

**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**

**委託單位 考試院**

**研究單位 開南大學公共事務管理學系**

**中 華 民 國 97 年 12 月 22 日**

# 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

計畫主持人：柯三吉 博士

協同主持人：劉宜君 博士

曹瑞泰 博士

張惠堂 博士

黃榮源 博士

研究助理：廖婕吟 研究生

委託單位：考試院

研究單位：開南大學公共事務管理學系

中 華 民 國 97 年 12 月 22 日

\* 本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託單位之意見 \*

## 目錄

<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>5</b>
第一節 研究主旨 .....	5
第二節 研究目標及內容 .....	7
第三節 研究方法和限制 .....	8
第四節 研究過程 .....	9
第五節 章節安排 .....	10
<b>第二章 文獻探討與理論分析 .....</b>	<b>11</b>
第一節 國內相關文獻探討 .....	11
第二節 政府改造與彈性雇用之理論分析 .....	24
<b>第三章 聘用人員人事條例草案之主要內容分析 .....</b>	<b>30</b>
第一節 立法理由、定義、範圍與員額比例 .....	30
第二節 聘用等級及資格 .....	36
第三節 聘用程序 .....	42
第四節 薪給規定 .....	48
第五節 考核規定 .....	50
第六節 保險及退職撫卹規定 .....	56
第七節 聘用人員人事管理之其他規定 .....	67
第八節 結語 .....	69
<b>第四章 世界各主要國家非常任性公務人力制度之 .....</b>	<b>70</b>
<b>比較分析 .....</b>	<b>70</b>
第一節 美國 .....	70
第二節 日本 .....	81
第三節 德國 .....	101
第四節 英國 .....	108
第五節 比較分析 .....	123
<b>第五章 「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之論證</b>	

分析.....	126
第一節 國內學者專家與相關政府官員之意見分析 .....	126
第二節 綜合論證分析 .....	164
第六章 結論與建議.....	176
第一節 結論.....	176
第二節 建議.....	181
參考書目 .....	184
附錄一 .....	190

## 圖表目錄

表一	各國政府部門對契約性人力重視與運用程度 .....	6
表二	各國契約性公務人力比較與發現一覽表 .....	12
表三	不同甄才管道對人員投入公職的影響 .....	15
表四	「聘用人員聘用條例」草案較具爭議的議題與政策決定整理 .....	17
表五	現行聘僱人員與未來聘用人員在進用法令依據、適用範圍等比較 .....	35
表六	現行聘僱人員與未來聘用人員之薪給報酬等規定比較 .....	49
表七	現行聘僱人員與未來聘用人員考核規定之比較 .....	55
表八	現行聘僱人員與未來聘用人員關於保險退職撫卹管理事項之比較 .....	64
表九	美國聯邦政府公務人力統計表 .....	71
表十	美國聯邦政府行政部門人力統計表 .....	72
表十一	日本 2007 年度國家公務員採用考試實施狀況一覽表 .....	84
表十二	平成十八年（2006）職員採用狀況表 .....	88
表十三	日本公務人員薪俸級表適用範圍一覽 .....	90
表十四	一般職之任期制職員薪俸表 .....	91
表十五	德國公務人力結構組合表 .....	103
表十六	德國聯邦契約人力薪資表 .....	106
表十七	德國契約員工終止契約關係之期限表 .....	107
表十八	英國文官與續階計畫人員人數統計 .....	110
表十九	英國文官與約聘僱人員管理之對照 .....	111
表二十	英國公部門僱用人力統計 .....	113
表二十一	英國《文官管理法典》(Civil Service Management Code)相關內容 .....	115
表二十二	對英國進用臨時契約人員從事公共服務之評估 .....	122
表二十三	座談會辦理情形一覽表 .....	126
圖一	研究流程圖 .....	9

# 第一章 緒論

## 第一節 研究主旨

為落實 91 年 9 月 15 日總統府政府改造委員會第 6 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 5 類人員之管理法規，研擬「聘用人員人事條例草案」，該草案全文共分七章計六十二條，其重點和特色可包括：

- 一、 明定聘用人員與國家之間為公法上契約關係，不適用勞動基準法規定。
- 二、 明定聘用人員依其工作性質分為研究性、專業性、技術性三類型，並均區分為四個聘用職務等級。
- 三、 各機關聘用人員之總人數，以不超過各機關預算員額數百分之十五為原則。
- 四、 聘用人員服務機關不涉及國家機密者，得兼任機關首長、副首長或主管職務。
- 五、 明定除擔任機要職務者外，應由各主管機關組織審查委員會公開甄選，資格條件均以學歷為基本要件，再輔以工作經驗與研究成果。換言之，即不必經過「公務人員考試法」以「考試」定其資格。
- 六、 聘用人員應與服務機關簽訂聘用契約。
- 七、 明定聘用人員之聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫恤及過渡條款等事項。

該草案於 94 年 7 月 28 日經提考試院第 10 屆第 144 次會議討論通過，並於 94 年 8 月 15 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，部分與會人員認為為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 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。為達此目標，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（當時為西德）更早在 1961 年起，就進用契約性公務人力。更如表一所示，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。

表一 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，「聘用人員人事條例」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，使政府各階層人力運用更具彈性，進而促進政府機關人力資源發展多元化，強化績效管理，以提升政府行政效能。惟因該草案第 6 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衡平性。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，又可能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」？更有的論者又認為，各機關現有舊制人員得繼續留任，新進人員應改依本條例，缺乏鼓勵舊制人員，恐更降低工作士氣。

## 第二節 研究目標及內容

基於上述研究背景、主旨和問題，本研究目標旨在探討「聘用人員人事條例草案」對我國公務人力體系運用和管理等面向之影響。在研究內容上應涵蓋如下：

- 一、探討該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。
- 二、探討該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？
- 三、探討該草案各主要條文內容之合理性和妥適性。
- 四、探討該草案立法實施，對我國傳統功績用人之文官體制和管理層面之影響評估。
- 五、蒐集研究並比較分析美國、日本、英國和德國等主要國家公務員法規中，與該草案相關之制度內容。
- 六、針對上述對該草案性質和內容之探討，提出政策性之建議。



### 第三節 研究方法和限制

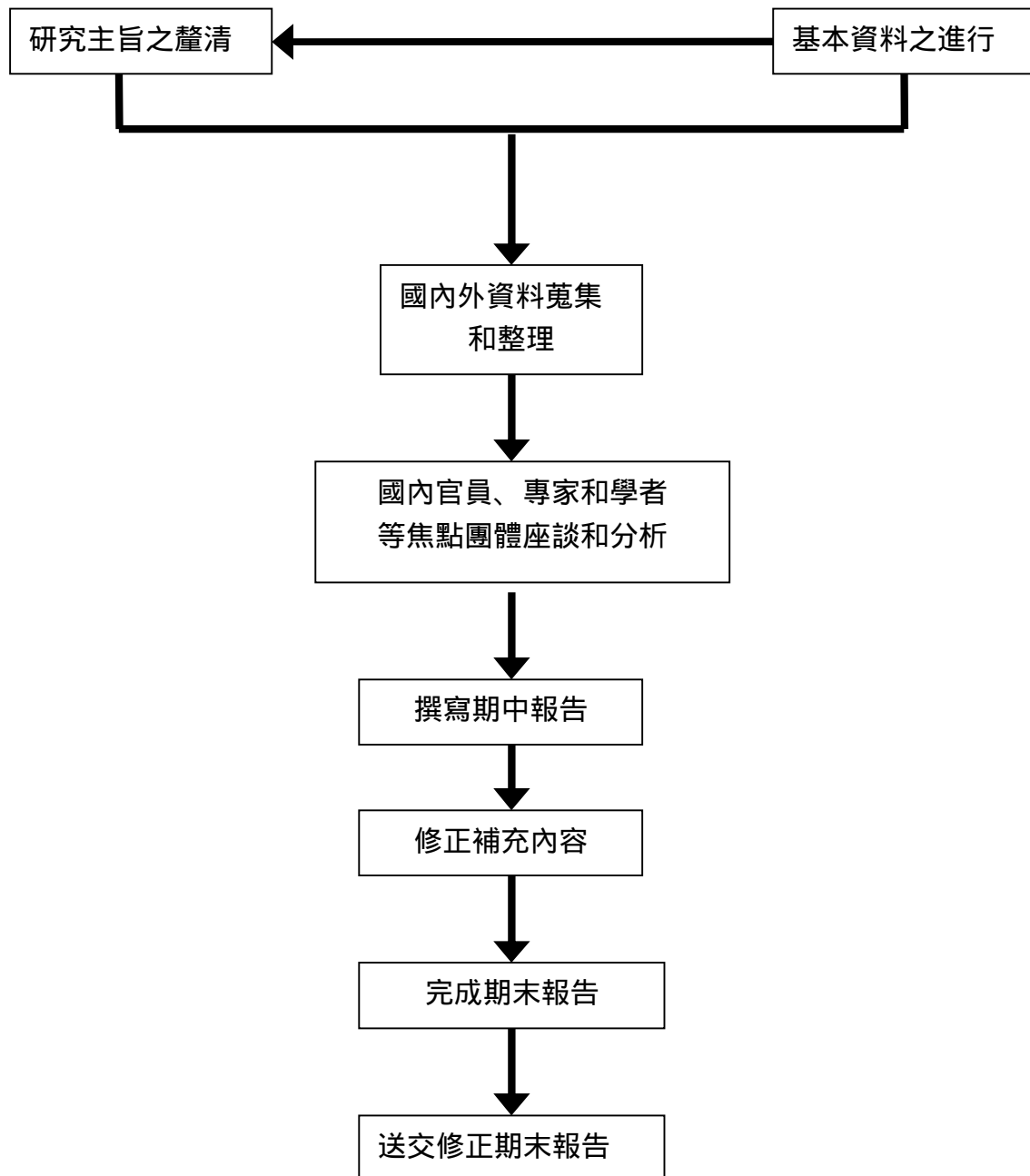
針對上述研究內容，本研究將採行下列研究方法：

- 一、文獻分析法：蒐集和分析國內對於該草案研究之相關文獻，以進行靜態之論證分析。
- 二、比較研究法：蒐集和分析美英日德等國的公務員相關法規規定，以作為本研究之政策論證參考。日本部分由主持人和曹瑞泰教授赴日進行實地訪問。
- 三、腦力激盪法：透過本研究小組定期與不定期討論，以探討相關問題和結論。
- 四、專家座談法 透過本研究小組與相關機關官員、專家和學者的座談分析，獲取各方論點，以作為本研究政策論證之重要參考。

然由於研究資源和時間限制，本研究對於上述研究內容第四項，實無法進行全面性影響評估，只能就參與座談會中各機關出席人員的論點，加以綜合分析。

## 第四節 研究過程

本研究過程如圖一。首先，從研究主題 問題與範圍之釐清開始，並建立研究對象的基本資料；其次，透過相關文獻整理進行國內、外資料的蒐集與分析；再者，透過座談會方式蒐集國內外有關聘用人員條例與執行問題的相關資料；最後提出研究結論與政策建議。



圖一 研究流程圖

## 第五節 章節安排

本研究基於上述研究過程，全文分為六章。第一章為緒論，第二章為文獻探討與理論分析，第三章為聘用人員人事條例草案之主要內容分析，第四章為世界各主要國家非常任性公務人力制度之比較分析，第五章為聘用人員人事條例草案對現行公務人員體制影響之論証分析，第六章為結論與建議。

## 第二章 文獻探討與理論分析

### 第一節 國內相關文獻探討

我國政府機關公務人員若以任期區分，可分為常任人員與非常任人員兩大類，其中常任人員制度係以公務人員任用法為主要架構，人員之進用以考試用人為主，其適用對象，依該法施行細則第二條規定，係指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。至於非常任人員之性質，主要係輔助機關任用體制的臨時性用人，有期限與目的性，與常任人員之永業性有所區別。現行非常任人員可區分為聘任、聘用、派用、機要、約僱人員、職務代理人等(蔡良文，2008：3)。由於目前對於非常任人員之人事管理法制相當紛歧與不一致，為因應彈性用人的趨勢，有必要透過整合方式，以制度化設計處理契約用人制度，以與常任人員的權責、權益予以劃分。國內對於政府機關內部非常任人員人事管理制度設計或改革的討論，可以區分從總體環境面向與制度內容面向加以探討。

**壹、關於聘用人員人事條例草案產生或制度改革的總體環境面向討論，涉及政府機關因應彈性用人與分權化的改革趨勢、參考學習世界上其他國家的實施經驗、因應新公共管理的改革浪潮、因應「小而能」的政府改造趨勢等改革趨勢。**

第一，朱愛群等利用文獻探討法與專家討論法進行契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究，提出為因應我國民主政治、政府體制轉變、經營方式彈性化等需求，有必要改革目前的公務人力進用方式與管道。該研究指出，各國政府為求行政創新、彈性用人，普遍以契約方式進用公務人力，且佔有一定比例。例如澳洲佔 5%、加拿大佔 4.6%、法國佔 8.7%、瑞典較高為 22%，詳表二。各國除比例差異外，契約性公務人力運用在各國的狀況亦不一致。此外，該研究指出我國政府在改革契約性公務人力的法制時，若將其法律定位公法後，契約性公務人力在實質上將成為永業化、保障化。惟若一切依公法為之，其職務在長期保障後，則進用彈性將受到限制。如此一來，將影響契約進用公務人力原本具有的彈性、效率性的理想。因而，研究建議政府在政策制定時，應考慮如何解決二難情形(2004：105-110)。

表二 各國契約性公務人力比較與發現一覽表

國別	契約性公務人力所占百分比
澳洲	5%
美國	15%
加拿大	4.6%
法國	8.7%
日本	1965年為25.4%，1996年為30.8%
英國	文職文官為2.6%，地方政府為12%
瑞典	22%
德國	聯邦佔19.7%，全國佔46%
紐西蘭	全部
我國	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 聘僱人員佔公務人員之比例9.98%。</li> <li>2. 聘僱人員佔公務人員(包括公營事業機構，未含教師)比例7.21%</li> <li>3. 依外國(德國、美國、法國、日本等)契約性公務人力的算法，(2003年)[各機關(構)及公立學校聘僱人員(含聘用人員與約僱人員) + 各機關(構)及公立學校駐衛警及職工(含技工、駕駛、工友、正式工友、船員、駐衛警察)]÷全國公務人力(全國公教人力 + 前二大類人員 + 軍職人員)=契約性公務人力為20.1%</li> <li>4. 如軍職人員不計入，契約性公務人力佔24.4%</li> </ol>

資料來源：朱愛群等（2004：92-95；蔡良文，2008：3）。

說明：

1. 該統計資料，除了德國、紐西蘭與英國三國數據較精確可信外，其餘數據與真實內涵尚待查證。
2. 我國契約性公務人力之計算，有行政院人事行政局及依照外國計算方式二種版本，所佔百分比仍可討論，其中尚不包括機要人員與各地方政府數量龐大的臨時人員(蔡良文，2008：3)。

第二，施能傑從策略性的人力資源管理觀點，討論組織的彈性化用人，提出應輔以人力資源發展的訓練、教育及發展等活動領域，使人力運用更彈性，以打破政府文官體制過度僵化與過度一體化，使人力資源管理變成機關的核心職能(2003：116-117)。

第三，洪國平在提出契約性職位制度規劃時，提到世界各國政府運用契約性人力之趨勢愈趨明顯，其中進用比例超過五成者例如德國、紐西蘭等(2004：1-4)。

第四，呂育誠從聘用制度定位出發，探討聘用制度在整體人事行

政體系中的意涵，其特別提及政府機關以聘用、派用等方式使用人力資源，能迅速自外界進用已經具備特定專業能力的人員，作為解決政府機關彈性用人與提高應變能力的重要輔助措施，以因應民意高漲的決策環境與環境高度變動的情形。此外，當專業需求轉變或消失，或是臨時機關裁併時，聘用或派用人員也能隨契約期滿而自動離職，不會形成機關人員成本負擔(2006:1-2)。該研究指出根據 2002 年 OECD 公布的一份「政策簡訊」(policy brief)內容，各會員國政府延攬高素質公務人力的優勢正持續流失中。主要面對的挑戰有四項：第一，雖然未來 5 至 15 年內，各國政府機關都將可能面臨大量人員屆齡退休的問題，惟由於政府普遍採行精簡政策，以致無法補足相對數量的人力。第二，政府對專業人力所能提供的待遇常不如企業，以致不易吸引優秀人才，同時也增加既有人才離職轉任企業的可能性。第三，政府形象常是陳舊保守，落伍且無能的負面形象，從而不易獲得年輕求職者的認同。第四，政府人事管理政策常取決於年資，而較不重視績效，同時生涯發展方向也不明確(2006:4-5)。

第五，陳美伶提出對於政府機關聘用人員進用的觀察，她認為考試用人固然可收安定人事之效，但是任何組織運作都必須考量環境變化，預留靈活調整空間。政府機關業務繁雜，尤其部分機關或職務具有特殊性，或因經濟、科技發達，公共事務日趨專業化、複雜化，僅以考試進用方式，無法因應迅速變動的業務需求，或是妥適滿足公務用人需求，有必要在正常任用管道之外，另闢進用管道進用非常任人員，兼顧行政組織專業性、功能性的彈性用人需求。因此，彈性用人是增加政府用人體系彈性靈活，因應環境變遷的可行作法(2006:1-2)。

第六，吳三靈(2007)從降低政府人事成本的觀點，依據固定性業務與專案性業務的需要，提出傳統永業為主的公務人員和契約性人力應予適當搭配，一方面可以增進因應環境變化調整人力結構的彈性，另一方面，降低常任人員進用的沉澱成本對政府財政長期的負擔。

第七，柯三吉從美、英、日三國公務人員制度變革經驗應用到我國公務人員改革時，提到三國公務員制度的變革是為因應全球化趨勢，選用公務員的制度走向愈來愈彈性；因應新公共管理的改革浪潮，選用公務員的制度走向愈來愈分權化；因應專業化和知識經濟的



發展趨勢，選用公務員的制度，愈傾向「中途採用」企業人才和高知能人才；以及因應「小而能」的政府改造趨勢，「執行機構化」的獨立選用制度，以彰顯績效(2008：1)。

第八，蔡良文提出在重建政府彈性人力運用的核心價值應在落實民主政治與強化治理能力。他從 Lepak 和 Snell 所提出的人力運用策略來看，除人力資源價值性高，同時人力資源獨特性高的職務，須由組織長期雇傭、培育、發展之外，其他職務，所需人力可以採取彈性方法取得。他進一步提出目前我國政府公務人力體系的建構系統，包括政務層次、策略層次、行政管理層次與執行技術層次等四種人力類別，若每一層次的主要職能定位清楚，扮演不同的政策角色，則其密切結合將有助於政府的有效運作(2008：7)。

綜合言之，從總體環境與世界其他國經驗討論契約性人力或彈性用人的趨勢，研究者都肯定使政府增加用人體系彈性的改革立意佳，亦因應政府功能複雜化與多元化的挑戰，進而提昇政府行政效能。

**貳、關於聘用人員人事條例草案或制度內容改革的個體面向討論，討論到個人生涯規劃需求、考核制度、薪給設計、退休制度、保險與退離等制度面的設計，以及綜合提出對於目前政府契約用人制度的缺失與改進意見等。**

第一，呂育誠從個人生涯發展的多元選擇提出政府機關聘用人員制度的必要性。他認為在社會多元發展情境下，擔任公務人員或許是個人選擇工作的重要途徑，但不一定是終生的、唯一的途徑。他從發現 OECD 會員國家面臨民眾不願意擔任公職；而我國則是因為高、普、特考錄取名額高度受限，均使政府無法充分羅致各類人才，以滿足行政需求。因此，他指出相對於正式用人管道日益緊縮，聘用制度可以提供有志於公職者，另一種彈性的生涯規劃選擇。如表三所示，透過聘用制度，人員無需歷經準備考試的煎熬，且可預先掌握未來擬任職務相關資訊，同時在聘用期間，也可以體驗本身與政府機關文化的調適程度，有助於工作生涯規劃(2006：2-4)。

表三 不同甄才管道對人員投入公職的影響

	高、普、特考	聘用制度
競爭方式	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基於職系設定考試類科：競爭者眾，但名額有限</li> <li>2. 應考者需要投入大量時間與精力準備各種共同與專業考試科目</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基於機關特定職務需求：求職者可自行評估本身適任程度</li> <li>2. 參與競爭者僅針對擬任職務需求準備即可</li> </ol>
分發方式	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依考試成績與個人志願分發</li> <li>2. 由被分發機關指派職務</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 無分發問題</li> <li>2. 求職者參加甄選程序前即瞭解未來擬任職務相關條件</li> </ol>

資料來源：呂育誠(2006：2-3)。

第二，陳清添有鑑於各機關現行聘任、機要、聘用、派用及約僱等五類人員的適用的保險與退離制度不同，其針對聘用人員之保險與退職撫卹機制加以討論。指出基於社會安全及權益衡量之考量，政府在研擬的「聘用人員人事條例草案」中為聘用人員規劃一套保險及退職撫卹機制，並將聘用機關與聘用人員每月撥繳之儲金，改採集中管理與運用，建立公、私部門可攜式個人專戶之確定提撥制，使聘用人員之工作年資與每月提撥之儲金具有可攜式之特性，讓聘用人員於轉換工作時無後顧之憂(2006：14、24-26)。

第三，林文益、梁傑芳研究指出目前政府缺乏對於契約性進用人員的激勵措施及評核機制，無法吸引優秀人才進入公務機關。並觀察到聘僱人員之晉用似有久任趨勢（以中央機關聘僱平均年資為例，聘用人員為八年，約僱人員為十三年），缺乏人力新陳代謝。分析 2005 年 1 月 21 日發布，並自同年 1 月 1 日起生效的「行政院及所屬機關聘僱改進方案」，該方案規劃聘僱人員年終評核措施，並以「績效評核」及「人力更替」為主軸，以符合機關實際用人需求，吸引優秀人才進入公務機關服務(2005a：22-25)。此外，林文益、梁傑芳亦針對聘用人員人事條例草案之第四章「薪給」及第五章「考核」內容加以分析，指出主要內容包括聘用人員的報酬採單一薪給；聘用人員辦理年終考核，其考核結果作為是否晉級、發給獎金與續聘或解聘之參據，並有考列丙等之淘汰條件(2005b：28-29)。再者，林文益、梁傑芳亦針對「聘用人員人事條例草案」中，關於聘用人員之薪給、薪點支給原則、特定期間薪給、按年核計加級、請假辦法、得兼任主管職



務之適用機關及範圍、考核、參加公教人員保險、退職撫卹基金之提撥與管理、退職撫卹給與、退職條件及公私部門可攜式個人專戶、因公傷亡加發給與、保障請領退職金及撫卹金權利、退職撫卹金請求權時效、在職亡故發給殮葬補助費等加以討論(2006：10-11)。

第四，洪國平從立法時程及經濟的考量，提出「聘用人員聘用條例」條例在重行整併與建構聘用人事制度設計的基礎上，應避免對於現行人事制度過多的衝擊、造成各主管機關或人事主管機關之困擾，並維護現職聘僱人員過渡期間權益(2004：1-4)。

第五，朱愛群等指出在契約進用公務人力及擴大規模時，應該對於實施的成效進行嚴密的追蹤考核，成立追蹤考核小組，透過年度研考比較考試取材與契約進用二種管道的優缺點，以掌握契約人力彈性化方案實施成效。至於是否產生組織文化的內部齟齬、任務的延續性、課責性等潛在問題，必須加上我國固有生態與行政深層結構的觀點作統整性的分析(2004)。

第六，陳美伶討論未來公務人力的組成比例，與聘用人員的身分定位問題。其提出「聘用人員人事條例草案」規定聘用人員聘期初聘最長為1年，續聘每次最長為2年，並以年終考核結果作為是否晉級發給獎金與續聘的參據。這種作法會衍生勞動人力在私部門、公部門彈性進用非常任人員以及常任人員等不同就業市場範疇相互轉換、流動。因此，將不僅只是公務部門的用人體制問題，並涉及國民在不同就業市場範疇的就業權益衡平及轉換銜接問題。因此，認為建立聘用人員退職撫卹基金及公私部門可攜式個人專戶，可有效處理聘用人員的退休權益問題(2006：1-2)。

第七，洪國平分析銓敘部在研擬「聘用人員聘用條例」時，較有爭議的問題有五項議題，其分別是「針對聘用人員是否分為編制內與編制外之問題」、「聘用人員與國家關係之界定」、「聘任條例草案與聘用人員聘用條例修正草案是否合併立法」、「聘用人員之兼任主管職務是否妥適」、「聘用職務比例訂列百分之十五之標準」。他逐一針對這些議題內容與政策決定加以說明。第一，有關「聘用人員不再區分為編制內與編制外二類」之爭議，政策決定是從員額總量控管及彈性調配機制觀點，將編制內、外聘用人員二者合一，統一規範；各機關進

用聘用人員時，不需要於組織法規內設置(或修正改置)聘用職務；依總員額法草案相關規定控管員額，以確定政府機關組織規模，並使機關員額管理具有彈性。第二，有關「聘用人員與國家之關係定位為公法上契約關係」之爭議，政策決定在條例草案中明確界定聘用人員執行職務時與國家關係屬公法上關係，並將聘用人員之權利義務事項，明確訂定於聘約。第三，有關「聘任條例草案與本條例修正草案合併立法」之爭議，基於兩者立法目的相近，為符合立法經濟原則，政策決定合併立法。第四，「聘用人員是否得兼任主管職務」之爭議，政策決定於修正草案第五條規範五類機關、原適用派用條例之臨時機關、駐外機構及業務性質特殊機關等八種類型機關聘用人員，除辦理機要事務者外，得兼任主管職務；其機關屬性、所具等級條件、兼任範圍、人數比例及其他有關事項，依其業務性質，由考試院會同行政院另定辦法行之。第五，關於「聘用職務比例訂列百分之十五標準」之爭議，政策決定係參酌人事局之建議意見而訂。各機關員額內各類別、等級聘用人員，其所占相當各官等員額配置比例，應依其業務性質及職責程度，由考試院會同行政院另訂辦法行之(2004：1-8)。茲將爭議議題內容與政策決定整理於表四。

表四 「聘用人員聘用條例」草案較具爭議的議題與政策決定整理

議題	內容說明	政策決定
聘用人員不再區分為編制內與編制外二類	<ol style="list-style-type: none"> <li>將聘用人員分為各機關組織法規所定聘用職務人員(簡稱編制內聘用人員)及非組織法規所定聘用職務人員(簡稱編制外聘用人員)</li> <li>各機關需置聘用職務者，得於組織法規中規定；需聘用非組織法規所定聘用職務之人員，應專案報准</li> <li>編制內聘用人員之初聘、續聘程序、考核、得否兼任主管職務等相關規定與編制外聘用人員均有不同</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>將原規劃編制內、外聘用人員二者合一，統一規範</li> <li>各機關進用聘用人員時，毋庸於組織法規內設置(或修正改置)聘用職務</li> <li>依總員額法草案相關規定控管員額，以因應法規鬆綁及政府彈性用人</li> </ol>
聘用人員	<ol style="list-style-type: none"> <li>草案適用對象有其特定範圍，非</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>明確界定聘用人員執行</li> </ol>

與國家之關係定位為公法上契約關係	<p>任何人均得適用，應具有「公法」效力</p> <p>2. 聘用人員之相關權利義務事項依適用之法律規定，並於契約中載明</p>	<p>職務時與國家之關係屬公法上關係</p> <p>2. 其權利義務事項依聘約而定，屬行政契約，亦即聘用人員之權利義務事項，均應明確訂定於聘約</p>
聘任條例草案與聘用人員聘用條例修正草案是否合併立法	<p>1. 部分考試委員對於聘任條例草案，主張仍應繼續推動，擬具甲、乙二案</p> <p>2. 甲案指在政府機關重行建構全新之聘用人事制度，有別於任用制度之常務人員，有效簡化現行公務人員人事法令，符合立法經濟原則，並避免聘用人員對於權益事項相互援引比照</p> <p>3. 乙案指適用範圍除將現行文官體系一部分職位，改以契約方式進用外，尚包括約聘、約僱、機要等人員，均以契約定期聘用；至於聘任條例草案則單獨立法</p>	<p>1. 基於聘任條例草案與本條例修正草案之立法目的相近，符合立法經濟原則，較易獲得部分立法委員、中央及地方各相關機關之支持</p> <p>2. 將聘任條例草案與本條例修正草案合併立法</p>
聘用人員得兼任主管職務	<p>1. 聘任條例草案規定，聘任人員得兼任主管職務，但以各機關組織法規規定者為限，爰參酌前開規劃，規定聘用人員得兼任機關主管職務，其所具等級條件、兼任範圍、人數比例及其他有關事項，另定辦法行之</p> <p>2. 參酌考試院審查會意見及考試委員座談會相關建議，審慎研議，依據本條例第七條之規定，聘用人員不得擔任機關法定主管職務，而聘任條例草案規定聘任人員得兼任主管職務之適用機關限於五類機關，但以機關組織法規規定者為限</p>	<p>1. 條例修正草案第五條規範五類機關，原適用派用條例之臨時機關、駐外機構及業務性質特殊機關等八種類型機關聘用人員，除辦理機要事務者外，得兼任主管職務；其機關屬性、所具等級條件、兼任範圍、人數比例及其他有關事項，依其業務性質，由考試院會同行政院另定辦法行之</p>
聘用職務比例訂列	<p>1. 修正草案所稱 15%係指聘用人員之總數占機關職員預算員額</p>	<p>1. 各機關聘用人員占機關職員預算員額之比例及</p>

15% 之標準	<p>之比例，以現行行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項規定，各機關聘用人員比例為5%，15%係預留一個彈性</p> <p>2. 編制內及編制外區隔的問題，現行五類機關的聘任人員亦即編制內常任人員，此涉及政策是否要將其納入的問題</p>	<p>其標準，係參酌人事局之建議意見而訂</p> <p>2. 各主管院及其所屬機關聘用人員總人數，不得超過各主管院及其所屬機關職員預算員額數 15%</p> <p>3. 職員指各機關組織法規所定政務人員、定有職稱官等（級別）人員、本條例修正施行前原依教育人員任用條例或其他法令聘任之人員及聘用人員</p>
---------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：(整理自洪國平，2004：1-8)。

第八、劉昊洲(2007)研究指出「聘用人員人事條例草案」(以下簡稱條例草案)整合現行各政府機關非常任公務員的人事基準法律草案，規範內容包括從職務類別、等級、員額比例到甄選、聘用資格、程序、限制、考核、薪給、保險、退職撫卹等事項，可視為第三套公務員人事制度的建立，其關係我國常任文官體制的長遠發展。劉昊洲依考試院函送立法院審議之草案條文，分析內容要點、特色與問題探討三部分。其中關於條例草案的特色有下列六項：

- (1)建構第三套人事體制：該條例草案旨在建構契約用人制度，整合非常任的其他人員，既分類也分等級，從公開甄選以迄退休撫卹，並與常任文官加以區隔，可視為第三套人事體制。因而形成常任、政務及契約用人三元管理體系。
- (2)整合五種非常任人員：該條例草案企圖將聘任人員、機要人員、派用人員、聘用人員（俗稱約聘人員）、約僱人員等五種人員加以整合，不但其人事權益趨於一致，且與常任文官無分軒輊，甚至尚有更優之處，而其人數比例雖由最早提出來的總額百分之三十減為百分之十五，且因可兼任部分機關首長、副首長及主管，可與常任文官分庭抗禮。
- (3)以學歷認定聘用資格：該條例草案以學歷做為聘用等級之依



據，參照教育人員任用條例之規定，以學歷加一定年資之經歷做為各等級聘用之依據，雖有公開甄選及另定較嚴格資格條件之規定，但仍以學歷認定其聘用資格的主要依據，迥異於當前的文官任用制度。

- (4)多數依照文官現制規劃：該條例草案不論薪給、考核、保險，幾與常任文官大同小異。而以共同提撥方式，建立聘用人員退職撫卹基金，設立個人可攜帶式帳戶，改採確定提撥制，並可與勞工退休基金相互移撥轉帳，更接近勞工退休新制。在解聘、停聘的條件設定、因公傷病及因公死亡加發退職金或撫卹金部分，與常任文官現制幾無不同，以致也有任職永業化、身分保障化的傾向。
- (5)授權規定偏多且分散：該條例草案既係為整合現行五種非常任人員，建構政府機關第三套人事體制而提出，就新制聘用人員而言，原即有基準法或母法的意味，況且本草案從分類分級、聘用資格以迄退職撫卹，均在同一法律中規定，未再假手其他法律，條文數多達六十二條，卻仍未能鉅細靡遺的規定，必須授權相關行政命令加以具體詳細的規定。該草案條例除依一般體例授權考試院訂定施行細則外，其他授權訂定相關辦法的條文計有第十七條等九條，相較其他法律顯然偏多。
- (6)建立退撫可攜式帳戶：該條例草案規定由政府與聘用人員按月相對共同提撥薪給之百分之十二為退撫基金，其中百分之五十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，並設立個人專戶，採確定提撥制，由公務人員退休撫卹基金管理委員會統籌辦理。此與政務人員退職撫卹條例及各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法等相關規定並無不同。但建立個人可攜式帳戶，不但在不同聘用機關之間或離職再任聘用人員時可以移撥，甚至在轉為勞工時，亦可申請移撥至勞工退休基金，勞工轉為聘用人員時亦同。這種可攜式退撫基金帳戶雖然勞工退休金條例已有規定，在政府機關無前例。

另外。劉昊洲亦提出該條例草案的提出，最早是為解決學術研

究、科技、社會教育、文化及訓練等五類機關難以考試進用人員的困境，惟在 2005 年修正調整為各機關皆適用，且將員額比例大幅提高。其提出七項相關問題：

- (1)五種非常任人員，具有非經考試及格進用的共同點，但除此之外，其人事權益卻有極大差異，機要人員、派用人員與有法律依據之聘任人員，幾乎等同常任文官，現行聘用人員除因採單一薪給而略優外，其餘均較常任文官為遜，而約僱人員不論那些方面均遠遠不如，若將其權益提升到與常任文官幾乎無分軒輊的地位，可能有違正義法則。
- (2)該草案條例將這些輔助性、補充性的用人措施常態化、擴大化，其員額比例雖然限於百分之十五，但因可兼任部分機關正副首長或主管，機關首長的用人權可以說是史無前例的大幅提升，對於常任文官的升遷管道也將大幅限縮，其妥適性值得進一步思考。
- (3)五種非常任人員除性質特殊之機關外，當以聘用人員、約僱人員最為普遍，人數亦最多，但其員額比例大致均不超過百分之八，立法院亦曾在總預算案中做成主決議，要求調降至百分之五。該條例草案將其比例放寬至百分之十五，幾已是倍數成長。多用聘用人員的結果，常任文官勢將少用，國家考試錄取人員的分發將會日趨困難，甚至可能因該一類科填報缺額過少而無法開設考試類科的窘境，考試功能亦將受到影響。
- (4)該條例草案授權各主管機關或三級機關經公開甄選之程序遴選聘用人員。然而對於公開甄選的規定，除組織審查委員會外，是否對外公開發表甄選訊息，且至少應在一定期間以上？是否舉行筆試、口試或實地考試？是否外聘一定比例之學者專家或社會公正人士參與？如報名參加甄選人數未達錄取名額一定倍數時是否作廢？均未有明文規定，易引起社會大眾對於其考試公正性存疑。
- (5)該條例草案所建立的聘用人員退職撫卹制度原係沿襲各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法，並參考勞工退休金條例而制定，可謂是當前較進步之制度設計。不過既不能與公務人員退撫基金相通，彼此年資相互採認，且不能與政務人員離職儲金相互移撥採認，日後

聘用人員如轉任政務人員或常任文官時，只能各算各的，恐與個人可攜式帳戶的精神不盡一致，值得探討。

(6)該條例草案整合五種非常任文官後，除與國家定位在公法上契約關係，與常任文官的特別權力關係或公法上職務關係略有區別外，其餘差距不大，尤其是得予續聘未有特別規定、在同一主管機關間得免經公開甄選、嚴格限制不得聘用及應予解聘之規定，無異提供其等同常任文官之任職保障，若再加上均參加公教人員保險及一定程度之退職撫卹權益，不但其人事權益已幾乎等同常任文官，甚至在薪給及職務升遷上更優於常任文官，是否有違當初建立的目的，值得深思。

(7)該條例草案中授權主管機關訂定相關行政命令據以執行者多達十條，且不乏立法原則未見敘明，而直接空白授權者，如第十七條、第二十七條，其妥適性，值得深思，以有效保障聘用人員權益。

第九、吳三靈整理分析「聘用人員人事條例草案」的特色，包括：

(1)確認聘用人員法律地位：明定聘用人員與機關間所訂契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係，不適用勞動基準法規定。且聘用人員之聘用程序、薪給、考核、保險、離職儲金等事項，均納入該草案規範，充分保障聘用人員權益。(2)強調興利並兼顧防弊：由於聘用人員所履行者仍為公共事務，其職責程度與一般文官差異有限，其用人仍應該具備具有信度及效度的程序設計及遴才機制，規定各機關進用各等級之聘用人員，均由各主管機關根據學、經歷辦理公開甄選。另為避免機關徇私，明訂各機關長官配偶或三等親以內血親、姻親、不得在本機關聘用；另機關各級主管長官的配偶、三親等以內血親、姻親也比照辦理，用意在於杜絕各機關以聘用人員名義產生任用私人的徇私流弊。(3)績效管理制度化：為激勵聘用人員工作士氣，該草案建構年終績效考核機制，機關內工作績優的聘用人員，在年終得有1至2個月薪資的實質獎勵機會，考核結果並將作為是否晉級、發給獎金與續聘的參據，並增列考列丙等（解聘或不續聘）條件，以落實獎優汰劣之精神。(4)維持政府人力結構衡平性：該草案規定各機關聘用人員總人數，以不超過各該機關職員預算員額15%為原則，如因業務需要，經權責機關核准，得超過15%，一方面因應行政環境的變化適度放寬聘用人力的進用規模，亦顧及避免對常務人員衝擊過大

(2007)。

第十、蔡良文綜合提出我國政府契約性用人制度存在的問題，包括：(1)法律老舊分歧、權益保障不一，且不敷現實所需；(2)人員進用資格寬鬆，素質難以掌握，且易淪為單位長官的酬庸工具；(3)缺乏完善考核機制，難以獎優汰劣；(4)變相長期進用，造成機關冗員充斥；(5)敘薪標準不一，對組織士氣造成衝擊；(6)退休撫卹標準不一，違反契約性人力建制原則等缺失，尚待改善(參照蔡秀涓、施能傑，2003：48-51；朱愛群，2004：92-95；蔡良文，2006：28-33；蔡良文，2008)。他進一步提出改進的方向，包括：(1)透過工作分析，針對政府之契約性人力進行再定位與分類；(2)針對常任人員與契約性人員之體制做出明確區隔，俾其各有所掌；(3)調整現行契約性人力之薪資結構，使其俸給與職務屬性相互對應；(4)修正契約性人力的權益保障；(5)調和單位主管的用人權力與防弊單位的監督，使該制度既能符合彈性用人需求，又不至發生進用私人流弊；(6)設定機關契約性人力員額比例或聘用次數，以避免機關冗員充斥；(7)強化契約性人力之考評機制，以便對其獎優汰劣；(8)建議高度專業工作不宜由契約性人員擔任，而應尋求私部門或學術機構合作，以避免該類人員「課責性」不足的缺失；(9)重建完整契約性用人體制，並依過渡條款原則辦理(2008：3)。

第十一、林水吉分析彈性用人制度涉及的政策價值衝突。文中提出人事制度追求的普世價值，將焦點置於彈性用人制度與永業文官體制兩制接軌的政策價值衝突。他以制度設計的公平性、穩定性、回應性、連結性、意願性、課責性、團隊性、排斥性、一致性等作為指標，用以檢證彈性用人制度是否符合評估指標的要求。同時檢視彈性用人制度是否達到情境調適、避免政府組織臃腫、完善社會改良、排除不可治理性、提昇行政效率、注入競爭精神、有效分工，以及進行組織或成員的演化等政策目標。最後，建議透過強化參與管理、打造對話平台、養塑協力夥伴關係、打破思維、信仰或視框上的障礙、強化組織型的學習等，引導組織變革以回應治理環境的需求，以化解政策價值衝突，並兼顧組織績效與效率的提昇，達到彈性用人制度與永業文官體制互補的作用(2007：3-5、32-35)。



第十二，詹中原探討政府部門彈性用人發展背景與台灣現狀，文中提及在全球化潮流下的激烈競爭中，世界各國無不將政府改造列為施政的重點，不僅組織員額要精簡，更須有效激勵與運用人力。而在新右派思潮的引領下，「彈性原則」成為全球政府再造的主要方向之一。他認為公務人員人事制度的再造是政府再造方案的一部分，而人員進用制度的再造則是人事制度再造的首要環節。研究建議配合彈性的改革方向，政府人力進用宜改採如「聘用人員」、「政府機關及民間機構人才交流機制」等多元化的彈性管道，廣徵各種人才進入公務體系，不再完全強調永業化的人員進用模式。惟「彈性用人」原則亦非萬靈丹，有其負面影響，因而不可濫用。因此，政府應策略性的運用「彈性用人」原則並注意其限制，使政府各階層人力的運用更具彈性與多元化，以建構政府推動績效管理的良好環境(2005：2-3)。綜合言之，研究者對於聘用人員條例草案或制度內容改革的個體面向，包括其符合個人生涯規劃的需求，分析考核制度、薪給設計、退休制度、保險與退離等制度面的設計。因此，無論從總體環境變化或制度設計，均可發現契約性人力在政府部門的進用與管理，不但使政府部門的人力運用具有彈性的管道，並促進政府機關人力資源多元化，提升政府行政效率。

## 第二節 政府改造與彈性雇用之理論分析

### 壹、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 ) 和現任 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 ) ( 1999 )，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 21 世紀需求的現代化文官制度 ( Civil Service Modernization ) ( 2001 )。在大西洋的另一端, 英國 Margaret Thatcher 首相則更早於 1988 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 2008 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, 已在改變傳統的功績原則。

## 貳、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 2002 年所指稱公共部門已處於快速變遷的環境: ( 引於 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 )乃成為 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緣起於美國前任總統 Jimmy Carter 在競選時所抨擊美國聯邦政府為「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 1978 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 and Denhardt, 2006 : 298 )。1981 年美國前任總統 Ronald Reagan 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 1980 年代政府改造或行政改革的典範。

1990 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。1998 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 )。後者仍促使美國各級政府重新

思考政府人事制度的特質，引發激進的人事制度改革（下詳第三章第一節）。

### 參、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，這就是彈性雇用關係的精義所在（Klingner and Lynn，2005：45）。

Gow and 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 )，政府部門乃成為「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、 臨時雇用人員既為輔助常任人員，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。美國政府課責署 ( U.S. Government Accountability Office, GAO ) ( 2002 ) 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，因此成功的規劃成為重要的課題。

### 第三章 聘用人員人事條例草案之主要內容分析

本章將針對政府研擬的「聘用人員人事條例草案」進行內容分析，包括針對立法背景、立法理由、定義、職務範圍、員額比例、兼職範圍與忠誠查核、薪給、考核、保險及退職撫卹規定、請假、留職停薪等內容逐一加以說明。

#### 第一節 立法理由、定義、範圍與員額比例

##### 壹、立法背景

為推動政府改造，提昇國家整體競爭力，總統府依經濟發展諮詢委員會議成立政府改造委員會（以下簡稱政改會），由當時總統陳水扁兼任主任委員，於 2001 年 10 月 25 日舉行第一次委員會議。在政府改造目標，該委員會成立建構「彈性精簡的行政組織」、「興利創新的服務機制」、「專業績效的人事制度」、「分權合作的政府架構」以及進行「順應民意的國會改造」等研究分組研擬改造方案。其中「專業績效的人事制度」研究分組認為，為因應民主政治與民主社會的趨勢，政府人事政策應推動改革。

考試院配合政府改造方案，於 2002 年 9 月 19 日第 10 屆第 3 次會議中報告「政府人力運用彈性化計畫方案」一案，經院會決定，邀請學者專家舉辦公聽會，廣蒐各界意見。經於 2002 年 10 月 29 日、11 月 5 日、11 月 26 日分別邀請相關機關、學術界及產業界代表舉行 3 次公聽會。其中部分學者及機關代表認為，本方案改革幅度甚大，建議逐步漸進推動。之後，考試院在 2003 年 1 月 29 日政策會議決議：(1)檢討聘任人員人事條例草案與聘用人員聘用條例合併立法，將整併後之契約進用人力制度分為四大類：機要性質之契約進用人力、專業或技術及事務性之契約進用人力、涉及低度公權力或完全不涉及公權力之契約進用人力、臨時性或定期性契約進用人力。至於精確分類及類別名稱，由銓敘部再行研議。(2)契約人員之進用，應於相關法律中明定公正、公開之甄選機制；(3)各機關擬進用聘用人員，應依機關性質，於職務出缺時，逐步進用，且契約進用人數上限以不超過該機關預算總人數 15% 為原則。但業務性質特殊機關，報經主管院核轉考試

院同意者，不在此限；惟各級機關進用聘用人員總比例，仍不得超過預算總人數 15%。

銓敘部依據前述決議，研修「聘用人員聘用條例」，於 2003 年 9 月 26 日函送考試院審議。後經 2004 年 7 月 1 日考試院會議決議，請銓敘部就審查委員意見、公聽會意見，以及考試院委員座談會議委員意見，研議後再提報。之後，銓敘部組成聘用條例修正草案研議專案小組，逐條檢視，研擬完成「聘用人員人事條例」草案，現行聘用人員聘用條例及派用人員派用條例則擬配合廢止，併案於 2005 年 1 月 28 日函送考試院審議。

考試院於 2005 年 7 月 28 日經提考試院第 10 屆第 144 次會議討論通過，於 2005 年 8 月 15 日函送立法院，並列為第 6 屆第 5 會期之優先審議法案。惟在立法院法制委員會舉辦的公聽會中，部分與會人員認為為解決臨時人員進用問題，而創造一套「契約聘用人員」的新制，其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。此外，適逢首次政黨輪替之際，恐造成安插私人，破壞陞遷管道，打擊常任公務人員之士氣。因而，未能完成立法程序。之後因立法院會期不連續，目前已將草案退回考試院。

## 貳、立法理由與定義

關於「聘用人員人事條例草案」的立法理由，從「聘用人員人事條例草案總說明」中可以看出，包括：為加強政府績效管理，提昇國家競爭力，規劃建立政府機關彈性用人制度。其適用範圍，除將現行文官體系已適用之聘任人員及隨機關長官同進退之機要人員，改以契約方式進用外，尚包括目前各機關依聘用人員聘用條例、派用人員派用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用之聘用、派用、約僱人員，均以契約聘用；另將原研議之「聘任人員人事條例草案」適用的學術研究、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，以建立一套彈性的聘用人事制度。

「聘用人員人事條例草案」主要內容除界定聘用人員範圍外，另包含聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過渡條款等相關人事事項。主要立法理由在重新建構聘用人員的人事法制，充分保障聘用人員權益，並且對於建立聘用人員制度後公務人力的組



成比例，以及聘用人員的身分定位等加以規範。其內容分「總則」、「聘用等級及資格」、「聘用程序」、「薪給」、「考核」、「保險及退職撫卹」、「附則」等七章，計六十二條，其重點計有七項(劉昊洲，2007)：

- (1) 明定聘用人員與國家之間為公法上的契約關係，不適用勞動基準法的規定(草案第二條)；
- (2) 各機關聘用人員之總人數，以不超過各機關職員預算員額數百分之十五為原則(草案第三條)；
- (3) 聘用人員依其工作性質分研究性、專業性、技術性三種類別，並均區分為四個聘用職務等級(草案第七條至第十四條)；
- (4) 各機關新進聘用人員時，應辦理公開甄選(草案第十七條至第十九條)；
- (5) 明定聘用人員應辦理年終考核，分優、甲、乙、丙四等，並明定考列優等、甲等人數比例分別以各該機關受考人數總額百分之五、百分之四十為限，及明定考列丙等條件(草案第三十一條至第三十七條)；
- (6) 明定聘用人員請領退職金及遺族請領撫卹金權利之保障規定，包含公私部門可攜式個人專戶及過渡性規定事項。(草案第三十九條至第四十八條)。

### 參、定義與職務範圍

有關條例草案第一條規定，聘用人員之人事事項，應依條例之規定。目前各相關法律條文中，對於聘用人員以準用方式明定者，如公務人員保障法第一百零二條規定準用之對象，包括各機關依法派用、聘用、聘任及僱用人員；公務人員協會法第五十一條規定，各機關依法令聘用或僱用之人員，得準用第九條規定，加入服務機關之公務人員協會等。因此，草案未規定事項，而其他法律業已規定準用者，自應依據各該法律之規定辦理。

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，內容包括：

- (1) 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。

- (2)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。
- (3)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。

此外，勞工與雇主約定勞雇關係之間的勞動契約係屬私法契約，聘用人員與國家之關係屬於公法上的契約關係，二者之權利義務不同，條例草案第二條第三項將公務機關聘僱人員排除適用勞動基準法，明定聘用人員不適用勞動基準法之規定。

#### 肆、員額比例、兼職範圍與忠誠查核

有關聘用人員的員額比例、兼職範圍與忠誠查核，分別於條例草案第三條至第五條規範。

##### 一、員額比例

有關聘用人員的員額比例相關規定，在條例草案第三條，主要內容包括：

- (1)銓敘部在參考行政院人事行政局的建議後，於條例草案第三條第一項明定，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。
- (2)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。
- (3)依條例草案第三條第二項對於職員的定義，是指各機關組織法規所定政務人員、定有職稱官等（級別）人員、聘用人員、本條例施行前原依聘用人員聘用條例或行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘、僱用之人員、原依教育人員任用條例或其他法令聘任之人員。但各機關於非營業特種基金用人費用項下及臨時機關聘用人員之人數，不計入進用比例。由此可知，聘用人員所占職員人數比例採內含方式計算。
- (4)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。

- (5)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。
- (6)考量隨機關長官同進退的機要人員納入條例草案專業性聘用職務規範，為明確控管此類人員之員額，於條例草案第三條第四項規定辦理機要業務之專業性聘用職務，應先報經銓敘部備查。另依施行細則草案第五條規定，機要職務的工作項目及範圍，以襄助機關長官實際從事機要事務相關工作為限。各機關設置機要職務時，應將其等級、員額及工作內容，先報經主管機關核定後，再函送銓敘部備查。

## 二、聘用人員兼任主管範圍之界定

依現行聘用人員聘用條例第七條規定，各機關法定主管職位，不得以聘用人員充任之。惟「聘任人員人事條例草案」第十八條規定，聘任人員得兼任機關首長、副首長及主管職務，但均以各機關組織法規規定者為限，其適用機關限於學術研究、科技、社會教育、文化、訓練等機關。又為使原適用派用人員派用條例之臨時機關派用人員及未來新成立之臨時機關聘用人員均得兼任機關首長、副首長或主管職務，以應業務需要。以及依據外交部駐外代表機構組織規程第五條規定，代表處代表為特任（派）或簡任（派），副代表為簡任（派）。

因而，條例草案第四條規定，聘用人員不得擔任各機關組織法規規定有職稱及官等、職等（級別）之職務。至於例外情形為：

- (1)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；
- (2)若為駐外機關的聘用人員，得兼任機關副首長或主管職務；
- (3)若為訓練機關的聘用人員，得兼任機關主管職務。

至於前項機關的屬性認定、所具有的等級條件、兼任範圍、人數比例及其他有關事項等規範，由考試院會同行政院共同規範。

### 三、聘用人員之忠誠查核

有鑑於「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」之適用對象，除公務人員任用法所規範之公務人員外，還包括政務人員、聘用人員、聘任人員及派用人員。因而，銓敘部在參考公務人員任用法第四條有關任用公務人員應辦理忠誠查核之規定後，於草案第五條規定，各機關進用聘用人員前，應注意其品德及對國家之忠誠並辦理查核。另於必要時，得洽請有關機關協助辦理。若有涉及國家安全或重大利益者，可以辦理特殊查核。

關於忠誠查核程序與結果通知規定在施行細則草案第六條，即各機關於進用聘用人員前應負責切實調查其品德及忠誠，並通知其具結確無本條例第二十二條第一項第一款至第七款及第十款所定不得聘用之情事。且各機關應將查核結果以書面通知當事人，於當事人有不利情形時，應許其得以書面或言詞陳述意見及申辯，機關並應列入紀錄。

另外，本研究將現行聘僱人員與未來聘用人員在進用之法令依據、適用範圍、與國家關係、兼職範圍、忠誠查核等差異整理比較於表五。

表五 現行聘僱人員與未來聘用人員在進用法令依據、適用範圍等比較

類別 項目	現行聘僱人員	未來聘用人員
進用之法令依據	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 聘用人員聘用條例</li> <li>2. 聘用人員聘用條例施行細則</li> <li>3. 行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項</li> <li>4. 行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法</li> </ol>	聘用人員人事條例草案及其施行細則等相關法規
適用範圍	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各機關（學校）以契約定期聘用之專業或技術人員</li> <li>2. 約僱人員之僱用以年度計畫中已列有預算或經專案呈准者為限</li> </ol>	各機關（學校）以契約定期聘用之人員，包含現行聘用、約僱、聘任、機要及派用人員等 5 類人員

與國家關係	1. 公法上契約關係 2. 定期契約，採 1 年聘（僱）用 1 次	1. 公法上契約關係 2. 以契約定期（初聘、續聘最長分別為 1 年、2 年）聘用之人員，應與服務機關簽訂聘用契約
員額限制（進用比例）	聘用、約僱人員員額分別不超過該機關預算總人數 5% 為原則	各機關總人數以不超過各該機關職員預算員額數 15% 為原則，並採總量管制
兼職範圍	不得擔（兼）任法定主管職位	聘用人員除擔任機要職務者外，得於規定情形下兼任機關首長、副首長或主管職務之情形
忠誠查核	未規定	進用聘用人員前，應注意其品德及對國家之忠誠並辦理查核

## 第二節 聘用等級及資格

### 壹、聘用人員職稱等級之規定

有關聘用人員之職務等級區分及資格條件，在條例草案第六條至第十六條，及施行細則草案相關條文加以規定，將聘用人員分項明定研究性、專業性及技術性聘用職務之等級區分。

#### 一、研究性類職務積極資格

首先，條例草案第六條規定，研究性聘用人員之聘用職務，分為研究員、副研究員、助理研究員及研究助理四個等級；專業性聘用人員之聘用職務，分為專業師、副專業師、助理專業師及專業助理四個等級；技術性聘用人員之聘用職務，分為技術師、副技術師、助理技術師及技術助理四個等級。而各機關職員預算員額內各類別、等級聘用人員之員額配置準則，由考試院會同行政院依其業務性質及職責程度加以訂定。

因此，施行細則草案第三條則界定各類別聘用人員擔任工作之項目及範圍。其中研究性之工作性質攸關研究、實驗、發展及方針之策定，如具學術研究、科技、社會教育、文化性質之研究性聘用職務；專業性之工作性質攸關專業及管理知能之運用、專業知識之增進及專案業務、行政服務之企劃及推動，如各機關專業性專案計畫及管理職與行政職之聘用職務。技術性之工作性質攸關技術性專門知識及技



能、技術性專案工作之指導、推動或操作，如各機關技術性職務。

其次，有關研究類職務積極資格規定在條例草案第七條至第十條。

第一，關於研究員應具之資格條件，主要參酌教育人員任用條例有關教授資格之規定，於條例草案第七條規定研究員資格為下列之一：

- (1)獲得教育部認可的獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗八年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦同。
- (2)曾任副研究員或相當職務五年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者。其中「著作」是指適用於著作權法第三條第一項第一款之規定，指屬於文學、科。

另外，施行細則草案第八條第一項規定，「相關學科」是指所修習學科與擬聘職務相關，其範圍由各主管機關參酌聘用職務工作性質認定之。同條第二項規定「從事與擬聘職務性質相近之工作經驗」，指曾從事與擬聘職務性質相近之全職專任工作經驗並繳有證明文件者。同條第三項規定「成績優良」，是指從事性質相近之工作年資，考績（成、核）列乙等或七十分或相當乙等以上繳有證明文件，或原服務機關、學校、公營事業機構出具之年資加薪證明或服務成績優良證明書者。第四項規定「專門著作或研究成果」是指與擬聘職務相關之文學、科學、藝術或其他學術範圍之創作或研究，繳有證明文件者。第五項則規範「同等學歷」，是指由教育部依據其入學程度、修業年限及學術造詣加以認定。

在施行細則草案第九條則規定「相當職務」的內容，其中第一項第一款規定，相當副研究員職務是指曾任行政機關、公立學校或公營事業機構薦任第九職等、相當薦任第九職等以上職務或曾任中校以上軍官者；第二款規定，相當助理研究員職務是指曾任行政機關、公立學校或公營事業機構薦任第七職等、相當薦任第七職等以上職務或曾任少校以上軍官者；第三款規定，相當研究助理職務是指曾任行政機關、公立學校或公營事業機構薦任第六職等、相當薦任第六職等以上

職務或曾任上尉以上軍官者。

此外，施行細則草案第九條第二項進一步規定，「相關職務」是指曾從事與擬聘職務工作性質相關之職務，由各主管機關視其擬聘職務及業務需要認定。

第二，條例草案第八條規定副研究員的資格為下列條件之一：

- (1)獲得在教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並從事與擬聘職務性質相近工作經驗四年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果；具有同等學歷證書者亦適用；
- (2)曾任助理研究員或相當職務五年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果。

第三，條例草案第九條規定助理研究員具備下列資格條件之一：

- (1)獲得教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦適用。
- (2)獲得教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗四年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦適用。
- (3)曾任研究助理或相當職務三年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者。

第四，條例草案第十條研究助理具備下列資格條件之一：

- (1)獲得教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦適用。
- (2)獲得教育部認可之獨立學院或大學相關學科畢業得有學士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗六年以上，成績優良，並有專門著作或研究成果者；具有同等學歷證書者亦適用。

## 二、專技類職務積極資格

有關專技類職務積極資格規定在條例草案第十一條至第十五

條，與施行細則草案相關條文。銓敘部在規範專業師、技術師具備的資格條件時，分別規定不同學、經歷應具有的工作經驗年限，以兼顧學歷、經歷的平衡。此外，考量現行各機關機要人員，主要工作在於襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，銓敘部參考各機關機要人員進用辦法第五條第六款規定後，另外規定辦理機要業務專業性聘用職務具有的資格條件，以符合實際需要。

第一，條例草案第十一條規定專業師、技術師的資格為下列條件之一：

- (1)獲得教育部認可的獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗八年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。
- (2)獲得教育部認可的獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗十年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。
- (3)獲得教育部認可的獨立學院或大學相關學科畢業得有學士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗十二年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

第二，銓敘部考慮到機要人員主要工作在於襄助機關長官實際從事機要事務相關工作，在參考各機關機要人員進用辦法第六條第七款規定後，於條例草案第十一條第二項規定辦理機要業務專業性聘用職務的資格為下列條件之一：

- (1)具有教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有博士學位，並曾任相關職務滿二年；具有同等學歷證書者亦適用；
- (2)具有教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並曾任相關職務滿四年；具有同等學歷證書者亦適用；
- (3)具有教育部認可之獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有學士學位，並曾任相關職務滿六年；具有同等學歷證書者亦適用。

第三，為落實保障原住民族之權益，以及考量台灣地區山地原住



民鄉的教育、經濟、地理及人才留任意願等各種進用條件，與其他地區尚有相當程度之差異，放寬各山地原住民鄉公所擔任副專業師的資格條件。

第四，依據施行細則草案第十條規定，「用人確有困難」是指各主管機關依本條例第十七條規定辦理公開甄選結果，無法羅致適當人員。

第五，條例草案第十二條規定副專業師、副技術師具有下列資格之一：

- (1)獲得教育部認可的獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗四年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。
- (2)獲得教育部認可的獨立學院或大學相關學科畢業得有學士學位，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗六年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

第六，機要職務副專業師的資格為下列條件之一：

- (1)具有教育部認可獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得有碩士以上學位；具有同等學歷證書者亦適用；
- (2)具有教育部認可獨立學院、大學或研究所相關學科畢業得學士學位，並曾任相關職務滿二年；具有同等學歷證書者亦適用。

第七，為落實保障原住民族權益，銓敘部規定山地原住民鄉公所因業務需要且用人確有困難，可以具有教育部認可的專科學校以上相關學科畢業並曾任相關職務滿六年之山地原住民，擔任副專業師；具有同等學歷證書者亦適用。

因此，銓敘部除了對於副專業師、副技術師之資格條件與專業師、技術師有不同規範外，其餘對於辦理機要業務專業性聘用職務應具之資格條件，與保障原住民族權益的規定，均與條例草案第十一條規範近似。

第八，條例草案第十三條規定助理專業師、助理技術師具有下列資格之一：

- (1)獲得教育部認可的獨立學院或大學相關學科畢業得有學士學位，並從事與擬聘職務性質相近工作經驗二年以上，成績

優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

(2)獲得教育部認可的專科學校畢業，並從事與擬聘職務性質相近之工作經驗四年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

第九，條例草案第十三條規定，擔任機要職務的助理專業師的資格為：(1)具有教育部認可獨立學院或大學相關學科畢業得有學士以上學位，或是(2)具有專科學校畢業並曾任相關職務滿二年；具有同等學歷證書者亦適用。

第十，條例草案第十三條規定，山地原住民鄉公所如果因為業務需要且用人確有困難，可以具有教育行政主管機關認可的高級中等學校以上學歷，並曾任相關職務滿四年的山地原住民，擔任助理專業師；具有同等學歷證書者亦適用。

第十一，施行細則草案第十一條規定，教育行政主管機關，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣（市）為縣（市）政府。而高級中等學校則指高級中學、高級職業學校或其他同等之學校。

第十二，條例草案第十四條規定，專業助理、技術助理具有下列資格：獲得教育部認可的專科學校以上學歷，並從事與擬聘職務性質相近工作經驗二年以上，成績優良，有證明文件者；具有同等學歷證書者亦適用。

第十三，條例草案第十四條同時規定，擔任機要職務的專業助理，如果具有教育行政主管機關認可之高級中等學校以上學歷，不受工作經驗年限的限制；具有同等學歷證書者亦適用。

第十四，條例草案第十四條亦規定，各山地原住民鄉公所因業務需要且用人確有困難，可以曾任相關業務滿二年的山地原住民，擔任專業助理，不受專科學歷的限制。

### 三、特殊情形聘用資格之規定

關於特殊情形聘用資格規定在條例草案第十五條、第十六條與施行細則中，主要內容包括：

第一，條例草案第十五條規定特殊情形之聘用資格，是指對於未具有第七條至第十四條所定資格，但具有下列其中一項條件者，可以

擔任聘用人員：

- (1)卓越貢獻或重大成就，曾獲國際級或國家級重要獎項；
- (2)不易羅致之特殊專長或技能，持有作品或證明文件。

第二，這兩類人員可以擔任聘用職務的類別、等級，由主管機關組織審查委員會審查認定。其中主管機關是指中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。

第三，施行細則草案第十二條第一項則針對「國際級或國家級重要獎項」規定，是指聘用人員具有卓越貢獻或重大成就，經國際專業組織或各國專業機構認證，獲頒國際級或各國國家級專業獎章或足以證明重大成就之專業證書。

第四，施行細則草案第十二條第二項規定「不易羅致之特殊專長或技能，持有作品或證明文件」，是指具有尖端性、前瞻性或稀少性，且非國家考試所能羅致人員之科學技術或特殊技能，持有作品或由各級政府機關（構）、學校、法人出具的證明文件。

第五，條例草案第十六條規定，為利業務推動，各機關在進用聘用人員辦理公開甄選時，亦可以依業務需要及出缺職務職責的程度，設定高於草案第七條至第十五條規定的資格條件，以遞補適當人員。

### 第三節 聘用程序

關於聘用人員之甄選、初聘程序、續聘程序等主要規定在條例草案第十七條至第二十六條，以及施行細則草案相關條文。

#### 壹、聘用人員之甄選程序

第一，條例草案第十七條規定聘用的甄選程序，主要內容包括：

- (1)除機要職務者聘用外，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，得授權三級機關組織審查委員會公開甄選。
- (3)各機關現職聘用人員得參加前項公開甄選。
- (4)各機關聘用人員，於同一主管機關及其所屬機關相同類別、等級之聘用職務間轉聘時，層報主管機關審查委員會審查通過後辦理，免經公開甄選。

(5)審查委員會之設置辦法及審查規則，由考試院會同行政院訂定。

第二，施行細則草案第十三條第一項針對「各機關進用各等級聘用人員」加以規定，其指各機關初次進用聘用人員及本機關現職聘用人員擔任較高或較低等級聘用職務、他機關聘用人員至本機關擔任聘用職務的情形。

第三，施行細則草案第十三條第二項規定，為使為使社會大眾知悉各機關聘用職務出缺之情形，甄選前應先辦理公告。

第四，施行細則草案第十三條第三項規定，用人機關在斟酌聘用出缺職務的特性及業務需要時，可以對於應徵人員的年齡加以要求。但是為免機關訂定年齡限制，影響當事人參加公開甄選機會，銓敘部參考兩性工作平等法第一條、公務人員任用法第二十七條、公務人員退休法第五條及警察人員管理條例第十條等規定，規定除非法律另有規定，不得有年齡或性別上的限制。

第五，當機關聘用職務出缺頻繁時，如果遇缺時，立即要辦理公開甄選，可能增加行政作業程序及人員遞補時間。因此，為簡化作業，施行細則草案第三項規定，各機關辦理公開甄選時，得增列候補名額，並應於公告內載明。

## 貳、聘用人員之聘用核准程序

銓敘部參考行政院暨所屬各機關聘用人員注意事項第四點及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法第十條規定，於條例草案第十八條第一項明定，各機關於年度編列聘用人員員額概算，或於年度中須增列聘用人員，均應報經主管機關或權責機關核准後聘用之。此外，條例草案第十八條第二項規定，聘用薪點折合率超過行政院所訂通案基準或年度中請增聘用人員員額時，應報經權責機關核准。各機關進用聘用人員，應列冊送銓敘部登記備查；轉聘、續聘、停聘、復聘或解聘時亦同。

另為使各機關辦理登記備查作業有所遵循，銓敘部於施行細則草案第十四條規定聘用人員登記備查應檢附之書表及證件。並規定「列冊送銓敘部」是指各機關於聘用人員到職後三個月內，填具聘用名冊，註明聘用人員員額經主管機關或權責機關核准之日期文號，送銓

敘部登記備查，並副知主管機關。

### 參、聘用人員之聘期與續聘程序

第一，關於聘用人員續聘的審查程序，於條例草案第十九條規定，由各機關依業務需要及考核結果，組織審查委員會審查通過，並經機關首長核定後辦理。

第二，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。
- (5)擔任機要職務之人員，應隨機關長官同進退，並得隨時解聘。
- (6)聘用人員得依兩性工作平等法規定，申請育嬰留職停薪；但是留職停薪的期間不得超過其聘用期間。

第三，施行細則草案第十七條第一項規定，聘用人員初聘或續聘之聘期屆滿時未獲繼續聘用者，應自聘用期間屆滿之次日離職。

第四，施行細則草案第十七條第二項針對「應隨機關長官同進退」加以規定，指機關長官退休（職）、卸職、調職、辭職、免職、撤職、去職、解職或死亡時，其所進用擔任機要職務之人員，應由原（新）任之機關長官或其代理人，於同時將擔任該機要職務之人員解聘。機關長官停職或休職時，由其代理人視業務需要辦理。

### 肆、聘用契約記載事項

條例草案第二十條規定聘用契約及記載事項，主要內容包括：

- (1)聘用人員應與服務機關簽訂聘用契約。
- (2)兼任機關首長者，應與上級機關簽訂聘用契約。
- (3)聘用契約記載聘用等級及職稱、聘用期間、聘用薪給、工作項目、權利及義務、違反義務時的負責，以及其他必要事項。
- (4)至於聘用契約書的格式則授權由銓敘部規定。

### 伍、不得聘用消極資格之規定

關於聘用人員不得聘用之消極資格及當然解聘條件，於條例草案第二十二條第一項第一款至第十款規定，其主要內容參酌公務人員任用法第二十七條及第二十八條規定，包括：



- (1)未具或喪失中華民國國籍。
- (2)具中華民國國籍兼具外國國籍。但其他法律另有規定者，根據其規定。
- (3)動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案。
- (4)曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案。
- (5)犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。
- (6)依法停止任用、受休職處分尚未期滿或停止職務尚在執行中。
- (7)褫奪公權尚未復權。
- (8)受禁治產宣告，尚未撤銷。
- (9)經合格醫師證明有精神病。
- (10)年滿六十五歲。

有關聘用人員應予解聘的條件，是指聘用後發現其於聘用時有不得聘用情事之情形，於條例草案第二十二條第三項加以規定。

另條例草案第二十二條第二項規定，為擴大延攬人才，提昇我國國際競爭力，規定各機關聘用具有專長或特殊技能而在我國不易覓得之人才時，以擔任不涉及國家機密之聘用職務，並經主管機關核准者，可以不受條例第一項第一款及第二款不具本國國籍或兼具外國國籍規定之限制。

#### 陸、迴避聘用人員之規定

為避免機關長官徇私進用聘用人員，影響機關業務推動，銓敘部參考公務人員任用法第二十六條規定，於條例草案第二十三條第一、二項規定，各機關長官對於其配偶或三親等以內血親、姻親，不得在本機關聘用，或聘用為直接隸屬機關之首長。對於本機關各級主管長官之配偶或三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避聘用。

另外，應迴避之聘用人員，在各該長官接任以前聘用者可否續聘情形，在考量公務人員任用法中對於這種情形，均沒有限制。因此，為保障當事人權益，於條例草案第二十三條第三項規定，應迴避聘用之人員，在各該長官接任以前聘用者，不受前項之限制。另外，同條第四項規定，聘用人員於聘用後，若有應迴避聘用情事而未迴避之情



形，應予解聘，並自解聘通知送達當事人之次日起生效。

#### 柒、關於首長不得聘用時機之規定

銓敘部為合理規範機關首長卸任前之用人權，以避免機關首長更動時，乘機大量安置聘用人員，影響機關人事安定，參考公務人員任用法第二十六條之一，於條例草案第二十四條規定各機關首長於特定期間，不得進用或轉聘聘用人員：

- (1)自退休案核定之日起至離職日止。
- (2)自免職或調職令發布日起至離職日止。
- (3)民選首長，自次屆同一選舉候選人名單公告之日起至當選人名單公告之日止。競選連任未當選或未再競選連任者，至離職日止。
- (4)民意機關首長，自次屆同一民意代表選舉候選人名單公告之日起至其首長當選人宣誓就職止。
- (5)參加公職選舉者，自選舉候選人名單公告之日起至離職日止；未當選者，至當選人名單公告之日止。
- (6)憲法或法規未定有任期之中央各級機關政務首長，於總統競選連任未當選或未再競選連任時，自次屆該項選舉當選人名單公告之日起至當選人宣誓就職止。地方政府所屬機關政務首長及其同層級機關首長，於民選首長競選連任未當選或未再競選連任時亦同。
- (7)民選首長及民意機關首長受罷免者，自罷免案宣告成立之日起至罷免投票結果公告之日止。
- (8)自辭職書提出、停職令發布或撤職、休職懲戒處分議決之日起至離職日止。
- (9)其他定有任期者，自任期屆滿之日前一個月起至離職日止。連任者，至確定連任之日止。

#### 捌、聘用人員應予解聘及救濟程序之規定

關於聘用人員應予解聘之情形及其救濟程序，銓敘部參酌相關立法體例，於條例草案第二十五條第一項規定解聘條件，即聘用人員於聘用期間，有下列情事之一並有確實證據者，經各機關考核委員會審議通過及機關首長核定後，應予解聘：

- (1)違反聘用契約之義務事項，情節重大。
- (2)工作不力或不能勝任工作，致無法完成聘用契約之工作項目，對機關造成不良後果。
- (3)圖謀背叛國家。
- (4)執行國家政策不力或怠忽職責或洩漏職務上之機密，致政府遭受重大損害。
- (5)違抗政府重大政令或嚴重傷害政府信譽。
- (6)涉及貪污案件，其行政責任重大。
- (7)圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或聘用人員聲譽。
- (8)脅迫、公然侮辱或誣告長官，情節重大。
- (9)挑撥離間或破壞紀律，情節重大。
- (10)曠職繼續達四日或一年內累積達十日。

此外，由於解聘是對於聘用人員身分關係之重大變動，為保障當事人之權益，銓敘部參酌行政程序法第一百零二條規定後，條例草案第二十五條第二項規定在考核委員會作成處分前，應給予當事人陳述意見及申辯之機會，以落實正當法律程序。

另依據行政爭訟程序及準用公務人員保障法第一百零二條規定尋求救濟。又參酌行政程序法第六十七條等有關送達之規定，於條例草案第二十五條第三項規定各機關作成解聘處分後，應以書面附具理由於十日內通知當事人。

#### 玖、聘用人員因案停聘之規定

關於聘用人員因案停聘之相關規定，包括應予停聘之要件與得先予停聘之要件，於條例草案第二十六條第一項規定聘用人員應予停聘之要件，即聘用人員受拘役或罰金之判決而易服勞役於執行期間、依刑事訴訟程序被通緝或羈押者，應予停聘。同條第二項則規定，聘用人員涉嫌刑事案件情節重大，於刑事訴訟程序終結前，經各機關考核委員會審議通過，並經機關首長核定後，得先予停聘。另外，同條第三項規定，兼任機關首長、副首長或主管職務之停聘人員，於停聘期間應予免兼上開各職務。最後是同條第四項規定停聘人員職缺保留及復聘之要件，即停聘原因消滅後，經考核委員會審議通過，並經機關首長核定後，應予復聘。

## 第四節 薪給規定

關於聘用人員薪給規定於條例草案第二十七條至第三十條，以及施行細則草案相關條文。

第一，關於聘用人員薪給之原則，依政府改造委員會研究分組規劃契約性人力之薪資制度自成一套薪等表。另行政院人事行政局建議各薪點之折合率應依現行實際作法，區分通案及專案基準。另對於兼任機關首長、副首長或主管職務者，規定得支領主管職務加給。

條例草案第二十七條規定聘用人員薪給原則，主要內容包括：

- (1)聘用人員之薪給，採單一薪給，按月計算。
- (2)服務未滿整月者，按實際在職日數覈實計支；其每日計發金額，以當月全月薪給除以該月全月之日數計算。
- (3)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。
- (4)聘用人員薪級表，由考試院會同行政院加以規定。
- (5)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。
- (6)聘用人員兼任主管職務者，得支領主管職務加給，其核支基準由行政院規定。

第二，關於聘用人員起薪及換薪規定，考慮現行聘、僱人員之支薪標準，係參照分類職位公務人員之職等俸點據以訂定，其中比照公務人員薦任第六職等至簡任第十三職等支薪之聘用人員，其報酬標準表各職等又分一至六或七階不等，實務上，相同知能條件之聘用人員常因聘用機關不同而形成支薪不一之情形，因而於條例草案第二十八條第一項規定進用聘用人員應自各該等級最低薪點支薪。

第三，由於各類別聘用人員聘用之資格條件均有不同，各類別人員間以不交流為原則。因此，條例草案第二十八條規定第二項規定，聘用人員受聘於同一主管機關且相同類別相同等級以上之職務時，得換支原薪點，如高於受聘職務等級最高薪點時，以支所聘職務等級最高薪點為限。

第四，關於停發及扣發薪給之規定，銓敘部考量聘用人員如有失

蹤、死亡及請假等情事，於特定期間之薪給應予適度保障及明確規範。在參考公務人員俸給法相關條文規定後，於條例草案第二十九條第一項至第四項明定上開特定期間之薪給事宜，以保障聘用人員權益特定期間之薪給事宜，內容包括：

- (1)聘用人員因奉派執行職務失蹤，在未確定死亡前，於聘用契約有效期間，應發給二分之一之薪給。
- (2)聘用人員在職期間死亡者，當月之薪給按全月支給。
- (3)依聘用人員請假辦法規定期限給假之期間，其薪給照常支給。
- (4)聘用人員曠職或請假超過規定日數者，扣除其曠職或請假超過規定日數之薪給。

第五，銓敘部於條例草案第三十條規定，聘用人員之薪給未依條例規定支薪者之處理情形，即聘用人員未依規定支薪者，其所支經費，審計機關應不准核銷，並予追繳。

本研究將現行聘僱人員、未來聘用人員之薪給報酬、主管職務加給、特定期間之薪給等規定比較，整理於表六。

表六 現行聘僱人員與未來聘用人員之薪給報酬等規定比較

類別 項目	現行聘僱人員	未來聘用人員
薪給報酬	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 採月支報酬為原則，約僱人員得視實際需要按日或按件計酬。</li> <li>2. 視工作的繁簡難易、責任輕重、羅致困難程度，與應具之專門知能條件，參照「聘用(約僱)人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」認定支給報酬。</li> <li>3. 最低約僱人員一等之酬金為18,816元。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 採單一薪給，以月計之。服務未滿整月者，按實際在職日數覈實計支；其每日計發金額，以當月全月薪給除以該月全月之日數計算。</li> <li>2. 聘用人員薪級表，由考試院會同行政院定之。聘用人員薪級表之薪點折合率，通案由行政院定之，專案基準由各主管機關擬定，報行政院核定。</li> <li>3. 應按聘用人員所具資格，自所聘職務等級最低薪點支薪。</li> <li>4. 受聘於同一主管機關相同類別、等級以上職務時，得換支</li> </ol>

		原薪點；高於受聘職務等級最高薪點時，以支所聘職務等級最高薪點為限。
主管職務 加給	不得擔（兼）任法定主管職位。	兼任主管職務者得支領主管職務加給，核支基準由行政院訂定。
特定期間 之薪給	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在職期間死亡者，當月之薪給按全月支給。</li> <li>2. 依行政院及所屬各機關聘僱人員給假辦法規定給假之期間，其薪給照常支給。</li> <li>3. 請假逾規定日數者，均按日扣除其報酬。扣除報酬之日數逾聘僱期十二分之一者，應即終止聘僱。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. 因奉派執行職務失蹤，在未確定死亡前，於聘用契約有效期間，應發給二分之一之薪給。</li> <li>6. 在職期間死亡者，當月之薪給按全月支給。</li> <li>7. 依聘用人員請假辦法規定期限給假之期間，其薪給照常支給。</li> <li>8. 曠職或請假超過規定日數者，應扣除其曠職或請假超過規定日數之薪給。</li> </ol>

## 第五節 考核規定

關於聘用人員考核規定，於條例草案第三十一條至第三十七條，以及施行細則草案第二十七條至二十九條等相關條文。

### 壹、聘用人員考核規定與程序

第一，雖然現行各機關約聘、僱人員，並無辦理考核之法令依據，但在實務上部分機關仍參照常務人員自行辦理考核，以利管理。為確保機關用人符合業務需要，並達到獎優汰劣的目的，條例草案第三十一條規定，聘用人員任職至年終滿一年者，應予年終考核，聘期不滿一年者，不予年終考核。

第二，銓敘部於施行細則草案第二十七條規定，聘用人員年終考核若確有特殊情形不能如期辦理者，得由考核機關報經主管機關同意展期辦理。但以不逾次年三月底為限。而各機關對於聘用人員初聘期滿之考核，應由主管人員填具初聘考核表有關項目，遞送考核委員會初核後，送由機關長官核定。另外，考核委員會對於初聘考核擬予不合格者，處分前應以書面通知受處分之當事人，於一定期限內提出書面意見或到達指定處所以言詞陳述意見，並列入考核委員會議紀錄。

第三，條例草案第三十二條規定，聘用人員年終考核應以平時考



核為依據，明定得由各主管機關配合業務性質及工作項目訂定平時考核細目，包括工作績效、品德操守及其他與業務有關之項目。而為符合機關實際執行業務之需要，亦得由各機關訂定，並送主管機關備查。

第四，條例草案第三十三條規定，為落實面談雙向溝通機制，考核年度中應由主管人員與受考人就工作內容及執行情形進行面談二次，其面談內容及結果列入平時考核紀錄。

第五，施行細則草案第二十九條規定，考核面談是指主管人員與受考人就工作內容及執行情形，於上、下半年各面談一次，並由主管人員製作面談紀錄附於平時考核紀錄。至於進行面談之時間及地點，由主管人員視面談實際需要決定。

## 貳、年終考核結果及各等第人數比例

第一，關於年終考核之結果、獎懲及各等第人數比例限制，銓敘部在配合「公務人員考績法修正草案」及「行政院及所屬機關聘僱改進方案」相關規定後，於條例草案第三十四條規定聘用人員考核等第規劃為四等，且為利執行並強調各機關業務績效，主管機關得視其所屬各機關業務績效或特殊情形，於每年辦理年終考核前，決定所屬機關間聘用人員考列各等第人數之比例。主要內容如下：

- (1)聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等。
- (2)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。
- (3)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。
- (4)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。
- (5)考列優等人員比例未達百分之五時，其百分比之餘額，得併入甲等比例計算。



(6)主管機關得視所屬各機關業務績效或特殊情形，於每年辦理年終考核前，明定各機關考列各等第人數比例；但主管機關及其所屬機關考列甲等以上人數比例，仍不得超過前項所定之比例。

(7)為避免實務上執行困難，無法發揮獎優汰劣之功能，規定各機關受考人數低於二十人時，考列各等第比例應與上一級機關合併計算。

第二，由於考列丙等涉及聘用人員重大權益事項及工作權之變更，銓敘部參酌公務人員考績法後，於條例草案第三十五條第二項規定，聘用人員年終考核考丙等的條件，包括：

- (1)挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效。
- (2)不聽指揮或破壞紀律，情節重大，經疏導無效。
- (3)怠忽職守、稽延公務或績效不彰，造成重大不良後果。
- (4)品行不端或違反有關法令禁止事項，嚴重損害聘用人員聲譽。
- (5)處理公務，刁難或苛擾人民，致損害機關或聘用人員聲譽。
- (6)違反紀律或言行不檢或誣陷侮辱同事，致損害機關或聘用人員聲譽。
- (7)適用法令錯誤，致人民權利遭受重大損害。貽誤公務，導致不良後果。
- (8)曠職繼續達二日或累積達五日。

第三，條例草案第三十五條第一項規定，聘用人員考列優等之條件，於施行細則定之。依據施行細則草案第三十條對於考列優等特殊條件規定，包括：

- (1)因完成重大任務，著有貢獻，獲頒勳章者。
- (2)依獎章條例，獲頒功績、楷模或專業獎章者。
- (3)對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果獲主管機關或聲譽卓著之全國性或國際性學術團體，評列為最高等級，並頒給獎勵者。
- (4)主辦業務經上級機關評定成績特優者。
- (5)對所交辦重要專案工作，經認定如期圓滿達成任務者。
- (6)奉派代表國家參加與本職有關之國際性比賽，成績列前三名

者。

(7)代表機關參加國際性會議，表現卓著，為國爭光者。

(8)依考試院所頒激勵法規規定獲選為模範公務人員或獲頒公務人員傑出貢獻獎者。

第四，施行細則草案第三十條對於考列優等一般條件的規定，包括：

(1)對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果經權責機關或學術團體，評列為前三名，並頒給獎勵者。

(2)在工作或行為上有良好表現，經權責機關或聲譽卓著團體，公開表揚者。

(3)對主管業務，提出具體方案或改進辦法，經採行認定確有績效者。

(4)負責盡職，承辦業務均能於限期內完成，績效良好，有具體事蹟者。

(5)全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者。

(6)參加與職務有關之終身學習課程超過一百二十小時，且平時服務成績具有優良表現者。

(7)兼任主管職務領導有方，績效優良者。

(8)主持專案工作，規劃周密，經考評有具體績效者。

(9)對於艱鉅工作，能克服困難，達成任務，有具體事蹟，經權責機關獎勵者。

(10)管理維護公物，克盡善良管理職責，減少損害，節省公帑，有具體重大事蹟，經權責機關獎勵者。

(11)辦理為民服務業務，工作績效及服務態度良好，有具體事蹟者。

第五，有關事、病假合計之日數，應扣除請家庭照顧假及生理假之日數。

第六，依施行細則草案第三十條第一項第一款第三目至第八目、第二款第二目至第四目及第六目至第十一目各目所定條件評擬優等者，應將具體事蹟記載於聘用人員年終考核表備註及重大優劣事蹟欄內，提考核委員會審核。

第六，條例草案第三十六條規定，年終考核程序及其救濟程序，主要內容：

- (1)各機關對於聘用人員之年終考核，應由主管人員評擬，遞送考核委員會初核後，送由機關首長核定。
- (2)考核委員會對於聘用人員，於聘用契約有效期間，擬予考列丙等者，處分前應給予當事人陳述意見及申辯之機會。
- (3)作成解聘處分決定後，應以書面附具理由於十日之內通知當事人。

參、考核委員組成方式與其職掌

第一，條例草案第三十六條第三項規定，考核委員會之組成及職掌，於施行細則定之。因此，施行細則草案第三十一條規定考核委員會之組成方式及任期，主要內容：

- (1)考核委員會應置委員五人至二十一人，由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席，人事主管人員為當然委員。
- (2)委員每滿三人應有一人由本機關聘用人員票選產生之。
- (3)票選應採普通、平等、直接及無記名投票法行之。
- (4)各機關情形特殊者，得採分組、間接、通訊等票選方式行之。
- (5)考核委員會委員之任期一年，期滿得連任。
- (6)考核委員會委員任期內出缺時，依第一項指定或票選遞補之委員，其任期至原任期屆滿之日止。
- (7)各機關長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考核委員會時，除考核結果解聘或不續聘者，應送經上級機關考核委員會審議外，得逕由其長官考核。
- (8)主管機關若未設置考核委員會時，得由其長官核定。

第三，施行細則草案第三十二條則規定考核委員會的職掌，包括：

- (1)聘用人員及其所屬機關聘用人員兼任首長者考核之初核事項；
- (2)機關首長交議考核事項及其他有關考核之核議事項；
- (3)聘用人員續聘之審查事項；
- (4)聘用人員解聘之審議事項；
- (5)聘用人員停聘之審議事項等。

第四，施行細則草案第三十三條規定考核委員會之開會程序，亦

即考核委員會應有全體委員三分之二出席，始得開會；出席委員過半數同意，始得決議。可否同數時，取決於主席。

#### 肆、年終考核之執行工作相關規定

第一，銓敘部於條例草案第三十七條規定年終考核結果之執行日期，配合條例草案第三十四條有關聘用人員年終考核等第獎懲之規定，聘用人員年終考核結果，於聘用契約有效期間，應自該考核年度之次年一月起執行。

第二，配合條例草案第三十六條關於救濟之規定，條例草案第三十七條亦規定考核結果解聘人員，自確定之日起執行，未確定前應先予停聘。

第三，施行細則草案第三十六條規定聘用人員年終考核案應送主管機關備查及考核清冊送審計機關查考。

第四，施行細則草案第三十七條規定聘用人員考核案經核定後之處理程序。

第五，施行細則草案第三十八條規定停聘人員經依法提起救濟而撤銷原行政處分者，得申請復聘及續聘事宜，亦即受停聘處分之聘用人員，於聘用契約有效期間，經依法提起救濟而撤銷原行政處分者，除如事證不明、適用法令錯誤等經撤銷決定指明應另行依法查處者外，明定其服務機關或上級機關應予回復原職務，以保障當事人權益。

第六，施行細則草案第三十九條規定考核委員會委員、與會人員及其他有關工作人員對考核過程應嚴守秘密等事項。

表七為本研究整理、比較現行聘僱人員與未來聘用人員關於考核規定的異同。

表七 現行聘僱人員與未來聘用人員考核規定之比較

類別 項目	現行聘僱人員	未來聘用人員
	現行聘僱人員	未來聘用人員
考核	(1) 無統一辦理考核之規定。 (2) 但聘僱工作期間，仍可以考核方式觀察其工作績效，以作續聘（僱）或解聘（僱）之準據。	(1) 年終考核結果分優、甲、乙、丙 4 等。 (2) 考核結果作為是否晉級、發給獎金與續聘或解聘之參據。 (3) 考列優等人數，以各該機

		關受考人數總額 5 % 為限；考列甲等人數，以各該機關受考人數總額 40 % 為限。 (4) 明訂考列丙等之條件，考列優等之條件於施行細則定之。
--	--	-----------------------------------------------------------------------------

## 第六節 保險及退職撫卹規定

關於聘用人員保險及退職撫卹之規定，於條例草案第三十八條至第五十四條，以及施行細則草案相關規定。

### 壹、聘用人員參加保險之相關規定

第一，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，依條例聘用且年資接續者，得選擇繼續參加勞工保險；一經選定，不得變更。

第二，施行細則草案第四十條規定，在施行前已參加勞工保險之聘用人員得選擇繼續參加勞工保險之期限。另規定聘用人員於條例施行之日前一個月內，以書面申明其選擇。

### 貳、聘用人員退職撫卹之相關規定

第一，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。

第二，施行細則草案第四十一條規定政府與聘用人員共同撥繳之聘用人員退職撫卹基金費用之繳付方式及來源，包括基金應由政府撥繳部分，由服務機關編列年度預算；聘用人員應撥繳部分，由服務機關於每月發薪時扣收。

第三，條例草案第四十條規定，聘用人員退職撫卹基金之撥繳費率、聘用機關與聘用人員之分擔比例，包括：

- (1)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。

- (2)基金的收支、管理與運用、盈虧分配、滯納金的加徵及其強制執行等業務，由銓敘部委任公務人員退休撫卹基金管理委員會統籌辦理；其辦法由考試院定加以規定。
- (3)基金之運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足，由國庫補足。
- (4)滯納金的加徵，自期限屆滿之次日起至完繳前一日止，每逾一日，加徵其應提撥金額百分之三之滯納金至應提撥金額之一倍為止，仍不繳足者，自次日起按月加徵應提撥金額二倍之滯納金至繳足為止；其按月加徵之滯納金，未滿一個月部分，按比例計算。
- (5)受處分人應於收受通知之日起三十日內繳納；屆期末繳納者，移送強制執行。

第四，施行細則草案中關於基金的運作、管理程序的規定，主要內容包括：

- (1)為統一規範各機關撥繳基金費用之作業程序，銓敘部參考公務人員退撫基金的作業模式，施行細則草案第四十四條規定各機關依規定撥繳聘用人員退職撫卹金之期限及相關行政作業程序；另為利各機關撥繳基金費用能更為公平一致，明定各機關撥繳本基金費用之總額，以元為單位。
- (2)為使聘用人員瞭解各機關每月為其彙繳至基金管理會之退職撫卹金數額，以明責任，施行細則草案第四十五條規定各機關每月為聘用人員彙繳至基金管理會之退職撫卹金數額，註明於聘用人員薪資單或另以其他方式通知聘用人員。另明定基金管理會應建置本基金資訊網路查詢系統，以供聘用人員查詢其個人專戶中加入基金後之累積本金及運用收益。
- (3)為避免聘用人員退職撫卹金運用後所產生之收益有低於民間定期存款利率之情形發生，施行細則草案第四十六條規定，基金運用收益不得低於當地銀行二年定期存款利率，以維護參加基金人員的權益。
- (4)施行細則草案第四十六條規定，基金設計係採確定提撥制之規

劃，以精確計算本基金之運用收益，規定計算方式為由開始提撥本基金之日起，至依法領取聘用人員退職或撫卹金之日止之期間內，平均每年之年收益率不得低於此一期間當地銀行二年定期存款利率之平均數。

- (5)施行細則草案第四十七條規定，按月加徵滯納金之計算期間，每月以三十天計算。

#### 參、聘用人員退職金領取與計算方式之相關規定

第一，條例草案第四十一條規定，聘用人員退職金之領取及計算方式，主要內容包括：

- (1)月退職金：聘用人員個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退職金。
- (2)一次退職金：一次領取聘用人員個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益。
- (3)有關年金生命表、平均餘命、利率及金額之計算，由基金管理會擬訂，並由報銓敘部核定。

第二，施行細則草案中關於退職金領取與計算方式之相關規定，主要內容包括：

- (1)施行細則草案第四十八條第一項規定，「累積收益」是指基金歷年運用收益分配至個人專戶之累積總和。
- (2)為提昇基金運用之效益，並考量國庫財政負擔及保障聘用人員最低收益，施行細則草案第四十八條第二項規定，申請國庫補足差額之規定。
- (3)施行細則草案第四十八條第三項規定，聘用人員年滿六十歲申請退職金時，其累積收益之計算除已分配入專戶之收益外，尚未分配收益部分，以前一年運用收益分配標準，計算至申請當月止。
- (4)施行細則草案第四十九條第一項規定聘用人員月退職金之發給作業，以定期方式按每半年發給。
- (5)施行細則草案第四十九條第二項規定，退職金之發給日如遇例假日、國定假日或其他休息日者，順延至次日。

- (6)施行細則草案第五十條規定，年金生命表、平均餘命、利率及金額之計算，由基金管理會報請銓敘部核定，並主動公開，且至少每三年檢討一次。

第三，由於聘用人員月退職金是將聘用人員退職撫卹金個人專戶之本金及累積收益年金化後，定期發給。因此，條例草案第四十二條第一項規定聘用人員於開始請領月退職金時，應按一定金額提繳保險費，投保年金保險，作為超過領取月退職金當時所預定平均餘命以後期間之年金來源。而條例草案第四十二條第二項規定，提撥金額、提撥程序及承保的保險人資格，由銓敘部加以規定。

第四，條例草案第四十三條規定，請領退職金年齡的相關規定，主要內容包括：

- (1)年滿六十歲，任職年資滿十五年以上者，得請領月退職金。
- (2)任職年資未滿十五年者，應請領一次退職金。
- (3)未滿六十歲，因聘用契約期限屆滿離職或經服務機關同意於聘用契約期限屆滿前離職者，如未再任職或轉為應適用其他退休（職、伍）法令之軍、公、教、政務、其他公職或公營事業人員時，須年滿六十歲，始得請領退職金。
- (4)聘用人員年滿六十五歲者，應予退職，不得延長服務。
- (5)任職年資的採計，以實際提撥退職撫卹金之年資為準。
- (6)年資中斷者，其前後提撥年資合併計算。

第五，施行細則草案中關於退職金的計算與領取方式，主要內容包括：

- (1)為統一年齡的認定依據，施行細則草案第五十一條規定，依戶籍記載認定，而聘用人員於年滿六十歲、六十五歲之次月一日為領受退職金起始日。
- (2)施行細則草案第五十二條規定，為使聘用人員任職年資之採計更為明確，「實際提撥退職撫卹金之年資」之認定依實際提撥本基金費用之日數計算。
- (3)為使聘用人員請領退職金時，相關行政作業程序有所依據，以及利於基金管理會核算退職金，施行細則草案第五十三條規定，聘用人員請領退職金時，應填具及檢附之相關文件。

#### 肆、關於退職撫卹基金之其他規定

第一，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。

第二，條例草案第四十四條第二項及第三項規定，移撥至勞工退休基金之個人專戶，得於再轉為聘用人員時，再移撥至本基金，而勞工轉為聘用人員者，亦得將其退休金個人專戶移撥至本基金，繼續儲存提撥，並於成就退職條件時請領之。

第三，基於聘用人員係依法執行機關所賦予業務之人員，如有違法或惡意曠職行為，將造成國家、社會及民眾損失，於條例草案第四十四條第四項規定經服務機關予以解聘或未經服務機關同意而於聘用契約期限屆滿前離職者，其離職時，僅發給其自提儲金之本金及累積收益。

第四，為與勞退新制接軌，銓敘部參考勞工退休金條例第三條規定，於施行細則草案第六十條第一項規定，「勞工」定義準用勞動基準法第二條規定。另於施行細則草案第六十條第二項及第三項分別規範聘用人員轉為勞工或勞工轉為聘用人員時，申請移撥或移入個人專戶之本金及累積收益之相關作業規定。

第五，關於聘用人員在職、停聘或留職停薪期間死亡者，遺族請領一次撫卹金之規定，於條例草案第四十五條針對聘用人員在職、停聘或留職停薪期間死亡者，遺族請領一次撫卹金加以規定。主要內容包括：

- (1)為期明確，於條例草案第四十五條第一項明定聘用人員在職、停聘或留職停薪期間死亡者，其遺族申請領受一次撫卹金之內涵。
- (2)為保障配偶之領受權益，於條例草案第四十五條第二項規定，聘用人員之一次撫卹金應由亡故聘用人員之配偶領受二分之一；其餘則依子女、獨子女之父母 父母之遺族順序，平均領受。

- (3)考量無配偶之聘用人員在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡時之一次撫卹金應有明確之領受規範，於條例草案第四十五條第三項規定，依前項遺族順序平均領受。
- (4)為規定如無第二項遺族之聘用人員，自提儲金之本金及累積收益之領受事宜，於條例草案第四十五條第四項明定由其他遺族依民法繼承編之規定辦理。
- (5)為尊重聘用人員適度處分其撫卹金之意願，銓敘部參考政務人員退職撫卹條例第十六條第三項規定，於條例草案第四十五條第五項規定，聘用人員生前預立遺囑指定第一項遺族領受撫卹金者，從其遺囑。

第六，施行細則草案第五十四條規定，為使聘用人員之遺族請領聘用人員撫卹金時，其相關行政作業程序，能有所依據，並利基金管理會核算撫卹金，聘用人員之遺族請領聘用人員撫卹金時，應填具遺族請領聘用人員撫卹金申請書及檢附之相關文件。

第七，為保障聘用人員退職撫卹金請領人之權益，施行細則草案第五十五條第一項，規定基金管理會對於請領手續完備者，應發給聘用人員退職撫卹金之期限。

第八，為使聘用人員退職撫卹金之請領人日後領取退職撫卹金時之相關撥款作業能更為安全、便捷，施行細則草案第五十五條第二項，規定經基金管理會審查核可應發給聘用人員之退職撫卹金時，應以媒體轉帳方式，匯入領受人本人之金融機構帳戶；如果領受人之帳戶不在國內者，其轉帳所需之費用，規定由領受人負擔。

第九，施行細則草案第五十六條規範聘用人員或其遺族因僑居國外而不能返國請領聘用人員之退職金或撫卹金時，應如何請領聘用人員退職金或撫卹金之相關作業規定。

第十，考量聘用人員退職撫卹金，屬於公法上的給付，銓敘部在參考勞工退休金條例施行細則第四十二條相關規定之後，於施行細則草案第五十七條規定，聘用人員退職撫卹金之請領人如經基金管理會查明不符請領規定者，基金管理會應即通知其限期返還；屆期未返還者，應附加法定遲延利息。法定遲延利息標準，依當地銀行二年定期存款利率計算。



第十一，為落實聘用人員「有任職年資即有退職給與」的立法意旨，施行細則草案第五十八條規定，已領取聘用人員退職金之聘用人員如擬繼續任職者，其任職年資應重新計算；原領退職金無須繳回。

第十二，為維護聘用人員權益，施行細則草案第五十九條第一項規定，聘用人員得選擇將其原依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定提存儲金本息，結算移撥至本基金，併同基金運用，並由國庫擔負保證收益責任。另外，為避免聘用人員中途領回，造成管理之困難，規定一旦移入，於成就退職、撫卹條件時始得請領。

第十三，為健全聘用人員退職撫卹基金財務，施行細則草案第六十一條規定，基金的各項來源，包括：(1)聘用人員退職撫卹金個人專戶之本金；(2)本基金運用之收益；(3)收繳之滯納金；(4)條例草案第五十二條第二項未領取的退職撫卹金；(5)其他有關收入。

第十四，為健全本基金之管理與稽核制度，施行細則草案第六十二條規定，基金之財務收支，基金管理會應分戶立帳，並與其他業務分開處理，且須按月將上開數據提報基金監理會審議，同時按年公告，以利公眾瞭解本基金之收支運用及其積存金額。

第十五，為維護聘用人員權益，施行細則草案第六十三條規定，辦理聘用人員退職撫卹基金相關業務之機關、團體所屬人員，應盡善良管理人的忠誠義務。

#### 伍、聘用人員補領及改領一次卹金之相關規定

第一，條例草案第四十六條規定，聘用人員未滿六十歲離職而於請領退職金前死亡及已領取月退職金未屆平均餘命前死亡者，其一次撫卹金及剩餘金額的處理方式。其中第一項規定聘用人員未滿六十歲離職而於請領退職金前死亡者，其一次撫卹金依前條規定辦理。第二項規定聘用人員已領取月退職金未達預定之平均餘命前即不幸死亡者，其個人退職金專戶結算剩餘金額，由遺族依前條規定領回。

第二，條例草案第四十七條規定，遺族喪失領受聘用人員公提儲金之本金及累積收益之事由，包括：(1)褫奪公權終身；(2)動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定；(3)喪失中華民國國籍。

第三，條例草案第四十八條是關於原聘僱人員請領離職儲金的過渡規定，亦即為維護原依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定

提存儲金人員之權益，於第一項規定於條例施行後續聘者，其於本條例施行前提存儲金之本息，得選擇結算發給或結算移撥至本基金繼續提存，等到成就退職條件時請領之。此外，為保障此類人員依原規定得繼續提撥離職的權益，於同條第二項規定這些人員離職儲金的提撥及發給仍依原規定辦理；而條例施行前離職未領取儲金本息而死亡者，或在職死亡未領取儲金本息者，則於同條第三項規定，仍依原規定辦理。

第四，條例草案第四十九條規定，聘用人員於聘用期間因公傷病及因公死亡發給退職金、撫卹金及加發給與之標準。主要內容包括：

- (1)為激勵聘用人員勇於任事，於條例草案第四十九條第一項規定聘用人員因公傷病致不堪勝任職務而離職者，於退職撫卹金之外，並一次加發五個月之最後在職薪給。
- (2)為激勵聘用人員勇於任事，於條例草案第四十九條第二項規定聘用人員因公死亡者，於退職撫卹金之外，並一次加發十個月之最後在職薪給，並由遺族領受。
- (3)因公傷病之情事，於條例草案第四十九條第三項規定準用公務人員退休法令之規定，以資簡化。
- (4)因公死亡之情事，於條例草案第四十九條第四項規定準用公務人員撫卹法令之規定，以資簡化。

第五，為保障聘用人員退職後生活，銓敘部參考勞工退休金條例第二十九條規定，於條例草案第五十條規定，聘用人員請領退職金及遺族請領撫卹金之權利，不得作為扣押、讓與或供擔保之標的。

第六，銓敘部參酌各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法第七條規定及公務人員退休法第九條、公務人員撫卹法第十二條、行政程序法第一百三十一條等有關請求權時效體例之訂定方式，於條例草案第五十一條規定，請領退職金、自提儲金之本金及累積收益、撫卹金、未屆平均餘命死亡之剩餘金額，因公傷病離職或因公死亡加發給與之權利，自請求權可行使之日起，因五年間不行使而當然消滅。惟因為出現不可抗力事由，以致於不能請領時，自可行使時起算。

第七，聘用人員退職撫卹金之公提儲金及加發給與所需之經費係屬聘用機關用人費用之一部分，為使各機關學校編列預算能有法源依

據，銓敘部於條例草案第五十二條第一項規定，提撥公提儲金及加發給與所需經費，均由服務機關編列預算支應。條例草案同條第二項規定，公提儲金及加發給與所需經費，由服務機關編列預算支付，以及不合發給、喪失領受公提儲金之本金及累積收益或因逾請領時效之退職撫卹金均歸屬本基金。

第八，條例草案第五十三條規定，聘用人員在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡者，依最後在職薪給發給三個月之殮葬補助費，由負責辦理殮葬人員領受；所需經費由服務機關編列預算支付。

第九，條例草案第五十四條係關於特聘及遴聘準用之規定，亦即依據各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法第十條規定，各機關依其組織法律特聘或遴聘之有給人員得比照該辦法辦理離職儲金；為使是類人員仍得準用本條例規定提存儲金，於第一項規定，各機關依其組織法律特聘或遴聘之有給人員，準用第三十九條至第五十三條規定辦理。同條第二項規定，又九十一年十二月三十一日前已任相當於特任職有給人員在職死亡者，依現行規定，仍得準用公務人員退休撫卹新制實施前之公務人員撫卹法規定給與遺族撫卹金及殮葬補助費。此外，為避免重覆發給殮葬補助費及因公死亡之加發給與，同條第三項規定，人員因公死亡而已依其他法律加給撫卹金者，不再依規定加發給與。

本研究將現行聘僱人員與未來聘用人員關於保險退職撫卹管理事項之比較整理於表八。

表八 現行聘僱人員與未來聘用人員關於保險退職撫卹管理事項之比較

類別 項目	現行聘僱人員	未來聘用人員
保險	參加勞工保險。	1. 參加公教人員保險。 2. 條例施行前已參加勞工保險之聘用人員，依本條例聘用且年資接續者，得選擇繼續參加勞工保險。
退職儲金（退職撫卹基金）之提撥與	1. 按月支報酬之 12% 提存儲金，機關學校及聘用人員各負擔 6%。	1. 建立聘用人員退職撫卹基金，並設立個人專戶，採確定提撥制。 2. 費用係按聘用人員月支薪給之

管理	2. 自提儲金，應由各機關學校自行在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理。	12%提存儲金，機關及聘用人員各負擔 6%。 3. 最低收益保障：基金運用收益不得低於當地銀行 2 年定期存款利率；如有不足，由國庫補足之。 4. 聘用人員退職撫卹基金由銓敘部委任公務人員退休撫卹基金管理委員會管理；監督業務，由公務人員退休撫卹基金監理委員會辦理。
可攜式個人專戶制	(無相關規定)	1. 聘用人員轉為勞工時，得申請將其個人專戶之本金及累積收益移撥至勞工退休基金，俟辦理退職時請領之。 2. 勞工如轉為本條例之聘用人員，得申請將其勞工退休金個人專戶之本金及累積收益移撥至本基金，繼續儲存提撥，並於成就退職條件時請領之。
離(退)職金	因契約期限屆滿離職、或經服務機關學校同意於契約期限屆滿前離職、或在職因公、因病或意外死亡者，發給公、自提儲金本息。	1. 退職給與分為月退職金及一次退職金等 2 種。 2. 退職金計算方式如下： (1) 月退職金：個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退職金。 (2) 一次退職金：一次領取聘用人員個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益。 3. 請領月退職金時，應一次提撥一定金額，投保年金保險，作為超過平均餘命後之年金給付之用。
退職條件	(無相關規定)	1. 年滿 60 歲，任職年資滿 15 年以上者，得請領月退職金；任職年資未滿 15 年者，應請領一次退

		<p>職金。</p> <p>2. 未滿 60 歲，因聘用契約期限屆滿離職或經服務機關同意於聘用契約期限屆滿前離職者，如未再任職或轉為應適用其他退休（職、伍）法令之軍、公、教、政務 其他公職或公營事業人員時，須年滿 60 歲，始得請領退職金。</p> <p>3. 年滿 65 歲者，應予退職，不得延長服務。</p>
違反契約規定	因違反契約所定義務而經服務機關學校予以解聘僱，或未經服務機關學校同意而於契約期限屆滿前離職者，僅發給自提儲金之本息。	如有違反契約所定義務而須中途離職時，僅發給其自提儲金本金及累積收益。
專案精簡（裁減）	<p>1. 發給公、自提儲金本息。</p> <p>2. 依行政機關專案精簡（裁減）要點處理原則規定，最高得 1 次加發 7 個月月支報酬。</p>	依行政機關專案精簡（裁減）要點處理原則規定，最高得 1 次加發 7 個月月支報酬。
撫慰（卹）金	<p>1. 聘用期間病故者，給與 4 個月之一次撫慰金，服務超過 1 年者，加給 50%。因公死亡者，給與 6 個月之一次撫慰金；服務超過 1 年者，加給 50%。</p> <p>2. 僱用期間病故或意外死亡者酌給相當 4 個月報酬金額之一次撫慰金。因公死亡者酌給相當 10 個月報酬金額之一次撫慰金。</p>	<p>1. 一次撫卹金：在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡者，其遺族申請領受聘用人員之一次撫卹金，包含聘用人員個人退職撫卹金專戶之本金及累積收益。</p> <p>2. 因公死亡之情事，準用公務人員撫卹法規定，並加發 10 個月之最後在職薪給。</p>
領卹遺族	領受順序依民法繼承編之規定辦理。	領受順序，以配偶、子女、父母為主。無此等成員者，其自提儲金之本金及累積收益，由其他遺族依民法繼承編之規定辦理。
遺族喪失領受公提儲金本息	（無相關規定）	<p>1. 褫奪公權終身。</p> <p>2. 動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定。</p> <p>3. 喪失中華民國國籍。</p>



退職撫卹金請領權利	(無相關規定)	請領退職金及遺族請領撫卹金之權利,不得作為扣押、讓與或供擔保之標的。
退職撫卹金請求權時效	(無相關規定)	自請求權可行使之日起,因5年間不行使而當然消滅。但因不可抗力之事由,致不能請領者,自可行使時起算。
殮葬補助費	(無相關規定)	在職、停聘或育嬰留職停薪期間死亡者,給與3個月最後在職薪給之殮葬補助費。

## 第七節 聘用人員人事管理之其他規定

條例草案的附則部分為關於聘用人員人事管理之其他規定,包括對於請假、留職停薪期間或職務代理期間、舊制人員留任等規定。

第一,條例草案第五十五條規定,聘用人員請假辦法,由考試院會同行政院定共同訂定。

第二,條例草案第五十六條第一項規定,各機關公務人員於留職停薪期間或職務代理期間所遺業務,依相關法規進用聘用人員時,不受條例第三條第一項進用比例及第十七條公開甄選之限制,即放寬聘用的資格,得不受聘用人員進用比例及公開甄選之限制。相關規定亦適用於聘用人員於育嬰留職停薪期間。

第三,條例草案第五十六條第二項規定,離島地區各機關依前項規定進用聘用人員時,得以具有教育行政主管機關認可之高級中等學校以上學歷並曾任相關職務滿二年者,擔任專業助理。

第四,施行細則草案第六十五條規定離島地區是指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。

第五,條例草案第五十七條是關於現職聘、僱用人員改聘換支事宜。其中第一項規定,條例施行前,原依聘用人員聘用條例或行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘、僱用之現職人員,具有本條例所定聘用資格者,於本條例施行後,改依本條例規定繼續聘用時,其原支報酬薪點予以適度保障,按其原比照分類職位公務人員俸點予以改聘換支。同條第二項規定條例施行時現職聘、僱用人員改聘換支辦法,由銓敘部會同行政院人事行政局共同訂定。

第六，條例草案第五十八條關於舊制人員得留任之規定，銓敘部參考相關機關意見，第一項規定條例施行後，現職聘僱人員得繼續以原資格聘（僱）用至原聘（僱）用契約期滿為止，但聘（僱）用計畫尚未完成者，得繼續聘（僱）用至原聘（僱）用計畫完成時為止，最長不得逾三年。

此外，考量機要人員於條例施行後的過渡性需要，於同條第二項規定得適用原規定留任至現任機關長官離職為止。

再者，考量原依派用人員派用條例進用之派用人員及原依教育人員任用條例或其他法令進用之社會教育機構及學術研究機構聘任人員，於條例施行後之過渡性需要，於同條第三項規定仍適用原規定。但其原為派用職務之員額出缺時，得由本機關（構）原派用人員遞補或進用其他原臨時機關（構）派用人員外，改依本條例之規定進用聘用人員。

同條第四項規定，對於各機關超過本條例第三條所訂比例之聘（僱）用人員，比照第一項之規定辦理。

第七，施行細則草案第六十六條規定，准予繼續派用或聘任人員之事宜。考量臨時（派用）機關、任派兩用雙軌制機關（如外交部所屬駐外機構、行政院退除役官兵輔導委員會所屬工廠及榮民勞務技術中心等）、社會教育機構及學術研究機構業務用人需要及原派用及聘任人員之權益，依本條例第五十八條第三項規定准予繼續派用或聘任之人員，如於同一主管機關及其所屬機關間調動（派用）或聘任時，明定仍適用原派用人員派用條例或教育人員任用條例等法令規定，以資因應。

第八，條例草案第五十九條為排除適用人員之規定，即各機關為應季節性、短期性或非年度業務計畫工作需要之部分工作時間或按日（件）計酬人員，不適用本條例之規定。

第九，由於中央研究院原即非屬教育人員任用條例所稱的學術研究機構，並不適用該條例聘任其研究人員及研究技術人員，復以該院為我國學術研究最高機關，地位崇高，性質特殊，銓敘部依其組織法第十四條及第十八條之規定，自行訂定聘任制度聘任研究人員及研究技術人員，業已行之多年，目前在適用上尚無窒礙之處。依該院現制，

對於聘任人員資格審查、續聘、升等、聘期、聘任職務等別、薪級、考績、退休等各項規定，均與本條例相關規範有所不同，且其聘任研究人員包括各專業領域之人才，較諸本條例之適用對象寬廣。因此，條例草案第六十條規定，中央研究院研究人員及研究技術人員之聘任員額、職務等級及資格、程序、薪給、考核、退職撫卹、請假等規範，由中央研究院會同銓敘部決定。

第十，條例草案第六十一條規定，由考試院訂定條例的施行細則。

第十一，條例草案完成立法程序後，仍須配合相關條文，研訂配套措施後始能實施，條例草案第六十二條規定，條例的施行日期是由考試院會同行政院定之，以符法制。

## 第八節 結語

此一條例草案的研擬目的，在於整合現有五種非常任人員，增進政府機關的彈性用人空間，其不僅建立政府機關新的人事制度，也使機關首長用人權力的增長，其對於政府機關的工作效率與士氣造成相當的影響。從前面七章六十二條的條文與施行細則六十八條的內容說明中，可以發現用人彈性化、職務常任化的特點；惟亦必須評估其執行面的影響。

## 第四章 世界各主要國家非常任性公務人力制度之 比較分析

### 第一節 美國

#### 壹、前言

就狹義而言，美國聯邦和州政府之非常任性或契約性公務人力制度，乃為 Thompson and Mastracci (2005：125-142) 所稱「非標準工作安排」(nonstandard work arrangements, NSWAS) 之臨時雇用 (temporary)、部分工時雇用 (part-time) 和季節性雇用 (seasonal employment) 等彈性公務人力 (flexible public workforce)，而就廣義而言，則可指 Condrey and Battaglio, Jr. (2007：425) 所稱「激進公務員制度改革」(radical civil service reform) 之主張：消除工作保障和功績保護、採用績效薪資 (pay-for-performance) 和「任意雇用關係」(at-will employment) 制度。後者在美國各級政府雖非全面性實施，但 Florida, Georgia、Texas 和 Utah 等州，以及聯邦之「國土安全部」(Department of Homeland Security, DHS) 和國防部，已在「新公共管理」(the New Public Management, NPM) 革命影響下，進行近似英國「執行機構化」(agencification) 之人事制度改革。

#### 貳、美國聯邦政府非常任性公務人力之現況分析

##### 一、統計資料

根據 Carolyn Ban (1999：41-54) 的分析，如表九所示，臨時雇用人員 (temporary, not tenure) 占美國聯邦政府全部公務人力，在 1993 年為 6.8%，之後於 1994 年減少為 6.7%，1995 年再減少為 5.2%，1996 年和 1997 年亦皆維持在 5.2%。又 Ban 引述「1994 年美國功績制度保護委員會」(US Merit Systems Protection Board) 的統計資料，在 1982-93 年間，這些臨時雇用人員的比例亦皆未超過 1993-97 之比例。由此可知，在 1982-97 年間，美國聯邦政府的臨時雇用人員比例，大都維持在 7% 以下，如加計「定期任用人員」(temporary, term appointment)，在 1993-97 年間，亦皆為 10% 左右。

表九 美國聯邦政府公務人力統計表

	1993		1994		1995		1996		1997	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
常任 ( Permanent)	1,900,250	89.6	1,836,253	89.6	1,771,743	90.1	1,713,982	90.4	1,656,963	90.2
非常任 ( Temporary)										
臨時雇用人員	144,756	6.8	136,472	6.7	102,804	5.2	98,366	5.2	94,700	5.2
( No tenure)										
定期任用人員	75,079	3.6	76,645	3.8	92,204	4.7	84,683	4.4	84,333	4.6
( Term appointments)										
非常任總計	219,835	10.4	213,17	10.4	195,008	9.9	183,049	9.6	179,033	9.8

資料來源：OPM Central Personnel Data File, provided by US Merit Systems Protection Board, 引於 Ban, 1999：42。

然根據 Thompson and Mastracci ( 2005：128-134 ) 對聯邦政府行政部門的分析，如表十所示，全職的常任公務人員在 1987 至 2000 年間，總共減少 294,499 人，可見美國政府瘦身再造的成果。而在此同期間，「定期任用人員」的比例，從 1987 年的 6.95% 降至 1993 年的 5.09% 和 2000 年的 4.2%，至於「臨時雇用人員」的比例，從 1987 年的 6.01 % 降至 1993 年的 5.71% 至 2000 年增加至 9.15%。在此期間，兩者加計皆維持在 10-12% 左右。

以上這兩份統計資料，雖計算基礎上有些差異，但已可大致上推測，過去十幾年間，美國聯邦政府在大幅裁員常任文官員額的同時，雖未同步增加「臨時雇用人員」和「定期任用人員」員額，然可知這兩類非常任性公務人力實扮演一定的功能角色。此雖未能完全支持 Gow and Simard ( 1999：5 ) 所提出的假設：至少在過去 15 年間，非常任性公務人力在許多 OECD 國家的政府工作上，逐漸增加。儘管如此，這兩份統計資料，應可印證 Klinger and Nalbandian ( 2003, 引於 Thompson and Mastracci, 2005：131 ) 所觀察人事行政制度的發展趨勢：今天...公共方案多數可能不是直接由政府部門來完成，而是經由各種市場機制來履行；即使由政府部門直接來完成，也是多數可能由臨時人員 ( temporary employees ) 之彈性用人機制來進行，而不是由受公務員法規和團體協約所保護的常任文官來完成。



表十 美國聯邦政府行政部門人力統計表

年	全職常任 ( Full-Time Permanent)		全職非常任 ( Full-Time Temporary )		臨時雇用人員 ( Part-Time and Intermittent		超時和假日臨時人員 ( Overtime and Holiday )		合計 Total	
1987	1,915,664	87.04	153,004	6.95	66,709	3.03	65,577	2.98	2,200,954	100.00
1989	1,957,279	88.16	126,620	5.70	73,148	3.29	63,139	2.84	2,220,186	100.00
1991	1,935,483	87.98	129,476	5.89	67,574	3.07	67,497	3.07	2,200,030	100.00
1993	1,948,725	89.19	111,231	5.09	69,265	3.17	55,601	2.54	2,184,822	100.00
1995	1,787,680	89.13	99,676	4.97	52,802	2.63	65,476	3.26	2,005,634	100.00
1997	1,677,015	90.10	82,542	4.43	48,528	2.61	53,292	2.86	1,861,377	100.00
1999	1,649,761	89.24	93,037	5.03	57,489	3.11	48,463	2.62	1,848,750	100.00
2000	1,621,165	86.65	78,671	4.20	108,892	5.82	62,228	3.33	1,870,956	100.00

資料來源：Office of Personnel Management, 2003c, 引於 Thompson and Mastracci, 2005：132。

## 二、制度內容

根據美國人事管理署 ( Office of Personnel Management, OPM ) 所公佈的 USAJOBS 網站資料，這兩類人員的資格條件和福利分別為：

### (一) 臨時雇用人員 ( Temporary Appointment )

#### 1. 進用條件

聯邦政府各機關可在下列條件下進用此類人員：

- (1) 為期不超過一年的短期職位
- (2) 在一至二年內，基於機關重組、裁併、特定期間必須完成或特定尖峰期間的工作職位。
- (3) 不定期或季節性的工作職位。

#### 2. 限制條件

- (1) 此類人員不可有實習期間，亦不得轉換工作。
- (2) 一般而言，各機關必須訂定特定的雇用期限，如有必要則最多以延長一年為限。
- (3) 不定期或季節性工作得在一年內不受延長次數限制。

#### 3. 進用方式

- (1) 大多數此類職位必須經過公開競爭考試。
- (2) 然曾為「和平工作團」員工、30%的傷殘退伍軍人和符

合轉換工作條件的退伍軍人，則可不經公開競爭考試。

#### 4.福利

- (1) 此類人員享有休假待遇、社會安全和失業保險、但不得享有其他常任文官的福利。
- (2) 此類人員不得參加「聯邦政府人壽保險方案」或聯邦公務員退休金。
- (3) 現行法規規定，此類人員可購買醫療保險，但必須自行負擔全部保額。

### (二) 定期任用人員 (Term Appointment)

#### 1.進用條件

聯邦政府各機關可在下列條件下進用此類人員：

- (1) 專案計畫工作 (project work) 的職位。
- (2) 超出全職常任人員工作量 (extraordinary workload) 的職位。
- (3) 已決定廢除的職位。
- (4) 未來組織將重組的職位。
- (5) 未來基金不確定的職位 (uncertainty of future funding)。
- (6) 功能上可委託外包的職位。

#### 2.進用方式

- (1) 大多數此類職位必須經過公開競爭考試。
- (2) 然而，符合轉換工作條件的退伍軍人和 30% 的傷殘退伍軍人，則可不經公開競爭考試。

#### 3.限制條件

- (1) 此類人員的運用期間為一至四年。
- (2) 此類人員在工作期間結束後，必須自動離職。
- (3) 第一年的工作期間可視為試用期間，並可能隨時要求此類人員在試用期間內離職。

#### 4.福利

- (1) 此類人員享有休假待遇，並可享有和常任公務人員相同的醫療保險、升遷、退休和節儉儲金等福利待遇。
- (2) 此類人員如歸類為「一般職類」(General Schedule)，可

晉升至十二職等。

### 三、問題焦點

無可諱言地，美國聯邦政府的非常任性公務人力制度是體現 Clinton 政府「國家績效評鑑」報告( The National Performance Review, NPR )的新公共管理運動價值：結果導向、顧客導向和法規鬆綁。NPR 所提出美國聯邦政府管理運作願景是為更彈性和鬆綁人事管理。但是，NPR 亦同時強調「員工授能」( employee empowerment )，俾強化常任公務人員的工作承諾感，以減少過於依賴非常任公務人力，這顯然是彈性用人與功績制間的拔河問題。

Ban ( 1999 : 46-48 ) 指出，這項拔河的問題可從兩個不同政府部門的觀點上來討論：

第一、「功績保護委員會」( Merit System Protection Moard, MSPB ) 和「美國課責總署」( US General Accountability Office, GAO ) 認為進用非公務人力有如下缺失：

- 1.對於偏遠性、稀少性和特殊困難覓才之職務，定義不明。
- 2.公開競爭考試的程序挑戰功績制的基本原則，蓋該程序僅適用常任公務人員之進用。
- 3.非常任性職位應比常任性職位，不具吸引力，但因進用非常任人員，乃掩飾該職位的真正特性 ( disguises the real character of the job )，進而使符合常任職位資格條件之才能之士，望之却步。
- 4.現有非常任人原因具工作經驗之競爭優勢，在轉任常任人員的過程中，使「公開競爭」的程序缺少廣度，而致功績制的基本價值受到影響。

第二、美國國會對於政府部門進用非公務人力則持不同看法：

- 1.某些美國國會議員和「國會夥伴委員會」( the National Partnership Council ) 認為工作福利應基於總體的服務期間，而不是身分。這些非常任人員的未來顯得無助而不確定，並就管理運用的角度而言，這些職位並非臨時性工作。
- 2.對於現有非常任人員如在轉任常任性人員過程中，不具優勢，這是不公平的。蓋這些非常任人員如能轉任成功，則國家

可節省大量的教育訓練費用。因此，眾議院曾要求 OPM 放寬資格條件：非常任人員在五年內，至少工作兩年，即可轉任常任人員。

然而，再從「內在勞動市場」( internal labor markets ) 理論來看，政府內部的公務人力市場是屬封閉市場，可無視外在企業部門的競爭，升遷和薪資戰爭全視年資和工作經驗而定。因此，OPM 堅持不擴大運用非常任性人力，乃使政府人力市場過於內在化，而無法達成 NPR 所揭櫫的「工作更好，成本更少」( work better, cost less ) 基本價值。又從人力資本 ( human capital ) 的理論來看，人力為資產，是可透過投資而增進其價值。然在政府認知一定比例的公務人力為非常任性，則必然不願投資這些人力的教育訓練，而致影響「工作更好」的核心價值 ( Thompson and Mastracci, 2005 )。

參、激進公務員制度改革與非常任公務人力之運用方向並無不同

激進公務員制度是美國過去十幾年來，在新公共管理理念的影響下，所進行「再造公務員人事制度」的改革，其核心價值為：祛除傳統功績制的保護、清除工作安全的保障、採行任意僱用關係，實施績效薪資制度和人事管理權力下放至實作單位等。這些核心價值的改革，當然引發美國公共行政學者對於這項制度可能造成「民主課責」( democratic accountability ) 問題的關切。限於篇幅，本節僅簡要論述 Georgia 州和國土安全部的改革個案。

#### 一、Georgia 州的 Georgia Gain 和 Act 816 改革

##### ( 一 ) Georgia Gain ( 1994-95 ) 之改革措施

這項改革措施包括減少薪資等級 ( pay grades ) 建立績效評鑑制度和員工個人績效計畫，以及競爭性的初任和中階官員薪資，為達成改革目標，該州政府並加強對主管和部屬熟悉新措施的訓練。然而，可能由於認知不同，四年後的評估報告顯示成果並不理想，該州隨即在 2001 年修正「給予一次獎金」( Performance Plus ) 取代每年調升的獎金。

##### ( 二 ) Act 816 ( 1996 ) 之改革措施

這項法案的改革措施主要內容為：

##### 1 創立「任意僱用關係」制度

凡在 1996 年 7 月 1 日以後進入該州政府工作的所有公務員，都被歸類為非分類職位（unclassified service），亦即沒有固定任期的保障（no property interest in their jobs），換言之，這些新進人員失去被免職的法定訴訟權利。至於在 1996 年 7 月 1 日以前進入該州政府的公務員，則歸類為分類職位（classified service）人員，可保有久任的工作保障，但至 2006 年止，該州已有 76%「任意雇用關係」制度的公務人員。

## 2.全面鬆綁人事管理法規

這項法案授權各機關訂定彈性的人力資源政策，並簡化雇用程序、條件和自訂薪資級距，以進用符合各該機關需要的人才。同時，該法案更確立政治中立，以引進兼具才能和忠誠之公務人員。

### （三）問題焦點

Kellough and Nigro（2005：64-65）指出，Georgia 的人事制度改革可有如下缺失：

- 1.新公共管理運動的「市場取向」價值影響該州績效薪資制度之建立，而使該州政府管理更像有效的企業（run the government like a business）。然而，研究發現，並無證據顯示該法案引進更好的員工，而使該州政府更有效能工作，反而因此新的薪資制度造成員工更多的疏離感，蓋因僧多粥少所致。
- 2.由於祛除久任工作之保障，反而增加各機關主管的政治控制力。譬如，當時 Zell Miller 州長（民主黨）即運用吸納策略，進用共和黨員至州政府工作，以提升政治聲望。
- 3.雖然在進用和薪資等級的技術層面上，受到專業人士肯定，但監督制度並未定期進行，結果是，2002 年，共和黨贏得州長選舉後，反因此改革法案的實施，而助長恩庇主義的擴大。

然而，2006 年初，Condrey and Battaglio, Jr.（2007）針對該州 534 位人力資源專家進行問卷調查，對此一「任意雇用關係」制度，則顯示有所差異的實施結果：

- 1.47%的受訪者認為此制度，有助確保該州公務人員對於施政



目標和優先順序的責任感。但只有 43% 的受訪者認為該制度使該州政府的人力資源管理功能更為有效，而亦只有 34.9% 的受訪者認為，該制度可激勵員工的工作績效。

2. 惟仍有受訪者表示，該制度已顯著地增進該州政府的效率和效能，而不認為會發生恩庇主義和劣幣驅逐良幣的現象。

3. 新進和年輕的員工認為該制度是傳統功績制的另一選擇，工作保障不是一項議題，應只有現任分類職位人員才會關切此制度的發展趨勢。

4. 在這項調查研究的同時，另一項針對 805 位該州居民的民意調查則顯示，民眾高度支持州政府進行激進公務員制度的改革。

## 二、國土安全部的改革：9/11 之衝擊效應

### （一）發展過程

關於國土安全部的人事制度改革，實需追溯 1990 年代以來，美國聯邦政府人事制度改革的發展過程。如眾所週知，為因應全球化發展趨勢和西敏寺模式國家政府改造成效的展現，1992 年就任的 Bill Clinton 總統乃授權 Al Gore 副總統成立「國家績效評鑑」(National Performance Review, NPR)，啟動舉世注目的美國聯邦政府改造運動，目標在改進政府流程、建立課責制和分權化管理，以激勵聯邦官員的企業性精神和行為，並恢復民眾對政府的信心。Al Gore 在「從繁文縟節至結果」(From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less) 中 (1993)，提出五項「人力資源管理的再造原則和做法」：

#### 一、創造一個具有彈性和責任性的雇用制度

這項做法的主要內容為：授權各部會建立其晉用 (recruitment) 和考試 (examining) 方案、廢除聯邦集權和統一的考試、和准許各部會自行遴用所缺人員而不須受考試及格等級名冊限制。

#### 二、改革職位等級和基本薪俸架構

這項作法的主要內容為：消除人事薪俸規定的各級職位標準和各部會可彈性擴大薪俸等級結構。

#### 三、授權各部會訂定增進個人和組織績效的方案

這項作法的主要內容為授權各部會設計其績效管理方案，並自行界定其績效標準。

四、授權各部會發展獎勵和分紅制度，促進個人和組織績效，以符合政府再造的管理目標。

五、加強各部會主管的領導技能，使形成績效文化，以進行處理績效不彰的官員。

為執行此項人力資源管理再造，Clinton 政府於一九九四年通過「(聯邦)人力再造法」(1994 Workforce Restructuring Act)，准許各部會運用財政誘因，裁減各部會的人力。在成效上，1994-95 年間，聯邦政府人力裁減超過十六萬名，並將由聯邦政府 OPM 統籌集中辦理之「美國文官考試」(the Administrative Careers with America, ACWA) 停辦和逐漸減少「傑出學生方案」(the Outstanding Scholar Program, OSP) 對初任文官的進用員額，亦即授權各部會自行辦理，或向 OPM 申請公告考選，但准予各部會由及格名單中挑選進用。

然而，事實上 Clinton 政府的文官改革努力，因來自聯邦公務員工會的強力反對，及 Al Gore 考量 2000 年將參與總統大選的壓力，並未獲致預期成果。可是，2001 年，現任美國總統 George W. Bush 隨即提出「總統管理議程」(The President's Management Agenda, PMA)：競爭性政府採購、改革財務績效、擴大電子化政府、預算與績效整合制度和策略性人力資本管理 (strategical management of human capital)。美國聯邦政府課責總署 (前為會計總署) (The Government Accountability Office, GAO) 將人力資本問題和戰後嬰兒潮的聯邦人員退休高峰期結合，主張應重建聯邦政府的人力結構。PMA 乃將人力資本界定為引進管理彈性的概念 (the concept of managerial flexibility)，又因 2001 年的 911 事件，美國國會遂於 2001 年十一月通過「管理自由法」(The Freedom to Manage Act) 和「管理彈性法」(The Managerial Flexibility Act)，目標在授予各部會及其主管更大的裁量權，以吸引、管理和留住高品質人才，並修正人事管理系統，俾符合各部會特殊需要。該法的主要內容為：授權各部會採行提早退休誘因方案、用人機關不受三人名單制度 (the rule of three) 限制、各部會可因需要修改聯邦政府的人事法規和彈性提高高級文官

的績效獎勵。

現任布希總統主政期間，美國聯邦政府各部會中，當然以國土安全部（Department of Homeland Security）和國防部獲得最大授權，而其法源就是國土安全法（Act of Homeland Security, 2002）。就政策議程的理論而言，911 事件正是如 Baumgartner 和 Jones 所稱之「主要焦點事件」（major focusing event），而國土安全和國防議題乃形成「政策壟斷」（policy monopolies），並使這項「政策場域」（Policy venue）的變動有利於決策者的主要政治利益：為防止恐怖攻擊，可擴及反擊恐怖性緊急事件、防止恐怖份子與毒品走私的非法勾結和負責維持國家的經濟安全（Moynihan, 2005: 175-177）。為達成立法和政策目標，該法的主要工具，當然就是改變和建立新的人力資源管理系統，使具彈性（flexibility）和即時性（contemporary），但不違反功績和適才適所的原則。

（一）國土安全法的主要內容（關於人力資源管理制度部分）為：

- 1.該部各單位應擬定「人力資本的策略規劃」（Human Capital Strategic Planning in Performance Plans）和「方案績效報告」（Programs Performance Reports），而由各單位依本法設置「人力資本長」（the chief Human Capital Officer）負責執行。
- 2.該部的新進人員進用標準，在 OPM 訂定後，授權各單位直接考選，各單位可在「競爭性職位」（the competitive service）考選中，自訂「等級制度」（categorical ranking system），取代傳統的「分數高低制度」（individual numerical ratings），以評估應考人的能力。
- 3.各單位在每一品質等級中（within each quality category），依據 OPM 的標準，建立二人以上「偏好 - 合格」名單（Preference-eligibles），以供各單位主管挑選用人。並除了 GS-9 職等之科學和專業人員職位外，該名單必須將最高等級的 10%，優先列入殘障人士。
- 4.該部各單位，在經過 OPM 署長同意後，基於組織重組、人力精簡、業務調整或人力再造等理由，可要求無任期限制或服務滿三年的員工，自動離職（voluntary separation），並得

支領自動離職津貼，但最高不得超過 2 萬 5 千美元。同時，各單位亦可基於相同理由，經 OPM 核准在 31 天前通知鼓勵常任文官和無任期限人員，自動提早退休（voluntary early retirement）。

5. 該部所有高級文官（Senior Executive Service, SES），皆須在經 OPM 和「管理預算署」（Office of Management and Budget）共同認定之標準（Criteria）和程序（Procedures），所建立之「績效評核制度」（performance appraisal system）下，進行為期 2 年的「再認定」（recertified as a senior executive）是否尚具高級文官之資格能力，如未能通過，則僅可領取「年金津貼」（annuity supplement），而不能領取法定退休金。同時，基於「相對績效」（relative performance）評核之差異，SES 之每年薪俸（包含基本薪資）隨之調整，較高績效者得獲較高待遇。
6. 該部的「薪資制度」（pay system），係依市場需求、地區加給和每年的績效評估等標準，訂定較為寬廣的薪資帶（broadbanding salary），分為「初任」（entry）、「中階」（full performance）、「資深專家」（senior expert）和「主管」（supervisory）等四級。每年薪資則根據「不接受」（unacceptable）、「完全接受」（fully acceptable）和「高於完全接受」（above fully acceptable）等三項績效標準，來決定是否晉俸。換言之，該部排除適用職位分類法中所定之俸級。
7. 所有該部官員（新進和現任）可有一至二年的「初任期間」或「實習期間」，但不具固定工作保障（property interest），這期間已比其他部會所規定之期限長，因此如違反相關規定，得隨時解雇。初任期滿的官員必須接受新的「不利行動」（adverse actions）評估程序（十五天），如被認定對該部造成「直接和實質的影響」（direct and substantial impact），則可予以免職（removals）、「停職」（suspensions）、「降職」（demotions）或減薪，而申訴時間只有五天。惟如屬工作不力者（poor performance）者，則給予 60 至 90 天的觀察期。

### （三）問題焦點

美國聯邦政府國土安全部的這套彈性人力資源管理制度，其理論基礎無非在增進彈性用人措施：彈性是使對的人在對的時間用在對的位置、創造一彈性並負責任的用人制度、運用市場報酬制度支給待遇和確立官員的績效責任。然而，這套新的人力資源管理制度當然引發現任布希政府各部會要求比照，尤其是國防部，蓋其任務之重要並不亞於國土安全部。間有美國學者認為這將終結美國自一九七八年文官改革法實施以來的功績制度，Donald P. Moynihan（2005：171-192）更認為，這項作法並不是仿效英國、加拿大和紐西蘭等西敏寺模式的新公共管理典範，而是現任布希政府將彈性擴充為更集權和由上而下的解釋（a more centralized and to-down interpretation）。

但是，反對最激烈的當然是美國全國總工會（AFL-CIO）、美國聯邦工會（The American Federation of Government Employment, AFGE）和美國全國財政官員工會（the National Treasury Employees, NTEU），這些工會異口同聲批判，該法威脅團體協約規定和消除聯邦政府公務人員之保護權。公共行政學者 Bowman 和 West（2006）更憂心，「任意雇用關係」和其他制度之變動，將破壞傳統行政和能力中立之功績制規範。蓋這些「激進公務員制度」的改革措施，已使受傳統功績制保護之公務員，處於「非常任」性狀態，形同美國政府的契約人員（employment under a personal services contract with the United States Government）。

## 第二節 日本

日本國家公務員的傳統任用模式可以說是採行「入口主義」，亦即一旦通過考試，進入政府單位工作，在終身雇用（permanent employment）與年功序列制<sup>1</sup>精神的人事法規以及權力化組織的保障下，就已決定了特定且穩當的職業人生。（中野雅至，2005：35-43）日本政府在這些永業公務員之外，為了因應業務需求，也以不同於公開且競爭性考試的管道，甄選任用了許多類別的非永業公務員；而且

<sup>1</sup>所謂的「年功序列制」，就是依據年資循序升遷的人事管理制度。



這些非永業公務員即使進入公務體系的途徑不同，亦依然受到相關人事法規的保障，屬於法定的國家公務員，同級職者之間的薪資待遇差距不大，有立法特別規定者依法定薪俸等級，或者依據被依法授予權責的人事院規則所定支薪，或依據被依法授予權責的首長核定額度支薪，同級職者待遇的主要差別在於工作時間的長短。<sup>2</sup>然而，現代社會的一般大眾由於身處競爭激烈的自由市場，且需時時接受績效考核，故對政府的運作機制與效率等的要求相對提高。日本乃在全球「新公共管理革命」( New Public Management , NPM ) 浪潮的影響下，

綜合「西敏寺模式」( the Westminster Model ) 和美國模式，於2008年訂定「國家公務員制度改革基本法」，致力公務員體制的改革，追求活用市場機制、顧客主義、以及業績主義等的組織運作模式<sup>3</sup>。其中，尤其是改革公務員的選用制度，均期望能夠甄選出具有全球視野、高才能和高效能的公務員，以因應全球化之挑戰。

#### 壹、公務員進用與選考的類別

日本的公務員除了有「國家公務員」與「地方公務員」，以及「特別職務」與「一般職務」的區分外，在國家公務員考試方面有限定為大學畢業程度者報考的「國家公務員採用 種考試」、「國家公務員採用 種考試」、「國稅專門官採用考試」、「勞動基準監督官採用考試」、「法務教官採用考試」、以及「航空管制官採用考試」等；為高中畢業程度者報考者有「國家公務員採用 種考試」、「入國警備官採用考試」、「皇宮護衛官採用考試」、「刑務官採用考試」、「海上保安學校學生採用考試」、「航空保安大學校學生採用考試」、「海上保安大學校學生採用考試」、「氣象大學校學生採用考試」等（詳例如附表十一），<sup>4</sup>一般所謂的國家公務員考試主要是指 種考試 種考試與 種考試三類，其它則被歸類為特定單位需求的特定考試。

就國家公務員與地方公務員的區別而言；所謂的國家公務員即是

<sup>2</sup> 相關敘述乃根據筆者等赴日本調查訪問國家公務員制度改革推進本部時，受訪的參事官輔佐所做之分析與說明。

<sup>3</sup> 日本由於「官尊民卑」等傳統觀念的影響，對於吸收民間企業經營手法的意識甚為淡薄，所以引進 NPM，較其它開發國家晚了 12 年以上。中野雅至（2008）《公務員クビ！論》，日本東京：朝日新聞社 158-159 頁。

<sup>4</sup> 2008 年 7 月 5 日查詢日本人事院網站：<http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo.htm>

中央政府所屬各機關的職員。國家公務員的職務分為一般職務與特別職務，而一般職務是指國家公務員法所制約的對象且為特別職務以外，屬於國家公務員的一切職務；特別職務則是根據國家公務員法第二條明列規定，包括內閣總理、國務大臣、人事官與檢察官等 17 類職務，這些屬於特別職務的國家公務員並不適用於國家公務員法的規制。<sup>5</sup>相對於國家公務員，地方公務員乃是地方自治體的職員，也區分為特別職務與一般職務兩種：經由選舉選出的縣長、市町村長、議會議員等均屬於特別職務，而在地方自治體所屬單位兼職或臨時員工亦屬於特別職務，特別職務者不適用於地方公務員法的規制。地方公務員的一般職務除了事務職員與技術職員之外，也包含了醫師、護士、警察、學校教師、幼稚園教師、托兒所保母等等，職位種類甚多（鹿兒島重治，1196：35-43）。

---

<sup>5</sup> 日本的國家公務員法第二條第三款特別職為下列職員的職務。1.內閣總理。2.國務大臣。3.人事官與檢察官。4.內閣法制局長官。5.內閣秘書處副秘書長。5-2.內閣危機管理監。5-3.內閣秘書處副秘書長助理、內閣新聞官與內閣情報官。6.內閣總理大臣助理官。7.大臣政務官。8.內閣總理大臣秘書官、國務大臣秘書官、以及人事院規則所指定，屬於特別職機關首長的秘書官。9.根據選舉所必要者，或由國會議決或同意的必要職員。10.宮內廳長官、侍從長、東宮大夫、式部官長、侍從次長，以及法律或者是人事院規則所指定的宮內廳的其他職員。11.特命全權大使、特命全權公使、特派大使、政府代表、全權委員、政府代表或者是全權委員的代理、以及特派大使、政府代表、或者是全權委員的顧問及隨員。11-2.日本聯合國教育科學文化組織（UNESCO）國內委員會的委員。12.日本學士院會員。12-2.日本學術會議會員。13.法官及法院職員。14.國會議員。15.國會議員的秘書。16.防衛省的職員。17.獨立行政法人通則法第二條第二款所規定的特定獨立行政法人的理監事。

表十一：日本 2007 年度國家公務員採用考試實施狀況一覽表

考試程度	考試種類	報名數目 (A)		合格數目 (B)		倍率 (A/B)
			女性人數		女性人數	
大學 畢業 程度	I 種考試	22435 人	6609 人	1581 人	257 人	14.2 倍
	II 種考試	38659	11974	4898	1304	7.9
	國稅專門官	15459	4672	2288	649	6.8
	勞動標準監督官	3120	882	131	23	23.8
	法務教官	2318	829	170	30	13.6
	航空管制官	1139	348	84	34	13.6
	小計	83130	25314	9152	2297	9.1
高中 畢業 程度	III 種考試	17313	5617	1785	619	9.7
	皇宮護衛官	1461	424	27	6	54.1
	刑務官	7805	1151	1240	195	6.3
	入國警備官	5305	1551	138	53	38.4
	航空保安大學校 學生	809	245	149	36	5.4
	海上保安大學校 學生	616	108	77	9	8
	海上保安學校學 生	3914	658	291	47	13.5
	海上保安學校學 生 (特別)	4916	902	589	72	8.4
	氣象大學校學生	434	82	49	6	8.9
	小計	42603	10738	4345	1043	9.8
合計		125733	36052	13497	3340	9.3

資料來源：人事院研修指導課 (2008)《行政のしめと公務員制度 (平成 20 年度版)》，日本東京：財団法人公務研修協議会、頁 25

### (一) 一般職務國家公務員的進用考試

由於研究資源的限制，本計畫主要以日本的國家公務員制度為研究對象。所以就國家公務員的進用考選而言，所有職員的任用，依據國家公務員法以及人事院規則所規定的「考試成績」、「人事考核成績」、或者是「其它能力的實際證明」為基礎，施行任用作為。<sup>6</sup>猶如上述，一般職務國家公務員的進用考試可分為「I 種考試」、「II 種考試」、「III 種考試」三類的競爭性公開考試。而其考試的方法，根據人

<sup>6</sup> 國家公務員法第三十三條

事院規則 8-12 ( 職員的任免 ) 第三十條 ( 考試的方法 ), 「 為判定參與考試者具備執行職務能力之目的, 應符合以下各項所揭示方法中的二項以上。一、筆試, 二、經歷評定, 三、實地考試, 四、勤務評定, 五、口試, 六、身體檢查, 七、其它得以客觀評定執行職務能力的方法。 」 舉實例說明, 例如 2008 年國家公務員 種考試所採取的二階段考試, 第一階段為筆試, 以選擇題方式進行, 科目為公務員所應具備的「通識」與「專業」; 第二階段則以書寫記述方式進行筆試, 科目除「專業」之外, 另有測試判斷力與思考力等的「綜合」考科, 且在筆試之外, 另加上以個別面對面形式進行的口試。二階段考試後, 人事院會根據合格者的志願與成績作成進用候選人名冊, 依序推薦給有需求的單位。需求單位選出候選人之後, 會再進行「面試」與「身體檢查」, 乃至於「英語測試」等, 以從中找出符合單位所需的適當人選。<sup>7</sup>

除以筆試、口試為主的競爭性公開考試之外, 為判定參與考選者有無執行該當官職的能力, 以及作為考選基準是否合適的基礎架構下, 除了人事院有規定者, 依據其所定方法辦理之外, 為配合必要者, 亦得使用評定經歷、實地考試、筆試等其它方法。<sup>8</sup>而考選的基準, 就一般分類官職而言, 除對應官職的職種與等級之外, 應具備命令所定的經歷、學歷或者是技能, 而且應具備根據命令所定的執照及其他必要的資格。<sup>9</sup>

## (二) 其它進用途徑

國家公務員除了以「 種 種 種」三類考試途徑進用之外, 主要尚有臨時性任用、限定任期的任用、兼職任用、屆齡退休者等的再任用、以及國家與民間企業間的人事交流等途徑。

1. 臨時性任用：擁有任命權的機關首長, 根據人事院規則的規定, 與緊急、臨時的官職相關、或者是無任用候補者名冊的狀況下, 獲得人事院的承認, 且不超過六個月的任期, 可進行臨

<sup>7</sup> 2008 年 7 月 10 日查詢人事院網站：國家公務員考試與進用導航網頁  
<http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo.htm>

<sup>8</sup> 人事院規則 8-12 職員的任免第四十四條選考的方法。

<sup>9</sup> 人事院規則 8-12 職員的任免第四十五條選考的基準

時性任用。亦即臨時性任用的權限屬於擁有人事任命權的機關首長，且不佔法定編制的員額，任期不超過六個月，至多可延期一次。<sup>10</sup>

2. 限定任期的任用：從事的職務內容若為預定於三年以內廢止的官職，至該當官職廢止的期間；以及基於特別計畫所實施的研究事業相關，預定於五年內結束的科學技術（非人文科學）具備高度專業知識、技術的研究業務且為該研究事業有效運作所必要的官職，至該當業務結束期間，得以限定任期進用。<sup>11</sup>再者，任期制職員的進用是人事院認可後，以選考方式，根據業務所需的專業知識與優秀見識等，就人選的資格、經歷、實務經驗等進行經歷評審。<sup>12</sup>

3. 尚有針對一般職務的任期制職員，亦即所謂「特定任期職員」的進用：開拓此一途徑的目的是擁有任命權者，為於一定的期間活用高度專業知識經驗或優秀見識，進用具備高度專業知識經驗或優秀見識者，以從事必要業務，可在獲得人事院的認可後，依據選考，採用限定任期的職員。再者，根據法規規定採用特定任期職員尚須符合下述限制條件：（1）培育該項專門知識與經驗的職員需要相當時間，所以在一定的期間內難以確保內部職員適任以該項專門知識與經驗，從事必要業務。（2）該項專門知識經驗與急速進步的技術相關，且在必須具備該項專門知識與經驗的業務中，該員所具備的專門知識與經驗所能夠有效發揮的期間，而此期間有一定的期間限制。（3）等同前兩項規定之下，為人事院規則所定者。<sup>13</sup>

此類職員的任期，擁有任命權者得在未超過五年的範圍內，加以訂定；也可經人事院認可後，從採用日起未超過五年的範圍內，更新其任期。任期內亦得於不違反任用宗旨，並經人事院認可後，調任相同性質的其它職務。<sup>14</sup>

4. 兼職任用：有關兼任職員的規定，根據人事院規則 8-14 兼任職

<sup>10</sup> 國家公務員法第六十條

<sup>11</sup> 人事院規則 8-12 職員的任免第十五條限定任期的任用第二款第一項與第二項規定。

<sup>12</sup> 人事院規則 2310 任期制職員的進用與薪資特別條例第二條。

<sup>13</sup> 一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法第三條第二款。

<sup>14</sup> 一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法三至七條。



員等任用關係特別條例第一條兼任職員的採用，得不經由競爭考試或選考。第二條兼任職員向其它官職的異動，應經由選考。但兼職職位之間的異動，得不經由競爭考試或選考。<sup>15</sup>而國家公務員中的兼任職員主要是指內閣中，諮詢或審議重要政策等的特定委員會的委員或內閣的特定顧問、參事，或為人事院所指定的等同職務，以及前述職務之外，不需要經常勤務的職員。

5. 屆齡退休者等的再任用：得由擁有任命權者，依據屆齡退休者或服務滿二十五年退休者等的從前工作實績進行選考，於任期不得超過一年的限定下，進行採用。<sup>16</sup>非屆齡退休人員以及法所指定者，須退休滿五年方可再行任用。<sup>17</sup>
6. 國家與民間企業間的人事交流：政府針對於被期待成為擔負行政運作重要角色的職員，以交流派遣的名義，派至民間企業歷練實務，學習並領會有效率且機動性的執行業務手法，進而深入瞭解民間企業的實情，以求培育出能夠柔軟且確中標的、可以應對行政課題所需知識與能力的人才；同時藉由交流採用的途徑，藉由民間企業等的人才，熟悉民間企業的實務、學會有效率且機動性的執行業務手法者，並使之從事職務，以求活化行政運作。交流對象的企業則採公開招募，並需締結契約；人員交流派遣的期限最長不可超過三年。<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> 人事院規則 8-14 兼任職員等任用關係特別條例第一條、第二條。

<sup>16</sup> 國家公務員法第八十一條第四款屆齡退休者等的再任用與第五款之規定

<sup>17</sup> 國家公務員法第八十一條第二款、第四款，及人事院規則 1-19 屆齡退休者等的再任用第三條。

<sup>18</sup> 國家與民間企業間的人事交流關係法。

表十二:平成十八年(2006)職員採用狀況表

總數	
28,542 人	
( 100% )	
考試任用	選考任用
15,531 人	13,011 人
( 54.4% )	( 45.6% )
I 種考試	
593 人 ( 2.1% )	
II 種考試等	
2,615 人 ( 9.2% )	
III 種考試等	
2,341 人 ( 8.2% )	
國稅專門官、勞動標準監督官考試	
1,003 人 ( 3.5% )	
郵政綜合職務	
48 人 ( 0.2% )	
郵政一般職務	
8,931 人 ( 31.3% )	
技能、勞務職	
193 人 ( 0.7% )	
任期制職員	
242 人 ( 0.8% )	
醫療職、福利職	
734 人 ( 2.6% )	
任期制研究員	
41 人 ( 0.1% )	
其他	
1,321 人 ( 4.6% )	
特定獨立行政法人	
5051 人 ( 17.7% )	
日本郵政公社	
1,310 人 ( 4.6% )	
來自特、地、公等單位	
4,119 人 ( 14.4% )	

資料來源：人事院編(2008)《公務員白書》(平成20年版)，日本東京:日經印刷(株)，頁58。

## 貳、其它途徑進用職員的待遇

有關以臨時性任用、限定任期的任用、兼職任用以及屆齡退休者等的再任用等途徑任用的國家公務員的待遇，除依據「國家公務員法」、或「一般職職員薪資關係法」、或「一般職職員的勤務時間、休假等關係法」等等專門法中所適用的相關條例之外，若有特別法者，例如：「一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法」等，則根據特別法的規定。再者無論有無特別法，上述各類任用的待遇，人事院均依據相關法規或權責訂定詳細規則與薪俸級表（附表十三）<sup>19</sup>，且編入人事院規則之內。另外國家與民間企業間的人事交流途徑所採用的民間企業人員、或派遣至民間企業的人員，其等待遇則依據「國家與民間人事交流關係法」及「勞動基準法」所定，須簽定勞動契約，在法律與契約的保障與約束下，依契約行事。亦即上述經臨時性任用、限定任期的任用、兼職任用以及屆齡退休者等的再任用等途徑所進用的職員，乃由國家依據相關法規加以「任用」，且依法給予待遇，而非依據勞動基準法來「雇用」，不經由雇用契約來保障受雇人權益，所以「任用」是屬於國家公務員，「雇用」則屬於非國家公務員，兩者權益有很大的差別。

---

<sup>19</sup> 無薪俸級表者，由擁有任命權者依法訂定，例如兼職職員的薪俸。各類公務員的薪俸與薪俸級表，除可參考人事院網站之外，亦可參考行政管理研究センター編，（2007）《データ・ブック日本の行政 2007》，85-88 頁。薪俸級表的適用範圍說明等。

表十三 日本公務人員薪俸級表適用範圍一覽

俸級種類	適用人員範圍
行政職俸級表（一）	適用於非俸級表內的職員(除兼職人員以外)
行政職俸級表（二）	從事機械運作、府院監督和其它院務以及其相關性職務人員，依人事院規定辦理。
專門行政職俸級表	從事需要植物防疫官、家畜防疫官、專利局審定委員以及審議官、船隻檢查官與航空交通管制等其它專業知識等職務人員，依人事院規定辦理。
稅務職俸級表	從事於國稅局，處理租稅的賦課以及徵收等相關性職務人員，依人事院規定辦理。
公安職俸級表（一）	從事警官、皇宮護衛官、出入境警官以及看守所等職務人員，依人事院規定辦理。
公安職俸級表（二）	從事檢查署、公共安全調查局、少年感化院、海巡署等職務人員，依人事院規定辦理。
海事職俸級表（一）	從事遠洋區域亦或近海區域航行之人事院指定船隻船長、航員、機關長、機組員等職務人員，依人事院規定辦理。
海事職俸級表（二）	從事船隻作業職務人員(非海事職俸級表(一)之適用人員)，依人事院規定辦理。
教育職俸級表（一）	從事人事院指定大學相關教育機構內，有關學生教育、學生研究之指導以及研究等職務人員，依人事院規定辦理。
教育職俸級表（二）	從事人事院指定高等職業學校相關教育機構內，教授職場必要之技能等職務人員，依人事院規定辦理。
研究職俸級表	從事人事院指定實驗所、研究院內，實驗研究亦或調查研究等職務人員，依人事院規定辦理。
醫療職俸級表（一）	從事醫院、療養院、診所之醫師以及牙醫等職務人員，依人事院規定辦理。
醫療職俸級表（二）	從事醫院、療養院、診所之藥劑師、營養師等相關人員，依人事院規定辦理。
醫療職俸級表（三）	從事醫院、療養院、診所之保健師、助產師、護士、實習護士等相關職務人員，依人事院規定辦理。
福祉職俸級表	從事人事院指定身心障害更生援助機構、兒童福祉機構內，入內之指導、照顧、看護等相關職務人員，依人事院規定辦理。
指定職俸級表	事務次官、外局首長、實驗所亦或研究院院長、醫院亦或療養院院長等官職人員，依人事院規定辦理。
特任職員俸級表	依照任期制職員法規定，任期制職員中，凡有必要從

	事高度專業知識經驗亦或於規定期間內善用其優異見識等職務人員（特任職員）。
任期制研究員俸級表	依照任期制研究員法規定之採用任期制職員。

註：資料來源：人事院（平成十八年 2006 年）《公務員白書》，146 頁。

以任期制職員的待遇為例：限定任期所採用的職員，根據「一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法」適用以下的薪俸級表（表十四）。

表十四 一般職之任期制職員薪俸表

單位：¥ 日圓

俸級號數	1	2	3	4	5	6	7
薪俸月額	376,000	426,000	479,000	545,000	622,000	728,000	852,000

資料來源：一般職之任期制職員採用與待遇特例關係法第七條

人事院依據一般職的任期制職員的採用與待遇特例關係法，及該法所定的薪俸表，於人事院規則二三一〇（任期制職員的採用及薪資特例）內詳細規定特定任期職員俸級支給標準：（1）具備高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行業務者，1 號俸級。（2）具備高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行困難的業務者，2 號俸級。（3）具備高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行特殊的困難業務者，3 號俸級。（4）具備特殊的高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行特殊的困難業務者，4 號俸級。（5）具備特殊的高度專門知識與經驗，並活用其知識經驗執行特殊的困難業務且為重要事務者，5 號俸級。（6）具備極高度的專門知識與經驗，或具備優秀判斷與評價能力，並活用其知識經驗等執行特殊的困難業務且為重要事務者，6 號俸級。（7）具備極高度的專門知識與經驗，或具備優秀判斷與評價能力，並活用其知識經驗等執行特殊的困難業務且為特別重要事務者，7 號俸級。<sup>20</sup>

對於任期制職員進用初任時的俸級認定，適用級別資格基準表者，得以相當該員的經驗年數，追溯採計。<sup>21</sup>此外，對於業績特別顯著者，在決定其月薪俸給時，尚可對照被期待之業績，進行判斷。<sup>22</sup>而

<sup>20</sup>人事院規則二三一〇（任期制職員的採用及薪資特例）第六條。

<sup>21</sup>人事院規則二三一〇（任期制職員的採用及薪資特例）第十條、人事院規則九一八（初任薪資、升格、升給等的基準）別表第二級別基準表、第六初任薪資基準表。

<sup>22</sup>人事院規則二三一〇（任期制職員的採用及薪資特例）第七條。



有關特定任期制職員的期末津貼與勤勉津貼等，則依據人事院規則九一四〇的規定支給。任職期滿離職職員，得依據國家公務員退職津貼法計算在職服務年資，領取應得津貼。

又如兼職職員的薪資則根據一般職職員薪資關係法第二十二條（兼職職員的薪資），委員、顧問、參事，或為人事院所指定等同職務的兼職職員，在一日不超過三萬五千三百日圓的範圍內，各廳的首長得經人事院認可後，支給津貼；各廳的首長對於前述職務之外，不需要經常勤務的職員，得權衡永業一般職職員的薪資，於預算的額度內支給薪資。

換言之，在非通過「種 種 種」三類考試途徑進用且執行經常勤務的永業公務員之外，只要是依法「任用」的職員，於各類相關法規與人事院的保障之下，均可獲得與職務對等之薪資與福利。

### 參、國家公務員制度的改革與具體作法

自從 1990 年代初期起的第三波大改革浪潮被啟動的以來，政治、經濟、社會等改革一波又一波地接連不斷。2001 年 1 月中央部會重組等的行政改革措施開始實施之後，針對國家公務員體制的相關改革也被加速進行，同年 12 月 25 日內閣會議所議決的「公務員制度改革大綱」出爐，列出了以下八個重點項目（東田親司，2002：160-162）。

- 1.擁有人事管理權的各主任大臣（部會首長），其等的責任與權限的明確化。
- 2.維持現行勞動基本權的制約。
- 3.為確立信賞必罰制度，重新設計能力等級制度與新評價制度。
- 4.審議官以上的高級公務員不適用能力等級制，一般職務者的薪資則採年俸制。
- 5.根本改革進用考試制度。
- 6.空降高幹的對應處理。
- 7.創設國家戰略幹部群。
- 8.所列改革事項的新制度，以 2006 年為目標。

嗣後，原本屬於政府與公務員體系的郵政事業的民營化、國立學

校的法人化、國立醫院等的獨立法人化<sup>23</sup>、國家公務員高級幹部組(キャリア: career-track bureaucrats) 早期退職所連結的空降高幹與官商勾結自肥結構(早川征一郎, 1997: 353 等), 以及被視為僵硬的公務員進用制度等也都被陸續地被列入為國家行政改革的重點項目。

2005 年 12 月內閣會議所提的「行政改革重要方針」, 更決定徹底推行以能力與實際業績主義為主軸的公務員制度改革。經過一年多的努力, 2007 年 7 月公務員法部分修正案, 亦即以「引進能力與實際業績主義」、「離職後就職的相關規定與限制」與「獨立行政法人通則法的修正」三部分為主要法規內容的「公務員制度改革關係法」, 經國會審議通過, 公佈施行。繼之, 2008 年 6 月國會進一步審核通過「國家公務員制度改革基本法」, 開始依法推動改革。由日本國家公務員制度改革的實證過程可以得知, 所有的改革, 特別是行政改革都是日積月累, 因應內外的需求而逐步調整, 除了平常已徐徐進行的體制內變革之外, 當改革動能累積到一定的能量, 改革的契機來到時, 相關改革的計畫從研究立案到內閣政策、再到法案與立法、進而依法設置改革總部, 漸次且有計畫地推動與落實公務員制度的各項改革。

2008 年 6 月通過的國家公務員制度改革基本法共計有三章二十三條, 第一章總則主要是敘述該法的目的、基本理念、國家的責任與要務、以及改革的實施與目標期限, 第二章為制度改革的基本方針, 第三章為設置推行國家公務員制度改革總部及其相關規定。推行國家公務員制度改革總部由首相福田康夫親任總部長, 所有的內閣閣員均為當然成員。總部之內除了設有事務局, 處理推動改革相關事務之外, 也設置了由 15 位專家學者等所組成的顧問會議, 以審議新制度的相關議案。改革總部將以五年為期, 具體推動相關改革。

基本法中所規定國家公務員制度改革的基本方針主要有: 1. 議會內閣體制下, 發揮國家公務員應有的角色與作用, 2. 進用多樣化的人才, 3. 推動官民人才交流, 4. 培育與確保具備高度國際競爭力的人才, 5. 確立職員的倫理與貫徹信賞必罰, 6. 貫徹對應能力與實際業績的待

---

<sup>23</sup> 由於刻意抑制國家公務員的總員額, 以及 2004 年 4 月國立學校法人化與國立醫院等的獨立法人化之影響, 2005 年 4 月比 1995 年 4 月時約減少 20 萬人。(2006 年《公務員白書》, P.21)

遇，7.設置內閣人事局，8.勞動基本權等八項。八項基本方針的具體措施，分別歸納說明如下：

1.基於議會內閣制的制度結構下，為強化政治主導，謀求國家公務員適切地完成輔佐內閣、內閣總理大臣以及各個大臣的角色與作用，採取以下相關措施。

(1)設置國家戰略幹部與政務幹部：於內閣秘書處理設置輔佐內閣總理大臣的職位，謂之「國家戰略幹部」；國家戰略幹部接受內閣總理大臣的指令，於內閣的重要政策之中，企畫與擬定特定案件。另於各部會設置輔佐大臣的職位，謂之「政務幹部」，政務幹部接受大臣的指令，企畫、擬定特定政策以及執行相關政務。

國家戰略幹部與政務幹部屬於特別職的國家公務員，得靈活地運用公開招募等方式，從國家行政機關的內部與外部，機動地進用人才。為能有效且靈活地運用國家戰略幹部與政務幹部，薪資待遇以及退任後待遇，以對應個別職務特性的方式，適當處理。

(2)設計幹部職員與管理職員新制度：為排除垂直行政結構的弊害，於強化內閣人事管理機能的同時，推動進用多樣性人才與彈性化的人事管理。相關措施有：

- A.以事務次長、局長、部長等其他的「幹部職員」為對象，設計新制度。
- B.以課長、室長、企畫官等其他的「管理職員」為對象設計新制度。
- C.有關幹部職員的任用，由內閣秘書長執行辦理適性審查與編製候選人名冊的同時，各個大臣進行人事作業，於任免的部分應與內閣總理大臣及內閣秘書長取得協議後辦理。
- D.幹部職員與管理職員的任用，應致力從國家行政機關的內部與外部，進用各式各樣且具備優秀能力與經驗的人才。
- E.幹部職員與管理職員的任用以及薪資等待遇，擁有任命權者應針對職務的特性、能力與實際業績，適切地就各個幹部職員或管理職員的升任、降任、加薪、減薪等，採取彈性化措施。

- (3) 為求政治人物與官僚關係的透明化，職員與國會議員接觸時，應採行取記錄的作成、保存以及適當地公開資訊等措施。
- (4) 有關職員的養成與靈活運用事宜，為求能夠貫徹於各部會，以及落實對於幹部職員與管理職員的適當人事管理，下列事務由內閣秘書處執行一元化作業：
  - A. 各部會的幹部職員與管理職員員額的設定與修訂。
  - B. 製作幹部候選人培育課程的統一基準與其運用的管理。
  - C. 企畫與擬定研修案並透過政府整體實施。
  - D. 協調幹部候選人培育課程對象的職務配置轉換相關事務。
  - E. 管理與編製任用管理職員的統一選考基準及其運用。
  - F. 協調管理職員的職務配置轉換相關事務。
  - G. 製作幹部職員與管理職員之職務配置轉換相關事務方針。
  - H. 適性審查與候選人名冊的編製。
  - I. 管理幹部職員、管理職員以及培育課程對象者的人事資料。
  - J. 於所設定職務員額的目標下，推動以公開招募進用幹部職員與管理職員。
  - K. 推動官民的人才交流。

2. 關於進用考試，為求進用多樣化且優秀的人才，採取下列措施：

- (1) 根本地修正現行進用考試的種類與內容。包括：
  - A. 綜合職務考試：為重視是否具備企畫政策與完成立案等高度專業能力的考試。
  - B. 一般職務考試：為重視是否具備正確把握處理事務相關能力的考試。
  - C. 專門職務考試：為重視是否具備特定行政領域專業知識的考試。

合併前述措施，設計進用考試的類別，包括：

- A. 研究所畢業者的考試：以修畢研究所課程者和具備同等程度的學識與能力者為對象的進用考試。

- B.中途進用考試：為以進用係長<sup>24</sup>以上職位為目的的進用考試。
- (2) 為求提升職員的職務能力，並使人事考核評價得以確實反映研修等其它能力開發所獲得的成果，應採取支援自發性能力開發的措施。
- (3) 政府應針對管理職員擔負職責所應具備的能力與經驗，綜合且有計畫地建構管理職員的培育系統，亦即「幹部候選人培育課程」。成為幹部候選人培育課程的培育對象者，或已接受幹部候選人培育課程者，不保證任用為管理職員，職員進用後的任用，應基於人事考核評價適切地進行。
- (4) 政府為確保具備擔負幹部職員與管理職員職責能力的人才，採行下列措施：
- A.政府採行相關措施以求明示幹部職員與管理職員所應具備的角色與倫理，並以之作為人事考核評價的基準。
- B.公開招募幹部職員與管理職員的員額，應依據既定目標進行。
- (5) 政府從國家行政機關的內部與外部，進用高度專業知識與經驗的職務人才，為使其等的能力充分發揮，應修正兼職與薪資模式，採行必要措施。
- 3.政府推動官民人才交流的同時，為提高官民人才之間的流動性，應根本地修正現行制度，採行以下措施。
- (1) 適切地掌握民間企業及其他法人的意向，辦理有關「國家與民間企業人事交流關係法」<sup>25</sup>第一條所規定的人事交流事項，在確保透明性之下，朝向手續簡便化與擴大對象等方向推動。
- (2) 致力於賦予課程對象者，前往民間企業及其他法人工作的機會，並為此採行相關措施。
- (3) 修正薪資、退職津貼、年金等待遇，採行必要之措施。

<sup>24</sup> 係長為日本各類組織中的基層幹部職位，位於課長之下，組長、或班長之上。

<sup>25</sup> 平成十一年法律第二百二十四號（1999年公佈施行）。



4.為求培育與確保具備高度國際競爭力的人才，應採取對應國際變局與需求的重點進用，以及賦予海外工作與留學的機會等配套措施。

5.為確立職員的倫理與貫徹信賞必罰，採行下列措施。

- (1) 將基於國民的立場執行職務的態度，及其它的職業倫理定為人事評價的基準。再者，對於業績評價標的的設定，必須與所屬組織的目標連結。
- (2) 應採行相關措施，適當且嚴格地執行洩漏職務秘密、違反職務上的義務、或者是怠惰職務的懲戒處分。
- (3) 依據國家賠償法的求償權事宜，應採行相關措施以求適當且嚴格地徹底行使。

6.為求職員秉持工作欲與榮譽感執行業務，應貫徹與能力與實際業績相對應的待遇，及其相關措施。

- (1) 擬定計畫以謀求各部局業務簡素化之外，也必須採行能夠將職員超時工作的狀況反映於管理者人事考核上的相關措施。
- (2) 為確保優秀人才到國家的行政機關服務，在提高職員初任薪資、貫徹與職員的能力與實際業績相對應的待遇等標的之下，應採取修正薪資與退職津貼等措施。
- (3) 為關注雇用與年金相連結的重要性，除需建構可工作至退休為止的環境之外，也需謀求擴大且靈活運用再任用制度，檢討階段性地提高退休年齡至 65 歲，並檢討引進可對應上述措施的相關制度。

7.為落實對於幹部職員與管理職員的適當人事管理，執行前述第一項第四目 A ~ K 的 11 點事務<sup>26</sup>，於內閣秘書處內設置內閣人事局，並於一年內採取法制上的必要措施。

<sup>26</sup> 國家公務員制度改革基本法第五條第四款一至十一項。

- (1) 內閣秘書長對於有關國家公務員的人事管理，負有對國民說明的責任，並掌理第一項第四目 A ~ K 的 11 點事務及與之有關連事務。
- (2) 總務省、人事院與其它國家行政機關所轄有關國家公務員的人事行政相關機能，就有效發揮內閣秘書處所新承接機能的觀點而言，應於必要的範圍內，移給內閣秘書處管轄。

8. 隨著賦予協約締結權職員範圍的擴大，應向國民提示其等所產生的便利與費用的全貌，並於國民理解的基礎上，開展自律性的勞資關係制度。

2008 年的國家公務員制度改革基本法推動了公務員制度的結構性改革，指引出日本國家公務員制度與運作的新方向，也延續了第三波大改革中「政治主導」的精神，改變了「官高政低」或「官僚主導」（金子仁洋，1993：44-49）的行政環境。主要呈現在三方面：

1. 中央部會的幹部級人事，由內閣人事局統一管理，且同時推動多樣性人才的進用與彈性化的人事管理。並且設置屬於特別職國家公務員的國家戰略幹部與政務幹部輔佐內閣總理與部會首長，強化政治主導。
2. 廢止經由一種考試合格的高級幹部組職員的升遷與退職等制度的同時，也根本地修正現行國家公務員進用考試的種類，將採用綜合職、一般職與專門職的新考試分類，建構出以能力本位培育儲備幹部的架構。
3. 基本法摒除以往國家公務員待遇與權利義務均依相關人事法規規定的原則，打開了賦予國家公務員簽訂勞動契約權力的大門。並在推行國家公務員制度改革總部之內，設置了「勞資關係制度檢討委員會」，以實質討論國家公務員擴大勞動基本權的相關議題。
4. 高級官僚的進用管道從現行以內部升任為主的人才晉用模式，改採「內部育成」與「外部進用」的雙向途徑。（中野

雅至，2006：99-103）

#### 肆、小結

歸納而言，日本現行的國家公務員的考選制度，一般職務國家公務員的進用，主要是依據「三種考試」、「三種考試」、「三種考試」三類，以筆試、口試為主的競爭性公開考試。除此之外尚有著重經歷、學歷或者是技能，依據評定經歷、實地考試、筆試等其它方法考選的臨時性任用、限定任期任用、特定任期職員兼職任用、屆臨退休者等的再任用、以及國家與民間企業間的人事交流等途徑。根據日本人事院所編撰的 2008 年版《公務員白書》指出：日本現有國家公務員包括 29 萬 9 千人的特別職與 36 萬 1 千人的一般職，合計 66 萬人，<sup>27</sup>。而根據筆者等赴日本調查訪問人事院與國家公務員制度改革推進本部時，受訪的參事官輔佐指出：日本的一般職務國家公務員中，除了檢察官、國有林野事業職員、特定獨立行政法人的職員以外，從事事務性的國家公務員約有 29 萬 6 千人，其中 70% 左右為經過 、 、

三種考試（以筆試、口試為主的競爭性公開考試）的一般性職員，30% 是經由考選方式任用者（如臨時性任用、限定任期任用、特定任期職員、兼職任用、屆齡退休者等的再任用等），而這 30% 裡約有 10 ~ 15% 是經過筆試，約有 15 ~ 20% 不經筆試，而且限定任期任用或兼職任用者<sup>28</sup>亦可直接以處局長任用，或升任為處、局長等高階職位。

國家公務員制度改革基本法中所列舉的人事進用改革標的，不僅擴大了進用途徑，也著重於多樣化的人才進用途徑，強調靈活地運用公開招募等方式，從國家行政機關的內部與外部，機動地進用人才；另外，也於強調彈性化的人事管理中，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，摒除以往國家公務員待遇與權利義務均依相關人事法規規定的保障性原則，並且試圖打開中央政府與國家公務員簽訂勞動契約的大門，完全改變了傳統著重年功序列制的保守精神與風格。惟即使近年來積極地推動改革，改革完成後，依考選方式任用的臨時性任用、限定任期任用、特定任期職員兼職任用、屆臨退休者等的再任用、以及國家與民間企業

<sup>27</sup>日本現有公務員總人數包括有 29 萬 9 千人的特別職與 36 萬 1 千人的一般職，合計 66 萬人的國家公務員，以及 295 萬 1 千人的地方公務員，亦即日本中央政府與地方自治體的法定公務員的總人數約有 361 萬 1 千人。2008 年版《公務員白書》。

<sup>28</sup>有些仍保有非政府機構的原有職位。

間的人事交流等的途徑仍然會保留，不會消失。畢竟，就如同 2006 年與 2007 年 一種考試合格者只有 593 人、1581 人一樣，經由公開考試進用的人數總是與實際需求有所差距，必須以其他途徑的任用來補足。再者，所有的國家公務員亦仍受到身份的保障，除非情節重大的特殊事例，否則一般怠職、不適任的國家公務員仍不會被革職，但會受到減薪、降職等處分。

日本行政改革從精簡重組中央部會開始，繼而推動國家公務員制度改革，同時也進行地方自治體事務的改革，待國家公務員制度改革告一段落，地方的道州制行政區域劃分與整編也進展至一定程度時，地方公務員的制度改革亦將會隨之啟動。

### 第三節 德國

近年來德國政府極力推動之行政現代化，大致也在席捲全球「新公共管理」( New Public Management , NPM )浪潮的影響之下進行的。對於公務人力體制的改革，表現於外的最具體的特色是公部門人力規模的持續下降。依照德國聯邦統計局(Statistisches Bundesamt)<sup>29</sup>於 2006 年的統計結果，全德國公部門文職人員計有約為 439 萬（見表一），為全國最大的雇主，但相對於 1990-91 年兩德統一後之高峰期，2006 年德國公部門人力已減少了逾兩百萬人，也就是說，減少了三成。純就表面數字觀之，可謂成效顯著。探究其原因則主要是來自電信、郵政與鐵路交通等傳統國營事業民營化的結果，加上各地方政府因嚴重財政問題而遇缺不補（Ahler 2004：78 - 79）。若扣除民營化效應，則德國近年來公務人力體制的改革其成效則是相對有限的。然而 2005 年簽訂之「公部門員工工作與薪資協商契約」(TVöD)與 2008 年通過並將於 2009 年四月生效之新版「各邦公務人員身份法」<sup>30</sup>亦代表其繼續公務人力體制的改革的決心。

#### 壹、歷史淵源與發展

<sup>29</sup> 德國聯邦統計局均以每年 6 月 30 日為統計基準。

<sup>30</sup> 各邦公務人員身份法（全名：Gesetz zur Regelung des Statusrecht der Beamtinnen und Beamten in den Ländern，通稱：Beamtenstatusgesetz –簡稱 BeamStG）。



德國向來以完整的公務員法制著稱於世，但在德國公部門任用不具公法上公務員身份之職員工【包括職員（Angestellte）與職工（Arbeiter）】亦有極長遠的歷史。基本上，契約員工與公務員共同支撐整個德國公務行政體系之運作。根據文獻顯示，其運用甚至可以追溯到十九世紀初期。早在 1810 年的普魯士的法律文獻已記載著有關公部門中不具公務員身份之工人的權益，而根據該文獻顯示，當時這些為數極少的契約工人僅負責最簡單之例行性的事務。（dbb 2008a）

到了二十世紀初公部門就日漸增加任用如一般民營企業之技術職員與辦公室職員。1914 年一次大戰發生，尤其導致這類職員的快速增加，他們甚至也負責直接與戰爭相關的事務。1917 年五月三日頒佈之「防範非公務員之職員貪污與洩密規程」首度就此類職工進行統一規範。1920 年則首度出現規範這類職員工之工作權益的薪資契約規則，其後 1924 年之帝國職員薪資契約甚至已經採用了部分公務員法中之規範，諸如效忠憲法、義務之規範與薪資津貼等（dbb 2008a）。

二次大戰結束後，戰爭期間所制訂之相關工作與薪資契約法規雖在名義上予以廢除，但實質上則仍適用於戰後初期之西德。直到 1961 年才再度由勞資雙方簽訂規範聯邦、各邦與地方自治團體職員（Angestellte）之工作與薪資契約<sup>31</sup>（Bundesangestelltentarifvertrag 簡稱 BAT），1964 年再簽訂適用職工（Arbeiter）之工作契約總綱（Manteltarifvertrag），另有聯邦工作契約總綱（Manteltarifvertrag-Bund 簡稱 MTB）適用於聯邦，各邦工作契約總綱（Manteltarifvertrag-Länder 簡稱 MTL）適用各邦，其後更針對各特殊工作團體（如醫院與養護機構）簽訂多項契約細則。（dbb 2008a）自此聯邦德國（即西德）任用不具公務員身分之契約員工之規範體系大致建立。一直到 2005 年二月重新簽訂之「公部門員工工作與薪資契約」（Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst 簡稱 TVöD），廢除過去一直被認為不合時宜之職員與工人的區分，將職員與工人之工作契約合而為一，統一以「公部門員工工作與薪資協商契約」（TVöD）規範聯邦與地方自治團體勞資

<sup>31</sup> Tarif 一詞德文原指與金錢價格相關之匯率，唯 Tarifvertrag 中所規範之事項雖以薪資為主，但其內容則幾乎包括員工所有權利義務，但為避免與「工作契約」（Arbeitsvertrag）發生混淆，故譯為「工作與薪資契約」應更為合宜。

雙方之權益（此一協約並不包括各邦，以下將進一步說明）。

## 貳、德國契約性公務人力之運用情況與相關規範

自二次大戰後，契約員工人力之運用就一直佔德國公部門人力極重要的地位，其人數一直都大於公務員。早在 1950 年契約員工人數就佔公部門人力的 65%（1950 年公部門總人力數為 2,259,200，其中公務員 791,400，契約職員 627,800、契約工人 840,000），其後公部門人力雖有成長變動，但從過去幾十年間一直到今日契約員工人數則一直穩定維持在六成左右（Brockhaus 1991: 119），由表十五中更可得知，可見 2006 年德國公部門契約員工人數就佔公部門人力的 61.42%，而在地方政府與自治團體層次甚至超過 86%，契約員工在間接公共服務機構更達近九成的比率。因此談論有關德國公部門人力時，契約人力之規範其重要性實不亞於正規公務員法制，但國內過去介紹德國公務員法制多未先釐清此一人力分佈狀況，因而也多忽視這個層面的相關問題。

表十五 德國公務人力結構組合表

法律關係分類	公法服務關係 之公務員（含法官 但不含武職軍人）	私法契約關係 之職員與職工	總計
工作地區或領域	1000人		
聯邦（Bund）	131.1 <sup>4</sup>	161.8	292.9
百分比	44.76%	55.24%	100%
邦（Länder）	1,265.3	789.2	2,054.5
百分比	61.59%	38.41%	100%
地方政府與自治團體 <sup>1</sup> （Gemeinden）	183.4	1,133.4	1,316.8
百分比	13.93%	86.07%	100%
聯邦鐵路財產局 <sup>2</sup> （Bundeseisenbahnvermögen）	46.8	2.8	49.6
百分比	94.35%	5.65%	100%
間接公共服務機構 <sup>3</sup> （Mittelbarer öffentlicher Dienst）	67.9	610.3	678.2
百分比	10.01%	89.99%	100%
合計	1,694.5	2,697.4	4,391.9

百分比	38.58%	61.42%	100%
全職人員	1,294.0	1,716.7	3,010.7
非全職人員	400.5	980.7	1,381.2

1. 包括地區性之具有特定目標之社會團體（主要是學前教育與青少年社會服務與醫療體系）。
2. 聯邦鐵路財產局係指德國國鐵民營化後，繼續留在德鐵工作之公務員。該局負責管理非德鐵營運必要而仍屬國有之財產與原有員工相關服務事項。
3. 包括全國性之公法人團體如職業仲介局、德國聯邦銀行、聯邦監督下之社會保險機構、公共營造物、法人、基金會等單位。
4. 此一數據不包括 184,100之軍人

資料來源：Statistisches Bundesamt 2006，並經作者重新整理並修正補充。

德國為一聯邦國家，此一政治制度的特色亦充分表現在其公部門之人力運用上。聯邦政府雖制訂統一之公務員相關法律，但這些法律對各邦與地方自治團體並無絕對之約束力，因此各邦尚有自己的公務員法，而契約人力之運用與工作與薪資契約的簽訂因涉及不同層級之勞資雙方協商談判，其複雜性更高。

基本上契約員工與公務員最大的區別表現在法律關係上。公務員與國家屬於公法上任用關係，契約員工則是私法雇用關係，前者為公務員人事行政一般熟悉之規範，在此不再贅述。後者之權利義務關係規範基本上適用一般就業法（Arbeitsrecht）之規定，其主要規範內容則是透過工作契約，而工作契約之形成係勞資雙方經由協商談判而簽訂的結果，遇有爭議時除依契約外，適用就業法（Arbeitsrecht）之相關規定。基於私法契約之工作關係在德國一般適用所謂「薪資自主權」（Tarifautonomie），對於薪資與工作福利除就業法之規定外，由勞資雙方進行談判協商。在德國代表資方的公會與代表勞方的工會均組織健全，且運作良好，依雙方談判結果決定基本薪資結構、工作時數與福利等，並通常會商訂該契約至少之適用期限，亦即該期限內，非經雙方同意不得再以任何手段要求重新談判，政府除在談判破裂時，推派德高望重人士負責協調仲裁外，公權力原則上並不介入。此一原則亦適用於公部門契約員工工作與薪資契約之談判協商。因此，大體而言，德國機制與我國欲透過立法規範公部門契約人力的思考模式有本質上的差異。

協商談判時，代表雇主（Arbeitsgeber）的有（一）聯邦政府（由主管聯邦人事業務之內政部負責，內政部長通常為當然談判代表）

(二)各邦政府共同組成之「德國聯邦薪資聯盟」(Tarifgemeinschaft deutscher Länder 簡稱 TdL)<sup>32</sup>與(三)各地方自治團體所共同組成之「地方自治團體雇主聯合會」(Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände 簡稱 VKA)。代表勞方的工會主要有服務業聯合工會 (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft 簡稱 ver.di) 與德國公務員薪資聯盟 (tarifunion des Deutschen Beamtenbundes 簡稱 dbb)。當雇主立場不一時則亦可分開談判，例如前述之 2005 年簽訂的「公部門員工工作與薪資協商契約」(TVöD)在協商過程中，各邦政府就退出談判桌，因此該契約僅適用聯邦與各地方自治團體，各邦目前另外適用「各邦公部門員工工作與薪資協商契約」(Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder, 簡稱 TV-L)。

至於公務員與契約員工之界限主要依德國基本法第 33 條第 4 款之規定，直接涉及國家主權之職權只能由公務員執行，以確保國家基本功能之實踐。除非法律之明文授權，否則不得將經常性之公權力委託給非公務人員去行使。依照這個所謂「功能保留」(Funktionsvorbehalt)之規定，傳統治安、消防、司法與財稅基本上絕大多數由公務員執行，另外各級學校教師亦多具有公務員身份，健康醫療照護體系則多為契約員工。為實務上之界限並非絕對明確。公法關係之公務員與私法關係之契約員工最主要的差別在於對前者雖有結社之自由，但另有「罷工權之禁止」(Streikverbot)，此一規定係公務員忠誠義務(Treuepflicht)之表現，以確保政府之核心功能基於公共利益被忠實的有效的執行。

誠如前述，適用私法契約關係之公務人力的相關規範在德國在「公部門員工工作與薪資契約」中有總則之規定，這種屬於私法性質的工作契約，規範員工在公務機關中工作的所有相關條件，從進用、保險到退休，內容龐大而詳盡，與聯邦公務員法並列而不遜色。而且就聯邦與地方自治團體還有進一步細則之規範，就不同職業工作性質亦有特殊規定（如醫護人員或森林守護員等）。若欲詳細介紹實為篇幅所不容，以下茲就幾個面向簡述其要：

一、權利與義務關係：誠如此為一私法契約關係，契約內容由勞資雙

<sup>32</sup> 該「德國聯邦薪資聯盟」(TdL)卻又不包括 Berlin 與 Hessen 兩邦。這兩個邦目前仍適用 BAT 之舊約。

方對等談判訂定，基本上適用所有就業法中之相關規定，諸如保守業務機密之義務。值得一提的是，負有與國家主權相關之業務者有類似公務員政治上忠誠之義務，唯其忠誠之範圍需與業務相關。另外公部門契約員工擁有與一般勞工相同之罷工權，公務員則有「禁止罷工」之限制，唯契約員工之罷工必須是經由工會決議發起之行動，且該行動以爭取本身權益為限，具有政治主張之罷工則為法所不許。

- 二、薪資制度：依〈表十六：德國聯邦契約人力薪資表〉可以得知，現行聯邦契約員工之薪資共分為 15 個薪資職等，一到八職等分為六個職階，九到十五職等則分為五個職階，且職等、職階愈高，薪資也愈高。最低薪資與最高薪資相差約為 3.6 倍（例如依最近協商之結果 2009 年一月起適用之薪資表，一等二階為 1,415.99 與 15 等 5 階 5,119.16 為歐元）。

表十六 德國聯邦契約人力薪資表

2009 年 1 月 1 日起適用

薪資職等	職階 1	職階 2	職階 3	職階 4	職階 5	職階 6
15	3,639.58	4,038.10	4,186.48	4,716.41	5,119.16	
14	3,296.19	3,656.54	3,868.52	4,186.48	4,674.02	
13	3,038.64	3,370.38	3,550.56	3,990.31	4,387.85	
12	2,723.86	3,020.62	3,444.57	3,815.52	4,292.47	
11	2,628.47	2,914.64	3,126.61	3,444.57	3,905.62	
10	2,533.08	2,808.65	3,020.62	3,232.60	3,635.35	
9	2,237.38	2,480.09	2,607.28	2,946.43	3,322.40	
8	2,094.30	2,321.11	2,427.10	4,522.49	2,628.47	2,695.24
7	1,960.76	2,172.73	2,310.51	2,416.50	2,495.99	2,570.19
6	1,922.60	2,130.33	2,236.32	2,337.01	2,405.90	2,474.80
5	1,842.05	2,040.25	2,140.93	2,241.63	2,315.82	2,368.81
4	1,750.90	1,939.56	2,066.74	2,140.93	2,215.12	2,258.58
3	1,722.29	1,907.76	1,960.76	2,045.55	2,109.14	2,167.44
2	1,588.74	1,759.38	1,812.37	1,865.37	1,981.95	2,103.84
1		1,415.99	1,441.42	1,473.22	1,502.89	1,579.20

資料來源：BMI（德國聯邦內政部）（2008）：

[http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Oeffentlicher\\_\\_Dienst/DatenundFakten/TVoeD/Entgeltabelle\\_\\_2009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Entgeltabelle\\_2009.pdf](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Oeffentlicher__Dienst/DatenundFakten/TVoeD/Entgeltabelle__2009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Entgeltabelle_2009.pdf)



三、升遷機會：同樣依據〈表十六：德國聯邦契約人力薪資表〉可以得知契約員工可以在 15 個薪資職等與 6 個職階中有升遷機會，唯必須在賦予給付較高之任務始有升遷機會，此時亦伴隨著薪資調整。另外十職等(含)以上之聯邦契約員工可以擔任主管職務；履行該主管職務時，得經雇傭雙方同意以限期性工作關係經過試用階段，此一試用階段之契約得延長兩次；唯試用期限至多以兩年為限。正式主管職務得經雇傭雙方同意以限期性工作關係簽訂每次至多為期四年之契約關係。此一主管職務之契約關係在 10 至 12 職等至多得延長兩次，但總期限不得超過八年；13 職等以上契約關係至多得延長三次，但總期限不得超過 12 年。

四、契約關係與工作條件之變更：工作條件之變更（例如經由賦予薪資較低之工作以達減薪之目的）不可由雇主單方為之，而需要基於雙方合意變更工作契約之內容。

契約關係之終止除因員工屆滿 65 歲或雙方合意終止契約關係外，應滿足表十七所列之期限始得終止雙方工作契約關係。另外，若員工已屆滿 40 歲，且任職滿 15 年者非有重大理由，雇主不得解雇之。

表十七 德國契約員工終止契約關係之期限表

任職時間	解約期限
一年以內	次月之月底
一年以上未滿五年	每季結束前六週
5 年以上	每季結束前 3 個月
8 年以上	每季結束前 4 個月
10 年以上	每季結束前 5 個月
12 年以上	每季結束前 6 個月

資料來源：TVöD (2005)第 34 條第 1 款

五、績效導向之薪資制度：依新的協商契約，雇主可依工作績效發給最高到薪資 8% 之績效獎金。

長久以來，德國公部門運用私法關係之契約性人力人數就一直超過公法服務關係之公務員。其「公部門員工工作與薪資協商契約」之內容除總綱之規定外，就不同地區與工作領域更有細則規範，內容之廣泛龐雜已形同一部法典，從適用對象、契約內容、工作條件、工作義務、工作時數、薪資、職務等級、休假、主管職務、工作契約關係的終止、特殊情況之規定等等，內容詳盡、規定清楚，基本上和公法公務員同樣完備，幾乎是只要公務員法中有規定的項目，公部門員工工作與薪資協商契約也有類似的規定。二者之間之轉換，亦即是職員工轉任公務員基本上是可能的，該過程一般稱為 Verbeamtung，轉任公務員的過程有複雜之甄選與考核過程，過程歷經試用階段，通常達數年時間，尤其近年來，政府人力精簡、績效中心與彈性用人之政策下，其難度更有增加之趨勢。

對於國內目前政府一般行政服務領域運用約僱與臨時之契約性人力比例約在 5% 左右（朱愛群等，2004：5；呂育誠，2006：67），與德國一直在公部門廣泛運用私法關係之契約性人力之狀況大不相同。純就此觀點，國內若要採用德國經驗，乍看之下應有其限制，但也正因為德國公部門運用契約性人力運用之廣泛，其經驗與制度完善而健全，應有值得國內學習之處。

#### 第四節 英國

英國文官制度改革採漸進學習方式，逐步累積成果，當前其面貌已經大幅改變1854年《諾斯考特 崔佛利恩報告》(Northcote-Trevelyan Report) 所建立的型態，朝向私部門人力資源管理制度變革的方向，其特色為：從永業化的雇用制轉向固定任期的契約制(fix-term contracts system)；從固定薪給制轉向與績效相連結的彈性薪酬制度，即所謂的「策略性的人力資源管理」。<sup>33</sup> 尤其是1988年起推動之「續階計畫」(the Next Steps)及因之而建立的「執行機構模式」(Agency Model)或稱之為「政署制度」(Agency System)為執行該策略最核心的變革。<sup>34</sup> 目前，除任職核心部會(department)人員外，有近八成英國

<sup>33</sup> 劉坤億，2001，《英國政府治理模式變革之研究》，國立政治大學公共行政學系博士學位論文，頁 152-163。

<sup>34</sup> 范祥偉，2004，《英國文官制度改革之研究(1979-2003)》，國立政治大學公共行政學系博士學

文官隸屬於各類執行機構(agency)，加上國營事業、非部會公共機構(NDPBs)等具有公共服務性質的單位，使英國行政體系呈現彈性與多元特色。綜觀整體文官制度改革的方向是將以永業文官為主體的人力資源政策，逐漸由契約僱用制度取代。

### 壹、文官制度的演進與現狀

從 1988 年開始實施的執行機構制度，讓英國文官體系有了全新的樣貌。<sup>35</sup> 其設立的背景是透過成立具有良好市場機制的執行單位，協助政府遂行特定的行政與服務功能。它不享有獨立的法律地位，仍屬於各個部會轄下的行政組織，將各部會的政策執行和服務傳送機關透過架構文件 ( framework documents )，和各部會訂定營運契約，負責執行各該所隸屬部會授權之工作，政務由各執行機構之執行長(Chief Executive)統籌並直接向部長負責。<sup>36</sup> 換言之，執行機構的組織結構半獨立(semi-detached)於母部會，但共享資源，共同完成特定任務。<sup>37</sup>

如表十八所示，執行機構制度推行十年之後(1999 年)，英國文官人數的 77% 都移入 107 個執行機構或依續階原則(Next Steps lines)運作之單位中管理運用，至今這個比例仍穩定維持在七成以上。<sup>38</sup> 意即英國目前有近八成的公務員服務於各類執行機構，它已成為政府計畫執行與公共服務提供的主要結構。

---

位論文，頁 29-30；彭錦鵬，2000，英國政署之組織設計與運作成效，《歐美研究》，30 卷 3 期，頁 112；劉坤億，2001，頁 152。

<sup>35</sup> 柴契爾首相接受「續階報告」(又稱伊伯斯報告，Ibbs Report)的建議，1988 年開始持續設立「政署」(agency)組織，該方案之核心策略有二：(一)、要求各部會將政策制定與政策執行兩項功能分開來，核心部會只負責策略控制和政策制定，其餘的交由政署來執行；(二)、將原為公務機關的單位，改為由契約聘任的執行長(chief executive)負責日常政署的領導與運作，並賦予該機關人事、財政上的獨立運作權。

<sup>36</sup> UK Cabinet Office, 2006, *Executive Agencies: A Guide for Departments*, p.2.

<sup>37</sup> 劉坤億，2003，英國柴契爾政府改革背景與理念的探索，《行政暨政策學報》，第 36 期，頁 110；Oliver James, 2004, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, London: Palgrave Macmillan, pp.5-6.

<sup>38</sup> 1988 年的續階報告中，曾預測十年內將有四分之三的文官會轉任到政署機關服務，這項預測基本上已經應驗。(彭錦鵬，2000，頁 97-98；Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, p. 273.

表十八 英國文官與續階計畫人員人數統計

year	1970	1976	1982	1990	1995	1999	2001	單位：人	
CS *	701,000	751,000	675,400	562,388	516,890	459,600	482,690	523,580	539,000
NS <sup>-</sup>	--	--	--	18,100	345,342	356,080	367,090	381,260	--
NS/CS	--	--		32%	67%	77%	76%	73%	--

Note: \* = number of civil servants    - = number of staff in the Next Steps lines

資料來源：UK Cabinet Office. (<http://www.civilservice.gov.uk/about/statistics/archive/index.asp>)

執行機構制度改變英國政府傳統組織，它將原來屬於階層制的公務機關轉變為提供服務、具獨立性質的準公司或「準市場」(quasi-markets)型態。此一變革，是「政府機關」採行「民營化」、「企業化」與「效能化」之實例。<sup>39</sup> 從實務面看，執行機構是以契約進用人力理念的最佳實踐，其要點如下：

- 一、人事與預算權自主：執行機構之執行長在人事和預算上被賦予相當程度的權力，可自行制定不同的薪酬與職級結構。
- 二、彈性而多元的管理原則：秉持「讓管理者管理」的精神，各機構可依照組織目標或任務需求來決定臨時或短期人員的比例。
- 三、永業文官與契約人力管理的一元性：執行機構進用的人員，雖不一定等同文官，但契約聘用人員之任用、甄選、俸給、升遷、考績及退撫等規定幾乎與一般文官相同。對於部會與執行機構以契約聘用人員之管理，大體上適用英國《文官管理法典》(Civil Service Management Code)及相關人事法規(如表十九)，中央並未特別另立一套法令來加以規範，僅由內閣府(Cabinet Office)頒布《執行機構：給政府部會的指引手冊》(Executive Agencies: A Guide for Departments)，針對相關問題做原則上的指示。<sup>40</sup>

<sup>39</sup> 許南雄，1998，各國中央機關「組織與員額」精減之比較，國策研究院網站 (<http://www.inpr.org.tw/publish/abstract.htm>)，2008.8.20.

<sup>40</sup> 朱愛群等，2004，《契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究》，台北：考試院研究發展委員會，頁38；席代麟等，2007，《政府契約性用人制度之研究》期末報告，(國科會 PG9607-0140)，台北：行政院人事行政局，頁40。

表十九 英國文官與約聘僱人員管理之對照

	永業文官	聘用人員
考選	1.《文官管理法典》(Civil Service Management Code) 2.各部會級機關自行辦理一般文官甄補事宜。 3.各部會與機關自行決定公開考試或甄選方式。	同左
任用	1.《文官委員進用法典》(Civil Service Commissioners' Recruitment Code) 2.各部會級機關自行決定進用人員之職位為常任(permanency)、定期任用(fix term)、或短期進用(short term)。 3.除高級文官外、一般文官之職位與職等由各部會與機關自行決定。	同左
薪俸	1.《文官管理法典》(Civil Service Management Code) 2.《公平薪資作業實施條例》(Code of Practice on Equal Pay) 3.各部會機關自行決定高級文官(JESP 7 以上)級以下之一般文官薪酬。	同左
考績、獎懲	1.《文官管理法典》(Civil Service Management Code)	同左

資料來源：朱愛群等，2004，《契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究》，台北：考試院研究發展委員會，頁 39。

但是英國執行機構所擁有的獨立性仍受到相當的限制，其獨立運作的裁量空間並不如近年發展出來的「非部會公共機構」(non-departmental public bodies, NDPBs)。除了部會、執行機構之外，越來越多且更具彈性的「非部會公共機構」(NDPB)也扮演了英國政府行政的角色。它們雖不是政府部門，也不是部會的下屬單位，NDPBs 和所屬部會間之關係僅「一臂之遙」(arm's length)，即每個 NDPBs 在不同程度上均受到相關政府部門的操控。<sup>41</sup> 至 2007 年 3 月為止，共有 827 個非部會公共機構受英國政府資助，其中 203 個屬於行政性質的(Executive NDPBs)，有 96,456 人受雇於該類行政性質的 NDPBs，總支出超過 370 億英鎊。這些 NDPBs 並不是公家機構，其員工亦不屬於政府文官，但卻分擔了很多過去屬於政府的工作。<sup>42</sup>

<sup>41</sup> NDPB 大體上分為四類：一、行政性質的非部會公共組織(Executive NDPBs)，如環境執行機構、國家博物館和美術館；二、顧問性質的非部會公共組織(Advisory NDPBs)，公共生活標準委員會等；三、司法仲裁性質的非部會公共組織(Tribunal NDPBs)，如就業仲裁機構等；四、監獄、移民等事務的獨立監督委員會(Independent Monitoring Boards)。(UK Cabinet Office, 2006, *Public Bodies: A Guide for Departments*, Chapter 2.)

<sup>42</sup> 具有行政性質的非部會公共組織的主要特徵為(一)、由主管部會所設置，以代表政府來履行行



根據英國國家統計局 2008 年第一季的資料，英國目前受雇於公部門的人數共 575.8 萬人，其中中央政府(含國家健保體系人員)有 249.6 萬人，地方政府 291.9 萬人，服務於公營事業人數則有 34.3 萬人。其中常任文官約 52.3 萬人，僅佔整體公共服務受雇人數的 9.08%，其餘均屬各種契約聘僱人員，或受雇於 NDPBs 之員工。(見表二十)

---

政、商業、執行或管制等功能；也就是說，它們是透過國會法律、皇家特許狀、在皇家特權委託之下或依據公司法之立法和慈善事業法而設置的法人團體；(二)、其員工為這些法人團體自己所雇用，並配有自己的預算；它們不是皇室所屬的組織機構(Crown bodies)，故不具有政府組織機構的地位(Crown status)。(三)、這些法人團體董事會成員透過部長任命、官員代表部長來任命、首相或女皇在相關部長的建議下來任命。換言之，部長有權解散這些法人團體(若有必要時需獲國會的核准)。(四)、在正常情況下，任何一個新的 Executive NDPBs 均需透過立法過程來設置，以獲取政府持續性的經費資助，而這有時也是為了賦予這些法人團體特定權力與義務所需之條件。(UK Cabinet Office, 2006, *Public Bodies: A Guide for Departments*, Chapter2, pp.4-5.)

表二十 英國公部門僱用人力統計

單位：萬人

	中央 政府 (含 NHS 人員)	地方政府	公營事業	公 共 服 務 人員總數	具 有 文 官 資格人數	所佔比例%
2007Q1	251.8	293.9	34.0	579.7	54.3	9.36
2008Q1	249.6	291.9	34.3	575.8	52.3	9.08
增減%	-0.9	-0.7	0.9	-0.7	-3.7	-0.28

資料來源：Office for National Statistics, (11 June 2008)

## 貳、契約進用人力之甄選、規範與管理

如前述，英國公共服務之契約聘用人員之選用、待遇及管理幾乎與一般文官相同，其中最重要的法規是 1993 年頒訂的《文官管理法典》和 1995 年的《文官委員進用法典》(Civil Service Commissioners' Recruitment Code)。《文官委員進用法典》主要內容在規範進用考試公平和公開的競爭原則，以及考試方法。至於《文官管理法典》的主要內容在授權各部會和執行機構決定進用人員的程序作業，並可因應工作需求，自行設定年齡、知能、能力、專業成就、性向、潛能、健康和應變能力等進用資格。以下僅就「部會與執行機構」人員，以及「非部會公共機構」兩大部分加以說明：

### A、部會與執行機構人員

英國公務人員選任方式大致分為公開甄選與考試兩種。前者屬高級文官層級，通常為依「高階職位工作評估法」(Job Evaluation of Senior Posts, JESP)評定工作重要指數 7 以上或佔此職等以上之文官；後者包括行政實習官、執行官、行政官、行政助理等四級人員。<sup>43</sup> 但除少數高等文官外，目前文官與契約人力的考選工作，可以由各單位(包括部會及執行機構)自行辦理，或委由人力資源外包公司 Capita Group Plc 及其它民間機關辦理。<sup>44</sup>

現職人員之進升或不同性質職務之轉任，多經由甄選，甄選除有年齡、任職年資及考績條件外，有時尚須具一定之學歷條件。對舉辦公開競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務等，亦得以不公開方式延攬或「快速升遷」(Fast Stream)專案甄選任用<sup>45</sup>，惟須先經由英王

<sup>43</sup> 考選部，2005，《各國公務人員考試制度比較研究》。台北：考試院。

<sup>44</sup> 許南雄，2002，《各國人事制度》。台北：商鼎文化。

<sup>45</sup> 英國文官快速升遷計畫的考選，係每年 9 到 11 月間接受申請。快速升遷有 4 種類型，包括一般快速升遷(general fast stream)、統計學人快速升遷、經濟學人快速升遷，及政府通訊中心

任命的文官委員辦公室(the Office of Civil Service Commissioners)許可，並在其指導下，由各機關自行辦理。<sup>46</sup> 基於公平原則，短期契約人員雖不需採公開競爭方式甄選，但相對在轉任常任文官管道上受相當大的限制，除非特殊例外因素，如組織重整，才得經由機關內部評選之程序轉任為常任文官。<sup>47</sup>

基本上，英國文官甄選之特色是文官委員會積極鼓勵部會盡量採用不同創新、有彈性的評量方法，以各種可能的工具，從各個面向去綜觀一個人的適任度，因此各部會很少只用單一的評量方法或工具作為遴選人才的標準，除了特殊的類別，幾無以學科為名之應試科目，如果採紙筆測驗也都只是著重在語文理解應用和數學推理能力之評量，而其中性向測驗與面談更被廣泛使用。<sup>48</sup>

### 一、考選：

不論是部會或執行機構的一般行政人員(含契約人力)，並非由中央統一規定甄選方式，而是由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業。最常見的情況是，出缺職位會在地方性、地區性及全國性平面媒體、專業期刊、職業介紹所、求職中心及出缺職位資料庫刊登廣告。用人機關通常較偏好申請表，而不是採用履歷表來進行審查工作。審查通過的長名單(long listed，意指超過 3-5 人的名單)人員可能會被請去參加為期一天的評量考試，考試內容包括筆試、口試及為了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。儘管考試方式不盡相同，但這些考試都必須秉持公平、公開的競爭原則。<sup>49</sup>

### 二、管理：

高等文官團以外之一般行政人員的管理，就《文官管理法典》條文及內容要點如表二十一所示：

---

(government communication headquarters, GCHQ)快速升遷，另外則有秘密情報工作(secret intelligence service)快速升遷。而一般快速升遷類型佔 6 成人數。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷計畫的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選。(http://www.faststream.gov.uk)。

<sup>46</sup> 郭昱瑩、蘇文信，2008，〈全球化下考試制度研析：兼論美、英、日、韓經驗〉，《考銓》，第 54 期，頁 60。

<sup>47</sup> UK Cabinet Office, *Civil Service management Code*. 1.1.Recruitment; 朱愛群等，頁 39；席代麟等，頁 40。

<sup>48</sup> 考選部，2005，〈考選研究系列 2—WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告〉，台北：考試院。

<sup>49</sup> 詳見 <http://www.careers.civilservice.gov.uk>。

表二十一 英國《文官管理法典》(Civil Service Management Code)相關內容

項目	基本原則
甄補	公平、公開、競爭原則(1.1.11)、公務員轉任權利(1.1.13)
工作安排	改兼任或其他形式工作之安排(1.2.1)、試用期決定(1.3.1)
聘約	開始工作後兩個月內應收到書面雇用契約(1.4.1)
退休金、傷殘方案	雇主應提供新任員工充分之相關方案訊息，供其選擇加入(1.4.3)
機會平等政策	禁止因年齡、性別、種族、地域、位階等條件予以歧視(2.1.1)
健康與安全	法律明定雇主對所屬之工作環境之健康與安全(3.1.1)
行為規範	人員行為受相關部會首長管理(4.1.2)、必須誠實、無私履行職責(4.1.3)
等級評定	單位有權自行決定其所屬之職等(級)。(6.1.1)(資深公務員除外)
考績評定	單位有權評定其所屬之績效表現和個人潛力。(6.2.1)(必須有助於薪資給付與退場機制之運作)
晉升與轉任	單位有權決定其人員之晉升和垂直轉任。(6.4.1)、依能力、績效晉升轉任原則，並將辦法明載於員工手冊中。(6.4.2)
薪資與津貼	單位有權決定其人員之薪餉，但須考量價值、財政狀況、彈性和績效與報酬相關性等原則。(退休金除外)(7.1.1)
工時、假期與出勤	單位有權決定其工時、假期與出勤率等相關規定(9.1.1)
員工調遣	單位有權決定其人員之調動、派遣，包含海外之輪調義務(10.1.1)
離退職	單位通常會在辭退員工前，給予一段時間之事先通知，除非該職務有任期契約。(11.1.1)
司法協助	除非其它規定，各單位可針對因公涉入訴訟之員工，給予費用或其它扶助。(12.2.1)
其它	「快速升遷發展計畫」人員相關規定，(1.5.)；資深公務人員(JESP分數7以上人員)之規定。(5)

資料來源：整理自 Cabinet Office, *Civil Service Management Code*.

(一) 甄補： 1.各單位依據《文官委員進用法典》，在公平、公開的基礎上甄補最適用的公共服務與外交人員。 2.各部會和執行機構的進用標準和合格名單等紀錄應至少保留三年。 3.雖然有明文法典揭櫫原則，部會與執行機關有權決定甄補職員的方式與程序，文官委員會仍鼓勵部會或執行機關採取各種創新、彈性、具實驗性的選拔方式。 4.過程中，由常務次長(Permanent Secretaries)與執行首長負責把關是否依據法典規定原則用人？用的人是否適任？機構運作是否具有效率？ 5.除了極少數特例，外國人不得擔任公職。 6.所謂公開競爭原則與甄選標準應同時適用現任文

官，以及外界人士，不可單獨舉辦封閉式的現任人員考試。 7. 部會或單位內部參加應徵之人員，如與單位整體利益和目標有衝突時，部會或機關可以拒絕任用。 8. 單位人員如經公開競爭錄取新職，原單位應於三個月內將其釋出。 9. 曾經服務公職文官之年資，應合併計算入新職年資。 10. 部會與機關用人時應考量應徵者之適任性、健康狀況和英語能力。

- (二) 工作安排： 1. 除特殊情形，部會與執行機關有權決定自己員工可用兼職或其他可行方式工作。 2. 臨時人員之進用，必須是短期內真正的需要，但時間以一年為限，必要時可延長到 24 個月。 3. 部會及執行機關有權要求新進人員有試用期，但時間不得超過 2 年。
- (三) 聘約： 1. 所有新進受雇者，包括新進文官，應於工作後二個月內收到書面契約內容。 2. 所有契約內容必須符合 1996 年「僱用權利法案」規範。 3. 部會與執行機關有權決定曾經服務公職人員之再任命與復職(對象僅限於歐盟機構回任、軍中退役與國會議員候選人等人員)。
- (四) 退休、傷殘： 1. 雇主應提供新進人員各種退休方案之充分訊息，供其選擇加入。 2. 所有新進人員應於工作後二個月內取得退休方案說明手冊。
- (五) 行為規範： 1. 人員行為受相關部會首長管理，必須誠實、無私履行職責。 2. 部會與機構應定義並公佈各單位服務行為規範標準，並要求所屬遵行，以避免影響公務判斷與廉潔。該行為規範的項目應包含：(1)、個人利益與公共職責的可能衝突狀況；(2)、可否接受禮物餽贈、款待與受益於第三人；(3)、共同持有的相關財產、投資或股份；(4)、保密與官方資訊的揭露；(5)、參與政治活動之規範；和(6)、舉發不法行為的程序與管道。
- (六) 職等評定： 1. 單位有權自行決定其機構人員之數量、職級和職等(資深公務員除外)。 2. 上述決定必需與政府政策與經費預算相符合。
- (七) 考績評定： 1. 單位有權評定其所屬之績效表現和個人潛力。 2. 各單位績效評估制度必須能夠辨別表現的滿意程度，以助於薪資



給付與退場機制之運作。 3.針對工作表現不佳或能力不足人員，單位應以適當程序處理，當事人可請工會或同事出席聽證，如表現不佳原因與健康因素有關，可按規定申請提前退休，若狀況未改善，可以將其解職。

- (八) 晉升與轉任：1.單位(部長與執行長)有權決定其人員之晉升和垂直轉任。 3.定期契約聘任人員之晉升與轉任，必須符合《文官委員進用法典》之規定(公平、公開、適任)。
- (九) 薪俸與津貼：1.改變公務員固定薪酬級別制度，1995年起實施薪俸分權化與彈性化政策，全面授權各部會及執行機關自訂俸表。 2.單位有權決定其人員之薪俸制度，但須考量單位需求、政府整體政策與財政狀況、個人績效與報酬掛鉤等原則(退休金除外) 3.全面廢除按年自動增薪作法，改以各種與績效表現掛鉤的制度。 4.各單位在薪俸制度作重大變革時，應向內閣府報備。該新制度於實施後三年必須做一評估，隨後每三年重新評估成效。 5.單位可以實物獎勵員工之表現，但須以合理與不引發爭議為原則。 6.單位可依規定辦理員工預支薪水、自動減薪與租用公家房舍等。
- (十) 工時、假期與出勤：1.單位有權決定其工時、假期與出勤率等相關規定。(包含生育、因公傷病等相關規定) 2.單位有權制定償還或補貼員工因公之支出，如：差旅費、搬遷費、賦稅與保險補助。
- (十一) 調動派遣：1.單位有權決定其人員之調動、派遣，以及派遣之時間，包含海外之輪調義務。 2.單位應將相關規定與義務告知新進人員，並詳列於書面契約中。 3.單位有權決定所屬人員在部會與執行機構之間的轉任，但必須確認此符合單位與員工之利益、人員之適才適所，以及是否與《文官委員進用法典》之規定衝突。 4.政府鼓勵公務機關與民間機構之間的人才交流、借調。
- (十二) 離、退職：1.在實務上，單位通常會在員工離、退職前(因年齡、效率、紀律試用屆滿、或傷病等因素)，給予一段時間之事先通知，除非該職務為明定任期之契約。該通知之時間長短視服務年資而有不同。 2.如為強迫性終止僱用契約，其通知其為 6

個月(契約期限不滿 6 個月，則以剩餘時間為通知期)。3.強迫性離職人員，年齡超過 60 歲，服務年資在 10 年以內，給予 12 個月事先通知；年資 10-25 年間，通知期 9 個月。但以不超過 65 歲為原則。4.單位通知人員離職時，應充分告知其有向文官申訴委員會申訴之權利。

## B、非部會公共機構人員

英國 NDPBs 人事制度詳列在《公共機構：給政府部會的指引手冊》(Public Bodies: A Guide for Departments)的第五章。該手冊指出英國公共機構中，只要是負責執行、管制或商業功能的法人團體，通常都有權雇用自己的職員，但這些職員不具有公務員身份。這些法人團體可建立自己的人事制度，這種人事自主權通常在其設置法規上有詳加說明。但主管部會也會鼓勵這些法人團體的人力資源管理實務，能夠符合對公務員要求的最起碼標準。以下就英國行政公共機構(Executive NDPBs)人事制度的相關原則簡要說明：<sup>50</sup>

- (一) 甄補：Executive NDPBs 甄補職員方式有二：1、由該法人團體招募自己的員工；2、從主管部會以借調方式，甄補具公務員身份的員工。當各個 Executive NDPBs 可依自己的人事制度來甄補員工時，其主管部會可建議該法人團體複製其主管部會的人事制度，或盡可能朝相似的制度來設計。如果當新設立的 Executive NDPBs 為了在短期過渡階段能很快獲得所需要的人力，可由主管部會來提供人力方面的支援，但這種作法是在例外的情況下才得以為之。
- (二) 雇用條件：由於 Executive NDPBs 的大部分雇用條件須獲主管部會部長簽署才擁有法規效力，因此，任何雇用條件的變更也須獲得部長的同意。
- (三) 行為規範與守則：所有 Executive NDPBs 均須依據《公共組織團體：給政府部會的指引手冊》所附的「執行性質的非部會公共組織職員守則範本」(the Model Code for Staff of Executive Non-departmental Public Bodies)來制訂其本身職員的行為守則規範。其行為規範的項目應包含：1、個人利益與公共職責的可能

<sup>50</sup> UK Cabinet Office, 2006, *Public Bodies: A Guide for Departments*, Chapter5, pp.2-10.

衝突狀況；2、可否接受禮物餽贈和款待；3、共同持有的相關財產或股份；4、官方資訊的揭露；5、政治活動；和 6、舉發不法行為的程序與管道。

- (四) 績效管理與評鑑：所有公共組織必須要有適當的績效管理與評鑑制度。主管部會必須決定每個法人團體主要的績效領域為何，以及如何在個別基礎上來進行評量。目前有許多績效管理方案可供參考，但主管部會的績效管理制度可作為第一優先的考量。
- (五) 薪酬：所有 Executive NDPBs 的薪資制度設計與薪資調整政策，須參考英國財政部每年所發佈的《公務員薪酬支付與調整指南》(Civil Service Pay Remit Guidance)，有些法人團體在設置法規上甚至規定須獲得財政部之核准，特別是對執行長的薪資進行調整時，需要獲得財政部第一政務次長之核准。當有些法人團體的退休金制度參加「主要公務員退休金方案」時，由於其薪資政策會影響未來的退休金狀況，因此須獲得內閣府公務人員年金處的核准。
- (六) 退休金：基本上，每個法人團體都可將其退休金制度以契約外包的方式，參加不同的退休金方案。例如：參加私人保險公司所推出的退休基金方案，或是加入「主要公務員退休金方案」。但如果有些法人團體的財務經費絕大部分是仰賴政府公共經費之補助，則主管部會將對其退休金制度保留較大的控制權，以確保這類法人團體的退休金制度能符合公務員的退休金政策。

### 參、成效、問題與影響

整體而言，英國文官制度改革自 1980 年代以來，已經確立以私部門人力資源管理方式的原則。在此潮流下，其文官制度呈現了以下趨勢：<sup>51</sup> (一)文官體系人員的精簡，目前僅占公共服務人力的一成以下(9.08%)；(二)文官體系管理由中央集權朝向部會分權；(三)文官終身雇用制度漸由定期契約取代；(四)文官來源多元，朝向職位公開、開放競爭；(五)薪資制度朝向彈性與績效管理；(六)文官考選朝向部會分權。

<sup>51</sup> OECD Human Resources Management Working Party, 2004, *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.

在學術與實證研究上，對英國文官制度改革行政執行機構之公共服務功能則有正反兩面的看法。

英國內閣部部長(Cabinet Secretary) Andrew Turnbull 在 2005 年 6 月總結其過去五年文官改革的諸多成果，其中與文官制度較為直接關聯的包括：<sup>52</sup>

- (一)落實策略途徑：已有九個部建立五年期的策略方案。
- (二)強化公民素質：強化高級文官訓練，招募外才。
- (三)更為專業化：在人力資源、資訊科技及財政方面均引用世界級專家改進公部門服務。
- (四)改進管制法規：降低行動成本，使管制檢查及執法合理化。
- (五)聯合性政府 (joined-up government)：整合法院服務之人員、組織及建設等以聯合改進司法及審判體系。

世界銀行 2005 年的「政府治理能力調查報告」中就對於六項治理指標，包括政府效能、合法統治、民意與課責、政治穩定、管制品質及評估，給予英國極高的評價。<sup>53</sup> 顯見於英國文官制度在過去二十多年的改革，頗具成效，且已成為各國學習、模仿的對象。

從肯定的角度視之，英國執行機構以契約進用約聘人員代辦公共服務，是提供一個快速且便利的方式解決人力短缺問題，同時可減少人員甄選和試用的支出。然而，這個模式也為管理者和受雇者帶來一些潛在的難題。<sup>54</sup> 例如：Hoque Kim 與 Ian Kirkpatrick 曾主持一項針對英國執行機構運作及其公共服務提供之大型研究，研究對象分屬倫敦區、北英格蘭地區(非都會區)及其它大都會區之三組衛生與社工服務團隊，研究過程也對執行機構基層工作者、機構管理者和前管理者進行 35 次訪談，研究期間為 2004 年 3 月至 2006 年 3 月。研究主要目的有二：(一)何以會有越來越多的行政執行機構投入公共服務？(二)這個改變對公共管理和服務提供的影響為何？調查發現：<sup>55</sup>

- (一)英國政府在公共行政、衛生和教育部門所雇用的定期契約臨時人

<sup>52</sup> UK Cabinet Office, 2005, *Delivery and Values: One Year On*, Foreword, London: Cabinet Office.

<sup>53</sup> Kaufman, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2005, *Governance Matters : Governance Indicators for 1996-2004*, Volume 1 of 2, *Policy Research Working Paper*, No. WPS3630, World Bank.

<sup>54</sup> Hoque Kim and Ian Kirkpatrick, "Making the Core Contingent: Professional Agency Work and Its Consequences in the UK Social Services," *Public Administration*, 86:2, p.334.

<sup>55</sup> Kim and Kirkpatrick, p.331.

員，從 1984 年到 2005 年間增加了 82%，其中國家健康保險(NHS)約聘人員 5 年成長 3 倍(1997-98 ~ 2002-03)，社工人員亦是類似情況。

(二)由於勞力市場緊縮，政策面和供需面導致近年來短期契約人員薪資待遇提高，專職文官反而傾向轉任契約人員。

(三)目前許多契約聘用人員已充任中階管理要職，改變過去只有永業專職人員才能擔任核心專業的角色。

對此，Kim 與 Kirkpatrick 認為任用契約人力從事公共服務利弊參半。在有利方面，可以維持服務傳送的基本水準，並可能提供一套有效率的甄選和試用機制；代價則是，這些人可能缺乏單位組織的特定勝任能力、經常及無預警的人員變動、凝聚力與認同感相對較低，以及有時候反而成為專職人員的工作負擔與壓力來源。因此，結論建議：「當進用臨時契約人員成為不可避免的時候，增加更多的永業人員可能是較好的選項。」因為在此問題上，「成本代價高過於獲得之利益」！<sup>56</sup>

綜合而言，對於英國文官制度改革，尤其是以短期契約人員從事公共服務的趨勢不至於改變，但仍有許多疑慮。質疑者呼籲要增加公共服務人員雇用之穩定性，才能確保服務的持續與品質；同時，也認為太依賴這類約聘雇人員，對長期公共服務的提供具有負面衝擊，最終將傷害公務單位之固有能力和特質。<sup>57</sup> 茲將相關評估意見整理如表二十二。

---

<sup>56</sup> Ibid., p.341.

<sup>57</sup> J. Coyle-Shapiro and I. Kessler, 2002, "Contingent and Non Contingent Working in the Local Government: Contrasting Psychological Contracts," *Public Administration*, 80:1, pp.77-101; D. Grimshaw, J. Earnshaw and G. Hebson, 2003, "Private Sector Provision of Supply Teachers: A Case of Legal Swings and Professional Roundabouts," *Journal of Education Policy*, 18:3, pp267-88.



表二十二 對英國進用臨時契約人員從事公共服務之評估

研究者	評估結論或意見
彭錦鵬	(一)、使英國文官體系重視績效表現的文化漸漸確立。(二)、英國文官體系跳脫傳統的職等和薪資結構，逐步轉化成績效薪俸制度，並以核心職能、專業能力角度改變傳統的甄選制度。(三)、英國文官制度的改革層面已不再只是建立與維持合理的人事制度而已，而是更進一步追求行政成果、策略性的管理和更堅強的領導。
朱愛群等人	(一)、英國嚴格限制契約任期的規定，可避免「臨時人員永業化」的現象。(二)、英國短期契約人力在進用上，可由機關首長依彈性原則自行進用，對於政治生態與行政文化迥然不同的我國而言，相當值得借鏡。
席代麟等人	英國人事制度的新人力資源彈性管理，確實帶來效率、增加顧客回應性與淘汰冗員，不過這也不可避免地會帶給員工不安全感。
Andrew Turnbull	(一)、落實策略途徑。(二)、強化公民素質。(三)、更為專業化之服務。 (四)、改進管制法規、降低行動成本。(五)、政府之整合性增加。
Kim 與 Kirkpatrick	(一)、任用契約人力從事公共服務利弊參半。(二)、效益：維持服務傳送的基本水準；提供一套有效率的甄選和試用機制；(三)、代價：這些人可能缺乏勝任能力；經常及無預警的人員變動；凝聚力與認同感相對較低；反而成為專職人員的工作負擔與壓力來源。 建議：「當進用臨時契約人員成為不可避免的時候，增加更多的永業人員可能是較好的選項。」因為「成本代價高過於獲得之利益」。
Boxall 與 Purcell <sup>58</sup>	(一)、臨時契約人員較少致力於「專業角色」。(二)、此模式將傷害公部門雇用制度之穩定性；(三)、此模式與公共服務之內涵背道而馳。
A. Douglas <sup>59</sup>	(一)、任用契約人力單位薪資成本會因之增加；(二)、一些間接成本將隨政署的執行工作而出現。
Coyle-Shapiro 與 Kessler	(一)、由臨時人員擔任與民眾接觸的第一線服務人員，品質堪慮。(二)、將造成公部門技能的空洞化。
Ward 等人 <sup>60</sup>	(一)、人事不穩定，影響服務品質。(二)、契約人力對未來不安定感較高，較少對組織的認同和投入。
Purcell 等人 <sup>61</sup>	(一)、永業人員熱衷於轉任較高薪的政署機構人員，導致服務熱忱、自我存在的價值降低。(二)、流動性高，損害機構核心職能，耗損人力資源與社會資產。
J. Rubery <sup>62</sup>	約聘人員和永業人員之間因同工不同酬與不平衡感，可能導致衝突。

資料來源：作者自行整理

<sup>58</sup> P. Boxall and J. Purcell, 2003, *Strategy and Human Resource Management*, London: Palgrave.

<sup>59</sup> A. Douglas, 2003, *Is Anybody Out There? Recruitment and Retention in Social Care in London*, London: Community Care.

<sup>60</sup> K. Ward, D. Grimshaw, J. Rubery and H. Beynon, 2001, "Dilemmas in the Management of Temporary Work Agency Staff," *Human Resource Management Journal*, 11:4, pp.15-16.

<sup>61</sup> J. Purcell, K. Purcell and S. Tailby, 2004, "Temporary Work Agencies: Here Today, Gone Tomorrow?" *British Journal of Industrial Relations*, 42:4, p.718.

<sup>62</sup> J. Rubery, 2005, "Labour and Flexibility," in S. Acroyd, R. Batt, P. Thompson and p. s. Tolbert (eds), *The Oxford Handbook of Work and Organization*. Oxford: Oxford University Press.

## 第五節 比較分析

綜合美英日德等國對於非常任性公務人力制度之分析，雖因資源和時間限制，無法深入獲取全貌，但亦可得以下結論：

### 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 OPM 統一規定，並由聯邦政府各單位自行管理規則，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 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 CSMC。
- 2.執行機構或政署之人事管理，仍適用「文官管理法典」( Civil Service Management Code, 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

- 1.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、或 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

- 1.德國之契約職員與職工係為私法雇用關係，由 2005 年 2 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 1996 年 7 月 1 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 2 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「快速升遷」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、或種國家考試。
- 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，一至八職等分為六個職階，九至十五職等則分為五個階職，最低與最高薪資相差為 3.6 倍。
- 2.以上十五個薪資職等皆可依 5 或 6 個職階升遷，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，為期至多四年，10 至 12 職等至多得延長兩次，但總期限不得超過 8 年，13 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利薪資 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。

## 第五章 「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員 體制影響之論證分析

### 第一節 國內學者專家與相關政府官員之意見分析

由於此一條例草案的實施受到影響人員，包括人事人員、常任人員、現任約聘僱等人員，因而本研究邀請這些利害關係人召開座談會，分別在台北、台中與高雄辦理十場，其詳細辦理時間、地點、與會人員與身份整理於表二十三，與會人員均由各機關所指派。

由於每一場座談會少則十餘人參加，多則二十餘人參加，因此本研究在整理意見時，係先針對參與人員編碼，並從利害關係人角度，根據每一場座談會與會者討論內容加以整理、分析，以下依據座談會討論題綱分述如下。

表二十三 座談會辦理情形一覽表

	時間	地點	與會代表	參與 人身 分	缺席單位	參與人 員編碼 方式
座談會 (一)	97年7月 21日 星期一 上午9點	考試院 七樓會 議室	總統府、國家安全會議、行政院人事、行政局、立法院、司法院、教育部、國防部、交通部、行政院農業委員會、台北市政府、台北市議會、桃園縣政府、桃園縣議會、台灣大學政治學系彭錦鵬教授、政治大學公共行政學系施能傑教授、中華民國全國商業總會	人事 主 管 學 者 專 家	監察院、行政院經濟建設委員會、立法院法制委員會、中華民國銀行公會、中華民國全國工業總會	以A表示，A1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會 (二)	97年7月 21日 星期一 下午2點	考試院 七樓會 議室	考試院代理秘書長、行政院研究發展考核委員會、經濟部、外交部、法務部、內政部、環保署、海巡署、衛生署、財政部、行政院文化建設委員會、行政院國家科學委員會、行政院金融監督管理委員會、行政院通訊傳播委員會、行政院大陸委員會、行政院公共工程委	人事 主 管 學 者 專 家	消防署、台北縣政府、台北縣議會	以B表示，B1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推



			員會、基隆市政府、基隆市議會、宜蘭縣政府、宜蘭縣議會、台北大學公共行政暨政策學系張四明教授、東吳大學政治學系蔡秀涓教授			
座談會 (三)	97年7月 22日 星期二 上午9時 30分	考試院 七樓會 議室	總統府、行政院人事行政局、司法院、監察院、教育部、交通部、行政院勞工委員會、行政院農業委員會、台北市政府、台北市議會、桃園縣議會	簡任 職公 務人 員	國家安全會 議、立法院、國防部、行政院經濟建設委員會、桃園縣政府	以C表示，C1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會 (四)	97年7月 22日 星期二 下午1時 40分	考試院 七樓會 議室	經濟部、外交部、法務部、內政部、環保署、海巡署、衛生署、財政部、行政院文化建設委員會、行政院金融監督管理委員會、行政院大陸委員會、行政院公共工程委員會、台北縣政府、基隆市政府	簡任 職公 務人 員	行政院研究發展考核委員會、消防署、行政院國家科學委員會、行政院通訊傳播委員會、台北縣議會、基隆市政府、基隆市議會、宜蘭縣政府、宜蘭縣議會	以D表示，D1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會 (五)	97年7月 23日 星期三 上午9時 30分	考試院 七樓會 議室	總統府、行政院人事行政局、立法院、司法院、監察院、教育部、交通部、行政院經濟建設委員會、行政院勞工委員會、行政院農業委員會、台北市議會、桃園縣政府、台北市政府捷運工程局	資深 聘用 人員	國家安全會 議、考試院、國防部、台北市政府、桃園縣議會、台北縣政府、台北縣議會、宜蘭縣政府、宜蘭縣議會	以E表示，E1表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會 (六)	97年7月 23日 星期三 下午1時 40分	考試院 七樓會 議室	外交部、法務部、內政部、環保署、海巡署、衛生署、財政部、行政院文化建設委員會、行政院金融監督管理委員會、行政院大陸委員會、行政院公共工程委員會、基隆市政	資深 聘用 人員	行政院研究發展考核委員會、經濟部、消防署、行政院國家科學委員會、行政院通訊	以F表示，F1表示該場座談會第一位發言

			府、基隆市議會		傳播委員會、	人員，餘類推
座談會 (七)	97 年 7 月 31 日 星期四 上午 10 時	台中市 公教人 員訓練 中心 7 樓	台中縣政府、新竹縣政府、新竹縣議會、新竹市政府、新竹市議會、彰化縣議會、彰化縣政府、南投縣政府、南投縣議會、雲林縣政府	人事 主管	台中市政府、台中市議會、台中縣議會、苗栗縣政府、苗栗縣議會、雲林縣議會、台中市商業總會、台中市總工會、台中縣中小企業協會	以 G 表示，G1 表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會 (八)	97 年 7 月 31 日 星期四 下午 1 時 40 分	台中市 公教人 員訓練 中心 7 樓	台中市政府、台中縣政府、台中縣議會、新竹縣政府、彰化縣議會、彰化縣政府、南投縣政府、苗栗縣政府	簡任 職公 務人 員 資 深聘 用人 員	台中市議會、新竹縣議會、新竹市政府、新竹市議會、南投縣議會、苗栗縣議會、雲林縣政府、雲林縣議會	以 H 表示，H1 表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會 (九)	97 年 8 月 1 日 星期五 上午 10 時	高雄市 政府 4 樓人事 處會議 室	高雄市政府、高雄市議會、高雄縣政府、嘉義縣政府、嘉義縣議會、嘉義市政府、嘉義市議會、台南市政府、台南市議會、台南縣政府、台南縣議會、屏東縣政府、花蓮縣政府、高雄市商業會	人事 主管	高雄縣議會、屏東縣議會、花蓮縣議會、台東縣政府、台東縣議會、澎湖縣政府、澎湖縣議會、高雄市產業總工會、高雄縣中小企業協會	以 I 表示，I1 表示該場座談會第一位發言人員，餘類推
座談會 (十)	97 年 8 月 1 日 星期五 下午 1 時 40 分	高雄市 政府 4 樓人事 處會議 室	高雄市政府、高雄市議會、高雄縣政府、高雄縣議會、嘉義縣政府、嘉義市政府、台南市政府、台南市議會、台南縣政府、台南縣議會、屏東縣政府、花蓮縣政府、花蓮縣議會	簡任 職公 務人 員 資 深聘 用人 員	嘉義縣議會、嘉義市議會、屏東縣議會、台東縣議會、澎湖縣政府、澎湖縣議會	以 J 表示，J1 表示該場座談會第一位發言人

			會、台東縣政府	員		員，餘類 推
--	--	--	---------	---	--	-----------

壹、針對考試院為建構「常任」、「政務」及「契約用人」之三元人事管理體系而研擬「聘用人員人事條例草案」，以達到因應政府用人需要，並維持政府人力結構之衡平性的意見如下：

在本研究舉辦的北、中、南部十場座談會中，無論是專家學者、人事人員、簡任職常任人員或是目前約聘僱人員，大多數與會人員普遍肯定政府對於整合目前約聘僱、機要人員人事管理制度，以及提升對於這些定期契約制人員的福利保障之用意。例如與會人員 A1、A5、C4、C9、E4、G2、G9 認為此一立法有其必要性，且解決目前人事管理制度不一致的情形，或是讓機關用人更有彈性。其意見如下：

「考過高普考的人的確適合作某些工作，但有些工作卻也不適合。」(A1)

「我認為法令過於詳細，不可能是一體適用，以後會出問題。現在很多國家對人事都已鬆綁，變成是各部會自己管人，包含文官的職位也逐漸開放，讓每個職位都去作競爭，甚至定期契約都有。」(A5)

「現行五類人員是都不需要公務人員任用資格，所以人事管理基本上是寬嚴不一。這幾類人員跟正式的公務人員的權利義務是差不多的，那聘用跟約僱可能保障就沒有那麼高，考績、退休沒有那麼優厚，如果可以把人事管理的部分整併成單一部分，我們認為是一件好事。」(C4)

「現行機關存在的五類人員，是有必要存在而且建立人事條例作一個列管，因為聘用人員派用人員跟約僱人員，他們人事管理的方式都不太一致，所以造成管理上相當的困擾。」(C9)

「基本上覺得相當好，因為把退休制度及福利都納入了，而在整個體制下，聘僱人員都很希望成為正式公務人員。條例通過也是有相當正面激勵效果。」(E4)

「關於聘用人員人事條例，希望能夠增加機關用人彈性的部分，我們是表示贊成，因為有很多類別的人員，在公務體系中不容易找到非常好的，像

資訊人員。」(G2)

「這個條例的立意很好，很值得肯定。……，美國的非常任文官有 30%，是內含，這個制度可以增加機關的彈性用人，由其對民選機關首長是很尊重他的任用權，可以配合他施政理念的人，可以提升績效，也避免冗員的發生。」(G9)

但亦有部份與會人員提出疑慮，認為五類人員在工作性質與任用管道之差異頗大，在整合上應有難處(如與會人員 D2 之意見)，或是提出執行時產生困難的疑慮(如與會人員 D5、F15、J4 之意見)，或是認為無法產生效益(如與會人員 A15、C5、B3 之意見)，或是認為根本不需要合併(如與會人員 D11 之意見)，或是認為通過之後人事管理的情況會更糟(與會人員 H9)，或是導致恩庇主義跟偏好主義(與會人員 B6、H7、J14 之意見)。其意見如下：

「全國這五類的人員太多了，這樣聘僱、派用等這麼多，要怎麼納編事實上有他的困難，因為第一個國家的人事費就增加，第二個如果以後要推動組織改造，有更有難度」(D2)

「以整個條例來看，整個組織架構和精神我個人很支持，把現有的五種比較接近性質的整合起來，權利義務條文占的比例很高。但五類人員性質差異相當大，將來在適用上可能會有些格格不入，這個條例主要是一些專業取才比較困難的問題，將來在人員的甄選上，可能會發生執行上的偏差。」(D5)

「要用這條例取代這五類的話，以現在這樣的寫法，可能有蠻多困難，至少我看派用、機要跟約聘僱這三類人員的處理會遭遇困難。」(F15)

「我覺得我們公務體系公務人員的進用相當雜亂，現在要把五類人員併成一類聘用人員那所謂條例就是將來要法制化，但是我想說的是，會違反考試用人的精神，也會破壞事務官進用的程序，這樣聘用人員跟事務官不就沒有區隔。」(J4)

「這個條例所稱五類聘用人員進用目的業務屬性原來就是有基本上差異，納入同一用人制度我想功效是值得討論的。例如像機要人員本來就是隨長官同進退。」(A15)

「在這個五類裡面，因為各個所用的機關性質也不一樣，似乎沒有必要統一在一個條例來管理，因此我有一點不同的看法。」(D11)

「五種人員業務的屬性本來就不同，用人事條例整個納入我覺得不太恰當，這五種人員目前在各個機關裡面都有，只是依各機關屬性比較需要哪一種而有所不同，把他們應湊一起應無助於人事體制的結構性的改進。」(C5)

「五類人員原本目的與制度就不同，納入同一制度有其困難，制度也會有漏洞，尤其民主成熟度不同，不見得彈性用人有效益。」(B3)

「我覺得這個聘用人員人事條例過了之後會更混亂，現在一級主管已經有一半是用政務人員，甚至縣政府有機要課員，所以文官體系的混亂就會在這裡產生。」(H9)

「我認為考試用人的公平性較高，這個條例容易產生恩庇主義，另外學歷不等於能力，完全以學歷來就審查的依據有點欠公平，這個甄選也可能考核制度流於形式。另外機要人員進用多元化，未來依法有單一取向。」(B6)

「整體來說，對這個草案是非常支持、肯定，現在這個草案就是要解決那五類人員要讓他們納入公務體系部門，而且進入的基礎就和常任文官有點不同，基礎上是不公平的，所以我覺得是難免會導致恩庇主義跟偏好主義，雖然寫的很周延說有公開甄選等。」(H7)

「當初要設置這個聘用人員人事條例基本的目的是要能夠彈性用人，但把這五類通通納入可能會影響到彈性用人，第一任很好用，補完後後面的首長不就不用不了。」(J14)

另外也與會人員(D13)從財務支出可能擴張的角度提出疑慮，其意見如下：

「我是從錢的角度來看，將來聘用人員的待遇，考核獎金，退撫，有沒有作過評估就是會增加多少財政支出，預算為業務之母，所以是不是能提供這樣的基本資料來看，才能更貼近實務面。」(D13)

「如果這兩類人員是可以混起來互相比較的，聘用人員的進出其實是會頻繁於公務人員的進出，汰劣的機制會強於公務人員這一邊，要有競爭才會使另一邊也會想加入競爭的行列。」(F10)

綜合言之，與會人員對於此一條例之立法宗旨多表認同與支持，



但是有一部分的與會人員，因為對於執行面有疑慮，或是人事管理合併的必要性有質疑，因而不認同此一條例的立意。

**貳、針對該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，並依其工作性質分為研究性、專業性及技術性等三種類別，對於此一設計妥適性的意見如下：**

關於未來將聘用人員資格分成三類型之條文規定，由於事涉機關徵人之執行問題，也涉及現職的五類人員其進入新制度門檻的高低，因而與會人員有較多的討論。

首先，關於此一議題最熱烈的討論內容是關於機要人員納入條例規範之意見。在十場座談會中，反對機要人員納入的與會者佔相當的數目，例如與會人員 A1、A3、A4、A10、A17、B9、C1、C5、C7、C8、C10、D15、E7、E9、E10、E12、F1、G10、G11、G12、J4 等，其理由包括認為機要人員工作性質與其他四類人員不同，具有高度政治性，且其應與長官同進度；另外也擔心機要人員的名額排擠到 15% 的比例；可能也不會來參加公開甄試。其意見如下：

「我不贊同機要人員放進來，因為機要的工作性質跟其他人的工作性質就是不同，機要的性質是純粹為政治性工作，協助政治性的人物處理工作，因此它是一種很特別的工作。」(A1)

「我認為機要人員不應該列入，因為機要人員的性質和研究性、技術性、專業性差很多。因此，我和前面兩位的發言是相同的，認為機要人員與長官同進退，不應該歸類於其中。」(A3)

「我不認為機要人員屬於任何一類，甚至也不認為一個首長的機要會一直跟著他，機要人員跟一般性質的公務人員是完全不同。」(A4)

「機要人員比較屬於政治性，但是也非屬於長期性，以他的性質覺得要定在政務人員或聘用人員我們認為由主管機關決定就可以了。」(A10)

「法院助理是隨法官同進退，也具有一般公務人員的聘用資格，因此是否歸類為機要人員也是有爭議。」(A17)

「我認為機要人員仍留在那不妥適因為機要人員的公權力很重，又是隨首長同進退，我認為他應該要拿掉。」(B9)

「就我個人的部分我對機要比較持保留的態度。」(C1)

「我們的看法是說機要人員他的進退是隨著機關首長，以契約來定似乎不是很妥適。」(C5)

「我根本覺得機要根本要拿掉，機要是跟首長同進退，而且機要是特殊性政治性那麼強，為什麼要去保障政治性那麼強的人？」(C7)

「機要人員在我們來看出問題的是最多，所以我們不希望把他納入到這裡面。」(C8)

「機要的問題我也是非常反對，常見到機要人員沒有法治觀念，破壞文官制度，民選首長大部分都是商人出身，以利益為主體，我是覺得機要的要件要設計的嚴格一點。」(C10)

「機要人員任用是不是應該排除，或是另訂一些嚴格的規定，因為機要人員的素質未必是很好。」(D15)

「我們並無像議會一樣許多的機要人員，可是若以此條例來說將機要人員納入，恐怕並不是很好的現象。」(E9)

「我認為機要人員應該要排除，因其在任用時已經享有較高階的資格及福利，本界定其與正副首長共進退，現在將其歸在此條例中他們不見得會高興，也不見得會參與甄試。」(E10)

「我個人是贊成機要人員不要納入，因為所以政府機關都有同樣的感想就是機要人員有所有考核及聘用上的優先權，這一定會在比例上造成排擠效應是無庸置疑的。」(E12)

「如果機要人員部分也要納入聘用人員條例，那他的缺額是不是還可以再補實，還是出缺之後，要依本條例機要出入來納入，其中可能對考試及格的人不公平。」(F1)

「機要部分我們建議排除，因為他是隨首長進退，像鄉公所只有兩個機要

人員，其中一個還要兼主祕，因為他是隨同首長同進退，萬一 15% 占大多數都是機要人員怎麼辦？」(G10)

「機要人員的部分因為其他條例是目前有在運作，所以我也比較認同把他排除在外。」(G11)

「我是滿贊成機要人員排除，因為他們是比較特殊的。」(G12)

「機要人員不適合放在此處，且機要人員享有許多特權，因為其職務調薪可隨長官想要給其到什麼程度，因為有此特殊條件，因此，認為不適合放在正式條例裡。」(E7)

「我是贊成機要人員要區隔，因為機要人員本來就應該隨機關首長同進退。」(J4)

不過，也有極少部分與會人員表示贊成納入機要人員，如參與者 A2、A5、B6、C11、J13，理由包括可以不用佔到常任文官的缺，或是認為只要加個附註，表示機要人員的任期與長官同進度，一樣可以將機要人員納入條例中。其意見如下：

「我認為如果把機要放入聘用人員人事條例中，我想並不是都沒有幫助的，機要人員並不會把名額佔的滿滿的，如果像人事條例中要長期聘用，那我想這對機關長期來說是不是有利的。因此，機要用聘用人員人事條例來聘用，也並非都沒有好處。」(A2)

「機要人員是可以放在這裡面的，他是跟著人走的，所以在契約中只要加一個附註。」(A5)

「目前地方政府的機要人員進用多元化，若立法推過，未來依法有單一取向。」(B6)

「很多人都說機要人員不要放進來，但我們要想到一個問題，為什麼當初要把機要人員放進來？他現在是把常務人員空一個缺，用一個機要人員補起來。你不把他放進來，他以後還是要空一個常任文官的缺，再放機要進來，這樣會占到常任文官的缺，所以才會把機要放進此一人事條例裡面，我建議還是要把機要人員放進那五類人員裡。」(C11)

「以議會的立場，這個條例無非就是讓首長可以彈性用人，從開始到最後我想這種彈性用人只有在前幾任可以用，到後來都被佔滿了，每個人都很認真也無法淘汰，所以覺得要訂定某比例一部分的聘用人員可以隨首長同進退。」(J13)

其次，討論也很熱烈的是關於研究性、專業性及技術性等三種類別之資格界定。與會人員的意見多集中在資格認定的疑慮(如參與人員 A1、A3、J3)，以及認為學歷條件對於現職的五類人員較為嚴格，應予降低(如參與人員 A9、A16、G9、E9)，或是認為中央與地方政府應有不同標準(參與人員 J5)，或認為所屬機關不需要條件這麼高的人員(如參與人員 B10、C3、D7、D10)，甚至認為依此一資格條件徵才，難以徵募到適當的人，以及專業性與技術性區分不容易(參與人員 E12)，並建議加入證照制度(參與人員 E4)。其意見如下：

「草案的第十一條的專業技術人員選定方法，我認為這對真正需要專業人才的機構是沒有用的，你說專業技術師一定要具博士學位，你在文建會一個人員都徵不到，因為典型的文字修復師不會有博士。因此，我認為博士是只有在研究性質才需要限制，在專業以及技術性質不需要以博、碩士作為資格限制。」(A1)

「對於第七點，我認為即使經由聘用人員人事條例進來的，不管什麼性質，應該還是要配合現行的人事制度作一個比較合理的規劃，我認為技術助理以及專業助理可以列為三等或四等，助理專業士、助理技術士可以列為五等六等七等，那副專業師就是八等九等十等，也就是結構要近似於公務人員，專業師和技術師則是近似於十一等、十二等、十三等。」(A3)

「建議修正研究員為博士且工作三年，副研究員只要為博士即可。例如第九條的部分第一點建議刪除，第十條建議助理研究員為大學畢業即可。」(A9)

「我們所有的約雇人員可能沒有辦法達到聘用條例裡面所定的資格條件，當然在專業的部分可以參加甄選，但是很多學歷不到的他就沒有辦法參加甄選，這批人以後怎麼辦。」(J3)

「一方面是條件很嚴格，似乎都需要要教授級，如果有這樣的條件才能吸引比較好的人員，但並不適用於每一個單位，因為這樣看起來這些研究人員都是個研究單位的，並不是給行政部門的。」(E9)

「我認為應該要降低聘用人員的資格條件，這個進用標準非常的高，很多約僱人員都高中職畢業，像我們議會也有國中畢業的，那現在規定研究助理員或是專業研究員都要大學以上，這樣將來要實行也是非常的困難，」  
(G9)

「法官助理目前只需大學畢業且不需工作經驗，如果這項法案一實施將會對法院助理有極大衝擊。」(A16)

「限制是高學歷，那中央跟地方的標準是不一樣的，像地方我是要社工員。」  
(J5)

「聘用人員用學歷來要求不適合本機關，如技術性的技術師，我是建議用訓練作為升級依據，而非學歷，像空消全是聘用人員。」(B10)

「感覺在聘用人員的部分，機關如果業務上繼續增加，必須有他的需求，那我們的需求來說是比較需要專業性的，但是也不可避免有些行政上一些一般行政的人員，因為這個條例好像比較傾向於研究，或著是學術方面，但是一般行政也是要考量。……本機關有委員秘書，其在任用的資格上除了規定要大專以上，都沒有其他限制，我們都尊重委員意見。」(C3)

「目前我們也有約僱的船務人員，約聘的電信管理員，總共有 84 位，那這些都是用招考進來的，我們要求一定要有證照，不一定是學歷很高，然後這個條例都是以學歷作取向，對這些人有點不公平，因為他們都作的很好，那些專業度無庸置疑。」(D7)

「專業跟技術性人員的部分，只要是機要人員基本上都是比較低的規定，那這部分適不適合我覺得也應該要思考，像機要人員我覺得就可以是高中畢業，那機要人員被納在這個條例是不是相關的資格跟認定也要被等同視之。」(D10)

「在此條例中，研究性的部分的較清楚，大概就是學校教授、副教授等，在專業性及技術性的部分則比較不清楚，究竟是該怎麼區分？對未來的俸點可能會有些關係但並未提到。」(E4)

「既然是納入新進人員，那其專業性及技術性的標準應該比照企業界所使用的證照制度做為考量。」(E4)



「但有一不足處是在研究人員跟技術人員間的最大差異，現在的機關大量聘用的約僱人員學經歷都不屬於高階，但他能做的工作很重要也很基層，這也是為什麼考試沒辦法彌補的真空地帶，這時候若改了此條例後，當然他們的位階提高了，相對的在將來還是會跑出基層這塊的空缺沒有人做，因為它保障越高能做的工作就越高階，那此越低階工作一樣是個空缺地帶。」(E12)

再者，比較特別的是，一位與會人員(D2)認為這些資格規定不應放在母法，應列在施行細則，如果有變動，可由行政院與考試院共同處理。其意見如下：

「條例的第七條到第十四條把資格都寫進來，看起來是很明確，但是要考慮到以後萬一有需要修的時候，會比較緩不濟急，所以可以參照醫事人員醫事條例的方式，把聘用條例第七條到十四條加一項就好，在第六條增列一個第四項，原來的第四項就遞移到第五項，本條例各類人員依具有之資格依施行細則定之，原來這個條例七到十四條有八條，放到細則，假如以後有需要改的時候，只要考試院或行政院過就可以，如果把它放到母法裡面的話，就要很久，一般修母法比較不好修。」(D2)

另外，是關於條文中資格條件的認定疑義，以及對於現職人員與特殊身分人員(如身心障礙者)的保障規定。其意見如下：

「第七條的專門著作，但就我所知教育人員的專門著作定義是不同的，這邊還是要作一下釐清」(D10)

「對現有人員保障的部分，就是說保障到他原來的契約為止，所以是不是對這些現有人員也要定一些緩衝期，像落日條款，因為這個條例的基礎一定要專科以上畢業，假設有一些不是這一類型的人員，甚至還有像身心障礙或是原住民權益保障法，他們可能就沒辦法達到一些最低標準。」(G10)

最後，部分與會人員(C1、D10)從現任五類人員的保障立場提出意見，認為這些學歷方面的條件，對於現任人員的轉任造成困難，以及提出這些資格條件對於地方政府造成的用人困難(與會人員 A3)，其意見如下：

「當這個聘用條例在推行的時候，假設現在的聘用人員，因為有證照已經

取得相當的薪水相當的資歷了，但是他學歷很低，對他的權益會不會造成影響？」(C1)

「基本上不管哪一類人員基本學歷都是大專以上，但是我們有所謂的技術人員，他們可能沒有辦法有那些學歷，他們也不可能在公告之後馬上修得學歷，所以這部分可能還是要回到專業的考量。」(D10)

「在地方政府來講，比較偏向執行的部分，技術人員跟專業人員可以區分，很有些時候很難。而對地方政府來說，研究部門本來就比較少，而所需的技術性人員都可以透過考試來聘請。」(A3)

同時，關於資格條件的其他意見，包括搭配證照制度，以及這樣的學歷條件似乎對常任文官有不盡公平之處。其意見如下：

「目前公務人員考試錄取率剩下 1%，聘用人員公開甄選是怎麼公開，上網公告是 1 天還是 5 天？會不會只有某些人知道？再來是甄選的方式，我是建議除了學歷之外，是不是要搭配證照制度？」(C6)

「如果我不考這個公務人員來考聘用人事條例這個，光以學歷來論的話，以前大學畢業何其難，現在大學畢業何其簡單，不就造成機關裡面的平衡、比較，或是人員的衝突。」(C5)

**參、對於條例中提到各機關現有舊制人員得繼續留任，新進人員應改依本條例之規定，似乎缺乏鼓勵舊制人員，以及可能更降低工作士氣問題之意見如下：**

部分與會人員(A3)認為舊制人員應該努力提昇自己，做為參與新制的準備；但亦有與會人員(A8、A16、E3、E9、H4)質疑此一條例對於舊制人員的不利之處對於有利之處，例如擔心萬一無法進入新制，有所遺憾，或是認為舊制比較具有誘因；另有與會人員(F10)認為此一制度的設計對於常任文官的競爭壓力有限。與會人員意見如下：

「有關舊制的人繼續留任，那新的人依據此條例進行聘用，我認為那些無法經過新制考驗的舊制的人應該針對自己不足的地方進行補強，例如進修取得較高學位等等。」(A3)

「我們館內的人員是可以自由轉任的，因此我覺得聘用人員人事條例並沒有比我們現行的法案來的優惠，只有考核制度有比較優惠，因為我們現行都是參考大學教授的制度，也沒有考績，因此我很懷疑我們的現職人員會不會選擇改制。」(A8)

「我想這個制度真正實施，對於機關首長一定會以留任各機關現有聘雇人員為優先，對於 15% 以外人員一定有會盡力留下，我想如果以這個制度大開用人之門的話，在未來如果要採取緊縮政策的話可能會造成很大的問題。」(A16)

「像我們這些舊制人員是會續聘轉換續嗎？假如你是研究員也就是專業技術聘用的，因為專業技術聘用共有四類人，有各自的條件，比如我們機關內有許多年資久且具相當經驗的人員，但以往他們專科畢業便覺學歷已足夠，但此處條例規定似乎一定要大學以上，是否會有違對我們現有人員的權益？」(E3)

「若以此樣的條例來說，我認為是比較公平的，使不適任用的人離開。我個人很贊成此樣的條例。」(E9)

「如過今天為了政府用人的彈性這個出發點，如果正式政務人員和聘用人員結果還是走雙軌，那這兩類人還是沒有競爭，那就會有一些折扣。」(F10)

「我有兩個想法，一則以喜一則以憂，喜的是終於政府看到聘人員的照顧，憂的是說這個制度剛進來也不是很清楚未來會怎麼走，那剛說這個條例裡有 15% 可以轉進來，那轉不進來又要走路，弄得我們不知道是要支持還是不要支持。」(H4)

#### **肆、根據條例草案的規範，聘用人員進用比例限制以各該機關預算員額數 15% 為原則之意見如下：**

關於這項規定的適當性與合理性問題，是十場座談會中討論相當熱烈的議題，亦即未來聘用人員與常任人員的比例問題，以及其考量機關業務性質之不同，而給予不同之上限彈性的必要性問題。

首先，大多數的與會人員不贊成 15% 的規範，理由包括人事制度應有彈性(與會人員 A1、A8、B10、C6、D5、D9、F5、F9、J1)、由各機關依業務性質自行決定(與會人員 A5、A10、D3、D4、D10、G5)、此一比例過低對於任職機關是無法適用(與會人員 A15、A16、B13、

B14)、此一比例對於任職機關太高(與會人員 C3)。其意見如下：

「人事法律本身應該保留一些彈性，我不贊成某些機關使用 15% 這樣的限制，例如像農委會的研究機構，我認為最好就是 90% 的人員都是研究性質，只需要留 10% 的人力去作行政工作。」 (A1)

「15% 這個制度，因為這樣讓我們可以剛好容納我們所需的機要人員，但我認為就文官制度來講，可能要有一些分割以及配置。」 (A2)

「我建議比例應該修訂約 50%。」 (B13)

「我個人認為 15% 之限制要放寬，像我們目前是 90% 以上。」 (B14)

「業務性質可能有點不太一樣，那這個 15% 有的機關其實比例很高，所以直接訂定 15% 有點不適當」 (D5)

「對於比例方面我覺得較可行的是各機關自己去定比例，因為各機關的差異性太大了，不要在法中定出來。」 (A5)

「如果使用這個條例，那我們的專業人員完全無法運用，因此，我想是必須要有彈性的空間。」 (A8)

「我們機關內的約聘雇人員大於 15%，大概有 26%，這樣就超過他所規定的範圍，這樣以後想跟中央要計畫性補助也不容易，我是建議正式與非正式人員的比例是 1/2：1/2。另外我覺得將這五類人員納入同一制度有其困難，設定在完善的制度也會有漏洞，雖然說國外已經有這樣的例子，但是民主成熟度不同可能也是要多加考慮的。」 (B10)

「以實務上來看，主管院來作管控，那主管院對所屬的部會到最後一定又是齊頭式的平等，所以是不是在條例增加特殊業務性質的機關不受此限，留一點彈性空間。」 (C6)

「關於 15% 那個部分，因為各機關屬性不同，所以是不是要依照各機關需求而訂定比例彈性考量」 (D9)

「我也贊成 15% 上限的這個比例以機關的性質給於彈性，因為行政機關還是應該要維持整個國家的行政體制運作，行政事務上還是應該以考試及格的公務人員作為施政執行人員，針對像所屬的博物館美術館這些有研究跟

專業的機關，能夠給他們比較大的彈性。」(D10)

「在條文的部分明定說任用的比例原則為 15%，這部分比例是不是說可以徵求各機關現用額度人員的需求，最適當的調整。」(F5)

「我想我提一個建議就是針對這個 15%，不同性質的機關應該要有不同的比例，而且要能說服用人單位的理由。」(G5)

「我們的約聘僱人員都是在海上的，就是海上警察局，目前 15% 我們是還沒有達到，因為我們上大型鑑的機會會越來越多，以目前警察人員想要拿到甚麼輪機長執照等執照的還是少數，所以還是要聘僱一些有執照的人員，所以建議這個 15% 還是要有彈性。」(F9)

「15% 是什麼樣的理論依據，這可能要有所說明，我認為 15% 可以分高中低階層，我是覺得要有設限。」(J1)

「我們機關的性質和一般行政機關較不同，我們的約聘人員比率較高，這些人員雖然是一年一聘，但主要是和長官同進退。因此，此條例在我們看來，我們認為聘用人員應該是屬於一個完全不同的文官體系，我們認為機關中聘用人員應該是一種彈性的聘用，而我們就是非常需要彈性的機關，但這樣的條例似乎對聘用人員的福利過多。」(A10)

「派用人員就是因應有期限的專用職務，以工程機關較多，交通部目前也有四個派用機關—國道興建工程局、鐵路改建工程局、高速鐵路工程局、以及其隸屬的特線工程處，這些人員如果按照 15% 來算根本不夠用。」(A15)

「有關比例的部分，由於每個法官都會配置一位法官助理，這樣一來就會超過 15%，而法院助理對我們司法院而言非常重要，因此我們希望這樣的比例可以有彈性的空間。」(A16)

「我覺得我們一般的行政機關，這個 15% 好像太高，或許對某些機關可以做一些區隔，研究單位、學術單位或是教育文化單位可能有需要，但是在一般行政單位應該是不用那麼多。」(C3)

「這個 15% 應該不見得適用每一個機關，建議要保持彈性用人一個最大的彈性，可以超過 15%。」(D3)

「不要全部的機關都以 15% 來作標準，因為各機關的業務性質不同，建議



這個百分比不要訂太高，希望能夠維持以前的規定 5%。」(D4)

「我們很多業務單位，希望 15% 限制放寬，有更多考量的空間。」(F5)

關於這個比例問題，一位與會人員提出解決問題的觀點，其意見如下：

「大家有人認為 15% 太高有人認為太低，我是覺得在第三條這邊不超過預算員額 15% 為原則，我認為在第一項後面可以加幾個字：『但涉及國家安全、外交或其他具有業務特殊性，且難以羅致者，得不在此限』，留個法條的根。」(D2)

另外，也有與會人員(C1、C7、C9)認為這個比例可能對於政府機關的常任文官進用管道有影響，產生排擠或是不公平情形，其意見如下：

「15% 會不會壓縮到政府機關正常的用人管道？那壓縮到的話對於現職公務人員士氣會不會造成影響？」(C1)

「從廣義的來看 15%，當然會對正式文官有排擠，因為我們現在的人事費其實非常的緊，那用這種總體管控的方式，就跟電費零成長節能減碳這樣，那今天約聘僱多用，那當然是會排擠到正式人員，這是從大的觀念來看，那一定要用來的人比常任文官好，不然我們去浪費這錢幹麻？」(C7)

「根據這個編制內的預算員額 15%，相對的就排擠到原來的公務人員，不就變成劣幣驅逐良幣的問題。」(C9)

此外，針對 15% 的計算方式，與會人員也討論相當熱烈，認為計算上用總員額較好(C4、F12、D13)或外加方式(G1、G4、H8)，或是將議員加入計算比例的總額中(A7、G3、G7、G9)，或是建議從經費觀點考慮此一比例的適當性，避免財政負擔(D15)。其意見如下：

「15% 應該是要用院的總員額，但是應該不是每個機關都可以用到 15%，應該要以機關的性質，像社教機構或研究機構，裡面人員的比例是絕對超過 15%，不希望這個通過之後，每個機關都用平均分配的方法。」(C4)

「這個條例如果要實施的話，第一個問題就是比例問題，如總綱第八點，我的建議是說是不是以行政院前提來做總額管制在 15%。」(F12)

「比例占預算員額的 15%，而且是內含的，我們是認為如果作這樣的規範，可能要去檢討各機關的員額，以現在的約聘僱人員，其實都是外加的部分，外加部分是以 5% 為原則，而且這是一個常態的狀況，這樣就會實質上減少了機關的人力，所以這一點恐怕要去考慮。」(G1)

「其實在各機關來講在用人的時候，大部分都不只 5%，那我們來看這個條例第三條，從他職員的人數的話，那我們是覺得不是如果警察消防機關都放進來，因為他執行公權力對人民的權利義務也影響滿大的，那是不是用這個聘用人員人事條例來進行聘用跟約僱，我覺得這方面是比較有點疑慮，而且如果包含進來的話，以我們目前的員額來試算以後，好像會增加人事費的開銷，好像違背了希望精簡人力的政策。」(G4)

「我從 15% 來切入，我覺得這只是了勝於無的恩惠而已，譬如說我們社會處編制員額是 33 人，內含 15%，頂多五個，那我們南投縣政府光是社工員就有 51 個，所以我覺得這只是自我安慰，但是從照顧聘用人員的出發點是不錯。」(H8)

「以 15% 來看的話，我是希望能夠把握比例原則，如果是 15%，那社會處人員是不是可以相同比例，不然到時之前招考一堆社工人員，幾不進來的話我們社會福利不就要倒退走了。」(H6)

「以實務上來講，比較注重員額配置的問題，議會的職員只有 37 位。如果按照現行的聘用人員條例的比率我們的聘用人員將會很少，因此，我認為在這項法規政務人員的後面是否可以加上一個民意代表。」(A7)

「以議會來講，議員的人數並沒有被放到裡面計算，所以是不是能在解釋上面能夠把他列進去，因為事實上他也是預算員額。所以基於機關要彈性用人，我們也不希望在計算時有偏差，所以希望能夠將議員計算進去，那以前在 5% 的約聘僱人員裡面，是可以把議員的員額算進去的。」(G3)

「縣市議會是以議員為主體，才會有所屬的職員數，所以說在考量 15% 的員額數的時候，務必把議員算進去，以利各縣市議會的特殊性。」(G7)

「我建議要用漸進的方式，不管內含或外加都要兼顧，如果想要多一點的聘用人員你就是要少一點常任人員，……………像民意機關人事本來編制

就少，有建議說把民意代表都算進去，這樣算起來也會比原本有的約聘僱人員少，這樣以後運作也會非常的困難。」(G9)

「我是覺得說是不是不要明定各機關以幾%為上限，而是從依總量管制的觀點，譬如說行政院以總的預算員額 15%為上限，這樣會比較有宏觀的立場，有更彈性更妥善的配置，將來國家走向人力精簡，組織扁平化，是不是有聘用人員相對減少的機制，以作更明確的規範。」(D13)

「這個條例預算員額占 15%，在經費負擔上是滿沉重的，所以比例上應有些斟酌的餘地。」(D15)

其他不同的意見包括對於機要人員的比例加以規定，避免影響其他四類人員的進用機會。其意見如下：

「我覺得機要人員的比例應該要作一定的限制，因為現行就有一定的比例。」(D10)

「機要人員能轉的比例應該要有限制，不然會成為首長用人的一個管道。」(D11)

「若 15%不是在預算員額編制之外的話，人事單位是非常難做的，所以我們是建議 15%或 20%，甚至更高。」(C8)

伍、針對規劃的聘用人員進用比例，以各該機關預算員額數 15%為原則，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總人數，不得超過各該機關及其所屬機關職員員額數 15%。惟依地方制度法之精神，地方機關與行政院係不相隸屬，為尊重地方自治精神並考量現行聘用人員實務情形，有關地方機關聘用人員比例 15%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，毋須由行政院統籌控管。至鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會雖非屬縣（市）政府所屬機關，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納入縣（市）政府統籌控管。與會各機關出席人員之意見如下：

對於此一規定涉及地方自治的實務運作，來自地方政府與會人員

也有相當熱烈的討論，部分與會人員認為應讓鄉鎮市公所民選首長自行處理，不要由縣市政府統籌(A3、D1、D5、D14、H2、G1 等)；或是認為讓鄉鎮市公所彈性調整比例(D6)。其意見如下：

「把鄉鎮市公所跟代表部分納入縣市政府來統籌，從地方制度法角度來看，似乎有一點不尊重鄉鎮市，這當然有便宜行事的味道在裡面，如果尊重他們由他們自己來作，因為涉及到民選首長，對他的用人部分是很有彈性的，所以這部分應該是要把它區隔開，鄉鎮市部分應該是要單獨出來比較好。」(D1)

「中央對縣市他只有督導的權責，那縣市對鄉鎮也是差不多，那如果你要干涉他人事權，可能是有困難的。」(D5)

「比較需要探討的應該是鄉鎮市，那一塊的派系角力更是嚴重，那不僅僅是鄉鎮市代表或是縣市議員，只要一選完就是一個大變動，連一個臨時清潔人員都會被換掉，所以我覺得百分比的問題，我覺得鄉鎮市公所絕對不可以讓縣市政府包辦，那壓力是丟到縣市政府，像台北縣有 29 個鄉鎮，幾乎沒辦法對話，形成一種對立現象，那我們哪有辦法去統籌。」(D14)

「個人認為這個 15% 應該授權給地方各機關去調整，依業務性質去定這個比例可能比較適合，因為也許有的機關 1%、2% 就夠，所以有些人力需求是不同的。」(D6)

「有關第九點的部分直轄市是否該參照 15% 的限制，我認為這應該由地方政府自己去統籌。」(A3)

「如果通過是 15% 的比例，地方政府運作會執行的困難，因為地方上的契約人員大多有特殊背景，不能得罪。」(B4)

「行政機關跟地方自治機關的用人思維是不一樣的，我認為不要由行政機關來干涉地方自治機關。」(H2)

「關於 15% 的原則，後面又有說行政機關與地方機關不相隸屬，尊重地方自治的精神並考量實務讓地方自行控管，至於鄉鎮公所與鄉市民代表則由縣市政府統籌，這邊我們覺得很奇怪。因為至少現在鄉鎮市公所還是民選的吧！還沒有法制化說以後要廢除，就像我們台中縣來講，縣府本身員額大概有 630 幾人，那全縣的話有 2100 多人，這是不含警消，那公所部分將近有 2000 人，代表會也將近有 30 幾人，這個比例不少，所以我們覺得這

個比例要分別獨立計算。」(G1)

亦有與會人員佔在地方首長可以彈性用人的立場,表示支持的意見:

「我是建議鄉市公所可以適用,像我們鄉長常常在講說我們真的是公務人力四面八方都徵不到,幾乎用不動這個人,而且保障性各方面都滿強的,建議說可以實施這個區塊。因為我們鄉長是比較認真型的,但如果假設鄉長是一個比較政治性的就比較危險了。」(G13)

「以縣市政府的角度來看,很多都是誰當主管縣長,他的決定權是很大的,所以假設比例 15%這是固定的,這樣對縣市長他們的運用當然是有利。」(J1)

「地方自治實施以來,地方首長用人的權限都很高,所以說縣市政府他們的主導意識也會比較高,尤其首長。」(J2)

最後,有與會代表考慮到中央政府委辦事項與聘用人員 15%比例之關係,提出如果改成內含的計算方式以後,以後中央有事情要交辦的時候就會產生一些執行上的困難,縣政府基於人力無法配合。其意見如下:

「現在各地方所執行的業務有很多都是中央委辦事項,這些計畫或業務下來都是跟著人,跟著約聘雇的員額,還有經費會下來,這些都是外掛的。如果這個條例改成內含以後,以後中央有事情要交辦的時候就會產生一些執行上的困難,縣政府基於人力無法配合,是不是就沒辦法接收委辦?所以是不是以後要立法的時候要去考慮這些問題。」(G2)

陸、針對條例草案就聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙 4 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,惟未規定考核比例之合理性問題。各機關出席人員意見如下:



針對本題綱也是與會人員討論相當熱烈的，有與會人員認為比例應比照公務人員現行規定(與會人員 E4、G1、H5、D10、G6、F12、F7)，也有人認為此一比例是合理的(與會人員 D2)，或是認為此一比例中關於優等部份比例應放寬(與會人員 F5)，或是應有彈性(與會人員 F9)，甚至都不要訂定強制性的比例(與會人員 G10、G9、E14)。其意見如下：

「有提到契約人員考績的部分，立意良好拉把他們分成幾%，分成優甲乙丙四等，也可能是我們公務人員考績未來的趨勢，但是我們公務人員都還沒有通過就先讓他們執行，似乎不妥當。」(G1)

「條例第三十四條，聘用人員優等考核是優於公務人員，但甲等只給一個月就較差，站在主管的立場，優等只給 5%，我個人認為可直接使用公務人員考績法第七條，一致化的規定下才不會比較。」(E4)

「考績的比例問題，是不是比照公務員比例來處理比較適當。」(G6)

「關於考績的部份，比公務人員好，多了一個優等，但跟甲乙丙還是維持四級，公務人員是甲乙丙丁，我們要保留好的部份，就是優等，但後面也應該對等有甲乙丙丁，對照方面才能接近。」(F12)

「考績方面，有關優等、甲等、乙等的比例可以按照公務人員一樣，對主管來講比較方便。」(F7)

「考績的話不要衝太快，因為公務人員的考績已經很不簡單的在實行，另外創個優甲乙丙，在各單位執行時可能要相當的考慮。」(G7)

「有關考績的部分，我們建議強制性的比例不要貿然實施。」(G10)

「在三十四條考核的部分，建議在比例部份不需要去設定，因為公務人員也沒有比例，你怎麼能知道一定有 15%的人是比較差的，雖然沒有違反法條但卻違反法理。」(E14)

「考核的方面，因為聘用人員的考核主要是看他能不能續聘的參考，應該不用優等兩個月獎金，我是建議分成甲、乙、丙，百分比也不用定。」(G9)

「對第十點年終考核的部分有點問題，優等的是 5%，甲等的是 40%，這

部分有沒有可以調整的空間，因為說真的優等跟甲等只有 45%，要擠真的滿難的，我知道公務員目前是 75%，能不能比照公務人員。」(H5)

「在三十四條提到聘用人員考核的結果分優、甲、乙、丙，我覺得獎懲制度應該要取得一個平衡。如果說聘用人員得到優等可以有兩個月的獎金可是正式的公務人員只有一個月的獎金，聘用人員可能甲等只能 40%，優等只能 5%，公務人員是最高可以到 75%，我覺得會造成機關實際運作上的困難。」(D10)

「有關考核比例的問題，因為現在常任文官目前甲等有 75%，那以後公務員考績法可能會修到 66%，條例是用 45%在加個機要，也差不多一半，感覺上也滿合理的。」(D2)

「對聘用人員未來採行考績的制度，優等的部分只限定在總額人數的 5%，以本部我們現在差不多十幾個聘用人員，如果以這樣考量的話，每年符合優等的都不滿一個人，所以我們絕的說對於優等的比例要達到機率的作用能再適度放寬，在 10%以上。」(F5)

「考績 40%的限制，讓長官真的是很傷腦筋，因為以前我們在對約聘僱打考績都會有個比例，這 40%一定會有人被刷到，對一些努力的人會不公平，長官也很難下筆，因此建議還是要有彈性。」(F9)

此外，對於考績的意見包括丙等考列問題，有些人提出支持意見，認為應有淘汰制度(與會人員 A4、C6、C11)，但是也有人認為應訂定比例(與會人員 D8)，或是反對訂定比例(與會人員 F15、F11、G2、F7、F3、F12)，認為淘汰制度應謹慎(與會人員 F3、F12、F7)，以及對於考列丙等的條件要更明確(與會人員 D6)。其意見如下：

「淘汰制度我想是一定要有的，因為公務部門的競爭力不足就是因為沒有淘汰制度，希望聘用人員能造成公務部門中一股推力。」(A4)

「考核機制有優等、甲等、乙等、丙等，就想到說前幾年的聘僱改進方案，當時也說考列丙等的要淘汰 5%，相對是優等兩個月，甲等一個月的獎金，到最後是不了了之，因為沒有人願意當壞人淘汰那 5%。所以雖然說是一年一聘，事實上都是一直聘下去，常任化之後若是沒有配套的淘汰機制。」(C6)

「除了不用考試之外，所以我覺得淘汰機制可能要定的嚴謹一點，不然真的會衝擊到常任的公務人員。」(C11)

「針對丙等考績確實的證據，可以寫周延一點，那個具體事跡是不是讓引用上比較容易用，我覺得太抽象。」(D6)

「本條例草案考列丙等沒有定下限的比例，以照目前各機關的情況，在年度中解聘或不續聘相當的少，為了淘汰不適任的聘用人員，我是覺得考列丙等應該列一個下限的比例。」(D8)

「我贊成考績丙等不要有比例限制，因為是制度徵選，徵選多少還是有經過過濾，好不容易百分比進來後，變成又沒有工作。所以我贊成甲、乙、優等可以限制比例，因為是一個獎勵，丙等限制比例的話，總有人會沒有工作要走路。」(F3)

「要不要丙等限制，我們建議真的不要，真的不公平。」(F12)

「關於考績的部分，我們也贊成丙等不要定比例，這樣好像是強迫各單位一定要找出能夠符合打丙等那些條件的人。」(F7)

「每年到年終的時候都是主管的困擾，如果丙等是定強制比例，就表示說每年一定要淘汰多少人，值得斟酌。」(F15)

「還有考績的問題，實際上公家機關考績都是用輪流的，真的無法比較出誰是比較認真的，訂這個百分比其實沒有意義，我也覺得丙等這個百分比還是要取消。」(F11)

「年終考核有優等、甲、乙、丙，我們倒是贊成的，因為這個題綱裡面有提到說，丙等要不要定他的比例，前幾年行政院已經有示範過，也是失敗，因為大家如果都表現不錯，硬要定比例來砍，恐怕實行上也會有相當大的困難。」(G2)

對於考列丙等的其他意見包括應有配套措施，或是人員專業不同評比困難，或是改為先觀察、再解聘。其意見如下：

「考列丙等這個部分，應該要有配套，安排受訓或是什麼的，這應該要有保障，而不是好像只是一個淘汰機制」(D12)

「考核我們認為太低了，丙等我們就已經不雇了，而我們的人員基本上專業領域不同，要放在一起評比是非常難的，因此在示範時我們是排除示範的。」(A9)

「說考列丙等，就要解聘或是不予續聘，那這部份是否可比照留校察看，比如兩年丙等才予以解聘。」(E6)

亦有與會人員提出優等與甲等比例增加的意見，其觀點如下：

「有關考核結果分優、甲、乙、丙四等，優等人數佔 5%，甲等佔 40%，加起來低於 50%，這樣似乎是將聘顧人員定為多數服務成績不優良，所以這部份想建議是否可將比例稍微調高？」(E6)

與會人員提出關於考績規定的條文本身的不一致處，其意見如下：

「這些考績的條例有分甲、乙、丙，目前的辦法並沒有列優等的部分，然後第二十五條的第十行，跟第三十五條的第九款所用的曠職連續達四日或一年累計達十日，可是第三十五條第九款那邊好像是曠職連續達兩日，三十四條是寫連續達五日，此處條文訂的標準似乎不太一樣。」(E3)

另外，值得一提的是，部分與會人員提到目前公務人員考績比例為行政命令，因而不宜將聘用人員之考績比例訂在法規中，相較之下，不平衡。其意見如下：

「考績有一定的比例限制這是有明文的規定的，像優等 5%、甲等 40%，目前來就公務人員的考績部份好像都是行政命令，在考績法裡面好像沒有規定，到時候要怎麼樣作一個平衡。」(C1)

「在權利義務考績的部分，我們也會認為不需要規定太過清楚，因為在考績法裡對正式公務人員的比例其實也未做此種規範，這個部分是否有些不尊重。」(E7)

最後，是關於考績制度的其他意見，包括優等部份的獎勵方式更為明確(與會人員 F4)、考績與聘期的關係之意見(與會人員 A1)、讓考績制度落實的意見(與會人員 D5)。其意見如下：

「建議是說，如果考慮甲等、乙等都合理，但優等的話，實際的作法是不是說可以按照薪水的百分比加發獎金或甚麼之類的，不然會缺乏誘因。」(F4)

「第二十五條中指出可以解聘，基本上我認為如果技術人員是跟著政府的某一計畫聘用，那麼當計畫結束時這樣的聘用就結束，這我認為沒有什麼好保障的，即使你的考績每一年都是甲等，我認為這本來就是聘用基本的精神，但我沒有在條文中看到探討這一部分的說明。」(A1)

「約聘人員在前幾年就有打優、甲、乙、丙等的考核，後來執行上有困難。丙的話要淘汰掉，優的話有兩個月，差距很大，很容易之間會勾心鬥角，所以後來變成各機關彈性運用，所以後來又變成以前的甲乙丙制度，那丙的制度都沒有發生，就變成遇缺不補，所以理論上要怎麼配套，也會增加財政負擔。」(D5)

## **柒、關於條例草案中主要條文內容之合理性和妥適性的問題，各機關出席人員之意見如下：**

首先，是雙重國籍任職的問題。部分與會人員認為雙重國籍的規定影響人才的國際化(與會人員 D13、A4)，亦有與會人員認為將某層級人員限制不能有雙重國籍即可(與會人員 A1、D2)。其意見如下：

「草案內容第二十二條，有關雙重國籍，在國際化跟人才進用的廣度來說，是不是說只要他不是擔任政務職，或是有涉及國家機密，有沒有必要規定雙重國籍者不得擔任聘用人員，這值得深思，個人是認為說在不涉及國家機密的情況下就不要設限，也讓我們的人才進用更國際化。」(D13)

「在第二十二條中，具雙重國籍者是所有的工作都不能從事，還是只有某一類型不可以。我認為擔任主管是當然不可以，但是如果是專業或技術性人員的助理是不是也不可以。」(A1)

「並不一定需要是本國人，在某些工作上我認為我們所需要的不一定是具有國籍的人。在新加坡雇用人力時，他並沒有規定人員必須先取得國籍，



因為他是唯才是用。」(A4)

「有關雙重國籍的問題，我是比較傾向目前的條文，正式的公務員是規定不能有雙重國籍的，那比他層次更低的非正式公務人員卻可以承認他有雙重國籍，這理論不太通。」(D2)

另外，與會人員建議可以其他公私部門相互轉任。其意見如下：

「我個人建議增訂一點，對於比較高階的人力，像新加坡這樣，業界優秀的人士跟公務機關的人互相轉任，這樣跟國家才是一個幫助。」(F13)

其次，是關於勞退新制與勞基法適用的問題。部分與會人員認為當初訂條例草案時，尚未實施勞退新制，目前應配合修正條文內容(與會人員 A1)，以及不適用勞基法的疑義(與會人員 E9、E11)。其意見如下：

「在第六章，當初在訂定聘用人員人事條例的時候，那時還沒有勞退新制，也沒有勞保年資，但我認為對聘用人員更適合這樣的東西，因此我認為不需要為了這一群人建立一套獨立的保險以及勞退制度。現在的約聘也是走勞退以及勞保，因此我的建議是聘用人員就完全走這一套就好。」(A1)

「再來是勞基法的部分，好像並未說明是因怎樣的原因不適用於勞基法。」(E9)

「像現在政府機關一直規定私人企業的計時工都適用勞基法，並要有勞退金的提撥，但反而我們這些政府公家機關裡的聘用人員沒有此保障，這個聘用人員人事條例也不曉得要過幾年才會通過，所以希望在此條例未通過前能否準用勞基法的規定，如果不能直接適用可否準用相關的保障。因為既沒有勞基法保障又沒有公務人員保障，我們就好像邊緣人一樣，政府一再要求私人企業一再要求要適用勞基法，但對於我們這些人卻完全沒有保障。」(E11)

再者，關於公開甄選的問題。部分與會人員對於公開甄選也有相當熱烈的討論，認為其辦理的方式與形式的公開性應予規範，避免不公平(與會人員 C3)，以及讓機關決定公開的方式(與會人員 F12、

G10)，或是委員會的運作功能應與發揮(與會人員 G8)，或是甄選方式可能發生的弊端(與會人員 C6、H10、E13)，或是用漸進開放方式(與會人員 J15)。其意見如下：

「我要提的是來參加人員的學經歷還經過公開甄選、審查，或許以後還會有更嚴格的標準，就現在我們機關也都有組成聘用要點來做審查，但是不可避免的會有聽說有一些不公平的偏好主義等，所以沒有經過考試，好像不能達到所謂公開公平。」(C3)

「我具體的建議是，機關本身可以透過徵選的形式，不見得是公開徵選，就現有人員就沒有所謂公開不公開，可以由機關來進行自由考核，考核後依照他的考核結果呈考試院。」(F12)

「站在機關的角度來看，需不需要強制性的公開甄選，或是只要把資格條件訂出來就好了？讓各機關去訂定細則來甄選自己要的人就可以了，不用什麼甄選委員會，還有重點就是機關首長有沒有核定權的問題，這以後都會影響人事條例運作。」(G10)

「第十八條要組成一個審查委員會，如果這個機制能發揮的話，聘用人員的素質就能相對的提升。」(G8)

「甄選的機制由各主管機關可以授權給所屬機關，所屬機關授權下去的話就跟目前公務人員的甄選制度差不多了，到最後就是以學歷為主了，我們很容易就聯想到說會不會為某些人量身訂做的疑慮。」(C6)

「很多約聘雇人員是長官指派下來的，其他就像我們都做一些危險性很高的像家暴等工作，就怕以後長官就是公開遴選也都選他那些指派的人員，所以是不是要在細則裡有個比例會比較好。」(H10)

「除了符合此條例資格公開甄選外，那會不會有些機關甄選的水平不同；雖然說是公開甄選會不會是再加上一些附加條件的甄選，出現一些規格不一的狀況。」(E13)

「重點是那個甄審過程，如果不正派的首長一定就不可能公正拉，我是覺得一開始比例不要那麼高，用漸進的。不然這影響到全國公務人員太大了。」(J15)

復之，關於聘用的消極條件，與會人員(E14)亦提出不同意見：

「第二十二條的部分，訂定聘用人員的消極條件，因為此聘用人員條例就是參考教育人員及公務人員條例，所以在此有兩個建議：第一、我們教師法裡有一些不適任教師的解聘一律不續聘，依性騷擾被學校解聘的現在越來越多，一個老師若是從教育界不適任離開的話，他應該在此被排除。第二、因為這是國家接下來聘用人員的第三管道，我們在第二項的最後看到，如因特殊需要不受前項第一款跟第二款的限制，我們認為第二款可以不受限制可是第一款應該刪除吧？畢竟他是中華民國的公務人員，他竟然畏懼或喪失中華民國國籍，還可以透過此制度進來並不太合理。最後一個是，因為在資格部分的限制很嚴格，您剛才有提到不要訂在母法裡面，但因為在十六條已經有預留伏筆，各機關用人得訂定比此更高的標準，這已經高到不能再高了，所以若是一體通用的話，是不是能夠訂一個中間規格，所有人都能適用。」(E14)

繼之，與會人員提到公開甄選對於現職人員的保障(與會人員 H11)，以及條文中關於「現職各類聘用人員」的字眼有其時間問題，建議條文應予調整(與會人員 F12)。其意見如下：

「基於照顧現有人員，現在是定公開甄選，有沒有可能可以先對內部作甄選，當作一個保障，因為還是要給他們一點權益跟保障，不然到時候有可能會有很多的抗爭。」(H11)

「第十八條『現職各聘用人員得參加前項公開徵選』顯得有點突兀，我的看法是現有人員徵選辦法要用另外一個過渡的法條來處理這個問題，那條這句話應該拿掉，搞不好十年後就沒有現職聘用人員了。」(F12)

續之，關於退撫基金的負擔比例。部分與會人員對於退撫基金提撥的比例亦提出不同想法。其意見如下：

「退撫基金提撥的比例，是自付 30%，那這個條例的設計是以後要自付 50%，是不是把他們納進來之後反而負擔更高，因為其實現在都已經有很多條例跟辦法，用的也都很順暢。」(G10)

「在目前狀況是離職時就可帶走退職金，是不是一定有必要規範 60 歲的限

制。」(F10)

「如果以後這些人員可以轉任的話，他的薪點是不是就沒有限制可以一直往上，這就是說沒有一個頂點的限制了，如果是跟公務人員依樣可以一階一階的上升，我想這個誘因會讓他表現得更好。」(F11)

「負擔比率的問題希望能適用勞委會勞基法的勞工比較精準。」(A4)

另外，關於勞保與公保問題。部分與會人員對於聘用人員勞保問題亦提出不同想法，包括轉換問題或是未來加入國民年金的處理方式。其意見如下：

「關於勞保勞退就不需要再另起爐灶了，就現有這種國民年金的方式直接應用。」(A5)

「依照這個聘用人員人事條例草案的規定，在條例實行前，如果已經參加勞保的聘用人員，他也得選擇繼續參加勞保，那年滿 60 歲若任職年滿 15 年以上，也得請領月退休金。本條例實行之後，如果改依本條例繼續聘用，也按照原薪點等相關規定，我想這都是維持舊制人員的權益事項，使他的保障更明確」(D8)

「建議考試院和勞委會能達成一個共識，就是在勞委會時他可以成就他的退休條件，如果從勞工體系進入到公務體系時，可以斟酌是否要購買，這是對退休可以有這樣一種雙向來回的情況。」(A4)

此外，關於兼任主管問題也受到注意。部分與會人員對於聘用人員兼任主管問題亦提出不同想法，包括兼任主管的適當性(與會人員 A7)，對於文官體系衝擊(與會人員 A7、C11)，或是兼任主管限制的規範疑義(與會人員 C2、D10)，或是建議範圍以副主管為限，避免衝擊太大(與會人員 B8)。其意見如下：

「還有聘用人員擔任主管我認為不太恰當，因為沒參加考試就是容易受人詬病，聘用人員本來性質就是比較專業性也有其研究領域，跟主管需要有通才以及對機關的了解的特質不同，因此我認為這樣會對我們文官體制有很大影響。」(A7)

「第四條第二項第一款副首長跟主管之職務情形，是得兼任這些學術研

究、科技、社會教育、文化及臨時機關聘用人員。如果文化機關要用他能夠成為首長、副首長、主管，這個機關就必須是臨時機關，我們有這種機關嗎？如果是學術研究機關，像中央研究院，那些都不是臨時機關！條文如果用『及』是不是表示兩者兼備，這個用詞有斟酌之處。」(C2)

「這個條例下以後聘用人員也可以當上主管了，所以這個條例要跟常任公務人員做一個區隔比較好。」(C11)

「聘用人員不可以擔任主管等，第二項又寫除擔任機要職務者，得兼任機關首長，那政務官不也就是機關首長，那這樣要如何區分，還有其實未來很多機關會變成機構，這樣以後要如何跟組織法等去同步配合，那未來機構的人員要怎麼處理？」(D10)

「得兼主管之規定，可能會造成衝擊，建議兼任職務之範圍以副主管為限。」(B8)

**捌、關於條例草案規範之聘用人員，其進用方式採學經歷公開甄審，而非經由公務人員考試法考試定其資格，是否有違憲之虞的意見如下：**

針對本題綱與會人員認為不會有違憲的問題。其意見如下：

「現行就有許多編制內的人員不是藉由高普考或特考而受到聘用，因此如果這樣屬於違憲的話，現在就已出現違憲的情形。更何況憲法裡所使用的字眼是『公務人員』，但考試院一向都不把這些人員定義為公務人員，更進一步的說，在考試法裡，考試院人員的選取方式也是引取不同的考試方式，在筆試完之後會進行監採，因此我認為這並不能算違憲。」(A1)

**玖、與會人員對於條例實施之後可能造成的衝擊，或是應加以注意的其他意見，包括定期評估績效改進情形(與會人員 D8)，加入聘用人員訓練之規範條文(與會人員 D13)，除了原住民對於其他身分特殊人員的保障條文(與會人員 D13)等問題之意見如下：**

「對經營績效當然是可以提升，不過究竟能提高多少績效，仍然有待長期的觀察，譬如說實施五年之後再加以評鑑分析，才能看出他實際的績效。」(D8)

「聘用人員的訓練這一塊，都沒有放進去，為廣納社會的賢才，在職進修



沒有給他更大的空間，因為大部份機關在職進修都會給正式人員，建議說將來在相關配套措施，訓練的這部份希望可以納進來。」(D13)

「最後補充是原住民地區進用人員有個彈性，那在殘障弱勢人員的部份是不是也要納進去？」(D13)

**拾、部分與會人員亦提到加強宣導的意見，認為相關人員的認知清楚與否涉及執行的順利與否，應予廣泛宣導，包括對於主管人員與現任五類人員。各機關出席人員之意見如下：**

「條例再怎麼好都還是只是執行面，再怎麼周全都還是會有很多問題的，宣導也是一個方式，除非說宣導時都把機關首長找來，不然來的都是人事人員或是承辦人員，這樣宣導的效果也不是很好。」(C11)

「將來如果還要繼續推動的話，挑適當的時機，對所有的約聘人員或者是適用的派用人員機要人員等等，作比較詳細的說明，畢竟這影響大家的工作權益是一個蠻大的法案。」(F10)

**拾壹、對於現任五類人員的保障方式，部分與會人員提出落日條款的意見，包括三年或是十年的時間(與會人員 F7、G7、H5、H10)，或是有一些配套措施，保障其權益(與會人員 F7、F6)，以及現職五類人員的退場問題(與會人員 E1)。各機關出席人員之意見如下：**

「如果這個計畫生效以後，就會要辦公開徵選，在第一次辦時是不是有一些指導的方法，協助機關來辦理。我們也呼應對既有的人員，如果沒有辦法徵選上，是不是要有一些落日條款或配套的保障。」(F7)

「要做落日條款的訂定，是以三年為限呢？要有所謂落日條款以利各機關在執行時，有一個時間的壓迫，不然大家都認為說這個沒有關係，反正拖久了就沒事了，就失去了這個條例的意義。」(G7)

「如果擠不進來，落日條款時間過了之後，我們真的就失業了，我的小孩也還小，不只是我很多夥伴都會面對這個問題，我想政府的這個政策要照顧我們的生計，所以我是希望這個落日條款要能夠往後挪一點，至少讓這段時間我們可以去努力。」(H5)

「那個落日條款我覺得要 10 年。」(H10)

「聘用人員工作權益的保障，是希望能有一些配套措施，免的說他們在公開徵選而徵選不上，在工作權益上會受限制，或是訂一個落日條款。」(F6)

「規定實施後的上限是 15% 的原則，但我想各單位可能都超過 15% 甚至達 25%、30% 的。條例實施後多餘的人員該如何讓其退場，那是強制性的將這些人員在期限比如一年內離開單位，或是分階段性的離開。」(E1)

當然有與會人員對於落日條款也持悲觀意見，認為主管具有更優勢的支配地位：

「今天若是跟主管處不好的話，任何的條款都沒有用，這應該是大家都心知肚明的，因此，落日條款除了在爭取工作權時會有個依據，但沒有絕對的意義存在。」(E10)

**拾貳、部分與會人員提出其他關於執行疑慮的意見，包括與常任公務人員之間責任公平性的考慮(G6、H2)，或是對於考試進用人員心理公平性的問題(C11)，或是長遠思考將須長期以聘用方式進用的人員，改列國家考試的類科(H1)等。各機關出席人員之意見如下：**

「依目前實際狀況，常任人員的職責跟聘用人員在機關上其實所付的責任其實常任人員還是比較重，那如果說以後用聘用人員來替代常任人員，那會不會說因為常任人員員額減少了，一些責任重的也還是常任人員在負責，那變成說聘用人員人數比較多所承擔的業務責任反而比較輕鬆而且不重要。」(G6)

「第一個影響當然是心理層面，因為可能做個工作都差不多，而且他以後是把所有聘用派用等都放進來，心理上會覺得好像增加，而且他們是不需要經過高普考的，跟公開甄選比起來，高普考的難度是比較高的。公開甄選是可以透過一些技巧性的處理，那高普考就比較不會有這個問題，所以公平性會不會不足，而且他領的薪水可能還比較高，所以這是我覺得會影響公務員心理的地方。」(C11)

「有一些工作上透過國家考試，不一定能夠找到適當的人才，一般看不出來我們跟公務人員工作態度積極性有甚麼差別，但實際上我們署裡面的聘

用人員比較有危機意識，比較重視長官講的，因為他們比較沒有保障。」  
(F8)

「如果彈性用人是一個很重要的考量，那要認真考錄用的一些人是現在高普考所找不到的人才，在整個福利跟待遇的設計上，應該要有更不一樣的思考，要有更好的誘因吸引，而不是只是接近公務人員。」(F10)

「我覺得這個目標跟理想是對的，不過很重要的一點，正式通過實施，將來這五類就變成正式公務員，對正規的公務人員有點不公平。」(H2)

「如果有些機關裡的事情是屬於長期需要研究，我們都希望把他納為高普考類科，讓他取得公務人員資格，具有公務人員保障。」(H1)

### **拾參、關於查核的必要性，與會人員提出不同意見。各機關出席人員之意見如下：**

「對於聘用人員的查核我們想一年一聘有這個必要性嗎？我們政風的單位也把查核給解除掉了，認為不適任就解雇不需所謂考核的部份。」(A8)

### **拾肆、出席座談會的現任五類人員，其個人對於此一法案的意見，包括擔憂與支持的意見如下：**

「其實以正式公務人員的心裡當然會覺得很不平衡，因為沒經過嚴格的考試篩選就可以享有幾乎一樣的福利，就如老師說的就覺得不是那麼公平。那我們就覺得都做這麼久了，當然希望能得到相當的保障。而在相處上也會覺得矮人一截講話沒辦法大聲，我想在座各位也應該有相同的感受。」  
(E11)

「我是資訊類的約聘人員，我工作已經第 12 年了，看到這個法條我是滿高興的，因為我們約聘人員一直都是非常用心在工作上的，但比照公務員卻沒有獲得相對的待遇，雖然這本來就是我們知道的契約行為，政府如果已經注意到這個問題，如果有個管道讓我們正式編入正式公務人員，對我們來說是非常好的福利。」(H3)

「我有兩個想法，一則以喜一則以憂，喜的是終於政府看到聘人員的照顧，憂的是說這個制度剛進來也不是很清楚未來會怎麼走，那剛說這個條例裡有 15% 可以轉進來，那轉不進來又要走路，弄得我們不知道是要支持還是

不要支持。」(H4)

「如果都符合學經歷等然後考取這個，我們不是久任或是終身任用，會不會變得比較好？」(J8)

「如果現職人員要考的話有優先權嗎？沒有的話就表示還是沒有保障現職人員，對長官來說他有機會用到外面他想用的人，所以是不是應該要讓現職人員有考試優先權。」(J10)

「其實我們擔心的不只是人的部分，以後考不上的那些士氣跟待遇都不好了，那些事情將要由誰來做，這是我個人最擔心的部分。」(J11)

「希望能夠用外加的方式，繼續讓現有的社工人員留在崗位上，不然這個甄選也不是說很容易，所以也很鼓勵社工們有什麼考試就去考看能不能轉任，不然真的也都很沒保障。」(J12)

#### **拾伍、關於條文過多授權的問題，與會人員提出的意見如下：**

「這個條文中有關權利義務的明確性的部分可能不是很夠，許多部份只表明是由行政院會同考試院訂之，但我發現許多真的涉及權利義務的部分在條文裡並沒有寫。」(E5)

#### **拾陸、關於條文未提及資遣的問題，與會人員提出的意見如下：**

「這個條例裡最重要的資遣部份未提到，在機關裡的臨時工因適用勞基法，可以有這樣的保障，這點對所有聘用人員來說是極度的不公平，因此，在資遣的相關規定中應將其納進來。」(E8)

#### **拾柒，與會人員提出關於法條名稱之意見如下：**

「建議法律名稱改為『契約人員人事條例』，比較符合內容，且與現行其他相關條例區隔。」(B11)

「建議法律名稱用『契約人員人事條例』這個名稱較好，意涵比較明確，條文內容亦隨之更改。」(B1)

綜合言之，在本研究舉辦的北、中、南部十場座談會中，無論是專家學者、人事人員、簡任職常任人員或是目前約聘僱人員，大多數與會人員普遍肯定政府對於整合目前五類人員人事管理制度，以及提升對於這些定期契約制人員的福利保障之用意。但亦有部份與會人員提出疑慮，認為這五類人員在工作性質與任用管道之差異頗大，在整合上應有難處，或是提出執行時產生困難的疑慮，或是認為無法產生效益，或是認為根本不需要合併，或是認為通過之後人事管理的情況會更糟，或是導致恩庇主義跟偏好主義。另外，也與會人員從財務支出可能擴張的角度提出疑慮。總之，與會人員對於此一條例之立法宗旨多表認同與支持，但是有一部分的與會人員，因為對於執行面有疑慮，或是人事管理合併的必要性有質疑，因而不認同此一條例的立意。

其次，針對該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，並依其工作性質分為研究性、專業性及技術性等三種類別，對於此一設計妥適性的意見討論。關於未來將聘用人員資格分成三類型之條文規定，由於事涉機關徵人之執行問題，也涉及現職的五類人員其進入新制度門檻的高低，因而與會人員有較多的討論。關於此一議題最熱烈的討論內容是關於機要人員納入條例規範之意見。在十場座談會中，反對機要人員納入的與會者佔相當的數目，其理由包括認為機要人員工作性質與其他四類人員不同，具有高度政治性，且其應與長官同進度；另外也擔心機要人員的名額排擠到 15% 的比例；可能也不會來參加公開甄試。不過，也有極少部分與會人員表示贊成納入機要人員，理由包括可以不用佔到常任文官的缺，或是認為只要加個附註，表示機要人員的任期與長官同進度，一樣可以將機要人員納入條例中。

再者，討論也很熱烈的是關於研究性、專業性及技術性等三種類別之資格界定。與會人員的意見多集中在資格認定的疑慮，以及認為學歷條件對於現職的五類人員較為嚴格，應予降低，或是認為中央與地方政府應有不同標準，或認為所屬機關不需要條件這麼高的人員，甚至認為依此一資格條件徵才，難以徵募到適當的人，以及專業性與



技術性區分不容易，並建議加入證照制度。再者，比較特別的是，一位與會人員認為這些資格規定不應放在母法，應列在施行細則，如果有變動，可由行政院與考試院共同處理。另外，是關於條文中資格條件的認定疑義，以及對於現職人員與特殊身分人員(如身心障礙者)的保障規定。部分與會人員從現任五類人員的保障立場提出意見，認為這些學歷方面的條件，對於現任人員的轉任造成困難，以及提出這些資格條件對於地方政府造成的用人困難。

第三，根據條例草案的規範，聘用人員進用比例限制以各該機關預算員額數 15% 為原則。關於這項規定的適當性與合理性問題，是十場座談會中討論相當熱烈的議題，亦即未來聘用人員與常任人員的比例問題，以及其考量機關業務性質之不同，而給予不同之上限彈性的必要性問題。大多數的與會人員不贊成 15% 的規範，理由包括人事制度應有彈性、由各機關依業務性質自行決定、此一比例過低對於任職機關是無法適用、此一比例對於任職機關太高。另外，也有與會人員)認為這個比例可能對於政府機關的常任文官進用管道有影響，產生排擠或是不公平情形。此外，針對 15% 的計算方式，與會人員也討論相當熱烈，認為計算上用總員額較好或外加方式，或是將議員加入計算比例的總額中，或是建議從經費觀點考慮此一比例的適當性，避免財政負擔。其他不同的意見包括對於機要人員的比例加以規定，避免影響其他四類人員的進用機會。

第四，針對地方制度法之精神，地方機關與行政院係不相隸屬，為尊重地方自治精神並考量現行聘用人員實務情形，有關地方機關聘用人員比例 15% 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，毋須由行政院統籌控管。至鄉(鎮、市)公所及鄉(鎮、市)民代表會雖非屬縣(市)政府所屬機關，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納入縣(市)政府統籌控管。對於此一規定涉及地方自治的實務運作，來自地方政府與會人員也有相當熱烈的討論，部分與會人員認為應讓鄉鎮市公所民選首長自行處理，不要由縣市政府統籌；或是認為讓鄉鎮市公所彈性調整比例。亦有與會人員佔在地方首長可以彈性用人的立場，表示支持的意見。最後，有與會代表考慮到中央政府委辦事項與聘用人員 15% 比

例之關係，提出如果改成內含的計算方式以後，以後中央有事情要交辦的時候就會產生一些執行上的困難，縣政府基於人力無法配合。

第五，針對條例草案就聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙 4 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，惟未規定考核比例之合理性問題。也是與會人員討論相當熱烈的議題，有與會人員認為比例應比照公務人員現行規定，也有人認為此一比例是合理的，或是認為此一比例中關於優等部份比例應放寬，或是應有彈性，甚至都不要訂定強制性的比例。

此外，對於考績的意見包括丙等考列問題，有些人提出支持意見，認為應有淘汰制度，但是也有人認為應訂定比例，或是反對訂定比例，認為淘汰制度應謹慎，以及對於考列丙等的條件要更明確。對於考列丙等的其他意見包括應有配套措施，或是人員專業不同評比困難，或是改為先觀察、再解聘。值得一提的是，部分與會人員提到目前公務人員考績比例為行政命令，因而不宜將聘用人員之考績比例訂在法規中，相較之下不平衡。最後，是關於考績制度的其他意見，包括優等部份的獎勵方式更為明確、考績與聘期的關係之意見、讓考績制度落實的意見。

第六，關於雙重國籍任職的問題。部分與會人員認為雙重國籍的規定影響人才的國際化，亦有與會人員認為將某層級人員限制不能有雙重國籍即可。

第七，關於勞退新制與勞基法適用的問題。部分與會人員認為當初訂條例草案時，尚未實施勞退新制，目前應配合修正條文內容，以及不適用勞基法的疑義。

第八，關於公開甄選的問題。部分與會人員對於公開甄選也有相當熱烈的討論，認為其辦理的方式與形式的公開性應予規範，避免不公平，以及讓機關決定公開的方式，或是委員會的運作功能應與發揮，或是甄選方式可能發生的弊端，或是用漸進開放方式。

第九，關於兼任主管問題也受到注意。部分與會人員對於聘用人員兼任主管問題亦提出不同想法，包括兼任主管的適當性，對於文官

體系衝擊，或是兼任主管限制的規範疑義，或是建議範圍以副主管為限，避免衝擊太大。

第十，與會人員對於條例實施之後可能衝擊的意見，或是應加以注意的其他意見，包括定期評估績效改進情形，加入聘用人員訓練之規範條文，和原住民及其他身分特殊人員的保障條文。

第十一，部分與會人員亦提到加強宣導的意見，認為相關人員的認知清楚與否涉及執行的順利與否，應予廣泛宣導，包括對於主管人員與現任五類人員。

第十二，對於現任五類人員的保障方式，部分與會人員提出落日條款的意見，包括三年或是十年的時間，或是有一些配套措施，保障其權益(與會人員 F7、F6)，以及現職五類人員的退場問題。

第十三，部分與會人員提出其他關於執行疑慮的意見，包括與常任公務人員之間責任公平性的考慮，或是對於考試進用人員心理公平性的問題，或是長遠思考將須長期以聘用方式進用的人員，改列國家考試的類科等。

第十四，關於查核得必要性，以及關於條文過多授權的問題，與會人員亦提出不同意見。

最後，部分與會人員提出關於法條名稱可改為「契約人員人事條例」，比較符合內容，且與現行其他相關條例區隔。

## 第二節 綜合論證分析

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（包括常任人員和五類人員之與會人員），進行綜合分析。

### 壹、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 and 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、升遷和退休保障，對於五類人員希望轉任者，亦有相當正面的激勵效果。

## 貳、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，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。問有學者、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。縱係檢覆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36條規定之法律保留原則，當無抵觸憲法第85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36條於85年11月14日修正後，就未有任何變動，該法最近一次增訂和修正為97年1月16日，這期間並未對第36條有任何修正。因此，合理性推斷是，85年修正公務人員任用法第36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，本草案第11條至第14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。惟林紀東教授於「中華民國憲法逐條釋義（第三冊，頁159），引用張金鑑教授之見解堪可作為解釋憲法第八十五條條文之參考：考試方法，雖為選用人才的正道，然亦非萬能的，實受一定限制。下列人員，使用公開競爭考試，便不一定是最好的方法：（一）高級行政領導人員，因重人格與經驗，及組織與適應能力，非考試所易測知。（二）高度技術性或專門化職位，已具此知能者甚少，考試人員難以羅致。（三）基於職位上的特殊需要，只有少數人能以勝任。

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四：

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組織提案及法務部八十八年九月七日法八八律字第 三四 八三號函示，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 2006 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），尚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 24 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，卻需與國家具公法上之契約關係？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」和「附屬機關」（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，今（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，那就應考量提昇常任公務人員之勞動條件才是。準此，基於立法經濟之原則，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」乃得予成為我國第三類公務人力規範之體系。

### 參、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，將此五類人員併用納入「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，理由就如第五章第一節貳，所列出之各項意見。歸納言之，這些意見主要認為機要人員是隨長官進退，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「最不公平」，

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。

**肆、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、約僱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，理由已如第五章第一節肆，所提出之意見。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，縱使能轉任成為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，93 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：

一、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)。

- 二、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）。
- 三、附屬機關：指為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）。
- 四、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，機關和獨立機關為行使狹義公權力之組織，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為原則，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，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。

伍、本條例草案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。對照現行公務人員考績法(或修訂草案)適用常任人員之考核結果比例，及本條例草案之立法理由：為避免聘用人員之年終考核考列甲等以上人數比例過高或丙等人數過少，造成優劣難分現象。本條例草案第三十四條之考核結果等第之規定，尚屬合理，而不必規定丙等之考核比例。

公務人員考核制度之績效管理理論，已是汗牛充棟(Condrey, ed.

2005)。而在實務面上，誠如林文燦（行政院人事行政局和國立台灣大學政治學系，2005）在「我國實施績效管理暨績效獎金制度之經驗與心得」一文中，所引述 2003 年 google 網站：一項針對英國政府實施績效待遇制度的調查評估報告，受訪者雖只有約 25% 同意績效待遇制度發生激勵效果，但是卻有高達近 62% 受訪者認為績效待遇制度對政府生產力提升有正面的效果。此項調查雖非針對考核等第，但精神是一致的，而林文中更提出，英美等國績效待遇制度之實施，「屢戰屢敗」，使經驗愈趨正面。我國的情況雖公務環境系絡和 OECD 國家，無法相比。但卻是「屢敗屢戰」，亦漸有成效。今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，理論上應具正面效益。

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，地方政府與會人員之意見，實值深思。如具體規定丙等之考核比例，他們認為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。

**陸、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，可是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。衡諸第四章所述，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（雇）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。理由不外是減少升遷機會，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大幅度修正之必要。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。本條例草案又未經全面性調查研究，如確定立法，實宜採漸進階段實施。

## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

我國政府機關人員若以任期區分，可分為常任人員與非常任人員兩大類，其中常任人員制度係以公務人員任用法為主要架構，人員之進用以考試用人為主，其適用對象，依該法施行細則第二條規定，係指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。至於非常任人員之性質，主要係輔助機關任用體制的臨時性用人，有期限與目的性，與常任人員之永業性有所區別。現行非常任人員可區分為聘任、聘用、派用、機要、約僱人員、職務代理人等。由於目前對於非常任人員之人事管理法制相當紛歧與不一致，為因應彈性用人的趨勢，有必要透過整合方式，以制度化設計處理契約用人制度，以與常任人員的權責、權益予以劃分。

國內對於政府機關內部非常任人員人事管理制度設計或改革的討論，可以區分從總體環境面向與制度內容面向加以探討。前者涉及政府機關因應彈性用人與分權化的改革趨勢、參考學習世界上其他國家的實施經驗、因應新公共管理的改革浪潮、因應「小而能」的政府改造趨勢等改革趨勢。後者討論到個人生涯規劃需求、考核制度、薪給設計、退休制度、保險與退離等制度面的設計，以及綜合提出對於目前政府契約用人制度的缺失與改進意見等。

在實務上，政府為推動政府改造，提昇國家整體競爭力，總統府依經濟發展諮詢委員會議成立政改會，由當時總統陳水扁兼任主任委員，於 2001 年 10 月 25 日舉行第一次委員會議。在政府改造目標，該委員會成立建構「彈性精簡的行政組織」、「興利創新的服務機制」、「專業績效的人事制度」、「分權合作的政府架構」以及進行「順應民意的國會改造」等研究分組研擬改造方案。其中「專業績效的人事制度」研究分組認為，為因應民主政治與民主社會的趨勢，政府人事政策應推動改革。「聘用人員人事條例草案」主要內容除界定聘用人員範圍外，另包含聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過渡條款等相關人事事項。主要立法理由在重新建構聘用人員的人事法制，充分保障聘用人員權益，並且對於建立聘用人員制度後公



務人力的組成比例，以及聘用人員的身分定位等加以規範。其內容分「總則」、「聘用等級及資格」、「聘用程序」、「薪給」、「考核」、「保險及退職撫卹」、「附則」等七章，計六十二條，其重點計有七項：

- (7) 明定聘用人員與國家之間為公法上的契約關係，不適用勞動基準法的規定（草案第二條）；
- (8) 各機關聘用人員之總人數，以不超過各機關職員預算員額數百分之十五為原則（草案第三條）；
- (9) 聘用人員依其工作性質分研究性、專業性、技術性三種類別，並均區分為四個聘用職務等級（草案第七條至第十四條）；
- (10) 各機關新進聘用人員時，應辦理公開甄選（草案第十七條至第十九條）；
- (11) 明定聘用人員應辦理年終考核，分優、甲、乙、丙四等，並明定考列優等、甲等人數比例分別以各該機關受考人數總額百分之五、百分之四十為限，及明定考列丙等條件（草案第三十一條至第三十七條）；
- (12) 明定聘用人員請領退職金及遺族請領撫卹金權利之保障規定，包含公私部門可攜式個人專戶及過渡性規定事項。（草案第三十九條至第四十八條）

由此可知，此一條例草案的研擬在於整合現有五種非常任人員，增進政府機關的彈性用人空間，其不僅建立政府機關新的人事制度，也使機關首長用人權力的增長，其對於政府機關的工作效率與士氣造成相當的影響，惟亦必須評估其執行面的影響。

本研究為進一步實證分析利害關係人的意見與預評估其可能的執行影響，在北、中、南部舉辦十場座談會中，無論是專家學者、人事人員、簡任職常任人員或是目前約聘僱人員，大多數與會人員普遍肯定政府對於整合目前約聘僱、機要人員人事管理制度，以及提升對於這些定期契約制人員的福利保障之用意。但亦有部份與會人員提出疑慮，認為五類人員在工作性質與任用管道之差異頗大，在整合上應有難處，或是提出執行時產生困難的疑慮，或是認為無法產生效益，或是認為根本不需要合併，或是認為通過之後人事管理的情況會更糟，或是導致恩庇主義跟偏好主義。另外，也與會人員從財務支出可

能擴張的角度提出疑慮。總之，與會人員對於此一條例之立法宗旨多表認同與支持，但是有一部分的與會人員，因為對於執行面有疑慮，或是人事管理合併的必要性有質疑，因而不認同此一條例的立意。

其次，針對該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，並依其工作性質分為研究性、專業性及技術性等三種類別，對於此一設計妥適性的意見討論。關於未來將聘用人員資格分成三類型之條文規定，由於事涉機關徵人之執行問題，也涉及現職的五類人員其進入新制度門檻的高低，因而與會人員有較多的討論。關於此一議題最熱烈的討論內容是關於機要人員納入條例規範之意見。在十場座談會中，反對機要人員納入的與會者佔相當的數目，其理由包括認為機要人員工作性質與其他四類人員不同，具有高度政治性，且其應與長官同進度；另外也擔心機要人員的名額排擠到 15% 的比例；可能也不會來參加公開甄試。不過，也有極少部分與會人員表示贊成納入機要人員，理由包括可以不用佔到常任文官的缺，或是認為只要加個附註，表示機要人員的任期與長官同進度，一樣可以將機要人員納入條例中。

再者，討論也很熱烈的是關於研究性、專業性及技術性等三種類別之資格界定。與會人員的意見多集中在資格認定的疑慮，以及認為學歷條件對於現職的五類人員較為嚴格，應予降低，或是認為中央與地方政府應有不同標準，或認為所屬機關不需要條件這麼高的人員，甚至認為依此一資格條件徵才，難以徵募到適當的人，以及專業性與技術性區分不容易，並建議加入證照制度。再者，比較特別的是，一位與會人員認為這些資格規定不應放在母法，應列在施行細則，如果有變動，可由行政院與考試院共同處理。另外，是關於條文中資格條件的認定疑義，以及對於現職人員與特殊身分人員(如身心障礙者)的保障規定。部分與會人員從現任五類人員的保障立場提出意見，認為這些學歷方面的條件，對於現任人員的轉任造成困難，以及提出這些資格條件對於地方政府造成的用人困難。

第三，根據條例草案的規範，聘用人員進用比例限制以各該機關預算員額數 15% 為原則。關於這項規定的適當性與合理性問題，是十

場座談會中討論相當熱烈的議題，亦即未來聘用人員與常任人員的比例問題，以及其考量機關業務性質之不同，而給予不同之上限彈性的必要性問題。大多數的與會人員不贊成 15% 的規範，理由包括人事制度應有彈性、由各機關依業務性質自行決定、此一比例過低對於任職機關是無法適用、此一比例對於任職機關太高。另外，也有與會人員認為這個比例可能對於政府機關的常任文官進用管道有影響，產生排擠或是不公平情形。此外，針對 15% 的計算方式，與會人員也討論相當熱烈，認為計算上用總員額較好或外加方式，或是將議員加入計算比例的總額中，或是建議從經費觀點考慮此一比例的適當性，避免財政負擔。其他不同的意見包括對於機要人員的比例加以規定，避免影響其他四類人員的進用機會。

第四，針對地方制度法之精神，地方機關與行政院係不相隸屬，為尊重地方自治精神並考量現行聘用人員實務情形，有關地方機關聘用人員比例 15% 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，毋須由行政院統籌控管。至鄉(鎮、市)公所及鄉(鎮、市)民代表會雖非屬縣(市)政府所屬機關，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納入縣(市)政府統籌控管。對於此一規定涉及地方自治的實務運作，來自地方政府與會人員也有相當熱烈的討論，部分與會人員認為應讓鄉鎮市公所民選首長自行處理，不要由縣市政府統籌；或是認為讓鄉鎮市公所彈性調整比例。亦有與會人員佔在地方首長可以彈性用人的立場，表示支持的意見。最後，有與會代表考慮到中央政府委辦事項與聘用人員 15% 比例之關係，提出如果改成內含的計算方式以後，以後中央有事情要交辦的時候就會產生一些執行上的困難，縣政府基於人力無法配合。

第五，針對條例草案就聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙 4 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，惟未規定考核比例之合理性問題。也是與會人員討論相當熱烈的議題，有與會人員認為比例應比照公務人員現行規定，也有人認為此一比例是合理的，或是認為此一比例中關於優

等部份比例應放寬，或是應有彈性，甚至都不要訂定強制性的比例。

此外，對於考績的意見包括丙等考列問題，有些人提出支持意見，認為應有淘汰制度，但是也有人認為應訂定比例，或是反對訂定比例，認為淘汰制度應謹慎，以及對於考列丙等的條件要更明確。對於考列丙等的其他意見包括應有配套措施，或是人員專業不同評比困難，或是改為先觀察、再解聘。值得一提的是，部分與會人員提到目前公務人員考績比例為行政命令，因而不宜將聘用人員之考績比例訂在法規中，相較之下不平衡。最後，是關於考績制度的其他意見，包括優等部份的獎勵方式更為明確、考績與聘期的關係之意見、讓考績制度落實的意見。

第六，關於雙重國籍任職的問題。部分與會人員認為雙重國籍的規定影響人才的國際化，亦有與會人員認為將某層級人員限制不能有雙重國籍即可。

第七，關於勞退新制與勞基法適用的問題。部分與會人員認為當初訂條例草案時，尚未實施勞退新制，目前應配合修正條文內容，以及不適用勞基法的疑義。

第八，關於公開甄選的問題。部分與會人員對於公開甄選也有相當熱烈的討論，認為其辦理的方式與形式的公開性應予規範，避免不公平，以及讓機關決定公開的方式，或是委員會的運作功能應與發揮，或是甄選方式可能發生的弊端，或是用漸進開放方式。

第九，關於兼任主管問題也受到注意。部分與會人員對於聘用人員兼任主管問題亦提出不同想法，包括兼任主管的適當性，對於文官體系衝擊，或是兼任主管限制的規範疑義，或是建議範圍以副主管為限，避免衝擊太大。

第十，與會人員對於條例實施之後可能衝擊的意見，或是應加以注意的其他意見，包括定期評估績效改進情形，加入聘用人員訓練之規範條文，除了原住民對於其他身分特殊人員的保障條文。

第十一，部分與會人員亦提到加強宣導的意見，認為相關人員的認知清楚與否涉及執行的順利與否，應予廣泛宣導，包括對於主管人員與現任五類人員。

第十二，對於現任五類人員的保障方式，部分與會人員提出落日



條款的意見，包括三年或是十年的時間，或是有一些配套措施，保障其權益(與會人員 F7、F6)，以及現職五類人員的退場問題。

第十三，部分與會人員提出其他關於執行疑慮的意見，包括與常任公務人員之間責任公平性的考慮，或是對於考試進用人員心理公平性的問題，或是長遠思考將須長期以聘用方式進用的人員，改列國家考試的類科等。

第十四，關於查核得必要性，以及關於條文過多授權的問題，與會人員亦提出不同意見。

最後，部分與會人員提出關於法條名稱可改為「契約人員人事條例」，比較符合實際目的與條文內容，且與現行其他相關條例區隔。

## 第二節 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) 基於本條例草案並未進行全面性之調查研究和深度訪談，而多數地方政府利害關係人亦表示不同意見，中央和地方政府對此研究性、專業性和技術性等三類聘用人員之需求結構也有所差異，本條例草案實施之立法，建議採三階段之漸進策略：中央政府先行實施三年，經評估或修正後由中央政府與直轄市政府實施三年，再經評估或修正，才加入縣(市)



政府和鄉（鎮、市）公所、代表會，而始全國全面實施。惟如認為三階段過於冗長，有違政府改造原則，本研究亦認為可採取中央政府和地方政府兩階段實施之立法策略。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。

## 參考書目

### 一、中文

- 朱愛群 (2004), 德國契約性公務人力之簡介, 《公務人員月刊》, 第 102 期, 頁 35-54。
- 考試院 (2003), 《二十一世紀文官體制發展國際會議實錄》, 考試院編印。
- 吳三靈 (2007), 聘用人員人事條例草案評析與建議, 《公務人員月刊》, 第 130 期, 頁 2-5。
- 吳庚 (2007), 《行政法》, 台北: 元照。
- 吳泰成 (2005), 邁向契約用人制度新里程, 《公務人員月刊》, 第 110 期, 頁 1-3。
- 呂育誠 (2006), 聘用人員人事條例草案評析與配套措施建議, 《公務人員月刊》, 第 119 期, 頁 10-14。
- 林水吉 (2007), 彈性用人制度之檢討與展望: 政策價值衝突的分析, 《公共行政學報》, 第 22 期, 頁 1-37。
- 林文益、梁傑芳 (2005a), 聘僱人員考核之法制化, 《公務人員月刊》, 第 105 期, 頁 22-27。
- \_\_\_\_\_ (2005b), 聘用人員之薪給及考核事項, 《公務人員月刊》, 第 110 期, 頁 27-32。
- \_\_\_\_\_ (2006), 聘僱人員之權益, 《公務人員月刊》, 第 119 期, 頁 15-22。
- 林明鏘 (2000), 行政契約, 《行政法 (下冊)》, 載於翁岳生編, 頁 631-676。
- 林紀東 (1993), 《中華民國憲法逐條釋義》, 台北: 三民書局。
- 法治斌、董保城 (1999), 《中華民國憲法》, 台北: 空大。
- 施能傑 (1999), 《美國政府人事管理》, 台北: 商鼎文化出版社。
- 施能傑、蔡秀涓 (2004), 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 (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啟示, 《考銓季刊》, 第 54 期, 頁 1-13。
- 柯三吉等 (2007), 《公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究》, 考試院委託研究報告。
- 柯三吉 (1998), 日本政府再造的發展經驗, 台北, 跨世紀的政府再造學術研討會論文。
- 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。
- \_\_\_\_\_ (2005), 聘用人員之聘用事項, 《公務人員月刊》, 第 110 期, 頁 4-13。
- \_\_\_\_\_ (2006), 探討聘用人員是否適用勞動基準法, 《公務人員月刊》, 第 119

- 期，頁 5-9
- 席代麟 (2007)，《政府契約性用人制度》，行政院人事行政局委託研究。
- 許濱松 (1992)，《中華民國公務人員考試制度》，台北：五南圖書出版公司。
- 詹中原 (2005)，政府部門彈性用人之緣起與台灣現狀之探討，《公務人員月刊》，第 105 期，頁 1-3。
- 陳美伶 (2006)，聘用人員人事條例草案規範內容的若干觀察，《公務人員月刊》，第 119 期，頁 1-4。
- 陳清添 (2006)，聘用人員之保險與退職撫卹機制，《公務人員月刊》，第 110 期，頁 14-26。
- 陳新民 (1995)，《中華民國憲法釋論》，台北：三民書局。
- (2005)，《行政法學總論》，台北：三民書局。
- 彭錦鵬 (1996)，文官體制的彈性管理觀念 美國經驗及其啟示，載於文官體制之比較研究，中央研究院歐美研究所。
- 銓敘部銓審司 (2007)，現行聘僱人員與未來聘用人員人事事項之比較，《公務人員月刊》，第 130 期，頁 15-20。
- 銓敘部法規司 (1995)，《各國人事法制叢書 (第一輯至第六輯)》，銓敘部主編。
- 劉昊洲 (2007)，聘用人員人事條例草案之探討，《公務人員月刊》，第 131 期，頁 43-48。
- 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。
- (2006)，《人事行政學 - 論現行考銓制度 (三版)》，台北：五南。
- 謝瑞智 (1999)，《憲法新論》，台北：正中書局。
- 關中 (1999)，《文官制度與國家發展》，台北：民主基金會。

## 二、英文

- Ban, Carolyn. (1999) *The Contingent Workforce in the US Federal Government : a Different Approach*. International Review of Administrative Sciences, 65 ( 1 ) : 41-54.
- Bowman, James S. and Jonathan P. West. (eds.) (2007) *American Public Service: Radical Reform and the Merit System*. New York, N.Y. : CRC Press.
- Cabinet Office ( UK ) ( 2006 ) . *Making Government Work Better* . London : TSO.
- Cabinet Office ( UK ) ( 1999 ) . *Modernising Government* . London : TSO.
- Condray, Stephen E. and R. Paul Battaglio, Jr. (2007) *A Return to Spoils? Revisiting Radical Civil Service Reform in the United States*, Public Administration Review, 67,3:425-435
- Condray, Stephen E. (2005) *Handbook of Human Resource Management in Government*, San Francisco, CA: Jorssy-Bass.

- Denhardt , Robert B. and Janet V. Denhardt ( 2006 ) . ***Public Administration : An Action Orientation*** . Belmont , C.A. : Thomson Wadsworth.
- Dresang, Dennis L. ( 1999 ) ***Public Personnel Management and Public Policy***. New York, N.Y.: Longman.
- Fesler, James W. and Donald F. Kett L. ( 1991 ) ***The Politics of The Administrative Process***. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc..
- Garvey, Gerald. ( 1997 ) ***Public Administration***. New York, N. Y.: St. Martin's Press.
- Gow, James Iain and Francois Simard.(1999) ***Introduction***, International Review of Administrative Sciences, 65:5-12
- Hood, Christopher and Martin, Lodge(2006) ***The Politics of Public Service Bargains***. Published to Oxford Scholarship Online.
- Institute of European and American Studies. ( 2002 ) ***International Conference on Changes of US Government and Policy after the September 11<sup>th</sup> Attacks***, Taipei : Academia Sinica.
- Kellough, J. Edward. (2005) ***Radical Civil Service Reform:Ideology***, Politics and Policy, in Stephen E. Condrey, OP. Cit.:58-75.
- Moynihan, Donald P. (2005) ***Homeland Security and the U.S. Public Management Policy Agenda***, Governance, 18(2):171-196
- Massey , Andrew and Robert Pyper. ( 2005 ) ***Public Management and Modernisation in Britain***. New York , N.Y. : Palgrave Macmillian.
- Masujima, Toshiyuki ( 2006 ) ***Administrative Reform in Japan***. Tokyo, Japan: The Institute of Administrative Management.
- Moynihan , Donald P. ( 2005 ) ***"Homeland Security and the U.S.Public Management Policy Agenda , " Governance*** , vol.18 , no.2 , pp.171-196
- National Personnel Authority ( 2006 ) . ***Annual Report (April , 2005-March , 2006 )*** .Tokyo : Government of Japan.
- Thompson, James R. and Sharon H. Mastracci. (2005) ***Toward a More Flexible Public Workforce: Issues and Implications in Stephen E. Condrey***, OP.Cit.:125-142.

### 三、關於日文參考書目

- 人事院研修指導課 ( 2008 ) 《行政のしみと公務員制度 ( 平成 20 年度版 ) 》, 日本東京 : 財団法人公務研修協議会、頁 25。
- 人事院編 , ( 2008 ) 《平成 20 年版 公務員白書》, 日本東京 , 国立印刷局。
- 中野雅至 , ( 2008 ) 《公務員クビ ! 論》, 日本東京 , 朝日新聞社。



日本人事行政研究所 (2008)《任免関係法令集》，日本東京，株式会社 PM。  
行政管理研究センター編 (2007)《データ・ブック 日本の行政 2007》，日本東京，(財)行政管理研究センター。  
人事院編，(2006)《平成 18 年版 公務員白書》，日本東京，国立印刷局。  
中野雅至，(2006)《間違いだらけの公務員制度改革》，日本東京，日本経済新聞社。  
中野雅至，(2005)《はめられた公務員》，日本東京，光文社。  
東田親司，(2002)《現代行政と行政改革》，日本東京，芦書房。  
早川征一郎，(1997)《国家公務員の昇進・キャリア形成》，日本東京，(株)日本評論社。  
稲継裕昭，(1996)《日本の官僚人事システム》，日本東京，東洋経済新報社。  
鹿兒島重治 (1996)《要説 地方公務員制度》，日本東京，学陽書房。  
金子仁洋，(1993)《官僚支配》，日本東京，講談社。

日本の人事院網站 <http://www.jinji.go.jp/>  
日本参議院網站 <http://www.sangiin.go.jp>  
日本眾議院網站 <http://www.shugiin.go.jp>  
日本行政改革推進本部事務局 國家公務員制度改革推進本部事務局網站  
<http://www.gyokaku.go.jp>  
日本内閣府網站 <http://www.cao.go.jp>

#### 四、關於德文參考書目

Ahlers, Elke (2004): Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst? In: WSI Mitteilungen 2/2004, S. 78-83  
BAT-Jahrbuch (2002): kommunaler Bereich 2002/2003, Kommentierte Textsammlung, Die tariflichen Regelungen, Mit Erläuterungen und Bearbeitungshinweisen, Eingruppierungen und ergänzenden Tarifverträgen. Walhalla Fachverlag, Berlin.  
Brockhaus (1991) Öffentlicher Dienst. In: Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 16, S.118 – 119.  
Bundesministerium des Innen (2006) Der öffentliche Dienst in Deutschland.  
Bundesministerium des Innen. [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) (30.06.2008).  
dbb (2008a): Geschichte (Angestellte und Arbeiter). In: [http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/3150\\_3053.php](http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/3150_3053.php), (2008.07.15).  
BMI (2005): Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 13. September 2005.  
BMI (2008): Tabelle TvöD Bund.  
[http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_122688/Internet/Content/Common/Anlagen/The](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Common/Anlagen/The)

[men/Oeffentlicher\\_Dienst/DatenundFakten/TVoeD/Entgelttabelle\\_2009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Entgelttabelle\\_2009.pdf](#)

朱愛群等 (2004) 契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究。考試院研究發展委員會。

呂育誠 (2006) 約僱與臨時人員管理制度變革之研究。考銓季刊，第 46 期。頁 64 -79。

## 五、關於英國參考書目

朱愛群等(2004),《契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究》,台北:考試院研究發展委員會。

考選部(2005a),《各國公務人員考試制度比較研究》。台北:考試院。

\_\_\_\_\_(2005b),《考選研究系列 2—WTQ 瑞士、英國考選機關及組織參訪報告》,台北:考試院。

施能傑、蔡秀涓(2004), 契約性人力制度之規劃作法,《公務人員月刊》,102 期,頁 15-34。

范祥偉(2004),《英國文官制度改革之研究(1979-2003)》,國立政治大學公共行政學系博士學位論文。

席代麟等(2007),《政府契約性用人制度之研究》期末報告,(國科會 PG9607-0140),台北:行政院人事行政局。

許南雄(2002),《各國人事制度》。台北:商鼎文化。

郭昱瑩、蘇文信(2008), 全球化下考試制度研析:兼論美、英、日、韓經驗,《考銓》,第 54 期,頁 54-65。

彭錦鵬(2000), 英國政署之組織設計與運作成效,《歐美研究》,30 卷 3 期,頁 89-141。

\_\_\_\_\_(2003), 英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討,《政治科學論叢》,第 18 期,頁 71-100。

彭錦鵬(2005),《國家菁英季刊》,第 1 卷第 3 期,頁 44。

劉坤億(2001),《英國政府治理模式變革之研究》,國立政治大學公共行政學系博士學位論文,頁 152-163。

\_\_\_\_\_(2003), 英國柴契爾政府改革背景與理念的探索,《行政暨政策學報》,第 36 期,頁 81-118。

蔡秀涓(2002), 政府部門人力資本理論與應用,《東吳政治學報》,第 14 期,頁 135-166。

\_\_\_\_\_(2005), 英、美、加高級文官之考選與晉用制度,收錄於彭錦鵬,《高級文官考選與晉用制度之研究》,頁 47-88。台北:考試院研究發展委員會。

Boxall, P. and J. Purcell, 2003, *Strategy and Human Resource Management*, London: Palgrave.

- Civil Service Statistics, Cabinet Office, UK.
- Coyle-Shapiro, J. and I. Kessler, 2002, "Contingent and Non Contingent Working in the Local Government: Contrasting Psychological Contracts," *Public Administration*, 80:1, pp.77-101.
- Grimshaw, D., J. Earnshaw and G. Hebson, 2003, "Private Sector Provision of Supply Teachers: A Case of Legal Swings and Professional Roundabouts," *Journal of Education Policy*, 18:3, pp267-88.
- Douglas, A., 2003, *Is Anybody Out There? Recruitment and Retention in Social Care in London*, London: Community Care.
- James, Oliver, 2004, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, London: Palgrave Macmillan.
- Kaufman, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2005, *Governance Matters* : *Governance Indicators for 1996-2004*, Volume 1 of 2, *Policy Research Working Paper*, No. WPS3630, World Bank.
- Kim, Hoque and Ian Kirkpatrick, "Making the Core Contingent: Professional Agency Work and Its Consequences in the UK Social Services," *Public Administration*, 86:2, pp.331-344.
- OECD Human Resources Management Working Party, 2004, *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Purcell, J., K. Purcell and S. Tailby, 2004, "Temporary Work Agencies: Here Today, Gone Tomorrow?" *British Journal of Industrial Relations*, 42:4, pp.705-25.
- Rubery, J., 2005, "Labour and Flixibility," in S. Acroyd, R. Batt, P. Thompson and p. s. Tolbert (eds), *The Oxford Handbook of Work and Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- UK Cabinet Office, 2005, *Delivery and Values: One Year On*.
- UK Cabinet Office, 2006, *Public Bodies: A Guide for Departments*.
- UK Cabinet Office, *Civil Service management Code*.
- Ward, K., D. Grimshaw, J. Rubery and H. Beynon, 2001, "Dilemmas in the Management of Temporary Work Agency Staff," *Human Resource Management Journal*, 11:4, pp.3-21.

## 附錄一

### 關於考試院研究發展委員會委員對於「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」

#### 期末報告意見之回覆說明

##### (一) 劉委員昊洲：

首先對兩篇委託研究報告的團隊成員在極短時間內完成報告，並提出具體可行的結論與建議，表示高度肯定與敬佩之意。

在程序上有兩點建議：1. 期末報告的審查，一次會議以一篇研究報告為原則；2. 視議題邀請部會之法規或業務主管司處長列席參與討論。

以下針對「聘用人員人事條例」研究報告提出幾點意見：

- 一、題目建議刪除「考試院擬定之」6字，改在研究範圍或內容中界定。(題目係依合約書而定)
- 二、座談與訪談意義不同，第8頁研究方法第四點建議酌加修正。(已修正)
- 三、第五節章節安排內容在期末報告中可刪，第二章章名文獻探討與理論分析，建議予以對調。(見仁見智)
- 四、約僱人員能否界定為公法上契約關係，恐有爭議。(文中已有詳論)
- 五、第六章主要依據座談會與會人員意見歸納得到的結論與建議，似乎不甚周全，又聘用人員人事條例草案之重點不適合放在結論。(本研究建議係根據理論、美英德日之比較分析、座談意見和研究小組的見解)
- 六、建議新制聘用人員與國家界定為「私法契約關係」一節，未見理由與論述，且與當前大多數人之認知有差距，宜請再酌。(研究者當有價值理念)
- 七、部分格式體例及文字用語請注意校對，如施行、修正、制定、屆期等用語。(已修正)

##### (二) 紀委員俊臣：

首先針對柯研究主持人的報告提出三點意見：

- 一、聘用人員人事條例定位宜先釐清，屬特別法或普通法，再者其適用對象為何，亦應清楚規範。（條例中已有定位）
- 二、該條例係規範公法契約關係，屬行政契約，非私法關係。（文中已有詳論）
- 三、個人基本上反對聘用制度，若有其必要性，應限縮至最小範圍。（聘用制度符合彈性用人政策）

（三）林委員水波：

首先針對柯研究主持人的報告提出以下幾點就教：

- 一、本報告著重比較分析，但較缺乏和草案制度本身的對照，尤其外國制度值得我國移植引用之處較欠缺。（可引用部分已在文中論述）
- 二、題目重點在影響層面，本報告宜加強衝擊評估部分，以決定本制度在行政、政治及經濟上的可行性。（研究資源所限，建議考試院未來可依研究題目廣度和深度不同，考慮不同的研究資源）
- 三、檢視論證分析合於哪些模組，如此對行政機關同仁方有說服力，日後始能說服立法委員支持本項立法。（十場座談會的出席人員皆由各級機關指派，應有足夠的理由）
- 四、草案內容支持理由為何，宜詳細分析。（銓敘部在草案已有充分說明）
- 五、行政機關薪給制度與私人企業差異極大，因此誘因機制設計宜注意。（本條例如採私法契約關係，聘用人員的薪給福利和常任人員有別，可和私人企業相近，而更有彈性）
- 六、意見分析宜作量化及質化分析，可以圖表方式呈現。（意見分析不宜量化，質化部份已列述於第五章）
- 七、影響衝擊宜從下列六方面論述：對常任人員排擠效應，對組織凝聚力衝擊效應，對行政創新引發的效應，對憲政體制的牴觸效應，對行政院機關的用人權限是否造成侵犯？以及對財政支出所產生的擴充效應為何？如此聘用人員人事條例方有支撐基礎。（理由如二所述。考試院為法制機關，本條例的聘用人員由各級機關管控，不至於侵犯行政院的用人權限）



(四) 陳委員德禹：

關於聘用人員人事條例，剛才紀教授也提到是否和教育人員任用條例產生競合，由於此條例主要是適用於行政機關，所以建議在名稱上加上行政機關以更明確適用範圍。除各國制度的論述外，是否也可歸納出目前各國文官制度的重要趨勢，各國如何相對的改變，包括新公共管理思潮，我國應如何規劃順應此趨勢，希望結論與建議部分能加以強化。關於聘用人員進用比例問題，請依機關類別性質，對 15% 至 90% 的差距分為若干段，並宜強化其理由，以作為未來在採納上的重要參考依據。(研究資源限制，實無法再深入各國比較，15%至90%的比例係參酌座談會意見)

(五) 周委員秋玲：

一、聘用人員與國家之關係究為私法契約關係或為公法上契約關係，長期以來各方均有不同的主張及論據，茲基於以下理由，個人認為仍應維持公法上契約關係：(銓敘部的意見誠屬寶貴，然本研究總認為既然要引進彈性用人體制，實應加入私法契約關係之思考)

(一) 聘用人員制度係源於公務人員任用法第 36 條之規定，亦為公務人員保障法第 102 條及公務人協會法第 51 條規定準用之人員，以及公務員服務法第 24 條之適用對象，因此，就我國人事制度之設計，歷來均將是類人員視為公務人力之一環。

(二) 以聘用人員人事條例草案係將現行無須經考試及格之僱用、聘用、派用、聘任及機要等五類人員予以納入規範，是類人員均係於政府機關服務，其所從事之工作，或有謂公權力行使密度較低，惟無論如何仍屬公務性質，與人民權益仍有關涉，是如將其界定為私法契約關係，日後如因損及人民權益時，得否依國家賠償法提起救濟或對於違誤之當事人予以課責，恐有爭議。

(三) 另如將其界定為私法契約關係，以公法契約關係之人員及私法契約關係之人員，在現行法制上之權利義務如救濟程序及相關之保障等均有不同，如採私法契約關係恐未必有利於是類人員。

(四) 再者，依聘用人員人事條例草案之設計，部分人員

得以擔任機關首長或主管，以該等職務於機關中係屬重要職務，如將其與國家關係視為私法上契約關係，恐不妥適，因此，如欲將其視為私法關係，草案內相關規定均須重行檢討修正。

- 二、本研究案的相關座談會紀錄所載，部分與會人員以公務人員任用法部分條文已有機要人員之相關規定，爰建議不宜將機要人員納入本草案之適用範疇，以聘用人員人事條例草案之建制，係將現行公務人力中無須經考試及格之人員予以納入，俾期是類人員相關權利義務事項得以整合，以機要人員雖與機關首長同進退，惟在實務上仍有不少具有公務人員資格之人員，係先以機要人員進用後，再改以公務人員任用，此種在實務運作上，所產生之問題，如欲回歸機要職務設置之本質，將其納入本草案規範，亦可解決上述之相關問題。（文中已建議納入）
- 三、又本研究案的相關座談會紀錄所載，部分與會人員本草案第 6 條至第 15 條條文所規定之聘任人員之資格條件，不宜於以本草案中明訂，宜移列至本草案之施行細則中規定之建議，以人員的資格條件關涉人員之權利義務甚鉅，屬重要事項，如移列至細則中規定，恐有違法律保留原則，且上開座談會之意見認為本草案之立法授權太多，是上開建議恐有矛盾。（本研究係考慮修法彈性）
- 四、有關研究建議八，對於公開甄選作業得委由考選部辦理一節；以考選部辦理國家考試係屬憲定職掌事項，且其業務職掌範圍亦為該部組織法律所明定，而聘用人員係分佈各機關，其人員甄選作業應屬常態性之業務，如由考選部辦理除與憲法及其組織法律之職掌事項未符外，其現有人力得否負荷恐須考量；又依中央行政機關組織基準法第 5 條第 3 項規定，於該法施行後，相關作用法及其他法規不得訂定機關組織事項，是以本草案訂定機關之執掌是否妥適亦值審酌。（考選部公信力已深入國人內心，但各機關不一定會委由考選部辦理）
- 五、本研究認為聘用人員人事條例之建制影響層面太大，爰建議應採分階段施行，茲以本草案之建制係整合現行僱用、聘用、派用、聘任及機要等五類人

員之管理法令，相關人員之權利義務事項予以統整後，其權益未必然均優於現狀，如採分階段施行，恐造成同性質之人員（按如聘用人員）於中央及地方機關因施行期程不同，其權益有別，從而產生人員不平之情事。（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，此可由座談會的意見得知，因而乃有此項建議）

（六）陳委員昭欽：

以下針對「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」報告提出幾點意見：

一、研究報告第 49 頁「表六 現行聘僱人員與未來聘用人員之薪給」未來聘用人員薪給報酬一欄所列「聘用人員薪級表之薪點折合率，分通案及專案基準，由行政院定之。」一節：

（一）查銓敘部法規委員會第 634 次會議決議事項略以，有關聘用人員人事條例草案條文第 27 條第 3 項條文聘用人員薪級表之薪點折合率規定之文字，修正為「專案基準由各主管機關擬定，報行政院核定。」（已修正）

（二）研究報告第 49 頁「表六 現行聘僱人員與未來聘用人員之薪給」未來聘用人員薪給報酬一欄所列「聘用人員薪級表之薪點折合率，分通案及專案基準，由行政院定之。」之文字，因與上開銓敘部法規委員會決議事項不符，為免滋生疑義，建請修正為段文字為「聘用人員薪級表之薪點折合率，通案由行政院定之，專案基準由各主管機關擬定，報行政院核定。」（已修正）

二、研究報告第 168 頁提及聘用人員人事條例草案規定，聘用人員占機關職員預算員額比例係採內含方式計算一節：

就上開草案之規定而言，係計算方式將聘用人員計入職員預算員額數（即比例之母數部分），該計算方式應不至於因聘用人員之進用排擠職員得進用數之情形。另縣市政府（含議會）是否應規定進用比例，似可考量用人似屬地方自治權限之精神，審

酌該規定之必要性。(文中已有論述)

### 三、研究報告第 180 頁關於建議條文修正部分：

(一)有關建議「第 2 條第 3 項修正為私法契約關係，並適用勞動基準法」及條文修正(5)所提假如確定聘用人員人事條例條例草案之國家和聘用人員為私法契約之法律關係，第 6 章(有關保險及退職撫卹之規定)可全數刪除，而適用勞動基準法即可等 2 節：

1. 「聘用人員人事條例草案」(以下簡稱本條例草案)業將聘用人員及約僱人員等歸併成「聘用人員」，納入本條例草案規範，其中第 2 條第 3 項明定，渠等不適用勞動基準法(以下簡稱勞基法)，為考試院與行政院目前既定政策，其主要考量說明如下：  
(本研究仍認為本條例應有私法契約關係的不同思考方向，以利彈性用人法制之建立)

- (1)憲法規範層次：依憲法第 153 條第 1 項規定「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」另憲法第 8 章及增修條文第 6 條規定，公務人員人事法制事項，係屬考試院權責。是以，憲法對於公務人員與勞工之管理法制採不同之規範，亦依其身分屬性，各自形成不同之完整體系。
- (2)身分屬性不同：查公務機關聘用制度係依「公務人員任用法」第 36 條規定訂定。銓敘部 94 年 12 月 1 日部退四字第 0942534373 號書函亦規定略以，聘用人員屬公務人員保障法第 102 條之準用對象，聘僱人員亦得依公務人員協會法第 51 條準用該法第 9 條規定，加入公務人員協會，並均受公務員服務法之規範。
- (3)人力進用目的不同：聘僱人員係公務機關以契約定期聘僱之臨時人員，原則上契約期滿即應無條件解聘僱。是類人員一旦適用勞基法，除有該法第 11 條所定歇業或業務緊縮等情事之一，雇主不得預告終止契約，且非有該法第 54 條情事之一者，雇主不得強制其退休，則聘僱人員勢將成為常任人員，此與其進用目的不符。



(4)與公務人員權益之衡平考量：聘僱人員無公務人員退休、撫卹法之適用，其離職給與係依「各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法」規定辦理，如允其適用勞基法，則依該法規定，由於部分勞動條件優於公務人員（例如加班費），將形成經考試及格任用之公務人員其所領之俸給及退休金，均較相當等級無庸經過考試，以契約聘（僱）用之聘僱人員為低之不合理現象。

(5)工作職掌性質上近似於機關職員：聘用人員相當公務人員分類職位薦任第六職等以上人員，負責以發展科學技術，或執行專門性業務，或技術性研究設計工作；約僱人員相當公務人員分類職位委任第五職等以下人員，負責季節性或定期性行政技術工作。另其所執行之工作內容，多涉及機關核心業務及公權力之行使。

2.茲以未來該等人員雖均係以契約方式進用，惟衡酌其工作性質基本上仍為執行相同公務，縱其所執行之工作未涉公權力之行使，得否據以認定渠等與國家之關係僅為私法上之契約關係，尚值斟酌。且依勞動基準法之相關規定，除有該法第 11 條所定歇業或業務緊縮等情事之一，雇主不得預告終止契約，且非有該法第 54 條情事之一者，雇主不得強制其退休，恐造成渠等人員將成為永業雇用，與原制度所設計短期進用之目的不相符。（理由如上述）

3.是以，建議事項與考試院（銓敘部）及本局研議方向顯有不符，是否妥適，建請再酌。（本研究仍然建議加入私法契約關係的思考）

(二)有關第 3 條第 1 項建議修正「機關」和獨立機關以不超過預算員額 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 % 之間一節：（中央行政機關組織如不對這四類機關（構），作業務屬性之區分，何以訂定此基準法？）

1.研究報告第 169 頁建議提及有關聘用人員占職員預算員額之比例，依中央行政機關組織基準法之規定，屬「機關」、「獨立機關」者以 5%為原則，屬「附屬機關」及「附屬機構」者，以 15%至 90%原



則部分。

- 2.經查上開基準法第 3 條，似就該法所提及用詞予以定義，並非臚列行政機關之類型，是以，該法所規定「獨立機關」或「附屬機關」，亦均屬「機關」，本研究之分類似有誤解基準法規定。
- 3.另該研究並指稱「附屬機關」及「附屬機構」性質類似英國之執行機構（即通稱之政署），亦未妥適，因基準法所規定「附屬機關」或「附屬機構」，係以隸屬關係為規定基礎，且其組織型態仍為一般政府機關型態，相關任用制度並未另訂，與英國執行機構係相對於一般指揮隸屬關係以外具自主運作之非機關公共組織體之性質不同（我國現行政府體制與英國執行機關較相近者應為行政法人）。