

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III - 403 ~ III - 406

論聘用人員人事條例之關鍵性議題

考試委員 蔡良文

*本文民國 98 年 9 月發表於《公務人員月刊》，第 159 期。

自 1990 年以來，新公共管理思潮與公共選擇理論之主軸圍繞在政府再造，而政府再造之文官改革策略中，又以「多元、彈性、鬆綁」為其核心價值。究其原因，在於政府科層體制之僵化及職能擴張造成人事成本之壓力。時至今日，又面臨新公共服務思潮之衝擊，政府用人勢必要調整因應之。

1998 年政府推動之政府再造工程，其中在彈性用人方面，初期擬議將「學術研究、科技、社會教育、文化及訓練」等五類機關研究及專業之聘任人員整合採「聘任制度」。至 2005 年之改革方案，係對「聘用、派用、機要、聘任、約僱」等五類人員予以整合規範，而擬訂聘用人員人事條例草案。該草案其研議彈性用人制度之特點是：聘用人員係由主管機關根據學、經歷公開甄選，審查過程與限制相當嚴格；並建構完善之契約進用人力制度及績效考核機制，淘汰不適任人員，促進人力新陳代謝，使政府人力運用具有更彈性活化的管道。而該條例草案除界定聘用人員之聘用範圍（包括現行聘任、機要、聘用、派用及約僱人員等五類人員）外，另規範括聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、退職撫卹及過渡條款之設計等人事事項，研擬過程極為審慎，期在國家考試用人上增加彈性用人制前提下，能全盤建構聘用人員之人事法制，並充分保障聘用人員權益，進而提昇政府機關之效能¹。

2009 年 6 月間銓敘部擬以規劃縮小以聘用及約僱人員範圍，考量排除派用、機要及聘任人員。據悉本草案係以現行聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法及行政暨所屬各級機關聘用人員注意事項等規定為基礎，重新研擬聘用人員人事條例草案，並以現行聘用人員級約僱人員為適用對象，均以聘用人員稱之。本條例草案除界定聘用人員之聘用範圍外，另含括聘用等級、資格、程序、薪資、考核、保險及退休等人事事項，期能全盤建構聘用人員之人事法制，以充分保障聘用人員權益²。經由前後之規劃法案草案予以回顧後，進一步對新聘用制度在建

¹ 有關聘用人員人事條例草案規範內容，問題仍多，行政部門仍未有共識，對現行文官體制影響與衝擊的確不容忽視，其所涉問題包括：（一）5 類人員彼此權益之衡平及與常任之公務人員間之權益衡平；（二）能促進政府機關人力資源多元化，惟是否有牴觸憲法與違反考試用人政策之虞？（三）未來聘用人員之進用，係由各主管機關自行組設審查委員會，是否發生各機關之甄選標準不一，甚至發生安插私人，破壞原有陞遷？是否可以經由設置統一之甄（考）選機制，以杜絕爭議？（四）本條例草案於立法院第 6 屆會期審議階段，在公聽會及審查本法時，各界意見仍多紛歧。

² 基於「屆期不連續」原則，銓敘部重行研擬聘用人員人事條例草案，擬將於本（98）10 月提該部法規委員會討論，11 月陳報考試院審議。

制法制過程中，提供淺見供參。

茲以彈性用人制度雖經多階段之政策改變，惟不離「契約用人」之概念。公部門契約用人有其特殊性，而在憲法精神下，其定位功能應予釐正，簡述如次：

- 一、**輔助角色及非屬永業之定位**：在政府多元人力運用之論證中，參照策略性人力資本規劃之理則，發展性人力資源需要，有關契約人力，的確應予重視。惟契約人力究為非常態之「輔助角色」，且以契約進用強調其「臨時性」，亦仍應建立在績效及成本之基礎上，與永業常任人員仍有區別。
- 二、**員額比例及人事需要之配合**：政府職能擴大及人事成本之壓力，對彈性用人之需求增加，包括行政庶務，乃高至政策幕僚，或一般事務或科學技術，均在契約用人制度中討論。惟契約人力非政府運轉之主體，且不須經由國家考試進用，不可形成另類之永業人員，而破壞國家考試用人，其業務性質員額比率，必需參考 Lepak & Snell 之人力運用模式之象限三 與四為主要策略³，並且重視契約人力規劃之效率與成本觀，合理限縮其員額比率方為正辦。
- 三、**公平進用及功績專業之要求**：經由公開競爭進用公務人力，為憲法賦予考試權獨立之主要核心價值之一；惟政府之契約用人政策，倘由用人機關自行招募，此是否違憲，論者仍有爭議。且以非常任人員之進用，亦必要確保功績用人及程序正義，俾契約用人制度能獲得人民之信賴。
- 四、**身分保障及權利義務之連結**：聘用人員在政府規劃中係以公法契約關係予以設計，乃排除私法僱傭關係，即不適用勞動三法，惟聘用人員行使職務時，其涉及公權力之密度如何？應予以正視。至其關涉薪資結構、保險撫卹、退離給與等，均須兼顧並有別於永業人員，當然績效產能之綜合考量，是必須重視者。
- 五、**績效考核與淘汰機制之必要**：個人權益、歸屬感及其對組織之承諾，對於組織績效將會有重大影響；在人事管理實務上，缺乏保障之契約人力，確有短期績效不錯，惟於緊急時難免出現低績效表現與高離職率之情形。因此，為期契約用人制度能夠發揮其應有之功能，契約人力效能之維繫與激發，必須能達激勵

³ 參照 Lepak, David P. & Snell, Scott A. "The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development," *The Academy of Management Review*, (24(1), 1999), p. 37. 併參蔡良文，《我國文官體制之變革：政府再造的價值》，初版一刷，台北：五南，2008年，頁77。

效果、獎懲措施與考核結果之密切結合，方可致之。

六、品德忠誠與專業倫理之重視：契約人力於公務體系中，可接觸或擁有相當多的公務資訊，尤其參與政策幕僚或科學技術之高級契約人員，其忠誠度與歸屬感應予重視，此乃因其產出對國家、政府及人民產生一定之影響。其專業倫理之遵行亦應併同規範，易言之，對於契約人員品德及忠誠感之要求，如何參照常務人員處理，且在契約用人體制中，對人才進用離退時之權益照護與保障，如何在彈性取才專業倫理、忠誠感與組織承諾價值間取得平衡？均值得探討。

綜上，在彈性聘用制度設計上，至少應就三項議題，審慎檢視與釐清，俾能建構合理之制度規範。

其一、定期聘用與績效考核應有效聯結：新聘用制度之契約人員考核機制，逕由現行考績制度參照移植者，尚不宜過多，宜依契約人員之特性設計，如以契約內容為考核之指標、將考核結果與解聘有效聯結等。

其二、功績進用及公開甄選應有公信力：目前聘用人員公開甄選制度，法制上並無定型化或條件化之統一規範，實施以來，所受信賴程度未及國家考試用人，未來聘用人員之甄選，在甄選機構、方式及程序上，都應有較為完備之設計；宜由考試院研定甄選辦法，須把握公平、公開甄選，再授權用人機關辦理，以達到專業性功績用人之目的。

其三、組織員額比例與人事成本之有效控制：契約人力所佔比例，宜避免員額進用浮濫及人事經費不減反增情形，除注意薪資之衡平外，其人事費隱藏在業務費項下之假象亦應消除。至控管方面，應注意地方政府自治職權之問題，在「總量管制」下，亦必須避免齊頭式額度分配，以達到配合特殊業務性質需要。

總之，無論國家政府權力行使或文官體制變革中人力策略之運用，契約性人力之運用有其需要亦有其限制。在全球化環境中，提昇政府治理能力之多元人力政策，是必須重視的課題。契約性人力之規劃，歷經多次重大政策之轉折，且其在適用範圍亦多所調整，規範於新聘用人員人事條例草案中，希望能在體現憲法精神下，掌握上開關鍵性議題，提昇政府機關之效能，方符立法之目標也。