

評論蔡英文政府擴大政務官計畫

賴維堯（本校公共行政學系副教授）

陳煌遙（本校公共行政學系講師）

一、擴大政務職務（政務官）計畫內容

民國 105 年 5 月 20 日蔡英文就任第十四任總統，民主進步黨執政團隊為行政院及所屬機關之組織改造任務，端出「引注新血活化機關領導、強化專業優於保障升遷」之人力方針，敲定「擴大政務職務、增強用人彈性、引進民間人才、帶動創新治理」等人事目標，據以規劃擴大中央行政機關政務職務（政務官）任用範圍及名額。

政務官係指民選政府首長選用，組成執政團隊，隨選舉成敗、政策改變、或首長提攜罷黜而進退之政治任命官員（領導層次公務員）。蔡英文政府擴大中央行政機關政務官計畫之重要內容如下：

(一)增加二級機關政務副首長人數

內政部等二級機關置常務副首長 1 人，政務副首長人數由現制 1 至 2 人增為 1 至 3 人，例如：衛生福利部政務次長、金融監督管理委員會政務副主任委員得由現制 2、1 人，未來增為 3、2 人。

(二)三級機關首長採政務常務雙軌任用制

經濟部國際貿易局局長、交通部觀光局局長、科技部新竹科學工業園區管理局局長等三級機關首長，除由常任公務人員（文官）陞任或遷調外，另得延攬民

間人士（學界、企業、非營利組織、或政黨及政治團體）出任。換言之，三級機關首長內升外補人事常模由「官僚制：行政機關內部功績用才」，蛻變成為兼採「交流制：民間社會外部新血舉才」。

在當前人事法制規定下，衛生福利部中央健康保險署署長乙職是目前唯一單列政務職務（署長為政治任命）三級機關首長¹，請見該署組織法第3條「本署置署長1人，職務比照簡任第十三職等」規定。

(三)總額管控

- 1.二級機關政務副首長人數上限 52 人，係以〈行政院組織法〉所列內政部等 26 個二級機關（不含公平交易委員會等 3 獨立機關）平均配置政務副首長 2 人計算之。
- 2.三級機關政務首長人數上限 25 人，係以內政部營建署等 78 個三級機關約 1/3 計算之，行政院所屬現行三級機關名單詳見附錄。

(四)特定三級機關首長不適用雙軌任用制

檢察、調查、警察系統三級機關首長，為避免政治爭議或淪為黨同伐異，不予納入，仍屬常務職務，不適用政務常務雙軌制，例如：法務部調查局、法務部廉政署、內政部警政署、臺灣高等法院檢察署。

(五)政務職務擴及駐外公使及副常任代表

1 衛生福利部中央健康保險署現任署長李伯璋於 105 年 5 月 20 日就任，為蔡英文總統新政府執政團隊成員之一，從國立成功大學醫學院外科學科教授，借調出任署長。

除國內政務職擴大外，駐外公使（副常任代表）亦列入政務範圍。大使（常任代表）為特任官、公使（副常任代表）2人以上之駐外機構（大使館、代表處、代表團），其中1位公使（副常任代表）得列政務職，由總統或外交部予以政治任命，人數上限10人。

外交部所轄駐外機構目前共計116個，其中13機構大使（常任代表）為特任官，欲設政務職公使（政務職副常任代表），需達配置2人以上公使（副常任代表）規模。目前符合者有4機構，分別是駐美國代表處（駐美國台北經濟文化代表處）、駐日本代表處（台北駐日經濟文化代表處）、駐歐盟兼駐比利時代表處、常駐世界貿易組織代表團。

二、行政院計畫進展時程概略

1.105年10月11日蔡英文總統召開第二次「執政決策協調會議」，確認「擴大政務職務、引進民間人才」人力目標，並以三級機關首長政務常務雙軌任用制為計畫核心。

2.105年10月13日行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）發布「完備中央三級機關首長雙軌任用機制，適度引進民間活力」新聞稿，105年10月24日立法院司法及法制委員會請人事總處專題報告「政府組織改造工程及三級機關採政務常務任用雙軌制之具體規劃」，初步研擬承擔政策擬議、預算規模龐大、或影響政府重大施政的三級機關列為適用範圍。

3.105 年 12 月 15 日行政院第 3527 次院會通過〈中央行政機關組織基準法第 18 條、第 19 條、第 19 條之 1 修正草案〉，同月 26 日函請考試院會銜送請立法院審議，以求法制完備。

4.106 年 5 月 18 日行政院第 3549 次院會通過〈駐外機構組織通則第 5 條等條文修正草案〉，函請立法院審議，另請外交部積極與立法院朝野各黨團協調溝通，早日完成修法程序。

三、立法院審議

1.106 年 5 月 15 日立法院第 9 屆第 3 會期司法及法制委員會召開第 17 次全體委員會議，審查完竣立法委員段宜康等人連署提案〈中央行政機關組織基準法第 18 條、第 19 條、第 19 條之 1 條文修正草案〉，決議須交由黨團協商，並於 5 月 26 日進行黨團協商²。

2.106 年 5 月 26 日立法院三讀通過立法委員段宜康等人所提〈內政部、經濟部、交通部組織法部分條文修正案〉，一併將內政部、經濟部、交通部組織法「增政次減常次」，由原政務次長 1 人、常務次長 2 人，修正成為政務次長 2 人、常務次長 1 人，並規定「增政次減常次」修正條文施行日期，由行政院以命令定之³。

2 立法委員段宜康等人連署提案之組織基準法部分條文修正草案，立法院院會迄今尚未審議處理。

3 行政院 106 年 7 月 14 日發布命令，交通部同日起置政務次長 2 人，至於內政部及經濟部仍維持政務次長 1 人，尚未接獲改置 2 人行政院命令。

四、中央行政機關組織基準法、駐外機構組織通則部分條文修正草案條文對照

中央行政機關組織基準法部分條文修正草案 (106.05.15 立法院司法及法制委員會初審通過版本、105.12.15 行政院院會通過版本)	
修正條文	現行條文
<p>第 18 條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。 一級、二級機關首長列政務職務；三級機關涉及國家重大政務，其首長得列政務或常務職務，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。 三級機關首長得列政務職務之總數以二十五人為限。 機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。</p> <p>第 19 條 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四人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務；其政務職務總數以五十二人為限。 三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。</p> <p>第 19 條之 1 (新增) 行政院所屬三級機關組織法律所定之首長職務及二級機關組織法律所定政務副首長人數，與本法第 18 條第 2 項及第 19 條第 2 項規定不符者，於各該機關組織法律修正前，適用前二條規定。</p>	<p>第 18 條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。 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，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。 機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。</p> <p>第 19 條 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，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。 三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。</p>

駐外機構組織通則部分條文修正草案

(106.05.18 行政院通過版本)

修正條文	現行條文
<p>第 5 條 駐外機構館長、副館長之職稱、官等職等及員額如下：</p> <p>一、大使館、代表處置大使一人，特任或簡任第十三職等至第十四職等；公使一人至三人，職務列簡任第十二職等至第十三職等，但大使為特任且置公使二人以上者，其中一人職務得比照簡任第十三職等。</p> <p>二、代表團置常任代表一人，特任或簡任第十三職等至第十四職等；副常任代表一人至三人，職務列簡任第十二職等至第十三職等，但常任代表為特任且置副常任代表二人以上者，其中一人職務得比照簡任第十三職等。</p> <p>三、(未修正)</p> <p>四、(未修正)</p> <p>駐外機構各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。但職務比照簡任第十三職等之公使及副常任代表，總員額最高為十人。</p>	<p>第 5 條 駐外機構館長、副館長之職稱、官等職等及員額如下：</p> <p>一、大使館、代表處置大使一人，特任或簡任第十三職等至第十四職等；公使一人至三人，職務列簡任第十二職等至第十三職等。</p> <p>二、代表團置常任代表一人，特任或簡任第十三職等至第十四職等；副常任代表一人至三人，職務列簡任第十二職等至第十三職等。</p> <p>三、(略)</p> <p>四、(略)</p> <p>駐外機構各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。</p>

五、考試院意見

1.106 年 3 月 2 日考試院第 12 屆第 126 次會議，人事總處人事長施能傑報告行政院研擬〈中央行政機關組織基準法部分條文修正草案〉，銓敘部部長周宏憲表示支持，會議決議：交全院審查會審查。

2.106 年 6 月 5 日考試院全院審查會審議意見如下，並呈報 6 月 8 日考試院第 12 屆第 140 次會議通過：

- (1)同意第 19 條修正條文，二級機關得置副首長 1 至 4 人，其中 1 人應列常任職務，其餘列政務職務，政務職務總數以 52 人為限。此意見與行政院版本相同。
- (2)同意第 18 條旨意、但條文修正為「三級機關涉及國家重大政務，其首長依法律規定得列政務職務，其餘應為常務職務」、「三級機關首長得列政務職務之總數以 15 人為限」。此意見與行政院版本有同有異，行政院版本為涉及國家重大政務三級機關首長得列政務職務、總數以 25 人為限。
- (3)不同意增訂第 19 條之 1，意即不同意增訂各三級機關組織法律修正前，適用組織基準法修正草案規定。此意見相反於行政院版本，換言之，考試院主張三級機關首長需列政務職務者，應採各該機關組織法律修正途徑，而非組織基準法通案涵蓋並優先適用、各該機關組織法律另再同向修法途徑。
- (4)上述意見函復行政院外，並請銓敘部於日後立法院黨團協商時，充分表達。

六、中央三級機關首長政務常務雙軌任用機制之正反交鋒與評論

(一)行政院推動理由

105 年 12 月 15 日行政院院會通過人事總處擬具〈中央行政機關組織基準法部分條文修正草案〉，分析其簽呈、修正草案總說明及條文對照表，彙整如下重點：

- 1.用人理念：政府人力資源需重視「創新和彈性」治理能力。
- 2.政策溝通：二級及三級機關組織業務涉高度政策性，且政務需求多元，宜視實

際需要配置政務人員，有助與國會、地方政府及民間進行良好政策溝通。

- 3.建構民主責任政務團隊：涉及國家重大政務（包含負責研策擬議、執行龐大預算）之三級機關首長，單列政務，或政務及常務並列，以落實行政院政務團隊向立法院負起民主責任政治所需之政務體系。
- 4.修正三級機關首長得列政務或常務職務之原則：將現行規定「三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務」修正為「三級機關涉及國家重大政務，其首長得列政務或常務職務」，擬以「涉及國家重大政務」取代「性質特殊」，使政務常務雙軌任用機制之適用原則（規範要件）明確化，有助降低不確定法律概念之模糊涵義。
- 5.現制規定少予運用、宜修正擴大機制：現行〈中央行政機關組織基準法〉（以下簡稱組織基準法）第 18 條已有三級機關首長因性質特殊得列政務職務之規定，但過去行政院組改過程較少運用。三級機關首長政務常務雙軌任用者最多 25 人（約占三級機關首長總數 1/3），除有利於向外延攬多元性或專業性人才，亦得提拔績優文官陞任，以注入活化政府之領導機制。

(二)考試院不同見解

106 年 6 月 8 日考試院會議就〈中央行政機關組織基準法部分條文修正草案〉，提出異於行政院不同見解，會後特發新聞稿闡述如下：

- 1.衝擊文官制度：放寬政務職務之範圍，即對於文官之數額相對限縮，將影響文官士氣，進而衝擊文官體制。此外，三級機關有置政務首長必要者，應採政務

單軌，以與其政治責任相符，而首長職務倘採政務、常務並列，意味機關業務性質可隨時變動，亦造成首長進用之不穩定性。

2.採綜合立法方式欠缺妥適性：現行規定「性質特殊」且「法律有規定」之三級機關首長得列政務職務，草案修正為「涉及國家重大政務」之上位準則性規定，使三級機關首長採政務職務者，毋須明訂於機關組織法律，得由行政機關自行認定，有規避國會監督之虞。此外，組織基準法為中央政府機關組織之共同規範，屬普通法、基本法性質，但修正條文僅為準則性規定，得優先適用於個別組織法律，有適法性疑義。

3.條文設計具不確定性：修正草案以「涉及國家重大政務」作為三級機關首長納入政務職務範圍之標準，但此標準並不具體明確，難以得知實際適用之機關為何。此外，三級機關政務首長比照之列等，草案條文未規範，缺乏法律依據。

(三)行政院反駁考試院

106年6月8日考試院發布新聞稿指正行政院草案版本缺失後，人事總處迅於當日稍後即刻亦發新聞稿回應表示：

- 1.規範明確、並匡定總數：現行組織基準法就性質特殊三級機關首長得列政務職務者，並無數量上限規定。修正草案係將「性質特殊」予以明確化，改用「涉及國家重大政務」（負責政策擬議或預算規模高，影響部會重大施政）之三級機關首長才採政務或常務雙軌任用制度，並且務實匡定以25人為上限。
- 2.對文官陞遷發展尚難必然影響：目前文官職務列等上限為簡任第十三職等者262

個、行政院暨所屬機關銓敘審定簡任第十一至十三職等合格實授文官約 2,500 人，修正草案調整 25 個三級機關首長得以政務職進用，其占 262 個第十三職等職務數比率約一成（9.54%、人事總處聲明誤植為 11.16%），對文官之陞遷發展尚難謂有必然影響。此外，各界關注之檢察、調查、警察三級機關，因業務性質有別一般行政機關，其首長仍將維持現行常任規定，不會改以政務進用。

3. 過渡性立法技術：修正草案採過渡性立法技術，目的係求立法經濟性並兼用人彈性，並非規避立法監督。行政院未來會要求所屬機關於組織法律中明訂或修法，力求各機關實際用人與法律規定一致。

(四) 學者紀俊臣教授評論意見

首先就行政、立法兩院憲政互動體制，係立法委員在開會時，有向行政院院長及部會首長質詢之權，而三級機關首長是在部會首長偕同下列席立法院，執政團隊政治責任依憲何時擴及三級機關？

其次，組織基準法修正草案擬訂「涉及國家重大政務」以取代「性質特殊且法律有規定」現行條文，作為三級機關首長得列政務職務之標準，事涉不確定法律概念，正可為執政者任用私人或非專業人士，開啟一道巧門。

第三，政府長久以來以審慎態度設計政務職務，本諸能不設即不設之原則，以使常任文官成為國家發展主要動力，雖曰組織基準法修正草案匡定政務職三級

4 行政院所屬現行三級機關名單請見附錄，總數 78 個。紀俊臣教授概估三級機關首長 70 人，草案匡定 25 人為限，故稱尚不及 35%。

機關首長總數以 25 人為限，尚不及 35%⁴，但就三級機關專業行政，實不宜貿然開放。

(五) 《風傳媒》(The Storm Media) 網路媒體評論意見

首先，國家為何需要文官？在法律上，政策制定權自屬政務官無疑，常任文官則扮演「遵命辦事（把事辦好）」執行角色，這也是行政學的 ABC：政治行政分立，政府要建立效能效率兼具的行政制度，並排除政治對行政的干擾。

其次，政府用人權應有彈性，但如何彈法不能沒有章法。前交通部長葉匡時於部長任內推動〈交通及建設部組織法草案〉時，即有意將觀光局三級機關首長訂為政務常務並列任用，然遭民進黨立法委員極力反對，痛斥政治酬庸；今日蔡英文政府推動三級機關首長政務常務雙軌任用制之初衷與前朝馬英九政府並無二致，然而馬政府雙軌用人是破壞文官體系，蔡政府雙軌並用就是活化政府強化專業？這道理豈不落入「唯綠者昌」話柄？

第三，從 2000 年首次政權和平轉移迄今近二十年來，文官某種程度扮演穩定政局角色，文官是政黨輪替的基石，但民進黨即使二次執政，對文官始終不信任。可以馬上得天下，未必馬上治天下，選戰幕僚與治理幕僚畢竟不同，而執政團隊治理人才培養是需要養成的，民進黨創黨大老、前立法委員洪奇昌之建言「民進黨治天下要靠文官」，頗值蔡英文總統及其治理團隊雅察採納，堪為治理人才養成要徑之一。

第四，組織基準法修正草案所放寬或框限之規定，不只是民進黨的手腳，亦

正是政府的手腳，政府不分藍綠，現在與未來的政府都適用之。以台灣政治節奏如此快速多變，政務官不再是資本財而是消耗品，修法放得愈寬，製造戰廢品的可能性愈大，在用人「彈性」之外，對「比例」猶需慎重。

七、作者評論

(一)我國政務官人事體制朝向美國模式暨官僚政治化發展

- 1.就各國人事制度觀點，蔡英文政府規劃「擴大政務職務、增強用人彈性、引進民間人才」之人事目標及配套方案，係使我國趨向於美國模式「政務職務多並層級配置」，但也同步推遠於英國日本德國模式「政務職務少且政務常務界限清楚」。
- 2.就比較行政或官僚政治學觀點，〈中央行政機關組織基準法部分條文修正草案〉行政院版本係我國「官僚政治化（**Politicisation of Bureaucracy**）、行政機關及文官政治化之意」的重要舉措之一。

(二)政務官事務官治理雙雄角色互補、政務官數量多寡制度設計無好壞定論

隨著政黨政治成熟發展，當代民主國家的行政部門人力系統普遍存在著政務官（**Political Appointees / Political Executives**）與事務官（**Permanent Civil Service**）。兩者代表二種相互關聯，但本質不同的政府功能子系統，政務官代表「政治功能：強調領導、前瞻、價值、回應、衝勁等變遷層面功能」，事務官代表「行政功能：講求專業、運作、效能、法制、永續等穩定層面功能」，而且都扮演著「雙重角色」：

既是維護公權力的治者(**Governing Men**)，也是為民服務的公僕(**Public Servants**)。

關於政務職務多少為宜、與事務職務須否界限清楚之人事制度設計議題，就比較人事制度觀點，同樣都是自由民主、治理良好的國家，美國的政務職務龐多約二千名以下，並作垂直性層級配置。英國及日本則恰相反，政務職務少量約一百名以下（以部會首長及政務次長為主），並與常務職務界限清楚。法國及德國偏向英日模式，但政務職務稍多約為二、三百名。美英日法德五個主要民主國家中，美國政務官人數最多，但平均任職期間反最為短暫，故而學者常作「政治候鳥(**birds of passage**)、政務過客(**in-and-outers**)、或政府新手(**government strangers**)」等暱稱，以形容其快速流動職涯。

故而政務官制度設計無好壞定論，不能只就增置政務職務數量、相對減少常務職務，就斷言推行政治恩惠（政治分贓）制，或戴予污名化高帽。我國執政團隊審度當前情勢，規劃擴大中央行政機關政務職務，是有其學術理論及實務需要兩個基底，引發爭議應聚焦於新制設計（包含總量控管、層級配置、用人彈性、消弭外界疑慮）是否有理有章法？

(三)我國政務職三級機關首長早有法源明訂、個案機關施行已近四十年之久

93年6月23日組織基準法制定公布施行，第18條第2項「三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務」之準則性規定迄今未曾修正。故而性質特殊三級機關首長得列政務職務者（單列政務職務制），早有法源，但實務上施行者只有「衛生福利部中央健康保險署（以下簡稱健保署）」

及其前身行政院衛生署中央健康保險局」個別三級機關而已。

中央健康保險局組織屬性原非行政機關，類似國營事業，首長稱總經理，於 99 年 1 月 1 日改制稱作行政院衛生署中央健康保險局（以下簡稱健保局），局長為政務職務。至 102 年 7 月 23 日，健保局改制健保署，署長仍如前身局長為政務職務，該同一機關施行政務職首長制（署長及局長）迄今將滿八年。

平實而論，健保署係組織基準法準則性規定下的政務職首長三級機關，惟人事法制實務上，老早另有一個個別組織法律規定的政務職首長三級機關。那就是位於新竹、成立於 69 年 12 月 15 日之科學工業園區管理局（外界習慣稱之為新竹科學工業園區管理局、以下簡稱科管局），局長職務比照簡任第十三職等，是我國最早的政務職三級機關首長⁵。科管局之政務職首長持續運行三十三年多，直到行政院國家科學委員會進行組織改造於 103 年 3 月 3 日改制科技部，該局同日改為科技部新竹科學工業園區管理局之時，局長始由政務職改成常務職。

105 年 12 月 28 日行政院環境保護署（以下簡稱環保署）毒物及化學物質局（以下簡稱毒物化學局）成立，該局組織法草案於立法院審議時，局長職務依行政院版本為常務職，但立法委員吳焜裕⁶等人提案版本則為政務職。105 年 11 月 30 日立法院第 9 屆第 2 會期司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 1 次聯席

5 接續科管局、成立時間落後二十多年的同性質姊妹機關：南部科學工業園區管理局（92 年成立）、中部科學工業園區管理局（96 年成立），局長則為常務職（列簡任第十三職等）。

6 立法委員吳焜裕為民進黨籍排名第一之不分區立法委員、國立臺灣大學公共衛生學院職業醫學與工業衛生研究所教授。

會議併案審查時，在吳委員提出修正動議、執意改採並列制（政務職或常務職、吳委員版本及行政院版本均採納於修正動議文字），並與環保署署長李應元協商同意下（意為李應元署長未堅守行政院版本之局長列常務職主張），終使委員會一讀修正為「局長職務比照簡任第十三職等或列簡任第十二職等至第十三職等」條文(詳見該次聯席會議紀錄，載於立法院第 105 卷第 104 期(4401)第四冊公報)，嗣後提送 12 月 9 日院會二讀、三讀通過。毒物化學局局長採行政務常務並列制，有別於健保署署長之單列政務制規定，創下了三級機關首長政務常務雙軌並列制第一例。

環視科管局、健保局（署）、毒物化學局之政務職三級機關首長歷史及現況，係開始於 69 年科管局唯一機關，中繼於 99 年增加健保局（102 年改為健保署）第 2 個機關，103 年減為健保署唯一機關，再至 105 年增置毒物化學局而與健保署成為現行唯二機關，共計迄今施行已近四十年之久。故而三級機關首長以政務職任用，我國人事法制早已有之，依據準則性組織基準法之健保署（及前身健保局）施行迄今將滿八年，而個案組織法律之科管局施行長達三十三年多（直到 103 年才改常務職局長），至於同為個案組織法律規定之毒物化學局，則為施行一年的新生機關。

時屆 107 年即將到來，蔡英文政府擬將三級機關首長納入政務官範圍，絕非創舉，而是現制擴大。蔡政府規劃擴大政務職三級機關首長，審度政經環境及治理需要，並非不可，首要問題癥結在於擬由目前唯二機關擴為多少機關之規模大

小考量：震撼擴增 40 機關（含健保署及毒物化學局）？或是漸進擴增 15 機關（含健保署及毒物化學局）？

(四)〈中央行政機關組織基準法部分條文修正草案〉行政院版本優缺

1.優點：

(1)擴大對外攬才：

新訂三級機關政務首長在 25 人總額下（注：健保署署長、毒物化學局局長已列政務職務，不屬新增）、匡定二級機關政務副首長在 52 人總額下（注：現制未匡定總額），執政團隊得延攬學界、企業、非營利組織、或政黨及政治團體等民間外部人士出任，以強化執政團隊多元性、專業性暨治理活力。

(2)三級機關首長彈性換軌、二級機關政務副首長酌調名額以應執政需要：

組織基準法修正草案之「三級機關涉及國家重大政務，其首長得列政務或常務職務」、「三級機關組織法律所定之首長職務及二級機關組織法律所定政務副首長人數，與組織基準法不符者，於修法前適用組織基準法規定」綜合立法方式，授與行政院裁量適用雙軌任用制之三級機關，例如：衛生福利部國民健康署署長列政務職務施行三年後，改列常務職務，此政務職缺為應國家重大政務需要，改置衛生福利部食品藥物管理署署長。

此外，行政院亦得適時調整二級機關政務副首長人數，例如：內政部、經濟部政務次長由 2 人增為 3 人，而客家委員會、原住民族委員會政務副主任委員編配 1 人即屬允當。

(3)事務官仍有機會榮任政務首長（副首長）：

二級機關政務副首長及政務職三級機關首長除向外招攬民間人才外，仍得從內遷調績優事務官陞任之。唯不可否認，績優事務官榮任政務職三級機關首長及二級機關政務副首長之挑戰性及困難度，應有增無減。

2.缺點：

(1)專業未必強化、黨派分贓高度可能：

蔡英文政府擴大中央行政機關政務官計畫之方案內容，得以「擴大政務職務、引進民間人才、活化創新治理」三句動人口訣概括形容⁷，誠如人事總處簽呈行政院所言之改革基調：「政府人力資源需重視更多的創新和彈性治理能力，二級及三級機關組織業務涉及高度政策性且政務需求多元，並建構更能彰顯民主責任政治所需之政務體系」、「利於自民間遴選多元性或專業性之人才，注入活化政府機關之領導機制」。簡言之，蔡政府擴大政務官計畫之思維脈絡：為求「活化政府創新治理」（目的），故需「較多政務官」（手段），以利「遴選民間多元性或專業性人才」（效果）。

雖然就學理觀點，政務官制度設計無好壞定論，不能只就增置政務職務數量、相對減少常務職務，就斷言蔡政府推行政治恩惠（政治分贓）制。然就官場三公九卿推論，政務官制度設計是法制一回事，如何用人又是實務另一回事。

⁷ 這三句口訣猶如 87 年台北市市長陳水扁競選連任時，詩人路寒袖為阿扁所寫的廣告詞競選口號「有夢最美、希望相隨」之政治憧憬。

衡諸「民進黨向來不信任文官、選戰人才多於治理人才、三級機關組織法律難以規定首長由具備本科學識及管理專長者擔任」等因素，如今驟然擴大政務職務名額，儘管在先言明「遴選民間多元性或專業性人才」，恐怕執行以後「多元性人才勝過專業性人才」(例如：黨派或得寵人士可堪多元性人才之代表或應用)」，其結果是專業未必增強，反倒落得恩惠分肥，加深外界疑慮。

(2)三級機關首長政務常務雙軌任用機制之運作執行方式未明：

依人事法制運作常軌，組織基準法若修正公布「三級機關涉及國家重大政務，其首長得列政務或常務職務」，那麼適用機關（例如：內政部移民署、交通部觀光局、科技部新竹科學工業園區管理局）之組織法律理應盡速修正以求完備與落實。然而組織基準法「三級機關首長得列政務或常務職務」之運作執行，確有適用機關首長「單列政務制」與「政務及常務並列制」二種方式（以用人彈性俗話來說，計有「半彈性與全彈性」二種方式），經查 105 年 12 月 15 日人事總處上呈行政院之組織基準法修正草案條文對照表，係言明「採單列政務，或政務及常務並列」較彈性（較模糊）作法。

「單列政務制」使適用機關屬性清晰（執政團隊認定其涉及國家重大政務），但物換星移需要換軌常務時，須修法較費時；反觀「政務及常務並列制」可視治理需要及時調整適用機關，毋須修正組織法律（或少修法）便能靈活換軌（包含政務換常務、常務換政務），但正明示雙軌制三級機關業務性質隨時變動，亦造成首長進用不穩定性。

(3)霸氣行政院、窘勢考試院不利憲政發展：

關於組織基準法應如何妥適修正以符擴大政務官計畫所需，考試院與行政院見解有異，交鋒對槓。這是 105 年 5 月 20 日蔡英文總統上任後，民進黨執政團隊於 106 年度內，繼公務人員年金改革修法方案，行政院與考試院基調不同後，兩院二度就重大法案的嚴重爭執。

106 年 3 月 30 日考試院通過〈公務人員退休撫卹法草案〉，並於同日函請立法院審議。考試院版本與總統府國家年金改革委員會（以下簡稱年改會）方案不同，翌（31）日立法院民進黨黨團隨即開會，邀請行政院副院長林錫耀及政務委員林萬億（兼年改會副召集人）報告年改會方案內容，決議以年改會版本作為黨團提案，並保留個別立法委員提案修正空間，會後林錫耀副院長表示已達共識由黨團對外發言。⁸

立法院審議之〈公務人員退休撫卹法草案〉共計四案版本（考試院、民進黨黨團、委員段宜康等 24 人、以及時代力量黨團四個提案），歷經三個月審議，名稱改作〈公務人員退休資遣撫卹法〉，於 6 月 27 日三讀通過。就立法院審議公務人員年改法案之三讀結果而言，民進黨黨團版本（實為年改會及行政院版本）完勝，部分重要條文甚至採納更大改革力道之委員版本（例如：月退休金人員 18%優惠存款利息二年歸零規定）。執政團隊倚其立法院絕對多數席次優勢，在公務人員年改重要議題上，幾乎不理會考試院主張，使考試院版本偃鼓息聲。

⁸ 意即行政院不向立法院提出公務人員年改法案，民進黨黨團提案就是行政院版本之意。

如今，兩院就組織基準法修正草案再度上演見解爭執互槓場面：105 年 12 月 26 日行政院函請考試院同意會銜提送立法院審議，但尚未候得考試院函復就以立法院司法及法制委員會 106 年 5 月 15 日業依立法委員提案審查通過上開修正條文並交付黨團協商為由，5 月 17 日函請考試院同意撤回上開修正草案。考試院不同意撤回，仍召開全院審查會，呈報 6 月 8 日院會決議提出不同意見，並以新聞稿向外界說明相關意見，不料馬上招惹人事總處同日稍後亦發新聞稿澄清，兩院互以火藥性文稿互射辯駁。

由上述行政院與考試院兩度就重大法案嚴重爭執之案例，看出考試院意見雖不至於「狗吠火車」窘態，但在民進黨執政優勢當前環境下（行政院掌握施政權力資源暨立法院多數席次），行政院不管有意或無意，其「不用、不鳥」考試院卻是事實。這種「院際爭執（憲法第 44 條所稱院與院間之爭執）」實為憲政惡例或治理惡例，宜設法降低，已中斷多年之考試院與行政院兩院協商平台（副院長層級）或可恢復運作，或另謀他途。

(五) <駐外機構組織通則部分條文修正草案> 政務職公使總額以 10 人為限優缺

擬設政務職公使（政務職副常任代表）乙節，考量該職務襄理外館之責，其任免配合駐在國國情及我國政策，並因應多變國際環境挑戰，宜保持人力彈性以進用多元人才有助外交工作推動，確有設置之必要，惟草案訂定其總額以 10 人為限，應屬寬列。

衡諸外交部所轄 116 個駐外機構中，有 4 機構符合設置 1 名政務職公使或政

務職副常任代表之條件（草案所定條件為公使或副常任代表 2 人以上、且大使或常任代表為特任官之駐外機構），上開總額宜修正為以 5 人為限。

(六)〈中央行政機關組織基準法、駐外機構組織通則〉二法修正草案立法進度：

尚未三讀通過

蔡政府擴大政務官計畫之核心方案〈中央行政機關組織基準法部分條文修正草案〉，當前推行進度已至立法院委員會初審通過並交付黨團協商階段（初審通過者為委員提案版本、實為行政院版本），但法制上仍待行政院及考試院正式提案或意見，始稱完備。至於行政、考試兩院是否會銜提案函請立法院審議，目前看來可能性不大，較有可能如同年金改革重鎮〈公務人員退休資遣撫卹法〉前例，行政院不提案（實因立法委員提案版本與行政院版本相同），而由考試院提案或出席立法院審議過程表達意見。

另關於〈駐外機構組織通則部分條文修正草案〉，其立法進度較緩，尚處於委員會審理階段。該通則依往例，係由行政院全權規劃，考試院甚少擴權觸及，應無意見或不反對。

(七)政務職三級機關首長之規模抉擇：行政院先推較小規模收效後再擴增

9 考試院全球資訊網首頁>施政重點>文官制度興革規劃方案（修正版） 101 年月 5 月 10 日>第二案、統整文官法制 活化管理體系>二、具體興革建議>(二)(2)審慎擴大政務職務範圍。考試院該項建議之具體內容為：「為強化政府治理效能，宜適度放寬政務職務範圍，將中央三級機關中，掌理高度政策決定或職務性質特殊之首長，審酌應否納入政務職務，先建立合理且一致之標準，再逐步研修組織法律，採審慎、穩健、務實之腳步，同時避免政務職務設置寬濫，以期兼顧政府機關延攬優秀政務人才及常任文官陞遷任用等相關權益之平衡。」

平心而論，蔡英文政府規劃「擴大政務職務、增強用人彈性」之人事目標及作法，不獨行政院雀躍欲試，前朝馬英九政府時代，考試院已予審慎規劃⁹。

基於理念大瞻前行、方案漸進推動之制度肇建及運作長久考量，行政院〈中央行政機關組織基準法部分條文修正草案〉宜採穩健作法，草案第 18 條三級機關首長得列政務職務之總數 25 人為限，建議往下修正為 15 人為限（同考試院意見）。如此立法推動，積極面可達延攬民間人才，引進新血活絡治理，消極面可免政務職務設置寬濫，減緩外界對政府人事酬庸不良印象，並期兼顧文官陞遷任用權益之平衡。

尤其年金改革第一槍〈公務人員退休資遣撫卹法〉剛響不久（立法院 106 年 6 月 27 日三讀通過、總統 8 月 9 日公布），月退休金人員退休所得替代率大幅降低及 18%優惠存款利息二年歸零等改革規定，著實影響現任公務人員工作士氣，機關學校蔓延「作好作滿或未必作好但會作滿」組織文化亦是合情合理反應。故而蔡政府接踵推動政務官擴大計畫，定涉事務官陞遷機會和權益，就時間點言，三級機關首長得列政務職務之總數能少些盡量少些，值為新制始建規模之理性抉擇，待建制若干年收效後，再圖擴大。

八、結語

蔡英文政府為行政院及所屬機關之組織改造任務，議定「擴大政務職務、增強用人彈性、引進民間人才、活化創新治理」人事目標，以〈中央行政機關組織

基準法部分條文修正草案> 為計畫核心，據以擴大中央政務官任用範圍及名額。位居關鍵地位之組織基準法修正草案重要規定包含：(1)涉及國家重大政務三級機關首長改採政務常務雙軌任用機制、總數以 25 人為限。(2)二級機關政務副首長總數以 52 人為限、個別機關最多配置 3 人政務副首長。(3)駐外機構公使（副常任代表）得列政務職務以 10 人為限。此一人事目標及法制配套將使我國政務官人事體制，趨向於美國模式「政務職務多並層級配置」，但也同步推遠於英國日本德國模式「政務職務少且政務常務界限清楚」。

《貞觀政要》唐太宗云：「為政之要，惟在得才。用非其才，必難致治」¹⁰，組織基準法修正草案猶如「為政得才」之關鍵性人事法制。吾人希望組織基準法能與時俱轉妥適修正，而考試院基其憲政職責之不同見解有其正當性，係為人事法制法規主管院之院際忠告，故而由衷呼籲行政院及立法院（尤其民進黨立法委員）不要犯染權力傲慢症而予冷漠或忽視，尤不可自恃執政優勢而蠻悍強硬修法。

為使民進黨執政團隊擴大政務官計畫所研擬之組織基準法修正草案制度設計及相關配套，得以兼顧行政院版本彈性以及考試院忠告見解，本文提出七點褒貶評論，包含：(1)我國政務官人事體制朝向美國模式暨官僚政治化發展。(2)政務官事務官治理雙雄角色互補、政務官數量多寡制度設計無好壞定論。(3)政務職三級機關首長早有法源明訂且個案機關施行已近四十年之久。(4)組織基準法修正草案行政院版本優缺。(5)政務職公使優缺。(6)修正草案尚未三讀通過。(7)政務職三

10 《貞觀政要·崇儒學第二十七》。

級機關首長之規模抉擇：行政院先推較小規模收效後再擴增。冀期草案法制妥當設計，兼收降低外界指摘政府人事酬庸疑慮。

最後，人事法制（制度設計）再好，也要總統和行政院院長知人善任（識人使賢之領導才能與用人智慧），否則「用非其才，必難致治」之唐太宗箴言後果，遲早降臨。簡言之，法制、人治雙途都要作好，如此必收乘數效果，有效澄清吏治，首長施政滿意度民意調查評價高，政府治理績效有目共睹額手稱慶。

附 錄 行政院所屬現行三級機關：78 個機關

內政部 7 機關：警政署、消防署、移民署、營建署、役政署、空中勤務總隊、建築研究所。

外交部 1 機關：領事事務局。

國防部 4 機關：政治作戰局、軍備局、主計局、軍醫局。

財政部 9 機關：國庫署、賦稅署、關務署、國有財產署、臺北國稅局、高雄國稅局、北區國稅局、中區國稅局、南區國稅局。

教育部 3 機關：體育署、青年發展署、國民及學前教育署。

法務部 4 機關：廉政署、行政執行署、矯正署、調查局。

經濟部 9 機關：水利署、工業局、國際貿易局、智慧財產局、標準檢驗局、能源局、礦務局、中小企業處、加工出口區管理處。

交通部 10 機關：觀光局、民用航空局、中央氣象局、公路總局、航港局、臺灣區國道高速公路局、臺灣區國道新建工程局、鐵路改建工程局、高速鐵路工程局、臺灣鐵路管理局。

勞動部 5 機關：勞動力發展署、職業安全衛生署、勞工保險局、勞動基金運用局、勞動及職業安全衛生研究所。

文化部 2 機關：文化資產局、影視及流行音樂產業局。

科技部 3 機關：新竹科學工業園區管理局、中部科學工業園區管理局、南部科學工業園區管理局。

衛生福利部 5 機關：中央健康保險署、國民健康署、社會及家庭署、疾病管制署、食品藥物管理署。

國家發展委員會 1 機關：檔案管理局。

金融監督管理委員會 4 機關：銀行局、保險局、證券期貨局、檢查局。

行政院農業委員會 6 機關：農糧署、漁業署、林務局、水土保持局、動植物防疫檢疫局、
農業金融局。

行政院環境保護署 2 機關：毒物及化學物質局、環境檢驗所。

行政院海岸巡防署 2 機關：海洋巡防總局、海岸巡防總局。

行政院原子能委員會 1 機關：放射性物料管理局。