

政務人力體系的新制度設計



施能傑

摘要

雖然台灣已經進入高度政黨競爭的民主政治環境，但是對於如何搭配執政政府所需要的政務人力資源體系的設計，卻仍相當不足，觀念上常仍停留在威權政治時代的思考邏輯，學術界和實務界對這方面的研究非常少見。本文深信提供好的政務人力資源體系是任何政黨執政後必然面臨的迫切性需求課題，因此，本文進一步提供一個政治人力體系制度完整設計的見解，特別是政務職位類型化、薪資制度、服務倫理行為和退職制度等面向的討論。

The Design for New System of Political Personnel

By Shi Neng-Jie

Abstract

Even though Taiwan has entered an era of democracy where highly intense party competition has been the normal way of politics, the political appointment system is so defectively designed that mismatches occur all the time. Even more unfortunately, the underlying framework adopted now is still the product of authoritative polity of the past several decades. This paper offers a new model of thinking about how to design a political appointment system for matching the new democratic polity in Taiwan that enlarges first the scope of political appointment and also enables to attract and retain political appointees. Of particular, the type of political positions, the salary schedules and ethical standards are the key issues discussed in this paper.

雖然台灣已經進入高度政黨競爭的民主政治環境，但是對於如何搭配執政政府所需要的政務人力資源體系的設計，卻仍相當不足，觀念上常仍停留在威權政治時代的思考邏輯。學術界和實務界對這方面的研究非常少見，作者十年前在總統首度直接民選前就曾為文討論政務人員概念和部分制度的方向（施能傑，1995 & 1996），這些討論應該是台灣最早期的相關文獻，最近也曾再為文分析台灣政務職位設計問題和退職給與問題（施能傑，2002 & 2004）。

早先的分析討論，因為當初總統仍未直接民選，也無政黨輪替執政的可能情境，所以並未引發政府的興趣。不過，作者深信提供好的政務人力資源體系是任何政黨執政後必然面臨的迫切性需求課題，因此，本文基本上再沿襲著過去的論述分析，但進一步首次提供一個政治人力體系制度完整設計的見解。

建立政務人力資源制度的迫切性

台灣邁入政策責任競爭的民主政治和定期改選環境，納稅人和人民期待執政政府要為政策成敗負政治責任，因此，執政政黨必

須有合理的政治性任用人力資源體系，包括民選首長和其所直接任命的政務人力，有效領導政府運作方向。透過良善的政務職位制度設計規劃，以及原有的文官人事體系，促成民主政治的良性發展。台灣擺脫威權政治後，在深化民主政治的過程中，重新建立政務人力體制益形迫切性，更具體的原因有三，分述如下。

民主政治需要充分合理的政務人力：民主政治的責任政治原則下，執政政府必須有制度化的人力資源機制遂行其治理能力，亦即政策領導和回應能力。換言之，經由民主選舉產生的執政政黨及其政治領導者，要有適當數量的政治性人力，特別是「信」得過的人力，協助扮演政策規劃、統合、監督計畫執行和其他政治性本質的工作。一旦執政政黨都可有制度化的政治性職位可加運用，政策績效不彰就難辭其咎，政治責任更為明確。

政府體制走向需要合理的政務人力：政府體制和政治性人力體系設計有相當的關係，簡單地說，原則上，議會內閣體制下，政治性職位數量較少，並限制是部會正副首長¹，因為政治責任的重點在議會，而且內閣

¹ 一個部通常有一位部長或大臣 (minister)，另再設幾位助理部長 (junior minister) 襄贊部長，助理部長主要分為兩類職務：政務次長 (minister of state) 和議會事務次長 (parliamentary under-secretary)。

部會正副首長也通常是議員兼任。美國總統制體制下，行政與立法分立制衡的設計，以及官僚體系和國會部門的關係密切特性，總統、州長和地方政府首長需要大量政治性職位，並深及組織不同階層，讓自己人推動政策²。不過，許多議會制國家如英國、法國、德國等的發展趨勢是，不僅業務部會有更多政務職位人力，首相（或內閣）辦公室規模也日趨複雜，並增設許多政治職位人力（德國和歐洲國家的經驗可參見 Page & Wright (1999)，另參見 Peters, Rhodes & Wright (2000) 之各國說明）。台灣中央政府實施立法和行政分由人民直接選舉組成的二元分立總統體制精神³，但實際上各部會的政務職位多皆僅有部長一人和政務次長一人，甚至有不設政務次長級職位（如新聞局），總數也約在 100 個以下，總統府和行政院本部的政治性職位數量也非常少，造成總統、行政院院長和部會首長都幾乎沒有制度性空間，運用自己的工作伙伴，許多業務規模既龐大且複雜的部會，部長也欠缺足夠的政治性伙伴人力，包括難以應付立法院和有效治理領導的應對需求。

充分合理的政務人力是落實文官政治中立的重要工具：政務人力數量不足的制度設計下，政務首長只好被迫運用文官從事各項政治性本質極高的工作，譬如，讓常任文官出任政策性極高或政治性高的機要性質或擔任國會聯絡等的工作。威權政治時代因為不認為文官必須嚴守政治中立，所以當然不會認為讓常任文官從事政治性工作是個問題，但是民主政治時代的治理價值之一就是文官政治中立（即限制積極性參與政治活動，或國內偏好用的「行政中立」一詞），如果政治性職位不清楚地與永業性文官職位區隔，政務性人力數量又不合理，勢必必須繼續運用文官擔任政治性職位。一旦常任文官必須被迫擔任政治性工作，又怎能期待當其不擔任政治性本質工作後，真能嚴格遵行政治活動自制的原則呢？這種結果對於台灣高度需要建立嚴格限制文官參與政治活動的行政服務倫理，實有非常不良的影響。

綜上，即使已經邁入政黨競爭的民主責任政治，台灣政府仍繼續依賴常任文官做為政治首長們的主力幕僚，制度上並未提供民選首長和部長們有合理的政策領導團隊。這

² 相關的政治性職位除了部長、副部長、助理次長、副助理次長等各層主管外，尚包括很獨特的 C 俸表職位 (Schedule C，即負責指機要性或政策性決定性質之職位)，以及 10% 的高級行政主管職位 (Senior Executive Service)，總數約在 4000 人以上。

³ 各級地方政府實施地方自治起，也就是採行議會和行政二元分立的治理體制。

種作法的背後理論之一，或許認為可以避免文官任用過程的政治化現象 (politicization)，但過於極端的制度設計實際上反而會產生更政治化的效果，政治首長們對政治性人力的需求一定不會消失，結果只好透過各種非正式途徑，不僅最高階文官的運用可能被政治化，甚至可能觸及中低階文官職位。對這個課題從事跨國比較研究的 B. Guy Peters，在剛出版的新書中有一段闡述，著實有其意涵：

很清楚地，而且也是美國政治圈所普遍接受的，聯邦政府最上層的數千個職位都應該採取政治任命方式。這種大幅開放性的政治任命作法，在許多方面上，反而實際上減少了執政政府對文官任用政治化的範圍 (depoliticizes politicization)。換言之，美國兩大政黨都接受的觀點是，現任者將可有機會選任自己的人馬，並且任用這些人擔任聯邦政府各部會的領導職位。這樣開放性的作法和歐洲的作法相當不同，在歐洲的爭論焦點是，政治領導者們需採用各式各樣的迂迴手段方能掌控政府內高階文官人選的任用 (Peters, 2005: 126)。

全新政務人力資源制度的思考原則

既然新的民主政治環境需要合理的政務體制，台灣政務人力資源體系的設計也必須有全新的思考原則，而非繼續承襲威權政治時代的觀點。需要有新的思考原則，主要是因為民主政治的政務人力資源特性將與威權政治時代有迥然差異，最關鍵的差異性是，政務人力的工作將益形是「高風險和高流動」的工作，茲引述作者十年前曾有的一段解釋如下：

政務人員的去留之間，其實經常是沒有道理可循，因為政務職位不是一種可供永業發展的「職業」，而是典型的高風險、高流動的工作。果若政務職位成為終身之職業，那又何異於事務職位呢？「政務官事務官化」的格局亦將於焉而生，實難激發出民主政治的衝勁。

…政務人員是政黨治理的代理人，政務人員的政策自主性必須建立在政黨的認可和支持，政務人員的去留也自然係依政黨的偏好考量而定，在愈趨民主政治的環境下，有心成為政務人員者，心態上實不應存有「我不負於政黨，政黨即不應負於我」的認知，畢竟這是簡單、但不變的政治遊戲規

6月旦知識庫

則。……

政務人員的任用取向本來就難要求適才適所，他們需要的是有抓住社會脈動和提供遠見開創力的特質能力。在面臨像台灣這樣豐富生命多變的社會環境下，政黨更需要以此原則挑選其政務首長，舊人未必然一定欠缺這些能力，而新人新氣象若非基於這個標準，很快地新人就會變得一無是處，畢竟「新」和「優秀」之間是不相等同的。……⁴

因此，政務人員，不論是民選行政首長或是其政治性任命者，都將是「非久任」。當政黨輪替執政成為常軌後，更可以預期的發展趨勢是，此後台灣政府治理集團的政務人力勢必如美國一般呈現著所謂「進進出出者」(Mackenzie, 1987) 或是「政府陌生人」(Hecklo, 1977) 的現象，與文官的服務年資動輒二、三十年不能相提並論。新的政務人力資源體制設計應該依循以下個幾個主要原則。

政務人力類型的多樣性：政務人力主要是從事政策決定、政策管理和政策決定輔助等工作，因此，必須針對不同類的政治性工作，設計不同類別的政務人力，方能讓執政

團隊發揮全面性功能。簡單地說，政務人力就應該包括三大類常態性人力：民選首長、政務主管人員（國人所認知和現行制度所稱的政務官）和政務參讚人員，特別是第三類人員的需求才是更大，這些政務參讚人力深刻瞭解前兩類政務首長的政策理念和管理大方向，然後再運用其政治性和專業技術性判斷，協助提出方案分析和評估。另外，廣義的政務人力也包括兩類特殊性職位，一是依憲法規定任用而應獨立於黨派行使職權之中央政府職位，例如考試院委員、監察院委員和司法院大法官等，二是中央政府行政機關組織基準法所創設的獨立機關之合議制委員。

政務人力數量的合理性：合理性是同時考量政府體制和歷史結構特性，雖然台灣政府體制的憲法設計和運作精神是傾向總統制，但長期以來既有體制運行的歷史結構上卻又與美國有很大距離，政治文化上也難以接受完全美國制的政務人力體制，因此，未來的政務人力資源數量一定要有相當幅度的增加，但也不需要如同美國那麼大量，也尚不適合都需要由立法院行使同意權。

政務人力任用層級的擴大性：政治性職位的設計不僅是數量問題，也必須重視應該

⁴ 見聯合報，85/6/11，11版。

擺置在政府整體和個別組織中那個層級位置，不妥當的設計將減少文官升遷以及適當參與政策形成的機會，增加政務團隊和常任文官體系間的衝突機會和磨和期間。考量台灣文官體系的歷史發展，比較適合的範圍仍應限制在部會政治性次長級層次以上，但是次長層級可以考量多加上一層。

政務人力配置與機關角色的適配性：既然政務人力的工作特性是政治和重大政策屬性，原則上，機關的主要工作若涉及國家施政政策決定性愈高者，特別如總統府和行政院，就需要更多數量和所有類型的政務人力。其次是各部本身，也需要合理數量人力。至於三級機關以下，原則上不需要配置，但若屬於負責國家駐外事務或與國家安全事務高度相關工作，可以例外配置政務主管人力。

政務人力待遇的合身份化：政務職位工作肩負著國家施政方向和重大政策的決定或參讚，屬於政府人力體系最上層的少數治理菁英，與大型企業的經理人無異，職責重大、無保障的高風險工作且離職後又受到一定程度的工作限制，因此，其在職期間的薪資和福利一定要能合理化，不能和民間企業高階經理人的薪資和福利差距太大，方能提供充分誘因吸引政務人力或給予合理的工作報酬。當然，不同政務人力類型或即使同一類

型的政務人力，因其職責程度或有相當差別，薪資與福利自然也應該有合理的差距。整體而言，目前台灣政務人力體系的薪資水準過低，而且類別化間的差距水準也不合理。

政務人力服務倫理規範的合宜性：政務人力影響政策，其行為模式當然也成為國民和文官體系的信任來源，因此，政務人力的服務倫理規範是民主國家很重視的道德，特別是政務人力的國家忠誠義務，利益衝突迴避，禁止濫用公共資源為自身、政黨或他人牟利，以及離職後遊說行為的必要限制等等。不過，相對地，政務人力也不宜如常任文官一般，必須明文地加諸許多強調層級監督節制性的行為規範，畢竟政務人力能否續任應決定於是否受到有權任命者的信賴與否，這通常不是法律性文字或正式化文字所能表達的。

政務人力退職與社會安全制度結合：政務人力並非久任工作，雖然也是從事公共服務的工作，但本質上仍與常任文官有所不同，因此，並不適合讓其參與公務人員退休制度，也不適合將政務和常任文官的工作年資直接併計。提供適度的離職金（類似資遣費）以表彰其貢獻應該可以為民眾所接受，更好的制度應該是讓所有類型的政務人力（其實包括民意代表）都參加國家辦理的勞

月旦知識庫

動職業退休制度，只要在職期間都按月繳交保費，年資併計入勞動退休制度，以免政務人力即使有可能奉獻數十年於公共服務後，仍無法像公務人員和其他勞動者一般得到職業退休年金的保障。

政務人力體系設計應該由行政和立法兩權決定，不應由考試權負責：政務人力體系如何設計本質上就是高度政治性的思考，民主政治下當然最適合由行政權和立法權商議而決定。台灣現況五權分立下，考試權的本意是維護常任文官體系的價值，因此絕對不適合扮演政務人力體系和制度的規劃者，不需要直接面對政務責任和政黨競爭的考試院，實在難以體會「執政和治理」所需要的資源。憲法本文和增修條文的文字和精神，都沒有讓考試院負責政務人力，而僅限於公務人員，因此，所有政務人力體制相關的設計和法制都應該改由行政院規劃和提案。

政務人力法制採單一立法：政務人力體系的設計本質上不必有密度太高的立法，只需就上述幾個面向中的關鍵事項立法即可，因此，就立法經濟性和法體系而言，應該採取單一立法，而非分別就不同事項立法。單一立法也可避免修法時掛一漏萬的缺失。

現行相關政務法制草案設計的討論

目前關於政務人力的法制有「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」(民國 38 年制訂)、「卸任總統副總統禮遇條例」(民國 67 年制定)和「政務人員退職撫卹條例」(民國 92 年制訂，取代早先的政務人員退職酬勞金給與條例)，預計將新制訂的立法草案有「政務人員法」、「政務人員俸給條例」和「總統副總統待遇支給條例」。本文根據上述的論述，對這些立法方向提出討論。

一、立法體系和方式的討論

首先要指出的是，目前的立法途徑顯然是採分別立法，同時都是由考試院主管（總統待遇條例由行政院負責）。這種作法都不恰當，還是如同前述的理由，建議可以採用單一立法，並完全由行政院負責提案。

此外，目前立法的規範範圍將各級地方政府一併納入，這種方式值得再進一步辯論，背後涉及對地方自治程度的定位。如果認為地方自治程度要充分尊重和推動，那麼地方政府政務人力體系制度的設計比較適合由各地方政府透過地方法規制定的程序為之，各地方政府均因地制宜，即使各地的制度差異甚大也應該反而是正常之舉，才真正代表地方自治，因為政務人力即使在不同政府間任職，也不必考慮給予如同常任文官選

調的連續性人事制度。最佳的作法是全部在地方制度法中（專章）規範。如果認為地方自治程度不必過高，目前統一規範的立法就比較可以接受。無論辯論結果為何，中央政府政務人力體系規劃設計的原則，都應該一致性地，而非選擇性地，適用在地方政府。

二、政務人員法草案的討論

政務人員法草案主要規範政務人員的職務級別、行為規範和權利義務事項，並適用於中央政府和各級地方政府。

首先，也是最重要的，第三條將政務人員區分為六類的職務級別，適用領域在中央政府是總統府和四院（立法院除外），地方政府則排除人事、主計、政風和警察等一條鞭機關的適用。這樣的定義方式有其進步之處和不妥之處：

- 1.民選首長未一併納入，使得執政團隊的政務人力體系缺了最重要的一環。其實，就立法精神上，總統副總統或各級地方政府民選首長並不需要特別區隔單獨立法，一併納入政務人力這個統稱性概念反而更佳。
- 2.將中央政府司法、監察和考試等憲法機關正副首長和三院合議制成員納入本法適用對象，在細膩的精神上比較不妥。雖然這些職位都是廣義的政務職務，但這些職務本質上都是必須依憲法程序任用後依法律獨立行

使職權的特殊性政務人力，直接和屬於高度政治性（總統府和行政院）的政務主管概念總是有些唐突。同樣地，未來依中央行政機關組織基準法設置的獨立機關之合議制委員，也不宜直接視為是政務主管。

- 3.在總統府和行政院新增設政務顧問，接受了過去所沒有的政務參讚人力類型，這是正面的思考。不過，人數卻又不敢更積極開放，而且也不願意給各部會也可運用政務參讚人力，忽視行政院各部是政府運作的重要樞紐，部長對政務參讚人力的需求。
- 4.各部的政務人力仍僅有部長和政務次長，考量未來行政院部的數量大幅減少，職掌功能將更龐大與複雜，這樣的政務人力設計仍顯得保守，可以考量增加第三個層級的政務主管人力，稱為「助理次長」。這三個政務主管層級之下，才是常任文管的最高職務稱「常務次長」。
- 5.各級地方政府排除人事等機關首長為政務人力一環，邏輯上非常矛盾。既然中央政府同類型工作的首長就皆屬於政務人力，何以地方政府就不可以，這些工作均另有相關法律規範其進行方式，不會因其首長是否為政務人力與否就會有所謂「違法亂紀」之情事，果若有此擔心，那中央政府也不應該採取政務人力擔任首長的制度。相反地，這些

6月旦知識庫

工作在任何政府高度重要的內部資源管理工作，當然必須是執政團隊的一環，不適合由常任文官擔任其首長。

6.另外，為何縣市政府政務人力的職級一定比直轄市政府低一級？台灣各地方政府的治理難易程度，實際上已不能採用直轄市與縣市政府的兩分法，地方政府所轄人口數和人口密度等指標反而才是更好的區分法，這是一定要更細緻化重新討論之處。

第二，草案對於行為規範方面有最多的條文，條文內容也很細膩。不過，有些條文顯得不必要，包括第 9 條第 1 項、第 13 條、第 18 條、第 19 條、第 21 條和第 22 條等，這些條文文字本身是道德性訴求高於法律性，大可不必特別列出。另外，離職後相關利益迴避等行為反而並未明文規範。

第三，草案非常強調政務人員不得濫用公共資源等從事政治活動，這是重要的規範，但卻又容許所有本法所稱之政務人員都可採請假或休假方式參與競選（第 17 條），這其間實有一定的矛盾。比較兼顧的作法，最好應該只允許現任民選首長可以不辭職參選，其他政務人力都應該辭職，才能真正確保選舉期間不可能濫用公器。

三、政務人員俸給條例草案的討論

政務人力的薪俸目前分別提出「政務人

員俸給條例」和「總統副總統待遇支給條例」兩個草案。本文的看法如下。

第一，配合將民選人員納入政務人力體系的規範，兩者也應該合併立法。

第二，政務人力的薪俸制度應改採單一薪資，不要再如草案所設計區分為「月俸」和「政務加給」兩類，政務人力既然已無採公務人員退休制度，也不必和常任文官的薪資制度掛勾，因此，制度設計上就更該更簡化。當然，單一薪資並非不得支領其他必要的津貼和應有的福利。

第三，將總統副總統納入後，政務人力的薪資依其負責國家政策職責程度，重新區分不同的等級。每一等級可採草案所提的「點數」為基準（或也可採「某一實際金額」為基準）的方式，並都將未來調整的方式採取立法授權途徑。不過，兩個草案所規範不同等級間點數的差距，可以再考慮的幾點是：(1) 副總統可和行政院院長同一等級即可，因為憲法架構下，副總統的行政角色是非常有限的。(2) 行政院院長一級的俸點可以再上調至 2000，減少和總統（假定如草案所擬的 2700）的差距。(3) 部長等級的俸點可以再上調至 1500（副院長一級則為 1600）。實際上，俸點如何折算成年度實際金額，應該採取每一俸點不同金額的操作方式，就更可以確保

政務人力薪資是合理的高薪資⁵，而且等級間的實支金額也有合理差距。另外，民主政治下，各層次政務主管均領導常任文官，政務次長或新設置助理次長都應該是常務次長的上司⁶，因此兩者的薪資實支金額不宜比常務次長為低（但年所得有可能較低，因政務人力不支領考績獎金等）。

第四，政務參讚性類型政務人力的薪資，不應該採取草案設計統一歸入某一個或兩個等級內的作法。因為此類型政務人力的工作性質有許多類，總統府、行政院和各部都可能需要，因此應該以實際從事的工作性質（如政策分析和規劃、國會聯絡與公共關係、首長私密性事務……等等）為區分薪資的標準，所以較佳的方式是授權由行政院訂之，當然其最低薪資等級也應該不低於第 9 職等，確保能給予合理的工作報酬。

第五，未來政務職位的薪資調整雖然應由行政院訂之（俸點折算薪資額），不過，建

議可進一步仿效美國聯邦政府作法，設置一個由民間組成的委員會，每四年檢討一次各等級薪資水準，以及提供調整方向的建議，行政院參酌後再納入俸點折算額的考量。

四、政務人員退職撫卹條例的討論

民國 92 年底制定全新的政務人員退職撫卹條例，立法精神強調政務人力和常任文官是徹底區隔的雙軌工作生涯，不再像早先將政務人力視同為常任公務人員，並適用常務文官退休制度，符合民主政治的精神和需求。鑑於政務工作是沒有長久任期保障的工作，離職後的工作行為還受到一定程度的限制（旋轉門條款），因此，新條例為政務人員單獨設立個人離職儲金專戶，提供其離職後的金錢性報酬，應符合台灣社會可以接受的慣俗。此後，政務人員每月按兩倍月俸的 12% 為提撥標準，政府負擔 65%，政務人員負擔 35%，於離職時一次發給之，大致上，任滿一年政務職務就可以約有近一個月月薪總額

⁵ 譬如說，2003 年時美國聯邦政府內閣部長月薪是 171900 美元（2004 年是 174500 美元），英國下議院議員兼部長者月支 127791 英鎊，上議院議員兼部長者月薪為 96960 英鎊，我國部長月薪支 179520 元。相較之下，我國部長薪資不僅總額與英國、美國、日本、新加坡等等國家差距甚大，即使以部長月支薪數額和該國每人國民所得間相差倍數作為比較指標，台灣也是較低組。美國聯邦政府政治任命者的薪資可上網查詢 (<http://www.opm.gov>)，英國議會提供部長薪資的資料，見 <http://www.parliament.uk/factsheets>。

⁶ 國內現況上對於常務次長和政務次長間層級關係並不清楚，有時候將兩者視同是一層級，只是分工業務不同，中央行政機關組織基準法將兩類職位都視為是機關副首長。其實，正確的定義應該是，常務次長是機關內部的文官長或幕僚長（主管），不是機關副首長，接受部長和政務次長的領導指揮。至於主任秘書一職不應該稱為是機關幕僚長，而更適合的是轉為本文所稱的政策參讚類型政務人力的最高主管，直接受部長任命在部長辦公室工作的政務人力。

6月旦知識庫

的離職儲金⁷。離職儲金制度本質上近似某種程度的社會安全保險制度，在台灣尚未普及式地實施國民年金之前，而職業年金又僅限於一般勞工的情況下，讓政務人員採用儲金制度，應該是一種過渡必要的做法。

不過，新制度非常不恰當的一點是，新制只允許軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員者，可以適用離職儲金制，其他人就不可以，這是不公平也不適當的設計，使得同樣從事政務工作者，離職時竟然會出現差別性對待，究竟有哪些特別的理由，足以合理化文官或政府員工轉任者就必須提供新的酬謝金，但是其他社會菁英就不需要？制度內涵應該是基於一體適用原則，若非全體政務人員都可適用，就是完全不採行離職儲金制度。

另外，新制是否過度地切割了台灣歷史發展系絡的連續性，這是見仁見智的看法。只是，不容否認的是，舊制提供任何執政政府可以甄補到資深文官（高升）和大學教師轉任政務職位的優點，而後兩類人力又一向是中央政府政務人力的重要來源。新制度下，後兩類人員轉任政務工作的工作年資既

然不能再如舊制般併入其「公務人員退休制度」的退休年資（原則上也不能用購買年資方式補回），那麼，如果未來任何執政政黨不能迅速地以社會菁英和政黨菁英為政務人力的主體來源，具政策性和專業性背景的政務人力必然減少。

究竟未來政務人力體系是否不宜依賴文官或大學教師，這是需要政治上討論和共識的問題。當然，如果認為應該不要因制度誘因而讓兩類人員自我選擇不加入政務人力體系，也應該一方面要求雙軌必須區隔的精神（即文官必須先辭職再任政務職務，大學教師借調時間不宜超過兩年），另一方面又可以提供雙軌有制度上互換的機制（即政務人力只要具備文官資格者可以再回任文官，美國有此制度）。為達成這樣的目標，建議可以考量的兩個設計方向是：

1. 政務人力也有職業性退休年金，即讓所有不具有公務人員或教育人員年資的政務人力（包括各級政府民選首長和民意代表）和所有勞工一樣，參加勞工退休金新制，表示對其從事公共服務心力的敬意。吾人應該務實地想，一位在議會貢獻數十年的民選人員，

⁷ 原有的退職金制度下，若選擇一次支領，由於將事務年資合併採計，只要是任職滿兩年以上的政務人員，每服務一年就約再拿 1.5 個的最後任職月份月薪總額，最多可支領 53 個月（約 4.4 年），這些一次金適用 18% 的優惠存款。同時，原制度下，政務人員也可參加公務人員保險，自然也有資格支領養老給付。

或者長期從事政府民選性工作者，其對社會的貢獻當然不容抹煞，一般勞工都可以有退休制度，這類人員實在沒有理由不納入社會安全體系，美國等國家都是這樣的做法。勞退新制既然也是採取個人帳戶制，和政務人員新制個人離職儲金制相同，將政治性工作者視為勞動者，讓未來更多政務人員的工作生涯在公、私和第三部門之間流動，保障其職業不論如何轉換，老年經濟生活都可以一樣地受到保障。

2. 現職公務人員或教育人員轉任政務人員者，任職期間可選擇繼續參加原有的退休制度（即退休年資繼續採計），但其擔任政務職務期間每個月的基金提撥，均以原職薪資每月狀況為準，如此，就可以避免退休金基數內涵會僅因擔任政務人員工作而大幅成長，造成短暫一兩年任職政務職務就可以獲得不成比例的退休金。

總之，上述所提方向的具體操作內容，都可以再經討論和分析後設定，重點是讓新制度一方面不會錯誤地繼續引導出政務人力是常任人力的延伸，但又會提供擔任政務人力者，不論其來源是原任文官或社會或政黨菁英，任職期間仍受到國家社會安全制度的適用對象，離職時也可以支領社會可以接受範圍的金錢性報酬。

最後要一併討論的是「卸任總統副總統禮遇條例」。許多國家對於卸任總統是會提供一定範圍的禮遇，目的除了是對國家元首所做奉獻的致意外，也是考量國家安全的問題，因為總統畢竟掌握國家安全的最機密資訊，如果一卸任就不再提供安全上的協助，反而危害國家利益。基於這些考量，但也同時要體現民主國家人民平等的價值，所以禮遇的時間總是應該有個限制，特別是安全維護事宜，卸任幾年後所瞭解的國家安全資訊之價值性就會大幅降低，自然不必再給予不必要的安全維護禮遇了。

現行的卸任總統副總統禮遇條例，民國90年修法將副總統也納入，這是民主國家所少見的。另外，禮遇事項非常廣泛，包括提供房屋及設備、依月薪提供終身俸、提供交通工具、提供安全護衛、提供事務人員和事務費、提供保健醫療等，每一禮遇事項實際上提供的內容規格也非常周全，這真的也不是民主國家所採行的。因此，這項源自威權政治時代和因人所制定的禮遇法律，應該大幅修改：

1. 副總統不需要納入。
2. 只需要提供卸任總統四年期間合理的安全護衛。
3. 總統和副總統也都應該如前述方式，參加勞

月旦知識庫

工退休保險制度或其他退休制度，非採以月俸支領終身俸。

- 4.如果政治上有共識，提供總統副總統卸任時一次的離職金。

結語

基於本文所提出的理念，以及對現行制度或規劃草案的討論，作者最後嘗試提出一個單一立法型態的「政務人員法」草案條文，如附件一，供作繼續討論的參考，並主張這個法應該由行政院主管提出，不是考試院提出。因此，現行「卸任總統副總統禮遇條例」和「政務人員退職撫卹條例」都應廢止，也無須再提出「政務人員俸給條例」和「總統副總統待遇支給條例」草案。（本文作者為政治大學公共行政學系教授）

參考書目

- Hecko, H. (1977). *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Mackenzie, G. Calvin (Ed.). (1987). *The In-and-Outers: Political Appointees and Transient Government in Washington*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Peters, B. Guy. (2005). Politicization in the United States. In B. Guy Peters and Jon Pierre (Eds.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.
- Peters, B. Guy, R. A. Rhodes and Vincent Wright (Eds.). (2000). *Administering the Summit: Administration of Core Executive in Developed Countries*. New York: St. Martin's Press.
- Page, E. and V. Wright (Eds.) (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. New York: Oxford University Press.
- 施能傑 (1995)。「政務人員的待遇」，*人事月刊*，21(1)，48-57。
- 施能傑 (1996)。「政務職位體制的運用：美國經驗及其啓示」，彭錦鵬主編。*文官體制之比較研究*。台北：中研院歐美所。
- 施能傑 (2002)。「總統制與政務職位設計」，*律師通訊*，279，20-32。
- 施能傑 (2004)。「政府政治性人力退職給與問題的分析」，*公務人員月刊*，95，13-21。

政務人員法草案（作者自訂）

第一條

為實踐民主政治與責任政治原則，各級政府應設立政務職位，政務人員之規範均依本法為之。

第一章 職位與任用

第二條

本法所稱政務職位包括：

- 1.民選首長職位，指各級政府經選舉產生的行政首長。
- 2.政策決定職位，指負責機關政策決定之職務。
- 3.政策參讚職位，指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測、機關公共事務和首長私人事務等之職務。
- 4.獨立職位，指依法律設置之獨立機關內之任期固定的委員職務。
- 5.國務職位，指依憲法規定任用而應獨立於黨派依法行使職權之職務。

第三條

中央政府政策決定職位包括：

- 1.行政院院長、副院長、秘書長、政務委員與副秘書長
- 2.總統府秘書長與副秘書長，國家安全會議秘書長與副秘書長
- 3.行政院各部部长、政務次長與助理次長

- 4.行政院各委員會主任委員、副主任委員
- 5.獨立機關委員
- 6.涉及國家安全事務與重大政策事務，經行政院提請立法院同意後之三級機關首長
- 7.駐外大使或代表

前項第二、三款人數，視該部或委員會業務複雜度，分由各該機關組織法定訂之，但總人數最多為 6 人。第七款人數上限為 10 人。

第四條

中央政府政策參讚職位包括：

- 1.總統府之有給職資政、國策顧問、政務顧問、政務參事
 - 2.行政院之政務顧問、政務參事
 - 3.行政院各部與委員會之政務參事
 - 4.國家安全會議諮詢委員
 - 5.司法院、考試院與監察院之政務參事
- 第一、二款總人數上限均為 50 人，第三款總人數上限為 15 人，第五款總人數上限為 5 人。各款之政策參讚職位均應設置於機關首長或副首長辦公室內。

第五條

地方政府政策決定職位包括：

- 1.各地方政府民選首長及其任用之所有副首長。

6月旦知識庫

2.各地方政府秘書長、副秘書長與一級機關或單位首長。

地方政府民選首長及副首長辦公室可設置 20 個政策顧問與政策參事。

第六條

本法所稱各類政策參讚職位人員均不得兼任常任文官職位。

政策決定職位人員由各級政府民選首長依憲法或相關法律所訂程序任用之；政策參讚職位由政策決定人員任用之。除有法定任期者外，具任命權者去職時，被任用者均視同辭職。

機關首長得借調本機關或其他機關常任文官擔任政策參讚職位。原有權借調者去職時，被借調者即應回任原職或相當職位。借調需經當事人同意。借調期間所有權利和義務依公務人員相關法令為之。

第七條

有下列情事之一者，不得擔任本法所稱之各項政務職位人員：

- 1.未具或喪失中華民國國籍者。
- 2.具中華民國國籍兼具外國國籍者。
- 3.動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經判刑確定者。
- 4.曾犯貪污罪，經判刑確定者。
- 5.犯第三款或前款以外之罪，判處有期徒刑

刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。但受緩刑宣告者，不在此限。

6.受保安處分或感訓處分之判決確定，尚未執行或執行未畢者。但受緩刑宣告而付保護管束者，不在此限。

7.受破產之宣告，尚未復權者。

8.依法停止任用或受休職處分，尚未期滿，或因案停止職務，其原因尚未消滅者。

9.褫奪公權，尚未復權者。

10.受禁治產宣告，尚未撤銷者。

11.經合格醫師證明有精神病者。

政務職位人員自任職日起即不得有第一、二款者情事。

第八條

政務職位人員任職前均應接受國家安全利益調查，調查區分為基本查核和全面性查核。政策決定職位和涉及國家安全重要性的政務職位，人員任職需採全面性查核。未通過調查者，不得擔任政務職位。

現職政務職位人員若被懷疑有不符國家安全利益之行為，行政院應立即調查，經調查後若有事證支持其留任未必合於國家安全利益時，得先行採取不支薪停職處分，若經充分調查確認後，應予免職。

國家安全利益調查方式與內容由行政院

另定辦法實施之。

第二章 薪資與福利

第九條

中央政府政務職位分下列薪等與俸點，按月給予薪資：

- 1.總統：俸點 2500
- 2.副總統、各院院長：俸點 2000
- 3.五院副院長、總統府秘書長：俸點 1700
- 4.部長、委員會主任委員、政務委員、五院秘書長、大法官、國家安全會議秘書長：俸點 1600
- 5.政務次長、委員會副主任委員、五院副秘書長、總統府副秘書長、獨立機關委員、考試委員、監察委員：俸點 1100
- 6.助理次長：俸點 900
- 7.列政策決定職位之中央三級機關首長：俸點 800

俸點折算數額與年度調整，由行政院定之。政務職位人員全年實支薪資總額，應盡量與民間大型企業相當職位之全年待遇力求衡平。

第四條政策參讚職位之薪資，依其職責程度區分薪等表，由行政院另定之。最高薪等實支薪資不得超過助理次長一級，最低薪資不得低於公務人員第九職等本俸一級。

第十條

地方政府政務職位分下列薪等與俸點，按月給予薪資：

- 1.直轄市市長和人口相當之縣市長：俸點 1600。
- 2.其他縣市長：俸點 1300。
- 3.直轄市副市長和人口相當之副縣長：俸點 1100。
- 4.第一款地方政府秘書長和一級機關或單位首長、第二款之縣市副縣市長：俸點 900。
- 5.第二款之縣市副秘書長和一級機關或單位首長：俸點 800。

各地方政府議會得決議再增加所屬政務職位之薪資。

第十一條

行政院組成政務人員薪資調查小組，小組成員由具社會聲望及代表性之民間人士組成，每四年檢討一次，並提出建議報告。

第十二條

政務職位人員可支領年終工作獎金，不得支領任何其他形式之獎金。

政務職位人員得支領性質合宜的津貼和特別費用，但兩者總額不得超過月薪資數額的四分之一，由行政院依職位所涉業務另訂辦法。

第十三條

6月旦知識庫

本法實施後，原任與新任政務職位人員均參加勞工退休保險制度。

現職公務人員或教育人員新轉任政務人員者，任職期間可選擇繼續參加原各該適用的退休制度，擔任政務職務期間每月應提繳的保費額度，以原職之每月薪資為計算標準。

第十四條

政務職位人員因公死亡或傷病致心神喪失或身心障礙者，依公務人員撫卹法支領撫卹金。

政務職位人員適用公務人員相關之福利制度。

第十五條

卸任總統於卸任後四年內，應給予合宜的安全護衛。

第三章 服務倫理行為

第十六條

政務職位人員不得有下列行為：

1. 罷工、怠職或其他足以產生相當結果之行為。
2. 發起、主辦、幫助、參與以暴力破壞政府之集會、遊行、示威或抗議。
3. 假借職務上之權力、機會或方法，故意加損害於他人。
4. 利用職務、公款或職務上持有、獲悉之秘密消息，以圖利自己或他人之不正利益。

益。

5. 經營營利事業或投資於屬其服務機關監督之營利事業。

6. 投資於非屬其服務機關監督之營利事業而其所有股份總額超過該營利事業股本總額百分之十者。

7. 與各種團體或個人從事不法利益交易活動。

8. 其他法定禁止或限制行為。

第十七條

政務職位人員得擔任政黨或其他政治團體之幹部職務，但無論何時均不得有下列行為：

1. 在政府辦公場所、房舍與政府所有交通工具，從事任何涉及支持或反對特定政黨、政治團體、民間團體、公職候選人或民團體選舉候選人之活動或行為。
2. 直接或間接利用職權、影響力或政府工作機會等，要求他人加入或不加入政黨、政治團體或其他民間團體。
3. 為政黨、政治團體、民間團體、公職候選人或民團體選舉候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。
4. 執行公務中，從事政黨性或選舉性相關之活動。

本條所稱之選舉皆包括初選過程。

獨立職位人員和國務職位人員除受第一項之限制外，不得擔任政黨或其他政治團體的幹部職務，不得積極參與政黨或其他政治團體主辦或贊助之政治性活動。

第十八條

政務職位人員不得有下列行為：

- 1.直接或間接要求或期約政府員工參與、籌畫、贊助、從事與政治與選舉性質相關的活動或行為。
- 2.直接或間接強迫、企圖強迫、命令或建議任何其他政府員工基於政治目的，自其薪俸或任何有價東西中支付、借貸或捐助給任何政黨、團體、組織、機關或人員。

政務職位人員不得因政府員工拒絕從事第一項之行為，對其依法享有之權益，給予不公平對待或任何不利處分。政務職位人員違反第一項之規定者，當事人得向監察院提出舉發，監察院依第二十一條程序為之。

政府員工遭受第二項之不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。

第十九條

政務職位人員對於公職候選人或民團體選舉候選人之黨內初選、選舉與罷免，不得運用政府任何形式之公共資源、職權或影響力，從事助選、輔選、政治捐獻、要求他人

行使或不行使投票權、政治活動參與權，亦不得有第 18 條所禁止之行為。

第二十條

違反第十六條至第十八條規定情節重大者，應予免職，情節輕微者處予三個月內停職不支薪處分。

違反第十九條規定者，應予免職。

第二十一條

監察院受理舉發違反案件，調查事實後並為處分與否之決定，但涉及政策決定職位人員案件，應移送立法院，立法院議決處分方式。上級機關或相關機關首長應執行處分，拒絕執行者受彈劾處分。

第二十二條

民選首長職位以外之各類政務職位人員，登記為公職選舉或民間團體選舉候選人者，自登記為候選人日起至投票日止，應辭職。

第二十三條

政務職位人員應依公務人員財產申報法之規定申報財產。

第二十四條

政務職位人員就職，應依宣示條例之規定宣誓，並遵守其誓詞。違反者視情節輕重，處以免職、減薪、停職處分。

第四章 離職後行為規範

第二十五條

6月日知識庫

政務職位人員離職時有確保移交順暢之義務，不得損毀破壞文書與電子檔案資料。違反者，依刑法或相關法律起訴，並得罰款100萬元。

政務職位人員離職後，對於涉及國家安全性資料與資訊，應保密，不得以文字、圖片、電子媒介等方式刊載。違反者，依刑法或相關法律起訴。

第二十六條

政務職位人員離職後三年內，須經申請許可後，始得前往大陸地區。

經許可進入大陸地區人員，應遵守各有關法令規定，不得從事妨害國家安全或利益之活動，並不得洩漏國家重大公共建設、產業、科技、國防等資訊。違反者，依刑法或相關法律起訴。

第二十七條

政務職位人員離職後之工作與職務不受限制，但不得為下列行為：

- 1.離職後任何時間，不得代表政府以外任何人士就任職時親自且明顯地參與之任何案件，直接或間接與任何現職政府人員溝通或接觸，企圖影響決定。
- 2.離職後兩年內，不得代表政府以外任何人士就其瞭解或應該瞭解該事項乃離職前一年內正式負責的任何案件，直接或間接與任何現職政府人員溝通或接

觸，企圖影響決定。

- 3.離職前兩年內，若曾代表政府親自且明顯參與任何貿易或國際協約之談判，不得運用可接觸之機密資訊，在離職後兩年內，就該協商事宜擔任任何政府以外人士之代表、協助或提供建議。

第二十八條

擔任中央政府與地方政府民選首長職位和政策決定職位者，離職後兩年內，不得為政府以外任何人士就原服務機關主管事項，直接或間接與離職前四年內任職機關之政府人員溝通或接觸，企圖影響決定。

第二十九條

違反第二十七條、第二十八條規定者，處一年以下徒刑或最高兩百萬罰款或兩者兼處。罰款以每一違反事例計算之。故意違反者，處五年以下徒刑或最高五百萬元罰款或兩者兼處。

第五章 附則

第三十條

本法主管機關為行政院。涉及各關係院之事項，行政院應事先諮詢其意見。

第三十一條

本法得另訂施行細則。

第三十二條

本法自公布日起生效。