

審查報告

民國 101 年 11 月 8 日本院第 11 屆第 212 次會議審議銓敘部函陳聘任人員人事條例草案一案，決議交全院審查會審查，嗣於同年 12 月 20 日召開全院審查會，會議決議略以，本案在法制上及政策上皆有待釐清及思考，爰俟銓敘部將聘用人員人事條例(以下簡稱聘用條例)草案正式報院並經院會交付審查時再一併考量；其後，於 102 年 7 月 4 日本院第 11 屆第 243 次會議審議銓敘部函陳聘用條例草案總說明及逐條說明，暨配合廢止聘用人員聘用條例一案，經決議：「交聘任人員人事條例(以下簡稱聘任條例)草案全院審查會併案審查。」遵經於同年 8 月 19 日、12 月 16 日及本(103)年 8 月 7 日在本院傳賢樓 10 樓會議室舉行 3 次全院審查會。會中並邀請行政院人事行政總處(以下簡稱人事總處)派員列席說明(出列席人員名單詳如附件 1)。

一、101 年 12 月 20 日審查聘任條例草案全院審查會

銓敘部函略以，配合 101 年 3 月 27 日函送立法院審議之公務人員基準法(以下簡稱基準法)草案第 5 條規定，業將聘任人員納入常務人員範疇，並明定聘任人員之範圍、職務等級、資格、條件、薪給、考核、陞遷、退休及撫卹等有關事項，另以法律定之，銓敘部爰重新檢討研議聘任條例草案。

本次審查會，銓敘部就本院第二組(以下簡稱院二組)所提意見及本院第 11 屆考試委員第 66 次座談會委員發言意見，擬具研議意見對照表(如附件 2)。茲綜整審查會委員之發言意見如下：

- (一)文官制度興革規劃方案(以下簡稱興革方案)業確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系，是否制定聘任專法，宜先對我國文官制度歷史進行研究，確認常務人員之範

圍與文官制度基礎名詞之定義。公務人員之範圍應適度縮小，僅處理簡易之事務性工作者或基層專業人員，應可採契約用人，若堅持以考試用人，將增加國家退撫負擔。

- (二)聘任條例草案 91 年版本係規定各機關遴用新進聘任人員由考選部設立甄選委員會甄選之，以著作審查之遴選方式屬公務人員考試法（以下簡稱考試法）第 8 條所定之考試方式之一，其遴選仍應由考選部辦理；若授權各主管機關辦理，其設立之甄審、考績等委員會，應強調成員之選任與任期保障之獨立性，避免政治力干預，且可參考教育部之作法，由考選部進行複審。
- (三)行使高度公權力之職務得否以聘任人員擔任？聘任一等至五等之訂定依據、升等標準為何？聘任五等職務何以限於社會教育、文化、訓練與矯正機關適用？又聘任人員嗣經考試轉任一般公務人員，其年資可否併計？
- (四)聘任條例草案雖規定除依第 3 條第 2 項之認定辦法選置聘任職務外，不得增置聘任職務或訂定比照聘任條例草案聘任之相關規定，惟已進用聘任人員之機關若增設所屬機關之聘任職務，或地方政府援引比照，能否不予同意？
- (五)聘任條例草案第 5 條規定聘任職務之員額及等別，應列入各機關組織法規，不符中央行政機關組織基準法規定；聘任員額僅需以總員額及比率上限予以控管即可，並應增訂「資訊公開」條款，要求設置聘任職缺之機關應定期公布聘任進用人數、職等分布等相關資訊，以利公共監督。
- (六)聘任條例草案有下列矛盾：1. 聘任人員並非逕予適用公務人員之考績制度，惟其應予解聘事由又援引公務人員考績法負面事由；2. 銓敘審定函上訂有聘期，俟聘期到期時，聘任人

員依其常務人員之定位，有訴請聘任關係繼續存在之空間；3. 較高聘等職務出缺不採現職聘任人員參與甄聘，而以升等方式，屬永業人員之概念；4. 各機關擬聘具有不易羅致之特殊專長或技能人員，經主管機關核准者，得不受任用法有關具外國籍規定之限制，與其他常務人員規範不同；5. 聘期僅1或2年，卻有留職停薪制度之設計。

(七)聘任條例草案排除中央研究院(以下簡稱中研院)研究人員適用之目的及合理性為何？僅為3千人設計此一人事制度，是否符合立法經濟？且依目前之設計原則，似宜與聘用人員合併立法，或直接適用勞基法，或考量將機關行政法人化。

銓敘部對於審查會委員意見說明略以：

- (一)現階段聘任人員非屬教育人員者，不屬教育部管理，亦非考試任用，不納入本部管理，實務運作雖訂有聘期，卻多為久任人員；爰訂立專法予以管理，以健全官制官規。
- (二)目前機關採聘任與任用雙軌制機關，其相當簡任官等員額比率占12.61%；薦任官等比率占67.66%；委任官等比率占19.72%。採聘任單軌制機關，比照校長進用占0.18%；比照教授進用占4.49%；比照副教授進用占12.93%；比照助理教授進用占25.31%；比照講師進用占19.93%；比照中等教師進用占37.16%。
- (三)現行各機關進用聘任人員係於組織法規中明訂比照或準用教育人員任用條例之規定自行進用，其薪資較一般公務人員為高，未來聘任條例規劃渠等有績效獎金，是建議人事總處未來規劃聘任人員專業加給時，應考慮總所得，避免一般公務人員與其待遇落差太大；至其原繳之教育人員退撫基金因

係整筆移撥至公務人員退撫基金，並依公務人員退休、撫卹等規定辦理，其退休、撫卹權益將不受影響。

- (四)聘任條例草案係參酌教育人員教授、副教授、助理教授及講師等別，訂定聘任一等至四等；又因文化部及故宮等機關有舞台、裱褙等基層聘任職務需求，爰增訂聘任五等。又聘任人員之遴聘改為授權各主管機關組成聘審委員會辦理，係因考選部表示由其辦理確有困難。
- (五)因基準法草案第5條已明訂聘任人員為常務人員，爰常務人員所應受之規範，聘任人員亦受其規範，例如公務員服務法、公務人員請假規則等；未來聘任人員進用時先行派代，並以派代方式送本部辦理銓敘審定，不簽訂契約、不發給聘書。
- (六)中研院之聘任人員係屬聘任條例草案之規範對象，惟考量該院為我國學術研究之最高機關性質特殊，且其已有嚴謹規範，爰授權依其組織法及相關規定辦理。

本次審查會決議如下：

聘任條例草案牽涉層面廣泛，宜與聘用條例草案併同考量，並考量興革方案所確立之三元管理法制體系是否應先定位？聘任人員人事管理是否訂定專屬法律？抑或於各別機關之組織法規規定？至於初聘是否由考選部主辦甄選？抑或授權各主管機關成立委員會自行甄審？須從考選部之人力、物力，以及對於需求機關所需人才之專業及時效等需求，予以考量，若授權各主管機關辦理，其信度及效度則為考量重點，會否造成浮濫或引用私人，其配套措施須周延。另聘用人员之管理是否仍依本院既定政策訂定聘用條例？抑或應行政院勞工委員會(以下簡稱勞委會，本年2月17日改制為勞動部)之意見改納入勞動基準法(以下簡

稱勞基法)規範?此皆屬政策定位事項。因此，本案在法制上及政策上皆有待釐清及思考，爰俟銓敘部將聘用條例草案正式報院並經院會交付審查時再一併考量。此段時間，請部就審查會委員意見作深入瞭解及研議，本案另擇適當時間開會審查。

二、102年8月19日併案審查聘任、聘用條例草案第1次全院審查會

銓敘部函略以，聘用條例草案前經101年6月28日本院第11屆第194次會議決議，請銓敘部參酌與會委員意見，並徵詢相關機關意見取得共識後，重行研擬，嗣銓敘部重行研擬聘用條例草案，並請本院就聘用人員是否適用勞基法及聘任人員是否納入聘用條例草案之適用對象作成政策決定後，再行審查相關條例草案；案經本院第11屆第243次會議決議，交聘任條例草案全院審查會併案審查。

本次會議銓敘部就聘任、聘用條例草案審查會委員及院二組所提意見，擬具擬處意見對照表等參考資料(如附件3、4)。審查會於銓敘部說明二案重點及人事總處表示意見後，隨即進行大體討論，茲綜合審查會委員之發言意見如下：

- (一)基準法草案中對於公務人員等基本名詞已有定義，本案有關聘任、聘用等名詞，有無再作修正之空間?在憲法未修正之前，建制聘任、聘用制度應注意哪些原則?本院曾於70年3月20日依據銓敘部擬處意見函致行政院，請該院轉知所屬各機關，組織法規中定有「聘任」字樣者，今後勿再列，此政策是否已變更?
- (二)聘任人員可視職務性質分別回歸任用文官或聘用制度，如此可將人員制度簡化為任用與聘用兩軌，俾符立法經濟原則；聘用條例草案若無更加完備之制度設計，現行法規即可適

- 用，有無建制新法之急迫性？
- (三)日前公立大學教師訂有聘約，一定期限內未升等者，即不予續聘，基本上亦屬契約用人之一部分，聘任人員若採類似之評鑑設計以決定其是否續聘，則似與契約人員性質相近，二者究應如何區分？銓敘部或應制定契約用人人事條例(以下簡稱契用條例)，將聘任、聘用等人員納入，並與高階文官特別管理制度結合，著眼可長可久之制度。
- (四)依據興革方案，聘任人員係界定為常務人員，政策既未變更，也不宜隨意變更。為聘任人員立專法，除可透過聘任職務之認定由本院會同行政院定之，以及經由聘任職務等別、員額之配置準則等設計加以設限外，對於一般性聘任人員，可進一步定其員額上限，以避免擴大適用範圍。
- (五)行政機關進用聘任人員屬彈性用人之作法，一旦制定專法，將可能使之成為常態，各政府機關難免援引增加進用未經考試之人員，且其定位為常務人員，不僅有違憲之虞，亦恐增添退撫年金壓力。
- (六)聘任條例草案將中研院人員排除，是否已失去立專法之意義？其自成一套用人系統，以國家人才進用管道而言，是否合理？如欲將渠等納入草案規範，應事先與之充分溝通，以利法案推動。
- (七)聘任人員實可逕予適用勞基法，其薪資、工作條件經由契約協商，與一般常務人員有所區隔，可減少公務體系既有之限制，使行政機關聘任制度更為靈活。
- (八)對於特殊文化人才之需求，建議可依考試法相關規定辦理文化特考，或另訂辦法辦理；即使採用特殊管道甄選人才，甄選過程亦應回歸考選部主導，以免產生浮濫等問題。

- (九)建立政府機關契約用人制度之前，應調查盤點現行聘僱種類、進用依據等；渠等與常任文官之權利義務有所區隔，工作性質應以稀少性、高科技、特殊專業、臨時性、季節性，非機關公務人員可擔任之工作，經本院核定之職位為限，並簽訂定期契約，原則上可適用勞基法。另應加強政府機關職位之檢討，對無涉公權力、基層、單純操作性職位，可進用聘用人力，賦予機關較大用人權限，惟需建立明確課責機制，以現有法制調查盤點結果，將各項聘僱人員法規統整為一項專屬法律。
- (十)近年政府財政困難，若聘用人員全部適用勞基法，將產生哪些影響？又技工、工友、臨時人員業已適用勞基法，聘用人員若排除適用，其權益保障是否足夠？另依銓敘部提供資料所示，聘用人員若適用勞基法，政府增加提撥之金額尚在可承擔之範圍，或可藉由調整其薪資等方式，減少政府財政負擔。
- (十一)聘用人員要求適用勞工退休制度之根本問題，在於現行聘用離職給與儲金與勞工退休二者退撫制度之提撥率不同，或是提撥金額與給與金額不衡平，始出現權益不同之問題。聘用人員適用勞基法未必更有保障，且可能衝擊常務人員，兼以尚有許多配套設計未臻周全，聘用人員權益可用其他適法作為予以維護。

本次審查會於委員發言後，決議如下：

- (一)本案相當複雜，請銓敘部參考各審查會委員所提意見，審慎研議相關說明，提下次會議討論。
- (二)有關聘用人員是否適用勞基法，請銓敘部與人事總處及相關機關進一步瞭解、協商，獲致共識後，提下次全院審查會報

告。

三、102年12月16日併案審查聘任、聘用條例草案第2次全院審查會

本次審查會，銓敘部依上次會議決議及委員意見，擬具說明資料(如附件5)，建議現階段聘用人員不宜適用勞基法，且聘任法制應與聘用法制分開制定。於銓敘部說明後，賡續進行大體討論，綜合審查會委員之發言意見如下：

- (一)彈性人力為世界潮流，應予正視並法制化；現行聘任機制並不周全，使部分機關濫用私人之空間過大，本院應建構聘任人員進用及管理法制，作可長可久之規劃，且不宜因待遇之差異而排除中研院之適用，可以立法技術克服，以免造成多元體系且標準不一。
- (二)聘任人員為機關法定編制人員，並適用公務人員退休法制等，應屬憲法第86條所定應依法考選銓定者，且進用方式屬考試法第8條所定方式之一，基於憲定職掌，相關遴選規範應由本院訂定。
- (三)聘任條例草案授權由各機關辦理遴選，係落實考選分權化，只要標準一致，應可獲致預期效果，且以法律明定係經本院授權，或可解決考試權遭剝奪之疑慮；另建議應設聘任人數總額上限，至其定位，可修正為「比照」常務人員，並應於草案新增資訊公開條款。
- (四)興革方案及基準法草案業已定位聘任人員屬常務人員，本院政策應有一貫性。若能肯定既定政策方向，可再就聘任條例草案內容作實質審查。
- (五)目前所擬聘任、聘用條例草案，恐遭外界誤解渠等不需經過考試即可成為永業人員，大開用人後門；建議另行構思一套

具前瞻性之契用條例，整合所有採聘期制之人員，依其特性予以分類，對於須以聘任進用者，應以具備特殊專業者為限，且採嚴選、嚴考、按契約淘汰及續聘之機制，現有制度人員則從優，予以自然過渡。

- (六)聘用契約應建立在臨時關係上，若以常務制度之思維規劃聘用制度，將來必會形成另一軌常務制度，衍生日後改革成本；聘用條例草案若未能大破大立，目前採離職儲金專戶方式，對其保障應已足矣，不需另定新法。另若聘用人員僅退休部分準用勞工退休金條例(以下簡稱勞退條例)，其餘權利義務則與一般勞工不同，是否妥適？
- (七)建議聘用人員工作範圍應界定為執行性、事務性等基層工作，可考慮將委任第三職等以下職務改由聘用人員擔任，並由各機關依相關考選法規命令自主遴選，亦即受考選部與本院之監督，未必與考試用人精神相悖。又其若能適用勞基法，由機關與聘用人員訂定工作契約，可達考選、考績、管理分權化，並可擺脫公務體系諸多限制。
- (八)以契約進用人員而言，服務於政府機關者卻無勞基法之適用，可否獲民眾認同？其納入勞基法後政府經費負擔若金額不大，就國家安全整體架構而言，不宜排除其適用；且政府短期聘用人員之聘用期間若無勞工保險(以下簡稱勞保)年資之保障，且無可攜式退休帳戶，將難以吸引人才。
- (九)聘用人員若適用勞基法，則其俸給、福利應予以調整，否則其退休所得將較公務人員優渥，導致權益不衡平；惟其法律基礎關係將成為私法上之契約關係，學理論述上若無法完足，或是認為原法律基礎不應變動，則聘用人員恐不宜適用勞基法。

銓敘部對於審查會委員意見說明略以：

- (一)現行對於聘任人員無主管法規，為人事法制之缺漏；制定專法統一規範聘任人員之進用及權益等事項，不致有各機關各行其道之情形，且未來聘任人員人數將不止為現有之1千多人，不致有立法不經濟之問題。
- (二)中研院聘任人員之進用係規定在其組織法，有關人員資格、甄聘程序、薪給等事項則有相關配套規定予以規範，與現行聘任條例草案內容有頗大之落差；該院亦一再表達若一體適用聘任條例，將有窒礙難行之處。本部認為中研院為聘任條例規範對象，惟基於上開理由，爰明訂授權中研院依其規定辦理。
- (三)聘任人員雖定位為常務人員，惟並不等同於永業人員，故作聘期設計，是否續聘則完全依其專業表現決定，對於優秀人才予以聘任至退休，並無不可。
- (四)考試法第8條訂有不同考試方式，但因聘任職務專業種類相當廣泛，且每種專業須予進用之人數不多，若由考選部辦理，尚須思考人力、成本、辦理方式等技術性問題，於此本部尊重考選部意見。
- (五)委任職務是否以聘用人員取代，涉及公務人員官制官規設計、組織編制，甚至考試法修正等問題，變革重大，須從長計議。
- (六)經與人事總處及勞委會研商後，因聘用人員若適用勞基法涉及渠等身分變更為勞工、由公法上契約關係變成私法上契約關係、工作範圍可否涉及公權力行使，以及可否限制其勞動三權等問題，是本部建議現階段聘用人員不宜適用勞基法。另聘用條例草案業已訂有其退休事項準用勞退條例之規

定，已能回應聘用人員之訴求。

(七)聘用人員主張適用勞基法之主要原因有：希望不受一年一聘之限制；已適用勞保，希望同時適用勞基法；退休權益未受充分保障等。勞退基金有專責機關經營投資，離職儲金帳戶則僅有一年期定存利率之孳息，且二者計算退休金基準不同，故適用勞基法其退休金會較為優渥，以其現行平均工資估算，渠等若適用勞基法，政府每年退休金給與約增加 6 千萬。

本次審查會決議如下：

本院第 11 屆第 243 次會議決議將聘任及聘用條例二草案併案交付審查，因二案互有關聯，為保留再修正空間，先審查完竣者將不先行提報院會，嗣二案都完成審查後併案提報院會。全案因尚有若干原則須先予確定，請銓敘部就審查會委員所提意見與疑義審慎研議，並與相關機關進一步協調，擇期召開下次會議繼續討論。

四、103 年 8 月 7 日併案審查聘任、聘用條例草案第 3 次全院審查會

本次審查會，銓敘部依上次會議決議，擬具說明資料(如附件 6)，就審查會委員所提意見與疑義予以回應。銓敘部並說明，本案尚有部分議題未獲共識，仍須待進一步研商，審查會委員亦認為本案所涉之複雜性與重要性甚鉅，應有更為成熟而完整之規劃；同時亦有審查會委員提醒，基準法中有關各類人員之基本定義應予清楚釐清與劃分，俾利人事法制之設計，且制度之規劃應回歸五權憲法精神。

案經審查會詳予審究後，作成決議如下：

聘任及聘用人員之法制規劃，除須就其屬性及其定位等事項先

予釐清、確立外，亦須併同公務人員基準法草案等作整體之規劃設計；且因上開法制，亦為配合政府多元取才需要所作之規劃，爰請部參酌審查會委員之發言意見，並請衡酌考試用人及政府彈性用人政策之衡平，與相關機關協調獲致共識後，再行提報本院。

以上所擬，是否有當，謹提請
公決

召集人 伍錦霖

民國 103 年 8 月 12 日