

目次

中華民國九十五年一月 第四十五期
January 2006 NO.45

考銓季刊

-
- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 1 政務人力體系的新制度設計
／施能傑 | 80 政務人員法草案及政務人員
俸給條例草案簡介
／江銀世 |
| 20 論我國政務人員法制之建構
與運作
／蔡良文 | 98 政務人員法律規範之探討
／王文忠 |
| 43 高級行政主管遴用制度之探討
／黃一峰 李右婷 | 133 論公務人員之休閒活動
／蔡祈賢 |
| 61 美國政治任命制度之實施經
驗與對我國的啟示
／任可怡 | 146 人力資源管理方法對組織知
識移轉之影響
／黃千瑜 |
-

發行人／蔡良文
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、施能傑、翁興利、陳德禹、陳春生、
蔡志方、張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、
黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗德、劉錦樹、
王麗玉、李惠宗、洪貴參、陳荔彤、黃深勳、
李宏仁
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：冠順印刷事業有限公司
地址：台北市和平東路一段87號2樓
電話：02-3322-2236
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另掣發收據，請自
行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

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，特別是可以「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有大量政治性職位，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應求。

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(depolicitizes 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

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」(Heclo, 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贊，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

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，建議可以採行單一立法，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遷

調的連續性人事制度。次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

工作是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，政務參攷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攷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。

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人人力的延伸，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

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

- Heclo, 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.政策參攷職位，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.行政院各部部長、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

中央政府政策參攷職位包括：

- 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。各款之政策參攷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。

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。

第四條政策參贊職位之薪資，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

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

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。

論我國政務人員法制之建構與運作



蔡良文

摘 要

考試院在面對全球化與政治變遷中，配合政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，亦即在「趣(趨)時是也」，以達求「變」、求「通」。執政黨以政務領導做為最直接控制文官體系的主要途徑。因此文官體制在 2000 年政黨輪替衝擊下，政務人員及高級文官群，必須重新建構，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，政務人員並須為政策決定負起政治責任；而策略層次、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，不能背離政策方向。

本文從政黨輪替後考試院第十屆施政綱領相關政策、政府改造過程的配套改革方案、政務人員法制之建構與發展予以說明評析，並引用史跋勒(Svara J H)之行政/政治分立二元模式，闡述政務人員與常務人員之分際，進而就政務人員法制人員提出檢討及具體建議。

關鍵詞：政務人員、政務職位、政務領導、政治責任、全球治理

On Establishment and Operation of Political Appointee Legal System

By Tsai Liang-Wen

Abstract

In the globalization and political changes, the Examination Yuan, working with “changes” of government governance, grasps the “time” in order to obtain “flexibility” which is to “catching up with the time” to achieve “changes” and “flexibility”. Political affair leadership is the most direct channel to control the civilian officer system for the ruling party. Therefore, after reshuffling of political parties in 2000, political appointees and high-ranking civilian officers had to be reconstructed in the public officer system. Normally, function of the political affair level is to determine government policies and public resources allocation. Political appointees have to be responsible for the decision-making. Strategies, administration management and execution skill are three levels to maintain government operation. These three levels have to be conducted in accordance with political affair level and shall not deviate from policies.

We assess and explain policies of Tenth Guiding Principles of the Examination Yuan after political party reshuffling, and reform projects of government restructure procedures, establishment and development of political appointee legal system with introduction of dual Dichotomy-Duality Model by Svara J. H. to elaborate distinction between political appointees and career civil servants and further offer discussions and concrete suggestions on political appointees and judicial personnel.

Key words: political appointees, political positions, government affair leadership, political responsibility, global governance

壹、前言

考試院在面對全球化與政治變遷中，配合政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，亦即在「趣（趨）時是也」，以達求「變」、求「通」。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 1990 年初，由於政府積極推動重大公共投資，財政負擔日益加劇，又以人事包袱漸趨沈重，終於 1998 年 1 月行政院會通過「政府再造綱領」，旨在引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力；其具體的行動方針有：組織要精簡、靈活，建立小而能的政府；人力要精實，培養熱誠幹練的公務人員；業務要簡化、興利，建立現代化、高效能的法令制度等。在 2000 年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，以利新政府彈性用人外，尤以政務領導（executive leadership）做為最直接

控制文官體系的途徑。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。

在整體改革方案上，除中央政府組織結構的調整外，文官體制在政黨輪替衝擊下，政務人員及高級文官群，必須重新建構，注重公務人員素質廣續提高，文官忠誠考核及臨時性契約人力需求等問題。當然在文官體系建構層次中，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，政務人員並須為政策決定負起政治責任；而策略層次、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，不能背離政策方向（參照彭錦鵬，2005：1-4）。

政府再造白皮書中有關文官管理體制，與政府輪替前最大之差別，在於文官進用之專業證照化和定期的再認證化；特別重視績效考核、擴大契約性公務人力，其他部分至多是配合政府治理環境需要與人民需求，予以強化文官制度之體質，以提昇公務行政效能。

貳、政黨輪替後考試院有關政務人員法制的施政作為

一、施政綱領相關政策內涵與評析

茲以分析政黨輪替前後考試院第九屆及第十屆施政綱領，均涵蓋了研修公務人員任用、俸給、考績、服務、陞遷等銓敘法規，也都提到了建立公務人員基準法制、公務人員行政中立法制、政務人員法制等項目，與配合政府改造，研訂（修）相關人事法規等工作，在政策方向上除對多元任用管道、彈性用人政策，配合公務人員協會法制落實公務人員結社權外，其餘似顯現出銓敘人事法制工作的一貫性及延續性。關於考試院為配合政府改造，推動相關措施情形，於後另外為文研析。

概括而論主政者認為我國文官制度面臨之挑戰方面主要有：（一）民主服務方面：在社會日趨民主化的同時，公務人員對於相關問題的回應能力不足，使民眾對政府服務的信任感日降；且以現有之政務人員及高級政策幕僚相關人事之設計，無法滿足民主化發展的實際需要（吳容明，2003：94-95）。

有學者指出：在重建政府人力運用的思考架構方面，須落實民主政治與強化治理能力（施能傑，2002:265-269），從落實民主政治和增進政府治理能力的角度而言，政府用

人政策的主要目標有三個，包括：其一、政府職位與政策領導：「穩定政策領導能力」的政策目標是指：政府人力職位的設計，應該有適當數量的人力，尤其是可以「信」得過的人力，可供經由民主選舉產生的政治領導者運用，這些人力扮演提出政策、推動計畫和監督計畫執行的工作。這樣的人力運用需求是跨越黨派性的，任何政黨或政治領袖一旦獲得執政權，都應有制度化的政治性職位可加以運用。提供政治領導者有足夠的政治領導人力，是落實民主政治政府治理的重要一環。另政治性職位的設計不僅是數量的問題，更必須重視該類職位應置於政府何一組織或那一層級之中。政治性職位的設計若有不當，除了將剝奪永業文官的陞遷機會外，也影響其適當參與政策形成的機會。其二、政府職位與績效管理「遂行績效管理」的政策目標是指：政府永業職位的設計和運用，要能使文官人力有效率地實踐合理化政府組織存在的政策績效和推動政治領導者的政策主張，體現政府績效管理的美景。就此一目標而言，政府應該有特別的高階主管職位，擔任組織中「政策」層級與「管理」階層的介面，擔任這些職位者雖然主要是負責實踐政策的各項計畫之日常領導和管理的工作，但是對於政治首長所推動的政策精神，又必須

有相當的體認和支持，因此必須兼備政治判斷和行政領導技能。其三、政府職位與雇用彈性：彈性組合的人力運用政策目標是指：機關組織在總人力或總運作經費的框架下，有足夠的空間自行決定達成組織職能所需要的人力組合方式，並隨時調整組合方式。彈性組合的主要操作工具就是政府職位的多樣化，不再完全以永業制久任性職位設計為主，容許可以運用各種臨時性人力的職位，臨時性的工作類別可以自純粹書記庶務性到專業技術性的諮詢顧問職位等，縱使是永業性職位，也可以採全職或部分工時方式。

二、政府改造過程中的配套改革方案

為推動政府改造，提昇國家整體競爭力，總統府依經濟發展諮詢委員會議成立政府改造委員會，由總統兼任主任委員，於 2001 年 10 月 25 日舉行第一次委員會議。該會揭示改造願景為建立俱全球競爭力的活力政府，並提出顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府，作為改造的五大理念，希望達成彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造等四大改造目標。在政府改造目標，該委員會分別成立建構「彈性精簡的行政組織」、「興利創新的服務機制」、「專業績效的人事制度」、「分權合作的政府架構」以

及進行「順應民意的國會改造」等研究分組研擬具體改造方案。其中「專業績效的人事制度」研究分組，由國立政治大學施能傑教授擔任召集人，研究分組認為，目前公共問題環境複雜度增加，對內來看，民眾對政府服務標準與問題解決能力要求愈趨明顯積極，對外來看，全球化、國際化的衝擊與挑戰日趨嚴峻，現行政府文官人力資源管理，難以有效因應政府面對新環境的人力資源需求。為因應民主政治與民主社會的趨勢，政府人事政策應該推動改革，以實現民主服務、績效課責、專業創新、授能活力等四大願景。

為推動上述四個願景，研究分組認為政府人力資源管理的方式應該秉持三大基本理念：（一）政府人力資源管理政策制度重視策略分權化：強調主管機關扮演規劃政策方向、技術協助與功績監督角色，賦予各業務機關有再根據機關策略職能需要，自主規劃的更大彈性空間，創造一個政府各業務機關與人力資源政策主管機關多贏的績效管理環境；（二）政府人力資源管理制度應減少法律化：提供業務機關進行策略管理與授能活力的基礎，非屬員工權利及保障事項，不必以法律規範。簡言之，制度化不必過度依賴法律化，而是依賴更多的領導、溝通與協商；

（三）兼顧政府人力資源資產與成本的雙重特性：政府一方面重視政府人力資源的培養、訓練與發展，不斷改善人力資本與資產，同時也重視人力資源是政府經營的重要成本支出，由此創造出一個政府與公務人力間雙贏的工作夥伴關係環境。

政府人力運用彈性化計畫方案，主要規劃內涵係就政治與政策領導人力層次、高階管理人力層次、低階和專業技術性質人力層次，分別擬具政務職位制度方案、高級行政主管職位制度方案、契約進用人力制度方案等三個人力運用制度的改革方案，其中有關政務職位制度方案之重點為：在政治與政策領導人力層次，將建立政務職位制度，將政務職位分為政策決定職位、政策襄贊職位、憲法任用職位、獨立職位、其他職位等五大類，並制定「政務職位設置法」、「政務人員俸給法」、「政務人員行為法」、「政務人員退職撫卹條例」等四項法律。

三、小結

考試院曾就政府改造委員會通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」，於 2002 年 10 月及 11 月間召開三次公聽會，據作者親身觀察各公聽會與會人員對推動上開方案多表示肯定，並認為政府人事制度改革參採企業用人之積極、創新、彈性、活力的精神，以提

昇效率與效能，將是提昇整個國家競爭力的重要關鍵。吾人歸納分析「政府人力運用彈性化計畫方案」三次公聽會與會人員意見重點有關政務職位制度方案，多數建議：1.應於各機關組織法規明定其總數與比例；2.對政策襄贊職位之設置宜謹慎；3.對待遇問題宜深入研究，以吸引優秀人才，且應考量同層級現職人員待遇之平衡性，並應避免造成財政負擔，值得進一步分析。

參、政務人員法制之建構與發展

政黨政治為民主國家之共同特徵，人民組成政黨、參與選戰，以「黨」的形式，取得政治權力。因此，政黨的功能除了動員社會、利益的表達（interest articulation）與匯集（interest aggregation）外，最大的功能與目的便在於控制政府人事以掌控資源，進而達到落實其政綱與意識型態之目的。故每次選戰過後，政治性職位的輪替不可避免，隨著選戰而造成政府人事大搬風，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，所以，政府人事更迭，常務人員必須受到尊重與保障，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，並確定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，於次論述之。

一、政務領導相關人事法制之建制過程

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。而廣義行政權下，中央行政機關一般可以分為兩個層次：上層是行政首長及其主要政務主管人員，下層是由永業性人員組成的普通行政系統¹。易言之，民主先進國家之政治制度，在政府機關任職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。所謂政務人員即指經政府任命，參與國家大政方政之決策，或依法獨立行使職權之人員；而常務人員則係遵循既定之方針或政策，依法執行職務之永業性公務人員，原則上在政府機關中除政務人員以外定有職稱及官等職等之人員均屬之。中華民國在邁入新世紀後，所面對的國際或國內政

治、經濟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任文官之間的分工與互動。政府必須提出具吸引力的誘因，始能吸引優秀人才至政府服務，否則，當人才為民間企業所網羅，政府無法羅致最優秀人才為國效命，自然影響施政績效。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，地方政府一級主管所應適用之人事法制，亦應配合時代變遷與地方實際需要作整體的規劃設計。

（一）現行政務人員範圍之相關法制內涵：

政務職位的設置，必需從職位的定位及職務的內容與政治、行政的動態密切關連兩

¹ 參考張世賢，「我國政務人員職務設置及相關法制之研究」，第2章第1節，考試院研究發展委員會，2004年2月。

方面來觀察。其模式則可區分為四，即 1.理想的模式：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。此即行政國由行政人員完全主導行政事務的運作，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、正義公平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（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，也因此，總統制需要較多政務人員職位，方能使制度順利運作。以美國為例，1996 年民主黨柯林頓以政府再造（reinvention of government）的選戰口號第二次贏得選戰後，打破政黨界線，任用與自己政治理念相同的共和黨員柯恩為國防部長，由於柯恩在參眾兩院服務長達二十四年，是參院軍事及情報二委員會的資深委員，雖然是共和黨人，但黨派色彩不重，常喜獨立行事，不受黨意約束，加上他對國防事務的精湛研究，使他成為在野黨參加民主黨政府的首要人物，也展現政黨合作的新形象。此一現象除了部分反映出 1996 年美國大選後參眾兩院的政治生態外，也顯示了今日在政黨政見趨同、政策高度專業性的環境下，政黨角色模糊化已是不可避免的趨勢，亦即政務人員固須為其政策負責，然是否一定得任命與

執政黨同黨籍的人士，則須考量政務人員職位性質、政務人員個人背景和國會的政治生態。要之，就世界各國政務人員的範圍，通

常隨其憲政體制與實際需要而有所差異，茲比較各國政務人員範圍列表如次。

各國不同憲政體制下之政務人員範圍比較表

憲政體制	國別	政 務 人 員 範 圍
內閣制	英國	首相兼財政部第一大臣暨文官大臣、副首長、部長、不管部部長、司法大臣、最高司法行政官、司法次長、財政部次長及大臣、副部長、政務次長及(執政黨)各部在國「黨鞭」。
	日本	日本國家公務員之特別職人員中，屬性比較接近我國政務人員者包括：大臣、副大臣、大臣政務官、大使、公使等。
	德國	可分為下列兩類：特別職公務員：包括內閣總理、各部部長、政務次長及其他國務是等。一般職公務員中為政務人員者：如各部次長、局長、司長、處長、高級外交等，係適用一般公務員十三至十六職等人員亦得以政務職進用，並隨政黨進退。
雙首長制	法國	總理、國務部長、權理部長、總理或部長以政治性任命之官員、待命全權大使、公使等。
總統制	美國	部長、副部長、政務次長、副政務次長、助理政務次長、助理次長及副助理次長。

資料來源：參考許南雄，1999：134，401-412。

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，其適用範圍指下列人員：1.特任、特派之人員；2.總統府副秘書長、行政院人事行政局局長；3.各部政務次長；4.特命全權大使及特命全權公使；5.蒙藏委員會副委員長、委員及

僑務委員會副委員長；6.省政府主席、委員及直轄市市長；7.其他依機關組織法律規定比照簡任第十四職等、或比照簡任一級之副首長²。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，適用範圍修正為：1.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；2.依憲法規定由行

² 當時總統府組織法對副秘書長之官等及行政院人事行政局組織規程對局長之官等，均未明定其相當特任，故於政務官退職酬勞金給與條例明定。

政院院長提請總統任命之人員；3.特任、特派之人員；4.各部政務次長；5.特命全權大使及特命全權公使；6.其他依法律規定之中央或省（市）政府比照簡任第十三職等以上職務之人員³。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。

由於政務人員退職酬勞金給與條例、政務人員退職撫卹條例第2條僅係就服務於政府機關公職人員，因非屬公務人員退休法之適用範圍，為使其離開工作崗位後亦能給與酬金或對其遺族予以撫卹，以安定其生活，爰予概略規定，尚非就政務人員之定義及其相關權利、義務事項予以規範。復以近年來我國政黨政治迅速發展，隨著民主政治發展腳步之快速變遷，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。先是

公務人員基準法草案2002年10月30日由考試院、行政院會銜函送立法院審議規定政務人員，係指各級政府機關政治性任命之人員，並規定政務人員之範圍、任免、行為規範及權利義務等事項，另以法律定之（草案第4條）。

2004年6月23日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。

（二）政府改造委員會建構之政務人員內涵

依政府改造委員會專業績效的人事制度研究分組之規劃，係將政務職位之設置分為

³ 1999年上述法律名稱修正為政務人員退職酬勞金給與條例，並配合總統府組織法、行政院人事行政局組織條例之修正、制定，納入總統府副秘書長、行政院人事行政局局長均為特任之規定，並納入中央部會相關組織及省(市)政府比照簡任第十三職等以上職務之人員，即擴大了政務人員的範圍。

以下五大類：1.政策決定職位：指負責或共同參與機關政策決定的職務，由各級政府民選首長，依憲法或相關法律所定程序任用之；2.政策襄贊職位：指協助政策決定過程所需政策分析、規劃、評估、監測及機關對外相關國會聯絡與公共事務的職位；3.依憲法任用職位：指依憲法規定任用而應獨立於黨派行使職權的職務；4.獨立職位：指依法律設置的獨立機關內的合議制委員職務；5.其他職位：指負責國家駐外事務與國家安全事務的重要性職務。並規劃制定政務人員行為法，規範各類政務職位人員的服務行為，離職後行為限制等，包括任職前與任職期間的安全查核，不得運用公共資源於黨派政治性目的等。至於其他相關之政務人員之俸給及退職撫卹方面，則規劃制定政務人員俸給法，規範各種政務職位人員的薪俸等級、薪資調整程序、可享受之福利措施等，強調與職責程序的平衡性，依據五類政務職位之重要性及實際工作權責，區分其不同薪資等級。並制定政務人員退職撫卹條例，使各種政務職位人員離職後，支給社會可接受的一次退職酬勞金。

政府改造委員會作成決議之相關政務職

位分類，事實上在考試院研訂政務人員法制過程之政策會議中，均予討論並研議規範如次⁴：有關安全查核等事項，宜併入政務人員法案規範，無須另行制定政務人員行為法；研究分組原規劃政策襄贊職位部分，應予區分，其中較高層次職位，擔任襄贊政策之分析、規劃、評估、監測等工作人員，宜納入政務職位範圍，其餘較低層次職位，則列入契約用人範圍；政務職位之設置，應依憲法或法律之規定辦理，研究分組將政務職位作五大類區分，惟並未說明其分類方式之依據，其中尚有類別重疊情形，有關政務職位之分類，究宜以其設置法源、任用程序、職權行使或其他方法為準，即請銓敘部進一步研究予以釐清；考試院配合政務職位制度方案，將積極推動制定政務人員法、政務人員俸給法條例、政務人員退職撫卹條例，以建構完善之政務人員相關法制。

（三）地方制度法設置相關政務人員之內涵

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

⁴ 參見中華民國 92 年 2 月 7 日考台組貳一字第 0920001048 號函，其政策會議之日期為同年 1 月 29 日。

員。而縣市長爭取擴大一級單位主管用人彈性問題⁵，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。後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。

嗣內政部再將地方制度法修正草案函送立法院審議⁶，並邀請法務部、行政院人事行政局、行政院主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。

二、政務人員法制之建構與法案內容分析

考試院為建立政務人員法制，先由銓敘部擬具政務人員法制相關問題正式函詢各機關意見，並邀請行政院人事行政局等中央暨地方各主管機關開會，以期建立共識。另參酌考試院於 2002 年 10 月、11 月舉辦三場次公聽會意見，重行擬具政務人員相關法案。

⁵ 行政院配合 1997 年 7 月 20 日公布之中華民國憲法增修條文，於同年 8 月 19 日將省縣自治法部分條文修正草案函送立法院審議時，此即成為爭論的焦點。1997 年 12 月 10 日立法院第 3 屆第 4 會期內政及邊政、法制委員會第 2 次聯席會議，審查省縣自治法部分條文修正草案，通過第 56 條文修正案，其中第 3 項明定「縣（市）政府一級機關首長職務均比照簡任第十二職等，除主計、人事、警政、政風首長由縣（市）長依法任免外，餘由縣（市）長任免之。」案經銓敘部研究結果，認為上開規定在人事法制與實務執行上均有窒礙，並就縣市政府進用不受任用資格人員可採行之途徑，分由比照機要人員、比照聘用人員、比照派用人員、比照政務人員以及另定法源等各種方式深入探討。

⁶ 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（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。

2003 年 1 月考試院院長姚嘉文主持「研商政府人力運用彈性化計劃方案本院配套措施」會議，就計劃方案中之「政務職位制度規劃案」及「高級行政主管職位制度規劃案」獲致具體意見，銓敘部即依據決議研擬相關法制。茲就政務人員法及政務人員俸給條例之立法過程及法案特點分析如次：

（一）政務人員法之立法過程及特點

政務人員法草案，明確規範政務人員之範圍、任命程序、宣誓及財產申報、行為規範、辭職、免職、不得擔任政務人員之情事、違反規定之懲處，規定政務人員應公正無私、廉潔自持，保持良好品德，致力於維護國家與人民之權益，不得罷工、怠職、發起或參與以暴力破壞政府之集會、遊行、示威或抗議、經營營利事業，對於公職人員之選舉、罷免，不得動用行政資源，從事助選，或要求他人不行使投票權或為一定之行使等。本法草案業經考試院於 2005 年 7 月 28 日函送立法院審議，草案將政務人員職務分為下列六級：1.政務一級，指行政、司法、考

試、監察四院院長、總統府秘書長及國家安全會議秘書長；2.政務二級，指行政、司法、考試、監察四院副院長；3.政務三級，指各部部长及其相當職務者；4.政務四級，指下列職務：(1)各部政務次長及其相當職務。(2)直轄市副市長；5.政務五級，指下列職務：(1)部會合議制委員、行政院各部會所屬一級機關掌理政策決定或涉及國家安全維護機關之首長。(2)直轄市政府所屬一級機關首長、縣(市)政府副縣(市)長。(3)總統府、行政院之政務顧問；6.政務六級，指縣(市)政府一級單位主管及所屬一級機關首長。

考試院研擬本法草案，其內容⁷特點，可歸納為：

1.內容完整，體系明晰：本法草案分就政務人員定義、職務級別、範圍、任命、行為規範、免職、懲處、俸給、福利，以及離職、離職後之行為規範等，政務人員必須適用之事項，均予有系統之明列；另為適度規範政務人員行政中立，有關政務人員之政治活動及行為限制，亦予納入本法；並明定民選地方

⁷ 主要內容包括：1.規定政務人員之範圍、任命程序、宣誓及財產申報；2.規定政務人員之行為規範，包括：應公正無私、廉潔自持、維護國家人民權益；保守秘密之義務；兼職、罷工、怠職之禁止；利用職權圖利自己或他人，或經營營利事業之限制；對於公職人員選舉罷免事項之行為禁止；超出黨派、獨立行使職權者政黨活動之禁止以及參選公職之請假等事項；3.規定不得擔任政務人員之情事；4.規定政務人員辭職、免職及違反本法之懲處；5.規定政務人員之俸給及退職、撫卹之法源依據；6.規定中央或直轄市政府擔任機關首長之政務人員任職期間，得借用首長宿舍；7.規定政務人員之福利事項，準用公務人員有關法令之規定；8.規定民選之機關首長準用本法有關事項。

首長準用本法有關政治活動及行為限制之部分規定，規劃相當周延，脈絡可謂分明。

2.他律自律，雙重併行：政務人員之去留問題，牽連政治倫理義務與複雜之政治考量，自宜取自律、他律雙重併行，此為高度之立法技術；按以政務人員之進退，每取決於任命者個人之政治考量，得隨時免職；其因個人因素考量，認為以不繼續在位為宜，提議辭職者，則屬政治或政策倫理義務，而非法律上之義務，這種決定係取決於一種個人內在的智慧判斷或抉擇條件，不可能以法律規定強制之；本法第 21 條規定政務人員得隨時請辭，並明定因決策錯誤、或主管政務發生重大失誤；對部屬執行政策疏於監督；因言行重大瑕疵影響國家形象；以及有健康或其他原因難以行使職權等情事之一者，應辭職以示負責，第 22 條規定政務人員得隨時免職，即本乎自律、他律之旨而設。即希望政務人員均有氣度、格局；而非貪愛戀官位無氣節之輩。

3.重視廉能操守，納入利益衝突迴避規範：政務人員或參與國家政策及行政方針之決定，或依法獨立行使職權，權責重大，自不宜經營商業，或與各種團體或個人從事不法利益之交易活動；或兼任營利事業之職務。本草案就此作明確規範，旨在使政務人員於

社會大眾監督下，除能戮力從公、有所作為外，更能知所自制，避免觸法，影響政務人員與政府形象。

4.適切限制政治活動，明定政務人員行政中立規範：政務人員多為政治性任命，須隨執政黨進退，其依法參加政治活動，為理所當然；惟為維護政黨間或選舉時之公平競爭，宜適度規範限制政務人員之某些政治行為，以達行政中立，諸如：對於公職人員之選舉或罷免，不得動用行政資源助選或要求他人不行使投票權或為一定之行使。至於於憲法或法律明定須超出黨派以外及基於主管業務特殊性之政務人員，如大法官、考試委員、監察委員、法務部長等，則更予嚴格規定於任職期間不得參加政黨活動，或為公職候選人助選，俾能達成超然獨立之本旨。

要之，政務人員法制之建立，早期係先制定該款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，雖其擬議之法制體系相當完備，立意甚佳，惟至今尚未完成立法程序，允應積極推動完成之。

（二）政務人員俸給條例之立法過程及要點

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。」復查政務人員俸給，原係依民國 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，除總統、副總統外，其餘支給標準規定如下：一、月俸：特任人員、大法官、考試委員，均為 8 百元。二、公費：行政院、司法院、考試院院長為 2 千元，副院長為 1 千元；其他特任人員、大法官、考試委員各為 8 百元。三、其他機關組織法定為特派人員之月俸及公費，比照特任人員之規定。四、月俸及公費，依照公務人員薪俸折支標準折合金圓支給。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，故行政院嗣於「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。鑑於以此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」，制定本條例，俾資依循。本條例草案共計 9 條，其內容要點如次：

- 1.規定政務人員俸給之依據及適用對象。
- 2.規定政務人員俸給之內涵包括月俸及政務加給；服務未滿整月者，按實際在職日數覈實計支；其每日計發金額，以當月全月俸給總額除以該月全月之日數計算。
- 3.規定政務人員月俸之支給標準及其點數折算俸額之訂定權責機關。
- 4.規定訂定政務人員政務加給給與辦法之考量因素及其訂定權責機關。
- 5.規定各機關不得另行自定俸給項目及數額支給，未經權責機關核准而自定項目及數額支給或不依規定項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。
- 6.規定有給職總統府資政、國策顧問、國家安全會議諮詢委員準用本條例之規定。

要之，政務人員法制之建立，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等，惟擬議

之法制體系雖屬完備，立意甚佳，然至今尚未完成立法程序，殊值可惜，應積極推動完成之。

肆、政務人員法制的檢討與運作建議

1980年代後「新公共管理」思潮下帶動「國家競爭力」發展策略，整體言，國家競爭力是一個指涉「國家政府政策能力與企業實力結合，共同創造優勢發展系絡，以達經濟永續成長系絡的能力」（詹中原，民88:47）。這項意涵可從兩個面向加以論述：第一、國家競爭力的追求必須納入「國家治理」（state governance）的整體運作機制，並強調歷史的縱向意涵和內外環境系絡的影響。第二、要提昇國家競爭力，除了公共政策和政府組織結構等面向之探討外，更需要從公務人力的素質和能力多所關注，尤其是肩負各機關實際政策之規劃、制定、開創及推動等重要任務的高級文官。然而「國家治理」思維卻面臨現階段「經濟全球化」下「全球治理」（global governance）的極大衝擊。「全球治理」的概念演化深受國際關係學之「相互

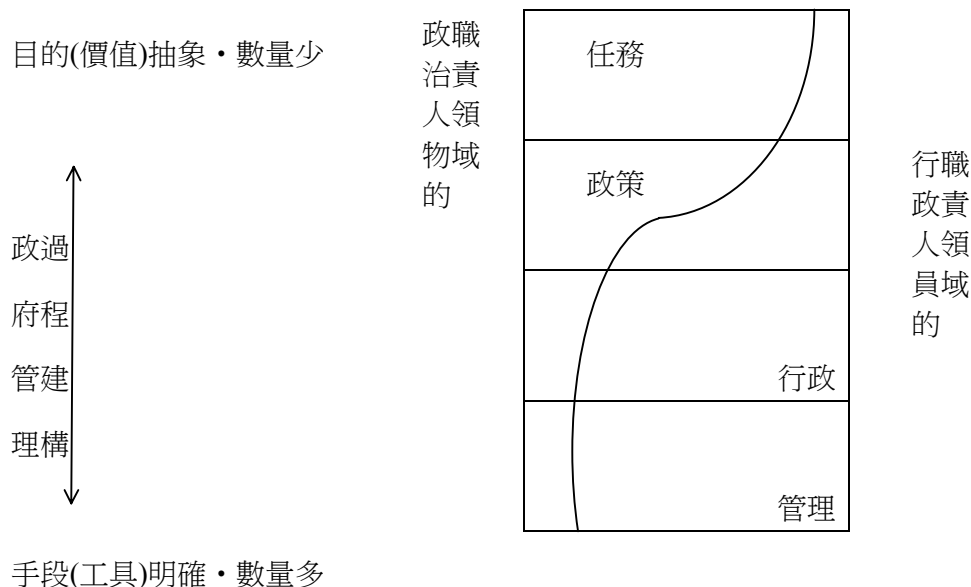
依賴理論」以及公共行政學之「新公共管理」學派的影響（宋學文，民92年）。台灣目前面臨「全球治理」相關議題和追求「良好治理」（good governance）的理想目標，更重要的是，「國家治理」並不單以國家為中心，更強調國家（或政府）的關鍵價值與地位，尤其是身為轉型階段的台灣治理環境（陳暉淵，民94年）。

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，茲以史跋勒之行政/政治分立二元模式析述如下（參見附圖）：首先須確定政治與行政核心概念之意義；其次分析政府過程要分為兩項工作與四項功能，兩項工作即是：1.決定要做什麼？包括基本任務（mission）與具體政策（policy）內涵。2.做好工作，包含行政（administration）與管理（management）。四項功能為：1.任務、2.政策、3.行政、4.管理⁸。彼此可視為抽象層次價值到細部技術之連續體等四階段。最先與最後之「任務」及「管理」階段是可以二分

⁸ 此處四項功能之意義為：1.任務指的是機關組織的理念、職權、廣泛目標與作為、不作為的抉擇，如中央與地方權責、財政劃分關係等。2.政策指的是中層政策的決定，例如預算支出，新編計畫、新設組織機關分配服務層次。3.行政指達成政策目標所需要的具體性行政決定、辦法規章、程序步驟、實務慣例內規等。4.管理指的是有關政策及行政功能的支援性行動，例如人力、物力、資訊、技術的控制與使用。

的，分別屬於政治人物與行政人員的個別職責領域，中間的「政策」及「行政」階段很

難分離的，是屬於政治人物與行政人員的共同職責領域。



圖：史跋勒之行政／政治分立二元模式（Dichotomy-Duality Model）

說明：曲線左半邊代表政治人物的職責領域，右半邊代表行政人員的職責領域；曲線軌跡指近似相當程度之雙方分立與職責共享的曲線型關係。

資料來源：Svara J. H. (1985)：Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities.：Public Administration Review, Vol.45, No.1, p.228.

要之，「分立二元模式」主張任務制定是政治人物職責，機關內部管理是行政人員職責。除最先與最後政府過程階段可以明確區分外，介於其中的「政策」與「行政」既非

完全分離，亦非完全混合，而是雙方的適當分工。政策制定需要聯手合作，政治人物雖有最終決定權，但應承認並鼓勵行政人員的政策作成過程中的貢獻。相對的，行政運作

須有經驗與專業，應為行政人員的主要職責，但政治人物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效用，同時確保民主政府運作的永續發展。

目前台灣地區的政黨競爭制度化已然形成，即發展至成熟穩固的民主政治時期。回顧1980年代以前可謂中國國民黨維持一黨獨大的威權統治時期；1986年民進黨成立，隨著相關法制之修廢，政局進入政黨政治競爭體制，再至1993年新黨與隨後之建國黨成立，尤其是2000年第10屆總統選舉後，成立親民黨，對國內政黨競爭體系產生衝擊。政治情勢也隨著後現代社會的來臨及社會快速變遷，致許多原有的制度設計，已漸不能符合目前的需求。首先，選民的政黨認同感逐年降低，忠貞黨員不多，2000年總統大選似更為明顯。且選民對政黨的認同往往隨著議題而改變，亦即，若執政黨的施政不得選民認同，很有可能因一次國會議員之選舉失利，而喪失執政地位。其次，政府職能轉變，除了傳統的統治功能，選民更要求要有良善的政府（good government），因此，需要更專業化的服務以滿足民眾需求，而政府的施政能力與專業能力成為選民投票的重要參據。民眾關心政黨執政帶來稅賦上的減輕或福利

的增加，似乎重於由那個黨執政。最後，因各政党政見漸向中間取向而有趨同現象出現，且隨著大眾傳播媒體發達或扶弱偏好而部分扭曲，以及資訊全球化，政黨的意識型態逐漸淡薄，我們可以容易發現，雖然政黨之間仍競爭不已，但論及民眾一致性偏好的議題時，政黨的選舉訴求，不是政黨色彩模糊，就是政見大同小異。

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。此一作法，除了可開啟政黨之合作，亦是全民之福祉。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。

茲就任命時是否以政黨為考量之政務職位，予以具體建議如下：

- （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：1.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；2.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。

其次，從「統治」到「治理」(From Government to Governance)是指政府職能的充實及轉變和政府治理能力的提昇；這是一股去中心化(decentralization)的治理趨勢，國家向社會釋放權力，中央向地方授權，破除傳統政府或行政官具有一種完全主宰控制的迷思。「新治理」強調的是參與式及全球化的互動，政府、企業和公民社會(第三部門)等部門之間的一種相互夥伴關係。全球治理的基礎在於根據治理的基礎，發生本國與他國之間的中央治理與地方治理，相互直接參與的緊密互依關係。從統治(government)到治理(governance)的概念突破，反應出當代「民主化的實踐」與「全球化趨勢壓力」迫使管理者重新思考如何建構新的治理模式，以解決人類社會多元化的議題與挑戰。治理模式的精髓在於 1.去中心化(decentralization)；2.國家釋放權力給社會、中央授權給地方(devolution)，以及 3.打破行政官僚可以

主控一切的迷思。蓋新的治理架構應該是國家(state)、市場(market)與公民社會(civil society)三者的協力合作體系，並且利用「參與」(participation)及「互動」(interaction)的運作方式來形成相互互動與負責的夥伴關係，以共同處理解決管理課題。(吳英明，張其祿，民 94 年)基於上述觀念，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。茲就地方制度中有關縣(市)政府政務職位之範圍具體建議如下：

- (一)即除主計、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外。
- (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⁹。

⁹ 2005 年 12 月 14 日總統修正公布地方制度法第 56 條，其第 2 項規定縣(市)政府一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一，得由縣(市)長以機要人員方式進用，其餘均由縣(市)依法任免之。

伍、結語

我國在面對全球化國際變局、政經社文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。考試院在政黨輪替後積極落實新政府的改革政策，院長姚嘉文及第十屆考試委員自2002年9月1日就職以來，即顯現新人新氣象，從考試委員在院會之發言及提案，充分展現求新求變的新契機，各部會亦主動推動考銓人事體制的變革，配合國家建設及政府機關業務需要，致力於健全文官法制，以增進政府職能，提昇文官素質，對政局產生穩定及助長之積極作用。

值此國際競爭、知識運用與網際網路資訊充分流通之際，考試院面對環境迅速變遷所產生的各種挑戰，基於政府一體之理念，應於職權行使與功能體現上，適切調整組織結構，強化組織動能機制，依據第十屆施政綱領揭示的目標，配合政黨輪替後政府思維方向，激勵公務人員施展專業知能，使其有效推動工作，提昇整體行政效能，並能時時體察社會脈動及國家發展需要，不斷檢討改進，以期與時俱進，使文官法制得以邁向嶄新的里程碑。要之，在目前時空之下，積極

推動政務人員相關事宜法制化，是值得重視而刻不容緩的課題。（本文作者為考試院代理秘書長、文化大學行管系兼任副教授）

參考書目

- 王作榮（1996）。**考選部六年施政回顧**。台北：考選部編印。
- 田維新等（2002）。**考試院澳大利亞紐西蘭考銓制度考察團考察報告**。台北：考試院。
- 朱武獻（2005）。「當前我國人事法制的改革構想與做法」，**考銓季刊**，44，75-87。
- 行政院人事行政局（2003）。**世界各國及大陸地區人事制度簡介**。台北：行政院人事行政局。
- 余致力（2002）。「台灣行政研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響」，**張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會論文集**。
- 吳 庚（2005）。**行政法之理論與實用**，第九版。台北：三民書局。
- 吳泰成（1997）。「政務人員法制有關問題探討」，**公務人員月刊**，14，2-9。
- 吳容明（2003）。「政府改造對文官制度之影響」，發表於2003年10月14、15日考試院、韓忠謨教授法學基金會舉辦「政

府改造與文官體制國際研討會」。

吳英明、張其祿（2005）。「全球化下的公共管理與台灣發展轉型」，發表於 2005 年 6 月 18 日舉辦「**公共行政的變遷與挑戰學術研討會**」。

姚嘉文（2003）。考試院舉辦之「二十一世紀文官體制發展國際會議」開、閉幕致詞。

姚嘉文（2002）。「新時代公務人力資源發展」，**考銓季刊**，32，1-6。

施能傑（1996）。「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，收錄於彭錦鵬主編之**文官體制之比較研究**。台北：中研院歐美所。

施能傑（1999）。**美國政府人事管理**。台北：商鼎文化。

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**」。265-269。台北：銓敘部。

施能傑（2003）。「文官體制改造與政府競爭力」，發表於 2003 年 6 月 21 日 2003 年**台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會**。

徐有守（1997）。**考銓制度**。台北：台灣商務書局。

許水德（1998）。**考試院院長就職二週年紀念會參考資料**（未出版）。

許水德（2002）。發表於考試院舉辦之「**二十一世紀公務人員生涯發展國際會議**」開幕致詞。

許濱松（2001）。「為文官制度改革建言」，**公務人員月刊**，56，53-56。

許南雄（1999）。「各國中央行政機關幕僚長體制之比較」，**考銓季刊**，17，72-92。

陳金貴（1999）。「政府再造與公共職責的探討」，**考銓季刊**，18，58-73。

陳德禹（2002）。「當前公務人力資源管理的新政策取向」，**人事月刊**，205，22-28。

陳暉淵（2005）。「國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構」，2005 年 9 月 19 日發表於政治大學等舉辦之**強化文官核心能力再造政府競爭力學術研討會**。

彭錦鵬（2000）。「英國政署之組織設計與運作成效」，**歐美研究**，30(3)，89-141。

彭錦鵬（2002）。**歐美國家公部門俸給之制訂機制與俸給改革**。行政院國家科學委員會委託研究。

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**，16，89-118。

彭錦鵬（2003）。「全觀型治理---理論與制度化策略」，發表於 2003 年 6 月 21 日

- 政治大學主辦民主治理與台灣行政改革學術研討會。
- 張世賢（2004）。我國政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（1998）。「論文官再造與強化政府職能」，**考銓季刊**，16，38-48。
- 蔡良文、楊戊龍（1999）。「中央機關法制結構調整與政府再造」，**立法院院聞**，318，19-34。
- 蔡良文（1999）。「政黨輪替與文官體制之發展」，**考銓季刊**，23，17-47。
- 蔡良文（2000）。「從政權輪替看文官體制之鞏固與發展」，發表於2000年9月1日考試院、國立政治大學中山人文社會科學研究所舉辦政治變遷與文官體制研討會。
- 蔡良文（2001）。「從政權輪替探討文官體制之鞏固與發展」，發表於2000年9月1日考試院等舉辦之「政治變遷與文官體制研討會」。
- 蔡良文（2002）。「五權憲法中考試權獨立行使之意涵與發展」，**政策研究學報**，1，51-83。
- 蔡良文（2003）。**人事行政學-論現行考銓制度第二版**。台北：五南圖書出版公司。
- 蔡良文（2004）。「論政治變遷中銓敘體制之變革與發展」，**考銓季刊**，37，19-40。
- 蔡良文（2005）。「考選制度與政策的變革與發展」，**考銓季刊**，44，101-124。
- 蔡增家（2005）。**南韓轉型——政黨輪替與政經體制的轉變**。台北，巨流圖書公司。
- 蕭全政、黃錦堂、施能傑、江大樹、蔡良文（1993）。**重建文官體制**。台北：國家政策研究中心。
- Berman, E. M. James S. Bowman, Jonathan P. West & Montgomery Van Wart. (2001). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, processes, and problems*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Cabinet Office Civil Service Pension Division. (2002). *Principal Civil Service Pension Scheme*. Basingstoke: Basing View.
- Denhardt, Robert B. (1999). *Public Administration : An Action Orientation*. New York: Harcourt Brace & Company..
- Elliott, Robert H. (1985). *Public Personnel Administration : A Values Perspective*. Reston, VA: Reston.
- Etzioni-Halevy, Eva. (1983). *Bureaucracy and democracy : a political dilemma*. Boston:

- Routledge & K. Paul.
International Affairs Division National
Personnel Authority. (2000). *Handbook
on Japan' s Civil Service Statistical
Overview*. Japanese Government.
- Klingner Donald E. & John Nalbandian. (1998).
*Public Personnel Management: Contexts
and Strategies* (4th ed.). Upper Saddle
River, NJ: Prentice Hall.
- Lepak, David P. and Scott A. Snell. (1999). The
Human Resource Architecture: Toward A
Theory of Human Capital Allocation and
Development, *Academy of Management
Review*, 24(1), 31-48.
- OECD. (2001). *Public Sector Leadership for
the 21st Century*. Paris: OECD.
- Pilkington, Colin. (1999). *The Civil Service in
Britain Today*. Manchester: Manchester
University Press.
- Shafritz, Jay M. & E. M. Russell. (2002).
Introducing Public Administration. New
York: Longman.
- Review Body on Senior Salaries. (2003).
Twenty-Fifth Report on Senior Salaries,
London: The Stationery Office.
- Rosenblom, D. H & R. S. Kravchuk. (2005).

*Public Administration : Understanding
Management, Politics and Law in the
Public Sector*. New York, NY :
McGraw-Hill Companies, Inc.

Tompkins, J. R. (2005). *Organization Theory
and Public Management: Belmont*. CA:
Wadsworth/Thomson Learning.

參考網站

- <http://www.president.gov.tw>，總統府網站「特
別專輯」簡介資料。
- <http://www.ey.gov.tw>，行政院網站。
- <http://www.exam.gov.tw>，考試院網站。
- <http://www.opm.gov/SES>，美國聯邦人事管理
局網站美國 SES 人員指南。
- <http://www.org/puma/governance/ethics>，OECD
公共管理網站。
- <http://www.whitehouse.gov>，美國白宮網站。
- <http://www.kantei.go.jp>，日本首相辦公室網站。

高級行政主管遴用制度之探討



黃一峰 李右婷

摘 要

近年來，歐美與日本盛行所謂的「新能力革命」。「職能」(competency)的應用，成為組織重要的經營方法。對政府而言，如何透過「職能導向」的選用制度，確保高級行政主管具備卓越的管理能力，而能發揮經營長才，提昇政策效能，是國家發展的重要關鍵。本文引介美國、英國、加拿大等國高級行政主管選任的制度與作法，探討其甄補來源、甄選程序、甄選方法與職能標準，期能提供我國未來建立高級文官時參考。

關鍵字：高級行政主管、選用制度、職能模式

A Study of Selection System for Higher Civil Service

By Irving Yi-Feng Huang and Lee Yu-Ting

Abstract

It has being a trend of so-called “the revolution of new competency” in western countries to apply competency as a critical element for running business both in public and private sectors. For the government, it is important to recruit and select higher civil servants with excellent competency to enhance policy effectiveness through a competency-oriented selection system. This paper tries to introduce related initiatives in US, UK and Canada as a reference to create Taiwan’s higher civil service system in the future.

Keyword: Higher Civil Service, Senior Executive Service (SES), Senior Civil Service (SCS), Selection system, Competency model

壹、前言

近年來世界各國政府持續不斷推動行政改革，調整政府組織結構及其運作規則，從而精簡文官規模；在文官的管理方面，則試圖引進人力資源管理的作法，使文官制度漸趨彈性化。美國在 1978 年建立全球第一個高級文官的專有管理制度——高級行政主管 (Senior Executive Service, SES)，其基本立論是根據「企業型官僚」，使高階文官如同企業經理人的角色，成為「公共經理人」(public manager)。其主要改革在於擴大甄補來源，使得政務首長有高級文官作為其政策夥伴。美國 SES 兼採內部常任文官陞任與外部政治任命的共同組合；近年來，許多國家亦陸續建立類似的制度，彭錦鵬(2005)比較多國高級文官制度，整理晚近各國共通的特點：

1. 職位公開競爭考選
2. 以職能為選才標準
3. 固定任期契約制
4. 高級文官由中央統籌管理

惟我國目前對是項制度則仍處於研議階段。根據考試院的資料，相關研議內容摘要說明如下：

政府改造委員會在民國九十一年九月十五日的第六次會議，針對「高級行政主管職

位制度」，作成三項決議：

1. 開放民間優秀領導人才進入政府服務的機會，對於活化政府用人的彈性確有實益。
2. 遴選方式應建立公開、公正遴選機制，羅致真正優秀的人才。
3. 以各部會業務性質為據，審慎規劃適用範圍與階段進程，以減少制度推動的阻力，避免衝擊常任文官系統。

考試院隨即於九十一年十月至十一月，針對相關議題舉辦三場公聽會，會中多位學者及機關代表對「高級行政主管職位制度」規劃案持保留態度，並擔心其若運用不當，可能弊多於利；倘若考量實施，與會人員有如下的建議：

1. 應組成公正、公開之甄選委員會，避免形成任用私人之情形。
2. 應明確訂定績效考核標準。
3. 適用對象範圍及人數比例應詳加評估，並應避免政黨輪替，影響公務人員行政中立。

考試院在徵詢專家學者及各機關意見後，在「政府人力運用彈性化計畫方案」中，將高級行政界定為文官職位，不同於政務職位，其適用對象為中央政府各部會常務次長和各部會所屬一級機關首長，該方案並擬改稱為「高級文官職位」。高級行政主管職位出缺時，由相關部會和所屬之院先行決定採「封

閉型」或「開放型」的遴選程序，再進行後續過程。政府常務次長總數中一定比例採取封閉型之遴選程序。經獲遴用者須先經試用階段後，方正式任用、聘用，原則上三年為一期，但期滿得依其績效表現續約。

就上述規劃過程與草案而言，我國規劃中的高級行政主管制度在遴用方面有以下特點：

1. 甄補來源：兼採封閉型與開放型，以平衡「外補注入新血」與「內昇鼓舞士氣」，並限制常務次長對企業開放進用的比例。
2. 遴選程序：以公開、公正程序羅致優秀人才。惟其運作方式及遴選標準則尚待擬訂。
3. 試用階段：正式任用前先經試用，以利組織及個人雙方的調適，惟試用期限及期間的僱用權益則須進一步探討。
4. 績效導向任期制：以績效為去留標準是企業任用經理人的常規，惟績效標準及評量方式亦需明確訂定。

美國的 SES 制度受到許多國家仿效，其擴大甄補來源，固然有利於機關首長有較大空間尋求政策制訂與機關經營夥伴。然而自外部引進人才其實也顯示對內部人員能力與忠誠有所疑慮；而高級文官由常任與政治任命共同組合而成，則是政治妥協的結果，一方面在高級文官內部不利團隊建立，另一方面

則易造成與中基層文官產生衝突，形成其與常任文官間的緊張關係。透過高級文官是否就能強化對文官的控制，不無疑問。近年來英國文官似乎在強勢管理作風下，士氣頗受打擊，是否有損工作效率值得注意。對國內而言，強化高級文官的政策規劃能力，自有其必要。然而開放高級文官的彈性進用，如何避免分贓制蔓延，則應先著手建立具有內容效度的考選與評鑑制度。(黃一峰, 2005)本文試圖由考選方法的引介，探討高級行政主管的遴用方面的相關問題。

貳、相關理論

高級行政主管制度的建立受到新公共管理風潮的影響，在人力資源方面採取策略性的觀點與作法，試圖以職能作為甄補的主要依據，建立能力高強的政府經營團隊，因而需要針對高級文官單獨建立一套人事制度，因此，此一制度亦將改變政府人事人員的功能與角色。本節就策略性人力資源管理、職能導向的考選、人事人員角色等方面整理相關理論。

一、策略人力資源管理

組織競爭優勢的強弱，在於其組織核心競爭力(Core Competence)的優劣(Prahalad & Hamel, 1990)；而政府的核心競爭力優劣，則

取決於公務人員是否具備所需的職能(Competency)。近年來，各國政府紛紛以策略性人力資源管理取代傳統的人事管理，以因應外環境的變化，提升政府的核心競爭優勢。

自 90 年代起，美國、英國、加拿大等先進國家，在進行政府改革、提升政府效率時，均積極仿效企業引進策略性人力資源管理，活化人力資源，進而提升績效。「美國人事管理協會」於 1989 年，改名為「美國人力資源管理協會」(Society for Human Resource Management; SHRM)，意即改變傳統上將人力視為「成本」，轉而視之為「資源」。從專注組織內各部門的人事管理，轉變為著眼於經營策略的人力資源管理，亦即從消極的人事問題管理，提升為積極的人力資源運用與開發策略層次的地位(李右婷與吳偉文，2003)。人力資源管理(Human Resource Management; HRM)是指組織內所有人力資源的取得、運用及維護等一切管理的過程和活動；而策略性人力資源管理(Strategic Human Resource Management; SHRM)的範圍則涵蓋更廣，亦即在組織總體經營策略目標之下，配合各單位，運用各種人力資源管理過程(規劃、執行與控制、評價與回饋)，且致力於組織的活性化並招募與任用、訓練與發展、績效評估與報酬等活動，進以確保組

織的經營績效與持續的競爭優勢(李右婷，2003)。簡言之，策略性人力資源管理是組織內所有人力資源管理作業必須配合組織的對外競爭策略，有系統的設計與推行，以加強競爭成果並完成組織整體的目標與願景。再者，由於知識工作者的興起(Drucker, 1995; 1999)，人力資源已躍居為重要的策略性地位(Thurow, 1996; 1999)，各國政府作為最大僱主的角色，如何配合策略需要，甄補與培育優秀公務人才，尤其是建制高級經營團隊，成為政府人事制度的重要課題。

二、職能導向的考選

能力模式的研究始自哈佛大學教授 David C. McClelland 在 1970 年代初期，協助美國聯邦 United States Information Agency (USIA) 界定優秀海外工作人員所須具備的態度與特性，以提高考選程序與錄取人員工作績效的關聯性。McClelland 與哈佛同事 Charles Dailey 展開密集訪談，列舉所需的各項能力，並進而將人員分為「表現傑出」與「表現普通」二組，以測驗評量二組人員的成績，發現二組人員在「社會敏感度」的分數有顯著差異，換言之，表現傑出的人員，其社會敏感度較一般人員高。能力的定義，是與卓越的職務績效有密切關係而且持續的個人特徵；因此，核心能力項目繁多，但惟

有真正對績效有顯著影響者方能「選定」為核心能力（黃一峰，2001）。

核心能力的內涵則包括與生俱來的性向與個人特質，加上後天學習的技能與知識，能力的項目可能包括相當多的內容，但唯有對「成功的工作績效」有所影響者，才能列為該職務的核心能力（黃一峰，2001）。一般而言，「職能」係指職務上高績效者的行為特性。對組織而言，「職能」是活化人力資源，進以提升企業競爭優勢的經營技術；對個人而言，「職能」是改造個人行為，從而成為職場上高績效者的重要技法(李右婷，2005)。職能模型（competency model）是一套能力指標系統，基本上，職能模型是成功要素的集合，有時亦稱為 Competencies (Schoonover, 1998)。若將高績效者的能力要素與行動特性，經過分析與類型化而且予以具體模型化，則所得到的職能模型，可以運用在人力資源管理中的招募遴選、人力配置、教育訓練、能力開發、績效考核等領域(Lucia and Lepsinge, 1999)。此外，職能模型的最終目的，是透過模型的建構過程與結果，樹立人才的標竿與典範，促進仿效高績效者，從而提昇員工的能力與績效，並且營造優質的職場環境與文化，進以強化競爭優勢(大滝，1996)。尤其為求成功地導入與管理職能模

型，職能模型必須充分反應經營策略與理念，並且使之產生密切的連動。如此透過職能模型的應用，方能促進全盤經營活動的活性化，從而增進競爭優勢(谷內，2001；李右婷，2004)。

因此，職能導向的考選制度，其優點可以有有效的區辨出「有能力」的人員，未來可以與績效產生連動，才能促進組織提升競爭力。由於，政府對於高級文官人員，逐漸從數量轉移為素質的要求下，職能的考選，受到各界的高度重視。

運用職能考選方式進行選才時，會使用行為面談的技法，藉以探測應徵者是否具備組織所需要的職能。職能的考選以「如何」(How)、「為何」(Why)為重點，著重於過去的實績外特別是未來的發展，同時重視應徵者的行為特性等。

因此，未來高級行政主管若能採用職能導向的考選方式，才不致於流於考選出「只會唸書，不會做事」，「擁有多樣能力，不願貢獻」，「願意全力貢獻、卻不是組織所需具備的職能」等窘境。各國建構高級文官制度同時，也發展出其所需的職能模式，正符合所謂職能導向的考選趨勢。Bhatta 整理英、美、紐、澳等國的高級官核心能力內涵，如表一所示。

表一 各國高級文官能力強調程度比較表

能力項目	強調程度					
	適用(普及)程度 (%)	美國 SES	紐西蘭 (Chief Executives)	澳洲 SES	荷蘭 SPS	英國 SCS
團隊導向	78	▲ ▲ ▲	----	----	----	----
溝通	65	▲ ▲ ▲	▲ ▲ ▲	▲ ▲ ▲	▲ ▲ ▲	----
顧客導向	65	▲ ▲ ▲	----	----	----	----
人員管理	58	▲	▲ ▲ ▲	▲ ▲	----	----
成果導向	58	▲ ▲ ▲	▲ ▲ ▲	▲ ▲ ▲	▲ ▲	▲ ▲ ▲
問題解決	55	▲ ▲ ▲	----	▲ ▲	▲ ▲ ▲	----
計劃與組織	48	▲	----	▲ ▲	▲ ▲ ▲	----
領導	43	▲ ▲	▲ ▲	▲ ▲	▲ ▲	▲ ▲ ▲
經營意識	38	▲ ▲ ▲	▲ ▲	----	▲ ▲	----
決策	35	▲ ▲ ▲	▲	▲	----	----
技術能力	35	▲ ▲ ▲	▲ ▲	▲ ▲	----	----
說明：SES=Senior Executive Service; SPS=Senior Public Service; SCS=Senior Civil Service; “----”代表不強調 “▲”越多代表越重視 資料取自 Benchmark Survey (Rankin. 2000/01).						

資料來源：G. Bhatta, "Enabling the Cream to Rise to the Top': A Cross-Jurisdictional Comparison of Competencies for Senior Managers in the Public Sector," Public Performance and Management Review 25(2001): 194-207.

三、人事人員角色

人力資源管理的策略角色，係指人力資源管理隨著其「人」的因素對組織經營的影響日益增加，進而參與企業經營策略的制定（例如肩負建構經營理念、企業文化、組織設計與活性化以及創造競爭優勢、提高員工滿意度等使命），躍升為高層的、積極的角色

而言。

因此，人力資源部門必須探討如何重新定位、以及扮演何種角色。Ulrich and Ulrich (1997)強調，組織未來的成功關鍵，掌握在人力資源管理；而人力資源部門的任務或使命，必須增強與提昇，相較於傳統人力資源管理的各項業務，諸如：招募或遴選、教育訓

練或能力開發、人事評價、升遷與報酬、配置或異動，今後更重要的是為組織創造價值與帶來成果；因此，人力資源部門必須重新定位，扮演策略夥伴（Strategic Partner）、提供服務者（Administrative Expert）、員工關懷者（Employee Champion）、變革推動者（Change Agent）的角色。

根據 Schoonover（1998）的研究，成功組織所需的人力資源職能，可以劃分為核心的（Core）Competencies、層級別的（Level-specific）Competencies、角色別的（Role-specific）Competencies 之三大類。

（1）核心的 Competencies 包括：個人態度（Personal Attributes）、領導能力（Leadership）、管理能力（Management）、功能別技能（Functional Skills）；（2）層級別的 Competencies 分為：團隊領導者（Team Leader）或初階經理（First-Level Manager）、整合者（Integrator）或中階經理（Mid-Level Manager）、經營層幹部（Executive）；（3）角色別的 Competencies 則分為：人力資源專家（Specialist）、人力資源通才（Generalist）、人力資源策略家（Strategist）。

因此，政府人事人員的角色也隨著時代環境的改變，而有所變化。包括（1）政府人事人員應自我加強成為「管理專家」，而非僅

為執行命令的行政人員，經由人事管理程序的最佳化以提升效率與效能，將組織的成本發揮到最大效益。（2）強調「參與用人決策的角色」，而非只提供諮詢服務的傳統性角色，應該躍升為人力資源部門的角色功能，應具備參與用人決策的專家權力。（3）人事功能必須提升至「參與政府發展與執行策略的角色」，則是人力資源功能改變最大之處。

因此，政府單位的人事人員應該善用人力資本、成為政府核心競爭力的一部分，進而成為首長的策略夥伴，成為提升政府效率與效能所不可或缺的角色。

參、外國經驗

以下整理英國、美國、加拿大目前將職能應用在考選制度上的方法與技巧，以提供我國未來建立高級文官（團），採用職能導向選用機制時參考。

一、美國 SES 考選程序

美國聯邦政府為因應競爭激烈的 21 世紀，需要高級行政主管具備新的才能，新的能量與創造性能力（James, 1999）。因此實施一連串的領導者接班人計畫（Leadership Succession Planning），藉以考選優秀的文官並進行接續的訓練。

在高級文官方面，CSRA 創設高級文官

(Senior Executive Service, SES)，其考選由 OPM 每兩星期將職缺公告分送各部會、人事管理局地方分局及就職資訊中心。政府機關內外有意者向各部會應徵，由各部會高級文官人才委員會 (Executive Resources Board) 檢討其資格，決定初選名單。初選者經人事管理局設置之資格審查委員會 (Qualifications Review Boards, QRB) 審查，決定是否採用。政府全體 SES 的百分七十，任命前須有五年服務經驗之規定。

以下介紹美國聯邦政府進行考選高階文官時的考選程序。

美國高級行政主管職位可分為「永業保留職位」與「一般職位」二大類，前者僅能甄補自常任文官，以維持大眾對「政府無私」的信心，後者則無任用來源的限制。因此，SES 實際上可分為四種類型：

1. 永業任用：須經公開競爭程序，並經人事管理局的資格審查。
2. 非永業任用：由人事管理局以個案方式逐一審核，其任用人數不得逾機關 SES 總數的四分之一、不得逾聯邦 SES 總數的十分之一。
3. 限期任用：基於專案工作需要而任命，三年為期，任滿須離職。
4. 限期緊急任用：任期以十八個月為限，任滿

須離職。

近年來，SES 的甄補來源仍以常任文官為主，其各類比例如表二。

表二 美國 SES 各年度任用類型比例

任用 類型 年度	永業任 用	非永業 任用	限期任 用	限期緊 急任用
2003	89	9	2	0
2002	88	9	2	1
2001	92.3	4	3.5	0.2
2000	89	9	2	0

資料來源：美國人事管理局網站

(<http://www.opm.gov/ses/>)

初任 SES 的任用作業由各機關的「行政主管人力資源委員會」負責，職缺通告必須在聯邦政府作跨部會的公告，並登載於 USAJOBS 網站。SES 的任用不適用退伍軍人優惠。人事管理局負責跨部會的資格審查委員會 (Qualification Review Boards, QRB)，各部會任命 SES 前，候選人必須獲得該委員會的資格認證。初任 SES 必須經過為期一年的試用。

非常任及限期任用則不須經過競爭程序，得由機關首長自行任命。

依現行規定，至少 70% 的 SES 職位，其擔任者須在聯邦政府連續服務滿五年以上，

以確保其具備足夠的工作經驗。為協助常任文官尋求晉升 SES 職務的機會，人事管理局針對 GS14-15 及相當職位的同仁，舉辦 SES 核心能力研討會；相關的培訓方案則由聯邦行政主管研究所及管理發展中心負責。部分機關則自行辦理候選人培訓方案，以協助員工取得 SES 任用資格。

根據 Nickels and Roberts (2004)的報告，人事管理局為因應聯邦政府人力資源老化離退的挑戰，為保持管理人才的經驗傳承，設計了領導人才接班計畫(Leadership Succession Planning)，以建立高級行政主管候選人的評選制度，以發掘高潛力的領導人才，施以接班的培訓。其主要特色是採用為期一天的評鑑中心：

- 1.採用「多關卡式」的篩選過程。
- 2.針對候選人的應徵資料進行初選。
- 3.領導能力評鑑中心
 - ①模擬聯邦政府高階主管一日活動，設計成演練。
 - ②要求候選人在評鑑期間扮演「處長」角色
 - ③採用四個相互關聯的演練。
 - ④設計演練時將各機關的特別需求納入題

本中。

- ⑤採用多位評鑑人員，評量候選人的行為。
- ⑥採用結構式面談或其他「單獨作業」型態的評鑑工具。

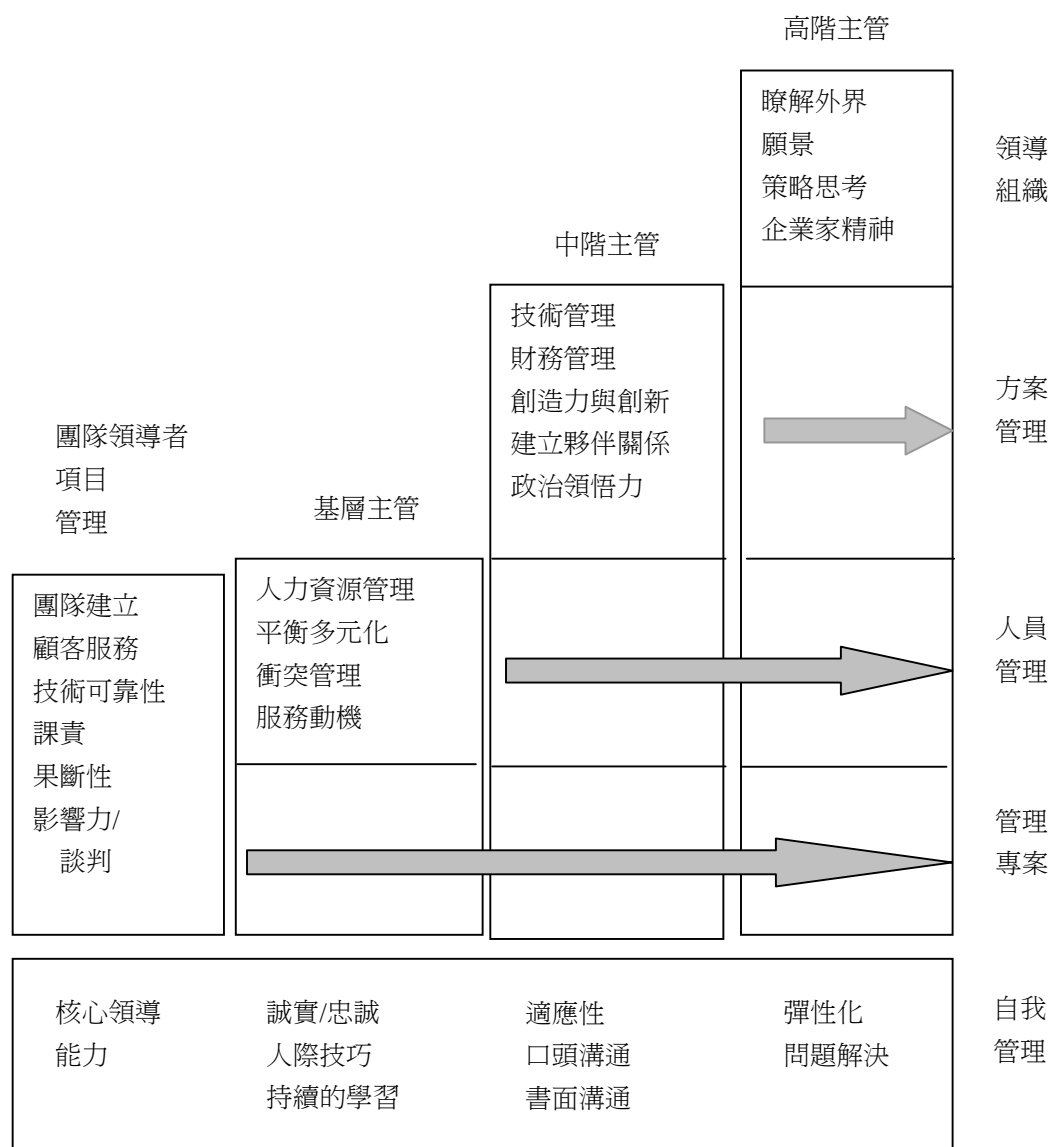
4.結構式面談

- ①候選人必須答覆與高級主管工作內容相關的標準化問題。
- ②面談的問題焦點在於過去的行為。
- ③口試官根據「行為定錨尺度」，對候選人的行為反應加以評分。

5.將各機關提出的特殊要求列入評鑑過程。

6.做成最後決定。

評鑑的能力項目則是根據 1999 年 OPM 所制定的高績效領導者的核心能力模型，其規範五項高級行政主管應該具備的核心能力。包括變革領導(Leading Change)、經營洞察力(Business Acumen)、成果導向 (Results Driven)、建立聯盟與溝通(Building Coalitions/Communications)、人員領導(Leading People)。成功的高級行政主管，需要同時具備基本的五項核心能力。領導人才接班計畫則根據此一能力模式略加修正，如圖一所示。



圖一：領導發展進程

資料來源：B. Nickels and A. Roberts.

二、英國 SCS 考選程序

英國文官甄補一向以塑造通才行政人員、甄補最優秀人才為其政策，而高級文官始終以永業自居、並保持政治中立與匿名傳統，成為穩定國家秩序的主要支柱之一。高級文官結構的改革歷經多年變遷，1968 年的富爾頓報告(Fulton Report)即已對高階管理專業化提出建議，1972 年將司處長以上職位劃為「開放架構」(open structure)而成為「高級決策及管理集團」，可進用其他部會的人員，1984 年進一步將科長級以上至常務次長分列七等，均劃歸為開放架構。1995 年英國政府發表白皮書，確立建立高級文官制度，並於 1996 年正式實施，將開放架構一至五等合併稱為「高級官職位」(Senior Civil Service, SCS)。從改革過程不難發現，英國高級文官的職位自常務次長逐漸向下擴張，並開放外界甄補，廣徵具有經營經驗的管理人才，並利執行機構(executive agency)爭取企業求才，而內補則與快速晉陞方案銜接，使其在科長(Grade 7)與資深科長(Grade 6)的短時間歷練後，即有機會躋身高級文官行列，真正符合快速晉陞「發掘高潛力人才」的精神。

英國的高級文官由內閣事務部相關單位統一管理。組織發展組(Cooperate Development Group, CDG)負責制定俸給結構與條

件、設定核心能力，作為甄補與晉陞的標準；行政學院(National School of Government)提供快速晉陞方案錄取人員的培訓課程，作為未來高級文官甄補來源；此外，如各部會高級文官接班計畫、公私部門人才交流等，都由內閣事務部負責。

英國高級文官的組成展現了相當多元化的特性，以 2004 年 4 月的資料為例，其人數計有 3893 位，其中女性 1081 位，佔 27%；就教育程度而言，其中 653 位的學歷是大學以下，而牛津、劍橋大學校友僅佔 25.6%，已與一般對高級文官有所謂「學閥」的有所不同。年齡方面，40 歲以下佔 11.3%、40-50 歲之間佔 36.9%、50-60 歲之間佔 50.3%、60 歲以上佔 1.6%。高級文官的離職率似乎偏高，2003-2004 之間有 334 位離職；每年大約需公開甄補 200 位高級文官其中約五十位來自現職公務人員，其餘則來自私部門(Barker, 2003: 2)。

高級文官甄補的把關由文官委員(civil service commissioner)負責，以確保甄補過程是公開、公平的競爭，並用人唯才。文官委員發佈甄補法典，以落實這些原則。高級文官甄補作業必須考量人力市場實際情況，惟仍須堅守下列四項原則：

- 1.符合資格者即可報考。

- 2.每位應徵者均須受到公平對待。
- 3.甄選標準必須與公告(廣告)內容相符。
- 4.甄選過程限制部會首長的參與,以確保高級文官的「非政治性」。

內閣事務部僅對各高級文官甄選僅就核心能力作了基本規範,並未對應徵者訂定資格條件標準,不過,高級文官外補的策略是試圖補充政府現有人力不足或不及培訓的人才,通訊技術、專案管理、財務管理、策略人力資源管理等專業人才,是當前英國政府較為缺乏的人才。再者,外補的目的是引進具有不同觀念與作法的人才,以挑戰傳統經營方式,羅致具備相關經驗的主管引進不同的公共服務傳輸方式。

甄補通常透過報紙刊登廣告,不過,網路求才日趨增加;文官委員會對網路通路進行監測。較高階的高級文官甄選則透過合作契約,由「獵人頭」公司負責初步篩選。通過篩選的應徵者通常會受邀接受口試,由三至五位口試官負責面談。有些部會在口試前,會施以心理評量或作個人自我介紹的簡報。各部會對內部晉陞的考試,則逐漸有採用評鑑中心的趨勢。

Clive Fletcher 接受英國內閣事務部委託,比較企業高級主管考選方式後,整理高級文官考選的程序,並提出改進建議:

- 1.明確列舉職務及個人所需資格條件
應根據核心能力架構,明確訂定應徵者所需具備的資格條件,並考慮增加應徵者同事與上司對其所作的評鑑意見。
- 2.公告宣傳與受理報名
申請表中可考慮增加要求應徵者,撰寫自我評量意見。
- 3.委託人才招聘顧問(獵人頭公司)提供參考人選。
- 4.機關代表、文官委員及上述顧問公司會同篩選。
篩選標準應明確訂定並客觀、仔細核對應徵者是否符合。
- 5.應徵者背景查核。
查核資料應針對所需能力項目蒐集。
- 6.部分職位需採用心理評鑑並將評鑑報告併入口試階段,提供口試官參考。
採用心理評鑑,應事先向應徵者說明其進行方式及評鑑重點、評鑑報告的作用等事項。
- 7.面談過程約需一小時,部分機關要求應徵者先作簡報,面談內容通常是鬆散、缺乏結構。
為提高口試效度,宜採用結構、行為評量導向的口試,並增加口試時間。

三、加拿大 EX-A 考選程序

加拿大文官委員會於 1991 年提出初任行

政主管職組(Executive Group)的遴選程序，於1992年5月正式實施，其方案稱之為Assessment Center for Executive Appointment (AC for EXA)，遴選過程注重候選人管理領導能力的鑑識，故由用人機關組成遴選委員會，對候選人各項表現，包括學經歷、口試、考績紀錄及評鑑中心成績，加以綜合審查，以決定錄用人選。而評鑑中心則為期一天，包括一系列的模擬演練，分為二種型態，首先係籃中演練，處理多項管理問題，例如人事問題、方案管理等，學員針對各項問題研擬對策；其次則為「面對面晤談」演練，學員須分別面對部屬、顧客及員工等，評量能力則包括人力資源管理、服務取向、行為彈性、溝通、主動性與行動管理、人際關係、判斷力與組織意識、領導、自信心與思考技巧等共計十項(黃一峰, 1998)。

加大文官委員會(Public Service Commission, PSC)自2004年起採用行政主管甄選模擬演練(Simulation for Executive Selection, SELEX)，取代前述的AC for EXA，以協助各部會在甄補Ex-1與Ex-2等主任級主管職缺時，針對候選人進行周延、公正、而客觀的評鑑。SELEX由三個相互關聯的演練所構成，在演練過程中，候選人必須假設自己是機關中的主任級主管，並透過各個情境的處

理，展現出七項領導能力。候選人能力表現如何則由受過訓練的評審加觀察、記錄，並依照標準化的程序給予評分。評審人員是由退休或現任高級主管擔任。

候選人在接受評鑑前七天，將會獲得評鑑的背景說明資料，包括演練時所須扮演的機關簡介、主任職務內容演練、將被評鑑的能力項目與行為範例，這些資料的目的在於協助候選人，事先熟悉評鑑的過程與標準。評鑑當日的過程：

第一個演練：同時與上司及一位同事開會，會議開始時候選人須先作簡報，並回答問題。

第二項演練，則是在三十分鐘準備後，與二位手下的主管開會，針對部門業務作成決定。

第三項演練則有二十五分鐘的準備時間，然後接見一位利害關係人，其後再與一位同事開會。

評鑑報告將會分別送給候選人及高級主管遴選委員會；文官委員會評鑑中心亦可應候選人之要求，針對評鑑報告提供回饋意見。

SELEX所採用的評鑑能力計有七項，包括認知能力、行動管理、組織意識(覺察)、人際關係、溝通、倫理與價值、行為彈性等，根據文官委員會的研究，這些能力適合透過

互動式的演練加以評鑑。各項能力定義摘要如下：

1. 認知能力：針對複雜的情勢，進行分析與瞭解以利業務的規劃與組織；並能對部屬說明問題的重點；同時追蹤多項問題的進展情形。
2. 行動管理：確保各個專案平穩進展，並能指派適任的主管監督工作進度；根據施政優先與時間因素，設定明確的工作目標。
3. 組織意識(覺察)：評估決策的週延性，並對機關提出建議；瞭解高層主管的決策方式與需求，並能針對具有爭議的議題，事先提出因應之道。
4. 人際關係：以邏輯的論證、建設性的建議及實際案例，說服他人，以爭取組織成員，支持新的構想或措施；與同仁保持合作與互敬的關係。
5. 溝通：對內對外代表服務機關；以具有說服力的方式向各方「推銷」本機關的產品或服務；在與服務對象互動時能運用行銷法則。
6. 倫理與價值能：以遵守倫理原則的方式，追求組織目標、財務管理、維持顧客(服務對象)關係，並確保機關績效能為人民提供財務貢獻。
7. 行為彈性能：能根據環境的變化調整機關施政的優先順序，並能保持開放態度，接納新

觀念與改變，適時採取必要的行動。

肆、結語

本文簡要介紹美國、英國與加拿大等三國的高級文官考選相關制度現況。就甄補來源而言，英、美皆採內外並重的方式，美國在 SES 建制初期，試圖保留近半數永業職位，然實施結果，常任文官升任的比例仍高達百分之九十，顯見高級文官仍需嫻熟部會內部運作；另一方面，英國 SCS 偏重外補，然其離職率似有偏高傾向，其原因值得探究。就甄補程序而言，英、美俱採取中央統一管理的作法，從高級文官員額列管、職缺公告、甄補程序、甄審委員及核心能力標準，均有一致的規範，尤其甄選過程保持客觀、獨立性，避免機關首長過度介入，有利於功績精神的落實。而考選方法則揚棄傳統筆試，改採口試與模擬等職能導向的考選方法，其基本前提則須建立高級文官能力模式。英、美、加三國均以能力模式作為培訓與評鑑候選人的標準。

對我國而言，是否針對高級文官建構單獨的人事體制，仍有待深入研議，惟即使僅考量內補制，現行制度對十二職等以上主管職務仍缺乏客觀、公開的評鑑措施，應可參酌外國作法，先建立適當的陞遷評鑑制度。

而建構我國高級文官核心能力，則需要考量多列問題。首先，現有核心能力實證研究大多試圖透過問卷調查，取得現職人員(或曾經擔任者)對能力重要程度的評分，然而，因素分析所得的因素結構，往往與理論結構不一致；其次，問卷調查不易獲得司處長級高級文官協助填答；再者，公務同仁認知的重要程度可能存有「團體盲思」；此外，「能力」深受傳統文化因素影響，行政文化中的「默、順、隱」是否值得重新檢視，皆有賴針對高級文官透過全面、有系統的工作分析，蒐集相關資訊，才能建立實用的能力模式。

此外，在策略人力資源管理的趨勢下，人事人員在高級文官建制及考選過程中應發揮的功能，亦值得探討，其須能扮演機關策略夥伴的角色已日漸明顯。(本文作者黃一峰為淡江大學公共行政學系副教授，李右婷為大華技術學院國貿系副教授)

參考書目

- 大滝令嗣(1996)。營業プロフェッショナル高業績の秘訣，日本：ダイヤモンド社。
- 谷内篤博(2001)。新しい能力主義としてのコンピテンシーモデルの妥当性と信頼性，經營論集，11(1)，49-62。
- 李右婷(2003)。策略性人力資源管理，台北：華立出版。
- 李右婷、吳偉文(2003)。Competency 導向人力資源管理，台北：普林斯頓。
- 李右婷(2004)。探討台灣型 Competency 模型之發展與課題，第六屆兩岸經貿暨管理研討會，新竹，A14：129-134。
- 李右婷(2005)。日本式職能模型之特色與發展趨勢，東亞論壇，1(2)：已接受。
- 黃一峰、李右婷(2005)，全球化與文官考選技術之探討：以「團體討論」口試法為例，考銓季刊，42，44-56。
- 黃一峰(2001)。高級文官核心能力初探，人事月刊，33(2)，42-50。
- 黃一峰(1998)。管理才能評鑑中心建構效度及其影響因素之研究，政治大學未出版博士論文。
- 美國人事管理局網站(2005)。http://www.opm.gov/ses/。
- 范祥偉(2005年9月)。英國公共管理與文官制度改革新論。台北：華泰。
- 陳暉淵(2005)。國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構，強化文官核心能力再造政府競爭力學術研討會論文集。
- 彭錦鵬(1998年6月)。高級文官甄補與培

- 訓之模式。政治科學論叢，9，329-362。
- 彭錦鵬等（2005 年 2 月）。高級文官考選與晉用制度之研究。考試院委託研究計畫。
- 彭錦鵬（2005 年 4 月）。全球競爭下的高級文官新制構想。考銓季刊，42，18-43。
- Barker, J. (2003). The Senior Civil Service in the United Kingdom. From <http://www.csc.go.kr/eng/>.
- Bhatta, G. (2001). Enabling the Cream to Rise to the Top: A Cross-Jurisdictional Comparison of Competencies for Senior Managers in the Public Sector. *Public Performance and Management Review*, 25: 194-207.
- Cabinet Office (2004). *Civil Service Reform Delivery and Values*. London: Cabinet Office.
- Drucker, P.F. (1995). *Managing in a Time of Great Change*. New York: Truman Talley Books.
- Drucker, P.F. (1999). *Management Challenges for the 21st Century*. New York: Harper Business.
- Fletcher, C. (2006). Final Report on A Research Study Relating to Effective Selection of Staff for Senior Positions in the Civil Service. From http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/publications_and_forms/fletcher_report/index.asp
- Hellriegel, D., Jackson, S.E. & Slocum, J.W. (2002). *Management: A Competency Based Approach*. South-Western a division of Thomson Learning.
- Lucia, A.D. and Lepsinge, R. (1999). *The Art and Science of Competency Models*. Jossey-Bass.
- McClelland, D.C. (1973). Testing for competence rather than for intelligence. *American Psychologist*, 28(1), 1-24.
- National Institute for Governance (2003). *Public Service Leadership: Emerging Issues*. Canberra: Australian Public Service Commission.
- Nickels, B. J. and Roberts, A. L. (2004). Using Multiple Sources of Information About Candidates to Select Candidates for an Executive Development Program: Now That I Have the Data, What Do I Do? From <http://www.assessmentcenters.org/2004/sessionindex.asp>
- Prahalad, C.K. & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation, *Harvard*

Business Review, 68(3), 79-91.

Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission.

Schoonover, S.C. (1998). *Human Resource Competencies for the Year 2000: The Wake-up Call*. Alexandria, VA: Society of Human Resource Management.

Schoonover, S.C., Schoonover, H., Nemerov, D. & Ehly, C. (2000). Competency-Based HR Applications: Results of a Comprehensive Survey, Arthur Andersen/Schoonover/SHRM.

Thurow, L.C. (1996). *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. New York: William Morrow & Co.

Thurow, L.C. (1999). *Building Wealth: The New Rules for Individuals, Companies, and Nations in a Knowledge-Based Economy*. New York: HarperBusiness.

Ulrich, D. and Ulrich, D. (1997), *Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results*. Boston: Harvard Business School Press.

美國政治任命制度之實施經驗與對我國的 啓示



任可怡

摘 要

本文旨在探討美國聯邦政府政治任命法制及其實務運作，包括政治任命人員之範圍、總統在任命時所考量的因素、任期、政治任命人員所承受之壓力，以及政治任命人員與常任文官間之互動模式等議題，期待他山之石，能夠提供我國借鏡。

Inspiration of Political Appointment System Implementation Experience of the U.S. on Taiwan

By Jen Ko-Yi

Abstract

The purpose of this article is to discuss political appointment system and the practical operation of the U.S. Federal Government, including range of political appointees, factors that the President considers when making the appointment, terms, pressure of political appointees and interaction model between political appointees and regular civilian officers, etc in the hope to learn from their experiences.

壹、前言

我國過去在國民黨一黨獨大的統治時期，政治任命人員與常任文官之間的區分既不明顯，也不重要。民國八十九年五月首次經由選舉政黨輪替而由民進黨取得政權之後，政治任命人員除有任期保障者之外，均隨內閣改組而悉數下臺。取得政權的總統如何將大選中所得到的選民託付，將其重要的政策主張具體推動，以產生效果，就成為考驗總統治理能力的重要因素。在總統制國家之中，總統的治理能力受到憲政規定的限制，同時，總統與其政治任命人員的關係、總統與文官體系的關係等因素，也都影響著總統的治理能力（施能傑，民國八十一年）。另一方面，總統所任命的政治任命人員是否能成功地領導文官團隊，貫徹總統重要的政策主張，可能也是影響總統治理能力的因素之一。更進一步說，是否能夠建立一套良好的制度，使優秀人才願意進入政府機關服務，幫助國家社會及總統選擇一批大家都信得過、廉潔能幹的政治任命人員，協助總統治國，更值得關注。

由於美國實行政黨政治多年，政治輪替已成為司空見慣之事，美國總統政治任命策略為何？學界對此有何檢討反省之處？這一

些經驗與反省在我國建立政治任命制度均應有值得參考之處；有鑑於此，本文爰蒐集相關文獻，介紹美國政治任命人員之範圍、總統在任命時所考量的因素、任期、政治任命人員所承受之壓力，及其與常任文官之間應建立何種關係較有利於政治任命之推展等諸多課題，期待他山之石，能夠提供我國借鏡。

貳、美國政治任命制度

美國政治任命職務與西方歐美民主國家相較，無論其範圍或規模都大了相當多，在歐洲無論法國、德國或是英國，執政黨一輪替，大概會更換一百位左右的政治任命人員（Pfiffner, 1987）。相對的，美國文官體制在歷史上曾歷經立國初期的菁英紳士用人時代（西元一七八九年至一八二九年），具體而言，以家庭背景、教育成就和受敬重是適任的標準，同時，也需具備地理區域的代表性，用以確保總統所需的廣泛政治基礎；到了一八二九年，傑克遜總統入主白宮，提出「政府工作簡易性的立論」，他指出「所有公職皆為平凡簡易，只要有智慧者都可以輕易勝任工作之需；因此我不得不相信，一個人久任公職或許可以培養出專業，但政府因之失去的卻會更多」，論者稱聯邦政府進入分贓用人（spoils）時代，套用當時參議員的說法是「勝

利者分享敵人的戰利品」。到了一八八三年通過了習稱潘德頓法（Pendleton Act）的美國文官改進與制約法（A Bill to Regulate and Improve the Civil Service of the United States），象徵聯邦政府文官制度進入功績（merit）競爭考試用人時代。到了一九三二年羅斯福總統主政又採行「意識型態的恩寵型」分贓用人政策大幅進用支持其新政者，此種情形於一九三六年大選後雖有所改變，一九六〇年功績制度更受到平等就業、兼顧社會弱勢團體、強調政治領導力等多元價值的衝擊。以行政領導力這一項人事政策之價值為例，強調的是民選總統或機關首長必須有機會擴大政治任命人力的廣度與深度，運用同時準備同進退的人力，協助從事政策規劃與領導管理，由此確保其政策能藉由行政機器得到忠實推動。此一制度運用不當可能造成另一種恩寵分贓，故有學者稱此一發展為「新的恩寵制度」（Daley, 1990 轉引自施能傑，民國八十八年，第二頁至第九頁）。

綜合美國一九七〇年代至一九八〇年代政治任命職務，可以範圍大、人數多、層級深形容之，其政治任命之範圍、任命程序、任命時考量因素、政治任命人員擔任公職後之適應期，以及其所面對的壓力為何，均值得探討，茲說明如次：

一、範圍與人數

大體而言，美國由總統任命並需經過參議院行使同意權的政治任命職位可以分為以下五大類：第一層：包括內閣秘書長（Cabinet secretaries）、各部會首長、預算管理局局長、以及美國貿易部代表。第二層：各部會次長、重要之局、署首長（如 NASA）人事管理局局長、聯邦調查局局長、聯邦準備署（Federal Reserve Board）署長、獨立管制委員會之主席，以及部分總統辦公室之首長（諸如科技政策辦公室、經濟顧問會議）。第三層：獨立管制委員會之委員，以及其他機關（如聯邦海岸委員會、州際貿易委員會、聯邦貿易委員會、和平團等）之首長。第四層：部分特殊機關（如聯邦勞動關係署、美國人權委員會、巴拿馬運河委員會、甄選服務處（Selective Service Administration）之首長、部會重要之司處長、獨立管制委員會之副首長。第五層：第四層機關之副首長、亞洲開發銀行之首長。老布希總統時代（一九八九～一九九三年）各層政治任命人員所佔之百分比如表一（Judith, 1995）。

就政治任命之人數而言，在一九六〇年代晚期，約有一千兩百位（Judith, 1995）至一九八〇年代以後，由於計算方式與標準不一，不同之文獻所載政治任命人數並不一

致，惟大抵均超過兩千四百位；同時，由於總統對文官體制的不信任、白宮想要增加對政策以及人事權的集中控制力，晚近對政治任命職務仍有「數量增加、層級更低、更政治化與集權化」之趨勢（Pfiffner, 1987；Ingraham, 1987；Ingraham, Thompson, and Eisenberg, 1995），詳如表二及表三資料。

表一 老布希總統時代各層級政治任命人員之百分比

任命層級	所佔百分比
第一層	4
第二層	8
第三層	22
第四層	56
第五層	8

資料來源：Judith, E. Michael. "A View from the Top: Reflections of the Bush Presidential Appointees" Public Administration Review. 55, 1995, pp273-283.

表二 美國 1979 年至 1985 年行政機關政治任命人員人數

類別	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PAS	500	533	536	518	512	523	527
PA	1	1	4	3	5	5	8
SES	826	824	822	733	803	693	688
Sch C	1438	1518	1236	1615	1647	1682	1665
NCEA	29	25	29	25	27	28	28
Total	2794	2902	2627	2894	2994	2931	2906

資料來源：Ingraham, P. "The President, the Appointees and the Bureaucracy: Building Bridges or Burning Them?" Public Administration Review. 47, 1987, pp 425 – 435.

說明：PAS 指總統提名經參議院同意後之政治任命人員；PA 指總統提名無須經參議院同意之政治任命人員；SES 指非屬常任文官之高級文官群；Sch C 指適用 C 俸表第十三級至第十五級之政治任命人員；NCEA 指示用一般俸表第十六級至第十八級之人員。

表三 美國 1980 年 1992 年政治任命人員人數

政治任命型態	1980 年 9 月	1986 年 9 月	1992 年 9 月
非常任 SES 人員	528	658	704
俸表 C 人員	1456	1643	1699
合計	2038	2301	2403
增加		263	102
百分比		13	4
全體 SES 人數	6961	6702	8130
增加		-259	1428
百分比		-4	21
非常任 SES 占全體 SES 比例	8.4	9.8	8.7

資料來源：Ingraham, Thompson, and Eisenberg, "Political Management Strategies and Political / Career Relationships: Where Are We Now in the Federal Government?" Public Administration Review. 55, 1995, pp 263 – 271.

政治任命職務之擴大與深化，是否能有效提昇總統的治理能力，並回應總統意志，Hugh Heclo 比較美國與歐洲的民主經驗後指出「對官僚體制進行負責任的政治控制與政治任命職務多寡間並不必然呈現正向函數關係，事實上其間關係可能相反」（轉引自 Pfiffner, 1987）其原因可能在於：

第一，當任命人數擴大、任命層級降低之後，未必能吸引理想之人才。一方面政治任命職位層級降低後，所產生的決策影響力對日後就業所需之工作資歷幫助有限，薪水也未必高於同層級之民間企業，但卻受到各種公務人員倫理法案各項規定之限制，另一方面，此類層級低的政治任命職務可能較能吸引年輕、無經驗但具有潛力之人才擔任，這一些人可能不夠成熟或未具足夠經驗擔任責任更高之職務，當他們更具經驗後，可能就會為了獲取更好之職務，而離開政府機關，如此一來，就無法發揮預期成效。

第二，常任文官的士氣可能遭受打擊，其能力也可能降低。一方面，政府機關文官職務之數量有一定限制，一旦改為政治任命職務後，自然影響常任文官之升遷管道，如此一來，不僅打擊常任文官之士氣，同時也可能因而降低對優秀人員擔任常任文官之吸引力；另一方面，當政府機關進用更多之政

治任命人員後，必然有更多的常任文官成為其部屬，政治任命人員較常任文官具更高之政黨屬性，如果因其不嫻熟政府機關運作方式而無法與常任文官和諧相處，必然影響政府效能。

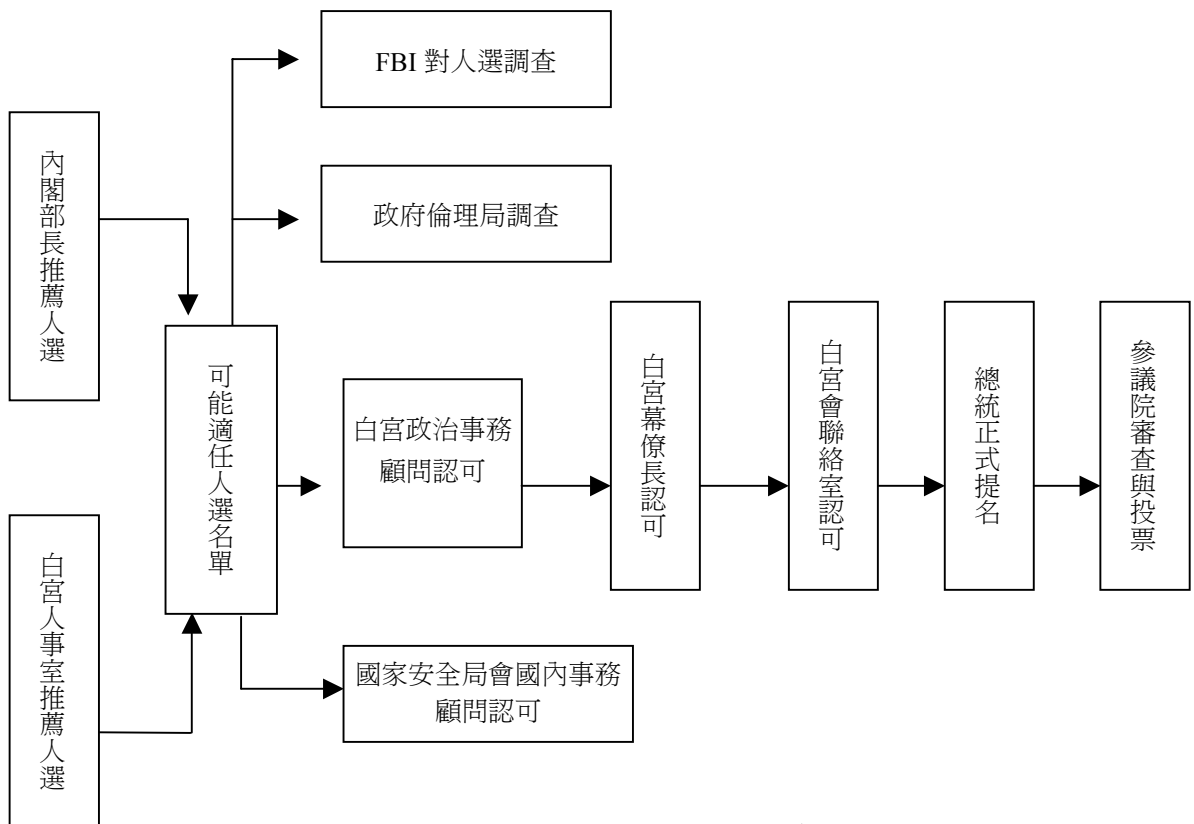
第三，政治任命人員通常任期較短，一方面其擔任公職的適應期間多少會影響組織效能，一旦適應，可能又必須去職；另一方面，由於任期短，政治任命人員對於時間壓力較為敏感，此種現象有時會促使部分政治任命人員追求有利於自身的目標，甚至有時會因此犧牲組織長程發展目標，誠如 Judith A Sullivan 所言「政治任命人員在其任期內有足夠的時間犯錯，但卻沒有足夠的時間從錯誤中學習」（轉引自 Pfiffner, 1987）；最後，部分擔任幕僚層級的政治任命人員，有時可能會分散正當的政治權威，並且可能鬆散政治任命人員與常任文官間原本為有效制定與執行政策所必須維繫之緊密的回應關係（Pfiffner, 1987）。

二、政治任命程序

美國主要政治任命職務之任命程序相當繁複，大體可分為兩大階段：白宮提名與參院同意（如圖一），白宮提名作業可分為幾個步驟：第一，瞭解哪些職位可供政治任命。第二，找尋可能適任的人選。第三，對可能

人選進行多面向、多階段的評估。此一步驟包括：聯邦調查局對人選是否有逃稅、違法行為的調查與對社交活動的瞭解等。一九七八年政府倫理法施行後，可能人選尚須符合財產申報等重要規定，以防止發生利益衝突等情事。此外，可能人選的政治取向與政治意向也必須為白宮重要幕僚所認可。同時，白宮國會聯絡室也會針對參議院對可能人選

的態度進行了解。第四，經過前面的步驟，總統就可能的人選確認提名人選。當提名人選送至參議院後，參議院送交相關委員會進行審查，委員會通常先由助理進行基本資料的調查，然後再召開聽證會了解並詢問被提名人選的政策意見，再進行投票，並將審查結果送交全院討論，必要時再作辯論與表決（施能傑，民國八十五年）。



圖一 雷根總統初期所採行的政治任命流程

三、政治任命之考量因素

誠如前所述，與其他內閣制的國家相較，美國總統所擁有的政治任命職位多了好幾倍。理論上，政治任命者既然是總統所提名或直接任命，自然會與總統的施政理念相近。因此，這一些政治任命者應是總統派駐於每一個行政機關的代理人，是總統賴以從事行政治理的耳目與手足。然而，根據統計，自一七八九年至一九八〇年約兩百年間，歷任美國總統提名內閣成員所用標準的資料分析觀之（詳如表四資料），可以歸納以下幾個重要發現：第一，平均而言，總統選擇內閣成員時，是以政治回報為最主要的考量因素，亦即以政治職位酬庸競選有功的助手或本黨重要領導人士，被提名者的政治價值是

否與其一致反而成為最不重要的一項選擇標準；第二，被提名者與總統間個人關係之考慮，也是在地域平衡的考量標準之後；第三，從時間趨勢觀察，自新政時期以來，利益團體之影響力明顯地增加，被提名者與總統間的個人關係重要性也回升，但是政治回報與提名人選本身的條件兩項因素之重要性明顯減弱（施能傑，八十一年）。

另一方面，總統為使其政府具有全國性（種族、地域、功能、性別）的代表性，通常會透過政治任命內閣人選達成此一象徵性的目的。以老布希總統時代之政治任命人員為例，其年齡、性別、種族、婚姻狀況、學歷、大學時代主修類別、政黨別以及地域別等特徵之情形如表五。

表四 美國總統任命內閣成員人選之選擇標準

標準	1789~1828	1829~1860	1861~1896	1897~1932	1932~1980	1789~1980
個人關係	18%	15%	18%	11%	17%	15.7%
政策認同	4%	7%	4%	4%	5%	4.8%
人選條件	33%	10%	16%	26%	20%	19.7%
地域考量	14%	27%	22%	16%	12%	17.9%
利益團體	2%	3%	4%	6%	14%	7.0%
政治回報	19%	26%	31%	30%	21%	25.7%
其他	10%	12%	5%	7%	11%	9.2%

資料來源：Keith Nicholls, "Presidential Cabinets: The Politics Selection from Washington to Reagan.

"Congress & Presidency, 16 (2), 1989, pp. 103-119. 轉引自施能傑，「美國總統的行政能力」。

《美國月刊》，八十期，民國八十一年，頁七十四至八十四。

說明：樣本數為 502 人。

表五 老布希總統時代政治任命人員特徵

特徵別	分 類	百分比
年齡 (N=178)	30~40	10
	41~50	25
	51~60	33
	61~70	28
	71 以上	4
性別 (N=180)	男	83
	女	17
婚姻狀況 (N=180)	已婚	87
種族 (N=179)	白種人	81
	西班牙裔	6
	非裔美人	4
	其他	5
大學主修 (N=165)	文學	20
	政治科學	20
	科學	17
	工程學	16
	財政/企管	14
	歷史	12
最高學歷 (N=179)	大學	22
	碩士	23
	博士	53
黨派 (N=178)	共和黨	70
	民主黨	18
	無黨無派	6
地域 (N=172)	華盛頓特區	59

資料來源：Judith, E. Michael. "A View from the Top: Reflections of the Bush Presidential Appointees" *Public Administration Review*. 55, 1995, pp273-283.

四、適應週期 (cycle of accommodation)

一般而言，美國政治任命人員之任期平均為兩年。在其進入政府機關服務之前，通常並沒有擔任文官的工作經驗。這一些政治任命人員如果來自於習慣於決策由上而下、命令控制管理風格，以及步調迅速的民間企業，會相當不習慣政府機關行政程序冗長、共識形成緩慢、缺乏效率的作風，適應期間尤其艱困 (Judith, 1995)。這一些政治任命人員進入行政機關服務之後，一開始與常任文官是處在一個略有敵意與懷疑的工作氣氛下相互合作。大致需要兩至三年的時間學習文官體制的運作方式，以及與常任文官共同合作推展政務之道，值此漸入佳境之際卻又要離職，此種循環模式不僅使總統失去可用之人力資源，同時機關內常任文官也必須重新開始調適，使得行政運作經常處於不連續之狀態。如此一來，自然多少會影響政務推展之順暢。誠如美國白宮高級官員 Theodore Sorensen 依據其在白宮與文官相處的經驗所指出「常任文官系統是一個巨大、未充分使用的資源。特別是新任總統，在其擔任總統之前對文官系統抱持懷疑的態度，凡事都企圖假手其所任命之政務人員。我認為這是一種錯誤。我不認為總統需要任命眾多的政治任命人員至每一個政府機關來推動政務、實

徹政令，我相信如果總統信任常任文官，並且懂得運用其專業，常任文官將能有效回應總統的政策理念」再者，根據 Pfiffner 於一九八七年的研究，從詹森總統起至雷根總統止，不同的政治任命人員不分黨派、意識型態，都相信常任文官不但具有專業能力，同時也具有回應力 (Pfiffner, 1987)。

五、政治任命人員所面對之壓力

對美國政治任命人員而言，所承受最重要之壓力源在於以下幾個部分：第一，失控感。美國政治任命人員經常要在政治壓力下作成決策。第二，日復一日、沒完沒了的工作。政治之本質不僅強調結果，也強調過程，一波未平、一波又起的公共事務，容易使政治任命人員覺得決策制定永無寧日。第三，繁文縟節的文官體制，使得公共事務需要拖更長的時間始能完成，同時在執行過程中，可能有許多執行人員阻礙決策之貫徹。第四，對於先前進用不適任的文官，無法使其適時去職。第五，隨時需要接受輿論、大眾傳播媒體之批評，因此隨時像是活在玻璃屋或是金魚缸之中。美國政治任命人員除了要接受體制內的監督（諸如美國國會相關委員會、審計總署），還可能受到各種大眾傳播媒體的挑戰，因此需要隨時戰戰兢兢，如履薄冰，唯恐有所缺失而遭批評。第六，沒有明

確的目標，卻必須提出變革措施。誠如某一些政治任命人員所指出的：如果我能夠完全照著我的心意來經營這一個機關，我一定照著既定的方向推動政務。第七，財政限制。美國各部會之政治任命人員大多無法有足夠的資源，能夠隨心所欲的推動政務。第八，政府內部勢力範圍的爭奪。在政府機關中，部會間、單位間常常會為了爭奪有限的資源或勢力範圍而有所爭戰，而忘了他們所服務的是同一個執政團隊，以致為政治任命者製造壓力。第九，內部與外部需求的衝突。政治任命者常常感受到其所領導的部會之需求與來自總統的要求有不一致的情形。因此，一方面適時回應總統的要求，另一方面卻可能因此無法符合機構內同仁的需求，此種需求相衝突的現象，有時候可能為政治任命者及其所領導的機關製造緊張。第十，時間壓力。美國政治任命人員每週工作七十個小時以上已成為司空見慣之事。同時，仍然覺得沒有足夠的時間思考其所領導的機關長程發展及策略規劃等相關事宜，也常常覺得自己必須在蒐集到相當有限的資訊之下，卻要作成重要決策；同時，其每天的議程及工作優先順位之設定，都無法操之在己，因而感受到壓力重重。第十一，個人及家庭所感受沉重的壓力。由於沉重的工作負荷，使大多數

政治任命人員無法有足夠的時間渡假；再者，由於政治任命人員的工作負荷過重，致使其配偶要肩負更沉重的家庭責任，是以其配偶即使受過良好教育，也無法接受一份適當、具有挑戰性的職務（Judith, 1995）。

參、政治任命人員與常任文官之關係

政治任命人員與常任文官由於其背景相異、專長不同、效忠對象有異，故其行事風格、價值取捨以及對組織的貢獻亦有所別。大體而言，政治任命人員擅於為機關組織設定發展之策略目標，並為達成目標所需的資源尋求支持；常任文官則擅於依據政治任命人員所設定的目標，妥善規劃、貫徹執行。另一方面，政治任命人員由總統或其他行政首長任命，在進入政府機關服務之前大多服務於民間企業或政黨之中，會較常任文官更重視黨派之利益與價值，對特定之意識型態也較常任文官更為狂熱、更具理想性，同時更有開放的胸襟，也更勇於追求變革（Brewer and Maranto, 2000; Ingraham, and Ban, 1986）；再者，由於其任期很少超過總統，在美國，政治任命人員在同一個職位之任期平均為兩年（Pfiffner, 1987），此種迅速的職務更替促使政治任命人員對時間壓力更為敏感，他們必須在極短的時間之內有所表現，

並且交出一張亮麗的成績單，以便未來謀取更重要的職務。是以，政治任命人員常視機關組織與文官體系為達成目標或貫徹政策的工具。相對地，在民主國家就常態而言，常任文官在制度設計上，大多為永業化設計。因此，一般而言，常任文官的視野較為長遠，比較強調穩定、務實，以及可預期性（Ingraham, and Ban, 1986）。由於常任文官在體制上強調專才專業，大多數常任文官也都長期在某些固定機關或固定之專業領域發展，是以，大體而言常任文官會比政治任命人員更重視其所服務的機關組織長遠發展及體制之健全，同時也比較喜歡在無黨派干擾的環境下規劃方案、執行政策。總之，與政治任命人員相比，常任文官給人的印象是較為強調專業、謹慎、不活潑的（Pfiffner, 1987）。

由於政治任命人員與常任文官在價值上、專長上、行事風格上有上述的不同，因此，二者之間應如何建立衡平且和諧的關係，始能攜手密切合作共同建立負責任、高效能的行政團隊，以謀求國家發展及增進全民福祉即成為重要的課題。政治任命人員與常任文官之間的關係大致可以區分為三大類別，亦即管理模式（Management Models）、道德倫理模式（Moral / Ethical Models），以及

政策模式 (Policy Models)。其中管理模式又可區分為中立能力模式、回應能力模式，以及管理能力模式；道德倫理模式強調公共行政本身只是一種工具，其存在的目的在於實現更高更遠的價值，對於文官而言，公共服務無疑是一種使命，它提供自己有機會實現更高遠的價值。此一模式又可細分為社會正義模式、公共利益模式，以及政權價值模式。至於政策模式，則強調政治任命人員以及常任文官之間應重視如何妥適地發揮公共政策的功能，以及履行二群體彼此之責任，此一模式大體可以區分為總統控制模式，以及公共服務模式，茲說明如下：

一、中立能力模式 (Neutral Competence Model)

在傳統上，政治任命人員與常任文官之間因其角色分工之不同，所強調的能力也有所差別，依據傳統政治與行政二元論的說法，在三權分立的國家之中，國會議員制定法律，民選首長及政治任命人員在國會議員所制定的法律架構下決定政策，而常任文官則努力將政治任命人員所制定的政策，以最有效率與效能的方法落實之，因此，常任文官之體制強調中立的能力 (neutral competence)、功績與貢獻、效率與效能等價值，更清楚地說，在理論上，常任文官應該

依據清晰明確的目標及工作標準，提供專業、中立、穩定的服務，而不過分強調對於政治領袖個人、黨派或特定之意識型態效忠。

在此前提之下，常任文官之人力資源管理與發展自然有別於政治任命人員：一般而言，鑒於強調功績與貢獻，常任文官的甄選是透過客觀的測驗，其考績與升遷大體根據其績效表現及未來發展潛力而定，由於強調中立能力，常任文官常受到「文官中立」的保障，而免於受到不必要的政治壓力，由於強調技術專業能力，大體而言常任文官受到永業保障，能夠長期對其所服務的機關組織有高度承諾感，提供穩定、富有經驗，以及符合體制要求的專業服務，以便達成既定任務。如此一來，自然能夠與黨派或意識型態色彩較為濃厚、職務變動較為迅速，以及強調回應與政策變遷的政治任命人員有所區隔 (Ingraham, and Ban, 1986; 1988)。

二、回應能力模式 (Responsive Competence Model)

在前述「中立能力模式」之中，雖然也強調常任文官應該支持政治任命人員，完成其所交付的任務。然而，由於強調常任文官永業化，因此，一般而言，常任文官對於其所服務的機關組織、其所擁有的專業知識以及相關長期計畫之忠誠度與承諾感，更高於

對政治領袖的政治取向與政策變遷。有鑑於此，論者認為無論政治任命人員或者是常任文官其作為都應該更強調對總統、國會議員政治方向或政策變遷之回應。換言之，「回應能力模式」更強調總統、行政首長與政治任命人員之政治權威與控制。因此，此一模式更要求常任文官應順服總統的政治取向，並應將其所擁有的行政經驗與專業能力，盡力回應總統及其所任命的政治任命人員之政策需求，並貫徹其政治意志。

在此模式之下，鑒於政治任命人員與常任文官都在致力於回應總統政治需求，以及貫徹總統的政策主張，因此，二者之間的角色分工不易清楚區分。同時，由於強調文官體制應充分配合政策變遷與總統之施政理念，因而所產生的沉入成本與不經濟或無效能的後果，都是民主政治所必須負擔的成本（Ingraham and Ban, 1986；1988）。

三、管理能力模式（Managerial Competence Model）

晚近由於提倡「企業型政府」之理念，主張政府機關應師法企業富於冒險、重視開創之精神，以及強調績效導向與顧客導向之經營理念。因此，政治任命人員與常任文官不僅因具備技術專業能力與政治回應能力，更重要的是，還應該擁有卓越的管理技巧。

為了讓政治任命人員與常任文官能夠充分發揮其管理技巧，因此應該儘可能地刪除政府機關相關行政法規中一些不必要的繁瑣規定。更清楚地說，此一模式主張行政主管應妥善運用管理工具，讓法規鬆綁，提供更自由與彈性的環境，鼓勵文官冒險，以更富創意的方式提供服務。在此情形之下，政府機關人力資源管理之誘因機制應建立在政治任命人員或常任文官所提供之服務更具有創意以及顧客滿意度更高之上（Ingraham and Ban, 1986；1988）。

論者認為「管理能力模式」同時強調「成果導向（重視提高效能與降低施政成本），以及「顧客導向（強調回應顧客的需要）」，因此，可以說結合了「中立能力模式」與「回應能力模式」的優點。然而，政府機關畢竟不同於民間企業，後者強調營利與獲利，有清晰而可量化的目標，明確的共識可循，前者更強調「公共利益」之實現，相對而言公共利益的意涵卻較為模糊不清。「管理能力模式」強調創意、顧客導向的同時，卻也使得政治任命人員與常任文官之間的區隔更為模糊，二者均代表公共利益，二者也同時決定政策目標，誠如論者所批評此一模式使得常任文官在制定政策之時，所憑藉的是權力而非回應力，因此，其所制定的政策可能有缺

乏正當性的危機；同樣地，政治任命人員在制定決策時憑藉權力，而非能力，因此，其所制定的政策有缺乏效能的可能性（Abeach, Putnam and Rockman, 1981）。

四、社會正義模式（The Social Equity Model）

誠如 Hert 的觀察：行政不像其他的藝術工作，它本身很少是一種目的，而是一種為了完成更高目的的工具；另一方面，在民主社會中，所謂「公共」，應該歸屬於政治社群中所有的公民，附隨於公民權而存在的權利義務，應該被全體公民所清楚了解.....，而公共行政則是為了實現這一些獨特價值的必要（而非充分）工具（Hert, 1984）。更清楚的說，這一種將特殊的價值轉化為責任的機制，就是行政機關的工作同仁不同於民間企業從業人員之處。行政機關決策程序就是持續不斷地界定「更高更廣的目的」。也因此，「社會正義模式」認為前述管理模式為公共服務所界定狹窄的目標是不恰當的。效能、經濟，以及政治回應力在民主社會中也不如社會正義議題來得重要。公共服務的從業人員也不像前述管理模式中強調「專家取向」，而更重視為了社會正義所必須強調的倫理與道德之關懷（Ingraham and Ban, 1988）。

五、公共利益模式（The Public Interest Model）

行政機關應以實踐公共利益為行動的依

歸已成為民主國家的共識，然而問題在於何謂公共利益？應如何界定公共利益？根據 Eggar 的看法，公共利益是一種妥協後的產物——它適當地調和了各種相互競爭、特殊的私人利益（1965）。Wamsley 認為由於機關所提出的政策、方案，受到國家政策、倫理，以及該機關組織文化的影響，同時，機關長期所發揮的功能或提供的服務也或多或少可以反映市民對其之期待，因此，機關的願景與作為是影響公共利益內涵的重要因素之一。

（Ingraham and Ban, 1988）。

六、政權價值模式（The Regime Value Model）

此一模式是由 John Rohr 所提出，他認為對美國而言，美國憲法就是協助政府機關分辨價值以及引導行政部門採取行動實現公共利益的最重要的支柱。根據 Rohr 的觀點，一旦宣誓公務人員，就應該履行義務依據憲法為社會服務，換言之，一旦宣誓，憲法就成為文官可以接受的責任範圍，在此範圍內應忠於國家謀求公共利益（Rohr, 1986，轉引自 Ingraham and Ban, 1988）。

七、總統控制模式（Presidential Control Model）

此一模式強調政治與行政應明確的二分，就民主政治的規範理念層面而論，民選行政首長的統治正當性是建立在有效實現對

選民所作的承諾與選民的付託 (mandates) 之上，文官只是忠實執行政策的工具，如果參與甚至主導政策內容之設計，無異是主客易位，有違民主理念及責任政治之原則。在三權分立的總統制國家之中，總統是國家最高的行政首長，誠如美國憲法第二條第一款揭櫫：「行政權歸屬於美國總統…」，美國總統是美國政府最高行政首長自無疑問，故應透過影響現有行政體制的途徑，包括更換人事、組織重組、預算控制……等方式，有效地領導日趨龐大並以文官為主體的行政國。文官體系不能違背憲法以及民主國家責任政治之原則奪取總統之權力 (Nathan, 1983)。因此，常任文官僅能提供專業知識與經驗，回應總統及其任命者的意向，並忠實的執行政治任命人員所主導的政策，而不能依據自己的意志，提出任何「政策倡導」的行為 (Ingraham and Ban, 1988)。

八、公共服務模式 (The Public Service Model)

此一模式強調無論是政治任命人員或是常任文官在實踐公共政策所揭櫫的目標之中，都肩負應有的責任，也發揮了適當的功能。重要的政策網絡並需要由政治任命人員創造其與常任文官間以及其與機關組織外部間有效的工作關係。政治任命人員能否順暢地推動變革，取決於其妥適的管理技巧、專

業能力、人格特質、恰當地推動變革之機會、推動變革的意志、以及對於機關行為的尊重。如果在態度上，認為政治任命人員與常任文官間不僅有本質上的不同，應分屬兩個不同的群體，同時採取衝突、懷疑與不信任的態度，則想要成功地推動政府變革，無異是緣木求魚。總之，此一模式主張無論政治任命人員或者常任文官，其在政策推動的過程中，都有不可取代的特定地位與重要價值，此一地位與價值應充分相互尊重，而不應偏廢或限制任何一方，彼此的角色都被更高遠、寬廣的視野所提昇，同時也被公共利益所型塑。因此，即使二者之間因其差異雖然可能產生緊張關係，然而，由於政治任命人員與常任文官之間關係具有非零和之本質，因此，此一緊張關係也應該是建設性的 (Ingraham and Ban, 1988)。

肆、整合模式及努力方向

一、整合模式

前述公共服務模式中，如能重視「公共利益」，將其視為公共政策過程之核心，以及公共管理最必要之部分。建立政治任命人員與常任文官之間維持凝聚力強又相互平衡的關係，二者攜手共同完成更長遠、廣大的公共福祉。更清楚地說，Ingraham and Ban

(1988) 歸納其特色如下：

- (一) 政治任命人員與常任文官應攜手維繫民主體制之價值。換言之，應強調在民主體制下的公共服務中，二者的功能與角色，以及在公共服務之決策制定過程中，二者均有不可抹滅的貢獻與價值。
- (二) 政治任命人員與常任文官均了解政府機關面對特殊的政治與公共環境，故公共管理之本質與技巧均有其獨特性，不應單純且未加以檢視地引進民間企業之管理技巧。更清楚地說，公共福祉之實現不應單純地界定為「技術提昇、效率增進、黨派利益達成、政黨目標貫徹」，在民主政治體制之下，更有效能的公共服務應導向更高遠、寬闊的社會關懷。
- (三) 政治任命人員與常任文官間應相互尊重對方的價值即其對組織的貢獻。二者雖然本質上有所差異，然而其對政府機關都有不可抹滅的貢獻，同時合則兩利、分則兩害。簡單的說，政治任命人員比較從黨派角度強調政策目標、重視立即結果、在意短期目標之回應力；相對地，常任文官比較習慣追求長程目標、強調方案目標之設

定、重視體制、機關之長遠發展，二者雖觀點不同，優點各異，然而如果能夠截長補短、相互合作、凝聚共識，而無所偏廢，則對於追求更高之公共利益，必有所助益。

- (四) 政治任命人員應揚棄過分本位主義及自我利益的追尋。簡單的說，政治任命人員應該超越過分追求選舉勝選的目標；常任文官也應該揚棄過分強調方案賡續或機關組織生存、穩定、發展、壯大的價值。

二、努力方向

為使政治任命人員與常任文官攜手建立更好的關係，需要由政治任命人員、常任文官，以及學界朝以下方向共同努力：

(一) 政治任命人員方面

政治任命人員必須體認只有在相互信任與共同合作的氣氛與政治環境之下，常任文官（尤其是擔任高職位者）才能夠充分發揮其功能，並實現其價值。同時，無論是民選之政治首長或是政治任命人員都必須體認政策革新或是組織變革都不是一朝一夕所能夠奏其功，必須藉由長期的宣導、教育、規劃與執行始能達成預期之目的。再者，政治任命人員必須肯定在政治管理系統中管理技巧與專家的重要性。此外，如果政治任命人員

肯定公共管理中組織領袖以及工作夥伴的價值，就必須有意願、有承諾在此一領域中長期經營、努力與學習，並以實現公共福祉為職志，而不是將政治任命職位當成為個人一項資歷，或是獲取另外一個更吸引人的職位之跳板，畢竟，政務職位設置的目的不在於增加就業市場，而在於協助總統、民選首長或執政黨落實其政治主張，以及實現責任政治。

（二）常任文官方面

常任文官在面對較為不被信任與尊重的環境中，雖然增加了執行職務與溝通的困難度，然而，一方面，常任文官仍必須本諸專業、恪遵倫理，忠誠地盡忠職守，另一方面，常任文官（特別是高級文官）必須體認：擔任其職務之目的在於為全民謀福利，而非僅為個人、所服務的機關或是專業領域追求更高、更遠、更優質的發展。

（三）學術界方面

在學術界中無論研究或是教學，都必須強調並使其學生了解行政人員在規劃與執行公共政策或是政府治理中所扮演的角色，特別是當我們體認到在公共服務模式中政治任命人員與常任文官之間必須建立共同合作、相互尊重的關係之時，更有必要讓常任文官思考及了解其行動之結果。因此，就有義務

將相關理念與責任教導給未來的政治任命人員與常任文官。

伍、結論

根據上述之研究，本研究有以下之發現：第一，與西方歐洲如德國、法國、英國等民主國家相比較，目前美國聯邦政府政治任命人員範圍廣、數量多、層級深。第二，美國政治任命程序相當繁複，除了要經過冗長的提名、調查程序，了解政治任命之候選人過去背景，以及是否有違法之記錄外，重要職務還要經過參議院行使同意權。第三，總統在任命政治任命人員時，所考量的因素，雖然在理論上，政治理念相近應該是最主要的考量因素，然而，根據研究，在實際從事政治任命之時，政治回報為最主要的考量因素，被提名者的政治價值是否與其一致反而成為最不重要的一項選擇標準；此外，地域平衡的考量、利益團體之影響力、被提名者本身之條件、提名者與總統間個人關係都是重要的因素。第四，政治任命人員擔任公職之後，一開始與常任文官是處在一個略有敵意與懷疑的工作氣氛下相互合作。大致需要兩至三年的時間學習文官體制的運作方式，以及與常任文官共同合作推展政務之道，然而，由於美國政治任命人員之任期平

均為兩年，值此漸入佳境之際卻又要離職，此種循環模式不僅使總統失去可用之人力資源，同時機關內常任文官也必須重新開始調適，使得行政運作經常處於不連續之狀態。如此一來，自然多少會影響政務推展之順暢。第五，政治任命人員擔任公職期間之壓力經常很大，其壓力源主要在於失控感、日復一日且沒完沒了的工作、繁文縟節的文官體制、對於先前進用不適任的文官，無法使其適時去職、隨時需要接受輿論、大眾傳播媒體之批評與監督、尚未有明確的目標，卻必須提出變革措施、財政限制、政府內部勢力範圍的爭奪、內部與外部需求的衝突以及時間壓力。由於沉重的工作負荷，使大多數政治任命人員無法有足夠的時間渡假，甚至可能犧牲與家人相處的時間，而可能影響家庭之幸福。第六，政治任命人員範圍廣、數量多、層級深並不保證一定增強總統或是民選首長的治理能力，相反地，如果政治任命人員與常任文官之間如果長期處在相互不信任、不尊重，並形成彼此溝通的鴻溝，則可能對政務之推展產生障礙，因此，政治任命人員與常任文官之間必須建立相互信任、尊重的氣氛與溝通模式，以及相互合作工作關係，並放棄本位的立場及自我利益的追尋。更清楚地說，彼此均應體認在民主政治體制

之下，公共福祉之實現不應單純地界定為「技術提昇、效率增進、黨派利益達成、政黨目標貫徹」，而是將更有效能的公共服務導向更高遠、寬闊的社會關懷。同時，政治任命人員應該超越過分追求選舉勝選的目標；常任文官也應該揚棄過分強調方案賡續或機關組織生存、穩定、發展、壯大的價值。我國現階段積極建立政務人員人事制度，上述美國政治任命制度之經驗及反省，足可供我國參考。（本文作者為行政院人事行政局考訓處專門委員）

參考書目

- 施能傑（民國 81 年）。「美國總統的行政能力」，**美國月刊**，79，34-44。
- 施能傑（民國 81 年）。「美國總統的行政能力」，**美國月刊**，80，74-84。
- 施能傑，民國 85 年。「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，收錄於彭錦鵬主編，**文官體制之比較研究**，台北：中央研究院，頁 79-113。
- 施能傑（民國 88 年）。**美國政府人事管理**，台北：商鼎文化出版社。
- Aberbach, J. and Rockman B. (1988). "Control and Discretion in the Modern Administrative State: Mandates or Mandarins?" **Public**

- Administration Review*, 48, 606–612.
- Brewer, G. and Maranto, R. (2000) “Comparing the Roles of Political Appointees and Career Executives in the U. S. Federal Executive Branch.” *American Review of Public Administration*, 30, 69–86.
- Daley, Dennis. (1990) “The Organization of the Personnel Function: The New Patronage and Decentralization.” In S. W. Hay, and R. C. Kearney (Eds.), *Public Personnel Administration: Problems & Prospects* (2nd ed). Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall.
- Eggar, R. (1965). “Responsibility in Administration, an Exploratory Essay.” In R. C. Martin (Ed.) *Public Administration and Democracy* (pp. 299–302). Syracuse: Syracuse University Press.
- Hert, D. K. (1984). “The Virtuous Citizen, The Honorable Bureaucrat, and ‘Public’ Administration.” *Public Administration Review*, 44, 111-119.
- Ingraham, P. and C. Ban (1986). “Models of Public Management: Are they useful to Federal Managers in the 1980’s? ” *Public Administration Review*, 46, 152 – 160.
- Ingraham, P. (1987). “The President, the Appointees and the Bureaucracy: Building Bridges or Burning Them?” *Public Administration Review*, 47, 425–435.
- Ingraham, P. and C. Ban (1988). “Politics and Merit: Can They Meet In A Public Service Model?” *Review of Public Personnel Administration*, 8, 7-19.
- Ingraham, P., Thompson, J. and Eisenberg, E. (1995) “Political Management Strategies and Political / Career Relationships: Where Are We Now in the Federal Government?” *Public Administration Review*, 55, 263–271.
- Joel D. Abeach, Richard D. Putnam, and Bert A. Rockman, (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press. p. 355.
- Judith, E. Michael (1995) . “A View from the Top: Reflections of the Bush Presidential Appointees” *Public Administration Review*, 55, 273-283.
- Nathan, R. (1983). *The Administrative Presidency*. New York: Wiley.
- Nicholls, K. (1989). “Presidential Cabinets: The Politics Selection from Washington to Reagan.” *Congress & Presidency*, 16 (2),

103-119.

Pfiffner, J. P. (1987). "Political Appointees and Career Executive: The Democracy – Bureaucracy Nexus in the Third Century." *Public Administration Review*, 47, 57-65.

Rohr, J. A. (1986). *To Run a Constitution: The Legitimacy of Administrative State*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Stehr, S. (1997). "Top Bureaucrats and the Distribution of Influence in Reagan's Executive Branch." *Public Administration Review*, 57, 75-82.

Wamsley, G. L., C. P. Goodsell, J. A. Rohr, C. M. Steiver, O. S. White, J. S. Wolf (1987). "The Public Administration and the Government Process: Refocusing the American Dialogue." In R. C. Chandler (Ed.), *A Centennial History of the American Administrative State* (pp. 291-320). New York: the Free Press.

政務人員法草案及政務人員俸給條例草案 簡介



江銀世

摘 要

我國現行文官制度目前雖有政務人員與常務人員之分，惟體制上並不盡明顯。現行的人事法制上，常務人員已有一套完整嚴密體系，而政務人員部分，目前僅有政務人員退職撫卹條例一種，雖然公職人員財產申報法等相關法令政務人員有其適用，然而對於政務人員之範圍及相關權利義務等事項，並無統一完整之法律予以規範，且近年來我國政黨政治迅速形成與發展，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亦有相當之期許。因此為配合我國民主政治發展，合理建構政務人員法制體系，銓敘部研擬完成政務人員法草案及政務人員俸給條例草案，經考試院會銜行政院後已送請立法院審議，未來如能順利完成立法，對我國政務人員人事體制之建立，以及落實民意政治與責任政治，將有莫大幫助。

Introduction to Political Appointee Act Draft and Political Appointee Salary Regulation Draft

By Chiang Iy-Shi

Abstract

We currently have political appointees and regular personnel in our civilian officer system, although the difference is not distinct. Regular personnel have already had a complete and tight system in the current personnel legal system while there is only Statute Governing Retirement and Consolation Payments to Political Appointees. Despite of the application of Act on Property-Declaration by Public Servants, we still lack of unified and complete laws governing political appointee range and their rights and obligations. In the past years, political party politics promptly developed and people had eager requirements on democracy politics with high expectations on political appointee to serve government posts. To meet democracy politics development in Taiwan and proper establishment of political appointee legal system, Ministry of Civil Service has completed draft of Political Appointee Act and Political Appointee Salary Regulation and submitted to the Legislative Yuan after review by the Examination Yuan and Executive Yuan. Once the legislation is completed, it will help greatly establishment of personnel system of political appointees and practice of public opinion politics and politics of responsibility.

壹、前言

民主國家的政治制度，通常是由兩個以上的政黨，經由選舉等民主的方式，產生政黨政治之運作機能，且在其文官體系中，明顯區隔政務人員及常務人員，以資配合。所謂政務人員乃指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員，屬非常任人員並無身分保障；而常務人員則係遵循既定之方針或政策，依法執行職務之永業性公務人員，通常經由一定選拔程序進用並有身分保障。此二類人員分別扮演民主政治中不同之角色與功能，使政府施政得以長治久安。若文官制度未對政務人員與常任人員作妥適的分工設計，則不但文官體制權責不清政府效能減低，進而造成政黨政務無法運作，影響民主政治之推動（吳泰成，民86）。

我國現行文官制度，如同民主先進國家，亦有政務人員與常務人員之分，惟在體制上並不盡明顯。現行公務人員法制有關考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹等法律，大都以常務人員為適用對象，而政務人員適用之法律，則僅有政務人員退職撫卹條例一種，規定政務人員退職撫卹事項，其餘如公職人員財產申報法、宣誓條例、公務員懲戒

法與公務員服務法等之規定事項，政務人員雖有其適用，惟政務人員之範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項，迄今無統一完整之法律規範，遂致適用上迭有困擾，且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，就政務人員之進退、行為分際、責任範圍及權利義務等事項，作一完整之規範，實已刻不容緩。

貳、政務人員之內涵

政務官的概念源起於西元1701年英國的吏治澄清法（The act of settlement）。該法通過後，英國便有政務官與事務官的區別（劉昊洲，2000：68）。此係英國政府政黨政治運作下，為避免政府施政及整體人事制度，受到政黨輪替影響所產生之制度。基此觀念，政務官乃係相對於事務官或常務人員之概念，作為該職務之界定範圍，亦即以政府機關中，屬「政治性任命」之高級公務員，其參與國家政策或重大事項決定，無須具備公務人員任用資格，無任職保障，但須隨政黨更迭或政策成敗進退者，即為政務官（或政務人員）；反之，如須經由一定的選拔程序進用，其身分受相關法規之保障，且遵循既定之政策或方針，依法執行職務之永業性人員

則為事務官（或常務人員）。因此，一般行政法學者，對於政務官所下的定義，大概作如下的解釋：凡是決定國家大政方針，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（蔡良文，1999：200）。

所謂「政治性任命」人員，是指其任命具有政治性考量，其任用有別於一般常任文官的政治性任命方式。基於政黨政治的原理，總統或國會選舉獲勝的候選人及其所屬政黨，即取得執政權，為方便其進用政治理念相同的人員，藉以推動政務，貫徹政策執行，自有設置政務職位、進用政務人員之必要。惟在民主政治制度之下，監督與制衡成為重要機制，不但要求權責相符，而且不論職務多高，都有人可以監督制衡。政務人員既得向國會或總統負責，間接對人民負責，因此在任用之前，必須直接或間接獲得代表民意國會的同意，幾已成為各民主國家之通例（邱華君、張瓊玲，民 91）。

政務官之概念雖大致如前所述，但其定義及範圍卻有寬窄不一之界定，分別如下：

一、狹義的政務官

狹義的政務官，指政府行政機關中，隨政黨更迭或政策成敗而進退的高級公務員。是類人員擔任或參與國家大政方針或重大事項之決定，職務屬性為政務性質，由政黨提

名，不受公務人員管理法律之限制，既無任用資格限制，亦無任職保障（劉昊洲，2001：2），須向立法部門負責，並隨政黨同進退。目前行政院之政務委員，各部會處局署之機關首長及比照簡任第十四職等之副首長等人員大致屬之。

二、廣義的政務官

廣義的政務官，指政府體系中依政治任命的高級公務員，其職務不必然具有政務性質，是類人員除涵蓋上述狹義的政務官外，尚包括具有任期保障、獨立行使職權，不因政黨更迭而異動之職務，此為廣義之政務官範疇，且該等人員多有任用資格之限制，如大法官、考試委員等，依其機關組織法律規定均明定其任用資格條件，是類人員與狹義的政務官一樣，係以政治性任命方式任用，享有同等的待遇及相關權益，其在學理上稱為準政務人員或視同政務人員（劉昊洲，2001：2）。

參、政務人員法草案及政務人員俸給條例草案研擬過程

由於政務人員職司國家重大政策或事項決策，具相當重要性。因此，銓敘部積極蒐集英、美、德、日、韓等國相關政務人員資料，邀集學者專家提供意見，加上立法院審

查 84 年度中央政府總預算時曾附帶決議考試院應於 1 年內將政務官法送該院審查，並將政務官及比照政務官待遇公職之退休給付改編列在銓敘部，銓敘部爰於 84 年 1 月 27 日將政務人員法草案函陳考試院審議，經考試院第 8 屆第 6 次會議通過，於 84 年 3 月 30 日函送請行政院同意會銜函送立法院審議。在此期間，考試院於 84 年 7 月 19 日、9 月 21 日兩度函請行政院儘速同意會銜，而蒙藏委員會、行政院國家科學委員會主任委員、國家安全會議秘書長亦分別致函考試院，建議將蒙藏委員會副委員長、委員、行政院國家科學委員會學術處長、國家安全會議秘書長、諮詢委員等均列為政務人員。行政院於 85 年 12 月 19 日函復考試院，就政務人員之範圍、擬任政務人員之消極條件、政務人員任命程序、政務人員之限制行為、政務人員參選公職人員時之請假期限、政務人員離職後擔任營利事業職務之限制、政務人員違反本法之處罰、政務人員之俸給等事項提出不同意見。

前開行政院及各機關之意見，經銓敘部研議後，於 86 年 3 月 31 日陳報考試院，並配合 84 年 6 月 1 日立法院法制委員會審查沈前立法委員富雄等 19 人擬具之總統、副總統及特定公職人員俸給條例草案時決議：「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該院併沈委員案審查。」將政務人員俸給條例草案一併函陳考試院審議。政務人員法草案、政務人員俸給條例草案（以下簡稱政務二法草案）經考試院第 9 屆第 29 次會議通過後，於 86 年 4 月 25 日函送請行政院會銜。期間總統府秘書長於 86 年 5 月 8 日函考試院，建議將該府秘書長、副秘書長、資政、國策顧問等職務之俸給支給，明定於政務人員俸給條例草案或其施行細則中，並於同年 8 月 8 日函考試院，建議將總統府秘書長之俸給支給標準，明定於政務人員俸給條例草案條文中；另外國家安全會議秘書長於 86 年 8 月 30 日函銓敘部，建議將該會秘書長之俸給明定於政務人員俸給條例草案。行政院於 86 年 8 月 30 日函復考試院，就政務人員法草案中有關政務人員請假參選、離職後工作權、增訂準用範圍，以及政務人員俸給條例草案中政務人員月俸及政務加給之點數折算標準訂定權責等，表示不同意見，並說明行政院同意循例於條文欄中註明行政院另有不同意見，並敘明行政院之立場及理由，及配合憲法增修條文及相關組織法律之修正，修正政務二法草案中政務人員範圍後，同意會銜。

前開行政院意見及總統府秘書長等建議

意見，經銓敘部研議後，於 86 年 10 月 7 日陳報考試院，並於同年 12 月 24 日提出補充意見。銓敘部意見經考試院第 9 屆第 76 次會議通過後，於 87 年 4 月 23 日將政務二法草案送請行政院會銜。行政院於 87 年 7 月 7 日函復考試院，有關行政院建議增訂福建省政府主席、專任委員為準用人員，既經考試院同意納入適用對象，相關條文請配合修正後，行政院同意會銜，至於政務人員俸給條例草案部分，因涉及政府財政負擔及整體公務人員待遇衡平等問題，行政院將再請政務委員召開會議審查。

前開行政院意見經銓敘部研議後，於 87 年 7 月 23 日陳報考試院，經考試院第 9 屆第 93 次會議審議通過後，於 87 年 8 月 19 日函行政院以，同意行政院意見，並先將政務人員法草案會銜函送立法院審議，至於政務人員俸給條例草案部分，則俟行政院審議完畢後再行辦理會銜。行政院於 87 年 9 月 15 日函復考試院同意會銜，於 87 年 9 月 21 日將政務人員法草案送請立法院審議。又行政院於 87 年 12 月 7 日函復考試院，就政務人員俸給條例草案中有關支給部長級待遇者、點數折合率、準用人員、施行日期等，提出建議修正意見。

前開行政院意見經銓敘部研議後，於 87

年 12 月 29 日陳報考試院，經考試院第 9 屆第 115 次會議決議交付審查，嗣後銓敘部於 88 年 3 月 10 日函陳考試院以，為配合地方制度法之規定及更深入研議政務人員俸給之合理性、可行性，請同意撤回該部函陳之政務人員俸給條例草案，重新研議。本案經考試院第 9 屆第 124 次會議同意照銓敘部意見通過，將政務人員俸給條例草案退回銓敘部。

爾後 88 年 1 月 25 日總統公布立法院職權行使法，依該法第 13 條規定，政府機關及立法委員提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尚未完成委員會審議之議案，下屆不予繼續審議，因此已送請立法院審議之政務人員法草案，因未能於立法院第 3 屆立法委員任期內完成審議程序，銓敘部爰於 88 年 4 月 27 日將政務人員法草案重新函陳考試院，經考試院第 9 屆第 140 次會議通過，於 88 年 7 月 27 日將政務人員法草案函請行政院同意會銜。行政院於 88 年 10 月 7 日函復考試院，認為政務人員離職後擔任營利事業職務之限制及罰責問題，執行困難，並有違憲法人民工作權、自由權不得以法律限制之規定，建請考試院修正相關規定。

行政院前開意見經銓敘部研議後，於 88 年 10 月 25 日陳報考試院，經考試院第 9 屆第 155 次會議討論通過後，於 88 年 11 月 18

日將政務人員法草案送請行政院同意會銜。行政院於 89 年 1 月 5 日函復考試院同意會銜，於 89 年 1 月 18 日將政務人員法草案送請立法院審議。嗣後，銓敘部於 89 年 5 月 15 日將重新研議之政務人員俸給條例草案函陳考試院，經考試院第 9 屆第 196 次會議通過，於 89 年 8 月 29 日函送請行政院同意會銜。行政院於 89 年 10 月 17 日函復考試院同意會銜，於 89 年 10 月 20 日將政務人員俸給條例草案送請立法院審議。

嗣後立法院第 4 屆立法委員任期屆滿，政務二法草案均未能完成審議，依立法院職權行使法第 13 條屆期不再繼續審議規定，銓敘部爰於 91 年 6 月 25 日將政務二法草案重新函陳考試院。經考試院第 9 屆第 294 次會議通過，於 91 年 8 月 27 日將政務二法草案送請行政院同意會銜函送立法院審議。行政院人事行政局於 91 年 10 月 1 日函銓敘部略以：為配合總統府政府改造委員會第 6 次委員會議討論通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」，政務二法草案建請暫不辦理會銜作業，並允宜配合「政府人力運用彈性化計畫方案」中之「政務職位制度」規劃案內容研酌修正，該局亦將積極配合研議辦理。行政院人事行政局意見經銓敘部於 91 年 10 月 17 日函陳考試院審議，經考試院第 10 屆第 8 次

會議決議照案通過。考試院於 91 年 11 月 14 日函行政院撤回政務二法草案，行政院於 91 年 12 月 3 日函復考試院同意撤回。

銓敘部經重新研議並採納政府改造委員會通過「政府人力運用彈性化計畫方案」中「政務職位制度」規劃案，於 92 年 9 月 2 日將研擬完成之政務二法草案函陳考試院，經考試院第 10 屆第 67 次會議通過後，於 93 年 2 月 2 日將政務二法草案送請行政院會銜。行政院於 93 年 5 月 4 日函復考試院，就政務人員範圍、不得任命為政務人員的條件、部會設置政策參議人數、行政中立規定、增列基於主管業務特殊性之政務人員應與憲法或法律規定需超出黨派獨立行使職權政務人員受相同行政中立規範、離職後前往大陸規定、借用宿舍等事項出提意見，並說明司法院建議政務二法草案規定與大法官之地位與身分保障不同，大法官應不適用，以及法官（含大法官）應受更為嚴格之行政中立規範。

前開行政院意見經銓敘部研議後，於 93 年 6 月 7 日陳報考試院，期間司法院於同年 8 月 11 日函考試院，建議將該院院長、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列為準用政務二法草案，司法院秘書長並於 93 年 8 月 14 日列席考試院委員座談

會，說明該院對政務二法草案之不同意見。銓敘部研議意見經考試院第 10 屆第 99 次會議通過後，於 93 年 9 月 30 日將政務二法草案送請行政院會銜。行政院於 93 年 12 月 2 日函復考試院，建議行政院與考試院意見不同部分，援司法院會銜行政院函送立法院審議之刑事訴訟法部分條文修正草案之前例，以兩案並陳方式送立法院審議。

前開行政院意見經銓敘部研議後，於 93 年 12 月 27 日陳報考試院，經考試院第 10 屆第 127 次會議通過後，於 94 年 4 月 15 日將兩案並陳之政務二法草案函請行政院同意會銜，行政院於 94 年 7 月 7 日函復考試院同意會銜，於 94 年 7 月 28 日將政務二法草案函送請立法院審議。

肆、政務人員法草案內容

政務人員法草案主係針對政務人員之定義、種類、進退、行為分際、權利義務等事項予以規範，共計有 30 條，其分析如下：

一、立法宗旨

本法草案第 1 條規定政務人員之職務級別、範圍、任免、行為規範及權利義務等事項，依本法之規定；本法未規定者，適用其他有關法令。

二、政務人員定義

本法草案第 2 條規定所稱政務人員，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。所謂「政治性任命」人員，係指人員之任命係以政治性之需要為主要考量因素，或以特別程序任命等人員。其中以特別任命程序之任命，有於憲法規定其任命程序者，如行政院院長由總統任命之；有於機關組織法律規定其任命程序者，如行政院公平交易委員會主任委員，由行政院院長提請總統任命之；有於地方制度法規定者，如直轄市政府副市長由市長任命，並報請行政院備查。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、官職等級及員額均應於其機關組織法規中明定，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，始為所稱之政務人員。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，因與本法所規範政務人員係屬專任有給有別，非本法之適用對象。

另外司法院對於本法所稱政務人員提出不同意見，並致函考試院表示，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

戒委員會委員長均為特任，本法草案以渠等之任命程序類似政務人員，將之列為政務人員範圍，惟渠等均具法官身分，與政務人員之概念不完全相容，且其任命非以政治性需要為主要考量，尤非隨政黨進退，或隨政策變更而定去留之政務人員可比，建議準用政務二法草案，如前揭意見如未蒙同意，為與將來法官法之制定得以銜接，避免法制上產生衝突，建議於政務人員法草案中增列下列條文：「其他法律關於司法院院長、副院長、大法官、由法官轉任之秘書長、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，有特別規定者，依其規定。」司法院之意見已納入第 2 條說明欄內送請立法院參考。

三、政務人員職務級別及範圍

政務人員之範圍，法有明文規定者，僅有政務人員退職撫卹條例一種，係以特任、特派及比照簡任官等職等方式設計，惟以比照簡任官等作為政務職位之認定標準，常導致政務人員之俸給標準、退職撫卹及行為規範等權利義務事項，屢有與常務人員相互援引比照之困擾。故為明確區隔政務人員與常務人員之人事法制體系，參酌政務人員設置現況，並配合「政府人力運用彈性化計畫方案」之「政務職位制度」規劃案，未來中央

機關增置政策襄贊職務，以及縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長未來改為政務職務，依職務層級不同，將政務人員區分為六級，不再適用現行特任（派）及比照簡任官等職等之規定。

有關本法草案第 3 條規定之政務一級至政務六級人員，分別如下：

1.政務一級：

指行政、司法、考試、監察四院院長、總統府秘書長及國家安全會議秘書長。其中總統府秘書長及國家安全會議秘書長因現支領院長級待遇，爰明定為列政務一級。

2.政務二級：

指行政、司法、考試、監察四院副院長。

3.政務三級：

指各部部長及其相當職務者。所稱「其相當職務者」，係指與部長同級或支給部長級待遇之行政院政務委員、檢察總長、大法官、考試委員、監察委員、五院秘書長、政治性任命之駐外大使、代表及本法施行前之特任副秘書長、特任副部長、特任副主任委員等。

4.政務四級：

指各部政務次長及其相當職務，以及直轄市副市長。所稱其相當職務者，係指與各部政務次長同層級之政務副首長及本法施行前

之比照簡任第十四職等人員。

5.政務五級：

指部會合議制委員、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、直轄市政府所屬一級機關首長、縣（市）政府副縣（市）長、總統府、行政院之政務顧問，其中總統府及行政院所置之政務顧問員額，最多分別不得超過 21 人及 17 人。另部會合議制委員指依法獨立行使職權之行政院公平交易委員會委員、公務人員保障暨培訓委員會委員及獨立機關如行政院金融監督管理委員會等之委員。另臺灣省政府委員、福建省政府委員、科學工業園區管理局局長亦屬政務五級之範圍。又總統府、行政院政務顧問創設之目的，在於協助政策分析、規劃及評估，強化政府政策決定能力，其工作性質及內涵，與現行院級機關簡任第十三職等至第十四職等顧問職務相近，故參酌該等職務之列等情形，將總統府、行政院之政策襄贊職務，列為政務五級，並明確規定其職稱為「政務顧問」。

6.政務六級：

有關政務六級之範圍，考試院與行政院有不同意見。考試院認為政務六級僅限於縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長；行政院則認為除前開人員外，考量行政院各部

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，應於行政院各部會設置「政務參議」並將其納為政務六級，且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。有關行政院與考試院不同意見，基於兩院相互尊重之立場，已採兩案併陳方式函送請立法院審議。

四、政務人員任命

1.任命程序：

本法草案第 6 條規定，政務人員之任命，除憲法或法律對於政務人員之任命已有規定者外，由總統任命，或由主管院院長或其他權責機關首長提請總統任命。未來，現行法律或機關組織法律如對於政務人員之任命未明定任命程序者，如各部會首長、政務次長或其他政務副首長等，均可依本條規定由主管院院長或其他權責機關首長提請總統任命之。

2.現職政務人員之適用：

本法第 4 條規定現職為特任、特派或比照簡任第十二職等以上之各級政務人員，於本法施行後，應適用本法相關級別規定。中央機關組織法律及地方制度法所定政務人員級別，於本法施行後，暫先適用本法相關級別規定。其後各該法律之制定或修正時，應依

本法相關規定辦理，不得與本法規定相牴觸。另外本法所稱政務人員，均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，惟考量現有部分政務人員係依組織規程規定進用，於本法公布施行後，如該組織規程未改以法律制定者，該機關無法再進用政務人員，是以本法特別規定中央機關組織規程所定政務人員，其機關組織規程於依中央行政機關組織基準法第 35 條規定改以法律制定前，暫先適用本法規定。

3.就職宣誓：

政務人員為政治性任命之職務，其於就職時，應公開誓諾以至誠盡忠職守，報效國家，本法草案第 7 條爰規定政務人員就職，應依宣誓條例之規定宣誓，並遵守其誓詞。另外由於宣誓條例所定應依該條例宣誓之人員，並未涵蓋全部之政務人員，如地方制度法第 55 條及第 56 條所定應宣誓人員，僅止於直轄市市長及縣（市）長，是以未來本法公布施行後，宣誓條例及地方制度法相關規定，應配合修正。

4.財產申報：

政務人員行為對於政府形象影響深遠，為防止其利用職務謀取私人之財產利益，並接受社會大眾之監督，本法第 8 條規定政務人員

應依公職人員財產申報法之規定申報財產，。

5.敦品勵行及忠誠：

政務人員為政治性任命，其職務重要且影響重大，本法第 8 條第 1 項爰規定政務人員應公正無私，廉潔自持，保持良好品德及對國家忠誠，並致力於維護國家與人民之權益。又政務人員參與國家行政方針之決策，涉及國家安全，因此，本法第 8 條第 2 項規定政務人員提名或任命前，應辦理品德及忠誠之查核。必要時，得洽請有關機關協助辦理。如其涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核。有關特殊查核之權責機關、規範內涵及辦理方式，則由行政院會同考試院另定辦法行之。

6.不得任命之情況：

政務人員因掌管國家政策及發展方向，職務重要，因此本法第 5 條規定有下列情事之一者，不得任命為政務人員：

- (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。但其他法律另有規定者，不在此限。
- (3)動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。
- (4)曾犯貪污罪，經判刑確定或通緝有案尚

未結案者。

(5)犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，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裁判確定，尚未執行或執行未畢者。

(7)受破產之宣告，尚未復權者。

(8)依法停止任用者。

(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。

政務人員於任命後，有前開第 1 款至第 9 款情事之一者，應予免職；有第 10 款及第 11 款情事之一者，應依規定辦理離職。任命後發現其於任命前已有前項各款情事之一者，應撤銷任命。撤銷任命人員，其任職期間之職務行為，不失其效力；業已依規定支付之俸給及其他給付，不予追還。

五、政務人員之行為規範：

有關政務人員應遵守之基本行為規範，包括：

1. 保密之義務：

政務人員應公忠體國，因此不論其在職或離職均負有保密義務，本法草案第 10 條爰規定政務人員應絕對保守國家機密及公務機密，對於機密事件，無論是否其主管事務均

不得洩漏；離職後亦同。但政務人員就應守密之事項為證言時，應經服務機關或上級機關之許可；服務機關或上級機關除認有妨害國家之利益者外，不得拒絕。

2. 兼職之禁止：

為保持政務人員其超然地位，防止其兼任他項公職、業務或營利事業之職務，有礙其本身職務之執行，本法草案第 11 條規定，政務人員除法令所規定外，不得兼任他項公職、業務或營利事業之職務；其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。

3. 禁止之行為：

政務人員參與國家政策之釐訂及行政方針之決定，權責重大，故本法草案第 12 條規定政務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)利用職權、公款或職務上持有、獲悉之秘密消息，直接或間接圖自己或他人不法利益。
- (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之行為。

六、政務人員行政中立事項：

政務人員為政治性任命之人員，其政策之擬定，有政治上之考量因素，故無法要求政治中立。但仍應遵守依法行政及執行公正之行政中立規範。是以，本法草案第 13 條至第 18 條規定政務人員應遵守之行政中立事項分別如下：

- 1.政務人員依據法令執行職務時，應秉持公正立場，對待任何團體或個人。對此，考試院與行政院有不同看法。考試院認為政務人員為政治性任命之人員，其政策之擬定，自有政治上之考量因素，故無法要求政治中立，惟仍應遵守依法行政及執行公正之行政中立規範。行政院認為，依據法令公正執行職務，本為法治國家「依法行政」原則當然之理，不待法律明文規定，惟基於民主政治及政黨政治原理，政黨提出政策爭取人民支持，受人民之付託，故政務人員必須實踐政黨之主張及政策，此與常務人員性質有所不同。又本規定原係公務人員行政中立立法草案

之規定，既適用於常務人員，若於本法亦作相同規定，容易混淆政務人員與常務人員兩者之性質。且所謂「秉持公正立場，對待任何團體或個人」，實務上認定不易，徒生困擾，與政務人員應實踐政黨主張及政策之基本性質是否相容，亦容易發生爭議，基於上述考量，行政院建議刪除本規定。有關考試院與行政院不同意見，已併案函送立法院審議。

- 2.政務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，亦不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動。
- 3.政務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為，包括：
 - (1)在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品。
 - (2)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。
 - (3)除邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。

(4)其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為外。

對於前開第1款及第2款規定，行政院有不同意見。行政院認為就「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，爰將前開第1款、第2款規定合併修正為「動用行政資源印製、散發、傳閱、張貼或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、文書、圖畫或其他宣傳品。」考試院與行政院之不同意見，以兩案併陳方式函送立法院審議。

4.為避免政務人員登記為公職候選人於經選務機關公告後，運用職權作為競選資源，或因其參選行為影響機關整體工作情緒，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。

5.政務人員對其職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇，同時政務人員對於公職人員之選舉、罷免，亦不得動用

行政資源，從事助選或要求他人不行使投票權或為一定之行使。另為期「行政資源」能明確規定，爰規定「行政資源」指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。

6.政務人員係由有任命權者基於政治性考量而任命，惟需隨政黨或政策成敗進退之政務人員，依政黨政治之理念，當然得參加政黨活動；依法獨立行使職權之政務人員，因其職務屬性須超出黨派以外，自不得參加政黨活動，以及為公職候選人員助選等，另外主管業務特殊性之政務人員，如法務部部長等，其職務亦有特殊性。是以，依法獨立行使職權之政務人員及主管業務特殊性之政務人員於任職期間，除應遵守一般須隨政黨或政策成敗進退之政務人員所應遵守之行政中立事項外，應須遵守更嚴謹之行政中立規範，不得從事下列行為或活動：

(1)兼任政黨或其他政治團體之職務。

(2)介入黨政派系紛爭。

(3)兼任公職候選人競選辦事處之職務。

(4)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。

(5)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、發起遊行或領導連署活動。

(6)為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

(7)公開為公職候選人助選。

至於何謂「主管業務特殊性」之政務人員，涉及相關專業法規或實際工作認定，由考試院會同行政院定之。

七、政務人員之職免

政務人員之去職，牽涉複雜之政治考量與高度立法技術，宜採取自律、他律雙重併行，本法第 21 條至第 23 條就政務人員之去職相關事宜規定如下：

- 1.政務人員得隨時請辭。
- 2.政務人員有下列各款情事之一者，應辭職以示負責：
 - (1)因決策錯誤，或主管政務發生重大失誤，對國家或人民造成重大損害者。
 - (2)對部屬執行政策疏於監督，嚴重影響人民權益者。
 - (3)因言行重大瑕疵，影響其聲譽及政府形象者。
 - (4)因健康或其他原因難以行使職權者。
- 3.政務人員係政治性認命，其進退取決於任命權者之政治考量，任命權者得隨時將其予以免職。但憲法或法律規定有一定任期之政務人員，主要係為使其能超然獨立安心工作，

自應不得任意免職，故非有法定原因，不得任意將其免職。

- 4.政務人員離職時，應依法辦理交代，並不得隱匿或損毀應歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。所稱文字或非文字資料及其附件，主要係指各機關處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件，包括各機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等。

八、違反本法之懲處

本法草案第 27 條規定政務人員違反本法者，除依本法規定處置外，應依公務員懲戒法、刑事法律或其他法律予以處罰。

九、權益保障

為適度保障政務人員權益，本法草案第 19 條規定長官不得要求政務人員從事本法禁止之行為。長官違反規定者，政務人員得向該長官之上級長官、上級監督長官提出報告，並由上級長官、上級監督長官依法處理。未依法處理者，以失職論。

十、政務人員其他權益事項

本法草案第 24、25、26、28 條分別規定政務人員其他權益事項，包括俸給、離職儲金等，另以法律定之。另外於任職期間，得依規定借用宿舍，但於離職後一個月內應遷出歸還。

十一、民選地方首長準用本法有關事項

依地方制度法規定，民選之直轄市市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長，綜理直轄市市政、縣（市）政、鄉（鎮、市）政，權責重大，其行為影響層面至鉅，因此本法草案第 29 條規定，有關政務人員兼職之限制、利用職權圖利自己或他人行為之禁止、政治活動之限制、行政中立之遵守、請假規定等事項，於民選地方首長準用之。

伍、政務人員俸給條例草案

政務人員俸給，係依總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例規定辦理。由於前開暫行條例自民國 38 年公布施行迄今並未隨時空環境之變遷而修正，已不符實際情況需要，故行政院於全國軍公教員工待遇支給要點中規定政務人員之給與，照政務人員給與表所訂數額支給。以此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，研擬政務人員俸給條例草案，俾資依循。查 94 年 7 月 28 日函送立法院審議之政務人員法草案，共計 9 條，內容分別如下：

一、法源依據

本條例第 1 條規定，政務人員之俸給，依本條例規定；本條例未規定者，適用其他

有關法令之規定。

二、適用對象

本條例係依據政務人員法草案第 24 條規定訂定，故本條例草案第 2 條規定，本條例以政務人員法草案所定之政務人員為適用對象。

三、俸給之定義

本條例草案第 3 條對於條例所用名詞定義如下：

- 1.月俸：係參酌現行總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例規定之法定給與名稱訂定，指政務人員依本條例每月應領取之給與。
- 2.政務加給：政務加給指月俸以外，因擔任政務職務，另加之給與。因目前政務人員所支領之「公費」一項，其相對名詞為「私費」，易生混淆，似有未妥，故改以「政務加給」以示政務人員因擔任政務職務所支領之給與。

四、俸給之內涵

本條例草案第 4 條規定，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。服務未滿整月者，按實際在職日數覈實計支；其每日計發金額，以當月全月俸給總額除以該月全月之日數計算。所稱俸給總額，指本條例所定之月俸及政務加給。

五、月俸支給標準及權責機關

政治任命之人員，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。本條例草案第 5 條規定各級政務人員之月俸分別按下列標準之給：

1. 政務一級，1600 點。
2. 政務二級，1200 點。
3. 政務三級，1100 點。
4. 政務四級，按 900 點。
5. 政務五級，按 730 點。
6. 政務六級，按 670 點。

有關各款月俸點數折算俸額，由行政院會商考試院定之。

六、政務加給給與辦法之訂定

同層級政務人員之月俸點數均相同，惟因擔任職務有別，業務性質不一，職責程度自有不同。為期不同工不同酬，俾權責與支給待遇相稱，因此本條例草案第 6 條規定，政務人員之政務加給給與辦法，應依其所任職務之業務性質及職責程度，由考試院會同行政院定之。

七、各機關不得另行自定俸給項目及數額支給

本條例第 7 條規定，各機關不得另行自

定俸給項目及數額，其未經權責機關核准而自定項目及數額支給或不依規定項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。

八、準用本法人員

總統府有給職資政之待遇，目前係按副院長級人員，即政務二級之標準支給，有給職國策顧問及國家安全會議諮詢委員之待遇，則係按部長級人員，即政務三級之標準支給，惟其均非政務人員法規定之政務人員，非本條例適用對象，然而該等人員亦非屬公務人員俸給法適用之對象，如此未列入準用人員，其恐失俸給依據，爰本條例草案第 8 條規定總統府有給職資政，準用政務二級之月俸及政務加給標準支給；總統府有給職國策顧問及國家安全會議諮詢委員，準用政務三級之月俸及政務加給標準支給，另外其所支給之政務加給標準，應於政務人員政務加給給與辦法定之。

伍、結論

政務二法草案在我國係屬首創，其內容均為規範政務人員權利義務事項，加上涉及適用對象廣泛，因此考試院與行政院在法案研議及會銜過程中，除須整合兩院不同意見外，亦必須將其他機關不同機關意見加以整合，因此能夠順利完成政務二法草案並將其

送請立法院審議，實屬不易，雖然歷經兩次函送都因屆期不連續規定而未能完成立法，但考試院與行政院業已再次將政務二法草案函送立法院審議，其究竟何時才能完成三讀目前雖不可知，不過持續推動將政務人員行為規範及權利義務事項法制化，以完備我國文官體制，確屬不易。觀諸此政務二草案內容，有許多特色，但也有許多妥協，畢竟法規的制定與執行必須兼顧理想與現實，最後定案往往是各家意見妥協折衷的結果，但不論如何，未來此二草案如能完成立法，對於政務人員人事體制之建制，以及落實民意政治及責任政治，將有莫大助益。（本文作者為考試院第二組編譯）

參考書目

- 李建良（民 86）。論政務官的責任規範與法制建構——淺析「政務人員法草案」，**公務人員月刊**，14，21-30。
- 吳容明（民 92）。政務人員人事法制的建立與發展，**立法院院聞**，31(12)，18-25。
- 吳容明（民 93）。政務人員相關人事法制之研究，**考銓**，37，1-17。
- 吳泰成（民 86）。政務人員法制有關問題探討，**公務人員月刊**，14，2-9。
- 邱華君、張瓊玲（民 91）。政務職位設置之研究，**國政研究報告**，台北：財團法人國家政策研究基金會。
- 政務人員法草案（94.7.28）
- 政務人員俸給條例草案（94.7.28）
- 許南雄（民 88）。**各國人事制度**，台北市，商鼎文化出版社。
- 陳尚澄、翁振明、楊玫玫（民 81）。我國政務官人事法制之檢討研究，**人事法制創作徵文得獎作品編輯第 6 輯**。
- 銓敘部法規司（民 91）。政務人員法草案與政務職位制度規劃案主要差異研析，**公務人員月刊**，77，4-13。
- 蔡良文（民 88）。**人事行政學—論現行考銓制度**，台北市，五南圖書出版社。
- 劉昊洲（民 88）。政務人員法草案評析，**人事行政**，130，18-25。
- 劉昊洲（民 89）。政務人員法草案相關問題之探討，**公務人員月刊**，50，29-37。
- 劉昊洲（民 90）。建立政務人員法制之研究，**考銓**，28，67-87。
- 劉昊洲（民 90）。政務人員俸給條例草案評析，**人事行政**，137，14-19。
- 劉昊洲（民 93）。政務人員相關人事法制之研究，**考銓**，37，1-17。
- 龔癸藝（民 86）。政務人員法草案簡介，**公務人員月刊**，14，10-20。

政務人員法律規範之探討



王文忠

摘 要

我國目前對政務人員之法規範，並無一套完整的法律作為規範之基礎。對政務人員之範圍、任命、行為規範、權利與義務、處罰、去職等等事項，不是沒有規範，要不然僅散見於其他法律當中，並無統一完整的法律規範，致使適用上常發生困擾與爭議。而我國目前政黨政治與民主政治刻正迅速發展中，因之，對於政務人員統一的基礎法制之建立，實屬刻不容緩。他山之石，可以攻錯，外國制度亦可供我國借鏡，是以，本文就外國法制予以析介，同時以「賽局理論」作為政務人員範圍之立法政策檢討之檢視工具，將檢視結果提出，用資於立法之建議。對於政務人員之任命與其行為之規範，於政務人員任命部分，本文就任命條件、任命程序、宣誓、品德及忠誠查核與財產申報等項，分別逐一予以析論。於政務人員行為規範方面，本文就保密義務、兼職之限制、禁止之行為、濫用權力之禁止、特定政治行為之禁止、政務人員之去留及政務人員之處罰等項分別逐一檢討分析，同時亦提出立法之建議。

關鍵詞：政務人員、賽局理論、囚犯兩難、政務人員法、行為規範

Research on the Regulation of Political Appointees

By Wang Wen-Jong

Abstract

At the present time, the fundamental law of the political appointees isn't enacted entirely in our country. As the office and duty, appointment, behavior regulations, right and obligation, penalties, and demission to the political appointees are unregulated or regulated in different acts. There are disturbances and issues of regulation happened often that caused by aforementioned defect. However, the party politics and democratic politics have been developing soon in our country. Therefore, it is a clamant need for reforming the fundamental law of the political appointees integrally.

Another's good quality or suggestion may be used to remedy one's own defects so that the successful or defeated experiences of foreign systems could be our learning example. Consequently, it would be written remarks giving criticizing and presenting on foreign systems in this article. Especially, the Game Theory is considered as an instrument to overlook the policy of enacting the office and duty of the political appointees. And the results of overlooking will be a suggestion to reform the bill.

Furthermore, it will be criticized severally on the appointment and behavior regulations to the political appointees. The qualification of appointment, procedure of appointment, swearing, examining to morality and allegiance, properties declaration, and whatnot for the appointment part would be criticized and analyzed as well as the duty of confidentiality, limitation of plurality, interdiction of behavior, interdiction of abuse of power, interdiction of particularly political behavior, appointment, demission, penalties, etc for the behavior regulations side to the political appointees. At the meantime, the suggestion will also be presented.

Key words: Political appointees, Game Theory, Prisoner's dilemma, Law of the political appointees, Behavior regulations

壹、問題的說明

我國對政務人員之法規範，直至目前為止，並無一種專屬政務人員所適用之基本法律，以作為政務人員基本規範的基準法。現行法律中專為政務人員所適用之法律，則僅有「政務人員退職撫卹條例」，而該條例僅係規範政務人員之退職撫卹事宜，對於政務人員之範圍、任命、行為規範、權利與義務、處罰、去職等等事項，有的並未規範，有的是散見於其他法律之中，並無針對政務人員制定專門適用之法律。我國目前政黨政治與民主政治，業已進入另一新階段，尤以政黨政治已具雛形，且刻正迅速發展中。從而，目前此一階段對政務人員法制之建立，係屬刻不容緩之要務。政務人員法制之建立，關係著我國未來的民主政治的發展與政黨政治運作的健全。從而，該項法制之建立應以國情之需，實際需求為要，惟仍不得違背學理理論而為規範，同時亦應參酌，先進民主國家業已運作圓熟之政務人員制度，方不致有所偏失。

政務人員之範圍，是政務人員制度規範最根本，也是最核心的部分。政務人員範圍規範得當與否，攸關該項制度建立之良窳及其日後運作之成敗，從而，政務人員範圍之

決定，即具關鍵。為探討政務人員之範圍之立法政策妥當與否以及其範圍之界限，本文除了以法學相關方法予以分析檢討及外國政務人員制度述介外，並以「賽局理論」作為政務人員範圍之立法政策檢討之檢視工具，將檢視結果提出，用資於立法之建議。對於政務人員之任命與其行為之規範，本文分別逐項予以分析檢討，並對政務人員法草案提出立法之建議。於政務人員任命部分，本文就任命條件、任命程序、宣誓、品德及忠誠查核與財產申報等項，分別逐一予以析論。於政務人員行為規範方面，本文就保密義務、兼職之限制、禁止之行為、濫用權力之禁止、特定政治行為之禁止、政務人員之去留及政務人員之處罰等項，分別逐一分析檢討，同時亦提出立法之建議。

貳、政務人員範圍之界定

一、政務人員之意涵

政務人員，最簡單的說，就是：基於政治條件，由政府任命之人員，與「政務官」相當。亦即，所謂政務人員，係指經由政府政治任命，參與國家大政方針之決策，而隨政黨選舉之成敗或更迭或政策之改變而隨之進退之公務員，諸如行政院各部部長及不兼

管部會首長之政務委員是¹。

政務人員所具之地位與權力，因其發揮政務領導作用，從而能夠影響社會整體群體生活與社會秩序的運作。基本上，政務領導可表現出之應有之能力分別為：（一）了解情勢與界定問題的能力（二）尋求或選擇方案之能力，而構成這種能力包括知識能力、選擇能力、決心、果斷力與目標感（三）發動與運用政治資源之能力（四）具溝通、說服與斡旋、妥協之能力（五）掌握並推動組織活動之能力²（六）體察民意與順勢而為之能力。

政務人員是具有政治取向而經由政府任命之官員。政務人員，基本上，可將其分為廣義政務人員與狹義政務人員。狹義的政務人員，是指在國家機關中，由政府任命之高級公務員，而其特性則是隨政黨選舉成敗而更迭或政策成敗而進退，該類人員參與或擔任國家大政方針之決策或重大事項之決定，其任命具政治性，職務則為政務性，任命時，一般而言，除憲法或法律另有規定外，並無資格限制，不受常務人員人事法律之限制，

亦無任職保障，如行政院各部會首長，考試院各部會首長。而廣義的政務人員，除了狹義的政務人員外，尚包括具有任期保障、獨立行使職權，不因政黨之輪替而異動或去留之職位，其職務不盡然有政務性質，其任命有些須依據憲法或法律之規定而為任命，且須具備一定之任命資格，有些則無任用資格之限制，此類人員，例如司法院大法官、考試院考試委員、監察院監察委員、公平交易委員會委員、公務人員保障暨培訓委員會委員等是³。

政務人員之意涵，學者有將其分為「理論上的意義」，亦即是行政法上政務人員（政務官）的意義，與「形式上的意義」，亦即是行政實務運作之結果，其分別為：「理論上的政務人員其意涵，乃是參與國家政策決定之行政官，其任用無資格限制，其任職之久暫，是隨政策而進退，其懲戒責任，應有一定的限制，是類人員應限於與國務有關之人員，而地方性事務則與國家政策無關，故地方行政人員與自治人員，均無政務官（政務人員）之地位。形式上的政務人員，是從我國實務

¹ 吳庚，行政法之理論與實用，作者自版，民國 94 年 8 月增訂 9 版，頁 241。

陳德禹，人事行政基本概念，刊：行政學（一），國立空中大學，民國 92 年 7 月修訂 4 版，頁 277。

² 陳德禹，前揭書，頁 277-278。

³ 張世賢主持，我國政務人員職務設置及相關法制之研究，考試院研究發展考核委員會，民國 93 年 2 月，頁 23。

運作的角度觀察，在行憲以前，通說認為凡經中央政治會議（後改為國防最高會議）通過任用之人員，均為政務官（政務人員）。行憲以後雖依公務人員任用法（以下簡稱任用法）第 38 條之規定：『本法對政務官，不適用之（按現修正為：本法除第 26 條、第 26 條之 1 及第 28 條規定外，於政務人員不適用之）』，以及公務員懲戒法（按以下簡稱懲戒法）第 9 條第 2 項規定：『前項第 2 款至第 5 款之處分於政務官不適用之』，但其範圍如何，除法律偶有規定外，其他人員，則僅能間接認定」⁴。又有學者認為我國法律，雖亦承認政務人員與常務人員之分類，惟其規定甚欠完整，且有若干誤會之處，如強將所有官吏，分為政務官與事務官二種，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，必有若干窒碍難通之處，我國對政務官與事務官之分類，尤有酌加修正與補充之必要⁵。另有學者認為政務人員與常務人員之區別標準在於：（一）參與國家政策之決定者為政務人員（二）隨政黨或政策之改變而須同進退者為政務人員，非屬上揭情形者，則為常務人員。政務人員原則

上僅存於中央機關、行政機關及無任期之職務。司法機關、地方機關及有固定任期者，以及地方機關一級單位主管或地方機關所屬一級機關首長，原則上皆非政務人員⁶。

由上揭學者之見解觀之，我國實務上對於政務人員與常務人員之區分尚存有誤會之處，如果強將公務員僅區分為政務人員與常務人員，則容易產生實務運作與學理理論扞格不入的現象，對於學說的發展與實務的運作均產生不利的影響，是以，有關政務人員意涵之界定，所涉及的是整個政務人員制度之建立，其重要性不言可喻。換句話說，政務人員之意涵，關涉政務人員制度之建立，而政務人員意涵究要採取廣義見解抑或採取狹義見解，則有待立法政策之取決。

二、政務人員之範圍

政務人員，基本上是政治性政府職位，其任命係為政治性任命。亦即是，以政治性之需要為其主要考量因素，也是政黨政治副產品之一，蘊涵者政治酬庸之意義在內。

各種政治性政府職位，基本上，可將其分為下列之類型⁷：（一）直接來自民意授與之職位：最具代表性者，是總統制之總統（二）

⁴ 涂懷瑩，行政法原理，五南圖書出版有限公司，民國 81 年 7 月增修 5 版，頁 278-280。

⁵ 林紀東，行政法，三民書局股份有限公司，民國 79 年 12 月修訂 6 版，頁 235，237。

⁶ 林明鏘，公務員法，刊：翁岳生編 行政法（上冊），翰蘆圖書出版有限公司，1998 年 3 月 29 日初版，頁 352。

⁷ 陳德禹，前揭書，頁 278-279。

來自議會信任之職位：例如內閣制之內閣閣員，於任職前須經國會之同意是（三）行政與立法部門合意而決定之職位：如美國行政部門的部長，均由總統提名經國會參議院同意而任命是（四）來自上級政務官員單方意思決定的職位：例如英國式內閣制之政務次長是（五）其職務的政治性質已頗有限，但任命本身仍有政治意義的職位：如歐陸國家之政務次長是。

上揭政治性政府職位，除了類型（一）直接來自民意授與之職位－總統或民選首長外，其餘類型（二）至（五）均可為政務人員之職位。亦即是：政務人員的範圍界限。

有關我國政務人員的範圍，究竟應如何釐定或界定，除了現行行政實務運作之檢討外，外國制度之運作亦不失其可參採之處，是以，本文擬就外國制度述介與我國行政實務之運作等面向分別予以析論。

（一）外國政務人員範圍之述介

他山之石，可以攻錯。我國目前對於政務人員之法規範，甚為簡單，目前法制除了服務法、公職人員財產申報法、宣誓條例、懲戒法與任用法等法律有對政務人員有所規範外，對政務人員之範圍規定最詳者則是 93

年 1 月 7 日制定公布的「政務人員退職撫卹條例」，惟該條例所界定的範圍與行政法上或行政學上的政務人員範圍並不相同，是與學理上所指稱的政務人員的範圍，並不相合，存有差距，也與目前先進諸國的制度尚有一段差距。我國目前對政務人員的制度化、法制化，還有一段距離要走。我國對政務人員，普遍上存有「政務人員事務官化」的邏輯思維，欲破除此項邏輯思維，並導正正確的政務人員之命題，對於外國政務人員範圍之知悉，則屬刻不容緩。有關外國政務人員範圍之述介，擬以英國、美國、德國、法國、日本等 5 個國家作為外國政務人員範圍述介之對象，茲將其分別述介如下⁸：

1. 英國政務人員之範圍

英國當今所稱之政務人員，是指為具有黨政取向的決策者。依內閣制慣例，其政務人員，係由具有國會議員身分之首相與較資深之執政黨籍國會議員出任，其範圍以中央機關為限，如首相、副首相、內閣閣員及各部會首長、不管部大臣、各部會的政務次長、各部會在國會的黨鞭⁹。

2. 美國政務人員之範圍

美國政務人員，是指經由總統任命（或

⁸ 許南雄，各國人事制度，商鼎文化出版社，2002 年 3 月第 5 版，頁 401-412。

⁹ 張世賢主持，前揭研究，頁 24。

提名經同意後任命)之內閣閣員、政務官員或行政首長,上揭人員之範圍是為狹義的政務人員。至於廣義的政治職官員,各部會包括:(1)部長(2)副部長(3)次長(4)助次長(5)局司處長。

美國政治任命人員是總統或部長基於政治因素考慮而任命之官員,其範圍包括政務人員在內,聯邦政府的政治任命人員為:
(1)總統提名經參議院同意後任命之內閣各部與獨立機構政務職位、大使等,此為核心政務人員範圍(2)總統提名經同意或逕予任命之聯邦法官與檢察官(3)其餘兼職性或無需經參議院同意之政治任命職位(4)高級行政人員體制(SES)中約百分之十由總統或部長任命人員。

3.德國政務人員之範圍

德國為內閣制國家,政務人員多由國會議員出任,或屬高級政治任命人員。政務人員則列於其政治職之中,惟政治職官員,亦非全屬政務人員,政治職中之政務人員為:
(1)內閣總理(2)內閣部長(3)副部長或政務次長(4)高級政治任命官員:與部長或政務次長相當層級,多數政治任命人員由內閣總理或各部部長任免。

4.法國政務人員之範圍

在法國文官體制中,政務人員係屬超類的一部分。法國政務人員包括以下政治與行政首長及主要政治任命官員:(1)總理(2)國務部長(3)部長(4)權理部長(5)總理或部長以政治任命之官員:如高級政治參與官、政務參與官、政治助理等(6)特命全權大使、特命全權公使(7)相當或比照政務官之職位:如大學總長、警察廳長官、行政監察長官、最高法院與行政法院院長等。

5.日本政務人員之範圍

日本國家公務員法第2條第1項規定,日本國家公務員職務,分為一般職與特別職。其中特別職所列屬於政務人員,依日本國家公務員法第2條第3項所列特別職之職位,其中為政務人員者¹⁰:(1)內閣總理大臣(2)國務大臣(3)人事官及檢查官(會計檢查院)(4)內閣法制局長官(5)內閣官房副長官(6)內閣總理大臣補佐官(7)政務次官(8)內閣總理大臣秘書官(3人以內)及其他秘書官(國務大臣等首長秘書官各1人)(9)國家公安委員會委員、公正取引委員會委員長及委員、中央選舉管理委

¹⁰ 藤原恆夫,國家公務員法,刊:栗田久喜、柳克樹 編,國家公務員法、地方公務員法,青林書院,平成9(1997)年3月,頁30。

員會委員及預備委員(10)宮內廳長官、侍從長、皇太后宮大夫、東宮大夫、式部官長及侍從次長(11)特命全權大使、特命全權公使、特派大使、政府代表、全權委員等。上揭特別職中之政務人員，可歸納為下列三種型態：(1)內閣制民選國會議員兼任政務官職務：如內閣總理大臣、國務大臣(2)政治任命：如人事官、會計檢查院檢查官(3)皇宮官員：如宮內廳長官、侍從長等。

各國憲政體制不同，縱使相同，如內閣制，亦因各國國情與民族性不同，所發展出來的制度，亦不盡相同，例如英國與日本同為帝制內閣制，惟兩國所發展出來的制度亦不盡然相同。因為各國制度發展的歷史背景不同，從而造成各國對政務人員規範之範圍亦有所不同，產生個別性的差異。我國目前正在為政務人員創立制度，建立規範，外國現有制度及法制之規範，對我國而言，即具有參考的價值。

上揭英、美、德、法、日等國家，其憲政體制採內閣制者，有英、德、日等三國，惟該等國家其對政務人員之範圍之界定，亦有差異，而採總統制的美國及採雙首長制的法國，其政務人員之範圍，亦有不同。而內閣制、總統制與雙首長制對政務人員範圍之規範，也不盡然相同。不過，對政務職位之

所在，上揭英、美、德、法、日等國家，則均以中央機關為限並不及於地方機關，而我國目前行政實務運作則及於地方機關。此乃上揭外國制度所指稱之政務人員範圍與我國目前行政實務運作所指稱之政務人員範圍最大不同之處。

(二)我國行政實務對政務人員範圍之指稱與檢討

1.我國人事法制對政務人員範圍之指稱

在我國法制中，對政務人員範圍之指稱，於法律條文中明定者，首見於民國 61 年 2 月 5 日制定公布的「政務官退職酬勞金給與條例」第 2 條之規定，依據該條規定政務官係指下列人員：「(1)特任、特派之人員(2)各部政務次長(3)特命全權大使及特命全權公使(4)蒙藏委員會副委員長、委員及僑務委員會副委員長(5)省政府主席、委員及直轄市市長」，該條例嗣後於民國 74 年 12 月 11 日修正，於第 2 條增列：「(1)總統府副秘書長、行政院人事行政局局長(2)其他依機關組織法律規定比照簡任第 14 職等，或比照簡任 1 級之副首長」，該條例又於民國 88 年 6 月 30 日再次修正，將法律名稱修正為：「政務人員退職酬勞金給與條例」，政務人員之範圍規定在該條例第 2 條，該條所稱之政務人員為：「(1)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（2）依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員（3）特任、特派之人員（4）各部政務次長（5）特命全權大使及特命全權公使（6）其他依法律規定之中央或省（市）政府比照簡任第 13 職等以上職務之人員（7）除上揭人員外，包括副總統、台灣省省長及直轄市市長」。惟為改革政務人員退撫制度，而於民國 93 年 1 月 7 日另行制定公布「政務人員退職撫卹條例」，並溯及自民國 93 年 1 月 1 日施行，依據該條例第 2 條規定，政務人員係指下列人員：

「（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 12 職等以上之人員」。

有關政務職務，在民國 93 年 6 月 23 日公布實行之「中央行政機關組織基準法」（以下簡稱組織基準法）第 18 條至第 20 條定有明文。依據上揭條文之規定，一級、二級機關首長列政務職務，三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應列常務職務。一級機關置副首長一人，列政務職務，二級機關得置副首長一人至三

人，其中一人應列常務職務，其餘列政務職務。一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務，二級機關以下機關得視需要置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務，一級機關得視需要置副幕僚長一人或二人，稱副秘書長，置二人者，其中一人得列政務職務。

由上揭現行法律之規定予以歸納可知，現行行政實務所指的政務人員為：

- (1) 依據憲法規定，由總統直接任命，勿庸經立法機關同意者：增修憲法條文第 3 條第 1 項規定，行政院院長由總統任命之。
- (2) 依據憲法規定，由總統提名經立法機關同意者：依據增修憲法條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項之規定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員、憲法第 104 條監察院審計長等，均由總統提名，經立法院同意任命之。
- (3) 依憲法規定由行政院院長提請總統任命者：憲法第 56 條規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員與增修憲法條文第 9 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定，省政府主席、省政府委員及省諮議會議員，由行政院院長提請總統任

命。

- (4)依據法律規定由一級機關首長提名經立法機關同意者：依據組織基準法第 21 條第 1 項規定，相當二級機關之獨立機關之首長、副首長及其合議制成員，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之。
- (5)依法律規定由一級機關首長提請總統任命者：如行政院公平交易委員會組織條例第 11 條規定，主任委員、副主任委員、委員，由行政院院長提請總統任命，公務人員保障暨培訓委員會組織法第 7 條規定，該會專任委員，由考試院院長提請總統任命，地方制度法第 9 條、第 11 條規定，省政府主席、委員、省諮議會議員由行政院院長提請總統任命。
- (6)其他依法律規定特任、特派之人員，例如公務人員保障暨培訓委員會組織法第 6 條規定之主任委員是。
- (7)依法律規定，由行政機關首長任命者：依地方制度法第 55 條規定，直轄市副市長由市長任命，報行政院備查，其所屬一級機關首長其職務比照簡任第 13 職等者，由市長任免，第 56 條縣（市）副縣（市）長，由縣（市）長任命，報請內政部備查。

由上揭法律規定可知，政務人員之任命，基本上是以政治性之需要為其主要考量因素，而其任命之情況分別為：有些必須隨政黨進退、有些是隨政策變更而決定去留，有一些是以特別程序任命，且具有一定任期，惟其並非以政治性需要為主要考量，亦非隨政黨進退或隨政策變更而決定去留，另有些則是辦理地方事務而未涉及國務事務之人員，亦予納入。

有關政務人員範圍之決定，係屬立法政策的問題。而法律之規範則是一種想法或政策的落實，同時也是用來解決社會問題的一種方法，而政務人員範圍之決定，也是如此。考試院對政務人員範圍之界定，依據該院所擬定之「政務人員法草案」（民國 94 年 7 月 28 日送立法院版本）第 2 條、第 3 條之規定，所謂政務人員，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。而所謂「政治性任命」，依據該草案第 2 條立法理由謂：「係指人員之任命係以政治性之需要為主要考量因素」。有關政務人員之職務級別，依據政務人員法草案第 3 條規定，政務人員之職務級別分為下列 6 級：「（1）政務一級：指行政、司法、考試、監察四院院長、總統府秘書長及國家安全會議秘書長（2）

政務二級：指行政、司法、考試、監察四院副院長（3）政務三級：指各部部長及其相當職務者（4）政務四級：各部政務次長及其相當職務、直轄市副市長（5）政務五級：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、直轄市政府所屬一級機關首長、縣（市）政府副縣（市）長、總統府及行政院之政務顧問（6）政務人員六級：縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長」。

上揭考試院所擬定的政務人員之範圍，其與廣義的政務人員相當，且又將辦理地方自治事項之地方行政機關部分職務予以納入，與上揭學者所提政務人員之見解相左，亦與學理互為扞格，有待斟酌檢討。

2. 檢討

基本上一項立法政策的決定，其良窳將重大影響日後制度的運作，亦決定一項制度成功與否的基磐，以及日後學理的發展。為檢視上揭政務人員法草案對政務人員範圍所為之立法政策之決定，本文擬利用賽局理論（又稱博奕理論，game theory）作為檢視

的工具，賽局理論雖然是經濟學的產物，惟其運用於法學之中，亦不乏其例¹¹。

賽局理論是 1928 年由匈牙利裔美國籍數學家 Von Neumann 所奠基。賽局理論是關於決策制定者清楚他們的行為會影響其他人的行為¹²，亦即，賽局理論所探討的是互動行為：我的計算必須考慮你的計算，而你的計算也必須考慮我計算。當所有人的計算都考慮到其他人的計算，結果是什麼？互動式的計算無所不在¹³。賽局理論是一種策略思考，提供了一套系統設定的數理分析方法，尋求在利害衝突下的最適因應策略，透過策略推估，尋求自己的最大勝算或利益，從而在競爭中求生存¹⁴。也就是說，賽局理論提供一套相當完整的分析架構及工具，其目的主要是幫助我們理解多數人互動下決策行為及現象¹⁵。賽局理論，其內涵最有名之一的是：囚犯兩難（或譯為囚犯困境 prisoner's dilemma）。所謂「囚犯兩難」，是指遊戲雙方可能合作，也可能不合作，例如甲、乙二人共同犯罪，採隔離偵訊，如果甲、乙二人均採不招供，則甲、乙二人將會被各

¹¹ Eric A. Posner 著，沈明譯，法律與社會規範，元照出版有限公司，2005 年 4 月初版，頁 13-44，200-210。

¹² Eric Rasmusen 著，楊家彥、張健一、吳麗貞合譯，賽局理論與訊息經濟，五南圖書出版股份有限公司，2004 年 8 月初版 2 刷，頁 3。

¹³ 林繼文，博奕理論課程大綱，網址：sinica.edu.tw/~ljw/game.html，造訪時間：2005/10/19，頁 1。

¹⁴ 黃穎捷，企業組織營運發展謀略哲學－賽局理論（Game Theory）的探討與應用，網址：eco-farm.org.tw/talk/Detail.asp?TitleID=1090324892，造訪時間：2005/10/19，頁 1。

¹⁵ Eric Rasmusen 著，楊家彥、張健一、吳麗貞合譯，前揭書，吳忠民導讀，頁 i。

處有其徒刑 2 年之監禁；如果甲招供，乙不招供，則甲會處予 1 年有期徒刑、乙處予 4 年有期徒刑，反之，則甲處予 4 年有期徒刑、乙處予 1 年有期徒刑；如果甲、乙二人均招供，則甲、乙二人均處予 5 年有期徒刑，甲、乙二人招供所被處罰均較不招供處罰為重，因之，甲、乙二人基於其個人的私利，甲、乙二人會各自選擇有利於其自己的策略——不招供——的不合作模式，而形成不合作賽局，如表 1。

表 1

		乙	
		不招供	招供
甲	不招供	2, 2	4, 1
	招供	1, 4	5, 5

又如丙、丁二人為了各自的利益而合作，基於囚犯兩難（囚犯困境），丙心想：「如果丁打算跟我合作，而我如果跟他合作的話，合作的收益為 3，反之，如果我背叛的話，自己可得的收益為 5。如果丁打算背叛，而我合作的話，自己的收益為 1，反之，如果我背叛，自己的收益為 2。因之，無論丁是否合作，

我選擇背叛，自己所獲得的收益是最好的，是以，我選擇背叛」。同樣的，丁的想法與邏輯如果與丙相同，那麼，丙、丁雙方參與人都會選擇背叛。如果丙、丁雙方都不選擇背叛的話，丙、丁二人的境遇都會好些，但不是最好的結果¹⁶。丙、丁二人各懷鬼胎，各自為自己利益盤算，丙、丁雙方選擇不合作，即為不合作賽局，如表 2。同樣的，如果丙、丁二人合作的話，其個人利益之收益分別為 9，如果不合作的話，其各自之收益最高為 4，是以，丙、丁二人採合作賽局之收益將高於不合作賽局，此時丙、丁二人基於各自的利益及收益盤算，即可能選擇合作，而不選擇背叛，而成為合作賽局，如表 3。合作賽局是參賽者可作出具約束性承諾的賽局，反之，如果他們不能作出具約束性承諾，則為不合作賽局¹⁷，當事人究竟選擇合作賽局，抑或不合作賽，則由當事人基於其個人利益最大化為之。

表 2

		丁	
		合作	背叛
丙	合作	3, 3	1, 5
	背叛	5, 1	2, 2

¹⁶ Eric A. Posner 著，沈明 譯，前揭書，頁 16。

¹⁷ Eric Rasmusen 著，楊家彥、張健一、吳麗貞合譯，前揭書，頁 17。

表 3

		丁	
		合作	背叛
丙	合作	9, 9	1, 4
	背叛	4, 1	3, 3

立法政策的選擇，亦如同賽局理論一樣，如何尋求雙贏的策略至為重要。茲藉用賽局理論的內涵，將其類推至政務人員範圍之決定的立法政策選擇上，如表 4。

表 4：

		學理	
		相符	不符
實 務	相符	5, 5	3, 0
	不符	0, 3	0, 0

基本上，如果實務與學理相符，則實務與學理二者之間所獲得之收益是最大，同時可促使實務與學理二者之間，互為增長，有利於實務與理論相互間的結合，建構一個合理的制度，讓實務與學理與時俱進，二者互蒙其利。倘實務與學理無法相互契合，實務運作起來扞格不順，學理亦無法引導實務運作，所建立起來的制度，無法與學理交融，二者互蒙其害，制度的建構亦不合理，實務與學理各分道揚鑣，而斷傷學理與實務。亦

即，學理與實務於賽局時，如採相符之合作賽局，則學理與實務各自之收益為 5，如學理與實務採不合作賽局，則各自之最高收益僅為 3，是以，學理與實務應採合作賽局，對於二者均屬最佳選擇，亦是最好之境遇與結果。

學理上的政務人員範圍與現行實務運作的政務人員範圍，其內涵基本上尚存有部分的差異。倘如果採取實務上運作指稱的政務人員範圍，顯然與學理上對政務人員範圍之指稱相左，就此而言，現行實務運作與學理二者之間，產生如同賽局理論的「囚犯兩難」之困境。

政務人員之範圍，如採現行行政實務的見解與政務人員法草案所擬定之範圍，那麼司法院院長、副院長、考試院院長、副院長、監察院院長、副院長、大法官、考試委員、監察委員、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、最高法院檢察署檢察總長，渠等人員，因具有特殊身分與一定之任期及一定的任用資格，與政務人員概念，不完全相同，雖均為特任，但其職務之性質或為司法行政或為司法權或廣義司法權之行使，或為考試權之行使，或為準司法權之行使，均與通說之政務無關，且其任命非以政治性需要為主要考量，渠等人員具有一定的任期，尤非隨政黨進退，或隨政策

變更而定去留之政務人員可比擬，自治團體之行政首長或其所屬一級機關首長之職務，更與國務無關¹⁸。從而，行政實務與政務人員法草案欲將上揭人員納入政務人員之範疇，則與行政法學或行政學上之政務人員理論扞格不入，因之，政務人員法草案第3條之規定，則有加以檢討之必要。

政務人員之範圍，其立法政策，如依賽局理論而言，實務與學理相符，則雙方收益為5，如實務與學理各有一方為不符之選擇，則實務或學理之各自收益為3，如學理與實務均採不符之選擇，亦即不合作賽局，則二者實際收益為0，詳如表4所列。一項立法政策之決定，並非僅以單一賽局即為決定，而是要重複賽局，方為定奪。而重複賽局結果，仍須以二者互動各自獲得最好收益及最佳境遇與最好效果。

政務人員範圍之立法決策，如實務與學理採取一致的觀點，亦即採實務與學理二者相符之賽局，則行政權的政治操作或政治運作，則通暢無阻，也不會產生實務與學理扞格不入之囚犯兩難之困境。如果政務人員範圍之立法政策，採以實務需求為導向，亦即採實務相符而學理不符之賽局，則有利於行

政權之政治運作或政治操作，但卻不符學理之要求，如果政務人員範圍之立法政策，採以學理為導向，亦即採學理相符而實務不符之賽局，則有利於學理之要求，卻不符實務運作所需，如果政務人員範圍之立法決策，採與學理不符，亦與實務運作相左之立法政策，亦即採學理不符與實務不符之賽局，如此不但與實務需求不符且與學理相違。

政務人員制度創立之宗旨，係在於方便行政權對於國務的運作以及政治操作，以便落實執政黨對人民所為之承諾及因應瞬息萬變的政治生態與國際形勢。從而，政務人員之範圍不宜不當的擴大。目前行政實務及政務人員法草案所採取的立法政策是偏向實務運作方便的立法政策，從而造成實務與學理之間扞格，亦與先進國家之政務人員概念不合。基本上，目前實務運作的政務人員退職撫卹條例，尚承襲原政務官退職酬勞金給與條例之政務官事務官化的立法缺陷與立法思維。政務官退職酬勞金給與條例其後雖經多次修正，惟其立法政策與思維亦不離此範疇，甚至亦將副總統及省長、直轄市市長亦納入，與時代潮流相左，屢屢遭受學者的批評。而政務人員法草案對政務人員範圍之立

¹⁸ 涂懷瑩，前揭書，頁280。

法，其立法模式尚遺有政務官退職酬勞金給與條例、政務人員退職酬勞金給與條例、政務人員退職撫卹條例之遺毒，雖其立法理由謂已跳脫舊的邏輯思維，而實際上該草案所規範之內容似乎並未完全跳脫舊有的邏輯思維，諸如將與政務無關之大法官、考試委員、監察委員等等人員以及辦理地方自治事務之人員分別予以納入政務人員之範圍，即是最明顯之例證。

目前政務人員法草案第 3 條對政務人員之範圍所採取的立法政策，是以利於行政權之政治操作，卻不符學理上政務人員的理論，是為「不合作賽局」，對實務與學理而言並非是最好收益的賽局，亦非最佳境遇的賽局。基於賽局理論在尋求雙贏的策略，從而政務人員法草案第 3 條之規定，似應再予深思詳酌，否則，屆時立法通過，對整個文官制度運作即刻產生影響，甚至整個國家都會產生影響，其影響層面不可謂不大。

基於賽局理論係在於追求雙贏策略，在不改變政務人員法必須立法的原則下，讓學理理論與行政權政治操作達成一定之均衡，吾人認為，政務人員法草案第 3 條對政務人員範圍之規定，其立法政策應採「合作賽局」，讓學理與實務二者採相符之賽局相互配合，以促使學理的進步與政務人員制度的整

全。基於上揭理由，政務人員法草案第 3 條，應將不涉及國務之人員及獨立行使職權，而具有一定任期，非隨政黨進退或隨政策變更而定去留之人員予以刪除，另對於地方自治團體的行政機關副首長及所屬一級機關首長或一級單位主管，因渠等人員係辦理地方自治事項，並非國務，且與政務人員所指的中央機關不符，爰建請一併予以刪除。

（三）機要人員是否應予納入政務人員

有關機要人員之任用，依據任用法第 11 條規定，各機關辦理機要職務之人員，得不受任用法第 9 條任用資格之限制，機要人員，機關長官得隨時免職，機關長官離職時應同時離職。所謂「機要」，係指受到親信而得參與機密而言。亦即，機要人員是機關長官的親信，而得於參與機關長官機密事宜之人員。機要人員之工作，基本上是對機關長官行程之安排、印信的掌理及其他私人事務之辦理……等等事項。該類人員並非政治性任命，其所辦事務並非國政事項，而是機關長官的親信，是機關長官私人秘書。而且該等職務之所在，並不限於中央各機關，即使是最基層的鄉鎮（市）公所，亦有機要人員之設置。從而該等人員，不宜納入政務人員之中。又政務人員係參與國家大政方針之決策，而機要人員主要是處理機關長官之私務

或行程之安排與印信的掌理等種種事宜，是機關長官私人秘書，是以，機要人員應不予納入政務人員之中。

參、政務人員之任命與其行為規範

一、政務人員之任命

（一）任命條件

公務人員之任用，一般而言，有積極條件與消極條件。積極條件為：「1、須具中華民國國籍：此可由公務人員考試法（以下簡稱考試法）第1條、第7條規定及任用法第28條第1項第1款、第2款規定得知。2、須年滿一定年齡：考試法第7條規定，中華民國國民年滿18歲，得應考試法之考試，從而有學者認為考試法第7條第1項前段規定視為擔任公務員之基本行為能力條件¹⁹。3、須具備任用之法定資格：公務人員之任用，依任用法第9條第1項規定，須依法考試及格、依法銓敘合格、依法升等合格」。消極條件：依據任用法第28條第1項規定，有下列情事之一者，不得任用為公務人員：「（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。但其他法律另有規定者，不在此限（3）動員戡亂時期終止後，曾犯內亂

罪、外犯罪，經判決確定或通緝有案尚未結案者（4）曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案者（5）犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者，但受緩刑宣告者，不在此限（6）依法停止任用者（7）褫奪公權，尚未復權者（8）受禁治產宣告，尚未撤銷者（9）經合格醫師證明有精神疾病者」。

有關公務人員之任用，其任用之積極條件與消極條件詳述如上。而政務人員之任命，依據任用法第38條規定，其任命之消極條件，仍適用任用法第28條之規定。亦即，政務人員之任命，被任命人有任用法第28條第1項所定各款情事之一者，即不得任命。政務人員之職務所涉及的是國家之政務，因之，政務人員任命之積極條件，應與常務人員相當，甚至其標準應比常務人員為高，始為妥適。是以，政務人員任命之積極條件之最低要求為：「（1）須具中華民國國籍（2）須具行為能力」。

對於政務人員任命之條件，政務人員法草案第5條即明文予以規範，該條所規範的是，政務人員任用的消極條件，其內容為：「有下列情事之一者，不得任命為政務人員：（1）

¹⁹ 吳庚，前揭書，頁247。

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。但其他法律另有規定者，不在此限（3）動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外犯罪，經判決確定或通緝有案尚未結案者（4）曾犯貪污罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者（5）犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，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裁判確定，尚未執行或執行未畢者（7）受破產之宣告，尚未復權者（8）依法停止任用者（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疾病者」。

上揭政務人員法草案第 5 條第 1 項之規定，其內容除了第 6 款及第 7 款外，其餘與任用法第 28 條所規定的相同。政務人員位居決策要職，其任命的條件之標準應比事務官為高，為期政治清明，避免執政黨任用非人與循私，有關政務人員任命之消極條件，其標準應再提高，尤其對於犯罪者而受有罪判決或受保安處分或感訓處分之裁判者，對任命渠等人員為政務人員，其任命門檻標準似應再提高，以防杜黑金進入行政體系，破壞國家政務及文官體制，爰建請將草案第 5 條第 1 項第 4 款至第 6 款之內容修正為：「……

四、犯貪污罪於第一審為有罪之判決或曾犯貪污罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者，五、犯前二款以外之罪，第一審為有罪之判決或經判刑確定者。但受緩刑宣告者，不在此限，六、受保安處分或感訓處分之裁判確定者。……」。

（二）任命程序

憲法第 41 條規定，總統依法任免文武官員，政務人員是為公務員，亦即是官員，從而政務人員之任命，應由總統任命之。

憲法第 56 條規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。憲法增修條文第 3 條第 1 項前段規定，行政院院長由總統任命之。至於任命須具有一定資格，且有一定之任期，不隨政黨執政之更迭而隨之進退或隨政策變更而定去留之人員及地方自治團體行政機關副首長及其所屬一級機關或一級單位主管，該等人員，因本文將其排除在政務人員範圍之外，從而該等人員之任命程序，則不在政務人員任命程序中討論，併此敘明。

組織基準法所規定之職位列為政務職務者，其任命程序，於法律或憲法無特別規定者，當然由總統任命或由主管院院長或其他權責機關首長提請總統任命。政務人員法草案第 6 條，即係規範政務人員之任命程序，

依該條規定，政務人員之任命，除憲法或法律另有規定外，由總統任命，或由主管院院長或其他權責機關首長提請總統任命之。上揭草案條文，基本上可資贊同。

（三）宣誓

政務人員基本上是政策決定者或參與者，也是公共政策的推動者，其職務是為政治性任命，其對國家負有忠誠以及盡忠職守之義務。是以，該等人員於就職時，似宜予以宣誓，以昭鄭重，同時亦予當事人慎重其事，以擔負其未來的重責大任。依宣誓條例第 6 條第 2 款規定，政務人員之誓詞為：「余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家，不妄費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，不授受賄賂，如違誓言，願受最嚴厲之處罰，謹誓」。上揭誓詞，基本上是政務人員擔負政治責任之依據與約定。政務人員於接受職務被任命時，於宣誓後，即負有忠誠與忠實之義務。也就是說，政務人員於宣誓就職後，即應接受誓詞之約束，從而即有守約之義務。政務人員應於就職時宣誓，此乃宣誓條例第 3 條所明定，因之，政務人員即有宣誓之義務。

宣誓對政務人員而言，其法律性質是為

任命的生效要件。對當事人之任命雖然已發布任命令，惟當事人若不依法宣誓，就如同未就職一樣。

宣誓在形式上具有宣達當事人就任之意義，而實質上，亦具有讓當事人決定是否要承擔起其未來的重責大任。從而宣誓條例第 8 條、第 9 條規定，不依規定宣誓者，視同未就職，其先行任事未於三個月內補行宣誓者，視同辭職，違背誓言，應依法從重處罰。政務人員法草案第 7 條即規定，政務人員就職，應依宣誓條例之規定宣誓，並遵守其誓詞，此項規定基本上可資贊同。政務人員遵守誓詞即是守約，政務人員依法行政即是守法，守法與守約是政務人員於倫理上應遵守之義務，從而政務人員於違反其誓詞者，即有構成倫理性的違反，而有去職之理由。政務人員應遵守誓言，恪遵國家法令，盡忠職守，此乃政務人員忠誠與忠實之義務。政務人員因其職位屬於高階層職位，具決策權力，從而其服從命令之義務，亦隨之相對減少，因之，忠實義務則愈益見重，在積極方面，須以合乎國家最高利益之判斷，以資執行職務，而消極方面，則應避免不利於國家之行為²⁰，倘政務人員於執行職務不為履踐

²⁰ 涂懷瑩，前揭書，頁 309。

忠實義務者，得要求其去職。

（四）品德及忠誠查核與財產申報

公務人員之任用，被任用人之品德及對國家的忠誠，依據任用法第 4 條第 2 項、第 3 項之規定，應於任用前辦理查核，必要時，得洽請有關機關協助辦理。其涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核。各機關辦理上揭查核時，應將查核結果通知當事人，於當事人有不利的情形時，應許其陳述意見及申辯。對於常務人員之任用，於任用前尚須辦理品德、忠誠及特殊查核，而政務人員位居要津，所履踐的均為國家大政與國務運作，渠等人員都直接參與或間接協力前開事務之運作，從而更須對其品德、忠誠詳予查核，以維護國家安全與人民權利的保障，對於查核結果，基於人民資訊權之保障，查核機關應將查核結果通知當事人，於當事人不利的時候，應許其陳述意見及申辯，以踐行正當法律程序，如果查核錯誤或查核所引之資料記載錯誤，應許當事人向查核機關請求更正。

政務人員法草案第 9 條規定，政務人員應公正無私、廉潔自持、保持良好品德及對國家忠誠，並致力於維護國家與人民權益。政務人員於提名或任命前，應辦理品德及忠誠之查核。必要時，得洽請有關機關協助辦

理。其涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核。有關特殊查核之權責機關、規範內涵及辦理方式，由行政院會同考試院另定辦法行之。上揭草案條文第 1 項，基本上僅是道德勸說條款，並無實質意義存在，就此而言，該項似可予以刪除。第 2 項的品德及忠誠查核，基本上乃仿自任用法第 4 條第 2 項之規定。惟其內容卻比任用法第 4 條第 2 項規定之內容保守，對於當事人之救濟程序未予規定。另外，對於查核結果應通知當事人，亦漏未規定，此對於人民資訊權之保障，亦顯不周。查核結果對當事人有不利情形時，應許其陳述意見及申辯，此正當法律程序之踐行，亦未見之規範，如果查核錯誤或查核所引用之資料對當事人所為之錯誤記載，應許當事人向查核機關請求更正，同樣亦付之闕如。為保障當事人資訊權與資料記載正確請求權及正當法律程序之踐行，上揭草案未規定之事項，建請應增列於草案第 9 條條文之中。

政務人員係屬政治任命，是以政治性之需要為其主要考量。雖然於提名或任命前，辦理品德及忠誠查核。惟於任命就職後，因職務之關係，政務人員有可能利用職務之便，謀取私人之有形或無形之利益，以增加個人財產。為使政務人員財產透明化與接受

社會公眾的監督，從而政務人員實應依公職人員財產申報法之規定申報財產。政務人員法草案第 8 條對政務人員財產之申報之規定，實值贊同。惟政務人員之申報財產，基本上是在任命就職後為之，是以，政務人員法草案第 8 條之法條序位，應在第 9 條之後，從而第 8 條與第 9 條其條文次序應為互調，以符立法邏輯。

二、政務人員之行為規範

政務人員是為公務員，是文官體制之一環，因之，渠等亦應受公務員服務法（以下簡稱服務法）相關規定之規範，諸如遵守誓言、保守秘密、誠實清廉、不得假借權力圖利本身或他人、不得利用職務上機會加損於人……等等。政務人員之行為規範，其可直接適用服務法之規範，固無問題。惟服務法部分條文無法或不完全可以適用於政務人員，亦為事實。從而政務人員之行為規範，似宜在政務人員法中予以明定，俾資適用。對於政務人員之行為規範之法律適用順序，基本上是以政務人員法為優先，於政務人員法無規定者，始適用其他有關法令之規定，此時服務法對政務人員之法規範之適用而言，服務法是居於補充法的地位。

政務人員之行為規範，其法理基礎係在於行政中立原則之踐行、忠誠與忠實義務之踐履、國家利益原則、利益迴避原則、公正原則、公平原則、比例原則、禁反言原則、禁止權力濫用原則、禁止恣意原則、誠實信用原則、不當聯結禁止原則、平等原則、公益原則、信賴保護原則與個案正義原則等等原則。

比例原則係為憲法上之基本原則，對政務人員之行為規範當然適用，該原則又稱為禁止過度原則，目的的達成與手段的使用之間須合乎一定比例，行政程序法第 7 條有明文之規定。誠實信用原則與信賴保護原則則規定在行政程序法第 8 條，依該條規定，行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，是以基於法安定性與法秩序的信賴及人民既得權的保護，該等原則亦應適用於政務人員行為之規範。行政機關為行政行為時受兩大因素的支配，一為法律，一為公益，於為行政行為時必須遵守法律之規定，但於例外有裁量情形時或可不受法律之拘束，惟不能免於公益之考量²¹。是以依法行政，是實現公益的主要手段，如果背離公益，所為之行為即失其正當性，從

²¹ 吳庚，前揭書，頁 67。

而公益原則即適用於政務人員行為之規範。平等原則是為憲法上之基本原則，國家機關不論是司法、立法、行政諸權，都應予遵守，不得違背，從而該原則，當然適用於政務人員行為之規範。

又不當聯結禁止原則，係指於為行政行為時，手段與目的之間，必須具有實質的內在關聯性或合理正當的聯結關係，否則即屬不當聯結，是以，有關不當聯結禁止原則，亦應適用於政務人員行為之規範。行政中立原則，則係在於實現依法行政與執行公正，從而該原則亦適用於政務人員行為之規範，公正原則、公平原則，亦同。民法第 148 條第 1 項規定，權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的，此乃權利濫用之禁止，公法上當然有其適用，是以政務人員行為之規範，適用該原則殆無疑義，禁反言原則、禁止恣意原則，亦同。

有關政務人員行為之規範，分別析論如下：

（一）保密義務

政務人員其職位皆屬高階職務，為文官體制金字塔的最高頂部分，其業務所涉及的均為國政大事。因之，對於自己所知的業務機密，或因業務關係所知的國家機密，應予嚴守，不得洩漏。否則，對國家將造成無法

彌補的損害，同時也會使國家陷於危難。服務法第 4 條規定，公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。上揭服務法保守秘密之義務，不僅常務人員需要遵守，政務人員更須奉行。

政務人員於職務上所知悉之國家機密或公務機密，應絕對保守，此種保守義務是為絕對的保守義務，而非相對的保守義務。惟此種絕對保守秘密之義務，對於在刑事訴訟程序中為證人時，為發見真實之必要，爰例外規定，除有妨害國家之利益者外，否則不得拒絕。此可由刑事訴訟法第 176 條之 1 及第 179 條所規定，政務人員為證人之義務之規範窺知。刑事訴訟法第 176 條之 1 規定，除法律另有規定者外，不問何人，於他人之案件，有為證人之義務。同法第 179 條規定，以公務員或曾為公務員之人為證人，而就其職務上應守秘密之事項訊問者，應得該管監督機關或公務員之允許，前項允許，除有妨害國家之利益者外，不得拒絕。政務人員是為公務員，從而其亦有刑事訴訟法第 176 條之 1 及第 179 條規定之適用，亦即政務人員於他人之案件為證人時，就其職務上應守秘密之事項為訊問時，應得監督機關或上級長官之許可，但如有妨害國家之利益者，得拒

絕之。

對於政務人員保密之義務，政務人員法草案第 10 條設有專條規範，其規範之內容為：「政務人員應絕對保守國家機密及公務機密。對於機密事件，無論是否其主管事務均不得洩漏，離職後，亦同。政務人員就應守密之事項為證言時，應經服務機關或上級機關之許可，服務機關或上級機關除認有妨害國家之利益者外，不得拒絕」，上揭草案內容，基本上是承襲服務法第 4 條與刑事訴訟法第 179 條規定而來，可資贊同。

（二）兼職之限制

公務員之兼職，基本上有可能造成人民就業機會的減少或妨礙公務員之本職工作的執行，公行政賦有義務去開創更多的就業機會，而公務員之兼職其本質上正好與公行政之本質不能並存²²，是以，公務員之兼職應予相當的限制。

公務員之兼職，其兼職包括附帶職務與附帶工作之行政。附帶職務係指非公務員之主要職務，而附隨於主要職務之其他職務，主要職務是指公務員於公法上勤務關係或公務關係中所須執行之基礎職務；附帶工作則

是指非屬主要職務或附帶職務之活動，而附隨於公勤務的內部或外部的工作²³。

基於上揭公務員兼職的實質意涵，從而公務員之兼職，其兼職需要有急迫性之職務上之理由時，才得執行兼職之行為或基於職務長官之要求而為兼職行為，直接或間接從事公勤務之公務員，其從事兼職行為，原則上不得請求報酬，如果兼職有損害職務上之利益者，則兼職行為必須先獲得職務長官之許可後，始可為之，又有些兼職雖然不用獲得許可，即可為之，惟其兼職之活動，如事實上違反職務上之義務時，上級長官得拒絕其兼職²⁴。

政務人員之兼職，基本上應有上揭兼職限制理由之適用。而我國對公務員兼職之限制，於目前之法制係規定在服務法之中，服務法有關兼職之限制係規定在該法第 13 條第 2 項、第 14 條、第 14 條之 2、第 14 條之 3，其規定為：公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人，除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務；其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費；依法令或經指派兼職者，於離去本職時，其兼職亦

²² 林明鏘，公務員法研究（一），學林文化事業有限公司，2000 年 3 月，頁 485。

²³ 林明鏘，前揭註二十二書，頁 485-486。

²⁴ 林明鏘，前揭註二十二書，頁 486-487。

應同時免兼；兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可，機關首長應經上級主管機關許可，兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可，機關首長應經上級主管機關許可。上揭服務法對公務員兼職之限制，基本上，亦適用於政務人員。

政務人員法草案對於政務人員兼職之限制，係規定在該草案第 11 條，其規定之內容為：「政務人員除法令所規定外，不得兼任他項公職、業務或營利事業之職務，其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費」。上揭草案內容，基本上係脫胎於服務法第 14 條之規定。惟上揭草案內容對於政務人員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務、兼任教學或研究工作等則未予規範。如此的立法例，究屬於立法者之有意省略，抑或屬於立法之疏漏，基於促使政務人員專心致力於其本身職務之執行及防杜政務人員之趨利行為與避免學官兩棲之怪異現象的產生，對於上揭兼任非以營利為目的之事業或團體之職務、兼任教學或研究工作等事項，不論是立法者之有意省略，抑或立法之疏漏，均無礙於政務人員有該等行為時，適用服務法相關之規範。惟政務人員兼職之限制，宜予統整規範於政務人員法，俾供統合適用，以免造成適用法

律時，產生不必要的競合現象。因之，上揭事項似宜增列於政務人員法草案第 11 條之中，俾供統整適用。

政務人員法草案第 11 條之規定似嫌簡陋，基於法律規範之一體性以及整全性與適用簡便性以及避免產生不必要的競合，爰建議將該條之內容修正為：「政務人員之兼職，非依法令不得之，兼職之薪津及公費不得兼領，於離去本職時，兼職亦應同時免兼。依法令之規定，經許可兼職之政務人員，兼任營利事業或非以營利為目的之事業或團體之職務，其所受之報酬，不得領取。兼任教學或研究工作，應經機關長官或上級長官之許可」，如此之規範，以防杜日後適用法律之爭議，並減少兼職所得之誘因，使政務人員安於其本職政務之推展。

（三）禁止之行為

政務人員參與國政大事的決策與行政方針的決定，是為執政者，其手中握有龐大的行政資源，其一舉一動均受矚目，而且其所主管的業務，均涉及重大公益或商業機密種種事項，從而政務人員之行為應有相當節制與禁止。政務人員對於其職務，應全心全力的投入，不得謀求自身的私利，執行職務時應使機關內外之人均能尊重且信服其所為之一切行為。究竟政務人員有那些行為必須受

到禁止或限制，基本上是一個立法政策的問題與社會正義的實現及民眾對政務人員行為的期待。倘為使吏治清明及使政務人員能對其行為能夠自我觀照察覺，則須以宏觀的角度，明文規定何種行為須受禁止，何種行為須受限制，有關政務人員行為之禁止或限制，茲將其析論如下：

1. 政務人員是國務的推動者、政策的釐定者，基於執政者禁反言原則與忠誠原則及禁止權力濫用原則暨公益原則。因之，其不得怠職或罷工或以其政治資源或行政資源作為其後盾，而使人為罷工或怠職等行為，同時亦不得為發起、參與破壞政府之集會、遊行。
2. 政務人員位居權力核心，是政務的決策者，同時對於其所主管或所監督業務，知之甚稔，基於權力濫用之禁止、不當聯結禁止原則、公益原則與忠誠原則及利益之迴避。因之，政務人員不可假借其職務上之權力、機會或方法，故意加損害於他人，或利用職權、公款或職務上持有、獲悉之秘密或消息，直接或間接圖自己或他人不法利益。當然，對於政務人員所主管之業務，有涉及其家族企業之利益或其曾服務之企業或公司之利益，或其配偶、前配偶或三親等內親屬之企業或公司或個人之利益者，政務人員基

於利益迴避原則，應主動迴避。

3. 政務人員應專心於政務，戮力從公，不得濫用其職位與權力，基於禁止權力濫用與利益迴避原則及自營私利之禁止，從而政務人員自不得經營營利事業或投資於屬其服務機關監督之營利事業或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或投資於股票市場。為防止圖利自己或他人或獲得不法之利益，倘政務人員不遵守禁止營利或投資行為，似可導入公司法上「歸入權」之概念，將其營業所得或投資所得視為機關之所得，歸屬國庫。如此，才能防杜政務人員循私濫權與利益迴避。
4. 政務人員位居決策上階層，具實質決策權力，各種團體或個人欲與其交往者，如過江之鯽，為防止官商勾結，敗壞吏治，應嚴禁政務人員與各種團體或個人從事不法利益交易活動。

上揭事項，應為政務人員禁止或限制行為之最低規範，政務人員法草案第 12 條對政務人員所為行為之禁止或限制之規範，基本上是以上揭事項為其規範之基準，惟對於政務人員之配偶、前配偶或三親等內親屬之企業或公司或個人之利益或其家族之企業之利益或其曾服務之企業或公司之利益等

之迴避以及投資股票市場，漏未規範，基於利益迴避原則與權力濫用之禁止及公平原則，該等內容應增列於草案中，方為妥適。為防止掛一漏萬之憾，該草案條文第 12 條於第 8 款之中運用概括條款之規定，對於其他法定禁止或限制之行為，政務人員亦不得為之。該草案條文第 12 條之規範基本上可資贊同。惟對於草案條文第 12 條第 5 款、第 6 款有關政務人員從事營利及投資行為之規範，其宣示意義大於實質意義。為使政務人員戮力從公，並防止其攫取不法或不正利益或濫用權位，爰建請於政務人員法草案第 12 條之規定，增列對於其營利或投資事業所獲取之利益，歸屬於其所屬機關，並將之歸入國庫，讓機關行使歸入權，以防杜政務人員徇私、濫權與不法或不正利益之獲取。

5. 對任何團體或個人，秉持公正立場與差別待遇之禁止

政務人員基本上是为政治性任命之人員，其政策之擬定，自有其政治上之考量或有其政治上之原因，從而要求其政治中立，無非是緣木求魚而不可得。惟依法行政與執法公正，則不論是常務人員或政務人員均須

遵守。倘容許政務人員不依法行政或不公執法，將容易產生政爭與人民之反抗。基本上執政之政黨，其可以執政，並非需全民支持，而是僅須具備一定的相對多數人之支持即為已足，惟與其政治理念相背馳之民眾，亦為數眾多。從而其依法令執行職務時，對全體人民或團體，應為公平對待，不得為差別待遇。亦即，應秉持公正立場，對待任何個人或團體。或許有人會認為，基於民主政治及政黨政治原理，政黨提出的政策爭取人民支持，受人民之付託，故政務人員必須實踐政黨之主張及政策，政務人員依法令執行職務時，應秉持公正立場，對待任何團體或個人，在實務上認定不易徒生困擾，與政務人員應實踐政黨主張及政策之基本性質是否相容，亦容易發生爭議，而為否認之主張²⁵。亦即，其似認為政務人員為實踐其所屬政黨主張及政策，得對人民或團體為差別之待遇。上揭之見解，其只是從執政者為貫徹其一黨之意識型態及其執政意志之角度切入而為論述，並未就人民權利的保障、公平正義與整體公益以及公正原則予以考量，此種觀點似乎並未真正深澈瞭解民主政治及政黨政治原理之真諦，其論述欠缺整體觀及

²⁵ 銓敘部，政務人員法草案總說明（94 年 7 月 28 日送立法院草案），網址：mocs.gov.tw/index.html，造訪時間：2005/10/19，頁 18。

正當程序的保障，其見解似不可採。

政務人員因其職位之關係，在其職務上掌握相當可觀之行政資源。為使行政資源能夠公平的分配予一切人民、團體、法人等，讓其共享。因之，只要在法規之規範下，不論是個人、團體或政黨，亦不論是政治上伙伴，抑或反對黨，政務人員均須依法規之規定為公正、公平合理的對待。法規授權政務人員裁量時，政務人員於為裁量時，不得偏頗，應合乎比例原則、公正原則、誠實信用原則、禁止權利濫用且不得為不當之聯結，應秉持公平正義之立場而為處理，不得為差別之待遇。

政務人員法草案對於政務人員於處理事務時之平等原則係規定在草案第 18 條，其內容為：「政務人員以其職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，並應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。政務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得動用行政資源，從事助選或要求他人不行使投票權或為一定之行使。前二項行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源」。對於公正原則係規定在草案第 13 條，其規定為：「政務人員依據法令執行職務時，應秉持公正立場，對

待任何團體或個人」，上揭該等草案之內容，基本上是在禁制政務人員濫用權力，並要求政務人員為裁量時要合乎公平、公正與遵守平等原則。亦即，政務人員於為裁量時不得濫用裁量或以其職位之權力影響他人之行為，同時避免政務人員以行政資源影響公職人員之選舉、罷免。上揭草案立意良好，亦符學理，可資贊同。惟對政治性強烈的政務人員而言，該等規定的實際成效，則有待觀察。基本上，以我國目前的政治生態而言，該等規定似乎僅為形式上的宣示，大於實質上的規範。

6.濫用權力之禁止

(1)政務人員基本上位居要職，位高權重，且掌握豐沛的行政資源與政治資源，對於事務官（常務人員）之升遷考核、考績獎懲及職務遷調，均握有生殺大權，且具有舉足輕重的地位，並具實權。而對於公務體系外之人民，掌有職掌事項上的大權，從而對公務員或人民所具有之影響力是不容覬覦。為防止政務人員利用其職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。因之，對於政務人員利用職權、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其政治團體應予禁止。如此，才能保障

人民憲法上言論自由及集會結社自由，同時讓人民享有加入或不加入政黨之自由，讓人民在憲法上所享有的基本權，不會受到不當之限制與侵害。政務人員法草案對於上揭事項之規範，係規定在草案第 14 條，其規定內容為：「政務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體」，上揭草案之規定，基本上可資贊同，惟實際上對政務人員真正的拘束力，則有待日後實務運作的檢驗。

- (2)於政黨政治之下，黨員對其所屬政黨，於選舉時對人民、團體予以募款，是一個常態的現象，本無需驚怪。惟政黨之從政黨員，如果利用其在公務機關之職務權力、機會或方法，為政黨、政治團體或候選人募款，或要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助，於情理上、倫理上、道德上均不受允許，在法律上更應予禁止。政務人員更不可藉機、藉故、任意或恣意去阻礙他人及特定政黨、其他政治團體或公職候選人，依法募款之活動。政務人員如利用其職務上之權力、機會或方法，利益特定對象或不利益特定對象，將對民主政治發展造成嚴重的斷傷，同時也不利於政黨

政治的正向發展。政風之敗壞亦隨之而至，人民在憲法上應享有的基本權，亦會隨之殆盡。為使民主政治永續發展與政黨政治朝向正面發展，上揭政務人員權力濫用事項，應予禁止。政務人員法草案對於該等行為之規範係規定在草案第 15 條，其規範之內容為：「政務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動」，上揭草案之內容，基本上亦值贊同。如此之規範對於我國日後民主政治與政黨政治之發展頗具樞紐。

政務人員參選公職，於我國目前之政治生態而言，乃屬常態。惟政務人員其所掌握的行政資源甚為豐沛，為避免政務人員於登記為公職候選人於經選務機關公告後，擅用國家公器與其職權作為自身競選資源，或因參與競選而無心工作，耽誤政務。因之，對於政務人員登記為公職候選人，而於候選人名單公告之日起至投票之日止，應依規定請事假或休假，政務人員依規定請假時，其長官不得拒絕，政務人員法草案第 17 條對上揭事項所為之規定，基本上可資贊同。

7. 特定政治行為之禁止

政務人員是為政治性任命之人員，為防止其行政偏頗而不中立，從而對政務人員不得從事之政治活動或行為，宜予明文規範，俾便遵循。政務人員特定政治行為之禁止，其法理基礎係築基於公平原則、平等原則、比例原則、不當聯結禁止原則與權力濫用之禁止。

政務人員對於下列行為，不得為之，否則即違反公平原則、平等原則、比例原則、不當聯結禁止原則與權力濫用之禁止：

- (1) 動用行政資源或辦公場所或其所轄之公共建築物或設施，印製、散發、傳閱、張貼文書、圖畫、旗幟或其他宣傳品，為反對或支持特定之政黨、其他政治團體或公職候選人。
- (2) 在辦公場所或其所轄之公共建築物或設施，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。
- (3) 邀集職務相關人員或非職務相關人員而對其有監督權之人或其職務對象表達指示。

政務人員若有上揭情事發生，除了違反公平原則、平等原則、比例原則、不當聯結禁止原則與權力濫用之禁止外，尚可能造成

排除異己及黨、國不分，政治勢力相互傾軋，而使社會產生不安，從而侵蝕國本。

對於上揭情事之禁止，政務人員法草案第 16 條設有規範，惟草案內容對於政務人員因職務所轄之「公共建築物或設施」並未予列入，為防杜政務人員私心自用與不當聯結，從而「公共建築物或設施」應予納入草案之中，以期健全。

另外，草案鑒於我國政黨政治正在起步階段，各項政治活動之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，爰於草案規定「其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為」作為概括授權規定。

我國對於主管業務特殊性之政務人員，於選舉期間，得否參與助選，目前法制並未明文規範，而於選舉時，屢產生爭議，例如法務部部長、國防部部長與行政院人事行政局局長等，可否在選舉期間，參加各項助選活動，諸如站台助選、募款助選等。基本上，上揭人員其職務具特殊性，假如法務部部長可於選舉期間參與助選，檢調人員對於賄選之偵辦，便讓人產生質疑；國防部部長假如可於選舉期間參與助選，則會讓人產生「軍人干政」之虞；行政院人事行政局局長，若於選舉期間參與助選，亦會讓人產生

以人事機構蒐資或提供人事資料予政黨或其他政治團體或候選人，而有偏頗之虞。是以，該等人員，於任職期間，除了應遵守行政中立外，尚須禁止下列行為：「（1）兼任政黨或其他政治團體之職務（2）介入政黨派系紛爭（3）兼任公職候選人競選辦事處之職務（4）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（5）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、發起遊行或領導連署活動或在大眾傳播媒體具銜或具名廣告（6）公開為候選人助選」。為規範主管業務特殊之政務人員應有之政黨及選舉之行為，政務人員法草案第 20 條設有明文，其規範之內容與上揭說明所列事項相當，基本上值得贊同，對日後我國政黨政治的發展與政務人員制度的健全具有正面的意義。

8. 政務人員之去留

「上台靠機會、下台靠智慧」，以這句話作為政務人員去留之寫照，恰如其分。政務人員於上台之日即須思索下台之時。是以，政務人員之去留，完全取決於當事人之睿智與愚昧。基本上，政務人員應有自我控制之義務，此種自我控制是為自律。政務人員一上任，具有守法之義務與守約的道德責任，於守法部分，因有法律明文規定，倘政務人員

之行為構成去職之構成要件合致時，政務人員即須依法或其良心道德以決定自我去留；於守約方面，因無法律明文規定或法律規定晦暗不明，而政務人員就任之宣誓，即具對約定之允諾，此時，政務人員應遵守承諾，遵守誓言之約定，同時應自我期許、自我要求。從倫理學的觀點而言，政務人員應具有守法與守約的道德責任，如有悖律行為之產生，應不待法律明文規定，即應順勢而為的去職，是以，政務人員得隨時請辭。

為建立政務人員請辭之制度與防止政務人員為了己慾，玩弄政治手段，愚弄人民。從而，當政務人員提出請辭時，如其上級長官未於七日內核定者，則政務人員之請辭，視同辭職，讓政務人員求仁得仁，以建立知恥知廉之政務人員節操。以七日為其請辭之猶豫期，因七日之期間已足以讓擬欲請辭之政務人員深思熟慮，俾便請辭人員有迴旋之空間。又為防止政務人員貪戀職位、罔顧公益及人民之期待，因之，對於其決策錯誤、監督失職、言行乖張、牽涉貪瀆弊案或身體因素無法勝任時，應以辭職以示負責，以建立責任政治及政務人員應有之政治風範與骨氣。

有關政務人員請辭事宜，政務人員法草案第 21 條設有明文之規範，其立法理由

謂：「政務人員之去職，牽涉複雜的政治考量與高度立法技術，宜採自律、他律雙重併行，以求提昇政務人員政治倫理之水準……」²⁶。上揭草案，對自律係採「請辭」方式，惟該等規定對政務人員而言，基本上僅具宣示的效果而已，並無實質的拘束力。為使該等規定具有實質的規範效力，因之，建請將「政務人員請辭，於提出辭呈之日起，其上級長官未於七日內核定者，自其提出辭呈之日起，視為辭職」，增列於草案第21條之中，以建立政務人員之道德風範與政治倫理。至於「他律」，則規定在草案第21條第2項，其規定之內容為：「政務人員有下列各款情事之一者，應辭職以示負責：（1）因決策錯誤，或主管政務發生重大失誤，對國家或人民造成重大損害者（2）對部屬執行政策疏於監督，嚴重影響人民權益者（3）因言行重大瑕疵，影響其聲譽及政府形象者（4）因健康或其他原因難以行使職權者」，上揭規定，基本上可資贊同。惟對於涉及貪瀆案件者，似應辭職，以釋人民之疑慮，對於涉及緋聞事件者，為求政務人員高尚的道德風範，亦應辭職，從而應將該等事由增列於上揭草案條文之中，俾供適

用。

政務人員除了自己可以隨時請辭外，亦得由具有任命權者，隨時予以免職，此乃民主政治常態。政務人員是為政治性任命，其進退每每取決於任命權者個人的政治考量，其與常務人員受法律保障不同。

政務人員因位居高階職位，負責政策的擬定與執行，而政策之執行則具有延續性，從而有些政策的執行或日後之修正，均有待離職之政務人員之交代，以利政策推動與延續，是以，政務人員離職時，應依法辦理交代，不得隱匿或毀損應歸檔管理之文字或非文字資料暨其相關附件等，當然其所知悉的公務機密絕不可洩漏乃屬當然。政務人員法草案第22條前段與第23條對於政務人員離職之交代所為之規範，基本上值得贊同。

政務人員去職後，其附隨之義務，除了應依法辦理交代外，尚須將其所借用職務宿舍歸還，為防止政務人員一時失察，忘了歸還職務宿舍，或者借由他人使用而忘了遷出或故意遲延交還，從而，對政務人員去職附隨之義務，應明文規定，以利制度之建立，是以，政務人員於離職之日起，應於一定期間遷出職務宿舍，並將之歸還。政務人員法

²⁶ 銓敘部，前揭草案，頁22。

草案第 26 條規定，政務人員任職期間，得依規定借用宿舍，其於離職後一個月內應遷出歸還。上揭規定，基本上可資贊同。惟為期明確化，有關一個月之用語，建請修正為「三十日內」，同時其遷出應為無條件之遷出，是以，建請亦將其增列於草案之中，俾便日後機關庶務單位執行方便。

9. 政務人員之處罰

政務人員因其屬政治性任命之人員，對於平時考核、獎懲與年終考績，並不適用公務人員考績法之規定，因之，政務人員如果違反法律之規定者，其涉及刑事責任者，則依刑事法律處罰，其涉及行政責任者，則依服務法、懲戒法、公職人員財產申報法等等行政法律予以處罰。

政務人員如果違法失職或廢弛職務，依懲戒法第 2 條之規定，得移送公務員懲戒委員會懲戒。目前懲戒法對政務人員之懲戒，其種類依懲戒法第 9 條第 2 項規定，僅有撤職及申誡二種。此二種懲戒之處分，對政務人員而言，僅撤職之懲戒處分對政務人員具有實效而已；申誡之懲戒處分，其實質內涵係為重申告誡，以資警惕而已，對政務人員

而言，不關緊痛，是否具有實效，則頗讓人懷疑。政務人員所需負責的是，政治上責任，政策瑕疵、貽誤失察、決策錯誤等等。其與常務人員所須負責的行政責任不同。因之，政務人員與常務人員之懲戒，應分別予以對待，始為妥適。惟目前之法制對政務人員與常務人員之懲戒，適用同一懲戒法。亦即，適用同一懲戒原因、同一懲戒機關、同一懲戒程序，從而，造成政務人員懲戒制度的種種缺失。政務人員之懲戒，其本質似屬「彈劾」，而彈劾行使之機關，各國因其憲政體制及國情之不同，而有不同之規範，例如有的國家是由國會行使，有的國家則由憲法法院行使。而我國目前現制則由司法院公務員懲戒委員會行使，有異於他國，此乃我國對彈劾與懲戒制度混淆所致²⁷。為正本清源，有關政務人員之懲戒，似宜重新釐定。政務人員之懲戒原因、懲戒機關及懲戒程序等，應與常務人員分開，以符政務人員與常務人員劃分之本意，與懲戒制度之精神。政務人員之懲戒，應別為規劃，使制度臻於合理²⁸。惟為避免對於現制衝擊過大以及權力分力與制衡，有關政務人員之懲戒，似宜在政務人

²⁷ 林明鏘，前揭註六書，頁 375。翁岳生，憲法之維護者，刊：行政法與現代法治國家，作者自版，1989 年 2 月 8 版，頁 480。

²⁸ 林紀東，前揭書，頁 281。

員法中予以明定，俟實行一段時間之後，檢討其利弊得失，再就整體政務人員之懲戒制度詳為規劃，似較妥適。

目前懲戒法對政務人員之懲戒處分，所具的實效不大，為維護官箴，端正政務人員之行為，對政務人員之懲戒，於制度未詳盡規劃前，其仍適用現行懲戒法相關之規範。但對於懲戒之事由及其懲戒處分之種類，似應在政務人員法草案中予以增列，以彌補目前懲戒法規範之不足與缺陷。其懲戒原因則為政務人員禁止之事項，亦即，只要政務人員違反政務人員法所規定之禁止事項時，即構成懲戒原因。而懲戒的種類，因懲戒法對政務人員所規範的種類不符所需，是以，懲戒處分種類，應另行在政務人員法予以規範。有關政務人員懲戒處分之種類，於目前政治生態與環境而言，將政務人員所需負的政治責任予以轉化為懲戒責任，此處之懲戒責任則係為「彈劾」，讓違失程度重大之政務人員負其應負之重大政治責任，以「去職」彈劾其行為，如政務人員違失程度較輕者，其所需負的政治責任較輕，則以「罰鍰」彈劾其行為，從而，政務人員之懲戒處分種類，則以「去職」及「罰鍰」為宜，同時應將違失事實公布於新聞紙或媒體以及政府公報，讓人民知悉與閱聽，使人民的資訊權獲得應

有的保障，同時也讓民意監督政務人員。政務人員之懲戒，亦即是彈劾，其所負的是政治責任。因之，倘其行為觸犯刑事法律或者其他行政法律而應受處罰者，仍應依法予以處罰，並不因其移送懲戒而免除。

政務人員懲戒處分之去職，應離去現任政務職務，並自懲戒確定之日起去職。而罰鍰之數量與額度似應以政務人員每月俸給總額為其基準，其數額則以政務人員每月俸給總額之 3 至 5 倍為限，以懲戒政務人員之違失。

有關政務人員之處罰，於政務人員法草案第 27 條設有規定，惟其規定之內容，與上揭之說明尚屬有間，從而，政務人員法草案第 27 條之規定似有重新調整之必要，其內容建請調整為：「政務人員違反本法所規定之禁止或限制之事項者，應予懲戒。違反前項之事項或本法其他規定者，除依本法規定處置外，應依刑事法律或其他法律予以處罰。政務人員之懲戒，由司法院公務員懲戒委員會為之，其程序準用公務員懲戒法之規定。本法所定之懲戒處分為去職、罰鍰。去職係指離去現任政務職務，並自懲戒確定之日起去職。罰鍰，其數額以每月俸給總額之三倍至五倍為限，並自懲戒確定之日起三十日內一次繳納。受去職、罰鍰之政務人員應將其姓

名、任職機關與違失事實公布於媒體及政府公報，其費用由受懲戒人支付，但懲戒機關得先予墊付，再向受懲戒人徵收之，倘受懲戒人不依限繳納者，依法移送強制執行」。

肆、結論

綜據上揭各項的分析檢討，有關對政務人員之法律規範歸納如下：

- 一、政務人員係屬政治性任命之人員，並無一定之任期，且隨政黨之更易而進退或隨政策變更而定去留，從而有關政務人員之意涵，似應採取狹義之見解，較為妥當，以中央機關、行政機關及無任期之職位，為政務人員之意涵，以符責任政治以及政務人員建制之原本意旨。
- 二、政務人員之範圍不宜過度擴大，應以處理國務之人員為其核心，對於不涉及國務之人員及獨立行使職權，而具一定任期，且非隨政黨進退或隨政策變更而定去留之人員以及地方機關辦理地方事務之人員，應不予納入政務人員之範圍。有關政務人員之範圍政務人員法草案第 3 條之規定，經以賽局理論檢視結果，政務人員法草案第 3 條對政務人員之範圍所採取的立法政策，是以利於行政權之政治操作，卻不符學理上政務人員的理

論，是為「不合作賽局」，對實務與學理而言並非是最好收益的賽局。基於賽局理論係在於追求雙贏策略，在不改變政務人員法必須立法的原則下，讓學理理論與行政權政治操作達成一定之均衡，吾人認為，政務人員法草案第 3 條對政務人員範圍之規定，其立法政策應採「合作賽局」，讓學理與實務二者採相符之賽局相互配合，以促使學理的進步與政務人員制度的整全。是以，政務人員法草案第 3 條，應將不涉及國務之人員及獨立行使職權，而具有一定任期，非隨政黨進退或隨政策變更而定去留之人員予以刪除，另對於地方自治團體的行政機關副首長及所屬一級機關首長或一級單位主管，因渠等人員係辦理地方自治事項，並非國務，且與政務人員所指的中央機關不符，爰建請一併予以刪除。

- 三、機要人員主要是處理機關長官之私務或行程之安排與印信的掌理等種種事宜，是機關長官私人秘書，是以，機要人員應不予納入政務人員之中。
- 四、政務人員之任命，其任命之積極條件最低要求為：「（一）須具中華民國國籍（二）須具行為能力」，其消極要件，政務人員法草案第 5 條第 1 項之規定，基本上可

資贊同。惟為期政治清明，避免執政黨任用非人與徇私，並防杜黑金進入行政體系，破壞國家政務及文官體制，建請將政務人員法草案第 5 條第 1 項第 4 款至第 6 款修正為：「……四、犯貪污罪於第一審為有罪之判決或曾犯貪污罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者，五、犯前二款以外之罪，第一審為有罪之判決或經判刑確定者。但受緩刑宣告者，不在此限，六、受保安處分或感訓處分之裁判確定者。……」。至於政務人員任命程序、宣誓、品德及忠誠查核與財產申報等等事宜，政務人員法草案之規定，其內容基本上可資贊同。另政務人員法草案第 9 條第 1 項，基本上僅為道德勸說條款，並不具實質意義，似可刪除。又同條第 2 項所規定之查核事項，未設救濟程序及未踐行正當法律程序，為保障當事人之資訊權與資料記載正確請求全集正當法律程序之踐行，從而應將上揭事項增列於草案條文之中。

五、政務人員之行為規範，其法理基礎係在於行政中立原則之踐行、忠誠與忠實義務之踐履、國家利益原則、利益迴避原則、公正原則、公平原則、比例原則、禁反言原則、禁止權力濫用原則、誠實

信用原則、不當聯結禁止原則、平等原則、公益原則、信賴保護原則等等原則。是以，政務人員之行為，不得違反上揭諸原則。政務人員之行為規範係建立在上揭諸原則之下，政務人員於為各種行為時，應受該等原則之拘束，不得違反，倘有違反，似可構成去職與懲戒之事由。又對於政務人員其違反營利或投資事業之規範，所獲取之利益，應歸屬於其所屬機關，並將之歸入國庫，讓機關行使歸入權，以防杜政務人員徇私、濫權與不法或不正利益之獲取。

六、政務人員之懲戒，應與常務人員分開，以符政務人員與常務人員劃分之本意，與懲戒制度之精神。政務人員之懲戒其本質似屬「彈劾」，政務人員所負的是政治責任，因之，其懲戒事由與懲戒處分之種類，應有別於常務人員，從而政務人員法草案第 27 條之規定似有重新調整之必要，其內容建請調整為：「政務人員違反本法所規定之禁止或限制之事項者，應予懲戒。違反前項之事項或本法其他規定者，除依本法規定處置外，應依刑事法律或其他法律予以處罰。政務人員之懲戒，由司法院公務員懲戒委員會為之，其程序準用公務員懲戒法之規

定。本法所定之懲戒處分為去職、罰鍰。去職係指離去現任政務職務，並自懲戒確定之日起去職。罰鍰，其數額以每月俸給總額之三倍至五倍為限，並自懲戒確定之日起三十日內一次繳納。受去職、罰鍰之政務人員應將其姓名、任職機關與違失事實公布於媒體及政府公報，其費用由受懲戒人支付，但懲戒機關得先予墊付，再向受懲戒人徵收之，倘受懲戒人不依限繳納者，依法移送強制執行」。(本文作者為雲林縣口湖鄉立托兒所所長)

論公務人員之休閒活動



蔡祈賢

摘 要

休閒活動是文明的產物，隨著人類社會、經濟之發展，益增重要。其具有多種功能，對個人、團體、社會有多元的價值，於公務人員更深具效益。可提高為民服務的效能、培養充沛的活力與創意、增進公務人力健康、疏解迭增的壓力、生動週休例假生活、增益公務福利措施。因之，近年來政府各機關學校均積極倡辦，並訂有實施要點予以規範。惟深入檢討現制發現：各機關間辦理的項目互有差異、文康經費限縮影響活動辦理與參與意願、社團活動尚未普遍、國民旅遊卡使用不便。前瞻未來，針對實需，應採取下列措施予以策進：（一）有效統整休閒活動資源；（二）建立受益者付費的觀念；（三）儘量利用例假辦理文康休閒活動；（四）以減少支出方式增加優惠休閒項目；（五）鼓勵各機關倡辦社團活動；（六）參與民間休閒活動。如此才能健全身心發展，成就健康、快樂的公務人員；同時也能提升政府的行政效能，並讓公職生涯更顯生動多采。

A Discussion about Civil Servants' Recreational Activities

By Tsai Chi-Shyan

Abstract

Recreational activities are outcome of civilization. It becomes increasingly important following the development of society and economy. With various functions, it possesses diversified values for individuals, groups and society, and even more beneficial for civil servants. It can help increase their efficiency in providing service, cultivate abundant vitality and creativity, improve civil servants' health, release increasingly gained pressure, bring more fun to weekends and holidays life, and benefit welfare measures of public service. Therefore, public agencies and schools have been advocating and holding recreational activities actively during recent years, and implementation guidelines are formulated for regulation. After a thorough examination of the present system, it is found that different agencies are different in items held, reduction on recreation budget has affected activities being held and also participation willingness, club activities are not popularized, and there is inconvenience in using Citizen's Travel Card. Looking into the future, and aiming at the actual needs, it is recommended that the following measures should be taken for further improvement, they are: 1. to integrate recreational activities resources effectively; 2. to build the concept of paying by the benefited; 3. to make the best use of routine holidays for holding recreational and leisure activities; 4. to increase discounted recreational items by cutting expenses; 5. to encourage agencies in sponsoring club activities; 6. to participate in non-governmental recreational activities. By doing these, there will be healthy and happy civil servants who are wholesome in physical and mental development, and at the same time, the administrative efficiency of the government can be improved, so that their civil service life can be more interesting and colorful.

壹、前言

公務人力的健康，是國家的重要資產，所謂健康依世界衛生組織憲章之定義是「一種身體生理上、心理精神上 and 社會群居上的安寧福祉 (well-being) 狀態。」(人事行政局，民 91) 因此，政府為促進公務人員身心健康，近年來除設法提供優質的辦公環境、加強健康管理、辦理健康檢查、心理諮商輔導外；更努力倡導多元的休閒活動，以營造一個健康而有活力的行政團隊。本文將介紹休閒活動的義涵、範疇與功能；並探討休閒活動的必要性，檢視公務機關辦理情形；更進一步提出檢討與策進的方略。

貳、休閒活動的義涵

休閒活動是文明的產物，時代的象徵 (symbol)，人類隨著經濟的成長、科技的發明與運用，不僅餘暇時間增多，並重視健康問題。因此，如何運用休閒活動以增進健康，愈形重要。

一、休閒 (leisure)

休閒的原意是自由 (to be free)，社會學家認為休閒是上流社會的表徵，是一種炫耀性消費 (conspicuous consumption)；另經濟學家則認為，休閒是非義務時間 (unobligated

time)，所從事的活動，其特性是沒有義務，非強制性 (compulsion) 的活動 (張馨文，民 88)。

事實上，休閒可從時間 (time)、活動 (activity) 與心靈態度 (attitude of mind) 三個面向來探討。首就時間的概念言，是人類維持生存所花費的時間外，剩餘的時間，因此休閒常被界定為剩餘時間 (discretionary time) 或自由時間 (free time)。其次就活動的概念言，指所從事的活動，係非工作性質，且無家庭和社會的義務；最後就心靈態度言，係指參與者的一種內在動機 (internal motivation) 與自由感 (a sense of freedom)，個人可自由選擇從事，並獲得愉悅的體驗。

綜上，吾人可歸納，休閒係工作後的時間，可以自由從事個人想做的事，且其身心足以獲得滿足者。

二、休閒活動 (recreation)

從英文字義來看，recreation 具有恢復、重建、再創造之意；另有學者認定自由時間與自願性係休閒活動的必要條件，而且是一種經驗與行為 (張馨文，民 88)。亦即在自由時間中，藉由活動過程，可享受快樂和滿足的需求，並提供愉快和娛樂的經驗。

因此，綜合各家之見解，休閒活動可界定為個人在可支配的自由時間內，依自我意

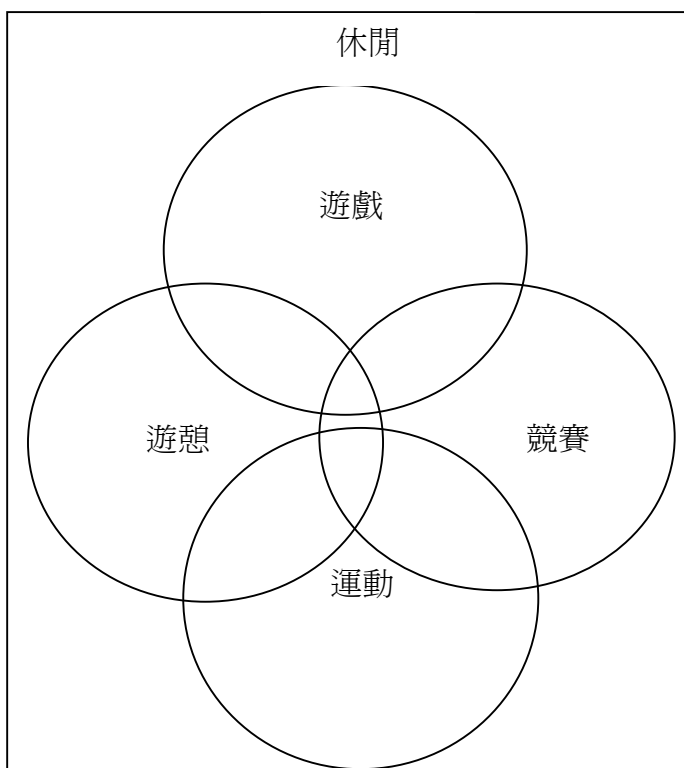
願及需求，從事有益身心健康，具有自我性、娛樂性的活動。

參、休閒活動之範疇與類別

一、休閒活動之範疇

休閒活動是現代人類致力追求的要項，

是一種通稱、整體的概念，其範圍簡而言，包括遊戲、競賽、遊憩、運動四個領域，彼此之關係可顯示如圖一（王昭正譯，民 90）。每一種亦可視為休閒活動的型態。



圖一：休閒活動之範圍

二、休閒活動的種類

隨著社會的進步，生活水準的提升，人類休閒活動的項目益趨繁多，然因依據的標準不同，致有迥異的分類。現代休閒育樂百科（民 81），將休閒活動分為戶外活動、水上活動、運動、音樂、舞蹈、美術、戲劇、工藝、嗜好、益智、視聽、休閒、飲食、民俗活動、社交活動等十五項。中華休閒品質文化策進會（民 84），將青少年之休閒活動，分為益智性、技藝性、民俗性、社會性、舞蹈性、音樂性、戲劇性、戶外性、體育性、技能性、旅遊性、嗜好性、娛樂性、閒意性等十四項。另有學者依青少年之需求分為，網路休閒，自我充實，社團體能，社交友誼，視聽感官等五大類（嚴祖弘等，民 90）。

為茲明確，舉官方的分類標準來說明。教育部於民國 78 年曾將休閒活動，分為知識性、藝術性、娛樂性、體能性、服務性等五大類，詳細內容如下：

1. 體能性休閒活動：包括田徑、體操、國術、游泳、划船、登山等。
2. 知識性休閒活動：包括閱讀、朗誦、寫作、實驗及研究等。
3. 娛樂性休閒活動：包括棋藝、橋藝、攝影、

釣魚、觀劇、聽唱歌、旅行及遊覽等。

4. 藝術性休閒活動：包括音樂、繪畫、雕塑、刺繡、舞蹈、縫紉、插花及烹飪等。
5. 服務性休閒活動：包括環境清潔、整理花園、種花種菜、飼養動物、協助孤兒或老人、生產勞動及其他服務等項目。

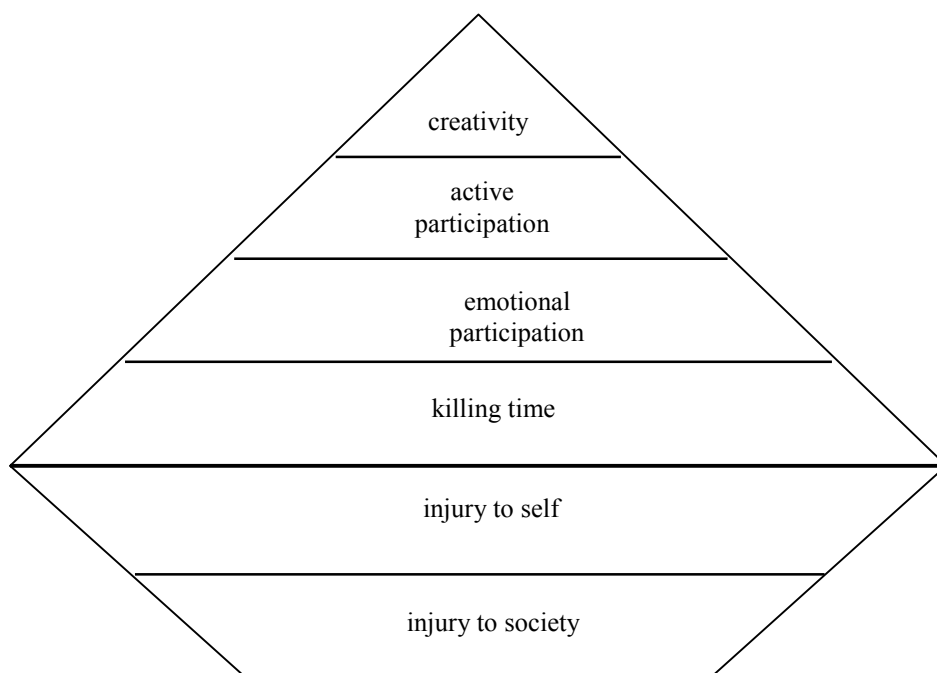
肆、休閒活動的功能

晚近的研究發現，休閒活動具有多種效益，對個人、團體、社會都有其價值。但在深究其功能之前，宜先瞭解人類在自由時間的活動方式。

一、人類在自由時間活動的層級

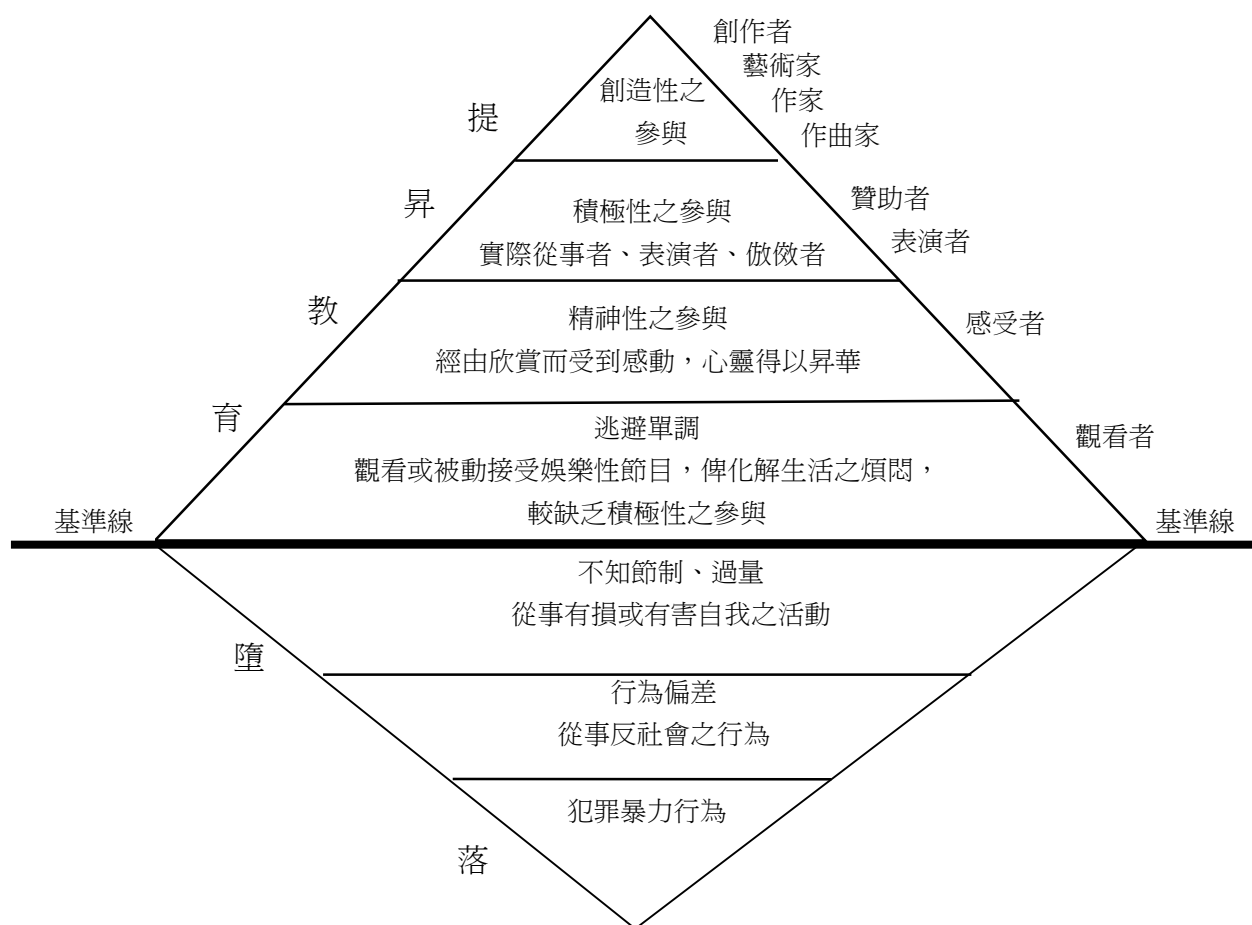
美國學者 Nash 的研究指出，人類在自由時間所從事活動的體驗中，可區分為六大層級：1 破壞社會，2 戕害自我，3 消磨無聊時間，4 情感性參與，5 積極性參與，6 創造性參與，可顯示如圖二（Cordes & Ibrahim, 1999）。這些活動固可使行為者獲得愉悅、滿足的快感，但並非全然符合社會規範與道德意義。

國內學者李明宗（民 83）參考上述分類，將人類從事休閒的活動，歸納為下列七大層級，並顯示如圖三。



圖二：人類自由時間從事之活動範例圖

- 1.犯罪：暴力行為（謀殺、強暴、搶劫）。
- 2.行為偏差：從事反社會之行為（蓄意地傷害他人、破壞公務）。
- 3.不知節制、過量：從事有損或有害自我之活動（暴飲暴食、賭博、遊蕩）。
- 4.逃避單調：觀看或被動接受娛樂性節目，俾化解生活之煩悶。
- 5.較缺乏積極性之參與（觀看電視、電影）。
- 6.精神性之參與：經由欣賞而受到感動，心靈得以昇華（欣賞音樂、藝術）。
- 7.積極性之參與：實際從事者、表演者、倣倣者（音樂家、演員、運動員）。



圖三：人類從事休閒活動之層級

上述人類的活動，若以道德規範為基準線，以上者係逐層趨向正面積極的層次；基準線以下則逐漸趨向負面與消極。參與正向的活動，具有滿足個人基本需求，進而達到高層次的需求；參加負面的休閒活動，則造成戕害身心、反社會行為、破壞社會秩序，

增加社會成本與負擔。因此，正向的休閒活動值得鼓勵與提倡；負向者則不值取，並應予以禁制，才能發揮休閒活動的積極功能。

二、休閒活動的效益

Witt & Bishop 歸納休閒活動具有：淨化、放鬆、補償、類化等四項主要功能（引

自梁伊傑，民 90)。Winthrop 認為休閒活動可滿足 4R 的需求，即休息、(rest)、輕鬆 (relax)、娛樂 (recreation)、求新 (renew) 四項需求(引自程紹同，民 86)。Arai 與 Pedlar (1997) 的研究發現，休閒活動具有培養新的技能，也較能達成暢所欲言，平衡身心與恢復精神，增加團隊成就與能力改善，以及逐漸凝聚共識等五項效益。陳中雲 (民 90) 歸納國內外學者的觀點，認為休閒的效益，可包括心理、生理、教育及社交四個層次，分述如下：

- 1.心理效益：包含肯定自我、獲得成就感、自我滿足、自我實現、消除緊張、紓解壓力、愉悅心情、增添樂趣、發洩情緒、舒暢身心、欣賞創造真善美及獲得特殊體驗等。
- 2.生理效益：包含維持體能、保持健康、獲得休息、消除疲憊、改善控制疾病、調劑精神及恢復精力等。
- 3.教育效益：包含增進行為技能、拓展知識領域、刺激心智、啟發創意、激發個人潛力、培養多元興趣及促進活動技巧等。
- 4.社交效益：包含增進家人感情、促進朋友情誼及拓展社交圈等效益。

此等效益亦可就個人與社會二個面向來分析：

1.個人方面

(1)增進生理健康

從事休閒活動可達到「流一身汗，省一筆醫療費，增一分享受，添不少幸福」之效益，確保身體康健。

(2)健全心理發展

休閒活動具有鬆弛身心、穩定情緒的功能；同時亦有補償的作用。藉由休閒活動來發展自己的興趣，補償學業或工作上所失去的信心。

(3)發展智能才藝

學生透過參加課外活動、社團等休閒活動，可以彌補學校教育之不足；同樣的公務同仁如能善用休閒文康活動，不僅可增進才藝，更可增益促進各種能力之發展。

2.社會方面

(1)促進家庭和諧

一個圓滿的家庭，不只是衣食溫飽，而且是氣氛融洽和樂。家庭成員利用休閒時間，一同去郊遊、野餐、運動、遊憩，可消除代溝 (generation gap)，增進情感與家庭和諧氣氛。

(2)防止犯罪行為

人類休閒行為有可能是道德規範以下的負面活動，但積極倡導、鼓勵從事正向的活動，可消彌負面行為，防止或降低

犯罪之發生。

(3)提升團體工作效益

休閒活動可增進溝通技巧、改善思考方向、強化信任、改善決策能力、凝聚團隊精神、改善計畫能力、團結合作能力。此等效益均有助於組織工作效率的提昇與團隊精神之發揮。

(4)促進經濟發展

休閒活動除可提高工作效率，促進產業發展外；另休閒活動，包括遊憩、旅行、遊覽，均可鼓動觀光產業及休閒事業的發達，並帶動經濟發展。

伍、公務人員需要休閒活動

休閒活動具有多種效益，為各年齡層之國民所需要，且為各行各業人員所必需。就公務人員而言，深具效用；尤其實施週休二日之後，如何有效利用更具意義。

一、提高為民服務效率

公務人員以服務民眾為要務，休閒活動具有多種價值，於個人、組織都有正向的效益，經由文康活動之參與，可強化溝通、計畫、決策的能力，並加強合作與團隊精神，此不僅助益士氣的提升，更能增益服務之效能。

二、工作性質類似案牘勞形

公務人員之工作性質，每天幾乎類似，精神易陷疲勞；且長期過著案牘勞形的單調生活。因此必須佐以各類動靜態的休閒活動，以變化生活型態，充實生活內容，營造活潑的組織氣候，培養充沛的活力與創意。

三、公務人力之健康是國家資產

就人力資源管理的角度言，組織內所有與員工有關的資源，包括人數、類別、素質、年齡、工作能力、知識、技術、態度和動機，均是其開發管理與運用之範疇。一個優質的組織，係由一群富有高生產力、挑戰力、熱忱的員工所組成，而此等均奠基於員工具有健康的身心為本。故公務人力的健康是人力資源管理的基始，也是國家無價的重要資產。

四、迭增的工作壓力待疏解

由於社會變遷、民眾需求殷切，對政府的期待日昇，要求服務的項目與品質迭增，因此需要不斷的應變、提升與創新以資因應；兼以現代化社會與都市生活環境，帶來繁忙與緊湊的步調。凡此均對公務同仁產生莫大的壓力，為調劑身心、疏解壓力，更需要倡辦適切的活動予以調適。

五、週休二日的實施

自政府實施週休二日之後，每週上班五天，工作時數僅為四十小時，相對的休閒時間增加。為使公務同仁能充分運用週休時

間，必須倡辦多項休閒文康活動供參與，使例假日更生動精彩，富蓬勃朝氣。

六、增益公務人員之福利

文康活動是公務福利重要的一環，為公務人員提供多元的休閒設施與活動，是增加公務福利的有效措施。

陸、公務機關辦理情形

各機關辦理休閒文康活動之現況，可從法令規定與實際辦理兩方面來探討。

一、辦理原則

為規範各機關文康活動之辦理，行政院人事行政局訂有「中央各機關學校文康活動實施要點」，其內容大要分析如下。

- 1.目的：倡導中央公教員工正當休閒活動，維護身心健康，培養團隊精神及鼓舞士氣。
- 2.類別：文康活動可區分為藝文與康樂兩大類：
 - (1)藝文活動：係各類藝文研習、欣賞或競賽。
 - (2)康樂活動：指各類社團研習、體能競賽、慶生、聯誼、服務、休閒等活動。
- 3.適用對象：以現職員工參加為原則，但得視性質邀請退休員工參加或眷屬自費參加。
- 4.辦理時間：以利用休閒及例假日為原則，但在不影響業務正常進行下，得利用辦公時間

舉辦，並給予公假。

- 5.經費：各機關辦理文康活動，在年度預算相關科目支應。但自 94 年度起，行政院主計處規定，每人每年支用標準為 4,800 元。

6.附則：

- (1)各機關辦理文康活動，應力求內容充實及豐富化，並考慮員工之性別、年齡、職務等，分組分梯次辦理。
- (2)辦理戶外活動應辦理人員平安保險。
- (3)各級地方政府得參照本要點或另訂要點實施。

二、辦理情形

現行文康活動之辦理，依實務可分成三個層次，中央各部會局處署以上機關聯合性、示範性、倡導性之文康活動，由人事行政局所屬公務人員住宅及福利委員會（簡稱住福會），統籌辦理；中央各機關則視實需辦理本機關或所屬機關員工文康活動；附屬機關或員額多者，則由各附屬機關自行辦理；各級地方政府則自行規劃辦理所屬員工之文康活動。

1.住福會

依據上述分工，住福會歷年來為中央機關員工所舉辦的活動有：趣味運動大會及園遊會、員工藝文競賽、書畫攝影展、未婚同仁聯誼、登山健行、橋棋藝比賽、中央機關美

展、總統盃球類錦標賽、大隊接力、休閒博覽會及愛心園遊會……等，近年來每年均選擇幾項重點來辦理。

2. 中央各部會

中央各機關員工除參加住福會所舉辦的活動外；由於各機關屬性、員額相異，自行辦理之項目並不一致。一般而言，包括慶生、節慶聯誼、歲末新春餐敘、員工休閒旅遊、倡辦社團、辦理幾項球類競賽……等。

3. 各縣市政府

各級地方政府為其所屬員工，所辦理之文康活動，亦不一而足，端視財政狀況與首長之重視而有所差別，例如：台北市政府曾辦理，員工親子運動大會、球類錦標賽、社團活動成果展、龍舟競賽、員工旅遊……等。嘉義縣政府則辦理，春節聯歡活動、縣長盃球類競賽、登山健行……等。

柒、現制之檢討

現行公務人員休閒活動，有由中央統一倡辦，亦有由各機關自行規劃辦理，經深入檢討，有下列發現：

一、各機關辦理的項目不一

由於各機關的屬性、首長重視程度與投入經費的多寡不一，因此，各機關辦理的項目極不一致。從上述各級機關所辦理活動發

現，不僅中央各機關間不同，中央與地方機關亦有區別；至於行政機關與事業機構或學校之間更有差異。

二、文康經費限縮影響活動

各機關雖未編列文康休閒活動專款經費，但有關要點均規定，由年度預算相關經費勻支。惟自 90 年度起，行政院主計處限縮為每人每年不超過 6,000 元；94 年度起，更限縮每人每年不超過 4,800 元。經費日益減少，深切影響各機關活動的辦理與員工參與之興致。

三、社團活動尚未普遍

根據 90 年的調查統計，中央各部會所成立的社團數計有 161 個，就種類言，較普遍者為桌球、羽球、登山健行、網球、籃球等（蔡祈賢，民 92）。但再詳查各機關辦理情形，仍有甚多部會並未成立社團，或僅少數，此在地方機關亦有類似情形，均尚有待加強倡辦之空間。

四、國民旅遊卡使用不便

為落實公務人員強制休假制度，並配合「國內旅遊發展方案」，以刺激國內觀光產業之消費，提振經濟景氣。政府自 92 年 1 月起，公務人員強制休假補助費全額改為國民旅遊卡，其間雖經多次檢討改進，但每次調查公務同仁之反應仍未稱便；另有部分同仁係用

於購物，並未充分運用於休閒旅遊活動中。

捌、策進之方案

為增益公務同仁之休閒活動，檢討現況，並前瞻未來，可採下列措施予以策進。

一、有效統整休閒活動資源

企業間採取策略聯盟（alliance strategy），以相互合作、互補長短是普遍的現象。而政府機關間或民間企業，都各有其特性與資源，如能加強合作，聯合辦理或彼此交流，不僅互蒙其利，更可擴增資源，使有限之經費發揮最大效益。

二、建立受益者付費的觀念

休閒活動的資源終究有限，無法完全由政府財力來負擔，為滿足公務同仁多元之需求，可建立使用者付費的觀念。酌由參與同仁負擔部分費用，如此可使有限的經費，倡辦更多項的休閒活動，供同仁自由選擇。

三、儘量利用例假辦理文康休閒活動

根據一項對公務人員的調查顯示，公教同仁最歡迎於上班時間參加文康活動（蔡祈賢，民 92）。但根據民眾及輿情反應，於上班時間舉辦，難免影響為民服務的成效；尤其我國自 90 年起已全面實施週休二日，故宜多利用，並鼓舞親子一同參與，充實例假生活。

四、以減少支出方式增加優惠休閒項目

公教人員不僅人數龐大，更有其收入穩定的最大特色，此種消費市場廣大、饒富商機、低風險之優勢，如能妥予集結利用，透過團體協約與公開競爭機制，一定能為公務人員開拓許多相當優惠之休閒活動，以最低的付出，獲得超值的享受。

五、鼓勵各機關倡辦社團

社團活動是公務同仁一項重要之休閒活動措施，各機關宜多舉辦，並酌予補助或酌收費用。首長若能重視並鼓勵參與，定可增益同仁休閒與福利。

六、參與民間休閒活動

休閒活動日益興起，民間各種社團組織，亦辦有各類休閒活動，種類繁多饒富趣味。機關除提供充分資訊，以利自由選擇外；公務同仁亦宜主動參與，以補機關未辦理之不足，更豐富公職生活。

玖、結語

休閒是一個隨著社會發展而逐漸演化的生活領域，在社會現代化的趨勢下，休閒活動已然成為眾人生活中不可或缺的部分，其具有多元的效益與積極而正向的功能，值得各機關重視並倡辦。公務同仁除因按個人的需求與特長參與外，更宜利用公餘時間參加各民間團體所辦理之休閒活動，俾健全身心

發展，蘊育充沛的活力，成就健康、快樂的公務人員，同時也讓公職生涯更顯生動多采。(本文作者為公務人員住宅及福利委員會主任委員)

參考書目

王昭正譯(民 90)。**休閒導論**(原作者: Kelly, J.R.)。台北市: 品度公司。

中華休閒品質文化策進會(民 84)。**我國休閒教育面面觀**。台北市: 中華休閒品質文化策進會。

行政院人事行政局(民 92)。**健康快樂有活力的公務人員—公務生涯諮商與輔導手冊**。台北市: 人事行政局。

李明宗(民 83)。**休閒、觀光、遊憩論文集**。台北市: 地景公司。

梁伊傑(民 90)。**台北市大學生參與休閒運動消費行為之研究**。國立台灣師範大學運動與休閒管理研究所碩士論文, 未出版, 台北市。

陳中雲(民 90)。**國小教師休閒參與、休閒效益與工作滿意關係之研究**。國立台灣師範大學運動與休閒管理研究所碩士論文, 未出版, 台北市。

現代休閒育樂百科編輯小組(民 81)。**現代休閒育樂百科**。台北縣: 華一書局。

程紹同(民 86)。**優質休閒、超值人生。師友**, 366, 15~19。

張馨文(民 88)。**休閒遊憩學**。新竹市: 連都文化公司。

蔡祈賢(民 92)。**公務福利制度**。台北市: 商鼎文化公司。

嚴祖弘、賴志超、黃世明(民 90)。**休閒活動對在學青少年行為之影響及輔導策略之研究**。青年輔導報告。

Arai, S. M. & Pedlar, A. M. (1997). Building communities through leisure: Citizen participation in a healthy communities initiative. *Journal of Leisure Research*, 29(2), 167-183.

Cordes, K. A. & Ibrahim, H. M. (1999). *Application in recreation & leisure for today and the future*. New York: McGraw-Hill.

人力資源管理方法對組織知識移轉之影響



黃千瑜

摘 要

資訊的快速流動催生知識經濟時代的來臨，面對如此挑戰，組織認知集體合作重要性，並開始關注知識資本的累積。為了發展組織未來成長藍圖，設計適當的知識管理策略已成當務之急，策略中以知識移轉最為關鍵，代表著組織內部知識的動態流量管理。另一方面，人員的創新能力是組織賴以成長的要素，人力資源管理活動對員工的態度、信念、價值觀甚至組織文化均造成重大影響。

本篇文章首先概述知識的內涵與知識移轉的意義，並研究人力資源管理在知識移轉中扮演的角色者。接著以人力資源管理與知識移轉的關聯性角度，探討人才招聘、教育訓練、績效評估、升遷獎勵制度等主要人力資源管理方法影響組織知識移轉的情況；最後對人力資源管理因應未來趨勢所產生的可能轉變進行分析。

The Effect of Human Resource Management Activities on Organizational Knowledge Transfer Process

By Huang Chien-Yu

Abstract

The rapid-changing knowledge economy bring huge challenges to every organization. To keep internal structure steady and also develop the future blueprint of organization, it's very crucial to design appropriate knowledge management strategies, and the most significant part is knowledge transfer. It represents the dynamic flow rate management of knowledge within an organization.

Organizational growth is mainly depended on member's creativity. Activities about human resource management(HRM) make major influences on member's attitudes, beliefs, values and even the whole organizational culture. HRM play several roles in organizational knowledge transfer process, and the linkage between HRM and knowledge transfer could be reveal through certain activities: recruiting, training and education, performance evaluation and reward system.

壹、前言

時序進入二十一世紀，世界隨著時代的腳步變遷，以往的農業社會、工業社會今日已不復見。由於全球資訊與金融資本的快速流動帶動了第三波產業革命，現代社會逐漸轉為公私界線模糊的後工業社會。

沒有任何一個組織生態是封閉穩定的。隨著新經濟時代來臨，組織演化成為適應變革並注重創新的生命體。新經濟的三個動力：財務資本、知識資本與社會資本，當這三者能夠協調一致時，經濟就會成長，社會也會更安定繁榮。如果這些力量對立衝突，社會就會失調。(Leadbeater：2001) 知識管理的工作不止於專利的開發和保護，還包含了知識員工的培養。完善的人力資源管理(Human Resource Management，HRM)制度，有益於組織提升人力資本(Human Capital)的健全。

當組織實行知識管理的過程中，應如何消化並吸收所獲取的知識，使其融入知識移轉流程，並營造適合知識分享的環境？組織可以運用哪些人力資源管理方法促進知識移轉？這些問題將左右知識經濟時代組織

明日的成敗關鍵。

貳、組織內部的知識移轉

一、知識的內涵與分類

最早提出知識隱性概念者，是身兼科學家與哲學家雙重身份的 Michael Polanyi。他在1967年出版之《The Tacit Dimension》一書中，將知識劃分為外顯知識(Explicit Knowledge)與默會知識(Tacit Knowledge)兩種；外顯知識泛指一般可形式化、制度化以及可用言語傳達的知識；默會知識則是屬於個人的、與特別的情境有關、且難以形式化和溝通的。

學者 Nonaka 和 Takeuchi (1995) 則延續 Polanyi 的分類概念，賦予知識更精細的定義。他們認為，外顯知識是可以形式化或制度化的語言，容易在人際間快速傳遞，包含合乎正規方式的敘述、數學公式、規章及手冊等，容易透過文字或口述等方式表達。默會知識難以傳遞的原因在於它與特別情境有關，涉及個人的心智模式與技能¹，蘊藏在個人心中難以形式化或表達。外顯知識和特殊的現實情境較無關連，它是關於過去的事件，是正式且有系統的知識。

¹ 心智模式包括典範、觀點和無形的個人信仰、價值觀等，技能則包含具體的技術、工藝和技巧。

總合上述，Nonaka 和 Takeuchi 認為外顯知識較容易透過文字或口述等方式表達，而默會知識則基於其主觀與直覺性的本質，無法輕易用系統或邏輯的方式呈現，同時也難以溝通傳遞²。因此，組織面對分享默會知識時，必須先將默會知識轉化為成員可以了解的表達方式或文字。

二、知識移轉的意義

（一）知識移轉概念架構與五階段模型

Gilbert 和 Gordey-Hayes (1996) 認為，當組織認知其內部缺乏某種知識時，便產生「知識差距」(knowledge gap)，因而需要將外界知識引入組織以填補知識的差距。Gilbert 和 Gordey-Hayes 由此提出了知識移轉的概念架構，並歸納五個知識移轉的階段模型：

1. 獲取 (Acquisition)

在進行知識移轉之前，必須先獲取知識。組織可以藉由過去的經驗、借用他人、從工作或不斷的搜尋過程中取得知識。Gilbert 和 Gordey-Hayes 強調，組織未來獲取知識的途徑以及知識的搜尋方式，會受到早期獲得

知識的經驗影響，亦即組織會受到以前相關知識基礎的影響。

2. 溝通 (Communication)

即將獲得的知識以書寫或言說的方式傳遞。組織必須清楚了解可能影響知識傳播的障礙物或促進物，並發展一套健全的溝通機制，譬如文件、對話、團隊方式等，才能使知識移轉的機會有效發揮。

3. 應用 (Application)

以組織的角度來看，獲得與溝通知識的目的在於應用知識。應用的結果是鼓勵組織學習，以創造出新知，並非只是獲得知識而已。

4. 接受 (Acceptance)

在知識移轉造成改變或同化前，首先必須被組織成員接受，之後才可能進入同化階段。Gilbert 和 Gordey-Hayes 指出，由於組織尚處於「接受」的階段時，便可能成功地執行大部分的變遷決策，因此知識尚未進入「同化」之前，成功的執行可能僅意味著「接受」而已。

5. 同化 (Assimilation)

² 正因默會知識的不可言傳，Nonaka 和 Takeuchi 強調知能 (knowing) 與知識 (knowledge) 同等重要，尤其是主動塑造的經驗有助於追求知識。相對於知識的一般性，知能由人類行動本身所實踐，也就是明瞭如何修正我們已經知道的東西，是更具體的。透過知能獲得知識，即人們透過系統性的方法與世界互動，逐步建立知識體系。他們更進一步將默會知識分為技術面向與認知面向；技術面向包括無法公式化和難以具體說明的技巧、手藝或專有技能；認知面向則包含心智模式、信念、感覺和對周圍的認知等。

這是移轉過程中重要的關鍵，指將知識應用的結果和影響予以同化。同化的意識便是知識創造的過程，包括學習的累積，以及隱晦的個人、團隊和組織在認知、態度與行為上的轉變。

Gilbert 和 Gordey-Hayes 認為知識的移轉並非靜態的程序，而是要經過不斷動態學習才能達成目標。為了獲得知識，組織必須透過以往經驗、實作、自外界引進技術等方法，取得組織所需的知識。而在獲得知識的同時，組織必須建立完善的溝通機制，使知識有效移轉，進而促進知識應用、鼓勵組織學習。如果知識停留在接受階段，可能導致無

法進一步創新，此時就得依靠內部高層管理人員將學習結果運用到組織的日常慣例中，引起組織全體的改變，才能達到同化階段。

（二）依知識類型與工作任務屬性來區分

Dixon（2001）認為知識移轉是組織成員經由各種工具及程序，以進行知識分享的過程。移轉過程可利用的工具包括知識資料庫、研討會、科技博覽會、跨功能團隊、電子郵件、開放式論壇等。Dixon 將知識分類及工作的任務屬性交叉分析，提出五種知識移轉的類型（如表一），同時強調組織應針對每一類型設計不同的指導原則，以達知識移轉的最大效用。

表一 五種移轉知識的類型

	連續性移轉	相似性移轉	差別性移轉	策略性移轉	專家式移轉
定義	一團隊從工作中獲得的知識，移轉到該團隊在不同情況下執行任務時使用	團隊在經常重複的任務中獲得的外顯知識，複製到執行類似任務的其他團隊	團隊執行非例行任務時獲得的內隱知識，移轉給其他部門執行類似任務的團隊	組織將偶爾完成重要策略性任務得到的集體知識移轉給整個組織	一團隊需要的技術性知識超越該團隊的知識範圍，但可從其他單位獲得協助
任務背景相似度	接收團隊（同時也是原生團隊）在新的背景環境裡進行類似任務	接收團隊和原生團隊的任務及背景環境均非常相似	接收團隊和原生團隊的任務很類似，彼此背景環境卻相異	接收團隊的背景環境與原生團隊大相逕庭，但其從事的任務卻影響到組織全體	接收團隊和原生團隊執行的任務相異，但彼此背景環境卻很相似

任務 屬性	經常發生 且非例行性的	經常發生 且例行性的	經常發生 且非例行性的	不尋常 且非例行性的	不尋常 且例行性的
知識 類型	外顯與內隱	外顯	內隱	外顯與內隱	外顯
設計 指導 原則	*會議定期召開 *開會簡短扼要 *每位成員均需出席會議 *成員絕不會遭到譴責 *報告無須上呈 *會議推手由內部遴選	*以電子系統擴散知識 *以人際互動扮演輔助電子系統的角色 *使用者指定知識的內涵與格式 *知識自動送上門來	*送上門的知識必須限量 *有選擇的自由 *監督使用習慣 *報告簡短為宜 *資料庫目標要明確	*互惠式交流 *原生團隊的知識須經過轉化 *員工成為活動的知識資料庫 *移轉流程要有公認的名稱 *需什麼知識由高階主管認定 *知識專員負責蒐集和詮釋知識 *即時蒐集知識而非事後回顧 *以使用者為尊 *整合多元聲音	*電子論壇依主題分工 *發展監督及維護電子論壇之規則 *鼓勵不同程度的參與 *知識是拉進來的
舉例	某一換裝電力發動機的團隊為一家化學工廠換裝發動機。該團隊把相關知識運用在替另一家煉油廠換裝發動機。	位於亞特蘭大汽車廠的團隊鑽研出在十秒內安裝煞車的技術。芝加哥廠的團隊應用這項知識，將安裝技術縮短在十五秒之內。	同事一起出差協助某一團隊在圖特的探勘地點開採原油。這種互助合作可以開闢新的工作途徑。	某公司獲得的知識若以A、B、C稱之。六個月後位於別處的團隊運用A、B、C悟出的心得，另外衍生新的知識D、E、F。	技術人員在網路上發出電郵，徵求讓老式監視器畫面變亮的方法。結果有七位專家提供解答。

資料來源：Dixon，《知識共享型組織：建置、保存、移轉企業知識庫的五種方法》，pp.188-189.

在獲得知識後³，組織內部將面臨知識移轉(knowledge transfer)問題，亦即人員透過與知識來源者的互動，經各種媒介取得所需知識後，加以吸收、應用、發展、創新，將新取得的知識融入核心日常工作的轉換過程。大部分組織知識經由引入和創造後仍然限於少數成員擁有，必須透過適當活動，溝通、集合、傳播、交流這些個別成員的知識，才能有效移轉到其他部門。事實上，知識若不以某種形式分享或使用，這些知識將毫無價值可言；因此，知識移轉與知識創造同樣重要。

參、人力資源管理在知識移轉中的角色

人力資源的觀念起源自六〇年代，逐漸取代「人事」或「人力」等狹隘範圍，代表了一種「人性」的基本回歸。人力資源的範圍廣闊，包含有人員招募遴選、教育訓練、員工生涯發展、組織發展、工作設計、績效管理、升遷獎勵制度、員工諮詢輔導、工會與勞資關係、人力資源資料庫之建立等。

(Cascio：2002)

成功的知識管理主要歸因於組織文化和

結構，要使員工願意創造、分享並應用知識，進而成為整個組織習慣的常態性作法。想要做好組織知識管理，就必須藉由人力資源管理(Human Resource Management, HRM)專業人員與部門直線管理者創造組織活動，鼓勵組織中所有成員快速的學習，並樂於分享新的技術與知識。

為了達成知識管理的目的：有效進行知識之獲取、創造、蓄積、儲存、移轉等活動，人力資源管理成為關鍵要素。從學者Davenport & Prusak (1998)的角度而言，組織之間其實存在一個「知識市場」，在這市場之中有三個重要角色：知識買方(knowledge buyer)、知識賣方(knowledge vendor)、知識仲介者(knowledge broker)。知識買方代表對知識有需求的人員；知識賣方則指對某項工作的過程或主題具備高度專業或經驗的人員；而知識仲介者便是將買賣雙方結合的人，例如組織人力資源管理人員，責任乃連接知識的需求和供給二方，並協助執行組織知識管理的各種策略。

人力資源管理在知識移轉過程中，最常擔任的角色有四種：知識策略者、知識贊助

³ 依 Kransdorff (2000) 的觀點，組織獲取知識的方法可分為三種：(1)執行教練(executive coaching)：從公司外面請來的專家，或公司外頭的顧問、訓練師，都是所謂的「遠距」老師。(2)指導顧問(mentoring)：由公司內部的人擔任。例如日本公司實施的學徒制度。(3)行動學習(action learning)，即邊做邊學。如讓員工深度投入計畫案，跨越知識鴻溝，以彌補知識差距。

者、知識仲介者與知識合夥者。從組織的角度來看，這四種角色的功能分析如下：

一、知識策略者

HRM 人員藉由建立並暢通組織內部之溝通管道，整合 HRM 和組織營運策略，使溝通場域處於開放狀態，容納各種多元聲音，接受不同意見，對於組織形塑文化有很大的效益。此時 HRM 人員扮演組織執行知識移轉的策略夥伴要角。

二、知識贊助者

暢通內部溝通場域，能夠接受多元意見的組織較易適應變革。此時 HRM 人員便如同變革代理人，協助組織形塑學習與變革的文化，管理組織轉型與變革，有助於知識移轉的執行和效能。

三、知識仲介者

透過 HRM 活動，提高、交流並連結員工對組織的忠誠，以及組織對員工的承諾。此時 HRM 人員成為員工鬥士，傾聽與反應員工的聲音，創造鼓勵學習的環境並促進員工專業技巧，進一步增加組織學習與變革能力。

四、知識合夥者

這是 HRM 最重要的功能。運用各種 HRM 活動來達成實務上的知識移轉，相當於組織流程之再造工程。相關活動包括了人員招募、教育訓練、升遷獎勵制度、績效評估

甚至對員工生涯發展的關注等。此時 HRM 人員成為知識移轉之行政管理專家，經由這些組織活動，人員將籠罩在鼓勵創造、學習與分享新知的氛圍下，對於知識移轉而言是一個很優良的推進變項。

肆、促進知識移轉的人力資源管理方法

以下將以能夠促進組織知識移轉，以及增進人力資本長期投資的人力資源管理活動作為討論重心。特別針對人才招募、教育訓練、績效評估與升遷獎勵制度四項重要人力資源管理活動進行分析。

一、人才招募

根據研究指出，在評估一個企業傑出與否，最佳的預測指標就是它吸引、留任、與激勵傑出人才的能力。（Cascio：2002）而健全開放的組織文化對於這些能力是有幫助的。若以員工的觀點出發，如果個人所選擇的工作或組織與其價值觀、信念、態度越符合，那麼此員工就越具有較高的生產力與工作滿足感。

組織進行人才選拔時，首要考慮新進員工與組織文化是否契合。因為組織文化將影響遴選決策。現今組織除了重視成員執行工作所需的技能之外，知識的廣度和深度更為重要。過去組織以特定技術作為雇用員工的

主要標準，這樣一來便對員工行為變化能力產生負面壓抑，無形助長了守舊傳統的習氣；但在激烈變動的環境中，組織需要異質性來回應外界需求。

現階段組織面臨的考驗之一是如何在日新月異的環境中持續創新。傳統與守舊的組織文化儼然成為創新大敵。職是之故，遴選來自不同背景、具有多樣化技能、異質性高的人才，能夠刺激組織內部新的想法，推動組織創新的腳步。

此外，透過選擇性雇用方法，選擇具備某種特質的員工亦可促進組織內知識的流動。有利於知識移轉的人格，例如外向（主動活躍）、分享（樂於相信並幫助他人）、開放（創造力與好奇心）、願意合作及學習（友善容易相處）等特質，未來可以開發其潛能，增進組織的團隊合作與學習成長，可以帶來組織正向且長遠的影響。

人力資源活動於實務方面，成功策略運用包括情境測驗與評鑑中心法等，對於達成遴選人員的目標相當有益：

1. 情境測驗（situational tests）

以 IBM 使用的無領導者團體討論（Leaderless Group Discussion, LGD）為例，LGD 屬於情境測驗的一種，意指標準化的行為測量，主要目的在於評估「作的能

力」而非「知的能力」。這種測驗可以算是實際工作需求的縮小版，因此很難造假。

IBM 的實施方式為：每位參與者必須為升遷候選人作 5 分鐘的口頭報告，然後在團體討論時和其他五位參與者進行辯論，替自己的候選人辯護。在這之中所有的角色都是已經清楚建構好的。運用 LGD 的主要目的在於評估人員的七項特質：活力、自信心、積極性、抗壓力、說服力與銷售力、口頭溝通能力以及人際接觸能力。

2. 評鑑中心法（Assessment Centers）

評鑑中心法主要有兩個用途。首先，它以複雜的測驗對員工進行遴選與評估，是一種具有多重評鑑機制的方法。其次，它提供組織內部管理者的訓練，包含協助知識轉換、提升管理技能、激勵創造力、解決部門衝突、協助個人生涯規劃、訓練管理者績效評估等。

由許多測驗結合的評鑑中心法，使用多種評鑑機制，如面試、情境測驗、LGD 等；藉由測量的彈性形式與內容，詮釋候選人行為的標準化程度。加上在評價每個候選人時，不同評審會彼此分享討論，不會有任何候選人是被單一評審評分，所以結果具有極高信度與效度。這是評鑑中心法的最大優點。

二、教育訓練

二十一世紀勞動力形式面臨激烈變遷，特別是來自社會、品質、講求團隊的人際關係、高績效工作系統與全球化的挑戰，未來企業投入訓練的時間與資金勢必大幅增加。組織進行訓練的目的便是幫助員工發展適當技能、知識及態度，經由溝通、合作與轉換等過程，達到動態的競爭優勢。

教育訓練是成員獲取知識最直接有效的方式。訓練過程中，除了分享及學習新的知識技術，使有用的知識在組織中傳遞、擴散、不斷累積之外，透過成員彼此教導或深入觀察有經驗資深者的工作實務，使知識從少數成員身上擴散出去，提高組織知識的使用率。另外，若將知識移轉過程加以工作正式化，對於組織蓄積核心資源有強大助益。

資訊時代的新產物 E-learning，乃利用全球資訊網的即時性，創造方便移轉知識的環境。員工不用受到時間地點限制，直接找尋所需知識；網路論壇則提供自由開放的交流平台，讓員工一有什麼新點子或建議可以馬上透過網路分享，培養成員自動且持續的學習習慣。

至於實務應用，Cascio（2002）指出組織進行訓練的方式大致可分為三種：（1）資訊提供：包括相關課程、會議、光碟片、

遠距教學（E-learning）、方案教學、一對一指導、敏感度訓練以及組織發展等，屬於有系統的、長期的組織改善計畫；（2）模擬：包含個案角色扮演、虛擬團隊、虛擬實境的互動或企業遊戲；（3）在職訓練：例如新進員工訓練、實習、工作輪調、在職訓練、在職輔導等方式。

三、績效評估

績效評估係指組織衡量和評鑑員工某一時段的工作表現，藉由評估協助員工成長的整個過程；亦可用來衡量特定目標的達成程度。不論是何種組織背景和文化，目標的設定均使組織在追求績效的路途中，建立一個成功的追蹤記錄。執行績效評估的目的，就是為了幫助員工瞭解並運用實行組織使命的潛力，增進其工作績效；同時提供員工及管理者工作相關決策之資訊。另外，評估結果對於協助建立訓練計畫、實行獎懲系統、診斷組織問題而言均相當關鍵。

一般的評估系統大多只測量有形產出，但單衡量有形產出的結果可能使組織短視近利，當組織處於不穩定的環境下這是相當不利的。若能在評估系統內加入工作成就感、工作自主性、個人成長等無形指標，並重有形與無形的績效，將能針對現實做出良善的改進。

評估系統可以確保知識創造、獲取、分享與移轉等作用保持平衡，組織內部知識能「放對位置」，找到適當歸宿，並且讓每個成員對知識移轉都有責任。首先，評估過程可以衡量成員個別對知識移轉的貢獻；第二，管理者可透過評估指數，理解知識管理的發展性功能。依此，評估資訊的回饋能協助員工學習；而注重創新與團隊合作的績效目標，則有助於推動組織內部知識移轉。

四、升遷獎勵制度

廣義的升遷獎勵制度包括任何員工渴望的報酬，組織願意提供這些報酬以交換員工的貢獻。這些報酬包括財務的與非財務的；財務的報酬例如薪水、獎金等，非財務的報酬範圍較廣，舉凡工作環境的任何事物、提高員工自我尊榮感、頒獎典禮、設立楷模等。

組織推行知識管理時，為了有效達成策略目標，可能需要重新檢視人員甄選、教育訓練、績效評估等措施與內部升遷獎勵制度的關連。而這些人力資源管理活動與獎勵報酬計畫相結合時，將可加強員工重視知識管理的重要性。最好設計一套促發員工主動學習的報償系統，鼓勵成員學習，並獎勵那些致力於提昇個人技能的成員，給予知識擁有者期望的獎勵，激勵其分享的動機和行動。

藉著有效的升遷獎勵制度，使成員理解知識及經驗的價值，同時提高分享的意願，營造適合知識移轉的環境系絡。

獎勵計畫最好以團隊為單位，譬如專案小組形式，因為團隊中成員合作程度越高，知識分享效果越好。規劃鼓勵團隊合作的獎勵系統，使成員對團隊目標產生認同，並從團隊中獲得滿足與歸屬感。透過這種將個人利益結合團體利益的方法，成為個人分享知識給其他成員的誘因，培養團隊成員合作而非競爭的關係。

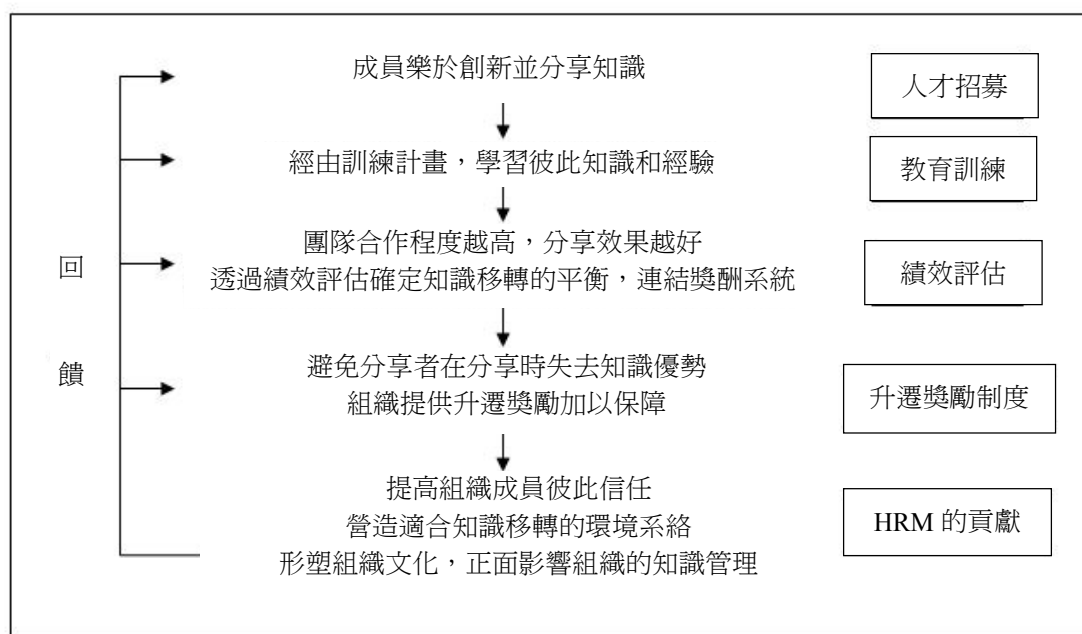
伍、結論

資訊革命帶來新世紀產業型態的改變，組織面對環境快速變遷的衝擊，求新求變已迫在眉睫。真正的知識經濟與工業經濟、資訊經濟有所區別：後兩者明顯輕視人。工業經濟把人當作可替換的零件，如十九世紀的工廠；資訊經濟則有把人貶為資訊的消費者和處理者的危險。但是，重視知識會恢復對人、人所擁有的知識、取得知識的途徑，以及人的差異有所重視。(Brown：2001)

本文將知識移轉視為目的，以人才招聘、教育訓練、績效評估、升遷獎勵制度四種 HRM 方法為手段；檢視手段—目的的連結程度後，歸納出知識移轉過程如圖一所示。

在知識經濟新浪潮的影響下，我們得以重新省思組織的各種面向，激盪更多符合時代的新穎思潮。值得注意的是，「人力資源」（Human Resource）一概念逐漸發展為「人力資本」（Human Capital）。因為「資源」表示需節約、回收、不做到一點浪費，如此並非將人員視為「知識工作者」的觀念，可能導致員工流動率上升，甚至組織失憶症

（Organizational Amnesiac）等危機。相對而言，新衍生的「資本」觀點，則將員工看作組織資產的一部分，需加以經營、累積、用心培養以逐量增加。這代表著 HRM 人員的角色將跨入 HCM 的範圍，也指引未來 HRM 的責任將全方位延伸，邁向更精細多元的領域。（本文作者為政治大學公共行政研究所碩士生）



圖一 結合人力資源管理方法的知識移轉流程

資料來源：作者自繪

參考書目

- 王美音、楊子江譯(Nonaka Ikujiro and Hirotaka Takeuchi 原著)(1997)。**創新求勝：智價企業論**。台北：遠流。
- 吳瓊恩(2001)。**行政學**。台北：三民書局。
- 李淑華譯(Nancy M. Dixon 原著)(2001)。**知識共享型組織：建置、保存、移轉企業知識庫的五種方法**。臺北：商周。
- 高希均、李誠(2001)。**知識經濟的迷思與省思**。台北：天下遠見。
- 劉京偉譯(Arthur Anderson Business consulting 勤業管理顧問公司原著)(2000)。**知識管理的第一本書—運用知識管理提升企業核心能力**。台北：商周。
- Brown, John Seely. (2000). *The social life of information*. Boston: Harvard Business School Press.
- Brown, John Seely. (2005). *Storytelling in organizations: why storytelling is transforming 21st century organizations and management*. Boston: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Burton-Jones, Alan. (1999). *Knowledge capitalism: business, work and learning in the new economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Cascio, Wayne. (2002). *Managing human resources: productivity, quality of work life, profits* (6th ed.). Boston : Irwin McGraw-Hill.
- Davenport, Thomas H. and Laurence Prusak. (1998). *Working knowledge: how organizations manage what they know*. Boston: Harvard Business School Press.
- Dixon, Nancy. (2000). *Common knowledge : how companies thrive by sharing what they know*. Boston : Harvard Business School Press.
- Gilbert, Myrna and Martyn Cordey-Hayes. (1996). "Understanding the process of knowledge transfer to achieve successful technological innovation". *Technovation*, 16(6), 301-312.
- Hamel, Gary and C. K. Prahalad. (1994). *Competing for the future*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kostova, T. (1999). "Transnational transfer of strategic organizational practices: a contextual Perspective". *Academy of Management Review*, 24(2), 308-324.
- Kransdorff, Arnold. (1998). *Corporate amnesia :*

- keeping know-how in the company.* University Press.
Oxford : Butterworth-Heinemann.
- Leadbeater, Charles. (1999). *Living on thin air : the new economy.* London: Penguin Group.
- Nonaka, Ikujiro and Hirotaka Takeuchi. (1995). *The knowledge-creating company : how Japanese companies create the dynamics of innovation.* New York: Oxford University Press.
- Simonton, D. K. (1999). *Origins of genius : Darwinian perspectives on creativity.* New York : Oxford University Press.
- Takeuchi, Hirotaka and Ikujiro Nonaka. (2004). *Hitotsubashi on knowledge management.* Singapore : John Wiley & Sons.
- Tiwana, Amrit. (2000). *The essential guide to knowledge management : e-business and CRM applications.* Prentice Hall PTR.
- Tobin, Daniel. (1996). *Transformational learning: renewing your company through knowledge and skills.* New York : John Wiley & Sons.
- Polanyi, M. (1967). *The tacit dimension.* New York : M. E Sharp Inc.
- Yeung, Arthur K. (1999). *Organizational learning capability.* New York : Oxford

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請依照 APA 格式寫作，並附字數 300 字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以 10000 字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
（一）第 46 期：特殊人事法制與彈性用人政策（截稿日期：95 年 2 月 28 日）
（二）第 47 期：公務人員核心價值（截稿日期：95 年 5 月 30 日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路 1 號，考試院考銓季刊社」。
聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人（作者）名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 _____ 年 _____ 月 _____ 日