

我國政務人員職務設置及相關法制之研究

研究主持人 張世賢

考試院研究發展委員會

中華民國九十三年二月

我國政務人員職務設置及相關法制之研究

- 研究主持人：張世賢 國立台北大學公共行政暨政策學系教授
- 研究員：陳德禹 國立台灣大學政治學系教授
- 彭文賢 中央研究院中山社會科學研究所研究員
- 彭錦鵬 中央研究院歐美研究所副研究員
- 陳志華 國立台北大學公共行政暨政策學系教授
- 陳金貴 國立台北大學公共行政暨政策學系教授
- 陳愛娥 國立台北大學法律系教授
- 呂育誠 國立台北大學公共行政暨政策學系副教授
- 盧偉斯 國立中央警察大學行政管理學系副教授
- 黃一峰 淡江大學公共行政學系副教授
- 張紫雲 考試院編纂室主任
- 林文燦 行政院人事行政局給與處副處長
- 周秋玲 銓敘部法規司副司長
- 任可怡 行政院人事行政局考訓處專門委員
- 黃慶章 考選部規劃司專門委員
- 石真瑛 銓敘部法規司科長

中華民國九十三年二月

提 要

民主國家政府機關之人員大致可區分為由民選首長與所任命之政務人員及常務人員。二者依不同的管道及方式延攬進入政府機關服務，並分別扮演不同的角色。因此，建立良好機制，使二者經由不同之管道進入政府後，能夠攜手共同建立有為且廉潔的政府，便成為重要的課題。我國目前在政治制度設計上，雖然亦將民選行政首長所任命之政務人員與常務人員有所區分，然而在體制上並不明顯，復鑒於近年來國際情境變遷甚為激烈、我國政黨政治迅速形成與發展，以及民眾對於民主政治要求日益殷切，並對政務人員期許甚高。因此，針對政務人員之範圍、進用資格、進退方式與程序、行為分際、責任範圍以及權利義務等法制事項，作一全盤之研究，並提出改善建議，實為刻不容緩之事宜。

基於前述目的，本研究將採用「文獻分析」、「焦點團體研究法」、「腦力激盪法」、「辯證決策法」等研究方法，並從「理論分析、實務分析、質的研究」三個面向，進一步釐清相關問題脈絡與癥結，並參考先進國家之經驗，進而建立相關政務人員之體制。本研究主要包括下列內容：

第一，分別整理現行政務人員人事法制有關立法體例、法律用語、政務人員範圍的界定、資格限制、行為規範、俸給與福利、退職撫卹等規定。並分析上述制度設計之問題癥結與執行上窒礙之處。

第二，根據學理，國家之憲政體制類型、文官制度傳承，以及政務人員與常務人員間的關係分析其對於政務人員體制設計之影響。

第三，本諸他山之石可以攻錯的態度，分析英、美、加、日、德、法、紐、澳等國家，其憲政體制背景，進而分別探討上述各國政務人員之範圍、任免、相關權利、義務及行為規範，而後分析上述各國政務人員體制之共同點及差異點，最後說明先進國家之經驗對於我國設計政務人員人事法制之啟發。

經由資料蒐集、分析、討論、座談後，分別從整體制度設計、政務職務範圍、資格條件、任用程序、給與、行為規範與義務、離職方面歸納當前政務人員人事法制問題，並提出以下改進建議：

第一，在整體制度層次上，為健全我國政務人員法制，應積極研擬政務人員法草案、政務人員給與條例草案、政務人員離職儲金給與條例草案，並早日完成立法程序。

第二，在政務職位設置範圍方面，鑒於政務職位之設置，與憲政體制息息相關。因此，在研擬規劃政務人員法制時，應配合我國憲政體制之特性，妥適界定政務人員之範圍。

第三，在政務人員資格條件及其任命程序方面，大體可歸納為以下三種型態：第一，有法定資格，也有法定任命程序者；第二，有法定資格，而無資格審查程序者；第三，有資格審查程序，而未明定法定資格者。為避免法律明定政務人員選任資格卻缺乏配套之審查程序，未來考考量立法明定：依法應具一定資格之政務人員，應經立法院等民意

機關（或其他公正之機關）審查是否符合資格。

第四，在政務人員行為規範與義務方面，宜因應環境變遷及時代需要，訂定政務人員專屬之行為法制，其內涵包括政務人員的服務行為、任職前及任職期間的安全查核、離職後行為限制、相關迴避規定、不得運用公共資源於黨派政治性目的、任職時與離職後均不得從事妨害國家安全或利益之活動，並不得洩漏國家重大建設、產業、科技、國防等資訊、離職時有確保移交順暢、離職後並保守機密等之義務等。

第五，在政務人員之給與方面，在實體資源分配上，重新檢討政務人員給與標準的合理性；在程序設計上，應建構客觀、具有公信力之政務人員待遇調整機制。

第六，在政務人員離職方面，允宜盱衡國家整體情勢，知所進退，以示負責，展現政務人員之風範。基於此種考量，政務人員之離職相關法制宜採彈性規定，亦即採取自律與他律並立，以求提昇政務人員政治倫理之水準。此外，有關民選地方首長之解職準用部分政務人員法草案第十四條與地方制度法（第七十九條）之規定相牴觸，建議予以刪除。

目 次

第一章 導論	1
第一節 問題背景	1
第二節 研究目的	3
第三節 名詞定義	3
第四節 研究途徑及方法	5
第五節 研究架構	6
第二章 政務人員職務設置的理論分析	10
第一節 民主政體下政治與行政的分野	10
第二節 憲政體制與政治行政的分際	13
第三節 政務人員職務設置的效益	15
政務人員的角色扮演－從政務與常務人員的關係論	17
第三章 政務人員的界定與範圍	23
第一節 各國政務人員之範圍	24
第二節 我國政務人員之範圍	28
第三節 政務人員範圍之擴大課題	33
第四節 改進建議	40
第四章 政務人員與常務人員的分際	43
第一節 政務人員與常務人員之意義與區分	43
第二節 政治行政功能分際	45
第三節 我國政務人員與常務人員分際之檢討分析	47
第五章 我國現行政務人員相關法制研析	53
第一節 政務人員法制之沿革與現況	53
第二節 規劃中之政務人員法制	55
第三節 政務人員法制相關問題之探討	59

第四節 改進建議	64
第六章 外國政務人員相關法制研析	67
第一節 外國政務人員的範圍	67
第二節 外國政務人員的行為規範—美、英兩國個案分 析	90
第三節 外國政務人員的薪資福利—英國之個案分析...	98
第七章 政務人員的任職與離職	101
第一節 政務人員與政治任命之關係	101
第二節 政務人員之任職	107
第三節 政務人員之離職	113
第八章 政務人員的行為規範與義務	118
第一節 現行法令規定	118
第二節 當前法制問題之分析	122
第三節 可能途徑	124
第四節 改進建議	129
第九章 政務人員給與	134
第一節 現況分析	135
第二節 問題探討	146
第三節 可能途徑	148
第四節 改進建議	166
第十章 研究發現與建議	170
第一節 研究發現	170
第二節 改進建議	182
參考資料	186
附錄一 機要人員之任職與離職	196
附表一 中央機關政務職務設置一覽表	199

附表二	地方機關政務職務設置一覽表	203
附表三	各縣市政府一級單位主管比照機要人員進用彙整 表	206
附表四	英國政務人員	207
附表五	日本內閣部會大臣	212
附表六	本內閣各部會副大臣	213
附表七	日本內閣各部會之大臣政務官	214
附表八	德國內閣成員及各部會國務員	215
附表九	德國各部會政務委員	217
附表十	法國總理及部會正副首長	220
附表十一	法國內政部部長核心辦公室成員	222
附表十二	法國內政部副部長核心辦公室成員	223
附表十三	德國總理核心辦公室成員	224
附表十四	美國總統之內閣	226
附表十五	平民院部會首長薪資	227
附表十六	貴族院部會首長薪資	228
附表十七	英國政務人員支領之各類津貼	229
附表十八	各機關組織法規有關設置政務人員之規定	234
附表十九	總統令任命政務人員之情形	240
附表二十	總統令免職政務人員之情形	254
附表二十一	「我國政務人員職務設置及相關法制之研究」專 一覽案小組會議表	265

圖 次

圖 1-1：本研究流程	7
圖 4-1：政治、行政分立二元模式之分工與關係	47
圖 8-1：政務人員行為規範與義務內涵組合	130
圖 9-1：總待遇項目	136
圖 9-2：工作總回饋分析架構	138
圖 9-3：公部門給與決定連續體	153
圖 9-4：日本公務員(含政務人員)給與報告及建議程序	165

表 次

表 3— 1：各國政務人員範圍比較表	28
表 3— 2：我國人事法制上政務人員與政務官範圍之比較	31
表 3— 3：政務人員法草案之政務人員範圍	32
表 7— 1：政務人員與政治任命概念分析	105
表 7— 2：我國目前政務人員任命程序	109
表 7— 3：各機關組織法規有關政務人員資格之規定	111
表 9— 1：整體待遇管理選單	137
表 9— 2：我國政務人員現行給與支給項目	140
表 9— 3：總統、副總統及政務人員月支薪資支給標準表	141
表 9— 4：婚喪生育補助支給標準表	142
表 9— 5：子女教育補助費支給標準表	142
表 9— 6：急難貸款支給標準表	142
表 9— 7：政務委員以上政務人員特別費支給標準表	143
表 9— 8：政務人員待遇及補貼性給與(含津貼)類型的理論解釋	155
表 9— 9：政府首長津貼的普遍類型	156
表 9—10：美國首長首長俸表	157
表 9—11：英國上議院議員亦擔任行政職之部長、官員待遇支給標準 表	160
表 9—12：英國下議院議員擔任行政職之部長、官員待遇支給標準 表	160
表 9—13：新加坡政務人員薪金結構	163
表 9—14：新加坡 2000 年政務人員待遇修正前後比較	164
表 9—15：日本特別職之政務人員本薪支給標準表	164
表 9—16：世界主要國家部長級以上人員月支待遇比較表	168

第一章 導論

本研究之核心議題，在探討應如何建立一套完整合理之政務人員法制。爰此，本研究將採用「文獻分析」、「焦點團體研究法」、「腦力激盪法」、「辯證決策法」等研究方法，並從「理論分析、實務分析、質的研究」三個面向，進一步釐清相關問題脈絡與癥結，並參考先進國家之經驗，進而建立相關政務人員體制。以下針對本研究之問題背景、研究目的、名詞定義、研究途徑及方法、研究程序及章節安排等分別說明之。

第一節 問題背景

民主國家政府機關之人員大致可區分為由民選首長與所任命之政務人員及常務人員。二者依不同的管道及方式延攬進入政府機關服務，並分別扮演不同的角色。前者經由民選或政治任命，以其特定的政治立場或政黨屬性，參與國家大政方針之決策，並積極反應民意、推動政務、表現政績；或經提名並經同意，依法獨立行使職權，其統治之正當性建立在有效實現對選民所作之承諾及選民之付託；其任職期限大多短暫。除有部分政務人員依法令規定而有一定之任期（如我國由民選首長任命之政務人員、提名經同意之大法官、考試委員與監察委員等），其餘或隨政黨在朝在野及政策成敗而決定留任或去職，或隨民選首長任免而決定進退（各部會政務次長）；後者依公開性的競爭考試方式甄選後任用，大致採「永業化」體制；原則上係遵循既定的政策或方針，依法執行職務（吳庚，2001；施能傑，1996；李建良，1997）。究應如何建立良好機制，使二者雖然經由不同之管道進入政府之後，仍然能夠攜手共同建立有為且廉潔的政府，便成為重要的課題。

我國在邁入新世紀之後，所面對的國際或國內政治、經濟與自然環境均有相當大的不同，此不僅衝擊著政府職能的調整，也影響著政務人員與常任文官之間的分工與互動。在經濟環境方面：邁入新世紀後，全球化與資訊化，促使人才、科技、資金、商品與勞務等產生跨國性之流動，此深深地衝擊經濟活動與社會行為，也影響政府治理。一方面，隨著通訊工具的高度發展，就業人口與就業型態快速轉型，在人才甄補方面，優秀人才不僅為國內一流民營企業所網羅，更可能為跨國企業甚至是外國政府所延攬。更清楚地說，人才為中興之本，「人存政舉、人亡政息」，政府必須提出更具吸引力誘因，始能吸引優秀人才至政府服務，否則，當人才為民間企業甚至外國政府所網羅，政府無法羅致最優秀人才為國效命，自然影響施政績效，不僅可能喪失政權，國家也有可能邊陲化；另一方面，

由於科技、資金、商品與勞務快速流動，使得國際之間緊密的聯繫在這個地球村裡，一處的混亂將會激起全世界的震盪。因此，政府處理危機的能力更形重要，更清楚地說，隨著時代快速變遷，所面對的環境具高度的不確定性，未來危機發生的頻率將更為增加，唯有政府將其視之為常態，快速提出應變計劃、整合資源，並且有效地執行，始能帶領社會永續發展；在政治環境方面，解嚴後之社會更為開放，大眾傳播媒體如雨後春筍般地紛紛成立、社會運動更形活躍、政黨組織亦日益壯大，因此民選行政首長所任命之政務人員除了要面對民意機關、司法機關等政府體制內的監督與制衡外，更要面對媒體、政黨等社會監督。復鑒於 1991 年、1992 年、1994 年、1997 年、2000 年多次修憲，將行政院長的產生方式由總統提名、立法院同意修正為由總統直接任命，無須經立法院同意；此外，並修正司法院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員之產生方式。另 2000 年 3 月總統大選，首次面臨政黨輪替，上述問題更受到各界重視。更清楚的說，如何藉由政府機關人力職務設計，提供經由民主選舉產生的中央政府與地方政府之政治領導者，以及其政治任命的部會首長們，藉由上述有適當數量的人才，尤其是可以「信得過」的人才，可供政治領導者運用，扮演提出政策、推動計劃和監督計畫執行的人力，以穩定政策領導能力，貫徹施政理念，成為不容忽視的工作；再者，隨著地方制度法之公布實施及地方自治之落實，各地方政府自主性之需求更為急切。因此，一方面為了讓地方政府民選首長更能夠因應地方需要，並能實踐民主政治與責任政治，賦予其在人事任免上更大的自主彈性空間自有其必要；另一方面為吸引優秀人才至地方政府服務，地方政府一級主管所應適用之人事法制，自應配合時代變遷與地方實際需要，做一整體性之規劃設計。

我國目前在政治制度設計上，雖然亦將民選行政首長所任命之政務人員與常務人員（常任文官）有所區分，然而在體制上並不明顯，現行公務人員法制有關公務人員之考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹等法律，均以常務人員為適用對象；至於政務人員所適用之法律，則僅有「政務人員退職酬勞金給與條例」一種，專門針對政務人員退職酬勞金給與事項詳為規定，其餘如「公職人員財產申報法」、「宣誓條例」、「公務員懲戒法」與「公務員服務法」等之規定事項固亦有其適用，然而政務人員之範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項之規範，或尙付之闕如，或散見於相關法令中，迄今並無統一完整之法律規範，遂至適用上輒生困擾。復以近年來國際情境變遷甚為激烈、我國政黨政治迅速形成與發展，以及民眾對於民主政治要求日益殷切，並對政務人員期許甚高。因此，針對政務人員之範圍、進用資格、進退方式與程序、行為分際、責任範圍以及權利義務等法制事項，作一全盤之研究，實為刻不容緩之事宜。有鑑於此，考試院爰委託進行本研究。

第二節 研究目的

本研究蒐集國內外相關理論、我國現行政務人員體制相關規範與執行之經驗，以及美國、加拿大、英國、德國、法國、日本、新加坡、紐西蘭以及澳洲等國家政務人員之相關制度，盱衡我國國情與需要，探討以下問題：

- 壹、在理論方面，國家之憲政體制類型、文官制度傳承，以及政務人員與常務人員間的關係分別對於政務人員體制設計之影響。
- 貳、在外國經驗方面，介紹英、美、加、日、德、法、紐、澳等國家，其憲政體制背景，進而分別探討上述各國其政務人員之範圍、任免、相關權利、義務及行為規範，而後分析上述各國政務人員體制之共同點及差異點，最後說明先進國家之經驗對於我國設計政務人員人事法制之啟發。
- 參、在我國現行制度方面，分別介紹我國現行人事相關法制中對於政務人員法制之立法體例、法律用語、政務人員範圍的界定、資格限制、行為規範、俸給與福利、退職撫卹等規定。並分析上述制度設計之問題癥結與執行上窒礙之處。
- 肆、綜合歸納前述論點，進而為我國未來政務人員的制度設計，包括範圍界定、與常務人員之區分與分際、任免、行為規範、權利、義務等，提供政策建議。

第三節 名詞定義

本文之主題為「我國政務人員職務設置及相關法制之研究」，為求明確，在研究之初，擬先說明「政務人員」及「相關法制」之定義：

- 壹、政務人員：「政務人員」一詞來自於歐美民主國家，並慣稱為政務官（Political Official）、政治首長（Political Executives）或政治任命人員（Political Appointee），各國政務人員之範圍亦隨其憲政體制與實際需要，而有所差異。本研究既以「我國政務人員職務設置與相關法制」為研究主題，政務人員之定義自隨現行以及因應環境變遷與時代需要而研議中的相關法制與改革方案所設定的範圍不同而有別，茲說明如次：

一、現行法制政務人員之範圍

依據民國六十一年二月五日公布、七十四年十二月十一日修正公布之「政務人員退職酬勞金給與條例」第二條之規定略以，本條例適用範圍，指下列人員：

- （一）特任、特派之人員。

- (二) 總統府副秘書長、行政院人事行政局局長。
 - (三) 各部政務次長。
 - (四) 特命全權大使及特命全權公使。
 - (五) 蒙藏委員會副委員長、委員及僑務委員會副委員長。
 - (六) 省政府主席、委員及直轄市市長。
 - (七) 其他依機關組織法律規定比照簡任第十四職等、或比照簡任一級之副首長。
- 二、研議中人事法制之範圍

包括目前考試院研議中或已送請立法院審議中的「公務員基準法草案」、「政務人員法草案」、「政務人員俸給條例草案」以及「政務人員退休撫卹條例草案」等相關法制，對於政務人員範圍之規範，雖有抽象與具體之不同，例如民國八十四年二月七日考試院審議通過之「公務員基準法草案」第四條第一項明定「政務人員指各級政府機關政治任命之人員」；相對地，「政務人員法草案」、「政務人員俸給條例草案」以及「政務人員退職撫卹條例草案」，對政務人員範圍之規範則較為具體，大致包括「(一) 依憲法規定由總統任命之人員。(二) 依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員。(三) 依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。(四) 特任、特派之人員。(五) 其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。」然而，大體說來，政務人員包括政府行政機關中，隨政黨更迭或政策成敗而進退之中央政府或地方政府之文官，以及政府體制中具有任期保障，並經由政治任命、獨立行使職權之人員，其退離未必與政黨更迭有關，諸如五院秘書長、大法官、考試委員、監察委員、公務人員保障暨培訓委員會之委員、公平交易委員會之委員等均屬之。

三、研議中相關方案之範圍

依照「政府改造委員會專業績效的人事制度」研究分組之建議，將政務職位之設置分為以下五大類：

- 第一、政策決定職位：指負責或共同參與機關政策決定之職務；
- 第二、政策襄贊職位：指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測之高層次襄贊性質非主管職務，以及機關對外相關國會聯絡或公共事務之職位；
- 第三、憲法任用職位：指依憲法規定任用而應獨立於黨派行使職權之職位；
- 第四、獨立職位：指依法律設置之獨立機關內之合議制專任委員；
- 第五、指負責國家駐外事務與國家安全之重要性職務。上述範圍亦可循修正地方制度法及現行各機關組織法律之途徑予以增置政務職位，以擴大政務人員之範圍。

大體而言，本研究在「政務人員的界定與範圍」一章中，對於我國過去以及目前實施之相關人事法制、研議中的人事法制以及研議中之人事方案中，有關政務人員之範圍，均有詳盡介紹與評估。至於其他各章節所稱之「政務人員」，其政務人員範圍大致為上述「研議中人事法制」所指涉之範圍。

貳、相關法制：指適用該人事制度之對象、範圍、擔任該職務之消極資格條件、任命程序、行為規範、辭職免職、懲處、俸給與福利、退職及撫卹等規定。

第四節 研究途徑及方法

本研究擬以比較研究法與法律研究法為本研究之研究途徑，在進行研究之時，一方面了解英國、美國、德國、日本、法國、加拿大、新加坡、紐西蘭及澳洲等國家之國情、環境背景、政治體制，該國政務人員之範圍、數量、進用方式、任期、行為分際、角色、權限、責任義務以及待遇等，進而分析國情、政治體制對於該國政務人員法制設計與執行之影響，並比較期間相似或差異之處，試圖歸納期間之型態或原則；另一方面，在研究之時，參酌國內外法律學說、判例的說明，注意法律關係之釐清、分際、限制，以及法律用語的嚴謹性，使本研究結果，對未來政務人員法制建立，有其具體貢獻。

在資料蒐集與處理上，本研究擬採文獻研究法、焦點團體研究法、腦力激盪法以及辯證決策法來處理本研究之相關問題，茲說明如次：

壹、文獻研究法

擬經由圖書館書籍、期刊、光碟、以及國內外相關網站，蒐集有關政務人員與常務人員分際、政務人員範圍、行為規範、責任及權利義務等相關理論及國外制度設計之文獻，作為分析比較之基礎。

貳、焦點團體研究法：本研究進行步驟如次：

- 一、問題界定：首先由本研究之主持人張世賢教授針對本研究目的提出主要問題後，再經由討論，確定團體中每一位成員對問題的界定一致，俾利於確定問題核心，以避免每個人對問題有不同的看法時，發現團體中不同的成員在試圖解決不同的問題而失去焦點。
- 二、提供資料：經由主要研究人及主筆撰稿人針對上述所界定之問題，蒐集相關文獻資料，作為本研究團體成員討論之素材與基礎。
- 三、討論：本研究團體成員參考前述討論素材後，由每一位成員充分表達其想法，即使想法未臻成熟或不可行，卻可能讓其他成員聯想出其他的想法。
- 四、提供補充、修正資料，反覆討論：主要研究人及主筆撰稿人針對本研究團體成員所提出之意見，進一步提供補充、修正資料，並釐清相關問題後，將修正後之資料，再行提出研究團體，反覆討論，直到釐清癥結，獲至結論為止。
- 五、整理與撰寫：主要撰稿人將依據上述過程所獲致之共識，處理議題，撰寫相關章節。

參、腦力激盪法

腦力激盪法是由一位美國廣告專家奧斯蒙 (Alexander F. Osborn) 所創。這個字的原意是「用腦來攻擊一個問題」，對於發展富有創意的選項而言，是最有效率的策略 (Osborn, 1963)。在腦力激盪的活動中，本研究之成員在討論中提供想法，而不必先考慮想法品質的好壞，在所有意見被表示出來之前，研究成員均不評價想法的好壞，因此在激發創意 (替選方案) 的過程，尚未達到作成決定的階段時，研究小組的成員都必須遵循之規則包括：

- 一、凡自由自在想出來的事情都可以說出來。
- 二、任何構想都極受歡迎，因此團體成員不可以批評他人的構想，要把評估想法與激發新構想分開。
- 三、求量勝於求質。
- 四、巧妙利用他人的構想，加以整合、重建，並予以發揚光大。

肆、辯證決策法

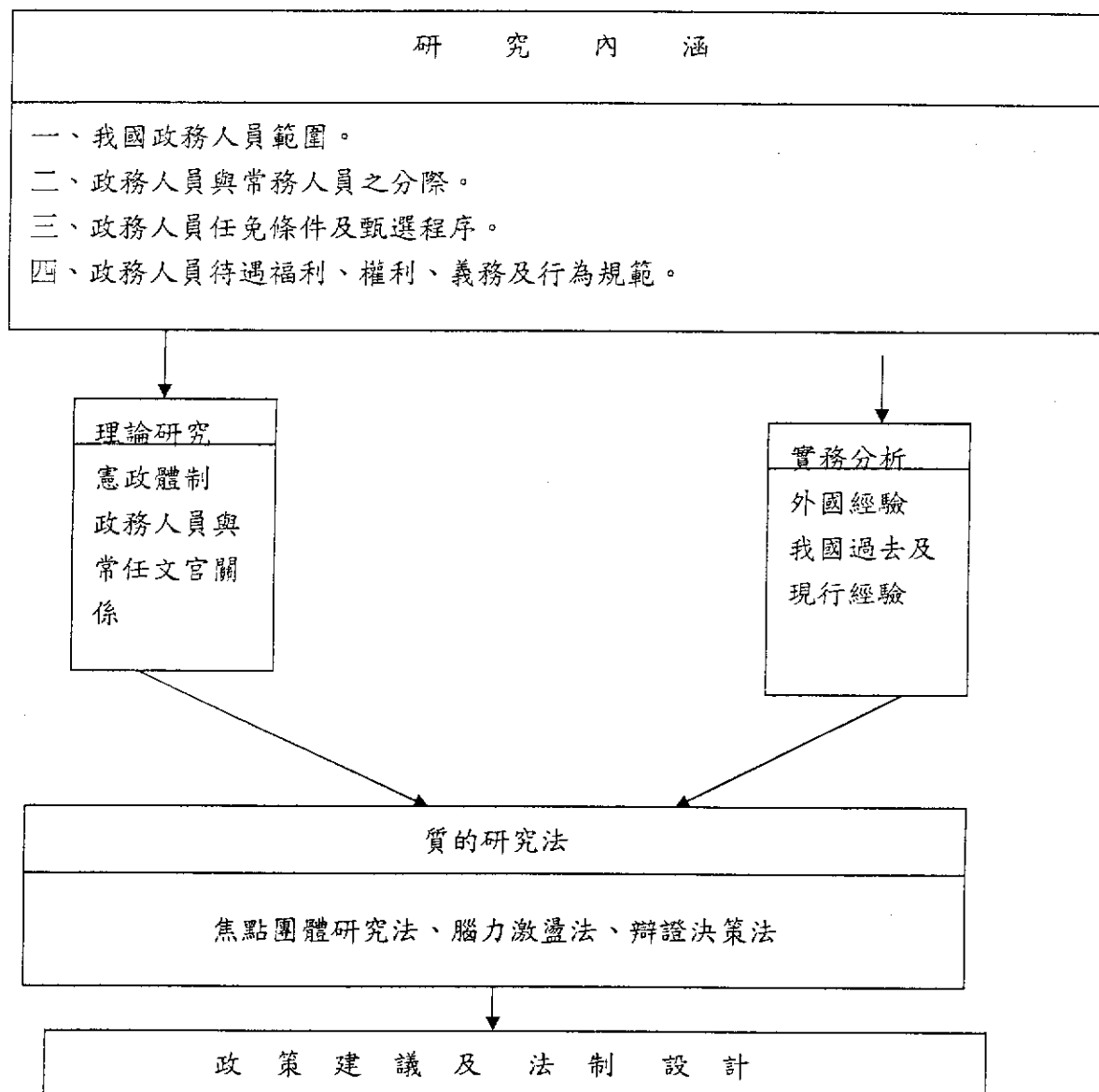
本小組成員面對數個較為重要且棘手的議題，諸如政務人員的範圍究應多廣泛？擔任政務人員之年資未來是否可以併計常任文官之任職年資而採計為退休年資？逐漸凝聚共識，並研擬出幾個替選方案之後，即進行「辯證決策法」，針對其所隱含的價值基礎與基本假定反覆辯論，其步驟說明如下：

- 一、提出現行政務人員法制相關問題。
- 二、先設想出兩個以上可能解決的方案，並相互比較。
- 三、小組成員針對每一方案提出明示的 (explicit) 或隱含的 (implicit) 基本假定 (underlying assumptions)，並加以深入討論。
- 四、針對各個方案的優缺點提出討論和辯論。
- 五、最後，就所提出各種理由作成綜合結論，選擇一方案，或是提出一折衷方案、或另定新案，甚或以兩案併陳的方式呈現。

第五節 研究架構

本研究透過憲政體制、政務人員與常任文官之關係與分際等相關理論之研析、檢視英國、美國、德國、法國、日本、加拿大、新加坡、澳洲及紐西蘭等國家，其政務人員體制設計、制度實施經驗與可供我國借鏡之處，以及面對當前政經環境，我國現行政務人員法制之規劃精神及執行之狀況、所面對問題之癥結，進而透過焦點團體之切磋研究、腦力激盪以及反覆辯證，針對我國政務人員範圍、政務人員與常務人員之分際、政務人員任免條件及甄選程序、政務人員待遇

福利、權利、義務及行為規範等主要問題進行解謎（puzzle solving）及建構工作，進而提出政策及法制規劃設計之建議，其研究架構如圖一~一。



圖一~一本研究流程

至於本研究之章節安排，則包括導論、政府人員職務設計的理論分析、政府人員的界定與範圍、政府人員與常務人員的分際、我國現行政務人員相關法制研析、英國、美國、日本、德國、法國等國家政府人員相關法制研析、政府人員的任職與免職、政府人員的行為規範與義務、政府人員的給與及結論等共十章，茲

說明如下：

- 一、導論：介紹本研究之問題背景、研究目的、名詞界定、研究方法、研究程序以及章節安排。
- 二、政務人員職務設計的理論分析：首先，從政治角度說明政務人員職務設計之理論，其次，從以下五個方面，分析不同管理層面對政務人員職務設計方向之影響：（一）不同政治體制與政務人員關係型態為何？例如總統制之下總統政治任命人員其角色定位、責任為何？內閣制下政治性職務之角色與責任又為何？我國歷經幾次修憲之後，目前憲政體制與政治任命人員之關係又為何？（二）政治性職務之功能、角色與責任又為何？政治性職務的角色大概可以分成三個角度說明，從民主政治的角度而言，政治性職務之設置是為落實責任政治；從行政的角度觀之，政治性職務是總統任命之各一級主管，故有維持行政一體的功能；從政策的角度觀之，政治性職務有落實總統競選政策之功能。（三）在政治性輔佐人員之職位設計方面應如何處理？如部長之幕僚，或部長辦公室化，也就是在部長辦公室中找一些高級行政人員輔佐政策之規劃與構思，其職位設計可以從以下三方面討論，第一就是無論從法制面或實務面觀察，目前行政機關幕僚職能為何？其次是機關總部幕僚人員實際上所擔負之責任為何？這有助於我們釐清政務人員之職務範圍與內容；第三則從機關首長人事任用權之範圍為何？是否有權力作人事調整來完成以上的功能？而後，再確定政治性輔佐人員之功能、角色與定位，方便未來我們在法制設計時準確規範其管理機制；（四）鑒於高級文官與前述政治性輔佐人員有一定之關係，高級文官是扮演賡續政策之角色？抑或一旦成為政治任命人員就應扮演政策更新之角色？又高級文官原本具有永業保障，一旦成為政治任命職務其任用進退是否要與政治任命建立一定關係；再者，有興趣擔任政治任命職務之高級常任文官，一旦擔任政治任命職務其在生涯規劃上是否會有提早政治性之傾向？而後在從公務人力資源角度探討如果高級文官是政治任命職務最主要的來源，那麼在公務人力資源管理上應有哪一些的配套安排？（五）探討政務職位設置的根本爭議性問題，諸如：責任政治與分贓政治之界線為何，這將影響到政務職位的範圍、行政本身究竟只是工具或是也有其目的價值？公務人員對長官命令的服從或對行政實務之角色選取為何？文官體系的維繫比較重要還是文官體系的改革比較重要等相關議題。
- 三、政務人員的界定與範圍：說明我國歷年來各種已公布實施之相關人事法律、在研議或送請立法院審議之人事法案以及研議中之人事改革方案中有關政務人員之範圍為何？進而分析上述範圍是否符合我國現行需要。
- 四、政務人員與常務人員的分際：分別從學理、相關體制，諸如：職務性質、功能、權力基礎、責任、工作內容、職位特性、身分保障、進用方式、退職（退休）撫卹、懲戒（懲處）責任，以及行為規範與義務等角度，闡述政務人員與常務人員的區分。

- 五、我國現行政務人員相關法制研析：首先，說明我國現行人事相關法制中對於政務人員法制之立法體例、資格限制、行為規範、義務、給與及福利、退職撫卹等規定，進而分析其中問題之癥結。
- 六、英國、美國、日本、德國、法國等國家政務人員相關法制研析：分別探討上述各國之憲政體制背景、政務人員之範圍、任免、相關權利、義務及行為規範，進而比較其共同點及差異點，而後分別從憲政體制類型、文官制度傳承等不同角度，說明其對政務人員體制設計之影響。
- 七、政務人員的任職與免職：分別說明在理論、我國過去經驗及國外相關體制上，政務人員任命之類別、程序；政務人員免職之類型、原因，進而比較分析國外制度，及規劃我國未來法制改進之方向。
- 八、政務人員的行為規範與義務：首先，從「自律／他律」（亦即從事該職務之自我期許及要求／外界對於從事該職位之要求或指導）；「消極／積極」（亦即消極的禁止／積極的鼓勵）兩個面向，將政務人員之行為規範區分為四個象限，予以闡述；其次，分別說明美國高級文官群（Senior Executive Service）管理制度中之基本要求、行為規範內涵，以及不良行為之處置；OECD 會員國之倫理指標內容、落實指標之具體作為、倫理指標與日常管理工作結合之道、採行之監測行動及對於違反倫理指標所採行處置措施；進而提出我國設計政務人員行為規範之策略建議；以及有關保守秘密、兼職之禁止、不得罷工、怠職、利用職權圖利自己或他人、行政中立、參選公職請假等之義務，以及經營營利事業之限制、離職後擔任營利事業之限制及罰則等規定。
- 九、政務人員的給與：說明政務人員有關俸給、職務宿舍、退職給與、福利事項，撫卹等相關權利。
- 十、結論：從本研究各章，歸納研究發現及建議。

第二章 政務人員職務設置的理論分析

就近代民主政體的發展演進過程來說，除了主權在民與權力分立的理念外，最重要的構成，莫過於政府機關中事務官與政務官兩類人員的區分；老牌民主政體英國，早在十八世紀初的「吏治澄清法」(The Act of Settlement)中即確立了事務官與政務官的分野。因此，欲討論政務人員職務設置的合理性，就不能侷限在政府機關職位設計的狹窄範圍，更應將焦點放在民主政體與民主政府的較高較寬視野。本章先從政治理論，討論決策課責與政府機關設計的關係，再從行政理論說明政治與行政二分的觀念，鋪陳本研究的理論定位。次節則加入政府體制的變數，分別說明總統制與內閣制之下，政治與行政二分的設計原理，並歸結四種可供選擇的思考模式。第三節說明政務人員職務設置的可能效益，佐以美國政治任命職務的實際，以進行正反的論證。第四節則從政務官與事務官的關係，落實到行政運作的層次，分析政務人員在決策過程中的角色扮演。

第一節 民主政體下政治與行政的分野

壹、行政權中的政務機關與普通行政機關

為防制權力的專斷與腐化，民主理論揭示「權力分立」的政府原則。現代民主國家的政府組織，一般都有行政、立法、司法三權分立的機構設計；我國則因憲法的特色另設獨立的考試與監察二院。而行政權下，所謂的「中央行政機關」，一般可以分為兩個層次：上層是行政首長及其主要政務主管人員，組成政務機關，下層是由永業性人員組成的普通行政機關（華力進，1981:311）。

根據傳統行政理論的說法，國會議員、行政首長與政務主管人員所負責的政府決策活動，屬於「政治」的範圍；而政務主管人員以下普通行政機關的專業活動，被稱為「行政」的範圍。進一步來說，在政黨政治的系統下，隨政黨選舉勝敗而進退，負有一定政治責任的選任行政首長，及其依法任命的政務主管人員，被稱為「政務官員」；他們提出特定的政治主張供人民選擇，他們同屬於某一政黨而對公共政策擁有一定的立場，他們選舉獲勝後取得政府的行政權與行政職位，代理人民進行國家重要的決策事宜。由是，透過定期選舉而贏得行政權，據有決策的政府職位，在政黨政治的條件下產生政黨輪替的現象，表現出主權在民與責任政治的民主精神。除此之外，依現代民主國家的功績主義原則，依法通過考試認定具有專業資格，且其任職受永業保障的一般行政人員，被稱為「事務官員」；他們被限定在政策的規劃與執行工作上面，不應該有表現對政治主張、政黨喜惡的偏好，而能公正無偏私的執行國家的意志；他們的任期受有保障、不隨政黨進退，而能維繫國家政務推動的連續性與穩定性；他們根據己身的專業才能為國家人民服務而能避免成為政黨的僕從。由是，政務官受制於政黨輪替的機

會，能夠反映人民偏好，透過定期選舉的考驗，向人民負責；事務官因專業表現與任期保障，得以擺脫政治的傾軋，直接向人民負責，為民主政體的存續而努力。

所以，民主的政治體系具有一個不變的基本決策模式，總有一個最主要的決策首領與一組主要輔佐人員，最高決策權屬於一個人為主，幾個人為輔的小集團（華力進，1981:327-328）；而其地位與權力受到他方面（如立法與司法權）的控制，其地位的保有與權力的施為亦經由選舉向人民負責。另外，就國家行政的實際運作來說，在政務機關外，也須要普通行政機關來聯結立法政策（legislative policy）、政務政策（executive policy）與行政政策（administrative policy）的關係（華力進，1981:357-358）。

貳、行政國趨勢下的普通行政機關權力

雖然各民主國家政務官與事務官並無理論上或實際上的共同界限，但普通行政機關在現代政治中所承擔的角色愈來愈重要，甚至成為政府中立法、行政、司法機關外的第四部門，這種現象，Waldo 氏稱之為「行政國」的現象（1948）。行政國的現象，說明了現代民主國家中普通行政機關行政權力擴張的事實。

從憲政體制的層面來說，國家最高的決策機構為行政、立法、司法三個機構，特別是依選舉進退的政務機關人員與國會議員，但這種決策的模式與活動因行政國的趨勢，已經發生了根本的改變，可就以下數項來說明（主要參考吳定等，1998：303-312）。

一、立法退卻

立法部門雖擁有預算、法案審查權，但由於絕大多數的議案由行政部門主導並提出，立法審查淪為一種被動的、消極的權力作用，對行政權的制衡作用大為削弱。再加上，不同於行政權的首長制，立法部門為一合議之意思表示機關，特別重視議事過程的正當程序；因此，立法部門決策的一貫性、即時性與品質，遠不如行政部門。最重要的是，國會議員受任期的限制與連任競選的壓力，減弱其立法專業的發展與專心投入的可能性；國會議員個別行使權力的設計，欠缺組織性的專業幕僚以為輔助，也使立法審查的實際能力遠遠不如，以常任專業行政人員為後盾的行政機關。由是，逐漸形成行政權獨大的局面。

二、行政退卻

權立分立制衡的實際雖被打破，但獨大之行政權卻未因此歸於政務機關。這是因為行政首長的任期不長，代行職權的政務官員亦未能於短時間內嫻熟行政細節。再加上政務政策的落實有賴永業文官在行政政策上的補充，通才取向的政務官也必須依賴事務官及一般行政人員，在專業與經驗方面的協助。從人力結構來說，有限的政治任命職位，也無法克服政務官在行政機關內行政領導的危機，所謂「鐵打的衙門、流水的官」，政務官對政策規劃與執行的影響實在有限。

在立法退卻與行政退卻的兩種條件下，普通行政機關因專業分工與久任經驗的效果，成為無可替代的權力部門；而法律政策執行過程中的立法

裁量與個案裁量，也使普通行政機關成為「輔助性的立法者」。總之，就實際的行政運作來說，傳統的立法部門其權力須與普通行政機關分享，而行政部門的政務權力亦須與普通行政機關共享，此一事實不但構成當代民主政治發展的迫切課題，也引起了政務領導、政務職位設計、與行政倫理諸般重要課題。

參、政治與行政二分的課題

從理論上來說，普通行政機關行政權力的增長，反映公共行政學中有關政治與行政分際討論的老課題，而從這個角度，才足以說明政務職位設置的本質與原理。以下根據彭錦鵬的說法（2003：94-98），分別討論肯定政治行政兩分與否定政治行政兩分的論據：

一、肯定說的觀點

（一）為克服「分贓制」的弊端而就文官的身份來區分

就美國近代政治發展的實況來說，政治與行政的區分係來自於對早期政治分贓制度的改革訴求。為防制總統當選後恣意分派聯邦公務員職位，形成政黨輪替後的官職輪換現象，並因任職人員不具適格條件，造成政府的腐化與無能。乃有一八八三年文官法的制定，使過去政府用人的「分贓」型人事行政，轉變為以公開公平考試選拔公務員的「功績制」人事行政。是以，這種將政治人物因勝選而掌有官署、文官因考試而任公職加以區分的說法，是來自於對人的公職身份取得的區分，而非對事的職責內容的區分。窺諸實際，民主國家中高級常任文官在政務襄贊與政策制定過程中，固扮演一定的政治性角色，但為免分贓之弊，實有區分政治行政的必要。

（二）因行政研究的需要來區分

十九世紀晚期美國的文官制度改革，確立了政治行政二分概念下的功績制文官體制，其後的行政學者受二十世紀初科學管理觀念的影響，更將改革推向政府內部的管理效率，此即 Woodrow Wilson 「仿效企業管理」的行政研究。Wilson 氏的主張，必須在「政治與行政可以且必要區分」的前提下，才能將行政單純視為一種不受政治影響的純粹管理技術現象。此外，早期的行政學偏好從制度的角度來研究，暗示了行政可從政治過程中區分出來，針對高度結構化的組織管理部分來探討。

（三）政治與行政二分概念的實益

在概念上將政治與行政加以區分，也有不同的便利。對民選行政首長來說，二分法可以將政策的失敗推給行政人員；對文官來說，支持分離說可以免除其在政策過程中的實際責任；對學者來說，與其探討政治的規範性問題，不如處理價值中立的管理問題。在各取其便的情況下，政治與行政分離的觀念成為共通的認知架構。

二、否定說的觀點

（一）政府運作的實際使政治與行政無法區分

雖然政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行，但在政府組織執行這些功能的實況中，我們無法單純的相信：立法部門只負責政策的決定，而行政部門只負責決策的執行；再者，行政部門的政策執行也絕難不和政治的協商妥協發生關係。即如前述，國家的決策機關不只有立法部門，也包括了行政部門；政策的制定不只有立法政策，也包括了政務政策和行政政策，政治的素質實質串了政府整體的活動過程。

（二）各級行政人員皆有不同程度的政治角色

從行政人員在政策形成中的問題界定權、方案規劃權、政策建議權，與政策執行過程中的立法授權和行政裁量來說，各級行政人員皆扮演不同的價值判斷角色、議題選擇角色與輔助性立法角色。從行政人員在政策參與的實際來看，文官的活動實有濃厚的政治味道。但行政人員參與政府決策的深度與廣度亦非全然相同，中低階層的文官大多分派處理事務性的工作，其政策影響力較小；反之，高級文官往往成為機關決策者重要的政策夥伴。

第二節 憲政體制與政治行政的分際

透過政治與行政二分的理論，說明政務官與事務官的職務內容與責任類型，似乎沒有定論，兩者的角色依然模糊不清。因此，我們有必要從憲政體制的角度，進一步分析：在行政與立法部門的不同關係架構下，政治與行政二分的體制意涵，從而發現政務職務設置的功能定位。以下討論主要參考彭錦鵬的相關研究（2000，2001 & 2002）。

壹、總統制下的政治與行政分際

Fred Riggs 認為，政治與行政二分的說法，基本上是為了調合美國總統制權力矛盾的一種發明（1998）。在美國的三權分立觀念下，由於總統民選且有固定任期，不但是國家元首更是最高行政首長；另一方面又有民選的國會向人民負責，形成兩種各有民意基礎的部門。總統透過對國會議決法案的否決權來制衡立法部門，國會藉預算、法案的審查權與調查權來制衡行政部門；除此之外，兩個部門又共同分享對於政治性官員的人事任命權（總統提名、國會同意），而此一政治性的任命，使文官體系充斥恩循與分贓的氣氛。

總統一方面須要考量國會的意見而妥協其政治任命，一方面又必須仰賴合格專業的常任文官遂行政務的推動，第三方面又必須有效管理政治任命的非常任官員與常任文官對政策領導的忠誠；由是，美國總統的人事任命，便在政治考慮、功績考慮、課責考慮三種衝突因素下，進行必要的判斷與安排。換言之，就美國總統的人事任命與文官領導兩方面來說，絕難克服政務官必須帶有行政的色彩，而常任官又多少受到恩循政治的影響；因此，政治與行政二分的說法，給予這種尷尬一個解套的機會。而其作用在舒緩，對於美國聯邦政府人事行政不合理性的

批判為，第一，同時存在無黨派色彩的常任文官制，和政治性的恩徇任命；第二，使人民忽略政務官在部會內的行政操作角色，只追究其政治責任；第三，使人民忽略常務官無可避免的政治判斷角色，只計較其行政專業。

貳、內閣制下的政治與行政分際

與總統制相較，內閣制下政治與行政的區分是比較清楚的。第一、由於立法與行政如兩衽合一，內閣由國會多數黨產生，立法與行政部門並無因任命權分享與對抗，而產生人事考量混淆的現象。第二、根據傳統與慣例，內閣的政務官負政治責任，內閣以下由政治中立、匿名辦事的常任永業文官體系擔任。所以，政治與行政的二分，就是政務官與常任文官集團的區分，只有在常務次長階層才出現較密集的政治互動；亦因此，政務官的政治責任比較明確，常任文官的負責對象也比較清楚。

內閣制下的政治與行政區分雖然比較明確，但內閣的政務決策仍需要富於經驗的行政專才襄贊其事，於是吸納了部分高級文官參與決策核心。如法國各部會內的小內閣人員，或德國所謂的「政治性文官」；高階的常任文官經部長批准「暫時退休」，改任政治性的職務。

從憲政體制與文官傳統的比較來看，內閣制國家政務官與常務官的範圍比較明確，政治與行政責任也容易釐清，角色與功能各居其位。美國的總統制，則容易造成政務官與常任官不易區分，政治任命無法就單一因素來考量，亦因此其負責對象也出現行政立法雙元的特性。

參、政治與行政分際的可能模式

根據前述以政治與行政二分為分析架構，討論政務人員的產生、責任與功能角色後，我們可以發現，政務職位的設置必需從兩方面來觀察：一是職位的定位須與憲政體制、責任政治合併討論，二是職務的內容與政治行政的動態密切相關。以下分就四種模式，分析政務人員在政治行政動態方面的可能表現（彭錦鵬，2002:103-105）：

一、理想的模式

民選的官員與政治任命的官員，受民意的付託而有決策的權力，政策成敗由政務人員負政治責任。而在政策推動的時間過程中，常務官涉入的程度逐步加深，發揮一定的影響力。政策成敗責任固在政務官，常務人員除依法行政外，有服從政務官決策的義務。

二、政治主導模式

不論是民選的行政首長、政治任命的官員，還是立法部門，積極的涉入行政事務的指導，透過監督管理、提議否決或附帶決議的方式，引導行政事務的進行。

三、政治授權模式

相較於理想模式，常務官在政策的制定與執行過程中，扮演更積極的角色。由於官僚體系較民選官員擁有更多的人力資源與專業知識，不惟立法部門無置喙餘地，民選首長亦無法全盤掌控。此即前述行政國的現象，行政人

員完全主導行政事務的運作，甚至滲透到更廣泛的政治決策領域。

四、政策分享模式

基於民選首長願意將常務官納入決策過程的前提，使行政人員與政務官員共享決策的權力。理論上，由於行政人員積極的將公共利益、公民參與、正義公平的價值理念帶進決策的過程，可以彌補民選首長過於政治性考量所產生的偏頗。

第三節 政務人員職務設置的效益

政務人員的職務設置不能單純看作是：政府機關內部職位設計或工作再設計的問題，其中更牽涉到上位的民主政體與憲政體制的討論。前面已就相關議題作一釐清，接著乃就操作的層面，探討幾項職務設置可能的道理，先從公職人員的職務角色分類來說明，最後就美國政治任命職務的實際加以討論。

壹、各類公職人員的職務角色區分

若依前述政治與行政分際的連續體來看，各類公職人員按其政治性的比重由高而低可以歸類為（參考彭錦鵬，2002:109）：民選首長、政務官、政治性文官、高級文官、常任文官、政署文官六種（如圖一所示）。民選首長由人民投票選舉產生，職在實現競選時的政見和承諾，是純脆的政治性角色，行政的工作絕少，透過定期改選向人民負責。政務官由民選首長依法任命，與首長同進退，而以政治倫理為行為的準則，向民選首長與政黨政綱負責。政治性文官與高級文官，其角色介於政務官與事務官之間，其來源為具有合法任用資格並受永業保障的常任文官系統，另一方面又與政務官密切互動，甚至形成共生的關係；除了政治忠誠外，亦需兼顧專業與行政倫理。常任文官係指身分受國家法律保障，為數眾多的普通行政機關人員，應秉專業倫理與行政倫理作為。政署（agency）文官係指，一九八〇年代以來，瑞典、英國等陸續採取的獨立行政機關制度，其職務僅限於行政執行業務，絕少涉入政治決策。從這個類型區分中，我們可以為「政務人員」的角色功能與行為準則，找尋一個定位。

貳、行政領導的強化

即如前述，憲政體制與政務職位具有一定的關係，為落實責任政治，民選行政首長應有一定的政治性職位的任命權，才足以貫徹其政治主張、穩定其政策領導能力。施能傑即認為，政府應提供足夠的職位人力，為民選的政治領導者所用，以協助其提出政策、推動計畫、監督計畫的執行（2001:265-266）。這種為強化行政領導的職位設計，具有幾項特色：

- 一、為落實民主政治的治理責任，政務職位的人力運用應該是跨越黨派性的，任一政黨或政治領導人一旦勝選取得執政權，都能夠調節運用制度化的政治性職位，以強化其政策領導能力。
- 二、雖然政治性職位的設計必然造成對永業性文官職位的排擠效果，進一步

影響到公務人力運用的效率性。但反過來說，在政務職位的人選方面，也無排斥由永業文官轉任的必要，如此，則能提供永業文官參與政府治理、政策提議的機會，同時又不會影響到永業文官循序晉升的機會。

參、政府人力的有效運用

若從政府人力運用的角度來說，所謂「績效管理」的目的就是，如何將有限的文官人力有效率且效果的運用，以落實政治領導者的政策主張，創造具體的政策績效。從民主先進國家的公務人力運用實況來看，為達到績效管理的目標，有越來越重視政府中高階主管職位的趨勢。這些職位的工作一方面作為行政首長政策主張最主要的企畫者，另一方面又扮演政策推動的承上啓下角色，他們與一般的永業性職位不同，也與純粹的政治性職位不一樣；如美國的高階行政主管職位（SES），英國的高級行政職（SCS）。這種職位的設計，具有以下兩種特色（施能傑，2001:267）：

- 一、這些高階主管職位擔任機關組織中「政策」層級與「管理」階層的界面，一方面負責政策計畫推動過程中的日常領導與管理工作，一方面對於政治首長的政策主張又必須有一定的體認與支持，同時兼備政治判斷和行政領導技能。
- 二、這些高階主管職位可以是一種任期制的聘用職位，職位的性質既不屬政治性職位，亦非同永業職位；政治首長賦予其充分的管理權限，同時亦就所負責的政策項目、功能業務、管理績效，課究其成敗責任，並決定其去留。

肆、以美國政治任命職務為例

政治任命職務之擴大與深化，是否能有效提昇總統的治理能力，並回應總統意志，Hugh Heclo 比較美國與歐洲的民主經驗後指出「對官僚體制進行負責任的政治控制與政治任命職務多寡間並不必然呈現正向函數關係，事實上其間關係可能相反」（轉引自 Pfiffner, 1987）其原因可能在於：

第一，當任命人數擴大、任命層級降低之後，未必能吸引理想之人才。一方面政治任命職位層級降低後，所產生的決策影響力對日後就業所需之工作資歷幫助有限，薪水也未必高於同層級之民間企業，但卻受到各種公務人員倫理法案各項規定之限制，另一方面，此類層級低的政治任命職務可能較能吸引年輕、無經驗但具有潛力之人才擔任，這一些人可能不夠成熟或未具足夠經驗擔任責任更高之職務，當他們更具經驗後，可能就會為了獲取更好之職務，而離開政府機關，如此一來，就無法發揮預期成效。

第二，常任文官的士氣可能遭受打擊，其能力也可能降低。一方面，政府機關文官職務之數量有一定限制，一旦改為政治任命職務後，自然影響常任文官之升遷管道，如此一來，不僅打擊常任文官之士氣，同時也可能因而降低對優秀人員擔任常任文官之吸引力；另一方面，當政府機關進用更多之政治任命人員後，必然有更多的常任文官成為其部屬，政治任命人員較常任文官具更高之政黨屬性，如果因其不嫻熟政府機關運作方式而無法與常任文官和諧相處，必然影響政

府效能。

第三，政治任命人員通常任期較短，一方面其擔任公職的適應期間多少會影響組織效能，一旦適應，可能又必須去職；另一方面，由於任期短，政治任命人員對於時間壓力較為敏感，此種現象有時會促使部分政治任命人員追求有利於自身的目標，甚至有時會因此犧牲組織長程發展目標，誠如 Judith A Sullivan 所言「政治任命人員在其任期內有足夠的時間犯錯，但卻沒有足夠的時間從錯誤中學習」。最後，部分擔任幕僚層級的政治任命人員，有時可能會分散正當的政治權威，並且可能鬆散政務人員與常任文官間原本為有效制定與執行政策所必須維繫之緊密的回應關係。

第四節 政務人員的角色扮演－從政務與常務人員的關係論

政務人員（包括民選首長及政治任命人員（Political Appointees））與常任文官（Career Administrators）由於其背景相異、專長不同、效忠對象有異，故其行事風格、價值取舍以及對組織的貢獻亦有所別。大體而言，政務人員擅於為機關組織設定發展之策略目標，並為達成目標所需的資源尋求支持；常任文官則擅於依據政務人員所設定的目標，妥善規劃、貫徹執行。另一方面，政治任命人員由總統或其他行政首長任命，在進入政府機關服務之前大多服務於民間企業或政黨之中，會較常任文官更重視黨派之利益與價值，對特定之意識型態也較常任文官更為狂熱、更具理想性，同時更有開放的胸襟，也更勇於追求變革（Brewer and Maranto, 2000; Ingraham, and Ban, 1986）。再者，由於其任期很少超過總統，在美國，政治任命人員在同一個職位之任期平均為兩年（Pfiffner, 1987），此種迅速的職務更替促使政治任命人員對時間壓力更為敏感，他們必須在即短的時間之內有所表現，並且交出一張亮麗的成績單，以便未來謀取更重要的職務。是以，政務人員常視機關組織與文官體系為達成目標或貫徹政策的工具。相對地，在民主國家就常態而言，常任文官在制度設計上，大多為永業化設計。因此，一般而言，常任文官的視野較為長遠，比較強調穩定、務實，以及可預期性（Ingraham, and Ban, 1986）。由於常任文官在體制上強調專才專業，大多數常任文官也都長期在某些固定機關或固定之專業領域發展，是以，大體而言常任文官會比政治任命人員更重視其所服務的機關組織長遠發展及體制之健全，同時也比較喜歡在無黨派干擾的環境下規劃方案、執行政策。總之，與政務人員相比，常任文官給人的印象是較為強調專業、謹慎、不活潑的（Pfiffner, 1987）。

由於政務人員與常任文官在價值上、專長上、行事風格上有上述的不同，因此，二者之間應如何建立衡平且和諧的關係，始能攜手密切合作共同建立負責任、高效能的行政團隊，以謀求國家發展及增進全民福祉即成為重要的課題。政務人員與常任文官之間的關係大致可以區分為三大類別，亦即管理模式

(Management Models)、道德倫理模式 (Moral / Ethical Models)，以及政策模式 (Policy Models)。其中管理模式又可區分為中立能力模式、回應能力模式，以及管理能力模式；道德倫理模式強調公共行政本身只是一種工具，其存在的目的在於實現更高更遠的價值，對於文官而言，公共服務無疑是一種呼召，它提供自己有機會實現更高更遠的價值。此一模式又可細分為社會正義模式、公共利益模式，以及政權價值模式。至於政策模式，則強調政務人員以及常任文官之間應重視如何妥適地發揮公共政策的功能，以及履行二群體彼此之責任，此一模式大體可以區分為總統控制模式，以及公共服務模式，茲說明如下：

一、中立能力模式 (Neutral Competence Model)

在傳統上，政務人員與常任文官之間因其角色分工之不同，所強調的能力也有所差別，依據傳統政治與行政二元論的說法，在三權分立的國家之中，國會議員制定法律，政務人員（包括民選首長及政治任命人員）在國會議員所制定的法律架構下決定政策，而常任文官則努力將政務人員所制定的政策，以最有效率與效能的方法落實之。因此，常任文官之體制強調中立的能力 (neutral competence)、功績與貢獻、效率與效能等價值，更清楚地說，在理論上，常任文官應該依據清晰明確的目標及工作標準，提供專業、中立、穩定的服務，而不過分強調對於政治領袖個人、黨派或特定之意識型態效忠。

在此前提之下，常任文官之人力資源管理與發展自然有別於政務人員：一般而言，鑒於強調功績與貢獻，常任文官的甄選是透過客觀的測驗，其考績與升遷大體根據其績效表現及未來發展潛力而定，由於強調中立能力，常任文官常受到「文官中立」的保障，而免於受到不必要的政治壓力，由於強調技術專業能力，大體而言常任文官受到永業保障，能夠長期對其所服務的機關組織有高度承諾感，提供穩定、富有經驗，以及符合體制要求的專業服務，以便達成既定任務。如此一來，自然能夠與黨派或意識型態色彩較為濃厚、職務變動較為迅速，以及強調回應與政策變遷的政務人員有所區隔 (Ingraham, and Ban, 1986 ; 1988)。

二、回應能力模式 (Responsive Competence Model)

在前述「中立能力模式」之中，雖然也強調常任文官應該支持政務人員，完成其所交付的任務。然而，由於強調常任文官永業化，因此，一般而言，常任文官對於其所服務的機關組織、其所擁有的專業知識以及相關長期計畫之忠誠度與承諾感，更高於對政治領袖的政治取向與政策變遷。有鑑於此，論者認為無論政務人員或者是常任文官其作為都應該更強調對總統、國會議員政治方向或政策變遷之回應。換言之，「回應能力模式」更強調總統、行政首長與政治任命人員之政治權威與控制。因此，此一模式更要求常任文官應順服總統的政治取向，並應將其所擁有的行政經驗與專業能力，盡力回應總統及其所任命的政務人員之政策需求，並貫徹其政治意志。

在此模式之下，鑒於政治任命人員與常任文官都在致力於回應總統政治需求，以及貫徹總統的政策主張，因此，二者之間的角色分工不易清楚區分。同時，由於強調文官體制應充分配合政策變遷與總統之施政理念，因而所產生的沉入成本與不經濟或無效能的後果，都是民主政治所必須負擔的成本（Ingraham and Ban, 1986；1988）。

三、管理能力模式（Managerial Competence Model）

晚近由於提倡「企業型政府」之理念，主張政府機關應師法企業富於冒險、重視開創之精神，以及強調績效導向與顧客導向之經營理念。因此，政務人員與常任文官不僅因具備技術專業能力與政治回應能力，更重要的是，還應該擁有卓越的管理技巧。爲了讓政務人員與常任文官能夠充分發揮其管理技巧，因此應該儘可能地刪除政府機關相關行政法規中一些不必要的繁瑣規定。更清楚地說，此一模式主張行政主管應妥善運用管理工具，讓法規鬆綁，提供更自由與彈性的環境，鼓勵文官冒險，以更富創意的方式提供服務。在此情形之下，政府機關人力資源管理之誘因機制應建立在政治任命人員或常任文官所提供之服務更具有創意以及顧客滿意度更高之上（Ingraham and Ban, 1986；1988）。

論者認爲「管理能力模式」同時強調「成果導向（重視提高效能與降低施政成本）」，以及「顧客導向（強調回應顧客的需要）」，因此，可以說結合了「中立能力模式」與「回應能力模式」的優點。然而，政府機關畢竟不同於民間企業，後者強調營利與獲利，有清晰而可量化的目標，明確的共識可循，前者更強調「公共利益」之實現，相對而言公共利益的意涵卻較爲模糊不清。「管理能力模式」強調創意、顧客導向的同時，卻也使得政務人員與長任文官之間的區隔更爲模糊，二者均代表公共利益，二者也同時決定政策目標，誠如論者所批評此一模式使得常任文官在制定政策之時，所憑藉的是權力而非回應力，因此，其所制定的政策可能有缺乏正當性的危機；同樣地，政務人員在制定決策時憑藉權力，而非能力，因此，其所制定的政策可能有缺乏效能的能（Abeach, . Putnam and Rockman, 1981）。

四、社會正義模式（The Social Equity Model）

誠如 Hert 的觀察：行政不像其他的藝術工作，它本身很少是一種目的，而是一種爲了完成更高目的的工具；另一方面，在民主社會中，所謂「公共」，應該歸屬於政治社群中所有的公民，附隨於公民權而存在的權利義務，應該被全體公民所清楚了解……，而公共行政則是爲了實現這一些獨特價值的必要（而非充分）工具（Hert, 1984）。更清楚的說，這一種將特殊的價值轉化爲責任的機制，就是行政機關的工作同仁不同於民間企業從業人員之處。行政機關決策程序就是持續不斷地界定「更高更廣的目的」。也因此，「社會正義模式」認爲前述管理模式爲公共服務所界定狹窄的目標是不恰當的。效能、經濟，以及政治回應力在民主社會中也不如社

會正義議題來得重要。公共服務的從業人員也不像前述管理模式中強調「專家取向」，而更重視爲了社會正義所必須強調的倫理與道德之關懷（Ingraham and Ban, 1988）。

五、公共利益模式（The Public Interest Model）

行政機關應以實踐公共利益爲行動的依歸已成爲民主國家的共識，然而問題在於何謂公共利益？應如何界定公共利益？根據 Eggar 的看法，公共利益是一種妥協後的產物—它適當地調和了各種相互競爭、特殊的私人利益（1965）。Wamsley 認爲由於機關所提出的政策、方案，受到國家政策、倫理，以及該機關組織文化的影響，同時，機關長期所發揮的功能或提供的服務也或多或少可以反映市民對其之期待，因此，機關的遠景與作爲是影響公共利益內涵的重要因素之一。（Ingraham and Ban, 1988）。

六、政權價值模式（The Regime Value Model）

此一模式是由 John Rohr 所提出，他認爲對美國而言，美國憲法就是協助政府機關分辨價值以及引導行政部門採取行動實現公共利益的最重要的支柱。根據 Rohr 的觀點，一旦宣誓公務人員，就應該履行義務依據憲法爲社會服務，換言之，一旦宣誓，憲法就成爲文官可以接受的責任範圍，在此範圍內應忠於國家謀求公共利益（Rohr, 1986，轉引自 Ingraham and Ban, 1988）。

七、總統控制模式（Presidential Control Model）

此一模式強調政治與行政應明確的二分，就民主政治的規範理念層面而論，民選行政首長的統治正當性是建立在有效實現對選民所作的承諾與選民的付託（mandates）之上，文官只是忠實執行政策的工具，如果參與甚至主導政策內容之設計，無異是主客易位，有違民主理念及責任政治之原則。在三權分立的總統制國家之中，總統是國家最高的行政首長，誠如美國憲法第二條第一款揭櫫：「行政權歸屬於美國總統…」，美國總統是美國政府最高行政首長自無疑問，故應透過影響現有行證體制的途徑，包括更換人事、組織重組、預算控制……等方式，有效地領導日趨龐大並以文官爲主體的行政國。文官體系不能違背憲法以及民主國家責任政治之原則奪取總統之權力（Nathan, 1983）。因此，常任文官僅能提供專業知識與經驗，回應總統及其任命者的意向，並忠實的執行政務人員所主導的政策，而不能依據自己的意志，提出任何「政策倡導」的行爲（Ingraham and Ban, 1988）。

八、公共服務模式（The Public Service Model）

此一模式強調無論是政務人員或是常任文官在實踐公共政策所揭櫫的目標之中，都肩負應有的責任，也發揮了適當的功能。重要的政策網絡並需要由政務人員創造其與常任文官間以及其與機關組織外部間有效的工作關係。政務人員能否順暢地推動變革，取決於其妥適的管理技巧、專業能力、人格特質、恰當地推動變革之機會、推動變革的意志、以及對於機關行爲的

尊重。如果在態度上，認為政務人員與常任文官間不僅有本質上的不同，應分屬兩個不同的群體，同時採取衝突、懷疑與不信任的態度，則想要成功地推動政府變革，無異是緣木求魚。總之，此一模式主張無論政務人員或者常任文官，其在政策推動的過程中，都有不可取代的特定地位與重要價值，此一地位與價值應充分相互尊重，而不應偏廢或限制任何一方，彼此的角色都被更高遠、寬廣的視野所提昇，同時也被公共利益所型塑。因此，即使二者之間因其差異雖然可能產生緊張關係，然而，由於政務人員與常任文官之間關係具有非零和之本質，因此，此一緊張關係也應該是建設性的（Ingraham and Ban, 1988）。

前述公共服務模式中，如能重視「公共利益」，將其視為公共政策過程之核心，以及公共管理最必要之部分。建立政務人員與常任文官之間維持凝聚力強又相互平衡的關係，二者攜手共同完成更長遠、廣大的公共福祉。更清楚地說，Ingraham and Ban (1988) 歸納其特色如下：

- 一、政務人員與常任文官應攜手維繫民主體制之價值。換言之，應強調在民主體制下的公共服務中，二者的功能與角色，以及在公共服務之決策制定過程中，二者均有不可抹滅的貢獻與價值。
- 二、政務人員與常任文官均了解政府機關面對特殊的政治與公共環境，故公共管理之本質與技巧均有其獨特性，不應單純且未加以檢視地引進民間企業之管理技巧。更清楚地說，公共福祉之實現不應單純地界定為「技術提昇、效率增進、黨派利益達成、政黨目標貫徹」，在民主政治體制之下，更有效能的公共服務應導向更高遠、寬闊的社會關懷。
- 三、政務人員與常任文官間應相互尊重對方的價值即其對組織的貢獻。二者雖然本質上有所差異，然而其對政府機關都有不可抹滅的貢獻，同時合則兩利、分則兩害。簡單的說，政務人員比較從黨派角度強調政策目標、重視立即結果、在意短期目標之回應力；相對地，常任文官比較習慣追求長程目標、強調方案目標之設定、重視體制、機關之長遠發展，二者雖觀點不同，優點各異，然而如果能夠截長補短、相互合作、凝聚共識，而無所偏廢，則對於追求更高之公共利益，必有所助益。
- 四、政務人員應揚棄過分本位主義及自我利益的追尋。簡單的說，政務人員應該超越過分追求選舉勝選的目標；常任文官也應該揚棄過分強調方案廣續或機關組織生存、穩定、發展、壯大的價值。

結語

民主政體主權在民的理念，必須透過「責任政治」的機制加以實現，負責任的政治一是藉由定期選舉選任人員組織政府的方式來達成，另一則是藉由政府機

關的層次區分，來突顯行政決策責任的所在。根據華力進的見解，所謂的「中央行政機關」，一般可以分為兩個層次：上層是行政首長及其主要政務主管人員，組成政務機關，下層是由永業性人員組成的普通行政機關。另一方面，在「行政國」的事實下，普通行政機關在現代政治中所承擔的角色愈來愈重要，甚至成為政府中立法、行政、司法機關外的第四部門；也造成政治責任與行政責任的混淆不易區別。純就學理來說，政務人員職務的設置，其根本在於「政治與行政」活動應否二分的課題，通說認為政治與行政二分的觀念，在民主理念價值上和政府實際運作方面皆有一定的實益。

政治與行政二分的觀念在不同的政府體制下，展現出不同的運作樣貌；相較於總統制，內閣制下的政治與行政的區分顯然是比較清楚的。在我國政府體制類型尚無定論的情況下，似可就政務人員在政治行政的動態下，參考四種可能的功能表現加以選擇。政務人員的職務設置固然可以發揮：1.釐清各類公職人員的職務角色，2.強化行政領導，3.有效運用政府人力等效益；但就美國的經驗來說，政治任命職務的多寡和行政領導的強化之間並不必然呈現正向的函數關係，事實上可能相反。

從理論上來討論，政務官與事務官的關係可以分為管理模式、道德倫理模式，以及政策模式三種。其中管理模式又可區分為中立能力模式、回應能力模式，及管理能力模式；道德倫理模式強調公共行政本身只是一種工具，其存在的目的在於實現更高更遠的價值，對於文官而言，公共服務無疑是一種呼召，它提供自己有機會實現更高遠的價值。此一模式又可細分為社會正義模式、公共利益模式，以及政權價值模式。至於政策模式，則強調政務人員以及常任文官之間應重視如何妥適地發揮公共政策的功能，以及履行二群體彼此之責任，可以進一步別為總統控制模式與公共服務模式。這些模式皆在說明政務人員角色扮演的不同側重面向，可以做為政務人員職務權責內容設計的參考。

第三章 政務人員的界定與範圍

政務人員於我國傳統法制上原稱為政務官，亦有稱為特別職人員或政治性任命人員，日本學者多稱為政務官或政務職員，英美國家則稱為政治性行政人員（political executives）、政治性官員（political officials）或政治性任命者（political appointees）（陳尚澄等，1992：412）。政務官的概念係源起於西元1701年英國的吏治澄清法（The act of settlement，或譯為王位繼承法）。該法通過後，英國便有政務官與事務官的區別（劉昊洲，2000：68）。此係英國政府政黨政治運作下，為避免政府施政及整體人事制度，受到政黨輪替影響所產生之制度。基此觀念，政務官乃係相對於事務官或常務人員之概念，作為該職務之界定範圍，亦即以政府機關中，屬政治性任命之高級公務員，其參與國家政策或重大事項決定，無須具備公務人員任用資格，無任職保障，但須隨政黨更迭或政策成敗進退者，即為政務官（或政務人員）；反之，如須經由一定的選拔程序進用，其身分受相關法規之保障，且遵循既定之政策或方針，依法執行職務之永業性人員則為事務官（或常務人員）。因此，一般行政法學者，對於政務官所下的定義，大概作如下的解釋：凡是決定國家大政方針，並隨政黨選舉成敗或政策改變而負有政治責任的人，稱為政務官（許南雄，1999：74；蔡良文，1999：200）。

政務官之概念雖大致如前所述，但其定義及範圍卻有寬窄不一之界定。故學理上所稱政務官約有廣義與狹義之二種區別：

一、狹義的政務官

狹義的政務官，指政府行政機關中，隨政黨更迭或政策成敗而進退的高級公務員。是類人員擔任或參與國家大政方針或重大事項之決定，職務屬性為政務性質，由政黨提名，不受公務人員管理法律之限制，既無任用資格限制，亦無任職保障（劉昊洲，2001：2），須向立法部門負責，並隨政黨同進退。目前行政院之政務委員，各部會處局署之機關首長及比照簡任第十四職等之副首長等人員大致屬之。

二、廣義的政務官

廣義的政務官，指政府體系中依政治任命的高級公務員，其職務不必然具有政務性質，是類人員除涵蓋上述狹義的政務官外，尚包括具有任期保障、獨立行使職權，不因政黨更迭而異動之職務，此為廣義之政務官範疇，該等人員有的無任用資格限制，如五院秘書長；有的須任用資格之限制，如大法官、考試委員、監察委員、公務人員保障暨培訓委員會委員、行政院公平交易委員會委員等，依其機關組織法律規定均明定其任用資格條件，是類人員與狹義的政務官一樣，係以政治性任命方式任用，享有同等的待遇及相關權益，其在學理上稱為準政務人員或視同政務人員（劉昊洲，2001：2）。

第一節 各國政務人員之範圍

政務人員在民主先進國家中，歷來均占有非常重要的地位，而各國憲政體制之發展，因其歷史背景、文化傳統、民族特性及國家處境等因素，其政務人員之範圍亦不盡相同，以總統制國家而言（如美國），總統為其最高行政首長，其下有所謂內閣，惟閣員不得兼任議員，或者由議員兼任，府會之間有較對立氣氛，加之閣員對行政事務不盡熟悉，較須人手應付國會聽證會，其次閣員均屬政治性任命，而主要政務職位之政治任命需獲參院同意。因此，總統為獲取國會議員於大選時之支持，必須有較多之政治籌碼以為交換，故總統制國家需較多其他政務官職位，方能使制度順利運作，並能維持良好關係。反之，內閣制國家（如英國、德國、日本）其內閣總理係由國家元首就議會所信任之人員任命之，而內閣閣員則由內閣總理選擇政見相同之議員，提請元首任命。因此，其內閣總理及閣員原則上須具國會議員資格，職是此種國會議員多為久於其任者，其國會關係較佳且對政府業務頗為熟悉，在國會中備詢多能從容應付，無需多位官員協助，因此，政務人數少。至於內閣制與總統制之混合制國家（如法國），其情形則較為折衷¹。本研究案第六章將就民主先進國家其憲政體制及其政務人員法制之設計予以詳述，本章節僅就各主要國家政務人員之範圍略述如下：

壹、英國政務人員範圍

英國今日所稱政務官，涵義為具有「黨政取向」的決策者，依內閣制慣例，由具國會議員身分之首相與較資深之執政黨籍國會議員出任（許南雄，1999：402-403）。如以任免角度觀之，英國政務人員應以國務院之國務員為範圍，基本上，英國政務官屬於決定政策及推行高級政務之人員，包括國務員（Minister of State）、內閣閣員、各部會首長（Secretary of State）、助理部長（Junior Minister）、政務次長（Parliamentary Secretary）等。英國政務官總數自第二次世界大戰以後，均維持在 100 人左右，人員至為精簡。茲以內閣、國務院分別說明如下：

內閣之人數常因時代背景之不同而有所差異，約在 20 人上下，主要係依政治需要而靈活運用。內閣閣員中，閣揆為主要負責人，其他閣員則分為主管部會之閣員與不管部會之閣員（Minister Without Portfolio）二種。

英國政務人員職位之設置除首相（即下議院多數黨領袖）外，可分五類：（一）內閣閣員及各部會首長（大臣）：如外交大臣、司法大臣、財政大臣、貿易及工業大臣、教育大臣、農業及糧食大臣……等。（二）不管部大臣：如大法官、掌璽大臣、樞密院院長等。（三）各部的政務次長。（四）下議院執政黨的黨鞭。（五）一部分之官員：副掌理大臣、會計大臣（邱華君、張瓊玲：2002）。

英國政務人員職位設置之特色，在於多數部會在部長（或譯為大臣）下置

¹ 《政務官人事法制之檢討與研究》，1992，（本國人事行政論文叢書 1），行政院人事行局編印，頁 17-22。

有幾位助理部長(junior minister)襄助部長，助理部長主要分為兩項職務：國務大臣或政務次長(minister of state)和國會事務次長(parliamentary undersecretary)。首相在遴選閣員時亦非完全依照個人意志，也需考慮立法的需要政黨的策略及地區分配等(許水德等，1997：187)，例如政務次長係以政治關係為任用基礎，一般的任務在代表該部與國會取得聯繫與接觸，與內閣同進退，並均為執政黨的次級領袖。

貳、日本政務人員範圍

日本政府為因應二十一世紀新時代的局面，實施地方分權，縮小中央政府規模，於2001年實施中央政府大改造，此次該國中央政府大規模改組的重點之一，在於加強內閣總理大臣的輔佐體制，其中有二項涉及政務人員制度：

- 一、充實內閣總理大臣(首相)的輔佐機能：包括1、充實內閣官房之機能，負責重要政策之企劃與立案及綜合協調機能，以輔佐加強總理大臣的領導功能。2、將內閣總理大臣輔佐官之編制，自原來的3人以下，增加為5人以下，以加強輔佐總理大臣之陣容。3、從行政組織內外，網羅錄用優秀人才。
- 二、在新設的內閣府設置特命擔當大臣：包括1、內閣府負責對經濟財政、綜合科學技術、防災、男女共同參與等問題，擔任企劃、立案和統合協調工作，以輔佐總理大臣。2、內閣府增設主持沖繩、北方對策，及金融廳等業務之特別擔當大臣(特別任命擔任主持或主管某一特定專案之大臣)，俾便以大臣層級參與協調跨部會之專案重要課題。3、設置經濟財政諮商會議、綜合科學技術會議、中央防災會議及男女共同參與會議等專案委員會，結合政府內外人才之英智，審議國家政治上之重要政策。4、在各省廳增設副大臣及大臣政務官，在國會協助大臣共同答辯議員之質詢。5、除內閣總理大臣外，國務大臣之名額，限在14名以下；但有特別必要時，得增額3名，限17名以下。

日本內閣是綜攬全國政務、決定重要政策的全國最高行政機關，但其本身並非執行政策的機關。政策的執行要依賴內閣統率下的各個行政部門「省」為之。省設大臣，在各省大臣之下設有政務次官、事務次官、秘書官、局長、部長、課長及係長級等職。在此官稱中，有政務官與事務官之別；其中政務次官係政務官，通常由國會議員選任之，負責與國會交涉、參與政務，在該省大臣不在時，承命代行職務，其職務極為重要，有副大臣之稱，與內閣共進退。此外，各省大臣之秘書官亦準用政務官，不適用國家公務員法，亦不受初敘官等之限制(張世賢等，1998：189)。

日本國家公務員分為一般職與特別職二類，一般職即常任文官，特別職包括政務官與特任官，其中大臣、政務次官、大使、公使等政務官約有300人，因日本採內閣制，故主要由國會議員出任，且政務官係以列舉方式載明於國家公務員法第二條中。核心政務官包括內閣總理大臣、國務大臣(過去約為20人，新制14人至17人)、各省大臣、各廳長官等。在日本的政治文化生態下，政務官皆由政黨及其派系所主導。

叁、德國政務人員範圍

德國為聯邦國家，聯邦政府主要職權為決策與立法，而法律通過或政策確定後，則由「邦」行政機關執行（許南雄，1998：73），故聯邦本身的各部規模很小，且較為精簡。德國在其總統、總理、部長等政治首長身邊均設幕僚體系，以高級文官及外補制之精英充任，其中之骨幹多為傑出之政治性或政治任命文官（political official or political civil servants）。

德國實施內閣制，政務次長以上的政務官均由國會議員出任，故德國高級文官可以在獲得政治任命後擔任「政治職文官」（political bureaucrat or political civil servant），包括司處長以上至常次級的高級文官均具有此一屬性；此種政治職文官可內升為政治首長的高級幕僚、參與政策規劃，但不得出任政務官，須隨首長進退，離任時如未再任用前，得辦理「暫時退職」（temporary retirement）。

總理府（Federal Chancellery）與各部部長室（Office of the Minister）均設置幕僚長（Chief of Chancellery, General Secretary）。由於德國聯邦政府主要職權是決策與立法，故聯邦的各幕僚長與高級幕僚主要角色是輔佐首長決策規劃與政策協調；又因聯邦各部並無類似英國常務次長或法國秘書長之職位，故幕僚長與高級幕僚兼具有輔佐各部次長、助次（Ministerialdirektor）、協調相關單位的職能。總理府的幕僚群人數約 500 餘名，部長室幕僚群人數約 70 餘名，其中除少數來自學術界或大企業的政治顧問、名譽職政策助理外，大多數為文官，其中又以政治職高等文官居多（許南雄，1999：72-92）。

德國總理府的幕僚長，除行政監督外，職掌內閣會議之決策諮詢與政策規劃，頗似「第二號總理」。幕僚長之下分設各局處，均由司處長級高等文官分任主管，除襄助決策聯繫事務外，以監督及協調決策管理為主。過去幕僚長相當於政治級，1984 年柯爾（H. Kohl）總理則任命部長級的幕僚長，具閣員地位，通常以不管部部長兼任。至於總統府的其他幕僚，大多具文官身分，並以政治職文官為主。

肆、法國政務人員範圍

依第五共和憲法第八條及第十四條規定，法國的政務官包含總理、國務部長（Ministres État）、部長（Ministres）、權理部長（Ministres delegués）、特命全權大使公使、比照政務官（如大學總長、警察總長、殖民地總督、行政法院院長等），以及高級政治任命官員。法定的政務職位除了部長外，每部亦另置一位政務次長。

法國與德國一樣，在總統、總理、部長等政治首長身邊均設幕僚體系，以高級文官及外補制之精英充任，其中之骨幹亦多為傑出之政治性或政治任命文官（political official or political civil servants）。又法國實施雙首長制，總統與總理皆為具實權之國家最高行政首長，總統府（Office of the President）與總理府（Office of the Prime Minister）皆設有幕僚長職務。總統府幕僚單位秘書處（Secretariat）外聘與內升之高級幕僚人才，在 1990 年以前約 30 至 40

人，其後人數不斷增加；幕僚體系包括幕僚長(位階相當於部長)、機要秘書長、高級政治顧問、政務諮詢委員、新聞助理、政策助理、部長會議秘書及內政外交財經國防事務幕僚等，扮演規劃、諮詢、參贊、監督、協調、聯繫等角色。總理府秘書處(the General Secretariat of the Government)置有 70 餘名幕僚，包含秘書長(General Secretary)、機要秘書、內閣秘書、高級顧問、政策助理等職務，其中三分之二為內升之政治任命文官，隨同總理進退；總理卸職後，均對幕僚另行安排行政層級職務。

法國的部會是由一位部長所領導，部長之下有政務次長、秘書長、助理次長等輔助官員，下設局處，但法國並無英國的常務次長制度。一般而言，新的部長上任後，會親自選任一些助手，組成核心辦公室(Cabinet Ministériel)，核心辦公室的成員係屬政治性任命，須與部長同進退，其主要任務在於協助部長，對部長提供建議、協調部內行政部門、監督行政決策之執行，其角色係介於部長與常務次長或司處長之間，一方面是部長的政策和政治顧問，負責與其他部內閣成員、總理府、總統府幕僚們溝通協調，另一方面協助部長監督各業務司處，故核心辦公室不啻是部長個人的參謀本部(état-major particulier)，亦扮演部長親信和智囊的角色。一般而言，部長辦公室的人數不得超過 10 人，在部長辦公室協助之下，部長領導整個部會的中央行政工作。

伍、美國政務人員範圍

美國是總統制國家，聯邦政府在政務職位的設計與運用上迥異於其他國家，政治性任命者人數相當多，且分布於整個行政體系。

美國行政機關(Executive Branch Machinery)除行政各部(Executive Departments)、獨立機關(Independent Public Bodies)等政策執行機關外，另設有規模甚大之幕僚機關(Executive Office Agencies)。幕僚機關之總機關即「總統府」(Executive Office of the President, EOP)，其下分設十餘個廳局處或委員會，並以白宮辦公室(White House Office)為聯繫協調中心，一般而言，親信之助理大部分置於白宮辦公室，其重要成員包括首席顧問(Counselor to the President)、幕僚長(Chief of Staff to the President)、秘書長(Assistant to the President and Staff Secretary)等三巨頭，另如特別助理、內政、經濟、外交政策顧問、法律及政治顧問、國會關係聯絡員、新聞秘書等。除白宮辦公室外，總統府尚有其他重要的幕僚機關：管理預算局(Office of Management and Budget)、國家安全會議、經濟顧問委員會。1939 年白宮幕僚機關總人數 7 百餘人，1970 年代已逾 2 千餘人，1990 年代則超過 3 千人，其中白宮辦公室相當於「內圈幕僚」("inner life")，則超過 5 百人。

謹將前述國家政務人員範圍整理表列如下：

表三～一各國政務人員範圍比較表

憲政體制	國別	政 務 人 員 範 圍
內閣制	英國	首相兼財政部第一大臣暨文官大臣、副首相、部長、不管部部長、司法大臣、最高司法行政官、司法次長、財政部次及大陳、副部長、政務次長及（執政黨）各部在國會「黨鞭」。
	日本	日本國家公務員之特別職人員中，屬性比較接近我國政務人員者包括：大臣、副大臣、大臣政務官、大使、公使等。
	德國	可分為下列兩類：特別職公務員：包括內閣總理、各部部長、政務次長及其他國務員等。一般職公務員中為政務人員者：如各部次長、局長、司長、處長、高級外交官等，係適用一般公務員十三至十六職等人員亦得以政務職進用，並隨政黨進退。
雙首長制	法國	總理、國務部長、部長、權理部長、總理或部長以政治性任命之官員、特命全權大使、公使等。
總統制	美國	部長、副部長、政務次長、副政務次長、助理政務次長、助理次長及副助理次長。

資料來源：參考許南雄，1999：134，402-412。

由上表所列英國、日本、德國、法國及美國等五國，因其憲政體制不同，致其政務人員範圍亦有所差別，此或可作為我國政務人員相關法制建制時，對於政務人員範圍界定之參考。

第二節 我國政務人員之範圍

如前述，現代民主先進國家政治體制，大致上將政府機關任職之文官區分為政務人員與常務人員兩類，該等人員依其不同的管道及方式延攬進入政府機關服務；我國現行文官制度，亦如同大部分之民主先進國家，有政務人員與常務人員之分，但在人事法制上兩者間之區隔不盡明確。以目前我國相關公務員人事法制中，有關考試、任用、俸給、考績、退休及撫卹等法制，均係以常務人員為適用範圍，至於政務人員適用之專法，則僅有政務官退職酬勞金給與條例，惟該條例僅規範政務人員退職酬勞金給與事項，其餘如「宣誓條例」、「公務員懲戒法」、「公務員服務法」與「公職人員財產申報法」等法律，均僅規定其適用相關事項，其他如政務人員範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項或付之闕如，或散見於相關法令中，尚無統一完整之法律規範，致適用上迭生困擾（林利事，1995：33）。由於我國政黨政治業已成型，人民對於政黨競爭及責任政治概念已有相當體認，現有一般概念之政務人員範圍是否足資適應政治發展之需要，也引起學術界及行政部門之討論研究，是以，政務人員與常務人員之分際益趨重要，建制完備之政務人員相關法制體系亦為當前重要課題，本文謹先略述國外主要國家政務人員範圍，繼介紹我國於建構政務人員相關法制中，對於政務人員的界定與範圍之研議過程，進而就當前政府擬予擴大政務人員範圍之方向予以研析。

壹、法制上的範圍

政務官有廣狹二義，一般所指的政務官乃指狹義的政務官，僅指隨政黨更迭或政策成敗而進退之政治性任命人員，而廣義的政務官則將全部的政治性任命人員包括在內，大致與政務人員的意義相當。我國傳統一直以政務官名之的稱謂方式，至民國八十八年六月立法院三讀通過政務人員退職酬勞金給與條例並咨請總統公布施行以後，儘管一般人仍習用政務官之名稱，但在法律用語上卻已改用政務人員。政務人員一詞不僅具有民主意義，可藉此拉近與人民之間的距離，而且其涵蓋的範圍更廣（劉昊洲，2002：2-3），除狹義的政務官外，也可將有任期保障、獨立行使職權，或與政黨更迭不一定有關的準政務官，或稱為廣義的政務官包括在內。現行政務人員退職酬勞金給與條例以及考試院原送請立法院審議的政務人員法草案，均採廣義的定義。

至於我國人事法制上迄至十七年國民政府組織法，始見有政務次長與常務次長之分（許南雄，1999：34），翌年三月二日公布之「國民政府政務官請假條例」始有政務官一詞正式見諸於法律條文，而政務官之範圍依同年十二月三十一日中央政治會議第198次會議議決：「凡經中央會議任命之官吏，均為政務官」，其範圍依照政治會議條例第五條戊款規定為，國民政府委員、各院院長、副院長及委員、各部部长、各委員會委員長、各省政府委員主席及廳長、駐外大使、特使、公使及特任、特派官吏等（李華民，1993：249）；其後，於二十年六月八日公布之公務員懲戒法第三條第二項及四十三年一月九日施行之公務人員任用法第二十三條，亦有政務官一詞，惟上開法律均未就政務官予以定義，迄至六十一年二月五日公布，七十四年十二月十一日修正公布之「政務官退職酬勞金給與條例」第二條始規定政務官之範圍為（蔡良文，1999：197-198）：

本條例適用範圍，指下列人員：

- （一）、特任、特派之人員。
- （二）、總統府副秘書長、行政院人事行政局局長。
- （三）、各部政務次長。
- （四）、特命全權大使及特命全權公使。
- （五）、蒙藏委員會副委員長、委員及僑務委員會副委員長。
- （六）、省政府主席、委員及直轄市市長。
- （七）、其他依機關組織法律規定比照簡任第十四職等，或比照簡任一級之副首長。

貳、政務人員範圍之統合研析

由於上開政務官退職酬勞金給與條例第二條僅係就服務於政府機關之公職人員，因非屬公務人員退休法之適用範圍，為使其離開工作崗位後亦能給與酬金以安定其生活，爰予概略規定，尚非係就政務官之定義及其他相關之權利、義務事項予以規範。復如前述，近年來我國政黨政治迅速發展，隨著民主政治發展腳步之快速變遷，社會大眾對於民主政治要求日益殷切，對出任政府職位之政務人員期許甚高；職是，整建政務人員法制，洵屬必要。以下謹就政務人員相關法制建制期間，考試院（銓敘部）對於政務人員一詞之界定與範圍研議之過程說明如

下：

一、公務人員基準法草案

銓敘部於七十九年研擬之公務員基準法草案中，將公務員分為政務人員、公務人員、司法官、教育人員及公營事業人員（第三條），並規定政務人員之範圍為1、總統、副總統。2、行政院院長、副院長、政務委員；司法院院長、副院長、大法官；考試院院長、副院長、考試委員；審計部審計長。3、特任、特派之人員。4、總統府秘書長、行政院人事行政局局長。5、各部政務次長。6、特命全權大使及特命全權公使。7、蒙藏委員會副委員長、委員及僑務委員會副委員長。8、省政府主席、委員及直轄市市長。9、其他依機關組織法律規定比照簡任第十四職等之正、副首長（第四條）。採列舉與概括併用方式界定政務人員之範圍；然該法於八十年十二月考試院審查期間，因行政院人事行政局對於應採「政務人員」或「政務官」尚有不同見解，經部局多次討論後，基於政務官定義之界定，主要須考量國家利益，並顧及實務上對政務官之認知，原則上宜採簡要定義，俾使涵蓋面較廣，以期周妥²，爰配合將政務人員改為政務官，並將總統、副總統排除於政務官之範圍，另將監察院院長、副院長、監察委員納入。

其後，因相關機關對於公務員基準法草案之內容，仍有甚多歧見，爰將該法相關爭點列為八十四年全國人事行政會議中心議題，其中對於係採「政務人員」或「政務官」一詞，以及該稱謂之定義及範圍，亦列為議題之一，嗣獲致結論略以，在理論上，政務人員乃是參與國家大政方針之決策，並隨政黨選舉之成敗或政策改變而進退之公務員。我國現行文官制度，體制區分不盡明顯，於實務上之運作與學理之看法，尚有很大之歧異。我國政務人員除上述應隨政黨進退者外，尚有依憲法或法律規定，須獨立行使職權者，惟均為「政務官退職酬勞金給與條例」第二條之適用人員。另如省（市）長任命之政務人員，未必屬於同一政黨，未必隨政黨同進退，是以，對於政務人員範圍之界定，要兼顧學理及實務，確難周全，建議僅作概括性之定義，至其範圍與分類，則另於政務人員法中，作詳細規定。基此，八十四年十二月七日考試院第八屆第二五一次會議審議通過之公務人員基準法草案第四條規定：「（第一項）政務人員指各級政府機關政治性任命之人員。（第二項）政務人員之範圍、任免、行為規範及權利義務事項，另以法律定之。」至所謂「政治性任命」人員依該條文之立法說明，係指人員之任命係以政治性之需要為主要考量因素。例如必須隨政黨進退；或隨政策變更而定去留；或以特別程序任命等。（按：公務員基準法草案於八十四年十一月二十一日考試院審查會決定將草案名稱改採公務人員基準法草案）茲將上述公務人員基準法草案所規定之政務人員與政務官範圍表列如下：

² 《公務人員基準法專輯》，1996，（文官制度改革系列叢書第三輯），銓敘部主編。頁314-315。

表三～二我國人事法制上政務人員與政務官範圍之比較

七十九年五月十一日公務員 基準法草案第一次函送考試 院審議之第四條所定之政務 人員	八十一年七月十八日公務員基 準法草案公務員基準法草案第 二次函送考試院審議之第四條 所定之政務官	八十四年十二月七日考 試院第八屆第二五一次 會議審議通過之公務人 員基準法草案第四條所 定之政務人員
一、總統、副總統。 二、行政院院長、副院長、政 務委員；司法院院長、副 院長、大法官；考試院院 長、副院長、考試委員； 審計部審計長。 三、特任、特派之人員。 四、總統府秘書長、行政院人 事行政局局長。 五、各部政務次長。 六、特命全權大使及特命全權 公使。 七、蒙藏委員會副委員長、委 員及僑務委員會副委員 長。 八、省政府主席、委員及直轄 市市長。 九、其他依機關組織法律規定 比照簡任第十四職等之 正、副首長。	一、行政院院長、副院長、各 部會首長、不管部會政務 委員；司法院院長、副院 長、大法官；考試院院長、 副院長、考試委員；監察 院院長、副院長、監察委 員；審計部審計長。 二、特任、特派之人員。 三、總統府秘書長、行政院人 事行政局局長。 四、各部政務次長。 五、特命全權大使及特命全權 公使。 六、蒙藏委員會副委員長、委 員及僑務委員會副委員 長。 七、省政府主席、委員及直轄 市市長。 八、其他依機關組織法律規定 比照簡任第十四職等之 正、副首長。	(第一項) 政務人員指 各級政府機 關政治性任 命之人員。 (第二項) 政務人員之 範圍、任免、 行為規範及 權利義務事 項，另以法律 定之。

資料來源：研究小組自行整理

二、政務人員法草案

由於公務人員基準法草案僅就政務人員之定義作概括性之規範，至其範圍與分類，則明定應於政務人員法中另作規定，因此，考試院與行政院於八十七年九月會銜函送之立法院審議之「政務人員法草案」所定之政務人員範圍為：

本法所稱政務人員，指政府機關任命之下列人員：

- (一) 依憲法規定由總統任命之人員。
- (二) 依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員。
- (三) 依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。
- (四) 特任、特派之人員。
- (五) 其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。

上述政務人員法草案所規定之政務人員範圍，係指依照憲法或法律規定，經總統、直轄市市長或縣（市）長任命之人員均屬之；包括須隨政黨或政策成敗進退，或有一定任期，須依法獨立行使職權之人員，如行政院院長、司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院

長、副院長、監察委員、審計長、行政院副院長、各部會首長、不管部會之政務委員、省政府專任委員、組織法律明定特任、特派或比照簡任第十四職等、第十三職等之人員、地方制度法所定直轄市政府副市長暨所屬一級機關除主計、人事、警察及政風之首長、縣（市）政府副縣（市）長等；目前我國政務職務之設置主要分布於中央一、二級機關、極少數之三級機關（行政院國家科學委員會所屬之科學工業園區管理局——新竹）及縣（市）政府、直轄市政府及其所屬一級機關，約為 384 個政務職務，其中中央機關為 305 個、地方機關為 79 個（如附件一、二），且除總統府、國民大會、五院之幕僚長、中央各部會之政務副首長、直轄市政府之副市長及縣（市）政府之副縣（市）長外，餘均為機關首長。

至於省政府兼任委員及省諮議會諮議員雖亦為憲法增修條文第九條規定由行政院院長提請總統任命之人員，惟依地方制度法第九條規定，省政府兼任委員並非特任，亦非比照簡任第十三職等、第十四職等人員，故未予列入；而省諮議會諮議員為無給職，且非屬每日到公服勤，與政務人員係屬專任有給有別，亦未列為該法之適用對象。茲將政務人員法草案所訂政務人員範圍表列如下：

表三～三政務人員法草案之政務人員範圍

條 文 內 容	範 圍	依 據
第一款：依憲法規定由總統任命之人員	行政院院長	憲法增修條文第三條第一項
第二款：依憲法規定由總統提名，經國民大會同意任命之人員（八十九年四月二十五日憲法增修條文修正前）	司法院院長、副院長、大法官	八十六年七月二十一日修正之憲法增修條文第五條
依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員（八十九年四月二十五日憲法增修條文修正後）	司法院院長、副院長、大法官	憲法增修條文第五條
	考試院院長、副院長、考試委員	憲法增修條文第六條
	監察院院長、副院長、監察委員	憲法增修條文第七條
	審計長	憲法第一百零四條
第三款：依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員	行政院副院長、各部會首長、不管部會之政務委員	憲法第五十六條
	省政府專任委員	憲法增修條文第九條
第四款：特任、特派之人員	除憲法第五十六條所定由行政院院長提請總統任命之部會首長外之中央二級機關首長	各機關組織法律明定特任、特派之人員
第五款 其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員	1、總統府、國民大會、五院之幕僚長 2、中央各部會處局署之政務副首長 3、新竹科學工業園區管理局局長 4、直轄市政府副市長暨所屬一級機關除主計、人事、警察及政風之首長 5、縣（市）政府副縣（市）長	各機關組織法律所定職務比照簡任第十四職等、第十三職等 地方制度法第五十五條

資料來源：研究小組自行整理

三、政務人員俸給條例草案

考試、行政兩院於八十九年一月十二日會銜送請立法院審議之政務人員法草案第二條規定：「本法所稱政務人員，指政府機關任命之下列人員：（一）依憲法規定由總統任命之人員。（二）依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員。（三）依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。（四）特任、特派之人員。（五）其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。」為期依本條例支給俸給之人員與政務人員法所稱政務人員之範圍一致，爰參照政務人員法草案所定政務人員範圍規定。

另八十九年四月二十五日公布之中華民國憲法增修條文，雖將原由總統提名，經國民大會同意任命之司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員及監察院院長、副院長、監察委員等職務之任命程序，修正為由總統提名，經立法院同意任命，但其由總統提名，經國民大會同意任命之現職人員，仍得適用該條例至離職為止，因此，政務人員俸給條例草案仍將該等人員納入。

四、政務人員退職撫卹條例草案

因政務人員係隨政黨更替及政策需要而進退，無一定之任期，與永業性之常任公務人員不同，爰依德國政務人員退職、撫卹合併立法之體例，擬具「政務人員退職撫卹條例草案」於九十一年七月三十日與行政院會銜函送立法院審議，其中該法草案之適用範圍與政務人員法草案所定政務人員範圍相同。

綜前所述，考試院於建構政務人員法制時，係以公務人員基準法草案第三條及第四條為準據，進而於政務人員法草案第二條界定政務人員之範圍，其後，政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例草案亦以政務人員法草案第二條所定之範圍為該二法案之適用範圍，因此，上開與政務人員相關之三法案業已將政務人員範圍統一界定為，政府機關任命之下列人員：1、依憲法規定由總統任命之人員；2、依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員；3、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員；4、特任、特派之人員；5、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。

第三節 政務人員範圍之擴大課題

民主政治日漸成熟，今後不同政黨輪替執政必為常態。為實踐選舉之承諾及執行所屬政黨之政策目標，必須予延攬學有專長或施政理念契合之人員，以協助政務之推行，彰顯其施政績效。復以全球化與國際化有逐漸影響政府決策之趨勢，促使公共問題日益複雜，因此，各級政府間以常任文官之人力資源，難以有效因應政府決策發展之需要，從而有要求擴大用人彈性之訴求，本節謹就中央、地方機關政務人員範圍擴大之妥適性予以研析如次：

壹、中央機關政務職務範圍

一、政府改造委員會規劃方案

爲配合經濟發展，提升國家競爭力，總統於九十年八月二十四日「經濟發展諮詢委員會議」全體委員會議開幕典禮致詞時指示，須全力推動政府的改造工程，重新釐清政府角色與職能，精簡政府組織，並改變預算運用方式及人事制度。爲遂行此一政策目標，爰由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造工作，同時將「專業績效的人事制度」之建構列爲政府改造目標之一，並成立「專業績效的人事制度」研究分組，由施能傑教授擔任召集人，該研究分組於九十一年九月十五日政府改造委員會第六次委員會議提出「政府人力運用彈性化計畫方案」包括：（一）政務職位制度規劃案、（二）高級行政主管職位制度規劃案及（三）契約進用人力制度規劃案等三案，其中有關政務職位制度規劃案部分，主要意見爲，現行政府文官人力資源管理，難以有效因應政府面對新環境所需要的人力資源需求，爲落實民主政治及增進政府治理能力，民選政治領導者需要有適當數量的人力，尤其是可以「信」得過的人力，扮演提出政策、推動計畫和監督計畫執行的工作。總統制的美國總統可任用的政治性職位不但數量多也深及政府不同階層，即使是議會內閣體制下，政治性職位的數量雖然顯著較少，但卻有增加的趨勢，政務職位設計的不當，對於建立永業文官的政治中立實有不良的影響；現狀上政府的政務職位僅限於所謂「政務官」，行政院院長幾乎沒有制度性空間可以運用自己的伙伴，結果造成許多業務規模既龐大且複雜的部會，部長缺乏足夠政治性伙伴人力，難以應付立法院和有效治理領導的應對應求。簡單地說，國內的設計是以常任文官作爲部長的主力幕僚，制度並未提供部長有政策領導團隊，此種制度不符合民主政治和政黨政治的良性需要³。因此，人事政策需要新的願景，以致力於培養專業績效的人力資源，爰建議有三個政府人力層次特別需要先行變革，一個是政治與政策領導人力層次，一個是高階管理人力層次，一個是低階和專業技術性質人力層次。至於政務職位設置部分，將政務職位分爲五大類：

- （一）政策決定職位：指負責或共同參與機關政策決定之職務。
- （二）政策襄贊職位：指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測和機關對外相關國會聯絡與公共事務之職務。
- （三）憲法任用職位：指依憲法規定任用而應獨立於黨派行使職權之職位。
- （四）獨立職位：指依法律設置之獨立機關內之合議制專任委員。
- （五）其他職位：指負責國家駐外事務與國家安全事務之重要性職務。

第一、二和五類人員則是構成政務團隊的主要人力⁴。

二、主管機關之配合作爲

爲落實政黨政治及責任政治之需求，賦予主政者彈性用人之考量，中央政

³ 〈政府人力任用彈性計畫方案〉，2002，〈政府改造委員會第六次會議決議事項〉，頁1-5。

⁴ 〈政務職位設置構想方向草案〉，2002，〈政府改造委員會第六次會議決議事項〉，頁6、42。

務職務範圍確有擴大之必要。惟如大幅增加，恐影響施政之永續性及安定性，因此，如何在落實政黨政治之責任與績效，以及維護常任文官體制之穩定與功能間取得適切與衡平，洵為文官制度主管機關—考試院，應積極面對及適時因應籌謀對策之要務。復因「專業績效的人事制度」研究分組所提之「政府人力運用彈性化計畫方案」，其規劃內容涉及人事政策及考選、任用等考銓法制之重大事項，與考試院職掌事項息息相關，經考試院於九十一年十月二十九日、十一月五日及二十六日舉辦三場次公聽會，分別邀請學者專家出席，廣蒐各界意見。其間，銓敘部亦擬具相關問題，函請中央暨地方共一〇四個主管機關表示意見，於歸納各機關意見後召開會議研商。經綜合學者專家、中央及地方主管機關意見後，獲致之共識為，有關研究分組建議另行制定政務職位設置法部分，因該法所規劃之五類政務職位包括：政策決定職位、政策襄贊職位、憲法任用職位、獨立職位及其他職位，其中除政策襄贊職位係新增外，其餘與政務人員法草案所規劃之政務人員範圍大致相同，故建議循修正政務人員法草案、地方制度法及現有各機關組織法律，增置政務職位，以擴大政務職人員範圍。

三、可能途徑

依「專業績效的人事制度」研究分組所列，政策襄贊職位係指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測和機關對外相關國會聯絡與公共事務之職務。就該職務之屬性而言，分屬較高層次之非主管職務性質之政務人員，以及與現行機要職務性質類似之一般事務性職務。前者設置之目的，依其規劃，在於民選人員和負責或共同參與機關政策決定，且隨政策成敗決定去留之政策決定職位人員，為協助政策之決定，得由政策決定職位人員任用政策襄贊職位人員，是類人員隨政策決定職位人員進退。換言之，政策襄贊職位係指協助政策決定，由民選人員和政策決定職位人員任用，並隨其進退，屬於政務性質之非主管人員。後者則為辦理機關對外相關國會聯絡與公共事務之職務，其職務性質類似於現行機要職務，此部分容於後述。

由於政策襄贊職位係在協助政策決定，其職位依附政策決定職位而存在，故二者間之職務屬性仍屬有別，如將其同歸類為政務人員，欠缺正當性；復依「專業績效的人事制度」研究分組規劃，政策襄贊職位之工作，在於協助政策決定過程所需之政策分析、規劃、評估、監測和機關對外相關公共事務，此種職務設置之精神類同於法國部長之核心辦公室，係扮演部長的親信及智囊團之角色，但實際上是類幕僚人員往往不滿足於僅扮演該角色，而是全面控制部會內的所有事務，於此情況下造成權力的重疊，使行政程序變得更為複雜，造成中央行政部門相當頭痛棘手的問題，甚至有人批評核心辦公室是個技術官僚組織，其許多成員出身於國家行政學院，無民意基礎但卻為部長做重大決定，故核心辦公室成為部長與其下屬行政部門之間的屏障，使得行政部門決策繁複、權責不分，在過去，無論是左派或是右派，都曾經有過許多建議方案，以便改革此一制度之缺失，但皆徒勞無功。

依前所述，規劃中較高層次之政策襄贊職位，其性質屬於協助政策分

析、規劃、評估、監測之高層次參贊職位，依銓敘部規劃將納入政務人員範圍；理論上，政務人員固需有部分學有專長之人員協助其決策過程所需政策分析、規劃及評估，以助其政務之推行，然以行政事務之處理有其持續性及穩定性，且協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測部分，職務屬經常性之高級文官業務，因此，經由文官體系長期培育、訓練之公務人員，自為政策之最佳「諮詢者」與「執行者」，前述法國部長核心辦公室所面臨之困境，或可作為決策當局於規劃此部分之借鏡。

貳、地方機關政務職務範圍

一、政府改造委員會之規劃方案

至於地方機關之政務職務依「專業績效的人事制度」研究分組建議，為有效支援地方政府民選首長遂行政策領導與治理，實踐民主政治與責任政治原則，因此，地方政府與中央政府必須同樣採行政務職位制度，亦即地方政府之政策決定職位包括：

- (一) 直轄市政府副市長、縣政府副縣長、市政府副市長。
- (二) 直轄市政府之秘書長、政務副秘書長、一級機關首長。
- (三) 縣（市）政府之秘書長、政務副秘書長、一級單位主管與附屬機關首長。

二、地方機關主管職務建制情形

現行地方機關政務職務，依地方制度法第五十五條規定，直轄市政府副市長暨所屬一級機關除主計、人事、警察及政風之首長，以及縣（市）政府副縣（市）長，而縣（市）長爭取擴大一級單位主管用人彈性問題，前於行政院配合八十六年七月二十日公布之中華民國憲法增修條文，於同年八月十九日將省縣自治法部分條文修正草案函送立法院審議時，即引爆為爭論之焦點。八十六年十二月十日立法院第三屆第四會期內政及邊政、法制委員會第二次聯席會議，審查省縣自治法部分條文修正草案，通過陳委員定南等所提第三十六條再修正案，其中第三項明定「縣（市）政府一級機關首長職務均比照簡任第十二職等，除主計、人事、警政政風首長由縣（市）長依法任免外，餘由縣（市）長任免之。」案經銓敘部研究結果，認為上開規定在人事法制與實務執行上均有窒礙，並就縣（市）政府進用不受任用資格人員可採行之途徑，分由比照機要人員、比照聘用人員、比照派用人員、比照政務人員以及另定法源等各種方式深入檢討，復經銓敘部與內政部及行政院人事行政局等相關機關會商結果，獲致縣（市）政府一級單位主管其中3至5人得以比照機要人員方式進用，俾賦予民選縣（市）長較大之用人彈性之結論。

嗣因情勢變遷，立法院對於上開委員會審竣之省縣自治法部分條文修正草案並未續作處理，而由內政部另擬具地方制度法草案以取代省縣自治法及直轄市自治法。又鑒於縣（市）政府一級單位主管定位問題，涉及整體人事制度，為期健全人事體制，並解決縣（市）政府實際用人需要，銓敘部經參酌臺灣省政府八十七年一月二十日函送行政院、立法院及考試院參考之「因

應新任縣（市）長建議將縣（市）政府一級單位主管改列為政務官及相關人事授權問題」建議解決方案，擬具處理意見，並於同年七月併內政部研擬之「地方制度法草案」研提意見，陳報考試院，案經考試院同年七月三十日、八月四日召開兩次全院審查會討論，考試委員對於是否以政務人員或比照機要人員方式處理意見不一，惟經表決，以政務人員進用方式以些微較多委員贊成予以採納，爰建議改以政務人員方式進用三至五名一級單位主管或首長，至於其單位名稱及是否採列舉方式，則尊重行政院權責。嗣後內政部向行政院蕭前院長簡報該法草案後，重新修正改以特別職務，比照機要人員方式進用，由於行政院所擬草案條文與考試院原建議意見不同，銓敘部爰再提報八十七年十二月一日考試院會議作成結論略以，行政院如仍認為不宜以政務人員進用，似可考量刪除「特別職務」一詞，以比照機要人員任用方式處理。惟經有關機關再予協商後決定，改以機要人員任用方式進用。因此，八十八年一月公布之地方制度法明定縣（市）政府依人口數不同，除人事、主計、警察、稅捐、政風外，其一級單位主管得有三至五人得「以機要人員方式進用」。復以銓敘部、內政部及行政院人事行政局等機關前就地方制度法規定，一級單位主管三至五人，得以比照機要人員方式進用之單位，曾達成以民政局、建設局、社會局、計畫室及秘書室等五個單位為限之共識，惟上開意見於立法院審議地方制度法時未獲採納，經統計至九十二年三月七日止，各縣（市）政府依地方制度法規定，以機要方式進用之一級單位主管數為六十人，至其單位別則不盡相同（如附件三）。

三、縣（市）一級單位主管及首長職務進用方式變更之研議

為落實地方自治，內政部自八十九年起即著手研修地方制度法，於八十九年十月二十四日函送立法院審議（因未能於立法院第四屆會期完成三讀程序，依立法院職權行使法第十三條之規定，第五屆不予繼續審議），其修正重點為，於第五十六條第二項規定，縣（市）政府內部一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，以及稅捐之主管或首長依公務人員任用法任免外，其中三人，職務比照簡任第十二職等，由縣（市）長任免之；縣（市）人口在二十五萬人以上，得增置一人，每增加二十五萬人，並得再增置一人，最多不超過一級單位及所屬一級機關總數之二分之一；其餘均由縣（市）長依法任免之。復以行政院游院長於九十一年七月八日行政院組織改造委員會第一次會議聽取內政部所提「地方制度改造圖貌」報告後裁示：「應讓縣（市）政府自治權完整，讓縣（市）政府能自負成敗，縣（市）政府一級單位主管或機關首長政務任用應該是努力的方向，以落實總統『夥伴政府』的理念」，並責成內政部邀集相關機關審慎研議，重行規劃檢討。內政部爰於同年八月二十二日邀請法務部、行政院人事行政局、行政院主計處及銓敘部等機關首長協調地方政府人事、主計、警察及政風一級主管、首長人事任免權等事宜，獲致下列結論：（一）縣（市）政府一級主管或所屬一級機關首長，基於地方自治發展及縣（市）

長用人需要考量，除人事、主計、警察及政風主管或首長外，其餘全部均改為政務人員，職務比照簡任第十二職等。

(二) 縣(市)政府之人事、主計、警察及政風主管或所屬一級機關首長，比照直轄市政府之任免方式，由中央提出適任人員名單，經縣(市)長圈選同意後，再由中央依法任免。

(三) 有關縣(市)政府一級單位主管或所屬一級機關首長改為政務人員後，地方政府所增加之相關人事費用，以及取消鄉(鎮、市)自治選舉，廢除鄉(鎮、市)民代表會後所節省之費用，請內政部民政司加以彙整統計其增減情形，以供決策參考。

(四) 縣(市)政府一級單位及所屬一級機關之數目，應配合上開調整，加以整併縮減。

四、可能途徑

臺灣省政府功能業務與組織調整後，縣(市)政府地位提升，為賦予縣市長彈性用人之需求，以強化其施政團隊，適度擴大地方民選首長之用人權亦為地方制度法之主管機關研修地方制度法之主要方向。惟擴大地方政務職位，除將增加地方政府財政負擔外，亦對於縣(市)層級之常任文官造成甚大之衝擊，因此，有關地方政府一級單位主管宜否全數改為政務職位，似值斟酌。依日本地方自治法規定，地方自治團體分為(都、道、府、縣)、及(市、町、村)二級。地方自治團體之行政首長係由人民直接選舉，副首長及會計長(一級地方自治團體)或會計主管(二級地方自治團體)則由首長提名，經同級地方民意機關同意後任命，其餘地方公務人員均經公務人員考試任用。一九八七年修正之日本地方公務員法第三條規定，地方公務員分為一般職與特別職二種，特別職大致可歸納為「任職須民選或地方公共團體之議會予以選舉、議決或同意者、地方公營企業人員、臨時性或兼任性職務、以及以條例指定之機關首長秘書職務」等，餘均為一般職。據此，日本一般職與特別職係作二分法之區別，且其特別職之概念與我國政務人員並不相當；又日本地方自治團體除相當於我國直轄市副市長與副縣(市)長之地方自治團體副首長係列為特別職，須經議會同意始得任命外，其餘相當直轄市所屬一級機關首長及縣(市)一級主管之職務，均仍依地方公務員法任用，與我國得由直轄市市長與縣(市)長逕予任命亦有不同。由於我國自中央以迄地方行政機關首長或主管，除行政院院長及依憲法規定須獨立行使職權之人員外，均無須經同級立法機關同意始得任命之規定。

「專業績效的人事制度」研究分組建議將縣(市)政府之秘書長、政務副秘書長、一級單位主管與附屬機關首長均列為政策決定職位部分，按現行縣(市)政府未如直轄市政府有秘書長、副秘書長職務之設置，僅有主任秘書職務，且其組織結構亦與直轄市政府有極大差異，因此，在現行地方制度法上，所規定之職稱及官制亦有所不同，直轄市政府之各局、處均屬獨立機關，其主官係以政務人員方式進用之首長，而非內部單位主管，而縣市政府除府外

局處如警察局、稅捐稽徵處、環境保護局、衛生局等為附屬機關外，其餘如民政局、財政局、建設局等均屬內部單位，其主官為單位主管而非機關首長，今如將縣（市）政府之內部主管亦列為政策決定職位，係一反現行體制，重新建構縣（市）政府之組織結構，然以縣（市）政府目前之組織架構係於縣（市）長之下設置副縣（市）長、主任秘書，再依該縣人口數之多寡設置若干局室，倘未來縣（市）政府層級設置秘書長、政務副秘書長，並將渠等職位與一級單位主管及附屬機關首長均列為政策決定職位，將大量限縮該層級機關常任文官員額及陞遷管道，亦可能導致該層級機關進而要求比照直轄市政府之組織架構，將現行一級單位改設為一級機關。

再者，依考試院原送請立法院審議之政務人員法草案總說明所述，所謂政務人員乃指經政府任命、參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員。因此，除依法獨立行使職權之人員外，各機關政務人員之員額均極有限。以中央各部會為例，僅首長一人及政務副首長一至二人為政務人員，又除總統府、國民大會及五院等機關之幕僚長外，亦無以單位主管列為政務人員者。復依地方行政機關組織準則第十五條規定，縣（市）政府依其人口數多寡，分別得置十四至二十三個局、室等一級單位，因此，如將上開一級單位主管均改置為政務人員，則縣（市）政府政務人員之員額數不但將較北、高兩直轄市為多，且與中央機關相較，亦顯有本末倒置及失衡之虞。

從民主政治之角度觀之，縣（市）長爭取一級單位主管之用人彈性，主要在於遂行其政治理念並貫徹其競選政見與對選民之承諾。因此，其爭取之重點乃在於「不受任用資格限制」，以方便其用人，在依機要人員相關規定進用，與依政務人員相關規定進用均可滿足「不受任用資格限制」要求，為使法制與實務上影響層面降至最低，建議仍沿用現行地方制度法「以機要人員方式進用」之規定，似較為妥適。又精省後原屬臺灣省政府相關機關承辦之業務，目前大部分仍由調整改隸至中央機關之原省級機關承辦，僅有少部分之業務係改由縣（市）政府辦理，故相關機關於籌謀規劃地方機關政務職務設置時，似宜配合未來中央與地方權限劃分作適度之規劃。

參、現制機要人員宜否納入政務範圍

一、機要人員職務屬性

「專業績效的人事制度」研究分組所規劃之政策襄贊職位，除前述工作性質較屬經常性之高級文官業務外，尚包括辦理機關對外相關國會聯絡與公共事務之職務，至其餘如負責公共事務處理之事務性較低層次業務者，亦即相當現行機要人員部分，因其職務屬性及其工作內涵與政務職務之屬性，仍有極大差別，將其併予納入政務人員範圍確非所宜。依九十一年一月二十九日修正施行之公務人員任用法第十一條規定：「（第一項）各機關辦理機要職務之人員，得不受第九條任用資格之限制。（第二項）前項人員，機關長官得隨時免職。機關長官離職時應同時離職。」、第十一條之一第二項規定：「各機關機要人員進用時，其員額、所任職務範圍及各職務應具之條件等規範由考試院定之。」

因此，考試院同年六月十二日訂定發布各機關機要人員進用辦法，依該辦法第四條規定，各機關進用之機要人員所任職務範圍，應以機關組織法規中所列行政類職務，襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，並經銓敘部同意列為機要職務為限。且機要人員不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用。各機關之秘書長、主任秘書或直轄市政府副秘書長一人，必要時，報經上級機關核准者，得於第三條所定員額內以機要人員進用。但直轄市政府之秘書長及縣（市）政府、置有副市長之縣轄市公所之主任秘書，不得以機要人員進用。

二、機要人員與政務人員之區別

機要職務於現行人事法規上，係以襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，大體上而言，主要係處理機關長官之私務或行程之安排等事宜為其工作內容，此與政務人員係參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權人員，其屬性難謂相同；又以機要人員依現行規定，目前除少數機關如各鄉（鎮、市）民代表會外，絕大部分機關均得依公務人員任用法之相關規定進用機要人員，是類人員分布於各官等職等，甚至有以書記職稱進用機要人員之情形，顯見政策襄贊職位與機要人員二者之工作內容及職責程度差別甚大；況且政策襄贊職位係依附政策決定職位而設置，未置政策決定職位之機關，即無政策襄贊職位設置之可言，因此，如配合政策襄贊職位之建制，即將機要制度廢除，恐遭致該等機關反彈。

三、可能途徑

政策襄贊職位及機要人員均為機關員額內之職務，二制併存，勢必限縮高級常任文官之員額及陞遷管道，恐將影響常任文官士氣。茲依「專業績效的人事制度」研究分組之規劃，政策襄贊職位以契約方式聘用，並隨任命者進退之特性，與政務人員依憲法或依法律任命或比照公務人員官等職等進用，並隨政策成敗決定去留之特性完全不同，自不宜予以歸類為政務人員；而現行機要人員制度乃在於方便機關首長進用「不受任用資格限制」人員，該等人員之權利義務事項則比照公務人員辦理，由於是類人員與一般永業性之公務人員仍屬有別，必須隨同機關首長同進退，故予以納入聘用人員之範疇，就其相關權利義務事項另作規範，俾與其職務屬性相配合。

第四節 政策建議

賦予執政者較大權限延攬部分學有專長或施政理念契合之人員，以協助政務之推行，彰顯其施政績效，係為落實責任政治之作法，亦為民主政治發展之趨勢。然以政務職務範圍之擴大，相對限縮常任文官之員額及陞遷管道，影響常任文官士氣。因此，如何在落實政黨政治之責任及績效，與維護常任文官體制之穩定與功能間取得衡平，乃為界定政務人員範圍，所面臨之重要課題。基此，本研究謹

就我國當前政治環境以及相關人事法制之現況，對於政務人員範圍建議如下：

壹、縣（市）政府一級單位主管及所屬機關之首長不宜以政務人員進用

臺灣省政府功能業務與組織調整後，擴大縣（市）政府職權，以落實地方自治精神，係八十五年十二月間所召開之國家發展會議在憲政體制與政黨政治議題部分所獲致之共識，而縣（市）首長要求擴大用人權之訴求，亦於地方自治法制化後，屢被提及，然在我國現存地方派系以及選舉文化操弄下，地方公務人員於選舉後遭機關首長予以降調或任意調動之案件時有所聞。因此，縣（市）政府一級單位主管及附屬機關首長如均列為政務職位，除將大量限縮該層級機關常任文官員額及陞遷管道，直接對考試用人政策造成衝擊外，亦將對行政之穩定性及縣（市）政務之持續推動造成一定程度之影響。復以，機關為推動業務，恆在機關之內部設置若干單位，分別掌理機關職權範圍內之事項。是以，機關內部一級單位主管遂行機關組織法規所定之業務職掌事項，與機關首長對內綜理事務，對外代表機關，並領導指揮監督所屬人員，以達成本機關之工作目標，或須負決策成敗責任之職能仍屬有別。且依現行中央與地方機關職權態樣，中央政府仍係偏重國家大政方針之擬訂及政策之規劃等事項，至於地方政府除地方自治事項外，則偏重於政策與法令之執行及一般例行性業務之處理，其事務性遠大於政策性。因此，縣（市）政府一級單位主管如均列為政務職務，則與政務人員設置之本旨不符。基此，縣（市）政府一級單位主管及所屬機關之首長不宜以政務人員進用；倘為顧及現況，亦僅限於縣（市）政府一級單位主管得以二分之一員額比照機要人員方式進用。

貳、機要人員宜改以契約聘用不宜納入政務人員範圍

機要人員依現行人事法制度規定，除其任用資格不受公務人員任用法所定任用資格規定之限制，且須隨機關首長同進退外，其相關之權利義務事項與一般永業性之公務人員並無二致，是類人員主要係辦理機關首長對外相關事務之聯絡等工作，其職務屬性自難謂與參與國家重大決策之政務人員相近，將之納入政務人員範疇自屬不當；又由於是類人員係隨機關首長同進退，倘為賦予機關首長用人之彈性，並兼顧文官體制之穩定，將是類人員改以契約方式進用，而其相關權利義務事項與永業性之公務人員分別建制，並納入聘用人員聘用制度予以規範，當可兼顧文官制度及機關首長彈性用人之目的，亦屬較為可行之作法。

參、政策襄贊職務不宜納入政務人員範圍

「專業績效的人事制度」研究分組提出政策襄贊職務之設置，主要係認為現行政府文官人力資源管理，難以有效因應政府面對新環境所需要的人力資源需求，為協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測，須於相關層級機關中增置隨任命者進退之政務職務，然以政務職務大體上乃指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員，該等人員於決策過程中固需配置部分協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測之人員，惟以協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測部分，其職務屬於經常性之高級文官業務，為維持政治之安定，經由文官體系長期培育、訓練之公務人員，自為政

策之最佳「諮詢者」與「執行者」，倘認為現行政府文官人力資源管理，難以有效因應政府面對新環境所需要的人力資源需求，自應充實現行政府文官人力資源，強化是類人員之專業知能，使其得以肆應新環境之挑戰，並應保障其不受政治力介入之影響，均能恪遵依法行政原則，為國家人民服務，職是之故，為維國家政務順遂推展，自不宜於中央二級以上機關大量增置隨政策決定者進退之政策襄贊職務。

結語

前述研究分組依政務職位之工作內容及任命程序等面向，將政務職位區分為憲法任用職位、獨立職位、政策決定職位、政策參贊職位及其他職位五大類，其分類方法仍以現行國內實務上之政務人員概念為基礎，再加入未來擴大政務人員之需要所建構而成，與學理上之政務人員範圍仍存有相當的落差，而考試院之政務人員法草案之政務人員範圍，係以我國人事法制上任命的形式為主，予以納入統一法制規定，亦與學理上所稱之政務人員範圍，不宜擴及設置「政策決定職位」、「政策襄贊職位」，以及「機要人員」，如果業務有需要，改以契約聘用。並且縣（市）政府一級單位主管及所屬機關首長不宜以政務人員進用。倘為顧及現況，亦僅限於縣（市）政府一級單位主管以二分之一員額比照機要人員方式進用。

第四章 政務人員與常務人員的分際

從現代政府的組成與演變的軌跡來看，政務人員與常務人員必然有別，政治與行政縱然界線不清，也必有分際（彭錦鵬，2002：90）。現代各國政府在民主政治環境下，政務人員與常務人員各有其從屬體制，分屬政治與行政層面，彼此相關不宜相混，兩者之分野實為現代各國政府政黨政治與文官制度之重要里程碑。目前國內政治生態環境急遽變遷，政黨間競爭日趨激烈，為因應當前政治環境發展之新趨勢，對政治任命之政務人員與公開考選之常務人員，兩者之間確有必要予以重新定位，使政務人員能依其用人政治考量，制定國家大政方針；而常務人員則能嚴守中立與公正之立場，執行既定之政策方針。因此，本文首先探討政務人員與常務人員之意義與區別，其次，探討政治與行政之區分與分際之相關理論，再檢討分析我國政務人員與常務人員之區分與分際，並提出具體建議意見，供主管機關研議相關法制之參考。

第一節 政務人員與常務人員之意義與區分

壹、政務人員與常務人員之意義

觀諸民主先進國家，在政府機關任職之文官大體區分為政務人員與常務人員兩類，依不同管道及方式延攬人才進入政府系統服務，分別扮演不同角色。大致而言，所謂政務人員乃指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員。其隨著所屬政黨執政與否、政治勢力得勢與否或政治領袖任職與否而進退，經由政黨提名經任命或人民選舉而產生，需向民意機關負政治責任，且和政黨同進退；其為政黨的領導人物，具有一定的政見，隨政潮之變動，民意之向背而進退，以求政治之進步。而常務人員則係遵循既定方針或政策，依法執行職務之永業性常任公務人員，其完全不受執政黨更易及政府改組之影響，保持依法行政之相對中立性，經考試或其他文官制度進用，向機關首長負行政責任。其著重在專業之知識與經驗，必須超出黨派及人情之外，在功績制度下，形成獨立之管理體系，保持相對之穩定。換言之，政府之各級常務人員，於執行職務時，能嚴守「依法行政」與「行政中立」之原則，以執行政策為任務，受其職位保障，以維持政治之安定。

貳、政務人員與常務人員之區分

政務人員與常務人員之區分，各國未盡一致。有些國家以法律明確規定；有些國家只是政府運作的習慣；另一些國家則只能從他們相對地位與職務功能來辨識。然而現代政府包涵這兩種取向的職位與職務，則為一種普遍的現象。茲就兩者異同之處，分別略述如次：

一、相同之處（許南雄，2000：367-368）：

- (一) 皆為公僕：兩者都以民意為依歸，服務盡職；因為現代政府所需要的官吏，是便民親民瞭解民間疾苦的公僕。
- (二) 皆為治者：兩者角色不同，但皆以公共政策制訂與執行為其主要職能，政務人員的決策有賴於常務人員的襄助獻替，而常務人員也需政務人員高瞻遠矚的領導。

二、相異之處（劉昊洲，2002：21-25）：

- (一) 職務性質：政務人員個別職務內容雖有諸多不同，但其職務均為決策與領導，故其職務性質係屬「政治性」。常務人員的主要職責是執行政策，強調專業性與恆常性，故其職務性質係屬「行政性」。
- (二) 目的功能：政務人員之設置旨在將各種主流民意轉化為可操作的具體政策，其主要目的在「追求政治之進步」。常務人員的本質是藉助法制而維持國家行政的正常運作，在層級節制體系下執行政策，其主要目的在「維持行政運作之穩定」。
- (三) 權力基礎：政務人員通常是執政黨的從政黨員或與執政黨關係良好的黨友，與政黨政治密不可分，其權力基礎多來自於「黨派或政治關係」。常務人員的權力基礎來自於功績制，而非政黨或政治關係，所以必須超出黨派，以依法行政及行政中立作為行事準繩。
- (四) 所負責任：政務人員主要負「政治責任」，除必須向民意機關報告及備詢，接受民意代表監督外，尚須向大多數民眾負責。常務人員主要負「行政責任」，向直屬長官負責，但毋庸對民意機關負責。
- (五) 任用資格：政務人員除依法獨立行使職權之準政務官，為確保其專業水準，個別訂有資格限制外，為配合政黨用人需要，一般均無任用資格限制。常務人員須具備相當的學識能力與一定資格條件，並依法定程序審查合格後，始予正式任用。
- (六) 任用方式：政務人員採逕自任命或經國會同意方式產生，原則上應經政黨提名或推薦，並由總統任命，主要任免方式有「特任或特派」及「比照簡任」兩種方式。常務人員係依法任用，多係由主管機關首長依權責任免之，其主要任免方式包括：「簡任」、「薦任」與「委任」三種方式。
- (七) 俸給待遇：在政務人員俸給條例草案未通過前，主要係依據全國軍公教員工待遇支給要點辦理。依該要點規定，政務人員之給與主要分為月俸及公費，另依不同職務尚有主管職務加給或其他專業加給。常務人員之俸給係依公務人員俸給法相關規定辦理，分為本俸（年功俸）及加給兩種，其中加給有分為職務加給、技術或專業加給及地域加給。
- (八) 身分保障：除依法獨立行使職權並訂有任期保障之準政務官外，其他所有政務人員均隨政黨更迭或政策變更而進退，並得由任命權責隨時免職，不受法律保障。常務人員經依法任用後，其職位即受法

律一定程度的保障，職務可能有異動，但公務人員身分，非有法定原因並依法定程序，不得任意免職。

(九) 懲戒規範：政務人員原則上不是用公務人員考績制度與懲戒制度，但我國長期籠罩在「政務官事務官化」的政治文化中，政務人員也適用懲戒制度，但只適用撤職及申誡兩種懲戒處分。常務人員完全依公務人員考績法與公務員懲戒法規定辦理，如有違法失職情事，不但可能遭受行政處份，亦可能受各項懲戒處分。

(十) 退撫權利：為使政務人員能安心任職，免除後顧之憂，遂制定政務人員退職酬勞金給與條例給予政務人員辦理退職，並準用公務人員撫卹法辦理撫卹。至於常任文官屬永業任職，則適用公務人員退休法、公務人員撫卹法辦理退休及撫卹。

第二節 政治行政功能分際

民主政體中，由於民選制度與文官制度併存，政治與行政的區分與分際何在，成為行政學界持續探討的問題。二次世界大戰之後，美國行政學界開始批判遠自 Woodrow Wilson 所傳襲演變的政治與行政二分的說法，學者們基於曾在政府機關服公職的經驗，紛紛提出對二分法的批判，並認為政治與行政二者係糾纏難分，彼此相互關聯，茲以 James H. Svara 所提出的「政策與行政分立二元模式理論」做為當代行政學者對政治與行政關聯理論建構的代表性說明 (Svara, 1985)。

Svara 認為政治與行政之困窘關係，是一百多年來公共行政學者及實務界人士努力設法解決的難題之一，過去所謂的政治與行政二分理論曾獨領風騷達半個世紀之久，惟自一九四五年之後，由於受到政治學行為主義運動所引發主要概念之重新定義、行政人員影響政策之經驗證據，以及新公共行政運動提倡行政人員應參與制定政策以維護公共利益等三項因素之挑戰，而受到攻擊、拒絕、甚至於摧毀。然而二分理論基於：符合部分事實，以及能夠依據民主理論提供一種衡量雙方適當行為的規範性標準等兩項理由，至今仍有繼續存在之價值。至於政務人員與常務人員分際之區隔，正如政策（政治）與行政之互助關係議題，可歸納為下列四大模式 (Svara, 1985)：

壹、政策行政分立模式 (The Policy-Administration Dichotomy Model)

此一模式強調政府之民主控制及依法治理，政治人物制定政策，行政人員執行政策，行政裁量被允許與期待，惟不可僭越政策規劃領域，雙方的各自發展，不僅有助於消除政府腐敗，亦能避免政治干預行政運作所衍生之不客觀與無效率。

貳、政策混合模式 (The Mixture in Policy Model)

此一模式主張政策制定係政治人物及行政人員雙方職能的混合，行政人員不

僅具有參與制定政策的機會，更具有相當的權利資源得以和政治人物協商或抗衡，而在政策執行領域，則其優勢自主性地位穩固，甚至可在執行過程重新賦予政治人物所定政策意涵。

參、行政混合模式 (The Mixture in Administration Model)

此一模式是政策混合模式的反向邏輯推論模式，強調議會或政務首長對行政有深入影響力，例如，介入人事任用或契約審核等細節事務之管理，此一模式的理論邏輯是重新肯定政務首長有過問行政之權力，以及必須經由立法監督及立法否決等措施，以抑制難以控制之行政官僚。

肆、政策夥伴模式 (The Elected Official-Administrator as Co-Equals in Policy Model)

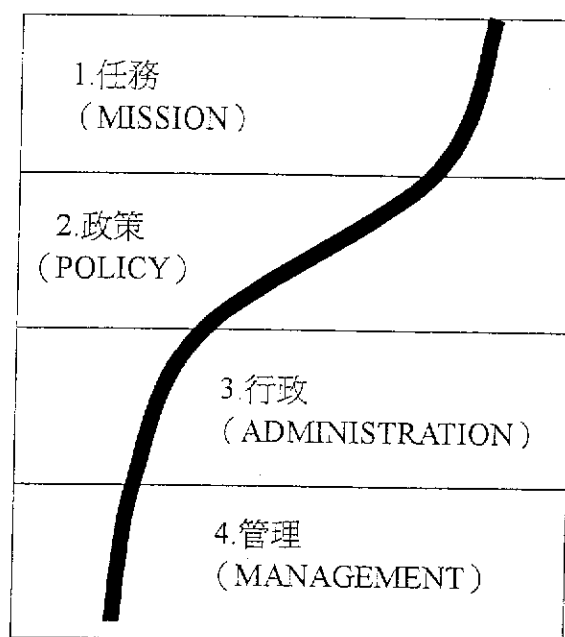
此一模式主張行政人員具有提升平等、參與價值與反對政治人物危害政治上弱勢群體之倫理義務，以期擴張行政人員的角色扮演，匡正在政策過程中，因為立法機關的代表性不足，以及民眾之間的不平衡組織與參與，所導致的行政效率低落現象。

學者 Svava 認為前開四個模式均論及實證性與規範性問題，惟均有不同缺失，爰提出「政治、行政分立二元模式理論」，主張任務制定，幾乎全是政治人物之職責；機關內部管理則幾乎全是行政人員之職責。此兩個政府過程的最先與最後階段較能明確區分，至於介於其中之「政策」與「行政」兩個階段，既非完全分離，亦非完全混合，而是雙方的適當分工。政策之制定，需要相互合作，政治人物雖有最後決定權，但應承認並鼓勵行政人員於政策作成過程中參與的政策貢獻。相對地，行政運作須有經驗與專業，應為行政人員的主要職責，但政治人物應予適當監督確保被忠誠地執行。「任務」與「管理」的職責分立，以及「政策」與「行政」的職責共享，不僅使雙方才能及資源獲致最大效用，同時可確保民主政府的永續發展 (Svava, 1985) 於「政治、行政分立二元模式」之分工與關係如圖四～一。

政治人物的職責領域

政治人物的工作

- 一決定目標、服務範圍、稅的等級、市憲政的問題。
- 二通過法令、核准新方案與計畫、批准預算。
- 三做執行決定，例如場所之選擇、處理申訴案件、監督行政。
- 四對行政人員建議管理上的改變、評估行政人員的組織績效。



行政人員的職責領域

行政人員的工作

- 一對市政情況與趨勢提出建議與分析。
- 二對所有決定提出建議、編制預算、決定分配服務之層次。
- 三建立實務慣例與程序以及對執行政策所做的具體性決定。
- 四對組織的人力、物力與資訊加以控制，俾以支持政策與行政功能。

圖四～一：政治、行政分立二元模式之分工與關係

資料來源：Svara, 1985：228

前述 Svara 提出「政治、行政分立二元模式」之分工與關係，以及所歸納之四大模式，除政策行政分立模式外，基本上認為政治行政之區分與分際，是一互動的連續觀念，也就是政治與行政在政府事務過程的特定時點，政治與行政是一連續體的關係，有時政治佔的比重大，有時行政佔的比重大。但是就時間序列來觀察，任一政府事務的政策形成到執行，通常是政治在比例上先高後低，而行政是先低後高（彭錦鵬，2002）。

第三節 我國政務人員與常務人員分際之檢討分析

壹、我國政務人員及常務人員權責相關規範（含草案）

一、現行法規：

就現行法規規定而言，有關常務人員之權利義務已有整套法律規範，包括公務人員任用法、俸給法、考績法、退休法、撫卹法、保險法、保障法等，均屬規範常務人員之專屬法律。惟政務人員之專屬法律則僅有政務人員退職酬勞金給與條例一種，其餘如撫卹事項準用公務人員撫卹法，任用限制及懲戒事項則分別適用公務人員任用法、公務員懲戒法部分規定，至有關政務人員範圍之界定、任免與級俸等權利與義務及行為規範等重要事項，亦均乏統一完整之法律規範。

二、草案規定

鑑於政務人員缺少專法規範，及其與常務人員之人事體制有所混淆，考試院及銓敘部爰擬訂「公務人員基準法草案」、「政務人員法草案」、「政務人員俸給條例草案」、「政務人員離職儲金給與條例草案」及「公務人員行政中立法草案」等五種法案，其規範情形略如下：

（一）公務人員基準法草案

九十一年十月三十日考試院與行政院會銜函請立法院審議之公務人員基準法草案，為利因應各類別公務人員之特性並作合理的規範，爰於草案第三條界定公務人員之定義與分類，將公務人員分為政務人員、常務人員、司法審檢人員、公營事業人員及地方民選首長。其中所稱「政務人員」係指各級政府機關政治性任命之人員；「常務人員」指各級政府機關及公立學校組織法規中，除政務人員及司法審檢人員外，訂有職稱及依法律任用、派用、聘任之人員。

（二）政務人員法、政務人員俸給條例及政務人員離職儲金給與條例草案

銓敘部刻正配合九十一年九月十五日政府改造委員會第六次委員會議通過之政府人力運用彈性計畫方案，重新研擬修正政務人員相關法規，業於九十二年三月二十七日邀集相關機關開會研商完竣，刻正重新整理條文中。上述政務人員相關法規主要係規範政務人員之範圍、任免、級俸、離職儲金給與等權利與義務及行為規範等。

（三）公務人員行政中立法草案

為因應當前政治環境發展趨勢，早日建立公務人員共同遵守之行政中立法制，銓敘部已重行擬具公務人員行政中立法草案於九十一年十二月二十六日函請考試院審議，並經本（九十二）年一月二十三日考試院第十屆第十九次會議決議，交銓敘組會同考選組及保訓暨綜合組聯席審查，嗣經考試院於本年二月六日、十二日及十四日召開三次審查會審查竣事，將於提報院會討論通過後，函請立法院審議。經查考試院審查會修正通過之公務人員行政中立法草案，主要係規範常務人員依法行政、行政中立之原則與作法，並保障常務人員免受政治干擾，俾維持行政正常運作，不受政權更迭之影響。惟另考量政務人員及民選地方首長之某些政治活動仍有加以限制之必要，故於本法草案第十七條明訂政務人員及民選地方首長準用本法草案相關規定。

貳、我國政務人員及常務人員分際相關問題

我國因受歷史因素的影響，長期以來，在政治運作上，國家、政府與執政黨三者間一向不太區分，以致雖有政務人員與常務人員之分，但實務運作的情形常是政務與事務不分。茲檢討分析如次：

一、政務人員事務官化

政務人員本是參與政策與施政方針之決定，負政策成敗責任，並隨首長進退，惟實際運作，政務人員常以負機關政策成敗責任為由，對機關內所有事務，無論大小，均予涉及，所謂事必躬親，鉅細靡遺，包括機關常務人員之進用，

亦在其掌控中。是以，綜理機關事務之結果，事無大小，人無高低，均屬其綜理範疇，造成政務人員常務人員化結果。

二、常務人員政務官化

常務人員依公務人員管理法規規定，需經考試及格，並受法律保障，非有一定的原因及程序，不得隨意免職。惟因政務人員常務人員化的結果，常務人員的考績、升遷及調動均為政務人員掌控，為求得較好的職位、考績，常務人員不顧行政中立的規定，一味聽命於政務人員的要求行事，甚或動用政務人員、民意代表關說，使得原為常務人員設計之功績、行政中立原則，喪失功能。

三、政務人員缺乏專屬人事法律

政務人員與常任文官俱為公務人員，與國家具有公法上職務關係，有關政務人員之權利義務事項，自應以法律加以規範。然多年以來，除政務人員退職酬勞金給與條例外，政務人員並無其他專屬法律，常係以準用常任文官相關法律規定，甚或與之共用，實非常態。特別是在政黨輪替成為常態以後，四年、八年任期屆滿，政務人員通常會撤換，而也有可能因政策理念不合，政策環境改變等因素，於任職一年或二年即予去職，汰換率相當高，因此，政務人員之權利義務與責任，乃至於政務職位之設置等事項，實有必要以專屬法律加以規範。

四、現行以特任、特派或以比照簡任官等職等作為政務人員設置之認定標準，有待商榷

目前政務人員之範圍，法有明文規定者，僅有政務人員退職酬勞金給與條例一種，依該條例第二條規定，係以特任、特派及比照簡任官等職等方式設計，且考試院及銓敘部刻正配合「政府人力運用彈性計畫方案」研修之政務人員法草案（初稿）第二條：「本法所稱政務人員，指各級政府機關依據憲法或法律規定進用之政治性任命人員。」及第三條：「政務人員之職務等級區分為特任（派）及比照簡任官等。」規定，仍維持以特任（派）及比照簡任官等作為政務人員設置之認定標準。其中以比照簡任官等作為政務職位之認定標準，致政務人員之俸給標準、退職撫卹及行為規範等權利義務事項，屢有與常務人員相互援引比照之困擾。

五、常務人員年資併計政務人員年資辦理退職，不符公平正義原則

依現行政務人員退職酬勞金給與條例規定，政務人員退職時，其曾任軍公教人員及政務人員年資，未曾依規定合給退休（職、伍）金或資遣給與之服務年資，得合併計算；撫卹年資亦同。由於我國政務人員大部分是由常任文官轉任，且多位居政府機關要職，每月薪俸均較常任文官為高，如將薪俸較低之年資併計薪俸較高之政務人員年資，並以政務職務辦理退職，不僅不符公平正義原則，且易混淆政務人員屬性。

六、政務副首長與常務副首長權責尙待明確劃分

根據銓敘部八十八年六月調查結果區分政務人員與常務人員指標之政務副首長與常務副首長，僅有二十三個機關有權責分工劃分（按：有二十三個機

關未填，七個機關表示，無權責分工）。由於組織法規均僅概括性規定，輔（襄）助機關首長處理事務，政務副首長與常務副首長均由各機關依其運作狀況及需要，自行於其處務規程或辦事細則中予以規定（甚或無依據），故產生各機關政務副首長與常務副首長權責劃分不清的狀況¹。換言之，目前各機關之政務副首長與常務副首長在實務上所掌理之事務，似乎很難劃分清楚，對於何者為政務性與事務性工作，似尚有待進一步釐清。

參、建議事項

從上述檢討分析，我國目前雖有政務人員與常務人員之區分，但普遍存在「政務事務不分」、「政務官事務官化、事務官政務官化」的情形。例如：常務次長晉升政務次長、及政務人員退職酬勞金給與條例採計常務人員年資等均屬之。此一情形，雖可藉助常任文官久任之經歷與專業，藉以吸納技術官僚來穩定政局；但卻使政務人員原屬政黨政治與責任政治之範疇，與常任文官原屬行政中立之角色與功能產生混淆。為促進政黨政治的健全發展，維持文官體系的健全運作，爰擬具建議意見如下：

一、建立政務人員與常務人員個別適用之人事管理體制

現行公務人員法制有關公務人員考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹等法律，均以常務人員為適用對象。有關政務人員之進退、行為分際、責任範圍及權利義務等事項，則缺乏統一完整之法律規範，茲為明確區分政務人員與常務人員權責分際，考試院及銓敘部除研擬完成公務人員基準法送請立法院審議外，刻正積極研訂政務人員法及公務人員行政中立法等相關草案，如能順利完成立法程序，兩者之權利義務事項，將有一套法律，可資遵循，且有助於兩者權責範圍之釐清，因此，爰有必要繼續推動上開法案早日完成立法程序。

二、明確區分政務人員與常務人員之權利義務，很有必要，兩類人員之管理體系應各自獨立，不得互為流通併計

茲已如前述，政務人員與常務人員之屬性不同，宜分別建立不同之人事管理體制。且政務人員來自政黨系統，辭職去職後，原則不宜再安排於文官系統；至於常務人員則依法考試進用，原則亦不宜再升遷至政務人員體系。又縱使有兩類人員互相轉任情形，為避免兩者角色混淆，其升遷及退休撫卹等年資，均應不予併計。

三、重新界定政務人員之等級

2002年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議審議通過之政務人員法草案，為遷就現實，仍援用以特任、特派或比照簡任第十二職等以上人員定義政務人員範圍。但就一般概念，政務人員係指各級政府機關依據憲法或法律規定進用之政治性任命人員；而常務人員則係指遵循既定之方針或政策，依法執行職務之永業性人員；二類人員屬性不同，卻分別適用所謂比照簡任官等職等及簡任官等職等，致政務人員與常務人員之權利義務事項屢有相互援引比照

¹ 銓敘部八十八年六月調查結果，「推動各主管機關設置最高常任文官一名以建立文官長制度之各機關意見彙整表」。

之困擾。茲為明確區隔政務人員與常任人員之人事法制體系，不再以比照簡任官等職等方式比照適用常務人員人事管理法規。考試院及銓敘部刻正配合九十一年九月十五日政府改造委員會第六次委員會議討論通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」檢討研修政務人員法草案等相關法案，因此，有關政務人員之範圍，可考慮依其職責程度不同，區分不同等級，而不再適用比照簡任官等職等之規定。

四、建立常務人員行政中立之機制：

為使常務人員執行職務時，能做到依法行政、公正執法、不偏袒任何黨派，不介入政治紛爭，以為全國人民服務，除宜儘速完成公務人員行政中立法草案之立法工作外，另為落實常務人員功績制及行政中立之施行，公務人員保障暨培訓委員會當積極扮演事後救濟保障功能。

五、政務人員與常任文官之退撫年資應截然分開

基於政務人員之退撫給與，係配合其職責特性及待遇而訂定發給標準，其他職責程度不同之服務年資應予截然區分，並依各該適用之退撫法令，核給退休（職）金、撫卹金。因此，考試院重新研議送請立法院審議之政務人員退職撫卹條例草案，業將政務人員與常務人員服務年資截然區分，並分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金。

六、政務副首長與常務副首長分工明確化

政務人員與常務人員之區分與分際，有如前述政治行政的區分與分際，是一互動的連續概念，行政經常涉入政策決定，而無法分清政治行政的界線，反映在各機關政務人員與常務人員之權責分工，如從常務人員在政策形成中的問題界定、方案規劃、政策建議與政策執行中的立法授權及行政裁量而言，各級行政人員皆扮演不同的價值判斷角色、議題選擇角色與輔助性立法角色，實有濃厚的政治味道。但如從常務人員參與政府決策的深度與廣度而言，並非全然相同，中低階層的文官大多分派處理事務性的工作，其政策影響力較小；但高級文官則往往成為機關決策者重要的決策夥伴，其政策影響力顯然較大。換言之，政務人員與常務人員屬性不同，原則上，政務人員應負責處理政策決定事宜，常務人員宜負責政策執行事項。惟兩者之實際分工，由於涉及政策決定事項與政策執行事項之區分，及政務人員與常務人員涉入程度的不同，而有不同的分工情形，因此，兩者之實際分工似宜視兩者互動情形作彈性處理。茲以行政院研擬之「中央政府機關組織基準法草案」第八條及第九條規定，組織法規之內容僅規範基礎性與制度性等不易變動之項目，如機關上下隸屬關係、權限及職掌及機關首長、副首長之職稱、官等及員額等，至員額、職稱及內部單位組設等，則授權各機關配合主客觀情勢變化機動調整。為利政務人員與常務人員分工明確化，並兼顧兩者互動之彈性，建議於該法草案第九條增訂法源依據，於機關辦事細則或分層明細表中，明確劃分政務人員與常務人員之職掌，規定機關首長及政務副首長係負責政策及施政的策訂，常務副首長則負責政策執行及機關事務性工作。至於政務副首長及常務副首長之實際業務分工，則嘗

試建立慣例或留待機關首長依實際需要予以彈性調整運用。

結語

政務人員與常務人員體制之區分、與民主政治與政黨政治有不可分之關係。亦即先有民主政治與政黨政治，而後才有所謂政務人員與常務人員之區分，蓋在民主政治之下，才允許各種政黨之存在，在政黨政治之下，政府才能以民意為依歸，並負起政治責任（黃臺生，1995：18）。政務人員與常務人員俱屬政府組織體系中領受國家薪俸的廣義公務員，皆具公僕的身分與治者的角色（許南雄，2000：367），對於國家社會的發展具有不可替代的重要性。惟兩者職務性質不同，在權力基礎、任用資格、任用方式、身分保障等方面有明顯不同。為促進政黨政治的健全發展，維持文官體系的健全運作，宜明確區分政務人員與常務人員人事體制，繼續推動「公務人員基準法」、「政務人員法」及「公務人員行政中立法」等草案完成立法程序，以釐清政務人員及常務人員之權責分際，健全文官制度，不再讓「政務事務不分」、「政務官事務官化」、「事務官政務官化」的情形繼續存在。

第五章 我國現行政務人員相關法制研析

我國過去在威權統治時期，國民黨一黨獨大，政務人員與常任文官的區分既不明顯，也不重要。但八十九年五月民進黨因政黨輪替取得執政權後，政務人員與常任文官之區別已甚彰顯。政務人員除有任期保障者外，幾乎隨內閣之改組而悉數下台，因此，政務人員與常任文官分途發展的趨勢將日益明確。惟我國現行文官，雖有政務人員與常務人員之區分，但在人事法制之建構，有關常任文官之考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹、保障及權利義務規範等，已有一套完整嚴密之法制體系。至於政務人員所適用之法律，除政務人員退職酬勞金給與條例外，其餘如政務人員之範圍、任免、俸給、權利與義務等事項規定，或尚付闕如，或散見於相關法令中，致適用上輒生困擾。復以近年來，我國政黨政治迅速形成與發展，民眾對民主政治要求日益殷切，對擔任政府重要職務之政務人員期許甚高。因此，完成政務人員相關法案，健全政務人員法制，確有其必要性與時效性。茲為配合我國民主政治發展，合理建構政務人員體制，強化政府決策整合、協調及執行能力，使政務人員之資格條件、行為分際、責任範圍及權利義務等事項有明確之法律依據可循，允有重新檢討政務人員相關法制之必要。

第一節 政務人員法制之沿革與現況

政務人員制度，源自英國 1701 年的吏治澄清法之規定，該法通過後，英國便有政務官與事務官的區別，政務官已從事務官體系中逐漸抽離。此後脫離君主專制的民主國家，紛紛取法英制，在政府組織中設置政務官（劉昊洲，2002：305-306）。我國自十七年國民政府組織法公布，試行五院制，首見政務次長與常務次長之分，是我國法律有政治職稱的開始。翌年十二月中國國民黨中央政治會議並決議：「凡經中央政治會議任命之官吏，均為政務官。」但此際除任命方式外，政務官與事務官之種種規範，並無明顯不同（劉昊洲，2002：305-306）。其主要係因現行文官法制，係十九年一月六日國民政府之考試院成立後，陸續建制而得，其中大部分法律均於三十六年行憲後，依據憲法第八章之原則次第加以重新修正公布，且就整體觀之，其人事法制係以常任人員之規範事項為主，涉及政務人員（或政務官）者為數較少（吳泰成，1997：2）。

有關政務人員待遇部分，自六十年行政院核定政務官給與標準表，其範圍包括：（一）行政、司法、考試院院長，（二）行政、司法、考試院副院長，（三）各部部長及其相當職位，（四）各部政務次長及其相當職位，（五）政務委員。政務官與事務官俸給待遇由此分開規定（劉昊洲，2002：305-306）。

在政務人員退職方面，考試院與行政院首先於五十九年元月會銜發布動員戡亂時期退職金贈與辦法。嗣因立法院認為退職金與退休金相同，應以法律定

之，未予備查，為因應政務官退職之實際需要，兩院即研提法律案會銜送請立法院審議，並於六十一年二月制定公布「政務官退職酬勞金給與條例」，這是我國政務官事項的首部法律，不過僅及於特定的退職事項。依該條例第二條規定，適用之政務官範圍包括：（一）特任特派之人員，（二）各部政務次長，（三）特命全權大使及特命全權公使，（四）蒙藏委員會副委員長、委員及僑務委員會副委員長、常務委員，（五）省政府主席、委員及直轄市市長。其後於七十四年十二月第二次修正時，增列：（六）總統府副秘書長、行政院人事行政局局長，（七）其他依機關組織法律規定比照簡任第十四職等或比照簡任一級之正副首長，為適用人員。八十八年六月，「政務官退職酬勞金給與條例」修正為「政務人員退職酬勞金給與條例」，適用範圍則調整為：（一）依憲法規定由總統提名、經國民大會或立法院同意任命之人員。（二）依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。（三）特任、特派之人員。（四）各部政務次長。（五）特命全權大使及特命全權公使。（六）其他依法律規定之中央或省（市）政府比照簡任第十三職等以上職務之人員。此外，也將副總統、臺灣省省長及直轄市市長包括在內。其後復於八十九年十二月修正增訂第十九條第四項，明定施行期限經立法院同意，得再延長一年。此一適用範圍規定，雖已不盡符合目前實際情形，卻仍是當前唯一的法律規定。

綜上所述，目前我國直接以政務人員為規範對象之法律，僅有政務人員退職酬勞金給與條例。至其他人事管理事項，則均適用或準用或比照事務官之規定辦理。茲就我國當前文官法制，對於政務人員所為之規範略述如次：

一、直接以政務人員為規範對象之法律，僅有政務人員退職酬勞金給與條例。

二、於公務人員法律中，予以特別規定者：

（一）公務人員任用法第三十八條：「本法除第二十六條、第二十六條之一及第二十八條規定外，於政務人員不適用之。」

（二）公務人員撫卹法第十七條，將政務人員列為準用範圍。

（三）公務人員保障法第三條：「（第一項）本法所稱公務人員，係指……之職員。（第二項）前項人員不包括政務官、民選公職人員。」

三、與其他類型人員共同適用之法律為「總統、副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」。

四、與常任文官及其他人員共同適用的法律主要有：宣誓條例、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、公務員服務法、獎章條例、公務員懲戒法、公教人員保險法、公務人員交代條例等。

五、與常任文官及其他人員共同適用的行政命令主要有：公務人員請假規則、全國軍公教員工待遇支給要點、公教員工安全維護辦法等。

六、準用公務人員規定的行政命令主要有：公教人員因公涉訟輔助辦法、中央公教人員福利互助辦法、公務人員遺族照護辦法等。

七、專屬政務人員的主要行政命令僅有退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款辦法。

從上可知，我國政務人員之法制，甚為零散，有關政務人員之範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項，或尙付闕如或散見於相關法令中，迄無統一完整之法律規範，允有必要建構一套專屬政務人員之人事體制。

第二節 規劃中之政務人員法制

鑒於當前政務人員借用或共用常任文官的法令規範太多，使得兩者之區分並不清楚，再加上這些法規分散各處，既不明確，也不一定適合政務人員之實際需要。為健全政務人員人事法制，銓敘部乃經蒐集英、美、德、日等國之相關資料，復邀請人事行政局等有關機關代表及學者專家座談提供意見，並參酌現行法規有關規定，盱衡我國國情與需要，擬訂政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例草案，分別報請考試院審議後，送請立法院審議，惟均尙未完成立法程序。茲就上開法案之政務人員範圍、立法目的、主要內容及研訂情形略述如次：

一、明確界定政務人員之範圍

考試院及銓敘部研擬完成之政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例草案，業已統一政務人員之範圍，係指政府機關任命之下列人員：

- (一) 依憲法規定由總統任命之人員；
- (二) 依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員；
- (三) 依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員；
- (四) 特任、特派之人員；
- (五) 其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。

二、釐清政務人員與常務人員之權責分際，並對政務人員之進退、行為分際、責任範圍及權利義務等事項，作一完整之法律規範

考試院前曾擬具政務人員法草案，並於八十九年一月十二日與行政院於會銜函送立法院審議，嗣經立法院相關委員會於同年五月二十五日及十一月一日舉行二次會議審查在案。惟查政務人員法草案於立法院法制委員會審查中，各方仍有不同意見，未能達成共識，因此，未能於立法院第四屆會期結束前完成審議，依立法院職權行使法第十三條規定，第五屆將不予繼續審議，銓敘部爰配合重新檢討研議相關條文，於九十一年六月二十五日陳報考試院審議，嗣經同年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議審議通過，並於八月二十七日函請行政院同意會銜送請立法院審議。嗣因行政院人事行政局認為，為配合政府改造委員會通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」規劃內容研酌修正政務人員法草案內容，爰建請暫不辦理會銜作業，並提經九十一年十月三十一日考試院第十屆第八次會議決議撤回重新交部研擬。有關考試院九十一年八月二十二日審查通過之政務人

員法草案全文共計二十二條，草案條文對照表詳如附表五之一，至其內容要點如次：

- (一) 規定政務人員之範圍、任命程序、宣誓及財產申報。
- (二) 規定政務人員之行爲規範，包括：應公正無私、廉潔自持、維護國家人民權益；保守秘密之義務；兼職、罷工、怠職之禁止；利用職權圖利自己或他人，或經營營利事業之限制；對於公職人員選舉罷免事項之行爲禁止；超出黨派、獨立行使職權者政黨活動之禁止以及參選公職之請假等事項。
- (三) 規定不得擔任政務人員之情事。
- (四) 規定政務人員辭職、免職及違反本法之懲處。
- (五) 規定政務人員之俸給與退職、撫卹之法源依據。
- (六) 規定中央或直轄市政府擔任機關首長之政務人員任職期間，得借用首長宿舍。
- (七) 規定政務人員之福利事項，準用公務人員有關法令之規定。
- (八) 規定民選之機關首長準用本法有關事項。

三、明定政務人員俸給：

有關政務人員之俸給，目前係依行政院所頒「全國軍公教員工待遇支給要點」三、規定：政務人員之給與，照「政務人員給與標準表」所定標準支給。鑑於以此一行政命令規定政務人員之給與，究非法制之常態，爲期政務人員俸給之法制化，考試院前已配合「政務人員法草案」，研訂政務人員俸給條例草案，於八十九年十月二十日與行政院會銜函請立法院審議。嗣經立法院法制委員會九十年五月七日召開會議審查完畢，並於同年五月三十一日朝野協商通過，尙待進行二、三讀會，完成立法程序。惟立法院第四屆第六會期於九十年十月十二日審查本條例草案等相關法案時，部分委員認爲如依上述草案之內容通過，將使部長級以上人員大幅加薪，予以杯葛。由於該草案未能於立法院第四屆會期完成三讀，依立法院職權行使法第十三條規定，第五屆將不予繼續審議。銓敘部爰配合相關法律之修正及實際情勢之變更，重新檢討研議草案相關條文，於九十一年六月二十五日陳報考試院審議，嗣經同年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議審議通過，並於八月二十七日函請行政院同意會銜送請立法院審議。嗣因行政院人事行政局認爲，爲配合政府改造委員會通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」規劃內容研酌修正政務人員俸給條例草案內容，爰建請暫不辦理會銜作業，並提經九十一年十月三十一日考試院第十屆第八次會議決議撤回重新交部研擬。至於考試院九十一年八月二十二日審議通過之政務人員俸給條例草案之主要內容包括：適用該條例支給俸給之政務人員範圍、政務人員月俸點數與折算俸額標準、政務加給之考量因素與授權規定以及準用規定等，草案條文對照表詳如附表五之二。

四、規範政務人員退職酬勞金給與：

另查現行政務人員之退職係依據「政務人員退職酬勞金給與條例」之規定

辦理；其撫卹則係準用公務人員撫卹法規定辦理。為配合現行政務人員退職酬勞金給與條例第十九條之落日條款規定（條例適用至九十二年十二月三十一日止），銓敘部研擬之政務人員退職撫卹條例草案前經考試院與行政院於八十九年十月四日會銜函請立法院審議，因未能於立法院第四屆會期完成三讀，依立法院職權行使法第十三條法案屆期不續審原則，銓敘部已審酌實際情勢並配合相關法令之修正，重新研擬草案條文，於九十一年五月六日陳報考試院審議，業經考試院同月二十三日第二八二次會議討論通過，將於近日內函請行政院同意會銜送請立法院審議。至於該條例草案之主要內容包括：政務人員退職金、撫卹金給與之種類、年資採計及給與標準；領受退職金、撫卹金之時效、權利之保障；與因公傷病退職、因公死亡之種類及給與標準等相關事項，草案條文詳如附表五之三。

另為落實民主政治和增進政府治理能力，民選政治領導者需要有適當數量之政策夥伴，政府改造委員會專業績效人事制度研究分組，前已擬具政務職位制度規劃案，於九十一年九月十五日提經政府改造委員會第六次委員會議討論原則通過，其內容重點如次：

一、制定政務職位設置法，將政務職位分為下列五大類：

- （一）政策決定職位：指負責或共同參與機關決策決定的職務，由各級政府民選首長依憲法或相關法律所訂程序任用之。
- （二）政策襄贊職位：指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測與機關對外相關國會聯絡與公共事務的職位。
- （三）依憲法任用職位：指依憲法規定任用而應獨立於黨派行使職權的職務。
- （四）獨立職位：指依法律設置的獨立機關內的合議制委員職務。
- （五）其他職位：指負責國家駐外事務與國家安全事務的重要性職務。

二、制定政務人員俸給法，規範各種政務職位人員的薪俸等級、薪資調整程序、可享有之福利措施等，強調與職責程度的衡平性，依據五類政務職位之重要及實際工作職責區分為不同薪資等級。

三、制定政務人員行為法，規範各類政務職位人員的服務行為、離職後行為限制等，包括任職前與任職期間的安全查核，不得運用公共資源於黨派政治性目的等。

四、制定政務人員退職撫卹條例，各種政務職位人員離職後改採支給社會可接受程度的一次退職酬勞金。

由於考試院及銓敘部擬議之政務人員相關法案及政務職位制度規劃案同屬我國政務人員法制重要規劃內容，為研究如何將該方案設計之精神與意旨，融合為具體可行之規範內容，銓敘部除已正式函詢各機關意見，並邀請施召集人及行政院人事局等相關人員開會研商；另考試院亦已於九十一年九月二十六日邀請施召集人來院交換意見，並於同年十月二十九日、十一月五日及二十六日舉辦三場次公聽會，分別邀請學者專家出席，廣蒐各界意見。銓敘部經參酌前述各界意見，

¹ 政府改造委員會，第六次委員會議資料，討論事項（二）擬具「政府人力運用彈性化計畫方案」，民國九十一年九月十五日，第十五頁至第二十三頁。

重行擬具政務人員相關法案，於九十二年一月十四日邀請研究分組施召集人能傑教授及行政院人事行政局等相關主管人員開會討論，獲致初步共識。又同年一月二十九日姚院長所主持之「研商政府人力運用彈性化計畫方案本院配套措施」會議，業就有關「政務職位制度規劃案」及「高級行政主管職位制度規劃案」獲致具體決議，銓敘部旋依據決議，研修政務人員相關法案竣事後，復於同年三月二十七日邀集相關機關開會討論，為求審慎，爰再依據會議決議修正相關條文後，於同年四月及五月向考試院考試委員座談會簡報；嗣依據考試委員座談會意見及人事局意見，重行修正相關條文，分別於本年九月二日及三日陳報考試院審議。茲將該等草案之修正重點略述如下²：

一、政務人員法草案

（一）政務職位部分

- 1、為使政務人員之屬性更加明確，於草案中明定政務人員定義為「本法所稱政務人員，指各級政府機關依據憲法或法律規定進用之政治性任命人員。」
- 2、為明確區隔政務人員及常務人員之人事法制體系，將政務人員職務區分為政務一級至政務六級，不再適用現行所適用之特任（派）及比照簡任官等職等之規定。
- 3、為因應高級政策襄贊人員納入政務人員範圍，於草案中增訂中央機關得增置協助政策決定之非主管職務，賦予日後增置上開政務人員之彈性空間。另為配合地方制度法修法方向，規定「縣（市）政府副縣（市）長」及「縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長」之政務級別。
- 4、為合理擴大政務職位，以吸納高級行政主管職位，爰將部會所屬一級掌理政策決定或涉及國家安全維護機關之首長納入政務五級之範圍，復為兼顧彈性及防杜政務職位設置之寬濫，另增訂上述之部會所屬一級機關由行政院會同考試院定之。

（二）政務人員行為規範部分：

配合研究分組所規劃之政務人員應對國家忠誠及提名或任命前應辦理查核事項、離職時應辦理移交之義務、離職後前往大陸地區從事活動之禁制等，於草案中明文規範。

（三）政務人員行政中立部分：

九十二年九月十九日考試院函請立法院審議之「公務人員行政中立立法」草案第十七條第二項規定：「：：：政務人員及民選地方首長準用第三條、第四條、第六條、第八條、第九條第一款、第二款、第五款、第六款、第十一條至第十三條及第十五條之規定。」惟考量立法時程難以掌控，為因應本法如先於公務人員行政中立立法草案完成立法程序時，

² 銓敘部民國九十二年三月二十七日研商配合政府改造委員會通過之政府人力運用彈性計畫方案，研修政務人員法等草案會議資料，第五頁至第八頁。

得以因應，爰將上述政務人員應準用之規範於草案中明定。

二、政務人員俸給條例草案

- (一) 爲期明確，增訂政務人員每月支領俸給總額之內涵，爲月俸及政務加給。
- (二) 配合政務人員法草案規定之政務人員職務級別，訂定各級別政務人員之月俸點數，並考慮法制化後，其所領之月俸接近其現支月俸數額。

三、政務人員離職儲金給與條例草案

(一) 有關法案名稱部分

爲因應我國政黨政治發展之趨勢，政務人員與常務人員之分際，應予具體明確之規範並分別管理，以政務人員職務具有高風險、低保障之特性，應隨政黨更替及政策成敗而進退，故政務人員退職給與應屬「酬勞」、「慰勉」之性質，與永業性之常任公務人員爲鼓勵久任及保障其退休後之老年生活之養老性質應有不同，本條例爰配合離職儲金制之實施，將法案名稱修正爲「政務人員離職儲金給與條例」，以符實際。

(二) 有關提撥比例部分

由於未來政務人員可能異動頻繁，爲減輕政府財政負擔、方便預算之編列及促進公私人才交流，有關政務人員退職撫卹金之給與，擬採共同提撥存入個人帳戶制之離職儲金精神來設計，以政務人員在職時俸給總額，依精算後之費率，由政府與政務人員按一定撥繳比例，每月提撥費用，並由服務機關自行在銀行或郵局開立專戶儲存，按人分戶列帳，政務人員調任其他機關時，可隨其移至新任職機關，且於政務人員離職時，一次給與公自提儲金本息。

(三) 有關過渡條款之處理

基於信賴保護原則，針對現職政務人員及政務人員離職儲金給與條例施行後轉（再）任之政務人員，其於該條例施行前年資，應核發之酬勞金、退休（職、伍）金、撫卹金之處理部分訂定過渡條款。

(四) 有關政務人員因公傷病及因公死亡加給標準部分

爲激勵政務人員勇於任事，對於因公傷病及因公死亡之發給，將按最後在職同職務人員之俸給標準，分別加發五個月及十個月之俸給總額，以照顧因公傷病者及遺族之生活。

第三節 政務人員法制相關問題之探討

大體而言，我國現在雖有關於政務人員的法律規範，但嚴格來說，仍不能說有完整的、健全的政務人員法制，頂多只能說有政務人員退職制度而已。至於政務人員三法僅止於草案階段，尙未完成立法程序。因此，仍有許多值得探討之處。茲分別說明如次：

一、政務人員之意義與範圍問題

目前政務人員之範圍，法有明文規定者，僅有政務人員退職酬勞金給與條例一種，依該條例第二條規定，係以特任特派及比照簡任官等職等方式設計；九十一年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議審議通過之政務人員法草案，為遷就現實，仍援用以特任、特派或比照簡任第十二職等以上人員定義政務人員範圍；又考試院及銓敘部刻正刻正配合「政府人力運用彈性計畫方案」研修之政務人員法草案，亦仍維持以特任（派）及比照簡任官等作為政務人員設置之認定標準。其中以比照簡任官等作為政務職位之認定標準，致政務人員之俸給標準、退職撫卹及行為規範等權利義務事項，屢有與常務人員相互援引比照之困擾。茲為明確區隔政務人員與常任人員之人事法制體系，可考慮依其職責程度不同，再區分不同等級，而不再以比照簡任官等職等方式比照適用常務人員人事管理法規。至於政務人員如何界定及其範圍為何等相關議題，第二章已詳述，本章節不再贅述。

二、政務人員法制之立法體例問題

法律是政策的體現，也是制度的架構，因此立法體例如何安排與規範，勢將影響其未來發展。我國過去因政務人員人數不多，且泰半由常任文官「調升」而來，「政務官事務官化」的結果，政務人員幾無法制可言，準用或共同適用常任文官法規的情形成為常態，就法制言之，確實不甚妥適，值得檢討改進，考試院爰有研擬制定政務人員三大法案之創舉，統合以往零散之相關規定，單獨建立一套政務人員法制，確實有助於民主政治制度之運行。惟其中政務人員俸給條例及政務人員退職儲金給與條例草案純屬作用法性質，至於政務人員法草案，既具有基準法的意味，也有作用法之性質（劉昊洲，2002：338），固然係牽就現況政務人員退職事項係採單獨立法，並考慮諸如退撫年資之採計、退撫給與之標準，及退職金、撫卹金請領時效等，較為複雜，且與政務人員權益密切相關，須作詳盡明確之規定，惟如就一般立法體例而言，的確較為特殊。

三、政務人員之資格限制問題

依政務人員法草案之規定，政務人員係指政治性任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員，相對於常任人官，並無任用資格限制且身分保障。惟政務人員均位居政府機關要職，掌握國家政策決定權，動見觀瞻，影響深遠，有無於法律明訂學經歷限制之積極資格條件，抑或授權由執政黨及有任命權者從政治性及其能力加以考量，固然有不同看法。但其消極資格要件，與常任文官無分軒輊，爰有必要加以限制，另以政務人員屬性與常任文官不同，為維護政府團隊聲譽，政務人員之消極資格條件應較常任文官之標準更高，因此，銓敘部刻正重新研擬之政務人員法草案第三條已作修正，規定不得擔任政務人員之消極資格條件包括：未具或喪失中華民國國籍者；具中華民國國籍兼具外國國籍者。但其他法律另有規定者，不在此限；動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者；曾犯貪污罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者；犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者；受保安處分或感訓處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢者；受破產之

宣告，尙未復權者；依法停止任用者；褫奪公權，尙未復權者；受禁治產宣告，尙未撤銷者；經合格醫師證明有精神病者。

四、政務人員基本行為規範問題

(一) 政務人員法建制之最主要目的，是為因應國家政治環境之需要，使政務人員與常任文官各司其職，扮演好其角色，產生圓融之運作機制（吳泰成，1997：6）。因此，對政務人員該如何發揮其職務特性，則有賴於政務人員法中，就其基本行為規範加以明定，且其規定內容，應符合制度設計之需要。惟原草案所規定之政務人員行為規範如：廉潔自持，保持良好品德，致力於維護國家與人民之權益，將道德性標準定於法律，未來執行上恐有認定上之爭議（李建良，1997：26），故宣示性大於實質意義。宜以描述性文字作具體規定。

(二) 另考量政務人員參與國家行政方針之決策，涉及國家安全，銓敘部刻正配合研訂之政務人員法草案業經參採政府改造委員會專業績效人事制度研究分組所擬意見，於草案中增訂其離職後的行為規範包括：政務人員離職時有確保移交順暢之義務，不得損毀破壞文書與電子檔案資料；政務人員離職後，對於涉及國家安全性資料與資訊，無論是否主管事務均不得洩漏，不得以文字、圖片、電子媒介等方式刊載；政務人員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，與原任職機關接洽或處理相關業務；暨政務人員離職後得否前往大陸地區從事相關活動，應依「臺灣地區與大陸地區關係條例」及「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」等相關規定辦理，不得從事妨害國家安全或利益之活動，並不得洩漏國家重大公共建設、產業、科技、國防等資訊。有關離職後之規範值得肯定，但宜有配套的執行規範及機制。

五、未來政務人員體制架構問題

目前考試院有關政務人員法制之規劃，係以政務人員法草案、政務人員俸給條例草案、政務人員退職撫卹條例草案三者為主軸。其中政務人員法草案既規範一般事項，也規範個別事項，而俸給條例與退職儲金給與條例草案僅規範個別事項。目前許多重要事項，如職務配備、福利、行為義務、請假、職權行使等，仍不能在這三個法案中完全涵括（劉昊洲，2002：339）。因此，擬議中的未來制度架構上可再予補充；另政務人員之福利事項，如生活津貼、福利互助、子女教育補助費等，係比照公教人員辦理，目前有行政命令做為辦理之依據，但如座車、宿舍等，則超出一般公教人員甚多，且無法律依據。因此，未來是否另訂職務配備辦法？抑或準用公務人員有關法令規定？亦有待進一步研議。

六、政務人員之薪俸問題

現行政務人員之俸給，雖有總統、副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例，惟該暫行條例制定於三十八年，施行迄今並未隨時空環境修正，已不符合需要，實務上係由行政院於每年之全國軍公教員工待遇支給要點中列有政務人員給與

標準表發給，以此行政命令規定政務人員之給與，究非法制之常態，且我國各類政務人員待遇之給標準，原則上均係依行政院發布之全國軍公教員工待遇支給要點規定，院長、副院長及特任（派）政務人員支領月俸及公費，比照簡任官等政務人員按其所比照該職等最高奉及待遇支領本俸（均為八百點）、專業加給與主管職務加給。由於行政院衛生署署長具醫師資格者，得支領醫師不開業獎金；司法院及法務部之政務人員具相關資格者，得支給法制專業加給。行政院對於比照簡任官等各職等政務人員之主管職務加給，亦得以院函另作規定（如：中央各部政務次長及個會處局署相當政務副首長之主管職務加給）。由於上開規定甚為紛雜，且無公開合理機制。為期政務人員俸給之法制化，考試院爰會同行政院研訂政務人員俸給條例草案，但何時可以完成立法程序，卻仍在未定之天。茲就其中主要問題，檢討說明如次：

（一）政務人員俸給內涵區分為月俸及政務加給，未採單一薪俸，俾與政務人員退職制度相扣合

考試院與行政院會同研訂之政務人員俸給條例草案，將政務人員俸給內涵區分為月俸及政務加給，主要係沿襲目前總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例，有關部長級以上政務人員之待遇內涵，包括月俸及公費二項之規定，具有歷史背景。且現行政務人員退職酬勞金，係以在職同職務人員之月俸額加一倍為基數內涵，選擇支領月退職酬勞金人員，如遇現職政務人員月俸額調整時，得按比率隨同調整。為使政務人員俸給之設計能與退職制度相扣合，其俸給內涵爰維持月俸及政務加給二項。惟此一方式，各級政務人員之俸給總額必須俟月俸及政務加給之點數折算數額決定後，始可確定，無法一目瞭然。

（二）月俸及政務加給以點數規範，至於點數折算數額則授權由主管機關定之，俾利配合國家財政狀況，惟是否符合明確公開原則，尚有待考量。政務人員之俸給，為國家整體人事政策之一環，自有必要以公開、透明方式加以規定，俾社會大眾有所瞭解。如於條例中明定實際俸額，雖符合簡明公開透明之要求；惟公務人員之俸額，必須就政府財政、整體經濟環境以及私人企業薪資水準等各項客觀因素綜合考量訂定，仍宜保留相當彈性，避免將來因修法程序繁長致無法因應客觀環境變化予以適時調整，爰將各類政務人員之月俸及政務加給之點數，明訂於政務人員俸給條例草案，並將折算俸額事宜授權由主管機關配合全國總資源分配狀況及政府預算支應能力，本整體平衡原則通盤規劃支給，惟各界對於點數折算標準完全授權由主管機關自行訂定頗有疑慮，為順利推動立法，嗣後宜明確公開折算標準，使大眾經由相關資訊取得瞭解政務人員時之俸額。

（三）政務人員之俸給得否依年資或職責程度再予分級之問題

我國現行政務人員之俸給標準，僅區分為院長、副院長、部長、比照簡任第十四職等、比照簡任第十三職等、比照簡任第十二職等六個層級，除較特殊之政務職務尚有其他司法人員專業加給、研究費、研究獎助金、

及其他隱藏性給與外，原則上並未再予分級。換言之，現行同層級政務人員之俸給，不論機關大小、業務單純或複雜及個人之工作表現為何，均支領相同薪資，似並不合理。惟政務俸給如再依職責程度、業務單純或複雜及個人工作表現再予分級，由於缺乏客觀評量標準，因此，將來如何認定，不免有所困難。類此結構性之爭議能否克服，實務上可行性又如何，允宜審慎考量。至其他相關問題，在第七章將有詳細討論。

七、政務人員退職撫卹問題

理論上，政務人員並非常任人員，並無常任公務人員享有之身分保障，自亦無享有公務人員退休之權利，照說不應有退休、退職制度之設計。惟我國早年之政務官，絕大多數來自軍公教機關，原屬常任人員有退休之權，其一旦出任政務官，就不能再以常任人員身分依公務人員退休法退休，1972年二月五日公布施行之政務官退職酬勞金給與條例，即以退職酬勞金名義，發放政務人員退職給與，並允許將常任之軍公教年資予以併計，實施迄今，的確有解決上述之權益問題（吳泰成，1997：8）。惟鑒於政務人員與常任文官之屬性不同，如繼續維持現行政務人員退職撫卹制度，恐有違公平正義原則。再者，過去退職撫卹制度分別立法，不符立法經濟原則。現行政務人員退職撫卹制度，係分別適用政務人員退職酬勞金給與條例及準用公務員撫卹法，其適用範圍除特任、特派、各部政務次長、特命全權大使及特命全權公使、直轄市市長相同外，其餘人員並不相同，造成部分人員在職死亡時，可準用公務員撫卹法辦理撫卹，退職時卻無法適用政務人員退職酬勞金給與條例辦理退職之矛盾現象。為解決上開分別立法所造成適用範圍歧異等問題，考試院重新研議之政務人員離職儲金條例草案，除參照政務人員法草案所定之政務人員範圍外，並參採德國政務人員退職撫卹合併立法之體例，將政務人員之退職及撫卹合併訂定統一之法律，不僅範圍明確，且符合法規精簡原則。以下提出幾點問題：

（一）得支領月退職金之設計，有待改進

由於政務人員係隨政黨更替及政策成敗而進退，其退職給與應屬酬勞慰勉之性質，與公務人員退撫法律為鼓勵其久任，保障其退休後老年生活之養老性質之制度設計不同，現行准予選擇月退職金或年撫卹金之做法，允有檢討改進必要。有鑑於此，銓敘部研擬之政務人員退職撫卹條例草案第三條第一項已明定，政務人員退職時給與一次退職酬勞金；在職死亡時，比照一次退職酬勞金之標準，給與其遺族一次撫卹金。惟為避免政務人員在職時支領較低薪級，迄至退職前調任較高薪級之政務職位，或原任較高薪級政務職位，迄至退職前始調任較低薪級之職位，如均以其最後在職之薪俸等級計算退職酬勞金，似有欠公允。因此，銓敘部刻正配合研議之政務人員離職儲金給與條例草案，已參採自八十四年七月一日施行之各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法，採儲金方式，由機關及政務人員各負一定比例之儲金，於離開政務職務時發給公、自提儲金本息。

（二）政務人員與常任文官之年資應截然分開

依現行政務人員退職酬勞金給與條例規定，政務人員退職時，其曾任軍公教人員及政務人員年資，未曾依規定合給退休（職、伍）金或資遣給與之服務年資，得合併計算；撫卹年資亦同。由於我國政務人員大部分是由常任文官轉任，且多位居政府機關要職，每月薪俸均較常任文官為高，如將薪俸較低之年資併計薪俸較高之政務人員年資，並以政務職務辦理退職，不僅不符公平正義原則，且易混淆政務人員屬性。基於政務人員之退職撫給與，係配合其職責特性及待遇而訂定發給標準，其他職責程度不同之服務年資應予截然分開，並依各該適用之退撫法令，核給退休（職）金、撫卹金。因此，考試院重新研議之政務人員退職撫卹條例草案，業將政務人員與常務人員服務年資明白區分，並分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金。

（四）過渡期間之權益應有保障措施

由於現職政務人員多數具有常務人員年資，為保障其既有退撫權益，重新建構之政務人員退職撫卹制度，業分別於政務人員退職撫卹條例草案規定，該條例施行前、後擔任政務人員，於該條例施行後退職或在職死亡，如具有曾任軍、公、教人員或其他公職人員服務年資者，是類年資應如何處理之過渡條款，以期在法律適用之過渡期間，有效保障當事人或其遺族之權益，此實為立法進步之充分表現。

八、民選地方首長準用部分條文是否妥適之問題

政務人員係指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員，其任職係出於任命。至於民選地方首長，則均係民選人員，其任職係出於民選。依民主理論中契約論之觀點，民選人員之當選可視為與選舉人簽定契約。據此，民選首長，包括直轄市市長及縣（市）長等，則為接受該選區選民委託行使治權。因此，上開民選首長當選後依憲法或法律規定任命之政務人員，旨在貫徹該民選首長選舉時之政見及對於選民之承諾。故政務人員除憲法或法律規定有一定任期者外，得由有任命權者隨時免職，民選人員除主動辭職或經原選區人民投票罷免外，任何人不得將其免職。因此，考試院原擬政務人員法草案二十一條規定，民選機關首長準用第十四條第二項有關應辭職以示負責之規定，由於地方制度法第七十九條對於民選人員解除職權或職務，已有明確規範，且政務人員法草案第十四條應辭職以示負責之規定，與前述民選人員除主動辭職或經原選區人民投票罷免外，任何人不得將其免職之原則不符，建議予以刪除，並回歸地方制度法相關規定辦理。

第四節 改進建議

政務人員法制依考試院之劃，包括政務人員三法：政務人員法、政務人員俸給條例、政務人員離職儲金給與條例。同時，並決定勿庸制定「政務職位設

置法」及「政務人員行為法」，應屬妥當的立法。依目前現行法制及草案，經由以上討論，歸納所提建議要點：

一、適用範圍

本研究堅持從理論界定政務人員之範圍，將其嚴格限縮於「各級政府機關依憲法或法律規定進用之政治性任命人員」。因之，本研究排除以下人員：(一)縣(市)各一級單位主管及所屬一級機關首長；(二)機要人員以及政府改造委員會研中的「政策襄贊人員」。

二、基本體制

- (一) 政務人員任用之消極資格應與常任文官有區別，宜有較高的要求標準。
- (二) 政務人員法草案中行爲規範有關文字用語多屬規範性概念，如廉潔自持、保持良好品德，宣示性大於實質意義，執行上恐有爭議，宜儘量改爲描述性文字。
- (三) 有關行爲規範之義務，如確保移交順暢，離職後之保密，利益迴避等之規範，宜有相關的執行規範及擬制。
- (四) 有關政務人員之職務配備，宜進一步作立法規範。

三、給與方面

- (一) 有關俸給方面，政務人員應與常務人員分別規劃。政務人員之俸給宜由政府代表、學者專家、專業人士組成之委員會定期審查調整，俾使社會大眾瞭解。俸給之訂定，應保持彈性，以適應國家財政。
- (二) 政務人員之俸給應分等支給。

四、離退方面

- (一) 得支領月退職金之設計有待改進。
- (二) 政務人員與常任人員之年資應截然分開。
- (三) 過渡期間之權益應有保障措施。
- (五) 民選地方首長之解職準用部份政務人員法(草案第十四條)與地方制度法(第七十九條)之規定衝突，建議予以刪除。

結語

按現代民主政治，國家任務既繁且雜，一方面需要政黨政治來表達民意、整合民意，另一方面則又需要保持中立之永業文官負責處理經常性業務，俾使行政運作穩定發展。是以，政務人員與常任文官的劃分，乃至於政務人員制度的建立，仍有相當價值。因此，考試院研擬之政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例草案，對於我國政務人員人事體制之建立，自有相當助益。惟政府改造委員會專業績效人事制度研究分組，前已擬具政務職位制度規劃案，已於九十一年九月十五日提經政府改造委員會第六次委員會議討論原則通過，因兩者同屬我國政務人員法制重要規劃內容，且政務人員人事法制之建

立，攸關民主政治之運作及政府永續經營，因此研究如何將政務職位制度規劃案之精神與意旨，融合為具體可行之規範內容，俾研議更為周延之政務人員人事體制，落實民意政治與責任政治，已成為當前重要課題之一。

第六章 外國政務人員相關法制研析

從政治科學的角度來看，各國文化不同，政治傳統、慣例各有差異(Hood and Peters, 1994)，致各國政務人員依其憲政體制背景而呈現各種不同特色，特別是在政務人員的範圍方面，內閣制國家與總統制國家呈現出很大的對比，若干國家對於政務人員的行為規範設有明文規定，而在政務人員的權利部分，各國政務人員的薪資待遇是值得參考比較的議題。以下，謹就外國政務人員範圍(包括任命方式)、行為規範、薪資福利等三個小節，根據現有之資料，分別加以探討。

第一節 外國政務人員的範圍

與總統制的國家相較，內閣制國家的政務人員範圍顯然小得多，這其中的差別，基本上不在於「政務官」的人數，而在於「政治任命之事務官」的人數上。

此處所謂之政務官，基本上參考英國的界定，以各部大臣(部會首長)及國務員為範圍。因為，英國是現代文官制度建立最早的國家，而政務官制度亦係源自英國。1700年英國通過吏治澄清法(the Act of Settlement)，明文規定凡接受皇家薪資及年金的官吏，除各部大臣及國務員外，均不得為國會下院議員；從此，英國公務員便有政務官與事務官之區別(許水德等，1997：184)。在這種嚴謹的定義下，各國政務官之人數主要係依部會組織多寡而定，因此，總統制國家與內閣制國家的「政務官」人數差異不致太大。

各國的政治任命人員(Political Appointees)，除了處理政務之政務官外，處理事務之人員中，亦有不必限定任用資格即可加以任用、隨首長進退者，這部分的人數各國情況不一，但總統制國家與內閣制、雙首長制國家在這方面的人數則形成強烈的對比。

除了美國之外，各國政府各部高級主管職位的設計均採政務職位侷限化的方式，僅將部長職位和少數協助部長的職位歸為政務職位，其餘高級主管職位均為文官任用之職位。因此，當政府交迭之時，新首相或總理所能直接更換之政務職位數並不多。其原因有二，一是內閣制的「集體責任」機制，使行政部門的政治正、副首長皆由議員出任，在本黨議員人數有限下，實際上也是無法因應大幅擴張政務職位數目之需；二是集體責任制的精神強調政治與行政二分，在法制上只有內閣部長才集體向選民負政治責任，這些國家的文官又有嚴守隱姓匿名、不介入政黨政治的行事原則，因此能忠實地扮演工具性角色，任何政黨行政最高首長大體上並未感到有無法駕馭文官之困境，故無動機用擴增政務職位作為強化行政領導的手段。總統制則不然。從可資利用的政務職位數目來看，美國總統是世界上最備受羨慕的最高行政首長，新任總統可以更換約4,000人左右的政務職位，其政務職位的特色有四(施能傑，1996)：(一)範圍廣：美國總統有權對聯邦政府

所有類型機構進行政治任命。(二)層次深：政治任命職位普及於層級體系內各高低職位，這也是美國總統擁有龐大數目政治任命機會的主因。除了較高職位係政治任外，美國總統尚有兩種制度性途徑進行政治任命，一是 1978 年文官改革法建立的聯邦政府高級主管制，該職位總數的 10%(約有 700 人)依法可供總統作為政治任命之用；二是利用 C 俸表任命途徑，適用的職位性質純為機關內有關機密性、政策性、機要性工作的職位，這類人員的總數已逾 1,700 人，職位列等涵及第十五職位以下職位，通常是介於第七至十五職等，因此多數並非擔任主管職位。(三)變異性大：各機關差異性大，各機關如何將高級主管制職位和 C 俸表的職位劃為政治任命職位的情況不盡相同。(四)參議院把關：許多政務職位必須經過美國國會參議員的「建議與同意」，此與內閣制國家由最高行政首長逕行任命者不同。

一、內閣制國家

在內閣制國家，政務人員人數較少，例如：英國政務官約一百人，日本政務官約三百人，德國連同政治任命文官在內的政務人員在內約近二百人，法國政務人員亦約二百人¹。

內閣制國家的部會首長出身自不同的行業，但最可能來自國會。這不只由於部會首長必須向國會負責，也由於國會議員本身原本就較容易與組閣者有機會認識，後者對其特性及經歷也有較多的瞭解。但在內閣制國家中，是否具有國會淵源其實並非法定條件，因為除了英國規定部會首長須為國會議員(不必然為平民院之民選議員)外，其他歐陸內閣制國家均無此項規定，甚至法國、荷蘭、挪威等西歐國家反而要求部會首長入閣之後必須辭去國會議員身分；因此，內閣閣員來自國會，其原因較可能是國會提供了培訓的機會，使其較熟悉議事作業，並可能因此專精某項領域，成為首相重點物色的人選(Blondel, 1991)。

西歐內閣制國家的部會首長有相當大的比例是職業政治家，其中超過半數曾經參與地方性的政治事務，五分之三的部會首長本身即是政黨領袖，平均任期約為五年，但其中約有四分之一卸職的部會首長後來又重返內閣(Thiébault, 1991; Winter, 1991; Bakema, 1991)。

(一)英國

英國係君主立憲民主國家，女王為國家元首，王位世襲，無實際參與國家行政之權力，責任內閣制，三權分立，貫徹地方自治制度。

政務人員(官)設置，除首相(即下議院多數黨領袖)外，可分五類：(一)內閣閣員及各部會首長(大臣)：如外交大臣、司法大臣、財政大臣、貿易及工業大臣、教育大臣、農業及糧食大臣……等。(二)不管部大臣：如大法官、掌璽大臣、樞密院院長等。(三)各部的政務次長。(四)下議院執政黨的黨鞭。(五)一部份之官員：副掌理大臣、會計大臣(邱華君·張瓊玲，2002)。(2003 年 5 月 13 日之英國政府國務員(UK GOVERNMENT MINISTERS)，請參見附表四)

¹有關各國元首可以採政治任命方式任命的人數，各種研究雖大致相同，但亦略有差異，蓋係由於定義及資料之新舊有別所致，例如：邱華君·張瓊玲(2002)之研究，其人數與本報告不盡相同。

內閣之人數常因時代背景之不同而有所差異，約在二十人上下，主要係依政治需要而靈活運用。內閣閣員中，閣揆為主要負責人，其他閣員則主要分為主管部會之閣員與不管部會之閣員(Minister Without Portfolio)二種。

英國政務官的特色是多數部會在部長（或譯為大臣）下置有幾位助理部長(junior minister)襄助部長，助理部長主要分為兩項職務：國務大臣或政務次長(minister of state)和國會事務次長(parliamentary undersecretary)。因為，部長為國會議員，同時也是政府人員，故身兼政策制定者和行政人員二種身分。雖然部長應對所負責之部有關行政工作負責，但部長很少有時間處理行政工作，大多數的時間都需要在下議院中辯論，與選民接觸，參與政黨活動，同時還要參加內閣會議。因此，部長必須委任若干工作給其政治任命的協助人員，包括國務大臣(或政務次長)、國會事務次長，這些人同時也是執政黨的國會議員或上議院議員。

國務大臣的職位在次長之上，具有某些自由裁量權；次長主要在學習該部的行政事務，不能自行決定政策，也不能否決文官的意見，而必須將文官的意見轉達給部長。最後，部長也可能有國會議員秘書，此人亦為國會議員，但不占有部的職位，不支領行政薪水，但為部長處理國會溝通等事務(張世賢·陳恒鈞，1998：182)。助理部長（特別是國會事務次長）並常須負責回答議員所提的口頭與書面質詢，統計顯示，國會事務次長回答約三分之一的比例口頭質詢事項及半數比例的書面質詢事宜，政務次長答約三成的口頭質詢事宜和近四成的書面質詢事項(參見：邱華君·張瓊玲，2002)。

各部會最重要的政策執行角色，包括各部的常務次長、機要秘書(有置10至20位以上者)、法律顧問和副次長等，均屬永業性文官之範疇，並非政務人員。甚至英國「內閣」級幕僚長，不論是「機要秘書長」或「首相之常次」，皆由高級事務官擔任，且即令為「超級常次」，亦不得出任為政務官；故幕僚長由政治首長任命，但不隨首長進退，因此一般任期均長，此一體制與美、日、德、法等國均屬有別，且因具文官行政首長地位，亦能兼顧行政層級之安定持續與行政中立體制，故亦非美、日、德、法等國之幕僚長可相比擬(許南雄，1998)。

依1923年英王George V建立之憲政慣例，閣揆須為下議院議員中多數黨之領袖，且必須先經英王任命後，才能展開組閣工作(張世賢·陳恒鈞，1998：161)。至於內閣閣員部分，則係由閣揆於國會兩院同黨議員中遴選，並奏請英王任命。另英國之在野黨國會領袖通常會組織影子內閣(Shadow Cabinet)，大選勝利後，影子內閣之首領即被遴選為新內閣之閣揆，其他影子內閣成員通常即成為閣員。首相在遴選閣員時，亦非完全依照個人意志，尚受傳統或習慣的拘束，也須考慮立法的需要、政黨的策略及地區的分配等(許水德等，1997：187)。大體上，閣揆遴選閣員在習慣上須遵守以下的原則(苗永序，1996：31-34)：

1. 優先考慮曾任閣員者，俾借重其經驗。

- 2.如係專業部會，宜遴選具專門學識及技能者。
- 3.應兼顧英格蘭、蘇格蘭、威爾斯等地區之領導人，以及社會宗教團體領袖之意願。
- 4.避免遴選英王不喜歡的人物。
- 5.人選宜具協調國際視野、折衝能力及團隊精神，尊重閣揆領導。
- 6.財政、內政、外交等部部長須由下議院擔任，其餘閣員宜由上下兩院議員分別搭配擔任(例如，大法官、樞密院長、掌璽大臣通常由上議院議員擔任並任閣員)，俾利內閣向兩院協調溝通。英國法律規定，出席上議院或下議院者，必須在該院有議席，因此部會首長必須在兩院之一佔有席位，代表該部向議會負責。通常，部長為下議院議員者，應有另外的一位政務官為上議院議員，使該部在兩院均有發言人。

內閣閣員既由閣揆遴選，其去職，亦由閣揆決定。通常閣揆決定部份閣員去職之原因，略為：

- 1.內外政治壓力過大，必須調整陣容因應。
- 2.閣員之政務處理不當，引致國會或大眾指責，故須棄車保帥。
- 3.閣員涉貪污瀆職，或私生活失檢。
- 4.閣員與閣揆意見不一。

(二)日本

日本國家公務員分為一般職與特別職二類，一般職即常任文官，特別職包括政務官與特任官，其中大臣、政務次官、大使、公使等政務官約有 300 人，因日本採內閣制，故主要由國會議員出任，且政務官係以列舉方式載明於國家公務員法中²。在日本的政治文化生態下，政務官皆由政黨及其派系所主導。日本內閣是綜攬全國政務、決定重要政策的全國最高行政機關，但其本身並非執行政策的機關。政策的執行要依賴內閣統率下的各個行政部門「省」為之。省設大臣(Ministers)，在各省大臣之下設有副大臣(Senior Vice Ministers)、大臣政務官、事務次官、秘書官、局長、課長及職級等職。在此官稱中，有政務官與事務官之別；其中，政務次官係政務官，通常由國會議員選任之，負責與國會交涉、參與政務，在該省大臣不在時，承命代行職務，其職務極為重要，有副大臣之稱，與內閣共進退。此外，各省大臣之秘書官亦準用政務官，不適用國家公務員法，亦不受初敘官等之限制(張世賢·陳恒鈞，1998: 189)。(目前日本內閣部會首長、副首長、國會事務次長的名單，請參見附表五、附表六、附表七)。

此外，日本中央行政機關由內閣以至各省廳，均設有官房長與秘書長並行之幕僚體制，各省廳並置事務次官一職及幕僚單位(如人事、會計、文書等)作為輔佐。日本中央行政機關幕僚長及各幕僚單位體系之組織與職權，均以內閣

²本文探討者為外國中央政府層級之政務人員，在日本，其地方公務員法第三條列舉之政務人員尚包括：須經選舉或議會議決同意之職位、公用事業主持人及理監事、非常任之委員、參與、秘書等。參見：邱華君·張瓊玲(2002)。

法、國會法、國家行政組織法、國家公務員法等法律及各省廳規章加以規定，是其幕僚制度的第一項特色。各府省廳均設置官房(即秘書處)、秘書官(機要隨從)與次長，形成鐵三角的關係，是其幕僚制度之第二項特色。在幕僚人員中，少數為政務官，如內閣總理大臣秘書官三人、內閣官房長官、副長官，其餘則為事務官，如總理府次長、各省廳事務次官或事務總長；在日本的政治文化生態下，政治運作、國會立法、以至行政再造改革措施等，均賴臺面下的派系協商，故各機關的幕僚長皆為幕後政治運作或協商的聯絡人，此為日本幕僚體制的第三項特色。日本各機關的幕僚群人數眾多，如內閣官房 170 餘人，總理府大臣官房 320 餘人，總理府所屬各廳長官官房各約 100 餘人，各省大臣官房約 300 至 800 餘人，省廳所屬局長官房約數十人至百餘人。各機關幕僚群約占其員額總數 2%至 20%，總理府幕僚局占該府總員額 2/3，幕僚人員皆由中上層級文官晉升而來，此為其幕僚制度第四項特色。

日本內閣官房長官是國務大臣之一，不僅是政務官，而且是最接近內閣總理、最具影響力的核心政務官兼幕僚長，與首相相同進退。內閣官房員額 170 餘人，內閣官房長官一人及副長官二人均為政務官，另有秘書官、參事官、審議官、調查官等幕僚。內閣總理大臣除有內閣官房之幕僚體系外，尚有「近臣」(秘書官)十餘名，包括內閣總理私人辦公室之首席顧問、助理、機要秘書、侍從、警衛、安全與聯絡秘書，其中 3 位「政策性」秘書官列入政務官職，其餘則屬一般事務官範疇；秘書官職掌包括機密、傳達、聯絡等協調聯繫事項。中央各部會(省廳)亦設有各省大官房長、各廳官房長(各一人)、各省廳秘書官(一人)、各省廳事務次官或事務總長，均為事務官。長官官房人數少則 100 餘人，多則 800 餘人，其主管為官房長，相當我國各部會之主任秘書。至於秘書官，則負責掌理各省大臣的機要事務。

日本政府為了因應二十一世紀新時代的新局面，實現地方分權，縮小中央政府規模，建立強力有能的政府，自 1996 年 11 月起由橋本內閣設置「行政改革會議」，1998 年 6 月國會通過「中央省廳改革基本法」，1999 年 7 月國會通過「獨立行政法人通則法」，12 月通過「獨立行政法人個別法」，終於在 2001 年 1 月 6 日實施中央政府大改造，將原來的 23 部會(1 府 22 省廳)裁減合併為 13 部會(1 府 12 省廳)；這次日本中央政府的改組，在內閣中新設了一個位階高各省廳之上的「內閣府」，用意在針對跨省廳之施政問題，進行綜合協調，消除各省廳的本位主義。此外，在過去，如果未經過代表各省廳的事務(常務)次官會議通過的政策案件，就不能提請內閣會議審議；改組之後，一切重要政策改由內閣閣員(大臣)可以直接主動向內閣會議提案，無須經過事務次官會議之通過，故而建立以首相為領導中心的新體制。

這次日本中央政府大規模改組的重點之一，在於加強內閣總理大臣的輔佐體制，其中涉及政務人員制度的有二項：

1. 充實內閣總理大臣(首相)的輔佐機能：包括(1)充實內閣官房之機能，負責重要政策之企劃與立案，及綜合協調機能，以輔佐加強總理大臣的領導功

- 能。(2)將內閣總理大臣輔佐官之編制，自原來的三人以下，增加為五人以下，以加強輔佐總理大臣之陣容。(3)從行政組織內外，網羅錄用優秀人才。
2. 在新設的內閣府設置特命擔當大臣：包括(1)內閣府負責對經濟財政、綜合科學技術、防災、男女共同參與等問題，擔任企劃、立案和統合協調工作，以輔佐總理大臣。(2)內閣府增設主持沖繩・北方對策，及金融廳等業務之特別擔當大臣(特別任命擔任主持或主管某一特定專案之大臣)，俾便以大臣層級參與協調跨部會之專案重要課題。(3)設置經濟財政諮商會議、綜合科學技術會議、中央防災會議、及男女共同參與會議等專案委員會，結合政府內外人才之英智，審議國家政治上之重要政策。(4)在各省廳增設副大臣及大臣政務官，在國會協助大臣共同答辯議員之質詢。(5)除內閣總理大臣外，國務大臣之名額，限在十四名以下；但有特別必要時，得增額三名，限十七名以下。

第二次世界大戰以後，同盟國佔領當局可以接受美國式的總統制，也可以接受英國式的議會內閣制，但是基於日本戰前的政治統制，英國的內閣制顯然比較能夠與日本的傳統相吻合，因此新憲法規定「國會是國家最高權力機關」，內閣必須向國會負責。每屆國會選出新的議員後，第一件要務就是從議員中挑選出一名擔任首相；如果兩院未能就首相的人選達成協議，則眾議院的決定就代表國會的決定。由於自民黨在大多數時間中獲得參眾兩院的多數，因此自民黨的總裁必然成為內閣首相，也因此自民黨內部各派系的總裁爭奪戰十分熱烈，當上首相的人通常為派系領袖。

首相必須從國會議員中選任其大部分的內閣閣員，並且所有的閣員都必須是文人。但實際上內閣閣員的任命主要還是基於政治上權宜考量，閣員席次照例是為獲得最大的政治穩定，而分配給不同的自民黨派系；派系領袖的職責之一，是為自己的派系成員爭取到更多的內閣席位，其中尤以大藏大臣(財政部長)及外務大臣最具聲望，被認為是首相的踏腳石。

只要國會的四年任期中都能支持內閣，內閣就可以一直存續下去。如果眾議院對內閣投不信任投票，內閣就必須辭職，或要求天皇解散眾議院。由於自民黨掌握多數席次，故不信任投票成立之機會不多。倒是內閣通常會在最適當的時機解散國會，舉行新的國會選舉。新國會產生後，如果原任首相仍然是自民黨總裁，仍然可以再連任首相。

不過，日本雖然採議會內閣制，這這個制度的運作卻是日本式的；日本首相是在工業民主國家之中，最弱的決策領袖。由於自民黨各派系之間的競爭非常激烈，首相必須是一個聯合的建立者(coalition builder)，負責制定一套各派系都能接受的政策。也因為自民黨內部派系間關係十分敏感，故內閣中大約有一半的閣員每年更動；首相也很少被選上連任第二任者。日本首相雖然不如西方國家的行政首長強勢，但大多數的首相都是練達精幹的政客，足以及在政策的形成上扮演一個強勢的角色。日本首相權力的大小，關鍵不在於他們主導政策的能力，而在於他們能否扮演好「掎客」角色，折衝協調各個互相競爭的派

系及其所領導的統治聯合。首相及內閣的權力大小，也在於有無能力去批准或阻撓由行政機關或強大的企業勢力所提出的政策。各項政策的提出，必須要有首相及內閣核心成員的支持，才能付諸實施。

(三)德國

德國是內閣制國家，其政務官分爲：(一)特定職公務員：包括內閣總理、各部部長、其他國務員。(二)一般職中以政治任命之文官：如各部次長、局長、高級外交官等及適用一般公務員之十三職等至十六職等人員，隨政黨進退。

德國內閣是由總理與各部會首長組長，在一個部會中，有部長、各類國務員，以及政務委員(Government Commissioners)。(2003年6月23日的德國政務人員名單，請參見附表八、附表九)

德國雖然也是內閣制國家，但政務人員法制之發展經驗與英國有相當的差異。西德自1967年起在部長之下開始設立議會政務次長(parliamentarischer staatssekretar)一職，通常每一個部均有一位，亦由議員出任，功能類似英國的議會事務之長，如接受質詢、參與法案審查等，但西德在實際運用上，另有一作法來增加部長可用之政治任命機會，即「政治性文官職位」(political civil servants)的制度。西德政府部長根據1953年聯邦文官法規定，可以無需任何理由要求政治性文官暫時退休，給予約七成五月俸額的月退休金，然後再自行任命新人選擔任該類職位。政治性文官職位適用對象通常包括部內最高兩層的文官職位，即務次長(staatssekretar，共約有20幾位)及司處長(ministerial-direktor，共約有100餘位)(施能傑，1996：82)。

每一部長可以任命2至4次長(Secretary of State)，1967年起，德國將其中負責國會聯繫改置爲政務次長(Parliamentary State Secretary)，類似英國的Junior Minister，必須爲國會議員(張世賢·陳恒鈞，1998：190-191)；不具國會議員而屬於政治任命之高級文官晉升者爲「常務次長」，不過，此類次長不必受到嚴格任用法的限制，也不負責各部門之行政監督與政策推動方案，其政治角色較爲吃重，與英國行政部門的永業性首長性質上有別。在常務次長之下有助次職(Ministerial-direktor, Ministerial Director)，以至於司處長職。

德國因重視行政機關幕僚長之體制，在其總統、總理、部長等政治首長身邊均設幕僚體系，以高級文官及外補制之精英充任，其中之骨幹多爲傑出之政治官員或政治任命之文官(political official or political civil servants)。

德國實施內閣制，政務次長以上的政務官均由國會議員出任，故而德國高級文官可以在獲得政治任命後擔任「政治任命之文官」(political bureaucrat or political civil servant)，包括司處長以上至常次級的高級文官均具有此一屬性；而這些政治任命之文官可以內升爲政治首長的高級幕僚、參與政策規劃，但是，德國高級文官不得出任政務官，而與法國情形有所不同。德國政治任命之文官的另一特色，是他們必須隨首長進退，離任時未再任用前，得辦理「暫時退職」(temporary retirement)。此外，德國與法國相同的是，行政與

政治並無儼然的劃分，公務員可以自由進入政治界而無須辭職，競選成功者暫離職位，當他們不再是民意代表時，可以申請復職，此在聯邦或各邦均同。

總理府(Federal Chancellery)與各部部長室(Office of the Minister)均設置幕僚長(Chief of Chancellery, General Secretary)。由於德國聯邦政府主要職權是決策與立法，由邦行政機關執行，故聯邦的各幕僚長與高級幕僚主要角色是輔佐首長決策規劃與政策協調；同時，由於聯邦各部並無類似英國常務次長或法國秘書長之職位，故幕僚長與高級幕僚兼具有輔佐各部次長、助次(Ministerialdirektor)、協調相關單位的職能。總理府的幕僚群人數約五百餘名，部長室幕僚群人數約七十餘名，其中除少數來自學術界或大企業的政治顧問、名譽職政策助理外，大多數為文官，其中又以政治任命之高級文官居多(許南雄，1999：72-92)。

德國總理府的幕僚長，除行政監督外，職掌內閣會議之決策諮詢與政策規劃，頗似「第二號總理」。幕僚長之下分設各局處，均由司處長級高等文官分任主管，除襄助決策聯繫事務外，以監督及協調決策管理為主。過去幕僚長相當於政治級，1984年柯爾(H. Kohl)總理則任命部長級的幕僚長，具閣員地位，通常以不管部部長兼任。至於總理府的其他幕僚，大多具文官身分，並以政治任命之文官為主。部長辦公室與政次辦公室均設有中高級的幕僚體系，幕僚長(Head of the Minister's Office)由具助次長身分之政治任命文官出任。

內閣秘書處是總理擴張權力的最有力工具，其在政治上的影響力甚至直逼內閣。除了成立跟聯邦政府部會相同的部門外，它還設有計畫局，以從事長期的社會及經濟規劃。內閣秘書處置有五百位職員，足供總理掌握國內及外交事務的動態，並協助總理制定施政方針，協調各部會的決策，以及監督內閣決策的執行。內閣秘書處由秘書長主持，即是幕僚長，也是總理的親信顧問，權力極大又深具影響力，地位常超越聯邦政府的部長級官員。

基本法將行政決策大權集中在總理手上，總理控制聯邦政府，只有總理才向國會負責，他可以任命並可任意解職其他內閣閣員，所有閣員均只向他負責。總理可以決定內閣的成員及組織，有權指定各部長擔任不同的職務；擔任德國總理的人都相當積極，壟斷整個政治過程，成為聯邦政府的象徵，故有人稱德國為「以總理為中心的民主政體」(Chancellor democracy)。總理由眾議院(Bundestag)多數選舉產生，故而通常由國會中擁有最多議席的政黨黨魁擔任。但是德國的內閣制與英國內閣制有二項重要的差異性：1. 只有總理須向國會負責，故與英國內閣必須集體負責者有別；2. 英國內閣透過政黨黨紀的貫徹而掌控了立法權，形成行政權與立法權匯聚在內閣的現象；德國卻是行政權與立法權分開，仍維持國會的權力架構，因此總理並無英國內閣制中解散國會的權力，但參眾兩院卻有權批評政府行動，並修改政府的立法案。不過，在議會內閣制下的立法機關通常可以用簡單多數通過不信任投票來迫使總理去職，基本法則將這項程序修正為建設性的不信任投票，即眾議院如果要使總理去職，必須在通過不信任投票的同時，選出一名繼位的總理人選；另一種不信任投票則由總

理主動提出，即在所提出之政府立法案中，附上信任投票的提案，如果總理的提案為國會所否決，則總理可以要求總統解散國會，重新舉行新的國會選舉³。

德國聯邦政府的內閣亦為一重要機關，惟內閣並非合議制機關，各部長擁有多少權威，全由總理決定，且內閣閣員之地位亦不完全相同。基本上，總理與內閣之關係，係依下列三項原則運作：1. 總理原則：總理個人為政府的政策負責；正式的政策方針一旦由總理決定之後，內閣閣員必須遵守，各部門的政策執行必須符合總理的決定。因此，相對於英國內閣制之集體責任制，首相與閣員之間多屬平等的首位，德國內閣制下的閣員只是總理的部屬。2. 閣員自主原則：每一位閣員在執行政策時，只要符合總理設定的方針，就不必受到內閣的干涉。各部部长負責監督所屬部門的活動，指導政策規劃，協調政策執行。各部部长對政策有一定的獨立性，故部長實際上是各部的領袖。3. 內閣原則：當各部門對所管轄或預算方面的事務發生衝突時，由內閣協調解決。

德國總理的職位雖然位高權重，仍須在憲法的架構下，根據聯邦政府的既定規則及程序行使職權。任何一位總理均同時面臨聯合政府及其所屬政黨有關之利益團體的不同壓力，通常要花相當多的時間解決內閣閣員的分配問題。

二、雙首長制國家——法國

法國是總統與內閣混合體制，其政務官為有別於 A、B、C、D 四類事務官之外的超類公務員，及超類公務職位。

第五共和第一任內閣，除內閣總理及以一個閣員派在總理辦公室外，設立 16 部，此外，另設置不管部的國務員數人。到了龐畢杜(G. de Pompidou)所組的第二任內閣時，除設外交、內政等 12 部外，另有附屬總理辦公室的閣員 2 人，不管部閣員 5 人。依第五共和憲法第八條及第十四條規定，法國的政務官包含總理、國務部長(Ministres État)、部長(Ministres)、署理部長(Ministres delegés)、特命全權大使公使、比照政務官(如大學總長、警察總長、殖民地總督、行政法院院長等)、以及高級政治任命官員。法定的政務職位，除了部長外，每部雖也另設有一位政務次長，不過法國政務次長的實際功能並不彰顯，主要是法國各部部长偏好利用部長內閣或部長核心辦公室(ministerial cabinet)作為政治領導與行政管理的機制(施能傑，1996)。(2003 年 6 月 17 日之法國政府總理以次之部會正副首長資料，請參見附表十)。

法國的政務人員，除了總統、總理之外，在部會組織中，主要的政務人員即是部長，另外還有所謂的核心辦公室(cabinet ministériel)。法國的部會是由一位部長所領導，部長之下有政務次長、秘書長、助理次長等輔助官員，下設局處，但法國並無英國的常務次長制度。每一個部長不僅是政治負責人，也是行政負責人。在第五共和憲政體制下，曾經試圖將部長的工作去政治化，包括規定擔任部長的人不得兼任國會議員。在行政方面，部會首長扮演相當重要

³布蘭德及柯爾兩位總理曾分別在 1972 年及 1983 年使用過這種程序，蓄意輸掉不信任投票，希望藉國會選舉增加他們對政府權力的控制，二次的策略都告成功，但其中柯爾要求解散國會的舉動，曾在 1983 年引發西德一場憲政大辯論。參見：李國雄·葉明德·鄧中堅·陳慧貞(2000:97)。

的角色。部長領導所有下屬單位，在該部會內，部長具有最高階級權威(pouvoir hiérarchique)。至於核心辦公室，則是部長的親信和智囊團。事實上，總統府和總理府之中，也各自設有一個核心辦公室。

法國各部會的首長，有不同的位階。首先，在外交禮儀位階上，一級國家部長的位階最高，不管部會的政務委員其次，三級部會的部長或國務秘書位階最低。其次，在功能位階上，各部會的位階高低主要係按其重要性排定，因此未必與外交禮儀位階完全一致。最後是政治位階，即根據各部會首長在其政黨之中(或是在政黨聯盟之中)所扮演的角色而定。以上三種位階往往會相契合，這往往也是重要部會首長所顯示出來的特質，如財政部、司法部或內政部。在組成政府時，位階越低的部長，其工作的範圍和內容也就越有限。組閣時，由於並無任何嚴格的規則，亦無傳統可循，因此每一位總理都可以有很大的運作發揮空間，並且可以重新劃分各部會之間的權責。

法國政務官與事務官在身分上有所區別，但法國高等文官得出任為政務官，據統計，約有 1/3 政務官皆由高等文官出任。而且，法國的高等文官皆帶有政治性色彩，受政治化影響，高等文官得參與政黨活動，得競選公職，當選地方公職後仍可兼任文官，得參加工會職與活動，並參與政策規劃，扮演半政治、半行政的角色(half-political, half-administrative)，此等文官得獲政治任命而居政治職，成為政務官的僚屬顧問、機要、助理等角色；此即「政治任命」文官(political civil servant)，包括各行政機關司處長以上至秘書長(相當常次)皆屬於此類範疇，而且這些文官常獲晉升為總統府、總理府、部長內閣中的高級幕僚或幕僚長，成為政治首長之主要輔佐。此一體制與德國政治性文官(political Beamte, political bureaucrat)類似，而與英國常任職文官之屬性有別；法國政治任命文官係政務官甄補其高級幕僚之來源。

法國與德國一樣，在其總統、總理、部長等政治首長身邊均設幕僚體系，以高級文官及外補制之精英充任，其中之骨幹亦多為傑出之政治性文官或政治任命之文官(political official or political civil servants)。而且法國實施雙首長制，總統與總理皆為具實權之國家最高行政首長，總統府(Office of the President)與總理府(Office of the Prime Minister)皆設有幕僚長職務。總統府幕僚單位秘書處(Secretariat)外聘與內升之高級幕僚人才，在 1990 年以前約 30 至 40 位，其後人數不斷增加；幕僚體系包括幕僚長(位階相當於部長)、機要秘書長、高級政治顧問、政務諮詢委員、新聞助理、政策助理、部長會議秘書、內政外交財經國防事務幕僚等，扮演規劃、諮詢、參贊、監督、協調、聯繫等角色。總理府秘書處(the General Secretariat of the Government)設有 70 餘名幕僚，包含秘書長(General Secretary)、機要秘書、內閣秘書、高級顧問、政策助理等職務，其中 2/3 為內升之政治任命文官，隨同總理進退；總理卸職後，均對幕僚另行安排行政層級職務。

法國政治體制有悠久的傳統，但在許多作法上，也有不為人知之處，除了主流文官類組外，另一著名的作法即是核心辦公室。法國核心辦公室的傳統，

可以上溯至第四共和(Quatrième République)，當時頒布一項行政命令，承認並賦予核心辦公室的合法地位。儘管法國憲法從第四共和演進到第五共和，但是核心辦公室的本質並未改變。在初期，只有部會才設有核心辦公室，隨後，此一制度被引進總理府及總統府。總理府或總統府的核心辦公室所領導的是整個政府的運作，因此其成員的工作是依據一個部會或多個部會的職掌來加以分配。

部長在執行其政務與行政之雙重任務時，主要是靠核心辦公室輔佐，相當於部長個人的參謀本部(état-major particulier)。核心辦公室的成員是一群由部長親自挑選的人員，其成員包括：

- (一)一位辦公室主任，必要時可以設一位副主任。辦公室主任即核心辦公室之領導人員。這是一個非常重要的職位，甚至相當於副部長，不但是部長的親信機要，也是具有專業能力的首席顧問，必要時可以代理部長；除了副署中央政府行政命令的權力以外，經過授權之後，他可以處理整個部會的工作，包括可以簽署部內命令、信函、指令，也可以使用部會之間的直線電話，與每個部會直接保持密切聯繫，同時也與政府秘書長及以總理府核心辦公室保持密切關係。通常核心辦公室主任會陪同部長一起出席國會的辯論，必要時，辦公室主任可以代替部長出席內閣會議，或是到國會備詢。因此，辦公室主任的權威，除了部長以外，高於任何人，即高於所有的司處長，以及其他核心辦公室的成員。大部分的核心辦公室主任都來自法國五大主流文官體系：中央行政法院、審計院、財政督察、行政長官、外交官。
- (二)一位辦公室組長，負責協助處理部長的一切後勤工作，包括所有工作行程時間之安排，核心辦公室的後勤管理，與選民、國會助理、媒體之間的聯繫。但他的工作不包括核心辦公室的發展政策。
- (三)多位技術顧問或執行顧問，每人負責一個特定的工作領域，其成員多出身自國家行政學校的超職等文官。各部會內部的重要工作係由技術顧問負責分配。至於執行顧問或特別顧問(超職等文官)通常年齡較大、資歷豐富，直接對部長負責。
- (四)此外，部會內部還可能設有與國會聯絡的專員、負責媒體的專員、負責對外關係的專員，以及秘書室主任等。(附表十一、附表十二列舉內政部部長及副部長之核心辦公室成員，可以看出其陣容極為龐大。)

部長核心辦公室之任務主要在協助部長、對部長提供建議、協調部內行政部門、監督行政決策之執行等；此外，核心辦公室也負責該部會之對外關係，其對象包括其他公共部門、媒體、輿論、人民團體等。至於總統府和總理府的核心辦公室，則擁有更廣泛的工作權限，包括負責監督各部會的工作進度。核心辦公室比較類似於一個技術官僚組織。核心辦公室會準備部長的工作草案，協助部長帶動部內的工作氣氛，其主要工作在於過濾及協助處理部長庶務。由於部長日理萬機，工作繁忙，包括接見訪客、閱讀並回覆信函、赴各地參訪等，因此，部長核心辦公室的成員首先必須將這些工作加以篩選，有時甚至必須立

刻加以解決，有時則須將文件陳送部長處理。核心辦公室成員必須對於各種技術文件有良好的處理能力，必要時將這些資料轉送至各行政司處，或者是摘要之後將文件和摘要報告轉送部長。除了這些行政工作之外，更重要的則是政治工作，其主要的工作對象有四種：1. 媒體，2. 國會，3. 地方選區，4. 其他核心辦公室，尤其是和總統府以及總理府的核心辦公室維持良好關係，而各部會核心辦公室形成一個或多個封閉的網路，形成核心辦公室之間的行政協調取代法定協調機制的現象，則往往受到外界質疑及批評。

核心辦公室的成員因為是政治任命，且其工作屬於臨時性質，所以與部長同進退。值得注意的是，各項研究報告顯示：凡是曾經擔任部長核心辦公室成員的人，這項歷練對於他們日後公務員的生涯發展有很大的幫助。

核心辦公室的特質之一，即沒有任何公開預算。核心辦公室的成員並不占據任何編制，因此也不支領任何薪水，但是部長可以從特別基金撥款作為他們的工作獎金。此外，部長核心辦公室的成員大部分屬於文官體制的公務員，只是從原來的建制單位借調至部長核心辦公室，因此他們仍然可以在原來的建制單位中支領薪水。1948年7月28日的中央政府行政命令(décret de 28 juillet 1948)曾經嘗試將部長核心辦公室之組織編制加以法制化(normaliser la composition)，並且限制其發展。一般而言，一級部會的核心辦公室人數不得超過10人，二級部會人數上限為8人，三級部會人員為5人；三個較大的部會，即外交部、財政部及內政部，其成員上限則為11人；實際的人數由總理決定。核心辦公室所任命的人員姓名，必須公告於政府公報。在實際的作法上，往往未尊重相關法規。一個部會核心辦公室的實際人數往往會超正式名額。因此，核心辦公室中可能有某一部分的人屬於「非正式人員」(officieux)，甚至是「非法秘密地下人員」(clandestins)。除此之外，每一個總理或部長辦公室還會有若干位秘書人員。

這些核心辦公室的幕僚人員，往往不會滿足於扮演鼓勵者(role d'impulsion)或協調者(coordonateur)的角色，而會像八爪章魚一般，全面控制部會內的所有事務，以致造成權力重疊的問題，在部長和下屬行政單位之間形成一道屏障，行政流程變得更複雜，責任分散。特別容易引起爭議者，在於核心辦公室之成員並無任何民意基礎，卻可以為部長作重大決定。1981年右派下台，左派上台執政，也並沒有改變此一技術官僚制度的傳統；因此，由於部長核心辦公室要處理許多技術性的問題，或有必要維持這些技術官僚。1995年法國總統選舉之後，亦曾試圖改良此一制度，一方面減少核心辦公室的人數，另一方面鼓勵部長更直接地與下屬行政單位配合。但改革結果並不理想。至於總理的核心辦公室，正式編制只有20多人，由一位辦公室主任負責領導，其下設有副主任若干人，技術顧問若干人，執行顧問若干人。另外，總理核心辦公室設有組長一人，負責日常的政治問題，並管理總理的政治日程表及工作時刻表。除了上述的正式組織外，總理核心辦公室另有非正式的其他人員，因此實際的核心辦公室人數非常眾多，甚至可能多達近百人或者更多。例如，

1969-72 年，夏幫·德爾馬斯(Jacques Chahan-Delmas)擔任總理時(see, Hewlett, 1998)，其核心辦公室的工作成員人數總共約有 200 人之多。總理核心辦公室的成員通常來自高級行政相關體系之中，尤其是來自主流文官體系。有時時候，也會有一些教授、專家、學者加入，或甚至包括與總理家鄉關係良好的人。例如，在莫華(Pierre Mauroy)擔任總理時，有許多核心辦公室的成員即來自他的家鄉地區。核心辦公室的成員通常必須具有專業能力，並且獲得總理完全的信任，或至少是其信任者大力推薦的人選。成員的年紀通常相當輕，介於 30 至 45 歲之間。加入核心辦公室之後，每一成員負責一個特定的工作領域，協助總理處理各項業務，並向總理報告其進度及遭遇之困難。這些成員一般扮演諮詢顧問的角色，必要時可以出席部會之間的協調會議。此外，這些成員與總統府的核心辦公室、相關部會的核心辦公室之成員也必須保持密切的聯繫；在法律上扮演協調者的角色，在政治上扮演鼓勵者的角色。(附表十三為目前德國總理核心辦公室之成員)

總理核心辦公室的權限極為龐大，其成員是總理的耳目，有時比部長的權力還大，甚至比部長更具有影響力。這是因為每一個部會都只負責特定的政策領域。總理雖然只是眾多部長之中排名第一位的人，但總理可以堅持他的意見，進行最後的裁決，強迫意見不同的部長順服或者辭職。此外，法國政府在組閣時，往往為了擺脫對手及爭取支持者，而將某一部會交付給亦敵亦友的政治對手。在此情況下，必須要有良好的協調，針對部會之間的衝突規定嚴格的紀律以及工作的方法，以確保團隊的一致性。擔任核心辦公室的工作，可說是成員們未來在擔任其他政治活動、銀行企業的跳板。

至於法國政務官的任免，可以從三種型態加以觀察：

(一) 法國總統獨立行使之任命權

法國總統具有任免總理之權力，第五共和憲法第八條第一項規定：「共和國總統，任命總理。並依總理提出政府總辭，而免除其總理之職務。」總統任命總理，既不需國會之事先同意，亦不需要總理之副署，可以獨立依照自己的意志，任命國會之議員或非國會議員為總理⁴。免職總理，亦不須基於國會之倒閣；雖然在憲法上規定，係依總理提出政府總辭而後才可以免除其職，但在實際運作上，通常總統均係依其自己之意志，並運用其影響力來主導與進行政府之改組而予以免職。

(二) 總統與內閣總理共同行使之任命權

共和國憲法第十九條規定：「總統所簽署之法案，除本憲法第八條第一項、第十一條、第十二條、第十六條、第十八條⁵、第五十四條、第五十六條及第六

⁴第五共和自第一位之戴高樂總統到第五位之席哈克總統之間，除了 1962 年戴高樂總統任命龐畢度為總理，1976 年季斯卡總統任命巴赫為總理，1995 年席哈克總統任命朱貝(Alain Juppe)為總理外，多數總理均由國會多數黨或二個以上之黨派聯盟之領袖產生。

⁵例如：法國第五共和憲法第八條第一項係規定總統任命總理並依總理提出之總辭，免其職務。第十一條係規定總統對國際條約等之批准，雖未抵觸憲法但如認為影響現行制度之運作者，可提六全民複決。第十二條係規定總統得解散國會。第十六條係規定總統如遇共和國之制度、國家之

十一條所規定者外，皆須經內閣總理或各相關部會首長之副署。」此即概稱之「總統與內閣等共同行使之權力」，包括任命文武官員之權力，憲法第五條規定：「共和國總統基於總理提議任免政府部長。」第十三條第二項規定：「共和國總統任命國家文武官員。」第三項補充規定：「中央行政法院法官、榮譽勳團團長、大使及特使、審計法院法官、省長、政府駐海外領地代表、將級軍官、大學校長、中央行政機關單位主管等，由部長會議任命。」此處所謂「由部長會議任命」，係指由部長會議通過，總理簽署，而後由總統任命。由第五條及第十三條可知，總統任免部長須以總理提議為前提，而各級行政官員之任命則須部長會議同意，但就實際情況來說，總統可以依據憲法的精神拒絕任命總理所建議的人選，同時，部長名單是由總統府發布，而非總理府。此顯示傳統上部長人選必須是總統和總理皆可接受的人選，在非左右共治的時期，總統顯然可以其政治影響力任免部長；然而在左右共治時期，以1986~88年共治期間為例，席哈克總理就運用所有權力杯葛密特朗總統的部長名單，但對於外交和國防部長，則還是尊重總統的人選。另一方面，自從戴高樂總統主導以行政條例通過政府組織法後，近千個職位在部長會議中通過，七萬名官員由總統任命；但1965年2月10日國家諮議院(Conseil d'Etat)的決議令中又規定，總理對總統任命的人選有權予以免職，因此，總理和總統對文武官員的任命在法源上又重疊，再加上除任命總理外，其他文武官員的任命皆須總理副署，總理和總統彼此間的協商應是唯一原則(柯三吉，2001)。

(三)總理之任命權

1. 部會首長之提薦任命權

法國之總理，就是政府之行政首長，其對各部會首長之人選，有提請總統任命之權(憲法第八條)。內閣部會首長與國會兩院議員之間，彼此不得相互兼任，故總理提薦任免所屬部會首長不須限於國會議員。

2. 文武官員任命權

第五共和憲法第二十一條第一項後段規定，除本憲法第十三條規定之事項外，總理亦有行使行政規章制定權及文武官員任命權。亦即，在任命權部分，除前述第十三條所列專屬總統任命權者外，總理行使文武官員之任命權時，須交由總理代理任命。

在法國，總統與總理的關係，會因整個法國政黨政治的生態而有很大的不同。當總統所領導的政黨(或聯合政黨)控制國民議會的時候，總理只是扮演總統在國會中「議場經理」的角色，促使總統所提出的政策性法案得以在國會中過關。總統會自己挑選政府(亦即部長會議 the Council of Ministers)的成員，並擔任會議的主席。資深的部長們往往在重大的事務上，完全繞過內閣總理而直接向總統報告。當整個政經情勢不錯的時候，總統坐享政治利益，但是一旦經濟或政策出了問題，則總理會被授意辭職。外交部、國防部、財政部、內政部及擁有龐

獨立、領土之完整、國際條約之執行等，遭受嚴重之威脅破壞時，得經諮詢有關部門後採取必要之緊急措施。第十八條係規定總統有權向國會提出國情咨文報告。

大預算的部門形成內閣的核心，並擁有比其他部門或部長更大的影響力；與其他內閣同僚相比，總理被認為是群龍之首(the first among equals)，但這種區別並不像英國那麼明顯，因為閣員們的總統的忠誠度遠超過他們對總理的歸屬感。

國民議會通過對內閣之不信任案，或對政府之施政計畫或一般政策之宣告不予通過時，總理應向總統提出政府總辭，此即係國會之倒閣，但參議院則無此權力(憲法第五十條)。憲法雖授國議會有倒閣之權，但國民議會行使此項權力時，依憲法第四十九條規定，也有下列之限制：1.不信任案之提出，須有議員十分之一連署。2.議員提出不信任案後，須經過四十八小時之後，始得表決。3.不信任案如被否決，原提案人在同一會期之中不得再提不信任案。

三、總統制國家——美國

美國是總統制國家，聯邦政府在政務職位的設計與運用上迥異於其他國家，政治性任命者人數相當多，且分布於整個行政體系。

美國為行政、立法、司法三權分立的聯邦政府⁶。行政權屬總統，立法權屬上下兩院制的國會，司法權屬聯邦最高法院。聯邦政府所採行的，是與英國「內閣制」完全不同的「總統制」(Presidential system)。總統既是國家元首，又兼為行政首領；既有任命權、外交權、經濟權，又是陸海軍的大元帥，可說是一位實權在握的領袖。而且，總統不對國會負責，總統在任期屆滿之前，國會也無權請其下台。聯邦憲法規定聯邦政府之組織原則為：1.總統為國家行政元首，國會為立法機關，二者皆由民選產生。2.內閣閣員悉由總統任免，受總統之指揮監督，對總統負責而不對國會負責。3.內閣閣員不得兼為議員，不得出席國會。國會議員亦不得兼任內閣閣員⁷。4.總統與國會各有一定之任期，任期未滿之前，國會不能推翻總統，總統也無權解散國會。

聯邦政府行政部門(Federal Executive Branch)主要區分成五種型態的機關：

(一)總統辦公室(Executive Office of the President)，其所屬機關包括：

經濟顧問委員會(Council of Economic Advisers)

環境品質委員會(Council on Environmental Quality)

國內政策委員會(Domestic Policy Council)

國家經濟委員會(National Economic Council)

國家安全委員會(National Security Council (NSC))

⁶依據美國1789年憲法第一條「立法權屬國會」，第二條「行政權屬總統」，第三條「司法權屬聯邦最高法院及其地方法院」，因而成立三權分立相互制衡之聯邦政府。

⁷美國聯邦憲法第一條第六項第二款規定：「凡在美國政府下任職之人員，於其任期之內，不得兼為國會議員。．．．無論參議員或眾議員，於當選之任期內，均不得受任為美國政府新設或當時增加薪俸之任何文官職位。」因此，美國聯邦政府之高級官員，如內閣之部會首長、次長，以及包括非內閣閣員之聯邦郵局局長、電信局局長等人員，均不得兼為國會議員。反之，國會議員亦不得兼為內閣閣員，如部會首長、次長等是。在內閣制國家「議員可兼為閣員，閣員亦可兼為議員」，在總統制之國家，則彼此絕不可互相兼任，雖然其內閣閣員因不兼為議員，而不能出席國會，且無提案之權，但內閣閣員因之也不受制於國會，彼此劃清界線互相制衡，反而其政府(行政)與國會(立法)彼此相安無事。

行政署(Office of Administration)
信任基礎及社區提案署(Office of Faith-Based and Community Initiatives)
全球通訊署(Office of Global Communications)
管理及預算局(Office of Management and Budget (OMB))
國家愛滋病政策署(Office of National AIDS Policy)
國家藥物管制政策署(Office of National Drug Control Policy)
科學及技術政策署(Office of Science and Technology Policy)
美國貿易代表署(Office of the United States Trade Representative)
總統專屬外國情報顧問委員會(President's Foreign Intelligence Advisory Board)

白宮軍事局(White House Military Office)。

(二)內閣(Cabinet)及各部，雖然總統與政府各部的部長和其他某些高級行政人員也會以內閣會議的方式商討政務，但內閣會議只具有參謀及諮詢的作用，並無實質的拘束力，總統在行政事務上具有最後的決定權。政府各部是聯邦政府的主要機構，美國立國之初，國會只設立了三個部(國務院、陸軍部及財政部)作為總統領導的執行機構，後來隨著聯邦政府職能的擴張，部門的數量也不斷增加。

目前美國總統之內閣成員包括副總統及 15 位行政部會首長，此外環境保護署署長、管理及預算局局長、藥物管制政策局局長、美國貿易代表等人亦具有美國布希總統之內閣閣員身分。(美國總統之內閣請參見附表十四)

(三)獨立機關及公營事業(Independent Agencies and Government Corporations)：

國家鐵路運輸公司(AMTRAK (National Railroad Passenger Corporation))

廣播主管委員會(美國之聲、廣播電視等等)(Broadcasting Board of Governors (Voice of America, Radio/TV Marti and more))

中央情報局(Central Intelligence Agency (CIA))

民權委員會(Commission on Civil Rights)

商品期貨貿易委員會(Commodity Futures Trading Commission)

消費者產品安全委員會(Consumer Product Safety Commission (CPSC))

國家及社區服務公司(Corporation for National and Community Service)

國防核能設施安全委員會(Defense Nuclear Facilities Safety Board)

環境保護署(Environmental Protection Agency (EPA))

公平僱用機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission (EEOC))

美國進出口銀行(Export-Import Bank of the United States)

農業信用局(Farm Credit Administration)
聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission (FCC))
聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC))
聯邦選舉委員會(Federal Election Commission (FEC))
聯邦危機管理署(Federal Emergency Management Agency (FEMA))
聯邦住宅融資委員會(Federal Housing Finance Board)
聯邦勞資關係局(Federal Labor Relations Authority)
聯邦海事委員會(Federal Maritime Commission)
聯邦調解及仲裁委員會(Federal Mediation and Conciliation Service)
聯邦礦業安全及衛生審核委員會(Federal Mine Safety and Health Review Commission)
聯邦儲備系統(Federal Reserve System)
聯邦退休節約投資委員會(Federal Retirement Thrift Investment Board)
聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission (FTC))
總務局(General Services Administration (GSA))
博物館及圖書館服務協會(Institute of Museum and Library Services)
美洲各國共同基金(Inter-American Foundation)
國際廣播局(International Broadcasting Bureau (IBB))
功績制保護委員會(Merit Systems Protection Board)
國家航空總署(National Aeronautics and Space Administration (NASA))
國家檔案紀錄局(National Archives and Records Administration (NARA))
國家資本規劃委員會(National Capital Planning Commission)
國家身心障礙者委員會(National Council on Disability)
國家存款互助會管理局(National Credit Union Administration (NCUA))
國家藝術捐贈基金(National Endowment for the Arts)
國家人文學科捐贈基金(National Endowment for the Humanities)
國家勞資關係委員會(National Labor Relations Board (NLRB))
國家調解委員會(National Mediation Board)
國家科學基金會(National Science Foundation (NSF))
國家運輸安全委員會(National Transportation Safety Board)
原子能管制委員會(Nuclear Regulatory Commission (NRC))
職業安全及衛生審核委員會(Occupational Safety and Health Review Commission)
行政執行署(Office of Compliance)
政風署(Office of Government Ethics)

人事管理局(Office of Personnel Management)
特別顧問局(Office of Special Counsel)
海外私人投資公司(Overseas Private Investment Corporation)
巴拿馬運河委員會(Panama Canal Commission)
和平部隊(Peace Corps)
退休福利擔保公司(Pension Benefit Guaranty Corporation)
郵政匯率委員會(Postal Rate Commission)
鐵路退休委員會(Railroad Retirement Board)
債券及匯兌委員會(Securities and Exchange Commission (SEC))
選擇性徵兵制(Selective Service System)
小型企業管理局(Small Business Administration (SBA))
社會安全局(Social Security Administration (SSA))
田納西河谷管理局(Tennessee Valley Authority)
貿易及發展署(Trade and Development Agency)
美國國際發展署(United States Agency for International Development)
美國國際貿易委員會(United States International Trade Commission)
美國郵政管理局(United States Postal Service (USPS))

(四)委員會(Boards, Commissions and Committees)：

聯邦登記管理委員會(Administrative Committee of the Federal Register)
歷史保護顧問委員會(Advisory Council on Historic Preservation)
美國戰役紀念委員會(American Battle Monuments Commission)
建築及運輸障礙管制委員會(Architectural and Transportation Barriers Compliance Board (Access Board))
北極研究委員會(Arctic Research Commission)
軍隊退休之家(Armed Forces Retirement Home)
關節炎及肌肉骨骼跨機構協調委員會(Arthritis and Musculoskeletal Interagency Coordinating Committee)
高華德獎學金及教育卓越獎基金會(Barry M. Goldwater Scholarship and Excellence in Education Foundation)
財金首長委員會(Chief Financial Officers Council)
資訊首長委員會(Chief Information Officers Council)
公民印花顧問委員會(Citizens' Stamp Advisory Committee)
優質藝術委員會(Commission of Fine Arts)
國際宗教自由委員會(Commission on International Religious Freedom)
紡織品協議執行委員會(Committee for the Implementation of Textile Agreements)

向盲人或嚴重身心障礙者採購委員會(Committee for Purchase from People Who Are Blind or Severely Disabled)

青少年司法及犯罪預防協調委員會(Coordinating Council on Juvenile Justice and Delinquency Prevention)

重大公共建議保險局(Critical Infrastructure Assurance Office)

德拉威河谷流域委員會(Delaware River Basin Commission)

迪那里委員會(Denali Commission)

瀕臨絕種生物委員會(Endangered Species Committee)

聯邦會計標準顧問委員會(Federal Accounting Standards Advisory Board)

聯邦財務機構檢查委員會(Federal Financial Institutions Examination Council)

聯邦行政主管委員會(Federal Executive Boards)

聯邦融資委員會(Federal Financing Bank)

聯邦毒性及外來種籽跨機構管理員會(Federal Interagency Committee for the Management of Noxious and Exotic Weeds)

聯邦統計政策跨機構委員會(Federal Interagency Council on Statistical Policy)

聯邦實驗室技術移轉聯合公司(Federal Laboratory Consortium for Technology Transfer)

聯邦圖書館及資料中心委員會(Federal Library and Information Center Committee)

杜魯門學術基金會(Harry S. Truman Scholarship Foundation)

伊利諾州及密西根州運河國家資產迴廊委員會(Illinois and Michigan Canal National Heritage Corridor Commission)

印第安手工藝委員會(Indian Arts and Crafts Board)

跨機構選擇爭議解決工作小組(Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)

跨機構電子認許委員會(Inter Agency Electronic Grants Committee)

富爾布萊特國外學術委員會(J. William Fulbright Foreign Scholarship Board)

麥迪森紀念獎學金基金會(James Madison Memorial Fellowship Foundation)

日美友好委員會(Japan-United States Friendship Commission)

精算師登錄聯合委員會(Joint Board for the Enrollment of Actuaries)

海生哺乳動物委員會(Marine Mammal Commission)

醫療保險支付顧問委員會(Medicare Payment Advisory Commission)

候鳥保護委員會(Migratory Bird Conservation Commission)

密西西比河委員會(Mississippi River Commission)
烏達爾基金會：國家環境政策獎學金及卓越獎(Morris K. Udall Foundation: Scholarship and Excellence in National Environmental Policy)
國家醫療保險未來發展跨黨派委員會(National Bipartisan Commission on the Future of Medicare)
國家圖書館查詢系統及資訊科技委員會(National Commission on Libraries and Information Science)
國家公園基金會(National Park Foundation)
納瓦伙族及霍皮族印第安人安置委員會(Navajo and Hopi Relocation Commission)
西北動力規劃委員會(Northwest Power Planning Council)
原子能管制委員會(Nuclear Regulatory Commission)
核廢料科技審核委員會(Nuclear Waste Technical Review Board)
郵政委員會(Postal Commission)
總統專屬品德及效率委員會(President's Council on Integrity and Efficiency)
要塞信託聯合(Presidio Trust)
管制性資訊服務中心(Regulatory Information Service Center)
社會安全顧問委員會(Social Security Advisory Board)
薩斯奎哈那河流域委員會(Susquehanna River Basin Commission)
納稅人提案小組(Taxpayer Advocacy Panel)
貿易政策委員會(Trade Policy Committee)
美國百年飛翔委員會(U.S. Centennial of Flight Commission)
美國納粹大屠殺猶太人紀念博物館(United States Holocaust Memorial Museum)
美國退伍軍人節國家委員會(Veterans Day National Committee)
白宮總統獎學金委員會(White House Commission on Presidential Scholars)
白宮國家紀念日委員會(White House Commission on the National Moment of emembrance)

(五)準公務機關(Quasi-Official Agencies)：

法律服務公司(Legal Services Corporation)
史密斯松尼研究中心(Smithsonian Institution)
國家司法研究中心(State Justice Institute)
美國和平研究中心(United States Institute of Peace)

新任美國總統上任之前，可以立即任命約 700 位的行政首長，以及高級行政主管職人員(SES)共約 800 人的政治任命。這些人員主要原則由總統親自選用，但得授權由他的親信顧問協助任命作業，雖然如此，總統仍得親自加以檢視，至

少最頂端的 75 人到 100 人是經由總統親自作出決定；不過，這當然還是因總統而有不同，例如：卡特幾乎完全授權由內閣部會首長自行決定任用其所屬人員；雷根對於任用程序則幾乎完全自行掌控，雖然他會徵詢閣員的意見，但閣員並無法自由決定部屬之人選。在 11 月大選之後，一直到翌年一月就職的這段期間，即是獲選之總統與其高級顧問密集安排人事的時段。就每一個部會而言，其政治任命的人數其實相對很少，例如，衛生及人文服務部(the Department of Health and Human Services)共有 16 萬位員工，政治任命者才 70 人左右；不過，由於這些政治任命職位絕大多屬於高級職缺，故確能發揮使總統有效控制政府活動的功能。部分的政治任命是擔任部會的地區辦公室主管，故能發揮很大的影響力，使聯邦政策確實在轄區內有效執行(Grant, 1991: 119-120)。

在美國行政機關(Executive Branch Machinery)，除行政各部(Executive Departments)、獨立機關(Independent Public Bodies)等政策執行機關外，另設有規模很大的幕僚機關(Executive Office Agencies)。幕僚機關的總機關即「總統辦公室」(Executive Office of the President, EOP)，其下分設十餘個廳局處或委員會，並以白宮辦公室(White House Office)為聯繫協調中心，通常最親近而且每天都要見面的助理都在白宮辦公室，其中之重要成員包括首席顧問(Counselor to the President)、幕僚長(Chief of Staff to the President)、秘書長(Assistant to the President and Staff Secretary)等三巨頭，另外如特別助理、內政、經濟、外交政策顧問、法律及政治顧問、國會關係聯絡員、新聞秘書等。除了白宮辦公室外，總統府還有其他幾個重要的幕僚機關：管理預算局(Office of Management and Budget)、國家安全會議、經濟顧問委員會。1939 年白宮幕僚機關總人數七百餘人，1970 年代已逾二千餘人，1990 年代則已超過三千人，其中白宮辦公室等於「內圈幕僚」(“inner life”)，則超過五百人。

各國中央行政機關之幕僚「職別」與「人數」，以美國總統之僚屬為最多，整個幕僚體系，又可分為內圈、中圈、外圈，而各圈「幕僚長」亦有其幕僚；內圈之白宮辦公室除了首席顧問等三巨頭外，計設 19 個處室；中圈之專業幕僚單位則有 12 個局與委員會。「幕僚長」與「幕僚」均來自外補制與政治任命方式，不受文官法(文官改革法)或功績制之規範限制，且與內閣各部政務官須經參議院同意始能任命者不同，一般白宮辦公室之幕僚僅須獲得總統任命即可；不過，通常總統僅任命各主要幕僚單位正副主管等要職，其餘幕僚則由幕僚長或內閣部會首長向總統推薦。白宮幕僚既屬政治任命，故多與任命者同進退；美國白宮一般幕僚人員多非文官，而是政治首長的親信、恩寵、政治酬庸、智囊、民間或學界之專家或精英之輩。但值得一提的是，中圈之專業幕僚機構(如管理及預算局)除首長主管外，大多係自行政部門借調人員，多具文官身分。

至於聯邦各行政機關首長(部長)(Secretary)與各部幕僚長的關係，基本特性與「總統—幕僚長」之體制大致相似，惟其規模與顯要性不可同日而語。各部或獨立機構均於其機關組內部設有「首長辦公室」與「行政幕僚單位」，前者由機要與私人秘書充任，後者如行政秘書處(Executive Secretariat)，其幕僚長

稱秘書長(Director, Executive Secretary, Chief of Executive Secretariat, etc.)或逕稱幕僚長(Chief of Staff)。此等幕僚體系之功能，在輔助首長決策諮詢、傳達首長指示交辦事、協調聯繫相關部門執行首長決策、加強與國會議員聯絡及提供專業幕僚服務(許南雄，1998)。

美國憲法第二條第一項第一款規定行政權屬於美國總統，亦即除立法、司法二權之外，其餘之權力均歸屬於總統，包括任免、軍事、外交、經濟、赦免、設立機關等。在總統的任免權部分，除總統、副總統、國會兩院議員、州長、法官等少數人員係由人民選舉產生者外，其餘全部執法之人員，概係由總統或其所授權之屬官所任免。此等由總統或由其授權任免之人員，又可分為下列三類：

(一)依憲法規定必須經由國會參議院同意而後始能任命之人員：如大使、公使、總領事、最高法院法官等。

美國憲法第二條第二款規定：「總統提名並取得參議院之勸告和同意後，任命大使、公使、領事、最高法院法官及本憲法未有規定而以法律設置之其他美國官員。」亦即，總統根據參議院的同意，有權「任命合眾國的一切官員」。

(二)依法律規定必須經由國會參議院同意而後始可任命之人員：如各部會之首長、委員會之委員、駐聯合國之代表、聯邦低級法院(上訴法院及地方法院)之法官、檢察官、稅務署長、郵政局長等。

所有總統提名必須經參議院同意而後才能任命之人員，皆係政府權大責重之高級人員。憲法及有關法律既規定參議院對之有「同意」之權，當然也有「不同意」之權。不過，既經總統提名，除有重大新發現之瑕疵者外，參議院基於「互相尊重」，都會予以同意。惟在總統正式提名之前，凡提名某人到某州服務，事先例須直接或間接取得該州參議員之同意或默許，這種做法稱為「對參議員之禮貌」⁸。

依照 1867 年之官職任期法(Tenure of Office Act)，對於總統提名經參議院同意而予任命之人員，總統如欲撤免其職務，亦須經過參議院之同意。不過，該法於 1886 年因妨礙總統行使免職權，被認為違憲而予廢止。因此，總統行使對高級官員之職權所受的限制只餘二項：1. 對法官，非因彈劾成立而定罪，不得予以免職。2. 獨立委員會之委員的免職，不得任意為之。

美國聯邦的政策執行機關相當複雜，較重要的有三類機關(張世賢·陳恒鈞，1998: 187-189)：1. 行政各部：各部均由部長指揮監督，再由各部長向總統負責；2. 獨任制的獨立行政機關：其首長由總統任免，如中央情報局、大空總署等；3.

⁸參議院亦有不成文之例規，當政府將總統提名之人，送請參議院行使同意權時，照例凡是要到那州服務，參議員們就會先行看看某州參議員的臉色。某州參議員點頭，該案就容易通過；否則，必定是「不予同意」。例如，1951 年民主黨總統杜魯門(Harry S. Truman)任命兩位法官前往伊利諾州聯邦地方法院服務，因杜魯門總統少了對伊州參議員之禮貌，而為該州參議員道格拉斯(Douglas)所反對，於是參議院就以 89 票對 0 票「不予同意」。自此以外，總統再也不敢忽略對參議員之禮貌。參見：苗永序(1996: 82)。不過，在美國歷史上，只有八位政府部長的提名遭到參議院的否決，參見：唐士其(1998: 141)。

獨立的管制委員會：委員由總統任命，但亦須經參議院的同意，委員們不必向總統報告，委員會之組成，由各黨依照在國會的政治勢力比例分配，委員會採集體決議制，沒有實際的首長，任期固定，由 5 年至 7 年不等，不受總統大選及期中選舉的影響。

(三)依法授權給總統、法院、各部會首長任命之人員，而且均不須經國會參議院同意：各機關中下層之公務(人)員。

對於中下級不須參議院同意之人員，其任用以前係依分贓制度(spoils system)辦理，但自 1883 年國會制定文官法(Civil Service Act)後，設立文官委員會，專責行使獨立之人事權，公開公平公正為國考選人才，及格後取得事務官之任官資格，政府準此而授予一定職位，升降亦以其工作成績辦理，公務人員都有合法之保障。據此，總統任免一般公務人員，亦受有合情合理之限制。

除層級較高職位係為政治性任命外，美國總統尚可有兩條制度性管道途徑進行政治性任命，透過這兩條管道途徑所任命者之總數近 2,500 位：

1.1978 年文官改革法(Civil Service Reform Act, CSRA)建立的聯邦政府高級行政主管職(Senior Executive Service)。這項職位總數的 10% (約有 700 多人)依法總統作為政治性任命之用，所以總統和部長的人事權影響力可直接及於實際的高級文官體系。

美國自 1979 年起建立高級行政主管職位(Senior Executive Service)的制度(see: Peng 1986)，其職位範圍包括一般俸表第十六、十七、十八職等，及主管俸表第四、五等，或不需要參議院同意而逕由總統任命之相當職位之內，約有 8,000 個職位。任用方式有四：(1)永業任用人員：不得低於 SES 總額 85%；(2)非永業人員：在不超過 SES 總額 10%及各該機關 SES 員額 25%之前提下，可不經功績程序自行選用，但不受保障，隨時可予以黜免，且無申訴權利；(3)限期任用人員：任用期限最多 3 年，期滿即行解任；(4)限期緊急任用人員：任期以不超過一年半為限，期滿即行解任。後二類限期人員之進用，不得超過 SES 總額的 5%，且須經人事管理局之核准(張世賢·陳恒鈞，1998: 208)。

2.利用 C 俸表(Schedule C)的任命途徑。C 俸表制度是 1955 年創立，其適用的職位性質純為機關內有關機密性、政策性和機要性工作的職位。這類人員總數已逾 1,700 人，職位列等涵及第十五職等以下職位。但通常是介於第七職等至第十五職等，因此多數並非是擔任主管職位，此一管道提供總統和部長的影响力可滲透至機關內更低層次的主管和非主管職位。

美國聯邦政府政務職位數目眾多，是其特色，而美國各州政府亦有類似之處，在全美 51 州中，只有 5 個州的政治任命職位侷限於州長下的一級單位主管，多數州的政治任命層次是至第三或四級的單位主管。

此外，美國國會有權對聯邦官員彈劾，依美國憲法第二條第四項規定：「總統副總統及聯邦政府各級文官，受叛國罪、賄賂罪、或其他重罪或輕罪之彈劾而

定罪者，應予免職處分。」美國國會之彈劾權是由兩院分別分段行使，彈劾案之提出係由眾議院行使，彈劾案之審判定罪則由參議院行使。參議院之審判彈劾案件，係對聯邦官員司法性質之懲處，即令結果無罪，名譽損失仍舊很大；如果不幸被定罪，除依憲法應予免職之外，如觸犯其他刑法，尚須另行起訴、審訊、處分等。

第二節 外國政務人員的行為規範—美、英兩國個案分析

歐美各國近年來積極推動公務倫理(Ethics in the Public Service)，例如OECD於1998年出版了*Principles for Managing Ethics in the Public Service*政策簡訊，於2000年進一步出版了*Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*政策簡訊。事實上，各國對於公職人員均訂有倫理規範，但因政治環境有別，每個國家各有其所重視的面向，以下舉美國、英國為例說明之。

壹、美國

美國在1978年公布了公職倫理法(Ethics in Government Act of 1978)，規定行政官員必須要申報財產資料。這項法案隨後成為參議院對總統提名政治任命人員行使同意權時的利器。除了法律之外，總統也以行政命令規範公職人員必須遵循的公務倫理。老布希總統在1989年發布12674號行政命令(Executive Order 12674)。1990年發布12731號行政命令(Executive Order 12731)加以修正，即就各種公職義務加以規範，其核心概念有二項：(一)公職人員不得為了私人利益而使用公家辦公室；(二)公職人員之作爲必須公正無私，不得對任何私人組織或個人提供優惠待遇。此外，公職人員必須避免作出可能在外觀上牴觸法律或倫理標準的任何行爲。這些規範不論政務人員或常任文官在公務行爲上均應遵守。其內容則涵蓋下列14個範疇(Office of Government Ethics, 2003)：

一、外來的禮物

行政部門的員工在收取政府以外來源的禮物時，須遵守多項限制。原則上他們不得因其職位或就若干特定來源收取禮物。這些禁止收取禮物的來源包括尋求該職員所屬機構採取官方行動者、與該機構有業務往來者、受到該機構管制者、與該職員職責之作爲或不作爲有利害關係者。但也有許多例外規定，諸如禮物價金低於美金20元、完全基於家族或朋友關係的饋贈、基於特定政治活動之禮物等。如果員工收到禁止收取的禮物時，應返還禮物或支付市面價格。如果禮物易腐敗或返還確有困難時，得經許可後轉贈慈善機構或在辦公室分享。

二、員工彼此間的禮物

除規定之例外情況外，行政部門員工不得饋贈禮物給長官，亦不得以低價收取其他同仁的禮物。這些例外情況包括禮物金額低於美金10元、在辦公室內分享的食物等。

三、衝突的金錢利益

行政部門的員工不得參與可能影響員工本人、配偶或未成年子女等有關人

員金錢利益的事務。

四、執行公務時公正無私

行政部門的員工涉入可能影響個人或公務關係的特定事務時，應考慮是否本人的公正無私會遭受到質疑。這些特定事務包括未決案件、契約、補助、許可、執照或貸款，但不包括一般性的法案研擬。如果員工認為可能會有問題，除非經過機關授權同意，否則即不應參加該項業務。

五、尋找其他職務

行政部門的員工對於其尋求轉任之雇主或單位，不得參加與該雇主或單位金錢利益有關之政府事務。

六、濫用職權

行政部門員工不得運用公家辦公室協助本人或其他私人之利得。員工不得運用職位、職銜或與本職有關之權力為自己或他人增加利益。員工亦不得運用未公開資訊增加本人或他人之私人利益。員工不得以法定目的以外的原因使用政府財產，包括辦公室設備、電話、電腦、複印機等各種國庫採購之財產。員工不得濫用辦公時間，包括自己的時間及部屬的時間。

七、不在勤時的行為

員工不在勤時，不得擔任其他職位，並不得涉入與所任職位職責有衝突的各類活動。與職責有衝突之活動包括：（一）法規或依服務機構之命令加以禁止者。（二）這類活動會造成員工無法適格執行任務者。員工不得向部屬募集資金；不得向被所屬機構管制有關利益或有業務往來者募集資金；不得利用職銜、職位或權力協助募集資金。

八、演講或文稿酬勞

依現行法律，行政部門員工如果參加與本職無關之演、撰稿者，得支領酬勞。但支領此類酬勞時，仍有若干限制，包括不得支領與職務有關之教學（若干課程除外）、演講、撰稿之酬勞。

九、卸職後之行為

行政部門員工離開政府職位後，其行動須受到若干限制。例如，員工離職後二年內不得代表其他人向聯邦部會、機構或法院交涉有關最後一年任職時主管之事務。此外，若干高階官員必須接受「一年冷卻期」("one-year cooling off period")，即離開一個「高階」職位後的一年期間內，這些官員不得代表政府以外之任何人與該機構交涉並影響其官方行動。

十、禁止代表私人利益向政府交涉

例如，公職人員不得對美國提出告訴，不得針對美國為當事人一方或有實質利益的事項代表私人利益向政府交涉，否則即屬犯罪行為。

十一、禁止向政府以外之私人支領薪資

行政部門的公職人員執行公務，不得支領美國政府以外之任何人發給之薪資。例如，曾任公司高薪主管人員進入政府服務後，不得接受原雇主所提供之前後薪資差額的金錢。但如屬無給職之公職人員或其他特別情況，不在此限。

十二、財產申報

部分高階公職人員必須依 1978 年公職倫理法申報本人、配偶、扶養子女之財產；其他較低階之公職人員，如辦理採購、發證、審計時，亦須申報，惟此類人員之財產資料不須對外公開。

十三、遵守政府倫理局(Office of Government Ethics)之有關倫理建議

針對 1978 年公職倫理法(包括其財產申報規定)、利益衝突有關法律、行政部門倫理行為標準及相關行政命令之適用，政府倫理局隨時會發布非正式的建議函或備忘錄以及正式意見。

十四、總統任命程序之特別規定

經總統提名擔任須經參議院同意之職位者，依法應提出公開的財產申報資料，包括本人、配偶及扶養子女之財產。這些報告會在同意公聽會前，先由白宮顧問辦公室(the White House Counsel's Office)、未來將任職之機關、及政府倫理局進行審核。政府倫理局負責最後的確認，通過後才送交參議院。

貳、英國

擁有政務官傳統最久的英國，對於政務官訂有相關的行為規範，例如：英國政務人員包括閣員及國務員，其本身即為國會議員，故須出席國會，為自己主管之職務宣傳、解釋，如遇有在野黨議員攻擊時，並須為自己本身職務作忠實辯護。英國內閣制之政治責任，係指閣員們之集體責任(Collective Responsibility)⁹，即內閣中任何一位閣員不論因任何事項被擊敗，即被認為國會已擊敗整個內閣；故國會對於任何一位閣員之攻擊，凡是在職之閣員均須同心協力維護與辯駁。內閣為貫徹這種連帶責任，凡重大措施均須經過內閣會議討論確定始能決策，全體閣員對內閣會議之決定，都要完全負責與切實執行；凡不欲支持內閣會議決議者，即須先行辭去閣員職務；而且，當國會表決議案時，閣員必須絕對忠實地投票支持內閣，不得棄權，更不得投下反對票，否則必被開革。基於英國的連帶責任制度，閣員在私生活方面必須潔身自愛、自行檢點與制約。對於自己之言論與行動，務須避免發生任何有損政府名譽與威信之行為。

此外，英國內閣辦公室(Cabinet Office)於 2001 年 7 月刊印《部會首長準則》*Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*，根據過去的成例，列舉了可以適用於特定情況的各種原則，適用於政府的所有成員，包括私人國會秘書(Parliamentary Private Secretaries)。其內容對於政務人員行為規範有詳細的規定，除由首相布萊爾作序外，分為十個章節，以及一個附錄：1. 皇室部會首長之一般行為規範(Ministers of the

⁹論者有謂：過去各部的行政行為都由部長個人向下議院負責，若因公務處理而有不良的行政行為受到指責時，部長私下責其文官負責，對外則由個人接受指責，如果過份嚴重，部長可能會被迫辭職，或向國會道歉。但目前內閣有時可以決定將同僚行政上的錯誤，視為集體責任制的事務，免除部長個人辭職的困擾，此種發展將會減弱政府政策執行上的控制力，減輕行政權的責任。因為，如果部長不能真正的負責，而文官又為了維持效率、保持中立，則行政權的責任究竟誰屬？所以，如果放棄國務員個別責任制度，將會摧毀行政問題有效解決的方法。參見：張世賢、陳恒鈞(1998: 182-183)。

Crown), 2. 部會首長與政府之關係(Ministers and the Government), 3. 部會首長與國會之關係(Ministers and Parliament), 4. 部會首長與其部會之關係(Ministers and their Departments), 5. 部會首長與文官之關係(Ministers and Civil Servants), 6. 部會首長與選民及政黨利益之關係(Ministers' Constituency and Party Interests), 7. 部會首長之出訪事宜(Ministers' Visits), 8. 部會首長宣導政策事宜(Ministers and the Presentation of Policy), 9. 部會首長私人利益問題(Ministers' Private Interests), 10. 部會首長年金事項(Ministerial Pensions), 附錄則是〈公職七原則〉(The Seven Principles of Public Life)。茲以第一、二等兩個章節為例, 簡介其內容:

一、皇室部會首長之一般行為規範(Ministers of the Crown)

皇室部會首長被期望在執行任務時要能夠遵循合乎憲政及個人行為的最高標準。

部會首長任期長短端視其能否維持首相信任而定。首相是對於一位部長被期待應有那些行為標準, 以及破壞這些標準時應有那些後果的最終裁判者, 雖然他不一定會就每一項投訴作出評論。

部會首長負責遵守法律(包括國際法及條約義務)、貫徹執行正義以及保護公共生活完整性的概活責任。他們被期望能遵守諾蘭委員會第一篇報告列出的公職七原則, 以及列下的部長行為原則:

- (一) 部會首長必須遵守集體責任原則。
- (二) 部會首長必須就所屬部會及續階政署的政策、決定及作為向國會負責。
- (三) 部會首長必須瞭解: 應提供給國會正確而誠實的資訊, 在最快的時間內更正疏誤, 是極為重要的。部會首長若故意誤導國會, 將會被期望向首相提出辭呈。
- (四) 部會首長必須儘可能對國會及民眾公開, 唯有在公開資訊可能違反公共利益的情況下才能拒絕提供資訊, 而且這項決定必須符合政府資訊取得作業準則(the Government's Code of Practice on Access to Government Information)的相關規定。
- (五) 部會首長也必須要求代表他們並獲得授權在國會作證的文官, 根據文官準則(the Civil Service Code)中規範的職責, 儘可能提供正確、誠實而充分的資訊。
- (六) 部會首長必須確保在其公務職責及私人利益之間不會發生或可能發生衝突。
- (七) 部會首長應避免接受任何可能或呈現出會影響判斷或置身於不適當義務的禮品或招待。
- (八) 由平民院出任的部會首長必須將部會首長與民選議員之角色加以區隔。
- (九) 部會首長不得使用政府資源以達致政黨政治目的。他們必須維護文官的政治中立性, 不得要求文官以任何可能違反文官準則的方式而作為。

所謂公職七原則(The Seven Principles of Public Life), 係指: (1) 無私

(selflessness)：公職人員必須完全依公共利益行事。他們不得為個人、家庭或友人的財務或其他物質利益而有所作為。(2)廉潔(integrity)：公職人員不得將自己置於外部可能企圖影響他們執行公職的個人或組織的任何財務或其他義務中。(3)客觀(objectivity)：在執行公共事務，包括決定公務任命、授予契約、或針對個人之獎勵或福利提出建議時，公職人員應根據才能加以決定。(4)課責(accountability)：公職人員必須為其涉及公眾的各項決定與行動負責，並必須接受適當的檢查。(5)公開(openness)：公職人員應對其所採行的各種決定及行為儘可能公開。對於他們的決定應提出理由，並只有在更大的公共利益明確有其必要時，才能限制資訊公開。(6)誠實(honesty)：公職人員有義務公開與其公共義務有關之任何私人利益，在遭遇利益衝突時應以保障公共利益的方式採取方法加以解決。(7)領導(leadership)：公職人員必須以領導及榜樣的作為提倡並支持這些原則。

部會首長也必須始終遵守國會決議的各種要求。

二、部會首長與政府之關係

(一)樞密院(the Privy Council)會議

部會首長接到樞密院會議的通知之後，此項會議即應優先於其他所有的約會。如果一位部會首長後來因病或因無法推卸的公務而無法參加，必須立即知會樞密院職員。如果一位部會首長在樞密院會議之前另外安排一項會議，其議程必須妥適安排，俾有足夠時間能準時抵達皇宮。無論是何種情況，部會首長均不得因先前的會議超過時間而不參加樞密院會議。部會首長未能在收到通知之後參加樞密院會議，不僅是對女王失禮，而且會導致通過重要政府法案時無法達到最低法定人數。

(二)內閣及跨部會委員會事務

內閣及跨部會委員會事務包括：a.密切涉及政府集體責任的各種問題，這可能由於這些問題可能引發重大政策議題，或由於他們可能與民眾密切相關。b.涉及部會之間無法解決之爭議的各種問題。完全歸屬於單一部會首長或並未嚴重涉及上述集體責任的事務，除非部長想要知會同僚或聽取有關意見，並不須提報至內閣或跨部會委員會。目前並無這種事務的具體定義：在邊緣區域的個案，建議可以尋求集體考慮。牽涉到一個以上部會的問題應以跨部會方式進一步檢視，始得提到跨部會委員會，即屆時可以清楚界定必須作出的決定。

(三)跨部會委員會

內閣會議係由跨部會委員會(包括正式及臨時會議)所支持，這包括二種目的。第一，跨部會委員會在較低的層級上篩選進而減低內閣會議的壓力，即使沒能篩選，也有助於釐清議題及界定出歧異點。第二，跨部會委員會支持集體責任，因為即使一項重要議題未能提報內閣本身，決策仍舊受到充分的考量，而最終的判斷也具有充分的權威，足以確保政府整體將能適當地為其負責。如果在部會之間有歧異時，除非其他解決方案均已窮盡，包括相關

部會首長之間的個人意見一致或各種決定，否則仍舊不能提報內閣會議。

如果跨部會委員會能夠有效運作，則提報到內閣委員會的案件就會很少。主持委員會的人必須裁量如何建議首相是否照其建議執行。唯一能夠自動申訴的是財政部長無法接受對於國庫保留款的支出；至於其他案件則有待首相與主持委員會之部會首長會商之後才能決定是否提報到內閣委員會。部會首長必須親自出席身為委員或受邀出席的跨部會委員會會議。除非他們能讓同僚一起討論他們所認為重要的議題，他們不能一除非他們的缺席是因為他們無法控制的原因—期待首相會容許針對在他們缺席時所作不利決定的申訴。

(四)內閣會議的優先順序

除了樞密院會議之外，內閣會議的優先順序超越其他所有的活動，但部會首長有時仍得因國會事務而請假。內閣級部會首長請假的申請僅限於最特殊的情況，應在最快的時間內以書面向首相提出，並副知內閣大臣。如果是因首相先前核准國外參訪而請假，則不需再提出書面文件；但國外參訪或其他擬請假的申請案仍應副知內閣大臣。

為避免影響到內閣及跨部會委員會的運作，部會首長應避免在開會時收到任何非必要的訊息。大臣如果因特定法案獲邀參加內閣會議，會由首相私人秘書(或會議秘書)通知進入會場。

(五)內閣及跨部會委員會事務之籌備

內閣辦公室印製的《內閣委員會事務》(*Cabinet Committee Business*)明確列出了辦理內閣及跨部會委員會事務的指導原則。在任何情況下，內閣大臣必須在至少七天以前先被知會部會首長將向內閣或委員會提報而需要實質政策討論的各種議題(包括即將以口頭方式提報的事務)。備忘錄必須儘早發送，俾部會首長能有足夠時間閱讀及加以消化，並獲得適當的簡報。內閣及跨部會委員會的備忘錄應在會議討論前至少二個完整工作天以及一個週末之前分送。如果必須緊急作成決定，以致無法包含一個週末的前置期間，備忘錄也必須儘早在會前分送，且須在討論前預留二個完整工作天的空檔。如果一位大臣希望向內閣提報不涉及實質政策討論的議題時，其私人辦公室應在內閣會議當天上午知會內閣大臣。部會首長的私人秘書應協助知會內閣大臣有關內閣成員以外的其他部會首長是否與特定法案相關，俾利安排這些部長參加會議。

提案的部會應負責確保其提案已與其他相關部會討論過，而且討論之結果呈現在提報內閣或跨部會委員會的備忘錄中。涉及經費支出或影響整體財政政策的各項提案，須先與財政部討論後，才能提報內閣或跨部會委員會。提案中必須包括討論的結果，以及對於國庫成本的預估(如果該部會與財政部意見不一，則須包含財政部的預估)，這些成本如何處置的方案等。有關成本的預估必須同時釐清對其他部會的影響。應與其他那些部會協商，視方案而定，但原則上如果涉及到法律問題，特別是可能有接續的

司法挑戰風險時，應先與法務室(the Law Officers)協調。提案涉及到蘇格蘭辦公室、北愛爾蘭辦公室及威爾斯辦公室之職責時，須先分別與之協調。備忘錄中應包括：一份法規影響評估(Regulatory Impact Assessment)；確認在執行歐盟條款時已遵循歐洲法律檢查表(the European Law Checklist)；對環境的任何重要成本或利益；對於地方政府職掌的任何可能改變；對歐盟、歐洲人權法庭(European Court of Human Rights)及其他國際規範的影響；以及其他的公關文件，包括必要時的政策新聞稿。萬一在例外的情況下，文件採以紀錄方式呈報給首相時，亦應適用上述同樣的規定。這些規定並未限制部會首長向內閣提出備忘錄陳述他們對於一般政策議題之看法的權利。

向內閣及跨部會委員會提報的備忘錄應儘可能清楚而簡潔。原則上最多不能超過四頁，內閣辦公室亦不得接受進而分送內容過長的備忘錄。簡潔而清楚的文件可以有助於大幅節省閱讀及討論所需時間；部會首長有責任確保文件以此方式製作及修正。標準的備忘錄應在開始時闡釋問題內涵，簡述相關考量，結論則應明確陳述擬採行之決定。各段落應標明數字以利參照。詳細的分析及論述，包括補充的細節，必要時應在附錄中處理。

(六)內閣結論及跨部會委員會紀錄

內閣及委員會進行經過的紀錄須侷限於作成的結論，及有作為指定何人應有所行動指導原則必要的討論摘要。內閣辦公室被要求應避免儘可能記錄特定部會首長的意見。屬於特別機密或有政治敏感性的事項雖然可以記錄，惟應限定流通。

對於內閣的結論或委員會紀錄如有修正建議，至遲應在紀錄分送之後二十四小時之內向內閣大臣提出。

部會首長應負責指示其部會有內閣或其所屬委員會的結論落實執行，並須告知附屬機關或部門有關之決定。如果有必要由未參加會議的部會採行立即行動時，內閣大臣應確保該有關部會獲得知會。當一個部會必須要採取緊急行動時，該部會可以要求內閣大臣提供相關結論的抄件。

(七)集體責任

作成一項決定的內部程序，或作成該決定的委員會層級，均不得洩露。由內閣或跨部會委員會作成的決定，對政府的所有成員均具有拘束力。然而，這些決定通常卻是由相關的部會宣布並視為其決定。只有在少數情況下，才會表明這是女王政府的決定，以強調其重要性。然而，這較屬例外而非常規。

集體責任要求部會首長坦率表達意見，即在私底下的場合中自由爭辯，但在決定作成之後則維持一個聯合陣線。這因此要求對於在內閣及跨部會委員會中表達的意見，應維持其隱密性。甚者，內閣及委員會的文件經常會包含基於公共利益而必須加以保護的資訊。因此根據政府資訊取得作業準則所設定之資訊公開規範，部會首長有必要採取必要的步驟以確保

他們及他們的員工保障內閣事務的隱密性，以及保護政府文件的安全。

有關集體責任的原則及保護國家安全、與其他國家的關係、部會首長與其所屬文官間討論事項保密的必要性，對於卸職的部會首長在考慮就參與之政府事務撰寫回憶錄等文件時，亦設有若干限制。他們必須將草稿提送給內閣大臣，並應符合相關規定(如 the principles set out in the Radcliffe Report of 1976, Cmnd 6386)。

(八)內閣文件

部會首長在政府未因改選而重組前離職，應將目前行政必要的內閣文件移交給接任者，其他文件則應予銷毀。離職的部會首長在遵守部會首長回憶錄相關規定的前提下，隨時可以向內閣辦公室申請在職時分送給他們的內閣或跨部會委員會文件。

在政府因改選而改組時，首相應規範如何處置本屆政府內閣文件的方式。

若干部會首長則可能本於職權規定禁止對屬於其管轄範圍內任何官方或政府文件的不當處置。

(九)法務室(The Law Officers)

政府在作成涉及法律事項的重要決定時，必須適時諮詢法務室。通常在處理下列案件時最好能諮詢法務室：a. 政府行動的法律後果可能對於外國、歐盟或國內有重要的影響。b. 部會的法律顧問對下列事項存有疑點：(i)政府研擬提出之法案其合法性及憲政適當性。或(ii)研擬之附屬法規的合法性。或(iii)研擬之行政行為的合法性，特別是在這些行動可能導致申請司法審查而在法院受到挑戰。c. 部會首長或其所屬人員希望能獲得法務室有關建議，這主要涉及的是可能提案至內閣或內閣委員會之各類法律考量。d. 遇到特別的法律困難，且可能引發政策的政治問題。e. 二個以上的部會對法律問題意見不一，希望尋求法務室的意見。

按照慣例，與其他部會文件不同的是，法務室的意見通常會移交給接任的政府。

當部會首長之間的信件或內閣或跨部會委員會的文件中包含有法務的建議時，結論必要時可以採摘要方式，但如果是這樣，該建議的完整文件必須列為附件。

法務室所提出的意見或建議之事實及內容，包括蘇格蘭法務室(the Scottish Law Officers)，不管是個案或通案，如未經其許可，均不得在政府之外公開。

(十)牽涉部會首長之司法程序

部會首長偶而會涉入司法程序，這些案子主要屬於個人事務，但有時會對於他們的職位有所影響。誹謗即是一例，其司法程序難免會引發影響部會首長公私職位的議題。在這些案件中，他們應在諮詢個人律師之前先諮詢法務室，俾利法務室就處理這項案件可能涉及公共利益之部分提出意見，或

必要時一開始即主導司法程序，例如，建議該案件之處理最好能交由國庫律師(the Treasury Solicitor)。

在刑事程序中，法務室完全於政府之外獨立運作。在民事程序中，法務室則扮演二種不同的角色，一為政府的代表，二為代表整體社區執行法律。

第三節 外國政務人員的薪資福利—英國之個案分析

近年來，英國首相、部長及國會議員之薪俸水準調整，在實務上係根據由獨立之高階人員薪資審核委員會(the Senior Salaries Review Body, SSRB)所作成之建議報告訂定。另「部長及其他政府公職薪俸法」(Ministerial and Other Salaries Act 1975)，亦規定有關薪俸水準調整之原則，例如：(1)部長及其他公職人員薪俸之調整幅度，須與高級文官薪俸調整的平均幅度一致；調整之生效日期為每年4月1日；(2)司法大臣(Lord Chancellor)之薪俸，須維持較英格蘭首席法官(Lord Chief Justice of England)之薪俸高出2,500英鎊(彭錦鵬，2002)。

高階人員薪資審核委員會在1996年提出一項建議，並經政府同意，即國會薪資應自2000年開始每三年審核一次，這項建議的背景是因為國會薪資已經低於職責相當之職位薪資，因此有必要以持續的審查來逐步減少差距。SSRB的第一份審核是在2000/01年進行，涵蓋的範圍包括：平民院議員薪資、部會首長及其他公職薪資、部會首長支出經費津貼的費率及結構、辦公室費用津貼、安置補助金的計算制度等。SSRB於2001年三月公布其發現。平民院討論之後決定以下的事項：1.在平民院議員部分，除了根據生活費用而成的調增外，其國會薪資應於2001年及2002年各增加£2,000；平民院議員助理人員的薪資應集中由平民院支應，所有助理人員均以新制俸級僱用；每一位平民院議員最多可以僱用三位全職的助理人員，其費用最高為每人一年£60,000，如係居住於倫敦者，一年為£70,000；統一提供電腦設備(每一位議員約£4,000)。2.在部會首長部分，由貴族院議院兼任的部會首長及其他有薪職人員之薪資，除了正常的生活費用調增外，應在2001年及2002年各增加£2,000。3.在非議員之部會首長部分，其補償津貼之白天生活費應提高至上限為£61；通宵生活費應提高至上限為£122。後者適用於必須離開其主要居住地前來參加會議時之前一天及後一天晚上。秘書津貼則應提高至上限為每日£51。

英國政務人員薪資，可以分下列幾個層次(Cabinet Office, 2003b)：

一、平民院議員薪資(MPs' pay)：

根據平民院在1996年的決議，自2003年4月起，平民院議員(Members of the House of Commons, MPs)年薪為£56,358，此即所謂之國會薪資(the Parliamentary salary)，平民院議員每年薪資調增標準為高階文官薪級帶的中位數(the mid-points of the Senior Civil Service (SCS) pay bands)。

二、部會首長及其他有薪職(包括議長及副議長、執政黨黨鞭及反對黨有薪職)

係根據所占職位分別支薪，其範圍包括平民院執政黨黨鞭£23,847，到首相的£119,056。得支薪的部會首長人數上限為 108。政府可以指派額外的國務員 (Ministers)，但為不支薪之任命。部會首長年薪調增方式，與平民院議員同樣是根據高階文官的薪資調整結果。部會首長薪資之法律依據為 1975 年部會首長及其他人員薪資法 (the Ministerial and other Salaries Act 1975)。

三、部會首長兼為平民院議員者

除了部會首長薪資外，尚可支領全額的國會薪資，以肯認其有責任持續服務選民。這如果以首相為例，其薪資總額即可達到£175,414。

四、部會首長中如有未支領國會薪資者：可以領到較高的部會首長薪資。

五、在歐洲議會之人員 (Members of the European Parliament, MEPs)

目前薪資係比照平民院議員，因此英國駐歐洲議會人員之薪資為£56,358。如果是平民院議員兼任駐歐洲議會人員時，不能同時領取兩份全薪；只能領取全額的議員薪資再加上所謂的「雙職率」('duality rate')，相當於駐歐洲議會人員薪資的三分之一。因此其薪資總額為£75,144 (即£56,358 加上£18,786)。至於津貼 (allowances) 則另依歐洲議會之規定。

六、蘇格蘭議會議員、威爾斯國家議會議員及北愛爾蘭議會議員：薪資均由各該移轉後之機關負責。(平民院、貴族院之部會首長薪資請參見附表十五、附表十六)。

英國政務人員退職時，得支領酬勞，其情況分別如下 (Cabinet Office, 2003b)：

一、平民院議員

平民院議員未參與下一屆選舉、選區消失或在大選後落選者，均得支領安置補助金 (Resettlement Grant)，但在其他情況下，則不得支領這項費用。安置補助金的金額係根據年齡及任期長短計算出來的一定比例年薪。其範圍在年薪 50% 至 100% 之間。

二、部會首長及其他有薪職人員

部會首長及其他有薪職人員無論是基於何種理由離職，均得支領其最後一次領取之部會首長薪資總額四分之一的離職金 (a severance payment)，但必須符合下列的條件：1. 年齡未滿 65 歲；2. 未在三週內被任命為上下兩院中的有薪職。但此部分有一例外情況，即由於首相、貴族院議長及平民院議長已另有較優渥之退休金安排，均不得支領此項退職金。

最後，英國英國針對平民院議員、非議員之部會首長、以及上下兩院議員兼任之部會首長的旅遊、生計及辦公室費用，設有各種的津貼。(以 2003 年 4 月 1 日為基準的各項津貼項目，請參見附表十七)。

結 語

基本上，各國的政務官人數相近，但在事務官部分，是否採政治任命，則有相當大的差異存在。

每一個國家政治任命的作法，都歷經不同的時代背景及想法演變而成，以美國為例，在政治任命人員與根據功績考選的文官之間加以區分，最早奠基於 1883 年的潘德頓法案(the Pendleton Act of 1883)，其後又歷經了 40 年才建立一支穩定、專業的公務人力；而在 1883 年之前，美國所有的公共行政職位均採「民主」分贓制度。

各國對於那些文職人員應屬一般文官職位，那些應屬政治任命職位，作法並不一致(Orac, 2000)，以英國為例，部長聘用之特別顧問或助理人數極為有限，從常務次長以降之所有文官職位均屬政治中立(politically neutral)；日本的情況與英國相近，但同屬內閣制的德國，則有政治任命文官的制度，反而與法國有雷同之處。相較於內閣制國家，美國約有 4,000 人左右的政治任命，超過文官總數的四分之一，且集中於高階職位；高級行政主管職位中有百分之十為政治任命。至於採雙首長制的法國，各部會的核心辦公室均有政治任命的成員，其人數由總理決定。

比較研究各國政務人員的相關制度之後，基本上英國在政務人員的行為規範及薪資福利管理上，較具制度化，值得參考。例如，未來我國在建立政務人員法制時，可以考量由法律授權考試院訂定「政務人員行為標準」；研擬政務人員俸給法制時，也可以考量建立政務人員必須與高階公務人員俸給維持衡平的機制，並儘量將其所支領的所有酬勞，包括各類名目的津貼，均予明列。

第七章 政務人員的任職與離職

政務人員之進退，每取決於任命者個人之政治考量，但當事人個人因素之考量、個別政務職位之特性等，亦屬同等重要。

首先，就當事人個人因素而言，任命政務人員時，有權任命者縱屬有其考量之對象，亦勢須徵詢對方之意願；免職政務人員時，有權任命者通常固可對政務人員隨時免職，但政務人員因個人因素考量，認為以不繼續在位為宜，亦得主動提議辭職，固不待任命者予以免職¹。

其次，就個別政務職位之特性而言，任命政務人員時，必須考量各該政務職位特性，或甚至是專業性，並非全無資格限制；免職政務人員時，亦須考量部分職位有一定的任期，除非當事人涉有依法應予免職之情事，否則亦不能任意撤換。

這是政務人員任職與離職的大概。但如果進一步探討，可以發現「政務人員」與「政治性任命」兩個概念之間其實存有差異，本章的第一節將嘗試加以釐清。其次，第二節及第三節則將以法制及概念上性質最純粹的政務官為例，說明政務人員任職與離職的相關規定。

第一節 政務人員與政治任命之關係

根據國內的法制，「政務官」或「政務人員」的範圍，主要還是從其特殊的任命方式加以界定。例如：民國八十九年十二月十五日修正公布之政務人員退職酬勞金給與條例第二條則規定：「(第一項)本條例適用範圍，指下列人員：一、依憲法規定由總統提名、經國民大會或立法院同意任命之人員。二、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。三、特任、特派之人員。四、各部政務次長。五、特命全權大使及特命全權公使。六、其他依法律規定之中央或省（市）政府比照簡任第十三職等以上職務之人員。(第二項)本條例適用範圍，除前項人員外，包括副總統、臺灣省省長及直轄市市長。」²現行各機關組織法規有關設置

¹按九十一年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議通過的「政務人員法草案」，第十四條規定政務人員得隨時請辭，並明定因決策錯誤、或主管政務發生重大失誤；對部屬執行政策疏於監督；因言行重大瑕疵影響國家形象；以及因健康或其他原因難以行使職權等情事之一者，應辭職以示負責，第十五條規定政務人員得隨時免職，基本上是考量政務人員之去留問題，牽連倫理義務與複雜之政治考量，故採取自律、他律雙重併行。

²又如，八十四年一月二十八日修正公布之公務人員撫卹法第十七條規定：「本法於左列在職有給人員準用之：一、特任、特派及相當於特任職人員。二、各部政務次長。三、特命全權大使及特命全權公使。四、省政府主席、委員及直轄市市長。五、其他依機關組織法律規定比照簡任第十四職等之正、副首長。」另如九十一年三月二十日修正發布之公職人員財產申報法施行細則第二條規定：「本法所稱之政務官，指政府機關任命並受有俸給之下列人員：一、依憲法規定由總統任命之人員。二、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。三、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。四、特任、特派之人員。五、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。」而依九十一年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議通

政務人員之規定，請參見附表十八。

我國法制上政務官之範圍，與學理上政務官之概念相較，範圍擴大，頗有差距，蓋係鑒於政制結構及文官甄補管道之特殊性而設計³。從學理之觀點言之，「政務人員」或「政務官」，基本上係與「常務人員」或「事務官」對照而來。亦即，由國家特別選任，對國家服務，負有忠實之義務者，稱為「公務員」；公務員又可分為「文官」與「軍官」二類，其中，文官又可概分為「行政官」、「司法官」兩大類，司法官指從事審判之人員，行政官指司法官以外之文官，諸如行政、考

過的「政務人員法草案」，政務人員指凡依照憲法或法律規定，經總統、直轄市市長或縣(市)長任命之人員均屬之；包括須隨政黨或政策成敗進退，或有一定任期，須依法獨立行使職權之人員。政務人員法草案第二條規定政務人員之範圍：「本法所稱政務人員，指政府機關任命之下列人員：一、依憲法規定由總統任命之人員。二、依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法同意任命之人員。三、依憲法規定由行政院長提請總統任命之人員。四、特任、特派之人員。五、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。」其內涵分別為：

- 一、依憲法規定由總統任命之人員：指行政院院長(憲法增修條文第三條第一項)。
- 二、依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法同意任命之人員：指司法院院長、副院長、大法官(八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第五條)、考試院院長、副院長、考試委員(八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第六條)、監察院院長、副院長、監察委員(八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第七條)。由總統提請立法院同意任命之人員，指審計長(憲法第一百零四條)。另八十七年四月二十五日公布之中華民國憲法增修條文，雖將上開原由總統提名，經國民大會同意任命之司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員及監察院院長、副院長、監察委員等職務之任命程序，修正為由總統提名，經立法院同意任命。但目前由總統提名，經國民大會同意任命之部分現職政務人員任期尚未屆滿，爰仍予保留。
- 三、依憲法規定由行政院長提請總統任命之人員：指行政院副院長、各部會首長、不管部會之政務委員(憲法第五十六條)及省政府委員(憲法增修條文第九條)。其中省政府兼任委員及省諮議會諮議員雖亦為憲法增修條文第九條規定由行政院長提請總統任命之人員，惟依地方制度法第九條規定，省政府兼任委員並非特任，亦非比照簡任第十三、第十四職等人員，非本條各款規定之範圍，故未列為本法之適用對象；同法第十一條規定省諮議會諮議員為無給職，且非屬每日到公服勤，與本法規範政務人員係屬專任有給有別，亦未列為本法之適用對象。
- 四、特任、特派之人員：指機關組織法規明定之特任、特派人員，如：(一)銓敘部組織法第十條規定：「銓敘部部長，特任，……」(二)國防部組織法第十四條規定：「國防部置副部長一人，特任或……」(三)行政院農業委員會組織條例第十四條規定：「本會置主任委員一人，特任，……」(四)外交部駐外代表機構組織規程第五條規定：「代表處得置左列人員：一、代表，特任(派)或簡任(派)……」
- 五、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員：如：(一)機關組織法律：1.內政部組織法第十八條規定：「內政部，……置政務次長一人職務比照簡任第十四職等；……輔助部長處理部務。」2.行政院公平交易委員會組織條例第十一條規定：「本會置委員九人，……。其中一人為主任委員，特任，綜理會務；一人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，職務比照簡任第十四職等，其餘委員職務比照簡任第十三職等，均由行政院院長提請總統任命之。」(二)地方制度法：1.第九條規定：「省政府，……；得置副主席一人，職務比照簡任第十四職等，……；其餘委員除兼任者外，職務比照簡任第十三職等，……」2.第五十五條規定：「直轄市政府，……置副市長二人，……，職務均比照簡任第十四職等，……直轄市政府，……；其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，……，其餘職務比照簡任第十三職等，……」3.第五十六條規定：「縣(市)政府，……置副縣(市)長一人，……，職務比照簡任第十二職等；……」

³吳庚曾建議將公務員分為四類，政務職：即學理上之政務官(專指內閣成員及政務次長)；準政務官：實際上包括除政務職外，政務官退職酬勞金給與條例第二條所列之其他人員；特別職：即依特別法任用之人員；普通職：指依公務人員任用法任用之人員。參見：吳庚(2001：229)。

試機關之人員，法院之檢察官、書記官，乃至立法、監察機關之行政人員等。在行政官部分，又可進一步細分為「政務官」與「事務官」，政務官謂決定國家行政方針之決策，並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，例如行政院各部部长、不兼部會首長之政務委員、各部政務次長等；事務官則係依照既定方針執行之永業性公務員，原則上政務官以外之公務員均屬之(林紀東，1989：232-237；吳庚，2001：227-229)⁴。

上述關於政務官與事務官二類人員在學理上的傳統區分方式，即使到了二十一世紀的今日，大體上仍可適用。不過，法制上之政務官範圍則顯然較學理之範圍來得大⁵。如以我國現行法制上觀之，在政府機關任職之文官，除司法人員外，

⁴在十九世紀的傳統法學概念中，政務官與事務官之劃分具有五個要點：一、政務官與事務官之分類，係政黨政治下之產物，有固定任期或不隨政黨而進退之公務員，如監察院正副院長、考試院正副院長、考試委員，在傳統法學概念中，尚非屬學理上之政務官。二、屬於文官體系中之行政官分類，不包括司法官。司法官無論官等如何高敘，如大法官及最高法院院長等，皆非傳統學理中之政務官。三、政務官與事務官之劃分，與官等之高低並無必然關係。官等較低者，未必為事務官；而官等較高者，亦未必為政務官，如五院秘書長雖為特任官，傳統法學卻認為應為事務官。四、在傳統法學概念中，政務官與事務官，僅為中央官之分類，不適用於地方公務人員，如省市首長及縣市首長均非政務官。其理由略以：在實行地方自治之區域，地方公務人員並非官吏，固無所謂政務官與事務官；縱在非實行地方自治之區域，地方公務人員亦僅係依照中央既定之行政方針在地方執行之人員，其進退與政黨政治無關，故僅為事務官，而非政務官。五、政務官與事務官之法律上地位，主要有下列二點之不同：(一)事務官之任用，須具有一定之任用資格，通常皆須經過考試及格者，始能任用，積有一定年資者，始能升等；政務官之任用，則無此項限制。(二)事務官之身分，法律上予以嚴密之保障，非具有一定原因，依照法定程序者，不得將其免職；政務官則不具此項保障，除有法定任期者外，任何時間均可將其免職。

依林紀東(1989：233-234)，政務官與事務官之法律上地位，另有二點之不同，惟如衡諸國內現有法制，其論點似又值得商榷，故以註腳附記之：(一)事務官既具有身分保障權，長官不得任意將其免職，為使人事上發生新陳代謝之作用，並使事務官退休之後，生活上不致發生困難起見，故實行退休制度，使於服務若干年，或年滿若干歲後退休，由國家予以相當之生活費；政務官則不適用退休制度。(二)事務官既具有身分保障權，長官不得任意將其免職，如於其有重大違法失職之時，亦不得將其免職，則責任心不強之事務官，可以有恃無恐，任意廢弛公務，對國家殊多損害。反之，如事務官之免職，甚為輕易，則事務官之身分保障權，將成具文，不足以維護政治之安定。既須保障事務官之身分，又須防止彼等之違法失職，各國乃折衷其間，設置事務官懲戒制度。政務雖非無將事務官免職之權，恆須經過嚴密之懲戒程序後，始得確定的將其免職，以保障事務官之身分。故懲戒制度，係與事務官之身分保障權，互為表裡；政務官既無身分保障權，故亦不適用懲戒制度。

⁵學理上的政務官範圍，與法制上的政務官範圍並不相同，其間的差異主要在於：一、政務官的範圍是否僅限於隨政黨進退之人員，而不包括有固定任期或不隨政黨而進退之公務員，如監察院正副院長、考試院正副院長、考試委員等？學理上採較保留之態度，法制上則將之納入政務官。按八十二年七月八日之司法院釋字第三五七號解釋認為，「依中華民國憲法第一百零四條設置於監察院之審計長，其職務之性質與應隨執政黨更迭或政策變更而進退之政務官不同。」「至於現行法規將審計長或其他原非政務官而地位與之相當人員之待遇、退職酬勞及財產申報等事項與政務官合併規定，乃為法規制定上之便宜措施，於其非屬應隨執政黨更迭或政策變更而進退之政務官身分不生影響。」其解釋意旨，主要在說明：審計部組織法第三條關於審計長任期為六年之規定，旨在確保其職位之安定，俾能在一定任期中，超然獨立行使職權。換言之，不宜因執政黨更迭或政策變更而予免職。但本解釋係稱其有別於「應隨執政黨更迭或政策變更而進退之政務官」，尚未全然否定其可能為其他型態之政務官。二、政務官是否涵蓋司法官中之大法官？學理上持保留態度，法制上則較傾向於將之納入政務官。三、總統府及五院秘書長是否屬於政務官？學理上認為應屬事務官，法制上卻採認為政務官。四、政務官是否涵蓋地方機關之公務員？學理上不採，但法制上卻已逐步開放採認。

大別之，可分為政務人員(或稱政務官)與常務人員(或稱事務官)兩類，依不同管道及方式延攬人才進入政府系統服務，並分別扮演不同角色。所謂政務人員，乃指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員；常務人員則係遵循既定之方針或政策，依法執行職務之永業性公務人員，原則上在政府機關中，除政務人員以外，定有職稱及官等職等之人員均屬之。政務人員職務之性質可分為二類：一類職務為參與大政方針之決策，另一類職務則係依法獨立行使職權⁶。

從法制上言之，凡法律定為政務官者，有下列四項特性，此亦為區別政務官與事務官之實益所在(吳庚，2001：228-229)：原則上無任用資格之限制；不適用公務人員退休法之規定，但如符合退職條件者，得支給酬勞金；不適用公務人員考績法上之年度考績及懲處規定，如有懲戒事由，其懲戒方法僅撤職及申誡二種；無任職之保障，得隨時命其去職，但有法定任期者不在此限。因此，在學理上，政務人員與常務人員之區分，重點在於其職務性質。在法制上，政務人員之範圍主要以任命方式加以界定，但並未窮盡地將所有政治任命人員納入政務人員之範圍。

即使在國外，許多政治任命人員均不屬於政務人員的範圍。根據決策與執行的二種概念區分，政治人物及由其政治任命之人員負責根據政治輕重作決策，中立專業的文官則運用其技能及經驗執行這些政策。在最理想的狀態下，此種安排可以讓行政工作有效回應政治目標，同時又能保護日常的行政工作不受到政治干預(political meddling)。但如果不適格之人員被任命或被昇遷到一個不適任的職位上時，功績原則即受到破壞，文官制度的工作績效因而也會受到不利影響。當一般文官看到其他人可以無視於規則而獲得特殊待遇，自己原本可以根據功績及公平競爭而獲的昇遷機會變得遙不可及，士氣就受到打擊。而且，如果說政治權力每轉移一次，就必須作一次大規模人事調整的話，對於機構記憶也會有所損害，進而不利於工作績效。儘管政治任命範圍太大所造成的危險眾所周知，但在政務職位與事務職位之間宜作何種區分，其實並不明確，各國的制度亦互有差

⁶依法獨立行使職權之政務人員，指考試委員(憲法第八十八條)、監察委員(憲法增修條文第七條第五項)、大法官(司法院組織法第五條第一項)、審計長(審計法第十條)、行政院公平交易委員會委員(行政院公平交易委員會組織條例第十三條)及公務人員保障暨培訓委員會委員(公務人員保障暨培訓委員會組織法第九條)。參見：政務人員法草案第十二條說明。

論者有謂政務人員因職務性質之不同，可大別為首長、副首長、委員、幕僚長及單位主管五種，參見：劉昊洲(2002：33-48)。首長負責政策決定，指揮及監督所屬人員，是最醒目的政務人員，如行政院院長、教育部部長等。副首長是在首長領導之下，襄助首長決定政策及指揮監督所屬人員，如行政院副院長、內政部政務次長、行政院大陸委員會比照簡任第十四職等的副主任委員。委員是在合議制之下，以獨立行使職權或其他方式，共同參與政策決定或為公正仲裁，如考試委員、行政院公平交易委員會委員。幕僚長係承首長之命，處理該機關事務，並指揮監督所屬人員，如監察院秘書長。單位主管係指在機關內部挑選較具政務性或研究性的單位主管，改置為政務人員，以利延攬合適人才，此一情形與德國政治性高級文官職位的设计有些類似。八十八年一月立法院組織法修正，增置法制局局長、預算中心主任、圖書館館長三名比照簡任第十三職等之單位主管，是我國僅見的唯一例子，不過該院組織法已隨後於同年六月修正回復為事務官，目前並無單位主管是政務人員的例子。

異。問題的關鍵，在於如何設計出足以保障行政免於政治干預的政策，同時又不致於完全禁絕政治任命。事實上，在法制上完全不設政治任命之規定，也會有問題：如果沒有界定政治與非政治任命的透明機制，其風險即是每一個職位實際上均變成受到政治影響。這在那些長期經歷嚴重政治化的國家中，尤其明顯，如前中東歐的社會主義國家。政治任命對於維持多黨或多種族統治聯盟的政權而言，通常是一個重要甚至是合法化的工具，因此，建立一個政治任命制度仍有其必要。許多國家均運用多元的任命方式，以滿足政治需求，並避免損及公共行政的功績原則(Orac, 2000)。

由此可見，「政務人員」與「政治任命」之間應有所區分。針對政務人員與政治任命的關係，我們可以將行政人員區分為政務職、事務職，再將任命方式區分為政治任命、資格任命，進而將各類人員的職務特性與任命方式以表七～一的方式加以分析：

表七～一 政務人員與政治任命概念分析

		職務性質	
		政務職	事務職
任命方式	政治任命	1. 選政黨輪替或政策改變而進退之政務官(如行政院各部會首長)	4. 總統府及五院秘書長、機要人員
	↑		
	↓		
	資格任命	2. 有資格條件或固定任期之政務官(如行政院公平交易委員會委員)	5. 專門職業及技術人員轉任公務人員、醫事人員、派用人員、聘用人員、教育人員、交通事業人員及公營事業人員、邊遠地區之公務人員
		3. 【中央三級機關首長(如法務部調查局局長)?】	6. 常任文官

資料來源：研究小組整理

理論上，政務人員採政治任命⁷，無須任用資格限制，隨政黨或政策更迭而進退，對政策負責。此為大原則，但亦未必盡然。最起碼，即使對於法律未予資格規範之政務職位，民眾對於任用人選之適格與否，亦可能一定之習慣認知，故任命時在外觀上至少必須是「選賢任能」，以期服眾。

「政治任命」，簡單而言，即無須任用資格限制、僅須符合政治運作時利害相關人(如政治首長)之利益(或政策作為)即可，請參見表七～一 1. 方塊，此為傳統學理上之政務官範圍。不過，值得注意的是，若干不屬於常務人員範圍內之任命人員，雖採政治任命，仍非屬政務人員。例如，省政府兼任委員及省諮議會

⁷依據政務人員法草案第四條條文之說明，「政務人員為政治性任命之職務」；第六條條文說明，「政務人員為政治性任命」；第十二條條文說明，「政務人員任由有任命權者基於政治性考量而任命」；第十五條條文之說明，「政務人員係政治性任命，其進退每取決於任命者個人之政治考量」。

諮議員雖亦為憲法增修條文第九條規定由行政院院長提請總統任命之人員，惟依地方制度法第九條規定，省政府兼任委員「並非特任」，「亦非比照簡任第十三、第十四職等人員」，非屬政務人員之範圍；同法第十一條規定省諮議會諮議員為「無給職」，且非屬每日到公服勤，與政務人員係屬「專任有給」有別，亦不宜列政務人員⁸。另如有給職總統府資政、國策顧問及國家安全會議諮詢委員等，並非公務人員俸給法適用之對象，雖具有政治任命之性質，惟仍非政務人員⁹。

政治任命實有程度之別，依據各種政務職位性質之不同，可能在法律上會就其人選規定起碼之資格條件，請參見表七～一之 2. 方塊，此部分後文另有說明。

在表七～一之 3. 方塊中，目前部分中央三級機關所掌之業務，隨著政經情勢之變遷，已擔負政策決定權責，或雖未必負責政策之決定，但其所執行之職務可能涉及國家安全事務，因此，此類職務在性質上應已屬於政務職¹⁰。不過，依現行法制，其人員之進用仍循常任文官模式。

另一方面，常務人員或事務官之選任雖然較重視任用資格，但亦不能一概而論，況且所謂任用資格一語，含義甚廣，即使依公務人員任用法規定，公務人員任用資格之取得即有依法考試及格、依法銓敘合格、依法升等合格三種方式¹¹，其取得任用資格之條件寬嚴有別，即使同樣「依法考試及格」，由於公務人員考試種類繁多，獲得錄取之難易應仍有若干差異。而且，仍有許多常務人員並不須要具備公務人員任用法所規定之任用資格，如機要人員、教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員、專門職業及技術人員轉任公務人員、邊遠地區之公務人員、派用人員、聘用人員¹²等。

⁸參見九十一年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議通過的「政務人員法草案第二條」說明。

⁹參見九十一年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議通過的「政務人員俸給條例草案」第七條說明。

¹⁰銓敘部已參照九十二年九月十八日考試院第十屆考試委員第二次座談會結論，研擬參酌政務職位制度規劃案及高級行政主管職位制度規劃案之內容，將涉及國家安全事務與重大政策事務之中央三級機關首長納入政務人員範圍。

¹¹依九十一年一月二十九日修正公布之公務人員任用法第九條第一項規定：「公務人員之任用，應具有左列資格之一：一、依法考試及格。二、依法銓敘合格。三、依法升等合格。」另依同年六月十二日考試院修正發布之公務人員任用法施行細則第八條規定，此三類任用資格分別為：一、依法考試及格，指依公務人員考試法規及本法施行前考試法規所舉辦之各類公務人員考試及格。二、依法銓敘合格，包括在本法施行前依下列法規經銓敘機關審查合格，或准予登記人員具有合法任用資格者：（一）依公務人員或分類職位公務人員各種任用法規及各該機關組織法所定任用資格審查合格者。（二）依聘用派用人員管理條例實施辦法第二條甲、乙兩款第一目及第三條甲、乙、丙三款第一目審定准予登記者。（三）依其他法規審查合格認為與銓敘合格有同等效力領有銓敘部證書者。三、依法升等合格，包括依下列法規取得升等任用資格或存記，得分別具有各該官等、職等職務之任用資格者：（一）本法施行前依公務人員考績法或分類職位公務人員考績法取得升等任用資格或存記，具有簡任或薦任相當職等職務之任用資格者。（二）中華民國八十六年六月四日公務人員考績法修正施行前依規定取得簡任存記或本法修正施行前依本法第十七條第二項規定取得簡任任用資格，具有簡任第十職等職務之任用資格者。

¹²公務人員任用法第三十三條規定：「教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。」此與第三十二條規定：「司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、外交領事人員及警察人員之任用，均另以法律定之。但有關任用資格之規定，不得與本法抵觸。」不同，即教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用資格，可以抵觸公務人員任用

特別是其中的機要人員，機關長官得隨時免職，機關長官離職時應同時離職，原本即具有相當高的政治任命性質。甚者，依地方制度法第五十六條規定，縣(市)政府之一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，一級單位主管中三人，得由各該縣(市)長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人。以機要人員方式進用之一級單位主管，於縣(市)長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。同法第五十七條規定，人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，襄助市長處理市政，以機要人員方式進用，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。因此，至少在縣(市)政府及縣轄市部分，以機要人員任用之一級單位主管或副市長，已具有政治任命之性質¹³。事實上，各機關辦理機要職務之人員，原得不受任用資格之限制，且機關長官得隨時免職，機關長官離職時應同時離職；而觀諸美國政治任命之人員包含甚廣，許多幕僚機關之常務人員亦在政治任命範圍之列，故本文在附錄部分將就現行機要人員任職與離職制度酌作介紹。

第二節 政務人員之任職

一、任命程序

中華民國憲法第四十一條規定：「總統依法任免文武官員。」我國目前除少數政務職位外，大多數政務職位很少就其任命程序有詳細的規定，通常僅規定其任命方式，諸如特任、特派、比照簡任第十四職等、比照簡任第十三職等。至於少數定有任命程序的政務職務，其任命程序也並不一致，約可分為四類¹⁴：一、

法之規定。

公務人員任用法第三十四條規定：「經高等考試、普通考試或特種考試及格之專門職業及技術人員轉任公務人員，另以法律定之。」

第三十五條規定：「有特殊情形之邊遠地區，其公務人員之任用，得另以法律定之。」

第三十六條規定：「臨時機關與因臨時任務派用之人員，及各機關以契約定期聘用之人員；其派用及聘用均另以法律定之。」

¹³根據政府改造委員會專業績效人事制度研究分組擬具並於九十一年九月十五日提經政府改造委員會討論原則通過的政務職位制度規劃案，未來可能增設屬於政務職的「政策襄贊職位」，內涵係「指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測和機關對外相關國會聯絡與公共事務之職務」，作法上將可能就現有員額由文官職位改為政策襄贊位，參見：銓敘部法規司(2002：4-13)。

¹⁴政務人員法草案第三條規定政務人員之任命程序：「政務人員之任命，除憲法或法律另有規定者外，由總統任命，或由主管院院長或其他權責機關首長提請總統任命之。」所謂「除憲法或法律另有規定者外」，係指：一、憲法相關規定如下：(一)行政院院長由總統任命之(憲法增修條文第三條第一項)。(二)司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員，由總統提名，經國民大會同意任命之。(憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項)(三)行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(憲法第五十六條)二、法律之相關規定如下：(一)行政院公平交易委員會組織條例第十一條規定，本會置委員九人。．．．其中一人為主任委員，特任，綜理會務；一人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，職務比照簡任第十四職等；其餘委員職務比照簡任第十三職等，均由行政院院長提請總統任命之。(二)地方制度法第五十五條規定：「(第一項)直轄

明定由總統直接任命；二、明定須經立法院同意；三、明定須經主管院院長提請任命¹⁵；四、明定地方政府民選首長任命；最後一種地方政府民選首長任命者，在形式上仍由總統發布任免令（參見表七～二；有關實務上政務人員任命情形，請參見附表二）。

市政府……置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。（第二項）直轄市政府……，其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。」（三）地方制度法第五十六條規定：「縣（市）政府……，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十二職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。」三、現行法律或機關組織法律對政務人員之任命未明定任命程序者，如各部會首長、政務次長、政務副主任委員或其他政務副首長等，自應予明確規定，以為適用。論者有謂政務人員任免可分為三種型式者：1. 無任期保障，應隨政黨進退之政治性任命人員：如總統府正副秘書長、行政院正副院長、政務委員、考選部部長、政務次長等。2. 訂有任期保障，獨立行使職權，且不隨政黨更迭之政治性任命人員：如大法官、考試委員、監察委員、行政院公平交易委員會正副主任委員、委員等。3. 各機關不隨政黨進退，但隨首長進退，而採政治任命方式進用的幕僚長或副首長，如立法院秘書長、直轄市各局處首長、各縣（市）副縣（市）長等。參見：劉吳洲（2002：33-48）。惟劉吳洲其他論著中亦有不同看法，例如，可分為二類：1. 狹義之政務人員：即學理上之政務人員，或一般認知的政務人員，指無任用資格限制，全隨政黨或政策更迭而進退之政治性任命人員。2. 廣義之政務人員：即現行法令規定之政務人員，除前述人員外，也包括有任期保障或與政黨更迭無關的政治性任命人員，這些人員亦有稱之為準政務官。參見：劉吳洲（2001：67-87）。

又如，目前我國法律並未對政務人員任命方式加以統一規定，僅有少數的、個別性的政務職務，於憲法、各機關組織法律及地方制度法中規定，亦有部分職務係依慣例辦理。主要任命方式則有特任或特派、比照簡任人員任命等三類。其實際任命、權責及程序則可區分為下述五種：（一）由總統逕自任命之人員：依憲法增修文第三條規定，行政院院長由總統任命之。（二）由總統提名經立法院同意任命之人員：依憲法第一百零四條規定，監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之；又依憲法增修條文第五條、第六條及第七條規定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、監察委員均由總統提名，經立法院同意任命之。（三）由主管院院長提請總統任命之人員：依憲法第五十六條規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。至於五院秘書長、行政院以外各部會首長，依例均由主管院長提請總統任命之。亦有於組織法中明文規定由主管院長提請總統任命者，如保訓會專任委員。（四）由相關部會首長層報主管院長提請總統任命之人員：我國各部會政務副首長，向由部會首長報請主管院長提請總統任命；特任或特派或比照簡任任命之外交大使、公使或代表，依例均由外交部長提報行政院長後提請總統任命；行政院國科會所屬之科學園區管理局局長，亦由國科會主任委員層報行政院長提請總統任命之。（五）逕由地方政府首任命之人員：依地方制度法第五十五條規定，直轄市政府置副市長二人，由市長任命，並報行政院備查，其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長外，由市長任免之。又第五十六條規定，縣（市）政府置副縣（市）長一人，但人口在一百二十五以上之縣（市），得增設副縣（市）長一人，均由（市）長任命，並報請內政部備查。請參見：孫本初、黃錦能（1999：83-120）。

¹⁵由主管院院長提請任命者，一般情形是由行政院院長提請總統任命（依憲法第五十六條規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之），少數特殊情形才由其他院院長提請任命，如：公務人員保障暨培訓委員會組織法第七條前段規定：「本會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任，職務比照簡任第十三職等，由考試院院長提請總統任命之」。

表七～二 我國目前政務人員任命程序

任命者	程序	政務職位	依據	備註
總統	直接任命	行政院院長	憲法增修條文(第三條第一項)	
	由總統提名經立法院同意後任命之	司法院院長、副院長、大法官	憲法增修條文	原由總統提名經國民大會同意後任命之
		考試院院長、副院長、考試委員		
		監察院院長、副院長、監察委員		
		審計長	憲法(一百零四條)	
	由主管院院長提請任命	行政院副院長、各部會部長、不管部會之政務委員	憲法(第五十六條)	
		省政府委員(含特任之主席、比照簡任第十四、十三職等職務之副主席、委員)	憲法增修條文(第九條)地方制度法(第九條)	不含非屬政務人員之省政府兼任委員、省諮議會諮議員
		特任人員，如：行政院公平交易委員會主任委員		
		中央政府比照簡任第十四、十三職等職務之人員，如：行政院公平交易委員會副主任委員、委員；公務人員保障暨培訓委員會專任委員	機關組織法	
		特任、特派人員，如：總統府及五院秘書長(特任)、總統府副秘書長一人(特任)銓敘部部長(特任)、國防部副部長(特任)、行政院農業委員會主任委員(特任)、外交部駐外代表處代表(特任[派])	各機關組織法規	
	未明定任命程序	中央政府比照簡任第十四、十三職等職務之人員，如：總統府副秘書長(一人)、內政部政務次長、行政院公平交易委員會副主任委員、委員	機關組織法(一律)	
直轄市市長	由市長任命並報請行政院備查	比照簡任第十四職等職務之人員：副市長	地方制度法(第五十五條)	
	由市長任免之	比照簡任第十四、十三職等職務之人員：副市長、所屬一級機關首長(主計、人事、警察及政風首長除外)		
縣(市)長	由縣(市長)任命並報請內政部備查	比照簡任第十二職等職務之人員：副縣(市)長	地方制度法(第五十六條)	

資料來源：研究小組參考政務人員法草案、九十一年十二月十日以前各機關組織

法規整理。

根據表七～二可以發現，目前我國政務人員之任命程序具有下列幾項特色：

- (一)多由行政系統逕行任命，包括由主管院院長提名者在內，至於經由民意機關行使同意權者，則人數甚少。按美國有許多的政務人員均須經過參議院同意後始得由總統任命，這項程序分別由憲法及法律加以規定：1. 依憲法規定必須經由國會參議院同意而後始能任命之人員有大使、公使、總領事、最高法院法官等，2. 依法律規定必須經由國會參議院同意而後始可任命之人員有：各部會之首長、委員會之委員、駐聯合國之代表、聯邦低級法院(上訴法院及地方法院)之法官、檢察官、稅務署長、郵政局長等。相較之下，我國依憲法或法律須經民意機關同意之程序始能任命者，人數及範圍較少。民意機關對於政務人員之擬任人選行使同意權，在性質上似可區分為「政治同意」、「資格之同意」，前者著重於是否符合多數政治原則，後者著重於審查當事人是否具備法定資格。目前在法制上有若干政務人員職位依法應具一定資格，有關擬任人選合格與否之審查，有須經立法院行使同意權者，但也有未明定審查機制者，未來似可針對須具一定資格者之政務人員職位，設計出由民意機關進行資格審查之法制。
- (二)多數政務職位之任命程序，法未明定，遂多舊例。如果以八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文為基準，在此之前憲政運作較接近於內閣制，當時常見的例子有二，一是政務性質的幕僚長、機關副首長、所屬機關首長等，由機關首長提請任命，例如：五院秘書長例由主管院院長提請總統任命；各部會政務副首長過去之例多由部會首長報請主管院院長提請總統任命；行政院國科會所屬之科學園區管理局局長，亦由國科會主任委員層報行政院長提請總統任命之。二是行政院以外各部會首長，過去亦依例由主管院院長提請總統任命(劉昊洲，2001：67-87)。基本上，這些政務人員任免具有「同進退」的意含，如果在任命之初係經提請任命，那麼提請任命之首長請辭或免職時，當初被提請任命者理應同時請辭。不過，目前我國已朝向總統制的方式運作，這些舊例的拘束力值得再加檢視。
- (三)採特任方式任命之文武官員，縱屬特任人員，亦不一定隨同提請任命者之退職而同時請辭。例如：特任或特派或比照簡任任命之外交大使、公使或代表，依例均由外交部部長提報行政院長後提請總統任命，任命令由行政院院長及外交部部長副署，但其係以國家為整體考量，故不因外交部部長更易而同進退¹⁶。

政務人員在接受任命之後，必須宣誓。依宣誓條例第二條規定，應宣誓之公職人員包括：一、國民大會代表、立法委員、省(市)議會議員、縣(市)議會議員、鄉(鎮、市)民代表會代表。二、立法院院長、副院長；省(市)議會議長、副議長；縣(市)議會議長、副議長；鄉(鎮、市)民代表會主席、副主席。

¹⁶高階軍職人員雖不在本文所探討政務人員之列，其任命令亦由行政院院長及國防部部長副署，但不與之同進退。

三、中央政府各級機關政務官、首長、副首長及第十職等或簡任以上單位主管人員。四、司法院大法官、考試院考試委員、監察委員、監察院院長、副院長。五、駐外大使、公使館公使、代辦、總領事、領事館領事或其相當之駐外機構主管人員。六、各級法院法官、檢察機關檢察官、行政法院評事及公務員懲戒委員會委員。七、省（市）政府首長、委員及其所屬各機關首長。八、縣（市）政府首長及其所屬各機關首長。九、鄉（鎮、市）長。一〇、各級公立學校校長。一一、相當於第十職等或簡任以上之公營事業機構或其所屬機構首長、董事、理事、監察人、監事。公職人員不依規定宣誓者，視同未就職。先行任事而未於三個月內補行宣誓者，視同辭職。

二、任命之限制

政務人員為政治性任命，職務重要，應有良好之品德，以為表率。惟關於一般政務人員之任命，原則上並無資格限制，目前似僅在國籍上有基礎之設限。國籍法第十條規定：「（第一項）外國人或無國籍人歸化者，不得擔任下列各款公職：一、總統、副總統。二、國民大會代表、立法委員。三、行政院院長、副院長、政務委員；司法院院長、副院長、大法官；考試院院長、副院長、考試委員；監察院院長、副院長、監察委員、審計長。四、特任、特派之人員。五、各部政務次長。六、特命全權大使、特命全權公使。七、蒙藏委員會副委員長、委員；僑務委員會副委員長。八、其他比照簡任第十三職等以上職務之人員。九、陸海空軍將官。一〇、民選地方公職人員。（第二項）前項限制，自歸化日起滿十年後解除之。但其他法律另有規定者，從其規定。」雖然資格限制僅有最起碼之國籍原則，過去在國內，亦曾發生政務人員任職後，才被檢舉違反國籍規定的情事。現代國家之任務不斷增加，政務範圍日趨擴大，並日見專門，設置之機關甚多，且分置各類具有專門知識之人員，故各機關主持其事者，亦需具有專門知識，始能勝任愉快（林紀東，1989：235-237）。目前有部分機關因性質特殊，在組織法規中對於政務人員之任命明定若干資格限制，請參見表七～三：

表七～三 各機關組織法規有關政務人員資格之規定

政務人員	資格條件
中央研究院院長、副院長	（院長、副院長由院士中選舉或遴選）中央研究院置院士若干人，依下列資格之一，就全國學術界成績卓著人士選舉之：一、對於專習之學術，有特殊著作、發明或貢獻者。二、對於專習學術之機關領導或主持五年以上，成績卓著者。（中央研究院組織法第四條）
行政院公平交易委員會委員	本會委員之任用，應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗。（行政院公平交易委員會組織條例第十二條）
行政院原住民族委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，應由原住民擔任；．．，副主任委員中，二人應由原住民擔任。（行政院原住民族委員會組織條例第九條）

科學工業園區管理局局長	本局置局長一人，綜理局務，由具備高科技學識及管理專長者擔任，職務比照簡任第十三職等；．．．(科學工業園區管理局組織條例第五條)
司法院院長、副院長、大法官	大法官應具有左列資格之一：一 曾任最高法院法官十年以上而成績卓著者。二 曾任立法委員九年以上而有特殊貢獻者。三 曾任大學法律主要科目教授十年以上而有專門著作者。四 曾任國際法庭法官或有公法學或比較法學之權威著作者。五 研究法學，富有政治經驗，聲譽卓著者。具有前項任何一款資格之大法官，其人數不得超過總名額三分之一。(司法院組織法第四條)
最高行政法院院長	前項最高行政法院院長應就具有下列資格之一，並有領導才能者遴任之：一、曾任司法院大法官、最高行政法院院長、最高法院院長、最高法院檢察署檢察總長或公務員懲戒委員會委員長。二、曾任行政法院評事、最高行政法院法官、最高法院法官、最高法院檢察署檢察官、高等行政法院院長、高等法院院長或高等法院檢察署檢察長合計五年以上者。三、曾任行政法院簡任評事或法官、簡任司法官十年以上，或任行政法院簡任法官、簡任司法官並任簡任司法行政人員合計十年以上者。(行政法院組織法第十三條第二項)
公務員懲戒委員會委員長	公務員懲戒委員會委員長應就具有左列資格之一，並有領導才能者遴任之：一、曾任司法院大法官、公務員懲戒委員會委員長、最高法院院長、最高法院檢察署檢察總長或行政法院院長者。二、曾任公務員懲戒委員會委員三年以上，或曾任最高法院法官、最高法院檢察署檢察官、行政法院評事、高等法院院長或高等法院檢察署檢察長合計八年以上者。三、曾任簡任司法官十二年以上，或曾任簡任司法官，並任簡任行政官合計十二年以上者。(公務員懲戒委員會組織法第四條)
考試院考試委員	考試委員應具有左列各款資格之一：一、曾任考試委員聲譽卓著者。二、曾任典試委員長而富有貢獻者。三、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著，有專門著作者。四、高等考試及格二十年以上，曾任簡任職滿十年，並達最高級，成績卓著，而有專門著作者。五、學識豐富，有特殊著作或發明，或富有政治經驗，聲譽卓著者。(考試院組織法第四條)
公務人員保障暨培訓委員會委員	本會委員，應就下列資格之一者遴用之：一、曾任簡任職六年以上，成績卓著，而有專門著作者。二、曾任教育部審定合格之公私大學教授六年以上，對文官制度或法律學科著有研究者。三、具有人事行政或法學之相關學識專長，聲譽卓著，而有專門著作者。四、有關機關副首長。(公務人員保障暨培訓委員會組織法第八條)
監察院院長、副院長、監察委員	監察院監察委員，須年滿三十五歲，並具有左列資格之一：一、曾任中央民意代表一任以上或省(市)議員二任以上，聲譽卓著者。二、任簡任司法官十年以上，並曾任高等法院、高等法院檢察署以上司法機關司法官，成績優異者。三、曾任簡任職公務員十年以上，成績優異者。四、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著者。五、國內專門職業及技術人員高等考試及格，執行業務十五年以上，聲譽卓著者。六、清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。前項所稱之服務或執業年限，均計算至次屆監察委員就職前一日止。(監察院組織法第三條之一)

資料來源：研究小組依九十一年十二月十日以前之各機關組織法規整理。

根據表七～三作一初步的歸納，目前我國對於任命政務人員定有資格條件者，約屬下列四種機關：1.司法機關：如司法院、最高行政法院、公務員懲戒委員會；2.其他獨立行使職權之機關：如監察院、考試院、公務人員保障暨培訓委員會、行政院公平交易委員會；3.學術性、科學工業機關：如中央研究院、科學工業園區管理局；4.特定族群機關：如行政院原住民族委員會。

根據美國經驗，其各個行政機關中究竟有多少職位採政治任命，其實並無準則可循，主要係由設立機關當時之政治情勢所決定，遂形成每個機關政治任命職位之深度、廣度各有差異之奇特現象(Heclo, 1977: 44-46)。其實，各機關政務人員是否須具一定資格條件，亦受到特定時空的政治情勢所影響。以上述表 7-3 為例，我們可以發現目前我國法制針對那些政務人員應具備資格條件的規定並未窮盡，例如：監察院等獨立行使職權之機關其政務人員有資格條件之限制，司法院釋字第三五七號解釋認為應獨立行使職權之審計部，其部長一職並未明定資格條件；又如：行政院原住民族委員會之主任委員一人及副主任委員二人應由原住民擔任，同樣屬於特定族群機關的行政院客家委員會並無關於主任委員及副主任委員資格的類似規定。

同樣值得注意的是，採委員會組織型態之機關中，有明定正副首長及委員均須具有一定資格者，亦有僅就委員之資格加以規範，而未及於正副首長者，此種法制體例不一之情形，未來似宜儘量統一，並以正副首長亦須具備與委員同樣資格之改進方向為正辦。

民選首長選任政務人員應適才適所，使能服務，自不待言；實際上，多年來政府各部會首長亦大多與各該部會的專業有所契合，因此，未來似可思考將歷來選任政務人員之考量因素予以法制化，參照考試委員資格條件之立法體例，兼採列舉及概括方式，將各種適格條件依序分別列出，並保留用人彈性。

第三節 政務人員之離職

有關政務人員離職之規定，除地方制度法略有提及外，現行法令並無規定。實務所呈現者，主要分為二種情況，一是由總統予以免職，但在免職之前，幾乎均先由政務人員主動請辭；二是有固定任期之政務人員在任期屆滿時自動解職，此種情形並無免職令¹⁷。值得一提的是，政務人員如涉及違法情事，即使主動請

¹⁷機關首長離職之情況甚多，包括退休（職）、卸任、調職、辭職、免職、撤職、去職、解職、死亡等，除了「死亡」外，其餘各種離職情況之內涵分別為：

一、「退休」，依照考試院(2000)編印之《考銓詞彙》，主要係指公務人員退休法規定之退休，諸如：(一)自願退休：公務人員任職五年以上年滿六十歲，或任職滿二十五年者，得依其意願申請退休。惟對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，得由銓敘部酌予減低其退休年齡；但不得少於五十歲。(二)命令退休：公務人員任職五年以上，年滿六十五歲，或心神喪失或身體殘廢而不堪勝任職務者，應即退休。惟對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，得由銓敘部酌予減低其退休年齡；但不得少於五十五歲。

二、「退職」，依八十九年十二月十五日修正公布之政務人員退職酬勞金給與條例，係指政務人員

辭離職，仍得依刑法等各種法律課以責任。

九十一年八月二十二日考試院第九屆第二九四次會議通過的政務人員法草案第十五條規定政務人員除定有任期者外，得隨時免職：「政務人員得由具有任命權者，隨時予以免職。但憲法或法律規定有一定任期者，非有法定原因，不得任意免職。」政務人員係政治性任命，其進退每取決於任命者個人之政治考量，除憲法或法律設有一定之任期者，非有法定原因(諸如違法、失職、廢弛職務情事，得依公務員懲戒法規定撤職)，不得任意免職外，其餘政務人員均得隨時免職。蓋予以一定任期，或予免職原因之保障，乃所以使其超然獨立安心工作，自

在正常情況下離退職務，亦即其離退職務之原因不包括下列幾項者：死亡、曾受刑事處分者、因案撤職者、不遵命回國者、喪失中華民國國籍者、褫奪公權尚未復權者、再任政務人員或其他有給之公職人員者(參見本條例第十一條、第十二條)；另依九十年五月一日發布之本條例施行細則第十一條規定：「政務人員請辭奉准而未另有任用或任期屆滿而未續任者，視同退職。」

- 三、「卸任」，早年曾適用於一般公務人員，現則主要適用於總統、副總統、立法院院長、立法委員、直轄市市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長，亦即主要用於民選公職人員任期屆滿離退職務之情況，至於在駐外機構首長、各機關(構)首長離退時，偶有使用「卸任」一辭，則較屬於通俗語法，並無具體之法律意涵。
- 四、「調職」，指調換職務；如涉及不同機關之調職者，由原機關免職，新機關派職；政務副首長調昇為政務機關首長時，依規定須先免職再派職。
- 五、「辭職」，指本人自動辭去職務。另外，依照考試院(2000)編印之《考銓詞彙》，公務人員考績法施行細則第七條所稱「辭職」，指公務人員本人自動辭去職務。六、「免職」，即免除職務，其原因甚多，包括：(1)調職，(2)有消極任用資格情形，例如：公務人員任用法第二十八條規定：公務人員於任用後，有下列情事者，應予免職：未具或喪失中華民國國籍者；具中華民國國籍兼具外國國籍者(但其他法律另有規定者，不在此限)；動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者；曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案者；犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者(但受緩刑宣告者，不在此限)；依法停止任用者；褫奪公權尚未復權者。又如：中華民國憲法第八十一條規定：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸。」(3)考績處分，例如：依公務人員考績法規定，年終考績或另予考績考列丁等考，平時考核一次記二大過者，免職。
- 七、「撤職」，為公務員懲戒法所定公務人員之懲戒處分之一種，並適用於政務官。依該法第十一條規定：「撤職，除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少為一年。」另依公務員服務法十三條規定，政務人員如有下列三種情形者，應先予撤職：經營商業或投機事業；未依法而兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人；利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利。
- 八、「去職」，依八十八年一月二十五日制定公布之地方制度法第二條第六款規定：「去職：指依公務員懲戒法規定受撤職之懲戒處分、依公職人員選舉罷免法規定被罷免或依本法規定被解除職權或職務者。」
- 九、「解職」，即解除職務，較常使用於下列二種情況：(1)總統任期屆滿，如中華民國憲法第五十條前段規定：「總統於任滿之日解職，……」八十九年四月二十五日修正之憲法增修條文第二條第十項規定：「立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。」九十年六月十三日修正公布之卸任總統副總統禮遇條例第四條規定：因罷免或判刑確定解職者，不得享有該條例第二條之禮遇。民選之縣(市)長任滿時，亦稱「解職」。(2)試用人員，如公務人員任用法第二十條第二項規定：「試用人員於試用期間有左列情事之一者，應為試用成績不及格，予以解職：一、有公務人員考績法規所定年終考績得考列丁等情形之一者。二、有公務人員考績法規所定一次記一大過以上情形之一者。三、平時考核獎懲互相抵銷後，累積達一大過以上者。四、曠職繼續達二日或累積達三日者。」

應規定不得任意免職。憲法或法律上設有一定任期之政務人員爲：(一)考試委員(任期六年)—考試院組織法第五條第一項。(二)監察院院長、副院長、監察委員(任期六年)—憲法增修條文第七條第二項。(三)大法官(任期八年)—憲法增修條文第五條第二項。(四)審計長(任期六年)—審計部組織法第三條。(五)行政院公平交易委員會委員(任期三年)—行政院公平交易委員會組織條例第十一條。(六)公務人員保障暨培訓委員會委員(任期三年)—公務人員保障暨培訓委員會組織法第七條。

據此，有關政務人員之離職，依目前實務作法，大體上可分爲二種情形(有關實務上政務人員免職之情形，請參見附表三)：

一、有任期保障之政務人員

(一)任期屆滿自動解職：無免職令。例如，公平交易委員會主任委員及委員之任期在九十年一月屆滿時，即行解職，而由總統發布新的主任委員及委員。

(二)在任期屆滿前請辭者：由總統發布免職令。例如，第九屆考試委員蔡文斌先生任期應至九十一年八月三十一日屆滿，惟請辭獲准，由總統發布免職令，自八十九年十一月一日起生效。

(三)任期屆滿前另有任命：因有法定任期，故須先辭職，由總統發布免職令，再派任其他職務。例如，康寧祥先生原任監察院監察委員，於九十一年五月十七日辭職後，總統予以免職，同日特任渠爲國防部副部長。

二、無任期保障之政務人員

政務人員既係政治任命，如無法定任期者，自得有任命權者隨時予以解職，但如果不是因改組需要而免職者，通常基於禮貌，應由當事人自行請辭。略有下列四種情形：

(一)因立法院改選而請辭：行政院應依憲法增修條文第三條規定對立法院負責，故參照司法院釋字第二六一號解釋，依民主政治之常軌，立法院改選之後，行政院院長即率所屬政務人員集體請辭。例如：配合立法院改選，原行政院院長張俊雄率所屬全體政務人員請辭，並於九十一年一月二十一日免職，改由現任游院長擔任行政院院長。

(二)另有任用而免職：例如，原行政院研究發展考核委員會副主任委員游盈隆請辭後，總統於九十年二月十二日發布免辭令及任命令：「臺灣省政府委員余玲雅另有任用，應予免職。任命余玲雅爲行政院研究發展考核委員會副主任委員。」

(三)配合任命者、提請任命者之去職而請免職：

1. 配合任命者之去職而請辭：例如，八十九年五月二十日以前，因李前總統任期即將屆滿，故全體無法定任期之政務人員均請辭。

2. 配合提請任命者之去職而請辭：例如，八十九年十月五日，前行政院院長唐飛請辭後，其提請任命之行政院部會首長亦全數請辭(但多獲重新任

命)；各部會政務副首長亦配合全數請辭。

3. 副首長因首長離職而請辭，但新任首長得予留任。

(四)隨時請辭：政務人員法草案第十四條規定政務人員得隨時請辭，以及應辭職之情事：「(第一項)政務人員得隨時請辭。(第二項)政務人員有下列各款情事之一者，應辭職以示負責：一、因決策錯誤，或主管政務發生重大失誤，對國家或人民造成重大損害者。二、對部屬執行政策疏於監督，嚴重影響人民權益者。三、因言行重大瑕疵，影響其聲譽及政府形象者。四、因健康或其他原因難以行使職權。」政務人員之去職，牽涉複雜之政治考量與高度立法技術，宜採取自律、他律雙重併行，以求提昇政務人員政治倫理之水準。是以，除個人原因不宜繼續在位，得隨時請辭外(第一項)，其若有第二項第一款至第三款情事之一時，自得依公務員懲戒法規定送請監察院審查，監察委員亦得向監察院提彈核案或糾舉案，依法懲戒糾舉；惟政務人員允宜盱衡國家整體情勢，不待懲戒，應主動辭職，以示負責，展現政務人員風範。另因健康或其他原因已難以行使職權者，為避免影響政務之推行，亦宜主動辭職，知所進退。因此，此種請辭又可分為基於個人因素考量、受外在壓力引起之二種情況：

1. 基於個人因素考量之請辭

例如，前考試院秘書長吳鴻顯請辭，總統於九十年一月十五日發布免職令，特派許慶復為考試院秘書長，自九十年一月三十日起生效。

又如前行政院研究發展考核委員會副主任委員游盈隆、前行政院文化建設委員會副主任委員羅文嘉為投入選舉而請辭，均由總統發布免職令，分別於九十年二月一日起、五日起生效。

2. 因外在壓力引起之請辭

(1)因負政治責任而引咎辭職¹⁸：政務人員負政治責任之方式不外向公眾道歉、向上級長官自請處分、引咎辭職三種，其中引咎辭職是政務人員負起政治責任的主要方式，也是最嚴厲的方式，一旦辭職下台，頓失政務人員的身分。

(2)因懲戒而撤職：依公務員懲戒法第二條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」同法第三條規定：「公務員有左列各款情形之一者，其職務當然停止：一、依刑事訴訟程序被通緝或羈押者。二、依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告者。三、依刑事確定判決，受徒刑之宣告，在執行中者。」第九條第一、二項規定：「(第一項)公務員之懲戒處分如左：一、撤職。二、休

¹⁸參見：許南雄(1998：34-50)。九十一年三月八日，立法院「倒宗」聲不絕於耳，要求經濟部長宗才怡下台，並形成在野的國民黨、親民黨結合部分民進黨聯合「倒宗」，且問題上綱到宗才怡的任命過程。經過多日的考量，經濟部長宗才怡在三月二十日下午一點五十分向行政院長游錫堃提出辭呈，並聲明自己宛如誤入叢林的兔子，其被視為內閣的「易燃物」，希望自己的離開，使內閣團隊得到更公平的對待。宗才怡一共任職四十八天，成為中華民國有史以來任期最短的經濟部長。參見：自由電子新聞網(2002)。

職。三、降級。四、減俸。五、記過。六、申誡。(第二項)前項第二款至第五款之處分於政務官不適用之。」因此，政務人員之懲戒處分有撤職及申誡兩種。

此外，依公務員服務法十三條規定，政務官(政務人員)如有下列三種情形者，應先予撤職：

- (1)經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。
- (2)未依法而兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。
- (3)利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利。

結 語

我國政務人員之範圍，在法制上主要根據是否「政治任命」為定義政務人員之準據。從人事制度的角度來看，人員之任職與離職方式，宜保持對等平衡的關係；因首長個人考量而進用者，固應與首長同進退，而首長亦應確實為其用人成效負起政治責任，始符合責任政治之原則。

政務人員雖係政治任命，但由於現代國家政務繁雜，專業性日益提昇，選任政務人員時，即使法律未設資格限制，亦須兼顧不同政務職位之專業特性，主要的目的當然還是在使任命的政務人員適才適所，發揮領導作用，締造施政績效。目前法制上規定須具一定資格之政務人員範圍並未窮盡，未來應予檢討，將具備司法、獨立職權、學術科技、族群事務等性質之機關，採一致作法，列舉其政務人員應具備之各類資格。同時，未來似可參考美國參議院行使人事同意權之制度，研究由民意機關對擬任人選進行資格審查之可行性。

最後，政務人員的離職原因甚多，最正常之離職，是隨政黨選舉成敗而進退；也有因為政治因素、違法失職等而離職。基於政務官身分特殊，動見觀瞻，在處理其離職情況時，實有必要維持必要的「禮貌」，這雖然有待長年政治慣例的建立，但當權者的舉措必須謹慎，畢竟今日的作為，即成為明日的慣例。

第八章 政務人員的行爲規範與義務

政務人員雖然與一般常務人員任命方式不同，且職務性質亦不同，惟基於政府整體運作的觀點，以及職務間交互影響的現況，要求其依法履行特定職務義務實有必要。同時在確保機關運作不受黨派、政治等不當外力干預的考量下，建立政務人員行爲規範與義務更有助於釐清其各項行事的分際，進而使各項政策或業務之推動均能在公平與透明的基礎上，發揮預期效益。

另外，隨著環境高度變遷與民眾期望的提高，今日政府已由昔日以消極管制爲主的角色，轉變爲強調各類積極服務功能的發揮，是以政務人員除了要維持機關均衡運作外，可能更要採行有關革新措施與開創作爲，以有效提升政府整體效益。由此觀之，今日環境對政務人員行爲的要求，除了要能「防弊」之外，更可能要納入「興利」的動力，也就是在要求政務人員「不得從事某些活動」之餘，也要促使其「從事某些活動」。

基上分析，本章將探討現行法令對政務人員行爲規範與義務之內容，同時歸納學理與外國經驗對於本問題之發展趨勢，最後綜合提出本研究之策略建議。

第一節 現行法令規定

傳統上政務人員職務取得，主要是由民選首長基於法律或一定程序任命，且有一定期限。故政務人員的任職條件，或是取決於任命者的政策考量，或是基於本身的專業素養，而與一般公務人員的任命方式顯然不同。基於此，現行法令對其行爲規範與義務並沒有專屬的規定¹，而是附屬於其他法令中，如「憲法」、「公務員服務法」、「公務人員任用法」、「公職人員財產申報法」、「行政程序法」、「宣誓條例」、「公務員懲戒法」等，以下茲分別說明之。

壹、行爲規範部分

根據本研究的歸納，當前法令對於政務人員的行爲規範，主要可分爲以下兩部分：

一、在職務方面

此類主要是避免政務人員濫用職務上所授予之權力，從而造成對政府運作的不當干預，甚至於對其他公務員體系產生傷害。其具體如下：

(一)公務員服務法

- 1.公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人(第六條)。
- 2.公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退(第十一條)。

¹ 民國八十八年六月修正公布之「政務人員退職酬勞金給與條例」，雖然是政務人員專屬法律，但其內容主要是規定退職酬勞金給予方式，而與行爲規範不同。

- 3.公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務(第十四條)。
- 4.公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問(第十四條之一)。
- 5.公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託(第十五條)。
- 6.公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避(第十七條)。
- 7.公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈(第十八條)。
- 8.公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款(第十九條)
- 9.公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損變換私用或借給他人使用(第二十條)。
- 10.公務員對於下列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：a.承辦本機關或所屬機關之工程者；b.經營本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊；c.承辦本機關或所屬事業公用物品之商號；d.受有官署補助費者(第二十一條)。

(二)公務人員任用法

- 1.各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用(第二十六條)。
- 2.各機關首長於下列期間，不得任用或遷調人員：a.自退休案核定之日起至離職日止；b.自免職或調職令發布日起至離職日止；c.自辭職書提出、停職令發布或公務員懲戒委員會議決撤職、休職處分之日起至離職日止(第二十六條之一)。

(三)公務員懲戒法

- 1.公務員有下列各款情事之一者，應受懲戒：a.違法；b.廢弛職務或其他失職行為(第二條)。
- 2.公務員有下列各項情形之一者，其職務當然停止：a.依刑事訴訟程序被通緝或羈押者；b.依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告者；c.依刑事確定判決，受徒刑之宣告，在執行中者(第三條)。

(四)公職人員財產申報法

公務員對其主管、監督之事務或非主管、監督之事務，有因職權、機會或身分而涉及本身、家族、財產受託人之利害情事時，應行迴避(第九條)。

(五)行政程序法

公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：1.本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時；2.本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者；3.現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者；4.於該事件，曾為證人、鑑定人者(第三十二條)。

(六)宣誓條例第六條之誓詞

余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家，不妄費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，不受賄賂，如違誓言，願受最嚴厲之處罰，謹誓。

二、在個人方面

此類規定的主要內容，為防止擔任政務職位人員藉任職之便，謀取不法私人利益，或是設定個人應有的操守內容。現行法律規定如下：

(一)公務員服務法

- 1.公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務(第一條)。
- 2.公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同(第四條)。
- 3.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，吸食菸毒等，足以損失名譽之行爲(第五條)。
- 4.公務員不得經營商業或投機事業(第十三條)。

(二)公務員財產申報法

公職人員之財產除應於就(到)職三個月內申報外，並應每年定期申報一次(第三條)。

除了上述「針對職務」與「針對個人」之行爲規範外，刻正進行研擬與立法中的「政務人員法」(草案)(91.08.22考試院第九屆第294次會議審查通過)與「公務人員行政中立法」(草案)(92.05.22考試院院會通過)，亦對政務人員的行爲規範與義務有若干規定，茲說明如下：

(一)政務人員法(草案)

政務人員法(草案)不僅重新界定政務人員的範圍，也是對「政務人員之進退、行爲分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循」(草案總說明)。其中關於行爲規範部分，本草案規定如下：

- 1.政務人員就職，應依宣示條例之規定宣示，並遵守其誓詞(第四條)。
- 2.政務人員應公正無私，廉潔自持，保持良好品德，致力於維護國家與人民之權益(第六條)。

(二)公務人員行政中立法(草案)

公務員行政中立法(草案)雖然主要規範對象為「法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員」(第二條)，但是本草案第十七條則規定：「對於憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，準用本法之規定。前項以外政務人員及民選地方首長準用第三條、第四條、第六條、第八條、第九條第一款、第二款、第五款、第六款、第十一條至第十三條及第十五條之規定。…」由此可知政務人員基本上亦要適用本草案相關條文之規定。以下茲將行爲規範部分之條文摘要如下：

- 1.公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民(第三條)。
- 2.公務人員執行職務，應秉持公正立場，對待任何團體或個人(第四條)。

3.公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體(第六條)。

(三) 公職人員利益衝突迴避法

爲促進廉能政治、端正政治風氣，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，爰明確規範公職人員遇有財產上利益衝突或非財產上之利益衝突時，應予以迴避，及應迴避而未迴避之處理。

貳、義務部分

由於目前尚未針對政務人員義務訂有專屬法令，故其主要還是與一般公務員相同，然而行爲規範與義務間如何區隔並不易釐清。對此問題，本研究認爲憲法第二十四條的規定應可提供解答。該條文規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償」。由於本條文係規定於憲法第二章「人民之權利與義務」中，故本研究認爲本條正可作爲區隔行爲規範與義務的依據，也就是將政務人員的義務界定爲：「政務人員不得違法侵害人民之自由或權利的職務規範」。換言之，政務人員履行職務時至少要做到不侵犯人民法定權益的底線，否則就要接受法律究責。由此推及，所有法令要求公務員或政務人員應遵守(或不得違反)的作爲，且有明定罰則者，均是義務的範圍。例如「公職人員財產申報法」第十一條第一項規定：「公職人員明知應依規定申報，無正當理由不爲申報，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。其故意申報不實者，亦同」。又如「公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法」第六條規定：「公務員之兼職經許可後，如發現有前條情事或虛偽不實者，服務機關或上級主管機關應撤銷其許可」。本研究認爲這些法令除限制公務員的行爲範圍外，且配有處罰規定，故均可列入政務人員的義務範圍。

另外，對於政務人員法(草案)與公務人員行政中立法(草案)中有關義務部分，亦一併整理如下：

(一)政務人員法(草案)

- 1.政務人員應依公職人員財產申報法之規定申報財產(第五條)。
- 2.政務人員應絕對保守國家機密及公務機密。對於機密事件，無論是否其主管事務均不得洩漏；離職後亦同。政務人員就應守密之事項爲證言時，應經服務機關或上級機關之許可(第七條)。
- 3.政務人員除法令所規定者外，不得兼任他項公職、業務或營利事業之職務；其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。
- 4.政務人員不得有下列行爲：(1)罷工、怠職或其他足以產生相當結果之行爲；(2)發起、主辦、幫助、參與以暴力破壞政府之集會、遊行、示威或抗議；(3)假借職務上之權力、機會或方法，故意加損害於他人；(4)利用職權、公款或職務上持有、獲悉之祕密消息，直接或間接圖自己或他人不法利益；(5)經營營利事業或投資於屬其服務機關監督之營利事業；(6)投資於非屬其服務機關監督之營利事業而其所有股份總額超過該營利事業股本總額百分之十者；(7)

- 與各種團體或個人從事不法利益交易活動；(8)其他法定禁止或限制之行爲。
5. 政務人員應依據法令，公平對待任何團體或個人。不得利用職務上之機會，使他人加入或不加入政黨；亦不得爲政黨或政治團體收受捐助、阻止或妨礙他人爲政黨或政治團體募款；且不得爲支持特定政黨、政治團體或公職候選人而從事特定活動(第十三條至第十六條)。
 6. 政務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得動用行政資源，從事助選，或要求他人不行使投票權或爲一定之行使。前項行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所，房舍及人力等資源(第十八條)。
 7. 憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，於任職期間不得參加政黨活動，或爲公職候選人助選(第二十條)。
 8. 政務人員登記爲公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假(第十七條)。
 9. 中央或直轄市政府擔任機關首長之政務人員任職期間，得借用首長宿舍，其於離職後一個月內應遷出歸還(第二十七條)。

(二)公務人員行政中立法(草案)

1. 公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，爲政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人爲特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動(第八條)。
2. 公務人員不得爲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爲：在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品；在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾；主持集會、發起遊行或領導連署活動；在大眾傳播媒體具銜或具名廣告；邀集職務相關人員或其職務對象表達指示；其他經考試院會同行政院以命令禁止之行爲(第九條)。
3. 公務人員登記爲公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假(第十一條)。
4. 公務人員以其職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，並應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。前項行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源(第十二條)。
5. 長官不得要求公務人員從事本法禁止之行爲。長官違反前項規定者，公務人員得向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理。未依法處理者，以失職論(第十三條)。

第二節 當前法制問題之分析

綜觀現行法令規定，本研究認為當前政務人員行為規範與義務內容可能產生下列問題

一、只傾向消極面的限制，而無積極面的引導

現行法令較著重於從負面角度，來規定政務人員「不可」或「不應」從事的行為。此種方式雖可以遏止政務人員作出違害機關正常運作，或是界定其各項決策與行動不可逾越的範圍，然而卻也可能相對使政務人員趨於保守，亦即只要不違反相關消極規定即可，不必有所建樹。本研究認為此種消極方式對於肩負機關發展重責，以及民眾殷切負託的政務職務而言，實屬不足。且對於有心積極任事的人員，消極的限制亦會形成無所適從、綁手綁腳的困境，是以兼顧積極性的職務引導，協助建立政務人員對本身職務的正確預期，對於今日面臨各界多元挑戰與環境快速變動的政府體系而言，實有其必要性。

二、僅採行一般性、宣示性的規定，而未釐清具體內涵

現行法令除少數規定(如財產申報)外，對於政務人員行為規範與義務多採原則性或宣示性的規定，而沒有進一步界定其中具體意涵，以及明確的課責機制。例如「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩」，此陳述雖然文句通暢、言簡意賅，但何種行為才符合其意涵？則可能會因不同人員、職務，乃至於時空環境而有不同解讀。又若違反其意，則應如何追究責任？以及追究責任是否需再細分出不同的程度？…等問題，並無具體規定。簡言之，本研究認為一般性、宣示性規定不僅將使對政務人員行為規範與義務的要求形同具文，也難以發揮條文的預期功效。

三、未明確區隔政務人員與常務人員之行為規範與義務內容

政務人員與常務人員的地位、職務性質不同已如前文所述，故兩者應遵循的行為規範與義務自然不應相同對待，如此方能使權責相稱、名實相符。

四、未考量政務人員本身條件與職務間是否配合

雖然任命政務人員的程序不必同於一般常務公務人員，經過一連串複雜篩選程序，但由於其所從事職務性質攸關機關的大政方針，甚至可能對社會民眾產生重大影響，故任職前適任與否的評估查核工作實屬必要。例如欲擔任政務職務人員是否擁有雙重國籍？是否有違反迴避規定？或是具有其他不適任之因素？…等。若能在人員任職前即經由一定程序事先排除這些危害因子，將比事中防範政務人員不得違反有關規定，以及事後尋求補救措施更為實際而有效。

五、未區隔不同性質機關之差異

政務人員雖均是基於特定政治考量與決策需求履行職務，但是在不同性質機關或是政府層次間，卻可能形成不同的行為規範與義務需求。例如衛生機關與勞工機關可能就會因為各自專業考量的不同，而產生不同的行為規範與義務需求；又如中央與地方政府之政務人員，亦可能因為政府層次與分工上的差異，而形成不同的行為規範與義務。本研究認為唯有結合不同機關性質與職務層次，分別明確訂定行為規範與義務的具體內容，方能對政務人員履行職責時產生實際的約束與指引，從而使行為規範與義務不會流於形式，或對政務人員工作形成不必要的

阻礙。

第三節 可能途徑

壹、積極與消極面的綜合考量

本研究認為前節有關法令的規定，雖然已界定政務人員行為規範與義務的內容，以及違反時可能遭受的處罰，但是卻不能據以認定這些規定就是行為規範與義務的全部內涵。因為政務人員遵守這些規定雖然可以達到不濫用職權、不謀求私利的「防弊」成果，但卻不一定能保證可以同時獲致「興利」的效益，即充分發揮職責，完成任務等。由於政務人員在政府組織中的職務設計上，主要是作為民選首長政策宣示的落實者（如各部部長、政務委員），或是基於本身專業而作為重大公共事務的決策或裁決者（如考試委員、公平交易委員會委員）。因此若各項行為要求只能使政務人員安於其職、明哲保身而不思進取，則對於今日資源不足，但業務卻相對更為複雜的政府體系而言，可能亦會是一種傷害。此一論點可從政府與公務員兩方面加以說明如下：

首先就政府整體而言，為了因應環境劇烈變遷，近年公共行政的理論與實務界乃興起了一股「政府再造」的呼聲。而在此波改革熱潮中吸引世人矚目的，除了是各國政府推動的一連串改革措施（如組織精簡、民營化）之外，更包括了對政府角色的重新定位，例如「顧客導向」、「引進企業精神」、「回應民眾需求」等（McKinney & Howard, 1998: 41- 57）。這些觀點意味著今日政府除了要履行原先法律所賦予的任務外，更要主動參與社會運作並爭取資源與支持。此外，Hallign 則整理了近年來近 20 年（1980- 2000）來「經濟合作與發展組織」（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）會員國推動政府改革的策略。他發現各國的措施基本上約有 8 種共同途徑：1. 組織與原有施政計畫的精簡；2. 政府運作市場導向與管理導向；3. 績效管理；4. 會計與預算制度精確化；5. 結構與組織重組；6. 分權化；7. 民營化與公司化；8. 引進競爭機制以推動政策（Hallign, 2001: 3-8）。而從這 8 種具體途徑中，吾人可以進一步地將其區分為兩大類，其一是消極性的，如會計與預算制度精確化、組織精簡等；其二則是積極性的，如市場導向策略、引進競爭機制等即是。由此可見，「積極興利」或許不是現代政府的追求的唯一目標，但卻必然是重要目標。

其次就公務員而言，當政府積極發揮功能時，作為實際負責與行動的公務員行為，自然也應配合調整。因此今日公務或行政倫理所涉及的範圍亦是全方位的，包括了：後設倫理、規範倫理、應用倫理、專業倫理、價值澄清、價值發展、道德發展、適應倫理、科學倫理等（蕭武桐，民 90: 133- 140）。換言之，當前公務員有必要採行更廣泛而多元的視野，來履行其職責。而此種觀點亦可從美國

「公共行政學會」(ASPA)對於會員所訂定的「倫理典則」(Code of Ethics)相互印證。該倫理點則共有 32 條，共區分為 5 大類([http:// www. aspanet. org](http://www.aspanet.org))：

- (一) 增進公共利益，而為謀求私利。
- (二) 尊重、支持、研究有關界定身為受僱者與公民責任之憲法與法律。
- (三) 所有行為均應展現最高廉潔標準，以取得公眾的信心與信賴。
- (四) 強化組織能力，以期在服務公眾時能基於倫理、效率與效能的原則。
- (五) 強化個人能力，並協助他人發展專業能力。

上述對政府與個人在今日環境下應採行的變革策略與倫理觀，雖然並不是專指政務人員，但卻更充分地說明了積極發揮職務功能，已是所有公共行政組織與個人應體認的共同趨勢，故政務人員自不應例外。甚至基於政務人員在整個機關中本來就位於決策與領導的地位而言，主動開發整個機關與所屬人員的潛能，更應是其在今日環境中的重要責任。而對此觀點的具體實踐，可以舉加拿大的作法為例：

加拿大聯邦政府對於政務人員²行為規範與義務的規定，係由內閣「倫理顧問辦公室」(Office of the Ethics Counsellor)，以及「樞密委員會辦公室」(Privy Council Office)分別掌理，前者職司公務員倫理內涵的界定，後者則負責界定工作職務上的課責(accountability)內容。

1994 年，倫理顧問辦公室制訂了「政務人員利益衝突與離職行為典則」(Conflict of Interest and Post- Employment Code for Public Office Holder)，具體規定了當政務人員行事面臨公益與私利衝突時之處置方式，以及公務員離職後的利益迴避規定。茲將本行為典則主要內容摘述如下：

(一) 目標與原則

本行為典則目標為增強公眾對政務人員廉潔程度，以及對政府機關決策過程的信賴。至於原則，則包括了：誠實、公開、基於公益的決策、無私、迴避私人利益衝突、不受饋贈、不圖利、不洩漏機密、不公器私用、離職後不再使用原有行政資源。

(二) 倫理內容界定

即針對上述十項原則，予以進一步的明確界定。

(三) 違反倫理原則之處置

當政務人員違反行為典則時，則倫理顧問辦公室可基於首相授權，評估個案行為違反情形，並採取適當的處置，包括終止僱用。

此外，加拿大聯邦樞密委員會辦公室亦於 2002 年訂定了「部長與國務助理任職指南」(A Guide for Ministers and Secretaries of the State)，以作為聯邦政府內擔任部長與國務助理職務者的工作標準。本指南在行為規範與義務部

² 指首相以外，服務於下列聯邦政府中的人員：1.內閣部長與國務助理(Secretary of State)；2.國會聘用之助理；3.不具文官身份之部長助理；4.由國會委員會任命之全職行政官(Governor)，但不包括各省副省長、國會議員助理、外交部海外任務代表、法官、加拿大皇家騎警軍官；5.其他由各部部長自行任命之全職人員。

分的內容，主要則包括積極的與消極的兩大類，茲分述如下：

(一)積極部分——責任與課責

身為部長及國務助理，其積極行為規範主要指忠實履行首相與國會的付託。故主要責任與課責內容包括：第一，基於法律授予之權責，盡力達成首相與國會交付任務；第二，與其他部長、國務助理同僚合作，密切相互諮商以完成並執行內閣決議。而此一共同合作的基礎，除了源自於各人就職時的誓言內容外，也是內閣閣員間共同承擔責任、共同享受資源與決策時限的具體表現；第三，部長與國務助理之各項行為，均應向國會說明、接受質詢，並提供相關資訊。

(二)消極部分——不得違反之行為

本部分主要指身為部長與國務助理不得違反的行為規範與義務。包括了：第一，各項行為不得違反政府運作的忠誠、廉潔、客觀、無私等原則，同時亦不得逃避公眾監督；第二，對於利益衝突情形應遵守「政務人員利益衝突與離職行為典則」之規定；第三，不得干預司法體系之運作，或是表現出干預的意圖；第四，接受私人或外國政府邀約時應預先評估其中可能之風險，或是不當意圖。

若部長與國務助理對於前述四項行為標準產生疑義，應提請樞密委員會辦公室解釋，樞密委員會辦公室亦可隨時對相關人員行為提出預警。

貳、配套規劃

由於行為規範與義務都需要經由具體實踐才能產生效用，故除了規範與義務的內容外，設定相關的執行與配套機制亦極為重要。以下茲以 OECD 與美國 SES 的施行實例加以說明。

由於 OECD 為國際性的國家組織，故其並不針對特定政府或特定層級人員提出行為規範內容，取而代之的，是將各會員國近年來政府運作的工作重點或目標加以歸納整理，以作成綜合性的「政策簡訊」(policy brief)。例如 OECD 於 1998 年出版了「公務員體系中的管理倫理原則」(Principles for Managing Ethics in the Public Service)政策簡訊。其中指出雖然各國政府文化、政治與行政環境均不同，但是面臨管理倫理問題的挑戰則是一致的，因此建立與落實公務員的管理倫理認知將是各會員國的共同工作。其中倫理管理的內涵雖然會隨各國國情不同而有所差異，但基本上則應具有下列共同點：1. 各倫理標準是明確的；2. 各倫理標準應具有法定地位；3. 每位公務員均有履行倫理準則的知能；4. 每位公務員均應瞭解當個人從事不當行為時，所應承受之有關權利義務；5. 政治部門應率先認同管理倫理內容，以增強公務員遵循的意願；6. 決定倫理內容的過程應透明化並接受公眾監督；7. 倫理內容應納入公私部門互動過程的指引；8. 管理者應以身作則；9. 管理者的所有行動應先符合倫理要求；10. 管理倫理內容應與公務員體系與人力資源管理現況相配合；11. 應建立管理倫理的課責機制；12. 對於違反管理倫理者應有具體的處置措施與程序。

至於在管理倫理的落實問題上，該政策簡訊則建議各會員國可自下列 6 項中組合：1. 定期依據管理倫理原則進行政府各項政策、措施，或是作業上的審查；2. 結合肅貪工作；3. 將倫理內容整合至管理程序中；4. 提供司法部門作成裁判依

據；5.納入公共管理改革作業中；6.納入公務員原有行為規範中。

此外，OECD亦於2000年進一步出版了「建立公眾信賴：OECD會員國的倫理指標」(Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries)³政策簡訊，提出了各會員國政府在建立公眾信賴此議題上所作的努力，而其中的重點就是建立共同的「倫理指標」(ethics measures)。茲將其中重要內容整理如下：

(一)指標內容

倫理指標內容乃建立在八個最常被各會員國採用的「核心價值」(core values)之上。此八項核心價值依據被運用的頻率排列，分別是「無私」(impartiality)；合法性(legality)；正直(integrity)；透明(transparency)；效率(efficiency)；公平(equality)；責任(responsibility)；以及正義(justice)。

(二)落實指標的具體作為包括下列三點：

- 1.立法；
- 2.設計補充性的行為指南；
- 3.針對特定重要事項加強各項作為(如反貪污)。

(三)倫理指標與日常管理工作的結合方式：

- 1.政府運作與人事行政制度應配合修正；
- 2.對於易違反指標之職位，進行更密集的關注；
- 3.明確區隔「私利」與「公益」範圍，減少人員判斷上的混淆；
- 4.不同機關層級人員應強調不同的倫理標準。

(四)採行監測行動

兼採「內控」(如內部監察體系)與「外控」(違反倫理指標行為應對外公開)。

(五)對於違反倫理指標行為採行明快而果斷的處置措施，同時輔以周詳的事實調查程序。

在美國部分，SES(Senior Executive Service)制度自1978年創立以來，已逐漸成美國聯邦政府重要的人事運用系統。本制度主管機關，即「人事管理局」(Office of Personnel Management, OPM)定期均會出版「SES指南」(Guide to the Senior Executive Service)，俾作為各聯邦機關晉用SES人員，並進行各項人事管理措施的準則⁴。根據本研究對2001年版SES指南內容之分析，其對SES人員規範與義務的要求重點，乃是將其融入整個SES管理制度中。茲將其中要點整理如下：

(一)基本要求

SES人員的基本使命有二：其中最為關鍵者乃為「領導」(leadership)，即SES人員應激發單位內部人員潛能與倫理修養，以使政府能有效運作而符合民眾需求；其次則為「結果導向」(result-driven)。即SES人員應善用機關內部各項人力、物力，以及各方資源，並基於敏銳的洞察力使機關各項運作均能獲致最有效能的結果。

(二)行為規範與義務內涵

³ 本政策簡訊已公布於OECD網站。見<http://www.oecd.org>

⁴ SES指南與各有關措施均已公布於OPM之網站。請參考<http://www.opm.gov/SES>

SES 指南對於行為規範與義務的內容，主要是於「績效與課責」(performance & accountability)章中，進行綜合性的規定。該章共分為四節，分別是：

1. 「績效管理」。SES 人員的績效管理分為：a. 機關應建立 SES 人員績效管理系統，即機關對於 SES 的績效要求、績效目標，以及相關注意事項；b. 每一 SES 人員均應依機關績效系統建立本身的績效計畫；c. SES 人員每一年度均應依計畫自行評定績效表現，同時此一評量結果應有機關高層首長及機關內部之「績效評估委員會」(performance review board)共同認定；d. 績效評量結果應與 SES 人員的任免、待遇、獎懲等人事管理措施建立連動影響關係。
2. 「獎勵措施」。對於績優 SES 人員，機關應訂定實質獎勵措施。至於獎勵內容則應包括獎金與其他獎勵。
3. 「對於績效不彰 SES 人員進行辭退」(removals from the SES for poor performance)。本項係針對具有常務性質，且職位受一定保障之部分 SES 人員⁵，即當 SES 人員績效評估結果不佳時，機關應依程序要求該員退離 SES 體系，但機關亦有義務同時提供內部「15 級」(Grade 15)或以上之職位供其轉任，同時確保該員的基本收入不低於原有水準。受辭退人員對於本措施不得要求上訴，但是得請求「功績制保護委員會」(MSPB)召開非正式的聽證會，以期雙方有溝通機會。
4. 「SES 資格再檢定」(recertification)。本項亦是針對常務性質之 SES 人員，即每隔三年(最近一次是 2000 年)，具有常務性質之 SES 人員應接受資格再檢定，以確保其有能力繼續從事原有職務。對於檢定不及格者，則依前項辭退方案進行職務轉換。

由上述四項措施內容可知，OPM 對於 SES 人員行為規範與義務的界定，並不硬性設定其應履行的實質內涵。相反地，而是著重於行為規範與義務建立、執行、評估、結果等程序，而授權各機關自行辦理。換言之，SES 指南主要是在建立 SES 人員行為規範與義務的「機制」，而非僅是「內容」而已。

(三)「不良行為的處置」(adverse actions)

雖然「績效與課責」是 SES 指南中行為規範與義務的主要內容，但是對於無關績效的人員不良行為(包括行為不當、不履行職務、曠職、不接受上級指揮等)，SES 指南均亦有處置的規定。而與前述績效部分相同的是，對此類行為的處置規定亦著重在程序上，包括：a. 機關應訂定「不良行為」的內容；b. 機關對於被認為違反規定之當事人應給予 14 天之「警告緩衝期」(suspension)。若當事人於 14 天內能改變不良行為事實，則機關則應停止處分程序；c. 若逾 14 天而當事人不當行為事實仍持續，則機關應以書面通知當事人，詳列不當行為之事實、改進要求、可能處置方式，以及相關法規資訊等。當事人於收到書面通知時，得以書面或口頭方式進行回應或解釋；d. 機關在當事人回應後，可衡酌情形維持原處分或減輕處分(處分內容主要為罰金)；e. 若 30 天期滿，當事人仍未有實質改善，則機關可將其撤職，且毋需安排其職位轉換。對於撤職處分，當事人有權向功績

⁵ 今日 SES 人員的身份，可依任用方式的不同而區分為三類，分別「非常務晉用人員」(noncareer appointments)、「常務晉用人員」(career appointments)、「限期任用人員」(limited appointments)。

制保護委員會提出申訴。

第四節 改進建議

政務人員位於機關高層領導與決策地位，故其行為影響範圍不僅是特定職務功能的表現，更可能牽動整個官僚體系。因此在此種思惟下，制定行為規範與義務，使政務人員能在政治考量與行政運作間維持平衡的作法，確實有其必要性。不過「規範」二字若僅從「限制」或「禁止」的角度解讀，則反而可能因為增加了對政務人員的拘束，而招致不必要的對立；或是破壞民主政治「以民意為依歸」的課責機制。而更重要的是，消極限制並無法促使政務人員發揮能力，乃至於願意承擔可能風險而投注心力於提升機關能力與績效之中。

基於此，本研究主張未來界定政務人員行為規範與義務時，應兼採積極面與消極面，同時授權各政府業務主管機關據以訂定具體內容，因為如此方能使行為規範與義務結合機關實際運作與業務特性，從而提高政務人員主動遵循的誘因，而不會淪為抽象的原則宣示，或是增加政務人員的行事限制而招致對抗。

綜合前述原則，本研究認為政務人員行為規範與義務不僅是一套指標，更是一系列的設計與執行過程。故以下將從意義與落實兩層面，分別提出未來我國政務人員行為規範與義務具體化過程中，可以採行的思惟途徑。

壹、行為規範與義務的綜合思考

雖然當前部分人事行政法令已納入政務人員行為規範與義務之精神與條文，但基本上除了部分抽象性的宣示規定(如盡忠職守，報效國家)外，其餘大多屬於消極性的禁止規定。換言之，目前規定主要傾向於以「防弊」為主。對於此種情形，本研究認為未來若欲據此原則整合分散規定，進而建構更完備的行為規範與義務體系時，恐怕反而將在政務人員與機關雙方間招致反效果。此一推論的理由有下：

第一，對政務人員而言，一方面其職務定位本來就具有高度政治意涵，故許多行動或決策的適當性便無法像常務人員般，能即時以明確的法律來評量，而是要留待定期選舉時由選民作最終的判定(例如是否應動用外匯存底挽救股市即是)。因此若行為規範與義務僅在於消極約束，不僅可能會限制政務人員的創意與理想，也可能模糊了其責任的歸屬。

第二，對機關而言，消極性的規範除了不能興利外，訂得愈週密，反而愈限制政務人員職務的裁量空間，從而形成政務人員與機關的對立；訂得太寬鬆，則又將使規範形同具文而無實質效用。

基上分析，為能平衡政務人員與機關的雙重需求，同時兼顧防弊與興利，本研究認為「行為規範」與「義務」的正確意涵，應是指：政務人員履行職務內容時，「他律」(outer control)規定與「自律」(self discipline)要求的綜合表

現。就前者而言，主要是指來自於人員外界(包括工作單位、機關、國家、社會…等)對於政務人員所從事職位內容的要求或指導；就後者而言，則是政務人員對於本身從事職務時的自我期許。基於這種來自於兩方面、多層次的壓力來源，本研究認為可以再根據下列兩標準進行細部分類：

(一)內在／外在。本項是以行為的要求來源作區隔。其中「內在」是指行為的要求來源是來自於個人自我的期許、自覺…等；「外在」則是指行為的要求來源是來自於外界的压力。

(二)消極／積極。本項則是以行為的要求內容加以區隔。前者指行為的要求內容是消極的禁止(例如不可違反行政中立)；後者則是指行為的要求內容是積極的鼓勵(例如應提升機關生產力)。

根據上述兩種分類方式，吾人便可將政務人員行為規範與義務以圖八～一加以表示：

	內 在	外 在
消 極	(I)	(III)
積 極	(II)	(IV)

圖八～一：政務人員行為規範與義務內涵組合

資料來源：研究小組整理

在圖一中，政務人員行為規範與義務在兩種分類方式綜合考量下，共可產生四種組合，茲分別說明如下：

- 1.象限 I(內在／消極)。指行為規範係形成於人員本身，同時是消極面的，包括自我要求的紀律，或是道德修養等，以及其他個人所具備的消極倫理觀，如清廉自持、守時守分等。
- 2.象限 II(內在／積極)。此類行為規範雖亦形成於人員本身，但性質上卻是積極的，例如參與終身學習、進行工作生涯規劃等，以及其他個人所具備的積極倫理觀，如服務民眾的熱忱、與同事愉快相處等。
- 3.象限 III(外在／消極)。此一部分即屬於「義務」範圍，即行為是外界加諸於人員的，且主要內容為禁止從事之事項，例如現行公務人員服務法中之禁止規定即是。
- 4.象限 IV(外在／積極)。此類規範也是來自於外界，但主要內容卻在於敦促或鼓勵人員從表現出特定行為，例如提振人員士氣、參與革新、有效領導等。

針對圖一的行為分類，本研究認為雖然尚不能完整界定出所有政務人員行為規範與義務的具體內涵⁶，但是其卻可作為各機關建構內部行為規範與義務的共

⁶ 事實上，本研究認為根本無法，也不應制定適用於全體政務人員的行為規範內容。因為政務人員可能因為所處機關性質、層級、任務、時空環境的不同，而有差異極大的工作內容，因此欲建構出「一體適用」的規範內容，可能因為內容太龐大而根本無法一一落實，或是淪為原則式的宣

同基礎，亦即各機關具體政務人員行為規範與義務內容或許不同，但均應能涵蓋圖一中四類不同的性質。如此行為規範與義務的意義便可以兼具消極與積極雙重意涵：亦即在管制與約束之外，同時作為履行職務的良好指引。例如對於初任機關政務職位人員而言，在閱讀有關規定後，除了可以迅速瞭解哪些是其不當為之行為外，其更可藉由瞭解行為規範而迅速掌握工作重點，而不必延襲舊制或邊作邊學。

貳、具體落實途徑

延續前項論點，政務人員行為規範與義務除了是一套具體的，綜合「內在與外在」、「積極與消極」的指標外，更應輔以完備的落實過程，使其能確實發揮作用。具體而言，本研究認為可以採行下列策略途徑：

一、依據機關與職務性質不同，訂定不同政務人員行為規範與義務內容

雖然我國各級政府機關均採行單一銓敘體系，因而各人事行政規定常採中央統一立法方式。不過就政務人員行為規範與義務問題而言，此一慣例恐怕並不適用。因為若如前文所述，行為規範與義務要在消極限制之餘，也能產生積極引導作用，則其各項內容勢須配合政務人員的職務性質，而不能由中央律定一套規範，要求所有政務人員遵循。另外，我國政務職務範圍與性質極為廣泛，從中央到地方，從行政部門本身的不同分工，至於立法、司法、考試、監察等各部門，亦難以適用同一行為規範與義務內容，故採行「因地制宜」原則，授權各機關依據本身性質需求，而訂定專屬政務人員行為規範與義務的作法應是較可行的。不過為避免機關間可能形成的衝突或矛盾，並配合現行人事行政體系，本研究認為或可採行下列折衷措施：

- (一) 考試院基於整體觀點，於未來政務人員法中訂定公務員行為規範與義務之基本原則、注意事項，以及相關作業要點及程序。
- (二) 各機關依據上述規定內容，各自制定本機關政務人員行為規範與義務內容，同時經上級主管機關審核後施行。另審核完成之規範應報考試院(銓敘部)備查。
- (三) 考試院對於各機關備查之政務人員行為規範與義務內容，若發現有違反法律之條文，得宣告其無效，對於有疑義者，則可要求原機關說明並採行必要之補救措施。

◎建議應增修之法令

- (一) 配合政務人員法，訂定政務人員行為規範與義務有關作業程序或施行要點。
- (二) 各用人機關應基於政務人員法，制定本機關專屬之政務人員行為規範與義務之要點或施行項目，並送考試院核備。

二、建立行為規範與義務的執行、監測、評估機制

為使行為規範與義務不致流於形式，故除了訂定指標外，更有必要輔以落實的措施，包括指標執行、追蹤監測，以及成效評估等。值得注意的是，相關落實措施除了要確保行為規範與義務內容被遵循外，更可能要注意下列問題：

示。

- (一) 由於政務人員多位於機關高層，故主管上述落實機制的機關與人員，層次不可太低，且應是能充分反映民意者(如民選首長或議員)，以配合政務人員的地位與身份。
- (二) 為尊重政務人員的裁量權，同時釐清責任歸屬，監督與評估的頻率不宜過密，以免反而形成干擾。
- (三) 落實措施實行後對當事人而言，應對其日後工作生涯產生實質的影響，例如相關獎懲措施的配合，如此方能符合「權責相稱」之人事管理基本原則。
- (四) 落實措施實行後對行為規範本身而言，則是定期檢討與修訂。換言之，行為規範不是固定不變的，而是隨主客觀環境需求而不斷調整的。

◎建議應增修之法令

各用人機關應建立政務人員行為規範與義務之定期與不定期監督或評量機制。

三、建立就職前之查核機制

行為規範與義務固然以約束政務人員的行動為主，但若是能在事前預先發掘不適任之政務人員，則將更有效落實行為規範與義務的各項內容。基於此，本研究建議可採行下列作法：

- (一) 擬擔任政務職務之人員，應接受國家安全機關針對其身份(例如國籍)、迴避性等進行安全查核。
- (二) 對於從事職務應具備特定資格之政務人員，應於任職前接受資格查核。

四、建立離職後責任之追訴機制

由於政務人員行為上之決定，常屬於機關政策或重要措施，故即便其個人離職，這些政策或措施仍可能持續對機關運作產生影響，甚至於部分效應可能在間隔若干時間之後，才會逐漸展現。因此了避免產生政務人員已離職，致機關無法追究責任，研究小組建議針義務部分應訂定追訴之機制，以更增進其施行效力。

結 語

政務人員位於機關高層領導與決策地位，故其行為影響範圍不僅是特定職務功能的表現，更可能牽動整個官僚體系。因此在此種思維下，制定行為規範與義務，使政務人員能在政治考量與行政運作間維持平衡的作法，確實有其必要性。不過若僅從「限制」或「禁止」的角度解讀規範與義務內涵，則反而可能因為增加了對政務人員的拘束，而招致不必要的對立，或是破壞民主政治「以民意為依歸」的課責機制。而更重要的是，消極限制並無法促使政務人員發揮能力，乃至於願意承擔可能風險而投注心力於提升機關能力與績效之中。

基於此，本研究主張未來界定政務人員行為規範與義務時，應兼採積極面與消極面，同時授權各政府業務主管機關據以訂定具體內容，因為如此方能使行為規範結合機關實際運作與業務特性，從而提高政務人員主動遵循的誘因，而不會

淪為抽象的原則宣示，或是增加政務人員的行事限制而招致對抗。

最後，政務人員行為規範與義務亦不只是一套界定何者當為與何者不當為的「定義」而已，其更應該是一連串的設定、執行、監測、考核，以及後續人員獎懲與規範內容修正等過程。因為唯有如此，行為規範與義務才能永遠與機關需求、環境變動同步，並使其能有效整合政務人員與機關兩者，而可以在「防弊」的同時，更能對政府整體運作提供實質貢獻，獲致「興利」的效益。

第九章 政務人員的給與

政務人員位居要津，國之司命，謀國之重，國家應相對給予合理的對價給付。惟何謂合理的給與卻是一個見仁見智的問題。換言之，政務人員待遇水準居於薪資金字塔的頂端，是各國通例。然而，對於政務人員實質報酬的合理內涵卻是一個爭論不休的議題。揆其原因，有源自個人主觀價值判斷，部分原因則源自概念（用語）不夠嚴謹所致。在民主社會之下，屬個人主觀價值判斷部分，只有尊重而無說服的空間。惟如屬概念不清所衍生的爭論，就有待同努力予以嚴謹的界定，作為合理建構政務人員給與制度的基礎。

新加坡政務人員待遇之高，舉世稱羨，其高薪吸引優質人才的作法，是薪資管理理論與實務中「比較原則」發揮之極致。該國於1994年10月發布「以具競爭性薪金建立賢能與廉潔政府——部長與高級公務員薪金標準」白皮書，作為調整部長級以上人員的依據，以便與私人企業掛勾。根據該白皮書建議，星國政府對於薪階屬於特一級的部長和公務員的薪金，應在1997年達到作為比較的六個專業私人企業中最高四個人（合計24人），平均薪金的60%（聯合早報，1996；新明日報1996。）

報載「總統府副秘書長簡又新表示，正副總統減薪原本政院規畫只減薪10%，但陳水扁指示再調低，而且一次調足。上午在獲知減薪案通過後，簡又新以電話向在九二一災區訪視的總統報告。總統表示，減薪一事他絕對支持，因為，在國家財政困難的時候，本來就應共體時艱，尤其他身為國家元首，更應身體力行，以身作則，也希望他的減薪能讓國人瞭解，在國家財源短絀之際，大家應該更為團結，攜手同心共渡難關，畢竟「當總統，是為了實現理想，肩負使命，希望能為國家多做事，而不是為了金錢」。總統、副總統減薪幅度達45.4%，總統待遇由原先月薪82萬2千元調降為44萬8800元，副總統則由61萬6千元調降為33萬6700元，從90年一月1日起正式生效¹。」此一例證中，凸顯民主政治體制下，總統待遇的調降成為順應民意的政治決定。

政務人員待遇的決定方式呈現多元的現象，其背後所代表的意義為何？亦即，政務人員待遇是由薪資管理中著名的比較原則決定，或者是由政治決定，抑或是公共選擇理論所主張的官員自肥說等，各有擅場，也均具有部分解釋力及其侷限性。政務人員給與如何決定，在學術界理與實務界的探討均如同貧瘠的沙漠，有待進一步的灌溉，也是本研究的主要目的。

¹ 取材自<http://news.sina.com.tw/sinaNews/ettoday/politics/2000/0920/1782322.html>。首次造訪時間：民國九十二年三月二十四日。

第一節 現況分析

壹、政務人員給與概念之釐清

經濟前瞻雜誌在民國 86 年曾以「政務官應不應該大幅調薪」為題²，舉辦辯論性質的座談會。正方代表馬凱教授主張「政務官應大幅提高待遇」，其待遇的概念是指每月支領的薪資(salary)；反方代表張清溪教授主張「高級政務官大幅調薪，不減就不錯了！」張教授主要理由之一為：「工作報酬其實是整體性的，俸給必須與『工作條件』及其他有形無形利益成本一併加減，才是真正的報酬，……。」(馬凱、張清溪，1996：22-29)。即使在這種辯論中，都出現概念不一致，各是其是的情形，更遑論其它場合之論辯。從以上政務人員待遇合理性的論述中，我們就用了數個用語描述「國家應相對給予合理的對價給付」的概念，如「給與」、「待遇」、「薪資」、「報酬」、「薪水」等。這些我們習焉不察的用語，卻是造成政務人員待遇標準合理性爭辯的主因之一。由此可見，我們在進一步論述政務人員給與制度之前，必須對於給與的概念、內涵做嚴謹的界定。

政務人員因其職位所衍生之利得，自然無法單以薪資一項表徵之。質言之，所謂薪資(salary)既無法涵蓋政務人員實質報酬，那麼，其實質範圍為何呢？NisKanen(1971: 38)描述政府組織官僚所追求的個人目標包含：待遇、職位補貼、社會聲望、權力、職位恩寵、輕鬆地推動改革以及輕鬆地管理官署，提供了我們一個思考的方向。

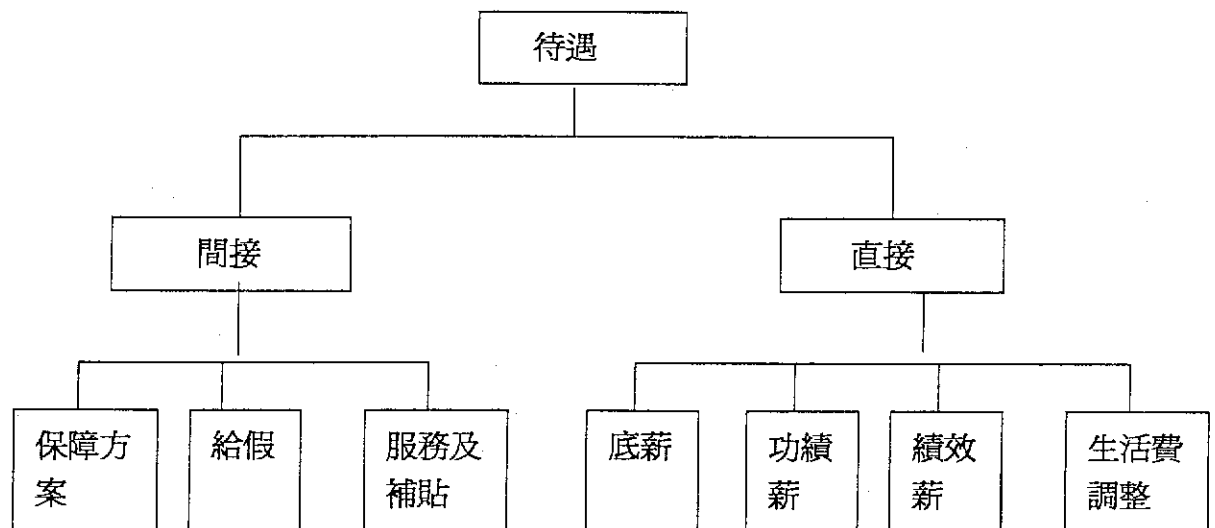
有關「政府(雇主)對員工(受雇者)提供之勞務，所給予之對價給付」的概念及內涵，一直在轉變中。蛻變中的待遇概念，也提供了我們另一個思考方向。1970 年代開始，待遇費用佔成本比例欲來愈高，而基本薪資以外的相關福利經費佔待遇成本的比例也逐漸攀升(Lawler, 1990:4; Milkovich and Newman, 2002:)。傳統基本薪資或現金給付等意涵無法解呈現用人費實際的成長情形，於是公私部門開始以「整體待遇」(Total compensation)的概念，來說明員工實質報酬內涵及用人費增加的實際情形(Milkovich and Newman, 1993; Risher and Fay, 1997: 8-10)。美國 1970 年聯邦待遇改革法案實施後至 1990 年通過聯邦公務人員待遇比較法，短短二十年之間，要求待遇改革之聲，不絕如縷。從 1975 年美國總統福特提出待遇改革案以降，一連串待遇改革建議陸續而生。美國總統卡特、雷根依序提出向國會提出待遇修正法案，他們也開始引進「整體待遇」(Total compensation) 的概念，其所謂「整體待遇」係指包含待遇及福利事項。

當然，隨著時代的推演，整體待遇已經從消極呈現員工實質報酬真相，以利成本控制的立制初旨；轉變為自助餐式待遇(cafeteria compensation)概念，讓員工能夠量身訂製切合自身及其家庭需要的待遇組合，以吸引、留用及激勵優質員工，它就如同一個精緻的餐廳一般，提供高品質、多樣性及選擇性套餐組合，以

² 當時總統越月支月俸公費合計數是 822,000 元，副總統是 616,500 元，院長是 273,380 元，副院長為 177,380 元；部長級政務人員是 158180 元。

吸引顧客上門(Hewitt Associates, 1991;Tropman, 2001: 3-6)。就本研究而言，我們的著眼點是擺在如何利用整體待遇的概念，呈現政務人員實質所得的真相。亦即，以我國為例，部長級政務人員之月支薪資為 17,950 元，有如浮於水面的冰山一般；至於其它因職務所衍生之各種形式的實質利得，到底包含那些項目及其實支數額為何等，就是水面下的冰山部分，需做合理的界定與測量，方能有助於建構政務人員合理給與制度。茲將目前有關整體待遇論著中，較具有代表性的界說，摘引如次：

Milkovich and Newman,(1993:4-5)認為所謂待遇(compensation)，係指員工所領取的各種形式的現金給付、具體的服務(services)及各項福利措施等部分僱傭關係。以整體待遇的觀點分析，包含四個主要項目：底薪(base wage)、功績薪(merit pay)、績效薪(incentives)及各種服務與福利(services and benefits)。其中底薪是反映職務或工作的價值；功績薪酬賞過去的行爲及成就；績效薪則在於引導員工行爲及未來的表現，例如佣金、利潤共享制。至於服務與福利則項目較為複雜，包含給假(如休假、陪審假)；服務(藥物諮詢、財務規劃)；保障服務(醫療保健、保險及退休年金)等如圖九～一。



圖：九～一 整體待遇項目

資料來源：Milkovich and Newman, 1993:5

Hewitt Associated(1991)所出版「整體待遇管理：1990 年代報酬管理策略」(Total Compensation Management: *Reward Management Strategies for the 1990s*)的專書指出，所謂整體待遇管理是一種管理技巧，目標在於對員工個人的待遇資源做最佳的配置，其項目包含：現金給付、福利、各種補貼(perquisites)及資本增值(capital accumulation)等(如表九～一)。

表：九～一整體待遇管理選單

現金給付	福利	補貼	累積資本
薪資	退休年金	配車	股票
加班費	保險給付	油料補貼	
津貼	傷殘給付	抵押貸款	
延遲現金(deferred pay)	醫療給付	公司資產	
績效薪	眷屬照護	公司設施	
特殊獎勵		國定假日	
建議計畫		休假	
		訓練／發展	
		搬遷補貼	

資料來源：Hewitt Associates, 1991: 142

Tropman (2001:30)依據密西根大學企業研究所訪問許多企管碩士對其職場的要求，以及與無數公司的首長及人力資源管理專家討論的結果，提出整體待遇方程式(total compensation equation)， $TC = (BP + AP + IP) + (WP + PP) + (OA + OG) + (PI + QL) + X$

TC=整體待遇。 BP=底薪或薪資。

AP=工作津貼(augmented pay)，專指一次給付之項目，或者加班費。

IP=間接薪(即係指福利事項)。WP=工作補貼，例如雇主補助工作裝備、制服等。

PP=優惠措施，例如購買公司產品可享受折扣。OA=升遷的機會或負更大的責任。

OG=成長的機會，在職訓練或其它訓練；修習學位。

PI=心靈成長，透過工作本身，使身心獲得成長。

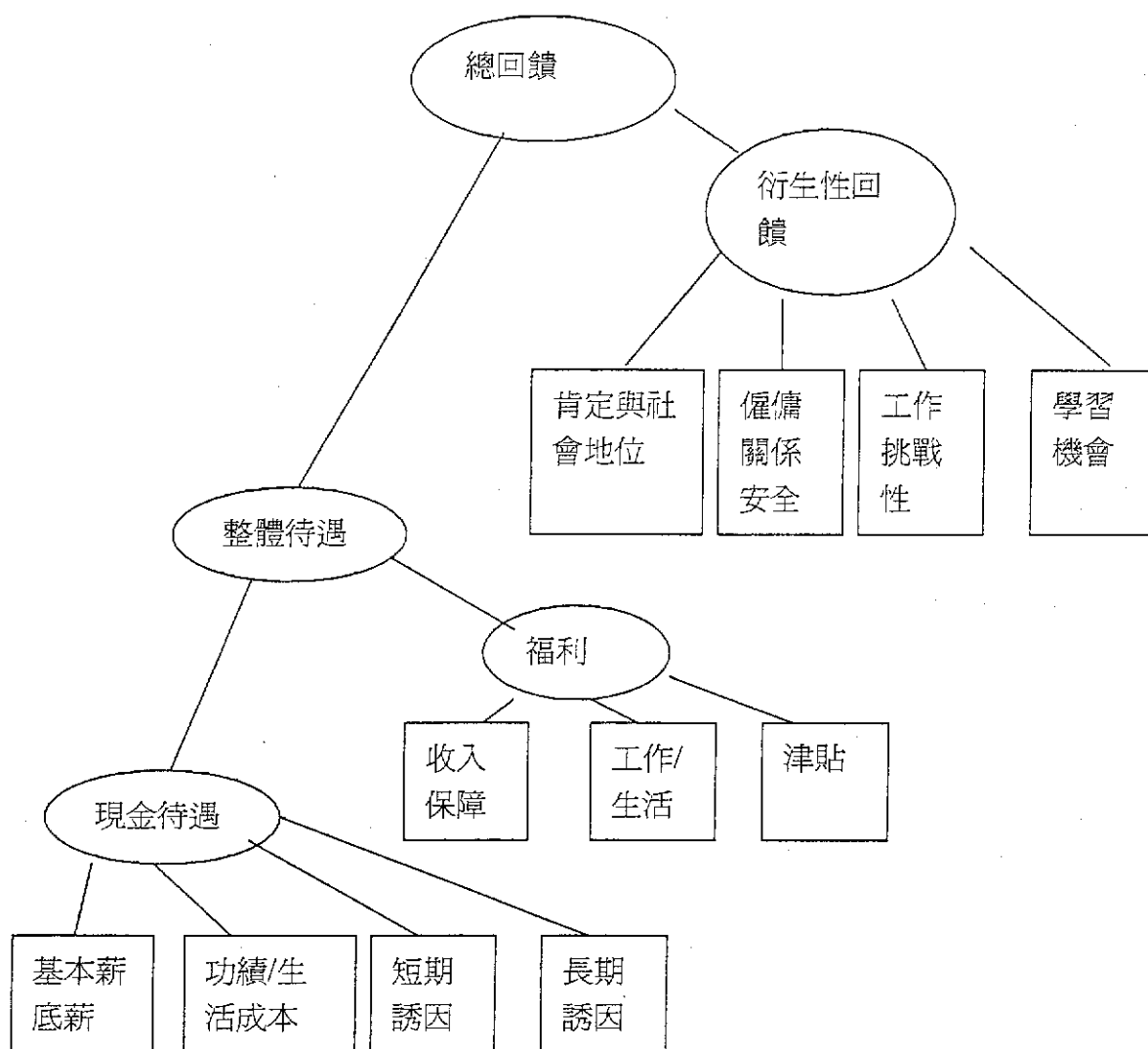
QL=工作生活品質提升，例如，彈性工作時間托兒照顧等。

X=其它員工期盼而雇主所能提供者。

上述三個待遇管理專家都是以整體待遇的觀點，勾勒出員工待遇的概念及範圍，對於我們論述政務人員待遇，已頗有助益。但是，對於深受儒家思想薰陶的我國政務人員給與內涵的解釋，仍有侷限性。無論是范仲淹的「先天下之憂而憂，後天下之樂而樂」的濟世情懷，或者日本伊藤博文所謂「計利當計天下利，為名當為天下名」的超脫一般物質名利的想法，都無法從前述三種界定中獲得解釋完整解釋。因此，須另起爐灶。

Milkovich and Newman (2002: 8)，提出一個新分析性架構稱之為工作總回饋(total returns for work)，詳如圖九～二，有助於瞭解政務人員因職務所獲得的實質報酬的全貌。所謂總回饋，係由整體待遇(total compensation)及衍生性回饋(relational returns 等二大項目組成。整體待遇包含現金待遇及福利二部分；衍生

性回饋則包含肯定及身份地位、僱傭關係的安全感、工作挑戰性及學習機會等。其中整體待遇的內涵與過去相差無幾。至於，衍生性回饋係員工從工作中所獲得的學習成長，及其關注的社會肯定及尊重等。



圖九～二 工作總回饋分析架構

資料來源：Milkovich and Newman, 2002:4-5

Milkovich and Newman 所提出的總回饋分析架構，無疑最能夠呈現政務人員擔任職務後所能獲得的顯性及隱性利得。衍生性回饋的概念，得以解釋一些但求國計民生而不求名利之政務人員戮力從公的奉獻行為。然由於衍生性回饋的概念所指涉的內涵較偏向於主觀認知或態度，並非本報告的研究焦點，因此必須割捨。本研究還是應該以整體待遇所指涉的內涵作為研究的焦點。

制度是個演進及累積的過程，我國政務人員待遇之支給，雖欠缺完整的法律規範，但隨著時間的演進而逐漸形成現有的風貌，有我國特殊的人事管理規範及傳統，前述學者對於員工待遇的內涵及歸類方式，自無法全盤借用，而應有所採擷。本研究所謂整體待遇包含：現金待遇(cash compensation)、退職金(pension)、

福利(benefits)及補貼(perquisites)等四個部分。就實務運作而言，現金待遇係指部長級以上人員按月支領的月俸公費，比照簡任第十二職等至比照簡任第十四職等人員月支本俸、專業加給及主管職務加給及部分政務人員另支核能職務加給、不開業獎金或司法官專業加給等；退職金係依據「政務人員退職酬勞金給與條例」辦理；福利性給與包含：公保、全民健保、生活津貼；補貼性給與則包含特別費、座車、官舍、輔購住宅貸款等。

整體待遇為學理上名詞，在實務運用上難免有些掙格。我們將在現行法律用語中，擇取「給與」一詞取代「整體待遇」。依據行政院人事行政局組織條例第六條規定：「給與處掌理左理事項：一、關於員工給與之規劃及擬議事項。二、關於政務官退職酬勞金給與之擬議及發放事項。三、關於行政院所屬公務人員退休、撫卹之核轉及研究建議事項。四、關於行政院所屬公務人員資遣案件之擬議事項。五、關於行政院所屬公務人員保險業務之研究建議事項。六其他有關員工給與之規劃及擬議事項。」教師法第十九條規定：「教師之待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金」；同法第二十條規定：「教師之待遇，另以法律定之。」從上述法律規定中，「給與」一詞接近學理上的「整體待遇」，接近實務上「給與」一詞，易為實務界所接受，且較不會發生混淆的情形，使得理論的分析層次能夠更貼近實務的需要。

在本研究所界定的給與概念下，「待遇」一詞，專指政務人員所支領的月俸、公費、及獎金等定期現金給付。至於福利性給與，實務上專指婚、喪、生育補助補助及子女教育補助之生活津貼，福利互助(民國 92 年 1 月 1 日起停辦)、輔購住宅貸款及急難貸款等，至於，實務界並不將公保及全民健保等列為福利性給與事項。本研究則依據學理及各國公私部門的通例，將之列為福利之範疇。至於退職性給與，在學理上多列入福利性給與範圍，然此一歸類方式，不符合我國實務界認知外，更因政務人員退職制度的設計，值得進一步探討空間頗大，故將獨列一項並做深入的探討。至於，補貼性給與是行政院主計處的業管範圍，非屬人事費科目，歸為業務費科目，一般都不列入給與的範疇。是，論者或民意代表對此頗有訾議，且因特別費的支用分為二部分，其中一半須檢據核銷，屬費用性質者較無爭議，但是，另一半由政務人員自行支配，無須檢證核銷，具可支配所得精神。座車及官舍都是屬人的專屬配備。因此，本研究也將之列入政務人員給與範圍內探討。至於，媒體或民意代表所指稱政務人員尚可動支機要費等其它業務費，有浮濫之嫌。因為行政機要費是行政院長前往基層單位巡視，處理特殊事件經費，均係用於公務而非首長個人公關費用，並均以「業務費-機要及機密費」用途別科目編列，基於其性質特殊，依審計法第四十四條規以領據列報。至於其它政務首長可支用之機密費、交際費等均屬因公支出之費用，並非按月列支。本研究認為機要費等業務費支用屬經費控管問題，與擔任該職務的利得無關，故予以排除。故本報告有關「政務人員因職務所獲得之對價給付」事項，定名為「給與」。政務人員給與事項包含：(一)待遇(現金性給與)、(二)福利性給與、(三)補貼性給與及(四)退職性給與等四項(詳細項目如表九～二)。

表：九～二 我國政務人員現行給與支給項目

待遇(現金性給與)	福利性給與	補貼性給與	退職性給與
月俸、公費*	保險**	特別費***	退職酬勞金*
本俸、專業加給及主管職務加給**	婚、喪、生育補助補助及子女教育補助**	座車**	公保養老給付**
年終工作獎金**	育補助**	官舍*	一次退職金優惠存款利息**
不開業獎金、核能職務加給、司法人員專業加給、調查研究費及研究獎助費**	健康檢查**		
	急難貸款**		
	輔購住宅貸款**		

註：*係指政務人員專屬給與項目；**係指與一般常任公務人員相同的給與事項，但支給標準不同；***係指與一般常任機關正副首長相同的給與項目，但給與標準不同。

資料來源：研究小組依據相關人事法規及行政院函規定等整理。

貳、現行給與規定

一、待遇

有關政務人員的現金待遇項目的法令規定臚列如次：

(一)總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例³

- 1.支給對象：規範對象僅以總統、副總統、院長、副院長、大法官及特任人員為準。
- 2.支給項目：法定支給項目分為「月俸」及「公費」兩項。
- 3.計算基準：以「元」作為法定給與之計算基準，並規定折合「金圓」支給。
- 4.法定給與標準：
 - (1)總統：月俸及公費各為六、〇〇〇元，合計為一二、〇〇〇元。
 - (2)副總統：月俸六、〇〇〇元，公費三、〇〇〇元，合計為九、〇〇〇元。
 - (3)院長：月俸八〇〇元，公費二、〇〇〇元，合計為二、八〇〇元。
 - (4)副院長：月俸八〇〇元，公費一、〇〇〇元，合計為一、八〇〇元。
 - (5)大法官及特任人員：月俸及公費各為八〇〇元，合計為一、六〇〇元。
- 5.現支標準：總統副總統及特任人員實支待遇數額，係按前項法定給與標準，由行政院參酌歷年軍公教人員待遇調整幅度，訂定法定給與折算倍數後，再折算通用貨幣支給，九十二年度月支數額(如表九～三)。

(二)全國軍公教員工待遇支給要點及相關行政院院函規定

- 1.支給對象：比照簡任第十四職等(各部政務次長、直轄市政務副市長)、比照簡任第十三職等(行政院公平會委員、公務人員保障及培訓委員會委員、直轄市局處長)、比照簡任第十二職等(各縣市政府副縣市長)。

³ 民國三十七年十二月三十、三十一日立法院法制委員會、預算委員會報告聯席審查總統副總統及提任特任人員月俸公費支給暫行條例草案案，經無異議通過，照審查報告標題改為「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」，並將條文修正通過。開會地點：國民大會堂。

2. 支給項目：法定支給項目分為「本俸」、「專業加給」及「主管職務加給」等三項。

3. 現支標準：實支待遇數額，係由行政院參酌歷年軍公教人員待遇調整幅度訂定，九十二年度月支數額(如表九～三)。

表：九～三 總統、副總統及政務人員月支薪資支給標準表 單位：新台幣元

職稱	項目	月 支 數 額			
		月 俸		公 費	
		標準(元) 或俸點	數 額	標準(元)或俸 點	數 額
總統		6,000 元	224,400	6,000 元	224,400
副總統		6,000 元	224,400	3,000 元	112,200
院長級		800 元	89,760	2,000 元	215,160
副院長級		800 元	89,760	1,000 元	112,200
部長級(首長)		800 元	89,760	800 元	89,760
部長級(非首長)		800 元	89,760	800 元	89,760
政務次長級(比照 簡任第十四職等)	800 俸點		49,965	專業加給	38,290
				主管職務加給	67,840
比照簡任第十三職 等人員	800 俸點		49,965	專業加給	35,660
				主管職務加給	33,670
比照簡任第十二職 等人員	800 俸點		49,965	專業加給	34,580
				主管職務加給	24,950

資料來源：研究小組依據全國軍公教員工待遇支給要點及相關行政院函規定整理。

(三)年終工作獎金

1. 法令依據：軍公教人員年終工作獎金(慰問金)發給注意事項。

2. 支給標準：部長級以上政務人員以月俸及公費二項；比照簡任第十二職等以上政務人員以月支俸額、專業加給、主管職務加給乘以 1.5 個月計發。

二、福利性給與

(一)保險

1. 法令依據：公務人員保險法

2. 給付項目：被保險人在保險有效期間，發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬四項保險事故時，予以現金給付；其給付金額，以被保險人當月保險俸(薪)給為計算給付標準。

(二)生活津貼

1. 法令依據：全國軍公教員工待遇支給要點。

2. 支給項目及標準(均為九十二年度標準)：

(1)婚喪生育補助

表：九～四 婚喪生育補助支給標準表

項 目	補 助 標 準
結婚補助	二個月薪俸額
生育補助	二個月薪俸額
眷屬喪葬補助	父母、配偶死亡者，五個月薪俸額 子女死亡者，三個月薪俸額

資料來源：研究小組依據全國軍公教員工待遇支給要點整理

(2)子女教育補助

表：九～五 子女教育補助費支給標準表 單位：新台幣元

區 分		支 給 數 額
大學暨獨立學院	公 立	13,600
	私 立	35,800
	夜 間 部	14,300
五專後二年，二、三專	公 立	10,000
	私 立	28,000
	夜 間 部	14,300
五專前三年	公 立	7,700
	私 立	20,800
高中	公 立	3,800
	私 立	13,500
高職	公 立	3,200
	私 立	18,900
	自給自足班	7,300
	實用技能班	1,500
國中	公私立	500
國小	公私立	500

資料來源：研究小組依據全國軍公教員工待遇支給要點整理

(三)輔購住宅貸款

1. 法令依據：中央公教人員購置住宅補助要點
2. 貸款額度：簡任 220 萬元、薦任 180 萬元、委任 150 萬元，技警工友比照委任標準，政務人員比照簡任標準支給。
3. 貸款利息：年息 2.31 %。

(四)急難貸款

表：九～六 急難貸款支給標準表

單位：新台幣元

貸 款 項 目	補 助 標 準	申請期限	支給對象
本人重病住院	最高二十萬元元	事實發生日起三個月內	員工本人

眷屬重病住院	最高二十萬元		
眷屬喪葬	最高二十萬元		
重大災害	最高二十萬元		

資料來源：研究小組依據全國軍公教員工待遇支給要點整理

三、補貼性給與

(一)特別費：

1. 緣起：

中央各機關首長、副首長之特別費則係機關首長、副首長因公招待、餽贈、獎賞及公共關係等所需，如由其個人自待遇中支付，極不合理，如在機關年度業務費支應，又將影響業務之遂行。故審計部在審查三十九年度中央政府總決算報告書內，以及立法院在審議四十一年度中央政府總預算案審查報告書中，均曾建議行政院應統一訂立機關首長之特別費，以供因公開支之用。行政院依據以上建議，歷年來均衡酌機關層級、業務狀況、員工人數及首長職等等因素，訂定「中央各機關首長、副首長特別費列支標準」。該特別費依規定均須檢具原始憑證列報，惟為顧及部分費用無法取得原始憑證，故規定得依首長、副首長領據列報，但最多以半數為限。上項特別費均以「業務費-特別費」用途別科目編列列入年度預算，經立法院院審議通過後執行。

2. 法令依據：中央各機關首長、副首長特別費標準表。

3. 支給標準⁴：

表：九～七 政務委員以上政務人員特別費支給標準表 單位：新台幣萬元

區 分	九十年	九十一年	九十二年
行政院院長	33.3	26.65	24
立法院等其它四院院長	17.65	14.1	14.1
部會首長	8.8	7.05	7.05
行政院政務委員	4.9	3.9	3.5

資料來源：張啓楷,2002: 146

(二)座車

機關正副首長座車是作為上下班及參加會議之用，屬公務車之一種，其規定情形如次：

1. 調派使用：行政院核定之「車輛管理」第十九點規定：「公務車輛，除首長專用車外，其他車輛應集中調派，……。」另外，事務管理規則第三三九條規定：「各機關駕駛員額，除首長、副首長座車及有特殊情況報經權責機關核准者，得配置駕駛外，其餘公務車輛應循委託外包或其他租用方式處理，……。」
2. 座車購置預算：座車是行政首長專屬的交通工具。有關座車之購置原無統一標

⁴ 有關特別費係由行政院主計處主辦，其支給標準系列為保密事項，故參考張啓楷先生所收集之資料，其標準雖然並非完全正確，卻與實支標準差距不大。另一個值得注意的現象是，特別費受到立法機關的監督及媒體的批評，其列支標準有逐年降低的趨勢。又特別費支給對象，上自副總統，下自國小校長等機關首長、副首長均可按月列支。本研究僅列院長、部會首長及政務委員等重要職位月支標準做為參考。

準，部分機關有浮濫之情形。審計部於民國八十七年度各機關編列公務轎車預算及實際購置情形，經專案調查結果，發現各機關購置公務車輛，核有購車價款或數量超逾原預算編列標準、原編購車預算超逾中央政府預算編審辦法之標準，且五院、國民大會、總統府等單位，現行中央政府預算編審辦法尚未明訂其首長座車預算編列標準等缺失，經審計部建議行政院主計處研謀改善⁵。於是，行政院民國八十九年十一月三日行政院台八十九忠授字第一五六四五號函訂定「中央政府各機關採購公務車輛作業要點」統一規定中央政府各機關採購公務車輛，其第七點規定，部會首長新購之座車，其排氣量不得超過三千 C C。中央部會首長座車購置預算上限為 120 萬元。

3. 座車購置限制：立法院在審查九十二年度中央政府總預算時作成決議，中央政府五院除政府首長、部會首長、副首長等得配給專屬座車外，其餘均不得採購座車；各行政部門汰換首長座車及一般行政車輛所列預算全數刪除。

(二) 首長宿舍

1. 法令依據：中央機關首長宿舍管理要點。
2. 適用對象：係指各部、會、處、局、署等首長、副首長及其所屬二級機關首長。
3. 主要規定：

(1) 由人事局列管之首長宿舍，其保險、設備、家具及維修、更新等費用，由人事局 統一編列預算，交由各機關執行；有關水電、瓦期、管理等費用，由各機關年度相關經費支應之。

(2) 行政院華民國九十年三月三十日台九十人政住字第三〇六五六一號規定，「有關中央與地方各級機關首長宿舍之租金及裝潢費用標準」行政院所屬各機關如依「中央機關首長宿舍管理要點」第五點第二項規定，以租賃方式建置首長宿舍，應符合下列各項規定：所稱「首長」，係指各部、會、局、處、署等首長。宿舍室內使用面積以四十五坪為限；每月租金以調查當地房租租金最高部分前四分之一平均單價為標準；至裝潢費用以每坪三萬元為限。上開費用，由各機關本摺節原則，在相關經費項下勾支。有關宿舍內部之財物，應依「事務管理手冊」等相關規定妥為管理。租賃首長宿舍，應將每月租金及一次性裝潢費用陳報本院核准後辦理。

四、退職性給與

(一) 退職酬勞金

1. 法令依據：政務官退職酬勞金給與條例
2. 適用對象：
 - (1) 依憲法規定由總統提名、經國民大會或立法院同意任命之人員。
 - (2) 依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。
 - (3) 特任、特派之人員。

⁵ 整理自審計部〈八十七年度關於調查中央政府各機關購置正副首長座車及公務轎車之建議事項〉
<http://www.audit.gov.tw/scripts/tornado/searcher.exe>。首次造訪時間：民國九十二年四月二十日。
星期日

- (4)各部政務次長。
- (5)特命全權大使及特命全權公使。
- (6)其他依法律規定之中央或省（市）政府比照簡任第十三職等以上職務之人員。
- (7)本條例適用範圍，除前項人員外，包括副總統、臺灣省省長及直轄市市長。

3. 支給規定

政務人員服務二年以上退職時，依下列規定給與退職酬勞金：

- (1) 服務未滿十五年者，給與一次退職酬勞金。
- (2) 服務十五年以上者，由退職人員就下列給與擇一支領之：
 - A. 一次退職酬勞金。
 - B. 月退職酬勞金。
 - C. 兼領二分之一之一次退職酬勞金與二分之一之月退職酬勞金。

(3) 計支方式

- A. 一次退職酬勞金以退職生效日在職同職務人員之月俸額加一倍為基數，每服務一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。尾數不滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。
- B. 月退職酬勞金，以在職同職務人員之月俸額加一倍為基數，每服務一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。政務人員年齡未滿五十歲具有工作能力而退職者，不得擇領月退職酬勞金或兼領二分之一之月退職酬勞金。

(二) 公保養老給付

銓敘部台為特二字第〇〇四一號政務官依法退職規定，查政務官依「政務官退職酬勞金給與條例」，領取退職酬勞金與公務人員之依法退休，本質上並無不同，是以依該條例退職，領取退職酬勞金之人員，應准比照退休人員參加退休人員保險，或辦理養老給付。復依據財政部台財錢字第一四五七號政務官……，退職所領公保養老給付，准予比照「退休公務人員公保養老給付金額辦理優惠存款要點」規定辦理，並自六十三年十一月一日起施行。惟本案比照辦理人員，應以院頒「全國軍公教人員待遇支給辦法」內，按所訂俸額支薪者為限。

(三) 退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款

- 1. 法令依據：退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款辦法
- 2. 支給標準：

存款利率特予優惠，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算。但最低不得低於年息百分之十八。前項利息，由受理存款機關按月給付。

第二節 問題探討

一、政務人員給與應否完整法制規範

我國政務人員給與包含待遇、福利性給與、補貼性給與及退職性給與等四類。待遇項目內部長級以上政務人員共同支給的月俸公費項目，係依據「總統、副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」支給，該條例為法律。部分部長級以上政務人員除支領月俸公費外，另支之司法官專業加給、醫師不開業獎金、調查研究費、核能職務加給及研究獎助費等個別項目，係由各機關依據全國軍公教員工待遇支給要點規定，報經行政院專案核定⁶，屬行政命令性質。至於政務人員福利性給與包含，公保、婚、喪、生育補助等生活津貼、輔購住宅貸款及急難貸款等項目。補貼性給與包含特別費、座車及首長宿舍。這些給與項目並非規範於一套完整的法規之中，而是散見於相關的法規中。就法規性質分析，以法律形式規範政務人員給與事項，僅有總統、副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例。公務人員保險法及政務人員退職酬勞金給與條例等三項。至於，其他給與事項均係以行政命令形式規範之。就發生頻率分析，屬於經常性質者，包含月俸公費、特別費、座車、首長宿舍。因特定事實發生者，如婚、喪、生育補助等；公保、急難貸款、輔購住宅貸款、退職性給與等。就其歸屬特性分析，專屬政務人員的給與項目有月俸公費及退職酬勞金。其餘給與項目均與常務人員適用相同規定。

單獨建立一套政務人員給與法制應是可欲的法制目標。如兼顧現實，則就發生頻率分析，屬於經常性質者，包含月俸公費、特別費、座車、首長宿舍，似可彙入同一法規中予以規範，俾窺得全貌，做整體合理之建制。

二、政務人員待遇制度不合時宜

總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例—已逾四十餘年未修正適用上產生諸多問題，茲析述如次：

(一)法制體例不適宜：

「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」名稱定為「暫行條例」，非長久建制，體例不合時宜。

(二)範圍對象不符現況需要：

規範對象，已難涵蓋憲法增修條文及中央、地方組織法律增置之政務職務，致部分政務人員(比照簡任十二職等以上人員)之待遇標準需以行令政命，體制迭遭質疑，且與常任人員俸給糾結不清，難做合理規劃。

(三)計算基準與相關法規未盡符合：

⁶ 依據行政院民國四十一年四月二日台(四)一歲三字第五一代電司法院及司法行政部(現改為法務部)之「司法人員補助費支給標準」規定，司法院院長、副院長、秘書長及最高法院院長得支領司法人員專業補助費(現改稱司法人員專業加給)行政院民國六十八年六月十九日台六十八人政肆字第一三〇九七號函核定：「司法行政部(現改為法務部)部長除按特任官支給待遇外，自六十八年七月一日起比照司法院院長、副院長、秘書長及最高法院院長等支給司法人員專業補助費之例，增支司法人員專業補助費。」

「暫行條例」以「元」作為法定給與之計算基準，並規定依照現行公務人員俸額折支標準折合金圓支給。惟查「金圓」已非現行幣制，如依「現行法規所定貨幣單位折算新台幣條例」第二條規定：「現行法規所定金額之貨幣單位為圓、銀元或元者，以新台幣元之三倍折算之。」(現已廢止)故法定給與多年未修正結果，現行特任人員實支待遇並非按每「元」折算新台幣三倍計支。然由於自六十二年度開始，總統、副總統及部長級以上政務人員年度待遇調整幅度均較一般公務人員待遇調整幅度為高。因此，到了八十二年度通案待遇調整案之後，總統月支待遇標準高達 797,670 元，引起社會各界非議。於是自八十三年度開始到八十五年度，總統待遇均不予調整。八十六年度調整為 822,000 元至政黨輪替之前均不再調整。政黨輪替後，總統陳水扁先生體察民意，自動減薪為 448,800 元迄今，均未再調高。簡言之，待遇調整方式與暫行條例規定不一致，除產生適法性疑義外，待遇標準的不合理性，更激發檢討修正之必要。。

(四)月俸、公費配置比例有欠合理：

「暫行條例」規定，總統月俸、公費同為六、000元，大法官及部長級特任人員月俸、公費均為八00元，而副總統之公費三、000元，僅及其月俸六、000元之半數，至於院長之公費二、000元，反高出月俸(八00元)之二點五倍，各職務月俸、公費配置比例互見高低，主從不分，體制不清。

(五)法定給與差距懸殊：

參考美、日、德等先進國家現制，其總統或總理與國務大臣或部長級政務人員之待遇差距約為二十五%，而我國五院院長之待遇與總統之差距為六十七%，部長待遇與總統差距達百分之八十一%，差距過於懸殊，產生事務官待遇高過部長之現象(例如簡任第十四職等司法官之待遇即高過部長)，名實不相符合。

(六)部分特任人員現支待遇項目無法律依據：

「暫行條例」規定，特任人員法定給與項目為「月俸」、「公費」兩項，但部分專業機關之部會首長，基於專業性及內部公平性考量，間或有比照所屬事務官支領加給者(如原能會主任委員之「核能職務加給」及法務部部長、大法官具司法官資格者另支「司法官專業加給」等)，致與現行法律規定不符。

(七)待遇調整機制運作未公開化透明化：

「暫行條例」並未規定月俸公費調整的機制，實務上係由行政院考量財政負擔、民眾反映及常任文官年度待遇調整幅度辦理，於是，造成政黨輪替前，總統、副總統待遇偏高，而其它政務人員偏低的情形。

(八)政務人員待遇應否按職責程度予以分級：

依據「暫行條例」規定，院長、副院長及部長級政務人員的法定給與標準均相同，但是，部會職責繁重不一，所轄機關及員工人數差距甚大。如，內政部所轄人數達十萬人，而原住民委員會、客家委員會等僅百餘人。惟內政部部长、原民會及客委會主任委員支領相同標準之月俸公費，是否合理，仁智互見，亦值探討。

7.其他給與項目應否納入規範：

以特別費為例，立法院法制委員會審查該院沈委員富雄等十九位委員所擬「總統副總統及特定公職人員俸給條例草案」之規範內容包括俸給及特別費。惟查特別費係首長、副首長因公務所需支用之特別費用，非屬工作報酬，應否納入亦值討論。

三、政務人員退職常務人員化問題

政務人員退職給與問題癥結在於退職給與常任人員化。現行問題包含，得支領月退職金之設計待改進及政務人員與常任人員年資一併計算等。本研究第二章已有詳細討論，不再贅述。

綜上分析，現行政務人員給與制度問題為：(一)給與的界定與範圍；(二)給與制度未做整體規劃；(三)政務人員待遇標準的合理性；(四)政務人員待遇調整機制公開、透明化問題；(五)政務人員退職性給與常任文官化的問題。這些問題一方面是改革的焦點，另一方面也成為評估政府相關部門改革方案成效的基準。

第三節 可能途徑

壹、現行處理草案

銓敘部為配合民國九十一年九月十五日政府改造委員會第六次委員會議原則通過專業績效人事制度研究分組所提「政務人力運用彈性化計畫方案」，重新研擬政務人員法(草案)、政務人員俸給條例(草案)及政務人員離職儲金條例(草案)，尚未定案，茲就其有關政務人員給與法制部分，摘陳如次：

一、政務人員法：

政務人員法草案有關給與部分的規定，規範於：第二十七條政務人員之俸給，另以法律定之；第二十八條政務人員之離職儲金，另以法律定之；第二十九條中央或直轄市政府擔任機關首長之政務人員任職期間，得借用首長宿舍，其於離職後一個月內應遷出歸還。第三十條政務人員之福利事項，準用公務人員有關法令之規定。

二、政務人員俸給支給條例

(一)支給項目：

1. 月俸：指政務人員依本條例每月應領取之給與。
2. 政務加給⁷：指月俸以外，因擔任政務職務，另加之給與。

⁷ 銓敘部所擬政務人員俸給條例(草案)第三條規定，政務加給：指月俸以外，因擔任政務職務，另加之給與。「政務加給」，係因目前政務人員所支領之「公費」一項，其相對名詞為「私費」，易生混淆，似有未妥，故改以「政務加給」以示政務人員因擔任政務職務所支領之給與。其實以政務加給一詞取代「公費」一詞是原係考慮「國務加給」或「政務加給」二個名詞，由當時陳局長庚金決定採行後者。此外，所謂公費，在主計系統係指公務人員因公支出的費用。例如，行政院主計處民國七十九年一月十一日台(七九)處忠字第 00 三七二號函規定，差旅費是公費，係指公務出差人員之「交通」、「住宿」、「膳雜」等費用。至於「暫行條例」所規定的公費，係政務人員辦理政務所獲得之報酬。二者性質截然不同，乃重新予以命名。

(二)法定標準：

1.月俸：

(1)行政、司法、考試、監察四院院長及其相當職務者之月俸，按一千六百點計給。

(2)行政、司法、考試、監察四院副院長之月俸，按一千二百點計給。

(3)各部部長及其相當職務者之月俸，按一千一百點計給。

(4)各部政務次長及其相當職務者之月俸，按九百點計給。

(5)比照簡任第十三職等之月俸點數為七百三十點。

(6)比照簡任第十三職等之月俸點數為六百七十點。

(7)前項各款月俸點數折算俸額，由行政院會商考試院定之。

2.政務加給：

政務人員之政務加給，應依所任職務之業務性質與職責程度，由考試院會同行政院另定辦法辦理之。

三、政務人員離職儲金條例。

如就前所所歸納之現行政務人員給與制度改革成效基準分析，銓敘部所規劃草案除政務人員退職性給與常任文官化的問題以獲得解決外，仍存在下列問題，茲敘述如次：

一、給與的界定與範圍並未釐清：

依據銓敘部所擬政務人員法制草案，在給與項目部分明列項目，僅包含月俸、政務加給；福利事項準用公務人員有關法令；退離儲金等。至於官舍、座車、特別費等項目均未提及，仍使得論者無法窺得政務人員給與全貌。銓敘部做全盤規範固有其權責及現實考量，但是，政務人員給與高度政治敏感性本質，明示規範或許是杜絕不必要誤會最佳政策。此外，何謂福利事項於實務上並無明確的界定。模糊規範固留有彈性，同時也埋下爭議的種籽。

二、給與制度未做整體規劃

給與制度未做整體規範部分原因來自於給與的界定與範圍含糊所致，部分原因則源自政治現實所致，例如，政務官是短暫而高風險職務，便有「高風險，高報酬」的論述，而其主張落實的前提在於政務人員給與制度的整體規劃。就實務而言，現行部長級以上政務人員優渥的退職金制度，頗受詬病。目前銓敘部所研擬的政務人員離職儲金制度，可一掃舊制之流弊，但其立論基礎在於政務人員享有高報酬。依據各國通例，各國元首的待遇均為其政府待遇體系的天花板(ceiling)。自從總統減薪為月支 448,800 元之後，在部長級以上人員待遇合理比例的政策下⁸，形成待遇管理上所謂待遇擠壓(compression)的現象，於是，部長待遇僅能月支 17,950 元。在現實政治環境下部長級人員合理待遇，恐難實現。由

⁸ 部長級以上人員待遇合理比例是，總統：副總統：院長：副院長：部長為 1：0.75：0.6：0.45：0.4。上述合理待遇比例是行政院人事行政局就其專業幕僚立場提經行政院同意後，向李前總統登輝先生正式簡報後確立。爾後，成為行政院與考試院研議總統、副總統、院長、副院長及部長等人員合理待遇標準的最高指導原則。

於給與制度未能整體考量，一旦政務人員相關給與草案通過之施行之後，勢必造成「低報酬，低保障」的情形，恐怕會對於政務人員的延攬，產生不利的影響。

三、政務人員待遇標準的合理性

政務人員實支待遇是否合理？在民主國家必須受到民意的檢證，因此，陳總統減薪的政策宣示確實獲得民意的肯定，為政治決定的結果。立法院審查政府九十二年中央政府總預算案時，做成附帶決議要求政務人員減薪 10%。但行政院經衡酌世界其它國家相較並未偏高之理由，並未依據立法院附帶決議辦理，這又是基於比較原則所做的決定。到底政務人員待遇標準的合理性及決定因素為何？草案並未著墨，未來爭議空間極大。

四、政務人員待遇調整機制問題

各國公部門待遇調整制度無論是採用團體協商或政府待遇主管機關專業主導，都必須具備實質面及程序面的制度設計，只是側重程度不同而已(林文燦, 2001)。所謂程序性正義就是要使待遇調整過程透明化、公正化及公開化 (Fisher, Schoenfeldt & Shaw, 1999)。Leventhal 所揭示的程序公平原則評估原則為(一)一致性：係指俸給調整方式非常制度化，而且一致地使用；(二)無誤謬性：係指不因決策者或決策團體的個人偏好，決定俸給調整方式。(三)可改正性：係指能定期檢討標準的適當性，若有不當時，應加以改善之。(四)參與性：係指受俸給決定的影響者或團體代表有參與表意機會(轉引自施能傑，1997)。若以 Leventhal 所揭櫫的原則來評估我國軍公教員工(含政務人員)待遇調整機制，除了一致性外，其它三個原則全然欠缺。美國、新加坡及英國都成立獨立的委員會作為待遇調整審核機制，值得借鏡。反觀，銓敘部所擬月俸支給數額調整，規定由行政院會商考試院定之，政務加給如何調整並無明文規定，均值進一步檢討改進。

貳、政務人員給與理論探討

員工給與如何決定？私部門員工給與在市場經濟體制下，由勞動市場供需決定之。勞僱雙方都期望透過客觀的基準(criteria)，決定公平與合理及具有競爭性的待遇水準。所謂客觀的基準，不外乎以下幾種經濟指標：(一)物價水準(price trend)；(二)生產力(或經濟成長率)；(三)獲利能力；(四)勞動市場供需狀況及(五)同業的待遇水準(比較原則)(Mitchell, 1989)。此外，如財政負擔能力或支付能力亦須列為重要考量。到底採用單一經濟指標？或多個指標？並無定論。因此，近年來，有一種化約的取向，比較原則成為許多企業調薪的依據。惟無論如何，值得注意的是私部門的給與調整多由勞動市場決定之，是由較為客觀的經濟指標決定之。但是，公部門員工給與決定則除了須考量客觀的經濟指標之外，尚有政治層面的考量。「……，(人事行政局局長)陳庚金表明軍公教調薪非關財政問題，而屬政治問題的考量，……。」(青年日報，83 年 1 月 9 日第 1 版)。

中時電子報記者羅如蘭在名為「高官薪資無章法 政壇豈能不亂？」的特稿，對於我國政務官以上人員待遇制度問題做深入報導，本篇報導為少見之佳作，所呈現的政務人員給與問題，值得規劃者再三思量。其內容大要略為：

「卸任總統的歲費比現任總統還多，而卸任副總統光是歲費一項，就比現任副總統的歲費加公費（亦即全部薪水）還多。理論上應該享受清閒尊榮的卸任正副元首，領受了這麼多人民血汗錢，能不繼續「戮力從公、參與國政」嗎？不能怪台灣政壇看來看去都是連宋李扁這些老面孔，只能怪台灣根本沒有一套合理的領導人薪給制度。中華民國總統都已經有十任了，正副總統的薪水幾何，還是只有一紙民國三十八年訂定的「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」、五個條文規定。行政院本來打算草擬一份比較現代化的「總統副總統俸給條例」取而代之，並據以設計一套政務官俸給制度，以總統薪職俸點為基準，按比例遞減，合理安排院長、部長、次長等政務官的薪資級距。例如，總統的薪水若是八十萬元，院長的薪水大約是總統的六十%約四十八萬元，部長的薪水就是四十%約三十二萬元。考試院也重新翻修了「政務人員俸給條例」，打算將部長級政務官的薪水從現在的十八萬元，一舉提高到三十萬元左右。政府再造正向企業經營看齊，調高政務官待遇，是比照企業招攬專業經理人的做法辦理。高待遇就有高風險，以後政務官如果拿不出成績，就只能回家吃自己。但由於立委薪水也將比照部長級待遇隨之水漲船高，法案一送出門，就被「立委、高官自肥」的口水給淹沒，至今不見天日。再加上經濟不景氣，連陳水扁總統都自動減薪，政府人事部門設想的那一套「高待遇高風險」制度，只露「高」部位，就被硬生生吞回去。至於其他的配套，就更別提了。更悲慘的是，因為制度改革到一半，政務官薪水沒提高，退職福利卻可能先被取消。政務官真正成為一個高投入、低報酬、又毫無前途保障的行業。另一方面，即使陳水扁總統自動減薪，但除非未來的「總統副總統俸給條例」調低總統計薪的俸點，否則現行規定若不改，將來陳總統卸任後到底該領他現在薪水的一半，還是李前總統現在領的薪水，仍然可能出現爭議。在台灣講起來，這又是政治而不是制度問題⁹。」

Risher(1997: 159)指出：「行政首長薪資管理絕非易如低階公務人員待遇管理的延伸。薪資管理程序及政策或許與低階公務人員並無二致，但其支給數額高以及標準是在公眾注目下的金魚缸所為之決定。民選及政治任命官員以下的高級文官具管理專才，意味著其薪資決定過程決諸於勞動市場。至於，就政治任命以上層級而言，薪資是個政治地雷(political land mine)，並受到熱烈的討論。民選官員薪資(意旨總統)就如同一個無法穿透的天花板，是所有公務人員薪資的上限。行政首長薪資管理是政治與勞動市場間的碰撞(clash)。」可見，政務人員給與決定在民主體制下，某種程度似乎是經濟決定與政治決定相互推移的產物。

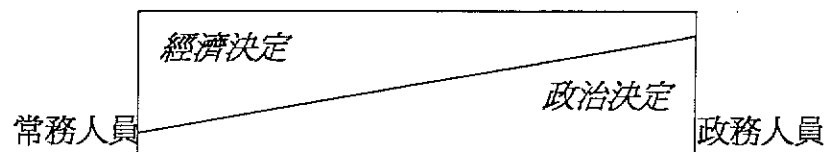
一、相關理論簡述

一般而言，如何決定政府首長的待遇有兩種論點，一為市場價值論，二為政治權力說。前者假定爲了要吸引優秀人才進入政府部門服務，必須提供足以與民

⁹取材自<http://news.sina.com.tw/sinaNews/chinatimes/twPolitics/2002/1019/10737399.html>。首次造訪時間：民國九十二年三月二十四日。

間企業競爭之薪資水準，後者則主張其純為政治決定，係現任者利用政治權力為自己爭取更好的待遇。然而，兩者都忽略了一些政治與行政的重要面向。首先，現代政府文官體系之設計已建立起其內部市場供需（Wise, 1996），與民間人力市場競爭之情形已不多見，通常只在年輕人選擇是否進入公務體系或資深行政主管考慮轉換跑道時發生。其次，陳總統大幅減薪；輿論、立法委員要求部長及政務人員減薪 10%，以共體時艱的要求，似乎意味著民主競爭及政黨輪替等將使得政府機關傾向平等式待遇制度，亦即壓縮位居待遇金字塔上層的政務人員待遇標準，以確保整個政府官員的待遇水準不致與人民收入相差太多。此種現象似乎明顯違背政治權力說所隱含的競租行為（rent-seeking behavior），值得擔憂的是，政治決定發揮極致的後果是，政府充斥才具平庸之輩，或是富人充斥的富人政治。

無論是實務觀察或理論的論述，在在顯示公部門員工給與決定是經濟因素（客觀經濟指標）與政治因素（主觀政治決定）的連續體，如圖：九～三。連續體的左端是經濟決定，連續體的右端是政治決定。政務人員給與的決定，相對於常務人員而言，是較偏向於連續體的右端，亦即政治決定的程度高於經濟指標的客觀考量。



圖：九～三公部門給與決定連續體

資料來源：本研究小組繪製

「官僚自肥」到底客觀的事實存在，抑或是主觀的臆斷印象。如果是客觀事實的存在，那麼，位居權力金字塔頂端的政務人員愈容易自肥。政治學家們已愈來愈多人利用公共選擇理論解釋政府官員的行為（吳惠林，1995：119）。公共選擇理論的研究者指出，經濟學家就像是個手裏拿著兩套工具的人，一套用來分析私人經濟，另外一套分析公共經濟。首先，他們認為私人經濟中的個人- 經濟個體、相費者、企業家，都是追求私利的人。其次，他們認為政府如同超凡的機器，它的行動反映整個社會的利益，而且是由一群為公共利益奮鬥的正直公僕所管理。公共選擇理論的研究者認為，上述說法乃是一種神話，應立即揚棄（夏道平等譯，1988：101）。公共選擇理論的精義，始於對官僚行為的假定，公務人員亦有追求自利行為的經濟動機。官僚彼此競賽的激烈程度，不下於商場的競爭。當然，除非透過賄賂的方式，政府官員無法追求個人的最大利潤。因此，他們轉而尋求變數的最大化：包含薪資、補貼、權力、聲望、和卸任後的機會等等；根據 Niskanen 的說法，無論在政府部門發號施令者、為政府工作、或是位居國家的元首，都不會改變人類的本性。任何人，無論受僱於民間或公共部門都不會也所改變：如果他們有選擇的機會，他們會做出對自己最有力的決定（未必是物質利益，也可能是名譽或成就感等心理滿足），即使上述決定與大眾的利益未必相符合。根據都洛克的解釋，私人企業與政府部門不同的地方，並不是在於從業人員行為的不

同，而是遊戲規則的不同：個人追求一己目標所受的限制，在私人企業要比官僚體系嚴格的多(馮勃翰譯，2000：303-304；夏道平等譯，1988：106-107)。公共選擇理論的論述的解釋力，建立在對政府官員追求自我利益的假定上及符合社會大眾對於官僚自肥的主觀認知。當然，公共選擇理論也有其侷限性，尤其無法解釋深受儒家文化薰陶的政府官員(如李國鼎先生)的無私奉獻精神。對本研究的啓示倒是，如果大多數民眾都有「官員自肥」的刻板印象，那麼，唯有建立一套透明而具有公信力的政務人員給與決定機制，才能夠破除民眾的刻板印象，贏得民眾的信任。

近年來，如何建立民間企業 CEO 給與決定機制是待遇管理研究的熱門課題。有一派學者專家是以代理人理論來解釋民間企業 CEO 的給與事項，頗具有參考價值。該派理論的焦點擺在將所有權人及專業經理人的目標作緊密的結合。其理論的基本前提為高級行政首長是股東雇用來用以管理組織者，因此，高級行政首長應該追求股東最佳利益，而非追求本身自我的利益。在此一前提下，給與的組合應適足以使 CEO 追求股東的最大利益而非自我利益。然而，由於股東與管理者的委託代理關係，存在著不對稱資訊，會產稱代理人為備受委託人利益而追求自身利益最大化的情形，這便是典型的「代理問題」或所謂的「道德風險」。為了要迴避因不對稱資訊所產生的「道德風險」問題，關鍵在於設計契約的設定。換言之，如何透過制度或契約做最適安排，使得 CEO 自我利益能與股東的最佳利益取得一致，就是代理人理論在員工給與決定之焦點所在。政務人員(代理人)隨政黨進退，受選民(委託人)之託謀求最大福利。如何避免政務人員因掌有資訊不對稱性的優勢，反客為主，將道德風險展現在追求給與最大化(自肥)之上。要避免這種代理人問題的關鍵，就在於設計一套既能合理人誘因。代理人理論提供了學界一個有系統思考制度運作內涵的機會，也提供官僚科層組織改革的理論基礎(陳敦源，)。為了防堵 CEO 汲於自我利益的最大化以及 CEO 給與無法反映其績效等弊病，民間企業設立獨立給與委員會，作為決定 CEO 給與機制的情形，有日益增多的趨勢。給與委員會的制度化已經成為美國企業界管理 CEO 給與的重要過程。當民眾對於那些績效缺缺而又揮霍無度的政務人員，希望行政部門能夠建立一套健全的給與決定機制，合理檢討其給與制度時，代理人理論會是一個極具有解釋力的理論架構。

二、跨國與時間序列比較

有關於政務人員給與決定理論的探討，寓意著一個非常重要的研究旨趣：從一個長期的趨勢而言，政務人員的給與標準與項目(現金待遇、福利、補貼、及退職)必然呈現大幅增加的趨勢嗎？Christensen¹⁰做了一個跨國研究，對各種政務人員給與決定理論及政務人員給與的長期趨勢，做了一個全盤而精闢分析。他發現每一種理論的邏輯、預測模式及所觀察到的不一致現象，但很遺憾的是沒有一

¹⁰本篇報告關於政務人員待遇及各種補貼的跨國研究及時間系列的研究多取材自 Christensen, Jorgen Gronnegard (2003) < Pay and Perquisites for Government Executives > 一文，本篇文章於 google 網站上取得，惟造訪時並未立即記錄其網址，其網址已經移除，特予以說明。

種理論能與實務契合。

公共選擇理論假定個人理性追求自利，因此可合理推論掌握公共權力者也同時重視本身的物質福利。但問題是在大多數西方國家，事實上難以維持與前任實質薪資相當之水準，其面臨政府內部層級薪資壓縮之情形愈來愈普遍，甚至令人懷疑執政者是否追求加薪。

公共選擇理論之缺陷在於忽略「制度」加諸於政務人員身上的力量，Tocqueville 民主制度論之因果分析與公共選擇理論能接近，但其預測結果卻截然不同。民主理論所蘊藏的政治決定，說明了政治人物不但未為自己爭取待遇，隨著時間發展結果，其待遇水準反而下降，這在幾個西方民主國家中獲得佐證。但在獨裁或科技官僚政權，情形就全然不同，如東南亞國家之香港、新加坡和歐盟，民主治理原則仍受到相當程度限制。又如澳洲、德國、瑞士及日本高層菁英不論從絕對或相對都成功地捍衛其職位。

表九～八 點出二種政務人員待遇決定類型。第一種類型，政務人員的待遇與一般公務人員併在同一個薪資團體協議體系之下，因為其待遇與基層公務員併同考量，並與勞動市場關係密切，因此，其待遇調整長期趨勢朝向平等發展，符合前述 Toqueville 薪給相對逐漸壓縮的觀察，如一些西方國家、北歐國家等(按，我國公務人員高低差距無法拉大的情形相同)。另一類型是行政首長的待遇與各項補貼(含福利性給與)是按照半自動程序(semi-automatic procedure)調整之，此種作法最重要的意義是政務人員給與調整去政治化(de-politicized)意涵，也就是說政務人員給與的調整既不是勞動市場議價，也不是在國會裏政治議價的產物，這種作法可避免政務人員給與調整落入 Toquevillian 的相對逐漸壓縮模式之中，澳洲、紐西蘭及瑞士等國政務人員能維持高薪的緣故。這也提供了我國政務人員給與制度合理化的一個可能途徑。

跨國比較發現並無一致模式。薪級、相關因素及運用津貼的情形多樣到只能說是國家特色。一些西歐國家美國高層官員待遇有減損之趨勢，不僅指政治、行政首長，尤其是國會議員更是如此，其貨幣所得正逐漸減少中。由於待遇相對減損，使得待遇系統趨於平等，在政府金字塔中，薪距相對壓縮了，更縮短政府官員與一般民眾間之所得差距。但有例外，如瑞士、或德國的一些個案，仍能維持其所得。當比較範圍擴大到東南亞國家時，此趨勢就並不那麼確定。如中國、香港、新加坡及南韓都沒有這樣的趨勢，在工業化民主國家如澳洲、日本及紐西蘭也沒有。

對於那些經歷待遇相對減損的西方國家而言，引起二個問題：第一，這樣的趨勢是否會導致待遇由其他津貼所取代？並沒有系統性資料能提供答案，但是有足夠的例子證明沒有這回事。例如，在其他方面與美國一樣有錢的德國政治人物，也經歷其津貼難以維持生活所需的窘境。丹麥以往總是安排公務員擔任許多董事會、委員會職位。目前雖然仍是如此，但不如過去可支領酬勞金，這樣的結果也造成其總體所得之減損。結果以官方身份擔任這些職位者得不到金錢報酬，或必須繳庫，但是這樣的職位對公務員及政治首長而言，代表一種退休後延遲給

付之津貼形式。

表九～八 政務人員待遇及補貼性給與(含津貼)類型的理論解釋¹¹

理論	因果邏輯	與理論一致的類型	與理論不一致的類型
公共選擇理論	政府首長會使其個人待遇及補貼性給與及大話	報酬不斷增加	減損 趨向於公平
宏觀制度論-托克維爾派民主理論	民主競爭機制有效地限制了政治人物追求其所得最大化情形	在民主政體之下，行政首長的待遇及津貼呈現減損現象： *長時間比較 *與獨裁政體相較	在民主政體之下，不論絕對或相對意義，政府首長的待遇及津貼呈現持續增加的情形
理性選擇制度論 (rational choice institutionalism)	政府首長是個人效用最大化者，因為制度的限制並非個人所能控制者(按，政務人員給與調整，係依據既有的制度下調整，逐漸攀高的情形非本人所能控制者。)	長期預測趨勢取決於較詳細的細部制度規定，其情形有三： *在勞動市場議價下：會朝向 Tocquevillian 模式 *按自動調整程序調整給與：會形成首長給與持續提升情形 *藉由選擇暗盤的給付方式處理，侵蝕制度的限制。	無法解釋的情形如下： *儘管整合入平權的機制下，政府首長仍持續改善其給與。 *在自動調整程序下，政府首長面臨給與逐漸減低的情形。 *額外津貼逐漸減低的趨勢。
歷史制度論	只要「蕭規曹隨」，在位者可以逐年增加利得。	率由舊章	劇烈的政策改變，政府首長的給與因而減低(陳總統減薪一半)。
文化理論	決策係架構於主流文化系絡中，不但決定價值之所在並使其正當化。	取決於主流價值，如：選擇平權體制或層級節制。價值改變，政策隨之而變。	主流文化價值的改變，政策並非必然隨之而變。

資料來源：Christensen(2003: 19)

三、比較研究發現

Christensen(2003: 14)研究發現幾個較不具爭議性的結論：(一)一般性的市場經濟與特定勞動市場等因素在決定政府行政首長(政務人員)給與標準上，僅扮演次要的角色，此一深具政治的事件，主要是透過政治程序及議價方式處理之。(二)即使是上開經濟因素無法解釋經驗性的觀察，但是政務人員本身基於個人理性對於物質與非物質報酬之追求，而作為個人及集體選擇的激勵因素的論述，仍不得等閒視之。然而，加諸首長限制是如此之嚴苛，致使渠等無法追求本身報酬的最大化。(三)這些限制機制的結果不一。宏觀及微觀的制度建構間是一個區別方式。前者係指民主競爭或獨斷獨行所造成的明顯不同；後者則指涉政務首長的基本薪資及額外津貼是由半自動程序決定之，抑或併由一般性的議價場合，以及與低階公務人員待遇調整相結合的政治性質等決定之，二者結果有會相左。(四)上述策略性遊戲皆鑲嵌於社會文化系絡中。隨著時間推移，使之深具政治成本，無法建構新政策，然而，一旦文化或意識型態有了改變，待遇政策改革曙光乍現。

¹¹ 所謂一致性類型或不一致類型的意義是指比較研究的發現與否原本假設的因果邏輯相同與否，假使相同就稱為一致類型，反之稱為不一致類型。

(五)政策教訓有二，負面的結果是行政首長的待遇與其宏觀或微觀績效均無關聯；正面的結果是揚棄具任期保障的功績官僚體制的論述，似乎言之過早。

貳、其它國家政務人員給與制度

一、跨國比較

Christensen(2003, 6-8)針對政府首長給與做跨國比較時，將給與分為基本薪資、津貼及退職給與等三個部分。第一部分基本薪資佔所得最大比例，須課所得稅，原則是公開的；第二部分是額外津貼，可能是須課稅的現金給付，也可能是實物給付，如配座車、官舍、旅費、出差費，或其它非物質的報酬，如社會地位與聲望。第三部分是以延遲給付方式發給退職金，以回報其在職間的辛勞。值得注意的是，津貼的重要性愈高，意味著該國給與制度愈不夠透明化。更重要地是，假如額外津貼所佔比例愈高，那麼，工作與誘因措施間的關聯愈不明顯。質言之，政府首長所支領的待遇都較為公開化，且多依據一定的程序或機制調整之，至於額外津貼都較為隱密，較不具透明化。津貼佔政務人員給與比例愈高，則其給與制度愈不具透明化。愈重要的津貼項目，運作愈是模糊，是以，很難以貨幣衡量其價值所在。

表九～九政府首長津貼的普遍類型

在職期間	有生之年/惠及家人	退職之後
生活津貼及服務		
免費、並配置司機； 具象徵意義且免稅的津貼；大部份國家皆有。	例如，在中國及歐盟為 普遍現象	
附加物		
行政首長如兼具國會議員身份可仍支領議員之薪水及相關津貼；非國會議員身份者所支領之薪資與是否有此收入無關		
累積的資本		
在法國，中央部長級人員可在低於國家的政府層級當選民選職務；在其他國家部長或其他政治首長依法不得兼任私人企業或政府其他職位。	依據不同原則訂有退休金方案；在傳統丹麥系統，部長退休時依據其服務年資支領終身退休金。	可擔任政府部門、國營企業或私人或半官方組織董事；在美國，聯邦行政部門、律師事務所、法人組織會彼此交換行政首長

資料來源：修改自 Christensen, 2003: 18

從表九～九看出政府首長所支領的各種額外津貼，其佔給與的比例通常不高，都是與擔任該職務有關且具象徵意義，例如，座車。幾個較特殊的國家如中國及歐盟，政府所給付的額外津貼澤披眷屬，在中國甚至享有終身。這類的津貼佔了中國菁英收入之泰半，此類暗盤的額外津貼，使得在做跨國比較時，特別不公平。我國亦有相同情形。

另一更重要的衍生性利得是退職後尋求第二春機會的可能性。雖然有一些國家（如德國、北歐國家、歐盟委員會等）在這一方面有所限制。但以法國的政治傳統而言，該國不但提供政治人物額外的收入，也提供結束從政生涯後，另一個舞臺的機會。退休金也具有類似的功能。在許多國家的傳統裏，政府服務生涯的

結束，並非人生的終結。在法國、日本或南韓等待遇菲薄的公務生涯服務，是為優渥的未來事業鋪路。在其他國家，這樣的機會雖未能與公務生涯作緊密的結合，但擔任過部長或退休之高級文官通常都有機會在公私部門間之「模糊地帶」，尋得事業第二春（Christensen and Pallesen, ）。。

二、美、英、日及星國等政務人員給與制度舉例

(一)美國

新任總統的首要任務就是政治任命優秀人才，這些人將會制定及執行政策，能否招募到有能力的公民投身政府工作，取決於政府工作的吸引力，包括薪水、非工資的報酬等。才俊之士雖不致為單一因素接受政治職務，但是相較於放棄原有的豐渥收入，多數人都可能躊躇不前(Burtless, 2002:3-4)。茲就美國政務人員給與制度概述如次：

1.適用範圍

政治任命層級包括內閣層級職位(部長、國務卿、副部長、政務次長、助理次長、副助理次長、首席法律顧問等)各種獨立性機構、管制性機構如環境保護署、聯邦調查局等，駐外大使、法官和檢察官。

2.待遇標準

主要依首長俸表(Executive Schedule)支薪。2003年，於首長俸表第一級職位(內閣層次官員)支領年薪171,900美元，第五級(行政官員、委員會成員等)支領125,400美元，其中國會議員支領首長俸表第二級154,700美元。

表：九～十美國首長首長俸表

單位：美金／年

層級	職位	支給數額
一	部長層級（如國務卿、國防部長、農業部長等）	\$171,900
二	副部長層級及主要機構首長（如各部副部長、中央情報局局長、人事管理局局長等）	\$154,700
三	政務次長及中層機關首長（如各政務次長、功績制度保護委員會主席、政府倫理辦公室主任等）	\$142,500
四	助理次長、部門顧問、次級機關首長、一些委員會成員（如 Inspector General、首席財務長）	\$134,000
五	行政官、司處長，委員會成員	\$125,400

資料來源：美國人事管理局網站(2003)，<http://www.opm.gov>。

3.待遇調整機制

目前待遇調整機制可上溯1960年代，1967年國會建立薪資訂定程序，讓立法者脫離定期表決自己薪水的痛苦。成立著名的四年期委員會（Quadrennial commission），係成立一委員會決定行政首長、國會議員及法官的待遇標準。1989年倫理改革法及(The Ethics Reform Act of 1989)是現行副總統以下行政首長、國會議員法官等待遇決定的法源依據。並成立公共服務及待遇公民委員會（Citizens' Commission on Public Service and Compensation)取代四年期委員會。由委

員會研提國會議員、聯邦政治任命者及法官之待遇，向總統提交報告，總統將會衡量其建議向國會提出待遇調整報告，經參眾兩院同意後，由總統簽署後施行。

(1) 組織成員：

該委員會計11名成員，其中二位由總統任命；參眾議院議長各推薦一位、；法官推薦二位等，以上人選必須摒除政治關係，並須具有政府服務、人事管理或公共行政專業；至於其他五位成員，則反映地區性、或從選民名單中隨機抽樣。主席由總統指定，如有空缺，依其任命方式再行遞補，當從事委員會工作時，每日可支領美金100元報酬，並可支領交通費。

(2) 權責：

每一預算年度評估副總統、參、眾議員、立法部門部分職位、法官及司法部門部分職位、行政首長俸表職位等（按：涵蓋行政、立法、司法部門），以決定並提供以上職位彼此間適當的薪給關係、及與一般俸表間之適當關係，向總統提交報告及做出建議，總統根據報告及建議，考量民間人力市場水準、整體經濟狀況、政府財政負擔等向國會提出公平且合理的建議。

(3) 待遇決定實際運作情形：

行政首長俸表、參眾二院議員、法官及其他政府高階官員的待遇調整是連動處理，由國會以下三個方式按年調整之。第一，國會可通過特別立法(special legislation)賦予待遇調整的權限。第二，它亦允許按年度自動依雇用成本指數(ECI)減0.5百分比調整之，惟其調整幅度不得超過一般俸表白領公務員調薪幅度(103 Stat. 1716, at 1769)。第三，依據公共服務及待遇公民委員會所提建議案，辦理年度待遇調整案。惟值得注意的是，該委員原預定須於1993年召開會議，但是，截至目前為止並未召開任何會議。儘管如此多種調薪程序，但是國會近年來都踟躕於調整行政首長俸表，1995年至1999年為止，僅調整二次，一次是在1998年自動緊跟ECI調整2.3%(亦即附麗於一般俸表的白領階級公務人員待遇調整之)，2000年調整3.4%(CBO, 1999: 3-4)。2001-2003年均按照一般俸表調整幅度調整¹²。由此可見，政務人員待遇調整機制的多樣性及難度，獨立待遇調整委員的機制，似乎也不是萬靈丹。

另一個值得注意的是，行政首長俸表與SES俸表間保持密切的關聯。例如，SES俸表最高級依規定不得超過行政首長俸表的第四級，如加上地域薪(locality pay)調幅，亦不得超過行政首長俸表第三級。如此緊密連結，在待遇管理上具有二層意義，第一，SES員工待遇不會超過行政首長待遇標準；第二，造成SES人員待遇擠壓(compression)的現象，其主因是國會基於政治考量，常踟躕於調整行政首長俸表，而SES俸表卻年年調整，相形之下，到了1999年，幾乎有半數的SES

¹² Salaries of Federal Officials: A Fact Sheet, CRS Report for Congress.

<http://www.thecapitol.net/FAQ/images/Salaries%20of%20Federal%20Officials%20CRS%2098-53.pdf>, 首次造訪時間民國九十二年三月二十六日。該文詳細的說明美國行政首長俸表及國會參眾二會議員歷年待遇調整情形。

人員的待遇標準碰到天花板(最高職務的待遇上限)(CBO, 1999: 3)。

4. 美國待遇調整發現與借鏡：

- (1) 政治人員與一般俸表員工間待遇呈現擠壓的現象。優秀政務人員不一定僅為金錢投身公務行列，但也沒有人敢保證決定投身公職與否與金錢報酬全然無關。根據調查四分之三的美國成人認為現金性給與是政治任命者決定是否投入政府工作的主要原因之一 (Labiner, 2001:16)。政治任命者的待遇有縮水現象，不但在購買力方面，與一般員工之比較亦是如此。在這樣的情形下，才俊之士在考慮家庭幸福之後，可能會拒絕政府的工作，這對國家而言絕非好事。
- (2) 選民能否接受，是決定高階官員薪水的重要因素之一。
- (3) 從政治任命者徵選園地論之，不論是商業界、法界、教育界或研究機構都顯示政府所提供之待遇水準偏低。職務本身所具影響力，是社會菁英接受政務職位的原因之一。

5. 福利性及退休性給與

美國政務人員享有與一般俸表常任人員相同的退休、健康醫療、保險及休假等福利。

(二)英國

英國為內閣制國家，閣員來自國會並對國會負責，但在各個政府部門中，亦擔任政務首長的角色。因此，部長同時具有國會議員身份，茲就其給與支給說明如次：

1. 決定的程序：

自 1971 年起確立由一獨立團體提擬建議，並由議院作最後決定之機制。目前由高階人員薪資審核委員會(the Senior Salaries Review Body，簡稱 SSRB)（前身為 Top Salaries Review Body）每三年就薪資、津貼、年金制度檢討後向議院提出建議。因自 2001 年起議員津貼結構與先前有所不同，因此議院同意由議長任命成立一跨黨派小組，即所謂「議長諮詢小組」(Speaker's Advisory Panel) 對於津貼之運作部分提供議長及下議院領袖諮詢意見。

2. 待遇調整考量之因素

過去數十年來，待遇調整時之參考點係依獨立團體之建議而有所不同，如 1982 年確立應每四年檢討薪資，又每年之調薪幅度必須依據非勞動公務員、教師、醫師及牙醫師的調薪情形。1988 年起則建立與高級文官薪俸水準維持相當比例之原則，訂為非勞動公務員第六等最高俸點的百分之八十九。1995 年確立應依相關比例 (relevant percentage) 調薪，所謂相關比例係指公務員第五等至第七等平均年薪增加的比例。1997 年以後，隨高級文官俸段的中點所增加的幅度而調整。

3. 現支待遇標準

英國在決定閣員待遇標準時剋守一個「過猶不及」的基本原則。亦即，待遇標準不得高到成為擔任該職務者主要誘因，但也不能低到候選人不願意競選國

會議員。

部長的待遇¹³包括兩部分，一是國會議員薪資，另一為部長薪資。詳如表九～十一及表九～十二。

表：九～十一英國上議院議員亦擔任行政職之部長、官員待遇支給標準表 英鎊/年

職稱	支給數額	職稱	支給數額
內閣部長	94,826	國務大臣	74,040
政務次長 (Parliamentary Under Secretary)	64,485	執政黨總黨鞭 (Government Chief Whip)	74,040
執政黨副總黨鞭 (Government Deputy Chief Whip)	64,485	執政黨黨鞭 (Government Whip)	59,630
反對黨領袖 (Leader of the Opposition)	64,485	反對黨總黨鞭 (Opposition Chief Whip)	59,630
貴族院議長 (Lord Chancellor)	180,045	委員會主席 (Chairman of Committees)	74,040
主要副主席 (Principal Deputy Chairman)	69,267	檢察長 (Attorney General)	99,200

資料來源：英國內閣辦公室網站：
http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/min-mp-pay/min_sal_tables.htm。

表：九～十二 英國下議院議員擔任行政職之部長、官員待遇支給標準表 英鎊/年

職稱	支給數額	職稱	支給數額
首相 (Prime Minister)	171,554	內閣部長 (Cabinet Minister)	124,979
國務大臣 (Minister of State)	91,358	政務次長 (Parliamentary Under Secretary)	82,624
執政黨總黨鞭 (Government Chief Whip)	124,979	執政黨副總黨鞭 (Government Deputy Chief Whip)	91,358
執政黨黨鞭 (Government Whip)	78,440	執政黨助理黨鞭 (Assistant Government Whip)	78,440
反對黨領袖 (Leader of the Opposition)	119,159	反對黨總黨鞭 (Opposition Chief Whip)	91,358
反對黨副總黨鞭 (Deputy Chief Opposition Whip)	78,440	反對黨助理黨鞭 (Assistant Opposition Whip)	78,440
議長	124,979	主席	91,538

¹³資料來源：英國內閣辦公室網站：

http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/min-mp-pay/min_sal_tables.htm。首次造訪時間：民國九十一年四月二十日。

(Speaker)		(Chairman of Ways and Means)	
首席副主席 (First Deputy Chairman)	86,968	第二副主席 (Second Deputy Chairman)	86,968
首席檢察官 (Solicitor General)	115,989	蘇格蘭總監 (Advocate General for Scotland)	115,989

資料來源：英國內閣辦公室網站：
http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/min-mp-pay/min_sal_tables.htm。

4.津貼¹⁴

(1)辦公津貼 (Office Cost Allowance, 簡稱 OCA)

包括為履行議院職責所需之行政協助、一般開銷及雇用研究助理之費用。但此津貼已於 2003 年 3 月 31 日廢止，取而代之的為一中央補助津貼之系統。所雇用協助國會工作進行之人員，將由中央支付薪水，並有離職金之設計，依據工作內容訂定薪俸等級，並簽訂契約。每一成員可有相當三個全職人員。2002 至 2003 年度，倫敦選區的議員此項津貼最多有 72,310 英鎊，其他地區則為 61,980 英鎊（但如大多在倫敦雇用，亦能獲得 72,310 英鎊之補助），每年將會依據下議院以外地點，相似工作之薪資水準調整。

(2)殘障津貼 (Disability Provision)

對於有特殊殘疾國會議員之給與，原為辦公花費津貼 (OCA) 之一部分，必須於議院決議，2001 年起為保護其個人隱私，避免造成困窘及干擾，將此項津貼併入一般服務預算 (General Service Budget)。

(3)臨時費用 (Incidental expenses provision)：

自 2001 年起新增，補助辦公室運作所需之花費，如房租等，數額為 18,234 英鎊，每年將依據零售價格指數 (Retail Prices Index) 調整。

(4)臨時秘書津貼 (Temporary Secretarial Allowance, TSA)

行政或研究助理因懷孕或生病請假而必須雇用臨時人員之費用，助理因生病緣故請假者，補助一年期間之助理費用，如助理係因懷孕請假，則補助 24 個星期之助理費用。

(5)倫敦津貼 (London Supplement)

為反映高生活物價水準，選區在倫敦者可另支此項補助，惟在倫敦有官邸者，不得支領。2002 年四月一日起之標準為 1,527 英鎊。

¹⁴有關英國政務人員的津貼及退休年金，是取材於Parliamentary Pay, Allowances and Pensions: the Reviews of 2001，請參考：英國國會網站：網址：

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-086.pdf>，首次造訪期間：2003年3月21日。

(6)額外費用津貼 (Additional Cost Allowance)

當議會開議時，必須離家過夜所需之費用，已領倫敦津貼者不得兼領此項津貼。2002 至 2003 年之標準為 19,722 英鎊。

(7)交通費補助，有以下幾種方式：

1、汽車哩程補助 (car mileage)：2002 年四月起，二萬哩以下每一哩補助 54.4 便士，超過者每一哩補助 25.1 便士。2、腳踏車補助 (bicycle allowance)：每一哩為七便士。3、出差證 (travel warrant)：可換取機票、船票或車票，與汽車補助相同，範圍為住家、選區及西敏寺之間之行程，範圍外行程，則必須於三天前申請。

配偶及十八歲以下子女亦適用。至歐洲其他機構亦可申請補助，必須事先提出，敘明訪問目的、位置、預定停留時間及擬拜會之人士或組織。

(8)其他：除免費文具、免費島內電話、免費郵寄等，還包括終止津貼 (winding up allowance) 補助卸任後一些相關支出，相當於上述之人員費用及臨時費用之三分之一，另提供安置金 (resettlement grant)，協助退職後之花費，數額根據年紀及服務年資，從年薪之半數到全數不等。

(9)除因具有議員身份而有之上述津貼，擔任部長者於退職時，可領退職金 (Ministers Severance Payments)，相當於三個月薪資。

(10)另前任首相可支領公職津貼 (Public Duties Allowance)，相當於辦公花費津貼 (OCA) 數額，為 72,310 英鎊，但如擔任反對黨領袖則不得再支領此項津貼。

5.退休金

源自 1965 年所訂之部長薪資及其成員退休金法 (Ministerial Salaries and Members' Pensions Act 1965)，1972 年國會及其他退休金法 (Parliamentary and Other Pensions Act 1972)，根據其離開議會時之薪資，訂定每服務一年累計六十分之一，未滿一年則依比例。1983 年將累計標準由六十分之一調整為五十分之一，2001 年則增加在職期間死亡給付、死亡成員的子女津貼、於其他受委任議會服務期間可納入年資計算、配偶津貼可適用於未結婚之伴侶，累計標準由五十分之一調整為四十分之一。

(二)新加坡¹⁵

新加坡政府認為，對好政府來說，稱職的政治領導層是非常重要的。新加坡必須從最傑出和最有奉獻精神的公民中吸收部長人才，於是在 1994 年，國會通過「以具競爭性薪資建立賢能與廉潔政府---部長與高級文官薪資標準」年白皮書。作為調整政務人員待遇的依據。

1.範圍對象：

星國政務人員的俸表結構在 2000 年重新修正(詳如表九~十三)，並作大幅度調薪，副總理李顯龍指出：「我們是根據市場價值和貢獻去確定個人的薪金。以擔任政治職位的情形來說，他們調整後的薪金仍低於市場價值。適當的薪金是

¹⁵ 新加坡政務人員的待遇資料係依據歷年來人事行政局請外交部駐外人員所蒐集之資料及筆者歷年來自行蒐集資料，綜合撰寫而成。

必要的，因為我們必須吸引足夠的人才，從而建立一流的公共服務」。

部長級以上政務人員及公共服務領導職位（Public Service Leadership）之超級 G 級公務員。特別值得一提的是其公共服務領導職位，簡稱 PSL，為各部會中關鍵之行政官員職位，負有協助規劃政策、監督政務運作之主要任務，包括常務部長、副部長、主要法定委員會執行長、主要機構首長等職位。於約四十歲出頭之行政官員中選擇具有潛力者任命，任期固定為十年，在這十年間，將可歷練二至三個相當職位，之後可選擇退休或轉至非公共服務領導職位直到 62 歲退休。相較於一般層級，此類工作能獲得較多的花紅、每年另領有特別 PSL 津貼，政府並提供訓練發展機會，可休假從事智識充電，探索其政策領域內的新發展(按：相當政策襄贊職位)。

表：九~十三 新加坡政務人員薪金結構

舊制	新制(現行)	政治職務
特級四和五級	MR1	副總理／部長 MR1
特級三級	MR2	部長 MR1
特級二級	MR3	部長 MR1
特級一級	MR4	部長 MR1
超級 B 級	SR5	高級政務部長
超級 C 級	SR6	政務部長
超級 D 級	SR7	高級政務次長
超級 E 級	SR8	政務次長
超級 G 級	SR9	

資料來源：駐新加坡台北代表處經濟組

2. 待遇決定機制

(1) 法令依據：1994 年國會通過「以具競爭性薪資建立賢能與廉潔政府---部長與高級文官薪資標準」年白皮書。

(1) 待遇訂定機制

全國工資諮詢委員會（National Wages Council，以下簡稱 NWC）在新加坡公務人員待遇調整扮演決定性角色。該委員會成立於 1972 年，主席一人（通常由學者擔任之），委員係由勞工、管理部門及政府部門共同組成。新加坡政府以私人企業薪資水準訂出最低層政務人員部長一級及超級 G 級官員之薪俸，選擇六個領域之專業人士(包括銀行家、會計師、工程師、律師、跨國企業總監、本地製造業)，以各該行業中最高薪的四人，共二十四人平均薪資之三分之二為部長一級之待遇，同樣六個專業領域中，以年齡約三十二歲，收入排行在第十五位的專業人士待遇為超級 G 級之待遇。2000 年擴大計算基準，由原二十四增加為四十八人，即於每一專業領域取其收入排行前八名。待遇結構改採職幅制

(broadbanding)，原 14 等級將整合為九個職段，賦予人事管理彈性，特一級相當於 MR4，以私部門待遇水準所計算出的結果將會是 MR4 最低之薪水標準。政治、法定職位及法官任命將整合至此架構，原採薪點制之部長，將為 MR4、MR3 及

MR2，副部長則為 MR1，總統、內閣總理、資深部長、大法官、公共服務署主席、檢察總長、審計長仍維持原薪點制。

(2) 實際運作情形

此方法的好處在於每年可根據 Iras 資料計算，決定部長及高級文官之待遇調降或調增。在 1996 年，比較標準提高，政府官員待遇亦隨之提高；1997 年超級 G 級減薪 2%，部長一級減薪 7%；1998 年超級 G 級之標竿標準減少，部長一級標竿卻是增加；即使面臨經濟危機，超級 G 級待遇下降，部長一級卻未隨標竿職務提高而加薪；1999 年仍再次凍結即使比較標準都有加薪現象。1998 年以來，政府薪水持續凍結，私部門高階人員待遇仍繼續成長，1998 年增加 13%，1999 年增加 29%，2000 年 23%。

表：九～十四 新加坡 2000 年政務人員待遇修正前後比較 單位：星幣/年

等級	修正前			修正後			
	月薪	支給數額	收入排名	薪幅	支給數額	支給數額	收入排名
總理	85,000	1,699,000	85		85,300	1,940,000	63
部長 (特級二級)	49,800	1,134,000	239	MR3	44,600-55,700	1,138,000-1,422,000	137-239
部長 (特級一級)	37,800	861,000	491	MR4	37,900-47,400	868,000-1,210,000	206-367
超級 B 級	28,000	638,000	929	SR5	28,800-39,800	736,000-1,016,000	318-699
超級 G 級	13,400	242,000	大於 1000	SR9	17,500-18,800	363,000-390,000	大於 1000
國會議員	9,100	137,000			11,900	176,000	

資料來源：駐新加坡台北代表處經濟組

新加坡公務人員待遇(含政務人員)高度公開化及透明化，係採行單一薪制度，並無其它津貼，這是該國公務人員待遇制度的特色之一，也是世界各國少見。

(四) 日本

1. 法令依據：國家公務員法。

2. 適用對象及支給標準

依據日本國家公務員法規定，日本公務員工的待遇分為特別職及一般職工二類。所謂特別職待遇是指經人民選舉或經國會選任的高級行政官員及待遇特別的人員，其中屬於本研究所謂政務人員應指政務次官以上至首相的人員，其現行待遇(本薪部分)標準是 2000 年調整，迄今未再調整(標準如表九～十五)。

表 九～十五 日本特別職之政務人員本薪支給標準表 單位：日圓/月

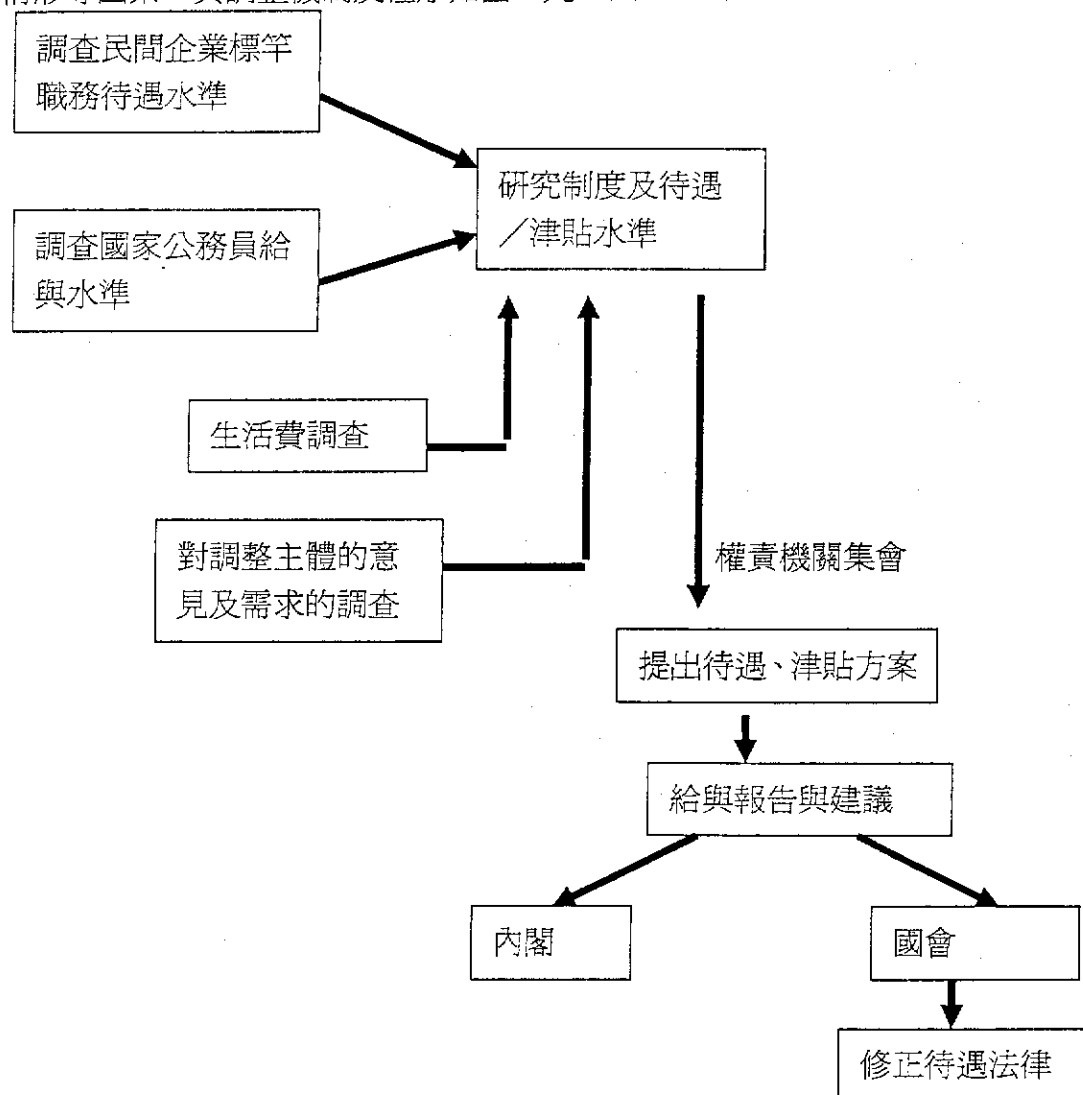
職稱	月支數額
總理大臣	2,304,000
國務大臣、會計檢查院長、人事院總裁	1,682,000
內閣立法局長官、公平交易委員會主席等	1,610,000
檢查官、人事官、內閣官房副長官(政務)政務次官等	1,375,000

內閣官房副長官(事務)等	1,365,000
公平交易委員會委員等	1,346,000

資料來源：駐日本代表處提供

3. 待遇調整機制：

日本特別職中政務人員待遇標準的決定與調整與一般職人員適用相同的規定與程序，該國「國家公務員法係」明確規定，待遇表的訂定應考慮到公民營企業員工的待遇標準。」人事院依規定於每年四月間進行民間薪資調查，並具已向國會局內閣提出報告，此外，日本公務員調薪也會考慮物價水準及生活費用變動情形等因素。其調整機制及程序如圖：九～四。



圖：九～四日本公務員(含政務人員)給與報告及建議程序

資料來源：International Affairs Division National Personnel Authority, 2000:32.

4. 補貼性給與：

日本公務員的待遇是由本薪及津貼由二部分組成，其中公平交易委員會委員以上列特別職的政務人員與一般職公務員亦享有津貼項目，惟政務人員僅享有調整、交通及期末津貼等三項。所謂調整津貼係屬地區津貼(如同我國的地域加給)的一種，是根據各地區物價水準、生活費訂定不同標準支給。交通津貼係依據所

乘坐交通工具和路途遠近支給之(類似我國的交通費)。期末津貼相當於我國的年終工作獎金。

日本首相(即總理大臣)擁有「官房機要費」隱藏於「內閣官房費」內，其用途無須向任何單位報告，詳細金額屬絕對機密。國務大臣則無事項經費可資動用，其因公之任何支出均須依法編列預算並報銷。就性質分析，日本首相的官房機要費類似我國總統的國務機要費。而國務大臣則無我國機關首長副首長專屬的特別費支用項目。

4. 退職性給與¹⁶

(1) 日本特別職人員有退職津貼，也有共濟組合年金。

- A. 一般職及政治任命人員在職時，不需繳交退撫基金，其退職津貼悉由政府負擔，相當沈重，平成十二年時，人事經費四千二百七十二億日圓中，退撫經費為七百億，佔百分之十六·四。一般公務人員、教師及公營事業年資可併計核給退職津貼，但擔任特別職時，應辭職或結算退職金。退職津貼的計算。
- B. 國家公務員共濟組合年金：公務人員均強制參加，由國家公務員共濟組合聯合會負責辦理，以全薪（含本薪、交通費、加班費等）繳費，費率高達百分之十八·三九，機關及個人各負擔百分之五十。比其他年金負擔比例較高的原因在於共濟年金成立最早，退休人員較多，負擔較重所致。所收費用，聯合會並未運用，完全存放較為穩當的信託基金，因此，每付一箋退職金之三分之一，係由國庫負擔。符合年齡條件時，可支領兩種給付，一為報酬比例，一般職男女為六十歲，可開始請領；一為定額給付，一般職男女為六十一歲可開始請領。

(2) 國民年金：

公務員除於退休並符合年齡條件時可支領共濟組合年金外，六十五歲以上，繳費滿四十年者，每月可領六七、〇〇〇日圓；滿三十年，可領六七、〇〇〇日圓之四分之三；滿二十五年者，可領六七、〇〇〇日圓之四分之二十五。由於國民年金為定額給與，所以對於低所得者；加上職業共濟組合年金，所得替代率可能高達百分之七十，高所得者，則可能低於百分之五十以下。

日本國家各種年金制度均含國民年金（基礎年金），繳付年金的費用免稅，但領取之年金應繳稅。繳費費率與國內相比，相當高，最低為百分之十三·三，最高為百分之十九·四九，每五年調整一次，目前尚無赤字，惟預估二十年後，提撥率將高達百分之三十，否則將減少給與。以退職前一年平均月俸額計算年金給與；每繳費一年，給與二分之七·一二五，繳費四十年，給與百分之二十八·五。

第四節 改進建議

一、建構完整的政務人員給與法制

¹⁶ 本項退職性給與係依據銓敘部參考資料整理而成。

依據學理或跨國研究發現，政務人員給與應包含待遇、福利性給與、補貼性給與及退職性給與等四個項目。依據銓敘部所擬政務人員法制草案，在給與項目部分明列項目，僅包含月俸、政務加給；福利事項準用公務人員有關法令；退離儲金等。至於官舍、座車、特別費等項目均未提及，仍使得論者無法窺得政務人員給與全貌，論者認為，政府各級機關的首長，其因職務所可配置的「配備」，包括官舍、座車、司機、隨扈或家中幫傭等，以及其所得自由使用的範圍與程度，亦皆應該統一由法律來明定(桂宏誠，90年)。因此，建議：(一)建立政務人員給與條例(草案)，包含前述四個項目。如基於立法技術及現實考量，(二)將政務人員給與法制分為二部分，第一部分規範政務人員退職性給與，研擬「政務人員離職儲金條例」(草案)，至於其他給與項目則參考「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」¹⁷之立法例，將政務人員月俸公費等基本待遇，因職務關係所衍生的特別費、座車、官舍……等項目做統一規範，以收公開化及透明化之效。

二、重新檢討政務人員給與標準的合理性

政務人員給與標準合理與否，雖是個仁智互見的問題，但待遇偏低勢必影響到優質政務人員的延攬。從各國政務人員月支待遇佔其平均每人國民所得的倍數來看，在與美國、日本、德國、英國、加拿大、韓國、馬來西亞、印尼、澳洲、紐西蘭、荷蘭及泰國等等十三國比較結果，我國部長級人員待遇佔平均每人國民所得是 4.92 倍，排名第 11 名(詳見表九～十六)，應屬偏低。如前所述，在法國、日本或南韓等待遇菲薄的公務生涯服務，退職後都有事業第二春。但是，我國自從公務員服務法增列第十四條之一條文，規定：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」一些企業界俊彥之士對於出任政務職位所帶來個人事業發展的限制，會降低其為國貢獻的意願。此外，政務人員改為儲金制後，常任人員的常任年資不同併計退職金，也會減低常任人員轉任政務職務的興趣。至於，福利性給與及補貼性給與也會呈現 Toquevillian 相對逐漸壓抑模式描述的現象，若改以增加補貼性給與方式處理，又以政務人員給與制度公開化、透明化的原則相左。綜上分析，現行銓敘部對於政務人員給與制度有關的種種方案，以原子式思考方式規劃，缺乏整體(holistic)思考。當各種制度結合一起之後，將使得政務人員給與制度面臨四面楚歌的困境，質言之，月支待遇無足以吸引優秀人才，退職制度使得政務職務成為名符其實的高風險職務，補貼性給與的限縮又是民主國家

¹⁷為杜絕地方民意代表自肥之議，行政院依據地方制度法第五十二條第三項及第六十一條第三項規定制定「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」，立法院三讀通過，並經總統令頒於民國 89 年 01 月 26 日 發布施行，該條例明文規定地方民意代表每月得支給之研究費；依法開會期間，得支給之出席費、交通費及膳食費；因職務關係編列保險費、郵電費、文具費、春節慰勞金及出國考察費；及直轄市議會議長、副議長、縣(市)議會議長、副議長及鄉(鎮、市)民代表會主席、副主席，得由各該地方民意機關編列預算，支應因公支出之特別費等，並對給標準作明文規定。

共同趨勢，旋轉門條款阻斷了優秀民營企業領袖回歸其本業的機會。可能途徑還是從調整政務人員月支持待遇標準著手，然而又格於總統減薪形成待遇擠壓 (compression) 的限制，因此，建議重新調整總統與部長級以上間合理比例。

表九～十六世界主要國家部長級以上人員月支持待遇比較表 單位：新台幣元/月

區分	院長級		副院長級		部長級		平均每人國民所得(美元)
	月支數額	佔每人平均國民所得倍數	月支數額	佔每人平均國民所得倍數	月支數額	佔每人平均國民所得倍數	
中華民國	304,920	8.35	201,960	5.35	179,520	4.92	12,572
美國					483,997	4.60	36,233
新加坡	1,682,116	27.75			934,728-1,098,404	15.5-18	20,877
日本	637,940	7.01			465,653	5.12	31,337
德國	365,481	5.22			365,481	5.22	24,093
英國	793,437	11.44	578,028	8.33	578,028	8.33	23,888
加拿大	507,601	7.67			376,633	5.69	22,798
韓國	179,708	6.94			126,424	4.88	8,918
馬來西亞	173,030	17.6			137,718	14.01	3,386
印尼					54,432	25.4	738
澳洲	390,000	7.72			307,500	6.09	17,400
紐西蘭			256,275	6.24	260,350	6.34	14,137
荷蘭	342,393	40.46	314,778	4.1	314,778	4.1	26,440
泰國	51,763	9.35	50,954	9.6	50,146	9.44	1,829

註：資料日期：92.3.11。當日匯率如次：美元 1：34.84；歐元 1：35.3；日圓 1：0.2829；英鎊 1：55.5；新加坡幣 1：19.72；加拿大幣 1：22.38；澳幣 1：20；馬幣 1：9.172；港幣 1：4.46；泰銖 1：0.8088。

資料來源：依據我國駐各國代表處民國九十二年三月蒐集資料彙整。

三、建構客觀具有信力的政務人員待遇調整機制

在民主國家，政務人員待遇合理化是個高度政治敏感性的議題，如何使得公務人員(含政務人員)待遇調整去政治化，一直都使各國待遇管理部門努力不懈的目標。而一個去政治化的待遇調整機制，必須具備實質面及程序面的制度設計，只是側重程度不同而已。所謂實質面機制就是待遇調整應該參考那些經濟指標決定，所謂程序性的制度設計就是成立一個獨立客觀委員會機制使得待遇調整過程透明化、公正化及公開化。亦即以民主程序的方式獲得待遇合理認知的最大公約數。以美國行政首長俸表標準的訂定與調整為例，其中按年度自動依雇用成本指數(EDI)減 0.5 百分比調整，就是實質面機制就是「雇用成本指數」；而依據「公共服務及待遇公民委員會」建議案調整，就是程序面機制，新加坡的「全國工資諮詢委員會」及英國的「高階人員薪資審核委員會」等。銓敘部所擬月俸支給數

額調整，規定由行政院會商考試院定之，政務加給如何調整並無明文規定，均值進一步檢討改進。建議明文規定待遇調整實質面及程序面的機制。

四、建立政務人員待遇支給等級表

目前或規劃中政務人員待遇分為月俸、公費(政務加給)二大部分，依據我國政府部門待遇制度特有的系絡影響，月俸部分為身份性待遇性，公費(政務加給)為工作性待遇。身分為國家賦予的名器，象徵其社會地位，因此，應依組織法規所賦予的等級相同的待遇標準，亦即，內政部長是特任，行政院客家委員會主任亦為特任，雖然所轄員工及機關，有天壤之別。但因國家賦予身份相同，其所對應之待遇標準應維持一致。

然而，二個部會除了前述所轄員工及機關數差距甚大，職責程度、工作繁簡難易亦有所不同，因此就制度建立及合理性考量，其政務加給部分可參考美國政務人員行政首長俸表給薪方式，分級支給，因此，同為特任的部長級的各部首長、考試委員……等的政務加給應分級支給。

結語

從金錢給付的觀點而言，給與是一種反映雇主與受僱人員間相互關係具象化的貨幣價格。政務人員為國家命運的主導力量，如何延攬、留用及激勵最優質而適格的人才，是不變的期望。但是，各國不一的作法，隱約可以看出一個國家政治的榮枯、政治清明、及國家發展前途。綜觀，政府遷台後以及現階段規劃中政務人員給與制度，值得改進之處甚多。

第十章 研究發現與建議

綜合前述各章從理論分析、參酌外國政務人員相關體制規劃、執行經驗、可供我國借鏡之處，以及考量我國當前環境背景、政務人員法制執行經驗與顯現之問題，經由相關學者專家焦點團體研究、腦力激盪，以及反覆辨證，整理出研究發現重點之外；進而針對健全我國政務人員相關法制，提出具體之研究建議。

第一節 研究發現

對於政務人員職務設置及相關法制的研究而言，有必要先就政務人員設置相關的憲政背景、範圍界定、政務人員與常任文官間的分際、相互關係等相關理論，進行相關理論分析，以掌握政務人員職務設置之核心精神，作為健全政務人員相關法制規劃之理論基礎；有了理論基礎的依據之後，便可以落實經驗世界，首先檢視我國現存政治、經濟、社會環境中，所展現出來的政務人員職務設置以及相關法制執行之現象、困境與問題癥結，同時秉持「他山之石，可以攻錯」之態度，探討世界各國政務人員設置及相關法制設計與執行之現況，以作為我國政務人員職務設計與法制之比較對象，以及發展之參考。茲說明如次：

壹、理論基礎

一、憲政體制與政務人員體制設計之關係：

在總統制國家三權分立的制度設計下，總統民選且有固定任期，不但是國家元首亦是國家最高行政首長。另外又有民選國會向人民負責。形成兩個各有民意基礎的部門。總統總攬大權，其治理國家，必須有一群志同道合的政務人員協助其治理。由於人事權屬行政權，總統對政務人員的人事權有提名權和任命權，但期間須經審慎地審查及參議院的同意，參議院促使總統所提名的人選適才適所；否則，參議院不予同意，總統便不得任命。至於內閣向國會負責，國會向人民負責。根據傳統與慣例，內閣的政務人員負政治責任，內閣以下由行政中立的常任永業文官體系擔任，所以，政治與行政的二分，就是政務人員與常任文官兩個體系的區分，只有在常務次長階層才出現較為密集的政治互動；也因此，常任文官的負責對象比較清楚。內閣制國家的政治與行政區分雖然比較明確，然而內閣的政務決策仍需要富有經驗的行政專才襄助其事，於是吸納了部分高級文官參與決策核心。例如德國的「政治性文官」，也就是高階常任文官經部長批准「暫時退休」，改任政務職位。總之，從憲政體制與政務人員、常任文官關係來看，內閣制國家政治與行政責任比較容易釐清，角色與功能各居其位。

二、政務人員與常任文官互動關係的可能模式：

民選首長、政務人員及常任文官間的互動模式，不僅影響其角色定位，

也影響政府機關功能發揮及其所課責任，大體而言，政務人員及常任文官在政治與行政動態方面的可能表現，可以歸納為以下四種模式：

- (一) 理想的模式：民選官員與政治任命官員，受民意的付託而有決策的權力，政策成敗由政務人員負政治責任。而在政策推動的時間過程中，常任文官涉入的程度逐步加深，發揮一定的影響力。政策成敗責任固在政務人員，常任文官除依法行政外，則有服從政務人員決策的義務。
- (二) 政治主導模式：不論是民選的行政首長、政務人員或是立法部門，積極的涉入行政事務的指導，透過監督管理、提議否決或附帶決議的方式，引導行政事務的進行。
- (三) 政治授權模式：相較於前述理想模式，常任文官在政策制定與執行過程中，扮演更積極的角色。緣於官僚體系較民選官員擁有更多的專業知識、行政經驗與人力資源，不惟立法部門無置喙餘地，民選首長亦無法完全掌控。此即所謂「行政國」的現象，行政人員完全主導行政事務的運作，甚至滲透到更廣泛的政治決策領域之中。
- (四) 政策分享的模式：基於民選首長願意將常任文官納入決策過程的前提，使得常任文官與政務人員共享決策權力。理論上，由於常任文官積極地將公共利益、公民參與、公平正義的價值觀念帶入決策過程，或許可以彌補民選首長過於政治考量可能產生的偏頗。

三、政務人員職務設置範圍：

政務人員職務設置範圍與人數多寡與該國之憲政體制及歷史背景亦有關。在內閣制國家，政黨之所以成為執政黨，在其同黨議員候選人當選人數過半數，此由同黨議員候選人各自在選區努力的結果。執政之後，黨魁所能論功行賞、昇以大任（入閣）者常有限。由於內閣的集體責任機制，行政部門的政治正、副首長皆由議員出任，由於本黨議員人數有限，無法因應大幅擴張政務職位數目之需；另一方面，集體責任制精神強調政治與行政二分，在法制上，只有內閣部長才集體向選民負政治責任，而文官則嚴守行政中立、不介入政黨政治之原則，忠實地扮演工具性角色，任何政黨行政最高首長並未感到無法駕馭常任文官之困境，自無需要藉擴張政務職位強化領導力，以及酬謝助選功臣。相對地，總統制國家如美國，在實務上，總統民選，要由成千上萬的助選團隊拉票，當總統候選人當選之候，其所要論功行賞、昇以大任（政務人員）並予以酬謝者人數眾多。因此，政務職位範圍廣、人數多、層次深。不過晚近也有學者檢討政務職位範圍過廣、層次過深之缺失大抵包括：第一，當任命人數擴大、任命層級降低之後，未必能吸引理想之人才；第二，常任文官的士氣可能遭受打擊，而影響其工作表現；第三，政治任命人員通常任期較短，一方面其擔任公職的適應期間多少會影響組織效能，一旦適應，可能又必須去職；另一方面，由於任期短，政治任命人員對於時間壓力較為敏感，此種現象有時會促使

部分政治任命人員追求有利於自身的目標，甚至有時會因此犧牲組織長程發展目標；最後，部分擔任幕僚層級的政治任命人員，有時可能會分散正當的政治權威，並且可能鬆散政務人員與常任文官間原本為有效制定與執行政策所必須維繫之緊密的回應關係。

四、政務人員與常任文官之分際：

在理論上，在政黨政治之運作下，隨政黨選舉勝負而進退，負有一定政治責任的民選行政首長，及其依法任命之政務人員，提出特定的政治主張供人民選擇，他們同屬某一政黨而對公共政策擁有一定的立場，一旦選舉獲勝後取得政府的行政權及行政職位，代理人民進行國家重要的決策事宜。因此，透過定期選舉而贏得行政權，具有決策的政府職位，在政黨政治的條件下產生政黨輪替的現象，表現出主權在民及責任政治的精神。另一方面，依現代民主國家功績主義原則，依法通過考試認定具有專業資格，且受其永業保障的常任文官，其工作重點被限制在政策分析、規劃、執行與評估之上，不鼓勵其表現政治主張、政黨喜惡之偏好，而能公正無私地執行國家意志，他們的任期受有保障，不隨政黨進退，而能維繫國家政務推動的連續性與穩定性，使其能根據自己的專業才能為國家人民服務。總之，政務人員藉由政黨輪替的機制，能夠反映人民的偏好，透過定期選舉的考驗，向人民負責；常任文官因專業表現與永業化任期保障，得以擺脫政黨傾軋，為民主政體存續而努力。在實務上，政務人員經由政治任命，或參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權，相對於常任文官，政務人員並無任用資格限制，亦無身分保障。由於其背景相異、專長不同、效忠對象有異，故其行事風格、價值取捨以及對組織的貢獻亦有所別。大體而言，政務人員擅長於為機關組織設定發展之策略目標，並為達成目標所需的資源尋求支持；常任文官則擅於依據政務人員所設定的目標，妥善規劃、貫徹執行。另一方面，政治任命人員由總統或其他行政首長任命，在進入政府機關服務之前大多服務於民間企業或政黨之中，會較常任文官更重視黨派之利益與價值，對特定之意識型態也較常任文官更為狂熱、更具理想性，同時更有開放的胸襟，也更勇於追求變革；再者，由於其任期很少超過總統，其迅速的職務更替促使政務人員對時間壓力更為敏感，他們必須在即短的時間之內有所表現，並且交出一張亮麗的成績單，以便未來謀取更重要的職務。是以，政務人員常視機關組織與文官體系為達成目標或貫徹政策的工具。相對地，在民主國家就常態而言，常任文官在制度設計上，大多為永業化設計。因此，一般而言，常任文官的視野較為長遠，比較強調穩定、務實，以及可預期性於常任文官在體制上強調專才專業，大多數常任文官也都長期在某些固定機關或固定之專業領域發展，是以，大體而言常任文官會比政治任命人員更重視其所服務的機關組織長遠發展及體制之健全，同時也比較喜歡在無黨派干擾的環境下規劃方案、執行政策。總之，與政務人員相比，常任文官給人的印象是較為強調專業、謹慎、

不活潑的。

五、政務人員行為規範與義務分析：

為衡平政務人員與機關的雙重需求，同時兼顧防弊與興利，所謂「行為規範」與「義務」的正確意涵，係指政務人員在履行職務內容時，「他律規定」與「自律規定」以及「積極性要求」與「消極性要求」的綜合表現，更具體的說，包括四大類型：第一，「自律規定／消極要求」，係指自我要求紀律，諸如清廉自持、守時守分；第二，「自律規定／積極要求」係指自我要求之積極倫理觀，諸如參與終身學習等；第三，「他律規定／消極要求」，此一部分即屬義務範圍，主要內容為靜止從事之事項；第四，「他律規定／積極要求」，此類規範也來自於外在，但主要內容卻在於敦促或鼓勵人員從事特定行為，如提振士氣、領導變革、勇於任事等。

六、政務人員之給與：

大體而言，政務人員之給與包含現金待遇、退職金、福利及津貼等四大類。對於政務人員而言，擔任公職之回饋，除了上述給與之外，還包括社會地位與肯定、僱傭關係安全感、工作挑戰性，以及學習機會。至於政務人員給與高低之決定則有兩種論點，其一為市場價值論，主張唯有提供足以與民間企業競爭之薪資水準，始能吸引優秀人才進入政府機關任職；其二為政治權力說，一方面認為政務人員可能會利用政治權力為自己爭取更好的待遇；另一方面還有一些其他考量因素影響政務人員之給與，諸如現代政府機關文官薪資體系已建立內部市場供需，而與民間人力資源市場有所區隔；其次，民主競爭與政黨輪替等將有可能壓縮金字塔上層政務人員待遇的標準。值得重視的是政治決定論發揮極致的後果可能是政府機關充斥才具平庸之輩，或是富人充斥政府體系的富人政治。至於政務人員是否可能利用政治權力自肥呢？代理理論提供了頗具解釋力的理論架構，依據代理理論的說法，民選首長與政務人員是股東（全民）委託來管理組織者，應該謀求股東利益而非自我利益，然而，股東與管理人之間存在著資訊不對稱的現象，會產生代理人違背股東的利益而追求自身利益最大化的情形，此即代理理論中所強調的「道德風險」。要迴避政務人員利用執政的機會，因掌握資訊不對稱的優勢，反客為主，將道德風險展現在追求自我利益最大化之上，關鍵在於契約的設計，更清楚的說即是一方面設計一套健全的給與機制，提供合理的誘因吸引優秀的人才進入政府；另一方面提供完善的監督機制，並使得資訊公開化，使政績平庸、揮霍無度又圖利自肥政務人員擔負起應負的政治責任。

貳、國外經驗

歸納英國、美國、法國、德國、加拿大、日本、新加坡、澳洲及紐西蘭政務人員職務設置範圍、任命程序、任命時所考量的因素、行為規範與義務分析、給與等體制及執行動態，茲分別說明如次：

一、政務人員職務設置人數、範圍與特色：

在政務人員職務設置人數方面，歐洲國家諸如法國、德國或是英國等國家，執政黨一輪替，聯邦（中央）政府大概會更換一百位至兩百位左右的政務人員，日本則約更換三百位政務人員；相對地，相對的，美國聯邦政府政治任命職務，可以範圍大、人數多、層級深形容之。雖然由於計算方式與標準不一，不同之文獻所載政治任命人數並不一致，惟大抵均超過兩千四百位；同時，由於總統對文官體制的不信任、白宮想要增加對政策以及人事權的集中控制力，晚近對政治任命職務仍有「數量增加、層級更低、更政治化與集權化」之趨勢。至於政務人員職務設置範圍方面及其特色方面，英國政務人員之設置，除首相之外，尚包括內閣閣員及各部會首相、不管部大臣、各部政務次長、下議院執政黨黨鞭及其他如副掌理大臣、會計大臣等；德國政務人員包括兩類，其一為特定職公務員，包括內閣總理、各部部長、其他國務員；其二為一般職中之政治任命公職人員，包括各部次長、局長、高級外交官等隨政黨進退之人員。法國政務人員包含總理、國務部長、部長、權理部長、特命全權大使、公使等，其制度設計最大特色，在於部長核心辦公室之設置。部長核心辦公室之成員均由部長親自挑選，包括辦公室主任、副主任、組長、技術顧問或執行顧問，其背景大多為資歷豐富的高級文官；其所服務之對象包括部長、國會、大眾傳播媒體、地方選區，以及其他核心辦公室等。主要任務為：向部長提供建議、協調部內行政部門、監督行政決策之執行，以及該部對外之關係，諸如對國會、媒體之聯絡、接見訪客、閱讀並回覆信函、赴各地參訪，最重要的是，需要與總理府核心辦公室及其他各部核心辦公室建立並維持良好的關係。如此一來，各部核心辦公室形成一個或多個封閉的網路，致使各核心辦公室之間的協調取代法定協調機制，因而受到外界質疑。至於日本政務人員係以列舉方式載明於國家公務員法第二條之中，包括國務大臣、政務次長、人事官、檢察官、秘書官、大（公）使等。

二、政務人員任命程序：

總統制國家中，以美國為例，政務人員之任命程序相當繁複，大體可分為兩大階段：白宮提名與參院同意，白宮提名作業可分為幾個步驟：第一，瞭解哪些職位可供政治任命。第二，找尋可能適任的人選。第三，對可能人選進行多面向、多階段的評估。此一步驟包括：聯邦調查局對人選是否有逃稅、違法行為的調查與對社交活動的瞭解等。1978年政府倫理法施行後，可能人選尚須符合財產申報等重要規定，以防止發生利益衝突等情事。此外，可能人選的政治取向與政治意向也必須為白宮重要幕僚所認可。同時，白宮國會聯絡室也會針對參議院對可能人選的態度進行了解。第四，經過前面的步驟，總統就可能的人選確認提名人選。當提名人選送至參議院後，參議院送交相關委員會進行審查，委員會通常先由助理進行基本資料的調查，然後再召開聽證會瞭解並詢問被提名人選的政策意見，再進行投票，並將審查結果送交全院討論，必要時在作辯論與表決。至於內閣制國家中之英國，依據1923年英王喬治五世所建立的憲政慣例，閣揆必須為下議院議員中多數黨之領袖，且必須經過英王任命

後，才能展開組閣工作，至於內閣閣員部分，係由閣揆於國會兩院同黨中遴選，並奏請英王任命。此外，實施雙首長制之法國，其政務人員之任命，可歸納為三種型態：第一，法國總統獨立行使之任命權：法國總統有任免總理之權，且其程序既不需國會事先精國會之同意，亦不需總理之附署，但實質上，總統只能任國民會議多數黨（聯盟）的領袖。第二，總統與總理共同行使任命權：依據憲法規定，總統基於總理提議任免政府部長。至於大使及特使、政府駐海外領地代表等則經部長會議通過，總理簽署，而後由總統任命。

三、政務人員資格條件及政治任命時考量的因素：

內閣制國家政務人員大都具有國會議員之身分，以英國為例，英國首相由國會多數黨黨魁擔任，至於閣員多由執政黨籍國會議員出任；另國會在野黨領袖通常會組織影子內閣，大選勝利後，影子內閣的首領即被遴選為新內閣之首相，其他影自內閣之成員即為閣員。首相在遴選閣員時，並非完全依照個人意志，尚受到傳統或習慣之拘束，也需考慮立法需要、政黨策略及地區分配等。此外，英國法律規定，出席上議院或下議院者，必須在該議院占有議席，代表該部向議會負責，因此，通常部長為下議院議員者，應另有一位政務人員為上議院議員，使該部在兩院均有發言人。而在德國，通常政務次長以上之政務人員均由國會議員出任，至於司處長以上至常務次級的高級文官，則屬獲得政治任命後所擔任之「政治性文官」，此種政治職文官可內升為政治首長的高級幕僚，須隨首長進退，離職後如未再任用，得辦理「暫時退離」。至於實施雙首長制之法國，第五共和經由總統所任命之總理，大多為國會多數黨或兩個以上之黨派聯盟之領袖；至於其他政務人員則得由高級文官出任，據統計，法國三分之一之政務人員係出身於高級文官，同時，傳統上，由於受到政治文化影響，法國高級文官皆帶有政治色彩，高級文官得參與政黨活動、得競選公職、當選地方公職後仍得兼任文官、得參與工會活動，扮演半政治、半行政之角色。此等文官獲得政治任命而居政治職，或為政務人員的僚屬顧問、機要、助理等角色，此即「政治任命文官」，此一體制與德國政治性文官類似，而與英國常任文官屬性有別。總統制國家，以美國為例，第一，總統選擇內閣成員時，是以政治回報為最主要的考量因素，亦即以政治職位酬庸競選有功的助手或本黨重要領導人士，被提名者的政治價值是否與其一致反而成為最不重要的一項選擇標準；第二，被提名者與總統間個人關係之考慮，也是在地域平衡的考量標準之後；第三，從時間趨勢觀察，自新政時期以來，利益團體之影響力明顯地增加，被提名者與總統間的個人關係重要性也回升，但是政治回報與提名人選本身的條件兩項因素之重要性明顯減弱。最後，總統為使其政府具有全國性（種族、地域、功能、性別）的代表性，通常會透過政治任命內閣人選達成此一象徵性的目的。

四、政務人員之免職：

內閣制國家中之英國，內閣必須集體負責，因此當議會倒閣或內閣解散議會時，內閣閣員即須全體去職；再者，其內閣閣員既由首相遴選，其去職亦由

首相決定，通常閣員去職的原因包括：內外政治壓力過大，必須調整陣容因應；閣員之政務處理不當，引起國會或大眾指責，故必須棄車保帥；閣員涉嫌貪污，或私生活失檢；閣員與首相意見不和。在日本如果眾議院對內閣不信任投票通過，內閣就必須辭職，或請求天皇解散眾議院，俟新國會產生後，再重新組閣。在德國，眾議院得以建設性不信任投票方式，使總理去職；另一方面，總理亦得再提出立法案時，附上信任投票的提案，如果總理的提案為國會所否決，則總理可以要求總統解散國會，重新舉行新的國會選舉。至於雙首長制之法國，當國民議會通過內閣之不信任案，或對政府之施政計畫或一般政策不與通過時，總理應向總統提出政府總辭。國民議會在行使此項倒閣權時，亦有以下之限制：第一，不信任案之提出，須有議員十分之一連署；第二，議員提出不信任案後，須經四十八小時之後，始得表決；第三，不信任案如被否決，原提案人在同一會期中，不得再提不信任案。另實施總統制之美國，總統行使對政務人員及高級文官免職所受限制，僅有以下二項：第一，對法官，非因彈劾成立而定罪，不得予以免職。第二，獨立委員會委員之免職，不得任意免職。此外，美國國會對聯邦官員有彈劾權，依據美國憲法之規定，總統、副總統及聯邦政府各級文官，受叛國罪、賄賂罪、或其他罪之彈劾而定罪者，應予以免職。美國國會彈劾權，是由參、眾兩院分別分段行使，彈劾案由眾議院提出，參議院則行使彈劾案之審判、定罪。參議院之審判彈劾案件，係對聯邦政府官員司法性質之懲處，如果不幸定罪，除依憲法免職外，如觸犯其他刑法，尚須另行起訴、審判、處罰。

五、政務人員行為規範與義務分析：

依第八章之研究發現，加拿大倫理辦公室於 1994 年所制定之「政務人員利益衝突與離職行為典則」之規定，為增強公眾對政務人員廉潔程度，以及對政府機關決策過程的信賴，應增加對政務人員誠實、公開、基於公眾利益的決策、無私、迴避私人利益衝突、不受餽贈、不圖私利、不洩漏機密、不公器私用、離職後不再使用原有之行政資源等。當政務人員違反行為典則時，倫理顧問辦公室可基於首相之授權，評估個案行為違反之嚴重情形，採取適當之處置，甚至終止僱用。另依據 2002 年加拿大聯邦樞密委員會辦公室所訂定「部長與國務助理任職指南」之規定，其行為規範包括積極之課責與消極保持最起碼之行為標準兩方面，前者包括：（一）基於法律授予權責，盡力達成首相與國會交付任務；（二）與其他部長、國務助理合作，密切相互諮商以落實內閣決議；（三）部長與國務助理之行為，均應向國會說明，接受質詢，並提供相關資訊；在消極方面包括：（一）各項行為不得違反政府運作的忠誠、廉潔、客觀、無私等原則，同時亦不得逃避公共監督；（二）對於利益衝突情形應遵守「政務人員利益衝突與離職行為典則」之規定；（三）不得干預司法體系之運作；（四）接受私人或外國政府邀約時，應預先評估其可能之風險，或是不當意圖。另根據美國 2001 年聯邦政府人事管理局所出版之「高級文官群指南」對於行為規範與義務內容，主要為「績效與課責」及「不良行為的處置」兩方

面，前者規範機關應對於高級文官群的績效要求、績效目標予以要求、高級文官群應訂定績效計畫，每年應依計畫認定績效表現，其績效表現並應予任免、待遇、獎懲等人事管理措施建立互動影響關係。至於後者著重規範非關績效人員的不良行為（包括行為不當、不履行職務、曠職、不接受上級指揮監督等）之處理程序規定。

六、政務人員給與：

根據本研究第九章之發現：

- (一) 政務人員月支待遇之比較：分析美國、加拿大、英國、德國、荷蘭、日本、新加坡、澳洲、紐西蘭等國民所得均高於我國之國家，其政務人員月支待遇發現：我國院長級政務人員之月支待遇佔全國平均每人國民所得倍數為 8.35 倍；部長級政務人員之月支待遇佔全國平均每人國民所得倍數則為 4.92 倍。上述國民所得高於我國的國家中，新加坡、英國院長級政務人員月支待遇佔全國平均每人國民所得倍數高於我國；而日本、德國、加拿大、澳洲及荷蘭院長級政務人員月支待遇佔全國平均每人國民所得倍數低於我國。另新加坡、日本、德國、英國、澳洲、紐西蘭部長級政務人員月支待遇佔全國平均每人國民所得倍數高於我國；而美國及荷蘭部長級政務人員月支待遇佔全國平均每人國民所得倍數低於我國。
- (二) 政務人員給與予以分級：美國政務人員主要依首長俸表加以分級支薪，其首長俸表主要分為五個層級，第一層包括部長層級（如國務卿、國防部長、農業部長等）；第二層包括副部長層級及主要機構首長（如各部副部長、中央情報局局長、人事管理局局長）；第三層包括政務次長及中層機關首長（如各政務次長、功績制保護委員會主席、政府倫理辦公室主任等）第四層包括助理次長、部門顧問、次級機關首長、部分委員會之委員（如首席財務長等）第五層包括行政官、司處長、部分委員會成員等。至於新加坡政務人員薪資則分為九級，包括 MR1（相當於舊制特級四級和五級，包括副總理及部長之薪資）MR2（相當於舊制特級三級，包括部長之薪資）MR3（相當於舊制特級二級，包括部長之薪資）MR4（相當於舊制特級一級，包括部長之薪資）SR5（相當於舊制超級 B 級，包括高級政務部長之薪資）SR6（相當於舊制超級 C 級，包括政務部長之薪資）SR7（相當於舊制超級 D 級，包括政務部長之薪資）SR8（相當於舊制超級 E 級，包括高級政務次長之薪資）SR9（相當於舊制超級 G 級，包括政務次長之薪資）。
- (三) 政務人員待遇內涵：英國政務人員除月支待遇外，尚包括如辦公津貼、殘障津貼、臨時費用、臨時秘書津貼、倫敦津貼、額外費用津貼、交通費補助等津貼，同時享有退休金；至於日本政務人員除薪津外，尚享有調整津貼（相當於我國地域加給）、交通津貼（相當於我國之交通費）、期末津貼（相當於我國之年終工作獎金），以及退職性給與。

(四) 政務人員待遇決定機制：美國於 1987 年成立四年期委員會，決定行政首長、國會議員及法官支待遇標準，1989 年訂定倫理改革法是現行副總統以下之行政首長、國會議員、法官等待遇決定之法源依據，並成立公共服務及待遇公民委員會取代四年期委員會，由委員會研提國會議員、聯邦政府政治任命人員及法官之待遇，並向總統報告，總統將會衡量其建議向國會提出待遇調整報告，經參、眾兩院同意後，由總統簽署後施行；不過在實務運作上，上述行政首長、國會議員、法官等待遇調整是依據以下三個方式進行：第一，由國會通過特別立法，賦予待遇調整權限；第二，按年自動依據雇用成本指數調整之；第三，依據公共服務及待遇公民委員會所提建議案，辦理年度待遇調整。然而該委員會預定於 1993 召開會議，然而截至目前為止尚未召開會議。英國則自 1971 年起確立由一獨立團體提擬建議，並由議院做最後決定之機制。目前由高級薪資評估團體每三年就薪資、津貼、年金制度檢討後向議院提出建議。自 2001 年起則由議長任命成立一各跨黨派小組，為「議長諮詢小組」對於津貼之運作提供議長及下議院領袖諮詢意見。1972 年成立之「全國工資諮詢委員會」對新加坡政務人員待遇調整扮演決定性之角色，該委員會之委員係由勞工、管理部門及政府部門所組成。新加坡政府以私人企業薪資水準定出最低層次政務人員部長一級以超級 G 級官員之薪俸，選擇六個領域之專業人士（包括銀行家、會計師、工程師、律師、跨國企業總監、本地製造業），以各該行業最高薪資八人，共四十八人平均薪資之三分之二為部長一級之薪資，薪資結構採寬幅制。

參、我國現況及問題癥結

歸納本研究前述各章之分析，我國政務人員職務設置齊其與常任文官之分際、任命程序、資格條件與免職原因及程序、行為分際與義務規範、薪資及退職酬勞金給與等制度規範及其實務運作，與其所產生之問題，茲說明如次：

一、政務人員職務設置範圍：依 1995 年月 11 日修正公布之「政務官退職酬勞金給與條例」第二條之規定，我國現行政務人員範圍包括（一）、特任、特派之人員；（二）、總統府副秘書長、行政院人事行政局長；（三）、各部會政務次長；（四）特命全權大使及特命全權公使；（五）、蒙藏委員會副委員長、委員及僑務委員會副委員長；（六）省政府主席、委員、直轄市市長；（七）其他依機關組織法律規定比照簡任第十四職等，或比照簡任一級之副首長。至於「政府改造委員會」中「專業績效的人事制度」研究分組於 2002 年 9 月 15 日政府改造委員會第六次委員會議提出「政府人力運用彈性化計畫方案」中建議將政務職位分為五大類：

- （一）政策決定職位：負責或共同參與機關政策決定之職務；
- （二）政策襄贊職位：協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測和機關對外相關國會聯絡與公共事務之職務。

- (三) 憲法任用職位：依憲法規定任命而應獨立於黨派行使職權之職務。
- (四) 獨立職位：依法律設置之獨立機關內之合議制專任委員。
- (五) 其他職位：負責國家駐外事務與國家安全事務之重要職務。鑒於上述「政策襄贊職位」屬於較高層次之非主管職務性質之政務人員，其職務設置之精神類似法國部長之核心辦公室，是扮演部長親信及智囊團之角色。然而上述人員並不滿足其所應扮演之該角色，進而全面控制部會內所有事務，造成權力重疊、行政程序繁雜失序、決策責任混淆不清，法國過去無論左派或右派執政，均提出許多方案以便改革上述缺失，卻均徒勞無功，此一經驗，足供借鏡。復鑒於擔任政策襄贊職位者，固需學有專精者協助擔任政策決定職務者分析、規劃、評估政策，然而行政事務有其持續性與穩定性，如由經文官體系長期訓練、培育之公務人員擔任政策之「諮詢者」與「執行者」，或可免於發生上述法國部長核心辦公室所面臨之困境。

二、政務人員與常任文官之分際：政務人員與常任文官之職務特質、進用資格條件、身分保障等均不相同，同時由於其背景、專長、效忠對象、任期等有差異，故其行事風格、價值取捨亦有所別已如前述，因此，政務人員與常任文官自應適用不同的人事制度，然而，從第五章的分析得知，目前我國直接以政務人員為規範對象之法律，僅有政務人員退職酬勞金給與條例。至於其他人事管理事項，則均適用、準用或比照常任文官之規定辦理，此不僅顯示我國政務人員之人事體制極為零散，有關政務人員之範圍、任免、行為規範、權利義務、給與等事項，或尙付闕如，或因陋就簡借用職務性質不盡相同的常任文官人事體制，或散見於相關法令中，此種現象不僅使政務人員與常任文官之區隔不清楚，也不一定適合政務人員的需要，對於政務人員人事體制之規範與運作，必然有負面之影響。

三、政務人員之資格條件：依第七章之分析得之，目前我國政務人員之政治任命，大體而言，除在國籍上設有基礎限制外，原則上並無資格限制，不過部分機關因性質特殊，在組織法規中對於政務人員資格加以明定，如中央研究院院長、副院長、行政院公平交易委員會主任委員、副主任委員、行政院原住民委員會主任委員、副主任委員、科學工業園區管理局局長、司法院院長、副院長、秘書長、大法官、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、考試委員、公務人員保障暨培訓委員會委員，監察院院長、副院長、秘書長、監察委員，或需具特定身分（如行政院原住民委員會主任委員、副主任委員）或需具特定之學、經歷。

四、政務人員任命程序：依第七章之分析得之，大體而言，目前我國政務人員之政治任命之法源依據與任命程序可歸納為以下五類：第一，依據憲法規定由總統直接任命者，例如憲法增修條文第三條第一項規定，行政院長由總統任命之；第二，依據憲法規定由總統提名經立法院同意後任命者，如憲法增修條文第五條、第六條及第七條規定，司法院院長、副院長、大法官、考試院

院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員，由總統提名，經立法院同意任命之。又如依憲法第一百零四條規定，監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。第三，依據憲法或法律規定，經主管院院長提請任命。例如依據憲法第五十六條之規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。另如行政院公平交易委員會組織條例第十一條之規定，本會至委員九人……其中一人為主任委員，特任，綜理會務……，一人為副主任委員，……其餘委員……均由行政院院長提請總統任命之。第四，依據法律規定由地方政府民選首長任命者，例如依據地方制度法第五十五條之規定，直轄市政府，……置副市長二人，襄助市長處理市政……，由市長任命，並報請行政院備查。直轄市政府……，其所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務……，由市長任免之。另地方制度法第五十六條之規定，縣（市）政府……置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政……，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。第五，現行法律或機關組織法律並未明定任命程序者，各部會政務次長、政務副主任委員、或其他政務副首長。另一方面，值得重視的是，就我國政務人員任命程序言之，於1997年7月21日公布之憲法增修條文為基準，在此之前憲政運作較接近內閣制，例如政務性質之幕僚長、機關副首長、所屬機關首長等，由機關首長提請任命，如五院秘書長例由主管院院長提請總統任命；各部會政務副首長過去之例多由部會首長報請主管院提請總統任命；又如行政院以外之各部會首長，過去亦依例由主管院長提請總統任命。基本上，這些政務人員任免具有「同進退」的意涵，如果在任命之初係經提請任命，則提請任命者請辭或免職時，當初被提請任命者理應同時請辭。不過，目前我國已朝向總統制的方向運作，這些舊例的拘束力值得再加檢視。再者，即使在過去，採特任方式任命之文武官員，縱屬特任人員，亦不一定隨同提請任命者之退職而同時請辭。如特任、特派或比照簡任任命之外交大使、公使或代表，依例均由外交部部長提報行政院院長提請總統任命，任命令由行政院院長及外交部部長副署，但不因外交部部長更易而同進退。

五、政務人員之離職：依第七章之分析得之，我國現行政務人員之離職，在實務運作上可歸納為以下幾種型態：第一，有任期保障之政務人員，如在任期屆滿前請辭者，則由總統發布免職令；如任期屆滿則自動解職，無免職令，而由總統發布新人事任命令。第二，無任期保障之政務人員，得由有任命權者隨時予以解職，但如果不是因改組需要而離職者，通常基於禮貌，由當事人自行請辭。無法定任期政務人員之離職，通常其原因又包括：

（一）因立法院改選而請辭。

（二）另有任用免職。

（三）配合任命者（或提請任命者）之去職而請免職，例如行政院長請辭後，其提請任命之行政院部會首長、各部會政務副首長均配合全數請辭。

此外，各部會副首長亦因首長辭職而請辭，但新任首長得予以留任。

(四) 基於個人因素考量而請辭。

(五) 因外在壓力而請辭：諸如因負政治責任引咎辭職、因懲戒而撤職。此外，依據公務員服務法第十三條規定略以，公務員（包含政務人員）如有以下三種情形之一者，應先予撤職：第一，經營商業或投機事業；第二，未依法而兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人；第三，利用權力、公款或工務上之秘密消息而圖利。

七、政務人員行為規範與義務分析：根據本研究第八章之歸納，目前我國政務人員行為規範與義務內容可能產生之問題包括：

- (一) 現行法令較著重從消極層面，規定政務人員「不應」從事之行為，容易形成綁手綁腳的困境，而未兼顧積極性的職務引導，協助建立政務人員對本身職務的正確預期，值得改進。
- (二) 對於政務人員行為規範與義務多採原則性或宣示性規定，而沒有進一步界定具體意涵，以及明確的課責機制，致使相關行為規範與義務的要求形同具文，難以發揮預期的功效。
- (三) 政務人員與常任文官之間的地位、職務特性均有相當大的不同，因此其所應遵循的行為規範與義務內容自然不應相同對待，如此方能權責相稱、名實相符，然而，現行公務員之行為規範與義務內容卻未明確區隔二者之差異，值得改善。
- (四) 鑒於政務人員所從事職務攸關國家發展與全民福祉，因此任職前適任與否的評估查核工作實屬必要，若能在政務人員任職前經由一定程序排除不適任或引起爭議之因素，諸如是否擁有雙重國籍？是否違反迴避規定等，將比事中防範政務人員是否違反有關規定及事後尋求補救措施更為實際而有效。
- (五) 由於我國政務人員除包括行政機關中，隨政黨更迭或政策進退、擔任或參與國家大政方針或重大事項之決定之外，尚包括具有任期保障、獨立行使職權，不因政黨更迭而異動之職務，此種職務性質之不同，必然影響行為規範與義務內容，例如後者更應受到黨派中立之限制；此外，中央政府與地方政府之政務人員，所應遵循之行為規範與義務內容，亦可能因政府層級與分工上的差異，而有所區隔。

八、政務人員之給與：根據第九章之分析，我國政務人員給與之問題大致包括：

- (一) 現行政務人員給與尚未以完整之法律規範：我國政務人員之給與內涵包括待遇、福利性給與、補貼性給與及退職性給與等四種，然而，除待遇項目中部長級以上政務人員共同支給之月俸公費項目，係依據「總統、副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」支給外，部分部長及所支給之專業加給、獎金等（如司法官專業

加給、醫師不開業獎金、調查研究費、核能職務加給與研究獎助金)、福利性政務人員之給與，其法律依據或與常任文官適用相同之規定，或以行政命令形式訂定，並無一套完整之法律予以規範。

- (二) 政務人員待遇制度不合時宜：總統、副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例已逾四十餘年未予修正，故在名稱上以「暫行條例」訂定，而非長久建制，實非所宜。
- (三) 政務人員給與之界定與範圍值得釐清：現行政務人員給與在適用範圍上，其規範之對象已難涵蓋憲法增修條文及中央、地方組織法律增置之政務職務，致部分政務人員待遇標準需以行政命令定之，體制迭遭質疑。
- (四) 政務人員待遇標準之合理性值得檢討：暫行條例之計算基準與相關法規未盡相符，另暫行條例月俸、公費配置比例有欠合理、部長、五院院長與總統法定給與差距過於懸殊、部分特任人員現支待遇項目無法律依據、政務人員待遇應考量按其職責程度予以分級、其他給與項目如特別費等應考量是否將其納入規範。均為現行政務人員待遇所存在之問題。
- (五) 政務人員待遇調整機制運作未公開化與透明化：「暫行條例」並未規定月俸公費調整機制，實務上由行政院考量財政負擔、民眾反映及常任文官年度調整幅度辦理，因而造成政黨輪替前，總統、副總統待遇偏高，而其他政務人員待遇偏低情形。
- (六) 政務人員退職常任文官化：政務人員退職得支領月退休金之設計是否合理有待檢討；同時，現行有關政務人員月退休金年資基數計算與常任文官年資一併計算之作法，亦值得加以檢討改進。

第二節 改進建議

本節擬從本研究相關章節，摘要出健全我國政務人員相關法制及合理化政務人員職務設置之具體建議。

一、建立一套完整的政務人員人事法制

我國目前雖有政務人員與常務人員之區分，然而無論在制度設計、職責分工等方面，普遍存在「政務事務不分」之情形，致使政務人員與常任文官之角色與功能產生混淆。為因應當前環境需要、促進政黨政治健全發展、維持文官體系健全運作，並考量我國國情，極有必要建立一套完整且符合政務職位特性需求之人事法制，是以，除賡續推動公務人員基準法、公務人員行政中立法之外，依考試院的規劃，應積極研擬政務人員法、並研擬其給與、離職儲金給與等相關法制事項，並早日完成立法程序，同時決定毋須制定「政務職位設置法」及「政務人

員行為法」，其決定應屬妥適。

二、政務人員職務設置範圍

政務職位設置範圍，與憲政體制息息相關。因此，在研擬規劃政務人員法制時，應配合我國憲政體制之特性，妥適界定政務人員之範圍。詳言之，中央機關政務職位應限定於：除立法機關首長、副首長外之中央一級機關首長、副首長、幕僚長；定有任期且依法獨立行使職權之司法院大法官、考試院考試委員、監察院監察委員；行政院不管部會之政務委員；中央二級機關之首長、副首長；屬於委員會性質之行政院公平交易委員會、公務人員保障暨培訓委員會之專任委員；省政府之專任委員；中央三級機關中負有政策決定及國家重大安全維護責任之機關首長，並經立法機關同意其組織法律中明定為政務職位者。至於地方機關則應限定為：直轄市政府副市長暨所屬一級機關首長（除主計、人事、警察及政風機關外）；以及縣（市）政府副縣（市）長。未來得循訂定政務人員法草案、修正地方制度法及現行各機關組織法律等方式，以確立政務職位設置範圍。另一方面，本研究不主張將政策襄贊人員、縣（市）政府一級單位主管以及機要人員納入政務人員之範圍。

三、政務人員資格條件方面

目前我國相關法制針對政務人員應具備之積極資格條件規定尚未周延。例如：監察院等獨立行使職權之機關，其政務人員有資格條件之限制；司法院釋字第三五七號解釋認為應獨立行使職權之審計部，其審計長之職務，審計部組織法第二條業明定其資格條件；又如採委員會組織型態之機關中，有明定正副首長及委員均需具有一定資格者，亦有僅就委員資格加以規範，而未及於正副首長者，雖然多年來政府各部會首長亦大多與各該部會之專業所契合，但未來可考慮將歷來選任政務人員之考量因素予以法制化，兼採列舉及概括方式，將各種適格條件依序分別列出，以保留用人彈性。至於政務人員任命之消極資格方面，則應與常任文官有別，而應有更高之要求標準。

四、政務人員任命程序方面

我國目前政務人員任命之資格條件及審查程序，大體可歸納為以下三種型態：

- （一）有法定資格，也有法定任命程序者：如司法院院長、副院長、大法官、考試委員、監察院院長、副院長、審計長、監察委員。
- （二）有法定資格，而無資格審查程序者：如中央研究院院長、副院長、行政院公平交易委員會委員、行政院原住民族委員會主任委員、副主任委員、科學工業園區管理局局長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、公務人員保障暨培訓委員會委員。
- （三）有資格審查程序，而未明定法定資格者：如考試院院長、副院長、審計長。為避免法律明定政務人員選任資格卻缺乏配套之審查程序，未來考量立法明定：依法應具一定資格之政務人員，應經立法院等民意機關（或其他公正之機關）審查是否符合資格。

五、政務人員行為規範與義務方面

未來政務人員相關法制之建立，宜朝以下方向努力：

- (一) 為使政務人員與常任文官之間的行文規範與義務內涵有明確之區隔，政務人員不宜再行適用現行公務人員服務法，而宜因應環境變遷及時代需要，規範政務人員行為之相關事宜，其內含包括政務人員的服務行為、任職前及任職期間的安全查核、離職後行為限制、相關迴避規定、不得運用公共資源於黨派政治性目的、任職時與離職後均不得從事妨害國家安全或利益之活動，並不得洩漏國家重大建設、產業、科技、國防等資訊、離職時有確保移交順暢、離職後並保守機密等之義務等
- (二) 宜針對不同性質之政務職位，作更彈性之規範，以適應所需，鑒於我國政務職位範圍與性質極為廣泛，從中央到地方、從行政、立法、司法、考試到監察機關等各部門，由於其分工與層級均有所不同，自宜針對不同特性職務，作較為彈性之規範。
- (三) 現行政務人員行為規範與義務內涵中，有關文字及用語多屬規範性概念，諸如廉潔自持、保持良好品德等，宣示性意義大於實質意義，在執行上恐生爭議，宜盡量修正為得以落實之文字。

六、政務人員之給與方面

在政務人員給與方面之努力方向為：

- (一) 在體制上，應建構完整之政務人員給與法制，亦即建立政務人員給與條例：其內容包括待遇、福利性給與、補貼性給與及退職性給與等項目，如基於立法技術及現實考量，可將政務人員給與法制分為兩部分，第一部分規範政務人員退職性給與，研擬『政務人員退職撫卹條例』（草案）」，第二部分針對政務人員之月俸公費等基本待遇，及因職務關係所衍生之特別費、座車、官舍等項目，則參考「地方民意代表費用之給及村里長事務補助費補助條例」之立法例，予以統一規範，以收公開化與透明化之效。
- (二) 在實體資源分配上，重新檢討政務人員給與標準的合理性：鑒於政務人員將為高風險、高難度之職務，為免於影響政務人員進用意願、士氣及制度公平性，基於以下理由，未來政務人員之給與制度應予以整體設計：首先，我國部長級政務人員待遇佔平均國民所得之比例與先進國家相較，應屬偏低；其次，公務員服務法第十四條之一又明定「公務人員離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」，將降低企業俊彥之士擔任政務職務之意願；第三，政務人員退職改為儲金制後，於九十三年一月一日以後擔任政務人員者，其曾任常任文官之年資，已不得再併計政務人員年資領取退職金，也可能降低常任文官擔任政務職位之意願；另長遠觀之，福利性給與及補貼

性給與是否會逐年降低，亦值得觀察。

(三) 在程序設計上，應建構客觀、具有公信力之政務人員待遇調整機制：例如得參考美國體制，成立公共服務及待遇公民委員會提供待遇調整建議、參考新加坡「全國工資諮詢委員會」及英國「高階人員薪資審核委員會」，成立一個獨立、客觀委員會機制，使得待遇調整過程透明化、公正化及公開化。

(四) 爲了反映政務人員職責程度，建議將政務加給分等級支給，例如，同爲部會級首長人員，亦可分級支給。惟職責程度、業務繁簡及工作表現等指標之選定及評量標準之建立，及執行時如何客觀、準確，並克服困難，均宜審慎考量。

(五) 政務人員之職務配備，宜進一步立法規範。

七、政務人員離職方面

政務人員離職，除因任期屆滿自動解職、因立法院改選或因任命者或提請任命者之去職而請辭等情形外，通常去職牽涉複雜之政治考量。無論是基於個人因素，抑或受到政治壓力，政務人員允宜盱衡國家整體情勢，知所進退，以示負責，展現政務人員之風範。基於此種考量，政務人員之離職相關法制宜採彈性規定，亦即採取自律、他律並行，以求提昇政務人員政治倫理之水準。

參考資料

一、參考書目：

人事行政局，1992，《政務官人事法制之檢討與研究》，台北：行政院人事行局編印。

考試院，2000，《考銓辭彙》，台北：考試院。

李建良，1997，〈論政務官的責任規範與法制建構〉，《公務人員月刊》，14期，頁21-14。

李建良，1997，〈論政務官的責任規範與法制建構〉，《公務人員月刊》，14期，頁21-29。

李華民，1993，《人事行政論》（上），台北：臺灣中華書局。

李國雄·葉明德·鄧中堅·陳慧貞，2000，《各國政府與政治》。台北：國立空中大學。

李聲吼，1997，〈人力資源發展的能力內涵〉，《就業與訓練》，15卷2期，頁51-58。

呂育誠，2002，〈政務人員行為規範之研究〉，《公務人員月刊》，77期，頁14-28。

沈介文，1999，〈台灣科技公關公司核心能力之研究〉，《1999中華民國科技管理研討會論文集》，頁141-150，高雄：中山大學企管系。

邱華君、張瓊玲，2002，〈政務職位設置之研究〉，《國政研究報告》，台北：財團法人國家政策研究基金會。

吳定，1998，《行政學（二）》，台北縣：國立空大。

吳庚，2001，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局總經銷。

吳泰成，1997，〈政務人員法制有關問題探討〉，《公務人員月刊》，14期，頁2-9。

吳惠林，1995，《自由經濟大師神髓錄》。台北：遠流圖書公司。

林利事，1995，〈政務人員法草案之簡介〉，《銓敘與公保月刊》，4卷12期，頁

林紀東，1989，《行政法》，台北：三民書局。

林炳裕、侯景芳，1998，〈建構文官長制度〉，《改進人事制度專案研究報告，文官制度改革系列叢書》第六輯，台北市：銓敘部。

施能傑，1995，《行政機關俸給政策：公平理論的觀點》，台北：洪葉。

施能傑，1996，〈政務職位體制的運用：歐美經驗及其啓示〉，彭錦鵬主編，《文官體制之比較研究》，台北：中研院歐美所。

施能傑，2001，〈彈性化職位設計政府人力運用〉，《人事月刊》，32卷5期。

苗永序，1996，《各國政府制度及其類型》，台北：專上圖書股份有限公司。

柯三吉，2001，〈法國憲政體制之定位分析〉，《考銓季刊》，25期，頁39-54。

徐有守，1997，《考銓制度》，台北：台灣商務印書館。

馬凱、張春溪，1997，〈政務官應不應該大幅調薪〉，《經濟前瞻》，第52期，頁22-30。

夏道平等譯，1988，《自由經濟的魅力：明日資本主義》，台北：經濟與生活出版公司。

唐士其，1998，《美國政府與政治》，台北：揚智文化事業股份有限公司，初版。

唐士其，1998，《美國政府與政治》，台北：揚智文化事業股份有限公司，初版。

華力進，1981，《政治學》，台北：經世書局。

孫本初、黃錦能，1999，〈精省後我國縣市長任免權之研究—以新竹縣市為例〉，《考銓季刊》(10月)，20期，頁83-120。

張世賢、陳恒鈞，1998，《比較政府》，台北：五南圖書出版公司。

許水德等，1997，《考試院德國、英國、法國人事行政考察團考察報告》，台北：考試院。

許南雄，1993，〈政務官與事務官的體制〉，《中國行政》，54期，頁1-13。

- 許南雄，1998，〈政務官與事務官的責任體制(下)〉，《公務人員月刊》，28 期，頁 34-50。
- 許南雄，1998，〈各國中央行政機關幕僚長體制之比較〉，《考銓季刊》，16 期，頁 62-87。
- 許南雄，1999，〈各國中央行政機關幕僚長體制之比較(續)〉，《考銓季刊》，17 期，72-92。
- 許南雄，1999，《各國人事制度》。台北市：商鼎文化出版社。
- 許南雄，2000，《行政學概論》。台北市：商鼎文化出版社。
- 陳金貴，1998，〈考選機關應如何因應小而能政府的再造需求〉，《文官制度與國家發展研討會論文集》。考試院主辦。
- 陳尚澄、翁振明、楊孜孜，1992，〈我國政務官人事法制之檢討研究〉，《人事法制創作徵文得獎作品輯編第六輯》，台北：銓敘部。
- 黃臺生，1995，〈政務官與事務官體制之區分〉，《人事行政》，112 期，頁 3—19。
- 彭錦鵬，1998，〈「高級文官甄補與培訓之結合」〉，《文官制度與國家發展研討會論文集》。考試院主辦。
- 彭錦鵬，2000，〈「英國政制之組織設計與運作成效」〉，《歐美研究》，30 卷 3 期，頁 89-141。
- 彭錦鵬，2001，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，14 期，頁 75-106。
- 彭錦鵬，2002，〈政治行政之虛擬分際：由『兩分說』到『理想型』〉，《政治科學論叢》，16 期，頁 89—118。
- 彭錦鵬，2003，〈英國公部門俸給制訂機制〉，《歐美國家公部門俸給之制訂機制與俸給改革》，國科會的研究計畫報告。
- 彭康鎮，2000，〈新舊政務人員退職撫卹制度之比較〉，《公務人員月刊》，53 期，頁 33。
- 劉昊洲，1999，〈政務人員法草案評析〉，《人事行政季刊》，期 130，頁 18-25。
- 劉昊洲，2000，〈建立政務人員法制之研究〉，《考銓季刊》，期 28，頁 67-87。

- 劉昊洲，2001，〈淺釋政務人員的意義〉，《考選周刊》，809期，頁2。
- 劉昊洲，2001，〈政務人員退職撫卹條例草案評析〉，《人事行政》，135期，頁7-15。
- 劉昊洲，2002，《政務人員法制析論》，台北：五南圖書出版公司。
- 劉昊洲，2002，〈論政務人員的權責規範〉，《考銓季刊》，30期，頁33-48。
- 銓敘部退撫司，2000，〈政務人員退職撫卹條例草案之研議過程及內容概述〉，《公務人員月刊》，53期，頁16。
- 銓敘部法規司，2002，〈政務人員法草案與政務職位制度規劃案主要差異研析〉，《公務人員月刊》，77期，頁4-13。
- 銓敘部主編，1996，《公務人員基準法專輯》（文官制度改革系列叢書第三輯），台北：銓敘部主編。
- 蔡良文，1999，《人事行政學－論現行考銓制度》。台北：五南圖書出版公司。
- 蕭武桐，2001，《公務倫理》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 龔癸藝，1997，〈政務人員法草案簡介〉，《公務人員月刊》，14期，頁10-20。
- 總統府公報，2000年3月至2003年6月10日各期。
- Aberbach, J. and B. Rockman, 1988, "Control and Discretion in the Modern Administrative State: Mandates or Mandarins?" *Public Administration Review*, 48:606-612.
- Bekema, Wilma, 1991, "The Ministerial Career", in Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault, eds., *The Profession of Government Minister in Western Europe*, 70-98, London: MacMillan Academic and Professional LTD.
- Blondel, Jean, 1991, "Cabinet Government and Cabinet Ministers", in Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault, eds., *The Profession of Government Minister in Western Europe*, 5-18, London: MacMillan Academic and Professional LTD.
- Brewer, G. and R. Maranto, 2000 "Comparing the Roles of Political

- Appointees and Career Executives in the U.S. Federal Executive Branch," *American Review of Public Administration*, 30:69-86.
- Cabinet Office, 2001, *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*, in its web page:
<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/mcode/contents.htm>,
 access: May 12, 2003.
- Cabinet Office, 2003a, "UK Government Ministers" , in its web page:
<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2003/ministers.htm>,
 access: June 6, 2003.
- Cabinet Office, 2003b, "Pay of Ministers, MPs and MEPs and Members of the devolved bodies" , in its web page:
<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/min-mp-pay/min2.htm>,
 access: May 5, 2003.
- Congress Budget Office, 1999, *Comparing the Pay and Benefits of Federal and Nonfederal Executives* , CBO Memorandum.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1994, "Germany: The Structure and Dynamics of the Rewards System for Bureaucratic and Political Elites" , in Christopher Hood and B. Guy Peters eds., *Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*: 166-186, London: SAGE Publications.
- die Bundesregierung, 2003, "die Bundesregierung online" , on web site:
<http://eng.bundesregierung.de/frameset/index.jsp>, access: June 22, 2003.
- Edward III, George C., 2001, "Why Not the Best? The Loyalty-Competence Trade-off in Presidential Appointments" , in G. Calvin MacKenzie ed., *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*: 81-106, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Eggar, R., 1965 "Responsibility in Administration: An Exploratory Essay," in R. C. Martin (ed.) , *Public Administration and Democracy*. Syracuse, PN: Syracuse University Press, pp.299-302.

- Grant, Alan, 1991, *The American Political Process*, Fourth Edition, Vermont: Dartmouth Publishing.
- Halligan, J. 2001, " Overview of Public Sector Reform in the OECD" , in B. C. Nolan, eds., *Public Sector Reform: An International Perspective*, New York: Palgrave Publishers Ltd.
- Heclo, Hugh, 1977, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hert D. K., 1984 "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and Public Administration," *Public Administration Review*, 44:111-119.
- Hewlett, Nick, 1998, *Modern French Politics: Analysing Conflict and Consensus since 1945*, Cambridge: Polity Press.
- Hood, Christopher, and B. Guy Peters, 1994, "Understanding RHPOs" , in Christopher Hood and B. Guy Peters eds., *Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*, Chap. 1, London: SAGE Publications.
- Horton, Sylvia, "Introduction-The Competency Movement : Its Origins and Impact on the Public Center," *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13, No.4.
- Ingraham, P. and C. Ban, 1986 "Models of Public Management: Are They Useful to Federal Managers in the 1980' s ?" *Public Administration Review*, 46:152-160.
- Ingraham, P. and C. Ban, 1988 "Politics and Merit: Can They Meet in a Public Service Model ?" *Review of Public Personnel Administration*, 8:7-19.
- International Affairs Division National Personnel Authority, 2000, *Handbook on Japan' s Civil Service Statistical Overview*, Japanese Government .
- King, Desmond, and B. Guy Peters, 1994, "The United States" , in Christopher Hood and B. Guy Peters eds., *Rewards at the Top: A*

Comparative Study of High Public Office: 146-165, London: SAGE Publications.

Lawler, E. E., III., 1990, *Strategic Pay*. San Francisco: Jossey-Bass.

Lucia, Anntoinette D. and Lepsinger, 1999 *The Art and Science of Competency Models: Pinpointing Critical Success Factors in Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer.

MacKenzie, G. Calvin, 2001, "The State of the Presidential Appointments Process" , in G. Calvin MacKenzie ed., *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process: 1-49*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

McKinney, J. B. & Howard, L. C. 1998, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, 2nd eds., London: Praeger Publishing Co.

Milkovich, G. T. and Neman, J. M., 1993, *Compensation* (4th ed.), Irwin McGraw-Hill.

Milkovich, G. T. and Neman, J. M., 1999, *Compensation* (6th ed.), Irwin McGraw-Hill.

Milkovich, G. T. and Neman, J. M., 2002, *Compensation* (7th ed.). Irwin McGraw-Hill.

Nathan, R., 1983 *The Administrative Presidency*. New York: Wiley.

Niskanen, William A. Jr., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago-Atherton.

Office of Personnel Management, 2003, "Schedule C Positions" , in U.S. Office of Personnel Management Web Site:
http://www.opm.gov/fedlist/attach_c.pdf, access: June 20, 2003.

Office of Government Ethics, 2003, "Ethics Program Topics" , in web site:
http://www.usoge.gov/pages/about_oge/ethics_program.html, access: June 20, 2003.

- Orac, Jana, 2000, "Patronage", on World Bank's web site:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/patronage.htm>,
 assess: June 1, 2003.
- Osborn, A.F., 1963, *Applied Imagination: Principles and Procedures for Creative Problem-Solving*, 3rd ed. New York: Scribner.
- Peng, Thomas Ching-peng, 1986, *American Federal Senior Executives: An Analysis of Their Motivational Changers, 1979-1980*, Taipei: Institute of American Culture, Academia Sinica.
- Pfiffner, J. P., 1987 "Political Appointees and Career Executive: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century," *Public Administration Review*, 47:57-65.
- Pfiffner, J. P., 1999, "Can the President Manage the Government?" in James P. Pfiffner ed., *The Managerial Presidency*: 1-20, Texas A&M University Press.
- Pfiffner, J. P., 2001, "Presidential Appointments: Recruiting Executive Branch Leaders", in G. Calvin MacKenzie ed., *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*: 50-80, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Premier ministre, 2003, "Composition du Gouvernement", <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=31822>, access: June 22, 2003.
- Prime Minister of Japan and his Cabinet, 2003, "The Organization of Japanese Central Government", on web sit:
<http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html>, access: June 10, 2003.
- Riggs, Fred W., 1998, "Public Administration Theory: A Futurist Vision", *International Journal of Public Administration*, 21(12): 1667-1757.
- Risher, H. 1997, "The Search for a New Model for Salary Management: Is There Support for Private Sector Practices", *Public Personnel Management*, 26. 431-439.
- Rohr, J. A. 1986, *To Run a Constitution: The Legitimacy of Administrative*

State. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Rouban, Luc, 1994, "France: Political Argument and Institutional Change", in Christopher Hood and B. Guy Peters eds., *Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*: 90-105, London: SAGE Publications.

Slivinski, Len and Miles, Jennifer, *The Wholistic Competency Profile-Key Points Presentation*, Ottawa: Public Service Commission of Canada.

Thiébault, Jean-Louis, 1991, "Local and Regional Politics and Cabinet Membership", in Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault, eds., *The Profession of Government Minister in Western Europe*, 31-43, London: MacMillan Academic and Professional LTD.

US Office of Personnel Management, *Occupational Study of Federal Executives, Managers, and Supervisors*, Report Number PRD 92-21.

Virtanen, Turo, 2000 "Changing Competences of Public Managers : Tensions in Commitment," *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13, No.4.

Waldo, Dwight (1948) *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*.

White House, 2003, "Government", in web site:
<http://www.whitehouse.gov/government/cabinet.html>, access: June 22, 2003.

Winten, Lieven de, 1991, "Parliamentary and Party Pathway to the Cabinet", in Jean Blondel and Jean-Louis Thiébault, eds., *The Profession of Government Minister in Western Europe*, 44-69, London: MacMillan Academic and Professional LTD.

Wise, L. R. ,1996," Internal Labor Markets", In Hana A. G. M. Bekke et al. (Eds.) *Civil Services in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press.

(一)加拿大政務人員行為規範，請見加拿大聯邦樞密委員會辦公室([http:// www.pco-bcp.gc.ca](http://www.pco-bcp.gc.ca)).

(二)美國 SES 人員指南，請見美國聯邦人事管理局(<http://www.opm.gov/SES>)。

(三)ASPA 網站，請見([http:// www.aspanet.org/ethics](http://www.aspanet.org/ethics))

(四)OECD 公共管理網站，請見([http:// www.oecd.org/puma/governance/ethics](http://www.oecd.org/puma/governance/ethics))

陳 克 艱 (1999) 〈 政 府 不 聞 豎 〉 ，
<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/issue/article/990906.htm>。

桂宏誠(2001)〈公器私用：職務配備細規範〉，《國政評論》

，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-C-090-087.htm>。

自由電子新聞網，2002，〈逼退宗才怡 立院聲浪再起〉，《自由電子新聞網》，
<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/mar/8/today-pl0.htm>，
2002/12/2 下載，

三、法令

司法院，1993，〈釋字第三五七號解釋〉。

(一)公務員服務法(89.07.19 修訂)

(二)公務人員任用法(91.01.29 增訂)

(三)公職人員財產申報法(84.07.12 修正)

(四)公務員懲戒法(74.05.03 修正)

(五)宣誓條例(84.01.18 修正)

(六)公務人員行政中立法(草案)(92.05.22)

(七)政務人員法(草案)(91.08.22)

附錄 機要人員之任職與離職

機要人員，即辦理機要職務之人員，指擔任經銓敘部同意列為機要職務，得不受法定任用資格限制，並經銓敘審定以機要人員任用之人員。各機關未具任用資格初任機要人員，依所任職務在職務列等表所列最低職等以機要人員任用。如調任或改任其他受法定任用資格限制之職務時，應重新銓敘審定其任用資格。依民國九十一年一月二十九日修正公布之公務人員任用法第十一條規定，各機關辦理機要職務之人員，得不受該法第九條任用資格之限制。辦理機要職務人員，機關長官得隨時免職。機關長官離職時應同時離職。依同法施行細則第十一條第二項規定，「機關長官退休（職）、卸任、調職、辭職、免職、撤職、去職、解職或死亡時，其所進用之機要人員，應由原（新）任之機關長官或其代理人，於同時將該機要人員免職。機關長官停職或休職時，由其代理人視業務需要辦理。」

（一）任命

依公務人員任用法第十一條之一：「各機關辦理進用機要人員時，應注意其公平性、正當性及其條件與所任職務間之適當性。（第一項）各機關機要人員進用時，其員額、所任職務範圍及各職務應具之條件等規範，由考試院定之。（第二項）」民國九十一年六月十二日考試院訂定發布各機關機要人員進用辦法，其中已就機要人員之任命原則詳加規定，茲分述如次：

1. 員額限制：各機關進用之機要人員員額，最多不得超過五人。總統府及行政院如因業務需要，其進用之機要人員員額，最多分別不得超過十八人及十人。各部（會、處、局、署與同層級之機關）、安全機關、直轄市政府及縣（市）政府以外之機關，得由各主管院依機關層次、組織規模及業務性質，於二人額度內訂其機要人員員額，並送銓敘部備查。（第三條）

2. 職務限制：各機關進用之機要人員所任職務範圍，應以機關組織法規中所列行政類職務，襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，並經銓敘部同意列為機要職務為限。但不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究委員職務進用。各機關之秘書長、主任秘書或直轄市政府副秘書長一人，必要時，報經上級機關核准者，得於第三條所定員額內以機要人員進用。但直轄市政府之秘書長及縣（市）政府、置有副市長之縣轄市公所之主任秘書，不得以機要人員進用。（第四條）

3. 資格限制：

（1）各機關進用之簡任職務機要人員，應具有下列條件之一：一、曾任簡任、簡派或相當官等職務者。具有各該官等資格者，亦同。二、曾任交

通事業人員、公營事業人員、軍職人員或聘用人員相當簡任職務者。三、曾任教育人員相當簡任職務者。曾任私立學校教師相當職務者，亦同。四、曾任民選公職人員相當簡任職務者。五、曾任縣（市）政府以機要人員方式進用之一級單位主管者。六、在教育部認可之國內外獨立學院、大學或研究所畢業得有博士學位並曾任相關職務滿二年，或得有碩士學位並曾任相關職務滿四年，或得有學士學位並曾任相關職務滿六年者。具有同等學歷證書者，亦同。七、在教育部認可之國內外專科學校畢業並曾任相關職務滿七年者。具有同等學歷證書者，亦同。八、曾任簡任職務機要人員者。九、曾任第六條第二款至第六款各款之職務或薦任職務機要人員滿五年者。（第五條）

(2)各機關進用之薦任職務機要人員，應具有下列條件之一：一、具有第五條第一款至第八款條件之一者。二、曾任薦任、薦派或相當官等職務者。具有各該官等資格者，亦同。三、曾任交通事業人員、公營事業人員、軍職人員或聘用人員相當薦任職務者。四、曾任教育人員相當薦任職務者。曾任私立學校教師相當職務者，亦同。五、曾任民選公職人員相當薦任職務者。六、曾任縣轄市政府以機要人員方式進用之副市長者。七、在教育部認可之國內外獨立學院、大學或研究所畢業得有碩士學位，或得有學士學位並曾任相關職務滿二年者。具有同等學歷證書者，亦同。八、在教育部認可之國內外專科學校畢業並曾任相關職務滿三年者。具有同等學歷證書者，亦同。九、曾任薦任職務機要人員者。十、曾任第七條第二款至第四款各款之職務或委任職務機要人員滿五年者。（第六條）

(3)各機關進用之委任職務機要人員，應具有下列條件之一：一、具有第六條第一款至第九款條件之一者。二、曾任委任、委派或相當官等職務者。具有各該官等資格者，亦同。三、曾任僱用人員，或交通事業人員、公營事業人員、軍職人員相當委任職務者。四、曾任教育人員相當委任職務者。曾任私立學校教師相當職務者，亦同。五、在教育部認可之國內外獨立學院或大學畢業得有學士學位者。具有同等學歷證書者，亦同。六、在教育部認可之國內外專科學校畢業並曾任相關職務滿一年，或在教育行政主管機關認可之高級中學、高級職業學校畢業並曾任相關職務滿三年者。具有同等學歷證書者，亦同。七、曾任委任職務機要人員者。（第七條）

(二)免職

機要人員，機關長官得隨時免職，機關長官離職時應同時離職。

至於各機關機要人員進用辦法施行前，安全機關之機要人員員額超過該辦法第三條第一項規定者，其現職人員得留任至現任機關長官離職為止。但新任機關長官同意再留任時，得繼續進用，暫不受同條項規定之限制。另外，該辦法施行前，各機關現職以機要人員進用之參事及研究委員，或未具有第五條至第七條各款條件之現職機要人員，均得留任至現任機關長官離職為止。(第八條)

附表一 中央機關政務職務設置一覽表

機 關 名 稱	職 稱	員 額	職 務 等 級	備 註
總統府	秘書長	1	特任	
	副秘書長	2	2人，其中1人特任，另1人職務比照簡任第十四職等	
中央研究院	院長	1	特任	
	副院長	2或3	副院長2或3人，職務均比照簡任第十四職等	
國史館	館長	1	特任	
國家安全會議	秘書長	1	特任	
	副秘書長	1至3	副秘書長1至3人，職務均比照簡任第十四職等	
國家安全局	局長	1	特任或上將	
	副局長	1	副局長3人，其中1人得比照簡任第十四職等	
行政院	院長	1	總統任命之	
	副院長	1	院長提請總統任命之	
	政務委員	5至7	特任	
	秘書長	1	特任	
內政部	部長	1	特任	
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
外交部	部長	1	特任	目前特命全權大使8人；特任（派）代表17人。
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
	特命全權大使	28	特任或簡任第十三職等至第十四職等	
	代表	61	特任（派）或簡任（派）第十三職等至第十四職等	
中華民國常駐世界貿易組織代表團	常任代表	1	特任	
國防部	部長	1	特任	
	副部長	2	特任或上將	
財政部	部長	1	特任	
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
教育部	部長	1	特任	
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
法務部	部長	1	特任	
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
最高法院檢察署	檢察總長	1	特任	
經濟部	部長	1	特任	
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
小 計		125—130		

機 關 名 稱	職 稱	員 額	職 務 等 級	備 註
交通部	部長	1	特任	
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
蒙藏委員會	委員長	1	特任	
僑務委員會	委員長	1	特任	
	副委員長	2 或 3	副委員長 2 或 3 人，職務比照簡任第十四職等	
中央銀行	總裁	1	特任	
行政院主計處	主計長	1	特任	
行政院人事行政局	局長	1	特任	
	副局長	1	副局長 2 或 3 人，其中 1 人職務比照簡任第十四職等	
行政院新聞局	局長	1	比照簡任第十四職等	
行政院衛生署	署長	1	特任	
	副署長	1	副署長 2 人，其中 1 人職務比照簡任第十四職等	
行政院環境保護署	署長	1	特任	
	副署長	1	副署長 2 人，其中 1 人職務比照簡任第十四職等	
行政院經濟建設委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	1 至 3	副主任委員 1 至 3 人，職務均比照簡任第十四職等	
行政院國軍退除役官兵輔導委員會	主任委員	1	特任	
行政院青年輔導委員會	主任委員	1	特任或比照簡任第十四職等	
國立故宮博物院	院長	1	特任	
	副院長	2	副院長 2 人，職務均比照簡任第十四職等	
行政院原子能委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	1	副主任委員 2 人，其中 1 人職務比照簡任第十四職等	
行政院國家科學委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	2 或 3	副主任委員 2 或 3 人，職務均比照簡任第十四職等	
科學工業園區管理局	局長	1	比照簡任第十三職等	
行政院研究發展考核委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	2	副主任委員 2 人，職務比照簡任第十四職等	
小 計		3 1 - 3 5		

機 關 名 稱	職 稱	員 額	職 務 等 級	備 註
行政院農業委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	2	副主任委員 3 人，其中 2 人職務比照簡任第十四職等	
行政院文化建設委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	1	副主任委員 2 人，其中 1 人職務比照簡任第十四職等	
行政院勞工委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	1	副主任委員 2 人，其中 1 人職務比照簡任第十四職等	
行政院大陸委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	2 至 3	副主任委員 2 至 3 人，職務比照簡任第十四職等，其中 1 人得為特任	
中央選舉委員會	委員	11 至 19	特派（其中一人為主任委員）	編制表列特派
行政院公平交易委員會	主任委員	9	其中一人為主任委員，特任；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘比照簡任第十三職等。	
	副主任委員			
	委員			
行政院消費者保護委員會	委員	11 至 19	特派	
行政院公共工程委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	2	職務比照簡任第十四職等	
行政院原住民族委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	1	副主任委員 3 人，其中 1 人職務比照簡任第十四職等	
行政院客家委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	1	副主任委員 2 人，其中 1 人職務比照簡任第十四職等	
行政院海岸巡防署	署長	1	特任	
	副署長	1	副署長 2 或 3 人，其中 1 人職務得列比照簡任第十四職等	
北美事務協調委員會	主任委員	3	特任（派）或簡任（派）；其中一人為主任委員	
	委員			
行政院體育委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	1 或 2	副主任委員 2 或 3 人，其中 1 或 2 人職務，比照簡任第十四職等	
司法院	院長	1	依憲法增修條文第五條規定，自九十二年起，設大法官 15 人，其中 1 人為院長、1 人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命。	
	副院長	1		
	大法官	17		
	秘書長	1	特任	
小 計			76 - 94	

機 關 名 稱	職 稱	員 額	職 務 等 級	備 註
最高行政法院	院長	1	特任	
公務員懲戒委員會	委員長	1	特任	
最高法院	院長	1	特任	
立法院	秘書長	1	特任	
考試院	院長	1	由總統提名，經立法院同意任命之。	
	副院長	1		
	考試委員	19		
	秘書長	1	特任	
考選部	部長	1	特任	
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
銓敘部	部長	1	特任	
	政務次長	1	比照簡任第十四職等	
公務人員保障暨培訓委員會	主任委員	1	特任	
	副主任委員	1	副主任委員 2 人，其中 1 人職務列等 比照簡任第十四職等	
	委員	5 至 7	比照簡任第十三職等	
監察院	院長	29	其中一人為院長，一人為副院長，由 總統提名，經立法院同意任命之。	
	副院長			
	監察委員			
	秘書長	1	特任	
審計部	審計長	1	由總統提名，經立法院同意任命之。	
臺灣省政府	主席	9	其中一人為主席，特任，一人為副主席， 比照簡任第十四職等，其餘為比 照簡任第十三職等。	
	副主席			
	委員			
福建省政府	主席	9	其中一人為主席，特任，其餘為比照 簡任第十三職等。	
	委員			
小 計	85—87			
中央機關政務職務 總 計	317—346			

附表二 地方機關政務職務設置一覽表

臺北市政府暨所屬一級機關政務職務設置情形一覽表				
單位或機關名稱	職稱	員額	職務等級	備註
臺北市政府府本部	副市長	2	比照簡任第十四職等	
臺北市政府民政局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府財政局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府教育局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府建設局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府工務局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府交通局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府社會局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府勞工局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府衛生局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府環境保護局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府都市發展局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府文化局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府消防局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府地政處	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府國民住宅處	處長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府新聞處	處長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府兵役處	處長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府研究發展考核委員會	主任委員	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府都市計畫委員會	主任委員	(1)	兼任	
臺北市政府訴願審議委員會	主任委員	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府法規委員會	主任委員	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府原住民事務委員會	主任委員	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府客家事務委員會	主任委員	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府捷運工程局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北翡翠水庫管理局	局長	1	比照簡任第十三職等	
臺北自來水事業處	處長	1	比照簡任第十三職等	
臺北市政府公務人員訓練中心	主任	1	比照簡任第十三職等	
小計		28		

高雄市政府暨所屬一級機關政務職務設置情形一覽表

單位或機關名稱	職稱	員額	職務等級	備註
高雄市政府府本部	副市長	2	比照簡任第十四職等	
高雄市政府民政局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府財政局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府教育局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府建設局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府工務局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府社會局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府勞工局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府衛生局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府環境保護局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府消防局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府地政處	處長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府國民住宅處	處長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府新聞處	處長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府兵役處	處長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府研究發展考核委員會	主任委員	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府法制局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府原住民事務委員會	主任委員	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府捷運工程局	局長	1	比照簡任第十三職等	
高雄市政府公教人力發展局	局長	1	比照簡任第十三職等	
小計		21		

縣（市）政府政務職務設置情形一覽表

單位或機關名稱	職稱	員額	職務等級	備註
臺北縣政府	副縣長	2	比照簡任第十二職等	
桃園縣政府	副縣長	2	比照簡任第十二職等	
新竹縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
苗栗縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
臺中縣政府	副縣長	2	比照簡任第十二職等	
彰化縣政府	副縣長	2	比照簡任第十二職等	
南投縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
嘉義縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
雲林縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
臺南縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
高雄縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
屏東縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
宜蘭縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
花蓮縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
臺東縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
澎湖縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
基隆市政府	副市長	1	比照簡任第十二職等	
臺中市政府	副市長	1	比照簡任第十二職等	
臺南市政府	副市長	1	比照簡任第十二職等	
嘉義市政府	副市長	1	比照簡任第十二職等	
新竹市政府	副市長	1	比照簡任第十二職等	
金門縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
連江縣政府	副縣長	1	比照簡任第十二職等	
小計		27		
地方機關總計		76		

一、資料來源：銓敘部九十二年四月十四日統計資料

二、係以經總統公布之組織法律及考試院核備或備查之組織法規為調查基礎

三、本表「員額」欄所填之數字，係各機關組織法規所置政務職務之編制員額數，非現有政務人員數。

附表三 各縣市政府一級單位主管比照機要人員進用彙整表

縣市政府	教育局	民政局	社會局	工務局	文化局	新聞局	財政局	農業局	建設局	城鄉發展局	計畫室	勞工局	原住民發展局	兵役局	行政室	秘書室	新聞局	觀光局	採購局	資訊局	地政局	公共事務局	交通旅遊局	都市發展局	本所	小計
臺北縣政府		V				V						V	V	V												5
桃園縣政府	V		V	V				V																		4
新竹縣政府		V		V					V																	3
苗栗縣政府							V								V											2
臺中縣政府	V								V																	3
彰化縣政府	V	V	V	V				V		V								V								5
南投縣政府	V	V		V							V															3
嘉義縣政府																	V									2
雲林縣政府	V				V														V							3
臺南縣政府			V		V																					3
高雄縣政府		V	V			V																				2
屏東縣政府	V		V		V																					3
宜蘭縣政府		V					V													V						3
花蓮縣政府																					V					2
臺東縣政府	V				V					V												V				3
澎湖縣政府	V		V																							2
基隆市政府		V		V			V																V			3
臺中市政府		V									V															2
臺南市政府						V																				1
嘉義市政府																										0
新竹市政府	V	V																					V			3
金門縣政府				V																						1
連江縣政府	V																									1
臺北縣板橋市公所																									V	1
臺北縣中和市公所																									V	1
桃園縣桃園市公所																									V	1
桃園縣中壢市公所																									V	1
高雄縣鳳山市公所																									V	1
總計	10	7	6	6	4	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	

資料來源：銓敘部九十二年三月七日統計資料

附表四 英國政務人員(2003年5月13日)

LIST OF CABINET MINISTERS	
Prime Minister, First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service: The Rt Hon Tony Blair MP	
Deputy Prime Minister and First Secretary of State: The Rt Hon John Prescott MP	
Chancellor of the Exchequer: The Rt Hon Gordon Brown MP	
President of the Council and Leader of the House of Commons: The Rt Hon Dr John Reid MP	
Lord Chancellor: The Rt Hon The Lord Irvine of Lairg QC	
Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs: The Rt Hon Jack Straw MP	
Secretary of State for the Home Department: The Rt Hon David Blunkett MP	
Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs: The Rt Hon Margaret Beckett MP	
Secretary of State for International Development: The Rt Hon The Baroness Amoss	
Secretary of State for Transport: The Rt Hon Alistair Darling MP	
Secretary of State for Health: The Rt Hon Alan Milburn MP	
Minister without Portfolio and Party Chair: The Rt Hon Ian McCartney MP	
Secretary of State for Northern Ireland: The Rt Hon Paul Murphy MP	
Secretary of State for Defence: The Rt Hon Geoff Hoon MP	
Secretary of State for Work and Pensions: The Rt Hon Andrew Smith MP	'The Minister is appointed as Lord Privy Seal.
Secretary of State for Scotland: The Rt Hon Helen Liddell MP	
Leader of the House of Lords ¹ : The Rt Hon The Lord Williams of Mostyn QC	
Secretary of State for Trade and Industry: The Rt Hon Patricia Hewitt MP	
Secretary of State for Culture, Media and Sport: The Rt Hon Tessa Jowell MP	
Parliamentary Secretary, Treasury and Chief Whip: The Rt Hon Hilary Armstrong MP	
Secretary of State for Education and Skills: The Rt Hon Charles Clarke MP	
Chief Secretary to the Treasury: The Rt Hon Paul Boateng MP	² Not a Member of Cabinet but attends Cabinet Meetings.
Secretary of State for Wales: The Rt Hon Peter Hain MP	
Also Attending Cabinet:	
Minister of State for Work: The Rt Hon Nick Brown MP ²	
Lords Chief Whip and Captain of the Gentlemen at Arms: Lord Grocott ²	
OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER	

Deputy Prime Minister and First Secretary of State: The Rt Hon John Prescott MP Minister of State (Local Government & Regions): The Rt Hon Nick Raynsford MP Minister of State (Housing & Planning): The Rt Hon The Lord Rooker of Perry Bar Minister of State (Social Exclusion & Deputy Minister for Women): Ms Barbara Roche MP Parliamentary Under-Secretary: Tony McNulty MP Parliamentary Under-Secretary: Christopher Leslie MP	
CABINET OFFICE Minister for the Cabinet Office and Chancellor of the Duchy of Lancaster: The Rt Hon Lord Macdonald of Tradeston CBE ³ Minister of State: Douglas Alexander MP	³ The Minister is appointed as Chancellor of the Duchy of Lancaster.
DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT Secretary of State for Culture, Media and Sport: The Rt Hon Tessa Jowell MP Minister of State: The Rt Hon Richard Caborn MP Minister of State: The Rt Hon Baroness Blackstone Parliamentary Under-Secretary of State: Dr Kim Howells MP	
MINISTRY OF DEFENCE Secretary of State for Defence: The Rt Hon Geoff Hoon MP Minister of State: The Rt Hon Adam Ingram MP Parliamentary Under-Secretary of State: The Lord Bach Parliamentary Under-Secretary of State: Dr Lewis Moonie MP	
DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS Secretary of State for Education and Skills: The Rt Hon Charles Clarke MP Minister of State (Schools): David Miliband MP Minister of State (Universities & Lifelong Learning): Mrs Margaret Hodge MP MBE Parliamentary Under-Secretary of State: Baroness Ashton of Upholland Parliamentary Under-Secretary of State: Ivan Lewis MP Parliamentary Under-Secretary of State: Stephen Twigg MP	
DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs: The Rt Hon Margaret Beckett MP Minister of State: The Rt Hon Michael Meacher MP Minister of State: The Rt Hon Alun Michael MP Parliamentary Under-Secretary of State: Elliot Morley MP Parliamentary Under-Secretary of State: The Lord Whitty	
FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs: The Rt Hon Jack Straw MP Minister of State (Trade): The Rt Hon the Baroness Symons	

of Vernham Dean Minister of State (Europe): Dr Dennis MacShane MP Parliamentary Under-Secretary of State: Mike O'Brien MP Parliamentary Under-Secretary of State: * Parliamentary Under-Secretary of State: Bill Rammell MP	* vacant
DEPARTMENT OF HEALTH Secretary of State for Health: The Rt Hon Alan Milburn MP Minister of State: The Rt Hon John Hutton MP Minister of State: Ms Jacqui Smith MP Parliamentary Under-Secretary of State: * Parliamentary Under-Secretary of State (Minister for Public Health): Ms Hazel Blears MP Parliamentary Under-Secretary of State: David Lammy MP	* vacant following resignation of Lord Hunt of Kings Heath
HOME OFFICE Secretary of State for the Home Department: The Rt Hon David Blunkett MP Minister of State (Police & Crime Reduction): * Minister of State (Criminal Justice System): The Lord Falconer of Thoroton QC Minister of State (Citizenship & Immigration): Ms Beverley Hughes MP Parliamentary Under-Secretary of State: Paul Goggins MP Parliamentary Under-Secretary of State: Bob Ainsworth MP Parliamentary Under-Secretary of State: The Lord Filkin CBE Minister for Justice Systems IT: Michael Wills MP ⁴	* Vacant following resignation of The Rt Hon John Denham. ⁴ unpaid
DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT Secretary of State for International Development: The Rt Hon Baroness Amos Minister of State: Hilary Benn MP Parliamentary Under-Secretary of State: Ms Sally Keeble MP	
LAW OFFICERS' DEPARTMENTS Attorney General: The Rt Hon The Lord Goldsmith QC Solicitor General: The Rt Hon Harriet Harman MP Advocate General for Scotland: Dr Lynda Clark QC MP	
LEADER OF THE HOUSE OF LORDS Leader of the House of Lords ⁵ : The Rt Hon The Lord Williams of Mostyn QC	⁵ The Minister is appointed as Lord Privy Seal.
LORD CHANCELLOR'S DEPARTMENT Lord Chancellor: The Rt Hon The Lord Irvine of Lairg Parliamentary Secretary: The Rt Hon Baroness Scotland of Asthal QC Parliamentary Secretary: Ms Yvette Cooper MP Parliamentary Secretary: Ms Rosie Winterton MP	
NORTHERN IRELAND OFFICE	

Secretary of State for Northern Ireland: The Rt Hon Paul Murphy MP Minister of State: Ms Jane Kennedy MP Parliamentary Under-Secretary of State: Desmond Browne MP Parliamentary Under-Secretary of State: Ian Pearson MP ⁶ Parliamentary Under-Secretary of State: Angela Smith MP ⁶	⁶ Taking on these roles in addition to their duties as Government Whips.
PRIVY COUNCIL OFFICE President of the Council and Leader of the House of Commons: The Rt Hon Dr John Reid MP Parliamentary Secretary: Ben Bradshaw MP	
SCOTLAND OFFICE Secretary of State for Scotland: The Rt Hon Helen Liddell MP Parliamentary Secretary: Mrs Ann McGuire MP	
DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY Secretary of State for Trade and Industry and Minister for Women: The Rt Hon Patricia Hewitt MP Minister of State (E-Commerce): Stephen Timms MP Minister of State (Trade): The Rt Hon the Baroness Symons of Vernham Dean Minister of State (Energy): Brian Wilson QC MP Minister of State (Employment Manufacturing & Regions): Alan Johnson MP Parliamentary Under-Secretary of State: The Lord Sainsbury of Turville KG ⁷ Parliamentary Under-Secretary of State: Ms Melanie Johnson MP Parliamentary Under-Secretary of State: Nigel Griffiths MP	⁷ unpaid
DEPARTMENT FOR TRANSPORT Secretary of State for Transport: The Rt Hon Alistair Darling MP Minister of State: The Rt Hon John Spellar MP Parliamentary Under-Secretary of State: David Jamieson MP	
HM TREASURY Chancellor of the Exchequer: The Rt Hon Gordon Brown MP Chief Secretary to the Treasury: The Rt Hon Paul Boateng MP Paymaster General: The Rt Hon Dawn Primarolo MP Financial Secretary: Ms Ruth Kelly MP Economic Secretary: John Healey MP	
WALES OFFICE (OFFICE OF THE SECRETARY OF STATE FOR WALES) Secretary of State for Wales: The Rt Hon Peter Hain MP Parliamentary Under-Secretary of State: Don Touhig MP	
DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS Secretary of State for Work and Pensions: The Rt Hon Andrew Smith MP	

Minister for Work: The Rt Hon Nick Brown MP	* Vacant
Minister for Pensions: *	
Parliamentary Under-Secretary of State: The Rt Hon The Baroness Hollis of Heigham DL	
Parliamentary Under-Secretary of State: Malcolm Wicks MP	
Parliamentary Under-Secretary of State: Ms Maria Eagle MP	
GOVERNMENT WHIPS:	
HOUSE OF COMMONS	
Chief Whip and Parliamentary Secretary to the Treasury: The Rt Hon Hilary Armstrong MP	
Deputy Chief Whip and Treasurer of HM Household: Keith Hill MP	
Comptroller of HM Household: Thomas McAvoy MP	
Vice-Chamberlain of HM Household: Gerry Sutcliffe MP	
Lord Commissioner of HM Treasury: John Heppell MP	
Lord Commissioner of HM Treasury: Nick Ainger MP	
Lord Commissioner of HM Treasury: Ian Pearson MP	
Lord Commissioner of HM Treasury: Jim Fitzpatrick MP	
Lord Commissioner of HM Treasury: Philip Woolas MP	
Assistant Whip: Fraser Kemp MP	
Assistant Whip: Ms Angela Smith MP	
Assistant Whip: Ivor Caplin MP	
Assistant Whip: Dan Norris MP	
Assistant Whip: Jim Murphy MP	
Assistant Whip: Derek Twigg MP	
Assistant Whip: Mrs Joan Ryan MP	⁸ unpaid
Assistant Whip: Charlotte Atkins MP ⁸	
Assistant Whip: Gillian Merron MP ⁸	
HOUSE OF LORDS	⁹ Not a Member
Captain of the Honourable Corps of the Gentlemen-at-Arms (Chief Whip) ⁹ : The Lord Grocott	of Cabinet but attends
Captain of The Queen's Bodyguard of the Yeomen of the Guard (Deputy Chief Whip): The Rt Hon The Lord McIntosh of Haringey	Cabinet Meetings.
Lords in Waiting:	
Lord Davies of Oldham	¹⁰ Unpaid.
The Lord Bassam of Brighton	
The Lord Evans of Temple Guiting CBE ¹⁰	
Baroness in Waiting:	
Baroness Farrington of Ribbleton	
The Baroness Andrews OBE	
The Baroness Crawley	

附表五 日本內閣部會大臣(Ministers)

Prime Minister	Junichiro KOIZUMI	(R)
Minister for Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications	Toranosuke KATAYAMA	(C)
Minister of Justice	Mayumi MORIYAMA	(R)
Minister of Foreign Affairs	Yoriko KAWAGUCHI	(N)
Minister of Finance	Masajuro SHIOKAWA	(R)
Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology	Atsuko TOYAMA	(N)
Minister of Health, Labour and Welfare	Chikara SAKAGUCHI	(R)
Minister of Agriculture, Forestry and Fisheries	Yoshiyuki KAMEI	(R)
Minister of Economy, Trade and Industry	Takeo HIRANUMA	(R)
Minister of Land, Infrastructure and Transport	Chikage OOGI (Hiroko HAYASHI)	(C)
Minister of the Environment	Shunichi SUZUKI	(R)
Chief Cabinet Secretary	Yasuo FUKUDA	(R)
Minister of State (Gender Equality)		
Chairman of the National Public Safety Commission	Sadakazu TANIGAKI	(R)
Minister of State (Industrial Revitalization Corporation*, Food Safety Commission* and Related Matters)		
Minister of State (Defense)	Shigeru ISHIBA	(R)
Minister of State (Okinawa and Northern Territories Affairs, Science and Technology Policy, IT Policy)	Hiroyuki HOSODA	(R)
Minister of State (Financial Services, Economic and Fiscal Policy)	Heizou TAKENAKA	(N)
Minister of State (Administrative Reform, Regulatory Reform)	Nobuteru ISHIHARA	(R)
Minister of State (Disaster Management, Special Zones for Structural Reform)	Yoshitada KOUNOIKE	(C)

"R" indicates that he/she is a member of the House of Representatives

"C" indicates that he/she is a member of the House of Councillors.

"N" indicates that he/she is not a member of the Diet.

* Provisional name

資料來源：Prime Minister of Japan and his Cabinet (2003)。

附表六 日本內閣各部會副大臣(Senior Vice Ministers)

Senior Vice Minister of Cabinet Office	Tatsuya ITO	(R)
	Takumi NEMOTO	(R)
	Kenzo YONEDA	(R)
Senior Vice Minister of the Defense Agency	Norihiko AKAGI	(R)
Senior Vice Minister of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications	Kaneshige WAKAMATSU	(R)
	Norifumi KATO	(C)
Senior Vice Minister of Justice		
	Toshio MASUDA	(R)
Senior Vice Minister for Foreign Affairs	Toshimitsu MOTEGI	(R)
	Tetsuro YANO	(C)
	Koki KOBAYASHI	(R)
Senior Vice Minister of Finance	Takayoshi TANIGUCHI	(R)
Senior Vice Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology	Takeo KAWAMURA	(R)
	Kisaburo TOKAI	(R)
Senior Vice Minister of Health, Labour and Welfare	Ichiro KAMOSHITA	(R)
	Yoshio KIMURA	(R)
Senior Vice Minister of Agriculture, Forestry and Fisheries	Naoto KITAMURA	(R)
	Toyoaki OTA	(C)
Senior Vice Minister of Economy, Trade and Industry	Sanae TAKAICHI	(R)
	Taiichiro NISHIKAWA	(R)
Senior Vice Minister of Land, Infrastructure and Transport	Kouki CHUMA	(R)
	Gotaro YOSHIMURA	(C)
Senior Vice Minister of the Environment	Kazuo HIROTOMO	(C)

"R" indicates that he/she is a member of the House of Representatives

"C" indicates that he/she is a member of the House of Councillors.

資料來源：Prime Minister of Japan and his Cabinet (2003)。

附表七 日本內閣各部會之大臣政務官(Parliamentary Secretaries)

Parliamentary Secretary of Cabinet Office	Hideaki OMURA	(R)
	Takahide KIMURA	(R)
	Issei ANAN	(C)
Parliamentary Secretary of the Defense Agency	Toshio KOJIMA	(R)
	Akio SATO	(C)
Parliamentary Secretary of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications	Mineichi IWANAGA	(R)
	Rokuzaemon YOSHIDA	(R)
	Kouichi KISHI	(C)
Parliamentary Secretary of Justice	Kiyoshi NAKANO	(R)
Parliamentary Secretary for Foreign Affairs	Yoshitaka SHINDO	(R)
	Shinako TSUCHIYA	(R)
	Eisuke HINODE	(C)
Parliamentary Secretary of Finance	Kazunori TANAKA	(R)
	Hiroshi MORIYAMA	(C)
Parliamentary Secretary of Education, Culture, Sports, Science and Technology	Yasuko IKENOBO	(R)
	Matsushige ONO	(R)
Parliamentary Secretary of Health, Labour and Welfare	Tomoyoshi WATANABE	(R)
	Tsuguo MORITA	(C)
Parliamentary Secretary of Agriculture, Forestry and Fisheries	Ichio KUMAGAI	(R)
	Takao WATANABE	(C)
Parliamentary Secretary of Economy, Trade and Industry	Yoshitaka SAKURADA	(R)
	Koya NISHIKAWA	(R)
Parliamentary Secretary of Land, Infrastructure and Transport	Yosuke TAKAGI	(R)
	Mitsuhide IWAKI	(C)
	Yosuke TSURUHO	(C)
Parliamentary Secretary of the Environment	Yoshio MOCHIZUKI	(R)

"R" indicates that he/she is a member of the House of Representatives

"C" indicates that he/she is a member of the House of Councillors.

資料來源：Prime Minister of Japan and his Cabinet (2003)。

附表八 德國內閣成員及各部會國務員

Chancellor of the Federal Republic of Germany (SPD): Gerhard Schröder Minister of State at the Federal Chancellery (SPD): Rolf Schwanitz State Minister at the Federal Chancellery for Media and Culture: Christina Weiss
Federal Minister for Foreign Affairs, Deputy Chancellor of the Federal Republic of Germany (Bündnis 90/Die Grünen): Joseph (Joschka) Fischer Ministers of State: Hans Martin Bury; Kerstin Müller State Secretaries: Jürgen Chrobog; Dr. Gunter Pleuger
Federal Minister of the Interior (SPD): Otto Schily Parliamentary State Secretaries: Fritz Rudolf Körper; Ute Vogt State Secretaries: Claus Henning Schapper
Federal Minister of Justice (SPD): Brigitte Zypries Parliamentary State Secretary: Alfred Hartenbach State Secretary: Dr. Hansjörg Geiger
Federal Minister of Finance (SPD): Hans Eichel Parliamentary State Secretaries: Karl Diller; Dr. Barbara Hendricks State Secretaries: Caio Kai Koch-Weser; Heribert Zitzelsberger; Dr. Manfred Overhaus
Federal Minister of Economics and Labour: Wolfgang Clement Parliamentary State Secretaries: Ditmar Staffelt; Gerd Andres; Rezzo Schlauch State Secretaries: Dr. Alfred Tacke; Dr. Axel Gerlach; Rudolf Anzinger; Georg-Wilhelm Adamowitsch
Federal Minister of Consumer Protection, Food and Agriculture: Renate Künast Parliamentary State Secretaries: Dr. Gerald Thalheim; Matthias Berninger State Secretary: Alexander Müller
Federal Minister of Defence (SPD): Peter Struck Parliamentary State Secretaries: Walter Kolbow; Hans-Georg Wagner State Secretary: Dr. Peter Eickenboom; Klaus-Günther Biederbick
Federal Minister for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (SPD): Renate Schmidt Parliamentary State Secretaries: Marieluise Beck; Christel Riemann-Hanewinckel State Secretary: Peter Ruhenstroth-Bauer
Federal Minister for Health and Social Security (SPD): Ulla Schmidt Parliamentary State Secretaries: Marion Caspers-Merk; Franz Thönnies State Secretary: Dr. Klaus Theo Schröder; Heinrich Tiemann
Federal Minister of Transport, Building and Housing (SPD): Manfred Stolpe Parliamentary State Secretaries: Angelika Mertens; Iris Gleicke; Achim Großmann State Secretaries: Tilo Braune; Ralf Nagel
Federal Minister for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (Bündnis 90/Die Grünen): Jürgen Trittin Parliamentary State Secretaries: Margareta Wolf; Simone Probst State Secretary: Rainer Baake
Federal Minister of Education and Research (SPD): Edelgard Bulmahn

Parliamentary State Secretary: Christoph Matschie
State Secretary: Dr.-Ing. E. h. Uwe Thomas; Wolf-Dieter Dudenhausen
Federal Minister for Economic Cooperation and Development: Heidemarie Wieczorek-Zeul
Parliamentary State Secretary: Dr. Uschi Eid
State Secretary: Erich Stather

資料來源：研究小組根據 die Bundesregierung(2003)自行整理。

附表九 德國各部會政務委員

Government Agency	Designation	Name
Chancellery	Commissioner for the Federal Intelligence Services	Frank Walter Steinmeier, State Secretary
Chancellery	Federal Commissioner for Cultural and Media Affairs	Christina Weiss, Minister of State
Chancellery	Commissioner for Affairs of the New States	Rolf Schwanitz, Minister of State
Chancellery	Commissioner for G8 and African Affairs	Uschi Eid
Foreign Office	Federal Commissioner for Disarmament and Arms Control Issues	Hans-Joachim Daerr, Ambassador
Foreign Office	Coordinator for German-American Cooperation	Karsten D. Voigt
Foreign Office	Commissioner for Human Rights and Humanitarian Assistance at the Foreign Office	Gerd Poppe
Foreign Office	Coordinator for Franco-German Cooperation	Rudolf von Thadden
Foreign Office	Plenipotentiary for Cultural Affairs in the Framework of the Franco-German Cooperation Treaty	Kurt Beck, Premier of the State of Rhineland-Palatinate
Federal Ministry of the Interior	Federal Commissioner for Resettler Affairs	Jochen Welt
Federal Ministry of the Interior	Commissioner for Asylum Affairs at the Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees	Klaus Blumentritt
Federal Ministry of the Interior	Federal Commissioner for the Records of the State Security Service of the Former GDR	Marianne Birthler
Federal Ministry of the Interior	Federal Commissioner for Data Protection	Joachim Jacob
Federal Ministry of Justice	Commissioner for Human Rights Questions at the Federal Ministry of Justice (at the same time Representative to the European Court of Human Rights)	Klaus Stoltenberg
Federal Ministry of Finance	Federal Commissioner for Handling Payments to the Conversion Fund	Jürgen Brieger-Lutter
Federal Ministry of Finance	Federal Commissioner at 'Deutsche Bau- und Grundstücks-AG'	Lothar Leyendecker

Federal Ministry of Finance	Commissioner for Supervision at 'Deutsche Girozentrale - Deutsche Kommunalbank', Frankfurt'	Heinrich Kock
Federal Ministry of Finance	Commissioners for DBV Public Investment Agency	Lutz-Peter Layer
Federal Ministry of Economics and Technology	Coordinator for German Aerospace Affairs	Siegmar Mosdorf, Parliamentary State Secretary
Federal Ministry of Economics and Technology	Coordinator for the Maritime Industry	Axel Gerlach, State Secretary
Federal Ministry of Economics and Technology	Commissioner for Foreign Investments in Germany	Hilmar Koppel
Federal Ministry of Economics and Technology	Commissioner for the Small and Medium-Sized Business Sector	Margareta Wolf, Parliamentary State Secretary
Federal Ministry of Economics and Technology	Personal Assistant to the Chancellor for the Preparation of the World Economic Summit	Alfred Tacke, State Secretary
Federal Ministry of Consumer Protection, Food and Agriculture	Federal Commissioner at the Agricultural Pension Bank	Hermann Schlagheck
Federal Ministry of Labour and Social Affairs	Federal Government Commissioner for the Interests of the Disabled	Karl Hermann Haack
Federal Ministry of Labour and Social Affairs	Federal Government Commissioner for Foreign Resident Affairs	Marieluise Beck
Federal Ministry of Labour and Social Affairs	Federal Commissioner for Holding Elections to the Administrative Bodies of the Social Security Insurance Schemes	Otto Zink
Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth	Federal Commissioner for Alternative Civilian Service	Dieter Hackler
Federal Ministry of Health	Federal Government Commissioner on Drugs	Marion Caspers-Merk
Federal Ministry of Transport, Building and Housing	Federal Commissioner for the Move to Berlin and Compensation for Bonn	Kurt Bodewig, Minister

Federal Ministry of Transport, Building and Housing	Commissioner for Coal Miner Housing Settlement Properties at the Trust Agency for Coal Miner Housing in the Rhineland-Westphalian Anthracite Mining District and at the Rhineland Lignite Mining Housing Construction Company	Joachim Seeger
Federal Ministry of Transport, Building and Housing	Federal Commissioner for Energy	Uwe Römmling
Federal Court of Audit	Federal Commissioner for Cost-Effectiveness in Administration with responsibility for BSE	Hedda von Wedel
	Personal Assistant to the Chancellor for Preparing the UN Special Session on Children	Anke Fuchs (MP)

資料來源：研究小組根據 die Bundesregierung(2003)自行整理。

附表十 法國總理及部會正副首長

Premier ministre, Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN Secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement, porte-parole du Gouvernement, auprès du Premier ministre, Monsieur Jean-François COPE
Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Monsieur Nicolas SARKOZY Ministre délégué aux libertés locales, auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Monsieur Patrick DEVEDJIAN
Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Monsieur François FILLON Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, auprès du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Monsieur Jean-Louis BORLOO Ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle, auprès du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Madame Nicole AMELINE Secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion, auprès du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Madame Dominique VERSINI Secrétaire d'Etat aux personnes âgées, auprès du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Monsieur Hubert FALCO
Garde des Sceaux; Ministre de la Justice, Monsieur Dominique PERBEN Secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice, auprès du garde des Sceaux, ministre de la justice, Monsieur Pierre BÉDIER
Ministre des affaires étrangères, Monsieur Dominique de VILLEPIN Ministre déléguée aux affaires européennes, auprès du ministre des affaires étrangères, Madame Noëlle LENOIR Ministre délégué à la coopération et à la francophonie, auprès du ministre des affaires étrangères, Monsieur Pierre-André WILTZER Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, auprès du ministre des affaires étrangères, Monsieur Renaud MUSELIER
Ministre de la défense, Madame Michèle ALLIOT-MARIE Secrétaire d'Etat aux anciens combattants, auprès de la ministre de la défense, Monsieur Hamlaoui MEKACHERA
Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Monsieur Luc FERRY Ministre délégué à l'enseignement scolaire, auprès du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Monsieur Xavier DARCOS Ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, auprès du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Madame Claudie HAIGNERE
Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Monsieur Francis MER Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Monsieur Alain LAMBERT

Ministre déléguée à l'industrie, auprès du ministre de l' économie, des finances et de l' industrie, Madame Nicole FONTAINE
Ministre délégué au commerce extérieur, auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Monsieur François LOOS
Secrétaire d' Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l' artisanat, aux professions libérales et à la consommation auprès du ministre de l' économie, des finances et de l' industrie, Monsieur Renaud DUTREIL
Ministre de l' équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Monsieur Gilles de ROBIEN
Secrétaire d' Etat aux transports et à la mer, auprès du ministre de l' équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Monsieur Dominique BUSSEAU
Secrétaire d'Etat au tourisme, auprès du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Monsieur Léon BERTRAND
Ministre de l' écologie et du développement durable, Madame Roselyne BACHELOT-NARQUIN
Secrétaire d' Etat au développement durable, auprès de la ministre de l' écologie et du développement durable, Madame Tokia SAÏFI
Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, Monsieur Jean-François MATTEI
Ministre délégué à la famille, auprès du ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, Monsieur Christian JACOB
Secrétaire d'Etat aux personnes handicapées, auprès du ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, Madame Marie-Thérèse BOISSEAU
Ministre de la fonction publique, de la réforme de l' Etat et de l' aménagement du territoire, Monsieur Jean-Paul DELEVOYE
Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, auprès du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Monsieur Henri PLAGNOL
Ministre de l' agriculture, de l' alimentation, de la pêche et des affaires rurales, Monsieur Hervé GAYMARD
Ministre de la Culture et de la Communication, Monsieur Jean-Jacques AILLAGON
Ministre de l' outre-mer, Madame Brigitte GIRARDIN
Ministre des sports, Monsieur Jean-François LAMOUR

資料來源：研究小組根據 Premier ministre(2003)自行整理。

附表十一 法國內政部部長核心辦公室成員(自 2002 年 11 月 22 日起)

Ministre: M. Nicolas SARKOZY
Directeur du cabinet: M. Claude GUEANT
Directeur adjoint du cabinet: M. Daniel CANEPA
Conseillers pour la sécurité: M. Jean-Yves DILASSER; M. Marc
WATIN-AUGOUARD
Conseiller pour les libertés locales: M. Nicolas QUILLET
Chef de cabinet: M. Michel CAMUX
Conseiller judiciaire: M. Etienne APAIRE
Conseillère juridique: Mme Emmanuelle MIGNON
Conseiller pour la communication: M. Franck LOUVRIER
Conseiller chargé des relations avec le Parlement: M. Frédéric LEFEBVRE
Conseillère et conseillers techniques: M. Etienne GUYOT; M. Armand
LAFERRERE; Mme Marie-Hélène DEBART; M. Lionel LE CLEI; M. Philippe
de LAGUNE; Mme Rachida DATI
Conseiller diplomatique: M. David MARTINON
Chef adjoint de cabinet: M. Philippe CHOPIN
Chef du secrétariat particulier: Mme Sylvie BURGEL
Attachée parlementaire: Mme Constance LE GRIP

資料來源：Premier ministre(2003)。

附表十二 法國內政部副部長核心辦公室成員(自 2002 年 4 月 7 日起)

Le ministre délégué: M. Patrick DEVEDJIAN
Directeur du cabinet: M. Nicolas QUILLET
Directeur adjoint du cabinet: M. Eric FREYSSELINARD
Chef de cabinet: M. François-David CRAVENNE
Conseillers techniques: M. Philippe DELIVET; M. Arnaud PHELEP
Conseillère, chargée des relations avec la presse: Mme Marie-Célie GUILLAUME
Attachée parlementaire: Mme Stéphanie VON EUW
Secrétaire particulière: Mme Catherine GUILLEMIN

資料來源：Premier ministre(2003)。

附表十三 德國總理核心辦公室成員

Directeur du cabinet: M. Pierre STEINMETZ (JO du 21.6.02)
Directeur adjoint du cabinet: M. Jean-François CIRELLI (JO du 21.6.02)
Chef de cabinet: M. Marc FOSSEUX (JO du 27.7.02)
Chef adjoint de cabinet: M. Philippe BOTTRIE (JO du 8.8.02)
Conseiller diplomatique et pour les affaires stratégiques: M. Serge DEGALLAIX (JO du 20.7.02)
Conseiller pour les affaires intérieures et l'outre-mer: M. André VIAU (JO du 20.7.02)
Conseillère auprès du Premier ministre pour les affaires européennes: Mme Pascale ANDREANI (JO du 20.7.02)
Conseiller social: M. Dominique CHERTIER (JO du 20.7.02)
Conseiller pour l'équipement et les transports: M. François GAUTHEY (JO du 20.7.02)
Conseiller pour l'industrie, la recherche scientifique et la société de l'information: M. Luc ROUSSEAU (JO du 20.7.02)
Conseiller pour la jeunesse, l'éducation nationale et la recherche: M. Michel ROGER (JO du 20.7.02)
Conseiller chargé de la communication: M. Dominique AMBIEL (JO du 20.7.02)
Conseiller parlementaire: M. Jean-Paul DAVIN (JO du 20.7.02)
Conseiller budgétaire: M. Stéphane BRIMONT (JO du 20.7.02)
Conseiller pour l'agriculture, les PME, le commerce et l'artisanat: M. Jean-Christophe MARTIN (JO du 20.7.02)
Conseiller pour la culture et la communication: M. François de MAZIERES (JO du 20.7.02)
Conseiller pour la macro-économie: M. Alain QUINET (JO du 20.7.02)
Conseiller pour la justice: M. Denis RAPONE (JO du 20.7.02)
Conseiller pour les affaires économiques et financières: M. Gilles GRAPINET (JO du 06.02.03)
Chef du cabinet militaire: M. le général de brigade aérienne Stéphane ABRIAL (JO du 19.9.02)
Conseillers et conseillères techniques: M. Jean-Benoît ALBERTINI, conseiller technique chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités locales (JO du 15.10.02); M. Jean-Charles AUBERNON, conseiller technique chargé de l'outre-mer (JO du 15.10.02); M. Vincent de BERNARDI, conseiller technique (JO du 15.10.02); Mme Karine BLOUET, conseillère technique chargée des comptes sociaux (JO du 20.7.02); M. Olivier BRAULT, conseiller technique chargé de la santé et de l'assurance maladie (JO du 20.7.02); M. Edouard BRIDOUX, conseiller technique chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (JO du 20.7.02); M. Olivier CARON, conseiller technique chargé de la défense et des affaires stratégiques (JO du 20.7.02); M. Emmanuel CHARRON, conseiller technique chargé des cultes et libertés publiques (JO du 15.10.02); M. Bruno CHAVANAT, conseiller technique chargé de la fonction publique (JO du 20.7.02); M. Olivier

COUSTET, conseiller technique chargé du logement, de la ville, du tourisme, du sport et de la vie associative (JO du 15.10.02); Mme Marie-Claire DAVEU, conseillère technique chargée de l'écologie et du développement durable (JO du 27.7.02); M. Emmanuel GABLA, conseiller technique chargé des télécommunications et de la poste (JO du 20.7.02); M. François GAUTHIER, conseiller technique chargé de la coopération, des politiques bilatérales et des affaires humanitaires (JO du 20.7.02); M. Emmanuel GLIMET, conseiller technique chargé des affaires économiques internationales (JO du 20.7.02); M. Christoph GOTTSCHALK, conseiller technique (JO du 22.05.03); M. Nicolas JACQUET, conseiller technique chargé de la justice (JO du 9.4.03); M. Hakim EL KAROUI (JO du 22.10.02); M. Philippe KLAYMAN, conseiller technique chargé de la sécurité intérieure (JO du 20.7.02); M. Olivier LACROIX, conseiller technique chargé de l'agenda international (JO du 20.7.02); Mme Carole MOINARD, chargée de mission à la jeunesse (JO du 20.7.02); Mme Chantal MORENO, conseillère technique chargée de la coopération décentralisée et de la francophonie (JO du 20.7.02); M. Paul PERPERE, conseiller technique chargé des affaires économiques européennes (JO du 15.10.02); M. Patrick RAUDE, conseiller technique chargé des médias (JO du 20.7.02); M. Benoît RIBADEAU-DUMAS, conseiller technique chargé de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (JO du 20.7.02); Mme Florence RICHARD, conseillère technique chargée du travail et de l'emploi (JO du 20.7.02); M. Xavier SAHUT d'IZARN, conseiller technique chargé des reconversions industrielles (JO du 20.7.02); M. Richard SENGHOR, conseiller technique chargé de l'action sociale et de l'intégration (JO du 15.10.02); M. Laurent SORBIER, conseiller technique chargé de la société de l'information (JO du 20.7.02)

Conseillère technique, chef du secrétariat particulier: Mme Aude GOUBLE (JO du 20.7.02)

Conseillère, chef du service de presse: Mme Cécile OZANNE (JO du 20.7.02)

Attachés de presse: M. Vincent FLEUROT (JO du 20.7.02); Mme Lysiane SOUBEYRAND (JO du 20.7.02); M. Philippe JOYEUX (JO du 25.03.03)

Conseiller pour les études politiques: M. Xavier CHINAUD (JO du 20.7.02)

Conseillère, attachée parlementaire: Mme Anne CLERC (JO du 20.7.02)

Conseiller, attaché parlementaire: M. Olivier PITON (JO du 15.10.02)

Conseiller chargé des travaux législatifs et des études: M. Jean-Pascal PICY (JO du 20.7.02)

Attachée parlementaire: Mme Laurence LASSERRE (JO du 20.7.02)

Conseiller: M. Christian FLOREK (JO du 20.7.02)

Chargé de mission: M. Philippe DREVIN (JO du 25.03.03)

資料來源：Premier ministre(2003)。

附表十四 美國總統之內閣

Secretary of Agriculture: Ann M. Veneman
Secretary of Commerce: Don Evans
Secretary of Defense: Donald Rumsfeld
Secretary of Education: Rod Paige
Secretary of Energy: Spencer Abraham
Secretary of Health & Human Services: Tommy Thompson
Department of Homeland Security: Tom Ridge
Secretary of Housing & Urban Development: Mel Martinez
Secretary of Interior: Gale Norton
Department of Justice: John Ashcroft
Secretary of Labor: Elaine Chao
Secretary of State: Colin Powell
Secretary of Transportation: Norman Mineta
Secretary of Treasury: John Snow
Secretary of Veterans Affairs: Anthony Principi
Cabinet Rank Members
The Vice President: Richard B. Cheney
President's Chief of Staff: Andrew H. Card, Jr.
Environmental Protection Agency: Christie Todd Whitman
United States Trade Representative: Ambassador Robert B. Zoellick
Office of Management and Budget Director: Mitchell E. Daniels, Jr.
Office of National Drug Control Policy: John Walters

資料來源：White House(2003)。

附表十五 平民院部會首長薪資 House of Commons Ministerial Salaries (from 1st April 2003)

Post	Salary
Prime Minister	119,056
Cabinet Minister	71,433
Government Chief Whip	71,433
Minister of State	37,055
Parliamentary Under Secretary of State	28,125
Solicitor General	62,241
Advocate General	62,241
Government Deputy Chief Whip	37,055
Government Whip	23,847
Assistant Government Whip	23,847
Leader of the Opposition	65,482
Opposition Chief Whip	37,055
Deputy Chief Opposition Whip	23,847
Speaker	71,433
Chairman of Ways & Means (Deputy Speaker)	37,055
First Deputy Chairman of Ways & Means (Deputy Speaker)	32,567
Second Deputy Chairman of Ways & Means (Deputy Speaker)	32,567
Parliamentary Salary	56,358

附表十六 貴族院部會首長薪資

House of Lords Ministerial Salaries (from 1st April 2003)

Post	Salary (£)
Cabinet Minister	96,960
Minister of State	75,706
Parliamentary Under Secretary of State	65,936
Lord Chancellor	202,736
Attorney General	101,432
Government Chief Whip	75,706
Government Deputy Chief Whip	65,936
Government Whip	60,972
Leader of the Opposition	65,936
Opposition Chief Whip	60,972
Chairman of Committees	75,706
Principal Deputy Chairman of Committees	70,826

附表十七 英國政務人員支領之各類津貼
(一)

Allowance/ Provision	Backbench MPs	Ministers and other office holders in the House of Commons	Backbench Peers	Ministers and other office holders in the House of Lords
Subsistence	Additional Cost Allowance (ACA) of up to a maximum of £20,333 for those with constituencies outside London for cost of maintaining second home (wef 1 April 2003)	No allowance for London home but can claim ACA for constituency homes if constituency outside London (wef 5 July 2001)	Day subsistence = £62 for every day the House sits Overnight subsistence = £124 For the night preceding and/or following each day of attendance and Payable for expenses incurred in staying overnight from main residence (up to six nights a week) (wef 1 August 2002)	Lords Ministers' Night Subsistence Allowance of £27,280 per annum for those who maintain a second home in London (wef 1 August 2002)
London Allowance	London Supplement. Designed to assist those MPs who represent London constituencies with their living expenses £1,574 for those with constituencies in London	London Supplement. £1,574 (except those with an official residence in London) (wef 1 April 2003)	Not eligible	London Supplement £1,574 (except those with an official residence or in receipt of Lords Ministers' Night

	(wef 1 April 2003)			Subsistence Allowance) (wef 1 April 2003)
Travel	Free travel to and from House and on Parliamentary business in UK and/or: Motor Mileage Allowance of: up to 20,000 Further miles Mileage 56.1p 25.9p Bicycle Allowance of 7.2 pence per mile in respect of journeys undertaken by bicycle while on Parliamentary duties in the UK. (wef 1 April 2003)	i. Free travel to and from House and on Parliamentary business in UK and/or: Relevant departments to reimburse for expenses incurred on departmental or ministerial duties. Those who use their private car may claim the Motor Mileage Allowance as set by the relevant department OR: ii. Official car for departmental duties Bicycle Allowance of 7.2 pence per	When House sitting able claim for travel to and from House and on Parliamentary business in UK and/or: Motor Mileage Allowance of: up to 20,000 Further miles Mileage 56.1p 25.9p Bicycle Allowance of 7 pence per mile in respect of journeys undertaken by bicycle while on Parliamentary duties in the UK. (wef 1 April 2002)	(i) Official car for departmental duties and/or: Relevant departments to reimburse for travel expenses between home and Westminster and for expenses in connection with departmental or ministerial duties. Those who use their private car may claim the Motor Mileage Allowance as set by the relevant department. (wef 1 April 2003)

		mile in respect of journeys undertaken by bicycle while on Parliamentary duties in the UK. (wef 1 April 2003)		
--	--	---	--	--

(二)

Allowance/ Provision	Backbench MPs	Ministers and other office holders in the House of Commons	Backbench Peers	Ministers and other office holders in the House of Lords
Travel con't	Spouse and children (those under 18 years of age) able to claim expenses for up to 15 return journeys per calendar year between Westminster and constituency, or, Westminster and Member's registered home.	Spouse and children (those under 18 years of age) able to claim expenses for up to 15 return journeys per calendar year between Westminster and constituency, or, Westminster and Minister's registered home.	Peers' spouses able to claim expenses for up to 2 return journeys per calendar in respect of journeys made by a Peer in connection with attendance at a Parliamentary occasion.	Spouse and children (those under 18 years of age) able to claim expenses for up to 15 return journeys per calendar year between Westminster and constituency, or, Westminster and Minister's registered home.
Office & Secretarial Assistance	IT and staff costs provided centrally by the House. Members with London	As that for backbench MPs in respect of their parliamentary duties.	£52 a day for each day the House sits (plus up to a maximum of 40 days when the	Not eligible for the £52 per day, but will receive £4,599 per annum Lords Ministers and

	constituencies able to employ staff up to a limit of £74,985 per annum excluding pension contributions. £64,273 the limit for any other Member plus £3,750 in respect of each full time staff employed within Greater London, provided the aggregate sum does not exceed £74,985 An Incidental Expenses Provision of £18,799 per annum to meet other expenditure which Members may incur wholly necessarily and exclusively in performing their parliamentary duties. (wef 1 April 2003)	(wef 5 July 2001)	House is not sitting or the Member does not attend) for expenses incurred with office, secretarial and research costs. (wef 1 August 2002)	Office Holders Secretarial Allowance. (wef 1 August 2002)
--	---	-------------------	--	---

(三)

Allowance/ Provision	Backbench MPs	Ministers and other office holders in the House of	Backbench Peers	Ministers and other office holders in the House of

		Commons		Lords
Other	A General Service budget available for: • Insurance/security/safety provision. • Training needs. • Members with disability requirements. • Additional reimbursement of expenses for Members who have constituencies with particular problems. (wef 5 July 2001)	N/A	N/A	N/A

附表十八 各機關組織法規有關設置政務人員之規定

政務人員	設 置 情 形
總統府秘書長、副秘書長	總統府置秘書長一人，特任、承總統之命，綜理總統府事務，並指揮、監督所屬職員。總統府置副秘書長二人，其中一人特任，另一人職務比照簡任第十四職等，襄助秘書長處理事務。(中華民國總統府組織法第九條)
中央研究院院長、副院長	中央研究院置院長一人，特任，綜理院務；副院長二人或三人，職務均比照簡任第十四職等，襄助院長處理院務。 院長，由本院評議會就院士中選舉產生，報請總統任命之。副院長，由院長就院士中遴選，併同其任期報請總統任命之。 (中央研究院組織法第三條)
國史館館長	本館置館長一人，特任，綜理館務，並指揮、監督所屬人員；……(國史館組織條例第五條)
國家安全會議秘書長、副秘書長	國家安全會議置秘書長一人，特任；承總統之命，依據國家安全會議之決議，處理會務，並指揮監督所屬職員。(國家安全會議組織法第六條) 國家安全會議置副秘書長一人至三人，襄助秘書長處理會務，職務比照簡任第十四職等。(國家安全會議組織法第七條)
國家安全局局長、副局長	國家安全局置局長一人，特任或上將，綜理局務；副局長三人，職務列簡任第十四職等或中將，其中一人得比照簡任第十四職等，襄助處理局務。(國家安全局組織法第四條)
國家人權紀念館籌備處主任	本處置主任一人，特任；必要時得兼任，綜理處務。(國家人權紀念館籌備處暫行組織規程第三條)
行政院院長、副院長、各部會首長、不管部會之政務委員、秘書長	行政院院長由總統任命之。(中華民國憲法增修條文第三條) 行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(中華民國憲法第五十六條) 行政院各部會首長，均為政務委員。行政院置不管部會之政務委員五人至七人。(行政院組織法第四條) 行政院置秘書長一人，特任，……。秘書長承院長之命，處理本院事務，並指揮監督所屬職員；……(組織法第九條)
內政部部長、政務次長	內政部部長，特任；綜理部務，並指揮、監督所屬職員及機關。置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；……(內政部組織法第十八條)
外交部部長、政務次長、特命全權大使、駐外代表處代表	外交部部長，特任；綜理部務，指揮監督所屬職員及機關。(外交部組織法第十三條)外交部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；……(外交部組織法第十四條) 大使館置特命全權大使一人，特任或簡任。……(駐外使領館組織條例第二條) 代表處得置左列人員：一、代表，特任(派)或簡任(派)。……(外交部駐外代表機構組織規程第五條)
國防部部長、副部長	國防部置部長一人，特任；副部長二人，特任或上將。(國防部組織法第十三條)
財政部部長、政務次長	財政部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。(財政部組織法第十七條)財政部置政務次長一人，職位比照簡任第十四職等；……(財政部組織法第十八條)

教育部部長、政務次長	教育部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。(教育部組織法第十八條)教育部置政務次長一人，職位比照第十四職等；．．．(教育部組織法第十九條)
法務部部長、政務次長	法務部長，特任；綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。(法務部組織法第十八條)法務部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；．．．(法務部組織法第十九條)
經濟部部長、政務次長	經濟部部長，特任；綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。(經濟部組織法第二十三條)經濟部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；．．．(經濟部組織法第二十四條)
交通部部長、政務次長	交通部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。(交通部組織法第十九條)交通部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；．．．(交通部組織法第二十條)
蒙藏委員會委員長	蒙藏委員會置委員長一人，副委員長二人，委員二十七人至三十五人。(蒙藏委員會組織法第三條)蒙藏委員會委員長，特任；．．．(蒙藏委員會組織法第十七條)
僑務委員會委員長、副委員長	僑務委員會置委員長一人，特任；副委員長二人或三人，職位比照第十四職等；．．．(僑務委員會組織法第二條)
中央銀行總裁	本行置總裁一人，特任；．．．任期均為五年，期滿得續加任命。(中央銀行法第九條)
行政院主計處主計長	本處置主計長一人，特任，綜理本處事務，監督所屬職員及機關；．．．(行政院主計處組織法第九條)
行政院人事行政局局長、副局長	本局置局長一人，特任，綜理局務，並指揮、監督所屬職員及機關；副局長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，．．．(行政院人事行政局組織條例)
行政院新聞局局長	新聞局置局長一人，職位比照第十四職等，綜理局務，並指揮、監督所屬機構及職員；．．．(行政院新聞局組織條例第十三條)
行政院衛生署署長、副署長	本署置署長一人，特任，綜理署務，並指揮、監督所屬職員及機關；副署長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，．．．(行政院衛生署組織法第十三條)
行政院環境保護署署長、副署長	本署置署長一人，特任，綜理署務，並指揮、監督所屬職員及機關；副署長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，．．．(行政院環境保護署組織條例)
行政院海岸巡防署署長、副署長	本署置署長一人，特任，綜理署務，並指揮、監督所屬職員及機關。(行政院海岸巡防署組織法第十一條)本署置副署長二人或三人，職務列簡任第十四職等或中將，其中一人得比照簡任第十四職等，襄理署務。(行政院海岸巡防署組織法第十二條)
國立故宮博物院院長、副院長	本院置院長一人，特任，綜理院務，並指揮監督所屬職員；置副院長二人，職位均比照簡任第十四職等，輔助院長處理院務。(國立故宮博物院組織條例第四條)
行政院經濟建設委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員一人至三人，職位均比照第十四職等，襄助會務。(行政院經濟建設委員會組織條例第十一條)

行政院國軍退除役官兵輔導委員會主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；．．．（行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例第三條）
行政院青年輔導委員會主任委員	本會置主任委員一人，特任或比照第十四職等，綜理會務；．．．（行政院青年輔導委員會組織條例第八條）
行政院原子能委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，．．．（行政院原子能委員會組織條例第九條）
行政院國家科學委員會主任委員、副主任委員、科學工業園區管理局	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人或三人，職位比照第十四職等，襄助會務。（行政院國家科學委員會組織條例第十二條第一項） 本局置局長一人，綜理局務，由具備高科技學識及管理專長者擔任，職務比照簡任第十三職等；．．．（科學工業園區管理局組織條例第五條）
行政院研究發展考核委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，職務比照簡任第十四職等，襄助會務。（行政院研究發展考核委員會組織條例第九條）
行政院農業委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務，並指揮、監督所屬職員；副主任委員三人，其中二人，職務比照簡任第十四職等，．．．（行政院農業委員會組織條例第十四條）
行政院文化建設委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，．．．（行政院文化建設委員會組織條例第五條）
行政院勞工委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，．．．（行政院勞工委員會組織條例第十四條）
行政院大陸委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人至三人，襄助會務，職務比照簡任第十四職等，其中一人得為特任。（行政院大陸委員會組織條例第十二條）
行政院公平交易委員會主任委員、副主任委員、委員	本會置委員九人，任期三年，任滿得連任。其中一人為主任委員，特任，綜理會務；一人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，職務比照簡任第十四職等；其餘委員職務比照簡任第十三職等，均由行政院院長提請總統任命之。（行政院公平交易委員會組織條例第十一條第一項）

行政院公共工程委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，襄助會務，職務比照簡任第十四職等。(行政院公共工程委員會組織條例第八條第一項)
行政院原住民族委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務，．．．；副主任委員三人，襄助會務，其中一人職務比照簡任第十四職等，．．．(行政院原住民族委員會組織條例第九條)
行政院體育委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二或三人，襄助會務，其中一人或二人職務比照簡任第十四職等，．．．(行政院體育委員會組織條例第十條)
行政院客家委員會主任委員、副主任委員	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，襄理會務，其中一人職務比照簡任第十四職等，．．．(行政院客家委員會組織條例第五條)
立法院秘書長	立法院置秘書長一人，特任；．．．均由院長遴選報告院會後，提請任命之。(立法院組織法第十四條第一項)
司法院院長、副院長、大法官、秘書長	司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年起實施，．．． 司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。 (中華民國憲法增修條文第五條) 司法院置大法官十七人，．．．(司法院組織法第三條) 司法院置秘書長一人，特任；．．．秘書長承院長之命，處理本院事務，並指揮、監督所屬職員；．．．(司法院組織法第九條)
最高法院院長	最高法院置院長一人，特任，綜理全院行政事務，並任法官。(法院組織法第五十條)
最高行政法院院長	最高行政法院置院長一人，特任，綜理全院行政事務，並任法官。(行政法院組織法第十三條第一項)
公務員懲戒委員會委員長	公務員懲戒委員會置．．．委員長一人，特任，並任委員。(公務員懲戒委員會組織法第二條)
考試院院長、副院長、考試委員、秘書長	考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之，．．．(中華民國憲法增修條文第六條) 考試院考試委員之名額，定為十九人。(考試院組織法第三條)考試院院長、副院長及考試委員之任期為六年。前項人員出缺時，繼任人員之任期至原任期屆滿之日為止。(考試院組織法第五條) 考試院置秘書長一人，特任，承院長之命，處理本院事務，並指揮監督所屬職員．．．(考試院組織法第九條)
考選部部長、政務次長	考選部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員。政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；．．．(考選部組織法第十二條)
銓敘部部長	銓敘部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。政務次長一人，職務

、政務次長	比照簡任第十四職等；．．．(銓敘部組織法第十條)
公務人員保障暨培訓委員會	本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一八職務比照簡任第十四職等，．．．(公務人員保障暨培訓委員會組織法第六條)本會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任，職務比照簡任第十三職等，由考試院院長提請總統任命之；．．．(公務人員保障暨培訓委員會組織法第七條)
監察院院長、副院長、監察委員、秘書長	監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。．．． (中華民國憲法增修條文第七條) 監察院置秘書長一人，特任，承院長之命，處理本院事務，並指揮監督所屬職員；．．．(監察院組織法第九條)
審計長	監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。(中華民國憲法第一百零四條)
省政府主席、委員	省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。(中華民國憲法增修條文第九條第一項第一款) 省政府置委員九人，組成省政府委員會議行使職權，其中一人為主席，特任，綜理省政業務；一人為副主席，職務比照簡任第十四職等，襄助主席處理業務；其餘委員職務比照簡任第十三職等，襄理主席督導業務；均由行政院院長提請總統任命之。(臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例十九)省長、省政委員及職務比照簡任第十三職等之省屬機關首長之退職，準用政務官退職酬勞金給與條例之規定。(臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例十九) 本府置委員九人，組成省政府委員會議，行使職權，其中一人為主席，特任，綜理省政業務；一人為副主席，職務比照簡任第十四職等，襄助主席處理業務；其餘委員職務比照簡任第十三職等，襄理主席督導業務；均由行政院院長提請總統任命之。(臺灣省政府暫行組織規程第三條) 本府置委員九人，組成省政府委員會議，行使職權，其中一人為主席，特任，綜理省政業務；其餘委員除兼任者外，職務比照簡任第十三職等，襄理主席督導業務；均由行政院院長提請總統任命之。(福建省政府組織規程第三條)本府置秘書長一人，由本府委員兼任，承主席之命，處理本府事務。(福建省政府組織規程第六條) 省政府置委員九人，組成省政府委員會議，行使職權，其中一人為主席，特任，綜理省政業務；得置副主席一人，職務比照簡任第十四職等，襄助主席處理業務；其餘委員除兼任者外，職務比照簡任第十三職等，襄理主席督導業務，均由行政院院長提請總統任命之。(地方制度法第九條) 省諮議會置諮議員，任期三年，為無給職，其人數由行政院參酌轄區幅員大小、人口多寡及省政業務需要定之，至少五人，至多二十九人，並指定其中一人為諮議長，綜理會務，均由行政院院長提請總統任命之。(地方制度法第十一條)
省諮議會議員	省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。(中華民國憲法增修條文第九條第一項第二款)
直轄市副市長、一級機關首長	直轄市政府．．．置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。直轄市政府．．．其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。副市長及職務比照簡任第十三職等之機關首長，於市長卸

	任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。(地方制度法第五十五條) 直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政；置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報行政院備查。(地方行政機關組織準則第十條) 直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。直轄市政府所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。(地方行政機關組織準則第十一條)
縣(市)政府 副縣(市)長	縣(市)政府置……置副縣(市)長一人，襄助縣(市)長處理縣(市)政，職務比照簡任第十二職等；人口在一百二十五萬人以上之縣(市)，得增置副縣(市)長一人，均由縣(市)長任命，並報請內政部備查。縣(市)政府……其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣(市)長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人外，……。副縣(市)長及以機要人員方式進用之一級單位主管，於縣(市)長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。(地方制度法第五十六條) 縣(市)政府置縣(市)長一人，對外代表該縣(市)，綜理縣(市)政，縣長並指導監督所轄鄉(鎮、市)自治；置副縣(市)長一人，襄助縣(市)長處理縣(市)政，職務比照簡任第十二職等；人口在一百二十五萬人以上之縣(市)，得增置副縣(市)長一人，均由縣(市)長任命，報內政部備查。(地方行政機關組織準則第十四條) 縣(市)政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣(市)長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人外，其餘均由縣(市)長依法任免之。(地方行政機關組織準則第十六條) 附記：鄉(鎮、市)公所……其中人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，襄助市長處理市政，以機要人員方式進用，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。(地方制度法第五十七條) 鄉(鎮、市)公所置鄉(鎮、市)長一人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)政；其中人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式進用，襄助市長處理市政。(地方行政機關組織準則第十九條)
中央選舉委員會主任委員、委員	本會置委員十一人至十九人，任期三年，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員，……(中央選舉委員會組織規程第三條)委員一一至一九人，特派員。(中央選舉委員會組織規程第十六條)

資料來源：研究小組依各機關組織法規整理。

附表十九 總統令任命政務人員之情形

自 2000 年 3 月 18 日至 2003 年 6 月 16 日
(不含直轄市政府、縣(市)政府政務官之派令)

時 間	任 命 內 容	署 名	備 註
八十九年五月二十日	特任張俊雄為總統府秘書長。 特任陳哲男為總統府副秘書長。 任命簡又新為總統府副秘書長。	陳水扁 唐 飛	
八十九年五月二十日	特任張炎憲為國史館館長。	陳水扁 唐 飛	
八十九年五月二十日	特任莊銘耀為國家安全會議秘書長。 任命張榮豐、胡為真、邱義仁為國家安全會議副秘書長。	陳水扁 唐 飛	
八十九年五月二十日	特任唐 飛為行政院院長。	陳水扁	
八十九年五月二十日	特任游錫堃為行政院副院長。 特任林能白為行政院政務委員兼行政院公共工程委員會主任委員。 特任黃榮村、陳錦煌、張有惠、胡錦標、蔡清彥為行政院政務委員。 特任張博雅為內政部部長並為行政院政務委員兼臺灣省政府委員兼主席。 特任田弘茂為外交部部長，伍世文為國防部部長，許嘉棟為財政部部長，曾志朗為教育部部長，陳定南為法務部部長，林信義為經濟部部長，葉菊蘭為交通部部長，徐正光為蒙藏委員會委員長，張富美為僑務委員會委員長，並均為行政院政務委員。 特任魏啟林為行政院秘書長。 特任林 全為行政院主計處主計長，朱武獻為行政院人事行政局局長，李明亮為行政院衛生署署長，林俊義為行政院環境保護署署長，王 郡為行政院海岸巡防署署長，杜正勝為國立故宮博物院院長，蔡英文為行政院大陸委員會主任委員，陳博志為行政院經濟建設委員會主任委員，楊德智為行政院國軍退除役官兵輔導委員會主任委員，林芳政為行政院青年輔導委員會主任委員，夏德鈺為行政院原子能委員會主任委員，翁政義為行政院國家科學委員會主任委員，林嘉誠為行政院研究發展考核委員會主任委員，陳希煌為行政院農業委員會主任委員，陳郁秀為行政院文化建設委員會主任委員，陳 菊為行政院勞工委員會主任委員，尤哈尼·伊斯卡卡夫特為行政院原住民委員會主任委員，許義雄為行政院體育委員會主任委員。 特任顏忠誠為福建省政府委員兼主席。 任命鍾 琴為行政院新聞局局長。 特派游錫堃為行政院消費者保護委員會委員並指定為	陳水扁 唐 飛	

	主任委員。 指定中央選舉委員會委員黃石城為主任委員。		
八十九年五月二十日	特任陳必照為國防部副部長，林中斌為行政院大陸委員會副主任委員。 任命李逸洋為內政部政務次長，李大維為外交部政務次長，顏慶章為財政部政務次長，范巽綠為教育部政務次長，謝文定為法務部政務次長，林義夫為經濟部政務次長，賀陳旦為交通部政務次長，陳榮傑、吳新興為僑務委員會副委員長，李若一為行政院人事行政局副局長，黃富源為行政院衛生署副署長，游乾賜為行政院海岸巡防署副署長，林柏亨、石守謙為國立故宮博物院副院長，陳明通為行政院大陸委員會副主任委員，李高朝、何美玥、張景森為行政院經濟建設委員會副主任委員，歐陽敏盛為行政院原子能委員會副主任委員，薛香川、謝清志、李賢淇為行政院國家科學委員會副主任委員，紀國鐘、游盈隆為行政院研究發展考核委員會副主任委員，李健全、林國慶為行政院農業委員會副主任委員，羅文嘉為行政院文化建設委員會副主任委員，郭吉仁為行政院勞工委員會副主任委員，許瑞、江耀宗為行政院公共工程委員會副主任委員，高正尙為行政院原住民委員會副主任委員，鄭志富、賴復寰為行政院體育委員會副主任委員。 任命曹常順為福建省政府委員兼秘書長，黃武仁、黃廷川、謝炳南、陳仁官、翁明志、陳高青、陳滄江為福建省政府委員。 任命莊碩漢為臺灣省政府委員兼副主席，陳麗貞、陳照娥、陳鏡潭、余玲雅、陳麗紅、林宗敏、許應深為臺灣省政府委員。	陳水扁 唐 飛	
八十九年五月二十日	特任劉初枝為考選部部長，吳容明為銓敘部部長，周弘憲為公務人員保障暨培訓委員會主任委員。 任命顏秋來為銓敘部政務次長，沈昆興為公務人員保障暨培訓委員會副主任委員。	陳水扁 唐 飛	原考選部政務次長許慶復、銓敘部政務次長莊碩漢、公務人員保障暨培訓委員會副主任委員朱武獻已准辭職，均應予免職。
八十九年五月二十九日	任命張國龍為考選部政務次長。	陳水扁 唐 飛	
八十九年五月三十一日	任命黃文雄為科學工業園區管理局局長。	陳水扁 唐 飛	自八十九年五月二十日起生效。
八十九年五月三十一日	任命李界木為行政院環境保護署副署長。	陳水扁 唐 飛	
八十九年六月五日	任命吳茂昆為行政院國家科學委員會副主任委員。	陳水扁 唐 飛	原行政院國家科學委員會副主任委員李賢淇已准辭職，應予免職。

			任免令均自八十九年五月二十日起生效。
八十九年六月五日	任命鄧振中為行政院大陸委員會副主任委員。	陳水扁 唐 飛	
八十九年六月八日	特派魏啓林、張博雅、林信義、李明亮為行政院消費者保護委員會委員。	陳水扁 唐 飛	原行政院消費者保護委員會委員謝深山、黃主文、王志剛、詹啓賢、趙守博，因本職異動，均應予免職。
八十九年六月八日	任命彭添富為臺灣省諮議會第一屆諮議員並指定為諮議長。	陳水扁 唐 飛	
八十九年六月十四日	特任鍾曜唐為最高行政法院院長。	陳水扁 唐 飛	自八十九年七月一日起生效。
八十九年七月二十八日	特任張俊雄為行政院副院長。 特派張俊雄為行政院消費者保護委員會委員並指定為主任委員。	陳水扁 唐 飛	
八十九年八月一日	特任總統府副秘書長陳哲男為總統府代理秘書長。	陳水扁 唐 飛	八十九年八月一日起生效。
八十九年八月二十五日	任命陳師孟為中央銀行副總裁。	陳水扁 唐 飛	
八十九年十月四日	特任張俊雄為行政院院長。	陳水扁	原行政院院長唐飛已准辭職，應予免職。
八十九年十月五日	特任游錫堃為總統府秘書長。	陳水扁 張俊雄	
八十九年十月五日	特任賴英照為行政院副院長。 特任林能白為行政院政務委員兼行政院公共工程委員會主任委員。 特任黃榮村、陳錦煌、張有惠、蔡清彥、胡錦標、鍾琴為行政院政務委員。 特任張博雅為內政部部長並為行政院政務委員兼臺灣省政府委員兼主席。 特任田弘茂為外交部部長，伍世文為國防部部長，顏慶章為財政部部長，曾志明為教育部部長，陳定南為法務部部長，林信義為經濟部部長，葉菊蘭為交通部部長，徐正光為蒙藏委員會委員長，張富美為僑務委員會委員長，並均為行政院政務委員。 特任邱義仁為行政院秘書長。 特派賴英照為行政院消費者保護委員會委員並指定為主任委員。 任命蘇正平為行政院新聞局局長。 特任陳必照為國防部副部長。 任命李逸洋為內政部政務次長，李大維為外交部政務次長，范巽綠為教育部政務次長，謝文定為法務部政	陳水扁 張俊雄	行政院副院長張俊雄已准辭職，應予免職。行政院政務委員兼行政院公共工程委員會主任委員林能白已准辭職，應予免職。行政院政務委員黃榮村、陳錦煌、張有惠、蔡清彥、胡錦標，已准辭職，均應予免職。內政部部長並為行政院政務委員兼臺灣省政府委員兼主席張博雅已准辭職，應予免職。外交部部長田弘茂，國防部部長

	務次長，林義夫為經濟部政務次長，賀陳旦為交通部政務次長，陳榮傑、吳新興為僑務委員會副委員長。		伍世文，財政部部長許嘉棟，教育部部長曾志朗，法務部部長陳定南，經濟部部長林信義，交通部部長葉菊蘭，蒙藏委員會委員長徐正光，僑務委員會委員長張富美，並均為行政院政務委員，已准辭職，均應予免職。行政院秘書長魏啟林已准辭職，應予免職。行政院秘書長魏啟林已准辭職，應予免職。行政院新聞局局長鍾 琴另有任用，應予免職。內政部政務次長李逸洋，外交部政務次長李大維，國防部副部長陳必照，財政部政務次長顏慶章，教育部政務次長范巽綠，法務部政務次長謝文定，經濟部政務次長林義夫，交通部政務次長賀陳旦，僑務委員會副委員長陳榮傑、吳新興，已准辭職，均應予免職。
八十九年十月十九日	任命陳 冲為財政部政務次長。	陳水扁 張俊雄	
八十九年十月十九日	特派邱義仁、顏慶章為行政院消費者保護委員會委員。	陳水扁 張俊雄	原行政院消費者保護委員會委員魏啟林、許嘉棟因本職異動，均應予免職。
八十九年十一月三日	任命陳淞山為公務人員保障暨培訓委員會專任委員。	陳水扁 張俊雄	
九十年一月五日	特任黃宗樂為行政院公平交易委員會委員並為主任委員。	陳水扁 張俊雄	九十年一月二十日起生效。

	任命鄭 優為行政院公平交易委員會委員並為副主任委員，陳櫻琴、陳志龍、何之邁、許志義、劉連煜、蔡讚雄、陳紀元為行政院公平交易委員會委員。		九十年二月一日起生效。
九十年一月十五日	特任許慶復為考試院秘書長。	陳水扁 張俊雄	考試院秘書長吳鴻顯已准辭職，應予免職。 九十年一月三十日起生效。
九十年一月十九日	任命吳子丹為外交部政務次長。	陳水扁 張俊雄	
九十年一月十九日	任命廖勝雄為僑務委員會副委員長。	陳水扁 張俊雄	
九十年二月十二日	特派黃宗樂為行政院消費者保護委員會委員。	陳水扁 張俊雄	行政院消費者保護委員會委員趙揚清因本職異動，應予免職。
九十年二月十二日	任命余玲雅為行政院研究發展考核委員會副主任委員。	陳水扁 張俊雄	
九十年二月二十日	任命吳登銓、黃適卓為公務人員保障暨培訓委員會專任委員。	陳水扁 張俊雄	
九十年三月五日	特任胡勝正為行政院政務委員，郝龍斌為行政院環境保護署署長，胡錦標為行政院原子能委員會主任委員，魏哲和為行政院國家科學委員會主任委員。	陳水扁 張俊雄	原行政院政務委員胡錦標另有任用；行政院環境保護署署長林俊義，行政院原子能委員會主任委員夏德鈺，行政院國家科學委員會主任委員翁政義，已准辭職；均應予免職。
九十年三月八日	特任顏秉璠為駐巴拉圭共和國特命全權大使。	陳水扁 張俊雄 田弘茂	駐巴拉圭共和國特命全權大使劉廷祖已准退職，應予免職。
九十年三月九日	任命吳密察為行政院文化建設委員會副主任委員。	陳水扁 張俊雄	
九十年四月十八日	任命卓春英為臺灣省政府委員。	陳水扁 張俊雄	
九十年四月二十日	任命張祖恩為行政院環境保護署副署長。	陳水扁 張俊雄	
九十年五月三日	任命林陵三為行政院公共工程委員會副主任委員。	陳水扁 張俊雄	九十年五月四日起生效。
九十年六月五日	特任鄭 欣為駐查德共和國特命全權大使。	陳水扁 張俊雄 田弘茂	

九十年六月六日	特任許志雄為行政院政務委員。	陳水扁 張俊雄	
九十年六月十一日	特派黃石城、賴浩敏、鄭勝助、黃崑虎、廖義男、吳豐山、王清峰、陳定南、李逸洋、許陽明、黃正雄、李祖源、高新武、紀鎮南、廖學興、許宗力、黃昭元、吳東昇、游盈隆為中央選舉委員會委員，並指定黃石城為主任委員。	陳水扁 張俊雄	九十年六月十七日起至九十三年六月十六日止。
九十年六月十三日	任命韓 堃為國家安全會議副秘書長。	陳水扁 張俊雄	原國家安全會議副秘書長胡為真另有任用，應予免職。 九十年六月二十六日起生效。
九十年六月十三日	特任范光群為行政院客家委員會主任委員。 任命劉永斌為行政院客家委員會副主任委員。 任命黃文雄為行政院國家科學委員會副主任委員。	陳水扁 張俊雄	原行政院國家科學委員會副主任委員薛香川已准辭職，應予免職。
九十年七月十三日	任命李界木為科學工業園區管理局局長。	陳水扁 張俊雄	原科學工業園區管理局局長黃文雄另有任用，應予免職，並自九十年六月十三日起生效。
九十年七月十六日	任命李英毅為公務人員保障暨培訓委員會專任委員。	陳水扁 張俊雄	
九十年八月二日	特派林俊義為駐甘比亞共和國特命全權大使。	陳水扁 張俊雄 田弘茂	
九十年八月十三日	特任丁渝洲為國家安全會議秘書長。 特任蔡朝明為國家安全局局長。	陳水扁 張俊雄	原國家安全會議秘書長莊銘耀另有任用，應予免職。 國家安全局局長丁渝洲另有任用，應予免職。 九十年八月十六日起生效。
九十年九月二十八日	任命林陵三為交通部政務次長，郭清江為行政院公共工程委員會副主任委員。	陳水扁 張俊雄	原交通部政務次長賀陳旦已准辭職；行政院公共工程委員會副主任委員林陵三另有任用，均應予免職。 九十年十月一日起生效。
九十年九月二日	特任蘇振平為審計部審計長。	陳水扁	九十年十月二日

十八日			起生效。
九十年十二月二十日	任命范振宗為第二屆臺灣省諮議會諮議員並指定為諮議長，王東暉、張倉顯、陳進祥、林哲藝、魏早炳、鄭家吉、陳啓吉、蕭裕珍、吳南河、李明通、鄭烈、鄭光博、許幸惠為第二屆臺灣省諮議會諮議員。	陳水扁 張俊雄	九十年十二月二十日起生效。
九十一年一月十八日	特任李遠哲為中央研究院院長。	陳水扁 張俊雄	九十年十月十九日起生效。
九十一年一月二十一日	特任游錫堃為行政院院長。	陳水扁	原行政院院長張俊雄已准辭職，應予免職。
九十一年一月三十日	任命柯 菊為行政院公平交易委員會委員。	陳水扁 張俊雄	九十一年二月一日起至九十三年一月三十一日止。原行政院公平交易委員會委員何之邁已准辭職，應予免職，並九十一年二月一日起生效。
九十一年二月一日	特任陳師孟為總統府秘書長。	陳水扁 游錫堃	原總統府秘書長游錫堃另有任用，應予免職。總統府副秘書長簡又新另有任用，應予免職。
九十一年二月一日	任命曾志朗為中央研究院副院長。	陳水扁 游錫堃	
九十一年二月一日	特任林信義為行政院副院長兼行政院經濟建設委員會主任委員。 特任邱義仁、蔡清彥、胡勝正、陳其南、黃輝珍、林盛豐為行政院政務委員。 特任郭瑤琪為行政院政務委員兼行政院公共工程委員會主任委員。 特任李應元為行政院秘書長。 特任余政憲為內政部部長，簡又新為外交部部長，湯曜明為國防部部長，李庸三為財政部部長，黃榮村為教育部部長，陳定南為法務部部長，宗才怡為經濟部部長，林陵三為交通部部長，許志雄為蒙藏委員會委員長，張富美為僑務委員會委員長，並均為行政院政務委員。 特任林 全為行政院主計處主計長，李逸洋為行政院人事行政局局長，李明亮為行政院衛生署署長，郝龍斌為行政院環境保護署署長，王 郡為行政院海岸巡防署署長，杜正勝為國立故宮博物院院長，蔡英文為行政院大陸委員會主任委員，楊德智為行政院國軍退除役官兵輔導委員會主任委員，林芳政為行政院青年	陳水扁 游錫堃	原行政院副院長賴英照已准辭職，應予免職。行政院政務委員兼行政院公共工程委員會主任委員林能白已准辭職，應予免職。行政院政務委員蔡清彥、胡勝正、黃榮村、陳錦煌、鍾 琴、許志雄已准辭職，均應予免職。行政院秘書長邱義仁已准辭職，應予免職。內政部部長並為行政院政務委員兼臺灣省政府委員兼主席張博雅

輔導委員會主任委員，歐陽敏盛為行政院原子能委員會主任委員，魏哲和為行政院國家科學委員會主任委員，林嘉誠為行政院研究發展考核委員會主任委員，范振宗為行政院農業委員會主任委員，陳郁秀為行政院文化建設委員會主任委員，陳菊為行政院勞工委員會主任委員，陳建年為行政院原住民委員會主任委員，林德福為行政院體育委員會主任委員，葉菊蘭為行政院客家委員會主任委員。

特派林信義為行政院消費者保護委員會委員並指定為主任委員。

任命葉國興為行政院新聞局局長。

特任范光群為臺灣省政府委員兼主席，顏忠誠為福建省政府委員兼主席

任命許應深為內政部政務次長，高英茂為外交部政務次長，王得山為財政部政務次長，范巽綠為教育部政務次長，謝文定為法務部政務次長，林義夫為經濟部政務次長，蔡堆為交通部政務次長，陳榮傑、吳新興、廖勝雄為僑務委員會副委員長，李若一為行政院人事行政局副局長，黃富源為行政院衛生署副署長，張祖恩為行政院環境保護署副署長，游乾賜為行政院海岸巡防署副署長，林柏亭、石守謙為國立故宮博物院副院長，陳明通、鄧振中為行政院大陸委員會副主任委員，何美玥、張景森、謝發達為行政院經濟建設委員會副主任委員，紀國鐘、蔡丁貴為行政院研究發展考核委員會副主任委員，李健全、戴振耀為行政院農業委員會副主任委員，吳密察為行政院文化建設委員會副主任委員，郭吉仁為行政院勞工委員會副主任委員，江耀宗、郭清江為行政院公共工程委員會副主任委員，林德嘉、朱壽騫為行政院體育委員會副主任委員，劉永斌為行政院客家委員會副主任委員。

任命陳錦煌為臺灣省政府委員兼副主席。

任命翁明志為福建省政府委員兼秘書長，陳高青、林火孟、陳滄江、曹常順、黃武仁為福建省政府委員。

已准辭職，應予免職。外交部部長田弘茂，國防部部長伍世文，財政部部長顏慶章，教育部部長曾志朗，法務部部長陳定南，經濟部部長林信義，交通部部長葉菊蘭，蒙藏委員會委員長徐正光，僑務委員會委員長張富美，並均為行政院政務委員，已准辭職，均應予免職。行政院主計處主計長林全，行政院人事行政局局長朱武獻，行政院新聞局局長蘇正平，行政院衛生署署長李明亮，行政院環境保護署署長郝龍斌，行政院海岸巡防署署長王郡，國立故宮博物院院長杜正勝，行政院大陸委員會主任委員蔡英文，行政院經濟建設委員會主任委員陳博志，行政院國軍退除役官兵輔導委員會主任委員楊德智，行政院青年輔導委員會主任委員林芳玫，行政院原子能委員會主任委員胡錦標，行政院國家科學委員會主任委員魏哲和，行政院研究發展考核委員會主任委員林嘉誠，行政院農業委員會主

		任委員陳希煌，行政院文化建設委員會主任委員陳郁秀，行政院勞工委員會主任委員陳菊，行政院原住民委員會主任委員尤哈尼·伊斯卡卡夫特，行政院體育委員會主任委員許義雄，行政院客家委員會主任委員范光群，已准辭職，均應予免職。行政院消費者保護委員會委員並指定為主任委員賴英照已准辭職，應予免職。福建省政府委員兼主席顏忠誠已准辭職，應予免職。內政部政務次長李逸洋，外交部政務次長吳子丹，國防部副部長陳必照，財政部政務次長陳冲，教育部政務次長范巽綠，法務部政務次長謝文定，經濟部政務次長林義夫，交通部政務次長林陵三，僑務委員會副委員長陳榮傑、吳新興、廖勝雄，行政院人事行政局副局長李若一，行政院衛生署副署長黃富源，行政院環境保護署副署長張祖恩，行政院海岸巡防署副署長游乾賜，國立故宮博物院副院長林柏亭、石守謙
--	--	--

		，行政院大陸委員會副主任委員林中斌、陳明通、鄧振中，行政院經濟建設委員會副主任委員李高朝、何美玥、張景森，行政院原子能委員會副主任委員歐陽敏盛，行政院國家科學委員會副主任委員謝清志、吳茂昆、黃文雄，科學工業園區管理局局長李界木，行政院研究發展考核委員會副主任委員紀國鐘、余玲雅，行政院農業委員會副主任委員李健全、林國慶，行政院文化建設委員會副主任委員吳密察，行政院勞工委員會副主任委員郭吉仁，行政院公共工程委員會副主任委員江耀宗、郭清江，行政院原住民委員會副主任委員高正尚，行政院體育委員會副主任委員鄭志富、賴復寰，行政院客家委員會副主任委員劉永斌，已准辭職，均應予免職。臺灣省政府委員兼副主席莊碩漢，委員陳照娥、陳鏡潭、陳麗紅、林宗敏、許應深、卓春英已准辭職，均應予免職。福建省政府委員兼秘書長翁
--	--	--

			明志，委員曹常順、黃武仁、黃廷川、陳滄江、陳高青、陳仁官、林火孟已准辭職，均應予免職。
九十一年二月一日	特任顏慶章為中華民國駐世界貿易組織代表。	陳水扁 游錫堃	
九十一年二月一日	任命余玲雅為第二屆臺灣省諮議會諮議員並指定為諮議長。	陳水扁 游錫堃	原第二屆臺灣省諮議會諮議員並指定為諮議長范振宗另有任用，應予免職。
九十一年二月十九日	任命吳釗燮為總統府副秘書長。	陳水扁 游錫堃	
九十一年二月十九日	任命謝清志、黃文雄為行政院國家科學委員會副主任委員，李界木為科學工業園區管理局局長，黃秀孟、黃木添為臺灣省政府委員。	陳水扁 游錫堃	九十一年二月一日起生效。
九十一年二月二十六日	任命梁發進為中央銀行副總裁。	陳水扁 游錫堃	
九十一年二月二十六日	任命卓春英為臺灣省政府委員。	陳水扁 游錫堃	九十一年二月一日起生效。
九十一年三月一日	任命浦忠成為行政院原住民委員會副主任委員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年三月七日	特任邱義仁為國家安全會議秘書長。	陳水扁 游錫堃	原國家安全會議秘書長丁淦洲已准辭職，應予免職。
九十一年三月七日	任命陳國誠為行政院原子能委員會副主任委員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年三月十二日	特派李應元、余政憲、李庸三、宗才怡、林陵三、范振宗為行政院消費者保護委員會委員。	陳水扁 游錫堃	原行政院消費者保護委員會委員邱義仁、張博雅、顏慶章、林信義、葉菊蘭、陳希煌因本職異動，均應予免職。
九十一年三月二十一日	特任林義夫為經濟部部長並為行政院政務委員。	陳水扁 游錫堃	原經濟部部長並為行政院政務委員宗才怡已准辭職，應予免職。經濟部政務次長林義夫另有任用，應予免職。
九十一年三月二十七日	任命廖永來、林榮星為臺灣省政府委員。(九十一年三月一日起生效。)	陳水扁 游錫堃	

	任命王戴春滿、黃文、陳福來、游振亮為第二屆臺灣省諮議會諮議員。		
九十一年四月十一日	特任陳瑞隆為經濟部政務次長。 任命劉德勳為行政院大陸委員會副主任委員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年四月二十三日	特派林義夫為行政院消費者保護委員會委員。	陳水扁 游錫堃	原行政院消費者保護委員會委員宗才怡因卸任本職，應予免職。
九十一年四月二十四日	特任黃允哲為駐塞內加爾共和國特命全權大使。	陳水扁 游錫堃 簡又新	
九十一年五月一日	任命黃秀為第二屆臺灣省諮議會諮議員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年五月二日	特任葉俊榮為行政院政務委員。	陳水扁 游錫堃	九十一年五月一日起生效。
九十一年五月十五日	任命楊仁煌為臺灣省政府委員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年五月十七日	特任康寧祥為國防部副部長。	陳水扁 游錫堃	九十一年六月一日起生效。
九十一年六月三日	任命廖林麗貞為公務人員保障暨培訓委員會專任委員。	陳水扁 游錫堃	九十一年六月一日起生效。
九十一年六月二十一日	任命劉立群為福建省政府委員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年六月二十五日	特任賴英照為司法院第六屆大法官。	陳水扁	
九十一年六月二十五日	特任姚嘉文為考試院第十屆院長，伊凡諾幹、吳茂雄、吳泰成、吳嘉麗、李慶雄、李慧梅、林玉体、邱聰智、洪德旋、徐正光、張正修、許慶復、郭光雄、陳茂雄、劉武哲、劉興善、蔡式淵、蔡璧煌、邊裕淵為第十屆考試委員。	陳水扁	
九十一年六月二十八日	任命涂醒哲為行政院衛生署副署長。	陳水扁 游錫堃	原行政院衛生署副署長黃富源已准辭職，應予免職。
九十一年七月一日	特任劉世芳為行政院秘書長。	陳水扁 游錫堃	九十一年七月一日起生效。
九十一年七月五日	任命楊景芳為福建省政府委員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年七月八日	特任王飛為駐哥斯大黎加共和國特命全權大使。	陳水扁 游錫堃 簡又新	原駐哥斯大黎加共和國特命全權大使毛高文已准退職，應予免職。
九十一年七月三十日	特任張登科為最高行政法院院長。	陳水扁 游錫堃	原最高行政法院院長鍾曜唐已准退職，應予免職。

			九十一年八月一日起生效。
九十一年八月五日	任命陳紀元為行政院公平交易委員會委員並為副主任委員。	陳水扁 游錫堃	原行政院公平交易委員會委員陳紀元另有任用，應予免職。
九十一年八月十九日	特派劉世芳為行政院消費者保護委員會委員。	陳水扁 游錫堃	原行政院消費者保護委員會委員李應元因本職異動，應予免職。
九十一年八月二十日	特任顏慶章為中華民國常駐世界貿易組織代表團常任代表。	陳水扁 游錫堃	
九十一年九月一日	特任朱武獻為考試院秘書長。	陳水扁 游錫堃	原考試院秘書長許慶復另有任用，應予免職。 九十一年九月一日起生效。
九十一年九月十九日	任命李憲佐為行政院公平交易委員會委員。	陳水扁 游錫堃	任期至九十三年一月三十一日止。
九十一年九月十九日	任命姚秋旺為公務人員保障暨培訓委員會專任委員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年九月二十六日	任命黃雅榜為公務人員保障暨培訓委員會專任委員。	陳水扁 游錫堃	
九十一年十月三日	特任陳錫燦為駐馬拉威共和國特命全權大使。	陳水扁 游錫堃 簡又新	
九十一年十月二十八日	特任歐鴻鍊為駐瓜地馬拉共和國特命全權大使。	陳水扁 游錫堃 簡又新	
九十一年十一月二十九日	特任林全為財政部部長並為行政院政務委員，李金龍為行政院農業委員會主任委員。	陳水扁 游錫堃	原財政部部長並為行政院政務委員李庸三，行政院農業委員會主任委員范振宗，已准辭職；行政院主計處主計長林全另有任用，均應予免職。 九十一年十二月二日起生效。
九十一年十二月三日	特任劉三錡為行政院主計處主計長。	陳水扁 游錫堃	九十一年十二月四日起生效。
九十一年十二月三十一日	特任涂醒哲為行政院衛生署署長。	陳水扁 游錫堃	
九十二年一月十五日	任命李龍騰為行政院衛生署副署長。	陳水扁 游錫堃	

九十二年一月十五日	特派林全、李金龍為行政院消費者保護委員會委員。 特派廖義男為行政院消費者保護委員會委員	陳水扁 游錫堃	自九十二年一月一日起生效。
九十二年一月二十日	任命黃昭輝為臺灣省政府委員。	陳水扁 游錫堃	
九十二年一月二十七日	特派涂醒哲為行政院消費者保護委員會委員。	陳水扁 游錫堃	
九十二年一月二十八日	特任邱義仁為總統府秘書長，康寧祥為國家安全會議秘書長。	陳水扁 游錫堃	九十二年二月一日起生效。
九十二年一月二十九日	特任鄧祖琳為行政院國軍退除役官兵輔導委員會主任委員。	陳水扁 游錫堃	九十二年二月一日起生效。
九十二年一月二十九日	特任林中斌為國防部副部長。	陳水扁 游錫堃	九十二年二月一日起生效。
九十二年一月二十九日	任命莊碩漢為僑務委員會副委員長。	陳水扁 游錫堃	九十二年一月三十日起生效。
九十二年二月十八日	特任彭淮南為中央銀行總裁。	陳水扁 游錫堃	
九十二年三月四日	任命侯家國為臺灣省政府委員兼副主席。	陳水扁 游錫堃	九十二年三月一日起生效。
九十二年四月十七日	特任馮寄台為駐多明尼加共和國特命全權大使。	陳水扁 游錫堃	
九十二年五月十六日	特任陳建仁為行政院衛生署署長。	陳水扁 游錫堃	

資料來源：研究小組依總統府公報整理

附表二十 總統令免職政務人員之情形

自 2000 年 3 月 18 日至 2003 年 6 月 16 日
(不含直轄市政府、縣(市)政府政務官之派令)

時 間	職 務	姓 名	原 因	生 效 日	署 名
八十九年三月三十一日	國史館館長	潘振球	已准退職，應予免職。	八十九年四月一日起生效。	李登輝 蕭萬長
八十九年四月七日	交通部部長並為行政院政務委員	林豐正	已准辭職，應予免職。	八十九年三月二十七日生效。	李登輝 蕭萬長
八十九年四月十七日	法務部政務次長	曾勇夫	另有任用，應予免職。	八十九年五月一日起生效。	李登輝 蕭萬長
八十九年五月一日	教育部政務次長	吳清基	另有任用，應予免職。	八十九年五月一日起生效。	李登輝 蕭萬長
八十九年五月十五日	臺灣省政府委員兼主席	趙守博	已准辭職，應予免職。	八十九年五月二日起生效。	李登輝、 蕭萬長
八十九年五月十六日	總統府副秘書長	黃振福	另有任用，應予免職。	八十九年五月十七日生效。	李登輝、 蕭萬長
八十九年五月十六日	國家安全會議秘書長	殷宗文	已准辭職，應予免職。	八十九年五月二十日起生效。	李登輝、 蕭萬長
	國家安全會議副秘書長	吳東明、 胡為真	已准辭職，均應予免職。		
八十九年五月十六日	考試院副院長	關 中	已准辭職，應予免職。	八十九年五月二十日生效。	李登輝
八十九年五月十六日	考選部部長	吳挽瀾	已准辭職，均應予免職。	八十九年五月二十日生效。	李登輝、 蕭萬長
	銓敘部部長	邱進益			
八十九年五月十七日	公務人員保障暨培訓委員會主任委員	林基源	已准辭職，應予免職。	八十九年五月二十日起生效。	李登輝、 蕭萬長
八十九年五月十七日	臺灣省政府委員	童勝男	已准辭職，應予免職。	八十九年四月十日起生效。	李登輝、 蕭萬長
八十九年五月十九日	行政院院長	蕭萬長	已准辭職，應予免職。	八十九年五月二十日起生效。	李登輝
八十九年五月十九日	總統府秘書長	丁懋時	已准辭職，應予免職。	八十九年五月二十日起生效。	李登輝、 蕭萬長
	總統府副秘書長	林碧炤			
八十九年五月十九日	行政院副院長	劉兆玄	已准辭職，應予免職。	八十九年五月二十日起生效。	李登輝、 蕭萬長
同上	行政院政務委員兼行政院經濟建設委員會主任委員 行政院政務委員兼行政院公共工程委員會主任委員	江丙坤 蔡兆陽	已准辭職，均應予免職。	同上	同上
同上	行政院政務委員	郭婉容 黃大洲 楊世緘	已准辭職，均應予免職。	同上	同上

		陳健民			
同上	內政部部長 外交部部長 國防部部長 財政部部長 教育部部長 法務部部長 經濟部部長 蒙藏委員會委員長 僑務委員會委員長 ，並均為行政院政務委員，	黃主文 程建人 唐 飛 邱正雄 楊朝祥 葉金鳳 王志剛 高孔廉 焦仁和	已准辭職，均 應予免職。	同上	同上
同上	行政院秘書長	謝深山	已准辭職，應 予免職。	同上	同上
同上	行政院主計處主計長 行政院人事行政局局長 行政院新聞局局長 行政院衛生署署長 行政院環境保護署署長 行政院海岸巡防署署長 國立故宮博物院院長 行政院大陸委員會主任委員 行政院國軍退除役官兵輔導 委員會主任委員 行政院青年輔導委員會主任 委員 行政院原子能委員會主任委 員 行政院國家科學委員會主任 委員 行政院研究發展考核委員會 主任委員 行政院農業委員會主任委員 行政院文化建設委員會主任 委員 行政院勞工委員會主任委員 行政院原住民委員會主任委 員 行政院體育委員會主任委員	韋 端 張哲琛 趙 怡 詹啓賢 蔡勳雄 姚高橋 秦孝儀 蘇 起 李楨林 李紀珠 胡錦標 黃鎮台 魏啓林 林享能 林澄枝 詹火生 華加志 趙麗雲	已准辭職，均 應予免職。	同上	同上
同上	行政院消費者保護委員會委 員並指定為主任委員	劉兆玄	已准辭職，應 予免職。	同上	同上
同上	內政部政務次長 外交部政務次長 國防部副部長 財政部政務次長 交通部政務次長 僑務委員會副委員長	楊寶發 李大維 伍世文 顏慶章 陳世圯 葛維新、	已准辭職，均 應予免職。	同上	同上

	行政院人事行政局副局長 行政院衛生署副署長 行政院環境保護署副署長 行政院海岸巡防署副署長 國立故宮博物院副院長 行政院大陸委員會副主任委員 行政院經濟建設委員會副主任委員 行政院原子能委員會副主任委員 行政院國家科學委員會副主任委員 行政院研究發展考核委員會副主任委員 行政院農業委員會副主任委員 行政院文化建設委員會副主任委員 行政院勞工委員會副主任委員 行政院公共工程委員會副主任委員 行政院原住民委員會副主任委員 行政院體育委員會副主任委員	洪多桂、 朱建一 許毓園 楊志良 吳義雄 游乾賜 昌彼得、 張臨生 林中斌、 吳安家、 鄭安國 薛琦、 李高朝、 蕭峰雄 蘇青森 蔡清彥、 薛香川、 張進福 蔣家興、 江偉平 胡懋麟、 李健全 吳中立 張昌吉 李建中、 廖泉裕 孫大川 黃文忠、 林政弘			
同上	臺灣省政府委員兼副主席委員	江清謙、 陳鏡潭、 陳倬民、 林宗敏、 陳志彬、 陳麗紅	已准辭職，均應予免職。	同上	同上
同上	臺灣省諮議會諮議員並指定為諮議長	林柏榕	已准辭職，應予免職。	同上	同上
同上	福建省政府委員兼主席委員兼秘書長委員	顏忠誠、 曹常順、 謝炳南、 黃武仁、 陳仁官、	已准辭職，均應予免職。	同上	同上

		黃廷川、 吳孝先、 陳重華、 吳雪山、 陳炳仁、 陳國春			
同上	科學工業園區管理局局長	黃文雄	已准辭職，應予免職。	同上	同上
八十九年五月二十日	考選部政務次長 銓敘部政務次長 公務人員保障暨培訓委員會副主任委員	許慶復 莊碩漢 朱武獻	已准辭職，均應予免職。		陳水扁 唐 飛
八十九年五月二十日	監察院監察委員	張富美	另有任用，應予免職。		陳水扁
八十九年六月五日	行政院國家科學委員會副主任委員	李賢淇	已准辭職，應予免職。	八十九年五月二十日起生效。	陳水扁 唐 飛
八十九年六月八日	行政院消費者保護委員會委員	謝深山、 黃主文、 王志剛、 詹啓賢、 趙守博	因本職異動，均應予免職。		陳水扁 唐 飛
八十九年七月二十六日	行政院副院長	游錫堃	已准辭職，應予免職。		陳水扁 唐 飛
八十九年七月二十八日	總統府秘書長	張俊雄	另有任用，應予免職。		陳水扁 唐 飛
八十九年七月二十八日	行政院消費者保護委員會委員並指定為主任委員	游錫堃	已准辭職，應予免職。	八十九年七月二十六日起生效。	陳水扁 唐 飛
八十九年八月十八日	駐海地共和國特命全權大使	邱榮男	另有任用，應予免職。		陳水扁 唐 飛 田弘茂
八十九年九月一日	行政院公平交易委員會委員	單 驥	已准辭職，應予免職。	八十九年九月一日起生效。	陳水扁 唐 飛
八十九年十月四日	行政院院長	唐 飛	已准辭職，應予免職。		陳水扁
八十九年十月五日	司法院大法官	賴英照	另有任用，應予免職。		陳水扁
八十九年十月五日	行政院副院長 行政院政務委員兼行政院公共工程委員會主任委員 行政院政務委員 內政部部長並為行政院政務	張俊雄 林能白 黃榮村、 陳錦煌、 張有惠、 蔡清彥、 胡錦標 張博雅	已准辭職，應予免職。 已准辭職，應予免職。 已准辭職，均應予免職。 已准辭職，應予免職。		陳水扁 張俊雄

	委員兼臺灣省政府委員兼主席 外交部部長 國防部部長 財政部部長 教育部部長 法務部部長 經濟部部長 交通部部長 蒙藏委員會委員長 僑務委員會委員長 並均為行政院政務委員 行政院秘書長 行政院消費者保護委員會委員並指定為主任委員 行政院新聞局局長 內政部政務次長 外交部政務次長 國防部副部長 財政部政務次長 教育部政務次長 法務部政務次長 經濟部政務次長 交通部政務次長 僑務委員會副委員長	田弘茂 伍世文 許嘉棟 曾志朗 陳定南 林信義 葉菊蘭 徐正光 張富美 魏啓林 張俊雄 鍾 琴 李逸洋 李大維 陳必照 顏慶章 范巽綠 謝文定 林義夫 賀陳旦 陳榮傑、 吳新興	予免職。 已准辭職，均應予免職。 已准辭職，應予免職。 已准辭職，應予免職。 另有任用，應予免職。 已准辭職，均應予免職。		
八十八年十月十九日	行政院消費者保護委員會委員	魏啓林、 許嘉棟	因本職異動，均應予免職。		陳水扁 張俊雄
八十八年十一月一日	考試院考試委員	蔡文斌	已准辭職，應予免職。	八十八年十一月一日起生效。	陳水扁
八十八年十一月十五日	駐賴比瑞亞共和國特命全權大使 駐巴拿馬共和國特命全權大使	張北齊 藍智民	另有任用，均應予免職。		陳水扁 張俊雄 田弘茂
八十八年十二月二十二日	駐聖克里斯多福特命全權大使兼駐多米尼克特命全權大使	張小月	另有任用，應予免職。		陳水扁 張俊雄 田弘茂
八十八年十二月二十九日	外交部政務次長	李大維	另有任用，應予免職。		陳水扁 張俊雄
九十年一月十五日	駐格瑞那達特命全權大使兼 駐聖文森特命全權大使	林永樂	另有任用，應予免職。		陳水扁 張俊雄 田弘茂
九十年一月十五日	考試院秘書長	吳鴻顯	已准辭職，應予免職。	九十年一月三十日起生效。	陳水扁 張俊雄

九十年二月一日	行政院研究發展考核委員會副主任委員 行政院文化建設委員會副主任委員	游盈隆 羅文嘉	已准辭職，應予免職。 已准辭職，應予免職。	九十年二月一日起生效。 九十年二月五日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十年二月十二日	行政院消費者保護委員會委員	趙揚清	因本職異動，應予免職。		陳水扁 張俊雄
九十年二月十二日	臺灣省政府委員	余玲雅	另有任用，應予免職。		陳水扁 張俊雄
九十年二月二十六日	行政院公共工程委員會副主任委員	許瑞	已准辭職，應予免職。	九十年二月二日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十年三月五日	行政院政務委員 行政院環境保護署署長 行政院原子能委員會主任委員 行政院國家科學委員會主任委員	胡錦標 林俊義、 夏德鈺、 翁政義	另有任用； 已准辭職； 均應予免職。		陳水扁 張俊雄
九十年三月八日	駐馬紹爾群島共和國特命全權大使 駐薩爾瓦多共和國特命全權大使 駐巴拉圭共和國特命全權大使	劉富添 顏秉璠 劉廷祖	另有任用 另有任用 已准退職， 均應予免職。		陳水扁 張俊雄 田弘茂
九十年三月九日	行政院環境保護署副署長	李界木	已准辭職，應予免職。		陳水扁 張俊雄
九十年四月十一日	行政院政務委員	張有惠	已准辭職，應予免職。		陳水扁 張俊雄
九十年六月十三日	國家安全會議副秘書長	胡為真	另有任用，應予免職。	九十年六月二十六日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十年六月十三日	行政院國家科學委員會副主任委員	薛香川	已准辭職，應予免職。		陳水扁 張俊雄
九十年七月二日	公務人員保障暨培訓委員會專任委員	周世珍	已准辭職，應予免職。	九十年八月一日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十年七月十三日	科學工業園區管理局局長	黃文雄	另有任用，應予免職。	九十年六月十三日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十年八月十三日	國家安全會議秘書長 國家安全局局長	莊銘耀 丁渝洲	另有任用，應予免職。 另有任用，應予免職。	九十年八月十六日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十年九月二十八日	交通部政務次長 行政院公共工程委員會副主任委員	賀陳旦 林陵三	已准辭職； 另有任用， 均應予免職。	九十年十月一日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十年十月十七日	駐索羅門群島特命全權大使 兼駐諾魯共和國、駐吐瓦魯國特命全權大使	鄧備殷	另有任用，應予免職。		陳水扁 張俊雄 田弘茂
九十一年一月	駐瓜地馬拉共和國特命全權	吳仁修	另有任用，應		陳水扁

四日	大使		予免職。		張俊雄 田弘茂
九十一年一月二十一日	行政院院長	張俊雄	已准辭職，應予免職。		陳水扁
九十一年一月二十九日	臺灣省政府委員	陳麗貞	已准辭職，應予免職。	九十年十二月二十日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十一年一月三十日	行政院公平交易委員會委員	何之邁	已准辭職，應予免職。	九十一年二月一日起生效。	陳水扁 張俊雄
九十一年二月一日	總統府秘書長	游錫堃	另有任用，應予免職。		陳水扁 游錫堃
	總統府副秘書長	簡又新	另有任用，應予免職。		
九十一年二月一日	行政院副院長	賴英照	已准辭職，應予免職。		陳水扁 游錫堃
	行政院政務委員兼行政院公共工程委員會主任委員	林能白	已准辭職，應予免職。		
	行政院政務委員	蔡清彥、 胡勝正、 黃榮村、 陳錦煌、 鍾 琴、 許志雄	已准辭職，均應予免職。		
	行政院秘書長	邱義仁	已准辭職，應予免職。		
	內政部部長並為行政院政務委員兼臺灣省政府委員兼主席	張博雅	已准辭職，應予免職。		
	外交部部長	田弘茂	已准辭職，均應予免職。		
	國防部部長	伍世文			
	財政部部長	顏慶章			
	教育部部長	曾志朗			
	法務部部長	陳定南			
	經濟部部長	林信義			
	交通部部長	葉菊蘭			
	蒙藏委員會委員長	徐正光			
	僑務委員會委員長	張富美			
	並均為行政院政務委員				
	行政院主計處主計長	林 全	已准辭職，均應予免職。		
	行政院人事行政局局長	朱武獻			
	行政院新聞局局長	蘇正平			
	行政院衛生署署長	李明亮			
	行政院環境保護署署長	郝龍斌			
	行政院海岸巡防署署長	王 郡			
	國立故宮博物院院長	杜正勝			
	行政院大陸委員會主任委員	蔡英文			
	行政院經濟建設委員會主任	陳博志			

委員				
行政院國軍退除役官兵輔導委員會主任委員	楊德智			
行政院青年輔導委員會主任委員	林芳政			
行政院原子能委員會主任委員	胡錦標			
行政院國家科學委員會主任委員	魏哲和			
行政院研究發展考核委員會主任委員	林嘉誠			
行政院農業委員會主任委員	陳希煌			
行政院文化建設委員會主任委員	陳郁秀			
行政院勞工委員會主任委員	陳 菊			
行政院原住民委員會主任委員	尤哈尼·伊斯卡卡夫特			
行政院體育委員會主任委員	許義雄			
行政院客家委員會主任委員	范光群			
行政院消費者保護委員會委員並指定為主任委員	賴英照	已准辭職，應予免職。		
福建省政府委員兼主席	顏忠誠	已准辭職，應予免職。		
內政部政務次長	李逸洋	已准辭職，均應予免職。		
外交部政務次長	吳子丹			
國防部副部長	陳必照			
財政部政務次長	陳 冲			
教育部政務次長	范巽綠			
法務部政務次長	謝文定			
經濟部政務次長	林義夫			
交通部政務次長	林陵三			
僑務委員會副委員長	陳榮傑、吳新興、廖勝雄			
行政院人事行政局副局長	李若一			
行政院衛生署副署長	黃富源			
行政院環境保護署副署長	張祖恩			
行政院海岸巡防署副署長	游乾賜			
國立故宮博物院副院長	林柏亭、石守謙			
行政院大陸委員會副主任委員	林中斌、陳明通、鄧振中			
行政院經濟建設委員會副主任委員	李高朝、何美珩			

	行政院原子能委員會副主任委員 行政院國家科學委員會副主任委員 科學工業園區管理局局長 行政院研究發展考核委員會副主任委員 行政院農業委員會副主任委員李 行政院文化建設委員會副主任委員 行政院勞工委員會副主任委員 行政院公共工程委員會副主任委員 行政院原住民委員會副主任委員 行政院體育委員會副主任委員 行政院客家委員會副主任委員 臺灣省政府委員兼副主席委員 福建省政府委員兼秘書長委員	張景森 歐陽敏盛 謝清志、 吳茂昆、 黃文雄 李昇木 紀國鐘、 余玲雅 健全、林 國慶 吳密察 郭吉仁 江耀宗、 郭清江 高正尚 鄭志富、 賴復寰 劉永斌 莊碩漢 陳照娥、 陳鏡潭、 陳麗紅、 林宗敏、 許應深、 卓春英 翁明志 曹常順、 黃武仁、 黃廷川、 陳滄江、 陳高青、 陳仁官、 林火孟	已准辭職，均應予免職。 已准辭職，均應予免職。		
九十一年二月一日	第二屆臺灣省諮議會諮議員並指定為諮議長	范振宗	另有任用，應予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年三月五日	行政院大陸委員會副主任委員	鄧振中	另有任用，應予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年三月七日	國家安全會議秘書長	丁渝洲	已准辭職，應予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年三月十二日	行政院消費者保護委員會委員	邱義仁、 張博雅、	因本職異動，均應予免職。		陳水扁 游錫堃

		顏慶章、 林信義、 葉菊蘭、 陳希煌			
九十一年三月 二十一日	經濟部部長並為行政院政務 委員 經濟部政務次長	宗才怡 林義夫	已准辭職，應 予免職。 另有任用，應 予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年四月 二日	福建省政府委員	曹常順、 黃武仁	已准辭職，均 應予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年四月 二十三日	行政院消費者保護委員會委 員	宗才怡	因卸任本職， 應予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年五月 十七日	監察院監察委員	康寧祥	已准辭職，應 予免職。	九十一年六月一 日起生效。	陳水扁
九十一年六月 二十八日	行政院衛生署副署長	黃富源	已准辭職，應 予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年七月 一日	行政院秘書長	李應元	已准辭職，應 予免職。	九十一年七月一 日起生效。	陳水扁 游錫堃
九十一年七月 八日	駐哥斯大黎加共和國特命全 權大使	毛高文	已准退職，應 予免職。		陳水扁 游錫堃 簡又新
九十一年七月 二十五日	行政院公平交易委員會委員 並為副主任委員	鄭 優	已准辭職，應 予免職。	九十一年七月五 日起生效。	陳水扁 游錫堃
九十一年七月 三十日	最高行政法院院長	鍾曜唐	已准退職，應 予免職。	九十一年八月一 日起生效。	陳水扁 游錫堃
九十一年八月 五日	行政院公平交易委員會委員	陳紀元	另有任用，應 予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年八月 十九日	行政院消費者保護委員會委 員	李應元	因本職異動， 應予免職。		陳水扁 游錫堃
九十一年八月 十九日	公務人員保障暨培訓委員會 專任委員	林水吉、 仇桂美	已准辭職，均 應予免職。	九十一年八月十 六日起生效。	陳水扁 游錫堃
九十一年九月 一日	考試院秘書長	許慶復	另有任用，應 予免職。	九十一年九月一 日起生效。	陳水扁 游錫堃
九十一年九月 四日	行政院衛生署署長	李明亮	已准辭職，應 予免職。	九十一年九月一 日起生效。	陳水扁 游錫堃
九十一年十一 月二十九日	中央研究院副院長	曾志明	已准辭職，應 予免職。	九十一年十二月 一日起生效。	陳水扁 游錫堃
九十一年十一 月二十九日	財政部部長並為行政院政務 委員 行政院農業委員會主任委員 行政院主計處主計長	李庸三 范振宗 林全	已准辭職； 另有任用， 均應予免職。	九十一年十二月 二日起生效。	陳水扁 游錫堃
九十一年十二 月三十一日	行政院衛生署副署長	涂醒哲	另有任用，應 予免職。		陳水扁 游錫堃
九十二年一月	行政院消費者保護委員會委	李庸三、			陳水扁

十五日	員	范振宗、 邱聰智				游錫堃
九十二年一月 二十七日	行政院消費者保護委員會委 員	李明亮				陳水扁 游錫堃
九十二年一月 二十八日	總統府秘書長 國家安全會議秘書長	陳師孟 邱義仁	另有任用，均 應予免職。	九十二年二月一 日起生效。		陳水扁 游錫堃
九十二年一月 二十九日	行政院國軍退除役官兵輔導 委員會主任委員	楊德智	已准辭職，應 予免職。	九十二年二月一 日起生效。		陳水扁 游錫堃
九十二年一月 二十九日	國防部副部長	康寧祥	另有任用，應 予免職。	九十二年二月一 日起生效。		陳水扁 游錫堃
九十二年三月 四日	臺灣省政府委員兼副主席	陳錦煌	已准辭職，應 予免職。	九十二年三月一 日起生效。		陳水扁 游錫堃
九十二年五月 十六日	行政院衛生署署長 行政院國家科學委員會副主 任委員	涂醒哲 陳建仁	已准辭職，應 予免職。 另有任用，應 予免職。			陳水扁 游錫堃

資料來源：研究小組依總統府公報整理

附表二十一「我國政務人員職務設置及相關法制之研究」專案小組會議一覽表

次別	日期	議 題
1	91.05.28	一、本研究之設計、預定工作進度、工作分配 二、政務人員之定義、範圍、與常務人員之區別
2	91.06.04	政務人員的界定與範圍
3	91.06.11	政務人員職務設置的理論基礎及核心能力
4	91.06.25	我國現行政務人員相關法制研析
5	91.07.16	外國政務人員相關法制研析
6	91.08.08	政務人員的任免
7	91.08.23	政務人員與常務人員的區分與分際
8	91.08.30	政務人員的行為規範
9	91.10.04	政務人員與常務人員的區分與分際
10	91.10.11	緒論
11	91.10.25	政務人員的權利
12	91.11.29	外國政務人員相關法制研析
13	91.12.20	政務人員的任免與離職
14	92.02.22	一、第一章至第九章初稿進行第一次討論 二、各章就研究動機、問題意識、現行制度、解決方案（理論或引介他國制度等）、配套措施（訂定政務人員法制之建議事項）、預效期果（遠景說明）、結語或與他章節間關係等要項加以說明
15	92.03.07	第一章至第九章初稿進行第二次討論
16	92.03.14	第一章至第九章初稿進行第三次討論
17	92.03.21	第一章至第九章初稿進行第四次討論
18	92.04.04	德、法兩國政務人員相關問題研析
19	92.04.12	綜合討論
20	92.04.19	綜合討論
21	92.05.03	政務人員的行為規範與義務
22	92.05.10	政務人員的界定與範圍
23	92.05.17	綜合討論
24	92.05.31	綜合討論
25	92.06.13	外國政務人員相關法制研析
26	92.06.19	政務人員的任免與離職
27	92.06.27	綜合討論
28	92.10.	綜合討論

考試院研究發展委員會第二十八次會議委員意見與回應一覽表

委員意見	處理情形
有關「提要」部分，用詞與概念有多處不明之處，例如其中：「…進一步釐清相關問題脈絡與癥結，並參考先進國家之經驗，進而建立相關政務人員體制」，其中之邏輯是錯誤的，應改為：「參考先進國家之經驗，進一步釐清相關問題脈絡與癥結，進而建立相關政務人員體制」；還有一些用詞遣字的錯誤，例如內「含」應該是內「涵」、「獲利議」應該是「或利益」、「與以刪除」應是「予以刪除」，也請予以一併更正（黃委員炳煌）。	已修正
有關「提要」之部分：最後一段提到「…基於此種考量，政務人員之離職相關法制宜採彈性規定…」等語，其後建議加入「亦即採取自律與他律之並行規定」，可予人較為嚴謹之感（陳組長火生）。	已修正
第七頁「研究問題」之題名應改為「研究內涵」，較為合宜（黃委員炳煌）。	已修正
第一章第五節「研究流程」之標題較少見，似應改為「研究架構」較為嚴謹（黃委員炳煌）。	已修正
幾乎各章皆有「改進建議」，但應統一敘述改進建議並置於最後，至於各章節部分，僅需以「小結」代表即可（黃委員炳煌）。	本研究仍認為針對政務人員範圍界定、行為規範與義務、給與等分別提出建議之作法較為妥適。
第三章標題「政務人員職務設置的理論基礎」，但文中並沒有理論基礎之系統性分析，因此建議改為理論分析、理論內涵等較為適宜（黃委員炳煌）。	已修正
建議第三章放在最前面（廖委員世立）。	已修正
第二章、第六章都提到國外立法例，兩者有所重複或內容有出入，似需予以調	已儘量避免重複

整（廖委員世立）。	
報告中有部分章節有重疊之處，例如「第四章政務人員與常務人員的分際、第二節政治行政分際之相關理論」與「第三章政務人員職務設置的理論基礎、第一節民主政體下政治與行政的分野」兩處皆有理論之敘述，建議兩者應予以合併（黃委員炳煌）。	已調整
建議第六、七、八、九章應就外國法制、理論基礎與實務狀況分開敘述，並且避免重複與衝突（廖委員世立）。	表達方式應以旁徵博引為優
常務次長轉任政務次長之制度，而此關係到政策執行之持續性問題，不知國外是否有類似制度（黃委員炳煌）？ 有關事務官與政務官之關係，黃委員也提到，我國與其他國家不同，可以讓事務官轉為政務官，此乃因過去政黨不分、黨國不分的結果，政務官之法制乃援引事務官之制度，因此產生了許多扞格之處，實為一大問題。本報告中提出許多問題點，但未提防堵之道。本人認為議應明確建議，未來政務官不應由事務官中尋找人才出任，如此才不致讓事務官只知諂媚巴結長官；此可參考國外立法例，亦即若要從事務官中找尋人才，需要該事務官離開公職二年或三年之後，才可任政務官，如此較可杜絕諂媚逢迎之歪風，也較能劃清政務官與事務官之分野（陳組長火生）。	本研究認為政務人員與常任文官之間，無論其分工、權利義務均宜有明確區隔，不宜相互轉任。
第七十九頁之括弧與文字之間空格過大，應為電腦軟體問題，似可予以調整（侯委員景芳）。	已修正
第九十頁中提到之美國公職倫理法，就本人所知，該項法案係規範常任公務人員，對於政務人員是否有另外規範，似可加以標明、研究（侯委員景芳）。	已加以標明說清楚
第一一八頁「第一節一、針對職務的」之標題，體例較為少見，建議修改（侯	已修正

委員景芳)。 第一一八頁之「一、針對職務的」建議改為「在職務方面」、「就職務而言」等，較符合學術體例(黃委員炳煌)。	
第一二〇頁中提到公務員服務法之規定：「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(第五條)」，此屬於不確定之法律概念，定義範圍上難以明確化(侯委員景芳)。	本處係說明公務員服務法之內容，至於範圍應如何明確化，應屬主管機關權責
第一二〇頁提到許多法律，似乎遺漏了「公職人員利益衝突迴避法」，可斟酌加入(邱委員華君)。	已修正
第一二四至一二七頁中之體例格式需予以統一(侯委員景芳)。	已修正
第一二七頁 SES 在美國是高級文官，而非政務官，因此是否需要提及，敬請斟酌(侯委員景芳)。	採用對照法闡明
第一五〇頁中之((criteria)左邊應是單括弧，而非雙括弧(侯委員景芳)。	已修正
機要人員是否應該納入政務人員範圍乃本報告之重點，本報告認為不應納入，也與考試院與行政院之看法相同，但似乎未細列原因，可考慮予以說明現行法制之規範以及相關配套措施(侯委員景芳)。 希望將參贊、機要人員列入政務職務範圍(陳委員鋒堯)。 第二十八、二十九頁中提到機要人員宜否納入政務人員範圍之問題，本人之看法傾向支持專案小組之意見，亦即機要人員不宜納入政務人員範圍之建議，因當初地方制度法之所以將機要人員納入政務人員範圍，實為當時政治角力下的產物，主要由內政部主導，考試院無置喙之餘地，但本報告應本於學術精神，提出既有合理性亦具理想性之建	本研究鑒於機要人員與政務人員之間必須要有界限，機要人員就是屬於臨時人員，與政務人員完全無關，故認為機要人員不宜納入政務人員範圍。

議。事實上過去縣長僅列五職等，現在副縣長已為簡任第十二職等，但彼等仍嫌不足，或認為需達到常務次長之層級使得滿足，此種情形極為不合理，建議應由整體制度面予以考量，而非僅由政治面予以妥協。再如結語提到「倘為顧及現況，亦僅限於縣（市）政府一級單位主管以二分之一員額比照機要人員方式進用」，關於機要人員之任用方式，本人贊同報告中所提以契約聘用之，而一級單位主管若以機要人員任用，將極為不宜，畢竟地方機關一級單位主管之事務性大於政策性，毋需以機要人員任用，因此建議將該段文字刪除，以求前後邏輯之一致性（陳組長火生）。

有關「二、政務人員職務設置範圍」乙節，目前考試院及行政院的政策是將政務職務範圍設為六級，最後一級即為縣市一級單位主管，但本人之看法，與本研究報告相同，認為應對於政務人員職務範圍予以限制。至於有關機要人員問題，本報告提出「不主張將政策襄贊人員、縣（市）政府一級單位主管以及機要人員納入政務人員之範圍」，事實上，機要人員有很高職等者，亦有很低職等者，應該予以區分，高職等者可列入政務人員範圍，中低職等者則毋需列入，可以聘用人員代之，機要人員之名稱於焉消失（呂組長海嶠）。

機要人員與政務人員之間必須要有界限，機要人員就是屬於臨時人員，與政務人員完全無關，甚至幕僚長也應該是常務官，但目前現行制度往往是政治勢力的產物，國家進步易受阻（陳委員德禹）。

第一八〇頁「五、政務人員之離職」乙節中，離職與免職之概念交互使用，易

已修正

生混淆（陳委員鋒堯）。	
第一八三頁「四、政務人員任命程序方面」當中提到：「…為避免法律明訂政務人員選任資格卻缺乏配套之審查程序，未來考量立法明定：依法應具一定資格之政務人員，應經立法院民意機關（或其他公正機關）審查是否符合資格」，目前我國政務人員屬行政權，與立法權是相對的，但現在行政院院長都毋需經立法院同意，在此前提下，政務人員是否應由立法機關同意，此應為憲法層次的問題，似宜從長計議（呂組長海嶠）。 第一八三頁中提到政務人員之資格限制，但一般而言，因為政務人員乃負政治責任，因此毋須另設資格限制，我國之情況是否因為特殊國情而需設限，應加以說明（侯委員景芳）。 有關政務官之審查資格部分，本人認為目前皆太過浮濫，政務人員的基礎來源多半為信任，而非德高望重之士，相當可惜；因此在此建議應該在資格限制部分找尋一個機制來審查，至於是否是民意機關，可以再商榷（陳委員德禹）。	鑒於目前政務人員的基礎來源多半為信任，而非德高望重之士，相當可惜；因此在此建議應該在資格限制部分找尋一個機制來審查。
第一八四頁「六、政務人員之給與方面、（一）」當中提到政務人員之給與問題，惟文中只見「第一部分」之敘述，未見「第二部分」，似有缺漏。（侯委員景芳）	已修正
有關俸給問題，新加坡之制度設計也可作為參考，其政務官之待遇是最高的，但這是從支給總額來看，如果分析其中細項，會發現其待遇之所以高，是因為其政務官沒有類似我國特別費之類的支給，因此若要比較各國俸給之高低，不可僅就支給總額來判定，還是應該就其內容加以仔細研究（廖委員世立）。	已考量

報告中提到「政務人員法」、「政務人員給與條例」、「政務人員離職儲金給與條例」等草案，雖引用時仍為草案，因此法案名稱無關宏旨，但為與現行法律區辨清楚，可予以修正，例如其中「政務人員給與條例」已改為「政務人員俸給條例」，如此較不易與「政務人員離職儲金給與條例」產生混淆，前者僅規範俸給之規定，而後者僅涉及離職退職金之相關問題，如此較為清楚。但更進一步地建議，各草案皆經過幾番轉折，最後名稱為何尚未知，因此建議報告中提到草案時，可用模糊概念帶過，毋需清楚寫出草案名稱，以免產生理解上之困擾（呂組長海嶠）。	已修正
第一八四頁「六、政務人員之給與方面、（二）」提到旋轉門條款問題，此與給與無關，在此提到本問題，似嫌突兀。補充說明：目前立法院之立法方向已朝向更嚴格之限制規定，以限制政務人員之行為。（侯委員景芳）	此處之分析在於強調政務人員給與應通盤從新考量之理由，而非強調旋轉門條款與給與之關係，為免誤解，已修正相關文字。
有關「六、政務人員之給與方面」，當中提到退職金給與的項目，如前所述，政務人員給與法制乃規範政務人員俸給範圍，而有關退職性給與，應屬於離職金給與條例之範疇，在此提到退職金項目，較為不宜。而「（三）在程序設計上，應建構客觀、具公信力之政務人員待遇調整機制」之建議，基本上是對的，但若與事務官一起衡量，將會更佳，因該一機制就是在找出公、私部門之比照折算，且納入事務官之範圍，再考量國家財政狀況，則能有一較為完整之制度設計。有關「（四）為了反應政務人員職責程度，建議將政務加給分等級支給」部分，此一部分涉及公平性、合理性與理想性，但可行性較為困難，畢竟同一層級之政務人員給予不同之	已考量

給與，易生爭端，較為可行之方式乃分為幾個層級，如此在施行上或較具可行性（呂組長海嶠）。	
有關「五、政務人員行為規範與義務方面」，當中提到「…宜因應環境變遷及時代需要，訂定政務人員專屬之行為法制…」等語，此與前面「一、建立一套完整的政務人員人事法制」當中提到之「…毋須制訂『政務職位設置法』及『政務人員行為法』…」之建議，似有邏輯矛盾之處，其間取捨如何，難以釐清。惟基本上，本人認為法制之合併是相當困難的，因此並不贊同另制訂新法制，因此贊同第一部份之見解。而有關「（二）宜針對不同性質之政務職位，作更彈性之規範，以適應所需，鑑於我國政務職務範圍與性質極為廣泛，從中央到地方、從行政、立法、司法、考試到監察機關等各部門，由於其分工與層級均有所不同，自宜針對不同特質職務，作較為彈性之規範。」原則上，分別是正確的方向，但卻不宜細分，較佳之方式應該分為兩類：一類為依憲法或法律行使職權者，另一類則為一般政務人員，前者受到之規範密度必然較高，後者較低，此不僅較具可行性，同時也是現行政策之方向（呂組長海嶠）。第一八四頁「五、政務人員行為規範與義務方面、（二）」當中提到之政務職務應該做更彈性的規範，是否應做統一討論，似宜再斟酌（陳委員鋒堯）。	已考量並修正
第一九九頁附錄二「政務人員法草案」及附錄三「政務人員俸給條例草案」，目前皆已有新版本草案，似應予以更新。（陳委員鋒堯）。	已儘可能取得最新版本
有關政務人員法、行政中立法與政務人員離職儲金給與條例草案等，皆有最新版本，若要引述或附錄時，應以最新	已儘可能取得最新版本並調整相關文字

版本為準較佳（陳組長火生）。	
----------------	--