

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、行政院國軍退除役官兵輔導委員會。

貳、案由：行政院個案核定公立醫院得以醫療作業基金進用契僱醫事人力，悖離其訂定「作業要點」之政策旨意，核有紊亂現行人事進用管道、割裂適用勞動基準法情事；而行政院國軍退除役官兵輔導委員會罔顧法定組織規程，縱任院方控留員額不予補實，致臨時人員與日俱增、衍生同工不同酬之怨懟；又自行訂定人力配比比率表以取代法定編制表，卻無法遏阻臨時人力比率升高，反倒降低其醫療服務品質並損及員工權益等情均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

茲以各榮民總醫院(下稱榮總)及榮民醫院(下稱榮院)存在同工不同酬、工作量增加薪資獎金減少、招募人員素質低落、臨時人員無法納進正式編制等不合理現象，究行政院國軍退除役官兵輔導委員會(下稱退輔會)、各榮總及榮院有無違失等情乙案。經本院向退輔會、行政院人事行政局(下稱人事行政局)、行政院主計處(下稱主計處)、銓敘部、國立台灣大學醫學院附設醫院、國立成功大學醫學院附設醫院、國立陽明大學醫學院附設醫院、國防醫學院三軍總醫院調閱相關調卷證，洽請審計部支援退輔會醫療作業基金審計事宜，且約詢退輔會、人事行政局、主計處相關主管人員，茲已釐清案情竣事，爰將行政院、退輔會涉有違失部分臚述於后：

一、行政院個案核定公立醫院得以醫療作業基金進用契僱醫事人力，悖離其訂定「作業要點」以避免不當運

用臨時人員，使其辦理之業務回歸臨時性工作本質之政策旨意，核有紊亂現行人事進用管道、割裂適用勞動基準法情事，殊有未當：

(一)依據民國(下同)85年12月國家發展會議結論略以，為提升國家競爭力，並調整政府之角色與職能，對於行政法所稱之「公共營造物」，例如醫院…等納入移轉民營之範圍，以及增列經營權移轉，如委託經營或租賃等公有民營方式，俾更有效的引用民間企業精神，以提升公共部門經營效率，是以，在公、私立醫療機構林立之市場環境下，相較於私立醫院用人成本而言，公立醫院需在兼顧提升行政效率及提供公共服務等目的上，建立彈性及合理之用人制度。故行政院前於90年3月1日函，為應公立醫院業務需要及彈性用人需求，同意各公立醫院依其醫療作業基金收入聘僱醫事人力(下稱契僱人員)，並由各主管機關就其作業基金內自行訂定提撥比率支應，並符合相關人事及醫事專業法令規定，且上開人員不得擔任主管職務。

(二)嗣行政院係於97年1月10日訂頒「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)，並於98年11月20日修正該要點，其當初訂定之緣由為：

- 1、人事行政局遵照行政院96年2月6日之政策指示，研擬禁止臨時人員不當使用之機制，使其回歸其臨時性本質。
- 2、回應立法院97年度朝野協商決議：97年度臨時人員酬金科目預算，不得高於96年度預算額度。
- 3、配合行政院勞工委員會96年11月30日之公告：「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」。

- (三)惟查 90 年 3 月 1 日實施迄今，各公立醫療機構 99 年 12 月空缺比率為：退輔會所屬醫療機構平均為 14%、教育部所屬醫療機構平均為 3%、衛生署所屬醫療機構平均為 16%，上開職缺主要係控留供各公立醫療機構考量用人彈性以契僱方式進用專門技術性醫事人力來降低人事成本。顯見各公立醫療機構奉前揭行政院同意函為便宜行事之取巧法門，徒以「臨時契僱」之名行「長期僱用」醫事人力之實，完全背離上述行政院政策指示「禁止臨時人員不當使用之機制，使其回歸其臨時性本質」之旨意。況且使得我國現行人事進用管道（各機關中正式職員、聘用及約僱人員、臨時人員、派遣人員）之外，再增添難以歸類之「契僱人員」，其本質實為不屬於上述臨時人員要點第 2 點（臨時人員係指機關非依公務人員法規，以人事費以外經費自行進用之人員）所稱之臨時人員，導致人事體制益趨紊亂。
- (四)末查勞動基準法（下稱勞基法）第 9 條第 1 項規定：「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。」惟查臨時人員要點第 6 點規定：「臨時人員除依第 3 點第 2 款規定（因機關組織特性、特殊業務需要，於本要點生效前經本院核定進用臨時人員辦理之工作）進用者外，其契約期間依勞動基準法規有關定期契約之規定辦理。」嗣人事行政局補充說明旨揭契僱醫事人員得依行政院核定之計畫期程或業務實際需要訂定勞動契約期間，如屬已形成長期僱用之不定期契約者，請依勞基法規提撥資遣費（行政院及所屬各機關學校臨時人員作業參考手冊第 189 頁參見）。足

見上開契僱醫事人員為公部門各業非依公務人員法制進用之臨時人員，業經行政院勞工委員會公告指定必須適用勞基法，且其有繼續性工作依法應為不定期契約，惟目前實務運作仍採逐年簽訂定期契約方式進用，並未一體適用勞基法，實有割裂適用法規之情事。

(五)綜上，行政院雖曾於90年個案核定公立醫院得以醫療作業基金進用契僱醫事人力在案，惟實務運作以來，業已悖離其97年1月10日訂頒「臨時人員要點」以避免不當運用臨時人員，使其辦理之業務回歸臨時性工作本質之政策旨意，核前揭契僱醫事人員實有紊亂現行人事進用管道、割裂適用勞動基準法情事，殊有未當。

二、退輔會罔顧所屬榮(總)院法定組織規程，縱任院方長期控留預算員額不予補實，破壞相關人事進用體制，形成臨時人員與日俱增之現象、衍生同工不同酬之怨懟，又未積極予以占缺納實，無以激勵士氣，洵有違失：

(一)查行政院國軍退除役官兵輔導委員會台北、台中、高雄榮民總醫院組織規程(含其編列表)暨行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民醫院組織規程(含12所榮院編列表)係法定編制員額，理當依法優先進用，先予敘明。

(二)又上開行政院頒「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下列業務為限：(一)臨時性、短期性、季節性及特定性等定期契約性質之工作。(二)因機關組織特性、特殊業務需要，於中華民國96年12月31日前經本院核定進用臨時人員辦理之工作。」、第6點規定「臨時人員除依第3點第2款規定進用者外，其契約期

間依勞動基準法規有關定期契約之規定辦理。」、第 7 點之(四)規定「各機關於中華民國 96 年 12 月 31 日前進用之臨時人員，仍應依上開審核規定重新審核進用。」、第 12 點規定「各機關於本要點生效前進用之臨時人員，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。」則退輔會另依上開要點第 14 點自行訂定「各醫療機構運用醫療作業基金進用醫務人員作業要點」、「退輔會及附屬機構臨時人員進用管理補充規定」等行政規則，未經報行政院核定，顯已違反上開「臨時人員要點」之規定。其以契約人員來替代正式編制人員，肇致退輔會所屬醫療機構 99 年 12 月空缺比率平均高達 14%，顯見該會各級榮院悉以「須承擔自負財務盈虧責任」為口實，爰採契僱方式進用專門技術性醫事人力來降低人事成本為主要考量依據，未能遵行相關人事規定合理調配與運用人事職缺，先行補實上述 14% 之懸缺，置「正規人事任用管道」及「法定組織規程暨編制表」於不顧，且與行政院頒「臨時人員要點」意旨亦有不合，其破壞人事體制，核有違失。

- (三)另據審計部查核「退輔會所研擬之改善措施未能有效控管所屬醫院用人費用，影響營運成效」發現：
- 1、據統計，99 年底退輔會各級榮民醫院之正職人員合計 11,592 人，僅較 97 年底之 11,660 人減少 68 人，進用之臨時人員却由 97 年底之 3,923 人，

增為 99 年底之 4,790 人，計增加 867 人，亦即每減少 1 名正職人員，即增加超過 12 名臨時人員，顯見臨時人員呈現與日俱增之現象。

2、又退輔會所屬各醫院用人費用率(各項用人費用+計時計件人員酬金+專技人員酬金/醫療收入毛額)仍居高不下，其中桃園、竹東、埔里、永康、嘉義、灣橋、玉里榮民醫院等 7 家醫院之用人費用率，自 97 年度之 57.08%、62.45%、60.54%、73.63%、58.96%、65.65%、66.52%，增為 99 年度之 63.19%、64.80%、63.03%、74.56%、59.38%、66.66%、68.14%。且各榮民(總)醫院 99 年度用人費用總額持續增加，已達新台幣(下同)210 億餘元，較 98 年度增加 6 億餘元，增加比率 2.93%，亦較醫療收入毛額成長率 2.84% 為高，顯示用人費用之成長，已侵蝕所增加之醫療收入，影響醫院之營運成效。

(四)末查醫事人員人事條例實施後，依本案進用之契僱醫事人員其與各級榮民醫院編制內醫事人員同持有專業證照，均具醫事人員任用資格，所從事之工作亦相同，惟其身分、待遇、保險、退休及福利等事項，均有別於編制內人員，在人事管理上已衍生院內同仁間同工不同酬之怨懟，予人差別待遇不平之鳴，從而要求納編之聲浪四起，惟揆諸 99 年底退輔會各級榮民醫院之正職人員反倒較 97 年底減少 68 人之事實，足見該會並未積極將契約人員擇優予以占缺納實。

(五)綜上，退輔會各醫療機構均依法制定其組織規程(含編制表)，然該會未思研議修正編制表以解決「編制員額不足」問題，卻另訂「各醫療機構運用醫療作業基金進用醫務人員作業要點」、「退輔會及

附屬機構臨時人員進用管理補充規定」等行政規則以契僱人員來替代正式編制人員，既與行政院頒「臨時人員要點」不合，破壞相關人事進用體制，衍生與正式編制醫事人力間同工不同酬之怨懟，又未積極予以占缺納實，無以激勵臨時人員於擔任契僱期間提升其工作績效，洵有違失。

三、退輔會捨本逐末自行訂定會屬醫療機構「正職核心人力」及「臨時人員」人力配比比率表以取代法定組織規程之編制表，卻未能遏阻臨時人力比率逐年升高趨勢，反倒降低其醫療服務品質，損及員工權益保障，顯有欠當：

- (一)按「契僱醫事人員」之進用不符上述「臨時人員要點」，已如前述，退輔會竟另稱之為「契約人員」；但該會於填報相關人事統計資料時，則將「契約人員」視同臨時人員要點所稱之臨時人員，可見其定位不清、妾身不明，又其權利義務之規範，僅繫於雙方簽定之契約書，契約人員應享有之權益保障明顯不足。
- (二)依據退輔會 98 年 10 月 22 日訂頒會屬各醫療機構「正職核心人力」及「臨時人員」人力配比比率表（如附表 1），自 98 年 11 月試行 3 個月後已完成檢討，並自 99 年 2 月 1 日起正式實施，其內容略以：
  - 1、榮民總醫院醫師正職人力配比 80% 以上、臨時人力配比 20% 以下；護理人員正職人力配比 60% 以上、臨時人力配比 40% 以下；其他醫事人員正職人力配比 50% 以上、臨時人力配比 50% 以下。
  - 2、榮民醫院醫師正職人力配比 70% 以上、臨時人力配比 30% 以下；護理人員正職人力配比 35% 以上、臨時人力配比 65% 以下；其他醫事人員正職人力配比 30% 以上、臨時人力配比 70% 以下。

- (三)又退輔會雖以前揭人力配比比率表來規範所屬醫院進用正職及臨時人員之比率（含各類醫事人員、一般技術人員及行政人員）來取代前揭組織規程之編制表，惟查 99 年度截至 12 月底止，台中榮民總醫院及 12 家榮民醫院等 13 家醫院所進用之臨時人員比率，已逾上開規範之比率（詳附表 2），凸顯該會仍未能加以有效管控，無法遏阻臨時人力比率逐年升高趨勢。
- (四)再就審計部查核之前項統計資料分析，97 年底退輔會各級榮民醫院之正職人員 11,660 人（占 74.8%）、臨時人員 3,923 人（占 25.2%），合計 15,583 人，而 99 年底之正職人員 11,592 人（占 70.8%）、臨時人員 4,790 人（占 29.2%），合計 16,382 人，可見短短 2 年之間，正職人員占醫院總員工數減少 4%，臨時人員占醫院總員工數卻由二成五，向上竄升到近三成，而臨時人員應盡之義務等同於正職人員（同工），但得以享有之各項權利保障則明顯較正職人員為低（不同酬）。
- (五)綜上，退輔會捨本逐末自行訂定會屬醫療機構「正職核心人力」及「臨時人員」人力配比比率表以取代法定組織規程之編制表，卻未能有效遏阻臨時人力比率逐年升高之趨勢，反倒因正職人員日趨減少而降低醫院員工應有之權益保障水準，顯有欠當。

綜上所述，行政院個案核定公立醫院得以醫療作業基金進用契僱醫事人力，悖離其訂定「作業要點」以避免不當運用臨時人員，使其辦理之業務回歸臨時性工作本質之政策旨意，核有紊亂現行人事進用管道、割裂適用勞動基準法情事，殊有未當；而退輔會罔顧所屬榮(總)院法定組織規程，縱任院方長期控留預算員額不予補實，破壞相關人事進用體制，形成臨時人員與日俱增之現象、衍生同工不同酬之怨懟，又未積極予以占缺納實，無以激勵士氣，洵有違失；又該會捨本逐末自行訂定會屬醫療機構「正職核心人力」及「臨時人員」人力配比比率表以取代法定組織規程之編制表，卻未能遏阻臨時人力比率逐年升高趨勢，反倒降低其醫療服務品質，損及員工權益保障，顯有欠當等情，均涉有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

附表 1

行政院退輔會所屬醫療機構「正職核心人力」與「臨時人員」人力配比比率表

醫院別	年度	人員別		其他人員					技警 工技	
		醫師	護理人員	藥事	有照醫技	無照醫技	一般技術	行政		
榮民總醫院		正職	80%以上	60%以上	50%以上					不納入規範； 俟其自然離退 後之職缺所進 用契約人員， 則依所服務醫 院別納入「其 他人員」比率 規範
		臨時	20%以下	40%以下	50%以下					
榮民醫院	99年	正職	80%以上	50%以上	40%以上					
		臨時	20%以下	50%以下	60%以下					
	100-101年	正職	80%以上	50%以上	40%以上					
		臨時	20%以下	50%以下	60%以下					
榮民總醫院 分院	99年	正職	80%以上	35%以上	40%以上					
		臨時	20%以下	65%以下	60%以下					
	100-101年	正職	80%以上	35%以上	40%以上					
		臨時	20%以下	65%以下	60%以下					
	102-105年	正職	80%以上	35%以上	30%以上					
		臨時	20%以下	65%以下	70%以下					
榮民總醫院 分院院區、 榮民醫院 院區	99年	正職	70%以上	35%以上	30%以上					
		臨時	30%以下	65%以下	70%以下					
	100-101年	正職	70%以上	35%以上	30%以上					
		臨時	30%以下	65%以下	70%以下					
榮民總醫院 分院院區	102-105年	正職	70%以上	35%以上	30%以上					
		臨時	30%以下	65%以下	70%以下					

※說明：本表訂於民國99年2月1日起正式實施。

附表 2

各榮民(總)醫院 99 年度 12 月底臨時人員超編情形統計表

	醫師	護理人員	藥事人員	有照醫技人員	無照醫技人員	一般技術人員	行政人員
退輔會核定榮民總醫院比率	20%以下	40%以下	50%以下	50%以下	50%以下	50%以下	50%以下
台中榮民總醫院	/	41.09%	/	/	/	63.11%	/
退輔會核定榮民醫院比率	20%以下	50%以下	60%以下	60%以下	60%以下	60%以下	60%以下
桃園榮民醫院	/	/	/	/	/	/	65.52%
竹東榮民醫院	/	51.20%	/	/	/	100%	74.32%
埔里榮民醫院	/	/	/	/	100%	100%	/
嘉義榮民醫院	/	57.74%	/	71.93%	/	97.18%	/
灣橋榮民醫院	/	/	/	77.78%	76.92%	91.67%	/
永康榮民醫院	/	62.98%	/	/	/	92.16%	/
龍泉榮民醫院	/	67.68%	/	77.50%	62.50%	80.00%	70.91%
蘇澳榮民醫院	/	62.50%	/	63.64%	100%	100%	/
員山榮民醫院	/	58.68%	/	61.76%	90.32%	96.00%	/
玉里榮民醫院	/	55.90%	64.29%	74.07%	/	67.44%	/
鳳林榮民醫院	/	/	/	/	100%	/	/
台東榮民醫院	40.00%	63.77%	/	61.11%	/	100%	/

備註：

- 1.資料來源：審計部。
- 2.各榮民(總)醫院 99 年度 12 月底臨時人員占全院人員比率，逾退輔會 99 年 1 月 29 日輔人字第 0990000938 號函核定之「正職核心人力」與「臨時人員」人力配比比率明細表。