

第四章 公部門勞務採購的影響與檢討

第一節 擴大適用勞基法的許諾與失落

爲保障勞動權益，歷年來勞委會除陸續修訂相關勞動法令外，亦逐步擴大《勞基法》適用之各業及工作者的範圍。儘管勞委會之美意不容抹煞，然其在降低《勞基法》門檻的同時，卻常因外力的施壓以及內部定義不清、立場不甚堅定，導致成效不彰，反而侵害勞動權益。

壹、擴大適用勞基法的發展

一、範圍的擴大與排除

首先，關於《勞基法》擴大適用之依據與原則，大致可分爲五類：¹³⁶

1. 依權責指定：依《勞基法》第三條第一項第八款：「其他經中央主管機關指定之事業。」
2. 部分指定：依《勞基法》第三條第二項：「本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。」
3. 時間之限制：依 1996 年 12 月 27 日修訂之《勞基法》第三條第三項規定，該法遲至 1998 年底以前，適用於一切勞雇關係，又依修訂後該法施行細則第四條之一第二項規定：「中央主管機關經檢討，若適用本法並無窒礙難行之事業，應即指定適用之。若確有窒礙難行不適用本法者，由中央主管機關於民國八十七年底以前公告之。」故勞委會逐於 1997 年 6 月、1997 年 10 月、1998 年 12 月分三階段辦理¹³⁷。
4. 人數限制：依《勞基法》第三條第四項：「前項因窒礙難行而不適用本法者，不得逾第一項第一款至第七款以外勞工總數五分之一。」
5. 行業認定：依《勞基法施行細則》第四條：「本法第三條第一項第八款所稱中央主管機關指定之事業及第三項所稱適用本法確有窒礙

¹³⁶ 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》，〈臺灣勞工雙月刊〉，vol. 11：92-93，臺北市：行政院勞工委員會。

¹³⁷ 行政院勞工委員會 85 年 12 月 4 日台（85）勞動一字第 146732 號函、行政院勞工委員會 86 年 10 月 30 日台（86）勞動一字第 047494 號函。

難行者，係指中央主管機關依中華民國行業標準分類之規定指定者，並得僅指定各行業中之一部分。」

其次，配合《中華民國行業標準分類》修訂之指定適用，勞委會依《勞基法》第三條第八項，陸續指定驗船師事務所、海事檢定服務¹³⁸；運輸工具設備租賃業、新聞供應業、出版業、廣播電視業及停車場¹³⁹；獸醫業¹⁴⁰；電影工業、信託投資業¹⁴¹；公有路邊停車場等各業適用《勞基法》。且又因中華民國行業標準分類第七次修訂幅度較大，勞委會特以 90 年 5 月 18 日(90)台勞動一字第 0022451 號公告《勞基法》適用及不適用行業因第七次修訂而變更類別情形。

第三，為因應「廠礦工人受僱解僱辦法」廢止，指定電影片製作業、電影片發行業、汽車修理保養業、電器修理業、機踏車及自行車修理業、洗染業、其他凡用發動機器從事製造、加工、修理、解體之事業自 1992 年 7 月 21 日適用《勞基法》¹⁴²。

第四，依據《勞基法》第一次修法精神，又陸續於三個階段指定適用。首先，在第一階段 (1997 年 6 月)，銀行業、加油站業、環境衛生及污染防治服務業自 1997 年 5 月 1 日適用《勞基法》¹⁴³。嗣後又指定公告下列各業：(1) 金融及其輔助業、資訊服務業、觀光旅館業、信用合作社業、證券業及期貨業、國際貿易業、汽車零售業、綜合商品零售業、建築及工程技術服務業、國會助理自 1998 年 3 月 1 日起適用《勞基法》。(2) 社會福利服務業、醫療保健服務業（醫師除外）之工作者、公務機構技工、駕駛人、工友及公務機構清潔隊員自 87 年 7 月 1 日起適用《勞基法》。¹⁴⁴

第二階段 (1997 年 10 月) 有保險業、不動產業、廣告業、設計業、商品經紀業、顧問服務業、租賃業、其他工商服務業、個人服務業、電影片映演業、法律及會計服務業(律師、會計師除外)之工作者自 1998 年 4 月

¹³⁸ 參照行政院勞工委員會 77 年 4 月 5 日 (77) 勞動一字第 06508 號公告。

¹³⁹ 參照行政院勞工委員會 80 年 10 月 7 日台 (80) 勞動一字第 26387 號公告、行政院勞工委員會 80 年 10 月 11 日台 (80) 勞動一字第 26913 號函。

¹⁴⁰ 參照行政院勞工委員會 80 年 10 月 11 日台 (80) 勞動一字第 26913 號函。

¹⁴¹ 參照行政院勞工委員會 86 年 3 月 18 日台 (86) 勞動一字第 010934 號。

¹⁴² 參照行政院勞工委員會 81 年 7 月 21 日台 (81) 勞動一字第 23516 號公告、行政院勞工委員會 81 年 7 月 29 日台 (81) 勞動一字第 22888 號函。

¹⁴³ 參照行政院勞工委員會 85 年 12 月 4 日台 (85) 勞動一字第 146732 號函。

¹⁴⁴ 參照行政院勞工委員會 86 年 9 月 1 日 (86) 勞動一字第 037287 號。

1 日起適用《勞基法》。此外，國防事業非軍職人員之工作者亦自 1998 年 7 月 1 日起適用《勞基法》。¹⁴⁵

第三階段 (1998 年 12 月) 則依 1996 年 12 月 27 日修訂之《勞基法》第三條第三項規定，該法遲至 1998 年底前，適用於一切勞雇關係，又依修訂後該法施行細則第四條之一第二項規定：「中央主管機關經檢討，若適用本法並無窒礙難行之事業，應即指定適用之。若確有窒礙難行不適用本法者，由中央主管機關於民國八十七年底以前公告之。」故勞委會於 1998 年 12 月 31 日公告排除下列行業：

1. 依勞委會 87 年 12 月 31 日(87)台勞動一字第 059604 號公告，原指定公立醫療院所(技工、工友、駕駛人除外)、公立社會福利機構、依立法院通過之組織條例所設立基金會、個人服務業中家事服務業適用《勞基法》之工作者，自 1999 年 1 月 1 日起排除適用¹⁴⁶。
2. 排除適用之各業：藝文業、其他社會服務業、人民團體、國際機構及外國駐在機構。
3. 不適用之各業工作者：餐飲業中未分類其他餐飲業之工作者；公立之各級學校及幼稚園、特殊教育事業、社會教育事業、職業訓練事業等(技工、工友、駕駛人除外)之工作者；私立之各級學校、特殊教育事業、社會教育事業、職業訓練事業、已完成財團法人登記之私立幼稚園等之教師、職員；公立學術研究及服務業(技工、工友、駕駛人除外)之工作者；私立學術研究及服務業之研究人員；娛樂業中職業運動業之教練、球員、裁判人員；公務機構(技工、工友、駕駛人、清潔隊員及國會助理除外)之工作者；國防事業(非軍職人員除外)工作者；醫療保健服務業之醫師、法律及會計服務業之律師及會計師。¹⁴⁷

爾後，為貫徹保障勞工之基本國策、並落實《勞基法》擴大適用之政策，勞委會再度指定適用部份已排除適用《勞基法》之藝文業中之公立單位技工、工友、駕駛¹⁴⁸；地方民意代表僱用之助理人員適用勞動基準法¹⁴⁹；

¹⁴⁵ 參照行政院勞工委員會 86 年 10 月 30 日台(86)勞動一字第 047494 號。

¹⁴⁶ 參照行政院勞工委員 87 年 12 月 31 日台(87)勞動一字第 059604 號函。

¹⁴⁷ 參照行政院勞工委員會 87 年 12 月 31 日台(87)勞動一字第 059605 號函。

¹⁴⁸ 參照行政院勞工委員會 89 年 1 月 7 日台(89)勞動一字第 0000377 號公告。

¹⁴⁹ 參照行政院勞工委員會 89 年 3 月 9 日台(89)勞動一字第 0009281 號公告。

政黨僱用之勞工¹⁵⁰；勞工團體¹⁵¹；全國性政治團體僱用之勞工¹⁵²；公立醫療院所進用之臨時人員¹⁵³；公部門各業所進用之臨時人員¹⁵⁴；工商業團體¹⁵⁵。

簡言之，勞委會自 1988 年起開始著手放寬各業及勞工適用《勞基法》之門檻，1996 年 12 月 27 日所修訂之《勞基法》第三條第三項更是使適用《勞基法》之範圍達到高峰；然而，隨後卻又依《勞基法施行細則》第四條之一第二項規定：「中央主管機關經檢討，若適用本法並無窒礙難行之事業，應即指定適用之。若確有窒礙難行不適用本法者，由中央主管機關於民國八十七年底以前公告之。」逐於 1998 年 12 月 31 日公告排除部分行業適用，使得受惠《勞基法》之各業或勞工銳減，2000 年後又再度放寬適用《勞基法》之門檻，並規劃於 2009 年底評估納入所有尚未適用《勞基法》之各業及工作者之可能性¹⁵⁶。

二、公部門受僱者適用之歷程與爭議

又回顧勞委會指定公部門各業受僱者適用《勞基法》的經過，其歷程可說是一波三折，整理如下：

表二 指定公部門各業受僱者適用《勞基法》之歷程

行業別	工作者	指定適用日期	附註
中央民意機關	國會助理	87 年 3 月 1 日	行政院勞工委員會 86 年 9 月 1 日(86) 勞動一字第 037287 號。
公務機關	技工、工友、駕駛人、 清潔隊員	87 年 7 月 1 日	行政院勞工委員會 86 年 9 月 1 日(86) 勞動一字第 037287 號。
公立醫療院所	技工、工友、駕駛人	87 年 7 月 1 日	行政院勞工委員會 86 年 9 月 1 日(86) 勞動一字第 037287 號。
公立社會福利機構	技工、工友、駕駛人	87 年 7 月 1 日	行政院勞工委員會 86 年 9 月 1 日(86) 勞動一字第 037287 號。
公立各級學校及幼稚園、特殊教育事業、職業訓練事業	技工、工友、駕駛人	87 年 12 月 31 日	1996 年 12 月 27 日修訂之《勞基法》第三條第三項及其施行細則第四條之一第二項。

¹⁵⁰ 參照行政院勞工委員會 92 年 9 月 23 日勞動一字第 0920053077 號。

¹⁵¹ 參照行政院勞工委員會 92 年 11 月 14 日勞動一字第 0920063692 號。

¹⁵² 參照行政院勞工委員會 93 年 12 月 13 日勞動一字第 0930062173 號公告。

¹⁵³ 參照行政院勞工委員會 93 年 10 月 11 日勞動一字第 0930050332 號公告。

¹⁵⁴ 參照行政院勞工委員會 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告。

¹⁵⁵ 參照行政院勞工委員會 97 年 8 月 29 日勞動一字第 0970130678 號公告。

¹⁵⁶ 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》，〈臺灣勞工雙月刊〉，vol. 11：92-101，臺北市：行政院勞工委員會。

公立學術機構 及服務業	技工、工友、駕駛人	87年12月31日	1996年12月27日修訂之《勞基法》 第三條第三項及其施行細則第四條之 一第二項。
藝文業中公立單位	技工、工友、駕駛人	89年7月1日	行政院勞工委員會 89年1月7日台 (89)勞動一字第0000377號公告
地方民意機關	地方民意代表聘 (遴)、僱用之助理人員	89年3月9日	行政院勞工委員會 89年3月9日台 (89)勞動一字第0009281號公告
公有路邊 收費停車場	受僱工作者	90年1月21日	行政院勞工委員會 90年5月18日台 (90)勞動一字第00022451號公告
公立醫療院所	臨時人員	94年6月30日	1. 依行政院勞工委員會 93年10月11 日勞動一字第0930050332號公告。 2. 醫療保健服務業(醫師除外)之工 作者曾於行政院勞工委員會 86年9 月1日(86)勞動一字第037287號 納入,然行政院勞工委員 87年12 月31日台(87)勞動一字第059604 號函指定於88年1月1日起排除適 用。
公部門各業 (含公務機關、公立 教育訓練及服務 業、公立社會福利 機構、公立學校研 究服務業、公立藝 文業等五業)	臨時人員	97年1月1日	1. 行政院勞工委員會 96年11月30日 勞動一字第0960130914號公告。 2. 公立社會福利機構曾於行政院勞工 委員會 86年9月1日(86)勞動一 字第037287號納入,然行政院勞工 委員 87年12月31日台(87)勞動 一字第059604號函指定於88年1 月1日起排除適用。 3. 藝文業曾於行政院勞工委員會 87 年12月31日台(87)勞動一字第 059605號函指定排除。 4. 公立之各級學校及幼稚園、特殊教 育事業、社會教育事業、職業訓練 事業等、公立學術研究及服務業、 公務機構、國防事業之工作者曾於 行政院勞工委員會 87年12月31日 台(87)勞動一字第059605號函指 定排除。

資料來源：陳勝聰，2008；筆者整理。

如表三所述，就公部門工作者而言，中央民意機關所僱用之國會助理，以及各公部門各業所僱用之技工、工友、駕駛人、清潔隊員早於 1998 年起即適用《勞基法》。

再者，依 1996 年 12 月 27 日修訂之《勞基法》第三條第三項規定，遲至 1998 年底以前，適用於一切勞雇關係；又依修訂後該法施行細則第四條之一第二項規定：「中央主管機關經檢討，若適用本法並無窒礙難行之事業，應即指定適用之。若確有窒礙難行不適用本法者，由中央主管機關於民國八十七年底以前公告之。」故當時曾有大量公部門之受僱者亦納入《勞基法》的保護對象。然而，由於人事行政局堅持納入《勞基法》與否須依職務編制認定，在沒有法源的依據下，公務機關無法編列預算以支付《勞基法》的相關規定，因而造成大量臨時人員遭到解僱，並以業務委外的為替代方案。

另一方面，行政院勞工委員 87 年 12 月 31 日台(87)勞動一字第 059604 號函以及 87 年 12 月 31 日台(87)勞動一字第 059605 號函公告亦依《勞基法》第三條第三項規定，再度將公立醫療院所、公立社會福利機構、公立藝文業、公立之各級學校及幼稚園、特殊教育事業、社會教育事業、職業訓練事業等、公立學術研究及服務業、公務機構、國防事業之工作者(除技工、工友、駕駛人、清潔隊員及國會助理外)排除適用之外。

爾後，勞委會復於 93 年 10 月 11 日勞動一字第 0930050332 號公告，指定公立醫療院所之臨時人員於 2005 年 6 月 30 日後適用《勞基法》。又有鑑於前述公部門各業被排除之工作者，除依公務人員法制進用之公務員、依《聘用人員聘用條例》進用之聘用人員、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》之約僱人員，以及依《工友管理要點》進用之工友外，其餘皆公部門直接以契約的方式進用，且進用員額及資格均亦由各公部門單位自行決定，毫無任何法令足以保障。故自 2000 年至 2004 年間，勞委會數度與銓敘部、人事行政局等中央相關部會及各地方主管機關交換意見，並於 2005 年報陳行政院；2006 年至 2007 年間，行政院政務委員多次邀集相關審慎討論，經 2007 年 10 月 15 日勞委會函報行政院鑒核後¹⁵⁷，終於 2007 年 11 月 30 日以勞動一字第 0960130914 號公告公部門各業所進用之臨時人員於 97 年 1 月 1 日起適用《勞基法》。

¹⁵⁷ 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》，〈臺灣勞工雙月刊〉，vol. 11：96-98，臺北市：行政院勞工委員會。

簡言之，勞委會針對各公部門之工作者適用《勞基法》可行性之評估，採逐業逐類的方式，其中又以行政院勞工委員會 93 年 10 月 11 日勞動一字第 0930050332 號公告以及 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告所受惠之受僱者人數最多、且影響層面最大。

然而，勞委會 97 年 6 月 23 日勞動 1 字第 0970130317 號令卻又將原則上已於 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告適用《勞基法》之編制外教學、研究及專業等人員，再度排除《勞基法》適用之外；再者，依 97 年 5 月 23 日勞動 1 字第 0970130320 號書函，認為公立大專校院、公立學術研究機構與其所進用之國內外優秀高科技人才（如講座、客座人員或研究人員等）、博士後研究人員、助理或研究助理等人員，若非屬勞雇關係（如承攬、委任關係等），亦無《勞基法》之適用。

由此可知，勞委會針對不受公務人員法制、《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》，以及《工友管理要點》進用之公部門受僱者，應否將其納入《勞基法》之保障內，政策顯得反覆不定；是否肇因其他部會的施壓而讓步？又為何能再度將部分受僱者納入《勞基法》的適用範圍內？箇中原因值得探討！

更有甚者，原則上依 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告應適用《勞基法》之公部門臨時人員，亦可能因《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》、《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》而面臨解僱、外包或派遣的命運。此問題將於下節加以討論。

一國兩制的荒謬

事實上，勞委會不僅是一再朝令夕改其針對公部門受僱者是否應納入《勞基法》保障之政策，在同一時間內，對於同性質受僱者之認定，亦有不同的結果，進而導致一國二制的荒謬！

以桃園縣停車管理處收費員外包事件¹⁵⁸為例，該等收費員原為桃園縣政府依《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》所僱用之聘僱人員，屬桃園縣政府警察局交通隊管轄。然而，2000 年 11 月底，縣政府不僅無預警地降薪至一萬七千元，並表明不接受者僅可選擇自願離職；然事實上，此降薪的動機出自於縣政府有意將停車管理業務委

¹⁵⁸ 整理自訪談內容，受訪者為前桃園縣交通局停車管理處收費員。

外。

「當時我們不知道要外包，只是無故被降薪，不接受就會自動辭職，連資遣費也不付給你！我們在為降薪的事情陳情時，才知道要被外包。沒有任何名義，直接降薪。」(受訪者，B1)

為捍衛生存權利，該等收費員組織自救會，不僅屢次向縣議員、前國策顧問曾茂興陳情，並爭取《勞基法》之適用，但卻遭到勞委會、桃園縣政府的拒絕。然弔詭的是，在陳水扁任職臺北市長期間，已追認臺北市政府所管轄之交通運輸類工作人員自 1984 年即適用《勞基法》，並包含其所僱用之停車管理收費員。再者，當時臺中市亦發生停車管理收費員向臺中市警察局交通隊要求支付退休金的爭議，且法院判決及勞委會公文亦均確認該名管理員適用《勞基法》。然而，勞委會竟否認桃園縣政府僱用的收費員亦適用《勞基法》，產生「一國二制」的荒謬。

由於無故降薪一事涉及違法，當時桃園縣代理縣長許應深改以要求收費員與桃園縣政府簽訂自 2001 年 1 月 1 日至 6 月 30 日的半年定期契約。

另一方面，為杜絕爭議，勞委會於 2001 年 6 月 4 日發文確認收費員適用《勞基法》，並於 6 月 6 日生效；然而，公告發文當天，桃園縣政府竟以「工作不力」為由，片面解僱自救會二名負責人，並使十二名收費員停止排班；最後共計十四名被解僱，留任者不到十名。

更有甚者，儘管勞委會已於 6 月 4 日發文確認收費員適用《勞基法》，然桃園縣政府卻仍拒絕承認，並片面主張收費員係依《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》所僱用之聘僱人員。2003 年 6 月 20 日，桃園縣停車費業務開始外包。爾後，經法院判決確認後，現任桃園縣長朱立倫始承認其適用《勞基法》，並依法給付資遣費。

回顧整起事件，許多部分值得深入探討。首先，依《勞基法施行細則》第四條：「本法第三條第一項第八款所稱中央主管機關指定之事業及第三項所稱適用本法確有窒礙難行者，係指中央主管機關依中華民國行業標準分類之規定指定者，並得僅指定各行業中之一部分。」因主計處每年於 1 月 19 日《公佈中華民國行業分類表》，並於 1 月 21 日生效；按此邏輯，公有路邊停車場之收費員應於 2001 年 1 月 21 日第七次修正《中華民國行業標準分類》起即適用《勞基法》，故勞委會於 6 月 4 日公告收費員適用《勞基法》一事，與《勞基法施行細則》第四條之規定相悖！且桃園縣政府於

6月4日片面終止勞動契約亦屬違法解僱！然而，「公告生效日」之爭議卻直到官司定讞後，勞委會才修正該公告自2001年1月21日起生效。

其次，早在2001年1月21日公告生效日前，不僅陳水扁早已追認臺北市政府所管轄之交通運輸類工作人員於1984年即適用《勞基法》，且勞委會亦回函確認台中市的收費員亦適用之。由於可能發生工作職稱相同，但工作內容不同之情事，故若勞委會以個案認定的方式確認其是否適用《勞基法》，將導致不同的結果。然而，針對桃園縣與臺中市之收費員而言，不僅是工作職稱相同，且兩者之上級主管單位均同屬縣市警察局交通隊，故工作內容應差異不大；但勞委會的態度竟前後不一，不免讓人懷疑勞委會背後的動機。

「其實勞委會幫助桃園縣政府。」（受訪者，B1）

勞委會作為全國最高的勞政主管機關，理論上應協助勞工爭取福利，然在此事件中卻明顯違反平等原則；由於其企圖協助桃園縣政府將停車管理業務順利外包，故反而扼殺勞動權益。

「最不可原諒是勞委會，我真的是投訴無門。」（受訪者，B1）

是故，儘管自1988年起勞委會一再放寬《勞基法》適用之門檻，然其標準卻是朝令夕改，並縱容桃園縣政府一味孤行地片面解僱；更諷刺的是，依《勞資爭議處理法》，此等桃園縣停車管理處收費員還須向桃園縣政府勞動及人力資源處申請調解。

「反正就是這樣解釋，我說有就是有，沒有就是沒有，對勞工都是沒有保障的！…政府的解僱手段比民間企業還蠻橫，民間企業還有政府可以管，但政府是自己說了就算！」（受訪者，B1）

又即使事後提供勞工權益基金，以協助收費員尋求司法救濟，亦無法彌補勞工在此過程中所受到的傷害。

「政策頒布，是可笑的政策，要等一段時間上軌道之後，才會真正實施。勞委會應該要幫助勞工，他再給我們錢去打官司，有什麼意義呢？」（受訪者，B1）

由此可知，勞委會對於公部門受僱者是否適用《勞基法》的標準，常常是反覆無常的！除前述國體清潔工外包事件外，96年11月30日勞動一

字第 0960130914 號公告擴大公部門臨時人員適用《勞基法》後，更是可見一斑。

貳、公部門臨時人員適用勞基法的困境

一、何謂「臨時人員」

何謂「公部門臨時人員」？目前在我國仍莫衷一是。一般而言，所謂政府機關「臨時人員」，係指各機關為因應短期性、臨時性、季節性及專業性或因研究工作需求所進用之人員，且以非機關內現有人員所能擔任者為限；其身分具有臨時性，毋須有考試任用資格，且在設置目的、進用法令依據、考核制度、銓敘標準及權益保障方面，與一般常任公務員有所不同。

至於一般的分類，李建良將我國各機關臨時人員分為派用人員(《派用人員條例》及其施行細則)、聘用人員(《聘用人員聘用條例》及其施行細則、《行政院暨所屬各機關聘用人員注意事項》)、約僱人員(《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》)、機要人員(《公務人員任用法》第十一條及其施行細則第九條)、職務代理人(《各機關職務代理應行注意事項》)，與國家具有公法上的契約關係；¹⁵⁹其中聘用人員及約僱人員，在我國通稱為「聘僱人員」。¹⁶⁰朱愛群則稱聘僱人員為狹義之「契約性公務人力」，係「各級行政機關、公立學校於人事費項下，以契約規範權利義務並定期聘用之人員。」¹⁶¹

然而，行政院勞工委員會 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告(以下簡稱「第 0960130914 號公告」)所稱之「臨時人員」，並非上述所稱「聘僱人員」。依第 0960130914 號公告事項之說明二，「臨時人員」係指：「非依公務人員法制進用之臨時人員，不包括依《聘用人員聘用條

¹⁵⁹ 李建良，1999，〈政府機關臨時人員法制重建的基本課題〉，《公務人員月刊》，vol. 36：5-6，臺北：銓敘部。

¹⁶⁰ 針對聘僱人員應否納入《勞基法》之爭議，銓敘部、人事行政局均持反對的立場，且勞委會 87 年 12 月 31 日台勞動一字第 059605 號公告，已將政府機關公務人員及聘僱人員排除適用《勞基法》，行政院勞工委員會 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告亦明文排除，故目前法律上不具爭議。至於我國實務界之爭論，礙於篇幅限制，本文不做討論；進一步資料可參考朱愛群，2005，〈契約進用公務人力之需求〉，《國家菁英》，vol. 1(1)：205-228，臺北市：考選部。洪國平，2006，〈探討聘用人員是否適用勞基法〉，《公務人員月刊》，vol. 119：5-9，臺北：銓敘部。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》，〈臺灣勞工雙月刊〉，vol. 11：92-101，臺北市：行政院勞工委員會。

¹⁶¹ 朱愛群，2005，〈契約進用公務人力之需求〉，《國家菁英》，vol. 1(1)：205-228，臺北市：考選部。

例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用》之人員，及業經本會公告指定適用《勞動基準法》之技工、駕駛人、工友、清潔隊員、國會助理。」

又依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》，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。但不包括下列人員：1、依《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》、《國軍聘用及雇用人員管理作業要點》進用之人員。2、技工、駕駛、工友、清潔隊員。」且其得辦理之業務，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。

此外，根據人事行政局 97 年 3 月 17 日局力字第 0970061056 號函規定，機關學校與其人員之契約性質屬於委任、承攬、贈與或公法救助等法律關係者，亦不在本要點之適用範圍。

職是，蕭欣瑋以進用法規與會計科目之差異，將公部門所僱用之臨時人員分為兩類：一類係以「人事費」僱用之聘僱人員，另一類則是以「業務費」進用之臨時人員。前者為法制上一般所稱之政府臨時性人力，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》規定辦理，預算編列受到人事行政局員額進用之限制，且經費由「人事費」支應。

至於以「業務費」僱用之臨時人員，亦即第 0960130914 號公告所稱之臨時人員，係指各機關於前述聘僱人力之外，為因應業務需求，而以「業務費」(如工程管理費、補助費)自行僱用之人員，不僅非依前述人事法規進用，亦不屬於預算員額內之人事費支薪的契約性人員；其僱用、管理事項及經費，係屬各僱用機關的主管權責。¹⁶²

是故，第 0960130914 號公告所稱公部門各業之臨時人員，尚須符合以下條件：

1. 任職於公部門內，但不適用《公務人員任用法》、《國軍聘用及雇用人員管理作業要點進用之人員》、《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用》，以及已適用《勞基法》之技工、駕駛人、工友、清潔隊員、國會助理以外的臨時人員。
2. 所需預算來自於各僱用機關所編列之「業務費」，各僱用機關針對僱

¹⁶² 蕭欣瑋，2008，〈我國公部門臨時人員進用及管理之研究〉，《人事月刊》，vol. 46(6)：43，臺北市：人事月刊雜誌社。

用、管理事項及經費負有權責。

3. 所辦理之業務，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為限。

然而，並非所有受僱於公部門的臨時人員，均順利成為《勞基法》的保障對象；自勞委會公佈第 0960130914 號公告後，為規避臨時人員適用《勞基法》後隨之而來的龐大人事支出，公務機關(構)與勞委會間展開一連串的角度與協商，但其結果卻是嚴重扭曲勞委會最初的美意。

二、「合法」臨時人員的變調

為落實人事行政局員額精簡的政策，近年來行政院不斷發文要求各所屬機關、學校確實貫徹推動事務勞力替代措施方案。以《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》¹⁶³為例：

「三、有效運用人力：

各機關學校應有效運用工友人力，並採行下列措施：

(一) 採取替代措施：

各機關學校應積極採取廣泛使用現代化事務機具、推動業務資訊化、簡化工作流程、擴大事務性工作外包範圍、運用志工、替代役等人力及全面推行職員自我服務等替代措施。」

即要求各機關、學校必須採取替代措施，並鼓勵工友退離；至於因精簡工友所需替代措施之經費，則由「業務費」編列辦理，亦即人事行政局企圖透過「增加業務費」的方式以「降低人事費」，進而達成員額精簡的目標。是故，「擴大事務性工作外包範圍」之規定便成為勞委會於 96 年 11 月 30 日公佈第 0960130914 號公告至 97 年 1 月 1 日前，各公務機關(構)將既有臨時人員解僱的依據，進而導致國體清潔工外包事件¹⁶⁴、臺北市警察局臨時人員解僱事件等爭議，並訴諸法院審理中。

另一方面，儘管行政院及人事行政局曾多次強調，從未要求各機關在 97 年 1 月 1 日前及 97 年 1 月 10 日《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用

¹⁶³ 原稱《行政院所屬機關學校事務勞力替代措施推動方案》，2008 年 10 月 17 日修正並更名為《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》。參照行政院人事行政局，《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》，網址：<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=751&CtNode=233&mp=1>，瀏覽日期：2009/4/21。

¹⁶⁴ 《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》即為國體校方二審上訴的理由之一。

及運用要點》實施後須強制解僱現有臨時人員；然事實上，未於 97 年 1 月 1 日前順利勞務委外者，人事行政局則以《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》開啓了另一扇勞務委外的大門。

依 2007 年 2 月 6 日行政院之「研商臨時人員適用勞動基準法」會議結論指出，為因應臨時人員自 97 年 1 月 1 日起適用《勞基法》，公部門人力配置需有適當規範；「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，請本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。」¹⁶⁵故訂定《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》，然此要點卻與第 0960130914 號公告多所矛盾。

回顧勞委會第 0960130914 號公告事項之說明二，「臨時人員」係指：「非依公務人員法制進用之臨時人員，不包括依《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用》之人員，及業經本會公告指定適用《勞動基準法》之技工、駕駛人、工友、清潔隊員、國會助理。」然而，此公告所稱之臨時人員，實際上卻包括二類人員：一類為符合《勞基法》第九條第一項前段：「勞動契約，分為定期契約及不定期契約。臨時性、短期性、季節性及特定性工作得為定期契約」之「真臨時人員」，另一類則為《勞基法》第九條第一項後段：「…有繼續性工作應為不定期契約」之「假臨時人員」。

(一)「真臨時人員」的要件

首先，關於「真臨時人員」的構成要件，依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第三點：

「臨時人員得辦理之業務，以非屬行使公權力之下列業務為限：

- (一) 臨時性、短期性、季節性及特定性等定期契約性質之工作。
- (二) 因機關組織特性、特殊業務需要，於本要點生效前經本院核定進用臨時人員辦理之工作。」

所謂「真臨時人員」，不僅應辦理非屬行使公權力的業務，且必須符合《勞基法》第九條第一項：「…臨時性、短期性、季節性及特定性工作

¹⁶⁵ 行政院人事行政局，《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點 Q&A 專輯》，網址：<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=5861&ctNode=264&mp=1>，瀏覽日期：2009/07/29。

得為定期契約…」之規定。

值得注意的是，第三點亦考量部份工作具特殊性，例如於長期、特定期間內參與政府重大公共工程之勞動者，故援引《勞基法》有關「特定性」工作之規定；只要符合《勞動基準法施行細則》第六條第四款：「特定性工作：係指可在特定期間完成之非繼續性工作。其工作期間超過一年者，應報請主管機關核備。」即可避免《勞基法》第九條第二項：「定期契約屆滿後，有左列情形之一者，視為不定期契約：一、勞工繼續工作而雇主不即表示反對意思者。二、雖經另訂新約，惟其前後勞動契約之工作期間超過九十日，前後契約間斷期間未超過三十日者。」轉變為不定期契約的問題¹⁶⁶，進而使「真臨時人員」回歸定期契約的本質，並以業務費僱用之。《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第六點：「臨時人員除依第三點第二款規定進用者外，其契約期間依勞動基準法規有關『定期契約』之規定辦理。」即表明人事行政局的立場。

其次，依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第四點：

「各機關進用臨時人員，應符合下列各款條件之一：

(一) 機關現有業務經按下列方式檢討後，現有人力仍不能負荷者：

1、以委託外包方式辦理。

2、以推動工作簡化、業務資訊化及運用志工等人力替代措施辦理。

(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者。

(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。」

足見若公務機關(構)欲進用「真臨時人員」，須在以委託外包、或工作簡化、業務資訊化及運用志工等其他人力替代措施檢討後，現有人力仍無法負荷者；或是以「臨時性」、「特定性」為前提，機關在執行特定業務、委託研究計畫或營繕工程時，始可進用「真臨時人員」。

由此可知，就人事行政局的立場，所謂「真臨時人員」必須符合「辦理非屬行使公權力的業務」、「臨時性」以及「現有業務經委託外包或其他人力替代措施檢討後，人力仍不能負荷」等要件；故勞委會第 0960130914

¹⁶⁶ 《勞基法》第九條第三項：「前項規定於特定性或季節性之定期工作不適用之。」

號公告所稱之臨時人員，只要不符合前述要件者，應為「假臨時人員」。

(二)「假臨時人員」的解套與問題

依勞委會第 0960130914 號公告，只要非依公務人員法制、《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》進用者，均為勞委會所稱之臨時人員；然而，由於「假臨時人員」實際上從事具有繼續性之工作，即使與其簽訂定期性契約，依《勞基法》第九條第二項規定，將成為不定期契約而增加資遣費、勞動條件、特別休假的支出。為解決此問題，人事行政局公佈《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》，以確保各公務機關(構)內均僱用「真臨時人員」。

1. 極大化替代性人力措施

依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第十二點：

「各機關於本要點生效前進用之臨時人員，除符合本要點進用規定者外，得依下列方式檢討其所辦理業務，並依《勞動基準法》等相關規定辦理：

- (一) 所辦理業務非屬機關核心業務，且具有計畫性、階段性者，檢討改採其他替代性人力措施辦理。
- (二) 所屬常態性、核心業務或涉及行使公權力者，檢討改由正式公務人員、聘僱人員擔任，或改採其他替代性人力措施辦理。」

針對未能於 97 年 1 月 1 日前以《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》委外的「假臨時人員」，待 97 年 1 月 10 日《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》公佈後，公務機關(構)仍可以「其他替代性人力措施辦理」的方式，依《勞基法》第十一條第二款業務緊縮為由，給付資遣費並終止僱傭關係；或依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第四點第一項，以委託外包、或改由運用志工等形式繼續僱用，進而維持「真臨時人員」的純粹性。

然而，法理上泛稱《勞基法》第十一條為「經濟性解僱」；又所謂業務緊縮，係指「雇主在相當一段時間營運不佳，生產量及銷售量均明顯減少或下滑，其整體事業範圍應予縮小而言，著重對於全部或一部之部門減少業務範圍，未涉及組織經營結構的調整，屬量的減少而非質的改變。至於雇主所營事業，因生產方式改變或營業方向調整，其局部單位工作減

少，人力可予裁減，尚非屬業務緊縮之列。」¹⁶⁷學者黃程貫亦認為，應有虧損所導致的業務緊縮，始有解僱勞工之必要。但就公務機關(構)而言，不僅業務量並未減少，反而由於外界對於政府的需求亦不斷提升，使其所提供的服務遽增；是故解僱「假臨時人員」的結果，勢必加重單位內正式公務人員、聘僱人員的業務負擔，增加勞動強度。¹⁶⁸

綜上，人事行政局對於「假臨時人員」的解套方式，完全係依《勞基法》之規定，乍看之下雖然合法，但卻毫不合理！再者，此種將用人成本外部化的結果，不僅將導致嚴重的失業問題，且反而迫使政府又不得不面對此一問題。對此，本文將於第二節另行討論。

此外，實務上甚至發生公務機關(構)將「假臨時人員」改以聘僱人員繼續僱用；正如李建良之分類，聘僱人員亦為臨時人員的一種¹⁶⁹，實際上係披著「聘僱人員」外衣的「假臨時人員」，成為公務機關(構)規避第0960130914號公告的另類選擇，與政府員額精簡政策相悖。

「自從公部門臨時人員適用《勞基法》後，有些本來是臨時人員的社工就變成約聘僱。」(受訪者，C2)

由此可知，儘管行政院一方面同意擴大公部門臨時人員適用《勞基法》，但另一方面卻嚴格限縮符合「真臨時人員」的資格。

「簡單來講，就是盡量先外包！」(受訪者，C4)

「所以可以解讀為，在政策上盡量用外包，連用外包都還不夠，才用臨時人員。這個公告會讓他更加地希望用外包。」(受訪者，D1)

值得注意的是，行政院人事行政局亦於《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點 Q&A 專輯》「Q12：各機關得進用臨時人員之條件為何？」之說明中，毫不避諱地表明推動外包的決心：

「依據行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點規定之意旨，基於民間可作者，政府不作之精神，各機關業務屬公共服務或執行性質，或委託民間辦理將更有效率者，應檢討委由民間廠商辦理。」

¹⁶⁷ 參照臺灣高等法院臺南分院民事判決 97 年度勞上易字第 9 號判決。

¹⁶⁸ 黃程貫，2000，《勞動法》，臺北：國立空中大學，頁 485。

¹⁶⁹ 李建良，1999，〈政府機關臨時人員法制重建的基本課題〉，《公務人員月刊》，vol. 36：5-6，臺北：銓敘部。

除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以及依工程管理費支用要點規定進用臨時人員者外，各機關進用臨時人員，均應先檢討委託外包之可行性，且於不能運用各種多元人力替代措施時，始得進用臨時人員。

本點係就各機關『新進用』臨時人員時所應符合之要件進行規範，強調各機關未來必須確實從業務、人力等面向檢討後，如尚有人力需求，始得進用臨時人員，並須符合第 3 點有關臨時人員得辦理業務之規定。」

由此可知，人事行政局無疑是鼓勵勞務委外，使勞委會第 0960130914 號公告內之「假臨時人員」喪失「合法臨時人員」的身分；因此，是否真如官方所稱「預估將有六萬九千名勞工受惠」，恐怕要大打折扣！

綜觀上述，針對現有或新進用之公部門臨時人員是否可順利取得其「合法性」，以成爲《勞基法》的保障對象，勞委會與人事行政局之政策呈現相互矛盾的局面。

「幾任勞委會內部的官員，對此都沒有太大的意見，有意見的是人事行政局，他們對於員額管控、以及政府人事費用的管控。本來之前就要把所有的政府人員公告適用《勞基法》，可是人事行政局反對；所以要抗議，應該要去人事行政局抗議。」(受訪者，C3)

由於勞委會第 0960130914 號公告公布後，人事行政局以《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》鼓勵各公務機關(構)以外包、派遣的方式替代「假臨時人員」，故第 0960130914 號公告施行後便產生了一弔詭的現象：不僅是「真臨時人員」適用《勞基法》，被委外的「假臨時人員」亦將適用《勞基法》，但雇主卻是由政府部門轉爲民營的外包公司！

「其實有沒有這個公告對勞工都沒差，因為被外包後也適用《勞基法》！」(受訪者，C1)

然而，外包、派遣後對於「假臨時人員」的勞動條件，卻將產生極大的影響。勞委會於 2009 年 5 月 18 日至 6 月 18 日，針對北、中、南和不同規模抽查 88 家派遣業者，發現派遣事業單位違反《勞基法》規定部分共計 203 項，主要爲未舉辦勞資會議 (27.09%)、未訂定工作規則 (18.72

%)及繼續性工作未訂定不定期契約(15.27%)等;另外,違反《勞工保險條例》及《就業保險法》規定部分共計67項,主要為未依投保薪資分級表投保(41.79%)、未於勞工到職日參加勞工保險(29.85%)及未於勞工到職日參加就業保險(23.88%)等。¹⁷⁰事實上,這些問題於國體清潔工外包事件中亦同樣發生;由此可知,由於派遣公司違法情事甚為嚴重,故對被外包的「假臨時人員」而言,即使亦適用《勞基法》,但勞動權益卻是大打折扣!

2. 虛假化的定期契約

事實上,並非所有公務機關(構)均恪守此要點之規定,將「假臨時人員」解僱、改以外包、派遣的形式繼續進用,或將部分臨時人員改以聘僱人員僱用;甚至可能發生同一公務機關(構)內,對於同樣具有長期性、永久性的工作型態,部份工作遭勞務委外,但部分工作卻以「假臨時人員」僱用的矛盾。由此可知,各用人單位在臨時人員的認定上,具有某種程度的權限。

如前所述,依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第六點:

「臨時人員除依第三點第二款¹⁷¹規定進用者外,其契約期間依勞動基準法規有關定期契約之規定辦理。」

任職於公部門內的「真臨時人員」適用《勞基法》後,因契約型態為定期契約,故待契約期間、僱用原因消滅後,當然終止勞雇關係;又依《勞基法》第十八條:「有左列情形之一者,勞工不得向雇主請求加發預告期間工資及資遣費:…二、定期勞動契約期滿離職者。」「真臨時人員」並無請求預告工資及資遣費的資格,使各公務機關(構)有效節省用人成本。

但就「假臨時人員」而言,其工作性質實際上具有繼續性、不定期性,故即使公務機關(構)片面與「假臨時人員」一再簽訂定期契約,根據《勞基法》第九條第二項規定,勞動契約亦將變成不定期契約,除發生《勞基

¹⁷⁰ 行政院勞工委員會,《勞委會發布勞動派遣專案檢查結果,提醒各界維護派遣勞工權益》,網址:
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4a77936b:2063&theme=&layout=, 瀏覽日期:2009/8/12。

¹⁷¹ 《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第三點第二款:「因機關組織特性、特殊業務需要,於本要點生效前經本院核定進用臨時人員辦理之工作。」

法》第十一、十二、十四、十五條之事由，雙方不可片面終止勞雇關係；因此該要點已與《勞基法》牴觸而無效。

另一方面，就實務而言，由於臨時人員係指各機關為應業務需求，以「業務費」自行僱用，故若公部門每年變更業務名稱，僱用同一批「假臨時人員」，並重新簽訂「定期契約」，將產生爭議。

「有一些情況符合，像一些計畫編制業務費裡面有人事費，才適用《勞基法》，沒有年終獎金，但適不適用沒差，因為勞保、離職儲金都有，薪水又低，不超過二萬，所以適不適用《勞基法》沒有感覺，因為也不會讓他們變不定期約，每年計畫名字都改不一樣。」(受訪者，C1)

然事實上，若公務機關(構)與「假臨時人員」簽訂定期勞動契約，則因法人格不變、雇主相同，依法《勞基法》第九條，勞雇雙方應為不定期契約關係；故縱使用人機關企圖以變更計畫名稱之方式繼續僱用，亦不影響僱傭關係之存續。

由此可知，由於部分用人單位未依人事行政局的期待，將單位內「假臨時人員」委外或解僱，使《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第六點有關「定期契約」的規定與《勞基法》因牴觸而無效；然而，目前此種「虛假化的定期契約」卻仍存在於公務機關(構)與「假臨時人員」之間。至於法律性質的爭議，將於下段進一步探討。

(三) 法律性質的爭議

有鑒於勞委會第 0960130914 號公告與《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》間之爭議，應回歸法律層次，故將針對二者加以討論。

首先，「公告」係《公文程式條例》第二條第一項第五款所定公文程式的一種，然其所規範之內容，性質卻可能為行政處分、法規命令或行政規則。針對第 0960130914 號公告之法律性質，劉宗德教授於 2008 年 2 月 4 日「研擬公部門臨時人員適用勞動基準法疑義會議」上，主張應屬解釋性行政規則¹⁷²；然林佳和教授則以《勞基法》第三條第三項規定之「中央

¹⁷² 參照 2008 年 5 月 8 日由勞委會召開之「研擬吳金容就行政院勞工委員會 87 年 12 月 31 日(87)台勞動一字第 059606 號公告聲請司法院大法官解釋憲法疑義會議」會議資料。

主管機關指定『公告』為例，討論勞委會 87 年 12 月 31 日(87)台勞動一字第 059605 號公告的法律性質。¹⁷³

依《行政程序法》第 92 條：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」儘管第 059605 號公告具有對外發生直接效果的特性，然係以「『特定』行業及工作者排除《勞基法》適用」為內容，並無涉及具體事件，故非行政處分或一般處分。

其次，公告係法規命令或行政規則，前者依《行政程序法》第 150 條：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」行政規則則依同法第 159 條：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」儘管二者共同點在於「均對不特定人之一般、而非具體事項」，但最核心的差異在於「對內與對外效力之不同」以及「規範事項就人民權利義務得擅自變更之規範創設可能性的有無」。

又為達成法律所欲之特定目的，行政權必須受到拘束，選擇法規命令及解釋性行政規則的形式，以符合法律的期待；其思維差異如下：

表三 法規命令及解釋性行政規則之比較

	法律規範事項指涉	行政權形成內涵	選擇不同形式的理由
法規命令	法律授權目的與範圍明確，但具體規範事項不明或留任行政權形成與決定。	行政權之形成具有核心地位，立法者明白留下予行政權形成之空間。	基於減輕立法負擔或因時因地制宜等之考量，雖以行政權形成為核心，但仍在法律的明白規範性內涵下。

¹⁷³ 林佳和，2008，《法律意見書》，未出版。

<p>解釋性 行政規則</p>	<p>法律未必有授權，法律基本上已就規範事項為具體決定。</p>	<p>行政權其實無嚴格意義之形成可言，亦絕非核心地位，立法者並未明白留下予行政權形成之空間。</p>	<p>基本上沒有如上之取代立法或因時因地等之考量，理由主要在於行政權為避免適用與執行上所滋生之誤解，是以訂定解釋性之適用基準。</p>
---------------------	----------------------------------	--	---

資料來源：林佳和，2008。

職是，就第 059605 號公告而言，其法律授權目的與範圍乃依《勞基法》第三條第三項：「本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。」甚為明確，又由於「經營型態」、「管理制度」及「工作特性」係立法者所提出之例示性判斷準則，明示「如認定行業及工作者亦一體適用《勞基法》，顯屬不可期待者」，則透過中央機關之指定，可排除適用《勞基法》，符合「具體規範事項不明或留任行政權形成與決定」，含有「因時因地制宜」、「立法者不可能於法律中巨細靡遺地考量各種行業與工作類型」、「立法者僅指出規範性的方向，留任行政權具體形成」等意涵，故《勞基法》所稱之「公告」係屬法規命令。

同理，行政院勞工委員會 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告亦為《行政程序法》第 150 條所稱之「法規命令」。

至於 2008 年 1 月 10 日行政院院授人力字第 09700602751 號函訂定之《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》則係行政院函核定之行政規則。¹⁷⁴依《行政程序法》第 159 條第 1 項：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」以及第 161 條：「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。」由於本要點僅具有內部效力，又基於行政一體，適用對象僅以行政機關（構）及各級公立學校為原則，國營事業機構、財團法人、私立學校及行政法人等均不在本要點之適用範圍，亦不可拘束人民。

因此，就法律位階而言，由於第 0960130914 號公告乃勞委會依《勞基法》第三條第一項：「本法於左列各業適用之：…八、其他經中央主管

¹⁷⁴ 行政院人事行政局，《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點 Q&A 專輯》，網址：<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=5861&ctNode=264&mp=1>，瀏覽日期：2009/07/29。

機關指定之事業。」授權之法規命令；對行政機關而言，《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》僅為行政規則，依憲法第 72 條：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」以及中央法規標準法：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」亦即法律優位原則，行政機關須「消極的依法行政」。若《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》與第 0960130914 號公告產生衝突時，由於第 0960130914 號公告之法律效果為《勞基法》所授權，故《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》將因牴觸法律而無效！

是故，公務機關(構)於 97 年 1 月 1 日第 0960130914 號公告生效後，依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》第四點精簡人力，進而解僱、外包既有臨時人員，解僱、外包無效！再者，該要點第六點：「臨時人員除依第三點第二款規定進用者外，其契約期間依《勞動基準法》規有關定期契約之規定辦理。」若「假臨時人員」所從事之工作實際上具有繼續性，並符合《勞基法》第九條第二項之要件，縱使公務機關(構)與「假臨時人員」一再簽訂定期契約，其約定亦為無效！

至於在司法實務上，依大法官釋字第 38 號：「憲法第八十條之規定旨在保障法官獨立審判不受任何干涉。所謂依據法律者，係以法律為審判之主要依據，並非除法律以外與憲法或法律不相牴觸之有效規章均行排斥而不用。至縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利。」亦即若法律以外與憲法或法律相牴觸之有效規章，法官可排除不用。

我國法院亦有類似判決。針對嘉義市政府依「嘉義市政府臨時人員僱用契約書」第六條：「年度經費不敷支應時，應即無條件解僱，乙方（受僱於嘉義市政府之臨時人員）不得以任何理由異議。」解僱其所僱用之停車格開單收費人員一案，根據臺灣高等法院臺南分院民事判決九十七年度勞上易字第九號判決，主張「…顯非特定性或季節性之工作，兩造間雖定有一年為期限之僱用契約，惟各該期間密接連續並無間斷，依上開規定，兩造間之僱傭契約，應視為不定期契約…」，解僱無效。

因此，由於第 0960130914 號公告為依《勞基法》所授權之法規命令，《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》則係屬行政院函核定之行政規則；就法律位階而言，當二者相互衝突，《行政院及所屬各機

關學校臨時人員進用及運用要點》將因牴觸法律而無效！

三、誰才是「合格的」臨時人員

再回到臨時人員定義的問題，事實上，以「會計科目」差異區分臨時人員是否為第 0960130914 號公告所保障的對象，僅規定於《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》內；相較之下，第 0960130914 號公告則是以「進用法規」為判斷標準。

若單純就「進用法規」而言，儘管第 0960130914 號公告之說明以及《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》已明訂公部門臨時人員之範圍，然而，是否所有不適用《公務人員任用法》、《國軍聘用及雇用人員管理作業要點進用之人員》、《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用》，以及已適用《勞基法》之技工、駕駛人、工友、清潔隊員、國會助理以外的臨時人員，是否均成為「合格的」的公部門臨時人員而擴大適用《勞基法》，不無疑問。

為釐清第 0960130914 號公告之意涵，勞委會曾於 2008 年 2 月 4 日邀集相關部會、用人機關(構)就公部門臨時人員適用《勞基法》所生公務人員法制及勞雇關係認定等相關問題，詳加磋商；又於同年 4 月 22 日，針對公部門各業就臨時人員工作年資計算及特別休假給予之疑義¹⁷⁵，邀集專家、學者、以及相關單位人員，加以討論。可見勞委會在施行第 0960130914 號公告前不僅未有完整的規劃、且亦未與各有關部會達成共識，故迭生爭議。

(一) 既有臨時人員類型的除外

首先，由於臨時人員並非是一種職稱、進用的形式，而是一種泛稱，故尚有許多原則上應屬臨時人員者，其身分受到爭議。根據李建良之分類¹⁷⁶，除聘用人員、約僱人員已明文排除適用《勞基法》外，派用人員、機要人員以及職務代理人是否為公部門的臨時人員，尚有討論空間。

就派用人員而言，依《派用人員派用條例》第二條：「派用人員之設置，以臨時機關或有期限之臨時專任職務為限。」第三條：「派用人員分

¹⁷⁵ 參照 2008 年 4 月 22 日由勞委會召開之「公部門臨時人員適用勞動基準法暨工作年資計算疑義會議」會議資料。

¹⁷⁶ 李建良，1999，〈政府機關臨時人員法制重建的基本課題〉，《公務人員月刊》，vol. 36：5-6，臺北：銓敘部。

為簡派、薦派、委派三等；其職務等級表，準用《公務人員任用法》第二條之規定。」可見派用人員具有公務人員的任用資格，故儘管亦有臨時性、定期性，由於已有明確的進用法規，故應排除於本次公部門臨時人員適用《勞基法》的保障範圍之外。

至於機要人員之身分，根據《公務人員任用法》第十一條：「各機關辦理機要職務之人員，得不受第九條任用資格之限制。前項人員，機關長官得隨時免職。機關長官離職時應同時離職。」機要人員雖亦具有臨時性，然銓敘部¹⁷⁷、勞委會¹⁷⁸均認為，依同法施行細則第十一條第一項：「本法第十一條第一項所稱辦理機要職務之人員，指擔任經銓敘部同意列為機要職務，得不受法定任用資格限制，並經銓敘審定以機要人員任用之人員。」可見辦理機要職務之人員須經銓敘部同意，為政務職，其待遇、保障、退撫、休假均比照正式公務人員，且係各機關組織法規定有職稱、官等及職等之人員，屬公務人員法制，非而一般的僱傭關係，故亦非第 0960130914 號公告所稱之公部門臨時人員。

再就職務代理人，依《各機關職務代理應行注意事項》第一項：「各機關職務代理，除法令另有規定外，以下列情形為限：(一) 出缺之職務，尚未派員或分發人員者。(二) 公差、公假、請假或休假。(三) 因案停職或休職。(四) 其他依規定奉准保留職缺者。」以及第十項：「代理人員於代理原因消失時，應即解除代理，約聘僱人員於約聘僱原因消失或期限屆滿時，應即予解聘僱，不得以任何理由要求留用或救助。」因職務代理人具有臨時性、定期性，故臨時性質甚為明顯，原則上應符合第 0960130914 號公告所稱之公部門臨時人員之資格。

然而，依人事行政局 97 年 3 月 21 日局考字第 0970061134 號函：「為應各機關業務需要，依《聘用人員聘用條例》聘用之人員，於育嬰留職停薪期間所遺業務，服務機關得依聘用條例之規定再進用聘用人員辦理。…另依《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》僱用之人員，於育嬰留職停薪期間所遺業務，各機關得比照上開規定僱用人員辦理。」由於聘僱人員係依聘僱人事法規進用，預算編列於「人事費」科目下，與以「業務費」編列的臨時人員性質不同，故聘僱人員因育嬰留職停薪而暫停之業務，各

¹⁷⁷ 參照銓敘部 97 年 2 月 26 日部銓五字第 0972910006 號書函。

¹⁷⁸ 參照 2008 年 4 月 22 日由勞委會召開之「公部門臨時人員適用勞動基準法暨工作年資計算疑義會議」會議資料。

機關應依進用聘僱人員的法規辦理，故非屬第 0960130914 號公告所稱之臨時人員。

本文認為，無論是以「進用法規」或「會計科目」判斷公部門之受僱者是否為第 0960130914 號公告所稱之臨時人員，勢必將排除部分確實具有臨時性、短期性、季節性及特定性工作之勞動者，是故應屏除前述限制，徹底做一通盤檢討。此外，由於目前我國已研擬《聘用人員人事條例草案及其施行細則》等相關法規，包括各機關(學校)以契約定期聘用之人員，如現行聘用、約僱、聘任、機要及派用人員等五類¹⁷⁹，故未來上述爭議將獲得解決。

(二) 相關部會的歧見與勞委會的讓步

另一方面，未依《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》、《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》面臨解僱、外包或派遣命運的「假臨時人員」，亦可能因外力介入而影響勞委會認定的認定標準。

以教育人員法制為例，銓敘部¹⁸⁰與教育部¹⁸¹均認為《教育人員任用條例》係依《公務人員任用法》第三十三條訂定，考量因教育事務之專業性及特殊性，避免與教育法制競合，教育人員法制應屬廣義公務人員法制之一環，「公務人員法制」應涵蓋教育人員法制；是故，公立各級學校依教育人員相關任用法制進用之各類人員，如契僱人力、特殊教育相關專業人員及助理人員、專業技術人員、專業及技術教育師、兼任教師、代理教師、實習臨床指導教師、教學支援工作人員、研究人員等，均應排除於第 0960130914 號公告適用範圍之列。

至於勞委會¹⁸²在參考前述意見後，亦認為公立教育訓練服務業依各教育人員法令進用之編制外教學、研究、專業人員，因已有明確法令依據及任用規範，且此類人員之工作時間、工作內容多異於一般受僱者，具有相當特殊性、專業性及獨立自主性，故非第 0960130914 號公告所稱之臨時人員。

¹⁷⁹ 關於詳細的人事事項之規定可參照銓敘部銓審司，2007，〈現行聘僱人員與未來聘用人員人事事項之比較〉，《公務人員月刊》，vol. 130：15-20。

¹⁸⁰ 參照銓敘部 97 年 2 月 26 日部銓五字第 0972910006 號函。

¹⁸¹ 參照教育部 97 年 3 月 4 日台人一字第 0970031665 號函。

¹⁸² 參照 2008 年 4 月 22 日由勞委會召開之「公部門臨時人員適用勞動基準法暨工作年資計算疑義會議」會議資料。

再者，針對公立各級學校以教育部、國科會或其他政府機關、財團法人及私立機構之補助經費或學校建教合作經費，自行依據進用之各類編制外之教育、研究及助理人員，教育部¹⁸³指出，因不乏國際級頂尖人士，對工作內容有裁量權，具專業性及獨立自主性，勞務之替代性相對較低，且工作場所與時間並無嚴格之拘束；又除依學校排定課程授課外，尚需花費相對以上時間備課，並隨時從事研究工作，難以界定工時。因此，由於不易符合《勞基法》有關是否在雇主指揮監督下從事勞動、報酬與勞動之對價性、以及其他法令之規定要件，故認為與學校間應非屬勞雇關係。

勞委會則以《勞基法》第三條第三項：「本法適用於一切勞雇關係…」，同法第二條第一款：「勞工：謂受雇主僱用從事工作獲致工資者。」主張若公立大專院校與專職或兼任教學、研究人員、教學(研究)助理兼非屬勞雇關係，而為承攬、委任等，即無《勞基法》之適用；若發生爭議時，則由雙方當事人自行舉證說明，並由勞工行政或司法機關加以認定。¹⁸⁴

因此，在教育部及許多公立大專院校的聯合施壓下，勞委會以 2008 年 6 月 23 日勞動 1 字第 0970130317 號令排除依教育人員法令進用之編制外教學、研究及專業等人員，¹⁸⁵並表示若有提供勞務及薪資的對價關係，且無相關法令排除時，應適用《勞基法》範圍；然由於形式多樣，需依個案勞務給付情形做事實認定，故雙方若存有疑義，可尋求地方勞政機關協助。¹⁸⁶

然而，由於勞委會並無明確的判斷標準，而係將「個案認定」納入認定的原則之一，將可能導致不同縣市政府對於相同事件、卻有不同認定的矛盾。此時，就受行政處分的當事人而言，卻須依《訴願法》及《行政訴訟法》之規定尋求救濟，緩不濟急，使當事人往往放棄救濟機會。

至於各國立大專院校之助學工讀生，教育部¹⁸⁷則認為由於其報酬屬助學金性質，係透過工讀服務換取生活津貼以替代無償性補助，具教育意

¹⁸³ 參照教育部 97 年 3 月 4 日台人一字第 0970031665 號函。

¹⁸⁴ 參照 2008 年 4 月 22 日由勞委會召開之「公部門臨時人員適用勞動基準法暨工作年資計算疑義會議」會議資料。

¹⁸⁵ 其他相關函示可參考行政院勞工委員會 97 年 6 月 10 日勞資二字第 0970125625 號函、行政院勞工委員會 97 年 5 月 23 日勞動一字第 0970130320 號函。

¹⁸⁶ 顧恆湛，《研究助理等納勞基法？勞委會：依事實認定》，網址：<http://epochtimes.com/b5/8/2/26/n2024002p.htm>，瀏覽日期：2009/07/31。

¹⁸⁷ 參照教育部 97 年 3 月 4 日台人 1 字第 0970031665 號函。

義，故與一般勞務之對價關係不同。勞委會¹⁸⁸則認為應依個案勞務給付判斷之，倘若學校與所聘工讀生間不具勞雇關係，而僅存教育或獎助關係，則無須適用《勞基法》。再者，若用人機關(構)係基於特定目的(如教育、助學)聘用該工讀生，惟實際上該工讀生係受用人機關(構)指揮監督從事工作獲得工資者，仍應屬《勞基法》所稱之勞工，然實務上卻難以認定。

(三) 用人單位的生殺大權

各用人機關亦有認定是否為「合格的」公部門臨時人員之行政裁量權。依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》解釋，第 0960130914 號公告所稱之臨時人員係指各機關於聘僱人力外，為因應業務需求，而以「業務費」自行僱用之人員，其僱用、管理事項及經費來源，屬各僱用機關的主管權責。因此，若非以「業務費」所僱用之臨時人員，將排除於《勞基法》之適用對象外。

如前所述，事實上，於 97 年 1 月 1 日第 0960130914 號公告生效日前，不僅有大量既有臨時人員遭解僱，或改以外包、派遣的形式繼續僱用，亦有部分臨時人員改以聘僱人員僱用，甚至隱含在其他會計科目下使用，使其成為「不合格的」臨時人員。然而，當勞資爭議發生時，卻以各縣市勞政機關為具有認定權責的單位。受訪者 C1 就談到這個問題：

「臨時人員適不適用《勞基法》，是行政機關單方面的善意。如果公務機關在勞動契約第一條寫：『根據《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》』就不適用《勞基法》了！這荒謬在哪裡？為什麼是一個基層的公務機關去判斷適不適用？《勞基法》的適用照理說有他的普遍性和必然性。」（受訪者，C1）

四、小結

綜觀上述，儘管勞委會第 0960130914 號公告似有保護公部門臨時人員適用《勞基法》的美意，然而，弔詭的是，自公告日 96 年 11 月 30 日至 97 年 1 月 1 日生效日期間，各公務機關(構)竟有一個月充足的時間可依《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》，將單位內之「假臨時人員」委外、解僱或改以聘僱人員僱用；國體清潔工外包事件即為一例。

¹⁸⁸ 參照 2008 年 4 月 22 日由勞委會召開之「公部門臨時人員適用勞動基準法暨工作年資計算疑義會議」會議資料。

另一方面，即使 97 年 1 月 1 日第 0960130914 號公告生效後，又因臨時人員的定義模糊、勞委會內部意見紛歧，故爭議不斷。

首先，針對未能於 97 年 1 月 1 日前委外、解僱的「假臨時人員」，人事行政局則於 97 年 1 月 10 日公佈《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》，要求各公務機關(構)盡可能地以「其他替代性人力措施辦理」，再度造成大量「假臨時人員」遭委外、解僱或轉為聘僱人員。另一方面，由於並非所有公務機關(構)均恪守此要點之規定，故仍有少數「假臨時人員」繼續受僱，但卻亦面臨虛假化定期契約的問題。

其次，就「真臨時人員」而言，其是否適用《勞基法》的判斷標準更是屢因各部會的介入而變更，甚至將認定權限下放至各地縣市政府勞政機關和用人機關，造成朝令夕改、人民無所適從的窘境，使勞委會之威信大打折扣！

「政府的政策出來，上有對策，下有對策，對勞工都不公平！也許政府是基於好，但他整個配套措施都沒有做！」(受訪者，B1)

又即使是未被排除適用《勞基法》的「真臨時人員」，亦將因其為《勞基法》上的定期契約工，受僱時間短暫，故實際受惠有限。

由此可知，作為全國最高勞政機關的勞委會，不僅無法捍衛既有公部門臨時人員適用《勞基法》的權利，亦不見其落實、監督的決心。是故，儘管第 0960130914 號公告保障了少數「真臨時人員」適用《勞基法》的權利，但卻因其受僱時間甚短，故影響不大；至於針對大多數「真臨時人員」、「假臨時人員」而言，其勞動權益卻因第 0960130914 號公告而遭受極大損害，嚴重扭曲勞委會最初的美意！

「勞委會依據職權在做這個公告之後，更重要的是要如何去落實、監督；…勞委會要監督民營企業，更應該好好管管自己的公家機關，怎麼會自己都管不了。勞委會後來在講，擴大適用的事業體本身，開始搞外包、派遣或裁員，目的就是要逃避《勞基法》…勞委會沒有捍衛，官員還公開宣傳要勞工不要太期待適用《勞基法》」(受訪者，C4)

第二節 勞務採購與失業問題

壹、揭開員額精簡的面紗

如前所述，為達成「小政府」的目標，自 1993 年行政院訂頒《行政革新方案》起，陸續於 1998 年通過《政府再造綱領》、2001 年 10 月成立「政府改造委員會」。當政府將組織精簡視為運作的基本原則時，對公務人員的員額採「總量管制」就成為必然的手段。另一方面，由於外界對於政府的需求亦不斷提升，為了不影響編制內公務人員的工作壓力與工作權益，並防止員額過度膨脹，以「人事費」名目僱用並與國家具有公法契約關係之臨時人員、以「業務費」僱用之臨時人員，以及業務委託等方式便成為政府用人的重要途徑。

一、人事成本的縮減

由表五可知，自 1993 年《行政革新方案》通過後，儘管公務人員的人數仍持續增加，然自 1996 年人數高達 442,972 人後，便開始一路下降，且 1997 到 1998 年減少的幅度最大，為 24,335 人；又進一步比較此二年間各類公務人員的人數變化，其中又以服務於公營事業機構的人數降幅最大，此現象與當時政府將大批國營事業民營化、以及因應精省而鼓勵提早退休、資遣優惠有關。到了 2005 年，更僅剩 337,261 人，2008 年則為 338,305 人。整體而言，檢視政府推行員額精簡的成效，以《公務人員任用法》進用之公務人員自 1993 年至 2008 年間減少 96,458 人，成果甚為豐碩！

表四 歷年公務人員概況（1993-2008）

年 別	總 計	公教人員							約聘僱 人員	職 工	軍職人員 **
		計	公務人員					公立學校 教師*			
			小計	行政 機關	公營事業 機構	衛生醫療 機構	公立學校 職員				
1993	834,599	607,457	434,763	229,974	177,791	—	26,998	172,694	26,770	200,372	—
1994	825,564	612,514	437,430	233,064	176,683	—	27,683	175,084	27,104	185,946	—
1995	822,368	618,170	440,366	240,901	170,897	—	28,568	177,804	26,147	178,051	—
1996	823,541	622,699	442,972	244,463	169,666	—	28,843	179,727	27,323	173,519	—

1997	932,213	625,753	441,716	245,246	167,136	—	29,334	184,037	26,949	173,029	106,482
1998	912,559	602,396	417,381	245,282	142,410	—	29,689	185,015	32,708	166,097	111,358
1999	909,075	599,134	409,995	242,847	136,356	—	30,792	189,139	31,854	164,230	113,857
2000	891,151	602,407	408,515	240,780	136,472	—	31,263	193,892	31,772	143,871	113,101
2001	894,330	598,793	395,523	217,211	124,581	27,794	25,937	203,270	27,560	148,584	119,393
2002	907,136	593,837	389,957	218,958	116,798	27,224	26,977	203,880	26,795	163,893	122,611
2003	882,845	580,872	376,128	218,775	104,245	26,146	26,962	204,744	27,154	150,728	124,091
2004	869,331	571,502	368,899	217,418	100,189	25,360	25,932	202,603	26,517	154,299	117,013
2005	818,911	538,797	337,261	215,783	74,519	23,250	23,709	201,536	26,695	141,692	111,727
2006	805,652	536,461	335,274	216,422	72,922	21,961	23,969	201,187	27,504	134,083	107,604
2007	810,579	537,939	336,842	218,793	72,271	21,449	24,329	201,097	27,649	126,430	118,561
2008	813,606	538,622	338,305	219,615	72,997	20,991	24,702	200,317	27,979	122,391	124,614

註：1. 民國 89 年以前衛生醫療機構中，國立大學(學院)附設醫院人員，係列入公立學校人數統計；

其餘衛生醫療機構則列入行政機關人數中。

2. * 民國 90 年以後為參加公務人員退休撫卹基金之人數；90 年以前為銓敘統計年報資料。

3. ** 係為參加公務人員退休撫卹基金人數。

資料來源：銓敘部全球資訊網。

然而，隨著社會對政府的需求與日俱增，為應付員額精簡後龐大的工作量，以「人事費」、「業務費」僱用之臨時人員，以及業務委託，便成為替代的形式。

針對以「人事費」僱用之臨時人員¹⁸⁹，以約聘僱為例，如表五所述，自 1993 年至 1997 年間，人事波動不大；然而 1997 年至 1998 年，卻突然增加 5,759 人，是歷年之冠，與該年有大量國營事業民營化、以及因精省而鼓勵公務人員申請優離優退有關。

然而，進用此種臨時人員未必能達到減輕財政負擔的效果，例如聘用及派用人員的薪給比照正式公務人員的俸級，又因俸級結構範圍不同，起敘點並不一致，部分人員的待遇甚至高於同一俸級的公務人員。其次，除

¹⁸⁹ 其餘類型尚有派用人員、機要人員、職務代理人等形式。參照李建良，1999，〈政府機關臨時人員法制重建的基本課題〉，《公務人員月刊》，vol. 36：5-6，臺北：銓敘部。

派員人員、機要人員得以適用公務人員退休法令外，聘僱人員亦配合公務人員退休、撫卹的新制而享有退離的權益。再者，此種臨時人員進用的管道不僅寬鬆、毋須通過考試且人員素質不一。是故，立法院於 90 年度審議中央政府總預算案時，決議每年至少裁減聘僱人數比例 3%，並於三年內降至職員預算員額 5%以內，以「出缺不補」的方式將現有約聘僱人員負責的業務交由編制內人員辦理，或以「業務費」的名目僱用臨時人員、業務委外。此政策使 2000 年到 2001 年，聘僱人員人數瞬間減少 4,212 人，2001 年至 2008 年間，人數亦呈現相對平穩。整體而言，自 1993 年到 2008 年，聘僱人員僅增加 1,209 人。

由此可知，1993 年至 2000 年間，由於政府對正式公務人員的員額採「總量管制」，故曾以「人事費」僱用之臨時人員來補充正式人員之不足。然而，自 2000 年立法院審議中央政府總預算案後，聘僱人員的人數亦大幅下降；又爲了彌補人數不足的問題，1996 年 5 月 1 日三讀通過的《政府採購法》已替日後業務委託、勞務委外的政策立下合法的基礎。

二、業務費用的增加

關於「業務費」僱用之臨時人員之人數，除 2008 年以前官方曾公佈之六萬九千名臨時人員外¹⁹⁰，並未有更新的數據。然而，如上節所述，自勞委會 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告後，爲規避此類臨時人員因適用《勞基法》後所應給付的雇主責任，在相關部會的歧見與施壓、人事行政局的委外政策、用人單位的認定權限、以及勞委會讓步等因素下，造成大量以「業務費」僱用之公部門臨時人員面臨外包、派遣、甚至是解僱的命運，故可以合理推論目前人數已大幅減少。

再者，就公部門使用業務委託的狀態，以勞動派遣爲例，根據行政院勞工委員會於 2006 年 6 月 23 日公佈之《事業單位使用派遣勞工概況》¹⁹¹，目前臺灣公營事業單位使用派遣勞工之比率爲 41.2%，民營事業單位爲 7.3%，顯示公營公共事業單位使用派遣勞工的比率較高。又針對派遣勞工之工作內容，公營事業單位之派遣勞工主要以清潔工作人員(占 30.1%)、機械設備操作人員(占 26.7%)、一般事務助理人員(占 10.3%)、保安人員(占

¹⁹⁰ 蕭欣瑋，2008，〈我國公部門臨時人員進用及管理之研究〉，《人事月刊》，vol. 46(6)：43，臺北市：人事月刊雜誌社。

¹⁹¹ 行政院勞工委員會，《事業單位使用派遣勞工概況》，網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=449b8d33:4ce6，瀏覽日期：2009/4/7。

10.1%)等較多。至於公營事業單位使用派遣勞工之原因，主要為部分編制員額縮減、出缺不補及減少人事管理費用（占 74.3%）。是故，為因應員額縮減、出缺不補及減少人事管理費用，目前我國公部門內已大量使用勞動派遣，且工作內容多屬技術層次低、可替代性較高的型態，「區隔策略」已於公部門內被大量運用。

由此可知，以 Charles Handy 的酢醬草理論¹⁹²檢視目前我國公部門勞動市場的結構，核心團隊由為數不多的政務官、以及國家考試及格的事務官所組成；約聘人員則大致是以依《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》所僱用聘僱人員為主；至於彈性勞工方面，則是以「業務費」進用之臨時人員或勞務委外的方式僱用，不僅無升遷或福利的保障，勞動權益亦遭受極大的侵害。

簡言之，政府的員額精簡政策，除將編制內公務人員大幅刪減外，以「人事費」僱用之聘僱人員亦逐年減少；相較之下，以「業務費」名義僱用的派遣、外包契約工的人數卻大幅上升，故員額精簡成效實際上僅是縮減「人事費」，刻意忽視「業務費」的增加，因此實際用人成本是否降低，不無疑問！

貳、國家責任向右轉的矛盾

在新自由主義的思潮下，為達成「競爭」與「效率」的目標，公部門不僅大量將國營事業民營化，亦自民間企業引進業務委託的形式，使勞動彈性化成為降低人事成本的主要手段。另一方面，為推動精簡人事政策，政府制定《政府採購法》，使勞務採購成為降低人事成本的替代方案，並賦予勞動彈性化的合法性基礎。

然而，員額精簡所稱的「成效」，僅是披著縮減「人事費」支出外衣，實際上卻是將人事成本以「業務費」科目代之，甚至轉嫁到一般人民身上，使外部成本由整個社會共同承擔。正如詹中原¹⁹³所稱，效率往往是經由犧牲弱勢團體在社會原本獲得資源分配之比例而完成，社會正義與公共責任未能兼顧經濟效率。

自 2008 年下半年後，受到國際經濟危機的影響，我國經濟發展趨緩，

¹⁹² Charles Handy 著，施純菁譯，《組織寓言—韓第給管理者的 21 個觀點》，臺北：天下遠見，頁 287-297。

¹⁹³ 詹中原，1993，〈公共服務之委託型民營化分析〉，《人事月刊》，vol. 17(5)：45-46，臺北：人事月刊雜誌社。

為緩和不斷攀升的失業率，行政院除於該年 10 月與 11 月間陸續推出「97-98 年短期促進就業措施」、「98-101 年促進就業方案」、「加強地方建設擴大內需方案」，以及「擴大公共建設投資計畫」(四年五千億)等促進就業措施外，亦成立跨部會因應失業小組，協調各部會積極因應，以減少裁員、增加就業、擴大內需及照顧弱勢等四項政策為施政主軸。

在增加就業方面，政府除擬定「98-101 年促進就業方案」以推動長期、積極的勞動市場政策外，「97 年短期促進就業措施」則是由行政院所屬各部會釋出短期公共服務的工作機會，以舒緩當前的失業情勢。然而，細究《97 年短期促進就業措施(核定本)》¹⁹⁴，卻發現其進用對象與方式不僅和促進就業有所衝突，甚至仍以勞務採購為施政方向。

首先，依《97 年短期促進就業措施(核定本)》第六點第一項：「本措施有部分係勞務外包進用人員由廠商自行僱用等計畫外，為協助勞動市場較弱勢勞工，各部會進用人力以中高齡勞工、婦女、原住民、身心障礙者、大學畢業無工作經驗者為優先。」以及第七點第一項：「進用人員方式：一、勞務外包，依政府採購法相關規定辦理，進用人員由外包廠商自行進用。二、機關自行進用或委由地方政府辦理進用者，得有以下 2 種方式：(一)自行招募進用；(二)透過行政院勞工委員會職業訓練局所屬公立就業服務機構推介。」是故該措施之人員進用方式可分為勞務外包、或由政府機關自行招募與進用。

儘管該措施在短期內確有降低失業率的效果，然而，政府以勞務外包為進用形式，或許是基於便宜行事，但卻忽略了勞動彈性化興起後，外包、派遣公司在追求利潤極大化的前提下，以增加勞動強度的方式盡可能地極小化勞動人數，造成為數龐大的失業族群；另一方面，對受僱於外包、派遣公司的勞工而言，不穩定的就業型態與惡劣的勞動條件、薪資福利等因素，亦使其成為低度就業者¹⁹⁵，甚至易遭雇主非法解僱；不僅被排除於就業安全與勞工參與制度外，在經濟安全層面上亦面臨重大威脅。

因此，短期促進就業措施以勞務外包為進用方式之一，將使外包、派

¹⁹⁴ 行政院，《97-98 年短期促進就業措施》，網址：

<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=51427&ctNode=2313&mp=1>，瀏覽日期：2009/8/16。

¹⁹⁵ 低度就業者又可區分為可見低度就業者(visible underemployment)和不可見低度就業者(invisible underemployment)；前者係指每週工作時間少於完全就業者之自願或非自願部份工時工作者，後者則指所得偏低者，亦即儘管其工作時間已屬完全就業，但所得偏低者，或是教育與職業不相稱者。參照李允傑等，2008 初版三刷，《職業訓練與就業安全》，臺北：國立空中大學，頁 117。

遣公司除汲取上述利益外，亦可藉此再度由勞動市場中獲利；不僅加重政府財政負擔，更忽略外包、派遣公司即是造成目前高失業率的元兇之一！

再者，透過機關自行進用或委由地方政府辦理進用者，以中高齡勞工、婦女、原住民、身心障礙者、大學畢業無工作經驗者等弱勢勞工優先。然而，由於各部會僅是為配合行政院的政策，所提供之工作機會多屬工作技能低、替代性高的工作型態，對於提升弱勢勞工工作能力的實質效果有限。故當本措施結束後，該等勞工在就業市場上仍無競爭能力；除繼續處於失業狀態外，僅能從事低技術、低保障的工作，甚至是繼續參與「98-101年促進就業方案」等其他政策，使本政策成為名符其實的「短期」促進就業措施，除有助於「短期」降低失業率外，尚無其他實質效益，可謂政府透過舉債以美化失業率的手段。

第二，本措施所進用之人員，其工作型態為臨時性、暫時性，故原則上應屬「真臨時人員」，並依96年11月30日勞動一字第0960130914號公告適用《勞基法》。然而，依《97年短期促進就業措施(核定本)》第七點第三項：「各機關進用臨時人員應依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》等規定辦理，…」不僅將外包政策極大化，使多數臨時人員無法適用《勞基法》，回到前節所討論的問題。

另一方面，依本措施第三點：「期程：97年11月1日至98年6月30日止，將視就業情勢，衡酌是否持續或加強辦理。」故保障有限。至於實務的推動上，為響應短期促進就業措施，該案共分「97年11至12月」、「98年1月至6月」、「98年7月至12月」三期；又為確保工作品質與計畫執行率，第一期所僱用之人力若無重大缺失，得以展延方式進行延用，最多得展延二次。然而，為規避《勞基法》有關資遣費的規範，日前竟發生環保局因規劃初期未考量資遣費的編列，片面與臨時人員終止勞動契約；¹⁹⁶更顯露出政府規劃短期就業的目的，僅是企圖美化失業率的數字，對於失業勞工的勞動權益，並不重視。

第三，「以工代賑」亦是政府的重點政策之一，目的在於鼓勵低收入戶中有工作能力者參與社會福利服務、社區服務及社會救助工作，以改善家庭經濟狀況，協助其自力更生。然而，依《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點 Q&A 專輯》：「至機關與其人員之契約性質屬於委

¹⁹⁶ 陳信宏，《環局無預警解僱短期就業者 議員討公道》，網址：<http://blog.udn.com/yumei0750/3093402>，瀏覽日期：2009/8/17。

任（民法第 528 條以下參照）、承攬（民法第 490 條以下參照）、贈與（民法第 406 條以下參照）或公法救助等法律關係者，不在本要點之適用範圍。」我國將以工代賑歸屬於社會救助的一環，故參與者雖適用《勞工保險條例》，但卻排除在《勞基法》的保障外；然而，由於以工代賑實際上乃參與者以勞力給付的方式，向政府換取等價的報酬，故本文認為，其本質是否為社會救助，不無疑問！

第四，為緩和急速攀升的失業率，政府提出以工代賑、短期促進就業措施等短期計畫，以提供公部門短期就業的方式增加工作機會；然實際上，對照政府近年來大力推動勞務委外的政策，二者卻顯得相互衝突而矛盾。以「97 年短期促進就業措施」為例，該措施計畫於 97 年增加約 4.6 萬個就業機會，98 年亦可促進約 5.6 萬個就業機會。然而，政府於短期內竟能創造如此龐大的工作機會，不免讓人質疑，職缺的來源可分為二類：一類為原已存在於公部門內，又各單位為配合降低失業率，再透過減少工時、增加就業人數的方式製造更多的工作機會；另一類則是實際上根本就不會存在、亦不需存在的工作類型。

若為前者，在政府以業務委託為施政主軸的理念下，為何不將這些工作機會委外，以達成精簡政府的目標？究其主因，癥結或許在於若將這些工作委外後，因外包、派遣公司以追求高額利潤為最終目標，勢必將盡可能地減少僱用的勞工人數，反而造成失業率更為攀升。若為後者，則此類工作因多屬技術性低、替代性高，故對於從事此類工作的失業者而言，待計畫結束後，因工作技能未能隨之提升，將再度面臨失業危機。

此外，最弔詭的是，目前我國勞務委外政策仍持續進行著，尤其是 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告施行後，更造成大量公部門臨時人員被迫外包。以國體清潔工外包事件為例，由於清潔勞務具有持續性、長期性，故理論上應由政府機關(構)直接僱用。然而，為規避《勞基法》的適用，政府居然先花一筆費用將此類臨時人員外包或解僱；不僅使外包、派遣公司因勞動商品化而從中獲利，更因其減少受僱勞工的人數進而造成嚴重的失業問題。爾後，為了降低居高不下的失業率，政府再付出另一筆費用，僱用失業勞工從事無實質意義的工作；其結果不僅無助於提升失業勞工的工作能力，更無疑是使原本已沉重不堪財政負擔，雪上加霜！

參、小結

在民營化、員額精簡的政策前提下，自 1993 年至 2000 年間，政府對正式公務人員採「總量管制」，並以「人事費」僱用之臨時人員補充正式人員的不足；然而，自 2000 年後，聘僱人員的人數亦大幅下降，為彌補人力不足的問題，政府以「業務費」僱用之臨時人員及業務外包等方式，則成為另一個新的選擇。

儘管人事精簡政策對於政府降低「人事費」的支出，有顯著成效，但「業務費」卻隨之增加，且勞務委外亦嚴重侵蝕勞動權益，並成為失業問題的兇手之一。為緩和居高不下的失業率，政府以增加公部門就業機會的方式因應，但其用人政策卻仍脫離不了勞務委外的方向，甚至因此加重政府的財政負擔。是故，若政府能暫緩目前的委外政策，甚至是將已外包、但本質上具有繼續性、長期性的勞務工作重新直接僱用，不僅有利於降低持續攀升的失業率，亦可提升失業勞工的工作技能，進而確保其工作安全，並減輕國家的財政支出。