

調 查 意 見

壹、案由：據訴，彰化縣福興鄉公所將施姓等3名清潔隊員調整為工友、技工，涉違反工友管理要點及行政院人事行政總處101年2月21日總處組字第10100249432號函示規定等情案。

貳、調查意見：

一、行政院為落實精簡政府機關工友人力，前經訂定「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」，明定工友員額以及超額工友出缺不補、非超額工友僅限移撥進用等精簡事項，嗣基於政府一體性及考量政府財政負擔，於94年10月11日函請各地方機關依照該院上開精簡政策妥慎辦理。惟該院人事行政總處現因鑑於地方機關之工友員額及進用，屬地方制度法第18條至第20條所定地方自治團體之組織設立及管理地方自治事項，除該法第85條另有明定工友「給與」事項同應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理外，別無其他法律或法律授權訂定之法規命令將該等事項保留為中央機關權限，復以內政部依地方制度法第62條授權訂定「地方行政機關組織準則」之第28條，更明定地方機關工友人數應循預算程序辦理（亦即其員額係由各地方民意機關審查決定），乃認為上開工友精簡等相關規定及函釋僅具類似行政指導之性質，原則上無拘束地方機關之效力。基上論述，地方機關工友人力是否確無與中央機關一體同步進行精簡，或有無另提出替代措施之必要？允宜請行政院督促該院人事行政總處及內政部依權責妥予審慎研處。

(一)按行政院為規範各級政府機關工友(含技工、駕駛，下同)員額設置、人事及工作管理等事項，原於該院訂頒「事務管理規則」之「工友管理」篇定有相

關規定，嗣為發揮人力效能、提高行政效率及減少工友人力，於79年間訂頒「行政院所屬機關學校事務勞力替代措施推動方案」（現為「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」，下稱中央事務勞力替代方案），據以管制行政院所屬機關學校工友員額並進行精簡，另再以該院91年7月1日院授人企字第 0910025483號函示：「行政院暨所屬機關學校工友（含技工、駕駛）員額，自即日起一律凍結不補」。迨94年間，行政院為使上開「事務管理規則」之規定回歸相關法令，以符事權統一，乃廢止該規則，另為考量工友雖已適用勞動基準法¹（以下簡稱勞基法），惟其與私部門勞工性質仍有差別，仍有統一規範之必要，爰參酌當時勞基法與勞工退休金條例，以及原「事務管理規則」之「工友管理」篇相關規定，於同年7月1日訂定「工友管理要點」，以作為有關機關訂定工友工作規則及其與工友之勞動契約之依據；原「事務管理規則」有關工友員額設置之相關規定，則因上開中央事務勞力替代方案已另有規定²，故未於「工友管理要點」內規範。

¹ 前行政院勞工委員會依勞動基準法第3條規定，以86年9月1日（86）台勞動一字第 037288號函指定「公務機構技工、駕駛人、工友」及「公務機構清潔隊員」，自87年7月1日起適用勞動基準法。

² 「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」第6點規定：「（第1項）各主管機關依中央政府機關員額管理辦法之規定，於行政院核定各該主管機關及其所屬各機關學校工友、技工預算員額總數（含超額列管總數）額度內，依下列基準及其業務需要，彈性分配工友、技工預算員額數：（一）工友、技工員額設置基準如下：1. 工友：（1）職員在二十人以下者，得配置工友二人。（2）職員在二十一人至六十人者，每二十人得增加配置工友一人。（3）職員在六十一人至一百六十人者，每二十五人得增加配置工友一人。（4）職員在一百六十一人以上者，每三十人得增加配置工友一人。（5）前（1）至（4）規定，採分段計算，餘數不予列計。2. 技工：得按實際需要從嚴核定，最多不得超過工友人數二分之一。但駕駛不列入技工人數計算。3. 駕駛：各機關駕駛員額，除部會首長、副首長與部會所屬一級機關簡任第十二職等以上首長座車得配置駕駛外，其餘公務車輛駕駛，循委託外包方式處理或本摺節用人原則，就現有駕駛人力統籌調配運用。（二）各級公立學校工友員額設置基準，由教育部擬訂，報行政院核定後實施。（三）各機關學校因工作性質特殊，經行政院核定有案之工友、技工人數。（第2項）各主管機關分配於所屬各機關學校配置工友、技工預算員額數，低於第一項規定員額設置基準或行政院核定有案人數者，不得再據以請增。」

至於地方機關對工友之管理，原適用「事務管理規則」，嗣因該規則廢止後，為使工友勞動條件有一致性標準，故地方機關則多繼續沿用新訂頒之「工友管理要點」，作為訂定工友工作規則及勞動契約之依循，以上規定明甚，合先敘明。

(二)次查中央機關對工友精簡之作業方式，鑑於中央機關工友亦為99年2月3日公布之中央政府機關總員額法所規範對象³，故行政院於同年3月30日發布之中央政府機關員額管理辦法第25條即定有非超額工友缺額應以本機關工友轉化，或由他機關移撥方式進用之規定⁴；又中央事務勞力替代方案第7點亦明定各機關學校工友、技工之員額調整及轉化移撥，除依中央政府機關員額管理辦法等相關規定辦理外，並明定超額工友、技工之預算員額應列管為出缺不補；非超額工友、技工缺額進用，應由本機關學校工友、技工轉化或其他中央機關學校工友、技工移撥，並就其作業程序進行相關規範。案經詢據人事行政總處相關人員表示，上開精簡政策執行成果，中央機關超額工友人數，依各該年度預算書所計，已由91年度16,461人，降為106年度之4,897人，共計減列11,564人，超額工友精簡率近7成。

³ 按中央政府機關總員額法第3條規定：「本法所稱員額，分為下列五類：一、第一類：機關為執行業務所置政務人員，定有職稱、官等職等之文職人員，醫事人員及聘任人員。但不包括第三類至第五類員額及公立學校教職員。二、第二類：機關依法令進用之聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。但不包括第三類及第四類員額。三、第三類：司法院及所屬機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。四、第四類：法務部所屬檢察機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。五、第五類：警察、消防及海岸巡防機關職（警）員。前項員額，不包括軍職人員。」

⁴ 中央政府機關員額管理辦法第25條規定：「各機關工友、技工及駕駛之員額管理原則如下：一、各機關非超額工友、技工及駕駛缺額之進用，應由本機關工友、技工及駕駛轉化或其他機關工友、技工及駕駛移撥，不得以借調、支援或新僱方式辦理。其經行政院核定為超額工友、技工及駕駛之預算員額，應列管為出缺不補，並配合年度預算編列核實減列。二、各機關應將其事務性工作積極採取廣泛使用現代化事務機具、推動業務資訊化、簡化流程、擴大外包、運用志工、替代役等人力，及全面推行職員自我服務等替代措施辦理，並鼓勵現有工友、技工及駕駛提早退離及有效運用其人力。」

- (三) 至於地方機關工友之精簡，查前揭中央事務勞力替代方案第14點雖揭示：「地方各機關學校推動工友、技工勞力替代措施，得準用本方案規定辦理。」⁵且行政院亦以94年10月11日院授人企字第0940065246號函各地方政府重申工友全面凍結不補政策，並敘明：「一、為貫徹員額精簡政策，減輕政府財政負擔，本院於91年訂定各項工友員額管制措施，並於同年7月1日以院授人企字第0910025483號函規定，各機關學校之工友，不論超額與否，均予全面凍結不補；至未達工友員額設置基準之機關學校，如確因業務特殊需要，擬進用工友者，則需專案報經本院同意後，由其他機關學校之超額工友，以連人帶缺方式進行移撥。另本院於本（94）年1月18日以院授人地字第0940060507號函規定，地方機關員額成長率之管制規定，其中工友仍維持不新僱之管制措施。二、員額精簡係政府既定政策，目前本院對於各機關學校工友員額管制，仍依相關規定賡續列管出缺不補，不得新僱。是以，基於政府一體性及考量政府財政負擔，地方機關學校工友員額之核定及進用，請依照本院訂頒之『行政院所屬機關學校事務勞力替代措施推動方案』、『各級行政機關、公立學校超額工友處理原則』及上開院函等相關規定，妥慎辦理。」（收錄於人事行政總處編印之「工友管理法規釋例彙編」）。
- (四) 然經人事行政總處函復本院嗣再派員到院接受詢問時表示，依地方制度法第18條至第20條及第85條規定，地方自治團體組織之設立及管理，除員「工」之「給與」事項外，係屬地方自治事項（按依同法

⁵ 按臺北市政府依該條規定，定有「臺北市政府執行『中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案』補充規定」，即為一例。

第85條規定，地方自治團體之員「工」給與事項，應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理⁶)；又地方行政機關公職人員、政務人員及訂有職稱、官等之員額總數及其配置，雖於地方行政機關組織準則（內政部依地方制度法第62條所訂定）第21條至第26條定有明文，惟地方行政機關之其他聘（僱）用人員、「技工」、「工友」人數，並未於該通則中明定，僅於其第28條第1項規定應循預算程序辦理⁷，從而地方機關之工友，除「給與」之相關事項應依「工友管理要點」及「全國軍公教員工待遇支給要點」等相關中央法令辦理外，其餘有關管理及員額等事項，因屬地方自治之範疇，尚不受「工友管理要點」及中央事務勞力替代方案等行政規則之拘束，地方機關得自行斟酌是否準用該方案之規定，又上開行政院相關規定及函釋，亦僅具類似「行政指導」性質，旨在督促及建議地方機關本於權責妥慎辦理等語。

(五)案經本院再詢據內政部及法務部相關人員，該等機關代表除未反對上開見解外，法務部相關人員另補充說明略以：「行政規則既係規範機關內部秩序及運作之規定，其拘束力原則上僅限於訂定行政機關之『指示權』所及之範圍，故原則上僅於同一行政主體之內有效力，惟在例外情形，得基於『事務監督』，對其他行政主體的機關，亦有效力；但如涉

⁶ 地方制度法第85條規定：「省政府、省諮議會、直轄市議會、直轄市政府、縣（市）議會、縣（市）政府、鄉（鎮、市）民代表會、鄉（鎮、市）公所員工給與事項，應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理。」

⁷ 地方行政機關組織準則第26條及第28條分別規定：「地方行政機關編制之職稱及員額，應於各該地方行政機關組織法規及其編制表定之。地方行政機關，應就其層級、業務性質及職責程度，依其所適用之職務列等表選用職稱，並妥適配置各官等、職等員額。」、「地方行政機關之聘（僱）用人員、技工、工友人數及用人計畫所需人事費用，應循預算程序辦理。地方行政機關增加員額時，應配合預算之編列，相對精簡現有聘（僱）用人員。」

及自治事項，已不屬『指示權』範圍，除非法律別有規定，自非內部效力所及⁸。」「中央政府機關訂定之『工友管理要點』及『中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案』以及相關函釋，對不同行政主體之地方政府機關是否有拘束效力……仍須視該等行政規則之內容是否屬於中央政府機關事務監督之範疇，以及有否涉及地方自治事項而定。」「倘依憲法或法律之規範設計，事務已劃歸中央政府權責（例如考試、公務員之銓敘、保障、撫卹、退休等，憲法增修條文第6條第1項規定參照）或為法律所明定（例如公務人員之任用、職稱、官等、員額、調任、轉任、專業或技術人員之聘用等，公務人員任用法相關規定參照）者，中央行政機關就該事務即具有監督權限，依此訂定之行政規則，應對於地方自治團體具有拘束力。」次據內政部相關人員表示：「如該行政規則（按：指「工友管理要點」及中央事務勞力替代方案及相關函釋）非屬執行法律或法規命令而為規定，對地方行政機關似無拘束力。」「依據司法院釋字第527號解釋及其理由書，地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。爰基於地方自主組織權為地方自治之核心事項，於中央法規部分，僅憲法、法律或法

⁸ 林錫堯，行政法要義，2016年8月，4版第1刷，第212頁至第213頁參照。

規命令具有拘束地方自治團體組織之效力（地方制度法第30條、第54條及第62條參照）」、「如為使政府工友員額管制政策有中央至地方一致管制之必要，而另制（訂）定相關法律或法規命令予以規範，仍請該總處（按：指人事行政總處）能尊重地方自治之精神，其規範密度不宜過高，俾使地方政府機關保有因地制宜之彈性作為。」⁹

（六）綜上所述，行政院為落實精簡政府機關工友人力，前經訂定中央事務勞力替代方案，明定工友員額以及超額工友出缺不補、非超額工友僅限移撥進用等精簡事項，嗣基於政府一體性及考量政府財政負擔，於94年10月11日函請各地方機關依照該院上開精簡政策妥慎辦理。惟該院人事行政總處現因鑑於地方機關之工友員額及進用，屬地方制度法第18條至第20條所定地方自治團體之組織設立及管理地方自治事項，除該法第85條另有明定工友「給與」事項同應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理外，別無其他法律或法律授權訂定之法規命令將該等事項保留為中央機關權限，復以內政部依地方制度法第62條授權訂定「地方行政機關組織準則」之第28條，更明定地方機關工友人數應循預算程序辦理（亦即其員額係由各地方民意機關審查決定），乃認為上開工友精簡等相關規定及函釋僅具類似行政指導之性質，原則上無拘束地方機關之效力。基此，地方機關工友人力是否確無與中央機關一體同步進行精簡，或有無另提出替代措施之必要？允

⁹ 另內政部前以95年6月20日台內民字第0950100691號書函復前行政院人事行政局（現為人事總處），亦說明：……「（有關地方行政機關及地方學校內之工友進用、管理等事項）其進用程序、費用來源與管理等事項之性質，應屬地方自治事項範疇……如無違上位階法規範時，自治監督機關應予尊重……。」

宜請行政院督促該院人事行政總處及內政部依權責妥予審慎研處。

二、彰化縣福興鄉公所為規避行政院有關工友不得新僱等精簡政策之行政指導，前於102年1月3日及103年1月8日將屆臨退休年齡，且實際從事協助行政工作之陳姓等3名工友，與該所清潔隊施姓等3名隊員、技工互調，以達其工友缺額不被精簡之目的，核其雖無從遽認為違法，亦難據以指摘彰化縣政府有怠為上級機關適法性監督之情形，然該互調作為究非無待商榷之處，仍應請彰化縣政府對所轄各鄉鎮市公所加強宣導工友精簡政策及考量建立工友轉化、移撥平台，並督促其注意勞動基準法第10條之1有關雇主調動勞工工作「不得有不當動機及目的」之規定，以保障所屬員工合法權益。

(一)按行政院為精簡政府機關工友人力，前以94年10月11日院授人企字第0940065246號函各地方政府重申工友全面凍結不補（如前述），嗣該院人事總處再以101年2月21日總處組字第10100249432號函釋復臺東縣政府略以：「……有關清潔隊員得否轉調為本機關工友或移撥至其他機關擔任工友一節，以『工友管理要點』第2點規定，本要點所稱工友，係指各機關編制內非生產性之普通工友及技術工友（含駕駛）。爰清潔隊員尚非屬工友，依上開規定，自無法轉調為本機關工友或移撥至其他機關擔任工友……。」後者亦有防堵地方機關以年輕清潔隊員與屆退之年長工友互調，藉以取巧迴避工友遇缺不補政策之效（按：清潔隊員並非工友，故不在工友遇缺不補政策適用範圍）。而上開函釋亦均收錄於人事總處編印之101年8月版「工友管理法規釋例彙編」，並經該總處以101年8月23日總處組字第

1010047995 號函及同年 11 月 13 日總處組字第 1010058726 號函，分別將該彙編電子書及紙本檢送各中央及地方機關查照，彰化縣政府並以同年 8 月 27 日府行庶字第 1010245220 號函轉所屬各機關及轄區各鄉鎮市公所（含福興鄉公所）查照在案，合先敘明。

- (二)查彰化縣福興鄉公所於 102 年 1 月 3 日及 103 年 1 月 8 日發布派函（依該鄉粘禮淞鄉長指示辦理），將即將於 1 至 2 年內達命令退休年齡，且實際於該所內從事協助行政工作之陳樓（調職後旋於 102 年 4 月 9 日退休）、張李鎮松（調職後旋於 102 年 4 月 9 日退休）及黃瑞玲（調職後旋於 103 年 4 月 17 日退休）等 3 名工友，與該所清潔隊施佩玉、許燦堦及王瑞淑等隊員、技工互調（如附圖所示），於調任後實際辦理協助資源回收分類、辦公廳舍清潔等業務，此舉雖曾於事前徵詢當事人，並獲其等表示同意或無異議之意見，而難以遽認該互調行為與勞動基準法第 10 條之 1 規定有違，然仍明顯與前揭函釋不符。案經詢據福興鄉粘禮淞鄉長表示，其於 102 年間及 103 年間指示將該所將 3 名工友與清潔隊隊員、技工互調，乃係「為利公所業務推行順暢」、「借重其行政經驗，於其退休前培養清潔隊人員」所云云，然經本院進一步詢問，粘禮淞鄉長乃坦承本案工友與清潔隊員、技工互調，係參考其他鄉鎮公所之前例所為，確有規避前揭工友不得新僱之精簡政策，藉以保住該所工友缺額之目的等語。揆諸該等人員互調作為，似欠缺正當動機及目的，而非無待商榷之處，惟鑑於前揭行政院 94 年 10 月 11 日函及該院人事總處 101 年 2 月 21 日函，僅係供地方機關參酌辦理之行政指導，業經行政總處相關人員到院說明（如前

述)，故尚難遽認為違法，亦難據以指摘彰化縣政府有怠為上級機關適法性監督之情形。

(三)惟按勞動基準法第10條之1第1款前段規定¹⁰，雇主調動勞工工作，須基於企業經營上所必須，且不得有不當動機及目的。經據彰化縣政府查復資料所示，該縣所轄26個鄉鎮市公所中，遠者不論，僅於近5年來即有本案福興鄉公所（102年及103年間）、和美鎮公所（102年及103年間）¹¹、秀水鄉公所（103年間）曾將公所工友、技工與清潔隊隊員、技工互調之案例，顯見本件福興鄉公所工友與清潔隊隊員、技工互調案，並非單一個案。如地方機關僅為規避工友精簡政策之行政指導，即恣意調動工友，退萬步而言，縱不受前揭行政指導之拘束，恐易遭受違反上開勞動基準法第10條之1有關雇主調動勞工工作「不得有不當動機及目的」規定之質疑，不足為訓。

(四)綜上，福興鄉公所為規避行政院有關工友不得新僱等精簡政策之行政指導，前於102年1月3日及103年1月8日將屆臨退休年齡，且實際從事協助行政工作之陳姓等3名工友，與該所清潔隊施姓等3名隊員、技工互調，以達其工友缺額不被精簡之目的，核其所為雖無從遽認為違法，亦難遽以指謫彰化縣政府有怠為上級機關適法性監督之情形，惟究其互調作為及動機，尚非無研求之餘地，亦難昭公信，核有

¹⁰ 勞動基準法第10條之1規定：「雇主調動勞工工作，不得違反勞動契約之約定，並應符合下列原則：一、基於企業經營上所必須，且不得有不當動機及目的。但法律另有規定者，從其規定。二、對勞工之工資及其他勞動條件，未作不利之變更。三、調動後工作為勞工體能及技術可勝任。四、調動工作地點過遠，雇主應予以必要之協助。五、考量勞工及其家庭之生活利益。」

¹¹ 本案被調任為清潔隊技工之工友，嗣因不服調動，乃向臺灣彰化地方法院提起確認僱傭關係之訴，該院103年度勞簡上字第6號判決確定，確認其職務係「彰化縣和美鎮公所技工」，並適用工友管理要點第24條第2項規定，以103年7月16日為退休生效日。

未洽，應請彰化縣政府對所轄各鄉鎮市公所加強宣導工友精簡政策及考量建立工友轉化、移撥平台，並督促其注意勞基法第10條之1有關雇主調動勞工工作「不得有不當動機及目的」之規定，以保障所屬員工合法權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請行政院督促該院人事行政總處及內政部審慎研處見復。
- 二、調查意見二，函請彰化縣政府妥處見復（影附調查意見全文）。
- 三、調查意見函復陳訴人。

調查委員：江明蒼
包宗和
章仁香

