

# 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\*

蘇偉業\*\*

## 《摘要》

人力進用彈性化是近年公共部門改革的重要措施之一，當中契約進用人力是主要手段之一。表面上契約用人的方法都是大同小異，但在公共部門中的契約人力涵意則較為複雜，意義會因其相對於公務員系統的關係而有所變異。本文是以台灣與香港之政府機關契約人力制度作比較，突出這些差異及探討其背後之意義。

本文會指出由於香港是使用習慣法（common law）之地區；而台灣是使用大陸法（continental law）之地區，使兩地在推動「管理主義」改革上產生不同之實效。前者由於習慣法的彈性體系使香港政府有較大的空間進行「管理主義」式改革；而後者仍留於「法條化」式的改革，這不僅意味著「成文化」的程序滯後；在實際操作上更是「非彈性化」。

就以上觀點，本文會利用香港一九九九年引進的非公務員合約僱員與台灣一直沿用的政府機關約聘僱人員及正在研擬中的契約人力制度作比

---

投稿日期：95年9月4日；接受刊登日期：96年3月28日。

\* 本文初稿曾發表於廣州中山大學舉行的「兩岸第五屆公共事務與跨世紀發展研討會」（2006年11月3日）。作者感謝研討會與會者之評論意見及三位匿名審查人的寶貴意見。然而，文中任何的錯漏皆由作者自負全責。

\*\* 義守大學公共政策與管理學系副教授兼系主任，e-mail: bennisso@isu.edu.tw。

較，指出香港的非公務員合約僱員雖然在人事系統及薪資福利上與傳統公務員分開，但在職責權力上是與傳統公務員重疊，加上香港沒有國家考試制度，這意味著契約人力對傳統公務員的可替代性及對該系統的潛在衝擊性。相反地，台灣政府機關的約聘僱人員及未來的契約人力不單在人事系統，也在職責權力上與傳統公務員區隔，公務員的特殊權力地位仍然是神聖不可侵犯的。最終，本文會指出台灣以多元化進用人力方式並不能達至真正的彈性化，而香港的「讓管理者管理」配以財務上的彈性才能達至彈性化之效果。

[關鍵字]：彈性化、政府契約僱員、大陸法、習慣法、管理主義

## 壹、緒論

受到西方國家（特別是英美兩國）過去二十多年公共部門改革思潮帶動，我國近年也不斷引進相關之改革措施，其中包括人力進用彈性化的改革。但當向盎格魯－撒克遜（Anglo-Saxon）國家取經進行改革之同時，我們時常忽略了台灣與這些國家在制度上之基本差異，並由此使實踐相關改革時出現不少落差及變異。國內學者並非意識不到台灣與盎格魯－撒克遜國家本質上的差異時，但過去相關之研究並沒有很透徹剖析這些差異對台灣引進英美式「管理主義」（managerialism）所帶來之難度。本文將透過與台灣鄰近的香港作比較，透視「管理主義」應用在台灣的問題癥結。

香港作為英國前殖民地，政府人事管理一向深受英國的文官制度所影響。就算一九九七年回歸中國大陸後，香港政府之文官制度仍維持殖民地時代的基本體制，而且因應改革之壓力而加速「管理主義」之變革，當中一九九九年引進所謂「非公務員合約僱員」（non-civil service contract staff）這契約性用人制度是其中一項重要的人力彈性化改革。相對地，在台灣方面，政府改造委員會在二〇〇一年也通過「人力運用彈性化計畫」，並研擬「契約進用人力制度方案」，擴大進用契約人力於政府機關中。本文將就這兩地政府機關人事制度變革作比較，並由此延伸到兩地公務員體制之對比，突顯這改革對兩地政府人事管理制度意義上之差異。由於台灣

之政府機關契約進用人力制度方案仍在研擬當中，故本文會先以其沿襲至今的政府「約聘僱」人員制度作為切入點，分析擴大引進契約人力對台灣政府機關之涵意。

本文會以兩地法律體系及思維（香港使用習慣法[common law]；台灣使用大陸法[continental law]）之差異，及契約人力與永業制公務員系統之相對關係作為立論點，分析兩者之差異如何使兩地推動「管理主義」改革上產生不同之實效。

## 貳、概念澄清

由於台港兩地相關用語概念之差異，故在開始分析討論前，本文首先澄清一些相關概念及用語，避免讀者在閱讀上出現混淆或誤解。

### 一、公務（人）員

在台灣，一般對 civil servant（不包含政務官員）統稱為公務人員；而在香港，一般稱為公務員。就文字精簡起見，下文就一律統稱為「公務員」。對台港兩地而言，所謂公務員之內涵意義，並非一致。對台灣而言，公務員是一種法定之身份。根據《公務人員保障法》第三條，公務員是「指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員」，其包括政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸給之人員；但不包括軍職人員、各級民意代表、政務人員及公立學校教師。<sup>1</sup> 公務員在台灣不僅是一個工作，它本身是具特定法律保障的特殊身份（即由以上提及之保障法），要獲取這身份必須經過考試（憲法第 85 條規定），所以公務員之任免都受非一般的人事法律規範。

在香港，公務員只是一種僱用條件，有別於其他政府僱員或政府資助機構之員工。香港公務員一般是指在政府機關內工作，當中享有長期聘用條件的僱員。在二〇〇二年六月實行部長制式的「主要官員問責制」前，<sup>2</sup> 除了特別行政區首長/總督外，其他政府官員都屬於公務員。公務員比其他政府僱員享受更多的福利，包括較長的有薪年假及各種津貼。在二〇〇〇年六月入職前的公務員在退休後更可享受退休長俸，相當於台灣的月退俸。但在專業或技術職位上沒法在本地聘到合適的人力

<sup>1</sup> 2000 年以前尚包括公立學校教師。

<sup>2</sup> 這改革主要是將政府核心 14 個最高官員從以往的永業制公務員身份轉變為非公務員問責局長，即所謂政治任命官員（political appointee）。他們再不是永業制的文官，而是需要承擔政治責任及隨特別行政區首長共同進推的政務官員。

時，香港政府可以聘用海外（非香港特別行政區永久性居民）人士擔任非長期的「合約公務員」。除沒有退休保障外，其聘用條款與公務員相若。然而，香港公務員並沒有如台灣般由明確的法律條文去定義他們的身份及保障他們的特殊權益（下文會詳細討論）。他們與政府之關係尤如私人機構般的僱傭關係。

## 二、政府契約人力

政府契約人力一般是指政務官員及長期聘用僱員（一般是指公務員）以外，以定期契約方式進用的政府僱員。我國政府過去並沒有使用「契約人力」這概念，對其他非公務員之人力都理解為臨時人力，當中可包括聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人等（李紹芬，2003），這些人員都不須具備公務員資格；當中機要人員<sup>3</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>4</sup>、及職務代理人<sup>5</sup>（註：職務代理人現已併入約僱人員類別中）臨時性質較為明顯，聘用人員及約僱人員（註：其定義下文會詳述）則契約延續性較為明顯。這兩種人力是本文將要集中討論之對象。

香港政府也一直有僱用臨時人力處理短期性的雜務工作，在一九九八/九九年度，這類臨時僱員數目接近 14,000 人，<sup>6</sup> 但也有如上述般以契約形式聘用「合約公務員」，所以公務員不一定是長期聘用的，也可以是契約人力。但一九九九年建立的「非公務員合約僱員」制度則有別於合約公務員或以往之臨時人力，他們是以非公務員條件進用擔任公務員工作的定期契約僱員，這也是本文另一個要集中討論之對象。

## 參、法制與政府改造：香港與台灣之比較

### 一、不同法制對政府改造之影響

「管理主義」或「新公共管理」（New Public Management）模式的政府改造

---

<sup>3</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）同進退的政府僱員。

<sup>4</sup> 派用人員是指臨時機關或臨時職務的政府僱員。

<sup>5</sup> 職務代理人是指「委任」官等以下之非主管職務之臨時代理人。

<sup>6</sup> 二〇〇二年三月六日香港政府公務員事務局局長王永平對立法會議員許長青提問的書面答覆。

在一九九〇年以降可說是直捲全球。「管理主義」強調引進較靈活彈性的企業管理模式於公共部門管理中，賦予公共管理者較多的裁量權，減少過去對公共部門的程序及運作之管制（de-regulation），課責改以直接向市場／「顧客」，或以績效導向方式進行（Pollitt, 1993; Hughes, 1998; Common, 2001）。雖然這意識形態在過去十多年來衝擊著世界各國的公共部門改革，但各國在引進相關改革之實際效果卻有顯著差異，當中法制因素是導致這些差異的其中一項要素。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，因為所有的改革措施只需要透過政府之行政命令就可以進行，就如商業機構般運作。所以管理主義所強調的 businesslike 主張較容易在英國政府改革中執行，但十分強調韋伯式（Weberian）法律理性（legal-rationality）官僚體制的歐陸國家則十分抗拒 businesslike 之觀念，例如，縱然近年法國的公共行政改革已逐漸接受公共部門應以服務民眾為本的觀念，但其官僚仍十分抗拒引進商業管理模式於公共機構內，特別是關於績效管理之概念（Cole & Jones, 2005）。除了觀念之問題外，更根本之問題是英國與歐陸國家法制上之差異。前者是使用習慣法國家；後者是使用大陸法國家。即使後者之政府改造於近年越來越接受 businesslike 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。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）。就政府改造（特別是人事改革上）而言，法制差異之影響可在三個範疇中反映出來：1）法律觀念之差異；2）公法/私法區分；3）對公務員身份之定義。

首先，縱然習慣法與大陸法國家都會強調法治，但兩者對法治之理解及執行之方式並非一致。習慣法國家之法治主要是強調 rule of law；而大陸法國家之法治是要建立「法治國」（Rechtsstaat）。兩者之差別是在於前者主要是透過法院之判決來維護法治；後者主要是透過立法機關之立法，特別是透過典章式（codified）的成文法來維護法治（黃舒芃，2005）。其次，對於習慣法國家而言，立法主要是為了限制人或組織之不良行為，所以法律沒有規定不可以的行為都可以做，這也適用於國家機關上。所以政策之推動可以多種方式進行。行政命令或立法兩者都是推動政策之普遍方式。但實質上政策之涵義最終是在出現糾紛時由法院根據過去法院判例、慣例、立法機關制訂之法律條文及當時社會情境作出判決來確定。所以行政機關可以在不需要立法之情況下推動很多政策，只要這些政策不違反既有法律規定及

慣例就可以了。就算近年立法機關權力擴張，要求透過立法制衡行政機關權力，但所謂立法仍然不是大陸法國家的繁瑣典章式成文立法，法律仍然授予行政機關不少之權力執行政策。

相對地，大陸法系的原則是法律沒有規定可以的行為都不可以去做。所以，國家機關之行為必須要有法律依據。因此，國家必須要為任何政策先建立法律依據，使其有法律正當性，並譜寫具細典章法規，指導政策運作執行。相應地，若有任何的政策更動時，便必須要先修改相關律令，透過冗長的立法程序及修改相關附屬法令條文才能落實政策變更。

所以正如 Ridley 指出，使用習慣法之國家是較容易推動管理主義，因為行政機關可以行使很大的政策制定權力，而法治仍可以透過「事後」的獨立司法體系獲得維護。相對地，大陸法國家是透過「事前」的立法維護法治。所以就算要推動管理主義之改革，也要事前推動相關之立法，以建立法律依據，但在典章式之立法下所推動的管理主義改革明顯不會如習慣法體系那麼有彈性。因為它必須明文規定大部份的細節程序，使管理者沒有太大的裁量權，不太能按照突發或意外情況作出彈性處理。相對地，習慣法國家的政府機構則較能夠就事前意想不到的狀況作出決策回應。

第二、習慣法國家是沒有明確的行政法（administrative law）規範國家行政單位。這意味著習慣法國家內並沒有公法與私（民）法之明確區分。除法例特別列明外，一切的法律規範都可以應用到公與私部門。對國家與對一般民眾訴訟都是透過相同的司法系統進行，並沒有大陸法國家之行政法院。沒有公私法之分野是意味著政府部門不必要有獨立的及有別於私部門的組織及人事體制，也不必要有特殊的國家公務員法例。例如，在組織彈性化問題上，習慣法國家可以透過簡單的「公司化」（corporatization）實現對非核心行政機關的組織變革；而大陸法國家如台灣等則必須建立特殊的「行政法人」，與其他法人組織有所區隔。此外，近年公共部門改革熱衷推動的政府委外業務，也因公法/私法區分含糊而產生不明確性，以致難以操作。如近期 ETC 案的爭端就牽涉到官商契約是公法還是私法領域之法律觀念爭端，但這類爭議不會在習慣法國家委外案中發生。

在人事彈性化問題上，大陸法國家時常要面對政府僱員之身份及其為國家執行職務時是屬於公法領域或是私法領域之困局。若定義為公法領域，這往往代表國家要給予該僱員不少法律保障；若定義為私法領域，該僱員的工作便要避免牽涉到公權力的行使。以上的困局是不會出現於習慣法國家內，因為習慣法國家並沒有對此

作出分野，就算是非公務員僱員不代表他們不能執行政府任務；這也意味著習慣法國家政府人事系統之可彈性化潛能。

承接上點，公務員在習慣法國家內並沒有享有特殊身份是由於他們與一般私人機構僱員並沒有太大差別。在英國，公務員名義上只是皇家（the Crown）的僱員而已，理論上，英皇是有權隨時解僱任何公務員（Ridley, 2000: 29）。當然，實際上公務員是獲得長期聘用，不會被隨意解僱，但這並非透過明文法律而是透過慣例或透過可隨時被修正的行政條例獲得保障。相對地，公務員在大陸法國家是享有特殊之地位，並透過法律甚至憲法定義其身份。在德國憲法中，明文規定國家主權之行使是公務員之固定職責（第 33 條第 4 項）；有關公務員之法律，應充分斟酌職業公務員（Berufsbeamtentum）法律地位之傳統原則而規定之（第 33 條第 5 項）。這暗示了公務員必須獲得充份之職業保障。所以，政府人力彈性化不太可能觸碰公務員這特殊利益團體。相反地，習慣法國家之公務員則沒法享有相對的保障優勢。沒有相對保障之優勢也意味著進入公務員系統之門檻並不高，政府人事系統的公務員與非公務員之間差距小代表兩者間之相互滲透之可能性較高，進入兩個系統之代價條件相近，即非公務員進入公務員系統或相反情況之難度並不大。所以就算兩套系統同時並存，其彈性程度仍會比大陸法國家之政府人事系統高。

## 二、台灣與香港之公務員體制

以上之情況差異不僅出現於歐洲，當下的台灣與香港就有現成的案例。台灣是沿襲德國式的法律系統，所以上述討論有關大陸法國家政府人事制度的情況也出現在台灣島內。首先，在憲法中就明文規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度……非經考試及格者，不得任用」（第 85 條）；而公務員的任用資格也必須由考試院依法考選銓定（第 86 條）。憲法規定了公務員必須要透過「國家考試」並經考試院銓定才能獲得公務員身份，所以公務員不可能透過其他渠道進用，否則違憲。除了憲法外，立法機關也通過了不少法律明確規範公務員制度之運作，包括：《公務人員考試法》、《公務人員任用法》、《公務人員保障法》、《公務人員陞遷法》、《公務員服務法》、《公務人員考績法》等等，相關規範十分嚴密。

相對地，香港是沿襲英國的習慣法，加上是英國前殖民地，所以行政機關一直保有很大的權力，即所謂行政主導的憲制。在殖民地時代，公務員制度是建基在一九一七年頒佈的《英皇制誥》（the Royal Instruction）及《皇室訓令》（Letters

Patent) 這兩個具有憲法性的敕令上。這些敕令授予香港總督代表英皇管治香港，當中《皇室訓令》第 14 條規定總督可依法任命法官、太平紳士 (Justice of the Peace) 以及其他官員。第 16 條規定，總督可根據皇室之訓示，及有足夠理由下，開除殖民地官員，或中止其職權，或給予處分 (Clark, 1984; 仝志敏、唐可，1992)。法理上，殖民地之所有權力最終是來自於英皇或英國政府，英國也以《殖民地條例》(the Colonial Regulations) 約束或指引總督之行爲。但爲了管治上的方便，英國授予總督極大之權力，包括立法之權力。而總督可以英皇之名義隨意 (at pleasure) 任免公務員，不受《殖民地條例》或任何公務員契約約束，殖民地立法機關也不能踰越 (Clark, 1984: 38-44)。實然上，總督不會如此行使權力，政府也制定《公務員條例》界定公務員的任免方式、薪俸、福利等原則，但理論上，公務員之長期聘任是沒有明確的法律保障。

一九九七年香港回歸中國大陸後，《英皇制誥》及《皇室訓令》被廢除，但其制度精神仍然延續殖民地的體制。雖然香港政府在九七年後是依據《基本法》這地方憲法行使治權，而《基本法》也有明文規範公務員之條文，但該法在公務員系統上是延續九七年前之體制。除了限制外籍人士擔任公務員之外，<sup>7</sup>「香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構，除有關給予外籍人員特權待遇的規定外，予以保留」(基本法第 103 條)。九七年後，香港政府也依據《基本法》授予行政長官權力頒佈《公務人員(管理)命令》，列明行政長官有權根據該命令聘任、解僱和紀律處分公務員、處理公務人員的申訴、制定紀律規例，以及把某些權力和職務轉授他人。這些規定，大部分都是修改自《英皇制誥》和《殖民地條例》中相應的條文。簡言之，九七年前後香港之公務員體制並沒有很大之轉變，其精神仍然是延續前殖民地系統。

具體公務員制度上，台灣可被歸爲傾向以「品位」爲主之分類，<sup>8</sup> 公務員由下而上分爲委任、薦任及簡任三種官等；當中再分爲十四職等：委任爲第一至五職

---

<sup>7</sup> 基本法第 101 條規定：「香港特別行政區府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，但下列各職級的官員必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長。

<sup>8</sup> 雖然一般國內相關書籍都定義台灣的公務員「品(官)位」與「職位」併立制度，但相對於香港而言，它是傾向品位爲主的。



等；薦任為第六至九職等；簡任為第十至十四職等。民眾可以透過不同類型的國家考試取得不同專業職位及職等之任用資格。而考試範圍除專業領域外，其十分重視考生對法律的認知，這明顯反映在國家考試中大部份類別都需要考「法學知識」一科，而行政類別的考試大都要考「行政法概要」一科。在這點上，台灣與德國十分一致，一樣重視公務員的法律知識及運用能力（Löffler, 1997: 83）。簡言之，公務員是先透過考試確定其任用資格及「品位」，再分發到對應的工作職位。另外，公務員也可以申請調任，在專業容許下調遷到其他職系任相同職等的職位。簡單來說，公務員體系是一個統一的科層階梯，縱然公務員系統分割出不同的職（組）系，但只要能進入公務員體系中，就會有容許橫向流動之渠道。

香港的公務員制度可被歸為以「職位」為主之分類，<sup>9</sup> 公務員並沒有統一的官等或職等，公務員系統是以不同之功能劃分職系，每個職系內才分多個職級。所以每個職系間並沒有對應的官階對比。若要勉強對比只能從薪級表中各人之薪點（或薪酬）高低作比較。香港並沒有類似台灣的國家考試作為統一銓敘之制度，而是每個部門或職系因應人力需求公開招聘人才。部門會因應政府基本規定及個別專業需求定出最低之入職資格（參考附件中的「香港公務員招聘範例」），應徵者一般經過考試（一般是語文考試及 / 或能力傾向測試[aptitude test]），或加上面試篩選後獲得取錄入職，所以民眾實際上是應對個別職位招聘而進入公務員體系，因此公務員之聘用與一般私人機構之人事聘用沒有太大的差別。職系與職系間並沒有很特殊的內部流動機制，當出現空缺時，部門可以內部或公開招聘方式補缺，公務員要轉職系（除內部招聘外）實際上如一般私人機構轉換工作一樣，要與其他應徵者公開競爭，也不可能因應原職級安排到對等職級的職位工作（因為根本沒有對應職級）。所以一般公務員轉職都是從較差的職系轉至較好的職系（註：所謂較好是指薪級點較高的），例如從行政職系（executive grade）轉至政務職系（administrative grade）。<sup>10</sup>

以上之討論是想點出，雖然台灣公務員體制內部是相對有彈性的，但整體上是封閉的，人才必須要經過統一的考銓制度進入系統，這間接反映出，用人部門不能

<sup>9</sup> 香港公務員體制是沿襲英國的文官制度，國內教科書一般將英國文官制度定義為以品位為主的制度，實然上，它是傾向「職位」為主之分類，見 OECD（2005: 165）。

<sup>10</sup> 行政職系公務員一般在香港簡稱為 EO（executive officer），負責各部門的行政管理工作；政務職系公務員簡稱為 AO（administrative officer），在殖民地時代是指負責決策工作的政務官員。在 2002 年實施「主要官員問責制」後，政務職系仍然繼續保留，但最高級的 AO 只能擔任至部門的常任秘書長一職，即等同行政院部會的次長職位。

按個別需求獨立招聘公務員人力；吊詭地，香港公務員各職系間是互相封閉的，但卻表示整體之相對開放性。更重要是由於香港公務員體制是以「職位」導向的，這不單表示部門可以透過獨立招聘方式尋找適當人才，而且各部門在招聘公務員與非公務員合約僱員時之程序及條件（指同一職位），實質上是沒有太大差別（參看本文附件），這就容許了更多的管理彈性（下文會詳細解說）。

### 三、台灣與香港的政府改造回顧

受到英美「管理主義」影響，台灣與香港都分別在九〇年代展開相類似的公共部門改革。以下會簡要回顧兩地的政府改造狀況作為政府機關契約用人個案分析之背景討論。

#### （一）台灣政府改造簡介

台灣的管理主義改革可追溯至二十世紀末的蕭萬長內閣時期（1997-2000）提出的政府再造工程。在一九九八年，蕭內閣發佈了「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。「政府再造」運動提出三大範疇的改革：（1）組織再造；（2）人力及服務再造；（3）法制再造。當時政府提出建立一個創新、彈性而具有應變能力的企業性政府，並以組織再造、人力及服務再造、法制再造為三大改造主軸。當時政府就這三大改造議題分別舉辦了許多研討會、座談會，展現相當大的改造誠意和決心，但當中所提建議大都需修法後才能進行，無法在短期內產生效果。除精省作業及行政單一窗口化運動較有一些成果外，其他改革僅止於討論、規劃階段（孫同文，2003：155-156）。

二〇〇〇年民進黨執政後，改革提昇至總統府層次。二〇〇一年在總統府下設立「政府改造委員會」，作為向總統提供相關之諮詢及建議的顧問。當時委員會提出政府改造理念包括：顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府，具體目標包括建立：彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造、興利創新的服務機制。理念上基本上延續發展蕭內閣的改革精神。在二〇〇二年，委員會根據以上目標開始研擬不同的改革方案。但如同蕭內閣時期般，很多相關方案都牽涉修法，甚至由於牽涉根本憲政之轉變而需要修憲，如國會改造就牽涉修憲。遇到有爭論性的議案，可能一拖數載，甚至胎死腹中，如委員會提出二〇〇六年三月縣以下鄉鎮市長任期屆滿後，改為官派，以減少行政層級。但該提議至今已胎死腹中，不了了之。就算改革法案已通過，具體執行

上仍往往滯後。如蕭內閣時代提出的「中央政府機關組織基準法」，要到二〇〇四年六月才通過。而基準法內要求對「行政院組織法」作出相對修正，但至今仍未完成修法。

以上情況除導因於政黨間政治衝突及過去數年國會運作低效率外，我們不能忽視一點，管理主義遇上「法條化」改革所帶來的難題。經驗上一些不用修法之相關改革，如電子化政府之建立，就沒有遭遇如此情況。本文將要探討的契約用人改革方案是由「彈性精簡的行政組織」改革目標衍生出來，其也會面對修法之問題，但這方案並不如國會改造或基層政府改造那麼具政治爭議性，卻於法理上及行政管理上之合理化中產生困局及爭議。

## （二）香港之政府改造簡介

相對地，香港政府之改革進程就顯得非常迅速。香港管理主義式的公共部門改革是從一九八九年開展，當年政府發表《公營部門改革》文件，檢討政府如何擴大理財和一般管理的力度，加入持續檢討基線開支<sup>11</sup>、正確評估工作成效、清楚劃分職責、建立適當的組織和管理架構，以及加強管理、精簡行政程序等方針。一九九二年，港英政府最後一任總督彭定康（Chris Patten）上任。作為柴契爾主義（Thatcherism）下培育出來的政治家，他進一步將英國的公共部門改革經驗引進香港。當年政府仿效英國做法成立效率促進組（efficiency unit），負責制定和實施公營部門改革計劃。這一波的改革除強調效率提昇外，更以顧客導向及準商業模式推行改革。政府以「服務市民」作為口號提出一系列措施：（1）參照英國「公民約章」（Citizen's Charter）的前例，推行「服務承諾」（Performance Pledge）改革，政府各部門每年公布服務承諾，簡明地列出市民可期望享用的公共服務的標準；（2）落實「公營部門改革」文件建議，將五個政府部門改以獨立會計及自負盈虧之「營運基金」（Trading Funds）運作；（3）成立顧客聯絡小組反映顧客意見，以及定期與部門開會討論改善服務事宜；（4）擬定《公開資料守則》致力提倡開放態度和提高問責程度。守則授權並規定公務員，除非有合理原因，否則須在指定時限內回應市民要求提供資料；（5）推行顧客服務改善計劃，進行顧客意見調查和改善部門處理投訴的方法。<sup>12</sup> 以上改革，除建立「營運基金」外，都不需要經過任何立法程序的。

---

<sup>11</sup> 所謂基線開支是指部門現行工作所需要的經常性開支。

<sup>12</sup> 香港特別行政區政府效率促進組網頁：[http://www.info.gov.hk/eu/chi/ahis/hiscn2\\_c.htm](http://www.info.gov.hk/eu/chi/ahis/hiscn2_c.htm)

九七回歸後，香港政府仍然依循管理主義精神推行改革，在面對突如其來九七／九八年亞洲金融風暴的衝擊，政府更強化相關之改革。在九七年的施政報告中（亞洲金融風暴前夕），當時特區行政長官董建華提出目標為本的管理程序，參考外國（特別是紐西蘭）的經驗，確立「以成效為目的、以成效定優劣」的管理目標。在一九九八年施政報告中，董建華進一步提出「資源增值計劃」，要求政府在不增加資源下提昇生產力，要求管理人員從當年至二〇〇二年度，藉提高生產力來減低開支，數額須達運作成本的百分之五（蘇偉業，2005）。

針對公務員人事體制，早在一九九三年，當時殖民地政府就已構思彈性化用人制度（Scott, 2005: 103），但直至回歸後，特區政府在一九九九年三月才發出《公務員體制改革》諮詢文件，提出公務員體制要建立更具彈性的入職和離職安排，讓各個部門和職系可以在不同階層吸納人才和裁撤冗員。該諮詢文件更提出以合約制聘用基本職級的公務員，取代永久聘用制。最終，這建議並沒有被採用，但公務員的聘用條件變得嚴苛。二〇〇〇年六月一日起入職的公務員，除過往的三年試用期外，再要加上三年合約條款受聘，才獲考慮按長期聘用條款受聘，即所謂「三三制」。而且，在二〇〇〇年四月起，新入職的公務員的起薪點也調低了 6% 至 31% 不等。

受亞洲金融風暴衝擊，香港政府在九八年起面對財政赤字問題，而政府的人事開支（包括公務員及政府資助機構的人事費用）一直佔去政府經常開支約七成（Burns, 2002: 268），故進一步對公務員體制施予激進的改革成為處理財赤手段之一。首先，香港政府在一九九九／二〇〇〇年度第一次暫停招聘公務員；並在二〇〇三年四月起全面停止招聘公務員，除獲得特別批准外，部門不得聘用公務員以控制編制。這措施主要是為了達至二〇〇六／〇七年度前將公務員編制從當時的十七萬多降至約十六萬。為配合精簡，政府分別在二〇〇〇及二〇〇三年推出兩次「自願退休計劃」，以優退措施鼓勵一些基層及過時的職系人員（如打字員職系）提早退休，離職後的空缺必須刪除。參加「自願退休計劃」的職系均需停止招聘公務員五年。在停止招聘公務員之同時，若部門需要額外人力，可以利用部門經常性開支中的預留項目及在「資源增值計劃」的節省經費中撥用至聘用「非公務員合約僱員」。本文將要探討的「非公務員合約僱員」就是從當時特殊的改革背景中產生出來的。

## 肆、台灣與香港政府機關契約人力之比較

### 一、台灣政府契約用人制度

台灣現在研擬中的政府契約用人制度是二〇〇二年九月政府改造委員會第六次委員會會議提出的「政府人力運用彈性化計畫方案」中其中一個子方案。其本身是銓敘部於一九九七年起針對政府臨時人力管理混亂問題，而進行的改革研究所延伸出來（銓敘部銓審司，2003）。經過多年之研議後，現在試圖將以上提及的各種臨時人力合併於同一「聘用人員」分類內，以單一條例規範之（考試院，2005）。由於相關改革仍沒有最後定案，故本文先就一直沿用的「約聘僱」人員制度作回顧分析，並推估正在草擬之新方案可能遇到的障礙及矛盾。

#### （一）傳統「約聘僱」制度之簡介及現況

「約聘僱」是一種通稱，其實分別是指「聘用人員」及「約僱人員」兩類政府僱員。聘用人員是指由「聘用人員聘用條例」規範之政府僱員，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，並根據經驗學歷比照簡任十至十三職等（博士或碩士學位）或比照六至九職等（大學或碩士學位）薪資進用，其核定之起薪點一般會比同等學歷的新進公務員高（朱愛群等，2004：21）；而約僱人員則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，其核定之薪資一般會比公務人員為低（朱愛群等，2004：21）。約僱人員之進用是基於機關年度計畫之預算已列有或經專案呈准之以下範圍內進用：（1）訂有期限之臨時性機關所需人員；（2）因辦理臨時新增業務，在新增員額未核定前所需人員；（3）因辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員；（4）因辦理季節性或定期性簡易工作所需人員（朱愛群等，2004：25-26）。

聘用人員之進用由各主管機關逕行聘用，未規定應經公開甄選程序；而約僱人員之進用則以公開甄選為原則，必要時委託就業輔導機構代為甄審（行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法第七條）。但在實際操作上，無論聘用或約僱人員，機關用人都有很大的彈性。由於原則上只是臨時人力，所以政府一直沒有對「約聘僱」人員施予嚴格管制，進用一般十分寬鬆，不乏裙帶酬庸之情況；而且政府也沒有嚴格

規定對「約聘僱」人員進行考績。原則上，「約聘僱」人員是只受聘最多五年，但並沒有規定不可續聘，所以有不少「約聘僱」人員是「長期」臨時僱員。批評者認為以上問題皆是現行規範「約聘僱」制度之法令欠缺法源依據，法律基礎薄弱所致（李紹芬，2003）。在二〇〇二年度，台北市的聘用人員平均工作年資為 6 年；約僱人員平均工作年資則達 10 年 1 個月，部份約僱人員年資更達 10 年以上，其人數約達一半以上（謝正君，2003：30）。根據二〇〇五年另一份對高雄市政府「約聘僱」人員之調查，受調查的 180 人中有約 11% 年資在 7-10 年；30% 年資在 11-20 年；更有 42.3% 的年資在 21 年以上（蘇偉業、林雪湘，2006）。從這兩個案例中可以想像這種「長期」臨時僱用之程度。

表一 台灣政府機關公務員與約聘僱人力（2001-2005）

人事項目	年份				
	2001	2002	2003	2004	2005
行政機關公務員	217,211	218,958	218,775	217,418	215,783
公立學校職員	25,937	26,977	26,962	25,932	22,100
各機關（構）及公立學校約聘僱人員	27,560	26,795	27,154	26,517	26,695
當中：聘用人員	7,339	7,357	9,414	9,339	9,509
約僱人員	20,221	19,438	17,740	17,178	17,186
三項人員之總和	270,708	272,730	272,891	269,567	264,578
約聘僱人員佔行政機關與公立學校職員之百分比	11.3%	10.9%	11.1%	10.9%	11%

資料來源：銓敘部統計資料 <http://www.mocs.gov.tw/index.htm>

誠然，「約聘僱」人員的工作並不輕鬆，公務員時常會將不少繁重工作任務交給「約聘僱」人員處理，在公務員人力不足的單位，「約聘僱」人員的工作就更加吃重。而政府一直有進行機關人力精簡作業，<sup>13</sup> 首當其衝的必然是「約聘僱」人員（特別是約僱人員），成為政府「開刀砍殺」首選對象，因為他們沒有法定之權利保障，較容易處理（孫本初，1996：27）。所以另一個有趣現象就是，「約聘僱」人力在近年開始呈現萎縮之趨勢，當中實以約僱人員之萎縮作為主要的拉動力，因

<sup>13</sup> 自一九九五年始，台灣就不斷進行機關員額精簡。

爲他們都是從事非專業性的庶務工作，其可替代性較高。全國「約聘僱」人員起伏地從二〇〇一年的 27,500 多人下降至二〇〇五年的約 26,700 人，其中聘用人員實質上是有所增加，而約僱人員人數則呈下降趨勢：從二〇〇一年的 20,000 多人下降至二〇〇五年的 17,000 多人（參看表一）。台北市（謝正君，2003：29）及高雄市也與以上情況一致，其中高雄市的實際進用聘用人員從二〇〇二年的 113 人上升至二〇〇四年的 140 人；而約僱人員則剛好相反，從二〇〇二年的 1,020 人下降至二〇〇四年的 942 人。<sup>14</sup> 約僱人員平均年資長，卻總數減少，這或多或少可理解爲被裁的約僱人員多爲年資淺的人員，至使約僱人員平均年資增長。諷刺地，在全球性要求政府人力彈性化及精簡之壓力下，「約聘僱」人員並非是協助實現彈性化之工具，相反是擔任公務員系統面對外面壓力之盾牌或護墊，紓緩精簡政策之要求但正規人力不易裁撤之矛盾。

## （二）研擬中的契約人力制度簡介

現在研擬中的契約人力制度目的就是試圖將契約人力轉變爲彈性化之工具。雖然方案仍在修正中，但其輪廓已大致確定。新的契約人力制度原是一個大膽之策劃，企圖將公務人力一分爲二：第一部份是由考試進用的公務員；第二部份則爲契約進用的人力。契約進用人員由《聘用人員人事條例》規範，其所指的之聘用人員主要是指不牽涉公權力規劃及執行的人員，如博物館及社教館所，或職業訓練機構之人員；或在主管指導監督下牽涉低度公權力執行之人員；另外，職務性質需要高度專業知能或技術性工作經驗與教育背景，非現行國家考試方式所能鑑別適任程度者。聘用人員工作性質分爲研究、專業、技術和一般行政。聘用人員有自己獨立之等級職稱制度及薪資表，而進用必須經過由主管機關組織甄選委員會，進行公開甄選。聘用人員與國家之關係是行政契約關係，即屬於公法領域。聘用人員可佔用機關編制，初步研擬不超過各機關職員預算員額 15%（施能傑、蔡秀涓，2004）。更重要是規劃中的聘用人員可兼任機關首長、副首長級主管職務。基於以上提及聘用人員只會牽涉低度公權力的行使，所以能擔任主管的機構應爲學術研究、科技、社會教育、文化、訓練等組織（銓敘部銓審司，2003：13）。另外，新制度引進對聘用人員之定期考核制度以作獎懲續聘的依據；聘用人員對聘用機關的人事處分可作行政訴訟；還有，政府也會特設聘用人員職業退休年金制度，由聘用機關與聘用人員共同撥繳費用，並由政府負責最後支付保證責任。最後，公務員與聘用人員兩套

<sup>14</sup> 高雄市政府所屬各機關 91.92.93 年進用約聘僱計畫一覽表。

系統間不作人力交流。

爲了使契約人力單一化，研擬過程中又將已送立法院審議之「聘任人員人事條例草案」<sup>15</sup>中之「聘任人員」<sup>16</sup>整併到聘用人員之分類中，所以方案現在適用範圍包括科技學術機構及社教機構內的聘任人員及在上文提及的在政府機關內的機要人員、派用及「約聘僱」人員（考試院，2005：16），但其將來定案如何尙有未知之數（或許延緩改革）。雖然細節部份仍可能有所變化，但相信原則已經大定，並可在下文作初步分析預測。

### （三）對研擬中的契約人力制度之預估

這契約進用人力方案之設計者是以商業人力資源管理角度作爲核心理念，並企圖減少對用人制度之約束，更企圖模糊公務員系統與契約人員系統之區隔，甚至容許契約人員擔任主管職務，以促進兩者間之對等競爭（施能傑、蔡秀涓，2003；施能傑、蔡秀涓，2004）。<sup>17</sup>然而，在研擬過程中，也不乏一些爭論點。其中值得注意的是：1）契約進用公務人力是否違憲？2）契約公務人力是與國家建立公法，還是私法關係呢？3）契約公務人力是否取代永業制公務員？就第一點，由於憲法第18條規定「人民有應考、服公職之權利」，現在契約公務人力不經考試進用，有違憲之虞？對於這點，法理爭議性並不大，因爲政務官及民意代表都是不經考試的公職人員，契約公務人力不經考試應不構成違憲（朱愛群等，2004：122）。然而這爭議背後之真正關鍵是契約公務人力工作是類同於事務官，即永業制公務員，公務員都要經過艱辛的考試才能進用，而契約公務人力則不用，這是否對公務員士氣及國家考銓制度造成打擊，及締造不公平的情況（蔡良文，2006：57）？就第二點，在研擬過程中，行政機關堅持以公法模式與契約人力建立關係，但協助研擬的學者則擔心一旦公法化，契約進用公務人力實質上會成爲永業化、保障化，所謂彈性會受到限制（朱愛群等，2004：123；洪國平，2004：8-9）。就第三點，一般意見並不會贊同取代，但明顯地，當政策容許契約人力可佔用機關編制，並可提昇至機關職員預算員額的15%，這將隱含契約人力對永業制文官制度之衝擊。但亦有論

<sup>15</sup> 該條例原適用於學術研究、科技、社會教育、文化及訓練等機關內以契約聘任之研究及專業人員。

<sup>16</sup> 聘任人員爲根據《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>17</sup> 有關制度設計者施能傑教授的主要見解，可參考「契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究」專案小組第三次會議紀錄，載於朱愛群等（2004：161-166）。



者提出反調，認為在現今「委外化」及「法人化」趨勢下，相關的契約人力理應逐漸減縮，不是擴大（林嘉誠，2005：13）。

當細察現在討論中的改革方案，其與設計者的構思理念實際上是有一些落差，明顯是要與現存制度（包括法制）作折衷妥協。現在研擬的契約人力制度實際上只是另立一套截然分開，互不交流的人事系統，它是否能與公務員系統達到交叉競爭實存疑問。若方案內之契約人力只適用於科技及社教機關，這不會有很大的矛盾，但實際上政府現正進行的法人化改革將會使不少科技及社教機關變成行政法人，故其不需採用現今之方案也能達至人力彈性化（銓敘部銓審司，2003：9）。

問題最終關鍵仍是契約人力在政府權力機關中所扮演的角色。然而，在最近之研擬中，主管機關已將原方案中契約人員工作性質之一的「一般行政」刪除（考試院，2005：16），這是否意味著未來的契約人力不會含蓋機關內的行政工作？而剩下的三種較專業技術性之類別實際上就是原「聘用人員」之範疇，這部份由於不太牽涉公權力之行使，其法律爭議性也不大，而且其在公務員體系內之競爭性本質上就不大，甚至這類聘用人員可以逐步替代相對應職位的公務員。問題關鍵可能是牽涉持有公權力行使的職務，若根據現方案原則，契約人員在工作上仍會從屬於公務員，跟現在的約僱人員沒有太大差別，這能達至競爭性嗎？

另一個值得注意的問題是，現今契約人力引進之改革方案是完全沒有考量財政因素的，這用意上可能是人本位的，不想以節省成本作為建立制度之考量，但在操作上可能會帶來一些困局及副作用。首先，方案設計者提議契約人力的薪資為：一般事務性職務的薪資低於公務員，但對高專業與高技術人員會支領較高水準的薪資（朱愛群，2004：163）。這對現今政府財務緊絀的情況肯定沒有紓解作用，甚至會因為專業性聘用人員進用之增加而加重財政負擔（以上已顯示近年聘用人員數目增加之現象）。此外，現方案將會明確規定對契約人力進行定期考核，這意味著會對考核成績優異的契約人力予以績效獎勵，這又進一步加重政府財政負擔。故此，當二〇〇五年行政院要求地方政府對約聘僱人員進行績效考核時，部份地方政府因為財政困難而沒有遵行。最後，當政府不斷進行員額精簡時，契約人力並不顯得會扮演積極之角色，因為契約人力與公務員工作之分野使契約人員不能（直接）替代公務員之工作，這意味著契約人員不能協助公務員編制之精簡。<sup>18</sup> 縱然新政策容許契約人力比例提昇至機關預算員額的 15%，機關並沒有動機主動擴大非公務員之編

---

<sup>18</sup> 台灣的政府優退措施並不太成功，一般參與者都是符合退休條件者為多。參看鄭瓊華（2005）。

制比例，因為就算契約人力能減少政府開支（主要是指基層人力部份），機關部門並不會因此增加可使用的經費，反而減少了能執行較多職能的公務員人力。基本上，我國的契約人力制度之設計並沒有考量財務因素或欠缺顧慮到沒有利用財務約束/誘因來推動的契約進用人力方案會對政府財政產生什麼副作用，及對政府部門之財政管理行為產生什麼效果，但這確實是十分重要的部份。

最後，正如上述的爭論點所提及，現今提出的契約人員進用方案，實際上已經排除其為臨時用人之性質，再加上法制化（即保障化）後，就算契約人員根據定期契約進用及有一定的淘汰機制（即考績制度），其實質上可能會變成另一種長期聘用制度，其彈性程度值得懷疑，這亦是部份人事主管官員對契約人力持保留態度之重點所在（蔡良文，2006：58）。一些歐陸國家如德國及比利時，其政府契約員工就不見得為政府提供很高之管理彈性，契約員工之工作保障也不見得遜於公務員（Ridley, 2000: 28-9）。台灣是否會「複製」其相同法系國家之經驗值得深思。

## 二、香港的政府契約用人制度

### （一）非公務員合約僱員的進用及薪資福利

相對地，香港在一九九九年引進的「非公務員合約僱員」（下稱非公僱員）制度是根據行政命令實施的。<sup>19</sup> 非公僱員是公務員編制外的定期合約員工。政府授予部門及職系首長權力在經費許可下，僱用非公僱員應付下列三項需求：（1）屬於短期性質或無須長期或永久保留人手的服務需求；（2）應付須僱用非全職人員的服務需求；（3）那些正在檢討或有可能改變的服務，例如等候推行服務外判（即委外）計劃、於特定服務範疇推行公司化或私營化等。

受聘的非公僱員不會獲調職、晉升或轉任任何公務員職位，也不會享受一般公務員的附帶福利，非公僱員本身也不會有職級晉升及增薪。對非公僱員的待遇，政府只規定其有關僱用合約條款不可低於《僱傭條例》及《僱員補償條例》規定，但不應高於相若職級的公務員，所以非公僱員並沒有統一的薪資表。非公僱員合約條款中可定於完成合約後發放酬金，條件是在合約期內維持良好的工作表現和行為。酬金的數額不得超逾僱員在合約期內所得底薪總額的 15%（需要技能的工作）或 10%（無需技能的工作）。非公僱員之有薪年假不得低於《僱傭條例》規定的最低

---

<sup>19</sup> 有關僱用非公務員合約僱員之規定，參看香港特別行政區公務員事務局通告第 2/99 號（1999 年 1 月 7 日）及公務員事務局通告第 2/2001 號（2001 年 1 月 9 日）。

日數（7 天），也不得超逾每年 14 天（一般公務員是 21 天）。有關退休保障部份，由於香港在二〇〇〇年已全體（包括公務員）實施可攜式的「強制性公積金」制度，所以政府用人部門也會如其他私人機構般在聘用非公僱員期間作公積金的供款（即提撥）。簡單而言，聘用單位主管可以在不違反相關勞工法例及行政命令下，及在部門有餘額經費下，行使權力彈性聘用非公僱員。

非公僱員和公務員一樣主要透過刊登廣告公開招聘（參考本文附件），但非公僱員之聘用不須通過一些公務員的特殊招聘程序，包括接受體格檢驗、出示僱主推薦書和通過操守審查。但他們的行為及有關事宜上，必須遵守適用於規管公務員的相同規則及規例，他們的行為表現須與公務員看齊；非公僱員如疏忽職守，或故意拒絕執行職務，或行為不當，可遭受紀律制裁。

非公僱員合約期限最長達三年，並無任何續聘保證。僱員是否獲得續聘，由部門全權酌情決定。相關行政指引強調部門或職系首長在聘用非公僱員時「應令非公務員合約僱員知悉，政府只需要他們短暫服務；任何情況下均不應令非公務員合約僱員抱有獲續聘的期望。」

## （二）非公務員合約僱員制度之評估

自一九九九年至今，非公僱員制度已實施約七年時間，它給予部門管理者很大的用人彈性。在政府要求各部門進行精簡之同時，容許它們聘用合約人力去應付當下的需求，以待機關進行管理重整。根據統計，全職非公僱員數目從二〇〇〇年的 6,600 多人增長至二〇〇五年的 15,000 多人，全職非公僱員數目相若於公務員編制員額，從二〇〇〇年的僅超過 3% 急速上升至二〇〇五年的超過 9%（參考表二）（註：其中二〇〇四至〇五年之非公僱員數目下降，部份是由於政府臨時創造就業措施萎縮所導致）。雖然非公僱員數目迅速膨脹，但由於他們資薪低於公務員，所以並沒有造成另類財政壓力。縱然非公僱員的數目增加造成的相關薪資開支增長，但公務員薪資由於縮編就抵銷前者之增長，實際上公務員加上非公僱員薪酬福利總開支是在下降中，從二〇〇一 / 〇二年度的 710 億港元下降至二〇〇三 / 〇四年度的 700 億。<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> 二〇〇四年十二月十五日公務員事務局局長王永平回覆立法會議員回覆立法會議員鄭志堅提問的資料。

表二 香港政府公務員與非公務員合約僱員人力 (2000-2005)

單位 (人)

年份	公務員編制	全職非公務員合約僱員	全職非公務員合約僱員相若於公務員編制之百分比
2000	195226 <sup>**</sup>	6 635 <sup>#</sup>	3.3%
2001	187375 <sup>**</sup>	11 244 <sup>#</sup>	6%
2002	177629 <sup>#</sup>	13 701 <sup>#</sup>	7.7%
2003	175759 <sup>*</sup>	16 147 <sup>#</sup>	9.2%
2004	170583 <sup>*</sup>	14 807 <sup>#</sup>	8.7%
2005	165208 <sup>*</sup>	15 687 <sup>#</sup>	9.4%

資料來源：從香港政府公務員事務局統計資料整理出來

<sup>\*\*</sup> 統計時間為 4 月 1 日

<sup>#</sup> 統計時間為 12 月 31 日

<sup>\*</sup> 統計時間為 3 月 31 日

而由於部門首長可因應市場情況及部門的財政情況定出合約固定薪資，所以一個非公僱員的薪資與相若職位的公務員薪資，在不同部門職位間可以有很大的差異。根據香港政府向立法會提交的一份資料顯示，在二〇〇二年，專業職系非公僱員與相若公務員職級的薪資中點差距最低為 4.11%；最高可達 40.23%。<sup>21</sup> 此外，由於二〇〇二年政府對公務員進行減薪；相對地，部份機關部門也對非公僱員也進行減薪。根據香港政府公務員事務局之調查，截至二〇〇三年九月一日，在 70 個聘用全職非公務員合約僱員的部門中，有 49 個部門表示他們已調低或有計劃調低現職的全職非公僱員合約僱員薪酬，大部份個案的減薪幅度均不超過 6%。<sup>22</sup>

雖然政策上並不鼓勵部門非公僱員之續約，但實際上，在二〇〇一至〇三年，不獲續約的全職非公僱員分別只佔總數的 36%、27% 及 22%。<sup>23</sup> 此外，截止二〇〇三年年底，有 19.7% 的非公僱員已在政府連續服務超過三年。<sup>24</sup> 由此可見各部門實際上是需要不少人力，包括非臨時性人力，但由於政府嚴格限制招聘公務員，所以部門只可選擇聘請非公僱員代替。

由於同一職位（一般是職系中的基層職位）會同時存在非公僱員與公務員，這

<sup>21</sup> 二〇〇三年五月七日公務員事務局局長王永平回覆立法會議員劉炳章提問的資料。

<sup>22</sup> 二〇〇四年五月五日公務員事務局局長王永平回覆立法會議員陳婉嫻提問的資料。

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 就二〇〇四年四月十五日立法會議員李卓人要求政府提供聘於政府部門的全職非公務員合約僱員的職位分類及全職非公務員合約僱員的服務年期的補充資料。

就產生同工不同酬的問題，而且就算非公僱員表現如何優秀，都不能轉聘為公務員，甚至約滿而不續約，所以引為批評垢病。官方對這批評之回應是：合約一早已經訂明薪資及所有條件，而且其薪資仍相對高於私人機構相若職位；再者，當公務員職位開缺時，他們也可以去申請，而且因為經驗使其受聘機會優於他人。<sup>25</sup> 由於近兩年香港經濟景氣恢復，加上政府需要應付新增服務需求，所以在二〇〇六年四月突然豁免 30 多個參加「自願退休計劃」的職系在五年內（即二〇〇八年前）不能新聘公務員人力之規定。近日政府更宣佈擬於二〇〇七/〇八年度，增加 1,100 個公務員職位，以應付公共服務需求之增加。<sup>26</sup> 在這之前，政府也例外批准 19 個局和部門公開招聘公務員，填補 4,223 個職位，但其中 96% 為紀律部門之人力，<sup>27</sup> 因為紀律部隊職位一般不能由合約員工擔任。換言之，非公僱員縱然不能直接轉入公務員系統，但他們會有相對優勢，在遇缺情況下，透過公開招聘轉入公務員系統。

另一個值得注意的是，香港政府並沒有規定非公僱員在各部門人力之比例上限。所以各部門的非公僱員比例差異也很大。更重要是，有些部門非公僱員人力比公務員人力還要多。根據二〇〇五年年底之統計，投資推廣署的非公僱員是公務員的 1.5 倍；學生資助辦事處更是 2 倍多。個別執法機關，非公僱員比例也不少，如屋宇署內的非公僱員數目相若公務員數目的 95%（見附表）。

然而，由於非公僱員之不穩定性及與公務員的同工不同酬，這明顯影響他們對工作投入及熱情，甚至部份部門的非公僱員流失情況嚴重，這亦代表著政府培訓資源投入之浪費（Burns, 2004: 212），更影響政府服務的品質。

## 伍、討論與分析

從以上的回顧，我們可以發現台灣與香港在實行「政府契約人力制度」或「人力彈性化」時，其背後的意義及實行之效果是截然不同。首先，兩者在切入所謂人力彈性化之改革理念是有很大的落差。表面上兩者都是利用契約人力達至彈性化，但當中台灣是以「多元化」作為主軸，強調以公務人力的多元進用，不限於國家考

---

<sup>25</sup> 二〇〇二年八月二十二日及二〇〇二年九月五日「與局長暢所欲言」座談會上公務員事務局局長王永平的發言。

<sup>26</sup> 明報，2007年3月10日。

<sup>27</sup> 二〇〇六年二月二十八日立法會公務員及資助機構員工事務委員會會議討論文件。

試進用，作為彈性化之理念；而香港是強調「讓管理者管理」(let the managers manage)，所謂彈性是指讓政府部門管理者享有更多的用人彈性，包括薪資釐定、合約年限、福利條件、非公僱員的數目等，都可由部門主管在許可範圍內裁量決定。「讓管理者管理」正是英國公共部門管理主義改革的核心價值之一(Hughes, 1998)。相對而言，台灣的契約用人制度並沒有突顯這理念；相反，政府為了防止部門濫用權力，透過法制化加強對用人部門在使用契約人力上之管制，所謂建立契約人力制度實質上是將那些一直存在但不規範的臨時人力統整為一個正規制度。在現今政府推動「四化」(去任務化、法人化、地方化、委外化)的政府機關改革下，契約人力只是整體公務人力「分解」(fragmentation)的手段之一，即由單一的公務員系統分解成多種類參與公共事務的人力系統，或可說是從一九九〇年代開始對考試權分解的延續(徐有守, 1999)。但這種分解是否就能等同彈性化呢？還是只是將一塊「很大兼很硬」的實體，切割成多塊「很小但還是很硬」的實體而已？

表三 台灣政府人事支出情況(2001-2005)

單位(百萬元台幣)

年度	中央政府 總支出預算	中央政府 總收入預算	中央政府 總人事支出 預算	增長幅度	中央政府總預 算支出佔該年 度中央政府總 預算支出比重	中央政府總人事 支出預算佔該年 度中央政府總預 算收入比重
2001	1559700	1417169	440892		28.27%	31.11%
2002	1551943	1304667	426373	-3.29%	27.47%	32.68%
2003	1618130	1320924	422730	-0.85%	26.12%	32.00%
2004	1564799	1349453	416146	-1.56%	26.59%	30.84%
2005	1608326	1402718	430390	3.42%	26.76%	30.68%

資料來源：2001 至 2005 年台灣行政院主計處 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=8517&CtNode=1218>

表四 香港政府公務員的人事開支情況（1999-2005 年）

單位（億元港幣）

年度	公務員薪酬與有關開支	增長幅度	公務員薪酬與有關開支佔該年度政府開支比重	公務員薪酬與有關開支佔該年度政府收入比重
1999-2000	597.9		31.26%	36.88%
2000-01	650	8.71%	33.82%	36.37%
2001-02	697	7.23%	34.73%	44.54%
2002-03	679	-2.58%	31.55%	47.25%
2003-04	676	-0.44%	28.28%	22.93%
2004-05	661	-2.22%	33.30%	29.44%

資料來源：1999 至 2005 年各年度的香港政府帳目。

在國內，「讓管理者管理」這理念可能會引起不少憂慮，擔心這會否導致部門管理者濫權。這裡必須要澄清，「讓管理者管理」並非對管理者自由放任，而是要他們在一定約束下，行使裁量權，以達至適當的課責。在香港的個案中，就是透過財務約束及誘因，使部門首長自發地優化資源運用。這牽涉到香港政府使用了彈性財政制度，使部門可以流用經費項目，及在「資源增值計劃」中，容許分享節省下來的經費來僱用非公僱員（蘇偉業，2005）。相對地，台灣契約用人制度改革是完全沒有財務考量，它並非試圖培養機關首長成為會理財的「公共部門企業家」。這部份牽涉到台灣政府預算制度之僵硬性，人事經費一般都是獨立編列，更不用說預算制度欠缺節流分享作為部門優化資源之誘因。在欠缺「硬預算約束」（hard budget constraint）及預算制度的僵硬性下，部門首長並不能也沒有動機透過契約用人制度來節省部門經費之使用，及填補離退公務員之工作，所以契約人力對政府財政改善及機關精簡並沒有起正面作用。這反映出我國政府人力彈性制度欠缺（或不能作）通盤的資源規劃或考量。事實上，過去數年我國政府的人事預算開支在長期赤字預算下，仍並沒有明顯降低（參看表三），因此受到非議（林河名，2005）。相對地，香港政府公務員的薪酬與有關開支自二〇〇二／〇三年度起已呈現持續下降的趨勢（參看表四），更重要是香港政府現已跳出財政赤字的陰霾。

除了財務約束外，香港政府非公僱員制度不致部門主管濫用私人，是在於對契約人力之差別待遇，即非公僱員並非「肥缺」，相對於同職公務員更是同工不同酬的差劣職位，而且他們的學歷並不遜於同職公務員，所以沒有人願意長期擔任非公

僱員，若有「正缺」機會，他必然會申請該職位。相對地，台灣的「約聘僱」人員則是「肥缺」。所謂「肥缺」並非指它的待遇比公務員優渥，而是因為獲取「約聘僱」職位是不用經過艱難的國家考試途徑，就算他們的薪資遜於公務員，從成本利益來看還是十分划算，而且聘用人員的薪資更可能高於公務員，當然他們是欠缺一般公務員的工作及退休保障。縱然未來的契約人力制度要求嚴謹的聘用程序，其仍不能貼近國家考試之競爭壓力，但其工作保障及福利比「約聘僱」人員更佳。故從成本利益角度看，聘用人員將會成為比以前更優渥的「肥缺」。

從以上討論中，我們可以發現政府契約用人的意義是與其相對於公務員體制的關係有很大的連繫性。香港的契約人力透過與公務員的「資薪福利」差別待遇達至與公務員之區隔，並創造管理者之彈性；台灣的契約人力制度是強調公務員與非公務員的表現「競爭」，透過多元化締造所謂「彈性」。但公務員與非公務員之間仍然存在差別待遇，就是「權力」，即是只有公務員才有正當性行使「公權力」，這是大陸法國家，及透過考試任用公務員制度下，不可逾越的紅線。

在這點上，我們必須要注意，由於香港政府公務員只是一種僱用條件，用較優渥的條件為政府維持穩定之人力。但在需要時，政府可以停止新聘公務員，以非公僱員替代之，所以契約人力是對公務員有替代潛能，並透過這潛能協助政府部門精簡。香港政府現已十分接近在二〇〇六 / 〇七年度達至將政府公務員編制降至十六萬之目標。截至二〇〇六年三月三十一日，香港公務員編制已降至 162,000 多人，實際公務員人數只有 156,000 多人。<sup>28</sup> 停聘公務員及進用非公僱員對這縮編作業成功實「貢獻良多」。在台灣，停止國家考試會是不可思議的事情，可預期會遭到不少社會、政治，甚至法律上反彈。而且公務員在台灣不僅是一種僱用條件，公務員透過國家考試進入文官體制，實際上是國家籠絡社會菁英的一種手段。從這點上看，我們可以預期，契約人力制度並不會如香港個案般，衝擊公務員體制。縱然政府一直進行員額精簡，契約人力系統與公務員系統並立也可能威脅永業制文官之正當性；然而，在現存憲政制度下，加上社會對考試用人制度之信任，相信公務員的菁英身份不會被輕易替代。當新政策容許擴大契約人力至機關員額編制之 15%，但「約聘僱」人員比例卻正在萎縮之矛盾情況下，相信機關部門的決策者仍會再次利用契約人員作為其「保護傘」或「護墊」。

歸根究底，以上差異主要是導因於台港兩地法制上的不同，所以在導入彈性化

---

<sup>28</sup> 參看香港政府公務員事務局統計資料：[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/stat/quarterly/540.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/stat/quarterly/540.html) (2006年8月10日下載)



改革上有不同的反應，這亦導出了兩地政策制定者不同的思維模式、法律理念之不同及存在差異的政府機關文化。在香港的個案中，政府只是利用行政指引推動該政策（只是透過政府行政通告，見註 19），並沒有任何立法過程，行動十分迅速（一九九九年提出就立刻執行），而指引給予部門首長很大空間發揮，中央決策者只利用宏觀的財務控制及基本的守則引導部門運作新制度，整個思維是如何讓管理者在資源緊缺下進行彈性管理，契約人力的生涯發展不太在政策制定者之考量範圍內（註：非公僱員沒有晉升及增薪機制），這是原始資本主義社會中，「老闆」的思維模式。在法律理念上，人們也不會問新制度有沒有法律依據，只會問制度有沒有違反現存法規。<sup>29</sup>

有趣地，在契約人力方案制定前，台灣政府機關一直有很大的裁量空間使用「約聘僱」人員，但人事主管部門卻認為這實導致用人浮濫，而過往機關利用非人事費編列契約人力人事費，也受到批評（施能傑、蔡秀涓，2004：18）（這正好跟香港政府非公僱員制度相反的思維），所以現在利用法制化加以限制機關管理者之權力。當然，就算沒有以往「約聘僱」人員之流弊，對大部份新政策制度，政府都會利用詳細典章法令來規範，這是大陸法國家之制度及政策制定者的基本思維。在現今強化法治理念之下，大陸法之台灣會比以往更強調政策之法源依據。這切入途徑或可使政策制定更為周延細緻，在台灣之特殊情況下是有其必要性，但時程往往拖延數載，詳細的規條亦會導至彈性減少。現研擬中的《聘用人力管理條例》對契約人力聘用資格、職級、聘用程序、薪資福利、考績、申訴、退休及撫卹等都作詳細條文化，數目達五十多條，制度宛如另一套文官系統（註：以往對「約聘僱」人員的相關法令不包含考績、退休及撫卹等制度）。更重要是相對於香港的非公僱員及以往的「約聘僱」人員，政府未來的契約人力較受法律保障，制度更從「員工」多於「老闆」角度考量。

上述比較不單點出了台港兩地政府契約人力各有優缺點，更重要是兩地政策制定者在政府契約用人政策上的不同思維。無論如何，對管理者而言，香港的制度的確是較有彈性。這裡必須要指出，在台灣機關文化環境中，這種「非彈性化」可能是必要的，因為台灣的「關說文化」氾濫，政府有必要加強管控；而香港不僅是因為有廉政公署，更重要是社會文化上普遍不存在及不容忍類似的「關說文化」。

---

<sup>29</sup> 上述聘用非公僱員的行政命令規定，有關僱用合約條款不可低於《僱傭條例》及《僱員補償條例》規定，一方面是給予聘用單位裁量空間，沒有定死僱用條件；另一方面是顯示有關聘用不得超越一般僱傭法例的底線，即不能違法。

然而，正因為以上的困境，台灣的改革個案實難達成實質的彈性化，可能更像日本近年的政府改造般，變成一種表面主義或法條主義（中邨章，2003）。

表五 台灣與香港政府契約用人制度之比較

	台灣	香港
契約進用人力背後的理念	多元化進用人力及加強不同人力之間的競爭	讓管理者管理
契約進用人力背後的實務動機	契約人力規範化；遏止部門管理者用人浮濫	推動公務員編制精簡
政策推動模式	法制化	行政命令
契約人力制度來源	統整現存臨時人力	開創新的契約人力種類
佔機關員額比例上限	15%	沒有佔用員額
聘用程序	由主管機關組織甄選委員會進行公開甄選	與公務員相若，但不須接受體格檢驗、出示僱主推薦書和通過操守審查
考績制度	有	沒有，但部門首長可根據契約人力表現決定是否發放約滿酬金
退休保障	聘用人力職業退休年金制度	強制性公積金
政府財務考量	否	有
誰的彈性？	欲進入公務人力體系者的選擇彈性	管理者的彈性
與公務員系統的相對關係	著重職權的差別待遇；進入契約人力系統與公務員系統代價差距大	著重新資福利的差別待遇；進入契約人力系統與公務員系統代價差距小

## 陸、結論

台灣近年的公共部門改革一直是試圖師法英、美、紐西蘭等國家的經驗，也有不少論著研究回顧它們的改革歷程，作為台灣相關改革的參考，但相關討論一直欠

缺交叉比較分析，「抓不到癢處」。本文之比較個案並非英美等盎格魯－撒克遜國家，但它正好是在台灣鄰近，也受到管理主義衝擊的習慣法系地區－香港，它的改革路徑與盎格魯－撒克遜國家頗雷同，但一直被國內學術界所忽視。

本文透過比較台灣與香港在政府彈性化用人改革，反映出習慣法與大陸法地區在進行名義上相同的「管理主義」改革之變異。正如 Christopher Pollitt (2001) 指出，縱然各國公共管理改革使用相同的口號，甚至相同的措施，也不見得政策出來的效果是趨同的。在這當中，本文已指出部份的變項正是法律制度差異所導致。首先，大陸法系台灣公務員的特殊身份，使契約人力欠缺替代之功能，減少政府使用人力上之彈性。其次，大陸法系的台灣在推動契約人力制度中的法條主義及公法化明顯是與管理主義要求「去管制化」(deregulation) 或對管理者授予權力彈性相違背的，但當國內近年強化「依法行政」的基調下，大家並沒有注意到這與管理主義是有一定衝突的。台灣正如很多歐陸國家進行管理主義改革之反應類似(如奧地利, Meyer & Hammerschmid, 2006)，「傳統公共行政」邏輯並沒有很大程度被「管理主義」所替代。

在本個案分析中，台灣的新契約人力制度名義上是「彈性化」政策，實質上是「去彈性化」，因為新制度之建立是要摒除舊制度「太有彈性」及欠缺法律依據的弊端。那麼，改革之所謂「彈性」，是誰的彈性呢？在香港的個案中，獲取彈性之主體是管理者；但在台灣的個案中，不見得機關部門管理者有增加多少彈性；相反，他們會遭遇比以往更多的限制。諷刺地，真正享有彈性的是欲進入政府機關工作的民眾，他們可以選擇考試或做契約人員，兩者之待遇差別在新制度下已經大大拉近了，兩者對他們而言是「真正」的選擇。

改革者似乎以為多元化就等同彈性化，而且多元化後會強化不同公務人力間之良性競爭。香港的契約人力從沒有強調人力間之競爭，因為在不同條件位置下，兩者根本不能公平競爭，這是不切實際。台灣的契約人力制度在大陸法體制之形塑下，已經失去人力競爭之可能性，公務員與契約人力的職權區隔使契約人力與公務員處於不同的條件。縱然他們兩者間的薪資福利待遇趨同，也不會因此締造競爭，只會是各守本份。否則，在舊體制下，「約聘僱」人員就可以和公務員有績效競爭了！

雖然對制度設計者而言，台灣的契約用人制度相對考試銓敘的人力已經較為寬鬆(即有彈性)，能平衡公平與彈性之間的矛盾，但執行過程是否能真的達至理想效果，還是變成程序或形式主義，仍有待觀察。Christopher Hood 及 Guy Peters

(2004) 在最近的回顧也注意到，就算是英美國家，公共部門改革也呈現與管理主義理念相違背的情況，例如改革並非利用目標導向 (result-orientation) 引導部門之管理，反而是對官僚程序控制的強化，及形式主義的氾濫。實際上，不少國家是以改革之名行集權之實，結果導致另類官僚主義。

最後，本文雖然批評台灣政府契約人力制度欠缺真正的彈性化，但這並非否定其新的契約人力制度，因為「彈性化」本身就是可爭議的價值判斷。香港政府的人力彈性化加上相關的精簡作業締造了人力的不穩定性；對契約員工的不公待遇；衝擊公務員體制；造成人才的斷層等負面效果 (蘇偉業，2005)。相對於契約用人制度本身欠缺彈性，台灣政府財務管理欠缺彈性才是真正要檢討之部份。香港非公僱員制度的正面效果是與其財務管理制度息息相關。縱然有上述的負面效果，香港的彈性財務制度明顯紓緩政府的財政困難，減少資源浪費。這正是我國政府要迫切面對之問題，而其新建立的契約人力制度恰恰忽略了這重點。

## 參考文獻

- 中邨章 (許淑滿譯) (2003)。評論日本政府改革：新公共管理議題及增長中的表面主義與法條主義。《公務人員月刊》，第 82 期，頁 34-42。
- 仝志敏、唐可 (1992)。《香港現行公務員制度》。北京：中國人民大學出版社。
- 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。
- 考試院 (編) (2005)。《94 年全國人事行政會議分區會議書面資料》。台北：考試院。
- 李紹芬 (2003)。非常任文官進用問題之研究。《人事行政》，第 141 期，頁 40-51。
- 林河名 (2005 年 9 月 2 日)。「明年總預算 人事增 基礎建設減」。《聯合報》，A10 版。
- 林嘉誠 (2005)。政府改造、菁英流動及其影響。《國家菁英季刊》，第 1 卷第 1 期，頁 1-22。
- 徐有守 (1999)。《考試權的危機：考銓制度的腐蝕與改進》。台北：台灣商務印書館。
- 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。

- 孫本初 (1996)。組織員額精簡之策略 (下)。人事月刊，第 23 卷第 6 期，頁 16-31。
- 孫同文 (2003)。從威權政府到民主治理－台灣公共行政理論與實務之變遷。台北：元照。
- 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。
- 黃舒芃 (2003 年 10 月)。「法治 (Rule of Law) 或法治國 (Rechtsstaat) 概念在台灣之繼受」。發表於 2005 年法理學國際學術研討會，國立台北大學主辦，台北。
- 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。
- 鄭瓊華 (2005)。專案精簡 (裁減) 優惠退離措施之現況與未來。人事月刊，第 40 卷第 5 期，頁 38-41。
- 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。
- 謝正君 (2003)。契約式聘僱人力之探討－以台北市政府為例。公務人員月刊，第 81 期，頁 27-33。
- 蘇偉業 (2005)。香港公營部門「資源增值計畫」的實踐：對新公共管理改革的批判性分析。台灣政治學刊，第 9 卷第 1 期，頁 83-117。
- 蘇偉業、林雪湘 (2006 年 6 月)。「人力派遣制度應用於公共部門之可行性研究：以高雄市政府為例」。發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會 2006 年年會暨學術研討會，台灣公共政策與公共事務系所聯合會主辦，台北。
- Burns, J. P. (2002). Civil service reform in the Hong Kong SAR. In Lau Siu-Kai (ed.), *The First Tung Chee Hwa Administration: The First Five Years of the Hong Kong Special Administration Regime* (pp. 267-288). Hong Kong: Chinese University Press.
- Burns, J. P. (2004). *Government capacity and the Hong Kong civil service*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Clark, D. (1984). The legal framework. In Ian Scott & John P. Burns (eds.), *The Hong*

- Kong Civil Service Personnel Policies and Practices* (pp. 36-58). Hong Kong: Oxford University Press.
- Cole, A. & Jones, G. (2005). Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(4): 567-588.
- Common, R. (2001). *Public management and policy transfer in southeast Asia*. Burlington: Ashgate.
- Hood, C. & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age Of Paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-282.
- Hughes, O. E. (1998). *Public management & administration: An introduction (2<sup>nd</sup> edition)*. Hampshire: Macmillan 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.
- Meyer, R. & Hammerschmid, G. (2006). Public management reform: An Identity project. *Public Policy and Administration*, 21(1): 99-115.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services (2<sup>nd</sup> ed.)*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (2001). Convergence: The useful myth. *Public Administration*, 79(4): 933-947.
- Löffler, E. (1997). Flexibilities in the German Civil Service. *Public Policy and Administration*, 12(4): 73-87.
- OECD (2005). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD Publishing.
- 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.
- Scott, I. (2005). *Public administration in Hong Kong: Regime change and its impact on the public sector*. Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- 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* (pp. 163-180). London: Routledge.

附表：2005年12月31日香港政府屬下68個部門非公務員合約僱員  
與公務員人數比較

政策局 / 部門 / 辦公室	非公務員合約 僱員人數	公務員人數	比例
學生資助辦事處	393	192	204.69%
投資推廣署	51	34	150.00%
屋宇署	800	839	95.35%
選舉事務處	55	108	50.93%
政務司司長辦公室及財政司司長辦公室	221	494	44.74%
香港電台	222	498	44.58%
知識產權署	32	75	42.67%
郵政署	1952	5350	36.49%
電訊管理局	72	221	32.58%
大學教育資助委員會秘書處	15	50	30.00%
影視及娛樂事務管理處	45	151	29.80%
康樂及文化事務署	1995	6928	28.80%
漁農自然護理署	505	1816	27.81%
機電工程署	1036	3867	26.79%
民政事務局	47	181	25.97%
土地註冊處	110	462	23.81%
教育統籌局	1339	5740	23.33%
衛生署	1060	4746	22.33%
民政事務總署	352	1627	21.63%
衛生福利及食物局	29	146	19.86%
社會福利署	936	4737	19.76%
政府化驗所	68	356	19.10%
創新科技署	27	164	16.46%
庫務署	77	497	15.49%
運輸署	173	1185	14.60%
經濟發展及勞工局	18	130	13.85%
勞工處	224	1651	13.57%
保安局	22	166	13.25%
破產管理署	28	225	12.44%

政策局 / 部門 / 辦公室	非公務員合約 僱員人數	公務員人數	比例
政府統計處	143	1199	11.93%
路政署	221	1887	11.71%
渠務署	208	1831	11.36%
差餉物業估價署	94	840	11.19%
土木工程拓展署	178	1663	10.70%
政府物流服務署	73	683	10.69%
司法機構	139	1305	10.65%
工業貿易署	54	515	10.49%
公司註冊處	28	287	9.76%
食物環境衛生署	1006	10357	9.71%
政府新聞處	36	397	9.07%
環境保護署	145	1609	9.01%
地政總署	249	3255	7.65%
律政司	63	997	6.32%
稅務局	168	2779	6.05%
水務署	248	4450	5.57%
房屋及規劃地政局	5	92	5.43%
工商及科技局	8	149	5.37%
政府資訊科技總監辦公室	30	562	5.34%
香港天文台	15	282	5.32%
政制事務局	2	43	4.65%
行政長官辦公室	4	91	4.40%
環境運輸及工務局	12	305	3.93%
政府飛行服務隊	8	210	3.81%
規劃署	28	741	3.78%
審計署	6	177	3.39%
政府產業署	7	211	3.32%
財經事務及庫務局	10	320	3.13%
入境事務處	177	5924	2.99%
海事處	39	1381	2.82%
民航處	17	650	2.62%



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

政策局 / 部門 / 辦公室	非公務員合約僱員人數	公務員人數	比例
法律援助署	13	519	2.50%
公務員事務局	11	586	1.88%
香港海關	82	4834	1.70%
建築署	21	1720	1.22%
醫療輔助隊	1	95	1.05%
香港警務處	178	31389	0.57%
消防處	44	9135	0.48%
懲教署	12	6517	0.18%
總數	15687	142623	11.00%

資料來源：二〇〇六年五月十日公務員事務局局長俞宗怡回答立法會議員梁耀忠提問的書面答覆。

附件：香港政府公務員招聘範例

職位編號：	11106
部 門：	康樂及文化事務署
職位名稱：	三級康樂助理員
入職薪酬：	總參照薪級表第 7 點：每月 11,905 元
入職條件：	申請人必須 - (1) 在香港中學會考考獲五科 E 級或以上，其中包括中國語文科及英國語文科（課程乙），或具同等學歷；及 (2) 在取得上述(1)項的學歷後具兩年工作經驗。
職 責：	三級康樂助理員主要擔任以下職責—(1) 樹木培植、植物護理、動物料理、鳥舍保養和環境美化；(2) 體育館、公園、遊樂場、路旁園地、大球場、運動場、泳灘和泳池的維修保養；(3) 拯溺和急救服務；(4) 協助舉辦康樂及體育活動；及 (5) 督導下屬及/或監督承辦商提供康樂及市容服務。〔註：獲取錄的申請人須注意下列各點—(i) 每星期須工作 45 小時（不包括用膳時間），或須不定時及輪班工作(包括星期六、日及公眾假期)。實際工作時間由主管分派；(ii) 或須居住部門宿舍；(iii) 或須在當值時駕駛小型電單車/電單車/汽車；(iv) 或須穿著制服；(v) 須接受部門的派任和調職，以及被派往新界或偏遠地區（包括離島區）工作。〕
聘用條款：	獲取錄的申請人會按公務員試用條款受聘，試用期為三年；通過試用關限後，或可按合約條款受聘，為期三年；其後當局才會考

	慮按當時適用的長期聘用條款聘用。
查詢地址：	香港新界沙田排頭街一號康樂及文化事務署總部七樓康樂事務部聘用及編制小組。
查詢電話：	2601 8770
截止申請日期： (日/月/年)	18/08/2006
刊登職位報章 及日期：	明報 (Jump) 及南華早報 (2006年8月5日)
附註：	(a) 公務員職位是公務員編制內的職位。應徵者如獲聘用，將按公務員聘用條款和服務條件聘用，並成為公務員。(b) 除另有指明外，新入職的公務員必須是香港特別行政區永久性居民。(c) 入職薪酬、聘用條款及服務條件，應以獲聘時之規定為準。(d) 附帶福利包括有薪假期、醫療及牙科診療。在適當情況下，公務員更可獲得房屋資助。(e) 政府的政策，是盡可能安排殘疾人士擔任適合的職位。殘疾人士申請職位，如其符合入職條件，毋須再經篩選，便會獲邀參加面試及／或筆試。(f) 持有本港以外學府及非香港考試及評核局頒授的學歷人士亦可申請，惟其學歷必須經過評審以確定是否與職位所要求的本地學歷水平相若。有關申請人須郵寄修業成績副本及證書副本到上述查詢地址。
申請手續：	申請表格[GF340 (Rev 1/2004 修訂版)]可向民政事務總署各區民政事務處諮詢服務中心或勞工處就業科各就業中心索取。該表格也可從公務員事務局互聯網站 ( <a href="http://www.csb.gov.hk">http://www.csb.gov.hk</a> ) 下載。申請人須把填妥的申請表格，在二零零六年八月十八日或之前遞交或郵寄至上述地址。(註：申請表須夾附所需學歷及工作經驗的證明文件影印本。未填妥的申請表、逾期遞交、未妥為簽署的申請表或沒有夾附上述所需證明文件影印本的申請表概不受理。)請在信封面上註明「申請三級康樂助理員」。申請人亦可透過公務員事務局互聯網站 ( <a href="http://www.csb.gov.hk">http://www.csb.gov.hk</a> ) 作網上申請。申請人如在網上遞交申請書，必須於截止日期或之前把上述文件寄至所列地址。符合入職條件的申請人或須經篩選才會獲選參加面試，因此申請人應提供所有學歷及就業詳情。申請人如獲選參加面試，通常會在截止申請日期後約六至八個星期內接獲通知。如申請人未獲邀參加面試，則可視作經已落選。

附件：香港政府非公務員合約僱員招聘範例

職位編號：	11132
部 門：	教育統籌局
組別、單位：	課程發展處
職位名稱：	二級項目主任（科學教育）（EMB/CDI/428/06）
入職薪酬：	月薪 19,900 元
入職條件：	(a)持有本港大學所頒授與科學或科技科相關的學士學位或具備同等學歷；(b)持有學位教師教育證書，或具備同等學歷；(c)香港中學會考中國語文及英國語文（課程乙）取得 D 級或以上成績，或具備同等學歷；(d) 於取得學位後，具備最少三年相關的工作經驗；以及(e)申請人如具備有關科學與科技的教學及/或研究經驗，可獲優先考慮。
職 責：	(a)發展和試行有關科學與科技科課程（中四至中五）的教材；(b)協助研究和發展有關科學與科技科課程（中四至中五）的學與教計劃；(c) 聯絡和支援參加科學教育組發展計劃的學校和試行有關教材；(d)協助籌辦培訓課程和專業發展計劃；(e)統籌及參與研究計劃和數據蒐集，負責數據分析及撰寫評估報告；以及(f)協助科學教育組的行政工作。
聘用條款：	獲錄用者將會按非公務員合約條件聘用，合約期 2 年。
福 利：	(a) 本局會給予獲錄用者 14 天年假及全薪疾病津貼，並會根據《僱傭條例》的規定，在適當情況下給予休息日、法定假期及產假。(b) 獲錄用者如圓滿履行合約、而期間一直表現理想兼行為良好，可獲發約滿酬金。該筆酬金，連同政府根據《強制性公積金計劃條例》的規定為受聘人向強制性公積金計劃所作的供款，將相等於合約期所得底薪總額的 10%。
查詢地址：	香港灣仔皇后大道東 213 號胡忠大廈 13 樓 1318 室教育統籌局課程發展處
查詢電話：	2892 5889
截止申請日期： （日 / 月 / 年）	14/08/2006
刊登職位報章 及日期：	明報及南華早報（2006 年 8 月 5 日）
附 註：	(a) 申請人須在申請表格上清楚註明職位編號及職位名稱，例如：

	<p>二級項目主任（科學教育）（EMB/CDI/428/06）。(b) 非公務員職位並不是公務員編制內的職位。應徵者如獲聘用，將不會按公務員聘用條款和服務條件聘用。獲聘的應徵者並非公務員，並不會享有獲調派、晉升或轉職至公務員職位的資格。(c) 除另有指明外，獲聘的應徵者必須是香港特別行政區永久性居民。(d) 入職薪酬、聘用條款及服務條件，應以獲聘時之規定為準。(e) 政府的政策，是盡可能安排殘疾人士擔任適合的職位。殘疾人士申請職位，如其符合入職條件，毋須再經篩選，便會獲邀參加面試 / 筆試。(f) 持有本港以外學府及非香港考試及評核局頒授的學歷人士亦可申請，惟其學歷必須經過評審以確定是否與職位所要求的本地學歷水平相若。</p>
申請手續：	<p>申請表格 [G.F. 340 (1/2004 修訂版)] 可向民政事務總署各區民政事務處諮詢服務中心或勞工處就業科各就業中心索取。該表格也可從公務員事務局互聯網站 (<a href="http://www.csb.gov.hk">http://www.csb.gov.hk</a>) 下載。申請書填妥後，須於截止申請日期或之前送交有關招聘部門的上述查詢地址。申請人如獲選參加面試，通常會在截止申請日期後約六至八個星期內接到通知。如申請人未獲邀參加面試，則可視作經已落選。有關上述空缺的資料，可按每項職位所列電話查詢。</p>

# Government's Personnel Flexibilization under Managerialism: A Comparative Study of Contract Personnel System in Taiwan and Kong Hong

Bennis Wai Yip So\*

## Abstract

Personnel flexibilization is one of recent significant reform measures in the public sector, in which contractualization is a major vehicle. It seems that methods of contractualization are more or less the same, but their implications are more complicated for the public sector. The implications vary with how it is associated with the civil service system. This paper is an attempt to single out the variation and implications behind the contractualization through comparing the cases of Taiwan and Hong Kong.

This paper pinpoints that there is variation of outcomes between the two places in adopting the managerial reforms due to the common law background of Hong Kong and the continental law background of Taiwan. Hong Kong with the flexibility endowment under the common law system is better able to wield the tools of the managerial reforms; while Taiwan's reform is largely confined to lingering "codification" of reform policies and ironically it is *per se* not flexibilization but "deflexibilization."

To substantiate the above point, this paper compares the example of the

---

\* Associate Professor & Head of Department of Public Policy and Management, I-Shou University.

“non-civil service contract staff” (NCSCS) introduced into Hong Kong in 1999 with the existing government contract staff system and with a newly-proposed contract staff system in Taiwan. It argues that even though there is a division in terms of personnel and compensation systems between NCSCS and career-based civil servants in Hong Kong, the authority and the responsibility of two forces are largely overlapped. Without such a civil service examination as in Taiwan, it implies that there is a high potential of substitutability of career-based civil servants by the contract-based workforce. By contrast, not only the personnel and the compensation systems but also the authority and the responsibility between contract-based staff and career-based civil servants are divided. The privileged status of career-based civil servants is kept intact under the contractualization. In a word, the paper argues that the diversification of public employment in Taiwan is unable to cause the effect of flexibilization, but “let the managers manage” approach of Hong Kong plus financial flexibilities is indeed conducive to flexibilization.

**Keywords:** Flexibilization, Government Contract Staff, Continental Law, Common Law, Managerialism