

## 調 查 意 見

壹、案由：各榮總及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、各榮總及榮院有無違失等情乙案。

貳、調查意見：

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，爰將調查意見臚述於后：

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，請依勞基法規定提撥資遣費（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。

**四、人事行政局任由各公立醫院依其醫療作業基金收入聘僱醫事人力，形成臨時人員之特例，卻從未訪查其運作情況，任其變相取代法定編制職缺，滋生國家用人體制紛擾，亟待通盤檢討改善：**

(一)目前人事行政局對於各機關職員及聘僱人員雖有員額控管機制，惟對於臨時人員係採該等人員酬金科目預算進用之人數或經費進行管理，其進用管控作為，已不再對以醫療作業基金進用之醫務人員作員額上限制，僅由主計處以預算額度列管。因此各公立醫院競相以其醫療作業基金收入聘僱醫事人力，在程序方面毋庸提送該局進行嚴格之員額管控或審查，且在精簡公務人力之成果方面，又可型塑院方所進用之員額較以往精簡之假象。

(二)卷查人事行政局統計有關各公立醫療機構 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%；可見該局對於各公立醫療機構預算員額缺額，長期未能深入探究增加原因，實有放縱各院競相控留正式職缺，改以契約人員遞補方式來降低營運人事成本之嫌，肇致契僱人員進用人數遠高於正式職缺，人事控管機制未彰。

(三) 依據臨時人員要點第 10 點規定：「為瞭解各機關臨時人員進用及運用情形，本院人事行政局得會同本院主計處等相關機關進行訪查，並為適當之處理。」，惟查人事行政局就各公立醫院依其醫療作業基金收入聘僱之醫事人力從未會同主計處等相關機關進行訪查，甚且早在行政院 90 年 3 月 1 日台 90 人政力字第 190325 號同意函附人事行政局研商「行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬各榮民總醫院暨各榮民醫院依其醫療作業基金收入聘僱醫事人力會議」紀錄中，即明確決議：各級公主醫療機構依前開措施進用之醫務人員，不得適用現行「聘用人員聘用條例」及「行政院暨所屬機關約聘僱人員僱用辦法」等政府機關特定用人制度，其各項權利義務，應於契約中詳細載明，日後如衍生相關問題，由各主管機關本於權責妥處。足見該局任由各公立醫院依其醫療作業基金收入聘僱醫事人力，未能積極關注各公立醫療機構缺額運用情形，適時促請各該主管機關加以督導，以加強對現有人力充分運用，乃有未恰。

(四) 綜上，人事行政局任由各公立醫院依其醫療作業基金收入聘僱醫事人力，形成臨時人員之特例（假契僱人員之名，行進用臨時人員之實，又不受臨時人員要點所拘束），卻從未訪查其運作情況，任其變相取代法定編制職缺，滋生國家用人體制紛擾，亟

待通盤檢討改善。

五、主計處在年度預算審核上，未能要求公立醫院對於契僱醫事人員等之用人經費，於人事費用科目透明反映，致渠等將其隱藏於醫療作業基金專業服務費用項下，無以適正表達機關實際進用人數，允宜檢討改進：

(一)查中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列作業規範之「用人費用」略以：預算員額應依照「全國軍公教員工待遇支給要點」規定編列；各基金基於業務需要聘、僱用之人力，其中依「聘用人員聘用條例」及「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」辦理，並經行政院核准有案之預算員額，其相關支出始列為用人費用，其餘則依性質列於工程管理費或服務費用等相關科目。又一般服務費：包括棧儲、包裝、代理（辦）、加工、外包及節目演出費用及計時與計件人員酬金等，其中計時與計件人員應依「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」之規定辦理。足見主計處在年度預算審核上，各級行政機關對於預算員額、約聘僱及臨時人員等之用人經費，尚能於人事費用科目中清楚呈現出來。

(二)次查中央政府總預算附屬單位預算共同項目編列作業規範之「專業服務費」略以：包括委聘專業機構或人員（會計師、精算師及特約醫事人員等）提供服務之費用，其中專技人員酬金，以不超過上年度決算數或本年度預算數從低為原則，其餘各項應按本年度業務需要，覈實編列。

(三)第查「行政院國軍退除役官兵輔導委員會各醫療機構運用醫療作業基金進用醫務人員作業要點」提撥比率業已調高一倍：

1、退輔會 90 年 8 月 9 日輔人字第 08388 號函所訂定

之之提撥比率為：

- (1) 各榮民總醫院當年度僱用醫務人員，所需人事經費不得超過上年度醫療作業基金總收入之百分之五。
- (2) 各榮民醫院當年度僱用醫務人員，所需人事經費不得超過上年度醫療作業基金總收入之百分之十。

2、退輔會 97 年 7 月 18 日輔人字第 0970005962 號函修正所訂定之之提撥比率為：(係因應退輔會自 97 年起不再以公務預算補助各級榮院人事費用，而改以僱用契約人力補充)

- (1) 各榮民總醫院當年度僱用醫務人員，所需人事經費不得超過上年度醫療作業基金總收入之百分之十。
- (2) 各榮民醫院當年度僱用醫務人員，所需人事經費不得超過上年度醫療作業基金總收入之百分之二十。

(四) 承上，本案退輔會所屬醫療機構以醫療作業基金進用醫務人員即由以往員額管制改為經費管制，其中各榮民總醫院及各榮民醫院當年度契僱人員，所需人事經費分別不得超過上年度醫療作業基金總收入之 10% 及 20%，祇要契僱醫事人員之酬金預算不超過上開額度，主計機關通常予以照准編列預算，而忽略該會已自行將僱用醫務人員，所需人事經費占醫療作業基金總收入之比率調高一倍，所可能造成「契僱醫事人員陡增，正職預算員額失控」之問題。

(五) 質言之，主計處在年度預算審核上，未能要求公立醫院對於契僱醫事人員等之用人經費，於人事費用科目透明反映，致渠等將其隱藏於醫療作業基金專

業服務費用項下，無以適正表達機關實際進用人數，允宜檢討改進。

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。