

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

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(第2年)  
研究成果報告(完整版)

計畫類別：個別型

計畫編號：NSC 97-2410-H-004-167-MY2

執行期間：98年08月01日至99年07月31日

執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：蘇偉業

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：蔡述倫

碩士班研究生-兼任助理人員：徐意善

碩士班研究生-兼任助理人員：陳禹函

報告附件：出席國際會議研究心得報告及發表論文

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1年後可公開查詢

中華民國 99年09月20日

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

成果報告 期中進度報告

計畫名稱：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

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 97-2410-H-004-167-MY2

執行期間：97 年 8 月 1 日 至 99 年 7 月 31 日

執行機構及系所：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：蘇偉業

計畫參與人員：研究助理 - 蔡述倫、陳禹函、徐意善

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)：精簡報告 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：

赴國外出差或研習心得報告

赴大陸地區出差或研習心得報告

出席國際學術會議心得報告

國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權，一年 二年後可公開查詢

中華民國 99 年 9 月 日

## 摘要

本研究主要是針對我國政府機關約聘僱人員制度進行實證研究，並以考試院研擬中的「聘用人員人事條例」作為背景，分析上述我國政府契約人力之改革過程，瞭解我國人事彈性化改革實況，比較我國與西方國家在這公共管理重要議題上之異同性。

本研究透過對相關學者及考試院官員的深度訪談、文獻分析及對地方政府的約聘僱人員運用調查發現，除民進黨執政初期外，我國政府契約人力之改革並非以彈性化作為政策思想主軸，英美國家「讓管理者管理」(let managers manage)思維從沒有成為政策制定者之重要思想。考試院制定「聘用人員人事條例」的目的較偏向在整頓非常任人力，使其更具合法性及一致性。有趣地，本研究發現，在欠缺高位階的法律規範及在欠缺管理工具及資源下，地方政府實已很有彈性地利用約聘僱人員這類契約人力。假若通過新條例，反而有可能使管理者之彈性縮小。本研究也意外發現，約聘僱人員在地方政府，特別是在偏遠地區及基層機關中，實是一種不錯的穩定人力。吊詭地，當約聘僱人員一般被視為臨時人力之時，他們卻比正式的公務人員更能協助基層機關提供可靠穩定之人力，他們的表現及對政府工作之投入並不遜於正式公務人員。延伸地，本研究建議契約人力應與常任人力整合地進行改革，使兩者在進用管理上趨同，強化用人機關之人事權。這樣，我們才能衡平地檢討兩類人力的優缺點及適用範圍，並進行適當的彈性化改革。

關鍵詞：聘用人員人事條例、約聘僱人員、人事彈性化、人事政策

This project is to empirically study the government contract staff system in Taiwan, making use of draft “regulations on contract-based personnel” as a backdrop to analyze the reform process of the government contract workforce and to find out the personnel flexibility practice. It also compares and contrasts the corresponding situations of Taiwan with the western world.

With in-depth interviews with a scholar concerned and officials of Examination Yuan, documentary analysis and a survey on the contract workforce in local governments, it is found that, except the initial years of the rule of the Democratic Progressive Party, “flexibilization” has never been the core value of the contract workforce reform. The Anglo-Saxon’s “let manager manage” value has never been an important value of policymakers. The law making of “regulations on contract-based personnel” tends to mainly aim to reorganize the non-permanent workforce, making it legitimate and coherent. Interestingly, this study finds that without a strict legal

regulation and with lack of management means and resources, the local governments have been making use of the contract staff flexibly. However, if the new regulation is passed, it possibly deflexibilize the management. Unexpectedly, it is found that the contract staff provides a stable workforce for the local government agencies, especially for those in remote areas and grassroot agencies. Ironically, while the contract workforce is commonly considered as a temporary manpower, it is more reliable and stable than the regular permanent workforce. The contract workforce's performance is not worse than its permanent counterpart. To elaborate, this study suggests that the reform of the contract workforce should be conducted with the permanent one together, making both converge in terms of recruitment and strengthening the personnel authority of hiring agencies. Thus, we can fairly evaluate the pros and cons of the two workforces and then allocate them to appropriate positions so that an adequate flexibilization reform can be conducted.

Keywords: Regulations on contract-based personnel, contract staff, personnel flexibilization, personnel policy

## 目錄

壹、前言 .....	1
貳、研究目的.....	1
參、文獻回顧.....	2
肆、研究方法.....	9
伍、研究發現.....	16
陸、分析與結論 .....	45
柒、延伸政策意涵 .....	48
參考資料.....	51
附件一：訪問大綱(一)(人事處) .....	54
附件二：訪問大綱(二)（用人機關） .....	54
附件三：公務人員問卷樣本 .....	55
附件四：約聘僱人員問卷樣本 .....	57
附件五：國科會補助專題研究計畫成果報告自評表 .....	59

## 壹、前言

本研究主要是針對我國政府機關約聘僱人員制度進行實證研究，並以考試院研擬中的「聘用人員人事條例」作為背景，分析上述我國政府契約人力之改革過程，瞭解我國人事彈性化改革實況，比較我國與西方國家在這公共管理重要議題上之異同性。

本研究發現，除民進黨執政初期外，我國政府契約人力之改革並非以彈性化作為政策思想主軸，英美國家「讓管理者管理」(let managers manage)思維從沒有成為政策制定者之重要思想。考試院制定「聘用人員人事條例」的目的較偏向在整頓非常任人力，使其更具合法性及一致性。有趣地，本研究發現，在欠缺高位階的法律規範及在欠缺管理工具及資源下，地方政府實已很有彈性地利用約聘僱人員這類契約人力。假若通過新條例，反而有可能使管理者之彈性縮小。本研究也意外發現，約聘僱人員在地方政府，特別是在偏遠地區及基層機關中，實是一種不錯的穩定人力。吊詭地，當約聘僱人員一般被視為臨時人力之時，他們卻比正式的公務人員更能協助基層機關提供可靠穩定之人力，他們的表現及對政府工作之投入並不遜於正式公務人員。

在本研究進行之兩年中，「聘用人員人事條例」仍未獲得通過，制定進展緩慢。由於 2008 年立法院換屆，所以該條例必須重新研擬提案。在沒有迫切性的前提下，政策並沒有被放在立法議程之重要位置上。而政策主管之更迭，加上我國政策制定過程存在不少持否決權者(veto players)，所以這政策在超過十年的演變過程中，出現一定反覆現象，更似有考慮不再繼續修訂之可能。有趣地，我們不能簡單判斷政策是完全停滯不前，實際上，在沒有通過條例下，很多行政命令實已在制定政策，而執行層次也可以理解為政策制定之一。所以，實然上，崇尚「立法主義」的我國政策制定模式是否為人事政策的唯一選擇，實值得重新思考。

以下將說明本研究的目的，詳細回顧相關國內外的文獻，說明本研究之方法及研究過程，最後報告研究發現及結論。

## 貳、研究目的

本研究計畫之目的是以政策制定過程及地方政府非常任人力使用現況作為兩大分析焦點。透過這兩個層次之分析，探討台灣政府機關在推動人力進用彈性化改革所面臨的挑戰，及制度系絡(institutional context)如何形塑政策制定及推

動。經過以上探討後，本研究將試圖歸納出台灣政府推動機關人力進用彈性化之特殊經驗，並提出未來可行之對應方案。

本研究計畫是以實然性分析(positive analysis)作為主軸，探討台灣推動契約人力的實質涵義。本計畫研究問題分成兩個部份：1)契約人力制度政策之形成過程；2)地方政府運用契約人力之現況。

## 參、文獻回顧

### 一、彈性化之定義及人事彈性化之趨勢

從字面分析，「彈性」是形容「物理上可以彎曲或扭曲的物體」。套用到人文及社會科學上，「彈性」可比喻作「具改變性的」、「具適應性的」或「具靈活變通性的」人或事或組織。相對於「僵硬」、「欠缺適應性」或「不靈活變通」這些負面概念，一般人之反應都不會拒絕「彈性」。然而，人類具體生活中對「彈性」偏好只是條件性的，及視乎其立場而定。

在我們這個普遍存在「交換關係」的社會中，一般存在三類行動者：1)提供財貨/服務組織中的雇主/管理人；2)前項組織中的雇員；3)顧客或服務使用者。對這三類行動者而言，「彈性」的意義是各有偏好。對雇主及管理人而言，彈性就是可以靈活使用人力資源以回應市場變化，包括人力數目、僱用條件及管理過程之控制上等；對雇員而言，彈性可能是指工作模式及內容的多樣性、工作時間及生涯之彈性；對顧客或服務使用者而言，彈性卻是指可獲取服務之彈性，特別是方便、靈活多變、具選擇性，甚至是量身訂造的貨品或服務(Franham & Horton, 2000: 3-4)。

根據不同學者之分類，職場上之彈性化可歸納為五類：「僱用形式彈性化」、「功能彈性化」、「工時/生涯彈性化」、「職場的彈性化」、「工作報酬彈性化」(Franham & Horton, 2000; Reilly, 2001)。「僱用形式彈性化」意指除了長期僱用外，雇主可以因應情況及需求僱用定期契約及各類臨時人力，甚至以委外形式完成組織任務；「功能彈性化」意指雇員工作分配上脫離以往固定之專職分配，而轉為多元及跨領域的工作安排；「工時/生涯彈性化」意指脫離固定之工作時間及工作生涯年限，前者如彈性上班時間或改以週、月或年為基準計算工作時數；後者如容許退休條件的彈性化及職業生涯歷程之彈性，例如停薪留職之進修及工作職務之借調；「職場的彈性化」意指雇員可於非正式職場完成工作任務，如雇員(特別是需要照顧家庭或懷孕之婦女)可在家中或其他非職場地點完成任務，並以新

(輸送)技術傳遞工作成果至正式職場；「工作報酬彈性化」意指可因應不同因素(如工作績效或盈利狀況)彈性調整工作報酬，以作激勵或懲罰。

誠然，所謂彈性是潛藏著行動者對事情的「支配權」及容許行動者的「隨意性」。因此，當一類行動者享受更多彈性時，即可能代表減損其他類別行動者之彈性，即對事情的「支配權」或其行動之「隨意性」之減損。當雇主及管理人追求進用及使用人力上之彈性時，這或許減損對雇員之保障，即其在勞資關係上的支配權；相反，雇員追求工作上之彈性(如可隨時請假)，就可能減損雇主及管理人之管理支配彈性；而顧客追求方便之服務可能代表組織管理人及其雇員的工作時間延長，減損了組織人員行動的「隨意性」。當然，彈性權之分配可以透過勞資雙方互相協調達至互惠互利的「雙贏」局面，即所謂「互惠式的彈性」(mutual flexibility)(Reilly, 2001)。如企業與 soho 族之工作關係就在於雙方需求及利益一致下達至雙方高度之彈性。而科技(特別是通訊技術)之進步也容許企業運作上之彈性安排。

實然上，人事彈性化在過去數十年並非是以各方權力平衡之路徑來發展。第二次世界戰後，各國進入一個強調「管制」(regulation)之時代，以防止出現大戰前社會經濟失序之狀況。在人事管理上，即加強對勞工的保障，透過立法限制雇員工作最高時數、定立最低工資、限制雇主解僱員工之權力及賦予勞工的集體談判權等。而當代人事彈性化之討論是首先出現在 1960 年代的歐洲，但其焦點是集中在經濟榮景下的「工作生涯彈性」(flexibility of working life)，即如何縮短及彈性化工作時間，引進有薪假期及更多工餘休閒時間，容許部份工時(part-time)工作以方便對孩子及家庭的照顧；還有透過縮短職業生涯為正在膨脹的工作人口創造就業機會(Franham & Horton, 2000: 6)。因此，當時之所謂彈性化是以雇員利益角度出發的左翼思維。

但自 1970 年代末起，人事彈性化慢慢轉移由經濟壓力因素帶動。由於新興工業國之經濟起飛，對已發展的歐美工業國造成競爭壓力，提昇了經濟市場的波動性，也使失業問題惡化，促使各國以解除勞動市場管制作為回應(Franham & Horton, 2000: 7)。這意味著人事彈性化開始向雇主/管理者利益傾斜，即由雇主/管理者行使更多的彈性支配權，包括增加欠缺工作保障的部份工時工作、增加雇員工作時數、容許雇主享有更多的工資彈性及提昇解僱權等。然而，我們也不可以忽略當今受僱者對工作彈性之需求，這包括透過彈性工作使受僱者能於不受太多約束的環境下工作(特別是創作性的工作)；透過不同的契約工作獲取更多的工作知識或技能，提昇職場上的競爭能力；透過自由分配工作時間或從事非固定工作，容許更多的休閒時間等(Reilly, 2001: 63-71)。

## 二、西方公共部門人力彈性化的探討

相對於私部門，政府及公共部門人事制度仍然處於相對較有保障的環境中，公務人員僱用大多仍然處於永業制度下。但隨著 1980 年代「新公共管理」(New Public Management)改革直捲全球後，這制度開始受到衝擊。這衝擊主要是透過各類的民營化政策使一些公共組織(特別是國營事業)變成私有企業或非政府機關，解除其原有人事僱用上之保障。此外，很多的公共服務也交由非政府機關提供，透過這「外部化」防止政府機關之膨脹。就算民眾對政府核心服務需求上昇，政府機關本身也盡量改以聘用臨時或契約人力以應付需求。

以上之發展趨勢可概括分成兩個階段。第一個階段是 1980 年代，這主要以「外部化」的民營化政策作為手段，包括國營事業私有化及公共服務的委外，在這階段政府行政機關人事管理上仍然維持原本的運作模式，但於 1980 年代末也開始出現如紐西蘭政府機關的激進改革(即績效契約管理)(Kettl, 2005: 13)。自 1990 年代起，改革進一步針對政府機關內部之管理，「民營化」(privatization)不單是意指外部化改革，也進一步代表私部門管理形式引進政府機關內部(Cheung, 1997)。但在這第二階段的發展中，改革者不像第一階段中所強調私有制(private ownership)之必然優越性，如 David Osborne 及 Ted Gaebler(1992)在其具影響力的著作 *Reinventing Government* 指出：問題不在所有制，而是管理理念，他們主張政府機關也可以轉變成具企業精神的組織。但明顯地，於韋伯式官僚架構下是不可能達至具企業精神的組織，因此政府必須引進不同的內部改革措施，這當中便包含 Guy Peters(1996)指出在 1990 年代呈現的其中一個改革趨向—「彈性化政府」(flexible government)，即針對官僚組織及人事永久化問題，改革者提倡縮減永業制公務人員的比例，改以聘用更多臨時性及契約人力，這樣才能扭轉官僚的僵化現象及本位主義，也可引進不同的創意思考於公共部門中，更可降低政府運作成本。

對這類人力安排，西方學術上有時被統稱為「非固定工作安排」(nonstandard work arrangement)，這類人力在美國已佔其就業人口的三分之一。於 2001 年，這類人力在美國公共部門直接僱用類別中也佔約 20% (Mastracci & Thompson, 2005)。雖然這類人力可增強組織人力管理上的彈性，但也惹來學術界對公共部門員工道德倫理沉淪及其對公共服務工作奉獻度下降的憂慮(Peters, 1996; Green, 2006)。Coyle-Shapiro 與 Kessler(2002)於英國進行之一項實證研究顯示，在公共部門中，長期僱用員工比臨時性員工的確有較高的組織公民行為(organizational citizenship behavior)，他們更能自願奉獻於組織整體利益上。然而，不可忽視的發現是臨時性員工對管理者的管理手段會有較強的正面回應性(如物質激勵)，也具有較強的容忍度。這意味著臨時性員工對管理者而言是較易於管理的員工群，對公共部門管理者而言，他們應有強烈的誘因增加臨時性員工之數量。

另一方面，西方之公共部門改革趨勢亦不單只存在右傾的意識型態。平等、人性化、民主及充權(empowerment)等理念也融入於如挪威及瑞典等北歐國家公共部門改革之中。就算是彈性化改革，也包含一些「職場彈性化」安排，如美國自 1990 年起就試辦居家就業(telework)及彈性工作時間，以方便照顧家庭(Wise, 2002)。誠然，總體上，西方之公共部門人事制度改革仍然是以右傾意識型態為主導，況且 David Osborne 及 Ted Gaebler 相對中間路線的改革(即強調改變公共部門的管理文化)並不能總體上扭轉傳統官僚作風，或因遇到官僚抗拒或制度上之固執性而使得轉變過程緩慢(Berg, 2006; Meyer & Hammerschmid, 2006)。有澳洲昆士蘭省的個案研究顯示，經過 20 年的新公共管理主義改革，大部份的公共部門機關仍傾向傳統「科層文化」(hierarchical culture)(Parker & Bradley, 2000)。故此，近年之改革已試圖直接衝擊政府機關公務人員的長期保障制度，如美國喬治亞州於 1996 年解除對所有新入職公務員的「永業」保障；佛羅里達州也於 2001 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)。

### 三、彈性化與契約化

新公共管理改革受到新制度經濟學(new institutional economics)特別是「公共選擇」(public choice)、「委託/代理」(principal-agent)及「交易成本」(transaction cost)三大理論之影響，主張透過契約化來強化競爭性與課責性(accountability)，及減少資訊不對稱之間問題(Hughes, 2003)。這種所謂「新契約主義」(new contractualism)反映在將公共組織管理關係從「行政指令」轉變為以「明文契約」方式定義。而這種立約模式不單於政府對外委託案(contracting out)上，也滲透至政府部門內部(如紐西蘭政府對機關管理者以績效契約聘用)，及政府與公民之間的關係(如英國的公民約章[Citizen Charters])。

契約化時常會在學術討論上與彈性化拉上關係，因為契約化時常意味著終止「永久」或「長期」關係的承諾，改以代理人於特定時限內的表現或績效作為延續關係的基礎。契約化使委託人更能控制代理人之表現(Bovens, 2005: 198)。然而，我們不能忽視契約之約束性往往是雙方面的。政府作為委託人也要遵守契約條文，不能隨意更改契約條款，這也意味著不能完全因應外部環境的特殊變化而作出彈性因應。例如在一些政府服務委外案中，政府可能要保證承包商一定之利潤比率，故此縱使出現外部環境的突然改變，需要為維護公共利益而撤銷利潤保障，但政府也不能隨意破壞契約。因此，契約化的彈性是相對性的，非絕對的。

在人事聘用上，契約化也會呈現類似的情況。在歐洲大陸，公共部門的契約人力制度主要是為了在不違反編制員額限制的條件下，擴充公共部門人力，而並

非為了增加管理彈性。此外，實際上，政府對契約人員的工作保障並不會與正規公務人員差距很遠，管理者也不可以隨意解僱契約人員(Ridley, 2000: 28-29)。

此外，法制傳統也會影響彈性化的程度。早在九〇年代中，Ridley (1996) 比較英國與歐洲大陸國家在應用管理主義概念之論文中就一針見血地指出，英國政府執行「管理化」(managerialization) 之改革比歐洲大陸國家容易得多。除了歐陸國家觀念上抗拒商業管理應用在公共行政這原因外，法制差異也是一個重要因素。在習慣法(common law)體制下，英美系國家大部份的改革措施只需要透過政府之行政命令就可以進行，就如商業機構般的彈性運作。但在大陸法(continental law)體制下，歐陸國家則較強調透過典章式的立法為政策建立法律依據，但這樣明顯降低管理者的裁量權，即管理彈性。即使歐陸國家近年越來越接受管理主義之觀念，但實質執行上仍沒法擺脫大陸法體制對它們之束縛。而由於這些社會親國家機器(pro-state)之傳統，它們也不可能如美國般直接衝擊永業制公務人員制度。近年相關之文獻仍然指出法律傳統及制度是形塑英美國家與歐陸國家在公共行政改革差異的關鍵之一(Schedler & Proeller, 2002; Kickert, 2005)。台灣也是使用大陸法系之地區，同樣面對類似的問題。縱然台灣一直受到美國意識型態影響，但由於五權憲政中考試權之獨立性，加上積累甚厚的對公務人員人事保障的法令，使公務人員制度之改革侷限於非原則性的技術調整(顏秋來，2007)，當然國人也較相信考試用人制度之公平性。故此，最終所謂彈性化用人只能限於公務人員建制以外。

#### 四、台灣政府契約用人制度之呈現及相關之本土研究

在台灣，公共行政學術及實務界一直不乏政府運作「彈性化」之芻議。但受新公共管理意識型態影響之前，這話語是在「行政革新」框架下零散地推動(張潤書，1986)。直到 1998 年蕭萬長擔任閣揆時發佈了「政府再造綱領」，成立「政府再造推動委員會」和「政府再造諮詢委員會」推動改革，新公共管理改革才開始登場。在民進黨 2000 年執政後，步伐加快及開始政策之落實，特別是 2001 年成立「政府改造委員會」之後(Shih, 2007)。當中委員會提出「彈性創新」作為其中一項改革理念，並以建立「彈性精簡的行政組織」作為具體目標。縱然有學者強調新公共管理改革與台灣之民主化並沒有相抵觸，甚至是相輔相成的(Tang, 2004)，但這並不代表新公共管理改革議程與台灣的政府建制完全吻合，當中在公務人力彈性化這議題上就出現一定之矛盾。

2002 年，「政府改造委員會」在第六次委員會議決中提出有關政府人力運用彈性化計畫三方案，包括：政務職位制度方案、高級行政主管職位制度及契約進用人力制度方案。政務職位制度主要是明確台灣早已存在的政治任命官員之任免、行為規範及待遇等問題，這本是民主國家必然存在之制度，只是過去台灣一

直沒有明確立法定義。縱然社會對這類職位擴大範圍存在疑慮，但這只是技術性的爭議。較大爭議的是後兩者，因為這或會衝擊現存的以國家考試進用人才的公務人員制度。當中，高級行政主管職位之設立是企圖另闢渠道，直接從社會中不經國家考試遴聘高級人才。這明顯產生是否能公平及排除政治干擾地進用人才之疑慮，學者專家及機關代表對此多有保留態度。早在 1995 年廢除進用高階文官的甲等考試就足以反映社會的這種看法(蔡良文，2006)。

至於契約進用人力制度，這也非全新的制度，這只是整合現存各種非常任人員於統一的契約人力制度中。這些非常任人員包括：聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及聘任人員。這些人員都不須具備公務人員任用資格；當中機要人員<sup>1</sup>不是以簽訂契約規定任用期限，而是與機關首長同進退。契約用人中，派用人員<sup>2</sup>臨時性質較為明顯，聘任人員<sup>3</sup>、聘用人員<sup>4</sup>及約僱人員<sup>5</sup>則以定期契約進用，並有較高的續約性。雷同於上述歐陸國家的契約人力，這類人力主要是為了應付臨時性或特殊專業需要，在公務人員編制外，僱用不具考試任用資格之人力，在法律容許下達至實質上擴充公務人力。縱然這類人力在行憲前就存在，政府也於 1970 年代頒布了一些簡略規章作為運作指引，但這並不能給予這些人力制度明確、詳細及較具權威性的法律依據及規範，並由此造成管理混亂。有政府人事管理官員批評，在現存制度下，不同機關實際常以不同方式及薪資標準僱用他們，且欠缺考核制度作為獎優汰劣，離退保障制度亦欠公平，還常有久任的情況，違反臨時聘用的原意(曾介宏，1999；李紹芬，2003)。

對此議題，近年本土學術界因應政府政策在政府機關或智庫刊物發表了不少評論文章(施能傑、蔡秀涓，2003，2004；高永光，2004；朱愛群，2005；詹中原，2005；呂育誠，2006a，2006b，2006c)，也有受政府委託進行之政策研究(朱愛群等，2004)，但稍欠深入的學術研究討論，特別是針對台灣制度系統作學術理論及實證上之分析，相關研究大多偏重帶有規範意識的實務或工具性討論。

現存相關之學術討論可分為三類。第一類是理論性：這類討論多是統合性分析(meta-analysis)，整理國內外過去之研究文獻，調理出彈性用人制度變革的各個面向，特別是推動這變革之策略途徑及可能面臨的挑戰(施能傑，1999；林水波，1999；林水吉，2007)。當中人事彈性化僅被理解為多元人力進用的問題，管理者行使人事裁量權的面向是幾乎被完全忽略 (除了 蔡秀涓，2007)。而在多

<sup>1</sup> 機要人員是辦理秘書、監印或安全等職務，與機關首長(政務官)同進退的政府員工。

<sup>2</sup> 派用人員是指臨時機關或臨時職務的政府員工。

<sup>3</sup> 聘任人員為根據「教育人員任用條例」規範之公立社會教育機構之專業人員及學術研究機構之研究人員。

<sup>4</sup> 聘用人員是指由「聘用人員聘用條例」規範之政府雇員，其是指較為專門的高級科學技術人才，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。

<sup>5</sup> 約僱人員是指依據由行政院所頒佈的「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」所進用，相當於公務人員第五職等以下之臨時工作人員。

元人力進用議題上，我國學者常引用 Lepak 及 Snell (1999) 的人力運用策略理論作為基礎藍圖來定位我國的契約人力（施能傑、蔡秀涓，2003；曾冠球，2004；蔡良文，2006），即定義契約人力為流動性較高，組織承諾與忠誠度則相對較低之人力，但這國外理論是否完全吻合我國的特殊情況，一直沒有進行驗證。第二類是比較研究：這類研究多是因應實務需求，透過參考世界各國的公共部門彈性用人經驗，投射到台灣，作為改革實務之借鑑。惟這方面的研究大多留於形式制度之對比，稍欠交叉分析與深入剖析各國制度實際運作之異同（曾介宏，1999；朱愛群等，2004；朱愛群，2005）。因應以上之缺點，本人曾以香港與台灣個案作比較，分析兩地政府機關因法制及管理理念的差異所產生對引進契約人力上之變異（蘇偉業，2007）。

過去研究或討論大多欠缺對本土現存公共部門契約人力制度之實證分析作為政策辯論之依據。實務界的政策討論更多留於「價值判斷」或「法制上/條文上」的層次（洪國平，2004；蔡良文，2006；劉昊洲，2007a，2007b），當中論據不乏「想當然」的看法。此外，地方政府運用契約人力的情況好像也不太在中央政策官員的考量中。<sup>6</sup> 但近年開始出現一些實證研究，即第三類學術討論。蔡秀涓等（蔡秀涓、施能傑，2007）最近就透過問卷調查方式瞭解全國行政機關業務主管對公務人員與約聘僱人員的績效評價，及他們對透過契約方式進用相當於委任及薦任職務之看法。她的研究結果反駁一些「想當然」的見解。雖然其結果顯示受訪機關主管認為契約人力的自我成長及組織認同方面不及公務人員，但其工作表現及態度並不會遜於公務人員，甚至部份會比公務人員優越。

但只從主管角度透視這議題或可能有所偏頗，未能周延評估契約人力擴大之效果及變數。故本人與學生以高雄市政府為例透過問卷調查分析公務人員對約聘僱人員的看法及約聘僱人員的自我評價。當中，反映出公務人員與約聘僱人員之間存在評價及利益矛盾，也反映出現存約聘僱制度的一些缺陷，而這些矛盾及缺陷於引進新的契約制度後也不見得可以扭轉，反而製造新的問題及疑慮。故本人建議引進派遣人力制度或可逐步消除原制度之矛盾及缺陷，也可以降低政府的人力成本（蘇偉業、林雪湘，2007）。

對此議題之研究並不侷限於政治或公共行政學者之間，組織管理學者之研究成果也提供了一些啓示。葉穎蓉（2004）參考上述 Coyle-Shapiro 與 Kessler 之研究，以心理契約理論檢視北台灣三個縣市的稅捐稽徵處及其分支機構約聘人力的工作態度及行為表現。當中，如 Coyle-Shapiro 與 Kessler 所發現，約聘人力相較公務人員缺乏組織公民行為，但與蔡秀涓研究發現有所差異的是：約聘人員的「情感性組織承諾」比公務人員高，因為實際情況是很多約聘人員都是長期續聘

<sup>6</sup> 如「聘用人員人事條例草案」中訂定聘用人員之總數不得超過機關職員預算員額數之 15%，就是以中央機關聘僱人力佔 10% 之現況作為政策決定之基準。參看洪國平（2004：12）

的(與私人機構不同)，在經濟性報酬不高的情況下，他們願意留在機關內工作，是因為這職位可以滿足他們某些層面上的需求，例如服務於公務機關有較好的「名聲」、可以累積資源及人脈。相反地，公務人員對自己所在的工作機關的組織認同不高是因為他們可以隨時在機關之間調動，他們所認同的是整個「政府機關」。本人的初步探索也認同這看法，發現在位階較低的地方政府中，機關主管對約聘僱人員是有一定之偏好，因為他們較忠於工作，不像公務人員那麼時常想調職，而某些特殊單位遇缺時也很難(快速)遞補正規人力，相反約聘僱人力進用卻十分便捷。所以契約人員之長期聘用情況不必然是代表一種缺點。

以上的回顧反映出，我們對契約人力改革仍有很多需要探討之地方，還潛藏著很多變革之可能性，過去之分析仍欠缺從人力資源角度並從台灣之特殊系絡下探索變革之方向。一些管理手段上的調整(不一定是法制性)(特別是相對於公務人員制度)對契約人力或能產生不可輕視的效果，如工作設計變革、激勵機制調整(不一定是指物質激勵)、工作參與性之提昇等(Perry et al., 2006)。現在的爭辯多留於法制及權益範疇上，已經偏離了「彈性化」之原議題。正如本人拙作指出，現在提出的新制度草案實然上是「非彈性化」，目標是防弊及保障多於興利(蘇偉業，2007)。

## 肆、研究方法

就本計畫提出的兩項研究問題，本研究採用以下兩套研究方法。

就契約人力制度政策之形成過程，本研究主要採用文獻分析法及深度訪談法。文獻分析法主要是蒐集相關的政策文獻，包括考試院的相關條例草案、政策研究報告、立法院的會議紀錄、公聽會報告、全國人事行政會議實錄、官方舉辦的相關政策研討會論文及評論、機關刊物相關文章。

深度訪談方面，本研究訪問了曾經參與政策過程的人士。包括主持政府改造委員會相關建立「專業績效的人事制度」的召集人施能傑教授、對契約人力制度形成相當熟悉的現任考試委員蔡良文，及一直有參與相關政策規劃的銓敘部法規委員會參事兼執行秘書洪國平。

就地方政府運用契約人力之現況，本研究選擇了四個地方政府作為主要研究樣本，包括高雄市、台中市、花蓮縣及台北市。台北市是在完成前三個地方政府的調查後，於發表初步研究成果時，因應評論者之意見而加入的。這四地代表了直轄市、市及縣政府，地理分佈上含蓋北部、中部、南部及東部，故本研究所選取的地方政府已包含了數個不同的地理空間特徵。本研究所以集中焦點於地方政府是因為過去的相關政策研究多以中央機關現況作為參考基準，忽略了正式員額不多的地方政府機關才是約聘僱人員最大的需求者。

本部分之研究設計分成三個階段。第一階段是針對政府的人事處官員進行深度訪問，瞭解各地使用約聘僱人員的概況，並蒐集各地約聘僱人員的統計資料。另外，研究者會要求人事處官員推薦聘用較多約聘僱人員的機關接受第二階段的訪問，瞭解這些機關實際使用約聘僱人員的狀況。

依據複雜難易度，本研究首先進行花蓮縣的深度訪談，除訪問了人事處官員外，並由他推薦，訪問三個聘用較多約聘僱人員的機關。繼花蓮縣後，研究者先後訪問了台中市及高雄市的人事處官員，並由他們推薦機關，進行用人機關訪談。由於時間上的限制，故本研究採取排除重複的策略挑選受訪機關，即排除之前已訪問過的相同種類機關，如在訪問了花蓮縣的社會處後，台中市及高雄市就不再訪問當地的社會處（局）。最終，本研究就台中市訪問了五個用人機關，高雄市訪問了四個用人機關。<sup>7</sup> 所有深度訪談皆全程錄音，並製作成逐字稿以作分析。高雄市、台中市及花蓮市三地政府的深度訪談於九十七年九月展開，並於十二月中完成。

台北市的人事處官員訪問是在九十八年八月進行，並經篩選後於九十八年十一月至九十九年一月中訪問了十個用人機關主管。<sup>8</sup> 所以四地總共訪問用人機關二十二個。

第三階段是問卷調查，針對各地政府聘用較多約聘僱人員的機關，進行問卷調查。問卷調查分成兩種，一種是針對公務人員；另一種是針對約聘僱人員。公務人員之間卷主要是瞭解公務人員管理層及基層公務人員對約聘僱人員工作情況之評價及他們對約聘僱人員制度之評價。問卷除基本資料外，分成三部分，分別由三類公務人員回答不同部分。<sup>9</sup> 約聘僱人員之間卷主要是瞭解他們的工作現況及生涯發展。問卷除基本資料外，分成兩部分。就價值判斷之問題，兩份問卷皆採用李克特（Liket）五點量表方式設計，分「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」五種同意程度（參看附件）。就兩份問卷中的價值判斷回答，其Cronbach's Alpha值皆高於0.7，屬於高可信度。<sup>10</sup>

所謂聘用較多約聘僱人員的機關是指符合兩個標準之一者：聘用10位約聘僱人員以上者；或約聘僱人員人數佔該機關公務人員員額的百分之二十以上者。根據此標準，本研究原挑選了高花中三地31個機關發放問卷，但由於高雄市觀光局是新成立的機關，工作人員之間工作關係尚在形成中，故將該機關排除於本次調查範圍外。最終就花蓮縣、台中市及高雄市，本研究挑選了30個機關發放問卷，其中花蓮縣8個、台中市11個、高雄市11個。而後補進行的台北市政府

<sup>7</sup> 三地接受深度訪談的用人機關包括：花蓮縣政府原民局、社會處、地方稅務局；台中市政府交通處、地政處、文化局、經濟發展處、都發處；高雄市政府秘書處、教育局、建設局、衛生局。

<sup>8</sup> 十個機關包括：災害防救中心、工務局水利工程處、社會局、研究發展考核委員會、法規委員會、勞工局、交通局交通事件裁決所、觀光傳播局、產業發展局及資訊處。

<sup>9</sup> 三類公務人員是指：(1) 有約聘僱人員下屬；(2) 有約聘僱人員在同一單位/科室共事但非他們的下屬；(3) 沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位 / 科室共事。

<sup>10</sup> 四組回答者問卷的Cronbach's Alpha值如下：有約聘僱人員下屬的公務人員為0.867；有約聘僱人員在同一單位 / 科室共事但非他們的下屬的公務人員為0.728；沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位 / 科室共事的公務人員為0.757；約聘僱人員為0.734。

調查，由於台北市機關數目眾多，機關人力龐大，因而機關配合度也較低，故最終只能完成對 8 個機關之間卷調查。由於以隨機抽樣方式調查較為費時及成本太高，故本次調查是以全發放式進行（參看表一～四）。

此外，有一點必須澄清，由於近年政府對約聘僱人員的進用有員額控制，但政府機關的人力需求卻不斷增加，故不少地方政府會以非經常性的預算（如工程管理費）僱用一些「臨時人員」，有別於以政府公務預算或基金聘用的約聘僱人員。臨時人員也屬於契約人力之一種，而且工作性質不一定與約聘僱人員有區隔，但其僱用條件與約聘僱人員並不一樣，且已明確納入勞基法的管轄範圍。為避免分析上的干擾，針對約聘僱人員的問卷調查會排除這部分的人力，但以下討論仍會觸及這類人力。

本次兩份問卷於九十八年一月初完成設計，並由台中市人事處協助進行測試，兩份問卷各發放 10 份，於一月中完成測試，並由測試結果進行問卷格式內容之修正。由於發放對象數目龐大，故研究者特派研究助理親至機關發放問卷，並要求台中市及花蓮縣的人事處協助回收。而高雄市則由研究助理親至各機關發放及回收。花蓮縣及台中市的問卷發放回收於二月進行；高雄市的則於三～四月進行；台北市的則於九十九年五～七月進行，也是由研究助理親至機關發放，但由機關收集寄回。回收公務人員問卷 1,484 份，其中有效問卷 1,431 份，占受調查機關公務人員人數的 34.7%；回收約聘僱人員問卷 520 份，其中有效問卷 497 份，占受調查機關約聘僱人員人數的 55.4%。其中三類公務人員問卷中，有約聘僱人員下屬的部分，有效問卷為 321 份；有約聘僱人員在同一單位／科室共事但非他們的下屬的部分，有效問卷為 765 份；沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位／科室共事的部分，有效問卷為 345 份。四地政府機關問卷分配統計詳細資料，可參閱下表（表一～四）。

為了使研究更具涵蓋性，於完成回收問卷後，本研究也補充訪問了另外九個縣市的人事處官員，包括宜蘭縣、臺南市、新竹市、新竹縣、屏東縣、嘉義縣、嘉義市、台東縣及雲林縣。這九個不同地方的情況及官員意見也成為本研究分析的重要參考。

表一、花蓮縣政府問卷回收統計

花蓮縣	機關名稱	人員類別	實際人數	有效問卷數	有效問卷率	
1	社會處	公務人員	25	19	76%	
		約聘僱人員	26	13	50%	
2	地政處	公務人員	34	26	76%	
		約聘僱人員	13	9	70%	
3	稅務局	公務人員	95	70	74%	
		約聘僱人員	13	11	85%	
4	原行處	公務人員	18	17	94%	
		約聘僱人員	12	1	8%	
5	教育處	公務人員	31	22	71%	
		約聘僱人員	11	4	36%	
6	城鄉處	公務人員	28	25	89%	
		約聘僱人員	11	11	100%	
7	文化局	公務人員	33	18	55%	
		約聘僱人員	9	5	56%	
8	環保局	公務人員	24	23	96%	
		約聘僱人員	9	9	100%	
總計		公務人員	288	220	76%	
		約聘僱人員	104	63	61%	

表二、台中市政府問卷回收統計

台中市	機關名稱	人員類別	實際人數	有效問卷數	有效問卷率	
1	地政處	公務人員	27	24	89%	
		約聘僱人員	31	25	81%	
2	地稅處	公務人員	203	188	93%	
		約聘僱人員	24	22	92%	
3	文化局	公務人員	33	26	79%	
		約聘僱人員	24	22	92%	
4	經濟處	公務人員	36	28	78%	
		約聘僱人員	23	19	83%	
5	社會處	公務人員	28	23	82%	
		約聘僱人員	20	18	90%	
6	都發處	公務人員	54	47	87%	
		約聘僱人員	17	16	94%	
7	交通處	公務人員	41	34	83%	
		約聘僱人員	13	13	100%	
8	主計處	公務人員	30	28	93%	
		約聘僱人員	9	9	100%	
9	勞工處	公務人員	20	13	65%	
		約聘僱人員	8	8	100%	
10	計畫處	公務人員	21	4	19%	
		約聘僱人員	7	7	100%	
11	新聞處	公務人員	20	12	60%	
		約聘僱人員	6	6	100%	
總計		公務人員	513	427	83%	
		約聘僱人員	182	165	91%	

表三、高雄市政府問卷回收統計

高雄市	機關名稱	人員類別	實際人數(3月底)	有效問卷數	有效問卷率	
1	社會局	公務人員	113	9	8%	
		約聘僱人員	43	11	26%	
2	文化局	公務人員	71	25	35%	
		約聘僱人員	39	23	59%	
3	交通局	公務人員	101	29	29%	
		約聘僱人員	38	30	79%	
4	地政處	公務人員	135	85	63%	
		約聘僱人員	36	13	36%	
5	教育局	公務人員	107	23	21%	
		約聘僱人員	31	10	32%	
6	經濟發展局	公務人員	129	46	36%	
		約聘僱人員	30	14	47%	
7	衛生局	公務人員	161	120	75%	
		約聘僱人員	15	9	60%	
8	都發局	公務人員	131	61	47%	
		約聘僱人員	11	9	82%	
9	財政局	公務人員	74	43	58%	
		約聘僱人員	11	6	55%	
10	勞工局	公務人員	51	39	76%	
		約聘僱人員	11	5	45%	
11	客委會	公務人員	12	8	67%	
		約聘僱人員	4	3	75%	
總計		公務人員	1085	488	45%	
		約聘僱人員	269	133	49%	

表四、台北市政府問卷回收統計

台北市	機關名稱	人員類別	實際員額數	有效問卷數	有效問卷率	
1	教育局	公務人員	789	21	3%	
		約聘僱人員	69	15	22%	
2	地政處	公務人員	701	110	16%	
		約聘僱人員	35	29	83%	
3	研究發展考核 委員會	公務人員	51	13	26%	
		約聘僱人員	22	13	59%	
4	法規委員會	公務人員	36	15	42%	
		約聘僱人員	23	7	30%	
5	原住民事務委 員會	公務人員	24	7	29%	
		約聘僱人員	12	10	83%	
6	觀光傳播局	公務人員	144	59	41%	
		約聘僱人員	23	20	87%	
7	產業局	公務人員	424	31	7%	
		約聘僱人員	124	17	14%	
8	資訊處	公務人員	73	40	55%	
		約聘僱人員	34	25	74%	
總計		公務人員	2242	300	13%	
		約聘僱人員	342	136	40%	

## 伍、研究發現

### 一、政策過程

就本個案的政策過程，經深入調查後，發現整個政策之制定過程十分複雜，混雜不同的非常任人力的法制改革，而且出現不少政策反覆現象，值得深思背後的意義。本研究原始研究對象是約聘僱人員，但現實上，考試院在整個政策制定上是囊括其他非常任人力，故本研究不得不處理之。以下將以描述方式詳細交代整個政策脈絡。

#### 一) 起點

就近年政府非常任人力改革之源頭可追溯至民國八十六年，這類人力有時被稱為「臨時人力」，這類人力在當時是包括了聘用人員<sup>11</sup>、派用人員<sup>12</sup>、機要人員<sup>13</sup>、約僱人員<sup>14</sup>、職務代理人<sup>15</sup>。以上人力都是由分散、及粗略或欠缺法律約束力的規則所規範，人員權益未能獲得適當保障，運作上也出現不少矛盾，如這些臨時性人力往往會被長期聘僱；偏離短期性質之人事制度，而派用人員與機要人員權益與常任公務人員相同，亦顯不合理；至於未具任用資格之職務代理人，其僱用是否符合公務人員任用法，亦有所爭議。因此，考試院試圖對這些臨時人力建立一套統一的管理制度，並藉由人事法制之整建，以重新建構高效能之文官體系。因此，民國八十六年銓敘部籌組了「重新建構聘僱人員管理制度專案小組」，由這個小組負責針對臨時人力的管理體制進行專案研究，以利未來的改造。而在其後的兩年中，該小組訪問了許多國內的專家學者以及一些用人機關；銓敘部也舉辦多場座談會，廣徵各界的意見。透過專案小組的研究成果，銓敘部考慮將聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員、職務代理人等政府機關內具有臨時性質的人員統一納入「聘僱人員管理條例草案」來進行管理。後因應座談會與會人員意見，審慎考量以「聘僱人員管理條例草案」易引人望文生義，誤解僅包括聘用人員及約僱人員，並需依工作性質及職責高低，分別界定「聘」及「僱」，有違統合之旨，而沿用現存的「聘用人員聘用條例」，雖較符立法經濟原則，然新制規範範圍已不再僅止於「聘用」事項，故八十八年十二月，「重新建構聘僱人員管理制度專案小組」向銓敘部部長進行專案簡報，主席裁示法案名稱修正為

<sup>11</sup> 聘用人員是指依「聘用人員聘用條例」規範之政府員工，其是指較為專門的高級科學技術人才，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。

<sup>12</sup> 派用人員是指依「派用人員派用條例」規範的臨時機關或臨時職務的政府員工。

<sup>13</sup> 機要人員是依「公務人員任用法」第十一條進用，辦理秘書、監印或安全等職務，與機關首長(政務官)同進退的政府員工。

<sup>14</sup> 約僱人員是指依據由行政院所頒布的「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」所進用，相當於公務人員第五職等以下之臨時工作人員。但也有一些約僱人員非依上述辦法進用的，這些人員依現行制度稱為「臨時人員」。

<sup>15</sup> 職務代理人是指依「各機關職務代理應行注意事項」進用的「委任」官等以下之非主管職務臨時代理人。

「約聘人員人事條例草案」，並開始研擬之(銓敘部，2000)。

在幾乎同一時期，為回應政府難以透過國家考試獲取科技及文化專業人才之問題，銓敘部成立專案小組積極進行「聘任制度之研究」，期能建立一套彈性靈活、切合時宜之相關人事制度。就針對此類人力處理之壓力主要來自國科會及文建會，因為它們在現制下都是以一年一聘的方式進用專業人才，這不單對人員生涯發展不利，且這種作法也使機關被諷刺為「黑機關」。此外，為通盤考量當時學術研究及社會教育機關部分人員適用「教育人員任用條例」，惟「教師法」制定施行後，基於公教分途之原則，此類屬於公務人員範疇之聘任人員，若仍適用當時的聘任制度，會有所商榷。還有，依「社會教育法」設立之社會教育機關，大部分改隸文化機關，其亦需要研究其所採行之聘任法源，故銓敘部也企圖將以上聘任人員加上訓練機關人員整合為統一的制度，研擬「聘任人員人事條例」草案，於八十八年及九十一年兩度函送立法院審議。該條例草案將學術研究、社會教育、科技、文化及訓練五類機關內，除行政人員外，列為聘任之研究人員及專業人員，統一納入規範，不再依附教育條例。

上述兩大類人力皆屬非常任人員，但其立法原本並無直接關係，惟在後來的研擬過程中被扯在一起，使政策過程更為複雜。

對於提出對臨時人力作出整頓，於八十八年五月考試院所舉辦的「全國人事行政會中」的各界政策意見反應上並沒有分歧(考試院，1999)。但是否將上述五類臨時性質人員整合在單一類別人力上則有不同意見，依據訪談學者專家及銓敘部舉辦基層訪問座談所獲致的結果顯示，除約聘僱人(包括以聘僱方式進用之非現職職務代理人)納入新制並無爭議外，派用人員、機要人員、職務代理人是否納入，正反意見不一，反對者認為派用及機要人員之納入可能有違原其成立背景與獨特性，有損及其地位及原有權益之虞，至於職務代理人則多為解決機關臨時出缺未經遴員遞補或現職人員因故必須離開職務時，避免業務中斷之權宜之計，終非常態，應從考試分發制度加以改進。有學者專家認為派用、機要及職務代理人制度應予廢除，將問題簡化為聘、僱兩類人員(銓敘部，2000)。

「約聘人員人事條例草案」於民國八十九年陳報考試院審議後，考試院於七月召開的第一次審查會議，僅通過第一條，並保留第二及第三條。同年十二月，銓敘部於上述的審查會討論後，擬具專案報告，提請審查會，並提出兩個議決方案(考試院，2000)：

甲案：基於實務上臨時人員既仍為未來公務機關所必須人力，故研訂專屬非常任人員人事法制予以管理，似有其必要，因此，建請繼續審查本條例。

乙案：現行各類人員之相關規定，執行上並無窒礙，並有其關連性，且仍有顧慮審酌之處，因此，本草案現階段似宜暫緩研訂，並俟適當時機再行檢討提出。至有關現行聘僱人員規定權益未盡周妥之處，應可先循修正各該相關規定，以資達成。

最後，多數考試委員認為，就業務屬性、現有非常任人員之權益保障、身分

屬性、職務代理之制度面、條例之立法目的、經費負擔、憲法規定、加上條例制定將影響「聘任人員人事條例」草案之立法等層面綜合考量，以現行各類人員之相關規定，執行上並無窒礙，有關現行聘僱人員規定權益未盡周妥之處，可先循修正各該相關規定，以資達成。而條例宜俟「聘任人員人事條例」施行後再視臨時人員狀況評估是否制定，故多數委員贊成乙案（考試院，2000）。民國九十一年七月，銓敘部邀請立法院等三十一個中央暨地方主管機關開會研商，決議「約聘人員人事條例草案」不再繼續研訂，將循修正「聘用人員聘用條例」方式，將聘用、約僱人員納入該條例適用範圍，而派用、機要人員仍依原有規定辦理，至非現職職務代理人則不予納入（銓敘部銓審司，2003）。

同年八月，行政院人事行政局政策小組決議，等到「契約職位制度」規劃定案後（以下說明），再行配合檢討規劃，因此建議銓敘部暫停審查「聘用人員聘用條例修正草案」。由於受到政黨輪替的影響，新政府的思維模式與過去的政府不同，而整個改革過程也因此暫停（銓敘部銓審司，2003）。

## 二）政黨輪替

八九年民進黨執政，於九十年於總統府下設立「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」，以其來跟常任制公務人員區分。施教授認為「契約職位制度」可涵蓋上述約聘僱人員及聘任人員，因為兩者皆為契約性的任用。<sup>16</sup> 由此，政府改造委員會於民國九十一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。

以非考試院系統提出人事制度變革可說是史無前例。雖然銓敘部部長（當時為吳容明）是相關分組的委員，但召集人卻是由「外人」擔任，且整個議程基本上是由施教授設定，這是非常特殊之情況。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。當時銓敘部雖然強調會配合「契約進用人力制度」規劃案，也擬將聘任人力劃入契約人力中，但銓敘部並沒有採納「契約」這名稱，而是沿用「聘用」，因為官方觀念上認為「契約」這名詞只適用在私部門。<sup>17</sup> 另外，為了作為銓敘部之參考，施教授也起草了一份「聘用人力管理條例草案」。草案中提出聘用人力職務性質可包括在主管指導監督下涉及低度裁量決定之公權力執行；聘用人力分為研究性、專業性、技術性和一般行政業務性四類，並各設四個等級。草案比較突出的部分是提出研究性、專業性和技術性聘用人力的職務升等制度；還提出市場化的薪資制度，非簡單使用固定的薪資表；並建立有別於公務人員的考績、獎懲及退休年金制度；最具突破

<sup>16</sup> 立法院公報，第九十一卷，第46期，頁275。

<sup>17</sup> 施能傑教授之訪談，2010年1月20日。

性或爭議性的部分是提出聘用人力得擔任或兼任受聘機關之機關首長、副首長及主管職務。<sup>18</sup>

針對建立契約人力制度提議，銓敘部也進行了委託研究，但研究報告並沒有給予明確的結論，但明顯提出新制度建立會面臨不少障礙包括對文官制度及考試制度的衝擊。此外，銓敘部之研究焦點較著重在契約人員的法律身分 – 即契約人力之契約屬性為公法，還是私法 – 及占員額比例之間問題（朱愛群等，2004）。施教授的構思認為契約人力應為私法契約，依勞基法規範即可。<sup>19</sup> 但銓敘部認為政府的契約人力之工作涉及政府機關業務，不同於一般勞工，其契約為行政程序法第 135 條所稱之行政契約，其自聘僱之日起，即與國家發生公法上契約關係。<sup>20</sup> 在占員額比例上，施教授希望盡量擴大，提出可占 30%，但銓敘部認為太大，所以後來縮至 15%（當時政策原則為 5%）。<sup>21</sup>

銓敘部最終沒有直接吸納政府改造委員會所提出的改革方案，但當時部長吳明容卻企圖整合約聘僱及聘任人員，並加入機要人員於新訂的聘用人員制度中。但他提出的草案版本在送院後，未經審查就被退回。<sup>22</sup> 九十三年六月朱武獻接任銓敘部部長。他接續政策，研擬「聘用人員人事條例草案」，進一步納入派用人員於整併範圍內，即將聘用、派用、機要、聘任、約僱等五類人員的管理法規進行整合，有點回到八十六年的政策路線，只是當時沒有加入聘任，而職務代理人也在後來併入約僱人員類別中而不需進行整合。實際上，選擇整併多類人力於單一制度之原因很大程度是因為各類人力本身人數有限，考慮立法經濟原則而作出之決定。但其他能左右政策制定的利害關係人的思考重點並不在這點上。

草案最終在九十四年提出，於七月通過考試院，並於同年八月函送立法院審議。九十四年版本的草案跟施教授提出的版本不一樣之處，主要是將聘用人員分為研究性、專業性及技術性三類，刪掉一般行政業務性；也沒有列明聘用人員職務性質包括執行低度公權力工作；聘用人員雖有等級制度，但並沒有升等制度，只按學歷及經驗來定等級；也沒有採用市場化的薪資制度，而沿用固定的薪資表；有趣地，這版本將聘用人員納入公教人員保險範圍；也建立獨立的退職金制度，可領取月退職金，看似與公務人員福利相當貼近。

另一方面，條例也明確定義聘用人員與國家發生公法上契約關係，不適用勞基法；而條例也明確規定各機關聘用人員之總人數比例，以不超過各該機關職員預算員額數百分之十五為原則。與施教授之版本一致的部分是聘用人員可兼任機關首長、副首長或主管職務，但只針對學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關及訓練機關。這設定是因應原屬聘任人員部分，他們在原制度中就可以擔任首長及主管職務，但當聘任人員跟其他臨時人員整合在一起時，就出現視聽混淆。

同一時期，立法委員王昱婷等38人及管碧玲等48人也分別在同年3月及9月提

<sup>18</sup> 草案載於《公務人員月刊》(2004)，第 102 期，頁 24-34。

<sup>19</sup> 施能傑教授之訪談，2010 年 1 月 20 日。

<sup>20</sup> 蔡良文考試院委員電郵回覆，2010 年 7 月 2 日。

<sup>21</sup> 施能傑教授之訪談，2010 年 1 月 20 日。

<sup>22</sup> 銓敘部法規委員會參事兼執行秘書洪國平之訪談，2010 年 5 月 20 日。

出自己的草案版本。其中王昱婷版本較接近施教授版本；管碧玲版本較接近考試院版本。但這兩個「私人」草案並沒有被進一步討論及審議。

民國九十五年四月立法院法制委員會召開第十次全體委員會議，針對考試院函送立法院的聘用人員人事條例草案進行審查，法制委員會決議先請銓敘部舉行座談會邀請相關機關、人員及專家學者參加，俾凝聚共識，俟舉行公聽會後再擇期開會審查。立法院法制局就草案於九十五年十二月提出評估報告，認為草案有違國家考試用人精神，勢必嚴重影響文官體制之健全發展，恐帶來政治分贓與用人弊端，常任文官不受重視，被邊緣化。另外，報告認為政策制定過程上只作少數相關人員的徵詢(多為人事人員)，漠視大多數公務人員之反對意見。具體上，報告主張聘用人員比例「以不超過各該機關職員預算員額數『5%為限』」以防止契約人力進一步膨脹(註：現實上很多政府機關的約聘僱人員比例是超過 5%，甚至超過 15%)。報告也提出聘用人員兼任首長或主管部分只涵蓋學術研究、社會教育及文化機關。此外，報告認為由機關自行甄選聘用人員欠缺公信力及可靠性，建議由考選部設立甄審委員會統一辦理較符合公平原則(何善為，2006)。

九十六年十二月，立法院召開草案公聽會。應邀與會者為四位學者專家及政府機關代表。大部分學者專家對新制度之反應是有所保留，特別是對聘用人員可擔任主管、領月退，似有衝擊常任文官制度之虞，也不相信機關自行進用人力之客觀性，認為這必然導致任用私人，毛病百出。且五類人員各有不同權益及獨特性，難以整合，認為可以不立此法，個別修正相關規則即可解決問題(立法院法制委員會，2007)。

出席公聽會的考試院官員對上述學者部分看法不以為然，認為他們有所誤解，特別是有關兼任機關首長及主管問題，他們在會上回應澄清，其並不適用行政機關，這制度只是反映現況，非改變現況(因為現在一些駐外單位及學術社教機構之主管就不是常任文官)；而聘用人員退職金制度更不可跟公務人員的退休金制度比擬，因為前者是確定提撥制；後者是確定給付制。但官方回應並沒有根本改變與會學者對此草案之看法(立法院法制委員會，2007)。

### 三) 再次政黨輪替

九十七年，執政黨再次輪替，立法院也換屆。按照規定，草案立法必須重新起步。銓敘部於九十七年四月二十九日提出修正版本送考試院。九十七年版本在上述討論內容部分與九十四年版本是一樣的。就本次草案，考試院委託學者進行較廣泛的政策徵詢及研究。研究除學者專家外，就受草案實施影響人員，包括人事人員、常任人員及現任約聘僱等人員，進行意見蒐集。在九十七年七至八月期間在台北市、台中市及高雄市進行十場座談會，與會者除學者專家外，還包括中央及地方機關的人事主管、簡任職公務人員及資深聘用人員。

本次意見蒐集中，絕大部分與會者皆反對將機要人員納入條例中，認為其具有高度政治性，且其應與長官同進退，與其他四類人員性質相差甚大；另外擔心機要人員的名額會排擠其他契約性人力，而且他們會不經公開甄試就進入機關。負責草案規劃的銓敘部當然理解機要人員屬性不同，但認為這並不妨礙以契約方

式進用他們。此外，對 15%的員額限制，機關與會者大多認為欠缺彈性，各機關屬性不同，有些應擴大，有些應減縮，不應劃一規範。此外，不同於銓敘部立場，受託研究者主張聘用人員應與國家訂立私法契約關係，適用勞基法。這一方面防止聘用人員援引比照常任公務人員之人事管理體系；另一方面，在勞工權益不斷改善之下，政府的契約人力保障竟不及一般勞工，似乎並不合理。加上與我國法制類似的德國的政府契約人力也是私法契約，所以我的政府契約人力沒有理由不可納入勞基法（柯三吉等，2008）。

於民國九十八年底，銓敘部再次修正草案送考試院，九十八年版本排除了原先機要人員、派用人員及聘任人員，僅將聘用人員及約僱人員納入條例適用範圍中，這好像又回到九十一年政府改造委員會成立前夕的政策路線。九十八年版的草案基本上是將現在本已實施的行政措施法制化。首先條例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。這與現存對約聘僱人員的任務性質定義基本一致。<sup>23</sup> 聘用人員之等級分為第一至十三等，按學歷高低及工作經驗多寡評等，這基本是與現行約聘僱人員十三等酬金級別一致，只是將其法律化而已。聘用人員進用方面規定必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責，這是一直以來各草案的共同看法，並沒有更動，而近年人事行政局也已下通函，要求各政府機關以公開遴選或甄選方式進用約聘僱人員。

以往各版本的創新部分，在九十八年版的草案上基本完全消失。首先，聘用人員不得擔任或兼任主管職務。在排除聘任人員適用本條例後，這似乎是順理成章。這排除也使草案就不用再對聘用人員作分類。其次，草案並沒有建立獨立的考核制度，只援用現存公務人員的年終考績制度，也沒有以往草案的考績獎金制度。在人事局副局長提議及堅持下，才定明考核成績得作為決定是否給予晉薪獎勵之參酌。但這本身就是很多機關現行的做法，即在預算容許下（即有高薪級的約聘人員離職下），給予表現優良的約聘人員晉薪。舊版本條例規定聘用人員應參加公教人員保險，並建立獨立的聘用人員退職撫卹制度。九十八年版則改為參加勞工保險，並準用勞工退休金條例。後者基本上與現行的約聘僱人員離職儲金制度一致，只是將其與勞工退休金制度在法律上接軌。

九十八年版草案更有一些保守退卻的部分。首先，縱然九十七的委託研究建議將聘用人員納入勞基法，但草案仍維持聘用人員與國家之間為公法上的契約關係，不適用勞基法。就此，銓敘部的堅持除了是現存約聘僱人員職務性質有別於勞工外，其也考量到管理及財政問題。一旦未來聘用人員適用勞基法，其勞工權益提升，將使人機關難以解僱他們，不便於管理；另一方面，對專業的高薪級聘用人員而言，如果適用勞基法，其所能領的退休金可能比公務人員還要多（如能領月退），這不單造成對常任文官制度之衝擊，也加大政府財政負擔。

其次，九十八年版草案將聘用人員人數限制在機關及其所屬機關職員預算總人數 10%，比以往的 15%明顯下降，這或許是由於新版條例已排除其他三類人力所致。另外，在草案說明上，九十四及九十七年版草案皆明確以建立政府機關

<sup>23</sup> 在現行法令下，聘用人員負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務

「彈性用人制度」爲目的，但九十八年版草案已再沒有提及這目的。雖然新屆考試院已在九十八年六月通過「文官興革規劃方案」，要「確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系」，但其用意主要在整頓人力，與民進黨執政時的政府改造委員會提出的改革路線明顯不同。

#### 四) 懸而未決的政策

九十八年版草案提出後，銓敘部負責這專案的第二組函陳考試院，回顧聘用人員人事條例草案及聘任人員人事條例草案的制定歷程，分析各項因素利弊後，認爲派用人員已被「文官興革規劃方案」定爲未來廢止對象，所以可以不作處理；而機要人員人數有限，亦無常任化之疑慮，且九十一年頒布的「各機關機要人員進用辦法」已就其進用員額、所任職務範圍，以及各職務應具之條件予以規範，因此，機要人員縱然不納入聘用條例或聘任條例草案予以規範，而維持現制，在管理法制體系之處理上亦無問題。惟該小組仍認爲聘任人員部分仍欠法律規範，應併入聘用人員制度中或單獨立法規範，故小組提出六個選擇方案，其中優先推薦乙案，次爲丙案如下：

乙案：

- 1、以本院九十四年聘用條例草案所擬定之架構爲主。
- 2、規範對象包括現行聘任、聘用及約僱三類人員。
- 3、於本條例中明定處理現行聘任人員之過渡條款。但因本擬案適用對象  
    不包括派用人員及機要人員，爰不於本條例中明定處理派用人員、機  
    要人員之過渡條款。
- 4、現行機要人員制度仍予維持。
- 5、派用人員則採斷源方式並逐漸消化。如爲常設機關之派用職務或任派  
    兩用職務，其派用職務人員出缺後，改以任用職務進用；如爲臨時機  
    關之派用職務或任派兩用職務，爲免臨時機關裁撤時，人員移撥安置  
    之困難，其人員出缺後，均改以聘用職務進用。
- 6、同時配合廢止聘用條例及適時廢止派用條例。

丙案：

- 1、以本院九十一年聘任條例草案所擬定之架構爲主。
- 2、規範對象爲現行各類聘任人員。
- 3、因本擬案適用對象不包括聘用、派用及機要人員，爰不於本條例中明  
    定處理現行聘用、派用及機要人員之過渡條款。
- 4、聘用條例仍續適用。
- 5、派用人員採乙案之處理方式。
- 6、機要制度仍予維持。
- 7、約僱制度仍予維持。

在「文官興革規劃方案」中，規劃「健全政府契約用人制度」爲考試院業務

的中程目標，即在民國一百零一年六月前完成，所以這並非考試院現在優先處理之項目，且現制執行上也沒有窒礙難行之情況。不過，透過上述政策歷史回顧可知，非常任人員制度改革之立法程序已過了十餘年，但仍然停留在規劃階段。

## 五) 非立法下的約聘僱人員制度演變

雖然仍沒有通過新法，但非常任人力中的約聘僱人員制度實已有所變化。由於現行「聘用人員聘用條例」十分粗略，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，<sup>24</sup> 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。所以考試院認為需要以統一立法的方式處理。

然，在沒有立法之下，是否制度就沒有演變呢？也不見得。其實，約聘僱人員制度之實質轉變之最大動力是來自於勞委會。因為勞委會一直想將約聘僱人員納入勞工範疇中，以改善約聘僱人員之待遇，這迫使考試院在八十四年建立退職金制度。而後來勞工退休金條例在九十三年修正，提高雇主及雇員的提撥比例至 6%，這迫使約聘僱人員的退職金提撥比例也從原本的 3.5% 提升至 6%。正如上文論及，九十八年版的草案相關退休金制度之建立實際就是對現實的一個呼應而已，並非新創制度。更明顯的例子就是九十七年在勞委會壓力下將以工程管理費、業務費等非人事經費進用的契約人力，即現稱為「臨時人員」的人力，納入勞基法。

此外，行政命令也發揮一定的作用。民國 94 年 6 月 29 日行政院人事行政局 83 局力字第 24480 號函，就要求「各機關進用聘用人員，應以公開遴選或甄選方式辦理。」現實上，愈來愈多機關以公開甄選的方式進用約聘僱人員(下文相關問卷調查會說明)。而九十四年的「行政院及所屬機關聘僱改進方案」要求機關對約聘僱人員進行定期考核，對考核表現優良人員發給獎金，並固定對 5% 人員不予續聘。對這上級行政措施指令，機關並不積極回應執行，大部分地方機關並沒有比照辦理。因為地方機關財政緊絀，獎金制度是一大負擔，縱有中央補助，也難以為繼。而限定對 5% 人員不續聘，更難以實行。

縱然沒有執行中央人事機關之考核規定，但這並不代表機關沒有進行考核(下文相關問卷調查會說明)，只是以更彈性之方法進行考核。機關仍會以考核作為約聘僱人員續聘的依據，某些縣市會要求對考核成績後段的約聘僱人員做續聘檢討，如宜蘭縣政府要求對最後的 20%、台東縣政府是最後的 25%。而台南及雲林縣則以考核八十分定為續聘界線的標準。當然，這並沒有導致大量的人員「退場」，因為這會造成「政治壓力」，但這實已對表現不良的人員造成壓力，也保留給管理者更多的裁量權。實際上，若以立法方式對機關人事管理作微觀控制，如全國劃一或固定限制契約人力比例、考核等次比例或淘汰率，這反而會對管理者造成困擾，所以機關管理者並不一定歡迎考試院之立法。

---

<sup>24</sup> 第七條規定：各機關約僱人員之僱用，以採公開甄審為原則，必要時得委託就業輔導機構代為甄審。

## 六) 結論

從以上歷史描述可以發現，相關非常任人員的政策制定之主要啓動者是銓敘部，特別是其部長。然而，由於銓敘部的政策思維是太著重於簡化及整合不同類似人力，這會牽動了大量的利益相關者。而人事政策本身就存在較多持否決權者(veto player)(要先通過考試院，再通過立法院)，所以這種牽動多種人力的一次性整合本身就更易於觸發否決權者行使其權力，因為這種複雜的政策很容易引起誤解，觸動「反對神經」。但以上所指的政策困境僅限於正式立法層次上。實質上，若不牽涉到正式立法，政策制定往往是很有效率，考試院或人事行政局有一定的行政權力推動政策措施及命令，並快速測試政策及評估其得失。而更有趣的是，縱然銓敘部是政策的主導規劃者，但往往容易被外界牽著走，所以出現左右搖擺及反覆的情況。明顯而具體的就是政策先從整合多種人力開始，回到只包括約聘僱人員；然後又企圖整合多種人力，但最後又回到只包括約聘僱人員，這種滑稽過程。更諷刺的是，真正推動政策變遷的卻是勞委會，但這變遷並非透過訂立新法而達至，這實值得玩味深思。

由於上述情況，就本研究之主要研究對象「契約人力」或「約聘僱人員」，政府之政策理念主軸並不在於彈性化，更不用說「讓管理者管理」這英美概念。而在法制化及勞委會之介入下，約聘僱人員將會被保障化，管理者之權力會被削弱。以下有關地方政府約聘僱人員調查部分將會進一步剖析之。

## 二、地方政府約聘僱人員現況

### 一) 地方政府約聘僱人員的進用概況

本研究主要調查之四地政府皆運用了一定數量的約聘僱人員，其中以台北市占最多，合計 1,834 人(2009 年六月底)；其次為高雄市，合計為 899 人(2008 年年底)；再其次為台中市，調查期間人數為 360 人，最少是花蓮縣，調查期間達 126 人。在聘用(地方政府實務上稱為「約聘人員」)與約僱人員比例上，除台北市外，其他三地皆以約僱人員占大多數：高雄市 756 人、台中市 285 人、花蓮縣 96 人；而台北市則相反，聘用人員達 1,242 人，占所有約聘僱人員的 67%。

以總體人力比例而言，四地的約聘僱人員數目占各自公務人員總數約 3 至 5%，比例不算高，沒有超出現行 5% 之原則。不過，我們必須對此數據有所保留，因為機關除約聘僱人員外，也大量進用臨時人員，工作性質與約聘僱人員並沒有明顯區隔。除依不同法令進用外，<sup>25</sup> 後者跟約聘僱人員的主要差別是在於經費來

<sup>25</sup> 聘用人員是依「聘用人員聘用條例」進用；約僱人員是依「行政院暨所屬機關約僱人員僱用

源，約聘僱人員一般是以地方政府業務預算中的人事經費進用，而臨時人員則用中央補助款或其他外部經費（如工程管理費）進用。但這是籠統的劃分，有時地方政府也會用所謂「基金」及「中央補助款」（如社工）來進用約聘僱人員。此外，臨時人員是適用勞基法，而約聘僱人員是不適用的，所以兩者的假期福利退休制度都會有所差異。總體上，約聘僱人員傾向是由固定經費所進用，所以能年年續聘。但由於近年地方政府機關財政拮据，這類契約人力的員額都傾向被凍結。若要進一步擴大人力，則多以臨時人力名義進用。

本研究在訪問各地方政府時（包括其餘九個），發現臨時人員的具體名目非常多，包括稱為「約用人員」、「定僱人員」、「臨時約聘」及「臨時約僱」。部分地方政府人事處會對臨時人員進行列管；部分個案則對臨時人員再細分類別，部分由人事處列管，部分由用人機關自行管理；部分個案則人事處完全不列管臨時人員，情況十分複雜。很大程度上，地方政府為了回應中央要求對約聘僱人員員額的凍結，使統計數字上「漂亮」，故另立名目僱用「另類約聘僱人員」。在調查期間，研究者就發現其中一地政府為了繼續僱用某名約僱人員，但由於要刪減相關員額，所以改聘為「約用人員」。基此，若我們只從正式統計去理解本研究個案中的約聘僱人員規模，明顯是低估實際數目。

而本研究額外訪查的九地政府，其約聘僱人員所占比例就跟上述四地有不少差異。除嘉義市外，其他縣市的約聘僱人員數目占公務人員之比例都高於 5%，由 9% 至 23% 不等。新竹縣政府人事處官員就強調他們不太進用約用人員，這某程度顯示出各地方政府所採用之人事進用策略之差異，導致人力統計上的微妙落差。

雖然以上提及各地有進用大量臨時人員，但為使研究聚焦，減少其他變數的干擾，本研究所針對的只含括約聘僱人員。故若只針對約聘僱人員，由於員額的控制，近年各地在進用約聘僱人員上是比較有限。根據花蓮縣人事官員聲稱，花蓮縣情況是以縣預算聘用者遇缺不補，唯一可新進的是約用人員。

其餘高雄市、台中市及台北市的情況看似較有彈性。高雄市近年的約聘僱人員實有稍微增長，高雄市受訪人事官員強調他們不太喜歡用臨時人員，真的有人力需求就用約聘僱人員。只要機關提出需求申請，經員額評審小組審批通過後可補充約聘僱人員。而進用程序則各個機關有所不同，有些會較為嚴格，需要通過一定的甄選程序；有些則為了趕快遞補人員，只要有人推薦就馬上上任。高雄市並沒有強制規定進用人員的程序。

---

辦法」進用。臨時人員則完全欠缺法令依據進用，只有行政院在 2008 年 1 月 10 日頒布「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」作為行政指引。

台中市則較為嚴謹。受訪台中市人事官員指出自胡志強市長上任後，曾進行統裁百分之十的約聘僱人力，遇缺不補。而現在如人力真的不足，仍可提出申請，經過專門小組做評鑑通過後再行進用。新進人力都要通過公開甄選，首先透過網上公告徵才，由甄選委員會主持甄選，當中可透過筆試、電腦測驗或面試來決定人選。

台北市情況也類似。台北市人事處強調現行政策原則是約聘僱員額零成長，但若有新增計畫，且是辦理專案業務而訂有完成期限，可由內部編制員額檢討運用。根據台北市政府人事處提供之統計資料，2007 年前，約聘僱人員總數都在減少當中，2008 年起有又回復增長。根據受訪台北人事處官員指出，2006 年 4 月起針對市府各局處的約聘僱人員的進用皆委託市府勞工局就業服務中心以公開甄選方式辦理。甄選程序會依一套標準作業，以口試方式進行。口試委員包括外部專家、人事處代表及機關代表。但也有例外情況，如果因為特殊業務需要，或者特別急需性的，就不一定是用甄選的方式，經專案簽奉市長核定即可。

約聘僱人員制度常受批評之處就是進用方式缺乏規範，常出現政治酬庸或民代關說所進用之人力。但本次調查發現，縱然過去進用的人力皆欠缺規範，但地方政府機關近年已較為利用公開甄選的方式進用契約人力，當然在偏遠及鄉鎮組織上，如鄉公所等，由於草根政治人物及民代影響力較大，故政治酬庸及關說用人之壓力也較大。總體而言，在用人政策上，地方政府民選首長的態度是關鍵的，如果他們能以「專業」取向的話，機關公共管理者則較能獨立自主及以「非政治」取向進用人才。此外，遇上需要專業技能的工作，政治干預的可能性則會降低，因為在這情況下，受聘者一般需要一定的資格要求，也會採用一定的客觀測試方式作篩選。而受訪台中市都發處主管就指出「民意代表那麼多…我今天只有一個缺，那可能五個[民意代表]來說嘛…我要得罪四個，跟得罪五個其實是沒有什麼差異啦…那為什麼不要就乾脆得罪五個，就選我要的就好啦！」

誠然，並非所有地方政府已轉移至較規範的進用人力制度。如本次額外訪查的新竹市則仍然沒有以公開甄選方式進用約聘僱人力，對各機關新聘約聘僱人員的方式，人事處完全沒有管控，而且市長仍握有很大的人事裁量權。

## 二) 機關進用約聘僱人員的原因

雖然約聘僱人員制度名義上是聘用人員負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務，但實質運作上並非如此單純。根據調查發現，二十二個受訪業務機關使用約聘僱人員的緣由，可大致歸類為以下五項：

- (一) 正式員額不足以應付之業務：我國政府自 1990 年代起不斷進行公務人員員額精簡，但經濟發展及人口膨脹卻導致業務之增加，而很多公共服務必須要由「人」去處理，不能以機器代替，故在凍結或縮減正式員額之限制下，不少機關改以進用約聘僱人員方式承擔一般公務人員之業務。最明顯的例子就是社會局(處)及勞工局。在社會局(處)方面，由於我國這十幾年來社會福利的業務跟法律膨脹的速度相當快，每一項新的法律施行就會增加很多的業務要去執行，而地方政府應付不了如此龐大的業務需要，因此必須進用許多約聘僱人員來執行業務。勞工局一年則是要面對四五千件的勞資爭議調解案件，但在早期只有一兩千件，所以機關不得不使用更多臨時人力來處理這些業務，想盡辦法把處理時間縮短。
- (二) 沒有正式員額負責之業務：也是由於公務人員員額凍結，有一些新成立的機關或新增業務從一開始就沒有(足夠的)正式員額，故只能大量進用約聘僱人員。最明顯的例子就是台中市文化局，它是在 1998 年由文化中心升格為文化局，但由於只添加五個正式員額，而業務職掌卻比以前擴大，所以繼續如以往般依賴大量約聘僱人員。另外就是高雄市建設局及台北市產業發展局，它要處理中央委辦的商業登記業務，但中央只給「錢」不給「人」(即正式員額)，所以只能以約聘僱人員充當承辦人員。
- (三) 管理者認為不適合或無法透過國家考試進用的人力：一些專業、技術性或多技能性的業務，由於國家考試的考試類科無法滿足用人單位需求，故以約聘僱人員負責。這種情況最普遍是機關內的電腦網絡技術人員，由於正式考試進用人員難以追趕新技術或培養正式人員承擔業務也效果不彰，所以從市場直接網羅更為方便。另外，如高雄市秘書處國際事務科需要翻譯及傳譯的專才，但國家考試並沒有該類科，所以就以約聘人員充任。即便國家考試有近似的類科可茲機關進用正式公務人員，但仍有一些機關認為考試分發人力無法滿足其需求。台北市資訊處為其中一例，其認為國家考試進用的公務人員實務經驗較為不足，機關管理者希望多進用一些在業界有歷練過的約聘僱人員。另外一例為台北市法規委員會。其管理者認為，他們在人員遞補上會傾向從其他機關遷調之人力或用約聘僱人力，因為相對於考試分發人員，他們可對現職人員或約聘僱人員進行資格篩選，如此才能符合機關的用人需要。
- (四) 處理機關職系結構問題：各機關內會存在不同職系的人員，但個別職系人員之員額只有很少，機關內沒有升遷管道，容易造成人員流失或職涯停頓。所以機關乾脆採用約聘僱人員來穩定人力。研究型、專業分工程度高的機關較易面臨此一問題。台北市研考會負責評估台北市政，由於機關成員的職系以一般行政為主，若進用了一位工程職系的公務人員來從事評估工作，他未來在機關也沒有職位可以升遷，此時進用有相關專業背景的聘用人員反而比較穩定。台北市災害防救中心也面臨同一情況，該中心僅需要

一名氣象專業人員，若進用一位氣象職系的公務人員，該員待在災害防救中心等於永無升遷機會，因此災害防救中心配置的二十位公務人力中，有十二位是聘用人員。

- (五) 特殊情況的用人安排：本調查發現有三個特殊情況下的約聘僱人員運用。第一個是教育局內的「運動教練」。一些有特殊表現之運動員，由體委會安排至學校擔任專職運動教練，算是約僱人員的一種。第二個是在高雄市秘書處發現。為達至政府機關身心障礙人士之用人比例，該機關故意將兩個書記名額遇缺不補，改由身障人士擔任。第三個是台北市交通事件裁決所，其在未正式成立前是一個臨時編制的單位，而 1998 年正式成立時本來應該回歸到正式編制人員，但當時市議會為了維護既有約聘僱人員的工作權益，於是就持續僱用至今，而該機關目前也呈現約聘僱人員多於正式公務人員的用人型態。

以上五項情況中，只有第三項是符合進用約聘僱人員的政策原則，第一及二項情況皆是由於中央政策矛盾所導致：員額精簡或凍結。所以運用約聘僱人員某程度上是一種在員額限制外擴充人力之手段，這與歐洲大陸國家經驗相類似 (Ridley, 2000: 28)。此外，正式公務人員系統的結構性問題也值得注意。在第三項原因中，部分機關並非沒有國家考試進用的相關人力，而是管理者不想用，認為他們不勝任。值得注意是台北市法規委員會的個案，雖然該會並非遇缺不報國家考試，他們的約聘僱人員是於缺滿之外進用的，但該會的管理者態度明顯是不信任考試分發之人員。而第四項原因是本調查中發現最有趣的情況，機關人事架構設計之局限性竟也會導致對約聘僱人員之需求。

### 三) 約聘僱人員的工作內容與性質

根據本次調查發現，二十二個受訪業務機關中的約聘僱工作範圍皆十分廣泛，主要可分為六類：

- (一) 研究、規劃、技術工作：許多機關都會進用約聘僱人員來從事研究、規劃等專業工作，而又以聘用人員為主，這些人員普遍具有高學歷、高薪點的特質。台北市產業發展局進用有財經背景的聘用人員來從事相關產業的研究工作；台北市研考會運用聘用人員來評估審議臺北市的各項市政建設；台北市法規委員會的聘用人員佔機關現職人員的三分之一，主要從事法令諮詢及法規研究等工作；台北市資訊處則是運用聘用人員從事各種資訊網路平台的規劃及推動業務及負責資訊月、相關資訊論壇的籌辦等；台中市交通處中的聘用人員就負責交通規劃及交通工程；台中市地政處中的聘用人員是負責電腦機房的技術維護工作。

- (二) 查察、稽查工作：台北市勞工局運用約聘僱人員調查外籍勞工的各種申訴案

件，此類人員稱為「查察員」；台北市觀光傳播局則是運用約僱的「稽查員」來稽查有線電視業者插播廣告的情形、有沒有違反電視分級規定等，或是進行有線電視纜線的會勘，將違規的纜線移除；而高雄市衛生局甚至會派約聘僱人員去調查無照密醫的工作；高雄市建設局也會利用約僱人員做審核公司業務；台中市的經濟發展處中的約僱人員就負責八大行業的工安及山坡地保育巡查；台中市的都發處的約僱人員會查勘違章建築；而台中市交通處的約僱交通助理人員則依「道路交通管理處罰條例」進行違規停車的稽查，更會直接開罰單。

- (三) 社會服務工作：社會局（處）及勞工局都運用許多約聘僱人員來從事與民眾面對面的服務工作。社會局（處）進用的約聘僱人員遍布在社會局（處）的各個服務機構及所屬機關，如少年福利中心、教養院及家暴防治中心等。這些服務人員的職稱可能是「社工員」、「組員」或「保育員」，有些約聘僱人員也具有社工師執照，而無論他們所服務的單位及職稱為何，社會局（處）所進用的約聘僱人員多半都是從事直接服務的工作，在第一線提供人民適當的保護、輔導、與照顧。而勞工局則是運用約聘僱人員來處理各種勞資爭議的調解案件。
- (四) 一般行政工作：許多機關運用約聘僱人員來從事例行性的行政業務，而又以約僱人員為主。台北市資訊處的約僱人員負責公文收發、資料登錄及人事業務協辦等例行性行政工作；台北市勞工局的約聘僱人員負責就業服務及職業訓練等行政業務；交通事件裁決所則有約聘僱人員負責公文收發及文具紙張的購買等一般例行性業務；花蓮縣的地方稅務局約僱人員就主要負責文書資料整理工作；高雄市教育局及秘書處的約僱人員也是負責一般文書及行政工作；花蓮縣原民局的約僱人員則負責經費核銷的行政工作。
- (五) 臨櫃服務工作：有些機關運用約聘僱人員來從事臨櫃服務的業務，例如台北市交通事件裁決所因為在正式成立前為臨時編制單位，導致今日 200 多位的現職人員中有 152 位為約聘僱人員，而這些約聘僱人員主要是從事臨櫃服務的工作，業務內容包括罰鍰繳納、積案催收及受理申訴案件等；而高雄市建設局及台北市商業處有關商業登記的業務皆是由約僱人員負責辦理。
- (六) 機關整體業務的辦理：台北市水利工程處因為屬於工程機關，所以在用方面有別於一般行政機關。由於工程機關正式公務人員的流動率較高，公務人員的空缺往往無法適時遞補，所以約聘僱人員必須熟悉機關內的各種業務，以保證機關運作之穩定。水利工程處的約聘僱人員工作內容相當廣泛，從工程的可行性評估、規劃、設計、發包、施工直到營運及維護管理，約聘僱人員都有可能參與到；台中市的文化局由於原骨幹人力皆來自於約聘僱人員，所以基本上大部分的活動都依賴約聘僱籌劃辦理。

由以上羅列的內容可知，約聘僱人員的工作範圍絕對超越補充及專業技術性

的。首先，不少機關的約聘僱人力是占很高比例，甚至超過正式公務人員數目。其次是約聘僱人員工作與正式人員工作有時是高度重疊的，特別是在人力不足之部門內，公務人員與約聘僱人員的工作分工並不明確，甚至約聘僱人員是機關之工作骨幹。正由於人力不足，很多約聘僱人員都要獨力擔任承辦人員，甚至簽辦公文。按行政規定約聘僱人力是不能簽辦公文的。有些個案明顯是約聘僱人員承擔一些理應由正式人員負責的重要工作。本次調查就發現台中市交通處的其中一位約僱人員竟是擔任處長的公務秘書；另一位則是協助處秘書做工作彙整，還要做工作企劃及撰稿。

更進一步，約聘僱人員實際也在行使公權力。除交通助理人員行使公權力是依法有據外，上述其他進行調查及稽查工作按行政規定都應由正式人員一起進行，但實際情況是在人力不足下，約聘僱人員往往都是獨力執行，只是形式上由正式公務人員做最後核定蓋章。高雄市建設局受訪官員就直截了當認為：「[約聘僱人員]要行使公權力啊！不然，不行使公權力的話，沒有用處啊！．．假如不行公權力的話，那就可以全部委外來做了，我是認為約聘僱人員也是要有公權力。」

#### 四）對約聘僱人員的考核與激勵

現行法令規定上並沒有強制要求對約聘僱人員進行考核。但近年各地方政府已開始對約聘僱人員做定期考核。在本次調查的十二個縣市中，除高雄市、新竹市及嘉義市外，其他各個案都有辦理對約聘僱人員的定期考核，但新竹縣只是針對資訊人員及「公共造產」<sup>26</sup>項目內進用的約聘僱做考核，因為這牽涉到前者的薪點晉級及後者的績效獎金。而在本研究的問卷調查中，也有約82%受調查的約聘僱人員需接受定期考核。

正如在相關政策過程一節已提及，其餘個案所進行之考核主要是作為約聘僱人員續聘的依據。某些縣市會要求對考核成績後段的約聘僱人員做續聘檢討，如宜蘭縣政府要求對最後的20%、台東縣政府是最後的25%。而台南及雲林縣則以考核八十分定為續聘界線的標準。一般而言，對約聘僱人員的考核並沒有導致大量的人員「退場」，因為這會造成「政治壓力」，但個別受訪地方人事處官員及不少受訪業務機關主管反映，的確有少量約聘僱人員因績效不佳而不續聘的，並非只是做秀。而根據本次的問卷調查，有五成三的約聘僱人員樣本同意「我會因怕不被續聘而努力工作」之陳述（表七第11題）。這表示了有不少約聘僱人員是存在續約壓力。

---

<sup>26</sup> 公共造產是縣市政府及鄉鎮市公所經營的一種公營事業，亦是拓展地方自治事業，充裕自治財源，加速經濟建設，促進地方繁榮最有效的方法，其辦理是依內政部公共造產獎助及管理辦法。

因此，對約聘僱人員之考核一般只是作為續聘機制，並沒有作為獎勵的依據。根據本次調查，有少數個案會因應考核結果進行薪點晉級，上述新竹縣政府資訊人員就是其中一例，其甚至容許由約僱人員晉升至聘用人員，但這是特殊例子。在預算拮据的情況下，大部分情況都要看是否有高薪點人員離職，才可能有晉級的機會，而且多為聘用人員，而約僱人員偏向固定薪資，長期不變。不過，本次調查也發現業務管理者會利用非人事經費來作獎勵，如台北市的個案中機關會運用作業基金、工程管理費及機關首長特別費來作約聘僱人員的獎金。

當然激勵也不一定指物質性的。例如，機關會在年終考績時對約聘僱人員記功嘉獎，並公開表揚。而根據臺南市人事處的訪談，其社會處會提升約聘僱社工做小組隊長，擔任社工督導，縱然沒有授予實質的官職，或加薪加給，但也是一種榮譽。但總體上，地方政府機關對約聘僱人員的激勵手段是非常有限，因為約聘僱人員基本上是享受不了升遷、加薪、正式訓練等職涯發展中的主要激勵措施。但對管理者而言，縱然有以上的限制，他們對約聘僱人員的管理仍表現信心，特別是在現今經濟不景氣之情況下，約聘僱人員的工資在就業市場中仍相當具吸引力。此外，正如台中市政府人事處受訪官員的精準分析指出：

[約聘僱人員] 雖然沒有被激勵，工作動機比較缺乏、比較弱，所以就不會很用心去做，但是，又不能不太用心，因為他沒有獲得保障，不太用心的話很可能會被 fire 掉，所以他可能會在這兩點之間去找出一個平衡點出來．．．他沒有升官的機會，升官也是一種激勵，公務人員有升官的機會、甲等拿獎金的機會，這些他們都沒有，所以公務人員在可能的情況之下，在這些激勵背後的驅動之下，他可能會盡全力在工作上力求表現，可是[約聘僱人員]都沒有這樣的動機，因為沒有這樣的激勵給他，所以在工作動機上他沒有這樣的 push 的力量，所以他做死也沒有用．．．頂多只是保住飯碗，可是我又不能因為我沒有這些激勵的機制而太懶散，因為我保障又不足，我可能被 fire 掉，所以他可能會在這兩者之間取得一個平衡點，也就是說我不至於被 fire 掉，但是，呃...我又不需要太努力，因為我太努力也沒用。

台中市政府經濟發展處受訪主管對約聘僱人員之激勵看法是，給他們一種安穩的感覺就是一種激勵：

約聘僱人員的心態就是我每年一簽，但是我 [即約聘僱人員] 對你 [即主管] 好，我下年度我心理上覺得我工作很穩定．．．[長官]的激勵方式其實反而很單純，就是 [告訴約聘僱人員]「你工作很認真」，這樣的話他會覺得不一定要實質給他特別東西，只要讓他覺得我已經很安定。

另外值得注意的是，雖然約聘僱人員與正式人員的工作往往是高度重疊，會產生同工不同酬之虞，但這是否會對約聘僱人員產生負面的激勵作用？無可否認是會的。誠然，只有通過國家考試才能獲取正式公務人員身分基本上是廣為社會接受的觀念。一些受訪主管也鼓勵約聘僱人員下屬投考國家考試，雲林縣政府人事處甚至表示會為他們開國家考試輔導班。這種約聘僱人員之生涯轉軌一方面使他們可以「堂堂正正」地擔任公務人員；另一方面這些「在地」人員也會傾向「回老家」服務，不會跑到別的縣市。這些穩定而有經驗的人員對這些機關之運作會帶來一定之好處。然而，正式員額始終有限，而且他們白天要工作，故也難抽出時間準備考試，所以大部分約聘僱都難以轉軌。但若果那些約聘僱人員一直未能通過國家考試的話，他們也不得不接受現實。

### 五) 北高中花四地約聘僱人員的背景面貌及工作實況

針對問卷調查部分，在 492 約聘僱人員有效回答中，201 位是約聘人員；291 位是約僱人員。就學歷方面，他們的學歷水準並不差，約聘人員中 88.1%擁有大學學士以上學位，其中有 9 人更有博士學位；約僱人員中也有 45.7%擁有大學學士以上學位，其中也有 3 人擁有博士學位(參看表五)。

年資方面，大部分的四地樣本中的約聘僱人員的現職機關年資都頗長，約聘人員中有 44.7%年資超過 5 年；33.3%超過 10 年；最長年資者達 38 年。約僱人員中有 71.6%年資超過 5 年；60.3%超過 10 年；最長年資者達 42 年。所以約僱人員的年資普遍比約聘人員長(參看表六)。本研究嘗試將他們跟接受調查的公務人員於現職機關年資比較，發現約聘僱人員樣本的平均年資達 12.19 年，而他們的公務人員上司的現職機關年資平均只有 10.3 年，非上下屬關係的公務人員同事的現職機關年資平均只有 6.7 年。由此可反映出約聘僱人員平均在機關內的資深程度之高。

表五、受調查約聘僱人員的學歷

學歷	約聘人員	%	約僱人員	%
博士	9	4.5	3	1
碩士	88	43.8	50	17.2
大學學士	80	39.8	80	27.5
專科	17	8.5%	103	35.4
高中高職	6	3%	49	16.8
國中			2	0.7
漏填	1	0.4%	4	1.4
總計	201		291	

表六、受調查約聘僱人員的現職機關工作年資

年資	約聘人員	%	約僱人員	%
少於一年	21	10.4%	17	5.8%
1~5 年	88	43.8%	56	19.2%
6~10 年	23	11.4%	33	11.3%
11~15 年	23	11.4%	48	16.5%
16~20 年	28	13.9%	53	18.2%
21~25 年	9	4.5%	29	10%
26~30 年	2	1%	24	8.3 %
31~35 年	3	1.5%	13	4.5%
36 年或以上	2	1%	8	2.8%
漏填	2	1%	10	3.4%
總計	201		291	

在 497 個約聘僱人員樣本中，63.4%曾經投考公務人員，當中有 36.6%並沒有正在準備國家考試。正在準備投考公務人員只占 495 個有效樣本中的 29.2%。未曾或沒有正在準備投考公務人員占所有樣本的 33.5%。可見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。本次受訪的公務人員主管中也有曾經擔任約聘僱人員的，而部分受訪主管也表示鼓勵約聘僱人員投考公務人員。所以擔任約聘僱人員很大程度上是作為進入正式公務人員的過渡或跳板。但一直不能成功進入體制者，並有一定年資後，他們就會放棄投考，並繼續擔任約聘僱人員。而本次受調查的約聘僱人員樣本中，於 494 個有效回答中，只有 27.2%的樣本表示在當約聘僱人員之後有尋找其他工作(不包括投考公務人員)，而且當中 67.4%是曾經投考公務人員，所以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只占有效樣本數的 7.3%。可見大部分的樣本在行為表現上是以政府機關工作作為目標。而於工作意願之表達上，在 497 個樣本中，有 76.8%表示希望繼續在本職工作，如指繼續在政府機關工作，更有 82.7%表示贊同 (參看表七第 23~24 題)。值得注意的是，在所有樣本中，有 51.3% 的約聘僱人員表示在政府機關工是一種身分象徵 (參看表七第 5 題)。

另外，在 492 個有效回答中，正在尋找其他工作者只有 14.3%，當中年資層在 5 年(含)以下者，占 58.8%；年資層在 6~10 年者，占 13.2%；年資層在 11~15 年者，占 11.8%；年資層在 16~20 年者，占 7.4%；超過 20 年者，占 8.8%。由以上分析可見，進入政府體制的約聘僱人員之流動意欲不高，而隨著年資的遞增，流動意欲會進一步下降。

究竟這些約聘僱人員投入政府工作之動機為何？根據本次問卷調查，樣本對四種工作動機(個人經濟生活、供養家庭、興趣、學習)的認同度都超過一半，但四者中最重要的工作動機是「學習」，其次是「興趣」，經濟理由則是在末位(參看表七第1~4題)。

上述提及約聘僱人員與公務人員工作有很大的重疊性。根據問卷調查，491個有效回答中，59.2%的樣本聲稱其工作機關內也有公務人員負責和他們相同的業務；另外，在494個有效回答中，73.4%的樣本聲稱需要獨立擔任業務承辦人。由此可見，以上從訪談發現的各種因員額控管而需要約聘僱人員擔任公務人員工作並非特殊個案，而是普遍的情況。約聘僱人員的工作在各個機關廣泛地存在對公務人員工作的替代性。

就主觀認知的工作深度而言，在所有樣本中，80.9%非常同意或同意自己的工作需要獨立判斷能力；80.5%非常同意或同意自己的工作需要專業判斷能力(參看表七第14~15題)。

以主觀認知的工作強度來分析，在所有樣本中，78.3%非常同意或同意自己的工作是具有挑戰性。對其負責的工作是否為例行性質，40.6%表示非常同意或同意，但也有39.2%表示非常不同意或不同意。另外，非常同意或同意感到工作壓力者有43.6%；相反，非常同意或同意感到工作輕鬆者只有8.6% (參看表七第7~10題)。

所以在工作深度及強度上，大部分約聘僱人員都表達認為自己工作崗位的重要性，也表現出他們是有不輕的工作責任及負擔。然而，其對組織的工作承諾(commitment)是否僅限於份內的任務呢？回應「我只做份內的事情」這陳述時，僅有24.1%樣本表示非常同意或同意；不同意或非常不同意達56.8%。回應「我會就工作向長官提出個人之意見」陳述時，竟有72.7%樣本表示非常同意或同意；不同意或非常不同意僅有3%。這是一個非常意外的結果(參看表七第12~13題)。因為一般研究認為，約聘僱這種臨時人力對組織投入度非常低，但受調查的約聘僱人員顯然給予本研究不一樣的印象。

此外，約聘僱人員傾向工資固定，也沒有升遷機會，欠缺生涯發展。這是否影響他們的工作滿意度。就薪資待遇，有40.2%的樣本表示滿意；就工作環境，滿意度升到63%。約聘僱人員欠缺常任公務人員之法律保障，但就工作保障之滿意度也達43.6%。這或許證明了，縱然存在一定的續約壓力，但這壓力並不致於隨時「丟飯碗」。不要忽略，在調查中，有65.6%的樣本認同在政府機關是有安全感的。最後，總體工作滿意度則達56.4%。所以歸結來看，約聘僱人員之工作滿意度不算很高，但考慮到上述提及的「負面」因素時，這可說是不錯之滿意度

(參看表七第 6、19~22 題)。從另一個角度看，他們的滿意，也可能來自於在工作中被受認同及良好的工作關係。在調查中，分別有 65.4% 及 68.5% 的樣本表示其工作受到長官及同仁之認同。另外，有高達 86.9% 的樣本表示自己在單位內建立良好的同儕關係(參看表七第 16~18 題)。

當然以上僅為約聘僱人員的主觀判斷，不一定反映真實。以下會反過來從公務人員的角度作對照分析。

表七、約聘僱人員的工作動機、行為及滿意度

問卷題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
1. 我是為個人經濟生活而工作。	133	194	25	99	44	2
%	26.8	39.0	5.0	19.9	8.9	0.4
2. 我是為供養家庭而工作。	137	166	54	95	39	6
%	27.6	33.4	10.9	19.1	7.8	1.2
3. 我是為興趣而工作。	62	252	133	39	9	2
%	12.5	50.7	26.8	7.8	1.8	0.4
4. 我是為學習而工作。	99	287	83	21	5	2
%	19.9	57.7	16.7	4.2	1.0	0.4
5. 我認為在政府機關工作是一種身分的象徵。	56	199	148	68	23	3
%	11.3	40.0	29.8	13.7	4.6	0.6
6. 我認為在政府機關工作是有安全感的。	81	245	88	69	12	2
%	16.3	49.3	17.7	13.9	2.4	0.4
7. 我的工作是具有挑戰性。	95	294	84	20	2	2
%	19.1	59.2	16.9	4.0	0.4	0.4
8. 我每天都是處理例行性的工作。	43	157	97	173	22	5
%	8.7	31.6	19.5	34.8	4.4	1.0
9. 我對現在的工作感到壓力。	35	182	141	117	21	1
%	7.0	36.6	28.4	23.5	4.2	0.2
10. 我對現在的工作感到輕鬆。	7	36	120	233	100	1
%	1.4	7.2	24.1	46.9	20.1	0.3
11. 我會因怕不被續聘而努力工作。	83	181	96	111	23	3

	%	16.7	36.4	19.3	22.3	4.6	0.6
12. 我只做份內的事情。	23	97	89	219	63	6	
	%	4.6	19.5	17.9	44.1	12.7	1.2
13. 我會就工作向長官提出個人之意見。	47	314	120	14	1	1	
	%	9.5	63.2	24.1	2.8	0.2	0.2
14. 我的工作需要獨立判斷能力。	73	329	80	13		2	
	%	14.7	66.2	16.1	2.6		0.4
15. 我的工作需要專業判斷能力。	92	308	76	15	1	5	
	%	18.5	62.0	15.3	3.0	0.2	1.0
16. 我的工作表現備受長官認同。	42	283	154	11	4	3	
	%	8.5	56.9	31.0	2.2	0.8	0.6
17. 我的工作表現備受其他同仁認同。	46	294	152	4	1		
	%	9.3	59.2	30.6	0.8	0.2	
18. 我在工作單位內建立良好的同儕關係。	72	360	59	4	1	1	
	%	14.5	72.4	11.9	0.8	0.2	0.2
19. 我對現在薪資待遇感到滿意。	23	177	151	114	32		
	%	4.6	35.6	30.4	22.9	6.4	
20. 我對現在的工作環境感到滿意。	45	268	121	52	10	1	
	%	9.1	53.9	24.3	10.5	2.0	0.2
21. 我對現在的工作保障感到滿意。	31	186	127	111	40	2	
	%	6.2	37.4	25.6	22.3	8.0	0.4
22. 我對現在的工作總體感到滿意。	43	237	147	51	16	3	
	%	8.7	47.7	29.6	10.3	3.2	0.6
23. 我想繼續在本職工作。	121	261	81	26	8		
	%	24.3	52.5	16.3	5.2	1.6	
24. 我想繼續在政府機關工作。	145	266	73	9	4		
	%	29.2	53.3	14.7	1.8	0.8	

## 六) 上級對約聘僱人員的評價

就三類公務人員樣本，現首先討論上級對約聘僱人員的管理及評價。就約聘僱人員與公務人員工作與責任的區隔問題上，超過一半回應者皆認為是有的。在 214 個有效回答中，62.6% 指其機關或他們對約聘僱人員給予的工作與公務人員有明顯區隔；在 208 個有效回答中，61.1% 指其機關或他們約聘僱人員給予的責

任與公務人員有明顯區隔（參看表八）。根據訪談的發現，大部分的機關主管都會強調約聘僱人員與公務人員工作是有區隔，但所謂區隔是指原則性的區隔，特別是責任輕重上，會強調公務人員要負上較重的責任，但這不能說明他們之間工作是沒有重疊性。而針對人力缺乏的機關，受訪主管則傾向強調兩者工作不可能有區隔。<sup>27</sup>

表八、上級對公務人員與約聘僱人員之工作分配

問卷題項	有	沒有
1. 機關/你對約聘僱人員所給予的工作與公務人員有明顯區隔？	134	80
	%	62.6
2. 機關/你對約聘僱人員所給予的責任與公務人員有明顯區隔？	127	81
	%	61.1
		38.9

誠然，相對於有保障及有升遷機會的公務人員，約聘僱是一份沒有職業前途的工作，所以機關主管不會對他們有太多期盼。正如高雄市政府建設局受訪主管指出：「其實我們有時候也會比較偏心說，[約聘僱人員] 是比較沒有保障的，所以不敢加諸太多工作給他們。」因此，就對比約聘僱人員與公務人員的工作負擔及責任，有六~七成樣本認為公務人員比約聘僱人員重。（參看表九第1~2題）。就專業業務能力及責任感上，超過五成的樣本都認為公務人員比約聘僱人員優勝（參看表九第3~5、9題）。就工作動力，認為公務人員比約聘僱人員優勝的樣本就進一步下降至四成七左右（參看表九第6題）。而就工作主動性及工作熱忱，進一步下降至四成三左右的樣本認為公務人員比約聘僱人員強（參看表九第7、10題）。明顯地，大眾刻板印象的官僚被動消極態度在比對約聘僱人員時又再次突顯。

在提供工作建議上，有六成多的樣本認為公務人員比約聘僱人員積極（參看表九第8題）。這是可預期的反映，因為公務人員所擁有的升遷機會及負有較重的責任，使其更有誘因積極提供建議。這也與國內外研究發現政府臨時人員的「組織公民行為」（organizational citizenship behavior）較正式公務人員差的結果一致（Coyle-Shaprio & Kessler, 2002; 葉穎蓉，2004）。但這與上節約聘僱人員的自我評價有一定分歧。

約聘僱人員一般機關工作年資長，故有研究發現其對機關的情感性組織承諾比正式人員高（葉穎蓉，2004）。那麼機關的管理者是否認為約聘僱人員對機關忠

<sup>27</sup> 在最近人事行政院的相關委託研究也有雷同的發現，其接受深度訪談的機關絕大部分都回應說，其契約人力與正式人員之間實際工作並沒有明確區隔。參看席代麟 等(2007)。

誠度較高？針對「約聘僱人員比公務人員對工作機關更具忠誠度」的陳述，意見就有點微妙。在所有樣本中，只有 27.7% 同意，但也只有 27.1% 不同意這陳述。無論如何，同意與不同意意見數目差距不大，兩者數目也沒有占很高的比例，無意見者占四成多（參看表九第 11 題）。

類似地，針對「約聘僱人員比公務人員對長官較為順從」這陳述，同意者達 36.8%，只有 20.6% 不同意。明顯地，由於約聘僱人員要每年續約，而他們的上級都操生殺之大權，故順從性較高是可預期的。不過，也有超過四成樣本表達無意見（參看表九第 12 題）。

雖然，以上意見分析中傾向認為正式公務人員的能力及工作動機較強，但針對「約聘僱人員可勝任你下屬公務人員的工作」的陳述，卻有 55.8% 的樣本同意（參看表九第 13 題）。這反映不少受訪用人機關主管本身也認為很多基層的公務人員工作的確可由約聘僱人員擔任。

表九、上級對公務人員與約聘僱人員之工作及表現比較

問卷題項	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意	漏 填
1. 公務人員的工作量比約聘僱人員重。	66	143	45	54	12	1
%	20.6	44.5	14.0	16.8	3.7	0.3
2. 公務人員的工作責任比約聘僱人員重。	83	145	38	43	11	1
%	25.9	45.2	11.8	13.4	3.4	0.3
3. 公務人員的專業水準較約聘僱人員高。	56	122	71	62	8	2
%	17.4	38.0	22.1	19.3	2.5	0.6
4. 公務人員對業務的熟悉度比約聘僱人員高。	56	118	67	71	7	2
%	17.4	36.8	20.9	22.1	2.2	0.6
5. 公務人員的工作責任感比約聘僱人員高。	61	105	73	70	10	2
%	19.0	32.7	22.7	21.8	3.1	0.6
6. 公務人員比約聘僱人員工作更具動力。	45	106	105	57	7	1

	%	14.0	33.0	32.7	17.8	2.2	0.3
7. 公務人員比約聘僱人員工作較為主動。	42	99	111	62	6	1	
	%	13.1	30.8	34.6	19.3	1.9	0.3
8. 公務人員在工作上比約聘僱人員較會提供建議。	36	134	87	57	5	2	
	%	11.2	41.7	27.1	17.8	1.6	0.6
9. 公務人員比約聘僱人員更勇於承擔責任。	47	115	91	59	4	5	
	%	14.6	35.8	28.3	18.4	1.2	1.6
10. 公務人員比約聘僱人員對工作較為熱忱。	33	106	118	54	6	4	
	%	10.3	33.0	36.8	16.8	1.9	1.2
11. 約聘僱人員比公務人員對工作機關更具忠誠度。	21	68	141	79	8	4	
	%	6.5	21.2	43.9	24.6	2.5	1.2
12. 約聘僱人員比公務人員對長官較為順從。	17	101	133	57	9	4	
	%	5.3	31.5	41.4	17.8	2.8	1.2
13. 約聘僱人員可勝任你下屬公務人員的工作。	26	153	94	38	6	4	
	%	8.1	47.7	29.3	11.8	1.9	1.2

## 七) 基層公務人員與約聘僱人員的工作關係

除了從上級的觀點外，本問卷調查也收集了與約聘僱人員共事的基層公務人員之意見。這類公務人員的有效樣本總數有 765 個，占所有公務人員有效樣本的 53.5%。就與約聘僱人員的工作性質、工作責任及工作量之比較，大部分受調查的公務人員都表示其工作性質與約聘僱人員是有所差異(62.9%)，其所負工作責任(65.5%)及量(58.7%)都較重，其意見強度與上述上級的反應相若(參看表十第 1~3 題)。

但進一步瞭解兩方面的工作關係時，就有一些值得玩味的地方。就「約聘僱人員是你的工作助手」的陳述，有 41.9%樣本表示非常同意或同意；30.2%樣本表示非常不同意或不同意。就「約聘僱人員是你的工作合作夥伴」的陳述，非常同意或同意的樣本比例就上升至 79.7%；只有 5.1%表示非常不同意或不同意(參看表十第 4~5 題)。由此可見，縱然大部分公務人員認為自己的工作負擔和責任較重，但正如以上提及，現實上，很多公務人員與約聘僱人員是處理類似的工作，

工作地位也是平等的，所以較被理解大家是合作夥伴多於助手。而受訪的高雄市建設局主管也強調一般科員是沒有指揮約聘僱人員的權力。但由於約聘僱人員無法完全獨立處理一些牽涉公權力的工作（特別是裁罰的工作），需要正式公務人員涉入承擔正式責任，所以部分約聘僱人員仍會變成一種助手的角色。

縱然如此，由於約聘僱人員年資深，是機關裡面的「老鳥」，相對於第二類公務人員樣本的「菜鳥」，他們的機關工作經驗十分豐富。台中市政府經濟發展處的受訪官員就這樣比較約聘僱人員與正式公務人員：

[約聘僱人員]一做做十幾年了，你新進的正式人員進來，常常一直在流動，可能這個約僱一直沒有動，你新進的進來，你的業務可能沒有他的熟，他在這邊待了十幾年，他業務就比正式的熟，所以他很多事情反而他是要去教正式人員，因為正式人員可能一直升遷的關係，或是他會尋找比較好的位子，或者他去考試，可能人員一直在異動，或者退休的，這些約僱的因為他長期在這邊，他也沒有到外面，所以他工作經驗實務經驗就比正式人員..反而是約僱的要去教正式人員。

故就「約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習」的陳述，有 80.5% 樣本表示非常同意或同意；只有 3.3% 樣本表示非常不同意或不同意（參看表十第 6 題）。

表十、公務人員同儕與約聘僱人員之關係

問卷題項	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	漏填
1. 你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。	155	328	105	133	36	8
	%	20.3	42.9	13.7	17.4	4.7
2. 你的工作責任比約聘僱人員較重。	204	297	104	102	53	5
	%	26.7	38.8	13.6	13.3	6.9
3. 你的工作量比約聘僱人員較重。	189	260	144	109	51	12
	%	24.7	34.0	18.8	14.2	6.7
4. 約聘僱人員是你的工作助手。	61	259	204	172	59	10
	%	8.0	33.9	26.7	22.5	7.7
5. 約聘僱人員是你的工作合作夥伴。	119	490	107	31	8	10
	%	15.6	64.1	14.0	4.1	1.0
						1.3

6. 約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。	148	468	116	18	7	8	
	%	19.3	61.2	15.2	2.4	0.9	1.0

### 八) 公務人員對約聘僱人員制度之意見

在現行制度下，由於約聘僱人員並非國家考試進用的人力，加上制度設計它為「臨時性」或「非常任」的人力，故縱然約聘僱人員負責很多正式人員的工作，但他們的待遇卻與公務人員相差甚遠。縱然被批評長期續約，有久任的問題，但約聘僱人員始終沒有公務人員身分，約僱人員不適用俸給法、考績法、退休法及撫卹法；聘用人員也不適用俸給法、退休法及撫卹法。兩者皆不能參加公教人員保險。很多機關皆會對約聘僱人員進行年度考核以定續約與否，但他們並不能享有考績獎金。他們不會享有升遷機會，薪資也傾向長期固定不變（特別是約僱人員），他們也不能轉任公務人員或直接轉到其他機關工作。

對如此不平等的制度，與其利益最直接衝突的公務人員會如何評價呢？他們的看法應有助我們評估制度的變革。以下將分析就三類接受問卷調查的公務人員對約聘僱人員制度看法。

就「應改善約聘僱人員的薪資待遇」的陳述，有 36.3% 的樣本表示同意或非常同意；有 10.1% 樣本表示不同意或非常不同意。所以有超過一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 42.3%；約聘僱人員的非上級共事者 34.5%；沒有約聘僱人員共事者 34.4%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 10.9%；約聘僱人員的非上級共事者 8.1%；沒有約聘僱人員共事者 14%（參看表十一第 1 題）。

就「應改善約聘僱人員的福利待遇」的陳述，有 39.4% 的樣本表示同意或非常同意；有 10.7% 樣本表示不同意或非常不同意。所以仍然有接近一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的也是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 44.8%；約聘僱人員的非上級共事者 37.9%；沒有約聘僱人員共事者 37.6%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 12.2%；約聘僱人員的非上級共事者 8.3%；沒有約聘僱人員共事者 14.8%（參看表十一第 2 題）。

就「應給予約聘僱人員升遷機會」的陳述，有 41.7% 的樣本表示同意或非常同意；有 14.6% 樣本表示不同意或非常不同意。所以就本問題，受調查的公務人員立場較為鮮明，但仍有四成多的樣本表示無意見或無立場，但同意的還是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 52.1%；約聘僱人員的非上級共事者 39.1%；沒有約聘僱人員共事者 38%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 13.7%；約聘僱人員的非上級共事者 12.6%；沒有約聘僱人員共事者 20%（參看表十一第 3 題）。

就「應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」的陳述，有 60.4% 的樣本表示同意或非常同意；只有 4.2% 樣本表示不同意或非常不同意。相對於前一題用具體的「升遷」字眼，公務人員相對接受為約聘僱人員規劃生涯發展這概念。而其中約聘僱人員上級之同意強度如前三題般仍是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 68.6%；約聘僱人員的非上級共事者 57.2%；沒有約聘僱人員共事者 60%。而不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 4.9%；約聘僱人員的非上級共事者 3.4%；沒有約聘僱人員共事者 5.2% (參看表十一第 4 題)。

就約聘僱人員制度的性質認知，本問卷提出兩項問題陳述：(1) 約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計；(2) 約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。

就第一題，有 41.4% 的樣本表示同意或非常同意；有 25.9% 的樣本表示不同意或非常不同意。所以相對多數的樣本認為約聘僱人員只是一種補充性人力，一種權宜性的方法處理人力不足的問題。就三類公務人員對此認知差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 48%；約聘僱人員的非上級共事者 35.9%；沒有約聘僱人員共事者 47.5%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 29.3%；約聘僱人員的非上級共事者 25.5%；沒有約聘僱人員共事者 23.8%。就此，三者分歧並不明顯，特別在不同意的部分，但有趣地，只有不足四成的非上級共事者對這制度認知是補充性人力 (參看表十一第 5 題)。

第二題的陳述某程度是預設它與第一題是相反的觀念，雖然時空上是設定在「未來」。就本題，有 30% 的樣本表示同意或非常同意；有 32.5% 的樣本表示不同意或非常不同意。這反映公務人員對這看法陳述有明顯的分歧，但這意見比例並非跟第一題倒轉。就三類公務人員對此意見差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 40.5%；約聘僱人員的非上級共事者 27.2%；沒有約聘僱人員共事者 26.3%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 28.6%；約聘僱人員的非上級共事者 29.5%；沒有約聘僱人員共事者 42.6%。同意及非常同意比例模式類似於本節最初討論的四題：約聘僱人員上級較高，而沒有約聘僱人員共事者比例與約聘僱人員的非上級共事者相若 (參看表十一第 6 題)。

為了進一步剖析受調查公務人員的真實看法，以下會就這兩題進行交叉分析。受調查者中，不同意（包括非常不同意）「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」而同意（包括非常不同意）「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，僅占所有樣本的 11.5%。而同意（包括非常同意）「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」卻又同意（包括非常不同意）「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，占所有樣本的 17.2%。所以在同意「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」的樣本中，有 52.6% 也同意「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」。就此，本研究的解讀是，有超過一半的同意者縱然認為約聘僱人員只作為「補充人力」，非替代公務人員，但它也是未來的重要人力組成部分。

表十一、三類公務人員對約聘僱人員制度的認知及評價

問卷題項	公務人員種類	非 常 同 意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 漏 填	
		同 意	不 同 意	不 同 意	不 同 意	不 同 意	
1. 你認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。	約聘僱人員上級 %	20 6.2	116 36.1	136 42.4	29 9.0	6 1.9	14 4.4
	約聘僱人員的非上級共事者 %	28 3.7	236 30.8	339 44.3	53 6.9	9 1.2	100 13.1
	沒有約聘僱人員共事者 %	15 4.3	104 30.1	178 51.6	44 12.8	4 1.2	0 0
2. 你認為應改善約聘僱人員的福利待遇。	約聘僱人員上級 %	21 6.5	123 38.3	124 38.6	34 10.6	5 1.6	14 4.4
	約聘僱人員的非上級共事者 %	24 3.1	266 34.8	313 40.9	58 7.6	5 0.7	99 12.9
	沒有約聘僱人員共事者 %	16 4.6	114 33.0	164 47.5	47 13.6	4 1.2	0 0
3. 你認為應給予約聘僱人員升遷機會。	約聘僱人員上級 %	22 6.9	145 45.2	95 29.6	39 12.1	5 1.6	15 4.7
	約聘僱人員的非上級共事者 %	32 4.2	267 34.9	266 34.8	81 10.6	15 2.0	104 13.6
	沒有約聘僱人員共事者 %	14 4.1	117 33.9	145 42.0	64 18.6	5 1.4	0 0
4. 你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	約聘僱人員上級 %	32 10.0	188 58.6	67 20.9	13 4.0	3 0.9	18 5.6
	約聘僱人員的非上級共事者 %	51 6.7	386 50.5	199 26.0	21 2.7	5 0.7	103 13.5

	沒有約聘僱人 員共事者 %	19	188	119	16	2	1
		5.5	54.5	34.5	4.6	0.6	0.3
5. 你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計。	約聘僱人員上級 %	34	120	55	85	9	18
	約聘僱人員的非上級共事者 %	44	230	194	171	24	102
6. 你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。	沒有約聘僱人 員共事者 %	28	136	98	69	13	1
		8.1	39.4	28.4	20.0	3.8	0.3
	約聘僱人員上級 %	31	99	84	65	27	15
	約聘僱人員的非上級共事者 %	25	183	225	170	56	106
	沒有約聘僱人 員共事者 %	3.3	23.9	29.4	22.2	7.3	13.9
		6	85	106	116	31	1
		1.7	24.6	30.7	33.6	9.0	0.3

就以上的調查結果，反映出作為管理者與非管理者，以及共事者與非共事者在意見上之落差。顯然地，管理者較為認同要改善約聘僱人員的待遇及提昇他們之地位，這是有助於他們的管理。因為在現行制度下，管理者缺欠工具對約聘僱人員作激勵，而且有不少受訪的機關主管認為約聘僱人員表現不差於正式公務人員，所以就管理者之立場而言，對約聘僱人員作出一定的激勵措施是合理的。

當然，以上調查結果顯示，對不同激勵措施的意見強度是有差異的。就薪資及福利待遇之改善，贊同之意見較為弱。這或許反映了不少深度訪談的意見認為在現在經濟不景氣之下，約聘僱人員之待遇還算是不錯，管理者也認為要聘請約聘僱人員並不困難。但就升遷機會的提供，公務人員上級的贊同意見則相對較強，達至一半以上的同意度。這明顯與管理者的立場相關，特別不少長期為機關工作，表現不錯的約聘僱人員，一直沒有給予晉升機會，明顯會打擊他們的士氣，影響管理。

然而，必須要注意到，就以上三題，越往後者，意見立場也越為鮮明，三類公務人員的反對意見比例也較高。而就提供約聘僱人員升遷機會，反對聲浪就更大，這可能與這「升遷」是否隱含著直接衝擊到正式公務人員的升遷機會的聯想

有關。

但當接下來問應否「給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」時，「生涯發展」這字眼似乎就沒有衝擊了他們的既得利益，所以意見立刻大幅扭轉，三類公務人員有六成左右表示同意或非常同意，不同意或非常不同意的不超過 6%。

而比較共事者與非共事者之間，非共事者就第一至三項問題回應「不同意」的比例明顯高於非上級共事者回應「不同意及非常不同意」的比例，這可能反映出共事者由於較瞭解約聘僱人員工作實況，明白他們的實際工作負擔，反而相對同情他們，縱然他們不一定同意要改善對他們的待遇（參看表十一第 1~4 題）。

就對約聘僱人員制度之認知，也有一些有趣而值得注意的部分。當政府政策很明確地指出約聘僱人員制度是一種補充性人力，但仍有不少填答問卷者沒有認同這官方路線，而且共事者的認同比例是比非共事者為低，非上級的共事者就更低（不足一半），這明顯反映了這些相對人力不足的受調查機關部門的實際狀況。

而就未來將約聘僱人員定位為重要人力組成部分的觀點，縱然是總體意見分歧，但可看到作為管理者的約聘僱人員上級是抱有較正面的立場，而非上級的共事者則處於立場不定的狀況，有 43.3% 樣本是填答無意見或漏答。而非共事者的反對者比例明顯比較高。

## 陸、分析與結論

政府機關管理者運用約聘僱人員基本上是出於被動，在不得已情況之下進用這樣的契約人力，但在實踐過程中，卻發展出意料之外的結果，並回饋我國公務人力運作之理論。

根據本次調查發現，國內學者經常引用的 Lepak 與 Snell(1999)所提出之人力運用策略理論中對契約人力性質之理解，並不適用於台灣地方政府之個案。因為契約人力在上述理論中簡單被理解為從「市場購買」不用經過內部培訓的現成人力，他們是欠缺對組織承諾及忠誠，流動性也較高。而長期僱用的人力（在公部門即指公務人員）則是相反，這類人力需要較多的內部培養，但其對組織承諾及忠誠度較高，流動性也較低。

諷刺的是，在台灣特殊的人事管理制度下，情況往往是剛好相反。我國的約聘僱人員比機關基層公務人員相對流動性低。這客觀事實反映了，初任或年資短的公務人員對機關組織是欠缺承諾及忠誠。相反，由於約聘僱人員是完完全全從屬於用人機關，不能調遷，除了辭職外，不可能離開機關。在長期續聘之情況下，他們反而會跟機關關係更為密切。其實國內已有實證研究發現，政府機關臨時員

工的情感性組織承諾(affective commitment)明顯高於正式員工(葉穎蓉，2004)。此外，必須要注意，由於很多約聘僱人員是負責「公務」，並非純專業或技術性的業務，他們也要接受業務機關的培訓才能接手工作。雖然他們不能像國家考試進用的公務人員般接受正規訓練，但部分受訪的業務主管也指出，於業務工作相關的訓練課程上，機關還是會派他們跟公務人員一起接受培訓。所以，我們也不能簡單理解約聘僱人員是從市場購買的現成人力。

本研究也發現，約聘僱人員的工作表現並不遜於公務人員，甚至會有比正式人員更佳之情況。這發現與蔡秀涓等在2006年的調查研究發現是一致的，她們發現契約人力未必遜於公務人員，而且相關工作態度方面，甚至於較公務人員有更好的表現(蔡秀涓、施能傑，2007)。本研究除了印證了該研究發現外，也透過深度訪談發現，提出了合理的解釋。

我國公務人員制度有兩大特點導致以上「異於尋常」的效果。第一是考試分發制度，使用人機關與考試合格人員之間沒有做直接職位配對工作，結果是用人機關無法篩選出適合自己特定需要之人才；考試合格人員也不能完全按自己意願安排到特定機關工作。而第二點特色則將這問題惡化，就是寬鬆的橫向調遷機制，或稱為「內部人力市場」(internal labor market)制度，使公務人員於機關與機關之間、職系(組)與職系(組)之間很容易地進行橫向流動，而這類流動並非基於機關對人才鍛煉之考量，而是基於純個人利益之考量。這一機制鼓勵了公務人員採取「投機性」策略來報考國家考試，不會慎思對工作機關／職位之選擇，當然也降低他們對工作機關的投入及承諾。

這兩點特色一般不存在於國外的公務人員制度中，所以國外長期僱用公務人力的確會如Lepak與Snell所設定般，是忠誠穩定之組織人力。但在我國政府機關內，反而是約聘僱人員更接近這類人力，因為這些契約人力皆是由用人機關進用與培訓，他們也不能「取巧地」利用契約職位作為進入正式人員行列之跳板。縱然名義上是臨時職位，但基於無法在職業市場上找到更佳職位或無法通過國家考試，所以大部分契約人力會長期於同一機關工作，也必須將該工作變成他們的「事業」。

吊詭地，這種「異於尋常」的結構產生了在國外可能不會出現的契約人力「優勢」。第一，他們是**機關基層事務的穩定人力**；第二，他們會比基層正式人員**更能滿足機關需求**。此外，跟國外情況一樣，他們具有**較高之可淘汰性**。縱然約聘僱人員有久任情況，但他們並沒有如公務人員般受永業制保障，公共管理者有絕對的正當性不續聘或解僱他們，本研究也發現存在對約聘僱人員淘汰之實踐。公務人員對考績法修正案之反彈某程度上是基於其對永業制的「特殊認知」，認為經過嚴格國家考試進用的人員不應被「輕易」淘汰，但對約聘僱人員就不一樣。

台東縣政府受訪人事主管就評論認為：

如果你今天可以在〔法律〕裡面訂所謂的百分之二〔約聘僱人員〕一定要淘汰，或許真的可以……因為你（指約聘僱人員）不是考試進來的……可是對一般公務人員甚至還有嚴謹的考試制度進來的人，你就應該用不同的方式去訓練他、去培育他，去真的去認同他，畢竟經過國家考試就不一樣的。

這裡並非主張大量淘汰約聘僱人員，因為用人機關也花了成本來培訓約聘僱人員，隨便淘汰約聘僱人員也是一種人力資源浪費。不過，相對正式公務人員，機關明顯地更能淘汰不勝任的約聘僱人員。

最後，縱然會出現同工不同酬情況，但由於普遍上認知到自己沒有通過國家考試，所以約聘僱人員**心理上是相對接受差別待遇**，並不會如國外般出現由於長期僱用人員與契約僱用人員進用門檻不一定有很大差別，但僱用條件卻大大不同所造成的心靈不平衡。

以上約聘僱人員之相對優勢是台灣特殊公務人力制度下的獨有產物，這結論挑戰了國內外傳統智慧對公部門契約人力之認知。若我們接受這新認知，或許這對我國公務人力改革可以有更多之啓示。在沒有更動正式公務人員制度之前提下，或許我們應探索如何開發約聘僱人力來改善我國機關的績效表現，擴大於基層利用約聘僱人員。當然，要強化利用這契約人力，亦需要一些改革配套。首先，是否考慮明確授予約聘僱人員行使低度的公權力？這是「政府改造委員會」曾提出之方案。正如本研究發現，約聘僱人員經常實質上行使公權力，而現行的約聘僱人員是依公法契約進用，本身也是廣義的公務員，法律上也有沒明文規定約聘僱人員不可行使公權力，故為何行政規範上仍對約聘僱人員職務諸多限制？<sup>28</sup>我國時常參考的日本及南韓個案，其政府的非常任人員也沒有因為其非常任性分身而使其職務權力上會有所區別（蘇偉業，2008）。為何我國必須要加以區分，因而縮限人事彈性化之幅度？

其次，就是加強對約聘僱人員激勵，在不影響公務人員升遷前提下，可建立約聘僱人員的職等制度及薪點晉級制度，授權公共管理者利用這制度對績效良好約聘僱人員進行實質激勵。縱然從訪談中，並沒有受訪者反映約聘僱人員因為欠缺激勵措施而表現不佳，但部分公共管理者明顯認為在欠缺激勵工具下，實難以進一步發揮約聘僱人力的優點。況且，考試院的「文官制度興革規劃方案」已明

<sup>28</sup> 根據銓敘部法規委員會參事洪國平的說法，我國法律並沒有明文規定約聘僱人員不能行使公權力，只是在銓敘部發布的「各機關職務代理應行注意事項」第九點中列明「各機關對與人民權利義務攸關之業務，應注意**避免**以約聘僱人員辦理之」（強調部分為作者加上的）。與洪國平參事之訪談，2010年5月20日。

確將契約人力定為政府三元人力體制之其中一元，可說是將契約人力定義為常規人力之一，所以長遠的激勵措施實在是有其必要性，也能進一步改善這類人力之表現，依上述所列優勢，確立它為機關基層常務工作的穩定人力。

當然，要鞏固本文所發現之優勢，約聘僱人員的進用及考核必須要嚴格把關，採用更為透明公開之程序進行。另外，就是利用法律明文規定民選／政務首長不得控有契約人力之人事權，以防止政治干預，將這權力回歸給公共管理者，回歸專業。還有將約聘僱人員納入正規訓練中，強化對他們執行公務及行使公權力之能力。這樣，政府契約人力之正當性及公信力將會有所提升，並有可能促進正式公務人力與契約人力之表現競爭。

## 柒、延伸政策意涵

進一步而言，我們不應孤立地處理政府契約人力制度之改革，必須與常任人力一併考量地進行改革。就此，本研究的發現可帶出三個政策意涵。首先，由於進用約聘僱人員的主要原因是機關正式員額不足，所以堅持以國家考試進用人力為主流者會主張改變員額精簡或凍結的政策，員額不足的機關應給予它們增加員額，而非如現今般由約聘僱人員替代正式人員的工作。例如花蓮縣受訪人事處官員就認為：「考試是一個主流，布衣卿相是經過嚴格的篩選，那假定開了這麼大的一扇門讓這些人進來時(註：指擴大開放運用約聘僱人員)，其實管理上會發生很大的問題。」抱有這信念者不相信由機關直接進用人力能達至公平防弊的效果，特別是以台灣這著重人情關係的社會中。

第二，由於本研究之分析質疑國家考試進用人力的優越性，所以相反地會帶出約聘僱人員替代論。就算這觀點未曾全盤否定國家考試進用之人力，但就基層公務人員的職務，應可由約聘僱人員替代。蔡秀涓及施能傑(2007)的調查結果也指出，機關主管是較接受委任官等公務人員職務應可由契約人員擔任。本研究問卷調查也發現，有超過一半的受調查之管理者同意約聘僱人員可勝任下屬公務人員之工作。縱然大部分樣本的公務人員認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計，但同時也有相當比例的公務人員認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成之部分，而且管理者對這看法之同意度是較高的(參考表十一)。所以，根據受調查的公務人員之意見，縱然約聘僱人員的功能是補充性人力，但他們也同時能成為常規性的重要人力。若約聘僱人員之制度設計不再是臨時性，理應發展其為一套有職涯性的人事系統，即在定期續約的條件下給予約聘僱人員的正式訓練及職級晉升的機會，這才能進一步發揮這類契約人力的潛能。

最後，進一步交叉比對公務人員與約聘僱人員兩種制度的特徵分析，本研究認為公務人員與約聘僱人員的進用管理可朝趨同化發展。首先，縱然研究顯示約聘僱人員工作表現不遜於公務人員，但由於進用管道一直備受質疑，所以約聘僱人員的進用機制應朝公開競爭方式發展，與現在國家考試制度精神一致；另一方面，我國約聘僱人員之特殊相對優勢主要是由於公務人員「分發」制度及「橫向流動」或「內部人力市場」機制所造成，所以要彌補這缺失，公務人員的進用應朝「去名位化」發展，即公務人員考試應是從現在「應考」過渡至「應徵」發展，即選才制度應更朝向直接對應用人機關之徵才需求。現行公務人員考試用人制度中的所謂「考用配合」措施是為了技術上解決錄取者的職位分配問題而設，但這種「分發」制度是完全忽略了考試合格者與用人機關之供需要求，用人機關被排除在選才程序外以防止舞弊，所以現行制度實質上沒有做到「考用配合」。有趣的是，當人力透過國家考試進入公務人員體系後，其橫向流動是由用人機關控制程序的。就此，為什麼公務人員的調遷就沒有公平問題呢？唯一解釋就是當某人透過「公平」的國家考試制度進入國家體系，得到「名位」後，就再沒有「公平」問題。但這實有點雙重標準。

這種本質上的「資格考試」在輔以現行所謂「考用配合」的措施後就出現上述用人機關的扭曲行為，如傾向選擇現成其他機關有經驗的公務人員，搶增額錄取考生，再者就是約聘僱人員。要改善現狀就是對公務人員進用「去名位化」。所謂「去名位化」是指兩方面的變革：第一是用人機關應參與選才工作，特別是人選之最後決定權應「歸還」用人機關。此外，國家考試應去中央化，使進用人力時間縮短及更加靈活。就此，投考公務人員者再不是「應考者」，而是「應徵者」，投考者是直接對應某特定機關的職位，取消盲婚啞嫁式的「分發」制度。第二，在橫向流動上，除了需要政府工作經驗或主管職位外，其他所有職位皆應公開招募，公務人員與非公務人員皆需要透過相同的考試或甄選程序公平爭取職位，這才是真正的公平。

當公務人員與約聘僱人員進用管理趨同後，兩者之差別就如同國外情況一樣是在於待遇條件及保障上，我們再不假設公務人員是先天比約聘僱人員優秀，兩者工作行為之差異是基於待遇條件及保障不同所導致。在這條件下，我們才能平衡地檢討兩者的優缺點及適用範圍，並進行適當的彈性化改革。

以上三個政策意涵各有不同的價值基礎，但也有互相共容之處。共容處是三者皆沒有否定公務人員作為公務人力的主流地位，但第一個政策意涵基本上是回復我國原有的制度原則，以程序公平防弊作為首要選才之價值，但其背後的科舉考試精神是否符合現階段的需求是值得商榷的。用人機關參與選才是否必然導致弊端？其實弊端的根源並不是在機關常務管理者，而是民選官員/政務官及民意

代表，我們不應因為這些人的不當行為而犧牲用人機關的正當權力及機關之績效改善。我們應該堵塞漏洞之源頭，而不是迴避問題的根源，甚至倒果爲因。第二個意涵將會收縮正式公務人員的運用範圍，某程度上是引進契約性公務人員，與韓國的契約職公務員相似(蘇偉業，2008)。而第三個意涵是透過「去名位化」重新定義公務人員，它對契約性人力的定位暫時懸而不決。第一個政策意涵基本上是最保守的，且不能與現行員額精簡政策相容；第二個是牽涉局部性的改革，但也直接挑戰現行的國家考試制度，特別是普通及初等考試；而第三個則是綜合性的變革，爭論性更大，但應是值得決策者深思的徹底改革提案，也有很多國外相似經驗作爲參考。

本研究雖然是針對約聘僱人員之研究調查，但最終認爲改革的癥結不僅是在約聘僱人員制度本身，而是整體公務人力制度之調整，因爲公務人員與契約人力是互相牽動的，我們不能割裂地考慮相關的改革。本研究認爲對公務人員「去名位化」並同時提升契約人力進用機制的信譽度，使兩者地位拉近後，人力彈性化改革才變得可行及有意義。最終，政府機關就更能回應現今急速變化的業務。

## 參考資料

- 立法院法制委員會，2007，「【聘用人員人事條例】草案公聽會報告」。
- 朱愛群 等，2004，《契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究》。考銓研究報告。台北：考試院。
- 朱愛群，2005，「契約進用公務人力之研究」，《國家菁英季刊》，第1卷第1期，頁205-228。
- 呂育誠，2006a，「約僱與臨時人員管理制度變革之研究」，《考銓季刊》，第46期，頁64-79。
- 呂育誠，2006b，「聘用人員人事條例草案評析與配套措施建議(上)」，《公務人員月刊》，第119期，頁10-14。
- 呂育誠，2006c，「聘用人員人事條例草案評析與配套措施建議(下)」，《公務人員月刊》，第120期，頁24-31。
- 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。
- 何善為，2006，「聘用人員人事條例草案評估報告」。立法院法制局法案評估報告編號 四九三。
- 考試院，1999，《八十八年全國人事行政會議會議實錄》。台北市：考試院。
- 考試院，2000，「考試院第九屆第215次會議議事錄（12月28日）」。
- 林水吉，2007，「彈性用人制度之檢討與展望：政策價值衝突的分析」，《公共行政學報》，第22期，頁1-37。
- 林水波，1999，《政府再造》。台北：智勝。
- 柯三吉 等，2008，「考試院擬定之『聘用人員人事條例』草案對現行公務人員體制影響之研究」，《文官通識知能與政府彈性用人研討會會議實錄》。台北：考試院。
- 席代麟 等，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，台北：行政院人事行政局。
- 洪國平，2004，「建構聘用人事制度相關問題之探討」，《公務人員月刊》，第102期，頁7-14。
- 高永光，2004，「政府彈性用人制度之探討」，《國家政策論壇》，春季號，頁30-38。
- 張潤書，1986，「論我國行政革新的努力方向」，銓敘部主編：《行政管理論文選輯第一輯》，頁415-431。
- 施能傑，1999，「人力運用的兩項趨勢：精簡與彈性化」，《人事月刊》，第28卷第4期，頁45-53。
- 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。
- 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，「公務人力彈性化的理論與實務」，《空大行政學報》，第14期，頁107-128。

- 詹中原,2005,「政府部門彈性用人之緣起與台灣現狀之探討」,《公務人員月刊》,第 105 期,頁 1-3。
- 銓敘部,2000,「重新建構聘僱人員管理制度之研究」,銓敘部主編,《改進人事制度專案研究報告(三)》,頁 1-63。台北市:銓敘部。
- 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》,第 81 期,頁 4-14。
- 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。
- 劉昊洲,2007a,「聘用人員人事條例草案之探討(上)」,《公務人員月刊》,第 130 期,頁 21-32。
- 劉昊洲,2007b,「聘用人員人事條例草案之探討(下)」,《公務人員月刊》,第 131 期,頁 43-48。
- 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。
- 蔡秀涓,2007,〈台灣契約性公務人力政策設計芻議〉,發表於「政府機關員額管理新趨勢研討會」(10 月 4 日),台北:國立政治大學公共行政及企業管理教育中心。
- 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 2007TASPA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會,台北,世新大學,6 月 2 日。
- 顏秋來,2007,「現行公務人事制度之檢討與改進芻議」,《考銓季刊》,第 49 期,頁 106-124。
- 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、林雪湘,2007,「人力派遣制度取代政府約聘僱人力的可行性研究:以高雄市為例」,《公共事務評論》,第 8 卷,第 2 期,頁 67-95。
- 蘇偉業,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》,行政院人事行政局九十七年各國人事制度資料蒐集編譯案報告,未出版。
- Battaglio, R. Paul Jr. & Condrey, Stephen E. 2006. "Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases." *Review of Public Personnel Administration* 26(2): 118-138.
- Berg, Anne Marie. 2006. "Transforming Public Services – Transforming the Public Servant?" *International Journal of Public Sector Management* 19(6): 556-568.
- Bovens, Mark. 2005. "Public Accountability." In Ewan Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, 182-208. Oxford: Oxford University Press.
- Bowman, James S. & West, Jonathan P. 2006. "Ending Civil Service Protections in Florida Government." *Review of Public Personnel Administration* 26(2): 139-157.
- Cheung, Anthony B. J. 1997. "The Rise of Privatization Policies: Similar Faces, Diverse Motives." *International Journal of Public Administration* 20(12): 2213-2245.
- Coyle-Shapiro, Jacqueline A-M. & Kessler, Ian. 2002. "Contingent and Non-contingent Working in Local Government: Contrasting Psychological Contracts." *Public Administration* 80(1): 77-101.
- Farnham, David & Horton, Sylvia. 2000. "The Flexibility Debate." In David Farnham

- & Sylvia Horton (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives*, 3-22. Hampshire: Macmillan Press.
- Green, Richard et al. 2006. "On the Ethics of At-will Employment in the Public Sector." *Public Integrity* 8(4): 305-327.
- Hughes, Owen E. 2003. *Public Management & Administration: An Introduction* (3rd ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Kettl, Donald F. 2005. *The Global Public Management Revolution*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Kickert, W. J. M. 2005. "Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe: A Historical-institutional Analysis of France, Germany and Italy." *Public Management Review* 7(4): 537-563.
- Lepak, D. & Snell, S. 1999. "The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development." *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.
- Mastracci, Sharon H. & Thompson, James. 2005. "Nonstandard Work Arrangements in the Public Sector: Trends and Issues." *Review of Public Personnel Administration* 25(4): 299-324.
- Meyer, Renate & Hammerschmid, Gerhard. 2006. "Public Management Reform: An Identity Project." *Public Policy and Administration* 21(1): 99-115.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Parker, Rachel & Bradley, Lisa. 2000. "Organizational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organizations." *The International Journal of Public Sector Management* 13(2): 125-141.
- Perry, James L. et al. 2006. "Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited." *Public Administration Review* 66(4): 505-514.
- Peters, B. Guy. 1996. "Models of Governance for the 1990s." In Donald F. Kettl & H. Brinton Milward (eds.) *The State of Public Management*, 15-44. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Reilly, Peter. 2001. *Flexibility at Work: Balancing the Interests of Employer and Employee*. Aldershot: Gower.
- Ridley, F. F. 1996. "The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives." *Public Policy and Administration* 11(1):16-29.
- Ridley, F. F. 2000. "Public Service Flexibility in Comparative Perspective." In David Farnham & Sylvia Horton eds., *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives*, 23-38. Hampshire: Macmillan Press.
- Schedler, K. & Proeller, I. 2002. "The New Public Management: A Perspective from Mainland Europe." In Kate McLaughlin et al. (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, 163-180. London: Routledge.
- Shih, Jay N. 2007. "Government Reform Experience in Taiwan (1990-2006): A Critical Assessment." In Gerald E. Caiden & Tsai-Tsu Su (eds.), *The Repositioning of Public Governance: Global Experience and Challenges*, 291-320. Taipei: Best-wise Publishing.
- Tang, Ching-Ping. 2004. "When New Public Management Runs into Democratization: Taiwan's Public Administration in Transition." *Issues & Studies* 40(3/4): 59-100.

### **附件一：訪問大綱(一)(人事處)**

1. 貴市使用約聘僱人員的情況如何 – 數量(包括列管及非列管)、佔預算員額百分比、機關分佈、工作範圍？
2. 在應用約聘僱人員方面，相對於其他縣市政府或中央機關， 貴市有沒有什麼特殊的需求及情況？
3. 你會如何比較對一般公務人員與約聘僱人員的管理 – 兩者的工作態度及承擔、工作動機、激勵手段、行爲取向、順從性、公務倫理、專業性等？
4. 貴市一般公務人員的流動頻率如何？甄補職缺情況如何？
5. 貴市政府有沒有使用派遣人力？若有，你認為派遣人力可否代替部份約聘僱人員，特別是非列管類人員？
6. 你認為現行約聘僱人員制度之優缺點為何？
7. 你認為如何運用約聘僱人力是最方便，但又能防止裙帶關係？
8. 你對研議中的「聘用人員人事條例草案」之評價為何？

### **附件二：訪問大綱(二)（用人機關）**

1. 貴機關的約聘僱人員的職務及工作範圍為何？
2. 貴機關的約聘僱人員職務內容是否與正式公務人員有明確的區隔，或如何區隔？
3. 你認為約聘僱人員能替代那些現行公務人員承辦的工作項目？
4. 你會如何比較對一般公務人員與約聘僱人員的管理 – 兩者的工作態度及承擔、工作動機、激勵手段、行爲取向、順從性、公務倫理、專業性等？
5. 你認為現行約聘僱人員制度能給予 貴機關足夠的人事管理彈性嗎？
6. 你認為政府應否提昇對約聘僱人員的待遇及工作保障？
7. 你認為對約聘僱人員提昇工作保障及加入考核制度對你們的管理有什麼影響？

### 附件三：公務人員問卷樣本

#### 地方政府約聘僱人員人力資源狀況調查

本問卷調查是國科會研究計畫之一部分，目的是探討地方政府機關約聘僱人員的工作狀況及其與公務人員的工作關係，為日後相關人力資源規劃作參考。以下問卷調查是以匿名方式進行，絕對不會公開個別問卷資料內容，請依你個人觀察及經驗放心據實填答下列問題。這問卷將有助改革未來公務人力制度，敬請盡量協助完成。 謝謝您的撥冗填答！

計畫主持人：國立政治大學公共行政學系副教授蘇偉業

甲部：

身分選擇 — 請勾選以下其中一個身分，然後依指示跳答相關問題。

(註：這裡所指的約聘僱人員是不包括約用或臨時人員)

- A. 你有約聘僱人員的下屬  (請回答第 1~15 及 22~27 題)
- B. 與你同一單位/科室共事的約聘僱人員非你的下屬  (請回答第 16~27 題)
- C. 沒有任何約聘僱人員與你在同一單位/科室共事  (請回答第 22~27 題)

以下第 1~15 題為身分 A 者回答之問題

3. 機關/你對約聘僱人員所給予的工作與公務人員有明顯區隔？	有 <input type="checkbox"/>	沒有 <input type="checkbox"/>			
4. 機關/你對約聘僱人員所給予的責任與公務人員有明顯區隔？	有 <input type="checkbox"/>	沒有 <input type="checkbox"/>			
	非 常 同 意	同 意 見 意	無 意 見 意	不 同 意	非 常 不 同 意
5. 公務人員的工作量比約聘僱人員重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 公務人員的工作責任比約聘僱人員重。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 公務人員的專業水準較約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 公務人員對業務的熟悉度比約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 公務人員的工作責任感比約聘僱人員高。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. 公務人員比約聘僱人員工作更具動力。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. 公務人員比約聘僱人員工作較為主動。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. 公務人員在工作上比約聘僱人員較會提供建議。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 公務人員比約聘僱人員更勇於承擔責任。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. 公務人員比約聘僱人員對工作較為熱忱。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. 約聘僱人員比公務人員對工作機關更具忠誠度。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. 約聘僱人員比公務人員對長官較為順從。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. 約聘僱人員可勝任你下屬公務人員的工作。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

請跳答第 22 題。

以下第 16~21 題為身分 **B** 者回答之問題

	非 常 同 意 意	同 意 見 意	無 意 見 意	不 同 意 意	非 常 不 同 意
18. 你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。	<input type="checkbox"/>				
19. 你的工作責任比約聘僱人員較重。	<input type="checkbox"/>				
20. 你的工作量比約聘僱人員較重。	<input type="checkbox"/>				
21. 約聘僱人員是你的工作助手。	<input type="checkbox"/>				
22. 約聘僱人員是你的工作合作夥伴。	<input type="checkbox"/>				
23. 約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。	<input type="checkbox"/>				

以下第 22~27 題為身分 **A、B、C** 者皆要回答之問題

	非 常 同 意 意	同 意 見 意	無 意 見 意	不 同 意 意	非 常 不 同 意
24. 你認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。	<input type="checkbox"/>				
25. 你認為應改善約聘僱人員的福利待遇。	<input type="checkbox"/>				
26. 你認為應給予約聘僱人員升遷機會。	<input type="checkbox"/>				
27. 你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。	<input type="checkbox"/>				
28. 你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計。	<input type="checkbox"/>				
29. 你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。	<input type="checkbox"/>				

乙部：基本個人資料 (請勾選適當空格及填上適當的資料)

性別：男 ；女

職務性質：主管 ；非主管

職等：\_\_\_\_\_

最高學歷：博士 ；碩士 ；大學學士 ；專科 ；高中高職 ；國中 ；小學或以下

現職務工作年資：\_\_\_\_\_年 (不足一年之餘數可不計算)；少於一年

現職機關工作年資：\_\_\_\_\_年 (不足一年之餘數可不計算)；少於一年

公務人員年資：同上 ；\_\_\_\_\_年 (不足一年之餘數可不計算)

#### 附件四：約聘僱人員問卷樣本

### 地方政府約聘僱人員人力資源狀況調查

本問卷調查是國科會研究計畫之一部分，目的是探討地方政府機關約聘僱人員的工作狀況，為日後相關人力資源規劃作參考。以下問卷調查是以匿名方式進行，絕對不會公開個別問卷資料內容，請依你個人情況放心據實填答下列問題。這問卷將有助改革未來約聘僱人員制度，敬請盡量協助完成。 謝謝您的撥冗填答！

計畫主持人：國立政治大學公共行政學系副教授蘇偉業

甲部、請就以下的陳述依自己感受及現況作出回應 (勾選最適當的空格)。

	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
25. 我是為個人經濟生活而工作。	<input type="checkbox"/>				
26. 我是為供養家庭而工作。	<input type="checkbox"/>				
27. 我是為興趣而工作。	<input type="checkbox"/>				
28. 我是為學習而工作。	<input type="checkbox"/>				
29. 我認為在政府機關工作是一種身分的象徵。	<input type="checkbox"/>				
30. 我認為在政府機關工作是有安全感的。	<input type="checkbox"/>				
31. 我的工作是具有挑戰性。	<input type="checkbox"/>				
32. 我每天都是處理例行性的工作。	<input type="checkbox"/>				
33. 我對現在的工作感到壓力。	<input type="checkbox"/>				
34. 我對現在的工作感到輕鬆。	<input type="checkbox"/>				
35. 我會因怕不被續聘而努力工作。	<input type="checkbox"/>				
36. 我只做份內的事情。	<input type="checkbox"/>				
37. 我會就工作向長官提出個人之意見。	<input type="checkbox"/>				
38. 我的工作需要獨立判斷能力。	<input type="checkbox"/>				
39. 我的工作需要專業判斷能力。	<input type="checkbox"/>				
40. 我的工作表現被受長官認同。	<input type="checkbox"/>				
41. 我的工作表現被受其他同仁認同。	<input type="checkbox"/>				
42. 我在工作單位內建立良好的同儕關係。	<input type="checkbox"/>				
43. 我對現在薪資待遇感到滿意。	<input type="checkbox"/>				
44. 我對現在的工作環境感到滿意。	<input type="checkbox"/>				
45. 我對現在的工作保障感到滿意。	<input type="checkbox"/>				

46. 我對現在的工作總體感到滿意。  
 47. 我想繼續在本職工作。  
 48. 我想繼續在政府機關工作。

<input type="checkbox"/>				
<input type="checkbox"/>				
<input type="checkbox"/>				

乙部、請就你的情況回答以下問題 (勾選適當的空格)。

1. 在你機關內也有公務人員負責和你相同的業務? 是 否  
 2. 你需要獨立擔任業務承辦人? 是 否  
 3. 你需要接受定期工作考核? 是 否  
 4. 你過去是否投考過國家公務人員考試? 是 否  
 5. 在擔任約聘僱人員後，你是否尋找過其他工作  
     (不包括公務人員)? 是 否  
 6. 你是否正在準備國家公務人員考試? 是 否  
 7. 你是否正在尋找其他工作? 是 否

丙部、基本資料

性別: 男 ; 女

年齡: \_\_\_\_\_

婚姻狀況: 已婚 ; 未婚 ; 離婚

子女數目: 1人 ; 2人 ; 3人 ; 4人以上 ; 無

契約人力種類: 約聘人員 ; 約僱人員 ; 其他 (請註明): \_\_\_\_\_

最高學歷: 博士 ; 碩士 ; 大學學士 ; 專科 ; 高中高職   
 國中 ; 小學或以下

現職工作年資: \_\_\_\_\_ 年 (不足一年之餘數可不計算); 少於一年

薪點: \_\_\_\_\_

## 附件五：國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以100字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：本研究主要目標有二：1)分析契約人力制度政策之形成過程；2)分析地方政府運用契約人力之現況。就此，本研究達成這兩項目標，但需要作一些補充說明。首先，由於考試院於契約人力制度(具體為「聘用人員人事條例」)立法上停滯不前，所以在結案之前，仍沒有政策定案，但這不妨礙對本研究對過去政策制定過程之瞭解，而且發現到比計畫主持人預設更為複雜之情況。因此如其說「達成目標」，更貼切說是「超越目標」。而超越目標的意涵更反映在地方政府運用契約人力情況之調查上。因為從該調查中，計畫主持人發現了我國契約人力(具體指約聘僱人員)的特殊優勢(情況)，這是相對於我國永業制公務人員的特殊劣勢而言。因此，這研究發現有助計畫主持人日後作相關的延伸研究。

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文：已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利：已獲得 申請中 無

技轉：已技轉 洽談中 無

其他：（以100字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以500字為限）

本研究的貢獻可分成兩部分：1)實務性；2)學術性。實務上，本研究重塑了對政府契約人力的政策思維，強調以實務經驗指引政策，非以傳統(法理)規範理念指引政策。在解除統傳思維束縛下，計畫主持人提出我國約聘僱人員是「機關基層事務的穩定人力」的新觀點(參見《文官制度季刊》第2卷第2期[2010])。這有助政府重新定義契約人力之政策問題及框架。而本研究提出上述約聘僱人員的相對優勢，也形塑政府對整體政府機關人事制度之認知，對日後檢討人事政策有所幫助。

學術上，本研究之貢獻主要在以下三方面：1)首次有系統剖析一項人事政策之制定過程(過去沒有研究討論人事政策制定過程)，瞭解到縱然在民主化下，人事政策仍很大程度上由常任文官所支配；2)推翻Lepak與Snell之人力運用策略理論對台灣之適用性，指出政府僱用的契約公務人力不應等同從「市場購買」不用經過內部培訓的現成人力，而且我國政府的契約公務人力是對組織有高度的忠誠度及穩定的人力，這與西方傳統智慧理解剛好相反；3)本研究提出在討論常任文官與契約公務人力之各自優勢時，必須考慮政府人事系統的「內部人力市場」(internal labor market)面向，這是國內外討論所忽略的。我國常任文官的高度內部流動性是世界罕見的，應成為我國契約人力政策分析的重要變項之一。

# 國科會補助專題研究計畫項下出席國際學術會議心得報告

日期：99年7月15日

計畫編號	NSC 97-2410-H-004-167-MY2		
計畫名稱	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		
出國人員姓名	蘇偉業	服務機構及職稱	國立政治大學公共行政學系 副教授
會議時間	2010年3月25日至 2010年3月28日	會議地點	美國費城
會議名稱	(中文)亞洲研究學會年會  (英文) Association for Asian Studies Annual Meeting		
發表論文題目	(中文)  (英文) Flexibilization or Normalization? The Reform of Government Contract Staff System in Taiwan		

## 一、參加會議經過

本會議是一年一度的亞洲研究學術會議。本人是因應美國 Humboldt State University 的 Robert Cliver 邀請出席會議作發表及評論。2010 年的年會於美國費城舉行，與會者超過一千二百多人，會議場次達 282 個，規模極大。本人 3 月 24 日到達費城，27 日離開，故共參與了兩天的會議議程。其中 26 日上午進行發表及評論。會議除發表場次外，更特供場地給世界各地學術書籍出版商設立攤位，推銷學術書籍及洽談出版事宜。

## 二、與會心得

除發表文章外，本人共出席了多個場次的研討會及小組討論，促進了跨國的學術交流，使本人瞭解當前的學術主要話題，特別是關於中國研究及區域治理之議題。與本人同一場次的發表人除 Robert Cliver 外，還包括東京大學的 Jun Kajima 及 Northwestern University 的 Qi Zhang。大家在場次內外進行了多

次的討論交流，深入瞭解各方的研究心得，也探索未來合作之可能。

### 三、建議

我國可多模仿本次會議的做法，邀請國際出版商於本國研討會中設立攤位。一來可豐富會議內容；二來可透過此方式增加收入(出租場地)。

### 四、攜回資料名稱及內容

亞洲研究學會年會場刊及書展書商售書目錄。

附件: 論文

## Flexibilization or Normalization? The Reform of Government Contract Staff System in Taiwan

*Bennis Wai Yip So*

### Abstract

This article gives an account of an on-going reform of government contract staff system in Taiwan, which originally represented a convergence with the global trend of the New Public Management. However, with the ingrained privileged status of the civil service system in Taiwan that is not favorable to the flexibilization reform, and the popular sentiment against the enhancement of managerial flexibility, the reform now seems to end up with a kind of normalization to turn it into a more regulated workforce by increasing standardization and transparency.

### Points for practitioners

This is a case to show how a traditional civil service system still keeps a strong popular approval so as to withstand a contractual flexibility reform attempt. This case is quite significant for a nation which has been drawing major public sector reform experiences from Anglo-Saxon countries. But the policy diffusion does not work due to its continental-law tradition and the popular distrust in managerial discretion. In this regard, Taiwan shares experiences with continental Europe, interestingly, shaped by its unique Chinese civil service examination heritage.

**Keywords:** contractual flexibility, civil service examination, New Public Management, government contract employee

### Introduction

The public sector reform in the name of “reinventing government” has diffused into the East Asian countries since the 1990s. Whether it represents convergence with the New Public Management (NPM) paradigm catches much scholarly attention. This is a case study of a recent reform effort of government contract staff system in Taiwan, which was initiated for the sake of flexibilizing the government personnel system in 2001. In Taiwan, the government contract staff is clearly distinct from the civil servant where the latter must be recruited through a centralized national civil service examination. By contrast the contract staff is directly recruited by government agencies without fixed and definite procedure.

When the rhetoric of the reform seems to show the convergence with the “flexibilization” discourse in the NPM, this study finds that the agency in charge of the reform intends to strengthen the central administration over the existing irregular contract staff system. This on-going reform is to deprive of the discretionary power of frontline public managers<sup>1</sup> and enhance the labor welfare and rights of contract staff. Rather than flexibilization, the real aim of the reform is shifting into normalization, formally absorbing the contract staff into a normal and accountable track of government personnel system by legalization. As the managerial power has not been enhanced but reduced, it is hard to consider it flexibilization but probably is being deflexibilized. If any, it is rather a “talk” convergence with the global trend.

This study puts forward two causes to account for it. First, the ingrained privileged status of the civil service system plus the legal system concerned in Taiwan is not favorable to the flexibilization reform; second, the popular sentiment is not in favor of the enhancement of managerial flexibility at the peril of the deterioration of integrity.

## Globalized Personnel Flexibilization in the Public Sector

The past three decades witnessed a growing distrust of the traditional Weberian legal-rational bureaucracy under the NPM doctrine. The campaign of de-bureaucratization swept across the world by various means to replace or reshape the traditional government bureaucratic system which has been popularly criticized as inefficient and ineffective.

First of all, when the delivery of public services, traditionally, was supposed to be the responsibility of “permanent” civil servants; however, under the trend of privatization since the 1980s, many public services have been delivered by the private sector or the non-government sector through outsourcing (contracting out of social service delivery) or de-nationalization of public organizations (e.g. privatization of railway or public transports). But this “alternative mechanism” cannot replace all original functions provided by the government agencies, especially those concerning exercising public authorities and core administrative tasks. Despite this constraint, it does not mean that all remaining duties must be taken by the traditional bureaucrats whose employment is highly protected. There still allows for the flexibilization of the personnel within the government agencies. It means that jobs of permanent civil

---

<sup>1</sup> Here the public manager refers to civil servant managing officials, excluding elected officials.

servants are possibly taken by non-civil-service employees, or so-called “contingent” workers, including temporary, part-time and seasonal employment (Klingner & Lynn, 1997).

According to an OECD survey on strategic human resources (OECD, 2005: 6-7), since the late 1980s, there have been four trends of government employment: 1) civil servants without guarantee of lifelong employment; 2) more positions filled by the term contract employees based on performance; 3) more short-term contract positions without guarantee of further employment; 4) positions of regular civil servants replaced by contract employees. In short, various job positions of government agencies are increasingly undertaken by the staff with lower job security. Contract-based personnel constitute increasingly larger proportion of this kind of workforce in the government.

This kind of “contractual flexibilities” (Farnham & Horton, 2000) is usually associated with increasing managerial discretion under the idea of “letting managers manage,” so the public managers can exercise more discretion in hiring talents, which was limited by rigid standard procedures. But the other way round, some developing and transitional countries seek to increase “standardization and transparency” to suppress dysfunctional discretion (Ingraham, 2005).

Overall speaking, the global trend towards flexibility remains evident, but does it represent a convergence towards one particular type of personnel system? Christopher Pollitt (2001) provided an excellent lens for us to distinguish superficially similar public sector reform practices. He draws a distinction between *talk*, *decision* and *action* convergences, where Type A convergence is a decision and action convergence, in which the action and the outcome show a convergence; Type B convergence is a decision and action convergence too but just the action not the outcome shows convergence; Type C convergence is a talk convergence in which labels for reforms are similar but the decision and the action are not the case; Type D convergence is also a talk convergence, but no real decision or action is taken.

The following is a review of an on-going reform of the government contract staff system in Taiwan, which is reflecting the validity of Pollitt’s convergence model. This case also shows how a unique and rigid government personnel system withstands the global reform pressure.

## Government's Personnel System in Taiwan

The public administration in Taiwan has been being highly influenced by the thread of the US due to its close ties with this long-term ally, albeit the latter's shifting the official diplomatic tie with Communist China in 1979. US-educated academics account for the overwhelming majority in the field of public administration and many of them are influential advisors to the government, frequently selling the US experiences to the government officials. However, the underlying system of Taiwan's public administration has never been a member of the Anglo-Saxon tradition. Instead, it adopts the tradition of continental law system, especially following the line of the German model, coupled with the Chinese traditional legacy. That means it pursues the *Rechtsstaat* as the ideal of public administration, especially by means of codification of the administrative system. By the same token, Taiwan shares the same obstacles with continental European countries in adopting the NPM-styled reforms, despite the common pressure imposed upon them to step towards the Anglo-Saxon model, as the "principle of legality" makes the business-like government less possible (Ridley, 1996; Ziller, 2007).

As a result, the problem of the compatibility between some US practices and Taiwan's public administration has been the focus of the reforms concerned. For example, Taiwan attempted to transplant the US position classification system into its civil service system in the 1960s but failed to completely copy the system as its incompatibility with its tradition of rank classification system. Ultimately, the government compromised by adopting a hybrid system coupling the position classification with the rank classification system in 1987 (Tsai, 2008).

Still, the public administration in Taiwan has never stopped absorbing the reform ideas of Anglo-Saxon countries into its own agenda. The idea of the NPM has caught the scholarly as well as government's attention in the second half of the 1990s, especially its core idea of developing a business-like government (Shih, 2007). The government further launched a public sector reform campaign with a heavy flavor of the NPM by the end of the 20th century, like launching performance management of government agencies (Taylor, 2007).

The personnel in the government of Taiwan can be broadly divided into three tracks. The first track is the political appointee that consists of elected officials and those staff officials appointed by the elected officials. The second track is the career

civil servant who is constitutionally stipulated that s/he must be recruited through a competitive national civil service examination held by the independent Examination Yuan (the highest state organ in charge of those examinations, including examinations for qualifying professionals such as lawyer and accountant, that are considered as significant as that they should be exclusively reserved for the state jurisdiction) and enjoys a tenured status once one is appointed a civil servant. The third track is the contract employee who is directly recruited by a government agency upon a fixed-term contract basis, not through the national civil service examination. The employee is not considered a civil servant in a legal sense. The following discussion will focus on the second and the third track that the particular feature of the former critically but implicitly impacts the reform of the latter.

### *Career Civil Servant: A Privileged Class of Government Personnel*

China has the longest history of recruiting government officials through an open examination system in the world, which can be traced back to the early 7th century, the Sui Dynasty initiating such a system. Instead of Mainland China under the communist rule,<sup>2</sup> it is Taiwan which succeeds the system with the Nationalist Party transplanting the modern Chinese civil service examination system, whose prototype was formulated during the rule of the Nationalist Government in Nanjing at the end of the 1920s, into the island after the party having been defeated by the Chinese Communist Party in the mainland in 1949.

After having settled in the early 1950s, the Nationalist Party reinstalled the civil service system into the island. After a couple of institutional overhauls, the fundamental institution of the existing system was founded in 1987, where the government confirmed adopting the hybrid system coupling the position classification with the rank classification system, as mentioned above. All career civil servants are divided into 14 grades vertically and the 14 grades are grouped into three broad ranks. Grades 1 to 5 are in the lowest elementary rank; grades 6 to 9 are in the middle junior rank; grades 10 to 14 are in the top senior rank. Horizontally all positions are grouped into 51 classes. Each official position may span across 2 to 3 grades. This structure represents the so-called hybrid classification system. As for the size of the civil servant workforce, it comes to around some 330,000 (see Table 1).

The civil service system in Taiwan is quite unique in the sense that its government personnel administration is separate from the cabinet and its functional

---

<sup>2</sup> The modern civil service system in Communist China was established in 1993, see (Burns, 2001)

ministries. Under the unique five-power state system, one of the powers is Examination Power, which is held by the above-mentioned Examination Yuan, which, with its executive branches — Ministry of Examination and Ministry of Civil Service, is in charge of the civil service recruitment, government's personnel policy and administration, and the enactment of civil service laws and regulations. This institutional design implies a succession to the traditional Chinese civil service examination system whose outstanding heritage rested on its centralized, separate and meticulous official recruitment institution.

More importantly, not only all newly appointed civil servants are selected through the centralized national civil examination undertaken by the Examination Yuan, but also the concrete job positions of these freshmen were centrally assigned by the Yuan with reference to the priorities submitted by the freshmen. It means that the functional government agencies, which will be responsible for managing these new entrants, are absent from the selection of new civil servants. No “rule of three” is applied to the recruitment of new civil servants.

However, such a centralized system implies a lengthy recruitment procedure as the general civil service examinations, which aim at the recruitment of various classes and grades of civil servants, were held once a year, even though some “special” civil service examinations, which are tailor-made for particular demands of some government agencies (e.g. police, customs), aborigine- and handicapped-reserved positions, and local governments, were held in different time periods. As a result, those agencies with urgent demand for manpower have to wait for up to one year to meet their need.

More importantly, the centrally assigned civil servants are as such not affiliated with the agencies or even the line administrative function they serve. If a civil servant finds the position assigned is not desirable (usually in terms of geographical location), they can apply for a transfer to another position once a vacancy is available. Due to the frequent turnover of the manpower, especially at the street-level agencies or agencies in remote areas, since 2008 all new entrants recruited through the general civil service examinations have been restricted from transferring to another agency within one year. The above-mentioned special civil service examination is partly aimed to solve the frequent turnover of civil servants. The special examination for local governments, for example, is tailor-made fully for this purpose. Those new entrants through such a particular examination must stay in a fixed local area for at least six years in order to stabilize the workforce of local government agencies.

The state rather than agency affiliation of civil servants can be further reflected by the status of a civil servant. A civil servant is not simply a job position but also an identity or status endowed by the state upon s/he has passed the civil service examination. The identity is protected by the personnel law concerned. With the identity, a civil servant is qualified for a wide range of positions limited by the class one enters. Some classes allow for a broader range of positions for civil servants to transfer; some others narrower. Those quit a civil service position can reenter another position in the future with the identity.

There is a comprehensive set of civil service laws to govern the personnel administration. These laws cover the governing of the civil servants' recruitment, appointment, compensation, appraisal, promotion, transfer, protection, retirement and so on. Under these laws, the civil servants in Taiwan are an unusual class of workers distinct from the "labor" whose rights are governed by the Labor Standards Law. In this context, the relationship between the state and a civil servant is not considered that between an employer and an employee, but an appointer and an appointee, i.e. no contract relationship between the state and civil servants in the legal sense, an analogy with the case in Germany (Röber & Löffler, 2000). As the civil servants are not "laborers" in the legal sense, the rights they enjoy and the legal burdens they bear are different from other working classes.

Remaining an iron-bowl job, the civil service has been a highly appealing type of jobs for Taiwanese. Every year, there are hundreds of thousands of people taking the civil service examinations. In the past few years, the success rates ranged from 1% at the elementary-level civil examination to 8% at the advanced level. Hence the examination is highly competitive.

Such a centralized and highly competitive civil servant recruitment system, for all its rigidity and inflexibility, has enjoyed a high reputation among people in Taiwan because it has maintained a fair and competing mechanism that is free of patronage and political intervention. The whole examination and selection procedure keeps almost absolute anonymity, not only because a blind marking of examination papers is strictly enforced, but also the written test is the sole way adopted to screen the candidates in most levels of the examinations, no interview or other means of selection which possibly enhance the subjectivity or bias of examiners are adopted.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Only senior level civil service examinations for grade 7 and grade 9 officials include an interview procedure but this type of examinations is not regularly held every year and for those who have a Master's and a PhD degree respectively.

Such “procedural fairness,” the convention for centuries in the civil service examination of China, is considered a favorable means to enhance social mobility and to prevent any corrupt practice that seems to inevitably happen in Chinese societies if the “anonymity” is discarded.

By contrast, other types of government staff, which join the ranks of public servants without passing such a competitive selection process, are susceptible to social challenges for questioning their qualification and background. The government contract employee belongs to such a group of staff. This group has been in the personnel system for a long time, but due to their “dishonorable” path to the government positions, they have been “second-class” public servants. In the recent attempt to flexibilize the government personnel, their “dishonorable” status becomes a high obstacle to making use of such a source of workforce.

### *Contract Staff: A Marginalized Class of Government Personnel*

The government contract employee began as early as the civil service system did. As the political turmoil under the rule of the Nationalist Government in the 1920-30s did not allow for a full enforcement of the civil service system, many government agencies still hired their own staff and officials who did not pass through any civil service examination. Facing the *fait accompli*, the government promulgated the first ordinance to govern such a kind of personnel in 1944, which laid down the framework for the system.

The current contract staff system was established after the Nationalist’s retreat to Taiwan. Formally, there are two types of contract employees. The first type is called the “senior contract employee,” which is supposed to undertake some scientific, professional or technical jobs; the second type is called the “junior contract employee,” which is supposed to undertake some temporary, fixed-term or seasonal jobs. The two groups now jointly amount to around 27,000 in size accounting for about 7% of the combination of the civil servant and contract employee workforces (Table 1). The senior contract employee is governed under the jurisdiction of the Examination Yuan, but by a low-level legal code separate from the civil servant statutes; the junior contract employee is only governed by the Executive Yuan, the highest executive organ, with some administrative regulations. However, the code and the regulations function quite as a loose and incomplete guideline that imposes low legal binding effects on the personnel management. Hence, these two kinds of contract staff have been being regarded an irregular and “abnormal” manpower.

These contract employees are characterized by their non-civil-service identity, as they have never passed the civil service examination. They work in the government agencies usually based on a one-year fixed-term renewable contract. In contrast to the career civil servant, they are directly recruited by the user agencies at any time. As the lack of binding effect of the rules and regulations concerned, which in principle require the agencies to recruit the employee through a fair and open selection procedure, different agencies adopt varied procedures — some loose, some stringent, depending upon the personnel policy of the agencies (So, 2010). The contract employee is commonly criticized as a source of patronage, by which elected officials place their clients or constituents onto the positions. But this popular impression is not necessarily true as many government agencies have adopted a more standardized and transparent procedure to recruit new contract employees, even the political patronage remains happening (So, 2010).

A more critical point is that despite being employed based on a fixed-term contract, many of them usually serve the agencies for a very long time, up to more than 30 years as a study finds (So, 2010), no longer a short-term position as it is supposed to be. Hence this phenomenon becomes the focus of some critics who consider such a kind of “permanent” contract staff unfavorable to the overall government personnel institution. Hence, government agencies have been under political pressure to cut the contract-based manpower and its size indeed was trimmed down occasionally (see Table 1). The long-term employment of the contract employees is caused by a simple logic that it does not make sense for the public managers to fire experienced workers if their performance is not bad and there are sufficient overheads available for hiring them.

To be sure, one would not consider such a contract-based position as a promising job. There is no any ladder of career advancement for the employee. Once one is employed as a contract staff member, s/he would not be promoted and transferred to any other positions. The salary tends to be fixed without any increment even after the contract renewed. Of course, they are not eligible for most fringe benefits, the pension scheme for civil servants, job security and other legal protections granted to the career civil servant. The salary of the contract employees is usually lower than their civil servant working partners in their comparable position levels. However, it is possible for some senior contract employees with scarce professional knowledge to have a higher salary. Although it is not a promising job, the turnover rate of the workforce is not high. Except for those with professional or special qualifications that can help

earn a better job in the private market, most contract employees tend to advance their career in the public sector by taking the civil service examination. However, not many of them succeed and those have failed to shift their track for many times tend to find it difficult to secure a better job in the private market where it may not offer a better compensation package and a more secure job. The above supply and demand forces account for why the contract-based employees become the *de facto* long-term staff.

It is also interesting to note that these two groups of contract employees are neither a career civil servant nor a laborer in the legal sense that the Labor Standards Law does not apply to them, because the contract they enter into with the government is the one of “public law” not “private law.” This arrangement is justified by the point that the tasks these contract employees undertake involve “public” nature, not simply manual works that some government-employed laborers — i.e. the Labor Standards Law applies to them — do, like driver and cleaner. On the other hand, the tasks of the contract employees are distinguished from those of the civil servants by the former not qualified to perform “act of public authority”, like law enforcement that is reserved for the latter as their counterparts in France and Germany (Ridley, 1996). As a result, the status of these contract employees is so embarrassing that they lie on a grey area between the civil servant and the labor, somewhat like the situation of “contractuals” — one type of non-career staff in the French government (see Bodiguel, 1999).

Table 1: Number of Career Civil Servants and Contract Employees (2000~2008)

Year	Career civil servants		senior contract employees		junior contract employees	
	no.	growth %	no.	growth %	no.	Growth %
2000	408,515		7,510		24,262	
2001	395,523	-3.18	7,339	-2.28%	20,221	-16.6
2002	389,957	-1.41	7,357	0.25	19,438	-3.87
2003	376,128	-3.55	9,414	27.96	17,740	-8.74
2004	368,899	-1.92	9,339	-0.80	17,178	-3.17
2005	337,261	-8.58	9,509	1.82	17,186	0.05
2006	335,274	-0.59	9,916	4.28	17,588	2.34
2007	336,842	0.47	10,283	3.70	17,366	-1.26
2008	338,305	0.43	10,609	3.17	17,370	0.02

Source: the website of the Ministry of Civil Service:  
<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>

The formal rationale behind employing the contract staff stems from the

difficulty to recruit some professional and technical talents through the “rigid” civil service examination. Hence, government agencies are allowed to directly pick up those talents from the market. In fact, another important reason is the downsizing policy of the government that freezes the strength of civil servants (see Table 1). Hence, the government agencies cannot help seeking alternative sources of manpower. Even though the jobs between contract employees and civil servants are distinct in a nominal term, in practice the job nature of the two workforces highly overlaps, especially in the frontline positions, with the contract employees significantly sharing the workload of the street-level civil servants. Moreover, as a study finds, some contract employees do carry out tasks with the essence of law enforcement, like checking illegal parking and investigation of illegal doctors (So, 2010). Hence, in whatever sense, these contract employees play a role of “quasi civil servant” rather than simply laborers who are supposed to do some manual works.

### *Comparison between Career Civil Servant and Contract Staff*

One can clearly discern the strengths and weaknesses of these two kinds of workforces from the perspective of human resource management (see Table 2). In terms of recruitment procedure, it is clear that it is more efficient and convenient for a public manager to secure a talent by hiring a contract employee than by waiting for the central allocation of a civil servant. More importantly, public managers exercise much discretion in selecting the contract staff, whereas they have no right to select those centrally assigned new entrants. However, it is popularly perceived that there is lack of quality assurance for the contract employee, whereas the career civil servants are selected from a tremendous pool of candidates who need to wrestle with the fierce competition under the standardized civil service examination. This competing situation is generally considered a hallmark of quality assurance, even though the validity of the examination has been questioned by a few scholars for the fact that the written examination only tests academic knowledge that is unable to reflect the competence of the examinees (e.g. Shih, 2003). And it is much clear that such a centralized examination system implies a one-size-fits-all approach that supposes all civil servants in the same class are qualified solely by the same academic criteria, no need to meet any specific demands and situation of individual government agencies.

As a career track of manpower, the civil servants enjoy a complete package of career development. From the very beginning, they have climbed on a ladder of career advancement with many path options. Their salary is regularly adjusted according to their annual appraisal. A pay increment is taken for granted for the overwhelming

majority of them.<sup>4</sup> And various formal trainings are offered to prepare them for future development. By contrast, as mentioned, the contract staff is set as a workforce of temporary nature. It seems reasonable to ignore their career development. As a result, they enjoy no path of promotion, no insurance for civil servants, no formal training. Their salary tends to be fixed without any increment; correspondingly there is no compulsory appraisal imposed on them. Even in the agencies with the appraisal adopted, it is just a point of references for the public managers to evaluate the contract renewal. Most contract employees do not enjoy any appraisal bonus as its civil servant colleagues do. Their pension scheme, which was established in 1995, is the sort of defined contribution plan (monthly 3.5% contribution rate of salary respectively by employee and employer) in which they are entitled to a lump-sum pension payment, whereas the civil servants enjoy a defined benefit plan in which they are entitled to a more favorable monthly pension payment.

From the perspective of public managers, this contract-based workforce offers an advantage to them to flexibly allocate the manpower without regard to the rarely changeable strength of civil servants. More important is the manpower of the contract staff is more stable in the sense that they cannot apply for transferring to other government positions and their turnover rate is low, they tend to be loyal to the user agency and the immediate superior who usually holds the power of contract renewal. On the other hand, the civil servant tends to be loyal to the whole government or the state. As noted above, the turnover rate of civil servants is quite high for the sake of either promotion or transfer. Hence, it is interesting to note that the contract staff can help maintain a stable daily operation of an agency, and even those civil servant freshmen tend to learn from these contract-based “old hands” for some routine tasks (So, 2010). According to a recent nationwide survey on the public managers’ evaluation of performance of the contract staff, most respondents comment that the performance of these contract employees is not worse than that of civil servants; moreover, their work attitude is better and they are more compliant (Tsai & Shih 2007). Obviously the civil servant is less manageable than the contract employee, as the former is highly protected.

To be sure, the contract staff system is already quite in line with the notion of managerialism that allows much managerial discretion and flexibility for the public managers to exercise. Many advantages of the workforce over the career civil servant

---

<sup>4</sup> Those civil servants whose annual appraisal grades are A or B are granted one salary grade point increment until reaching the top salary grade point of their position. According to the official statistics, 99% of civil servants’ annual appraisal grade is either A or B. See the website of the Ministry of Civil Service for the record: <http://www.mocs.gov.tw/index.htm>

can be empirically proved as noted above (see Table 2). However, it works against the examination-oriented and legal-rationality notion shared by the officials in the Examination Yuan that has been seeking to rein the wild horse.

Table 2: Compare and contrast the characteristics of the civil servant and the contract employee in Taiwan

	Civil Servant	Contract Employee
Paradigm	● Legal-rationality	● Managerialism
Recruitment:		
Structure	● Centralized	● Decentralized
Standard	● One-size-fits-all	● Multiple standards
Core value	● Procedural fairness, counter abuse of power	● Manager-oriented, patronage
Time span	● Lengthy	● Short
Legal status	● State endowed identity and honor	● job position in public law contract
Loyalty	● Entire government/the state	● User agency
Incentive structure	● Job security ● Long-term career development, welfare and retirement benefits	● More secure job than the one in the private sector but subject to annual contract renewal ● Fixed fair economic income
Training	● Formal training	● No formal training

### Reform Proposals: From Flexibilization to Normalization

In 1997, the Ministry of Civil Service initiated an effort to shake up the contract staff system by unifying most non-civil-servant workers, including aides to elected officials and temporarily assigned workers, into a single category of workforce. However, the attempt failed as no agreement over the unification was reached. In 2000, the Democratic Progressive Party for its first time assumed the ruling power. In order to show the new government's best endeavor to reform the government institution, in 2001 the then President Chen Shui-bian formed the "Council on Government Reform" under the presidential office, instead of the Examination Yuan, to initiate a large-scale government reform.

Under the Council were some panels focusing on various reform issues. Each panel was convened by a non-government expert or academic. One of the panels was aimed to develop a "Professional and Performance-based Personnel System" in which the panel put forward developing a "flexible use of manpower," proposing three schemes to establish three sets of new public workforces: political staff, senior civil

service staff and contract-based staff.

The contract-based staff was a brand-new category of manpower that was not simply a shake-up of the existing contract staff system. According to the initiator of the reform, the convener of the panel, Jay Shih, an American-trained professor in public administration, his proposal, with reference to the trend of OECD countries and under the notion of human resource management rather than the traditional personnel administration, was aimed to flexibilize the public workforce by expanding the use of contract employees in government agencies, in place of some jobs originally taken by civil servants. In this regard, the contract employee was no longer defined as a “temporary” worker but a worker whose job continuity was subject to a regular appraisal. By the same token, different from the current system, the proposed contract employee seemed to be a career job that was divided into four grades, so the employees could climb on the career ladder, being promoted to a higher grade in accordance with the performance appraisal. They had to be recruited through a selection committee which adopted open, fair and competing procedure to pick up the employee. The salary level was linked with the private job market, no longer applying the current fixed salary grade point system. Performance appraisal bonus also applied to them (Shih & Tsai, 2004).

Shih’s proposal was a great challenge to the current civil service system. First, Shih proposed that the new contract employee could perform minor act of public authority. Even though it is already the case now as noted above, it is legally problematic. Second, the strength of the proposed contract employee would be mixed with the strength of the civil servants that implies the probability of manpower cut of the career civil servants. A further challenge was that Shih proposed allowing the contract employee to take a managing position, and even a head and a deputy head of a government agency, which should be applied to some social service agencies that would not have any law enforcement task, such as public museums and vocational training centers (Shih & Tsai, 2004; Chu, 2004).

The core notion of Shih was to try to make the managements of the contract staff and the civil servants converge, but the management of the contract staff would be more flexible than the traditional civil servants. But not all his original ideas were put forward in his proposal due to the assertive standpoint of personnel officials in the Examination Yuan. At the outset, Shih tried to minimize the legal codification of the new system, mimicking the practice in the common law region so that the flexibility could be better put into effect; however, without such a codification, he found it

difficult to communicate with the personnel officials. Hence, he drafted a set of regulations in line with the usual statute law format for the Examination Yuan.<sup>5</sup> Shih had intended to place the contract staff under the jurisdiction of the Labor Standards Law, but the official of the Examination Yuan held that the contract employee had to be placed under the jurisdiction of the public rather than the private law. Shih had not set any limit for the share of the contract employee in the workforce strength that allowed for management flexibility, but the official of the Examination Yuan proposed a maximum of 15%, even it was an expansion from the current 5% limit principle (Chu, 2004).<sup>6</sup>

The “radical” proposal of Shih was not accepted by the Examination Yuan which remained in charge of the personnel policy of the government. After an initial study conducted by the Yuan, Shih’s proposal had not been put on the official agenda of the Examination Yuan. However, the subsequent official proposals still absorbed some of his ideas. A new proposal with a draft code for regulating the new contract staff was put forward and passed in the Examination Yuan in July 2005. This new proposal got back to the starting point of the contract staff reform in 1997 that was aimed to unify some non-civil-service workers into a single category of workforce. Still, the “flexible use of manpower” remained the policy slogan. Different from the Shih’s proposal, there was no mention about delegating the contract staff to perform act of public authority; the contract employees became less a career job in the sense that they were not supposed to be climbed on the ladder of advancement, though four position grades remained. But the grade was granted in accordance with an employee’s academic qualification and the length of work experiences concerned rather than the performance in the position. The currently adopted fixed salary grade point system rather than a marketized salary applied to them, but a rise of grade point was granted for a good performance appraisal result. Interestingly, the proposal allowed the contract employee to join the insurance for civil service.

The same as the Shih’s, the proposal allowed the contract employee to assume a managing position, the head and deputy head of a government agency that clearly referred to academic and education institutes, social and cultural service agencies, temporary agencies and training agencies. The employees had to be recruited through a selection committee with open procedure as the Shih’s suggestion. A maximum of 15% share of the workforce in the government was stipulated in the draft code. An appraisal bonus is also applied to the contract employees. It was a proposal with

---

<sup>5</sup> Interview with Jay Shih (20 January 2010).

<sup>6</sup> Interview with Jay Shih (20 January 2010).

mixed ideas, allowing the expansion of function of the contract-based workforce, but much less flexibility than the Shih's proposal advanced.

After the draft code was submitted to the Legislative Yuan, the highest state legislature, in August 2005, which finalized the legislation, the voice against the proposal mounted. According to the assessment report and the public hearing report for the Legislative Yuan, most responses from government officials and academics tended to be against or hold reservations for the proposed system. Their opinions could be summarized as follows:<sup>7</sup>

1. The new contract staff system with its enhanced function and benefits is questioned whether it is unconstitutional, as such a contract public employee has never passed the civil service examination;
2. The system encourages the political patronage and abuse of power in the absence of recruitment by the civil service examination;
3. The Ministry of Examination rather than the user agencies is qualified to select the contract employee;
4. It would strike the civil service system if the contract employees are allowed to take a managing position and an agency's head; the normal ladder of advancement for the civil servant would be blocked; and it is "abnormal" to have a contract employee head a civil servant;
5. The appraisal system would not work as it has been difficult to fire a contract employee;
6. All in all, the proposed contract staff system would make the civil servant position less appealing and have negative impact on the civil servant morale, essentially violating the spirit of the civil service system.

As the opposing and diverse opinions over the new code, the Ministry of Civil Service was required to revise the draft for the legislators' further discussion. But the draft had not been finalized by the end of the 6th term of Legislative Yuan in early 2008, as a result the Examination Yuan had to re-launch the legislation procedure accordingly. In June 2008, the Ministry of Civil Service drafted another similar version of the code with minor revision concerning management details, expanding the scope of consultation down to local governments by holding ten forums to collect opinions from academics, and nationwide civil servants and contract employees. The responses from the forums were similar to the list above, especially against the contract employee taking a managing position and an agency's head, and further

---

<sup>7</sup> A opinion summary provided by the Ministry of Civil Service.

predicting that the appraisal system would simply become a tool for political executives to exercise political favoritism (Ke, 2009).

Meanwhile, in the past two decades, the government was endeavoring to enhance the labor rights where laborers enjoy increasingly more protection and benefits, notably a laborer now can enjoy a monthly pension payment if s/he has contributed to the pension fund (monthly 6% contribution rate of salary respectively by employee and employer) for 15 years under the amendment of the Code of Labor Retirement Pension in 2004. That in turn pushed the government to keep the management of the contract staff in line with it, as the contract employees found it unacceptable if their terms and conditions were not only worse than civil servants but also the general labor. In response, the contribution rate to the pension fund for the contract staff rose to 6% too. In 2009, the personnel administration under the pressure of the Council of Labor Affairs, a ministry-level agency in charge of labor policy, further put the contract-based temporary workers — the workforce which undertakes similar jobs to the contract employees but hired with temporary overheads — under the jurisdiction of the Labor Standards Law, that further imposed pressure upon the Examination Yuan to refine the contract staff system.

At the end of 2009, the Ministry of Civil Service put forward another new version of draft code. Rather than unifying different non-civil-service workers, it is now confined to the two groups of contract employees due to technical problems to unify all those workers. Further retreating to a conservative position, it proposes that the contract employees are restricted from assuming a managing position and an agency head. No four position grades and no appraisal bonus are applied to them, even though a rise of salary grade point may be granted for a good performance appraisal result. The maximum workforce share of the contract employees reduces to 10%. Instead of joining the insurance for civil servant, they would join the insurance for labor and the Code of Labor Retirement Pension is applicable to them. Still, the Ministry keeps the workforce under the public law.

This latest proposal, to a large extent, endorses and codifies some existing non-binding common practices with absorbing certain terms and conditions of labor standards, rather than takes a step forward in flexibility. Despite the status quo, the codification implies tightening the managerial discretion. More important, no longer does the “flexible use of manpower” appear as a policy slogan. All in all, it seems only to be a strengthening of regulation over the workforce with improvement of terms and conditions. The reform gradually comes to “normalization” rather than

flexibilization.

## Discussion and Conclusion

Although the legislation has not completed so far, the trend of the reform attempts is so obvious that a NPM-styled flexibilization no longer becomes the *de facto* theme. This shift reflects the original conservative position among the personnel officials that is further strengthened by the pressure imposed by the mainstream conservative public opinions. The resulting proposal is quite close to the model of increasing “standardization and transparency” found in those developing and transitional countries. The officials-in-charge still pay a lip service to the flexibilization and reinventing government, but it just matches Type C convergence in the Pollitt’s model.

From flexibilization to normalization during this almost ten-year effort, similar obstacles to other continental-law counterparts in adopting the NPM reform can be found in Taiwan. And probably the obstacle Taiwan is facing in this specific case of personnel reform is higher due to popular trust in the civil service examination system with a high reputation over one thousand years, in contrast to the “dishonorable” contract-based staff even with more standardized recruitment procedure, and due to distrust in “letting manager manage” that is considered synonymous with “abuse of power.” By contrast, the non-civil-service workforce in Germany, for example, accounts for about 60% of government employees (Ziller 2007: 171), whereas the government in Taiwan intends to limit the contract employees to 10%. The public employees (*Angestellte*) in Germany are governed by labor law, whereas the government in Taiwan insists its counterparts must be subject to public law that shows quite a higher degree of official conservatism. Even though many drawbacks of the career civil service system have been identified, the government tends to seek to refine it from within rather than by replacement. It is largely attributed to the seemingly untouchable status of the civil servant stipulated in the constitution. Any reform of contract staff system should not touch the current status and role of the civil servant.

On the other hand, with the reform, the labor rights of the contract employees are enhanced and the new regulations do not imply an attack on the contractual employment. As Ridley (2000) observed, contractual employment in continental Europe does not represent less job security and more managerialism, but it is a way to increase the size of personnel beyond the legal limit. This phenomenon seems to

repeat in Taiwan. But a more interesting thread is that the more codification of the contract staff system in the on-going reform probably drives it away from the relatively managerial style of the current administration and towards a rigid traditional administration. Although Taiwan's close tie with the US backed by a large number of influential US-trained public administration scholars has been helping diffuse many ideas of the NPM into the island, it does not help much in this case.

## References

- Bodiguel, Jean-Luc. (1999) 'Non-career Civil Servants in France', *International Review of Administrative Sciences* 65(1): 55-70.
- Burns, John P. (2001) 'The Civil Service System of China: The Impact of the Environment', in John P. Burns & Bidhya Bowornwathana (eds.) *Civil Service Systems in Asia*, pp. 79-116. Cheltenham: Edward Elgar.
- Chu, I-Chung et al. (2004) *A Study of Scope, Selection, Rights and Obligations of Contract-based Public Workforce* (in Chinese). Civil Service Research Report. Taipei: the Examination Yuan.
- Farnham, David & Horton, Sylvia. (2000) 'The Flexibility Debate', in David Farnham & Sylvia Horton (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives*, pp. 3-22. Hampshire: Macmillan Press.
- Ingraham, Patricia W. (2005) 'Striving for Balance: Reforms in Human Resource Management', in Ewan Ferlie et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*, pp.521-536. Oxford: Oxford University Press.
- Ke, Sun-Jyi. (2009) 'A Study of the Impact of the Draft Regulations for Contract-based Employees on the Current Civil Service System', (in Chinese) *Journal of Civil Service* 1(2): 91-118.
- Klingner, Donald E. & Lynn, Dahlia Bradshaw. (1997) 'Beyond Civil Service: The Changing Face of Public Personnel Management', *Public Personnel Management* 26(2): 157-173.
- 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.
- Pollitt, Christopher. (2001) 'Convergence: The Useful Myth?', *Public Administration* 79(4): 933-947.
- Ridley, F. F. (1996) 'The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives', *Public Policy and Administration* 11(1): 16-29.
- Ridley, F. F. (2000) 'Public Service Flexibility in Comparative Perspective', in David Farnham & Sylvia Horton (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public*

- Services International Perspectives*, pp. 23-38. Hampshire: Macmillan Press.
- Röber, Manfred & Löffler, Elke. (2000) ‘Germany: the Limitations of Flexibility Reforms’, in David Farnham & Sylvia Horton (eds.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives*, pp. 115-134. Hampshire: Macmillan Press.
- Shih, Jay N. (2003) ‘The Civil Service Examination in Taiwan: An Assessment and Challenge Ahead’, (in Chinese) *Taiwanese Political Science Review* 7(1): 157-207.
- Shih, Jay N. & Tsai, Hsiu-Chuan (2004) ‘The Planning of the Contract-based Staff System’, (in Chinese) *Civil Service Monthly* 102: 15-34.
- Shih, Jay N. (2007) ‘Government Reform Experience in Taiwan (1990-2006): A Critical Assessment’, in Gerald E. Caiden & Tsai-Tsu Su (eds.) *The Repositioning of Public Governance: Global Experience and Challenges*, pp.291-320. Taipei: Best-Wise Publishing.
- So, Wai Yip Bennis. (2010) ‘On the Reform of the Government Contract Staff System in Taiwan: An Investigation of the Practice of Local Governments’, (in Chinese) *Journal of Civil Service* (forthcoming).
- Taylor, Jeannette. (2007) ‘The Usefulness of Key Performance Indicators to Public Accountability Authorities in East Asia’, *Public Administration and Development* 27(4): 341-352.
- Tsai, Hsiu-Chuan & Shih, Jay N. (2007) ‘The Performance, Clarification and Policy Direction of Contract Public Workforce: The Perspective of Managers under the Executive Yuan’ (in Chinese), paper presented to the 2007 TASPA conference, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.
- Tsai, Liang-wen. (2008) *The Reform of Civil Service System in Taiwan: The Value of Reinventing Government* (in Chinese). Taipei: Wunan Press.
- Ziller, Jacques. (2007) ‘The Continental System of Administrative Legality’, in Guy Peters & Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*, pp.167-175. London: Sage.

## 無研發成果推廣資料

## 97 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：蘇偉業		計畫編號：97-2410-H-004-167-MY2						
計畫名稱：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								
成果項目		量化		備註(質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等)				
國內	論文著作	實際已達成數 (被接受或已發表)	預期總達成數(含實際已達成數)	本計畫實際貢獻百分比	單位			
		期刊論文	2	1	100%	篇	,〈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，(2010年4月)，頁77-109；還有一篇已被《政策與人力資源》接受刊登，題目為〈從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國公務人力制度之改革〉；另一篇已投稿《行政暨政策學報》	
		研究報告/技術報告	0	0	100%			
		研討會論文	3	0	100%	篇	1:「從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國公務人力制度之改革」發表於《2009年中國政治學會年會暨學術研討會—金融海嘯下的全球化、民主化與民主治理》，國立臺北大學三峽校區公共事務大樓，台北縣，2009年11月6日；2)「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」發表於《公共管理的變革與創新研討會》，高雄市政府公務人力發展中心(蓮潭會館)，高雄市，2009年12月4日；3)我國政府約聘僱人員制度變革的探討—地方政府管理觀點之分析」發表於《2010兩岸四地公共行政與公共事務學術研討會：多元變遷中公共服務與治理之機會與挑戰》，中央警察大學，桃園縣，2010年5月30日。	
		專書	0	0	100%			
		申請中件數	0	0	100%	件		
		已獲得件數	0	0	100%			
		件數	0	0	100%	件		
		權利金	0	0	100%	千元		
參與計畫人 力 (本國籍)		碩士生	1	0	100%	人次	碩士論文：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	
		博士生	0	0	100%			
		博士後研究員	0	0	100%			
		專任助理	0	0	100%			
國	論文著作	期刊論文	0	2	100%	篇	正在撰寫	

外 科 教 處 計 畫 加 填 項 目	研究報告/技術 報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	0		' Flexibilization or Normalization? The Reform of Government Contract Staff System in Taiwan .' Paper presented to the 2010 ASPA Annual Conference , , , , , , Invigorating Public Service for Change' , San Jose Fairmont, San Jose, California, 11 April, 2010.
		專書	0	0		100% 章/本
專利	申請中件數	0	0	100%	件	
	已獲得件數	0	0	100%		
技術移轉	件數	0	0	100%	件	
	權利金	0	0	100%	千元	
參與計畫人 力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
	博士生	0	0	100%		
	博士後研究員	0	0	100%		
	專任助理	0	0	100%		
其他成果 (無法以量化表 達之成果如辦 理學術活動、獲 得獎項、重要國 際合作、研究成 果國際影響力 及其他協助產 業技術發展之 具體效益事項 等,請以文字敘 述填列。)	由主持人指導下，學生兼研究助理蔡述倫於「2010 觀山論政論文競賽」，發表相關本研究題目之研究論文，並榮獲第二名。					

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與 (閱聽) 人數	0	



# 國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

## 1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

### ■達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

## 2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文：已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利：已獲得 申請中 無

技轉：已技轉 洽談中 無

其他：(以 100 字為限)

## 3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）(以 500 字為限)

本研究的貢獻可分成兩部分：1) 實務性； 2) 學術性。實務上，本研究重塑了對政府契約人力的政策思維，強調以實務經驗指引政策，非以傳統(法理)規範理念指引政策。在解除統傳思維束縛下，計畫主持人提出我國約聘僱人員是「機關基層事務的穩定人力」的新觀點，這有助政府重新定義契約人力之政策問題及框架。而本研究提出上述約聘僱人員的相對優勢，也形塑政府對整體政府機關人事制度之認知，對日後檢討人事政策有所幫助。

學術上，本研究之貢獻主要有三方面：1)首次有系統剖析一項人事政策之制定過程，瞭解到縱然在民主化下，人事政策仍很大程度上由常任文官所支配； 2)推翻 Lepak 與 Snell 之人力運用策略理論對台灣之適用性，指出政府僱用的契約公務人力不應等同從「市場購買」不用經過內部培訓的現成人力，而且我國政府的契約公務人力是對組織有高度的忠誠度及穩定的人力，這與西方傳統智慧理解剛好相反； 3)本研究提出在討論常任文官與契約公務人力之各自優勢時，必須考慮政府人事系統的「內部人力市場」面向，這是國內外討論所忽略的。我國常任文官的高度內部流動性是世界罕見的，應成為我國契約人力政策分析的重要變項之一。