

立法院法制局專題研究報告

編號：1848

本報告僅供委員參考

聘僱人員人事法制相關問題探討

法制局 賴怡瑩 撰

中華民國 115 年 5 月



# 聘僱人員人事法制相關問題探討

## 目 次

摘要

壹、前言.....	1
貳、我國聘僱人員人事法制概述.....	1
一、聘僱人員主要人事法制規定.....	1
二、聘僱人員適用（準用）公務人員人事法律情形.....	3
三、公務人員人事法律以外規定適用情形.....	4
參、德國契約人事法制簡介.....	5
一、契約人員為私法契約之僱傭關係，以集體協約標準化勞動條件.....	5
二、德國契約人力制度之特色.....	7
肆、問題研析與建議.....	8
一、參照實務及外國立法例，得研議聘僱人員是否適用勞動基準法.....	8
二、聘僱人員定位相同，建議統一並完備相關法制規定.....	10
三、建議依聘僱人員業務性質研議適度聘期彈性.....	11
四、為期聘僱人員一致，約僱人員應為保障法之準用對象... ..	12
五、為保障聘僱人員結社權等，建議研議得成立專屬協會... ..	14
六、聘僱人員應依其定位研議訓練及激勵法制及配套措施... ..	15
伍、結論.....	16
參考文獻.....	18
附錄：「聘僱人員人事法制相關問題探討」專題研究報告（初稿）	

座談會紀錄及參採情形 ..... 20

## 摘 要

我國公部門係以考試制度進用公務人員為主要的政府用人制度，為因應環境變遷及業務推動需要，則有進用聘僱人力之需求。本報告梳理聘僱人員相關人事法制及德國立法例後，提出得研議聘僱人員是否適用勞動基準法；聘僱人員定位相同，建議統一並完備相關法制規定；在法制規範內容上，建議依聘僱人員業務性質研議適度聘期彈性；如仍維持聘僱人員為公法契約之定位，約僱人員應為保障法之準用對象及研議得成立聘僱人員專屬協會；再者，人力資源發展上，聘僱人員應依其定位研議訓練及激勵之相關法制及配套措施等相關建議，俾供本院委員問政參考。



# 聘僱人員人事法制相關問題探討

## 壹、前言

我國公部門係以考試制度進用公務人員為主要的政府用人制度，藉由公平、公正、公開之考試制度延攬人才參與公共事務，惟除考試用人外，為因應環境變遷及業務推動需要，則有以公、私法契約進用彈性人力之需求。

近年來新成立之數位發展部及所屬次級機關資通安全署及數位產業署，均於其組織法明定進用較高比例之聘用人員；甫於民國（下同）114 年成立之運動部，亦於該部組織法明定聘用運動相關領域專業人員，足見聘用人員為政府治理之重要輔助性人力。另行政院以行政規則規定進用約僱人員，亦同屬公部門不可或缺之人力。本文擬檢視以公法契約進用之聘僱人員相關人事法制，並參酌德國立法例，探討聘僱人員適用法制及人事管理上相關問題，提出相關建議，以供委員問政或修法之參考。

## 貳、我國聘僱人員人事法制概述

### 一、聘僱人員主要人事法制規定

#### （一）聘用人員聘用條例

聘用人員聘用條例（以下簡稱聘用條例）自 61 年 2 月 3 日修正公布迄今，共有 10 條文，明定所稱聘用人員，指各機關以契約定期聘用之專業或技術人員。其職稱、員額、期限及報酬，應詳列預算，並列冊送銓敘部登記備查；解聘時亦同（第 3 條）；另規定聘用契約應記載事項（第 4 條）、約聘期間得予續聘事由（第 5 條）；在給與部分，明定聘用人員不適用俸給法、退休法及撫卹法之規定；其在約聘期間病故或因公死亡者，得酌給撫慰金（第 6 條）；在職稱及職務性質部分，明定聘用人員不適用各該機關組織法規所定簡任職或薦任職各項職務之名稱，並不得兼任有職等之職務。各機關法定主管職位，

不得以聘用人員充任之（第 7 條）。

## （二）行政院與所屬中央及地方各機關約僱人員僱用辦法

行政院與所屬中央及地方各機關約僱人員僱用辦法（以下簡稱約僱辦法）於 61 年 12 月 27 日由行政院訂定發布，最近一次修正日期為 111 年 9 月 13 日，共計 11 條文，明定所稱約僱人員，指各機關以行政契約定期僱用，辦理事務性、簡易性等行政或技術工作之人員。約僱人員之僱用，以本機關確無適當人員可資擔任，且年度計畫中已列有預算或經專案核准者為限（第 2 條第 1 項、第 2 項）。

約僱辦法除與聘用條例一致，明定應訂僱用契約應記載事項（第 6 條）、不得擔任或兼任主管職務（第 2 條第 3 項）及不適用俸給、退休撫卹等法規，僱用期間死亡者，得酌給撫慰金（第 9 條）外，另訂有品德及忠誠義務（第 3 條前段）、機關首長及各級主管迴避僱用近親原則（第 4 條）、僱用人員年齡限制（第 3 條前段）與年滿 65 歲之當月末日應終止契約（第 5 條第 2 項）、約僱人員僱用期間（第 5 條第 1 項）、約僱人員採公開甄選原則（第 7 條）、約僱人員支給報酬之等別及薪點（第 8 條）、年度考核作業（第 8-1 條）、不適用考績及公教人員保險法規等。

## （三）行政院與所屬中央及地方各機關聘僱人員給假辦法

行政院所屬聘僱人員之給假，在病假（包括延長病假）及喪假部分較公務人員給假日假為少，其餘假別、日數及相關權益與公務人員大致相同。

## （四）各機關學校聘僱人員離職給與辦法

依各機關學校聘僱人員離職給與辦法（以下簡稱離職給與辦法）

第 3 條<sup>1</sup>及第 8 條之 1<sup>2</sup>規定，聘僱人員離職給與在 107 年 7 月 1 日以前為公、自提儲金制，107 年 7 月 1 日以後原則為依勞工退休金條例（以下簡稱勞退條例）規定提繳退休金，例外則仍維持儲金制。

## 二、聘僱人員適用（準用）公務人員人事法律情形

適用及準用公務人員法律，主要有 5 項規範，說明如下：

- (一) 聘僱人員為公務員服務法（以下簡稱服務法）適用對象<sup>3</sup>，需遵守核心服勤義務（忠實與服從、保密、廉潔與品德）、勤休規定，經營商業與兼職限制、利益衝突與財物規範，違反本法者課責責任。
- (二) 中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法）第 3 條規定，機關依法令進用之聘僱人員為第二類至第四類員額，並納入機關員額總數之控管範疇（第 4 條）。
- (三) 聘用人員為公務人員保障法（以下簡稱保障法）第 102 條所列之準用對象，得依保障法提起救濟，並適用保障法第 19 條第 1 項授權訂定之公務人員執行職務安全及衛生防護辦法。約僱人員並非保障法之準用對象，係循行政爭訟途徑提起救濟；另約僱人員之安全衛生防護事項係依職業安全衛生法辦理。
- (四) 依公務人員行政中立法第 17 條第 5 款規定，聘僱人員準用該法之規定，爰聘僱人員依法令辦理業務，應嚴守行政中立相關規定。

<sup>1</sup> 各機關學校聘僱人員離職給與辦法第 3 條規定：「各機關學校進用聘僱人員時，應於聘僱契約內訂定聘僱人員每月按月支報酬之百分之十二提存儲金，其中百分之五十由聘僱人員於每月報酬中扣繳作為自提儲金；另百分之五十由聘僱機關學校提撥作為公提儲金（第 1 項）。聘僱人員之月支報酬較公務人員俸表最高俸點折算俸額加一倍之數額為高者，應以上開最高俸點折算俸額加一倍之數額為準；其未達該數額者，以實際月支報酬為準（第 2 項）。」。

<sup>2</sup> 各機關學校聘僱人員離職給與辦法第 8 條之 1 規定：「本辦法中華民國一百零七年七月一日修正生效後，聘僱人員應依勞工退休金條例（以下簡稱勞退條例）第七條第二項及相關規定提繳退休金（第 1 項）。各機關學校應於聘僱契約內訂定聘僱機關學校及聘僱人員依第三條第二項規定計算之月支報酬，按勞工退休金月提繳分級表之標準，分別提繳百分之六之公、自提退休金（第 2 項）。各機關學校提存離職儲金之聘僱人員於原契約期滿重新訂定契約，或提前解約新訂契約時，應依前二項規定提繳退休金。但經同機關學校聘（僱）用且聘（僱）用期間接續未中斷者，得繼續依第三條規定提存離職儲金（第 3 項）。依前項規定選擇提繳退休金前年資所提存之離職儲金請領事宜，仍依第五條至第七條相關規定辦理（第 4 項）。聘僱人員未具適用勞退條例提繳退休金規定之身分者，仍依第三條規定提存離職儲金（第 5 項）。」。

<sup>3</sup> 銓敘部 75 年 9 月 8 日 75 台銓華參字第 43193 號函。

(五) 公務人員協會法(以下簡稱協會法)第 51 條明定，各機關依法令聘用或僱用之人員得準用該法第 9 條規定，加入服務機關之公務人員協會，即各機關聘僱人員僅具備加入其服務機關公務人員協會之權利，惟不得發起、籌組機關公務人員協會。

### 三、公務人員人事法律以外規定適用情形

- (一) 勞工保險條例第 6 條第 1 項第 4 款規定，依法不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及公、私立學校之員工，應以其所屬機構為投保單位，參加勞工保險為被保險人。依此，現行聘僱人員係參加勞工保險。
- (二) 聘僱人員比照「各年度軍公教人員年終工作獎金發給注意事項」規定核發年終工作獎金(第 12 點)。
- (三) 聘僱人員因公奉派出差得依「國內出差旅費報支要點」規定報支旅費並依其原定職等按該要點所定附表數額報支(第 1 點及第 2 點)。
- (四) 聘用(約僱)人員執行職務時發生意外致受傷、失能、死亡，適用(比照)「公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法」發給慰問金(第 1 條及第 12 條)。
- (五) 聘用(約僱)人員加班費適用(比照)「各機關加班費支給辦法」支給加班費(第 1 條及第 10 條)。
- (六) 聘僱人員準用「公務人員激勵辦法」辦理激勵事項(第 20 條)。
- (七) 公務人員訓練進修法施行細則第 26 條規定，各機關(構)學校依法聘用人员，於必要時，由各主管機關商得保訓會同意後，得準用本法之規定。

## 參、德國契約人事法制簡介

### 一、契約人員為私法契約之僱傭關係，以集體協約標準化勞動條件

德國為聯邦制國家。公部門契約人員與政府係私法契約之僱傭關係，適用一般勞動法令。德國勞工之工作條件權利義務是透過各所屬工會與雇主協商談判，再據以訂定於集體協約，公部門契約人員之工作條件，亦採此一模式<sup>4</sup>，依此，聯邦內政部代表、市政雇主協會（VKA）由其執行委員會代表與德國統一服務工會共同簽訂勞資雙方共同訂定之「公共勤務團體勞動契約」（Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, TVöD）<sup>5</sup>，規範德國聯邦及地方政府聘僱員工（非公務員身分之僱員）勞動關係、工作時間、休假、薪資及福利的集體協約。契約主要內容如下：

#### （一）適用範圍(第 1 條)

本集體協約適用於與聯邦政府或隸屬於市政雇主協會(VKA) 的會員協會之雇主有僱傭關係的員工。

#### （二）勞動關係、兼職及借調(第 2 條至第 4 條)

- 1、簽署形式：勞動契約須以書面形式訂立。
- 2、試用期：前 6 個月為試用期，期間雙方可在較短通知期內解除契約。
- 3、兼職：員工須以書面及時通知雇主其任何有償兼職工作。如兼職工作可能損害員工履行合約義務或損害雇主的合法權益，雇主可禁止或對其附加條件。

---

<sup>4</sup> 公務出國報告資訊網站，德國聯邦政府運用契約性人力、中央與地方政府員額管控機制及行政法人考察報告，107 年 11 月 22 日，頁 15，網址：  
<https://report.ndc.gov.tw/ReportFront/ReportAssistant/forward/detail?sysid=C10703246>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 31 日。

<sup>5</sup> Bundesministerium des Innern，網址：  
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/tarifvertraege/tvoed.html>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 31 日。

- 4、借調：員工可能因公務或營運需求而被調職或借調。如果員工將被調任至其目前工作地點以外的部門或公司，或被借調的期限預計超過三個月，則必須事先與其協商。

(三) 工作時間與例假(第 6 條至第 9 條)

- 1、工時規範：聯邦與多數地方政府每週平均工時為 39 小時。
- 2、特殊工時：規定輪班、夜間工作、待命 (Bereitschaft) 的補償標準。
- 3、加班補償：包括補休、加班費等補償。

(四) 薪資制度(第 12 條至第 18 條)

- 1、職等評定 (Eingruppierung)：根據職位所需的專業知識、責任與複雜度，將員工歸入 E1 至 E15 職等。
- 2、年資俸階(Stufen)：每一職等內含 6 個俸階。俸階的晉升完全根據在該職等的「工作年資」晉階：
  - (1) 第 2 階：工作滿 1 年
  - (2) 第 3 階：工作再滿 2 年 (累計 3 年)
  - (3) 第 4 階：工作再滿 3 年 (累計 6 年) 以此類推。
- 3、績效獎金(LOB)：各機關 (構) 受到「公共勤務團體勞動契約」約束的員工，其上一年正常月薪的 1%可作為績效獎金發放。具體實施細則以聯邦僱員績效獎金集體協議為準。

(五) 年終獎金與特殊給付(第 20 條至第 25 條)

- 1、年終獎金(Jahressonderzahlung)：12 月 1 日所有在職的員工有權獲得年終獎金。
- 2、生病補貼：除法定病假工資 (最長可領 6 週) 外，在符合一定條件情形下，雇主需在病假第 7 週起提供「病假補貼 (Krankengeldzuschuss)」，最長可達 39 週。

3、退休金：根據公共部門僱員公司退休金計畫集體協議（養老保障集體協議 - ATV）或公共部門僱員補充養老保障集體協議（市政養老保障 - ATV-K）各自的有效版本，僱員有權自行繳納保險費，以獲得補充養老和遺屬福利。

#### （六）休假日數（第 26 條）

員工每年享有有薪年假。若每週工作時間為 5 天，則每年年假為 30 日。若每週工作時間非為 5 天，則年假日數會相應增加或減少。

#### （七）契約終止（第 34 條）

1、解僱保護：根據年資設定不同的通知期。

2、終身保障規定：凡年滿 40 歲且適用 VKA 成員協會員工，及年滿 40 歲的聯邦員工，在工作滿 15 年後，雇主除非有「重要事由」，於一般情形下不得予以解僱<sup>6</sup>。

## 二、德國契約人力制度之特色<sup>7</sup>

德國聯邦公部門契約進用人員占有相當比例，學者認為，與憲法上容許性有關，依德國基本法第 33 條第 4 項規定「持續性之高權法之職權行使」（Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe）的任務，原則上應該賦予與國家處於公法上職務關係之公務人員承辦；反之，則可由契約進用人員辦理<sup>8</sup>。因此，對於非必須由公務人員辦理之業務，可能由公務人員辦理，亦可能由契約人員辦理；又契約人員得擔任主管職務，而當契約人員擔任主管職務，實務上亦有可能領導身分為公務人員之部屬<sup>9</sup>，再者，二類人員從事同一類型工作者，實際所得水準差距不大，且契約人員雖未如公務人員有終身僱用之保障，然無

<sup>6</sup> 黃錦堂，〈德國公部門契約進用人員法制概說：兼論我國之基本問題〉，《人事行政》，第 198 期，106 年 1 月，頁 58。

<sup>7</sup> 賴怡瑩，〈德國公部門契約人員人事法制簡介〉，115 年 3 月，立法院網站，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46869&pid=261314>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 31 日。

<sup>8</sup> 同前註。

<sup>9</sup> 同註 4，頁 17。

論聯邦或地方政府均採長期僱用<sup>10</sup>。

綜上，德國公部門契約人員之定位並非輔助性角色，代表其公務人力進用管道多元，具有選擇彈性，且各有其適用法律體系，並不因進用方式不同，而對各種人力從事公共事務之正當性及公信力產生不同評價<sup>11</sup>。我國在契約人力定位、工作條件、待遇福利等面向，容或因國情不同，與德國有較大差異，惟為建立穩定之公共服務人力資源，德國制度是否足以借鏡，以提升公部門契約人員相關權益並激勵工作表現，主管機關允宜妥予評估。

## 肆、問題研析與建議

### 一、參照實務及外國立法例，得研議聘僱人員是否適用勞動基準法

#### (一) 聘僱人員不得適用勞基法及其理由

公部門定性聘僱人員與用人機關為公法上契約關係，非屬勞動基準法（以下簡稱勞基法）適用對象，聘僱人員係各機關學校於編列之預算員額內依聘用條例、約僱辦法規定以契約進用之人員，自聘僱之日起與用人機關發生公法上契約關係。除上述身分屬性定位外，主管機關認為，就工作性質而言，聘僱人員執行之工作內容有涉及政府事務或行政裁量等事項，與勞務工作有別；就公部門人事體系而言，聘僱人員如納入勞基法適用範圍，將對公務機關人事體制造成重大衝擊，且其契約屬性將變更為不定期契約，易致久任、有違聘僱規定立法意旨，並與公務人員無所區隔；就權益而言，聘僱人員如適用勞基法，會享有勞基法所定較高之勞動權益（例如資遣費、加成之加班費及休假無強制休畢日數，未休畢日數均發給工資等），與公務人員相較，會有權益失衡情形<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> 同註 4，頁 52。

<sup>11</sup> 同註 4，頁 17。

<sup>12</sup> 銓敘部、行政院人事行政總處，〈銓敘部、行政院人事行政總處書面報告〉，《立法院第 9 屆第 6 會期司法及法制委員會第 4 次全體委員會議「各公務機關約聘僱人員納入勞基法之推動方案與時程」

(二) 約用人員適用勞基法，並未對常任文官人事體系造成重大衝擊

除依公法契約進用之聘僱人員外，行政輔助人力亦有依「私法契約」進用之約用人員，約用人員適用勞基法，依行政院及所屬各機關學校約用人員進用及運用要點規定，工作性質以非屬行使公權力之工作為限<sup>13</sup>。依此，我國以私法契約進用之約用人員與公務人員亦在同一職域工作，並未有主管機關所稱對人事體系造成重大衝擊及相關權益互相援引比較問題；再者，就工作性質是否涉及公權力部分，以法官及檢察官助理進用情形為例，法官助理原以聘用人員單軌進用，113年11月29日修正公布之法院組織法第12條第2項、第34條第3項、第51條第3項及第66條之5第1項規定，法官助理亦得以約用人員進用，另增訂各地方檢察署檢察官得置檢察官助理，以聘用或約用專業人員充任之，其修正理由即揭示係為使助理進用管道多元化，運用保有適當彈性，爰為修正之意旨<sup>14</sup>。依上，似可解讀為是項業務有涉及行使公權力之虞，原由以公法契約進用之聘用人員擔任，為應當前業務需要，目前改採適用勞基法之約用人員亦得進用（聘用及約用雙軌進用）。依此，除突顯何謂涉及公權力業務尚待明確界定外，並再次證明聘僱人員適用勞動法制存有相當大空間。

(三) 參照實務及外國立法例，並為使行政輔助人力管理一元化，聘僱人員尚非不能適用勞基法

現行聘僱人員適用勞保、勞退規定，卻不適用勞基法，但又準用部分公務人員人事法制規定，身分定位實有混淆不清之處。

學者認為，隨著社會法治國家發展，在勞動法上對於勞工之保障漸趨完善，然而聘用人員因未被定性為勞工，而無法受到勞

---

專題報告》，107年10月8日。

<sup>13</sup> 行政院及所屬各機關學校約用人員進用及運用要點第3點第1項規定：「約用人員得辦理之業務，以非屬行使公權力之工作為限。」

<sup>14</sup> 立法院第11屆第2會期第6次會議議案關係文書（院總第20號政府提案第11007196號），113年10月23日印發。

動法之保障，結果是介於公務人員與勞工之間之聘用人員，成為法制上之犧牲者<sup>15</sup>；至於聘用人員得否適用勞動法制，學者進一步指出，契約進用人員究應定性為公務人員或係適用勞動法之勞工？這個問題世界性都採後說，蓋「非公即私」，不宜「既私又公」，否則必須進行諸多的切割界定與特別規定，導致人民理解上的困難及法律解釋上的複雜，就實質面而言，若當事人係契約進用而不享有永業文官之終身職的保障，其勞動的地位相對而言較為脆弱，而竟無勞動三權保障，在權衡上非無失衡之處<sup>16</sup>。學者係以聘用人員為討論對象，然約僱人員同樣具有公法契約進用、非公務人員、且不適用勞基法之定位，故亦可作為整體聘僱人員法制檢討之參考。

參照實務上，同為行政輔助人力之約用人員，係適用勞基法，並未對常任文官人事體系造成重大衝擊；再者，參照德國公務人力運用模式，公務人員與契約人員分屬公、私不同法律體系，並不因進用方式不同，而對各種人力從事公共事務之正當性及公信力產生不同評價，另契約進用人員區分為公、私契約，在管理法制上勢必造成不同之切割，徒增管理之困擾。綜上，參照實務及外國立法例，並為使行政輔助人力管理一元化，在釐清何者為高度行使公權力業務或職務及保留由公務人員執行之前提下，聘僱人員並非不能適用勞動法制；另即使認為聘僱人員應受到諸多公務人員法律之拘束，則這也得經由契約之約款而得到解決<sup>17</sup>。

## 二、聘僱人員定位相同，建議統一並完備相關法制規定

聘用人員進用之法源依據為依任用法第 21 條(現為第 36 條) 規定制定之聘用條例，銓敘部為其主管機關；現行聘用條例規範相對簡略，關於進用之資格、進用程序、義務、考核、解聘事由，以

<sup>15</sup> 張桐銳，〈聘用人員進用制度之檢討〉，《文官制度》，第 15 卷第 1 期，112 年 5 月，頁 23。

<sup>16</sup> 同註 6，頁 60。

<sup>17</sup> 同前註。

及相關權利事項都欠缺詳細規定<sup>18</sup>。約僱人員則係由行政院人事行政總處依職權訂定約僱辦法，以為進用及管理依據。另在離職給與部分，離職給與辦法並無法律授權，亦屬職權命令性質，基於司法院釋字第 443 號解釋及釋字第 614 號解釋所揭櫫之重要性理論，是否合乎法律保留，恐有疑問<sup>19</sup>。爰此，約僱人員進用之法源及聘僱之離職給與尚待提升為法律位階或法律授權之辦法，而聘用人員適用之聘用條例亦待完備相關規定。

聘僱人員除上述進用之法源依據不同外，在給假、離職給與係併同訂定辦法規範；另聘僱人員均適用公務員服務法、中央政府機關總員額法；準用公務人員行政中立法、公務人員協會法等人事法律相關規定；在執行職務意外傷亡慰問金、差旅費報支、加班費，年終獎金等規定上，亦視為一體規定，爰此，基於聘僱人員定位性質及其法制規範情形，聘僱人員進用及管理應整併為同一法制規定，以避免法制規範上疏密不一或為不一致之規定。如仍維持聘僱人員為公法契約之定位，則建議約僱人員之進用應於任用法有明文授權依據。

### 三、建議依聘僱人員業務性質研議適度聘期彈性

任用法第 36 條係規定各機關以契約「定期」聘用之專業或技術人員；聘用條例及約僱辦法皆規定聘僱人員以一年一聘為原則，惟查，現行實務上，除特定專案工作或擔任職務代理之聘僱人員外，公務機關的現況是，多數約聘僱人員年資十幾年，其工作類型、項目亦是常態性，非特殊任務導向，根本脫離「臨時性」的性質<sup>20</sup>。學者認為上述久任問題，恐非法制原始設計問題，而係實際環境之變遷與執行問題，造成約約相續之「長期臨時人員」，使得人事法

---

<sup>18</sup> 同註 13，頁 22。

<sup>19</sup> 同前註。

<sup>20</sup> 葉宇甄，不是勞工，也非公務人員——公務機關約聘僱人員的勞權困境，在野法曹網站，網址：<https://dissent.tba.org.tw/society/2913>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 30 日。

制設計「臨時」、「補助」之人力彈性措施失去了彈性<sup>21</sup>。

公部門進用之臨時人員自 97 年 1 月 1 日起全面適用勞基法，鑑於臨時人員多屬辦理繼續性工作，目前政策定調為由機關視業務性質與臨時人員訂立定期或不定期契約；另考量臨時人員已不限於辦理臨時性工作，為使名實相符，「臨時人員」名稱業改稱為前述之「約用人員」<sup>22</sup>。依現行規定，聘僱人員為定期契約性質，實務上，職務代理或計畫案進用性質之人力確係定期契約性質；惟各機關組織法規明定進用聘僱人力（例如：新近成立數位發展部及所屬次級機關資通安全署及數位產業署各於組織法明定進用聘用員額不得超過一百人；運動部亦於該部組織法明定為應運動發展，多元化進用人才，得聘用運動相關領域專業人員等），為各該機關為應業務推動需要之長期工作人力需求，性質上似難認定為定期契約性質，爰此，依組織法規進用之聘僱人員實有長僱化需求，如有行為及工作現不佳情形，亦得依契約規定解聘（僱）、不續聘（僱）等方式課責。

依上，有長僱化需求之聘僱人員是否仍維持一年一聘僱制度？定期聘（僱）用人員超過一年聘期是否依實際期間聘（僱）用？建議主管機關依業務性質研議保留適度聘期彈性，以保障聘僱人員權益，並兼顧機關用人之安定性。

#### 四、為期聘僱人員一致，約僱人員應為保障法之準用對象

保障法第 102 條第 1 項第 4 款規定「各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員」準用該法之規定，約僱人員進用之依據為約僱辦法，該辦法並非法律位階，未符上開「依法」之規定，依此，約僱人員並非保障法之準用對象。

行政救濟上，聘用人員屬公法上契約關係，與依公務人員任用

<sup>21</sup> 徐有守、郭世良，《考銓制度》，四版 1 刷，五南圖書出版，108 年 7 月，頁 246。

<sup>22</sup> 行政院人事行政總處網站/委外及多元人力運用專區，多元人力簡介，113 年 2 月 27 日，網址：<https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=577&mid=152>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 30 日。

法律任用之有給專任人員有別，除有法律或法律明確授權，原則上機關不得再以行政處分之方式，作為行使行政契約事項之手段，且聘用人員亦非公務人員考績法之適用對象，爰機關就聘用人員所為之獎懲、成績考核、不續聘及解聘等聘約內容事項，性質仍屬管理措施，如有不服，應依保障法所定申訴、再申訴程序救濟<sup>23</sup>。約僱人員並非保障法所保障之對象，其契約關係之成立，本質上仍屬雙方間意思表示之合致，關於僱用契約內容之事項，無由一方基於意思優越之地位，以單方行為形成之可言，自不應承認有以行政處分形成、廢止或變更僱用契約內容之權限，且亦無法律授予以行政處分形成、廢止或變更僱用契約內容之權限。又解僱之意思表示，乃行使契約之終止權，其性質非行政處分，當事人尚不得依訴願法規定提起訴願，若因解僱之權利是否成立發生爭執，致僱用契約之公法法律關係存在或不存在有所不明，應循確認訴訟救濟之<sup>24</sup>。

職業安全保障上，聘用人員準用保障法有關公務人員職業安全相關規定及同法第 19 條第 1 項授權訂定之公務人員執行職務安全及衛生防護辦法；約僱人員非保障法所保障之對象，其職安保障係適用職業安全衛生法，惟在提起職場霸凌之申訴上，則與聘用人員規範一致<sup>25</sup>。

基於前述聘僱人員定位相同，本報告建議聘僱人員進用之法源依據允宜一致；依此，聘僱人員在準用公務人員相關規定上，亦宜為相同之規範。在準用保障法部分，聘僱人員未為一致規範，造成在行政救濟、職安保障上予以區別對待；除未必符合平等原則外，亦造成管理困擾。如仍維持聘僱人員為公法契約之定位，則建議僱用人員亦得準用保障法相關規定。

---

<sup>23</sup> 公務人員保障暨培訓委員會 109 年 11 月 18 日公保字第 1091060357 號函。

<sup>24</sup> 法務部 108 年 6 月 24 日法律字第 10803508640 號書函。

<sup>25</sup> 保障法第 102 條第 3 項規定：「法定機關（構）非屬第三條及第一項所定人員，而有依法令從事於公務者，其提起職場霸凌之申訴，準用第十九條至第十九條之二及依第十九條第一項所定辦法等相關規定。但不含醫療機構及公立學校。」

## 五、為保障聘僱人員結社權等，建議研議得成立專屬協會

在公務人員勞動關係上，係以協會法規範公務人員結社權、協商權及明文禁止罷工權。依現行規定，公務人員僅得加入服務機關之機關公務人員協會，如基層警察、消防人員僅得分別加入各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會，尚無法共同組成公務人員協會，向內政部警政署、消防署爭取維護其工作權益。為滿足渠等工作性質特殊人員之結社需求，考試院、行政院前於 113 年 7 月 12 日會銜函送本院審議之協會法部分條文修正草案，增訂第 4 條第 3 項規定：「第一項第一款特種公務人員協會由適用公務人員特種人事法律，具相同專業屬性且未能共同組織機關公務人員協會之公務人員所組織，包括：一、司法人員、主計人員、關務人員、警察人員及醫事人員之特種公務人員協會。二、適用同一公務人員特種人事法律，但工作性質及專業知能顯有差異，報經銓敘部認定同意者。<sup>26</sup>」亦即增訂特種公務人員協會組織類型。

在聘僱人員結社權部分，現行協會法第 51 條規定，機關依法令聘用或僱用之人員得準用第 9 條規定，加入服務機關之公務人員協會。惟查「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」第 1 點第 2 項規定，各機關聘用人員除機關組織法規另有規定者外，其員額以不超過該機關預算總人數 5% 為原則。各機關之聘僱人員均屬機關之少數族群，人事管理上權利義務亦未必和公務人員相同，加入服務機關之公務人員協會，並無法凝聚同類人員社群力量，向政府主張聘僱人員權益之維護。

聘僱人員如適用勞基法，較之公務人員而言，享有完整勞動三權；如維持現行得加入服務機關之公務人員協會，則實質上難有發聲之管道。如仍維持聘僱人員為公法契約之定位，建議併同特種公務人員協會研議情形，研議增訂聘僱人員得組織、加入聘僱人員專

---

<sup>26</sup> 立法院第 11 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書（院總第 20 號政府提案第 11006208 號），113 年 9 月 18 日印發。

屬協會，其組成、管理及協商權益等事項比照特種公務人員協會，以完善聘僱人員之結社、協商權益。

## 六、聘僱人員應依其定位研議訓練及激勵法制及配套措施

聘僱人員與公務人員一致，為服務法適用對象，亦為總員額法機關員額總數之控管範疇，亦即需遵守核心服勤義務（忠實與服從、保密、廉潔與品德）、勤休規定，經營商業與兼職限制、利益衝突與財物規範，違反本法者課責責任；並以員額評鑑等方式控管聘僱人力運用。亦即在義務規範上，聘僱人員視同為公務人員。

聘僱人員定位為輔助性人力，進用之法令依據與公務人員不同，依其進用性質而有不同之甄選、考核、晉階、保險、退撫制度，自屬合理。惟以聘僱人員之人才政策目的而言，學者認為應在特定的政策領域或政策議題上，利用相當於民間企業的人力資源管理系統，以契約方式進用所需人才，並進行人才的訓練與留用措施<sup>27</sup>。如前所述，多數約聘僱人員有久任化情形，其工作類型、項目亦是常態性，非特殊任務導向，根本脫離「臨時性」的性質；在政府機關同一業務常分由公務人員與聘僱人員擔任，甚或某一類型之重要職務大量進用聘僱人員此情形下，聘僱人員是否依業務需要予以適當之訓練，相關之人事管理制度設計是否依其進用性質規劃適當之激勵措施，以招募及留用優秀之聘僱人員，實屬政策主管機關應重視之課題。

聘僱人員並非公務人員訓練進修法之準用對象，在聘用人員部分，該法施行細則第 26 條規定，各機關（構）學校依法聘用人員，於必要時，由各主管機關商得公務人員保障暨培訓委員會同意後，得準用本法之規定。約僱人員則無相關訓練規定。為期確保公共服務品質，發揮輔助人力之效能，建議依聘僱人員性質準用公務人員訓練進修法部分規定或另定相關訓練法制規定。

---

<sup>27</sup> 陳志璋，〈公共治理挑戰下的人才模式分析〉，《文官制度》，第 9 卷第 3 期，106 年 7 月，頁 82。

在聘用人員激勵措施部分，聘用人員依聘用條例未有考核及法律效果規定；約僱人員依僱用辦法第 8 條之 1 規定，各機關應於每年 12 月底前辦理約僱人員考核作業；考核結果得作為晉薪或續約之依據，並自次年 1 月 1 日起執行。依此，聘僱人員並無考核獎金之制度設計，是否能激勵聘僱人員之表現，實值商榷。

為提升聘僱人力資源效能，聘僱人員在訓練及激勵機制上應依其進用目的予以研議相關法制及配套措施，以期招募及留用優秀之聘僱人員，確保公共服務品質。

## 伍、結論

本報告針對聘僱人員人事法制相關問題，研析相關法規及德國立法例後，提出以下相關建議，俾供委員問政或修法之參考：

- 一、參照約用人員進用情形及外國立法例，並為使行政輔助人力管理一元化，在釐清何者為高度行使公權力業務或職務及保留由公務人員執行之前提下，聘僱人員尚非不能適用勞基法。
- 二、基於聘僱人員定位及法制規範情形，聘僱人員進用及管理應整併為同一法制規定；如仍維持聘僱人員為公法契約之定位，則建議約僱人員之進用應於任用法有明文授權依據。
- 三、聘僱人員為定期契約性質，實務上，依業務需要有短期及長期進用需求，建議依業務性質研議保留適度聘期彈性，以保障聘僱人員權益，並兼顧機關用人之安定性。
- 四、聘僱人員在準用保障法部分，未為一致規範，造成在行政救濟、職安保障上予以區別對待；除未必符合平等原則外，亦造成管理困擾。如仍維持聘僱人員為公法契約之定位，則建議約僱人員亦得準用保障法相關規定。
- 五、建議併同協會法草案有關特種公務人員協會研議情形，研議增訂聘僱人員得組織、加入聘僱人員專屬協會。

六、為提升聘僱人力資源效能，聘僱人員在訓練及激勵機制上，應依其進用目的予以研議相關法制及配套措施。

## 參考文獻

### 一、政府出版品、書籍

1. 立法院第 11 屆第 2 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 20 號政府提案第 11007196 號），113 年 10 月 23 日印發。
2. 立法院第 11 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書（院總第 20 號政府提案第 11006208 號），113 年 9 月 18 日印發。
3. 徐有守、郭世良，《考銓制度》，四版 1 刷，五南圖書出版，108 年 7 月。
4. 銓敘部、行政院人事行政總處，〈銓敘部、行政院人事行政總處書面報告〉，《立法院第 9 屆第 6 會期司法及法制委員會第 4 次全體委員會議「各公務機關約聘僱人員納入勞基法之推動方案與時程」專題報告》，107 年 10 月 8 日。

### 二、期刊論文

1. 張桐銳，〈聘用人員進用制度之檢討〉，《文官制度》，第 15 卷第 1 期，112 年 5 月，頁 1-26。
2. 陳志瑋，〈公共治理挑戰下的人才模式分析〉，《文官制度》，第 9 卷第 3 期，106 年 7 月，頁 65-90。
3. 黃錦堂，〈德國公部門契約進用人員法制概說：兼論我國之基本問題〉，《人事行政》，第 198 期，106 年 1 月，頁 45-63。

### 三、網路資源

1. 公務出國報告資訊網站，德國聯邦政府運用契約性人力、中央與地方政府員額管控機制及行政法人考察報告，107 年 11 月 22 日，頁 15，網址：  
<https://report.ndc.gov.tw/ReportFront/ReportAssistant/forwa>

- rd/detail?sysid=C10703246，最後瀏覽日期：115年3月31日。
2. 行政院人事行政總處網站/委外及多元人力運用專區，多元人力簡介，113年2月27日，網址：  
<https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=577&mid=152>，最後瀏覽日期：115年3月30日。
  3. 葉宇甄，不是勞工，也非公務人員 公務機關約聘僱人員的勞權困境，在野法曹網站，網址：  
<https://dissent.tba.org.tw/society/2913>，最後瀏覽日期：115年3月30日。
  4. 賴怡瑩，〈德國公部門契約人員人事法制簡介〉，115年3月，立法院網站，網址：  
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46869&pid=261314>，最後瀏覽日期：115年3月31日。
  5. Bundesministerium des Innern，網址：  
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/tarifvertraege/tvoed.html>，最後瀏覽日期：115年3月31日。

## 附錄：「聘僱人員人事法制相關問題探討」專題研究報告（初稿）

### 座談會紀錄及參採情形

時間：115 年 4 月 30 日（星期四）下午 2 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：方組長華香

紀錄：賴怡瑩

參加人員：

#### 一、學者專家

淡江大學公共行政學系 陳副教授志瑋

#### 二、銓敘部

科長 程景琦（銓審司）

科長 曾國華（人事管理司）

#### 三、行政院人事行政總處（組編人力處）

專門委員 廖鎮文

#### 四、本局出席人員

吳副研究員欣宜

田副研究員華仁

尤助理研究員月亭

發言要點：

淡江大學公共行政學系陳副教授志瑋：

一、聘僱人員人事法制在我國整體的法制領域中，算是相當冷門的議題，但根據考試院「銓敘及人事行政統計」的資料顯示，民國 113 年全國聘僱人員及職工總人數為 109,813 人，和公務人員 472,755 人的比例是 0.23：1，若去掉職工（駐衛警、技工、工友）人數，約聘僱人員人數大約是公務人員人數的一成，加上聘僱人員往往和一般公務人員一樣，承擔類似的職能與任務。由此可知，本報告針對聘僱人員人事法制進行研討，具有非常高的重要性與前瞻性，對我國政府部門運作和對國家貢獻，都值得我們賦予更多關注。

二、本報告整理聘僱人員適(準)用公務人事法律及其他相關規定的情形，

透露一個訊息是：聘僱人員往往比照公務人員接受較高密度的法規範（例如，公務人員行政中立法、公務員服務法），但在核心權益部分（例如，退休、撫卹、保障），則因不具公務人員身分而無從適用，加上這類人員也被排除在勞基法的適用範圍，更凸顯聘僱人員可能因此成為公務人力弱勢族群的現象。

三、承上，現行聘僱人員人事法制的焦點議題之一就在於可否適用勞基法。本報告引用法院組織法規定，修法後法官助理及檢察官助理都得以約用人員進用，這是否意味著聘僱人員應該和約用人員一樣可以適用勞基法？從邏輯上來看是可以成立的，本報告也保留這樣的空間，認為聘僱人員尚非不能適用勞基法。

然而，從公權力行使的角度來看，聘僱人員的角色與職權，本質上仍和私人企業的勞工不同，特別是一旦行使罷工權，對公權力造成的破壞恐怕更甚於聘僱人員所獲得的法益。另外，聘僱人員適用勞基法導致救濟途徑走向勞資爭議調解與民事訴訟程序，同樣造成機關人事管理趨向分歧而混亂。相對而言，約用人員的定位偏向非典型人力，和聘僱人員係被納入總員額法之員額計算類別的正式人力性質，有著明顯不同。

基於上述理由，個人主張聘僱人員和政府之間仍維持公法契約關係為當。

四、本報告建議聘僱人員定位相同，建議統一完備相關法制規定，個人完全贊同，並可透過曾經擬具的「聘約人員人事條例」草案或「契約人員人事條例」草案，同時解決現行聘僱人員權益保障不足的問題，例如本報告建議的保留適度聘期彈性、同時準用保障法規定等等。

五、做為機關內的少數族群，聘僱人員參加公務人員協會確實可能出現保障不足或相關權利義務不一致的問題，但人數不足同時也會導致缺乏足夠能量去支撐一個專屬協會。因此，另一個途徑是修改公務人員協會法，依公務人員及聘僱人員人數比例選出理監事人選，以保障代表性的方式來保障其基本權益。

六、個人甚為認同本報告有關研議訓練及激勵法制及配套措施之建議，此

亦可以訂在未來的聘僱人員人事條例專法，使我國聘僱人員法制與權益保障更加充實而完整。

#### 參採情形：

- 一、第一點意見、第二點意見、第四點意見及第六點意見，贊同本報告內容，錄供參考。
- 二、第三點意見，贊同法官及檢察官助理雙軌進用之論述，錄供參考。另約用人員的定位偏向非典型人力部分，為因應行政院零派遣政策，各機關將原派遣人員部分檢討改為約用人員，鑑於多屬辦理繼續性工作，行政院及所屬各機關學校約用人員進用及運用要點第 3 點第 2 項配合規定，機關應依勞基法規定與約用人員訂立勞動契約，亦即由機關視業務性質與約用人員訂立定期或不定期契約，爰此，約用人員定位已從偏向非典型人力改為偏向聘僱人員定位之輔助性人力；再者，公部門適用勞基法人員當然享有勞動法益，除高度行使公權力職務不得由適用勞基法人員充任外，參照學者見解及外國立法例，聘僱人員尚非不能適用勞基法。
- 三、第五點意見，有關聘僱人力量能是否能支撐一個專屬協會部分，聘僱人員人數達 10 萬餘人，尚非不能成立專屬協會；另建議依公務人員及聘僱人員人數比例選出理監事人選部分，錄供主管機關進一步研議。

#### 銓敘部銓審司程科長景琦、人事管理司曾科長國華：

- 一、參照實務及外國立法例，得研議聘僱人員是否適用勞基法

茲以聘用制度之法源依據係源於任用法，又聘用人員與聘用機關發生公法上契約關係，所簽訂之契約為行政程序法第 135 條所稱之行政契約，其與勞工與雇主間為私法勞動契約性質不同，是聘用人員歷來係非屬勞基法適用對象，有關聘用人員參照約用人員適用勞基法之建議，事涉政府機關人事制度之整體性，尚須通盤審慎研議。

- 二、聘僱人員定位相同，建議統一並完備相關法制規定

本部歷來研議聘用人員人事法制時，均已考量將同屬補充性人力，並以契約定期進用之約僱人員納入相關草案，以建構更完整之政府契約性人力之人事制度。

### 三、建議依聘僱人員業務性質研議適度聘期彈性

聘用人員聘期涉及機關預算員額籌編、聘用計畫期間及聘用人員聘用期間工作績效等因素，除經機關斟酌予以續聘者外，尚無聘期以外之身分保障，現行聘期係採一年一聘為原則，尚屬合宜。

### 四、為期聘僱人員一致，約僱人員應為保障法之準用對象

約僱人員人事管理事項係屬行政院人事行政總處權責，本部尊重該總處之權責。

### 五、為保障聘僱人員結社權等，建議研議得成立專屬協會

依現行協會法第 51 條規定，聘僱人員得準用同法第 9 條規定自由加入協會，並享有表決、選舉及被選舉之權利，得循機關協會或全國協會管道發聲、維護權益。審酌聘僱人員係各機關以契約定期進用，雖有部分人員長期服務於相同機關，但其性質上為臨時補充人力，與常任公務人員有別，若許其成立專屬協會，每當契約屆滿，聘僱人員未具身分資格後即須退出協會，將衍生組織存續及運作穩定性之疑慮，爰建議維持現行規定。

### 六、聘僱人員應依其定位研議訓練及激勵法制及配套措施

目前聘用人員依公務人員訓練進修法施行細則第 26 條規定，於必要時，由各主管機關商得公務人員保障暨培訓委員會同意，得準用該法規定；另激勵機制上，公務人員激勵辦法第 20 條第 1 項業明定聘用人員準用該辦法之規定。有關依聘用人員進用目的予以研議相關法制及配套措施之建議，本部已錄案作為日後研修聘用人員人事法制之參考，俾周全聘用人員各項權利義務，活化政府人力資源運用，藉以提升政府整體施政效能。

### 參採情形：

- 一、第一點意見，有關聘用人員參照約用人員適用勞基法之建議，事涉政府機關人事制度之整體性，尚須通盤審慎研議部分，未具體回應本報告建議，爰錄供參考。
- 二、第二點意見及第六點意見，均將本報告建議錄案作為聘僱人員法制研議之參考。
- 三、第三點意見，有關現行聘期係採一年一聘為原則，尚屬合宜部分，未具體回應本報告建議，爰錄供參考。
- 四、第四點意見，尊重行政院人事行政總處之權責，錄供參考。
- 五、第五點意見，有關若許其成立專屬協會，每當契約屆滿，聘僱人員未具身分資格後即須退出協會，將衍生組織存續及運作穩定性之疑慮部分，縱令聘僱人員為定期契約，亦不得以其聘期以1年為限，而未有組織專屬協會，為其權益發聲之管道，爰擬維持本報告建議。

#### 行政院人事行政總處廖專門委員鎮文：

- 一、有關所提參照實務及外國立法例，得研議聘僱人員是否適用勞基法一節，建議不宜適用，說明如下：
  - (一)現行公務機關依聘用條例及約僱辦法進用之聘僱人員，其身分屬性係屬廣義公務員，須遵守公務員服務法等規範，與國家間為公法上契約關係可辦理涉及公權力業務。又一般勞動體系之勞工與雇主為私法上勞雇關係，如適用勞基法之約用人員，係依勞基法與機關簽訂私法契約，從事非屬公權力業務。
  - (二)又報告提及法官助理及檢察官助理原由聘用人員擔任，擴及進用約用人員，似可解讀為約用人員與聘用人員皆可行使公權力。惟擇用約用人員擔任助理之緣由為近年司法與檢察機關業務負擔沉重，爰採多元進用管道及彈性用人之旨，進用約用人員擔任助理從事非屬公權力行為(例如法律問題之研析、資料蒐集等事務)，涉及公權力行使業務仍為聘用人員辦理，並非此2類人員具相同位階辦理業務。
  - (三)是以，倘聘僱人員改適用勞基法，將由公法契約轉換為私法契約，與其身分屬性不合，恐衍生其得行使罷工等勞動權利之爭議，將對

政府業務運作及公共利益造成重大衝擊，另亦恐造成公務人員要求援引比照之效應。又聘僱人員雖非勞基法之適用範圍，近年來業已提升其薪資、給假、撫慰金等權益事項，以適度維護其權益。

二、有關所提聘僱人員定位相同，建議統一並完備相關法制規定，且依聘僱人員業務性質研議適度聘期彈性一節，本總處將配合銓敘部研議之「契約人員人事條例草案」持續與該部溝通協調，說明如下：

- (一)基於聘僱人員屬性相近，本總處配合銓敘部於 112 年間研訂「契約人員人事條例草案」時，多次研商交換意見，致力推動契約人員管理一元化，俾解決現行多種制度並存所造成管理困難問題。惟因銓敘部考量尚須配合未來政策方向並綜參各界意見，目前亦暫緩推動。
- (二)又為迅速回應社會變遷，政府須進用具備專業知能之聘僱人力以協力完成國家事務，相關人事管理法制應就兼顧機關業務需要及人員權利保障予以更周延的規劃，將持續蒐集各界意見並配合銓敘部審慎研議，俾循程序穩健推動立法事宜。

三、有關所提為期聘僱人員一致，約僱人員應為保障法之準用對象且職業安全保障之法制應一體適用一節，本總處尊重法制主管機關公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）意見，說明如下：

- (一)查保障法第 102 條規定略以，各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員，準用該法之規定。復依稱保訓會 100 年 3 月 10 日函略以，約僱辦法係行政院依職權訂定之規定，非基於法律授權所訂定。依該辦法進用之約僱人員即非屬保障法之保障對象，有關其權益之爭執，自不能依保障法所定程序請求救濟。
- (二)審酌約僱人員與聘用人員身分屬性相同，與國家間同屬公法上契約關係，均屬廣義之公務員，聘用人員既有保障法之準用，約僱人員亦無排除於外之理。如僅依進用法令依據之不同，而將約僱人員排除於保障法準用範圍之外，似難謂有正當理由之差別待遇，非無違反平等原則之疑慮。
- (三)又聘用人員為保障法準用對象，爰其職業安全衛生及提起職場霸凌申訴等事項，依該法及「公務人員執行職務安全及衛生防護辦法」

(以下簡稱安衛辦法)規定辦理。約僱人員部分，依職業安全衛生法(以下簡稱職安法)及勞動部103年9月26日勞職授字第1030201348號公告等規定，約僱人員適用部分職安法，爰其職業安全衛生事項依職安法辦理；又約僱人員非保障法準用對象，惟提起職場霸凌之申訴，依該法第102條第3項規定，準用保障法及安衛辦法所定職場霸凌申訴、調查、處理及裁罰等相關規定；惟其如不服職場霸凌受理及成立與否之決定，仍得依其身分屬性，依職安法第39條規定向主管機關或勞動檢查機構申訴。

(四)是以，聘僱人員之保障分別依職安法、保障法及安衛辦法等規定辦理，是否建立一致規範保障是類人員權益，事涉法制主管機關保訓會及勞動部(涉部分職安法)權責，建議洽詢該2機關意見。

四、有關所提為保障聘僱人員結社權等，建議得成立專屬協會一節，本總處尊重法制主管機關銓敘部意見，說明如下：

(一)聘僱人員辦理業務多涉政府事務執行事項，與機關間屬公法上契約關係，為保障其結社和協商權，爰於協會法規定，得加入服務機關之公務人員協會。

(二)依考試院及行政院會銜通過之協會法部分條文修正草案，增設特種協會之組織模式，考量特種公務人員協會係以專業屬性相同且工作性質特殊之公務人員所組成，以利是類人員反映相關業務及權益之核心問題，並凝聚改善工作條件等有關爭議之共識，符合在專業分工組織型態下之人力資源規劃策略。至聘僱人員係機關應業務需要以契約定期聘僱，各機關聘僱人員之專業屬性及其工作性質不同，與增設特種公務人員協會之立法意旨不符。考量協會法法制主管機關為銓敘部，本總處尊重該部意見。

五、有關所提聘僱人員應依其定位研議訓練及激勵法制及配套措施一節，本總處將配合法制主管機關銓敘部及保訓會研議，說明如下：

(一)有關「建議依聘僱人員性質準用公務人員訓練進修法(以下簡稱訓練進修法)部分規定一節：

1、聘僱人員為行政院及所屬機關學校推動公務人員終身學習實施要

點（以下簡稱公務人員終身學習實施要點）適用對象：聘僱人員雖非屬訓練進修法之適用對象（按：依該法施行細則第 26 條規定，聘用人員報經保訓會同意後得為準用對象），惟仍適用公務人員終身學習實施要點，自 106 年起，與業務相關之學習活動每人每年應達 20 小時，其內涵並視當前重大政策滾動調整，自 115 年起必須完成時數 10 小時，包含人工智慧（3 小時）及法定訓練及民主治理價值課程（7 小時，包含環境教育、性別平等、廉政與服務倫理、人權教育、轉型正義、行政中立、多元族群文化、公民參與等課程）；其餘 10 小時由同仁自行選讀與業務相關之課程。

2、各主管機關得依業務需要或聘僱人員職能發展等，規劃辦理相關訓練課程：依訓練進修法第 2 條第 2 項略以，公務人員專業訓練、一般管理訓練由各主管機關辦理或授權所屬機關辦理之，參酌前開規定意旨，並基於訓練資源整合與共享，各主管機關辦理公務人員相關訓練課程時，亦得審酌業務需要及職能發展等，併同規劃聘僱人員相關訓練課程，俾提升渠等專業能力。

3、綜上，行政院及所屬機關學校已可依公務人員終身學習實施要點規劃所屬聘僱人員相關教育訓練資源，考量公務人員訓練法制主管機關為保訓會，有關本節建議依聘僱人員性質準用訓練進修法部分規定或另定相關訓練法制規定，本總處將配合保訓會研議。

（二）有關「聘僱人員無考核獎金之制度，是否能激勵聘僱人員之表現」一節：

1、查銓敘部 66 年 3 月 31 日函略以，依聘用條例第 2 條及第 3 條規定，聘用人員係以契約定期聘用者，各機關於聘用後僅列冊送銓敘部登記備查，並無聘用資格審查之規定，從而不核敘其級俸，是以無從適用公務人員考績法辦理，又聘用人員在契約上既明載其應負之義務與責任，於其聘用工作期間，仍可以考核方式觀察其工作績效，以作續聘或解聘之準據，是各機關可以成績考核方式自行斟酌辦理。

2、復查約僱辦法第 8 條之 1 規定略以，各機關應於每年 12 月底前

辦理約僱人員考核作業，且考核結果得作為晉薪或續約之依據。同辦法第 9 條規定略以，約僱人員不適用公務人員俸給、考績、退休、撫卹及公教人員保險等法規之規定。

- 3、綜上，現行聘僱人員進用資格條件等相關權益事項之法制主管機關分屬銓敘部及本總處權責，均無發給考核獎金之規定，其考核結果僅作為晉薪或續（解）聘僱之參據。考量聘僱人員係屬政府多元公務人力之一環，基於各類人員權益間之衡平性，本節建議將錄案適時與銓敘部共同研議。

#### 參採情形：

- 一、第一點意見，有關進用約用人員擔任助理從事非屬公權力行為，涉及公權力行使業務仍為聘用人員辦理部分，經查法院組織法第 12 條第 2 項、第 34 條第 3 項、第 51 條第 3 項及第 66 條之 5 第 1 項分別規定各級法院得置法官助理，「依相關法令聘用或約用各種專業人員充任之；承法官之命，辦理案件程序之審查、法律問題之分析、資料之蒐集等事務」及「地方檢察署得置檢察官助理，依相關法令聘用或約用各種專業人員充任之；承檢察官之命，辦理案件程序之審查、法律問題之分析、資料之蒐集等事務」，在法律規定上並未區別聘用及約用助理工作內容。其餘意見本報告業已在第一點建議敘明相關主管機關認為聘僱人員不得適用勞基法之理由，並逐一回應，爰仍維持本報告建議。
- 二、第二點意見，有關將持續蒐集各界意見並配合銓敘部審慎研議，俾循程序穩健推動立法事宜部分，未具體回應本報告建議，爰錄供參考。
- 三、第三點意見及第四點意見，分別尊重保訓會及銓敘部意見部分，錄供參考。
- 四、第五點意見，將配合法制主管機關銓敘部及保訓會研議，爰錄供參考。

## 吳副研究員欣宜：

本報告自我國制度現況出發，區分「聘用人員」與「約僱人員」兩類型，並整理其適用（或準用）公務人員法制與勞動法制之情形，精確呈現我國現行制度之「混合型」特徵。尤其指出聘僱人員一方面適用公務員服務法並準用部分人事規範，另一方面納入勞保與勞退體系，卻排除勞動基準法之適用，從而凸顯其「非公非私」或「既私又公」之法制定位困境。

惟就核心論證而言，本報告以聘僱人員多從事非高權性業務，及約用人員亦可能承擔類似職務（如法官助理雙軌化）為據，進而推論其「尚非不能適用勞動基準法」。此一推論固具政策吸引力，然在法理上仍有待補強。蓋「公法契約」與「私法契約」之區分，本即關聯適用法制之選擇；若未先處理聘僱人員之契約定性，即直接導出勞動法適用之可能，恐有忽略契約性質與法律體系連動關係之虞。

另一方面，前述實務現象亦可能反映長期行政運作下之「制度邊界鬆動」。聘僱人員久任化、常態性業務承擔，以及不同法制身分人員從事相似工作，固顯示分類標準之弱化，亦可能源於員額控管與用人彈性需求下之混用結果。據此，相關現象未必當然導向制度應予私法化之結論，反而可能揭示既有制度未被忠實執行。若未釐清「公權力行使」之判準及其人事配置意義，即以實務混用支持制度轉型，恐有將「制度失靈」誤認為「制度轉型必要」之疑慮。

另就比較法運用而言，本報告以德國制度為參照，並掌握其以私法契約統整非公務人員人力之特徵。惟相關論證多停留於制度介紹，尚未進一步連結德國基本法第 33 條第 4 項「高權行為保留於公務員」之憲法基礎，亦未充分對照我國法制之相應規範，使比較法素材較難直接轉化為制度改革之正當性依據。

綜合而言，本報告對我國聘僱人員法制之問題提出具體觀察，並嘗試提出改革方向，於政策討論上具有一定啟發性。然而，其論證基礎仍涉及若干尚待釐清之關鍵問題，例如公私法契約界線、公權力行使之判準，以及實務現象之評價方式等，相關制度發展仍有賴進一步之法理與

實證累積，以期整體法制更趨周延與穩定。

#### 參採情形：

有關「尚未進一步連結德國基本法第 33 條第 4 項『高權行為保留於公務員』之憲法基礎及「公私法契約界線、公權力行使之判準，以及實務現象之評價方式等」法理論述部分，受限於篇幅、研究量能及實務混淆不清之現況，不論公私法性質或公權力行使界限之論述，在實務操作上均難有明確標準可資遵循。本報告就工作性質是否涉及公權力部分，已以法官及檢察官助理進用改以聘用或約用專業人員雙軌進用為例，說明何謂涉及公權力業務尚待明確界定；至於得否轉換為私法契約，即使認為契約人員應受到諸多公務人員義務規範之拘束，亦得經由契約之約款而得到解決。

#### 田副研究員華仁：

本報告深入剖析我國現行聘僱人員人事法制缺失並研提改革建議，內容詳實，極具參考價值，茲提供以下淺見供參：

- 一、本報告問題研析與建議一、(三)表示參照實務及外國立法例，並為使行政輔助人力管理一元化，聘僱人員尚非不能適用勞基法乙節，茲查憲法第 85 條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，……。」爰此，我國公部門係以考試制度進用公務人員為主要的政府用人制度，惟為輔助業務推動，爰有進用未具公務人員任用資格之契約進用人員之必要，契約進用人員中，依其契約性質尚可區分為以「公法契約」及以「私法契約」進用之人員。在「公法契約」部分，主要為聘僱人員，「私法契約」部分，則可概分為技工工友、駕駛、公部門駐衛警、臨時人員，不一而足。基於各類人員進用目的之不同，其相關人事管理措施，如設置目的、進用依據、資格條件、敘薪標準、進用期限、考核獎懲、退離撫卹、給假及權益保障等事項均不盡相同，並散見在相關中央及地方人事相關法令中，導致承辦人員適用上的困難及法律解釋上的複雜，徒增管理之困擾。

其次，在人員管理部分，如同一職務同時得以聘僱人員及約用人員進用，因約用人員相關權利義務事項適用勞動基準法之規定，享有勞基法所定較優之勞動權益（例如資遣費、加成之加班費及休假無強制休畢日數，未休畢日數均發給工資等），兩相比較，權益顯有失衡，恐生援引比較情事，除造成人事管理困擾，亦不符平等原則。茲以113年11月29日修正公布之法院組織法修正案為例，為使法官助理進用管道多元化，運用保有適當彈性，減輕法官工作負擔，該法爰修正各級法院遴選進用法官助理之規定，新增約用法官助理，惟因約用法官助理相關權利義務事項適用勞動基準法之規定，為免徒增管理困擾，各法院多不願進用約用法官助理。

此外，觀諸外國立法例，公部門契約進用人員究應定性為公務人員，抑或係適用勞動法之勞工，國際法制趨勢秉持「非公即私」原則多傾向將其定性為「適用勞動法之勞工」，以免「既私又公」所導致的法律解釋複雜與權益受損。蓋因聘僱人員不享有永業文官之終身職保障，其勞動地位相對而言較為脆弱，若無勞動三權保障，在權益權衡上非無失衡之處。以德國公部門為例，其契約人員與政府之間屬於私法上的僱傭關係，適用一般勞動法令。德國勞工之工作條件權利義務是透過各所屬工會與雇主協商談判，再據以訂定於集體協約，公部門契約人員之工作條件，亦採此一模式，契約人員能組織工會，與由聯邦政府及各邦內之地方自治團體組成之雇主團體共同就所屬契約人員之工作條件進行協商，並訂定團體協約，詳細規範工時、薪資、休假等權益，在滿足一定條件下，甚至享有終身保障規定，足證將公部門契約人力納入一般勞動法制保障之可行性與正面效益。

綜上，鑑於政、經、社、文、科環境快速變遷，非常任之契約性人力之管理與運用，在現代政府機關所扮演的角色越形重要，主管機關允宜檢討整併現行契約進用人力制度，朝向行政輔助人力管理一元化發展，將聘僱人員回歸勞動法制，以落實渠等之基本權益保障；並研議將聘僱人員、技工工友、駐衛警、臨時人員等契約進用人員之相關人事管理措施，整合為單一法典之可行性，俾使整體法制架構更

加清晰明確。另為消弭不同身分間之相對剝奪感，建議推動此項法制革新時，主管機關宜一併配套檢討常任文官之待遇福利，如比照勞工給予加成之加班費、提高公保給付之基數內涵為本俸 2 倍，透過通盤的制度調整，在提升整體政府治理效能之同時，兼顧維護整體人事體制之安定。

二、有關聘僱人員聘期問題，經查德國得以契約人力辦理之政府業務，並非僅以短期性、臨時性之工作為限，即使為經常性之業務，亦得透過團體協約進用所需人力，因此契約人員長期於政府內任職乃為常態。在地方政府實務上，柏林邦議會甚至要求契約人員除特殊因素外，原則上應採不定期契約進用，故柏林邦政府近年已多採長期僱用。準此，聘僱人員若工作有一定的持續性，尚非不得改為二年或三年一聘，似無自始至終維持一年一聘之必要。

綜上，基於機關用人之安定性與業務之延續性，針對具備長期、常態需求之聘僱人員，建議主管機關可參照公務人員任用法第 36 條之 1 第 1 項第 2 款派用人員延長派用每次不得逾 3 年之規定，針對工作具一定持續性或特殊專案性質者，研議賦予用人機關適度放寬聘期之彈性，甚至對於特定領域朝不定期契約方向檢討，俾兼顧政府彈性留才與聘僱人員工作權益之保障。

#### 參採情形：

- 一、第一點意見，有關將聘僱人員、技工工友、駐衛警、臨時人員等契約進用人員之相關人事管理措施，整合為單一法典之可行性，並適用勞動法制，錄供主管機關進一步研議。
- 二、第二點意見，與本報告立論方向、內容一致。

#### 尤助理研究員月亭：

- 一、本報告問題研析與建議事項第 1 點，建議聘僱人員適用勞基法，然聘僱人員職務內容若接近一般行政輔助或專業技術工作，或許可以約用人員適用勞基法作為類推基礎；但報告有提到，聘僱人員職務內

容部分可能涉及行政裁量或公權力輔助事項，若逕以約用人員適用勞基法作為類推基礎，是否可能有論證不足之疑慮，是否考慮「依業務性質分流研議」，依職務決定是否涉及公權力行使、是否屬常態性業務及進用目的，分流研議聘僱人員適用勞基法或導入核心勞動保障規範之可能性？

- 二、本報告第 9 頁(三)第一段以「聘僱人員」作為討論對象，包含聘用人員及約僱人員；惟第二段引用學者見解時，係採用「聘用人員」，建議報告確認學者見解係僅針對聘用人員，或可一併作為約僱人員法制檢討之依據。若學者係以聘用人員為討論對象，建議報告可於引用後補充說明：雖該見解係以聘用人員為中心，然約僱人員同樣具有公法契約進用、非公務人員、且不適用勞基法之中間定位，故亦可作為整體聘僱人員法制檢討之參考。如此可避免引用範圍與本文討論對象不完全一致之疑義。
- 三、本報告問題研析與建議事項第 2 點提到「僱用人員」，一語似非現行法制中較明確之人員類型名稱，易與約用人員、臨時人員或其他契約進用人力混淆。故第一段最後：「爰此，僱用人員進用之法源」，用語上究係指聘用人員還是約僱人員未臻明確，報告應係指「約僱人員」，建議確認後修正；另外，本點最後一句「建議僱用人員之進用應於任用法有明文授權依據」，報告應係指「約僱人員」，建議確認後修正。
- 四、本報告問題研析與建議事項第 3 點指出現行聘僱人員雖採一年一聘為原則，惟實務上部分聘僱人員已長期從事常態性業務，與原本定期、臨時或輔助性人力之制度設計已有落差，因此建議依業務性質研議適度聘期彈性。惟聘僱人員進用原因及職務型態不一，部分係職務代理、短期專案或特定計畫人力，仍有維持定期契約之必要；部分則係依組織法規明定進用，或長期辦理機關常態性、專業性業務，較有研議較長聘期或續聘穩定機制之空間。建議可進一步區分短期任務型、職務代理型及常態業務型之聘僱人員，分別設計不同聘期及續聘規定，以兼顧機關用人彈性、聘僱人員權益保障及避免變相久任之疑慮。

五、本報告問題研析與建議事項第 4 點指出，聘用人員為保障法第 102 條規定所列準用對象，約僱人員則因進用依據為行政院訂定之約僱辦法，並非法律位階，未必符合該條「依法僱用人員」之要件，致使二者在行政救濟及職務安全保障上產生差異。惟若建議約僱人員準用保障法，仍宜進一步說明修法方式，例如係修正保障法第 102 條，明定約僱人員為準用對象；或係先於任用法或未來統一聘僱人員法制中，補正約僱人員進用之法律授權依據，使其符合保障法第 102 條所稱「依法僱用人員」，明確化約僱人員準用保障法之修法路徑。

六、第 13 頁第二行最後一個字「安」應屬贅字。

#### 參採情形：

- 一、第一點意見，有關「聘僱人員職務內容部分可能涉及行政裁量或公權力輔助事項，若逕以約用人員適用勞基法作為類推基礎，是否可能有論證不足之疑慮」部分，聘用人員係從事「專業或技術」工作，約僱人員則為「事務性、簡易性等行政或技術工作」；約用人員未有界定從事之工作內容，惟不得辦理涉及公權力業務。現行法制上並未釐清何謂「涉及公權力業務」，所提意見，同意參採，據以補充參照德國法制，在釐清何者為高度行使公權力業務或職務之前提下，聘僱人員並非不能適用勞動法制。
- 二、第二點意見、第三點意見及第六點意見，均同意參採，配合修正本報告相關內容（文字）。
- 三、第四點意見及第五點意見，與本報告立論方向、內容一致。

散會：下午 3 時