

# 政府契約人力之政策定位與現實： 政府內部人力市場之啟示\*

蘇偉業\*\*

## 《摘要》

本文是探討我國政府契約人力（指約聘僱人員）之政策定位與現實落差之問題。這包括我國人事機關對契約人力之官方應然性（normative）定位與執行現實之落差，還有就是依據西方公務人力運用理論之策略定位與我國現實之落差。

本文首先比較全球化下的公務人力彈性化與我國的政策取捨，並剖析我國政府在近年人事制度改革當中對契約人力的政策定位，透過對官方及學術文獻分析指出落差之所在。本文強調落差問題本質是牽涉到常任文官與契約人力之間的相對關係。現存的學術文獻反映出一種有趣的現象，就是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。

就此，本文提出政府內部人力市場命題來勾畫出常任文官與契

---

投稿日期：100年9月28日；接受刊登日期：100年10月16日。

\* 本文初稿曾發表於二〇一一年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，是國科會研究計畫成果之一部分（NSC 97-2410-H-004-167-MY2）。

\*\* 國立政治大學公共行政學系副教授。

約人力在我國政府內部人力市場的相對關係。本文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，促成上述的有趣現象。這現象有別於國外的一般情況，使我國公務人力生態產生一定的特殊性，因而「內部人力市場」應成為相對於國外而言更為重要但尚待開發的我國人事行政學術議題。故最後，本文提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。

[關鍵詞]：契約人力、政府內部人力市場、組織承諾、公務人力、常任文官

## 壹、緒論

考試院在二〇〇九年六月通過提出「文官制度興革規劃方案」，確立我國以公務人力為「政務、常務人員及契約用人」的三元體制，並規劃於二〇一一年中期健全政府契約用人制度。其政策目的是「為活化政府人力資源，增加彈性用人管道，應以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求」（考試院，2009：15）。

隨著全球政府改造運動於上世紀在西方國家興起，我國也緊跟步伐，進行多項相關人事改革，彈性化改革也是其中一環。但經驗告訴我們，當外國的改革理念被引進他國的政治行政系統時，往往會產生十分混雜、模糊及變異的效果（Lægreid, 2000: 892）。在「本土化」後所產生的結果可以與原始經驗完全不同。本文個案或許是其中一個範例。

本文是針對我國主要的政府契約人力，即上述「文官制度興革規劃方案」所指的以公法契約進用的聘用及約僱人員（合稱約聘僱人員），分析這類人力在我國公務人力體制內的特質，透過對比常任文官人力來突顯它的特殊性。實際上，約聘僱人員是我國存在已久的契約人力，但踏上政府改造運動潮流，政府自一九九〇年代末開展對約聘僱人員的改革立法，當中雖然有提出頗大膽的改革方案，但直至現

在，主管機關考試院並沒有根本變動對約聘僱人員的定位，改革方向偏向將現存制度法律化及規範化。

縱然直至現在還沒有完成任何新的立法，但現存制度已經在非中央刻意規劃下發展出自己的定位及角色意義，而這定位及角色意義必須放在較大的公務人力體系系絡（context）中才能看到真貌。這真貌可透過政府「內部人力市場」（internal labor market）體制中的常任文官與約聘僱人員之相互關係來作反映。本文利用官方文獻以及與考試院官員及曾參與政策過程的學者作深度訪談，以剖析我國近年對約聘僱人員的政策路徑，並利用國內外相關學術文獻作後設分析（meta-analysis），將我國政府常任文官與契約人力套進「內部人力市場」架構中，藉此呈現出一個與人事行政傳統智慧所描繪的不同圖像。最後，本文將指出「內部人力市場」概念應成爲我國人事行政的重要學術及實務議題。

## 貳、全球化下的公務人力彈性化與我國的取捨

過去三十多年來，在管理主義意識型態的影響下，傳統韋伯式的「法律－理性」（legal rationality）官僚制度典範已受到頗大的衝擊。各種去官僚化（de-bureaucratization）改革措施已不同程度地橫掃全球先進及發展中國家的政府機關，以此來替代或重塑被認爲沒有效率及效能的傳統官僚系統（Pollitt & Bouckaert, 2000; Common, 2001; McLaughlin et al., 2002; OECD, 2005）。

首先自一九八〇年代始，一些傳統由永業性公務人員提供的服務，開始以民營化的方式，透過私部門或非政府部門以外包（如一些社會照護的服務）或國營事業非國有化的方式轉移提供模式（如公共運輸及電訊事業的上市或私有化）。通過這類民營化，原本由永業制公務人員擔任的工作逐漸由較具彈性的「公司化」組織所僱用的勞工替代，因此在傳統公部門存在的官僚主義問題（red tape）已相對地降低。但這種方法不能完全取代所有傳統永業性公務人員，最明顯是政府行政機關內部人員，他們負責行使公權力與處理核心的行政業務及其他公務，這部分絕對不會被「民營化」。不過，這並不意味著我們必定要運用傳統官僚來負責所有這些任務。政府機關內仍然可以有人事彈性，簡單而言就是由受僱於政府的「非公務人員人力」來替代永業制公務人員，這種可通稱爲「權宜性」（contingent）的人力包括

臨時員工、部分工時員工及季節性員工 (Klingner & Lynn, 1997)。

根據二〇〇五年 OECD 的公共人力資源調查報告，自一九八〇年代末起，政府的僱傭關係呈現以下四項趨勢 (OECD, 2005)：

- 一、在一些國家，政府內的終身聘用 (lifelong employment) 法律條款已被廢除，公務人員已被納入一般的「勞工法律」內規範。
- 二、而在某些國家，當終身聘用制度仍然保留之同時，定期契約職位則同時被使用以強化個人對績效的責任；同時，公務人員（特別是高級文官）的職位並不會得到保證，職位的續任是依據績效表現而定。
- 三、另外一些國家，公務員完全變成短期的契約人力，沒有續聘的保證。
- 四、此外，有一些國家以契約人力替代原由一般公務人員負責的職位。有時這些契約人力的待遇比一般適用於私部門的勞工法律要求還要差，因為政府僱員不適用一般勞工法律。

總體而言，政府機關的職位愈來愈由享有較低工作保障之員工所擔任，因此契約性人力占公務人力比例上不斷上昇。最激進的例子如美國喬治亞州於一九九六年解除對所有新入職公務員的「永業」保障；佛羅里達州也於二〇〇一年解除 16,300 多位在職政府中階管理者的「永業」保障。以上兩者都改以可隨時解僱之條件聘用 (at-will employment) (Battaglio & Condrey, 2006; Bowman & West, 2006)。在英國，公共管理者可彈性使用定期契約、臨時僱用及長期人員，以應付不同的需要 (OECD, 2005: 7)。

反觀我國的現況，傳統永業制的公務人員仍然占公務人力的絕大多數。根據考試院提供的資料，直至二〇〇八年底，公部門的廣義契約人力約為十五萬人，占全體公部門人力的 18%。<sup>1</sup> 而跟我國法律體系接近的歐洲大陸國家政府，近年也增加使用契約人力，甚至有國家完全拋棄永業制度（如丹麥<sup>2</sup> 及荷蘭）。而其他歐陸國家的永業制公務人員比例一般都低於我國，除少數跟我國比例相若外，即法國（約

<sup>1</sup> 本統計資料是來自於考試院製作的考試院簡介光碟（2010），這裡所指的公部門人力是指行政機關人員、衛生醫療機構人員、公立學校職員、公營事業機構人員、教育人員、軍職人員及約聘僱人員。其所指的約聘僱人員總數為十五萬人，作者認為這應包含以私法契約形式進用的臨時人員，屬於廣義的契約人力。

<sup>2</sup> 在丹麥，除了法官外，已再沒有終身僱用的公務員。

87%) 及希臘 (約 93%)，其他國家大多數比例為七成左右，而德國只有四成左右 (Bossaert, 2005: 16)。

縱然面對國外對傳統永業制公務人員去保障化及契約化衝擊，我國並沒有採取類似的內部彈性化策略，而是採用外部彈性化策略，即在對常任文官體制不變之前提下，於外部建立較有彈性的契約人力體制，彈性化被定義為「多元化進用人力」，而非英美國家所強調的「讓管理者管理」(let managers manage) (蘇偉業, 2007)。明顯地，縱然在政策口號上同樣強調「彈性化」，但我國在這方面改革的取捨卻跟西方國家，特別是英美國家，完全不同的。

### 參、我國政府契約人力的政策定位

本文所討論的約聘僱人員是指由一九六九年立法通過的「聘用人員聘用條例」規範之聘用人員，其指以契約定期聘用之專業或技術人員，因機關現有人員無法勝任該職位，故以沒有公務員任用資格的人員充任，並依經驗學歷比照第六至十三職等薪資進用；及由行政院在一九七二年首次頒布的「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」所進用的約僱人員，其相當於公務人員第五職等以下辦理「臨時性」「定期性」及「季節性」之工作人員。另外，聘用人員不適用公務人員俸給法、退休法及撫卹法等規定；而約僱人員則不適用俸給、考績、退休、撫卹及公務人員保險法等規定。所以在地位待遇上，聘用人員一般比約僱人員高。

表 1：近年全國行政機關公務人員與約聘僱人員人數統計

年份	行政機關 公務人員總數	行政機關 聘用人員人數	行政機關 約僱人員人數	約聘僱人員 總數	約聘僱人員 / 公務人員
二〇〇五	215,783	6,668	13,345	20,013	9.27%
二〇〇六	216,422	7,065	13,926	20,991	9.70%
二〇〇七	218,793	6,299	13,928	20,227	9.24%
二〇〇八	219,615	7,691	13,770	21,461	9.77%
二〇〇九	222,336	8,751	15,621	24,372	10.96%
二〇一〇	225,351	8,903	15,866	24,769	10.99%

資料來源：整理自銓敘部網站銓敘統計專區 (2011)。

無論如何，這兩類人力皆是由機關以公法契約方式自行進用的非常任文官，並常俗稱為「臨時人力」。近年，約聘僱人員在政府行政機關數目大約在二萬至二萬四千人左右，占二十多萬行政機關公務人員人力的 10% 左右（參看表 1）。

上述法令十分粗略，「聘用人員聘用條例」只有十條條文，且沒有規範進用、考核、退休金及其他福利制度；而「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」雖條文略為詳盡（十二條），有規範進用原則，但條文仍沒有處理上述其他範疇。更重要是這「辦法」只是行政規則，欠缺法律依據；再加上機關對這類臨時人力有長期聘僱之情況，違反其短期人力性質，所以考試院一直認為需要以統一立法的方式加以整頓處理，並在一九九七年由銓敘部籌組「重新建構聘僱人員管理制度專案小組」，負責針對這類臨時人力的管理體制進行專案研究，以利未來的改造。

基於立法經濟原則，銓敘部曾嘗試將約聘僱人員與其他種類的非常任人員合併為單一種類人力，即於一九九九年提出的將聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人員納入「聘僱人員管理條例草案」；民進黨執政後銓敘部又提出將聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及聘任人員納入單一人力種類，二〇〇五年於考試院通過「聘用人員人事條例草案」，函送立法院審議。但由於以上各種人力性質之差異性，故引起很大的爭議，加上立法院會期於二〇〇八年屆滿，使立法最終告吹。

在上述過程當中，民進黨政府在總統府下成立「政府改造委員會」，推動明顯受西方思潮所驅動的政府改造工程，提升國家整體競爭力。政府改造委員會下設不同的政策分組，其中「專業績效的人事制度」分組的召集人為施能傑教授。他提出建立全新的「契約職位制度」。由此，政府改造委員會於二〇〇二年九月十五日第六次委員會議通過「政府人力運用彈性化計畫」，強調人力資源變革之核心，應使各階層人力之運用更具有彈性活化之管道，改行多元化之進用管道，不完全強調終身僱用模式，計畫其中一個子方案就是「契約進用人力制度」，擬在政府機關建構契約性職位制度。在施教授的理念上，契約人力並非等同臨時或短期人力，只是這些人力之續聘與否是依績效表現而定（施能傑、蔡秀涓，2004：22），而且企圖將契約人力定為私法契約人力，依勞基法規範，並企圖盡量擴大運用比例，即其有替代常任文官的功能。<sup>3</sup> 明顯地，這改革方案包含大膽突破的理念，且接近西方管理

<sup>3</sup> 施能傑教授之訪談，二〇一〇年一月二十日。

主義的主張。不過，上述政府改造委員會通過之計畫只是一個綱領，真正政策規劃還是回到考試院裡面。縱然考試院在二〇〇五年通過之條例草案說明上仍將政策背景聯繫上「建立政府機關彈性用人制度」，但實質上並沒有吸納政府改造委員會所提出的改革方案，所以僅在話語上呼應一下政府改造委員會通過的綱領目標而已。

二〇〇八年國民黨重掌政權後，銓敘部再於二〇〇九年底提出新的「聘用人員人事條例草案」，僅納入聘用及約僱人員於條例草案規範範圍，而條例內容基本上就是將現行一些欠缺約束力的行政規範法條化，包括要求聘用人員進用必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責（第十六條）；必須對聘用人員進行考核，作為得否續約之依據（第二十九條）；將現行約聘僱人員的十三等酬金級別列為聘用人員之等級（第四條）。比較重要的新元素是明確限制機關的聘用人員總人數不得超過各該機關及其所屬機關職員預算總人數的百分之十（第三條第四項）。雖然這比現行行政規則的百分之五原則有所提升，但很多機關的約聘僱人員人數比例早已超過百分之十，所以不可以說是實質擴大機關使用契約人力之比例。

由於現行制度執行上沒有窒礙難行之情況出現，所以直至現在考試院仍未進一步處理對契約人力的改革。<sup>4</sup> 不過，顯然地，考試院對契約人力的政策定位仍傾向僅將其視為補充性的臨時人力，故盡量限制它的人數比例，以防止其對常任人員制度的衝擊。就工作性質而言，2009年版本的條例草案定義「聘用人員所任工作以辦理臨時性、定期性業務，或發展科學技術、執行專門性業務、技術性研究設計工作等為範圍」（第三條第三項），所以草案中契約人力的工作性質與現存約聘僱人員的工作性質定義基本一致。所謂改革就是如何加強對契約人力之「法律性」規範；<sup>5</sup> 換言之，考試院對契約人力的政策定位從來沒有改變。

不過受到西方人力資源管理概念影響，學術及實務界開始策略地思考契約人力在整體公務人力結構中的角色，並在建構政策時扣連西方人力資源的理論話語。常被引用的模型就是 Lepak 及 Snell（1999）的人力運用策略理論，以此分析定位我國

<sup>4</sup> 根據銓敘部承辦單位二〇〇九年底一份簽呈中指出：[聘用人員人事條例]如僅以現行之聘用及約僱人員為適用對象，其間之權利義務既須經雙方合意以契約定之，尚非一般人民之權利義務事項須以法律定之可比，因此，此二類人員相關事項如維持現狀規定，實施並無窒礙。

<sup>5</sup> 考試院第十一屆某考試委員之訪談，二〇一〇年一月十二日。

的契約人力（施能傑、蔡秀涓，2003；曾冠球，2004；蔡良文，2006）。根據這理論模型，組織人力資源可因應其獨特性及價值性高低分成四類：1)「自我發展的人力資本」（developing human capital）：其具有高度獨特性及價值性，應由組織內部培養發展；2)「購買性人力資本」（acquiring human capital）：其價值性高但獨特性低，可由市場中購買現成人力，不用組織內部培養；3)「外包契約人力資本」（contracting human capital）：其獨特性與價值性皆低，可透過外包契約方式購買人力服務；4)「建立人力資本聯盟」（creating human capital alliance）：其獨特性高但價值低，可透過合作聯盟與其他組織共同分享人力。

套用到公部門，常任文官屬於第一類「自我發展的人力資本」，他們是組織內的核心人力，其對組織具有高度忠誠度及承諾（commitment）。契約性人力或約聘僱人員應屬於第二類「購買性人力資本」，其為現成而不需要組織投資訓練的人力，其跟組織只存在基於功利前提下的互惠關係（symbiotic relationship），所以他們對組織欠缺忠誠及承諾，流動性也很高。蔡良文（2006）在套用 Lepak 及 Snell 理論後，引伸認為部分策略層次、行政層次及執行技術層次的職位可由臨時性契約人力擔任（參看圖1）。

雖然以上只是一些學術理論之討論，但似乎是呼應了上述考試院的一貫政策立場，並使其更具學理上的正當性，就是契約人力只是擔當「補充性的臨時人員」。問題是這傾向商業部門及西方經驗的通則性理論是否適用於公部門，進一步而言是否適合我國的系絡（不論現在或未來）？西方情況跟我國是否一致？我們似乎從來沒有驗證過。



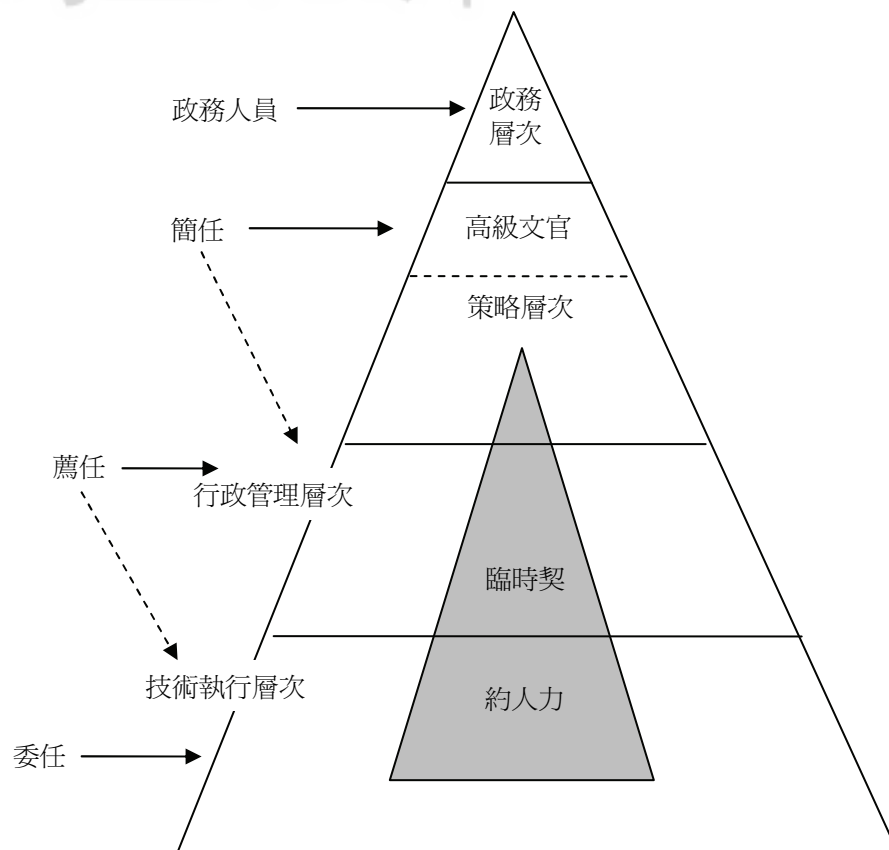


圖 1：政府公務人力體系建構系統

資料來源：蔡良文（2006：35）。

## 肆、對約聘僱人員實然角色之初探

客觀上，我國政府機關在約聘僱人員運用上並不符合人事政策制定機關對這類「臨時人員」的定義。很大程度上，機關進用約聘僱人員是因為正式人力不足，甚至有一些機關之業務是沒有正式員額負責，而必須依賴約聘僱人員（席代麟等，2007；蘇偉業，2010a），基本上，如同歐洲大陸國家政府機關使用契約人力之原因一樣，我國政府機關使用約聘僱人員主要是為了在正式法定編制外擴大實際編制（Ridley, 2000: 28）。既然這些人力不是臨時性的補充人力，當然就會出現久任化的問題，約聘僱人員年資達十餘二十年者比比皆是，因此一直受到人事官員的質疑

(曾介宏, 1999; 李紹芬, 2003), 這些質疑本身就是對約聘僱人員制度改革發起的源頭之一。當論者批評用人機關管理者不當地將約聘僱人員久任化時, 我們也要反過來問: 為何約聘僱人員會對欠缺前途的工作有所留戀? 另外, 久任情況會否使理論上契約人力與機關的「功利性」關係有所變異? 此外, 沒有經過國家考試嚴格篩選, 加上欠缺如常任文官之待遇、保障及職業前途之下, 約聘僱人員績效表現是否會出現問題?

蔡秀涓及施能傑(2007)在二〇〇六年進行的一項針對全國機關主管的抽樣問卷調查發現, 主管們認為契約人力的績效表現並不遜於公務人員, 而且在主管配合度、工作態度, 以及對工作指派調整接受度等方面, 甚至較公務人員更好。但主管們認為契約性人力的自我成長動機與組織認同感低於公務人員。而另一項管理學學者針對地方政府稅捐稽徵機關中正式及契約員工的組織行為之比較研究則發現, 縱然契約員工的組織公民行為(organizational citizenship behavior)並不及正式員工, 但其感情性承諾(affective commitment)竟然高於正式員工。組織公民行為是反映員工在工作份內以外對組織的額外貢獻。由於正式員工會有晉升動機, 而契約員工則沒有這可能, 所以前者有較強的組織公民行為是可以預期的。而感情性承諾是指對於組織的情緒性(非工具性)依附, 對組織目的認同, 並因此希冀繼續留在組織中。就此項目, 契約員工竟然比正式人員強烈, 這就跟傳統智慧理解很不同。<sup>6</sup> 研究者葉穎蓉(2004)解釋認為, 由於他們是「自願」成為契約員工(非由永業制被迫轉為契約制), 也理解他們僅能透過國家考試才能成為正式人員; 此外, 她認為這些契約人員本身就是偏好在公務機關工作, 認為於公務機關服務有較好的「名聲」, 所以就算在經濟性酬賞不高的情況下, 他們仍會對工作有正向的態度, 並滿足了他們某些層面的需求; 相反, 由於正式人員可以在政府機關間調動, 他們的認同對象不是「稅捐稽徵機關」而是「整個政府」, 所以反而對「工作機關」本身認同會較弱。

從上述兩項初步研究發現可歸納出幾項重點。首先, 縱然契約人員會因其欠缺職業前途而削弱他們的積極上進心, 但他們對現職工作的投入並不因而遜於正式人

<sup>6</sup> 雖然蔡秀涓與施能傑之調查有關「組織認同感」較低之發現, 與這裡「感情性承諾」較高之發現有相左的地方, 但前者之調查對象僅為主管, 後者則是利用標準組織行為問卷對正式人員與契約人力做測試比較, 所以研究結果較為客觀可靠。

員；其次，由於他們兩者的「組織忠誠」對象的有趣差異，使契約人員對組織承諾（organizational commitment）會比正式人員高；更重要地，從組織行為的經驗研究發現，組織承諾（特別是感情性承諾）是與績效有正向關係（Meyer, et al., 1989），所以葉穎蓉的發現可以合理地解釋蔡秀涓與施能傑的發現。雖然以上只是個別的初步研究，但有理由相信這不是偶然或孤立的，而是反映一些系統性問題。

更重要的是，以上發現有異於外國的相關經驗。例如 Colye-Shapiro 與 Kessler（2002）針對英國地方政府非永業雇員之研究則發現，他們的組織承諾及組織公民行為表現都不及正式雇員，但他們會因物質誘因而作出較強烈的行為反應，投入組織公民行為，所以非永業雇員仍然偏向功利性的。當然，欠缺工作保障之威脅也會促進契約人員對工作之投入。相關芬蘭的公部門研究就以此解釋為何其發現定期契約員工比永業公務人員對工作更為投入。不過，這種投入只會是短期性的，當超過三至六年後，定期契約員工的工作投入度就會比永業公務人員更急速下滑（Virtanen, 2000）。相對地，我國約聘僱人員在欠缺額外物質誘因及長期聘僱下，為何仍有不錯的表現呢？似乎我們需要作出更完整的解釋及演繹。什麼機制造成約聘僱人員會有較高的組織承諾？另外，這現象本身也是在否定 Lepak 及 Snell 的人力運用策略理論。那麼，針對政府機關的契約人力在組織的角色是否需要有不同的理解？

本文認為上述我國的「異常」情況是一種相對性現象，即是指我國政府的契約人力組織承諾並非特別高，而是我國基層常任文官組織承諾異常地低。正如葉穎蓉所指出，「政府」並非單一機關，而是由很多不同種類機關所組成，而正式人員可以在不同政府機關之間調動，而契約人力則不能，所以在組織人力穩定性上，後者相對前者穩定，因此影響兩類人力對組織的感情及對工作的熟練度。但問題是，正式人員「可以」調動，但不等同他們「必然」調動；契約人力雖然不能調動，但既然是沒有前途的「臨時性」工作，這類人力的流失率（turnover rate）理應很高才對。但現實卻不是，機關之間的常任文官流動率反而比約聘僱人員流失率高，但這流動並非因應管理需求所產生（即非由上而下之管理調動），而是發生在基層人員的主動遷調，而大部分的契約人力正好處在基層的工作崗位，所以使常任人員與契約人員之行為反差特別明顯。近年已有研究注意到初任公務人員流動率偏高的問題（黃崇文，2005），也有針對地方機關的調查指出，基層常任文官的不穩定性，使約聘僱人員的在職機關的平均年資比常任文官還要長（蘇偉業，2010a）。但為何

會出現如此異於尋常的現象？下文將提出「內部人力市場」命題來解構這現象。

## 伍、常任文官與約聘僱人員的相對角色：內部人力市場之解構

「內部人力市場」是指在封閉組織系統內的人力流動議題。這是從私部門管理發展出來的議題，其原本所關心的是如何在外部人力市場供需不協調、在瞬息萬變的生產管理知識需求及在勞工保障制度提升之下，靈活使用內部的人力（Osterman, 1984）。對政府而言，除了上述理由外，其意義可能更廣，因為企業的內部人力市場一般是指同一科層組織內部部門之間的人力調度管理議題；而政府較像是一個由具有不同個別目的之組織「併合」而成之系統，機關之間的人事流動較像是一個次級競爭市場（特別是我國）。

一般而言，政府人事是由複雜的人事分類制度來定結構，並產生各式各樣的工作階梯（job-ladder），所以政府的內部人力市場往往就是指文官沿著這階梯向上爬升及在各階梯之間之流動。然而，政府的內部人力市場並非是一個「自由人力市場」，容許員工自由流動，或容許各機關管理者隨便從其他機關選才；這「市場」實是存在大量的「行政規則」來規範人事流動。在一般政府行政規範下，所謂「流動」主要是指人員在特定階梯上的爬升，在到達頂端後，轉向另一條階梯的運動模式（DiPrete, 1989: 259-262）。在西方的討論中，政府內部人力市場的話題焦點主要是如何解放人事分類制度所造成的人才流動屏障，使公共管理者行使更多的用人裁量權。早在一九六八年的英國富爾敦報告（Fulton Report）就批評僵化的英國公務員職系制度使不同職系的人員不能互相流動（The Fulton Committee, 1968）。不過富爾敦報告主張的重點是如何強化公共行政的管理面向，希望其公務員更具廣泛的視野，這可說是英國管理主義思潮的先驅。縱然在管理主義彈性化潮流之下，西方國家公務人力之橫向流動（跨職系或跨部門）主要是指為了培養領導人才而有系統地組織高階公務人員於不同部門歷練，如美國一九八七年成立的「高級文官團」（senior executive service）及英國近年發展的快速陞遷發展計畫（fast stream development programme）就是明顯之實例（Læg Reid & Wise, 2007）；而整體公務人員的

橫向性流動仍然不明顯，包括同職等、同職稱但在不同機關之橫向流動。不過，在政府機關人力精簡潮流下，也有國家利用跨部門的人力調遷來填補被精簡人力之工作，以穩定機關運作；另外，就是將非核心職位交由「權宜性」人力擔任，使政府內部人力市場二分化，即二分為受保障兼有事業前途的永業制人員與沒有保障及沒有事業前途的契約臨時人員（Wise, 1996）。

總體上，內部人力市場命題在（西方）公部門人力資源管理中並不是熱門的話題，但本文認為，這議題對我國而言應該有它的特殊意義，因為我國採用其他國家罕有的獨立及集中化的公務人員考選制度，並有其特殊的「考銓二分」制度，這使我國內部人力市場結構變得複雜。Wise（1996）是少數研究公部門內部人力市場的學者之一，她提出政府內部人力市場之動力是由四項因素所驅動，包括職位定義及分類系統（job definition and classification）、陞遷調動規則（deployment rules）、工作保障及員工身分（job security and membership）、獎勵結構及薪資規則（reward structure and wage rules）。下文將借用這四項因素但以有別於 Wise 的焦點來推論比較常任文官與約聘僱人員在我國政府內部人力市場之落差，從而解釋上述兩類政府員工異於尋常的組織關係。

## 一、職位定義及分類系統

首先，職位定義及分類系統所關注的是職位分類法及其對管理者用人彈性的影響問題。不同於西方以用人機關為中心的人力進用制度，我國常任文官是先通過統一的由考試院舉辦的國家考試，通過後才按考試類科分發至不同機關任用，所以，在這過程當中，「考試」及「任用」分成兩個不同的階段，即我國特殊的「考銓二分」制度。前者主要是透過考試來定資格，而這「考試」也為「內部」、「外部」人力市場劃出界線，即進入這「考試」界線後就已經進入內部人力市場（就算尚未被任用）；後者則類似西方的職位配置問題（placement）。由於這「考銓二分」制度，我國過去就一直存在如何實現「考用配合」之問題。將考試及格者列冊等候機關遴用，還是由銓敘部／人事行政局直接將及格者分發至機關任用，成為兩大互相衝突的主流方案（江大樹，1997）。前者就是利用內部人力市場，由考試及格人員與用人機關自由互配；後者則按考試成績高低與及格者志願由中央控制分配，即以「分發」代替「內部人力市場」。在國府遷台至一九六六年，政府主要是以列冊等

候機關遴用方式配置初任人員，其後就改用分發任用方式至今。

縱然是中央分發，但由於我國並非採用純職位分類制度，而是特殊的「官職併立制」（一九八七年後），兼採品位分類與職位分類的特徵，將常任文官套進簡薦委官等及十四職等內，也將人員分為技術性與行政性兩大類職系系統（技術性分為 28 個職組，58 個職系；行政性分為 15 個職組，44 個職系）。而各種職系（組）並非依附在機關，而是橫跨不同的機關部門，特別是行政性職系，並容許依職系（組）進行遷調，所以除了某些經特考進用之人力外，人員對機關系統之依附性不高。

相對地，約聘僱人員是由用人機關直接進用，縱然某些約聘僱人員的實質工作與常任文官重疊，但他們並沒有被納入職系內，也不適用機關組織法內的職務名稱，只因其依不同法令進用，而形成現在聘用及約僱兩類。這制度對用人機關管理者而言，正是優點所在，因為他們擁有完整的人事權，並不會如常任文官般被納入職系（即政府內部人力市場）而導致機關的人才流失（縱然不是流出政府以外的人力市場）。

## 二、陞遷調動規則

陞遷調動規則在 Wise（1996）討論裡是指制度所容許的人員流動性（mobility）及員工發展（staff development）措施，這將影響員工在政府內部的流動模式。正如上述指出，國外針對公務人員之「流動」一般是指員工在特定工作階梯上爬升，在到達頂端後，再轉向另一條階梯（或職系）爬升，但我國則存在大量非爬升性的橫向流動。這橫向流動的法規制度基礎是現行公務人員考試法第十八條第二項所規定的：「簡任第十一職等以下及委任第三職等以上人員，在同職組各職系之職務間得予調任」。而具體原則是技術性職系之間調任從嚴，而行政職系間調任從寬；專業性的行政職系較易轉向一般性行政職系；技術性職系較可轉向專業性行政職系。這機制與國外情況很不同，但一直被視為滿足公務人員生涯發展選擇需求的要素。這價值觀可由我國實行職位分類制度失敗中所反映，因為職位分類制度對調任限制頗嚴格，不易調任，成為被抨擊的其中一項原因（蔡良文，2010：29）。而啟動橫向流動的重要觸發點是在於上述「分發」制度所導致的用人機關與考試及格者的需求錯配（張祈良，2001），考選制度與用人機關及考試及格者兩者需求之落差，促使

雙方利用內部人力市場作「分發事後」調劑。

促成這流動之發生可從供需兩方面說明。首先在供應面上，用人機關擁有一定裁量權來決定職缺是以「考試分發」或「內補」方式來甄補。當人事機關以「分發」代替「內部人力市場」方式對初任人員進行職位配置時，用人機關的對策就是操控「職缺」之使用，來擴大其對「內部人力市場」的操作空間。我國政府機關存在龐大的內部人力市場是因為機關時常選擇以「政府內部徵才」方式甄選有經驗之人力，進用分發（甄補時間冗長且用人機關無權進行篩選）且毫無經驗之人員並非它們之首選（施能傑，2003）。從過去統計資料可以發現，機關自行遴用的新進人員數目一直比由考試及格分發的人員為多。<sup>7</sup>

有供應之同時，也必需要有需求。由於對初任人員採用「分發」方式分配工作，縱然合格人員有填報志願，但只有考試分數較高者較能被分配到優先志願機關，所以不少初任人員對被分發到的機關職位常有不滿的情況，這是分發制度必然產生的毛病。另外，選擇以考試分發補缺的機關往往是在內部人力市場欠缺吸引力的機關（如偏遠地區、非都會區或基層機關職位）。所以初次分發的基層人員往往因為對崗位的滿意而另覓遷調機會。此外，國家考試之考生本身也存在投機心態，往往會「策略性」地選考某些類科，先進入政府，再透過「內部人力市場」尋找「跳槽」機會。因此，分發人員到任不久後調職情況十分普遍，在二〇〇二至二〇〇四年期間有一成多的高普考試及格人員於分配一年內離職（黃崇文，2005：87）。就算不是以上之「投機者」，公務人員也會因家庭因素、工作壓力、工作不順利、同儕關係不和或對工作之嫌惡而萌生「跳槽」之念頭。

為回應以上「內部人力市場」所產生的問題，考試院近年推動了一系列政策措施。首先是自二〇〇三年擴大運用地方特考，以協助基層地方政府機關解決人才難覓的問題，透過該管道進入文官系統的公務人員，必須被綁在被分發地區工作六年；自二〇〇七年十二月二十一日修正公務人員考試法後，一般高普初等考進用者有一年調任限制。為了解決機關（特別是中央機關）查報職缺不實之問題及鼓勵各

<sup>7</sup> 有關一九五五年至一九九五年機關新進人員中考試分發與自行遴用數目，可參看（銓敘部，1996：115）。

機關踴躍提報公務人員高普初等考試職缺，<sup>8</sup> 人事行政局於二〇〇八年十月三十日研訂相關配套措施，要求自二〇〇八年度起，中央機關提列公務人員高普初等考試提缺比由之前的 17% 成長至 20%，二〇〇九年成長至 23%，二〇一〇年成長至 25%，期能逐年提高中央各機關提列高普初等考試之職缺數；另訂定中央及地方機關提列公務人員高普初等考試獎勵方案，並自二〇〇八年起實施，將各機關提列年度考試職缺情形納入人事業務績效考核項目（張秋元，2010：125-6）。但這些措施能否改善基層公務人員的過度流動性仍然是疑問。

相對地，「陞遷調動」基本上與約聘僱人員毫無關係。約聘僱人員並沒有職階，只有薪資等級，而這薪資等級主要是按學歷經驗來定高低（銓敘部，2009：396-398, 429）。約聘僱人員絕對不能申請遷調，也不像德國及盧森堡般容許契約人力到達一定年資後變成正式人員（Bossaert, 2005）。因為我國憲法明確規定「非經考試及格者，不得任用」為公務人員，所以約聘僱人員是被完全隔絕於專屬於常任文官的政府內部人力市場之外。值得注意的是，由於用人機關對約聘僱人員有完整的人事權，而約聘僱人員並沒有正式人員的陞遷之可能，所以有少數機關寧願進用約聘僱人員，而不用正式人員，以確保人才是自己所需，並防止出現內部市場所帶來之人力不穩定（蔡述倫，2010）。<sup>9</sup>

### 三、工作保障及員工身分

在工作保障及員工身分方面，Wise（1996）直接聚焦在進用永業制人力與臨時人力組合所代表政府內部人力市場策略。本文所注意的是，工作保障及員工身分如何建立員工在內部市場流動的誘因。我國公務人員的法令對常任文官工作有多方面的保障，除了永業身分的保障外，公務人員也不會因遷調而面對不利或利益受損情況。公務人員保障法第十三條規定：「公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。」公務人員任用法第十八條規定：

<sup>8</sup> 中央機關常以匿報職缺方式，待國家考試放榜時，搶先選用增額錄取考生，這也是操作內部人力市場的方法。惟二〇〇八年修訂公務人員任用法及考試法後，規定必須按成績依序先任用正額錄取者，而後增額錄取者

<sup>9</sup> 有一些機關內需求少數特殊職系的人員，因而機關內沒有給予他們陞遷的階梯，所以他們必須跳到其他機關作晉升，因此影響這類少數人力在機關內的穩定性。



經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務。自願調任低官等人員，以調任官等之最高職等任用。在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。

另外，公務人員俸給法第十一條規定：

依法銓敘合格人員，調任同職等職務時，仍依原俸級銓敘審定．．．調任低官等職務以調任官等之最高職等任用人員，其原敘俸級如在所調任官等之最高職等內有同列俸級時，敘同列俸級；如高於所調任官等之最高職等最高俸級時，敘至年功俸最高級為止，其原敘較高俸級之俸點仍予照支。

所以，以上職等及俸給之保障進一步降低公務人員之遷調成本，強化他們進入內部人力市場之誘因，特別在面對不利的工作環境時。

相對地，約聘僱人員並沒有享有「法律上」的工作保障，他們必須一年一聘。理論上是短期性的工作，但實際上，他們往往被年年續聘，變成長期性的臨時工。對用人機關而言，它們也是花了成本來培訓約聘僱人員，隨便淘汰他們也是一種資源浪費及不理性。吊詭地，由於他們的身分使其不能進入政府的內部人力市場，而約聘僱人員作為一種人力種類，也沒有形成自己的內部人力市場，約聘僱人員並不能在機關之間調動或流動。所以他們在面對工作不滿的唯一選擇就是「離場」。因此，除非外部人力市場景氣不錯，鼓勵他們「離場」，否則他們反而成為機關基層的穩定人力。

#### 四、獎勵結構及薪資規則

在獎勵結構及薪資規則方面，Wise（1996）所關心的是政府內部市場與外部私人市場工資差異所必須注意的公務人員俸給制度。這裡所關注的是什麼物質誘因驅動常任文官與約聘僱人員之內部市場行為。升官加薪是一般常任文官的重要工作誘因動機。在我國，這晉升並非侷限在機關內部進行，也可以在整個政府內部人力市場中進行。根據公務人員考績法第十一條規定，公務人員連續二年考績列甲等者；或連續三年考績，其中一年列甲等、二年列為乙等者，可取得同官等內升高一職等

之任用資格，這晉升資格並非僅適用於所任機關內，也包括機關外的其他職位。另外，由於職務列等的差異性關係，中央機關等高層機關會有較長及較高的工作階梯，使其較具前途及吸引力（註：這解釋了以上提及中央機關經常匿報職缺，多用「政府內部徵才」方式從其他機關挖角的現象）。在此情況下，進取而有能力的基層文官除了在自己機關向上爬之外（但基層機關晉升機會較少），更會不斷往中央或高階的機關走；相反，表現不佳的文官則一直待下去，機關管理者很難將他們調走。

相對地，約聘僱人員的工作動機就是「續聘」。除了沒有陞遷機會外，他們的薪資都偏向固定，因為機關都是以固定預算來進用約聘僱人員，他們個別人員的薪資提升一般只有在有高薪點的人員離職才有可能發生。對約聘僱人員考核的功能主要是作為續聘之根據。簡言之，約聘僱人員之主要工作動力就是「保飯碗」。問題是，為何他們不選擇更有前途的工作？正如葉穎蓉指出，大部分約聘僱人員對政府工作本身是有所偏好。當然這種偏好並非盲目到只想終生擔當約聘僱人員；一般而言，他們會同時準備國家考試，透過這方式獲取常任文官的「身分」，但由於通過國家考試並不容易，約聘僱人員並不會因為其有政府工作經驗而會在考試加分。<sup>10</sup>當長期無法進入「正式」系統後，他們就很難跳到私人勞動市場，而必須長期擔任政府契約人力。根據一項對我國地方政府約聘僱人員的調查顯示，有超過六成樣本的約聘僱人員曾經或正透過國家考試進一步投入政府工作職涯；完全沒有試圖進入正式公務人員體制並有尋找其他非公務人員工作者僅占樣本數的 7.3%；超過八成的樣本表示希望繼續在政府機關工作（蘇偉業，2010b）。可見約聘僱人員對政府工作的「依存」程度。

以上政府內部人力市場的推論有力地為上述初步研究發現提供了合邏輯的解釋架構。由於我國政府的內部人力市場對常任人員十分開放，在(一)有利的分類制度；(二)有利的陞遷調動制度；(三)工作保障提供低風險的人力流動環境；(四)獎勵結構進一步提供人力向上及跨工作階梯的流動的誘因之下，削弱了基層常任人員對現職機關的投入承諾。這「開放」並沒有促進人力之穩定性，反而使人力浮動；吊

<sup>10</sup> 不過，聘用人員（不包括約僱人員）在身分上享有一項特殊優惠，一旦他們通過國家考試進入文官系統時，其擔當聘用人員之年資會被採計。

詭地，被一般理論定義為不穩定之約聘僱人員，卻由於被完全網綁在單一機關、單一職位，不能「直接」進入政府內部人力市場。在欠缺工作保障，卻又對政府工作有所「執迷」之情況下，反而更為投入現職中（參考圖 2）。簡言之，本文提出以下相關我國常任文官與契約人力在政府內部人力市場的相互關係的假設理論（proposition）：

1. 在我國特殊的考銓制度下，政府內部人力市場開放性及低機會成本鼓勵常任人員的跨機關橫向流動。
2. 在政府內部人力市場差別待遇下，契約人力的穩定性比基層常任文官高。
3. 在政府內部人力市場差別待遇下，契約人力的組織承諾比基層常任文官高。

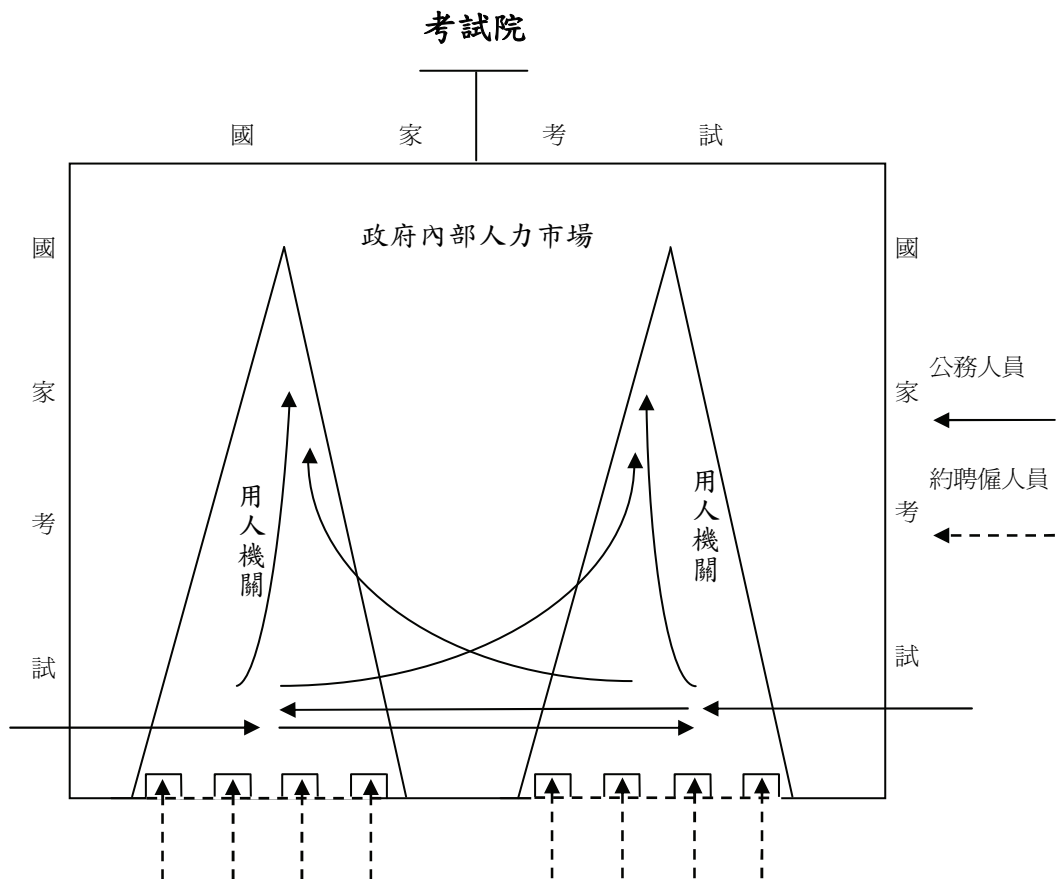


圖 2：我國政府內部人力市場中公務人員與約聘僱人員之動力結構

資料來源：研究者自繪。

## 陸、契約人力與常任文官之人力運用策略： 內部人力市場之啟示

經過上文的討論，我們可以發現中央人事機關對契約人力的應然性政策定位與執行上的實然性情況存在很大的落差，更與一般理論及經驗有著明顯的不一致。這些落差及不一致必須放在整體公務人力體系內進行檢視。故本文提出政府內部人力市場來闡釋以上的現象。

從公務人力資源政策定位上看，現行的相關人事法規及考試院的改革藍圖皆定義契約性的約聘僱人員為臨時性人力，但實際上卻是久任的人力。對主政者而言，這是用人機關對制度之扭曲，必須加以糾正。不過，如果主政者的主張是與 **Lepak** 及 **Snell** 的人力運用策略模型一致，視約聘僱人員為「購買性人力資本」，這則值得商榷。因為「購買性人力資本」應該是現成的，不用訓練投資的人力。但我們很難將約聘僱人員歸為這類人力。因為除了部分負責技術性職務（如負責網絡管理）的約聘僱人員是屬於購買性人力資本外，很多約聘僱人員都是負責「公務」，甚至要協助「執法」，這些工作都需要內部培訓（縱然沒有接受像一般公務人員的正式訓練），外部人力市場不能提供這類現成不用培訓之人力。正因為約聘僱人員是負責「公務」，非「勞務」，這亦成為考試院一直堅持約聘僱人員不能適用勞基法的其中一項理由。<sup>11</sup> 如果考試院將約聘僱人員定位為執行「公務」的「購買性人力資本」，這本身是自相矛盾的，因為執行公務的人力本身就不可能從人力市場直接購買到的。如果這論點成立的話，是否代表考試院應修正對約聘僱人員的人事政策？質言之，若果界定約聘僱人員為「購買性人力資本」，即臨時人力，其就不應該負責公務；要不然其應為「自我發展的人力資本」，即可長期聘用的自我發展人力。

此外，就作為「自我發展的人力資本」的常任文官之組織承諾面向，**Lepak** 與 **Snell** 之模型或許僅適用於單一組織系統中，其是否適用於龐大且由多個組織系統所組合而成的政府也成疑問。不過，由於外國政府內部市場之相對封閉性，欠缺如我國以員工需求面為導向的橫向流動機制，或許使這模型在外國的適用性不成問題。

<sup>11</sup> 考試院第十一屆某考試委員之訪談，二〇一〇年一月十二日。

但在我國對常任文官頗開放卻對約聘僱人員完全封閉的內部人力市場下，這模型顯然不成立，特別針對與約聘僱人員共事的基層文官而言。首先，我國的特殊國家考試制度應是這差異的重要解釋變項。假若一般常任文官與約聘僱人員皆是偏愛在政府機關工作的一群人，國家考試就變成一座重要的「合法高牆」來分隔這兩類人力。前者透過機關的歷練，不斷累積公務經驗，在政府內部人力市場提供的機會下以自發流動的方式發展他們的職志（包括跨機關的橫向及上向流動）（參看圖 2 中的實線）；後者則欠缺前者之機會，而其在政府工作所獲得的專長在私人市場又欠缺價值，隨著其對「公職」不斷「投資」（包括準備國家考試），使其更加深陷於「公職」中。但面對國家考試的激烈競爭，而國家考試成績不會因他們的政府工作經驗酌量加分，以測試學術知識為主的國家考試也無法反映考生過去所累積的政府工作經驗，所以這些約聘僱人員通過國家考試之比率並不會比其他考生高。最後，很多約聘僱人員被迫成為長期「臨時員工」，「忠誠」於單一機關，也不能流動到其他機關（參看圖 2 中的虛線）。

無論如何，對欠缺職業前途又欠缺物質激勵的約聘僱人員而言，就算他們不能丟棄現職，但其工作積極性理應低於常任文官的同事才對。然而，開放的政府內部人力市場推翻了這常理。首先，積極進取、有能力或不滿現職的基層常任文官在龐大而頗開放的內部人力市場之誘惑下，會趨於浮動，而且這內部市場是對外閉封，對內開放，所以對現職人員較為有利。<sup>12</sup> 結果，除了在高位階的機關（特別是中央機關）外，基層機關的常任文官之穩定性會不及約聘僱人員。此外，欠缺經驗的「菜鳥」基層公務人員及長期待在基層而沒有升官動機的常任文官的工作表現可能不及約聘僱人員；反而，他們的約聘僱同儕一直面對年年續聘的潛在威脅，而必須在工作上保持一定之表現（就算不用傑出表現），而且很多約聘僱人員是「老鳥」，所以對業務的熟悉度較高，也使其較能保持一定的工作績效。所以約聘僱人員表現不遜於基層常任文官，甚至比他們優勝，應該是有一定之合理性。

本文利用「內部人力市場」角度解構我國政府人力資源系統的內部關係，從而對我國政府約聘僱人員制度表現的一些疑團提供一些合理的理論假設。而這理論不

<sup>12</sup> 如果職系與職系之間或機關與機關之間採用非內部市場型態，這對現職人員會較為不利，因為他們必須要同時與內部及外部競爭者競爭職位。這是採職位分類制度（position-based system）國家之普遍情況。

得不聯繫上約聘僱人員與常任文官兩類人力的相對性問題。這解構也提出一些制度設計者沒有考慮到的系統關係，在非中央刻意安排下，基層常任文官變成浮動且欠缺組織承諾之人力；而約聘僱人員卻成為固定且較具組織承諾之人力。就此，我們在未來仍需要作深入的實證分析，驗證上節提出的假設理論，特別是針對基層常任文官在中央及地方機關層次流動情況之比較以充實以上之論據。值得注意的是，這個案分析提出了西方理論模型對我國適用性的質疑。當西方理論提供有用之概念及分析變項時，其產生之模型並不一定能普遍化。一些外國模型背後都存在著一些被視為「理所當然」的不變條件，但對他國而言不一定如此。

最後，本文認為政府內部人力市場結構應為審視整體政府人力資源運用策略的重要變項。過去，對政府內部人力流動僅視為一種技術性（如考用配合問題）或法律性問題（對任用資格的限制），或僅從常任文官的職涯選擇角度來處理，而稍欠從整體政府機關人力運用立場出發，導致人事政策定位與現實之落差。若政府真的試圖將常任人員與契約人力整合地及有效地運用，應納入政府內部人力流動作為變項，並以內部人力市場視野重新為常任人員與契約人力定位。

## 參考文獻

- 江大樹（1997）。**國家發展與文官政策**，臺北：憬藝。
- 李紹芬（2003）。非常任文官進用問題之研究。**人事行政**，第 141 期，頁 40-50。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**，臺北：考試院。
- 考試院（2010）。**考試院簡介**，臺北：考試院。
- 施能傑（2003）。公務人員考選制度的評估。**台灣政治學刊**，第 7 卷第 1 期，頁 157-207。
- 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**，第 81 期，頁 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**，第 102 期，頁 15-34。
- 席代麟、蔡志恆、孫本初、邱薇伊、鄧志崙（2007）。**政府契約性用人制度之研究**。行政院人事行政局委託研究報告，臺北：行政院人事行政局。

- 張秋元（2010）。公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研究。**國家菁英季刊**，第 5 卷第 4 期，頁 111-147。
- 張祈良（2001）。公務人員進用制度中考選機關與用人機關的運作落差，國立交通大學經營管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 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**，第 129 期，頁 47-63。
- 曾冠球（2004）。公務人力彈性的理論與實務。**空大行政學報**，第 14 期，頁 107-128。
- 黃崇文（2005）。公務人員任用考試制度運作問題研究。國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 葉穎蓉（2004）。由心理契約檢視員工工作身份對工作態度與行為的影響—以公部門的約聘人員為例。**人力資源管理學報**，第 4 卷第 4 期，頁 105-129。
- 銓敘部（1996）。**中華民國八十四年銓敘統計年報**，臺北：銓敘部。
- 銓敘部（2009）。**常用銓敘法規彙編（第七版）**，臺北：銓敘部。
- 銓敘部（2011）。銓敘統計，100 年 10 月 13 日取自**銓敘部**，網址：  
[http://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list.aspx?Node=449&Index=4](http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4)。
- 蔡良文（2006）。政府改造與彈性用人政策。**考銓季刊**，第 46 期，頁 28-63。
- 蔡良文（2010）。**人事行政學—論現行考銓制度**，臺北：五南。
- 蔡述倫（2010）。從管理者觀點探討我國政府約聘僱人員制度：以臺北市政府為例。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，臺北。
- 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。發表於 2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會，世新大學，臺北。
- 蘇偉業（2007）。管理主義下的政府機關人力彈性化：台灣與香港政府契約人力制度之比較分析。**公共行政學報**，第 23 期，頁 29-66。
- 蘇偉業（2010a）。從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革。**文官制度季刊**，第 2 卷第 2 期，頁 77-109。
- 蘇偉業（2010b）。台灣政府機關人力進用彈性化改革之實證研究：以契約人力制度為例，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，未出版。

- Battaglio, R. P., Jr. & S. E. Condrey (2006). Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.26 (No.2): 118-138.
- Bossaert, D. (2005). *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From life Tenure to More Flexible Employment Relations? Survey for the 44th Meeting of the Directors General Responsible for Public Administration of the EU Member State*. Brussels: EUPAN.
- Bowman, J. S., & J. P. West (2006). Ending Civil Service Protections in Florida Government. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.26 (No.2): 139-157.
- Common, R. (2001). *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*. Burlington: Ashgate.
- Coyle-Shapiro, J., & I. Kessler (2002). Contingent and Non-contingent Working in Local Government: Contrasting Psychological Contracts. *Public Administration*, Vol.80 (No.1): 77-101.
- DiPrete, T. A. (1989). *The Bureaucratic Labor Market: The Case of the Federal Civil Service*. New York: Plenum.
- The Fulton Committee. (1968). *Fulton Report*. Retrieved October 13, 2011, from: <http://www.civilservant.org.uk/fultonreport.shtml>
- Klingner, D. E., & D. B. Lynn (1997). Beyond Civil Service: The Changing Face of Public Personnel Management. *Public Personnel Management*, Vol.26 (No.2): 157-173.
- Lægreid, P. (2000). Top Civil Servants under Contract. *Public Administration*, Vol.78 (No.4): 879-896.
- Lægreid, P., & L. R. Wise (2007). Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness. In J. C.N. Raadschelders, Th. A. J. Toonen, & F. M. van der Meer (Eds.), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives* (pp. 169-182). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lepak, D., & S. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, Vol.24 (No.1): 31-48.
- McLaughlin, K., S. P. Osborne, & E. Ferlie (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.



- Meyer, J. P., S. V., Paunonen, I. R. Gellatly, R. D. Goffin, & D. N. Jackson. (1989). Organizational Commitment and Job Performance: It's the Nature of the Commitment that Counts. *Journal of Applied Psychology*, Vol.74 (No.1): 152-156.
- OECD (2005). *Trend in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- Osterman, P. (1984). Introduction: The Nature and Importance of Internal Labor Markets. In P. Osterman (Ed.), *Internal Labor Markets* (pp. 1-22). Cambridge: The MIT.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ridley, F. F. (2000). Public Service Flexibility in Comparative Perspective. In D. Farnham & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 23-38). Hampshire: Macmillan.
- Virtanen, T. (2000). Flexibility, Commitment and Performance. In D. Farnham & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 29-60). Hampshire: Macmillan.
- Wise, L. R. (1996). Internal Labor Markets. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, & T. A. J. Toonen (Eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 100-118). Bloomington: Indiana University.

# The Policy Line towards Government Contract Personnel and Reality in Taiwan: A Perspective from Government Internal Labor Market<sup>\*</sup>

Bennis Wai Yip So<sup>\*\*</sup>

## Abstract

This paper tries to examine the gaps between the policy line towards government contract personnel system and the reality in Taiwan, which refer to the gap between the normative position of the personnel authority and the reality at the implementation level as well as the gap between the strategic position derived from the western public human resource theory and the real situation in Taiwan.

This paper first compares and contrasts the global trend of public manpower flexibilization with the corresponding policy line in Taiwan, then zeroing in on the policy line of the recent reform of government contract personnel. Policy gaps are identified through an examination of official documents and literature. The author proposes that the policy gaps have formed as a result of the relative positions of career civil servants and contract employees. Existing literature projects an interesting phenomenon that grass-

---

<sup>\*</sup> The draft paper was presented in the 2011 TASPAA Annual Conference. This paper is derived from a research project sponsored by the National Science Council (NSC 97-2410-H-004-167-MY2).

<sup>\*\*</sup> Associate Professor, Dept of Public Administration, National Chengchi University.

root career civil servants are highly mobile and their organizational commitment is relatively low, while the contract employees are ironically stable and more attached to organization. This phenomenon works against the oft-quoted human resource architecture developed by D. P. Lepak and S. A. Snell.

In response, this paper advances some government internal labor market (GILM) propositions to reframe the relative positions of career civil servants and contract employees. The author argues that the above phenomenon, which is seldom found in other countries, is caused by the accessibility of career civil servants and the inaccessibility of contract employees to the GILM. The GILM should be a significant but underdeveloped issue of public personnel administration for Taiwan. Finally, this paper suggests that the government consider the GLIM as a variable in making the strategy of government human resource management and reposition the manpower of career civil servants and contract employees.

**Keywords:** contract personnel, government internal labor market, organizational commitment, public manpower system, career civil servant