

調查報告

壹、案由：新竹市政府實施「汰弱留強」政策，在未告知當事人原因且未予陳述意見機會情形下，即於104年2月底對63位約聘僱人員及95位臨時人員通知不予續聘僱，其中不乏考核連續多年甲等者，影響工作權益甚鉅等情案。

貳、調查意見：

新竹市政府實施「汰弱留強」政策，在未告知當事人原因且未予陳述意見機會情形下，即於104年2月底對63位約聘僱人員及95位臨時人員通知不予續聘僱，其中不乏考核連續多年甲等者，影響工作權益甚鉅等情案。經向新竹市政府調閱相關卷證資料、函詢勞動部，詢問新竹市政府、銓敘部銓審司及行政院人事行政總處組編人力處等主管人員，並諮詢專家學者，已調查完畢，茲列述調查意見如次：

一、新竹市政府於104年度與全體約聘僱人員簽訂2個月短期聘僱契約，該2個月並非「業務預定完成期限」或「業務實際所需時間」。該府以「過年」、「市政賡續及業務推動需要」等為由，與約聘僱人員簽訂短期契約，與聘用人員聘用條例施行細則及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法規定，實有未合。

(一)按聘用人員聘用條例第2條規定：「各機關應業務需要，定期聘用人員，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」第3條規定：「本條例所稱聘用人員，指各機關以契約定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4條規定：「聘用契約應記載左列事項：一、約聘期間。二、約聘報酬。三、業務內容及預定完成

期限。四、受聘人違背義務時應負之責任。」第5條規定：「聘用人員之約聘期間，有左列情形之一者，得予續聘：一、原定約聘期間少於預定完成期限者。二、因業務計畫變更或因不可抗力之事由，致預定完成期限必須延長者。」同條例施行細則第4條前段規定：「聘用人員約聘期間，得以業務預定完成期限為準。」行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法（下稱僱用辦法）第5條第1項規定：「約僱人員之僱用期間，以1年為限，但業務完成之期限在1年以內者，應按實際所需時間僱用之。其完成期限需要超過1年時，得依原業務計畫預定完成之時間，繼續每年約僱1次，至計畫完成時為止；其約僱期限超過5年時，應定期檢討該計畫之存廢。」

(二)另公務人員保障暨培訓委員會91年1月16日函釋略以，聘用人員除有聘用人員聘用條例第5條所定情形，得由機關斟酌予以續聘者外，聘用人員本應依聘約所定期限任職，當無聘期以外身分保障之問題¹。原行政院人事行政局95年9月7日函釋略以：「約僱人員與聘用人員均屬機關臨時性用人，其進用方式相近，亦無僱用期以外身分保障之問題」²。又最高行政法院99年判字第725號判決略以：「本件聘用人員係基於聘約內容執行職務，與行政院環境保護署間成立之聘約關係，性質上屬公法契約，其契約關係之成立，本質上仍屬雙方間意思表示之合致。而雙方間依聘約所生之權利義務，依雙方約定僅至聘期屆滿之日為止，到期聘約當然終止並向後失其效力，無須於聘約到期時另為停聘之意思表示，行政院環境保護署於受處分人聘約期限屆滿，亦無續

¹ 公務人員保障暨培訓委員會91年1月16日公保字第9100116號函。

² 行政院人事行政局95年9月7日局力字第09500235032號函。

聘義務。」

- (三)約聘僱人員為機關以契約定期聘僱之人員，其聘僱期間及相關權利義務，係依法令及聘僱契約而定。各機關實務上多配合預算會計年度，以一年一聘方式進用人員。惟機關亦得依法以「業務預定完成期限」、「業務實際所需時間」為由，與約聘僱人員簽訂未達1年之短期契約。本案諮詢學者亦認為，2個月聘僱契約之適法性，用人機關須解釋是否有2個月的業務期限等語。
- (四)新竹市林市長於103年12月25日就職，在交接典禮致詞時指出，建設和發展首重的是人，要提升市政品質，對於市府現有人力，就有汰弱留強的必要。並於103年12月30日上午9時許發給市府同仁一封信，指出「市府應該落實汰弱留強的機制，讓人力使用合理化，並吸引好人才加入，這樣，才能回應民意，才能改變新竹。目前，人事單位正研擬一個妥適的汰弱留強辦法，預計明年2月實施。該機制尚未實施前，會讓契約在103年12月31日到期的全體約聘僱人員暨臨時人員，予以續約兩個月，留任至104年2月農曆春節假期結束止。」該府於103年12月31日以聘僱通知書³核發各員，聘僱期限自104年1月1日起至104年2月28日止，該通知書並載明「聘僱用期限屆滿未續聘僱者，自然解聘僱，應即辦理離職手續。」並於104年1月1日與約聘僱人員簽訂聘（僱）用契約書，契約載明有效期間（或僱用期間）自104年1月1日至104年2月28日，期滿時如雙方同意繼續約聘，應另訂契約等語。104年2月

³ 新竹市政府 103 年 12 月 31 日府人任字第 1030188618 號聘僱通知書。

25日，該府以聘僱通知書⁴通知續聘僱人員，聘僱期限自104年3月1日起至104年12月31日止；另以104年2月25日書函⁵請未獲續聘僱人員於104年2月28日前辦妥離職手續。

(五)新竹市政府稱，該府約聘僱人員聘僱期限原均至103年12月31日屆滿，104年多聘2個月跟法理情的考量有關，市長剛上任5天，而且又快過年了，才希望讓約聘僱人員過完年再決定；又稱，市長甫於103年12月25日新就任，雖有各項市政業務轉型需求，惟該府及所屬機關正式編制員額不足，部分業務仍亟需約聘僱人員共同辦理，倘約聘僱人員驟然於103年12月31日聘僱期限屆滿離職，恐有害於業務交待及影響整體市政推動之虞，為市政賡續及業務推動需要，爰104年度與全體約聘僱人員簽訂2個月短期聘僱契約；經評估，後續檢討約聘僱人員續聘僱與否之作業準備時程需時約2個月，爰104年度與全體約聘僱人員簽訂2個月短期聘僱契約云云。

(六)惟查，新竹市政府104年度既與全體（264名，未含職務代理）約聘僱人員簽訂聘僱期間1月1日至2月28日之聘僱契約，依前揭法令規定，即表示「業務預定完成期限」、「業務實際所需時間」為2個月，則嗣後為何又與201名約聘僱人員再簽訂10個月的聘僱契約（即不續聘僱63名）？且不續聘僱63名約聘僱人員後，又再進用33名，而該33名遞補人員之聘僱期間（於104年4月至9月陸續到職，聘期至同年12月31日屆滿）又比其所遞補人員的2個月聘僱期間長。由上可證，該2個月的短期契約並非「業務預定完成期限」或「業務實際所需時間」。該府

⁴ 新竹市政府 104 年 2 月 25 日府人任字第 1040014435 號聘僱通知書。

⁵ 新竹市政府 104 年 2 月 25 日府人任字第 1040038898 號書函。

以「過年」、「市政賡續及業務推動需要」等為由，與全體約聘僱人員簽訂2個月聘僱契約，與聘用人員聘用條例施行細則第4條前段及僱用辦法第5條第1項前段規定，實有未合。

二、新竹市政府因人事費用過高、聘僱人力僵化等因素實施人事改革，固有其正當性，且機關首長有用人權，然不續聘僱標準未公開透明，且用詞有損未獲續聘僱者尊嚴，顯有不當。

(一)新竹市政府稱，該府財政負擔過重，市庫負債高達190餘億元以上，人事費用佔年度總決算五成，104年更高達54%，遠較其他縣市為高，現有約聘僱人員超額嚴重，部分人力為民服務效能及工作表現不佳，不符市民期待，且多年來約聘僱人員只進不出，難以達成人員之活化；對於聘僱人力的僵化，有必要予以加強改善，採取有利於市府長期發展之人力活化措施等語。本院詢問銓敘部，據表示：「新竹市政府如係依聘用法制相關規範進用且係依契約辦理，則尚無適法性之問題。又該府實施汰弱留強政策檢討續聘之可行性，係屬該府用人權責之範疇，爰就該府對其聘用人員之進用、管理上之作業，本部予以尊重。」另行政院人事行政總處表示：「聘僱人員得否續聘僱，係由用人機關視實際業務推動及當事人於聘僱用期間之工作表現等綜合考量本於權責衡處。」

(二)該府104年1月20日市務會議之後，確立汰弱留強之5項指標為：1. 聘僱計畫變更或結束。2. 工作表現(參酌5年計10次的成績考核資料)。3. 業務考量。4. 財務考量，精簡人力。5. 曾有不良工作紀錄，或涉操守調查案。依該府書面說明：「雖未明白將上開5項不續聘僱標準逐項明列，但已公開宣示留用人員的

取捨原則，上開5項標準實已涵蓋在其用人方向的公開宣示信中。」惟查，新竹市林市長於103年12月30日發出的公開信僅提及：「市府應該落實汰弱留強的機制」、「人事單位正研擬一個妥適的汰弱留強辦法，預計明年2月實施」、「市府的人力運用，就有檢討與改革的必要」等語，信中並未有留用人員的取捨原則。新竹市政府實施汰弱留強政策，雖屬機關首長用人權，然未公開宣達不續聘僱標準，使約聘僱人員人心惶惶、無所適從。該府之不續聘僱標準未公開透明，核屬不當。且一般皆以上年度之考核結果作為本年度是否續聘僱之標準，該府以過去5年的工作表現作為104年2月間不續聘僱的標準之一，實有可議。

(三)該府以104年2月25日書函⁶通知未獲續聘僱者：「本府為提升服務品質、展現行政效率，實施汰弱留強政策，台端聘僱期限至104年2月28日止，請於104年2月28日前辦妥離職手續」。由上開5項指標觀之，依第2項「工作表現」或第5項「曾有不良工作紀錄，或涉操守調查案」指標不續聘僱者共46人。其中曾有不良工作紀錄者計2位約聘人員，其事由分別為：101年因違反個人資料保護規定，經申誡1次；103年因未依規定親自刷卡簽到，經申誡1次。涉操守調查案者為另名約聘人員，其於103年經發現涉有刑事不法。非依「工作表現」或「曾有不良工作紀錄，或涉操守調查案」指標不續聘僱者共計17人，該17人不獲續聘僱之原因與工作表現無涉。新竹市政府不問63人未獲續聘僱之原因，概以「弱」稱之，其用詞有損未獲續聘僱者尊嚴，招致不尊重

⁶ 新竹市政府 104 年 2 月 25 日府人任字第 1040038898 號書函。

當事人等批評，顯有不當。

(四)綜上，新竹市政府因人事費用過高、聘僱人力僵化等因素實施人事改革，固有其正當性，且機關首長有用人權，然不續聘僱標準未公開透明，且用詞有損未獲續聘僱者尊嚴，顯有不當。

三、本案涉及約聘僱人員工作權，對其等影響甚鉅，新竹市政府允宜建立制度化的考核與淘汰機制，與不獲續聘僱人員適切溝通，以符公平正義，並及早告知未獲留用者及未獲留用之原因，俾利其等工作交接及處理相關權益事宜。

(一)新竹市政府為提升約聘僱(用)人員服務品質及工作績效，於99年5月21日發布「新竹市政府及所屬機關學校約聘僱用人員考核要點」，並溯自99年1月1日生效。該要點第3點規定：平時考核每年於6月辦理；年終考核每年於12月辦理。故對約聘僱人員僅有99年至103年5年共10次的考核資料，媒體報導某約聘人員連續20年考核甲等一事，並非事實。

(二)上開要點第6點考核等第及規定：「(一)甲等：80分以上，優先續聘僱。(二)乙等：70分以上不滿80分，得視業務需要及本府財政狀況續聘僱。(三)丙等：未滿70分，不予續聘僱；已續聘僱者，應予解聘僱。」第9點規定：「經考列丙等者，應給予陳述意見之機會，並以書面通知當事人。」新竹市政府稱：「該等聘僱用期限屆滿離職人員，尚非聘僱用期間內予以解聘僱，依規定尚無須給予當事人陳述意見之機會。」固有所據，惟本案涉及約聘僱人員工作權，對其等影響甚鉅，新竹市政府允宜建立制度化的考核與淘汰機制，並與不獲續聘僱人員適切溝通，以符公平正義。

(三)新竹市政府聘僱用契約書載明，聘僱人員之給假依

「行政院及所屬各機關聘僱人員給假辦法」辦理。依行政院97年3月12日修正發布之該辦法第4條第3項規定：「聘僱人員慰勞假日數，應於當年度全部休畢；未休畢者，視為放棄。」新竹市政府雖於103年12月底公告104年度續約2個月，惟至104年2月25日始行文通知未獲續聘僱人員於104年2月28日前辦妥離職手續。多位當事人於2月26日收受公文，而2月27日及28日為放假日，致當事人無可預見性、措手不及，陳訴來不及休畢慰勞假，且沒有交接業務的時間等語。新竹市政府雖稱：「本府於103年12月31日⁷核發之聘僱用通知書，已載明聘僱期限為104年1月1日至104年2月28日，同仁應於聘僱期限內妥善作個人慰勞假之安排」等語，惟約聘僱人員因不確知自身是否將遭不續聘僱，且部分人員慰勞假日數多達2、30日，為免持續休慰勞假致被認為工作不力，而不敢請休，迨被通知不續聘僱時，已無時間請休。新竹市政府允宜及早告知未獲留用者及未獲留用之原因，俾利其等工作交接及處理相關權益事宜。

- (四)至陳訴人訴求約聘僱人員納入勞動基準法、依該法給予資遣費一節，查勞動基準法第3條第1項規定：「本法於左列各業適用之：……（第8款）其他經中央主管機關指定之事業。」約聘僱人員並未經勞動部指定適用勞動基準法，故訴求給予資遣費一節，尚屬無據。

四、新竹市政府於104年2月25日先發出臨時人員不續僱書函，再與其等加簽1個月的契約，依勞動部函示，顯未有符合勞動基準法第11條所定得終止勞動契約

⁷ 新竹市政府 103 年 12 月 31 日府人任字第 1030188618 號聘僱通知書。

之相關情事，顯有違失。

- (一)按新竹市政府臨時人員工作規則第2條規定：「本規則所稱臨時人員，係指本府非依公務人員法規以人事費以外經費自行進用，並依按月計酬獲致工資者。」原行政院勞工委員會96年11月30日公告⁸指定公部門各業非依公務人員法制進用之臨時人員適用勞動基準法，並自中華民國97年1月1日生效。依勞動基準法第11條規定：「非有左列情事之一者，雇主不得預告勞工終止勞動契約：一、歇業或轉讓時。二、虧損或業務緊縮時。三、不可抗力暫停工作在1個月以上時。四、業務性質變更，有減少勞工之必要，又無適當工作可供安置時。五、勞工對於所擔任之工作確不能勝任時。」第16條規定：「(第1項)雇主依第11條或第13條但書規定終止勞動契約者，其預告期間依左列各款之規定：一、繼續工作3個月以上1年未滿者，於10日前預告之。二、繼續工作1年以上3年未滿者，於20日前預告之。三、繼續工作3年以上者，於30日前預告之。……(第3項)雇主未依第1項規定期間預告而終止契約者，應給付預告期間之工資。」新竹市政府臨時人員工作規則第45條及第46條規定，亦同此旨。又違反勞動基準法第16條規定者，處新臺幣2萬元以上30萬元以下罰鍰，同法第79條第1項第1款定有明文。
- (二)新竹市政府於104年度與臨時人員簽訂僱用契約書，僱用期間自104年1月1日至104年2月28日。104年2月25日書函⁹檢送「新竹市政府及所屬機關104年度臨時人員不續僱名冊」，其說明二略以：「列入不續僱名冊臨時人員之僱用期限至104年3月31日

⁸ 行政院勞工委員會96年11月30日勞動1字第0960130914號公告。

⁹ 新竹市政府104年2月25日府人任字第1040039797號書函。

止，請貴單位於104年2月26日以前辦理不續僱之預告通知……。」各單位及所屬機關爰再與臨時人員簽訂僱用契約書，僱用期間自104年3月1日至104年3月31日。104年3月24日書函¹⁰略以：為應業務需要，該府及所屬機關原續僱至104年3月31日止之臨時人員，均予續僱用，並自104年4月1日起至104年12月31日止等語。臨時人員104年度僱用期間如下表：

僱用次別	104年度僱用期間
第1次	1月1日至2月28日
第2次	3月1日至3月31日
第3次	4月1日至12月31日

資料來源：本調查整理。

- (三)陳訴人指稱，新竹市政府終止勞動契約的預告期是先給不續僱通知，再加簽1個月的契約，明顯帶頭違法一節，經勞動部104年7月20日函¹¹說明略以：「查勞動基準法第9條規定，勞動契約，分為定期契約及不定期契約。臨時性、短期性、季節性及特定性工作得為定期契約；有繼續性工作應為不定期契約。案內雇主與勞工分別於104年1月1日至同年2月28日及104年3月1日至104年3月31日兩期間所簽訂之勞動契約，其工作內容須符合上開勞基法所訂臨時性、短期性、季節性及特定性之非繼續性工作，方得簽訂定期契約，如其工作內容為繼續性工作，則依法應為不定期契約，而契約期間之約定，將因違反法律強制禁止規定，無效。另來函所陳之勞動契約如依上開規定個案認定為不定期契約時，雇主非有該法第11條或第12條規定之情事者，

¹⁰ 新竹市政府 104 年 3 月 24 日府人任字第 1040051062 號書函。

¹¹ 勞動部 104 年 7 月 20 日勞動關 2 字第 1040070131 號函。

不得終止勞動契約；雇主如單方終止勞動契約，又於終止日之隔日再行僱用，顯未有符合勞基法第11條所定得終止勞動契約之相關情事。」

- (四)新竹市政府臨時人員工作內容與性質多屬繼續性工作，該府於104年2月25日發出臨時人員不續僱書函，惟並未敘明係依勞動基準法第11條或新竹市政府臨時人員工作規則第45條之何款規定辦理。該府再與其等加簽104年3月1日至104年3月31日1個月的契約，依勞動部上開函示，顯未有符合勞動基準法第11條所定得終止勞動契約之相關情事。且該府前揭104年3月24日書函又稱：「為應業務需要」，原續僱至104年3月31日止之臨時人員，均予續僱用云云，益證該府原終止勞動契約並未有符合勞動基準法第11條所定之相關情事，顯有違失。

調查委員：王美玉

仇桂美