

調查報告

壹、案由：99年4月1日總員額法正式施行後，對中央政府機關之員額，採取「總量控管、彈性調整」方式辦理，明確設定中央政府機關員額總量高限，賦予各主管機關得於年度預算員額總量額度內分配所屬機關，及得依所屬業務消長及人力運用情形進行跨機關彈性調配員額之權限，以期提升各機關人力運用效能。執行以來，為因應新增或擴增業務，各部會透過不同形式進用非正式人力，形成部分行政院所屬機關編制外人力總數高達編制內人力五成以上甚或高於編制內人力的現象，對該等人員工作保障或政府服務品質不無影響，甚至於有該等人員負擔非其職掌範圍之工作或無權無責，影響公權力行使的妥適性，行政院所屬究有多少機關有此現象？又各部會總員額分配評核指標為何？是否合理？各機關增加編制外人力需求的審查評核機制為何？相關機關有無檢討並整體評估人力需求與效應，爰有調查之必要案。

貳、調查意見：

民國(下同)99年4月1日中央政府機關總員額法(下稱總員額法)施行後，對中央政府機關之員額，採取「總量控管、彈性調整」方式辦理，明確設定中央政府機關員額總量高限，賦予各主管機關得於年度預算員額總量額度內分配所屬機關，及得依所屬業務消長及人力運用情形進行跨機關彈性調配員額之權限，以期提升各機關人力運用效能。惟執行以來，外界迭有政府機關為因應新增或擴增業務，各部會透過不同形式進用非正式人

力，形成部分行政院所屬機關編制外人力比率過高，與運用前揭人力辦理核心業務是否適法之意見。為瞭解該法制定施行後，行政機關之辦理情形與是否有應予改進之處，爰立案調查。惟囿於時間及人力之限制，爰以我國人事行政主管機關行政院人事行政總處（下稱人事總處），與依行政院暨所屬機關（構）檢討運用勞動派遣實施計畫中，規劃至110年起始不再運用勞動派遣之內政部、教育部、法務部、勞動部、行政院農業委員會（下稱農委會）、衛生福利部（下稱衛福部）及文化部等機關之辦理情形為調查範疇，合先敘明。

本案經調閱內政部、農委會、勞動部、衛福部、教育部、文化部及法務部與人事總處及審計部等機關之卷證資料後，並於110年1月5日詢問農委會及內政部、7日詢問勞動部及衛福部，與8日詢問教育部、文化部、法務部及人事總處等機關之業務主管人員，並經再補充說明資料。嗣為瞭解總員額法施行後，對機關人力運用情形之影響，再選擇非正式人力相對機關員額比例偏高之農委會農業試驗所、農業藥物毒物試驗所及臺中區農業改良場、內政部建築研究所、衛福部社會及家庭署與勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署及桃竹苗分署等7機關辦理履勘及座談，同時對前揭機關基層主管人員進行問卷調查。惟本案於110年5月6日至農委會農業試驗所等三機關辦理履勘、座談及問卷調查作業後，因我國新冠疫情警戒由2級升為3級之故，為配合政府防疫作為，嗣取消赴內政部建築研究所、衛福部社會及家庭署與勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署及桃竹苗分署等機關辦理履勘及座談，惟問卷調查作業仍續為進行，並針對前揭7機關人員訪談發現，作成結果分析。再為更深入瞭解總員額法正式施行迄今所面臨之問題，爰於110年7月23日辦理專家視詢諮詢會議，邀請4位專家學者與會，聽

取渠等對該法施行產生的問題表示專業意見及可據以參採改善之論點後，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、行政機關為因應社會及經濟情勢變動，與民眾服務需求不斷增加，面臨人力需求增加之壓力，政府現行施政辦理新興業務所需人力，係採多元運用方式，計有正式人力與委外辦理或臨時人員之非正式人力等二種管道，惟受總員額法規範，行政機關請增正式人力，嗣經核給結果確有偏低情形，爰以非正式人力協助辦理行政業務工作，導致該等人力持續增加，與正式人力之相對比例，已有失衡現象，有待檢討。甚至部分機關非正式人力人數，已逾正式人力之3倍有餘，亟需人事主管機關正視。

(一)總員額法施行時，係以機關實際員額規模為基準，並未再行檢討匡列合理員額

1、為管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，爰政府制定總員額法，明定中央政府機關員額總量最高限，並配合員額管理狀況，將員額區分為5類，分別規定其最高限。另透過員額總量管理機制，賦予政府員額運用彈性及機動性，並規定機關員額訂定之權責、程序，及員額應編入總預算案，同時課予機關定期評鑑所屬人力狀況之責任，以確保員額合理配置。

2、有關總員額法施行後適用機關之員額匡列方式，詢據人事總處稱，99年4月1日制定總員額法之際，總員額高限係以立法斯時，以該法適用對象實際預算員額規模為基準，復考量因應未來整體國家發展趨勢，政府人力仍有小幅度調整之必要，務實訂定該法各類員額高限，並未再行匡定各部會員額數等情，顯見當時並未作機關員額數

之合理檢視。

(二)近年來行政院及所屬機關之預算規模逐漸成長，惟預算員額卻呈現下降趨勢

1、預算規模成長情形

有關104年至109年行政院及所屬機關總預算變動情形，各年度歲入金額及成長率分別為新臺幣（下同）18,793億元及9.26%、18,888億元及0.51%、19,225億元及1.78%、20,115億元及4.63%、20,699億元及2.90%與21,002億元及5.77%；另歲出金額及成長率分別為16,513億元及3.09%、17,062億元及3.32%、16,957億元及-0.62%、16,708億元及-1.47%、17,217億元及3.05%與18,231億元及3.96%¹，均呈現明顯成長。

2、員額變動情形

(1) 在總員額法範圍部分，預算員額數由104年之142,647人，逐年下降至108年之136,245人（嗣因108年12月31日修正總員額法，公立醫院職員排除適用，其員額數移至非總員額法範圍，109年再降為123,475人）；另在非總員額法範圍部分，由104年之68,032人，逐年下降至108年之63,495人（108年12月31日修正總員額法，公立醫院職員排除適用，其員額數移至非總員額法範圍，109年增加為77,560人）。

(2) 另就整體員額數而言，104年為210,679人，109年為201,035人，亦減少達9,644人。因總員額法於108年底修正將「公立醫院職員」排除適

¹ 資料來源：行政院。相關數據不包含總統府、立法院、司法院、考試院、監察院、省市地方政府、災害準備金及調整軍公教人員待遇準備及特別預算部分之金額，又成長率係以前一年度決算審定數（109年係以108年度法定預算數）為基礎計算。

用)，爰為求比較基礎一致，爰就104年至108年間以行政業務總員額法規範之核心人力觀之，職員由94,064人下降為93,709人，減少355人、聘用人力由6,919人下降為6,397人，減少522人，及約僱人力由6,713下降為6,517人，減少196人，足見行政業務核心人力，相較前述明顯上升之預算規模，反呈現下降現象。

(三)總員額法施行後，本案調查之7機關為辦理新興業務人力需求，請增核給預算員額，除教育部獲全數核給外，餘6機關之核給率自2成餘（法務部）至逾5成餘（勞動部）不等，致非正式人力逐年成長，已有失衡現象

1、行政院所屬機關為應新興業務需求，請增預算員額核給情形

(1) 政府新興業務係因應社會新的發展而生之需求，通常執行前揭業務之新興單位亦最為繁重。因此，政府人力配賦自應以支持新興單位為優先。為配合前揭作為，可以從兩大方面進行判斷：〈1〉質：機關受到社會重視程度、因應社會即時發展動態程度、政府政策的重要性程度。〈2〉量：業務專業的跨領域量、業務量（例如：臨時專案業務可交給非正式人員，長期新增業務便需要正式人員），合先敘明。

(2) 依中央政府機關員額管理辦法（下稱員額管理辦法）第9條第1項規定略以，各機關有「非屬因應新設機關、執行各一級機關核定新增重大專案計畫或業務之人力需求」等5款情形之一者，不得增加年度預算員額。是近年來社會環境變化劇烈，行政院所屬機關所轄管業務龐雜，針對衍生新興業務，均需依前項方式優先

檢討現有配置員額調整或採行其他人力替代方案進行人力運用，倘無上開規定不得增加員額情形且仍有人力需求，始得依相關規定以專案方式報請行政院於總員額法匡列總數內統籌檢討及彈性調整支應。因此，為應新增業務，而有請增員額需求時，經詢據本案調查之7機關之答復，均有如上述作法，先行檢討原有配賦員額後，再行請增員額作業。

- (3) 經查總員額法施行後，本案調查之7機關中，除教育部3次請增職員共162人，經核復同意增加職員162人，核給率為100% 外，內政部2次共請增職員111人及80人，合計共191人，經核復同意分別增加職員50人及25人，合計共75人，核給率為39.26%、農委會請增員額22次，共請增職員220人、聘用121人、約僱1人、駐外人員32人、駐外聘用人員8人及駐外雇員2人，合計共384人，經核復同意增加職員91人、聘用64人及駐外職員13人，合計共168人，核給率為43.75%、勞動部請增員額6次，共請增職員217人，經核復同意增加職員103人及約聘11人，合計共114人，核給率為52.53%、衛福部請增員額23次，分別請增職員400人、約聘177人及約僱3人，合計共580人，經核復同意分別增加職員126人、約聘139人及約僱2人，合計共267人，核給率為46.03%、文化部請增員額11次，分別請增職員211人及約聘44人，合計共255人，經核復同意分別增加職員90人及約聘22人，合計共112人，核給率為43.92，與法務部請增員額14次，分別請增職員3,888人及約聘57人，合計3,945人，經核復同意分別增加職員949人、約

聘53人及約僱150人，合計1,152人，核給率為29.20%等情，顯見行政院所屬機關為因應新增業務需求，請增預算員額嗣經核給結果確有偏低，造成人力配賦並未能支應新興業務之情形。

2、行政院所屬機關預算員額增加不易，爰以非正式人力因應政事需求

(1) 為因應新興業務需求，惟請增預算員額不易之困境，以本案被調查7機關中，非正式人力相對機關員額比例次高²之勞動部為例(該部109年6月非正式人力相對機關員額比例為之86.69:100³)，經查該部勞動力發展署為業務因應社會、經濟情勢變動及民眾服務需求不斷增加，現有人力已不足以負擔，爰需運用臨時人員及承攬人力等非正式人員協助辦理，以利業務順利推展，迄109年6月非正式人力相對機關員額比例為202.8:100(另該署所屬北基宜花金馬分署、桃竹苗分署、中彰投分署、雲嘉南分署、高屏澎東分署及技能檢定中心等機關，非正式人力相對機關員額比例分別高達393.1:100、389.3:100、214.9:100、291.2:100、335.2:100及66.1:100)。然以我國日益成長移工人數之管理及就業服務法多次修法後，大幅擴張之相關業務，均屬該署之核心職責，卻仍以改制前職業訓練局所負業務範圍配賦人力，恐為造成前述失衡現象之主因。

(2) 復據勞動部於本院詢問時再表示，該部勞動力

² 最高者為文化部之88.67:100，109年6月派駐勞工相對機關員額比例為55.98:100、臨時人員相對機關員額比例為32.69:100，惟該部之非正式人力，大部分為各展館運用。

³ 109年6月派駐勞工相對機關員額比例為56.19:100、臨時人員相對機關員額比例為30.50:100。

發展署及所屬機關人力結構之不合理，非正式人力相對整體總運用人力比例偏高，造成正式人力之負擔過重，影響核心業務之推動，爰自100年起，該部勞動力發展署(原職業訓練局)及所屬機關於啟動組織改造試營運之際，即積極請增正式人力427人，惟至103年2月17日組織改造，機關改制成立，均未獲同意，顯見該署正式人力不足問題，已久懸未解。

- (3) 再據該署臨時人員運用情形檢討報告，亦一再表示，因經濟大環境的施政業務變動衝擊及正式人力不足，該署及各所屬機關(構)同仁除做好自己本身之分內工作外，也需適時協助其他業務之進行，在業務繁雜，人力無法獲得增加之情況下，臨時人員已成為正式人力外之重要輔助人力，協助推動相關業務之不可或缺人力資源。惟該署亦建議臨時人員協助辦理業務，並非常態，建請行政院同意視實際業務量核增公務人力，俾利相對減少臨時人力之僱用，回歸依法用人。

- (四) 總員額法施行後，尚難稱可因應機關業務人力需求，達成彈性調整，復因員額控管，新增員額不易，造成機關因業務需求，而需運用大量非正式人力

為瞭解總員額法施行後，對機關人力運用情形之影響，本案選擇非正式人力相對機關員額比例較高之農委會農業試驗所、農業藥物毒物試驗所及臺中區農業改良場、內政部建築研究所、衛福部社會及家庭署與勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署及桃竹苗分署等7機關之基層主管人員進行問卷調查，合計回收123份作成分析後，相關問題回答統計結果如下：

- 1、對「總員額法施行後，確能對我的業務人力需求，達成彈性調整的目的。」問題，受訪人員回答非常不同意23份占18.70%、不同意40份占32.52%，合計63份占51.22%。顯示總員額法施行後，尚難稱可因應機關業務人力需求，達成彈性調整之目的。
- 2、對「總員額法施行後，因員額控管，新增員額不易，造成我的工作需運用大量非正式人力。」問題，回答非常同意46份占37.40%、同意51份占41.46%，合計97份占78.86%。亦顯示總員額法施行後，因新增員額不易，造成機關需運用大量非正式人力之負面影響。

(五)綜上，行政機關為因應社會及經濟情勢變動，與民眾服務需求不斷增加，面臨人力需求增加之壓力，政府現行施政辦理新興業務所需人力，係採多元運用方式，計有正式人力與委外辦理或臨時人員之非正式人力等二種管道，惟受總員額法規範，行政機關請增正式人力，嗣經核給結果確有偏低情形，爰以非正式人力協助辦理行政業務工作，導致該等人力持續增加，與正式人力之相對比例，已有失衡現象，有待檢討。甚至部分機關非正式人力人數，已逾正式人力之3倍有餘，亟需人事主管機關正視。

二、行政院及所屬機關涉有長期借調(商借)轄下機關人員情事，除支援臨時性任務編組(如行政院食品安全辦公室等)，尚符合政府因應重點施政需求外，有借調下屬機關人員到部辦公之常態現象，對被借調機關之業務推動與人力調配亦有負面影響。是行政機關倘有長期借調(商借)所屬機關員額，應釐清與所屬機關間之職掌業務分工，及借調人員辦理業務內容，如

屬辦理延續性、常態性業務，且確實無法由機關現職人員辦理，亦無法透過加強訓練等方式，強化現有人員專業知能時，宜盤點借調機關與被借機關人力狀況，並研酌將借調人力予以納編。

(一)依行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點第4點第1項規定略以，各機關均應一人一職，除法令另有規定外，須符合如專業性、科技性、稀少性職務，本機關無適當人員可資充任，而外補亦有困難等7項情形者，始得借調。教育部及所屬機關商借高級中等以下學校及幼兒園教師作業原則第5點規定略以，商借教師之商借期間，以二年為限；其有延長商借期間必要者，以延長二次為限，每次延長期間最長為一年。商借教師返回學校服務後，應服務二年以上，始得再被商借。復按中央行政機關辦理103年度全面性員額評鑑報告中已指出，部分機關因業務需求，自所屬機關學校借調人力，惟借調終非屬機關之基本人力，且調動頻繁，顯示此一人力運用方式致使業務承辦人力較欠缺穩定性，非屬常態性用人，併予敘明。

(二)經查本案7被調查機關中，除文化部所屬員額尚未見有被借調情事外，餘農委會等機關（所屬機關）人員，除支援臨時性任務編組（如行政院食品安全辦公室等⁴），尚符合政府因應重點施政需求外，所屬員額均有被借調或借調下屬機關人員情形，茲分述如下：

1、農委會、勞動部及衛福部等機關⁵部分

迄109年9月份，農委會、勞動部及衛福部長

⁴ 另有行政院經貿談判辦公室、促進轉型正義委員會、行政院國土安全辦公室、行政院南部聯合服務中心及地方政府政務人員。

⁵ 內政部係所屬機關人員，經借調擔任地方政府政務人員，在此敘明。

期借調下屬機關或借調至他機關人員分別為3人、1人及1人，相關借調原因及起訖時間等資料如下表：

表1 迄109年9月份農委會、勞動部及衛福部等所屬機關借調他機關情形

單位：人

被借調人員本機關	借調機關	借調人數	借調原因	借調起訖時間
農糧署中區分署	該會農糧署	3	因農糧署組織條例規定，部分職員職稱列管出缺不補，致使該署各類職員職稱已達組織條例規定之進用人數上限，然而農糧業務與日俱增，人力卻因出缺不補而不增反減	3人被借調期間分別為105.11.01~109.10.31、108.12.02迄今，與109.02.03迄今。
勞保局	勞動部（勞動法務司）	1	為辦理勞工保險爭議案件業務需要，亟需借調熟悉勞工保險法令人員專責辦理。	109.06.01 (借調1年，勞動部詢問時稱，預計110.06.01歸建)
國健署	法務部廉政署	1	歷練政風業務	109.06.29-110.02.26

資料來源：農委會、勞動部及衛福部，本案彙整。

2、教育部

(1) 教育部109年9月份借調他機關人員1人，係行政院秘書長前以100年8月15日院臺人字第1000101772號函請該部薦派專員王○萍自100年9月1日起以「派駐」方式至該院協辦相關業務，並經該部同年月24日臺人(一)字第1000146717號函同意在案(嗣王員於109年12月1日歸建)。

(2) 教育部向高中以下學校商借人員情形

〈1〉107年至109年6月教育部向高中以下學校商借教師、教官及護理師之合計人數分別為58人、55人及54人，相關資料如下表：

表2 107年至109年6月教育部商借人員情形

單位：人，年

年度	商借人員類別						被商借機關(學校)名稱	
	教師		教官		護理教師			合計人數
	人	平均商借	人	平均商借	人	平均商借		

年度	商借人員類別							被商借機關（學校）名稱
	數	年數	數	年數	數	年數	數	
107	21	1	31	1	6	9	58	新北市中和國小等
108	21	1	29	2	5	11	55	基隆市立暖暖高級中學等
109.6	20	1	29	2	5	11	54	基隆市立暖暖高級中學等

資料來源：教育部，本案彙整。

〈2〉有關前揭商借人員作為，教育部說明略以，該部為解決正式人力不足，修正編制表及請增員額(100人)案，前以108年6月28日臺教人(二)字第1080094606號函陳送行政院，要求請增該部預算員額100人及國教署員額56人；案經行政院108年8月13日院授人組字第1080041175號函核定，同意分年核增教育部職員預算員額100人，上開員額並應由該部所屬機構及國立大專校務基金職員預算員額未分配數調整支應，並管控教育部商借51人及臨時人員24人，前揭人員歸建離退後，再轉銜為職員59人（另41員額額度部分，係因新增業務需要請增，迄110年1月已核給40人）。另同意分年核增該部國教署職員預算員額56人(其中41人於108年度核給)等情。是行政院業已核給該部預算員額，爰該部允應確依行政院指示辦理人員歸建。

3、法務部

(1) 迄109年9月法務部暨所屬機關，除支援臨時性任務編組（如協助辦理開放政府資訊業務⁶等）外，借調他機關人員共計3人，相關借調原因及起訖時間等資料如下表：

⁶ 另有協助辦理國家資通安全相關業務、協助辦理洗錢防制相關業務、協助辦理國家安全會議業務及辦理經貿談判業務。

表3 迄109年9月份法務部暨所屬機關借調他機關情形

單位：人

被借調人員本機關	借調機關	借調人數	借調原因	借調起訖時間
臺灣高等檢察署	行政院(外交國防法務處)	1	協助辦理法制業務	1080131起
臺灣高等檢察署	內政部警政署	1	辦理政風主任業務	1080304起
臺灣高等檢察署	海洋委員會	1	辦理政風處長業務	1090701起
合計		3		

註：臺灣高等檢察署被借調人員均為檢察官。

資料來源：法務部，本案彙整。

(2) 另法務部及所屬機關內之借調情形如下：

〈1〉107年至109年6月法務部借調所屬機關人員之人數分別為55人、50人及52人，相關資料如下表：

表4 107年至109年6月法務部借調所屬機關人員情形

單位：人，年

年度	借調人員類別																				合計人數										
	檢察官		檢事官		書記官		行政執行官		科長		副主任		專門委員		管理員		調查官		觀護人			廉政官		科員		資訊管理師		輔導員		專員	
	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數		人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數
107	25	1.6	9	1.4	4	2.5	1	1.5	1	0.5	1	2.3	0	0	1	0.3	3	1.3	3	2.3	1	0.3	3	1	1	1.7	1	3.3	1	3.6	55
108	23	1.9	9	2.4	4	1.7	1	2.5	1	0.8	1	3.3	1	1.5	1	1.3	3	1	4	2.7	1	1.3	1	1.4	0	0	0	0	0	0	50
109.6	24	2.3	11	2.1	5	1.8	1	3	1	1.3	1	3.8	1	2	1	1.8	3	1.3	4	1.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52	

資料來源：法務部。

〈2〉107年至109年6月法務部廉政署（下稱廉政署）借調所屬機關人員之人數分別為60人、51人及64人，相關資料如下表：

表5 107年至109年6月法務部廉政署借調所屬機關人員情形 單位：人，年

年度	借調人員類別										合
	主任	科長	秘書	督導	視察	股長	專員	科員	課員	助理員	

	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	人數	平均借調年數	計人數
107	2	0.5	0	0	0	0	0	0	1	0.1	1	0.1	3	0.2	43	0.5	6	0.1	4	0.2	60
108	2	0.1	0	0	0	0	0	0	1	1.1	1	0.2	4	0.2	42	0.4	1	0.2	0	0	51
109.6	6	0.1	1	0.1	2	0.2	1	0.1	1	0.2	3	0.1	4	0.2	43	0.5	3	0.2	0	0	64

資料來源：法務部。

(3) 法務部就前揭借調作為之說明

〈1〉法務部稱，該部編制員額已用罄，修正編制表曠日費時，且該部非均向同一性質或機關辦理人員歷練，如採員額相對移列至借調或調辦事機關方式，除造成員額移撥作業繁瑣，亦影響被借調或調辦事機關意願。該部又稱，借調或調辦所屬人員辦事107年至109年之平均年限，已從107年3.5年降至109年2年，調辦事年限已明顯下降等情。惟本項缺失，行政院108年3月5日函送之「107年度法務部員額評鑑結論」，業請法務部於1年內建立借調所屬機關人員機制，並評估調整該部及借調機關間之預算員額分配，然該部仍未有明顯改善。嗣該部於本院詢問時建議：「法務部的編制是滿額，已無空間讓檢察官來部，只能以調部方式辦理。希望有一旋轉職缺20人，進來部後，回檢察體系，他的權益不會受影響。」，鑑於該部人員之特殊屬性，人事總處或有評估其可行性之必要。

〈2〉有關法務部廉政署借調所屬機關人員情事，法務部稱，為避免人力更迭頻繁致影響

廉政業務推動，並回歸用人常態，該部業請廉政署自行列管借調情形並持續檢討借調之必要性。後續該部再於107年針對該署提出「借調人數雖已下降，且多屬專案、短期並具職務歷練性質，應定期盤點業務是否確有借調人員辦理之必要，並檢討歸建」之建議。該署並依前揭建議，於106年12月4日以廉政字第10607019010號函頒「法務部廉政署借調政風機構人員歷練專案或辦理業務作業原則」，明訂借調事由、期限及考核方式等，各政風機構人力如有失衡情形，將依前開原則規定予以檢討等情。然查法務部廉政署向所屬機關借調情形，109年6月為64人，反高於107年及108年之人數，顯見該署就本項缺失，並未落實改善。

- (三)綜上，行政院及所屬機關涉有長期借調（商借）轄下機關人員情事，相關原因有基於配合業務需要、因應階段性任務組織運作與進行主管（或職務）歷練等原因，但長期借調會造成被借調機關組織人事處於不穩定狀態，恐有影響業務銜接與人力職務歷練，且對被借調機關之業務推動與人力調配亦有負面影響。是行政機關倘有長期借調（商借）所屬機關員額，應有釐清與所屬機關間之職掌業務分工，及借調人員辦理業務內容，如屬辦理延續性、常態性業務，且確實無法由機關現職人員辦理，亦無法透過加強訓練等方式，強化現有人員專業知能時，宜盤點借調機關與被借機關人力狀況，並研酌將借調人力予以納編。

三、行政機關僱用之臨時人員得辦理之業務，以非屬行使

公權力之工作為限，惟農委會、勞動部、衛福部、教育部及文化部所屬臨時人員辦理之業務，係以承辦人之角色，就民眾申辦漁獲證明書、外國人在臺工作許可、食品查驗登記、私立技專校院接受捐贈定期公告及財團法人申請核撥預算分配數等案件中，辦理核發、核銷、審查及監督等業務，且有於前揭申辦案件所作行政處分函稿上之簽章行為，似已涉入該處分准駁意見之形成過程，恐非單純從事協助文字之撰擬或做成行政處分前之事實蒐集等工作，爰人事總處允宜協同前揭行政機關再檢視相關臨時人員實際從事工作內容，妥予釐清是否屬行使公權力之行為，並就不合規定者予以導正，以符法制。又渠等辦理之業務如係屬「協助」工作之本質，亦宜於勞動契約中敘明。

- (一)依行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點（下稱臨時人員要點）第3點規定：「臨時人員得辦理之業務，以非屬行使公權力之工作為限。……」
- (二)茲臺東縣政府前為執行中央專案計畫補助，依該計畫所進用之臨時人員若辦理業務對外行文之行為是否涉及公權力等情一節，函詢人事總處以101年4月5日總處組字第1010030808號函查復略以，最高法院80年台上字第525號判決意旨，所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。至臺東縣政府所稱臨時人員為執行中央專案計畫需要對外行文，若僅係協助文字之撰擬或為作成處分前之事實蒐集等協助工作，尚難謂屬涉及公權力行使，惟以事涉個案事實認定，爰請臺東縣政府依臨時人員要點規定並參考

上開判決意旨本於權責核處，先予敘明。

(三)本案調查機關所屬臨時人員以承辦人角色，辦理行政處分之簽擬作業，恐涉有行使公權力疑義情形

1、農委會

(1)農委會漁業署臨時人員，雖該會稱屬協助檢視漁船漁獲轉載、卸魚、核銷及各類漁獲證明書核發及核銷等申請案件，惟臨時人員係以承辦人角色於前述案件中核章。

(2)農委會漁業署臨時人員，雖該會稱係協助檢視免稅漁用器材證明函等申請案件資料，惟臨時人員係以承辦人角色於前述案件中簽名，並註記「擬准照發」文字。

2、勞動部

該部勞動力發展署跨國勞動力事務中心臨時人員，該部雖稱係協助營造業及製造業外國人申請案準備文件之擬稿作業，惟臨時人員係以承辦人角色於核發聘僱外國人在臺工作許可案件中核章。

3、衛福部

衛福部食品藥物管理署僱用技術性及專業性之臨時人員，雖該部稱協助辦理各類製造工廠之查核相關技術性（辦理食品查驗登記）審查等行政業務，惟臨時人員係以承辦人角色於前述申請案件中核章。

4、教育部

教育部技職教育司臨時人員辦理監督私立技專校院接受捐贈是否定期依規定進行公告業務案件，並以承辦人角色於前述申請核備案件中核章。

5、文化部

文化部影視司臨時人員，雖該部稱係協辦監督輔導財團法人公共電視文化事業基金會相關行政、文書等業務，惟臨時人員係以承辦人角色於該基金會申請核撥預算分配數案件中核章。

- (四)有關前述機關臨時人員所辦理業務樣態，是否涉及公權力之行使，經詢人事總處表示，臨時人員作為行政助手，如係從事協助文字之撰擬或做成行政處分前之事實蒐集等工作，尚難謂涉及公權力行使。惟前述臨時人員參與行政業務，係基於一般公務人員承辦業務地位為之，恐非單純協助文字之撰擬或做成行政處分前之事實蒐集，依前揭人事總處101年4月5日總處組字第1010030808號函釋，自有再加審視之必要。
- (五)再依前揭人事總處之意見，行政機關之臨時人員得從事之工作，係以「協助」行政業務為限，是機關與前揭人員訂定勞動契約，自應予以敘明。然查勞動力發展署臨時人員勞動契約書中，有關臨時人員工作項目內容如下：「從事就業服務、職業訓練、技能檢定、技能競賽、外國人聘僱之許可與管理、就業安定基金管理與運用等業務及相關之行政業務」，並未敘明渠等「協助」行政業務之本質，亦有檢討必要。
- (六)綜上所述，行政機關僱用之臨時人員得辦理之業務，以非屬行使公權力之工作為限，惟農委會、勞動部、衛福部、教育部及文化部所屬臨時人員辦理之業務，部分係以承辦人之角色辦理民眾之申辦案件，且有於前揭案件所作行政處分函稿上之簽章行為，似已涉入該處分准駁意見之形成過程，恐非單純從事協助文字之撰擬或做成行政處分前之事實蒐集等工作，爰人事總處允宜協同前揭行政機關重

新審慎檢視相關臨時人員實際從事工作內容，妥予釐清是否屬行使公權力之行為，並就不合規定者予以導正，以符法制。且渠等辦理之業務係屬「協助」工作之本質，亦宜於勞動契約中敘明，以明確劃分權利義務關係。

四、「行政院暨所屬機關（構）檢討運用勞動派遣實施計畫」實施後，行政院所屬機關已將原有運用之派遣勞工，分別改以派駐勞工或自僱臨時人員方式運用，然部分機關（內政部）係以經費不足為主要考量，將原有派遣勞工全數改以派駐勞工運用，未盡符該計畫推動時，以業務屬性作為辦理依據之宗旨。又行政機關運用派駐勞工辦理業務，執行上存有指揮監督派駐勞工之疑義，且現行派駐勞工之欠薪求償保障機制，規範尚有不足，均有再加檢視之空間。

（一）「行政院暨所屬機關（構）檢討運用勞動派遣實施計畫」（下稱「零派遣計畫」）之執行緣由及結果

1、辦理緣由

政府為落實總統勞動政策與立法院近年審查年度總預算案之通案決議，要求政府派遣員工人數不得新增、應逐步精簡，爰研訂「零派遣計畫」，該計畫目的係透過勞動關係單一化，使僱用及指揮監督均回歸同一雇主，更直接及妥適照顧勞工權益。

2、辦理結果

人事總處原函報本院，截至109年6月30日止，因派遣採購契約訂於109年年底屆期，僅餘衛福部、農委會尚繼續運用派遣勞工204人。嗣於本院詢問時稱，行政院所屬中央機關自110年起已完成派遣歸零，據該總處調查各機關執行結

果，計5,659人改為機關自僱人力，其餘則改以勞務承攬辦理或不再繼續運用。

(二)內政部以經費不足為主要考量，將原有派遣勞工全數改以派駐勞工

- 1、內政部稱，該部依「零派遣計畫」工作指引，要求運用勞動派遣之所屬機關進行業務檢討、用人類型擇定及運用人數等作業，全面盤點勞動派遣人員所辦理之業務項目及數量，以去任務化、減量、工作流程簡化等原則，檢討不須再辦理或得整併辦理之業務項目，並依業務性質區分是否需要機關直接指揮監督。
- 2、嗣經108年5月29日召開該部所屬機關執行「零派遣計畫」會議，就所屬機關盤點改採勞務承攬之業務逐項檢視及確認其妥適性，原有261人派遣勞工均屬不須由機關直接指揮監督之業務，除其中26人經機關檢討業務後減少運用外，餘235人⁷均改以勞務承攬運用。
- 3、有關該部原派遣勞工，均未有改以自僱臨時人員之原因，詢據該部稱，該部所屬機關非屬「零派遣計畫」所定8項應採勞務承攬方式辦理之其他業務之97人原派遣勞工，仍屬行政院人事行政總處每季填報之「運用勞務承攬調查表」，所定義之業務類型(包含保全、植栽維護、照顧服務、醫療機構之傳送服務、工程技術、施作、水電機電維護及其他等6類)，爰該部採以承攬方式辦理等情。
- 4、惟有關派遣勞工之工作業務，倘屬人事總處「運用勞務承攬調查表」，所定義之6業務類型，行政

⁷ 138人屬「零派遣計畫」明定應以派駐勞工運用之業務。

機關於執行「零派遣計畫」是否即應改以派駐勞工方式運用一節，案經本院詢問人事總處業管人員表示：「調查表的6類，是調查的歸類，不是即要承攬。」爰內政部前述檢討方式似有待商酌。

5、復依人事總處協助內政部暨所屬落實執行「零派遣計畫」，於107年10月2日召開研商「零派遣計畫」實務意見交流會議（內政部場次）紀錄略以：

- (1) 內政部土地重劃工程處表示，該處原派遣人力72人係以執行公共工程所取得之工程管理費進用，主要辦理施工監造及行政庶務之輔助。倘上開派遣人力改以自僱臨時人員方式辦理，未來所需負擔之經費將愈來愈重，故該處傾向朝勞務承攬方式辦理。惟改以勞務承攬時，可能面臨前揭人員仍須簽辦公文之狀況，恐無法通過勞動檢查等情。
- (2) 內政部營建署表示，該署及城鄉發展分署原派遣人力辦理之業務多屬八大項業務。惟各國家公園管理處部分，係考量原派遣人力如改以自僱臨時人員方式辦理，一方面將增加人事成本而產生經費排擠效應等情。
- (3) 然查針對前揭研商意見，人事總處於該次會議表示意見略以，「零派遣計畫」之目的係為改善政府機關派遣人員之勞動條件，爰請各機關於執行業務人力類型轉換作業時，務必覈實依業務屬性是否須受機關指揮監督（如就組織從屬性、人格從屬性等面向據以認定）予以區分，並運用適切之人力類型，避免以經費受限或為規避人員管理責任等理由，將原應自僱之人員改以承攬運用，既有違行政院政策之美意，亦恐衍生外界關注之假承攬爭議。且人事總處並

再表示，內政部土地重劃處規劃改採勞務承攬方式辦理之業務，經該總處初步檢視似有指揮監督之疑義，建議審慎評估上開業務是否適宜採勞務承攬方式辦理等情。

- 6、因此，內政部土地重劃工程處及營建署將原運用之派遣勞工全數改為派駐勞工運用之主要原因，係以經費負擔將加重作為主要考量，尚難認定確以業務屬性作為辦理依據，與政府「零派遣計畫」作為改善政府機關派遣人員勞動條件之政策目的難謂相符。

(三)派駐勞工薪資權利保障，尚待加強

- 1、勞動基準法於108年5月15日修正增訂第22條之1，規定要派單位基於指揮派遣勞工工作及受領其勞務，應負積欠工資補充給付責任。因此，如派遣事業單位有積欠派遣勞工工資之情形，且經主管機關限期給付或處罰仍未給付，派遣勞工得向要派單位請求給付，要派單位不得拒絕。惟派駐勞工，因機關不得有指揮監督等情事，而是由承攬事業單位指揮工作及受領其勞務，爰無前開派遣勞工僱用與使用分離之特性而不適用上開規定，是其工資保護相較不利於派遣勞工。
- 2、再依人事總處亦表示，現行派遣採購契約範本第5條（十）規定，「廠商未於契約約定期限履行所定給付薪資義務，應無條件同意機關將應給付廠商價金之一部分，給付派遣勞工」，是以，為保障派駐勞工薪資權益，有關廠商積欠承攬派駐勞工薪資部分，未來該總處將建議行政院公共工程委員會於勞務採購契約範本比照增列前揭相同規定。

(四)行政機關運用派駐勞工辦理民眾申請案件，似涉有

指揮監督該等勞工之疑義

- 1、依政府機關（構）運用勞務承攬參考原則第3點規定略以，政府機關不得實際指揮監督派駐勞工從事工作。查勞動部勞動力發展署為因應人口結構變化及產業用人需求，跨國勞動力政策逐年開放，致雇主聘僱外國人工作許可申請案件量逐年增加，為符合對外公告辦理天數，避免影響雇主用人需求，每一申請案件係由正式職員辦理核稿業務，並就非涉及公權力行使之業務，如申請案件建檔、文書處理、案件進度查詢、初步檢視所附資格文件、準備文件之擬稿作業及電話諮詢，以委外承攬方式及進用臨時人員輔助辦理。
 - 2、該署為避免「指揮監督」派駐勞工，係由承攬廠商指派計畫經理，監督勞工及做為該署與承攬廠商之聯繫窗口，並未有機關直接「指揮監督」之情事，似可避免違反前揭規定。惟查勞動力發展署跨國勞動力事務中心之派駐勞工，雖該部稱係協助營造業及製造業外國人申請案準備文件之擬稿作業，然辦理該項業務之派駐勞工係以承辦人角色於前述案件之處分函稿中核章，尚難稱機關無指揮監督之實。
 - 3、未查內政部土地重劃工程處為避免指揮承攬廠商派駐勞工，亦於承攬契約中明訂請承攬公司指派管理人員從事指揮監督工作及人事管理工作等情。惟前揭作法係在派駐勞工人數較多時可行，當派駐勞工人數較少時，即有實施窒礙之問題。
- (五)綜上，「零派遣計畫」實施後，行政院所屬機關已將原有運用之派遣勞工，分別改以派駐勞工或自僱臨

時人員方式運用，然部分機關（內政部）係以經費不足為主要考量，將原有派遣勞工全數改以派駐勞工運用，未盡符該計畫推動時，以業務屬性作為辦理依據之宗旨。又行政機關運用派駐勞工辦理業務，執行上存有指揮監督派駐勞工之疑義，且現行派駐勞工之欠薪求償保障機制，規範尚有不足，均有再加檢視之空間。

五、行政院及所屬機關有96年12月31日以前即僱用之臨時人員，惟因專案核定以契僱人力辦理、照顧弱勢族群工作權，進用身心障礙臨時人員、配合組織改造人員移撥及為符合各類機構設立標準等原因，迄未依臨時人員要點第12點規定，檢討人力運用方式，容欠妥適。且部分具有較長年資臨時人員辦理業務內容，似具長期性或延續性，惟所屬機關仍以定期契約進用，或辦理之業務雖為1年以上之特定性工作，然未見陳報主管機關核備之作為，相關機關亦宜再加審視是否確符勞動基準法之規定。又，部分機關長期以臨時人員辦理具複雜度、技術性及專業性之工作，為利渠等經驗累積，有檢討前揭人力運用方式必要。未依本院問卷調查結果，行政機關基層主管亦多有反映非正式人力的運用，尚有「不利人才培育」及「不利經驗傳承」等主要負面影響，亦值正視。

(一)未依規定檢討96年底以前已僱用臨時人員之人力運用方式

1、臨時人員要點第12點規定：「機關於本要點生效前⁸進用之臨時人員，除符合本要點進用規定者外，得依下列方式檢討其所辦理業務，並依勞動

⁸ 97年1月1日生效。

基準法等相關規定辦理：(一)所辦理業務非屬機關核心業務，且具有計畫性、階段性者，檢討改採其他替代性人力措施辦理。(二)所辦理業務屬常態性、核心業務或涉及行使公權力者，檢討改由正式公務人員、聘僱人員擔任，或改採其他替代性人力措施辦理。」前揭規定係為規範97年1月1日要點生效前已進用臨時人員之處理方式，除須符合該要點之進用規定外，其所從事之業務亦須由用人機關本於權責重新檢討，如屬機關非核心業務，且具有計畫性、階段性，應改以其他替代人力辦理，屬核心業務或涉及公權力，則應由正式公務人員、聘僱人員辦理，合先敘明。

2、經查本案7被調查機關中，除法務部並無臨時人員要點生效前僱用之臨時人員外，餘內政部等6機關因專案核定以契僱人力辦理、照顧弱勢族群工作權，進用身心障礙臨時人員、配合組織改造人員移撥及為符合各類機構設立標準等原因，迄109年6月仍維持該項人力運用方式如下：

(1) 內政部

內政部及所屬機關臨時人員運用要點生效前進用之臨時人員原有161人，迄109年6月尚有該部營建署15人、城鄉發展分署17人、移民署12人及建築研究所2人，合計46人。

(2) 農委會

農委會及所屬機關臨時人員運用要點生效前進用之臨時人員原有102人，迄109年6月尚有農委會農糧署東區分署2人、漁業署7人、動植物防疫檢疫局1人、動植物防疫檢疫局高雄分局2人、水土保持局臺北分局6人、水土保持局臺東分局6人、水土保持局花蓮分局4人、林業試

驗所2人、水產試驗所12人及高雄區農業改良場2人，合計44人。

(3) 勞動部

勞動部勞動力發展及所屬機關臨時人員運用要點生效前進用之臨時人員原有481人，迄109年6月增加為496人⁹。

(4) 衛福部

衛福部及所屬機關(構)臨時人員運用要點生效前進用之臨時人員原有465人，迄109年6月尚有衛福部7人、該部疾病管制署4人、食品藥物管理署76人、國民健康署1人、社會及家庭署3人、北區老人之家1人、南區老人之家6人、東區老人之家1人、澎湖老人之家8人、北區兒童之家9人、中區兒童之家4人、南區兒童之家4人、南投啟智教養院2人及臺南教養院8人，合計134人。

(5) 教育部

教育部及所屬機關臨時人員運用要點生效前進用之臨時人員原有33人，迄109年6月尚有該部國家圖書館21人。

(6) 文化部

文化部及所屬機關臨時人員運用要點生效前進用之臨時人員原有375人，迄109年6月尚有文化部52人、該部文化資產局14人、影視及流行音樂產業局4人、國立傳統藝術中心1人、國立臺灣美術館2人、國立臺灣工藝研究發展中心5人、國立臺灣博物館4人及國立臺灣文學館8人，合計90人。

⁹ 勞動部補充說明：該部勞動力發展署及所屬機關(構)(原行政院勞工委員會職業訓練局及所屬各中心)96年之臨時人員運用人數係以519人為上限。

3、有關前揭6機關於臨時人員進用要點生效前僱用之臨時人員，仍維持該項人力運用方式之原因，經查除業務性質特殊，難以其他方式外包或替代性人力取代、將待臨時人員離職後改以勞務承攬、提報身心障礙考試，難以招募人才、長期依補助計畫進用，未能改其他進用方式、行政院專案核定人力，基於專業考量，經檢討不宜以外包或運用志工等人力替代措施方式等原因外，主要係受限於總員額法正式人力員額管控，為因應業務需求而持續運用臨時人員，雖有其必要，惟難稱與臨時人員要點第12點規定相符。

(二)臨時人員辦理之業務，為長期性、延續性或屬一年以上特定性工作，未報經主管機關核備

- 1、勞動基準法第9條第1項及同法施行細則第6條分別規定：「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。……」、「本法第9條第1項所稱臨時性、短期性、季節性及特定性工作，依左列規定認定之：一、臨時性工作：係指無法預期之非繼續性工作，其工作期間在6個月以內者。二、短期性工作：係指可預期於6個月內完成之非繼續性工作。三、季節性工作：係指受季節性原料、材料來源或市場銷售影響之非繼續性工作，其工作期間在九個月以內者。四、特定性工作：係指可在特定期間完成之非繼續性工作。其工作期間超過一年者，應報請主管機關核備。」
- 2、業務屬性具有長期性及延續性，惟仍長期以定期契約運用臨時人員情形

經查本案7被調查機關與年資達3年以上之臨

時人員，除衛福部外，餘均有與該等人員簽訂定期性勞動契約情形如下：

(1) 內政部

內政部及所屬機關年資3年以上臨時人員，仍簽訂定期契約情形，計有營建署2人、警察大學1人，合計3人仍以定期契約僱用。

(2) 農委會

農委會所屬機關年資3年以上臨時人員，仍簽訂定期契約情形，計有該會動植物防疫檢疫局1人、動植物防疫檢疫局高雄分局2人、林務局羅東林區管理處8人、林務局屏東林區管理處3人、農業試驗所7人、林業試驗所7人、畜產試驗所8人、家畜衛生試驗所10人、家畜衛生試驗所動物用藥品檢定分所2人、農業藥物毒物試驗所1人、特有生物研究保育中心12人、苗栗區農業改良場1人、臺中區農業改良場3人、臺南區農業改良場2人、高雄區農業改良場4人及花蓮區農業改良場1人，合計72人。

(3) 勞動部

勞動部及所屬機關年資3年以上臨時人員，有該部職業安全衛生署3人以定期契約僱用。勞動部嗣於本院詢問時稱，為賡續保障職災勞工權益，按年簽訂「職業災害勞工個案主動服務計畫」、「中小型營造工地檢查輔導改善及相關職業工會會員安全衛生教育訓練計畫」2計畫，係辦理降低職業災害及提供職災勞工個別化服務之業務，考量相關人力對計畫業務熟稔性，賡續僱用同名人力，爰辦理上開計畫之臨時人員即按計畫期程簽訂契約。惟經該部審視渠等實際從事業務需求為長期所需業務性

質，後續將循程序報請行政院核定改為不定期契約進用等情。

(4) 教育部

教育部所屬機關年資3年以上臨時人員，仍簽訂定期契約情形，計有國家教育研究所2人、國家圖書館7人，合計共9人。

(5) 文化部

文化部所屬機關年資3年以上臨時人員，仍簽訂定期契約情形，計有文化部文化資產局2人、國立臺灣史前文化博物館2人、國立臺灣歷史博物館1人、國立臺灣史前文化博物館6人，合計共11人。

(6) 法務部

法務部所屬機關年資3年以上臨時人員，仍簽訂定期契約情形，計有法務部法醫研究所13人、高雄監獄2人、雲林第二監獄2人、臺北監獄1人，合計共18人。嗣法務部於本院詢問時表示，有關前揭矯正機關臨時人員5人，係受台塑企業暨公益信託王詹樣社會福利基金會，以及財團法人王詹樣社會福利慈善基金會等民間補助，執行「向陽計畫」與「彩虹計畫」而運用臨時人員，主要業務為毒品犯專案處遇之執行。早期因前揭二計畫係分期補助，一期一年，如計畫補助終止，則不繼續執行該項業務，故與臨時人員簽訂定期契約，一期一年。惟考量前揭二計畫歷來執行頗有成效，且民間補助來源亦趨穩定，經檢討後目前已改為以不定期契約進用。

3、有關本案被調查機關與年資達3年以上之臨時人員，簽訂定期性勞動契約原因，經查除有明確計

畫期程，並報地方政府同意得簽訂定期契約，可資證確符前揭勞動基準法規定及因「零派遣計畫」改為臨時人員¹⁰僱用外，經核內政部所屬機關尚有長期以臨時人員協助辦理行政訴願案件及工程業務之資料蒐集彙整工作，惟自行認定為臨時性、短期性或特定性工作；農委會所屬機關為落實政府進用身心障礙人員政策，於92年進用按日計酬身心障礙臨時人員；教育部國家教育研究所臨時人員1名，係辦理106年至109年補助之戶外教育研究室相關計畫，與該部國家圖書館臨時人員7名，係分別辦理「國家圖書館人文社會學術性引用文獻資料擴增建置計畫」（3年期）及「漢學研究中心維用實施計畫」（4年期）進用，惟未見報地方政府核備；文化部所屬機關進用臨時人員11名，係辦理1年以上計畫型工作，惟亦未見報地方政府核備之作為，均有待前揭機關再予檢視，是否確符前揭勞動基準法之規定。

- (三)長期運用臨時人員辦理具複雜度、技術性及專業性工作，為利渠等經驗累積，亦有檢討前揭人力運用方式之餘地

經查衛福部食品藥物管理署僱用具有技術性及專業性之臨時人員，依藥事法第57條規定，進行藥廠及醫療器材廠GMP檢查管理，協助辦理各類製造工廠之查核技術性（辦理食品查驗登記）審查工作，為利渠等經驗累積，容有審酌之必要。

- (四)未依本院問卷調查結果，非正式人力的運用，尚有「不利人才培育」及「不利經驗傳承」等主要負面影響

¹⁰ 因年資併計，故年資達3年以上。

依本案農委會農業試驗所等7機關之基層主管人員123份回收問卷中，針對「非正式人力的運用，對我的業務推動已造成負面影響(可複選)」問題之回答結果如下：「指揮調度不易」有30份占24.39%、「不利技術累積」有45份占36.59%、「對業務不夠瞭解」有57份占46.34%、「不利人才培育」有80份占65.04%、「非正式人員流動率高」有50份占40.65%及「不利經驗傳承」有65份占52.85%，顯示非正式人力的運用，主要有「不利人才培育」及「不利經驗傳承」等負面影響。

(五)綜上，行政院及所屬機關有96年12月31日以前即僱用之臨時人員，惟因專案核定以契僱人力辦理、照顧弱勢族群工作權，進用身心障礙臨時人員、配合組織改造人員移撥及為符合各類機構設立標準等原因，迄未依臨時人員要點第12點規定，檢討人力運用方式，容欠妥適。且部分具有較長年資臨時人員辦理業務內容，似具長期性或延續性，惟所屬機關仍以定期契約進用，或辦理之業務雖為1年以上之特定性工作，然未見陳報主管機關核備之作為，相關機關亦宜再加審視是否確符勞動基準法之規定。又，部分機關長期以臨時人員辦理具複雜度、技術性及專業性之工作，為利渠等經驗累積，有檢討前揭人力運用方式必要。末依本院問卷調查結果，行政機關基層主管亦多有反映非正式人力的運用，尚有「不利人才培育」及「不利經驗傳承」等主要負面影響，亦值正視。

六、行政院公共工程委員會於99年7月間已修正勞務採購契約範本，要求勞務採購契約廠商勞工之工作內容有接觸公務機密或民眾機敏資料，應於契約內訂定保密

條款，惟部分行政機關運用派駐勞工雖辦理涉及民眾隱私資料等業務項目，尚有未要求渠等簽署保密協定書情形，行政院應予督促改善。

(一)行政院公共工程委員會為督促承攬政府勞務採購契約之得標廠商遵守勞動法令規定，依立法院第7屆第4會期第17次會議通案決議一之(三)檢修勞務採購契約範本，以落實保障派遣勞工之權益。另審計部亦表示部分派遣人員工作內容接觸公務機密或民眾機敏資料，惟未簽訂保密契約等情，有欠允適。爰以該會99年7月28日工程企字第09900305070號函修正該會訂頒「勞務採購契約範本」，增訂保密條款等內容，以備供行政機關參採運用。

(二)經查農委會及衛福部所屬部分派駐勞工執行履約行為時，雖有接觸民眾個資，惟未要求渠等簽署保密協定書如下：

1、農委會羅東林區管理處派駐勞工9人，雖有接觸民眾個資，惟並未簽保密條款，經據農委會說明如下，部分勞務採購標案雖於原委外合約中即有規範，惟因上開承攬人員未接觸公務機密，僅於業務之需，處理民眾報名資料，或因應疫情採實名制入園登記而涉及民眾個資，故未個別簽定保密條款。然為期周妥，該會於本院詢問後，業於110年1月8日全數補正，要求前揭派駐勞工簽妥保密協定書等情。

2、衛福部所屬澎湖老人之家承攬廠商派駐勞工12人，亦有接觸民眾個資，惟未簽保密條款情形。詢據該部稱，該部澎湖老人之家109年度「臨時人力勞務承攬案」，承攬廠商與派駐勞工之勞動契約內容均有明定保密條款，該家與承攬廠商之

契約內容亦有相關條文；為確保勞工於任職及離職謹守公務機密保密原則，後續將與個別派駐勞工簽定保密協定書等情。

(三)綜上，行政院公共工程委員會於99年7月間已修正勞務採購契約範本，要求勞務採購契約廠商勞工之工作內容有接觸公務機密或民眾機敏資料，應於契約內訂定保密條款，惟部分行政機關運用派駐勞工雖辦理涉及民眾隱私資料等業務項目，尚有未要求渠等簽署保密條款情形，行政院應予督促檢視改善行政院公共工程委員會於99年7月間已修正勞務採購契約範本，要求勞務採購契約廠商勞工之工作內容有接觸公務機密或民眾機敏資料，應於契約內訂定保密條款，惟部分行政機關運用派駐勞工雖辦理涉及民眾隱私資料等業務項目，尚有未要求渠等簽署保密協定書情形，行政院應予督促改善。

七、總員額法施行主要目的，係基於務實訂定員額總量上限，在覈實檢討精簡員額作法下，增進政府員額調配彈性，進而提升人力運用效能。惟該法自99年4月1日施行，迄今已歷十年有餘，該期間我國經濟發展程度、科技進步、社會環境及人口結構已然發生重大變化，且全球政經情勢亦有極大演變。有關行政機關針對核心業務人力之界定、科技使用替代人力運用能量，以及政府服務的公共性、穩定性與經驗累積性等面向，實有予以檢討的必要性。爰政府員額宜由過去強調「量」的管理，建議考量適度轉化為「質」的管理與提升，並檢視舊有及新興機關之人力配置合理性，與探討選擇於適當機關試辦「雙職系」職務之可行性。

- (一)政府機關員額係組織結構關鍵要素，其管理能否適時配合政策與業務需要，發揮彈性調整功能，攸關政府整體施政效能展現。爰總員額法之施行，允應能賦與行政機關達成精簡、彈性、不斷創新，並具有因應時代變革之能力，合先敘明。
- (二)政府員額管控允宜考量由強調「量」的管理，適度調整為「質」的管理
- 1、總員額法施行時，係以中央機關當時實際預算員額規模為基準，於該法第4條規定中央政府機關總員額高限17萬3,000人¹¹，以保留因應整體國家發展及施政急迫需要小幅調整空間(約5.45%)。
 - 2、前揭構想原係為將政府改造成小而美，消弭外界頻頻指摘冗員過多的問題，爰以管控員額數量為重點。惟以總員額法施行後，我國經濟發展程度、科技進步、社會環境及人口結構已然發生重大變化，且全球政經情勢亦有重大變化，政府為因應前情，從而有前述政府新興業務請求人力不易之結果，進而影響業務推動，難以因應時代變遷並滿足民眾現實需求，爰總員額法之管控重點，宜有適度調整。
 - 3、依本案諮詢專家的建議，總員額法有關員額配賦管制作為，應由過去針對「量」的管理轉為「質」的管理。以「質」的管理方式，進行員額配賦數量作業，加強與政府策略間的相互連結關係¹²¹³，

¹¹ 嗣於108年12月31日修法時，將「公立醫院職員」排除適用，並相對調降第一類及員額總數高限，員額總數最高限由173,000人，降至160,900人。

¹² 參考資料：中央政府機關總量管理下人力供需評估及因應策略，人事總處104年2月編印，頁34。

¹³ 註：本案諮詢專家建議，可藉由以下三種方式，獲得調整配賦員額之參據資料：(1)大數據分析：以一年以上時間，進行觀察及數據(例如：網路聲量、議題事件曝光度等資料)之分析中，得知機關及所涉業務受到社會重視之程度。(2)民眾(參與)票選：例如最熱門政府機關票選等。(3)成立專家諮詢委員會，提供機關人力需求配賦數量之參考意見。

運用科技發展替代勞務性人力需求已然趨勢。但有研究指出政府推動智慧政府，人力需求因資訊科技進步而逐步提高，惟資訊部門人力需求隨科技進步而提升的現象，卻未受應有重視情形¹⁴，亦應檢討。

(三)總員額法對員額之管控，允宜檢討盤點舊有機關(業務)人力運用情形，以應新興機關(業務)配賦之合理員額之需求。並可考量以「雙職系」方式，試行辦理職務歸系作業，以利在現有員額額度內，達成人力運用之靈活調配

1、為因應施政需求，成立新興機關(或興辦新種業務)時，除重視其新增人力之合理性外，亦宜檢討盤點舊有機關(業務)之人力配賦

(1)依據內政部公布之109年簡易生命表編算結果，109年國人平均壽命為81.32歲，創歷年新高，較108年增加0.46歲。從長期趨勢觀察，隨著醫療水準提升、食品安全重視、生活品質提高及運動風氣盛行，國人平均壽命長期呈現上升趨勢，從99年79.18歲增至109年81.32歲，顯示國人越來越長壽¹⁵。復依國家發展委員會人口推估查詢系統資料，我國將於114年邁入超高齡社會¹⁶(65歲以上人口占總人口數比率達20%)，顯示我國人口高齡化已呈不可逆趨勢，爰有關長期照顧業務之重要性不言可喻。

(2)查衛福部所屬北區老人之家等老人福利機構105年至109年非正式人力相對機關員額比例逐

¹⁴資料來源：蔣麗君、顏上晴，因應電子化政府發展資訊人員員額配置之原則初探，頁173。

¹⁵資料來源：內政部網站

(https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=2905&sms=10305&s=235554)資料。

¹⁶資料來源：國家發展委員會網站

(<https://pop-proj.ndc.gov.tw/dataSearch.aspx?r=5&uid=2104&pid=59>)資料。

年攀升，至109年非正式人力相對機關員額比例，北區老人之家達192.86：100、中區老人之家達162.00：100、南區老人之家達284.78：100、東區老人之家達155.17：100、澎湖老人之家達133.33：100及彰化老人養護中心為75.44：100。前揭比例偏高原因，詢據該部略以，該部為102年組改新成立機關，已全面盤點組織架設、業務及人力配置，因所屬社福機構編制人力有限，為配合老人福利機構設立標準、長期照顧服務機構設立標準等規定，配置養老與長期照護業務所需之人力，爰以勞務承攬、臨時人員等非正式人力辦理相關業務等語。

- (3) 再依人事總處資料，99年4月1日制定總員額法之際，總員額高限係以立法時，以該法適用對象實際預算員額規模為基準，並未再行匡定各部會員額數等語，顯見總員額法施行後，確有不利於新興機關(業務)新增人力需求之虞。
- (4) 基於長照業務是我國人口高齡化後之重點業務，倘以非正式人力滿足業務需求，恐有經驗難以傳承及流動率頻頻之疑慮，勢將影響長照服務之輸送，進而弱化服務品質。前揭未能賦與長照業務應有人力，其根本原因無非囿於總員額法原有匡定之員額數所致。復以，本院109國調12調查報告已指出，國軍退除役官兵輔導委員會所屬榮譽國民之家與衛福部所屬老人福利機構，受限員額編制，委外補充護理人員及照服員，衍生機關無法直接指揮監督、人員同工不同酬，甚至發生照護人力空窗等問題，影響機構照顧服務品質，損害住民權益及安全等情，併予敘明。

(5) 詢據本案諮詢專家意見表示，為解決前述問題，惟有務實檢討盤點舊機關（構）之業務是否尚屬社會現實需求，以求釋出閒置人力，支應新興機關（業務），始有可能緩解其等新增人力之壓力。

2、研究試行以「雙職系」方式作職務歸系作業之可行性，以利新興業務所需員額人力之靈活調配

(1) 依現職公務人員調任辦法第4條規定略以：「簡任第十二職等以上之現職公務人員，在各職系之職務間得予調任；其餘各職等人員在銓敘審定有案職系同職組各職系之職務間得予調任，並得單向調任與銓敘審定有案職系視為同一職組職系之職務。」另就公務人員得否於不同職系間調任，在職組暨職系名稱一覽表業載明，不同職組職系間公務人員之得相互調任或僅得單向調任之規定內容。

(2) 再依職務歸系辦法第2條第1項及第8條第1項分別規定略以：「各機關組織法規所定之職務，應由歸系機關或受委任歸系機關就職務說明書所定之工作性質，依職系說明書及其他有關規定歸入適當職系……送銓敘部核備……。」、「機關於其組織法律修正生效或組織規程修正經考試院核備後，如須配合辦理職務歸系調整……，應……依規定辦理職務歸系調整……」爰行政機關因業務消長，相關職務倘需任用非原歸系之職系人員時，尚需先行辦理職務歸系調整作業，始得再依前揭現職公務人員調任辦法及職組暨職系名稱一覽表規定，任用合於業務推動需求之人員，爰造成人員運用欠缺彈性情形。

(3) 經據本案諮詢專家以文化部人才運用為例指

出，該部為興辦文化產業，所需人才種類眾多，計有視覺藝術、表演藝術、文學、工藝美術等，或是文化外交、文化社區、古蹟保存等不同專業，惟前述人才需求並無法以單一「文教行政職系」完全涵蓋。爰倘讓該部可以「雙職系」方式彈性運用，而非只歸於單一職系，即可避免發生既有人才專業不足時，僅能運用非正式人力，始能獲得適當人才。專家並指出，原有職務由「單職系」改成「雙職系」任用，除可保留彈性因應靜態組織人力需求外，亦能有與時俱進，減少一再作組織編修作業之優點。

- (4) 綜合以上看法，前述構想，本案建議研究可由因應我國高齡化社會迫切需要之長照業務及發展新興文化產業之主責部會，先行試辦及設定實施要件之可行性。而為達成「雙職系」的構想，跨職系公務人力可能需要求渠等增加修習所涉專業之學分，以為因應。至有關職務編制是否屬「雙職系」甚或「三職系」，建議由業務單位以前瞻性及用人彈性之思維，調整職系適用可行性，再憑以試行。倘有衝擊性太高之疑慮，可由部會下屬之一、二個局處試行，既不影響原有人員權益，且人事升遷管道亦更為多元，對機關而言亦保有用人彈性，增加聘得專業人才的可能性。

(四)機關核心業務因公共性很強，服務之穩定度要求亦高，以非正式人力辦理，允非所宜，且衍生額外業務，反讓正式人力無法專注於核心業務

1、以非正式人力辦理核心業務，允非所宜

- (1) 以勞動部勞動力發展署為例，我國為促進國家經濟及社會發展，開發、提升及運用勞動力，特設立勞動部勞動力發展署。經查該署業務為

因應我國勞動力結構變化、移工人數不斷成長、中高齡勞動力的開發應用與就業促進之周延發展等業務需求，現有人力已不足以負擔，爰需運用臨時人員及承攬人力等非正式人員協助辦理，以利業務順利推展，迄109年6月非正式人力相對機關員額比例為202.8：100。

- (2) 本院110財調15調查報告指出，至110年5月底，在臺移工人數為71萬1,015人，移工在維繫我國農、林、漁、牧、製造業等產業運作及協助家庭照顧等，儼然已成為必要的人力。且依勞動部勞動力發展署組織法第2條第7款及第9款規定，該署負責跨國勞動力引進之規劃、評估與督導、海外合作規劃與督導，仲介外國勞動力私立就業服務機構之許可、管理及評鑑，與雇主聘僱跨國勞動者工作之審核、許可等業務。爰有關外國勞動力之引進及管理業務，屬該署之核心業務，殆無疑義。惟該署有運用臨時人員辦理核發聘僱外國人在臺工作許可案件，與運用派駐勞工協辦營造業及製造業聘僱外國人申請案，明顯有以非正式人力辦理核心業務情形。惟依本案諮詢專家意見，機關之核心業務，因公共性很強，服務之穩定度要求亦高，且需要經驗傳承，並不適合委外辦理，也不宜運用非正式人力辦理。

2、非正式人力之運用，衍生額外業務，恐有影響正式人力辦理核心業務之虞

- (1) 以派駐勞工處理機關業務，原有機關正式人力即會增加標案之採購、經費核銷及人事管考等衍生業務事宜，反讓渠等無法專注核心業務的執行，且使原已不足之公務人力配置，更形窘

迫。且查105年至109年6月間行政院及所屬機關之正式人力及非正式人力變化情形，正式人力（屬總員額法規範圍內）由105年之141,807人，減少為108年¹⁷之136,245人，惟同期間非正式人力，卻由71,312人增加為84,734人，二者之合計數由105年之213,119人，增加為108年之220,979人，增加數達7,860人（如表6），政府用人（含正式人力及非正式人力）總數未減反增，且其增加原因係來自非正式人力之成長，從而衍生正式人力辦理勞務採購業務負擔。

表6 105年至109年6月30日行政院及所屬機關正式人力與非正式人力變動情形
單位：人

年度	正式人力	非正式人力				總計	較上年度增減數
		派遣勞工	派駐勞工	臨時人員	合計		
105	141,807	7,950	26,165	37,197	71,312	213,119	2,511
106	138,729	7,634	27,951	39,606	75,191	213,920	801
107	137,175	7,148	30,104	44,193	81,445	218,620	4,700
108	136,245	2,827	33,187	48,720	84,734	220,979	2,359
109.6	123,475	204	35,047	52,403	87,654	211,129	-9,850

資料來源：人事總處，本案彙整。

- (2) 以社會福利勞務採購為例，依政府採購法第22條第1項第9款規定，該等勞務採購可採限制性招標，雖可減少招標時因家數不足而流標之程序負擔，但相關採購作為因需遵守公平合理原則，不得對特定廠商採差別待遇行為，爰仍需先組成採購評審委員會進行評比作業，承辦人員亦需辦理招標文件之撰擬；採購作業完成後，尚有查驗核銷監督、績效評鑑及合約爭議

¹⁷ 因108年12月31日修正總員額法，公立醫院職員排除該法適用範圍之員額，爰以同規範範圍作比較。

之處理¹⁸等諸多行政作為，均造成核心人力之額外行政負擔，從而不無影響渠等原負責核心業務之辦理時間。

(五)行政機關允宜充分運用科技作業方式，以紓解公務人力之需求壓力

- 1、去（109）年初新冠肺炎蔓延全球，國內民眾發生搶購防疫物資現象，尤以口罩缺貨情況最為嚴重。政府為因應前述亂象，除管制口罩出口，並實施口罩配售制度。惟卻仍因廠商供應數量不足，造成民眾為購得防疫口罩，而於各出售地點大排長龍之亂象，除造成社會成本浪費外，亦可能因人群聚集形成防疫破口，且無法確實達成平均配售口罩予民眾之應有目標。
- 2、嗣政府除了鼓勵廠商增產外，在唐鳳政務委員主導之「口罩實名制」網路預購（取貨）應用系統上線後，以資訊科技應用克服銷售地點覆蓋率、網路流量壓力、系統介接、金流與取貨等5大挑戰後，除成功達到降低民眾排隊購買口罩之社會成本，並可有效追溯口罩來源外，亦大幅減少政府為管控口罩配售作業之人力需求壓力，顯示現代科技運用，對紓解公務人力需求之實效。
- 3、惟據本案諮詢專家表示，政府機關在新科技的應用，仍侷限著眼於資訊設備之購置，而忽視資訊應用人才引進，已有正視必要。且按民眾要求政府資訊公開，已成不可逆之趨勢，爰強調建立開放政府、透明政府，是以資訊推廣行銷溝通人力需求，允應納入政府內部行政因素及因應外部科技進步之因素加以考量。復以「智慧化政府」、

¹⁸ 參考資料：衛福部社會家庭署委託106年度「建立友善夥伴模式-政府委託民間辦理社會福利服務研究案」研究成果報告。

政府開放資料及大數據的治理模式，已成世界各國公共治理之潮流，爰政府資訊應用人才之進用，實屬當務之急¹⁹。惟本院110社正2糾正案指出，新北市金山區公所因正式人力出缺，自106年11月起，即以職務代理人名義進用非正式人力，辦理包括Facebook（臉書）文案編寫等繁重業務工作，造成過勞猝死之憾事，顯示政府資訊應用人力進用，尚無適當編制員額配置。再者，因我國政經情勢特殊，面對大量網路攻擊之嚴峻考驗，資安人力之重要性不言可喻，且總統於105年已提出「資安即國安」之政策。惟據審計部109年度中央政府總決算審核報告中指出，截至109年底止資通安全管理法納管中央政府A至C級549個公務機關（含行政法人）中，資安專職人力（包括正職、約聘僱、委外人力）配置尚未達法定下限者有193個機關，短缺259人資安人力，倘加計兼職人力，人數缺口雖縮小為18人，惟仍有9個B、C級公務機關未配置任何資安人員等情，恐有形成政府資訊安全缺口之疑慮，亦應予正視。

（六）綜上所述，總員額法施行主要目的，係基於務實訂定員額總量上限，在覈實檢討精簡員額作法下，增進政府員額調配彈性，進而提升人力運用效能。惟該法自99年4月1日施行，迄今已歷十年有餘，該期間我國經濟發展程度、科技進步、社會環境及人口結構已然發生重大變化，且全球政經情勢亦有極大演變。有關行政機關針對核心業務人力之界定、科技使用替代人力運用能量，以及政府服務的公共性、穩定性與經驗累積性等面向，實有予以檢討的

¹⁹ 參考資料：中央政府機關總量管理下人力供需評估及因應策略，人事總處104年2月編印，頁100。

必要。爰政府員額宜由過去強調「量」的管理，建議考量適度轉化為「質」的管理與提升，並檢視舊有及新興機關之人力配置合理性，與探討選擇於適當機關試辦「雙職系」職務之可行性。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至六，函請行政院督促所屬檢討改進見復。
- 二、調查意見七，函請行政院及考試院研酌處理。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會、內政及族群委員會、財政及經濟委員會、社會福利及衛生環境委員會、司法及獄政委員會聯席會議處理。

調查委員：蘇麗瓊

陳景峻

王麗珍

中 華 民 國 1 1 0 年 9 月 1 6 日