

## 人事政治學： 行政院選任中油新董座戴謙因人設事修法？

賴維堯（本校公共行政學系副教授）

### 一、楔子：中油董事長因 815 大停電辭職下台

106 年 8 月 15 日下午 4 點 51 分台灣本島各地發生大規模無預警停電事件，通稱「815 全台大停電」。該次大停電肇因於中油對台電桃園大潭發電廠的天然氣供應管路維修意外，導致大潭天然氣發電廠全部機組跳電，瞬間造成台電電力備載容量嚴重不足，供電系統為避免全面崩潰，啟動保護措施而造成全台分區停電，台電動員員工緊急搶修，最終於深夜 23 點恢復正常供電。

三天後 8 月 18 日，中油董事長陳金德前往行政院參加檢討會議，為示負責，向林全院長<sup>1</sup>請辭獲准，辭呈下午送交經濟部。

### 二、中場戲碼：經濟部常務次長兼中油代理董事長、二個月後轉任台電董事長

- 
- 1 行政院院長林全於 9 月 8 日卸任，蔡英文總統任命台南市市長賴清德接任行政院院長。行政院林全院長在任期間 105 年 5 月 20 日～106 年 9 月 7 日，台南市賴清德市長在任期間 99 年 12 月 25 日～106 年 9 月 7 日。
  - 2 陳金德 8 月 18 日辭卸中油董事長後，無官身輕僅短暫二個多月。11 月 3 日行政院核定並宣布宜蘭縣代理縣長吳澤成入閣擔任行政院政務委員兼臺灣省政府主席，所留代理縣長一職由前中油董事長陳金德接任，兩人於 11 月 6 日正式交接。

陳金德 8 月 18 日請辭中油董事長 2（常務董事兼董事長）後，公司負責人職務短期內暫由總經理代理，直至 8 月 30 日，經濟部決定由常務次長楊偉甫兼任陳金德所遺中油職缺。中油公司隨即於當日下午召開臨時董事會議，補選楊偉甫為公司常務董事，並續召開常務董事會議，推選楊偉甫常務董事代理董事長職務。

一般推測也是常理判斷，經濟部常務次長偉甫兼中油代理董事長如無意外，照理應當正式轉任中油董事長，或者達成「代理中油董事長階段性任務」後（中油董座另有他人擔任），於常務次長任內年滿 65 歲（楊偉甫 106 年 10 月 31 日年滿 65 歲）而於 107 年 1 月 16 日屆歲退休。然而世事難料，楊偉甫常務次長兼中油代理董事長只短暫二個月，10 月 30 日另有任用，不僅免兼中油代理董事長，而且同日卸任經濟部常務次長本職，轉任台電董事長。

台電董事長朱文成原規劃於 106 年 11 月底屆齡退休（國營事業負責人年齡規定不得逾 68 歲），因故提前一個月退休辭卸台電董事長。經濟部 10 月下旬簽奉府院高層核定由常務次長楊偉甫接任台電董事長職務，並為符合〈行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點〉之「負責人初任年齡不得超過 65 歲」規定，選定楊偉甫次長年滿 65 歲前一天之 10 月 30 日，舉行台電新卸任董事長交接典禮，使楊偉甫次長得以光榮結束常任文官職涯，老驥壯志膺任台電董事長，開展國營事業職涯第二春。

### 三、真正主角上場：行政院欽點南臺科技大學校長戴謙出任中油董事長

關於中油董事長新任人選，10月下旬媒體傳出行政院已有目標人選，近期內定案，延攬之人選不是自經濟部系統升任，也非從政治人物擇任酬庸，但有一定行政歷練，並具體指出行政院院長賴清德屬意人選為南臺科技大學校長戴謙。

外界及中油工會質疑戴謙校長出任中油董事長職務之專長適任性：「遺傳學博士、別名養鴨博士、台灣省畜產試驗所所長、國立成功大學生物科技研究所教授、行政院國家科學委員會南部科學工業園區管理局首任局長、行政院國家科學委員會副主任委員，非石化專業」，以及年齡適法性：「已逾 68 歲，不符國營事業負責人初任年齡不得超過 65 歲現行規定」。

如何緩解上述欽點人選所受質疑，經濟部部長沈榮津 10 月 30 日於該部為常務次長楊偉甫轉任台電董事長歡送會上，面對媒體未否認戴謙人事案，緩頰表示「董事長主要功能是整合及凝聚，能力比年齡重要，年齡問題可透過檢討(修改)相關規定解套」。另外，行政院發言人徐國勇亦於同日受訪，強調戴謙是考慮人選之一，並指出政務官主要是領導和決策，體力不是問題。

政府「依法行政」選任中油董事長之人事布局明朗化了，人選就是戴謙，但問題癥結卡在年齡。戴謙 68 歲，不符〈行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點〉之負責人初任年齡不得超過 65 歲現行規定。如何解套？修改遴聘要點，完成修法程序，再行核定人選走馬上任。

#### 四、行政院人事行政總處修正國營事業負責人遴聘要點之年齡條款

查民主進步黨（以下簡稱民進黨）第一次執政、陳水扁總統第一任期間，行政院為使所屬國營事業機構遴聘人員擔任負責人、經理人及董、監事有所準據，91年6月21日訂定發布〈行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點〉（以下簡稱國營事業負責人遴聘要點）行政規則，實施至今。

國營事業負責人遴聘要點第五點第一項為「**硬性年齡上限條款**：負責人初任年齡不得超過65歲；無論任期是否屆滿，於年滿68歲時應即行更換」，自遴聘要點91年6月發布以來，歷經四次修正（同年9月、94年5月、101年3月、103年11月），該「硬性年齡上限條款」規定施行十五年來，始終如一未曾更動片言隻字。

直到今（106）年10月，為實踐行政院用人新需要暨為戴謙出任中油董事長解套，「年齡上限十五年來守貞破功」。國營事業負責人遴聘要點之主政機關行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）於10月30日召開會議，進行第五次修正任務，通過將「硬性年齡上限條款」修正成為「**寬鬆年齡無上限條款**：負責人年齡屆滿65歲者，應每年報院核准延長；逾68歲者，除有特殊原因報經核准外，應即更換」，並以特急公文處理速度，翌（31）日簽奉行政院核定發布，自即日生效。該（31）日發布生效之國營事業負責人遴聘要點第五點修正對照表（含說明），詳見表一。

行政院核定鬆綁國營事業負責人及經理人（董事長及總經理）年齡規定之論證理由，主要為：(1)我國即將成為高齡社會，65歲以上老年人口占總人口超過

表一 國營事業負責人遴聘要點第五點修正對照表（含說明）

修正規定	現行規定	說明
<p>五、遴聘限制如下：</p> <p>(一)負責人及經理人之年齡<u>屆滿 65 歲者，應每年報院核准延長</u>；年齡<u>逾 68 歲者，除有特殊原因，報經行政院核准外，應即更換。</u></p> <p>(二)公務員兼任事業機構董、監事，除其他法令另有規定者外，應依下列規定辦理：</p> <p>1、遴聘公務員兼任事業機構董、監事者，行政機關（構）、公立學校以簡任職務以上人員為限；事業機構以事業總機構一級主管及分支機構(附屬單位)首長以上之主管人員為限。</p> <p>2、公務員在職務上對事業機構有職務上直接監督關係者，不得兼任其董、監事職務。</p> <p>3、主管機關人員不得兼任所屬國營事業轉投資之民營事業董、監事。</p> <p>(三)各機關（構）、公立學校及事業機構聘僱人員不得兼任事業機構之董、監事及其他執行業務之重要職務。</p> <p>(四)公務員不得違反公務員服務法第 14 條之 1 之規定。</p>	<p>五、遴聘限制如下：</p> <p>(一)<u>遴聘初任</u>負責人及經理人之年齡，不得超過 65 歲；<u>無論任期是否屆滿，於年滿 68 歲時應即行更換。但各主管機關有較低年齡限制者，從其規定。</u></p> <p>(二)公務員兼任事業機構董、監事，除其他法令另有規定者外，應依下列規定辦理：</p> <p>1、遴聘公務員兼任事業機構董、監事者，行政機關（構）、公立學校以簡任職務以上人員為限；事業機構以事業總機構一級主管及分支機構(附屬單位)首長以上之主管人員為限。</p> <p>2、公務員在職務上對事業機構有職務上直接監督關係者，不得兼任其董、監事職務。</p> <p>3、主管機關人員不得兼任所屬國營事業轉投資之民營事業董、監事。</p> <p>(三)各機關（構）、公立學校及事業機構聘僱人員不得兼任事業機構之董、監事及其他執行業務之重要職務。</p> <p>(四)公務員不得違反公務員服務法第 14 條之 1 之規定。</p>	<p>一、91 年 6 月 21 日訂定之「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」實施至今，已逾十多年，審酌近年來人口老化趨勢，2018 年我國老年人口占總人口比率將超過 14%，成為高齡社會；2026 年此比率將超過 20%，成為超高齡社會，社會發展趨勢已大幅變化，且迭有主管機關提出放寬任職年齡限制之建議，允宜重新檢視本點第一款有關國營事業機構負責人經理人年齡限制規定之妥適性，以符實務運作需要。</p> <p>二、經審視國內外民營事業超過 65 歲以上，擔任企業負責人或經理人且經營績效卓越者，相當多見，上開企業均以專業及經營能力等因素作為選才之考量，而非單以年齡做為遴選門檻之依據。</p> <p>三、為期事業機構負責人經理人之遴選以專業性、適任性及經營能力為綜合考量，本點第一款刪除負責人及經理人初任年齡限制及修正年滿 68 歲時應即行更換之規定，改以逐年檢視前開人員之適任性，於年滿 65 歲應每年報院核准及逾 68 歲有特殊原因應報院核准，取代僅以年齡作為選才之門檻。</p> <p>另原規定「無論任期是否屆滿」之文字，據部分主管機關反映，易遭誤解為年滿 65 歲，經行政院核准後，即可無視其任期是否屆至，均可持續擔任負責人及經理人，為免產生疑義，爰予刪除。</p>

14%。(2)國內外民營事業負責人及經理人 65 歲以上而經營績效卓著者相當多見。(3)為應高齡社會發展趨勢以及審視民營事業績效卓著成因，檢討發現國營事業負責人及經理人之遴聘不宜單以年齡列為門檻依據，應改以適任性（包含專業性、經營能力、體力）為綜合考量。(4)故而改採逐年檢視負責人及經理人之適任性，於年滿 65 歲應每年報院核准及逾 68 歲有特殊原因應報院核准之新門檻作法，以取代僅以年齡作為選才之舊門檻規定。

果不其然，國營事業負責人遴聘要點第五點（按為負責人及經理人年齡規定條款）於 10 月 31 日（週二）修正發布，「年齡限制任督二脈」（初任不超過 65 歲與在任年滿 68 歲即行更換）既已打通，解除關隘，只隔短短三天的 11 月 3 日（週五），經濟部就發布新聞稿，指出行政院已核定中油新任董事長將由南臺科技大學校長戴謙擔任；戴謙擁有豐富的行政管理經驗及科技專才，可借重其專長帶領中油配合能源轉型，朝向潔淨能源及石化高質化多元發展。

11 月 6 日（週一）下午，中油公司召開臨時董事會議，補選董事戴謙為常務董事，並續召開常務董事會議，推選常務董事戴謙擔任董事長職務；會後立即舉辦中油公司新卸任董事長交接典禮。

---

3 依據內政部戶政司全球資訊網>人口統計資料庫>未來人口推估，民國 82 年（1993）台灣就正式邁入高齡化社會（Ageing Society、65 歲以上老年人口占總人口比率超過 7%）；此老年占比逐年增長，106 年 10 月底為 13.73%（老年人口 3,236,080 人／總人口 23,562,318 人），確定於明（107）年（2018）超過 14%而進入高齡社會（Aged Society），此後老化加速，將於八年後 115 年（2026）迅速達標 20%，跟進日本，成為超高齡社會（Super-aged Society）。

## 五、國營事業負責人遴聘要點「寬鬆年齡無上限條款」修正講評——法理批判

行政院修正發布國營事業負責人遴聘要點年齡條款（主政機關人事總處）是否法理充備？闡析如下：

### (一) 依法有據、程序完備

查國營事業負責人遴聘要點係行政規則，為派免審核人事規章，雖屬廣義公務員人事法制範疇，但因國營事業機構負責人及經理人之管理法制向由行政院全權擘劃負責，考試院少予過問，且又非屬法律位階，立法院立法權限亦未觸及，故而行政院對於遴聘國營事業機構負責人及經理人，既有用人新理念和.NewRequest，修正遴聘要點之年齡條款並作寬鬆規定，推行新作法，就算突發念想並於極短時間內完成修法任務公告周知，仍為法治國依法行政（rule of law）之具體實踐，故依法有據，完備程序正義。

### (二) 論理失據、量身訂製修法鑿痕顯露無遺

人事人事！大事需要才子英雄展鴻圖，人選甄派卻要合乎規矩和法度，始符民主行政人事運作真義，其中規矩和法度是否寬嚴適中，社會自有公論。行政院106年10月31日發布放寬國營事業負責人（經理人）年齡條款之檢討缺失，計有如下批判：

#### 1. 舊規定「硬性年齡上限條款」改為「寬鬆年齡無上限條款」新規定太過寬濫：

因應高齡社會來臨之台灣社經環境發展趨向，國營事業負責人（經理人）工作年齡予以延長，確有其道理鋪陳和用人實務需要。人事總處考量年輕老人（65

~74 歲) 才華借重之此端，卻忽略年輕老人精力趨弱之彼端，怎會修成「負責人年齡屆滿 65 歲者，應每年報院核准延長；逾 68 歲者，除有特殊原因報經核准外，應即更換」之寬鬆年齡無上限條款？

就此寬鬆條款依法論法，國營事業負責人不僅年逾 68 歲者，就算高齡 74 歲或 80 歲以上者，只要仍有適任性（專業性、經營能力、體力等綜合考量合格），猶如「國營事業張忠謀<sup>4</sup>」或「國營事業王永慶<sup>5</sup>」，就具「特殊原因」得每年報准延任，真的妥適嗎？

同樣是因應高齡社會及延長工作年齡之公部門人力管理，教育部 106 年 10 月 3 日修正發布之「公立專科以上學校辦理教授副教授延長服務案件處理要點」，對比於人事總處主政之國營事業負責人遴聘要點延任規定，規範顯屬妥當，寬嚴適中。

依上教育部頒行要點，公立大學及專科學校教授副教授年齡屆滿 65 歲，以不延長服務為原則，但符合法定條件而有繼續服務意願者，得由學校教師評審委員會審議通過，准予延長服務，教授至多延長服務至屆滿 70 歲、副教授至多延長服務至屆滿 66 歲之當學期終了止。簡言之，公立大學及專科學校教授副教授屆滿 65 歲者得延長服務，但有年齡上限（70、66 歲）規定，確實優於國營事業負

---

4 張忠謀 1931 年 7 月出生，台積電創辦人，台灣半導體教父，86 歲高齡仍續任台積電董事長，2017 年 10 月台積電股東大會上宣布將在明（2018）年 6 月正式退休。

5 王永慶 1917 年 1 月出生，台塑集團創辦人，被譽為台灣經營之神、台灣松下幸之助，經營事業親臨視事，2008 年 10 月為全球金融風暴，92 歲高齡仍赴美視察公務，美東時間 15 日早上鞠躬盡瘁逝世於美國自宅家中。



責人遴聘要點之具特殊原因者得每年報准延任而無年齡上限之規定。

## 2.國營事業負責人（經理人）政務官化

回顧行政院發言人徐國勇 10 月 30 日向媒體表示「戴謙是考慮人選之一」、「政務官主要是領導和決策，體力不是問題」談話內容，透露出行政院及府院黨執政團隊（民進黨執政團隊）將國營事業董事長及總經理之定位，由兼具政治任命性質之專業經理人（企業經營人），大幅轉向政務官屬性之意圖及作法。

換言之，民主政體政黨政治責任政府之理則運作，民選國家首長（總統）治理國政所需組成之執政治理團隊及成員，除了傳統經典之中央地方兩大股肱：「中央大臣（宰相三公九卿列位臣工）、地方諸侯（民選地方首長）及輔臣（地方政府政務官）」外，新闢「事業諸侯（國營事業董事長及總經理）」第三蹊徑。

中油工會理事長莊爵安出席戴謙榮任中油董事長交接典禮，直言自己當理事長十二年、碰過七位董事長，「到現在還百思不得其解為什麼派戴謙來接董事長？應是政治任命」。莊爵安理事長這番直腸子說詞，既耿直又反諷，倒與本文論證行政院選任戴謙出任中油董事長凸顯國營事業負責人（經理人）政務官化之評論，靈犀互通。

行政院將國營事業董事長及總經理定位為事業諸侯政務官，其工作年齡當予放寬，甚至無需規定。然而此一屬性轉折，其妥適性、社會共識度支持力，以及政治分肥（或分贓）之反噬，尚難定論。

## 3.為中油董事長個案修法、全部國營事業負責人（經理人）一體適用雨露均沾

國營事業目前共計十八家，除中油外，其他十七家長串名單如下：(1)經濟部所屬的台電、台糖、台水。(2)交通部所屬的中華郵政、桃機公司、港務公司。(3)財政部所屬的台銀、土銀、中國輸出入銀行、台灣金控公司、台銀保險經紀人公司、台銀人壽保險公司、台銀證券公司、土銀保險經紀人公司、台灣菸酒、印刷廠。(4)金融監督管理委員會所屬的中央存款保險公司。

人事總處為達成行政院交付戴謙出任中油董座任務，採行放寬年齡解套途徑，將國營事業負責人遴聘要點十五年來未曾更動之「硬性年齡上限條款」規定，修正改為「寬鬆年齡無上限條款」新規定（年齡屆滿 65 歲者，應每年報院核准延長；逾 68 歲者，除有特殊原因報經核准外，應即更換）。

如今國營事業經營者人事法制修正定案在前，中油新董事長戴謙合法上任在後，連動效應必是其他十七家國營事業負責人（經理人）一體適用，雨露均沾。行政院及民進黨執政團隊是否持續依此新制，進行國營事業經營者政務官化任務？此外，政府不分藍綠紅白等顏色，政權是會輪替而無永遠執政黨，他日他黨獲得民心贏得大選，新政府執政團隊比照今日行政院模式，辦理國營事業董事長及總經理「治理換血」任務，屆時在野之民進黨可否秉持一致性標準，鼓掌說好，或者默聲不反對？

#### 4.公私有別、不符公器職務下台規範應有作法

公私有別 ABC：「民營企業利潤至上、政府部門公益為本」，民營業主任期得不規範或可無限連任，工作年齡亦不限制。反觀政府部門（公權力機關及事業機

構) 考量公共及民主屬性基底，下台規範(任期及年齡)都需敘明以昭公信：政治領域上民選首長連選得連任一次，其執政團隊政務官任期不定隨時進退，另行政領域上事務人員 65 歲屆齡退離，特定政務人員任期固定(大法官八年、監察及考試委員六年、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會等獨立機關委員四年)但少長期連任或終身在任。唯獨民意代表(立法委員、縣市議員、鄉鎮市區民代表)獲得選民支持連選連任，無任期及年齡限制，終生為民服務，得以鞠躬盡瘁死而後已。

國營事業負責人遴聘要點之第五點年齡條款修正成為「寬鬆年齡無上限」新規定，實屬獨特創見。新條款雖定有每年檢視職務適任性(包含專業性、經營能力、體力)為綜合考量之核准延任機制，但無年齡上限之明確下台規範，終非公器職務應有之人事法制作法。

#### 5.戴謙董事長於交接典禮致詞言必稱謝行政院院長賴清德

中油新董座戴謙於交接典禮，致詞時除謙稱全台都知他 68 歲，願發揮高齡社會新時代自己的邊際勞動力價值外，台上台下言必稱謝(四度)行政院院長賴清德提攜機會，並高舉賴清德就任行政院院長時所提「清廉、勤政、愛鄉土」三大信念，據以執行中油工作。任職典禮上，新董事長戴謙言談間毫不避諱其由行政院院長賴清德欽點的傳言，反向印證了外界傳聞果然屬實。

#### 六、結語：因人設事修法之人事政治學典例——戴謙出任中油董事長

美國建國賢哲、第四任總統麥迪遜（James Madison，1751～1836）對於民主政府之責任（績效）議題，需要健全制度和妥適倫理以促成責任的完整和實踐，曾說名言如下：「人如果是天使，不需要政府。關於政府治理，最大困難在於：首先使政府有能力管理被治者，其次使政府能夠控制自己。人民雖是控制政府的主要方法，但歷史經驗昭示輔助性預防措施也是必備的方法。」

人事法制就是麥迪遜所說輔助性預防措施之一，國營事業負責人遴聘要點之年齡條款因應高齡社會來臨而考量延長工作年齡，是公部門人力資源管理的新興議題。放寬規範雖有必要，仍要遵守公器職務應有之人事作法，使之適中，不可寬濫。

本文認為行政院選任南臺科技大學校長戴謙出任中油董事長是因人設事修法之人事政治學典例，論證脈絡依序為：(1)106年10月下旬媒體傳出（官方未否認）屬意人選戴謙年滿68歲、不符國營事業負責人遴聘要點現行規定。(2)10月30日人事總處開會修正遴聘要點第五點年齡條款、改為「寬鬆年齡無上限」新規定。(3)10月31日行政院發布遴聘要點第五點自即日生效。(4)三天後11月3日經濟部發布新聞稿指出行政院核定戴謙出任中油董事長、6日中油召開臨時董事會推舉為董事長並舉行交接典禮。(5)中油新董座戴謙於交接典禮，致詞時除謙稱全台都知他68歲、願發揮自己邊際勞動力價值外，言必稱謝（四度）行政院院長賴清德，並高舉賴院長就任所提「清廉、勤政、愛鄉土」三大信念，據以執行中油工作。

行政院修法在前，戴謙接任中油董事長在後，該國營事業負責人人事案依法有據、程序完備。但論理失據，量身訂製修法鑿痕顯露無遺，理由計有：(1)舊規定「硬性年齡上限條款」改為「寬鬆年齡無上限條款」新規定太過寬濫。(2)國營事業負責人（經理人）政務官化。(3)為中油董事長個案修法、全部國營事業負責人（經理人）一體適用雨露均沾。(4)公私有別、不符公器職務下台規範應有作法。

南臺科技大學校長戴謙千里馬獲得行政院院長賴清德伯樂賞識，時勢造英雄上任中油董事長，木已成舟，國人引頸企盼戴謙董事長英雄造時勢，帶領中油公司績效長紅，達成當前政府交付之願景任務：潔淨能源及石化產品高質化。