

政體與市場的跨域人事政策 —公私人才交流機制

考試委員 詹中原

*本文民國 101 年 8 月發表於政治大學「政治生態與文官考銓制度專題」研究班。

政治經濟學主張政策的過程包括政體（polity）與市場（market）之互動。政體透過選舉及政策理念指導官僚體系（bureaucracy），進而藉政策之落實及執行，發揮市場功能，以決定包括國民所得、失業率及通貨膨脹之政策效果。因此，政體與市場是跨域的政策循環，足以持續直接影響人民對政體的支持及滿意度。而居此政經互動循環關鍵位置之「政府」，其用以公共治理的人事政策，必當亦是與政體及市場之連結緊密結合，方足以催動社會發展之競爭力。

本於上述理論基礎，我國自 85 年由總統府召開「國家發展會議」，建議「建立一個集全國菁英於政府的文官體系（人事政策），人事法規鬆綁，促進政府與民間機構間之人才交流」。而後並準此擬訂「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」（民國 86 年），並為奠定其法源基礎，特擬修訂「公務人員任用法」第 28 條之 2，由銓敘部報陳考試院及立法院審議。其間又歷經 89 年行政院「全國行政革新會議」、98 年考試院「文官興革方案」及 99 年行政院之「人才培育方案」，反覆的強調公私人才交流之重要性，但歷經逾十餘年，本項人事政策構想始終無法踏出原地一步，其考慮困難面向之複雜度可見一斑。

綜其大者，筆者分析公私交流機制之進展「坎坷」，最主要有三項關鍵障礙：其一由憲法層面言，其第 85 條明訂「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度…」。在此一原則之下，如何同時能建立私部門人才進入公部門，及其公權力行使問題？其二，由道德風險層面言，就雙向流動如何避免官商勾結及利益衝突之疑慮？其三，就需求層次理論言，利益相關人（stakeholder）之誘因機制何在？而將此三面向作次項目的細分（sub-items），則可再歸納為下列六個課題：包括公私人才交流之（一）需要性（二）人員之任用（三）利益迴避（四）執行公權力（五）違法懲處（六）薪資與福利，倘使能理順以上三面向六子項目之議題，則長久遲滯不前之政策困境則不難迎刃而解。

根據筆者研究本議題所作之資料蒐集，當前世界各國就公私部門人力交流之法案政策，綜析如下：（一）英國—「雇用權益保障移轉協定法案（Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations, TUPE）」，TUPE 規範政府業務經由合作者與契約方式移轉民間經營，並將原先負責該業務之公務人力一併移轉由接受方承受。公部門組織的員工移轉到私部門，其法定權利不應有所「不利」。而同英國文官委員會甄選法規（Code），明定相關私部門人員借調至政府機關服務期間原

則為三年至五年，在特殊條件下允許超過五年或轉為永久性任命。當借調期間超過十二個月，機關（構）必須採行合理之步驟以確立工作甄選對象之合理範圍。

（二）美國—「華盛頓特區人才交流法（D.C Personnel Regulations Chapter27- Temporary Assignment of Personnel Contents）」，特區政府可任用來自於私部門的員工到特區機關中服務，達成專業服務職位之特殊需求。而參與此一交流之人員，於離職兩年內禁止為機關相關之私部門組織工作。而另一項與借調交流（transfer）相關者為「指派交流」（detail），美國「府際交流法（Intergovernmental Personnel ACT, IPA）」規定員工可在聯邦、州、地方及印地安保留區政府、高等教育團體（包括私立大學）及聯邦出資之研發中心作為期二年之指派工作。而相關之薪資不得低於原單位，其他如獎勵制度及誘因機制則又訂有「聯邦公務人員府際交流法誘因獎勵機制辦法（Incentives Awards for Federal Employees on IPA Assignments）」，規定如權益受到損失，公務人員享有司法救助之權利項目。（四）日本之「官民人事交流法」-按「日本官民人才交流進行流程圖（Flowchart of Personnel Exchanges between Public and Private Sectors）」落實進行。其中明訂此法（2000年3月公布實施）包括兩個方向之人才交流：（A）由政府機構到民間企業（Personnel Dispatches from Public Organizations to Private Sectors）之交流派遣及（B）由民間企業到政府部門（Personnel Dispatches from Private Sector to Public Organizations）之交流採用。而人事院亦設有交流審查委員會。但按照日本之經驗也有兩項交流之障礙，其一民間至企業之人員，通常均有薪酬之損失，使人員多有保留。而私部門亦多利用返回工作後之紅利，補償其交流期間之損失。而相反的，民間部門接受政府公務人員之交流，多因顧慮洩漏商業機密，是以成效亦不彰。（五）韓國—自1994年曾首度實施「民間派遣制度」但由於民間企業認為此制無實質之助益，而多所迴避，當時為一項失敗之制度。而其後實施「民間勤務修職制」（由公至私）及「開放職位制」（由私至公）。後者由於實質影響到現有公務人員之陞遷，受到抗拒阻力甚大。而前者亦是在有限的成效下進行。（六）歐盟「交流人員保護條例（Protection of Employees on Transfer of Undertakings）」規定公私部門中與經濟活動相關之機構之相互調用規範，但是政府間之移轉調用則不適用。其規定原來勞動契約中的所有權利、義務、新雇主必須繼續延用，維持原有的工作條件，任何一方人員不得因人才交流之原因而被解僱。

我國現行政府機關與民間機構人才交流，就筆者之研究共涉及下列諸項法規（一）憲法第 85 條（二）中央行政機關組織基準法第 2 條（三）公務人員任用法第 4、21、28 條之 1 及 2（草案）及 36 條（四）公務人員任用法施行細則第 2 條（五）公務人員考試法第 1、2 及 4 條（六）公務員服務法第 13、14 條之 1 及 24 條（七）公務人員考績法施行細則第 2 及 9 條、派用人員派用條例第 2 條（八）聘用人員聘用條例第 7 條及（九）聘用人員聘用條例施行細則第 3 條。在這以上九項法條（包括憲法）之重重規範之下，我國目前並無正式之雙向人才交流制度法律，但由於政府機關之單向借調或科技人才之雙向交流支援下，亦可綜合歸納出五種現行運作模式（一）海基會模式。此為一特殊配合政治環境需求之模式，嚴格而論，其並非針對公私部門交流人力需求所發展之模式，其乃依「公務員轉任受託處理大陸事務機構轉任方式回任年資採計方式職等核敘及其他應遵行事項辦法」，目的保障公務人員受託處理大陸事務機構之專任職務者，於回任公務人員時，得依本辦法採計併計年資、休假、服務、保險等權益。（二）「政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援實施要點」模式。乃依 72 年行政院「加強培育及延攬高級科技人才方案」頒訂內容辦理。主要規定政府機關及公民營事業機構科技人才得以轉任或借調兩種方式雙方相互支援。（三）「行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點」模式。其第 4 條規定「各機關均應一人一職，除法令另有規定外，須合於下列情形之一，始得借調或兼職：（1）專業性、科技性、稀少性職務，本機關無適當人員可資充任，而外補亦有困難者；（2）辦理有關機關委託或委辦之定期事務者；（3）辦理季節性或臨時性之工作者；（4）因援外或對外工作所需者；（5）依建教合作契約，至合作機關（構）擔任有關工作者；（6）因業務擴充而編制員額未配合增加者；（四）「公務人員留職停薪辦法」辦理之模式。其第 4 條第 1 項第 6 款之規定，配合國家重點科技推展重要政策或重大建設借調至公民營事業機構政府捐助經費達設立登記之財產總額百分之五十以上之財團法人服務經核准者。（五）「訓練進修學習」之模式。按「公務人員訓練進修法」及其「施行細則」等，依據此法案之要旨，自行規劃辦理甄選優秀公務人員進行國內外之專題研究，使政府中高級公務人員體認民營企業管理之精要及趨勢，並藉政府與民間從業人員之交流，增進彼此之相互理解及學習。但本模式應只是著重於有限之短期程訓練，並只是單向之公務人員至私部門之交流。

綜合上述，我國目前公私人才交流之法制，乃分見於少數不同之人事法規中，並無一套統整之政策規定，雖然銓敘部按不同時間背景及環境需求，自民國 89 年 12 月、94 年 6 月及 100 年 1 月分別擬訂三個版本之「政府機關與（績優）民間機構人才交流實施辦法草案」。未來執行之步驟亦主張採「漸進策略」，由「派遣」（由公至私）及短期（六個月）為初步原則，其次再視執行結果，進行「借調」（由私至公）。如此主要目的在解決職務代理、陞遷、保險、退休等問題。而對於未來實施之原則性法規方向，作者結合文前所指出之當前三個面向及六項子題之關鍵子題，乃提出策略思考如后：首先，有關於「漸進策略」—以短期派遣為初期原則，此實乃因應執行需求之保守之計，其自有實驗性之優點，但作者以為，由國外經驗而言，短期交流人員由一個組織轉換至另一個組織，必須對組織文化及生態有一適應期，而後方能成就交流實效。而所設訂之期限過短，則與目前「公務人員之訓練」效果無異；但所付出之政策設計成本，將不敷此效果之回饋。綜觀前述國外之制度，交流期限有長達六年，作者以為 94 年及 100 年版本所列之二年為限必要時延長一年實為妥當。其次，以派遣為原則亦屬同理，其實驗保守性有餘，但實有失原本制度設計之「交流」精神。作者以為「人才交流」之基本思考重點，應不在於時間範圍幅度，而在於制度內容之完整周密性。而何謂內容之完整周密性？目前制度均以「在任用法訂定法源依據」實屬正確。此又與憲法第 85 條之違憲思考有關。事實上，如果借調之比例過高或過長，基本上改變了公務體系之結構或借調人員長任文官之本質者，方有產生違憲之虞，但公私交流只是「短期」「借調」「暫時」且「不佔缺」性質，並非將民間機構人員未經公開競爭考試改變身份為公務人員，再同時對其公權力行使作極大範圍之明確規範，則其任用有其別於公務人員之限制。並借調應與私部門訂立契約，此乃配合任用法草案第 28 條之 2 第 3 項規定，及現有之聘用人員人事條例設計。故法源依據之確立性應為必要之基礎。第三，擬訂之任用法第 28 條之 2 第 1 項關於「派遣」及「借調」之法源，第 2 項「派遣」與「借調」明訂以「留職停薪」及「契約」方式進行，第 3 項派遣「具有潛力」之現職人員與借調「專業性、科技性或特殊性知能之人員」，其界定由主管機關認定。關於此項認定，作者以為雖授權主管機關，但亦應研議作更進一步之釐清。試想，按照目前規劃，所稱之專業性、科技性及特殊性知能，包括企業（行政）管理（事實上本部份僅需界定為管理即可無需區分企業或行政，人才交流制度再做此區分，

無實質意義），學術、文化等屬性，但條文若又擬訂本辦法所稱政府機關，指從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務之中央機關（如 100 年版本第 3 條），則前所指性質之中央機關，似對管理、尤其是文化等屬性，難有所涉及，此是否即預為交流之範圍及對象劃地自限？其四，對於官商勾結及利益衝突，自然應以詳細罰則加以防範，如 100 年版本之第 6 條，僅對「借調」人員之迴避違反，「…讓機構不得再列為交流對象」。作者以為此部份目前之規範過於含混寬鬆，不足以達到解除外界疑慮之效。應在雙向之「公務員服務法」及「考績法施行細則」等再加以增訂有關規定。而同時在民刑法及有關契約相關之專業法規，亦應對借調人員之道德倫理規範作進一步之加重闡明。最後，但作者亦以為乃至重要者，公私交流制度之關鍵，即在於對跨域雙方關係人之「誘因」何在？排除第 4 項道德風險之不當誘因外，對於其他各種可能之誘因（薪資、陞遷、年資等）應僅量予以優渥，否則，此公私交流良法美意必永留紙上空談程度。日本自 1997 年所實施之富有彈性且不會破壞現有文官體制之制度—「招聘型任期制」及「育成型任期制」足供參考。而有關於誘因機制考慮之重點，亦不必將之置於企業提供高薪而造成之人才流失之防弊圍堵層面，必竟在一個人力資源的自由市場中，人才之流動誠屬自然，又豈要擔心因一項政策所形成之負向效果而躊躇不前？