

約僱與臨時人員管理制度變革之研究

呂育誠

摘要

本文目的乃在從制度面與實際運作面，探討今日我國政府機關約僱與臨時人員管理問題；並從人力資源與組織彈性用人觀點，重新檢視約僱與臨時人員管理制度的可能定位，並提出可行策略變革途徑。約僱與臨時人員管理雖然不是我國主要人事管理制度，但是多年以來各級政府卻有長期僱用的問題，故為避免日後衍生爭議起見，儘速完成法制化，同時完善規劃各機關施行的分工模式與配套措施，實有其必要性。本文主張未來約僱與臨時人員管理內涵，不僅只是提供工作機會而已，更應是制度、組織、人員三類因素的整合：在制度面，其應在國家人力運用的基本規範下，融入整體人事行政體系，以發揮協同與分工效益；在組織面，則是在不妨礙正式人事制度運作的前提下，滿足機關彈性用人需求；在個人面，除了重視新進人員所能發揮的專業與成果外，也要兼顧既有人員工作權益保障。

關鍵詞：約僱人員、臨時人員、人事行政



Institutional Change of Contractual and Temporal Personnel Management Institution in Taiwan

By Lue Yue-Chang

Abstract

This Paper analyzed problems and issues of Contractual and Temporal Personnel Management (CTPM) in Taiwan, and exam its status and change strategy by views of HRM and flexible employment. CTPM isn't a main institution of public personnel management in Taiwan, but there are accumulated lots of contractual and temporal workers both in central and local government and if the Authority won't institutionalize and settle down relative affairs, it may become a problem in the future. The author argued that CTPM not only provide part time job, but need to integrate personal management institution, organization, and worker themselves: first, CTPM should be combined into personal management institution and created functions.

Second, public personal employment can become more flexible and will not hinder other personal system through CTPM. Finally, CTPM should empower workers to protect their rights and provide professional skills to attain organizational objectives.

Keywords : Contractual and Temporal Personnel Management, public personal management, institution

壹、前言

對我國人事行政制度的討論，向來多以「公務人員」為主體，即以公務人員任用法及相關法令所規定的人員，作為主要分析對象，同時機關組織設計時，各類規模與員額等配置，也多以公務人員為主要考量，相對於此現象，位於機關基層的其他類別人員常相對較不受重視。在這其中的約僱與臨時人員，由於欠缺明確僱用法源，屬於臨時性的支援性質；又從事工作等級屬於比照分類職位公務人員五職等以下人員，故長期以來多由各機關以契約方式僱用。然而由於相關法令之訂定並不明確，再加上部分機關未澈底執行僱用契約規定，以至長期以來各級政府持續累積一定數量人員。此情形在未來政府組織持續推動精簡政策，以及民間、第三部門經由民營化、外包等管道，常可補充政府功能人力不足的趨勢下，勢將會影響對約僱與臨時人力需求，甚至造成現有約僱或臨時人員與機關間的緊張關係。

本文目的乃在從制度面與實際運作面，探討今日政府機關約僱與臨時人員的管理問題；並從人力資源與組織彈性用人觀點，重新檢視約僱與臨時人員管理制度的可能定位；最後則從制度、組織，以及人員三層面

提出可採行策略變革途徑。筆者期望藉由此一討論過程，一方面有助於釐清今日約僱與臨時人員管理的問題內涵；另一方面也能在未來相關制度建立時，提供有用的參考建議。

貳、正式的「非正式」問題

一、制度設計與實務落差

約僱與臨時人員管理制度在我國人事行政法制體系中，基本上是「不存在」的。公務人員任用法雖然考慮到機關有臨時設置，或臨時任務需要，而有聘用人員、派用人員，以及雇員之設計，然而前二者性質屬專業或技術人員；雇員則因雇員管理規則已於86.12.31.停止適用，而僅存「現職雇員」。因此對於位於基層、非屬專業技術類別的僱員與臨時人員，基本上並不在我國人事行政法律的規定範圍中。

目前各機關進用臨時人員，主要是依據「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」（61.12.27.發布、71.01.06 第2次修訂，以下簡稱僱用辦法）。本辦法第二條對約僱人員的進用理由與工作性質有明確的訂定：

- (一) 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。
- (二) 訂有期限之臨時性機關所需人員。

月旦知識庫

(三) 辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員。

(四) 辦理季節性或定期性簡易工作所需人員。

另外，本條亦規定僱用約僱人員應以年度計畫中已列有預算或經專案呈准者為限，且約僱人員不得擔任或兼任主管職位。

而為使約僱人員能落實「臨時」性質，本辦法第 5 條規定約僱人員僱用期限為 1 年，若因計畫期限超過一年，則應計畫期滿，或人員屆滿 65 歲時無條件解僱。而為確保此規定能具體落實，本辦法第 6 條則規定僱用約僱人員應訂立契約，並載明僱用期間、工作內容、報酬、責任、解僱原因，以及其他必要事項。

上述辦法雖然僅屬行政命令性質，但卻正符合約僱人員的「臨時」性質，亦即機關只有在短期（1 年為原則）與臨時需求時，才可以進用約僱人員。就此觀點論之，人事行政制度不納入約僱與臨時人員本屬正常。但是若從實務面觀之，卻可發現約僱與臨時人員長期以來，已成為我國政府機關固定的人力配置方式，如表一、表二所示：

表一：全國各機關（構）公務人員總數與約僱人員數之比較

	全國公務人員總數	全國約僱人員數	人數比例
94 年	337,261	17,186	5.10%
93 年	368,899	17,178	4.66%
92 年	376,128	17,740	4.72%
91 年	389,957	19,438	4.98%
90 年	395,523	20,221	5.11%

註：全國公務員數未含公立學校教師

※資料來源：銓敘部，銓敘統計年報（90、91、92、93、94 年度），（<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，2006.02.下載，筆者自行整理）

表二：台灣省各縣市約僱人員、臨時員工與機關學校員工總數之比較

	89 年	90 年	91 年	92 年	93 年
約僱人員與臨時員工數	40,861	38,469	36,551	33,733	36,003
員工實有員額數	301,175	312,338	312,770	309,094	311,892
百分比	13.6%	12.3%	11.7%	10.9%	11.5%

※人事行政局，台灣省各縣市統計要覽（89、90、91、92、93 年度），（<http://www.tpgpd.gov.tw/statistic/>，2006.02.下載，筆者自行整理）

表一內容為全國各機關公務人員數與約僱人員數之比較。在比例上約僱人員所占比

重雖然均在 5% 左右，但是值得注意的是，此比例自 90 年自 94 年間均呈穩定現象，足見機關「經常」有臨時性的業務需求。表二為台灣省各縣市約僱人員與臨時員工總數與機關員工實有總數之比較，本表除了顯示出約僱與臨時人員數額具有長期穩定性之外，其所占機關員工總數之比率亦相當驚人：地方機關每 10 位員工，就有 1 位臨時人員。

分析表一與表二內容可知，約僱人員與臨時人員在制度設計上的臨時性，與機關運作實務上的穩定性間，顯然具有相當落差。筆者認為此現象可以推論出今日約僱人員對機關人事管理的二項意義：

第一，今日各級政府運作，可能普遍且長期存有對臨時人員的人力需求。

第二，由於穩定的比率與數額，將使約僱與臨時人員管理，成為機關人事行政工作的重要項目。

若上述二推論可接受，則今日吾人面對約僱與臨時人員問題時，便不能採「個案」或「非常態」的處理原則，甚至可能因為各機關多年來已累積僱用相當數額約僱或臨時人員，在今日民意高漲的環境下，其可能相

互凝聚而轉化為一利益團體，而對人事行政體系形成壓力。

二、職責與權益落差

若依照僱用辦法設計，機關與約僱或臨時人員之權責關係，是建立在臨時業務的契約基礎上：當臨時業務出現、人員符合條件¹時，約僱契約乃在受僱者與機關均同意且合法的情形下產生；反之，當業務結束或契約期滿，則約僱關係自然結束。然而此設計在實務上，卻常受到下列因素的挑戰：

- (一) 各級機關長期將約僱人員作為補充人力不足的固定作法。
- (二) 機關首長將約僱與臨時人員作為「彈性用人」，甚至酬庸的非正式管道。
- (三) 我國傳統文化常將任職於政府機關視為是「鐵飯碗」，除非違法或重大失職，否則不輕易解僱人員。
- (四) 繼任機關首長不願得罪前任所僱用人員，或是顧慮人員反彈，而對現有約僱與臨時人員採消極管理態度。

由於上述因素影響，乃使約僱與臨時人員成為我國各級政府機關人事運用的常態現象（如表一與表二所示）。此種制度與實務落

¹ 依據本辦法第三條規定：「各機關僱用約僱人員時應注意其品德及對國家之忠誠，年齡未滿 65 歲，經公立醫院體格檢查合格，具有擬任工作所需之知能條件」；第四條規定：「有分類職位公務人員任用法第十九條各款情事之一者，不得僱用為約僱人員」。

月旦知識庫

差在政府組織規模與用人需求擴張，或是任職政府條件較企業優厚時，或許不會形成問題。但是當政府組織精簡已成既定政策，同時民間僱用條件大幅改善時，這些「長期任職」的約僱人員與臨時人員自然會關切本身權益問題。

僱用辦法對約僱人員職責與權益的規定，除了機關應與當事人訂定「僱用契約書」之外，其餘主要有二：

- (一) 約僱人員報酬標準。僱用辦法第 7 條規定約僱人員之報酬應視工作繁簡難易、責任輕重，及應具備之知能等條件，訂定報酬標準。而根據本條所訂定之「約僱人員比照分類職務公務人員俸點支點報酬表」之規定，約僱人員依「職責程度」與「所需知能條件」兩標準，區分為 5 種報酬薪點。
- (二) 相關人事管理規定。僱用辦法第 9 條規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，惟在僱用期間死亡者，得依規定酌給撫慰金。

上述二項固然規範了約僱與臨時人員的報酬與基本工作職責²，但是對於細部的工作條件與權利義務等，則取決於「僱用契約書」。然依據僱用辦法附件（一）之「約僱人員僱用契約書（範例）」，受僱人應負之責任為：「在僱用期間，乙方（受僱者）願接受甲方（機關）工作上之指派調遣，並遵守甲方之一切規定，如工作不力或違背有關規定，甲方得隨時解僱。乙方如因特別事故須於僱用期滿前先行離職時，應於一個月前提出申請經甲方同意後始得離職」。此責任不僅較有利於機關，且內容亦模糊不清。

近年來，我國對勞工身分與工作權益的保障日益完備，勞動基準法（以下簡稱勞基法）自 73.07.30 公布施行至今，已歷 6 次修訂，且適用本法之行業與人數亦日趨普及³。而約僱與臨時人員由於性質特殊，乃被排除於適用勞基法範圍外，從而形成其身分界定上既非公務人員、亦非勞工的尷尬情形。純就制度設計而言，若機關確實執行僱用辦法相關規定，並貫徹「臨時性」精神，則此現象尚不致出現問題，但今日實務則是人員長

² 「約僱人員比照分類職務公務人員俸點支點報酬表」中所訂職責程度多屬一般性規範，如比照分類職位公務人員五等人員，其職責為：「在一般監督下，運用專業學識獨立判斷，辦理臨時性之行政技術或各專業方面甚複雜之工作」。

³ 根據行政院勞委會統計，至 93 年度全國已有 429030 個單位、8341927 人加入勞工保險 (<http://statdb.cla.gov.tw/html/year/rptmenueyear.htm>)。

期僱用，且部分人員尚實際分擔機關正式員工職責，則此種模糊身分便可能產生權益與職責落差，從而導致受僱者的不平感受。特別是在機關中同屬基層，且工作性質相近的技工、駕駛人、工友、清潔工等人員，自 87.07.01 起已開始適用勞基法，使可能增加約僱與臨時人員的「相對剝奪感」。對此問題，行政院人事行政局雖於 94.06.06 局企字第 0940015960 號函中，要求各公務機構自 95.01.01 起，依據勞工退休金條例第 7 條第 2 項精神，為機關約僱及臨時人員提繳退休金。然而相關職責與權益上的落差與模糊性，仍將可能是約僱與臨時人員管理上的潛在問題。

參、臨時人員管理再定位

一、制度層面

約僱與臨時人員職務的定位，雖然是臨時性的基層工作，但並不意味其在人事行政體系中是「不重要」、「不專業」，甚至「不存在」的。事實上，當「績效導向」成為機關運作基本原則時，人事行政制度設計重心將會從傳統的「永業制」，逐漸轉變為更重視人員彈性調度與多元任用管道，同時未來人事

行政制度設計除了既有保障公務人員權益考量外，更要關切如何適當配置人力以達成機關績效目標的需求（Beecher, 2003: 459-468）。由此推知：臨時任用或許也是未來設計彈性人事行政制度的選項之一。

而就我國約僱與臨時人員管理而言，不論是從各級機關長期以來的穩定僱用比率、約僱與臨時職務在制度設計與實務運作上的落差，乃至於確保數萬名受僱者工作權利而言，促使約僱或臨時人員管理制度化，將有實質上的必要性。故今日僅依據行政院所頒定的僱用辦法來處理相關問題，不僅在法位階與適用範圍上可能產生疑議外，亦難以符合各機關實務運作需求。具體而言，筆者認為今日環境下，欲使約僱與臨時人員管理制度化，主要焦點應力於使各項管理規範能配合相關人事管理法令規定。具體內容則有下列三項：

（一）符合相關政府與民間人事管理基本原則

如前文所述，今日我國人力資源管理，在公務人員部分，相關人事行政法令提供週密規範自不殆言，即便在民間部門，將各行業納入勞基法規範，也已是政府基本政策⁴。因此目前約僱與臨時人員既不屬公務人員，

⁴ 根據行政院勞委會對勞基法適用範圍的解釋：「...一切勞雇關係均應適用勞動基準法，但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有空礙難行者，並經本會指定公告之行業或工作者，不適用之。」

(http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4327bec3，2006.02.查詢)。

且不適用勞基法的情形，實與國家整體人力運用原則相互衝突。故筆者認為解決此困境的起點，就在於能比照相關政府與民間人事管理法令規定。換言之，不論約僱人員未來身分定位為何，均應能與政府或民間人事管理法令相互接軌，並基於「同工同酬」原則訂定各類規定。唯有如此，方能使約僱與臨時人員管理制度不至成為機關人事管理上的「空窗」地帶，且可使相關規定符合今日人事管理潮流。

（二）與機關內部其他人員職責相稱

約僱與臨時人員雖然是機關編制外人員，而不應與其他編制內人員享有相同待遇，但是長期任職，以及沒有特定人事管理法律為依據的情形下，將使其機關權責內容處於模糊狀態。例如在退休金上採用勞基法的規定，而在其他管理措施上又可能比照單位正式人員；此種方式雖有助於區隔機關正式人員與臨時人員，但卻亦可能產生「同工不同酬」的不合理現象：特別是當約僱或臨時人員長期任職時，可能與機關其他編制內人員承擔相近工作內容與壓力，如此將造成承擔工作責任相同，但待遇卻不同的情形。基於此，若約僱與臨時人員成為機關長期人力配置方式，則建立其與其他人事管理制度權責相稱的模式，方有助於消除不同類別人

員工作與權益間差異，進而使機關人事管理更穩定而制度化。

（三）機關間約僱與臨時人員管理共同基準

目前約僱與臨時人員的具體職責內容，主要依據「僱用契約書」規定，然而如前文所述，契約書內容僅規定一般性的職責原則，而缺乏具體規定。固然就機關角度而言，基於「因地制宜」原則彈性調度人力，乃是進用約僱與臨時人員的主要考量，但是在缺乏法律基本依據下，卻可能形成不同機關對約僱與臨時人員職責要求不同，從而產生同報酬薪點的臨時人員，在不同機關間卻有不同職責程度的勞逸不均情事。此情形在今日民眾自主意識高漲，以及任職政府人員待遇不必然優於民間企業的環境下，容易引起當事人反彈。於是建構機關約僱與臨時人員，以及正式職工管理的共同基準，除有助於釐清「僱用契約書」權責內容外，更能消除機關內部不同身分類別人員管理的分歧困境。

二、機關層面

永業性質的常任文官，雖然是構成政府機關的主幹，但是當社會日趨開放、公共事務性質更為複雜時，採行更彈性而多元的人力運用管道，方能確保機關運作符合需求。Klingner 在研究美國文官體系發展歷程時，便主張 90 年代以後，「多元組織」（alternative

organization) 與「彈性僱用關係」(flexible employment relationships)，將成為政府機關用人基本原則 (Klingner, 1997: 168)；Green 甚至認為當政府組織不斷精簡、人員生涯發展路徑更多元的環境下，短期僱用將成為未來政府用人的重要型態 (Green, 2000: 435-436)。固然我國約僱與臨時人員人事管理，不一定可套用前述二研究成果，但相似問題卻是存在的。例如政府在 92、93 年間施行「公共服務擴大就業方案」，僱用失業人口以協助處理機關事務，就是臨時僱用具體例證。因此對未來機關運作而言，約僱或臨時人員管理的定位將不僅是個案處理，而更可能是彈性用人的重要管道。此觀點可從消極與積極兩層面進一步申述：

(一) 消極面

當組織精簡已成為今日政府運作基本原則時，機關員額編制勢必受到更嚴格控制。然而外界對政府的需求卻仍不斷增加。於是欲一方面紓解有限編制公務人員的工作壓力、另一方面防止員額膨漲，則約僱或臨時人員將是重要選擇途徑。此外，對地方政府機關而言，在環境特性與因地制宜考量下，某些特定業務可能無法循高普考或特考，或其他任用管道進用公務人員，或可能因地處偏遠、工作條件不佳而難以留任公務人員，此

時約僱與臨時人員都可補充機關人力不足的困境。

(二) 積極面

約僱與臨時人員雖然在機關中僅擔任基層性的臨時職務，但並不意味其所具備的知識與能力也是微不足道的雕蟲小技。特別是在今日電腦資訊快速流通的知識經濟時代，「專業」不一定只是學歷與經歷，更可能是創意與其他影響力。因此約僱或臨時人員所能帶給組織的，不僅只是填補一個職缺，更可為機關注入新觀念與活力；此外，由於約僱與臨時人員毋需像公務人員任用的繁瑣程序，故也可提供民眾參與公共事務的簡便管道。簡言之，筆者認為約僱與臨時人員的積極意義不僅是彈性用人管道而已，更可作為活化或提升機關人事管理績效的重要動力。

值得注意的是：上述不論積極或消極面論述，均應建立在「臨時性」與「定期契約」的基本前提上，即相關人員應保持定期流動，而非鼓勵久任。唯有如此，社會上不同資源才能持續流入機關，而不致成為政治酬庸或任用親貴的藉口。此部分將於後文再予討論。

三、人員層面

由於政府機關與企業組織性質上的差異，使得人們從事公職的動機，除了覓得賺

錢工作機會外，更可能包涵其他動機，如情感上認同公共組織或希望影響公共事務……等（Young, et.al., 1998: 340- 342）。相對地，機關任何職位設計除了考慮個人工作項目與物質報酬之外，更重要的意義，乃在於賦予人員使命感與工作意義，使其履行職責過程能配合機關使命，並維繫社會價值（Pattakos, 2004: 107- 108）。約僱或臨時人員雖然位於組織基層，但卻常承擔與民眾或其他外部顧客互動的「第一線官僚」(street-level bureaucracy) 責任，故對機關亦具有同等影響力。因此即便其職務性質屬臨時性，也應基於「適才適所」原則妥善設計。

另外，由前文討論可知：今日機關約僱與臨時人員管理，已成為長期累積的問題，同時隨著其他行業勞動條件改善，以及政府組織未來日益精簡的趨勢，更易引發人員反彈壓力，因此制度設計時也要考量現有長期僱用人員調適或轉型問題。綜合此兩類意見，筆者認為制度設計在人員部分重點，乃是在兼顧機關未來發展需求，以及現有人員權益保障間尋求平衡點，並符合貢獻與報酬相互平衡原則。此概念可從新進人員與現有人員兩方面分別說明：

（一）新進人員

在今日各級政府機關財源普遍緊縮條件

下，欲維持基本運作費用已屬不易，額外增加人事成本更為困難；同時，民間力量蓬勃發展，機關許多基層工作由勞務外包、甚至由志願服務義工所取代。基於此，未來各機關所建立的約僱與臨時人員制度，所能僱用的人數與經費規模勢必有限。但正是因為如此，更應讓有限資源發揮最大效用：約僱或臨時職務不只是一個工作機會而已，其更能激發人員專長與能力，對機關運作產生積極效益。

若上述觀點正確，則未來機關進用新進人員時的評估重點，便不應只要求其從事例行性、勞力性、重複性的工作，而是從機關整體人力配置需求，甄選具有下列能力人員：

- 1.能提供輔助或支援功能，以協助正式員工順利達成任務。
- 2.能實際提升機關運作績效，或是解決特定問題。
- 3.本身已具備特定專長或技能(如熟悉電腦操作)，毋需再訓練即可立即投入工作，協助處理臨時性或專案性的任務需求。

（二）現有人員

依照僱用辦法或僱用契約書內容，機關固然可以在年度終了或契約期滿時，終止現有人員約僱關係。然而此舉卻可能違背勞基法第9條與第11條基於「信賴保護原則」所

做之各項規定，在人員提起救濟程序時，機關未必能處於優勢地位。且前文所提行政院人事行政局 94.06.06 局企字第 0940015960 號函，要求各機關提繳約僱人員退休金的作法，等於是承認其屬於長期僱用的事實。而更重要且實質的問題，乃在於現有長期約僱人員，由於所從事工作多為例行性業務，與當前民間人力專長需求可能有相當落差，故一旦輕率終止僱用，勢可能連帶影響人員家庭生計，從而形成不可預知的風暴。故筆者認為對於現有人員部分，應採溫和漸進方式促使其轉形。其具體重點有下：

1. 配合機關未來發展或變革需求，協助人員未來生涯發展規劃，並具備所需條件或能力。
2. 尊重人員意願，容許其有繼續留任機關或轉換其他工作的選擇權利。
3. 建立公平且透明化的管理機制，以有效整合人員需求與業務需求。

肆、策略途徑——化阻力為助力

為配合政府機關業務多元化、複雜化趨勢，擴大公務人力進用管道的需求也日益增加。因此自 86 年起，銓敘部便著手研擬「約聘人員人事條例草案」，爾後歷經 91 年總統府政府改造委員會規劃「契約性職位制度」，以及銓敘部二次研擬，經考試院函送立法院

審議之「聘任人員人事條例草案」等，建構臨時人員管理制度似乎總是欠缺「臨門一腳」（銓敘部銓審司，2003:4-14），究其原因，除了法案審議過程，因為選舉或政府人事更動而產生的延宕外，此制度在重視彈性之餘，如何能確保運作時具有客觀公平標準？以及如何防止機關作業上可能形成的弊端…等問題，或也是各界不易凝聚共識的原因（高永光，2004: 35-37）。筆者認為此現象正呼應前文所述，約僱與臨時人事管理制度乃是正式的重要問題，且其更可能影響整個人事行政體系。另外，雖然約僱與臨時人員是否可納入廣義「契約進用人員」仍有不同意見（朱愛群，2005: 207-208），然而將其管理工作法制化，目前似已是學術界與實務界的共識。故為能凝聚焦點起見，本文僅就現行約僱與臨時人員部分來討論，並根據前部分制度、機關、人員三層面的再定位內涵，提出未來建構制度時可參考的策略途徑。

一、制度層面

約僱與臨時人員管理制度化之目的，除了在形式上建立具體遵循依據外，更重要的意義乃在釐清其目前模糊地位與權責內容，進而能有效融入整個政府人事行政體制中。換言之，本制度不僅要能符合機關當前與未來運作需求，也不能抵觸現行公共人事行政

月旦知識庫

法制與社會整體人力運用政策。基於本原則，筆者便從前文制度面的三項定位內涵中，提出未來可採行作為。

（一）符合相關政府與民間人事管理基本原則

由於約僱與臨時人員甄選任用強調彈性與臨時性，而不適合比照公務人員管理制度，則其僱用內涵便應回歸勞基法精神。即便特定職務由於機關特殊考量，而不宜完全適用勞基法，但其人事管理最低標準也不得低於勞基法，方符合該法第一條第二項之規定：「雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所訂之最低標準」原則。基於此觀點，未來立法過程或可考量下列作為：

1. 由於目前約僱與臨時人員並無法律規範，故直接由考試院宣告其適用勞基法。
2. 若政策認為此類人事管理仍宜單獨立法，則也應以勞基法相關規定為基準。
3. 考量不同機關業務差異，或是需以較優厚條件作為吸引特定人才之誘因，主管機關在規定人事管理最低標準之餘，可考慮授權用人機關在一定範圍內，彈性調整（高）僱用條件。

（二）與機關內部其他人員職責相稱

即便約僱與臨時人員管理制度化，也不能逾越此類人員在機關屬於輔助與支援的基本角色、也不能影響其他類別人員權利，或

是過度排擠機關原有人員配置模式，如此方能有助於在權責相稱基礎上融入機關人事管理體制中。具體作法有下：

1. 訂定機關僱用約僱或臨時人員人數比例，或採總額管制方式限制人數，以避免浮濫進用。
2. 限定約僱或臨時人員人事支出占機關整體人事費用之最高比例，防止機關訂定過度優厚的僱用條件，從而形成不公平現象。
3. 人員待遇與相關報酬內容之決定，應取決於工作內容或職責輕重，而非基於任職時間長短或受僱者學歷等一般性條件。

（三）機關間約僱與臨時人員管理共同基準

為符合「因地制宜」的彈性原則，且配合用人機關實際需求，約僱與臨時人員管理制度的關切核心，應在於建立合理化的僱用基準，而非要求各機關「一體適用」的硬性規定。具體作法有下：

1. 未來約僱與臨時人事管理法制事項由考試院掌理；執行部分（包括僱用、訂定工作條件、設定工作規範……等）則授權各機關辦理。
2. 業務性質相近，或是所需約僱人力相同機關，可共同辦理僱用作業，或是採行同一僱用標準，以節省時間與資源。

二、機關層面

約僱與臨時人員管理制度化對機關最具體意義，就是在明確「遊戲規則」下，激發人員知能與熱忱，而與其他人員相互配合來共同提升機關效能與效率。另外，為避免約僱或臨時人員成為機關首長不當用人管道，或是機關人員膨脹的理由，確保制度執行過程符合「臨時性」與「定期契約」原則乃是必要的。至於具體作法，亦可從積極與消極面來說明。

（一）消極面

「防弊」可說是組織僱用約僱或臨時人員時，最易受重視、但卻不易落實的問題：因為約僱或臨時人員的僱用本質，就是希望簡便迅速地滿足業務需求，故基於防弊考量而設置的各項監督控管程序，將反而違反此制度設計的原意。對於本問題，筆者認為除了從「根本」，也就是前項制度層面內容所述，嚴格控制約僱或臨時人員占機關人力比例，或是人事費用支出上限外，最具體而簡易可行的防弊措施，就是建立「透明化」的僱用辦法。具體有下：

1. 變革目前約僱人員僱用契約書，以及約僱人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表，對於受僱者責任與職責程度，均採一般性陳述的方式，改以條列式方式，根據機

關需求詳列僱用工作內容與績效標準。

2. 結合各級政府目前積極推動的績效管理或績效考核機制，建立「約僱與臨時職務績效評鑑制度」。在僱用期滿或終止契約時，一方面評估現行約僱或臨時職務工作內容有無繼續延續之必要性，或可改採其他替代方式（如裁廢、外包、正式人員兼辦...等）；另一方面也評估現職人員續約必要性，且除非評審者能列出具體理由，否則現職人員將不得續約。
3. 各項約僱資格、條件、程序，以及相關資訊，均應上網公布供外界查詢。

上述各項透明化作為的主要考量，在於不增加既有作業程序複雜性，以及不妨礙機關用人時效考量的前提下，能達到防弊效果。簡言之，當整個「遊戲規則」愈公開透明，在「眾目睽睽」下，各項不法意圖便無所遁形。

（二）積極面

約僱與臨時人力運用的本質，在滿足機關臨時性的人力需求，故積極面考量的重點就在「彈性滿足需求」上。具體而言有下：

1. 約僱人或臨時人員的配置方式應彈性化，除了如傳統方式配屬於某單位外，亦可採數單位聯合僱用，或是處理特定專案業務。
2. 有鑑於民間人力派遣公司蓬勃發展，機關亦

6月旦知識庫

可考慮循政府採購法規定，直接與企業訂定合作契約。例如一定期間內之約僱或臨時業務所需人力，均由得標企業派人處理。

3. 為更符合不同機關業務需求，或僱用到更適合人力，應取消現行「約僱人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」，將各機關約僱人員報酬薪點硬性區分為 5 等的作法。而改採主管機關訂定上限數額或計算公式，其餘則由各機關視業務需求、欲僱用人數，以及預算額度自行決定即可。

上述 3 項作為的主要意涵，乃是機關不僅是要「僱用人員」，更是要「僱用能發揮效益的人員」。筆者認為此觀點在今日電腦科技普遍能取代例行性工作，以及機關可用財源日益緊縮的趨勢下更為重要。此外，機關也應定期進行業務檢討，辦理工作簡化、電腦化等興革措施，如此方不致產生「為約僱而約僱」的不合理現象。

三、人員層面

約僱或臨時人員既非常任工作、也不鼓勵久任，更無法提供優厚待遇，故對人員而言，此工作應是其生涯過程中的短期歷鍊而已。基於此，人員層面的制度設計重點，應在於任職期間「權利義務對等」與「貢獻報酬平衡」兩重點之上，而不適用人事行政體系中有關公務人員升遷、發展、培訓…等措

施。但是由於各機關目前可能已累積許多「長期」約僱或臨時人員，故前述原則也應對新進與現有人員進行區隔。以下說明之。

(一) 新進人員

若機關將約僱或臨時工作是定位於臨時性、支援性的意涵上，則對人員的要求重點也應在於其是否確能發揮所長以滿足業務需要，而不一定要求其與其他正式人員遵守相同行為規範，例如打卡簽到即是。此概念具體有下：

1. 專業導向

如前文所述，在科技快速進步的環境下，即便基層職務也需應用特定專業技能，再加上機關產生臨時業務需求時，不可能等人員僱用後再花費訓練或適應時間，故在訂定僱用條件時，應明訂其要具備特定知能，如電腦中文輸入速度、語言能力，或是執行工作所需特定技能等，如此才能使人員到職後能立即投入工作、發揮效用。

2. 成果導向

考核約僱或臨時人員僱用成效的重點，應在於其是否能產生具體工作成果或達成特定目標；又由於其位屬組織基層，工作性質較可具體衡量，故應基於成果導向原則，促使人員產生具體工作成效，同期限內的辦理業務件數，或是達成專案進度…等則是。

表面觀之，採成果導向與專業導向作法，似乎使約僱與臨時人員管理較欠缺人性考量，但筆者認為如此方能建立求職者對此類職務的正確認知，而事先評估本身適任程度，或是預先規劃下一個工作生涯。當然相關規定或要求，仍應詳訂於工作契約並事先告知，以昭公信。

（二）現有人員

現有人員雖然約僱時間長短不一，但由於既有法令未臻週延，且其對機關也有一定程度貢獻，故並不宜遽然終止僱用契約，或是新進人員採行相同管理標準；另外，在機關未來可能進行組織精簡或業務變革，以及預算緊縮所可能帶來的臨時業務需求減少情形下，也不應維持現狀而形成人力浪費，或是勞逸不均情事。基於此，可行途徑或在基於保障基本工作權的基礎上，鼓勵現有人員發揮個人潛力，或是輔導其轉業。具體作法如下：

1. 基於勞基法規定，保障現有人員工作權益；機關不應無故或臨時終止現有人員工作契約。
2. 機關應與現有人員協商，共同訂定現有人員工作績效考評辦法，以作為未來人員續約與否之評量標準。
3. 未來約僱或臨時人員管理法制訂定完成

後，機關所有約僱與臨時人員均應重新換約，以期兼顧公平與權責相稱原則。但考慮現有人員權益，可設訂一定期限（如 5 年），作為換約緩衝期。

4. 協調行政院勞委會各地就業服務體系，提供現有人員專長轉換與就業輔導服務，使現有人員有更寬廣選擇機會。

上述 4 項內容顯示：現有人員權益保障與機關相關業務變革間，並非毫無交集的「零和」關係。事實上，今日機關仍然需要具備潛力或專業知能的臨時人力，來紓緩繁重多元的業務壓力；相對地，在組織精簡潮流下，約僱與臨時人員也應以更開闊視野，從更多元管道中尋求生涯發展路徑，如此方能創造機關與人員需求的雙贏效益。

伍、結語

約僱與臨時人員管理雖然不是機關主要人事管理制度，但只要有實務業務需求，相關問題就應予重視，特別是多年以來各級政府已累積相當數額之「長期」臨時人員，為避免日後衍生爭議起見，儘速完成法制化，同時完善規劃各機關施行的分工模式與配套措施，實有其必要性。

另外，有鑑於公共事務日趨多元複雜，在正式公務人員體制外引進輔助性、臨時性

的工作人力，也是因應環境多元需求、增進業務運彈性，同時避免機關正式編制員額大幅擴張的簡便方式。換言之，今日僱用約僱與臨時人員管理，除了要消極防止機關可能產生不當用人的弊端外；也要能使約僱或臨時人員能真正發揮積極效用，以協助組織達成目標。

基於上述二類理由，本文認為未來約僱與臨時人員管理內涵，不僅只是提供工作機會而已，更應是制度、組織、人員三類因素的整合：在制度面，其應在國家人力運用的基本規範下，融入整體人事行政體系，以發揮協同與分工效益；在組織面，則是在不妨礙正式人事制度運作的前提下，滿足機關彈性用人需求；在個人面，除了重視新進人員所能發揮的專業與成果外，也要兼顧既有人員工作權益保障。筆者認為唯有對此三層面綜合考量，方能設計出兼顧機關需求與人員需求，同時能發揮多元「綜效」的管理制度。（本文作者為臺北大學公共行政暨政策學系副教授）

參考書目

- 朱愛群（2005）。〈契約進用公務人力之研究〉。國家菁英季刊，1(1)，205-227。
- 高永光（2004）。〈政府彈性用人制度之探討〉。國家政策論壇，春季號，30-38。
- 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。
- Beecher, D. D. (2003). "The Next Wave of Civil Service Reform". *Public Personnel Management*, 32(4), 457-474.
- Green, M. (2000). "Beware and Prepare: The Government Workforce of the Future". *Public Personnel Management*, 29(4), 435-443.
- Klingner, D. E. (1997). "Beyond Civil Service: The Changing Face of Public Personnel Management". *Public Personnel Management*, 26(2), 157-173.
- Pattakos, A. N. (2004). "The Search for Meaning in Government Service". *Public Administration Review*, 64(1), 106-112.
- Young, B. S., Worchel, S., & Woehr, D. J. (1998). "Organizational Commitment Among Public Service Employees". *Public Personnel Management*, 27(3), 339-348.