

公務人員進用與俸給及 退職金關係探討

考試委員 蔡良文

- * 本文有關法規動態及其相關資料蒐集，特別感謝銓敘部法規司梁科長傑芳、莊專員書銘協助，惟文責由筆者負責。
- ** 本文民國 102 年 7 月發表於《公務人員月刊》，第 206 期。

壹、前言

在全球化的衝擊下，國家發展與國家治理（state governance）面臨取向之調整與變遷，在組織上跨國企業與國際或區域性組織之組設，對國家組織功能思維產生衝擊。與文官政策相關者，如國籍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）。爰於「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，其必須對行政與管理業務具有足夠之認知，並與高階主管維持良善互動關係¹，方能順利遂行政策及任務，此亦為當前政務人員所須面對之重要課題（Svare, 1985: 228-229; 2001: 176-183）。當然如何體認良善治理²的特徵與因素，並避免產生「政務官事務官化」、「事務官政務官化」亦為重要議題。復自 1980 年代起，世界各國面臨全球化，資訊化的挑戰，政府效率及文官績效普遍為民眾所要求，惟因政黨政治為民主國家之共同特徵，政黨輪替執政將是常態，各民主國家中央政府隨歷次激烈選戰，政治性職位的輪換不可避免，隨著選舉而造成政府高層人事大調整，也成為政黨政治的一項重要特徵。在文官體制內之政務人員及常務人員，其進用各有其程序或軌道可循³，而這兩類人員於政府體制運作之關係，可透過政黨政治與責任政治運作之觀察說明，即政黨透過選舉取得治理權，並得以政治考量任命高階層職位人員，而是類人員（須負政治責任行政首長與政務人員）對其政策成敗向人民

¹ 昔裴矩歷 3 朝 7 帝，司馬光評析，認為裴矩「君明臣直，君昏臣佞」不似魏徵始終如一，爰此乃「佞於隋而忠於唐」也。是以，高階文官應發揮道德良知與道德勇氣，不宜以政務人員之明昏善惡，決定其諫佞差別，應履行國家、公共利益承諾，結合公義與人文思維，不佞不求、知所進退，以文官精神贏取長官、部屬及人民的信任！

² 良善治理或謂善治的特徵或因素有：（1）參與（Participation）；（2）法治（Rule of Law）；（3）透明度（Transparency）；（4）回應性（Responsiveness）；（5）共識取向（Consensus-oriented）；（6）公平與包容（Equity and inclusiveness）；（7）效能與效率（Effectiveness and efficiency）；（8）課責（Accountability）等。

³ 政務人員可自由選任，但仍應約略有軌跡可循，如政黨培植，立法機關歷練等，以具較開闊之胸襟與圓熟之政治技巧。常任人員必嚴守文官制度，無一人與事之例外，以恢復其尊嚴與榮譽。共同推動廉能政府與提昇國家競爭力。參見王作榮，1996：244 -247。

負責，並在政黨競爭之過程中，透過選舉接受選民之檢視，因選舉之勝利或失敗，產生政務人員調整之情形。又朝野各黨舉薦選舉之人才的特質為何？關涉國家發展與動能永續。

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 2004 年 1 月 7 日制定公布之《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、義務與俸給等事項，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。而影響優秀人才擔任政務人員可區分為心靈及報償兩大因素，雖同意立法院柯委員建銘、呂委員學樟均曾從心靈因素表示，能當政務官是祖上積德，是無上殊榮。誠如古人云：「德薄而位尊，知小而謀大，力少而任重，鮮不及矣。」（周易，繫辭下）⁴必須才德兼備者方可任之，惟先賢曾云：「是馬也，雖有千里之能，食不飽，力不足，才美不外現，且欲與常馬等不可得，安求其能千里也。」（韓愈，雜說四）⁵，報償因素實亦具有重要之影響。是以，政務人員進用與報償（本文指稱：俸給、退職金等）制度，即攸關國家延攬優秀人才，型塑優質決策團隊，提升政府整體施政效能，本文試從政務人員條件要求、選才方式等角度作初步探討，並對該職務具高風險及低保障之特質與其待遇及退職金相關之問題予以介述，希能對政務人員法制之建立及提高優秀人才擔任政務人員意願有所助益，並就教高明方家。

⁴ 錄自陳啟福主編「儒道佛名言辭典」，1994，239。

⁵ 同註 4，242。

貳、政務人員之範圍、條件要求及選才方式

一、我國政務人員範圍概述

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，2012 年 6 月 25 日考試、行政兩院會銜函送立法院審議之政務人員法草案⁶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。上開二類政務人員，係學理及實務兼顧之規定，惟其範圍依規定並不包含法官⁷及最高法院檢察署檢察總長，是以，縱然屬於第二類非政治考量之「政務人員」範圍，亦可立法排除，此意謂著第二類政務人員範圍存有彈性調整空間，不過此種排除依立法說明應具備兩種條件，即如單純

⁶ 銓敘部自 1991 年 8 月起即研擬政務人員法草案，並經考試、行政兩院分別於 1998 年 9 月 21 日、2000 年 1 月 12 日、2005 年 7 月 28 日及 2009 年 4 月 3 日 4 度會銜函請立法院審議，惟均未能完成 3 讀程序，銓敘部爰配合法案屆期不續審規定重新研擬，並由考試、行政兩院於 2012 年 6 月 25 日將政務人員法草案併同政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例修正草案會銜函請立法院審議。茲因本文討論範圍限制，謹將最新送請立法院審議之政務人員法草案條文摘要如下：政務人員之定義（第 2 條）、職務級別及範圍（第 3 條）、不得擔任之消極條件（第 5 條）、任命程序（第 6 條）、宣誓及申報財產（第 7 條及第 8 條）、對國家忠誠及敦品勵行（第 9 條）、行為規範（第 10 條至第 12 條）、行政中立事項（第 13 條至第 20 條）、辭免（第 21 條及第 22 條）、其他權益事項（第 24 條至第 26 條、第 28 條）、違反本法之懲處（第 27 條）及民選地方行政首長準用本法有關事項（第 29 條）。

⁷ 所稱法官含司法院院長、副院長、大法官；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。

依政治考量定其進退，顯然無法達成該職務所欲實現之公共利益價值，其次應以法律明文排除，然於此應注意者，在配合制定法官法⁸後，既與一般公務人員有別，亦不屬政務人員法規定之政務人員範圍，而屬特別任用類型之政務人員。另外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，而其他一級機關準用該法之規定。因此，於憲法或法律規定有任期及任命程序者，亦應於憲法或機關組織法律中明定其職稱及政務級別，始為法制上所稱之政務人員。

二、我國古今政務人員之條件要求

我國傳統公開取士制度所選取之「官」，受儒家教育及科舉制度所應科目影響，著重於圓通智識及具品德之通才，爰以，子謂子夏曰：「女為君子儒，無為小人儒。」（論語，雍也。）子曰：「君子不可小知，而可大受也；小人不可大受，而可小知也。」（衛靈公第十五）即君子小人之才德器量不同矣！如以古對為官者，均稱「○大人」，而「大人者，與天地合其德，與日月合其明，與四時合其序，與鬼神合其吉凶……」（周易乾卦）；為官為事之道，在於「君子知微知彰，知柔知剛，萬夫之望」「君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘亂，是以身安而國家可保也。」；身心修持的方法，子曰：「君子安其身而後動，易其心而後語，定其交而後求，君子修此三者，故全也。」（繫辭傳）；至於專業之職能，則由幕吏補其不足，形成官吏之共治也。

惟至現代，由君主體制轉變為民主體制，內外之環境，古今已有不同。雖政務人員仍屬通才要求，但其要求內涵宜有所調整，在人事行政學理上，對於政務人員內在之要求，主要至少應具備下列條件：(1)分析內外情勢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-

⁸ 法官法業於2011年7月6日經總統令公布，該法除第五章法官評鑑自公布後半年施行、第78條自公布後3年6個月施行外，自公布後1年施行。

132)。而就實務上，政務人員個人特質與高階主管之良善互動等相關因素，亦至為重要⁹。

至於現行法制上，但由政務人員法草案觀之，政務人員係向國家、民眾負責，故要求其須公正無私，廉潔自持，保持良好品德，並對國家忠誠，且須致力於其主管職務，以維護國家與人民之權益¹⁰。因此，法制上著重於政務人員忠誠、品德、操守之要求規定¹¹，俾維護國家與人民之權益。

三、政務人員之選才方式

(一) 我國傳統政務人員之選才方式

我國傳統官制有正確史料可稽者，溯及殷商時代¹²，官屬世襲，是官既世官，自然祿為世祿（楊樹藩，1986：2）。世官世祿之制，其後雖趨式微，但仍為貴族社會所牢守。嗣因戰亂不已，致社會的流動，產生一種新士人階級¹³，社會上發生許

⁹ 政務首長成就政務事業最關鍵因素，除最高領導階層與國會支持外，個人方面的（1）強烈的使命感，目標既立，全力以赴；（2）無私心、不戀棧；（3）有同理心，有說明力，能苦民所苦；（4）有方法，有熱忱。參考高希均，2011.6.22，聯合報 A4。

¹⁰ 此外，政務人員參與國家行政方針之決策，涉及國家安全。因此，提名或任命政務人員前，須對其進行涉及國家安全及重大利益事項查核。此外，政務人員應公忠體國，故除就職務上應守密事項為證言者，應經服務機關或上級機關之許可外，不論在職或離職均負有保密義務。復以政務人員掌握國家政策方針，擁有操控政府運作權力，有關政務決策階層唯有具引領風騷、導引變局、調控趨勢，才會同時具有大格局的思維架構，因其決策可能影響國家發展並牽動整個官僚體系，故應具備盱衡時勢決定政策所需知能，乃屬基本要求。

¹¹ 政務人員應具有君子風範與倫理的品格，不可只講利害的（孫震，2003，第4篇），亦即政務人務是具有擔當與有品格者（高希均，2009，128-129，147-148，157-158）。主政者領導君子為要，不可為小人所影響，小人者，余秋雨先生所描述的「沒有立場的遊魂」，擁有「轉瞬即逝的笑臉」，說出「無法驗證的美言」，做出「無可檢收的許諾」，而高希均先生則加上，對主人「具有不可或缺的忠誠，對周圍捏造四面八方的埋伏與危機」。主政者不可不察也。

¹² 殷商時代，該時期官制分為史系與師系，史系之官主持祭祀，師系之官，主受殷王之命，出兵征伐。周克殷後，封建之制多承襲殷法，史系與師系之官仍存在，不過名稱稍異（楊樹藩，1986：2）。

¹³ 士人階級中，如墨子謂：「官無常貴，而民無終賤，有能則舉之，無能則下之。…」（張

多學派，培養不少士人。（余英時，1982：32-36）。雖士人有滿腹經綸之才，然難有脫穎而出之困境，但他們主張之「賢者在位，能者在職」，要求人君「尊賢使能」。這種口號很快傳布天下，終於動搖貴族政治（薩孟武，1969：55），亦為文官體制奠立理論基礎。迨秦有天下，廢除封建，世官既已不存，代之而有公開取士之制（楊樹藩，1986：3）。就官僚制度言，於秦時已具有雛型，至漢武帝時乃見確立，均在掄拔人才，以蔚為國用。

在君主體制「普天之下，莫非王土。率土之濱，莫非王臣。」概念下，前述公開取士制度所選取之俊秀，皆屬天子之門生，授予「官」職後，即為天子所用。「官」在官僚體制內屬上位階人員，著重其品德才華，如前有謂：「德薄而位尊，知小而謀大，力小而任重，鮮不及矣」（繫辭傳），相對較不要求專業管理知識。至於行政專業事務，則多由「吏」者擔任，是類人員不必透過取士制度進用，擔任基層幕吏，屬專業幕僚，所要求者在於專業職能，與「官」不同。因歷代取士制度之對象以考「官」為主，而「吏」為胥吏、為僕役等，而為首者為「師爺」，故我國傳統科舉制度為「考官不考吏」也（繆全吉，1969：1；蔡良文，1993：16-22）。且以，為吏之道有五（善）：一曰中信敬上，二曰精廉毋謗，三曰舉事審當，四曰喜為善行，五曰恭敬多讓。據而推及為組織認同，品德操守，敬業治事，待人處世及服務態度等倫理守則（繆全吉，1991：42-46），若將我國「官」與「吏」對照現代政府體制內之角色，「官」或可相當於負政治責任之行政首長或政務官，至於「吏」則相當於事務官。當然目前高階文官之特質¹⁴似乎應融合不同程

純一，1987：67）；荀子曰：「先平祖當賢，後子孫必顯，行雖如桀紂，列從必尊。」復曰：「以世舉賢，雖欲無亂得乎哉？…」（楊家駱，1976：301-302）於是強烈呼籲：

「雖王公士大夫之子孫，不能屬於禮義，則歸之庶人。雖庶人之子孫也，積文學身行，能屬於禮義，則歸之卿相士大夫。…」（楊家駱，1976：301-302）。

¹⁴ 高階文官應具備的特質，依據 Farazmand（2009：1012-1013）建構思維，高階文官主要具備的能力為：（1）治理能力；（2）功能性工具能力；（3）行政能力。又如加拿大政府對高階主管核心職能圖像（Leadership Competencies Profile），其圖像有四：「價值與倫理」（Values and Ethics）；「策略思考」（Strategic Thinking）；「承諾與敬業精神」（Engagement）及「卓越管理」（Management Excellence），並依不同層次人員明定各應符合之正負向行為範例（蔡璧煌，2011）。當然，吾人以為高階文官之位階越高，除應具備之理性、專業知能外，尤其應具圓熟、睿智的「直觀能力」，如「先機而發」、「審時度勢」、「超後果判斷」與「倫理心與關懷情」等。

度「官」、「吏」的特質。要之，我國傳統官僚體制之「考官不考吏」，對照現今民主政治與功績制度下，政務人員係政治性任命、常務人員係考選任用之原則，兩者有很大的不同，而傳統與現代之官制，其公開競爭、公正取才之精神是相同的。

（二）我國近代政務人員之選才方式

民國創建後，我國因應中山先生創立之五權憲法的特色，另設獨立的考試與監察二院，與其他現代民主國家行政、立法、司法三權分立之憲政體制有別。而斯時在人事行政實務上已有「政務官」之稱，惟並無明確定義，僅屬「事務官」之相對待詞。其後，政府播遷來臺，隨者臺灣民主政治之發展歷程，衍生了涵括中國傳統制度、官僚系統、地方政治派系、日本統治經驗，以及西方民主政治價值移植影響之特有政治文化（蔡良文，1998：70-71），因此，在五權體制及複雜政治文化下，政務官與事務官並無法如西方英美國家般，有清楚之界限，故在實行五權憲法之我國，政務官與事務官之分類，尤有加以修正與補充之必要¹⁵。

2012年3月27日考試、行政兩院會銜函送立法院審議之公務人員基準法草案，基於我國實務上對於政務官之認知，與學理上之嚴格定義並不一致，為顧及現況並避免引起爭議，特別採用「政務人員」一詞，以資區別¹⁶。至於政務人員法草案，亦以「政務人員」一詞取代「政務官」，除更符合民主原理，拉近與人民之間的距離外，亦是解決我國無法如西方民主國家概然區分政務官與事務官¹⁷之問題。

¹⁵ 誠如林紀東教授所言，五權憲法之第一特點，在於權能區分，使政府有能，以建立萬能政府，第二特點，其構造較三權複雜，就第一特點言，所欲建立者為有能之政府，儘量希望達到專家政治之境界，政務官可以不問學識專長，得以主持任何部會，與五權憲法之精神，顯不相符。再就第二特點而言，五權憲法體制，既較三權憲法為複雜，有若干既非政務官又非事務官之官吏，如在法官之外，強將所有官吏分為政務官與事務官兩種，「不歸楊，則歸墨」，不另設其他分類，加以補充，在各種人事法規之適用上，必有若干窒礙難通之處，（林紀東，1978：244-245）。

¹⁶ 1999年6月30日總統令修正發布「政務官退職酬勞金給與條例」為「政務人員退職酬勞金給與條例」，並修正全文。

¹⁷ 回顧西方民主政體下的政府機關人員構成，大抵有政務官與事務官之區分。政務官在英美國家稱為政治性行政人員（political executives）、政治性官員（political officials）或政治性任命者（political appointees）。其概念起源於1701年英國之吏治澄清法（the act of settlement，或譯為王位繼承法），該法通過後，英國便有政務官與事務官之區分，而此係在英國政府政黨政治運作下，為避免政府施政或整體人事制度，受到政黨輪替影響所產生

在民主政體下，政務官與事務官之區分，根源於民主政體下之政黨政治與責任政治，且兩者區隔明顯。我國為五權憲政體制國家，爰於政務人員法草案第 2 條第 1 項第 1 款所稱「依政治考量而定進退之人員」，大抵符合西方民主國家所界定之政務官範圍。至於其他依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員，係屬特別的廣義政務人員。

參、我國政務人員之俸給及退職金

在全球化的衝擊下，人才亦面臨高度競爭，而影響優秀人才擔任政務人員可區分為心靈及報償兩大因素，其中心靈部分，如尊榮、成就感（展抱負）等因素；至於報償部分，主要為俸給及退職金¹⁸等因素，茲因本文討論範圍限制，謹就政務人員俸給及退職金部分說明如下：

之制度。政務官係相對於事務官之概念而言，凡決定國家大政方針，並隨政黨選舉成敗或政策改變而負有政治責任的人稱為政務官（張世賢，2004：23；許南雄，2006：24-28；蔡良文，2010：127-134），至如需經過一定選拔程序，身分受到一定之保障，須遵循既定之方針或政策，依法執行其職務者，則為永業性之事務官。另有學者從政治與行政二分概念出發，將行政權底下政府機關人員構成，分由屬於上位「政務機關」階層之行政首長與政務人員，以及屬於下位「行政機關」階層具永業性之常任文官等兩類人員組成（華力進，1981：311）。上位階層人員因政黨政治及責任政治運行，藉由反應人民偏好及政黨輪替之機會，取得行政權與行政職位。但因為須負政治責任之行政首長任期不長，而通才取向的政務人員亦無法於短時間內嫻熟行政上之細節，因此，在政策上或專業上均須依賴常務人員之協助，又囿於政治任命之職位有限，政務人員對政策之形成與執行影響不足情形下，常造成由常務人員組成之下位階層權力越來越大，而有 Waldo 氏稱的「行政國」之現象（1948），而此種上下位階層人員權力消長之關係，也反映出傳統行政管理理論中「政治」與「行政」分際討論之問題。史跋勒（Svara, 1985: 228）於其行政、政治分立二元模式理論（Dichotomy – Duality Model）中主張，任政策是政治人物職責，機關內部行政管理是常務人員職責。除最先與最後過程階段可以明確區分外，介於其中的「政策」及「行政」既非完全分離，抑非完全混合，而是雙方的適當分工。惟若持肯定論，對於瞭解政府機關主要構成人員間之運作情形，有其實益。

¹⁸ 我國政務人員給與項目有：（1）基本薪資（現金性給與）；（2）補助性給與（含福利性給與及補貼性給與）；（3）遲延給付（退職性給與）。參見林文燦，2008：187-198。

一、政務人員之俸給

(一) 我國政務人員之俸給

我國現行政務人員之俸給，係依 1949 年 1 月 17 日制定公布之「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」規定及行政院 2011 年 6 月 22 日院授人給字第 10000406581 號函核定之「全國軍公教員工待遇支給要點」附表 1「政務人員給與表」所訂數額支給；亦即由行政院依上開暫行條例所定法定給與標準乘以一定之倍數計算（除院長公費係按法定給與 114.12 倍計算外，其餘月俸、公費係按法定給與 119.06 倍計算）。其中部長級以上政務人員現支持待遇如下我國部長級以上政務人員現支持待遇比較表（表 1）：

表 1：我國部長級以上政務人員現支持待遇比較表（單位：新台幣元）

職位	月俸	公費	月支數額
院長	95,250	228,240	323,490
副院長	95,250	119,060	214,310
部長	95,250	95,250	190,500

備註：1. 院長、副院長及部長等政務人員現支持待遇係依行政院民國 100 年 6 月 22 日院授人給字第 10000406581 號函核定之全國軍公教員工待遇支給要點規定計算。

2. 表列各級人員支給數額，自民國 100 年 7 月 1 日起實施。

由於前開暫行條例公布施行迄今，並未隨時空環境之變遷，適時配合修正，已不符實際情況需要，且鑑於行政院以前開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，銓敘部爰配合政務人員法草案，制定政務人員俸給條例草案¹⁹，並已於 2012 年 6 月 25 日由考試、行政兩院會銜函送立法院審

¹⁹ 銓敘部自 1995 年 6 月起即研擬政務人員俸給條例（以下簡稱俸給條例）草案，並經考試、行政兩院分別於 2000 年 10 月 20 日、2005 年 7 月 28 日及 2009 年 4 月 3 日 3 度會銜函請立法院審議，惟均未能完成 3 讀程序，銓敘部爰配合法案屆期不續審規定重新研擬，並由考試、行政兩院於 2012 年 6 月 25 日將俸給條例草案併同政務人員法草案及政務人員

議。依該條例草案規定政務人員俸給包括月俸及政務加給 2 項，惟為避免政務人員自肥之政治性爭論，草案第 5 條立法說明已敘明，以不增加現支俸給總額為原則。是以，在不增加現支待遇之原則下，月俸點數調增，政務加給將相對調降（詳如現行及政務人員俸給條例草案所定政務人員俸給數額對照表，表 2），則縱使該條例草案未來完成立法後，政務人員之俸給恐仍無法調高。

退職撫卹條例修正草案會銜函請立法院審議。最新送請立法院審議之俸給條例草案制定重點摘要如下：

- (1) 考量政治任命之政務人員，須隨執政黨更迭或政策成敗進退，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，因此各級別政務人員之月俸，均為單一月俸點數。爰政務人員俸給條例草案第 4 條第 1 項明定各級政務人員每月支領俸給之內涵，分月俸、政務加給，均以月計之。
- (2) 草案第 5 條第 1 項規定，政務人員級別區分為「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：甲、院長級，按一千九百五十點計給；乙、副院長級，按一千四百五十點計給；丙、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」。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 6 條第 1 項第 3 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 55 條規定：「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，於草案第 5 條第 2 項規定：「前項各款月俸點數折算俸額，由行政院會商考試院定之。」。其原為考試院法定權責中權變規定，係在提高其可行性也。

表 2：現行及政務人員俸給條例草案所定部長級以上政務人員俸給數額對照表

區分		現行				2012年6月25日 考試、行政兩院會銜版			
		月俸	公費	合計	折合率	月俸	政務 加給	合計	折合率
特任	院長	(800元) 95,250	(2000元) 228,240	323,490	月俸：119.06 公費：114.12	(1950點) 167,700	155,790	323,490	86
	副院長	(800元) 95,250	(1000元) 119,060	214,310	119.06	(1450點) 124,700	89,610	214,310	86
	部長	(800元) 95,250	(800元) 95,250	190,500	119.06	(1200點) 103,200	87,300	190,500	86

備註：1. 院長、副院長及部長等政務人員現行待遇係依行政院民國 100 年 6 月 22 日院授人給字第 10000406581 號函核定之全國軍公教員工待遇支給要點規定計算；表列各級人員支給數額，自民國 100 年 7 月 1 日起實施。

2. 表列 2012 年 6 月 25 日考試、行政兩院會銜版之各級人員待遇，係依不增加現支待遇原則試算金額。

(二) 各國部長級以上政務人員俸給之比較

我國與各國部長級以上政務人員之月支持遇，經比較歐美及我國鄰近主要國家，以新加坡總理（約新臺幣 568 萬 399 元）月支持遇金額為最高，且相對於其國民平均年所得（3 萬 5,163 美元）之比率亦最高；馬來西亞首相月支持遇（約為新臺幣 21 萬 7,904 元）雖為各國院長級最低，惟如相對於國民平均年所得（5,793 美元）之比率，馬來西亞反而高於我國，是以，我國部長級以上政務人員之月支持遇，相較於該等國家實屬偏低水準。詳如我國與各國部長級以上政務人員月支持遇比較表（表 3）：

表 3：我國與各國部長級以上政務人員月支持遇比較表（單位：新台幣元）

職位	院長	副院長	部長	國民平均年所得 (美元)
我國	314,080 (323,490)	208,080 (214,310)	184,960 (190,500)	16,790 (20,848)
美國	547,878 (聯邦眾議院議長)		473,964 (部長)	45,825
德國	761,323 (總理)	693,398 (外交部長代理)	693,398 (部長)	35,403
英國	959,358 (首相)	698,906 (副首相)	698,906 (部長)	35,300
新加坡	5,680,399 (總理)	4,508,472 (副總理)	2,929,321 (部長)	35,163
日本	651,448 (首相)		461,009 (各省廳大臣)	34,252
韓國	324,985 (國務總理)	245,815 (副總理)	228,758 (部長)	20,015
馬來西亞	217,904 (首相)	173,430 (副首相)	142,301 (部長)	5,793

備註：1. 我國部分，除括弧內為 2011 年 7 月 1 日調薪後之資料外，餘與其他各國均為 2007 年資料，其他各國資料由我國駐外單位代為蒐集。

資料來源：行政院人事行政局給與處（現為行政院人事行政總處給與福利處）。

二、政務人員之退職金

（一）我國政務人員之退職金

我國政務人員之退職給付本無專法規定，迄至 1971 年間，為配合人事革新之「延攬人才方案」，考試院與行政院會銜函送「政務官退職酬勞金給與條例草案」，經立法院審議完竣於 1972 年 2 月 5 日公布施行，始有規範政務人員退職之專法（蔡良文，2008：240-241）。

政務人員退職制度幾經變革²⁰，自 2004 年 1 月 1 日起，政務人員退撫給與已改

²⁰ 政務人員退職制度沿革簡要略述如下：

採離職儲金制度，惟僅限由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員（以下簡稱軍公教等人員）轉任者始得參加，符合參加離職儲金之政務人員，其退職後亦僅得一次領取公、自提儲金本息，並無請領月退職酬勞金之規定。且除非 2003 年 12 月 31 日以前的任職年資仍依原政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理外，政務人員與軍公教等人員之任職年資係採分流處理，並分別依各自退休（職）法令規定計算退離給與。

由上可知，現行參加離職儲金之政務人員，僅限軍公教等人員轉任者，且其退職後大多僅得一次領取公、自提儲金本息，相較於常務人員得領取月退休金，現行政務人員之退養保障規定顯有不足。

(1) 1972 年 2 月 5 日公布的「政務官退職酬勞金給與條例」，主要考量早期「政務官事務官化」的情形十分普遍，政務人員多由軍公教等常務人員轉任，由於政務人員與常務人員同服公職，若因出任政務人員而抹煞常務人員本應享有的退休權益，可能影響常務人員轉任政務人員的意願，因此，政務人員的退職給與規定大多參照「公務人員退休法」訂定，且為延攬優秀人才為國效力，增加常務人員轉任政務人員的誘因，故曾任常務人員年資均得採計，又以政務人員職務有高風險、低保障的特性，無法長期久任，為慰勉其在職時的辛勞，所以明定任職滿 2 年，即可據以辦理退職並請領退職酬勞金；任職滿 15 年以上，亦得擇(兼)領月退職酬勞金；其制度設計係採由政府全額編列預算支應退職經費的「恩給制」；退職給與的給付方式則為「確定給付制」。

(2) 嗣於 1999 年 6 月 30 日，「政務官退職酬勞金給與條例」名稱修正為「政務人員退職酬勞金給與條例」，並配合軍公教人員退撫新制的整體規劃，將制度設計改採政府與政務人員共同撥繳費用，建立基金支應退撫經費的「共同提撥制」；退職給與的給付方式仍維持為「確定給付制」，並追溯自 1996 年 5 月 1 日施行。

(3) 其後銓敘部為改革政務人員退撫制度，爰擬具「未來擬重新建構政務人員退職制度之修法原則」，在報經考試院同意後，即依該修法原則，擬訂政務人員退職撫卹條例草案；歷經多次朝野協商後，已將政務人員退撫給與制度的設計，由原「確定給付制」改為「確定提撥之離職儲金制」—符合參加離職儲金的政務人員，由服務機關依其在職時俸給總額 12% 的費率，按月撥繳 65% 作為公提儲金，政務人員繳付 35% 作為自提儲金，並於政務人員退職後，一次核發公、自提儲金本息，已無請領月退職酬勞金之規定。此外，政務人員與常務人員的任職年資應分流處理，並分別依各自退休（職）法令規定計算退離給與；但針對 2003 年 12 月 31 日以前已轉任且於 2004 年 1 月 1 日以後接續任職並依規定辦理退職的政務人員，其轉任前、後任職年資的處理，則另訂有保障措施—即 2003 年 12 月 31 日以前的任職年資仍依原政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理。

(4) 至於政務人員一次退職酬勞金及公保養老給付辦理優惠存款之規定，均參照公務人員的相關規範辦理。唯一不同的是，政務人員公保養老給付額度依優存辦法規定核算後，不得超過 200 萬元。

（二）各國政務人員退職制度之比較

歐美及我國鄰近主要國家之政務人員退職制度，除德國另訂規範及英國之列舉人員外，大多適用與常務人員相同規定，亦均未如我國增加軍公教等人員轉任政務人員者，始得參加政務人員離職儲金之限制，詳如我國與各國政務人員退職制度摘要彙整表（表4）：

表4：我國與各國政務人員退職制度摘要彙整表

類別 國別	退職制度摘要	經費來源
我國	一、限軍公教等人員轉任政務人員者。 二、大多僅得一次領取公、自提儲金本息。 三、採確定提撥制。	政府與政務人員共同提撥費用
美國	一、聯邦政府所有文職人員（包括政務人員）均適用相同規定。 二、美國聯邦公務人員，於1920年起適用CSRS，自1987年起改適用FERS，根據FERS之規定，公務人員退休給付包括： （一）社會安全福利（第一層國民年金性質） （二）基本年金計劃（第二層職業年金性質） （三）聯邦節約儲蓄計畫（第三層確定提撥制）	政府與公務員共同提撥費用
德國	德國政務人員之退職制度不同常務人員，另於依據德國聯邦政府閣員法律關係法之規定辦理。	全數由政府編列預算支付
英國	一、政務人員及常務人員，除列舉之人員外，均適用相同規定。 二、只有2002年10月1日以前任職於大英國協政府部門之員工可以參加傳統型計畫。 三、不論2002年10月1日以前或之後任職於大英國協政府部門之成員都可以參加優質計畫。 四、只有2002年10月1日以後任職者可參加合夥型計畫。	政府與公務員共同提撥費用
新加坡	一、政務人員及常務人員均適用相同規定。 二、採確定提撥制。	政府與政務人員共同提撥費用
日本	一、政務人員及常務人員均適用相同規定。 二、日本公務人員有退職津貼，也有共濟組合金。 三、公務人員除於退休並符合年齡條件時可支領共濟組合金	退職津貼部分，由政府編列預算支；共濟組合金部分，由政府

類別 國別	退職制度摘要	經費來源
	金外，尚可領取國民年金（日本國家各種年金制度均含國民年金【基礎年金】）。	府與公務員共同籌集基金支付
韓國	一、凡公務人員任職滿 20 年，不論擔任政務人員或常務人員（年資合併計算），均可請領終身俸。 二、未具備上述條件者僅能領取一次退休金。 *按上述辦理退職之前提要件，需具公務人員相關法所定公務人員身分者。	政府與政務人員共同提撥費用

備註：1. 按各國政務人員之退職標準，係請駐外單位協助蒐集整理所得，僅供參考（馬來西亞之資料未蒐得）。

2. 上述英美日德，為第二層職業年金部分，尚不包括第一層之國民年金（日本則為共濟組合年金及基礎年金）。

肆、我國政務人員進用與俸給及退職金關係之評述

面對全球化衝擊及競爭下，如何擴大延攬優秀人才，推動廉能政府與提昇國家競爭力，滿足人民之需求與期待，為世界各國政府所面臨之共通課題。而政務人員承擔之責任重大，並為高風險職務，其除須為圓通智識及具品德之通才外，並應有開闊之胸襟與圓熟之政治技巧。是以，茲為擴大延攬優秀人才，提升國家競爭力，謹就我國政務人員進用與俸給及退職金關係之議題，略加評述如次：

一、廣徵進用圓通智識、才德兼備及知進退存亡不失其正之士

政務人員為決定、導引與推動國家政務的舵手，其必須不斷地接受歷練或訓練，以培養強化其之知能（器識）、見識及膽識²¹，賡續延攬培育型塑具有高度、風度、氣度、深度及廣度²²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。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，擴大延攬各個領域之菁英，或學有專精，或黨政企經歷豐富者等，

²¹ 關院長中，2012年9月6日考試院第11屆第203次會議；關中，2013：147-204。

²² 伍副院長錦霖，2012年4月5日考試院第11屆政務人員法草案全院審查會議。

方能奠立善治的礎石也。政務人員可自由選任，但仍應約略有軌跡可循，如政黨培植²³，立法機關歷練等，以具較開闊之胸襟與圓熟之政治技巧。甚至包括易學之天道盈虛、天人相應、朝代盛衰、人事成敗，以及知進退存亡、體悟顯仁藏智，通天下之志與成天之務等哲理。國家政務領導應能應天順時，處理國家大事，亦可以孔子用以律己之四句戒語：毋意、毋必、毋固、毋我²⁴。

政府人事變革中，如何體悟人生如棋、事事如棋，在變局中透過對於棋奕之體驗，對人事管理能否有感通之處²⁵。以象棋各子有其路徑與規矩²⁶，相&象是部會首長，部會首長是護衛將帥，達到政通人和、使政務推動順暢。在易理上，16 卦的豫卦上順下動，部會首長德行要夠，德行不足團體會亂，繫辭傳云：知小而謀大，亦是力小而任重也有問題。位尊德薄、鼎折足，覆公餗，無形渥，是不吉的，所以部會首長除有才幹，更要修仁德性（蔡良文，2009：16-20）。

²³ 在培植政治的一般人才方面，渠主張最好的方法是從兒童時期就開始培養。著重兒童智慧的啟迪、性向的發掘、基礎知識的灌輸、觀察、分析、以及判斷力的鍛鍊和團隊精神及領導才能的培養，經過層層淘汰之後，通常進入大學之學生，領導才能以及領袖氣質便已有相當之基礎。倘能循序進入高級政務參贊位置，一定已經具備與其職位權力相稱之訓練培植背景與智能（參照王作榮，1996b：311-312）

²⁴ 申言之，毋意便是斷事要憑真知灼見，要有根據，不能以意為之，推測或懸想其如何；毋必便是做事要有幾分把握，要認識現實，面對現實，不能有一廂情願的想法；毋固便是寧事不能囿於成見，善於接納別人的意見；毋我便是處事要大公無私，不摻入個人的喜悲，不引進個人的恩怨，不計較個人的得失。

²⁵ 國家大事如照棋奕規矩行使，是否較益百姓，均是可以思考的議題。象棋的佈局可從無極到神無方到易無體，整體上來說象棋的一陰一陽，陽為在朝、陰為在野，各有 32 格合計 64 格。易經後天有 64 卦，其中有真空妙有之意涵。

²⁶ 帥是國家領導人、各黨主席或是大公司董事長；仕是三公、是五院院長；相是部會首長。有關相關易理，請參閱吳秋文，2005。

二、理性建構政務人員俸給，強化尊嚴有彈性的調整機制

政務人員承擔之責任重大，並對其政策成敗向人民負責。又政務人員恢宏格局氣度，並係具有依政治考量而定其進退之高風險職務，且須遵守專職之義務。如以，政務人員除法令所規定外，禁止兼職；依法令兼職者，不得兼薪。換言之，政務人員須承擔隨時去職失業之風險，亦無法如私部門工作者或民意代表等，可藉由經營業務、營利事業或兼任營利事業職務，以獲取更多待遇，則政務人員之待遇是否足夠和私部門競爭取才頗值懷疑？雖然擔任政務人員之因素，並非僅有待遇，尚有使命感、尊榮等因素，惟面對「經濟全球化」與「全球治理」之極大衝擊，人才亦面臨高度競爭，則偏低之政務人員給與，亦勢必影響優秀政務人員之延攬，就世界主要國家部長級以上政務人員之月支持待遇分析，我國部長級以上政務人員之月支持待遇屬於偏低水準，允宜調高。至於確立俸給原則方面，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、規劃工作價值貢獻相對應的彈性薪俸調整機制價值。

三、非軍公教等人員轉任政務人員者宜放寬得參加離職儲金

誠如前述政務人員為高風險職務，且須遵守專職之義務，故提供政務人員合理之離退生活保障，有其必要性，亦符合社會安全保障之基本原則。惟政務人員退職撫卹條例第 3 條規定，非由軍公教等人員轉任者，不得參加離職儲金，致非軍公教等人員轉任政務人員者，其領取離職儲金權益上有差別待遇，雖同須遵守專職義務，卻無離退生活保障，將影響其擔任政務人員之意願，有礙優秀人才之進用，允宜放寬非軍公教等人員轉任政務人員者得參加離職儲金，爰必須考量制度設計之合理性與社會觀感之衡平性。

伍、結語

面對全球化與各國政府再造浪潮下，文官制度之變革如何配合政府治理環境的

「變」而掌握「時」，以求其「通」，是筆者關心的，此即所謂「趣（趨）時是也」，以達求「變」、求「通」。在全球化人才競爭之環境下，如何吸引優秀人才蔚為國用，以利國家政策之推行，提升政府效率與效能，是當前各國政府所面臨之重要課題之一。惟由上可知，我國部長級以上政務人員，相較於歐美及我國鄰近主要國家，其俸給明顯偏低，加以政務人員之退養金，除有參加資格限制外，其保障亦顯有不足，恐均嚴重影響國家延攬優秀政務人才。

茲以政務人員為責任重、高風險及低保障職務，除才德不足與違法亂紀外，應相對賦予該職務高度之尊榮感、待遇及退養，俾讓優秀人才勇於承擔，而無後顧之憂，故應合理建構政務人員俸給及退養金制度。至於其俸給及退養金之調整（放寬）原則方面，則應衡平考量政務人員俸給及退養金兩者之給付情形，亦即倘其俸給已充分考量前開俸給原則予以調高，則得以適度忽略其退養保障不足問題；反之，亦然。

綜之，在面對政府再造與政務體制改革，如何延攬優秀政務人員進入政府體系而勇赴事功，是執政者必須面對的重要課題，如何建構理性思考、完善可行之政務人員法制，是朝野必須共同戮力的目標，俾能型塑民主專業、倫理治國之新風範，構築為民服務的良善治理基石，以提升國家競爭力。

參考文獻

- 王作榮（1996a），亟待造時勢的英雄—行政、司法與文官制度，台北，時報文化公司。
- 王作榮（1996b），文官制度與考選政策，收錄於「考選部六年施政回顧」，台北，考選部。
- 任德厚（1992），政治學，台北，作者自印。
- 余英時（1982），史學與傳統，台北，時報文化公司。
- 余致力主持（2004），政務人員參與政治活動範圍之研究，銓敘部。
- 吳庚（1992），行政法之理論與實用，台北，作者自印。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯（1998），行政學（一），台北，空中大學印。
- 吳秋文（2005），易經探源與人生，台南，易立文化公司。

- 林紀東（1978），行政法新論，台北，三民書局。
- 林文燦（2008），新加坡何以能延攬「才德兼備」的一流政務人員--「高薪養賢，厚祿養廉」待遇制度的啟示，公共行政學報，第 27 期。頁 187-198。
- 高希均（2009），閱讀救自己：50 年學習的腳印，台北，天下文化。
- 張純一（1975），墨子集解，台北，文史哲公司。
- 張世賢主持（2004），我國政務人員設置及相關法制之研究，考試院研究發展委員會。
- 華力進（1981），政治學，台北，經世書局。
- 施能傑（2002），彈性化職位設計政府人力運用，行政管理論文選輯第十六輯，台北，銓敘部。頁 265-269。
- 許南雄（2006），人事行政學，台北，商鼎文化出版社。
- 陳啟福主編（1994），儒道佛名言辭典，鄭州，河南人民出版社。
- 曹俊漢（2009），全球化與全球治理，台北，韋伯文化公司。
- 楊家駱主編（清王先謙集解）（1976），荀子集解，台北，世界書局。
- 楊樹藩（1986），中國文官制度史，台北，黎明文化公司。
- 蔡良文（1993），五權憲法的考試權之發展：甲等特種考試個案分析，台北，正中書局。
- 蔡良文（1998），行政中立與政治發展，台北，五南圖書公司。
- 蔡良文（2006），「論我國政務人員法制之建構與運作」，考銓季刊，第 45 期。頁 20-42。
- 蔡良文（2009），談象棋中之易理在人事管理的運用，人事月刊，第 285 期。頁 16-20。
- 蔡良文（2010），人事行政學－論現行考銓制度，台北，五南圖書公司。
- 蔡璧煌（2011），2011 年 6 月 9 日考試院第 11 屆第 140 次會議，公務人員保障暨培訓委員會 100 年度出國考察加拿大文官學院等機關（構）報告。
- 繆全吉（1969），明代胥吏，台北嘉新文化基金會。
- 繆全吉（1991），為吏之道－秦竹簡良吏與惡吏比較，人事月刊，第 12 卷 3 期。頁 42-46。
- 薩孟武（1969），中國社會政治史，台北，作者自印。

關中（2013），回應 課責 透明：貫徹民主治理，台北，考試院。

Farazmand, Ali, (2009). "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century," *Public Administration Review*, Vol, 69, Issue 6, pp: 1007-1020.

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), pp: 221-232.

Svara, James H. (2001). The Myth of the Dichotomy : Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration, Vol, 61, No, 2.

Waldo, Dwight (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*.