

政務官概念涵義——廣義與狹義

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、政務官之首：民選首長

民主政治於理念上人民作主、人民是政府的頭家，制度上普遍採行代議政治，直接民主機制（公民投票、創制、複決等）適合於少數重大爭議事項，例如全國性公民投票之重大政策創制、或者地方性公民投票之地方自治法規複決。關於全國性公民投票，茲舉「民國 97 年公投綁大選」個案講解如下：

97 年 3 月 22 日為中華民國第十二任總統副總統選舉投票日，是日同為全國性公民投票第五案「1971 年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，台灣成為國際孤兒。為強烈表達台灣人民的意志，提升台灣的國際地位及參與，您是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國？」、第六案「您是否同意我國申請重返聯合國及加入其他組織，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國名義、或以台灣名義、或以其他有助於成功並兼顧尊嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國際組織？」投票日。此案俗稱「公投綁大選」，36%選民除投下總統副總統選票外，另也投下公投票，公投票結果為否決。

執政黨及執政聯盟之權力改組人事變動或政權轉移朝野易位乃兵家常事，籌組的政府作得好，人民就會定期或不定期回饋選票支持，使之持續執政，引領國家發展開創新紀元。例如：內閣制國家德國之基督教民主聯盟（另得稱作基督教

民主黨，德語 Christlich-Demokratische Union，CDU，簡稱基民盟），黨魁梅克爾女士（Angela D. Merkel，1954~）於 2005 年 11 月 22 日成為德國歷史上首位女總理（注：德國總理任期為非固定式一任四年、連選得連任），治國迄今即將屆滿 12 年，政績崇隆，頗得民心。梅克爾總理最近又率領基民盟贏得德國 2017 年 9 月 24 日國會大選，基民盟仍為最大政黨，但席次仍未過半（注：德國大選已 60 年沒有單一政黨拿到國會過半席次），需繼續籌組聯合政府，以完成民意付託執政四連霸。

德國總理梅克爾女士之連續在位執政期間，已經超越國際政壇前輩——同為內閣制國家之英國前首相、英國迄今唯一女首相余契爾夫人（Margaret H. Thatcher，1925~2013）的 11 年 7 個月。余契爾夫人係於 1979 年 5 月 4 日宣誓就職首相，迄至 1990 年 11 月 28 日黨內同志逼宮辭職下台，連續在位長達 11 年 7 個月之久，卸任後曾於 1992、1996 年兩度訪問台灣。

另如美國總統任期固定四年，連選得連任一次，最近的兩位前總統歐巴馬（Barack H. Obama，1961~，任期 2009~2017，民主黨籍）、布希（George W. Bush，1946~，任期 2001~2009，共和黨籍），都是連任成功在位 8 年的總統。

二、政務官涵義

民主國家因應政黨政治之發展，政府人事制度存在著政務官（Political Executives）與事務官（Permanent Civil Service）兩個政府子系統。兩者都扮演著

「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）」，但分別代表兩種相互關聯、本質不同的政府功能系統。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）。

政務官究何涵義？它指「**領導政府，參與大政方針之決策，以選舉勝利或政治任命為任職正當性之基礎，並隨選舉成敗、政策改變，或首長提攜罷黜而進退之領導層次公務員。**」

政務官之範疇有廣義及狹義兩者之說，廣義包含「民選政府首長與其選用的政治任命官員，即古籍所稱之主公與大臣」，既指涉執政成員，亦指向執政團隊。

以我國中央政府而言，執政團隊（廣義中央政務官）第一把手為總統，政務治理副手兼執行長為行政院院長（注：我國副總統雖搭檔總統同為人民選舉產生，係備位元首，國家常態下乃位高權輕之虛位性國家副元首），其下為國家安全會議秘書長、行政院秘書長、內閣部會首長（部長及主任委員）、政務委員，以及部會機關政務次長和政務副主任委員。至於地方政府執政團隊（廣義地方政務官），以台北市為例，成員為：市長、副市長、工務局局長及秘書處處長等一級機關首長（單位主管），但不包含主計、人事、警察及政風之主管首長（縣市政府再加稅捐首長不屬政務官，仍為事務官）。

狹義政務官指「民選政府首長選用的政治任命官員（Political Appointees、PA，簡稱政治命官）」，例如：中央政府之內政部部长、經濟部部長及客家委員會主任

委員，地方政府之文化局局長、環境保護局局長及原住民族事務委員會主任委員。這是產官學界常見的說法，也是一般民眾認知的政務官範圍。

民國 106 年 9 月 8 日台南市市長賴清德榮獲蔡英文總統任命為行政院院長，賴院長上任十天後 9 月 18 日晚間於臉書 (Facebook) 發表【賴院長給全體公務人員同仁的一封信】，信中提及「以用人唯才、適才適所及充分授權讓所有政務官、文官同仁都能體認我們是一個團隊」，便是政務官狹義涵義之新近佳例。

我國政府公務員如同民主先進國家，設有政務人員 (政務官) 與常務人員 (事務官) 之分。考試院為政務人員之進退、行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，以助民主法治之貫徹、政黨政治之正常運作，多年前研擬〈政務人員法草案〉，會銜行政院向立法院提案審議。唯立法審議進度非常緩慢或已停擺，除朝野政黨共識不足，社會外界亦少討論，當前立法院難以三讀通過。

〈政務人員法草案〉所稱「政務人員」係指各級政府機關依據憲法及法律產生的二類公務員：(1)依政治考量而定進退之政治性任命人員 (例如勞動部部長、國軍退除役官兵輔導委員會主任委員)。(2)具任期及任命程序、須獨立行使職權之政治性任命人員 (例如公平交易委員會委員、國家通訊傳播委員會委員、中央選舉委員會委員)，但不包括司法院大法官、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，以及最高法院檢察署檢察總長。(3)另考量民選地方政府首長 (例如台南市市長、連江縣縣長、新竹市市長、嘉義縣阿里山鄉鄉長、新北市山地原住民區烏來區區長) 綜理政務，權責重大，行為影響層面至鉅，是以

有關政務人員政治活動之限制、行政中立之遵守、請假規定等事項，民選地方政府首長亦應準用之（注：該法草案準用對象限為民選地方政府首長，排除民選中央政府首長——總統、副總統）。

由上可知〈政務人員法草案〉對我國政務官之法制研議，其涵義界定以一般認知之狹義政務官為主，必要時觸及廣義政務官，將民選地方政府首長納為有關事項的準用規範對象。