

聘用人員進用制度之檢討

張桐銳^a

《摘要》

行政機關以行政契約進用之聘用人員，在制度上被界定為暫時性之專業、技術人力，然而在實務運作上呈現久任化之趨勢；在特定之行政任務，也確實有進用不定期聘用人員之需求。隨著數位發展部之成立所引發之大量進用聘用人員之爭議，也帶來聘用人員制度改革之契機。對於引進不定期聘用人員之疑慮本文認為最主要者係是否牴觸憲法第85條與第86條規定。對此，本文認為，只要確保進用程序之公正性，並不違反憲法第85條與第86條之意旨。至於在改革內容上，本文提出一些思考上之切入點：（1）參考公務人員陞遷法規定之公開甄選程序規定聘用人員之進用程序；（2）不定期聘用人員之進用，為避免過度衝擊考試用人之公務人員制度，應於各機關組織法規明定進用之員額；至於不定期聘用人員法律地位之相關規定，則於聘用人員聘用條例規定；（3）現行聘用人員聘用條例過於簡陋，應於該法詳細規定聘用人員之權利義務。

[關鍵詞]：公務人員制度、聘用人員、行政一體原則、行政契約、新自由主義

^a 國立政治大學法學院教授，e-mail: tungjui@nccu.edu.tw。

壹、序論

2022 年 1 月 19 日制定公布，同年 8 月 27 日施行之數位發展部組織法，於第 7 條規定：「本部為因應全球數位科技快速發展，提升我國數位發展競爭力，得依聘用人員聘用條例（簡稱聘用條例）之規定，聘用數位科技與應用及管理等相关領域專業人員，其聘用員額不得超過一百人。」數位發展部所屬機關，數位發展部資通安全署以及數位發展部數位產業署之組織法亦有類似規定，從而數位發展部及其所屬機關所得進用之聘用人員，其總數最多可達 300 人，對比此三機關人員編制為 976 人，聘用人員之法定員額占此三機關法定員額之 23.51%。2022 年行政院核定數位發展部及所屬機關預算員額共 598 人，分別為職員 513 人、聘用 85 人，聘用預算員額占比為 14.21%（數位發展部，2022）。

數位發展部及其所屬機關組織法規定最多 300 名聘用人員之法定員額，引發諸多疑慮，諸如增加私相授受空間、嚴守行政中立令人存疑、人才流動性大、如何確保聘用人員嚴守國家安全機密以及聘用人員離職後是否有公務員旋轉門條款之適用等等；但亦有將之視為文官制度的創新契機（蕭乃沂，2022）。在此對於聘用人員進用之質疑以及將之視為多元公務人力之契機，涉及公務人員制度基本定位以及其面臨挑戰之因應，本文以下對此加以檢討。

貳、公務人員制度

一、憲法上之相關規定

公務人員制度之內容原則上係由法律形塑，不過我國憲法對於公務人員制度之形塑並未完全交給立法機關，而是在憲法中明文規定公務人員制度之基本架構。此一基本架構由於係於憲法中規定，非經修憲程序不得變更。司法院憲法解釋並透過「制度性保障」，將公務人員制度之基本架構解釋為憲法第 18 條所規定服公職權利之保障內容，從而立法機關所制定之法律如違背憲法上公務人員制度之基本架構，則違憲侵害人民之服公職權利。¹

¹ 參閱司法院釋字第 483 號解釋、釋字第 605 號解釋。

綜觀憲法關於公務人員制度之規定，大致上如下：

- 憲法第 77 條：「司法院……掌理公務員之懲戒。」
- 憲法第 80 條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」
- 憲法第 81 條：「法官為終身職，非受刑事判決或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸。」
- 憲法第 83 條：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」考試院之職掌經憲法增修條文第 6 條第 1 項修正，刪除養老，並將任用改為任免，並與考績、級俸、陞遷以及褒獎等事項，限縮為法制事項。
- 憲法第 85 條：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」其中，「按省區分別規定名額，分區舉行考試」之規定，依憲法增修條文第 6 條第 3 項規定，停止適用。
- 憲法第 86 條第 1 款：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。」
- 憲法第 138 條：「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」
- 憲法第 139 條：「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」
- 憲法第 140 條：「現役軍人不得兼任文官。」

二、公務人員制度之建制原則

以上憲法上之規定雖然看似雜亂，但其實形塑了公務人員制度之大制上框架。這些規定以及其衍生之原則，構成現行公務人員制度之建制原則，具體而言，主要包括：科層行政以及公務人員法律關係作為特別法律關係。以下說明之。

（一）科層行政

1. 政治與行政

依 Weber（1972, p. 126）之見解，科層行政為法制型支配之最純粹型態，科層

行政表現在行政組織之階層結構以及公務人員之上下層級結構。在此一結構中，透過指揮監督以及公務人員之服從義務，行政構成一個整體，而依合法程序產生之政治部門掌握國家政策之決定權以及對於行政之指揮監督權，其意志得以從上向下貫徹。

憲法第 53 條規定：「行政院為國家最高行政機關。」此一規定係緣於行政、立法、司法三權區分、制衡之權力分立理論，掌理行政權之憲法機關為行政院。然而，行政院之組成源於政治程序—選舉以及總統之任命行為，其主要職掌為議決各種應提出於立法院之議案（憲法第 58 條第 2 項），亦即決定國家政策，其本身並無行政任務之職掌，其性質並非執行法律作成行政處分之狹義行政機關。換言之，所謂行政權，其實包含政治部門與行政部門，政治部門之成員由政治程序產生，決定國家政策，並就其施政表現向國會負責。司法院釋字第 613 號解釋即稱：行政院「因基於行政一體，必須為包括通傳會在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責……。」

政治部門與行政部門之區分，乃是代議政治之基本結構，政黨贏得選舉，即贏得國家政策之決定權以及對於行政機器（或體系）之指揮監督權。對此須加說明者，首先，行政體系係一具有上下階層結構之組織體，此一組織體之運作，係透過上級機關對於下級機關之指揮監督而使其成為一個整體，此即行政一體原則，² 而行政組織之頂層為各部會，各部會首長係由政治程序產生，其可透過指揮監督將其意志貫徹至下級行政機關，從而行政體系須受政治部門之指揮監督，如意使臂。

其次，憲法第 138 條與第 139 條關於全國陸海空軍以及武裝力量之規範，乃揭櫫軍隊國家化，軍隊應嚴守中立之原則。此一中立原則應不僅規範國軍，亦應及於行政機器。基於行政中立原則，行政機器應效忠於任何合法產生之政府，接受其指揮監督，而非效忠特定政黨（陳英鈴，2002）。

2. 職級原則

公務人員為行政機器中實際運作之人員，與行政組織具有上下階層結構相同，公務人員亦透過職級原則而形成高階長官之意志得以貫徹至下級之整體。公務員服

² 參閱司法院釋字第 613 號解釋。

務法（簡稱服務法）第 3 條第 1 項前段規定，公務員對於長官監督範圍內所發之命令有服從之義務，此即反映在職級原則下之行政運作原則，亦為行政一體原則之具體化。

在職級原則下，公務人員應具備一定之身分層級，亦即官、職等，而所有職位皆要求佔據該職位者，應具有一定之身分層級（張桐銳，2018）。

然而，公務人員對於長官之服從義務有可能與其依法執行職務之義務相衝突，公務人員如認為其長官之命令違法，其是否仍應服從，即成為問題。在此，首先須考慮者，公務人員認為其長官之命令違法，則其對於法規之解釋顯然與其長官不同，若其認為長官命令違法即無須服從，則有由其審查長官對於法規之解釋是否合法之嫌，行政一體原則亦無法貫徹。服務法第 3 條第 1 項進一步規定，公務員「如認為該命令違法，應負報告之義務；該長官如認為其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但命令有違反刑事法律者，公務員無服從之義務。」對於公務人員服從義務與依法執行職務義務之衝突，作了妥適之衡量。

3. 績效原則

公務人員制度係由職級原則形塑之整體，則考核與陞遷對於個別公務人員而言，乃是一大要務。考核與陞遷應考量公務人員之績效，考績之考核項目包括工作、操性、學識、才能，而工作占比 50%，而陞遷應「依資績並重，……以拔擢及培育人才」（公務人員陞遷法第 2 條，公務人員陞遷法簡稱陞遷法）。憲法第 83 條以及憲法增修條文第 6 條第 1 項規定考試院之職掌，包括考績、級俸與陞遷，即表明了職級原則以及與其具有緊密關聯之績效原則為公務人員制度之建制原則。

（二）公務人員法律關係作為特別之法律關係

1. 從特別權力關係到特別法律關係

公務人員法律關係係古典特別權力關係（翁岳生，1990）之核心指涉領域。隨著法治國家原則之落實，迎來特別權力關係之落日。儘管如此，公務人員法律關係與私法上之勞動法律關係雖同為勞務提供之法律關係，但公務人員法律關係相對於私法上之勞動法律關係，為特別之法律關係，則為一般所肯定（吳庚、盛子龍，

2017)。

公務人員法律關係作為特別法律關係，其核心理由在於法治國家原則之實踐。法治國家原則強調國家權力之運作應受法規範規制，而國家權力之行使係透過公務人員，行使國家權力之公務人員因此須受特別之規制，相對地也應受到特別之保障。憲法 80 條規定之審判獨立，使法官立於受行政一體原則規制之行政體系之外，使其審判活動不受指揮監督，這一方面是對於法官之保障，另一方面也賦予法官依據法律獨立審判之義務。憲法第 81 條則對法官提供身分保障，使其敢於對抗外來之違法干涉。憲法第 80 條以及第 81 條之規範意旨，其實也適用於公務人員，公務人員亦應依法執行職務，從而為確保其敢於抗拒違反干涉，亦應對其提供身分保障。以下就此進一步說明。

2. 考試用人制度

公務人員執行職務行使公權力，因此其任用應力求公正。德國基本法第 33 條第 2 項保障所有德國人依其適性（Eignung）、能力以及專業上之績效，有相同之機會擔任公務人員。我國憲法第 18 條亦保障人民有應考試服公職之權利。

要確保用人之公正性，考試用人並非唯一途徑，惟我國憲法對於公務人員制度之基本決定乃是考試用人，此從憲法第 85 條、第 86 條以及第 18 條之規定，即已清楚呈現。司法院釋字第 760 號解釋亦稱：「應考試服公職之權為廣義之參政權，人民應有以平等條件參與公共職務之權利與機會。為實踐此一憲法意旨，國家須設有客觀公平之考試制度，並確保整體考試結果之公正，其保障範圍包含公平參與競試與受訓練完足考試程序以取得任官資格、職務任用資格……等權利。」

須補充說明者，一般雖認為我國公務人員考試為任用考，而非資格考，惟嚴格而言，依公務人員考試法施行細則第 19 條第 1 項規定，公務人員各等級考試正額錄取者，經依序分配訓練，訓練期滿成績及格者，由公務人員保障暨培訓委員會報請考試院發給考試及格證書，並函請銓敘部、行政院人事行政總處或申請舉辦考試機關依序分發任用；另公務人員任用法（簡稱任用法）第 9 條第 1 項第 1 款規定：「公務人員之任用，應具有左列資格之一：一、依法考試及格。」換言之，公務人員考試及格者僅取得公務人員任用資格，並非於其考試及格時即取得公務人員身分，還須經分發任用，基於任用行為（行政處分），始取得公務人員身分，與國家

發生公務人員法律關係。

3. 公務人員之特殊義務以及公務員懲戒制度

公務人員相對於私法領域之勞工，其特殊性在於其執行職務行使國家權力，因此其負有特殊之義務，不僅其執行國家權力應依法、公正執行，其行為舉止亦應合宜，不得損及人民對於其國家權力執行之公正性，以及對於其係適任公務人員之信賴。

德國聯邦公務人員法第 60 條第 2 項規定：「公務人員從事政治活動時，應保持其基於相對於公眾之地位以及其職務執行之考慮，所應維持之謹慎與節制。」同法第 61 條第 1 項第 3 句規定：「公務人員職務內、外之行為皆應適於其職業所要求之尊重與信賴。」我國服務法第 6 條亦規定：「公務員應公正無私、誠信清廉、謹慎勤勉，不得有損害公務員名譽及政府信譽之行為。」由這些規定顯示，公務人員執行職務時固須合法、公正，其於未執行職務之私人領域，亦須舉止合宜，避免損及人民對於其職務執行之公正以及其適任性之信賴。

公務人員之特殊法律地位還表現在，對於其違反對服務主體義務之處罰，適用特別之懲戒程序。依憲法第 77 條規定，對於公務員之懲戒由司法院掌理，亦即由法院直接作成處罰之決定，而非由行政機關處罰，再由受處罰者提起行政救濟。對此，司法院釋字第 483 號解釋稱：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第 1 條、公務人員保障法第 16 條及公務人員俸給法第 16 條之所由設。」換言之，對於公務員之懲戒，應由法院為之，由於法官享有獨立性之保障，法院程序亦較行政程序周詳，從而此乃對於公務員之特殊保障，有利於公務人員執行職務時之對抗違法干預。

4. 終身照顧原則

公務人員關係之特殊性還表現在國家對於公務人員之特殊照顧，尤其是終身照顧原則。

公務人員原則上為終身職。終身職的保障一般理解為對於公務人員之身分保

障，非有法定原因並經法定程序，不得免職。³公務人員之終身職保障雖未如法官，明定於憲法第 81 條，惟在法律層次，則為我國公務人員制度之結構性原則。此一結構性原則於公務人員保障法第 9 條獲得宣示：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。」此一身分保障並經司法院解釋所提出之服公職權利之制度性保障，而提升為憲法層次之保障。⁴

終身職保障之另一意涵為，公務人員與國家間之公務人員關係終身存續。換言之，公務人員一經任用，除遭免職、撤職或其他法定原因而中止外，其與國家之公務人員關係持續存在，不因退休而終止（Wolff, 2005, p. 362）。退休並非法律關係之終止，而是法律關係之變更：從現職人員關係變更為退休人員關係（Battis, 2022）。司法院釋字第 605 號解釋謂：「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。」將俸給與退休金同列，受服公職權利保障，即可推知公務人員受終身保障之意旨。

依憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，撫卹、退休以及級俸之法制事項為考試院之職掌；司法院釋字第 605 號解釋稱，公務人員俸給與退休金等權利受服公職權利所保障。換言之，國家以俸給與退休金對於公務人員提供終身之照顧，此一照顧義務經司法院憲法解釋肯定為公務人員之服公職權利的保障內容。

國家應對於公務人員提供終身照顧之實質理由，主要係基於法治國原則。公務人員應依法執行職務，從而其應具有一定程度之獨立性，以抗拒來自政治部門或社會的違法干涉。與其職位相稱之俸給與退休金，乃是確保其獨立性之事實基礎。再者，在公務人員關係上，國家要求公務人員應全心全意投注於其職務，並賦予公務人員諸多相對於勞工之特殊義務，諸如憲法忠誠義務、職務外生活與政治活動之謹

³ 我國法制上，關於終身職之明文規定，僅見於憲法第 81 條以及憲法增修條文第 5 條第 1 項。關於憲法第 81 條所規定之法官終身職保障，向來被理解為終身任職。法官法第 78 條雖有規定法官之自願退休，但與公務人員退休法制不同，並無屆齡退休之規定，顯係此一理解之反映。惟此一理解並非法制上之常態。德國法官法第 48 條第 1 項即有屆齡退休之規定。國內學說部分，公法學界的老前輩林紀東早已指出，憲法第 81 條所規定之終身職，不應解為終身任職，而應解釋為身分保障權（林紀東，1993，頁 219）。

⁴ 參閱司法院釋字第 605 號解釋。

慎與節制義務、兼職之限制等等，相對地，國家即應給予特殊之照顧，以平衡公務人員所負之特殊義務（張桐銳，2018，頁 70）。

參、聘用人員及其法律地位

聘用人員依聘用條例第 3 條規定，係各機關以契約定期聘用之專業或技術人員。關於其法律地位，說明如下。

一、聘用條例對於聘用人員之基本定位

（一）聘用人員作為暫時性人力

按聘用人員之進用，淵源於 1944 年 4 月 20 日制定之聘用派用人員管理條例（以下簡稱聘派條例），惟「當時之聘派人員不是定期約聘，僅與正式人員任用的方式不同，進門以後是長期的，其薪俸是按俸給法規定的，僅取得地位無需經過考試而已。」⁵此係由於「在重慶抗戰時期，因大部分地區淪陷了，而淪陷區的人才無法到後方來工作，後方感到人才不敷，當時國防最高委員會通過交立法院制定『聘派人員管理條例』，這是適應當時的權宜之計。」⁶換言之，聘派條例之制定，係因公務員任用法雖已於 1933 年制定，各機關仍然於法律規定之外，自行聘用人員，官等、法定職稱及薪俸均無統一規定，為管理此等人員，並作為銓敘部對於此等人員銓敘審查之依據，而有聘派條例之制定（林明昕、張桐銳，2022）。

行憲後，公務人員制度進入常軌，依憲法及任用法規定，公務人員之任用須經國家考試後經由任用行為而進用，不再得以契約進用公務人員。在此情形下，各機關以契約進用聘用人員，僅能作為暫時性之補充人力，而非常規性之人員。1986 年 4 月 21 日制定公布之任用法第 36 條規定：「臨時機關與因臨時任務派用之人員，及各機關專司技術研究設計工作而以契約定期聘用之人員，其派用及聘用均另以法律定之。」在此，聘用人員與具臨時人員性質之派用人員並列，並規定為「以契約

⁵ 參閱立法院公報處（1972）委員會紀錄（鄧翔宇委員發言紀錄），立法院公報，61（29），頁 30-31。

⁶ 同上註，頁 30。

定期聘用之人員」，顯然聘用人員之定位並非常規性人員，而是於實際需要時以契約「定期」聘用之暫時性人員。

依任用法第 36 條規定制定之聘用條例於第 3 條前段規定：「本條例所稱聘用人員，指各機關以契約定期聘用之專業或技術人員。」延續任用法第 36 條之定位，將聘用人員限定在定期聘用。依立法委員鄧翔宇於委員會審查聘用條例修正案之意見，「所謂定期約聘，就是在約聘期間內擔任該任務，期間已滿，任務完成即解聘。」⁷此一詮釋，應可反映立法當時之理解。換言之，聘用條例之立法，顯然採取與行憲前之聘派條例不同之立場，亦即堅持公務人員之考試任用，而將聘用人員建制為暫時性之人力（林明昕、張桐銳，2022，頁 15）。

（二）聘用人員作為補充人力

聘用人員之進用，須應機關業務需要（聘用條例第 2 條），聘用契約並應記載業務內容及預定完成期限（聘用條例第 4 條第 3 款）。在此所稱「應業務需要」，依聘用條例施行細則第 2 條規定，「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。」換言之，聘用人員之進用，首要考慮固然在於因應各機關業務上對於專業或技術人員之特殊需要，但其進用仍應限於現有人力無法履行之特殊情形，亦即具有補充機關人力不足之功能。⁸

由於聘用人員非常規性人員，聘用條例對於其得以擔任之職務，有相當之限制。依聘用條例第 7 條規定，聘用人員不適用各該機關組織法規所定簡任職或薦任職各項職務之名稱，並不得兼任有職等之職務；且各機關法定主管職務，不得以聘用人員兼任。

⁷ 同註 5。

⁸ 李建良認為，聘用人員之進用，其基本考量在於「專門技術」人員之延攬；約僱人員則純係基於機關「臨時需要」所僱用之人員，其具有補充現有人力不足之功能（李建良，1999，頁 6-7）。不過，聘用人員之進用「以非機關現有人員所能擔任」為要件，則聘用人員之進用一具有補充機關現有人力不足之功能。

二、聘用人員之法律地位

（一）聘用人員作為以行政契約進用之人員

聘用條例第 3 條僅規定聘用人員係以契約定期聘用，對於聘用契約之屬性並未規定。對此問題，法務部民國 88 年 9 月 7 日（88）法律字第 034083 號函雖肯定聘用契約為行政契約，但亦承認此一問題頗有爭議，因而建議於聘用條例中明確規定聘用之法律關係為公法關係。惟目前實務上對於聘用契約為行政契約已無爭議，相關爭議皆循行政爭訟程序處理。⁹

按勞務提供之法律關係，在私法領域係以私法上勞動契約為基礎之勞動法律關係，在公法領域則主要為依法任用（行政處分）而發生之公務人員關係。聘用人員係以行政契約進用之人員，自無勞動法之適用，然而，其是否適用公務人員相關規定，亦有疑義。以下就聘用人員之義務與權利分別加以說明。

（二）聘用人員之義務

關於聘用人員之義務，其主要問題在於聘用人員是否受服務法規範。2022 年 6 月 22 日修正公布前之服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」2022 年 6 月 22 日修正公布之服務法則將服務法規範對象之規定移至第 2 條：「本法適用於受有俸給之文武職公務員及公營事業機構純勞工以外之人員。前項適用對象不包括中央研究院未兼任行政職務之研究人員、研究技術人員。」

服務法對於其規範對象是否及於聘用人員，並未明文規定，而有待解釋。關於舊服務法第 24 條所稱「俸給」，司法院院解字第 3159 號解釋謂：「本條所稱之俸給，不僅指現行文官官等官俸表所定級俸而言，其他法令所定國家公務員之俸給亦屬之，又同條所稱之俸給，不以由國家開支者為限，國家公務員之俸給由縣市或鄉鎮自治經費內開支者，亦包括在內」。換言之，所謂「俸給」，不以依公務人員俸給法支領者為限，實務上據此將俸給之概念擴張，只要行政機關編列人事預算或人

⁹ 例如臺北高等行政法院 111 年度訴字第 648 號判決。

員列入年度編制概算，皆屬受有俸給之人員。銓敘部民國 75 年 9 月 8 日（75）臺銓華參字第 43193 號函即稱：「『行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法』第二條第二項訂有『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』，『行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項』中亦有『各機關約聘人員於年度編制概算……』之規定。綜上所述，聘僱人員既為受有俸給之文職人員，自應受『公務員服務法』第十四條規定之約束，不得兼任鄉、鎮、縣轄市民代表。」因此，實務上認為聘用人員屬舊服務法第 24 條所稱受有俸給之公務員，應受服務法之規範，而負有與公務人員相同之特殊義務。

（三）聘用人員之權利

聘用人員除依契約約定得支領報酬（聘用條例第 4 條第 2 款）外，其權利主要可分就退休金與參加社會保險加以說明。其中關於社會保險部分，由於健康保險係全民皆應參加保險，以下的討論僅集中在聘用人員應參加公教人員保險（以下簡稱公保）或勞工保險（以下簡稱勞保）之問題。

1. 退休金

聘用人員不適用公務人員退休資遣撫卹法規定，其是否得適用勞動基準法（簡稱勞基法）或勞工退休金條例（簡稱勞退條例）之規定，亦有疑問。勞基法第 2 條第 1 款規定「勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。」同條第 6 款規定：「勞動契約：指約定勞雇關係而具有從屬性之契約。」勞工與雇主間之法律關係，應係私法上之從屬性勞動關係（勞動契約關係），¹⁰聘用人員則係行政機關以行政契約進用，而非以私法上之勞動契約進用之人員，顯然非勞基法之規範對象。

關於聘用人員離職給與，考試院與行政院於 1995 年 2 月 10 日會同訂定各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法，規定服務機關與聘僱人員按月共同提撥儲金並於聘僱人員離職時發給。此一辦法之目的係為加強聘僱人員之社會安全保障，惟其並無法律之授權，應屬職權命令。依司法院釋字第 443 號解釋理由書所揭櫫之層級化保留體系以及司法院釋字第 614 號解釋，給付行政領域亦應有法律保留原則之適

¹⁰ 關於從屬性勞動，可參閱張桐銳（2015）相關論著。

用，此一辦法有違反法律保留原則之嫌。

2004 年 6 月 30 日制定公布之勞退條例為聘用人員退休金之保障，開啟一道曙光。開始施行之勞退條例第 7 條第 1 項雖規定：「本條例之適用對象為適用勞基法之本國籍勞工，但依私立學校法之規定提撥退休準備金者，不適用之。」但同條第 2 項規定：「實際從事勞動之雇主及經雇主同意為其提繳退休金之不適用勞動基準法本國籍工作者或委任經理人，得自願提繳，並依本條例之規定提繳及請領退休金。」為不適用勞基法之本國籍工作者之自願提撥，創造契機。此一規定後來修正為現行條文：「本國籍人員、前項第 2 款至第 4 款規定之人員具下列身分之一，得自願依本條例規定提繳及請領退休金：……四、不適用勞動基準法之勞工。」

各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法於 2018 年 8 月 28 日修正名稱為各機關學校聘僱人員離職給與辦法（簡稱離職給與辦法），其修正理由為：「查勞工退休金條例……第 7 條第 2 項第 4 款規定不適用勞動基準法……之勞工得依該條例相關規定提繳及請領退休金。基於聘僱人員退離給與尚無年金保障，又勞工退休金運用保障收益與離職儲金專戶儲存孳息相比較為優厚，為健全其退離權益，並落實政府建構社會安全網絡之既定政策，爰本辦法增訂第 8-1 條，規定新進聘僱人員一律依勞退條例等相關規定提繳退休金。」具體而言，離職給與辦法第 8 條之 1 第 1 項規定：「本辦法中華民國 107 年 7 月 1 日修正生效後，聘僱人員應依勞工退休金條例……第 7 條第 2 項及相關規定提繳退休金。」至於 2018 年 7 月 1 日之前已進用之聘僱人員，則於同條第 3 項規定：「本辦法中華民國 107 年 7 月 1 日修正生效前仍在職之聘僱人員，得於本辦法修正發布日起三個月內，選擇將本辦法修正施行後年資改按前二項規定辦理，或繼續依第 3 條規定提存離職儲金；一經選擇不得變更。」

離職給與辦法第 8 條之 1 第 1 項雖規定「聘僱人員應依勞工退休金條例……第 7 條第 2 項及相關規定提繳退休金」。但首先，勞退條例第 7 條第 2 項第 4 款所規定得自願依該條例提繳及請領退休金者，為不適用勞基法之「勞工」，而關於「勞工」之定義，依該條例第 3 條規定，係「依勞基法第 2 條規定」，亦即係指私法上受雇主僱用從事工作獲致工資者。聘用人員係行政機關依行政契約進用之人員，是否為勞退條例第 7 條第 2 項第 4 款所稱之不適用勞基法之「勞工」，恐有商榷餘地。

其次，離職給與辦法第 3 條第 1 項規定：「各機關學校進用聘僱人員時，應於聘僱契約內訂定聘僱人員每月按月支報酬之百分之十二提存儲金，其中百分之五十由聘僱人員於每月報酬中扣繳作為自提儲金；另百分之五十由聘僱機關學校提撥作為公提儲金。」同辦法第 8-1 條第 2 項規定：「各機關學校及聘僱人員應依第 3 條第 2 項規定之月支報酬計算標準及勞退條例第 14 條規定之退休金提繳率上限提繳退休金，並於聘僱契約內明定。」換言之，依離職給與辦法第 3 條第 1 項規定，除機關應為聘僱人員提撥 6%，此與勞退條例第 14 條第 1 項所規定雇主提撥率相同外，並強制聘僱人員也應自提 6%，此與勞退條例第 14 條第 3 項規定勞工得自願提繳者不同。對此，由於聘僱人員得依勞退條例提繳退休金之基礎為勞退條例第 7 條第 2 項之自願提繳，因此，對勞退基金而言，各機關與其聘僱人員係自願提繳 12%，至於各機關與其聘僱人員內部法律關係上之強制聘僱人員提繳，與勞退條例無涉，而是基於離職給與辦法之規定。

然而，強制聘僱人員提繳退休金，與強制參加社會保險相同，「對人民的人格發展自由（自我決定權）以及財產權構成限制……」¹¹，應有法律之依據，而離職給與辦法欠缺法律授權，從而相關規定有違反法律保留原則之疑慮。不過，依離職給與辦法第 8 條之 1 第 2 項規定，聘僱人員自提 6% 之義務係於契約中明定，依司法院釋字第 348 號解釋意旨，聘僱人員人格發展自由（自我決定權）與財產權之受到限制，恐係「因受契約拘束之結果」，而非離職給與辦法相關規定所致。然而，行政機關得否以行政契約正當化對於人民基本權之限制，而擺脫法律保留原則之拘束，非無疑問，強制聘僱人員自提 6%，仍應有法律授權基礎，方為正辦。

2. 社會保險

聘用人員係行政機關以行政契約進用之人員，並非公務人員，亦非以私法上勞動契約進用之人員，其適用公務人員之社會安全制度或適用對於勞工之社會安全制度，在學理上皆有困難。就公務人員之社會安全制度而論，依公教人員保險法（以下簡稱公保法）第 2 條第 1 項第 1 款規定，法定機關（構）編制內之有給專任人員為公保之保險對象，因此機關編制內之聘用人員原應參加公保，惟為加強對於聘用

¹¹ 參閱蘇俊雄大法官，司法院釋字第 472 號解釋協同意見書。

惟公保法第 2 條第 2 項將法定機關編制內聘用人員排除於公保法之規範對象之外，並不意味著此等人員即得參加勞保。其是否得參加勞保，仍應視是否符合勞保條例之規定。關於聘用人員參加勞保之規定，首見於 1979 年 2 月 19 日修正公布之勞保條例第 6 條第 1 項第 5 款規定：「凡年滿十四歲以上，六十歲以下之左列勞工，應以其雇主或所屬團體為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：……五、政府機關、公立學校之約聘、約僱人員。」其立法理由稱：「目前政府機關、公立學校之約聘、約僱人員，均未能參加公保或勞保，其雇主（即政府）自應比照廠礦場、公司、行號為其約聘約僱人員辦理投保手續，以符擴大勞保範圍之精神及辦理勞工保險之真諦，……。」¹³惟此一修法當時施行之公保法第 2 條第 1 項規定，該法所稱之公務人員為法定機關編制內之有給人員，因此編制內之聘用人員應符合該規定而得以參加公保，故前述勞保條例修法理由所稱約聘人員均未能參加公保或勞保，應係指非編制內之約聘人員。不過，值得注意的是，當時尚不認為約聘人員係依行政契約進用之人員，從而當時使約聘人員參加勞保，在學理上並無疑問。1988 年 2 月 3 日修正公布之勞保條例將原勞保條例第 6 條第 1 項第 5 款規定修正為「依法不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及公、私立學校之員工。」並改列第 4 款，從而 2014 年 1 月 29 日修正公布之公保法增列第 2 條第 2 項規定，將法定機關編制內聘用人員排除於公保法規範對象外，該等人員即得依勞保

¹³ 參閱立法院議案關係文書（1982 年 11 月 8 日）。院總第 462 號，政府提案第 1727 號，行政院函請審議「勞工保險條例修正草案」，2023 年 4 月 4 日，取自 <https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcec9cdcfcccfccf5cccf2cec9cf>。

條例第6條第1項第4款規定參加勞保。

肆、公務人力進用彈性化之需求

一、聘用人員之常態化需求

聘用人員在法制設計上雖應該是例外之臨時人員，實務上卻有常態化之趨勢。這種常態化之趨勢，反面而言，即意味著公務人力進用之彈性化需求，傳統考試用人之公務人員制度面臨挑戰。以下加以說明。

事實上，各機關、機構以契約進用之人員，除聘用人員外，還有依教育人員任用條例聘任之人員。依教育人員任用條例聘任之人員，不限於公立學校之教師，還包括在文化、藝術或研究機構服務之人員，例如國立自然科學博物館之研究人員、國立交響樂團團員等。

與聘用人員相較，依教育人員任用條例聘任之人員亦屬以行政契約進用，但不同的是，聘任之人員往往為常態性之契約人員，從而規定聘任人員得擔任或兼任主管職務者，並非罕見，例如國家歷史博物館編制表規定，展覽組及典藏組組長由研究員或副研究員兼任，而研究員或副研究員係依教育人員任用條例聘任。國立自然科學博物館編制表亦有類似規定。

聘任人員的存在意味著在文化、藝術或研究領域，考試用人之公務人員制度無法充分滿足機構之用人需求。然而，考試用人之公務人員制度無法充分滿足用人需求之領域只限於文化、藝術或研究領域嗎？以國家運輸安全調查委員會為例，其轄下航空調查組、水路調查組、鐵道調查組、公路調查組、運輸安全組以及運輸工程組等內部單位，負責運輸安全以及交通事故之調查，高度取向於專業或科技，需要大量之專業、技術人才，而這些人力需求未必能透過考試用人之公務人員制度予以補充；另外，基於公務人力管控之人事瘦身考量，在政策上也未必打算進用公務人員來補充這部分之人力需求。依國家運輸安全調查委員會編制表，其職員（公務人員）編制只有20名，然而，依據民國112年國家運輸安全調查委員會單位預算，其

約聘人員之預算員額為 71 名，¹⁴是公務人員員額之 3 倍多。本文開頭所提及之數位發展部及其所屬機關對於聘用人員之需求，也與此類似。

二、人事瘦身與國家任務擴張之矛盾

綜上所述，在文化、藝術與研究領域之外，也存在對於常態性契約人力之需求，而這些人力無法依據教育人員任用條例，以聘任之方式予以補充，只好以聘用人員予以補充。然而，在法制上聘用人員為暫時性之人力，並不能補充常態性之人力需求，結果是實務上聘用人員往往一再續聘，而呈現久任的現象（莊雅雲等人，2019）。聘用人員久任化的現象固然與法律上之規定不符，但突顯出實務上之需要以及考試用人之公務人員制度面臨用人需求之捉襟見肘。

如前所述，公務人員與私法上之受雇勞工乃是勞務供給法律關係之兩大典型，然而，在這兩大典型，勞動力之供給皆是以不定期為原則。公務人員受身分保障固無庸論，就勞工而言，依勞基法第 9 條第 1 項前段規定，勞動契約固然可分為定期與不定期之勞動契約，但同條項後段規定：「臨時性、短期性、季節性及特定性工作得為定期契約；有繼續性工作應為不定期契約。」換言之，亦以不定期勞動契約為原則。然而，聘用人員制度之原意則是將聘用人員定位為暫時性人力，從而應「定期」聘用，惟實務上往往有繼續性工作無法由公務人員執行，而需進用聘用人員執行之情形。

固然，如前所述，這或許是基於某些特殊之人力需求無法以公務人員補充，但另一方面也與我國雖受新自由主義人事瘦身的想法影響，卻並未進行全面性之檢討有關。我國於 2010 年 2 月 3 日制定中央政府機關總員額法，於該法第 4 條第 1 項規定，機關員額總數為 160,900 人，進行員額控管。然而，人事瘦身必須伴隨對於國家任務之檢討，人事要瘦身，則國家任務必須緊縮（張桐銳，2022a，頁 76）。但我國乃是社會國家，國家任務擴張，各種新成立之部會或機構即反映國家任務之擴張，從而導致人力需求增加，這些新增之人力需求在國家公務人力員額控管之情形

¹⁴ 參閱國家運輸安全調查委員會（2023）。中央政府總預算案國家運輸安全調查委員會單位預算（頁 3）。2023 年 4 月 4 日，取自 <https://www.ttsb.gov.tw/media/4644/110年度國家運輸安全調查委員會單位預算-pdf.pdf>。

下，無法以增加公務人員來滿足需求，便只好訴諸契約人力。

伍、關於聘用人員進用制度改革之幾個思考點

現行聘用條例僅有 10 個條文，扣除制定依據、施行細則之授權以及施行日之規定，實質上關於聘用人員制度之規定，僅有 7 個條文，面臨各機關進用聘用人員需求之擴張、契約人力常態化以及聘用人員權利義務規範化之需求，顯然有規範不足之問題。由於數位發展部聘用人員法定員額過高之問題引發疑義，銓敘部刻正進行聘用條例之修正。關於聘用條例之修正所涉及問題龐雜，限於篇幅難以在此一一檢討，以下僅就幾個改革思考點，提出本文的看法。

一、引進不定期之契約人力制度？

（一）合憲性之考慮

如前所述，實務上有進用不定期契約人力之需求，然而以（行政）契約進用不定期之聘用人員，等於是在考試用人之公務人員制度外，另創用人管道，聘用人員形式上雖非公務人員，但其亦執行公務行使公權力，依實務見解，其亦受服務法規範，實質上與公務人員差別不大，如此將引發是否與憲法第 85 條以及第 86 條第 1 款規定相符之疑義。

單純從貫徹憲法規範意旨之角度而論，憲法上之公務人員概念雖係由立法機關制定法律予以具體化，但其解釋不應完全任由立法機關以法律規定，否則立法機關將得以透過法律規定規避憲法上之規範。依此，憲法第 86 條所稱之公務人員，並非單指各種公務人員法律所稱之公務人員，而係指國家所進用執行公務行使公權力之人員。換言之，國家所進用執行公務行使公權力之人員，不論在法律層次如何稱呼，其進用資格皆須經考試院依法考選銓定。

然而，解釋憲法如同解釋法律，不應完全拘泥於制憲者之意旨，隨著時空之變遷，解釋憲法機關自應斟酌各種情況之改變以及憲法修改之難度，而探求制憲者透過憲法規定所展示之客觀意旨。考慮到我國憲法規定之修憲程序使得憲法之修改極其困難，如果拘泥於制憲原意，將無法因應時空的變化而為調整；再者，制憲之

前，各機關無視任用法而任意進用人員，已於前述，這種情況目前已不復存在；最後，考試用人制度旨在確保用人之公正性，只要能確保進用之公正性，不定期聘用人員之進用應與憲法第 85 及第 86 條之意旨無違。換言之，形式公務人員之進用依憲法第 85 與第 86 條規定，其任用資格與選拔須經考試，至於實質上執行職務行使公權力之人員，只要非以公務人員形式進用，如確保進用程序之公正，應與憲法第 85 及第 86 條規定意旨無違。

（二）管控之問題

不定期聘用人員之進用雖未必違反憲法第 85 及第 86 條規定，然而此將對於公務人員制度造成衝擊，則無可否認。一方面有引進不定期聘用人員之需求，另一方面卻又擔心引進將造成對於公務人員制度之衝擊，這意味者引進的同時須對於各機關進用不定期聘用人員加以管控。

對於各機關進用不定期聘用人員之管控，須考慮各機關各式各樣之用人需求，是否可能進用公務人員或定期聘用之人員等等，以判斷其進用不定期聘用人員之必要性。鑒於在此涉及進用與公務人員類似，但卻是公務人員制度以外之人力，本文認為應適用法律保留原則，亦即各機關是否能進用不定期聘用人員，以及其得以聘用之員額，皆應由立法機關於制定機關組織法中決定。換言之，於各機關制定組織法時就該機關屬性以及人員需求，決定是否需進用不定期聘用人員以及聘用之員額。

各機關得否進用不定期聘用人員以及其得以聘用之員額，固應於各機關組織法明定，但關於不定期聘用人員之法律地位及其相關規範，諸如聘用之條件、解聘事由、停聘程序、人事考核、留職停薪以及資遣等等事項，皆應於聘用條例中規定。

二、進用程序

關於聘用人員之進用程序，核心考慮在於如何確保進用之公正性。關於各機關進用人員之公正性，事實上在各機關職缺由本機關以外人員遞補（以下簡稱外補）時，亦有類似問題。換言之，關於進用程序的公正性，我國法制並非空白，聘用人員之進用程序，可以考慮參照陞遷法加以規定。以下參照陞遷法之規定，簡單說明相關程序設計：

- 各機關進用聘用人員應公開甄選。（參照陞遷法第 5 條第 2 項）
- 各機關進用聘用人員，應注意其品德及對國家之忠誠，並依擬任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準，評定分數，並得視職缺之職責程度及業務性質，對具有基層服務年資或持有職業證照者酌予加分。必要時，得舉行面試或測驗。（參照陞遷法第 7 條第 1 項、第 2 項）
- 各機關進用聘用人員，應組織甄選委員會，辦理公開甄選相關事宜。（參照陞遷法第 8 條第 1 項）
- 各機關辦理聘用人員之進用，應由人事單位就合乎資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄選委員會評審後，依程序報請機關首長就前三名中圈定聘用之；如聘用二人以上時，就聘用人數之二倍中圈定聘用之。（參照陞遷法第 9 條第 1 項）
- 各機關辦理聘用人員進用業務人員，不得徇私舞弊、遺漏舛誤或洩漏秘密；其涉及本人、配偶及三親等以內血親、姻親之公開甄選案，應行迴避。如有違反，視情節予以懲處。（參照陞遷法第 16 條）

關於聘用人員之進用程序，還須考慮者，乃是否適度限縮機關首長權限之問題。公務人員之陞遷，尤其在機關職缺由本機關人員陞遷之情形，由於公務人員之內部陞遷涉及公務人員之考核，而公務人員之考核一般認為屬於機關首長之人事權，此所以公務人員考績法施行細則第 19 條第 1 項規定：「機關長官覆核所屬公務人員考績案，如對初核結果有意見時，除未變更考績等次之分數調整，得逕行為之，應交考績委員會復議。機關長官對復議結果，仍不同意時，得加註理由後變更之。」換言之，機關首長與考績委員會之意見不同時，最終仍是以機關首長之意見為準。陞遷法第 9 條第 2 項規定：「機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜。」其意旨仍係尊重機關首長之人事權。

惟陞遷法第 9 條第 2 項規定僅適用於機關內部升遷之情形，並不適用於外補程序。顯然，在外補程序，首長之人事權受到某程度的削減。事實上，各機關職務出缺時，如依法申請分發考試及格，對於考試及格分發之人員，首長亦無置喙餘地。

機關進用聘用人員，類似外補程序，亦宜削減機關首長人事權。削減機關首長人事權，除對於聘用人員之進用，不引進類似陞遷法第 9 條第 2 項規定外，還可考慮者，乃甄選委員會之組成，是否適度引進外部學者專家，以減輕機關首長之影響力。

由於甄選程序頗為複雜，其規定形式可考慮採準用形式，於聘用條例中規定：「聘用人員之進用程序，除本法另有規定外，準用陞遷法關於甄選程序之規定。」

三、關於聘用人員權利、義務之明文規定

（一）法律保留原則

依憲法第 23 條規定，對於人民基本權利之限制，應以法律為之，此即法律保留原則，由於在此涉及對於人民基本權利之干預，學說上也稱之為干預保留。¹⁵然而，法律保留原則之適用領域，不限於基本權干預之領域，基於民主正當性之考量，凡具有政治重要性之事務，應由立法機關決定，此即由德國聯邦憲法法院所提出，在我國亦有相當影響力之重要性理論（許宗力，1992，頁 158-162）。

司法院釋字第 443 號解釋理由書提出所謂之「層級化的保留體系」（吳庚、陳淳文，2019，頁 54-56），依「規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重程度」而在法律規範密度上作不同程度之要求，在此顯然有重要性理論影響之影子。司法院釋字第 614 號解釋稱：「給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（本院釋字第四四三號解釋理由書參照）。」顯然，即使在不涉及基本權干預之領域，基於事務重要性之考量，仍應由具有直接民主正當性之立法機關以法律之形式加以規定。

公務人員制度係於憲法形塑其架構，再由法律予以具體化，其屬於重要事項而應以法律明文規定，在學理上並無疑問（張桐銳，2022b，頁 15-16），在具體實踐上，公務人員制度之相關內容，諸如公務人員之任用、考績、俸給、陞遷、退撫等

¹⁵ 關於干預保留，請參閱許宗力（1992，頁 122-126）。

等事項，皆以法律規定。

關於聘用人員之進用以及其法律地位，涉及執行職務行使公權力人員之進用及其法律地位亦應屬重要事項，況且任用法第 36 條明文規定：「各機關以契約定期聘用之專業或技術人員，其聘用另以法律定之。」聘用人員之進用及其法律地位之規範應適用法律保留原則，應無疑義。

（二）規範不足

關於聘用人員之進用以及其法律地位應以法律規定，然而現行規定嚴重地規範不足。如前所述，聘用條例關於聘用制度之實質規定只有 7 個條文，關於進用之資格、進用程序、義務、考核、解聘事由、以及相關權利事項都欠缺詳細規定。如前所述，聘用人員之離職給與係以離職給與辦法加以規定，然而離職給與辦法並無法律授權，屬於職權命令之性質。基於司法院釋字第 443 號解釋以及釋字第 614 號解釋所揭櫫之重要性理論，離職給與辦法是否合乎法律保留原則，恐有疑問。

又關於聘用人員之義務，如前所述，目前實務上係透過對於服務法上所規定之「受有俸給之文武職公務員」作廣義解釋，使之涵蓋聘用人員，然而聘用人員係以契約進用之人員，與公務人員係依法任用（行政處分）不同，「受有俸給之文武職公務員」涵蓋聘用人員，就概念而言，並非理所當然。另一方面，服務法上規定之義務，係針對公務員之特殊義務，其規範度對象應明確。因此，在政策上如認為聘用人員應受服務法規範，應有明確之規定。

一旦決定引進不定期之聘用人員，此一規範不足之情形將更顯嚴重，蓋不定期之聘用人員制度對於公務人員制度之衝擊更為嚴重，是否要對於各機關進用不定期聘用人員予以管制？要如何管制？進用之資格條件如何？違法任用如何處理？解聘事由如何？薪資報酬如何？考核制度如何？陞遷制度如何？退休保障制度如何？撫卹制度如何？是否應有留職停薪制度？等等問題，都有待規範。

陸、結語

聘用制度乃是我國公務人員法制上之特殊制度，在依法任用之公務人員以及依法上勞動契約進用之受雇勞工之外，創造出介於此二者之間之聘用人員一以行政

契約進用之人員。由於長期以來，聘用人員被界定為暫時性之方便人力，此等人員既不受重視，對於其進用以及其法律地位規定也相當簡陋。在法律地位上，著眼於此等人員與公務人員在執行職務、行使公權力上之類似性，透過行政函釋賦予其服務法上之特殊義務，但又基於其與公務人員之區隔，而未予以特殊保障，使得這群人員雖負有公務員之特殊義務，卻未受特殊保障。

隨著社會法治國家發展，在勞動法上對於勞工之保障漸趨完善，然而聘用人員因未被定性為勞工，而無法受到勞動法上之保障，結果是介於公務人員與勞工之間之聘用人員，成為法制發展上之犧牲者。近來雖有相關規定改善聘用人員之地位，使其得以參加勞保與勞退制度，但聘用制度實須全面性地檢討，而檢討之重點，本文認為，決定聘用人員應適用公務人員制度還是勞動法制，應該是一個須加以決定之政策考量，不應使聘用人員成為公務人員制度與勞動法制之間之犧牲者。

隨著數位發展部所需聘用人員員額數量所引發之爭議，而帶來全面檢討聘用制度之契機，尤其是正面對決實務上進用不定期聘用人員之需求，以及完善聘用制度，此一法制工作需要更多討論。本文對於引進不定期之聘用人員之問題，認為只要能確保進用程序之公正性，其與憲法並無牴觸，但應由立法機關於各機關組織法中具體考量是否進用不定期聘用人員，以及進用數額。另外，應對於現行聘用條例進行大幅翻修，詳細規定聘用人員之權利義務。換言之，本文對於此一問題提出一些思考上之切入點如下：（1）參考公務人員陞遷法規定之公開甄選程序規定聘用人員之進用程序；（2）不定期聘用人員之進用，為避免過度衝擊考試用人之公務人員制度，應於各機關組織法規明定進用之員額；至於不定期聘用人員法律地位之相關規定，則於聘用人員聘用條例規定；（3）現行聘用人員聘用條例過於簡陋，應於該法詳細規定聘用人員之權利義務。

參考文獻

- 吳庚、盛子龍（2017）。**行政法之理論與實用**（增訂十五版）。三民。
- 吳庚、陳淳文（2019）。**憲法理論與政府體制**（增訂六版）。三民。
- 李建良（1999）。政府機關臨時人員法制重建的基本課題，**公務人員月刊**，（36），5-14。

林明昕、張桐銳（2022）。**111 年度精進聘用人員人事制度委託研究案結案報告**。銓敘部。

林紀東（1993）。**中華民國憲法逐條釋義（三）**（修訂七版）。三民。

翁岳生（1990）。**行政法與現代法治國家**（十版）。著者發行。

許宗力（1992）。**法與國家權力**。著者發行。

張桐銳（2015）。社會保險法律關係核心問題之檢討：從體系性觀點之個案研究。**中原財經法學**，（34），225-275。

張桐銳（2018）。公務人員退休制度之保險年金化：公務人員退休制度之改革評析。**東吳法律學報**，30（1），33-87。

張桐銳（2022a）。積極促進之社會國家。載於李建良（編），**公法之領航者：翁岳生教授九秩華誕祝壽論文集**（頁 61-97）。元照。

張桐銳（2022b）。精進公務人員考試錄取人員訓練法制之研究。公務人員保障暨培訓委員會。

陳英鈴（2002）。各國公務人員行政中立之保障。公務人員保障暨培訓委員會。

莊雅雲、陳君豪、楊子瑩（2019）。我國聘僱人員人事法制之研究。新北市政府。

<https://www.rde.ntpc.gov.tw/userfiles/1160700/files/16我國聘僱人員人事法制之研究.pdf>

數位發展部（2022）。數位發展部「聘用人員進用與績效衡量指標之建立」書面報告，11月1日。<https://www-api.moda.gov.tw/File/Get/moda/zh-tw/5LgBISDG1q2qH0i>

蕭乃沂（2022）。數位發展部進用約聘人員的必要性與爭論—兼論多元公務人力創新契機。國家人力資源論壇，9月30日。https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=45831&type=A9DCC80FC8CC7601

Battis, U. (2022). *Bundesbeamtengesetz: KommTar* (6. Aufl.). Beck C. H.

Weber, M. (1972). *Wirtschaft und gesellschaft* (5. Revidierte Aufl.). Johannes Winckelmann.

Wolff, H. A. (2005). Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips für Versorgungsabsenkungen, *ZBR*, 361-371.

Review of Employment System of Contract Workers

Tung-Jui Chang^a

Abstract

Contract workers recruited through administrative contracts are defined as temporary professional and technical manpower in the system, but there is a trend of long-term employment in actual practices. For certain administrative jobs, non-fixed term employees are needed. With the establishment of the Ministry of Digital Affairs, the dispute over the recruitment of a large number of contract workers have also brought about an opportunity for the reform of the employment system. Regarding the doubts about the introduction of non-fixed term contract employees, this article's author believes that the most important issue is whether it violates the provisions of Article 85 and Article 86 of the Constitution. In this regard, the author believes that as long as the fairness of the access procedure is ensured, it does not violate the intent of Article 85 and Article 86 of the Constitution. For the reform, this article proposes some points for thinking: (1) Refer to the public selection procedure stipulated in the Civil Service Promotion Act to stipulate the employment procedures of contract workers; (2) The employment of non-fixed term contract workers is to avoid excessive impact on the examinations system of employing civil servants, and this should be clearly defined in the organizational laws. As for the relevant provisions on the legal status of non-fixed term contract workers, it should be stipulated in the Employment Regulations; (3) The current Employment Regulations are

^a Professor, College of Law National Chengchi University, e-mail: tungjui@nccu.edu.tw.

too simple, and should stipulate in detail the rights and obligations of employees.

Keywords: the system of civil service, contract employees, the principle of administrative unity, administrative contract, neoliberalism