

政務、常務及契約用人三元體系下  
政府彈性用人之研究

委託單位：考試院

研究單位：國立政治大學

主持人：蘇偉業副教授

協同主持人：葉上葆教授

中華民國 101 年 12 月



# 政務、常務及契約用人三元體系下 政府彈性用人之研究

計畫主持人：蘇偉業（國立政治大學公共行政學系  
副教授）

協同主持人：葉上葆（義守大學觀光學系、公共政  
策與管理學系合聘教授）

委託單位：考試院

研究單位：國立政治大學

中華民國 101 年 12 月



## 提要

本研究是因應考試院建立「政務、常務人員、契約用人」三元人力體制之建議，對我國政府行政機關約聘僱人員管理現狀進行實證分析，並對中央三級機關轉變首長任用方式進行初步的調查研究。

根據對用人機關的問卷調查及深度訪談，我國大部分行政機關在沒有立法規範下已能初步依功績原則對約聘僱人員進行管理，且有不少管理制度經驗可供人事主管機關參考，作為未來改革人事制度的依據。此外，根據對公務人員、聘用人員與約僱人員的工作心理行為問卷調查，約聘僱人員在多方面的工作心理表現皆優於公務人員，且基於其穩定性，比高浮動性的公務人員展現一定的相對優勢。惟聘用人員在工作心理上相對接近公務人員，卻無法享有與公務人員相同的待遇及事業發展機會，形成心理上的不平衡。

就轉變中央三級機關首長任用方式，本研究認為這是一項十分複雜的議題，不論改以政務職或契約職任命首長，皆不是簡單的首長個人任命問題，其牽涉廣泛的體制變革，不能簡單由考試院一院推動。

就上述發現，本研究建議重新規劃契約人力與公務人員之定位，將契約人力定位為「基層常規彈性公務人力」，對應公務人員作為「事業發展性公務人力」。契約人力不再被理解為臨時人力，而是定期契約人力。為履行這策略定位，本研究建議考試院立法另建新契約人力制度，並逐步廢除現行聘用人員制度。

就中央三級機關首長任用方式之變革，本研究建議考試院不應單獨研擬相關改革措施，應與行政院及主要政黨協商達成共識後，再行提出改革方案，或將相關改革構思暫時擱置。



# 目次

第一章 緒論.....	1
第二章 文獻回顧與研究問題.....	5
第一節 公部門人事彈性化.....	5
第二節 契約性彈性化.....	9
第三節 政府內部人力市場.....	14
第四節 研究問題.....	16
第三章 研究範圍及方法.....	17
第一節 研究範圍.....	17
第二節 研究方法.....	20
第四章 問卷設計及調查過程.....	23
第一節 機關人事主管問卷.....	23
第二節 非主管基層公務人員問卷.....	24
第三節 約聘僱人員問卷.....	31
第四節 政府機關業務主管問卷.....	31
第五節 前測問卷信度分析.....	36
第六節 問卷修正.....	39
第七節 調查過程.....	39
第五章 研究發現.....	47
第一節 行政機關運用約聘僱人員管理現況.....	48
第二節 公務人員與約聘僱人員的工作動機及表現比較.....	80

第三節 對約聘僱人員制度變革的看法.....	102
第四節 中央三級機關首長任用制度轉變探討：政治化 vs. 契約化.....	112
第六章 結論及建議.....	121
第一節 結論.....	121
第二節 建議.....	123
第三節 變革障礙.....	128
參考文獻.....	131
附錄一(人事主管問卷).....	135
附錄二(非主管公務人員問卷).....	139
附錄三(約聘僱人員問卷).....	149
附錄四(業務主管問卷).....	157
附錄五(公務人員、約僱人員與聘用人員間之差異分析結果表).....	163
附錄六(臺南市政府及所屬各機關學校約聘(僱、用)、臨時人員集中 辦理公開甄選作業計畫).....	167
附錄七(期中報告審查會議意見及回應)(2012.10.18).....	175
附錄八(專家資料分析座談會專家建議及回應)(2012.11.22).....	181
附錄九(期末報告審查會議意見及回應)(2012.12.6).....	185



## 表次

表一、各國政府更迭後中央政府行政機關公務人員的替換狀況(2010)....	6
表二、各國中央政府對高級文官的人事管理做法(2010).....	11
表三、公務人員前測問卷信度.....	36
表四、約聘僱人員前測問卷信度.....	37
表五、機關業務主管前測問卷信度.....	38
表六、調查對象人數統計.....	41
表七、具體各層級抽樣目標.....	42
表八、機關問卷寄發統計.....	43
表九、問卷回收統計.....	44
表十、全國行政機關公務人員與約聘僱人員的人力使用情況簡表.....	49
表十一、約聘僱人員的工作類型.....	50
表十二、中央與地方機關進用預算員額內約聘僱人員方式.....	57
表十三、中央與地方機關進用臨時人員方式.....	58
表十四、業務主管參與約聘僱人員甄選的情況.....	59
表十五、中央與地方機關進用預算員額內約聘僱人員出現政治干預的情 況.....	62

表十六、中央與地方機關進用臨時人員出現政治干預的情況 .....	62
表十七、中央與地方機關預算員額內約聘僱人員的進用品質 .....	65
表十八、中央與地方機關臨時人員的進用品質 .....	65
表十九、業務主管對約聘僱人員品質的評價 .....	66
表二十、聘用人員酬金表 .....	73
表二十一、約僱人員酬金表 .....	74
表二十二、中央與地方機關約聘僱人員的考核、激勵及淘汰管理 .....	75
表二十三、業務主管對約聘僱人員之運用 .....	79
表二十四、約聘僱人員的工作責任 .....	80
表二十五、非主管公務人員與約聘僱人員問卷各變項信度 $\alpha$ 值分析結果 .....	81
表二十六、聘用人員、約僱人員及公務人員的學歷分布 .....	82
表二十七、約聘僱人員的年齡與學歷分布 .....	82
表二十八、公務人員的年齡與學歷分布 .....	83
表二十九、公務人員、約僱人員與聘用人員間之差異分析結果簡表 .....	85
表三十、不同種類人員之迴歸分析結果 .....	90
表三十一、地方機關不同種類人員之迴歸分析結果 .....	91
表三十二、中央機關不同種類人員之迴歸分析結果 .....	92

表三十三、各類初任考試及格公務人員的工作調動情況統計 .....	98
表三十四、業務主管問卷各變項信度 $\alpha$ 值分析結果 .....	100
表三十五、業務主管對於不同僱用型態人員之差異分析表 .....	101
表三十六、人事主管對約聘僱人員進用及淘汰的看法 .....	103
表三十七、業務主管對約聘僱人員制度的評價 .....	106
表三十八、有與沒有經過公開甄選約聘僱人員之差異分析表 .....	108
表三十九、有與沒有經過公開甄選約聘僱人員之迴歸分析結果 .....	109
表四十、有與沒有接受考核約聘僱人員之差異分析表 .....	109
表四十一、有與沒有接受考核約聘僱人員之迴歸分析結果 .....	110
表四十二、業務主管對約聘僱人員制度變革的看法 .....	111



## 第一章 緒論

考試院在 2009 年 6 月通過提出「文官制度興革規劃方案」，研議以「政務、常務人員及契約用人」作為我國公務人力的三元體制，並規劃更為彈性之用人制度，包括「審慎擴大政務職務範圍」，「將中央三級機關中，掌理高度政策決定或職務性質特殊之首長，審酌應否納入政務職務」；還有健全政府契約用人制度，其政策目的是「為活化政府人力資源，增加彈性用人管道，應以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求」。在 2012 年 5 月「文官制度興革規劃方案」的修正中，更研議規劃是否開放一定比例高階主管職務，可以透過公開競爭方式向社會進行選拔招聘。

自考試院建立後，我國便戮力於建立以國家考試為主軸的文官制度，並逐步替代各種非正規的進用管道。惟國家考試管道一直不能完全滿足各機關繁雜特殊的用人需求，加上部分機關常任人力員額不足，且過去種種非考試進用人力之積習，所以根本不可能完全排除非常任人力之運用，故政府改採強化規範及利用之政策。

另一方面，政務人員與常務人員之區隔在解嚴後的民主化發展過程中也必須重新定位。於民國立國之初，縱然已有政務官與事務官之區分，惟其並非建基在民主政黨政治之基礎上，也欠缺法律明確規範。當出現執政黨輪替後，建立民主政治的政務人員體制變得更為迫切，以避免政治責任歸屬不清，及破壞文官中立體制。且為加強政黨執政能力，政務人員的範圍應否適度擴大，也成為改革焦點之一。

我國的民主化時代適逢全球性的公部門人事彈性化改革潮流，這匯流為我國採取更為積極的公務人力改革注入強心劑，為各種改革方案奠下理論基礎。自 1990 年代末起，我國便積極進行相關的人事改革，包括修正相關聘用人員及約僱人員(下合稱「約聘僱人員」)的法制。於 2002 年更明確提出政府人力運用彈性化方案，確立「政務職位制度」，並提出建立「高級行政主管職位」，容許直接吸納民間優秀人才進入政府服務；此外提出更為規範性的「契約進用人力制度」，擴大契約人力適用範圍(下文第三章第一節會詳細說明)。

惟上述方案並沒有被完全採納。相關契約人力改革的「聘用人員人事條例草案」經反覆修訂後至今仍無法通過。以「常規性」國家考試進用人力才有正當性之觀念及認知在我國仍根深柢固，不少專家學者以及輿論基於固有的認知立場，於不同程度上對「彈性」用人建議持保留態度，甚至極力反對。然而，現實上，用人機關一直存在對彈性用人之需求，並運用各種「可行」途徑極大化地進用契約人力，形成大量用人措施上的「潛規則」或「特例」這種不健康的狀態。為使彈性用人「正常化」及「正當化」，必須為我國人事體制作一全面的問題診斷，在三元體制框架下重新研判各類人力之定位，優化我國機關人力的組合運用，同時避免各種弊端叢生。

這研判必須建基在用人機關的立場出發，因為他們才是運用人力、執行公務的組織，他們才瞭解自己的需求，也要為機關表現成敗負責。過去，考試院相關契約人力的委託研究多聚焦在法規管制，蒐集人事官員和專家之意見，甚少從用人機關需求及人力資源管理角度作為切入點(參看朱愛群等，2004；柯三吉等，2008)。此外，過去的委託研究多以意見調查方式進行，規範性(normative)意見太重，並不能反映「行為」實況。不同的「事實」帶出不同「認知」；不同的「認知」帶出不同的「判斷」。我們必

須先從「事實」著手，蒐集「完整」、「客觀」、「堅實」及「有意義」的證據作為政策分析之參考，然後再作出政策判斷。故本研究擬以實證調查研究之方式，深入剖析全國政府機關運用契約人力(特別是約聘僱人員)之現況，並從行為及心理角度分析公務人員與契約人力的相對優勢 (這是規劃彈性化改革之基礎)，從國情根本出發，先由下而上地描繪我國使用契約人力之確實圖像，以此為基礎協助政策制定者規劃有效、可行及符合機關需求之人力彈性化改革方案。

基於以上背景，本研究提出四項研究目的如下：

1. 瞭解目前政府三元用人管理體制施行現況、成效與彈性程度；
2. 剖析政府彈性用人管理體制發展之需求及潛在可能性；
3. 聚焦於彈性用人管理體制，以實證方式評析各類人力之優勢及定位；
4. 探究我國與各國彈性用人管理體制實施之挑戰與阻礙，並參酌彙整專家意見，提出具體建議及預期效益，作為未來制度設計之參考。





## 第二章 文獻回顧與研究問題

### 第一節 公部門人事彈性化

從人文及社會科學角度看，「彈性」簡單而言就是指「具改變性的」、「具適應性的」或「具靈活變通性的」人或事或組織。對組織內行動者而言，「彈性」可以指雇主或管理者之彈性，也可以指員工之彈性。前者指組織主管可以靈活使用人力資源以回應市場變化，包括人力數目、僱用條件及管理過程之控制等；而後者可以指員工工作模式及內容的多樣性、工作時間及職涯之彈性。這兩種彈性有時會互相抵觸，無法並存。

就此，當我們討論人事彈性化改革時，究竟是指前者，還是後者，即是我們要問：所謂彈性是指誰的彈性？就西方先進國家相關人事改革理念，兩者皆會涉及，但相對地著重前者。每逢提及「彈性」(flexibility)議題，相關概念多指涉「讓管理者管理」(let managers manage) (Kettl, 1997; OECD, 1997)，即是享有彈性的主體為「管理者」。這裡必須澄清一點，這裡的「管理者」僅指常任文官中的主管，並不包括民選官員或其他政治任命官員。後者僅負「政治責任」，前者則負「管理責任」，所以人事彈性化是指如何透過授予前線管理者人事裁量權來達至管理課責，完成政治首長所賦予之任務。「讓管理者管理」的意義是使過去受太多繁文縟節(red-tape)及規章約束的官僚系統能因管理鬆綁而強化他們的工作活力及應變能力。但必須指出，這鬆綁並非純粹的放任政策，這權力之授予是伴隨著總體性的約束(如實施總額預算)及外部監督機制，包括對工作效益及財務效益等產出或結果的衡量，以及提高管理運作的透明度，以此換取放鬆過去內部程序控管及枝節管理(micro-management)。這權力下放是建基於「權責相稱」的管理學基本原則上，即當我們要求主管為機關部門工作表現負

責之同時，我們必須賦予他們相應的人事權及財政權，否則管理者會傾向採取消極管理策略(如考績輪流打乙等)，以迴避權責不相稱所帶來的不合理課責。這是彈性化正當性背後的理據。而為達至如此的人事彈性化，OECD 國家近年有大量下放人事權給部級(ministry)及其下屬機關的發展趨勢，使公共管理者更能依本身機關的個別需求來進行人事管理，而中央人事機關則保留一些關鍵功能，特別是對人事成本與薪資的控制，及負責部門之間的協調工作 (OECD, 2011)。故本研究就彈性化之定位也是以管理者為本位，即常務人員中的業務主管，非民選官員或政務官。

因此，本研究所聚焦的三元體系中，常務及契約人力是以上所討論彈性的涵蓋範圍。至於擴大政務職範圍嚴格而言應是「公職政治化」(politicization of civil service)範疇，所謂「政治化」是指以政治準則替代功績原則(merit principles)任用及管理某些公職職位，這是政務職位的人事管理特性。但這擴大並非等同政治酬庸的復活，而是近三十多年來民主發達國家為強化官僚的政治回應性(political responsiveness)，使其有效貫徹執政黨政策所作出的人事變革 (Peter & Pierre, 2004; Rouban, 2007)。世界各國在每逢政府更迭時(包括變換執政黨或內閣首相／總理)，都會相應地替換中央行政機關的高級官員，至於替換的層級程度則各國有別(參看表一)。

表一、各國政府更迭後中央政府行政機關公務人員的替換狀況(2010)

	部會領導顧問	(頂層)第一層	第二層	第三層	第四層	第五層	(最低層)第六層
澳洲	■	○	○	○	○	○	○
奧地利	■	○	○	○	○	○	○

比利時	●	◎	○	○	○	○	○
加拿大	不適用	○	○	○	○	○	○
智利	不適用	■	■	●	●	●	○
捷克	不適用	●	●	■	○	○	不適用
丹麥	○	○	○	○	○	○	○
愛沙尼亞	●	○	○	○	○	○	○
芬蘭	●	◎	○	○	○	○	○
法國	■	◎	◎	○	○	○	○
德國	不適用	■	■	○	○	○	○
希臘	●	■	■	○	○	○	○
匈牙利	■	●	●	■	◎	◎	不適用
冰島	●	◎	○	○	○	○	○
愛爾蘭	●	○	○	○	○	○	○
以色列	●	■	◎	○	○	○	不適用
義大利	●	■	◎	○	○	○	○
日本	不適用	○	○	○	○	○	○
韓國	●	●	○	○	○	○	○
墨西哥	■	■	■	◎	○	○	○
荷蘭	○	◎	○	○	○	○	○
紐西蘭	○	○	○	○	○	○	○
挪威	○	○	○	○	○	○	○
波蘭	●	◎	○	○	○	○	○
葡萄牙	●	■	■	○	○	不適用	不適用

斯洛伐克	■	●	■	◎	◎	○	○
斯洛維尼亞	■	◎	○	○	○	○	○
西班牙	不適用	■	◎	○	○	○	不適用
瑞典	●	○	○	○	○	○	○
瑞士	◎	◎	○	○	○	○	○
土耳其	不適用	●	●	■	■	■	◎
英國	●	○	○	○	○	○	○
美國	●	◎	◎	◎	◎	不適用	不適用.
●有，所有	14	5	3	1	0	0	0
■有，部分	7	8	6	3	1	1	0
◎有，少數	1	9	5	3	4	2	1
○沒有	4	11	19	26	28	28	26

資料來源：(OECD, 2011: 95)

但對後進民主國家而言，這種人事政治化首要目的是明確劃分政治與行政責任的。因為在民主化前，常務官員常常包辦所有政治及行政工作。在我國，縱然自建國以來一直有區分政務及常務兩類官員，但兩者角色一直重疊，政治責任與行政責任混淆不清，常務官員常常肩負大量政治工作，至今仍沒有太大改變(黃臺生，1995；黃東益，2011)。但在當今選舉政黨輪替下，常務官員不應持續肩負政治決策工作及承擔政治責任，並應維持對政治之中立(political neutrality)，將政治性工作歸還給執政黨及其直接委任的政務人員是民主化的必經歷程。施能傑(1996)在多年前就主張增加政務職位數目及層級，以強化中央機關政策決定及管理之能力，但他當時認為三級以下機關原則上仍不需配置政務職位。我國在現行體制及在現

階段下，除了現已政治化的中央部會(二級機關)外，是否需要向下級機關擴大政務職範圍？擴大後會產生什麼效果？

## 第二節 契約性彈性化

增加運用非永業制公務人力是人事鬆綁措施的重要一環，一般稱之為契約性的彈性化(contractual flexibilities)，即使用臨時契約人力及定期契約人力，甚至把業務委外(sub-contract)執行(Farnham & Horton, 2000)。這種人事彈性化可進一步指解除對原本永業制公務人員的工作保障，以「打破鐵飯碗」的方式強化管理者的人事權。很大程度上，彈性化政府模式的針對點就是要打破傳統公共組織人事「永久性」(permanence)的問題 (Peters, 1996)。現實上，一些歐洲國家如德國、奧地利及盧森堡只有法定公務人員(statutory civil servants)才享有終身僱用身分，其餘政府公務人力皆以私法合約僱用。另一些國家如丹麥、芬蘭及英國，連公務人員也不能享有終身僱用身分 (Bossaert, 2005)。2006 年實施《公務員法》後，中國大陸也開始試驗契約性公務員，稱為「聘任制」(並非我國針對教育人員的聘任制)，即將部分公務員改由契約性人員占行政編制充任，強調要將「鐵飯碗」變成「瓷飯碗」。<sup>1</sup> 其中主要試點深圳市更規劃未來將七成的公務員改為聘任制。<sup>2</sup> 在之前，中國大陸政府已試驗「政府雇員」制，試圖利用契約人力締造「鯰魚效應」，刺激正式人力改善工作表現。

---

<sup>1</sup> 相關中國大陸公務員「聘任制」之規範見於其《公務員法》第 95~99 條。其中第 95 條規定聘任制公務員適用於專業性較強的職位及輔助性職位，涉及國家秘密的不實行聘任制；第 98 條規定聘任合同期限為一年至五年，聘任合同可以約定試用期，試用期為一個月至六個月。

<sup>2</sup> 參看〈深圳啟動公務員改革 — 近 7 成公務員將實行聘任制〉，《松州學刊》，第二期(2010)，頁 4-6。

以上相關人事僱用屬性的彈性化可分為兩類型：一類是「外造型」，即在原本永業人力建制基本不變的前提下，於外部使用更多的契約人力；另一類則是「內造型」，即調整原本人力的永業制本質，減少正式人力隊伍的工作保障成分。我國明顯採用「外造型」的模式，讓公共管理者在正式建制外彈性運用契約人力。若採用「外造型」模式，我們可從機關部門利益出發考慮永業制人力與契約人力的相對優勢何在，繼而調整對兩者之運用策略。

在此，本報告必須釐清一項觀念前提：正式人力與契約人力之差異並非建基於我國傳統對公務人力資質的層級性認知上，即國家考試相對於非國家考試用人等同功績制(meritocracy)相對於非功績制，等同前者比後者優秀。根據「功績」概念提出者 Michael Young(1994)的定義，功績是指「智慧加上努力」(intelligence plus effort)，即符合功績制的人事制度是要依據客觀能力進用人力，也要看他們在崗位上所付出的努力。如契約人力並非政治恩庇或裙帶關係進用的人力，即對他們之管理也需要符合這功績原則，非必然等同臨時人力，不過契約人力之進用管道及方法與正式人力不同，更重要是兩者工作待遇及條件有所差異，這差異形成不同的工作激勵效果，而選擇不同管道進入公務人力體制代表他們持有不同的動機及工作誘因。舉例而言，根據國外對政府契約人力之研究發現，契約人力傾向較為功利性，較受物質誘因影響其工作投入度，也相對正式人員對物質誘因有較強的反應 (Virtanen, 2000; Coyle-Shapiro & Kessler, 2002)。所以在探究各種人力的運用策略前，我們必須先深入瞭解他們的組織行為傾向。

此外，在政府機關人事契約化上也不僅適用於中下層級的職位，也可擴展至機關首長或高層管理者。這種契約化可以分成兩個層次：一為以契約方式聘用機關高級官員；另一層次是以契約形式對高級官員進行管理。

後者不一定涉及改變官員的永業身分或地位。例如國外的政府高級文官團制度就是將一些機關高級職位獨立於永業職位，以固定任期的契約制度進用高級文官，其可以進用沒有公務人員身分的「外人」擔任，也可以由擁有公務人員身分的人員晉升擔任，並不改變他們公務人員的身分(彭錦鵬，2007)。關鍵是，不論是公務人員或契約人員擔任這類高級文官，皆改以相對具體客觀的績效契約進行管理，並以達成契約目標程度作為續聘及待遇調整的依據。根據「經濟合作與發展組織」(OECD)對31個國家的調查顯示，有超過23個國家有建立獨立的高級文官制度，22個國家強調對這些高級文官的績效管理(參看表二)。我國也正研議建立如上述高級文官團制度的「高階主管特別管理制度」。

表二、各國中央政府對高級文官的人事管理做法(2010)

	高級文官被視成爲與其餘文官分開的團體	較強調高級文官之績效管理	透過較爲集中的過程來甄選高級文官
澳洲	O	O	O
奧地利	O	O	X
比利時	O	O	O
加拿大	O	O	O
智利	O	O	O
捷克	O	O	X
芬蘭	O	O	O
愛沙尼亞	O	X	O
法國	O	O	X
德國	X	O	X
希臘	O	不適用	不適用
匈牙利	O	O	X

政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究

冰島	O	X	O
愛爾蘭	X	X	X
以色列	O	O	O
義大利	O	O	O
日本	O	O	X
韓國	O	O	X
墨西哥	O	O	O
荷蘭	O	O	O
挪威	X	O	O
波蘭	O	O	O
葡萄牙	O	O	X
西班牙	X	O	X
斯洛伐克	X	X	X
斯洛維尼亞	X	X	O
瑞典	X	X	O
瑞士	O	X	O
土耳其	O	X	X
英國	O	O	X
美國	O	O	O
O 有	23	22	17
X 沒有	8	8	13
中華民國	X (制度研議中)	X	X

資料來源：(OECD 2011: 93)；我國部分為本報告附加。

以上的人事契約化改革往往會配合公部門「代理化」(agentification)變



革。所謂「代理化」是指公眾服務由一些非政府核心行政機關組織提供，這些組織指涉：半公半私機構(quangos)、非官署公共機構(non-departmental public bodies)、近距性公共機構(arm's-length public bodies)、補助組織(subsidiary organizations)、獨立性政府機構(autonomous government bodies)(OECD, 2002)。這些組織仍然身處公共領域，提供公共服務，並由公共預算挹注它們的財政，但不同於一般政府機關是它們能享有高度的管理自主性(James & van Thiel, 2011)，有點與我國近年倡議發展的行政法人組織類似(適用於研究、文化、教育及社會服務類組織)。但這類「代理化」適用領域並不侷限於非核心性的公共事業/服務，對傳統的核心行政機關業務也可以進行「代理化」，但必須要對組織功能進行解構，分成決策及執行／操作兩個層次，後者的功能就由上述各類代理部門(agencies)負責(Thomas, 1998)。以最典型的英國及紐西蘭政府為例，決策工作是由部會(ministry)及官署(department)負責，執行工作在英國則由執行機關(executive agency)及非官署公共機構負責，而紐西蘭則主要由所謂「皇家實體」(crown entities)負責。這些執行機關皆由一位首席執行官(chief executive)擔任機關首長，類似企業中的首席執行長。在英國，他們是由上級部會首長經過公開競爭遴選任命。在紐西蘭，各執行機關內設委員會(board)，成員由部署遴選任命，而首席執行官則由該委員會透過公開競爭遴選。英紐兩國的機關首席執行官皆是以定期契約方式進用(OECD, 2002)。

這種「代理化」變革是一種對新公共管理所主張權力下放觀念的具體回應，其核心主張包括三項：

1. 組織架構的分解及／或建立「專門任務」(task specific)組織；
2. 績效合約—某種形式的績效目標設定、監督及報告；
3. 對人事、財政及其他管理事項的解制(deregulation) (或更正確而言是再

管制)(Talbot, 2004: 6)。

所以要進行這類機關首長的契約化，必須能將其所管理的機關業務單純化或專業化，減少其政治性，由此方便建立客觀的績效指標。而為了使首席執行官能充分發揮才能，以達成績效目標，也必須賦予比他們原本作為一般政府行政機關首長更大的管理權力。一言以蔽之，機關首長及高階文官的契約化不僅是人事任命制度之改變，這背後實牽涉多項重大組織及管理之轉變。而這裡的「契約化」與前節提及「擴大政務職」變革取向上是剛好相反。前者是去政治化，加強機關的專業管理性；後者是政治化，加強機關的政治回應性。從課責交待(accountability)角度看，「契約化」是強化垂直性的科層官僚課責交待(bureaucratic accountability)，但受商業績效管理觀念影響，現在更要求以績效表現作為交待的手段(accountability for performance)，當中包括回應民眾的「服務需求」；而「政治化」則是強化多元政治性的課責交待(political accountability)，即需要回應政治家或執政黨及國會的政治議程，但在當今社會開放及民眾直接參與政治的趨勢下，這也擴大要求對社會各種不同「價值需求」的回應(如效率、公平、正義、對弱勢的關懷等)(Behn, 2001; Bovens, 2005)。

### 第三節 政府內部人力市場

在我國三元體制下，政務、常務及契約人員的進用、職涯管理及保障相差甚遠，形成三類人力不同的工作動機及誘因。這些差異應成為我們考慮如何有效運用這三類人力的重要基礎。這三類人力之差異可以「內部人力市場」(internal labor market) 概念來檢視。「內部人力市場」是指在組織系統內的人力流動議題。由於政府是一個由具有不同個別目的之組織「併

合」而成的龐大系統，所以機關之間的人事流動較像是一個次級競爭市場。但這並非是完全開放的自由競爭市場，而是有大量「行政規則」來約束人力之流動。這些規則提供流動的可能性及誘因。在西方先進國家，內部人力市場相對較為封閉，除了高階及通才性的職系或職位外，甚少容許職系與職系之間及部門與部門之間的人力流動。以德國為例，聯邦、各州與地方政府之間的公務人員是不可以互相流動的，不同類別或位階公務人員之間的流動也非常罕有(Goetz, 2011)。基於國外大部分情況是以用人部門自主進用人力，對跨部門的政府內部人力流動採取封閉制度是可以理解的，因為這才可以保障自己部門的人力穩定性及防止人才流失。但我國情況卻並非如此。

根據美國公共行政學者 L. R. Wise 的理論，內部人力市場之動力是由四項因素驅動，包括職位定義及分類系統 (job definition and classification)、陞遷調動規則 (deployment rules)、工作保障及員工身分 (job security and membership)、獎勵結構及薪資規則 (reward structure and wage rules) (Wise, 1996)。在我國制度下，這四項因素對常務人員皆極為有利，促進常務人員在我國政府內部人力市場之流動，而政府內部人力市場對契約人力則完全封閉，總體上形成一種常務人員的職涯高度彈性遇上契約人員職涯的毫無彈性的極大反差(蘇偉業，2012)。究竟這種反差的涵義是什麼？我們應如何利用它來作人事策略規劃？或是否需要作制度上之調整以優化各種人力之功能？從組織行為上看，這反差或許反映各種人力在工作動機(work motivation)、組織承諾(organizational commitment)、個人／職位配適度(person-job fit)等之落差上。這些因素或許是我國制度調整之重要參考點。

#### 第四節 研究問題

基於以上文獻回顧，以下列出操作性的具體研究問題：

1. 在現行體制下，三元體系之定位及管理策略為何？
2. 用人機關對非常任文官之使用現況及需求為何？
3. 用人機關對非常任文官之進用及管考現況為何？
4. 政務、常務與契約人員之相對優勢為何？
5. 經診斷後，未來是否需要及如何為以上三類人力重新定位及調整管理策略，使政府機關更有效地運用各種人力？
6. 所提出之建議可能面臨之挑戰及障礙為何？

## 第三章 研究範圍及方法

### 第一節 研究範圍

本研究包含兩項議題：契約人力管理及中央三級機關首長的任用方式。為使研究對象的組織性質單一，第一項議題之涵蓋範圍僅及行政機關，即不包括公立學校、公營事業及衛生醫療機構。中央三級機關所指涉的範圍界線相對清晰，但契約人力的範圍界線則十分複雜混亂。契約人力是指僱用者與受僱者雙方簽訂契約，並依約履行彼此權利義務的僱用方式。學理上，契約人力之定義並無爭議性，但在現行政府人事法規中並沒有所謂「契約人力」，故其範圍並不能簡單依法界定。檢視我國政府行政機關所有人力類別，可歸類為契約人力的應是指四類人力：聘用人員、約僱人員、臨時人員及各機關中的技工、駕駛、工友、清潔隊員。最後一類是基層工役，負責勞務工作，適用勞動基準法，各機關亦已停聘新員工，故研究團隊並不將其納入本研究計畫中。

在上述前三類契約人力中，最早可追溯者為聘用人員。國民黨北伐統一中國後於 1929 年頒布的「公務員任用條例」，當時由於公務員任用制度初立加上國內政治仍處於混亂狀態，各機關仍於法律外，自行指派人員，無官等、無法定職稱，自行決定薪俸，且不報送銓敘部審查，不受任何法律管轄。故國民政府於 1944 年公布「聘用派用人員管理條例」，1946 年公布「聘用派用人員管理條例實施辦法」，將當時考試任用以外的聘用及派用人員納入管理規範中(徐有守，2007：270-1)。現行聘用人員是由 1969 年頒布的「聘用人員聘用條例」及其施行細則所規範。至於約僱人員則是以行政規則管理的人力種類，即由 1972 年頒布的「行政院暨所屬機關約

僱人員僱用辦法」規範。約僱人員也是非考試任用之人力，且未經考試院核備。

銓敘部曾多次企圖整合以上兩類人力。在 1997 年，銓敘部籌組「重新建構聘僱人員管理制度專案小組」，針對當時非常任人力管理混亂情況進行專案研究，及後研擬「聘僱人員管理條例草案」，將聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員、職務代理人員納入單一條例管理。但於 2002 年改以修正現存「聘用人員聘用條例」為目標，只納入聘用及約僱人員於條例規範中。在同一時期，民進黨政府成立「政府改造委員會」，委員會提出「政府人力運用彈性化計畫方案」，其中子方案之一為「契約性職位制度」，擬建立單一契約人力制度，擴大契約人力於政府機關內之運用。惟銓敘部並沒有採納，改研擬「聘用人員人事條例草案」，納入聘用、派用、機要、約僱及聘任五類人員於單一法規中。考試院於 2005 年通過條例草案，並函送立法院審議，但未能於第六屆立法院會期通過。國民黨於 2008 年重新執政後，條例草案重新起步，惟各政府機關對提案中整併以上五類人員感到疑慮，因為各類人員皆有不同權益及獨特性，他們也全非純粹的契約人力，難以整合。故從 2009 年起迄今考試院提出的修正版本僅納入現存聘用及約僱人員於條例草案中。縱然迄今整合並沒有完成，但上述兩次企圖延伸擴大整合，但最終回歸縮限範圍至聘用與約僱人員，可見兩者是性質最接近的契約人力。

臨時人員是指以人事費以外經費自行進用適用勞動基準法之員工(不包括上述技工、駕駛、工友、清潔隊員)，其依 2008 年 1 月 10 日頒布「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」作為管理指引。根據計畫主持人過去及本次之研究發現，機關對這類臨時人員各有自己的管理辦法，使用名稱也十分雜亂，例如有約用人員、定雇人員、契聘僱人員、

特約人員等。人事單位有時對這類人員也不作列管，所以人事機關並沒有完整掌握這類人力的數量，故技術上不太可能進行相關臨時人員的量化抽樣調查。因此，本研究僅能對臨時人員作一些質性研究分析及在人事進用管理上作一些側面的剖析。

以上三類契約人力之中，比較能掌握母體的契約人力類別是聘用人員及約僱人員。機關所進用聘用人員之資料需要送銓敘部登記備查。而約僱人員的資料也需要在進用後上報各部、會、處、局、署及省、市政府備查。所以各年約聘僱人員統計數字皆可於銓敘部統計資料中查閱。然而，各機關進用及上報的約聘僱人員絕非皆是依以上「聘用人員聘用條例」及「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」進用。例如經濟部工業局的龐大約聘僱人力大部分是在經濟部產業園區工作(約 750 人)，但他們是依「經濟部所屬產業園區管理機構人事管理辦法」進用，待遇條件與一般約聘僱人員有很大的區別。但普遍上，是否以「預算員額」進用人力對行政機關而言是契約人力之重要管理劃分界線。一般以人事經費進用的人員需要預先編列預算，核定員額後才能進用，機關稱之為「預算員額」。在「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」第一點規定就有一句：「除機關組織法規另有規定者外，其員額以不超過該機關預算總人數百分之五為原則」。「機關預算總人數」就是指「預算員額」。這是預算作業與人事行政作業結合下的行政規範。然而，銓敘部對約聘僱人員身分認定上僅依上述「條例」及「辦法」為基礎，而法律條文上並沒有所謂「預算員額」一詞。所以銓敘部並不認同以「預算員額」概念作為認定標準。

基於一般用人行政機關與銓敘部之認知分歧，而本研究團隊直接聯絡對象是用人機關，非銓敘部，故本研究採用一般行政機關所泛指的「預算員額」內約聘僱人員作為問卷調查對象。在此，必須強調這範圍不完全等

同銓敘部所認知依法進用之約聘僱人員。縱然兩者所指涉對象是高度重疊，但現實上這類契約人力之管理頗為混亂，依法進用之約聘僱人員也會有以非人事費進用的，包括來自中央補助款及基金經費。

## 第二節 研究方法

本研究將採用三種研究方法：文獻分析法、問卷調查法及深度訪談法。其具體目標及方法詳列如下：

1. 文獻分析法：蒐集相關學術及官方文獻，瞭解全球各地，特別是先進國家政府人事彈性的趨勢及經驗。也評估彈性化對這些國家及我國政府人事管理之影響以及產生的作用。除國內外相關學術文獻外，本次研究主要集中蒐集了 OECD 出版的政府人力資源管理相關報告；也於進行機關深度訪談期間，蒐集了各機關的相關法令規章。
2. 問卷調查法：針對僱有預算員額內約聘僱人員的機關進行問卷調查，問卷分成四份：1)機關人事主管；2)約聘僱人員；3)非主管基層公務人員；4)機關業務主管。
  - 1) 機關人事主管：向所有僱有預算員額內的約聘僱人員的中央與地方行政機關的人事主管發放問卷，瞭解其所屬機關進用及管理契約人力之現況，包括實施甄選情況、用人政治干預情況、實施考核獎懲淘汰的情況；蒐集他們對如何強化契約人力進用管理把關之意見。
  - 2) 約聘僱人員：經分析機關人事主管問卷後，按業務性質分類及因應人員數目比例，分別向中央與地方機關之約聘僱人員進行抽樣及發放問卷，瞭解他們的工作心理及行為，包涵工作動機、工作滿意度、



自我績效評價、心理契約、個人/職位配適度、工作流動(job mobility)意圖、組織承諾之檢測，並與非主管公務人員調查結果作相關比較。

- 3) 非主管基層公務人員：針對上述約聘僱人員所屬機關的非主管公務人員進行抽樣及發放問卷，<sup>3</sup> 瞭解他們的工作心理及行為，包涵工作動機、工作滿意度、自我績效評價、心理契約、個人/職位配適度、工作流動意圖、組織承諾之檢測，並與約聘僱人員調查結果作相關比較。
- 4) 機關業務主管：針對上述相同機關中同時管理公務人員及約聘僱人員的業務主管進行抽樣及發放問卷，瞭解其對契約人力之需求情況，及如何運用屬下的正式及契約人力，並蒐集他們對正式人員與契約人力的表現評價比較及改善管理之意見。

問卷調查之實施分成三階段：第一階段先進行問卷前測，就前測結果修正問卷設計；第二階段進行正式問卷調查，其中先進行機關人事主管之調查，回收問卷分析後，依各機關中約聘僱人員的工作屬性與機關的層級作機關抽樣，然後進行其餘三份問卷之調查；第三階段會舉辦專家座談會，邀請專家就調查結果進行詮釋工作，以協助分析。

### 3. 深度訪談法：

- 1) 依行政院組織改造後，從中央三級機關中抽樣，聯絡其機關首長或副首長進行深度訪談，瞭解他們對機關首長任用性質取向的看法，包括擴大政務職、利用契約方式任命首長職務等各種可能之看法。就此，本研究聯絡了五個機關進行訪談，包括經濟部工業局、新竹

---

<sup>3</sup> 在本問卷調查中，所謂「非主管公務人員」是指與約聘僱人員是同儕而沒有上司下屬關係的公務人員。相對於機關業務主管，非主管公務人員不會對約聘僱人員與其他公務人員進行工作考核。

科學園區管理局(以下簡稱：竹科管理局)、中央健康保險局(以下簡稱：健保局)、國家圖書館及地方研習中心。

- 2) 針對約聘僱人員部分，由於過去計畫主持人已針對地方政府約聘僱人員問題訪問了全國多個地方政府機關人事部門及業務部門(可參看蘇偉業，2010a, 2010b, 2010c)，<sup>4</sup> 加上時間限制，故本次研究僅針對中央機關進行深度訪談，最終成功訪問了十個相對有較多約聘僱人員的機關之人事人員及部分這些機關的基層業務主管，共訪問十六個單位。這些機關包括：國科會、經濟部、移民署、環保署、農委會林務局嘉義林區管理處、國立自然科學博物館、經濟部智慧財產局、財政部財稅資料中心、行政院主計總處、教育部。本計畫也接觸了最近積極對約聘僱人員進行管理改革的臺南市政府，瞭解其改革經驗。這些訪問資料將作為問卷調查的佐證及補充分析資料，融入於以下報告的討論中。

---

<sup>4</sup> 計畫主持人曾在97年度國科會專題研究計畫補助下進行地方政府約聘僱人員的調查，於高雄市、花蓮縣、台中市及台北市38個機關進行問卷調查。除問卷調查外，也與以上四地人事主管及22個當地業務機關前線主管進行深度訪談，另進行9個地方縣市的人事主管補充訪談，包括宜蘭縣、台南市、新竹市、新竹縣、屏東縣、嘉義縣、嘉義市、台東縣及雲林縣。

## 第四章 問卷設計及調查過程

正如以上所述，本計畫之問卷調查部分共包含四份問卷：1)機關人事主管；2)約聘僱人員；3)非主管基層公務人員；4)機關業務主管。以下將分別說明四份問卷的設計、前測結果、問卷修正及之後的調查方法。

### 第一節 機關人事主管問卷

機關人事主管問卷之目的是瞭解其所屬機關進用及管理契約人力之現況，包括實施甄選情況、政治干預用人情況、實施考核獎懲淘汰的情況；蒐集他們對如何強化契約人力進用管理把關之意見。針對全國 1,282 個有使用約聘僱人員的機關人事主管進行全面性普查，希冀由一條鞭制度管轄的人事主管能據實反映現況。

問卷分成四部分，共計 35 個題項。第一部分是相關最近一年各機關進用契約人力之狀況。以一年為限主要是因為各機關具體進用措施或許一直調整，故以最近(即一年)的做法為基準。此外，由於某些機關可能實行員額凍結或員額已用完，沒有新進預算員額內的約聘僱人員，故相關進用做法的調查也包括臨時人員(包括所有非預算員額內的契約人力)之進用情況，<sup>5</sup>以資參考(各類契約人力之進用方式不一定會有落差)。這部分的問卷主要關心機關有否就契約人力進用進行公開甄選？甄選具體程序如何？是否有政治干預？用人課／室有否參與？是否具競爭性？是否能符合用人單位的需求？

---

<sup>5</sup> 據計畫主持人之瞭解，有些機關非預算員額內的契約人力並非以臨時人員方式管理。

問卷第二部分是瞭解機關實行考核、獎勵及淘汰之狀況，以及僱傭關係。第三部分是相關改善進用及淘汰制度的意見表達，要求人事主管評估達成改革的關鍵因素，也以開放式問題蒐集人事主管的改革意見。第四部分是基本資料，主要是蒐集各機關的契約人力屬性、他們的工作類型、機關層級及區域屬性。這不僅用於政府契約人力使用情況的全國性基本資料分析，也用來協助下一階段的抽樣工作。

## 第二節 非主管基層公務人員問卷

非主管基層公務人員問卷設計之目的旨在透過公務人員的認知，瞭解其自我的工作動機、工作滿意度、工作績效、心理契約符合度(包含期望與實際獲得程度)、工作流動意圖、工作職能(KSA)及組織承諾等。本問卷共分成九部分，共計 88 個題項。

第一部分計有 10 題，主要用於衡量公務人員自我認知的工作動機。題項主要是參考並修改自 Park and Rainey (2008) 以及 Pandey, Wright, and Moynihan (2008) 等人之研究所採用之動機題項。本問卷主要是結合衡量對於公眾服務與付出的公共服務動機(public service motivation)，以及基於薪資福利等有形因素的外在導向動機(extrinsically oriented motivation)，意即保健因子(hygiene factor)。填答採李克特五點量表，從最高到最低分別為非常同意(5)、同意(4)、無意見(3)、不同意(2)、非常不同意(1)。題項如下：

1. 能有意義地服務大眾對我而言是重要的。
2. 我做任何事都會為他人設想，包括陌生人。
3. 在工作上，能促成社會進步比達到我個人成就的意義更大。

4. 只要對整體社會有好處，我不介意公共政策會損害我個人利益。
5. 我願意竭盡所能來維護社會公義。
6. 為獲得好的考核成績，我現在願意盡力做好工作。
7. 為獲得好的陞遷機會，我現在願意盡力做好工作。
8. 為獲得好的人際關係，我現在願意盡力做好工作。
9. 為獲得工作的保障，我現在願意盡力做好工作。
10. 為獲得獎勵，我現在願意盡力做好工作。

第二部分計有12題，主要用於衡量公務人員自我認知的工作滿意度(job satisfaction)。題項主要是參考並修改自Caillier (2010)之研究所採用之公務人員工作滿意度題項，再加上明尼蘇達大學所發展之工作滿意量表中之對上司、同儕、工作、環境及總體工作之滿意度所構成。問題主要是依據填答者就其個人對於各題項個人感受滿意的程度，採李克特五點量表填答，從最高到最低分別為非常滿意(5)、滿意(4)、無意見(3)、不滿意(2)、非常不滿意(1)。題項如下：

1. 對於工作的升遷制度，我感到...
2. 對於工作能受到認同的程度，我感到...
3. 對於工作所肩負的責任，我感到...
4. 對於工作所帶來的意義，我感到...
5. 對於工作所獲得的成就感，我感到...
6. 對於工作所獲得的薪資與福利，我感到...
7. 對於工作所能獲得的參與感，我感到...

8. 對於與同事的相處情況，我感到...
9. 對於與上司的相處情況，我感到...
10. 對於工作的勝任度，我感到...
11. 對於工作的環境，我感到...
12. 整體而言，我對我的工作感到...

第三部分計有 4 題，主要用於衡量填答者個人認知之績效，包括長官對於工作交辦事項的達成、工作品質、及自我整體工作表現等。題項主要是參考並修改自 Park and Rainey (2008) 關於公職人員績效之量表，採李克特五點量表填答，從最高到最低分別為非常同意(5)、同意(4)、無意見(3)、不同意(2)、非常不同意(1)。題項如下：

1. 我都能達成長官所交辦的工作事項。
2. 我的工作品質能獲得長官的肯定。
3. 我的工作品質能獲得同仁的肯定。
4. 我的整體工作表現十分優異。

第四及第五部分係心理契約履行(psychological contract fulfillment)量表，主要用於衡量公務人員的責任(obligation)、誘因(inducement)、以及合約履行(contract fulfillment)。第四及第五部分的題意為相似題意，但兩者功能不同。第四部分係衡量填答者對於組織所應給予工作上盡責任的期望，第五部分則在於衡量填答者其工作組織對於期望實際履行的程度。題數各為 14 題，主要是參考並修改自 Coyle-Shapiro and Conway (2005) 之量表，

採李克特五點量表填答，從最高到最低分別為非常同意(5)、同意(4)、無意見(3)、不同意(2)、非常不同意(1)。兩部分題項分別如下：

#### 公務人員心理契約期望量表

1. 期望機關提供長期的工作安全感。
2. 期望機關提供良好的職業發展。
3. 期望機關對於我的個人問題也能夠給予支持。
4. 有機會的話期望機關能讓我從事有興趣的工作。
5. 期望機關提供最新的技術與職業訓練。
6. 期望機關讓我能自由地做好工作。
7. 期望機關提供機會參與相關工作的決策。
8. 期望機關的薪資幅度能隨著我的生活水準而調整。
9. 期望機關提供的薪資水準不低於勞動市場中相同學經歷的工作者。
10. 期望機關的管理制度有助於我做好工作。
11. 期望機關提供訓練以便讓我可以做好工作。
12. 期望機關在我有意學習新技能時能給予支持。
13. 期望機關提供的薪資能與我所肩負的工作責任相符。
14. 期望機關提供的福利(指俸給以外的待遇)不低於勞動市場中相同學經歷的工作者。

### 公務人員心理契約履行量表

1. 工作機關能提供長期的工作安全感。
2. 工作機關能提供良好的職業發展。
3. 工作機關對於我的個人問題也能夠給予支持。
4. 有機會的話工作機關能讓我從事有興趣的工作。
5. 工作機關能提供最新的技術與職業訓練。
6. 工作機關能讓我自由地做好工作。
7. 工作機關能提供我參與相關工作決策的機會。
8. 工作機關的薪資幅度能隨著我的生活水準而調整。
9. 工作機關能提供不低於勞動市場中相同學經歷工作者的薪資水準。
10. 工作機關的管理制度有助於我將工作做好。
11. 工作機關有提供適當的訓練以便讓我做好工作。
12. 工作機關在我有意學習新技能時能給予支持。
13. 工作機關提供的薪資與我所肩負的工作責任相符。
14. 工作機關提供不低於與勞動市場中相同學經歷工作者的福利(指俸給以外的待遇)。

第六部分計有 5 題，主要用於衡量填答者個人離開現職傾向的題項，包括轉調其他單位、轉任到非政府機關及退休等。題項主要是參考並修改自 Park and Rainey (2008) 關於公職人員研究之量表，採李克特五點量表填答，從最高到最低分別為非常同意(5)、同意(4)、無意見(3)、不同意(2)、非常不同意(1)。題項如下：



1. 我希望能轉調到其他公家單位。
2. 我希望仍在政府部門工作，但能換一個工作環境。
3. 我希望能到另一個非公家單位工作。
4. 我希望能夠辦理退休。
5. 我一直在搜尋新的可能工作機會(政府或私人機構)。

第七部分主要是衡量公務人員之知識、技術及能力(knowledge, skill, and ability，簡稱 KSA) 應用在工作的程度，這部分是相關公務人員的個人/職位配適度之檢視。KSA 之操作型定義主要是依據林財丁與陳子良 (2002) 之定義，再依據公務特性做適當之題意命題：(1)知識 (knowledge)：是指工作人員要執行工作所應知道的事物，例如執行公務機關工作所需具備相關知識。(2)技術(skills)：是指工作人員工作執行之水準，例如執行公務之專業技術能力。(3)能力(abilities)：是工作人員執行或學習工作任務所具有的性向或才能，例如與工作同仁互動的能力。根據上述定義，本部分採自行設計之題項，共計有 9 題，採李克特五點量表填答，從最高到最低分別為非常同意(5)、同意(4)、無意見(3)、不同意(2)、非常不同意(1)。題項如下：

1. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我的工作順利進行。
2. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我充分應用在工作中。
3. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我將工作做好。
4. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我順利完成工作。
5. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我充分應用在工作中。
6. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我將工作做好。

7. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我順利完成工作。
8. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我充分應用在工作中。
9. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我將工作做好。

第八部分是組織承諾量表，主要用於衡量填答者個人對於工作機關承諾感的程度，共8題。題項主要是參考並修改自Farndale等(2011)所採用之組織承諾量表。本量表採李克特五點量表填答，從最高到最低分別為非常同意(5)、同意(4)、無意見(3)、不同意(2)、非常不同意(1)。題項如下：

1. 我會讓人知道我的工作機關是值得效力的。
2. 我會讓人知道我很榮幸能成為本機關的一份子。
3. 我會很關心本機關的未來與發展。
4. 我願意努力付出額外的時間與努力，讓機關變得更好。
5. 我的機關值得我效忠。
6. 我會努力改變以便持續留在這個組織工作。
7. 我對我服務的機關有強烈的歸屬感。
8. 若離開現在的機關，對我而言代價太高。

第九部分則為公務人員的個人基本資料。共計 12 個題項。主要包括個人統計變項、機關工作年資、職等、轉調及遷調、國考準備、機關層級及

區域屬性。

### 第三節 約聘僱人員問卷

約聘僱人員問卷設計之目的旨在透過約聘僱人員的認知，瞭解其自我的工作動機、工作滿意、工作績效、心理契約符合度(包含期望與實際獲得程度)、離職傾向、KSA 及組織承諾等。本問卷共分成九部分，共計 91 個題項。除第九部分外，題項之組成與前述之公務人員量表相同，以方便對兩類人力比較分析。故此處不再對第一至八部分問卷題項作贅述。

第九部分則為約聘僱人員的個人基本資料。共計 15 個題項。主要包括個人統計變項、薪資、人員類別、參加國考情況、進用方式、業務屬性、考核情況、機關層級及區域屬性。

### 第四節 政府機關業務主管問卷

機關業務主管問卷之目的旨在瞭解政府機關主管對於其轄下公務人員以及約聘僱人員在工作績效及 KSA 之評價，對照以上非主管公務人員及約聘僱人員問卷中之自我評價部分，瞭解主管對於公務人員與約聘僱人員之運用現況及對兩者運用意見陳述之反應。本問卷試圖透過機關主管的回應來反映他們如何評價及看待這兩類人力、對契約人力之需求情況及改革意見。本問卷共分成六大部分，共計 58 個題項。

第一部分計有 4 題，主要用於瞭解主管對其下屬公務人員之績效評價。

第三部分與第一部分相同，但評價對象為約聘僱人員。績效的題項也是參考並修改自 Park and Rainey (2008) 關於公職人員績效之量表，採李克特五點量表填答，從最高到最低分別為非常同意(5)、同意(4)、無意見(3)、不同意(2)、非常不同意(1)。題項分別列示如下：

上司評價公務人員績效量表

1. 我轄下所屬公務人員都能達成長官所交辦的工作事項。
2. 我肯定轄下所屬公務人員的工作品質。
3. 我們的同仁肯定我轄下所屬公務人員的工作品質。
4. 我轄下的公務人員整體工作表現十分優異。

上司評價約聘僱人員績效量表

1. 我轄下所屬約聘僱人員都能達成長官交辦的工作事項。
2. 我肯定轄下所屬約聘僱人員的工作品質。
3. 我們的同仁地肯定我轄下所屬約聘僱人員的工作品質。
4. 我轄下的約聘僱人員整體工作表現十分優異。

第二及第四部分主要是衡量主管對公務人員及約聘僱人員之 KSA 應用在工作的評價，各有 9 題。題項設計與上述兩份問卷相關 KSA 部分一致，僅因應由主管評價而作了一些文字修正。題項分別列示如下：

上司評價公務人員知識、技術、及能力(KSA)量表

1. 我轄下所屬公務人員所具備的知識(如法規流程與業辦)足以讓機關的工作順利進行。

2. 我轄下所屬公務人員所具備的知識(如法規流程與業辦)足以充分應用在機關的工作中。
3. 我轄下所屬公務人員所具備的知識(如法規流程與業辦)足以讓機關的工作做好。
4. 我轄下所屬公務人員所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以讓機關順利完成工作。
5. 我轄下所屬公務人員所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以充分應用在機關的工作中。
6. 我轄下所屬公務人員所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以讓機關的工作做好。
7. 我轄下所屬公務人員所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓機關順利完成工作。
8. 我轄下所屬公務人員所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以充分應用在機關的工作中。
9. 我轄下所屬公務人員所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以將機關的工作做好。

上司評價約聘僱人員知識、技術、及能力(KSA)量表

1. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的知識(如法規流程與業辦)足以讓機關的工作順利進行。
2. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的知識(如法規流程與業辦)足以充分應用在機關的工作中。
3. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的知識(如法規流程與業辦)足以讓機關的工作做好。

4. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以讓機關順利完成工作。
5. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以充分應用在機關的工作中。
6. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以讓機關的工作做好。
7. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓機關順利完成工作。
8. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以充分應用在機關的工作中。
9. 我轄下所屬約聘僱人員所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以將機關的工作做好。

第五部分主要是瞭解主管對於約聘僱人員在其機關之運用定位(包括相對於公務人員)、參與進用之現況、評價現在之運用情況及對改善約聘僱人員待遇的看法。本部分採自行設計之題項，共計有 21 題，採李克特五點量表填答，從最高到最低分別為非常同意(5)、同意(4)、無意見(3)、不同意(2)、非常不同意(1)。題項如下：

1. 約聘僱人員是我部門的重要人力。
2. 約聘僱人員是我部門不可或缺的人力。
3. 我可以參與約聘僱人員的甄選工作。
4. 我可以參與進用約聘僱人員的最後決定。
5. 可以直接挑選新進約聘僱人員對我來講很重要。

6. 約聘僱人員皆符合我的部門需求。
7. 我屬下公務人員與約聘僱人員的工作性質是有明顯區隔的。
8. 我屬下公務人員與約聘僱人員的工作責任是有明顯區隔的。
9. 我屬下公務人員與約聘僱人員的工作量是明顯不同的。
10. 在工作上，我對公務人員與約聘僱人員是一視同仁。
11. 定期進行約聘僱人員考核對我的管理是有幫助的。
12. 我認為公務人員與約聘僱人員之間可以在工作表現上互相競爭。
13. 我認為可將屬下公務人員與約聘僱人員進行合併考核。
14. 在現行制度下，我能彈性運用約聘僱人員。
15. 在現行制度下，我能帶動約聘僱人員的工作積極性。
16. 我認為應建立對約聘僱人員的激勵制度。
17. 我認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。
18. 我認為應改善約聘僱人員的福利待遇。
19. 我認為應提供約聘僱人員正規的訓練。
20. 我認為應給予約聘僱人員陞遷機會。
21. 我認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。

第六部分則為主管的個人基本資料。共計 11 個題項。主要包括個人統計變項、年資、職等、轄下人數、機關層級及區域屬性。

## 第五節 前測問卷信度分析

本研究在問卷設計完成後，就立刻測試其中三份問卷(即非主管基層公務人員、約聘僱人員及機關業務主管)之信度，選定新竹市政府及高雄市政府進行前測。問卷以便利抽樣方式，於2012年3月下旬發放給兩地政府非主管基層公務人員、約聘僱人員及機關業務主管填寫，回收後進行問卷信度(reliability)分析。

### 一、非主管基層公務人員前測問卷信度分析

公務人員的問卷回收數共計106份，其中新竹市政府占20份，高雄市政府則占86份。其前測問卷各部分及總體之信度值(Cronbach's  $\alpha$ )列示如下表：

表三、公務人員前測問卷信度

問卷	題項	信度(Cronbach's $\alpha$ )					
		新竹 (n=20)	總體	高雄 (n=86)	總體	合併 (n=106)	總體
工作激勵量表	10	.685	.940	.887	.950	.872	.949
工作滿意量表	12	.931		.920		.923	
工作績效量表	4	.882		.878		.877	
心理契約期望量表	14	.861		.934		.929	
心理契約履行量表	14	.946		.892		.898	
離職傾向量表	5	.531		.802		.777	
KSA 量表	9	.969		.798		.819	
組織承諾量表	8	.811		.932		.923	



上表顯示的公務人員問卷前測信度值。在新竹市政府部分(n=20)，工作激勵量表( $\alpha=0.685$ )及離職傾向量表( $\alpha=0.531$ )未達 0.7，然而若以初次採用之問卷而言，其信度皆達 0.5 以上，屬可接受之程度 (陳順宇，2004)。其餘部分之信度則皆大於 0.7，總體問卷信度值也達 0.940；高雄市政府(n=86)方面，問卷各部分之信度值皆大於 0.7，總體問卷信度則達 0.950；新竹市與高雄市政府公務人員問卷合併後(n=106)，其各部分之問卷信度值也皆大於 0.7，且合併後之總體問卷信度也達 0.949。整體而言，問卷信度良好。

## 二、約聘僱人員前測問卷信度分析

約聘僱人員的問卷回收數共計 84 份，其中新竹市政府占 20 份，高雄市政府則占 64 份。其前測問卷各部分及總體之信度值(Cronbach's  $\alpha$ )列示如下表：

表四、約聘僱人員前測問卷信度

問卷	題項	信度(Cronbach's $\alpha$ )					
		新竹 (n=20)	總體	高雄 (n=64)	總體	合併 (n=84)	總體
工作激勵量表	10	.770	.976	.885	.953	.868	.960
工作滿意量表	12	.941		.912		.923	
工作績效量表	4	.914		.861		.881	
心理契約期望量表	14	.939		.919		.923	
心理契約履行量表	14	.964		.958		.962	
離職傾向量表	5	.878		.825		.838	
KSA 量表	9	.980		.938		.953	
組織承諾量表	8	.935		.940		.939	

上表顯示的約聘僱人員問卷前測信度值。在新竹市政府部分(n=20)，問

卷各部分信度皆大於 0.7，總體問卷信度值也達 0.976；高雄市政府(n=64)方面，問卷各部分之信度值皆達 0.8 以上，總體問卷信度則達 0.953；新竹市與高雄市政府約聘僱人員問卷合併後(n=84)，其各部分之問卷信度值也皆大於 0.8，且合併後之總體問卷信度也達 0.960。

### 三、機關業務主管前測問卷信度分析

機關業務主管的問卷回收數共計 46 份，其中新竹市政府占 20 份，高雄市政府則占 26 份，其前測問卷各部分及總體之信度值(Cronbach's  $\alpha$ )列示如下表：

表五、機關業務主管前測問卷信度

問卷	題項	信度 (Cronbach's $\alpha$ )					
		新竹 (n=20)	總體	高雄 (n=26)	總體	合併 (n=46)	總體
上司評量公務人員績效量表	4	.855	.938	.937	.928	.915	.930
上司評量約聘僱人員績效量表	4	.925		.903		.883	
上司評量公務人員知識、技術及能力(KSA)量表	9	.927		.935		.919	
上司評量約聘僱人員知識、技術及能力(KSA)量表	9	.989		.957		.974	
主管對公務人員與約聘僱人員之看法	21	.841		.857		.846	

上表顯示機關業務主管問卷前測信度值。在新竹市政府部分(n=20)，問卷各部分信度皆大於 0.8，總體問卷信度值也達 0.938；高雄市政府(n=26)

方面，問卷各部分之信度值皆達 0.8 以上，總體問卷信度則達 0.928；新竹市與高雄市政府約聘僱人員問卷合併後(n=46)，其各部分之問卷信度值也皆大於 0.8，且合併後之總體問卷信度也達 0.930。

## 第六節 問卷修正

經過前測分析後，因應受測者之填答反應及後來發現的文字錯漏、文字通順及題項英／中翻譯問題，再加上計畫主持人的前期機關深度訪談回饋，經計畫主持人與協同主持人開會討論後作修正補充。修正較多是非主管基層公務人員及約聘僱人員兩份問卷中「工作動機」部分之題項(十題皆作修正)，主要是修正「公共服務動機」題項的英／中譯文及修正「外在導向動機」題項的表達意涵；另外，在「離職傾向量表」增加一題項，瞭解物質獎勵與留於現職機關工作之關係。<sup>6</sup> 其餘修正皆為文字修正，沒有變更各題項之實質意涵。問卷定稿可參閱本報告附錄一至四。

## 第七節 調查過程

問卷調查分成兩大部分。第一部分以普查方式進行，即上述提及針對機關人事主管之調查。第二部分是抽樣調查，即針對非主管公務人員及約聘僱人員之調查及他們之主管。以下會詳細說明這兩部分調查之進行過程。

---

<sup>6</sup> 新增題項為：如果有更多物質獎勵的話，我會更努力於現職工作。

## 一、普查部分

根據考試院提供 2012 年 2 月 29 日之統計，全國政府行政機關(包括總統府及五院暨下屬機關，不包括公立學校、公營事業及衛生醫療機構)共有 1,283 個機關有僱用預算員額內約聘僱人員，其中中央機關占 374 個，地方機關占 909 個。但由於 2012 年 5 月行政院新聞局已被裁撤，故調查機關對象總數最後應為 1,282 個(中央機關實為 373 個)。本調查僅以這一千二百多個機關作為調查對象，排除沒有僱用預算員額內約聘僱人員之機關。調查在六至七月進行，透過電子公文方式將問卷發放給以上機關人事主管填寫。最後回收有效問卷 766 份，占總數的 59.8%。其中 261 份是中央機關，占其 70%；502 份是地方機關，占其 55.2%(三份漏填機關層級)。

## 二、抽樣調查部分

根據上述考試院提供的統計資料，以上一千二百多個機關共有公務人員 114,861 人、聘用人員 9,206 人及約僱人員 14,362 人。由於本調查主要是針對約聘僱人員與其公務人員同儕之相對優勢，而約聘僱人員(理論上)並不能擔任主管，所以相關員工行為調查之母體應扣除機關主管(註：主管問卷之調查是調查主管對屬下公務人員與約聘僱人員之看法)。根據統計，這一千二百多個機關的非主管公務人員總數為 95,922 人。故本調查之母體總數為 119,490 人。

表六、調查對象人數統計

單位：人；%

機關層級	非主管公務人員	聘用人員	約僱人員	合計	百分比
中央機關	52,434	5,576	5,604	63,614	53.25%
地方機關	43,488	3,630	8,758	55,876	46.75%
合計	95,922	9,206	14,362	119,490	100%

資料來源：考試院提供

本調查依層級先分為中央與地方機關，並依兩者人數比例作為抽樣比例之依據。依此，中央機關將占抽樣比例之 53.25%，而地方機關則占 46.75%(參考表六)。

樣本數計算則依據 p 值採取保守估計，設定  $p=0.5$ ，且希望真正 p 值與估計 p 值相差在 2% 以內，則， $z=1.96$ 、 $p=0.5$ ，樣本大小之計算公式為：

$$n = \frac{Z^2_{\alpha/2} \cdot P(1-P)}{e^2}$$

則樣本數應為：

$$n = \frac{(1.96)^2(0.5)(0.5)}{(0.02)^2} = 2,400$$

若依上述結果，抽樣人數為 2,400 人，依照上述中央機關與地方機關之抽樣比例計算，中央機關抽樣人數為 1,278 人，地方機關為 1,122。

由於經費及時間所限，抽樣調查無法以隨機抽樣方式，從十多萬工作人員中隨機抽樣，發放問卷。故設計上改為分層抽象，並以機關作為抽樣對象，分成中央一、二、三／四級三層及地方直轄市、縣(市)、市公所、區公所、鎮公所、鄉公所六層，按各層級機關三類人力所占比例及依上述中央與地方機關抽樣人數目標進行比例抽樣(參看表七)，並發放問卷至被抽中之機關內使用約聘僱人員之單位的非主管公務人員及約聘僱人員填寫。而業務主管問卷則發放給上述單位之直屬主管填寫，總數依實際填寫問卷單位而定。各機關具體問卷發放數目視乎被抽中機關內有使用約聘僱人員之單位實際情況而定。以上之問卷會直接透過被抽中機關之人事人員發放，再由人事人員回收寄回給研究團隊。

表七、具體各層級抽樣目標

單位：人；%

機關層級	非主管公務人員	聘用人員	約僱人員	合計
中央機關	1,053	112	113	1,278
一級	25	6	1	32
二級	224	27	15	266
三、四級	804	79	97	980
百分比	43.87%	4.67%	4.71%	53.25%
地方機關	873	73	176	1,122
直轄市	423	43	77	543
縣(市)	254	30	71	355
市公所	25	0	4	29
區公所	89	0	9	98
鎮公所	26	0	3	29
鄉公所	56	0	12	68
百分比	36.38%	3.04%	7.33%	46.75%
合計	1,926	185	289	2,400
百分比	80.25%	7.71%	12.04%	100%

於機關抽樣方法上，因應擬抽樣數目中，約聘僱人員與非主管公務人員比例約一比四，故研究團隊決議以考試院提供的機關人事統計資料中約聘僱與非主管公務人員比例為一比四者作為抽樣起點，優先聯繫較接近此比例之機關發放問卷。同時，問卷之調查對象即以機關內有公務人員及約聘僱人員共事的部門單位為限，並依據人事人員提供的三類人力數目寄出問卷。所抽機關數目是以寄出數目已滿足以上所需抽樣目標數為止。在問卷發放之時程上，研究團隊於 2012 年 8 月 8 日開始進行聯繫工作，於 8 月 9 日至 27 日寄出第一批機關調查問卷。由於第一批回收的問卷數量未達部分層級的抽樣目標數，故於 9 月下旬開展第二輪寄發問卷工作。按照上述約常比例原則延伸，於 9 月 21 日重新聯繫機關，於 10 月 5 日完成寄發工作。兩輪寄發工作共寄出問卷 4,526 份，其中非主管公務人員問卷 3,425 份；約聘僱人員問卷 1,101 份。中央機關寄出 2,715 份；地方機關寄出 1,811 份(參看表八)。

表八、機關問卷寄發統計

單位：份；%

機關層級	非主管公務人員問卷	約聘僱人員問卷	合計
中央機關	2,041	674	2,715
百分比	45.1%	14.9%	60%
地方機關	1,384	427	1,811
百分比	30.6%	9.4%	40%
合計	3,425	1,101	4,526
百分比	75.7%	24.3%	100%

以機關數目計算，實際寄出問卷至 114 個機關，中央機關占 54 個（包含中央一級機關 2 個、中央二級機關 10 個以及中央三、四級機關共 42 個）；

直轄市機關 24 個；縣市機關 19 個；鎮公所、市公所各 1 個；區公所 8 個；鄉公所 7 個。這 114 個機關種類分散，地方機關區域上，除基隆市、花蓮縣、連江縣、新竹市及嘉義市沒有被抽中外，其餘全國縣市機關皆有被抽中寄發問卷。

直至 2012 年 10 月底，回收有效問卷共 3,256 份，當中非主管公務人員 2,348 份，約聘僱人員 743 份。後者當中，聘用人員占 218 份；約僱人員占 525 份。所以，有效問卷回收數量占寄發量的 68.3 %。而隨上述兩類問卷回收的有效業務主管問卷共 165 份。除區公所公務人員問卷數目(差 3 份)與直轄市(差 6 份)及縣市機關(差 8 份)聘用人員未達抽樣目標外，其餘各層級問卷回收皆達目標(參看表七及表九)。合計數目上，三類人力是超標回收。抽樣誤差為 1~2%。

表九、問卷回收統計

單位：份

機關層級	業務主管	非主管公務人員	聘用人員	約僱人員
中央機關	85	1,393	157	296
直轄市	16	454	37	87
縣市機關	38	279	22	86
市公所	1	29	0	11
區公所	5	86	0	22
鎮公所	0	38	1	8
鄉公所	7	69	1	13
漏填	13	0	0	2
總和	165	2,348	218	525



### 三、抽樣調查的方法限制及補救措施

由於經費及時間限制，本次調查無法委派調查員，到每一個被抽中的機關逐一發放回收問卷，而是拜託各機關人事人員發放回收問卷。縱然寄發問卷時已附上調查說明，也在電話聯絡時口頭說明相關調查對象的要求，但本研究團隊並無法絕對確保發放對象無誤，特別是填寫問卷的契約人員是否為約聘僱人員，以及業務主管問卷的填答者是否同時管理約聘僱人員及公務人員。

為了防止以上的可能性，問卷設計是設有一些事後鑑別方法。於約聘僱人員問卷中，有「人員類別」一題，選項分別為「聘用人員」、「約僱人員」及「其他」三項(參看附錄三)。若填答者挑選「其他」或漏空，則本研究視該問卷為無效問卷。至於業務主管問卷，則設了「屬下人數」一題，共分三類人力填寫(即公務人員、聘用人員及約僱人員)，若填答者僅填公務人員人數或僅填約聘僱人員兩者人數，或兩部分有其中之一填「零」，則視該問卷為無效問卷。漏填該題者，也視為無效問卷(參看附錄四)。以上兩項措施應可降低以上提及的誤差。



## 第五章 研究發現

按照現行形式制度，聘用人員是指基於政府「科學性」、「專業性」、「技術性」業務之需求，同時礙於機關現有人力中無適任者，故改以契約方式進用人員。約僱人員是指基於機關無適當人員可辦理之五職等以下的「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務，以契約方式進用之人員。考試院官員通常視之為「臨時人力」。<sup>7</sup> 聘用人員是由 1969 年頒布的「聘用人員聘用條例」及其施行細則所規範；約僱人員則是由 1972 年頒布的「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」規範。根據以上法規，約聘僱人員皆是不用經過考試及格進用之人力，當中「聘用人員聘用條例」並沒有列明聘用人員進用模式，但 2005 年行政院人事行政局下通函規範各機關進用聘用人員，應以公開遴選或甄選方式辦理；而「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」則規定約僱人員進用應採公開甄審為原則，必要時得委託就業輔導機構代為甄審(第七條)。此外，依「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」，除機關組織法規另有規定者外，聘用人員員額以不超過機關預算總人數 5% 為原則。

上述條例及辦法內容十分粗略，「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」更僅為行政規則，欠缺法律依據。現行制度對約聘僱人員之進用並沒有作嚴格的規範，也沒有要求對他們進行定期考核。雖然以一年一聘定期契約方式進用，但往往出現久任之情況，所以制度為人所詬病，認為約聘僱人員是政治酬庸或任用私人的溫床(曾介宏，1999；李紹芬，2003)。但

---

<sup>7</sup> 計畫主持人與行政院人事行政總處相關承辦約聘僱人員管理的官員接觸時，就反映考試院與該處對約聘僱人員之人力定義並不一致，該處並不認為約聘僱人員是「臨時人力」，「臨時人員」才是臨時人力。

現實情況究竟如何？為何機關需要運用約聘僱人員？雖然對約聘僱人員進用及管理之法規並不如公務人員人事法規完整細緻，但這是否代表各機關約聘僱人員之管理必然違背功績原則？公務人員與約聘僱人員的工作表現相對如何？用人機關主管如何評價公務人員與約聘僱人員兩類人力？這些面向皆是推動契約人力制度改革、建立彈性人事制度前必須回答的問題。

## 第一節 行政機關運用約聘僱人員管理現況

### 一、行政機關約聘僱人員的人力規模

根據銓敘部的統計資料，2011年年底，全國行政機關共有公務人員約二十二萬多人，而約聘僱人員則有二萬四千多人，其中聘用人員九千二百多人，約僱人員一萬五千多人(銓敘部，2012：66，208)。為了本次研究的調查抽樣，考試院統計室於2012年2月請銓敘部提供全國人力資料庫中全國行政機關公務人員更新統計，再請行政院人事行政總處從人力資源系統中抽取行政院暨所屬行政機關約聘僱人員數目的更新數據，並自行對總統府及其餘四院調查其所屬約聘僱人員數目。結果顯示全國行政機關公務人員數目相若於上述統計，但約聘僱人員則降為二萬三千多人，少約一千人。

若以上述考試院2月的統計資料為依據，排除政務人員、技工及工友，約聘僱人員占全國行政機關員額人力的9.6%，占有僱有約聘僱人員行政機關的員額人力的17%(參看表十)。在以上兩類契約人員當中，聘用人員有九千二百多人，約僱人員有一萬四千多人。前者占兩類人力中的39.1%。以中央與地方行政機關區分，約聘僱人員在中央行政機關之數目

為一萬一千多人，略少於地方行政機關的一萬二千多人。約聘僱人員占前者人力的 15.6%，占後者人力的 18.6% (以約聘僱人員+公務人員為分母)。不過，中央行政機關運用較多高專業性的聘用人力，接近中央行政機關約聘僱人員總數之半；而他們在地方行政機關的僅占不到三成 (參看表十)。

表十、全國行政機關公務人員與約聘僱人員的人力使用情況簡表  
(2012·2·29)

單位：人；%

	公務人員	約聘僱人員		比例 (約聘僱/ 約聘僱+公 務人員)
		聘用人員	約僱人員	
全國行政機關	222,703	9,206	14,362	9.6%
僱有約聘僱人員的行政機關	114,861			17%
僱有約聘僱人員的中央行政機關	60,668	5,576	5,604	15.6%
僱有約聘僱人員的地方行政機關	54,193	3,630	8,758	18.6%

資料來源：依考試院提供資料計算

以機關類別分析，個別機關有趣地是完全沒有公務人員，僅有約聘僱人員(如交通部民用航空局機場擴建工程處、行政院消費者保護委員會、某些地方的鄉民代表會及某些地方的家庭教育中心)。排除大量由非公務人員擔任主要工作的地方托兒所，共有 85 個機關的約聘僱人員占其總人力的一半以上。這些機關包括體育、文化、藝術、教育及博物館場所、民用航空站、地方社會服務機關(如殯葬管理所、圖書館、家庭教育中心、家庭暴力暨性侵害防治中心)、地方政府行政機關(主要是文化局及社會局)、偏遠地區的基層機關(如鄉民代表大會及鄉公所)；也包括少數中央行政機關 (如行政院國家科學委員會、經濟部工業局)。

## 二、對契約人力的需求

從人事主管問卷調查發現，66%的中央機關樣本有運用聘用人員；而地方機關樣本僅有41%有運用聘用人員。相對地，有運用約僱人員的中央機關為86%，而地方機關為94%。總體上，與上段統計描述一致，即中央機關需求較多高專業性的聘用人員。不過，大部分中央及地方機關都有使用約僱人員。這可從以下分析中進一步闡述。

表十一、約聘僱人員的工作類型

單位：機關；%

	行政庶務	專業性	技術性	研究性	民眾服務	稽查監督	其他
機關數目 (n=764)	533	520	303	63	255	60	22
比例	69.8%	68.1%	39.7%	8.2%	33.4%	7.9%	2.9%
中央機關 (n=261)	168	178	100	47	53	12	11
比例	64.4%	68.2%	38.3%	18.0%	20.3%	4.6%	4.2%
地方機關 (n=500)	363	340	202	16	201	47	11
比例	72.6%	68.0%	40.4%	3.2%	40.2%	9.4%	2.2%

註：機關數目與中央及地方機關數目之落差是由於漏填機關層級之問卷所致。

從具體工作性質分析，約聘僱人員最多集中在「行政庶務」類工作(即多為約僱人員的工作)(接近七成接受調查機關)，其次是「專業性」及「技術性」類工作，中央與地方機關需求情況一致。但就「研究性」工作，中

央機關需求明顯比地方機關高；而對「民眾服務」與「稽查監督」工作，則地方機關需求較多，這反映了中央與地方部門在任務屬性上的差異，繼而影響雙方對約聘僱人員的需求面向(參看表十一)。個別機關另外填寫一些特殊的工作類型，包括戒護管理、廚工及教學工作。除了約聘僱人員外，受調查的 766 個機關中，有 507 個聲稱使用臨時人員，占所有受調查機關的 66.2%。除臨時人員外，部分接受深度訪談的機關更使用派遣人力。

機關運用約聘僱人員動機其實十分複雜。依計畫主持人過去及本次所進行之深度訪談，機關使用契約人員的緣由，可大致歸類為以下五項：

- (一) 正式員額不足以應付之業務：我國政府自 1990 年代起不斷進行公務人員員額精簡，但經濟發展及人口膨脹，再加上民主化下政府不斷推出新的政策，導致業務之增加，而很多公共服務必須要由「人」去處理，還不能以機器代替，故在凍結或縮減正式員額之限制下，不少機關改以進用約聘僱人員方式承擔一般公務人員之業務。在本次調查中最明顯的例子是移民署國境事務大隊負責機場港口檢查證件工作的約僱人員。由於 2009 年兩岸直航，大量大陸旅客入境，故移民署近年額外進用大量約僱人員與正式人員一起輪班工作，應付出入境人潮，約僱人員占相關工作人力接近三分之一。而經濟部智慧財產局也由於專利審查積案太多而必須進用聘用人員處理積案，甚至在聘用人員員額凍結下，另外申請進用五年期的聘用人員 170 位，以應付工作量。
- (二) 沒有正式員額負責之業務：也是由於公務人員員額凍結，有一些新成立的機關或新增業務從一開始就沒有(足夠的)正式員額，故只能大量進用約聘僱人員。最明顯的例子就是各地方政府的文化局，它們是由文化中心升格為文化局，但這樣的升格只配以少量正式員額，而業務職掌卻比以前擴大，所以只能一如以往般依賴大量約聘

僱人員(蘇偉業, 2010c)。而在本次調查中, 環保署屬下的土壤及地下水污染整治基金會就是因應2000年修正的「土壤及地下水污染整治法」而成立, 但該部門僅有六個正式員額, 約聘人員其實也僅有四位, 所以它更要進用三十幾位以「特約人員」為名的契約人力, 才能應付全國相關污染問題的整治。

(三) 管理者認為不適合或無法透過國家考試進用的人力: 一些專業、技術性或多技能性的業務, 由於國家考試的考試類科無法滿足用人單位需求, 故以約聘僱人員負責。這種情況最普遍是機關內的電腦網絡技術人員, 由於正式考試進用人員難以追趕新技術或培養正式人員承擔業務也緩不濟急, 所以從市場直接網羅更為方便。在本次調查中, 教育部的約聘僱人員就是專責這方面的工作。而經濟部的科技顧問則屬於稀有性的專才, 而必須要以比一般聘用人員還要高的薪資進用。在過去計畫主持人研究案例中, 則有牽涉管理者不想進用考試分發人員之情況。某市資訊處認為國家考試進用的公務人員實務經驗較為不足, 機關管理者希望進用一些在業界有歷練過的約聘僱人員。另外一例為某市法規委員會, 其管理者認為, 他們在人員遞補上會傾向從其他機關遷調之人力或用約聘僱人力, 因為相對於考試分發人員, 他們可對現職人員或約聘僱人員進行資格篩選, 如此才能符合機關的用人需要(蘇偉業, 2010c)。

(四) 處理機關職系結構問題: 各機關內會存在不同職系的人員, 但個別職系人員之員額很少, 機關內沒有陞遷管道, 容易造成人員流失或職涯停頓。所以機關乾脆採用約聘僱人員來穩定人力。研究型、專業分工程度高的機關較易面臨此一問題。某市研考會由於機關成員的職系以一般行政為主, 若進用了一位工程職系的公務人員來從事評估工作, 他未來在機關也沒有職位可以陞遷, 此時進用有相關專業背景的聘用人員反而比較穩定。某市災害防救中心也面臨同一情況, 該中心僅需要一名氣象專業人員, 若進用一位氣象職系的公務



人員，該員待在災害防救中心等於永無陞遷機會，因此災害防救中心配置的二十位公務人力中，有十二位是聘用人員(蘇偉業, 2010c)。

- (五) 特殊情況的用人安排：過去及本次調查發現有四個特殊情況下的約聘僱人員運用。第一個是教育局內的「運動教練」。一些有特殊表現之運動員，由體委會安排至學校擔任專職運動教練，算是約僱人員的一種。第二個是在某市秘書處，為達至政府機關身心障礙人士之用人比例，該機關故意將兩個書記名額遇缺不補，改由身障人士以約僱身分擔任。第三個是某市交通事件裁決所，其在未正式成立前是一個臨時編制的單位，而1998年正式成立時本來應該回歸到正式編制人員，但當時市議會為了維護既有約聘僱人員的工作權益，於是就持續僱用(蘇偉業, 2010c)。第四個是林務局嘉義林區管理處所管理的阿里山森林小火車。在2008年6月前是由機關正式人員營運，後來由於民營化政策，改由民間經營，但由於2009年莫拉克颱風導致鐵路毀損，民間經營者不願意負擔修復成本，最後又回歸國家經營。但由於正式員額已被收回，故改為由約聘僱人員負責日常營運，林務局嘉義林區管理處負責監督經營。

以上五項情況中，只有第三項是符合進用約聘僱人員的政策原則，第一及二項情況皆是由於政策矛盾所導致：員額精簡或凍結，但業務量膨脹。所以運用約聘僱人員很大程度上是一種在編制員額限制外擴充人力之折衷手段。此外，正式公務人員系統的結構性問題也值得注意。在第三項原因中，部分機關並非沒有國家考試進用的相關人力，而是管理者不想用，認為他們不勝任，主要是考試分發人員並非由用人機關直接挑選之問題。當然也有一些是歷史遺留下來的問題，但沒有因應情勢改變而改變用人政策。例如國科會之約聘研究人員是基於該委員會建立初期，難以透過國家考試進用高學歷人才，所以容許以聘用人員方式進用專才負責相關科

技行政工作。但歷經數十載後，現今高學歷者已遍佈人力市場。縱然受訪擔任副主管的約聘人員認為仍然應該透過契約方式彈性進用人才，但另一位公務人員主管則認為沒有這必要性。而第四項原因是最有趣的情況，機關人事架構設計之局限性竟也會導致對約聘僱人員之需求。第五項原因反映機關利用約聘僱人員作為權宜方法處理各式各樣不可抗力的人事問題。

不過，在本次調查中，絕大部分接受訪問的中央機關對約聘僱人員員額已開始進行緊縮，就是遇缺不補，特別是對聘用人員。有受訪人事主管表示，人事行政總處現在也下令各機關凍結臨時人員之進用。而部分機關在當下行政院組織改造人力評鑑時爭取到正式人員員額。不過，要完全排除使用約聘僱人員或其他契約人力，在現階段似乎不太可能。其實，對大部分業務主管而言，使用約聘僱人員或是公務人員並非關鍵，關鍵所在是適時地提供足夠人手辦事。

### 三、約聘僱人員的進用管理

本次針對人事主管的問卷調查大部分問題涉及機關對約聘僱人員的進用制度。為了獲取最新的動態，減少過往作為對問題認知的干擾，故本調查以過往一年的約聘僱人員進用情況為界線。又基於計畫主持人之理解，不少機關因各種原因(如遇缺不補政策或沒有離職人員)，過去一年不一定有甄補約聘僱人員，但他們仍有機會進用臨時人員，作法與約聘僱人員的甄補方法應沒有區別，故在提問上也增列有關臨時人員的甄補方法，以擴大對各機關進用契約人力方法的瞭解。

在 766 份有效問卷中，有 481 個機關表示過去一年有進用預算員額內的約聘僱人員，375 個機關表示過去一年有進用臨時人員(指所有非預算員額內的契約人員)。過去一年兩類人力都沒有進用的機關為 187 個。排除漏答者，總共有 570 個機關過去一年有進用契約人力。

### (一) 進用程序

以公開競爭方式甄補人力是建立契約人力功績制的重要基礎。若針對預算員額內約聘僱人員之進用，絕大部分過去一年有進用約聘僱人力之機關都有採用公告職缺程序(87.2%)，其中 69.9%更是全部職缺都會公告。若分成中央與地方機關作檢視，則 94%的中央機關會將全部職缺公告，而僅有 58.4%的地方機關將全部職缺公告，且有 18.6%的地方機關是完全不公告職缺(參看表十二)。若再深入到地方各層級，則基層的機關不公告職缺尤為明顯。於市公所及鄉公所層級機關中分別有 54%及 42.8%的回應機關完全沒有公告職缺。

若檢視臨時人力之進用，情況大致相同。絕大部分過去一年有進用臨時人力的機關都有採用公告職缺程序(82.7%)，其中 64.2%是全部職缺都會公告。若分成中央與地方機關作檢視，則 87.9%的中央機關會將全部職缺公告，而僅有 54.2%的地方機關將全部職缺公告，且有 23.9%的地方機關是完全不公告職缺(參看表十三)。若再深入到地方各層級，則基層的機關不公告職缺也是較為明顯。於市公所、鎮公所及鄉公所層級機關中分別有 45%、75%及 51.2%的回應機關完全沒有公告職缺。

在人才篩選程序方面，採用面試方式比筆試方式為多。在問卷調查中，就預算員額內的約聘僱人員進用，52%的回應機關是完全沒有採用筆試；

相反地，67.9%的回應機關是全部職缺皆採用面試，只有 12%的回應機關是完全沒有採用面試(參看表十二)。若採交叉分析，有 50 個機關回應對所有職缺既沒有採用筆試，也沒有採用面試，當中有 39 個機關就是完全沒有公告職缺的機關。這 39 個機關中有 1 個是中央四級機關，4 個直轄市機關，15 個縣(市)機關，2 個市公所機關，3 個區公所機關，2 個鎮公所機關，12 個鄉公所機關。也有機關兼採面試及筆試，占有所有回應機關 45.9%。當中全部約聘僱人員進用都採用面試及筆試的有 68 個，其中 49 個是中央機關，占 72.1%；而地方機關則主要是直轄市(10 個)及縣(市)機關(7 個)會全部約聘僱人員進用兼採面試及筆試。這反映中央機關在進用約聘僱人員程序上較為多元。

至於臨時人員之進用方面，65.5%的回應機關是完全沒有採用筆試；與約聘僱人員對應地，有 65.7%的回應機關是全部職缺皆採用面試，只有 14.5%的回應機關是完全沒有採用面試(參看表十三)。若採交叉分析，也是有 50 個機關回應對所有職缺既沒有採用筆試，也沒有採用面試。當中有 42 個機關就是完全沒有公告職缺的機關。這 42 個機關中有 1 個是中央三級機關，14 個縣(市)機關，1 個市公所機關，2 個區公所機關，5 個鎮公所機關，19 個鄉公所機關。臨時人員之進用顯為較少兼採面試及筆試，僅占回應機關之 34.2%。當中全部臨時人員進用都採用面試及筆試的僅有 29 個，其中 12 個是中央機關，占 41.4%；而地方機關則主要是直轄市(9 個)及縣(市)機關(6 個)全部臨時人員進用兼採面試及筆試。所以相對於約聘僱人員，臨時人員在進用之嚴謹性總體上是較低的。歸納以上的發現，地方機關(特別是基層機關)在契約人力進用上較為背離功績原則。

為了更全面反映契約人力進用管理之實況，本計畫在針對約聘僱人員之問卷中也詢問了他們是否經過公開甄選進入機關工作。在 734 約聘僱人

員之有效回應中，有 461 位回應其工作是經過公開甄選獲取，占 62.8%。雖然這反映大部分樣本的約聘僱人員有經過公開甄選進用，但仍有接近四成的樣本沒有經過公開甄選的洗禮。

表十二、中央與地方機關進用預算員額內約聘僱人員方式

單位：次數；%

題項		中 央	地 方	總比例
貴機關會公告約聘僱人員職缺嗎？	沒有	1(0.7%)	59(18.6%)	12.8%
	少數	0(0%)	14(4.4%)	3.0%
	部分	8(5.3%)	59(18.6%)	14.3%
	全部	142(94.0%)	186(58.4%)	69.9%
貴機關會以筆試方式篩選應徵者嗎？	沒有	38(24.5%)	209(65.3%)	52.0%
	少數	11(7.1%)	24(7.5%)	7.4%
	部分	51(32.9%)	68(21.3%)	25.0%
	全部	55(35.5%)	19(5.9)	15.6%
貴機關會以面試方式篩選應徵者嗎？	沒有	6(3.9%)	50(16.0%)	12.0%
	少數	0(0%)	14(4.4%)	3.0%
	部分	25(16.2%)	55(17.6%)	17.1%
	全部	123(79.9%)	194(62%)	67.9%
用人課／室主管會參與篩選應徵者嗎？	沒有	4(2.6%)	45(14.3%)	10.5%
	少數	3(2.0%)	17(5.4%)	4.3%
	部分	21(13.7%)	50(16.0%)	15.3%
	全部	125(81.7%)	202(64.3%)	69.9%

在彈性用人上，前線主管參與選才是一個重要的指標。以預算員額內

約聘僱人員部分而言，絕大部分的回應機關都會納入用人課／室主管參與篩選應徵者的工作(89.5%)，更有 69.9%的回應機關是所有職缺皆有用人課／室主管參與篩選。若區分中央與地方機關，僅有 1 個中央二級機關及 3 個中央四級機關沒有納入用人課／室主管；而地方機關則有 45 個沒有納入(參看表十二)，當中主要包括縣(市)機關及鄉公所，兩者各占 18 及 13 個機關。

表十三、中央與地方機關進用臨時人員方式

單位：次數；%

題項		中央	地方	總比例
貴機關會公告臨時人員職缺嗎？	沒有	2(1.9%)	60(23.9%)	17.3%
	少數	1(0.9%)	15(6%)	4.5%
	部分	10(9.3%)	40(15.9%)	14.0%
	全部	94(87.9%)	136(54.2%)	64.2%
貴機關會以筆試方式篩選應徵者嗎？	沒有	57(52.3%)	180(71.1%)	65.5%
	少數	8(7.3%)	22(8.8%)	8.3%
	部分	32(29.4%)	34(13.4%)	18.2%
	全部	12(11.0%)	17(6.7%)	8.0%
貴機關會以面試方式篩選應徵者嗎？	沒有	4(3.6%)	48(19.3%)	14.5%
	少數	1(0.9%)	13(5.2%)	3.9%
	部分	15(13.8%)	42(16.9%)	15.9%
	全部	89(81.7%)	146(58.6%)	65.7%
用人課／室主管會參與篩選應徵者嗎？	沒有	1(0.9%)	43(17%)	12.2%
	少數	3(2.8%)	12(4.8%)	4.1%
	部分	10(9.2%)	44(17.5%)	15.0%
	全部	95(87.1%)	153(60.7%)	68.7%

與臨時人員部分對照，情況相若。絕大部分的回應機關也會納入用人課／室主管參與篩選應徵者的工作(87.8%)，也有 68.7%的回應機關是所有職缺階有用人課／室主管參與篩選。若區分中央與地方機關，僅有 1 個中

央三級機關沒有納入用人課／室主管；而地方機關則有 43 個沒有納入(參看表十三)，同樣地，當中主要包括縣(市)機關及鄉公所，兩者各占 16 及 17 個機關。

表十四、業務主管參與約聘僱人員甄選的情況

單位：次數；%

題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
我可以參與約聘僱人員的甄選工作。	26	77	27	27	8
比例%	15.7	46.7	16.4	16.4	4.8
我可以參與進用約聘僱人員的最後決定。	10	57	47	38	13
比例%	6.1	34.5	28.5	23.0	7.9

誠然，有參與不等同有實質的影響力，而且以上問卷是人事人員而非當事人的直接回應。故在另一份針對有公務人員及約聘僱人員下屬的業務主管調查中，就直接問了他們對參與約聘僱人員甄選工作的看法。在 165 位回應業務主管中，有 62.4%對「我可以參與約聘僱人員的甄選工作」的陳述表示同意或非常同意；21.2%表示不同意或非常不同意。進一步對「我可以參與進用約聘僱人員的最後決定」的陳述反應，有 40.6%表示同意或非常同意，有 30.9%表示不同意或非常不同意(參看表十四)。從統計數字看，超過一半的業務主管都有參與約聘僱人員的甄選工作，但他們並非完全能決定或左右最後人選，這牽涉到大部分機關約聘僱人員甄選機制上實存在多個用人單位以外的參與者，或牽涉到部分機關有利用筆試方式篩選人才，所以業務主管自然無法作最後的人選決定。下面討論機關具體人力

進用實踐時會詳細說明。

## (二) 政治干預

政治干預是破壞功績制的主要源頭。本調查就兩種相關政治干預的面向問了三項問題，即最近一年進用契約人力中是否有「上級指定人選」與「民代關說」，以及「民代關說」的影響力。

就上級指定人選情況，針對預算員額內約聘僱人員，有 74.9% 的回應機關反映在進用上沒有職缺會有「上級指定人選」；有 5.3% 的回應機關反映所有職缺皆有上級指定人選。所以上級的政治干預是存在，但並不普遍。若分為中央與地方機關作檢視，地方機關出現此類干預的情況比較嚴重。問卷回應中，有 105 個地方機關在進用約聘僱人員時有不同程度的上級指定人選，占所有有回應地方機關的 34.6%，其中縣(市)政府機關最為嚴重，有超過一半的回應機關有如此問題；而中央機關僅有 9 個有如此問題，占所有有回應中央機關的 6%(參看表十五)。

就臨時人員的進用，干預情況略有擴大，但層級分佈上跟約聘僱人員情況頗為一致。有 69.7% 的回應機關反映在進用上沒有職缺會有「上級指定人選」；有 7.4% 的回應機關反映所有職缺皆有上級指定人選。若分為中央與地方機關作檢視，也是地方機關出現此類干預的情況比較嚴重。問卷回應中，有 99 個地方機關在進用約聘僱人員時有不同程度的上級指定人選，但占所有有回應地方機關的 40.2%(參看表十六)，其中縣(市)政府機關也是最為嚴重，也是有超過一半的回應機關有如此問題；而中央機關僅有 8 個有如此問題，占所有有回應中央機關的 7.4%。



就民代為應徵者關說，這情況有一定之普遍性，而分佈情況頗為平均。就約聘僱人員進用上，有 32.6% 的回應機關有出現民代關說(參看表十五)。從中央二級至鄉公所皆有出現。除了鎮公所 11 個樣本中僅有 1 個有出現外，其餘各層級皆有四分之一至二分之一的樣本回應有民代關說情況。臨時人員情況相若，有 32.5% 的回應機關有出現民代關說(參看表十六)。也是中央二級至鄉公所皆有出現，但分佈相對拉大，各級機關出現情況由約六分之一(中央三及中央四級)至約二分之一(縣(市)機關及市公所)。

當然，更關鍵是這些民代關說是否對徵才具影響力。就預算員額內約聘僱人員甄選中，有民代關說出現的機關中，有 35.2% 的回應是完全沒有受影響；10.7% 的回應是全部職缺皆受影響(參看表十五)。這些全部職缺皆受影響的機關有 17 個，其中中央二級占 1 個；中央三級占 2 個；直轄市占 2 個；縣(市)機關占 11 個；市公所占 1 個。

民代關說對臨時人員進用之影響力與上述約聘僱人員部分相若。有 29.2% 的回應是完全沒有受影響；10.8% 的回應是全部職缺皆受影響(參看表十六)。這些全部職缺皆受影響的機關有 13 個，其中中央四級占 1 個；直轄市占 10 個；鄉公所占 2 個。

表十五、中央與地方機關進用預算員額內約聘僱人員出現政治干預的情況

單位：次數；%

題項		中央	地方	總比例
貴機關徵才時會有上級指定人選嗎？	沒有	142(94.0%)	199(65.4%)	74.9%
	少數	5(3.3%)	34(11.2%)	8.6%
	部分	0(0%)	51(16.8%)	11.2%
	全部	4(2.7%)	20(6.6%)	5.3%
題項		中央	地方	總比例
貴機關徵才時會有民代為應徵者關說嗎？	有	34(23.3%)	112(37.1%)	32.6%
	沒有	112(76.7%)	190(62.9%)	67.4%
題項		中央	地方	總比例
若有民代關說，其能否影響徵才結果？	沒有	25(67.6%)	31(25.4%)	35.2%
	少數	7(18.9%)	28(23.0%)	22.0%
	部分	2(5.4%)	49(40.1%)	32.1%
	全部	3(8.1%)	14(11.5%)	10.7%

表十六、中央與地方機關進用臨時人員出現政治干預的情況

單位：次數；%

題項		中央	地方	總比例
貴機關徵才時會有上級指定人選嗎？	沒有	99(92.6%)	147(59.8%)	69.7%
	少數	6(5.6%)	27(11.0%)	9.3%
	部分	1(0.9%)	47(19.1%)	13.6%
	全部	1(0.9%)	25(10.1%)	7.4%
題項		中央	地方	總比例
貴機關徵才時會有民代為應徵者關說嗎？	有	20(19.4%)	91(38.1%)	32.5%
	沒有	83(80.6%)	148(61.9%)	67.5%
題項		中央	地方	總比例
若有民代關說，其能否影響徵才結果？	沒有	13(59.1%)	22(22.4%)	29.2%
	少數	5(22.7%)	27(27.6%)	26.7%
	部分	3(13.7%)	37(37.8%)	33.3%
	全部	1(4.5%)	12(12.2%)	10.8%

若作交叉分析，將那些有進用約聘僱人員及臨時人員，且兩者皆出現民代關說情況之回應做比較(共有 80 個機關)，則在大部分機關(55 個)中，民代對兩者進用之影響力是相同，即 18 個機關兩者所有職缺皆不受影響；而有 7 個兩者全部職缺皆受影響。但相對地，臨時人員的進用較受關說影響，因為有 17 個機關回應顯示它們的臨時人員進用比約聘僱人員進用較受民代關說影響；相反僅有 8 個機關回應顯示它們的約聘僱人員進用比臨時人員進用較受民代關說影響。

### (三) 進用品質

就算進用程序公開及沒有政治干預存在，這並不代表進用效果良好，故本調查也要求受調查機關對契約人力進用品質作總體評價，包括甄選的競爭性、人員的資格符合性及符合用人機關的需求性。

就競爭性部分，預算員額內約聘僱人員的進用中，10.2%的機關回應過去一年沒有職缺之進用具競爭性；48%的機關回應則表示全部職缺之進用皆具競爭性(參看表十七)。以上進用上完全不具競爭性的機關共有 47 個，其中有 2 個是中央三級機關；1 個是中央四級機關；13 個是直轄市機關；11 個是縣(市)機關；2 個是區公所機關；3 個是鎮公所機關；15 個是鄉公所機關。明顯地，地方機關的約聘僱人員進用較不具競爭性。

就臨時人員進用部分，11.2%的機關回應過去一年沒有職缺之進用具競爭性；39.9%的機關回應則表示全部職缺之進用皆具競爭性(參看表十八)，情況與約聘僱人員相若。以上進用上完全不具競爭性的機關共有 40 個，其中有 1 個是中央三級機關；7 個是直轄市機關；13 個是縣(市)機關；2 個市公所機關；2 個是區公所機關；3 個是鎮公所機關；12 個是鄉公所機

關。也是地方機關的臨時人員進用較不具競爭性。

就人員的資格符合性部分，絕大部分受調查機關(80.9%)認為它們過去一年進用的約聘僱人員皆達相關工作的基本資格要求。但這表示並非所有機關進用的約聘僱人員皆能達至這最起碼的要求，其中有 2 個及 1 個地方機關分別認為其進用的約聘僱人員完全沒有及僅少數達至相關工作的基本資格要求(參看表十七)。臨時人員情況稍為惡劣，僅有 72.2%的回應機關認為它們過去一年進用的臨時人員皆達相關工作的基本資格要求。雖然沒有機關表示其所有進用的臨時人員皆沒有達至相關工作的基本資格要求，但有 7 個地方機關認為僅有少數其進用的臨時人員達至相關工作的基本資格要求(參看表十八)。

就符合用人機關的需求性，大部分受調查機關(72.5%)認為它們過去一年進用的約聘僱人員皆符合用人單位的需求。同樣地，這表示並非所有新進約聘僱人員皆符合用人單位的需求，其中有 2 個中央機關及 5 個地方機關表示其新進約聘僱人員皆不符合用人單位的需求；3 個地方機關表示僅有少數新進約聘僱人員符合用人單位的需求(參看表十七)。臨時人員部分並沒有出現更惡劣的情況，但僅有 67%的回應機關認為它們過去一年進用的臨時人員皆符合用人單位需求。不過，並沒有機關表示新進人員完全不符合用人單位需求，但仍有 1 個中央機關，7 個地方機關表示僅有少數新進臨時人員符合用人單位的需求(參看表十八)。

表十七、中央與地方機關預算員額內約聘僱人員的進用品質

單位：次數；%

題項		中央	地方	總比例
貴機關最近一年約聘僱人員甄選皆具競爭性嗎？	沒有	3(2.0%)	44(14.2%)	10.2%
	少數	5(3.3%)	42(13.6%)	10.2%
	部分	40(26.7%)	105(34.0%)	31.6%
	全部	102(68.0%)	118(38.2%)	48.0%
貴機關最近一年進用的約聘僱人員皆達相關工作的基本資格要求嗎？	沒有	0(0%)	2(0.6%)	0.4%
	少數	0(0%)	1(0.3%)	0.2%
	部分	17(11.2%)	69(22.0%)	18.5%
	全部	135(88.8%)	242(77.1%)	80.9%
貴機關最近一年進用的約聘僱人員符合用人單位需求嗎？	沒有	2(1.3%)	5(1.6%)	1.5%
	少數	0(0%)	3(1.0%)	0.6%
	部分	23(15.2%)	94(30.3%)	25.4%
	全部	126(83.5%)	208(67.1%)	72.5%

表十八、中央與地方機關臨時人員的進用品質

單位：次數；%

題項		中央	地方	總比例
貴機關最近一年臨時人員甄選皆具競爭性嗎？	沒有	1(0.9%)	39(15.7%)	11.2%
	少數	7(6.4%)	29(11.6%)	10.1%
	部分	42(38.6%)	97(39.0%)	38.8%
	全部	59(54.1%)	84(33.7%)	39.9%
貴機關最近一年進用的臨時人員皆達相關工作的基本資格要求嗎？	沒有	0(0%)	0(0%)	0%
	少數	0(0%)	7(2.8%)	2.0%
	部分	24(22.2%)	69(27.4%)	25.8%
	全部	84(77.8%)	176(69.8%)	72.2%
貴機關最近一年進用的臨時人員符合用人單位需求嗎？	沒有	0(0%)	0(0%)	0%
	少數	1(0.9%)	7(2.8%)	2.2%
	部分	23(21.1%)	88(35%)	30.8%
	全部	85(78.0%)	156(62.2%)	67.0%

表十九、業務主管對約聘僱人員品質的評價

單位：次數；%

題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
約聘僱人員皆符合我的部門需求。	19	77	38	29	0	2
比例%	11.7	47.2	23.3	17.8	0	

就符合用人機關需求上，業務主管才是直接的「使用者」，故在針對業務主管的問卷調查中，我們也探詢了他們的看法。對「約聘僱人員皆符合我的部門需求」之陳述，在 163 個有效回應中，58.9%表示非常同意或同意，17.8%表示不同意(參看表十九)。總體上，有過半的業務主管認為約聘僱人員符合他們的業務需求，但比人事主管的評價為低。但必須注意，業務主管所指涉的並非最近一年進用之人力，而是涵蓋所有在他們部門的約聘僱人員。

#### (四) 約聘僱人員進用管理的具體實踐

以上統計數據資料反映了橫向面的全國性狀況。以下將根據本次接受深度訪談的機關所提供的資料，從縱向面深入剖析機關在約聘僱人員進用管理的經驗。這些經驗不一定具普遍性，因為本次深度訪談所接觸的機關有限，不過應有助於發掘一些有意義的實踐，作為改革的學習參考。

縱然對約聘僱人員管理的全國性法規十分粗略寬鬆，但不少機關實有自訂行政規則管理約聘僱人員的進用。普遍上，機關會因應用人單位需求

確定所需人員的資格條件，以什麼方式篩選及測試應徵者，以及訂定評分標準。測試方式主要是面試及筆試，有時因應申請人數太多或需要以申請人資歷作評估因素，用人機關也會先做資料審查以篩選淘汰人選或作為評分之一部分。若以面試方式測試，多會由用人單位主管負責或參與，但為了加強公正性及客觀性，很多受訪機關會再加上其他主管(如人事主管、主任秘書、機關副首長)組成三至五人的小組或甄審委員會進行面試，並以投票或評分方式決定入選者名單，最後將名單上呈機關首長圈選或核定。不過，遇上要招聘個別稀有性高級人才，不是一般面試能處理時，則也有機關由高級主管以個別面談方式做決定。

若以筆試方式測試，多數是因應具體業務知識需求進行測驗，例如外語能力。有機關甚至採用類似國家考試入闈的做法，在闈場內出題印考卷，工作人員直到考試完畢後才能出闈。錄取人員數目上也有機關參考國家考試的備取名單做法，建立人才庫隨時甄補職缺。除了面試及筆試外，機關也會因應職能需求作其他類型的測試，包括電腦操作或體能測試。基本上，在進用約聘僱人員上，機關大部分移植了一般外補職缺做法，因應職位需求彈性地測試篩選人才。

在本次深度訪談中，計畫主持人特別拜訪了臺南市政府人事處。因為臺南市為了加強契約人力進用的公信力，從 2012 年起以集中考試的方式辦理公開甄選。市府制訂了「臺南市政府及所屬各機關學校約聘(僱、用)、臨時人員集中辦理公開甄選作業計畫」(參看附錄六)，每年只集中舉辦兩次契約人力之甄選，並要按照統一的程序辦理，強調要建立公平、公正、公開的機制，杜絕關說，用人唯才。

臺南市的做法特色是強調在進用程序上盡量做到公開及防弊。整個用人作業由職訓就服中心辦理，所有職缺會在政府徵才、勞工局、職訓就服中心及用人機關網站公告。而甄選方式以口試為原則，用人機關如有需要，可加考筆試。口試會預先命題，由職訓就服中心建立題庫，由政風處抽題組成多套題目，在考場由考生自己抽取題目，工作人員朗讀，考生回答，口試委員當場評分。命題委員不能同時擔任口試委員，而口試委員可聘外部專家學者擔任。<sup>8</sup> 筆試也是預先命題，以測驗題為原則，並先命多套題目。筆試前再由用人機關遴派 2~3 倍組題人選，交由政風處挑選組題人員。組題人員不得為命題委員，並在考試當日入闈組題。市長及各用人機關首長在整個甄選過程中皆不會參與，防止政治干預。若這些程序真的能落實，其比機關外補公務人員職缺實更為公平、更具防弊性。雖然以上防弊性措施犧牲了部分機關管理者的用人自主權力，但相對於考試分發制度，其已較兼顧了機關個別獨特的用人需求。

#### (五) 機關自行進用人力之優點

相對於考試分發，約聘僱人員的進用特色就是可以完全按各機關職務個別需求自行進用適當人員，這本身就是優點所在。這優點牽涉到兩方面，第一是用人機關可在招聘人員時開出量身訂造之條件(參看以下資料箱之案例)，但開高普考缺僅能提出職缺的「職系」條件；第二是用人機關可親自篩選人才，但其對考試分發人員卻無從置喙，不能拒絕。

---

<sup>8</sup> 計畫主持人在 2012 年 11 月被邀請擔任台北市政府機關約聘僱人員的甄試口試委員，其口試程序與臺南市政府做法十分類似。



資料箱	
某市政府機關甄試約聘僱人員簡章資料摘錄	
用人機關	XX 市政府社會局
職稱	約僱工友
需求人數	正取：1 名 備取：3 名
考試方式	口試
工作內容	1、協助平價住宅進（退）住之管理。 2、平價住宅修繕申請案件之查勘轉報，協助監工及協同驗收。 3、平價住宅水電費及財產管理維護業務。 4、協助緊急修繕處理、查報、採購及驗收與核銷。 5、空戶及公共設施管控、定期維護，查報。
待遇/每月	23,009 元
資格條件	1、國內外國中以上學校畢業，並具有水電維修技術實務工作經驗1年以上者。 2、領有丙級以上室內配線技術士證照。 3、領有汽車駕照。 4、領有普通重型機車駕照。
聘僱期間	依實際到職日起至 100 年 12 月 31 日止，101 年度起依聘僱計畫及成績考核一年一聘僱。
備註	1、具監工經驗者尤佳。 2、須具備電腦基本操作能力。 3、報名應繳證明文件請以 A4 紙張格式影印。

就第一點，舉例而言，本次受訪的主計總處官員就認為，他們部門希望有一些職務是由持有會計師執照的人擔任，但考試分發進來的不一定會有執照。而處內一些調查員職務必須要去偏遠地方執勤，最好有駕照，但他們不能要求分發人員一定要有駕照。就第二點，經濟部投資業務處的受訪官員就提出，他們的部門需要較強外語能力的人員，特別在書寫方面，但分發人員不一定能完全滿足他們的需求。相反，在進用約聘僱人員時，他們不但可以提出具體條件，也可以親自面談測試。正如受訪主計總處官員指出：「用聘的，我當然要選最好的啊！…… 考試的就分發來誰就誰嘛！可能分發來很強的，可能分發來…… 有點運氣就是了。」

以上指出約聘僱人員進用方式的優勢是我國特殊的情況，因為其他國家的公務人員進用實多已能滿足到以上兩點「常識性」安排，惟我國初任公務人員考試皆採用集中考試形式，人員配置採「分發」而非用人機關「遴選」，而考試又大多採用紙筆測驗，僅三成考試採用口試，8%應考生會經過口試(彭錦鵬，2010)。結果，不單用人機關無法參與選才，「分發」制度更製造大量人力供需錯配(蘇偉業、黎世輝，2011)，而紙筆測驗雖然可以降低測試的主觀性，但根本無法有效衡量考生的工作能力，即 KSA，故早已備受質疑其可靠性(Hays & Kearney, 1982)。總體上，我國公務人員考試將防弊及程序公平價值放在最高位置，因此犧牲了管理價值(施能傑，2003)。而約聘僱人員進用的管理者導向及彈性測試方式卻弔詭地滿足了管理價值。

#### 四、約聘僱人員的考核、激勵及淘汰

除了進用環節外，檢視約聘僱人員進入機關工作後的各種人事管理措

施也可以反映其達到功績原則的程度。本次人事主管問卷調查也檢視了各機關對約聘僱人員的考核、激勵及淘汰管理。

### (一) 考核

根據人事主管的問卷調查，91.5%的回應機關表示有對約聘僱人員進行定期考核。有作定期考核的中央機關占有所有回應中央機關的 95%；地方機關則占 89.8%(參看表二十二)。51 個沒有作定期考核的地方機關中 26 個是鄉公所機關。顯然地，基層地方機關對約聘僱人員進行定期考核的比例較低。

針對約聘僱人員的問卷調查，也詢問了他們是否有接受定期工作考核。在 734 個有效回應中，543 個表示他們需要接受定期考核，占有所有回應者的 74%。中央與地方機關情況相若，前者占中央機關回應者的 74.4%；後者占 73.1%。所以總體上，大部分的約聘僱人員應已定期接受考核，但仍沒有全面實施。

### (二) 激勵

就工作激勵上，本次人事主管問卷調查問了兩項問題，包括是否給予表現優良的約聘僱人員晉薪與是否有其他激勵措施。就晉薪方面，64.3%的中央機關有給予表現優良的約聘僱人員晉薪；地方機關僅有 29.9%(參看表二十二)。後者情況跟計畫主持人過去的研究發現吻合(蘇偉業，2010a；2010b)。由於中央機關有較多的聘用人員，資源也較多，且聘用人員各薪等中也設有多個俸階，以資晉薪所用(參看表二十)；而約僱人員方面，除了部分機關另設俸階外(如考試院)，適用於約僱人員的一般通用酬金表僅

有五個薪等(參看表二十一)。此外，地方機關由於資源較少，就算是聘用人員也不一定可以晉薪，往往要待有高薪等者離職才有晉薪機會。故此，中央機關較可能給予約聘僱人員(特別是聘用人員)晉薪。本次調查統計顯示，在 362 個僅有約僱人員而沒有聘用人員之機關中，僅有 80 個(22.1%) 給予優良約僱人員晉薪；而在 45 個僅有聘用人員而沒有約僱人員之機關中，則有 33 個(73.3%)給予優良聘用人員晉薪。

大部分回應機關都沒有其他激勵措施，僅 18.3%表示有(參看表二十二)。但有敘明措施者當中有一些以續聘及晉薪作為「其他激勵措施」。其餘的以「敘獎」、「行政獎勵」等精神獎勵居多。也有個別機關給予約聘僱人員「績效獎金」或其他物質獎勵。根據深度訪談，國科會的約聘研究員就可以參加科技研究發展的獎勵，以撰寫研究報告方式，有機會獲取獎金。在某些機關，將約聘僱人員與正式人員一同納入一些工作表揚活動，如參與「模範公務人員選拔」。根據深度訪談，移民署的約僱人員就可以參與「移民官表揚」活動；主計總處的約聘僱人員可以參與「優秀統計調查員」表揚。不過，在問卷調查中，也有機關表示自設「績優約聘僱人員」的表揚。

以上對激勵措施的理解僅侷限外在及事後的獎勵，其實工作本身所產生的激勵也是一種內在的激勵，例如工作責任的提升也是一種激勵。原則上，約聘僱人員並不會有陞遷機會，但現實上，根據深度訪談，有些機關實需要聘用人員擔任主管職務，跟正式主管不一樣是他們不能領主管加給而已，例如環保署屬下的土壤及地下水污染整治基金會內的約聘人員會擔任組長，甚至要當副執行秘書，部分正式人員反而擔當科員。就算不是當主管，資深的約聘僱人員也有機會擔任任務編組的領導，帶領「菜鳥」正式人員工作。而在第三章第一節提及的經濟部產業園區的管理者及一般員

工皆是約聘僱人員，並沒有正式公務人員。

表二十、聘用人員酬金表

單位：新台幣

六等	俸階	一	二	三	四	五	六	七
	薪點	280	296	312	328	344	360	376
	月支數額	32,928	34,809	36,691	38,572	40,454	42,336	44,217
七等	俸階	一	二	三	四	五	六	七
	薪點	328	344	360	376	392	408	424
	月支數額	38,572	40,454	42,336	44,217	46,099	47,980	49,862
八等	俸階	一	二	三	四	五	六	七
	薪點	376	392	408	424	440	456	472
	月支數額	44,217	46,099	47,980	49,862	51,744	53,625	55,507
九等	俸階	一	二	三	四	五	六	七
	薪點	424	440	456	472	488	504	520
	月支數額	49,862	51,744	53,625	55,507	57,388	59,270	61,152
十等	俸階	一	二	三	四	五	六	
	薪點	472	494	516	538	560	582	
	月支數額	55,507	58,094	60,681	63,268	65,856	68,443	
十一等	俸階	一	二	三	四	五	六	
	薪點	538	560	582	604	626	648	
	月支數額	63,268	65,856	68,443	71,030	73,617	76,204	
十二等	俸階	一	二	三	四	五	六	
	薪點	604	626	648	670	692	714	
	月支數額	71,030	73,617	76,204	78,792	81,379	83,966	
十三等	俸階	一	二	三	四	五		
	薪點	670	700	730	760	790		
	月支數額	78,792	82,320	85,848	89,376	92,904		

註：1.本表自 100 年 7 月 1 日生效。

2.薪點折合率按每點新台幣 121.1 元範圍內計算，未達整數者，一律將小數位捨去。

表二十一、約僱人員酬金表

單位：新台幣

職等	一等	二等	三等	四等	五等
報酬薪點	160	190	220	250	280
實支月酬	19,376	23,009	26,642	30,275	33,908

註：1.本表自 100 年 7 月 1 日生效。

2.薪點折合率按每點新台幣 121.1 元範圍內計算，未達整數者，一律將小數位捨去。

### (三) 淘汰

至於對約聘僱人員的淘汰，根據對人事主管的問卷調查，有 27.3% 的回應機關表示曾有因工作表現不佳而解聘或不續聘約聘僱人員。中央與地方機關比例幾乎相同，分別為 27.9% 及 27% (參看表二十二)。這算是頗高的比例，打破一般認為機關不會解聘約聘僱的刻板印象。而在本次深度訪談受訪機關中，也有不少受訪機關表示曾因工作表現不佳而不續聘或解聘個別約聘僱人員。教育部受訪人事主管就表示其機關在 2011 年度有兩位新進約聘僱人員，他們一直無法完成交辦事項或獨立作業，所以經考核後不續聘。經濟部更曾發生一位工作二十年的約聘僱人員因無法適應新安排的工作，經給予三個月改善期後仍無法滿足主管要求而不續聘。移民署對約聘僱人員是訂有每年百分之一的淘汰比例，也能每年達成，因為每年都會有一定數目因無法適應輪班工作而離職的約聘僱人員，這些也算入百分之一的淘汰比例中。

不過，本次調查也探詢了是否發生工作表現惡劣但無法淘汰約聘僱人員之情況。也的確有這類情況發生，有 7.8% 的回應機關有出現如此問題 (參看表二十二)。根據深度訪談，也有個別機關人事人員表示難以淘汰工作表現不佳的約聘僱人員，特別是一些長期存在高比例約聘僱人員的機關，

這些機關內的約聘僱人員已形成根深柢固的利益集團。

最後，問卷調查也有瞭解機關曾否與約聘僱人員發生僱傭糾紛情況。有 2 個中央機關及 5 個地方機關表示有發生這種問題，占所有回應機關不足 1%(參考表二十二)。根據深度訪談，有一位受訪人事主管就表示他得知其他機關因解僱約聘僱人員而引起法律訴訟，且有時法官會引用勞基法來做判決。

表二十二、中央與地方機關約聘僱人員的考核、激勵及淘汰管理

單位：次數；%

題項		中央	地方	總比例
貴機關現在有否對約聘僱人員進行定期考核？	有	245(95.0%)	448(89.8%)	91.5%
	沒有	13(5.0%)	51(10.2%)	8.5%
對表現優良的約聘僱人員曾否有給予晉薪？	有	166(64.3%)	148(29.9%)	41.7%
	沒有	92(35.7%)	347(70.1%)	58.3%
貴機關有其他針對約聘僱人員的激勵措施嗎？	有	44(25.6%)	56(15.0%)	18.3%
	沒有	128(74.4%)	318(85.0%)	81.7%
貴機關曾否有因工作表現不佳而解聘或不續聘約聘僱人員？	有	72(27.9%)	134(27.0%)	27.3%
	沒有	186(72.1%)	362(73.0%)	72.7%
貴機關曾否有工作表現惡劣但無法淘汰的約聘僱人員？	有	12(4.7%)	47(9.4%)	7.8%
	沒有	245(95.3%)	451(90.6%)	92.2%
貴機關曾否與約聘僱人員發生僱傭糾紛？	有	2(0.8%)	5(1.0%)	0.9%
	沒有	251(99.2%)	483(99.0%)	99.1%

無論如何，以上相關在人員淘汰時出現障礙的情況並不嚴重，問題應屬於一種基於特殊體制及歷史因素所產生的孤立個案。總體上，以表現不佳為理由淘汰約聘僱人員還是比以相同理由淘汰公務人員容易得多，因為從法理上來看，約聘僱人員之續聘並非理所當然的。不過，要每年固定淘

汰一定比例的約聘僱人員是會有難度，也欠科學依據。正如一位人事主管評析指出：

約聘僱的淘汰跟公務[人]員一樣，比較要直接跟他淘汰，比較有困難度，也會有相對的困難度，但不見得約聘僱就會比較難淘汰，因為約聘僱是一年一聘，今天你做的表現不好，我一樣照契約走，我還是會事先跟你說，如果真的表現不好，打下來，考核下來就不續聘，你這種我平常管理，我就跟你有考核，因為平常我們不是有考核？如果[你]們沒有辦法改善，相對來講，到年底我要解聘你，你當然自己也知道自知理虧，這種比較還 OK，如果有淘汰制來說，以目前來講，比正式來講比較容易。

根據本次深度訪談，不少機關有建立自己一套的考核制度以作為獎懲的依據。當有一些機關純粹比照公務人員的考績方法進行約聘僱人員之考核時，也有另外一些機關作了思慮周延的調整。大部分受訪機關對約聘僱人員的考核列等多分為甲、乙及丙三級，考列丙者不續聘。有些機關訂有列甲等人數之比例。聘用人員要晉薪多數起碼要在考核獲甲等，有時機關會受領高俸階人數比例限制，而不能給予所有合資格者晉薪。此外，有些機關在晉薪設計上比較細緻。經濟部約聘人員的晉級是以累計考核七十分以上的剩餘分數為基數，累計至六十分才能晉一級。所以假設每年考核八十五分者，也要四年才能晉一級。經濟部智慧財產局的約聘人員晉級也要求年終考核三年列甲等及一年列乙等以上，即也需要四年時間才能晉一級。且對列乙等中連續兩年七十五分以下或連續三年評列乙等者，降薪級一級，並先觀察半年，依表現再決定是否續聘。若連續四年評列乙等，則契約期滿後不予續約。所以智慧財產局的作法不單以不續聘方式做懲罰，也利用降薪及留職觀察作警告，比公務人員的考績規定更具管理意義(參



看以下資料箱)。

### 資料箱

#### 經濟部智慧財產局約聘人員管理要點(摘錄)

十二、本局約聘人員調晉薪點，除須視經費狀況及受第二項規定之比例限制外，應以最近四年未調晉薪點，且年終評核三年列甲等，一年列乙等以上，並經簽奉局長核定者，始得優先調晉薪點。

十七、本局約聘人員（不含試用人員）任現職至年終滿一年者，應辦理年終評核；聘期不滿一年者，另予評核。

年度中於本局由約僱人員改聘為約聘人員，連續任職滿一年者，聘（僱）用年資應合併計算參加年終評核，並以最後在職月份之職務辦理年終評核。

年終評核以一百分為滿分，其等次、人數比例及獎懲規定如下：

（一）甲等：八十分以上。

評列甲等比例比照編制職員上年度考列甲等比例辦理。次年度予以續約。

（二）乙等：七十分以上，未滿八十分。

次年度予以續約，惟連續二年評列七十五分以下或連續三年評列乙等者，降薪點一級，並先觀察（聘用）半年，依其表現（年中考核）再決定是否續聘，連續四年評列乙等者，則於契約期滿後不予續約。

（三）丙等：不滿七十分。不予續約。

另予評核結果，列乙等以上者，依聘用計畫所定次年度之聘用期限予以續約，列丙等者，次年度不予續約。

## 五、業務主管對約聘僱人員的運用情況

約聘僱人員的真正使用者是各機關的基層業務主管，他們實際如何運用這些契約人力，以及他們的需求看法必須受到重視。就本次接受問卷調查的業務主管而言，約聘僱人員顯然是他們單位相當重要，甚至是不可或缺的人力。在 165 位回應主管中，有 70.4% 表示非常同意或同意「約聘僱人員是我部門的重要人力」，僅有 15.1% 表示不同意或非常不同意；也有 70.3% 表示非常同意或同意「約聘僱人員是我部門不可或缺的人力」，僅有 13.3% 表示不同意或非常不同意(參看表二十三)。這或許反映這些機關正式人力短缺，必須依賴約聘僱人員分擔工作。大部分這些主管之約聘僱下屬占他們二成以上之人力。在這 165 位主管中，有 95 位的約聘僱下屬占他們二至五成的人力；17 位占超過五成，即他們單位約聘僱人員比公務人員還要多。

在工作分配上，51.5% 回應者非常同意或同意他們屬下公務人員與約聘僱人員的「工作性質是有明顯區隔的」，有 28.5% 表示不同意或非常不同意。56.1% 回應者非常同意或同意他們屬下公務人員與約聘僱人員的「工作責任是有明顯區隔的」，有 26.2% 表示不同意或非常不同意。48.5% 回應者非常同意或同意他們屬下公務人員與約聘僱人員的「工作量是明顯不同的」，有 34.5% 表示不同意或非常不同意(參看表二十三)。上述統計表明有半數左右的業務主管將公務人員與約聘僱人員的工作做一定的區隔，包括性質、責任及份量。當然這會因不同工作機關而異，所以有三成左右的回應者對這些陳述表示不同意。本計畫主持人接觸的業務主管大部分表示在同一單位辦事很難區隔兩者之工作，有時更多考慮個別員工的特長而非他們的身分來分配工作。當然有一些非講求團隊合作或比較機械式固定性工

作，分工界線或許較可以分明，例如移民署國境大隊的約僱人員僅負責第一線的櫃檯護照檢查，若發現出入境者有問題，會由第二線的正式人員負責跟進。

表二十三、業務主管對約聘僱人員之運用

單位：次數；%

題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
約聘僱人員是我部門的重要人力。	30	86	24	24	1	
比例%	18.2	52.2	14.5	14.5	0.6	
約聘僱人員是我部門不可或缺的人力。	32	84	27	21	1	
比例%	19.4	50.9	16.4	12.7	0.6	
我屬下公務人員與約聘僱人員的工作性質是有明顯區隔的。	19	66	33	44	3	
比例%	11.5	40.0	20.0	26.7	1.8	
我屬下公務人員與約聘僱人員的工作責任是有明顯區隔的。	22	70	29	41	2	1
比例%	13.4	42.7	17.7	25.0	1.2	
我屬下公務人員與約聘僱人員的工作量是明顯不同的。	12	68	28	53	4	
比例%	7.3	41.2	17.0	32.1	2.4	
在工作上，我對公務人員與約聘僱人員是一視同仁。	47	101	9	8	0	
比例%	28.5	61.2	5.5	4.8	0	

不過，從約聘僱人員問卷所反映，有接近七成回應者表示有公務人員

負責與他們相同的業務，即在大部分樣本機關中，兩類人力的工作是高度重疊。當然這不代表兩類人力的工作性質、責任及份量是完全沒有差別，而上述業務主管反映的比例與約聘僱人員所反映的比例也不一定有矛盾，因為每位主管所管理下屬人數並不相同。若兩者認知是沒有矛盾的話，業務主管所反映的是單位比例；約聘僱人員所反映的是人數比例。此外，有 81.2%的聘用人員及 54.4%的約僱人員回應者需要獨立擔任業務承辦人，這表示主管們也會給予約聘僱人員不輕的工作責任，特別是聘用人員(參看表二十四)。

總體上，業務主管在工作管理上不太區分身分。這可由主管對「在工作上，我對公務人員與約聘僱人員是一視同仁」這陳述的回應反映出來。有 89.7%的回應表示非常同意或同意，僅 4.8%表示不同意(參看表二十三)。

表二十四、約聘僱人員的工作責任

單位：次數；%

題項	聘用人員		約僱人員	
	是	否	是	否
在您機關內是否有公務人員負責和你相同的業務嗎?	151	67	360	160
比例%	69.3	30.7	69.2	30.8
題項	需要	不需要	需要	不需要
您需要獨立擔任業務承辦人嗎?	177	41	282	236
比例%	81.2	18.8	54.4	45.6

## 第二節 公務人員與約聘僱人員的工作動機及表現比較

直至 2012 年 10 月底，本計畫共回收非主管公務人員與約聘僱人員有

效問卷 3,091 份，約聘僱人員占 743 份，公務人員占 2,348 份。問卷各部分之信度值(Cronbach's  $\alpha$ )介於 0.754 至 0.957 之間，皆達 0.7 以上，屬高可信度。惟最低信度之變項——離職傾向——在前測後有新增一題項。為確保加入該題項後不致影響離職傾向的信度值，故本研究先測試原題項組的信度，再加入新題項進行測試。結果顯示，若採計原題項，其信度值為 0.787，但若加入新題項，則信度值將會降為 0.754，顯示新增題項會降低離職傾向部分之信度值。為讓本研究資料分析及解讀保持一致及準確性，故最後決定不將新增題項納入分析中(參看表二十五)。

表二十五、非主管公務人員與約聘僱人員問卷各變項信度  $\alpha$  值分析結果

變項	題項	信度 $\alpha$ 值	總題項	總信度 $\alpha$ 值
公共服務動機	5	.797	76	.963
外在導向動機	5	.935		
工作滿意度	12	.924		
工作績效	4	.898		
心理契約期望	14	.957		
心理契約履行	14	.957		
離職傾向	5	.787		
組織承諾	8	.938		
KSA-知識	3	.942		
KSA-技術	3	.950		
KSA-能力	3	.955		

本問卷調查填答者以女性居多，共有 1,815 人，占 59.5% (42 人漏填性別)；平均年齡達 41.2 歲 (約聘僱人員 41.1 歲；公務人員 41.2 歲)。公務人員平均年資達 13.6 年，現職機關平均工作年資則為 9.2 年；而約聘僱人員現職機關平均工作年資也達 13 年。公務人員最長年資者達 44 年；而最長工作年資的約聘僱人員是一位約僱人員，達 45 年。兩類人力年齡層分布上大部分集中在 31 至 50 歲，以 41 至 50 歲者最多(參看表二十七及表

二十八)。學歷上，公務人員稍佔優勢，接近七成樣本有大學以上的學歷，而約聘僱人員則僅有接近六成樣本有大學以上學歷。不過，聘用人員的學歷又高於公務人員，達八成多有大學以上學歷(參看表二十六)。聘用人員的高學歷是符合其所擔負的「科學性」、「專業性」、「技術性」業務需求。

表二十六、聘用人員、約僱人員及公務人員的學歷分布

單位：人；%

人員類別	學歷									
	國小以下	國中	高中或高職	專科	專科以下比例	大學	碩士	博士	大學以上比例	總計
聘用人員	1	1	5	28	16.4%	102	74	3	83.6%	214
約僱人員	1	1	112	163	53.2%	200	44	0	46.8%	521
約聘僱人員總計	2	2	117	191	42.4%	302	118	3	57.6%	735
公務人員	2	1	141	556	30.5%	1,099	484	12	69.5%	2,295

註：以上資料扣除漏填教育程度者。

表二十七、約聘僱人員的年齡與學歷分布

單位：人；%

年齡	學歷									
	國小以下	國中	高中或高職	專科	專科以下比例	大學	碩士	博士	大學以上比例	總計
30歲以下	0	0	3	5	5.6%	105	30	0	94.4%	143
31~40歲	0	1	12	30	22.1%	99	52	1	77.9%	195
41~50歲	1	0	53	98	64.7%	55	26	2	35.3%	235
50歲以上	0	1	49	45	77.9%	25	2	0	22.1%	122
總計	1	2	117	178	42.9%	284	110	3	57.1%	695

註：以上資料扣除漏填年齡及教育程度者。

表二十八、公務人員的年齡與學歷分布

單位：人；%

年齡	學歷									總計
	國小以下	國中	高中或高職	專科	專科以下比例	大學	碩士	博士	大學以上比例	
30歲以下	1	0	1	12	4.0%	237	101	0	96.0%	352
31~40歲	0	0	15	129	19.3%	407	191	5	80.7%	747
41~50歲	1	0	43	266	40.4%	315	137	6	59.6%	768
50歲以上	0	1	79	133	57.9%	113	41	1	42.1%	368
總計	2	1	138	540	30.5%	1,072	470	12	69.5%	2,235

註：以上資料扣除漏填年齡及教育程度者。

與年齡層作交叉分析，則是年齡層越高，低學歷者比重會越高，約僱人員尤為明顯。但於30歲以下人員方面，兩類人力學歷情況則顯相若，大學以上學歷者占該年齡層的比重皆達九成多(參看表二十七及表二十八)。

由於本問卷大部分題項為量測填答者的主觀感受，研究資料是採單一問卷向同一群受訪者(如：公務人員、約僱人員、聘用人員)，於同一期間內蒐集而得，可能會產生共同方法變異(Common Method Variance, CMV)之問題，而導致結果產生膨脹而失真。<sup>9</sup> 為求後續分析之正確性，本研究

<sup>9</sup>所謂的共同方法變異，是因為研究中使用的測量方法而產生一種系統性的偏誤。此種偏誤發生的可能出於許多情況，例如由單一填答者填寫研究中測量自變項與依變項的兩種量表，得到題項的填答分數可能會受到填答者本身某種因素影響(如對問題的感受或看法)，而造成所謂的同源性偏差，讓兩變項之間的相關產生膨脹效果。其他因素，如題項的特性、題項的脈絡、測量的情境脈絡等都有可能導致共同方法變異的問題。

以哈門氏單因子測試(Harman's single-factor test)分析進行 CMV 檢測。將所有題項輸入進行探索性因素分析(exploratory factor analysis)。結果顯示，在主要成份(principle component)未轉軸(unrotated)之下出現 11 個因子，且第一個因子的解釋變異量為 31.1869%，意即第一個因子的解釋力並沒有超過 50%，顯示本問卷的意見測量並沒有出現共同方法變異之問題。

## 一、公務人員、約僱人員與聘用人員之差異分析

為了解公務人員、約僱人員及聘用人員三者 in 公共服務動機、外在導向動機、工作滿意度、工作績效、心理契約、離職傾向、KSA 及組織承諾之差異，以下會採用單因子變異數分析(ANOVA)，先比較整體公務人員、約僱人員及聘用人員間之差異，之後再將樣本分割成地方機關與中央機關，進行以上相同的分析。

### (一) 整體、中央及地方機關差異分析

經對全國三類人力樣本之單因子變異數分析，並以 Scheffe 事後檢定法(post hoc)排序，再將資料依照人力種類(公務人員、約僱人員及聘用人員)及機關層級(中央機關 vs. 地方機關)做出交叉分析(簡要結果參看表二十九，完整分析表見附錄五)。從分析結果得知，不論是總體，或是中央機關與地方機關，除離職傾向外，公務人員在各變項分析之平均值皆低於約僱及／或聘用人員，差異性大部分達不同程度之顯著水準。而離職傾向在統計顯著之水準下( $p < .001$ )則不管是總體或中央機關，皆是公務人員高於約僱及聘用人員。但在地方機關，公務人員之離職傾向僅顯著高於約僱人員( $p < .001$ )。值得注意的是，在地方機關中約僱人員在公共服務動機、外在導向動機、工作滿意度、工作績效及 KSA 皆高於公務人員，且達統



計顯著水準；而地方機關聘用人員僅公共服務動機、工作績效及 KSA 皆高於公務人員，且未達統計顯著水準。此外，約僱人員對於心理契約履行感受度為最高，工作滿意度也是最高，但離職傾向卻是最低。然而，聘用人員的心理契約違背<sup>10</sup>是最高，且與其餘兩類人力在整體及地方機關達統計顯著水準。以下將闡述各項分析結果。

表二十九、公務人員、約僱人員與聘用人員間之差異分析結果簡表

變項	機關層級	平均值差異	達顯著水準之差異
公共服務動機	整體	聘用人員>約僱人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.05)
	中央機關	聘用人員>約僱人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.01)
外在導向動機	整體	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>公務人員>聘用人員	約僱人員>公務人員 (p<.01)
	中央機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.001)
工作滿意度	整體	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 約僱人員>聘用人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>公務人員>聘用人員	約僱人員>公務人員 (p<.01)
	中央機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.05)
工作績效	整體	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.001)
	中央機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.001)
心理契約期望	整體	聘用人員>約僱人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
	地方機關	聘用人員>約僱人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.01)
	中央機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
心理契約履行	整體	約僱人員>公務人員>聘用人員	約僱人員>公務人員 約僱人員>聘用人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>公務人員>聘用人員	約僱人員>公務人員 約僱人員>聘用人員 (p<.001)
	中央機關	約僱人員>公務人員>聘用人員	NA

<sup>10</sup>心理契約違背是指員工預期組織對於員工應肩負的責任與員工感受組織實際做法間的落差。計算方式是將心理契約期望減除心理契約履行後的分數，兩者分數差異越高，顯示心理契約違背程度越大。

變項	機關層級	平均值差異	達顯著水準之差異
心理契約違背	整體	聘用人員>約僱人員>公務人員	聘用人員>公務人員 聘用人員>約僱人員 (p<.001)
	地方機關	聘用人員>公務人員>約僱人員	聘用人員>公務人員 聘用人員>約僱人員 (p<.001)
	中央機關	聘用人員>約僱人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
離職傾向	整體	公務人員>聘用人員>約僱人員	公務人員>約聘僱人員 (p<.001)
	地方機關	公務人員>聘用人員>約僱人員	公務人員>約僱人員 (p<.001)
	中央機關	公務人員>聘用人員>約僱人員	公務人員>約聘僱人員 (p<.001)
KSA-知識	整體	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.001)
	中央機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
KSA-技術	整體	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.001)
	中央機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
KSA-能力	整體	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約僱人員>公務人員 (p<.001)
	中央機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
組織承諾	整體	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
	地方機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)
	中央機關	約僱人員>聘用人員>公務人員	約聘僱人員>公務人員 (p<.001)

N=3091

在工作動機的分析中，總體資料分析顯示，約僱及聘用人員在屬於內在動機的公共服務動機皆高於公務人員(p<.001)。再將資料分為中央機關與地方機關後，中央機關的結果也顯示約僱及聘用人員的公共服務動機皆高於公務人員，且呈統計顯著性(p<.01)，而地方機關則只顯示約僱人員的公共服務動機高於正式人力(p<.05)。此結果顯示，相較於公務人員，約僱及聘用人員在從事公共服務有較高的動機。在外在導向動機的分析結果，不論是總體、中央機關(p<.001)或是地方機關(p<.01)皆顯示約僱人員高於公務人員，但聘用人員與公務人員之間並未顯示差異，顯示約僱人員有較公務人員更為強烈的物質犒賞工作動機，例如工作所伴隨的薪資與福利等。此外，由於約聘僱人員可能希望能在公務職場中獲得續聘的機會，

因此較能表現出積極的公共服務動機，並因此而能持續其在公部門的工作。

工作滿意度的總體分析結果則顯示，在統計顯著水準下( $p < .001$ )，整體上約僱人員不但高於公務人員，也高於聘用人員。在中央與地方機關的分析結果則顯示，約僱人員不論在中央機關( $p < .05$ )或是地方機關( $p < .01$ )工作滿意度皆顯著高於公務人員，但是聘用人員與公務人員之間則未有顯著之差異。此結果可能是由於公務人員通過國家考試進用後，已獲得工作及物質生活的保障，他們的需求層次提高，但不一定能在諸多掣肘的公部門職場上獲得工作滿足。相反，約僱人員在未獲得工作保障下，仍處於較低的物質需求層次，且工作責任及負擔相較公務人員為低，所以較容易獲得工作滿足。而聘用人員雖然沒有經過國家考試進用，但由於他們的高學歷，所以需求層次較高，但卻受限於沒有公務人員身分而未能在職場上發揮其能力。

工作績效的總體分析結果指出，在統計顯著之水準下( $p < .001$ )，整體上約僱及聘用人員的自我工作表現評價皆高於公務人員。此結果可能是由於約聘僱人員的工作其所背負的責任未如公務人員高，故所被賦予的工作難度與挑戰性可能較公務人員為低，也因此約聘僱人員較能在品質及達成程度上高於公務人員。但在中央與地方機關的分析結果僅顯示約僱人員的工作績效顯著高於公務人員( $p < .001$ )，聘用人員與公務人員間則未有顯著差異。這或許反映對聘用人員的工作要求相對稍高於約僱人員。

心理契約期望的分析結果顯示，在統計顯著水準下，不論整體、中央( $p < .001$ )或地方機關( $p < .01$ )，約僱及聘用人員在對組織期望的面向上皆高

於公務人員。在期望的層面上，可能由於約聘僱人員認知自身在公務機關的工作保障性、職業發展、薪資待遇等皆與公務人員有實質性的落差，故激發他們有更強烈的期望，爭取組織提高對自己重視，以減少落差。相對地，公務人員在起跑線上已經滿足了多方面的期望，故對機關較少作出「額外」的要求。

心理契約履行分析結果顯示，在統計顯著水準下( $p < .001$ )，在整體及地方機關，則約僱人員高於公務人員及聘用人員；在中央機關，三者並未達顯著差異，這顯示約僱人員與公務人員兩者之心理契約履行落差差異度並不大，因為約僱人員的心理契約期望本身就是較公務人員高。反而，值得注意是聘用人員之高落差度，地方機關尤為明顯。即聘用人員有高於公務人員及約僱人員的心理契約期望值，但履行落差也最大。因此，在心理契約違背上，達到統計顯著水準( $p < .001$ )，聘用人員在整體及地方機關皆高於公務人員及約僱人員；在中央機關則僅高於公務人員。這顯示聘用人員之「失望」情況較為嚴重，特別是地方機關內的聘用人員。

在職能方面，整體及中央機關的分析結果顯示，達到統計顯著水準( $p < .001$ )，聘用及約僱人員在知識、技術及能力方面皆高於公務人員。此結果可能肇因於機關對聘用及約僱人員之工作職能要求較公務人員為低或較為單純。在地方機關的職能分析結果則顯示，僅約僱人員的知識、技術及能力顯著高於公務人員( $p < .001$ )，聘用人員與公務人員間則未有顯著之差異，這或許顯示地方機關的聘用人員要處理較複雜的工作。

在組織承諾方面，在整體、地方及中央機關的分析結果顯示，聘用及約僱人員皆高於公務人員( $p < .001$ )；相反，在離職傾向方面，僅在整體及

中央機關層級上，公務人員在顯著水準上高於聘用及約僱人員( $p < .001$ )。這驗證了計畫主持人在過去研究所提出的假設理論：在政府內部人力市場差別待遇下，契約人力的組織承諾比基層常任文官高(蘇偉業，2012)。這裡所謂「離職」並非指離開政府，而是離開現職機關，進入政府內部人力市場另覓工作機會。對這兩類人力而言，僅公務人員可以如此選擇，這種可能性降低了公務人員對組織的承諾，亦同時提高公務人員的離職傾向。而約聘僱人員多是對政府機關工作有所偏好的一群，但他們一直無法透過國家考試進入「正式人員」系統，又因長期從事政府工作，而其公務資歷多對他們進入私部門沒有幫助，故難以跳到私人勞動市場，因此反而對其工作組織產生更大的承諾。根據本次對約聘僱人員的調查，有 65.4% 約聘僱人員曾經或／和正準備投入國家考試，企圖轉進正式人員軌道。值得注意的是，地方機關的聘用人員在離職傾向上與公務人員並沒有顯著差異，即地方聘用人員有較高的離職傾向，縱然未與約僱人員有顯著差異。這或許與他們的高心理契約違背有關。然而，他們的組織承諾仍然顯著高於公務人員，所以他們在職場上縱然相對未能滿足期望，但仍然不會或難以轉換工作。

## (二) 整體、中央及地方機關迴歸分析

為了分析比較公務人員與約聘僱人員間工作動機與自我的工作滿意度、工作績效、心理契約違背、離職傾向及組織承諾五部分之相關性，同時避免混淆效果(confounding results)，本研究使用層級迴歸作為分析方法。第一步是先將控制變數(包含性別、年齡、學歷與服務年資)輸入，第二步再將自變項輸入預測依變項(包含工作滿意度、工作績效、心理契約違背、離職傾向及組織承諾)，並且將約僱人員、聘用人員和公務人員分開不同群組加以分析，結果如表三十所示。之後，進一步將資料區分為地方機關與中央機關，分析結果如表三十一與表三十二所示。

表三十、不同種類人員之迴歸分析結果

	依變數														
	工作滿意度			工作績效			心理契約違背			離職傾向			組織承諾		
	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用
<b>控制變數：</b>															
性別	.019	-.004	.106	.008	.087	-.005	-.042*	-.048	-.149*	.050*	.111*	.078	.029	.086	.117
年齡	.074**	.257**	-.073	.139***	.115	.083	-.058*	-.166*	.144	-.154**	-.204*	.074	.185***	.218**	.029
學歷	-.065**	-.046	-.141	.021	-.006	.258**	.156***	.093	.194*	-.001	.109	.097	-.063**	-.104	-.123
服務年資	-.006	-.311***	.032	.051	.018	.156	-.055	.141	-.120	.014	.127	-.212	.042	-.144	.102
R <sup>2</sup>	.013***	.033**	.024	.029***	.024*	.069*	.051***	.024*	.055*	.023***	.052***	.060*	.062***	.046***	.052*
<b>預測變數：</b>															
公共服務動機	.341***	.406***	.352***	.290***	.270***	.207**	.001	.068	-.084	-.039	-.113*	.025	.344***	.381***	.336***
外在導向動機	.185***	.152***	.238***	.212***	.238***	.194**	.022	-.008	-.084	-.001	-.042	-.103	.214***	.247***	.312***
ΔR <sup>2</sup>	.192***	.235***	.225***	.171***	.184***	.102***	.000	.004	.011	.001	.018*	.009	.213***	.283***	.268***
工作滿意度				.470***	.488***	.350***	-.377***	-.255***	-.534***	-.248***	-.279***	-.314**	.643***	.619***	.728***
ΔR <sup>2</sup>				.218***	.230***	.119***	.140***	.063***	.278***	.061***	.075***	.096***	.408***	.371***	.517***
心理契約違背				-.042	-.001	-.033				.144***	.009	.215**	-.305***	-.168***	-.378***
ΔR <sup>2</sup>				.002	.000	.001				.020***	.000	.044**	.089***	.028***	.135***
知識	.003	.175**	.168	.139***	.150*	.073	-.058	-.170*	.013	-.057	-.052	-.095	.110***	.277***	.381***
技術	.185***	-.025	.252*	.125***	.110	.214*	-.031	-.184**	-.263	-.029	-.033	-.102	.123***	.088	.102**
能力	.231***	.294***	-.034	.338***	.316***	.357***	-.089**	-.027	.215	-.028	-.067	.057	.257***	.160**	.010
ΔR <sup>2</sup>	.146***	.163***	.123***	.293***	.257***	.332***	.004*	.019*	.026	.001	.018	.019	.193***	.214***	.202***
離職傾向				-.038	-.154**	-.102							-.203***	-.351***	-.314***
ΔR <sup>2</sup>				.001	.022**	.010							.040***	.117***	.093***

N=3091 ; \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

表三十一、地方機關不同種類人員之迴歸分析結果

	依變數														
	工作滿意度			工作績效			心理契約違背			離職傾向			組織承諾		
	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用
<b>控制變數：</b>															
性別	-.019	.058	.288	.001	.069	-.002	-.034	-.046	-.216	.041	.060	.025	.025	.143*	.249
年齡	.118*	.213	-.177	.194***	.253*	.065	-.066	-.018	.352	-.134**	-.379**	.187	.243***	.380**	.029
學歷	-.080*	-.159	-.301	.016	.043	.455	.156***	.227**	.383*	.062	.054	.115	-.053	-.114	-.207
服務年資	-.002	-.303**	-.082	.073	.013	.186	-.006	-.037	-.133	-.046	.180	-.332	.001	-.325**	.062
R <sup>2</sup>	.027***	.057*	.111	.057***	.055*	.141	.039***	.067*	.162	.040***	.093***	.086	.074***	.099***	.124
<b>預測變數：</b>															
公共服務動機	.303***	.426***	.252	.244***	.261***	-.110	.006	-.057	.051	-.048	-.040	-.013	.354***	.405***	.258*
外在導向動機	.211***	.165**	.325*	.219***	.178*	.207	.036	-.063	-.158	-.001	-.056	-.174	.197***	.233***	.517***
ΔR <sup>2</sup>	.177***	.248***	.217**	.143***	.129***	.031	.002	.010	.018	.002	.006	.029	.206***	.276***	.401***
工作滿意度				.490***	.495***	.126***	-.399***	-.321***	-.681***	-.260***	-.331***	-.277***	.651***	.590***	.677***
ΔR <sup>2</sup>				.234***	.231***	.014***	.155***	.097***	.412***	.066***	.103***	.068***	.412***	.328***	.407***
心理契約違背				-.121	-.066	.058				.159***	.156*	.149	-.277***	-.288***	-.268
ΔR <sup>2</sup>				.014	.004	.003				.024***	.023*	.019	.073***	.077***	.060
知識	.019	.236**	.039	.110*	.204*	-.262	-.084	-.179	.083	.017	-.091	-.221	.162**	.351***	.395*
技術	.151**	-.158	.437*	.136**	.065	.284	.003	.188	-.358	-.065	-.037	-.091	.103*	-.025	.248
能力	.291***	.347***	-.103	.355***	.325**	.582**	.019	-.128	.216	.035	.012	-.065	.259***	.149	-.061
ΔR <sup>2</sup>	.176***	.175***	.134*	.290***	.274***	.389***	.005	.035	.047	.002	.012	.103	.216***	.188***	.252**
離職傾向				-.042	-.049	-.089							-.215***	-.332***	-.265
ΔR <sup>2</sup>				.002	.002	.007							.044***	.100***	.064

N=3091 ; \*p&lt;.05, \*\*p&lt;.01, \*\*\*p&lt;.001

表三十二、中央機關不同種類人員之迴歸分析結果

	依變數														
	工作滿意度			工作績效			心理契約違背			離職傾向			組織承諾		
	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用	公務人員	約僱	聘用
<b>控制變數：</b>															
性別	.047	-.033	.047	.005	.112	.001	-.039	-.069	-.128	.050	.122	.101	.029	.040	.070
年齡	.032	.270*	-.065	.077*	-.014	.075	-.051	-.222*	.100	-.142***	-.055	.024	.135***	.097	.032
學歷	-.047	.060	-.115	.025	-.068	.209*	.159***	.010	.164	-.044	.139	.086	-.062*	-.059	-.099
服務年資	.027	-.254*	.047	.059	.011	.185	-.069	.201	-.078	.013	.053	-.158	.079*	.026	.097
R <sup>2</sup>	.009	.027	.015	.013	.017	.065	.055	.023	.037	.018	.033	.055	.054	.030	.036
<b>預測變數：</b>															
公共服務動機	.361***	.384***	.377***	.320***	.292***	.290***	-.006	.144	-.140	-.025	-.179*	.042	.338***	.364***	.355***
外在導向動機	.169***	.153*	.199*	.213***	.263***	.291***	.012	.013	.046	.005	-.004	-.067	.227***	.259***	.248**
ΔR <sup>2</sup>	.199***	.223***	.214***	.194***	.227***	.206***	.000	.022	.017	.001	.031	.004	.218***	.287***	.226***
工作滿意度				.455***	.499***	.444***	-.366***	-.210***	-.464***	-.237***	-.251***	-.337***	.640***	.648***	.755***
ΔR <sup>2</sup>				.205***	.242***	.194***	.133***	.043***	.212***	.056***	.061***	.112***	.405***	.408***	.562***
心理契約違背				.018	.038	-.095				.134***	-.074	.250**	-.327***	-.120	-.434***
ΔR <sup>2</sup>				.000	.001	.009				.017***	.005	.060**	.101***	.014	.181***
知識	-.003	.095	.298*	.164***	.095	.190	-.049	-.177	-.110	.099	.001	-.056	.071	.180*	.420**
技術	.199***	.090	.073	.116**	.170*	.164	-.044	.187	-.134	.001	-.053	-.151	.133**	.197*	.003
能力	.190***	.273**	.027	.322***	.302***	.282*	-.139***	.062	.205	-.081	-.130	.160	.265***	.199**	.050
ΔR <sup>2</sup>	.124***	.164***	.134***	.294***	.249***	.318***	.008**	.022	.020	.005	.028	.014	.179***	.251***	.196***
離職傾向				-.031	-.215***	-.115							-.196***	-.363***	-.331***
ΔR <sup>2</sup>				.001	.045***	.012							.038***	.128***	.103***

N=3091 ; \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001



根據迴歸分析，不論公務人員、約僱人員及聘用人員，工作動機對於工作滿意度、工作績效和組織承諾皆達正向顯著關係，即工作動機越高者，其工作滿意度、工作績效與組織承諾也越高；而對於離職傾向的預測則只有約僱人員的公共服務動機對其呈現負向且顯著關係( $p < .05$ )，其他兩類人力則沒有如此的預測力。而工作滿意度於三類人力對工作績效及組織承諾皆達正向顯著關係( $p < .001$ )；對心理契約違背( $p < .001$ )及離職傾向則達負向顯著關係(公務人員及約僱人員  $p < .001$ ；聘用人員  $p < .01$ )，所以工作滿意度越高，工作績效及組織承諾也會越高；心理契約違背及離職傾向卻越低。而心理契約違背於三類人力對組織承諾皆達負向顯著關係( $p < .001$ )，惟對離職傾向，則僅對公務人員( $p < .001$ )與聘用人員( $p < .01$ )有正向顯著關係，對約僱人員則沒有顯著關係。所以心理契約違背因素對約僱人員的離職傾向並不具預測力。

職能因素(知識、技術、能力)對工作滿意度、工作績效及組織承諾有不同程度之正向關係。三項因素對公務人員的工作績效皆呈顯著正向關係( $p < .001$ )，僅能力一項對三類人力工作績效皆呈顯著正向關係( $p < .001$ )。三項因素也對公務人員的組織承諾呈顯著正向關係( $p < .001$ )，僅知識一項對三類人力的組織承諾呈顯著正向關係( $p < .001$ )。職能因素對個別人力類別的心理契約違背呈顯著負向關係，包括知識對約僱人員( $p < .05$ )；技術對約僱人員( $p < .01$ )；能力對公務人員( $p < .01$ )。但職能因素對三類人力的離職傾向皆沒有呈現顯著相關性。

最後，離職傾向因素，其僅對約僱人員的工作績效呈顯著負向關係( $p < .01$ )；對三類人力的組織承諾皆呈顯著負向關係( $p < .001$ )。這表示約僱人員離職傾向越高，工作績效也會有負面的反應，其餘兩類人力卻不會如此。

以上整體性的檢視在區分為地方與中央機關後，會有一定之變化，但變化不大。工作動機對公務人員的工作滿意度、工作績效及組織承諾皆呈顯著正向關係( $p < .001$ )，惟其對地方聘用人員相關性較弱。公共服務動機對地方聘用人員的工作滿意度及工作績效並沒有顯著相關性，對組織承諾有較低的正向顯著相關性( $p < .05$ )。外在導向動機則對地方聘用人員的工作績效並沒有顯著關係，對地方約僱人員( $p < .01$ )和聘用人員( $p < .05$ )的工作滿意度及對地方約僱人員( $p < .05$ )的工作績效呈較低的正向顯著關係。至於中央機關，則公共服務動機對約僱人員的離職傾向呈顯著負向關係( $p < .05$ )。而外在導向動機對約聘僱人員工作滿意度之正向顯著性則有所降低( $p < .05$ )；對聘用人員組織承諾之正向顯著性也有所降低( $p < .01$ )。

除對整體性聘用人員的離職傾向負向相關性顯著水準較低外( $p < .01$ )，工作滿意度對工作績效、心理契約違背、離職傾向及組織承諾之預測性，在整體性與中央及地方機關所達顯著水準皆相同( $p < .001$ )。

心理契約違背部分在中央與地方機關之變化則較為微妙。心理契約違背對中央與地方公務人員( $p < .001$ )及中央聘用人員( $p < .01$ )之離職傾向皆呈現正向顯著關係，與整體情況一致。但不同於整體分析，其對地方聘用人員之離職傾向並沒有呈現正向顯著關係；反而對地方約僱人員呈正向顯著關係( $p < .05$ )。而對組織承諾，僅公務人員與整體分析一致，呈現負向顯著關係( $p < .001$ )；但與整體不一致的，對地方聘用人員及中央約僱人員皆沒有呈現顯著關係。

職能因素在中央與地方機關層次對工作滿意度、工作績效及組織承諾

有不同程度之正向關係，與整體分析有一定之差異，特別在組織承諾方面。例如知識因素對中央公務人員組織承諾沒有顯著正向關係，反而三項因素對中央約僱人員皆呈顯著正向關係。此外，能力因素僅對公務人員的心理契約違背呈顯著負向關係( $p < .001$ )。與整體分析相同，職能對三類人力的離職傾向皆沒有呈現顯著相關性。

在離職傾向方面，其與工作績效之相關性，整體的與中央機關的分析是一致，即僅對約僱人員有顯著負向關係(整體  $p < .01$ ；中央  $p < .001$ )，但不同的是其與地方約僱人員並沒有顯著相關性。與組織承諾之相關性方面，也是整體的與中央機關的分析一致，即對三類人力皆有顯著正向關係( $p < .001$ )，但僅與地方公務人員及約僱人員有顯著正向關係( $p < .001$ )，與地方聘用人員並沒有顯著相關性。

從以上對中央與地方機關三類人力之工作心理比較可以推論，地方聘用人員的心理狀態較偏離整體的模式，這應牽涉到其普遍性較高的心理契約違背程度，以及其接近地方公務人員的離職傾向水準。而地方約僱人員在離職傾向與工作績效相關性跟整體模式之落差應可歸因於其普遍性較低的離職傾向及較高工作績效；而中央約僱人員在心理契約違背與組織承諾相關性跟整體模式之落差應可歸因於其普遍性較高的組織承諾。

總體而言，根據上述分析，約聘僱人員與公務人員有著不一樣的工作心理，繼而影響他們的工作行為。約聘僱人員是一群一直處於「保飯碗」狀態，且多不傾向進入私人就業市場的工作群體。當中，約僱人員的需求層次低於正式公務人力，同時較受外部因素刺激，且壓抑潛在的高層次需求。對應本報告文獻回顧所指出，契約人力行為應較為傾向功利，對物質誘因較有強烈反應。本調查同樣發現約僱人員之外在導向動機是最高，與

公務人員有顯著差異(整體與中央  $p<.001$ ；地方  $p<.01$ )，這表示物質誘因更能激勵約僱人員改善工作績效。

另一方面，公務人員有較高的離職傾向，這可能反映積極進取的公務人員比較會為了爭取陞遷或更佳的事業發展機會而離開機關。同時，對職場不滿(如心理契約違背、低組織承諾)的公務人員也會有較高的離職傾向，即有可能進入龐大且對他們開放的政府內部人力市場。相反，心理契約違背對整體、中央約僱人員及地方聘用人員的離職傾向並沒有顯著影響，這是因為他們不能進入政府內部人力市場，也不太能或不願意進入私人勞動市場，但又需要保住飯碗。換一個角度來說，約聘僱人員對職場不滿的唯一出路就是「真正」的離職。根據與機關的深度訪談得知，也有一些崗位的工作壓力或要求頗高，導致約聘僱人員因不適應而離職率偏高。當然，這類人士大部分不會在本次調查樣本中出現，因為他們早已離開機關。相反，那些不滿現職場的公務人員大有可能在本次調查樣本中出現，因為離開政府工作不是他們唯一的出路，他們更可能忍耐靜候政府內部人力市場所提供的合適機會。

從本次問卷調查相關現職機關年資及公務人員遷調及轉變職系數據可以間接驗證以上的解釋。正如以上已指出的，本次接受問卷的約聘僱人員現職機關平均年資達 13 年；而非主管公務人員僅 9.2 年。這表示約聘僱人員大部分是機關單位中的「老鳥」，而他們的公務人員同儕相對是「菜鳥」。這反差在地方政府更為明顯，因為地方機關樣本的非主管公務人員現職機關平均工作年資僅達 6.2 年，而他們的約聘僱人員同儕則有 11.6 年。在中央機關樣本中，兩者的現職機關平均工作年資則比較接近，公務人員 11.3 年；約聘僱人員 14 年。而根據公務人員問卷，在 2,293 位回應者中，有 50.3% 曾經遷調機關，最高一位達 13 次；在 2,299 位回應者中，有 27.6%

曾經轉變職系。非主管公務人員樣本中，也有 233 位正在準備公務人員考試(不包括升官等考試)。而根據考試院提供的全國性統計資料顯示過去初任公務人員接受高普初考分發後調遷情況一直十分嚴重，特別是地方政府(參看表三十三)，使考試院必須施盡各種方法限制新進人員的轉調。

值得注意，約聘僱人員之間並非沒有差異性。聘用人員之心理狀況較接近一般公務人員，他們對工作抱有比較高的期待，加上他們的高學歷，使他們處於比較高的需求層次。然而，政府機關對聘用人員之管理並沒有滿足他們這方面的需求，因為他們不能享有如公務人員事業發展機會，更不能享有跟公務人員相同的福利待遇，但他們比約僱人員較需要承擔更重責任之工作(如他們比約僱人員較要充任業務承辦人)，所以對機關有較大的抱怨。這情況在地方機關尤為明顯，這可能跟地方機關資源相對缺乏有關。計畫主持人對中央機關的深度訪談發現，聘用人員在中央機關相對有比較多的生涯發展空間，包括有職務陞遷之可能。

相對地，約僱人員並未抱有如聘用人員的高工作期待，且呈現對工作機關的高度依附性，這反映在約僱人員在三類人力中離職傾向最低而組織承諾最高這現象中。當然，聘用人員也沒有呈現特別高的離職傾向性，但地方聘用人員與公務人員的離職傾向沒有顯著差異，這表示聘用人員相對的心理疏離感，只不過他們不得不待在現職機關工作而已。

表三十三、各類初任考試及格公務人員的工作調動情況統計

單位：人；%

年 別 及 機關層級別	考試及格種類															
	高等考試			比例	普通考試			比例	初等考試			比例	特種考試			比例
	初任 人數	1年 內 調動 人數	1至2 年內 調動 人數		初任 人數	1年 內 調動 人數	1至2 年內 調動 人數		初任 人數	1年 內 調動 人數	1至2 年內 調動 人數		初任 人數	6年內 調動 人數	6至7 年內 調動人 數	
<b>民國 90 年</b>																
中央各機關	82	25	17	51.2%	18	6	3	50.0%	155	45	22	43.2%	314	213	8	70.4%
地方各機關	1,151	312	207	45.1%	825	205	143	42.2%	622	185	112	47.7%	3,720	2,442	181	70.5%
<b>民國 91 年</b>																
中央各機關	605	129	98	37.5%	234	37	42	33.8%	91	30	24	59.3%	1,105	730	45	70.1%
地方各機關	463	166	82	53.6%	545	198	92	53.2%	288	95	72	58.0%	2,156	1,528	75	74.4%
<b>民國 92 年</b>																
中央各機關	316	92	62	48.7%	160	52	31	51.9%	55	20	11	56.4%	1,368	849	94	68.9%
地方各機關	315	149	75	71.1%	222	86	48	60.4%	208	96	40	65.4%	1,561	1,046	31	69.0%
<b>民國 93 年</b>																
中央各機關	646	176	186	56.0%	173	50	46	55.5%	172	55	54	63.4%	1,822	1,289	103	76.4%
地方各機關	836	389	269	78.7%	289	105	85	65.7%	242	102	73	72.3%	5,353	4,310	495	89.8%
<b>民國 94 年</b>																

中央各機關	681	284	100	56.4%	180	60	34	52.2%	209	109	36	69.4%	1,930	1,384	173	80.7%
地方各機關	694	461	99	80.7%	278	137	50	67.3%	294	151	49	68.0%	3,153	2,750	66	89.3%
<b>民國 95 年</b>																
中央各機關	603	184	96	46.4%	180	52	31	46.1%	105	35	15	47.6%	1,567	1,148	10	73.9%
地方各機關	825	405	230	77.0%	287	119	81	69.7%	364	143	78	60.7%	3,694	3,007	1	81.4%
<b>民國 96 年</b>																
中央各機關	975	236	148	39.4%	207	58	32	43.5%	108	40	16	51.9%	2,449	1,643	0	67.1%
地方各機關	1,095	606	177	71.5%	350	165	71	67.4%	256	116	37	59.8%	5,015	3,754	0	74.9%
<b>民國 97 年</b>																
中央各機關	846	191	165	42.1%	230	60	45	45.7%	335	127	64	57.0%	2,748	1,481	0	53.9%
地方各機關	1,257	505	277	62.2%	437	177	86	60.2%	528	222	98	60.6%	6,041	3,833	0	63.4%
<b>民國 98 年</b>																
中央各機關	1,201	159	316	39.6%	274	33	75	39.4%	146	26	41	45.9%	3,177	1,143	0	36.0%
地方各機關	1,610	252	1,002	77.9%	767	130	436	73.8%	341	59	192	73.6%	5,425	3,019	0	55.6%
<b>民國 99 年</b>																
中央各機關	903	117	245	40.1%	213	20	74	44.1%	131	12	26	29.0%	2,226	757	0	34.0%
地方各機關	1,128	661	221	78.2%	473	232	117	73.8%	194	69	42	57.2%	5,057	2,603	0	51.5%
<b>民國 100 年(七月為止)</b>																
中央各機關	948	129	70	21.0%	240	77	11	36.7%	123	15	3	14.6%	1,178	237	0	20.1%
地方各機關	1,010	216	99	31.2%	426	63	47	25.8%	271	21	0	7.7%	3,802	330	0	8.7%

資料來源：考試院提供

### 三、業務主管的評價

為了更全面評價公務人員與約聘僱人員的工作表現，本研究要求接受調查的約聘僱人員與公務人員之直屬業務主管對兩類人力的工作表現作評價，比較其部屬的工作績效及 KSA。業務主管有效問卷共回收 165 份，樣本主要是以男性居多，共有 99 人(60%)，女性占其餘 66 人(40%)；年齡範圍為 28 至 64 歲，平均年齡則為 48.1 歲；學歷則以碩士學歷居多數，共 81 人(49.1%)；現職機關工作年資從未滿 1 年至最高 36 年，平均達 10.6 年；現職主管年資平均為 3.9 年；公務人員年資介於 3 年至 41 年之間，平均年資為 21.56 年；職等則從最低 6 職等至最高 13 職等。

業務主管有效問卷之信度  $\alpha$  值介於最低 0.899 至最高 0.952，皆達 0.7 以上，各變項衡量題項及總體問卷題項之信度如下表所示：

表三十四、業務主管問卷各變項信度  $\alpha$  值分析結果

變項	題項	信度 $\alpha$ 值		總題項	總信度 $\alpha$ 值
		公務人員	聘僱人員		
工作績效	4	.899	.937	47	.946
KSA-知識	3	.915	.945		
KSA-技術	3	.926	.945		
KSA-能力	3	.952	.950		
主管對於其部屬之看法	21	.862			

針對兩類人力(公務人員和約聘僱人員)相關工作績效，以及知識、技



術、能力(KSA)等狀況之比較，本研究將公務人員和約聘僱人員之評價進行獨立樣本 T 檢定，比較他們對於兩者認知平均數的差異。結果顯示，在統計顯著之水準下，業務主管認為公務人員的工作績效高於約聘僱人員 ( $3.9864 > 3.8803$ ,  $p < .05$ )。而在知識、技術、能力(KSA)的比較亦發現，機關業務主管對於公務人員的認知不論在知識( $3.9980 > 3.8242$ ,  $p < .001$ )、技術( $4.0040 > 3.8646$ ,  $p < .01$ )以及能力( $3.9414 > 3.8141$ ,  $p < .05$ )皆高於約聘僱人員(參看表三十五)。

表三十五、業務主管對於不同僱用型態人員之差異分析表

變項	僱用型態	平均數	標準差	T檢定	顯著性
工作績效	約聘僱人員	3.8803	.68219	4.325	.038*
	公務人員	3.9864	.58906		
KSA-知識	約聘僱人員	3.8242	.67330	13.008	.000***
	公務人員	3.9980	.55399		
KSA-技術	約聘僱人員	3.8646	.65425	9.912	.002**
	公務人員	4.0040	.52831		
KSA-能力	約聘僱人員	3.8141	.63262	4.757	.030*
	公務人員	3.9414	.58313		

N=165 ; \* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$

雖然上一節分析指出，業務主管對約聘僱人員與公務人員是一視同仁；而本節分析約聘僱人員的自我績效評價也高於公務人員，但現實上兩類人力的工作分擔、責任及份量在大部分情況仍然是後者多於前者，故業務主管仍會較看重後者。此外，縱然約聘僱人員的自我績效評價高於公務人員，但他們不太能獲取陞遷機會(特別是約僱人員)，而公務人員則相反；且在現行制度下，約聘僱人員能享有的物質激勵也不多，所以較難誘發他們提升工作動力。其實，根據計畫主持人與業務主管之訪談，大部分受訪者認為很難簡單以人力類別區分表現高低，也會有個別約聘僱人員工

作表現突出，優於正式人員。但總體上，政府對約聘僱人員的激勵措施及生涯發展配套皆不能與公務人員相比，所以機關管理者僅能透過管理手段維持約聘僱人員的工作表現達至一定的水準，但不可能太高。正如過去一位人事主管在計畫主持人訪問中所指出的：

[約聘僱人員] 雖然沒有被激勵，工作動機比較缺乏、比較弱，所以就不會很用心去做，但是，又不能不太用心，因為他沒有獲得保障，不太用心的話很可能會被 fire 掉，所以他可能會在這兩點之間去找出一個平衡點出來．．．他沒有升官的機會，升官也是一種激勵，公務人員有升官的機會、甲等拿獎金的機會，這些他們都沒有，所以公務人員在可能的情況之下，在這些激勵背後的驅動之下，他可能會盡全力在工作上力求表現，可是[約聘僱人員]都沒有這樣的動機，因為沒有這樣的激勵給他，所以在工作動機上他沒有這樣的 push 的力量，所以他做死也沒有用．．．頂多只是保住飯碗，可是我又不能因為我沒有這些激勵的機制而太懶散，因為我保障又不足，我可能被 fire 掉，所以他可能會在這兩者之間取得一個平衡點，也就是說我不至於被 fire 掉，但是，呃．．．我又不需要太努力，因為我太努力也沒用(蘇偉業，2010b：130)。

### 第三節 對約聘僱人員制度變革的看法

針對人事主管及業務主管的問卷調查，我們皆有探詢他們對約聘僱人員制度變革的看法。就人事主管，主要是瞭解他們對進用及淘汰制度之看法。就業務主管，主要是瞭解他們對進用、考核及現行制度之看法，也測

試他們對多項具體變革設想的反應。

就人事主管部分，是要求他們就進用及淘汰制度改革之關鍵因素表示看法。就改善進用制度，最多被挑選的關鍵因素是「立法規範甄選程序」，其次是「長官態度」，然後是「排除政治介入」，最少是「考選部的介入」（參看表三十六）。顯然地，相對多的人事主管認為立法是最有效的改革手段。其次是長官態度，其重要性顯然是指他們對改革與使其落實的態度，因為行政首長在現今制度下仍然掌控很大的人事權，他本身「插手」還是「放手」仍然是十分關鍵。他本身也是阻隔外部政治干預的重要力量，其態度「硬」或「軟」也是關鍵之一。至於最少人認為需要考選部介入，根據深度訪談，有受訪者擔心考選部介入意味著約聘僱人員的進用變成國家考試化，需要冗長時間甄補人力，失去原本彈性用人之意義。

表三十六、人事主管對約聘僱人員進用及淘汰的看法

單位：次數

題項	立法規範 甄選程序	長官 態度	考選部 的介入	排除政治 介入	其他
改善約聘僱人員進用制度的最 關鍵因素是什麼？	397	229	53	190	18
題項	建立考核 制度	長官 態度	排除政 治介入	立法設淘 汰制度	其他
淘汰不勝任約聘僱人員的最關 鍵因素是什麼？	370	243	113	209	11

就淘汰約聘僱人員，最多被挑選的關鍵因素是「建立考核制度」，其次是「長官態度」，然後是「立法設淘汰制度」，最少是「排除政治介入」（參看表三十六）。所以要進行淘汰，相對多的人事主管認為建立考核制度應是先決的條件。實際上正如上文指出，很多機關在現行操作上已進行考

核，並依據考核進行淘汰。當然面對淘汰人力可能產生的反彈仍然依賴長官的支持態度，因此長官態度也是次項被最多挑選的因素。也有不少人事主管挑選「立法設淘汰制度」，但這可能牽涉到如何立法，若理解為以固定比例淘汰，可能會對用人機關產生不少困擾，故相對有較少人事主管挑這個因素。

以上相關進用管理的統計已顯示，雖然大部分單位業務主管都可以參與約聘僱人員的甄選，但其實質影響力是受到限制。他們對約聘僱人員符合部門需求程度也有一定的保留。故就他們對「可以直接挑選新進約聘僱人員對我來講很重要」陳述，75.2%的業務主管回應者表示非常同意或同意，僅有4.8%表示不同意或非常不同意(參看表三十七)。

誠然，在本次約聘僱人員問卷之資料分析中，也嘗試將有經過公開甄選與沒有經過公開甄選的約聘僱人員，採獨立樣本 T 檢定加以比較，僅發現在「離職傾向」因素上有經過公開甄選比沒有經過公開甄選的約聘僱人員顯著高之外( $p < .05$ )，其餘變項差異皆未達顯著水準(參看表三十八)。迴歸分析則顯示公共服務動機對沒有經過公開甄選之約聘僱人員的離職傾向有達顯著負向相關性( $p < .05$ )，而對有經過公開甄選者沒有顯著相關性；知識對有經過公開甄選者的工作績效( $p < .001$ )及心理契約違背( $p < .01$ )有達顯著正向相關性，而對沒有經過公開甄選者沒有顯著相關性；技術對沒有經過公開甄選者的心理契約違背( $p < .01$ )及離職傾向( $p < .05$ )有達顯著相關性，而對有經過公開甄選者沒有顯著相關性；其餘變項的預測性皆雷同(參看表三十九)。上述結果顯示是否有經過公開甄選並不能與約聘僱人員的工作表現有完全對應關係。或者說，沒有經過公開甄選，不等同沒有經過「甄選」，僅公平性及競爭性相對缺乏。但有經過公開甄選者比沒有經過公開甄選者的離職傾向顯著地高，這或許表示能通過公開甄選者對自

己的勞動市場競爭力有較高的評價。

對進行定期考核，業務主管們大多也認同它在管理上的重要性。有84.9%的業務主管回應者表示非常同意或同意「定期進行約聘僱人員考核對我的管理是有幫助的」這陳述，僅3%表示不同意或非常不同意(參看表三十七)。本次對約聘僱人員的問卷調查之資料分析也嘗試將有接受定期考核與沒有接受定期考核的約聘僱人員，採獨立樣本 T 檢定加以比較。結果顯示有接受定期考核者的公共服務動機( $p<.05$ )、心理契約期望( $p<.01$ )、心理契約違背( $p<.05$ )、知識( $p<.05$ )、技術( $p<.001$ )與能力( $p<.05$ )等皆高於沒有接受定期考核者，其餘則皆未達統計顯著之水準(參看表四十)。此結果反映有接受考核者的內在工作動機素質是較高的，但同時其心理契約期望及心理契約違背也較高，這表示考核制度可能提升約聘僱人員的期望值，但欠缺相對應的激勵制度卻導致他們有較大的失望感。無論如何，考核制度似乎對約聘僱人員知識、技術及能力提升是有正面作用的。在迴歸分析中，有接受考核者在知識( $p<.01$ )、技術( $p<.01$ )及能力( $p<.001$ )三項 KSA 變項就與工作績效有正向相關性；沒有接受定期考核者則僅在能力( $p<.01$ )有顯著相關性。相應地，考核作為一種壓力工具也會引起員工對工作期待性反應，所以有接受考核者的心理契約違背對離職傾向有顯著的正向相關性( $p<.01$ )，而對組織承諾則有顯著的負向相關性( $p<.001$ )；沒有接受定期考核者則沒有這顯著相關性(參看表四十一)。這顯示對約聘僱人員之定期考核比公開甄選之管理意義更大。

縱然上述業務主管的問卷調查認為公務人員的績效表現比約聘僱人員為佳，但由於約聘僱人員並沒有工作保障而必須認真工作，爭取續聘，理論上其比獲得永業保障的公務人員更具工作危機感。所以這些契約人力除了作為一種補充人力外，其是否能成為一種驅動正式人員改善績效的「鯰魚」呢？就此，在業務主管問卷調查中，作了兩項相關陳述：1)我認為公

務人員與約聘僱人員之間可以在工作表現上互相競爭；2)我認為可將屬下公務人員與約聘僱人員進行合併考核。就第一項陳述，有 59.4%表示非常同意或同意；21.8%表示不同意或非常不同意。就第二項陳述，有 47.3%表示非常同意或同意；29.1%表示不同意或非常不同意(參看表三十七)。顯然地，後者較為敏感，所以認同者比較少，但有接近五成的同意度也不可小覷。在深度訪談中，有受訪者會認為兩類人力工作條件及適用法令並不一樣，不宜合併考核；但也有業務管理者認為其下屬兩類人力工作內容相同，兩者合併考核並無不妥。

表三十七、業務主管對約聘僱人員制度的評價

單位：次數；%

題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
可以直接挑選新進約聘僱人員對我來講很重要。	25	99	33	7	1
比例%	15.2	60.0	20.0	4.2	0.6
定期進行約聘僱人員考核對我的管理是有幫助的。	35	105	20	4	1
比例%	21.2	63.7	12.1	2.4	0.6
我認為公務人員與約聘僱人員之間可以在工作表現上互相競爭。	23	75	31	35	1
比例%	13.9	45.5	18.8	21.2	0.6
我認為可將屬下公務人員與約聘僱人員進行合併考核。	13	65	40	43	6
比例%	7.9	39.4	23.6	25.5	3.6
在現行制度下，我能彈性運用約聘僱人員。	15	69	39	36	6
比例%	9.1	41.8	23.7	21.8	3.6
在現行制度下，我能帶動約聘僱人員的工作積極性。	20	89	34	19	3
比例%	12.1	54.0	20.6	11.5	1.8

無論如何，他們對「我能帶動約聘僱人員的工作積極性」陳述的回應卻有較高的同意度，有 66.1%表示非常同意或同意；13.3%表示不同意或非常不同意(參看表三十七)。這表示在現有條件下，縱然欠缺激勵工具，但大部分的業務主管仍能帶動約聘僱人員的工作積極性。根據接受深度訪談的業務主管看法，縱然絕大多數約聘僱人員沒有陞遷機會，生涯發展有限，但這些因素並不會影響他們的工作表現及對工作的投入。在此，必須要注意到，同一群業務主管，他們大都認為公務人員的績效表現高於約聘僱人員，這或許表示主管們對約聘僱人員之工作表現要求是低於公務人員，或不同於公務人員。

就現行制度的看法，50.9%的業務主管回應者非常同意或同意他們「能彈性運用約聘僱人員」；25.4%表示不同意或非常不同意。這顯示過半數的業務主管認為現行管理制度已有足夠的彈性，但仍有兩成多的業務主管認為彈性不足。這差異當然牽涉各業務主管對彈性需求之不同及他們有否積極開發潛在之彈性(參看表三十七)。

最後，對約聘僱人員制度變革的看法。有 93.3%的業務主管回應者非常同意或同意要為約聘僱人員建立激勵制度。這差不多是一面倒的看法。對改善薪資待遇的看法，則有 64.8%的業務主管回應者表示非常同意或同意，不同意僅有 6.7%；對改善福利待遇的看法，則有 66%表示非常同意或同意，不同意僅有 6.1%。所以有一定數量的業務主管認為要改善約聘僱人員的薪資待遇。當然也有接近三成的回應者表示無意見(參看表四十二)。根據深度訪談，受訪者大多認為在現今經濟不景氣之下，約聘僱人員的待遇算是不錯，有些受訪者更認為聘用人員的待遇有時比正式人員還要好。本研究同意個別高階聘用人員僅擔任技術行政工作，但最高可晉薪到十二等的聘用人員薪資(參看表二十)，是有薪資過高問題。而且據人事主管之解讀，這高薪資實已包含他們退休金部分，故他們無理由要求更多

的退休保障。相反地，約僱人員較欠缺晉薪俸階，無法進行有效激勵也是對管理不利。

表三十八、有與沒有經過公開甄選約聘僱人員之差異分析表

		平均數	標準差	t值	顯著性
公共服務動機	無公開(273)	3.9392	.58834	.402	.688
	有公開(461)	3.9215	.57119		
外在導向動機	無公開(273)	3.9941	.72536	.284	.777
	有公開(461)	3.9779	.76473		
工作滿意度	無公開(273)	3.6175	.62275	1.295	.196
	有公開(461)	3.5557	.62663		
工作績效	無公開(273)	3.9093	.58534	.156	.876
	有公開(461)	3.9024	.58534		
心理契約期望	無公開(273)	4.2064	.56117	-.566	.572
	有公開(461)	4.2296	.52192		
心理契約履行	無公開(273)	3.6332	.71949	1.384	.167
	有公開(461)	3.5548	.75370		
心理契約違背	無公開(273)	.6371	.70570	-1.817	.070
	有公開(461)	.7414	.77730		
離職傾向	無公開(273)	2.8535	.71430	-2.194*	.029
	有公開(461)	2.9766	.74645		
KSA-知識	無公開(273)	3.8779	.61216	.826	.409
	有公開(461)	3.8380	.64290		
KSA-技術	無公開(273)	3.9438	.55727	.674	.501
	有公開(461)	3.9125	.63725		
KSA-能力	無公開(273)	3.9902	.54073	.487	.626
	有公開(461)	3.9689	.59120		
組織承諾	無公開(273)	3.8411	.68230	.841	.400
	有公開(461)	3.7985	.65092		

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001



表三十九、有與沒有經過公開甄選約聘僱人員之迴歸分析結果

	依變數									
	工作滿意度		工作績效		心理契約違背		離職傾向		組織承諾	
	無公開	有公開	無公開	有公開	無公開	有公開	無公開	有公開	無公開	有公開
<b>控制變數</b>										
性別	.022	.007	.128	.014	-.056	-.073	.177**	.063	.036	.107*
年齡	.202	.118	.115	.156	-.100	-.012	-.265*	-.044	.271*	.064
學歷	.033	-.234***	.011	.039	.207	.170**	.035	.151*	.040	-.297***
服務年資	-.307**	-.185*	.002	.026	.171	.010	.115	-.017	-.205	.002
R2	.042*	.047**	.027	.026	.037	.032	.075***	.042**	.027	.117***
<b>預測變數</b>										
公共服務動機	.429***	.333***	.252***	.259***	.019	.046	-.158*	-.002	.370***	.318***
外在導向動機	.165**	.192***	.306***	.190***	.033	-.066	-.089	.053	.293***	.256***
$\Delta R2$	.259***	.192***	.217***	.139***	.002	.004	.043**	.003	.305***	.225***
工作滿意度			.502***	.411***	-.368***	-.371***	-.355***	-.254***	.691***	.610***
$\Delta R2$			.242***	.161***	.130***	.131***	.120***	.061***	.457***	.354***
心理契約違背			-.002	-.020			.085	.078	-.254***	-.247***
$\Delta R2$			.000	.000			.007	.006	.062***	.059***
知識			-.030	.255***	.054	.173**	-.002	-.062	.245*	.313***
技術			.183	.021	.269**	.093	-.216*	.024	.129	.072
能力			.226*	.182**	.303***	.333***	.000	-.041	.104	.109
$\Delta R2$			.124***	.138***	.320***	.275***	.046**	.006	.186***	.191***
離職傾向			-.140*	-.134**					-.445***	-.253***
$\Delta R2$			.018*	.017**					.183***	.061***

\*p&lt;.05, \*\*p&lt;.01, \*\*\*p&lt;.001

表四十、有與沒有接受考核約聘僱人員之差異分析表

		平均數	標準差	t值	顯著性
公共服務動機	無考核(191)	3.8471	.56650	-2.248*	.025
	有考核(543)	3.9562	.58030		
外在導向動機	無考核(191)	3.9613	.71020	-.411	.681
	有考核(543)	3.9871	.76021		
工作滿意度	無考核(191)	3.5388	.61033	-1.033	.302
	有考核(543)	3.5932	.63005		
工作績效	無考核(191)	3.8416	.60869	-1.769	.077
	有考核(543)	3.9286	.57616		
心理契約期望	無考核(191)	4.1253	.58654	-2.826**	.005
	有考核(543)	4.2528	.51789		
心理契約履行	無考核(191)	3.6526	.69787	1.610	.108
	有考核(543)	3.5522	.75567		
心理契約違背	無考核(191)	.5871	.69301	-2.518*	.012
	有考核(543)	.7466	.77276		
離職傾向	無考核(191)	2.9812	.70730	1.075	.283
	有考核(543)	2.9149	.74103		

政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究

		平均數	標準差	t值	顯著性
KSA-知識	無考核(191)	3.7522	.66861	-2.557*	.011
	有考核(543)	3.8883	.61965		
KSA-技術	無考核(191)	3.7941	.62553	-3.481***	.001
	有考核(543)	3.9718	.60000		
KSA-能力	無考核(191)	3.8883	.59361	-2.549*	.011
	有考核(543)	4.0104	.56086		
組織承諾	無考核(191)	3.7474	.65002	-1.560	.119
	有考核(543)	3.8345	.66840		

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

表四十一、有與沒有接受考核約聘僱人員之迴歸分析結果

	依變數									
	工作滿意度		工作績效		心理契約違背		離職傾向		組織承諾	
	無考核	有考核	無考核	有考核	無考核	有考核	無考核	有考核	無考核	有考核
<b>控制變數</b>										
性別	.127	-.020	.103	.041	-.042	-.058	.185*	.070	.148	.068
年齡	.210	.148	.068	.162*	.180	-.121	-.163	-.104	.160	.146
學歷	-.171	-.118*	-.060	.040	.136	.187**	.017	.143**	-.168	-.158**
服務年資	-.407**	-.185*	-.006	.016	-.145	.123	-.012	.037	-.148	-.057
R2	.069*	.019	.021	.027**	.025	.039**	.076*	.043***	.056	.052***
<b>預測變數</b>										
公共服務動機	.291***	.407***	.236**	.255***	.185*	-.027	-.011	-.085	.217***	.395***
外在導向動機	.147	.190***	.290***	.216***	.047	-.054	-.196*	-.029	.403***	.234***
ΔR2	.140***	.255***	.194***	.153***	.043*	.005	.038*	.010	.276***	.277***
工作滿意度			.511***	.413***	-.250**	-.411***	-.275***	-.298***	.580***	.672***
ΔR2			.243***	.167***	.058**	.166***	.070***	.087***	.313***	.443***
心理契約違背			.052	-.041			-.012	.123**	-.063	-.314***
ΔR2			.003	.002			.000	.014**	.004	.095***
知識	.003	.062	.058	.163**	.080	-.172	-.185	-.019	.200	.333***
技術	.184***	-.008	.117	.149**	-.047	.047	-.031	-.057	.179	.065
能力	.231***	.252**	.317**	.329***	.060	.047	-.018	-.030	.220*	.075
ΔR2	.147***	.081**	.199***	.320***	.008	.014	.047	.009	.276***	.186***
離職傾向			-.038	-.217**	-.013	.123**			-.308***	-.346***
ΔR2			.001	.043**	.000	.015**			.088***	.114***

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

就提供約聘僱人員正規的訓練，有 90.9%的業務主管回應者表示非常同意或同意(參看表四十二)，沒有任何不同意的回應者。實際上，我國政

府的契約人力大多並非 Lepak 及 Snell(1999)提出的人力運用策略理論中的契約性「購買性人力資本」(acquiring human capital)，即非勞動力市場提供的現成不需訓練之人力，他們較傾向所謂組織「自我發展人力資本」(developing human capital)，即跟一般公務人員性質無異。根據本計畫主持人之理解，新進約聘僱人員皆需要接受相關業務之訓練。在職期間，機關仍會派他們到訓練機構接受各種業務培訓。但無論如何，這些皆非一般公務人員所接受的常規訓練。其中一位受訪人事主管就認為其機關進用的約聘僱人員都很優秀，但在公文處理方面則稍為薄弱。這方面的工作職能培養是由初任公務人員基礎訓練提供，惟約聘僱人員並不能參訓。因此，將約聘僱人員納入跟公務人員一樣的正規訓練應是值得考慮的變革。這不是福利，而是確保他們的工作品質，也可以作為重要的激勵工具。

表四十二、業務主管對約聘僱人員制度變革的看法

單位：次數；%

題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
我認為應建立對約聘僱人員的激勵制度。	41	111	9	2	0
比例%	25.2	68.1	5.5	1.2	0
我認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。	34	73	47	11	0
比例%	20.6	44.2	28.5	6.7	0
我認為應改善約聘僱人員的福利待遇。	33	76	46	10	0
比例%	20.0	46.0	27.9	6.1	0
我認為應提供約聘僱人員正規的訓練。	37	113	15	0	0
比例%	22.4	68.5	9.1	0	0
我認為應給予約聘僱人員陞遷機會。	33	88	39	5	0
比例%	20.0	53.4	23.6	3.0	0
我認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	40	100	21	4	0
比例%	24.3	60.6	12.7	2.4	0

就給予約聘僱人員陞遷機會，73.4%表示非常同意或同意，不同意僅有 3%。若指給予他們更多生涯發展空間，更有 84.9%表示非常同意或同意，不同意的僅 2.4%(參看表四十二)。所以大部分業務主管對提供約聘僱人員更多生涯發展空間是抱開放態度，這或許也有助於他們的工作管理。

#### 第四節 中央三級機關首長任用制度轉變探討：政治化 vs. 契約化

就轉變中央三級機關首長任用方式，這跟以上約聘僱人員之分析是完全不同層次的話題，因為這牽涉到公共組織領導及高階管理者之進用，也會涉及政治因素的考慮。所謂任用方式之轉變主要指兩項可能性：1)從常務文官變成政務職官員；2)從常務文官變成契約職官員。

前者意味著機關首長之任用是依執政者／執政黨的主觀偏好任用，非依功績原則任用，當然以政務職任用可排除公務人員身分的限制，執政者可任命任何他們認為理想的人才當首長。然而，在民主政治的原則下，這些首長必須隨著執政者／執政黨變更而變更。由於機關首長已變成政務職官員，也表示他們已成為政治家，必須要承擔政治責任，因應自己的政治表現不佳、不符眾望或因與執政者政策路線不合而隨時被更換或請辭。

而契約職首長則變成定期性的任用，雖仍依功績原則任用，有一定的客觀遴選標準，但他們沒有常任文官之工作保障，必須按著契約明訂要求工作，並進行定期考核，作為是否續約及改變待遇的依據。跟以上約聘僱人員不一樣的是，這些契約職首長負有整體組織績效表現的責任，他們享有組織運作的決策權，類似企業中的首席執行長。而他們也跟政務職官員

不一樣，他們不應涉及政治，不用承擔政治責任，僅負管理責任。這種管理責任又跟一般文官的行政責任不完全相同，管理責任是強調對組織運作成效結果負責，他們的薪資待遇理應與這成效結果掛勾。

我國機關級別是依據機關從屬性定級別，非依據政策性／執行性來區分。所以現有 154 個中央三級機關之間，屬性差異頗大，既有包含決策性的機關(如經濟部工業局、衛生署國民健康局)，也有行政執行機關(如農業委員會林務局)、執法機關(如法務部調查局)、教育訓練機關(如警察大學、公務人力發展中心)、社會服務機關(如國家圖書館、國立臺灣博物館)、醫療機構(如退輔會臺北榮民總醫院)、研究機構(如行政院原子能委員會核能研究所、國家教育研究院)等。從表面上看，中央三級機關應是以事務執行性質為主，重大決策皆由上級機關負責，常理上他們的機關首長不應是政務官。但在現行體制下，這些機關之首長仍有機會面對國會質詢，無法完全擺脫「政治課責」，縱然他們大部分是常任文官。所以這些機關首長仍隱藏著政治性。

在中央三級機關中，現僅有竹科管理局及健保局的局長是由政務職官員擔任首長。本研究計畫就訪問了這兩個機關的首長，瞭解他們對以政務職擔任兩局首長的看法，也探詢他們對改由契約職官員擔任首長的反應。除此之外，本研究計畫也訪問了經濟部工業局的副局長、國家圖書館副館長及地方研習中心主任瞭解以上相同的問題。由於本研究要處理約聘僱人員議題，時間有限，加上數個三級機關首長因各種理由拒訪，所以僅能接觸到以上五個機關做訪談。不過就理論及初步實例探索，將中央三級機關首長之任用方式改變，並圖獲致理想效果，應會面對不少障礙。

## 一、改任為政務職首長的可行性分析

正常而言，以政務職任命機關首長是認為該機關之決策範圍是具有政策性及政治判斷性，故由政治家擔任該工作。不過，過去我國對擴大政務職的運用似乎是為了擺脫「考試任用資格」限制。首例者為 1972 年通過的「行政院國家科學委員會組織條例」，將該委員會副主任委員職位訂為「比照第 14 職等」。在審查草案時，審查會主席立法委員黃通解釋：「比照第 14 職等之意思，乃是不受銓敘考試之限制，乃有政務官之意思在內」。其後機關組織法修訂欲以非特任官方式任命政務官，皆援用這方法(顏秋來，2006)。竹科管理局由政務官擔任局長也是基於相同脈絡。在 1994 年修正的「科學工業園區管理局組織條例」時將原本由常務文官擔任的局長職位改為由比照簡任第十三職等的政務官擔任。據受訪現任竹科管理局局長回憶，這改變是為了方便任命沒有「考試任用資格」的人才當局長而修正的。問題是竹科管理局的工作是否具政治決策性呢？據現任局長之看法，竹科管理局僅是國科會的執行機關，相關竹科內部運作的重大決策及引進新廠商皆需經過國科會的批准，其作業基金的運用及預算編列也要獲得立法院之通過，竹科管理局所保留的決策權實在有限，根本不需要由政務官擔任，故他也反對南科及中科管理局從現在的常務文官改由政務官充當首長的提案。受訪局長也透露，未來科技部成立後，竹科管理局局長也改回由事務官擔任。

健保局原以國營事業方式運作，首長為總經理。惟 2009 年立法院修正其組織法，將健保局變為行政機關方式運作後，局長改以「比照第十三職等」任命。健保局跟竹科管理局的權力層次也十分相似，大部分相關健保的決策權皆在上級衛生署以及三個決策委員會(全民健康保險監理委員會、全民健康保險爭議委員會及全民健康保險醫療費用協定委員會)。所

以健保局僅有營運管理權，就算牽涉健保財政上它有建議權，但是否接納仍端賴衛生署之裁斷。

從屬於人事行政總處的地方研習中心也是以執行地方政府機關工作人員訓練工作為主。縱然中心在訓練規劃上需要直接回應立法委員某些訴求（例如性別主流化議題），但受訪主任認為其工作並不需要提升至政務層次。

有趣地，受訪國家圖書館的官員反而認為將館長改任政務職是有好處的，因為她認為世界各國的國家圖書館地位皆崇高獨立，有別於一般民眾使用的公立圖書館。但我國國家圖書館好像被視作為公立圖書館般管理，從屬於教育部，受到一些不必要的行政制約，影響它發揮應有的功能。受訪官員認為國家圖書館應如中央研究院或故宮博物館位階才對，所以其首長若能變成政務官，應可提升它的地位。然而，這理據是基於企圖改變國家圖書館現在之地位，縱然或許有其合理性，但並不關切本研究之命題。

如果是為了羅致沒有考試任用資格的人才為政府服務而改以政務職方式任命機關首長，這種便宜行事的手段並不容易達至它原本理想的目標。首先，政務職官員的運用在民主化下已經變得浮動不穩定，他們無法如民主化前簡單作為一種避開任用資格限制的便宜行事手段。受訪健保局局長就指出，因為前任衛生署署長楊志良曾多次請辭工作，所以她也必須追隨他請辭，造成不少困擾。竹科管理局局長強調行政事務必須有一定的延續性，而竹科多任局長任期都非常短，他譏諷地指稱這些局長連「馬路都還不知道哪條路走到哪裡，就已經要走了」。

此外，要招攬外來菁英加入政務官行列也要考慮到薪資待遇問題。現在中央三級機關政務官是以比照第十三職等方式任用，其薪資收入實不如一位常任高級文官主管，受訪竹科管理局局長指出由於政務官無法享有考績獎金及其他公務人員的福利，其收入實不如他屬下的副局長。所以除非未來通過「政務人員法」後部長級以下的政務職官員薪資待遇有很大的提升，否則難以吸引私部門菁英加入。其實受訪的竹科管理局及健保局局長皆是由常務轉政務的前公務人員。

無論如何，為了方便進用「不具考試資格」人員而採用政務職任命方式絕非一種正途。當然，若機關具有很強烈的政治性及政策性，任用政務職首長並無不妥。受訪的經濟部工業局實負責我國的工業政策制定，具有高度的國家策略性，這當然牽涉到政治層面。縱然政策大方向是由經濟部主導，但工業局的政策研究及判斷並不能說不具由下而上的政治決策性質。受訪的副局長認為由政務官擔任局長並無差別，因為工業局本身也是三、四年就會變換，但問題正如以上已指出的，如果因政治化而頻繁更換首長，則他會有所保留，因為他認為工業政策有一定的持續性，否則局裡面的人員及產業界會無所適從。不過，政務官的頻繁更迭是否必然代表政策會不穩定？這也非必然。機關存在常務官員就是要維持政府運作的持續性，健保局局長認為很多政策都有一定的穩定性，非首長更換就能隨意改變，而政策執行實靠常任文官之努力。她認為過去健保局局長大概做兩三年就已經「夠累」，需要換人做。

總體上，將高度政策決定性質的首長職務納入政務職務在原則上並無不妥，甚至是理所當然的。問題是這任用制度上之轉變是否為羅致政府外部專業人才鋪路？還是為引入更多政治菁英於機關作領導？還是仍然由常務文官轉任政務職？若是為了羅致政府外部專業人才，這方法應有很大



的限制性。首先，一般專業人士相對欠缺政治經驗，當今高度政治化的政府機關生態環境可能使他們為之卻步，加上政府高階官員待遇不及相對應的私部門職位，故難以羅致真正人才。若是為了安插效忠執政者的外部政治菁英到機關以強化機關的政治回應性，這應是合理的動機，但仍牽涉到該機關與上級機關(中央二級機關)的決策分工問題。若上級機關仍支配著大部分的決策權，三級機關僅擔任幕僚、規劃及執行的角色，那麼三級機關首長改由政務職擔任則意義不大，政治責任也難以劃清，而且會因上級的人事變動製造自己的困擾。

實際上，強化政治回應性不一定要透過任命政府外部人士擔任機關首長，也可以透過定期調動更換常務文官首長或建立特殊的高階文官管理制度就可達到(Rouban, 2007)。國家圖書館的受訪官員就認為，縱使其館長不是政務職首長，但這幾年館長也是頻繁更迭，上級(即教育部)的人事變動本身就會影響下級常務文官首長的任用。所以若這些機關政務職首長仍是由常任文官轉任，其實並不必要將其改為政務職，因為文官轉任政務官過程實對轉任者帶來很大困擾，當然如果他們是在已屆退休年齡後轉任則另作別論。所以較彈性的作法就是容許某些三級機關首長可由政務或常務官出任。

## 二、改任為契約職首長的可行性分析

在現有中央三級機關中，政策性機關並不多，反而大部分是事務性或服務輸送性機關為主。所以契約化機關首長也是另一個可能的改革途徑。但正如本報告文獻回顧一章指出，機關首長契約化不僅是「個人」任用性質改變的問題，也是行政組織架構改變的問題，即要將契約職首長所管理的機關變成純粹的非政治性執行機關。我國現有體制的機關層級高低並不是簡單政策制定／執行二分的反映。行政組織架構變革也非考試院的管轄

範圍。

此外，以契約方式任用機關首長的目的是為了強化機關的績效管理，這相對地也要賦予機關首長更多的管理裁量權，否則改革必然失敗。在五個受訪機關中，經濟部工業局包含較多的政策性功能，受訪副局長也指出他們要花不少精力於回應立法委員及民意代表，政治性質頗強，看似不太適合以契約方式進用首長。竹科管理局、健保局、地方研習中心及國家圖書館比較是執行性的機關，或許可以嘗試將其首長契約化。在四位受訪官員中，竹科管理局、健保局及國家圖書館三者表示不排除這可能性，而受訪地方研習中心官員則認為其工作縱然是執行性但仍是具有高度政策性，所以對將中心主任改任契約職的提議表示保留。但其餘三位表示不排除者並非毫不保留地贊成，因為他們皆認為這改變必須要大量配套改革。若僅是改變機關首長的任用方式，給首長改善待遇，改革將會是徒然白費。

但在現行制度下，行政機關的人事及財政權力實為有限。竹科管理局局長就認為，契約化的構思很難實現效果：

政府部門把你框得很死，錢把你框得很死，工作把你框得很死，很難說我現在想要例如說園區很缺一個匯展中心，我來建一個匯展中心可不可以，上面都接受你的條件，預算也編不出來，不一定有預算可以做。你的理想當然很多理想，還是受限於現在的制度跟規定。

健保局在建立時是以國營企業方式運作，管理上實比行政機關較為有

彈性，而 2010 年改制為一般行政機關，卻是為了加強對它的行政約束，所以要走向相對獨立的營運在現階段實有困難。此外，受訪局長也指出，組織運作是團體工作，僅改變局長身分是不足夠的，因為你還需要下屬的幫忙，工作誘因提升不能止於首長。經濟部工業局受訪副局長也有相同看法，他認為就算契約首長會衝績效，「但底下[的人]有什麼好處？」

簡單而言，首長契約化必須配以多方面的鬆綁政策，包括人事、財政及決策之鬆綁。對原本存在政策制定功能的機關，也要將這功能剝離。近年試驗並已通過立法推動的行政法人化政策應是這種構思的表現。受訪健保局局長也表示一直有學者建議將健保局變成行政法人，她也認為未來不排除有這樣的可能性。國家圖書館可能是三者中最有可能以法人化方式改變首長任用模式，且國外的國家圖書館首長也是以類似方式任用，受訪官員也希冀這改變能為國家圖書館作更多政策鬆綁。但她也擔心法人化後，其財政來源會受影響，因為國家圖書館不像國立中正文化中心般可以透過使用者付費方式來達至自負盈虧，加上國人誤解國家圖書館為一般公共圖書館，要實行使用者付費將引起民眾反彈。此外，根據國家圖書館的組織法，其可以依據「教育人員任用條例」進用工作人員，包括館長，所以其首長不必然是常任文官，人事任用上本身具有一定的彈性，所以從彈性化角度看，契約職首長並非必要。

一言以蔽之，機關首長契約化比其政治化是更為複雜的變革。考試院不能單獨透過開放契約職首長來達至有效成果，而必須跟其他權力機關協調作整體策略性的變革規劃，再行推動。否則改革將會半調子都不如，甚至會有反效果。



## 第六章 結論及建議

### 第一節 結論

#### 一、 約聘僱人員的定位：應然性與實然性的落差

一直以來，考試院的政策路線是將約聘僱人員定義為一種「臨時性、季節性、特殊性」之人力。縱然近年在政策口號上推動彈性人力，但對運用契約人力之態度卻十分保守(蔡秀涓，2011)。但根據本調查發現，情況卻恰恰相反。大部分約聘僱人員皆負責機關常務而非短期性的工作，其功能是補充正式人員不足之狀況，甚至成為機關頗為重要的人力組成部分。在編制員額不足或編制精簡情況下，他們成為不少機關不可或缺的長期人力。不過，這種久任情況並非臺灣獨有。在歐洲大陸，政府契約人力之運用本身就是企圖在正式編制以外擴充人力，這些契約人力工作保障性並不遜於正式公務人員(Ridley, 2000)。日本政府的臨時人員也有任期限制(不得超過一年)，但用人機關往往會以不同手法回避任期限制，使其不斷續任，如改派其他單位工作或中間停止任用一段短時間後再行任用等，所以這類人力很多工作超過五年，甚至十年(Hayakawa & Simard, 1999；蘇偉業，2008)。同樣地，我國大部分機關採用約聘僱人員是迫不得已，當然其運用上所給予之彈性的確可補國家考試進用制度之缺失，為部分業務主管所青睞。無論如何，若國家不能給予正式人員員額替換約聘僱人員，但又要求定期解聘約聘僱人員，這是沒有道理的，也造成人力資源浪費，因為大部分約聘僱人員皆不是能從市場上直接購買的現成人力，而是經過機關內部培訓的「自我發展人力資本」。

## 二、用人機關有能力依功績原則管理約聘僱人員

根據調查發現，近年全國大部分的機關已針對約聘僱人員建立相對嚴謹的管理制度，包括實行具競爭性的公開甄選及進行定期考核；用人單位的業務主管大多可以參與人才甄選。在本次問卷調查中，有超過六成的約聘僱人員樣本有經過公開甄選進用；有超過七成接受定期考核。此外，近年所進用的人員大多符合機關的需求，部分機關也發展自己的激勵及淘汰機制，值得其他機關借鏡。這反映機關正面地運用了裁量空間，進行彈性管理，也表示機關自己是有能力建立功績制度。但無可否認，仍有少數機關並沒有積極建立功績制度，用人單位主管也無法有效參與徵才，有濫用人事權之虞，特別是地方基層機關，政治干預人事管理仍然存在。

## 三、約聘僱人員的相對優勢

在現行制度下，約聘僱人員是較能達至彈性管理所要求的「讓管理者管理」原則，機關管理者有相對完整人事權選用他們認為適合的人才及引導他們的工作表現。相較於公務人員，約聘僱人員之管理更容易實現「績效為基」(performance-based)之管理。而在政府內部人力市場對公務人員開放而對約聘僱人員封鎖的情況下，約聘僱人員提供機關相對穩定的人力資源，這種人力資源主要是投入於例行性與非決策性的常務工作，但這些對機關前線工作及服務品質至為關鍵。

## 四、約聘僱人員制度之缺點

由於現行政策定義約聘僱人員為臨時性人力，故制度上欠缺從長遠眼光進行管理。縱然不少機關管理者發展出自己的管理工具，有效運用這些契約人力，但在中央法規限制下，其管理工具仍然受限，特別在工作激勵上。此外，由於事業發展受到限制，可能對約聘僱人員的長遠工作投入產生負面效果，特別是對平均學歷較高的聘用人員而言。

雖然公務人員認為這些沒有通過國家考試的聘用人員待遇不遜於自己，但聘用人員也認為自己工作重要性不亞於公務人員，卻無法享受相同的待遇，特別是福利及退休保障。由於政策定位與現實之長期落差，又未能落實修法，加上各種歷史遺留下來的制度實踐矛盾，導致約聘僱人員的身分不明，造成人事機關、用人機關與約聘僱人員之間各種矛盾衝突，尚待調和。

#### 五、 擴大政務職機關首長可行，但非必要

將具有高度政策決定性質的中央三級機關首長納入政務職在原則上並無不可，但這些機關一直從屬於直接向立法院負責的上級部會，故在這「政治化」前必須釐清其與部會之間的政治責任劃分，避免責任混淆。但純粹為了強化政策回應性而將中央三級機關首長改為政務職並非必要，若這些政務職首長之來源多從現職常務文官轉任則更帶來不必要的困擾。

#### 六、 機關首長契約化需要配合組織改造

機關首長契約化是機關管理「去政治化」的過程，與先進國家「新公共管理」改革理念銜接。但其可行前提是將政府機關的政策與執行功能分離，後者由契約職首長負責，惟我國行政機關架構設計並沒有如此明確切割。另外，契約化的目的是強化機關績效管理，這必須配合組織管理的權力下放及政策鬆綁，不能簡單靠契約化機關首長達成。而這些組織改造的變革並非考試院的權力範圍，需要其他權力機關協力共同創造。

## 第二節 建議

### 一、 契約人力策略定位：基層常規彈性公務人力

在現行公務人員進用及管理制度基本不變的前提下，本研究建議，在

策略上可將契約人力定位為「基層常規彈性公務人力」。這意味著這些契約人力並非臨時性或季節性人力，他們從事機關中經常性的業務。在預算員額不能全由編制員額公務人員充實之情況下，契約人力之運用是確保充分利用有限的預算員額資源。從政府內部人力市場角度看，契約人力是相對穩定的人力，從屬於用人機關。這些人力是由機關管理者彈性運用，相對不受中央集權的考選程序約束，但仍需要依功績原則管理。相對地，正規公務人員在策略定位上應是「事業發展性公務人力」，他們較不從屬於用人機關，而是從屬於政府整體，透過在內部人力市場流動發展事業，實現職業志向。以上對契約人力之策略定位是排除在現行體制上存在的高階「聘用」契約人力，如經濟部的科技顧問。他們應是稀有性人力，協助短期性的計畫或擔任顧問。這類人力才是「購買性人力資本」，但從事臨時工作，其待遇也可以跳脫現行「聘用人員」的規範，以「特別聘用」方式進用。（主辦機關：考試院(銓敘部)）

## 二、跨部門研擬機關首長的任用方式

機關首長的任命方式改變是一個高度政治性及根本性的體制變革，並非純粹文官制度變革範疇。本研究建議考試院避免單獨研擬相關改革措施，應與行政院及主要政黨協商達成共識後，再行提出改革方案。（主辦機關：考試院(銓敘部)）或暫時將相關改革構想擱置，待條件成熟後再議。

## 三、近程變革建議

為履行以上的人事策略，近程上要先理順現行政策法制與現實需求不協調之部分，即確立契約人力之功績制度，並明確其為定期契約人力，按定期考核決定是否續聘，這並非等同臨時人力，也非如公務人員之永業保障人力。就此，必須在近程上立法另建新的契約人力制度，將現存約僱人員及部分低階聘用人員納入新人事制度。新制度應



包含以下規範：

(一) 強制公開甄選

根據本調查結果，大部分機關已有建立公開甄選，但這作法皆沒有法律約束，所以各個層級機關(特別是地方基層機關)仍出現一些職務人力甄補沒有透過公開甄選。雖然問卷調查並沒有顯示經公開甄選的員工表現會較為突出，但這關乎建立契約人力制度公信力之問題，人事主管也認為立法規範甄選程序對改革契約人力進用上至為關鍵。所以本報告建議在保留用人單位管理者一定裁量權之前提下，立法強制所有機關採公開甄選方式進用契約人力。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政總處)

(二) 強制定期考核

根據本調查結果，定期考核比公開甄選更為重要，這牽涉到機關人力進用事後的把關，能對過去「錯誤」的人才選擇進行糾正，即淘汰，對優秀人員進行激勵，人事主管也認為建立考核制度於淘汰不勝任約聘僱人員至為關鍵。故本報告建議以立法方式強制用人機關對契約人力進行定期考核，以此作為激勵、獎懲及淘汰的管理工具。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政總處)

(三) 杜絕政治干預

過去契約人力欠缺公信力是因為他們沒有經過國家考試篩選，而國家考試的公信力主要是在於防弊性，所謂防弊主要是防外部政治干預，非用人單位管理者本身的任人唯親。既然問題是出於政治干預，應透過立法規範政務人員及民意代表不得參與及干預甄選過程，機關政務首長僅能作最後的人選核定。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政總處)

#### (四) 建立激勵管理機制

既然將契約人力視為常規人力，也強制進行定期考核，制度上就必須配合建立長遠性的激勵機制，否則僅有考核，沒有激勵，則可能產生負面作用。本報告建議，在不影響公務人員陞遷的條件下，制定不同於公務人員的激勵措施，特別要多採用物質誘因(如薪資晉級)，以補其不能享有與公務人員相同事業發展機會之限制。也應將契約人力納入與公務人員相同的培訓機制。這些建議回應了用人機關業務主管之需求。在工作職務上，參考現行一些機關對聘用人員管理的做法，容許契約人力在所屬機關內有一定的地位／職務晉升機會作為激勵。所有這些激勵手段應與工作績效表現掛勾，而非學歷及年資。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：公務人員保障暨培訓委員會、人事行政總處)

#### (五) 合理化薪資機制

基於約聘僱人員的薪資水準在當今不景氣之環境下並不低於一般勞動市場，加上政府財政困難，故本研究並不主張在現階段整體提高約聘僱人員的薪資，但薪資制度必須配合激勵機制作出調整。現行約聘僱人員薪資機制採聘用與約僱分流。在通用薪資制度上，聘用人員採多等級多俸階；約僱人員採多等級而沒有俸階。設計上似乎將約僱人員視為短期人力，而聘用人員則有禮遇特殊人才之意。以上設計皆有一些歷史原因，惟不太符合現在情境。本報告建議，若建立單一的契約人力制度，並將其視為機關基層的人力隊伍，應將兩者合併，刪除原聘用人員酬金表較高的薪等(例如十至十三等)，但加設低薪等部分的俸階，方便管理者對整體人力作出激勵。若遇需要特殊人才之延攬則可另訂較高薪資進用，但這類人才並非本報告所指的常規性契約人力。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政總處)

#### 四、 中程變革建議

##### (一) 建立變革成效跟蹤研究機制

上述近程變革建議目的是合理化契約人力之運用，其成效仍存在不確定性。所以在制度初步確立後，人事主管機關應建立成效跟蹤研究機制，評估用人機關對新契約制度之落實情況及契約人力在新制度下之表現，從中歸納經驗，並將優良實務管理措施作經驗擴散。最後，以此作為長遠變革之依據。(主辦機關：考試院銓敘部)

##### (二) 評估廢除現行聘用人員制度

上述契約人力制度之變革建議是針對機關「基層」業務，另立「新」契約人力制度，並未廢除聘用人員制度。現行制度存在一些專業、顧問及研究型的高階聘用人員，形成一定的既得利益集體，不能馬上轉變。這類人力除了一些短期「禮聘」的高階人才外，其餘多數為長期僱用者，但實質從事行政業務(雖然名為「科技行政」)，非公務人員不能勝任的工作，且其績效難以衡量。根據本次研究，這些聘用人員的工作心態已與公務人員無異，但卻對其「契約」身分感到不滿。縱然他們薪資待遇不薄，但難於薪資以外作進一步的激勵，並常有集體爭取提升權益之行徑，這情況對機關長遠發展帶來不利。故本研究建議在建立新契約人力制度後，評估逐步廢除現存的聘用人員制度。就短期性的高階人才，另立「特聘制度」。(主辦機關：銓敘部)

##### (三) 試驗與基層公務人員並立競爭

在確立新契約人力制度後，可於存在公務人員與約聘僱人員一起分擔相同業務的部門，試驗合併考核。縱然兩者薪資待遇與適用法令不同，但既然從事相同業務，理應可合併進行考核，這構想獲得不少業務主管的正面回應。這一方面使管理者更能對兩者公平對待，方便管理；另一方面，在現今講究提升組織績效管理的潮流下，這

方法可促進不同類別工作人員之間的競爭，利用契約人力工作動機的特殊性，並配套上述對契約人力的激勵機制改革，製造「鯰魚效應」。這或許是一種有效的「外部」力量刺激那些僅追求安逸且欠缺進取心的公務人員改變工作態度。（主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政總處）

## 五、 遠程變革建議

本研究之主要研究對象雖然是契約人力制度，但在實質上是一個整體公務人力的改革策略視野。而推動契約人力制度之出發點實為針對公務人員制度之缺失，特別是制度欠缺彈性，偏離用人機關管理考慮之問題。故長遠而言，在建立契約人力制度公信力及運作穩定後，依據跟蹤研究回饋（包括分析兩類人力績效競爭機制之效果），最終可作為我國公務人員制度改革反思之依據，改變我國公務人員之管理制度與公務人員的人力資源策略定位，包括評估公務人員考選、考績及保障制度。利用對契約人力之管理經驗，憑證地提出改革方案。（主辦機關：考試院暨所屬機關）

### 第三節 變革障礙

任何變革都會面臨障礙，本研究所提出的建議也不例外。雖然上述建議策略上是採取先易後難，透過「外造型」契約人力制度，逐步滲透至核心人力之改造，使變革在充分論證之情況後推動，但相關本案契約人力之變革從 1997 年開展至今 15 年，在立法程序上毫無實質進展，可見變革存在不少障礙，且是一些根深柢固之障礙。

Mark Evans (2005)曾指出在進行制度重建時常常面臨各式各樣的障礙，首要者為「認知障礙」(cognitive obstacles)。我國長期對公務人力以

「考試」與「非考試」用人二分作為認知基礎，「功績原則」從來不是我國政府人事制度之實質核心價值，考試院官員也欠缺人力資源管理觀念(施能傑，2009)。所以縱然考試院提出彈性用人改革，但對彈性用人之理解一直停留在補充性的多元人力進用制度，而忽略「讓管理者管理」的授權觀念才是人事彈性的真諦。針對契約人力制度，觀念一直停留在「臨時用人」範圍內，卻又背離用人機關的實踐及需求，所以難有突破。

以上現象在在顯示變革首要障礙是主管機關部門的認知。計畫主持人觀察修訂「聘用人員人事條例」之歷程時，發現銓敘部官員對約聘僱人員制度之理解十分保守，一直僅以「限制」作為他們背後的政策理念。2012年初更提出構思，規劃聘用人員聘期以八年為限，配合縣(市)首長選舉任期。這不是變相承認聘用人員是政治酬庸人力，並使之合法化嗎？這反映承辦官員們仍囿於舊思維框架，恐怕使「政務、常務人員、契約用人」三元人力體制主張淪為「新瓶舊酒」。就此，本報告提出建立契約人力功績制度就是為三元人力體制注入新思維、新論述。但如何扭轉長期對契約人力運用的傳統典範論述？這是第一大挑戰。所以突破障礙的首要工作是針對銓敘部官員做內部政策行銷，改變主管官員對問題之認知，強化他們的人力資源管理知識。否則在不認同變革理念之情況下，主管官員根本無力也無心推動變革，更糟的可能是勉強推動政策所帶來的歪曲結果。

主管官員有一致及堅定的認知是推動變革之必要基礎前提，但不是成功前提。因為真正的最大障礙是立法院、公務人員隊伍及民眾。基於長期的傳統認知及本身利益，他們的反對及抵制是可以預期的。所以變革策略必須如以上所指的循序漸進，不斷累積經驗證據，強化政策倡導的能力，突破各群體的認知障礙，建立社會共識。落實重大變革必然是費時，歷經崎嶇，但在認清正確方向後，就必須踏出大膽的第一步。



## 參考文獻

- 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》，考銓研究報告。
- 李紹芬，2003，〈非常任文官進用問題之研究〉，《人事行政》，141：40-50。
- 林財丁、陳子良，2002，《人力資源管理》(初版)，台中：滄海書局出版。
- 柯三吉等，2008，《考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究－期中報告》，考試院委託案報告。
- 徐有守，2007，《考銓制度(增修三版)》，台北：商務印書館。
- 施能傑，2003，〈公務人員考選制度的評估〉，《台灣政治學刊》，7：157-207。
- 施能傑，2006，〈政務人力體系的新制度設計〉，《考銓季刊》，45：1-19。
- 施能傑，2009，〈考試權獨立機關化定位的新討論：民主責任政治的檢驗〉，《臺灣民主季刊》，6(1)：135-168。
- 陳順宇，2004，《多變量分析》(第三版)，台北市：華泰書局。
- 曾介宏，1999，〈行政機關臨時人力資源管理體制再造之釐探〉，《人事行政》，129：47-63。
- 黃東益，2011，《從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理》，台北市：五南。
- 黃臺生，1995，〈政務官與事務官體制之區分〉，《人事行政》，112：3-21。
- 彭錦鵬，2007，〈高級文官團制度之聚合趨勢〉，《歐美研究》，37(4)：635-679。
- 彭錦鵬，2010，〈公務人員考選制度的變革與未來展望〉，《國家菁英》，6(1)：17-40。
- 銓敘部，2012，《中華民國100年銓敘統計年報》，台北市：銓敘部。
- 蔡秀涓，2011，〈台灣政府契約人力政策定位：全球趨勢、理論觀點與實務考量〉，《公務人員月刊》，186：16-24。
- 顏秋來，2006，〈政務官與事務官體制運作之研究〉，《國家菁英》，2(1)：21-37。
- 蘇偉業，2008，《日、韓契約人員之進用、工作內涵、管理及對政府員額管理之影響》行政院人事行政局九十七年各國人事制度資料蒐集編譯案。
- 蘇偉業，2010a，〈從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革〉，《文官制度季刊》2(2)：77-109。
- 蘇偉業，2010b，〈從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國公務人力

- 制度之改革》，《政策與人力管理》1(1): 107-147。
- 蘇偉業，2010c，〈台灣政府機關人力進用彈性化改革之實證研究：以契約人力制度為例〉國科會專題研究計畫結案報告 (NSC 97-2410-H-004-167-MY2)。
- 蘇偉業、黎世輝，2011，〈為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度？一個歷史回顧分析〉，《行政暨政策學報》，53：25-64。
- 蘇偉業，2012，〈政府契約人力之政策定位與現實：政府內部人力市場之啟示〉，《文官制度季刊》4(1): 33-59。
- Behn, R. D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Bossaert, D. 2005. *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?* Survey for the 44<sup>th</sup> meeting of the directors general responsible for public administration of the EU member states. Brussels: EUPAN.
- Boven, M. 2005. "Public Accountability." In Ewan Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, 182-208. Oxford: Oxford University Press.
- Caillier, J. G. 2010. "Factors affecting job performance in public agencies." *Public Performance & Management Review*, 34(2): 139-165.
- Coyle-Shapiro, J. A. & I. Kessler. 2002. "Contingent and non-contingent working in local government: contrasting psychological contracts." *Public Administration*, 80(1): 77-101.
- Coyle-Shapiro, J. A. & N. Conway. 2005. "Exchange Relationships: Examining Psychological Contracts and Perceived Organizational Support." *Journal of Applied Psychology*, 90(4): 774-781.
- Evans, M. 2005. "Post-war reconstruction and public administration." In Sultan Barakat (ed.), *After the Conflict: Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, 191-212. London: I. B. Tauris & Co Ltd.
- Farndale, E. et al. 2011. "The influence of perceived employee voice on organizational commitment: An exchange perspective." *Human Resource Management*, 50(1): 113-129.
- Farnham, D. & S. Horton. 2000. "The flexibility debate." In D. Farnham, & S. Horton (eds.), *Human resources flexibilities in public services*, 3-22. Hampshire: Macmillan.
- Goetz, K. H. 2011. "The development and current features of the German civil



- service system.” In F. M. van der Meer (eds.), *Civil service systems in Western Europe (2nd ed.)*, 37-65. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hayakawa, S. & F. Simard. 1999. “Temporary employees in the Japanese government: A growing and disadvantaged group.” *International Review of Administrative Sciences* 65(1): 25-40.
- Hays, S. W. & R. C. Kearney. 1982. “Examinations in the Public Service.” In D. Rosenblom (ed.), *Centenary Issues of the Pendleton Act of 1883*, 25-44. New York: Marcel Dekker.
- James, O. & S. van Thiel. 2011. “Structural Devolution to Agencies.” In T. Christensen & P. Lægreid (eds.), *The ashgate research companion to new public management*, 209-222. Franham: Ashgate.
- Kettl, D. F. 1997. “The global revolution in public management: driving themes, missing links.” *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-462.
- Lægreid, P. 2001. “Transforming top civil servant systems.” In T. Christensen & P. Lægreid (eds.), *New public management: The transformation of ideas and practice*, 145-171. Hampshire: Aldershot.
- Lepak, D. & S. Snell. 1999. “The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development.” *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.
- OECD. 1997. *In search of results: Performance management practices*. Paris: OECD.
- OECD. 2002. *Distributed public governance: Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD.
- OECD. 2011. *Government at a glance 2011*. Paris: OECD.
- Pandey, S. K., B. E. Wright & D. P. Moynihan. 2008. “Public service motivation and interpersonal citizenship behavior in public organization: Testing a preliminary model.” *International Public Management Journal*, 11(1): 89–108.
- Park, S. M. & H. G. Rainey. 2008. “Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies.” *International Public Management Journal*, 11(1): 109–142.
- Peters, B. Guy. 1996. *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence: University of Kansas.
- Peters, B. G. & J. Pierre. 2004. “Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences.” In B. G. Peters & J. Pierre (eds.), *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*, 1-13. London: Routledge.

- Ridley, F. F. 2000. "Public service flexibility in comparative perspective." In David Farnham & Sylvia Horton (eds.), *Human resources flexibilities in the public services international perspectives*, 23-38. Hampshire: Macmillan Press.
- Rouban, L. 2007. "Politicization of the civil service." In B. G. Peters & J. Pierre (eds.), *Handbook of public administration*, 199-209. London: Sage.
- Talbot, C. 2004. "The agency idea: Sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue." In C. Pollitt & Colin Talbot (eds.), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, 3-21. London: Routledge.
- Thomas, P. G. 1998. "The Changing Nature of Accountability." In B. G. Peters & D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, 348-393. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Virtanen, T. 2000. "Flexibility, commitment and performance." In D. Farnham & S. Horton (eds.), *Human resources flexibilities in the public services*, 29-60. Hampshire: Macmillan, 2000.
- Wise, L. R. 1996. "Internal labor markets." In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, & T. A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, 100-118. Bloomington: Indiana University.
- Young, M. 1994. *The rise of the meritocracy*. New Brunswick N.J.: Transaction.

## 附錄一(人事主管問卷)

政府機關約聘僱人員人力資源狀況調查

本問卷調查是考試院委託研究計畫之一部分，目的是剖析政府彈性用人管理體制發展之需求及潛在可能性，並聚焦於彈性用人管理體制之識才、徵才、留才三層面，以政府機關約聘僱人員之人力資源管理為範疇，運用實證方式評析各類人力之優勢及定位，以作為日後相關人力資源規劃之參考。以下問卷調查是以匿名方式進行，**絕對不會公開個別問卷資料內容**，請依您的機關情況放心據實填答下列問題。這問卷將有助未來政府彈性用人管理體制發展之改革，敬請盡量協助完成。謝謝您的撥冗填答！

計畫主持人 國立政治大學公共行政系副教授 蘇偉業 博士 聯絡電話：0956098883	協同主持人 義守大學政管系及觀光系合聘副教授 葉上葆 博士 聯絡電話：0910975216
--	--

## 第一部份 最近一年契約人力之進用狀況(請在適當的□內打「√」)

題號	題目	選項			
1.	貴機關最近一年有進用預算員額內的約聘僱人員嗎？	<input type="checkbox"/> 有		<input type="checkbox"/> 沒有(跳答第 12 題)	
2.	貴機關會公告約聘僱人員職缺嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
3.	貴機關會以筆試方式篩選應徵者嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
4.	貴機關會以面試方式篩選應徵者嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
5.	用人課／室主管會參與篩選應徵者嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
6.	貴機關徵才時會有上級指定人選嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
7.	貴機關徵才時會有民代為應徵者關說嗎？	<input type="checkbox"/> 有		<input type="checkbox"/> 沒有(跳答第 9 題)	
8.	若有民代關說，其能否影響徵才結果？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
9.	貴機關最近一年約聘僱人員甄選皆具競爭性嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有

10.	貴機關最近一年進用的約聘僱人員皆達相關工作的基本資格要求嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
11.	貴機關最近一年進用的約聘僱人員符合用人單位需求嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
12.	貴機關最近一年有進用臨時人員(指所有非預算員額內的契約人員)嗎？	<input type="checkbox"/> 有		<input type="checkbox"/> 沒有(跳答第 23 題)	
13.	貴機關會公告臨時人員職缺嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
14.	貴機關會以筆試方式篩選應徵者嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
15.	貴機關會以面試方式篩選應徵者嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
16.	用人課/室主管會參與篩選應徵者嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
17.	貴機關徵才時會有上級指定人選嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
18.	貴機關徵才時會有民代為應徵者關說嗎？	<input type="checkbox"/> 有		<input type="checkbox"/> 沒有(跳答第 20 題)	
19.	若有民代關說，其能否影響徵才結果？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
20.	貴機關最近一年臨時人員甄選皆具競爭性嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
21.	貴機關最近一年進用的臨時人員皆達相關工作的基本資格要求嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有
22.	貴機關最近一年進用的臨時人員符合用人單位需求嗎？	<input type="checkbox"/> 全部	<input type="checkbox"/> 部分	<input type="checkbox"/> 少數	<input type="checkbox"/> 沒有

**第二部份 約聘僱人員之人員管理**(請在適當的內打「√」)

題號	題目	選項	
23.	貴機關現在有否對約聘僱人員進行定期考核？	<input type="checkbox"/> 有	<input type="checkbox"/> 沒有
24.	對表現優良的約聘僱人員曾否有給予晉薪？	<input type="checkbox"/> 有	<input type="checkbox"/> 沒有
25.	貴機關有其他針對約聘僱人員的激勵措施嗎？	<input type="checkbox"/> 有 請說明：_____	<input type="checkbox"/> 沒有
26.	貴機關曾否有因工作表現不佳而解聘或不續聘約聘僱人員？	<input type="checkbox"/> 有	<input type="checkbox"/> 沒有
27.	貴機關曾否有工作表現惡劣但無法淘汰的約聘僱人員？	<input type="checkbox"/> 有	<input type="checkbox"/> 沒有
28.	貴機關曾否與約聘僱人員發生僱傭糾紛？	<input type="checkbox"/> 有 原因：_____	<input type="checkbox"/> 沒有

### 第三部份 約聘僱人員之制度改革建議(請在適當的□內打「√」)

題號	題目
29.	改善約聘僱人員進用制度的最關鍵因素是什麼？ <input type="checkbox"/> 立法規範甄選程序 <input type="checkbox"/> 長官態度 <input type="checkbox"/> 考選部的介入 <input type="checkbox"/> 排除政治介入 <input type="checkbox"/> 其他，請說明：_____
30.	淘汰不勝任約聘僱人員的最關鍵因素是什麼？ <input type="checkbox"/> 建立考核制度 <input type="checkbox"/> 長官態度 <input type="checkbox"/> 排除政治介入 <input type="checkbox"/> 立法設淘汰制度 <input type="checkbox"/> 其他，請說明：_____
31.	有任何其他改革約聘僱人員制度之意見嗎？ _____ _____

### 第四部份 機關基本資料(請在適當的□內打「√」)

題號	題目
32.	貴機關僱用的契約人力種類(可複選)： <input type="checkbox"/> 聘用人員 <input type="checkbox"/> 約僱人員 <input type="checkbox"/> 臨時人員
33.	貴機關約聘僱人員的工作類型(可複選)： <input type="checkbox"/> 行政庶務 <input type="checkbox"/> 專業性 <input type="checkbox"/> 技術性 <input type="checkbox"/> 研究性 <input type="checkbox"/> 民眾服務 <input type="checkbox"/> 稽查監督 <input type="checkbox"/> 其他，請註明：_____
34.	貴機關層級：中央： <input type="checkbox"/> 一級 <input type="checkbox"/> 二級 <input type="checkbox"/> 三級 <input type="checkbox"/> 四級 <input type="checkbox"/> 其他：請註明_____ 地方： <input type="checkbox"/> 直轄市機關 <input type="checkbox"/> 縣(市)機關 <input type="checkbox"/> 市公所 <input type="checkbox"/> 區公所 <input type="checkbox"/> 鎮公所 <input type="checkbox"/> 鄉公所
35.	貴機關區域屬性： <input type="checkbox"/> 都會 <input type="checkbox"/> 非都會

問卷填答至此結束，再次感謝您的配合！。



## 附錄二(非主管公務人員問卷)

親愛的公務先進，您好：

這是一份有關政府機關公務人員工作行為與態度的相關研究，為考試院委託研究計畫。為能讓政府對機關公務人力有更妥適的管理，希望藉由您提供寶貴的時間與意見，真實填答。冀希本研究結果能作為理論驗證與政府人事行政管理改進之參考建議依據。

本問卷採無記名式，您在問卷上所填答的資料，只是反應個人的觀點，無所謂對與錯或是與非之分別。期望您能依據自身的看法與感受，予以最真實回答。懇請您在未來一周之內填答完畢，彌封後交給相關人員回收，以確保問卷資料不外流，保障您填答資料的機密性。

對於您能在百忙中抽空填寫本問卷，我們衷心的表達感謝之意，感謝您的熱心協助，也祝您在事業上有更豐碩的斬獲！敬祝 身體健康，萬事如意！

計畫主持人

國立政治大學公共行政系副教授

蘇偉業 博士

聯絡電話：0956098883

協同主持人

義守大學政管系及觀光系合聘副教授

葉上葆 博士

聯絡電話：0910975216

### 第一部份 填答說明：

以下問題是有關您個人工作行為與態度的描述，請您仔細閱讀每個題目後，依您的看法與感受上同意與否程度的不同，在適當的□內打「√」。

	非常 不同 意	不 同 意	無 意 見	同 意	非 常 同 意
1. 能有意義地服務大眾對我而言是重要的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我做任何事都會為他人設想，包括陌生人。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 在工作上，能促成社會進步比達到我個人成就的意義更大。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 只要對整體社會有好處，我不介意公共政策會損害我個人利益。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- |                                    |                          |                          |                          |                          |                          |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 5. 我願意竭盡所能來維護社會公義。                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 為獲得 <u>好的考核成績</u> ，我現在願意盡力做好工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. 為獲得 <u>好的陞遷機會</u> ，我現在願意盡力做好工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. 為獲得 <u>好的人際關係</u> ，我現在願意盡力做好工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. 為獲得 <u>工作的保障</u> ，我現在願意盡力做好工作。  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. 為獲得 <u>獎勵</u> ，我現在願意盡力做好工作。    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

第二部份 填答說明：

以下問題是有關您個人工作相關感受的描述，請您仔細閱讀每個題目後，依您對下列題項的看法與感受就滿意程度，在適當的□內打「√」。

- |                          | 非常<br>不滿意                | 不<br>滿意                  | 無<br>意<br>見              | 滿<br>意                   | 非常<br>滿意                 |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 對於工作的陞遷制度，我感到.....    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 對於工作上受到認同的程度，我感到..... | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 對於工作所肩負的責任，我感到.....   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 對於工作所帶來的意義，我感到.....   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 對於工作所獲得的成就感，我感到.....  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 對於工作所獲得的薪資與福利，我感到.... | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



7. 對於工作所能獲得的參與感，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 對於與同事的相處情況，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 對於與上司的相處情況，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 對於工作的勝任度，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 對於工作環境，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 整體而言，我對工作感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第三部份 填答說明：

以下問題是有關您個人工作相關的描述，請您仔細閱讀每個題目後，依您對下列題項的看法與感受，在適當的內打「√」。

	非常 不滿意	不 滿意	無 意見	滿 意	非常 滿意
1. 我都能達成長官所交辦的工作事項。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我的工作品質能獲得長官的肯定。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我的工作品質能獲得同仁的肯定。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我的整體工作表現十分優異。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第四部分 填答說明：

請依照您對於您在工作之初，對於工作機關所抱持的期待，依照下列問題就您的感受與認知填入適當空格。請您依照下列的問項，在適當的□內打「√」。

	非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
1. 期望機關提供長期的工作安全感。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 期望機關提供良好的職業發展。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 期望機關對於我的個人問題也能夠給予支持。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 有機會的話期望機關能讓我從事感興趣的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 期望機關提供最新的技術與職業訓練。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 期望機關讓我能自由地做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 期望機關提供機會參與相關工作的決策。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 期望機關的薪資幅度能隨著我的生活水準而調整。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 期望機關提供的薪資水準不低於勞動市場中相同學經歷的工作者。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 期望機關的管理制度有助於我做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 期望機關提供訓練以便讓我可以做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 期望機關在我有意學習新技能時能給予支持。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 期望機關提供的薪資能與我所肩負的工作責任相符。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. 期望機關提供的福利(指俸給以外的待遇)不低於勞動市場中相同學經歷的工作者。

第五部分 填答說明：

請依照您對於您在工作之後，依您的了解，對於您的工作機關實際情況，依照下列問題就您的感受與認知填入適當空格。請您依照下列的問題，在適當的內打「√」。

	非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
1. 工作機關能提供長期的工作安全感。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 工作機關能提供良好的職業發展。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 工作機關對於我的個人問題也能夠給予支持。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 有機會的話工作機關能讓我從事感興趣的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 工作機關能提供最新的技術與職業訓練。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 工作機關能讓我自由地做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 工作機關能提供我參與相關工作決策的機會。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 工作機關的薪資幅度能隨著我的生活水準而調整。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 工作機關能提供不低於勞動市場中相同學經歷工作者的薪資水準。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 工作機關的管理制度有助於我做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 工作機關有提供適當的訓練以便讓我做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 工作機關在我有意學習新技能時能給予支持。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究

13. 工作機關提供的薪資與我所肩負的工作責任相符。

14. 工作機關提供不低於與勞動市場中相同學經歷工作者的福利(指俸給以外的待遇)。

第六部分 填答說明：

請依照您對於未來工作的看法，就下列問題您的感受與認知在適當的內打「√」。

非常  
不同  
同意

不  
同  
意

無  
意  
見

同  
意

非常  
同  
意

1. 我希望能轉調到其他公家單位。

2. 我希望仍在政府部門工作，但能換一個工作環境。

3. 我希望能到另一個非公家單位工作。

4. 我希望能夠辦理退休。

5. 我一直搜尋新的工作機會(政府或私人機構)。

6. 如果有更多物質獎勵的話，我會更努力於現職工作。

第七部分 填答說明：

請依照對自己的評估，就下列問題您的感受與認知在適當的□內打「√」。

	非常 不同 意	不 同 意	無 意 見	同 意	非 常 同 意
1. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我的工作順利進行。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我充分應用在工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我將工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我順利完成工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我充分應用在工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我將工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我順利完成工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我充分應用在工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我將工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第八部分 填答說明：

請依照您對於工作組織的感受，請就下列問題依您的感受與認知在適當的□內打「√」。

	非常 不同 意	不 同 意	無 意 見	同 意	非常 同 意
1. 我會讓人知道我的工作機關是值得效力的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我會讓人知道我很榮幸能成為本機關的一份子。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我會很關心本機關的未來與發展。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我願意付出額外的時間與努力，讓機關變得更好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 我的機關值得我效忠。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 我會努力改變以便持續留在這機關工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 我對我服務的機關有強烈的歸屬感。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 若離開現在的機關，對我而言代價太高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第九部份 填答說明：

以下是有關填寫問卷者個人基本資料，請您依自身的情況，在適當的□中打「√」。

1. 您的性別： 男  女
2. 您的年齡：\_\_\_\_\_歲
3. 婚姻狀況： 已婚 (含分居)  未婚 (含離婚)
4. 請問您的最高學歷為： 國小或以下  國中  高中高職  專科  大學  碩士  
 博士
5. 公務人員年資：\_\_\_\_\_年 (不足一年之餘數可不計算)； 少於一年
6. 現職機關工作年資：\_\_\_\_\_年 (不足一年之餘數可不計算)； 少於一年

7. 擔任公務人員後曾否轉變所屬職系? 有：多少次\_\_\_\_\_ 否
8. 擔任公務人員後曾否遷調工作機關? 有：多少次\_\_\_\_\_ 否
9. 你是否正在準備國家公務人員考試(不包括升官等考試)? 是 否
10. 您的職等：\_\_\_\_\_職等
11. 現職機關層級：中央機關 直轄市機關 縣(市)機關 市公所 區公所 鎮公所 鄉公所
12. 現職機關區域屬性：都會 非都會

問卷結束，非常感謝您的協助！





## 附錄三(約聘僱人員問卷)

親愛的公務先進，您好：

這是一份有關政府機關約聘僱人員工作行為與態度的相關研究，為考試院委託研究計畫。為能讓政府對機關公務人力有更妥適的管理，希望藉由您提供寶貴的時間與意見，具實填答。冀希本研究結果能作為理論驗證與政府人事行政管理改進之參考建議依據。

本問卷採無記名式，您在問卷上所填答的資料，只是反應個人的觀點，無所謂對與錯或是與非之分別。期望您能依據自身的看法與感受，予以最真實回答。懇請您在未來一周之內填答完畢，彌封後交給相關人員回收，以確保問卷資料不外流，保障您填答資料的機密性。

對於您能在百忙中抽空填寫本問卷，我們衷心的表達感謝之意，感謝您的熱心協助，也祝您在事業上有更豐碩的斬獲！敬祝 身體健康，萬事如意！

計畫主持人

國立政治大學公共行政系副教授

蘇偉業 博士

聯絡電話：0956098883

協同主持人

義守大學政管系及觀光系合聘副教授

葉上葆 博士

聯絡電話：0910975216

### 第一部份 填答說明：

以下問題是有關您個人行為與態度的描述，請您仔細閱讀每個題目後，依您的看法與感受上同意與否程度的不同，在適當的□內打「√」。

	非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
1. 能有意義地服務大眾對我而言是重要的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我做任何事都會為他人設想，包括陌生人。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 在工作上，能促成社會進步比達到我個人成就的意義更大。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 只要對整體社會有好處，我不介意公共政策會損害我個人利益。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. 我願意竭盡所能來維護社會公義	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 為獲得 <u>好的考核成績</u> ，我現在願意盡力做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 為獲得 <u>好的陞遷機會</u> ，我現在願意盡力做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 為獲得 <u>好的人際關係</u> ，我現在願意盡力做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 為獲得 <u>工作的保障</u> ，我現在願意盡力做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 為獲得 <u>獎勵</u> ，我現在願意盡力做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第二部份 填答說明：

以下問題是有關您個人工作相關感受的描述，請您仔細閱讀每個題目後，依您對下列題項的看法與感受就滿意程度，在適當的□內打「√」。

	非常 不滿意	不 滿意	無 意見	滿 意	非常 滿意
1. 對於工作的陞遷制度，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 對於工作上受到認同的程度，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 對於工作所肩負的責任，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 對於工作所帶來的意義，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 對於工作所獲得的成就感，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 對於工作所獲得的薪資與福利，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. 對於工作所能獲得的參與感，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 對於與同事的相處情況，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 對於與上司的相處情況，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 對於工作的勝任度，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 對於工作環境，我感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 整體而言，我對工作感到.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第三部份 填答說明：

以下問題是有關您個人工作相關的描述，請您仔細閱讀每個題目後，依您對下列題項的看法與感受，在適當的□內打「√」。

	非常 不同意	不 同意	無 意見	同 意	非 常 同意
1. 我都能達成長官所交辦的工作事項。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我的工作品質能獲得長官的肯定。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我的工作品質能獲得同仁的肯定。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我的整體工作表現十分優異。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第四部分 填答說明：

請依照您對於您在工作之初，對於工作機關所抱持的期待，依照下列問題就您的感受與認知填入適當空格。請您依照下列的問項，在適當的□內打「√」。

	非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
1. 期望機關提供長期的工作安全感。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 期望機關提供良好的職業發展。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 期望機關對於我的個人問題也能夠給予支持。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 有機會的話期望機關能讓我從事感興趣的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 期望機關提供最新的技術與職業訓練。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 期望機關讓我能自由地做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 期望機關提供機會參與有關於相關工作的決策。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 期望機關的薪資幅度能隨著我的生活水準而調整。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 期望機關提供的薪資水準不低於勞動市場中相同學經歷的工作者。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 期望機關的管理制度有助於我做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 期望機關提供訓練以便讓我可以做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 期望機關在我有意學習新技能時能給予支持。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 期望機關提供的薪資能與我所肩負的工作責任相符。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. 期望機關提供的福利(指薪資以外的待遇)不低於勞動市場中相同學經歷的工作者。

第五部分 填答說明：  
請依照您對於您在工作之後，依您的了解，對於您的工作機關實際情況，依照下列問題就您的感受與認知填入適當空格。請您依照下列的問題，在適當的內打「√」。

	非常 不同 意	不 同 意	無 意 見	同 意	非常 同 意
1. 工作機關能提供長期的工作安全感。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 工作機關能提供良好的職業發展。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 工作機關對於我的個人問題也能夠給予支持。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 有機會的話工作機關能讓我從事感興趣的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 工作機關能提供最新的技術與職業訓練。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 工作機關能讓我自由地做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 工作機關能提供我參與有關於相關工作決策的機會。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 工作機關的薪資幅度能隨著我的生活水準而調整。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 工作機關能提供不低於勞動市場中相同學經歷的工作者的薪資水準。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 工作機關的管理制度有助於我做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 工作機關有提供適當的訓練以便讓我做好工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 工作機關在我有意學習新技能時能給予支持。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 工作機關提供的薪資與我所肩負的工作責任相符。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 工作機關提供不低於與勞動市場中相同學經歷工作者的福利(指薪資以外的待遇)。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第六部分 填答說明：

請依照您對於未來工作的看法，就下列問題您的感受與認知在適當的□內打「√」。

	非常 不同 意	不 同 意	無 意 見	同 意	非常 同 意
1. 我希望能轉調到其他公家單位。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我希望仍在政府部門工作，但能換一個工作環境。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我希望能到另一個非公家單位工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我希望能夠辦理退休。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 我一直搜尋新的工作機會(政府或私人機構)。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 如果有更多物質獎勵的話，我會更努力於現職工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第七部分 填答說明：

請依照您對於未來工作的看法，就下列問題您的感受與認知在適當的□內打「√」。

	非常 不同 意	不 同 意	無 意 見	同 意	非常 同 意
1. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我的工作順利進行。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我充分應用在工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我的知識(如法規流程與業辦)足以讓我將工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我順利完成工作。
- 
5. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我充分應用在工作中。
- 
6. 我的技術(如軟硬體操作工具)足以讓我將工作做好。
- 
7. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我順利完成工作。
- 
8. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我充分應用在工作中。
- 
9. 我的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓我將工作做好。
- 

第八部分 填答說明：  
請依照您對於工作組織的感受，請就下列問題依您的感受與認知在適當的內打「√」。

- |                           | 非常<br>不同<br>意            | 不<br>同<br>意              | 無<br>意<br>見              | 同<br>意                   | 非常<br>同<br>意             |
|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 我會讓人知道我的工作機關是值得效力的。    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 我會讓人知道我很榮幸能成為本機關的一份子。  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 我會很關心本機關的未來與發展。        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 我願意付出額外的時間與努力，讓機關變得更好。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 我的機關值得我效忠。             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 我會努力改變以便持續留在這機關工作。     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. 我對我服務的機關有強烈的歸屬感。       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. 若離開現在的機關，對我而言代價太高。     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

第九部份 填答說明：

以下是有關填寫問卷者個人基本資料，請您依自身的情況，在適當的□中打「√」。

1. 您的性別： 男  女
2. 您的年齡：\_\_\_\_\_歲
3. 婚姻狀況： 已婚（含分居）  未婚（含離婚）
4. 請問您的最高學歷為： 國小或以下  國中  高中高職  專科  大學  碩士  博士
5. 現職機關工作年資：\_\_\_\_\_年(不足一年之餘數可不計算)； 少於一年
6. 請問您的月薪資或薪點為：\_\_\_\_\_元／點
7. 請問您的人員類別： 聘用人員  約僱人員  其他
8. 您是否正在準備國家公務人員考試？  是  否
9. 您過去是否投考過國家公務人員考試？  是  否
10. 您是否經過公開甄選進入機關工作？  是  否
11. 在您機關內是否有公務人員負責和你相同的業務嗎？  是  否
12. 您需要獨立擔任業務承辦人嗎？  需要  不需要
13. 您需要接受定期工作考核嗎？  需要  不需要
14. 現職機關層級： 中央機關  直轄市機關  縣(市)機關  市公所  區公所  鎮公所  鄉公所
15. 現職機關區域屬性： 都會  非都會

問卷結束，非常感謝您的協助！



## 附錄四(業務主管問卷)

親愛的公務單位主管，您好：

這是一份有關政府機關公務人員與約聘僱人員工作行為與態度的相關研究，為考試院委託研究計畫。為能讓政府對機關公務人力有更妥適的管理，希望藉由您提供寶貴的時間與意見，真實填答。冀希本研究結果能作為理論驗證與政府人事行政管理改進之參考建議依據。

本問卷採無記名式，您在問卷上所填答的資料，只是反應個人的觀點，無所謂對與錯或是與非之分別。期望您能依據自身的看法與感受，予以最真實回答。懇請您在未來一周之內填答完畢，彌封後交給相關人員回收，以確保問卷資料不外流，保障您填答資料的機密性。

對於您能在百忙中抽空填寫本問卷，我們衷心的表達感謝之意，感謝您的熱心協助，也祝您在事業上有更豐碩的斬獲！敬祝 身體健康，萬事如意！ 中華民國 101 年 3 月

計畫主持人

國立政治大學公共行政系副教授

蘇偉業 博士

聯絡電話：0956098883

協同主持人

義守大學政管系及觀光系合聘副教授

葉上葆 博士

聯絡電話：0910975216

### 第一部分 填答說明：

以下問題是有關您對於轄下所屬公務人員工作相關的描述，請您仔細閱讀每個題目後，依您對下列題項的看法與感受，依同意與否的程度，在適當的□內打「√」。

	非常 不同 意	不 同 意	無 意 見	同 意	非 常 同 意
1. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 都能達成長官所交辦的工作事項。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我肯定轄下所屬 <u>公務人員</u> 的工作品質。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我們的同仁肯定我轄下所屬 <u>公務人員</u> 的工作品質。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我轄下的 <u>公務人員</u> 整體工作表現十分優異。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第二部分 填答說明：

請依照您對轄下所屬公務人員的評估，對下列題項的看法與感受，依同意與否的程度，在適當的□內打「√」。

	非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
1. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的知識(如法規流程與業辦)足以讓機關的工作順利進行。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的知識(如法規流程與業辦)足以充分應用在機關的工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的知識(如法規流程與業辦)足以讓機關的工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以讓機關順利完成工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以充分應用在機關的工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以讓機關的工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓機關順利完成工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以充分應用在機關的工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 我轄下所屬 <u>公務人員</u> 所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以將機關的工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第三部份 填答說明：

以下問題是有關您對於轄下所屬約聘僱人員工作相關的描述，請您仔細閱讀每個題目後，依您對下列題項的看法與感受，依同意與否的程度，在適當的□內打「√」。

	非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
1. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 都能達成長官交辦的工作事項。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我肯定轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 的工作品質。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我們的同仁肯定我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 的工作品質。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我轄下的 <u>約聘僱人員</u> 整體工作表現十分優異。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第四部分 填答說明：

請依照您對轄下所屬約聘僱人員的評估，對下列題項的看法與感受，依同意與否的程度，在適當的□內打「√」。

	非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
1. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的知識(如法規流程與業辦)足以讓機關的工作順利進行。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的知識(如法規流程與業辦)足以充分應用在機關的工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的知識(如法規流程與業辦)足以讓機關的工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以讓機關順利完成工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以充分應用在機關的工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的技術(如軟硬體操作工具)足以讓機關的工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以讓機關順利完成工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以充分應用在機關的工作中。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 我轄下所屬 <u>約聘僱人員</u> 所具備的能力(除知識與技術以外，如溝通與人際能力)足以將機關的工作做好。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第五部分 填答說明：

請就您機關目前的情況及個人的見解，在適當的內打「√」。

	非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
1. 約聘僱人員是我部門的重要人力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 約聘僱人員是我部門不可或缺的人力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 我可以參與約聘僱人員的甄選工作	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 我可以參與進用約聘僱人員的最後決定。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 可以直接挑選新進約聘僱人員對我來講很重要。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 約聘僱人員皆符合我的部門需求。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 我屬下公務人員與約聘僱人員的工作性質是有明顯區隔的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 我屬下公務人員與約聘僱人員的工作責任是有明顯區隔的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 我屬下公務人員與約聘僱人員的工作量是明顯不同的。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 在工作上，我對公務人員與約聘僱人員是一視同仁。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. 定期進行約聘僱人員考核對我的管理是有幫助的。
- 
12. 我認為公務人員與約聘僱人員之間可以在工作表現上互相競爭。
- 
13. 我認為可將屬下公務人員與約聘僱人員進行合併考核。
- 
14. 在現行制度下，我能彈性運用約聘僱人員。
- 
15. 在現行制度下，我能帶動約聘僱人員的工作積極性。
- 
16. 我認為應建立對約聘僱人員的激勵制度。
- 
17. 我認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。
- 
18. 我認為應改善約聘僱人員的福利待遇。
- 
19. 我認為應提供約聘僱人員正規的訓練
- 
20. 我認為應給予約聘僱人員陞遷機會。
- 
21. 我認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。
- 

第六部份 填答說明：

以下是有關填寫問卷者個人基本資料，請您依自身的情況，在適當的中打「√」。

1. 您的性別： 男  女
2. 您的年齡：\_\_\_\_\_歲
3. 婚姻狀況： 已婚 (含分居)  未婚 (含離婚)
4. 請問您的最高學歷為： 國小或以下  國中  高中高職  專科  大學  碩士  博士
5. 公務人員年資：\_\_\_\_\_年 (不足一年之餘數可不計算)
6. 現職機關工作年資：\_\_\_\_\_年 (不足一年之餘數可不計算)  少於一年
7. 您擔任現職主管的年資：\_\_\_\_\_年

政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究

8. 您的職等：\_\_\_\_\_職等
9. 你的屬下人數：公務人員 \_\_\_\_\_人 聘用人員 \_\_\_\_\_人 約僱人員\_\_\_\_\_人
10. 現職機關層級：中央機關 直轄市機關 縣(市)機關 市公所 區公所 鎮公所 鄉公所
11. 現職機關區域屬性：都會 非都會

問卷結束，非常感謝您的協助！

## 附錄五(公務人員、約僱人員與聘用人員間之差異分析結果表)

變項	機關層級	僱用型態	平均數	標準差	F檢定	顯著性	Scheffe事後檢定
公共服務動機	整體	1.公務人員(2348)	3.8198	.56254	9.915***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(525)	3.9242	.59883			
		3.聘用人員(218)	3.9303	.52679			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.8224	.58036	4.173*	.016	2>1
		2.約僱人員(229)	3.9397	.56541			
		3.聘用人員(61)	3.9049	.50147			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.8181	.55020	5.961**	.003	2>1 3>1
		2.約僱人員(296)	3.9122	.62414			
		3.聘用人員(157)	3.9401	.53755			
外在導向動機	整體	1.公務人員(2348)	3.8391	.72019	12.428***	.000	2>1
		2.約僱人員(525)	4.0126	.73531			
		3.聘用人員(218)	3.9028	.77143			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.8635	.72531	4.893**	.008	2>1
		2.約僱人員(229)	4.0271	.71067			
		3.聘用人員(61)	3.8230	.90266			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.8224	.71644	8.367***	.000	2>1
		2.約僱人員(296)	4.0014	.75483			
		3.聘用人員(157)	3.9338	.71482			
工作滿意度	整體	1.公務人員(2348)	3.4853	.59179	9.618***	.000	2>1 2>3
		2.約僱人員(525)	3.6117	.60436			
		3.聘用人員(218)	3.4931	.66317			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.4962	.60171	6.299**	.002	2>1
		2.約僱人員(229)	3.6488	.57937			
		3.聘用人員(61)	3.4617	.65184			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.4778	.58499	3.789*	.023	2>1
		2.約僱人員(296)	3.5831	.62246			
		3.聘用人員(157)	3.5053	.66918			
工作績效	整體	1.公務人員(2348)	3.7240	.59626	28.094***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(525)	3.9319	.57293			
		3.聘用人員(218)	3.8406	.61246			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.6848	.61675	12.767***	.000	2>1
		2.約僱人員(229)	3.9072	.56425			
		3.聘用人員(61)	3.7992	.62219			

政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究

	中央機關	1.公務人員(1393)	3.7509	.58049	15.443***	.000	2>1
		2.約僱人員(296)	3.9510	.57979			
		3.聘用人員(157)	3.8567	.60988			
心理契約期望	整體	1.公務人員(2348)	4.0584	.53284	25.484***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(525)	4.2171	.55258			
		3.聘用人員(218)	4.2235	.50588			
	地方機關	1.公務人員(955)	4.0989	.53932	5.622**	.004	2>1 3>1
		2.約僱人員(229)	4.2090	.52748			
		3.聘用人員(61)	4.2506	.50653			
	中央機關	1.公務人員(1393)	4.0307	.52676	21.561***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(296)	4.2235	.57205			
		3.聘用人員(157)	4.2129	.50685			
心理契約履行	整體	1.公務人員(2348)	3.4982	.68634	11.329***	.000	2>1 2>3
		2.約僱人員(525)	3.6452	.70963			
		3.聘用人員(218)	3.4312	.79403			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.4792	.70700	11.947***	.000	2>1 2>3
		2.約僱人員(229)	3.6962	.69600			
		3.聘用人員(61)	3.2799	.81985			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.5112	.67176	2.510	.082	NA
		2.約僱人員(296)	3.6057	.71868			
		3.聘用人員(157)	3.4900	.77850			
心理契約違背	整體	1.公務人員(2348)	.6144	.70230	9.011***	.000	3>1 3>2
		2.約僱人員(525)	.6490	.71156			
		3.聘用人員(218)	.8277	.83419			
	地方機關	1.公務人員(955)	.6654	.71421	8.621***	.000	3>1 3>2
		2.約僱人員(229)	.5845	.63540			
		3.聘用人員(61)	1.0105	.93340			
	中央機關	1.公務人員(1393)	.5795	.69211	6.888***	.001	2>1 3>1
		2.約僱人員(296)	.6988	.76263			
		3.聘用人員(157)	.7566	.78405			
離職傾向	整體	1.公務人員(2348)	3.1170	.67923	20.637***	.000	1>2 1>3
		2.約僱人員(525)	2.9211	.72076			
		3.聘用人員(218)	2.9523	.76678			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.1068	.70021	10.250***	.000	1>2
		2.約僱人員(229)	2.8803	.70897			
		3.聘用人員(61)	2.9410	.85506			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.1239	.66463	10.620***	.000	1>2 1>3
		2.約僱人員(296)	2.9527	.72938			
		3.聘用人員(157)	2.9567	.73251			



KSA-知識	整體	1.公務人員(2348)	3.6942	.65136	16.881***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(525)	3.8578	.62334			
		3.聘用人員(218)	3.8394	.66913			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.6691	.67612	6.675***	.001	2>1
		2.約僱人員(229)	3.8443	.66410			
		3.聘用人員(61)	3.7869	.68862			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.7114	.63351	10.232***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(296)	3.8682	.59081			
		3.聘用人員(157)	3.8599	.66252			
KSA-技術	整體	1.公務人員(2348)	3.7379	.62793	25.328***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(525)	3.9390	.59480			
		3.聘用人員(218)	3.8838	.65875			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.7180	.65222	10.069***	.000	2>1
		2.約僱人員(229)	3.9316	.62101			
		3.聘用人員(61)	3.7760	.67143			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.7516	.61058	16.117***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(296)	3.9448	.57470			
		3.聘用人員(157)	3.9257	.65110			
KSA-能力	整體	1.公務人員(2348)	3.7781	.60769	31.195***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(525)	3.9873	.55358			
		3.聘用人員(218)	3.9511	.62271			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.7473	.62753	15.359***	.000	2>1
		2.約僱人員(229)	3.9927	.58360			
		3.聘用人員(61)	3.9126	.69629			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.7992	.59301	15.945***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(296)	3.9831	.53016			
		3.聘用人員(157)	3.9660	.59339			
組織承諾	整體	1.公務人員(2348)	3.5627	.64226	45.100***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(525)	3.8495	.63853			
		3.聘用人員(218)	3.7248	.71345			
	地方機關	1.公務人員(955)	3.5305	.64509	20.759***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(229)	3.8248	.63625			
		3.聘用人員(61)	3.7398	.70130			
	中央機關	1.公務人員(1393)	3.5847	.63961	24.736***	.000	2>1 3>1
		2.約僱人員(296)	3.8687	.64070			
		3.聘用人員(157)	3.7189	.72025			

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001



## 附錄六(臺南市政府及所屬各機關學校約聘(僱、用)、臨時人員集中辦理公開甄選作業計畫)

中華民國 101 年 2 月 9 日府勞訓字第 1010113176 號訂定  
中華民國 101 年 4 月 30 日府勞訓字第 1010298426 號修正

### 壹、依據

依據臺南市政府第 44 次市政會議決議事項辦理。

### 貳、目的

為使本府及所屬機關學校進用約聘(僱、用)、臨時人員甄選作業落實公平、公正、公開之機制，以杜絕關說用人唯才，為用人機關遴選適合人員。

### 參、適用對象及辦理機關

經本府核定年度計畫列管有案之本府及所屬各機關學校約聘(僱、用)、臨時人員出缺時，由本府勞工局職訓就服中心（以下簡稱職訓就服中心）辦理公開甄選。但有下列情形之一者，由用人機關自行辦理進用作業：

- 一、依「各機關職務代理應行注意事項」進用之人員。
- 二、現職人員或當年度出缺已進用並於次年續約之人員。
- 三、職缺已依本計畫辦理甄選二次，甄選結果無人報名或無適當人選。
- 四、職缺工作性質需具備特殊專業或有其他特殊情形，機關已訂定進用的評比與甄選考試制度，經市長或授權之人核准自行辦理進用者。

### 肆、實施方式

- 一、本府一級機關及所屬機關之同性質職缺，應由本府一級機關統一訂定甄選資格條件。
- 二、用人機關提出用人需求後，再由職訓就服中心每半年依需求統一辦理甄選作業。
- 三、甄選時間依實際需要訂定，另行公告。
- 四、甄選方式以口試為原則，用人機關如有需要，得加考筆試。但如有其他特殊情形者，由各用人機關自行召開甄選協調會協調辦理方式。
- 五、甄選錄取標準：
  - (一) 甄選方式僅辦理口試者，其口試分數應達 80 分以上始得錄取。
  - (二) 甄選方式非僅以口試辦理者，由各用人機關訂定各項考試方式、配分比例及最低錄取標準。
- 六、甄選作業程序如下表：

工作項目	工作內容	辦理機關
1.填送用人需求表	經本府人事處及秘書處列管有案之本府及所屬各機關學校約聘(僱、用)、臨時人員出缺時，各用人機關應填具用人需求表經首長核章後，免備文逕送職訓就服中心彙辦。	各用人機關
2. 彙整、確認各用人機關用人需求	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 職訓就服中心每半年彙整、確認各機關學校所送之用人需求表。</li> <li>2. 甄選方式以口試為原則，用人機關如有需要，得加考筆試。但如有其他特殊情形，請用人機關召開甄選協調會協調辦理方式。</li> </ol>	職訓就服中心 各用人機關
3.辦理公告及發布新聞稿	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各用人機關確認公告需求內容。</li> <li>2. 公告期間至少 5 天。</li> <li>3. 甄選資訊公告於本府徵才、勞工局、職訓就服中心及用人機關網站。</li> <li>4. 發布新聞稿。</li> </ol>	勞工局 職訓就服中心 人事處 各用人機關

<p>4. 報名收件、表件整理及審查報考人應考資格並公告</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 採通訊報名，報考人應以掛號寄送，由職訓就服中心統一收件。</li> <li>2. 報名資料建檔及校正。</li> <li>3. 報名截止日次日起第 2 天，請用人機關派正職人員擔任資格審查委員，應攜帶職名章至職訓就服中心指定地點審查報考人資格。</li> <li>4. 審查結果公告合格不合格名單於勞工局、職訓就服中心及用人機關網站。</li> </ol>	<p>職訓就服中心 各用人機關</p>
<p>5. 應考資格疑義處理</p>	<p>如報考人針對資格審查結果有疑義者，應於公告日起3日內以書面方式向用人機關提出異議，用人機關於受理異議後應重新辦理資格審查，並將結果公告；重新審查資格之委員不得為原資格審查委員。</p>	<p>職訓就服中心 人事處 各用人機關</p>
<p>口試</p>		
<p>6-1 口試分組</p>	<p>按參加甄選人員類別分組。</p>	<p>職訓就服中心 各用人機關</p>
<p>6-2 口試命題</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 口試命題分為一般性命題及專業性命題2種。</li> <li>2. 一般性命題             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 由職訓就服中心預先建立題庫50題，並公告於本府徵才、職訓就服中心及用人機關網站。</li> <li>(2) 各類組考試前，政風處應自題庫中選取題目，以套為單位，每套6題，其選取及使用原則如下：                 <ol style="list-style-type: none"> <li>A、考試時間半日：選取1套。</li> <li>B、考試時間1日：選取2套，每半日使用1套。</li> <li>C、考試時間1.5日：選取3套，每半日使用1套。</li> <li>D、考試時間2日：選取4套，每半日使用1套。</li> </ol> </li> </ol> </li> </ol>	<p>職訓就服中心 政風處 各用人機關</p>

	<p>3. 專業性命題</p> <p>(1) 由職訓就服中心函請各用人機關首長遴選命題委員預先命題，命題以套為單位，每套6題，於考試前由本府政風處自其中選取試題，其命題、選取及使用原則如下：</p> <p>A、考試時間半日：各用人機關提供2套命題，由政風處選取1套。</p> <p>B、考試時間1日：各用人機關提供提供3套命題，由政風處選取2套，每半日使用1套。</p> <p>C、考試時間1.5日：各用人機關提供4套命題，由政風處選取3套，每半日使用1套。</p> <p>D、考試時間2日：各用人機關提供5套命題，由政風處選取4套，每半日使用1套。</p> <p>(2) 各用人機關最遲應於口試前7天下午5時前，將題目、參考答案、命題委員名單及聯絡方法以密件方式送交本府政風處彙辦。</p>	
<p>6-3 遴派口試委員</p>	<p>1. 各類組口試委員 3人，由各用人機關 2人及其他機關（單位） 1人(本府人事處、秘書處、研考會及勞工局)組成。</p> <p>2. 用人機關提報之委員得為外聘委員。但其不得為該類組之專業性命題委員。</p> <p>3. 各用人機關及其他機關（單位）【本府人事處、秘書處、研考會及勞工局】應依下列規定提報委員名單予本府政風處：</p> <p>(1) 各用人機關應供2~3倍口試委員人員名單。</p> <p>(2) 其他機關（單位）(本府人事處、</p>	<p>職訓就服中心 政風處 各用人機關 其他機關（人事處、秘書處、研考會及勞工局)</p>

	<p>秘書處、研考會及勞工局)原則上各提供4-6人，惟依實際情形調整之。</p> <p>4.由本府政風處依各用人機關及其他機關(單位)【本府人事處、秘書處、研考會及勞工局】提報之名單，抽選口試委員。但為因應緊急情事，本府政風處應抽選備用委員。</p> <p>5. 口試委員應切結與考生無行政程序法第32條及第33條所定應行迴避之事由；如委員與該場次考生間有前開規定之情事時，該委員於該場次之評分均不予採計。</p>	
筆試	如有必要時，得予加考。	
7-1 筆試分組	按參加甄選人員類別分組。	各用人機關
7-2 筆試命題	<p>1. 由職訓就服中心函請各用人機關首長遴選命題委員預先命題，各類組之命題方式以測驗題辦理為原則，各用人機關應提供 3~5套命題，每套50題，其題組格式應相同。但各用人機關基於專業性之考量，有關命題方式得以其他方式辦理。</p> <p>2. 各用人機關最遲應於筆試前7天下午5時前，將題目、參考答案、命題委員名單及聯絡方法以密件方式送交政風處彙辦。</p>	各用人機關 政風處 命題委員
7-3 遴派組題人員	<p>1. 各用人機關最遲應於筆試前7天遴派2~3倍考試當日組題人員之人選送交本府政風處，由政風處依提報之名單，挑選組題人員，並負責通知受遴選之人員。但為因應緊急情事，應挑選備用人員。</p> <p>2. 組題人員得以外聘方式辦理。</p> <p>3. 組題人員不得為該類組之命題委員。</p>	各用人機關 政風處 組題人員

	4. 考試當日請用人機關組題人員入闈(擇適當地點)當場組題。	
8. 安排場地及時間並公告考試資訊	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 擇定適當地點辦理及公告考試時間、地點、應考人員報到時間、應考人注意事項。</li> <li>2. 口試時間每人以 8 分鐘為原則，2分鐘自我介紹，並由考生當場抽取由本府政風處依上開規定選取之口試考題，就一般性及專業性各抽取1題予以回答，綜合詢答由口試委員提問。</li> <li>3. 筆試時間一科為60分鐘。但實際時間得依用人機關需求調整。</li> </ol>	職訓就服中心
9. 考試準備工作	安排試務工作人員、筆試文件製作、組題人員及口試委員聯繫事項、口試文件製作、場地佈置、甄選經費預估及預借等。	職訓就服中心 政風處 各用人機關
10. 口試及筆試前向考生及口試委員說明相關規定	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於口試、筆試開始前5分鐘向考生說明應考規定。</li> <li>2. 於口試當日上午舉辦一場口試委員說明會，口試委員應於口試前 30 分鐘抵達說明會會場。</li> </ol>	職訓就服中心 各用人機關 政風處
11. 成績核算暨公告錄取名單	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依據甄選成績高低排定錄取名次，擇優錄取。</li> <li>2. 考試次日起三日內於本府徵才、職訓就服中心及用人機關網站公告錄取名單。</li> <li>3. 備取人員遞補該次甄選職缺之候用期間為公告錄取名單次日起一個月內，惟未能於期限內遞補者，原錄取之用人機關於下次公開招考前如有出缺，可逕由備取名單依序進用。</li> <li>4. 未錄取人員之成績複查作業比照考試院發布之「應考人申請複查成績辦法」。申請複查成績，不得要求重新評閱、申請閱覽或複製試卷；亦不得</li> </ol>	職訓就服中心 人事處 用人機關



	要求告知相關試務人員姓名及有關資料。	
12.函送錄取人員資料	由職訓就服中心將錄取人員原始報名文件及榜單函送各用人機關留存。	職訓就服中心
13.通知進用	由各用人機關個別通知錄取人員報到。	各用人機關

#### 伍、辦理地點

擇定適當地點辦理。

#### 陸、經費來源

101 年動用第二預備金或追加預算編列於本中心預算，102 年起由職訓就服中心預算新增編列所需經費。

#### 柒、所需人力

由職訓就服中心派員辦理，必要時得請用人機關支援。



## 附錄七(期中報告審查會議意見及回應)(2012.10.18)

發言委員	審查意見	研究團隊回應
陳主任玉豐	1. 整個彈性用人包含多個面向，建議分析內容再以約聘、約僱及中央、地方等不同面向進行多層次之交叉分析。	因時間限制，目前報告分析內容僅為初步，未來將增加更多交叉分析，包括約聘、約僱及中央、地方等。
	2. 彈性用人中不同之工作型態，如替代現有公務人力之工作型態、無法透過考試進用之專業人力工作型態等等，這些人力在整個供需、表現將呈現不同的樣貌，然問卷中無此問項，所以無從知悉，這部分能否補強？	同意。但因問卷調查屬於封閉型，工作型態之調查較屬開放性之問項，有其困難性，較佳之瞭解方式為訪問業務主管或透過深度訪談之方式，瞭解約聘僱人力之工作性質。後續研究團隊會採用此方式進行分析。
林參事麗明	1. 錯字部分：第4頁第6行之「抵觸」應改為「牴觸」；第63頁第2段第3行之「制肘」應改為「掣肘」。	配合修正。
	2. 報告第92頁論及製造「鯰魚效應」促使公務人員與約聘僱人員相互激勵部分，因公務人員享有工作保障，除部分具有公共服務動機之人員較易受到激勵外，其餘可能無法產生「鯰魚效應」之效果，甚至可能將工作轉嫁給約聘僱人員，因此機關內之考核管理較為	關於「鯰魚效應」有無辦法做到，牽涉到整個考核制度，如大陸之做法沒有很成功，係因未設計好兩類人員之工作區隔。若區隔太清楚就

	<p>重要。</p>	<p>沒意義，無法競爭。但例如國境大隊檢查證件之工作，相同之工作形式，兩類人員可以相互競爭，端看如何進行考核，譬如：將年終獎金、績效獎金合併一起執行，雖兩類人力陞遷待遇不同，但若約聘僱人員做得好，領取全額獎金，顯然會對正式人員造成壓力。因此遊戲規則設計得好，有效競爭是可以做到的。</p>
	<p>3. 報告第 74 及 75 頁提到業務主管對公務人員及約聘僱人員之工作評價，一般主管會把核心工作交給正式人員，因正式人員受法律課責，而約聘僱人員犯錯就是離職而已，因此，應以核心工作性質作為考量，譬如：鐵路特考以往低職等工作多為外包，但後來事故頻傳，故又回歸考試任用，因為工作有保障，工作較能認真，亦會受到課責，其係以工作性質來考量。</p>	<p>先澄清觀念，鐵路工作之外包是勞務外包，非如約聘僱人員般是自行進用的人力。而日前剛好訪問國家圖書館，得知現在不僅約聘僱人員凍結，人事行政總處亦要求凍結臨時人員，因此國圖不能進用臨時人力，反而利用委外，如人力銀行或派遣公司，但發現委外之人力水準不僅不佳，成本亦未較自行招考低，此項政策限制反而使情況變得更差。</p>

<p>袁 副 秘 書 長 自 玉</p>	<p>1. 因正式公務人員以外之人力類型非常複雜，本研究案分為約聘、約僱，其實尚有如先前提及之替代人力、臨時人力及派遣人力等，爰建議研究報告中宜先就範圍先行釐清，避免日後大家在引用時產生誤解。因為人力之進用有很多變通方式，譬如：政府雖然限制預算員額，但機關仍可以業務費或基金等各種方式因應，此部分若未定義清楚，將來研究資料被人引用時，較易產生問題。另本研究之受訪者亦可能不了解自己究竟屬於何種人力類型。綜上建議研究主持人在報告中對此作一說明。</p>	<p>於期末報告另列一節說明研究範圍。</p>
	<p>2. 研究報告中之名詞頗多與公務體系所用之名詞不同，譬如：非主管公務人員所指人員為何，建議將名詞定義的更加清楚，以避免日後引用者產生誤解。同時另對於考試院、考選部及銓敘部的同仁而言，此研究可提供較新的想法，因此清楚的定義有助於了解報告內容，以及更清楚知道所研究之對象與公務體系所規範對象間之差異，俾提升研究之參考價值。另也請統計室提供研究團隊相關法制部分，並說明清楚相關名詞所代表之群體。</p>	<p>配合辦理。</p>
<p>周 組 長 秋 玲</p>	<p>1. 本院於審查聘用人員人事條例草案時，曾有考試委員引用蘇老師投稿於本院季刊之研究相關數據，但與銓敘部所提聘用人員人事條例規範之人力範圍差距頗大，為避免未來引用報告相關資料產生誤解，建議就所研究之約聘僱人員範圍再做更詳細之定義。</p>	<p>本研究問卷調查之對象已清楚說明係機關中預算員額內之約聘僱人員，且為避免人事人員誤判，亦於約聘僱人員問卷設計中增列人員類別之題項，選項包括聘用人員、約僱人員及其他，由當事人自行填寫，因此，除非人事人員及當事人皆判斷錯誤，此部分很難避免</p>

		外，否則本研究問卷調查探討之約聘僱人員範圍確實是預算員額內。
	2. 報告中引述經濟部智慧財產局有較完整之聘僱人力進用及管理之相關規定，係因該機關之組織法律允許進用相當比率之約聘人力，且約聘人員有數百名，因此，該機關訂有相關要點進行管理，惟一般機關約聘僱人員數有限，爰未訂定相關管理規定。	報告中介紹經濟部智慧財產局對約僱人員之考核辦法，係為提供本院未來制度設計參考。
	3. 報告第 77 頁提到之「考選部的介入」所指為何？	「考選部的介入」係指約聘僱人員之進用，考選部會參與之意，係過去相關文獻指出立法院開會時，曾有專家學者建議由考選部幫忙介入，因此將此選項設計於問卷中。
呂 首 席 參 事 理 正	1. 對於約聘僱人員之考試進用應否由考選部舉辦，考選部早期態度稍有搖擺，部分認為約聘僱人員不為國家之公務人員，應由各機關自行招考，因此「考選部的介入」指的是透過考選部考試也許較好之意。	同意。另外，此主要立基在過去相關的研究文獻，曾提出可以透過考選部來介入協助，因此，本報告將此一論點歸納至問卷調查中，作為問項之一。
	2. 緣由中指出國家考試無法滿足機關之用人需求，因此必需僱用約聘僱人員，考量考試院掌管國家考試，建議就國家考試無法滿足機關用人需求之原因，做更深入之探討分析，譬如：是否因國家考試緩不濟急呢？或常任文官人力素質不符？較難管理？等相關之探討，提供	於期末報告另列一條作補充說明。

	<p>考試院掌管國家考試之參用。</p>	
	<p>3. 建議提高報告用字之精確度，如：(一) 有關本院提出文官制度興革規劃方案後，就確立我國公務人力為三元體制，這部分因尚未送立法院通過，還沒確立，僅規劃階段而已；(二) 報告中將鄉(鎮)公所寫成機關，其實鄉(鎮)公所不是機關而是地方自治團體。</p>	<p>在期末報告，將以「研議」一詞代替「確立」。 相關鄉(鎮)公所不是「機關」這說法，查我國「地方制度法」第四節第二款「地方行政機關」第57條，鄉(鎮)公所應屬地方行政機關範圍，故稱鄉(鎮)公所為「機關」並無不妥。</p>
<p>林代理組長美滿</p>	<p>1. 報告第91頁倒數第7行，提及「聘用人員採多等級多俸階，約僱人員僅採等級而沒有俸階」。據瞭解，目前各機關約聘僱人員俸階不一，通常聘用人員俸階或許較約僱人員為多，惟有些機關約僱人員並非沒有俸階，只是俸階比聘用人員少而已，爰請進一步查證。</p>	<p>審查會後得知考試院內約僱人員薪資表的確是有俸階的，但據研究團隊瞭解，這應是少數情況。雖然如此，期末報告會修正「約僱人員僅採等級而沒有俸階」一句。</p>
	<p>2. 報告第90頁，第二節建議一第2行論及「在策略上可將契約人力定位為『基層常規彈性公務人力隊伍』。這意味著這些契約人力並非臨時性或季節性人力，他們是從事機關中經常性的業務。」一般而言，契約人力大多有其期限與目的性，經常性是否意味著長期進用契約人力，如此會不會失去契約性人力得依機關業務所需彈性調整之特色？</p>	<p>本報告所指之「經常性」，係指業務為經常性，但人並非經常性，約聘僱人員若考核不及格，仍將不予續聘。</p>





## 附錄八(專家資料分析座談會專家建議及回應) (2012.11.22)

發言人	建議內容	研究團隊回應
黃東益老師	1. 關於研究調查所進行的對象分別有三種，但這些都是有關 survey report，如此一來，是否會產生 bias 的問題呢？這部分是否要再說明。	研究團隊會進行哈門氏單因子測試 (Harman's single-factor test)，檢定是否出現同法/同源變異問題 (Common Method/Source Variance)。
	2. 因為這是個重要的研究，對於國家的文官體制將可能會產生影響，如果約聘僱人員在各項的工作績效都比常任文官高的話，那為何仍要繼續維持這個體制或制度呢？這個情形值得探討。	本報告之遠程變革建議會牽涉整體公務人力制度之改革。
	3. 另外，這邊可能有一個重要的變數，並未納到研究調查中，就是 job security 的問題，job security 對於各個面向來看，都是一個重要的影響因素，對於績效或是對承諾的影響情況如何？我認為他們的差別在於，常任文官認為他們工作很穩定，而約聘人員如果相較於常任文官，在本身工作為這麼穩定的情況下，對於工作績效或是工作承諾還能夠展現出一定程度，甚至比常任文官更高的效果的時候，那文官體制應該要有所變革。是否是永業制的問題？	雖然問卷調查沒有直接處理工作保障問題，但在處理「內部人力市場」及「離職傾向」問題上已間接回應了這問題。
	4. 以前很多關於文官相關的研究，最	本研究團隊同意這觀點，贊同應以

	<p>後都是建議要參照國外，但其實這樣並不好。建議這個研究可以從國內的脈絡跟現狀著手，提出相對應的研究建議。對我國的文官體制提出符合現狀的改善建議。</p>	<p>國內脈絡著手，特別是我國「異常」的公務人員管理制度，但同時必須進行觀念革新，因為現制度實出現很多內部矛盾緊張關係，無法用陳舊觀念進行改變。</p>
<p>席代麟老師</p>	<p>1. 我贊成約僱跟聘用人員分開，以現狀而言，也是分開較適合。因為考試院計畫提出的聘用人員條例草案將約僱和聘用人員做一個整合，但是因為各種激勵，適用條例，晉升等都不同。其實約僱跟聘用人員在工作績效的表現並沒有太大差異。研究團隊的研究成果是否透過訪談跟問卷調查是否能為研究問題或假定做回應？委託單位應該希望瞭解在現階段對於聘用跟約僱人員的進用跟管理方式到底出了什麼問題，這一點建議研究團隊應該加以注意。特別是在針對文官體制能提出怎樣的建議？這個建議會不會又面臨到怎樣的問題？</p>	<p>期末報告將補充說明機關自行進用人力之優點，也參考一些對約聘僱人員考核的優良經驗，以反映整體文官制度之問題，因應提出建議。</p>
	<p>2. 建議研究團隊對於研究問題進一步去說明。調查研究如何與深度訪談做結合將是重點。因為深度訪談主要訪問了人事主管，因此，質化的內容分析如何與問卷調查兩者做一個印證就顯得蠻重要的。</p>	<p>深度訪談之功能是補充問卷調查資料，並協助對統計數據之解釋。另外，從訪談蒐集到的資料及不錯的措施經驗，部分可供為人事主管機關參考，研擬日後之改革方案。</p>
	<p>3. 另一個較為細節的問題在於，根據研究團隊的調查結果，現在基層人員的工作滿意度呈現高度，但有沒有可能是其本身並沒有被給予較高的要求？基層公務人員離職率高並</p>	<p>基層公務人員離職率高的確不是代表他們沒有將工作做好，反而是因為他們工作表現良好，才有機會跳槽。</p> <p>本研究的約聘僱人員平均工作年資</p>

	<p>不代表他不想將工作做好，在蠻多過去的研究中，都透露出很多基層的約聘僱人員都是隨著首長偏好而變動。因此，建議研究團隊在結案報告之中，把有關聘用人員這部分，在他的晉用和管理，跟未來，如果要依法在晉用聘用人員之時，需要注意哪個面向。</p>	<p>頗長，證明他們大部分不是隨機關首長進退而進退。</p>
<p>4.</p>	<p>在未來結案報告之時，把約僱和聘用人員予以分開。當然，未來當法令修正之後，兩者將會合而為一，這邊也要注意的是過去的人員在面對到未來法令修正通過之後，未來的聘用人員人事條例在修正前後，可以做為研究團隊參考，修正前後是否有所不同。</p>	<p>現條例仍沒有修正通過，這建議僅能作為未來研究的方向。</p>
<p>5.</p>	<p>政府當時到底要運用契約人力的最早原因為何？是否可以在文獻中做補充？以前的理由到現在進化的情況是否有所不同。原始進用這些人員的構想到現在是否已產生不同？因為現在約僱與聘用人員在很多機關之中已經扮演很重要的角色，所以必須在這方面的人力做妥善的運用，因此，建議可以再強化補充這部分背景的不足。</p>	<p>本研究主要是比較制度設計與現實之差異。但在討論機關對契約人力需求時，已對機關用人之歷史緣由做了一些說明。發現現實的確與制度設計不一樣。</p>
<p>6.</p>	<p>光問卷調查的資料已經很豐富，這邊再建議研究團隊可以嘗試走兩個主要方向，第一個是研究調查結果對於現狀的啟示，例如對約聘僱人員的管理議題。第二個是未來政府勢必將繼續進用契約人力，對於政</p>	<p>期末報告皆會對現狀及未來的啟示作深入討論，並作相應建議。</p>

	<p>府在約聘用人員之時，有何啟示，該考量的面向有哪些，立基在研究發現上面去進行建議。我認為這兩大塊都可以 cover 到約聘僱人員的相關課題。所以我覺得在研究建議的部分可以從這邊去著手。</p>	
	<p>7. 現在人事行政總處對於勞務派遣的議題也開始注意，勞務派遣在各個機關的人數也不在少數，所以這個議題也值得注意。另外一個問題，以台灣的人口出生率來說，我們訂了一個總員額之後，政府就叫苦連天，那當被服務的人口出現減少之後，所以當政府公務員的員額不變，但業務量還是一樣多，這中間的落差是否值得探討？是不是政府在績效上出了問題？是否也該針對永業制一併探討呢？這時候契約人力的未來發展是否就一片光明了呢？都是可以著墨之處。</p>	<p>同意，從中程及長程建議著手，本報告會建議透過契約人力制度促進公務人員制度之改革。</p>

## 附錄九(期末報告審查會議意見及回應)(2012.12.6)

發言委員	審查意見	研究團隊回應
陳主任玉豐	1. 報告第 6 頁之表一，為 OECD 各國政府變更後公務人員之替換狀況，其中「政府變更」應為「政府」或「政權」？應予釐清。	政權(regime)變換一般指較為重大政治之更易，如對專制政權之推翻，而表一所示為更換政府(government)，可僅指變換首相或總理，也不一定指政黨輪替。報告修正文會作補充說明。
	2. 報告第 6 頁之表一，一般 OECD 國家之表內未有臺灣，因此建議將臺灣加入，以瞭解臺灣比照 OECD 國家之狀況如何？資料來源則備註臺灣為自行加入，另第 10 頁之表二亦可比照辦理。	相關國外資料是 OECD 對各國高級官員問卷調查所得來的，是指實質官員變換之情況，非指形式制度。但我國根本沒有進行相關調查，故無法加入臺灣的比對資料。
	3. 報告第 35 頁第 4 行提及「實務界（特別是考試院官員）通常視之為臨時人力」，此處之實務界特別指名本院官員，似乎認為本院之立場不夠彈性。然本院之立場係必須站在依法執行之角度辦理事情，此處用詞是否過於強烈？有無修正空間？請再考量。	有關考試院認為約聘僱人員較偏向臨時人員之看法，係從行政院人事行政總處相關承辦人員及計畫主持人的學生研究約聘僱及臨時人員時所得到之訊息，所得資訊均指出考試院對於約聘僱人員之看法偏向臨時人力，人事行政總處則將之視為常規人力，兩邊看法不同。

	<p>4. 報告第 22 頁提及問卷內容分為多個部分，且調查之信度結果呈現於第 68 頁之表 25，惟所分類之各項名詞，如心理契約期望、心理契約履行等項目，其名詞意義並不通俗，閱讀時須對照附錄之問卷題項方可瞭解，爰建議整理各分類項目所對照之問卷題項表，以助於報告之閱讀。</p>	<p>為方便讀者閱讀，報告修正文將於第四章，第二、三及四節列出相對應的問卷題項。</p>
	<p>5. 部分報告內容，請留意個資法或受訪者意願之問題，如報告第 61 頁描述之國科會個案，對受訪之內容原始呈現是否取得當事人同意？所陳述之內容是否過於明顯？</p>	<p>關於深入訪談涉及個資法之問題，部分個案若改成匿名，就無法知其因果關係，不知敘述為何？若說明清楚，則有責任問題，造成困擾。報告修正文會斟酌將敏感程度較高內容匿名化。</p>
	<p>6. 報告第 101 頁第 3 行提及我國政務職之運用係為了擺脫考試任用資格限制，而中央三級機關僅 2 個機關首長為政務職，一定有前因，最後才導致必須擺脫考試任用資格之限制，建議予以補充說明。</p>	<p>會於報告修正文補充說明。</p>
	<p>7. 報告結論部分，建議加強引用調查數據，以符合統計論證之精神，如第 107 頁，根據調查發現，近年全國「大部分」的機關；第 108 頁，近年所進用的人員「大多」符合機關的需求等用語。</p>	<p>一般結論之撰寫不會再出現「數字」，而且該論述主要是指機關是否有「能力」建立「功績制」之問題。</p> <p>此外，相關「建立相對嚴謹之管理制度」之結論，是從多方面的數據歸納出來，當中公開甄選就牽涉四項問題，當中又包含「沒有」、「少數」、「部分」、「全部」四個</p>

		<p>選項。「大多符合機關需求」一論是來自人事主管問卷及業務主管問卷兩方面的數據，但兩者是有些差距的，不過的確是「多數」符合。因此，很難用數字性但又具概括性的名詞表達。重複數據呈現又會使行文冗長，破壞結論之功能。「大部分」及「大多」是較為恰當的用語，且有下文「少數機關並沒有積極建立功績制度」做對照，讀者應能掌握中心論點所在。</p> <p>不過，為回應要求，報告修正文會加入約聘僱人員問卷中相關有經過公開甄選及接受定期考核的統計概述。</p>
<p><b>龔簡任秘書癸</b></p>	<p>1. 報告第 16 頁已將本研究範圍界定為契約人力管理及中央三級機關首長任用方式二部分，報告內容就契約人力管理方面之論述有近百頁，惟就中央三級機關首長任用方式之探討篇幅不到 10 頁，是否有再補充之空間？例如報告第 101 頁已將中央三級機關之性質稍作分類，如研究類、工程類、行政執行類、訓練、教育及調查類等，就該項議題而言，是否可能再依機關屬性之差異，區分那些中央三級機關首長適合改以政務職進用？哪些機關適合改以契約職進用？甚或哪些機關既不適合以政務職進用，亦不適合以契約職進用，而應維持現行任用方式？另有無可能再就報告所提「擴大政務職務機關首長可</p>	<p>關於中央三級機關首長任用部分，因餘力不足僅為初步之發現。至於按機關屬性做分類，計畫主持人於訪問當中發現情況頗為複雜，不能簡單從表面資料做分類。如工業局個案較偏向政策功能，惟其從屬於經濟部，所以相關工業政策，究竟係由經濟部主導嗎？抑或工業局主導呢？另，我國公務人員亦需至立法院備詢，在政治責任及行政責任無法明顯區隔之制度不改變下，僅首長改變為政務職任用是沒有意義的。至於常任文官轉任政</p>

	<p>行，但非必要」及「機關首長契約化需要配合組織改造」結論，其中所涉須相關配套措施配合部分，再予具體及詳細之補充或闡明？</p>	<p>務官，對當事人亦造成某些損失。此項制度之改變，需相關之配套措施，也就是整個制度、組織有所改變。</p> <p>就以契約任用首長部分，研究個案中最有可能者為國家圖書館，若配合我國已通過之行政法人法，變成行政法人，則現行制度可以達到。但若無法變成行政法人，僅純粹將首長變為契約職，卻無賦予更大的管理權力、預算及人事權等，則將產生很多困擾。</p>
	<p>2. 報告第 45 頁之表 12 及第 46 頁之表 13，名稱所指之中央與地方機關進用預算員額內約聘僱人員辦法、中央與地方機關進用臨時人員辦法，兩者所稱之「辦法」所指為何？不易瞭解，文字有無調整或於適當處說明之必要？</p>	<p>表格名稱所指實為「方式」，非法令標題。報告將修正為「方式」。</p>
	<p>3. 報告第 75 頁指出約僱及聘用人員之工作品質受肯定程度及達成度均高於公務人員，而報告第 89 頁則指出業務主管認為公務人員之工作績效高於約聘僱人員，顯然業務主管與前面之調查對象認知存在落差。是以，前面調查之對象是否僅為約聘僱人員？亦或含有一般非主管之公務人員？似乎應於適當處詳予說明，以避免誤解。</p>	<p>有關約聘僱、公務人員和業務主管對工作績效認知之落差，可經由幾個層面做解釋。如公務人員之工作內容有其規範及特殊性，約聘僱人員則較少，其所賦予之工作內容深度及繁複性較低，故自評時因勝任度較高，致認為自己工作績效不錯。為避免係由自我膨脹現象所造成，本研究於事前進行同法</p>



		<p>變異之檢測，結果並無發現此問題。另從業務主管之觀點觀察，亦同意約聘僱和公務人員之任用、工作責任範圍，確實有所區別。很多人有公務人員優於約聘僱之工作經驗，因此我們先用量之方式理解我們現在之認知是否正確，即透過大規模問卷提供證據力，再經由深度訪談，挖取更多深入之資料，以量及質之方式進行研究。</p> <p>就落差部分，報告中亦有說明，為何約聘僱人員工作滿意、工作績效感覺較好，當然係因自評影響，但也可能牽涉其工作內容、內涵相對於公務人員較為簡單，因此不一定會膨脹，而是標準不一樣。而業務主管對公務人員下屬及約聘僱人員下屬之要求不一樣，譬如正式人員責任較重，可能負責公權力部分，但約聘僱人員可能只做常規工作，故主管可能會以這個角度作分析，致產生落差。另調查結果呈現業務主管認為約聘僱人員為其重要人力組成部分，可能因為調查中大部分主管之下屬約聘僱人員占其人力 2 成以上。</p>
	<p>4. 報告第 16 頁已將臨時人員定義為，係指人事費以外經費自行進用適用勞動</p>	<p>關於研究範圍之定義頗為複雜，我們與統計室費了相當</p>

	<p>基準法之員工。報告第 17 頁亦述及約聘僱人員有依人事費進用，亦有依非人事費進用，此或許為現狀之事實敘述，惟此恐與臨時人員無法區別？另依現行法令規定，約僱及聘用人員之法源很清楚，若依聘用人員聘用條例進用，即聘用人員；依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用，就是約僱人員。本研究調查對象所指「預算員額」內約聘僱人員，究何所指？是否應於適當處再予詳為敘明，以避免誤解。</p>	<p>多之時間做瞭解。本報告開端已說明調查對象係針對總體契約人力，然為了進行問卷調查，則必須取得較確定之調查母體以方便進行抽樣。對於我國約聘僱人員之範圍定義，行政機關與銓敘部存有落差。行政機關偏好以人事費及非人事費做行政管理之區隔；銓敘部則係以是否依法進用作為區隔。在用人機關，約聘僱人員多是以人事費進用，但從資料中也發現有些機關之約聘僱人員以中央補助款及基金經費進用之情形，這些人力亦會呈報主管機關核定及報銓敘部登記備查。因此銓敘部統計年報中所統計之約聘僱人員，的確也涵蓋了非人事費進用之部分。所以情況的確很混亂。我們僅能在報告內清楚交代以上之情況。</p>
	<p>5. 依現行法令規定，約僱及聘用人員之法源很清楚，若依聘用人員聘用條例進用，即聘用人員；依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法，就是約僱人員。本研究調查對象之約僱人員及聘用人員是否依進用法源做區分？</p>	<p>本研究之研究對象是除工友技工以外的契約人力，但為進行抽樣起見，所以僅能針對較有確定母體的約聘僱人員做問卷調查。故此，問卷調查對象僅是僱有約聘僱人員的機關。</p>

<p>黃秘書長雅榜</p>	<p>1. 對於契約用人或是約聘僱人員範圍無法交集之地方，在此做一說明。銓敘部前曾將5類人員劃為聘用人員人事條例之基礎，包括聘任、聘用、僱用、派用及臨時人員，其整個精神就是契約用人，但其中臨時人員則為計畫主持人與龔簡任秘書所爭論之焦點，即非由人事費進用這部分。雖經過8年此條例仍未建構完成，但部仍續推聘用人員人事條例，而範圍則改限縮於約聘及僱用人員，因部認為派用、聘任人員已另有法律規範，而臨時人員之進用又太過複雜。因此對照本研究之題目，研究範圍建議以兩個層次進行說明，第一層先將研究題目之契約用人做原始之說明，如原先設計範圍包括聘任、聘用、僱用、派用及臨時等5種人力之立意，第二層再說明清楚為何本研究主體最後限縮在約聘及僱用兩類人力，以進行次標題化之界定釐清。</p>	<p>2000年民進黨執政時，欲將聘用、約僱、派用、機要及聘任人員等5種人力納入契約人力，其中機要、派用及聘任人員是否為契約人力皆有很大之爭議性，且老師究竟是否為契約人力，在計畫主持人的觀念而言，並不是。</p> <p>無論如何，報告修正文會加入相關「聘用人員人事條例」草案發展之歷史。</p>
<p>桂主任宏誠</p>	<p>1. 報告增加中央三級機關首長是否改為契約用人制度之調查，具有重要之意義。如同秘書長所提，類似該等政策構想，係從2000年開始之重大政策，至今亦是如此。本人於期初報告時亦有提到此為學術界之引介，學生考國家考試時會成為考題，擔任公務人員後，也會將學校老師認為重要且考試會考的課題推動為政策議題。但到了成為政策且需具體規劃制度時，就可發現其實常任文官很排斥，除了寫許多華麗的文章因應各國趨勢外，最終並沒有結果。在此很高興由學術界之研究報告指出此為不可行之政策，因若是個根本不可行、無法做到之</p>	<p>報告中之文獻回顧提及的「代理化」變革應已交代相關契約化首長任用之關聯性問題。</p> <p>報告修正文會在建議部分加入「擱置」提議。</p>

	<p>政策，就不必重複再提。其次，報告第 100 頁最後之觀察，為非常重要之關鍵，OECD 國家最原始之制度取法自瑞典，其部會層級僅職掌政策方針，下一級則為執行機關(Agency)，僅負責行政處分或提供社會福利類的公共服務，職權中完全不涉及政策意涵，瑞典學者稱之為「行政體系內之權力分立」，以此區分後，才有執行機關首長強調專業而以契約用人的作法。因此若行有餘力，建議將此過程包括秘書長所提之部分，再加入報告中。</p>	
	<p>2. 報告第 101 頁「擺脫『考試任用資格』限制」之個案，於立法院之公報亦可查到，應未涉及個資法之限制。或者，在引述立法院公報或當時媒體報導時，不妨以薛 OO 或 O 香 O 表示。</p>	<p>同意。報告修正文會引用現成的論文資料說明。</p>
	<p>3. 報告第 9 頁提及中國大陸實施聘任制，其於 2006 年實施之《公務員法》第 95 條所規定之聘任制，係指針對專業性較強的或輔助性之職務，建議將此法律引出於註釋中說明，或特別再說明大陸之聘任制就是台灣之聘用制，大陸之聘用制等同於台灣之聘任制。</p>	<p>計畫主持人認為大陸之聘任制不完全等同台灣之聘用制。其中之不同是大陸聘任制人員屬於公務員；我國的聘用人員並不屬於公務人員。最不會引起誤會的說法就是「契約人力」，這是通用名詞。不過，修正文可加註相關中國大陸之法例出處。</p>
	<p>4. 報告第 9 頁引用中國大陸深圳市公務人員之狀況，若行有餘力可再深入研究，因與我們所理解之情況有落差，其七成公務人員改為聘任制，為一定程度上之節省經費，大部分 35 歲以內，18 歲以上已改為聘任，將來再依表現轉正為正式</p>	<p>中國大陸於通過公務員法之前已有政府雇員制，其並非聘任制度裡之政府雇員。原文提出中國大陸聘任制及政府雇員之目的是想強調可利用契約人力作為刺激正式人</p>

	<p>人員，建議此情形可於註釋中再做說明。</p>	<p>力改善之工具。</p>
	<p>5. 報告第 6 頁之表一，表名「各國政府變更後公務人員的替換狀況」中之政府，因 OECD 國家大部分為議會內閣制，少部分為總統制或半總統制，一般我們所說之政府，其實就是行政部門，但 American government 則有 3 個部門，不只行政部門，在總統制時，國會及法院亦是政府，於內閣制時，習慣講行政部門為政府，因此建議以更佳之方式做說明，若無則保持現狀。對於表中部會領導顧問及第一層至第六層分別所指為何？請進一步說明，使與台灣之狀況比較時，更能清楚了解。</p>	<p>表一之「部會領導顧問」，指很多國家採用的幕僚部門，為部會之顧問，一旦政府更迭時，顧問也隨之更換，類似台灣的機要人員，但其權力與之不同。表一之「政府變更」，因多數國家係為內閣制，部長亦是議會內閣制裡之行政領導，而立法機關不可能有六層，一定是指行政機關。該表所指的是中央行政機關，修正文將會補充說明。</p> <p>就第一至六層之說明，研究團隊認為維持現狀為最佳，因為各國之間有政治制度之差異，層級代表名詞難以對應，這也解釋為何 OECD 報告用數字代表，這是最客觀的，不會有誤導成分。若用我國的定義做比照，中央一級機關是「院」級，但外國一般並沒有「院」級，所以牽強套用我國的觀念，會有張冠李戴之虞。</p>
<p>簡主任益謙</p>	<p>1. 報告第 105 頁提及受訪副局長要花不少精力於應付立法委員，建議「應付」改寫為「回應」較好，對受訪者較不易受到傷害。</p>	<p>同意修正。</p>
	<p>2. 報告第 114 頁提及銓敘部官員對約聘僱人員制度之理解守舊過時、主管官員們</p>	<p>報告之強烈用語，係擔心主政機關「自我感覺良好」，欠</p>

	<p>思維謬誤、歪曲政策之推動，禍患更深等，應是愛深責切之表達，此段敘述建議做些調整，如思維謬誤可改寫為對現況有嚴重之認知落差或其他類似之文字，較為妥適。</p>	<p>缺動力反省。本人一直留意整個聘用人員人事條例之立法及修法過程，瞭解到銓敘部一直在維持過往立場，所提之修正案基本上沒有實質改變，這牽涉到銓敘部官員對整個制度之認知。若觀念沒有更新，改革將無法推動，甚至有反效果。</p> <p>修正文會改變評論之方式。</p>
<p>吳 執 行 秘 書 鏡 滄</p>	<p>1. 報告中建議部分提及之 3 個主辦機關為考試院，因本院為合議制，其實務運作時係交由部會執行，如第一案係交由銓敘部執行，再由銓敘部提供給本院審查，因此建議於考試院後面加上部會。</p>	<p>關於建議部分之承辦機關，宜由考試院填寫更為恰當。</p>
	<p>2. 報告第 6 頁「政府變更」之名詞定義問題，因政府其實不只包括行政權，可改寫為「政權輪替」是否較為適切。</p>	<p>修正文變為「政府更迭」。「政權輪替」指涉重大政治更易，但該表所指包括沒有政黨輪替的政府首長(總理或首相)或內閣之變更，例如我國行政院院長變更就不一定牽涉政黨輪替。</p>