

# 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

柯三吉\*

## 《摘要》

本文旨在探討考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制之影響。在理論上，本文引用彈性雇用關係架構，強調運用「任意關係」機制，可避免非常任公務人員運用「追擊權利」，造成「官僚混亂的問題」。惟本條例草案尚未經立法院審議通過，因此，在研究方法上，本文並非對執行問題和影響進行全面性調查研究，而係就各級政府指派出席人員在十場座談會中所提出對本條例草案之意見，並比較美國、英國、德國和日本等國相關法規規定，進行綜合分析。最後，本文對本條例草案提出以下政策性建議：（1）應堅持公平、公開之功績原則，相關條文仍應符合憲法和公務人員考試法之規定，（2）本條例草案所規範之國家與聘用人員之法律關係，宜界定為「私法契約關係」，（3）「機關」和「獨立機關」之聘用人員比例，仍以不超過預算員額數 5% 為原則，（4）各級地方政府應依聘用人員結構需求之類別、人口聚居數等因素，訂定不同進用比例，惟宜限制在 10% 至 20% 之間，（5）本

---

投稿日期：98年3月9日；接受刊登日期：98年4月7日。

\* 開南大學公共事務管理學系教授。

條例如立法通過，宜先由中央政府實施，再評估和修正後，方始全國全面實施。

[關鍵詞]：聘用人員人事條例、彈性雇用關係、功績制原則

## 壹、前言

爲落實民國九十一年九月十五日總統府政府改造委員會第六次委員會議，專業績效人事制度研究分組所提「政府人力運用彈性化計畫方案」，銓敘部爰規劃建構契約人力進用制度，整合現行聘用、派用、機要、聘任、約僱等五類人員之管理法規，研擬「聘用人員人事條例草案」（以下簡稱本條例草案）。本條例草案於九十四年七月二十八日經提考試院第十屆第 144 次會議討論通過後，九十四年八月十五日函請立法院審議。惟在立法院法制委員會所舉辦之公聽會中，部分與會人員認爲爲解決臨時人員進用問題，而創造一套「契約聘用人員」的新制，對於經由國家考試進用之常任公務人員來說，並不公平，甚有違憲之虞。況值首次政黨輪替之際，恐造成安插私人，並破壞正常陞遷管道等亂象，將嚴重打擊常任公務人員之士氣。

惟衡諸世界各主要國家，一九九〇年代以來，在全球「新公共管理革命」（New Public Management, NPM）的浪潮影響下，無論是「西敏寺模式」（the Westminster Model）、美國模式或日本模式，莫不皆致力於文官體制的改革，尤其是選用制度，期選拔具全球視野、高才能和高效能之文官，以因應全球化之挑戰。爲達此目標，這些先進國家，雖國情背景不同，然皆在維持公開公平的競爭過程，採取彈性用人制度，除放寬「旋轉門條款」的限制外，並放權給各主管機關自訂辦法自行選用適任或符合任務需求之人才，或擴大「中途採用」制度，以契約定期聘用方式，進用非公務界的專業人才，並採寬鬆而有效率的薪俸和升遷制度。德國（當時爲西德）更早在一九六一年起，就進用契約性公務人力。如表 1 所示，各先進國家對契約性人力運用的重視程度已達總平均數的 1.75。

表 1 各國政府部門對契約性人力重視與運用程度

彈性化措施	方式	比利時	芬蘭	法國	義大利	德國	西班牙	瑞典	荷蘭	英國	美國
契約	定期	2	2	2	2	1	1	3	3	2	3
	短期	1	2	1	1	1		3		2	1
	外包	1	2	2	1	2	1	3	3	3	2
	臨時性	1	2	1	2	1	1	3	2	2	1

說明：3 表示重要且廣泛使用。2 表示重要但並非廣泛使用。1 表示不常使用。

資料來源：Horton & Farnham (2000: 317)，引於施能傑、蔡秀涓 (2005: 2)。

準此，本條例草案之研擬，實符當前世界各主要國家文官管理制度之改革潮流，而能建立彈性並具活力之聘用制度。惟因第六屆立法委員任期內未能完成立法程序，各界意見亦有分歧。有的論者認為，可以藉此立法建構我國常任、政務及契約用人之三元人事管理體系，俾因應當前政府用人之需要，並維持政府人力結構平衡性。有的論者認為，政府部門的公共服務，在內容和職務上，有相當部份近似民間組織或企業，如能採契約聘用制度，當可追求更好的經營績效。然有的論者認為，目前聘任、派用、機要人員都準用公務人員相關制度，將來若將之歸類為契約性人力，在制度運作上是否會有困難，有無必要將五類人員歸併一起，實有爭議。而有的論者則疑慮，是否因此立法而動搖我國傳統功績用人之文官體制，而導致「恩庇主義」與「偏好主義」的興起？有的論者亦認為，在同一機關內存有二元等級齊觀的人事制度，又因首長或副首長常年為聘用人員，可能引發對組織文化和行政行為衝突，實不可不慮。有的論者更認為，這五類聘用人員皆定位為公法上的契約關係是否「妥適」？

基於上述研究背景、主旨和問題，本文係九十七年度考試院委託研究案之研究發現（柯三吉等，2008），旨在探討本條例草案對我國公務人力體系運用和管理等面向之影響，研究內容為：

- 一、本條例草案各主要條文內容之合理性和妥適性。
- 二、本條例草案立法實施，對我國傳統功績用人之文官體制和管理層面之影響。
- 三、本條例草案將五類人員都歸類為契約性人力，並皆定位為公法上的契約關係，是否妥適？

四、本條例草案的聘用人員未經「公務人員考試法」考試定其資格，是否有違憲之虞。

五、針對上述對本條例草案性質和內容之探討，提出政策性之建議。

針對上述研究內容，本研究乃採行下列研究方法：文獻分析法、比較研究法、腦力激盪法和專家座談法。而研究過程係首先從研究主題、問題與範圍之釐清開始；其次，透過國內外相關資料之文獻整理和座談會方式蒐集中央和地方政府指派之出席人員對本條例草案之意見後，進行綜合分析，座談會分別於九十七年七月二十一、二十二、二十三在考試院（六場）、七月三十一日（二場）在台中市政府和八月一日（二場）在高雄市政府舉行。最後提出研究結論與政策建議。

## 貳、政府改造與彈性雇用之理論分析

### 一、政府改造與策略性人力資源管理

無論是「西敏寺模式」（the Westminster Model）或美國模式，甚至日本模式，新公共管理革命的主軸就是政府改造，而政府改造的策略議題就是文官制度改革，然也是阻力最大的政府改造議程。

在這些國家文官制度改革過程中，美國 Bill Clinton 總統的「國家績效評鑑」（National Performance Review, NPR）和 George W. Bush 總統的「總統管理議程」（The President's Management Agenda, PMA）皆以人力資源管理為理論基礎。前者企圖「創造一個具有彈性和責任性的雇用制度」（Create a flexible and responsive hiring system），後者從人力資本（human capital）理論，引進管理彈性的概念（the concept of managerial flexibility），作為核心價值，希望建立一套符合二十一世紀需求的現代化文官制度（Civil Service Modernization）。在大西洋的另一端，英國 Margaret Thatcher 首相則更早於一九八八年提出「續階計畫」（The Next Steps）的策略管理（the strategic management of the civil service）途徑，設置各部會的「執行機構」（agencies），再造英國文官管理制度：透過定期契約和績效薪資，使「執行機構」內之管理功能充分自由（function with significant day-to-day freedom）。至於日本的文官制度改革應是最為緩慢，但亦於二〇〇八年的「國家公務員制度改革

基本法」中，推動結構性的改革：多樣性人才進用和彈性化人事管理，特別注重依據職務特性、能力與實際業績，以及與之相對應的應有待遇等的績效管理，完全改變傳統「年功序列制」的保守精神。

換言之，美英日三國在當代政府改造浪潮中，雖各自基於不同的環境系絡進行文官改革，然皆殊途同歸，走向「策略性人力資源管理」和「彈性用人」的概念和制度，皆已在改變傳統的功績原則。

## 二、策略性人力資源管理與彈性雇用

所謂策略性人力資源管理（Strategic Human Resources Management, SHRM）是指人力資源管理的目的性解決（the purposeful resolution），俾促進政府部門的能力，以有效並公平地達成機關的任務。SHRM 運用策略思考（strategic thinking），整合機關兼人力資源管理的環境系絡和機關目標，塑造公務人力承諾公共服務價值（public service values）的願景。進言之，SHRM 應平衡員工權利（employee rights）和合法過程（due process），使彈性管理者（the flexibility managers），適時回應公共服務傳送的需求。蓋誠如美國公共行政學院（the National Academy of Public Administration），在二〇〇二年所指稱公共部門已處於快速變遷的環境（Condrey, 2005: 1）：

第一、工作和工作場所的性質正因科技變化而劇烈變遷，員工應具足夠的能力去發展和接近大量資訊，和需要比以往更快速的溝通。第二、員工的期望以反應對工作和生涯的不同態度。第三、工作人力的型態正在變遷，強調運用全職永業人力，臨時和定期雇用人力及契約人力的組合，以因應公私部門間的競爭。

準此，彈性雇用（flexibility employment）乃成爲 Klingner 和 Lynn（2005: 37）所稱之「緊急典範」（the emergent paradigm）。然就歷史發展趨勢而言，彈性雇用的概念架構應源起於一九七七年 Jimmy Carter 總統在競選時所抨擊美國聯邦政府爲「華盛頓外來人」（Washington outsider）之「反對政府」（against the government）競選口號，Carter 在當選後，隨即於一九七八年制定「公務員改革法」（Civil Service Reform Act），進行公務員制度「缺乏管理彈性」（lack of

management flexibility) 的改革 (Denhardt & Denhardt, 2006: 298)。一九八一年 Ronald Reagan 總統更提出「問題在政府」的政策主張，強調「反政府價值」(antigovernment values)，促使政府管理的典範轉移，逐漸依賴市場力量 (increasing reliance on market-based forces) 之政策工具，造成聯邦政府應「以更少成本做更多事」(do more with less) 的兩大壓力：第一、政府應透過績效預算、目標管理、方案評估和管理資訊系統等管理工具「作更多事」，更負責任。第二、政府應透過減少支出、減稅、減少赤字、使用者付費和其他法制途徑等政策工具來減少成本。這就是所謂的「民營化」典範，亦是一九八〇年代政府改造或行政改革的典範。

一九九〇年代以來，美國「國家績效評鑑」根據新公共管理哲學，進一步減少政府角色，增加個人和企業角色功能，強調改變組織結構、人力資源管理分權化、減少聯邦政府公務人力、強化文官自身責任和社會服務的社區責任等再造工具。一九九八年 Clinton 總統更將 NPR 轉為「政府再造的夥伴關係」(the National Partnership for Reinventing Government)，希望透過夥伴關係策略和資訊化政府，提供更好的顧客服務。這就是所謂的「夥伴典範」，亦是「超越公務員」(beyond civil service) 典範。

根據 Klingner 和 Lynn (2005: 43) 的論點，民營化和夥伴關係的反政府典範是基於人力資源管理的基本策略：運用選擇性組織進行服務傳送 (using alternative organizations to deliver public services) 和增加政府部門的彈性雇用關係 (increasing the flexibility of employment relationships for the public employees)。後者乃促使美國各級政府重新思考政府人事制度的特質，而引發激進的人事制度改革 (柯三吉等，2008: 70-81)。

### 三、彈性雇用關係的機制

所謂彈性雇用關係是指政府機關透過雇用契約 (employment contracts) 在具備「最低資格條件」(minimum staffing requirements) 下，雇用全職臨時人員 (temporary, not tenure)、部份工時臨時人員 (part-time)、季節雇用人員 (seasonal employment) 和定期任用人員 (term appointment) 等類公務人力，惟這些人員與政府的雇用關係只是「任意關係」(at-will)，並無工作權的保障，換言

之，如發生「個性衝突」、「任務改變」或「預算不足」的情況，即可隨時解雇。在福利待遇上，這些人員往往低於常任公務員，亦無法定申訴規定或團體協約的保障。然各該機關可因特殊需要，亦可以高於常任人員之薪資福利，透過雙方契約，聘用高級管理和技術人員，這些專技人員的資格條件亦可高於常任人員。由於這些彈性人力皆非常任，當可節省人力成本，亦可避免常任人員被免職後，運用「追擊權利」（bumping rights）造成官僚混亂（bureaucratic chaos）的問題，這就是彈性僱用關係的精義所在（Klingner and Lynn, 2005: 45）。

Gow 和 Simard（1999: 7-9）更具體指出彈性雇用關係可有如下優點：

- （一）由於預算危機，雇用臨時人力除節省經費外，亦可增加生產力。再者，政府往往在一段期間內為完成特定工作或額外工作量，在常任人力顯然不足情況下，雇用臨時人力乃成為必然的選擇。
- （二）在很多國家，增加臨時人力雇用當可減少失業率，有時還可作為訓練年輕勞工和特定區域勞工的機會，更由於常任人力成本過高，臨時人力的雇用乃成為實用之道。
- （三）對各國政府的政府主管而言，臨時人力的雇用可避免繁瑣公開而競爭的用人程序和解雇常任人員的補償成本，預算程序亦較寬鬆。
- （四）臨時雇用管道也可能被認為要減低公務員工會的影響，因高流動率和契約再續約的考慮，可使政府的主管管理更為有效。
- （五）如果晉用程序可以免除，而契約亦可續約，對於政府主管來說，大可晉用符合其政治關係（political affiliation）之臨時雇用人員，以便有效管理。
- （六）彈性用人具有強烈的象徵意義（a strong symbolic appeal），蓋運用民營部門的用人方式，是可獲得改革誠意的支持。

無可諱言的，這些優點在「脫離官僚體系」的改革浪潮中，必然有其被各國政府採行的正當性。然從 Klingner 和 Lynn（2005: 46）的觀點，以下論點仍值作為建構「彈性雇用關係」的前提思考：

- （一）傳統公共 HRM 的價值受到影響，蓋這些臨時人力的權利因「任意關係」，可能難以脫離「政治中立」，尤其是「政治性」的定期雇用人員。因而引發內部各及管理階層模仿效應，競向政務主管表現政治或個人的忠誠度，功績制精神必然受到腐蝕。

- (二) 社會公平 (social equity) 難以維持，蓋過去少數民族和女性在政府內部，已受到比私部門更公平的待遇，然因臨時雇用機制的推動，在缺乏法律規範下，這些弱勢族群的權益更會受到歧視。
- (三) 臨時雇用機制弱化政府部門的「內在知識基礎」的建立 (rather than building an internal knowledge base)，蓋既可透過契約購買專業 (to buy expertise)，政府部門乃成爲「外部夥伴」 (external partners) 的人質，而不願進行「內部知識」 (in-house knowledge) 的投資以發展內部常任人員的能力。
- (四) 臨時雇用人員既爲輔助常任人員，而且一起工作 (working side by side)，但因缺乏補償利益 (without the benefit of compensation)，就難以進行適當監督和控制。

綜之，由上述的理論分析來看，彈性雇用關係對政府部門公務人力運用之效率和效能仍呈現正負影響未定的情況，但世界各主要國家亦難以抗拒此一「緊急典範」的發展趨勢。美國政府課責總署 (U.S. Government Accountability Office, GAO) (2003) 更從人力資本觀點主張，要擴大臨時雇用人員的運用，來協助聯邦政府各機關的運作。誠如 Ingraham (2005: 531) 所言：

公共組織的更大彈性和自由裁量已創造出對不同才能、技能和能力的需求。然而這些才能和技能在供給上面臨短缺情況，政府必須和民間部門競爭取得稀有專家 (scarce expertise)，政府必須有所規劃去獲得這些才能之士，因此成功的規劃成爲重要的課題。

## 參、聘用人員人事條例草案之主要內容分析<sup>1</sup>

一、本條例草案第二條規定聘用人員的定義、類別及其與國家之關係：

- (一) 明定聘用人員係指各級政府機關及公立學校 (不含公營事業機構、交通事業機構) 於公務預算人事費項下或附屬單位預算之非營業特種基金用人費

---

<sup>1</sup> 有關「聘用人員人事條例」草案條文內容，請上銓敘部網站 ([http://www.mocs.gov.tw/law/main\\_law\\_e.aspx](http://www.mocs.gov.tw/law/main_law_e.aspx)) 查閱。本節在柯三吉等 (2008) 之考試院委託研究報告中，係由元智大學社會暨政策科學學系劉宜君副教授撰寫。

用（不含服務費用、材料及用品費等科目）項下，以契約定期聘用之人員。

- (二) 將聘用人員依其工作性質分為研究性、專業性及技術性三類；其辦理工作項目及範圍，於施行細則定之。（至於聘用等級及資格，請逕參閱本條例草案第七至十五條全文）
- (三) 機關聘用人員雖為契約方式進用人員，其亦為各機關執行職務，無論其職務性質是否涉及公權力之行使，自聘用之日起，與國家之間發生公法上契約關係，明定聘用人員不適用勞動基準法之規定。

## 二、員額比例

本條例草案第三條規定聘用人員的員額比例之主要內容包括：

- (一) 聘用人員之人數比例，以不超過機關職員（含聘用人員）預算員額數百分之十五為原則。
- (二) 總統府、國家安全會議、各主管院（指行政院、立法院、司法院、考試院及監察院）、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬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員額數百分之十五。
- (三) 為尊重地方自治精神及地方機關權限，考量現行聘用人員實務作業情形，有關地方機關聘用人員比例百分之十五得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，不需要經由行政院統籌控管。並基於事權統一的考慮，鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非縣（市）政府之所屬機關，其聘用人員比例納入縣（市）政府統籌控管。

## 三、聘用人員兼任主管範圍之界定

本條例草案第四條規定，聘用人員不得擔任各機關組織法規定有職稱及官等、職等（級別）之職務，但得兼任機關首長、副首長或主管職務之情形如下：

- (一) 聘用人員除擔任機要職務者外，若其任職學術研究、科技、社會教育、文化及臨時機關，得兼任機關首長、副首長或主管職務；
- (二) 駐外機關的聘用人員，得兼任機關副首長或主管職務；
- (三) 訓練機關的聘用人員，得兼任機關主管職務。

四、關於聘用人員之甄選、初聘程序、續聘程序等規定為：

- (一) 本條例草案第十八條規定聘用的甄選程序，主要內容包括：
  - 1. 除機要職務者外，各主管機關應組織審查委員會公開甄選。
  - 2. 中央主管機關因業務需要，得授權所屬機關組織審查委員會公開甄選。
- (二) 本條例草案第二十一條規定初聘與續聘聘期，主要內容包括：
  - 1. 聘用人員初聘的聘期，最長為一年。
  - 2. 於年度中聘用者，得聘用至年終。
  - 3. 初聘期滿考核合格者，得予續聘。
  - 4. 續聘的聘期，每次最長為二年。

五、關於聘用人員薪給之原則，本條例草案第二十七條規定聘用人員薪給原則之主要內容包括：

- (一) 聘用人員之薪給，採單一薪給，按月計算。
- (二) 聘用人員各類別及各等級之薪級、薪點範圍，依聘用人員薪級表之規定。聘用人員薪級表，由考試院會同行政院加以規定。
- (三) 聘用人員薪級表之薪點折合率，分通案及專案基準，由行政院規定。

六、關於年終考核之結果、獎懲及各等第人數比例限制，本條例草案第三十四條規定主要內容如下：

- (一) 聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等。
- (二) 優、甲、乙、丙四等各等第之獎懲，依下列規定：優等：晉薪一級，並給與二個月薪給之一次獎金；已達各等級最高薪級者，不予晉級，仍給與二個月薪給之一次獎金。甲等：晉薪一級，並給與一個月薪給之一次獎金；已達各等級最高薪級者，不予晉級，仍給與一個月薪給之一次獎金。乙等：支原薪級。丙等：解聘或不續聘。
- (三) 各機關聘用人員之年終考核，其考列優等人數，以各該機關受考人數總額百分之五為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額百分之四十為限。

七、聘用人員參加保險之相關規定：本條例草案第三十八條規定，聘用人員應參加公教人員保險。且每月保險薪給應以所支薪點對照公務人員支相同俸點之保險俸給為準。但對於條例施行前已參加勞工保險之聘用人員，依本條例草案聘用

且年資接續者，得選擇繼續參加勞工保險；一經選定，不得變更。

#### 八、聘用人員退職之相關規定

- (一) 本條例草案第三十九條規定，聘用人員設退撫基金個人專戶，並規定基金之主管機關為銓敘部，由公務人員退休撫卹基金監理委員會辦理監督。
- (二) 基金共同撥繳費用，應按聘用人員月支通案薪點折合率之基準計算每月薪給之百分之十二提存儲金；其中百分之五十由聘用機關自聘用人員薪給中扣繳，作為自提儲金，另百分之五十由機關提撥，作為公提儲金。

#### 九、本條例草案第四十三條規定，請領退職金年齡之內容為：

- (一) 年滿六十歲，任職年資滿十五年以上者，得請領月退職金。
- (二) 任職年資未滿十五年者，應請領一次退職金。
- (三) 聘用人員年滿六十五歲者，應予退職，不得延長服務。

#### 十、關於退職撫卹基金之其他規定：為落實基金個人專戶之可攜式，並促進公、私部門人才交流，銓敘部規劃建立聘用人員退職撫卹基金得與勞工退休基金之個人專戶相互移撥，於本條例草案第四十四條第一項規定，聘用人員退職撫卹金個人專戶之本金及累積收益得於轉為私部門之勞工時，申請移撥至勞工退休基金，俟依勞工退休金條例規定辦理退休時請領之。

## 肆、美英日德等國非常任性公務人力制度之比較分析

柯三吉等（2008：7-122）對於美英日德等國非常任性公務人力制度之比較分析，<sup>2</sup> 雖因篇幅、資源和時間限制無法深入獲取全貌，但亦可得以下結論，至於較為詳細內容請逕參考該考試院研究案。

### 一、就制度和法規面而言

#### （一）美國

1. 臨時雇用人員和定期任用人員由美國人事管理總署（Office of Personnel Man-

<sup>2</sup> 該研究報告中，英日德部份係分別由開南大學公共事務管理學系黃榮源助理教授，曹瑞泰副教授和張惠堂助理教授撰寫。

agement) 統一規定，並由聯邦政府各單位自訂管理規則，並無類似我國將五類人員另行立法規定，但性質上和我國五類人員或政務人員有些近似。

2. 實施激進公務員改革制度的州和聯邦機構則立法規定，如 Georgia 州訂定 Act 816 和國土安全部之國土安全法。這些機關人員雖屬公務員，惟多數功績制之保障已漸被消除。

## (二) 英國

1. 英國各部會自行決定進用定期任用、短期進用等契約性人員，並適用「文官管理法典」(Civil Service Management Code, CSMC)。
2. 執行機構或政署(Executive Agency)之人事管理，仍適用 CSMC，但「非部會公共組織」(Non-Departmental Public Bodies, NDPBs)之人事管理，則另定於「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」(Public Bodies: A Guide for Departments)。CSMC 適用於在執行機構內工作的公務員，由外界甄選的人員則另定人事管理規則，NDPBs 的職員則不具有公務員身分。

## (三) 日本

臨時性任用、限定任期任用、兼職任用、特定任期職員、屆齡退休者再任用和國家與民間企業人事交流等人員，適用國家公務員法和人事院規則的相關規定。前四類人員雖非經 I、II 或 III 種考試及格之國家公務員，但依據國家公務員法「雇用」，因此仍屬國家公務員。

## (四) 德國

德國之契約職員與職工係為私法雇用關係，由二〇〇五年二月之「公部門員工工作與薪資契約」來規範，並適用就業法，和由德國基本法規範之公務員不同，這些契約人力不屬於公務員。

## 二、就進用條件和薪資福利而言

### (一) 美國

1. 大多數雇用人員和定期任用人員皆須經過公開競爭考試，前者的雇用期間為不超過一至二年，而後者則為一至四年。

2. 臨時雇用人員雖享有休假、社會安全和失業保險，但不得享有其他常任文官的福利，定期任用人員則可享有和常任文官相同的福利，如歸為「一般職類」則可晉升至十二職等。
3. 實施激進公務員制度的 Georgia 州的公務員在一九九六年七月一日以後進入該州政府的公務員，皆歸類為非分類職位，沒有固定任期保障，而國土安全部則設定要求「自動離職」和「自動提早退休」的買斷權力（buyout authority），高級文官皆須經過每二年的「再認定」程序，決定是否可領取法定退休金，並採取績效評核待遇制度，依三類績效標準來決定是否晉俸。

## （二）英國

1. 執行機構和非部會公共組織（NDPBs）內的職員，除常任文官續任和轉任外，短期契約的人員越來越多。
2. 英國公務人員除高級文官外，其他文官中如屬競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務，亦得以不公開方式或「快速陞遷」專案甄選任用，但如屬短期任用或借調人員，最長不得逾五年。
3. 執行機構人員之薪資福利、晉升和退休等人事管理事項，均適用「文官管理法典」規定，而「行政型」NDPBs 人員之招募、雇用條件、績效管理和薪資退休等人事管理事項，則適用「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」，制度相當健全。

## （三）日本

1. 臨時性任用和限定任期任用人員皆就人選的資格、經歷和實務經驗等進行經歷評審，多數不必經過競爭考試，前者任期至多一年，而後者則為三年（專案計畫）或五年（科技業務）。
2. 一般職務的「特定任期職員」之進用，多數亦不必經過競爭考試，但須具備專業知識經驗或優秀見識者，任期期限不得超過五年。
3. 國家公務員中的兼任職員多數亦不須經過競爭考試，退休再任用者之任期，不得超過一年，國家與民間企業交流人員的派遣期限，最長不可超過三年。
4. 以上人員除了「國家與民間企業交流人員」外，約三分之一須經競爭考試，但不是 I、II 或 III 種國家考試。

5. 除「國家與民間企業交流人員」的待遇適用「勞動基準法」外，其他人員的待遇福利皆依人事院規則或「一般職任期制職員採用與待遇特例關係法」之規定。
6. 以上契約性人員可以擔任首長、副首長或各級主管。

#### (四) 德國

1. 德國聯邦契約人力薪資共分 15 個薪資職等，一至八職等分為 6 個職階，九至十五職等則分為 5 個階職，最低與最高薪資相差為 3.6 倍。
2. 以上 15 個薪資職等皆可依 5 或 6 個職階陞遷，十職等（含）以上之聯邦契約人力可以擔任主管職務，然須簽訂主管職務契約，為期至多 4 年，十至十二職等至多得延長兩次，但總期限不得超過 8 年，十三職等以上至多延長三次，但總期限不得超過 12 年。
3. 德國聯邦契約人力的任職時間以契約定之，年滿 65 歲必須退休，如屆滿 40 歲，且任職 15 年者非有重大理由，不得解雇。
4. 依協商契約，雇主可依工作績效發給最高薪資 8% 之績效獎金。

綜之，由以上比較分析，可知經過公開競爭考試，以功績制為基礎的公務人力仍為這些國家公務員制度之主力，惟非常任公務人力儼然成為這些國家另一公務人力之主力。英國的 NDPBs 和德國的聯邦契約人力制度，法規完整而健全。但美國的激進公務員制度，可說使常任公務員已等同非常任人員，雖國情不同，而亦僅限一些州政府和聯邦的國家安全機關，但其發展趨勢值得注意。

## 伍、綜合分析

就條文而言，「聘用人員人事條例」草案內容似只是我國人事制度之一環，然就立法精神和對公務員體系可能造成的衝擊以觀，實涉及現有所有公務員制度之相關法規，甚至影響和改變整個人事制度之運作。然本研究基於資源和時間上之限制，不可能對所有與本條例草案相關法規、制度和全體公務員之行為改變進行實証調查分析。因此，本節將僅就國內針對本條例草案現有文獻研究、美英日德之有限資料和研究，以及在台北、台中和高雄等地所舉辦之十場座談會意見（包括學者專

家、各級政府機關指派之常任人員和五類人員），進行綜合分析。

## 一、本條例草案尚符合新公共管理革命之基本價值

新公共管理革命對世界各國的影響，雖因國情不同而有差異，但根據 Denhardt 和 Denhardt（2006: 403）的看法，NPM 的共同基本價值和議程就在創造一個具任務導向、分權化和誘因制度之彈性公共組織和更負責任的政府間網路，以達成結果導向治理的承諾。

基於這項 NPM 的基本價值，本研究檢視本條例草案總說明之立法精神：為加強政府績效管理，提升國家競爭力，爰規劃建立政府機關彈性用人制度，其適用範圍包括聘用人員聘用條例等五類人事法令，併予納入規範，以期整建一套彈性並具有活力之聘用人事制度。彈性用人制度之特點是無需透過考試，由機關根據學經歷等方式公開甄選，並建構完善之績效考核機制，以淘汰不適任之人員，充分保障聘用人員權益，進而提升政府機關之效能。由這項立法精神觀之，本條例草案尚符 NPM 之基本價值，就比較觀點而言，以上這些立法精神亦符合前述美英日德等國人事制度變革之基本理念。

再就利害關係人的意見來說，大多數與會人員皆肯定本條例草案可以增加機關的彈性用人，在晉用特殊或高技術人才更有彈性，民選機關首長，更可任用配合渠施政理念的人才。尤其本條例草案提升這些定期契約人員之待遇福利、陞遷和退休保障，對於五類人員希望轉任者，亦有相當正面的激勵效果。

## 二、本條例草案之法律性質

（一）本條例草案規範之聘用人員，其進用方式係採學經歷公開甄審，而非經由公務人員考試法考試定其資格，部份條文是有違憲之虞。

衡諸前述美英日德等主要國家，在公務人力進用上，競爭考試的方式在人事制度改革過程已受到挑戰，但功績制的基本原則：公平和公開競爭，仍為各該國人事制度改革所堅持。而今本條例雖仍維持由各主管機關組織審查委員會公開甄選（第十八條），但甄選資格卻不必經過「考試」，而係依應考人之學歷、經歷和專門著作或研究成果等列為甄選資格（第七條至第十四條），第十五條更規定：未具第七

條至第十四條所定資格，而具有下列情形之一者，得擔任聘用人員：一、卓越貢獻或重大成就，曾獲國際級或國家及重要獎項。二、不易羅致之特殊專長或技能，持有作品或證明文件。間有學者、立法委員和多數常任公務員等皆認為本條例草案破壞機會均等和競爭考試之功績制核心價值，並認為有違憲之虞。

本條例草案涉及違憲之虞者，乃指憲法第八十五條規定：「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。」本條憲法條文即為標準的文官功績制基本原則，考試之獨特價值乃為我國近數十年來，建立公平、公開競爭之文官體系所繫。惟公務人員考試法第八條規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之，除採筆試者外，其他應採兩種以上方式。」由此條文觀之，所謂考試應包括狹義的筆試及廣義之口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式。公務人員考試法第八條之立法意旨，顯然係期透過運用不同的彈性考試方式，充分達到選才、用才之目的。惟廣義考試方式實較主觀，為期更為客觀乃明定「除採筆試者外，其他應採二種以上方式」。

準諸以上憲法及公務人員考試法之規定，本條例草案第七條至第十條因規定「學歷經歷，並有專門著作或研究成果」二種方式，應無違憲之虞，然第十一條至第十四條因僅規定「學歷經歷」一種方式，恐有違憲之虞。至於第十二條第一項第三款雖係特為社會工作師轉任所定，但現有社會工作師皆具有擬聘職務性質相近之各種考試及格，殆無資格之疑義。縱係檢覈合格亦符合公務人員任用法第九條第一項第二款所定「依法銓敘合格」，而具公務人員之任用資格。

間有論者認為，「聘用人員人事條例」草案所訂聘用人員係公務機關基於業務需要，以契約定期進用之人員，並非「任用」為公務人員。新制聘用人事制度係透過立法方式制定，符合公務人員任用法第三十六條規定之法律保留原則，當無抵觸憲法第八十五條考試用人之政策。本研究認為任何行政法規之合憲性問題，都必須聲請大法官會議解釋方能定論。惟查公務人員任用法第三十六條於八十五年十一月十四日修正後，就未有任何變動，該法最近一次增訂和修正為九十七年一月十六日，這期間並未對第三十六條有任何修正。因此，合理的推斷是，八十五年修正公務人員任用法第三十六條的立法精神，並非為整合五類人員之管理法規，而企圖建構所謂我國政務、常任及契約用人之三元人事管理體系。基於此項看法，本研究仍

認為，聘用人員既界定為第三類公務人員，晉用方式當應符合憲法及公務人員考試法之規定，本草案第十一條至第十四條因僅規定「學歷經歷」一種方式，恐有違憲之虞。

再者，第十五條聘用人員之資格係參酌教育人員任用條例第十九條之規定，雖符合新公共管理革命改革人事制度之基本精神，惟「國際級或國家及重要獎項」、「不易羅致之特殊專長或技能」及「持有作品或證明文件」，仍無法滿足「二種以上」方式之形式要件，亦恐有違憲之虞。然在本研究看來，本條例第十一條至第十四條，立法之前，如考慮加列「口試或測驗或實地考試」即可符合二種以上方式，至於第十五條則考慮加列「口試」亦可符合二種以上方式。

(二) 本條例草案第二條將五類人員都歸類為契約人力，並皆定位為公法上的契約關係，實有爭論。

根據本條例草案第二條之立法說明第四項：

各機關聘用人員之屬性雖為契約方式進用人員，惟基本上均係為各機關執行職務，無論其職務性質是否涉及公權力之行使，渠等與國家之關係均具有公法上之契約關係，基於契約性職位制度之彈性用人規劃，與常任文官人事制度大不相同，為免聘用人員援引比照常務人員之人事管理制度，對於相對之權利義務應予不同規範，爰參酌政府改造委員會研究分組織提案及法務部八十八年九月七日法八八律字第 034083 號函示，於第三項明確界定聘用人員與機關間所訂之契約，屬行政程序法第一百三十五條所稱之行政契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係。

所謂行政程序法第一百三十五條所稱之行政契約，係指設定、變更或消滅公法上法律關係之契約。至於公法上法律關係當指憲法、行政法、刑法、刑事訴訟法和貪污治罪條例等公法體系所規範之法律關係。惟二〇〇五年修訂之刑法第十條對於公務員之定義，係參考貪污治罪條例第二條後段和國家賠償法第四條第一項規定所修訂。而各級法院對於公務員違反前法所形成之判例，概皆以「行使公權力」為構成貪污罪之要件。準此，本條例草案第六條所定之研究性、專業性和技術性聘用人員，雖仍屬刑法第十條所規定之「依法令」、「具有法定職務權限」或「依法委託」從事公共事務之公務員，但是否一體適用「行使公權力」之前提，似有「比例

原則」之疑義。何況依據行政契約（公法契約）之理論，須以「契約標的」（契約內容）為判定之標準（林明鏘，2000：637-640），尙有待本條例施行細則草案進一步釐清。

舉例而言，某農業試驗所研究人員之所作為應與公立大學院校教師教學研究性質相同，何以後者並非公務員服務法第二十四條所稱之公務員（釋字第 308 號），蓋乃因教師並未行使公權力，而前者亦非行使公權力，卻需與國家發生公法上之契約關係？再者，「中央行政機關組織基準法」已對行政院及其所屬各級機關就其屬性分為「機關」、「獨立機關」、「附屬機關」和「附屬機構」（下詳），就立法精神而言，後兩者公務人員所行使之公權力已遠低於前兩者，殆無疑義。

再者，衡諸定期契約聘用人員之比較法例，除日本基於「終身雇用」精神予以身分保障，乃規定於國家公務員法和人事院規則外，英國除了行使狹義公權力之公務員外，「執行機構」和 NDPBs 皆另定管理規則，美國則由各機關自行訂定人事管理規則，而實施成效最為卓著之德國，則訂定「公部門員工工作與薪資協商契約」，形成另一契約性公務人力體系。上述本條例草案之立法理由中又謂：為免聘用人員援引比照常務人員之人事管理體系，對於相對之權利義務應予不同規範。同時，去（九十七）年一月一日修訂生效之勞保年金制度，更使五類人員現行之退職（休）制度得與銜接適用。對契約性人員之權益雖仍稍低於常任公務人員，但保障之程度，已遠高於現行五類人員之權益。縱使因勞基法所規定之部分勞動條件優於常任公務人員，而形成兩者間不合理現象，那就應考量提升常任公務人員之勞動條件才是。準此，基於立法經濟之原則，再者本條例草案主要精神仍在「彈性用人」，勢須和現有常任公務員與國家關係，有所不同。是而本研究之見解認為，本條例草案第二條第三項宜修訂為「私法契約關係，適用勞動基準法」，使比照德國法制，我國「聘用人員人事條例」乃得以成為我國第三類公務人力規範之體系。

### 三、本條例草案聘用人員之適用對象

本條例草案擬將現行公務體系中權益不一致之五類人員（現行聘用、派用、機要、聘任和約僱等）整併於本條例草案中規範，並依其工作性質，設定聘用資格，分為研究性、專業性及技術性等三種類別，另將原研議之「聘任人員人事條例草案」所適用之學術研究、科技、社會教育、文化及訓練等五類機關，以契約聘任之

研究及專業人員，併予納入規範。就建構我國「常任」、「政務」及「契約用人」之三元人事管理體系，併同上述「私法契約關係」之考量，當能因應當前政府用人之需要，並維持政府人力結構之衡平性。

蓋前述英國「執行機構」和 NDPBs 及德國適用「公部門員工工作與薪資契約」之契約性公務人力，幾乎已涵蓋除了狹義公權力和「功能保留」之國家主權職權外，所有國家公共事務之執行。而本條例草案適用之五類人員雖未涵蓋等同英德之契約性人力所執行之公共事務，然亦有相當高程度之交集，況在未來我國持續政府改造過程中，去任務化、民營化、委外化和行政法人化等四化功能，勢將進一步減少目前由政府所執掌之公共事務範疇。準此，將此五類人員併同納入「聘用人員人事條例」草案，三元人事管理體系之建構，庶可強化其正當性。

惟在十場的座談會中，幾乎與會人員全部反對將「機要人員」納入本條例草案，所持理由主要是認為機要人員隨長官進退，政治性高，如納入本條例草案，各級政府長官勢必運用恩庇主義之影響力，縱係「公開甄選」，仍將占盡「人和」之優勢，有失公正，何況目前公務人員任用法第十一條和第十一條之一，對於機要人員已有所規範，且行之有年，實無變動之必要。

然本研究持不同看法，事實上，目前機要人員已納入各機關預算員額，而渠等在任職期間所累積之工作經驗已佔相當優勢，無論甄選過程是否「公開公正」，渠等還是立於有利之地位。因此，所應防範者，實應是渠等之長官在職期間，所進行之甄選，將可能「最不公正」，是而在本條例草案第十八條如再加一項「禁止渠於長官在職期間參加甄選」即可。甚者，如能藉本條例草案之訂定，將機要人員自公務人員任用法中刪除，乃可使公務人員任用法更為符合功績制之基本原則。

#### 四、本條例草案聘用人員進用比例，以不超過各該機關職員預算員額百分之十五為原則，似缺乏彈性。

根據本條例草案第三條之立法理由：

現行聘用人員、約雇人員除機關組織法規另有規定者外，其員額各以不超過機關預算總人數數百分之五為原則。爰於第一項明定各機關得進用聘用人員之人數比例，以不超過機關職員預算員額數百分之十五為原則，如

因業務需要，得予增減，以利機關彈性用人。惟總統府、國家安全會議、各主管院、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬機關聘用人員之總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員預算員額數百分之十五，以利員額控管。

由於這 15% 比例係採內含方式計算，並不至於因聘用人員之進用排擠既有職員得進用數，但仍引起十場座談會與會人員相當多的討論，而咸認為除行政機關外，缺乏彈性。歸納言之，這些意見不外業務性質特殊，諸如海洋總局、博物館、美術館、警消人員和試驗所等等。更有地方議會與會人員，鑒於約聘僱人員本已不多，希能將議員人數計入預算員額總數。此外，各縣市政府反應最多者，莫不是社工人員已占相當員額，以 15% 計算，縱使能轉任成爲本條例草案之聘用人員，比例將會很少。基於不同意見甚多，乃有人提出具體建議，在第三條第一項加上但書：但涉及國家安全、外交或其他具有業務特性，且難以羅致者，得不在此限。

綜上所述之爭議，本研究認為無論就新公共管理革命之用人彈性概念和各主要國家的制度，以及與會人員所提出之意見，皆值得立法機關審酌。而本研究則認為，九十三年制訂施行之「中央行政機關組織基準法」，對行政院及其所屬各級機關之屬性已有明確規範：

1. 機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織（第三條）。
2. 獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關（第三條）。
3. 附屬機關：指爲處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關（第三條）。
4. 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構。前項附屬機構之組織，準用本法之規定（第十六條）。

準此基準法之規範可知，機關和獨立機關爲行使狹義公權力之政府組織，而附屬機關和附屬機構則似如英國之執行機構和 NDPBs 及德國之契約公務人力機構，公權力之行使程度低或難以界定。因此，除「機關」和「獨立機關」仍應維持現有其員額各以不超過預算員額總人數百分之五爲原則，基於研究性、專業性和技術性

之需要，「附屬機關」和「附屬機構」之聘用人員之總人數，則應由考試院會同行政院，依各該附屬機關、附屬機構之業務特性和特殊需要，訂定 15% 至 80%，甚至 90% 之比例（座談會與會人員之意見），以符彈性用人，提高國家競爭力之立法原則。至於總統府、國家安全會議和國家安全局等高度政治性機關，應由考試院會同行政院、總統府，就其實際需要，另定更彈性之比例，並規範適用這些比例之聘用人員，應與總統同進退，以符責任政治之基本精神。

在地方政府方面，本條例草案第三條第一項規定，直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會及其所屬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員額數百分之十五，亦似缺乏彈性。

根據本條例草案第三條之立法理由：

就地方制度法之精神而言，地方機關與行政院係互不隸屬，尚難稱行政院為地方機關之上級機關。為尊重地方自治精神及地方機關權限，並考量現行聘用人員實務作業情形，有關地方機關聘用人員比例百分之十五得由直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府、縣（市）議會依權責自行控管，毋須經由行政院統籌控管。又鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非縣（市）政府之所屬機關，惟現行聘僱作業係經由縣（市）政府核准，基於事權統一並考量其預算員額較少，其聘用人員之比例仍應納入縣（市）政府統籌控管為宜。

本研究認為地方政府聘用人員之比例和中央機關同訂為 15%，亦缺乏彈性之理由為：就理論和與會人員之意見反應而言，直轄市政府對研究性、專業性和技術性聘用人員應皆有需求，但縣市政府和鄉鎮市公所，對研究性聘用人員實無需求，甚至於鄉鎮市公所對專業性聘用人員就已需求不多，因此，實有重新思考之必要。考試院應另函行政院進行調查各級地方政府現行非常任人員之員額，再依自治事項和委辦事項對這三類人員需求程度，並依地方制度法第四條之規定，依不同人口聚居數，訂定各該級政府應有之聘用人員比例，各級議會更應將議員總數列入預算員額總數，15% 之通用比例實缺乏彈性。

至於鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）代表會亦為具公法人自治團體，雖其預算員額較少，但基於地方政治生態因素，地方政府與會人員認為當縣（市）長與鄉

(鎮、市)長及鄉(鎮、市)代表會主席，屬不同政黨時，對話上已有困難，更何況剝奪其對「聘用人員」之用人控管。果如此，必然徒增兩造之紛爭，而影響用人彈性之效率，因此，鄉(鎮、市)公所及鄉(鎮、市)代表會之聘用人員仍應依地方制度法之精神，自行控管。

五、本條例草案第三十四條規定，聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等，其中考列優等人數，以各該機關受考人數總額之5%為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之40%為限。擔任機要職務人員之考核比例應單獨計算，考核等第最高以考列甲等為限。另考列丙等者，解聘或不予續聘，惟未規定考核比例。本研究認為該條規定尚屬合理，是否規定丙等之考核比例，則宜審慎斟酌。

蓋在實務面上，本條例草案對聘用人員之年終考核等第之列等，已不同於現行公務人員考績法之制度，實應具正面效益。但座談會與會人員之意見，卻普遍不表樂觀，蓋各該機關過去考核制度之實施經驗，並不理想。對於考列丙等之比例規定，更期期以為不可，大多數地方政府與會人員認為，假如具體規定丙等之考核比例，絕大多數地方政府首長上任後，皆會根據每年「一定比例」考列丙等之規定，依法實施，結果四年或八年後，15%的聘用人員可能皆是「恩庇主義」的產物，而後任者如再依法實施，則各級地方政府之「聘用人員」，將名符其實成為「定期臨時人員」，很有彈性，但徒然滿足各級地方政府首長「政治用人」之目的而已。

六、本條例草案之實施雖無法完全杜絕「恩庇主義」和「偏好主義」，但應不至於降低工作士氣，長期來看，本條例草案將可能降低人事成本。

本條例草案之立法目的，雖冀圖建立我國第三類非常任或契約用人之公務人力體系，但本研究和與會人員咸認為晉用比例，不可能在立法通過施行日，隨即補實，而必須採漸進晉用。由於晉用比例是內含在各該機關之預算員額，對於現職人

員並不會造成「立即而明顯」之影響，雖有與會人員大力抨擊，本條例草案將嚴重破壞我國文官之功績制度，但大多數與會人員，如前述，亦皆持肯定的態度。

惟與會人員仍質疑，本條例草案所晉用人員，雖必須具備一定資格條件，亦須經過「公開甄選」，然多數人仍認為「審查委員會」必然受「恩庇主義」和「偏好主義」影響，難以公正。本研究認為這是必然的思考，現有五類人員就未受兩主義之影響？因此，在制度上，如能設計為，雖仍由各主管機關組織「審查委員會」，但將執行過程委託考選部或未來如能成立之「財團法人考選中心」執行，當可將負面之影響，降至最低。衡諸前述美國激進公務員制度之改革和英國公共服務契約性人力運用實施經驗，亦仍皆呈現對文官制度正負面影響之現象，但美英和德日皆未因此而中止，仍依新公共管理革命之基本價值，持續改革（柯三吉，2008），我國亦不能自外於各國的改革浪潮。

間有與會人員擔心的是，本條例草案實施後，不可能晉用所有現任之五類人員，而認為未能轉任或未具本條例所定聘用資格者，雖有第五十八條規定，可繼續聘用（僱）至契約或計畫期滿。然本研究感受與會人員之心理不確定感，惟多數仍肯定改革之趨勢不可擋，乃有要求在本條例草案中，直接明定三年或五年之落日條款。當然亦有與會人員表示，轉任成功者，可能因更有保障，工作效率反而降低，但常理推斷，可能因更有保障，更具組織承諾感，而工作效率應不至降低。

準此，我國未來雖亦可能如日本在「國家公務員改革基本法」施行後，因業務需要，仍須進用臨時性任用、限定任期任用等人員，但配合「行政法人法」草案立法通過實施後，就長期而言，本條例草案將可能降低人事成本。

最後，無論常任或五類人員與會人員，皆不贊同本條例草案第四條第二項所定：聘用人員除擔任機要職務者外，得兼任機關首長、副首長或主管職務。理由不外是減少陞遷機會，而咸認為更加造成「恩庇主義」和「偏好主義」之負面組織文化。然本研究認為當我國行政機關之績效管理文化越來越受重視時，反而強化常任人員和聘用人員之績效競爭，此項規定應屬正面。再者，第二條第二項所規定首長、副首長或主管職務，是限定於學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關和訓練機關，就理論或實務而言，確有必要，並符合美英日德等國之制度設計。

綜之，本條例草案之立法精神，顯然是受到全球新公共管理主義革命基本價值

之影響，而為我國政府改造主要環節之一，雖有立法之必要，惟在概念架構和條文上實有再修正之必要。並因在十場座談會過程中，本研究發現，地方政府與會人員的反對聲音明顯高於中央政府與會人員，而中部和南部（因都是地方政府）與會人員的反對聲音亦明顯高於北部與會人員，這可能與中央和地方政府的人力需求結構相當差異有關。本條例草案並未經全面性調查研究，如確定立法，實宜採漸進階段實施。

## 陸、政策性建議

綜合以上研究發現，本研究試針對本條例草案之概念架構和具體條文，提出以下之建議：

### 一、關於概念架構

- (一) 基於因應新公共管理革命基本價值和我國政府改造之彈性用人政策，以及多數座談會利害關係人肯定意見，建議本條例草案經再修正後，送請立法院審議。
- (二) 本條例草案之立法仍應堅持公平、公開競爭之功績原則，相關條文仍應符合憲法第八十五條和公務人員考試法第八條之規定。
- (三) 基於行政契約仍有待「契約標的」之判定及研究性、專業性和技術性等聘用人員「行使公權力」之定義，雖尚待釐清，但程度應屬不高，本條例草案所規範之國家與聘用人員之法律關係，宜界定為「私法契約關係」。
- (四) 本條例草案實施之立法，建議採取中央政府和地方政府兩階段先後實施之漸進立法策略。蓋我國雖為單一制國家，但自地方制度法制定以來，地方政府的運作已和以往大不相同，此可由座談會中的意見得知，因此，階段性的立法策略應值考量。

### 二、關於條文修正

- (一) 第二條第三項修正為私法契約關係，並適用勞動基準法。

- (二) 第三條第一項修正為「機關」和「獨立機關」以不超過預算員額數 5% 為原則。「附屬機關」、「附屬機構」、總統府、國家安全會議和國安局等單位，應依業務特性之需要，分訂為 15% 至 90% 之間。
- (三) 第三條第一項應加訂，各級地方政府應依聘用人員結構需求之類別、人口聚居數等因素，訂定不同進用比例，惟為減少地方政府首長的選舉人情壓力，宜將比例限定在 10% 至 20% 之間。但為尊重地方制度法之自治精神，且考量用人之實際需要，鄉（鎮、市）公所和代表會之聘用人員比例，不宜由縣（市）政府統籌控管，而應由其自行控管。
- (四) 第七條至第十五條之聘用人員資格，考量立法彈性，可考慮移至施行細則。而專業性和技術性聘用人員之資格條件，應考量現有「附屬機關」和「附屬機構」之人力運用條件，宜增列資格等級及專業證照條件。
- (五) 假如確定本條例草案之國家和聘用人員為私法契約之法律關係，第六章可全數刪除，而適用勞動基準法即可，但亦應於施行細則中考量刪除不宜之勞動條件。
- (六) 第五十八條修正為各該級政府施行之日起，未具本條例草案所訂聘用資格與未轉任為聘用人員者，得續聘（僱）三年，期滿後必須離職。
- (七) 第六條研究性、專業性和技術性聘用人員之界定，應再釐清其工作性質。
- (八) 為符合公平和公開競爭之功績制價值，第十八條可考慮加列：公開甄選作業得委由考選部進行。
- (九) 本條例草案應加列訓練規範之條文，以期提升聘用人員之素質。
- (十) 第二十二條之雙重國籍限制應予放寬，蓋本條例草案所列三類聘用人員，縱係擔任首長，其公權力行使和業務機密性皆不高。

## 參考文獻

- 林明鏘（2000）。行政契約。載於翁岳生（編），**行政法**（下冊）（頁 631-676）。台北：翁岳生發行。
- 施能傑、蔡秀涓（2005）。契約性人力制度之規劃作法。**公務人員月刊**，第 102 期，頁 15-34。

- 柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂、黃榮源（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**。考試院委託研究報告，未出版。
- 柯三吉（2008）。我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：美英日三國改革經驗與啓示。**考銓季刊**，第 54 期，頁 1-13。
- Condrey, S. E. (Ed.) (2005). *Handbook of Human Resource Management in Government*. San Francisco, CA: Jorssy-Bass.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2006). *Public Administration: An Action Orientation*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Gow, J. I., & F. Simard (1999). Introduction. *International Review of Administrative Sciences*, 65: 5-12.
- Klinger, D. E., & D. Lynn (2005). *Beyond Civil Service: The Politics of the Emergent Paradigms*. In S. E. Condrey (Ed.), OP Cit.: 37-75.
- Ingraham, P. W. (2005). Striving For Balance: Reforms in Human Resource Management. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 521-536). New York: Oxford University Press, Inc.
- U.S. Government Accountability Office (2003). *Human Capital: OPM Can Better Assist Agencies in Using Personnel Flexibilities: Report to Congressional Requesters*. Washington, DC: U.S. Government Accountability Office.

# A Study of the Impact of the Draft Regulations for Contract-Based Employees on the Current Civil Service System

Sun-Jyi Ke \*

## Abstract

This paper attempts to study the impacts of the Draft Regulations for Contract-Based Employees (DRCE) proposed by the Examination Yuan on the current civil service system. The theoretical framework of this study is based on the flexibility employment paradigm which describes how to avoid bureaucratic chaos caused by the dismissal of contract-based employees. This is an empirical study that was supported by ten seminars held in Taiwan and comparative analyses of contract-based employees regulations in the USA, the UK, Germany and Japan. The policy implications are as follows: (1) The related articles of DRCE should be in accordance with the Constitution and Civil Service Examination Act, (2) Legal relationships between the government and contract-based employees regulated by DRCE could be defined as private contracts, (3) The percentage of contract-based employees in administrative or independent agencies should not exceed 5% of the total employees in each agency, (4) The 10% to 20% percentage of contract-based

---

\* Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

employees of local governments should be based on different criteria as recommended by each local government, (5) DRCE enacted by Legislative Yuan should be implemented by the central government first and then local governments .

**Keywords:** Draft Regulations for Contract-Based Employees, flexibility employment, merit principles.