

國立臺灣大學社會科學院政治學系  
政府與公共事務碩士在職專班  
碩士論文

指導教授：彭錦鵬 博士

我國公部門委任官等職務由約僱及臨時人員替代  
之可行性  
(口試本)

研究生：蕭欣瑋

學號：P99322024

中華民國103年7月



# 目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景、動機、目的.....	1
壹、 研究背景 .....	1
貳、 研究動機-員額管理面臨之問題與挑戰.....	4
參、 研究目的 .....	6
第二節 相關概念與名詞界定.....	8
壹、 委任官等職員.....	8
貳、 約僱人員 .....	8
參、 臨時人員 .....	9
肆、 勞動派遣 .....	10
伍、 勞務承攬 .....	12
第三節 研究架構與流程.....	12
壹、 研究架構 .....	12
貳、 研究流程 .....	13
第四節 研究方法、範圍、限制.....	16
壹、 研究方法 .....	16
貳、 研究範圍 .....	17
參、 研究限制 .....	18
第二章 現行制度回顧與理論文獻評析 .....	20
第一節 策略性人力資源管理.....	20
壹、 理論介紹 .....	20
貳、 策略性人力資源管理在我國的實踐.....	22
參、 國內相關文獻分析.....	25

肆、 小結 .....	31
第二節 國外制度簡介.....	31
壹、 美國 .....	32
貳、 英國.....	38
參、 日本 .....	42
肆、 德國 .....	47
伍、 小結 .....	49
第三節 我國公務人力制度簡介以及相關人事成本編列標準 .....	50
壹、 我國公部門各類員額進用制度 .....	50
貳、 我國公務人力制度及人事成本編列標準 .....	57
第四節 我國員額管理制度與措施.....	62
壹、 我國公部門現行員額總量管理制度.....	62
貳、 員額管理措施檢討.....	64
第三章 個案研究-新北市政府一級機關人力及人事成本 .....	68
第一節 機關組織架構.....	68
第二節 人力結構.....	70
第三節 新北市政府委任官等職員、約僱及臨時人員工作內容比較 ..	73
第四節 新北市政府委任官等職員、約僱及臨時人員終身成本分析 ..	75
壹、 權益分析 .....	75
貳、 試算假設 .....	79
參、 試算結果 .....	85
第四章 實證分析.....	92
第一節 研究設計.....	92
壹、 研究設計說明.....	92
貳、 訪談題綱與設計緣由 .....	93

第二節 訪談資料呈現與分析.....	96
壹、 研究設計說明.....	96
貳、 資料編碼.....	96
參、 訪談資料分析.....	96
第三節 訪談結果分析.....	120
第五章 研究發現與建議.....	122
第一節 研究發現.....	122
第二節 研究建議.....	126
參考文獻.....	130
附錄一：新北市政府各一級機關工作內容比較.....	144
附錄二： 通過初等考試的職員工作 30 年政府支出明細一覽表 .....	154
附錄三：通過普通考試的職員工作 30 年政府支出明細一覽表 .....	156
附錄四：訪談結果詳細逐字稿紀錄.....	158

## 表目錄

表 3-1 新北市政府各一級機關職員預算員額表 .....	71
表 3-2 新北市政府各一級機關聘僱及臨時人員預算員額表 ...	72
表 3-3 工作內容比較總表.....	74
表 3-4 新北市政府正式職員、約聘僱人員及臨時人員之考績、 福利等相關事項一覽表 .....	75
表 3-5 約僱及臨時人員勞保投保明細.....	82
表 3-6 約僱及臨時人員勞保年金支付預估 .....	83
表 3-7 通過初等考試的職員工作 30 年政府支出明細 .....	85
表 3-8 通過普通考試的職員工作 30 年政府支出明細 .....	87
表 3-9 5 等約僱人員工作 30 年政府支出明細 .....	88
表 3-10 臨時人員工作 30 年政府支出明細 .....	90
表 3-11 四種人員政府支出一覽表.....	91
表 4-1 深度訪談對象一覽表.....	93
表 4-2 訪談題綱與設計緣由.....	94

## 圖目錄

圖 1-1 員額管理策略架構.....	3
圖 1-2 勞動派遣三角關係.....	11
圖 1-3 研究架構圖.....	13
圖 1-4 研究流程圖.....	15
圖 2-1 策略性人力資源管理之 5P 模型.....	21
圖 2-2 人力運用資源.....	29
圖 2-3 年度定員審查架構.....	44
圖 3-1 新北市政府組織架構圖.....	69
圖 3-2 行政院組織新架構.....	70

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景、動機、目的

我國公部門用人態樣甚多，因應民主化及國內外政經情勢的轉變，人民對政府的需求可預見將是有增無減，也就是政府機關之業務不僅量不會減少，恐怕連質也需更加提昇。但在員額總量管理的法令下，公部門人員將受限不能大幅成長，以期抑制人事費之增加。如何妥適運用現有各類公務人力，就是機關不得不面對的嚴肅課題。本研究將聚焦在委任官等職務由約僱及臨時人員替代之可行性，希望能在不影響業務推動的前提下，擴大引用契約性人力以減少永業文官的任用，俾能降低整體政府用人成本，並配套調整現行考選制度。

### 壹、研究背景

在1980年代，歐洲、美國及日本等先進國家，深受財政赤字之苦，且因高度重視公共服務之提供，引發政府治理的雙重困境，也就是「市場失靈」與「政府失靈」的雙重困境。各國政府乃推動政府組織改造策略，希望藉由精簡預算，輔以彈性企業化之作法，提升政府效能與國家競爭力。我國政府自1987年起亦隨著世界各國之政府改造趨勢，推動組織改造策略，研議行政院組織法之修正作業，並配合1997年修憲將組織法制鬆綁入憲，先後於2004年6月23日、2010年2月3日完成中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法）之立法，並於2010年2月3日同時完成行政院組織法之修法程序；未來行政院部會層級組織由原37個精簡為29個，新組織架構已自2012年1月1日開始施行啟動。而相關人力配置規劃，總員額法第7條明文規定機關業務移撥、機關改制等現職人員移撥、安置之處理原則，希確保各機關依據組織改造規劃妥適配置與調整人員。

目前 OECD 國家多採人事成本管制，先由財政機關決定各機關人事成本後，再由機關自行調控包括人員及薪資等人事配備，我國則師法日本，採員額數管制<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup>摘自 2011 年 7 月 15 日「落實中央政府機關總員額法之管理策略座談會」彭錦鵬發言紀錄。



但不論採何種方式，各國均係朝員額精簡的方向努力，希望將政府人事成本壓在一定範圍內，避免排擠日漸困窘之政府預算。

我國公部門的員額管理部分，地方政府係領先中央政府進行總量管制，在 1999 年地方制度法施行時，行政院人事行政局（現已改制為行政院人事行政總處，為利敘述，2011 年 2 月 6 日組改前之事項仍以行政院人事行政局稱之，組改後之事項則以行政院人事行政總處稱之）即於相關配套措施中，訂定各地方政府的職員（不含警、消、醫院）總數及成長高限，其後並配合 2003 年營業稅業務回歸中央修正職員總數。2006 年以行政院函頒地方機關自 2007 年起員額管制規定為依地方行政機關組織準則之規範，就其員額總數範圍內，以總員額管制；並在依規定可增加之人數範圍內，應考量自主財政負擔能力，所增加之人事費、業務費等應自行負擔，不得要求中央補助<sup>2</sup>。其後配合 2010 年縣市改制直轄市（新北市、臺中市、臺南市、高雄市），重新核定縣市單獨或合併改制直轄市政府前 3 年之員額增加總數，並規範單獨或合併改制第 1 年，除新設機關或單位外，以不增加員額為原則<sup>3</sup>。為避免改制初期大幅擴增人力及增加政府財政負擔，行政院經多次邀集各地方政府取得共識，限縮改制直轄市政府前 3 年可以增加的員額總數為 2,243 人(不含醫院及警消人員)，比各直轄市政府希望增加的 8,918 人已大幅減少，有效降低縣市改制直轄市對政府員額及財政之衝擊。又因應上開直轄市改制滿 3 年，行政院訂定了「縣市改制直轄市 3 年期滿之員額管理原則」<sup>4</sup>，未來改制直轄市政府應先妥善運用現有員額，且於財政上可自給自足支應其人事費或轄區人口數大幅成長之情形下，方可提出增員需求。

中央政府部分，則係於總員額法完成立法後始進行總量管制。該法案於立法院審議時，除依行政院版明定中央政府機關員額總數高限為 17 萬 3,000 人外，並作成附帶決議，要求機關員額於該法通過 5 年內應降至 16 萬人。行政院人事行政局配合上開法令之實施，擬定了相關員額管理策略架構如圖一，（顏秋來，2012）及相關原則，包括：（1）設定員額上限以有效控管政府規模的成長；（2）機關

---

<sup>2</sup>行政院 2006 年 11 月 29 日院授人地字第 0950064812 號函。

<sup>3</sup>行政院 2010 年 5 月 26 日院授人力字第 09900626271 號函，此處所指員額係編制員額。

<sup>4</sup>行政院 2013 年 12 月 26 日院授人力字第 09900626271 號函。

人力需求，應由主管機關於額度內負統籌分配員額責任，依實際業務消長，檢討所屬為充分運用之員額，截長補短，調整現有人力之配置支應所需；（3）機關單位精實設置，落實委外化、工作及流程簡化，以減少人力負擔；（4）逐漸減少勞務人力，加速工友員額精簡；（5）檢討人力運用狀況，精簡節餘員額，維持人力配置精實<sup>5</sup>。並採分階段方式規劃策略目標，其中第一階段為行政院組織調整生效時，置重點於人力隨同業務進行移撥；第二階段為新機關啟動運作後，以員額評鑑機制合理控管。

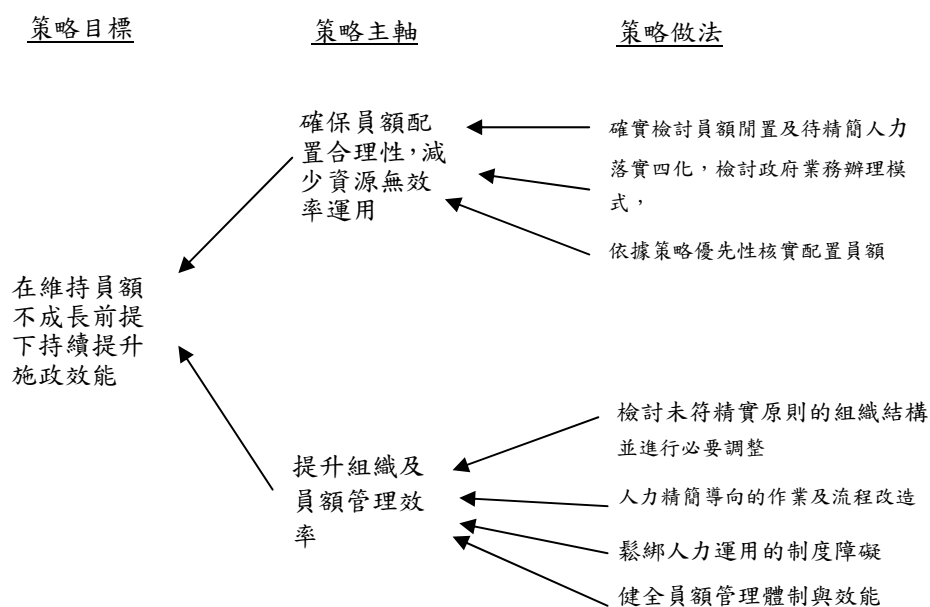


圖 1-1：員額管理策略架構

資料來源：(顏秋來，2012：49)

但現行官方員額管理作法，是否能完全因應未來政府運作之人力運用需求？或者僅能達成立法院附帶決議要求？本研究係希望尋找官方員額管理作法以外之人力運用方式，透過實務資料印證可行性。在有效降低政府整體人事成本之前提下，仍能提供政府機關足夠人力推動業務。

<sup>5</sup>引自行政院人事行政局總處 2011 年「落實中央政府機關總員額法之管理策略座談會」之簡報。

## 貳、研究動機-員額管理面臨之問題與挑戰

劉坤億<sup>6</sup>指出，初步觀察發現總員額法在實務操作上所面對的問題和挑戰，至少有以下五項問題和挑戰須加以關注：（一）機關觀望態度限制目前員額精簡成效；（二）本位主義挑戰員額管理專責機關；（三）員額管理難以跳脫政治角力；（四）人事單位的专业能力尚待強化；（五）員額管理不等於人事成本的控制。

進一步言，歷年來機關員額管理碰到的挑戰，多是機關面對保守的人事法規與行政院人事行政局規劃的員額管制措施，總是以「另闢蹊徑」方式來「突破」。舉例而言，就整體人力運用之角度，如單就中華民國憲法第 85 條「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之規定而言，吾人似只需關心考試進用的公務人員，即機關內職員即可，但其實不然。現行公務人力種類眾多，除職員外，技工、工友、駕駛、聘用、約僱人員、駐衛警等均為政府機關用人種類，且不同種類人員之人事制度亦未完全相同。而且機關人力與人事成本在現行會計法規之下，並未實際反映出來。自 2008 年 1 月 1 日起，行政院已將各公部門非依公務人員法制進用之臨時人員納入勞動基準法（以下簡稱勞基法）適用範圍內，行政院在實施上開臨時人員適用勞基法政策之同時，並函頒行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點<sup>7</sup>，期望透過禁止臨時人員不當使用機制之訂定，能使臨時人員回歸機關臨時性、短期性支援人力性質。惟同一年度因美國金融政策之失誤引發世界性的「金融海嘯」，短時間即波及世界各經濟貿易體，以美國為主要出口導向的我國所受衝擊更是重大，整體經濟環境迅速惡化、失業率不斷攀高，當時政府為搶救失業，訂定一連串促進就業政策，以「減少裁員」、「擴大內需」、「增加就業」為施政主軸推動各項計畫，其中「2008-2009 年短期促進就業措施」、「2009-2012 年促進就業方案」及「振興經濟擴大公共建設投資計畫」即為增加就業之主要方案，均以公部門增加進用臨時人員方式搭配各項增加失業人口就業競爭力之計畫，試圖降低失業人口，以捨現行法律明文規定之「公法救助」制度，

---

<sup>6</sup>劉坤億，「政府機關員額管理策略初探」，中國行政學會會員大會「治理觀點下未來公共行政發展方向」學術研討會發表論文，2011。

<sup>7</sup>該要點於 2008 年 1 月 10 日訂定後，2014 年 5 月 30 日已第 4 次修正。

改採公部門增加進用臨時人員為政策工具，即已表示臨時人員已成為公務人力運用之一環。可是臨時人員之用人成本，卻始終不在公部門計算的人事費範圍之內。

接著，因為行政院同意公部門臨時人員適用勞基法，對各級行政機關學校帶來相當大之衝擊，許多機關學校係以「勞務承攬」、「勞動派遣」等方式因應。但運用勞動派遣方式，卻常遭到輿論「假派遣真僱用」之批評，認為政府機關帶頭違法，相關勞工團體更要求公部門應帶頭禁止使用勞動派遣，而勞務承攬亦有「假承攬真僱用」之爭議。人事總處及近年來亦積極管控各機關勞動派遣人力之運用，除配合行政院勞工委員會（現已改制為勞動部）導正機關運用派遣業務事項外，更希望將整體運用人數控制在一定範圍內。

其實，以目前我國整體人力運用趨勢觀之，臨時人員、勞動派遣、勞務承攬等「非典型人力」，均為我國公務人力運用之態樣。所以，在計算公部門整體人事成本時，不應單單只就預算科目之分類，只計算編列於「人事費」科目之職員、技工、工友、駕駛、聘用、約僱人員、駐衛警等人員之用人成本。而應進一步將編列在「業務費」科目的臨時人員酬金、勞動派遣、勞務承攬之業務經費一同計算，方能完整判斷人事成本佔政府預算的全貌，以及比例是否妥適。惟上開三種人力措施，目前僅臨時人員可於現行預算書內，由「臨時人員酬金」預算科目瞭解編列之預算金額，但仍無法獲得完整的員額數與個別待遇；至於勞動派遣部分，因除派遣人員待遇外，尚包括派遣公司管理費，在預算書中無從獲得明確資訊，尚須逐一從個別契約蒐集彙整才能取得；而勞務外包與勞務承攬之概念在實務上，未能明確判斷，亦有許多亟待克服、釐清之問題。故現階段在討論政府用人成本時，至少應將臨時人員之用人成本與人事費加總計算，方屬完整。

另外，依據行政院經濟建設委員會（現已改制為國家發展委員會）2010 年 9 月出版之 2010 年至 2060 年臺灣人口推計顯示，以中推計結果估算，2010 年總人口預估為 2,317 萬人，至 2060 年時，總人口將減少為 1,884 萬人。2010 年人口成長率約 1.8‰至 2.1‰之間，未來人口成長將持續趨緩並轉為負成長，人口零成長出現在 2022 年；人口數最高峰達 2,345 萬人。2017 年我國老年人口占總人口比率將超過 14%，成為高齡社會，2025 年此比率將超過 20%，成為超高齡社會。2010 年

扶養比為 35.9%，5 年後下滑至 34.4%最低點，之後開始上升，至 2060 年增加為 104.3%。若就老年人口對青壯年人口之扶養負擔比較，2010 年約每 6.9 個青壯年人口扶養 1 位老年人口，至 2060 年將降為每 1.2 個青壯年人口扶養 1 位老年人口。

也就是說，在 20 年內我國人口可能僅緩慢淨增 28 萬人後，就開始進入人口負成長，而高齡化社會的到來，各項社會安全給付制度之良窳將是國家能否順利因應此種人口結構之變化的重要關鍵。就公部門而言，公務人力結構絕對須配合人口結構之變化進行調整，未來整體公務人力，就質的方面之業務配置或量的方面是否適宜再行增加，除考量業務推動需要外，恐怕更須針對人口結構變化帶來的衝擊妥為因應，因為這將涉及國家整體人力運用、人事成本負擔以及年度預算資源分配等問題。

上開行政院員額總量管理之作法，係希望維持當前機關員額數，並持續檢討精簡，以抑制人事費成長，而將政府有限資源能投注於公共事務的推動。但如前所述，非典型人力的運用所需成本，並未編列在人事費內，而相關官方統計資料，均未有將非典型人力之用人成本併入計算之統計數據。隨著民主化及國內外政經情勢的轉變，人民對政府的需求是有增無減，但員額成長受限下，如何在現行制度下兼顧預算規模並妥適運用現有人力，就是政府不得不面對的嚴肅課題。

## 參、研究目的

本研究之主要目的，是希望透過我國引進「策略性人力資源管理」理論，探究彈性、鬆綁及授權等理論精神在我國人事法制上的實踐，並參考先進國家人事制度之發展，期望找到在我國現行員額總量管理架構下，除了保留未用之法定員額數外，能否再騰出員額空間，以因應未來政策推動需要。

首先是透過「策略性人力資源管理」理論與先進國家人事制度發展之綜整與深度訪談，瞭解我國高度法制化下的人事制度實踐該理論之措施及成果，此為本論文之研究目的之一。接著分析我國公務人力制度與人事成本組成，除透過深度訪談，確認我國現行公務人力進用結構與憲法第85條規定「公務人員之選拔，應

實行公開競爭之考試制度」之精神有無牴觸外，並進一步探討我國中央與地方政府間的員額管理制度及措施之執行成效，此為本論文之研究目的之二。

再者透過深度訪談，瞭解在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算要求，政府尚可採取之員額因應規劃與作法，此為本論文之研究目的之三。然後藉由具有小型中央政府規模之最大直轄市政府-新北市政府人力的現況及相關委任官等職員、約僱及臨時人員之完整資料，分析三類人力占機關整體人力之比例，歸納三類人員在新北市政府各一級機關之工作內容、職責程度；並據以分析其工作內容之差異、以及工作內容是否相近，可否互相替代此為本論文之研究目的之四。並且澈底計算三類人員現職工作30年、60歲年退休、存活20年之領退休給與之情形下，政府機關一共50年（任職30年、退休20年）之總人事成本負擔，也就是終身成本之差距，進行採行人力替代的成本分析，此為本論文之研究目的之五。

接下來，藉由深度訪談，瞭解當初設計委任職務制度之目的，併同確認在目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要此為本論文之研究目的之六。經由深度訪談，檢視我國公部門委任官等職務由約僱及臨時人員替代之各項政策可行評估相關面向，即政治、法令、技術、行政、財務及經濟可行性分析因素中必須考慮的因素，此為本論文之研究目的之七。

換言之，本研究係以新北市政府人力的現況及相關委任官等職員、約僱及臨時人員等完整資料，探討精簡委任官等職員、或委任3職等以下職員，改以約僱或臨時人員替代是否可行。如果能驗證精簡委任官等職員、或委任3職等以下職員，改以約僱或臨時人員替代具可行性，除公務人員之官職等配置將重新訂定外，更將連帶使公部門考選制度進行大幅度改變，考選機關在相關委任官等職員考試，如普通考試、初等考試及其相當層級之特種考試配合委任官等職員轉由約僱或臨時人員替代而配套停辦後，應該可以抽出足夠之資源及人力，著重中高階文管考

選技術之精進，以提昇整體公務人力素質。

## 第二節 相關概念與名詞界定

### 壹、委任官等職員

依「公務人員任用法」規定，公務人員依官等及職等任用之（該法第5條第1項）。在員額管理實務上，係分類為「職員」類別。其中官等分委任、薦任、簡任；職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等。委任為第一至第五職等；薦任為第六至第九職等；簡任為第十至第十四職等（同法第5條第2項及第3項）。普通考試或特種考試之四等考試及格者，取得委任第三職等任用資格。初等考試或特種考試之五等考試及格者，取得委任第一職等任用資格（同法第13條第1項第4款及第5款）。

另依公務人員俸給法規定，委任公務人員俸級區分五個職等，第一職等本俸分七級，年功俸分六級，第二至第五職等本俸各分五級，第二職等年功俸分六級，第三職等、第四職等年功俸各分八級，第五職等年功俸分十級（同法第4條第1項第1款）。

又委任人員晉升官等，應經升官等考試及格或經晉升薦任官等訓練合格，始能取得薦任第六職等任用資格（同法第17條第1項及第6項）。換言之，如果未通過上開考試或訓練程序，委任公務人員只能以第五職等年功俸十級（520俸點，現支新臺幣（以下同）34,430元）為退休（職）等級依公務人員退休法相關規定辦理退休。

### 貳、約僱人員

依「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」規定，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，其範圍限定為「訂有期限之臨時性機關所需人員」、「因辦理

臨時新增業務，在新增員額未核定前所需人員」、「因辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員」及「因辦理季節性或定期性簡易工作所需人員」（該辦法第2條），且其僱用應訂立契約（同辦法第6條）。

另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時，應定期檢討該計畫之存廢（同辦法第5條第1項）。

約僱人員之報酬，係視工作之繁簡難易、責任輕重，及應具備之知能條件，參照職位分類標準認定支給報酬之薪點，折合通用貨幣後於僱用契約中訂定之。依約僱人員報酬標準，約僱5等人員報酬薪點為280薪點（同辦法第8條），以目前行政院核定之通案薪點折合率121.1元計算，每月報酬為33,908元。

該辦法明定，約僱人員不適用俸給、考績、退休、撫卹及公務人員保險等法規之規定（同辦法第9條）。故約僱人員係適用勞工保險條例（以下簡稱勞保條例）。並自84年7月1日起，係依「各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法」規定提撥離職儲金，並於因契約期限屆滿離職、或經服務機關學校同意於契約期限屆滿前離職、或在職因公、因病或意外死亡者，一次發給公、自提儲金本息。

換言之，約僱人員原則上1年1僱，超過5年須定期檢討僱用依據之業務計畫存廢，決定是否繼續用人。且約僱人員僱用辦法第11條雖明文規定，各機關對現有各項臨時僱用人員於該辦法61年12月27日發布施行後，即應切實檢討，合於規定確須繼續僱用者，應依僱用程序予以僱用，其餘人員即應予解僱。惟實務上幾乎是未檢討即繼續僱用或檢討後仍持續僱用同一人，以致僱用渠等數十年後，近年來不斷有此類人員陳情抗議要求適用勞基法或要求政府須給與退休金。

## 參、臨時人員

依「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」規定，臨時人員係指機關非依公務人員法規，以人事費以外經費自行進用之人員（同要點第2點）。



臨時人員得辦理之業務，以非屬行使公權力之臨時性、短期性、季節性及特定性等定期契約性質之工作為限。（同要點第3點）。

該要點第4點規定，各機關進用臨時人員，應符合以下各款條件之一：一、機關現有業務經以委託外包、推動工作簡化、業務資訊化及運用志工等人力替代措施方式檢討後，現有人力仍不能負荷。二、機關接受專案經費補助辦理特定業務或委託研究計畫，不能以現有人力辦理。三、機關辦理營繕工程，依中央政府各機關工程管理費支用要點規定得進用之人力。四、配合行政院核定具通案性之重大政策進用。且臨時人員之進用與運用，訂有嚴密之審核機制（同要點第7點）。

上開要點主要係規範機關學校進用及運用臨時人員時應注意之規定，至於臨時人員與機關之權利義務，則回歸勞動法令辦理，故臨時人員亦同約僱人員適用勞保條例。且自勞退新制-勞工退休金條例實施後，渠等即適用該條例提撥退休金。

## **肆、勞動派遣**

勞動派遣係指派遣事業單位指派所僱用之勞工至機關提供勞務，接受各該機關指揮監督管理之行為。派遣勞工係指受派遣事業單位僱用，並向各機關提供勞務者，其雖未與機關產生僱傭關係，但因至機關履行派遣事業單位之契約義務，故衍生其權利保障之爭議。

勞動派遣的特殊性在於其具有三角互動的勞動關係，也正是其有別於傳統僱傭關係最大的特色（如圖1-2）。

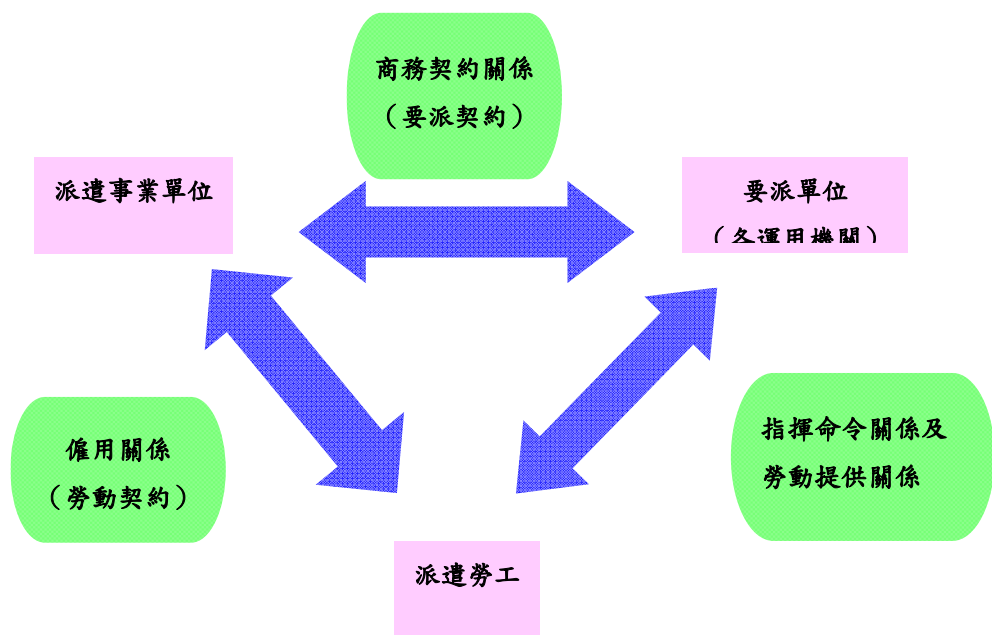


圖 1- 2：勞動派遣三角關係

資料來源：成之約（1998:4）

依「行政院運用勞動派遣應行注意事項」<sup>8</sup>第3點規定，各機關除依法律規定不得運用勞動派遣者外，得就下列業務檢討運用派遣勞工：

- 一、 有關事務性、重複性及機械性等行政服務工作。例如：公文傳遞、環境清潔、事務機器設備維護、公務車輛駕駛、圖書出借、文書繕打、翻譯或校對、資訊、總機、倉儲管理及業務資料彙整登錄等事務。
- 二、 有關一定事實之蒐集、查察或檢查協助工作。例如：停車場計時人員等事務。
- 三、 專案性協助工作。例如：非屬醫療行為之照護服務、教養輔導、展場規劃或導覽服務等工作。
- 四、 具期限性計畫之協助工作。例如：各機關科技專案計畫之協助工作。
- 五、 其他經主管機關認定非屬核心業務且適宜委託民間辦理，不涉及公務安全、機密或執行公權力之業務項目。

為保障派遣勞工權益，在派遣勞工保護法草案完成立法前，各機關須依「政府採購法」、「勞動派遣權益指導原則」、「要派契約範本勞動契約約定及不得約定事項」、「勞務採購契約範本」及其相關勞動法令（勞基法、性平法等）規

<sup>8</sup>該要點於 2010 年 8 月 27 日訂定後，2014 年 6 月 4 日已第 3 次修正。

定辦理勞務採購事宜。

## 伍、勞務承攬

民法第490條第1項規定，稱承攬者，謂當事人約定，一方為他方完成一定之工作，他方俟工作完成，給付報酬之契約。行政機關運用此方式，主要係依據「政府採購法」辦理勞務採購，與廠商或自然人約定工作內容。廠商會運用其僱用員工辦理與機關約定之工作，如係自然人，則係自行辦理與機關約定之工作。此種態樣，無論是廠商僱用之員工或承攬人，均未與機關產生僱傭契約關係。此種情形亦同勞動派遣無明確法令規範，實務運作上或可以「委託外包」方式涵括。

## 第三節 研究架構與流程

本節主要係論述本研究研究架構及研究流程，但在論述之前，仍須將具體研究問題作一敘述，接著才進行研究架構及研究流程之介紹。

### 壹、研究架構

我國公部門人力運用的問題，以多年擔任政策規劃及政策執行之不同角色所累積的公務經驗得之，即便已於2000年起進行機關業務盤點，將機關業務分為核心業務及非核心業務，並將非核心業務推動四化（去任務化、地方化、法人化及委外化）政策，並陸續通過「中央行政機關組織基準法」、「行政院組織法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」、「行政法人法」及總員額法等五大組織改造基礎法案，政府機關之業務仍會不斷的成長；但政府財源有限，整體人事成本負擔必須受限，相對地，公部門員額就無從大幅成長。考量我國公部門人力運用態樣多元，有無可能在不變動機關業務運作之情形下，精簡人事成本較高之人員，將其負責業務改以其他類型人力替代？又就是本研究要探討的主要核心問題。

依據以上研究目的及核心問題，提出具體研究問題如下：

一、藉由學術文獻資料之蒐集及外國制度之比較，研究永業文官制度全面或部分

調整之可行性。

- 二、以具代表性之政府機關人力資料，歸納委任官等職員、約僱及臨時人員三類人員工作內容，並深入精算相關之政府負擔終身成本。
- 三、在不變動機關業務運作之情形下，有無精簡人事成本較高之人員，將其負責業務改以其他類型人力替代之可行性？

藉由前述三項研究問題，本研究之研究架構即由宏觀的學術思潮、先進國家人力資源管理運用制度及發展趨勢，檢討我國現行員額管理制度及實踐情形，並以微觀的機關人力資料實證，藉以探討現行公部門人力運用之結構，進行調整之政策可行性評估，並進一步提出政策建議。研究架構圖如下圖1-3：

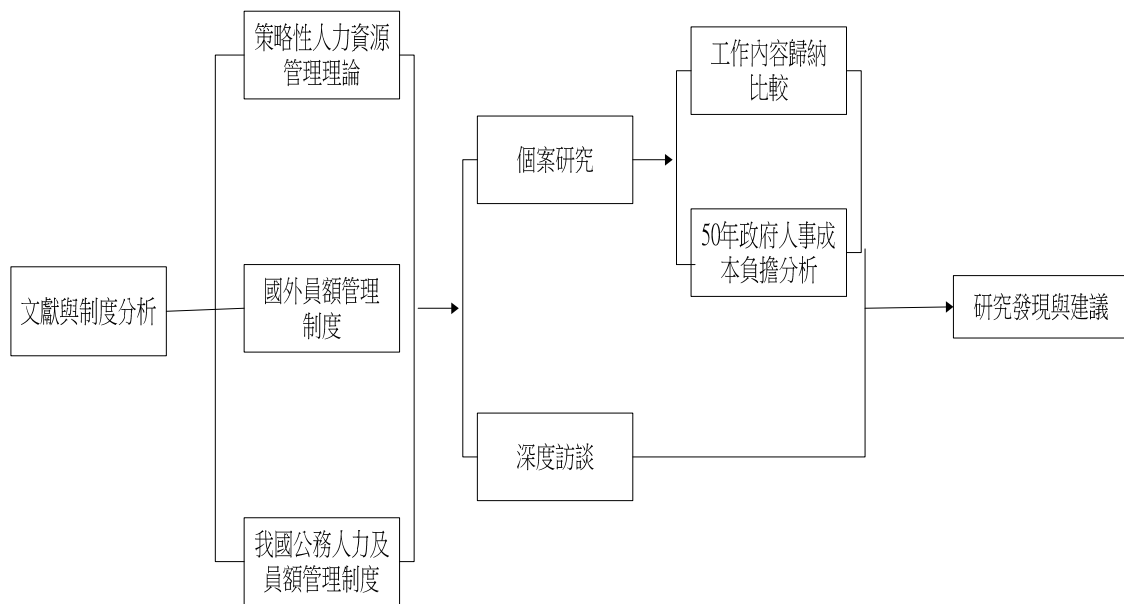


圖 1-3：研究架構圖

資料來源：作者自繪。

## 貳、研究流程

本研究首先確認研究背景、動機、目的，並界定相關概念與名詞，設定研究架構及流程，闡述研究方法、範圍及限制。然後進行蒐集相關策略性人力資源管理、公部門契約性人力運用制度之理論及文獻進行探討，並就國外員額管理制度加以比較。同時就我國公務人力制度及人事成本予以介紹，併同我國公部門員額

進用規定及總員額法實施後之員額總量管理制度之回顧，包括我國政府各類人員類別之進用規定、主要發展或現行管制措施。

接著進入本研究之核心，以新北市政府相關委任官等職員、約僱及臨時人員之完整資料，分析三類人力占機關整體人力之比例，探討三類人員之工作內容、職責程度，並據以分析其工作內容之差異、以及工作內容是否相近，可否互相替代。並澈底精算三類人員在共同年資及退休時間之情形下，政府機關應負擔終身成本之差距（財政可行性），加上各項政策可行性評估層面（政治、法律、技術、行政、經濟等可行性）之探究，獲得精簡委任官等職員，改以約僱或臨時人員替代是否可行的結論。茲將本研究之研究流程圖示如下圖1-4：

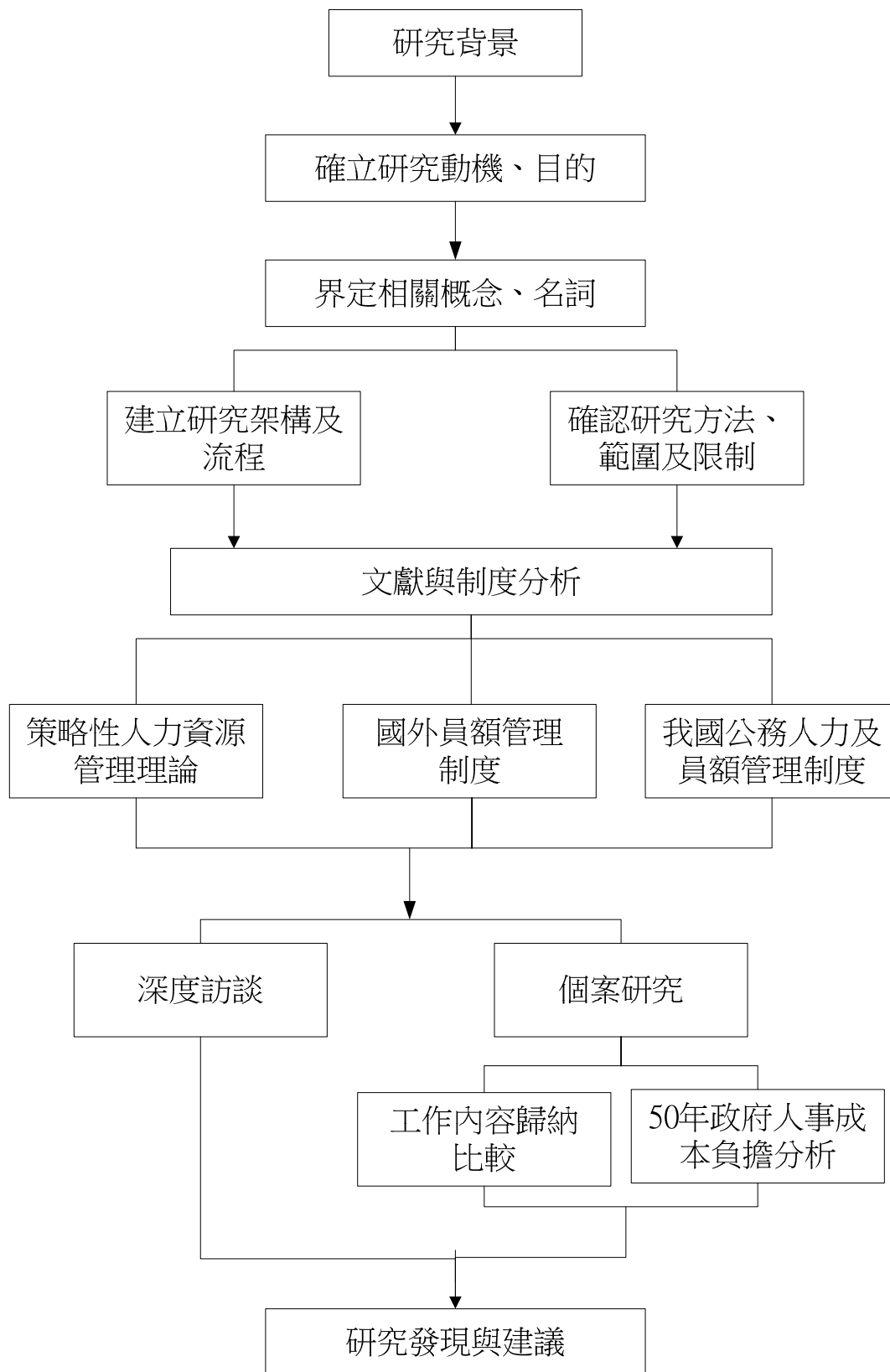


圖 1-4：研究流程圖

資料來源：作者自繪。

## 第四節 研究方法、範圍、限制

本節先論述本研究採用之研究方法，接著就研究範圍及研究限制進行說明。

### 壹、研究方法

本研究之性質屬於質性研究（qualitative research），主要採取的研究方法是文獻分析法、比較研究法及深度訪談法，進行文獻資料的釐清、制度的比較與透過與學者專家針對特定議題的互動，獲得本研究可行與否之論述。

#### 一、文獻分析法

文獻分析法，泛指一切可從各式各樣檔案文件及研究成果獲得的文字資料，進行有意義、有系統的詮釋分析，亦即對於資料的蒐集即有系統的整理、取捨與重構。

本文在研究上，將以政府相關單位之政策規劃報告、公文函件（如法令規定、公文書表、考察報告等）作為分析基礎，並輔以與政府契約用人有關之理論性文獻，及 OECD 等其他先進國家之學術文獻及網路資料進行分析。

#### 二、比較分析法

先進國家人事制度發展，對我國人事制度之設計與實務運作之影響具有舉足輕重之地位，舉例而言，我國現今逐步推動之組織改造作業，多有受國外制度影響之「痕跡」，例如總員額法、行政法人法等。尤其是行政院人事行政總處多年均指派專人赴國外考察，並蒐集許多第一手之員額管理制度資料，也有策略性人力資源管理、臨時人員制度等編譯資料，本研究希藉由「他山之石」之制度比較，進而檢討我國中央與地方政府間的員額管理制度及措施，有無在精進之必要。

#### 三、個案研究法

個案研究係透過針對單一或若干個案進行研究，藉由多元資料的蒐集及多重的比較分析，以期找出規律性的項目，是一種邏輯性的導向思考過程，以尋求解決問題的方法或途徑。

本研究將以新北市政府相關委任官等職員、約僱及臨時人員之完整資料作為驗證分析對象，分析人力之比例、工作內容、職責程度，並精算三類人員在共同年資及退休時間之情形下，政府機關針對不同人員在職給付加上退休給付後，所應負擔終身成本之差距。

#### **四、深度訪談法**

深度訪談(in-depth interviewing)強調雙方共同進行意義建構的過程，透過雙方互動的過程，而非單方挖掘既有的想法與情感。

因為專門對本文所進行之文獻資料並不多見，上開研究目的中，包括我國引進「策略性人力資源管理」相關彈性、鬆綁及授權等理論精神在我國人事法制上的實踐、確認我國現行公務人力進用結構與憲法第85條規定有無牴觸、瞭解在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算要求，政府尚可採取之員額因應規劃與作法、探究當初設計委任職務制度之目的，併同確認目前委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要等，規劃透過深度訪談取得重要研究資料，最後並由訪談對象之觀點，檢視本研究之各項政策可行評估面向中必須考慮的因素。

#### **貳、研究範圍**

在公務人力定義上，本文所稱公務人員，係指依法任用、派用之有給職專任人員，在員額分類上係列於「職員」項下，並有編制員額、預算員額等分類；聘僱人員係依「聘用人員聘用條例」及「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」規定，編列聘僱預算員額進用，且所需經費係編列「人事費」支應。至各機關於上述聘僱人力之外，應業務之需要，以業務費（如：工程管理費、補助費）自行僱用之人員，因非依上述人事法規進用，且非屬預算員額內以人事費支薪的契約性人員，有關其僱用、管理事項及經費，係屬各僱用機關的主管權責，此類人員即為本研究所指之臨時人員。



新北市政府為辦理所屬機關學校非編制人員管理事項，訂有非編制人員管理要點，該要點並將臨時人員分為「雇工」、「臨時雇工」及「暫僱人員」，而且以統一薪酬標準（目前為 22,597 元）給與報酬。另外，相關經費負擔資料，則以上開人員適用之不同法規及新北市政府一級機關年度總預算編列數據為準，並以相同的年資及退休後平均餘命，論述三類人員因適用法規不同，試算退休、退職政府負擔之成本。

之所以選擇新北市政府機關人員作為驗證分析對象，主要係考量具有以下代表性：

- 一、新北市政府組織架構與組改完成後之行政院組織架構相近。
- 二、新北市政府進用之臨時人員，約佔中央與地方臨時人員總人數十分之一左右，且為地方政府中進用最多者。
- 三、新北市政府係所有地方政府中，自行建置並維護約僱及臨時人員資料庫系統最完備者。與行政院人事行政總處之統計報表（僅有人數分布統計）相較，具有更進一步的個別人員年資、工作內容、薪資待遇等完整的細部基本資料。
- 四、新北市政府針對進用臨時人員，有統一的薪資規定，有利於不同種類人員之人事成本比較分析。與中央機關或其他地方政府相較，具有客觀可比較之基礎。
- 五、筆者曾服務於該府，因工作之便，對其人力運用有深入瞭解，且可直接取得相關所需之職員職務說明書、約僱與臨時人員等完整資料，便於個案研究之歸納、統計及分析。

## 參、研究限制

本研究最主要的研究限制在於針對本議題的外部研究文獻資料不多，且因總員額法完成立法之時間不長，行政院組織改造作業尚未完成，仍持續推動中，行政院人事行政總處主要將員額管理著重在員額有限性之宣導以及員額評鑑方法、技術之推廣、擴散。政府內部資料公開不多，僅能就蒐集到的資訊進行研究論述，恐有疏漏之處。

另外，政府機關用人之人事成本如何計算，即使運用編列預算書的「中央政府第一級至第三級用途別科目分類定義及計列標準表」予以計算，因為人事費用包括範圍未納入臨時人員，我國人事費其實有與實際用人成本無法具體呈現的狀況，加上人事費與政府用人成本是否有統一之計算基準，相關主管機關（行政院主計總處、行政院人事行政總處、銓敘部等）並未有統一的定義，均係自行依其界定予以表述。

而且臨時人員並未有中央與地方機關統一之薪酬標準，亦無完整之人員資料（行政院人事行政總處之統計數字僅關心現進用人數及有無行使公權力等，個別基本資料目前似僅新北市政府完成建置），故實際精算時會因無完整資料衍生無從具體估算之狀況。

接著，現行政府人員運用狀況隱藏之諸多制度設計不完備或未精算導致可能破產問題，如臨時人員有適用勞基法前年資應依何種法律辦理退休金給與？如臨時人員訴求以勞退舊制計算是否可行？聘僱人員一再主張渠等應適用勞基法，後續衍生之退休給與如何因應？更有甚者，無視保險精算不足即應調高保費或減少給付之本質，勞動主管機關打算把勞保年金不足給付部分，在法令上比照公務人員退撫基金制度，將政府（公務人員之僱主為國家，與勞工之僱主不同）負最後支付責任之條文增訂於勞工保險條例，而在2012年底引發撕裂社會族群之年金改革爭議等，雖與本研究有關，但因這些「錢坑」政策尚未有公開的完整政策評估資料、亦尚未定案，本研究現階段尚無法進一步著墨。

## 第二章 現行制度回顧與理論文獻評析

本章將進行理論與文獻回顧的探討，第一節討論策略性人力資源管理，包括理論介紹、策略性人力資源管理在我國的實踐、國內相關文獻分析；第二節進行國外制度簡介將聚焦美、英、德、日在人事（含員額管理）制度之演變與現況，並探討其臨時（契約）性人員用人制度；第三節說明我國公務人力制度及人事成本編列標準，最後則探究我國員額管理制度與措施。

### 第一節 策略性人力資源管理

本節主要進行策略性人力資源管理理論之介紹，進而探究該理論我國的實踐，並就國內相關文獻關注重點進行分析。

#### 壹、理論介紹

面對全球化競爭態勢，1990年代政府改造運動中，即師法企業管理引進各項策略性人力資源管理措施，取代傳統人事行政或人事管理，希望把人力資源管理與組織目標及其他管理策略進行聯結，進而達到提升績效之目的。

策略性人力資源管理（strategic human resource management; SHRM）的涵義，蔡秀涓（2006）認為係指組織的人力資源管理各項政策，要能融入組織目標達成的策略之中，以使人力資源管理扮演促成與支持組織目標達成的積極性策略角色。許南雄（2010）認為主要指以策略管理為主軸的人力運用與發展指標、取向與方法、過程的體系。換言之，策略性人力資源管理一反傳統人事管理只是選、用、育、留的例行性行政作業及著重人事管制功能，強調全觀性與目的性，運用創新及彈性化的人力資源管理策略，達成組織目標。

策略性人力資源管理最重要的訴求之一，就是將人力資源管理的各項功能（過程），從人力的甄選、運用、升遷、調派、訓練發展、薪資、獎懲考核、裁汰退撫等，均能有效的整合，彼此相互支援，並將各項人力資源管理功能予以統整，最

終促成組織目標的達成。此外，成功的人力資源管理策略還能向外延伸，成為組織的「策略夥伴」(strategic partner)，協助其他策略功能（例如研發策略、財務策略、行銷策略等），協同達成組織目標。

策略性人力資源管理知名學者Schuler(1992)曾提出一個包含了人力資源管理哲學 (philosophy)、人力資源政策 (policy)、人力資源計畫 (planning)、人力資源實務 (practice)、與人力資源過程 (process) 五個部份的「5-P模型」(如圖2-1)。其指出首先組織應確立策略目標為何？而在將組織策略目標進一步轉換成較為具體的策略性需求時，則應同時考慮組織的內部特徵（組織文化與組織本質），以及外在特性（外在環境的情形與組織利基因素），然後再將組織的策略性需求融入策略性人力資源管理的5P之中，如此，即可整合組織目標與人力資源管理的相關活動，而實踐策略性人力資源管理的精神。

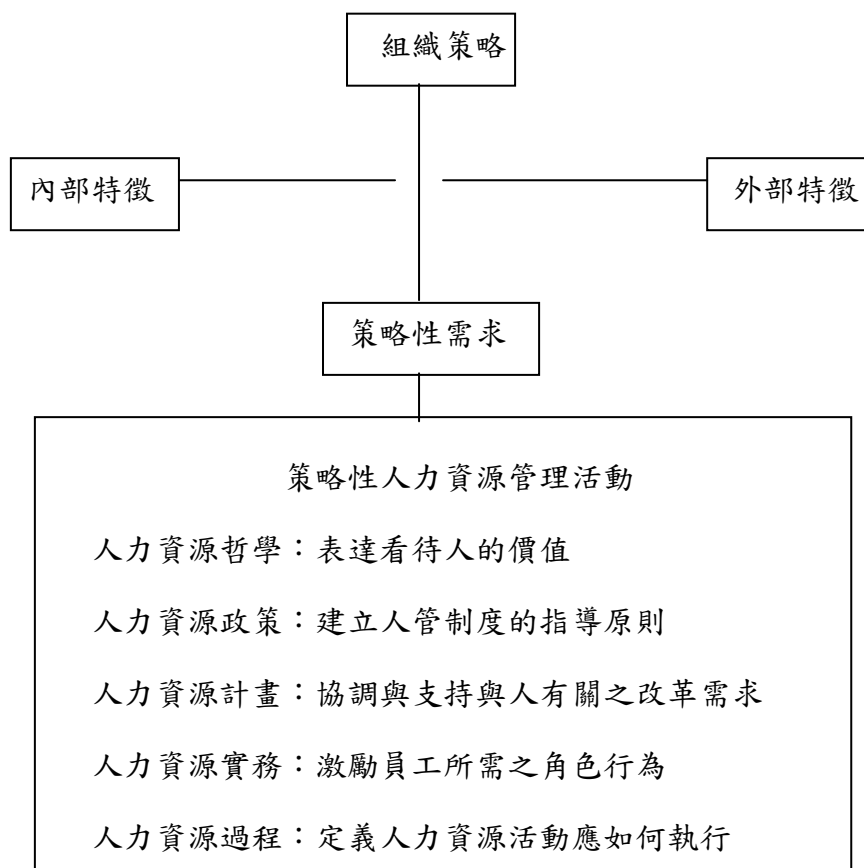


圖 2- 1：策略性人力資源管理之 5P 模型

資料來源：Schuler, 1992

蔡秀涓（2006）以OECD國家策略性人力資源管理趨勢觀察， OECD各國政

府，基於使文官體系更具民主回應力，均已程度不一的推動策略性人力資源管理相關政策。且均以強化文官體系對總體政府運作的策略性角色為核心價值。OECD各國政府策略性人力資源管理，係以個別化、授權化、彈性化、績效化、契約化與強化高級文官領導能力，作為最主要的政策方向。在實施範圍上擴及中央與地方亦包含政府各層級文官。

## 貳、策略性人力資源管理在我國的實踐

茲綜整官方資料，我國規劃及推動策略性人力資源管理相關措施，主要集中於行政院人事行政局，2005年起，該局為強化各人事機構積極創造組織價值的功能，並協助人事人員角色轉型，陸續規劃多項創新的人力資源管理策略，提供各機關人事單位運用：

### 一、核心價值：

行政院於2004年核定「創新、進取、專業」3項核心價值，作為政府決策及全體公務人員的共同價值。其後2009年考試院文官制度興革規劃方案中將文官的核心價值以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」建構及公布。

在推動策略上，2004年訂頒「各級行政機關推動核心價值實施計畫」，提供各機關推動核心價值完整架構及推動策略參考作法，協助各機關具體落實。該計畫以權責歸屬分別採取總體策略（行政院人事行政局負責）及配套策略（各機關負責）方式推動。其中總體策略包括「研訂計畫」、「宣導推廣」、「標竿學習」及「制度深化」；配套策略方面則有「加強宣導與學習，延伸影響觸角」、「妥適運用獎勵機制，建立行為規範」、「以首長為推動軸心，加強對話」及「檢視並修正機關內部各項措施及政策」。

### 二、核心能力：

核心能力係指「成功扮演某一職位或工作角色所需具備的才能、知識、技術、判斷、態度、價值觀和人格」。核心能力的運用，係為使組織人力資源管理更為專業化與績效化。

行政院人事行政局將「核心能力」專案區分為「管理核心能力」與「專業核心能力」2部分規劃推動，在管理核心能力上，選定中、高階主管各6項能力，並據以訂頒行政院所屬機關中高階主管職務管理核心能力評鑑量表，提供各機關運用。運用該問卷之評鑑結果，主要係作為評估個別中、高階主管人員訓練、發展之需求，俟運用成熟，各機關亦可作為績效管理、激勵管理、能力資料庫及人員陞遷等事項之參考。

此外，2005年行政院人事行政局亦研訂「行政機關初階主管主管職務管理核心能力項目選定作業方式」及「行政院所屬各機關專業核心能力項目選定作業方式」，責成行政院所屬各主管機關應於當年8月31日前選定初階管理核心能力與專業核心能力項目。希望透過建立完整之核心能力架構，初期並可導入訓練發展，提高公務人力素質，未來可持續研議將核心能力與各項人事管理功能結合的管理及運用架構，以建立能力導向之人力資源管理制度。

### 三、公務人力資本衡量方法：

為強化公務人力資源策略管理，行政院人事行政局參考美國政府人力資本調查及企業智慧資本衡量方法，設定「人力基本特性」、「員工敬業程度」、「人力運用管理」、「機關領導力」、「學習文化」及「人力成本」等6個面向，衡量機關人力狀況及管理效能，並設計「公務人力資本衡量問卷」作為衡量工具，提供各機關運用。並依據衡量問卷調查結果，繪製成雷達圖，分析人力資本狀況。

### 四、績效獎金及績效管理制度：

為提升政府施政績效及為民服務品質，行政院人事行政局從2002年試辦「績效獎金制度」，2003年起全面實施，建立團體績效評核制度，使各機關的願景及各層級目標得有效聯結轉換，並得依評核結果作為評定考績列甲等比例之依據。

因立法院於審議94年度中央政府總預算案時，決議刪除各機關編列「績效獎金」預算項目部分，故嗣後不再發放該項獎金，但行政院人事行政局仍鼓勵各機關可持續透過客觀公正之績效評估考核，激勵員工勇於任事，以提升政府行政效

率。

#### 五、型塑學習型政府：

為營造政府優質學習文化，提高政府學習能力，行政院人事行政局依「公務人員終身學習推動計畫」研定「型塑學習型政府行動方案」，期能透過組織學習之制度運作，達到「營造政府優質學習文化，匯集政府團隊之智慧，提升政府服務品質及國際競爭力」、「提高組織學習能力，創造知識、獲取知識並將之轉化為具體行動，以帶動組織變革創新」、「誘發組織團隊精神，鼓勵共同思考創造，以超越個人個別成長，並善用團隊學習加乘學習成效，達成國家共同願景」、「提升組織人文素養，建立組織成員勇於改變與創新之核心價值」及「提升組織成員專業素養，使組織成員不斷自省反思，交互學習，完整思考並解決問題」等目標，並以「規劃」、「執行」及「擴散」等3階段進行推動。

#### 六、推動員工心理健康及諮商輔導機制：

為提升行政院所屬機關學校員工心理健康，並具體落實關懷優質之人事服務，行政院人事行政局於2003年7月訂定「行政院所屬機關學校員工心理健康實施計畫」，並研訂參考作法及彙編參考手冊供各機關參考運用，期能營造人性關懷且和諧友善的工作環境，提高員工工作效能及工作滿足感。

上開措施係要求各機關成立員工關懷協助小組，依機關之需求，規劃辦理並推動落實「瞭解員工需求」、「規劃並辦理員工心理健康相關講座或訓練」、「提供心理健康相關資訊並建立諮商輔導資源」及「創造溫暖關懷工作情境」等等發展性與預防性措施以及其他協助措施。

#### 七、推動人事行政數位神經系統：

數位神經系統是指一個組織可以迅速蒐集有效的訊息，將其系統化地組織為資訊流，並以最快的速度將其傳遞給需要的單位或人員，以協助決策。

為建立人事行政智慧資本，運用電子化科技提升人事行政作業效能，行政院人事行政局積極推動與開發「人事行政數位神經系統—知識管理專案、組織營運

專案及e化服務專案」，以提升人事人員互動及反應力，強化決策能力，進而提高創新變革能力。

## 參、國內相關文獻分析

本研究主要係探討策略性人力資源管理、契約性人力運用等理論與我國公部門員額管理及員額精簡等人力規劃層面，本段除就公部門推動策略性人力資源管理學者關注重點，即影響公部門策略性人力資源管理關鍵因素外，併同摘述有關公部門契約性人力運用制度、精進我國考選制度等面向之文獻。

### 一、影響公部門策略性人力資源管理關鍵因素：

#### （一）行政院人事行政局扮演諮詢角色：

蔡秀涓(2006)整理及分析OECD國家策略性人力資源管理等議題指出，OECD國家之人事資源管理設計及執行，大幅授權各部門與地方政府，便於各機關依各別所需，訂定符合最適之策略性人事政策，至中央主管機關角色，僅扮演支持者與協調者。

美國聯邦政府人事管理局推動人力資本策略管理，主要工作係以統籌及規劃，為各機關規劃完整的人力本管理及推動架構，並提供相關策略管理工具。另外，為使管理策略發揮功效，亦強調發展諮詢與協助的角色，設置專屬網站，除宣導概念外，並於各機關施行過程中，提供經驗分享、資訊交流及協助之平台（呂育誠，2006、周威廷2007）。

綜上，由於我國行政體系目前仍以人事「一條鞭」，故人事總處多仍扮演人事警察之管制執行角色，然參酌上述OECD及美國於發展策略性人力資源管理，其人事政策管理當局，多以轉型為協助及諮詢，類似人事顧問之角色，保留更多發揮空間，由各機關訂定符合所需的策略性人力資源。

#### （二）人力運用及訓練自由程度：

施能傑（2006）認為由於我國公務人力運用主要以考試用人為原則，並輔以終身雇用之概念及逐級升遷之用人制度，使得文官體系缺乏彈性並僵化，不利外



在治理高度複雜治理環境所需之用人，因此應以大幅改變目前遴選不同職務層級人力之國家考試，並授權主管機關可根據業務核心職能訂定人力資格條件後，逕自辦理遴選。另外，授權各主管機關依其所需，訂定人力升遷之評量與面向，改以工作能力為主體之升遷用人制度。

蔡秀涓（2006）進一步指出，OECD國家為了使用文官管理制度更具回應力與策略性，更基於用人彈性、多樣化符合成本考量，其人力進用除擴大契約人力之進用外，並允許民間人才與文官體系內部人才共同競爭，也大幅擴及至中高級人員。

劉坤億（2006）揆諸我國比較符合策略性人力資源管理模式方案以政務職位制度、高級行主管職位制度，以及契約進用人力制度。囿於上述方案之質實內容影響現行文官權益，故改革幅度不大。反映出策略性人力資源管理於公部門運用有所限制。

依Lepak和Snell（1999）的理論指稱人力運用應採外部化或內部化應視四種情境而定，而這四種情境兩種變項交叉形成，分別是人力資本獨特性及人力資本價值性，以整體規劃方向，政府應以精簡輔助人力及強化核心能力，並增強暫時人力與合作人力之運用，使政府機關成為小而強的政府，並兼顧效率與效能，故擘劃策略性人力資源管理，應先推動人力結構與人力運用方式的彈性鬆綁（溫金豐、謝孟蓉，2012）。

基上，面對外在環境趨勢及發展策略性人力資源之軟實力以為因應，因而在人員遴選及進用，為達「人力精實」，參酌上述人力運用模式，以提供政府有利的績效管理，使政府重新盤點及審視各核心職能，尋求各階層人力的運用能具有更彈性化之管理，不再完全以終身雇用的永業性職位設計為主。又因「契約人力」的運用，可視為有效因應政府績效與營運成本，並解決現行文官體制僵化，注入活水。

（三）人事法規的鬆綁程度：

美國策略性人力資源管理強調彈性多元，各機關可以根據個別需求自行發展人力，另外針對特定機關，授予更大的人事彈性及權力。囿於我國人事法制與法規無論中央或地方均一體適用，授權空間甚少，惟各機關業務性質不一，於管理及規定上，單一制度似無法符合各機關需要（周威廷，2007）。

另外，鄭錫楷（2012）指出公部門在推動策略性人力資源管理可能面臨諸多結構限制，其中人事行政法制化即為限制之一，由於人事行政工作均透過國會立法予以規範，而非基於個別行政關之角度予以考量，實則限縮策略性人力資源管理的發揮空間。此外，張芸甄（2008）針對公部門推動策略性人力資源進行反思，由於策略性人力資源之規劃及運用講求彈性原則，但於公部門由法規、命令及依法行政之箝制之下，應找到適當合宜之平衡點。

考試院針對人事制度運作訂定各項法規，其他各院再據此訂定適合的人力資源體制，而專業的人力資源人員應該就現有的制度與法規下，進一步依據各機關之特殊性需求，制定相關的規範與程序，故政府在運作上應避免過度控制，造成僵化（溫金豐、謝孟蓉，2012）。

經由上述不難發現，策略性人力資源管理講求彈性、鬆綁及授權，惟依憲法第83條明定有關考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休及養老由考試院掌理，故進行策略性人力資源管理，如何在憲法規範框架下，尋求彈性及授權之契機，最佳方式應為各相關人事法令僅為原則性之規範，在規範最小的狀態下，方能容許各機關發展符合機關願景及核心價值之策略性人力資源。

#### （四）高階主管對SHRM重視程度：

由於高階主管對於策略形成，具有相當程度之影響力，故在人力資源策略規劃如有高階主管支持及參與，為規劃能被發展及執行之重要因素（林淑馨，2011）。

在策略性人力資源管理的領域中，提升各級主管，包括首長人員，對於人力資源管理的專業知能與技能，讓基層、中階與高階主管對於人員的甄選、訓練與

績效管理等均能參與其中，有助於提升組織競爭能力（溫金豐、謝孟蓉，2012），另外曾介宏（2006）亦肯認，以策略性規劃觀點視之，人力資源管理為達成效，高階決策層級之策略思考能力及全力支持策略性公務人力發展相當重要。

整體而言，由於機關願景及目標有賴機關首長盱衡內外環境而後訂定，故整體人力資源之規劃、運用及發展，如能加以配合機關之需，並獲高階主管及機關首長之重視，如此推行策略性人力資源管理，方能收事半功倍之效。

#### （五）首長對人事單位角色認知（夥伴關係）：

Carolyn Ban（1998，轉引自吳瓊恩等人）觀察到政府人事單位，朝向「顧客服務取向」和「組織發展及諮詢取向」，其中「組織發展及諮詢」係希冀人事單位能擴充其現有角色功能，成為「變革推動者」，人事角色除提供人事管理意見及諮詢外，更能協助管理者於組織內部推動新的管理及途徑。此外，Condrey（1998）認為公共人力資源管理之策略模式雖強調業務單位彈性化管理及自主權，惟人事單位應發展成為業務單位的策略夥伴，共同為人力資源管理的功能運作，發展策略方案，以達成機關整體使命。

#### 二、契約性人力運用：

多數文獻探究契約性人力運用之理論基礎，主要以 Lepak 和 Snell 所提出人力運用模式，施能傑、蔡秀涓（2004）、蔡良文（2006）等學者亦在上開模式之架構下觀點，探討我國公部門契約性人力之運用模式，並繪製如圖 2-2。

Lepak 和 Snell 的理論指稱人力運用應採外部化或內部化應視四種情境而定，而這四種情境兩種變項交叉形成，分別是人力資本獨特性及人力資本價值性<sup>9</sup>。

（一）第一象限（I）為自行雇用培育發展：傳統文官進用關係。由於雇傭雙方彼此締結類似「社會關係」的契約，長期的相互投資，成員是組織競爭力的來源，組織提供成員生涯發展的機會（蔡良文，2006：33）。

---

<sup>9</sup>Lepak 和 Snell 所述人力資本獨特性，係指所具知能的特殊性、難以學習模仿的程度，而人力資本價值性，係指人力資源對組織的價值程度，即人力對顧客產生的效益與組織雇傭成本間之比值。

(二) 第二象限 (Ⅱ) 為市場購買：我國公部門之約聘僱人員進用，類屬第二象限。

(三) 第三象限 (Ⅲ) 為契約人力：契約外包、臨時人員，即屬第三象限。人力對組織所具之價值性和獨特性很低，組織不自行雇用，也無損競爭力 (施能傑、蔡秀涓，2004：19)。

(四) 第四象限 (Ⅳ) 組織間結盟運用：組織間合資成立機構，以利用此一獨特人力，雙方是一種夥伴的關係，人員受委託，依其專業處理事務，各盡所能，創造價值 (蔡良文，2006：34)，公部門中的會計、人事、政風等多屬此象限。

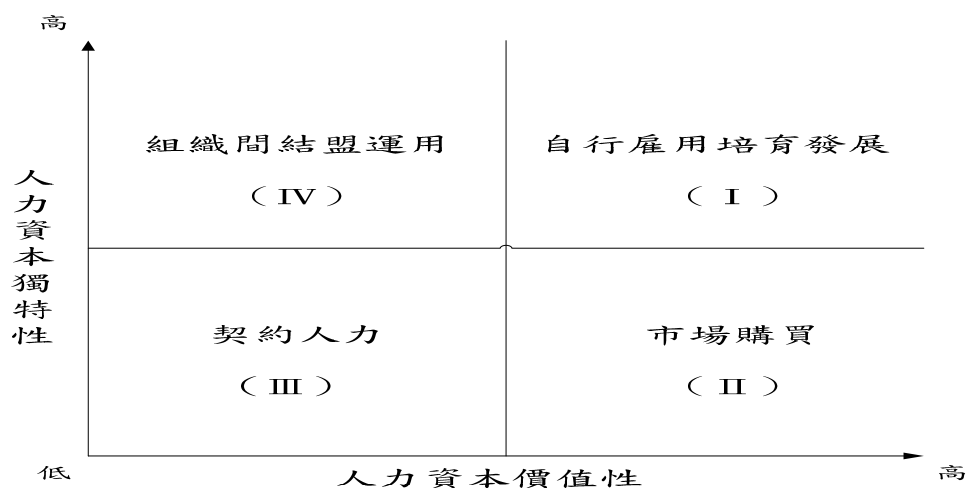


圖 2- 2：人力運用資源

資料來源：(施能傑、蔡秀涓，2004：19)

不過，依據蘇偉業 (2012) 之研究，機關基層常任文官所呈現的高浮動性及低落之組織承諾，而契約人力則反而呈現穩定及對組織高度依附性。這現象違背了國內研究常引用的 Lepak 及 Snell 的人力運用策略理論。該研究認為政府內部人力市場對常任文官的開放性，相對於對契約人力的封閉性，促成上述現象。該文建議我國政府的人力資源運用策略應納入內部人力市場作為變項，來重新為常任文官與契約人力定位。

此外，契約性人力與臨時人員之內涵，因我國人事制及人力結構中，尚有聘僱人員是有明確人事法令依據的類別，故提及臨時人員之部分文獻，早期有將有

將臨時人員等同於契約性人力之總稱者（李建良，1999；洪國平，1999；曾介宏，1999），亦有將其等同於聘僱人員者（朱愛群，2005）、聘用人員者（銓敘部銓審司，2003；施能傑、蔡秀涓，2004；蔡良文，2006；）或約僱人員者（呂育誠，2006），不一而足，個人認為最主要因素就是政策上多年以來從未正式承認有「臨時人員」之存在，而實務運作上又多與聘僱人員採 1 年 1 約方式辦理續約，以致文獻上有如此不一致情形。但隨者臨時人員之「就地合法」及臨時人員要點之訂定，這項爭議已獲解決。

臨時人員要點訂定後，探討文獻並不多見，主要有劉欽釗（2009）肯認進用臨時人員已成為臺北市政府彈性用人有效方略，並強調公部門進用臨時人員不應單純考量人力、財政問題，也必需兼顧政府在「就業」上的社會角色。蔣禮豪（2010）就公部門契約性人力在實際運作層面進行探討，除建議維持契約用人本質外，亦建議應以勞基法規定意旨加以細部規範。

### 三、精進我國考選制度之理論

探討公務人員考選制度的文獻眾多，本研究主要著重在現行公務人員考選制度有無精進的空間之相關文獻。

彭錦鵬（2005、2009）主張，在考選方法提高效率的同時，應該簡併考試類科。同時透過問卷調查，建議對於高普考試及格人員應建立先行在地方政府服務的制度，以便提高地方政府公務人員的水準和中央政府公務人員對於地方政府的了解，從而有利提升政府效能。彭錦鵬（2010）更進一步指出，我國目前的公務人員考選制度幾乎全部依賴專業科目的遴選功能，忽略公務人員應該擁有的邏輯思考能力、作為能力、人際關係等工作職能，造成公務體系出現僵硬、被動、苟且、缺乏願景、勇氣與魄力等負面形象。並就考選制度的變革提出 5 項建議：（1）以「工作職能」為核心改善公務人員的篩選機制，設計合理的對應考試方法；（2）重新建立分試考試，提高初步篩選比率，優化閱卷品質；（3）應對公務體系的職等制度進行重新檢視，減少考試層級；（4）應研究簡化考試類科；（5）應逐步、

加速、全面地採用效度較高的口試測驗。

平心而論，以目前公務人員考選權責機關辦理各項公務人員及專門職業技術人員考試的頻率觀之，如未簡化考試規模、層級，恐怕無法投注足夠資源及人力辦理考選制度的變革。

## 肆、小結

據上，在我國獨特之人事管理制度及高度的人事法令規範密度下，即使我國也和多數 OECD 國家一樣，為滿足民眾與日俱增之需求、解決財政困窘、提升國家競爭力，除進行組織改造外，亦厲行員額精簡，並嘗試將策略性人力資源管理理論之彈性、鬆綁、授權等精神導入，不過因特殊的國情，面向上多集中於績效與訓練學習（蔡秀涓，2007），在人力規劃這個人力資源管理場域，目前並未有相關文獻肯定，我國公務人力制度已有結構性的改變。

此外，在契約性人力運用上，雖然銓敘部已研議「聘用人員人事條例草案」，希望整合現行聘僱法令，並提供機關一定比例之契約性用人，但當不計入比例卻性質相近之臨時人員適用勞基法，加上勞動派遣等，常任文官與契約人力定位、聘僱人員政策取向、相關法令未來修正方向部分，相關文獻雖多建議應健全契約用人制度，但尚未能有較趨一致之共識。

## 第二節 國外制度簡介

世界經濟合作發展組織 (organization of Economics Cooperation and Development)曾對世界各主要國家人力資源管理的改革趨勢(Major Human resource management reform Trend)進行研究，指出未來的主要改革趨勢（，1996）：

- 一、由中央集權，改為分權至各業務部門及執行機構。
- 二、將人力資源管理責任下授至各部門及業務主管。
- 三、政策架構強調基本的標準，而非細部的控制規定。
- 四、對薪資及行政成本下授預算權限。

- 五、增加薪資、雇用及管理的彈性
- 六、加強訓練與發展，並增加技能、彈性等，以提升公務部門改革的能力及需求。
- 七、配合組織的精簡，增進效率與效能。
- 八、沒有唯一的改革途徑，各國採漸進或大幅改革方式均有之。
- 九、改革常因過於細緻的管制而緩慢進行。
- 十、有關集權或分權式的 HRM 仍在討論中，但一般仍保留管理核心措施。
- 十一、改革獲得中央的支持（由上而下），成功與否則有賴於政治任官階層及改革單位。
- 十二、改革須有系統的與財政改革及組織結構的改革結合，形成整體改革。
- 十三、改革宜由中央上層展開，不適合由業務部門自動採行，惟業務部門應參與並致力發展自身的人力資源管理策略與規則。
- 十四、授權業務主管決定財務管理方式是必要的，如績效獎金之決定。
- 十五、改革已成大勢所趨，未來仍將持續進行。

他山之石，可以攻錯，人事主管機關行政院人事行政局多年來均致力於師法歐洲、美國及日本等先進國家人力資源管理及發展政策之規劃及執行作法，俾作為研議改進人事政策之參考。目前已累積相關委託研究、委託翻譯、出國報告等大量官方資料，該總處並建置世界各國及大陸地區人事制度簡介互動平台，本節即基於上開人力資源管理改革趨勢，綜整官方資料據以探究主要先進國家人事（含員額管理）制度之演變與現況及相關契約性用人（包含臨時人員）制度，藉以與我國政府用人制度相互印證。

## 壹、美國

### 一、人事（含員額管理）制度之演變與現況

美國公務員體制，目前仍是以功績制度為其核心，亦即國民獲得政府機構的工作，保持這一份工作以及進一步的升遷，皆因自己的工作能立即表現，而非政治上的關聯。

就常任文官之範圍與類別而言，美國常任文官分為競爭職(competitive service)與除外職(excepted service)2類。其中競爭職指需依競爭程序用人的行政部門內所有職位，但不包括法令明定排除者，需經參議院行使同意權者，和1978年文官改革法(The Civil Service Reform Act)設置的高階主管職，以及法律明定的某些國會和司法部門內職位。除外職是指另有人力任用程序的非競爭職職位，主要可細分為Schedule A、B、C三類。

在員額管理上，美國聯邦人事管理局或聯邦預算管理局目前尚無推動機關員額「總量管制」之機制，但已有採取類似我國人力評鑑的作法，針對政府新增業務部門所需人力或擬裁減人力部門之最適人力進行評估。目前美國聯邦政府並無類似我國組織改造推動委員會之組織，但「裁減公務部門員額」已成美國政府朝野兩黨共識。美國已逐年針對不同部門運用優退、強制資遣(Reduction in force, RIF)、在家通訊工作、再訓練並輔導就業、申辦退伍軍人福利等方式，進行政府部門瘦身工作，多年來公務人力已逐年減少，至2009年聯邦政府公務員總數已降至約205萬人。但員額精簡同時，美國政府並兼顧各部門工作效率，尋求以最適人力治理各部門。

美國從建國以來至今日發展的文官體制演變，大致上以歷史分析途徑而言可以分為以下幾個階段：

#### (一) 菁英紳士用人時代(1789-1829)

獨立建國初期政治重心在國會，聯邦政府行政部門只有只千人而且分散各地，階級分明的社會結構，以莊園農業社會為主的上流社會菁英階層把持主要政治權力。用人特色為黨派忠誠及品格適合考量，例如華盛頓總統以家庭背景、教育程度、社會敬重程度等為實際用人考量；亞當斯(John Adams)總統喜歡任用政治上的支持者；傑佛遜總統提出的政黨均分公職論點，以及1820年通過的公職任期法(Tenure of Office Act)，明訂某些事務性職務人員任職均以四年為限。故又稱四年法。



## （二）分贓政治時期（1829-1883）

傑克遜總統為爭取新興的工業社會政治力選票，除提出「官職輪替理論」(rotation theory)，誰贏得選舉，誰就贏得官員的任命權外，亦提出所有公職職務皆是簡易平凡，只要具有一般智慧者皆能勝任的「公職簡易說」論點，改變用人方式，大量起用社會中產階級及中低階級者擔任公職，形成政治上所謂「一朝天子一朝臣」的慣例。往後政黨輪替也因對總統當選之一方相當有利而比照辦理，此制在林肯總統時達到顛峰，資料顯示當時1,639個職位中，林肯替換了1,457人。

## （三）功績制萌芽時期（1883-1906）

1883年通過的「美國文官改進與規範法」(A Bill to Regulate and Improve the Civil Service of the United States,即俗稱之Pendleton Act潘德頓法)，乃對分贓時期產生普遍貪污現象的反擊，恰好英國文官功績改革經驗，及1880年加菲爾總統遭求職不成者刺殺身亡等因素，國會遂接受參議員潘德頓所提大幅改革文官用人法案，進入功績競爭考試用人時代，並成立文官委員會(United States Civil Service Commission,簡稱USCSC)，作為總統推行人事制度改革執行及制定人事典章機關。此法律之基本核心乃是功績原則，強調公務人員之進用，僅能透過公平、公開、競爭的考試(fair、open and competitive examinations)，以及對從事政治活動而遭受壓制者的保護，法案以破除分贓制為主軸的精神出發，但對分贓制的推行使政府官員組成普羅化的改變，在本法中亦繼續維持，考試的內容偏重技能、專業知識的實務取向亦保留下來。

## （四）深化功績制時期（1906-1978）

科學管理思潮盛行，重視政府人力的效率與中立能力，功績制用人原則得到更普遍性的認同。行政管理學者威爾遜(Woodrow Wilson)當選總統，推動其行政與政治分立說法，加深文官改革力道，功績用人方式涵蓋比例從原來東北部漸進推展至不影響政黨選舉結果區域的政府員工，以及科學專業技術領域的人員。1883年開始，行政首長漸不易任意進用私人，由公開競爭方法選用的官吏，其數

目與比例逐年增長。在1884 年功績制初建時期，經競爭性考試進用之官吏僅佔總數之10%左右。至1910 年擴張至60%，至1950 年代起，則維持在80%以上。雖然競爭性職位的增加，本質上使功績制更加深化，但促使功績制深化的原因卻是充滿政治意味的。由於即將卸任的總統怕自己所任命的官員遭到撤換，便將其職位改為競爭性職缺，使其受到文官法的保障，間接地提高功績用人職位比例。1932 年羅斯福總統雖一度採行分贓用人政策，但在文官委員會主席蘭斯貝克（Robert Ramspeck）強烈支持功績制度環境下，奠定了功績制用人不再轉變的基礎。

#### （五）專業與績效的時代（1978-）

美國聯邦政府的人事主管機關，原為聯邦文官委員會，一方面作為總統的人事管理政策幕僚，另一方面又要監督總統與聯邦政府機關首長是否有違反功績原則或濫權情事，造成球員兼裁判的雙重角色而受到批評，因此1978年卡特總統簽署了「1978年文官改革法」(Civil Service Reform Act of 1978)，功績制首次獲得周全的改革，廢除文官委員會，將其2種功能代之以分立的機關執掌，設立「人事管理局」(the Office of Personnel Management，簡稱OPM)，單純扮演總統人事管理政策幕僚與人事管理主管機關，主管聯邦政府公務人員之一般人事行政，負責人事政策的訂定，直接向總統負責，並在各聯邦機關設有派駐之人事機構。另外設立「功績制保護委員會」(the Merit Systems Protection Board，簡稱MSPB)，專司監督各機關是否依功績制度運作之責，並掌理聯邦政府公務人員爭議事件之解決、接受公務員的申訴、監督人事政策的進度執行，並採取多項其他措施以保障公務員。而公務員對於自身的權益如有不服機關或其他公務員之決定，則可向平等任用機會委員會請願。委員會內部設「特別檢察官辦公室」〈Office of Special Counsel〉協助保障員工權益。該室自1989年7月起脫離功績制保護委員會，成為獨立機關。另外新的勞資關係制度交由聯邦勞工關係局（The Federal Labor Relations Authority，簡稱FLRA）負責，職掌為推展聯邦勞工關係計畫及管理聯邦約僱勞工。

此外，根據「文官改革法」也設立高級行政職（Senior Executive Service，簡

稱SES），允許政府機關構彈性地雇用高階職員，並根據他們的專長分配到適當的職位，使政府機構在人員任用上具有較大的彈性，滿足總統行政領導力價值的需要，突顯對效率及生產力的重視，更能有效地運用人才以及吸引優秀的人才擔任公職。

1993年美國聯邦政府通過「政府績效與效果法〈Government Performance and Results Act 1993〉」，要求各機關必須採行企業界行之多年的策略管理〈Strategic Management〉理念，全面性引進政府的管理運作工作，藉此增進財務、人事、預算、計畫等各方面效度與效率。據此，策略性人力資源、人力資本衡量等概念乃正式引進政府部門，多年來如火如荼進行各項聯邦政府組織及人力改造工程，發展出許多人事管理實務工作革新做法，並擴散至其他國家。

## 二、 臨時（契約）性人員用人制度

由於美國與我國對公務員的定位不同，其契約性用人主要係指非常任之臨時性用人，美國非常任之臨時性人員的進用，根據一份美國功績制保護委員會（Merit System Protection Board，MSPB）對美國人事管理局（Office of Personnel Management，OPM）臨時人員任用現制的調查顯示，美國聯邦政府大約有14萬5千至17萬5千位員工從事臨時性職務，占聯邦政府僱員員額的6%到7%。另外，依據1998年所修正發布之美國聯邦人事法規指出，美國進用非常任之臨時人員的種類可分為以下3種，而不論何種臨時人員類別，均不得自動轉變成永久性任用類別（曾介宏，1999：49、葉錦義，2000：100、李亮洪，2004：88）：

### （一）短期職務代理人員（Taper Employment）

當某機關之職務懸缺超過1年且人事管理局又無人力可資分發時，可經由人事管理局的授權而自行進用不得異動的短期職務代理人。

### （二）限期僱用人員（Temporary Limited Employment）

1、機關基於下列理由，可自行進用限期僱用之臨時人員：

（1）符合1年以內之期工作需求，暑期工讀生為此類型人員代表。

(2) 為了填補訂定1年內廢除或中止期限的職務或工作需求（如即將廢止、減少、改造、合約到期的工作項目或工作即將完成者）。

(3) 藉此保留如不用人即可能被其他部門占用的常任職務。

2、限期僱用任用類型的任期以1年為限，最高可彈性延長至2年（24個月）。此種進用人員必須確實作成紀錄，並監督其確依期限（1年內）到、離職，若指派到另1個限期僱用的職務也視為是期限的延長，仍以僱用總月數不得超過24個月為限（包括同一行政區或同主管機關所屬限期僱用職務均屬管制限期僱用範圍）。如果需要再延長期限，則必須是基於政府重要再造工程的需要，並報與人事管理局同意，才可延期僱用。

### （三）定期僱用人員（Term Employment）

1、定期僱用人員占美國臨時人員的主要部分，進用資格比較嚴謹。辦法如下：機關必須從人事管理局所提供的人事紀錄冊中選用適當人員，如無適當人員則可透過人事管理局進行遴選。定期僱用的任用期限可以超過1年，但最長以4年為限。機關可因下列原因，採行定期僱用之人員：

- (1) 專案工作。
- (2) 工作量尖峰需要。
- (3) 定有撤銷期限的職務。
- (4) 組織功能以外的工作契約。
- (5) 未來經費不確定。
- (6) 保留某些永久性常任職務給因重組遭裁撤的人員。

2、定期任用者第一年為試用期，試用期間機關得因工作績效不佳或其他理由隨時中止任用，但當事人有權向功績制度保護委員會提出訴願。試用期滿之後而任用期限尚未屆期之前，機關除人力精簡等原因之外，不得以非正當理由加以免職。

美國相當重視公開競爭的方式，即使是臨時人力也應該透過公開競爭才能爭

取進入政府機關服務之機會，並且重視契約精神，在任期內訂定明確之績效標準，若有未達契約內容者，一律將其解聘免職。而一旦契約期限終止時，除了定期僱用人員之外，短期職務代理人與限期僱用人員依法不得再續聘。

美國聯邦政府的薪給是與常任文官相同基礎的實薪，除了本薪之外，還有假日獎金與危險加給，並且享有調薪的權利，但是無法因為年資而晉俸，而且解僱無法領資遣費，只有領失業補助金。給假部分則享有年休假與公假等。所以，像定期僱用之人員可享有和永久性常任文官一般的福利措施和職等內晉奉；而限期僱用人員由於任職時間短，無法取得久任資格，機關不但可隨時終止該項任用，而且在福利事項方面幾乎沒有保障，對於健康保險、人壽保險（受僱超過1年者可以參加，但須自負保費全額）和退休計畫則無法享有。

## 貳、英國

### 一、人事（含員額管理）制度之演變與現況

就常任文官之範圍與類別而言，英國文官（civil servant）係指從事國家文官職位的王權僕人，不包括政治職位及司法人員在內。個別人員的職位任期已確定；其個人職位薪給由皇室費支付。凡政務官、法官、公營事業人員、軍人、警察、地方自治團體人員等均不屬於文官之範圍。英國自1970年起依傅爾頓報告（The Fulton Report）公務員類別包括：綜合、科學、專業技術、訓練、法律、秘書、資料處理、研究、社會安全等。在每一職組中再根據各項工作的性質、種類、責任大小及其所需資格條件，分為若干等。

英國文官制度為現代文官制度之濫觴，其現代化文官制度之建立始於1854年財政部所委託完成的諾斯考特-崔維揚報告(Northcote-Trevelyan Report)，報告中主張以公開競爭方式甄補公務人員（彭錦鵬，2005）。依照該報告的建議，英國政府在1855年成立文官委員會（Civil Service Commission），1870年起確立公開考試制度，現代化文官體制因而逐漸形成。1968年提出的富爾頓報告（Lord Fulton's

Committee Report)，針對文官制度提出 158 項建議，強調文官必須從行政通才進而兼重「專業化主義」(Professionalism)，該報告的直接成果為文官部及文官學院 (Civil Service College, CSC)之成立。

英國公務人員的任用，是由各部會依「文官委員會」(Civil Service Commission)訂定之「文官法令」(Civil Service Order In Council 1991)以及「文官委員會之甄補法令」(Civil Service Commission' Recruitment Code)與「外交人員法令」(Diplomatic Service Order In Council 1991等任用法規，自行遴用合適人員，上述法令係訂定用人之原則性規範，例如公平、公正、公開、功績原則、核心職能導向等，給予各部會有充分授權及彈性，任何職缺均公開資訊，以避免任用私人。

在員額管理上，英國人事機構體制屬「部內制」，有關各機關人力配置之執行事項，亦由部會主導，由個別機關審酌業務需要及經費程度決定進用人力數。1995年訂定的文官樞密院令將大部分人事權（如公務員的分類、等級、薪給、假期、工時及行為規範等工作條件）移轉給各部會首長，各部會首長得在政府政策指導下自行訂定命令予以規範。1998年後，由內閣事務部負責員額管理政策規劃及監督，但實際執行係由各機關自行辦理，與經費有關的員額與待遇事項，由財政部掌理。惟自1996年後，財政部只負責管理高級文官的薪資，其餘公務員的薪資則由各部門在財政部頒布的規定下自行管理。

英國文官職位大致分為3大類：Grade1到Grade5為高階文官（Senior Civil Servant, SCS），大約相當我國簡任人員以上至常務次長層級，係開放外部進用人員，兼採內陞及外補；Grade6及Grade7大致相當我國科長級人員，以下到執行官（Executive Officer, EO）約相當於薦任科員層級，為中階文官；行政官（Administrative Officer, AO）及行政助理（Administrative Assistant, AA），約相當於委任層級之低階文官（劉坤億，2008）。英國政府要求各部會於進用人員時，均必須考量其是否符合該職位所專業技能，即類似我國之職務說明書（job description），進用之後亦應據以實施年中考核及年終考績，除個人可參考其職能

評量指標，進行自我評估及自行規劃學習地圖，其主管（line manager）亦據以進行職能落差評估及施與面談，俾據以規劃績效改善計畫；國家行政學院亦參酌政府專業技能架構，依文官之層級別開設對應性課程，以利經績效評估有職能落差或欲陞任更高職位者，參與其所應加強職能之培訓課程。

英國政府機關之用人，並非文官一元，而呈現多元人力組合的型態，除常任文官外，亦包括固定期間之契約用人及非直接僱用之間接性用人，因而呈現多元人力組合。機關用人除一般用人外，尚包括權宜性人力(contingent Staff)。在一般用人方面，包括常任人員(permanent staff，即屬文官概念之人員)、短期進用人員(short term appointment)、固定期間契僱用人(fixed-term contract)。在權宜性人力方面，主要為派遣人員(agency staff)、間接契約人員(secondee in)、借調支援人員(loanee in)及業務委外之承攬人力。由於用人方式之多元化及不同方式進用人員之差異性，機關人力規模之統計，有員額數(headcount)及相當全時人力數(full-time equivalent)2種計算方式，各機關可運用不同用人方式之組合，產生在「員額數」不變動的情況下降低「相當全時人力數」，或使相當全時人力數較實際員額數減少幅度更大(如將1個全時工作者改進用為部分工時進用者，則可達到員額數不變但相當全時人力數精簡 0.5人的結果)。

英國中央政府文官的數目在1976年達到最高峰，人數高達75萬1,000人，自1980年代起實施行政改革後開始減少，尤其至1988年實施續階方案(The Next Steps)後，公務員人數在1999年已降到45萬9,600人。但並非從事公務的人員已大幅減少，而是有很大的部份是將原來屬於階層制的公務機關轉變為提供服務、具獨立性質的準公司化或準市場的型態來經營，而每一個執行機關的執行長在人事及預算上有相當程度的權力，可以自行制定不同的薪酬與職級結構，在管理上非常有彈性。

上開文官數目其後雖有逐年小幅增加，至2004年增加至56萬5,000人，但至2008年再降至52萬3,000千人(4年間精簡文官4萬人)，其後英於2009年再正成長為53萬3,000人，惟自2010年保守黨政府再次執政以來，逐年下降至44萬7,000千人，4年

間精簡文官5萬6,000人，如排除2009年之成長情形，2005年以後可視為是英國1979年以來第二波的文官精簡。主要是以 2004年所推動的「效率方案」(The Efficiency programme)，以及經由效率方案而進一步推動的「政府共通業務共同服務中心」(governmental corporate functions through shared centres)的建置為主要措施，有別於第一波以組織改造為主要精簡動能，第二波則以行政效率改革為其主要動能。

2012年英國推動文官制度改革方案，除了再強化授權及委外之精神外，為了迎合公民的需求，宣示文官體制必須成為數位預設 (Digital by Default) 的制度，以加速和人民有效互動。該方案直接和文官體系相關的內容主要有3項，即釐清英國文官體系的規模、強化文官體系能力、和創造現代文官體系的工作環境。而據以持續縮減文官人數，希望到2015年時，英國文官體系將比2010年3月時精簡23%，維持在38萬人左右、而且配合推動跨部會的服務共享計畫、下代人力資源計畫及文官訓練體系民營化等重大革命性措施，以維持服務品質，回應人民持續成長的期待及逐漸老化的人口對於公部門支出的需求 (彭錦鵬，2014)。

## 二、 臨時 (契約) 性人員用人制度

前已述及，英國政府機關之用人，係呈現多元人力組合的型態，在固定期間之契僱用人方面，主要就是部分的高級主官職SCS (Senior Civil Servant) 及短期進用之人員。但其中採任期制高級主官職，以我國而言，並非臨時人員，性質上仍屬正式公務人員之範疇。

英國短期進用之人員，契約關係僅存在於工作者與提供工作者之間，且明確限定在一定期間或一定工作完成後，契約關係即結束，為具有落日約款的契約關係。通常在工作尖峰期所進用超過 6 個月以上之工作人力、專案計畫人力或現職人員出缺代理性質之直接僱用人力屬之。其他有相當部分人員屬適用「派遣人員管制法」(The Agency worker Regulations 2010)的派遣人員，依該法案規定，仲介單位所分派之工作如為經常性工作或固定期間之工作(permanent or fixed-term work)，即使該工作是透過仲介單位而取得，均視同派遣人員直接與要派單位間為



直接僱用關係。因此，為避免此種情形，英國政府要求以派遣人員擔任之工作，必須為2年以內之短期工作，這2種人員均在落實平等對待原則下享有相同的權利。

### 三、 小結

英國多元人力組合用人之所以能夠發揮支應該國各級政府特殊需要，並避免因此對政府有浮濫用人或破壞文官制度等疑慮，主要應為英國政府對不同性質人力應扮演角色及工作性質有明確界定與分工，不會相互混淆，高度專業性工作無法直接進用文官辦理者，始可進用短期專業人力，預計2年以內即會結束之有期限性工作，始可進用派遣人員或以契約進用人員，相關法規或用人指導原則對此亦有明確規範。其次，英國勞動法令健全完備，派遣人員或契約性用人權益可以確保，所以能減少爭議，並使機關用人具有彈性；英國在於即使在財政緊縮及政府人力精簡的壓力下，亦要求部會不得以節約成本為理由，必須直接從業務必要性思考，因為貫徹業務導向用人之觀念，所以能避免爭議。

## 參、 日本

### 一、 人事（含員額管理）制度之演變與現況

日本的常任文官，國家公務員之職務，分為一般職及特別職2大部分。常任文官即指特別職以外之所有職務。一般職依其所適用之俸表，又區分為指定職、行政職、專業行政職、稅務職、公安職、海事職、教育職、研究職、醫療職等。又一般職之官職，由低階至高階，大致可分為係員、係長、課長輔佐及課長等，其中課長為實際掌握政策方向之核心幹部。

日本行政改革，向來特別重視組織結構重組及公務人員員額控制，自1961年即開始針對中央政府組織進行檢討外，針對中央政府員額管理於1969年訂定「行政機關職員定員法律」(行政機関の職員の定員に関する法律，以下簡稱總定員法)，以設定公務人力高限為33萬1,984人，防止政府組織規模不斷擴增而讓國家財政陷入困頓。又為持續達到政府組織規模縮減目標，日本內閣會議更於2009年訂定之「定員合理化計畫」，明確規劃中央政府應於2010年至2014年5年內進行現有員額

規模10%（約3萬995人）之合理檢討。

日本中央政府員額管理，主要係奠基於總定員法所規範之員額上限，並按內閣會議定期決議實施之「定員合理化計畫」以及總務省制定之「定員管理方針」所訂的員額策略管理目標執行，以確保整體員額維持在精實且合理的管控範圍內。而在針對各行政機關之年度員額配置上，亦係依據上述的員額管理精神，在總量管理原則下採「由上而下」的方式逐級授權分配，此種員額管理方式，有助員額運用之彈性提升，並賦予用人機關進行員額管控的責任。

總務省在每年度進行定員審查時，大致可分為下列幾個作業階段：

（一）訂定各省廳精簡目標：總務省依合理化計畫目標精簡總數與各省廳協調當年度精簡員額數，並在經過各省廳大臣<sup>10</sup>的同意後，做成個別員額精簡決定，列入年度計畫據以執行。

（二）就業務實需核實審核：針對各省廳年度因新增業務需增員部分，則由各省廳主動提出，並由總務省審核確定是否增員以及確定增員數，但同時要求該省廳必須達成前述所設定的精簡目標值。

（三）確保員額淨減：依上述審查原則，即使某個省廳特定業務經總務省審查同意增員，但基於定員合理化計畫所定整體精簡目標的設定，各省廳員額增減相抵後，總數仍將維持淨減（亦即在員額審查前，就先行要求各省廳檢討精簡一定之員額數，並把所節餘員額分配給因特定業務需員的省廳）。其關係架構如圖2-3所示。

---

<sup>10</sup> 各省廳大臣即如同我國各部會之首長。

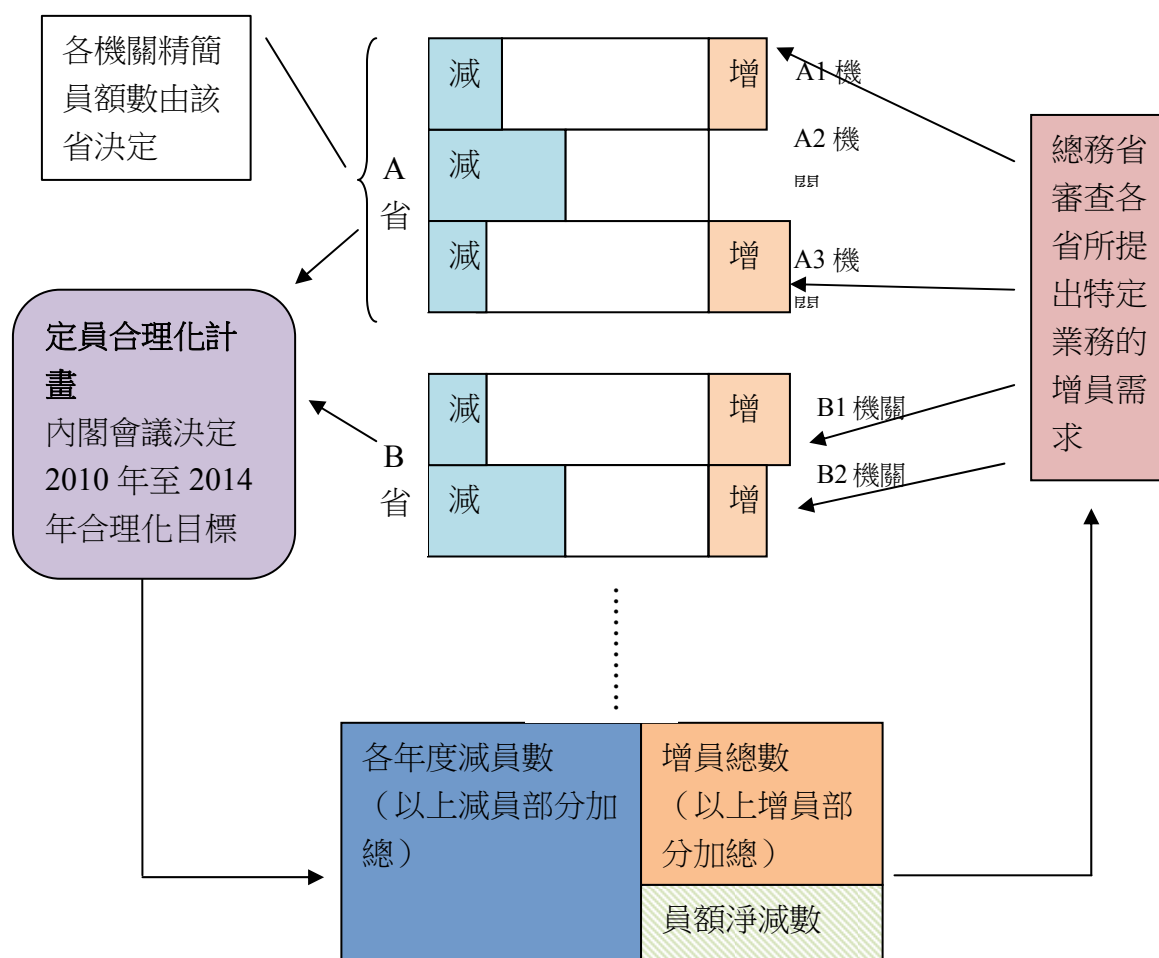


圖 2- 3 年度定員審查架構

資料來源：行政院人事行政總處(2012：28)

據統計，日本2013年定員審查結果，所核增員額4,881人部分，除477人屬災後重建、汙染源清除之短期性用人外，並針對國家安全保障、海上防衛進行增員，包括復興廳增員30人、環境省增員151人、防衛省增員316人與國土交通省（海上保安廳）400人；又配合合理化計畫之精簡目標，審查過程中確保7,255人的減員，增減相抵後，達到2,374人的員額淨減成果。

## 二、 臨時（契約）性人員用人制度

日本的文官體制是以永業化人員為主，所以基本上是不太用所謂的非常任人員。依據日本人事院規定，為因應機關臨時性或緊急性任務之需要，得經該院承認可進用一批所謂常勤職員或非常勤職員，以因應非常任人員所能負擔之任務。

至於臨時任用的職員就稱為臨時職員，也就是國家公務員法內所規定的臨時

性人員，這也包含在總定員法所規定的用人範圍內，主要是指常勤之臨時性人員（正常上班時間內上班者稱為常勤之臨時性人員，部分工時或不定時勤務者稱為非常勤之臨時性人員），但非常勤之臨時性人員或任期在2個月以內的常勤勞務者，也屬臨時人員範圍（曾介宏，1999：54）。

日本主要的臨時人員僱用模式，計有部分工時人員、臨時或按日計酬（Temporary and Day Workers）、派遣勞動人員（Dispatched Workers）、自由工作者（Self-employed Workers）以及在宅工作者（Family Workers）等型態。但在公部門，則以臨時人員、按日計酬及部分工時人員為主（林奕銘，2004：33）。而行政機關進用具在學學生身分之工讀生，主要係以助學性質予以定性，行政機關除提供職場學習及累積就業經驗外，並以其所提供之勞務支付報酬，故原則上係以畢業或喪失在學學生身分為契約期間之終止。行政機關可將庶務性工作交由工讀生辦理，其正式人力則能運用於機關之核心業務，工讀生除獲取勞務報酬外，亦得增進職場工作經驗。惟依勞委會相關解釋，如屬全時工作、具有人格上及經濟上之從屬性，即須適用勞基法，且勞動實務上係認渠等辦理業務屬機關之繼續性工作，而以不定期契約認定之。考量近來經濟情勢險峻、畢業生就業情形不佳，許多工讀生可能擔心「畢業即失業」而要求繼續留在機關工作，上開勞動實務之見解將導致工讀生如畢業後不願離職，可能衍生機關是否具有法定終止契約事由要求工讀生離職，而陷入勞雇關係是否仍繼續存在之爭議根據相關學者的分類，日本的臨時性公務人力大致可分為四大類（轉引自林奕銘，2004：35）：

#### （一）試用期間之臨時人員（Probationary staff）

此種是指參加國家文官考試及格，在成為常任人員之前須經過6個月之試用期間，屬於學理上之分類，以我國而言，並非臨時人員，性質上仍屬正式公務人員之範疇。

#### （二）專案性之臨時人員（Research staff）

部分研究性人員被賦予專案性之研究工作，任用期間可能長達5年，但此種臨

時性人員到1997年止只有9人。

### （三）臨時性任用之人員（Temporarily appointed staff）

此種人員任用期間至多不得超過6個月，得延長1次任用期間6個月，此種臨時性人員迄至1996年為1,188人。

### （四）額外之臨時性人員（Supernumerary staff）

此種人員依其任職期間可區分為2類：「daily employed staff」及「other staff」，前者以「天」為任用基礎，1天不得超過8小時，並以會計年度為檢討期限。後者一星期工作時數不得超過常任人員的四分之三，近年來日本臨時人力增加之比例約有80%以上屬此種臨時性人力（轉引自林奕銘，2004：35）。

在日本實務上所指的臨時性人員多是指臨時性任用之人員（Temporarily appointed staff）和額外之臨時性人員（Supernumerary staff），而前者是屬常勤之臨時性人員，後者則屬於非常勤之臨時性人員。

常勤之臨時性人員的僱用需要依據國家公務員法之規定，並受總定員法之限制，比較不具彈性，所以人數成長有限。而臨時人員的任用需經要由人事院承認，但是不必經由競爭考試或選考，特別重視「成績主義」，以受僱者的能力表現來判斷其僱用與否的篩選要件，但是在災害或經客觀認定的重大緊急事故時，人事院必須無條件承認臨時人員的任用（林延增，2004：37）。

非常勤之臨時性人員之僱用較具彈性，且沒有列入員額管制，所以雇用亦不需要經過人事院核備。依據國家公務員法第36條及人事院規則第8114條規定，非常勤職員的任用，是不需經過競爭考試或選考的，但需經過國家公務員法嚴密的能力實證之成績主義審查，不過具任命權者，亦可決定採用選考制。此種人員不在國家定員法所定公務員額範圍內（林延增，2004：39）。

常勤之臨時性人員的權益跟常任人員是幾乎無差別的，也就是說國家公務員法、職務時間法、給與法都適用於此類臨時性人員。但另外有規定，臨時性人員不管在何種情況之下，都不能享有任用的優先權，亦不適用常任文官任用規定，

如升、降、調、轉、兼任，也不能夠適用降任、休職以及降級這類的制度。

非常勤之臨時性人員如果在人事院後補名冊中有被列出者，經過選拔考試的過程後即可升任、降任、調任或轉任為常勤人員，但這需經過人事院承認後並任命之。低階的非常勤之臨時性人員經過選考程序可調職到較高階的非常勤之臨時性人員。常勤人員及非常勤之臨時性人員的任期是在2個月之內的，他們的異動，是不需要經過競爭考試及選考行為。

綜上可知，以終身僱用為主要用人原則的日本，在近幾年來基於用人成本及彈性等因素的考量下，在逐漸進用臨時性人員方面也已經佔有一定的比例，可明顯看出日本公務人力資源也逐漸邁向彈性化及多元化的方向。

## 肆、德國

### 一、人事（含員額管理）制度之演變與現況

德國的公務員分為聯邦（中央）公務員與各邦（地方）公務員，這是由於德國是屬於聯邦制的國家，因此德國公務員所適用的法律也分別分為聯邦公務員法（Bundesbeamten-gesetz簡稱BBG）與各邦公務員法這兩種主要的法律，另外還有一些具有其他規範公務員的法律。而德國基本法（憲法）規定，經常性公權力之行使原則上由公職人員行使之，這表示經常性的公權力，只有公職人員能夠行使，除非另有法律明文規定，將權力授予其他非公職人員，否則不得將公權力委由非公職人員行使。但是臨時性及有時間性之公權力行使，則不受此項限制，這就是所謂功能保留條款。公務員永業性者，依其所需資格高低（按教育情形、考試情形、實習期間）可區分為簡易職、中級職、上級職、高級職等。

德國公務員，分為適用公務員法者及不適用公務員法者。前者稱為一般職，可分為三類：(1)永業性公務員；(2)名譽職公務員；(3)政治性公務員(政治職)。後者不適用公務員法者，稱為特別職，如內閣總理及國務員(部長)均是。公務員的薪俸以及退休撫卹歸聯邦政府統一規定。

德國聯邦政府人事機構體制屬於「部內制」，有關各機關人力配置之執行事

項，應屬個別部會人事單位主導。另內政部行政組織及現代化管理總處主要就整體員額管理或精簡事項，提出通案性的政策規劃，再由各機關在政策原則下，進行實務上的員額管理。

## 二、 臨時（契約）性人員用人制度

德國契約性公務人力依據聯邦職員協約（Bundesangestellten Tarifvertrag，簡稱BAT）來運作，從1961年成立。聯邦職員協約為私法工作契約，職員協約法的內容規範極廣，從適用對象、契約內容、工作條件、工作義務、工時規定、薪給、職務歸級、休假、工作關係的終止、特殊情況之規定等等，內容詳盡、規定清楚，基本上和公法公務員相同，只要公務員法有規定的項目，聯邦職員協約法也有類似的規定，不同之處只在於其程度之差異（朱愛群，2003：77）。而以目前全德國的公務人力來看，契約性公務人力佔46%，公法公務員佔32%；而就聯邦層級而言，契約性公務人力佔19.7%，公法公務員佔26%，可以發現以全德國的契約公務人力的比率是多大於公法公務員的。也可看出德國臨時性人員雇用的比率其實也是相當的高。

德國聯邦及地方政府，都有一定比例之非全職的臨時人員。其主要在處理季節性、臨時性之事務，它主要可分為雇員及工人，雇員多是具備一般機關所需的專業技術能力為專長，而且他們必須要擁有一定的文憑證書才可被任用，雇員亦是為德國公務機關最主要的非全職人力。工人指單純的勞動工作者。主要辦理的業務有：臨時性、季節性、社會救助、文教、藝術、休閒、體育及小型公共建設等。

德國政府各部門若有需要臨時性的人員，則須在每年度的預算中提出職位表，經由議會同意之後，才得依照該通過的預算來僱用臨時性人員。但是在人員進用的部份仍需要經過一般的考選程序，以及遵守升遷、退休等規定，在進行職務職務工作時仍須接受的考績評比。由於德國契約性公務人力的進用必須經過考試，而考試的作用在於確定職員是否有能力擔任該職級的工作，並且符合該職級

的要求。也就是說和公法公務員其實是相同的。但是契約性公務人力考試相較於公法公務員來說較無那麼困難，且實習的時間也較不需這麼長。

各類別的人員主要需通過的是專業資格考試的選拔，是以特性（Eignung）、能力（Befähigung）以及專業能力（fachliche Leistung）等3項為主要的評定指標。臨時性人員在通過考試之後，須接受6個月的試用期間，但因為雇員大部分都是簽訂的團體協約來加以規範，所以沒有全國一致的標準，因此還是以各單位的工作契約內容為主，因此會有所差異。但基本上的權利義務如：薪資報酬、升遷、退休等，都是與公務員相同有其一定的規範。

### 三、 小結

德國在實施契約性公務人力方面已有悠久的歷史了，其法規制度也已相當的完善，若以我國的公務人力制度與其相較，德國並非完全是以考試來取才，其除了考試外又多了些彈性。

## 伍、 小結

蔡秀涓（2006）認為，從1980年代晚期開始，政府雇傭關係，不同國家開始呈現4種不同趨勢：（1）應廢除文官職業的終身制，文官適用一般勞工法管制；（2）文官終身制雖仍繼續保留，但不再保證永遠能留在某一職位，必須視績效而定；（3）文官已被歸在短期契約中，職業不再受到保障；（4）逐漸增加對不同職位的員工，使用不同的契約安排。也就是說，OECD國家有契約性人力比例與範圍日益加大，永業文官日益減少的趨勢。

我國獨特之人事管理制度及高度的人事法令規範密度，使永業文官有其身分權益保障，亦為使我國由農業社會跨入工商業社會，逐步邁向已開發國家時，協助國家政策之規劃、制定、執行的重要動力。不過，契約性人力本即存在我國公務人力制度中，契約性人力與永業文官之比例消長，在現今強化政府績效，提昇國家競爭力的思潮以及面對未來少子女化及高齡化之人口趨勢，實在已到了思考我國公務人力制度是否需進行結構性的改變的時刻。



## 第三節 我國公務人力制度簡介以及相關人事 成本編列標準

### 壹、我國公部門各類員額進用制度

我國公部門員額進用態樣甚多，除正式職員外，尚有工友（含技工、駕駛）、駐衛警、聘用人員、約雇人員、臨時人員等。新興的人力運用方式還有勞動派遣。本研究主要著眼於委任職務之職員能否由約僱與臨時人員替代，但為能說明機關人力態樣的全貌，在本段仍將簡要介紹上開三種人力以外之各類員額態樣。

#### 一、職員：

憲法第 85 條「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」，憲法增修條文第6條，更將考試院之職權，做較憲法第83條之規定更為明確之權責劃分。凡公務人員考試、銓敘、保障、撫卹、退休之法制與執行事項、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，均由考試院負責。

這裡所指之職員，即係依公務人員任用法等相關法律任用、派用之有給職專任人員，在員額分類上係列於「職員」項下，並有編制員額、預算員額等分類，具永業保障。公務人員從考試、任用、陞遷、訓練、考核、服務、俸給、退休撫卹等事項，均有嚴密之公務人員法規予以規範，亦屬學理上的文官。

目前公務人員分為簡任、薦任、委任三種官等，並有一至十四職等，各職等並有本俸及年功俸，年終考核後有可能晉級或升高一職等。委任官等職務係列第一職等至第五職等。初等考試或同等級之五等特種考試及格，敘委任第一職等本俸一級。普通考試或同等級之四等特種考試及格，敘委任第三職等本俸一級。

依現行法規，年滿18歲之中華民國國民，不限學歷，均可考報考初等考試或同等級之五等特種考試。任用後服務30年，配合其年終考績晉級，可能由委任第一職等本俸一級，逐級陞至委任第五職等年功俸十級，如再通過升官等訓練或升官等考試，更可取得薦任資格。公立或立案之私立高級中等學校以上學校相當類

科畢業者，或初等考試及格滿三年者，得應公務人員普通考試或同等級之四等特種考試，任用後服務30年，配合其年終考績晉級，可能由委任第三職等本俸一級，逐級陞至委任第五職等年功俸十級，如再通過升官等訓練或升官等考試，更可取得薦任資格。

考試院訂有「職等標準」，將全國公務機關各職系職務，依機關層次、業務性質及職責程度，序列為十四職等，以第十四職等為最高職等，第一職等為最低職等，予以分別訂定各職等之標準。各機關組織法規中之職務，應按職務說明書所定之職責程度及所需資格，依該職等標準列入適當之職等，並訂定職務列等表。必要時，一職務並得跨列其上或其下一個至二個職等，但合計不得超過三個職等。各職等之標準，係綜合用以分析各職務所在機關層次、業務性質及職責程度之因素敘述，其內容均分為二段，第一段敘述工作複雜性、所受監督、所予監督、所循例規、與人接觸、所需創造力及職權範圍與影響7個因素；第二段敘述所需資格條件。

此外，依「各機關職稱及官等職等員額配置準則」規定，各機關簡任及委任官等比例，依機關之性質，分別訂有不等比例，其中簡任比率，為適用機關簡任比率之上限，亦即各機關簡任比率不得高於該比率；委任官等比例為適用機關委任比率之下限，亦即各機關委任比率不得低於該比率。依其附表「各機關組織編制之官等員額配置比率一覽表」規定，中央二級機關委任比例不得低於10%，中央三級機關委任比例不得低於20%，惟屬中央行政機關組織基準法第33條所定署、局者，其官等員額配置比率調整為簡任比率不得高於20%、委任比率不得低於15%。另外直轄市議會、直轄市政府及所屬一級機關，則依議會、府本部、法制機關、工程機關、訓練機關、研考機關及行政機關之不同，訂有15%至30%不等的委任比例。

前已敘及，從考試、任用、陞遷、訓練、考核、服務、俸給、退休撫卹等事項，職員均有高規範密度之人事法令予以適用，且考試院除院本部外，尚分設考

選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及公務人員退休撫卹基金監理委員會等4個所屬機關，專責辦理上開業務，搭配行政院人事行政總處之業務監督關係，形成1個與其他國家截然不同的文官體系。

## 二、工友（含技工、駕駛）：

政府機關事務性、勞務性之工作，早期係由各機關自訂規章僱用工友專責處理，並無統一之管理法規。行政院為革新我國事務管理工作，於1955年5月成立「事務管理訓練委員會」。1957年7月改制「事務管理改進委員會」，其主要工作為訂定「事務管理規則」及「事務管理手冊」，以作為各機關辦理事務工作（包括工友管理）之依據，並督導各機關之執行及考核其成果。行政院事務管理改進委員會1960年11月裁撤，事務管理工作（包括工友管理部分），移由行政院秘書處(現為行政院綜合業務處)主管。以工友管理事項，頗多涉及人員之權利義務，於1971年11月8日規定，在工友管理未設專責機構前，行政院暫指定行政院人事行政局為主管機關。

1957年8月2日頒布事務管理規則，其中專列工友管理編，作為執行之依據，對於工友之設置、僱用、服務、請假、休假、待遇、考核、獎懲、退休及撫卹等事項，均予明定，工友管理之建制始正式確立。嗣後1998年7月1日及同年12月31日，行政院勞工委員會分別公告將行政機關及公立學校工友納入勞基法之適用範圍。行政院2005年6月29日廢止事務管理規則，同年7月1日訂定工友管理要點，以統一規範各機關工友管理事項，俾供各機關訂定工友工作規則及勞動契約時遵循之依據。自2002年後，各機關學校工友均出缺不補。

## 三、駐衛警：

內政部依警察人員人事條例第40條之規定，於1979年1月25日訂定各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法，該辦法規定機關、學校、團體為維護安全及秩序，得向直轄市、縣（市）警察局申請設置駐衛警察，該辦法參照公務人員法規訂有相關權益規定。自2002年後，中央各機關學校駐衛警已出缺不補。

#### 四、聘用人員：

依聘用人員聘用條例規定，各機關應業務需要，得以契約定期聘用之專業或技術人員。同法施行細則更規定，所謂「應業務需要」，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。行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項並規定，除機關組織法規另有規定者外，其員額以不超過該機關預算總人數5%為原則。其待遇則依聘用人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表規定，以其學經歷比照公務人員俸點，換算薪酬。

#### 五、約僱人員：

依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法規定，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，且年度計畫中已列有預算或經專案呈准之以下範圍內始得僱用：（1）訂有期限之臨時性機關所需人員；（2）因辦理臨時新增業務，在新增員額未核定前所需人員；（3）因辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員；（4）因辦理季節性或定期性簡易工作所需人員。同辦法並規定約僱人員不得擔任或兼任主管職位。但無占機關預算總人數上限之規定。其待遇則比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表規定，以其學經歷比照公務人員俸點，換算薪酬。

#### 六、臨時人員：

2008年1月1日起行政院已將各公部門非依公務人員法制進用之臨時人員納入勞基法適用範圍，在此之前，儘管行政院一直重申禁止各機關進用此類非依人事法制進用之人員，且因本即不應有此種人員存在於公部門之邏輯，導致這類人員在各項權利義務方面，從未有明確規範；又因僅三令五申地禁止各機關進用臨時人員，卻無適當管控機制，以致行政院所屬中央及地方機關進用此種臨時人員多達6至7萬人，迫使行政院政策上轉向同意公部門臨時人員適用勞基法，此項政策在行政院2007年2月6日「研商臨時人員適用勞基法」會議拍版定案時，已注意到

公部門對此等人力配置宜有適當規範，因臨時人員係屬機關臨時性、短期性支援人力性質，惟部分機關存有長期性、經常性、進用臨時人員擔任核心公務之情形，實有檢討之必要。當時係責成行政院人事行政局督促各機關檢討改進，並研擬禁止臨時人員不當使用之機制，使臨時人員回歸其臨時性工作本質。

依行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點規定，機關非依公務人員法規，且以人事費以外經費自行進用之人員。此類人員約僱人員，並無占機關預算總人數上限之規定。其待遇主要係依各機關自行訂定之標準運作，並於僱用契約中明定，未有統一規定。

由於行政機關所僱用之臨時人員，其所從事之工作多為繼續性工作，依勞基法之規定，雇主僱用勞工從事繼續性工作者不得簽訂定期勞動契約。以往行政機關進用臨時人員可不受上開限制，但行政機關若於2008年後繼續以定期契約之方式僱用從事繼續性工作之臨時人員，未來勢必衍生違反勞基法之爭議，形成所謂「請神容易送神難」之情形。前已提及，為了避免違法，實務上許多公部門機關避免再採用臨時人員方式，卻將臨時人員之僱用改為派遣勞工之使用，由派遣公司僱用派遣勞工，再派至公部門提供勞務。

#### 七、勞動派遣：

勞動派遣目前尚無法令規範，在相關法律制訂之前，現階段係以「勞動派遣權益指導原則」、「行政院運用勞動派遣應行注意事項」、「公共工程委員會勞務採購契約範本」作為規範行政機關使用派遣人力之參考規範。

多數學者係將此種人力運用方式界定為涉及派遣事業單位、要派事業單位及派遣勞工之三方關係，派遣事業單位僱用勞工並使其為要派事業單位提供勞務，而要派事業單位則在要派契約之約定下，實際使用派遣人力，即派遣人力是指受派遣事業單位僱用，並為要派事業單位提供勞務（行政院人事行政局，2011）。

因為此種人力運用方式尚未法制化，且公部門運用派遣人力屢有爭議，未來能否成為公部門持續、擴大適用之人力運用方式尚有爭議。故本研究僅介紹其為

機關新興用人方式，但暫不將其視為政府人力運用制度之一環。

為利後續討論，茲就委任官等職員、約僱人員及臨時人員進行異同比較分析製表如表2-1：

表 2-1：委任官等職員、約僱人員及臨時人員之比較

	委任官等職員	約僱人員	臨時人員
定義	具有公務人員任用法第 9 條任用資格，擔任委任官等職務之公務人員	機關依據約僱辦法等規定，以契約定期聘僱之人員	機關非依公務人員法規，以「人事費以外」經費自行進用之人員
適用法規	依公務人員任用法，與國家具公法上職務關係	依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法，以公法契約進用	依勞動基準法，以私法契約進用
主管機關	銓敘部	行政院人事行政總處及各主管機關	各進用機關
進用程序規定	1.依法考試及格 2.依法銓敘合格 3.依法升等合格	1.依核定之僱用計畫表辦理甄選，並簽訂契約 2.公開甄審為原則，必要時得委託就業輔導機構代為甄審	1.臨時人員要點之第 7 點審核進用程序規定 2.公開甄選為原則
迴避進用	有（任用法）	比照任用法規定，各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得進用為本機關或所屬機關之人員。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避進用	比照任用法規定，各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得進用為本機關或所屬機關之人員。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避進用
工作（勞動）條件依據	職務說明書	約僱契約	勞僱契約，但不得低於勞基法之最低勞動條件基準

	委任官等職員	約僱人員	臨時人員
可否行使公權力	可	可	不可
員額	佔機關編制員額及機關年度預算員額	不佔用機關編制員額，但納入機關年度預算員額	不佔機關編制及預算員額。
工作期限	無（65 歲屆齡退休）	每年續約 1 次，至計畫完成時為止；約僱期限超過 5 年時，應定期檢討該計畫之存廢	視專案經費補助情況及契約屬性（定期或不定期契約）
工作範圍	機關業務職掌	基層行政庶務工作	機關非核心與不涉及公權力之之業務
職級	第一至第五職等	沒有正式的職級列等，但比照分類職位公務人員俸點支給報酬並分類	用人機關自行規定
薪資	1. 採用月薪制度 2. 依公務人員俸給法等相關法令，按職等職級支給	1. 採用月薪制度 2. 比照一至五職等公務人員俸點，以行政院核定之薪點折合率支給	1. 採用月薪制度 2. 各用人機關自行規定，但不得低於現行基本工資（月薪為新臺幣 19,273 元）
保險	1. 公教人員保險 2. 全民健康保險	1. 勞工保險 2. 全民健康保險	1. 勞工保險 2. 全民健康保險
考核	公務人員考績法	1. 無統一管理考核之規定 2. 各主管機關可自行決定是否採行「行政院及所屬機關聘僱改進方案」辦理年終評核及評核獎金	各機關自行辦理考核（雇主僱用勞工人數在 30 人以上者，應依勞基法第 70 條規定，就考勤等事項訂定工作規則，報請主管機關核備並公開揭示之）
休假補助	每年 16,000 元	每年 16,000 元	各用人機關自行規定
退撫制度	84.7.1 前：舊制（恩給制） 84.8.1 後：新制（確定	無，離職時依「各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法」給與	1. 定期契約人員：無 2. 不定期契約人員：

	委任官等職員	約僱人員	臨時人員
	給付制)	離職儲金	(1) 適用勞基法前之 工作年資，依其當時應適用之法令 規定計算  (2) 94.7.1 後：勞工 退休金條例(確定 提撥制)
轉任	沒有	沒有	沒有

資料來源：本研究整理

## 貳、我國公務人力制度及人事成本編列標準

依行政院主計總處2014年核定之「中央政府第一級至第三級用途別科目分類定義及計列標準表」規定，用途別科目計分四級，其中預算之表達，在總預算為第一級科目（分為人事費、業務費、設備及投資、獎補助費、債務費及預備金6類），在單位預算則為第二級科目，而預算之執行控制僅及於第一級科目。至第二級科目以下（含第三級及第四級科目），則係供會計記錄之用。

其中第一級至第三級用途別科目均屬共同性質，各機關不得自行增列任何名稱之科目，其確有特殊原因及事實，致原定科目不敷應用時，應依照預算法第97條之規定，事先擬具科目名稱，詳敘理由專案送經行政院主計總處核定。

依上開標準，我國預算規定中，涉及人事成本者應該只有屬於第一級科目之「人事費」。惟實務上，「業務費」科目項下，尚有支應臨時人員報酬之「臨時人員酬金」及性質上屬僱傭或承攬性質之「按日按件計資酬金」等第二級科目。

如再進一步檢視第一級科目「人事費」的定義「凡各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員及技工、工友等現職人員之相關待遇（含退休）經費屬之。」可發現人事費之內容不僅指現有文官，尚包括其他人員之報酬及項目，茲整理如表2-2：



表2-2：人事費科目組成及定義

序 號	第二級科目名稱	定 義
1	民意代表待遇	立法委員等民意代表之歲費、公費及依法聘用之助理人員待遇補助等。
2	政務人員待遇	總統、副總統及依憲法規定由總統提名，經立法院等民意機關同意任命之（如監察委員、考試委員、大法官）、或由行政院長提請總統任命之人員，含特任、特派人員及其相當職務人員、各部政務次長與其相當職務人員暨比照簡任十二職等以上職務人員支領之月俸（或薪俸）、公費（或加給）等待遇。
3	法定編制人員待遇	各機關編制內職員、軍、警人員、派用人員及學校教、職員支領之薪俸、加給等待遇。
4	約聘僱人員待遇	各機關、學校因業務需要，依「聘用人員聘用條例」及「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」規定聘、僱人員支領之酬金及聘請兼任教師支給兼課鐘點費。
5	技工及工友待遇	各機關、學校依工友管理要點僱用之技工及工友支領工餉、加給(含退休資遣給付)等待遇。
6	獎金	各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員及技工、工友等現職人員依相關規定支領之各項獎金（含月退休人員年終慰問金）。
7	其他給與	各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員及技工、工友等現職人員依相關規定支領之各項費用（如軍職人員主副食與服裝、婚喪及生

序 號	第二級科目名稱	定 義
		育補助、子女教育補助、休假補助等）補貼及因公傷殘死亡慰問金。
8	加班值班費	各機關、學校法定編制人員、約聘僱人員及技工、工友，以及民意代表助理等員工超時加班、不休假加班及值班等。
9	退休退職給付	各機關、學校有關政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員、技工、工友等現職人員依法提撥之退休、離職儲金、勞工退休準備金、積欠工資墊償基金等。
10	退休離職儲金	各機關、學校有關政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員、技工、工友等現職人員依法提撥之退休、離職儲金、勞工退休準備金、積欠工資墊償基金等。
11	保險	各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員與技工、工友等現職人員及退休人員應由政府負擔之公保、軍保、勞保、健保保費補助（含眷屬保險）之給付。
12	調待準備	依軍公教人員待遇調整政策估計之人事費用準備。

資料來源：本研究整理自行政院主計總處「中央政府第一級至第三級用途別 科目分類定義及計列標準表」（2014核定本）

另外，「業務費」科目項下之「臨時人員酬金」及「按日按件計資酬金」等第二級科目，依上表的定義為「為應短期或計畫所需遴用臨時人員辦理相關事務，如清潔、安全維護、調查、資料建檔及學術研究等工作所給付之費用」，還細分為勞務服務費及專業服務費，至於「按日按件計資酬金」，也另再分類顧問費、出席費、講座鐘點費、稿費、考試及其他作業費、評鑑裁判費及演出費等7類，為便於

分析，茲整理如表2-3：

表2-3：臨時人員酬金及按日按件計資酬金科目組成及定義

第二級科目 名 稱	第三級科目 名 稱	定 義
臨時人員酬 金		為應短期或計畫所需選用臨時人員辦理相關事務，如清潔、安全維護、調查、資料建檔及學術研究等工作所給付之費用
	1.勞務服務費	為辦理短期或特定業務選用臨時人員辦理相關勞務服務如清潔、保全維護、調查、資料建檔等事務性工作所需給付之費用
	2.專業服務費	為辦理短期或特定業務所需選用臨時專業人士協助進行學術研究、服務所支給之費用
按日按件計 資酬金		公務所需聘請個人辦理相關事務，如出席會議、專業顧問、專業審查、演講或授課、講義製作、命題、監考、裁判、閱卷、評鑑及撰稿、審稿、編輯、校對、表演等依作業量計算之費用。
	1.顧問費	委請專業人士如會計師、律師等個人所支給之公費、顧問費(含義務辯護相關費用)。
	2.出席費	委請專家、學者出席機關學校相關會議提供專業諮詢意見所支給之出席費。
	3.講座鐘點費	為辦理講習、訓練、座談會等，聘請講師演講或授課所支給之鐘點費用。
	4.稿費	為出版刊物或前項講授所需講義，聘請專業人士就相關稿件（含圖片）加以撰擬、翻譯、審查、校對、編輯等所支給之稿費、講義製作費。

第二級科目 名 稱	第三級科目 名 稱	定 義
	5.考試及其他作業費	為辦理多年一次或一年多次不定期且具一定規模之業務如考試、選舉投票、實地訪查、問卷等，委請個人所支給之命題費、監考費、閱卷費、工作費、訪查費及問卷調查費等費用。
	6.評鑑裁判費	為辦理相關業務如制度審查、競賽、仲裁調解、評鑑、鑑定等，聘請專業人士擔任裁判、調解委員或評鑑、鑑定人員所支給之裁判費、評審費、評鑑費等費用。
	7.演出費	為辦理相關活動聘請專業人士從事演出所支給之演出人員酬勞、舞台監督、燈光及音響設計等費用。

資料來源：本研究整理自行政院主計總處「中央政府第一級至第三級用途別 科目分類定義及計列標準表」（2014核定本）

依上開編列標準之中央政府總預算書，原則是將臨時人員之經費排除在人事費外的，但自從2008年公部門臨時人員全面適用勞基法後，政府進用臨時人員之費用，其實應明確計入。主計總處雖已於概算及單位預算書表「預算員額明細表」之填表說明中，規定各機關非以人事費支付個人「臨時人員」或勞力外包公司之「派遣人力」支出，應於說明欄敘明進用計畫、預計人數及預算編列金額，但臨時人員酬金係第二級科目，未如第一級科目之人事費受有預算之執行控制（預算法第62條，總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用），故實務運作上，多進用臨時人員係排擠業務費預算，管理密度上不若編列於人事費的各類員額。

另外，如依銓敘部每年發布之「銓敘統計年報」，依102年度編輯說明，全國公務人員概況統計之資料來源為該部及行政院人事行政總處所建「全國公務人力資料庫」，惟國家安全局因機關性質特殊，不納入該資料庫之建檔對象。公務人員

指於各級政府機關、公營事業機構、公立學校擔任組織法規所定編制內職務支領俸給之文職人員。但不包括各級民意代表及公立學校教師。臨時人員係指依「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」規定進用之人員。換言之，銓敘部的公務人員人數，與行政院主計總處中央政府總預算書的內涵，因國家安全局有無計如而有不同，不包括民意代表，則人事費之計算必與中央政府總預算書不同，行政院以外機關不是「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」規定之適用範疇，亦即總統府及行政院以外各院所進用之臨時人員根本不應計入。

綜上分析，本研究發現，我國公務人力的實際進用成本，既無法於行政院主計總處負責中央政府總預算編列之人事費中確認；而我國公務人力的實際進用人數，亦無法於掌理全國公務人力之銓敘部編印之銓敘統計年報得知。所以，無論是如多數OECD國家採人事成本管制，或同日本採員額數管制，以我國現行的制度，恐怕無法得知公務人力的實際進用的全貌。

## **第四節 我國員額管理制度與措施**

### **壹、我國公部門現行員額總量管理制度**

總員額法完成前，除地方實施員額總量管理外，行政院人事行政局就中央機關之員額管控，除了持續進行人力評鑑外，並廣續管控中央機關員額成長，另為促進員額管理彈性，行政院亦已針對特定業務，劃分區塊實施員額總量管理，設定員額總量額度，授權各該業務主管機關於額度內將員額配置各機關，行政院於2007年即訂定之「行政院及所屬中央各級機關員額管理原則」中，明確揭櫫於總員額法完成立法前，依據業務需要，推動以業務區塊為單元實施總量管理。

總員額法完成立法後，因需配合立法院之決議，於2015年將該法範圍內員額精簡至16萬人，所以權責主管機關考量員額管理及評鑑機制成效優劣，攸關我國施政有效推動及資源合理分配，針對員額管理方面，釐定了「撙節精實」、「彈性授權」、「提升效能」等推動原則及相關推動策略，另外也針對員額評鑑方面，提

出了「主動管理」、「專業多元」等推動原則及相關推動策略<sup>11</sup>。該局一再宣導，總員額法實施後，傳統的員額管理方式面臨了大幅度的改弦更張，當機關無法再以增員作為獲取人力之來源後，員額評鑑的結果勢將成為評估各機關員額是否合理配置之重要依據<sup>12</sup>。

自總員額法實施後，依據人事總處的資料，相關預算員額數仍需持續精簡如表2-4。該總處亦已發現，總員額法施行後3年來，職員及聘用預算員額約增加0.4%，而駕駛、技工、工友及駐衛警察等事務性人力預算員額則減少約4%，由於職員及聘用預算規模較事務性人力為大（約為7倍），因而得以使整體員額數呈小幅精簡。而在政府業務未必縮小，而事務性勞力的精簡幅度將趨於遞減的情形下，如未採行積極性的員額管理策略予以調節，此一趨勢預期仍將維持，甚至有導致整體員額淨成長的可能。

表 2- 1 總員額法範圍內預算員額變動情形

類別	總員額法 高限	總員額法 施行日預 算員額數 (A)	100 年度 預算員 額數	101 年度 預算員 額數	102 年度 預算員 額數(B)	102 年度預算員額與 總員額法施行日預 算員額比較(B)-(A)
第一類	86,700	83,656	83,428	82,916	82,959	-697 (-0.83%)
第二類	41,200	40,493	40,271	39,522	38,879	-1,614 (-3.99%)
第三類	13,900	12,987	13,202	13,299	13,384	397 (3.06%)
第四類	6,900	5,636	5,773	5,716	5,723	87 (1.54%)
第五類	24,300	21,815	21,815	21,872	21,847	32 (0.15%)
總員額法 範圍總計	173,000	164,587	164,489	163,325	162,792	-1,795 (-1.1%)

資料來源：轉引自（行政院人事行政總處，2013：15）

目前權責主管機關面臨法定精簡員額的壓力更甚以往，官方積極努力精簡之結果，大概就是一年精簡千人上下。以此進度估算，完成2015年總員額法範圍之

<sup>11</sup>吳宛樺（2010）。

<sup>12</sup>林靜玟（2010）。

人數上限由17萬3千人降至16萬人應可如期完成。但與高限差距之1萬3千人，相信行政院在衡量國內政治、經濟、社會環境下，短期內不會有增加的規劃。但如未有更積極性之員額管理措施，未來員額精簡的挑戰與困難度將隨時間的經過逐步提高。

## 貳、員額管理措施檢討

近來媒體及立法委員多有質疑政府雖推動組織瘦身及人力精簡，但實際上人員及人事費卻逐年增加，甚至批評地方政府改制有公務員就地升官情形<sup>13</sup>。行政院人事行政總處雖立即發布新聞稿澄清，並在其網站公開詳細資料，但仍有下列值得探究之處。

首先，我國進行組織改造及員額精簡措施，推動已逾30年，其間已歷經2次政黨輪替，無數學者專家參與並提供建議。可以說經由全面性業務盤點區分機關業務職掌，並就其中分類為核心業務與非核心業務，持續推動非核心業務進行四化後。組改後之行政院組織應該已將其員額配置於核心業務，即使過程中有不同政治經濟等因素介入，毋寧以民主政治之決策常態視之。畢竟，公共政策不是自然科學，沒有標準答案。但是，中央機關人力因組織改造而有精簡，但地方機關員額因五都改制而有成長，除新北市政府外，各直轄市預算員額與編制員額差距均不到10%，更何況還有相當人數的臨時人員未列入計算。這個未浮現的問題恐怕是未來政府人力規劃需審慎考量的。

其次，如前所述，我國未如多數OECD國家採人事成本管制，而係師法日本採員額數管制，但日本之所以可以訂定全面性的計畫，其關鍵在於除內閣參與及總理大臣（相當我國行政院院長）負最終決策外，對於相關業務事項均歸屬單一

---

13 參考 2014 年 4 月 18 日行政院人事行政總處新聞稿消息：針對媒體報導「政府瘦身愈減愈肥 10 年增逾 9 千人」及「問題關鍵：人力是否用在刀口上」，特予澄清。

（<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=11356&ctNode=1280&mp=7>，造訪日期：2014 年 7 月 14 日）。2014 年 4 月 17 日行政院人事行政總處新聞稿消息：針對銓敘部彙編之「102 年銓敘統計年報」提及 102 年底全國公務人員現有人數較 101 年底增加 2,198 人之說明。

（<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=11355&ctNode=1280&mp=7>，造訪日期：2014 年 7 月 14 日）

主管機關（總務省）之職掌，使得政府組織、業務乃至於員額均可獲統籌規劃。我國五權憲法體制，除行政院外還有總統府及其他四院，事權未統一集中。

此外，日本員額管制策略雖然其亦採取員額總量管理精神，但日本會先依據由內閣決議提出的精簡員額中期計畫（定員合理化計畫）執行減員；嗣後再於各年度預算籌編時，針對各機關提出之增員個案審查。此一切割處理模式，由於已預先精簡一定員額數，因此即使預算審查時部分業務有所增員，仍能確保員額總數的淨減成果，這是我國亟須設法引進之處。

再者，相對日本中央政府員額精簡係配合地方化、委外化、資訊化、法人化等面向一併進行，藉由組織、業務乃至於人員之裁撤轉移以維持一定之淨減成效，我國中央政府員額精簡則係依「溫和漸進」、「保障現職人員權益」等原則，採列管超額員額方式進行，並配合提供優惠退離機制，鼓勵人員退離、明定各機關遇有非超額員額缺額，應優先檢討移撥其他機關超額現有人力，或要求行政院所屬部會設定精簡超額人力之目標值等措施，但上開精簡人力措施之做法，須俟超額人員退(離)職，始得減列員額空缺，如此過於消極與被動之精簡做法，不但易流於形式，使整體員額精簡成效有限。而且，精簡員額類型多集中於工友與駐衛警，亦反映出中央機關整體員額存在相當比率空缺，卻無法透過精簡渠等空缺以消化超額人力。

況且依上開人事成本編列標準等資料分析，現行制度無法得知公務人力的實際進用的全貌，行政院人事行政總處認為編列預算員額產生的人事成本，只是人事費預算的一部分，員額持續精簡，整體人事費用會慢慢下降。但非屬編列預算員額產生的人事成本，如在退撫支出部分，近年來因年金改革議題延燒及政治人物的操弄公務人員與勞工「相對剝奪感」之對立，日漸發酵的「搶退潮」導致政府退撫支出的快速增加，恐怕才是員額精簡與人事費增減無法同步的關鍵。即使不探討因退撫支出衍生的年金改革規劃，現行公務人力制度下，永業文官負責業



務能否全部或部份調整由其他契約性人力替代之通盤檢討，本研究認為已是相當必要了。



## 第三章 個案研究-新北市政府一級機關

### 人力及人事成本

本章係針對新北市政府一級機關人力及人事成本進行研究，將由機關組織架構談起，並簡介其公務人力結構及本研究探究之各類員額相關權益後，再就工作內容予以分析，探討其工作內容之替代性，最後以政府應支付之各類人員終身成本（任職30年、支領退休給與20年，合計50年）計算，驗證委任官等職務替代之可行性。

#### 第一節 機關組織架構

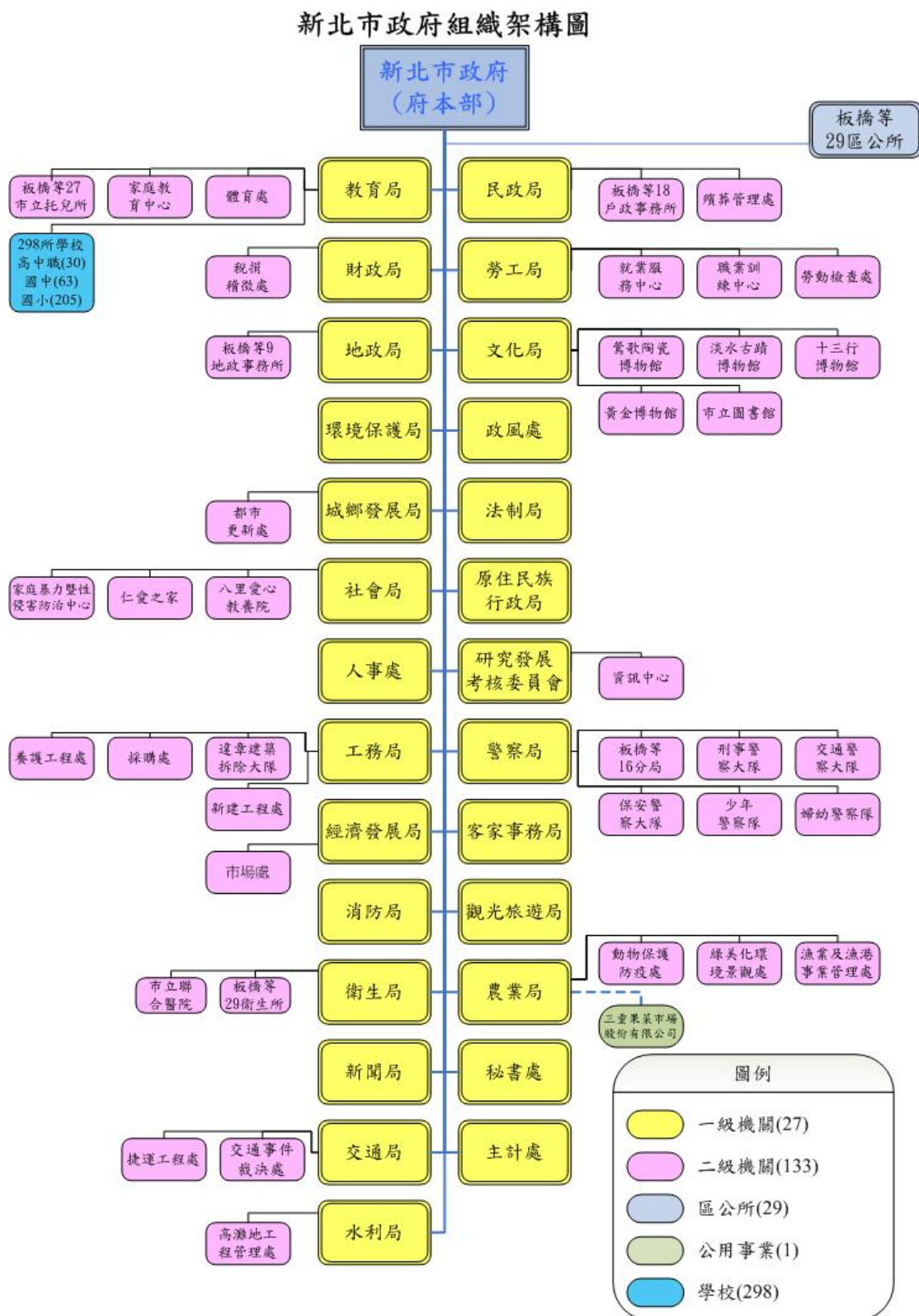
地方制度法第55條規定，直轄市政府置市長1人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之。置副市長2人，襄助市長處理市政；人口在250萬以上之直轄市，得增置副市長1人，職務均比照簡任第14職等，由市長任命，並報請行政院備查。置秘書長1人，由市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第13職等，由市長任免之。因新北市改制時人口已達250萬人（至2013年12月已達395萬4,929人<sup>14</sup>），目前係有3位副市長。

另地方行政機關組織準則第11條規定，直轄市政府一級單位為處或委員會。直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口在200萬人以上者，合計不得超過32處、局、委員會。

新北市政府依上開法律規定，可以設置32個一級機關或單位，並以處、局、委員會稱之。目前該府僅設置27個一級機關，未如臺北市政府用完一級機關設置高限。其組織架構如圖3-1所示：

---

<sup>14</sup> 詳 <http://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=39&parentpath=0,5,10>，造訪日期：2014年7月14日。



**圖 3-1 新北市政府組織架構圖**

資料來源：新北市政府人事處

([http://www.personnel.ntpc.gov.tw/web66/\\_file/3032/upload/NTPCsitemap.jpg](http://www.personnel.ntpc.gov.tw/web66/_file/3032/upload/NTPCsitemap.jpg))

相較中央組織改造作業，未來行政院組織係設14部、8會、3獨立機關、1行、

1院及2總處，由現行37個部會精簡為29個機關（如圖3-2），地方在改制直轄市時明顯有較優渥之組設權限，新北市改制迄今，未將組設高限用罄之政策，明顯係以樽節掛帥，與行政院新組織架構揭示之精簡精神兩相對照，本研究認為具個案代表性。

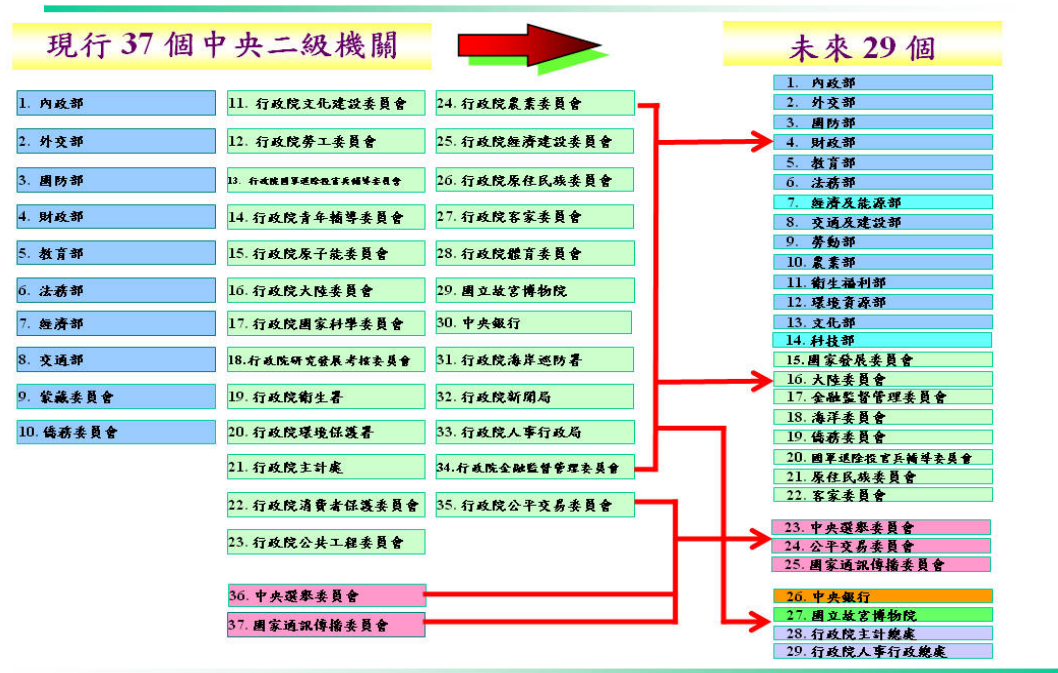


圖 3- 2 行政院組織新架構

資料來源：國家發展委員會

(<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0040046&ex=1&ic=0000015>)

## 第二節 人力結構

地方行政機關組織準則第21條及第22條規定，直轄市政府之員額總數，除警察及消防機關之員額外，包括各該地方行政機關公職人員、政務人員及訂有職稱、官等之人員，即本研究指之職員。直轄市人口在350萬人以上者，不得超過1萬3,860人。換言之，地方機關其他類別員額，如工友、技工、駕駛、清潔隊員、聘僱人員及臨時人員等，即不在上開管制範疇。

如與總員額法規定相較，地方機關員額管控雖與中央均有「總量管制」之精神，但未如中央將工友、技工、駕駛、聘僱人員等納入總量管理，但成效上並無

多大差異。因為地方原本即因正式人力及預算不足相對排擠人事費編列，早就大量進用臨時人員來替代。在正式人員員額增加時，其實應考量的反而是運用何種人力方能達到最大效益。筆者曾服務於該府人事處，以承辦科長身分可直接取得各一級機關相關員額資料，茲參酌相關網站及檔存資料，將本研究所涉員額製表如表3-1及3-2：

**表 3-1 新北市政府各一級機關職員預算員額表**

序號	機關名稱（含所屬機關）	2014 年預算員額
1	秘書處	103
2	民政局	996
3	財政局	834
4	經發局	208
5	觀光局	120
6	教育局	563
7	工務局	780
8	水利局	344
9	農業局	238
10	城鄉局	235
11	社會局	403
12	地政局	834
13	勞工局	228
14	交通局	351
15	法制局	59
16	原民局	35
17	研考會	132
18	新聞局	54
19	客家局	36
20	主計處	79
21	人事處	62
22	政風處	42
23	環保局	471
24	文化局	282
25	衛生局	683

序號	機關名稱（含所屬機關）	2014 年預算員額
26	警察 （不列入直轄市政府之員額總數）	7,897
27	消防 （不列入直轄市政府之員額總數）	2,193
合計		18,562

資料來源：本研究整理

表 3- 2 新北市政府各一級機關聘僱及臨時人員預算員額表

序號	機關名稱(含所屬機關學校)	2014 年預算員額			
		聘用人員	約僱人員	臨時人員	合計
1	秘書處	5	7	71	83
2	民政局	0	34	100	134
3	財政局	4	95	163	262
4	教育局	33	179	609	821
5	經濟發展局	2	28	87	117
6	工務局	4	175	65	244
7	水利局	8	120	26	154
8	農業局	0	27	108	135
9	城鄉發展局	16	10	23	49
10	社會局	64	45	127	236
11	地政局	17	45	362	424
12	勞工局	5	11	29	45
13	交通局	11	107	566	684
14	觀光旅遊局	0	4	16	20
15	法制局	5	3	7	15
16	警察局	6	125	47	178
17	衛生局	5	11	71	87

序號	機關名稱(含所屬機關學校)	2014 年預算員額			
		聘用人員	約僱人員	臨時人員	合計
18	環境保護局	0	21	39	60
19	消防局	0	0	0	0
20	文化局	33	32	472	537
21	原住民族行政局	0	8	1	9
22	新聞局	8	5	11	24
23	人事處	1	6	7	14
24	主計處	0	10	6	16
25	政風處	0	2	3	5
26	研究發展考核委員會	10	22	9	41
27	客家事務局	0	2	1	3
合計		237	1,134	3,026	4,397

資料來源：本研究整理

以上開員額總數而言，新北市一級機關職員與非職員（聘僱及臨時人員）比例約為8：2，其人力結構中，聘僱及臨時人員佔有不可或缺的地位，如果要全由職員替代，勢必衝擊上開法定高限及人事成本。換言之，多元之人力結構下，新北市政府個一級機關仍能運作，因本研究非針對新北市人力結構進行細部探討，故不再細分各機關員額比例。

### 第三節 新北市政府委任官等職員、約僱及臨時人員工作內容比較

為確認本研究之研究目的，前已說明新北市政府在組織架構及人力結構上具個案研究之代表性，接下來，將就委任官等職員、約僱及臨時人員工作內容進行比較。

首先，職員部分係依其職務說明書所載最高比例項目予以歸納。依公務人員



任用法第3條第7款規定，職務說明書係說明每一職務之工作性質及責任之文書。另依職務說明書訂定辦法第2條規定，職務說明書應包括「職務編號」、「職稱」、「所在單位」、「官等職等」、「職系」、「工作項目」、「工作權責」及「所需知能」等8項。其中「工作項目」係指機關依據組織法規、處務規程、辦事細則、分層負責明細表等規定所分配於本職務之工作項目。一職務之工作項目以不超過5項為原則，每項工作註明百分比，並於最後列述「其他臨時交辦事項」。故將其職務說明書所載最高百分比項目挑出，即可作為該委任官等職務之主要工作內容。

另外，如前所述，新北市政府係所有地方政府中，自行建置並維護約僱及臨時人員資料庫系統最完備者。與行政院人事行政總處之統計報表（僅有人數分布統計）相較，具有更進一步的個別人員年資、工作內容、薪資待遇等完整的細部基本資料。故約僱及臨時人員之主要工作內容可由其人員資料庫取得歸納。

因新北市甫於2010年12月25日改制為直轄市，所以在資料選擇上，本研究即以改制時各一級機關辦理之職務說明書，挑選未跨列至薦任官等的職務說明書，加上約僱及臨時人員資料庫之主要工作內容進行比對，總計438份職務說明書、約僱人員174人、臨時人員308人之資料庫資料。為利分析，並將工作內容分以「文書作業」、「庶務管理」、「修繕監督」、「清潔監督」、「各項專業工程」、「檔案管理」及「駕駛」等7大類別予以分類彙整如表3-3，各機關分類表詳如附錄1：

表 3-3 工作內容比較總表

新北市政府各局處總計		委任職員	比例	約僱人員	比例	臨時人員	比例	合計	比例
	1.文書作業	326	74.43%	128	73.56%	183	59.42%	637	69.25%
	2.庶務管理	18	4.11%	14	8.05%	34	11.04%	66	7.17%
	3.修繕監督	3	0.68%	2	1.15%	1	0.32%	6	0.65%
	4.清潔監督	3	0.68%	0	0.00%	7	2.27%	10	1.09%
	5.各項專業工程	69	15.75%	26	14.94%	25	8.12%	120	13.05%
	6.檔案管理	19	4.34%	0	0.00%	31	10.06%	50	5.43%
	7.駕駛	0	0.00%	4	2.30%	27	8.77%	31	3.36%
	合計	438	100.00%	174	100.00%	308	100.00%	920	100.00%

資料來源：本研究整理

在這近千筆資料中，「文書作業」、「庶務管理」及「檔案管理」3大類，三類人員均有負責，3大類人數合計所佔比例已達委任職員82.88%、約僱人員81.61%、臨時人員80.52%。以工作性質觀之，這3大類人力是有替代可能性的。

至於各項專業工程部分，因為各機關性質差異頗大，分類時如認係業務職掌之專案性業務，筆者即歸納放入此類。故此類人力仍有保留由委任職員辦理之必要。

以上表顯示分析，委任職員工作似尚不能全由約僱及臨時人員替代，但部分工作由其他人力的替代之可能性，應該是存在的。

## 第四節 新北市政府委任官等職員、約僱及臨時人員終身成本分析

### 壹、權益分析

在進行三類人員之成本分析前，首先說明，除委任職員之權益在高密度法規範的人事法規下，已有通案性規範；其餘約聘僱及臨時人員，新北市政府亦針對其管理需要，訂有新北市政府及所屬機關學校約聘僱與非編制人員服務評量要點、新北市政府所屬機關學校非編制人員管理要點、新北市政府非編制人員給假要點等行政規則。為利說明，本研究綜整新北市政府正式職員、約聘僱人員及臨時人員之考績、福利等相關事項製表如表3-4：

表 3-4 新北市政府正式職員、約聘僱人員及臨時人員之考績、福利等相關事項一覽表

項目人員 類別	正式職員	約聘僱人員	臨時人員
考績(評量)	公務人員考績區分如下： 一、年終考績：係指各官等人員，於	依人員當年度1月至12月任職期間之服務成績加以評量，評量區分如下： 一、平時評量：分四季，	依人員當年度1月至12月任職期間之服務成績加以評量，評量區分如下： 一、平時評量：分四季，

	<p>每年年終考核其當年1至12月任職期間之成績。</p> <p>二、另予考績：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿1年，而連續任職已達6個月者辦理之考績。</p> <p>三、專案考績：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。</p>	<p>於每年3月、6月、9月、12月之第4週辦理評量其平時之服務績效。</p> <p>二、年終評量：於每年年終綜合評量其年度之服務績效。</p>	<p>於每年3月、6月、9月、12月之第4週辦理評量其平時之服務績效。</p> <p>二、年終評量：於每年年終綜合評量其年度之服務績效。</p>
上班時數	每人每天上班須滿8小時。	同正式職員。	同正式職員。
休假	公務人員至年終連續服務滿1年者，第2年起，每年應給休	聘僱人員至年終連續服務滿1年者，第2年起，每年應給慰勞假7日；服務滿3年者，第4年	臨時人員繼續工作滿一定期間者，依下列規定給予特別休假，特別休假期間，工資照給：

	假 7 日；服務滿 3 年者，第 4 年起，每年應給休假 14 日；滿 6 年者，第 7 年起，每年應給休假 21 日；滿 9 年者，第 10 年起，每年應給休假 28 日；滿 14 年者，第 15 年起，每年應給休假 30 日。	起，每年應給慰勞假 14 日；滿 6 年者，第 7 年起，每年應給慰勞假 21 日；滿 9 年者，第 10 年起，每年應給慰勞假 28 日；滿 14 年者，第 15 年起，每年應給慰勞假 30 日。	<p>(一) 1 年以上 3 年未滿者七日。</p> <p>(二) 3 年以上 5 年未滿者 10 日。</p> <p>(三) 5 年以上 10 年未滿者 14 日。</p> <p>(四) 10 年以上者，每 1 年加給 1 日，加至 30 日為止。</p>
加班費	依各機關加班費支給要點規定，加班費按月支薪俸、專業加給及主管職務加給三項之總和，除以 240 為每小時支給標準。	依各機關加班費支給要點規定，加班費按月支薪額，除以 240 為每小時支給標準。	依勞動基準法第 24 條第 1 項規定，分就不同延長工作時數與期間，按平日每小時工資額加給 3 分之 1、3 分之 2 或 1 倍之工資額。
休假補助費	應休畢日數（14 日以內）部分：每人全年合計補助總額最高以新臺幣 1 萬 6 千元為限。但未	同正式職員。	無

	具休假 14 日資格者，其全年最高補助總額按所具休假日數依比例核發，以每日新臺幣 1,143 元計算；未持用國民旅遊卡刷卡消費者，不予補助。應休畢日數以外部分：按日支給休假補助費 600 百元；未達 1 日者，按日折半支給，於年終一併結算。		
健康檢查	年滿 40 歲以上，每 2 年 1 次健康檢查補助 3,500 元。	無	依勞工安全衛生法等相關法令，由各機關依臨時人員之工作性質編列健康檢查經費，並依規定辦理團體健康檢查。
文康活動費	編列之經費，全員均可參加。		
薪俸（報酬）	依公務人員俸給法規定支領本（年功）俸及加給（職務加給、技術或專業	依比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表規定之報酬薪點，按薪點折合率（目前為 121.1 元）計支。	依契約規定給薪，目前本府臨時人員之報酬係依府定標準支給，於契約內訂定。

		加給、地域加給)。		
獎金	年終工作獎金	該年度1月31日以前已在職人員至同年12月1日仍在職者發給1.5俸給之年終工作獎金。		
	其他獎金	視機關業務性質支領，例如：於辦工程之機關，實際從事工程業務者，得依其規定支領工程獎金；於環保機關實際從事清潔工作及環保車輛駕駛者，得依其規定支領清潔人員清潔獎金及環保車輛駕駛安全獎金等。		
保險		公保、健保。	勞保、健保	勞保、健保
退休、死亡給與		退休：依公務人員退休法。 死亡：公務人員撫卹法（如因公死亡加發一次撫卹金及延長給卹年限）	依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法之規定發給公、自提儲金本息；死亡除上開公、自提儲金，另依聘用人員聘用條例或行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法發給撫慰金。	退休：舊制為勞動基準法、新制為勞工退休金條例。 亡故：除依勞工退休金條例之規定領回一次退休金，另依「新北市政府所屬機關學校非編制人員管理要點」之規定分別發給撫卹金及殮葬補助費（如職災亡故則另依勞動基準法規定發給死亡補償）。

資料來源：本研究整理

## 貳、試算假設

為使人事費用之計算有明確之計算基礎，經參考內政部102 年全國零歲平均

餘命估測結果<sup>15</sup>（男性76.69歲、女性83.25歲，兩性79.86歲），以同樣於60歲時工作滿30年退休（離職），並以依法支領退休（離）給與20年，通盤計算50年間政府付出之總人事成本，各類人員細部假定如下，且因勞工保險、勞工退休金及約僱人員離職儲金等有關繳費與支付規定與公務人員不同，為利計算，本研究摘述相關法令後在詳述試算過程如下：

#### 一、職員：

以84年7月1日後應初等考試及普通考試及格之人員（即適用退撫新制人員），每年年終（另予）考績均為甲等，並於陞至委任第5職等年功俸10級為上限，按現行一般行政人員待遇（因非人人可當主管及支領危險或地域加給，本研究僅以通案性之標準-即薪俸、公保公付、健保公付、退撫基金公提、年終獎金、考績獎金、休假補助、未休假加班費計算）及公、健保與退休規定計算（退休給與部分包含支領「20年退休金總額」與「在職繳納退撫基金(含公、自提)」之差額及三節慰問金，但不含訓練經費、進修補助及生活津貼補助等）。

#### 二、5等約僱人員：

按現行薪點280點，薪點折合率121.1元，及勞、健保與離職（適用聘僱人員離職儲金人員）規定計算（不含訓練經費等）。

#### 三、臨時人員：

按新北市政府通案標準薪資22,597元之標準及勞、健保與退休（即適用勞退新制人員）規定計算。

#### 四、勞工保險：

##### （一）繳費

依勞工保險條例第6條第1項第4款規定，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，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人。故約僱人員及臨時人員依法

---

<sup>15</sup> <http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx>，造訪日期：2014年6月2日

均應參加勞工保險。

該條例第13條第1項規定，勞工保險之保險費，依被保險人當月投保薪資及保險費率計算。第15條第1款復規定，渠等普通事故保險費由被保險人負擔20%，投保單位負擔70%，其餘10%，由中央政府補助；職業災害保險費全部由投保單位負擔。換言之，政府機關僱（進）用之約僱人員及臨時人員，政府機關負擔普通事故保險費80%、約僱人員及臨時人員負擔20%；職業災害保險費全部由政府機關負擔。

至於月投保薪資計算上，首先「月薪資總額」部分，依該條例第14條第1項規定，係指由投保單位按被保險人之月薪資總額，依投保薪資分級表之規定，向保險人申報之薪資。依2010年12月14日行政院勞工委員會勞保2字第0990140529號公告修正發布，自2011年1月1日施行之勞工保險投保薪資分級表，月薪資總額介於33,301元至34,800元間之月投保薪資，以34,800元計算；月薪資總額介於21,901元至22,800元間之月投保薪資，以22,800元計算。接著「普通事故保險費率」部分，依該條例第13條第2項規定，為被保險人當月投保薪資7.5%至13%；該條例2008年7月17日修正條文施行時，保險費率定為7.5%，施行後第3年調高0.5%，其後每年調高0.5%至10%，並自10%當年起，每2年調高0.5%至上限13%。但保險基金餘額足以支付未來20年保險給付時，不予調高。

另外，勞工保險尚需考量「職業災害保險費率」，依該條例第13條第3項規定，分為行業別災害費率及上、下班災害費率2種，每3年調整1次，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定，送請立法院查照。僱用員工達一定人數以上之投保單位，前項行業別災害費率採實績費率，按其前3年職業災害保險給付總額占應繳職業災害保險費總額之比率，由保險人依下列規定，每年計算調整之：一、超過百分之八十者，每增加百分之十，加收其適用行業之職業災害保險費率之百分之五，並以加收至百分之四十為限。二、低於百分之七十者，每減少百分之十，減收其適用行業之職業災害保險費率之百分之五。



2、為能估算法令最大負擔情形，以現行報酬30年不變情形下，普通事故保險費率以上限13%計算，職業災害保險費率以現行「公共行政及國防、強制性社會安全、國際組織及外國機構」行業費率（行業別費率0.11%、上下班費率0.06%，合計0.17%）不考慮加減收費率等因素予以計算如表3-5，小數點以下四捨五入。

表 3-5 約僱及臨時人員勞保投保明細

		約僱人員			臨時人員		
當月投保薪資		34800			22800		
		政府負擔	個人自付	小計	政府負擔	個人自付	小計
保險費率	普通事故保險費率(以上限13%計)	3619	905	4524	2372	592	2964
	職業災害保險費率(以0.17%計)	60		60	39		39
		3679	905	4584	2411	592	3003

資料來源：本研究整理

換言之，約僱人員繳費30年計繳納165萬240元（ $4584 \times 12 \times 30$ 含政府負擔及個人自付）；臨時人員繳費30年計繳納108萬1080元（ $3003 \times 12 \times 30$ 含政府負擔及個人自付）

## （二）老年給付：

### 1、勞保相關法令

依該條例第19條第3項第1款規定，年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資，按被保險人加保期間最高60個月之月投保薪資予以平均計算。同條例第58條之1規定，老年年金給付，依「保險年資合計每滿1年，按其平均月投保薪資之0.775%計算，並加計新臺幣3000元」及「保險年資合計每滿1年，按其平均月投保薪資之1.55%計算」方式擇優發給。

茲以以現行報酬30年不變情形下，保險年資30年，支領20年老年給付年金為基準加以估算如表3-6：

表 3-6 約僱及臨時人員勞保年金支付預估

	約僱人員			臨時人員		
平均投保薪資	34800			22800		
	每月 支領	20 年支 領總額	20 年支 領總額 與繳付 30 年勞 保費之 差額	每月 支領	20 年支 領總額	20 年支 領總額 與繳付 30 年勞 保費之 差額
每滿 1 年，按其平均月投保薪資之 0.775% 計算，並加計新臺幣 3000 元	11091	2661840	1033200	8301	1992240	925200
每滿 1 年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算	<b>16182</b>	3883680	<b>2255040</b>	<b>10602</b>	2544480	<b>1477440</b>

資料來源：本研究整理

綜上，約僱人員繳費30年計繳納165萬240元（含政府負擔及個人自付），但可支領388萬3680元，二者差額223萬3440元；臨時人員繳費30年計繳納108萬1080元（含政府負擔及個人自付），但可支領254萬4480元，二者差額146萬3400元。如勞保基金不足支付時，由政府負最後支付責任之規定未來修訂入法，上開差額應以政府負擔之成本予以計算。

## 五、勞工退休金

### （一）繳費

依勞工退休金條例第7條第1項第1款規定，該條例之適用對象為適用勞動基準法之本國籍勞工。因約僱人員未適用勞基法，另有各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規範；而公部門臨時人員自2008年1月1日起適用勞基法，爰僅臨時人員有勞退條例之適用。

在「負擔比例」上，該條例第6條規定，雇主應為適用本條例之勞工，按月提

繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶。同條例第14條第1項規定，雇主應為第7條第1項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資6%。同條第3項規定，勞工得在其每月工資6%範圍內，自願提繳退休金，其自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。

至於月投保薪資計算上，依該條例第3條、第14條第5項及2013年5月13日行政院勞工委員會勞動4字第1020131009號令，自2013年7月1日施行之勞工退休金月提繳工資分級表，月提繳工資總額介於21,901元至22,800元間之月投保薪資，以22,800元計算。

為能估算法令最大負擔情形，以現行報酬30年不變情形下，以月提繳工資22,800元予以計算臨時人員勞工退休金個人專戶政府負擔提繳金額為49萬2,480元（ $22800 \times 6\% \times 12 \times 30 = 492,480$ ）

## （二）月退休金給付：

該條例第24條第1項本文規定，勞工年滿60歲，工作年資滿15年以上者，得請領月退休金。第23條第1款復規定，勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。因法規設計係採「確定提撥制」，勞工退休後政府未有其他負擔，爰另無差額計算問題。

## 六、約僱人員離職儲金

### （一）繳費

依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法第2條規定，該辦法所稱聘僱人員，係指各機關學校依聘用人員聘用條例聘用或適用及比照適用行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法約僱之人員。該辦法第4條第1項規定，聘僱人員公、自提儲金，應由各機關學校自行在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理。同辦法第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12%提存儲金，其中50%由聘僱人員於每月報酬中扣繳作為

自提儲金；另50%由聘僱機關學校提撥作為公提儲金。

為能估算法令最大負擔情形，以現行報酬30年不變情形下，以薪點折合率每點新臺幣121.1元，月支報酬33,908元予以計算約僱人員離職儲金總額為146萬4,840元（ $33,908 \times 12\% \times 12 \times 30$ ，含政府公提及個人自提）

## （二）離職儲金給付：

該辦法第5條第1項規定，聘僱人員因契約期限屆滿離職、或經服務機關學校同意於契約期限屆滿前離職、或在職因公、因病或意外死亡者，發給公、自提儲金本息。因法規設計係採「確定提撥制」，且屬一次支領性質，爰約僱人員服務30年離職後政府未有其他負擔，無差額計算問題。

## 參、試算結果

### 一、通過初等考試的職員

可在工作第26年時到達第5職等年功俸10級的頂端，在職30年政府需支付2,276萬5,809元，明細如表3-7，詳如附錄2。退休後，再加計支領「20年退休金總額」與「在職繳納退撫基金(含公、自提)」之差額 771萬1,260元以及20年支領三節慰問金12萬元，政府一共需負擔3,097萬449元。

表 3-7 通過初等考試的職員工作 30 年政府支出明細

服務 年資	官 等	職 等	俸級	俸點	政府每年支出									備註
					薪資	公保 公付	健保公 付	退撫基 金公提	年終獎 金	考績獎 金	休假 補助	未休假 加班費	合計	
1	委	一	本一	160	352140	7488	21240	21780	44018	14673	8001	0	469340	另考
2	委	一	本一	160	352140	7488	21240	21780	44018	29345	8001	0	484012	
3	委	一	本二	170	357780	7788	21240	22656	44723	29815	8001	0	492003	
4	委	二	本一	230	394620	9732	22296	28296	49328	32885	16000	0	553157	
5	委	二	本二	240	402600	10152	24396	29544	50325	33550	16000	0	566567	
6	委	三	本一	280	435300	11868	24396	34524	54413	36275	16000	0	612776	
7	委	三	本二	290	443280	12300	26784	35772	55410	36940	16000	103432	729918	
8	委	四	本一	300	454020	12720	26784	37020	56753	37835	16000	105952	747084	
9	委	四	本二	310	462000	13152	26784	38268	57750	38500	16000	107800	760254	
10	委	五	本一	330	488220	14016	29448	40764	61028	40685	16000	227808	917969	

服務 年資	官 等	職 等	俸級	俸點	政府每年支出									備註
					薪資	公保 公付	健保公 付	退撫基 金公提	年終獎 金	考績獎 金	休假 補助	未休假 加班費	合計	
11	委	五	本二	340	496200	14436	29448	42012	62025	41350	16000	231616	933087	
12	委	五	本三	350	504180	14868	30780	43248	63023	42015	16000	235312	949426	
13	委	五	本四	360	512160	15300	30780	44496	64020	42680	16000	239008	964444	
14	委	五	本五	370	520200	15732	30780	45756	65025	43350	16000	242816	979659	
15	委	五	功一	385	532140	16368	32112	47616	66518	44345	16000	10360	765459	
16	委	五	功二	400	544140	17016	32112	49488	68018	45345	16000	10584	782703	
17	委	五	功三	415	556140	17652	33792	51360	69518	46345	16000	10808	801615	
18	委	五	功四	430	568140	18300	33792	53232	71018	47345	16000	11032	818859	
19	委	五	功五	445	580140	18936	35484	55104	72518	48345	16000	11256	837783	
20	委	五	功六	460	592080	19584	35484	56964	74010	49340	16000	11536	854998	
21	委	五	功七	475	604080	20220	35484	58836	75510	50340	16000	11760	872230	
22	委	五	功八	490	616080	20868	37164	60708	77010	51340	16000	11984	891154	
23	委	五	功九	505	628080	21516	37164	62580	78510	52340	16000	12208	908398	
24	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
25	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
26	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
27	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
28	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
29	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
30	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
30 年合計					15876420	492564	950892	1432968	1984559	1681743	456003	264040	23139189	

資料來源：本研究整理

另外，在退休20年政府給付上，除了三節慰問金每年6,000元，20年12萬元外，吾人認為，在確定給付制及政府對退撫基金有法定最後支付責任下，支領「20年退休金總額」與「在職繳納退撫基金(含公、自提)」之差額亦應納入政府成本計算。

依公務人員退休法(100年1月1日施行)之規定，以委任第5職等年功俸10級520俸點試算，年資30年，支領20年退休金計可支領991萬5,840元。但其在職繳納退撫基金(含公、自提)僅220萬4,580元  $(64,301 \times 12) + 1,432,968 = 2,204,580$ ，二者之差額771萬1,260元亦應計入政府支出成本。

## 二、 通過普通考試的職員

可在工作第20年時到達第5職等年功俸10級的頂端，在職30年政府需支付2,504萬1,588元，明細如表3-8，詳如附錄3。退休後，再加計支領「20年退休金總額」與「在職繳納退撫基金(含公、自提)」之差額 745萬2,384元以及20年支領三節慰問金12萬元，政府一共需負擔3,261萬3,972元。

表 3- 8 通過普通考試的職員工作 30 年政府支出明細

服務 年資	官 等	職 等	俸級	俸點	政府每年支出									備註
					薪資	公保 公付	健保公 付	退撫基 金公提	年終獎 金	考績獎 金	休假補 助	未休假 加班費	合計	
1	委	三	本一	280	435300	11868	25452	34524	54413	18138	8001	8001	595697	另考
2	委	三	本一	280	435300	11868	25452	34524	54413	36275	8001	8001	613834	
3	委	三	本二	290	443280	12300	26784	35772	55410	36940	8001	8001	626488	
4	委	四	本一	300	454020	12720	26784	37020	56753	37835	16000	8001	649133	
5	委	四	本二	310	462000	13152	28116	38268	57750	38500	16000	8001	661787	
6	委	五	本一	330	488220	14016	29448	40764	61028	40685	16000	8001	698162	
7	委	五	本二	340	496200	14436	29448	42012	62025	41350	16000	115808	817279	
8	委	五	本三	350	504180	14868	30780	43248	63023	42015	16000	117656	831770	
9	委	五	本四	360	512160	15300	30780	44496	64020	42680	16000	119504	844940	
10	委	五	本五	370	520200	15732	30780	45756	65025	43350	16000	121408	858251	
11	委	五	功一	385	532140	16368	33792	47616	66518	44345	16000	10360	767139	
12	委	五	功二	400	544140	17016	33792	49488	68018	45345	16000	10584	784383	
13	委	五	功三	415	556140	17652	35484	51360	69518	46345	16000	10808	803307	
14	委	五	功四	430	568140	18300	35484	53232	71018	47345	16000	11032	820551	
15	委	五	功五	445	580140	18936	35484	55104	72518	48345	16000	11256	837783	
16	委	五	功六	460	592080	19584	35484	56964	74010	49340	16000	11536	854998	
17	委	五	功七	475	604080	20220	35484	58836	75510	50340	16000	11760	872230	
18	委	五	功八	490	616080	20868	37164	60708	77010	51340	16000	11984	891154	
19	委	五	功九	505	628080	21516	37164	62580	78510	52340	16000	12208	908398	
20	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
21	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
22	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
23	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
24	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
25	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
26	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	
27	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	927310	

28	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	980650	
29	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	980650	
30	委	五	功十	520	640080	22152	38844	64452	80010	106680	16000	12432	980650	
30 年合計					17012760	550392	1030440	1601244	2126600	1986333	456003	277816	2504158 8	

資料來源：本研究整理

另外，在退休20年政府給付上，除了三節慰問金每年6,000元，20年12萬元外，吾人認為，在確定給付制及政府對退撫基金有法定最後支付責任下，支領「20年退休金總額」與「在職繳納退撫基金(含公、自提)」之差額亦應納入政府成本計算。

依公務人員退休法(100年1月1日施行)之規定，以委任第5職等年功俸10級520俸點試算，年資30年，支領20年退休金計可支領991萬5,840元。但其在職繳納退撫基金(含公、自提)僅246萬3,456元  $(71,851 \times 12) + 1,601,244 = 2,463,456$ ，二者之差額745萬2,384元亦應計入政府支出成本。

三、 約僱人員：

5等約僱工作30年，在本研究之假設下，相關政府每年支出金額均未改變，如表3-9所示：

表 3-9 5 等約僱人員工作 30 年政府支出明細

服務 年資	每月薪俸			政府每年支出								備註
	報酬 薪點	薪點 折合 率	小計	薪資	勞保 公付	健保 公付	離職 儲金 公提	年終 獎金	考績 獎金	休假 補助	合計	
1	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	0	584630	
2	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	8000	592630	
3	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	8000	592630	
4	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	8000	592630	
5	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
6	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
7	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
8	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
9	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
10	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
11	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	

服務 年資	每月薪俸			政府每年支出								備註
	報酬 薪點	薪點 折合 率	小計	薪資	勞保 公付	健保 公付	離職 儲金 公提	年終 獎金	考績 獎金	休假 補助	合計	
12	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
13	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
14	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
15	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
16	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
17	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
18	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
19	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
20	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
21	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
22	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
23	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
24	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
25	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
26	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
27	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
28	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
29	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
30	280	121.1	33908	406896	44148	24396	24420	50862	33908	16000	600630	
30 年合計			101724 0	122068 80	132444 0	731880	732600	152586 0	101724 0	440000	17978900	

資料來源：本研究整理

5等約僱人員工作30年，在本研究之假設下，相關政府每年支出金額均未改變，但其離職時僅能支領一次性給與之離職儲金，以及依靠勞保年金給與安享餘年。對此類人員而言，工作時無法有實質激勵，年老後經濟生活安全保障又不完整，除非制度設計就是不願提供類人員長期性工作，否則現行制度對其保障是不夠的。

#### 四、 臨時人員

臨時人員工作30年，在本研究之假設下，相關政府每年支出金額均未改變，



如表3-10所示：

表 3- 10 臨時人員工作 30 年政府支出明細

服務 年資	每月 薪俸	政府每年支出							備註
		薪資	勞保 公付	健保 公付	退休 金公 提	年終 獎金	休假 補助	合計	
1	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
2	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
3	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
4	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
5	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
6	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
7	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
8	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
9	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
10	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
11	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
12	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
13	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
14	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
15	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
16	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
17	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
18	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
19	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
20	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
21	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
22	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
23	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
24	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
25	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
26	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
27	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
28	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
29	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	
30	22597	271164	28932	20196	16416	33896	0	370604	

服務 年資	每月 薪俸	政府每年支出						備註
		薪資	勞保 公付	健保 公付	退休 金公 提	年終 獎金	休假 補助	
合計	677910	813492 0	867960	605880	492480	101688 0	0	11118120

資料來源：本研究整理

臨時人員工作30年，在本研究之假設下，相關政府每年支出金額均未改變，其離職時除勞保年金外，尚有勞退新制退休金給與安享餘年。對此類人員而言，工作時雖無法有實質激勵，年老後經濟生活安全保障與私人企業工作者相較，並未較差。以其工作責任而言，制度設計已有提供最基本之老年經濟生活保障。

為能明確比較，綜整上開四種人員政府支出如表3-11所示，經過計算，如單就財政可行性而言，本研究委任官等職務由約僱及臨時人員替代是深具財政可行性的。無論是1個委任職員由1個5等約僱人員加1個臨時人員替代、或者由2個5等約僱人員或2個臨時人員替代，人事成本上都有撙節之效。不過能否形成可行政策，尚需通過政策可行性評估其他面向之檢驗。

表 3-11 四種人員政府支出一覽表

		在職30年政府支出	退休（離職）20年政府支出	合計
職員	普通考試	25,041,588	7,572,384	32,613,972
	初等考試	23,139,189	7,831,260	30,970,449
5等約僱人員		17,978,900	0	17,978,900
臨時人員		11,118,120	0	11,118,120

資料來源：本研究整理

## 第四章 實證分析

由前三章分析可知，目前國內研究多集中在策略性人力資源管理之介紹及影響策略性人力資源管理關鍵因素、擴大契約性人力的引進等議題，較少觸及在不變動機關業務運作之情形下，精簡人事成本較高之職員，將其負責業務改以其他類型人力替代（亦即永業文官制度部分調整）之可行性等議題。

針對研究目的無法由文獻資料取得部分，將透過深度訪談取得重要研究資料，最後並由訪談對象之觀點，檢視本研究之各項政策可行評估面向中必須考慮的因素。

### 第一節 研究設計

#### 壹、研究設計說明

##### 一、訪談時間安排

經徵得訪談對象同意後，筆者於2014年6月30日起至同年7月8日止，分4次前往進行深度訪談，以全匿名方式進行，訪談時間安排每人皆1小時。

##### 二、訪談對象

在受訪者之選擇上，本研究藉由訪問行政院人事行政總處單位主管以上文官、中央機關人事單位現任及退休主管、地方政府人事機關首長及銓敘部簡任文官。瞭解人事主管機關行政院人事行政總處及銓敘部之看法。

訪談將就在不變動機關業務運作之情形下，精簡人事成本較高之職員，將其負責業務改以其他類型人力替代（亦即永業文官制度部分調整）之可行性等議題，透過訪談瞭解國內人事主管機關資深文官實務方面的經驗、想法及建議，彌補文獻與理論不足之處，以補強本論文相關研究資訊，彙整如表4-1所示：

表 4-12 深度訪談對象一覽表

編號	受訪人服務機關	職稱	性別	選擇理由
A	中央機關人事單位	單位主管人員	男	曾任縣市政府人事單位、行政院人事行政總處業務單位及中央機關人事單位主管
B	直轄市政府人事機關	首長	男	曾任行政院人事行政總處業務單位及中央機關人事單位主管
C	行政院人事行政總處	單位主管以上人員	男	曾任省營事業人事主管、行政院人事行政總處業務單位及中央機關人事單位主管
D	銓敘部	單位簡任非主管人員	男	曾任銓敘部業務單位承辦科長
E	中央機關人事單位	退休單位主管人員	男	曾任行政院人事行政局業務單位及中央機關人事單位主管

資料來源：筆者自行整理

## 貳、訪談題綱與設計緣由

本研究之訪談題綱係依研究目的，經由第二章所論及之理論基礎、文獻分析、我國公務人力制度及第三章個案研究成果而加以設計。訪談題綱第一題希望驗證彈性、鬆綁及授權在我國實務之體現及限制（研究目的一）；第二題希望驗證渠等人員存在與憲法第85條有關「實行公開競爭之考試制度」有無牴觸以及有牴觸時之處理（研究目的二）；第三題在少子女化及高齡化之社會趨勢下，未來政府財源

收入將更形減少，公部門員額應無成長空間，希望透過訪談，瞭解相關主管機關認知情形及其因應規劃與作法（研究目的三）；第四題希望瞭解委任職設計目的及現今存在之必要性（研究目的六）；第五題希望就政策可行性評估之相關面向政治、法令、技術、行政、財務及經濟可行性分析因素中必須考慮的因素（研究目的七）；第六題希望藉由專家及實務者的角度，就現行公務人力進用結構與制度之優缺點扼要評析，並請提供改革建議。以下為本研究之訪談題綱與設計緣由：

**表 4-13 訪談題綱與設計緣由**

順序	訪談題綱	設計緣由
1	就您的瞭解，最近十年我國公部門人力資源在彈性、鬆綁及授權上，有何具體成果？	為因應全球化所帶來的衝擊，加速提升國家整體的競爭力，多數 OECD 國家均將「策略性人力資源管理」之彈性、鬆綁及授權精神落實於該國人力資源管理之規劃及運用上，透過訪談，希望驗證彈性、鬆綁及授權在我國實務之體現及限制（研究目的一）。
2	我國現行公務人力進用結構與制度上，除依公務人員任用法或特種人事法規任用之人員外，尚有聘用人員、約僱人員、臨時人員等，請問您認為此類人員之存在，是否會與憲法第 85 條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之精神牴觸？如果會，未來要如何處理？	我國現行公務人力進用結構與制度眾多，透過訪談希望驗證渠等人員存在與憲法第 85 條有關「實行公開競爭之考試制度」有無牴觸，如果無牴觸，將進一步延伸委任職公務人員存在及考選機關辦理初等考試及普通考試並非憲定要求；但假設確有牴觸憲法規定時，探究妥善之處理方式。（研究目的二）。
3	政府財源有限，公部門員額就無從大幅成長，請問您認為，在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算要求，政府尚可採取之員額因應規劃與作法為何？	依據行政院經濟建設委員會 2010 年至 2060 年臺灣人口推計顯示，以中推計結果估算，至 2060 年時，總人口將減少為 1,884 萬人。2017 年我國老年人口占總人口比率將超過 14%，成為高齡社會，2025 年此比率將超過 20%，成為超高齡社會。至 2060 年將降為每 1.2 個青壯年人口扶養 1 位老年

順序	訪談題綱	設計緣由
		人口。 換言之，未來政府財源收入將更形減少，公部門員額應無成長空間，透過訪談，希望瞭解相關主管機關認知情形及其因應規劃與作法（研究目的三）。
4	請問就您的瞭解，當初設計委任職務制度之目的為何？以目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要？	透過訪談，希望瞭解委任職設計目的及現今存在之必要性（研究目的六）。
5	透過委任官等職務由約僱及臨時人員替代，可以降低人事經費（如附註），且可進用倍數人力因應機關員額不足之困境，加上高等教育普及，透過公開甄選程序及進用之約僱及臨時人員，其服務品質未必降低，茲以可行性評估相關面向議題請教您的看法：	透過訪談，希望就政策可行性評估之相關面向政治、法令、技術、行政、財務及經濟可行性分析因素中必須考慮的因素（研究目的七）。
	(1) 請問您認為，在政治上，除了減少國家考試名額、減少十餘萬人參加國家考試競爭數千名額引發之政治效應外，是否還有其他政治因素必需考慮？	透過訪談，希望就政策可行性評估之相關政治可行性面向瞭解必須考慮的因素。
	(2) 請問您認為，在法令調整上，除了總員額法各類員額高限需配套修正及相關公務人員任用、考核、訓練、待遇福利、退離給與等法規需配套調整及設計過渡措施外，是否還有其他考量？	透過訪談，希望就政策可行性評估之相關法令可行性面向瞭解必須考慮的因素。
	(3) 約僱及臨時人員因為非國家考試取才，主要為人詬病就是濫用私人之爭議，請問您認為，如導入公開甄選、利益迴避等制度後，在技術可行性上，是否可避免上開爭議？	透過訪談，希望就政策可行性評估之相關技術可行性面向瞭解必須考慮的因素。
	(4) 由單一考選機關招考改由各機關自辦甄選，缺額可快速補足，但此類人員一旦倍數增加後，請問您認	透過訪談，希望就政策可行性評估之相關行政可行性面向瞭解必須考慮的因素。

順序	訪談題綱	設計緣由
	為，機關首長、主管之領導統御或其內部考核管理等仍維持現行制度是否可行？	
	(5) 因約僱及臨時人員未參加公務人員退撫基金，委任公務人員減少後，未來要避免基金破產影響經濟安全，請問您認為，應從那方面著手？	透過訪談，希望就政策可行性評估之相關財政可行性（尤其是退撫基金安定性）面向瞭解必須考慮的因素。
6	請問您就現行公務人力進用結構與制度之優缺點扼要評析，並請提供改革建議。	透過訪談，希望藉由專家及實務者的角度提供建議。

資料來源：筆者自行整理

## 第二節 訪談資料呈現與分析

### 壹、研究設計說明

本研究主要資料來源為訪談者的訪談資料，研究者先對受訪者訪談，並於訪談時告知受訪者須將訪談之內容錄音存檔，在訪談後將把錄音檔轉成書面逐字稿呈現，並且註明有關訪談之資訊，如受訪者以編號代替姓名、受訪者日期及訪談地點。

### 貳、資料編碼

訪談資料整理成逐字稿後，將逐字稿資料進行編碼，並標註可用之重點內容，以便後續檢視分析。本研究之編碼共三碼，第一碼為受訪者編號，共有A到E共5人；第二碼為受訪者提供資料之題號，以1、2、3依序表示；第三碼為受訪者提供資料之分段數，以1、2、3依序表示。

例如編號A-2-3是表示受訪者A（中央機關人事單位主管人員），其在訪談題綱中第二題，第一段所提供之資料與內容。又如D-4-2是表示受訪者D（中央機關人事單位退休主管人員），其在訪談題綱中第四題，第二段所提供之資料與內容。

## 第三節 委任官等職務由約僱人員及臨時人員

## 替代之訪談分析<sup>16</sup>

本節將就訪談題綱依訪談顯示資料，綜整並分析訪談資料，並簡要說明受訪者針對訪談題綱表示之意見。

### 壹、策略性人力資源管理之落實

題綱一：就您的瞭解，最近十年我國公部門人力資源在彈性、鬆綁及授權上，有何具體成果？

為因應全球化所帶來的衝擊，加速提升國家整體的競爭力，多數OECD國家均將「策略性人力資源管理」之彈性、鬆綁及授權精神落實於該國人力資源管理之規劃及運用上。

多數受訪者訪談結果顯示，我國人事制度中人力規劃、員額管理部分，在個別性機關或特定類別員額（醫院契僱、國立大學、原省屬研究機構）有給予彈性及授權，部份法制（法官法、大學法等）有關人員進用上亦有所鬆綁。但多數受訪者未認為我國在員額管理上，已充分採取了彈性、鬆綁及授權的精神。另外，受訪者B認為客家文化中心興建時候需要的是工程人力，等到興建完畢之後需要是具營運人力，為符實需，先核給聘用人力因應工程需要，完工後一人員出缺轉換核給職員，是符合不同時期的彈性人力需求的。

**醫院契僱、國立大學、凍結職員進用聘用人員均為彈性用人之表現。**

醫院契僱從唐前院長開始，榮總從醫療基金裡面10%、20%的方式開始約用人員，完全用契約進用。再來就是大學法第14條，國立大學，等於是說他也可以用校務基金來用，除了主管人員以外，可以用契約進僱，這個是一個最大的一個鬆綁，可以不必再用一般所謂高普考那個傳統概念進用。農業試驗場、農業試驗研究機構，凍結正式職員，改用聘用人員方式來處理，很多政府部門，的確是因為

---

<sup>16</sup>訪談資料分析全文內容可參考附錄四：訪談結果詳細逐字稿紀錄。



用考試及格人員不能找到適合人選的話，都會個案同意說凍結職員，然後再來進用聘用人員，社會教育文化機構，比照教育人員任用條例來進用 (B-1-1)。

**客家文化中心興建及營運人力轉換亦為彈性用人之表現。**

比如客家文化中心，那時候在興建的時候，我們在興建的時候曾經核給他員額說，我們希望他未來，因為興建的時候需要的是工程人力，等到興建完畢之後需要是營運能力，可是我如果說一開始就給你那個正式公務員，比如說一堆都是工程能力，主體建築完畢以後，這些人沒辦法轉換，因為他沒辦法轉換成營運能力的時候，就造成一種人事沉澱成本，所以那段時間，我們就工程人力部分我就讓你用聘用人員，等到工程結束後你慢慢可以轉型嘛，離職以後做轉型，就讓他轉為你要用的那個營運能力，大概我們是用這樣的方式 (B-1-2)。

**臨時人員、派遣人力亦為公務人力彈性運用的多元組合。**

再過來就是說有很多計畫型的，或者業務費項下，比如說一段時間補助的，那部分我們就是用所謂臨時人員嘛，定期性契約跟不定期性契約。那派遣人力基本上，他本來也是公務人力彈性運用的多元組合的一種啦，當然只是說最近因為碰到我們外在環境經濟的情形啊等等，剛好整個又跟社運、勞運整個結合在一起，所以他基本上就政府的部分這一塊，他反而是被汙名化了啦，不然的話反而在政府勞動派遣這一部分，大概我們手上所調查看過的實體資料，而且我們都有做訪視訪談，個別跟他們談，坦白講這個部分是反而在這一塊，我們政府的派遣是最OK的，而且是最好的。最好的意思我不是鼓勵這個制度，是說我們對它的權益啊、薪資啊、待遇啊各方面絕對都優於民間部門 (B-1-3)。

部分狹義公務人員之人事法制有鬆綁、彈性之具體作為。

就部分狹義公務人員之人事法制，在遷調、轉任、法官法、大學法上有具體作為（D-1-1）。

狹義公務人員及屬臨時人員性質之人事法規部分有鬆綁、彈性之具體作為。

就狹義公務人員及屬臨時人員性質之人事法規部分主要具體作為有研擬聘用人員人事條例草案、研擬聘任人員人事條例草案、公私人才交流及運用臨時人員（D-1-2）。

因高度法制化之人事法規及權責機關多元，難有鬆綁彈性具體作為。

很有限，人力在應用上面，固然有一些彈性跟鬆綁，但是很有限。因為，涉及到保護，大概所有的法規裡面，公務員的法規制度非常多。還有管公務員的機構最多，有考試院、人事局公務員，而且呢事權不專一（E-1-1）。

## 貳、在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動 需要用人及撙節預算下，政府可採取之因應規劃與作法？

題綱二：政府財源有限，公部門員額就無從大幅成長，請問您認為，在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算下，政府可採取之因應規劃與作法為何？

依據行政院經濟建設委員會2010年至2060年臺灣人口推計顯示，以中推計結

果估算，至2060 年時，總人口將減少為1,884萬人。2017年我國老年人口占總人口比率將超過14%，成為高齡社會，2025年此比率將超過20%，成為超高齡社會。至2060 年將降為每1.2 個青壯年人口扶養1 位老年人口。換言之，未來政府財源收入將更形減少，公部門員額應無成長空間，透過訪談，希望瞭解相關主管機關現任或曾任重要職務之高級文官認知情形及其因應規劃與作法。

多數受訪者訪談結果顯示，面對這個重大的國家趨勢，員額不能再膨脹就是共識（受訪者A、B、D），提供之建議亦相當中肯，如重新職務設計，最核心的業務才讓正職的公務人員附負責，言其他業務可由替代性人力處理（受訪者A）；將公務員跟人口比例掛勾，並強調施政優先順序（受訪者B）；強調企業的社會責任觀念、強化家庭的扶養責任觀念、健全社會福利機構（受訪者D）；延長退休和活用退休公務人力（受訪者D）等，已將策略性人力資源管理、強化公私協力、退休人力再利用等先進國家辦理的重要事項列入政府可採取之因應規劃與作法。

**重新職務設計，最核心的業務才讓正職的公務人員來做。**

*重新職務設計，最核心的業務才讓正職的公務人員來做，那不是核心的部分用替代性的人力。那替代性的人力裡面，職務的設計上可能就必須要去分，因為你必須跟法上面去結合。可能因應的規劃就必須要去開始做一些重新的職務規劃，那個職務規劃是哪些職務上其實是適合不必具有國家文官資格的人來做的，這樣的論述的方式，或者是比較容易跳脫簡薦委官制的那個爭論部分（A-2-3）。*

**參考德國契約用人及文官法制。**

*其實應該也可以參考一下德國的法制，我記得德國的資料，其實它也是很簡單，核心的就是放在永業公務員，那批人在他們國家還是，退休還是恩給制，全*

部國家負擔，只是你就是把那塊縮小，其他的大概是契用，契用完全是適用勞動法，那就很單純的就會回到像你現在設定的上面來，可能職務的設計上就是他可以很明確的去區隔出來，那就不是所謂有沒有文官的那個範疇，可能必須要去做一些這樣的思考跟規劃（A-2-4）。

我國公務員人數占就業人口數比例不高。

如果純粹就公務員人數占我們就業人口數比，我們才二點多，坦白講是不多，如果比起西方國家來講，但是問題重點是我們的賦稅比例太低了啦，所以變成你國家收入是相當有限，支出是很大的情況下，會造成我們會感覺我們公務負額太大（B-2-1）。

考量稅收能力，公務員跟人口比不能過高。

公務員跟人口比，假設我們現在的稅收占國家GDP比例，不能在相當幅度的調整的話，恐怕它兩個之間要有一個等比關係。比如說我現在接近七十萬人對兩千三百萬人的時候，當我兩千萬人的時候，我們不應該應對的是七十萬（B-2-2）。

一定要做施政優先順序的選擇。

施政優先順序的選擇是一定要的，在這個大餅有限的情況之下，只能要做優先順序的選擇，怎麼去補強那個缺口，NGO非政府的非營利事業團體，不可能要無限制大政府（B-2-3）。

強調企業的社會責任觀念、強化家庭的扶養責任觀念、健全社會福利機構。

強調企業的社會責任觀念、強化家庭的扶養責任觀念、健全社會福利機構、在政府服務資訊化下，員額是否有增加必要，容待商榷、減少國家硬體建設 (D-2-1)。

延長退休及活用退休人力。

延長退休 (E-2-1)。活用退休公務人員擔任現職人員教育訓練及經驗傳承。  
(E-2-2)。

### **參、現行多元公務人力進用結構與制度上是否會與憲法第85條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之精神牴觸？**

題綱三：我國現行公務人力進用結構與制度上，除依公務人員任用法或特種人事法規任用之人員外，尚有聘用人員、約僱人員、臨時人員等，請問您認為此類人員之存在，是否會與憲法第85條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之精神牴觸？如果會，未來要如何處理？

我國現行公務人力進用結構與制度眾多，透過訪談希望驗證與憲法第85條有關「實行公開競爭之考試制度」有無牴觸，如果無牴觸；但假設確有牴觸憲法規定时，則需探究妥善之處理方式。

多數受訪者訪談結果顯示，憲法的要求不是說一定要經過國家考試才是公務員，而是強調需經過公開競爭的考試，亦即不認為現行多元公務人力制度有與現憲法牴觸的問題（受訪者A、B、D、E）。而且進一步延伸，沒有受訪者認為委任職員進用管道之普通考試、初等考試及負責考試之考選部因而取得存在的憲法上依據。

觀點不同，但現行人力架構無此問題。

各有觀點跟論點，你如果把它擴大很大就是說，這個反正是公家的事情，通通是公務員都要選拔，但是現在目前我們所架構出來的制度顯然不是，如果是，那這幾類的人員就不會在政府的體系裡面。顯然目前現行的法制體系其實是把它分開的現在考試院這一屆一直在發展契約用人，就是聘用人員人事條例的規範，那部分立法的精神上，也應該是把它排除在85條的公開競爭考試用人的這個範疇，也就是會讓那個制度是有點區隔。所以基本上這一塊的用人來講，以現制來看是已經這樣處理了（A-3-1）。

立憲時空背景不同，現行法制運作無此問題。

當初在立憲的時候，85條這個概念是基於我們過去，因為你知道我們這段考試制度從唐朝開始一直進來，一直引以為傲的，所以那個時候的政府機關的公務人員是非常狹隘的概念，就是考試簡任、薦任、委任的公務員，他概念就是這樣子，沒得討論。但是那個時候立憲的時候有立憲的背景存在，所以他當然立下了公平選拔、公平、公開考試，對不對，可是我們後來也發現到，有聘用人員，有約僱人員，事實上在大陸時期，聘用人員聘用條例也是很早的法律耶，那代表什麼，代表事實上在當初當有聘用人員聘用條例的時候，聘用人員聘用條例是目前唯一最早的一部不必考試，當然派用人員是另外一件事，不用公務人員任用，就是我們所謂的考試的，最狹隘的考試，組織典試委員會，考試院、考選部舉辦的那種考試（B-3-1）。

依照環境的變遷跟大環境的改變，跟後來法制的轉移，無此問題。

我個人會不認為說這個跟這個制度，我會認為現在依照我們環境的變遷跟大環境的改變，跟後來法制的轉移，比如說你看醫師人員人事條例，它也是證照，對不對，他事實上也沒有參加我們所謂的那個狹隘的高普考試典試委員會那種考試，從那個角度裡來看，我個人認為憲法第85條隨著時間的演進，所謂公務員選拔，應該它的概念仍然限於我們傳統裡面的定有官等職等之公務人員的進來，一定要經過公開競爭的考試（B-3-2）。

憲法85條從立憲的背景跟演進到目前為止的概念，應該它是限於定有官等職等之人員。

可是換我現在大概要提一下，我們事實上聘用人員聘用條例又規定，進來要公開考試，只是說那個考試不像說組織一個什麼典試委員會啦什麼什麼，但是基本上他是約僱人員、臨時人員，事實上我們很多行政指導跟行政的函釋，都有要求他要公開甄選，等於說你這個職缺至少要放在網站讓大家知道一起來面對嘛。當然至於說你實務上如何運作，這個我們也講白了啦，大家心理都有一把尺嘛，對不對。但是再怎麼樣，我個人認為所謂憲法85條這部分應該隨著環境背景，從它立憲的背景跟演進到目前為止的概念，應該它是限於定有官等職等之人員，但是契約人員，目前事實上在行政指導上面都要求它公平公正來甄選，所以我不認為這兩個之間會有抵觸憲法的這個問題（B-3-3）。

契約進用不違背憲法第85條考試用人精神。

是類人員並非實際執行機關核心業務，且係以契約進用，與公務人員依法任用之依據不同；又是類人員並未因於政府機關服務而能取得公務人員任用資格，故尚不違背憲法第85條考試用人精神（D-3-1）。

憲法並沒有規定說一定要經過國家考試才是公務員，他只是說經過公開競爭的考試就可以了 (E-3-1)。

#### **肆、委任職務制度之目的？以目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要？**

題綱四：請問就您的瞭解，當初設計委任職務制度之目的為何？以目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要？

透過訪談，希望瞭解委任職設計目的及現今存在之必要性。

全數受訪者訪談結果顯示，當年委任職務的設計就是處理執行性的基層工作。受訪者E並認為當時有資源分配即為公權力行使之觀念，於是委任職務之設計就必須以公務人員擔任。全數受訪者亦都認為隨者電子化、資訊化的行政發展，委任職務人員應可減少，但未有受訪者認為已到了全部委任職員均無存在必要之時機。但配合業務消長減少人力是必要的。

**當初建置跟現今行政發展，已有變化。**

委任職務一般就是比較，你看它的職務說明書，它是比較沒有規劃啦，沒有規劃性，大部分是執行性。那大部分是執行性的業務，所以當初委任職務的制度設計的目的大概就是從職務上的分工嘛，總是有規劃、有決策、有執行，那大概是把比較執行業務放在比較低階的公務人員來做處理，那當然當初建置的時候跟現今的所謂我們行政的發展，其實還是有些變化，因為現在工具也發達了，政府的事務的龐雜程度，恐怕也不如當初建置的時候那麼單純，其實有增加出來很多



的工作 (A-4-1)。

收發檔案的需求性已經被降低了。

那這些工作是適合劃在原來的這個範疇裡面嗎，其實有討論的空間。像一般講到說收發檔案啊，這些東西我覺得說有沒有存在的必要。我覺得它的需求性已經被降低了，就是以現在的發展，當然有很多的這個資訊化啊等等的，一些設備上的或者工作方法上的改變，甚至其實他的工作內容本身有很多其實不一定要用正職的公務員來做處理的，這部分其實有很大的空間 (A-4-2)。

委任的工作負荷，複雜度，還有資格條件要求是比較基層的要求。

早期在我們那時候品位制就是說簡薦委制度的時代的時候，委任當然它的工作負荷啦，複雜度啦，還有資格條件要求是比較基層的要求，所以大概他當初大概思考到是把政府的工作分成大概大區塊三大區塊，簡任的就是所謂一般，如果用西方國家講法叫做高級文官嘛，他可能就是政策的、規劃的、指導的這一個部分，那薦任的部分，他就是實際在操作的，但是薦任的部分呢，他已經有包含薦任主管，那還有實際在運作的，比委任更高層級，就是它的繁雜程度啦、複雜程度啦，還有他的資格條件要求會比較高，那委任通常我們在現在的概念裡面，他就是政府最基層的。那這個部分當然，事實上在我們剛剛跟您提到的，就是說公務人員任用法上所授權的職等標準，他也是界定第一職等的工作職責是什麼，一到五就是委任職等嘛，那大概描述通常總額來講，他就是機械式的、操作式的，完全法令遵循的，然後他的對你的要求，我指的是進來的那個標準，就初等考試或普等考試這樣就可以了 (B-4-1)。

一般公文收發、檔案管理等存在的必要不適合一刀切。

一般公文收發、檔案管理等是否仍有存在的必要？我個人會覺得說，有沒有存在的必要，可能不太適合一刀切（B-4-2）。

## 專業主義

現在文官的發展已是去官僚化，而且強調專業主義與菁英主義。當社會發展越來越精密，公務員或政府部門要能處理這麼多新的專業的事務的話，無法避免必須越來越專業的分工。這是專業主義（C-4-1）。

## 菁英主義

第二個是菁英主義，因為以我們來講我們是教育越來越普及，學位越來越高，那整個社會的教育水準和整個社會的活動水準其實都是往上的了。政府部門提供服務者不可能用幾乎沒有受過教育或者沒有專業的這種人，就是很LOW的。傳統簡薦委走向二制合一時，當時所設計高中低階，低階是屬於高中畢業的。因為當時的教育，具有高中畢業教育水準的人不多，但是現在教育普及，情況完全不同了。目前簡薦委的官職等比例，還是類似早期的正金字塔型。與最近20年的社會發展趨勢與專業主義能否扣合？其實有很大的討論空間。以我的觀察，至少是倒菱形，甚至將來要走到倒三角形的比例（C-4-2）。

簡薦委的官職等比例倒三角形或倒菱形，官等比例設計跟社會脫節。

如果是倒三角形或倒菱形，那簡薦委官等比例設計就跟社會脫節了。才會有

有很多單位為了符合比例，必須配置委任職稱人員，但實際上不進用，然後再用職代啊或者用其他的人力替換。早年國民政府來臺灣，公務體系就簡薦委人員及雇員。後來覺得雇員沒有經過考試及格，但可永業而且有退休金而廢除，但委任比例並未減少。理論上，官職等結構在下層的委任人力，基本上是屬於操作性的，跟現在政經社會發展所強調的專業主義跟菁英主義來講，未必符合。

**操作性工作就不一定要用官僚。**

操作性工作就不一定要用官僚，或者是一個經過嚴格國家篩選的這個公務員。譬如說戶政事務所那裡，在第一線櫃檯服務人員，其實很多根本是非常熟手的代理人，專業職代，那其實這些人可能比通過國家考試分發的人還熟練，而且還有效率，這些人辦理第一關工作上沒有困難，最後還有審核人員把關才能結案歸檔。以國家的人事成本來講，可以用兩萬元做的事情，為什麼一定要找一個三萬塊而且要一輩子工作的人力（C-4-3）。

我不認為說委任是可以廢除掉，倒三角形的尖端那邊還是有人，只是比例很低而已（C-4-4）。

**可能方案一。**

第一個可能方案是把委任的部分定義包括國家考試的委任文官加內部人員，加臨時人員，加派遣人員，那算是委任的人力。然後由機關透過人力評鑑或員額管理評估後依業務實際需要運用，然後設定者幾種人的運用比例，也可以打破「數人頭」觀念，如以總量表概念，將2個派遣人力算1個或1.5個文官人力（C-4-5）。

可能方案二。

第二個可能方案是國家考試從高考三級開始考，普考、初考也不辦。然後廢止委升薦的升官等考試。同樣可提供機關用人彈性，但是如果要成為中高等的文官，就必須要循國家考試進用（C-4-6）。

擴散效果。

那這裡面有很多的擴散效果，第一個解決高資低考問題。第二個解決國家考選資源浪費，本來3年可以養成一個中高階文官，現在考選制度可能會拖長變成是5年、7年甚至10年，因為從初考開始考啊。然後再去考那個地方特考的四等，或者是考普考，然後再去考高考，那所以在國家的低層的工作裡面，這些人都一直在考試啦，一直在換工作。導致基層人力一直在流動（C-4-7）。

應檢討職等而非官等。

近年來，許多不涉及權力行使的技術性業務性質之工作，已透過外包、勞務派遣委外進行，或由臨時人員辦理，惟官等乃指人之品位，職等則指工作責任之輕重，故似應檢討職等而非官等（D-4-1）。

職組、職系、官職等通盤檢討尚無結論。

另本議題涉及職組、職系、官職等通盤檢討，據知考試院文官制度興革規劃方案第二案「統整文官法制，活化管理體系」興革事項「通盤檢討修正職組及職系相關法規」、「職務分類制架構檢討改進」；以及考試院強化文官培訓功能規劃方

案第一案「7.適時研修職系說明書及職等標準」，均已納入研議，惟尚無結論(D-4-2)。

目前委任職務的需要也是越來越少。

所有的公務員同仁都有一個強烈的觀念就是說，公務員是在執行公權力，公務員的工作就是在處分這個社會大眾的公共的資源，公共權利而且是屬於公共資源。所以不管他的工作簡單複雜，都一定要具有公務員資格，才能夠承擔這樣的責任。現在用電腦來處理，資訊化的處理，比你人來處理更值得信任，更客觀，所以我是覺得當初這個委任職務的設計，應該就是在成立這種概念，但是現在已經有這些科技來處理的話，我是覺得，委任職務，事實上就目前委任職務的需要也是越來越少(E-4-1)。

## 伍、委任官等職務由約僱及臨時人員替代可行性評估

題綱五：透過委任官等職務由約僱及臨時人員替代，可以降低人事經費，且可進用倍數人力因應機關員額不足之困境，加上高等教育普及，透過公開甄選程序及進用之約僱及臨時人員，其服務品質未必降低，茲以可行性評估相關面向議題請教您的看法：

- (1) 請問您認為，在政治上，除了減少國家考試名額、減少十餘萬人參加國家考試競爭數千名額引發之政治效應外，是否還有其他政治因素必需考慮？

透過訪談，希望就政策可行性評估之相關政治可行性面向瞭解必須考慮的因素。

多數受訪者訪談結果顯示，全面性減少需審慎考量不同標的人口（行政權以外的各院、執司國家考試機關、參與考試人員及其家庭、立法院、監察院及參與

考試人員與其家庭）之意見。為避免重大衝擊，應該以職務重新設計作為多元人力運用之考量（受訪者A），逐步推動（受訪者B）。缺額在，進用管道不同可能還不會引起爭議（受訪者C、E）。

要在政治上取得共識的機會就要有時間來磨合。

降低名額當然會了，因為基本上是一個比較好的工作條件的，所以在人民權利的主張上面，我有應考試服公職的權利，所以我剛才才講到說，如果說我們直接講到用這個去替代委任官等職務的時候，比較容易被挑戰的就是這一點，因為一掛鉤就說憲法上，你這個本來就要開缺出來讓我來占，所以我剛才一直提到說，可能要從職務重新設計上面去減那個量啊，就是職務設計上本來就沒有那個需求，對，所以到最後結果還是一樣啊，就是可能論述的那個立論點會不同，因為他的確會有這樣衝擊，因為這個就是講說這個是國家民情，那我在憲法上有應考試服公職的權利，政府應該有委任的職務給民眾考，要在政治上取得共識的機會就要有時間來磨合，因為有太多不同的政治團體會有不同的想法（A-5-1）。

只能逐步絕對不能全面性，瞭解標的人口意見。

只能說逐步啦，但是絕對不能全面性的（B-5-1），這個部分考試院可能也會有意見，因為什麼，因為你在減少他的辦這個業務的能量，那因為人家已經挑戰他的存在正當性了，這個部分覺得考試院的立場，考選部的態度，監察院的立場，監察院的態度，就是應考生的立場，應考生的態度，考生還有包括他的家長哦（B-5-2）

缺額需求還在的話，我認為不會有問題。

缺額需求還在的話，我認為不會有問題。機關的招考要看工作需求跟吸引度，例如考經濟部的經濟人員考試也是一個考試啊，只是不是考選部辦的而已啊。那報名人數不見得輸給考選部的啊。機關招考薪水一個月拿四萬元、五萬元，考的人會少嗎？不會少。反過來來講，就是給他兩萬元的人也是還很多啊（C-5-1）

**宜再慎審評估。**

現行約僱及臨時人員現行薪資結構單一，惟勞保已年金化，且爾後倘需依職務性質增訂級別或視服務績效逐年升級晉薪，未來約僱及臨時人員替代委任官等職務以降低人事經費之效果，能否如預期，宜再慎審評估（D-5-1）

**公務員的名額減少，但可大量進用契僱人力。**

要有區隔，不然會有政治上的困擾，這是第一個。第二個呢，我是覺得在政治上反而更能夠去解決一些就業的問題。因為公務員的名額減少，可是我可以大量進用一些契僱人力啊（E-5-1）。

**契僱人力不安定感。**

契僱人力不可能僱傭一輩子，所以會讓他們有一種不安定的感覺。所以這些人，長期在不安定的情況之下，將來會不會人多了，會形成抗爭（E-5-2）。

- （2）請問您認為，在法令調整上，除了總員額法各類員額高限需配套修正及相關公務人員任用、考核、訓練、待遇福利、退離給與等法規需配套調整及設計過渡措施外，是否還有其他考量？

透過訪談，希望就政策可行性評估之相關政治可行性面向瞭解必須考慮的因

素。

多數受訪者認為所有涉及之法令之調整均須審慎，而聘僱法令的困難度更高，因為與其設計目的已有所出入（受訪者A），可透過人力評鑑評估（受訪者E）。

#### 約聘僱法令調整相當困難。

約聘僱上法令的調整上面相當困難，為什麼不能適用勞基法，基本上跟我們剛剛講到的所謂職務設計上是有關係的，因為歷來一直把約聘約僱認為他是有執行公權力的事情，比較類似正式公務員的職務，所以這個你整個立論變成必須去做一個比較大的調整，因為現在是不僅是約僱約聘，現在還跨到原來委任的這個範疇，他在功能上又更靠近核心的部分，所以這個整體的這個配套需審慎，總額員法是倒還好，因為它本來有一個彈性的條款，各類人員中間是可以再流動（A-5-3）。

#### 官等職等配置準則委任比例應調整。

至少官等職等配置準則，有關委任職務的比例的部分的話也要做一個取消或放寬（B-5-4）。

如未來約僱及臨時人員替代委任官等職務，將影響現行文官體制結構，職等標準、各機關職稱及官等職等員額配置準則，甚至職組暨職系說明書等尤須先檢討修正。是類人員之身分定位、權利義務應先予釐清，並以法律定之（D-5-1）。

可以用人力評鑑來評估。（E-5-2）

- （3）約僱及臨時人員因為非國家考試取才，主要為人詬病就是濫用私人之爭議，請問您認為，如導入公開甄選、利益迴避等制度後，在技術可行性上，



是否可避免上開爭議？

透過訪談，希望就政策可行性評估之相關技術可行性面向瞭解必須考慮的因素。

多數受訪者均認制度設計相當重要。但首長正確的心態才是關鍵。

用人的彈性跟程序正義的制度。

這有點兩難，用人的彈性跟程序正義之間，或者可以去建構一個機關的一個甄選制度，甄選的權限還是在機關，那也許在委員會的組成啊，相關甄選的一些規範上面，有一個共有的一個基本標準，比如說要多少外聘委員怎麼樣去讓它，至少在公平性上確保，或者是有沒有辦法委託一些就業服務機構啊，所謂甄選儲備，有點跟共同供應契約採購大概類似，多幾個機制會比較好 (A-5-3)。

由首長落實。

一定要從用人單位首長的概念去確實，去落實公平、公正、公開的遴選制度 (B-5-3)。

由用人機關主政，恐仍難免淪為任用私人之虞。

衡諸我國國情，大部分縣市、鄉鎮仍情理重於法理，復以選舉頻繁，雖形式上導入公開甄選、利益迴避等制度，如仍係由用人機關主政，恐仍難免淪為任用私人之虞 (D-5-3)。

統一考選原則、交由各機關據以招考。

可以參考國外訂定一個統一考選原則、準則交由各機關據以招考，並可訂有監督機制查察 (E-5-3)。

(4) 由單一考選機關招考改由各機關自辦甄選，缺額可快速補足，但此類人員一旦倍數增加後，請問您認為，機關首長、主管之領導統御或其內部考核管理等仍維持現行制度是否可行？

透過訪談，希望就政策可行性評估之相關技術可行性面向瞭解必須考慮的因素。

多數受訪者意見顯示，明確的工作區隔是需優先考量的，其次首長的意志是否尊重公開徵選會是重要關鍵。而多元人力之領導統御，目前即有不同人力組合，受訪者B更認為這本是首長、主管應勝任的事項。

**職務設計確實。**

把職務設計做到比較確實，讓他區隔開來，避免被批評同工不同酬的問題 (A-5-4)。

**主管本就要有多元人力組合的管理能力跟領導能力。**

在領導統御能力上，本來首長、主管就是要有多元人力組合的管理能力跟領導能力 (B-5-4)。

**明定每年應淘汰比例，以維持人員服務品質。**

由各機關自辦甄選，缺額雖可快速補足，但易淪為任用私人，公開徵選流於形式(尤其是地方機關)。公務人員之遷調有一定限制，人員流動易於控管，約僱及臨時人員以契約方式進用，流動率較難控制。約僱及臨時人員應以年度考評作為下年度續聘之參據，現行實務多僅具形式，如無特殊原因，機關首長或單位主管鮮有不予續僱，或可參照公務人員訂定丙等比例之規定，明定每年應淘汰比例，

以維持人員服務品質 (D-5-4)。

參考大水庫小水庫的概念設計。

可參考大水庫小水庫的概念設計，機關自己招考，但是你只能在這個機關服務而已。要到別的機關，去重新要去參加別的機關的這個徵選。如果在這個機關裡面幹一定職位，上去的時候，這個地方就變成大水庫了，人員就可以跨機關。(E-5-4)。

- (5) 因約僱及臨時人員未參加公務人員退撫基金，委任公務人員減少後，未來要避免基金破產影響經濟安全，請問您認為，應從那方面著手？

透過訪談，希望就政策可行性評估之相關財政可行性（尤其是退撫基金安定性）面向瞭解必須考慮的因素。

多數受訪者認為改革是需要的，開源節流亦相當重要，但受訪者C點出營運人才才是營運成敗的關鍵。

年金改革。

進行年金改革，朝向所謂確定提撥制去發展 (A-5-5)。

人事制度根本就不可能找到能夠做資產管理的人才。

現在基金的問題是在於說我們用政府機關的方式來營運一套金融行業，就是資產管理，基金事實上就是資產管理嘛。那我們這套人事制度根本是沒有辦法辦理，這套人事制度根本就不可能找到能夠做資產管理的人才 (C-5-5)。

開源節流。

開源部分，增加退撫基金投質報酬率、適度合理提高退撫提率；節源部分，延長退休年齡與月退休金起支年齡、合理適度調整退休金支給標準及減低退休所得替代率（D-5-5）。

## 陸、現行公務人力進用結構與制度評析

題綱六：請問您就現行公務人力進用結構與制度之優缺點扼要評析，並請提供改革建議。

本題受訪者提出建議均相當一針見血，注意不同人力工作區隔、確保服務品質、注意老年經濟安全需求（受訪者A）、法規鬆綁，簡化甄補人力程序（受訪者B）、減少支領國家月退休金人員範圍（受訪者C）、廢除派用制度（受訪者D）、精進進、訓、用、退（受訪者E）。

多元的人力進用是必要的一個方式。

現行的人力進用的結構，現在其實是多元人力的進用，除了正職公務員，那聘用、約僱、臨時，然後派遣，然後還有承攬、外包，就是在做政府的工作，目前這麼多類型，人力運用與政府的這個運用來講，維持所謂多元的人力進用是必要的一個方式，因為全部都是正職永業文官他的成本當然是相當高，而且永業文官的性質主要是在所謂做公平正義的維護啦，公務性的工作，那這一類的工作其實效率是相對比較不容易凸顯的，效率上比較不容易凸顯，所以它的規模上當然是要有一個適度的保持，因為適度去做區隔，這樣才不會造成政府過重的財務負擔（A-6-1）。

因為政府的財務當然是來自人民的納稅，那人民是不會願意繳更多稅去擴大

這個人力的規模，但政府的業務又是非做不可，尤其是民主制度發展以後，不管是業務的性質、量啊，這個民眾的權利意識抬頭等等的，都讓這一塊的需求是越來越高，那我們在政府人力沒有辦法去擴充的狀況之下，有業務就要增加人力啊，但是現在事實上看起來沒辦法，所以沒辦法就必須要有多元的方式去做因應，這樣至少在所謂的服務的品質上還有一定的維持（A-6-1）。

以老人經濟安全的架構不應該漏掉任何一類人員。

我們簽署了人權的公約，所以所謂基本人權的保障，還有不管是哪一類人員，他都是我們這個社會的成員之一，所以老人經濟安全的架構，是不應該漏掉任何一類，不然他最後還是成為國家的負擔。那以現在來看，各類別的這個建構上面是有差別的，當然正職公務員是受到最完整的一個保障，那像約聘僱人員其實他的保障是不足的，尤其是在老人經濟安全這一塊，它是相當的薄弱，也許在政府用人上面會覺得說你短期是有利的，是因為你用的比較廉價的成本在進行，但是就長期來看，他的老年生活如果沒有適當保障的時候，最後還是國家另外一個負擔（A-6-2）。

政府部門效率不夠的原因是沒有法規鬆綁。

第一個能夠進到政府部門的這個過程，是社會一個高度的信任（B-6-1）。這一套人事制度它是一個穩定性的結構，基本上是超穩定結構，讓社會能夠維持一定的行政效率，IMD說我們政府行政部門什麼效力減低，可是你仔細看哦，他所謂的政府部門效率不夠的原因不是你效率不好，他們的概念是認為沒有法規鬆綁，他認為說你管制性法規太多，所以導致你政府沒有效率，而不是因為你公務人員辦事效率不夠的（B-6-2）。

我們是不是花費了太多的行政成本去維持這套所謂公平的制度，譬如說你看我們從考試分發到錄取分發，前後將近快十個月，甚至有時候到一年，導致我們在甄補人力的過程中耗費太多的行政成本（B-6-4）。

檢視我們目前的考績法、陞遷法、任用法，坦白講這個法是很清楚就功績制，那執行過程中有沒有人願意去做壞人，執行過程中有沒有人願意去執行這個法規而已（B-6-5）。

退休制度，並不是退休金太優厚，而是可以領退休金的範圍太大。

民主政治下，民眾希望的是絕對不是小政府，但是他希望的是，人不要用那麼多，或者是說人事費不要那麼高，而且，文官的界定及範圍應該要有所區隔，公教分途是正確的，但勞基法讓國營事業產生「公務員兼具勞工身分」的人，政府養那麼多人幹嘛。到後來都在付月退。如果他想要拿國家月退休金，那就去考高考啊。我覺得我們現在的退休制度，並不是退休金太優厚，而是可以領退休金的範圍太大啦。如果把範圍縮小，怎麼會不夠用，錢繳的少，相對的政府負擔也少啊，政府需要養那麼多廣義的公務員嗎？不需要（C-6-1）。

高度的人事法規密度下很難去公私去交流。

在我國高度的人事法規密度下很難去公私去交流，反而形成是不同集團、特定族群，很難去公私去交流，而且制度設計落差太大，容易政治操作成相對剝奪感（C-6-2）。

健全以契約進用之聘用人員、約僱人員之人事法制。

派用制度應予廢止，以健全人事制度發展及回歸憲法考試用人之意旨。健全以契約進用之聘用人員、約僱人員之人事法制。採行勞動派遣方式之時機，除有必要外宜再審慎考量（D-6-2）。

從進、訓、用、退著手改進。

從進、訓、用、退這樣來談。進用制度太過僵化，管道不能太窄，讓企業人士進來把企業精神帶進公務體系，公務員自己本身也有去吸收企業精神進來。所以這樣子的話，無形中政府的企業形象，就水到渠成。其次訓練的成效，要讓機關首長信任、冗員汰換是必須做的。

## 第四節 訪談結果分析

一、我國人事制度在高度法制化下，其實能有彈性、授權、鬆綁空間有限

近十年來，我國人事制度即使有彈性、授權、鬆綁的成果顯現，不是千辛萬苦完成修法工作，就是本即較少法規範，多屬政策考量的員額核給個案。其顯現都是局部的、個案性的。未能有全面性影響之發生。追根究底，就是高度法制化下的人事業務，除修法外，罕有彈性、授權、鬆綁的空間。

這是社會穩定的力量，也是我國能經濟起飛，躍上國際舞台的助力。然而，在全球化競爭的時代，在高度資訊化、電子化的行政發展趨勢下，我們必須有新的思維。

二、憲法第85條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之解釋及落實不是一成不變的。

受訪者認為，時空環境的改變，憲法解釋上，應該強調公開程序，立足點平等競爭的制度設計，而且是整個多元公務人力制度都應該踐行的程序。

隨者教育普及、政治民主，讓想要擔任公部門工作者能有公平競爭的機會，

才是落實憲法精神的核心。

### 三、 少子女化及高齡化之社會趨勢下，公部門員額無增長之可能

這個社會趨勢恐怕只會讓民眾更加期待國家「從搖籃到墳墓」之服務，卻忽略了國家機器已寅吃卯糧的僱用大批人力，提供以小政府負擔不起的業務增長。除了要建立「養不起大政府」的思維教育民眾外，在確保服務品質的同時，施政優先順序、多元人力替代是不可或缺的。

### 四、 當初設計委任職務制度之目的已與現在有所不同

當初設計委任職務制度，固然有其時空背景，但制度是否能繼續存在，則要能通過時代的考驗。行政程序簡化、資訊化、電子化等措施，改變了工作環境，也改變了工作內容。

在擷節的大旗下，我們如何思考以最有效的人力，滿足民眾對政府無止境的逐步期待。

### 五、 制度的調整，除了政策窗開啟外，更須逐步推動

法令制度立法不易，修法更不容易，因為涉及適用制度的標的團體眾多，立場各異。如未充分理由委婉溝通，逐步行銷說服並逐步實施，減少政治、經濟、社會各層面的衝擊，才是成功與否的關鍵。



## 第五章 研究發現與建議

本章將綜整前四章之理論面、制度面、個案面之探討，藉由學術文獻資料之蒐集及外國制度之比較，以具代表性之政府機關人力資料，歸納委任官等職員、約僱及臨時人員三類人員工作內容之異同，並深入精算相關之政府負擔終身成本。

經搭配人事主管機關現任及退休資深文官訪談結果，將在本章提出在不變動機關業務運作之情形下，提出我國精簡人事成本較高之人員，將其負責業務改以其他類型人力替代之改革策略與建議，並整理歸納以下研究發現及建議。

### 第一節 研究發現

本研究以質化研究方式，針對我國公部門委任官等職務由約僱及臨時人員替代之可行性，透過相關理論分析、國內外員額管理制度探討，加上個案研究與深度訪談等研究方法，最後歸納整理出以下研究發現來呼應研究目的。

一、國外行之有年之「策略性人力資源管理」理論，在行政院人事行政局的努力下，確實有對傳統人事行政提出刺激，並有相關成效。但在落實於制度面上，尚屬個案及個別突破（回應研究目的一）：

行政院人事行政局規劃核心價值之建構、將「核心能力」分為「管理核心能力」與「專業核心能力」2部分規劃推動、引進公務人力資本衡量方法，衡量機關人力狀況及管理效能，以績效獎金結合績效管理制度、推動型塑學習型政府、員工心理健康及諮商輔導機制及人事行政數位神經系統等，都是相當創新的措施。

上開多項的人力資源管理策略，無論是均有其計畫、策略、參考作法、預定完成期限等完整的推動措施，尤其員工心理健康及諮商輔導機制之員工協助方案，更是當前行政院人事行政總處積極推動的重要措施。

但由另一個角度觀察，行政院人事行政局辦理的事項都是不涉及法制化之行政措施，固然是因憲法增修條文將大部份人事業務之法制權限都由考試

院掌理，該局發揮之空間有限，無怪乎在人力規劃這個人力資源管理場域，目前並未有相關文獻肯定，我國公務人力制度已有結構性的改變。

## 二、我國現行公務人力進用結構與憲法第85條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之精神並無牴觸（回應研究目的二）：

憲法第85條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」規定，在制憲當時，基於考試制度是從唐朝開始一直為人引以為傲的制度，加上當時政府機關的公務人員是一個非常狹隘的概念，就是考試簡任、薦任、委任的公務員，沒得討論。所以立憲的時候有立憲的背景存在，所以立下了公平選拔、公平、公開考試要求。

聘用人員聘用條例是目前唯一最早的一部不必透過組織典試委員會，由考試院、考選部舉辦考試才能進用的人事制度。如果違憲，那自1969年迄今的法安定性都蕩然無存了。如前所述，目前約僱人員、臨時人員，在行政指導和函釋下，都有要求公開甄選，實質上亦已落實公開競爭的標準。

## 三、我國中央與地方政府間的員額管理制度及措施之執行已有成效，但制度上未有明確之轉型配套（回應研究目的二）：

自總員額法實施後，依據人事總處的資料，相關預算員額數係持續精簡。但該總處亦已發現，總員額法施行後，幾年來職員及聘用預算員額約增加0.4%，而駕駛、技工、工友及駐衛警察等事務性人力預算員額則減少約4%，由於職員及聘用預算規模較事務性人力為大（約為7倍），因而得以使整體員額數得以呈現小幅精簡狀態。而在政府業務未必縮小，而事務性勞力的精簡幅度將趨於遞減的情形下，如未採行積極性的員額管理策略予以調節，此一趨勢預期仍將維持，甚至有導致整體員額淨成長的可能。

目前權責主管機關面臨法定精簡員額的壓力更甚以往，官方積極努力精簡之結果，大概就是一年精簡千人上下。以此進度估算，完成2015年總員額法範圍之人數上限由17萬3千人降至16萬人應可如期完成。但與高限差距之1

萬3千人，相信行政院在衡量國內政治、經濟、社會環境下，短期內不會有增加的規劃。但如未有更積極性之員額管理措施，未來員額精簡的挑戰與困難度將隨時間的經過逐步提高。

在中央機關人力因組織改造而有精簡，但地方機關員額因五都改制而有成長，除新北市政府外，各直轄市預算員額與編制員額差距均不到10%，行政院雖有遏止之意，但實務上地方首長多有意補到滿編。更何況還有相當人數的臨時人員未列入計算，這個未浮現的問題恐怕是未來政府人力規劃需審慎考量的。

- 四、在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算要求，政府員額不宜再行增加（回應研究目的三）：

無論未來的社會趨勢，公務人力與人口及其結構市密不可分的，訪談對象一致同意，少子女化及高齡化如不可逆，未來政府賦稅能力與能進用之公務人力必定息息相關，員額精簡看起來是必須持續推動的一條路。

- 五、以新北市政府人力的現況及相關委任官等職員、約僱及臨時人員之完整資料分析，三類人力工作內容相近，多可互相替代（回應研究目的四）：

因為歸納分析了近千筆資料，發現委任職員負責區塊多集中「文書作業」、「庶務管理」及「檔案管理」等3大類，三類人員均有負責，合計所佔比例已達委任職員82.88%，即使約僱人員與臨時人員，在屬性多不相同的新北市一級機關中，也有工作內容集中並有相互替代可能性的。

不過屬於各項專業工程部分，因為各機關性質差異頗大，且多屬業務職掌之專案性業務，筆者認為此類人力尚有保留由委任職員辦理之必要，並應進一步探究約僱及臨時人員辦理此類機關業務之妥當性。

- 六、在相同條件下，經澈底計算三類人員政府機關一共50年（任職30年、退休20年）之總人事成本負擔，發現人力替代具有財政可行性（回應研究目的五）：

如表3-11所顯示，如單就財政可行性而言，本研究委任官等職務由約僱

及臨時人員替代是深具財政可行性的。無論是1個委任職員由1個5等約僱人員加1個臨時人員替代、或者由2個5等約僱人員或2個臨時人員替代，在人事成本上都有撙節之效。雖然人員之配置需以業務相關，不能以財政為唯一考量，但能兼顧業務需要及撙節經費又不影響為民服務品質下，何嘗不是一條可思考的改革途徑。

- 七、在目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務上未能全面性由其他人力替代，但可以「區塊檢討」之方式（如一般公文收發、檔案管理等）逐步檢討（回應研究目的六）：

透過個案研究及深度訪談，目前可能形成共識的就是，一般公文收發、檔案管理的業務，或可由替代人力辦理，受訪者更舉2004年7月始成立之行政院金融監督管理委員會及所屬機關為例，為避免收發人力排擠為數不多的職員編制及預算員額，一開始就運用非公務員辦理。

- 八、我國公部門委任官等職務由約僱及臨時人員替代，各項政策可行性評估相關面向必須考慮的因素，（回應研究目的七）：

依訪談資料發現，在政治上，除了減少國家考試名額、減少十餘萬人參加國家考試競爭數千名額引發之政治效應外，全面性減少委任官等職務，需審慎考量不同標的人口（行政權以外的各院、執司國家考試機關、立法院、監察院及參與考試人員與其家庭）之意見。為避免重大衝擊，應該以職務重新設計作為多元人力運用之考量逐步推動。只要缺額在，進用管道不同，只要工作條件吸引人，可能還不會引起爭議。

在法令調整上，除了總員額法各類員額高限需配套修正及相關公務人員任用、考核、訓練、待遇福利、退離給與等法規需配套調整及設計過渡措施外，多數受訪者認為所有涉及之法令之調整均須審慎，而聘僱法令的困難度更高，因為與其設計目的已有所出入。

約僱及臨時人員因為非國家考試取才，主要為人詬病就是濫用私人之爭

議。導入公開甄選、利益迴避等制度後，在技術可行性上，或可避免上開爭議，但首長正確的心態才是關鍵。

在行政管理上，由單一考選機關招考委任職員改由各機關自辦甄選約僱或臨時人員，缺額可快速補足，但此類人員一旦倍數增加後，明確的工作區隔是需優先考量的，其次首長的意志是否尊重公開徵選會是重要關鍵。而多元人力之領導統御，目前即有不同人力組合，本是首長、主管應勝任的事項。機關首長、主管之領導統御或其內部考核管理制度一定要配合作到明確、公平、公正，才不會引發爭議。

## 第二節 研究建議

公務人力制度之改革，是OECD主要先進國家持續提升政府績效、確保服務品質、因應少子女化及高齡化趨勢的重要工作，永業文官與契約性人力的運用，各個國家國情不同，無孰優孰劣之分，經由上開理論、制度、個案分析一系列的探討，本研究提出下列建議，作為未來我國公務人力發展之參考：

### 一、儘速確定政府人事成本之明確、統一標準：

本研究發現，我國公務人力的實際進用成本，既無法於行政院主計總處負責中央政府總預算編列之人事費中確認；而我國公務人力的實際進用人數，亦無法於掌理全國公務人力之銓敘部編印之銓敘統計年報得知。所以，無論是如多數OECD國家採人事成本管制，或同日本採員額數管制，以我國現行的制度，恐怕無法得知公務人力的實際進用的全貌。

為求明確，因中央政府總預算案是行政院主計總處負責，建議所有人事成本之估算全由其負責，行政院人事行政總處及銓敘部相關統計數據毋須另訂標準計算。但最主要的臨時人員費用，一定要打破現行「人事費」與「業務費」之分際，無論中央或地方機關，均應有統一之政府人事成本計算基準。

### 二、既然精簡是未來公務人力發展不可逆之趨勢，無論是採人事成本管制或員額數管制方式，儘速完成中央與地方員額控管基準：

在少子女化及高齡化趨勢下，未來人口逐漸負成長，公務人力之規劃不可能置身事外，在確定政府人事成本計算基準後，以該年度為基準，做為員額或人事成本控管高限，進行員額數管制或人事成本管制，尤其是無自有財力辦理地方自治之地方政府，在現行地方制度下，仍應積極透過獎補助方式，擴大「財政自律」範疇，引導地方機關撙節經費、精簡用人。

### 三、配合「當增則增、當減則減」政策，積極規劃確保員額淨減之明確作法：

本研究發現，日本員額管制策略雖然其亦採取員額總量管理精神，但日本會先依據由內閣決議提出的精簡員額中期計畫（定員合理化計畫）執行減員；嗣後再於各年度預算籌編時，針對各機關提出之增員個案審查。此一切割處理模式，由於已預先精簡一定員額數，因此即使預算審查時部分業務有所增員，仍能確保員額總數的淨減成果，這是我國亟須設法引進之處。

再者，相對日本中央政府員額精簡係配合地方化、委外化、資訊化、法人化等面向一併進行，藉由組織、業務乃至於人員之裁撤轉移以維持一定之淨減成效，我國較為溫和之「出缺不補」措施，雖有其成效，但前已提及，駕駛、技工、工友及駐衛警察等事務性人力預算員額精簡至極限後，員額管理上如何面對新興業務所必須增加的職員人力需求，並力求精簡，才是未來即將面對之困境，未雨綢繆之計，相關主管機關宜儘速師法日本，訂定確保員額淨減之明確作法。

### 四、逐步檢討委任職員工作內容，以「業務區塊」概念檢討人力替代之必要性，讓職員配置於機關業務運作所必需之核心業務職掌工作：

本研究發現，委任職員有部分業務具替代可行性，但為避免衝擊過大，建議於員額評鑑明確要求機關進行實質人力配置檢討，並透過總員額法由上而下員額分配方式，「促使」機關首長重視配合並積極推動「業務區塊」檢討作業。

俟完成「業務區塊」檢討作業後，由各機關依其所需人力類別，逐步進

用，並授權可自行招考委任職員之替代性人力，假以時日，部分委任職員業務之替代性人力即可發揮其效果。

五、在國家保障不同職域人民退休後經濟安全之前提下，審慎思考聘僱人員之角色及退休給與年金化：

本研究發現，無論是約僱人員或是臨時人員，應無陞遷機制，長年工作無實質激勵，更有可能因長居一職而衍生「人謀不臧」情事，制度上應重新思考此類人員之角色、定位，從制度上給予考核獎勵機制。

另外，聘僱人員僅有勞保老年給付之第一層年金，性質上屬第二層年金之職域年金部分，僅有一次性給與之離職儲金，對其老年經濟生活保障不足，相關主管機關宜思考如何制度性調整，這種屬「基本人權」性質的問題，實不能便宜行事。





# 參考文獻

## 壹、中文部分

- Donald E. Kllingner, John Nalbandian 著，江大樹、呂育誠、陳志瑋譯，2004，《公共人力資源管理》，台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- Noe、Hollenbeck、Gerhart、Wright 著，王精文譯，2012，《人力資源管理：政府與企業機構人力管理新情勢》，台北：雙葉書廊有限公司。
- 王旭統，〈推動策略性人力資源管理，建構高效能公務人力團隊－行政院人事行政局企劃處一年來推動工作重點〉，《人事月刊》，39(3)：37-40。
- 王秋鎰、彭星瑞、亢智遠，2004，〈策略性人力資源管理理論架構與模型之探討〉，《士林高商學報》，2：75-82。
- 丘昌泰，2000，〈以「人力資源管理」再造文官體制的生機〉，《人事月刊》，31(6)：14-24。
- 成之約，2000，〈派遣勞動及其對勞資關係與人力資源管理之意涵與因應〉，《空大行政學報》，10：1-23。
- 朱愛群，2003，〈契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究〉，考試院考銓研究報告。
- 朱愛群，2005，〈契約進用公務人力之研究〉，國家菁英季刊，1(1)：205-228。
- 江大樹，2005，〈政府改造對公務人力教考訓用配合制度之影響〉，《國家菁英季刊》，1(1)：9-57。
- 行政院人事行政局，2001，〈政府再造--美國文官制度功績原則之實踐及對我國的啟示〉，臺北：行政院人事行政局 90 年度出國考察報告。
- 行政院人事行政局，2006，〈95 年人事人員美國考察團考察報告〉。臺北：行政院人事行政局 95 年度出國考察報告。
- 行政院人事行政局，2006，〈95 年度行政院人事行政局韓國考察政府改造與員額管

理報告〉臺北：行政院人事行政局 95 年度出國考察報告。

行政院人事行政局，2006，〈日本政府部會重組調整期間原有員工安置策略與作法及退休公教人員參與志願服務工作情形考察報告〉，臺北：行政院人事行政局 95 年度出國考察報告。

行政院人事行政局，2008，〈英國公用事業總用人費用控管措施〉。臺北：行政院人事行政局 97 年度出國考察報告。

行政院人事行政局，2009，〈英國人事政策與法制考察〉。臺北：行政院人事行政局 98 年度出國考察報告。

行政院人事行政局，2010，〈99 年赴約旦及英國考察訪問報告〉，臺北：行政院人事行政局 99 年度出國考察報告。

行政院人事行政局，2011，〈行政院人事行政局 100 年度赴荷蘭、瑞士及比利時考察報告〉，臺北：行政院人事行政局 100 年度出國考察報告。

行政院人事行政總處，2012，〈101 年赴德國友好互訪及至日本考察報告〉，臺北：行政院人事行政局 101 年度出國考察報告。

行政院人事行政總處，2012，〈奧地利、捷克人事政策與法制考察〉，臺北：行政院人事行政局 101 年度出國考察報告。

行政院人事行政總處，2014，〈赴英國考察政府員額管理作法考察報告〉，臺北：行政院人事行政局 102 年度出國考察報告。

行政院人事行政總處組編人力處，2013，〈日本政府員額管理制度之探討〉，台北：行政院人事行政總處。

余韶誠，2012，〈政府人力資源的招募管理〉，《文官制度季刊》，4(1)：61-83。

吳宛樺，2010，〈中央政府機關總員額法施行員額管理策略〉，《人事月刊》，50(6)：20-24。

吳泰成、周威廷，2011，〈公部門推動策略性人力資源管理架構芻議〉，《研考雙月刊》，35(3)：113-120。

- 吳瓊恩、許世雨、張世杰、董克用、蔡秀涓、蘇偉業，2005，《公共人力資源管理》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 呂育誠，2006，〈約僱與臨時人員管理制度變革之研究〉，《考銓季刊》，46：64-79
- 呂育誠，2006，〈策略性人力資源管理意涵及在我國推動的展望〉，「推動策略性人力資源管理、建構效能政府學術研討會」論文（11月13日），台北：行政院人事行政局。
- 呂育誠，2013，〈行政院組織改造引進策略性人力資源管理概念析論〉，《人事月刊》，329：22-33。
- 呂育誠，2014，〈推動員額管理的策略性思維與配套考量析論〉，《人事月刊》，364：29-37。
- 呂育誠、陳文學，2009，〈中央政府組織員額評鑑計量指標建構初探：人力經濟指數的應用〉，《公務人員月刊》，153：30-43。
- 李玉秀，2013，〈地方機關聘僱用人力運用之實務淺析〉，《公務人員月刊》，207：31-37。
- 李花書，2007，〈我國公部門策略性人力資源發展之規劃與展望〉，《人事月刊》，44(3)：19-24。
- 李亮宏，2004，《公務人力資源管理彈性化與契約性人力之研究》，台北：台灣大學政治研究所碩士論文。
- 李建良，1999，〈政府機關臨時人員法制重建〉，《公務人員月刊》，36：5-14。
- 李柏諭，2010，〈從策略性人力資源管理的觀點檢視高雄市政府組織再造〉，《城市發展》，10：51-76。
- 李紹芬，2003，〈非常任文官進用問題之研究〉，《人事行政》，142：40-50。
- 周威廷，2007，〈美國聯邦政府人力資本策略管理推動作法及其啟示〉，《人事月刊》，44(1)：12-24。
- 林延增，2004，〈政府人力運用鬆綁—契約進用人力制度之研究〉，行政院人事行政

局。

林芳如，1997，〈公部門策略性人力資源管理之初探〉，《人力發展月刊》，40：14-22。

林奕銘，2004，〈日本臨時公務人力探析〉，《公務人員月刊》，99：33-37。

林靜玟，2011，〈建構員額總量管理下的員額評鑑〉，《人事月刊》，52(3)：38-44。

施能傑，1996，〈中央政府文職人員人事成本與員額精簡〉，《人事月刊》，13(2)：14-24。

施能傑，1999，〈人力運用的兩項趨勢：精簡與彈性化〉，《人事月刊》，28(4)：45-53。

施能傑，1999，〈各級政府人事費之分析〉，《人事月刊》，29(1)：58-63。

施能傑，2001，〈彈性化職位設計與政府人力運用〉，《人事月刊》，32(5)：33-45。

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〉，蘇永欽主編，《政府再造：政府角色功能新定位》。臺北：新臺灣人文教基金會出版，229-260。

施能傑，2003，〈政府改造與人事制度變革〉，《人事月刊》，36(1)：5-13。

施能傑，2006，〈文官體系能力與政府競爭力〉，《東吳政治學報》，22：1-46。

施能傑，2009，〈公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵〉，《文官制度季刊》，1(3)：1-24。

施能傑，2009，〈考試權獨立機關化定位的新討論－民主責任政治的檢驗〉，《台灣民主季刊》，6(1)：135-168。

施能傑，2012，〈政府人事管理法令的管制品質分析〉，《行政暨政策學報》，55：1-30。

施能傑、蔡秀涓，2003，〈契約性人力運用之理論與現實〉，《公務人員月刊》，81：15-26。

施能傑、蔡秀涓，2004，〈契約性人力制度之規劃作法〉，《公務人員月刊》，102：15-34。

洪國平，1999，〈析論重新建構聘僱人員管理體制之構想〉，《公務人員月刊》，36：

15-19。

洪國平，2005，〈聘用人員聘用事項之整建〉，《公務人員月刊》，105：6-15。

范祥偉，2004，《英國文官制度改革之研究》，台北：政治大學公共行政學系博士論文。

孫本初，2006，〈論策略性人力資源管理模式及其在政府機關之應用－以美國 IRS 為例〉，《人事月刊》，42(1)：38-46。

孫本初，2007，〈政府實施策略性人力資源管理的幾個論證〉，《人事月刊》，45(3)：30-37。

孫本初，2007，〈策略性人力資源管理在政府機關之應用與行銷〉，《人事月刊》，44(1)：4-11。

孫本初、傅岳邦，2010，〈策略性人力資源的管理與發展〉，《T&D 飛訊季刊》，16：2-9。

孫珮瑜，2011，〈行政院組織改造新機關編制及員額配置之處理重點〉，《人事月刊》，52(3)：52-57。

孫珮瑜，2012，〈組織改造新機關編制審議及員額管理規劃情形〉，《人事月刊》，323：55-60。

孫珮瑜，2012，〈組織改造新機關編制審議及員額管理規劃情形〉，《人事月刊》，323：55-60。

席代麟，2010，〈中央政府跨機關員額總量管理的展望〉，《人事月刊》，50(6)：2-12。

高木財，2001，〈策略性人力資源管理應用於我國政府機關之探討〉，《空大學訊》，267：103-109。

張芮君，2012，《我國公務人力進用結構與彈性用人之研究－以財政部臺灣省中區國稅局為例》，台北：台灣大學政治研究所碩士論文。

張俊彥，2006，〈核心能力導向之人事制度〉，《考銓季刊》，46：10-27。

張秋元，2006，〈策略性人力資源管理措施在地方政府的應用〉，《人事月刊》，42(5)：

34-40。

張麗雪，2012，〈澳大利亞、紐西蘭彈性用人考選制度之啟示〉，《考選論壇季刊》，2(1)：60-67。

組織改造新機關編制審議及員額管理規劃情形

許立一、黃煥榮、莊文忠、魯俊孟、黃臺生、許文傑、張國聖、黃榮源、劉宜君、王俊元，2013，《當代治理新趨勢》，台北：國立空中大學。

許南雄，2010，〈當前政府人力資源策略管理之新情勢與趨勢〉，《人事月刊》，51(4)：22-35。

許南雄，2011，《人力資源管理：政府與企業機構人力管理新情勢》，台北：華立圖書股份有限公司。

許淑紅，2013，〈聘用人員人事條例草案簡介〉，《公務人員月刊》，207：38-45。

許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，2000，《政府未來的治理模式》，B. Guy Peters 原著，孫本初審定，台北：智勝文化出版社。

陳玉貞，2013，〈論策略性人力資源管理之公務人力招募甄選〉，《考選論壇》，3(2)：8-13。

陳岳，2002，〈從公共管理發展趨勢檢證我國公務人力資源管理之發展〉，《三民主義學報》，25：81-97。

陳金貴，1995，〈人力資源管理應用在公共部門的探討（上）（中）（下）〉，《人事月刊》，21(3，4，5)：33-37，20-25，18-23。

陳金貴，2011，〈公務人力問題的探討：人力資本管理的觀點〉，《人事月刊》，53(5)：1-10。

陳金貴，2013，〈政府人事改革的省思：人力資源管理的觀點〉，《人事行政》，182：69-72。

陳政智，2012，〈公部門以約聘雇及臨時人員方式運用社工人力的爭議〉，《社區發展季刊》，137：290-295。

- 陳秋政，2011，〈公務人員訓練機制問題與制度變革影響因素分析：以「高考三級一般行政類科」為例〉，「治理觀點下未來公共行政發展方向」學術研討會，中國行政學會會員大會。
- 陳國輝，2006，〈我國公務人力資源發展策略之現況與展望〉，《人事月刊》，43(3)：44-49。
- 陳淑雯，2012，《我國政府部門勞動派遣人力運用及管理之研究—以行政院原住民族委員會為個案》，台北：台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 陳聖聰，2008，〈勞動基準法擴大適用歷程與展望-兼述公部門臨時人員適用勞基法〉，《台灣勞工季刊》，11：92-101。
- 彭錦鵬，1995，〈公務人力精簡之策略與實踐：美國與中華民國經驗之比較〉，《問題與研究》，34(12)：84-101。
- 彭錦鵬，1995，〈文官體制的彈性管理理念—美國經驗及其啟示〉，《歐美研究》，25(4)：77-113。
- 彭錦鵬，1998，〈析論中央政府機關總員額法草案〉，《立法院院聞》，26(9)：83-100。  
(與譚宗保合著)
- 彭錦鵬，2002，〈現階段人事政策改革芻議〉，「當前重大公共政策議題論壇」論文(2002年12月7日)。台北：台灣大學政治學系。
- 彭錦鵬，2003，〈行政學的未來與挑戰〉，《行政管理論文選輯》，17：1-15。
- 彭錦鵬，2005，〈公務人員考試方法技術檢討與改進之研究〉，「94年度考選制度研討會系列六『公務人員考試法制與人才選拔研討會』」論文(2005年12月26日)。台北：考選部、國立臺北大學公共行政暨政策學系。
- 彭錦鵬，2005，〈從英美等國文官制度發展探討我國考試制度改進方向〉，《國家菁英季刊》，1(3)：35-61。
- 彭錦鵬，2006，〈從OECD經驗看政府改造的趨勢與發展〉，《人事月刊》，42(2)：16-29。

- 彭錦鵬，2008，〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》，53：21-36。
- 彭錦鵬，2009，〈公務人員考選制度的變革與未來展望〉，「考選制度研討會系列三『考選制度回顧與前瞻研討會』」論文（2009年12月18日）。台北：考試院。
- 彭錦鵬，2009，〈各國中央政府組織架構分析：主要以OECD國家為例〉，《研考雙月刊》，33(3)：32-43。
- 彭錦鵬，2009，〈考選制度的觀念革新－以簡併考試類科及考試及格人員地方歷練為例〉，《國家菁英季刊》，5(1)：49-67。
- 彭錦鵬，2010，〈二十一世紀文官制度改革的重點〉，《人事月刊》，50(3)：24-36。
- 彭錦鵬，2010，〈公務人員考選制度的變革與未來展望〉，《國家菁英季刊》，6(1)：17-40。
- 彭錦鵬，2011，〈中央政府機關總員額法制度之理想與實踐〉，「2011民主治理與公共事務發展國際研討會」論文（2011年5月24日）。台北：台北大學公共事務學院。
- 彭錦鵬，2012，〈行政組織與文官制度研究之十年回顧〉，「政治學的回顧與前瞻學術研討會」論文（2012年8月6-7日）。台北：中研院政治所、國科會人文處政治學門。
- 彭錦鵬，2012，〈英國推動新一波文官改革與訓練民營化〉，《人事月刊》，54(8)：33-41。
- 彭錦鵬，2014，〈英國文官制度的創新成果與展望〉，《人事月刊》，56(1)：9-18。
- 曾介宏，1999，〈行政機關臨時人力資源管理體制再造之釐探〉，《人事行政》，129：47-63。
- 曾介宏，2006，〈公部門推動策略性人力資源發展的基本問題〉，《研習論壇月刊》，72：30-38。
- 曾明發，2001，〈政府機關機要人員進用制度改革之探討〉，《考銓季刊》，27：67-81。
- 曾冠球，2004，〈公務人力彈性的策略〉，《考銓季刊》，39：115-133。



- 程本清，2000，《我國公務人員人事管理改革之研究—英、美文官彈性管理的啟示》，台北：政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 黃明昌，2011，〈淺論國家考試職能分析推動實務〉，《考選論壇季刊》，1(4)：58-63。
- 黃芳裕，2009，〈縣市改制直轄市有關組織員額管理措施處理原則規劃方向〉，《人事月刊》，49(3)：36-40。
- 黃富源、王崇斌，2012，〈行政院政府組織改造人力資源管理的重點與展望〉，《國家菁英季刊》，8(3)：1-19。
- 溫金豐、謝孟蓉，2012，〈公務機關的策略性人力資源管理〉，《文官培訓季刊》，2：36-50。
- 葉錦義，2000，《公務人力資源彈性管理之研究—以英美經驗為例》，台北：政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 銓敘部銓審司，2003，〈我國臨時人員法制修法三部曲〉，《公務人員月刊》，81：4-14。
- 劉坤億，2011，〈政府機關員額管理策略初探〉，「治理觀點下未來公共行政發展方向」學術研討會，中國行政學會會員大會。
- 劉坤億，2001，《英國政治治理模式變革之研究》，台北：政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 劉坤億，2012，〈政府部門運用非典型人力的政策循證〉，《人事月刊》，328：47-59。
- 劉欽釗，2009，《政府臨時人員適用勞動基準法影響之研究—以臺北市政府為例》，台北：世新大學管理研究所碩士論文。
- 歐育誠，2013，〈政府機關契約用人發展之初探〉，《公務人員月刊》，207：2-16。
- 蔡秀涓，2002，〈政府部門人力資本理論與應用〉，《東吳政治學報》，14：135-166。
- 蔡秀涓，2006，〈OECD 國家策略性人力資源管理政策重要議題與啟示〉，「推動策略性人力資源管理、建構效能政府學術研討會」論文（11 月 13 日），台北：行政院人事行政局。

- 蔡秀涓，2006，《OECD 國家政府推動策略性人力資源管理現況與經驗》，行政院人事行政局委託編譯研究。
- 蔡秀涓，2007，〈全球與在地之趨同與差異：台灣公部門策略性人力資源管理初探〉，《人事月刊》，45(3)：38-43。
- 蔡秀涓，2007，〈員工績效結果策略應用：高績效政府組織觀點〉，《研考雙月刊》，31(2)：40-54。
- 蔡秀涓，2011，〈台灣政府契約性人力政策定位：全球趨勢、理論觀點與實務考量〉，《公務人員月刊》，186：16-24。
- 蔡秀涓、施能傑，2007，〈契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點〉，台灣公共行政聯合會年會及學術研討會。
- 蔡良文，2006，〈政府改造與彈性用人政策〉，《考銓季刊》，46：28-59。
- 蔣禮豪，2010，《政府部門契約性人力進用之研究-兼論臨時人員進用個案》，台北：銘傳大學公共事務學系碩士論文。
- 鄭彥信，1998，〈策略性人力資源管理的理論與實踐〉，《公教資訊季刊》，2(1)：63-66。
- 鄭錫鍇，2012，〈策略性人力資源管理與地方政府的施政績效〉，《人事月刊》，326：15-28。
- 盧建旭，2006，〈當前我國公務人員教考訓用配合制度可行性之評估〉，《國家菁英季刊》，2(4)：43-66。
- 蕭欣瑋，2008，〈97 年度行政院暨所屬機關學校臨時人員進用及運用情形〉，《人事月刊》，47(4)：49-52。
- 蕭欣瑋，2008，〈我國公部門臨時人進用及管理之研究〉，《人事月刊》，46(6)：43-49。
- 賴家陽，2009，〈我國公部門臨時人員進用及運用政策執行之探討〉，《人事月刊》，48(6)：31-34。
- 謝正君，2003，〈契約式聘僱人力之探討：以臺北市政府為例〉，《公務人員月刊》，

81：27-33。

顏秋來，2010，〈組織改造員額移撥及權益保障作法〉，《研考雙月刊》，34(2)：50-56。

顏秋來，2012，〈中央政府機關員額管理策略的改造與建構〉，《研考雙月刊》，288：39-52。

顏秋來，2012，〈中央政府機關員額管理策略的改造與建構〉，《研考雙月刊》，36(2)：39-52。

蘇偉業，2010，〈從地方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》，2(2)：77-109。

蘇偉業，2012，〈政府契約人力定位與實現：政府內部人力市場之啟示〉，《文官制度季刊》，4(1)：33-59。

龔靜雯，2007，〈從公務人力發展趨勢淺析策略性人力資源管理之行銷策略與未來規劃方向〉，《人事月刊》，44(1)：25-31。

行政院人事行政局，2005，〈行政院推動策略性人力資源管理說明資料〉，台北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局編印，2006，〈「OECD 國家政府推動策略性人力資源管理現況與經驗」蒐集編譯報告〉，台北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局編印，2007，〈政府契約性用人制度之研究〉，台北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局編印，2008，〈日、韓契約人員之進用、工作內涵、管理及對政府員額管理之影響〉，台北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局編印，2011，〈公部門運用派遣人力之研究〉，台北：行政院人事行政局。

行政院經濟建設委員會編印，2010，〈2010年至2060年臺灣人口推計〉，台北：行政院經濟建設委員會。

## 貳、英文部分

- Alcazar, F. M., P. M. R. Fernandez. And G. S. Gardey. 2005. "Strategic human resource management: integrating the universalistic, contingent, configurational and contextual perspectives." *International Journal of Human Resource Management* 16, 5: 633-659.
- Cascio, W. F. 1998. *Managing Human Resources: Productivity, Quality of Life, Profits*. McGraw-Hill.
- CSC(Korea). 2006. <http://www.csc.go.kr/eng>
- Ericksen, J, and L. Dyer. "Towards a strategic human resource management model of high reliability organization performance." *International Journal of Human Resource Management* 16, 6: 907-928.
- GAO, 1995, *Transforming The Civil Service: Building The Workforce of The Future: Results of GAO-Sponsored Symposium*. D. C.: USA: GAO.
- GOV, 2005. *Trends In Human Resources Management People In OECD Countries: An Analysis of The Results of The OECD Survey On Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- HCS(Home Civil Service). 2006. Capability Reviews: The Findings of the First Four Reviews. <http://www.civilservice.gov.uk/reform/capability-reviews/publications/fdf/summary.pdf>
- Kiessling, T. and M. Harvest. 2005. "Strategic global human resource management research in the twenty-first century: an endorsement of the mixed-method research methodology." *International Journal of Human Resource Management* 16, 1: 22-45.
- Ondrack, D. A. and Nininger, J. R. 1984. Human Resources Strategic-The Corporate Perspective. *Business Quarterly*,49(4): 101-109.
- OPM. 1998. Strategic Human Resources Management: Summary Report of a Roundtable Discussion. Washington, D.C.: U. S. OPM.
- OPM. 1999. *Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission*. Washington, D.C.: U. S. OPM.
- PSC. 2005. Modernizing Human Resources Management: The PSC's Pespective. Canada: PSC.
- PSC. 2006. Report on Plans and Priorities(RPP) 2006-2007. [http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/PSC-CFP/psc-cfp01\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/PSC-CFP/psc-cfp01_e.asp)
- PUMA, 2002. OECD SURVEY ON STRATEGIC HUMAN RESOURCES

MANAGEMENT. Paris: OECD.

PUMA, 2002. *Performance Management Program In The Canadian Federal Public Service*. Paris: OECD

Schuler, R. S. 1992. Strategic Human Resources Management : Linking People with the Strategic Needs of the Business. *Organizational Dynamic*, Summer, 18-31.

Wright, P. M. S. A. Snell, and L. Dyer. 2005. “ New Models of strategic HRM in a global context.” *International Journal of Human Resource Management* 16, 6: 875-881.



## 附錄一：新北市政府各一級機關工作內容比較

		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
秘書處	1.文書作業	1	1	5	7
	2.庶務管理	5	6	9	20
	3.修繕監督	2			2
	4.清潔監督	3		1	4
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理	4		12	16
	7.駕駛			3	3
	合計	15	7	30	52

		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
民政局	1.文書作業	23	5	7	35
	2.庶務管理	3			3
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督			2	2
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理	2			2
	7.駕駛			1	1
	合計	28	5	10	43

		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
財政局	1.文書作業	19	7	3	29
	2.庶務管理	2		1	3
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理	1		1	2
	7.駕駛			1	1
	合計	22	7	6	35

教育局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	39	1		40
	2.庶務管理	2	2		4
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理	1		4	5
	7.駕駛			1	1
	合計	42	3	5	50

經濟發展局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	29	5	6	40
	2.庶務管理	1		1	2
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程	4			4
	6.檔案管理	3		7	10
	7.駕駛			1	1
	合計	37	5	15	57

工務局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	7	28	8	43
	2.庶務管理	1			1
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程			1	1
	6.檔案管理	1			1
	7.駕駛			1	1
	合計	9	28	10	47



農業局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	8	5	4	17
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程	7			7
	6.檔案管理				0
	7.駕駛				0
	合計	15	5	4	24

水利局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	15			15
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程	17	9	5	31
	6.檔案管理	1			1
	7.駕駛				0
	合計	33	9	5	47

城鄉發展局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	16	1		17
	2.庶務管理			3	3
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程	7	5	4	16
	6.檔案管理				0
	7.駕駛			1	1
	合計	23	6	8	37

社會局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	24	1	29	54
	2.庶務管理			1	1
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理				0
	7.駕駛			1	1
	合計	24	1	31	56

地政局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	23	5	21	49
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理			2	2
	7.駕駛		1	1	2
	合計	23	6	24	53

勞工局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	9	5	11	25
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理				0
	7.駕駛			1	1
	合計	9	5	12	26

交通局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	1	7	10	18
	2.庶務管理			7	7
	3.修繕監督		2		2
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程	5	1	15	21
	6.檔案管理				0
	7.駕駛			4	4
	合計	6	10	36	52

觀光旅遊局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	16	2	4	22
	2.庶務管理		1		1
	3.修繕監督			1	1
	4.清潔監督			2	2
	5.各項專業工程	4			4
	6.檔案管理			3	3
	7.駕駛			3	3
	合計	20	3	13	36

法制局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	6	1	3	10
	2.庶務管理		2		2
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理				0
	7.駕駛			1	1
	合計	6	3	4	13

警察局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	1	2	2	5
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理	1			1
	7.駕駛				0
	合計	2	2	2	6

衛生局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	2	5	21	28
	2.庶務管理	2			2
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程	4			4
	6.檔案管理				0
	7.駕駛				0
	合計	8	5	21	34

環境保護局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	18	5	29	52
	2.庶務管理	1			1
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督			1	1
	5.各項專業工程	19	3		22
	6.檔案管理				0
	7.駕駛				0
	合計	38	8	30	76

消防局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	1			1
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程	1			1
	6.檔案管理	1			1
	7.駕駛				0
	合計	3	0	0	3

文化局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	12	10	3	25
	2.庶務管理	1	3	10	14
	3.修繕監督	1			1
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程	1	8		9
	6.檔案管理	1		1	2
	7.駕駛		1	1	2
	合計	16	22	15	53

原住民族行政局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	5	5	1	11
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理				0
	7.駕駛		1		1
	合計	5	6	1	12

新聞局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	8	3	7	18
	2.庶務管理			1	1
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理				0
	7.駕駛			1	1
	合計	8	3	9	20

人事處		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	6	6	1	13
	2.庶務管理			1	1
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督			1	1
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理	1			1
	7.駕駛			1	1
	合計	7	6	4	17

主計處		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	12	2	2	16
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理	1			1
	7.駕駛			1	1
	合計	13	2	3	18

政風處		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	6	2		8
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理			1	1
	7.駕駛			2	2
	合計	6	2	3	11

研究發展考核委員會		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	12	13	5	30
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理	1			1
	7.駕駛			1	1
	合計	13	13	6	32

客家事務局		委任職員	約僱人員	臨時人員	合計
	1.文書作業	7	1	1	9
	2.庶務管理				0
	3.修繕監督				0
	4.清潔監督				0
	5.各項專業工程				0
	6.檔案管理				0
	7.駕駛		1		1
	合計	7	2	1	10





附錄二：通過初等考試的職員工作30年政府支出明細一覽表

服務 年資	官 等	職 等	俸級	俸點	每月薪俸			個人自付		政府每年支出									備註
					本俸	專業加給	小計	公保自付	退撫基金自提	薪資	公保公付	健保公付	退撫基金公提	年終獎金	考績獎金	休假補助	未休假加班費	合計	
1	委	一	本一	160	11635	17710	29345	336	977	352140	7488	21240	21780	44018	14673	8001	0	469340	另考
2	委	一	本一	160	11635	17710	29345	336	977	352140	7488	21240	21780	44018	29345	8001	0	484012	
3	委	一	本二	170	12105	17710	29815	350	1017	357780	7788	21240	22656	44723	29815	8001	0	492003	
4	委	二	本一	230	15115	17770	32885	436	1270	394620	9732	22296	28296	49328	32885	16000	0	553157	
5	委	二	本二	240	15780	17770	33550	456	1326	402600	10152	24396	29544	50325	33550	16000	0	566567	
6	委	三	本一	280	18445	17830	36275	533	1549	435300	11868	24396	34524	54413	36275	16000	0	612776	
7	委	三	本二	290	19110	17830	36940	552	1605	443280	12300	26784	35772	55410	36940	16000	103432	729918	
8	委	四	本一	300	19775	18060	37835	571	1661	454020	12720	26784	37020	56753	37835	16000	105952	747084	
9	委	四	本二	310	20440	18060	38500	590	1717	462000	13152	26784	38268	57750	38500	16000	107800	760254	
10	委	五	本一	330	21775	18910	40685	629	1829	488220	14016	29448	40764	61028	40685	16000	227808	917969	
11	委	五	本二	340	22440	18910	41350	648	1885	496200	14436	29448	42012	62025	41350	16000	231616	933087	
12	委	五	本三	350	23105	18910	42015	667	1941	504180	14868	30780	43248	63023	42015	16000	235312	949426	
13	委	五	本四	360	23770	18910	42680	686	1997	512160	15300	30780	44496	64020	42680	16000	239008	964444	
14	委	五	本五	370	24440	18910	43350	706	2053	520200	15732	30780	45756	65025	43350	16000	242816	979659	
15	委	五	功一	385	25435	18910	44345	734	2137	554700	16368	33792	47616	69338	46225	16000	295808	1079847	
16	委	五	功二	400	26435	18910	45345	763	2221	566700	17016	33792	49488	70838	47225	16000	302208	1103267	

服務 年資	官 等	職 等	俸級	俸點	每月薪俸			個人自付		政府每年支出									備註
					本俸	專業加 給	小計	公保 自付	退撫 基金 自提	薪資	公保 公付	健保公 付	退撫基 金公提	年終獎 金	考績獎 金	休假 補助	未休假 加班費	合計	
17	委	五	功三	415	27435	18910	46345	792	2305	589740	17652	33792	51360	73718	49145	16000	314496	1145903	
18	委	五	功四	430	28435	18910	47345	821	2389	601740	18300	35484	53232	75218	50145	16000	320896	1171015	
19	委	五	功五	445	29435	18910	48345	850	2473	649620	18936	38844	55104	81203	54135	16000	346496	1260338	
20	委	五	功六	460	30430	18910	49340	879	2556	661560	19584	38844	56964	82695	55130	16000	352896	1283673	
21	委	五	功七	475	31430	18910	50340	936	2724	698400	20868	42624	60708	87300	58200	16000	372480	1356580	
22	委	五	功八	490	32430	18910	51340	965	2808	710400	21516	42624	62580	88800	59200	16000	378880	1380000	
23	委	五	功九	505	33430	18910	52340	994	2892	722400	22152	42624	64452	90300	60200	16000	385280	1403408	
24	委	五	功十	520	34430	18910	53340	1023	2976	734340	22800	44736	66312	91793	61195	16000	391680	1428856	
25	委	五	功十	520	34430	18910	53340	1052	3060	746340	23436	44736	68184	93293	62195	16000	398080	1452264	
26	委	五	功十	520	34430	18910	53340	1129	3284	778320	25152	46836	73176	97290	64860	16000	415104	1516738	
27	委	五	功十	520	34430	18910	53340	1167	3395	794280	26016	46836	75672	99285	66190	16000	423680	1547959	
28	委	五	功十	520	34430	18910	53340	1206	3507	810300	26868	48936	78168	101288	67525	16000	432128	1581213	
29	委	五	功十	520	34430	18910	53340	1265	3680	834900	28188	48936	82008	104363	69575	16000	445312	1629282	
30	委	五	功十	520	34430	18910	53340	1283	3731	842280	28584	51048	83160	105285	70190	16000	449280	1645827	
30 年合計					808805	647100	1455905	2335 5	67942	17470860	520476	1040880	1514100	2183866	1441233	456003	7518448	32145866	

附錄三：通過普通考試的職員工作30年政府支出明細一覽表

服務 年資	官 等	職 等	俸級	俸點	每月薪俸			個人自付		政府每年支出									備註
					本俸	專業 加給	小計	公保 自付	退撫 基金 自提	薪資	公保 公付	健保公 付	退撫基 金公提	年終獎 金	考績獎 金	休假補 助	未休假 加班費	合計	
1	委	三	本一	280	18445	17830	36275	533	1549	435300	11868	25452	34524	54413	18138	8001	8001	595697	另考
2	委	三	本一	280	18445	17830	36275	533	1549	435300	11868	25452	34524	54413	36275	8001	8001	613834	
3	委	三	本二	290	19110	17830	36940	552	1605	443280	12300	26784	35772	55410	36940	8001	8001	626488	
4	委	四	本一	300	19775	18060	37835	571	1661	454020	12720	26784	37020	56753	37835	16000	8001	649133	
5	委	四	本二	310	20440	18060	38500	590	1717	462000	13152	28116	38268	57750	38500	16000	8001	661787	
6	委	五	本一	330	21775	18910	40685	629	1829	488220	14016	29448	40764	61028	40685	16000	8001	698162	
7	委	五	本二	340	22440	18910	41350	648	1885	496200	14436	29448	42012	62025	41350	16000	115808	817279	
8	委	五	本三	350	23105	18910	42015	667	1941	504180	14868	30780	43248	63023	42015	16000	117656	831770	
9	委	五	本四	360	23770	18910	42680	686	1997	512160	15300	30780	44496	64020	42680	16000	119504	844940	
10	委	五	本五	370	24440	18910	43350	706	2053	520200	15732	30780	45756	65025	43350	16000	121408	858251	
11	委	五	功一	385	25435	18910	44345	734	2137	554700	16368	33792	47616	69338	46225	16000	129416	913455	
12	委	五	功二	400	26435	18910	45345	763	2221	566700	17016	33792	49488	70838	47225	16000	132216	933275	
13	委	五	功三	415	27435	18910	46345	792	2305	589740	17652	35484	51360	73718	49145	16000	137592	970691	
14	委	五	功四	430	28435	18910	47345	821	2389	601740	18300	35484	53232	75218	50145	16000	140392	990511	
15	委	五	功五	445	29435	18910	48345	850	2473	649620	18936	38844	55104	81203	54135	16000	346496	1260338	
16	委	五	功六	460	30430	18910	49340	661560	19584	38844	56964	82695	55130	16000	352896	1283673	661560	19584	

17	委	五	功七	475	31430	18910	50340	698400	20868	42624	60708	87300	58200	16000	372480	1356580	698400	20868	
18	委	五	功八	490	32430	18910	51340	710400	21516	42624	62580	88800	59200	16000	378880	1380000	710400	21516	
19	委	五	功九	505	33430	18910	52340	722400	22152	42624	64452	90300	60200	16000	385280	1403408	722400	22152	
20	委	五	功十	520	34430	18910	53340	734340	22800	44736	66312	91793	61195	16000	391680	1428856	734340	22800	
21	委	五	功十	520	34430	18910	53340	746340	23436	44736	68184	93293	62195	16000	398080	1452264	746340	23436	
22	委	五	功十	520	34430	18910	53340	778320	25152	46836	73176	97290	64860	16000	415104	1516738	778320	25152	
23	委	五	功十	520	34430	18910	53340	794280	26016	46836	75672	99285	66190	16000	423680	1547959	794280	26016	
24	委	五	功十	520	34430	18910	53340	810300	26868	48936	78168	101288	67525	16000	432128	1581213	810300	26868	
25	委	五	功十	520	34430	18910	53340	834900	28188	48936	82008	104363	69575	16000	445312	1629282	834900	28188	
26	委	五	功十	520	34430	18910	53340	842280	28584	51048	83160	105285	70190	16000	449280	1645827	842280	28584	
27	委	五	功十	520	34430	18910	53340	858240	29436	51048	85644	107280	71520	16000	457728	1676896	858240	29436	
28	委	五	功十	520	34430	18910	53340	874200	30300	53640	88128	109275	145700	16000	466304	1783547	874200	30300	
29	委	五	功十	520	34430	18910	53340	874200	30300	53640	88128	109275	145700	16000	466304	1783547	874200	30300	
30	委	五	功十	520	34430	18910	53340	874200	30300	53640	88128	109275	145700	16000	466304	1783547	874200	30300	
30 年合計					947970	679340	1627310	27372	79632	19527720	610032	1171968	1774596	2440972	1627310	456003	7709934	3551894 8	

## 附錄四：訪談結果詳細逐字稿紀錄

一、受訪者：A

二、受訪時間：2014年6月30日上午10時

三、受訪地點：受訪者辦公室

四、訪談內容：

訪談者：跟處長請教大概有六個題目，主要就是說大概就是說先從策略性人力資源管理它的精神就是彈性鬆綁跟授權，接著就是說我們的那個整個在少子女化跟高齡化的社會趨勢下，怎麼去兼顧業務的需要跟整體的預算，來去朝向它的未來可行的一些做法。另外就是說相關的人事制度這裡，因為憲法85條的規定是說要採公開競爭的考試制度，但是我們有在從公開競爭考試制度，除了說我們的公務人員的那個考試法規或者是那個相關的在國家考試的這些人員以外，其實我們的約聘僱，然後臨時人員這些的部分，其實也都還是有，那這個會不會說有跟憲法的有抵觸，這個如果有的話，我們以後要怎麼去處理。還有就是因為這個提問主要是想要說委任職有沒有替代的可行性，所以是說那個委任職務的設計的跟現在還是否有存在的必要，想要跟處長您請教一下處長的想法。接著就是說在這個地方，第五題的部分的話，大概就是從政策的那個可行性分析那個地方來去做規劃，來去做探討。我這裡主要就是說，第一個就是可以降低人事經費這裡的話，就是後面有去算的這張表，如果他們三十年加二十年的這個部分的話，總共他政府要負擔的，初等考試進來的職員跟國考進來的，還有約僱五等，跟臨時人員，臨時人員以新北市它的那個月資22,597元，他們那大部分都是一口價的，這樣子去算說五十年政府要負擔的成本，但是除了這個以外，政策可行性上我們還是有其他的，教科書上也是都有寫說還有其他可行性要去考慮，例如說法律可行性、政治可行性，技術、經濟、行政等，所以想了一些的那個考量的因素，是不是還有其他的部分，是不是也要有一定的考量，主要是這個樣子。

2.政府財源有限，公部門員額就無從大幅成長，請問您認為，在少子女化及高齡化

之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算下，政府可採取之因應規劃與作法為何？

A：好，我們一個一個來說。第二個是還蠻大的問題，你看到這個問題是很有前瞻性的，譬如說我們一般都會去考慮到說，到底我們的服務的比，大概多少人口會有一個公務人員來服務。那如果講到少子女化跟高齡化社會趨勢，就少子女化這個點來看，必然將來社會上的勞動力人口是下降的，那可能他在整個人口結構上，高齡化那部分可能沒有辦法再投入所謂的勞動市場，那當然這中間還有其他變數要去考慮啦，如果在這些變數沒有太大的變動之下，比如說你要延後退休啦等等的這些，或許那個勞動力會有所調整。

就整體來看，以這個供給那端，如果少子女化的問題一直沒有大的，現在這樣的一個趨勢這樣看的話，那勞動力人口會變少。那變少，我們政府的規模是不是可以維持這樣的規模，這是一個還蠻嚴肅的問題，那你在規劃上可能就變得這一個是一個根本問題要去看說，那將來它的整體規模是不是有要去調整。那有要去調整，調整的話，後面看到說制度上面的問題，這些已經進來的公務員，可能都是有資格的公務員，現在看起來有可能朝向縮減，如果朝向縮減，可能應該要去規劃的，可能是你的職務設計上重新再去看，跟你這個題目有關的，如果我們正職的人沒有要那麼多，或者供給端本來就少，我們本來就不應該有那麼多，那太多會進入核心化，那是最核心的業務才讓正職的公務人員來做，那不是核心的部分當然有各種方式，甚至或者像剛剛提的那幾個替代性的人力。

那替代性的人力裡面，職務的設計上可能就必須要去分，因為你必須跟法上面去鉤嘛，就是說哪些職務是適合哪一類人做，倒不是，那時候的分法可能不是用簡薦委這種思維來分，因為如果以簡薦委的思維來分的話，那可能簡薦委你還是會在所謂我們憲法的架構裡面，委任的工作給其他人做，那你就有法上面的衝突。那可能比較可行的，可能因應的規劃就必須要去開始做一些重新的職務規劃，那個職務規劃是哪些職務上其實是適合不必具有國家文官資格的人來做的，這樣的論述的方式，或者是比較容易跳脫簡薦委官制的那個爭論部分，因為職務設計

上就是，當然它本身就沒有嘛。

其實應該也可以參考一下德國的法制，我記得德國的資料，其實它也是很簡單，核心的就是放在永業公務員，那批人在他們國家還是，退休還是恩給制，全部國家負擔，只是你就是把那塊縮小，其他的大概是契用，契用完全是適用勞動法，那就很單純的就會回到像你現在設定的上面來，可能職務的設計上就是他可以很明確的去區隔出來，那就不是所謂有沒有文官的那個範疇，可能必須要去做一些這樣的思考跟規劃，大概這樣。

**3.我國現行公務人力進用結構與制度上，除依公務人員任用法或特種人事法規任用之人員外，尚有聘用人員、約僱人員、臨時人員等，請問您認為此類人員之存在，是否會與憲法第 85 條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之精神牴觸？如果會，未來要如何處理？**

A：第三個問題是講到我國現行人力結構跟制度上，除了依照任用法跟特種法規任用，還有聘用、約僱、臨時，這類人員是不是有會跟憲法精神牴觸。那看起來這個當然還是各有觀點跟論點，你如果把它擴大很大就是說，這個反正是公家的事情，通通是公務員都要選拔，但是現在目前我們所架構出來的制度顯然不是，如果是，那這幾類的人員就不會在政府的體系裡面。顯然目前現行的法制體系其實是把它分開的，就算以現行的這個憲政體制來看，聘用人員還有一點點爭論，因為他還是有相關的這個法制在處理嘛。那像約僱跟臨時人員其實現在還沒有正式的法律做規範，聘用有聘用條例在做規範。那其實以現在制度上的處理，看起來這些都不是在公開競爭考試的範圍了，即便是現在，看起來都不是。那如果接續上面那題講的，如果我們是人力運用上有需要這樣子做的話，那包括現在考試院這一屆一直在發展，現在看起來可能會來不及，就是一個契約用人，就是那個聘用人員人事條例的規範，那部分的規範恐怕也，立法的那個精神上，也應該是把它排除在85條的公開競爭考試用人的這個範疇啦，也就是會讓那個制度是有點區隔了。所以基本上這一塊的用人來講，以現制來看是已經這樣處理了，那當然論點是各有論點，你如果要讓它更容易處理，就會回到我剛才上一題講的，要從職務設計上面去做處理。職務設計上就是你不應該由官等制的人去辦的業務，把

它整個做職務的重新設計出來，然後這些就是他可能有很多執行性的工作，可能核心還是在那個公權力的程度的，有沒有一些裁決的power，如果可以做一個職務設計比較清楚的切割，或立論上一開始就是他並不是有所謂委任的工作被替代，我覺得委任的工作被替代有點小風險，因為你如果委任的職務就會被回到說那是85條的範圍，論述上，那可能就是說，應該說啦，如果你要論得更清楚一點，我把委任的職務可能應該屬於政府永業文官做的部分，那個部分就切割了，就是他留在文官體系由文官去執行了，到底是由哪個level去執行，另外討論的話題，把它可以切出來的職務從設計的部分就切出來了，那他可能是也許是80%業務都可以去切出來，好，大概可能這樣子處理也許會在法的論述上面會有點空間。

**4.請問就您的瞭解，當初設計委任職務制度之目的為何？以目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要？**

A：第四題，委任職務一般就是比較，你看它的職務說明書，它是比較沒有規劃啦，沒有規劃性，大部分是執行性。那大部分是執行性的業務，所以當初委任職務的制度設計的目的大概就是從職務上的分工嘛，總是有規劃、有決策、有執行，那大概是把比較執行業務放在比較低階的公務人員來做處理，那當然當初建置的時候跟現今的所謂我們行政的發展，其實還是有些變化，因為我們現在工具也發達了，其他的那個所謂政府的事務的龐雜程度，恐怕也不知道當初建置的時候那麼單純，其實有增加出來很多的工作。那這些工作是適合劃在原來的這個範疇裡面嗎，其實有討論的空間。像一般講到說收發檔案啊，這些東西我覺得說沒有存在的必要。我舉個例子好了，就有點像說我們在講工友，工友是不是勞力退，一般性的工友其實都是可以被取代的，另外有一種特殊性工友，概念跟這個差不多，特殊性工友可能是有一些就是政府必須要去做，他可能涉及一些機密啊或者是一些什麼樣的，即便檔案管理，他可能某一部分是OK的，某一部分是不OK，還是要有一個切割。那像故宮國寶的養護、維修、維護，那它可能不一定能夠像一般的所謂事務勞力替代委外，那當然也不一定說不行啊，如果說民間已經



有這麼好的公司，但是你企業在資源上又可以，這個其實是光譜上面去分的，那最終切的還是核心跟非核心的概念，核心的概念就是說他一定要政府做，一定要政府做有很多，可能是公權力，可能是安全性和公平性的，機密啦或者是怎麼樣，他必須要由政府的永業人員來處理，這一塊那當然還是會留在這裡面。那它是不是委任呢，或者之後的結果可能是委任減少而不是全部消滅，或者是委任可以分等級，或者是說也許像所謂的五等特考，比如說書記類的，可能不必考，普考有沒有需要呢，這個都要被討論，那你到底是要留到哪一個level。所以還是就是說是以它的核心跟非核心的，從職務設計上面是看它的工作內容，因為我覺得這個是比較不容易受到所謂那個法律層面的挑戰，我覺得這個案子，這一題可能在就所謂實務的做法上面來講是非常有創意的，那可能性也很高，但是它比較容易受到挑戰的是在法制上的部分。因為你前面提到的那個，如果是聘用人員以下的這個問題的爭議性還算小，但是也不能說全然沒有，因為到委任這個層級，因為他本來是在正式的官等裡面來工作，就比較容易被歸因說他的工作本來就是應該是應該是國家應該做的，所以比較容易被這樣子做處理的。所以說有沒有存在必要，我覺得它的需求性已經被降低了，就是以現在的發展，當然有很多的這個資訊化啊等等的，一些設備上的或者工作方法上的改變，甚至其實他的工作內容本身有很多其實不一定要用正職的公務員來做處理的，這部分其實有很大的空間。

**5.透過委任官等職務由約僱及臨時人員替代，可以降低人事經費（如附註），且可進用倍數人力因應機關員額不足之困境，加上高等教育普及，透過公開甄選程序及進用之約僱及臨時人員，其服務品質未必降低，茲以可行性評估相關面向議題請教您的看法：**

**（1）請問您認為，在政治上，除了減少國家考試名額、減少十餘萬人參加國家考試競爭數千名額引發之政治效應外，是否還有其他政治因素必需考慮？**

A：降低名額當然會了，因為基本上是一個比較好的工作條件的，所以在人民權利的主張上面，我有應考試服公職的權利，所以我剛才才講到說，如果說我們直接講到用這個去替代委任官等職務的時候，比較容易被挑戰的就是這一點，因為一掛鉤就說憲法上，你這個本來就要開缺出來讓我來占，所以我剛才一直提到

說，可能要從職務重新設計上面去減那個量啊，就是職務設計上本來就沒有那個需求，對，所以到最後結果還是一樣啊，就是可能論述的那個立論點會不同，因為他的確會有這樣衝擊，因為這個就是講說這個是國家民情，那我在憲法上有應考試服公職的權利，政府應該有委任的職務給民眾考。

訪談者：就讓我有機會去考，而不是說你就把它改成其他的用人制度。

A：對。就會有這樣的一個爭議會出來，這個是有沒有其他因素，你想會有什麼其他因素。

訪談者：其實那時候想得到的大概就是說，只要少考，在這種社會氛圍之下的話，大家都在罵公務員，但是又很想要要去考，一堆人在考，那考了覺得說，你這樣子減少了名額，那是不是你要任用私人還是什麼的，其實是想說，如果沒有首長任用私人的這種問題的話，應該其實大概可能會比較大的政治上會引起討論的關注的就是說，你是不是名額減少了。

A：對，那個相對的嘛，就想說你是不是把正式的用一些不必考試的人，這是同一個事實兩個不同的那個觀點的切入，一個是從應考的人他從法上面的，所以還是有憲法上的爭論，還是會有那一類的爭論。

訪談者：這就是有需用機關跟應考人的兩個不同的角度，那是相對立的。

A：那這個就很容易，有可能有那個不同政治意見的團體就會。

訪談者：這可能要在政治上取得共識的機會就要有時間來磨合，因為有太多不同的政治團體會有不同的想法。

**(2) 請問您認為，在法令調整上，除了總員額法各類員額高限需配套修正及相關公務人員任用、考核、訓練、待遇福利、退離給與等法規需配套調整及設計過渡措施外，是否還有其他考量？**

訪談者：因為這邊會想到是說，法令上如果有這種情形的話，第一個官等職等配置準則這個一定是要去改的嘛，那就是委任的比例這些可能就要降低或者是取消，那接著的話，就是影響的就是說，我們現在是只有聘用人員有聘用條例跟約僱人員僱用辦法，那聘用人員人事條例還在立法中，那相關的權益的話，又是

以目前的那個主管機關的想法，又不讓它是去適用勞基法，那也就是說他這一塊的部分，相關的就是從進來到中間的訓練到最後他的待遇，然後到最後的那個他離開的時候的退職的給與這些，這其實都要一一的.....。

A：這不能去適用勞基法哦，其實比較困難的是，因為現在已經累積了很多這類的人了，他可能會說，我之前，臨時人員這一塊其實問題比較小，約聘僱的問題比較大，約聘僱人員因為我有舊年資阿，如果適用勞基法你要不要讓我回頭，承認我這些年資？那個點是比較，在政府財務上的壓力是比較大，那臨時人員97年以後適用勞基法，那本來就適用勞基法，所以基本上他制度上沒有太大轉換的問題，本來就適用勞基法提撥嘛，可能還好，可是約聘僱的這一塊就難度會比較高了，當然也有大量使用這一類的人以後，它的相關的任用、考核、訓練這些，當然這必須要去做所謂的調整跟過渡的配套，因為像訓練，你如果是他適用勞基法，然後又是長僱的，你臨時人員的那個相關的管制，你就變成要去辦，臨時人員現在都管制嘛，這一類的人要擴大，而且他就可能不叫臨時人員，也許還有部分是，但是現在看起來因為你只要超過時間就是不定期契約了，那事實上可能會走向跟德國比較相類似的，就是永業文官之外其它是適用勞基法的，契約性人員，但是這中間的過渡的難度是在.....。那約聘僱上法令的調整上面相當困難，為什麼不能適用勞基法，基本上跟我們剛剛講到的所謂職務設計上是有關係的，因為歷來一直把約聘約僱認為他是有執行公權力的事情，比較類似正式公務員的職務，所以這個你整個立論變成必須去做一個比較大的調整，因為現在是不僅是約僱約聘，現在還跨到原來委任的這個範疇，他在功能上又更靠近核心的部分，所以這個整體的這個配套需審慎，總額員法是倒還好，因為它本來有一個彈性的條款，各類人員中間是可以再流動。但是當初總員額法的思維，大概就是說，約聘僱會一直減，正職的在增加，工友啦。

**(3) 約僱及臨時人員因為非國家考試取才，主要為人詬病就是濫用私人之爭議，請問您認為，如導入公開甄選、利益迴避等制度後，在技術可行性上，是否可避免上開爭議？**

A：這其實現在有一些建置，當然利益迴避，迴避任用的部分其實現行規定是有放上去，包括到派遣都有一些規範，技術上當然是可行，因為他還是在公部門工作，因為這有點兩難，用人的彈性跟程序正義之間，或者可以去建構一個機關的一個甄選制度，甄選的權限還是在機關，那也許在委員會的組成啊，相關甄選的一些規範上面，有一個共有的一個基本標準，比如說要多少外聘委員怎麼樣去讓它，至少在公平性上確保，或者是有沒有辦法委託一些就業服務機構啊，所謂甄選儲備，有點跟共同供應契約採購大概類似，從那個地方去選，不必再花費太多的所謂的那個甄選的部分，當然沒有辦法完全杜絕爭議，但總是多幾個機制會比較好，像以共同供應契約採購也是給專業機構去買，基本上就業服務機構他有沒有一定的公信力？如果他可以做到一定的公信力的話，可以有一些候用儲備求職的人，也許他的普遍性就比較大，只要他符合一定的標準以後排序去用，當然也就相對在剝奪機關的一些用人的情形，他可以用到他認為最合適的，但是制度總是利害權衡的一個結果，大概沒辦法弄到完全說最好，但是這幾個其實可以做一個參考。

**(4) 由單一考選機關招考改由各機關自辦甄選，缺額可快速補足，但此類人員一旦倍數增加後，請問您認為，機關首長、主管之領導統御或其內部考核管理等仍維持現行制度是否可行？**

A：這個最麻煩的一點，現在各地方裡面都存在的，譬如說你用替代人力，你被取代的那個正職人力的工作內容，是不是會跟他有點模糊？然後會被人家批評說，這同工同酬的問題，就會被討論，那這個還是回到我剛剛一直在講的點，就是職務設計，你職務設計必須要讓他有明顯的區隔，有明顯的區隔，只要你讓正職的人員跟他的工作是相類似的，就是管理問題就會出來，這個也曾經出現在那種制度改變的機關，譬如說像中華郵政一開始，你原來有好幾個資格的人進來，一個月4萬多，那你後來改公司化以後，變成公司自己招募的人，一個月是2萬多，那他坐在同一個櫃檯，蓋同樣的郵戳，那你老的蓋的比較慢的，年輕人蓋的快，只領一半的錢，這當然在你領導統御的處理上面，內部的所謂的公平性的問題，

就會...就是兩制雙軌並行啊，並行的時候會比較麻煩的地方。那所以這個核心還是要去把職務設計做到比較確實，讓他區隔開來，就是這一類的工作這一類的人員就是這一類人員來做，基本上他不會有太多的重疊跟類似的，那我們現在的困境是在也常常會有雷同，那或者是有一些同仁，比較沒有上進心的，想說啊反正有替代的人進來他就，譬如說反正你正職的做得比我們還輕鬆等等的這些，那這個大概要有很大的改變，沒有辦法維持現行的制度，應該職務設計，設計完了以後，那當然你永業化的跟那個是不同的管理，因為他的負責的工作內容不同，所以可以參考一下德國的制度，看看有沒有空間。

**(5) 因約僱及臨時人員未參加公務人員退撫基金，委任公務人員減少後，未來要避免基金破產影響經濟安全，請問您認為，應從那方面著手？**

訪談者：因為如果人減少了，那勢必未來是不是就是他的負擔上就會有增加？

A：那就要進行年金改革，就他的財務整體去精算，然後如果這個方向是正確的話，因為財務是看它的長遠，那如果這塊進去啦，因為財務如果未來啦，未來如果走向所謂確定提撥的話，那就沒有很大的差別了，要是從確定給付逐漸過渡到確定提撥，我們現在當然看說，因為現在有很多人在領確定給付制的這個錢，那可能到最後中間的這個缺口還是政府要撥補去支付了，不管怎麼改，可能前段這個撥補大概看起來會是一個方式。那後面的新進，因為本來公教人員的那個也是一直朝向所謂確定提撥制去發展的，像現在我們私校的退撫基金就是確定提撥，政府就是把那個舊制的那個財務缺口，逐年去分攤補足，那就是做一個了結，那這個也許也是一個方式，舊制的部分，因為你現在擔心這個是怕說進來的水少，然後漏掉的多，領走的多，進來的少，那這個是必然的，不一定是因為這樣的檢討，但是要檢討會比它速度快，即便我們講的那個用政府如果規模，因為人口結構限縮，他也可能會產生這種情形。那當然如果是雙重的話，可能會比較劇烈，政府的財務準備可能要做精算的處理，如果要這樣處理的話。

**6.請問您就現行公務人力進用結構與制度之優缺點扼要評析，並請提供改革建議。**

訪談者：其實這邊的想法是說，就是想要聽聽處長覺得說，以目前的這樣子的制度上的話，未來還有沒有什麼可以調整的，現在這種多元的人力制度跟現在它這個多元的這種管理，不同的制度上有不同的管理嘛，不同的那個報酬支給的方式，那未來上面的話，有沒有什麼還需要說再做，就是說這個制度是可以維持，還是未來還要再做一些調整，大幅度改變，還是說只要微調那些比較還具有爭議性的部分就好。

A：現行的人力進用的結構，現在其實是多元人力的進用，除了正職公務員，那聘用、約僱、臨時，然後派遣，然後還有承攬、外包，就是在做政府的工作，目前這麼多類型，人力運用與政府的這個運用來講，維持所謂多元的人力進用是必要的一個方式，因為全部都是正職永業文官他的成本當然是相當高，而且永業文官的性質主要是在所謂做公平正義的維護啦，公務性的工作，那這一類的工作其實效率是相對比較不容易凸顯的，效率上比較不容易凸顯，所以它的規模上當然是要有一個適度的保持，因為適度去做區隔，這樣才不會造成政府過重的財務負擔，因為政府的財務當然是來自人民的納稅，那人民是不會願意繳更多稅去擴大這個人力的規模，但政府的業務又是非做不可，尤其是民主制度發展以後，不管是業務的性質、量啊，這個民眾的權利意識抬頭等等的，都讓這一塊的需求是越來越高，那我們在政府人力沒有辦法去擴充的狀況之下，有業務就要增加人力啊，但是現在事實上看起來沒辦法，所以沒辦法就必須要有多元的方式去做因應，這樣至少在所謂的服務的品質上還有一定的維持。那現在的優點上就是他有適度的彈性，多元進用是適度的彈性，我認為它也有這個必要，因為如果我們越從職務性質去分析去看的話你會發覺說，政府雖然是公益的維持，但是我們的期待還是希望他在最小的成本範圍內去達到這些效果，那最小的成本範圍你還是必須做職務分析，看看哪一類的工作可以用哪一類的人員來執行，如果這個東西可以分得比較清楚的話，至少他所謂高成本的類別的人力就不會過度的膨脹，那整個所

謂財務的使用效益上面就會達到民眾的期待，可以做更多的事情。那它的缺點，就是我們在討論的過程裡面大概各方的意見不太容易一致，所以說它的缺點應該是在說各類人員的保障。

因為現在我們簽署了人權的公約，所以所謂基本人權的保障，還有不管是哪一類人員，他都是我們這個社會的成員之一，所以老人經濟安全的架構，是不應該漏掉任何一類，不然他最後還是成為國家的負擔。那以現在來看，各類別的這個建構上面是有差別的，當然正職公務員是受到最完整的一個保障，那像約聘僱人員其實他的保障是不足的，尤其是在老人經濟安全這一塊，它是相當的薄弱，也許在政府用人上面會覺得說你短期是有利的，是因為你用的比較廉價的成本在進行，但是就長期來看，他的老年生活如果沒有適當保障的時候，最後還是國家另外一個負擔。當然臨時人力的部分，目前他現在是適用勞基法，當然是因為來來去去，他的穩定性還是不是太足夠啦，不過現在已經適用勞基法了，基本上他算是一個比較完整，相對比較完整的保障。那另外一個是勞動派遣，那勞動派遣本來它是適用勞基法，現在看起來國內還沒有辦法要求這個派遣的廠商他完全去落實勞基法的執行，所以才會所謂他的保障不足的狀況，現在才會立派遣專法，或者是立派遣專章等等這些，這一塊的那個法制的建構我也認為要補足，即便他人力的類型不太一樣，那他有各個選擇各個機會，但是基本保障，所以這個是相通的，基本保障，如果他的基本保障有得到一個比較確定的一個處理的話，那基本上這些多元人力的運用就會比較穩當，大概是我的建議，就是保留多元，但是你要去把基本的，尤其是社會經濟安全制度的這個建構，老年的經濟生活保障的部分，要去做一個比較完整的架構，那個你都必須把它計入你的用人的成本來考慮，這樣才是一個比較進步的一個國家的做法。所以整個來講，我們可以說在這樣一個前提，就是各類人員有一個基本保障的前提下，我們來看一看政府的這個工作有多元的這個人力當中的哪一個類別來執行，它的規模，各個類別的規模，來定各個類別的規模，這樣是一個我會覺得比較妥當的一個方式，當然我也不能

一味的去說只是省成本，因為到最後的這個力道都還是回到政府裡面去做權衡。



一、受訪者：B

二、受訪時間：2014 年 7 月 1 日上午 9 時

三、受訪地點：受訪者辦公室

四、訪談內容：

**1.就您的瞭解，最近十年我國公部門人力資源在彈性、鬆綁及授權上，有何具體成果？**

A：這樣，第一題我先照您提的，我們人力資源在彈性鬆綁跟授權上有沒有具體成果。我這樣講了，就是說事實上如果以我自己工作經驗，在從87年，那時候我們在三科的時候，最大的鬆綁的東西是什麼東西呢，就是那個醫院契僱這一塊，是從唐前院長開始，那時候我們比如說包括你也知道榮總，先從他可以從醫療基金裡面10%、20%的方式開始，這是一個最大的區塊的一個鬆綁，他就是完全用契約進用，然後他就根據你的執照啊什麼什麼這些，比如說你有醫師人員相關證照，護理師有護理師證照，放射線施有放射線師證照，那最大衝突就是護理人員，那這個部分是最大的一個鬆綁的措施。另外再來就是那個大學法第14條，國內大學，等於是說他也可以用校務基金來用，除了主管人員以外，可以用契約進僱，這是一個最大的一個鬆綁，等於說他也可以不必再用一般所謂高普考那個傳統概念下這個進用。那另外一個部分，應該這樣講，我們那時候有一段時間在推動行政法人嘛，那因此就有很多農業試驗場、農業試驗研究機構，我們那時候為了要讓他轉型，所以我們那時候採取凍結正式職員，改用聘用人員方式來處理，事實上從某個角度來講，不只是農業試驗機構，在很多政府部門，如果你的確是因為用考試及格人員不能找到適合人選的話，我們都會個案同意說那你凍結職員，然後再來進用聘用人員，那另外當然還有，比如說社會教育文化機構，那這個部分就有很多，就是如果必要的時候，我們就是讓他比照教育人員任用條例來進用。

或者是說比如說像客家文化中心，那時候在興建的時候，我們在興建的時候曾經核給他員額說，我們希望他未來，因為興建的時候需要的是工程人力，等到興建完畢之後需要是營運能力，可是我如果說一開始就給你那個正式公務員，比

如說一堆都是工程能力，主體建築完畢以後，這些人沒辦法轉換，因為他沒辦法轉換成營運能力的時候，就造成一種人事沉澱成本，所以那段時間，我們就工程人力部分我就讓你用聘用人員，等到工程結束後你慢慢可以轉型嘛，離職以後做轉型，就讓他轉為你要用的那個營運能力，大概我們是用這樣的方式。

再過來就是說有很多計畫型的，或者業務費項下，比如說一段時間補助的，那部分我們就是用所謂臨時人員嘛，定期性契約跟不定期性契約。那派遣人力基本上，他本來也是公務人力彈性運用的多元組合的一種啦，當然只是說最近因為碰到我們外在環境經濟的情形啊等等，剛好整個又跟社運、勞運整個結合在一起，所以他基本上就政府的部分這一塊，他反而是被汙名化了啦，不然的話反而在政府勞動派遣這一部分，大概我們手上所調查看過的實體資料，而且我們都有做訪視訪談，個別跟他們談，坦白講這個部分是反而在這一塊，我們政府的派遣是最OK的，而且是最好的。最好的意思我不是鼓勵這個制度，是說我們對它的權益啊、薪資啊、待遇啊各方面絕對都優於民間部門。

**2.政府財源有限，公部門員額就無從大幅成長，請問您認為，在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算下，政府可採取之因應規劃與作法為何？**

A：第二點這一題哦，就是說財政資源有限，公部門的員額沒辦法大幅成長，少子女化、高齡社會，這個政府採取因應的規劃跟作為。是這樣子，我個人就我自己公務經驗，我們目前中央跟地方大概像定有官等職等人員，就是一般所謂的傳統公務員概念，大概三十五萬人左右，那麼老師、教師大概從那個小學到大學，公立的大概將近十九萬人了，那這兩個加起來將近三十五加十九，五十四萬多人，那麼還有加上我們另外中央跟地方的臨時人員，我們整個廣義加起來已經達到六十九萬多人，快接近七十萬人，接近到七十萬人。那麼如果說以我們目前我們臺灣地區人口，我們中華民國總人口數兩千三百三十萬左右吧，這個部分你再看一下人口統計上面，因為我印象是232的樣子還是233，你看從這個角度來講，在看我們所得，我們的稅賦所得占整個GDP的比例是只有12%，我如果沒記錯OECD國

家，最差的都有大概26，那我們中華民國歷史資料最好的時候占GDP比例是98，結果我們現在掉到12，所以從某個角度來講，兩千三百多萬人要支持中央到地方廣義僱用七十萬人哦，這負擔是很重的。當然如果純粹就公務員人口數占我們就業人口數比，我們才二點多，坦白講是不多，如果比起西方國家來講，但是問題重點是我們的賦稅比例太低了啦，所以變成你國家收入是相當有限，支出是很大的情況下，會造成我們會感覺我們公務負額太大。

事實上在整個少子女化、高齡化這個部分的情況下，我個人認為公務員跟人口比，假設我們現在的稅收占國家GDP比例，不能在相當幅度的調整的話，恐怕它兩個之間要有一個等比關係。比如說我現在接近七十萬人對兩千三百萬人的時候，當我兩千萬人的時候，我們不應該應對的是七十萬，那你問我說這個數據有沒有合理性、客觀性、科學性，我也明講它沒有合理性、科學性、客觀性。就像我們去問說日本總定員法，那時候我們去研究過，就是我們政府機關總員法，很多人常常問十七萬三千多怎麼定下來，我們去看外國法律，日本總定員法，當初他在1965年的時候，他就是用前一年度的日本中央政府各省廳的總數，就是他定下總定員法的總數嘛，日本也沒有用說很科學的方法，那我們中華民國的總員額法，事實上也是在訂定法律的那個時間點上的時候，我用我當初的這個法範圍內的總數，加了大概將近一萬多人的這個range作為緩衝彈性嘛，定下來的結果，當然立法院通過的時候，他又給你做了一個附帶決議，要向下砍，五年內要砍十六萬人。所以從某個情況來講，它是，我不認為有誰可以把它估出說，它有個非常客觀的科學的數據，我不認為啊，我是不認為這樣子。那這個部分，我就是說因為你發展到這個現狀以後，代表他可能是一個動態合理的，所以我就認為差不多兩千三百三十萬左右的人口應對七十萬人。

如果跟著我們人口數下來的話，我們的公務員公部門的策略哦，坦白講，大前提是要跟它成等比例的精簡下去，這大概是我們初估的啦。那如何來因應高齡化、社會化，那坦白講，這個就必須有很多種方向啦，一個是我們人民對政府的

期待，這個應該這麼講，大家要明說啦，我們就是沒辦法每一件事都做，什麼你貓啊狗啊在天上在樹上你都要去抓，我們不可能無限制這樣做，等於說公民你要有公民的責任啦，公民也要有公民的適當責任，因為就像我剛才講，你稅賦沒有那麼大，你養不起那麼龐大的政府啊，對不對？所以很多部分，然後另外一個部分就是說，施政優先順序的選擇，這個你一定要去選擇的，你在這個大餅有限的情況之下，你只能要做優先順序的選擇，當然還有另外一個部分，怎麼去補強那個缺口，NGO非政府的非營利事業團體，這個部分是要去做這個補強的動作嘛。那還有包括很多志願服務啊，什麼這些部分，大概整體要搭配這些，然後我們的公民社會大家要自覺說，我們不可能要無限制大政府，因為無限制大政府從某個角度來講，就是你要很有錢嘛，你要養，那你能夠再用負債去養一批政府公部門的人員嗎？我們大概目前對外的說法是4兆多嘛，對不對，可是很多學者推論，潛藏性負債最高的講到17兆，那目前掛在財政部門口那個國債鐘都是4兆多耶，我們不能一直養下去循環，那我們這個部分是我們大概全體國民跟我們政府，我認為大家要說清楚講明白啊，你不可能無限制的不斷的去擴增。你看嘛，每個地方都要高速公路的交流道，每個地方都要不斷的開馬路，那你這個投資。

M：後面還要維護啊。

A：是啊，然後不談環境保護的問題，對不對，就有人講過嘛，為了要宜蘭那個火車啊，為了18分鐘。

M：18分鐘五百億嘛。

A：對啊，五百億啊，這個我們臺灣的有急到差那18分鐘嘛，對不對，當然這是一個價值選擇問題，也許我住在那裡，我就覺得說我當然要那18分鐘啊，但是這是整體去看這問題，就像你看我們北宜通過了以後，是不是帶動了某些，那某些就沒落掉了，對不對。那何況說以臺灣在921以後，那整個山林啊，整個那個脆弱的程度，這個大家要整合思考，就是我一直強調說政府能夠做到什麼地步，要做到什麼地步，這個我們整個國家要好好大家一起去面對，不然的話，少子女化、

高齡化，接下來怎麼樣，就要不斷的增加很多人去做這些工作啊，大概第二點是這樣。

3.我國現行公務人力進用結構與制度上，除依公務人員任用法或特種人事法規任用之人員外，尚有聘用人員、約僱人員、臨時人員等，請問您認為此類人員之存在，是否會與憲法第 85 條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之精神牴觸？如果會，未來要如何處理？

A：第三點，就是問說會不會跟憲法第85條規定，我個人這樣子認為，因為當初在立憲的時候，85條這個概念是基於我們過去，因為你知道我們這段考試制度從唐朝開始一直進來，一直引以為傲的，所以那個時候的政府機關的公務人員是非常狹隘的概念，就是考試簡任、薦任、委任的公務員，他概念就是這樣子，沒得討論。但是那個時候立憲的時候有立憲的背景存在，所以他當然立下了公平選拔、公平、公開考試，對不對，可是我們後來也發現到，有聘用人員，有約僱人員，事實上在大陸時期，聘用人員聘用條例也是很早的法律耶，那代表什麼，代表事實上在當初當有聘用人員聘用條例的時候，聘用人員聘用條例是目前唯一最早的一部不必考試，當然派用人員是另外一件事，不用公務人員任用，就是我們所謂的考試的，最狹隘的考試，組織典試委員會，考試院、考選部舉辦的那種考試。我個人會不認為說這個跟這個制度，我會認為現在依照我們環境的變遷跟大環境的改變，跟後來法制的轉移，比如說你看醫師人員人事條例，它也是證照，對不對，他事實上也沒有參加我們所謂的那個狹隘的高普考試典試委員會那種考試，從那個角度裡來看，我個人認為憲法第85條隨著時間的演進，所謂公務員選拔，應該它的概念仍然限於我們傳統裡面的定有官等職等之公務人員的進來，一定要經過公開競爭的考試。可是換我現在大概要提一下，我們事實上聘用人員聘用條例又規定，進來要公開考試，只是說那個考試不像說組織一個什麼典試委員會啦什麼什麼，但是基本上他是約僱人員、臨時人員，事實上我們很多行政指導跟行政的函釋，都有要求他要公開甄選，等於說你這個職缺至少要放在網站讓大家都知道一起來面對嘛。當然至於說你實務上如何運作，這個我們也講白了啦，大家心理都有一把尺嘛，對不對。但是再怎麼樣，我個人認為所謂憲法85條這部分

應該隨著環境背景，從它立憲的背景跟演進到目前為止的概念，應該它是限於定有官等職等之人員，但是契約人員，目前事實上在行政指導上面都要求它公平公正來甄選，所以我不認為這兩個之間會有牴觸憲法的這個問題。

M：所以處長意思就是說，現在的這種多元人力的那個進用的制度的話，其實就是說並跟憲法的85條的這個部分應該是沒有說去牴觸到它的精神，因為它的精神要的是一個，不是任用私人，是公開的考試或公開的甄選嘛。

A：對，而且我們現在事實上某個角度上，我們還有利益衝突迴避法耶，對啊，那個利益衝突法有對一些規範做了一些那個。

M：限制首長一些用人權。

A：對。

**4.請問就您的瞭解，當初設計委任職務制度之目的為何？以目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要？**

A：第四題，當初設計委任職務目的是什麼，如果我們這個部分可能要回歸到我們那個職務說明書，還有我們職等標準，公務人員任用法上面所授權職等標準，當然職等標準是對每一個職等都做敘述，那早期在我們那時候品位制就是說簡薦委制度的時代的時候，委任當然它的工作負荷啦，複雜度啦，還有資格條件要求是比較基層的要求，所以大概他當初大概思考到是把政府的工作分成大概大區塊三大區塊，簡任的就是所謂一般，如果用西方國家講法叫做高級文官嘛，他可能就是政策的、規劃的、指導的這一個部分，那薦任的部分，他就是實際在操作的，但是薦任的部分呢，他已經有包含薦任主管，那還有實際在運作的，比委任更高層級，就是它的繁雜程度啦、複雜程度啦，還有他的資格條件要求會比較高，那委任通常我們在現在的概念裡面，他就是政府最基層的。那這個部分當然，事實上在我們剛剛跟您提到的，就是說公務人員任用法上所授權的職等標準，他也是界定第一職等的工作職責是什麼，一到五就是委任職等嘛，那大概描述通常總額來講，他就是機械式的、操作式的，完全法令遵循的，然後他的對你的要求，

我指的是進來的那個標準，就初等考試或普等考試這樣就可以了。你後面這個問題哦，以目前政府推動電子化、資訊化，委任職務有沒有存在必要。當然如果就目前您舉的這個例子，比如說公文收發、檔案管理，當然是坦白講看起來它是非政府的核心工作，但是這個部分變成是怎麼樣，就是說因為政府的工作不見得只有檔案管理，我只是舉個很簡單的例子哦，比如說在第一線的為民服務機關裡面，他可能會有技佐、技士，我指的是委任的工作，他可能就是比如說你這條馬路要做水溝或幹嘛，那可能工務局下面的下水道工程處可能就有委任的技佐或技士，他負責來發包這一條馬路，或者負責來驗收、督工這條馬路的，比如說我們高速公路的或者國道興建，或者是說水利署的很多的那個，有可能很多都是委任的人就在做這些工作。所以這一部分我個人會，還有包括很多在第一線，比如說像監理單位，在櫃檯第一線在做這個工作處理的，還有包括像比如說領事事務局，在櫃檯上面做第一線的審核，比如說你拿來以後我先做書面審核，或者你去報考駕駛執照，我第一線就在看，事實上有時後這些都已經委託什麼，我當然是指駕照不是護照，駕照可能是什麼，在補習班的時候，駕訓班他那個櫃檯通常都已經幫你看過一次了，對，他已經幫你看過你這能不能考試啊，你這個要幾張照片，因為他什麼，統一替你報名的，像這種情況，我個人會覺得說要比較更細緻的去切割一下。可是我完全同意剛剛您提的，像比如說像一般公務收發或檔案管理，還有包括像我們在剛剛舉的那個例子，因為現在汽車駕照通常都會去，除了摩托車大概沒有人去補習，汽車大概都會補習嘛，那我們也不會自己跑到監理站去報名嘛，通常都是你駕訓班報名，他就順便叫你寫那個東西什麼，他就第一線幫你過濾，他自己幫你整疊拿去報啊幹嘛，因為你都寫了委託書嘛。那事實上那種最安全，因為他第一關就已經幫你review一次，有時候櫃檯那些補習班的小姐或者先生，他比你更懂你該交哪些證件，對不對，那種東西變成他繳去的時候，所以我個人會覺得說這個部分要不要更進一步來切割說，有些工作可能，比如說剛才我講的，工程那個，他涉及到公權力的問題，還有說我們測量指界，比如說你這一塊土地

跟你隔壁，那你如果要測量指界的時候，他來的測量人員，就兩種可能身分，一個是政府公務員，一個是委託外包人員，比如說他委給外面測量，可是在現場的時候，是不是一定要有一個政府機關的人，不管它的身分可能是聘用、約僱，還是委任的什麼技佐、技士，至少他在現場，大家對於我們所記錄下來的這些東西要做確認，因為這有時候涉及到很複雜的民事，對不對，所以這個部分我個人會覺得說，有沒有存在的必要，可能不太適合一刀兩刀。那中央政府機關本身就分成，比如說部會層級的，或者是以公權力執行為核心的部會層級，比如說像金融監督管理委員會來講，他下面所屬的那些局，的確你講的，他委任就是做收發跟檔案管理，他基本上他們在做監理的時候，他幾乎不要用委任人員，因為你那個做高度專業，比如說NCC啦或者是，這個部分我覺得在中央機關都還要再看情況來切割。比如說在水利署，也是中央三級機關，那他下面的那些河川局的，那些人員的委任人員可能也有他的適當必要性。所以我覺得在中央部會來看，還有地方政府，你可能在地方政府，比如說工務局局本部裡面啦，或者都市發展局局本部裡面，跟它的下水道工程處，或高灘地工程處、路燈管理處，可能他的這個部分會有不同。那當然現在很多戶政機關第一線的工作人幾乎都高考及格了嘛，幾乎都是了嘛，不然理論上他課員也是五或六到七嘛，但很少報委任嘛。

M：大概都有，我當初進去戶所的時候，不管是初等、普考的還是高考的，全部統統都上櫃檯啊。

A：對啊。所以這個部分委任職務有沒有存在必要性哦，可能要.....。

M：還是有。

A：我個人認為還是有存在必要性。

M：我分類在新北市的分類的時候的話，大概主要就是在，大概收發、檔案管理這個部分的話，委任的、臨時人員、約僱人員都有，但是到那個其實有一些部分，像一些比較專業性的業務，我都把它統稱專業性業務的話，大部分還是會在那個是只有委任職員在做的。



A：我舉個例子，我那時候在外面當人事主任，因為那時候員額是非常有限，當員額有限的時候，你想想看，我那個機關有四個業務處，還有人、政、會、秘四個室，你看四個業務處加四個室，假設辦收發就要八個公務員，我是說假設正式公務員就要八個，可是我們員額沒有多少，會本會員額那時候剛開始核定的時候八十幾個人而已，你要扣除這些單位主管啊，還有那些的，所以後來我那時候在會上在我們，因為我們是新成立機關嘛，那我們那個時候就有一個作為，就是說在會上我就提說我們的收發各處室不能用公務員，我說你們會占掉八個名額去，我說寧可你那個留下來用科員、用專員辦你的核心業務，然後那個時候我們的收發就是兩個助理，工讀生，因為我們所在地附近有一些學校嘛，那他們也希望看有沒有工讀的機會，我們用工讀生，那不然當時我們就用派遣，就兩樣，兩個部分，委外、派遣。然後我們那個總收文，就是有一位正式公務員考試及格的人，帶了三個工讀生，好像還有一個派遣，就在做總收文。好那你會問我，我們是高度監理機關，我跟你講所有的該密件就是該封就封，那些工讀生拿的東西就是一個已經封的信封袋的東西，他基本上根本看不到內容，因為依照公務員的規定它就是封袋嘛，對不對。然後在總收文，因為他是正式公務員，所以他會做這個判斷，哪些案子要怎麼做，所以說就像您提的，像一般收發、檔案管理，因為檔案管理現在有的叫掃描嘛，掃描有時候根本就是委託人家來做，但是有一些要做銷毀啊，或者是依照檔案法要做判斷的那個部分，恐怕那個部分還是需要，但是不會說全部都是啊，這樣子。

**5.透過委任官等職務由約僱及臨時人員替代，可以降低人事經費（如附註），且可進用倍數人力因應機關員額不足之困境，加上高等教育普及，透過公開甄選程序及進用之約僱及臨時人員，其服務品質未必降低，茲以可行性評估相關面向議題請教您的看法：**

**（1）請問您認為，在政治上，除了減少國家考試名額、減少十餘萬人參加國家考試競爭數千名額引發之政治效應外，是否還有其他政治因素必需考慮？**

A：我先回答（1），就是政治上減少國家考試，十幾萬人參加國考哦。坦白講一件事，我目前這個問題會來自於，我個人會覺得會有幾方面，第一個就是說不

能大規模去做，你只能說逐步啦，譬如說以個別機關或者個別區塊，他檢討過以後，就誠如剛剛我們講的，然後那個部分可能就是改用臨時人員，譬如說定期或不定期契約，但是收發你說定期契約坦白講可是牽強了，但是你那個部分來用不定期契約是可以的，但是絕對不能全面性的，因為就像你在題目已經點的非常好，已經談到政治上的問題了。第一個你這樣會減少很多委任考試職缺，那畢竟過去幾年，當然職缺是在減少中，但是畢竟人家都在報，那很多人考試是兩三年前或一年兩年前就在準備，那這個部分剝奪他考試的機會，這的確會引起，考選部或者是像人事行政總處或者銓敘部，特別是行政院的部分在報缺的時候，以前有大規模減少的時候，很少考生都會寫E-mail來complain，會來抗議啊反應啊，那不只是他，他也寫給考試委員啊、考選部啊，甚至到處給你投訴，這是一個你需要思考的問題。

第二個就是說我們現在在目前這個憲法架構下，還有一個監察院，監察院目前在行使，如果以這一屆來講，他已經是過度干預行政權了，這個會涉及到他們理念上的問題，所以我個人會覺得說，還有包括考試院，因為你知道考試院存在的價值就是辦考試嘛，跟公務員銓敘嘛，那公務員銓敘可能很多人比較不會去注意啊，所以談到公務員的考績啊、退休啊、公教人員保險，可能他會引起社會上的注意，否則大部分來講，大部分認為在辦考試嘛，那辦考試就是一種屬於，當然這個講法是很粗糙啦，就是說它是屬於類似看起來是一個福利的概念的行政啊，對那些考生來講，對不對。那還有一種就是說我們根深蒂固的一個迷思，一直認為說有一個獨立的人在辦考試，他就是很公正，可是他忘了一件事，大學聯考也沒有人獨立在辦啊，可是大學聯考從頭到尾沒有人質疑過它的公正性啊，高中聯考也是啊，對不對，什麼會考啊什麼這些，沒有人質疑過他的公正性啊。就誠如以前我的老師講的一句話，他說：考試為什麼需要一個部一個院來辦？重點在你過程有沒有公平、公正、公開，至於誰辦是另外一件事啊。從某個角度來講，我們選舉是不是也是行政部門在辦，對不對，就是那個過程嘛。那這個部分考試

院可能也會有意見，因為什麼，因為你在減少他的辦這個業務的能量，那因為人家已經挑戰他的存在正當性了，這個部分覺得考試院的立場，考選部的態度，監察院的立場，監察院的態度，就是應考生的立場，應考生的態度，考生還有包括他的家長哦，不是只有考試的那個。

M：因為我們的國情是這樣。

A：對，還有他的學校，因為你知道我們現在高等教育也面臨到競爭化，因為我們少子化以後，像最近高教司就講啊，今年大學聯考比去年減招一萬三、四千人嘛，那這個都是涉及到他們的問題。那學校老師，如果他學生，尤其是某些主要是要投入政府部門公務領域的這一個區塊的，他們老師也會有意見啊。我就舉一個很簡單的道理嘛，法律系就是典型的例子嘛，我們國家坦白講，不能無限制一直增加什麼檢察官啊、法官啊什麼，但是如果你想想看，假設有一年我們司法特考沒有檢察官沒有法官的時候，你覺得那些我們全國各大學的那些法律系的學生、老師會不會跳腳？

M：會。

A：對啊，用這個簡單例子，因為什麼，他要考慮學生的出路的問題啊，對不對，我們法律系都沒有辦法考檢察官、法官，那人家就誰來填法律系啊，或律師，但你也知道律師現在是人滿為患啊，他現在好像說平均錄取16%嘛。

M：大概8%，就是以16來去算。

A：對，那一年律師錄取大概五六百人嘛，那之前我參加過很多場會議，包括律師工會，或者在立法院，他們就講嘛，現在他們在用律師的時候，你如果沒有名次在前二、三十名，他們竟然都不太考慮了耶，因為他覺得說那個都是，反正現在。

M：考多了。

A：對啊，那以我們那個時代律師放榜是個位數耶，十位數的時候通常都是11、12而已耶，有時候考上檢察官、法官都未必能夠考上律師，對啊。但是最近幾年

採取這種方式的時候，律師就很多，你看以前早期我記得那時候也是在外面當主任的時候，機關裡面有律師資格的就覺得蠻不錯的，那個時候也有律師，但是有時候跟他們談過是因為他不習慣那個職業環境，可是最近這幾年，你看很多機關的法規會、訴願會，高分發進來的法制人員，很多人他同時都是律師高考及格，或者也許他第二年就考上，那他也不會離開，他就繼續在政府機關裡面，因為他也很清楚去外面不見得。

M：競爭的那個。

A：對啊，還包括我們現在，這個問題說要考慮的因素是很複雜的，所以我才會講說前面這個第四題的這個概念，它不能全面性的說政府帶頭來，只能說各個機關自己去審酌，我在人力資源最有限的情況下，我逐步調整，就我剛剛前面講的，就我在外面那個機關的時候，我看到八個單位要用到八個公務員來做一般的收發的時候，我們就極力主張那個不行，要用工讀生，你開放機會也給那些小孩子、年輕的人有機會來政府機關打工嘛，然後你也不會影響到你業務推動，那像有單位就請兩個，那時間來交叉嘛，早點來早點走，那有的可以晚點來晚點走這樣，他一樣把它彌補起來，不影響你業務推動，可是你絕對不能說，我政府機關敲鑼打鼓說，我們從現在開始所有收發全部都那個，因為你要知道有些單位收發，說不定他還是需要這樣的概念啊，比如說那種比較高司單位的，例如說像那種更高級單位可能就需要這個，所以這個部分政治層面也事實上有考慮到。

**(2) 請問您認為，在法令調整上，除了總員額法各類員額高限需配套修正及相關公務人員任用、考核、訓練、待遇福利、退離給與等法規需配套調整及設計過渡措施外，是否還有其他考量？**

A：基本上就是說法令調整上面，任用法這些，我個人不太認為需要去，你第二題的意思是說如果把它調整了以後是不是？

M：恩。

A：我是覺得說是不需要，因為我們現在事實上在運作就不必去修這些法，倒是有個問題就是，假設我們政府有這些不定期進用的臨時人員在做這些，剛剛像

我們前面講的那些基層機械式、操作式，而且是可以用人來做得時候，坦白講那個怎麼樣考核、訓練跟待遇福利，這個部分就要另外比較完整化一點。不然的話，比如說像臨時人員他是應該參加我們政府定期的終身教育訓練，在他的本質上怎麼樣去訓練他，還有包括他萬一因公退休、撫卹的時候，依目前聘用人員聘用條例，或者依約僱人員僱用辦法，坦白講他的待遇都是很，六個月而已啊，對不對。那這個部分如果是用不定期契約進用這些人，當然回歸到勞動基準法，那這個部分可能要重新再把它檢視一下，但是至於說那個母法的部分，因為他規範正式公務員嘛，考核啊、訓練那個部分坦白講倒是不需要，但是我們自己內部比如說對不定期契約人員的考核啊、訓練，這個要有一個比較完備的制度啊，包括特別是考核這些事情上面，因為不定期契約進用以後，你要適用到勞動基準法他的保障，是11條跟12條，那個部分對於他工作績效的評估就要非常確實，而且要落在契約書上面，不然的話以後進來有時候就會有麻煩，而且目前的法院再處理這種案子的時候，通常他都會站在勞工那個方向。

M：處長這邊應該是不是說至少那個官等職等配置準則，有關委任職務的比例的部分的話也要做一個取消或放寬。

A：這部分我完全同意您講的，但是你知道這個部分的銓敘部，我們之前跟他溝通哦，要花很多時間，而且他們有時候會傳統上他認為說委任還是有需要存在，你只能這樣慢慢要去推啦，但是你說要一大部分馬上都如何把它從現在委任到三十嘛，對不對，你說要目前大幅度的減哦，我看這是至少就目前來看，需要再相當幅度的去溝通啦。這個部分也是事實上是在上次修改各機關員額配置準則的那個案子的時候，我那個時候好像當副處長吧，那時候也的確花很多時間跟銓敘部溝通這個概念，要花很多時間，這我完全同意你剛才講的。

**(3) 約僱及臨時人員因為非國家考試取才，主要為人詬病就是濫用私人之爭議，請問您認為，如導入公開甄選、利益迴避等制度後，在技術可行性上，是否可避免上開爭議？**

A：這個(3)的部分，這個大概分成幾個層面。第一個，一個是用人單位首

長的概念，他一定，這個要從用人單位首長的概念去確實，他要去落實公平、公正、公開的遴選制度啊，然後人事單位也要好好去設計跟執行這個過程，那這個部分在中央機關，至少我們所理解的，在中央機關或者在比如說像直轄市可能做會比較好。但是越到基層機關，至少我們得到大家常常在聊的時候是有時候都任用私人啊，這部分就是會坦白講這些現象也是導致我們要引入這樣制度，人家會非常大阻力原因就是這樣，就像說之前有段時間也是希望說，我們公務員考試是考試，進用歸進用，就是你再review一次，可是為什麼這制度沒辦法推行，因為我們特殊的東方文化，特殊的家長式的、家族式的文化環境，讓這個社會大眾對這個區塊沒有信心，是沒有信心的。那特別是越到基層機關越是這樣子。當然中央機關有個案，大家也是會有啊，所以這個部分最重要就是導入公開甄選、利益迴避，技術上我認為是可行的，絕對可行，重點是在主觀上面運作這個制度的機關首長，才是這個案子的關鍵點。客觀上覺得沒有問題，技術上都可行啊。

**(4) 由單一考選機關招考改由各機關自辦甄選，缺額可快速補足，但此類人員一旦倍數增加後，請問您認為，機關首長、主管之領導統御或其內部考核管理等仍維持現行制度是否可行？**

A：第四點，可不可以進一步看看你的意思是什麼意思？

M：第四點就是剛剛處長剛剛提的第二個部分，其實已經有提到，就是那個考核管理的部分。但是就是說因為機關裡面的這一類的人員如果增加的時候，你的管理上的話一定就是說跟之前的，是不是說管理上要做一些調整啊，至少考核上的話。

A：要。

M：對，這個就一定就是說，可能不是只是單純的說這個考核只是說作為他不是續約的那個部分，可能你也要有個激勵的部分，要不然可能就是他久了他也不願意久待。

A：對，這個是。但是我剛剛也講過，如果你用不定期契約進用人員，他的一個最大的問題在哪裡呢。比如說他待遇一旦定下來以後，每一年要怎麼調整法，

或者所謂的用公務員的概念，晉級的概念，那你是不是要有一個薪級表，要不要製造一個薪級表出來，不然的話譬如說我今年進來是三萬塊，我是舉例，那我明年續約是三萬塊嗎，還是三萬零五百，還是再過來是不是三萬一千，那這樣的薪級表要不要把它定出來，就是一個您剛才講的久任的概念，是不是要長出來，不然的話就是我22歲進來的時候這個機關是三萬，除了調薪以外，我當然指的是軍公教待遇整體調薪以外，我永遠都是三萬做到65歲，這個是真的是有問題的。但是你又把它做了一個薪級表，很完整的薪級表出來，人家這也要挑戰你，對啊，那你為什麼不用公務員，而且最重要是也會要挑戰你的法律基礎啊，你憑什麼在一個機關裡面沒有法律基礎的情況下，你有一種人是不經由所謂的憲法85條那個概念進來，然後他又類似一個永業保障制度，然後他又每一年可以一小格一小格的晉級，一個range可以這樣晉，這個的確是會有一個大問題啊。但是如果要做，因為剛剛我前面也講過，如果政府大規模自己統一來推這個制度的時候，你馬上會面臨到監察、考試、考生、考生家長還有立法部門，整個排山倒海的，而且我悲觀我不認為行政部門擋得住，因為畢竟你現在是五權架構哦，這個憲政架構體系是存在的，每個人都可以拿一套他憲法上的職權來challenge你這一套制度，如果你今天不是有五權架構的情況，那基本上這是屬於行政裁量的部分，可是現在這個是，這個是為什麼這個制度，每個機關都有，從中央到地方，特別在地方，可是為什麼他不曾看起來像一個很有體系的制度，因為你剛把它體系化以後，馬上就挑戰你啦，特別是監察院，你看那個契僱人員這一塊，因為它已經被發展出一個完整體系下來以後，他就開始在質疑你這一塊了。那本來機關首長、內部主管領導統御，當然他是會，為什麼，因為多元人力進用，你在這機關裡面就是有很多複雜的人力，這個本來就作為一個機關首長跟一個主管你就應該具備的條件。我舉個例子，你知道那個教育人員任用條例在民國74年5月3號實施以後，大學裡面的人就有教育人員一種嘛，還有這個條例施行以前已經一套了嘛，這條例進用後的一套了嘛，還有當初你也知道，那時候還有技術人員任用條例，然後還

有適用舊制的。考績制度也是不一樣啊，本來就是不同多元管理，那你在一個現代化的一個組織裡面，機關首長跟主管哦，你領導統御本來就是要因應不同的身分組合的人力資源，就像說隨著我們退休制度的延長，你的單位如果機關裡面，你可能就會有做很大年紀的，比如說六十幾歲的快要退休的，你也會有年輕的，比如大學畢業就考試進來的，你看這兩個世代落差起碼落差三十五年到四十年，那你看看，剛大學畢業的人對工作、對組織、對文化對什麼要求跟已經是那個年紀的人，他是完全不一樣的，可能年輕人他希望什麼，我都能夠讓我休假休掉，那可能到某個層次他會覺得說，我只要基本休假14天滿了就好了，其他都發給我不休假加班費，這兩個的要求是不一樣的要求，甚至你跟他互動的方式啊，交派工作的方式啊，對不對，指導他的方法，那要完全不一樣，你不能用一套標準來處理啊，對啊。甚至這裡面，比如說結婚的啦，頂客族的啦，甚至當然我們臺灣社會至少在公務部門是比較不發生的，就是比如說未婚有小孩的啊，或者是同居的啊，這個是五花八門，你要求本來就是不一樣的。比如說年輕人可能需要說，我需要是連續休比較長的假，我可能跑去渡一個假或幹嘛的，可是年紀大的或者有家庭他可能需要什麼，我很多假希望能夠分散請，因為他有小孩、有家室、有老人啊，要照顧啊什麼什麼這些，所以這個本來我個人認為在領導統御能力上，本來首長、主管就是要有多元人力組合的管理能力跟領導能力。

**(5) 因約僱及臨時人員未參加公務人員退撫基金，委任公務人員減少後，未來要避免基金破產影響經濟安全，請問您認為，應從那方面著手？**

A：我們這個基金破產這件事情哦，可是我從某個角度來講，委任人員不參加進去以後，從某個角度來講，是不是未來代表這個基金也不用付錢給委任這批人，也事實上是減緩他的財政負擔嘛，但是基金的問題恐怕，我沒有精算過因為委任進來跟不進來的問題，但是基金的問題應該是在於他的經營的管理方式，還有他的經營，就是資產管理的這個概念，那麼我們現在基金的問題是在於說我們用政府機關的方式來營運一套金融行業，就是資產管理，基金事實上就是資產管理嘛。那我們這套人事制度根本是沒有辦法，我要明講啦，我們這套人事制度根本就不



可能找到能夠做資產管理的人才。那基金，退撫基金大規模來切可以切成兩個區塊，一個是這個基金如何去管理，譬如說怎麼去收錢啊，怎麼去付錢啊，那個會比較接近政府機關的公務的形態，這是一個區塊，就是收跟付嘛，我們要收進多少的費用進來，然後支出多少費用給人家，這個部分是容易的。另外一個部分是說，因為我們收了這筆錢在我們手上以後，我們如何operation的問題啊，怎麼去運作它，那就是我們前面講叫資產管理。那operation這個東西就是完全純粹來講，不管是他根本這筆基金是沒辦法區分什麼叫公部門什麼叫私部門，他就是完全要進入到商業的概念裡面。好，那我們這個區塊裡面所要找得人在我們現行政府基金的管理，不管是勞工的或我們公務部門的，在這一套制度下他根本就找不到他該找到的人，所以我會個人認為（5）的基金破產經濟安全的部分跟委任公務人員減少，我覺得這個要更多數據的來證明說，當我委任人員少參加進來以後，我少了這批委任人錢收進來以後，對我基金的影響在哪裡，我用比較沒有精準的說法是說，可是這些人沒有進來，代表他不用支出啊，基金也不用負擔他的支出，反而基金真正的問題是在於我剛才講的資產管理這個營運的問題，要不要再維持資產營運是用政府機關組織形態，政府機關的這一套公務人員人事制度來營運這個基金的資產管理，不是前面那段的那個收付的問題，是後面收的那一筆錢怎麼樣讓它最極大化它的收益，因為我們現在基本上在基金管理上面是有點，是請公務員做生意嘛，白話文就是這樣，公務員做生意是做不成功的，因為他充分保障，然後他就保守了，甚至包括他知能條件，你要找到優秀的那種人，我們政府機關能夠付的待遇是不可能的，對啊，他在外面任何一個大的公司或幹嘛，他是好的人才，他除了基本薪還有分紅啊，還有那些東西，他怎麼會進你政府部門。可是我們政府部門要給他引進這套制度，你馬上面臨到立法院、社會大眾說。

M：就是他的圖利。

A：對啊，肥貓啊，對啊，這個東西，而且你要知道我們資產是有上有下、有上有下對不對，那可能短期內他下的時候，是不是馬上把他fire掉，可是在私部門

可能他看的是一個區段性的，所以這個問題，我覺得（5）的這個題目，我個人的看法，這部分要蠻精緻的去計算。

**6.請問您就現行公務人力進用結構與制度之優缺點扼要評析，並請提供改革建議。**

A：我目前第六點，就是說公務人員進用的結構跟制度的優缺點，我大概是這樣講，如果說它有優點的話，第一個能夠進到政府部門的這個過程，是社會一個高度的信任，基本上，不管你對政府機關的這套公務員的制度啊，如何去批評他，或者說他什麼怎樣，但我們社會對他是高度信任的原因是因為，他的這套考試制度深植在大家心目中，大家都認為你可以進入到這一套制度，絕對至少你不是靠後門的，這一點是每個人都可以拍，至少所有的公務人員經過正式考試的都可以講說我沒有靠後門，對不對。那他也有他的優點就是說這一套結構已經運用很久了嘛，它也在一個政府組織裡面運作很長一段時間，如果我們用一個極端的說法，存在就是它的價值，我能夠存在下來就代表我有它的運作，而且他這一套制度是一個，某個角度來講是一個超穩定結構。那如果你去比照很多，比如說中南美洲國家，那更不要談那些第三世界很多國家，我們這一套制度基本上讓政府機關他維持一個相當的效率，我不敢說他100%多有效率，但他維持一個相當的效率，然後他也維持了在這個制度裡面一定的穩定性的結構，比如說他的陞遷啊、他的發展，基本上他算是可預期的，你大概知道這個預期程度是很清楚的，大概我個人會認為說，你如果要去說他的優點在什麼地方就是，這一批人進來是可信任的，他是社會在共識上面認為，這些人是沒有人走背景，我當然還是強調，指的是訂有官等職等經過考試進來的這一批人，然後這一套人事制度它是一個穩定性的結構，基本上是超穩定結構，讓社會能夠維持一定的行政效率。

雖然說很多人常常會批評我們說，你看你那個IMD說我們政府行政部門什麼效力減低，可是你仔細看哦，他所謂的政府部門效率不夠的原因不是你效率不好，他們的概念是認為沒有法規鬆綁，他認為說你管制性法規太多，所以導致你政府沒有效率，而不是因為你公務人員辦事效率不夠的，如果以我們政府機關的公務

人員辦事效率，因為我自己也到國外去，坦白講我不認為我們的效率會比人家差的，甚至比他們好，只是說我們的管制性法規比較多，管制性法規多，那在依法行政的概念下，你自然而然你的那些管制性法規就會成為你的，就是說在他們眼中效率不提升嘛。所以你看IMD在批評我們，說你是什麼評比評比的時候，政府效率低不好的時候，你在看他那一項，內容都是講的是你的管制法規太多了，而不是說你的公務員沒有效率。你看嘛，我們以前常常批評說我們章蓋太多對不對，章蓋太多有好幾個層次，一個層次是說它的法律規範或他的行政規範就是要走這樣的路，沒得討論，你不蓋就是不行。另外一個是真正是說我們自己長出了內部的那些互相那個協調聯繫不夠的，還有大家不太願意負責任，所以最好就是會一下你啊，會一下他，越會越多，所以如果說我們說這個案子章蓋一大堆，有時候要更進一步去切割，是不是因為法律上就必須要這樣做。還有另外一個部分是說，真正是所謂陷入官僚體系裡面的，大家都不要負責任，所以大家都要背書，當然因為外面人通常在批評，有時候輿論什麼的，因為畢竟他不在政府部門，不了解說有時候有些程序是必備的程序啊，這個有時候必要走的一個程序。比如說像外國政府，他們都是希望說你的每一個程序都講的跟清楚，就像我們現在護照也講嘛，辦理護照五天，如果你很急再加錢，我兩天或三天幫你辦出來，就是說很清楚，我知道我五天一定可以拿到護照，我知道我把單子送進去我幾天這件事情就可以出來，那如果你趕，那你加錢，我們所謂的快單費就是政府收走，優先把你抽出來辦，不然的話你這件事情就是要五天，因為我們政府坦白講，我也不認為現在我們那個民粹哦，喜歡搞到說什麼效率高到，他嘴巴講一下你馬上，那個全世界沒有國家這樣做啦，即使西方民主國家他有一定他的所謂行政程序嘛。重點是有沒有透明，每個人都知道你是會得到什麼樣的程序跟什麼樣的公平對待，他很清楚，重點在這裡。

那如果你問我有沒有缺點，當然就是我們就顛過來，我們因為認為這一套制度是可靠的，我剛才講的，我們是不是花費了太多的行政成本去維持這套所謂公

平的制度，譬如說你看我們從考試分發到錄取分發，前後將近快十個月，甚至有時候到一年，導致我們在甄補人力的過程中耗費太多的行政成本，那就是我講的，大學聯考或者是高中聯考這樣的概念，有很多人也沒有，也是學校辦啊，所以過程的程序性的公平、公正才是最核心的，而不在於說你有沒有給一個什麼單位。你看最近這幾年國營事業招考，也沒有人在批評國營事業說他那個啊，他也是，就他經濟部那些台電水，大家組成一個考試，很清楚嘛，我筆試怎麼做，我面試怎麼做，還有你看我們很多地方政府，報紙也常常看到甄選清潔隊員或幹嘛，他只要公開做得時候，大家都沒話講，因為你攤在陽光下，你能不能抱二十公斤的沙袋，比如說來回跑多久，這大家都看得很清楚，因為我要體能，對不對，還好像鐵路局那個鐵道搬運工，你很清楚，我就是，還有那個爬電線杆，你多少時間內。

M：爬上去。

A：對，也是很公平，沒有人去講說這個人爬不上去怎麼被錄取，對不對。因為每一件事都攤在大家，所以這個部分我們的制度，你問我缺點，我說事實上是不需要這樣子。當然我們因為是超穩定結構下的狀況，就會發生什麼，發生有些地方哦，我們是不夠彈性的，就超穩定結構另外一個最大的缺點，它就是根本它是僵化，可是我們有時候需要彈性的時候，我們就沒辦法彈性，可是當你又有彈性的時候，外面的人又認為說你是太便宜行事了，這是我們現在有時候在政府機關部門做事的時候碰到最頭痛的問題。那每個人都是出於他自己的角度去看這個事情或批評這件事情，那你問我這個缺點，還有當然因為在超穩定結構之下，有時候我們在執行淘汰這件事情上面呢就碰到很大的瓶頸，可是我們仔細再去檢視我們目前的考績法、陞遷法、任用法，坦白講這個法是很清楚就功績制，那執行過程中有沒有人願意去做壞人，執行過程中有沒有人願意去執行這個法規而已，這是一個很重要的概念啊，這個部分是要慢慢去改善我們組織文化，這要慢慢慢慢，這每個當首長的、當主管的要自我期許啦，因為你上法律工具都是有的，這

個超穩定結構事實上本來它有內部的機制，可是就是沒有人要去執行這件事，或者是不100%執行它，因為大家都想，在政府機關裡面多一事不如少，因為它本身就是超穩定結構啊，就有這個情形出現。

一、受訪者：C

二、受訪時間：2014 年 7 月 4 日上午 10 時 10 分

三、受訪地點：受訪者辦公室

四、訪談內容：

**4.請問就您的瞭解，當初設計委任職務制度之目的為何？以目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要？**

科舉時期通過科舉考試者可以派縣長，這個之後在縣裡面的行政立法司法全部由他來負責，權力很大。但現在文官的發展已是去官僚化，而且強調專業主義與菁英主義。現在社會的分工，公務人員也是社會的一個集團，那在這個集團裡面，除了不能和社會脫節，當然還需跟全世界接軌。不管你的本質是不是官僚的行為心態，外顯的行為是服務取向的。那所以這個社會的發展，就是必然越分工精密。當社會發展越來越精密，公務員或政府部門要能處理這麼多新的專業的事務的話，無法避免必須越來越專業的分工。這是專業主義。

第二個是菁英主義，因為以我們來講我們是教育越來越普及，學位越來越高，那整個社會的教育水準和整個社會的活動水準其實都是往上的了。政府部門提供服務者不可能用幾乎沒有受過教育或者沒有專業的這種人，就是很LOW的。傳統簡薦委走向二制合一時，當時所設計高中低階，低階是屬於高中畢業的。因為當時的教育，具有高中畢業教育水準的人不多，但是現在教育普及，情況完全不同了。目前簡薦委的官職等比例，還是類似早期的正金字塔型。與最近20年的社會發展趨勢與專業主義能否扣合？其實有很大的討論空間。以我的觀察，至少是倒菱形，甚至將來要走到倒三角形的比例。

如果是倒三角形或倒菱形，那簡薦委官等比例設計就跟社會脫節了。才會有很多單位為了符合比例，必須配置委任職稱人員，但實際上不進用，然後再用職代啊或者用其他的人力替換。早年國民政府來臺灣，公務體系就簡薦委人員及雇員。後來覺得雇員沒有經過考試及格，但可永業而且有退休金而廢除，但委任

比例並未減少。理論上，官職等結構在下層的委任人力，基本上是屬於操作性的，跟現在政經社會發展所強調的專業主義跟菁英主義來講，未必符合。操作性工作就不一定要用官僚，或者是一個經過嚴格國家篩選的這個公務員。譬如說戶政事務所那裡，在第一線櫃檯服務人員，其實很多根本是非常熟手的代理人，專業職代，那其實這些人可能比通過國家考試分發的人還熟練，而且還有效率，這些人辦理第一關工作上沒有困難，最後還有審核人員把關才能結案歸檔。以國家的人事成本來講，可以用兩萬元做的事情，為什麼一定要找一個三萬塊而且要一輩子工作的人力。我不認為說委任是可以廢除掉，倒三角形的尖端那邊還是有人，只是比例很低而已。

第一個可能方案是把委任的部分定義包括國家考試的委任文官加內部人員，加臨時人員，加派遣人員，那算是委任的人力。然後由機關透過人力評鑑或員額管理評估後依業務實際需要運用，然後設定者幾種人的運用比例，也可以打破「數人頭」觀念，如以總量表概念，將2個派遣人力算1個或1.5個文官人力。

第二個可能方案是國家考試從高考三級開始考，普考、初考也不辦。然後廢止委升薦的升官等考試。同樣可提供機關用人彈性，但是如果要成為中高等的文官，就必須要循國家考試進用。

那這裡面有很多的擴散效果，第一個解決高資低考問題。第二個解決國家考選資源浪費，本來3年可以養成一個中高階文官，現在考選制度可能會拖長變成是5年、7年甚至10年，因為從初考開始考啊。然後再去考那個地方特考的四等，或者是考普考，然後再去考高考，那所以在國家的低層的工作裡面，這些人都一直在考試啦，一直在換工作。導致基層人力一直在流動。

另外一個不符專業主義的問題就是任何職系都是從十四職等到一職等，但各職系專業程度是不一定一樣，舉例而言，現在找不到土木職系人員，有必要設一職等的土木、5職等的土木，然後到十職等又變很少嗎？假設現在有一百個職系，從一到十四職等都有這些職系。就如棋盤，在每一個角落都擺了不同的專業人力，

就專業主義的要求，這是不合邏輯的。再說如會計審計職系辦理財務審核，機關可以指派具會計師資格的公務人員來做，但需要會計師簽證的時候，他不能簽證，因為我們規定他不能執業，所以他不能簽證，所以政府還要再花一筆錢去外面找人來簽證，那這樣我們用這個會計師，又完全毫無意義。如果職稱就叫會計師，既然是會計師當然就可以簽證了啊，而且更接近專業主義及責任合一。

**5.透過委任官等職務由約僱及臨時人員替代，可以降低人事經費（如附註），且可進用倍數人力因應機關員額不足之困境，加上高等教育普及，透過公開甄選程序及進用之約僱及臨時人員，其服務品質未必降低，茲以可行性評估相關面向議題請教您的看法：**

**（1）請問您認為，在政治上，除了減少國家考試名額、減少十餘萬人參加國家考試競爭數千名額引發之政治效應外，是否還有其他政治因素必需考慮？**

缺額需求還在的話，我認為不會有問題。機關的招考要看工作需求跟吸引度，例如考經濟部的經濟人員考試也是一個考試啊，只是不是考選部辦的而已啊。那報名人數不見得輸給考選部的啊。機關招考薪水一個月拿四萬元、五萬元，考的人會少嗎？不會少。反過來來講，就是給他兩萬元的人也是還很多啊。

**6.請問您就現行公務人力進用結構與制度之優缺點扼要評析，並請提供改革建議。**

民主政治下，民眾希望的是絕對不是小政府，但是他希望的是，人不要用那麼多，或者是說人事費不要那麼高，而且，文官的界定及範圍應該要有所區隔，公教分途是正確的，但勞基法讓國營事業產生「公務員兼具勞工身分」的人，政府養那麼多人幹嘛。到後來都在付月退。如果他想要拿國家月退休金，那就去考高考啊。我覺得我們現在的退休制度，並不是退休金太優厚，而是可以領退休金的範圍太大啦。如果把範圍縮小，怎麼會不夠用，錢繳的少，相對的政府負擔也少啊，政府需要養那麼多廣義的公務員嗎？不需要。

在我國高度的人事法規密度下很難去公私去交流，反而形成是不同集團、特定族群，很難去公私去交流，而且制度設計落差太大，容易政治操作成相對剝奪感。



一、受訪者：D

二、受訪時間：2014 年 7 月 7 日下午

三、受訪地點：E-MAIL 回答

四、訪談內容：

**1.就您的瞭解，最近十年我國公部門人力資源在彈性、鬆綁及授權上，有何具體成果？**

1. 就狹義公務人員之人事法制部分，我認為主要有以下之具體作為：
  - 甲、遷調：公務人員陞遷法(89.5.17 制定)、現職公務人員調任辦法(91.6.26 訂定)、各機關機要人員進用辦法(91.6.12 訂定)、職組暨職系名稱一覽表
  - 乙、轉任：三類轉任、二類轉任
  - 丙、法官法：未具擬任職務任用資格之大法官、律師、教授、中央研究院研究員等，其擬任職務任用資格取得之考試，得採筆試、口試及審查著作發明、審查知能有關學歷、經歷證明之考試方式行之，其考試辦法由考試院定之。(第 5 條第 6 項)
  - 丁、大學法：(第 2 項)國立大學各級行政主管人員，得遴聘教學或研究人員兼任，或由職員擔任，並於各校組織規程定之。(第 4 項)國立大學職員之任用，適用公務人員、教育人員相關法律之規定；人事、會計人員之任用，並應依人事、會計有關法令之規定。(第 5 項)國立大學非主管職務之職員，得以契約進用，不受前項規定之限制，其權利義務於契約明定。(第 14 條)
2. 就狹義公務人員及屬臨時人員性質之人事法規部分，其主要具體作為如下：
  - 甲、健全政府契約用人制度：研擬聘用人員人事條例草案
  - 乙、健全聘任人員人事管理制度：研擬聘任人員人事條例草案
  - 丙、公私人才交流：私部門人員至公部門交流，得依現有行政院暨所屬機關與民營企業人員雙向交流研習實施計畫第 2 點辦理交流研習訓練，或依政府機關及公民營機構科技人才相互支援實施要點第 6 點辦理借調。機關編制內非主管職務或以組織法規明定得聘用者(如：智慧財產法院組織法第 15 條明定該院技術審查官及主任技術審查官得聘用專業人員充任)，得聘用民間專才擔任，且依行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項第 5 點之規定，聘用報酬最高得支薪至相當十三職等，又依上開實施要點第 6 點規定，借調私部門人員至公部門係以從事研究發展指導、執行計畫工作或顧問諮詢事項。
  - 丁、臨時人員：配合臨時人員自 97 年 1 月 1 日起全面適用勞動基準法、行政院指示禁止臨時人員不當使用，使其回歸臨時性工作本質，及立法院要求以臨時人員酬金科目進用者不得再增加等因素，行政院爰於同年月 10 日函頒「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」(以下簡稱

臨時人員要點)，作為各機關進用及運用臨時人員之準據。該要點除訂有縝密之審核程序及項目外，並針對各進用機關之進用人數或用人經費，訂有「以臨時人員酬金科目預算所進用人數或所需用人經費，不得超過 96 年度實際進用之人數或 96 年度實支數額」等規定，同時要求各機關應以定期契約進用臨時人員，及遵守迴避進用等相關規定，務使臨時人員回歸機關臨時性、短期性支援人力性質，並避免機關浮濫進用臨時人員。(103 年第 1 季行政院及所屬各主管機關運用人數 33,770 人)

### 3. 委外

甲、委外業務：政府機關業務委外，多為世界各國政府再造發展的重要策略工具之一，近年來，由於我國社會及政治環境變遷快速，民眾對於政府的施政及服務品質要求日益提高，各機關經審酌業務屬性，將適合由民間參與及辦理者，改採委外方式辦理，引進民間企業管理精神，借重其專業人力及物力，達成公務服務績效化、人力資源彈性化，並使有限之公務人力資源得以有效運用，並培養民間參與公共事務之能力及公民意識。行政院自 87 年通過「政府再造綱領」，成立政府再造推動委員會，該委員會下設「法制再造」工作小組，並負責配合政府角色調整，研訂促進或委託民間參與公共事務相關法令規範等。嗣後於 89 年通過「知識經濟發展方案」，認為應積極規劃政府業務委外，爰於 90 年依上開方案訂定「知識經濟發展方案具體執行計畫」，將研訂委外要點列為重點工作項目之一，並於 90 年 5 月 4 日函頒「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」(以下簡稱委外要點)分行所屬各機關據以辦理。又 91 年行政院成立「行政院組織改造推動委員會」，積極落實政府改造理念，朝「去任務化」、「地方化」、「法人化」及「委外化」等四化方向進行業務職能檢討，並下設「政府民間夥伴小組」由行政院人事行政總處負責推動委外政策。嗣配合行政院組織改造工作，於 98 年 5 月 25 日訂定「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」，重申各部會之組織調整規劃作業，應優先檢討業務朝四化之可行性。

乙、勞動派遣：最主要的特徵是「僱用」與「使用」分離，派遣事業單位僱用派遣勞工，雙方簽訂派遣契約，指派派遣勞工前往與其無契約關係的要派單位(各運用機關)提供勞務；要派單位與派遣事業單位之間訂定要派契約，但要派單位與派遣勞工之間無契約關係，派遣勞工給付勞務之利益直接歸於要派單位，要派單位將使用派遣勞工之對價交付派遣事業單位，而僱用關係則存在於派遣事業單位與派遣勞工之間。(103 年第 1 季行政院及所屬各主管機關運用人數 10,611 人)

丙、勞務承攬：政府機關基於業務需要考量由民間辦理較能提高服務效率者，得依「政府採購法」規定辦理勞務採購。勞務採購可再區分為廠商承攬與自然人承攬，其中廠商承攬部分係機關與廠商間簽訂承攬契約，就機關所需勞務服務由廠商指派人員完成，是類人員僅接受廠商管理，

與機關間無僱用及指揮監督關係，各項勞動條件及差勤、考核事項等均由廠商負責。至自然人承攬，依行政院 99 年 8 月 27 日院授人力字第 09900641751 號函規定，各機關應優先評估以勞務承攬方式辦理，並將勞工指揮監督事宜委由承包廠商負責，非必要，應儘量避免與自然人簽訂承攬契約。(103 年第 1 季行政院及所屬各主管機關運用人數 33,801 人)

**2.政府財源有限，公部門員額就無從大幅成長，請問您認為，在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算下，政府可採取之因應規劃與作法為何？**

兼顧業務推動需要用人及撙節預算下，我認為政府可採取之因應規劃與作法包括：

- 甲、強調企業的社會責任觀念 (不要讓民眾都想給國家養)
- 乙、強化家庭的扶養責任觀念
- 丙、健全社會福利機構 (社福機構不宜偏以營利為目的)
- 丁、在政府服務資訊化下，未來事務性或勞務性的政府服務會減少，又人口成長趨勢是向下的，服務人數亦係減少，是以，公部門員額是否有增加必要，容待商榷。
- 戊、減少國家硬體建設，增加軟性服務(雖然軟性服務績效不易展現，會影響政績選情，但過多不必要的交通建設及蚊子館，實虛耗國庫)

**3.我國現行公務人力進用結構與制度上，除依公務人員任用法或特種人事法規任用之人員外，尚有聘用人員、約僱人員、臨時人員等，請問您認為此類人員之存在，是否會與憲法第 85 條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之精神牴觸？如果會，未來要如何處理？**

1. 我認為是類人員並非實際執行機關核心業務，且係以契約進用，與公務人員依法任用之依據不同；又是類人員並未因於政府機關服務而能取得公務人員任用資格，故尚不違背憲法第 85 條考試用人精神。
2. 以是類人員之進用係為機關彈性用人、活化政府組織，以及彌補現有公務人員專業技術之不足，未來仍有繼續留設之必要。中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法）自 99 年 4 月 1 日施行後，已賦予各主管機關得於年度分配預算員額總量額度內分配所屬機關，以及得依所屬業務消長及人力運用情形進行跨機關彈性調配員額之權限；又為確保各機關員額配置合理精實，總員額法規定行政院人事主管機關每 4 年應檢討分析中央政府總員額狀況並釐定合理精簡員額數，於總預算案中向貴院提出報告，並明定上級機關必須每 2 年評鑑所屬機關人力運用之合理性，以作為機關員額增減、調整及移撥依據。是以，各機關之員額總數是否合理，可透過總員額法所定 2 年辦理 1 次員額評鑑之機制，予以檢討控管。

**4.請問就您的瞭解，當初設計委任職務制度之目的為何？以目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要？**

1. 簡薦委原意，「簡」者，揀選之意，即帝王「揀」選之意，以現今觀之，可謂出自執政者本身之簡選以任命之；「薦」者，薦舉之意，即執政者接受屬下所薦進以任命之；「委」者，委交之意，即執政者委交屬下代為任命之。故知簡薦委之稱，皆依其任命權力行使程序而言，最初並無用來區分官等之意，因所謂官等，應指官階等級，現行公務人員任用法將其意義明定於法條之中，係指任命層次及所需基本資格條件範圍之區分。
2. 民國元年元月臨時政府公布之各部機關組織與「臨時政府中央行政各部及其權限」中，首創特任官、簡任官、薦任官、委任官之品位制。特任官不分等次，簡任官分 2 等、薦任官分 3 等、委任官分 4 等。
3. 近年來，許多不涉及權力行使的技術性業務性質之工作，已透過外包、勞務派遣委外進行，或由臨時人員辦理，惟官等乃指人之品位，職等則指工作責任之輕重，故似應檢討職等而非官等。
4. 另本議題涉及職組、職系、官職等通盤檢討，據知考試院文官制度興革規劃方案第二案「統整文官法制，活化管理體系」興革事項「通盤檢討修正職組及職系相關法規」、「職務分類制架構檢討改進」；以及考試院強化文官培訓功能規劃方案第一案「7.適時研修職系說明書及職等標準」，均已納入研議，惟尚無結論。
5. 透過委任官等職務由約僱及臨時人員替代，可以降低人事經費（如附註），且可進用倍數人力因應機關員額不足之困境，加上高等教育普及，透過公開甄選程序及進用之約僱及臨時人員，其服務品質未必降低，茲以可行性評估相關面向議題請教您的看法：
  - （1）請問您認為，在政治上，除了減少國家考試名額、減少十餘萬人參加國家考試競爭數千名額引發之政治效應外，是否還有其他政治因素必需考慮？
    1. 現行約僱及臨時人員現行薪資結構單一，惟勞保已年金化，且爾後尚需依職務性質增訂級別或視服務績效逐年升級晉薪，未來約僱及臨時人員替代委任官等職務以降低人事經費之效果，能否如預期，宜再慎審評估。
  - （2）請問您認為，在法令調整上，除了總員額法各類員額高限需配套修正及相關公務人員任用、考核、訓練、待遇福利、退離給與等法規需配套調整及設計過渡措施外，是否還有其他考量？
    1. 如未來約僱及臨時人員替代委任官等職務，將影響現行文官體制結構，職等標準、各機關職稱及官等職等員額配置準則，甚至職組暨職系說明書等尤須先檢討修正。
    2. 是類人員之身分定位、權利義務應先予釐清，並以法律定之。
  - （3）約僱及臨時人員因為非國家考試取才，主要為人詬病就是濫用私人之爭議，請問您認為，如導入公開甄選、利益迴避等制度後，在技術可行性上，是否可避免上開爭議？

1. 鑑於行政機關兼考試權，容易產生濫用私人的缺點，爰我國憲法規定考試用人，並設考試院，掌理考試、任用、銓敘等事項。如欲以約僱及臨時人員替代委任官等職務，首應避免濫用私人。
2. 衡諸我國國情，大部分縣市、鄉鎮仍情理重於法理，復以選舉頻繁，雖形式上導入公開甄選、利益迴避等制度，如仍係由用人機關主政，恐仍難免淪為任用私人之虞。

**(4) 由單一考選機關招考改由各機關自辦甄選，缺額可快速補足，但此類人員一旦倍數增加後，請問您認為，機關首長、主管之領導統御或其內部考核管理等仍維持現行制度是否可行？**

1. 由各機關自辦甄選，缺額雖可快速補足，但易淪為任用私人，公開徵選流於形式(尤其是地方機關)。
2. 公務人員之遷調有一定限制，人員流動易於控管，約僱及臨時人員以契約方式進用，流動率較難控制。
3. 約僱及臨時人員應以年度考評作為下年度續聘之參據，現行實務多僅具形式，如無特殊原因，機關首長或單位主管鮮有不予續僱，或可參照公務人員訂定丙等比例之規定，明定每年應淘汰比例，以維持人員服務品質。

**(5) 因約僱及臨時人員未參加公務人員退撫基金，委任公務人員減少後，未來要避免基金破產影響經濟安全，請問您認為，應從那方面著手？**

我為從以下兩方面著手：

1. 開源部分：增加退撫基金投質報酬率、適度合理提高退撫提率
2. 節源部分：延長退休年齡與月退休金起支年齡、合理適度調整退休金支給標準及減低退休所得替代率

**6.請問您就現行公務人力進用結構與制度之優缺點扼要評析，並請提供改革建議。**

1. 永業：依法進用，包括任用或派用之公務人員，其中派用制度應予廢止，以健全人事制度發展及回歸憲法考試用人之意旨。(另依聘任人員人事條例草案，聘任人員雖有聘期，但為永業制)。另對於現行委任職部分的人力，亦可考量改以契約進用人員之方式處理。
2. 非永業：以契約進用之聘用人員、約僱人員及臨時人員等，係為活化政府人力資源，增加彈性用人管道，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求；惟現行聘用人員聘用條例難以完全規範聘用人員各項權利義務，約僱人員欠缺法律層次之進用依據，又臨時人員自 97 年起納入勞動基準法適用對象後，重新整建政府契約用人制度，並確定是類人員之權利義務，實屬必要，因此，現階段儘速研訂上開人員之人事法制。
3. 委外：勞動派遣及勞務承攬，因非受僱於公務機關，故可大幅節省公帑，惟各界對其付出與報酬未對等，以及相關勞動條件未臻明確及獲得保障而有所訾議，故政府於採行勞動派遣方式之時機，除有必要外宜再審慎考量。

一、受訪者：E

二、受訪時間：2014 年 7 月 8 日下午 2 時 15 分

三、受訪地點：和平東路三段咖啡廳

四、訪談內容：

**1.就您的瞭解，最近十年我國公部門人力資源在彈性、鬆綁及授權上，有何具體成果？**

A：坦白說假如我覺得，人力在應用上面，固然有一些彈性跟鬆綁，但是很有限。因為，涉及到保護，大概所有的法規裡面，公務員的法規制度非常多。還管公務員的機構最多，有考試院、人事局公務員，而且呢事權不專一，你要修改一個公務人員的法規的話，不是說人事局說了算，也不是行政院說了算，到考試院，但是也不是考試院說了算，還要到立法院，所以這幾年真的要鬆綁，成效很有限，這個我的看法，我認為監理委員這個很難，除非是說整個結構，比如說以前憲法是做一個修正，還有是說行政考試兩院在這方面把這個當做一個議題，但是我看考試院提出來這個文官改革的六個方案裡面，好像沒有這一項。

訪談者：沒有。

A：沒有這一項，顯然他，因為考試院來講的話，他畢竟他不是行政院，他不會瞭解你用人的痛苦。所以他看到的是，一個外相，所以他做的也就是在外相。就是隔著鞋子抓癢那種，抓不到重點。

**2.政府財源有限，公部門員額就無從大幅成長，請問您認為，在少子女化及高齡化之社會趨勢下，為能兼顧業務推動需要用人及撙節預算下，政府可採取之因應規劃與作法為何？**

A：對，第二題這個，其實講起來，現在這個少子化我們還沒有到那種程度說，公務員招不到人。在國外已經有這種情形，所以國外曾經有一個策略就是延長退休，因為國外的退休，我們一方面少子化，我們是最近幾年發生的事情，所以還沒有那麼很明顯，第二個我們的退休年齡本來就比人家晚。像我記得98跟91年到

德國去考察的時候，德國聯邦公務員聯盟，他們要爭取什麼，他們要爭取提早退休。他們規定說55歲退休太老，他們沒有時間去享受人生。所以希望能夠50歲就能夠退休，所以那時候，55歲對我們來講就是已經算是很早了，他覺得還太老，還要更早，所以他們退休年齡比較低，我們退休年齡比較晚，所以我們沒有這個困擾。因此國外他很早就提出這個策略，就是讓這個建議退休人員延長退休，所以他們55歲還不准你退，或者你要退可以，但是你要規定你要回來，要麼前晚一點，或者你每天都要回來這個工作幾個小時，就只能這樣。這是一個策略，另外一個策略就是說，公務人員這個要培養公務員常常要教育公務員，那教育公務員這些教育的人力呢，如果用現職的公務人員來教育，這個公務人員自己本身有自己的工作，然後又要分攤時間出來教育公務人員所以這樣的話人力的運用成很精簡，於是他請一些什麼，請一些退休人員回來，從事這個教育訓練工作，教育訓練工作。

但是我們這裡反而在排斥，退休了，怎麼這樣。其實退休，如果他退休也許對於現行的法令或者什麼也許不見得很熟，但事實上像現在資訊很發達，像我在大學講考銓制度，根本沒有什麼困擾，政府部門資訊也都會公開。反而是這些退休的公務人員他有很多經驗，這個是書本上找不到的內隱的知識。

A：對對對，比如像我在課堂上面我就講，我說當人事主管，當人事主管你如果光是用人事法規來解決人事問題，有一些你是解決不了。我舉一個例子，比如說我在小學當人事管理員，結果碰到一個老師打混，那老師打混的話，整個學校因為很多老師受牽連，學校都浮動起來。結果後來校長拜託我處理，到我辦公室坐了好幾次。那我怎麼樣去把他處理，去把他化解，去清查他的財產，組織一個團隊，組織一個小組，去把他所有的財產通通清查出來，那麼就他現有的財產以及他負有的債務去把他清算，清算結果發現說，以他目前的財產的清算債率，大概只有三成，那我們就照三成來。以後等到他如果另外，他有收入的時候再來換，那會員怎麼辦，因為招了很多會員，他的會比如說我是會主，他是會主，他是會

主他招會的時候，你蕭某某議會，張某某議會，王某某議會，李某某議會，結果你是真的蕭某某，張某某，林某某那個都是假的，都是冠名的。然後呢，自己拿走了。

A：自己拿走了，這個一個會裡面大概如果說有十餘個或者二十個會員的話，其中大概有三分之一是假的。那怎麼辦，這個沒辦法，只好就是那些假的就把他算在他身上，那有了最新的，照樣，照樣繼續標。那不然的話，那些沒有標的吃虧啊，有標的人他佔便宜。那在有限公平，正當性跟公平性的原則底下，我們就會繼續標，到時候繪圖的部分就看他，有多少拿出來，他的薪水能夠扣多少，算多少，這樣。其實像這些處理經驗，他們沒有的。比如說還有像學校裡面，這個學校裡有球隊，參加臺北市的教職員的那個運動會，那教職員運動會，結果球隊就讓我去當管理，那我就莫名其妙，我說我也不會打球啊，那個桌球網球我都不會，那叫我當管理，幹嗎。他們說沒關係，你掛個名字，然後我們練習的時候，你在旁邊看一下就好了。那我以為說，就這麼簡單了，沒有其他事就這樣。那我就真的好，就在那掛，就去看一下。結果看一下以後，自從我掛名之後，到那邊看一下之後，第三名變成第一名，沒有名變成前三名，校長就很高興啊，開慶功宴請吃飯，請吃飯也請我去，去的時候，酒一喝，他們就聊天，聊聊聊，他們才聊出來，他的秘密在哪裡，就是因為他們練習的時候有時候東溜西跑，然後我是人事主管，我在那邊一站，大家不敢跑。

A：就乖乖在那邊練習，結果在那邊一練習啊，他只要剛開始我站20分鐘、半個小時就可以，我就站20分鐘半個小時，因為我要辦公，不可能就在那邊看著你們比賽，練習啊對不對。他們只要20分鐘，半個小時他一打，身上一濕了，他就不會，比較不會亂跑，就這樣練習。那這種的話，這個其實策略性人力資源的管理，那這些你書本上沒有，我講課就講這些東西出來，印證啊還有這些，所以說，這個退休人力這個應用，另外還有這個，另外還有他們還有一個鼓勵生育的措施。那個時候我是覺得很納悶，我們臺灣正在已經快要少子化了，怎麼說把子女育補



助取消掉。他們不是，他們是本來沒有，這個要恢復鼓勵生育，所以我們剛好走在人家的後面，而且還跟不上腳步，跟不上腳步。其實他們就是少子化，他們克服困難，大概我所知道是這一些啦。

**3.我國現行公務人力進用結構與制度上，除依公務人員任用法或特種人事法規任用之人員外，尚有聘用人員、約僱人員、臨時人員等，請問您認為此類人員之存在，是否會與憲法第 85 條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」之精神牴觸？如果會，未來要如何處理？**

我國現行公務人力進用結構跟制度上，公務員用法或特種人士應用之外。我認為啊，只要是聘用人員約僱人員臨時人員只要是經過這個施行公開競爭的考試，都不違背憲法。憲法並沒有規定說一定要經過國家考試才是公務員，他只是說經過公開競爭的考試就可以了，所以這些約僱、契僱臨時人員，要經過公開徵詢考試應該就可以了。但是考試院其實後來想通了，所以才會定訂一個聘用人員人事條例。

訪談者：約聘僱人員任用條例，然後把約聘僱合起來，然後以10%來做計算。所以其實，憲法85條是有說，就處長講的公開競爭的考試制度嘛，並沒有說是要有一個專責的公務機關來去辦理這一個的國家的這種公務員的考試。

A：在國外來講，我曾經請教他們，因為我們都是整個國家統一的考試，公務員都要經過這個門這樣，才可以。這個呢就有一點就是，有出現一個問題就是說，這個如果是公務員，公務人力這個是社會大眾，那把他局限高普考，特考，每一個人都要經過這個載明，都要經過這個載明，那經過這個載明之後呢，無形中使公務員覺得說，我進來當公務員，我當初千辛萬苦進來，來了這裡之後我就開始我就要求要有什麼什麼保障這樣，但是人家國外不是這樣，國外這個門沒有這麼窄，他幾乎可以說是這樣。因為我到加拿大去考察的時候，去多倫多，多倫多曾經，多倫多州政府曾經安排我們去跟他們有一個叫做公務員學校，他們叫公務員學校，不像我們就叫訓練班了，訓練學生，他們就叫公務員學校，跟他們學員一隊。就是他們學員一共好像是九個，還是九個。他們很奇怪，因為他們是一個移民國家，一個很高、一個很矮，很矮那個是韓國人，韓國小姐，那另外是一個很

高大的白人，九個人就高矮不一樣。那我們跟他們談的時候發現，他們來源是從哪裡來的，他們那個班是做什麼，他們那個班就相當我們這裡的處長培育班。那他們，他們這個經過這個訓練完之後，那麼還要到實習，實習完之後才正式派那個處長。但是他們是怎麼來，他們這些來源是怎麼來，要我們來講我們一定是從副處長升處長。他們不是，他們是在公部門當過副處長、私人公司的經理或者是曾經處理過什麼重大案件的人，經過推薦的都可以一起來。

那，來他經過一個徵選，徵選以後經過一個簡單的一個測驗<sup>e</sup>，徵選以後進來，進來了這裡受訓，他受訓好幾關，然後最後篩選到最後剩下九個人，這九個人就準備一結訓以後就準備要分發去當司級的處長，然後再處理。那我們國內，國內也曾經有過這樣，國內還不是，國內還是一定是局限于一定是公務員才能當九等主管。那個時候你還年輕可能還沒有，我們這個年紀我們還曾經有過這樣辦理九等人事主管徵選，結果候用各局沒有人要用。就好不容易勉強硬篩把那些人篩掉，因為後來結束了，因為不敢要徵選了，因為徵選沒有人要用。所以好不容易就把那些，清倉，把那些篩出去以後就不敢再辦了。所以我就，我就請教他們說，你們會不會有一些困難，這些人人家不要，他說不會，他現在是這九個人，都已經有人要用，而且甚至於外面還有好幾個我們訓練的人，不夠用。他們已經有需求十幾個，我這裡現在徵選出來只有九個人而已。為什麼？因為他是經過這樣一個徵選，大家覺得這個出來一定是可以的。所以他們信得過，信得過。這個是有兩個問題，第一個就是說，他出了徵選訓練的制度，的確是很值得人家信賴。第二個人家在用你，一定是針對能力，不像我們這裡機關都會看，你是不是我的人，如果你是的人，不行也行。我們現在有很多首長，尤其政黨輪替的時候，部會首長，每一次部會首長級一換人，他就帶著機要人員，這些機要人員其中有一大部分都不是真正機要人員，都是公務員這邊，來了之後然後定下來，再走。

訪談者：人走，但是機要人員還留下來。

A：這些機要人員留下來，留下來他快要走的時候，找人去，長久文官直接把

他換過去。因為下去又換了一個另外一個首長來，這個人不行，所以就被冰起來。所以我們變成常常有一些鍋底了，人力在那邊，沉澱在那裡沒有用，他們不是，他們用了，功績主義才會搶著要用，才會搶著要用。所以這個是很值得我們考慮的。這是。

**4.請問就您的瞭解，當初設計委任職務制度之目的為何？以目前政府推動之行政程序簡化、資訊化、電子化等措施後，委任職務（如一般公文收發、檔案管理等）是否仍有存在的必要？**

A：這個啊，以我的年紀因為在我當公務員之前就已經有委任，我考公務員是考委任的。所以說，委任當初是怎麼設計的，我不太清楚。不過我們從整個制度來看這個金字塔，薦任委任這樣一個金字塔來看，應該委任就是要處理比較例行性的。他們因為我們的公務員，我們的長官也好，所有的公務員同仁都有一個強烈的觀念就是說，我們公務員是在執行公權力，我們公務員的工作就是在處分這個社會大眾的公共的資源，公共權利而且是屬於公共資源。所以不管他的工作簡單複雜，都一定要具有公務員資格，才能夠承擔這樣的責任。但是這個觀念要改變，這個觀念，現在已經不是你信任不信任的問題，現在用電腦來處理，資訊化的處理，比你人來處理更值得信任，更客觀，所以我是覺得當初這個委任職務的設計，應該就是在成立這種概念，但是現在已經有這些科技來處理的話，我是覺得，委任職務，事實上就目前委任職務的需要也是越來越少，現在一個機關裡面這個把他看一下他的編制表，委任職務越來越少，越來越少，委跨薦的還蠻多的。

**5.透過委任官等職務由約僱及臨時人員替代，可以降低人事經費（如附註），且可進用倍數人力因應機關員額不足之困境，加上高等教育普及，透過公開甄選程序及進用之約僱及臨時人員，其服務品質未必降低，茲以可行性評估相關面向議題請教您的看法：**

**(1) 請問您認為，在政治上，除了減少國家考試名額、減少十餘萬人參加國家考試競爭數千名額引發之政治效應外，是否還有其他政治因素必需考慮？**

A：這個政治上因素我覺得有一點可能值得顧慮就是說，這個憲法裡面有規定，工作權受保障，如果改成這個減少這種考試名額，常用文官減少，然後這個進用大量契僱人力的話，最近可能，勞委會可能又在講說什麼這個派遣人力的運

作對不對，但是呢我們，所以策略上可能要做一個區隔，這個跟派遣人力是不一樣的。派遣人力的僱主不是政府，我們現在用的這個契僱人員僱主是政府，僱主是政府，那不一樣，給他做一個區隔，要不然會有政治上的困擾，這是第一個。第二個呢，我是覺得在政治上反而更能夠去解決一些就業的問題。因為你公務員的名額減少，可是我可以大量進用一些契僱人力，所以讓更多人有工作嘛。

所以說，但是有一個問題就是說，這些契僱人力不可能僱傭一輩子，所以會讓他們有一種不安定的感覺。所以這些人，長期在不安定的情況之下，將來會不會人多了，會形成抗爭。但是如果說啊，我們設計一個制度，就像那個學校裡面的那個大學裡面的那個老師一樣，當開始一年一聘，聘三年以後，然後三年都表現很好以後，變成聘三年，一次聘三年，最後一次聘五年這樣，讓他們有一個努力的方向，我好好做，認真做，我只要好好做，我的工作的保障就越來越高，這樣的話就可以化解，也不能完全解決啦，多少可以疏解這種壓力。

訪談者：還是要有考核跟淘汰的制度。

A：對，一定要這樣。那這樣如果有考核跟淘汰制度，他們目前在職的人員才會珍惜，才會覺得說，至少我沒有被淘汰。如果這些人全部都沒有被淘汰的話，他會覺得，那就會想要更多的，想要更多的什麼，制度上的設計這個要去考量一下。

**(2) 請問您認為，在法令調整上，除了總員額法各類員額高限需配套修正及相關公務人員任用、考核、訓練、待遇福利、退離給與等法規需配套調整及設計過渡措施外，是否還有其他考量？**

A：這個，總員額法目前是鎖定在這個目前常用文官，所以臨時契僱人員不曉得有沒有拿進來。

訪談者：他約聘僱有，公有，但是臨時人員是沒有在這裡面的。

A：約聘僱那個也是長期僱傭的，也是編制內的。

訪談者：對，我們就等於是，就是雖然一年一聘，一年一僱，但是實際上機關實務運作上就是長期啊。

A：機關裡面有編制，有編制人員。

訪談者：對有一些，現在組改以後的話這個就拿掉，但是以前舊的組織法還是有，例如像經濟部就說他那個組織法裡面，譬如說他有聘用50個人，還是70個人，三五時就是跟人事局爭執一次啊。

A：這樣。所以啊，如果這樣的話，這些那個，那個契僱人力，剛剛，我們剛剛講說有這麼多的好處優點，可以化解政府的困境，但是仍然要節制，就不需要用那麼多的契僱人力，可以用人力評鑑來評估。

A：我們臺灣曾經做過人力評鑑，目前大概只有我手上有這一本報告，我記得我當初有在人事行政局問了很多老師，被他們都丟掉。我說人家丟掉的垃圾我撿回來，人力評估的報告，因為什麼？因為我去那個政大公企中心那個聽課的時候，常常聽到那些政大的教授在提，學生也很提那一段，那一段人力評鑑。那一段人力評鑑真的是做的有模有樣，但是那一次人力評鑑一直都沒有被實務界重視，人事局。因為人事局原先很想照那個人力評鑑的結果出來來實施，問題是人家不用你，是不是，各部會的人都不需要你，因為那一次的人力評鑑，我後發現那一次人力評鑑有很多問題，第一個問題是規模太大，你所有的人力全部都拿去評鑑。然後另外還有你沒有去區隔，什麼人力怎麼樣評鑑，什麼人力怎麼樣去評鑑，通通就用同一套。

訪談者：工程機關跟非工程機關就會罵死。應該要有一個客觀交交流人力評鑑，客觀交流人力評鑑，所以說規模不要太大，我只是要做一些區隔，把芭樂跟香蕉分開，不能夠說混在一起這樣。

**(3) 約僱及臨時人員因為非國家考試取才，主要為人詬病就是濫用私人之爭議，請問您認為，如導入公開甄選、利益迴避等制度後，在技術可行性上，是否可避免上開爭議？**

A：另外還有一點就是這個公開徵選還有一個地方我是覺得國外很值得參考，公開徵選的要，很重要，一般來講你們說辦公開徵選，很多人都講到這一段，其實公開徵選還是會有問題。因為以國外來講，國外他們啊，他們沒有像我們做統

一的考試，他們各機關的職缺是自己考。

訪談者：自己，對自己去考。

A：所以他們不會有那種說，我這個主任出去，然後要八個月，六個月才能夠補人。他自己考，幾天就去補人了，他自己考他怎麼，中央定訂考試規則，聯邦政府定考試規則，你要照我這個規則來考，你可以自己考，但是你不能隨便自己亂考。或者你的規則要報來備考，我認為這個規則不會有徇私舞弊這種疑慮這樣才可以，因為我們聯邦政府一個專門就是像我們現在人事行政局或者是考選部。

A：這樣的我就是專業人員來專門研究，所以能夠看得出來說你這個規則會不會有問題在，中央定考試規則。第二個，中央會有好幾組人在查察的部分，像這個在德國好像有專門跟我們講，就是說他們會有幾組人，幾組這個團隊專門在查這種不公平，不法者的情形，美國更嚴重，美國他每一個人事單位都有一個團隊，他固定的，不是臨時性的，固定的一個團隊，專門在查找一種你有人事不公，不能夠有膚色、宗教或者是那個財富出身這種不公平待遇。因為，不是只有徵選而已，他連升遷都有這個，他連升遷都有這個。

新加坡不太一樣，新加坡他是，他的公務員他是這樣，他比如說這個，假設說一個金字塔來講的話，有好幾層對不對，新加坡他是這樣，比如說你在當委任，你要升建任的話，我給你機會，你升上來。但是你做六個月，三個月，那不行，對不起，我就給你降回來。如果行，你做做又再上去，一個月又再上去，他一定會給你機會的。這是公平的。

訪談者：對。

A：因為你沒有給我做你怎麼說我不行呢，我們現在不是，我們現在臺灣沒有這個制度，我們現在臺灣是我先看你行不行，行才可以上去，那一上去就不會下來了。我有機會給你，不行就下來，不行就下來。他們新加坡也是這樣，那美國，美國他也是這樣，但是他這裡面就是說，有沒有不公平，美國沒有嚴格要求說，一定要給你上去的機會，但是你不上去一定有不上去的理由，這個理由是不是公

平正當性，會有那個團隊在場，在場。那德國我是沒有聽說，但是德國他有在查說，各機關辦考試徵選公務員，有沒有不公平這樣。所以他不會有這種問題，所以人民會信任。

訪談者：可以參考國外訂定一個統一考選原則、準則交由各機關據以招考，並可訂有監督機制查察。有一個監督機制的話就是針對說這些的那些公開徵選的有在一個監督的機制，或者是有訂定一個統一的制度，那一些原理原則一個準則有定下來，然後我們再去做，再去讓各機關去做他，依這個準則去做徵選，公開徵選的話，這可以增加人民的幸福。然後也可以就是說，真正達到說工作平等，然後機關找到需要的人才。

**(4) 由單一考選機關招考改由各機關自辦甄選，缺額可快速補足，但此類人員一旦倍數增加後，請問您認為，機關首長、主管之領導統御或其內部考核管理等仍維持現行制度是否可行？**

A：可參考大水庫小水庫的概念設計，參考大水庫小水庫的概念設計，機關自己招考，但是你只能在這個機關服務而已。要到別的機關，去重新要去參加別的機關的這個徵選。如果在這個機關裡面幹一定職位，上去的時候，這個地方就變成大水庫了，人員就可以跨機關。但是你只能在這個機關服務而已。你要到別的機關，去重新要去參加別的機關的這個徵選。那我們如果說，你在這裡，你一個機關裡面幹一定職位，如果你上去的時候，這個地方就變成大水庫了，你就可以跨，在這裡你固然沒有錯，你只是在這一塊裡面沒有錯。但是只要一陞到某一個程度，你就可以跨，這是也是一個措施啦。另外一個措施是說，各機關自己徵選，我當戶政事務所徵選進來的戶籍員，我做一做我覺得這邊沒有什麼發展，那麼民政局，臺北市政府民政局我去，他公開徵選我去應徵。其實現在我們的公務員目前也是有這種制度啊，也是有這種制度啊，我退輔會這個專員出去，我要求說三分之一要，從外面補，不然老是用那些退伍軍人，他們的想法都很一致啊，對不對，要有一些這個引進一些的新文化進來。

因為說實在的，我們單一的中央的一個考選機關在考試，我之前演講我常常

開玩笑說，還好我們反攻大陸沒有成功，如果反攻大陸成功的話，你看，我們大中國這麼大，一個考選部要來考試考高普考怎麼考啊，你說怎麼考，大陸現在不曉得有沒有統一的考試，不曉得有沒有統一高普考，他們好像也有高普考，但是有沒有統一在考我就不清楚了。他們因為大陸的人事制度我曾經研究過，他們是這個中央上級機關規定的一部分名額一定要從地方上來，他們叫主任科員，他們叫地方科員變成主任科員，然後呢，那個上級機關有一定比例要從下級機關上來，所以像一層一層上來，所以他們基本上他們即使要辦高普考，也不會像我們有這麼多。不然的話，中國大陸那麼大，怎麼去辦高普考，那還得了。

**(5) 因約僱及臨時人員未參加公務人員退撫基金，委任公務人員減少後，未來要避免基金破產影響經濟安全，請問您認為，應從那方面著手？**

A：我就認為，我就認為這些契僱人員跟約僱人員，契僱人力應該還是有退輔基金，應該要有退輔基金。但是這個基金，不能夠這個政府補助的比例不能太高，應該是用同樣的薪水裡面才來。給他有一個基本的這個老年生活的保障，這個就可以減少很多，像公務人員跟那個非公務人員的之間的這種對立了。

**6.請問您就現行公務人力進用結構與制度之優缺點扼要評析，並請提供改革建議。**

A：這個啊，這個我們可以從進、訓、用、退這樣來談。

進用的時候，這個考試的制度太過僵化，因為我們目前的考試制度說實在的，只是考讀書的能力，沒有考處理問題的能力，所以信度有餘效度不足。考試及格的人不見得就是有能力，當然我們也不能說考試及格的人都沒有能力，考試及格的人還是有這個能力，但是呢，我們沒有把在處理問題的這種能力，或者表達能力，政策辯論考慮在裡面。最近已經好很多，最近高普考是靠申論題，有一段時間都是考測驗題，那更嚴重，考一些會記會背的公務員，就是進來都是有這些問題。

另外還有進來的管道不能太窄，比如加拿大你看這個他的處長候選人，可以從民間來，也可以從政府部門裡，各方人士都可以來，只要你通過測試，然後就



可以來接受培養，培養一段時間再去適用，然後再派任。如果這樣的話，我們現在政府改造常說，我們要把民間的企業精神帶進來，講了半天沒有人理會。但是呢，我只要徵選企業裡面的人才來競爭的時候，會把企業的精神帶進來。那如果進來一比較的時候，結果公務員跟他一起比較，如果發現落後，公務員自動就會去把這個企業精神給帶進來。所以除了企業人士進來把企業精神帶進來，公務員自己本身也有去吸收企業精神進來。所以這樣子的話，無形中政府的企業形象，就水到渠成。所以說進用的時候，應該要朝這個方向來改善。

另外訓練，我們現在的訓練應該要做一些區隔，有一些訓練，應該是跟陞遷有關，目前是勉強做，目前最重要就是說，機關首長負成敗責任，所以說你要去嚴格限制說，你要升遷，你要升人的時候，一定要經過什麼訓練才可以升，才可以升的時候，他往往就不太甩，除非法律有規定。

訪談者：是。

A：都不太甩，那這個就是問題，一個問題就是說，你訓練的這個就像我剛剛講加拿大那個問題，你訓練的方式，沒有辦法像機關首長信任說，你這樣訓練出來的人，都是能力比較好的人。沒有辦法讓首長有這種感覺跟能夠信任，就是問題，另外一個問題說，首長想要任用私人這種心態也要改變，你如果有這種心態的話，再好的訓練，訓練出來的人他都會排斥。所以我是覺得，這些方面可以做的改變。

另外，用人有時候這裡面有一個很重要就是，冗員，還不是冗員就是問題人員，問題人物，我們目前始終沒有一個有效的處理方法。有的喜歡亂告，找你毛病告你這樣，所以大家都怕了，因為到法院很麻煩，雖然告到最後無罪，但是問題你經常出庭，這個上法院，以前的人只要上法院，回家都還要吃豬腳麵線，對不對，所以說大家都怕麻煩，所以都怕。這種人應該要有一套處理的方式。那麼，國外，他是有一個方式，比如說，這個人在甲單位不行，在甲單位不行，甲單位如果考慮到，經過一段時間考核，這個人在這裡一直那個，我就把他換到乙單位，

乙單位，如果乙單位還不行的時候呢，那對不起，我在跟你甲單位換乙單位我就跟你講好了，你到乙單位如果不能適任的話，對不起，那你就就資遣，到乙單位這裡就資遣。

我曾經處理過一個人，就是新北市一個特殊教育的學校，一個人事助理，他是，哪一個大學的國立的哪一個大學的法律系畢業的。他經常掛了一個照相機，然後動不動就拍照，動不動就告人家，上至校長下至工人都被他告過。老師根本不用講，所以很多好的老師怕麻煩，都調走。最後沒有地方去的老師，就沒有辦法，沒有人要他，就留下來這樣。所以後來家長認為他們的老師的這個能力的品質，越來越低啊。所以說家長跟學校，學校都沒辦法，後來家長就去找教育部，教育部說這個是人事處理，我管不到啊，人事局派的。所以那個家長就來包圍，說要包圍人事行政局。那個時候人事行政局局長李逸洋先生，那麼李局長就是說，要我們企劃處處理，企劃處陳處長，就找我說，要我去處理，那我就跟他們談。他們說有一百多人過來包圍，我說這樣好不好，你們派10個代表來先跟我談，如果談的結果不滿意，你再來包圍，好不好？他們說好，就派了11個，來了11個，來跟我談。那跟我談，我就跟他講，我要怎麼樣做怎麼處理，最後讓你同意，然後你給我時間，年底的之前，一定會處理一定會解決這樣。他們說還要等到年底，我說你們已經這麼多年都在忍耐了，不能忍耐到年底？這樣。

後來他們接受了。結果後來我的方式是這樣，我就請學校收集他的不法事件，他在人評會，公然罵校長，罵人評會召集員，還有在，還有一個地方什麼什麼，他會收集別人的證據，你們也可以收集他的證據。對不對？他在什麼時候在哪裡罵校長，時間地點把他收集起來，資料給我，我再來處理。這樣。結果他們就收集了很多資料，他們就去問了，因為他們都記得嘛，什麼時候他曾經做過什麼事情，做過什麼事情，曾經他告過人，告過多少人，告到最都無罪。然後就找他，我說我現在手上有這些資料，憑這些資料我年底就可以要求學校資遣。之前你都不願意蓋章，因為之前辭職表要他蓋章。你如果我現在手上這些資料看你有沒有

爭議，如果沒有疑義，我給你兩個選擇，一個你自己申請出去，第二個年底考績丁等，你自己選擇。他說他會去考慮，結果他後來回去考慮結果辭職。這就是說，其實用人的時候，要怎麼樣去強化機關首長的這種功績制的精神，機關首長重視自己的績效表現的話，他應該用有能力的人，為什麼要用私人，這個很奇怪。那目前現在用人最大的困擾就是這幾個，機關首長或主管他們好像喜歡用自己喜歡的人，他們用自己喜歡的人，所以主管跟首長的訓練裡面，應該有這樣一個訓練，怎麼樣去用一些跟你不合作的人，像我當主管我也碰到過，很有意見的，經常有意見，就講這個不好用，這個人，不要用他了，我說不會啊，讓他來，來試試看，來了之後，帶他，怎麼樣去帶他，這種有意見的人，我們才能夠發現機關裡頭的一些毛病。