發佈：2014-01-17, 週五 17:32
點擊數：10712

一、前言

在公平正式的比賽之中，球員是不能兼任裁判是大家所熟知當然之理。然而，國家的公務員，特別是與決策和審查民間企業業務有關的高階職員，若容許其離職後無限地可轉任與公職任內業務有利益衝突的私人公司服務，則行政的公正與廉能必生問題。也因此，世界各國多對公務人員設有禁止公務員離職後馬上擔任與任職時有利益相衝突之私人機構，也就是所謂的旋轉門條款。而我國在1993年時，曾因伊清楓命案暴出軍購弊案，還有公賣局高官轉任美商菸酒顧問，以及電信局局長退休後跑到美國電信公司AT&T在台分公司服務，因而造成了國家軍備採購、貿易談判、同業競爭等重大損害。於是當時立法委員程建人和林濁水等人便修正了公務員服務法，增定了第14條之一，規定：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」。即所謂的「旋轉門條款」或「利益衝突迴避條款」，並在同法第22條之一設有罰則，以防止官商勾結危害國家發展。

雖說有了旋轉門條款，但政府高官轉任民間機構擔任門神角色者時有所聞，而近日據報導，文化部前文建會退休劉姓科長疑似涉違反公務員旋轉門條款案件，將於本月（2013年12月）12日正式函送廉政署偵辦。文化部長龍應台日前也承諾，將在2週內全案移送司法機關處理。而此種公務員轉職民間而產生官民同流的情形在日本亦是層出不窮，日本雖然也有規制公務員轉職的旋轉門條款，但長久一來所謂的「天下り（空降）」問題，亦即高階公務員退休後「空降」到與出身部會有關聯的外圍團體或是民間企業的問題亦難根除。本文透過對日本高階公務員的空降的背景與問題做一介紹，希望國人對公務員的轉任以及旋轉門條款有更進一步的認識。

二、日本高階文官考試制度

日本為議會內閣制國家，長期以來內閣更迭十分頻繁，但有賴於健全的文官體系，政治運作尚稱穩定。事實上，從日本人事院公布的最新資料顯示，相較於地方公務員現有的276.9萬人，國家公務員人數約只有63.9萬人，比較其他先進等國算是極為少數，可說是國家公務員是實行菁英政策。而其中約有1萬5千多名的高階文官實質上掌握了政府主要的決策，這些精英更可說是掣劃日本未來的主要人物，但要成為這些菁英的一員首先要通過國家第一種類公務人員考試。此種考試難度極高（含面試），合格者也幾乎都是出身日本的名門大學，因此有志要成為日本高級官僚者，便要以進入名校為起步，例如日本財務省的高階主管幹部便幾乎都是東大法學部出身，或許因為如此，日本官僚的高素質也是有目共睹的。

這種專為選拔菁英幹部的國家公務第一類種考試可說是源於明治時期仿效德國選考高級文官的制度，確實也為國家找出優秀的高等文官，但除有一試就定終身的問題外，同時也排擠到其他類種國考出身的公務員晉升到高層的管道途徑，而更常為被人批評的就是這些中央各省廳的高官在退休後轉任民間企的「空降」問題。而這種空降從民間企業的角度來看或許可以認活用退休官職的技術與能力為有助提升企業發展以及促進人才代謝，而中央與地方或產官合作密集更可減省不必要的成本，但不可否認的容易產生官民勾結、以及中央省廳無法有效發揮該有的監督與指導等權限，以及為確保這些職務位置而要亂發納稅人的錢創設不必要組織來供養空降肥貓，因此高級文官的空降問題一直以來深受日本國民所厭惡。那為這些高級文官又為何會常出現「空降」到民間企業呢？

三、獎勵高級文官早期退休的慣行

有些論者認為就薪資而言，高階文官相對於民間企業高階幹部的薪資較少，而為吸引優秀

Phoca PDF

人材在菁英主義
下競爭而出則須要有一定的誘因
，否則見到在學校成績比自已略遜一
籌的同學在選擇私人企業上班後，生活上過比自已還要優沃許多時便會對公務人員的素質有所影響。但是，一般認為會造成日本高級文官空降的情形主要來自於獎勵高級文官早期退休的習慣。詳言之，一如一般為人所熟知的在日本文化「家制度」的思維下，不論國家或民間企業多採行所謂的「年功序列」與「終身雇用」制度，且在這講究論資排輩的倫理文化中，對所屬組織效忠，以及國家考試合格的期別之重要性也就不言而喻了。特別是在封閉的公務員科層體制之中，各中央省廳的最高位置就只有一位，而按傳統慣例，高級文官國考合格同期者之中，若有人升上諸如事務次長等最高職等之官員時，不成文的慣行便是私底下要同期的高級文官辭官。甚至要是有遇到特例由期別較低的後輩升上事務次長時，則希望期別較高的前輩們一同辦理退休，但取而代之的會安排他們到民間或與所屬中央省廳相關的外圍機關任職，故高級文官的空降有種補償恩想的意涵。

四、空降高官的實態

這些高級文官在經由所屬中央省廳的斡旋安排下，可於退休後轉任民間機構並擔任相稱或更優遇的職位與薪酬，而為各部會能使自已部會內的高官退休後能順利空降，多會跟相關民間機構期約職位，這導致了各部會省廳為取得民間機構的職位而有互相爭奪自已地盤的現像，再加上其中的利益衝突等問題，高官空降自然成為日本國民所常詬病的問題。舉例而言，前主計局長轉任到財務省所認可的菸草協會、交通局的官僚到鋼鐵製橋業等建設公司、文部科學省的官僚則到私立學校、警察高官到民間保全機構、甚至更傳出自衛隊會依傢具廠商能提供的民間職位比例來決定採購的比例。而這種種官民合體的情況有時被認為是被長期執政的自民黨所默認，以利益誘導的方式來控制官僚，但日本人民對此日益反感，加上競爭的民主黨主張落實政治主導官僚，根絕高官空降問題的壓力下，2008年6月自民黨聯合政權下的福田康夫內閣通過了「國家公務員制度改革基本法」（期限5年的措施法），為社絕高官空降問題在內閣府下設立「官民人材交流中心」將公務員的再就職做一元化的管理，欲排除省廳居中斡旋民間職位、廢除菁英制度考試改革，同時對公務人員評價導入能力主義，增加公開透明的官民人事交流促進來提供官僚生涯規劃的多樣性選擇。而隔年2009年政權輪替為民主黨執政後，政府全面禁止省廳斡旋民間職位以及對獨立行政法人的高階幹部採行公開徵人的方式用人等制度來進行改革，據每日新聞報導高官空降情形確有減少：2008年政黨輪替前高官空降有1236人，2010年則降至462人。這看似成果豐碩，但之後在一次日本郵政社長人事案上，因任命了原大蔵省（財務省）的次官而引發了是否為高官空降的情事。但民主黨政權不久即於2012年末更迭，自民黨重新執政，而有關2008年成立的國家公務員制度改革基本法也因5年期限到來而告一段落，因而在新的開革方向上除了揭示要檢討設置內閣人事局外，在公務員的人事考績評價上擬訂定一明確的客觀基準並導入所謂的退場機制，亦即公務員若3年內考績都為最低成績的話，甚者可以予以免職。

五、高官空降的對策旋轉門條款的問題

要防止高官空降有人認為最直接有效的方式便是一律且全面地禁止公務員再轉職，但這已十分明顯地違反憲法保障職業選擇的自由。平心而論，優秀的官僚到了獨立法人或民間企業適才適所地的發揮能力並無不妥，甚者該說如此有益國家和社會之進步，真正有問題應該還是職務的角色利益衝突的問題，故一般國家都會設有規制公務員再就職的旋轉門條款。而日本的旋轉門條款主要規定在國家公務員法第103條上，與我國一樣採年限限制，要求公務員在退職的二年內不得承諾或轉任到與退職前五年內的相關單位，但若有人事院的許可則可例外承認。同時也要求企業或團體徹底遵守以下三大原則。亦即：企業不得為國家公務員幹部安插職位、不得向有利害相關

Phoca PDF

發佈：2014-01-17, 週五 17:32
點擊數：10712

的公務單位徵人、而已轉職至企業的公務員不得回原任職單位進行契約與處分相關的遊說工作。然而，長期以來此這些法規的實效性常面臨挑戰易使人對政府產生不信任，故近來的國家公務人員改革都以設置諸如「再就職監視委員會」等各種監視體制來使公務員空降問題公開化、透明化，但其成果如何還有待持續觀察。但要注意的是，隨著人類壽命的增長，老齡社會也隨之而來，如何活化退休公務員的經驗與勞力亦受到重視。縱然一般人民對公務員高官空降多所批判，但對於旋轉門條款應從憲法以及國家公務員法的理念中找出平衡處。借彼邦經驗，我國除法規上的旋轉門條款外，若建立有效的公務員轉職監視體制以及公開而透明的再就職管理機制，或許將有助解決退休官員轉任民間單位擔任「門神」、「說客」、「酬庸肥貓」等情事。

作者鄭明政為國立勤益科技大學通識中心助理教授，日本北海道大學法學博士

Phoca PDF

發佈：2014-01-17, 週五 17:32
點擊數：10712

Phoca PDF