

# 政務人員退職制度及 相關問題之研究

委託單位：考試院

研究單位：台灣大學法律研究所

中華民國 96 年 12 月

# 政務人員退職制度及 相關問題之研究

委辦單位：考試院

研究單位：台灣大學法律研究所

計畫主持人：林 明 鏘 教 授

研究助理：黃姿育

計畫期間：民國 96 年 4 月 20 日~10 月 20 日

# 目 錄

## 內容摘要及關鍵字

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一章 緒論 .....         | 1  |
| 第一節 研究背景 .....       | 1  |
| 第二節 研究動機與目的 .....    | 2  |
| 第三節 計畫架構 .....       | 6  |
| 第四節 範圍限制 .....       | 9  |
| 第五節 研究方法 .....       | 10 |
| 第六節 研究人員 .....       | 11 |
| 第二章 退場制度 .....       | 13 |
| 第一節 前言 .....         | 13 |
| 第二節 無任期保障之政務人員 ..... | 13 |
| 第三節 有任期保障之政務人員 ..... | 14 |
| 第四節 小結 .....         | 16 |
| 第三章 退撫制度 .....       | 18 |
| 第一節 歷史演變分析 .....     | 18 |
| 第二節 現行制度之檢討 .....    | 19 |
| 第一款 改革目的之質疑 .....    | 19 |
| 第二款 改革具體內容及其評析 ..... | 23 |
| 第三款 小結 .....         | 35 |

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 第四章 德國政務人員退撫制度 .....              | 37 |
| 第一節 前言 .....                      | 37 |
| 第二節 政務人員之定位功能及範疇 .....            | 37 |
| 第三節 政務人員暫時退休制度 .....              | 40 |
| 第一款 制度背景 .....                    | 40 |
| 第二款 構成要件 .....                    | 41 |
| 第三款 法律效果 .....                    | 42 |
| 第四節 小結 .....                      | 43 |
| 第五章 結論 .....                      | 45 |
| 第一節 本研究初步見解 .....                 | 45 |
| 第二節 建議修法對照表 .....                 | 47 |
| 參考文獻 .....                        | 52 |
| 附錄一：政務人員退職制度及相關問題研究期中報告開會紀錄 ..... | 56 |
| 附錄二：期中審查會回應表 .....                | 67 |
| 附錄三：期中報告與談人書面資料 .....             | 72 |
| 附錄四：期末報告回應表 .....                 | 79 |
| 附錄五：政務人員退職制度及相關問題研究期末報告開會紀錄 ..... | 80 |

# 內容摘要及關鍵字

依現行政務人員退職撫卹條例之規定，自民國九十三年一月一日起，政務人員服務退職年資改採「離職儲金制」，惟其適用主體僅限於由軍公教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，故為學者實務界所批評；又從待遇優渥之「政務人員退職酬勞金給與條例」，至目前嚴格給與之「政務人員退職撫卹條例」，立法者雖欲避免對其過度保障形成特權階級，惟依政務人員具高風險特性，隨政黨成敗而進退，現行制度設計與政務人員權益保障之衡平性仍有再檢討之處；此外，政務人員體例規範目前共有政務人員退職撫卹條例、卸任總統副總統禮遇條例，與目前立法院正審議之「民選地方行政首長薪給退職撫卹條例草案」，依照適用主體而劃分為退職撫卹三種法律是否妥當？仍有爭議。又本文除了研究退職制度內容外，亦對於現今爭論不休之有任期保障的政務人員，退場機制，共同研究，提出法律見解，以供參酌。

關鍵字：政務人員、退職、撫卹、退場機制。

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

按「政務人員」〈即學理上所稱之“政務官”〉位居國家領航員地位，除制定國家政策外，並且指導常任文官，監督執行並落實政策之具體內容，但因為政務人員須因政策之成敗或政黨更迭，承擔個人之去留責任，所以理論上並無常任文官之通常保障及退休給與，藉以彰顯其與常任文官之不同〈參見大法官釋字第五八九號解釋〉。

但是，一方面常任文官的權利義務不適用於「政務人員」，另外一方面卻又鼓勵全國最優秀之人才，擔任此一職務，此種「權利」與「權力」不相對稱的結果，可能將會使一流人才裹足不前，不願意擔任政務人員，因此我國在民國六十一年即制定有「政務官退職酬勞金給與條例」，其間有關退職給與條件、年資之採計、經費的來源、時效規定等…均比照公務人員退休法而制定，藉以保障其退職後的基本生活，不致使政務人員必須於執行職務仍需旁驚擔憂其退職後的生活問題，並藉以吸引一流人才加入政府之高階職位，使國家政策之決定及執行更能具有效能，且亦得與其原為職之年資待遇，相互銜接，以符合我國文官傳統上“養廉”及“致士”的主流價值。蓋我國傳統上並無嚴格之「政務人員」與「常務人員」區別做法，強行實施英國內閣制之區別，反而可能有礙我國一流人才投入高階領導幹部之行列，並滋生“分贓”的種種流弊，因此，我國立法政策上決定，不採用完全分離「事務人員」與「政務人員」之法政策做法，應屬合理妥當。

民國八十四年七月，為穩固財務，公務人員實施退撫新制，其退撫經費由恩給制改為政府與公務人員各依比例預為撥繳費用設置基金，即改為儲金制，因原政務官退職酬勞金給與條例系參照公務人員退休法而制定，故基於體系一制考量，亦於民國八十八年配合修正公佈「政務人員退職酬勞金給與條例」，其中除退職年資採計及給付數額參照公務員退休法修正外，亦改進經費籌措方式，並重新界定政務人員範圍、增列因公傷病退職、離職退費規定…等。然民國九十三年新修正之「政務人員退職撫卹條例」，又取代了「政務人員退職酬勞金給與條例」，大幅

改變且改採「儲金制」，排除由私部門「轉任」為政務人員之儲金保障…等，使政務人員之保障即有所遺漏不足，導致國內不少論者認為改革後，新制除了無辦理退職服務年資之最高限制外，均比舊制為遜。

另外，關於九十三年一月一日施行之政務人員退職撫卹條例之相關規範適用範圍，並不包含總統、副總統以及民選地方行政首長，前者於卸任時另以「卸任總統副總統禮遇條例」享有特殊禮遇，後者現則另欲以現行立法院「民選地方行政首長薪給退職撫卹條例草案」規範其退職給與，而其餘政務人員均沿用原政務人員退職酬勞基金給與條例之規定。綜上，我國目前關於政務人員退職撫卹於立法體制上劃分為上述三領域，基於其間性質差異而另行制定法律，是否有此必要？亦或造成立法繁複？於國內亦引發不少討論。

此外，在政務人員退職之相關問題延伸方面，由於立法院於九十三年六月十一日三讀通過「中央行政機關組織基準法」，及我國政府組織改造之開啓，與此相應增列不少獨立機關組織。然而，在現行實務上此等任期制度的政務人員，在其任期內若政績不佳，甚至涉及貪瀆事件，民意信賴度大幅下降者，本因秉持其政治道德自我約束而順勢去職，但國內實務近來出現若干挾任期制度之保障，而不予辭職以示負責之事件，對於此等有任期保障之政務人員枉顧公益及人民之期待者，現今並無解決此等退場之困境。

如前述，我國立法政策上決定，不採用完全分離「事務人員」與「政務人員」之法政策做法，雖較符合我國國情，惟在保障政務人員退撫權利之餘，其間仍有不少條款制定尚存學者、實務詬病之處，而有待再行斟酌檢討，以建構一套有別於常務人員之完善、合乎法制的政務人員退撫制度。

## 第二節 研究動機與目的

我國由政治任命之「政務人員」，依政務人員退職撫卹條例第 2 條，可區分為依據憲法與依據法律所任命：

一、依據憲法為政治任命之政務人員，政務人員退職撫卹條例第 2 條第 1 款至第 3 款規定，計有下列三種類型：

1.依憲法規定由總統任命之人員及特性、特派之人員，例如：行政院長（憲法增修條文第 3 條第 1 項）。2.依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員，例如：司法院正副院長及大法官（§5），考試院（§6），監察院（§3）及審計長（§104）。3.依憲法規定由行政院長提請總統任命之人員，例如：行政院副院長、各部會首長、政務委員（§54），省府專任委員（§9）。

二、依法律任用之政務人員，係指依政務人員退職撫卹條例第 2 條第 4 款規定之「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」，例如：總統府及五院之幕僚長、政務副首長。

不論係依據憲法或法律所任命，亦不論是否有固定任期<sup>1</sup>，在國家組織法上或文官體系位階上，乃屬最上層之領袖菁英，擬定國家政策，帶領常任文官等，並且監督常任文官執行落實國家政策，是介於政治（Politik）與行政（Verwaltung）間之轉化功能（Funktion Transform），享有社會上崇高之地位，故其行止動見觀瞻，備受國人高度矚目。

但是，我國之政務人員，隨著二〇〇〇年政權輪替的影響，不僅平均任期大幅縮短（即不再是一朝升任政務官，終身即為政務官）<sup>2</sup>，政務人員來源亦日趨多元化，不再一律由常任文官升任<sup>3</sup>，再加上直轄市（及準直轄市）政府一級單位機關首長的政務人員化，使得政務人員數量不斷增加，早已逾越三五〇人以上<sup>4</sup>，這幾種的變化，含任期短促，來源龐雜以及人數遽增的最近因素影響，加上政務人員操守不良，受偵查起訴者屢見不鮮，社會議論紛紛的因素，使得目

---

<sup>1</sup> 有固定任期保障之政務人員，主要有：

監察委員：任期六年；

考試委員：任期六年；

大法官：任期八年或四年；

公平會、金監會、保訓會、通傳會之委員：任期三年。

<sup>2</sup> 依據銓敘部之統計，自民國 93 年 1 月 1 日至 95 年 10 月間，退職政務委員共計 133 人，平均擔任政務人員期間僅 15 個月，請參閱呂明泰，〈政務人員退職給與制度的再思考〉，公務人員月刊 132 期，民國 96 年 6 月出刊，頁 12（表 3-2）。

<sup>3</sup> 目前政務人員之來源主要有五種管道：

一、由常任文官轉任者（目前仍佔大部份）；

二、由公私立院校教師轉任者；

三、由民間私人企業轉任者；

四、由民間自由業者轉任者（例如：醫師、律師、建築師等）；

五、由民間社會運動（工作）者轉任者。

<sup>4</sup> 迄民國 95 年 10 月止之統計，共有 359 位政務人員參與離職儲金制，請參閱呂明泰，前揭註 2 文，頁 12（表 3-1）。



前我國政務人員法制有急迫加以規範或檢討整理的必要<sup>5</sup>，目前我國政務人員之法律規範，散見於下列各法律中，未見統一性之「政務人員法」規定，致使甚多漏洞情形，仍須借助準用常任文官之相關法律規定，以茲彌補，嚴重違反憲法上之法律保留原則及法律明確性原則<sup>6</sup>。目前規範政務人員之主要法律散見於：

- 一、政務人員退職撫卹條例；
- 二、公職人員利益衝突迴避法；
- 三、公務員服務法：第 24 條規定；
- 四、公務員懲戒法：第 9 條第 2 項規定；
- 五、公職人員財產申報法；
- 六、學校教職員退休條例：第 6 條等規定。

鑒於政黨政治及責任政治的要求，政治任命之政務人員，原則上須為政策成敗負起責任，故無常任文官之保障及懲戒制度<sup>7</sup>，亦應隨著大選民意之改變準備隨時去職，故政務人員屬於高風險之職務，理論上隨時都可以不附理由命其免（去）職，但是，由於我國政務人員之範圍，依現行法之明文規定，尚包含有「任期保障」之政務人員，因此，若因政策失敗或有其他重大失職事由，得否強制命其去職？即產生「法制不備」之窘境<sup>8</sup>，我國因金管會主任委員龔照勝案件，鬧得全國沸沸揚揚，即可証明，政務人員之去職制度，尤其是有任期保障政務人員之強制去職（解職）制度，是否應予以明文規定？若答案屬肯定，則其具體條文內容應如何設計？始不致「任期保障」之規範目的則同被架空或破壞？即屬本研究計畫第一個想解決之問題。

---

<sup>5</sup> 有關政務人員法制之零散殘缺說明，得參閱張世賢（計畫主持人），《我國政務人員職務設置及相關法制之研究》，考試院研考會研究計劃期末報告，民國 93 年 2 月，頁 53 以下，政務人員受起訴案件除金管會主委龔照勝外，尚有總統府副秘書長陳哲男、內政部政次顏萬進、國科會副主委謝清志等，參見中國時報，〈政務官還在乎責任倫理嗎？〉，民國 96 年 7 月 28 日 A2 版社論。

<sup>6</sup> 例如：政務人員之俸給、行為規範（義務）、請假、福利互助、子女教育補助、生活津貼、座車、宿舍等均無法律依據，多比照公教人員辦理，請參閱張世賢，前揭註 5 研究報告，頁 61。

<sup>7</sup> 依公務員懲戒法第 9 條規定，我國政務人員仍依法受與常任文官般之懲戒，有違懲戒彈劾分離原則，請參閱王廷懋，〈全國司法改革會議公務員懲戒制度改革之商榷〉，收於司法院編印，《公務員懲戒制度相關論文彙編》，民國 93 年 12 月，頁 2 以下。

<sup>8</sup> 依大法官釋字第 613 號解釋理由書中認為：「且依據公務員懲戒法第四條第二項規定，行政院長於獨立機關委員（即政務人員）違法、失職情事，兩情節重大，仍得依職權先行停止其職務，因行政院院長仍得行使此一最低限度人事監督權。」請參閱《大法官解釋彙編》，三民書局，2007 年 1 月六版，頁 707 以下。

其次，政務人員既屬「高風險」之職位，沒有任何常任文官之保障，則其相對應於其重要職權，即應採取「高報酬」制度，以符「權責一致」原理，此種「高報酬」之具體內容，除其月俸外，理論上尚應包含其退職給與及撫卹給與，始稱完備，因為退職給與及撫卹給與，本質上屬於「生存照顧」（Versorgung）體系中不可或缺之一環，如果「月俸」屬其積極在任之生存照顧給付，則「退職」及「撫卹」給付即屬消極不在任之另外一種生存照顧給付，兩者相互配合，生存照顧體系始無缺口，我國對於政務人員之退職撫卹直到民國九十三年一月七日公布之「政務人員退職撫卹條例」後，始具較完整之框架可供依法行政<sup>9</sup>。但是，本條例之政策大轉變，而且加上制度給付內容過於保守及嚴苛，已然造成「八〇多個政務官領不到半毛退休金」、「無退休金，政次沒人做」等副作用，<sup>10</sup>肇造此一嚴重後果的「政務人員退職撫卹條例」，究應如何改善補救，始能避免優秀人才不願擔任政務人員的副作用逐漸擴大？如何兼顧對政務人員的「無後顧之憂」以及「政務人員無保障」之矛盾性？亦成為本計畫研究的第二個任務。

最後，司法院大法官於釋字第五八九號解釋文中明白強調：「憲法對特定職位為維護其獨立行政職權而定有任期保障者，其職務之性質與應隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員不同，此不僅在確保個人職務之安定而已，其重要意義，乃藉任期保障，以確保其依法獨立行使職權之目的而具有公益價值。故為貫徹任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴利益，即須充分加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨，並與憲法上信賴保護原則相符。」…「惟為改革政務人員退職制度，而於九十三年一月七日另行制定公布政務人員退職撫卹條例（以下簡稱退撫條例），並溯自同年一月一日施行。依新退撫條例，政務人員與常任人員服務年資係截然區分，分段計算，並分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金，並且政務人員退撫給與，以一次發給為限，而不再有月退職酬勞金之規定。雖該退撫條例第十條設有「過渡條款」，對於新退撫條例公布施行前，已服務十五年以上者，將來退職時仍得依相關退職酬勞金給與條例，選擇月退職酬勞金。但對於受有任期保障以確保其依法獨立行政職權之政務人員於新退撫條例公布施行前，後接續任年資合計十五年者，卻無得擇領月退職酬勞金之規定，顯對其應受保護之

<sup>9</sup> 有關政務人員退撫條例之歷史演進說明，併得參閱顏秋來，〈政務人員三法之再檢討〉，公務人員月刊 122 期，2006 年 8 月，頁 2 以下；劉昊洲，〈政務人員退職撫卹條例之探討〉，公務人員月刊 122 期，2006 年 8 月，頁 11 以下；吳泰成，〈積極重建政務人員退職制度〉，公務人員月刊 132 期，2007 年 6 月出刊，頁 2 以下。

<sup>10</sup> 吳泰成，前揭註 9 文，頁 2 參照。

信賴利益，並未有合理之保障，與前開憲法意旨有違，有關機關應即依本解釋意旨，使前述人員於法律上得合併退撫條例施行前後軍、公、教年資及政務人員年資滿十五年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給予條例及八十八年六月三十日修正公布之政務人員退職酬勞金給予條例之規定擇領月退職酬勞金，以保障其信賴利益。」，<sup>11</sup>依本號解釋意旨，為保障有任期制度政務人員之信賴保護，尚必須修改政務人員退職撫卹條例第十條之相關內容，如何修改始不致有「遺珠之憾」？亦成為本研究計畫撰寫之第三個問題解決動機<sup>12</sup>。

### 第三節 計畫架構

基於上述三個問題解決之動機及目的，本論文循序依退職制度（貳）、退撫制度（參）及修正「政務人員退職撫卹條例」建議（肆）進行深入討論，而本研究計畫之架構計分成五章：

#### 第一章：緒論

本部分包含研究背景、研究動機與目的、研究方法、研究限制及研究團隊，就此先做一個簡要的說明，將本研究計畫主要研究議題加以釐清，俾使本研究計畫之讀者得以清楚明瞭我國現行政務人員實務上、法制上所面臨的困境，而相關條文有必要再為修正。

#### 第二章：退職制度

此部分，本計畫將區分有任期保障及無任期保障之政務人員，依其性質差異而為不同處理。並分析釋字第五八九號解釋、釋字第六一三號解釋之相關內容，以此說明，現今實務對於有任期保障人員之退職方式：認為可依公務員懲戒法第四條第二項，由主管長官對於所屬公務員為停職處分，除了造成此二釋字有所矛盾之處，又和我國憲政原理原則有所違背。對於上述問題，本研究計畫亦將提出解套對策。

#### 第三章：退撫制度

---

<sup>11</sup>請參閱《大法官會議解釋彙編》，三民書局，2007年1月增訂6版，頁636以下。

<sup>12</sup>例如：民國91年2月1日由國立大學轉任至有任期保障之政務人員職位者，因至民國92年12月31日止，其政務人員年資不滿二年，故僅能依政務人員退職撫卹條例第10條第1項第1款規定，其年資不足兩年，故仍須回原國立大學辦理教師退休，唯因退休日期為96年2月1日，回算五年並無連續在公立學校擔任專任教師，又不符合學校教職員退休條例第6條規定，而不能增核給與，造成兩頭落空的典型遺珠之憾。

首先，本研究計畫由退撫制度的歷史演變中，探求改革之目的為何，並進而對改革之具體內容為評析，包括：

在政務人員退職撫卹條例的適用範圍方面〈政務人員退職撫卹條例§2〉，將總統、副總統、民選地方行政首長排除於政務人員退職撫卹條例外，而另以「卸任總統副總統禮遇條例」，及正在立法院審議的「民選地方行政首長薪給退職撫卹條例」規範，主要係基於此等政務官之產生係由人民選舉產生，與政務人員多由政治性任命而來的性質有異。惟查，其彼此間僅產生方式有別，但於退職撫卹之權益方面似無明顯差異，故現行法制將其切割為三部法制，是否妥當？亦或有違立法經濟？

關於退職給與之限制〈政務人員退職撫卹條例§3II〉，對於非由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，排除其適用退撫權益，於法制上可能違背憲法上平等原則、工作權保障。

在退職後之銜接制度〈政務人員退職撫卹條例§4II〉，政務人員若可回任常任文官體系、繼續從事公務，或者引進德國之暫時退休制度，將可避免人才之浪費。

於共同提撥分帳管理制度討論上〈政務人員退職撫卹條例§4I〉，現行共同提撥制度之低母數、低費率，實務上的操作結果，可能致使退職儲金總額無法保障政務人員退職後生活。

分段計算各自退休制度〈政務人員退職撫卹條例§9〉，目的為使政務人員與常任人員明確區分，避免發生「以政務人員退職時之短暫較高月俸額為基準，併計常任文官之長期退休年資，結果造成其獲得『不成比例』的大筆退休金的弊端」，但本研究計畫將說明，鑑於我國政務官任用歷史，實務上的發展多以選拔大學教師或者資深事務官為政務官，故分段計算制度之分段若過於僵硬而無任何彈性規定，可能對於常任文官轉任政務人員者產生負面作用，因而折損我國最重要的政務人力來源；而在各別退休制度，則與現行退撫條例不符。

又信賴保護之過渡條款〈政務人員退職撫卹條例§10、§13〉，以民國九十二年十二月三十一日為區分點，在此之前退職金及支給機關，適用政務人員退職酬勞金給與條例，而撫卹金及支給機關，則準用公務人員撫卹法，該條款並無任何過度條款之規定，是否有違釋字第五二五號解釋，亦屬本研究計畫所欲釐清之處。

撫卹分類與給付內容〈政務人員退職撫卹條例§14、§18〉，區別「因公死亡」及「在職死亡」而異其法律效果。前者除儲金本息外，僅加發十個月之俸給總額，但未有「年撫卹金」之設，遜於公務員撫卹法，是否妥當？政務人員予常務人員於撫卹本質上是否該有此區別，本研究計畫亦對此詳加論述闡明；後者僅發給斂葬補助，如此撫卹方法，是否足以對其生存遺族盡到照顧責任？規範上似乎有必要再為進一步細緻化之立法。

增加給與制度〈政務人員退職撫卹條例§15〉，本條授權考試院與行政院會同訂立「政務人員退職撫卹勳績給與標準」，該標準對於勳績劃分成四種類，然該制度是否存有實益，或者僅產生其他弊端？若欲達到與本規範相同的實質目的，是否其他更完善的制度可取代？且在程序上如何設計始能更符合正當性？

本章節將對現行政務人員退職撫卹條例以法律角度分析，綜合學說與實務，一一提出上述可能產生的相關法制問題，此外，並進一步提出具體可行的建議以供修法參考。

#### 第四章：德國法介紹

此章節將介紹德國有關政務人員之相關法制，除了釐清德國政務人員之定位外，亦引薦該國具特色之「暫時退休制度」，將其制度背景、構成要件，以及法律效果詳細說明，以供我國作為修法參考。

#### 第五章：結論

前述三章對於現行規範所分析的不符法律原理原則部分，與第四章對照德國法制與我國政務人員退職撫卹條例比較後，我國顯具有缺失之部分，本研究報告擬於本章中將其整理歸納，

對於我國政務人員退職撫卹條例建議應再行修法之處，提出具體草案總說明，藉以一方面健全我國政務人員退撫及退職制度，另一方面更期盼能引導國家一流人才，能以擔任政務人員為榮而且退職後得無後顧之憂，無庸汲汲惶惶去營造「政商關係」<sup>13</sup>，以謀退路之便，犧牲依法行政之最高法秩序價值。

## 第四節 範圍限制

何謂「政務人員」？在定義上即有：隨政黨進退、或隨政策變更而決定去留，或以特別程序任命（包括人民選舉、經國會同意、經機關首長任命）之人員，依我國現行有關政務人員規範法制，目前有政務人員退職撫卹條例，以及尚未通過的「政務人員法」草案，然可能因為政務人員定義界定困難（若依照最廣泛定義，我國實務上現已超過五百多個政務人員，遠多於其他國家。），上述法律或法案皆未對政務人員為名詞定義，而僅以列舉該法之適用範圍。但採取個別立法方式，將使政務人員範圍模糊不清，導致法律規範間體系不一致。本研究計畫雖欲對政務人員嘗試釐清，而希冀提出整合型之政務人員條例，惟受限於研究經費不足與研究期間過短，經考試院期初報告多方討論後，本研究計畫研究範圍僅限於政務人員退職撫卹條例及其相關問題之研究。而在政務人員定義上，除了政務人員退職撫卹條例以明文列舉之政務人員外，本研究計畫基於該條例性質目的，研擬相關人員亦應納入本條例之政務人員定義內，對於政務人員退職撫卹事項進行立法例的整合。

此外，有關政務人員範圍、資格、俸給、行為規範、義務等相關人事研究，雖亦係我國目前實務上政務人員法制規劃重大問題之一，惟考試院已另有政務人員法草案、政務人員俸給條例草案，故非本研究計畫之研究範圍。

又，關於政務人員制度，國內有不少學者紛紛引介世界各國制度，各有其特色，但本研究報告參考相關資料後認為德國背景與我國較為相似，即有一套政務人員與事務人員的轉換機制。我國基於以往專制歷史背景，在 20 世紀慢慢走向民主，現階段正值過渡期間，因此民間與

---

<sup>13</sup>有關政務人員退職後擔任之民間企業職務報導，得參見聯合報，民國 96 年 8 月 20 日一版。

實務運作尚未形成如同英美般完全成熟的政、事務官二元體制之意識(此特色可在政、事務人員相關規範中觀察到)，故在比較法參考上，於我國現行階段，德國法制比起英美較有可參酌之處，故本研究報告僅以德國現行制度為比較對象。

本研究計畫囿限於研究經費不足，研究期限僅短短六個月，以及研究近期(即民國九十六年)，國內所有政務官人數究有多少之最新統計資料無法得知(因相關機關尚未全盤統計)……等限制，故本研究團隊無法對於政務人員退職撫卹條例公布後，所衍生的一切實務上問題進行詳細深入討論。

本研究計畫之研究範圍僅於以法律角度，綜合學說與實務見解，審慎檢驗該條例，並檢討現行政務人員退職撫卹條例之實踐現況及弊端，以及對於近來我國實務上，引起重大爭議之有任期保障的(獨立機關)政務人員的退場機制研擬。此外，再進而分析德國政務人員制度之相關重要內容，提出修正政務人員退職撫卹條例或制定「政務人員條例」之利弊得失之意見。

## 第五節 研究方法

本研究計畫之研究方法主要採取文獻研究法，比較研究法，以及實務之分析歸納法。

首先，「文獻研究法」，擬經由圖書館專書、期刊，蒐集國內相關研究文獻，以及經由國內相關網站，蒐集相關新聞事件、研究報告，分別整理學說與實務之共同討論爭點、不同角度觀點，進行體系性之分析。其次，在「比較分析法」上，本研究計畫由於政務人員退休撫卹條例法理由說明乃採德國政務人員法例，故擬比較德國有關政務人員退撫法律之相關規定〈Versorgungsgesetz〉。藉以分析該國有關規定之另種規範模式；最後以「實務分析歸納法」，分析大法官釋字第五八九號及相關實務對於退休撫卹相關規定之重要見解，以作為政務人員相關法制修改之參考。

依本研究計畫之過程乃以上述三種研究方法交替使用後，再集中於「政務人員退職撫卹條

例之規定」，提出具體之修正意見，以供考試院及行政院修法之參考，以彌補現行政務人員規定廣度不足，致滋生之法律問題。例如：有任期保障之政務人員是否應受「政務人員條例」之管制？是否有強迫令其退職之機制？等棘手問題。

## 第六節 研究人員

本研究計畫自民國九十六年四月二十日簽約後，至民國九十六年十月二十日止，共計六個月之研究時程。

而本計畫執行機關為台灣大學法律研究所，研究計畫團隊之計畫主持人為台大法律研究所林明鏘教授，林教授對於我國公務員法制有相當成熟之研究，此方面法學文獻著作豐富。除了多數期刊論文外，亦著有公務員法研究〈一〉〔台大法學叢書一二〇，二〇〇五年二版〕專書，並曾承接考試院公務人員保障暨培訓委員會委託二研究報告：一九九八年三月《公務人員保障法制問題之研究》、二〇〇二年十一月《公務人員因公涉訟輔助之研究》，及考試院研究發展委員會委託之二〇〇五年十一月《國家考試應考資格之探討》之研究計畫，和國科會二〇〇〇年《公務員法實務與行政法院裁判之評析(I)》研究計畫論文〔計畫編號：NSC89-2414-H-002-017-H5〕，為我國公務員法制提供不少具體意見並採納之。近來教授轉向同為我國文官體制下之政務員法制研究，並陸續發表〈正當性與相當性原則下之國家通訊傳播委員會組織法〉〔刊登於台灣本土法學雜誌第八六期〕〈論政務人員之懲戒與暫時先行停職〉〔刊登於台灣本土法學雜誌第九六期〕。此次應考試院委託，針對政務人員相關條例法律重新為法制審核，使得以往屬於公共行政領域的政務人員規範研究，除了更符合實務需求外，亦不悖離法律原理原則而更合乎法治國家理念。

本計畫研究助理為台大法律研究所碩士班黃姿育同學，負責期刊文獻資料蒐集、整理、分析，及將期中報告與談人、在場人士提問，製作會後紀錄並擬相關回應表。另外，每個月至少舉行一次內部會議。並感謝考試院研發會陳怡君科長等，於內部討論遇到困擾時，提



供相關資訊供本團隊研究參考。

## 第二章 退場制度

### 第一節 前言

按我國因缺乏政務人員之一般性法律規範，即在無「政務人員法」的明確規範下，政務人員應於何時退職？若有任期保障之政務人員，得否於任期末屆滿前，強迫令其退職？…等問題均無法得到解答。但是，政務人員退職撫卹條例第四條第二項卻對「退職」定義為：「前項所稱退職，指政務人員經免職或任期屆滿未續任，且未接續派任政務人員職務。」依本條項之規定，政務人員之「正常」退職包含二種情形：

- （一）無任期保障之政務職：受免職處分時退職；
- （二）有任期保障之政務職：任期屆滿未續任時退職。

準此以言，凡無任期保障之政務人員，其有任命權人或提名權人，得隨時不附理由免除政務人員之職務。至於免職發動之事由，究由政務人員主動請辭或被動事後受告知，均不影響免職處分之效力；至於有任期保障之政務人員職位，原則上任命權人或提名權人不得隨時或不附理由，免除該政務人員之職務，藉以確保該政務人員得公正行使其職權之公共利益（大法官釋字第六一三號解釋文參照）。

上述正常退職之規定，是否充分完備？足以處理政務人員主動或被動離職之情形？有任期保障之政務人員職務，得否以「免職」方式，強迫其退職？以下分就無任期保障與有任期保障之政務人員職位分別敘述如下：

### 第二節 無任期保障之政務人員

無任期保障之政務人員，不僅佔政務人員之絕對多數，而且其得隨時（不附理由）予以免職，在實際運作上較無重大學理問題，因為一方面，此等政務人員之任職，原則上均未再經國會之同意而任命，另一方面，因為政策失敗或政策執行受到嚴重阻礙或杯葛時，自應隨之去職，始符內閣責任倫理之要求。

目前我國實務上之免職處分，主要有下列四種原因：<sup>14</sup>

- （一）已准辭職，故應予免職
- （二）已准退職，故應予免職（例如：特命全權大使）
- （三）本職異動，故應予免職
- （四）另有任用，故應予免職

不論係屬哪一類型之免職，從政黨政治理論而言，對於政務人員之任命權人（或提名權人），均得不附理由，於任何時候，予以免職。所以縱使該政務人員既未提出辭職，又未有其他任用或政策失敗，仍得強迫令其去職，毋庸得其同意，藉以貫徹政黨政治之政策。只是在程序上是否應事前告知？其要件上是否宜再明確具體化？乃涉及政治誠信及政黨政治運作問題，從法律政策考量上，似不宜明文干預或介入，以免造成領導團隊改組之困擾或拖延，影響公共利益過鉅。

### 第三節 有任期保障之政務人員

有任期保障之政務人員，為確保其獨立行使職權，不受政黨政治之影響，另外一方面，也因為其任命，大部份亦經由國會之同意，所以，不容任命權人或提名權人，單方以「隨時免職」之特權，破壞任期保障及獨立行使職權之設立目的，因此，對於此等政務人員之去職制度，即應與一般政務人員作不同之設計及考量。

---

<sup>14</sup>張世賢，前揭註5研究報告，頁113以下及頁254以下，附表二十之分析。

依前揭大法官釋字第五八九號解釋文所揭櫫之「須充分保護有任期保障政務人員之法律地位及信賴利益。」因此，在法理上而言，既不宜與應隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員作相同處理，所以在任期末屆滿前，除該政務人員自行請辭外，任命權人及提名權人，均不得予以免職或強迫去職，以確保依法獨立行使職權之公益價值。所以，依據大法官釋字第五八九號解釋文之明確意旨可知，有任期保障之政務人員職務，其本質上並非「政務人員」<sup>15</sup>，故其退職並無政務官之強迫退職（即免職）制度，否則，任命權人或提名權人，自可以此種「隨時免職」特權，做個案干涉，而使得憲法上或法律上之特殊保障：依法獨立行使職權，形同具文，徒留形骸，而不具備任何意義，所以有任期保障之政務人員職位，只能於其主動請辭或任期屆滿時，始得退職。

但是，若有任期保障之政務人員，在任期屆滿前，有違法失職情事，且情節重大時，依大法官釋字第六一三號解釋理由書之「訴外解釋」認為：該政務人員之主管長官，仍得依公務員懲戒法第四條第二項之規定，依職權先行停止該有任期保障政務人員之職務，再依公務員懲戒法第五條之法律效果：「依前二條停止職務之公務員，在停職中所為之職務上行爲，不生效力。」在結果上即形同與「免職」發生相同之效果，此種「停職處分」雖經大法官解釋認為合憲有效，但是，在學理上仍有重多疑慮有待澄清，否則「假停職之名，行免職之實」，即與大法官釋字第五八九號解釋之意旨，確保獨立依法行使職權之公益價值，會產生矛盾之結果<sup>16</sup>：

第一：公務員懲戒法第四條第二項之規定，其文義範圍內，僅指常任文官而不含政務人員在內，此由其條文使用「主管長官對於所屬公務員」文字，益可明證。因為政務人員不論是否為獨立行政機關，均無「主管長官」及「所屬公務員」概念，此乃政務人員相互平等原則的具體表現。

第二：我國公務員懲戒法中，對於停職處分，不僅無最長期間之限制，而且受停職處分期

---

<sup>15</sup>有任期保障之政務人員，其性質上不同於政務官，但基於「管理方便」之目的，在人事法制實務上，仍將其併入「政務人員」範疇內管理，亦有稱之為「獨立行使職權政治性任命人員」，請參閱吳泰成，前揭註9文，頁2。

<sup>16</sup>有關有任期保障政務人員之停職處分，其合憲性及適法性之深入討論，得參閱李建良，〈論停職處分的停止執行〉，台灣本土法學第96期，2007年7月，頁176以下；蘇永欽，〈獨立行政機關委員的停職問題〉，台灣本土法學第96期，2007年7月，頁141以下；林明鏘，〈論政務人員之懲戒與暫時先行停職〉，台灣本土法學雜誌第96期，2007年7月，頁136以下。

間，其薪俸請求權利亦無法律明文卻亦也併同暫停，無異是一種變相之懲戒處分，有違反憲法所要求之法律保留原則，法律明確性原則及比例原則之重大嫌疑。

第三：違法失職原因「情節重大」乃先行「停職」之要件，可是，何種情形對政務人員之違法失職始為「情節重大」？例如近來關於國家通訊傳播委員會(NCC)坦承兩位委員劉孔中、吳忠吉的座車駕駛雇用三等親家屬事件，NCC 主委蘇永欽認為「有疏失但不至於停職」<sup>17</sup>，而部份人士卻認為屬情節重大，引發國內相當爭議。此等「情節重大」事由與常任文官應有何種區別？是否應以「更高道德標準」相繩？或應類推適用常任文官之標準？政務人員若僅受檢察機關之起訴處分，是否即屬於「情節重大」？而毋庸待法院判決確定，即可認其應屬「情節重大」？此種過早認定「情節重大」，是否破壞「無罪推定」原則，而有未審先判之違憲嫌疑？

綜上所述，對於有任期保障之政務人員，大法官釋字第六一三號解釋理由書中，雖肯認主管長官（行政院長）得對政務人員為「停職處分」，但是，依本研究認為：從憲政秩序中之「保障本旨」及大法官釋字第五八九號解釋所肯認：「**保障其任期行使職權之公益價值**」而論，大法官釋字第六一三號解釋理由書中之訴外解釋，猶有商榷之餘地。

為解釋此種憲法解釋違反憲政精神的矛盾現象，只有下列二種方法可供解套：其一為：儘速制定「政務人員法」，將政務人員之行止義務、懲戒、停職等相關規定加以明文化；或是其二修改公務員懲戒法之規定，將政務人員之懲戒刪除，或將政務人員之懲戒與常任文官明顯區隔，仍保留政務人員之懲戒權限，但明文具體化其懲戒事宜及停職之要件（情節重大），停職之最長期限，並明定停職期限；受停職人之權利義務均不受影響，僅暫時停止其職務之執行而已！

## 第四節 小結

有關政務人員之退職規定，政務人員退職撫卹條例第四條第二項已經明白地將「免職」及「任期屆滿」分別加以明文限定，其實對照於大法官釋字第五八九號解釋文之分類，可認係分

---

<sup>17</sup>銘傳大學傳播學院銘報即時新聞 <http://mol.mcu.edu.tw/show.php?id=87998>，網頁最後瀏覽日 96 年 10 月 30 日。

別就「無任期保障」及「有任期保障」的退職列舉情形。由於對於有任期保障者之政務人員，為確保其獨立行使職權的「公益價值」，目前不宜增訂對其強迫免職之規定，相反地，或者增加其停職之要件，或者增強其對政務人員責任倫理，或者增強社會輿論之監督力量，或者增加政黨政治對其黨員之拘束力，均比制定政務人員強制退職規定來得有效且符合國人的期待。當然，任期保障並非係護身符或為非作歹之檔箭牌，在任期保障之中，仍有一套政務人員行止規範及懲戒制度，以供配套，所以亦無需過度反應！

# 第三章 退撫制度

## 第一節 歷史演變分析

政務人員退撫制度之歷史演變，主要乃經歷下列三個階段：第一個階段為「政務官退職酬勞金給與條例」時期（即自民國六十一年至民國八十五年四月三十日止），建立早期之政務人員退職給與制度，比照常任文官之退休制度採恩給制度，不僅有一次退職金，而且亦有月退職金之設計，凡政務人員任滿二年以上，即有退職金之請領權限，且得與常任文官之年資併計退休年資。第二階段屬「政務人員退職酬勞金給與條例」（自民國八十五年五月一日至民國 92 年 12 月 31 日止），第二階段與第一階段最大差別係主管機關由行政院人事行政局移由考試院銓敘部主政外，退職金不再係採恩給制，而改採「共同籌款制」（即政府提撥 65%，政務人員自繳 35%）除此之外，並無重大結構性之變革，第三階段則屬現行之「政務人員退職撫卹條例」（自民國 93 年 1 月 1 日起施行），其制度有重大之變革，其主要變動之處有下列諸內容：

- （一）適用之政務人員範圍縮小：刪除總統、副總統及直轄市長等民選人員，不再適用本條例之規定；
- （二）以「確定提撥制」<sup>18</sup>取代「共同籌款制」；
- （三）刪除月退職金制度，僅餘一次退職金（即離職儲金制）制度；
- （四）仿德國法制，將退職與撫卹規定，併成同法規定；

---

<sup>18</sup>顏秋來，政務人員三法之再檢討，同註 9，頁 4；吳容明，政務人員相關人事法制之研究，考銓季刊第 37 期，93 年 1 月，頁 14；劉昊洲，政務人員退職撫卹條例之檢討，同註 9，頁 11。所謂「確定提撥制」係指依政務人員退職撫卹條例第 4 條第 1 項所規定之「政務人員之離職儲金，由服務機關依其在職時俸給總額百分之十二之費率，按月撥繳百分之六十五作為公提儲金，政務人員繳付百分之三十五作為自提儲金，由服務機關自行在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理，於政務人員退職或死亡後，一切核發公、自提儲金本息。」之前段內容，其意涵與「共同提撥制」需同。至於第 4 條第 1 項所稱之「俸給總額」，依銓敘部 95 年 11 月 16 日，部退二字第 0952718567 號令解釋証：「於政務人員俸給法律尚未公布施行前，在行政、司法、考試、監察四院院長、副院長、各部部長及其相當職務之政務人員部份，係指其依『全國軍公教員工待遇支給要點』之附表一（政務人員給與表）規定支領之『月俸』加一倍；另在比照簡任第十四職等，第十三職等及第十二職等待遇支給之政務人員部份，係分別指簡任第十四職等之本俸，簡任第十三職等之『年功俸三級』及簡任第十二職等之『年功俸四級』加一倍，尚不包括專業加給，主管職務加給其他加給。」

- (五) 限制參加離職儲金制政務人員之範圍：只限由軍公教人員及公營事業人員轉任政務人員者，始得參加離職儲金制；
- (六) 原則上軍公教退休（伍）年資與政務人員退職年資互不併計，改採分別計算制度；
- (七) 離職儲金採分散管理，不參加常任文官之退撫基金。

此種制度之重大變革，使政務人員之退職制度由比照常任文官之優渥保障，一夕之間淪為比照「約聘僱人員」之「退職制度」<sup>19</sup>，天壤之別，十分懸殊。此種制度之劇烈改變，除政務人員之人數遽增，良莠不齊外，立法院政黨政治之不理性感鬥，亦扮演著重要之角色。此種改革，雖然吻合「政務人員」與「常任文官」區隔之「學理要求」，但卻忽略對「政務人員」適度尊嚴的退職照顧，也枉顧人性的實際需求，因此，是否「矯枉過正」？是否嚴重破壞我國「文官制度」？是否造成「劣幣驅逐良幣」之效應，使得一流人才不願擔任政務人員（尤其是阻斷常任文官轉任政務人員之意願？）<sup>20</sup>，均有進一步全面檢討之必要。

以下循著改革目的，改革內容及實施效益上之評估，進行細部討論，藉以明瞭此一階段之改革是否妥當合理？進一步可以探討未來我國第四階段的「政務人員退撫制度」應何去何從？如何鑒往知來，設計一套適合於台灣地區之政務人員退撫法制：

## 第二節 現行制度之檢討

### 第一款 改革目的之質疑

按現行政務人員之退撫制度，如前所述，係依循三階段之逐步改革而成，並非盲目之事實演變，因此，我們即必須去回溯：民國九十三年一月一日起施行之制度改革，其改革之目的為何？要解決什麼問題？且新制實施至今將屆滿四年，成效如何？目的是否已經達成？或者根本與改革目的背道而馳，有再行修正之必要？容有探究之必要。

---

<sup>19</sup>吳泰成，〈積極重建政務人員退職制度〉，前揭註9文，頁3參照。

<sup>20</sup>吳泰成，〈積極重建政務人員退職制度〉，前揭註9文，頁2；呂明泰，〈政務人員退職給與制度的再思考〉，前揭註2文，頁14。



依據民國九十三年施行「政務人員退職撫卹條例」之草案總說明及修法相關歷史資料（例如：考試院於民國八十四年七月二日第二三三次會議通過之「重新建構政務人員退職制度八點原則」）<sup>21</sup>，間接可以推知，改革舊有的政務人員退職酬勞金給與制度，其主要目的似為：<sup>22</sup>

- （一）政務人員依學理乃「高風險」、「高所得」、「低保障」之政治任命人員，故不應享有任何形式之「退職金」，以避免政治分贓之弊端。
- （二）政務人員本質上與常任文官不同，所以不能比照常任文官之退休制度，以減輕國庫支出退休（職）金之負擔。
- （三）將政務人員之退職及撫卹併為規定，除可以剷除準用公務人員撫卹法，造成制度混淆外，更可以達成法規精簡之目標。

綜上分析，民國九十三年一月對於政務人員退撫制度改革的主要目的，似非解決國庫浪費或負擔過重問題，亦非解決或預防行政實務上發生重大舞弊行為，主要僅僅是為貫徹西方對政務人員之學理定位：政務人員並非常任文官，所以應該完全沒有常任文官的一切權利，包含保障、福利及退撫保障，以及減輕部分國庫負擔。此種沒有明顯弊端或違憲之改革，頗令人矚目。蓋制度之改革，通常係因為防杜執行上之弊端，或減輕國庫之不合理或重大負擔，或是增強法律之效力及完整性，而「政務人員退職撫卹條例」之改革，卻是因為「政治氛圍不佳」及披上內閣制中政務人員本質理論所致？是否合理？是否符合憲法上之「比例原則」<sup>23</sup>？即其改革是否能達成目標？改革手段是否侵害人民權利最小？是否有公益私益失衡之情形？卻少具有學者進行剖析，以下就比例原則之檢驗標準，進行分析，藉以探究，此種改革手段，是否能達成改革之目標：減輕國庫負擔及貫徹政黨政治的真義。

<sup>21</sup> 「重新建構政務人員退職制度八點原則」主要內容為：常務人員與政務人員之服務年資應分別核計；退休（職）金不得互採併計等，併參閱呂淑芳，〈政務人員退職撫卹條例及其附屬法規重點介紹〉，人事行政第 148 期，民國 93 年 6 月，頁 20 以下。

<sup>22</sup> 張世賢，《我國政務人員職務設置及相關法制之研究》，前揭註 5 研究計畫，頁 63 以下參照。

<sup>23</sup> 憲法上比例原則之深入討論，得參閱吳庚，《憲法的解釋與適用》，三版，2004 年 6 月出版，頁 162 以下；陳淳文，〈比例原則家權力〉，收於《行政法爭議問題研究（上）》，五南書局，2000 年 12 月初版，頁 91 以下；蔡宗珍，〈公法上之比例原則初論：以德國法的發展為中心〉，政大法學評論，第 62 期，1999 年，頁 75 以下。

首先，廢除政務人員之退職給與，僅保留部份之儲金給與制度，從國庫整體支出的觀點而言，（尤其是指月退職金之長期國庫負擔而言），表面上雖有助於減輕國庫支出之負擔，但是，目前政務人員大部份均係由軍公教人員轉任，其原本已有常任文官之退休年資及退休給與請求權，僅少部份非由軍公教人員轉任者之狀況，其改革真正能夠節省之國庫支出，究竟有多少？實有待比較九十二年十二月三十一日前後的支出變動情形，始能明確估算出來。據本文之初步觀察判斷認為：因軍公教轉任政務人員佔絕大多數的我國，與內閣制中，政務人員多由國會議員兼任閣員（政務人員）之情形，極不相同，因為併計年資，所產生國庫極不合理之負擔情形或政務人員藉此獲得暴利，恐怕並不多見。

其次，此種改革是否係侵害最小的改革手段？亦容有商榷之餘地，因為一方面完全廢除退職給與制度，改以共同儲金給與（且僅限於由軍公教人員轉任者，始得參與共同儲金制），不僅完全沒有過渡條款規定（且溯及於民國九十三年一月一日施行），而且所採取之改革手段，例如：分段區別計算、限縮適用政務人員範圍、離職儲金之單獨管理等，均侵害原政務人員未來既有之退職金請求權甚鉅及其信賴保護，此由大法官釋字第五八九號及釋字第六一四號解釋文意旨<sup>24</sup>，也可以證明民國九十三年之修法並未符合最小侵害原則或公共利益。

最後，從「公益」與「私益」之衡量而論，「政務人員退撫制度」改革所追求之表面最高公益，一方面是節省國庫的支出，另外一方面則係健全「政黨政治」及「責任政治」的公益，避免損及常任文官制度。但是，此種措施，卻同樣會帶來公益的另外二個負面衝擊：第一：使得優秀資深軍公教一流人材及學校教育人員轉任政務人員，產生排斥作用，損及我國政務人員制度之人才來源運作；第二：因為缺乏退職給與制度，政務人員必須斟酌考量其退職後之生活，

---

<sup>24</sup>大法官釋字第 614 號解釋文謂：「憲法上之法律保留原則乃現代法治國家原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。公務人員曾任公營事業人員者，其服務於公營事業之期間，得否併入公務人員年資，以為退休金計算之基礎，憲法雖未規定，立法機關仍非不得本諸憲法照顧公務人員生活之意旨，以法律定之。在此類法律制定施行前，主管機關依法律授權訂定之法規命令，或逕行訂定相關規定為合理之規範以供遵循者，因其內容非限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第二十三條規定之法律保留原則有違。惟曾任公營事業人員轉任公務人員時，其退休相關權益及涉及公共利益之重大事項，仍應以法律或法律明確授權之命令定之為宜，併此指明。」雖僅論及公營事業人員應受憲法第 23 條之法律保留原則之保障，相對應於政務人員退職權利，亦涉及公共利益之重大事項，亦得類推解讀，除應符合法律保留原則外，亦應符合比例原則之要求。本號解釋文，得參閱司法院公報第 48 卷第 10 期，頁 105 以下。

可能加速官商勾結速度或貪贓枉法之情形，對於國庫之損失，恐會加倍於合法節省的退職給與。（此乃所謂「人性」之實際需求）估不論私益的損害（即政務人員之損害程度），光是公益因為廢除退職給與，所帶來的負面影響，恐怕亦有明顯高於其改革措施所追求之公益，此種修改法律，真的有助於「健全」我國的政務人員法制嗎？真的對我國的文官制度有正面積極的貢獻嗎？本文乃持消極保留之態度！

此外，依銓敘部民國九十五年十月底前之統計顯示<sup>25</sup>：目前共有三百五十九位政務人員參與離職儲金制，合計自提及公提之提儲金額僅有二億一千一百三十六萬四百九十元，已領取離職儲金人員，部長級政務人員有六十七人，平均每人領取離職儲金亦僅有二十七萬九千三百〇九元，相當於其未退職前之一個月薪俸；而比照簡任人員之政務人員，已領取離職儲金者有六十六人，平均每人領取金額甚且僅有十四萬六千七百〇八元，相當於三分之二個月的俸給總額，如果該政務人員沒有其他積蓄或月退休金，藉以維持其離職後之生活支出者，則其理論上必須在一個月內另覓職業，否則即有「斷糧之虞」。此種連一般「勞工」之資遣費都不如的退職儲金制（因政務人員目前平均任職期限僅十五個月，遠低於勞工離職之平均勞動年資），是否真正符合民主政治的精神？是否符合改革所宣稱之「符合台灣社會與人民可以接受的慣俗」<sup>26</sup>？頗有疑義。因為政務人員退職後，一方面依公務員服務法第十四條之一規定，三年內不得擔任與其離職前五年內職務直接相關之工作，另外一方面又無適當又符合其身份地位之離職儲金給與，且無任何暫時安置制度以為銜接（例如：後述之暫時退休制度），如果說因此而引發政務人員退職前之「道德風險」，其實並不令人意外。<sup>27</sup>

綜上所述，現行我國政務人員退職制度之改革，依本文所見，不僅未符合中國社會傳統文官制度，不區分政務人員與常任文官的客觀歷史背景（即「出將入相」歷史傳統），而且僅以空洞之「符合民主政治」的基本要求，減輕國庫負擔以及台灣社會（政治）可以接受的程度為藉口，未能仔細探究目前政務人員之來源及社會現實狀況，難怪被批評為「高度政治運作的產物」

<sup>25</sup>呂明泰，〈政務人員退職給與制度的再思考〉，前揭註2文，頁12。

<sup>26</sup>蔡良文，〈論我國政務人員法制之建構與運作〉，考銓季刊第45期，民國95年1月，頁20以下；吳容明，〈政務人員相關人事法制之研究〉，同註18，頁1以下，尤其是頁8之說明。

<sup>27</sup>相關看法，併參閱林文燦，〈政務人員給與制度的策略研究〉，空大行政學報第14期，民國93年8月，頁129以下，尤其是頁156。

<sup>28</sup>，不僅沒有專業面的深思熟慮，也欠缺實際運作的事後追蹤調查研究，結果政務職成為「短期歷練」（平均約僅十五個月），在任期短、風險高、保障少的惡性循環下，要求我國尚能延攬有大智慧高經驗的國家菁英擔任政務人員，長期規劃我國未來長治久安的國家發展政策，無異是緣木求魚！所以，我們須再質疑：退撫制度改革的目標，真的達成了嗎？

以下再就改革之具體內容及其批評，分析臚列於下，藉以證立本文對於改革「歧路亡羊」的結論：

## 第二款 改革具體內容及其評析

### （一）政務人員之適用範圍（§2 政務人員退職撫卹條例）

政務人員之定義與範圍，除應消極採法律明文列舉規定外，在體系上更應積極力求完整沒有缺漏，始不致產生體系切割或不完整之弊病。依政務人員退職撫卹條例第二條之規定，適用退職撫卹條例之政務人員，共分成下列四種類型：

- （1）依憲法規定由總統任命之特任、特派人員；
- （2）依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命人員；
- （3）依憲法規定，由行政院長授請總統任命之人員；
- （4）其他依法律規定，比照簡任十二職等以上之中央及地方人員。

依此種定義，明顯將總統、副總統以及民選公職人員予以排除，是否妥當？容有討論之空間。按總統、副總統係最典型之政務人員，但因其地位崇高特殊，有關其退職後之相關規定，另訂有特別條例即「卸任總統副總統禮遇條例」以茲規範，唯其退職後之禮遇保障，逾越其他先進國家甚多，不僅保障禮遇期間過長，且禮遇事項過廣，顯逾越憲法上之比例原則，而受到

---

<sup>28</sup>林文燦，〈政務人員給與制度的策略研究〉，前揭註 26 文，頁 156。

質疑<sup>29</sup>。比較合理且體系完整的作法，應該廢除「卸任總統副總統禮遇條例」，併入「政務人員退職撫卹條例」中，另外規範一章，有關總統（且取消副總統之特殊禮遇）之部份特殊退職禮遇外，其他均適用一般政務人員之退職規定，如此才能剷除威權時代留下不合比例原則的特殊制度。

其次，民選公職人員中之民選地方行政首長（不含民意代表在內），似宜一併於政務人員退職撫卹條例中，加以明確規範，不宜再另起爐灶，或割裂規範於地方制度法中，因為民選地方行政首長，在性質上相同於政務人員，且地方制度法中亦不宜滲雜著人員之退撫規範，反而一併規範於「政務人員退職撫卹條例」中，除能達成法規精簡，體系一致性的基本需求外，並且能夠將這一塊最需要規範的制度缺漏，有效加以填補。<sup>30</sup>至於民選之民意代表，在法律體系上須於國會法中，特別加以規範為宜，因為民選之民意代表，其從事之任務與職權，明顯與政治任命之政務人員不同，不宜併同規定，避免混淆其功能及角色。

## （二）退職給與之限制（§3II）

依政務人員退職撫卹條例第三條第二項之規定：「前項人員非由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，除符合因公傷病退職或死亡撫卹外，不適用之。」乃嚴格（苛）地限制非由軍公教或公營事業轉任政務人員者，不僅不得參加政務人員離職儲金制，而且原則上亦無任何離職金，除非因公傷病致退職者，始得領取「退職金」。

此項由立法委員擅自增加之限制條例，不僅備受學界嚴格之批評<sup>31</sup>，行政實務界亦多所指責<sup>32</sup>。綜合其批評及指責之理由，主要為：

<sup>29</sup>例如：施能傑，〈政務人員體系的新制度設計〉，考銓季刊第 45 期，民國 95 年 1 月，頁 1 以下，尤其是頁 12。

<sup>30</sup>施能傑，〈政務人員體系的新制度設計〉，前揭註 28 文，頁 8 參照。

<sup>31</sup>林文燦，〈政務人員給與制度的策略研究〉，前揭註 26 文，頁 156；施能傑，〈政務人員體系的新制度設計〉，前揭註 28 文，頁 11。

<sup>32</sup>吳泰成，〈積極重建政務人員退職制度〉，前揭註 9 文，頁 4；呂明泰，〈政務人員退職給與制度的再思考〉，前揭註 2 文，頁 10；蔡良文，〈論我國政務人員法制之建構與運作〉，前揭註 25 文，頁 ；鄭淑芬，〈政務人員離職儲金改採集中方式管理初探〉，公務人員月刊第 132 期，民國 96 年 6 月，頁 28。

第一：同樣從事政務人員職務，卻因轉任前從事工作種類之不同，而受到法律上明顯之差別對待，欠缺正當合理之理由，違反憲法第七條平等原則之要求。

第二：「退職儲金」乃係新制度之主要核心關鍵內涵，結果上不能一體適用於第二條所揭櫫之所有政務人員，則離職儲金制的規範功能即會受到減損，也造成法律體系之矛盾。<sup>33</sup>

第三：依據勞動基準法之規定，離職勞工依法均享有一次的資遣費或退休金，位居國家要津之政務人員反而不如一般勞工，其實質理由何在？難道政務人員本質上即非屬勞工？

第四：「有工作即有任職年資，有任職年資即應有退休（職）給與」乃屬善世公認之勞動基本權，政務人員亦屬廣義勞工之一環，自不得恣意以立法剝奪其勞動基本權或工作權益，否則亦違背憲法第十五條規定，保障人民「工作權」之意旨。

綜上所述批評理由可知，政務人員退職撫卹條例第三條第二項之規定，排除非軍公教或公營事業人員轉任政務職者，得參加或給與離職儲金，不僅違反憲法第七條、十五條及二三條之比例原則，造成制度性之缺漏，嚴重影響政務人員人才之有效甄補管道，應儘速予以刪除之。

### （三）退職後之銜接制度（§4II）

按政務人員之來源，若絕大部份均由軍公教或公營事業人員轉任時，其一旦退職，若未能屆滿得領取其原軍公教退休（伍）之年齡或年資時，應有適當之退職後銜接制度，以為配合，始為合理。

此種銜接制度可分成二種：其一為回任常任文官體系，繼續從事公務；其二為暫時退休制度（*einstweilige Ruhestand*），兩種配套制度應明文規定於現行政務人員退職撫卹條例第 4 條第 2

---

<sup>33</sup>截至民國 95 年 10 月底之統計，政務人員（現任或曾任）445 人中，約有 86 人受到排除條款之限制，約佔 20%。未來若從民間取才比例增加，其影響人數將更可觀。鄭淑芬，〈政務人員離職儲金改採集中方式管理初探〉，前揭註 31 文，頁 28 參照。

項之後，始能達成銜接功能，而且是適合我國政務人員制度需求的本土制度。因為政務人員退職後，若其仍具有相關公務人員資格或證照，始能借重其豐富的政務職務經驗，協助各部會執行既定政策，不僅國家行政能有所獲益，原政務人員亦不會「中年失業」，「高不成，低不就」的人才浪費，並藉此再補足其退休（伍）年資，展開人生的第二春。目前我國政務人員退職回任公務人員，並未形成制度，多憑著個人舊昔人脈，多方奔走，不恥下問，始得屈就回任常任文官職位，此種狀況並不合理，亦未制度化。所以，如果能於「政務人員退職撫卹條例」中增訂，「前項退職政務人員，其有任用或聘用資格者，得於退職前，以書面要求回任相當職務，主管機關應於二年內協調各部會，為適當之回任安排。」避免政務人員一旦退職，即變相失業在家，且若其年齡未屆滿強制退休年齡，又無月退休金可以領取時，生活即可能頓時陷入困境，國家制度此時豈能坐視不管？

其次，在二年協調安排期間，我國若能仿德國聯邦公務員法第 36 條規定（§36 Bundesbeamtengesetz）<sup>34</sup>，建立所謂「暫時退休」制度，使得不能領取退職儲金或退休月俸資格者，得享有定額退休月俸的給與，此種制度乃針對因年資不足或退休案件不具備，而暫時給予政務人員二年之退休金，係屬一種暫時性的權宜措施，除得以過渡其再覓尋其他工作的經濟生活負擔，以尊崇政務人員對國家之貢獻，另外一方面亦得形成「政務人員之儲備人才智庫」，因為在暫時退休期間內之政務人員，亦得隨時徵召其重任政務人員，避免人才之斷層或青黃不接的現象，而嚴重影響國家行政任務之推動，例如：部隊中之高階將領或特任大使等政務人才，即能透過「暫時退休」制度，爭取主管機關協調安排之寶貴時間外，並能使政務人員能有尊嚴地過渡到平民生活或民間企業，重新出發，也不致於使政務人員感到「用後即丟」的屈辱與不平。

#### （四）「共同提撥分帳管理制度」（§4I）

依公務人員退職撫卹條例第四條第一項規定：「政務人員之離職儲金，由服務機關依其在職時俸給總額百分之十二之費率，按月撥繳百分之六十五作為公提儲金，政務人員繳付百分之三

<sup>34</sup> Vgl. Battis, Bundesbeamtengesetz (BBG), 3Aufl. 2004, §36 Rdnr. 1f; Wiese, Beamtenrecht, 3Aufl. 1988, S. 66f.

十五作為自提儲金，由服務機關自行在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理，於政務人員退職或死亡後，一次核發公、自提儲金本息。」，而其中之「俸給總額」，依銓敘部九五年十一月十六日部退二字第〇九五二七一八五六七號書函表示：「政務人員退職撫卹條例第四條所稱『俸給總額』之內涵，於政務人員俸給法律公佈施行前，在行政、司法、考試、監察四院院長、副院長、各部部長及其相當職務之政務人員部份，係指其依「全國軍公教員工待遇知給要點」之附表一(政務人員給與表)規定支領之「月俸」加一倍；另在比照簡任第十四職等、第十三職等及第十二職等待遇支給之政務人員部分，係分別指簡任第十四職等之「本俸」、簡任第十三職等之「年功俸三級」及簡任第十二職等之「年功俸四級」加一倍，尚不包括專業加給、主管職務加給或其他加給。」，此即為「共同提撥分帳管理制度」。而該制度可由「共同提撥」及「分帳管理」進行剖析：

首先，「共同提撥」之主要目的，在改變以往「恩給制」的弊端，以減輕國庫之負擔，以達成國家與政務人員團結互助，協力夥伴的目標。用意甚佳，固可支持此種作法，但是，因為政務人員之平均任期，目前已縮短到僅十五個月，因此，不論是公提儲金或自提儲金，均應大幅提高，其比例雖可維持公提百分之六十五，自提百分之三十五的比例，但是，費率不能僅停留於現行規定之月俸一倍之百分之十二，因為政務人員月俸不高，縱使院長、副院長及部長級人員僅八九七六〇元，比照簡任十二職等以上人員，也僅有四九九六五元，（參照全國軍公教員工待遇支給要點附表一），在低母數（約十八萬及十萬），低費率（百分之十二）的雙重效應作用下，其每月所提儲金，僅約為其月俸給總額之二十分之一，明顯偏低，因為政務人員來去頻繁，不若常任文官穩定永續，所以其母數不僅應提高，費率亦應調整，否則退職儲金總額，將如同「杯水車薪」，毫無任何「協力互助」或「社會保障」之功能，因此，為適應我國政務人員平均任期短、流動高、風險大的特徵，唯有修改政務人員退職撫卹條例第四條第一項及第四條第五項之規定，提高費率及計算母數之現行規定，但維持百分之六十五及百分之三十五之公提及自提比例，如此一來，始能有效提高退職儲金額度，讓退職儲金額不致於成為可笑的「雞肋給與」，連短暫維持政務人員生活之功能都無法達成。

其次，政務人員退職撫卹條例第四條第一項採取分帳管理政策亦屬錯誤，因為過度保守，



僅以郵局或銀行之法定孳息（目前約百分之二之一年期定存年利率）為生息保障，不與文官之退撫基金併同管理，而係由各機關「自行開戶」、「自行管理」，在實質上根本沒有作任何「管理」或「投資行為」。諷刺的是，退撫條例第四條第四項卻規定：「各機關對於公、自提儲金之管理，應盡善良管理人之注意義務。」按「善良管理人之注意義務」乃係專業資金操作人員之注意義務，而非一般人之注意義務，可是法律卻規定「管理」僅能分別存放郵局或銀行中生息，不能作其他獲利較高之投資，結果生息有限，備受批評<sup>35</sup>，根本與善良管理人之注意義務背道而馳，政務人員自己一方面不能決定退職儲金之管理或運用；另外一方面管理機關亦受限於法律規定，也不能為管理或投資運用，坐困愁城，束手無策。因此，退撫條例第四條第一項之分帳凍結或管理，宜改成「集中管理」，「有效管理運用」，甚且可以明定最低收益比例及國庫撥補保障制度，藉以符合儲金善良管理人之注意義務。

綜上言之：退撫條例第四條第一項及第四項、第五項之規定，均宜朝向「集中管理」（而非分帳管理）、「彈性運用投資」（而非凍結於法定孳息方式管理）、「保障最低收益比例」（而非任由低利率肆虐宰割）、提高費率以及俸給總額之母數，改採俸給全額計算，藉以有效增加儲金數額。準此方法一方面增加儲金數額，另一方面活化投資運用，雙管齊下，才能有效解決目前退職儲金過少，根本不足以保障政務人員退職後必要性之生活確保。

#### （五）「分段計算，各自退休」（§9I、II）

依政務人員退職撫卹條例第九條第一項規定：「本條例施行後擔任政務人員者，如有曾任軍、公、教人員，其他公職人員或公營事業人員服務年資，於轉任時，符合各該退休（職、伍）法令之條件者，應依其原適用之各該退休（職、伍）法令核給退休（職、伍）金。」若未符合退休條件時，則依同條第二項之規定：「得按其服務年資，依其轉任前原適用之資遣法令規定之給與標準核給一次給與，或於退職後五年內申請發給，或依其意願保留年資，俟再任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員時，依各該退休（職、伍）法令辦理。」被稱之為「分段計算；分別退休（資遣）」制度（併參見大法官釋字第五八九號解釋文），此種「分段計算；

---

<sup>35</sup>鄭淑芬，〈政務人員離職儲金改採集中方式管理初探〉，前揭註 31 文，頁 29 至 31。

各別退休」制度，雖係為明確區分政務人員與常任文官的邏輯上必然結果<sup>36</sup>，但是其分段方法，各自結算的手段是否妥適？容有深究之必要。

首先，由於「分段計算」，所以自民國九十三年一月一日起，再也不會發生「以政務人員退職時之短暫較高月俸額為基準，併計常任文官之長期退休年資」，結果造成其獲得「不成比例」的大筆退休金的弊端<sup>37</sup>，但也因為分段過於清楚而且僵硬（截然劃分，涇渭分明），使得凡合於常任文官退休要件者，均「應」先行結算其退休給與，絲毫未考量政務人員重新回任常務人員時之可能情形，對於有任期保障之政務人員而言，亦容有不公平現象，因為現行擔任政務人員之任職年資，其退休（職）給與反而可能較其原任常任文官退休年資給與為低，不僅沒有「暴利」，反而是一種「暴損」，所以此種分段計算之新制，一定會對常任文官轉任政務人員之優秀人才，產生負面之不利作用，因為法律規定「一定要結算退休年資」，別無其他選擇或「保留年資」之彈性作法。至於未達退休要件者（原意指服務未滿二十五年者）（公務人員退休法第四條規定參照），依退撫條例第九條第二項之規定，發給資遣給與或保留年資，俟再任軍、公、教人員時，再合併計算退休年資（參照公務人員退休法第十六條之一第一項規定）<sup>38</sup>。此種「橋歸橋、路歸路」的分段計算方式，如果政務人員年資能與常任文官的退休年資合併計算，不必俟再任常任文官，始得合併計算，對於未能請領退休之年輕常任文官，必能鼓勵其回任常任文官，借重其政務人員經驗，展開其人生職場的第二春，同時，也能鼓舞年輕優秀之常任人員轉任政務人員，因為其年資得不中斷外，併同銜接建立之政務人員回任常任文官制度，則政務人員職位的挑戰，對常任人員才不會是一條「不歸路」。

其次，「各別退休」制度，亦屬於分段計算的必然因果關連，因為若政務人員年資得與常任人員年資合併計算（或與一般勞工之退休年資合併計算），則可建立一套政務人員與常任文官或一般勞工統一性年資計算之退休（職）制度，而毋庸再回到各別退休制度，分別辦理退休（職、伍），但是此種想法，顯然與現行退撫條例規定不符。所以會造成教育人員借調或辭職擔任有任

<sup>36</sup>吳容明，〈政務人員相關人事法制之研究〉，前揭註 18 文，頁 14 參照。

<sup>37</sup>施能傑，〈政務人力體系的新制度設計〉，前揭註 28 文，頁 12；林文燦，〈政務人員給與制度的策略研究〉，前揭註 26 文，頁 156。

<sup>38</sup>公務人員退休法第 16 條之一第一項規定：「公務人員在本法修正施行前後均有任職年資者，應前後合併計算，但本法修正施行前之任職年資，仍依原法最高採計三十年。本法修正施行後之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年，有關前後年資之取捨，應採較有利於當事人之方式行之。」本條乃於民國 82 年 1 月 20 日修正公布時所添加。

期保障之政務人員，不能將政務年資併計其教育人員年資，而須先領取政務人員之一次退職金後，再回原服務學校辦理退休之二段怪異情形。如果其更因辭職而擔任政務人員者，若無法回任原服務學校，且又未具備學校教職員退休條例所規定之退休要件時，將造成「高不成，低不就」，中年失業，情何以堪？擔任政務人員之保障及退休條件如此惡劣，實不合理。因此，若得彈性規定：政務人員回任常任人員時，得由政務人員選擇給予一次退職金，或保留政務人員服務年資，俟其回任常任人員時，得與常任人員退休年資合併計算，如此一來，始能保持彈性並架設政務人員與常任人員銜接制度，減少政務人員與常任人員截然明確區隔所帶來的不公平及副作用<sup>39</sup>。綜合言之：現行政務人員退撫條例第九條第一項及第二項規定及同法第三條第一項規定，過於明確區隔「政務人員」與「常任人員」之服務年資，兩者除互不能併計外，也不能保留政務人員年資，俟其回任常任人員時併計退休年資，對於由常任人員轉任政務人員，並不允當。此種「分段計算，各自退休」政策，容有再行商榷之餘地。申言之，若能對於常任人員轉任政務人員者，特設彈性例外規定：「分開計算、保留年資、銜接合併」，才能符合台灣地區特殊生態的實際要求：實際上政務人員相當高比例均由常任人員轉任的事實。當然，建立政務人員回任常任人員的機制，亦屬刻不容緩之配套措施。

#### （六）「信賴保護」之過渡條款（§10）（§13）

依政務人員退職撫卹條例第十條第一項規定：「本條例施行前已任政務人員，於本條例施行後退職或在職死亡者，其於中華民國九十三年一月一日起之服務年資，依本條例規定發給公、自提儲金本息；於九十二年十二月三十一日前之服務年資，依下列規定辦理：

一、九十二年十二月三十一日前服務年資，應領之退職金及支給機關，適用政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理。

二、九十二年十二月三十一日前服務年資，應領之撫卹金及支給機關，準用中華民國八十

---

<sup>39</sup>考試院第十屆施政綱領參銓敘三規定：「釐清政務人員與常任人員之分際，研訂政務人員相關法規，健全政務人員法制體系。」與本論文主張「保留政務人員年資」運用於「常務人員退休年資之計算」明顯抵觸。關於考試院第十屆施政綱領（民國 91 年 12 月 18 日考試院考台參字第 1910010633 號函），收於考試院編印，《常用考銓法規彙編》，民國 96 年 7 月出版，頁 2281 以下（2283）。

四年七月一日修正施行前、後之公務人員撫卹法規定辦理。」

本條規定被行政實務稱之為「信賴保護條款」<sup>40</sup>。此一說法，頗有疑問。因為法令之變動，為保護已確定之法律事實或現在正持續進行之法律關係，除其效力不得溯及既往外，依大法官釋字第五二五號解釋文認亦應考量信賴保護問題，其解釋文謂：「**行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。…因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。**」<sup>41</sup>依政務人員退職撫卹條例第十條及第十三條之規定，均為法律對已發生之事實為不溯及既往效力之宣示而已，其實尚未斟酌信賴保護之問題。因為退撫條例對於在民國九二年十二月三十一日前已任政務人員者，不論其是否有任期保障，亦不論其權益是否遭受重大損害，均無任何過渡條款或補救措施之明文，所以並未有信賴保護之考量。以銓敘部 94 年 12 月 21 日部退二字第 0942578747 號書函為例<sup>42</sup>，某常任人員甲自六六年一月至九一年三月一日係擔任公務人員，自民國九一年三月一日轉任有任期保障之政務人員（由屏東縣政府主任秘書轉任南投縣副縣長），而於民國九六年一月三十一日退職。依退撫條例第十條第一項之規定，其於民國九二年十二月三十一日前之年資：一年十月，銓敘部表示，由於甲「曾任政務人員年資未滿 2 年，是以，如其符合公務人員退休法所定退休條件，應由南投縣政府檢齊相關表件，函請屏東縣政府，轉本部辦理其退休案；如其未符合公務人員退休法所定退休條件，得申請發還其本人原繳付之退職撫卹基金費用本息。另退撫條例施行細則第 8 條規定，某甲如依公務人員退休法辦理退休，其自民國 93 年 1 月 1 日起撥繳政務人員離職儲金之年資，如未領取公提儲金，得依最有利之方式取捨，並補繳退撫基金後，併計公務人員退休年資。」

故其雖得依舊法（即政務人員退職酬勞金給與條例）計算，但因民國九三年一月一日後之年資，即須依新法（分段計算）規定，因此依舊法年資不足二年，該轉任人員不得領取退職酬勞金，僅能依新法規定，請領一次退職儲金，並回原任職機關學校辦理退休（各自退休），其中

<sup>40</sup>呂淑芳，〈政務人員退職撫卹條例及其附屬法規重點介紹〉，前揭註 20 文，頁 ；呂明泰，〈政務人員退職給與制度的再思考〉，前揭註 2 文，頁 。

<sup>41</sup>司法院編印，《司法院大法官解釋續編（十四）》，民國 90 年 12 月印行，頁 626 以下參照。

<sup>42</sup>銓敘部編印，銓敘法規釋例彙編，96 年 6 月。

五年政務人員年資一方面不能保留計入常任人員退休年資，另外一方面，導因缺乏信賴保護之過渡或補償條款，致其於舊法期間之年資一年十一個月，亦付諸流水，不能享受舊法之權益，即為最典型之兩頭空案例。

因此，依本文所見，為徹底遵循信賴保護原則之要求意旨，不應依據新舊法之生效期間，切割分別適用新舊法之規定，而應以政務人員之就任日期是否在九三年一月一日之前或之後為區別標準，凡就任在新法之前者，均准其適用較優渥之舊法規定，如此一來，不僅對於有任期保障之政務人員始為公允，而且對於無任期保障之政務人員，對其信賴利益始能兼顧之。可惜現行退撫條例第十條及第十三條規定，均僅為不溯及既往之宣示規定，而非信賴保護之正當條文，容有修正檢討之必要。

#### （七）撫卹分類與給付內容（§14，§18）

依政務人員退職撫卹條例第十四條及第十八條之規定，政務人員之撫卹計分成「因公死亡」撫卹（§14）及「在職死亡」撫卹（§18）二種，與公務人員撫卹法第三條規定之分類頗為類似。政務人員因公死亡之原因除仿公務人員撫卹法第五條之四款原因外，另行增列一款「於辦公往返途中遇意外危險以致死亡者」亦稱為「因公死亡」，將歷年之人事解釋予以法律明文化，固稍有不同；但是因公死亡的法律給付除儲金本息外，僅有加發十個月之俸給總額（目前約僅一八〇萬元至一百萬元左右）給付，未有「年撫卹金」之設，容有未妥。蓋政務人員之撫卹與常任人員之撫卹本質相同：即均須照顧死亡者之家屬生活，並非給予其本人，故不得因其所任職務為「政務人員」或「常任人員」而有所區別。尤其若該政務人員係由常任人員轉任者，其因政務人員退撫條例並無年撫卹金之規定，致無法因依常任人員之公務人員撫卹法明文享有年撫卹金，則政務人員之撫卹照顧，顯較常任人員遜色不足，無法肩負起撫卹制度所能發揮之「安定照顧遺族功能」，又如何使政務人員戮力從公而無後顧之憂？準此以言，本人認為：政務人員之因公死亡撫卹制度，實無庸與公務人員撫卹截然劃分，亦應採用年撫卹金之制度，且不設任職最低年限之優惠規定，否則，若政務人員因鞠躬盡瘁，積勞成疾致因公死亡者，猶須借助同仁捐輸或社會善款挹注，藉以維繫其遺族基本餘生，此種制度如此冷酷無情，毫無溫暖人性，豈

是制度設計之當爲？

至於政務人員非因公死亡之「在職死亡」者，依政務人員退職撫卹條例第十八條規定，僅發給「殮葬補助費」，不僅沒有「年撫卹金」之設，更沒有儲金本息或加發俸給之規定。依「政務人員在職死亡殮葬補助費給與標準」<sup>42</sup>第二條之規定：「政務人員殮葬補助費給與標準如下：一、火化者，補助七個月月俸。二、入棺土葬者，補助五個月月俸。」依現行政務人員月俸支給標準，遺族大約僅能領取六〇餘萬至二五餘萬補助費，辦理政務人員後事，所領給與補助，根本無法照顧遺族生活，怎能夠稱爲「撫卹」？毋寧稱之爲「恩斷義絕」給與，毫無對生存遺族照顧之任何措施設計，令人不平。蓋政務人員雖非直接「因公死之」<sup>43</sup>，而係「因病死之」或「意外死亡」，但其「積勞成疾」、「過勞意外」常與「因公」事由，有相當密切之因果關係，唯在撫卹制度之設計上，國家僅給與幾十萬元之一次殮葬補助費，即打發遺族了事，未能細緻區分其配偶及未成年子女或其事實上所撫養之人，其生活狀態如何，一律以一次給與「殮葬補助費」，與政務人員家屬恩斷義絕，極盡冷酷無情之能事！依本文所見，爲因應區分「因公死亡」與「在職死亡」作不同撫卹給與之陳規，對於「在職死亡」之政務人員，雖不加發撫卹金，亦不延長其「年撫卹金」之年限，但仍應仔細設計對於其需要照顧遺族之撫卹措施，含年撫卹金及其他必要之子女至成年的教育補助給與，申言之，乃維持最低度的遺族照顧（即終身照顧，需要照顧）；而非一次性之恩斷給與。其背後深層的理由只有一個：撫卹的重點不在死亡者生前擔任何種職位，年資有多長；相反的，撫卹制度的設計重點，在於遺族事實上的生存照顧，否則國家如何要求其公職人員「戮力從公」、「馬革裹屍，死而後已」？

#### （八）「增加給與制度」（§15）

依政務人員退職撫卹條例第十五條規定：「政務人員受有勳章或有特殊功績者，得增加給與；其增加標準，由考試院會同行政院定之。」依本條之授權，考試院與行政院乃會同訂有「政

<sup>42</sup> 民國 93 年 4 月 5 日考試院考台組貳二字第 09300028443 號，行政院院授人給字第 0930061663 號令會同訂定，溯自民國 93 年 1 月 1 日施行。

<sup>43</sup> 「因公死亡」依政務人員退職撫卹條例第 14 條第 1 項規定，除第一款「冒險犯難或戰地殉職者」，第二款「執行職務發生危險以致死亡者」外，其他三款事由：「公差遇險或罹病以致死亡」、「在辦公場所發生意外，以致死亡者」、「在辦公往返途中遇意外危險以致死亡者。」均與一般之「意外死亡」、「因病死亡」頗爲雷同，只是其幸運地「死得其所」或「死得其時」而已！其中實蘊含「幸」與「不幸」之機率。

務人員退職撫卹勳績給與標準」<sup>44</sup>。依該標準之規定，其分成四類勳績，意即：勳章、獎章、榮

<sup>44</sup> 民國 93 年 4 月 5 日考試院考台組貳二字第 09300028442 號與行政院授人給字第 0930061665 號令會同發布，並溯及民國 93 年 1 月 1 日起生效。而政務人員退職撫卹勳績給與標準標準嗣後於今年 7 月 18 日考試院考臺組貳二字第 09600049681 號令、行政院授人給字第 09600159713 號令會銜修正，發布全文 3 條；並自九十五年一月十三日施行。同法第二條規範如下：「政務人員退職撫卹勳績給與標準如下：

一、第一類：勳章

| 類別及等第 |          | 支給標準（新臺幣） |
|-------|----------|-----------|
| 中山勳章  |          | 六萬元       |
| 中正勳章  |          | 五萬四千元     |
| 卿雲勳章  | 一等       | 三萬九千元     |
|       | 二、三等     | 三萬六千元     |
|       | 四、五等     | 三萬元       |
|       | 六、七、八、九等 | 二萬四千元     |
| 景星勳章  | 一等       | 三萬九千元     |
|       | 二、三等     | 三萬六千元     |
|       | 四、五等     | 三萬元       |
|       | 六、七、八、九等 | 二萬四千元     |

二、第二類：獎章

| 類別及等第     |    | 支給標準（新臺幣） |
|-----------|----|-----------|
| 功績獎章及楷模獎章 | 一等 | 一萬八百元     |
|           | 二等 | 八千七百元     |
|           | 三等 | 七千八百元     |
| 專業獎章      | 一等 | 五千四百元     |
|           | 二等 | 四千五百元     |
|           | 三等 | 三千六百元     |
| 服務獎章      | 特等 | 一萬四千四百元   |
|           | 一等 | 一萬八百元     |
|           | 二等 | 七千二百元     |
|           | 三等 | 三千六百元     |

三、第三類：榮譽紀念章

| 類別及等第 | 支給標準（新臺幣） |
|-------|-----------|
| 榮譽紀念章 | 一萬八百元     |

四、第四類：特殊功績

| 類別                          | 支給標準（新臺幣） |
|-----------------------------|-----------|
| 一、經總統明令褒揚並將生平事蹟宣付國史館者       | 三萬六千元     |
| 二、經依政務人員退職撫卹條例第十四條規定核定因公死亡者 | 三萬元       |

華胄榮譽獎章比照一等功績獎章發給。

譽紀念章及特殊功績，除大體比照常任文官之勳績分類外，其最高給與僅區區六萬元（即領取中山勳章者），杯水車薪，沒有任何重大激勵效果，是否維持？亦有討論之空間。

依本文所見，政務人員因其任期短、責任重及風險高之特性，所以若欲設計或維持其「增加給與」制度，即應與常任人員有不同標準，否則易流於形式或分贓的不良副作用。爲免「蓋棺論定，明令褒揚」或「離職前後，加贈勳章」成爲政壇常態之戲碼，則宜組成中立性甚高之「評審委員會」，依法定程序，評定退職或死亡政務人員之「功勳等級」（例如：一級至六級），依其評定等級，可以大幅提高其退職給與及撫卹給與（但撫卹部份則仍應視遺族生活情形，再作調整）之標準，如此的調整制度，才會產生公平的激勵作用，而不是如目前般的杯水車薪增加，流於形式，不如加以廢除。

### 第三款 小結

制度之改革，其消極目的在於除去不良之規範，積極目的則係增設對國家發展有正面積極助益之措施。所以制度之改革是理性漸進，而非盲目報復。可惜，我們檢討我國現行政務人員退撫制度後，卻很難以置信地發現，新制度不僅沒有積極功能，而且連消極功能都無法被證立，幾乎是一種政權輪替後，朝（行政院）小野大（立法院）的非理性變革，從立法過程資料顯示，稱之爲「立法委員之報復」亦不爲過，因此，甚多的條文修改，美其名爲「明確釐清政務人員與常任人員之分際」，刪除對政務人員之退職給與，改成儲金給與；不准部分非軍公教轉任政務人員參加儲金制；政務人員與常任人員年資不能併計，涇渭分明；提撥儲金不准參加公務人員退休基金；一刀兩斷的「信賴保護」；廢除政務人員之「年撫卹金制度」；…等等改變，不僅不符「生存照顧」、「戮力從公，使政務人員無後顧之憂」的學理，甚至於赤裸裸與學理常識背道而馳，所以與其說是爲符合政黨政治之學理，倒不如說是「政黨政治氛圍不佳，立法報復」的不理性作法，不僅對國家發展無所裨益，長遠而言，昧於我國政務人員絕大部份由軍公教人員

---

獲有軍職勳獎章，依規定可據以請領獎金，而未在軍事機關支領獎金者，比照軍職人員標準支給。政務人員領有各等第服務獎章者，僅依其最高等第服務獎章發給獎勵金，其較次等第之獎章不另發給獎勵金。榮譽紀念章，係指總統依政務軍事各機關保舉最優人員辦法所頒發者。」參考全國法規資料庫網站

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1S0080021>，最後瀏覽日 96 年 10 月 20 日。



轉任之事實，並將嚇阻優秀人才擔任政務人員，政務人員既無保障及退職照顧，而又將淪為政黨分贓的遊戲，這些政務人員若因慮及退職出路，致違法失職的機率，將會大幅提升，似可斷言，為了節省國庫區區照顧政務人員之些微支出，而賠上國家清廉效率的風險支出，划得來嗎？合比例嗎？我們應該謹記：「政權會輪替，但制度絕不能輪替。」

# 第四章 德國政務人員退撫制度

## 第一節 前言

修正我國政務人員退職撫卹條例之立法資料（即立法總說明）中，曾提及乃參考德國法制，爰將退職與撫卹規定合併為一，且德國有世界上罕見之完整政務人員法制，可供吾國參考。因此，德國政務人員法制，對其政務人員之退職，撫卹究有如何之規定？其是否採取典型內閣制（如同英國般）之作法，將政務人員與常任人員截然劃分？其政務人員可否有「退休」制度（非一次給與之退職制度）？其退職（或退休）有何特色？值得我國制度學習效仿者？德國對政務人員有沒有強迫其退職之規定？德國政務人員（Der politische Beamte）的範圍為何？是否與我國相類似？其功能定性為何？…基於回答上述疑問之目的，乃依序討論德國政務人員法制，一方面就法制架構之理論基礎，得有所釐清外，另外一方面，是否採擷德國政務人員法制之具體規定，亦有相當程度之助益，「他山之石，可以攻錯」，更何況德國政務人員法制在歐美各國中，別具特色<sup>45</sup>，更有值得作法制比較的必要與實益。

## 第二節 政務人員之定位功能及範疇

德國在公務員法上未使用「Der politische Beamte」一詞，而僅就其範疇加以界定，因為政務人員一向在德國公務員法被視為「高階文官」而受法律規範（Bayern 邦除外），所以德國並沒有單獨的「政務人員條例」，更沒有「政務人員退職撫卹條例」；相反的，德國之政務人員的相關法律規範散見於：聯邦公務員法（Bundesbeamtenengesetz）第三六條以下；公務員法基準法（Beamtenrechtsrahmengesetz）第三一條；公務員照顧法（Beamtenversorgungsgesetz）及各邦公務

---

<sup>45</sup> Vgl. Kugele, Der Politische Beamte, 2Aufl. 1978. S. ff. ; Priebe, Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses bei politischen Beamten und Kommunalen Wahlbeamten, 1997 ; Schunke, Die politischen Beamten, Diss. jur. Saarbrücken 1973. Jarass, Politik und Bürokratie, 1975.

員法中<sup>46</sup>。德國不將政務人員獨立規範，而係採與常任人員合併立法，但只增訂部份少數特殊規定之體例（例如：後述之暫時退休制度），頗值得我國一向認為「政務人員與常任人員應分別不同規範」的政策綱領之反省。

首先，依德國公務員法基準法第三一條第一項之意旨，「政務人員」(Die Gruppe der politischen Beamten)乃指其所據職位之行使職權，必須與政府原則性之執政目標及政治觀點(politische Ansichten)持續符合(fortdauernde übereinstimmung)。所以政務人員存在的目的乃在於：經由政務人員之職權行使，為符合政府執政目標及政治觀點，而得將政府政策(Regierungspolitik)無障礙地於公務員官僚體系(Beamtenhierarchie)中加以轉化並以確保之<sup>47</sup>，所以德國學說上稱政務人員之關鍵角色，具有一種「轉化功能」(Transformationsfunktion)，申言之，政務人員乃係將政府政策、國家政策及政黨政策轉化成「行政」(Verwaltung)的關鍵性功能人物<sup>48</sup>。所以政務人員制度，其存在最主要的目的，也可說是：在合憲秩序的民主制度中，建立「有功能」及「負責任」的政府(funktionsfähige und verantwortliche Regierung)<sup>49</sup>。拒絕建立政務人員制度者，一方面可能是「高估」政策轉化成為公行政之施政能力，另外一方面亦可能「低估」在國會民主政治中，政權輪替之重要性<sup>50</sup>。

德國公務員法中之政務人員制度；雖然已有長久之傳統歷史淵源<sup>51</sup>，但是其政務人員範圍及具體制度內容，均隨時代變化而有所更迭。依聯邦公務員法第三六條之規定，政務人員之範圍，應由法律明文加以規範列舉，謂之「政務人員法定主義」，依該條第一項規定，下列人員屬於政務人員之範疇：

#### 1.國家秘書長（Staatssekretäre）及部會秘書長（Ministerialdirektoren）；

<sup>46</sup> Vgl. Battis, Bundesbeamtengesetz, 3Aufl. 2004. §36 Rdnr.1.

<sup>47</sup> Vgl. BVerwGE52, 34.

<sup>48</sup> Vgl. Jarass, Politik und Bürokratie, (Fn.45)·S.140; Schunke, Die politische Beamten (Fn.45)·S.140; Haas, in: Siedentopf, (Hrsg.) Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, 1989, S.58.

<sup>49</sup> Vgl. Wacke, AÖR 1991, S. 458; BVerfGE 9, 281.

<sup>50</sup> Vgl. Franz, DÖD 1999, S.49; Dagtoglou, Stk V1 S.127; Menzel, DÖV 1970, S.440; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S.675; Bracher, DVB1 2001, S.19.

<sup>51</sup> 有關德國政務人員制度之歷史淵源介紹。Vgl. Priebe, Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten, 1997. S.22; Hattenhauer, ZBR 1993. S.1 ff.

- 2.外交部高階文官俸給 B3 以上者（B 級共有 11 階俸級）或俸級 A16（最高階）之大使（公使）（Botschafter）；
- 3.反間諜組織（Abschirmdienst）或聯邦憲法保護局及聯邦情報局中俸級 B6 以上之高等文官；
- 4.聯邦媒體及傳播局長、副局長及聯邦政府發言人；
- 5.聯邦最高普通法院檢察總長；聯邦最高行政法院主任檢察官；
- 6.替代役之聯邦監督使；
- 7.聯邦調查局局長。

其中第二款之政務人員範圍（即外交部大使公使等高階文官），於一九九八年之公務員照顧改革法（VReform G v.29.6.1998）<sup>52</sup>第二條第三款規定中，加以限制縮小，同要地亦對第三款之聯邦憲法保護局及聯邦情報局之部份高階文官（B6 以上）限縮排除於政務人員之外，至於地方（即各邦）政務人員之範圍，則由各邦之公務員法加以明文規定（Bayern 邦是唯一例外）<sup>53</sup>。

由於德國政務人員可能是實任終身職之常任人員，也可能係經由選舉產生而有任期之民選公職人員，也有可能是為完成某特定任務而設置之有期限政務人員（Beamte auf Zeit）<sup>54</sup>，故其概含及範圍與我國有所不同，但是，我國政務人員範圍亦有與德國相類似者，例如：五院秘書長、大使（公使）、總統府秘書長、新聞局長、軍職上將、檢察總長…等；我國部份高階文官，例如：調查局長、國安局長則屬常任人員而非政務人員，與德國則有所不同。申言之，德國因為俸階有 A（A1-A16）B（B1-B11）W（W1-W3）R（R1-R10）四大分類，AB 兩類公務人員始有政務人員職位設置，而且均屬其高階文官之一種，（W 類屬大學教授，R 類屬各級法院法官，故均無政務人員職務），政務人員有其固定俸表，而不是「比照常任人員」（比照十二至十四職等），故其本俸顯然高於常任人員，例如 B11 職等若本俸（月俸）高達一〇三五三歐元（合約台幣四五萬），A2 本俸一階則為一四七四歐元，僅約六萬六千台幣），相差約七倍左右。如此亦可彰顯其職責與俸給成正比之相當性原則。我國與德國對政務人員制度之設計，可以歸納出下列之相同點及相異點：

---

<sup>52</sup> BGBI I. S.1666.

<sup>53</sup> Vgl. Battis, BBG (Fn.46), Rdnr.3.

<sup>54</sup> Vgl. Battis BBG (Fn.46), Rdnr.5.

在相同點上：其一：我國與德國均採取政務人員法定主義，以法律明文規定，藉以限制政務人員之範圍；其二為：地方亦得設置政務人員職位，與我國地方自治團體直轄市政府一級機關首長得列政務職位者，有相同之設計。

在相異點上則包括有：其一為政務人員與常任人員密切交流，但是，卻不得強迫常任人員將其任命為政務人員<sup>55</sup>，政務人員得隨時命其暫時退休（Einstweiliger Ruhestand）外，並得回任常任人員，因為德國政務人員絕大部份均為實任之常任人員轉任，故具有任用資格且屬終身職公務員。其二為：政務人員職位與俸給均與常任人員一律規範，含聯邦公務員俸給法（Bundesbesoldungsgesetz）<sup>56</sup>，聯邦公務員退休撫卹法（Beamtenversorgungsgesetz）<sup>57</sup>均屬一條鞭式，沒有獨立立法，亦毋庸去比附援引常任人員之規範。在我國的觀點下，某些德國法上之政務人員即屬於我國之高階文官職位（簡任十二至十四職等文官）；其三為：政務人員法制原則均依常任人員法制，只有下列法定情形得由立法例外突破常任人員之規定，例如：打破常任人員之「終身職原則」（Lebenszeitprinzip），得命政務人員強迫暫時退休（未屆強迫退休年齡或不堪勝任職務）。原則上均遵循常任文官體系之規範。

準此以言，以下乃對德國政務人員之暫時退休制度加以說明，藉以明瞭德國政務人員與常任人員最大不同之規範特色：

## 第三節 政務人員暫時退休制度

### 第一款 制度背景

<sup>55</sup> 不得違反常任人員之主觀意願，強迫任命其為政務人員，已受到德國高等行政法院判決之確認。Vgl.OVG Koblenz, DÖV 2002, S.960.

<sup>56</sup> 德國聯邦公務員俸給法（Bundesbesoldungsgesetz）第一條規定，其適用於聯邦、各邦、鄉鎮市及其他受各邦監督之公法社團、營造物及公法財團內之公務員；各邦及聯邦法官；職業軍人及限期役軍人。最後一次修正為 2005 年 3 月 23 日。

<sup>57</sup> 德國聯邦公務員照顧法（Beamtenversorgungsgesetz）第一條亦規定，其適用於聯邦、各邦、鄉鎮市及其他受各邦監督公法社團、營造物、公法財團之公務員，政務人員屬公務員，故亦同受規範，其最後一次修正為 2004 年 12 月 27 日。

德國之傳統職業公務員制度（Das Berufsbeamtentum）（基本法第三三條第五項規定）<sup>58</sup>原則上係採取「終身職原則」。申言之：公務員除因屆退休年齡及因不堪勝任職務外，未經合法之懲戒程序，不得強制公務員離職（或退休），但是，對於政務人員卻設有「得隨時命其暫時退休」之制度，其制度雖非屬德國「傳統職業公務員制度」之一環<sup>59</sup>，但仍有其偏離德國傳統職業公務員制度之背景因素。因為：政務人員必須任何時期，均能獲得政府之完全信賴，並且不得與政府政策悖離，因為政務人員被要求對行政權作政治上之控制，如果政務人員無法獲得政府之完全信賴，則其顯然無法確保並貫徹透過選舉而確定之政治意念（politische Willen），有效行使控制行政之功能，所以基於政黨民主政府體制之正常理由，得以證立政務人員之暫時退休制度，並不違反終身職原則<sup>60</sup>。準此以言，為確保此種緊密的信賴關係（Vertrauensverhältniss），此種緊密之信賴關係在政治領域中，為共同達成政治目標之共同合作所必需之元素，所以得偏離一般公務員法上之「終身原則」，因此，縱使對於實任終身職之公務員，亦得強迫違反其意願，命其暫時退休，而取代其他與其政策立場相互一致之新政務人員<sup>61</sup>，當然，此種強迫命其暫時退休之處分，須符合法定之構成要件及要求之形式，始得為之。<sup>62</sup>

## 第二款 構成要件

依聯邦公務員法第三六條之一規定，因為行政機關之組織改變，例如：機關解散或重大變更時或機關合併，但無相當職位可供安排時，對於 B 類以上之高階文官，均得命其暫時退休。不過，此種基於組織改造，致政務職位被刪除，又無其他相當職務可供安插之暫時退休制度，法律上設有黃昏條款，申言之，此種組織改變之命暫時退休制度，僅能於二〇一〇年十二月前使用，逾期即不得再行適用。由於 B 類 B1 以上政務人員，佔全體公務員總數不及百分之一，所以此種人事精簡之策略手段，是否會被濫用，作為篩選是否「政黨忠誠」人選？亦引起德國學者之質疑<sup>63</sup>。不過，因為此種類型之暫時退休，必須嚴格遵照「例外從嚴」的原則加以檢驗審查，

<sup>58</sup> 有關德國傳統文官制度內容之深入介紹，請參見林明鏘，《公務員法研究（一）》，2005 年二版，學林公司，頁 6 以下，Vgl. BVerfGE 7,163.

<sup>59</sup> 但仍有不同見解，認為暫時退休仍屬德國傳統職業公務員制度之一環，Vgl. OVG Münster, DÖV 1974, S.166; Wacke, AÖR 1991, S.455. 德國通說見解，得參閱 Batts, BBG (Fn.46), §36. Rdnr.3.

<sup>60</sup> Vgl. Post/Braun, Öffentliches Dienstrecht, Band I, 1991, Rdnr.44.

<sup>61</sup> Vgl. Batts, BBG, (Fn.46), §36. Rdnr.2.

<sup>62</sup> Vgl. BVerfGE 8, 352.

<sup>63</sup> Vgl. Lorse, ZBR 2002, S.73ff.

尤其受行政法院之審查，所以也不致於發生恣意排除政治上不受喜愛的政務人員（即公務員）情事。<sup>64</sup>

其次，德國聯邦公務員法第三六條雖未明文規定「政務人員」暫時退休之構成要件。但依德國通說見解認為：必須政務人員之行止與政府政策及政治態度不相一致，始有正當化之理由。至於那些事由構成符合正當化之事由，依德國行政法院之判決及學說，包含有：<sup>65</sup>

- 政務人員缺乏專業能力與人格的適合性；
- 政務人員勤務外的行止與政府政策不合（BVerfGE19.336）；
- 政務人員對政策內容之信服度不足；
- 政務人員之家屬行為；
- 政務人員與部長間之信賴關係。

對於聯邦總法命政務人員暫時退休之判斷餘地，行政法院僅有狹窄之控制能力，唯有在具體特殊之職位上，政務人員之適合性（Eignung）不再存在時，始符合命暫時退休之構成要件。

<sup>66</sup>

### 第三款 法律效果

「暫時退休」其實就是公務員照顧法上之「真正退休」（echtes Ruhestandsverhältnis），而非一種權宜性、暫時性之措施而已，只是此種退休，有下列各種特殊於一般退休之法律效果：

第一：依德國公務員俸給法第四條規定，受暫時退休命令之政務人員，得持續再領有三個月原政務人員之本俸，至於扶養家屬加給亦得斟酌持續給與，而因此所生損害加給（Aufwandschädigungen）亦得給付之。

---

<sup>64</sup> Vgl. Battis, BBG, (Fn.46), §36. Rdnr.2.

<sup>65</sup> Vgl. Battis, BBG, (Fn.46), §36. Rdnr.5.

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 8,357; Wacke, AöR 1991, S.489.

第二：依德國聯邦公務員法第三九條規定，受暫時退休之政務人員負有義務，必須接受重新任命為公務員之再任命，不得拒絕。再任職務應與其原職務相當，且其本俸不應低於暫時退休前之最終本俸（Endgrundgehalt）。

第三：依德國聯邦公務員法第四一條第五項規定：若暫時退休者，其年齡已屆滿六五歲時，即當然進入持續性之退休狀態。

## 第四節 小結

德國公務員法中沒有所謂「政務人員」之用語，但是卻於聯邦公務員法第三六條及公務員法基準法第三一條第一項中，明文列舉部份政府中之頂尖職位之人員，因考量政權輪替，政府及政黨政策之轉換需要，必須由此類特殊政務人員加以監督，並轉化成為行政工作內容之一，所以有打破「終身原則」，而得命其「暫時退休」的特殊制度。此一制度反映出：德國學理上之「政務人員」與「常任人員」在法制上原則上是一體對待，水乳交融，同受公務員法之規範，均為公務人員。例外只有其職位得隨時被調整，此乃國會民主政治之常規與普世價值。

德國政務人員制度與我國相較，有下列內容，頗值得我們觀察注意或學習仿倣者：

一、德國政務人員職位，雖包含聯邦與各邦在內，但經一九九八年的改革，其範圍在逐步減縮中，藉以穩定傳統文官制度，避免因為政權更迭而造成行政的重大影響，或避免行政之過度政治化；可是我國政務人員之範圍卻不斷擴大，使得政治力量深入行政，常任文官體系受政黨更迭，政權輪替影響甚鉅。

二、德國政務人員與常任人員不僅在法制上一體對待，而且轉任及回任制度均已建立，若回任常任人員有所困難（因須有相當之職位）時，尚有「暫時退休」制度，藉以維繫政務人員之餘生尊嚴；我國對政務人員與常任人員，在制度設計上涇渭分明，不僅沒有政務人員回任常務人員制度，甚且不將政務人員當成公務人員，而稱其為「公職人員」，獨立規範，互不流通，



造成菁英人才的流失，政策混亂不堪！

三、德國政務人員得隨時命其退休，所以其「退職制度運作」十分通暢，縱使有任期制，凡屬政務人員，均得命其強迫退休；但是我國之政務人員範圍過大，在有任期保障之職位亦列為政務人員，但卻沒有強迫其退休之制度，也在我國造成文官制度及政府信譽之重大損失。

四、德國政務人員之撫卹與公務人員撫卹相同，不僅有年撫卹金，亦有照顧其遺族之特殊照護制度；我國政務人員之撫卹，不僅只有一次撫卹金，而且稱之為喪葬補助費，對於遺族制度上不聞不問，極盡冷漠無情。

五、德國政務人員之退休金計算，若有實任公務員年資者，均得併計，享有月退休金（德國沒有“一次退休金”之制度）；我國政務人員離職，僅能領取離職儲金，政務人員年資不能與常任人員併計，必須在轉任政務人員前，結算全部年資，使得政務人員上台風光，下台黯然，更增添其道德風險或必須作好政商關係，以未雨綢繆！

六、德國對其政務人員設有暫時退休制度，藉以儲存政治菁英，一旦國家有難或政黨輪替，得於其年滿六五歲前重新任用，政務人員不得拒絕的優良制度，維繫政務人員之生活尊嚴外，並得以儲備國家領導人力；我國政務人員退職後，除領取一年退職儲金外，一無所有，國家不給予退休照顧，其必須自謀人生之第二春，藉以維持餘生生活所需，是否妥適，容有疑義！

# 第五章 結論

## 第一節 本研究初步見解

據上論結，本文得歸納出下列結論，以供制度設計或變更之參考：

一、我國傳統文官制度中，似無嚴格將政務人員與常任人員分離之傳統文化<sup>68</sup>，勉強將其分離且互不交流，除悖於我國歷史傳統文化外，亦昧於目前我國政務人員有相當大比例由常任文官轉任之客觀事實。

二、政務人員之退職，除其自願辭職外，原則上有任命權人均得隨時令其退職。但因為我國政務人員範圍尚且包含有任期保障者在內，為確保其行使職權之獨立性，不受政治力量之操弄，目前仍不宜比照一般政務人員之體制，隨時令其退職，但情節重大之違失情形，依現行公務員懲戒法之規定，雖得暫時先行停職，併送監察院彈劾審理，唯情節是否重大，宜審慎認定，免得假借停職之名，行免職之實，有違任期保障之立法意旨。

三、政務人員退撫制度經過三個階段之演變，由寬鬆之恩給制，並比照常任人員退撫給與，變成儲金及喪葬補助制度，常任人員之退撫原則上均不適用於政務人員，致其退撫全盤變化，其原因並非原制度有何重大不合理或窒礙難行之處，而係政權輪替，朝小野大，政黨氛圍不佳所造成之結果，假其名為「嚴格區分政務人員與常任人員，藉以釐清政黨政治與責任政治」，其實乃對「政務人員」之過份敵視偏見所致。

四、政務人員退撫制度，首先應全盤包括所有法律明定之政務人員在內，此種照顧始不致有所遺漏，但現行政務人員退職撫卹條例第三條第二項規定，卻排除非軍公教人員轉任之政務人員參加退職儲金制，形成退職制度之重大漏洞，目前約百分之二十的政務人員退職後，沒有

---

<sup>68</sup> 李鐵，《中國文官制度》，中國政法大學出版社，1989年7月初版參照。

任何退職儲金可供領取。

五、政務人員退職後，除領取一次之退職金外，並無退休制度，而且亦無回任常任人員之制度銜接。德國聯邦公務員法第三六條之暫時退休制度及回任常任人員義務之規定，頗值得我國仿效。

六、政務人員儲金目前採「共同提撥」，「分帳管理」制度，其儲金不僅不能參加公務人員退休基金，且因分帳定儲管理，致孳息過少，政務人員所領退職儲金，不及其一個月之俸給總額；德國公務員照顧法規定，政務人員退職月份以後，仍得領取原政務人員三個月之月俸，以茲過渡，兩相對照可以看出我國制度之不實惠且嚴苛不合人性。

七、政務人員服務年資與常任人員年資，依政務人員退職撫卹條例第九條規定，乃採取「分段計算，各自退休」制度，除不能併計年資外，轉任政務人員前，更應結算常任人員年資，此種涇渭分明，歧視政務人員年資之作法，與德國公務員照顧法規定，政務人員與常任人員年資當然併計之規定，完全相反。

八、政務人員退職撫卹條例完全沒有信賴保護原則中之過渡條款或犧牲補償規定，而僅僅是不溯既往原則之分段處理原則，對於有任期保障之政務人員，顯然違反公法上信賴保護原則，並使得分段計算的結果，造成現職政務人員於民國九三年一月一日後之年資，形成重大損害卻無補償。

九、政務人員之撫卹與退職有重大歧異，所以撫卹部份除其分類得予以維持外，不宜僅採一次喪葬補助給與之僵化方式，而應視其遺族是否有撫卹之需要，宜比照常任人員，給予年撫卹金及其他一切必要之補助，藉以鼓勵政務人員勇於任事，而不致其瞻前顧後，畏難苟安！

十、有關撫卹增加給與部份，除得維持因公死亡事由外，對於其事後功績之評定，亦得組成委員會，作蓋棺論定之評斷，而非雞肋式的零星增加，於事無補。

綜上所述，政務人員退撫制度由寬轉苛，由一體照顧轉為打發了事，其間轉變，何止十萬八千里，但是，我們似乎忘記了：政務人員仍是公務員，而非「異形」，不給予溫暖人性化的照顧，如何能期待其領導我國朝向更國泰民安的方向發展呢？

## 第二節 建議修法對照表

| 修正草案                                                                                                                                                                                                                                    | 原條文                                                                                                                                                                                   | 修正理由                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>第 2 條第 1 項</p> <p>本條例適用範圍，指下列有給之人員：</p> <p><u>一、總統、副總統。</u></p> <p>二、依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。</p> <p>三、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。</p> <p>四、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。</p> <p><u>五、民選地方行政首長。</u></p> <p>六、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。</p> | <p>第 2 條第 1 項</p> <p>本條例適用範圍，指下列有給之人員：</p> <p>一、依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。</p> <p>二、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。</p> <p>三、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。</p> <p>四、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。</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依原先「卸任總統副總統禮遇條例」之規範，對於退職後保障禮遇其間過長，且禮遇事項過廣，顯然逾越憲法比例原則，且二規範實質內容重疊性高，為求合理、立法經濟及體系一致，故應廢除該條例，併入「政務人員退職撫卹條例」中。</li> <li>2. 民選地方行政首長似宜一併於政務人員退職撫卹條例中，始能達成法規精簡，體系一致性之須求。</li> <li>3. 又民選民意代表，其所從事任務性質，明顯與政治任命之政務人員異，故不宜併同規定。</li> </ol> |
| <p>第 3 條第 2 項</p> <p>刪除</p>                                                                                                                                                                                                             | <p>第 3 條第 2 項</p> <p>前項人員非由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，除符合因公傷病退職或死亡撫卹外，不適用之。</p>                                                                                                         | <p>原條文區別是否為軍公教或公營事業人員轉任政務職者，而得享有離職儲金之保障，違反憲法第七條平等原則、第十五條工作權之保障，及第二三條比例原則，故建議刪除之，俾能吸引民間各領域專業人才擔任政務職務。</p>                                                                                                                                                                   |

|                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>第 4 條第 1 項</p> <p>政務人員之離職儲金，由服務機關依其在職時俸給總額全額<u>相當費率</u>，按月撥繳百分之六十五作為公提金，政務人員繳付百分之三十五作為自提金，由服務機關自行在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並集中管理，彈性運用投資，而於政務人員退職或死亡後，一次核發公、自提儲金本息。</p> <p>前項費率之數額由考試院會同行政院定之。</p>            | <p>第 4 條第 1 項</p> <p>政務人員之離職儲金，由服務機關依其在職時俸給總額<u>百分之十二</u>之費率，按月撥繳百分之六十五作為公提儲金，政務人員繳付百分之三十五作為自提金，由服務機關自行在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理，於政務人員退職或死亡後，一次核發公、自提儲金本息。</p>     | <p>依政務人員職務性質，原條文於低母數、低費率規範下，政務人員之退職儲金額無法發揮社會保障功能，惟有提高費率及計算母數之現行規定，且改採集中管理，並允管理機關彈性運用投資，始可增加儲金數額，而達政務人員退職後之短暫生活確保之功能。惟原條文費率雖須調升，但基於國家財政考量，費率調升宜由行政院會同考試院依其專業判斷衡量而定。</p>                                           |
| <p>第 4 條第 2 項</p> <p><u>前項退職政務人員，其有任用或聘用資格者，得於退職前，以書面要求回任相當職務，主管機關應於兩年內協調各部會，為適當之回任安排。</u></p> <p><u>對於因年資不足或退休案件不備，無法領取退職儲金或退休月俸資格者，於退休後二年內應核發定額退休月俸的給與。</u></p> <p><u>前項施行辦法另由由考試院會同行政院定之。</u></p> | <p>第 4 條第 2 項</p> <p>前項所稱退職，指政務人員經免職或任期屆滿未續任，且未接續派任政務人員職務。</p>                                                                                                    | <p>按我國政務人員多由軍公教職之常務人員所轉任，故應規範適當之銜接制度，使得未符合其原軍公教職退休條件者，於退職後有緩衝時刻，而減少常務人員不願轉任政務人員之疑慮，且避免引發在職時之道德風險，故參考德國聯邦公務員法第 36 條規定（§36 Bundesbeamtengesetz），建立「暫時退休」制度，與回任常任文官體系之設計，除加強保障政務人員退職後的生活外，亦可使國家繼續留用具有豐富政務經驗之文官。</p> |
| <p>第 9 條第 1 項、第 2 項</p> <p>本條例施行後擔任政務人者，如有曾任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員服務年資，於轉任時，符合各該退休（職、伍）法令之條件者，得依其原適用之各該退休（職、伍）法令核給退休（職、伍）金，<u>或保留年資，俟其回任常務人員時，併計退休年資。</u></p>                                         | <p>第 9 條第 1 項、第 2 項</p> <p>本條例施行後擔任政務人者，如有曾任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員服務年資，於轉任時，符合各該退休（職、伍）法令之條件者，應依其原適用之各該退休（職、伍）法令核給退休（職、伍）金。</p> <p>前項人員曾任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員</p> | <p>按原條文為避免「以政務人員退職時之短暫較高月俸額為基準，併計常任文官之長期退休年資」，結果造成其獲得「不成比例」的大筆退休金的弊端，故將政務人員與常務人員年資分開計算，但過於明確區隔「政務人員」與「常任人員」之服務年資，使兩者除互不能併計外，亦不能保留政務人員年資，對於我國多</p>                                                                |

|                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>前項人員曾任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員服務年資，於轉任時，未符合各該退休（職、伍）法令之條件者，得按其服務年資，依其轉任前原適用之資遣法令規定之給與標準核給一次給與，或於退職後五年內申請發給，或依其意願保留年資，俟再任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員時，依各該退休（職、伍）法令辦理。</p> | <p>服務年資，於轉任時，未符合各該退休（職、伍）法令之條件者，得按其服務年資，依其轉任前原適用之資遣法令規定之給與標準核給一次給與，或於退職後五年內申請發給，或依其意願保留年資，俟再任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員時，依各該退休（職、伍）法令辦理。</p>                                                                                              | <p>由常務人員轉任政務人員之背景並不適當，且未兼顧有任期保障的政務人員之職務性質，亦忽略政務人員轉任常務人員之可能情形考量，因此宜同該條第二項規定，增設政務人員轉任常務人員時「保留年資」的彈性機制。</p>                                                                       |
| <p>第 10 條<br/>本條例施行前已任政務人員，於本條例施行後退職或在職死亡者，<u>依九十二年十二月三十一日前之政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理</u>；於本條例施行後擔任政務人員者，其於中華民國九十三年一月一日起之服務年資，依本條例規定發給公、自提儲金本息。</p>                        | <p>第 10 條<br/>本條例施行前已任政務人員，於本條例施行後退職或在職死亡者，其於中華民國九十三年一月一日起之服務年資，依本條例規定發給公、自提儲金本息；於九十二年十二月三十一日前之服務年資，依下列規定辦理：一、九十二年十二月三十一日前服務年資、應領之退職金及支給機關，適用政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理。二、九十二年十二月三十一日前服務年資、應領之撫卹金及支給機關，準用中華民國八十四年七月一日修正施行前、後之公務人員撫卹法規定辦理。</p> | <p>原條文僅規定新法不溯及既往，對於法律變動時已為政務人員者，因其信賴舊法規秩序而擔任政務人員，於法規變動而遭受不利益，未有任何過渡條款或補償措施，有違釋字第 525、529 號…等多號解釋所宣示之信賴保護原則。故原條文應修正為以九十三年一月一日為界限，於該日之前已擔任政務人員者仍應是用較有利之舊法，於該日之後擔任政務人員者則適用新法。</p> |
| <p>第 14 條<br/>政務人員因公死亡或在職死亡者，除依本條例給與公、自提儲金本息外，並按最後在職時之俸給標準，給與撫卹金，<u>加發十個月之俸給總額與年撫卹金</u>。</p> <p>前項因公死亡，指下列情事之一者：<br/>一、冒險犯難或戰地殉職者。</p>                             | <p>第 14 條<br/>政務人員因公死亡，除依本條例給與公、自提儲金本息外，並按最後在職時之俸給標準，<u>加發十個月之俸給總額</u>。</p> <p>前項因公死亡，指下列情事之一者：<br/>一、冒險犯難或戰地殉職者。<br/>二、執行職務發生危險以致死亡</p>                                                                                             | <p>按撫卹制度係為照顧死亡者之遺族生活，並非給予其本人，故無須針對「政務人員」或「常任人員」職務性質而有所區別。相較於公務員撫卹法第四條，原條文未有「年撫卹金」之設，容有未妥，故應比照公務人員撫卹法第四條增訂年撫卹金制度，並於原條文中增訂第四項，說明計算</p>                                           |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                        |                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>二、執行職務發生危險以致死亡者。</p> <p>三、公差遇險或罹病以致死亡者。</p> <p>四、在辦公場所發生意外以致死亡者。</p> <p>五、於辦公往返途中遇意外危險以致死亡者。</p> <p>前項因公死亡情事之認定標準，於本條例施行細則定之。</p> <p><u>第一項年撫卹金給與標準，給與如下：</u></p> <p>一、<u>任職每滿一年，給與一個半基數，尾數未滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。</u>任職未滿<u>六個月</u>者，給與一次撫卹金，不另發年撫卹金。</p> <p>二、<u>基數之計算，以政務人員最後在職時之本俸加一倍為準。</u></p> <p>三、<u>年撫卹金基數應隨同在職同等級公務人員本俸調整支給之。</u></p> | <p>者。</p> <p>三、公差遇險或罹病以致死亡者。</p> <p>四、在辦公場所發生意外以致死亡者。</p> <p>五、於辦公往返途中遇意外危險以致死亡者。</p> <p>前項因公死亡情事之認定標準，於本條例施行細則定之。</p> | <p>方式，且不設任職最低年限之優惠規定。</p>                                                                                   |
| <p>第 15 條</p> <p>政務人員受有勳章或有特殊功績者，得增加給與；其增加標準，由政務人員評審委員會制定與評定。</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>第 15 條</p> <p>政務人員受有勳章或有特殊功績者，得增加給與；其增加標準，由<u>考試院會同行政院</u>定之。</p>                                                   | <p>原條款規定增加給與標準由<u>考試院會同行政院</u>定之，惟此易引發分贓知道德風險，亦淪為流於形式之不良副作用，故應組成中立性甚高之「評審委員會」，依法定程序，評定退職或死亡政務人員之「功勳等級」。</p> |
| <p>第 18 條</p> <p>政務人員在職死亡者，應給與殮葬補助費與<u>年撫卹金</u>，所需經費由銓敘部編列預算支給。所需經費由銓敘部、直轄市政府及各縣</p>                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>第 18 條</p> <p>政務人員在職死亡者，應給與殮葬補助費，所需經費由銓敘部、直轄市政府及各縣（市）政府編列預算支付；其給與標準，由</p>                                           | <p>原條文規定政務人員在職死亡者，僅給與殮葬補助費，對於遺族毫無照顧措施，違背撫卹制度之意旨，故原條文除了保留殮葬</p>                                              |

|                                  |             |                          |
|----------------------------------|-------------|--------------------------|
| (市) 政府編列預算支付；其給與標準，由考試院會同行政院定之。  | 考試院會同行政院定之。 | 補助費外，仍應增設年撫卹金，維持對於遺族最低照顧 |
| <u>前項關於年撫卹金之計算，準用第十四條第四項之規定。</u> |             |                          |



# 參考文獻

## 壹、中文文獻

### 一、期刊

- 1.王文忠，政務人員法律規範之探討，考銓季刊第 45 期，95 年 1 月，頁 98。
- 2.江銀士，政務人員法草案及政務人員俸給條例草案簡介，考銓季刊第 45 期，95 年 1 月，頁 80。
- 3.呂明泰，政務人員退職給與制度的再思考，公務人員月刊第 132 期，96 年 6 月，頁 12。
- 4.呂淑芳，政務人員退職撫恤條例及其附屬法規重點介紹，人事行政第 148 期。
- 5.吳容明，政務人員相關人事法制之研究，考銓季刊第 37 期，93 年 1 月，頁 1 以下。
- 6.吳泰成，積極重件政務人員退職制度，公務人員月刊第 132 期，96 年 6 月，頁 2 以下。
- 7.李建良，論政務官的責任規範與法制建構—淺析「政務人員法草案」，公務人員月刊第 14 期，頁 21 以下。
- 8.李建良，論停職處分的停止執行，台灣本土法學第 96 期，96 年 7 月，頁 176 以下。
- 9.林文燦，政務人員給與制度的策略研究，空大行政學報第 14 期，93 年 8 月，頁 129 以下。
- 10.林春美，我國政務人員退職制度之研究，公務人員月刊第 90 期，92 年 12 月，頁 24 以下。
- 11.林明鏘，論政務人員之懲戒與暫時先行停職，台灣本土法學第 96 期，96 年 7 月，頁 136 以下。
- 12.施能傑，政府政治性人力退職給與問題的分析，公務人員月刊第 90 期，93 年 5 月，頁 13 以下。
- 13.施能傑，政務人員體系的新制度設計，考銓季刊第 45 期，95 年 1 月，頁 1 以下。
- 14.銓敘部退撫司，現行政務人員退職撫恤制度之檢討，公務人員月刊第 53 期，89 年 11 月，頁 7 以下。
- 15.銓敘部退撫司，因應政府改造重行建構之政務人員離職儲金制度，公務人員月刊第 90 期，92 年 12 月，頁 5 以下。
- 16.銓敘部退撫司，重行建構之政務人員退職撫卹制度，公務人員月刊第 95 期，93 年 5 月，頁 4 以下。

- 17.董廷璽，政務人員制度法制化芻議--行政／政治價值頻譜之探討〈上〉、〈下〉，人事月刊第 43 卷第 4 期、5 期，2006 年 10 月、11 月，頁 12 以下。
- 18.蔡良文，人事行政學—論現行考銓制度，修正三版，2006 年 10 月，五南圖書出版社。
- 19.蔡良文，論我國政務人員法制之建構與運作，考銓季刊第 45 期，95 年 1 月，頁 20。
- 20.蔡宗珍，公法上之比例原則初論：以德國法的發展為中心，政大法學評論第 62 期，88 年，頁 75 以下。
- 21.劉昊洲，政務人員退職酬勞金給與條例修正案評析，人事行政第 129 期，88 年 8 月，頁 12 以下。
- 22.劉昊洲，政務人員離退制度之過去、現在與未來，公務人員月刊第 90 期，92 年 12 月，頁 14 以下。
- 23.劉昊洲，政務人員退職撫卹條例之檢討，公務人員月刊第 122 期，95 年 8 月，頁 11 以下。
- 24.鄭淑芬，政務人員離職儲金改採集中方式管理初探，公務人員月刊第 132 期，96 年 6 月，頁 28 以下。
- 25.顏秋來，政務人員三法之再檢討，公務人員月刊第 122 期，95 年 8 月，頁 2 以下。
- 26.蘇永欽，獨立行政機關委員的停職問題，台灣本土法學第 96 期，96 年 7 月，頁 141 以下。

## 二、專書

1. 三民書局，大法官解釋彙編，96 年 1 月 6 版，頁 707 以下。
2. 李鐵，《中國文官制度》，中國政法大學出版社，1989 年 7 月初版參照。
3. 林明鏘，《公務員法研究（一）》，2005 年二版，學林出版社，頁 6 以下。
4. 吳庚，憲法的解釋與適用，三版，93 年 6 月，三民書局，頁 162 以下。
5. 陳淳文，比例原則家權力，行政法爭議問題研究〈上〉，五南書局，89 年 12 月，頁 91 以下。

## 三、新聞

- 1.中國時報，民國 96 年 7 月 28 日 A2 版社論，〈政務官還在乎責任倫理嗎〉。
- 2.聯合報，民國 96 年 8 月 20 日一版，有關政務人員退職後擔任之民間企業職務報導。

## 四、研究計畫

- 1.張世賢，我國政務人員職務設置及相關法制之研究，考試院研考會研究計畫期末報告，93 年 2 月。

## 五、政府出版品

- 1.王廷懋，全國司法改革會議公務員懲戒制度改革之商榷，司法院編印，公務員懲戒制度相關論文彙編，93 年 12 月。
- 2.考試院編印，常用考銓法規彙編，96 年 7 月。
- 3.司法院編印，司法院大法官解釋續編(十四)，90 年 12 月。
- 4.銓敘部編印，銓敘法規釋例彙編，96 年 7 月。
- 5.銓敘部，美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編，93 年 5 月。

## 六、國內網站

- 1.全國法規資料庫網站 <http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1S0080021>，最後瀏覽日 96 年 10 月 20 日。
- 2.銘傳大學傳播學院銘報即時新聞 <http://mol.mcu.edu.tw/show.php?nid=87998>，網頁最後瀏覽日 96 年 10 月 30 日。

## 貳、外文文獻

### 一、專書期刊

- 1.Bracher, Christian-Dietrich:Vertrauen in politische Anschauungen und persönliche Loyalität bei beamtenrechtlichen Auswahlentscheidungen,DVB1,2001,S.19.
- 2.Dagtoglou, Stk V1, S.127.
- 3.Franz, DÖD ,1999, S.49.

4. Haas, in: Siedentopf, (Hrsg.) Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, 1989. S.58.
5. Hattenhauer, Beamtentum im Parteienstaat, ZBR ,1993. S.1 ff.
6. Jarass, Politik und Bürokratie, 1975. S.140.
7. Kugele, Der Politische Beamte, 2Aufl. 1978. Menzel, DÖV 1970 °
8. Jürgen Lorse, Entwurf eines Führungskräftegesetzesstärkung oder Erosion individueller Führungsverantwortung?, ZBR 2002, S.73ff.
9. Menzel, Eberhard Parteienstaat und Beamtentum, DÖV ,1970. S.440
10. OVG Koblenz, Versetzung in das Amt eines politischen Beamten, DÖV. 2002 .S.960.
11. OVG Münster, rechtsprechung, DÖV ,1974. S,166.
12. Priebe, Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses bei politischen Beamten und Kommunalen Wahlbeamten, 1997. S.22.
13. Schunke, Die politischen Beamten, Diss. jur. Saarbrücken 1973, S.140.
14. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S.675
15. Wacke, AÖR ,1991, S. 458 °

## 二、德國法院判決

1. BVerwGE 52, 34.
2. BVerfGE 7, 163.
3. BVerfGE 8, 352.
4. BVerfGE 9, 281.

## 附錄一：政務人員退職制度及相關問題研究期中報告開會紀錄

郭光雄主席：

謝謝林教授的演講，聽起來蠻有趣的。做政務人員的呢，聽起來覺得很溫暖，像我，那別人聽起來更溫暖，因為我是適用那個舊的條例，我有滿兩年，沒有滿兩年的聽起來會更溫暖。那我們就請與談人，是不是吳委員先來。

吳泰成委員(考試院考試委員)：

主持人郭委員、引言人林教授、還有另外一位與談人彭教授、各位與會的學術界還有公務界的老朋友、各位女士、各位先生好，今天有機會跟三位學術界的大師同台，那我非常的榮幸。這一個場次的主題，我個人也是政務人員之一啦，是人事法制長年的工作者，簡稱長工，這次前來參與也要感謝主辦單位給我這個機會，爲了把握時間，我有一個書面的東西，我想就盡量照書面來跟各位報告。

首先，引言人林教授這一篇大作把我國政務人員退撫制度及相關問題加以介紹並研討評析，對於現制內容提出相當的批判，同時還介紹德國政務人員的退撫制度，列出可供我國參考的地方，最後歸納出十個結論以供制度設計變更的參考，那整篇文章資料蒐集相當的用心豐富，評析論述也相當的客觀公允，確實可供我國有關機關改革政務人員退撫制度的重要參考。其次我要報告的是我國政務人員的人事法制其實並沒有完整的建構，這跟我國政治發展及文官制度的發展當然有關，這不必多說。那原來爲了因應需要，所以先建立政務人員所謂的退撫制度，這個建制到今天分成三個階段，那剛剛林教授在報告裡面也有特別強調出來。

一、首先第一個階段，政務官退職酬勞及給與條例這個情形，原稱爲政務官，它是一種恩給制，完全由政府預算來支付，它制度設計的內容其實是跟常任文官接近，對當事人是有比較完整的照顧，但跟政務官職務的屬性顯然就有點出入。

二、第二個階段，所謂政務官退職酬勞金給與條例這個情形，它把政務官改成政務人員，把內容稍微做一個修正，另外最主要就是它建立了一套制度，這一套制度是跟常任的公務人員一樣的，改變成共同籌款制，政府撥繳百分之六十五，政務人員自繳百分之三十五，那內涵也有一些修正，大致是前一個時期的延伸。那這裡要補充的就是說，其實它仍舊有恩給制的意涵在內，因為百分之六十五、百分之三十五這仍舊是有這樣的意思。那為什麼有這樣的意思，因為畢竟政務官也是公務人員，所以我們也可以解釋說，現在常任人員的共同籌款制仍舊有恩給的色彩。那麼第二個階段的這一套制度，很多人就沿襲前一個制度的精神，所以原來制度上的缺失仍舊存在。

三、第三個階段，也是今天我們要討論的重點，就是 93 年 1 月公佈，溯自 93 年 1 月 1 號施行的這一套制度。其實這一套制度在考試院的研究，在第 8 屆、第 9 屆、第 10 屆都有一貫的看法，在 84 年 7 月的時候就討論通過了一個叫做重新建構政務人員退職制度的 8 點原則，這裡面希望做一個適度的切割，然後作為過渡時期信賴保護的設計等等。但是當時在第 8 屆考量到一些主客觀的因素，所以配合公務人員那一套改成共同籌款制這個部份先走，先有修正的法案，至於說全套的設計、根本性的改革，把 8 點原則通通擺上去的設計，其實已經討論完畢，但到第 9 屆才提出，後來沒有完成立法，因此在第 10 屆上台沒多久重新會銜再送立法院。但是問題就出在立法的過程產生了很多特殊的狀況，整個政務的氛圍不好，政黨的角力過於激烈，因此我們考試院所提的法案受到大幅度的修改，把本質精神都喪失了。立法的過程中，我們的主管機關在立法院也相當盡心力的希望能維持當初送出去的版本，結果沒有成功，那麼內容有關的缺失剛剛林教授都講的非常詳盡。

利用今天與談的機會，就政務人員退職制度的相關問題，我提出以下幾點的淺見：

一、首先就是政務人員的範圍跟分類以及在法制上的設計。政務人員這個詞，是民國 85 年以來新的用語，原來是政務官，後來變成政務人員其實是牽涉到我國公務人員基準法研究設計的時候，為了人事法制處理上的方便，所以把它擺進來，那同時把有任期保障、獨立行使職權、特殊任命程序的這些人擺進來，這是人事法制上的一個分類與設計。這一個分類與設計到目前

為止，在其他配套的法制上都仍舊接受這一個觀念，不過嚴格說來，政務人員底下的確是分兩類，我個人是分成政務官跟獨立行使職權的政治性任命人員，林教授的大作裡面是區分為無任期保障的政務人員跟有任期保障的政務人員，我覺得也很有道理，林教授的想法跟我的想法接近。那最主要就是說，在第一步細部的人事法制的規劃設計，其實在政務人員底下的這兩種人是還可以再做一些細部的差異性的規劃，也不是不可以，所以有關退撫制度的設計上，有沒有在大同之中要有一些小異，是值得研究的。

二、其次第二點我要提的是，政務人員的離退機制有待建構。所謂離退機制我指的是退場的機制，在人事法制上我們看到有所謂任期屆滿卸任、辭職獲准、另有任用免職、因案撤職以及一般免職，一般免職可能會很少看到。最近釋字第六一三號解釋裡面就提到違法失職、情節重大「得停職」，這個停職實際上也對他產生幾乎接近免職的作用，那麼本來政務人員這一套運作，我們經常聽到這幾句話：「上台靠機會，下台靠智慧；上台看身段，下台看背影。上台的時候身段要漂亮，下台的時候背影要漂亮。再來還有講：上台不論條件，下台不問原因。過去下台的時候多半很識趣的，大家皆大歡喜，但是這些年來我們看到越來越不是如此，這個當然就產生了一些問題。

那麼考試院跟行政院會銜送的這個政務人員法的草案裡面，提出一個精神叫：他律跟自律雙重並行。所以裡面特別強調說我們政務人員的去留問題牽涉倫理義務跟複雜的政治考量，以至於採取他律跟自律雙重並行等等的想法。那在這個法的二十一條、二十二條多做了一些自律跟他律的規定，不過有關規定的內容還是蠻抽象的，尤其第二十二條但書說：「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。」但是實際上，現在的政治現象我們可以看出來，這一個「自律」啊，其實是無法期待的，那麼因此要靠「他律」。「他律」就牽涉到法律明文規定的問題，所以剛剛講的草案第二十二條的規定日後在執行的時候可能還有很大的爭議，譬如說：「不得任意免職」，那得免職的權是歸誰？我是總統提名，立法院通過的，那現在誰來免職？會有此一疑問。再來，程序如何？條件如何？那可能我們那個草案寫得太簡略了一點。

三、第三點就是個人對於有關政務人員退職制度設計上應該考慮的幾個原則：

1、第一個是應該尊重政務人員的基本權利，林教授剛剛也提到，勞基法之後勞工的退休的權利，再加上前一、兩年修正有關勞工退撫這一套制度，那實際上已經達到相當的水準。再其次，公務人員來講，技工、工友、司機是適用勞基法，所以有完整的保障，那公家機關裡面的聘僱人員八十四年開始也實施了所謂離職儲金制度，那最近比聘僱人員還外圍的兩、三萬人好像也要開始實施勞基法。所以，常任文官、公立學校教職員、技工、工友等等，整個公務體系通通有法可依，惟獨政務人員的這一個部份，而這一個部份裡面又做了一個區隔，剛剛林教授報告的很清楚，所以這一個部份應該要重視其基本權利，他有工作就應該有退撫方面的一個處理，不管你方式設計如何那是另外一回事，但這是起碼的一個權利，所以必要的話，把那個限制的條文先修一條也是個辦法。

2、其次第二個要配合政務人員的屬性。政務人員具有高度的政治性，具高風險低保障等等，我認為在現階段制度設計上，用確定提撥制或者固定提撥制，用共同籌款制的設計大概是比較可行。其實剛剛林教授也提到，對政務官任期越來越短，而且不問他的過去是軍公教什麼背景，這個階段，坦白說，你通通用恩給制也不是不可以，只是說所有都已經走向共同籌款制的時候，獨對政務人員用恩給制大概也行不通。

3、第三個要配合政務人員的地位。政務人員如果我們給他很高的薪水，就可以不用考慮他退休退職如何設計的問題，薪水夠高他就可以自己想辦法，但問題是現在我們不可能過高，甚至只是一個很普通的待遇，因為牽涉到十二、十三、十四職等比照的政務官要跟同等級一致的問題。不可能拉高之下，所以現階段我們還是要考量，譬如說以薪資維持一定的比例，我們是不是要維持到你任職了一年只能給你一個月的退撫金，這樣你扣掉了自繳還不到一個月，是不是跟薪資的比例可以拉高一點，他自己存也存多一點。再其次，公給的比例應該再拉高一點，譬如說不要用六十五、三十五，可以用其他的比例。

4、再其次有一點，要配合社會對政務人員的期待。假設說對能力不足的政務人員或者任期



未達半年就倉惶下臺、不能勝任的，每令國人失望啊，不應給予全額的退撫儲金，只能允許其領取這半年不到的自繳的本息，應該這樣來使任命政務官的人或擔任政務官的人能有所警惕。

最後一個小的結論就是說，我們希望政務人員的這一個法制，因為政務人員也是公務員，而且他對國家政治運作扮演重要的角色，能不能全力以赴為國服務，造福全民，實待我們法制面的建構，這對我們考試院、行政院提出的幾個重要法案，還有已經實施的這一套現行的退職撫恤條例，能不能盡快對特殊的不合理的條款趕快修正，這是我個人的一個期待，謝謝。

**郭光雄主席：**

謝謝吳委員的這個看法，很可惜受時間的限制，剛才林明鏘教授也一樣，吳委員也沒辦法暢所欲言。那下一位就請我們的彭教授，他也是我們多年的好朋友，我們來歡迎彭教授。

**中央研究院歐美研究所彭錦鵬教授(亦為台灣大學政治學系教授)：**

主席郭委員以及在座的各位貴賓，非常感謝有這個機會來參加這次的研討會，那各位手頭上拿到的這份文件，是我今天早上凌晨完成的，其實我原本已經寫好了，但是呢，忘了儲存，就重新再來，原稿大概有五千字。

那這個問題很大，我先講結論，我的看法是這樣子，林老師這篇文章真的是太棒了，那書面他都有寫，我就不講了。我早上來一問才知道原來這是研究計畫，我就在想說怎麼會有老師寫一份論文寫的這樣詳細。寫的那麼詳細啊，我還沒仔細看，但是我在想，重點到底在哪裡呢，九十三年通過的，那考試院到現在也都還沒動過，明明就是一個那麼樣荒唐的制度，卻沒有改進。我覺得不要求全，該改的要趕快改，我們明明看到它的定時炸彈，可是我們卻在等它全部一起改好，為什麼不把考試院所提出退休制度的一些改革，可行的部分立刻實施呢？這沒有什麼阻力啊。

所以我覺得第一點啊，林教授所提出來的一些建議，如果是可行的、是對的，就要趕快做，因為要全盤改好像還蠻困難的，我舉一個例子好了，總統副總統我們應該給他怎麼樣的退職禮

遇呢？我們只要稍微看看其他國家的法律，很容易就可以有一個學習的目標。那我們九十二年呢，我書面有提到，九十二年十二月三十一日凌晨零時二十一分才通過一個政務人員退職撫卹條例，那最後是一個政黨權力的拔河，他拔的目的是要給人民一個期待，就是說為什麼政務人員，用政務官的字眼比較熟悉，這個政務官看起來不怎麼樣啊，可是他只要混一混，混個兩年，加上他原本就有文官的資格的話，他馬上就可以拿到非常大的暴利，林教授不同意說這個叫做暴利啦，可是如果從民眾的角度看，從文官制度的角度看的話，他確實是一個暴利啊，那是比例的原則嘛，就我們在怎麼樣的環境裡面去看這樣的制度上的變遷。

那這樣的退職條例呢，就使得我們有很多的政務官，他原來是擔任常務官，不怎麼樣的，沒有資格來擔任這樣一個很重要職位的，不管是基於能力也罷、表現也罷、個人特質也罷，可是他一旦擔任了政務官，他馬上有加倍的獲利，就是暴利。我們達到了那樣的目的，就犧牲掉論文裡所提到的其他問題。

好，那我接著要講一個觀念。我們學者裡面，有很多人在當時立法過程都覺得說，政務人員呢，一定要把他和常任文官切割，可是並沒有想到說我們的政務人員數目還算蠻多的，在國際上的比較我們還算蠻多的，而且這些政務人員又非常可能是從我們高階文官裡面去拔擢進來的，那他們能不能回任呢？這是一個非常重要的人力資源，結果透過了這樣一個退職條例以後，我們常任文官現在都不太敢去擔任政務官了，這對國家、政府、人民都是損失。我們有沒有給政務官一個高所得呢？林教授剛剛提到說高風險、高所得、低保障，我們有沒有高所得？也沒有啊。我們合不合理呢？看看其他國家的例子，好像也不是挺合理，因為我們就是搭便車搭到我們常任文官的俸給架構裡，並沒有單純的、特別好的一個待遇。那假設我們有八成的常任文官有可能擔任政務官，然後他又可以來回任，那不是很好嗎，因為他在擔任政務官的期間，他的年資照樣計算，這一樣是為國服務啊，照樣就解決問題了嘛。可是老實講，就因為很多學者說一定要切，區分的這麼嚴格，這也許是對的啦，但是在實務上，各位可以看我的書面，你只要能夠回任就好，年資繼續計算就好，我們可以這樣做為什麼不這樣做呢？

我想我下面就稍稍來為大家解說一下，我不知道林老師的研究計畫裡面有沒有提到其他國

家，如果我們把世界各國的情況作一個光譜式的分析，可以發覺到很多我們沒有注意到，大家都不太熟悉的國家。這個光譜的一端是英國，英國的政務官多少人呢？在保守黨下臺之前只有三十幾個人而已，然後到了工黨這個階段也不過七十幾個人，現在大約有八十幾個人，所以非常好處理。另外，如果你去看很多歐洲的國家，比方說芬蘭這些小國啦，還有稍微比較大國，跟我們差不多的荷蘭啦，那也就是一個部一個政務人員而已啊，十三個部十三個，那其他再加起來也不過二十幾個啊，所以他問題很容易解決啊。

那另外一端，是三千五百多人，那是美國。那我們是在中間，法國、德國也在中間，那法國是比較複雜一點啦，我建議大家看文章。那英國的情況，他們的政務人員雖然人數少，但是要怎麼樣來決定他們的薪水呢？是決定於他們工作的重要性及責任，所以他們有一個叫做「工作評價」，然後針對個人來講，他還有一個是由特別顧問待遇委員會來決定，所以是按照職位又按照個人來決定的，他們的薪水是非常高的，比常任文官都還要高的，跟首相是差不多的。那美國這個部份，他基本上是用不同的俸表制度，包含他的首長俸表制度以及其他的俸表制度。那我們呢，就是掛在我們一般俸表制度，所以難提高錢。

我們接著看，那我有一點錯誤喔，我們的政務人員離職的話，只有一個月的薪水。好，那我們看看美國到底是什麼樣子，美國的政務官離職，都可以得到一筆未休假給付，那政務官離職的時候並沒有離職金，非常任文官或者機要人員都不能領取離職金，那離職人員可以申請失業補助，各州的規定不一樣，那我也不多講。他如果回任的話，基本上他就是能夠接續他的常任文官的待遇，也就是說單純的美國的政務人員離職待遇呢，也不是很好。那英國的政務人員離職的時候，可以領到三到六個月的薪水喔，這個離職津貼，他們也有一些工作限制，譬如說兩年內再就業的話，必須得到企業任用顧問委員會的審查，但是就英國來講，他們的政務人員因為人數很少，而且都是有特別專長的，所以他下來完全沒有問題，人家都搶著要。所以他們是因為有非常高的能力來擔任政務人員，所以下台之前就已經開始在找工作了，下台以後的工作待遇也都非常高，他們也不需要什麼離職待遇，只要三到六個月的薪水就夠了。那我們現在一個情況就是說，擔任政務人員就常任文官而言是一個職位的提升，也許以後可能可以找到比較好的工作，但是不知道，我們有很優秀的人也有不見得這麼優秀的，所以他退職後不見得都

能到民間來發展。

好，那我們來看一下退職之後工作的一個辦法，我們說英國是一個極端，他沒有錢。那美國的部分呢，按照日本的工作白皮書，他所計算的，政務人員的來源，聯邦政府是百分之三十五，民間是百分之十八，我特別要講的是聯邦政府百分之三十五，那三分之一是來自於常任文官，可是擔任政務人員之後，他回到聯邦政府的比例呢，很顯然是下降的，只剩下三分之一的人會回到聯邦政府，也就是說另外三分之二就跑到民間企業去。那他們在任的時候，有沒有什麼工作保障呢？我用兩個字來形容，叫做「合宜」，合宜的意思是說如果是出身常任文官的這些人，他並沒有要求回任常任文官的權利，各位要注意喔，他們這是實施很久的制度，所以顯然一定相當合宜的，因為基本上政務人員就是隨時來來去去的，所以一定要找出一個平衡點出來，他們必須用競爭的方式來爭取比他們原來常任文官更高的職位，如果是要爭取與他原來常任文官職位相同的職位，聯邦政府可以免除競爭直接任用，那聯邦政府也不必要給他原來相同的薪水及職等，不過還是有可能給予他當時在擔任常任人員的最高薪水，講白話一點，他是可以回任的，而且回任他原來的職位。那我們的話，剛剛林教授提到，政務人員就不能夠回來擔任常任文官這個比較低的職位，我覺得制度會決定人的行為，只要我們建立制度的話，他就高高興興的去擔任政務人員，然後還可以回來原來的職位，有何不可？了不起換到別的單位就好了嘛，久了大家就習慣了，我想這就是我所謂合宜的機制。

那至於說德國這個例子，我比較不建議啦，德國是全世界難得的有所謂政務性文官，那麼擔任政務人員以後，隨時隨政黨來輪替，一輪替的話馬上就要退休，我覺得不妥，原因在什麼地方呢？在德國這樣一個法治的國家，他又加上了政黨輪替，非常的不頻繁。他那麼不頻繁還好，如果頻繁的話很麻煩，會造成常任文官想要去挖一個位子，就算搞不好的話，了不起我暫時性的退休，這個有太多太多攀延附會的情況，我覺得還是不妥。

總而言之，林教授所提出來的，我覺得很多具體的建議啊，能改就趕快改，只要是合理的建議，大家覺得符合國民期待就可以了，那也要看看世界各國的情況，我覺得這是我們未來要努力的方向，謝謝大家。

**郭光雄主席：**

政務人員這個問題，很多人都會認為跟我沒什麼關係，想說我也不會去做政務官，很多人都不關心，但事實上啊，直接沒有關係，間接都有關係，因為政務官做一些政策，那錯誤的政策會間接直接影響到你。

剛剛聽林教授說的，頗有同感啊，比方說現在叫我去做行政院什麼首長，你弄再多錢啊，我都不可能去，因為去了之後你前面呢，比方說我現在在學校當教授，那就一定要切斷，等於說斷掉再去做政務官，那做一年就一年的遣送費，兩年就兩年的遣送費，其他也沒有啊。所以當時九十三年一月一號通過的那個案子，我也在考試院，我們相關的部會首長，包括院長副院長在內，都非常的出力，但是因為當時立法院的政治生態，就造成現在的結果。

林教授這個報告，還有彭教授、吳委員，他們三位可以安排到立法院去做報告，因為這個要不要改是操控在立法院。那至於這中間很多不合理的地方，引言人和與談人都有很明白的指正。那我們還有一點時間，好，那請吳委員。

**吳嘉麗委員(考試院考試委員)：**

不好意思，我搶先發言。那我想剛才幾位教授談到德國、英國、美國相關的政務官跟常任文官之間的流動制度，有一點我好像沒有聽到的就是，這些西方國家他們的退休跟年金制度與我們是不一樣的，譬如說他們有基本年金，只要有納稅的國民，不管你在哪裡工作，我的基本年金是可以一直累積的，所以那個職業年金部份或許會受影響，可是不是那麼大。可是我們台灣這個制度是不一樣的，我們軍公教是一個系統，「教」裡面又分公立學校、私立學校，然後今天勞工又有了變動，有所謂攜帶式年薪制度，所以讓人員流動之間，退休就受到了嚴重的切割與影響，那我想我們在談論退休或者政務官退職制度的時候，要考慮台灣目前的背景現況再來做特殊的設計，那也可以跟西方國家做一個區隔，謝謝。

**李慧梅委員(考試院考試委員)：**

今天教授的報告，研究的名稱是政務人員退撫制度及相關問題的研究，我想剛才報告人跟與談人談了很多退職制度下的問題，那很多牽涉到政務人員本身權益的部分，特別是他退職給與以及他退職之後如何回任的問題，我想這個東西的談論在過去這幾年相當多，一般人也慢慢認識到這個問題的重要性，但是我想最後對這整個社會還有立法院，要提高他的說服力的時候，我想在這邊提出幾個意見給林教授在期中報告之後，對於這個方面的建議。

就是說除了政務人員本身的權益之外，在九十三年一月一號實施以來已經四年了，這四年當中，政務人員的任用，要去延攬的時候實際碰到的問題，目前願意、可以來的，大部分是從「公」來的，甚至少部份從民間來的，他們的意願是受到很大的影響，那到底現在願意來的是哪一樣的來源，包括他的年齡還有年資，那地方在延攬政務人員的時候，像台北市，通常都碰到很大的困難。我們常任文官現實上大部分都是從「公」跟「教」來的，那把這些實際上的問題能夠有一個統計跟了解調查以後，我想呈現出來資料所帶來的衝擊，不只是政務人員權益的問題，而是我們國家以後政務官的來源，這個人材的來源、素質、組成，希望能把這方面的資訊納入這個研究計畫裡面，我相信這樣一個東西出來以後，對社會大眾，對立法院會更有說服力，而不是單單著眼於政務人員權益本身，這能夠平衡這樣的說服論述他的內涵，我覺得對於這整個草案應該是要更著墨、更強化的。

#### 考選部蔡恆翹先生：

我發言就是就是代表我們非政務人員的人，非常關心我們政務官的前途。

剛才聽了幾位教授的報告，吳委員李委員的說法，我感覺到就是說，政務人員也好，常任文官也好，都是為國家在服務，那今天為什麼設計這種體制，誠如李委員所講的，過去大家是搶著當政務官，現在怕都怕死了，就是這個機制的問題，誠如彭教授說的，制度會影響一個人的行為。

那我提出一個想法就是說，是不是請我們林教授在做期末報告的時候斟酌，因為誠如吳委員說的，我們整個體制，還是要尊重我們過去的傳統文化，西方的當然可以參考，但是一定要

跟我們整個國情文化，老百姓的一些思維，能夠取到一個平衡點，這個平衡點就是這種機制設計出來，大家都可以接受，出將入相嘛，古時候就有這種機制，那出來當政務官，回去又當常任文官，如果這種體制能夠設計的進退自如，有彈性，這樣各種人材就會進來，不要一刀切，這樣就會變得很僵化，想要為國家貢獻的人不敢去，去就被犧牲掉了，如果從這方面著墨的話，讓整個機制活絡起來，這是我們所樂意見到的，謝謝。

## 附錄二：期中審查會回應表

| 審<br>查<br>委<br>員      | 意<br>見                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 回<br>應                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 吳<br>泰<br>成<br>委<br>員 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有任期保障的政務人員與無任期保障的政務人員，二者於有關退撫制度設計上，是否有必要於細部規範有所區別？</li> <li>2. 政務人員法草案第二二條但書『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。』之規範，得對有任期保障的政務人員為免職決定者為何？其中程序應如何規範？條件又應如何規範？</li> <li>3. 因牽涉到十二、十三、十四職等比照的政務官需與同等級一致，在現今國家財源限制下，政務人員薪水無法大幅調升，薪資比例與公給比例是否可再提升？</li> </ol> | <p>1. 釋字第 589 號解釋指出：「憲法對特定職位為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與應隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員同，此不僅在確保個人職位之安定而已，其重要意義，乃藉任期保障，以確保其依法獨立行使職權之目的而具有公益價值。故為貫徹任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴益，即須充分加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨，並與憲法上信賴保護原則相符。」；釋字第 613 號解釋亦指出：「行政院院長更迭時，獨立機關委員若因享有任期保障，而毋庸與行政院院長同進退，雖行政院院長因此無從重新任命獨立機關之委員，亦與責任政治無違，且根據公務員懲戒法第四條第二項規定，行政院院長於獨立機關委員有違法、失職情事，而情節重大，仍得依職權先行停止其職務，因行政院院長仍得行使此一最低限度人事監督權。」，上述二號解釋說明了在憲法層次、與在法律層次的有任期保障政務人員，由於任期保障代表著獨立行使職權的公益目的，故相關退撫制度設計將不能使該目的有所折損，甚至與任期保障有間接關聯的制度亦包含在內，例如在法規變動時，信賴原則保障的對象應該有不同的考量。</p> |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>惟針對撫卹制度設計方面，由於本研究計畫認為撫卹制度係對其遺族之照顧，此無關政務人員或公務人員，亦無須區分有任期保障政務人員，或無任期保障公務人員，皆應須等同對待。</p> <p>2.有任期保障之任務人員，可分為憲法上與法律上二種，二者免職規範之設計，在我國目前皆有困境。現行僅有法律上任期保障的政務人員免職，實務和學說已有暫時結論，以下僅就此說明。</p> <p>對有任期保障的政務人員為免職決定者為何，該問題的核心涉及到我國憲法體制究為總統制、雙首長制，亦或內閣制之爭，這個問題即使到第七次修憲後的今天，學者實務間仍未有定論。</p> <p>在釋字第 613 號解釋中，大法官迴避了該問題，雖未指出我國憲政體制，但於該號理由書中說明：「於我國以行政院作為國家最高行政機關之憲法架構下，賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限，俾行政院院長得藉由對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託，就包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治。」，與後段「立法權對行政權所擁有關於獨立機關之人事決定權之制衡，一般表現在對用人資格之限制，以確保獨立機關之專業性，暨表現在任期保障與法定去職原因等條件之設定上，以維護獨立機關之獨立性，俾其構成員得免於外部干擾，獨立行使職權。」，可得知大法官認為對於有任期保障政務人員之人事決策者，在立法院所掌控的權力僅在以下範圍內：1.用人資格之審核 2.任期保障 3.法定「去職原因」之設定…等，立法機關僅掌有組織制度設計上之權限，而行政院掌有具體的人事決策權限，其可決定</p> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|       |                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                                                                        | <p>被提名人員，於該政務人員有違法失職等重大原因時，亦掌控使該等人員之去職權力。大法官如此解釋，緩衝了任期保障和責任政治間緊張關係，行政院可行使「最低限度人事監督權」，這樣才能維繫向立法院負責之關係，而與責任政治無違。在我國憲政體制尚未有定論時期，目前僅能以大法官見解為依歸，若之後憲法有若干新修正，此見解亦有被推翻之可能。</p> <p>至於免職程序，有任期保障政務人員，相較於一般政務人員，更要求公正性，此等公益性濃厚之設置目的，免職程序因如同本研究計畫文中所建議，須符合最低度的正當法律程序法律原則要求，至少最低限度的事前告知程序必須具備，並且賦予該等人員陳述之機會。而本研究計畫亦認為，在免職條件必須具體陳列，但具體條件之設計須視該等有任期保障之政務人員其所屬機關屬性之要求，如此始能量身訂做，而達免職條件明確性之要求。</p> <p>3.關於調升政務人員之薪俸問題，乃屬立法政策，應由政務人員俸給法草案中加以解釋。</p> |
| 彭錦鵬教授 | <p>德國政務人員隨時隨著政黨輪替，輪替即退休之體制，係基於該國政黨輪替非常不頻繁，其制度之背景，是否足供我國為參考對象，恐有疑問。</p> | <p>我國與德國制度背景雖有所差別，但實務上卻運作出類似的情形，即政務官多由事務人員擔任，而僅在德國有一套完整政務人員與事務人員轉換機制，故相當有參考之價值。</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 吳嘉    | <p>德、英、美等西方各國政務人員與常務人員間的流動制度，因其退休與年金制度與我國有所差異，故我們是否應針對台</p>            | <p>各國制度背景雖有不同，但其中精神，仍有可參考之處。而本研究報告針對台灣特殊情形，已於緒論及相關部分中有所著墨。</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

|                       |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 麗<br>委<br>員           | 灣目前背景再為特殊設計？                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 李<br>慧<br>梅<br>委<br>員 | 我國政務人員來源多源自公領域，若能調查少部分來自私領域之民間人員來源為何，吸引其意願之因為何，其年齡與年資之資訊，將此實際上之問題統計出來，對於社會大眾較有說服力。 | <p>由於本研究計畫主要係針對「政務人員退職撫卹條例」之規範，重新為法律層面之分析，檢視該條例不符合現行法律原理原則之處。而該條例第三條第二項規定，政務人員非由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，除非符合因公傷病退職或死亡撫卹外，並無適用離職儲金制度，以其任用前之身分為劃分標準，認為對於同為政務人員身分的該等人員差別對待，卻無任何正當理由，已違背憲法第七條平等原則；又該規範亦造成政務人員非由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，不得享有離職儲金之優惠，惟因工商病退職或撫卹，卻可享有離退制度保障之矛盾之處，違背體系正義原則；此外，亦違背憲法上工作權保障，如此多重違憲疑義，該規範早已有重新檢討修定之必要，使我國政務人員法制不致與法律原則產生衝突。</p> <p>另外，目前官方有該等人員之數量統計，惟缺乏來源與其擔任政務人員動機之統計資料，本研究計畫受限於經費與研究期間之現實困境，故無法在進一步收集匯整該等資料。</p> |
| 蔡<br>恆<br>翹           | 為何有政務人員與常務人員之體制設計？體制設計是否應尊重我國過去傳統文化？                                               | 我國傳統上「出將入相」，沒有政務官與事務官之差別，政務官與事務官的體制設計，係英國式的制度，源自英國一七〇一年的吏治澄清法(The act of settlement)之規定，自此英國有政務官與事務官之差別，將其至事務官中抽離出來。之後民主制國家，皆倣效英國，設置政務官制度。                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|    |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 先生 |  | <p>由於現今時代我國亦為民主國家，在民主體制施行下，隨著民主發展，政府官員依其性質必劃分政務官與事務官二種。首先，我國憲法第十八條保障公務人員的服公職權，而經大法官多號釋字解釋，公務人員的財產權(俸給與退金…)、公務員身分，皆須予以保障，惟政務官隨政黨輪替，並無身分保障…等相關權益，基於此二者根本性的差異，故保留二者之區分，本研究團隊認為系必要的。其次，我國在規範政務人員與常務人員之相關法制上，其實其中以融合我國過去的傳統文化：理論上，政務人員隨政黨輪替，是不應有退職制度等相關保障，惟因為我國國情特殊，故參考部分國家，實行政務人員退職撫卹制度，所以我們在體制設計上並不是沒有考量到我國本身之文化背景。但是本研究團隊亦認為，須建立起我們自己自有的政務官體制，除在法律規範上與常任文官脫鉤外，相關細部規範，亦須再度系切注意我國某些特殊文化背景，使不至於與我國人民觀感格格不入。</p> |
|----|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 附錄三：期中報告與談人書面資料

#### 「政務人退職制度及相關問題之研究」與談意見

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所

台灣大學政治學系

林明鏘教授這篇論文內容非常豐富、引證非常細膩、論理環環相扣，同時文章之間充滿感情，實在是一篇非常精彩的文章。論文裡面所提到的內容，基本上我都覺得非常佩服，同時對於文獻的剖析工作，做得相當徹底，這也是非常難能可貴的。不過我想，我應該從比較更宏觀的角度，來探討政務人員退職制度。

基本上制度的改革應該會有相當明確的目標，同時也應該有相當完備的配套措施，來支持改革和其後的制度。不過非常令人遺憾的是，民國九十三年一月一日開始施行的「政務人員退職撫卹條例」在立法過程中，先是在制度設計上有先天的問題，而在最後立法通過的過程，有點像是政黨的權力拔河，緊張的程度有點像是連續劇一樣。在「政務人員退職酬勞金給與條例」施行期限快要屆滿的前夕，立法院院長挑燈夜審，終於在九十二年十二月三十一日凌晨零時二十一分才通過賡續生效的「政務人員退職撫卹條例」。

考試院當初制定退職撫卹條例的時候，基本立法原則是將政務人員和常任文官完全割離，認為政務人員是「高風險」、「高所得」、「低保障」的工作，不應該享有任何形式的「退職金」，同時也不應該讓常任文官有所預期擔任政務官會得到任何好處。但是這樣的立法原則，基本上我一直保持反對的看法。我總是認為，常任文官從總體上來看具有教育素質高、強烈的工作承諾感、制度性的記憶能力等特質，是國家相當難得的人力資源。在我國目前的國家建設階段中，就算曾經短暫地的擔任政務人員的工作，也應該有適當的管道讓他們有意願和有興趣能夠選擇政務人員的工作，並且能夠在適當的條件之下，回復常任文官的工作，並給予相當合理的退休條件。

不過，首先我們也必須了解，立法院審議政務人員退職撫卹條例之時，為何會產生重大的爭議，甚至於當時的監察委員幾乎都想立刻辦理退休，

以避免退休權益受到傷害。事實上，「政務人員退職酬勞金給與條例」制度最大的流弊就是，常任文官如果轉任政務官兩年以上，就可能取得以政務官薪水水準辦理退休的最優惠條件。在國民黨執政時期，通常能夠被拔擢擔任政務官的常任文官已經在文官體系中長期任職，而且相對是比較優秀的人才。但是在政黨輪替之後，「政治」任何的色彩已經遠遠超過「專業」的考慮，被拔擢成為政務官的常任文官，可能在專業、能力、年資、甚至國人特質上並非理想。為了破除政治任命所造成相對於文官體系工作與報酬的不公平現象，因此立法院才會相當粗糙的通過現行條例。從這個立法經驗的檢視，一直到目前這項條例所造成的不良後果，我們可以將之視為一個很大的教訓。一方面顯示我國憲政機關在研議法律過程中，缺乏對於各種不同憲政體制下文官體系的了解，並進行比較分析，另一方面也凸顯了立法院審議過程缺乏嚴謹而全盤的立法考量。

從比較憲政制度的角度來看，政務人員的制度可以分成兩個極端的光譜狀態，一端是議會內閣制的英國，另一端則是總統制的美國。就英國而言，政務人員的數目是相當少的，在一九九七年之前的保守黨政府下，政務人員，也就是所謂特別顧問、政治顧問，人數只有三十幾位，而接續執政的工黨政府雖然增加一倍人數，但是現在也只有八十人左右。就美國而言，政務人員的人數應該是全世界之最，總統任命的政務人員人數高達 3582 人以上，其中充滿了政黨分贓的色彩，而同時因為政治任命需要進行各種包括耗費相當時日的安全查核等各種因素，也造成了政治任命人員平均任期不到兩年的不良現象。

英國的政務人員在職期間的薪水不但決定於其所擔任工作的重要性和責任所建構出來的工作評價，也決定於其先前薪水的水準，以及和別的特別顧問之間的薪水衡平性。同時個別特別顧問的薪水是由特別顧問待遇委員會所決定，因此這個機制是因人而作不同考量的。美國政務人員的薪水則是在常任文官的一般俸表之外，另外有高階文官的上下限，和主管俸表等不同薪資決定架構。就英美兩國而言，我國的政務人員所得到的待遇是不是已經符合所謂「高所得」的口號，事實上是值得檢討的。

其次，就非常任文官出身的政務人員離職待遇而言，我國的情況顯然相當不理想。平均而言，他們大概只能夠拿到一個月的薪水。那麼英美兩國的情況又如何呢？

美國政務人員離職待遇有如下的規定：

1.政務官離職的時候會得到一筆未休假給付金額。也就是假設如果沒有離

職，那麼在一年規定地休假之內，應該得到的未休假獎金。但是這一筆錢並不包括任何津貼，例如留任津貼。

2.政務官離職並沒有離職金。非常任文官或是機要任用，都不能領取離職金。離職人員得以申請失業補助，但是各州規定不同。離職之後的聯邦政府保險效期只有三十一天。如果離職之後要參加選舉，因此具有員工和顧主的身分，則聯邦員工保險能夠持續十八個月。

3.如果是以聯邦公務員的身份退休的話，可以繼續擁有團體保險，但其條件是必須有資格立法支領退休金，而且在退休之前五年期間已經加入團體保險。退休人員所要繳交的保險費和在職人員相同。

這樣看起來，美國政務人員的離職待遇也不是太理想的。

英國的政務人員離職的時候可以領到三到六個月薪水的離職津貼。他們在離職之後兩年內再就業必須要通過企業任用顧問委員會的審查。但是對大多數特別顧問而言，他們在任內通常都注意到再就業問題，一旦離職通常都能夠找到薪水很高的工作。畢竟他們擁有特定的專業，而且在政府高層的歷練，本身就是非常有價值的無形資產。不過更重要的是，對英國而言，從常任文官的身份轉變成政務官，幾乎是不可能的。而人數極少的特別顧問，物以稀為貴，也就不必要特別考慮政府給予離職之後的待遇。

目前在台灣所看到的情況是，擔任政務人員的人，通常情況之下，擔任政務人員，乃屬於其職位的提升，離職之後也許可找到比較好的工作。但是對於僅是基於政黨因素而擔任政務人員，本來能力、經驗方面有所不足的人員，才會造成轉業困難。但是這也是擔任政務人員必須要承受的風險。

從政務官人數的角度來看，我國的情況比較像美國，同時美國常任文官轉任政務官的情況也比較多，因此我們可以進一步來看一下，美國常任文官轉任政務官得到何種工作的保障。

根據日本公務人員白皮書（2004）對於 1984 到 1999 年政務人員的統計，政務官的來源包括：聯邦政府百分之三十五，民間企業百分之十八，法律事務所百分之十七，教育研究機關百分之十六，以及其他地方政府、非營利組織等等。但是政務人員的再就業情況則顯示，他們的再就業單位包括：民間企業百分之三十四，法律事務所百分之二十一，教育研究機構百分之十六，而聯邦政府只剩下百分之十三。也就是說，出身常任文官的

政務人員只有三人之一再任聯邦政府的職位。而他們所受到的工作保障其實只能夠用「合理」來加以形容。

基本上，出身常任文官的政務人員並沒有權利要求回任常任文官的職位。他們必須要以競爭的方式來爭取比他們原來的常任文官職等更高的職位。如果應徵的職位和他們原來的常任文官職等相同的話，聯邦部會可以免除參加競爭而直接任用。同時聯邦部會也不必給予他們原來的薪水和職等。聯邦部會可以給予原來在聯邦政府的最高薪水，但不能夠比再任新職位的最高薪資水準。

從以上英美兩國的經驗可以了解到，中華民國的經驗剛好是處在憲政制度和政務人員制度光譜的中央。我們是不是要重視常任文官轉任政務人員的可能性和可欲性，確實是必須仔細思考憲政制度和人事制度的適當結合。個人的看法是，如果能夠透過修憲的方法，採用議會內閣制，則英國的文官制度是值得我們學習的，畢竟政務人員在民主政治中總是缺乏訓練和鑑定的機制，唯有依靠廉能的文官體制，才是長治久安之道。但是在目前情況下，美國對於政務人員退職的機制比較合理，也值得我們學習。

至於，法國和德國也是處於政務人員制度光譜的中間。但是德國的政治性文官制度，一方面和我國在國民黨執政時期，政務人員來自於常任文官有相似之處，另一方面也是建基於德國政黨輪替執政的頻率不高，才能夠順利運行。艾德諾的政黨連續執政二十年，布蘭德的政黨連續執政十三年，柯爾執政十六年。這種長期執政的情形，使得德國的政治性文官制度比較容易維持。相對的，如果政黨輪替的情況比較頻繁，它所衍生的公務人員比較大規模的提早退休，以及可能的結黨營私，善於鑽營，恐怕不是我們樂於預期的。

我國有關具有任期制度的政務人員，其實應該把它視為另外一類人員，因為他們根本就不符合所謂政治任命的基本定義。政務人員按照定義，他們沒有法定資格的限制而任用，必須隨政黨或政治首長而進退，本身毫無任何任期的保障。他們既然不是政治任命定義下的公務人員，就像英國的公共機構一樣，應該有另外一套的人事行政規範，才是比較合理的。



# 政務人退職制度及相關問題之研究

與談人 吳泰成

考試院考試委員

一、引言人林明鏘教授這篇大作，將我國政務人員退職制度以及相關的問題，加以介紹並予檢討評析，對於現制內容提出相當的批判，其次介紹德國政務人員退撫制度，列出可供我國參考之處，最後歸納出十項結論，以供制度設計或變更之參考。全文資料搜集豐富用心，研究論述客觀公允，確實可供有關機關改革政務人員退撫制度之重要參考。

二、我國政務人員之人事法制，並未完整建構，這當然與我國政治發展有關，不用贅言。前為因應需要，乃先建立其退職制度，建制至今可分成三個階段，其內容大有不同，茲分述如下：

## （一）政務官退職酬勞金給與條例時期

建制於民國 61 年，以行政院（由人事局主辦）為主管機關（未視為憲法第八章之法制），退職酬勞金給與之種類，分一次金、月金（滿 15 年後）及兼領一次金與月金各半三種，酬金內涵：一次金者最高 61 基數，月金者為 75%-90%，經費來源全由國庫及省市庫負擔。

本時期制度設計，符合當年尚未政黨輪替，且政務官多係軍公教界長期培養而來之實況而建制，對當事人照顧周全，但其與政務官職務之屬性，則頗有出入。

## （二）政務人員退職酬勞金給與條例時期

民國 84 年行政院與考試院會銜提出修正案，88 年完成三讀，追溯自 85 年 5 月 1 日起施行，其主管機關為考試院（由銓敘部主辦），其與前一時期最大之變革，為配合民國 84 年 7 月常任人員退休制度改革建立退職基金，改採共同籌款（政府撥繳 65%，政務人員自繳 35%）方式，基數內涵亦配合修正。

本時期可謂前一時期之延伸，變革幅度除改為共同籌款制外，餘多沿襲舊慣，前制之缺失仍在。

## （三）政務人員退職撫卹條例時期

第 8 屆考試院鑑於我國政務人員退職制度之缺失，於 84 年 7 月 2 日第 233 次會議審查通過「重新建構政務人員退職制度八點原則」，復經考慮當年改革之步調（按：以施行共同籌款制為先，全面根本性改革於後）及避開立法院之爭論（按：因涉及副總統及立法

委員等可否準用等問題)，乃於第 9 屆考試院之 89 年 10 月時始會銜提出，送請立院審議，嗣因未完成，第 10 屆考試院復於 91 年 10 月 8 日重新會銜，提送新上任之第 5 屆立法委員審議，審議過程政治氛圍欠佳，各政黨角力激烈，因而主管機關之提案原旨，受到大幅刪修，原貌大改。於 93 年 1 月 7 日公布，溯自 1 月 1 日施行。

主要內容及造成制度面之嚴重缺失，詳如林教授大作，不再詳述。

三、茲利用與談機會，就政務人員退職制度及相關問題，提出以下管見：

#### （一）政務人員之範圍與分類，及其在法制上之設計

所謂政務人員，是我國人事法制上，自民國 85 年以來之新用語，可從公務人員基準法草案、政務人員法草案及公務人員任用法（第 38 條）及政務人員退職酬勞金給與條例與政務人員退職撫卹條例中明見。此政務人員之範圍，實包括兩類人員，一為政務官，亦即一般傳統所指未有任用資格限制，採取政治任命，且隨政黨更迭或政策成敗決定去留之高階公務人員，如行政院院長、副院長、內政部長等各部會首長、各政務次長、政務副首長等是。另一為在憲法或組織法上，具有特別資格限制，有特別之提名同意程序，依法獨立行使職權，且有任期保障之政治性任命人員，如大法官、考試委員、監察委員、保訓會及公平會之專任委員等是。學理上對後者之定位，看法不一，但在我國人事法制之實務上，因其屬性較為接近，且均與常任文官不同，因此將原「政務官」擴大為「政務人員」，以便包納管理。其實質上仍可在「政務人員」之下，區分為「政務官」及「獨立行使職權政治性任命人員」二小類。林教授大作中，係區分為「無任期保障之政務人員」與「有任期保障之政務人員」亦屬合理，均有助於相關細部人事法制之規劃設計區別。

#### （二）政務人員之離退機制有待建構

此謂政務人員離退機制，係指其「退場機制」，在人事法規運作上，可能發生：任期屆滿卸任，離職獲准，另有任用免職、因案撤職以及免職（甚少見到）等情形。以往不論哪一類型的政務人員，每以自動請辭下台，留下較好的背影者為多，但近年來不願下台戀棧放話情事，時有所聞。

考試院與行政院會銜，於九十四年七月送請立法院審議中之「政務人員法草案」，其總說明提到草案有四項特點，其中「二、他律自律，雙重併行」指稱：政務人員之去留問題，牽連倫理義務與複雜之政治考量，自宜取自律、他律雙重併行，此乃高度之立法技術；按政務人員之進退，每取決於任命者個人之政治考量，得隨時免職；其因個人因素考量，認為以不繼續再位為宜，提議辭職者，則屬倫理義務，而非法律上之義務，這種決定取決於一種個人內在的條件，不可能以法律規定強制之；本法第二十一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，第二十二條規定政務人員得隨時免職，即本乎自律、他律之旨而設。

進而查看該草案第二十二條，但書「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。」之規定，日後即使完成立法，恐在職行上，仍有大爭議，尤在免職權屬誰？程序如何辦？似均應明確規範，以杜爭議。

### （三）政務人員退職制度設計應考慮之基本原則

#### 1. 尊重政務人員之基本權利

民國 73 年 7 月 30 日公布之勞動基準法，係規定勞動條件之最低標準，其第 6 章為退休，明定退休條件、給與標準及雇主應為勞工提存退休準備金，近年來有關勞工之退休制度，亦獲不斷之強化，目前公務機關學校之技工、工友、警衛已適用勞基法了。公務機關中之臨時性工作者，即約聘人員，自民國 84 年 2 月 10 日考試與行政兩院，訂定「各機關學校聘顧人員離職儲金給與辦法」，建立其以固定提撥、共同撥繳之離職儲金制，近年來更有整建聘用人員法制之積極構想，對於公務體系之臨時人員之退職，擬與加強，使其不遜於勞工之制度，此一方案在考試、行政兩院已有共識。至於常任文官、公立學校教職員等，本即有完備之退休法制，規範週全，毋庸贅言。綜而言之，惟獨政務人員之退職，缺漏不全，影響其基本權利，實應盡速增補。是以政務人員不論其出任前之身分為何？均應給予參加退職制度之權利。

#### 2. 配合政務人員之屬性

政務人員具高度之政治性，具有高風險、低保障之特性，並無類似常任文官鼓勵久任長期培養之必要，因此宜採與公務體系約聘僱等臨時人員相似之「離職儲金制」，以「固定提撥制」、「共同籌款」方式設計。

#### 3. 配合政務人員之地位

政務人員為政府高階文官，因此其離職儲金，應與其身分地位及貢獻平衡，與其薪資維持一定比例，且公提之比例應較高，方屬合理。

#### 4. 配合社會對政務人員之期待

對於能力不足滋生弊案，或任職未達半年即倉皇下台不能勝任者，每令國人大失所望，自不宜幾與全額退職儲金，只能許其領取自繳之本息，方屬公允。亦可使政黨及任命者之所警惕。

四、政務人員之屬性特殊，不具永業保障，但其為國家政治運作之重要角色，其能否獲致真才，全心全力為國服務，造福全民，實賴其待遇與人事法制之合理建構，給予應有之肯定與尊嚴，考試院及行政院已提出「政務人員法」及「政務人員俸給條例」兩草案，亟待完成立法；至於已行之三十五年歷史的退職制度，現行制度缺失甚多，尤應及早完成法制修正，以利運作。

## 附錄四：期末報告回應表

綜合回應於下：

| 提問                                          | 回應                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.關於是否有必要區分政務、事務人員而有所差別對待                   | 政務人員與事務人員就其進用雖有所區別，但對其退休撫卹制度，則無區別之必要，故兩者區別並非當然涇渭分明，一刀兩斷。                                                                                                     |
| 2.關於總統、副總統、地方行政首長一同納入政務人員法之議題               | 本研究報告於寫作過程中，參考已制定之總統、副總統法、尚未通過之地方行政首長草案，該三法規定與既有之政務人員退撫條例規範大同小異，僅為適用人員性質不同而另外制定上述二法，易造成法律漏洞與違反體系正義。因此，本研究報告認為除非有明顯依其性質而為不同規定，否則似乎僅需在政務人員退撫條例中，另行增加其他章節規範之即可。 |
| 3.關於僅參考德國法例，卻不採取英美法例之疑問                     | 由於目前世界各國中，僅德國有政務人員法律制度且實務運作情形與我國相似，即政務官多由事務官所擔任，故實務所產生之需求與困境亦與我國相符，又我國政務人員之退職撫卹條例說明中指明參酌德國法制，因此該國所制定之法例相較於英美，本研究報告認為較有可參考之處。                                 |
| 4.關於對於財務問題所產生之影響                            | 本研究報告受限於經費不足，無法以研究團隊之形式而為跨領域之合作，單憑主持人之法律專長故亦產生其他領域，例如：財政、公共行政等無法宏觀之處，鑒於本法對於政務人員與國家造成影響重大，故建議除了法律原理原則之審核，法制面之考量外，日後尚須為一跨領域整合的研究計畫。                            |
| 5.關於現行政務人員退職撫卹勳績給與標準已有制定給與標準，而無需再另行設置委員會之疑問 | 查該標準僅是「法律效果之套用」，即依不同等級之勳彰而規範其可領多少給與，惟判斷「應如何給與」之部分卻係本標準未規範，而易形成本報告所提及的分贓風險。                                                                                   |

## 附錄五：政務人員退職制度及相關問題研究期末報告開會紀錄

柯委員三吉：

如果是我來寫這篇研究報告，我寫出來的東西和林教授的結論一定有不一樣，這是因為我和林教授的基本看法有不一樣的地方，這就是「橫看成嶺側成峰」，不是說林教授寫的研究報告不對，也不是說我的就一定對，只是大家的觀點有所不同，我在這邊提出一些意見供林教授的研究團隊參考。

首先，我認為政務官和常任文官在性質還是有所不同，應該分清楚。常任文官是基於本身的專業在政府內擔任公職，而政務官則是經政治任命而來，主導政策的方向，對於政策的成敗得失負起責任，貫徹責任政治的要求。「文官長」這個制度是源自於英國，目的是借重文官長的經驗和專業，希望文官長能夠確立行政中立，成為穩定國家的基礎。因此，從這邊來看，應該是不要特別去鼓勵常任文官擔任政務官，才是一個比較合理的作法。再說，九十三年公佈的政務人員退職撫卹條例，就是依照政務官與常任事務官有所不同的理論而修正制定，理論上來說沒有什麼錯誤。

剛剛的這些是我和林教授立場不同的地方，接下來針對林教授的報告提出一些建議，不是說一定要照建議改，但就是提供做為參考。在報告的第 14、15 頁的地方，我覺得是不是有寫的必要的，可以再斟酌一下。在報告第 23 頁的地方，提到政務人員退職撫卹條例是政黨惡鬥下的產物，這個地方是不是真的如此，如何能夠得到這樣的推論，我覺得這邊也是有再思考的餘地。在報告第 25 頁的地方，提到中國傳統的文官制度，我個人是沒辦法接受中國傳統的文官制度，我認為中國傳統文官制度下的「出將入相」的觀念不能適用到現代台灣這個民主法治社會，應該要做的事情應該是向其他現代的民主憲政國家學習，去建立一個完整的文官制度，穩定國家發展，不是回過頭去採用過去的中國傳統文官制度。在報告第 32、33 頁的地方，我認為學校教授的部份，已經有借調制度，我不知道台大是幾年，但我是覺得借調制度已經足夠讓借調到政府擔任政務官的教授去思考要不要繼續擔任政務官，或者是回到學校，我覺得這個制度已經足夠了，不必太擔心。在研究報告的結論部份，我是比較傾向將總統、副總統另外規定，不要跟一般的政務人員放在一起，民選的地方行政首長也是一樣，因為我覺得他們和政務人員有不一

樣的地方，他們都是經由選舉產生，是要向選民負責的，把一般非民選的政務人員放在一起規範，我是比較反對這樣的立法。另外，關於結論中提到設立審查委員會，在我之前的報告中也有建議設立委員會，如果這樣的話，委員會可能是太多了，我認為維持現行法的規定就可以，特別設立委員會是沒有必要的，維持現狀就好，也就是由考試院會同行政院訂定就可以了。

以上是我對林教授研究報告的建議，供其作為參考。

### 翁委員興利：

首先，研究團隊的報告提到德國上的制度，但是我國是不是要參考德國的，我覺得是有疑問的，以考試用人的文化來說，至少英、美兩國不是這個樣子。

第二點，剛剛有提到從企業界找人擔任政務官的這個部份，結合報告所提出的建議，也就是常務官轉任政務官，以及政務官轉任常務官的設計，如果予以採納的話，那就會變成企業界的人擔任政務官後再轉任到常務官，用人的制度會受到影響。

第三點，報告中有提到目前政務官有八成來自常務官，因此沒有給予保障是不合理的。然而這是過去制度自然形成的，因為過去沒有政黨輪替，所以政務官自然是大部分來自於常務官，報告中的論點若以此為前提，我覺得是有再思考的必要。國外的思維與我國不同，政務官多是由民意代表出身，有了民意基礎後再出任政務官，那這個是做為一個參考，希望能有不同脈絡的介紹。另外，報告中提到政務官沒有保障，應該予以保障，但是在我聽來，這個論點從反面思考的話，沒有保障的情形下，政務官替換的頻率都這麼高了，如果有保障的話，替換的頻率不就反而更快了嗎？這種的情況不能予以排除。從以上的論點來看，關於政務官的定義應該重新定位，當然這茲事體大，那是否能在研究報告的範圍內，做最小幅度的修改。當然，整個制度的修改還是需要大家集思廣益。

另外一點，從這研究報告看起來是介紹一下我國制度後，再介紹德國制度，然後再說要如何修正，我是認為報告欠缺關於法律的修正會產生怎樣的影響，也就是在提高政務官保障後，

是否會變的更公平或不公平，是否會讓分贓現象更厲害，我建議可以寫在未來研究建議中。

具體而言，我有三個建議，第一點是建議將報告題目納入我國和德國或其他的國家的比較。第二點是重新定義政務官，或者是直接說明只是介紹德國的制度供作參考。第三點是在未來研究建議中寫到法規影響分析，謝謝。

#### **吳委員英璋：**

我在看報告的過程中，看到剛剛兩位教授有提及的德國制度的部份，我在進行教育相關研究的過程當中，對德國的教育制度也有過研究，德國在制度上有其特殊的地方，我想林教授以德國作為比較的對象應該是有其道理，在看報告的過程中，我似乎沒有看到林教授有提到德國在那方面有特別值得參考的地方。不知道林教授是否有更多的主張？或者是直接在題目上把德國兩個字加上去呢？希望能看到更多德國有哪些地方值得參考。

除此之外，在報告第 23 頁下面第六行的地方，寫到政務人員退撫條例的改革是政黨惡鬥下的產物，我覺得林教授的報告中似乎未有足夠的資料支持這樣的論斷，是否有流於武斷的疑慮？不知道林教授是否能夠提供更多的資料來支持這樣的因果推論？

#### **呂委員明泰：**

今天的報告內容和本單位的關係相當密切，我可能需要比較多的時間來說明我的想法。

第一點，第二章的標題是退職制度，第三章的標題是退撫制度，所謂的退撫是退職和撫卹的意思，第三章與第二章如何區別，建議林教授可以寫清楚，比如說將第二章改成退場機制。

第二點要說明的是我國的政務人員退撫制度主要是參考德國，因此關於翁委員和柯委員的問題，我想林教授的報告中以德國作為主要比較對象有其合理性，畢竟世界上與我國相似的制度就只有德國。

第三個要說明的是在民國 84 年的時候，進行政務人員退撫制度的改革，我們認為在那個時

代背景下，民意政治已得到落實，責任政治也逐漸形成，就政務官與常任文官是否分開的議題，曾經邀請學者專家開會討論，做成八項原則，並送經考試院同意，也就是將政務人員和常務人員分開，之後的制度也朝這樣的方向規劃，這是制度發展的歷史沿革，讓林老師了解一下。

接著要說明的是在林老師報告的中關於政務人員退職撫卹條例第三條第二項的部份，我相當贊同林老師在這邊的論述，本部多年來接受各方的批評指教，也是認為這一條規定不論是從憲法上的平等原則或行政上的公平性來看，都是不合理的。

第四個是針對林老師研究報告中的一些問題，提出來討論，林老師可作為參考。第一個部份是文章在多處提到 93 年的政務人員退撫條例是政黨惡鬥下的產物，但並不盡然是這樣。如同先前提到的政務官和常任官分離的政策方向，在立法的協商過程中有這樣的認知，只是保障程度為何，在協商過程中各黨也都有讓步。因此，在這個部份建議老師做個修飾。第二個問題，老師在文章中建議將總統、副總統和民選行政首長納入政務人員退撫條例，這就涉及到應該如何定義政務人員的問題。在這邊林老師似乎是認為只要是負決策責任的人就要納入，我是建議應該要定義清楚政務人員，這樣文章才有一個脈絡可循。另外是提到德國的暫時退休制度，德國有其歷史文化背景，台灣是否適合採用，是有疑問的。理論上，會覺得說如果不符合退職條件，怎麼能退職呢？非政府官員就本俸等計算應如何為之，這牽涉到整個體制的變動，這套制度看起來像是古代孟嘗君的養士制度，能否適用在我們現今民主社會中，是需要再考慮的。另外一個問題是高報酬是否應該包含退撫在內？就我們的專業而論，我們認為退撫是和社會安全相連結，和就職期間的報酬相比，二者性質有所不同，我們認為退撫不包含在報酬之內。另外也提到了回任機制，實際案例曾經發生過一位法官擔任政務官到很高的職等，若再回任則需回復為較低職等的法官，這就涉及到個人意願的問題，一個人在擔任政務官之前就要考慮清楚，制度已經明白規定其中的權益，制度在設計之初就是要讓當事人清楚思考是否去擔任政務官。

另外有一個部份老師在文章中沒有說得很清楚，也就是給與的部份，我就此再為說明。目前的退職給與是採完全確定提撥，也就是說一個人在職的時候每個月固定提出一筆錢，雇主也提撥部份的錢成立個人帳戶，這一個可攜帶的帳戶，在退職時，帳戶內有多少錢就領多少錢，



政府不會額外提供金錢，和過去的確定給付有所不同。在目前所採的制度下，我們也認為應該像老師在文章中提到的集中管理，而不是消極管理，但是目前政務官一年提撥的金額大約是一億元，規模太小，效益有限，最少要有五十億才能進行財務操作。我認為要區分短期和長期來看，短期內配合其它確定提撥的機制，委由專業經理人管理，長期來說，要去思考個人帳戶如何在政府主導之下評選出專業經理人，為所有政務人員設計出不同的金融商品，讓他們可以透過財務的槓桿操作去創造更多的財富。政務人員退職制度不僅可以從法律的角度去思考，也要從人事行政、社會安全理論出發去思考，才能讓制度更理想。另外，關於提撥率不足的問題，究竟要提撥多少才算相當，這是一個需要精算的問題。此外，還有提到撫卹的問題，有個觀念要澄清一下，在職死亡就是撫卹，分為因公撫卹和非因公撫卹，問題是要如何去認定是否為「因公」，積勞成疾是否為「因公」？我們部裡面的草案研擬的過程當中是放寬認定，但在經立法院立法的時候將這個規定刪除。

最後，感謝林老師就這個制度做相當精闢的研究報告。

#### **周委員秋玲：**

針對這份研究報告，我要提出的是關於政務人員退撫條例適用範圍的部份，是否納入總統、副總統及民選地方行政首長，我有一些資料可以提供參考。在 95 年，就是否將總統、副總統納入政務人員俸給條例，行政院有不同意見，認為總統、副總統和一般的政務人員在屬性、制度設計和法制權責這三方面都有不同，所以就這樣的立法是有所保留，如果採林教授的看法，對政務人員的定義要重新修正。

以上意見供研究團隊參考。

#### **王委員旭統：**

林教授從不一樣的角度對現行制度進行省思、批判，覺得很精采。以下提出幾點意見供作參考。

報告的第八頁中列了幾個跟政務人員有關的法規，關於公務人員任用法是否應該列入，在

本法第 38 條規定除了第 26 條、第 26 條之一及第 28 條之外政務人員不適用，這個地方請林老師參考一下。

報告的第十八頁提到公務人員懲戒法僅指常任文官，但是我認為在本法第九條第二項規定與第一項相對照後可以發現撤職和申誡對政務人員亦有適用，這個地方請老師再考慮一下。

第十九頁有提到 NCC，這個案子主要的問題是欠缺司機駕照和任用親屬的問題，跟林老師報告一下。

第 34、35 頁的地方，有提到 92 年 12 月 31 日之前的年資不能夠計入的問題，主管處認為依政務人員退撫條例第 9 條、11 條，92 年 12 月 31 日之前的年資可以回歸原適用的退職法令來辦，所以應該是不至於會有兩頭落空的情形。

第 51 頁提到政務人員是否需要保障其退路的問題，以整體的人事法制來思考，我們認為在公務人員保障法中不適用政務人員，所以在體系上，我們認為是沒有必要需要保障政務人員的退路。另外，是關於回任的問題，政務人員回任文官後，不管是個人感受或行政倫理上，都是一個挑戰，如果硬要回去的話也有現實上的困難，因為在他轉任後，常任文官的空缺已補上。此外，如果有人在甲黨執政時擔任政務官，而在乙黨執政時回任常任文官，會不會受到衝擊也是值得探討。第 51 頁也提到年資不足或退休條件不備時要核發定額退休俸的給予，這對財政的衝擊也是蠻大的，以上是對林老師報告的一些意見，謝謝。

**蔡副主任委員良文：**

我提供兩個意見讓林老師做為參考。

第一個是在報告第 48 頁提到我國傳統文官制度中，並無政務人員與常任人員分離之傳統文化，這是參考中國一位學者的說法，而我對中國文官制度也有研究，其實科舉選的就是政務官，成績差一點的人就當縣令，成績好的人就擔任巡按使、翰林，這些就類似政務官和民選首長，因為就相當於現在的縣長。以前有所謂的胥吏，像是師爺之類的，類似現在的主任秘書，這都

是自己招的一批有點學問的讀書人。所以這還是有類似現在的政務官、常任文官的樣子，我這邊就是稍微說明一下。

另外，這篇報告傳達的是希望把最好的人才放在適當的位子，給這些人才有尊榮、成就感之外，還提供相當的報酬和保障，這樣人才才能為國盡心服務。相反的，英美在制度上強調分贓制度的問題，跟林老師提的是背道而馳。我曾經跟別人提到在任命一些職位上可以考慮政治色彩較淡、學術聲望較高的人，而像行政院這方面儘管可以用一些政黨色彩、意識型態較重的人，就算說是分贓也沒關係。只不過有人說是書生之見，在政治現實上，取得政權後當然是分封功臣，林老師報告中呈現的是一個用人唯才的理想國度，但現實上會不會出現像鄉鎮市那種「洗官現象」，只不過，我想林老師的建議可以作為一個長期的目標，相當有價值。

#### 呂委員海嶠：

報告第 53 頁第十五條的部份，原條文是由考試院會同行政院定之，修正草案則是成立評審委員會，我是持比較保留的看法，柯教授在上一次的報告中也提到設立一個審查離職公務員的兼職的審查委員會，我也是持比較保留的看法。立法理由中提到設立委員會的目的是避免道德風險，但是考試院和行政院在 93 年 4 月 5 日會同訂定一個標準，就是政務人員退職撫卹勳績給與條款，其中列有許多等級的標準，在特定的勳章、功績情形下才能領取給與，在現制的情形下，是否有必要設立委員會，而報告中所提的草案，勳章、功績的範圍較廣，兩者有些出入，請林教授參考一下。

#### 主席：

以下我們就請林教授做個回應，如果還有其他意見的話，就請用書面。

#### 林教授明鏘：

有些地方澄清一下，關於政黨惡鬥一詞會修正成「政治氛圍不佳」。另外，關於為什麼選擇德國作為比較的對象，是因為德國有比較完整的政務人員制度，而且在修法時將退休、撫卹合在一起規定是參考德國的立法例，這是我選擇德國作為比較對象的理由，至於英美兩國是否真的沒有政務人員的制度嗎？但這牽涉到政務人員定義的問題，在有限的時間、資源的限制下，

就沒有辦法去處理。我建議考試院應該擴大計劃規模和時間，因為這個制度很重要，涉及的層面很廣，不僅限於法律層面的問題。

我就簡單回應到這邊，很多東西會再予以修改，謝謝大家對這篇報告的意見。

**主席：**

我剛剛有提到這篇報告對主管相關業務的銓敘部而言是相當大的衝擊，但是這篇報告對現有制度提出了逆向思考，對銓敘部來說應該是有所幫助，銓敘部可能不會完全接受，但能夠促使銓敘部思考如何讓現有制度更完善，我想這是此份報告最有價值的地方。

也許我本身是政務人員的關係，我贊同林教授報告中的一些內容，與韓國相比，韓國可將企業內的年資併入計算，我國相較之下，範圍還算比較窄，勞保與公保的年資如何計算也是個問題。我認為現行制度切割年資的計算是有不合理的地方，就此而論，我覺得這篇報告提出的看法，我覺得非常好。

如果各位還有意見的話，請用書面的方式提供林教授參考，由林教授做通盤的考量。我想今天的會就到此為止，謝謝各位。

**邱委員永森（書面意見）：**

- 一、此一研究議題，建議應是朝建立較健全的法制化及制度的合理化方向進行，並應審酌國家相關之財力負擔。
- 二、儲金制是世界趨勢，如認現制之退撫所得應提高，建議應提高提撥率以及自付金額，並與常任文官之退撫基金一齊運作及投資，發揮退撫基金功能與盈利，共負盈虧。
- 三、從政黨政治的理論言，政務人員之任期本應隨政黨或政策之成敗負責，其任期亦較無保障，其退職機制本應隨政黨或政策進退，就是其退職的理由；至於有任期保障的政務人員，依憲政體制以及大法官會議釋字第五八九號解釋文，有其應有之保障、立法意旨及法律地位與信賴利益，惟如嚴重違法或失職，亦應有適當機制讓其離職或強迫其離職，亦已有大法官會議釋字第六一三號解釋理由書之「釋外解釋」之適用，即依公務員懲戒法第四條第二

項之規定辦理。所以就有任期或無任期之政務人員而言，已有可遵循之法理依據。惟為能法制化，建議就相關法規部分加以明定，使其明確化及法制化，應可解決目前現存問題。

四、我國國情與外國（德國）不同，包括法治觀念上無法真正落實，我國尚屬民主政治轉型國家，在選舉競爭激烈的環境下，政務職位常成為選後的酬庸工具與安插人事的手段，且人數過多，相關制度似不宜全盤移植，否則加劇其退撫所需的財政負擔。

五、為使我國政務人員退撫制度更趨健全與合理，建議可將軍公教或私人企業轉任政務人員的年資，在政務人員退輔條例中加以明定，並採分段採計分段給付的機制設計。在未達退休或退職年資期間，得予以保留，俟將來再任（常任文官或政務人員）時合併計算，並分段計算退職或撫卹給予，如此可避免國家財政重大負擔與減少僥倖之徒。亦可採德國的暫時退休制，惟應採取分段採計、分段核給方式。常任文官或軍、教轉任政務人員，如因年資問題致尚無法轉任時，依一般軍、公教退休規定辦理退休，可保留其原任職年資，轉任政務職務，俟政務職務因政黨輪替或政策因素而下臺（退職）時，可將前述軍公教之年資加以併計，並分段採計退休（職）金，如因政務職任職過短，致其年資尚未符合退職門檻，則准予保留其再任軍、公、教職時予以併計，如係於政務職時需給予撫卹時，比照辦理。另企業轉任人員可在於法制上明定，給予適當及合理的退撫金。

六、常任文官或政務職人員，對國家級人民均有其不同貢獻，似不宜將政務人員退撫所得無限上綱，而應考量國家財政負擔以及制度的健全性與合理性。基此一理念，似不宜將常任文官之年資加上政務職年資採計發給退撫給付，如此除將無法建立健全制度外，將會增加財政負擔以及在制度不健全的環境下造成輪流作或酬庸的心態，無法網羅真正優秀且願為政黨或國家奉獻心力的人才。