

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題  
頁 III - 185 ~ III - 188

## 論政務人員法制建構與運作取向

考試委員 蔡良文

\*本文民國 98 年 4 月發表於《公務人員月刊》，第 154 期。

面對全球化與政治變遷，政府治理應配合環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，亦即在「趣（趨）時是也」，以達求「變」、求「通」。隨著政黨政治的確立，官僚體系有明確的轉型，不僅有效降低傳統官僚體系的影響力，也同時形成新的官僚與政府關係的網絡。政黨輪替過程中，執政黨掌握權力通路，調控國家機器運作之法，除改變文官價值文化，具體落實用人政策，以利新政府彈性用人外，尤以政務領導（executive leadership）作為最直接控制文官體系的途徑。故如增加政務職位、建立彈性外補的高級文官群與契約進用人員，均為執政黨掌握國家機器運作的重要方法與途徑。

民主先進國家之文官大體區分為政務人員與常務人員兩類，依不同管道及方式延攬人才進入政府系統服務，分別扮演不同角色。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。在內閣制國家，其人數少，範圍狹，必須與政黨執政與否同進退。如美國之總統制，則需要較多政務人員職位，方能使制度順利運作。

我國現行文官制度，雖亦有政務人員與常務人員之分，惟在法制上並不盡明顯。而政務人員適用之法律，除早期之政務官退職酬勞金給與條例外，則僅有 93 年 1 月 1 日制定施行之政務人員退職撫卹條例一種，專為政務人員退職撫卹事項詳作規定，其餘如：公職人員財產申報法、公務員懲戒法與公務員服務法等之規定事項固亦有其適用，惟政務人員之範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項，或尚付闕如，或散見於相關法令中，迄無統一完整之法律規範，遂致適用上輒有困擾。復以近年來我國政黨政治迅速形成與發展，以及民眾對民主政治要求日益殷切，並對出任政府職位之政務人員期許甚高；因此，政務人員法制作一完整之規範，實已刻不容緩。

87 年 4 月考試院院會通過之「公務人員基準法」草案第 4 條規定：「政務人員指各級政府機關政治性任命之人員。政務人員之範圍、任免、行為規範及權利等事項，另以法律定之。」按以「政治性任命」人員，如必須隨政黨進退；或隨政策變更而定去留；或以特別程序任命等。考試院銓敘部有鑑於此，擬訂政務人員法草案及政務人員俸給條例草案，於 94 年間報經考試院審議通過，並與行政院於 94 年 7 月 28 日會銜函請立法院審議，惟未能於當屆立法委員任期屆滿前完成三讀程序，銓敘部爰重新研議後於 97 年 11 月間再次陳報考試院審議，業於 98 年 2 月函請行政院

辦理會銜作業中，將函送立法院審議。

政務人員法之施行，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，以資遵循，對於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，助益尤多。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。次以，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，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。另 93 年 1 月 1 日施行之政務人員退職撫卹條例，因政務人員退撫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 月間院會審議通過修正，函送行政院會銜中。

考試院積極推動制（修）定政務人員法、政務人員俸給條例、政務人員退職撫卹條例，構成完整的政務人員法制體系，對於我國政務人員人事法制的建構，具有重要指標性的意義。茲以「國家治理」（state governance）運作機制與引進多元人力資源的觀點，擬就上開法案立法意旨與實際運作取向，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）特命特派之職位中，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」，政務人員法草案乃明文規定，政務人員得由具有任命權者，隨時予以免職。但憲法或法律規定有一定任期者，非有法定原因，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，誠是正確之立法也。

綜之，我國在面對全球化國際變局、政經社文科環境變遷與人民需求，自應配合調整治理機制。而政務人員職司政策之決定，負有政治責任，其相關之法制，包括政務人員之範圍、行為、權利、義務等，均宜有完善之配套規定。常務人員為政務推動的執行者，其人事法制相當完備，各有其不同掄才管道，且扮演不同角色與功能，必要在政府文官二元體制確立後，各司其職，發揮良善分工與互動機制，方能奠立善治的礎石也。