

從地方政府運用約聘僱人員之調查 剖析我國契約公務人力之改革^{*}

蘇偉業^{**}

《摘要》

本研究以實證研究的方法，透過調查我國地方政府（主要為高雄市、台中市及花蓮縣）的約聘僱人員運用情況，回應一些對約聘僱人員制度變革的長期疑慮，並提出改革之建議。本研究發現，由於我國的特殊公務人力狀況，約聘僱人員實為機關基層事務的穩定人力，並非簡單的臨時或補充人力。透過對機關主管的深度訪談，及對公務人員與約聘僱人員之問卷調查，本研究發現很多專家學者對約聘僱人員制度改革的普遍疑慮並不合理。本研究認為，新版「聘用人員人事條例草案」之改革建議過度保守；對約聘僱人員制度的改革，理應考慮他們的生涯發展及這類人力跟常任文官間之相對優勢作為規劃重點，有效利用這類契約人力的優勢，提升機關的工作效益。

[關鍵詞]：約聘僱人員、彈性化、聘用人員人事條例、地方政府

投稿日期：98年10月6日；接受刊登日期：98年12月1日。

* 本文是國科會研究計畫成果之一（NSC 97-2410-H-004-167-MY2）。

** 國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw。

壹、前言

約僱與聘用人員（以下合稱約聘僱人員）是屬於我國運用多年的契約人力主要種類，其工作性質是執行政府公務的非常任人員，有別於執行勞務工作的臨時人員或工友，其工作也不能以委外方式進行。在政府正式員額的限制但業務的不斷擴充之情況下，各政府機關皆有進用不少約聘僱人員分擔公務人員的工作，但由於進用及管理制度欠缺規範，並出現久任的狀況，引為詬病。適逢近年全球「政府改造」運動，我國政府也提出建立彈性人力制度，考試院便試圖透過整頓現存約聘僱人員制度，建立統一的「聘用人員」制度以回應「政府改造」運動之方針。這制度之建構一方面使我國的契約公務人力更為規範，另一方面使我國政府機關內明確存在除政務人員及常任公務人員外的第三套的公務人力體系。但這第三套的公務人員體系的定位應為如何？是否有回應「彈性化」改革的目的？在現階段的政策討論上仍沒有很多的深入剖析，政策討論多基於規範性及法律視野，欠缺經驗實證分析。而為了達至「彈性化」改革，理應依人力資源的角度作為分析的主要依據，但現階段的討論是明顯欠缺。而這契約人力制度之建立也引起對現行國家考試用人制度衝擊之疑慮，使不少學者及官員對此改革方向有所保留。

雖然新的契約人力制度尚未建立，但現存已運作多年的約聘僱人員制度經驗應該可以提供一些變革之依據。正是因為現存制度欠缺規範，各地作法有一定的差異，故應可從經驗中找出改革的適當可行方向，並實證各政策評論者觀點之恰當性。本文將針對地方政府運用約聘僱人員的現況瞭解這些契約人力與政府機關管理者及其他公務人員的關係，依實然性的調查資料，提出應然性的改革方向。

貳、改革提案及疑慮

本次政府契約人力制度之改革是始於民國九十一年九月政府改造委員會第六次委員會會議提出的「政府人力運用彈性化計畫方案」其中一個子方案。惟其本身是銓敘部於八十六年起針對政府非常任人力管理混亂問題，而進行的改革研究所延伸出來（銓敘部銓審司，2003）。整個政策制定過程經過多番波折。首先，銓敘部於

八十六年籌組專案小組，研擬「約聘人員人事條例草案」，擬將我國行政機關聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人納入單一條例管制。及後於九十一年改以修正現存「聘用人員聘用條例」為目標，只納入聘用及約僱人員於條例規範中。惟適逢當年政府改造委員會通過規劃上述彈性化計畫之子方案－「契約性職位制度」，擬定建立單一契約人力制度，故之後又改納入聘用、派用、機要、約僱及聘任五類人員於「聘用人員人事條例」規範中。

經過多年的研擬爭辯，考試院於九十四年七月二十八日正式通過第一個條例草案，並於同年八月十五日函送立法院審議，但在立法院只作了一次的審議（九十五年四月二十日）後，由於程序上的耽擱加上草案內容仍存在不少爭議地方，故未能於第六屆立法院會期通過。條例草案於九十七年重新起步，並於四月二十九日提出修正版本送考試院。惟各政府機關對提案中整併以上五類人員感到疑慮，認為窒礙難行。故近日銓敘部作出重大政策變更，僅納入聘用及約僱人員於條例草案規範，回復九十一年政府改造委員會決議前的政策，以降低立法的複雜度，並於九十八年十二月十一日制訂出新的草案版本。

按照最新的草案版本之條例內容，改革傾向一種相對過往草案版本保守而漸進式之調整。條例規定機關聘用人員總人數不得超過各該機關及其所屬機關職員預算總人數的百分之十（第三條第四項）。基本上，是比現行百分之五原則略為提高，但比以往提案的百分之十五卻是降低的。而且由於不少機關的約聘僱人員比例早已超過百分之十，故對機關增加人力意義不大，條例起草者也意識到這問題，故額外規定「已高於其職員預算總人數百分之十者，應出缺不補，至符合[百分之十]比率為止」（第三條第五項）。

聘用人員所任工作以辦理臨時性、定期性業務，或發展科學技術、執行專門性業務、技術性研究設計工作等為範圍（第三條第三項）。這與現存對約聘僱人員的任務性質定義基本一致，¹並沒有如最初改革的構想般強調可在主管指導監督下執行涉及低度裁量決定之公權力執行（朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發等，2004：8）。而聘用人員之等級分為第一至十三等，按學歷高低及工作經驗多寡評等，這基本是與現行約聘僱人員十三等酬金級別一致，只是將其法律化

¹ 在現存制度下，聘用人員是負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員是負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務。

而已。就職務層次方面，新版條例規定聘用人員不得擔任或兼任主管職務（第五條），相對以往的改革方案是有明顯的退卻。九十四及九十七年版本的條例草案皆容許聘用人員於學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關及訓練機關兼任機關首長、副首長或主管職務。

聘用人員進用方面規定必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責，這是一直以來不同改革方案的共同看法，並沒有更動，而近年人事行政局也已下通函，要求各政府機關以公開遴選或甄選方式進用約聘僱人員。

新版條例草案規定需要對聘用人員進行考核，主要作為得否續約之依據，但機關可以參酌考核成績，決定是否給予聘用人員晉薪。而考核方式是援用現存公務人員的年終考績制度。相對地，九十七年版本的條例草案則是另立準則，明定獲優及甲等聘用人員可獲晉薪及獎金。新版條例的考核規定實質上是不少機關已履行的模式，但明顯比九十七年版本保守。

最後，就福利退休部分，九十七年版本條例規定聘用人員應參加公教人員保險，並建立獨立的聘用人員退職撫卹制度。新版則改為參加勞工保險，並準用勞工退休金條例。後者基本上與現行的約聘僱人員離職儲金制度一致，只是將其與勞工退休金制度在法律上接軌。

實際上，新版之條例草案僅將現行「聘用人員聘用條例」、「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」及「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」及其他現行操作性行政規範整合修正，提升法律位階而已（銓敘部銓審司，2009），並沒有就九十一年政府改造委員會提出「彈性化」改革作進一步的呼應落實。而新條例草案的保守性某程度上是回應了不同評論者對改革之疑慮。在舊的各條例草案版本中，建立新聘用人員之制度實有提升契約人力之地位及權益的效果，這對以國家考試進用公務人員為支柱的我國公務人力制度是一種潛在的挑戰；而縱然改革會相對加強對聘用人員的控管，但不少評論質疑可落實執行之程度。就以上的觀點，以下會根據不同的官方委託研究報告，以及立法院公聽會及評估報告作出闡釋。

對新聘用人員制度一個常見之質疑就是其有「違憲之虞」。聘用人員不用經過國家考試，只經由用人機關公開甄審進用，實違反我國憲法第八十五條「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度...。非經考試及格者，不得任用」之虞。就此觀點，並非沒有可反駁之餘地，因為聘用人員並非憲法所指的「公務人員」，就算

視聘用人員為廣義的公務人員，而若在甄審過程中加入一些「考試」元素（包括筆試、口試、測驗及實地考試等），這也符合公務人員考試法之規定（柯三吉、劉直君、曹瑞泰、張惠堂、黃榮源、廖婕吟，2008：154，164）。另外，政務官及民意代表都是不經考試的公職人員，契約公務人力不經考試應不構成違憲（朱愛群等，2004：122）。然而這爭議背後的潛議題並非違憲問題與否本身，其實是權益問題。正如立法院公聽會其中一位與會學者批評所指：「新聘制度……在精神上是否違憲並與公務員**永業制度**有所抵觸，其實大家心知肚明……目前是經過考試的公務員才有**永業制**，現在卻連不經國家考試的聘用人員也有類似永業制的精神，享有退休金、月退金等……這些都是比較奇怪之處。」（深色部分為作者添加的）（立法院法制委員會，2007：5）所以這批評背後的真正價值是認為，不經「艱辛」國家考試所進用的聘用人員是不應享有類似公務人員的永業制待遇。

所以違憲的批評進一步延伸是聘用人員制度會衝擊常任文官制度。最正面的衝擊當然是舊版條例中容許機關首長主管由聘用人員擔任，恐這些以契約進用的首長主管會刁難逼離現職公務人員，進用不需經過國家考試之聘用人員，出現政治分贓與恩賜用人之弊端（何善為，2006：7），也妨礙常任文官的晉升機會，打擊士氣，使常任文官職位不再具吸引力（立法院法制委員會，2007：7）。明顯地，新版條例不容許聘用人員擔任主管職位是回應了這項批評（銓敘部銓審司，2009）。就算不涉及主管職位，若以契約人力替代基層公務人員工作或職位（如委任職），會否影響公務人員升遷，打擊公務人員的士氣，無法吸引優秀人才呢（朱愛群等，2004：91）？

而對國家考試進用公務人員制度之信任，也反映對用人機關自行進用人力欠缺信心。其中一位參與立法院公聽會的教授就提出質疑：「所謂公開徵選，實際上都流於內定，沒有所謂真正的公開徵選，也沒有真正做到公平、公正以及功績用人。所以我對於公開徵選……說實話，我一點信心都沒有，將來任用私人，徇私這些毛病，一定是層出不窮。」（立法院法制委員會，2007：8）其他的研究報告也顯示對「公開甄選」制度欠缺信心，認為「審查委員會」必受「恩庇主義」和「偏好主義」影響，難以公正（柯三吉等，2008：170-171）；或認為用人機關欠缺鑑別人才之能力，或過於寬鬆，並發生黑箱作業與賣官鬻爵之弊，故認為由考選部設立甄審委員會統一辦理甄選較為恰當（何善為，2006：16）。

上述的批評以及新版條例草案之修正回應牽涉到幾個關鍵爭論點：（1）契約人力久任化是否必然是問題？（2）如契約人力是常規人力之一，不是純粹的臨時人力，那麼是否應該給予更多的激勵，包括待遇的改善？（3）契約人力常規化是否必然衝擊常任文官制度？（4）契約人力是否不應「沾染」正式公務人員的工作？（5）用人機關是否不適合負責人才進用工作？

就以上爭論點，我們應可從實證調查作回應，而以上提及的契約人力久任化、常規化以及用人機關自行進用約聘僱人員實際已是長久普遍之現象，可透過實證調查研究證明評論者論點之真確性。而契約人力常規化是否會衝擊常任文官制度，也可以從公務人員與約聘僱人員的工作關係作反映分析。

參、研究設計

本研究選擇了三個地方政府作為主要樣本，包括高雄市、台中市及花蓮縣。它們代表了直轄市、市及縣政府，地理分佈上含蓋中部、南部及東部，故本研究所選取的地方政府已包含了數個不同的地理空間特徵。本研究所以集中焦點於地方政府是因為過去的相關政策研究多以中央機關現況作為參考基準，忽略了正式員額不多的地方政府機關才是約聘僱人員最大的需求者。²

本研究設計上分成三個階段。第一階段是針對三地政府的人事處官員進行深度訪問，瞭解三地使用約聘僱人員的概況，並蒐集三地約聘僱人員的統計資料。另外，研究者會要求三地人事處官員推薦聘用較多約聘僱人員的機關接受第二階段的訪問，瞭解這些機關實際使用約聘僱人員的狀況。

依據複雜難易度，本研究首先進行花蓮縣的深度訪談，除訪問了人事處官員外，並由他推薦，訪問三個聘用較多約聘僱人員的機關。繼花蓮縣後，研究者先後訪問了台中市及高雄市的人事處官員，並由他們推薦機關，進行用人機關訪談。由

² 如舊版「聘用人員人事條例草案」中訂定聘用人員之總數不得超過機關職員預算員額數之 15%，就是以中央機關聘任人員、機要人員及聘僱人員合計占職員預算員額 10% 之現況作為政策決定之基準。參閱洪國平（2004：12）；另最近人事行政局委託席代麟教授的契約人力研究案，其深度訪談之對象仍只有少數為地方政府機關，參閱席代麟、蔡志恆、孫本初、邱薇伊與鄧志崙（2007）。

於時間上的限制，故本研究採取排除重複的策略挑選受訪機關，即排除之前已訪問過的相同種類機關，如在訪問了花蓮縣的社會處後，台中市及高雄市就不再訪問當地的社會處（局）。最終，本研究就台中市訪問了五個用人機關，高雄市訪問了四個用人機關。³ 所有深度訪談皆全程錄音，並製作成逐字稿以作分析。三地政府的深度訪談於九十七年九月展開，並於十二月中完成。

第三階段是問卷調查，針對三地政府聘用較多約聘僱人員的機關，進行問卷調查。問卷調查分成兩種，一種是針對公務人員；另一種是針對約聘僱人員。公務人員之問卷主要是瞭解公務人員管理層及基層公務人員對約聘僱人員工作情況之評價及他們對約聘僱人員制度之評價。問卷除基本資料外，分成三部分，分別由三類公務人員回答不同部分。⁴ 約聘僱人員之問卷主要是瞭解他們的工作現況及生涯發展。問卷除基本資料外，分成兩部分。就價值判斷之問題，兩份問卷皆採用李克特（Likert）五點量表方式設計，分「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」五種同意程度（參看附件）。就兩份問卷中的價值判斷回答，其 Cronbach's Alpha 值皆高於 0.7，屬於高可信度。⁵

所謂聘用較多約聘僱人員的機關是指符合兩個標準之一者：聘用 10 位約聘僱人員以上者；或約聘僱人員人數佔該機關公務人員員額的百分之二十以上者。根據此標準，本研究原挑選了 31 個機關發放問卷，但由於高雄市觀光局是新成立的機關，工作人員之間工作關係尚在形成中，故將該機關排除於本次調查範圍外。最終挑選了 30 個機關發放問卷，其中花蓮縣 8 個、台中市 11 個、高雄市 11 個。由於以隨機抽樣方式調查較為費時及成本太高，故本次調查是以全發放式進行。

此外，有一點必須澄清，由於近年政府對約聘僱人員的進用有員額控制，但政府機關的人力需求卻不斷增加，故不少地方政府會以非經常性的預算（如工程管理

³ 三地接受深度訪談的用人機關包括：花蓮縣政府原民局、社會處、地方稅務局；台中市政府交通處、地政處、文化局、經濟發展處、都發處；高雄市政府秘書處、教育局、建設局、衛生局。

⁴ 三類公務人員是指：（1）有約聘僱人員下屬；（2）有約聘僱人員在同一單位 / 科室共事但非他們的下屬；（3）沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位 / 科室共事。

⁵ 四組回答者問卷的 Cronbach's Alpha 值如下：有約聘僱人員下屬的公務人員為 0.885；有約聘僱人員在同一單位 / 科室共事但非他們的下屬的公務人員為 0.749；沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位 / 科室共事的公務人員為 0.777；約聘僱人員為 0.709。

費)僱用一些「臨時人員」,有別於以政府公務預算或基金聘用的約聘僱人員。臨時人員也屬於契約人力之一種,而且工作性質不一定與約聘僱人員有區隔,但其僱用條件與約聘僱人員並不一樣,且已明確納入勞基法的管轄範圍。為避免分析上的干擾,針對約聘僱人員的問卷調查會排除這部分的人力,但以下討論仍會觸及這類人力。

本次兩份問卷於九十八年一月初完成設計,並由台中市人事處協助進行測試,兩份問卷各發放 10 份,於一月中完成測試,並由測試結果進行問卷格式內容之修正。由於發放對象數目龐大,故研究者特派研究助理親至機關發放問卷,並要求台中市及花蓮縣的人事處協助回收。而高雄市則由研究助理親至各機關發放及回收。花蓮縣及台中市的問卷發放回收於二月進行;高雄市的則於三月進行。所有問卷於四月中完成回收。回收公務人員問卷 1,184 份,其中有效問卷 1,135 份,占受調查機關公務人員人數的 60.2%;回收約聘僱人員問卷 383 份,其中有效問卷 361 份,占受調查機關約聘僱人員人數的 65%(參看表 1)。其中三類公務人員問卷中,有約聘僱人員下屬的部分,有效問卷為 260 份;有約聘僱人員在同一單位/科室共事但非他們的下屬的部分,有效問卷為 586 份;沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位/科室共事的部分,有效問卷為 289 份。

為了使研究更具涵蓋性,於完成回收問卷後,本研究再補充訪問了四個縣市的人事處官員,包括:宜蘭縣、台南市、新竹市及新竹縣。此外,本次調查內容涵蓋面廣泛,而由於篇幅所限,加上為使本文更加聚焦,故下文只針對個別調查面向作分析,以回應以上提出的研究問題。

肆、調查發現

一、高中花三地運用約聘僱人員的實況

本研究所調查的三地政府皆運用一定數量的約聘僱人員,其中高雄市數量最多,直至九十七年底達 899 人;其次是台中市,調查期間人數為 360 人,最少是花蓮縣,調查期間達 126 人。在聘用(地方政府實務上稱為「約聘人員」)與約僱人員比例上,三地皆以約僱人員占大多數:高雄市 756 人、台中市 285 人、花蓮縣 96

人。以總體人力比例而言，三地的約聘僱人員數目占各自公務人員總數約 3%至 5%，比例不算高。但檢視個別機關的使用情況，不少機關使用高比例的約聘僱人員，甚至有約聘僱人員數目超過公務人員數目的機關，包括台中市的地政處及花蓮縣的社會處（參看表 1）。

表 1 接受問卷調查機關的人力情況（問卷調查期間）

列號	機關名稱	公務人員實際人數	約聘僱人員實際人數
1	社會局（高）	113	43
2	文化局（高）	71	39
3	交通局（高）	101	38
4	地政處（高）	135	36
5	教育局（高）	107	31
6	地政處（中）	27	31
7	經濟發展局（高）	129	30
8	社會處（花）	25	26
9	地稅局（中）	203	24
10	文化局（中）	33	24
11	經濟處（中）	36	23
12	社會處（中）	28	20
13	都發處（中）	54	17
14	衛生局（高）	161	15
15	地稅局（花）	95	13
16	交通處（中）	41	13
17	地政處（花）	34	13
18	原行處（花）	18	12
19	都發局（高）	131	11
20	財政局（高）	74	11
21	勞工局（高）	51	11
22	教育處（花）	31	11
23	城鄉處（花）	28	11
24	文化局（花）	33	9
25	主計處（中）	30	9
26	環保局（花）	24	9
27	勞工處（中）	20	8
28	計畫處（中）	21	7
29	新聞處（中）	20	6
30	客委會（高）	12	4
總計		1886	555

資料來源：高中花三地政府人事處或機關人事主任提供。

在調查期間，三地政府共有 24 個機關聘用超過 10 個約聘僱人員。其中三地共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關包括：社會處（局）及地政處。高雄市與台中市共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關包括：文化局、經濟（發展）處（局）、都發處（局）及交通處（局）。高雄市與花蓮縣共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關只有教育處（局）。台中市與花蓮縣共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關只有地稅局。至於聘用人數低於 10 位，但占該機關公務人員員額達百分之二十以上者包括高雄市客委會；台中市主計處、勞工處、計畫處、新聞處；及花蓮縣文化局、環保局（參看表 1）。

在 361 份約聘僱人員有效問卷中，124 份是約聘人員；234 份是約僱人員。就學歷方面，他們的學歷水準並不差，約聘人員中 84.6% 擁有大學學士以上學位，其中有 4 人更有博士學位；約僱人員中也有 49.2% 擁有大學學士以上學位，其中也有 2 人擁有博士學位（參看表 2）。

表 2 受調查約聘僱人員的學歷

學歷	約聘人員	%	約僱人員	%
博士	4	3.2	2	0.9
碩士	47	37.9	45	19.2
大學學士	54	43.5	68	29.1
專科	16	12.9	82	35
高中高職	3	2.4	33	14.1
國中			1	0.4
漏填			3	1.3
總計	124		234	

誠然正如以上提及，機關除約聘僱人員外，也大量進用臨時人員，實務上其中一種稱為「約用人員」，他們的工作性質與約僱人員並沒有明顯區隔，薪資與約僱人員一樣，唯一差別是他們不能享用國民旅遊卡。很大程度上，地方政府為了回應約聘僱人員員額的凍結，使統計數字上「漂亮」，故另立名目聘用另類「約聘僱人員」。在調查期間，研究者就發現其中一地政府為了繼續僱用某名約僱人員，但由於要刪減相關員額，所以改聘為「約用人員」。基此，若我們只從正式統計去理解三地的約聘僱人員規模，明顯是低估實際數目。而本研究額外訪查的四地政府，情

況就不一樣，它們的約聘僱人員數目占公務人員之比例非常高，由 10% 至 23%。新竹縣政府人事處官員就強調他們不太進用約用人員，這某程度顯示出各地方政府所採用之人事進用策略之差異，導致人力統計上的微妙落差。

二、久任化問題的緣由

約聘僱人員久任化是一直為人所詬病的現象。而就本次調查發現，三地地方政府接受問卷調查的約聘僱人員年資皆頗長。約聘人員中有 60.5% 年資超過 5 年；46% 超過 10 年；最長年資者達 38 年。約僱人員中有 76.9% 年資超過 5 年；65.4% 超過 10 年；最長年資者達 37 年。所以約僱人員的年資普遍比約聘人員長（參看表 3）。本研究嘗試將他們跟接受調查的公務人員於現職機關年資比較，發現約聘僱人員樣本的平均年資達 12.91 年，而他們的公務人員上司的現職機關年資平均只有 10.62 年，非上下屬關係的公務人員同事的現職機關年資平均只有 5.77 年。由此可反映出約聘僱人員平均在機關內的資深程度之高。

表 3 受調查約聘僱人員的現職機關工作年資

年資	約聘人員	%	約僱人員	%
少於一年	10	8	10	4.3
1~5 年	39	31.5	44	18.8
6~10 年	18	14.5	27	11.5
11~15 年	18	14.5	45	19.2
16~20 年	26	21	50	21.4
21~25 年	9	7.3	26	11.1
26~30 年	2	1.6	16	6.8
31~35 年	1	0.8	5	2.1
36 年或以上	1	0.8	2	0.9
漏填			9	3.9
總計	124		234	

要解釋久任化的問題，根本上就是要問為什麼機關需要約聘僱人員。這人力制度形式上是聘用人員負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務，但實質運作上並非如此單純。根據

調查發現，三地在 استخدام 約聘僱人員的緣由，可歸類為以下四項：

- (一) 正式員額不足以應付之業務：由於政府自民國八十年代起不斷進行公務人員員額精簡，但經濟發展及人口膨脹卻導致業務之增加，故在凍結或縮減正式員額之限制下，不少機關改以進用約聘僱人員方式承擔一般公務人員之業務。
- (二) 沒有正式員額負責之業務：也是由於公務人員員額凍結，有一些新成立的機關或新增業務從一開始就沒有（足夠的）正式員額，故只能大量進用約聘僱人員。最明顯的例子就是台中市文化局，它是在民國八十七年由文化中心升格為文化局，但由於只添加五個正式員額，而業務職掌卻比以前擴大，所以繼續如以往般依賴大量約聘僱人員。另外就是高雄市建設局，它要處理中央委辦的「公司業務」，但中央只給「錢」不給「人」（即正式員額），所以只能以約聘僱人員充當承辦人員。
- (三) 無法透過國家考試進用的人力：一些專業、技術性或多技能性的業務，由於國家考試的考試類科無法滿足用人單位需求，故以約聘僱人員負責。這種情況最普遍是機關內的電腦網絡技術人員，由於正式考試進用人員難以追趕新技術或培養正式人員承擔業務也效果不彰，所以從市場直接網羅更為方便。另外，如高雄市秘書處國際事務科需要翻譯及傳譯的專才，但國家考試並沒有該類科，所以就以約聘人員充任。
- (四) 特殊人士就業安排：本調查發現有兩類個案的約僱人員是就特殊人士就業而安排的情況。第一類是教育局內的「運動教練」。一些有特殊表現之運動員，由體委會安排至學校擔任專職運動教練，算是約僱人員的一種。第二類是在高雄市秘書處發現。為達至政府機關身心障礙人士之用人比例，該機關故意將兩個書記名額遇缺不補，改由身障人士擔任。

以上四項分類中，只有第三項是符合約聘僱人員進用的制度原則。第一及二項情況皆是由於中央政策矛盾所導致：員額精簡或凍結。所以運用約聘僱人員某程度上是一種在員額限制外擴充人力之手段，這與歐洲大陸國家經驗相類似（Ridley, 2000: 28）。除了基於人情考慮外，對這些人員的長期續聘也是為機關保留有經驗的人力。縱然他們沒有接受正式的訓練，但經過長期的工作實踐，他們對機關仍然是一種寶貴的資產。

三、約聘僱人員之進用

約聘僱人員制度常受批評之另一處就是進用方式缺乏規範，常出現政治酬庸或民代關說所進用之人力。根據本次對三地的調查，受訪者反映過往的確有以如上情況進用之人力。但在約聘僱人員員額控制下，三地基本上已嚴格控制新聘約聘僱人員。根據花蓮縣人事官員聲稱，花蓮縣情況是以縣預算聘用者遇缺不補，唯一可新進的是約用人員。但根據問卷調查發現，該縣也有少量短年資的約聘僱人員，這可能是利用非公務預算聘用的，例如社會處的社工就會用中央補助款來進用。

高雄市與台中市的情況看似較有彈性。高雄市近年的約聘僱人員實有稍微增長，高雄市受訪人事官員強調他們不太喜歡用臨時人員，真的有人力需求就用約聘僱人員。只要機關提出需求申請，經員額評審小組審批通過後可補充約聘僱人員。而進用程序則各個機關有所不同，有些會較為嚴格，需要通過一定的甄選程序；有些則為了趕快遞補人員，只要有人推薦就馬上上任。高雄市並沒有強制規定進用人員的程序。

台中市則較為嚴謹。受訪台中市人事官員指出自胡志強市長上任後，曾進行統裁百分之十的約聘僱人力，遇缺不補。而現在如人力真的不足，仍可提出申請，經過專門小組做評鑑通過後再行進用。新進人力都要通過公開甄選，首先透過網上公告徵才，由甄選委員會主持甄選，當中可透過筆試、電腦測驗或面試來決定人選。

對於政治干預約聘僱人員進用的問題，多位受訪機關管理者認為要看主管「抗壓能力」的高低，而遇上需要專業技能的工作，政治干預的可能性則會降低，因為在這情況下，受聘者一般需要一定的資格要求，也會採用一定的客觀測試方式作篩選。另外，其中一位受訪台中市都發處主管指出「民意代表那麼多……我今天只有一個缺，那可能五個[民意代表]來說嘛……我要得罪四個，跟得罪五個其實是沒有什麼差異啦……那為什麼不要就乾脆得罪五個，就選我要的就好啦！」

誠然，並非所有地方政府已轉移至較規範的進用人力制度。如本次額外訪查的新竹市則仍然沒有以公開甄選方式進用約聘僱人力，對各機關新聘約聘僱人員的方式，人事處完全沒有管控，而且市長仍握有很大的人事裁量權。

四、約聘僱人員的工作性質

根據本次調查，三地約聘僱人員的工作範圍十分廣泛，從一般性的基層文書及資料處理工作到專業性社工及工程業務。性質上，約聘僱人員的工作除了負責技術或協辦性之工作外，他們當中不少是需要獨立擔任承辦人員，特別是在人力不足的部門，他們實質上有時是代替正式人員執行業務。正因為嚴控正式員額，本次調查就發現台中市交通處的其中一位約僱人員竟是擔任處長的公務秘書；另一位則是協助處秘書做工作彙整，還要做工作企劃及撰稿。

而根據對約聘僱人員的問卷調查，在 355 個有效回答中，58.6% 的樣本聲稱其工作機關內也有公務人員負責和他們相同的業務；另外，在 358 個有效回答中，70.7% 的樣本聲稱需要獨立擔任業務承辦人。以上兩者之情況在所有 30 個接受調查機關約聘僱人員樣本皆有出現。由此可見，以上從訪談發現的各種因員額控管而需要約聘僱人員擔任公務人員工作並非特殊個案，而是普遍的情況。約聘僱人員的工作在各個機關廣泛地存在對公務人員工作的替代性。

此外，約聘僱人員的工作也會牽涉執法的一部分，如工程及八大行業的稽查工作。衛生局也會派約聘僱人員去調查無照密醫的工作。名義上，稽查工作不會牽涉民眾權益的公權力運用，但實際上他們會在前線獨自做裁決工作，如需要開罰單時，則由坐在辦公室的正式公務人員作最後審核裁罰。而依「道路交通管理處罰條例」，約僱的交通助理員更是可因停車違規事由直接開罰單。因此，實質上，不少約聘僱人員是在行使公權力。高雄市建設局受訪官員就直截了當認為：「[約聘僱人員]要行使公權力啊！不然，不行使公權力的話，沒有用處啊！……假如不行公權力的話，那就可以全部委外來做了，我是認為約聘僱人員也是要有公權力。」

根據對約聘僱人員上級的問卷調查，就約聘僱人員與公務人員工作與責任的區隔問題上，超過一半回應者皆認為是有的。在 168 個有效回答中，67.9% 指其機關或他們對約聘僱人員給予的工作與公務人員有明顯區隔；在 162 個有效回答中，65.4% 指其機關或他們約聘僱人員給予的責任與公務人員有明顯區隔。但根據訪談的發現，大部分的機關主管都會強調約聘僱人員與公務人員工作是有區隔，但所謂區隔是指原則性的區隔，特別是責任輕重上，會強調公務人員要負上較重的責任，但這不能說明他們之間工作是沒有重疊性。而針對人力缺乏的機關，受訪主管則傾

向強調兩者工作不可能有區隔。⁶

五、基層公務人員與約聘僱人員的工作關係

約聘僱人員制度常規化會否對公務人員制度衝擊之論點可從現存制度運作中的公務人員與約聘僱人員的工作關係作一定的回應。本問卷調查收集了與約聘僱人員共事的非上級基層公務人員之意見。這類公務人員的有效樣本總數有 586 個，占所有公務人員有效樣本的 51.6%。就與約聘僱人員的工作性質、工作責任及工作量的比較，大部分受調查的公務人員都表示其工作性質與約聘僱人員是有所差異（79%），其所負工作責任（82.2%）及量（73.9%）都較重（參看表 4 第 1~3 題）。其實這也是合理的情況，因為相對於有保障及有升遷機會的公務人員，約聘僱是一份待遇較差，也沒有職業前途的工作，所以機關主管也不會給他們較重的工作壓力。正如高雄市政府建設局受訪主管指出：「其實我們有時候也會比較偏心說，[約聘僱人員]是比較沒有保障的，所以不敢加諸太多工作給他們。」

但進一步瞭解兩方面的工作關係時，就有一些值得玩味的地方。就「約聘僱人員是你的工作助手」的陳述，有 44.1% 樣本表示非常同意或同意；29% 樣本表示非常不同意或不同意。就「約聘僱人員是你的工作合作夥伴」的陳述，非常同意或同意的樣本比例就上升至 79.7%；只有 6% 表示非常不同意或不同意（參看表 4 第 4~5 題）。由此可見，縱然大部分公務人員認為自己的工作負擔和責任較重，但正如以上提及，現實上，很多公務人員與約聘僱人員是處理類似的工作，工作地位也是平等的，所以較被理解大家是合作夥伴多於助手。而受訪的高雄市建設局主管也強調一般科員是沒有指揮約聘僱人員的權力。但由於約聘僱人員無法完全獨立處理一些牽涉公權力的工作（特別是裁罰的工作），需要正式公務人員涉入承擔正式責任，所以部分約聘僱人員仍會變成一種助手的角色。

縱然如此，由於約聘僱人員年資深，是機關裡面的「老鳥」，相對於本類公務人員樣本的「菜鳥」，他們的機關工作經驗十分豐富。台中市政府經濟發展處的受

⁶ 在最近人事行政局的相關委託研究也有雷同的發現，其接受深度訪談的機關絕大部分都回應說，其契約人力與正式人員之間實際工作並沒有明確區隔。參看席代麟等（2007）。

訪官員就這樣比較約聘僱人員與正式公務人員：

[約聘僱人員]一做做十幾年了，你新進的正式人員進來，常常一直在流動，可能這個約僱一直沒有動，你新進的進來，你的業務可能沒有他的熟，他在這邊待了十幾年，他業務就比正式的熟，所以他很多事情反而是要去教正式人員，因為正式人員可能一直升遷的關係，或是他會尋找比較好的位子，或者他去考試，可能人員一直在異動，或者退休的，這些約僱的因為他長期在這邊，他也沒有到外面，所以他工作經驗實務經驗就比正式人員……反而是約僱的要去教正式人員。

故就「約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習」的陳述，有 81.4% 樣本表示非常同意或同意；只有 3.2% 樣本表示非常不同意或不同意（參看表 4 第 6 題）。

表 4 非上級而與約聘僱人員共事的公務人員對約聘僱人員的評價

問卷題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
1.你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。	152	311	77	40	4	2
%	25.9	53.1	13.1	6.8	0.7	0.3
2.你的工作責任比約聘僱人員較重。	203	279	76	25	2	1
%	34.6	47.6	13	4.3	0.3	0.2
3.你的工作量比約聘僱人員較重。	188	245	108	35	2	8
%	32.1	41.8	18.4	6	0.3	1.4
4.約聘僱人員是你的工作助手。	49	209	152	127	43	6
%	8.4	35.7	25.9	21.7	7.3	1
5.約聘僱人員是你的工作合作夥伴。	89	378	78	27	8	6
%	15.2	64.5	13.3	4.6	1.4	1
6.約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。	110	367	86	13	6	4
%	18.8	62.6	14.7	2.2	1	0.7

六、公務人員對約聘僱人員制度之意見

在現行制度下，由於約聘僱人員並非國家考試進用的人力，加上制度設計它為「臨時性」或「非常任」的人力，故縱然約聘僱人員負責很多正式人員的工作，但他們的待遇卻與公務人員相差甚遠。縱然被批評長期續約，有久任的問題，但約聘僱人員始終沒有公務人員身分，約僱人員不適用俸給法、考績法、退休法及撫卹法；聘用人員也不適用俸給法、退休法及撫卹法。兩者皆不能參加公教人員保險。很多機關皆會對約聘僱人員進行年度考核以定續約與否，但他們並不能享有考績獎金。他們不會享有升遷機會，薪資也傾向長期固定不變（特別是約僱人員），他們也不能轉任公務人員或直接轉到其他機關工作。

對如此不平等的制度，與其利益最直接衝突的公務人員會如何評價呢？他們的看法應有助我們評估制度的變革。以下將分析就三類接受問卷調查的公務人員對約聘僱人員制度看法。

就「應改善約聘僱人員的薪資待遇」的陳述，有 37.6% 的樣本表示同意或非常同意；有 10.3% 樣本表示不同意或非常不同意。所以有超過一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 42.4%；約聘僱人員的非上級共事者 36.1%；沒有約聘僱人員共事者 36.3%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 10.4%；約聘僱人員的非上級共事者 8.2%；沒有約聘僱人員共事者 14.5%（參看表 5 第 1 題）。

就「應改善約聘僱人員的福利待遇」的陳述，有 40.5% 的樣本表示同意或非常同意；有 11.1% 樣本表示不同意或非常不同意。所以仍然有接近一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的也是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 45%；約聘僱人員的非上級共事者 38.7%；沒有約聘僱人員共事者 40.1%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 11.9%；約聘僱人員的非上級共事者 8.4%；沒有約聘僱人員共事者 15.9%（參看表 5 第 2 題）。

就「應給予約聘僱人員升遷機會」的陳述，有 43.4% 的樣本表示同意或非常同意；有 14.6% 樣本表示不同意或非常不同意。所以就本問題，受調查的公務人員

立場較為鮮明，但仍有四成多的樣本表示無意見或無立場，但同意的還是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 53.1%；約聘僱人員的非上級共事者 39.9%；沒有約聘僱人員共事者 41.8%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 14.7%；約聘僱人員的非上級共事者 11.3%；沒有約聘僱人員共事者 21.4%（參看表 5 第 3 題）。

就「應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」的陳述，有 62.8% 的樣本表示同意或非常同意；只有 4.3% 樣本表示不同意或非常不同意。相對於前一題用具體的「升遷」字眼，公務人員相對接受為約聘僱人員規劃生涯發展這概念。而其中約聘僱人員上級之同意強度如前三題般仍是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 70%；約聘僱人員的非上級共事者 58.5%；沒有約聘僱人員共事者 65.1%。而不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 5%；約聘僱人員的非上級共事者 3.3%；沒有約聘僱人員共事者 5.8%（參看表 5 第 4 題）。

就約聘僱人員制度的性質認知，本問卷提出兩項問題陳述：（1）約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計；（2）約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。

就第一題，有 48.1% 的樣本表示同意或非常同意；有 21.6% 的樣本表示不同意或非常不同意。所以相對多數的樣本認為約聘僱人員只是一種補充性人力，一種權宜性的方法處理人力不足的問題。就三類公務人員對此認知差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 53.1%；約聘僱人員的非上級共事者 42.5%；沒有約聘僱人員共事者 55%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 24.2%；約聘僱人員的非上級共事者 20.1%；沒有約聘僱人員共事者 22.1%。就此，三者分歧並不明顯，特別在不同意的部分，但有趣地，只有不足一半的非上級共事者對這制度認知是補充性人力（參看表 5 第 5 題）。

第二題的陳述某程度是預設它與第一題是相反的觀念，雖然時空上是設定在「未來」。就本題，有 32.5% 的樣本表示同意或非常同意；有 30.5% 的樣本表示不同意或非常不同意。這反映公務人員對這看法陳述有明顯的分歧，但這意見比例並非跟第一題倒轉。就三類公務人員對此意見差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 44.6%；約聘僱人員的非上級共事者 28.9%；沒有約聘僱人員共事者

29.4%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 24.2%；約聘僱人員的非上級共事者 27.3%；沒有約聘僱人員共事者 42.9%。同意及非常同意比例模式類似於本節最初討論的四題：約聘僱人員上級較高，而沒有約聘僱人員共事者比例略高於約聘僱人員的非上級共事者（參看表 5 第 6 題）。

爲了進一步剖析受調查公務人員的真實看法，以下會就這兩題進行交叉分析。受調查者中，不同意（包括非常不同意）「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」而同意（包括非常不同意）「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，僅占所有樣本的 10.5%。而同意（包括非常同意）「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」卻又同意（包括非常不同意）「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，占所有樣本的 18.1%。所以在同意「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」的樣本中，有 56.3% 也同意「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」。就此，本研究的解讀是，有超過一半的同意者縱然認爲約聘僱人員只作爲「補充人力」，非替代公務人員，但它也是未來的重要人力組成部分。

表 5 三類公務人員對約聘僱人員制度的認知及評價

問卷題項	公務人員種類	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
1. 你認爲應改善約聘僱人員的薪資待遇。	約聘僱人員上級	16	94	110	22	5	13
	%	6.2	36.2	42.3	8.5	1.9	5
	約聘僱人員的非上級共事者	19	193	250	39	9	76
	%	3.2	32.9	42.7	6.7	1.5	13
	沒有約聘僱人員共事者	15	90	142	39	3	0
	%	5.2	31.1	49.1	13.5	1	0
2. 你認爲應改善約聘僱人員的福利待遇。	約聘僱人員上級	18	99	99	27	4	13
	%	6.9	38.1	38.1	10.4	1.5	5
	約聘僱人員的非上級共事者	17	210	235	44	5	75
	%	2.9	35.8	40.1	7.5	0.9	12.8
	沒有約聘僱人員共事者	16	100	127	43	3	0
	%	5.5	34.6	43.9	14.9	1	0

問卷題項	公務人員種類	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
3. 你認為應給予約聘僱人員升遷機會。	約聘僱人員上級	18	120	70	35	3	14
	%	6.9	46.2	26.9	13.5	1.2	5.4
	約聘僱人員的非上級共事者	26	208	208	55	11	78
	%	4.4	35.5	35.5	9.4	1.9	13.3
	沒有約聘僱人員共事者	14	107	106	59	3	0
	%	4.8	37	36.7	20.4	1	0
4. 你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	約聘僱人員上級	26	156	49	10	3	16
	%	10	60	18.8	3.8	1.2	6.2
	約聘僱人員的非上級共事者	38	305	145	15	4	79
	%	6.5	52	24.7	2.6	0.7	13.5
	沒有約聘僱人員共事者	17	171	83	16	1	1
	%	5.9	59.2	28.7	5.5	0.3	0.3
5. 你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計。	約聘僱人員上級	33	105	42	59	4	17
	%	12.7	40.4	16.2	22.7	1.5	6.5
	約聘僱人員的非上級共事者	42	207	141	102	16	78
	%	7.2	35.3	24.1	17.4	2.7	13.3
	沒有約聘僱人員共事者	27	132	65	55	9	1
	%	9.3	45.7	22.5	19	3.1	0.3
6. 你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。	約聘僱人員上級	30	86	68	44	19	13
	%	11.5	33.1	26.2	16.9	7.3	5
	約聘僱人員的非上級共事者	21	148	176	121	39	81
	%	3.6	25.3	30	20.6	6.7	13.8
	沒有約聘僱人員共事者	6	79	79	96	28	1
	%	2.1	27.3	27.3	33.2	9.7	0.3

就以上的調查結果，反映出作為管理者與非管理者，以及共事者與非共事者在意見上之落差。顯然地，管理者較為認同要改善約聘僱人員的待遇及提昇他們之地位，這是有助於他們的管理。因為在現行制度下，管理者缺欠工具對約聘僱人員作激勵，而且有不少受訪的機關主管認為約聘僱人員表現不差於正式公務人員，所以就管理者之立場而言，對約聘僱人員作出一定的激勵措施是合理的。

當然，以上調查結果顯示，對不同激勵措施的意見強度是有差異的。就薪資及福利待遇之改善，贊同之意見較為弱。這或許反映了不少深度訪談的意見認為在現在經濟不景氣之下，約聘僱人員之待遇還算是不錯，管理者也認為要聘請約聘僱人員並不困難。但就升遷機會的提供，公務人員上級的贊同意見則相對較強，達至一半以上的同意度。這明顯與管理者的立場相關，特別不少長期為機關工作，表現不錯的約聘僱人員，一直沒有給予晉升機會，明顯會打擊他們的士氣，影響管理。

然而，必須要注意到，就以上三題，越往後者，意見立場也越為鮮明，三類公務人員的反對意見比例也較高。而就提供約聘僱人員升遷機會，反對聲浪就更大，這可能與這「升遷」是否隱含著直接衝擊到正式公務人員的升遷機會的聯想有關。

但當接下來問應否「給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」時，「生涯發展」這字眼似乎就沒有衝擊了他們的既得利益，所以意見立刻大幅扭轉，三類公務人員都超過一半至七成表示同意或非常同意，不同意或非常不同意的不超過 6%。

而比較共事者與非共事者之間，非共事者對改善約聘僱待遇的四項問題是相對沒有立場—有較大比例的回應者表示無意見，這可能牽涉到因沒有約聘僱人員同事，而使其無法作出判斷。但另一方面，非共事者就第一至三項問題回應「不同意」的比例明顯高於非上級共事者回應「不同意及非常不同意」的比例，這可能反映出共事者由於較瞭解約聘僱人員工作實況，明白他們的實際工作負擔，反而相對同情他們，縱然他們不一定同意要改善對他們的待遇（參看表 5 第 1~4 題）。

就對約聘僱人員制度之認知，也有一些有趣而值得注意的部分。當政府政策很明確地指出約聘僱人員制度是一種補充性人力，但仍有不少填答問卷者沒有認同這官方路線，而且共事者的認同比例是比非共事者為低，非上級的共事者就更低（不足一半），這明顯反映了這些相對人力不足的受調查機關部門的實際狀況。

而就未來將約聘僱人員定位為重要人力組成部分的觀點，縱然是總體意見分歧，但可看到作為管理者的約聘僱人員上級是抱有較正面的立場，而非上級的共事者則處於立場不定的狀況，有 43.8% 樣本是填答無意見或漏答。而非共事者的反對者比例明顯比較高。

伍、分析及結論

約聘僱人員制度原設計為一個短期性、臨時性的人力，因此制度不用考慮這類人力的生涯發展，也沒有提供正規的訓練，但這實與現實脫節。在常任人力不足及國家考試制度之缺陷下，約聘僱人員實已變成一種「常規」人力。縱然是違反原制度設計的理念，但這是問題嗎？這實可爭辯。

本研究認為多年來的約聘僱人員制度實踐也是一種寶貴經驗給予我們重新檢討這類「定期契約人員」的定位。在這超過十年針對約聘僱人員制度的政策變革的反覆研討中，除了就其工作內容性質調整之建議外，少就其在機關人力資源的功能上之定位作重新檢討，直至現在仍設定它跟原設計理念一致的功能－補充性、臨時性及技術性。但依人力資源理念之分析，首要問題是如何依不同種類人力的特性來有效利用他們。國內也有相關的學術討論，並以國外理論為基礎，⁷ 嘗試為這類契約人力於我國政府機關中的角色定位（施能傑、蔡秀涓，2003；曾冠球，2004；蔡良文，2008），但這仍不能脫離規範性的討論層次，欠缺就我國的制度系絡及實際現狀作為政策主張之基礎。而近年國內外已出現一些對政府非常任人力的工作行為調查研究，可作為評估改革的重要參考（Virtanen, 2000; Coyle-Shapiro & Kessler, 2002；葉穎蓉，2004），而本實證研究也是其中一項嘗試。

從台灣的特殊系絡中所發現，實際上約聘僱人員並非是補充性的臨時人力，而是**機關基層事務的穩定人力，這是台灣特殊而吊詭之現象**。作為機關自行進用的人員，約聘僱人員基本上是完全從屬於用人機關，不能調遷，相對於可調遷（甚至在某些機關是頻繁調遷）的正式公務人員，他們可說是幫助機關維持日常穩定運作的重要人力，在正式員額不足的機關（如文化局及社會處【局】），他們甚至是機關運作的支柱之一。所以將約聘僱人員定位為補充性臨時人力是值得商榷的。就本文提出的五項關鍵爭論點，以下會依以上之研究發現逐一回應。

⁷ 國內相關討論常引用 David Lepak 及 Scott Snell 的人力運用策略的理論。參看 Lepak & Snell (1999)。

一、約聘僱人員久任化是問題嗎？

首先，針對約聘僱人員久任之抨擊，批評者認為除了透過考核淘汰外，更主張在一定條件下（如專案結束）應不再續聘這些人力。但從人力資源角度看，這些人力也是由機關培養出來的，機關也是付出了成本的，而且這些人力的學歷也不低（如本次受調查的約聘僱人員學歷）。如果機關在訓練他們熟悉業務不久就解聘他們，這不是浪費資源嗎？契約人力之定位是在於他們要定期續約，要依表現績效決定續約與否，這並不同短期或臨時。從人力資源運用的角度看，他們與經國家考試進用的常任人力之不同，是在於約聘僱人員面臨不同的激勵機制，約聘僱人員傾向受短期性的物質激勵所影響，傾向工具理性（Coyle-Shaprio & Kessler, 2002）。由於他們受制於每年的續聘問題，所以他們會較順從於用人機關的長官，機關長官也由此可更有效地運用激勵工具來引導他們的行為。由於他們不能調遷，所以除了辭職外，便不能像公務人員般可透過申請調遷來迴避一些「厭惡性」職務。相對地，公務人員是較忠誠於整體政府，甚至國家，由於是職涯性（career）的人力，他們是較受長期性的激勵所影響（包括官職晉升或工作生涯的歷練或最終尋找安逸的職務等待退休）。由於正面的升遷或負面的迴避「厭惡性」職務，公務人員在機關的基層人力反而不及約聘僱人員穩定，這可從上述問卷調查中約聘僱人員與公務人員的現職機關年資差距反映出來。所以除非公務人員的管理體制有所更動，否則約聘僱人員的定位實可作為機關基層執行職務的忠實隊伍。

二、要建立約聘僱人員制度激勵措施嗎？

所以評價約聘僱人員久任化是一個問題，本研究並不以為然。那麼如果約聘僱人員常規化後，我們應否給予更多的激勵？就這第二項爭論點，本研究認為，約聘僱人員制度的原設計是臨時性的，所以沒有輔以激勵機制，這是合理的。但如果定位他們是常規人力，激勵機制之建立就必須了，因為沒有這機制，長期而言會影響他們的工作績效及士氣。而更重要的是，正如以上提及，這類契約人力易傾向受短期性的物質刺激，所以透過激勵機制實可進一步發揮他們的工作潛能。

三、對約聘僱人員待遇之改善會衝擊常任文官制度嗎？

當然，建立約聘僱人員的激勵機制常會產生衝擊公務人員制度的疑慮。雖說有論者提出改善約聘僱人員待遇（激勵機制改革之一）是有違憲之虞，但以上的討論已指出，追根究柢，這是利益衝突的問題，本質上跟違憲與否並沒有直接關係，批評者是惟恐約聘僱人員待遇的改善會衝擊國家考試制度及公務人員的地位。但根據本次調查發現，公務人員對改善約聘僱人員待遇上並未持有很激烈的反對態度，管理者更相對抱有較正面的立場。就算是反對聲浪最大的「升遷」，也只有非共事者才有百分之二十左右的不同意立場。如這「升遷」是一條獨立的階梯管道，不影響公務人員升遷管道的話，本研究相信公務人員的反對聲浪會很弱，因為只有不足6%的受調查公務人員不同意給予約聘僱人員更多的生涯發展空間。除了升遷及待遇改善外，如約聘僱人員是常規人力的話，理應給予一定的正規訓練，這也是給予他們生涯發展空間之一部分，也對機關之長期運作有利。

在本次額外訪查中，發現新竹縣政府及台南市政府就自行作出了一些激勵措施。新竹縣政府透過考核，對表現良好的約聘僱的資訊人員進行薪資晉級，甚至將約僱資訊人員改聘為約聘資訊人員。而台南市的社會處也會提升約聘僱社工做小組隊長，擔任社工督導，縱然沒有授予實質的官職，或加薪加給，但也是一種榮譽。所以這種變相的晉升在實務上已經被試驗，值得借鏡，即可在正式官職以外，建立這類契約人力的晉升制度，包括薪資及職位級別。過去的條例草案雖然對聘用人員定有職級，但只以學經歷來定職級，並沒有因應績效表現作為晉升階梯。

四、約聘僱人員不應沾染正式公務人員的工作嗎？

就分擔正式公務人員工作的問題，根據本調查發現，約聘僱人員擔任公務人員相同工作之情況是相當普遍，特別在正式員額不足的機關內。對此問題可以有兩個相反的結論：第一、有一些工作職務，公務人員可完全退出，全由約聘僱人員擔任；第二、機關使用約聘僱人員負責公務人員的工作是不正當的，理應糾正，特別是關於行使公權力的部分，約聘僱人員完全不應沾染。而根據本次調查台中市交通處就發現，其約僱交通助理員常因交通違規停車執法而時常與民眾衝突，因而人力

流動性特別高。那麼這是否代表應該由受更好訓練及有較正當身分的正式公務人員來執法為宜呢？誠然，現存約聘僱人員與公務人員工作之重疊性也並非全然是壞事，這也是彈性化管理之其中一環，而且公務人員始終在工作量及責任上比約聘僱人員重，所以仍不算同工不同酬。此外，由於實際上我們無法確定約聘僱人員與公務人員工作之界線，我們必須透過實務試驗，比較研究兩者之在特定崗位上之表現來定出適當的界線。

五、用人機關不適合自行進用人力嗎？

就機關自行進用約聘僱人員之問題，本調查發現，並不如某些論者所認為那麼悲觀，實際有一些縣市已落實公開甄選制度，所有新聘人員都要透過公開的選拔機制進用，當中也有一定的客觀篩選程序，包括筆試及面試。這說明制度是可行的，問題是制度之設計及執行者如何落實。如透過正式的法規將制度進一步落實，這更會強化人事人員執行政策之力量，地方民選首長的人事權便不能隨意擴展到事務性質的職位。

誠然，相對於考試分發人員，約聘僱人員由機關自行進用本身就是一個優勢，因為最瞭解機關所需之人力理應是用人機關本身，非考試院。正如高雄市人事處的受訪官員指出：「大部分的約聘僱來講其實 OK，我們有時候甚至會覺得約聘僱比正式考試的好用。」「好用」的價值並非簡單地指約聘僱人員會比考試進用的優秀，而是約聘僱人員可能比正式人員更適合做某些職務，及更易於管理，這也對機關作業效益有所幫助。

此外，恩庇主義弊端的根源並不是機關的常務管理者，他們不會自找麻煩，找一些不稱職的人來辦事。問題的根源是民選官員／政務官及民意代表，我們不應因為這些人的不當行為而犧牲用人機關的正當用人權力。我們應該堵塞漏洞之源頭，而不是迴避問題的根源，甚至倒果為因。

總體而言，現行改革試圖建立第三套公務人員體系的方針是正確的，但定位必須進一步明確，而本調查研究認為，未來的「聘用人員」可作為機關基層事務的穩定人力。而作為常規人力，現在考試院提出的「聘用人員人事條例」是過度保守，欠缺考慮這類契約人力的生涯發展，也稍欠建立積極激勵機制來更有效利用這類人力。就改善約聘僱人員待遇及提升他們地位會衝擊公務人員制度之疑慮方面，本研

究認為，約聘僱人員「久任化」，並不等同公務人員之「永業化」，縱然改善他們之待遇，這類契約人力跟公務人員之保障及事業前途仍差距甚遠。

參考文獻

立法院法制委員會（2007）。「聘用人員人事條例」草案公聽會報告。12月13日。

朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發等（2004）。**契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究**。考銓研究報告，未出版。

何善為（2006）。「聘用人員人事條例草案」評估報告。立法院法制局法案評估報告，編號493。

洪國平（2004）。建構聘用人事制度相關問題之探討。**公務人員月刊**，第102期，頁7-14。

柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂、黃榮源、廖婕吟（2008）。**考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究**一期中報告。考試院委託案報告，未出版。

施能傑、蔡秀涓（2003）。契約性人力運用之理論與現實。**公務人員月刊**，第81期，頁15-26。

席代麟、蔡志恆、孫本初、邱薇伊、鄧志崙（2007）。政府契約性用人制度之研究。**行政院人事行政局委託研究報告**。台北：行政院人事行政局。

曾冠球（2004）。公務人力彈性的理論與實務。**空大行政學報**，第14期，頁107-128。

葉穎蓉（2004）。由心理契約檢視員工工作身份對工作態度與行為的影響—以公部門的約聘人員為例。**人力資源管理學報**，第4卷第4期，頁105-129。

銓敘部銓審司（2003）。我國臨時人員法制修法三部曲。**公務人員月刊**，第81期，頁4-14。

銓敘部銓審司（2009）。聘用人員人事條例之研議過程簡介。**公務人員月刊**，第159期，頁5-12。

蔡良文（2008）。政府契約用人制度變革之研析。**考銓季刊**，第53期，頁63-94。

- Coyle-Shapiro, J., & I. Kessler (2002). Contingent and Non-contingent Working in Local Government: Contrasting Psychological Contracts. *Public Administration*, 80(1): 77-101.
- Lepak, D., & S. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.
- Ridley, F. F. (2000). Public Service Flexibility in Comparative Perspective. In D. Farnham, & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 23-38). Hampshire: Macmillan Press.
- Virtanen, T. (2000). Flexibility, Commitment and Performance. In D. Farnham, & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 39-58). Hampshire: Macmillan Press.

附件

公務人員問卷

甲部：

身分選擇—請勾選以下其中一個身分，然後依指示跳答相關問題。

(註：這裡所指的約聘僱人員是不包括約用或臨時人員)

- A. 你有約聘僱人員的下屬 (請回答第 1~15 及 22~27 題)
- B. 與你同一單位 / 科室共事的約聘僱人員非你的下屬 (請回答第 16~27 題)
- C. 沒有任何約聘僱人員與你在同一單位 / 科室共事 (請回答第 22~27 題)

以下第 1~15 題為身分 **A** 者回答之問題

	非 常 同 意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
1. 機關 / 你對約聘僱人員所給予的工作與公務人員有明顯區隔？	有 <input type="checkbox"/>	沒有 <input type="checkbox"/>			
2. 機關 / 你對約聘僱人員所給予的責任與公務人員有明顯區隔？	有 <input type="checkbox"/>	沒有 <input type="checkbox"/>			
3. 公務人員的工作量比約聘僱人員重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 公務人員的工作責任比約聘僱人員重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 公務人員的專業水準較約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 公務人員對業務的熟悉度比約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 公務人員的工作責任感比約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 公務人員比約聘僱人員工作更具動力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 公務人員比約聘僱人員工作較為主動。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 公務人員在工作上比約聘僱人員較會提供建議。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 公務人員比約聘僱人員更勇於承擔責任。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 公務人員比約聘僱人員對工作較為熱忱。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 約聘僱人員比公務人員對工作機關更具忠誠度。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 約聘僱人員比公務人員對長官較為順從。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. 約聘僱人員可勝任你下屬公務人員的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

請跳答第 22 題。

以下第 16~21 題為身分 **B** 者回答之問題

	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非常 不同 意
16.你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17.你的工作責任比約聘僱人員較重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18.你的工作量比約聘僱人員較重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.約聘僱人員是你的工作助手。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20.約聘僱人員是你的工作合作夥伴。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21.約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

以下第 22~27 題為身分 **A、B、C** 者皆要回答之問題

	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非常 不同 意
22.你認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23.你認為應改善約聘僱人員的福利待遇。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24.你認為應給予約聘僱人員升遷機會。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25.你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26.你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的 權宜之計。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27.你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

乙部：基本個人資料（請勾選適當空格及填上適當的資料）

性別：男；女

職務性質：主管；非主管

職等：_____

最高學歷：博士；碩士；大學學士；專科；高中高職；國中；

小學或以下

現職務工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

現職機關工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

公務人員年資：同上□； _____年（不足一年之餘數可不計算）

約聘僱人員問卷

甲部、請就以下的陳述依自己感受及現況作出回應（勾選最適當的空格）。

	非 常 同 意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
1. 我是為個人經濟生活而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我是為供養家庭而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我是為興趣而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我是為學習而工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 我認為在政府機關工作是一種身分的象徵。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 我認為在政府機關工作是有安全感的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 我的工作是具有挑戰性。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 我每天都是處理例行性的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 我對現在的工作感到壓力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 我對現在的工作感到輕鬆。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 我會因怕不被續聘而努力工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 我只做份內的事情。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 我會就工作向長官提出個人之意見。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 我的工作需要獨立判斷能力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. 我的工作需要專業判斷能力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. 我的工作表現被受長官認同。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. 我的工作表現被受其他同仁認同。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. 我在工作單位內建立良好的同儕關係。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. 我對現在薪資待遇感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. 我對現在的工作環境感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. 我對現在的工作保障感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. 我對現在的工作總體感到滿意。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. 我想繼續在本職工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. 我想繼續在政府機關工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

乙部、請就你的情況回答以下問題（勾選適當的空格）。

1. 在你機關內也有公務人員負責和你相同的業務？ 是 否
2. 你需要獨立擔任業務承辦人？ 是 否
3. 你需要接受定期工作考核？ 是 否
4. 你過去是否投考過國家公務人員考試？ 是 否
5. 在擔任約聘僱人員後，你是否尋找過其他工作
（不包括公務人員）？ 是 否
6. 你是否正在準備國家公務人員考試？ 是 否
7. 你是否正在尋找其他工作？ 是 否

丙部、基本資料

性別：男；女

年齡：_____

婚姻狀況：已婚；未婚；離婚

子女數目：1 人；2 人；3 人；4 人以上；無

契約人力種類：約聘人員；約僱人員；其他（請註明）：_____

最高學歷：博士；碩士；大學學士；專科；高中高職；國中；
小學或以下

現職工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

薪點：_____

On the Reform of the Government Contract Staff System in Taiwan: An Investigation of the Practice of Local Governments^{*}

Bennis Wai-Yip So^{**}

Abstract

This study attempts to respond to some lasting concern about the reform of government contract staff system and to propose some policy suggestions through an empirical research on the management of contract staff in three local governments in Taiwan (Kaohsiung City, Taichung City and Hualian County). The research finds that the contract staff plays the role of a stable workforce in the frontline of government agencies. They are not simply a temporary and supplementary workforce. In accordance with the in-depth interviews with the officers-in-charges in the government agencies as well as a questionnaire survey with civil servants and contract staff, it is found that the popular concern among specialists and scholars is not justifiable. This study argues that the reforms proposed by the new version of the draft ordinance for regulating contract personnel are too conservative; and that the reforms should take account of the career development of the work-

* This paper is derived from a research project sponsored by the National Science Council (NSC 97-2410-H-004-167-MY2).

** Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

force as well as its comparative advantage against the career civil servants, making better use of this kind of contract workforce to enhance the performance of government agencies.

Keywords: contract staff, flexibilization, personnel ordinance for regulating contract staff, local government

