

聘用人員人事條例何去何從？ ——兼論法院聘用法官助理及各公立醫療 機構契約進用醫事人員之現象

考試委員 林雅鋒

* 本文民國 100 年 12 月發表於《公務人員月刊》，第 186 期。

壹、前言

我國政府文官人事制度，高度依賴法律化和命令化，政府多數員工為永業文官，且幾乎少有向民間部門流動的意願和能力，因此造成人事成本之壓力。時至今日，面臨新公共服務思潮之衝擊，政府用人勢必要調整因應之（蔡良文，2009）。學者因此多有呼籲，政府應考慮在總人力或總運作經費的框架下，讓機關組織自行決定達成組織職能所需要的人力組合方式，即政府作為雇主，必須特別重視成本的觀念，對於不同人力資源有不同的發展規劃，同時也採終身僱用以外的勞資關係模式（施能傑，2002）。

其實我國政府在公務人員考試任用之外，早在民國 33 年就已公布聘用派用人員管理條例（民國 58 年 3 月 8 日廢止）、民國 34 年行政院頒訂行政院聘任人員辦法（施行迄今）、民國 58 年公布聘用人員聘用條例（於民國 60 年、61 年 2 度修正後，施行至今，以下簡稱聘用條例）及派用人員派用條例（施行迄今，以下簡稱派用條例）。依據各該條例進用之不具考試及格身分之人員，如聘用人員、派用人員等，都屬彈性用人制度，但相關法規既零散又凌亂，亟有統整之必要。

多年來，考試院均有就彈性用人制度，加以法制化的規劃，2005 年間，適逢人事行政趨向人力資源管理運作之浪潮，銓敘部爰研擬聘用人員人事條例草案，惜未能完成立法。時光飛逝，迄今又過數年，在環境時空變遷下，新的問題不斷發生，法律整合的難度也就更高了。

本文所欲探討者，即為欲產生上述整合作用的聘用人員人事條例，其立法規範範圍究應何去何從？並分析在現制下，以聘用方式進用之兩類人員，一為各級法院依聘用人員聘用條例所聘用之法官助理，另一類為各公立醫療機構以契約進用之醫事人員，其進用方式對於機關業務推展之利弊。

貳、契約用人制度之範圍檢討

2009 年 6 月 18 日，考試院第 11 屆第 39 次會議，通過文官制度興革規劃方案（以下簡稱興革規劃方案），其中第二案為「統整文官法制，活化管理體系」，其

具體興革建議之一為「確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系」。其中長期被歸類為常務人員之聘任人員、派用人員及機要人員，因其進用均毋須經公務人員考試及格，此 3 類人員究宜歸入常務人員體系或契約用人體系，在考試院人事法制整建過程中，曾經數度游移。

揆諸歷來建制過程，2005 年考試院函送立法院審議之聘用人員人事條例草案，係整合現行依聘用條例、派用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法（以下簡稱僱用辦法）、公務人員任用法及教育人員任用條例（以下簡稱教育條例）進用之聘用、派用、約僱、機要、聘任等 5 類人員之人事法律，最後雖因立法院第 6 屆立法委員任期屆滿而不續審，但銓敘部將此 5 類人員均納入契約用人管理法制體系，使政府機關用人得以定期契約視員工績效決定是否繼續遴用，這種人事架構規劃，有其政策見地與氣魄。

但在興革規劃方案「確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系」中，並未接受銓敘部上述見地，而將「建構學術研究機構研究人員之管理制度」歸入其中一元「整建常務人員法制」之範圍，研究廢止派用人員派用制度，亦屬該元其中一環，僅將現行聘用及約僱人員歸入另一元「健全政府契約用人制度」之範圍，且此二元均未將學術研究機構研究人員以外之其他現行聘任人員包括在內。故在興革規劃方案中，聘任人員之定位，究屬常務人員範圍或契約用人範圍，仍尚未確定。

如將其他現行聘任人員歸入常務人員體系，而與學術研究機構聘任研究人員統一規劃，似無悖於興革規劃方案之原意；但如將原歸入常務人員體系之學術研究機構聘任研究人員，與現行聘任人員同時挪入契約用人體系，以契合銓敘部 2005 年所擬聘用人員人事條例草案，似亦符合興革規劃方案三元管理體系之架構。

欲研究聘任人員之歸屬體系，自應了解目前聘任人員之現況，聘任人員雖名為彈性用人及為應業務需求特性而聘任，但實際上常有人員良莠不齊之情形，尤其後來總是形成易進難退，甚至只進不退之情形，使部分聘任人員成為機關冗員，在無客觀考核與淘汰機制下，使不適任之聘任人員久占職位，與原先彈性用人之旨趣並不相符。

但在科技、衛生、資訊、建設等迅速發展之科學領域，行政機關彈性用人之需求，只會有增無減，例如行政院於 2011 年 1 月 6 日函送立法院審議之機關組織法案中，衛生福利部所屬食品藥物管理署、疾病管制署、國民健康署、中醫藥研究所研

究職務、交通及建設部運輸研究所所長、教育部資訊及科技教育司司長，均規劃得採任用、聘任雙軌。

對於本案，銓敘部本於一貫遵守考試用人立場，以：

- (一) 非屬教育條例所稱之學術研究機構，亦非社會教育法或教育條例所稱社會教育機構，其人員擬比照教師資格聘任，有適法性疑義，以及是類人員權利義務尚乏統一規範，為避免引致其他各類型機關競相援引比照，以聘任方式規避考試用人，衝擊現行考試用人制度，是相關機關擬置聘任職務，本部均建請再酌。
- (二) 依考試院第 11 屆第 65 次會議決議，於聘任人員之人事相關法制完成前之過渡期間，對於非屬社會教育或學術研究之機關（構），擬於組織法規明定比照或準用教育條例相關規定聘任人員者，僅同意以訓練機關（構）為限，惟現行有部分非屬社會教育或學術研究之機關（構），已於其組織法律中規定得進用聘任人員者，依法自宜予以維持等語回應。

關於兩院就以上之不同意見，正觸及考試用人制度是否應該堅守或鬆綁之核心，各機關聘任人員之定位及規範，歸納以往僅考量是否建立聘任人員一體適用之專屬人事管理法律，或納入聘用人員人事條例內。然而，於單一法規中要能完整規範並同時賦予彈性，實有其難度，且為尊重各專業領域特性及考量人才活用，於各該人員專屬人事管理或組織法規中予以規範，使用人機關保持較大的擇才空間，亦不失為可行的方向。

參、聘用人員人事條例之立法背景

銓敘部於 2005 年研擬聘用人員人事條例草案後，並未完成立法程序。嗣參考各界於前立法程序中所提出之意見，考慮此 5 類人員之原有權益不同，加以整合複雜度太高，於 2009 年重新另提聘用人員人事條例草案，此次草案減縮規範對象，僅以聘用、約僱等 2 類人員為規範對象（草案中均以聘用人員稱之），並擬同時廢止聘用條例及僱用辦法等相關法令。其減縮適用對象之理由如下：

- (一) 僱用辦法非法律層次之依據；又現行聘用條例規範相當簡易，僅 10 條條文，且久未修正；故均有儘速完善規範之必要。

- (二) 聘用、約僱人員刻正爭取適用勞動基準法（以下簡稱勞基法），但因該等人員確實不宜納入勞基法，因此急需建立法制以回應。
- (三) 派用、機要人員均適用公務人員相關法令，而依據教育條例進用之社會教育機構聘任人員、學術研究機構之聘任研究人員，可適用教育人員相關法令，多年下來尚無重大窒礙，故此 3 類人員尚無另定法律之急迫性。
- (四) 為減少立法推動阻力，僅先以聘用、約僱人員為適用對象，可減少法案複雜度，未來再視立法成效逐步審酌將其他人員納入。
- (五) 聘用、約僱等 2 類人員人數多達 2、3 萬人，而聘任、派用等 2 類人員人數較少，現行機關組織法規之全國聘任職務數共計 1,985 個，現員人數僅 199 人，可規劃將之逐年消化，使其漸漸淡出契約用人領域，回歸以任用及聘用兩種制度。

但 2010 年 2 月 2 日考試院全院審查會認為該草案仍有下列主要疑慮：

- (一) 政府組織改造 4 法案業經完成三讀程序，本條例草案於此時提出，對於行政院暨所屬各機關之影響至鉅，宜予審慎處理。
- (二) 規劃各機關之聘任或派用職務出缺後，逐步改以聘用或任用方式進用人員，但有關聘用人員與聘任人員之權益差異為何？又聘任人員於文官體系中之定位為何？聘任人員之聘任程序是否嚴謹？
- (三) 契約用人之待遇未必低於常務人員，反有利於專業人才之延攬。審查會因而決議：「本案因涉及文官制度結構性調整，並與考試院文官制度興革規劃方案擬確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系之建制有關，且各相關機關意見尚非一致，仍有待進一步整合，應由銓敘部本案撤回重行研議。」

目前銓敘部已綜整各機關意見並重行研擬原相關條文，將視需要再邀集相關主管機關開會研商，期早日獲致具體共識，進入法制作業程序。

肆、在現行體制下，聘用、約僱人員的退離給與問題

前已述及，聘用、約僱人員（以下簡稱聘僱人員）正積極爭取適用勞基法，這也正是聘用人員人事條例必須儘速立法的原因。按聘僱人員係政府一年一聘（僱）

之人員，是類人員於 1995 年 7 月 1 日以前，並無任何退離給與制度。1995 年起，銓敘部基於建構社會安全網絡之既定政策，乃研擬聘僱人員退離給與儲金制度，於 1995 年 2 月 10 日發布各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法，作為聘僱人員發給離職給與依據。依該辦法規定，各機關學校進用聘僱人員時，應於契約內訂定聘僱人員每月按月支報酬之 12% 提存儲金（聘僱人員及機關學校各提撥 50%），於聘僱人員離職或死亡時，一次發給公、自提儲金本息。

2009 年時，銓敘部提出之聘用人員人事條例草案第 35 條規定為：「（第 1 項）原依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定提存儲金人員，依本條例聘用且年資接續者，其於本條例施行前提存儲金之本息，應結算發給。（第 2 項）本條例施行前已離職仍依前項給與辦法規定辦理。」即規劃在獲勞政主管機關同意下，聘僱人員之退休制度直接準用勞工退休金條例（以下簡稱勞退條例）等相關規定，是類聘僱人員之退休基金委由勞工保險局辦理，不再另行建立一套單獨之聘僱人員退休制度。從而，聘僱人員於直接準用勞退條例等相關規定時，不可將其離職儲金結算轉入勞工退休金個人帳戶，以併計年資並成就支領月退休金之條件。

由於以上退休制度之規劃，將使聘僱人員以往之聘僱年資歸零，以致財政部高雄市國稅局產業工會及高雄市公務機關聘僱人員職業工會等工會，認為無法併計聘用人員人事條例施行前、後年資來計算退休金，會造成渠等連續任職年資及領月退職金應有之權益受損，於 2011 年 9 月向銓敘部發起陳情，主要訴求：

- （一）行政機關聘僱人員在 1995 年 7 月 1 日以後已提存之聘僱人員離職儲金可先結算後，轉入勞工退休金帳戶；原有聘僱人員年資應予承認，嗣依勞退條例辦理退休時，再予領取一次或月退休金。
- （二）聘用人員人事條例草案未通過前，先行比照勞基法或公務人員退休法有關退休之規定，核給聘僱人員退休金；2008 年 1 月以後已離職之聘僱人員，亦應依勞基法之退休金給與規定，補足其退休金。

因上開工會之訴求，事涉勞工退休基金法制及中央政府財政負擔問題，非深入研究評估，無法作任何具體結論，故銓敘部尚無法與上開工會達成共識。從本陳情事件，可見聘僱人員相關權益之維護，已成為急迫且不可輕忽的問題。

伍、法官助理及各公立醫療機構契約進用醫事人員之爭議

有關各機關進用聘僱人員之原因，主要可歸納為：（一）依機關組織法規或其他相關法律。（二）現有職員未具備特殊專業工作所要求之一定資格。（三）部分機關因組織修編不易，致現有編制員額或職員預算員額不足，無法支應業務工作量而聘僱人員（張秋元，2009）。

司法院依法院組織法聘用法官助理，公立醫療機構依醫事人員人事條例聘用醫事人員及護理人員，即屬前述（一）之情形。但前者未具公務員身分，卻能藉其職務協助法官處理審判核心事務，對人民的權利義務直接發生影響力，是否符合一般聘用人員之屬性，社會頗有質疑，因而本文特予介紹；後者則因各公立醫療機構普遍發生遇缺不補，卻以契約進用人員替代之現象，引發爭議，本文亦稍予敘述如下：

一、法官助理

我國於 1999 年首設法官助理，編列預算員額共有 435 人。2003 年司法院為加速一審法院審理案件之速度，經協調行政院於不增加該年度預算的原則下，專案報請行政院增加法官助理員額 548 名，並獲行政院同意。至 2007 年司法院暨所屬法院法官助理員額已增為 1,446 人。

法官助理工作內容，在於協助法官處理審判程序業務事項，故於業務範圍內，由各庭長（審判長）或法官管理，行政事項由書記官長或民、刑事科科長管理。法官助理在所屬法院年度內服務滿 1 年或於每年 1 月底前到職者，於聘用年度終了前，由用人法院參酌庭長（審判長）、當年度協助法官及書記官長綜合書稿、工作績效、工作態度、操行及差勤狀況所作初評，予以考核。各法院對於聘用期間不適任或嚴重違反相關法規之法官助理解聘事宜，應提交考績委員會審查，並簽請院長核定後辦理。

司法院原訂有法官助理於該院所屬機關任職聘期，以 8 年為限，屆滿後不再續聘，惟於 2007 年 4 月 19 日修正取消聘期限限制，因此目前已造成部分法官助理久任，而與永業文官無異之現象。法官助理係依聘用方式進用，卻能久任，且工作內

容涉及對人民之生命、自由、財產直接發生影響力，令人產生進用程序是否恰當之質疑。例如 2003 年 9 月 26 日立法院第 5 屆第 4 會期，法制及司法委員會審議法院組織法部分條文修正草案時，中國國民黨立法院黨團即認為：「依直接審理主義，法官助理之工作應由法官自行辦理，設置法官助理難以分勞，反有助長法官怠惰及疏誤之虞，爰建議刪除法官助理之條文，並以增加法官員額或擴充司法事務官職權，解決現有審判案件增加，法官負荷過重問題。」顯見部分立法委員對於法官助理存在之必要性及應然性，並不贊同。¹

另司法院為強化法官助理之素質及能力，提高律師進入各級法院擔任法官助理之意願，分別於法院組織法第 12 條第 8 項、第 34 條第 6 項、第 51 條第 5 項規定，各級法院之法官助理如「具律師執業資格者，經聘用充任法官助理期間，計入其律師執業年資。」但法官助理僅作協助性之法律事務，任職之公職環境又甚為單純，畢竟無法與在紅塵社會中執業之律師相比，如使任職法官助理之年資，可計入律師執業年資，是否符合自社會中引進優秀律師之本旨，值得研究。

自 1980 年起至 2008 年止，共有 106 位律師申請轉任法官，通過人數為 42 人，自上揭條文施行後，其中律師轉任併計法官助理年資者，有 4 人。此 4 人占全體通過轉任法官者之比例，幾已達 10 分之 1，顯見法官助理年資計入律師執業年資，有相當之實益，但也讓前述是否符合自社會中引進優秀律師之本旨的問題益形嚴重。

二、各公立醫療機構契約進用之醫事人員

目前各公立醫療機構現實上，需以醫療作業基金自給自足，為考量經營成本，於遇編制員額出缺時，部分職缺即以聘僱契約人員替代，不再新進編制公職醫事人員。各主管機關甚且就各公立醫療機構進用契約人員，定有人力比例限制，作為用人標準。因此，目前各公立醫療機構約有 25% 至 61% 不等比率之契約進用人員。

但因契約進用人員與編制內人員同工不同酬，致影響工作士氣，經社會輿情不斷關注後，就公立醫療機構以聘用、約僱方式進用人員配置比例偏高問題，銓敘部於考試院第 11 屆第 153 次會議臨時動議，提出「醫事人員任用相關問題之檢討」研

¹ 修正草案第 24 條審查會決議保留送院會處理（委員陳健民等所提修正動議第 12 條條文，並送黨團協商時處理），詳參見立法院公報，第 92 卷第 40 期，頁 185-583。

究報告，經考試院全院審查會審查，於 2011 年 10 月 28 日作成 3 項決議，其中第 2 項決議係為解決聘用、約僱人員比例過高問題，其內容為：「依人事行政局會商結論辦理：即教育部、衛生署及行政院國軍退除役輔導委員會所屬醫療機構之職員預算員額總數之空缺比率，扣除一級單位以上主管、留職停薪、考試分發列管、機要缺、商調或遞補中等 5 類缺額，至 103 年底 3 年內調降至 5% 以下，並逐年調降契約僱用醫事人力之進用比例；上述 3 機關至 103 年年底，應分別調降至至少 2.24%、3%、1.65%。」

以上作法，可說是考試院在公立醫療機構之經營層面及契約進用人員之權益間，力圖協調尋求一個平衡點的努力。在調整契約進用人員之情況後，希望能達成用人機關與醫事人員之雙贏局面。

陸、結語

考試院目前將制定聘用人員人事條例，列為優先推動之目標，但該法案目前僅將聘用、約僱人員納入規範，未包含聘任人員、派用人員、機要人員在內。取捨之間，是否合宜？觀察銓敘部之前後思維，似略有不同，銓敘部於 2009 年提出「聘用人員人事條例」草案時，曾期待因聘任、派用等 2 類人員人數較少，可規劃將之逐年消化，使其漸漸淡出契約用人領域，回歸任用及聘用二種制度。但銓敘部於 2010 年回應行政院組織改造有關組織法審查情形案時，復表示：「長期則將聘任人員之資格條件、聘任等級、待遇問題，研議制定聘任人員人事條例處理。」、「至於未來是否制定聘任人員專屬管理法律，本部刻正研議中。」等語。以上兩種立場，立論上並不一致，方向亦截然不同，何去何從尚無定論。

不過，立法院 2011 年 10 月 24 日於審查考試院及所屬 2012 年預算案時，就銓敘部預算部分，通過決議 2 案：

- (一) 銓敘部所研擬聘用人員人事條例草案在未完成立法程序前，仍應規範各機關遵循現行聘用人員聘用條例等規定，依法從嚴控管聘用員額及進用條件，俾符相關法規及立法院決議。
- (二) 為利人事政策參考及全民監督，銓敘部允宜衡酌將臨時及勞力派遣人力資訊，納編該部統計年報之可能，俾完整揭露整體公務人力全貌。

此二附帶決議案，可說已表達社會對公務人力規劃之關切，考試院應儘速回應民意，提出最適當之人力進用政策，制定最適當之法律，才不致辜負人民所託。

參考文獻

- 施能傑（2002）。政府人事政策變革的願景：政策問題、理念、目標與行動議題，載於蘇永欽主編，政府再造政府角色功能的新定位。台北市，財團法人新台灣人文教基金會出版。
- 蔡良文（2009）。論聘用人員人事條例之關鍵性議題，公務人員月刊，第 159 期，頁 1。
- 林雅鋒（2009）。現行候補法官制度、律師轉任法官年資計算之檢討。公務人員月刊，第 157 期，頁 1-5。
- 易莉莉（2011）。法官多元進用制度現況與展望。公務人員月刊，第 184 期，頁 18。
- 張秋元（2009.9）。中央各機關聘僱人員進用及管理情形。公務人員月刊，第 159 期，頁 22-25。
- 銓敘部（2010.12.23）。於考試院第 11 屆第 117 次會議，提出之重要業務報告，頁 5，對照表頁 13-14，未出版。
- 銓敘部（2011.3.16）。於考試院小組審查會第 2 次會議，提出之「關於縣（市）合併或單獨改制直轄市及因應行政院組織改造有關組織編制案件相關審查準據」頁 11-12、頁 16-17，未出版。
- 考試院秘書長（2011.10.27）。於考試院第 11 屆第 160 次會議之工作報告，未出版。
- 銓敘部（2011.7.4）。於考試院第 11 屆第 153 次會議，提出之「醫事人員任用相關問題之檢討」研究報告，未出版。
- 銓敘部銓審司（2009）。聘用人員人事條例草案之研議過程簡介，公務人員月刊，第 159 期，頁 5-12。
- 銓敘部（2010）。於考試院第 11 屆第 153 次會議之書面報告，未出版。