的福利，都不可以被用做限制或剝奪憲法上權利的條件，並說今日才加以質疑顯得有點太晚。[20] 隨後公務員爭取憲法權利案件（包括增修條文第 5 條、第 14 條正當程序條款的保護），陸續被聯邦最高法院受理和解釋。

聯邦最高法院在 1968 年 *Pickering* 案，開啓公務員談論公共議題受言

---

17 *Quoting Connick v. Myers*, 461 U.S. 138, 143-144 (1983).

18 Connick v. Myers, 461 U.S. 138, 144 (1983).

19 367 U.S. 886, 894 (1961). 案涉工會成員（Rachel Brawner）不符海軍槍械廠的工作安全要求被免職案。

20 385 U.S. 589, 606 (1967). 案涉一群不被續聘或免職、或受該威脅的紐約州立大學教職員，指控州立大學要求教師簽署忠誠宣誓作爲接受僱用之條件，及州教育法第 3021 條有關不忠或煽動性言論或作爲之規定，威脅言論自由及壓抑高等教育的學術自由。聯邦最高法院判決州法違憲。

臺灣大學學術期刊資料庫

論自由條款保護的大門，該案判決重申 1967 年 *Keyishian* 案判決意旨指出：「可以全部拒絕給予之公共僱用得受其他條件限制，不論該條件多麼不合理之理論，已被本院一致的拒絕」。[21] 1972 年 *Board of Regents v. Roth* 案（以下簡稱 *Roth* 案）及 *Perry v. Sindermann* 案（以下簡稱 *Perry* 案），賡續強調保護公務員言論自由的重要性。*Roth* 案判決指出，「自由」與「財產」是既廣泛又崇高的名詞，在許多偉大的憲法概念中，他們的意義被刻意保留從經驗中獲取之，這些概念關係到整個社會及經濟事實，而且開國政治家們清楚知道，只有在停滯不前的社會中，其意義才不會改變。[22] *Perry* 案判決指出，即使一個人對有用的政府利益沒有任何請求權，即使政府得拒絕給他利益，但有一些理由是政府不能依據的；如果政府可以因爲一個人行使憲法上所保障的言論或結社自由，而否定其利益，則其行使那些自由權的結果，實際上無異於遭到處罰或抑制；如此，會讓政府製造出「它（政府）不可以被直接批評」的效果。[23]

1987 年 *Rankin v. McPherson* 案（以下簡稱 *Rankin* 案）判決甚至說，公務員對「公共議題的討論應不受拘束、活絡、完全開放，且得以激烈、尖刻、甚至令人不快的方式，批評政府及公共官員」，「正如同錯誤的言論必須加以保護，以讓表達意見的自由，擁有賴以生存所需的呼吸空間，批

---

21 391 U.S. 563, 568 (1968). *Quoting Keyishian v. Board of Regents*, 385 U.S. 589, 605-606 (1967).

22 408 U.S. 564, 571 (1972). *Quoting National Ins. Co. v. Tidewater Co.*, 337 U.S. 582, 646 (1949) (Frankfurter, J., dissenting). 案涉威斯康辛州立大學新聘助理教授（David Roth）在一年期聘約屆滿後未獲得校方續聘，校方未說明不續聘之理由，當事人指控校方是因其批評學校行政，以不續聘作爲處罰，侵犯其言論自由；另指控校方不續聘程序違反正當程序條款。

23 408 U.S. 593, 597 (1972). 案涉州立專校（junior college）任教 10 年的教授（Robert Sinderman）不續聘案，當事人擔任德州專校教師協會主席，任職期間曾擔任教師工會主席，出席各種委員會作證，批評校方政策。第 11 年，校方在未給予說明及事前聽證的情況下不予續聘，並指控當事人不服從，但未提供不續聘正式理由。當事人指控校方是因其公開批評校方行政事務而不予續聘，侵犯其言論自由權。地區法院認爲該校沒有終身任期制，校方是因契約到期不予續聘，判決當事人敗訴。上訴法院認爲，即使沒有終身任期制，如果是因當事人行使憲法所保護的言論自由而未獲續約，違反憲法增修條文第 14 條（言論自由條款經由第 14 條而適用於州公務員）；另指控校方不續聘程序違反正當程序條款。

臺灣大學學術期刊論文資料庫

評公共政策及其執行的言論也必須受到相當的保護」。[24] 但另一方面，聯邦最高法院早在 1882 年 *Ex Parte Curtis* 案即指出，政府在提昇公務員履行職責的效率與廉正、維持文官集團適當的紀律方面，具有正當性；[25] 1947 年 *United Public Workers of America v. Mitchell* 案判決指出，國會及行政機關對文官（public service）的紀律及效率有權加以規範，當國會認爲文官的正直及稱職表現（competency）受到威脅時，有必要立法加以預防，以維持文官的效用（usefulness）。[26] 換言之，公務員和一般人民享有的言論自由並不等同，公務員的言論自由受制於政府有效運作的需求。

參、公共議題與利益衡平

1968 年 *Pickering* 案是聯邦最高法院針對公務員言論自由權解釋的第一個指標性案件（leading cases），對於公務員指控政府所爲不利人事處分侵犯言論自由權之案件，審查法院應就公務員居於公民身分評論公共議題的利益，與政府在提昇所屬公務員公共服務效率的利益間，進行利益衡平，以決定誰勝訴。1983 年 *Connick* 案補充解釋，審查法院應先就公務員言論的內容、形式及情境，審查決定所爲言論是否屬於公共議題的範疇，如果是，再進行利益衡平。公共議題的認定及利益衡平，均涉及審理法官的主觀認知，對於涉及不受主管歡迎、個人訴怨挾帶著組織管理問題之混合性案件，聯邦最高法院均難取得一致性意見。以下說明 1968 年 *Pickering* 案及 1983 年 *Connick* 案脈絡下「公務員言論公共議題」與「政府有效運作」間的利益衡平。

---

[24] 483 U.S. 378, 387 (1987). Quoting New York Times Co. v. Sullivan, 376 U. S. 254, 376 U. S. 270 (1964); Bond v. Floyd, 385 U. S. 116, 385 U. S. 136 (1966).

[25] 106 U.S. 371, 373 (1882). 案涉申訴人（Curtis）在下班時間參與地方性政治活動被免職案。

[26] 330 U.S. 75, 102-3 (1947). 案涉聯邦造幣廠（federal mint）技術工（George P. Pool）擔任民主黨某一選舉區委員會委員，在選舉期間參與政黨活動，擔任投票所工作人員，文官委員會以其從事政治管理活動違反赫奇法規定予以免職，當事人以赫奇法違反憲法增修條文第 1 條保護之言論及結社自由，並認爲其參與政黨活動並不影響工作績效爲由，提起訴訟。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、公務員言論公共議題 vs. 政府有效運作

Pickering 案涉一州立高中教師投書報社，批評教育當局的預算分配及加稅等問題。教育當局認爲該教師不當責難教育委員會及校方當局，批評內容諸多不實，嚴重影響學校有效運作，並擔心該教師的投書會干擾教師的紀律，挑起教師、行政人員、教育委員會、地區居民間的衝突，而予以免職。[27] 判決指出，學校預算問題，是一具有正當性的公共議題，該議題不應由教育當局或校方說了算；對於教育當局是否應該徵收更多的教育稅，選民能夠對之爲自由、開放的討論，對其爲知情的（informed）決定至爲重要；[28] 對整體社會而言，也是一件非常重要的事。[29] 此外，教師是學校教育社群的一員，對於分配給學校的經費如何支出，可能有知情、具體的意見，因此，讓他們能夠自由的將問題說出，不必害怕會受到校方的報復性免職，這的確有其必要。[30] 對於具有公共重要性的議題，爲自由、不受妨礙討論所帶來的公共利益，是言論自由條款的核心價值，因此應容許教師們對學校經費的運用自由的表達意見；至於校方請求損害名譽賠償之主張，除非校方能證明教師所爲言論，是在明知資訊不實或漠視其眞實性的情況下所爲，否則校方不能對該教師所爲之批評要求損害賠償。[31]

關於本案的利益衡平，聯邦最高法院從教師的投書：(1) 是否影響主管人員維持紀律的能力及同仁間的和諧；(2) 忠誠及信任是否爲職務適當履行的必要條件；及 (3) 是否妨礙職責執行等三個面向加以分析。判決認爲，部分同仁對預算使用的優先性及其公開持不同意見，認爲會導致工作場域的不和諧，然部分同仁的不同意見或擔憂，並不能作爲抑制言論的正當理由；[32] 又該教師投書報社之言論，並非針對特定人員，即使批評指向名義上的

---

27 391 U.S. 563, 566-569 (1968).
28 391 U.S. 563, 571-572 (1968).
29 391 U.S. 563, 573 (1968).
30 391 U.S. 563, 572 (1968).
31 391 U.S. 563, 573 (1968).
32 391 U.S. 563, 569-570 (1968).

臺灣大學學術期刊資料庫

上司，亦受保護。[33] 其次，教育當局、校方與該教師之間，可能無法維持之前的工作關係，但其間之關係，並非要如校方所稱「忠誠及信任是職責適當履行的必要條件」之那種緊密的工作關係；而對於該教師所發表的言論，除了教育當局及校方冷漠以對及不信之外，似乎其他人都給予掌聲。[34] 第三、教師投書報社批評校務運作，並未妨礙教師日常教職的適當履行，或干擾學校的日常運作。[35] 因此，法院判決教師言論教育預算問題的公共利益大於政府所主張的利益。

在 *Pickering* 案後，許多下級法院因公務員發表的言論涉及公共議題，即認定政府機關的不利人事處分違反言論自由條款，因此，1977 年 *Mt. Healthy City School District Board of Education v. Doyle* 案（以下簡稱 *Doyle* 案）補充解釋公務員行使言論自由權與不利處分間的關聯性。[36] 判決指出，「在不續聘決定中，受憲法增修條文第 1 條及第 14 條保護的行爲扮演實質因素（substantial part），並不等同於有違反憲法而得作爲救濟決定的正當理由；適當的標準是，保護憲法上權利不受侵犯，又沒有留下不是保護那些權利所必要的不良後果，才是適當的標準。既然公務員滿足舉證責任，證明他的行爲受憲法保護，且這也是促使校方決定不續聘的因素（motivating factor），地區法院便應進一步考量，校方是否能提出優勢證據（preponderance of the evidence），證明即使該公務員沒有從事受保護的行爲，也會作出相同的（人事）決定」。[37] 簡單之意是，公務員雖舉證證明其發表有關公共議題的言論，是其受不利處分的促成原因，惟如政府雇主能充分舉證，證明

---

33 391 U.S. 563, 574 (1968).

34 391 U.S. 563, 570 (1968).

35 391 U.S. 563, 572-573 (1968).

36 429 U.S. 274 (1977). 案涉非終身職教師（Fred Doyle）在任職期間有與其他教師爭議、對學生罵髒話、對女學生作出不雅行爲的紀錄，離不續聘最近的事件是將校長發給每位教師有關衣著儀容規定的備忘錄，電話告知廣播電台，讓校方難堪。校方告知處理專業情事不得體，特別指出廣播電台及不雅行爲事件。教師提出訴訟，指控校方拒絕續聘，違反增修條文第 1 條及第 14 條。地區法院判決，該教師以電話將訊息告知電台的行爲，受增修條文第 1 條保護，且該行爲在不續聘案中扮演「實質因素」，因此，教師有權請求復職及補發薪水。上訴法院確認地方法院判決，但聯邦最高法院撤銷發回更審，地區法院更審結果，維持校方不續聘的決定。

37 429 U.S. 274, 275 (1977).

臺灣大學學術期刊論文資料庫

該公務員的其他言行嚴重影響運作，則政府雇主所爲的不利處分仍具有正當性。

二、公共議題的認定

公務員發表的言論是否屬於公共議題之範疇，1983 年 *Connick* 案大法官 Byron R. White 主筆的多數意見指出，要視公務員言論的內容、形式及情境而定 。[38] *Connick* 案當事人爲地區助理檢察官，因拒絕職務異動，向多名上司反映不被接受後，就機關職務異動政策、辦公室士氣、申訴委員會的設立、對上司的信任、及是否受到政治競選壓力等議題，以問卷方式蒐集同僚的意見，主管以其拒絕職務異動及不服從爲由加以免職。[39] 地區法院認定，當事人不是因爲拒絕調職，而是因爲製作及散發問卷被免職，並認定問卷內容涉及公共議題，且地檢署並未明確證明該項調查實質干擾官署的運作（上訴法院支持地區法院論點）。[40]

聯邦最高法院多數意見指出，當公務員發表的言論無法被合理的視爲

---

[38] 461 U.S. 138 (1983). 此一論點取自 1979 年 *Givhan v. Western Line Consolidated Sch1.ool District* (439 U.S. 410) 案（以下簡稱 *Givhan* 案），大法官 William H. Rehnquist 主筆的一致性意見註腳 4 論點，略以：儘管增修條文第 1 條對公務員的保護包含私下和公開的表意，但在不同情境（context)下進行 *Pickering* 案建立之利益衡平時，涉及不同的考量；對一個教師公開的談論，一般而言，必須評價其言論的內容（content），以決定其是否妨碍教師例行教學職責的適當履行，或是否干預學校例行的運作；然而，私下的言論，在某些情境下進行利益衡平時，要額外考量其他因素，當公務員當面對抗（confront）其直接上司，則僱用機關的效率，不僅可能受到公務員言論的訊息內容所威脅，也可能受訊息傳遞方式、時間、地點的威脅。*Givhan* 案涉未續聘教師（Bessie Givhan）在許多場合，私下向校長抱怨／批評學校僱用政策及實務有種族歧視或造成歧視的結果，校方以其行爲無禮、不友善、喧噪、傲慢等爲由不續聘，該教師指控校方是因其行使言論自由條款權利而不續聘。地區法院認爲當事人批評校長政策及實務是主要理由，判決免職違反增修條文第 1 條所保護的權利，並命復職。上訴法院駁回，因爲憲法增修條文第 1 條並不保護迫使無意願的對方接受當事人所謂的好意。聯邦最高法院撤銷發回地區法院，要求依 1977 年 *Doyle* 案建立之原則更審，地區法院更審仍認定校方是因該教師行使增修條文第 1 條權利而予免職，其他理由都是藉口。換言之，言論自由條款保護公務員非公開的向雇主表達意見。

[39] 461 U.S. 138, 140-141 (1983).

[40] 461 U.S. 138, 142 (1983).

臺灣大學學術期刊資訊庫

關係到政治、社會、或其他相關的社群議題時，則政府官員應該享有寬廣的官署管理權，不受司法以言論自由條款之名干預監督。[41] 當公務員不是以公民身分談論公共議題，而是以受僱者身分談論個人利益議題時，除非在極例外的情況下，聯邦法院不是一個適合審查政府機關人事決定明智與否的適當場所。[42] 如果推定所有發生在官署的事務都關係到公共議題，則每件針對公共官員的批評，都會植下憲法爭訟的種子；就好的方面來說，公共官員應該容納部屬的建設性批評，但言論自由條款並不要求官署就公務員的內部抱怨事件爲參與式討論（run as a roundtable）。[43] 如果每一件僱用決定都變成憲法議題，則官署無法運作。[44]

Connick 案的多數意見極力強調政府有效運作的重要性，並不要求僱用機關容忍其合理認爲妨礙機關運作、破壞主管權限、摧毀緊密工作關係的行爲。系爭議題，除涉及公務員參與政治活動部分與公共議題有關外，其餘皆屬個人訴怨的表達，或有意將個人不愉快的境遇轉變爲轟動案件（cause celebre）；用問卷蒐集意見僅是調職爭執的延續，向公眾散發問卷，除了傳達對現狀的不滿外，沒有傳達其他任何訊息。[45]

多數意見也指出，當緊密的工作關係是實現公共職責的根本時，則在相當程度上尊重政府雇主的判斷，應屬適當；再者，政府雇主沒有必要在採取作爲前，讓事情開展到干擾辦公室、破壞工作關係的程度。[46] 政府在提昇文官履行職責的效率與廉正、維持適當紀律方面有其正當性，[47] 爲達此一目的，身爲雇主的政府，對其人事管理及內部事務，必須要有廣泛的裁量權及控制權，此項權力包括將那些妨礙政府有效運作公務員免職的特權（prerogative）。因爲，讓一個會干擾正常運作或無法令人滿意之公務員繼續任職，會對工作場所之紀律及士氣造成不利影響，導致不和諧，最終

41 461 U.S. 138, 146 (1983).
42 461 U.S. 138, 147 (1983).
43 461 U.S. 138, 149 (1983).
44 461 U.S. 138, 143 (1983).
45 461 U.S. 138, 148 (1983).
46 461 U.S. 138, 151-152 (1983).
47 461 U.S. 138, 150-151 (1983). 延用 1882 年 *Ex Parte Curtis* (106 U.S. 371, 373) 案論點。

臺灣大學學術期刊資料庫

損及機關之效率。[48] 再者，就問卷的發放方式、時間及地點加以考量，問卷在辦公室內製作及發放時，除當事人要放下工作外，其他同仁也要放下工作填答，就此而言，當事人言論自由權的行使，已干擾到官署的運作。[49]

1994 年 *Waters v. Churchill* 案（以下簡稱 *Churchill* 案）進一步論述 1983 年 *Connick* 案所指「公共議題」的內容，應從政府雇主合理認爲當事人說了什麼而定，而非由審查法院爲最終決定。[50] 雇主的屬性，讓政府在僱用領域享有額外的權力，來限制公務員從事或談論那些讓機關偏離有效運作的情事。[51] 判決指出，在缺乏普遍性的標準可資使用，以決定言論自由條款要求的程序保護時，必須考量程序的成本，及該程序對所保護言論爲錯誤處罰、不受保護言論爲錯誤開脫罪責之風險性的相對強度及其在憲法上的重要性，爲逐案決定；而衡量這些因素的關鍵，在於政府雇主盡其效能、效率達成目標的利益。[52] 政府不能以效率之名，限制公眾的言論，但當政府爲有效實現其目標而僱用公務員，限制公務員的言論是理所當然之事。[53] 另外，審查法院不能強迫政府雇主採行法院所適用的證據規則，得出事實結論，僱用的決定經常是依據傳聞證據、過去類似的行爲、對人員可靠性的個人認知、及其他被司法程序忽略的因素而爲。[54] 不過，法院也不能只考量雇主所認定的事實，而沒有考量雇主結論的合理性，即雇主需以善意的動機，而非找一個藉口，得出有關當事人說了什麼的結論，且雇主得出

---

48 461 U.S. 138, 151 (1983). 延用 1974 年 *Arnett v. Kennedy* (416 U.S. 134, 168) 案大法官 Lewis F. Powell Jr. 主筆（大法官 Harry A. Blackmun 連署）協同意見論點。

49 461 U.S. 138, 153 (1983).

50 511 U.S. 661 (1994). 案涉公立醫院婦產科護士（Cheryl Churchill）與想轉入婦產科服務同仁的談話，被另外一名護士聽到向上司報告，上司查證談話內容後，以當事人批評服務部門及主管爲由予以免職。當事人主張，他們談論病人照顧政策及人員短缺之議題，也沒有勸阻他人轉入之意；當事人的觀點，並有其他兩位護理人員作證。地區法院維持免職決定，上訴法院撤銷地區法院判決，認爲當事人談論公共議題，且未干擾醫院運作。聯邦最高法院撤銷上訴法院判決，發回地區法院審理決定免職的事由。

51 511 U.S. 661, 674-675 (1994).

52 511 U.S. 661, 661-662 (1994).

53 511 U.S. 661, 675 (1994).

54 511 U.S. 661, 675-676 (1994).

臺灣大學學術期刊資料庫

結論的程序也要具有合理性。[55]

三、公共議題的爭議

1968 年 *Pickering* 案，聯邦最高法院嚴正拒絕「權利－特權二分理論」，確認公務員對公共議題發表意見，取得言論自由條款保護的門票。但受不利處分公務員能否勝訴，關鍵仍在於公共議題的認定及後續的利益衡平。理論上，公務員發表的言論如果可以適當的連結到政治、社會、或其他涉及社群的議題，即可認定涉及公共議題。但聯邦最高法院也承認，公共議題的輪廓並沒有清楚的界定，1983 年 *Connick* 案所言從內容、形式及情境決定，也只是一個指導性原則。[56]

有些系爭議題的公共屬性非常明顯，如 1968 年 *Pickering* 案之教師投書報社批評教育當局的預算分配及使用問題、1979 年 *Givhan* 案之教師指控學校政策種族歧視或造成歧視的效果，此兩案皆不涉及公務員個人訴怨。有些系爭議題，明顯不屬於公共議題，如 2004 年 *City of San Diego, CA. et al.v. John Roe* 案之警察自製色情影帶販售及在影帶中穿著警察服裝從事性表演。[57] 而有爭議者，則是介於中間不受主管歡迎、個人訴怨挾帶著組織管理問題之混合性案件，前述 1983 年 *Connick* 案、1994 年 *Churchill* 案及後述 1987 年 *Rankin* 案、2006 年 *Garcetti* 案即屬此類案件，這類案件能否受到言論自由條款的保護，審理法官的主觀認知很重要。*Connick* 案多數意見認爲，儘管辦公室的紀律與士氣，關係到職責的有效履行，但當事人發放問卷的目的，不在於評量辦公室的運作，而在於收集下回與主管爭

---

55 511 U.S. 661, 677 (1994).

56 City of San Diego v. Roe, 543 U.S. 77, 83 (2004).

57 543 U.S. 77 (2004). 案涉聖地牙哥市警察（John Roe）自製色情影帶在成人網站販售及在影帶中穿著警察服裝從事性表演被免職案，當事人指控免職案違反增修條文第 1 條及第 14 條保障之言論自由權。地區法院判決聖地牙哥警局勝訴，上訴法院判決認爲當事人所爲屬公共議題範圍，最高法院撤銷上訴法院判決，指出系爭言論損及政府雇主的任務及職能，沒有任何根據可以認定其屬公共議題。最高法院判決也指出，在公共議題之外，公務員在自己的時間寫作出版無關僱用的主題，除非政府提出強有力的支持理由，不能僅憑臆測即予管制。

臺灣大學藝術學院資料庫

論的資源，[58] 這已涉及言論動機的考量；但大法官 William J. Brennan Jr.主筆（3 位大法官連署）的不同意見，責難多數意見審查問卷發放情境，情境與言論內容是否涉及公共議題無關；[59] 且認爲問卷內容涉及公共議題，對政府執行其職責的方式爲不受限的討論，是公共議論的必要元素。[60] *Churchill* 案多數意見對於當事人（婦產科護士）在午餐時間，私下與想轉入婦產科服務的其他同仁，談論病人照顧政策及人員短缺等情事，選擇接受其他證人的聽聞、抱怨及主管認爲已干擾到醫院運作的判斷，但大法官 John P. Stevens 主筆（大法官 Harry A. Blackmun 連署）的不同意見則認爲，當事人所談論者屬公共議題，且未干擾到醫院的運作。[61]

1987 年 *Rankin* 案是一件不受主管歡迎的言論案件，案涉德州某一郡警局文書職員在工作場域的私人談話中，批評白宮削減福利支出政策，及談論有人刺殺雷根總統事件後表示，「如果有人再做這件事，希望他們得手」。她的談論被旁人聽到舉發，經證實後被免職。地區法院兩次審理均支持免職有理由，但上訴法院認定當事人言論涉及公共議題，並認定政府未能充分舉證，證明其維持效率與紀律之利益，勝於當事人言論之利益。聯邦最高法院多數意見應用 *Pickering－Connick* 案二階分析架構，維持上訴法院判決。判決指出，不適當或爭議性的言論，與它是否涉及公共議題無關；公共議題的討論應不受拘束、活絡、完全開放，且得包括激烈、尖刻、甚至令人不快的尖銳批評；正如同錯誤的言論必須加以保護，以讓意見表達自由擁有賴以生存所需的呼吸空間，批評公共政策及其執行的言論，也必須給予相當的保護。[62] 另外，公務員若非擔任機密、政策制定、或公共接觸的工作，則該公務員私人言論，對機關成功履行職責的危險性非常微小。[63] 但 Antonin G. Scalia 主筆（三位大法官連署）的不同意見認爲，執法的警察機關不應該出現意圖刺殺總統的言論，當事人的言論涉及暴力語

58 461 U.S. 138, 148 (1983).
59 461 U.S. 138, 159 (1983).
60 461 U.S. 138, 163 (1983).
61 511 U.S. 661, 699, 667 (1994).
62 483 U.S. 378, 387 (1987).
63 483 U.S. 378, 390-391 (1987).

臺灣大學學術期刊資料庫

言（violent words），已逾越公共議題範圍；即使認定屬於公共議題的範圍，非政策制定人員的言行，也會損及工作關係及公共信賴，政府予以免職的利益仍勝於當事人言論的利益。[64] 對照 *Connick* 案法院多數意見質疑當事人發放問卷的眞實動機，在於收集與主管爭論的資源，潛藏影響機關運作的風險；然本案多數意見卻高度揄揚公務員的言論自由，不認爲執法人員有關刺殺總統的言論潛藏風險。而從今日觀察聯邦最高法院趨向嚴格、限縮解釋公務員言論自由權來看，*Rankin* 案判決是發展過程中的異數。

因爲公共議題的輪廓無法清晰的界定，下級法院各自發展適用的原則，通常從公務員發表的言論：(1) 是否關係到政治、社會、或其他相關的社群議題；(2) 言論的內容、形式、及情境；(3) 是否想要告知公眾某些情事；(4) 是否想要揭發不法情事；(5) 是否僅爲個人訴怨等不同考量，決定公務員發表的言論是否屬於公共議題。另外，從公務員發表的言論，是否：(1) 損及紀律或主管的控制權；(2) 破壞同仁關係；(3) 腐蝕以忠誠及保密爲前提的緊密工作關係；(4) 干擾發表言論者的職責表現；(5) 妨礙官署的例行運作等不同考量，進行利益衡平（Brown et al., 2013）。

肆、職責言論與言論自由條款

2006 年 *Garcetti* 案在「公共議題」之前，再增一道「職責言論」的門檻，公務員基於正式職責所爲的言論，不受言論自由條款的保護；2014 年 *Lane* 案對「職責言論」加以澄清，並非關係到公務員工作的言論，都被視爲公務職責言論。以下說明 2006 年 *Garcetti* 案脈絡下職責言論不受言論自由條款保護的說理及所受批評。

一、職責言論不受言論自由條款保護

Garcetti 案當事人爲一地區輪值副檢察官，應一刑案辯護律師聲請，審閱犯罪案件書狀後，認定警方取得搜索票的書狀不實，並書寫處置備忘錄（disposition memorandum），向上司反映並建議免職相關人員，但不被

[64] 483 U.S. 378, 396, 400-401 (1987).

臺灣大學學術期刊資料庫

主管接受。當事人在法院審判程序中重述其看法，亦不爲法院所接受。之後，當事人認爲受到一連串的僱用報復，包括職務異動、無法陞遷等而提起訴訟。地區法院判決，處置備忘錄爲當事人基於僱用職責所爲，不受言論自由條款的保護。上訴法院根據先例，認爲備忘錄所指控的不法行爲，實質涉及公共議題，經利益衡平結果，判決當事人勝訴。不過，法官 Diarmuid F. O'Scannlain 的協同意見特別指出，「公務員在履行例行、法定僱用義務過程中所爲之言論，就該言論內容所引起的增修條文第 1 條權利而言，完全沒有任何個人利益可言」，聯邦最高法院接受 O'Scannlain 法官的見解，提審撤銷上訴法院判決。[65]

在該案，聯邦最高法院多數意見花了很大篇幅說明 *Pickering－Connick* 案所建構的二階分析架構，但並沒有討論案內爭議是否涉及公共議題及進行利益衡平，而是逕行切入說話者言論時的「身分」討論。判決指出，系爭案件的決定性因素（controlling factor），不在於當事人在辦公室內表達的論點，也不在於涉及僱用爭議的備忘錄，而在於當事人基於正式職責所爲的言論，不受言論自由條款的保護。[66] 公務員基於公務職責所爲的言論，非居於言論自由條款所要保護的公民身分說話，憲法並沒有把他們的訊息交流，阻絕於雇主的紀律之外。[67] 當政府機關居於雇主身分作爲時，享有較廣泛的限制言論裁量權；當公民進入政府服務，其必須接受某種程度的自由限制，政府雇主和私雇主一樣，需要對其受僱者的言行作重要程度的控制；缺乏此一控制，公共服務完全無法有效運作。[68] 但在政府機關服務的公務員仍然是公民，言論自由條款限制政府雇主操弄（leverage）僱用關係，有意或無意的限制公務員居於個別公民身分所享有的自由。[69]

多數意見引伸 1995 年 *Rosenberger v. Rector and Visitors of Univ. of Va.* 案所言：「當政府提撥公共資金推動它自己的特定政策，它有權說它想要的東西」，它只不過反映雇主對其本身所委任或創設事物控制權的行使；即政

65 547 U.S. 410, 413-417 (2006).
66 547 U.S. 410, 411 (2006).
67 547 U.S. 410, 421 (2006).
68 547 U.S. 410, 418 (2006).
69 547 U.S. 410, 419 (2006).

臺灣大學學術期刊資料庫

府僱用公務員代表它說話，政府有權管制該公務員說話的內容及觀點，當公務員上班執行任務，他是受薪工作，居於政府公務員身分而爲。[70] 政府雇主在控制公務員居於專業身分所爲之言論，享有崇高的利益，主管必須確保其所屬公務員公務溝通的精確，展現良好的判斷，及推展政府雇主的任務。[71]

對於「公務員基於公務職責發表言論，他不是居於言論自由條款所要保護之公民身分說話」之多數意見，大法官 John P. Stevens 批評，居於公民身分說話與居於僱用職責身分說話有其「絕對差異」（categorical difference）是錯誤的，主管對其所屬所發表的煽動性或誤導性言論，當然可以採取矯正作爲，但如果是發表不受主管歡迎、或揭發主管不想讓人發現的情事，在上開區分下即得不到保護，且不乏此類情事。[72] 大法官 Stephen G. Breyer 也認爲，幾乎所有人類的互動都是透過言論發生，言論自由條款無法提供所有言論相同的保護，必須在不同的系絡應用不同的保護設想（presumption），依據一般的活動分類，分別監督政府對言論所爲之限制；[73] 多數意見將公務員言論二分爲公務職責言論與公民身分言論，這種區分可說是太過「絕對」。[74] 大法官 David H. Souter（John P. Stevens 及 Ruth B. Ginsburg 連署）認爲，處理政府不法及威脅健康、安全所產生的個人和公共利益，勝於政策有效執行的利益；當公務員在執行職責時，其言論若揭露政府不法等情事，則其有資格主張言論自由條款的保護；[75] 而公務員居於知悉腐蝕其服務機關問題的最佳位置，若有言論自由條款的保護，可以讓民眾獲悉更多公務員揭發的資訊及意見。[76]

Garcetti 案後，一般而言，下級法院認定公務員循指揮體系向長官訴怨，屬居於公務員身分所爲之職責言論，不受言論自由條款的保護，然向

---

70 547 U.S. 410, 421-422 (2006).
71 547 U.S. 410, 422-423 (2006).
72 547 U.S. 410, 427, 417 (2006).
73 547 U.S. 410, 444-445 (2006).
74 547 U.S. 410, 446 (2006).
75 547 U.S. 410, 428 (2006).
76 547 U.S. 410, 429 (2006).

臺灣大學學術期刊資料庫

指揮體系外的民選官員或其他機關抱怨則受保護。其次，向新聞媒體發表意見，原則上不屬於公務職責言論，但仍要視個案事實認定；第三、執法官員有報告不法行爲（包括服務機關或上級主管的不法行爲）之職責，執法官員揭發不法，不受言論自由條款的保護（Brown et al., 2013）。

二、職責言論範圍的澄清

對於職責言論的認定，*Garcetti* 案判決指出，工作說明書不是決定性因素，還要看公務員實際上執行哪些工作。[77] 2014 年 *Lane* 案進一步指出，並非關係到公務員工作的言論，都被視爲公務職責言論，公務員在司法審判程序中，依據傳票出庭如實作證，是居於公民身分就公共議題說話，受言論自由條款的保護。[78] 不過，出庭作證並非 *Lane* 案當事人日常工作職責之一，對於屬於日常職責重要部分者，如警察、犯罪現場專家、實驗室分析人員的出庭作證，是否受言論自由條款的保護，並不在 *Lane* 案判決範圍之內。[79]

Lane 案當事人指控校方將她解僱，係爲報復她出庭作證時，針對列在校方執行州訓練計畫薪資名冊內卻未實際工作的州眾議員，爲不利證言。聯邦地區法院依據 2006 年 *Garcetti* 案，判決作證言論爲正式職責的一部分，不是居於公民身分談論公共議題；聯邦上訴法院進一步指出，如果該言論是因受僱者的專業職責而存在，且是雇主本身委任製作或產出的產品，即使受僱者不是被要求以職責身分發言，也不受言論自由條款的保護。聯邦最高法院認爲聯邦上訴法院過度解讀 *Garcetti* 案判決。[80]

聯邦最高法院先依 *Garcetti* 案原則分析當事人說話時的身分，再按 *Pickering－Connick* 案分析架構進行公共議題認定及利益衡平。判決指出，公務員在其日常工作職責之外宣誓作證，符合言論自由條款所要保護的公民身分言論，即使作證內容，涉及公共僱用或在任職期間得到的資訊，亦

77 547 U.S. 410, 424-425 (2006).

78 573 U.S. ___ (2014).（未取得有頁碼之判決書，根據官網公布之 pdf 檔頁碼標記資料來源。）

79 573 U.S. ___ (2014), Syllabus, 2.

80 573 U.S. ___ (2014), Opinion of the Court, 2-6.

臺灣大學學術期刊資料庫

同。在司法程序中宣誓作證，是公民身分言論的典型之例，任何人在法庭作證，對法庭及社會負有說實話的義務；公務員出庭作證，他或許對其雇主負有個別義務，例如不要表現出不專業的行爲，但居於受僱者身分對雇主所要負的任何類此義務，與居於公民身分出庭作證說實話的義務有所不同。上訴法院輕忽司法誓言的性質，及忽視證人依據誓言作證的義務，僅因當事人的言論，涉及公共僱用或在受僱期間知悉作證的議題，就認定其非居於公民身分說話，這是對 *Garcetti* 案判決爲過度解讀。[81] *Garcetti* 案判決並未討論涉及公共僱用或在僱用期間所知悉資訊之言論，該案之爭議，在於言論本身是否屬於受僱者日常職責範圍內之言論。[82]

至於言論是否涉及公共議題，從作證內容而言，公務員的貪瀆及濫用經費，明顯屬於重要公共議題範圍。在司法程序中宣誓作證，就形式及情境而言，也支持該結論；「和其他情境的言論不同，依據誓詞作證具有正式性與莊嚴性，有必要提醒證人，他的證詞將成爲政府正式行爲的依據，而政府行爲經常影響到他人的權利與自由」。[83] 然公務員出庭宣誓作證，不能僅因其以公民身分談論公共議題，就認定當事人勝訴，還是要進行利益衡平，而在本案，政府雇主未主張也未證明任何有利的政府利益，例如，沒有證據顯示當事人的作證不實、錯誤，或洩漏不必要的敏感、機密、特權資訊，因此，政府爲免職處分的利益不存在。[84]

三、職責言論不受保護與公務員揭弊

Garcetti 案引發很大的負評，核心關懷是公務員若因職責或專業，知悉政府不法或管理不當情事而予以揭發，卻得不到言論自由條款的保護，這不利於對政府的公共課責；如此，如該公務員想揭發不法，就只好訴諸指揮體系外的途徑。從前述下級法院發展的審查原則，的確造成此一情況。

從 1968 年 *Pickering* 案開始，聯邦最高法院就指出，教師對學校分配的經費應如何支出，是最具知情及具體意見的一群，要他們自由的將問題

81 573 U.S. ___ (2014), Opinion of the Court, 9.
82 573 U.S. ___ (2014), Opinion of the Court, 10.
83 573 U.S. ___ (2014), Opinion of the Court, 12.
84 573 U.S. ___ (2014), Opinion of the Court, 12-13.

臺灣大學 期刊

說出，則讓其不必擔憂會被報復性免職，是不可或缺的條件。[85] 1994 年 *Churchill* 案指出，公務員通常居於知悉腐蝕其服務機關問題的最佳位置，他們知情的意見，爲公共討論更添效益。[86] 2006 年 *Garcetti* 案多數意見也肯定，公務員揭發政府的無效率與不法，具有相當的重要性，政府已採取許多措施保護公務員，制衡那些違法或不當作爲的主管；[87] 前述四位大法官之不同意見，也是此意。

批評者認爲，*Garcetti* 案判決妨礙公眾知悉政府的不法行爲，區分公務職責言論與公民言論，造成司法箝制公務員的聲音，有如回到 1968 年 *Pickering* 案之前的特權時代；「基於正式職責所發表的言論不受言論自由條款的保護」此一門檻，既規避了 *Pickering* 案的利益衡平原則，也無法考量言論的內容、形式及情境，因而弱化公務員的地位；政府雇主只要擴張工作說明書的範圍，就可以增加對公務員的控制（Roesler, 2008）。法院判決將政府效率的價值捧得太高，也犧牲了言論自由條款對政府產生公共監督作用的重要價值；另外，法院判決造成言論自由條款的保護走錯了方向，保護到價值相對較低，談論專業以外事項的較不知情公務員，專業公務員的言論反而得不到保護（Roosevelt, 2006）；法院判決也讓政府得以管理特權之名，削弱公務員的言論自由權，反而不利於促進政府的透明性、可課責性、回應性；公務員揭發政府不法情事，也將面對政府雇主更大的報復風險（Secunda, 2008）。

不過，也有論者認爲 *Garcetti* 案判決並沒有想像中那麼糟，公務員的言論，的確非常有價值，但其價值並不全然是言論自由條款的價值，言論自由條款也不全然是最好的保護方式。一般而言，言論自由條款善於讓政府不干預言論，但卻不善於對言論的品質及社會適當性等，爲細緻及情境敏感性的判斷監督。而且，聯邦最高法院判決也一再重申，言論自由條款並不允許政府爲該判斷，但政府雇主又不能不干預他的公務員及考評公務員的工作表現，因此，從言論自由條款價值及管理效率兩個面向來看，判

85 391 U.S. 563, 572 (1968).
86 511 U.S. 661, 674 (1994).
87 547 U.S. 410, 425 (2006).

臺灣大學學術期刊資料庫

決是明智的（sensible）（Roosevelt III, 2012）。另外，如果管理是對政府機構績效爲政治課責的方法，則管理控制公務員的言論，是實行此種課責方法的根本；*Garcetti* 案聚焦於正當管理特權範圍的界定，而管理特權則是政治性任命官員有效控制其官署運作不可或缺的條件（Rosenthal, 2008）。

就此，自由與職責是不相容的概念，職司執法公務員就其履行職責部分，所發現違法不當情事，儘管事務性質係屬公共議題，其有義務依職責範圍內所規定的途徑，向上司陳報及處理，或循其他法定途徑舉發。若依據言論自由條款對此種言論提供保護，必定會動搖行政體系賴以整合與有效運作之層級節制原則，或謂行政一體性。此類人員出庭如實作證，當然要加以保護，但應透過訴訟程序或其他立法爲之。至於非執法公務員，其不負報告的義務，因此，其談論或揭發違法不當情事，該當言論自由條款所要保護之核心價值：公民言論公共議題。

對於 *Garcetti* 案多數意見認爲，國會立法可以對揭發不法的公務員提供保護，批評者認爲，揭弊者保護法律充滿漏洞，特別是標準不一致及社會的抑制（disincentives），讓公務員陷入是否要揭發的兩難（Cross, 2012）。多數意見未能意識到，揭弊者保護法律只是一種湊合物，各級政府的立法規定並不相同，那些法律不能取代憲法的保護（Roesler, 2008）。大法官 David H. Souter 不同意見也指出，多數意見對揭弊保護法律爲錯誤評斷，事實上，許多言論得不到法律的保護。[88] 公務員需要的是一個安全的庇護港，讓損及工作關係的言論，除在狹小的例外之外，可以受到完全的保護（Roosevelt, 2006）。

就聯邦政府層次而言，從 1978 年文官制度改革法（*Civil Service Reform Act*）建立聯邦公務員揭弊保護架構以來，國會議員爲了強化揭弊公務員的保護，一直在推動立（修）法，從 1989 年制定揭弊者保護法（*Whistleblower Protection Act*）、1994 年「特別檢察官辦公室重授權法」（*Office of Special Counsel Reauthorization Act*），到 2012 年 11 月歐巴馬（Barack Obama）總統簽署「揭弊者保護強化法」（*Whistleblower Protection Enhancement Act*），國會與行政部門間才逐漸達到一些共識。至於其實際效用，在 2012 年修法

88 547 U.S. 410, 436, 439-441 (2006).

臺灣大學學術期刊資料庫

前之情形，比較 1992 年、2010 年功績制保護委員會「功績原則調查」（Merit Principles Survey）調查數據後發現，從 1992 年以來，觀察到不法情事的公務員人數比例有所增加，但揭發不法公務員受到報復的情形依然嚴重（楊戊龍，2014：102-105）。

另外，2014 年 *Lane* 案仍留下伏筆，因公務員出庭宣誓作證，不能僅因其是以公民身分談論公共議題，就直接認定其勝訴；依據 *Pickering* 案利益衡平，如果政府雇主用優勢證據證明，公務員出庭作證損及公共利益，那麼其出庭作證仍得不到言論自由條款的保護。

伍、美國分析架構之應用

對於言論自由，我國大法官解釋也有內涵相當的詮釋，詮釋方式及用詞或許不同，但其精神一致。言論自由為實施民主政治最重要的基本人權，有實現自我、溝通意見、追求眞理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。[89] 對於可受公評之事項，尤其對政府之施政措施，縱然以不留餘地或尖酸刻薄之語言文字予以批評，亦應認為仍受憲法之保障。[90] 其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述，但為重大公益目的所必要，仍得立法採取合理而適當之限制，[91] 並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。[92]

在涉及公務員部分，公務人員經國家任用後，與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力，不僅應遵守法令，更應積極考量國家整體利益，採取一切有利於國家之行為與決策。[93] 公務員依法享有身分保障權利，並對國家負有特別義務，其憲法上所保障之權利

89 參見司法院釋字 509 號解釋。
90 參見司法院釋字 509 號解釋，吳庚大法官協同意見。
91 參見司法院釋字 577 號解釋。
92 參見司法院釋字 623 號解釋。
93 參見司法院釋字 618 號解釋。

臺灣大學學術期刊資料庫

即因此受有相當之限制。[94] 相當之限制，係從「比例原則」著手，探究目的與手段之間的實質關聯性、必要性及合理性，如「維護公務員公正廉明之重要公益，而對離職公務員選擇職業自由予以限制，其目的洵屬正當；其所採取之限制手段與目的達成間具實質關聯性，乃爲保護重要公益所必要，並未牴觸憲法第 23 條之規定」。[95]「對其（指公務員）所行使公權力之信賴，尤需有長時間之培養，系爭規定以 10 年爲期，其手段仍在必要及合理之範圍內，立法者就此所爲之斟酌判斷，尚無明顯而重大之瑕疵，難謂違反憲法第 23 條規定之比例原則」。[96]

目前雖無針對公務員言論自由的解釋，未來如有，想必也不離此一原則，如「言論自由爲人民之基本權利，憲法第 11 條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求眞理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟爲兼顧對……公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式爲合理之限制。……爲防止妨礙他人之自由權利所必要，符合憲法第 23 條規定之意旨」。[97]

郭○○案、施○○案、陳○○案言論均受到社會相當的關注，郭○○案要以：當事人從 2006 年至 2009 年，在部落格以筆名發文質疑台灣的國家定位，並用「台巴子」、「高級的外省人」等族群歧視字眼，2009 年 3 月經立法委員質詢、媒體報導、政治人物撻伐，行政院新聞局以其違反公務人員考績法「言行不檢，已嚴重損害到政府與公務人員聲譽」之規定，予以記兩大過免職（林新輝、李順德，2009；顏瓊玉等，2009）。監察院以「……未經長官許可，任意發表有關職務之談話，經多次勸導未見改善，影響政府機關形象，違失情節嚴重……」予以彈劾。[98] 公務員懲戒委員會（以下簡稱公懲會）議決撤職並停止任用 3 年。對於當事人部分答辯稱是他個人私領域之言論自由，公懲會議決未進一步討論，而謂：「……是否如同被付懲戒人申辯意旨所堅稱均屬言論自由之範圍，應受憲法之保障云云，學者

94 參見司法院釋字 637 號解釋。
95 參見司法院釋字 637 號解釋。
96 參見司法院釋字 618 號解釋。
97 參見司法院釋字 509 號解釋。
98 參見監察院彈劾案文 098 年劾字第 19 號。

臺灣大學學術期刊資料庫

及司法實務界之看法，人言言殊，並無絕對之定論。本會認爲本件被付懲戒人前述違反對國家忠誠義務之情節，已足令其撤職，不論此部分是否構成違失，均已不足以影響本件議決之結果，故不另置議」。[99]

施○○案要以：2012 年 10 月，當事人在臉書質疑美國給與國民免簽證政策及陸生加入健保政策，經新聞報導，考試院長指責違反公務倫理，行政院長指示行政院人事行政總處調查，衛生署決定書面警告，納入平時考核紀錄，作爲年終考績依據（張錦弘、施靜茹，2012；陳乃綾等，2012；黃文彥，2012）。在野黨政治人物說：「重點在施說的有無道理」、「保障施言論自由」（林恕輝等，2012；李昭安，2012），而被免職的郭○○說，「誓死保衛施○○言論自由」（楊毅等，2012）。

陳○○案要以：2012 年 12 月 4 日公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）駁回臺中郵局太平宜欣郵局職員陳○○不服「未經長官許可，任意向媒體發表不當言論，及利用網路散布不當或不實言論，嚴重損害郵政聲譽及員工團結和諧，違反紀律及服務規定情節重大案，依交通事業郵政人員獎懲標準表 8、(9) 及 (18) 規定，核予記一大過懲處」之再申訴案，理由謂：「……按言論自由雖爲憲法第 11 條所明文保障之基本權利，惟爲兼顧對其他法益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式爲合理之限制（司法院釋字第 509 號解釋意旨參照）。前揭工作規則第 76 條第 2 項規定，郵政員工未得郵政機構首長許可，不得以私人名義或代表郵政機構名義，任意發表有關郵政事業或工作上之談話，即是該規則對郵政員工保密義務所作特別規範，爲保障郵政事業之公務機密不致外洩，對郵政員工言論自由所作之限制，尚屬合理」。保訓委員張桐銳提出不同意見：「就本案而言，再申訴人接受公共電視採訪，訴求郵政工作條件差，質疑中華郵政公司違反勞動基準法，儘管涉及郵政事業，仍屬對於公共事務之意見，而非其個人職務上資訊之公開，中華郵政公司以其違反工作規則第 76 條第 2 項而加以懲處，自屬對其言論自由之違法侵害」；另陳淑芳委員提出結果雖可維持、但多數意見所持理由礙難同意之協同意見，其認爲再申訴人可非難之處，應在於其於值勤時間未經長官許可，帶記者拍攝太平宜欣郵局

[99] 參見公務員懲戒委員會議決書 98 年度鑑字第 11520 號。

臺灣大學學術期刊資料庫

作業場地，及發表不實言論，其所違反者，應爲公務員服務法第 1 條及第 5 條規定之義務。[100] 這三個案件，如放在美國法的分析架構下，結果會是如何？

一、公務職責上之言論？

郭○○、施○○、陳○○三位在部落格、臉書或新聞媒體所談議題，因其公務員身分而惹議，但均不是當事人例行工作職責之言論。郭○○案，監察院移送意旨指控其涉有公務員服務法第 4 條第 2 項之違法情事（指未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話），公懲會客氣地回應監察院稱係屬誤會，其內容並無隻字片語涉及以私人或代表機關名義，發表「有關其本身及新聞局職務」之談話，等於是說其發表之言論，不屬於公務職責言論。施○○案，當事人職掌疾病管制業務，但言論外交及兩岸政策事項，明顯不屬職掌範圍事項。陳○○案，當事人只是第一線郵政業務員工，係公開言論任職期間所知悉的工作勞動及管理問題，非談論個人日常工作職責範圍事項，亦不屬工作機密事項。因此，他們均是居於言論自由權所要保護的公民身分說話。

二、公共議題？

言論自由保障人民自由的談論政治社會變遷之理念、評論政治事務及公共政策。毫無疑問的，國族／國家認同是公共議題，是造成國內社會撕裂、政治對立的議題，只是郭○○的言論內容不在主流民意或政治正確那邊；然不管其立場在哪邊，言論自由保障其最大限度、開放的討論，政府不能因爲他的言論不中聽就給予處罰。或可非難者，在於其使用侮辱性文字，嚴格的說，在部落格留言、回應該類文字，若針對特定人，有可能構成毀謗，但國內社會充斥對不特定人侮辱漫罵的氛圍，是這個社會的整體悲哀，恐怕只能由言論自由市場自行節制。國民赴美免簽證、陸生加人健保也是公共議題，施○○質疑赴美仍需先在網路線上登錄，並不能算是免簽證，而是美國政府爲節省人力成本，因應人力不足的措施，並不是給予

[100] 參見公務人員保障暨培訓委員會 101 公申決字第 0405 號再申訴決定書。

臺灣大學學術期刊資料庫

台灣外交上的特別待遇，是否有理，見仁見智。又反對將陸生納入健保，認爲這是以台灣人民的納稅錢補貼陸生，陸生應自費購買商業醫療險，不應由健保負擔。政策選擇是價值的選擇，也是資源分配的選擇，關係到人民的納稅負擔，言論自由保障人民對此類公共政策開放的討論，即使該言論不受政府領導者所歡迎；或許施○○高階公務員身分有些爭議，影響行政團隊形象，但此與所言議題是否爲公共議題無關。陳○○案涉及當事人利用媒體表達對郵局勞動條件的不滿，爲員工發聲爭取工作權益，涉及個人抱怨者微乎其微，亦非針對特定個人或主管，單就此點而言，亦屬公共議題；主管們主張當事人言論有損郵政聲譽，但不會因此而貶低公共議題的屬性。事實上，任何勞動條件或管理措施的爭議，多少都會影響該事業或主管的聲譽，若要不影響聲譽，只能視而不見、閉口不談。

三、政府有效運作利益≧或≦公務員言論的利益？

任何組織都有紀律，有些紀律要求延伸至職務外行爲，甚至延伸至離職後。公務員取得「非職責言論」及「公共議題」門票，並非即有言論免責，仍要視其言論是否干擾政府的運作而定。郭○○爲駐外人員，代表國家執行職務，負責我國與外國政府、人民及僑民溝通，對國家忠誠是基本義務（對任何組織都一樣），政府不能期待一個不認同政策、對國家有欠忠誠的公務員能有效執行職務。因此，郭○○顯然已不適任公務人員，即使其所發表的言論非屬職責言論及屬公共議題，但利益衡平結果，一如公懲會所言，被付懲戒人違反對國家忠誠義務之情節，已足令其撤職。施○○所爲言論，與僱用議題無關，亦非散佈不實言論，或可爭議者在於言論的情境，其屬高階常任公務人員，被認爲受社會付託，負有政策規劃、執行、組織管理之責，其言論抵觸政策，有影響政府形象之虞，但言論之事非其職權範圍內事項，且其批評對政策有效執行的影響微乎其微，亦不妨礙自身職責之執行、或破壞同仁間之和諧，權責機關給予書面警告，納入平時考核紀錄及年終考績考量，有點過度反應。陳○○案言論內容涉及公共議題，且出於公益動機，但其在值勤時間，未得長官許可，約公共電視台記者至工作場域拍攝，此舉已干擾組織的運作；另外，其要傳達的訊息，非不能以其他方式爲之，且所發表之言論有誇大、不實之處。是以，不能因

臺灣大學圖書館期刊資料庫

其言論公共議題而予免責。即人民進入政府機構服務，其必須接受某種程度的自由限制，違反者仍應課責，服務機關給予記大過處分，利益衡平之下尚屬合理。而懲處之依據，以違反公務員服務法第 1 條忠實執勤及第 5 條謹愼義務，或交通事業郵政人員獎懲標準表第 7 點違反紀律情事情節較重者爲當。然若其無上開干擾運作之行爲，單就職場議題，基於公益動機向媒體揭發，服務機構若予處罰，則會造成寒蟬效應。

表 1　美國公務員言論自由爭訟案件分析模式應用於國內事件分析結果整理

	郭○○案	施○○案	陳○○案
基於職責之言論？（第一道門檻）	否	否	否
公共議題？（第二道門檻）	是	是	是
政府有效運作利益≧或≦公務員言論公共議題的利益？（利益衡平）	＞（大於）	＜（小於）	＞（大於）（關鍵點：行爲方式干擾運作）
處置結果是否適當？	適當（免職／撤職）	過當（書面警告）	適當（記大過）

資料來源：作者整理

陸、結語

言論自由之事，人言言殊，符合言論自由的本質。公務員言論自由的複雜度，來自於當事人雙方的雙重角色，即「統治者 vs. 公民」和「雇主 vs. 受僱者」共存、平行的關係，對政府雇主是否要對發表與官署目標相衝突言論的公務員給予紀律處分形成挑戰（Norcross, 2011）。政府居於統治者身分，原則上不得因言論內容處罰人民，還要形成保障言論自由之制度；但居於雇主身分，爲維護公共利益，有效提供公共服務，必須保有充分的管理權。公務員居於公民身分，有權主張言論自由，但居於受僱者身分，又須履行職責及附隨而來的義務。因此，最終回歸利益衡平是無可避免的，利益衡平即是我國應用之「比例原則」。

美國聯邦最高法院不想讓公務員成爲理念市場的中立者，剝奪公眾知

臺灣大學建研所印製專用

道政府機構內部重要事情的權利，但也不讓公務員具有與人民等同的言論自由。1967 年 *Keyishian* 案聯邦最高法院揚棄公共僱用特權論，1968 年 *Pickering* 案開啓公務員談論公共議題受言論自由條款保護之門，然自 1977 年 *Doyle* 案開始，對公務員言論自由權趨向嚴格、限縮的解釋。*Doyle* 案以「實質因素」標準，決定言論自由報復案是否成立，且審查法院不能因爲公務員行使言論自由條款所保障的權利，就認定政府機關的不利人事決定不成立，無疑是將剛開啓之門，又稍爲掩上。1983 年 *Connick* 案從「公共議題」的認定，限縮公務員的言論自由，不願讓帶有個人訴怨與公共議題雙重成分的混合性案件變成憲法案件；1994 年 *Churchill* 案更指出，公共議題的認定，原則上應從政府雇主合理的認爲當事人說了什麼決定。2006 年 *Garcetti* 案在「公共議題」之前，再增一道「職責言論」門檻。是以，公務員雖有言論自由，但在聯邦最高法院高度尊重行政管理權的態度下，經過關聯性、公共議題、職責言論的認定及利益衡平的程序，言論自由權仍受到行政機關相當多的箝制。對於公務員揭發政府機關內部不法情事，聯邦最高法院肯定其重要性，但多數意見選擇相信國會立法得以提供適當的保護。

我國國家與公務員的關係，從特別權力關係轉向公法上職務關係，公務員得爭訟基本權利。但從郭○○案、施○○案及陳○○案觀察，許多公部門在心態上，仍保有特別權力關係的懸念，極力擴張公務員服務法上保持品位、影響聲譽、職務談話等概念，以達處罰之目的。因爲立場不同，權責機關維護管理權的心態可以被理解，但面對公務員言論自由的主張，粗糙的以「爲兼顧對其他法益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式爲合理之限制」合理化管理作爲或回應，即使結果合理，也令人難以認同。是以，對於保護公務員言論自由這件事，國內仍有待教育開發。美國聯邦最高法院的分析架構值得借用參考，儘管在個案分析上，無可避免的會因爲政治社會條件之不同，或審理者主觀之心證，得出不同的處置結果，但無損其工具性價值。

黑白很容易分辨，問題在於中間灰色地帶，而事物通常是如此。公務員言論爭議的灰色地帶，在於不受管理者歡迎或公私益攙雜的言論。在政府廉正程度受責難的年代，有必要對公共管理者的作爲保持警覺，對於公

臺灣大學社會科學期刊資料庫

務員所發表不受管理者歡迎或公私益攙雜的言論，給予適度的權重，將有助於改善廉正程度及提昇公共服務品質。

參考書目

一、中文部分

吳　庚，2003，《憲法的解釋與適用》，臺北：作者自版。

李念祖節譯，2002，〈Police Department of Chicago v. Mosley, 408 U.S. 92 (1972)〉，司法院（編），《美國聯邦最高法院憲法判決選譯（第三輯）》，臺北：司法院，頁 62-69。

李昭安，2012，〈蔡：保障施言論自由〉，《聯合報》，10/14，A4。

林恕暉、陳文嬋、范正祥、邱宜君，2012，〈蘇：重點在施說的有無道理〉，《蘋果日報》，10/14，A04。

林新輝、李順德，2009，〈「台巴子」、「我是高級外省人」郭○○辱台？劉揆震怒：屬實就嚴辦〉，《聯合報》，03/14，A4。

法治斌節譯，2001a，〈United States v. O'Brien, 391 U.S. 367 (1968)〉，司法院（編），《美國聯邦最高法院憲法判決選譯（第一輯）》，臺北：司法院，頁 366-372。

法治斌節譯，2001b，〈United States v. Eichman, 496 U.S. 310 (1990)〉，司法院（編），《美國聯邦最高法院憲法判決選譯（第一輯）》，臺北：司法院，頁 345-353。

張錦弘、施靜茹，2012，〈關中：施○○違公務員倫理〉，《聯合報》，10/16，A4。

陳乃綾、李昭安、黃文彥，2012，〈違公務員服務法？陳沖要查施○○疾管局官員臉書大批免美簽、陸生納保 陳揆要求人事行政總處研究 衛署下周開考績會〉，《聯合報》，10/13，A2。

陳昭如、曾文亮節譯，2003，〈New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964)〉，司法院（編），《美國聯邦最高法院憲法判決選譯（第四輯）》，臺北：司法院，頁 260-288。

陳新民，1995，《中華民國憲法釋論》，臺北：三民。

黃文彥，2012，〈施○○臉書掀波 衛署：書面警告〉，《聯合報》，10/21，A12。

楊　毅、徐子晴、張睿纖，2012，〈曾以「范蘭欽」等筆名 PO 文遭免職 郭○○：誓死保衛施○○言論自由〉，《中國時報》，10/16，A4。

臺灣大學學術期刊資料庫

楊戊龍，2014，《公益揭發：揭弊保護法制比較研究》，臺北：翰蘆。

齊若蘭譯，2003，《從 A 到 A+》，臺北：遠流。譯自 Jim Collins. *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and others Don't*. New York, N.Y.: Harper Business. 2001.

蕭美惠譯，1999，《透明社會：個人隱私 vs. 資訊自由》，臺北：先覺。譯自 David Brin. *The Transparency Society: Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom*. Cambridge, MA: Perseus Books. 1998.

顏瓊玉、陳洛薇、羅暐智、朱眞楷，2009，〈郭○○遭免職〉，《中國時報》，03/24，A1。

二、西文部分

Brown, James, J. Scott Tiedemann, & David A. Urban. 2013. "Perils of Punishing Public Employees for Protected Speech: Applying Pickering v. Board of Education to Posts and Pins." Paper presented at League of California Cities 2013 Attorneys Spring Conference. May 8 – 10, Meritage Hotel, Napa.

Cross, Ashley M. 2012. "The Right to Remain Silent: Garcetti v. Ceballos and a Public Employee's Refusal to Speak Falsely." *Missouri Law Review* 77(3): 805-827.

Fry, Brian R. 1989. *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, N. J.: Chatham House Publishers, Inc.

Norcross, Diane. 2011. "Separating the Employee from the Citizen: The Social Science Implications of Garcetti v. Ceballos." *University of Baltimore Law Review* 40(3): 543-573.

Roesler, Beth A. 2008. "Garcetti V. Ceballos: Judicially Muzzling the Voices of Public Sector Employees." *South Dakota Law Review* 53(2): 397-424.

Roosevelt III, Kermit. 2012. "Not as Bad as You Think: Why Garcetti v. Ceballos Makes Sense." *Journal of Constitutional Law* 14(3): 631-660.

Roosevelt, Kermit. 2006. "Who's Afraid of Ceballos?" in http://balkin.blogspot.fr/2006/05/whos-afraid-of-ceballos.html. Latest update 5 November 2015.

Rosenthal, Lawrence. 2008. "The Emerging First Amendment Law of Managerial Prerogative." *Fordham Law Review* 77(1): 33-112.

Secunda, Paul M. 2008. "Garcetti's Impact on the First Amendment Speech Rights of Federal Employees." *First Amendment Law Review* 7: 117-144.

臺灣大學學術期刊資料庫

Free Speech for the Public Employees in the United States:

Exploring Inquiries of the U.S. Supreme Court and Their Application to Taiwan*

*Wu-lung Yang***

Abstract

This article discusses the decisions made by the U.S. Supreme Court regarding the free speech of public employees, and then applies the Court's Inquires to analyze three events that took place in Taiwan. In Lane v. Franks (2014), the Court applies a three-step inquiry with the principles evolved from *Pickering v. Board of Education* (1968), *Connick v. Myers* (1983), and *Garcetti v. Ceballos* (2006), to decide whether public employee's speech is entitled to the First Amendment protection. The first inquiry is whether the speech was pursuant to official duties. The First Amendment protection holds only when a public employee speaks as a private citizen and the speech itself must not be pursuant to his/her official duties. The second inquiry is whether the speech involved a matter of public concern. When a public employee speaks not as a citizen upon matters of public concern, he/she is not entitled to the First Amendment protection as well. Whether public employee's speech addresses a matter of public concern depends on the content, form, and context. The final inquiry is whether the government as an employer had an adequate justification for treating the employee differently than any other member of the public. The First Amendment protection goes to public employee when the interest of his/her speech outweighs the government's interest in efficiency and effectiveness. This article applies the above three-step inquiry to three events

* DOI:10.6166/TJPS.68(1-36).

** Professor of Department of Government and Law, National University of Kaohsiung. E-mail: lyricyang@nuk.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

in Taiwan and argues that the government's dispositions can be adequately justified for the cases of Kuo ○○ and Chen ○○. Kuo was the former acting director of the information division at the nation's representative office in Toronto who was removed after writing a number of articles slandering Taiwan and Taiwanese and alleged that he exercised constitutionally protected free speech, while Chen was an employee of the Taichung Post Office who suffered adverse performance appraisal for raising concern over the uncomfortable workplace to the media and later lost his re-appeal case in the Civil Service Protection and Training Commission. However, this paper argues that the authorities overreacted slightly to the case of Shih ○○. Shih was the former deputy director-general at Taiwan's Center for Disease Control and was accused of violating the Public Functionary Service Act for criticizing the U.S. visa-waive program and expressing his opposition about covering Chinese students under Taiwan's national health insurance program.

Keywords: Free Speech, Public Employee, Public Concern, Balancing Test

臺灣大學學術期刊資料庫

36 美國公務員言論自由的保障與限制：聯邦最高法院判決分析及其對台灣的啓示 楊戊龍

臺灣大學學術期刊資料庫