

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III-211 ~ III-225

論政務人員特質與政治活動規範

考試委員 蔡良文

- * 本文有關法規動態資料及相關議題蒐集等，特別感謝銓敘部法規會謝科長瀛隆協助，惟文責由筆者負責。
- ** 本文民國 100 年 2 月發表於《人事行政》，第 176 期。

壹、前言

一個國家要達成良善治理（good governance）的目標，應有兩種政治制度的配合運作：一為民主的憲政制度（constitutionalism）；二為功績（merit）的文官制度（civil service system），兩者缺一不可，且過與不及，均可能造成反效果（關中，2009a：3-4）。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，因此我國文官體制須配合政治之發展與時代趨勢再進行相對的調整。晚近我國民主政治發展已歷經二次政黨輪替，政黨政治日趨成熟，其中建立文官體系行政中立文化以促使政黨政治與文官體系同步健全發展，在公務人員行政中立法完成法制化後，有關政務人員行為規範之法制化，至為關鍵。

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¹，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，產生政務人員輪替之情形。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。相對的在功績制度原則下，透過公開競爭之考選制度，而依法受永業保障任用之常務人員，其係依據政治考量進用人員所作政策來執行工作，惟須「依法行政」，並被要求「行政中立」，爰其能夠以公正無私執行其專業，並提昇政府績效，而全力為國家人民服務，不受不當之政治干擾，而免淪為政黨之僕役。

茲以我國建立功績的文官制度與發展在前，民主政黨政治發展在後；與西方民主國家，先有民主政治，再由分贓主義逐步發展功績的文官制度不同²（蔡良文，

¹ 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。

² 由於政府播遷來臺後，先積極推動現代化文官制度，與西方在成熟之民主政治制度上漸次建立文官制度不同，故如行政中立、政務官與事務官分途、以專業能力取才的用人標準等，原屬制度上當然之原理原則。我國因以不同方向發展，即先完備常任文官體制，再配

2010a：36-37）。西方是先有政治中立的文化，才有行政中立的規範；我國由於缺乏政治中立的文化，所以要在上位之行政中立上有所規劃，並以建立制度來培養文化（關中，2009b：17）。公務人員行政中立法於 2009 年 6 月完成立法，確認常任文官之行政中立價值，相對地亦保障常任文官不受政治之干擾。而衡平價值另一端之政務人員法草案，亦於 2009 年 4 月 3 日由考試院會銜行政院函送立法院審議，至是否順利完成立法，關乎政黨政治與文官體制能否健全衡平發展。在政務人員法草案完成立法前，本文試從政務人員與常務人員之間特質差異與其所受政治活動規範情形，對該法草案相關規定作初步探討，並對相關之問題予以介述，以就教高明方家。

貳、政務人員之特質

一、我國傳統之「官」與「吏」

我國傳統官制有正確史料可稽者，溯及殷商時代，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。在殷周時期，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，社會上發生許多學派，培養不少士人。（余英時，1982：32-36）。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）。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

合政黨政治發展，先落實常務人員行政中立法制與作為，再次重視政務人員法制等，期間透過漫長之努力，始得融入整體文官體系中。

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，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，則由「吏」者擔任，該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；許南雄，1986：129；蔡良文，1993：16-22）。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。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，其公開競爭取才之精神是相同的。

二、現代政務人員之特質

民國創建後，我國因應孫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，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，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（林紀東，1978：244-245）。

1998年4月考試院院會通過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³。至於在考試院2009年函送立法院審議之政務人員法草案，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之問題。

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，2010b：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

³ 民國88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。

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，任務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。是以，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。

三、古今「官」與「吏」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，甚至包括易學之天道盈虛、天人相應、朝代盛衰、人事成敗，以及是否體悟顯仁藏智，通天下之志與成天之務等哲理。至於專業之職能，則由幕吏補其不足。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，2010b：130-132）。而就實務上，政務人員個人特質相關因素，亦至為重要⁴。相對應地，高階文官應具備的特質，依據 Farazmand

⁴ 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。參閱高希均，2011.6.22，聯合報 A4。

(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，擬另外為文論之，於茲從略。

至於在政務人員法草案規定上，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。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。再者，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。因此，法制上著重於政務人員忠誠、品德、操守之要求規定⁵，俾維護國家與人民之權益。

不過在全球化的衝擊下，國家發展與國家治理 (state governance) 面臨取向之調整與變遷，包括人民全球性移動，而影響到移民政策外，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

⁵ 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。

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, 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)。當然如何體認良善治理⁶的特徵與因素, 亦為重要議題。

四、法制上相關問題概析

我國政務人員法草案第 2 條規範的政務人員範圍, 包含「依政治考量而定進退之人員」(如各部會首長等), 與於「憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員」(前者如大法官、考試委員、監察委員等; 後者如審計長、行政院公平交易委員會委員、國家通訊傳播委員會及公務人員保障暨培訓委員會委員等) 等二類人員, 係學理及實務兼顧之規定。惟以上開政務人員之範圍依規定並不包含法官 (包含司法院院長、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) 及最高法院檢察署檢察總長⁷, 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

⁶ 良善治理的特徵或因素有：(一) 參與 (Participation)；(二) 法治 (Rule of Law)；(三) 透明度 (Transparency)；(四) 回應性 (Responsiveness)；(五) 共識取向 (Consensus-oriented)；(六) 公平與包容 (Equity and inclusiveness)；(七) 效能與效率 (Effectiveness and efficiency)；(八) 課責 (Accountability) 等。

⁷ 參照立法院司法及法制委員會 99 年 12 月 13 日審查考試院、行政院會銜審議之政務人員法草案情形。

⁸ 法官法業於 100 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。

政務人員。

此外，政務人員宜否包含政策襄贊人員（例如政務顧問），亦即政務人員範圍是否擴大？嚴格來說，是類人員並不屬於政務人員法草案所界定之政務人員範圍。惟若從落實政黨政治及責任政治角度論，民選或政治性任用首長應有一定政治性職務之任命權，才足以貫徹其政治主張，穩定其政策領導能力。因此，學者認為，政府應提供足夠的職務人力，為民選政治領導者所用，以協助其提出政策、推動計劃、監督計劃得以執行（施能傑，2002：265-266）。而這種為強化行政領導的職位設計，具有跨黨派性以及不排斥由常業文官轉任之特性⁹。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（蔡良文，2006：21-42）。我國現行偏雙首長制下，基於上開思考，法制上雖有增加政策襄贊人員之擬議，惟於立法院審查過程中，並未完全被接受¹⁰。爰以適切培訓強化高階文官政策規劃與論證能力，是必要途徑之一。

參、政務人員之政治活動規範

一、國外政治活動規範情形

政黨政治與文官體系要同步健全發展，型塑行政中立文化至為關鍵，行政中立之基本概念是掌握行政權力、握有行政資源、享有政府名器者，都應保持一定程度的中立，已完成立法之行政中立法，其基本目的是要藉由限制常任文官的政治參與，以實現公部門專業、公正、效率的價值，因此限制公務人員政治活動（political

⁹ 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。

¹⁰ 參照立法院司法及法制委員會 99 年 12 月 13 日審查考試院、行政院會銜審議之政務人員法草案情形。

activity) 的條文規範甚為細密。而基於行政中立之基本概念，政務人員比常任文官擁更多權力，也無法排除行政中立之要求，但基於職務屬性的差異，因此對於政治活動之規範程度即有不同（關中，2009a：25-27）。

以美國為例，公務人員政治活動規範從一般公務人員、受額外限制公務人員到政治性任命公務人員，依職務之屬性由嚴到寬作不同密度之規範。其中規範密度最寬，由總統政治性任命並決定全國政策之公務人員，得在上班時間、在辦公室或辦公大樓內、在穿著制服或正式標幟時、在使用政府或租用的交通工具時從事政治活動。不過，從事政治活動動用到的行政資源係有償性的，但「細瑣的」支出並不被要求償還（楊戊龍，2007：59）。此外，美國因總統擁有較大政治任用之權力，影響行政之運作深且廣，故有關政治活動規範目的，在防範過度政治力量介入文官行政體系，基此，1993年哈奇法改革修正案（The Hatch act reform amendments of 1993），廣泛且細密明白列舉政務人員受允許、不允許之政治活動（余致力，2004：35-51）。

二、我國政務人員法草案之政治活動規範情形

我國法制上並未對「政治活動」作定義，僅適度規範政務人員某些政治行為。其訂定原則，基本上，職務屬性政治性較高者有較寬廣的活動領域；職務屬性越需要獨立、公正、客觀行使職權者，活動領域越小，即禁止領域越大（關中，2009a：26-27）。依政務人員法草案之規定，政治活動規範可概分兩類，一為具有政治目的之職權或行政資源濫用禁止，其次為列舉之政治活動或行為禁止。另外，除該二類之政治活動基本限制規範外，針對依據憲法或法律規定須超出黨派以外之政務人員，在其須超出黨派以外獨立行使職權，宜更有嚴謹之行政中立規範考量下，除上開二類限制外，另規定其於任職期間不得兼任政黨、其他政治團體或公職候選人競選辦事處之職務，介入黨政派系紛爭，於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動，為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人主持集會、發起遊行、領導連署活動或在大眾傳播媒體具銜或具名廣告，公開為公職候選人站台、遊行或拜票。

因此，就規範密度言，政務人員除較常務人員規範密度低外，在不同特性之政務人員間，亦有不同密度之規範。另外，顧及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，爰在列舉政治活動禁止項目外，定有其他經考試院會同行政院以命令禁止行為之概括規定，此雖有引致違反法律保留，限制人民自由權力之爭議疑慮，惟相較於西方英美國家因政黨政治已發展成熟，故得予細密規範之情形，我國此種慮及政治發展成熟度之授權作法，應屬適當。惟日後以命令定之時，宜審慎為之。

三、法制上相關問題之概析

我國法制上除上述政治活動之限制規範外，較為外界關切者，其一，政務人員在辦公場所之政治活動限制規範上，對於政務人員在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾等政治立場之表達，係作限制規範。如以前述外國立法例觀之，若以防止過度介入文官體系之規範目的論，似無須過度限制政務人員表達其政治立場。或許依我國目前政治發展之成熟度，上開限制有其必要，然隨著民主政治之進展成熟，日後恐需就此規範適時檢視調整。

其二，特別政務人員之政治活動規範上，政務人員法草案將部分法官與檢察總長等排除適用，而經三讀通過之法官法，對於法官等之政治活動規範，僅規定不得介入政黨之活動，故值得注意者，乃政務人員法制定前，部分法官與檢察總長之其餘政治活動規範，係屬自制範圍，抑或須準用公務人員行政中立法之相關規定。此外，針對職務屬性特殊之銓敘部長、人事行政局長、法務部長、國防部長等，是否有必要提高其政治活動規範密度，亦須再視我國民主政治發展情形，予以思考調整。

其三，政務人員如擬參加公職選舉，依考試院 1995 年 9 月 7 日第 8 屆第 239 次會議決議，從候選人名單公告之日起至投票日止，應請事假或休假。政務人員法草案第 17 條亦規定，政務人員登記為公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假。另公務人員任用法第 26 條之 1 規定，機關首長參加公職選舉者，自候選人名單公告之日起至離職日止。但未當選者，至當選人名單公告之日止，不得任用或遷調人員。是以，現行有關規範允許政務人員帶職參選，惟於特定期間需請假，且不得任用或遷調人員。然如具任免權責之政務首長，在上開

限制期間前，即被所屬政黨規劃為公職參選人，則如何避免其於限制期間外，運用職權作為競選資源，在尚未有相關規範，而於選舉瀕仍情形下，為日後需嚴肅面對之課題。

其四，政務人員退場機制規範上，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，應儘速完成立法。因為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，應予相關法律規範之（蔡良文，2010c：18-21）。另有任期之政務人員，於任期內主動請辭，除應得提名者之同意外，是否應先知會或經國會同意，似值研究。

肆、結語

近些年來我國政黨政治迅速發展，隨著民主政治發展之快速變遷，社會大眾對於民主政治要求之日益殷切，除行政中立法制之建立與落實執行外，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。易言之，公務人員行政中立法完成法制化後，如政務人員法亦能順利制定施行，除可使今後政務人員之進退、行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循外，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；且可使政務人員與常務人員在透明公開之行為守則與倫理規範下，避免不當干預或主動參與政治活動，並建立兩者間關係和分際之制度性規範。

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、經、社、文、科與自然環境均有相當大的不同，此不僅衝擊著政府職能的調整，也影響著政務人員與常務人員之間的分工與互動。關於彼等人才之取得、其特質條件之適格性，亦必關注，方能保持其良善互動，提昇動能與效能。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，為不容忽視的工程。

綜之，政策制定需要各方聯手合作，政治人物雖有最終決定權，但應承認並鼓勵行政人員在政策過程中的貢獻，相對的，行政運作需有經驗與專業，應為行政人員主要職責，但行政人員應予監控確保忠誠執行，任務與管理職責分立，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效用，同時確保民主政府之永續發展，期待政務人員相關法律能儘速制定施行，讓我國文官體制在行政中立文化下，建構為民服務之善治基石，提升國家競爭力。

參考文獻

- 王作榮（1996）。亟待造時勢的英雄－行政、司法與文官制度，台北，時報文化企業股份有限公司。
- 任德厚（1992）。政治學，台北，作者自印。
- 余英時（1982）。史學與傳統，台北，時報出版事業公司。
- 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。
- 林紀東（1978）。行政法新論，台北，三民書局。
- 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，頁265-269。台北，銓敘部。
- 許南雄（2006）。人事行政學，台北，商鼎文化出版社。
- 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。
- 張純一（1975）。墨子集解，台北，文史哲出版事業公司。
- 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。

彭錦鵬（2002）。政治行政之虛擬分際：由「兩分說」到「理想型」，政治科學論叢，第16期。頁89-118。

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，黎明文化事業公司。

楊戊龍（2007）。美國聯邦公務員的政治活動規範，台北，翰蘆圖書出版有限公司。

銓敘部法規司（2011）。公務人員參與政治活動界限之研究－以公務人員行政中立法第9條為範圍，銓敘部。

蔡良文（1998）。行政中立與政治發展，台北，五南圖書出版股份有限公司。

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（2010a）。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」。抽印本。

蔡良文（2010b）。人事行政學－論現行考銓制度，台北，五南圖書出版股份有限公司。

蔡良文（2010c）。我國政務人員三法理念建構與研修相關議題分析，公務人員月刊，第173期。頁5-22。

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。

薩孟武（1969）。中國社會政治史，台北，作者自印。

關中（2009a）。文官制度與民主行政：從行政中立談起，台北，考試院。

關中（2009b）。變革中的文官制度：介紹「文官制度興革規劃方案」，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 Administra-

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