

我國政務人員三法理念建構與 研修相關議題分析

考試委員 蔡良文

* 本文有關政務人員三法之動態資料，特別感謝本院第二組及銓敘部法規司之主管同仁提供協助，惟文責由筆者自負。

** 本文民國 99 年 11 月發表於《公務人員月刊》，第 173 期。

壹、前言

回顧在政治民主化後，政黨政治不再像過去威權時期存在著強人政治的陰影，政黨逐漸能夠發揮特性來監督政府施政，在另一方面，官僚體系的角色也與過去有所不同。隨著政黨政治的確立，使官僚體系有明確的轉型，為有效降低傳統官僚體系的影響力，同時也形成新的官僚與政府關係的網絡。在任何國家政黨輪替後的過程中，執政黨如何掌握權力通路，調控國家機器的運作，除改變文官價值文化，具體落實用人政策外，尤以政務領導（executive leadership）做為最直接控制文官體系的途徑。¹相關文官制度配合改革，如增加政務職位、建立彈性外補的高階文官群與臨時契約進用人員，均為掌握國家機器運作或推動政務的重要方法與途徑。復以近些年來我國政黨政治迅速發展，隨著民主政治發展步之快速變遷，社會大眾對於民主政治要求日益殷切，對出任政務職位之政務人員期許甚高，整建政務人員法制洵屬必要。

在整體政府體制與文官制度改革方案上，除中央政府組織結構的調整外，在公務人員體系建構層次中，通常政務層次的功能主要係決定政府政策和公共資源分配的方向，政務人員必須為政策決定負起政治責任；而常務人員又分策略層次、行政管理層次及執行技術層次則是維持政府持續運作之三個層次，這三個層次必須依政務層次所制定的方向運作，保有「去政治化」的認知與自覺，且不能背離政策方向（參照彭錦鵬，2005：61-64、關中，2008：9-12），此涉及政治倫理的議題，同樣應予重視。²在民主國家為防制權力的專斷與腐化，皆遵循「權力分立」政府原則，政府組織通常設行政、立法、司法三權分立的機關；我國則因憲法的特色，另設獨立的考試與監察二院。所以，相對應的政務人員之類別則有異於三權體制國家矣！尤其在邁入新世紀後，所面對的內外政治、經濟與自然環境均有相當大的不

¹ 政務人員及高階文官群，必須重新建構，注重渠等品德、操守、領導統御等能力之提昇，可否在政務人員法中規範或於推舉中予以重視的（參照王作榮，1982），而常務文官忠誠歸屬感、績效管理與考核及臨時性契約之第三元人力架構需求等問題。

² 至於契約進用人力之配置，亦必須在合憲範圍內增補常務人員之不足，且在增強行政運作動能上，均應配套考慮相關課題（參照王作榮，2008：303-315）。

同，此不僅衝擊著政府職能的調整，也影響著政務人員與常任文官之間的分工與互動。如何藉由政府機關人力職務設計，使經由選舉產生的政治領導者以及其政治任命的部會首長獲得適當的人才，扮演提出政策、推動計畫及監督計畫執行的人力，以穩定政策領導能力，貫徹施政理念，為不容忽視的工作。

再者，隨著《地方制度法》之公布實施及地方自治的落實，各地方政府自主性的需求更為急切。因此，一方面為期地方政府民選首長能夠因應地方需要，並能實現民主政治與責任政治，自有必要賦予其在人事任免上適度的自主彈性空間；另一方面為吸引優秀人才至地方政府服務，地方政府一級首長或主管所應適用之人事法制，亦應考量常務人員發展與地方實際需要作整體的規劃設計，尤其 2010 年底五都選舉後的政治生態，亦必要未雨綢繆也。惟以本文主要就政務人員三法立法研修（定）過程之理論與實務爭議議題略加論述，其餘相關配套者，則另外為文暫略，並就教高明。

貳、政務人員範圍與角色功能概析

各民主國家中央政府隨歷次選戰輪替，政治性職位的輪替不可避免，隨著選戰而造成政府高層人事大搬風，也成為政黨政治的一項重要特徵。當然，政務人員為前瞻與動力的代表，而常務人員為永續與穩定的代表，首就政務人員在人事行政學理上，主要至少應具備下列條件：(1)分析內外情形與界定公共問題的能力；(2)尋求或提出備選方案之智識，抉擇能力及決心；(3)策動與運用政治資源的能力；(4)發揮政策說明論辯及斡旋妥協的能力；(5)可依其地位與權力掌握及推動組織變革的能力；(6)依隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之理念與情操（吳庚，1992：188-189，吳定等，1998：277，任德厚，1992：286-288，蔡良文，2010：130-132）。次以政府人事更迭，常務人員必須受到尊重與保障，³ 並確立政務人員與常務人員分流之正軌，使後者以行政經驗與專業輔佐政務人員執行政策，俾利行政永續發展，更利於政黨輪替後政局之穩定與國家長治久安。

³ 且以同時應確認的是中央各機關常務副首長（簡任第十四職等人員）均應嚴格把守「依法任用」為原則，建立「文官長」制度，爾後為文論之。

一、我國政務人員之種類與範圍概述

回顧我國政務人員之範圍，依據 1972 年 2 月 5 日公布，1985 年 12 月 11 日修正公布之《政務官退職酬勞金給與條例》第 2 條之規定。1999 年 6 月《政務官退職酬勞金條例》修正為《政務人員退職酬勞金給與條例》，適用範圍並作修正，2004 年 1 月 7 日總統制定公布《政務人員退職撫卹條例》，其適用範圍定為：1. 依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員；2. 依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員；3. 依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員；4. 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。

再者，銓敘部於 2010 年提出之研修草案中，政務人員係指各級政府機關，依據憲法、中央機關組織法律或地方制度法規定進用之具政治性任命人員，如：(1)依政治考量而定進退之人員。(2)依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員。但前述人員不包括特任之法官及最高法院檢察署檢察總長。(2010 年 9 月 15 日公務人員基準法草案簡報) 因此，於憲法規定有特別任命程序者，亦應於機關組織法律中明定其職稱及政務級別，始得稱為政務人員。惟以特別程序任命之人員，如為無給職，或非屬每日到公服勤之兼任者，如：省政府兼任委員及省諮議會諮議員，雖亦為憲法增修條文第 9 條規定由行政院院長提請總統任命之人員，惟依地方制度法第 9 條及第 11 條規定，其分別為兼任或無給職，因與本法所規範政務人員係屬專任有給者有別，宜否稱之為政務人員，值得探究。

再依地方制度法第 55 條及第 56 條規定，直轄市政府副市長暨所屬一級機關除主計、人事、警察及政風之首長，以及縣市政府副縣市長，均為職務比照十二職等以上之人員。而縣市長爭取擴大一級單位主管用人彈性問題，其中除主計、人事、警政、政風首長依法任免外，其餘任用方式有其爭議之處。⁴ 最近者內政部將地方制度法修正草案函送立法院審議，⁵ 並邀請法務部、行政院人事行政局、行政院主

⁴ 先經銓敘部與內政部及行政院人事行政局等相關機關會商結果，獲致縣市政府一級單位主管其中 3 人至 5 人得以比照機要人員方式進用，俾賦予民選縣市長較大的用人彈性。

⁵ 第 56 條第 2 項規定，縣（市）政府內部一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，以及稅捐之主管或首長依公務人員任用法任免外，其中三人，職務比照簡任第十二職等，由縣（市）長任免之；縣

計處及銓敘部等機關首長協調地方政府人事、主計、警察及政風一級主管、首長人事任免權等事宜，獲致下列結論：1. 縣（市）政府一級主管或所屬一級機關首長，基於地方自治發展及縣（市）長用人需要考量，除人事、主計、警察及政風主管或首長外，其餘全部均改為政務人員，職務比照簡任第十二職等；2. 縣（市）政府之人事、主計、警察及政風主管或所屬一級機關首長，比照直轄市政府之任免方式，由中央提出適任人員名單，經縣（市）長圈選同意後，再由中央依法任免；3. 有關縣（市）政府一級單位主管或所屬一級機關首長改為政務人員後，地方政府所增加之相關人事費用，以及取消鄉（鎮、市）自治選舉，廢除鄉（鎮、市）民代表會後所節省之費用，請內政部民政司加以彙整統計其增減情形，以供決策參考；4. 縣（市）政府一級單位及所屬一級機關之數目，應配合上開調整，加以整併縮減。所以，調整渠等職等或政務人員數的同時，應對所屬機關數予以整並縮減為宜。惟倘有其事實之困難，則其政務人員數目應與簡縮，以照顧常務人員之權益為宜。筆者認為在憲法精神下，有關地方政務人員之設計與數量應重視考試院的權責意見，且宜在政務人員法中規範之，方屬正辦也。

二、比較的政務人員角色與範圍概述

政務職位的設置，必需從職位的定位及職務的內容與政治（政務人員）、行政（常務人員）的動態密切關連兩方面來觀察。其模式則可區分為四，即 1. 理想模式：民選及政治任命的官員，受民意付託享有決策權力，政策成敗由政務人員負政治責任。而在政策推動過程，常務人員涉入的程度逐步加深，發揮一定的影響力。常務人員除依法行政外，有服從政務官決策的義務；2. 政治主導模式：不論是民選的行政首長、政治任命的官員，還是立法部門，均透過監督管理、提議否決或附帶決議的方式，積極涉入行政事務的指導，引導行政事務的進行；3. 政治授權模式：相較於理想模式，常務人員在政策的推動與執行過程中，扮演更積極的角色。由於官僚體系具有人力資源與專業知識的優勢，不惟立法部門無置喙餘地，民選首長亦無法全盤掌控（Elliott, 1985: 7）。此即行政國由行政人員完全主導行政事務的運

（市）人口在二十五萬人以上，得增置一人，每增加二十五萬人，並得再增置一人，最多不超過一級單位及所屬一級機關總數之二分之一；其餘均由縣（市）長依法任免之。

作，甚至影響及於政治決策領域；4. 政策分享模式：即民選首長願意請常務人員共同參與決策過程，使行政人員與政務人員共享決策權力。理論上，行政人員可積極將公共利益、公民參與、公平正義的價值理念帶進決策過程，使決策更為周延，可以彌補民選首長因過於政治性考量所產生的偏頗，或謂兩類應有理性又可能得權責分工（參照 Svava, James H. 1985: 221-232；張世賢，2004：14）。

政務人員範圍之大小與其定義和國家政治體制有密切關係，也與一國之歷史背景、文化傳統、民族特性及憲政體制運作有關。理論上，政務人員必須隨選戰之結果進退。在內閣制國家，政務人員大多須具備國會議員資格，幾乎為執政黨之政治領袖成員，其人數少，範圍狹，必須與政黨執政與否同進退。反之，總統制國家如美國，總統為最高行政首長，隸屬於總統的內閣閣員不得兼任議員，於參議院同意後任命。總統為獲得國會議員於各州大選時的支持，必須有較多政治籌碼以為交換，因此，總統制需要較多政務人員職位，方能使制度順利運作。至於就世界各國政務人員的範圍而論，通常隨其憲政體制與實際需要而有所差異（參照蔡良文，2006：21-42）。我國現行偏雙首長制下，其政務人員數似乎少些，或許適切增加政參贊人員或強化高階文官的政策規劃與論證能力是必要的。

參、政務人員三法之研修過程爭議議題分析

茲以政務人員法之制定與施行，可使政務人員之進退、行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據，提昇政府服務全體國民之效率與效能，確保民主法治之貫徹，以及促進政黨政治之正常運作與落實。次以，政務人員俸給，原係依 38 年 1 月 17 日公布之總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例之規定辦理。行政院於全國軍公教員工待遇支給要點三、規定：政務人員之給與，照政務人員給與表所訂數額支給。為期政務人員俸給之法制化，爰研擬政務人員俸給條例，係以政務人員法所規定之政務人員為適用對象，且明定政務人員俸給之內涵包括月俸、政務加給。再以 93 年 1 月 1 日施行之政務人員退職撫卹條例，因政務人員退職給與改採離職儲金制度，產生軍、公、教人員轉任者，其政務人員年資無法併計軍、公、教人員退休（伍）年資之情形，影響其擔任政務人員之意願；對於政務人才之引進與轉任人員權益之維護等尚有改進之處，爰經考試院 98 年 3 月間院會審議通過再修正案，函

送行政院會銜並送立法院審議中，茲就政務三法送請立法院審議版本之重點及其中行政院與考試院意見不同處略作說明如次：

一、政務人員法爭議議題分析

（一）政務人員類別之爭議方面

有關於政務人員類別部分，立法院司法與法制委員會審查保留之原因係司法院有不同意見。因司法院認為將司法院院長、副院長、大法官、具法官資格之秘書長、最高法院院長、最高行政法院院長及公務員懲戒委員會委員長納為本條政務人員所定義之範疇，尚非妥適。建議改以「準用」政務人員法草案即可。同時亦對於有關獨立行使職權機關之政務人員，是否屬本草案適用對象提出質疑？行政院認為應將最高法院檢察總長排除於政務人員法草案之適用，爰建議將第 2 條第 2 項修正為「前項各款人員，不包括法官及最高法院檢察署檢察總長」考試院則基於司法院釋字第 601 號解釋並無明確指明檢察總長或檢察官與國家間之職務關係，與政務人員或一般公務人員與國家間之職務關係不同、法官與檢察官具有本質上之差異、最高法院檢察署檢察總長之行為及行政中立規範適用政務人員法並無窒礙等理由，認為檢察總長仍應納入政務人員法予以規範，爰民國 98 年送請立法院審議之政務人員法草案，據司法院釋字第 601 號解釋，司法院院長、副院長、大法官均為法官；復以最高法院院長、最高行政法院院長及公務員懲戒委員會委員長，依各該組織法律規定，亦均並任法官、委員（依司法院釋字第 162 號解釋，公務員懲戒委員會委員係憲法上所稱之法官），參據司法院釋字第 601 號解釋意旨，上開職務均與政務人員有別，爰將其排除。因此，政務人員即「依政治考量而定進退之人員」（如各部會首長等），以及「憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員」二類人員，司法院釋字第 589 號解釋，亦明示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，其職務之性質與依政治考量而進退之政務人員不同，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共利益價值。

又中央行政機關組織基準法公布施行後，中央行政機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額均應於其機關組織法規中明定，因此，於憲法或法律規定有任期

及任命程序者，亦應於機關組織法律中明定其職稱及政務級別，始為所稱之政務人員。⁶ 另對於憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之政務人員⁷以及對於駐外大使、代表之任命，實務上雖須考量 1961 年維也納外交關係公約，派駐國更換大使須先徵求駐在國政府同意，方能向駐在國呈遞到任國書，以及為免增加駐在國政府困擾並橫生變數，進而阻礙邦交之發展，於 2000 年、2004 年及 2008 年總統選舉，以及近年之行政院內閣總辭，駐外政務大使、代表均未隨同總辭，而係由新任總統或行政院院長上任後，視業務需要酌予調整，與其他政務人員有所不同。惟渠等人員之身分屬性，以及上述人員均仍係本條第一項第一款所稱之政務人員為宜。

（二）政務人員級別之爭議方面

依政務人員法草案 2005 年 7 月 28 日考試院版本，係將政務人員之職務級別，區分為下列六級（類），⁸ 本草案行政院則有部份不同意見。主要認為其各部會之機關屬性，多屬政策統合機關，需要處理政策性統整工作人員，故確有需要置政策襄贊人員，爰建議「行政院各部會之政務參贊」列入政務六級之範圍，而行政院各部會，得依組織規模及業務性質，於 5 人額度內定其政務六級之政務參議員額。

⁶ 惟以定有任期及任命程序之人員，如為無給職，或非屬每日到公服勤之兼任者，與本法所規範政務人員係屬專任有給有別，爰非本法之適用對象；如：省諮議會諮議員雖亦為憲法增修條文第 9 條規定由行政院院長提請總統任命之人員，惟依地方制度法第 11 條規定為無給職，爰非本法所稱之政務人員。

⁷ 如：（一）考試院考試委員、（二）監察院監察委員、（三）審計長、（四）行政院公平交易委員會委員、（五）國家通訊傳播委員會主任委員、副主任委員、委員、（六）行政院金融監督管理委員會主任委員、副主任委員、委員、（七）公務人員保障暨培訓委員會委員、專任委員、（八）最高法院檢察署檢察總長，均屬政務人員之範疇。

⁸ 其一、政務一級，指行政、考試、監察三院院長、總統府秘書長及國家安全會議秘書長；其二、政務二級，指行政、考試、監察三院副院長；其三、政務三級，指各部部長及其相當職務者；其四、政務四級，指下列職務：（一）各部政務次長及其相當職務；（二）直轄市副市長；其五、政務五級，指下列職務：（一）部會合議制委員、行政院各部會所屬一級掌理政策決定或涉及國家安全維護機關之首長；（二）直轄市政府所屬一級機關首長、縣（市）政府副縣（市）長；（三）總統府、行政院之政務顧問；其六、政務六級，指縣（市）政府列政務職之一級單位主管及所屬一級機關首長。案以，前項第五款第二目及第六款之政務人員，不包括應依專屬人事管理法律任免之人員。至總統府及行政院所置政務五級之政務顧問員額，最多分別不得超過 21 人及 17 人。

案經於 2009 年 4 月 3 日考試院版本則將政務人員之職務級別，區分為特任及政務一級制至政務三級，特任指組織法律所定特任職務者；政務一級，指各部政務次長及其相當職務及直轄市副市長等職務；政務二級，指部會合議制委員、行政院各部會所屬一級掌理決策決定或涉及國家安全維護機關之首長、直轄市政府列政務職之所屬一級機關首長、縣（市）政府副縣（市）長及總統府、行政院之政務顧問等職務，總統府及行政院所置政務二級之政務顧問員額，最多分別不得超過 21 人及 17 人；政務三級則指縣（市）政府列政務職之一級單位主管及所屬一級機關首長。同時參採行政院意見，增置政策襄贊性質之政務人員職務。另本次研修係為明確區隔政務人員與常務人員之人事法治體系之前提下，且為避免現行特任之政務人員產生比較心理，爰依我國目前政務人員設置現況，以及因應未來中央機關增置政策襄贊職務，而將第 3 次版本所規劃「政務一級、二級、三級」維持現行之特任；至於原先所規劃之「政務四級、五級、六級」則分別修正為「政務一級、二級、三級」。所以，特任官之院長、副院長或部會首長無需分級？或在其他法律規範，均可謂重要變革，是否得到立法院贊同值得關注。

（三）規範政務人員不得從事政治活動或行為之爭議方面

茲具體規定政務人員不得從事之政治活動或行為，以及授權考試院會同行政院以命令發布政務人員不得從事之政治行為。又本草案序文所稱「支持或反對」涵括正、負面之意涵，亦即本條各款行為無論基於正面支持或負面反對均屬之。同時為避免政務人員因參加政治活動，進而影響其行政中立，除具體規定其不得從事之政治活動或行為外，另為期周延可行，復授權考試院會同行政院以命令發布政務人員不得從事之政治行為。對於規定之範圍，亦涵括政務人員邀集職務相關人員或其職務對象表達指示渠等應參加特定公職候選人之造勢活動或競選活動之政治行為。另鑒於我國政黨政治正在起步階段，各項政治活動的行為分際或行為規範尚在逐步建立中，為期彈性，並避免因一一列舉禁止行為，致產生掛一漏萬之情形，爰增列「其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為。」為禁止之規定。而本法所稱公職候選人，亦包括總統副總統選舉罷免法規定之總統、副總統候選人，以及公職人員選舉罷免法規定之公職人員候選人在內。

惟行政院有不同意見，其認為就「立法禁止之目的」及「目的及所欲禁止政治

行為之關連」而言，二者似無必然之關聯性與因果關係，且難以評估，而徒增所稱「辦公場所」認定之困難。又政務人員即便在辦公場所穿戴特定政黨之服飾或徽章，是否就足以認定其影響行政中立？不無疑義。爰以併提供立法院定之。至於本法草案兩院無不同意見者，倘得立法院多予同意通過，誠謂周密可行。

二、政務人員俸給條例之立法過程及爭議分析

政務人員俸給⁹鑑於以「全國軍公教員工待遇支給要點」中「政務人員給與表」行政命令規定政務人員之給與，究非法制之常態，為期政務人員俸給之法制化，爰配合「政務人員法草案」，制定政務人員俸給條例，俾資依循。

復按政務人員之俸給，係屬公務人員俸給法制事項之一環，依憲法增修條文第六條第一項第三款規定，係屬考試院主管權責；至於公務人員俸給數額之訂定及調整，涉及政府財政負擔，歷年來向由行政院配合全國總資源分配狀況，考量政府預算支應能力，本整體平衡原則通盤規劃支給。有關政務人員月俸點數折算俸額事宜，宜尊重行政院主管權責，爰參酌公務人員基準法草案第 50 條規定（2006 年版）：「公務人員俸（薪）給數額之訂定……由行政院會商考試院辦理。」之體例，規定於第二項。其原為考試院法定權責中權變規定，係在提高其可行性也。

有關考試院與行政院共同於 2005 年 7 月 28 日及 2009 年 4 月 3 日會銜函送立法院審議之政務人員俸給條例草案，二版本總條次均為 9 條；**其差異在於第 5 條、第 6 條、第 7 條及第 8 條**，以下僅就差異較大之第 5 條及第 8 條說明如下：

（一）有關政務人員月俸方面

2005 年 7 月 28 日版本將該版本將政務人員區分為六級，其月俸支給之標準為「政務一級，按一千六百點計給」、「政務二級，按一千二百點計給」、「政務三

⁹ 立法院法制委員會 1995 年 6 月 1 日審查沈委員富雄等 19 人擬具「總統副總統及特定公職人員俸給條例草案」，並廢止「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」及「立法委員暨監察委員歲費公費支給暫行條例」，經決議：「政府相關部門對於總統、副總統及政務人員之俸給應於半年內擬訂條例草案送本院併沈委員案審查。」其後，並於 1997 年 3 月 13 日審查行政院函送審議之「總統、副總統待遇支給條例草案」時決議：「考試院應於 1 個月內將有關政務人員待遇之法案，會銜行政院後逕送本院審議。」

級，按一千一百點計給」、「政務四級，按九百點計給」、「政務五級，按七百三十點計給」及「政務六級，按六百七十點計給」。而 2009 年 4 月 3 日版則因同年月日函送立法院審議之政務人員法草案，其中「特任」部分業已不再分級，故政務人員級別即可區分為「特任」、「政務一級、二級、三級」等 4 級。另鑑於總統、副總統自 2001 年起待遇調降後，已與 1997 年總統府秘書長及考試院秘書長等機關所規劃之各級政務人員俸給原則有異，且為統一政務人員月俸點數折合率，在不增加現支俸給總額之原則下，重新調整政務人員月俸點數為「一、特任，區分以下三級：（一）院長級，按一千九百五十點計給；（二）副院長級，按一千四百五十點計給；（三）部長級，按一千二百點計給」、「二、政務一級，按九百五十點計給」、「三、政務二級，按七百五十點計給」及「四、政務三級，按六百五十點計給」（第五條）。

（二）有關資政及國策顧問月俸支給標準方面

有關總統府組織法第 15 條業經總統於 2010 年 9 月 1 日公布修正，其內容：「（第 1 項）總統府置資政、國策顧問，由總統遴聘之，均為無給職，聘期不得逾越總統任期，對於國家大計，得向總統提供意見，並備諮詢。（第 2 項）前項資政不得逾三十人，國策顧問不得逾九十人。（第 3 項）資政、國策顧問之遴聘辦法，由總統府定之。」換言之，總統府資政及國策顧問業已全面改為無給職，故 2009 年 4 月 3 日函送立法院審議之政務人員俸給條例草案其中第 8 條有關「總統府有給職資政，準用副院長級之月俸及政務加給標準支給；總統府有給職國策顧問……，準用部長級之月俸及政務加給標準支給」規定，應配合總統府組織法之修正再予調整。

三、政務人員退職撫卹條例之修正與待解決問題分析

有關政務人員退職撫卹相關制度，首見 1972 年 2 月 5 日公布施行之「政務官退職酬勞金給與條例」，期間政府常因無法順利延攬優秀常務人員等人才轉任政務人員，朝野幾經溝通協調，遂於 2003 年 12 月 30 日經立法院重新完成「政務人員退職撫卹條例」（以下簡稱本法）之立法程序，並經總統於 2004 年 1 月 7 日公布。在該法公布施行逾多年來，期間出現若干亟待解決之問題，例如同屬政務人員，因其係

由軍、公、教、其他公職或公營事業人員轉任，而致其領取離職儲金權益上產生差別待遇；又如自 2004 年 1 月 1 日起，因政務人員退撫給與改採離職儲金制度，進而產生軍、公、教人員轉任政務人員者，該段政務人員年資無法併計軍、公、教人員退休（伍）年資之情形，因而影響其擔任政務人員之意願等問題。

案經審慎研議後，考試院及行政院爰於 2009 年 4 月 3 日提再修正版送立法院審議，修正條次計有第 2 條、第 3 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條、第 12 條、第 13 條及第 21 條等 8 條條文。以下謹就較重要修正說明如下：

（一）為符社會安全保障基本原則及退休制度設計原則，並進一步維護政務人員之基本權利及避免阻礙優秀人才蔚為國用，爰將現行第 3 條第 2 項有關「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。」之規定予以刪除（第 3 條）。另為提高軍、公、教人員轉任政務人員之意願，使政務人員之遴選更順暢，爰於第 3 項增訂軍、公、教人員轉任政務人員者，得於政務人員退職或在職死亡時，以其退職之日或死亡日為其退休（伍）、撫卹或一次給與之生效日期，並得併計其於 2004 年 1 月 1 日以後之政務人員年資；其併計方式則可就以下二種方式擇一辦理（第 9 條）。¹⁰

（二）參酌政務人員法草案第 5 條有關不得擔任政務人員之消極資格條件，修正現行政務人員喪失申請、領受公提儲金本息權利之規定，增列第 1 項第 6 款「犯貪污罪，經判刑確定。」；考量政務人員如自始不適格，依第 1 項第 7 款「依法撤銷任命。」應不得請領公提儲金本息，較為合理；增列考量動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪及犯貪污罪者，影響國家安全及官箴情事較為重大，爰增列第 2 項「犯前項第一款、第六款，通緝有案尚未結案者，停止申請、領受公提儲金本息

¹⁰（一）2004 年 1 月 1 日以後政務人員年資，依本條例規定領取公、自提儲金本息者，得併計其曾任軍、公、教人員服務年資，依轉任前原適用之退休（伍）或撫卹法令辦理，但不核給退休（伍）給與或撫卹給與。（二）2004 年 1 月 1 日以後政務人員年資，未依第 4 條規定請領公、自提儲金本息者，其公、自提儲金本息得由服務機關撥繳至公務人員退休撫卹基金管理機關；基金管理機關應即依政務人員服務年資、等級，對照軍、公、教人員同期間相同俸級繳費標準，換算複利終值之總和；如有撥繳不足而須補繳差額者，應通知服務機關轉知政務人員或遺族繳入軍、公、教人員退休撫卹基金帳戶後，併計其曾任軍、公、教人員年資，並依轉任前原適用之退休（伍）、撫卹法令或資遣給與標準，核給退休（伍）金、撫卹金或一次給與。

之權利，至其判決無罪確定時恢復。」（第 8 條）

（三）為回應立法院審議 2009 年度中央政府總預算時作成決議，對退休（職、伍）人員再任與政府經費捐助有關之財團法人或政府轉投資公司職務同時領取月退休（職、伍）休金及薪資情形，要求應訂定相關規範予以限制，¹¹使領受月退職酬勞金後再任政府捐助（贈）之財團法人或政府轉投資事業職務者，應停發月退職酬勞金，俾解決支領雙薪問題（第 12 條）。

（四）又為規定政務人員月俸之支給，按職務等級規劃，與現行部分政務人員均按相同標準支領月俸之設計不同。依前開規定，在政務人員俸給條例草案經立法通過後，勢必影響月退職酬勞金、撫慰金及年撫卹金給與之計算標準。是為免外界質疑變相提高已退職政務人員所支月退職酬勞金之數額，爰擬配套規定。¹²故是類人員之退撫給與仍依政務人員俸給法律公布施行前政務人員月俸額計算，惟於軍公教人員年度待遇調整時，始得按比率隨同調整；至於其調整比率及數額則由行政院人事行政局計算公告之（第 13 條）。

要之，政務人員三法之建立，早期係先制定該類人員之退休撫卹條例來規範。次於公務人員基準法草案予以要項規範，其相關人員之範圍、任免、行為規範及權利義務事項，另以法律定之。亦即制定政務人員法為其基本法律及其相關之俸給條例與配套可行之退撫條例等，惟擬議之法制體系雖屬完備立意甚佳，其中雖有行政與考試院對部分條文有其爭議所在，其有為行政運作便利之考量，其有官制官規衡平，然尚未完成立法程序，殊值可惜，應積極推動完成之。

¹¹ 修正本條第 1 項第 3 款規定「政務人員依政務官退職酬勞金給與條例或政務人員退職酬勞金給與條例支領或兼領月退職酬勞金者，有下列情形之一時，停止領受月退職酬勞金之權利，至其原因消滅時恢復：……三、領受月退職酬勞金後再任於政府捐助（贈）之財團法人職務或再任政府暨所屬營業、非營業基金轉投資事業職務，並具有下列條件之一者：（一）任職於政府捐助（贈）經費累計達法院登記財產總額百分之二十以上之財團法人或政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上之事業職務。（二）擔任政府捐助（贈）成立財團法人之政府代表或政府轉投資事業之股代表。」

¹² 增訂第 3 項規定：「政務人員俸給法律公布施行前，依政務官退職酬勞金給與條例或政務人員退職酬勞金給與條例規定領受月退職酬勞金、撫慰金及準用公務人員撫卹法規定領受年撫卹金者，其計算給與標準，仍依政務人員俸給法律公布施行前政務人員月俸額計算。但遇軍公教人員年度待遇調整時，其月俸額得按比率隨同調整。」

肆、政務人員三法與其人才質量配置相關議題之檢證

全球化的衝擊下，國家發展與國家治理（state governance）面臨取向之調整與變遷，包括人民全球性移動，而影響到移民政策外，語文官政策相關者如國及政策對高級文官或科技人才選用議題之變革；全球化與經濟、環境問題，導致其解決之道必要全球共同因應，而全球治理（global governance）成為共同追求的模式（Held & McGrew, eds., 2007、曹俊漢，2009：175-201）。其所需不同層次人才是必然的，而且彼此相互合作是必要的。因為完備文官制度對政府追求良善治理（good governance）（或謂善治）具有關鍵性功能（關中，2009：167-197；蔡良文，2010：34-38）。就人才質量、配置、俸給及退撫議題予以檢證分析。

一、增置政策襄贊職務，並強化高階文官職能

文官法制規範內容乃特定時空之產物，是以亦須「法隨時轉」，求其合時宜、中易其制也，始能適應實際需要。隨著時代推移演繹或具體個案之發生，就檢視立法院審議中之政務三法草案結果，仍有須再思考或予以改進修正。

茲以政務人員總人數與高階文官及全國公務人員數來作輪廓式分析，現行公務人員總數為 351,803 人，其中中央機關公務員人數為 192,288 人，約占公務人員總數之 69.61%；地方機關公務人員人數為 159,515 人約占公務人員總數之 69.61%，其中以政務人員之人數言，中央機關為 199 人、地方機關為 221 人，茲觀諸政務人員占公務人員總數之比例，中央機關為 0.10%；地方機關為 0.14%，兩者合計約占 0.181%，其政治與政策之動能，顯然不足，必賴相關配套作為，方可致之。

現有政務人員人數統計

區分	中央機關	地方機關	小計
特任（未有任期）	66	0	66
特任（定有任期）	55	0	55
比照簡任第十四職等	52	6	58
比照簡任第十三職等	26	95	121
比照簡任第十二職等	0	120	120
合計	199	221	420

資料來源：99.9.20 銓敘部提供動態資料；又中央機關之行政院及所屬機關政務人員人數係由人事局提供，又新五都選舉後，其人數將隨之變動。

現有簡任第十二職等以上常務人員人數統計

區分	中央機關			地方機關	小計
	一般	司法審檢	警消		
簡任第十四職等	109	573	2	5	114
簡任第十三職等	256	179	5	19	275
簡任第十二職等	976	173	22	93	1,069
合計	1,341	925	29	117	1,458

資料來源：99.9.13 銓敘部提供動態資料。

茲以政務人員與高階文官分工理想模式，在於政治任命首長或民意首長享有決策權力，而常務人員應依法行政及遵從政務人員決策之義務，就以上表中央與地方政務人員數佔全體常務人員數約 0.181%，其比例甚微，而簡任第十二職等至簡任第十四職等常務人數佔全體公務人員約 1.046%，其比例亦不高，或謂顯有不足，故而上述兩類人員未能維持良善分工合作關係，其政務之規劃與執行效果均堪慮。所以，為提升政府效能，強化國家整體競爭力，使政府成為國家發展的助力，惟有優先提升公務人力資源素質一途；而政務人員之進用多有政治性考量，其專業性與行政歷練恐有未逮，為確保決策品質，建立優質決策團隊，提升政府整體效能，政務人員法草案允宜再適度增加政策襄贊職務人數，並與高階常務人員發生連動關係等，俾能共同適時提供政務人員決策過程所需之政策規劃、分析評估等支援功能，進而使政務人員決策更為妥適周延可行。

二、政務人員進用之協和配置，建立尊嚴細緻的退場機制

茲以「國家治理」運作機制與引進多元人力資源的觀點，提出建議如次：

其一，為因應現今環境的高度不確定性，在國家安全、政局穩定與政務改革前提下，只要能兼顧法律規定和政治現實，可以廣續將部分任命時不以政黨為主要考量之職位，開放給非執政黨籍專業中立人士擔任。蓋延攬各個領域之菁英，或學有專精，或經歷豐富者，至政府為民服務，不考慮其個人之政黨取向，而以其才德是尚，實可促進國內政治和諧，亦可創建專業倫理治國之新風範也。具體建議相關政務職位範圍如下：一、任命時以政黨為主要考量之職位：特命、特派之職位中，關係國家體制和國家安全的職位、關係執政黨施政成敗的職位，及若干高度屬人性之職位。二、任命時可不以政黨為主要考量之職位：（一）特任特派之職位中，著重

獨立性之行政機關、司法、考試、監察權中專業性之職位；（二）法律對任用資格有明文限制之職位，或需再經立法院同意而任命之職位。

其二，蓋新的治理架構發展，對於我國地方政府處於民主化與全球化趨勢之下，宜重新考量其政務職位之設置範圍，俾利其任務之達成。茲具體建議如下：一、政務職位不包含主計、人事、警察、政風、稅捐單位之主管或首長依專屬人事管理法律任免之職位。二、其餘一級單位主管數之三分之一得設為政務職位，三分之一由常務人員擔任，另三分之一得由政務人員或常務人員擔任。如此，當能裨益縣（市）首長彈性運用適當人才，推動各項地方自治業務。

其三，俗云：「上台靠機運，下台靠智慧」，似乎是政務人員去留之最佳詮釋。對於無任期保障之政務人員，從政黨政治理論與運作上，「高風險、低保障」之政治課責價值，其間涉及政治誠信、政治倫理等問題，惟在告知免（去）職之程序上，似可再細緻化，以維護當事人的尊嚴；在他律自律併行下，亦可顧及政務領導團隊之形象，維護公共利益之價值。至於有任期保障之政務人員的退場機制，由於為確保其獨立行使職權，不受不當之政黨政治之影響，且其任命多由國會同意，所以在確保其任期獲得保障與獨立行使職權之設計前提下（大法官釋字第 589 號解釋），為避免「假停職之名，行免職之實」依憲法或法律規定有一定任期者，非有法定原因，諸如公務員懲戒法規定之撤職各機關組織法律所定免職等事由，不得任意免職，應予完成立法。另有任職之政務人員，於任期內主動請辭，除應得提名者之同意外，是否應先知會獲經得國會同意，似值研究。

三、理性建構政務人員俸給，強化尊嚴有彈性的調整機制

首先在確立俸給原則方面，應考量內外部環境因素（參見 Bohlander & Snell, 2007: 385），筆者以為至少應考量者有三，1、維持工作效能並兼顧政務人員社會地位；2、與民間企業比較相當等級為高之薪俸；3、規劃工作價值共現相對應的彈性薪俸調整機制價值。其次，政務人員待遇問題：政務人員之待遇原係依 1949 年公布施行「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」辦理，其中「總統、副總統待遇支給條例」業於 2009 年 2 月 1 日公布施行。¹³ 就政務人員月俸點數，因 2009

¹³ 行政院人事行政局於 1996 年間曾分別擬具「總統副總統待遇支給條例」暨「政務人員待

年 4 月 21 日民進黨黨團召開記者會指稱政務人員俸給條例草案有變相加薪之情形，茲以政務人員為政府部門之高階人員，其職責繁重，為利雄才大略人才之延攬，相關部門對於我政府部門之政務人員待遇，亦多所研究，惟因政務人員待遇之調整牽動因素甚廣，且每每被扣以自肥的帽子，致此議題長期以來無法被理性探討，允宜理性溝通形成共識，建構高待遇與有尊嚴的俸給法制，方能引進才德兼備之政務人才。

四、增設停職支俸機制，保障基本生計

由於政務人員與常務人員兩者屬性有別，從而渠等在俸給待遇之立法設計亦不相同。以規範常任人員之公務人員俸給法而言，其主要規範內容者多。¹⁴而政務人員俸給條例草案則僅就政務人員支領俸給之內涵、月俸支給標準、月俸點數折算俸額的權責機關等予以規定。兩者差異之原因，主要在於政務人員因係政治任命之人員，與永業性之常務人員性質不同，無須按年晉敘俸級以鼓勵其久任，因此立法政策上採不同設計，乃屬合理。

惟依司法院釋字第 613 號解釋意旨，任期制政務人員有違法、失職情事，而情節重大者，主管長官仍得依公務員懲戒法第 4 條第 2 項規定，依職權先行停止其職務。又依司法院釋字第 589 號解釋，對特定職位之政務人員，為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與依政治考量而進退之政務人員不同，此不僅

遇支給條例」兩法律草案，經行政院於同年 2 月 3 日邀請總統府秘書長及考試院秘書長等機關人員研商，獲致總統、副總統待遇與政務人員分別立法，以及副總統月俸及政務加給點數按總統點數（標準）之 75% 訂定；院長、副院長及部長級月俸及政務加給點數各按總統點數（標準）之 60%、45% 及 40% 訂定等結論；其後，因陳前總統自行減薪，是自 2001 年 1 月 1 日起，總統、副總統待遇調降，因此，如欲維持上開會議結論之總統到部長待遇之合理比例，則部長級之政務人員恐有減薪之虞，據此，本院及行政院於 2009 年會銜函送立法院審議之政務人員俸給條例草案，除參酌立法院相關委員會審查該草案之意見，將各級政務人員之月俸額折合率均訂為 86 點外，並依上述會商結論比例訂定，各級政務人員月俸點數。

¹⁴ 包括：俸給及加給之種類；俸級之區分；各類人員（初任各官等職等人員、升官等考試及格人員初任各官等職務、試用人員）之起敘；各種考試或任用法規限制調任之人員等之重新銓敘審定俸級；人員之調任、轉任、調任或改任、再任、升任職等人員之敘級；提敘俸級；停職人員薪俸之發給；曠職之扣除俸給及降敘之限制等規定

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。因此，為貫徹建構任期制政務人員之目的或避免有政治力干預案件之風險，似可於政務人員俸給條例草案針對任期制政務人員停職期間之俸給增加相關處理機制，俾利保障其基本生計。

五、完善政務人員退職機制，擴大德才兼備人才管道

茲就政務人員之退職制度之設計，以最簡化的語言表示為：2004年前後之制度設計，「前者是有過之」「後者顯有不足」為兩極端的制度變革。至於未來修正之基本原則略有（吳泰成，2007：2-4），（一）尊重政務人員不論出任前身分，均有參與退職制度之基本權；（二）配合政務人員之高度政治性，其高風險低保障之特性，應參照臨時契約進用相似之「離職儲金制」，以「固定提撥制」、「共同籌款」方式處理；（三）其離職儲金應與身分地位及貢獻平衡，其公提比例應予提高，以吸引優秀人才；（四）配合社會對政務人員之期待，對能力不足滋生弊案或任職未達半年不能勝任者，僅許其領取自繳本息等，以合理建構政務人員退職制度。就考試院函送立法院政務人員退職撫卹條例修正案中，有關上開建議事項，大部分納入修法考量，並予妥適處理。

惟隨具體個案之發生，似仍有未盡之處，如公務人員轉任政務人員，未來雖得併計曾任公務人員年資，然如併計年資後仍未能符合退休條件，而現行法制亦未能確保其得再回任公務人員的情況下，公務人員為避免損失其曾任公務人員年資，將影響其轉任意願，導致政府取才範圍受到限縮。政務人員與常務人員是否應考量截然不同的養成管道，而不鼓勵相互轉任；或因不同職務或職等予以部分彈性設計，在目前政治體制與政治環境下，的確應進一步思考。現階段似宜參考教師借調後回任教職之規定，於政務人員法草案或公務人員任用法等相關法規增定，在考量公務倫理與指揮監督體系因素下，公務人員轉任政務人員退職後仍得予回任相關公職之權益保障之合理設計，以提高國家得以延攬優秀常務高階文官轉任政務人員之誘因，惟就目前制度精神，必要審慎考量回任機制與制度設計之合理性。

伍、結語

「國家治理」思維面臨「經濟全球化」與「全球治理」的極大衝擊，如何經由多元治理與管理運作，達到本土化思維架構，期在「全球治理」下，建構「善治」的理想目標，是文官體制改革必要重視的課題。在「全球治理」思維下，政務人員之進用除須重視其忠誠，黨性、承諾外，其並須對行政管理業務具有足夠之認知，方能順利遂行政策及任務。

茲以政務人員為決定、導引與推動國家政務的舵手，如何延攬培育型塑具有高度、風度、氣度、深度及廣度的政務首長，其格局氣度風範如何維護有賴政務人員法之規範？如何提高政務人員薪俸以足以養廉培能，推動政務則有賴政務人員俸給條例有以致之。至於要讓政務人員毫無後顧之憂，降低高風險、低保障之衝擊，則有賴政務人員退撫條例之完整配套方屬可行。

綜之，政策制定需要整體性與合作機制，政務人員雖有最終決定權，但應鼓勵常務人員的政策作成過程中的貢獻是必要的。相對的，行政運作須有經驗與專業，又為常務人員之主要職責，但政務人員應予監控確保忠誠執行，任務與管理的職責分立，以及政策與行政的職責共享，不僅使雙方才能及資源獲致最大的運用，同時確保民主政府運作的永續發展。復且為因應現今環境的高度不確定性，在國家安全、政局穩定與政務體制改革前提下，必要能兼顧法律規定與政治現實，加速完備政務人員三法的研修工程，擴大延攬各個領域之菁英，或學有專精，或經歷豐富者，共同創建民主專業、倫理治國之新風範，建構為民服務之善治基石，配合提升國家競爭力。

參考文獻

- 王作榮（1982）。**財經文存續編**。台北：時報文化公司。
- 王作榮（2008）。**走上現代化之路**。台北市：天下雜誌社。
- 任德厚（1992）。**政治學**。台北：自印。

- 吳 庚（2005）。**行政法之理論與實用**，第九版。台北：三民書局。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯（1998）。**行政學（一）**。台北：空中大學。
- 吳泰成（2007）。「俸給法制興革的幾個重要課題」，**公務人員月刊**，第 137 期。頁 2-4。
- 施能傑（2002）。「彈性化職位設計與政府人力運用」，載於「**行政管理論文選輯第十六輯**」。頁 265-269。台北：銓敘部。
- 曹俊漢（2009）。**全球化與全球治理**。台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 彭錦鵬（2005）。「全觀型治理—理論與制度化策略」，**政治科學論叢**，第 23 期。頁 61-10。
- 張世賢（2004）。**我國公務人員職務設置及相關法制之研究**，考試院研究發展委員會委託研究。
- 蔡良文（2004）。「論政治變遷中銓敘體制之變革與發展」，**考銓季刊**，第 37 期。頁 19-40。
- 蔡良文（2006）。「論我國公務人員法制之建構與運作」，**考銓季刊**，第 45 期。頁 20-42。
- 蔡良文（2010）。**中山先生考試權思想與體制建構**。發表於 2010 年 3 月 27 至 28 日於檳城舉行之「孫中山與黃花崗之役—庇能會議與海外華人國際學術研討會」。
- 蔡良文（2010）。**人事行政學-論現行考銓制度**。台北：五南圖書出版公司。
- 關 中（2008）。**文官制度和考試院—我們需要什麼樣的文官制度以及考試院應扮演的角色**。台北市：作者自印。
- 關 中（2009）。**繼往開來，贏得信賴**。台北市：考試院。
- Bohlander, George & Scott Snell (2007). *Human resource management*. New York: Thomson.
- Elliott, Robert H. (1985). *Public Personnel Administration: A Values Perspective*. Reston, VA: Reston.
- Held, D. & A. G. McGrew, eds., (2007). *Globalization Theory*. Cambridge: Polity.
- Svara, James H. (1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council - Manager Cities. *Public Administration Review* 45 (1): 221-232.