

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III - 439 ~ III - 459

政府機關契約用人發展之初探

考試委員 歐育誠

*本文民國 102 年 9 月發表於《公務人員月刊》，第 207 期。

壹、前言

民國 98 年 6 月 18 日考試院通過「文官制度興革規劃方案」，以再造國家新文官為目標，該方案第 2 案以「統整文官法制，活化管理體系」為題，提出 2 大具體政策建議：（一）推動基礎性法律（公務人員基準法）完成立法。（二）確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系。

前述政策建議事項固能切合政府各機關用人實況與需要，但於研擬相關法制推動立法程序時，則因對各類人員之定義與範圍，各持不同論點與理由，致遲遲未獲共識。¹ 綜合觀之，三元管理法制體系中之三類人員比例如何區劃？個別人員之定義與範圍為何？似均仍未獲致圓滿之結論。²

「制度研究」是社會科學的核心，有關「制度設計」的相關理論，在公共政策研究領域中，已成為學界及實務界關注的重點，任何制度的變遷、重構、建構，都期望從基本原理中，尋找適切的途徑，來建立最好的制度。

研究我國文官制度者，多聚焦於考試用人，但事實上政府機關用人並不以考試用人為單一途徑，現行除民選行政首長、政治性任命之人員外，尚有以機要、聘任、派用、聘用及約僱等「彈性」³方式進用並從事公務之人員，皆不以國家考試及格為必要條件。我國國家考試用人制度之建構，投射於古代政府者，係由科舉制度

¹ 考試院在 74 年 3 月 28 日通過第 7 屆施政綱領，決定研訂基準法，89 年首度與行政院完成會銜函請立法院審議，可惜未能於立法院第四屆會期完成審議，嗣後分別於 91 年、95 年、100 年及 101 年共 5 度會銜函請立法院審議，惟仍未能獲立法通過。101 年 4 月 30 日與 5 月 21 日立法院司法及法制委員會召開 2 次聯席會議審查時，部分立法委員對「公務員」與「公務人員」等基礎名詞之定義與分類，仍有歧見。

² 請參閱：歐育誠（2012），官制發展與考試用人相關性初探。國家菁英，第 8 卷第 1 期，頁 1-17；歐育誠（2013a），特種人事制度走向之政策思考。公務人員月刊，第 201 期，頁 2-7；歐育誠（2013b），文官制度之沿革—兼論公務人員基準法名稱之辨正。公務人員月刊，第 202 期，頁 14-29。

³ 彈性用人強調其「彈性」之本質，凡政府機關依法令從事公務之人員，其不以憲法第 85 條、第 86 條規定考試及格為必要資格條件者，均可稱之。此處約僱人員是以人事費為主，實際上另有以業務費、工程管理費、研究費等進用之契約人員，一般稱為約用人員；廣義來說，約用人員及職務代理人等，亦屬彈性用人範圍。

變遷而來；而機要、聘任、派用、聘用及約僱等用人制度之建構，又是如何變遷而來呢？值得研究。限於篇幅，本文僅就契約用人部分加以論述，並提出建議，以供後續研究之參考。

貳、契約用人制度之發展歷程

我國古代文官制度，係採「官」、「職」分立制。其中的「官」，係指擔任「官員」的資格（出身、功名），此外，尚有其他封官封爵位之情形，則屬於人員身分與地位的象徵；至於「職」，才是真正的「官職」、「職事」、「任務」或「工作」。有了擔任「官」的資格之後，必須經過正式「補官」（授官、派任實職）的程序，才成為「職官」並具有該「官職」的實權（歐育誠，2013b：16）。故中國傳統文官制度，其一是側重人員的資格，即出身、功名或封官、封爵位，也就是身分與地位的象徵；其二則是「官職」、「職事」等實際用人治事的部分。「官」、「職」分立制之遺緒，影響迄今，造就我國特殊的「考銓二分」制度，將公務人員「考試（資格）」及「任用（治事）」分成兩個不同的階段；又衍生考、用如何密切配合及機關如何適才適所之問題。

古代除科舉選官之外，尚有以徵辟、徵聘等途徑選用官員或進用臨時性、輔助性人員，以協助執行公務。「聘」字依辭海解釋係請人擔任職務之意，故以「聘」字溯源，即可窺探我國彈性用人之梗概，並可作為研究契約用人制度變遷、重構、建構之重要參考。本節將之區分為「發軔期」（清初至清朝中葉）；「分化期」（清朝晚期）；「混沌期」（民初~60年）；「發展期」（民60~74年）；「斷層期」（民74年教育條例制定~目前）等5個時期，探討其發展歷程。

一、發軔期

君主專制時期統治權的行使，形式上為皇帝獨攬，但實質上，涉及執行公務的人員甚多，以清朝為例，包括文武官員、胥吏、差役與幕友等（歐育誠，2013b：17）。胥吏與差役為傳統地方政府中，推行公務不可或缺的成員，但因其地位較低且無須科舉程序，僅由縣衙決定即可，執行之公務事項包括治安維護、刑罰執行、

糧稅催徵等，因與一般庶民直接接觸，故得以趁機漁利，以利之所趨自然形成一股勢力。一般對之並無佳評，甚至視之為吏治之毒瘤（郭潤濤，1996：20-21），因此，縣官須「延聘」幕友襄辦，監視吏胥與差役，以及分擔各種繁重的工作（古鴻廷，1999：309-310）；幕友又可稱為師爺，與主官關係建立在主官「禮聘」的「關書」上，「關書」又稱「關聘」，有固定格式，記載到署辦理之工作、歲俸等資料，歲俸又稱束脩、脩金、聘金等，高低不一，係由主官自掏腰包，「關書」頗像現代的僱傭契約（高浣月，2000：32-33）。

在該時期，胥吏、差役等，並非官員，係由縣衙或官署自行進用協助公務之人員；幕友則為主官「禮聘」來襄助監視胥吏、差役，以及分擔各種繁重的工作等，其地位相對胥吏、差役為高，故就廣義的角度來看，我國文官制度中很早就有雙層式彈性用人之機制，禮聘之幕友與目前契約用人概念相當。

二、分化期

清末在西方霸權的威脅、工業科技和法制的優勢之下，為變法圖強乃採納眾議效法西洋，致政經環境發生鉅變；其雖向西方先進國家學習三權分立之政體制度，但不免因外語翻譯不同、傳統宗法、文化觀念等，使其依舊在原有的專制政體下發展文官制度。而文官制度亦因而逐漸產生分化，咸豐元年（1851年）先設理藩院，處理對外交涉、邦交等事宜，後改稱總理各國事務衙門，光緒27年（1901年）再更名外務部。外務部下設考工司，「聘用客卿」為其職掌之一，⁴ 當時駐外領事為正五品職務，於法國、義大利、美國等部分地區，則直接聘用外國人擔任。⁵ 其次，清朝為輔學校所不及，於各省、府、州、縣建立書院，「延聘」經明行修之士為書院院長；⁶ 清末京師設同文館、上海設廣方言館等，其「聘」西人教習，並「聘」內地品學兼優之舉、貢生員，課以經、史、文藝等情；⁷ 另於天津設武備學堂，「聘用」德國教員等。⁸

⁴ 《清史稿·職官志六》，頁2。

⁵ 《清史稿·職官志六》，頁2-3。

⁶ 《清史稿·選舉志一》，頁12。

⁷ 《清史稿·選舉志二》，頁1。

⁸ 《清史稿·選舉志二》，頁2。

在此時期，沿襲禮聘幕友之方式與精神，所稱「延聘」、「聘」、「聘用」之性質相當，均具有尊崇、禮遇之性質。至於胥吏、差役等，仍由縣衙或官署自行進用協助公務；胥吏在民初轉化為雇員。部分差役分化成巡警，為警察與消防人事制度之起源；部分差役則分化成夫役、管獄人員，成為工友、監所管理員等制度之起源（歐育誠，2013a：20-21）。

三、混沌期

民初文官仍沿襲「官」、「職」分立制，南京臨時政府擬訂之〈任官令草案〉將文官區分為「特任官」、「簡任官」、「薦任官」、「委任官」4個等級層次，各以應具有一定資格條件並經權衡認為適任後，依權責及程序交付「任狀」，尚無聘任或聘用之職務。但當時臨時大總統孫中山先生則以奉國民景仰之誠，「敦聘」章太炎先生屈為樞密顧問；⁹ 另元年6月，〈安徽都督府官制〉規定在編制職務之外，得聘請顧問官與高等顧問官等，備供政務諮詢，¹⁰ 故當時行政機關曾「敦聘」或「聘請」老成碩望或學術優長之人，擔任顧問，借重其聲望或專業，協助政務諮詢；「敦聘」或「聘請」則由聘請人親自交付「聘書」予受聘人，具高度尊崇、禮遇性質，且其身分為「聘任官」，不屬於一般普通官吏。¹¹ 另為因應民初建國所需之大量人才，在各機關均得酌用「雇員」之基層人員，擔任繕寫文件及其他庶務（歐育誠，2012：7）。

北京政府時期文官除依文官官秩令授官外，其任職區分為「特任職」、「簡任職」、「薦任職」、「委任職」4種方式；「薦任職」以上為高等文職，「委任

⁹ 《臨時政府公報》第13號，（1年2月11日刊），頁4。

¹⁰ 元年6月3日《申報》第6版報載：「〈安徽都督府官制〉第3條，都督於主務各職外，得延顧問官以備一切政務之諮詢，現聞柏都督以鄧藝孫、童挹芳、洪思亮、黃書霖等4人老成碩望學術優長亟宜聘請充職藉備顧問，洪思亮、黃書霖為顧問官；鄧藝孫、童挹芳為高等顧問官。」。

¹¹ 元年7月29日《申報》第3版報載，法制局提出〈文官保障法草案〉其立法理由：「官吏為社會職業之一種，變更消滅非有法定條件不可，特擬就文官保障法草案以保官吏地位不致再由政府隨意罷黜，惟所規定者僅係一般普通官吏，至特任官、聘任官、公使及秘書等官，則不再其限內，已將此案提交國務院會議決定……」。

職」為普通文職，並規定各職任命之程序與權責，¹² 在當時各部之參事、司長、秘書等，均屬薦任職（歐育誠，2012：7）。而在學校方面，已有公教分途之雛形，國立大學正教授、講師、外國教員等，均由校長「聘任」之，並可由校長先以「延聘」方式，試教 1 年，期滿後簽訂「長期契約」，另可由校長延用助教、事務員等協助行政工作。¹³

民國 17 年國民政府北伐完成，始正式建立五權分立的政體制度，考試用人體系逐步建立中。但當時政局仍未穩定，各機關自行用人情況甚為普遍，因而〈公務員任用法〉¹⁴ 順應於 24 年 11 月 13 日修正公布，首度規定現充雇員並繼續服務 3 年以上，成績優良，現支最高薪額者，得具有委任職公務員資格。26 年至 34 年對日抗戰期間，為因應非常時期或偏遠地區選拔人才之特殊需要，有較多例外與不合考試用人之途徑。直到對日抗戰末期，情勢稍穩，國民政府於 33 年 4 月 20 日公布〈聘用派用人員管理條例〉¹⁵，其規定重點如下：所稱聘用人員，以相當於簡任或薦任職務之有給專任者為限；所稱派用人員，指簡派、薦派、委派人員，並以充臨時機關之職務或屬於臨時性質或有期限之職務為限；聘用或派用人員之名額，應於組織法中規定；其學識經驗，應與職務相當；其資格標準，則由考試院會商主管院或直隸國民政府之主管機關定之；聘用或派用人員須經銓敘機關審查，如組織法無依據或名額資格不符規定者，應不予登記。34 年進一步訂定發布〈各機關原有聘用派用人員整理辦法〉¹⁶、〈聘用派用人員管理條例實施辦法〉¹⁷，期望將聘用派用人

¹² 薦任職以上為高等文職，委任職為普通文職，其後舉辦之文官高等、普通考試及格者，分別取得薦任、委任資格，自此成為定制。參閱：3 年 3 月 15 日頒布之〈文官任職令〉，《政府公報》第 940 號，（3 年 12 月 16 日刊），頁 1-4。另官署得自行酌用的「雇員」，則屬於低於委任官，並擔任繕寫文件及其他庶務之人員。

¹³ 6 年 5 月 3 日教育部發布〈國立大學職員任用及俸薪規程〉時，大量使用相關名詞，包括：校長由大總統任命之。學長由校長呈請教育總長任用之，並呈報大總統。正教授、助教、講師、外國教員、圖書館主任、庶務主任、校醫，均由校長聘任之，並呈報教育總長。正教授、教授延聘以 1 年為試教時期，期滿若雙方同意得訂立長期契約。助教、事務員，均由校長延用之，並彙報教育總長。參閱：《教育部公報》第 4 卷第 8 期，（6 年 6 月 20 日刊），頁 2-5。

¹⁴ 《國民政府公報》第 1895 號，（24 年 11 月 14 日刊），頁 3-4。

¹⁵ 《國民政府公報》渝字第 668 號，（33 年 4 月 22 日刊），頁 2。

¹⁶ 34 年 1 月 26 日考試院秘文字第 2 號令訂定發布。參閱：《國民政府公報》渝字第 749

員作一總整理與登記，逐次回歸考試用人。

另外，34年8月18日國民政府訂定發布之〈行政院聘任人員辦法〉，¹⁸規定行政院院長為統籌大計，翊贊國是，得聘政務顧問，其以曾任特任官於國家行政設施創建有特殊貢獻、曾任地方最高行政長官治績優良或聲望卓著才識閎通堪資匡濟者為資格；另行政院院長為增進建設，襄助治理，得聘任技術顧問、參議及諮議；聘任人員不得兼任其他官職並得酌給公費；院長更迭時，舊有聘任人員除有契約規定者外，即隨同解聘；技術顧問及參議、諮議之任期，除有契約規定者外以一年為限，期滿得續聘之。

在此時期，考試院有關「聘任」與「聘用」制度設計方面，係互相混用，性質相同，¹⁹聘用（聘任）人員仍定位在相當薦任以上中高層職務之有給專任人員，須依規定填寫遴用資格送審書，送經銓敘機關審查，如不符規定應不予登記，尚非契約用人。在行政院方面，院長得「聘」之政務顧問，相當於民初的「敦聘」，目前發展為「特聘」²⁰、「遴聘」²¹等尊崇、禮遇之方式或用詞；而另得「聘任」之技術顧問、參議及諮議等，則有契約用人之性質。另外，各行政機關依其組織法規

號，（34年1月31日刊），頁25-26。

¹⁷ 34年6月4日銓敘部甄資字第14294號令訂定發布。參閱：《國民政府公報》渝字第786號，（34年6月9日刊），頁15-22。

¹⁸ 尚未廢止。當時蔣中正先生身兼國民政府主席、行政院院長及國民黨總裁。

¹⁹ 例如：考試院會同行政院於34年10月10日訂定發布之〈教育部聘任督學及專門人員遴用規則〉、35年1月30日訂定發布之〈衛生署聘用人員遴用規則〉，在各該規則第1條均規定「本規則依聘用派用人員管理條例第6條規定訂定之」。參見：《國民政府公報》渝字第907號，（34年11月15日刊），頁4-5、《國民政府公報》渝字第972號，（35年1月31日刊），頁6-7。又例如：36年2月12日修正公布之〈教育部組織法〉，其同時規定得聘用專門人員20人至31人，督學6人聘任。參見：《國民政府公報》第2747號，（36年2月12日刊），頁1-4。

²⁰ 國家安全會議組織法規定，置諮詢委員並由總統特聘之，諮詢委員為職務，特聘為進用之方式或程序。惟以，中央研究院得置特聘研究員，特聘研究員為職務，並特聘之方式進用，形成例外。

²¹ 中華民國總統府組織法規定，總統府置資政、國策顧問，由總統遴聘之，均為無給職，聘期不得逾越總統任期，對於國家大計，得向總統提供意見，並備諮詢。其所稱之「遴聘」具高度尊崇、禮遇性質，惟其他法令亦多使用「遴聘」，如法官助理之遴聘辦法等，已不若曩昔之尊崇。

定，仍得自行酌用低於委任職之雇員；而在公立學校方面，校長所「延用」之助教、事務員等，屬性與雇員相當；「聘任」一詞並常用於教育部及其所屬機關學校相關組織法規之中，成為教育人員與研究人員之慣用語。

四、發展期

由於國共戰爭上的失利，38年政府與五院撤退來臺，來臺初期在動員戡亂、反攻大陸的時代環境中，考試院主要工作為儲備反攻大陸所需之人才。58年4月28日制定〈聘用人員聘用條例〉及〈派用人員派用條例〉，取代原〈聘用派用人員管理條例〉。此時〈聘用人員聘用條例〉始明定聘用人員屬契約用人，仍定位在相當薦任職以上之中高層人員，但不得兼任有職等或法定主管職位之職務，該條例於60年4月20日及61年2月3日計修正2次，現行規定重點如下：

- (一) 聘用人員指各機關以契約定期聘用之專業或技術人員。聘用契約應記載約聘期間（預定完成期限）送銓敘部登記備查。
- (二) 聘用人員有：「一、原定約聘期間少於預定完成期限者。二、因業務計劃變更或因不可抗力之事由，致預定完成期限必須延長者。」情形之一者，得予續聘。聘用人員聘用條例施行細則並規定，續聘者應經主管機關（總統府、國安會及五院）核准，並通知銓敘部。
- (三) 聘用人員以發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作，非本機關現有人員所能擔任者為限（見聘用條例施行細則）。

此時「聘任」與「聘用」仍有互相混用之情形，如：60年5月7日臺灣省政府訂定發布之〈臺灣省各縣市政府教育局聘任督學甄審聘用與待遇要點〉²²，當時聘任督學為職稱，進用則以聘用契約之方式。

行政院於61年12月27日訂定發布〈行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法〉（以下簡稱約僱辦法），開啟基層公務人力之契約用人制度，該辦法曾於68年11月28日及71年1月6日修正2次，現行規定重點如下：

- (一) 約僱人員之僱用以所任工作係相當分類職位公務人員第五職等以下之臨時性工作，而本機關確無適當人員可資擔任者為限，其範圍如左：一、訂有期限

²² 《臺灣省政府公報》60年夏第34卷，（60年5月10日刊），頁18。

之臨時性機關所需人員。二、因辦理臨時新增業務，在新增員額未核定前所需人員。三、因辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員。四、因辦理季節性或定期性簡易工作所需人員。前項約僱人員之僱用以年度計畫中已列有預算或經專案呈准者為限，約僱人員不得擔任或兼任主管職位。

(二) 約僱人員之僱用期間，以一年為限，但業務完成之期限在一年以內者，應按實際所需時間僱用之。其完成期限需要超過一年時，得依原業務計畫預定完成之時間，繼續每年約僱一次，至計畫完成時為止；其約僱期限超過五年者，應定期檢討該計畫之存廢。約僱人員僱用期滿，或屆滿六十五歲，應即無條件解僱。

(三) 各機關對現有各項臨時僱用人員於本辦法施行後，應即切實檢討，其合於規定確須繼續僱用者，應依本辦法前條之規定辦理，其餘人員應予解僱。

另一方面，民國 65 年起行政院與考試院開始研訂〈教育人員任用條例〉（以下簡稱教育條例），於 72 年 6 月 23 日兩院會銜送立法院審議，74 年 5 月 1 日完成立法程序公布施行。依教育條例總說明認為「公務人員」、「軍事人員」已有完整人事制度，唯獨教育人員尚付闕如，因此亟需立法，以健全教育人員人事制度，其雖以「任用條例」為名，但實質係確立教育人員以「聘任」方式用人。另外，基於「公教分途」原則，曾擬議「聘任」一詞由教育人員專用，以作為法制與人員體系之區隔。故考試院於 70 年 3 月 20 日以考臺秘文字第 0839 號函致行政院：「關於貴屬各機關組織規程及編制表中定有『聘任』字樣者，請轉知今後各機關組織編制勿再列『聘任』」；而當時考試院即係據銓敘部函稱：「…人事法制中，除『聘用人員聘用條例』明定為『聘用』而非『聘任』…是故各機關組織法律中原定有『聘任』者，於修正時均經立法院同意刪除，或改為『聘用』…」²³ 辦理。

五、斷層期

就前述資料顯示，依當時「公教分途」之政策目標，於 70 年起，一般行政機關即應逐步達成無「聘任」用人方式。但實務運行上，發生落差，以致目前行政機關仍「聘任」及「聘用」並存，有待整合。就考試院規劃之重要立法過程，概述如

²³ 《臺灣省政府公報》70 年夏第 10 卷，（70 年 4 月 13 日刊），頁 9-10。

下：

(一) 聘用人員聘用條例草案部分：

(一) 79年9月6日考試院函請立法院審議，除配合76年公務人員兩制合一之官職等併立制修正相關文字外，並將應「列冊送銓敘部登記備查」修正為「列冊送銓敘部核備登記」，俾銓敘部對各機關之聘用人員得切實審核登記，期望從嚴審核，以符合考銓政策。經立法院於80年11月20日及83年3月10日進行審查，²⁴ 惟未獲審議通過。

(二) 為因應社會變遷迅速、科技昇級需要及為解決科技機關科技主管遴用困難等問題，考試院重擬新草案，於84年4月28日函請立法院審議並撤回79年之原草案，新草案規定科技機關簡任之科技主管得由聘用人員暫兼，期限為5年，此為政策上之妥協；但另一方面卻將「列冊送銓敘部登記備查」予以刪除，理由是聘用人員取得公務人員法定任用資格補實時，可依規定提敘俸級及併計退休年資，而84年2月10日考試院與行政院已會銜訂定發布〈各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法〉，依規定爾後聘用人員離職該段年資已領取離職儲金，不得再併計退休年資；提敘俸級則可由服務機關出具證明認定，為期簡化作業程序，爰予刪除。此實已偏離聘用人員應由銓敘部登記管理與管制之原始立法精神。²⁵ 案經立法院法制委員會於85年4月17日初審，部分立法委員認為應貫徹憲法考試用人，科技機關高級科技主管遴補有困難者，應請考試機關就改進高考一、二級之考試方式或辦理高科技或稀少性類科技人員特考，²⁶ 故仍未完成立法程序。

(二) 聘任人員人事條例草案部分：

(一) 研究、科技、社會教育、文化及訓練機關等，多認為科技研究及文化專

²⁴ 《立法院公報》第80卷第95期，委員會紀錄，頁531-542；第83卷第18期，委員會紀錄，頁265-285。

²⁵ 17年12月17日國民政府公布之〈考試院銓敘部組織法〉即規定銓敘部下設登記司，掌理公務員登記事項及考取人員登記事項。參閱：《國民政府公報》第47號，（17年12月19日刊），頁4。現行已改設為人事管理司，掌理公務員人事資料之蒐集、查證、登記、處理及統一管理事項；以及公務人力調查評估及人才儲備事項。

²⁶ 《立法院公報》第85卷第18期，委員會紀錄，頁285-337。

業人員具高度專業性，較難循一般考試方式取才用人，故多另闢蹊徑，於相關法律中規定得準用教育條例採行教師之聘任制度，而相關機關亦忽略考試院 70 年 3 月 20 日「公教分途」之政策目標，致一般行政機關人員進用呈現多軌併行、多元管理，又其權利義務不同，時而相互比較，形成法制與實務困擾。

(二) 銓敘部組成專案小組，研擬本條例草案，88 年 10 月 18 日由考試院首度函請立法院審議，經立法院法制委員會於 90 年 12 月 27 日初審，部分立法委員仍質疑會因此破壞憲定考試用人制度，以及擔心政治力介入過深等，²⁷ 故無法於第四屆會期完成三讀程序；考試院酌修後再於 91 年 8 月 2 日函請立法院審議，仍未獲通過，該草案重點計有：

1. 以學術研究、科技、社會教育、文化及訓練機關等五類機關定有職稱並列為聘任之研究人員及專業人員。
2. 聘任職務等別，分為研究員、副研究員、助理研究員及研究助理。另為應社會教育、文化機關選用基層專業人員，以及職業訓練機關選用持有專業證照並具經驗之基層人員，增列得置技術員等別職務。
3. 聘任人員以簽訂契約方式定期聘任，初聘為一年，續聘每次為二年。
4. 不易羅致之特殊專長或技能者，擔任未涉及國家機密之聘任職務，得不受雙重國籍之限制。
5. 聘任人員得兼任機關首長、副首長及主管職務。

(三) 聘用人員人事條例草案部分：

- (一) 其適用對象除合併前述 2 草案之人員外，並將機要人員、派用人員及約僱辦法進用之約僱人員，併予納入規範，統稱為聘用人員，期整建一套彈性之聘用人事制度，並於 94 年 8 月 15 日由考試院函請立法院審議。
- (二) 聘用人員指各級政府機關及公立學校於公務預算人事費或非營業特種基金用人費項下，以契約定期聘用之人員。其與服務機關間所簽訂之契約，屬行政程序法第 135 條所稱之行政契約，與國家發生公法上契約關係，不適用勞動基準法之規定。聘用人員除擔任機要職務者外，得兼任

²⁷ 《立法院公報》第 91 卷第 11 期，委員會紀錄，頁 123-149。

部分業務性質特殊機關之首長、副首長或主管職務。但立法院僅於 95 年 4 月 20 日審查一次，²⁸ 並於 96 年 12 月 13 日辦公聽會一次，²⁹ 仍因草案內容將 5 大類人員合併規範，存在過多爭議，未能通過。

(四) 目前有關之規劃：

(一) 公務人員基準法草案分別於 89 年 12 月 23 日、91 年 10 月 30 日、95 年 6 月 16 日、100 年 5 月 18 日及 101 年 3 月 27 日共 5 度由考試院與行政院會銜函請立法院審議，除 95 年一度將聘任人員身分屬性界定為契約用人外，其餘 4 次均界定為常務人員。最近一次公務人員基準法草案於 101 年 3 月 27 日函送立法院審議，將聘任人員納入常務人員範疇，並授權另以法律定之。因此，銓敘部目前之規劃擬以 91 年版之〈聘任人員人事條例草案〉為基礎，回復單獨立法，依該部 101 年 7 月 31 日調查資料顯示，全國現有聘任人員約 2 千 2 百人，扣除中央研究院研究人員後，僅約 1 千 2 百人。

(二) 「文官制度興革規劃方案」規劃之契約用人，係以聘用條例之聘用人員及約僱辦法進用之約僱人員為範圍。銓敘部目前規劃以 94 年版之〈聘用人員人事條例草案〉為基礎，並抽離聘任、機要及派用人員。依該部 101 年 3 月調查資料顯示，全國現有聘用人員約 1 萬 979 人、約僱人員約 1 萬 5324 人，合計約 2 萬 6303 人。

(三) 至於機要人員傾向維持現狀、派用人員則傾向逐步縮減。

參、契約用人之整體回顧

其他先進國家契約用人制度在政府的效率、效能方面，固然表現良好，但制度並非可以全盤移植，因為制度是成長的，仍須兼顧我國國情，否則就有重蹈移植美國職位分類制度之虞。我國契約用人之改革、重構或建構時，除了其他先進國家相關制度可提供重要參考外，允宜就現有制度之原質、所欲求之目的、政治文化與行

²⁸ 《立法院公報》第 95 卷第 22 期，委員會紀錄，頁 191-220。

²⁹ 《立法院公報》第 96 卷第 87 期，委員會紀錄，頁 153-179。

政生態等，作較深層的剖析與回顧，方不致流於浮泛之弊。

一、原質之回顧

就我國文官制度發展歷程來看，「聘」之方式，原為對於老成碩望或學術優長之人，借重其聲望或專業，協助政務諮詢、專門研究或教授講學等工作，故「聘」具有尊崇、禮聘之本質，且非以具有擔任「官員」的資格（出身、功名）為必要條件，換句話說，「聘」與西方人事制相同，側重「職事」、「任務」、「工作」、「職務」或「職位」等實際用人治事的部分。

「聘」深受「特簡薦委」等級概念之影響，民初時期，薦任職以上為高等文職，委任職為普通文職，「聘」字之屬性自始即定位在薦任職以上之高等文職，故發展迄今，聘用條例聘用人員之待遇部分，仍界定為比照薦任第六職等至簡任十三職等；而高於簡任十三職等之層次者，則發展為「特聘」，可為有給職，亦可為無給職。至於「聘任」與「聘用」原始本質相當，常交互使用；依「公教分途」原則，民國 70 年間，曾有「聘任」為教育人員專屬用詞，「聘用」為行政機關專屬用詞之政策目標，惟未落實執行。

民初各行政機關組織法規定得自行「酌用」之雇員，係低於委任職。由於雇員之遴用，係由各機關自行辦理，無須經公開競爭之考試，其考成、退職、撫卹等，又準用公務人員考績法、退休法及撫卹法之規定，且得比照公務人員請領各項補助費用，權益與公務人員幾近相同，復可參加封閉型之委任職升等考試，致時遭質疑，³⁰ 考銓機關自然須逐步加以限縮其員額，但部分機關為達成其業務的運行，仍持續以各種方式進用臨時人員，為此，行政院於 61 年 12 月 27 日訂定約僱辦法，開啟較低層次公務人力之契約用人制度，其待遇雖得比照公務人員第一職等至第五職等，但約僱人員仍以擠進雇員為榮。是以，「僱用」本質上應屬相當委任或低於委任層次。

³⁰ 雇員管理規則於 86 年 12 月 31 日經考試院發布自 87 年 1 月 1 日起廢止。

二、欲求目的之回顧

契約用人制度其實我國很早就有，現在為何會變成重要議題，想必是受內外政經環境的衝擊。契約用人強調其「彈性」，而彈性之精義為何？依柯三吉教授研究彈性僱用關係的精義如下（1998：27）：

「所謂彈性僱用關係是指政府機關透過僱用契約（employment contracts）在具備「最低資格條件」（minimum staffing requirements）下，僱用全職臨時人員（temporary, not tenure）、部份工時臨時人員（part-time）、季節僱用人員（seasonal employment）和定期任用人員（term appointment）等類公務人力，惟這些人員與政府的僱用關係只是「任意關係」（at-will），並無工作權的保障，換言之，如發生「個性衝突」、「任務改變」或「預算不足」的情況，即可隨時解雇。在福利待遇上，這些人員往往低於常任公務員，亦無法定申訴規定或團體協約的保障。然各該機關可因特殊需要，亦可以高於常任人員之薪資福利，透過雙方契約，聘用高級管理和技術人員，這些專技人員的資格條件亦可高於常任人員。由於這些彈性人力皆非常任，當可節省人力成本，亦可避免常任人員被免職後，運用「追擊權利」（bumping rights）造成官僚混亂（bureaucratic chaos）的問題，這就是彈性僱用關係的精義所在（Klingner and Lynn, 2005: 45）。」。

因此，政府契約用人的精義，應係要求政府僵化的官僚組織，能朝向變形蟲式（amoeba）的組織調整，隨時因應環境需要變形，靈活用人，快速尋求最適合的優秀人力，達到政務或業務推動順暢、回應更快、服務更好、長期人事成本更低的目的。

三、政治文化之回顧

回顧中山先生在一百多年前提出考試權獨立於行政權之外的構想，是因為看到清末專制體制的腐化無能，以及西方三權分立的政府中，由行政權掌管考試與用人，產生許多流弊，如政府任用私人、多數人員素質低落、行政效率不彰、造成分贓制度等問題。南京臨時政府成立之初，中山先生雖想從根本上改變中國傳統政治

形態，但因局勢混亂，其考試用人之構思不能完全發揮作用；³¹ 17 年國民政府北伐完成，始正式建立五權分立的政體制度，考試權並成為國家最高權力之一，亦為我國文官制度中最大的特色。

國家考試是用客觀的標準，嚴密選拔優秀人才，使之參與國家的政治，可消融社會階級，救濟選舉制度之窮，確保政治體系與行政體系不會被豪門、貴族等世襲壟斷，亦不至於造成分贓制度等流弊，符合社會公平正義原則。

憲定之考試權，必須五院及各機關基於相同之用人理念，互相合作，方有運作順暢之可能性，但來臺初期處於戰爭、戒嚴、動員戡亂、反攻大陸的時代環境中，為適應時空環境及推動政務之需要，自然形成行政權獨大的現象，人事行政局（現人事總處）順應實際需要成立，以統籌行政院所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政，掌握優勢制度建議權及絕大部分機關人事人員之用人權；而部分機關為達成其業務的運行，也持續以聘用、聘任、僱用等彈性措施用人，致使考試院考銓職權弱化，憲定考試權難以發揮，自難落實考試用人的要求。而不可諱言的是，機關彈性用人自有其專業或業務之需要，但以政治屬性為考慮進用者，亦非無之。此為建立健全用人制度障礙事例之一。

四、行政生態之回顧

約聘僱人員在行政機關實際執行運用之情況各有不同，雖難窺其全貌，惟蘇偉業副教授於 98 年針對高雄市、臺中市與花蓮縣等三地方政府及其所屬共 24 個機關進行實證調查，可略窺一二，參考其調查發現重點摘要如下（2010：87-92）：

（一）三地方政府接受問卷調查的約聘僱人員年資皆頗長的。約聘人員中有 60.5%

³¹ 〈大總統令各部局飭整官方慎重銓選文〉；原文重點：「滿清末年，仕途腐敗已達極點，親貴以財賄招誘於上，士夫以利祿市易於下，奔競戈謀，相師成風，脂韋突梯，恬不知，以致君子再也，自好不為，事無與治，民不聊生、踵循不悛，以底滅亡。民國成立，萬端更始，舊日城社，掃除略盡，肅整吏治，時不可失；然而法制未頒，考試未行，干進者存乘時竊取之心，用人者有高下隨心之便，一或不慎，弊將有甚於滿清之季者，治亂之分，端在於此，言念前途，能無兢兢？南京臨時政府…用人之計，務當悉心考察，慎重銓選，勿使非才濫竽，賢能遠引，是為至要。…」參見：《臨時政府公報》第 47 號，（元年 3 月 24 日刊），頁 2。

年資超過 5 年；46% 超過 10 年；最長年資者達 38 年。約僱人員中有 76.9% 年資超過 5 年；65.4% 超過 10 年；最長年資者達 37 年。

- (二) 約聘僱人員進用常出現政治酬庸或民代關說，對於政治干預的問題，要看主管「抗壓能力」的高低。
- (三) 約聘僱人員的工作範圍十分廣泛，從一般性的基層文書及資料處理工作到專業性社工及工程業務。他們當中不少是需要獨立擔任承辦人員，特別是在人力不足的部門，他們實質上有時是代替正式人員執行業務，有一位約僱人員是擔任公務秘書。
- (四) 在基層機關中，由於約聘僱人員年資深，是機關裡面的「老鳥」，工作經驗十分豐富，新進的正式人員進來，常常在流動，反而是約僱的要去教正式人員。

肆、契約用人走向之芻議

一、從心出發

人事制度是政府整體制度的一環，進行改革時，有必要從制度設計切入探討，以尋求改革目標與制度選項之最適連結。而制度的設計基本上必須考量國家社會關係、政治經濟環境、社會文化結構、組織政治生態、社會互動成本及個人偏好因素等。

任何制度不可能十全十美，都會有其侷限性與瑕疵之處。我國現行人事制度亦然，因為制度是人設計的，制度也要靠人來執行，而人都有不足之處與個人的偏好，尤其是在契約用人制度的設計上，即便能在多元意見的交流與匯聚之下，使法制趨近理論的理想狀態，但實務上「有權人」在執行運作之後所呈現的結果如何？實現制度理想性的可能性又如何？實值得吾人深思。

從歷史來看，無論前清之職官制度、民初之文官制度、國民政府之公務員制度、公務人員制度或現代所稱之人事行政、人事制度等，其實都是因應當代的環境修正、發展而成，且具有其延續性。但最重要的影響因素應是政體的變化與政治現實的環境。換言之，在不同的政治環境下，會發展成適合當代之人事制度；而人事

制度的完善與否，也會影響其政治的清明與存續，究其核心應是「有權人」的理念與作為，因此，可以說「政治造人事，人事造政治」，考試院建立的「人事法制」，絕大部分有賴各機關、各「有權人」都能夠「有心」並秉公處理落實執行，始能達成法治與廉能的人事制度。

二、重新思考

現行聘僱制度之法制面與彈性用人的精義差距不大，既可適應機關彈性用人的需要，亦不觸及憲法考試用人之問題，如仍有不足，加以適度檢討修正當可順暢運作，但現行聘僱制度係因執行上的偏差，造成定期性契約聘僱人員半永業化，所擔任之工作亦趨於常態性一般公務人員職務範圍之工作，失去契約彈性用人之意義，又渠等更進一步與適用勞動基準法之技工、工友、臨時人員等之權益作比較，透過各種管道要求適用勞動基準法致時有爭議。目前銓敘部規劃方案為：聘任人員回復91年版之草案，視為常任人員並單獨立法；契約用人係將現有聘用人員、約僱人員合併統稱聘用人員。就此規劃方向來看，只是將現有行政機關之聘任人員、約聘僱人員等之現狀全盤接收，形式加以整合換個名稱，解決表面問題而已，實質上並沒有觸動到聘僱制度所應達成之目標，以及應解決之問題。

其實所謂聘僱契約，應該是建立在一種臨時性的關係，而我國人事制度長期以來，多以一體思維的態度，期望建構一套能夠適用於每一個不同類型、不同層級機關的管理制度，越是如此，越會出現綁手綁腳的問題。目前有關聘僱人員制度即以常任公務人員法制的角度去思考規劃，如聘用等級、資格條件、敘薪考核等，均趨同於常任人員，如據以形成契約用人制度之內涵，依經驗顯示，將形成另一軌常任人員進用的制度，衍生後續的遞增改革成本將難以估算。契約用人除前述建制目的之外，更應深思的是，契約用人究竟要填補或滿足人事制度的哪一個空間。對此，筆者試擬原則性建議如下：

（一）調查盤點瞭解現況

建立契約用人制度前，宜充分瞭解行政機關現有「聘」（包括遴聘、特聘、聘任、聘用、聘請、聘兼、選聘等）、「僱」（包括約僱、約用等）之法制與人力運用情形，透過全般性的調查及盤點，以瞭解聘僱種類、進用依據、工作類型、聘僱

期間，俾作整體規劃之依據。

（二）聘用人員法律關係

常任公務人員與國家為公法上職務關係，而聘用人員原則上應定位為公法上契約關係，二者法律關係不同，其法律效果與權利義務應有區隔，以作為管理制度規劃之依據。

（三）聘用人員工作性質

應明確限定為稀少性、高科技、特殊專業、技術、專案研究、政務諮詢、業務諮詢、臨時性、季節性等，非本機關公務人員所可擔任之工作，並經考試院核定之職位為限。至是否另按工作性質與職責程度予以屬性或層次之分類仍須作進一步思考。

（四）聘用方式約用期間

聘用人員之性質為臨時人員，故應簽訂定期契約進用，約用期間按工作性質分別簽訂，期滿如因工作需要原則上得續聘，但同一工作聘用超過一定年限時，應檢討列為公務人員常態工作，相對刪減聘用名額。

（五）聘用人員權利義務

聘用人員權利義務均以契約按其工作特性、職責程度、職務之繁簡難易分別確定其內容，不適用常任公務人員有關規定，原則上可適用勞動基準法，如聘用職務之性質無法適用者，則以契約明定之。

（六）聘任人員分類處理

銓敘部規劃中之行政機關聘任人員應不另訂用人法律，俾符立法經濟原則，可依工作性質分類處理，其屬常任性之職位，為公法上之職務關係，應以公開考試方式用人，俾符憲法考試用人之精神，但可依公務人員考試法規定妥訂考試方式，依職務彈性實施。至於臨時性之工作，則可依聘用方式進用，應可適應機關彈性用人需求。

（七）加強檢討職位功能

應加強政府機關職位功能之檢討，對非關公權力執行之機關可研究改為「行政法人」；對行政機關無涉公權力之基層單純操作職位，歸類為非常任公務人員，無須列為考試用人範圍，並採聘用方式處理，如此，可將常任公務人員員額大幅減少，節省人事費與退休金等國庫支出。

（八）加強機關用人權限

制度設計上宜儘量賦予機關較大用人權限，使機關能彈性快速找到合用人才，以應業務需要，因此，可在規定條件之下，由機關自行公開甄選決定進用。

（九）建立明確課責機制

應賦予用人機關建立聘用人員考核及淘汰機制，以落實績效管理，如違約定條件隨時解約。用人機關進用聘用人員之管理與績效，應由上級機關實施考核。考試院並應建立事後審查監督機制，以防止制度產生質變。

（十）精簡法制有效運用

依聘用人員建制精神，以及現有法制調查盤點之結果，將現行各項聘僱人員法規統整為一項專屬法律，俾健全法制有效運用。

伍、結語

契約用人制度是機關取才的另一種選項，雖符合人力彈性運用之目的，但其深層意義則是挑戰考試用人的核心價值。形成考試權與用人權間之拉鋸，因此機關用人必須明確加以分類，並確定其法律關係以便區隔，使能符合憲法考試用人之精神與機關人力彈性運用之目的。依目前銓敘部規劃所提之聘任人員人事條例草案及聘用人員人事條例草案之方向來看，只是將現有行政機關之聘任人員、約聘僱人員等有關規定加以合併，換個名稱、加強其權益而已，似難達成健全法制、提升政府績效與競爭力之目標，因此，筆者提出以上淺陋芻議，作為另一思考方向，如能獲得重視，而獲致有效之改革方案，則達為文之目的，仍祈識者教正之。

參考文獻

- 古鴻廷（1999）：清代官制研究。臺北：五南圖書文化公司。
- 高浣月（2000）：清代刑名幕友研究。北京：中國政法大學出版社。
- 郭潤濤（1996）：官府、幕友與書生—“紹興師爺”研究。北京：中國社會科學出版社。
- 柯三吉（1998）：「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究，考試院委託研究，未出版。
- 歐育誠（2012），官制發展與考試用人相關性初探。國家菁英，第8卷第1期。
- 歐育誠（2013a），特種人事制度走向之政策思考。公務人員月刊，第201期。
- 歐育誠（2013b），文官制度之沿革—兼論公務人員基準法名稱之辨正。公務人員月刊，第202期。
- 蘇偉業（2010）：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，第2卷第2期。
- 《清史稿·職官志六》。
- 《清史稿·選舉志一》。
- 《清史稿·選舉志二》。
- 《臨時政府公報》第13號，（元年2月11日刊）。
- 《臨時政府公報》第47號，（元年3月24日刊）。
- 《申報》第6版，（元年6月3日刊）。
- 《申報》第3版，（元年7月29日刊）。
- 《政府公報》第940號，（3年12月16日刊）。
- 《教育部公報》第4卷第8期，（6年6月20日刊）。
- 《國民政府公報》第47號，（17年12月19日刊）。
- 《國民政府公報》第1895號，（24年11月14日刊）。
- 《國民政府公報》渝字第668號，（33年4月22日刊）。
- 《國民政府公報》渝字第749號，（34年1月31日刊）。
- 《國民政府公報》渝字第786號，（34年6月9日刊）。

- 《國民政府公報》渝字第 907 號，（34 年 11 月 15 日刊）。
- 《國民政府公報》渝字第 972 號，（35 年 1 月 31 日刊）。
- 《國民政府公報》第 2747 號，（36 年 2 月 12 日刊）。
- 《臺灣省政府公報》60 年夏第 34 卷，（60 年 5 月 10 日刊）。
- 《臺灣省政府公報》70 年夏第 10 卷，（70 年 4 月 13 日刊）。
- 《立法院公報》第 80 卷第 95 期，委員會紀錄。
- 《立法院公報》第 83 卷第 18 期，委員會紀錄。
- 《立法院公報》第 85 卷第 18 期，委員會紀錄。
- 《立法院公報》第 91 卷第 11 期，委員會紀錄。
- 《立法院公報》第 95 卷第 22 期，委員會紀錄。
- 《立法院公報》第 96 卷第 87 期，委員會紀錄。