

另一種零細與破碎： 台灣公務機關的集體勞動關係概述*

蔡志杰**

* 本文曾發表於「2009 勞工研究研討會—經濟危機下的勞工運動」，世新大學社會發展研究所主辦，2009 年 6 月 13-14 日，會後有些微修正。在資料蒐集過程中，許多從事公務機關勞工組織的基層工作者接受訪問、分享他們的經驗，若不是他們，這篇文章無法完成；因為主題聚焦在集體勞動關係，個體勞動權的部分無法細數。

2002 年，亞洲地區若干勞工議題非政府組織與工會團體成立「亞洲跨國企業監察網絡」(Asian Transnational Corporations Monitoring Network)，企圖以亞洲勞工團體間的跨界合作，共同打擊跨國企業對勞工的壓迫，此網絡內部分為研究、教育培訓及議題串連三個工作小組，研究組發起了數次的集體研究，每次設定一個共同主題或問題意識，由參與團體從自己的具體在地經驗出發，撰寫研究分享不同地區的勞工議題樣貌。最近一次的共同主題為非典型雇用的組織狀況，本篇文章寫作的出發點，即是來自此次的集體研究。

** 苦勞網特約記者，E-mail: tsaicc@yahoo.com。

摘要

除了少數大型公營事業工會之外，公部門受雇者一直在台灣工運中缺席。但最近幾年來，因為自由化政策由私部門逐漸侵蝕進公部門，原本相對穩固的公務機關雇傭關係，亦開始鬆動與彈性化，引發受雇者的不滿與抗爭。深入分析之後使人驚覺，原來公務機關的集體勞動關係與私部門一樣，呈現零細而破碎的狀況：私部門因廠場區隔而破碎；公務機關是因雇傭身分的區隔而破碎。

可預期的是，自由化政策對公部門的侵蝕將進一步加深，如此，工運對此的回應將不能只停留在傳統的私部門組織，而必須思考如何開展公務機關內的勞工組織工作。

關鍵字

公務機關、集體勞動關係、約聘雇人員、臨時人員、技工工友

前言

在一般的印象裡，公家機關的工作待遇好、福利佳，是有工作保障的「鐵飯碗」。以往除了公營事業之外，的確也較少聽到來自於公務機關的勞資爭議消息，但大約自 2004 年開始，公務機關密集出現勞資爭議及勞工抗爭行動，這裡簡單列舉一些相關事件¹：

2004 年 1 月 8 日：甫於前一年 9 月 20 日成立的「全國公務機關勞工總工會」²，至行政院勞工委員會陳情要求公務機關勞工一體適用勞基法。

2004 年 7 月 6 日：行政院擬將農委會下的九個試驗研究單位，合併為行政法人國家農業研究院，原機關所屬技工工友及司機必須隨之移轉，改依約聘雇人員任用；不願配合移轉者只能辦理退休或資遣。各單位一千多人串聯組成自救會，向立法院陳情要求保障工作權。

2004 年 9 月 17 日：高雄市交通局規劃將路邊停車位的收費業務委外辦理，約聘雇收費員擔心工作不保，於市議會說明會外抗議交通局黑箱作業。

2004 年 9 月 23 日：因行政院國家資產管理委員會決議收回公共工程基金、內政部又沒有編列新的預算，營建署重機械工程隊即將於年底裁撤，內政部擬以地方政府的包商來替代重機隊之救災功能。重機械工程隊工會今日前往行政院抗議，要求契約工的雇用形式改為正職。

2004 年 11 月 15 日、12 月 15 日：被財政部財稅資料中心解聘的約聘雇員工赴財政部抗議。從 2003 年起，財稅中心以政府組織精簡為由，計畫每年裁減 20 名約聘雇人員，並將裁撤掉的人員，以外包、派遣的方式重新雇用。

2004 年 11 月 24 日：上百位公務機關工會會員、財政部財稅資料中心約聘雇員工及全國自主勞工聯盟前往勞委會抗議，要求將公務機關約聘雇及臨時人員納入勞基法保障。

2004 年 12 月 30 日：當時任職於台北縣勞工局、並擔任台北縣政府技工工友產業工會的常務理事吳金容被告知，勞工局決定明年不再續聘她。這件不續聘案很快成為一件勞資爭議，工會認為這是打壓工會的行為，並立刻向勞工局提出勞資爭議調解的申請、要求回復工作權。

2004 年 12 月 30 日：國軍左營醫院於日前要求 170 名約聘雇人員簽署降低勞動條件的契約書，否則不予續聘。今日院方解雇十名不願簽署新契約的人員。

¹ 參考陳政亮等編 2006、2007，兩本《工運年鑑》各條目。

² 當時發出的新聞資料是用這個名稱，但在勞委會的登記上，是用「技工工友總工會」的名稱。

2005 年 1 月 8 日：健保局將在年後解雇暫雇人員，430 多名暫雇人員組成「健保業務助理權益促進會」，捍衛即將喪失的工作權。

2005 年 3 月 9 日：台北市停車管理處產業工會發起行動，反對市府逕行公告 13 處停車場委外經營。

2005 年 3 月 28 日：多個公務機關產業工會及全國自主勞工聯盟等勞工團體，聯合發表「反分裂勞基法行動聲明」，要求公務機關約聘雇及臨時人員一體適用勞基法，並將組織「還我勞基法行動大隊」加入五一遊行。

2005 年 7 月 1 日：公務機關約聘雇及臨時人員，與一般勞工一同納入勞退新制適用範圍。

2005 年 12 月 1 日：高雄市公車處以業務虧損為理由，自 2004 年 5 月起停止正職司機的晉用，陸續將 177 名司機缺額（占有司機總數近三分之一）外包給人力派遣公司。司機年底面臨失業處境，今日向高雄市議會提出陳情。

2007 年 8 月 10 日：為抗議台北市停車管理處破壞勞資協議，濫用行政權力壓迫勞工、打壓工會，台北市停車管理處產業工會發動遊行至台北市政府向郝龍斌市長陳情。

2007 年 9 月 30 日、10 月 14 日：台北市停車管理處產業工會於西門町發起行動，反對市府實施機車路邊停車收費且業務外包的做法。

2007 年 12 月 15 日：台北市停車管理處產業工會三名常務理事及一名理事，因反對市府的路邊停車收費業務外包政策，遭停車管理處以曠職的理由解雇。

2008 年 1 月 1 日：公務機關臨時人員開始適用勞基法，但約聘雇人員仍然不適用。

2008 年 1 月 22 日：為抗議北市府違法解雇工會幹部，被解雇的台北市停車管理處產業工會四位幹部，從今日開始扮演「天線寶寶」，於市府外抗議。

進一步了解上述的勞資爭議或抗爭行動，就可以發現幾項問題：（1）這些參與爭議或行動的公務機關員工，都不是擁有公務人員資格的人員。（2）這些非屬公務人員的公務機關員工，有些可以組織工會、有些不能，有些適用勞基法、有些不適用。（3）前述案例中有若干人員遭到裁減，並非因為沒有業務上的人力需求，而是業務被外包、派遣所取代。

換句話說，即使同是公務機關內非屬公務人員的員工，也並非同屬一種類型，而是同時存在多種雇用形式，這意味著，他們也面臨與國家間不同的集體勞動關係。本文的目的，就是要釐清過去較少為人注意的、公務機關內的集體勞動關係。

一、公務機關紛雜的雇傭形式

台灣的公務機關³內，到底有幾種非正式公務人力的雇用型態呢？它們之間又有何不同？這恐怕連考試院或行政院人事行政局自己都說不太清。對於某些用詞的定義或涵蓋範圍，在不同的文件、不同的作者行文脈絡下，呈現出程度不一的落差。以下，將針對這些非正式公務人力的主要構成部分，一層一層來釐清。

（一）約聘雇人員

在一篇題為〈政府機關臨時人員法制重建的基本課題〉的文章中，作者把政府機關「臨時人員」劃分為如表 1 的五種類型。

表 1：公務機關約聘雇人員的五種類型

類型	管理條例	職務範圍
聘用人員	聘用人員聘用條例	定期聘用之專司技術性或研究性人員。
派用人員	派用人員派用條例	臨時機關或常設機關有期限之臨時專任職務。
機要人員	公務人員任用法第十一條	機關長官自由任用之人員。機關長官得隨時免職，機關長官離職時應同時免職。
約雇人員	行政院暨所屬機關約雇人員雇用辦法	第五職等以下之臨時性、季節性或定期性業務，本機關卻無適當人員可資擔任者。
職務代理人	公務人員留職停薪辦法、各機關職務代理應行注意事項	解決政府機關職務短期性出缺而進用之人員。

資料來源：李建良 1999，頁 5-6。

這五種類型的人員，大約就是目前銓敘部送考試院之最新版「聘用人員人事條例草案」⁴的適用範圍。根據草案第二條，這些人員被規定與國家間之關係屬公法上之契約關係⁵，所以，依照現行相關法令，他們不適用勞基法、不能組織工會，只能準用「公務人員協會法」加入公務人員協會。

在這五種類型的人員之中，與最近幾年之勞資爭議或抗爭行動比較有關聯的，是其中的「約雇人員」。這些約雇人員從事基層的行政工作，雖然形式上是一年一聘，但往往在公務機關中持續工作長達一、二十年，實為不定期契約，與其他四種較技術性、研究性或短期性工

³ 本文所稱的公務機關，不包含公營事業。

⁴ 最新版草案及其總說明見銓敘部網站（2008 年 4 月 29 日送考試院）：
http://www.mocs.gov.tw/get_file.aspx?file_name=200852165741.pdf&folder=law_draft，2008 年 11 月 5 日檢索。

⁵ 關於聘用人員不適用勞基法的理由，更詳細的說法參考洪國平 2006。

作相比起來，性質不同。

在一般的習慣用法中，以及政府的統計分類中，會把約雇與聘用人員放在同一類稱為「約聘雇人員」，所以，以下行文有時也會用「約聘雇人員」這個詞。但必須說明的是，與最近勞資爭議及勞工抗爭行動較有關聯的、較精確的說法應該還是「約雇人員」。

（二）臨時人員

在〈政府機關臨時人員法制重建的基本課題〉這篇文章中，作者是把五種現在擬以「聘用人員人事條例草案」規範的人員，以「臨時人員」統稱之。實際上，公務機關中確實另有一種雇用類型，被稱為「臨時人員」，但卻和上述五種人員都不相同。

這些臨時人員，形式上或者一年一約、或者數個月一約。與約雇人員相同的是，他們實際上往往在同一機關中持續工作達一、二十年，也是屬不定期契約⁶；與約雇人員不同的是，考試院並不認為他們與國家間是公法上之契約關係，所以，從 2008 年元旦開始，這些臨時人員已納入勞基法的適用範圍，且據此道理推斷，他們也可以加入或組織公務機關工會。

至於臨時人員與約雇人員如何區分，有一種說法是關於薪資的預算來源：如果來自於人事預算就是約雇人員；如果來自業務預算就是臨時人員。例如以下的說法：「各機關於上述聘雇人力之外，應業務之需要，以業務費（如：工程管理費、補助費）自行雇用之人員，渠等因非依上述人事法規進用，且非屬預算員額內以人事費支薪的契約性人員，有關其雇用、管理事項及經費，係屬各雇用機關的主管權責，此類人員即為本文所指之臨時人員。」（蕭欣瑋 2008，43）或許就是因為預算來源的不同，使得考試院在是否屬於公法的契約關係上有不同的認定。

（三）技工工友

在筆者閱讀過的材料之中，似乎沒有任何人曾對技工工友的涵蓋範圍做過清楚的界定。或許我們可以這麼說：在公務機關（公營事業不算）中，從事較體力性勞動的非正式公務人力，通常就會被劃歸是技工工友這一類。在政府的公務人力統計中，往往以「職工」來統稱技工工友這一類人員，其更細的統計分項，「職工」之下又分為技工、司機、工友及駐衛警。

或許因為從事的是較體力性的工作，較符合一般對「勞工」的印象，所以公務機關技工工

⁶ 以公共行政的詞彙來說，就是約雇人員與臨時人員實際上都有「永業化」(the permanence of contractual and temporal personnel) 的現象，至少在中央機關及北高兩市是這樣。至於在較低層級的地方政府，隨著地方首長的改選，有時新聞報導會出現，新任首長大幅替換臨時人員作為政治酬庸的現象。

友早在 1998 年 7 月 1 日、勞基法擴大適用時即納入保障範圍，也可以組織工會。因為法令的限制，現在的公務機關工會，幾乎都是以技工工友為會員的主要構成來源⁷。

二、公務人力統計及非正式公務人力比例

從官方的統計數字來看，最近十年來，全國公務人力大致是呈下降的趨勢，個別項目中，只有公立學校教師及軍職人員是成長的（見表 2）。約聘雇人員加職工（技工工友）占總體公務人力的比例，最近十年來從超過 21%、降至 2007 年的不到 19%。其實這個原統計資料表是從 1991 年開始紀錄，這裡只摘錄最近十年。在原統計表這 18 年間，約聘雇人員數目起起伏伏，最高峰曾超過 3 萬 2 千，目前是接近 2 萬 8 千；而職工人數則是一路下降，從 1991 年的超過 20 萬到目前的 12 萬多。

不論是從人數上或從比例上看，職工的數目縮減，都要比約聘雇人員更為大量而快速。

表 2：全國公務人力概況（1999-2008）

年別	總計	公務人員					公立學校教師**	約聘雇人員	職工	軍職人員***
		計	行政機關	公營事業機構	衛生醫療機構*	公立學校職員				
1999	909,075	409,995	242,847	136,356	-	30,792	189,139	31,854	164,230	113,857
2000	891,151	408,515	240,780	136,472	-	31,263	193,892	31,772	143,871	113,101
2001	894,330	395,523	217,211	124,581	27,794	25,937	203,270	27,560	148,584	119,393
2002	907,136	389,957	218,958	116,798	27,224	26,977	203,880	26,795	163,893	122,611
2003	882,845	376,128	218,775	104,245	26,146	26,962	204,744	27,154	150,728	124,091
2004	869,331	368,899	217,418	100,189	25,360	25,932	202,603	26,517	154,299	117,013
2005	818,911	337,261	215,783	74,519	23,250	23,709	201,536	26,695	141,692	111,727
2006	805,652	335,274	216,422	72,922	21,961	23,969	201,187	27,504	134,083	107,604
2007	810,579	336,842	218,793	72,271	21,449	24,329	201,097	27,649	126,430	118,561
2008	813,606	338,305	219,615	72,997	20,991	24,702	200,317	27,979	122,391	124,614
分配比										
1999	100.00	45.10	26.71	15.00	-	3.39	20.81	3.50	18.07	12.52
2000	100.00	45.84	27.02	15.31	-	3.51	21.76	3.57	16.14	12.69
2001	100.00	44.23	24.29	13.93	3.11	2.90	22.73	3.08	16.61	13.35
2002	100.00	42.99	24.14	12.88	3.00	2.97	22.48	2.95	18.07	13.52
2003	100.00	42.60	24.78	11.81	2.96	3.05	23.19	3.08	17.07	14.06
2004	100.00	42.43	25.01	11.52	2.92	2.98	23.31	3.05	17.75	13.46

⁷ 一開始勞委會並不承認技工工友組織工會的權利，但地方政府陸續核准技工工友工會的成立，後來勞委會才改變態度。

2005	100.00	41.18	26.35	9.10	2.84	2.90	24.61	3.26	17.30	13.64
2006	100.00	41.62	26.86	9.05	2.73	2.98	24.97	3.41	16.64	13.36
2007	100.00	41.55	26.99	8.91	2.65	3.00	24.81	3.41	15.60	14.63
2008	100.00	41.58	26.99	8.97	2.58	3.04	24.62	3.44	15.04	15.32

資料來源：銓敘部網站→銓敘統計網頁→統計專題→歷年銓敘統計→歷年公務人員概況。

http://www.mocs.gov.tw/get_file.aspx?file_name=200933164912.xls&folder=st_index 之表 10

說明：* 2000 年以前衛生醫療機構中，國立大學（學院）附設醫院人員，係列入公立學校人數統計；其餘衛生醫療機構則列入行政機關人數中。

** 2001 年以後為參加公務人員退休撫卹基金之人數；2001 年以前為銓敘統計年報資料。

*** 係為參加公務人員退休撫卹基金人數。

如果扣掉公立學校教師及軍職人員來看，則約聘雇人員與職工占全體公務人力比例如下表 3，平均是 30.77%、超過三成。就細項來看，除去公營事業不算，公立學校的非正式公務人力比例較高，平均高於四成。台北市政府使用約聘雇人員與職工的比例亦相對較高。

表 3：全國公務機關約聘雇人員與職工比例（2008 年底）

縣市別		總計	行政機關	公營事業 機構	衛生醫療 機構	公立學校 (職員)
總 計	公務人員	338,305	219,615	72,997	20,991	24,702
	約聘雇人員	27,979	21,461	2,733	1,847	1,938
	職工	122,391	41,044	61,186	3,737	16,424
	合計	488,675	282,120	136,916	26,575	43,064
	約聘雇人員+職工	150,370	62,505	63,919	5,584	18,362
	(約聘雇人員+職工)比例	30.77%	22.16%	46.68%	21.01%	42.64%
中 央 機 關	公務人員	186,820	89,052	70,593	17,540	9,635
	約聘雇人員	15,245	9,830	2,701	1,450	1,264
	職工	82,688	16,715	56,462	2,845	6,666
	合計	284,753	115,597	129,756	21,835	17,565
	約聘雇人員+職工	97,933	26,545	59,163	4,295	7,930
	(約聘雇人員+職工)比例	34.39%	22.96%	45.60%	19.67%	45.15%
台 北 市	公務人員	28,104	20,601	2,134	2,338	3,031
	約聘雇人員	1,869	1,455	1	238	175
	職工	16,201	11,071	2,715	604	1,811
	合計	46,174	33,127	4,850	3,180	5,017
	約聘雇人員+職工	18,070	12,526	2,716	842	1,986
	(約聘雇人員+職工)比例	39.13%	37.81%	56.00%	26.48%	39.59%
高 雄 市	公務人員	12,058	9,918	90	819	1,231
	約聘雇人員	828	626	2	153	47
	職工	4,590	2,724	767	249	850

	合計	17,476	13,268	859	1,221	2,128
	約聘雇人員+職工	5,418	3,350	769	402	897
	(約聘雇人員+職工)比例	31.00%	25.25%	89.52%	32.92%	42.15%
其他縣市	公務人員	111,323	100,044	180	294	10,805
	約聘雇人員	10,037	9,550	29	6	452
	職工	18,912	10,534	1,242	39	7,097
	合計	140,272	120,128	1,451	339	18,354
	約聘雇人員+職工	28,949	20,084	1,271	45	7,549
	(約聘雇人員+職工)比例	20.64%	16.72%	87.59%	13.27%	41.13%

資料來源：(1) 銓敘部網站→銓敘統計網頁→銓敘統計年報→民國九十七年→貳、統計表→一、公務人員概況統計→(一) 全國公務人員概況

http://www.mocs.gov.tw/get_file.aspx?file_name=2009227103441.xls&folder=st_year 之表 10

(2) 銓敘部網站→銓敘統計網頁→銓敘統計年報→民國九十七年→參、附錄

http://www.mocs.gov.tw/get_file.aspx?file_name=2009227104549.xls&folder=st_year 之表 1 及表 2

說明：約聘雇人員包括聘用人員與約雇人員；職工包括技工（含駕駛）、工友、正式工員（含船員）與駐衛警察。本表不包括公立學校教師及軍職人員。

當然必須要說明的是，銓敘部的統計數字並未包含「臨時人員」。以下表 4 的數字來自行政院人事行政局，與表 2、表 3 的銓敘部數字不完全吻合，但差距不大。重點是，表 4 的數字包含了縣市政府的實際員額，經過比對之後，發現表 4 中的清潔隊員、臨編人員跟臨時員工這三類，在銓敘部的數字中是沒有呈現出來的。

如果我們把清潔隊員、臨編人員跟臨時員工這三類歸為「臨時人員」的話，則這批「臨時人員」的數目是相當龐大的，在台灣省各地方政府公務機關中，總計接近五萬人⁸。

如果用表 4 的數字來計算，則台灣省轄各縣市員工實有員額中，平均的非正式公務人力比例是剛好四分之一。這個數字與表 3 的其他縣市總平均數 21.15% 比起來，有差距但是不大。不過其實這兩個數字的計算基礎不一樣，一個有加入學校教師人數而另一個沒有，為了求取相同的計算基準，我把表 4 中的教師人數抽掉再計算一次，則發現比例馬上升高至超過四成。

換句話說，以縣市政府的層級而言，如果母數不包含公立學校教師，而非正式公務人力只計算約聘雇人員及職工，則非正式公務人力比例大約是超過二成；但如果非正式公務人力再加上「臨時人員」的話，那比例馬上衝破四成。

表 4 還抽樣出幾個人口較多的縣市狀況，結果發現，如果母數不列入學校教師，則台北縣

⁸ 非常可惜的是，筆者從行政院人事行政局的統計只能找到台灣省轄縣市的臨時人員統計，找不到關於中央機關及北高兩市的臨時人員確實數據。另據蕭欣瑋 2008，2007 年 12 月底，全國公務機關臨時人員總數是 69,154 人，包括中央機關 31,780 人及地方機關 37,374 人（頁 44）。

公務機關的非正式公務人力比例超過五成、也就是有超過一半在公務機關為民服務的人員是非正式公務人力。在這些抽樣出來的縣市中，其他縣市大致是在四成上下(彰化縣較低)，接近平均值。

表 4：台灣省轄縣市所屬機關學校正式職（教）員預算員額及員工實有員額
（挑選若干縣市）

資料時間：2008 年 12 月

縣市別	台灣省所有 縣市合計	台北 縣	桃園 縣	台中 縣	彰化 縣	台南 縣	高雄 縣	台中 市	
正式職（教）員 預算員額	255,059	42,817	24,298	20,327	17,206	14,425	16,332	14,190	
員工 實有 員額	總計	317,048	57,780	29,326	24,568	19,741	18,063	20,247	17,282
	政務人員	73	8	11	2	8	5	1	1
	民選機關 首長	304	26	13	19	27	30	27	1
	正式職員	111,373	16,573	8,984	7,951	7,503	6,878	7,208	6,039
	校長及 教師	125,958	22,964	13,682	11,098	8,381	6,748	8,220	7,482
	測量助理	1,913	257	158	149	141	121	166	61
	清潔隊員	17,125	4,316	1,876	1,300	978	935	1,097	770
	技工 （駕駛）	4,834	490	178	331	250	268	326	270
	工友	12,232	1,645	906	865	694	669	875	493
	正式工員	305	-	-	-	-	-	-	-
	駐衛警察	377	24	132	6	-	1	18	32
	聘用人員	1,969	230	187	118	93	157	150	99
	約雇人員	7,739	1,268	819	662	275	498	553	225
	臨編人員	4,473	1,904	192	239	211	63	127	27
臨時員工	28,373	8,075	2,188	1,828	1,180	1,690	1,479	1,782	
非正式公務人 力合計	79,340	18,209	6,636	5,498	3,822	4,402	4,791	3,759	
非正式公務人 力所占比例	25.02%	31.51 %	22.63 %	22.38 %	19.36 %	24.37 %	23.66 %	21.75 %	
非正式公務人 力所占比例 （不計校長及 教師）	41.51%	52.30 %	42.42 %	40.82 %	33.64 %	38.90 %	39.84 %	38.36 %	

資料來源：行政院人事行政局網站→地方公務統計→台灣省各縣市統計要覽（九十七年）→依員額統計

http://www.tpgpd.gov.tw/statistic/縣市統計要覽/97/97_縣市員額.xls 之縣市別

說明：加黑的部分屬於約聘雇人員與職工，加網底的部分屬臨時人員。這裡的非正式公務人力，是指約聘雇人員與職工再加上臨時人員。

三、「政府再造」與公務人力縮減政策

上述約雇、臨時及技工工友這三種公務機關內的非正式公務人力，因為雇用形式不一，具體的待遇及福利也不一樣。

這種待遇及福利的差異，不僅發生在這三種人員之間，也發生在同一種人員之內。例如：有時即使同樣是屬約雇人員，因為所在機關及首長不同，所受到的待遇也不同。更往前說，當初勞基法擴大適用至技工工友時，某些人員到底是要劃歸技工工友或約雇人員或臨時人員，其實並沒有一定的條理可循，很多時候決定性因素恐怕是當時機關首長的態度⁹。

但不論如何，在「政府再造」與公務人力縮減的政策之前，這三種人員雖然不像公務人員般擁有國家完整保障的工作權，但實際上縮減人事或不續聘的案例並不多，大約直到最近幾年才密集出現。這也是從 2004 年之後，公務機關員工大量湧現勞資爭議及抗爭行動的重要背景。

（一）國民黨時代的公務人力政策

在國民黨執政的時代，政策性地縮減公務人力，大約是從連戰擔任行政院長任內開始，其行政革新強調人力政策採精而實的方式，1993 年實施「行政院暨所屬各機關組織及員額精簡計畫」，按 1994 年職員及約聘雇預算員額為基準，每年至少裁減中央機關聘雇人數約 3%，並於三年內降低至職員預算員額 5% 範圍內，1994 年至 1996 年間約精簡 30,056 人，精簡比例約 7.49%（周淑君 2008，頁 1-2）。

1998 年 1 月 2 日，蕭萬長行政院長任內，行政院院會通過「政府再造綱領」，成立「政府再造推動委員會」及「政府再造諮詢委員會」。推動委員會之下，設「組織再造」、「人力及服務再造」與「法制再造」三個工作小組，分別由行政院研考會、人事行政局及經建會擔任推動機關，分別擬訂了「組織再造推動計畫」、「人力及服務再造推動計畫」與「法制再造推動計畫」，經整體主辦的研考會彙整為「政府再造推動計畫」。（行政院研究發展考核委員會 2000，頁 38-39）

人事行政局參考了世界各國行政改革的趨勢，引進了：「顧客服務」（client service）、「績效導向」（performance-based）、「競爭與誘因並重」（competition & incentives）、「解除管制」

⁹ 例如：台南縣國民中小學的廚工，在 1998 年時跟隨技工工友一同適用勞基法；但新竹縣國民中小學的廚工，卻是在 2009 年元旦開始才適用勞基法。

(de-regulation) 等企業管理的精神，開始了人力再造。(行政院研究發展考核委員會 2000，頁 120)

在經建會方面，則是從調整政府角色下手，極力推動公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設及政府業務委託民間辦理。(行政院研究發展考核委員會 2000，頁 180)

(二) 民進黨時代的公務人力政策

民進黨政府上台之後，雖然「政府再造」的提法換了一個方式，但實際執行的方向卻是一致的。2001 年，總統陳水扁召開「經濟發展諮詢委員會」(簡稱「經發會」)，根據投資組決議推動政府改造，於總統府下成立「政府改造委員會」(苦勞工作站 2002，頁 226)，其中一個研究分組是「專業績效的人事制度」。

後重新組成了行政院「組織改造推動委員」。2002 年 8 月 24 日，組織改造推動委員會通過「機關業務檢討原則」¹⁰，訂出組織改造的四項原則：(1) 去任務化，亦即「解除管制」(deregulation)，意指此項業務應自國家業務中予以排除。(2) 地方化 (decentralization)，意指將現行中央機關辦理之業務，改由地方辦理，亦即「業務下放」。(3) 法人化 (corporatization)，係將仍屬國家任務而無自任實施必要之業務，設立法人交由其實施，而該法人應屬公法性質之行政法人。(4) 委外辦理 (outsourcing)，意指將業務委託民間辦理，又分成機關委外及業務項目委外兩類。

地方化及委外辦理比較容易理解，至於其他兩項，根據目前發生的案例¹¹顯示，去任務化的意義，其實就是政府業務及公營事業的委外經營或私有化；行政法人化的意義，就是把公務機關轉化為行政法人，機關中的公務人員轉化為非正式公務人力。

2002 年 9 月 15 日，總統府政府改造委員會通過五項改革計畫：在「人力運用彈性化計畫」方面，其中包括「契約進用人力制度方案」，計畫建立契約進用人力制度，擴大契約進用適用範圍；在「人力績效管理計畫」中，包括員工績效考核制度、人力淘汰與精簡制度，及績效獎勵制度等三項方案。(蔡良文 2006，頁 39-41)

(三) 縮減公務人力的實際作法

個別公務機關縮減人事的做法所在多有，本文一開始就提了不少例子。以下列舉的是中央

¹⁰ 內容見 http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/ORG_CHG/laws/d1.doc。

¹¹ 去任務化案例見 <http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=49&ctNode=8>；地方化案例見 <http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=58&ctNode=8>；法人化案例見 <http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=60&ctNode=8>；委外辦理案例見 <http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=68&ctNode=8>。

政府嘗試合法化並制度性控管員額或縮減人事的措施。

2005 年 1 月 21 日，行政院人事行政局核定「行政院及所屬機關聘雇改進方案」¹²，要求各機關單位每年必須淘汰 5% 的約聘雇人力。行政院雖發函於 2008 年 2 月 29 日起停止適用「行政院及所屬機關聘雇改進方案」¹³，但其相關規定仍然存在於「聘用人員人事條例草案」中。

最新版的「聘用人員人事條例草案」第三條規定：各機關聘用人員之總人數，以不超過各該機關職員預算員額數百分之十五為原則。第二十一條規定：聘用人員初聘之聘期，最長為一年。初聘期滿考核合格者，得予續聘。續聘之聘期，每次最長為二年。第三十四條規定：聘用人員之年終考核結果分優、甲、乙、丙四等，丙等解聘或不續聘。

若干地方政府也有類似的考核規定，例如「台北縣政府暨所屬機關學校約聘雇及臨時人員服務評量要點」規定，年終評量丙等或連續三年乙等者不予續聘。當初台北縣勞工局就是引用這個要點，聲稱吳金容連續三年考評乙等，所以不續聘她。但問題是，連續三年考評乙等不續聘雇的規定，是 2003 年才開始施行的，吳於 2004 年末被解聘，根本不到三年¹⁴。

在控管員額方面，最重要的政策首推「中央政府機關總員額法草案」¹⁵。目前的最新版規定，中央機關員額總數最高限為二十萬人：第一類政務人員與文職人員、醫事人員及聘任人員，員額最高為八萬七千五百人；第二類聘雇人員及技工工友，員額最高為四萬三千人；第三類司法院及所屬各級機關人員，員額最高為一萬二千人；第四類法務部所屬檢察機關人員，員額最高為六千人；第五類警察、消防及海巡機關警職員，員額最高為二萬四千五百人；第六類國立高中教職員，員額最高為二萬七千人。

在各機關工友員額方面，行政院人事行政局早在 2000 年 3 月 27 日就公佈了「行政院所屬機關學校事務勞力替代措施推動方案」¹⁶（周淑君 2008，頁 3），裡面對於各機關工友員額的設置基準，有相當明確的規範。

¹² 其最初版本見 http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/ORG_CHG/laws/C8.doc，2006 年 5 月 16 日修正版見 <http://210.69.186.91/cpa2004/pllaw/PLRL7213P.html>。

¹³ 見 <http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/newlaws/LAWS7987P.html>。

¹⁴ 當時的版本見 <http://tw.classf0001.urlifelinks.com/css000000047905/cm4k-1220410569-7804-3088.doc>，目前這個要點已修正為「台北縣政府及所屬機關學校約聘雇與非編制人員服務評量要點」（2008 年 7 月 24 日公佈），見 <http://163.20.97.132/school/data/pub/200808022109370.doc>（2008 年 11 月 8 日檢索）。

¹⁵ 目前最新的草案內容及總說明（2008 年 5 月 6 日函請立法院審議）見 <http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=484&ctNode=58>（2008 年 11 月 8 日檢索）；2005 年立法院朝野協商及法制委員會通過的版本見 http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/ORG_CHG/laws/A5.doc，這個版本因未能於該屆任期結束前完成三讀，所以必須重新審議，只具參考意義。

¹⁶ 2008 年 10 月 17 日，行政院人事行政局公告修正為「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」。見 <http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/plworker/PLLM8200P.html>。

(四) 小結

不管是國民黨時代的「政府再造」運動或民進黨的政府改造工程，基本上都是立基於「小政府」的觀念，意圖把原有公務機關的職能轉移至私部門。在人事上，其最具體的做法就是員額的縮減，透過機關屬性轉移、考評及員額限制來縮編等。但因公務人員擁有較完整的工作權保障，所以人員縮減，首先就降臨至約聘雇、技工工友及臨時人員身上。

依照「聘用人員人事條例草案」，聘用人員目前實際上是不定期契約的狀況，將被轉化為定期契約，幾乎每年都得面臨不續聘的威脅。至於技工工友及臨時人員，同樣面臨業務外包的問題：根據表 2，近年來技工工友人數減少的幅度，甚至大過約聘雇人員；臨時人員雖已適用勞基法，不少機關卻選擇把原來臨時人員的業務外包。

回過頭來看，目前有如此數量的公務人力，相當程度表示出就是有這麼多的人力需求：依據 1997 年 OECD 的統計數據指出，各國政府員工人數占全國就業人數的比率，世界平均為 18.7%；其中，日本為 6.4%，我國為 6.6%，均低於世界平均數；另外，以每位公務員（含中央機關、地方機關及國營事業）服務民眾的數目來看，各國政府平均為 19.7 人，我國則為 36 人，工作負擔遠超過其他國家（行政院研究發展考核委員會 2000，頁 104）。

同一個出處另一個段落表示：在公務人員占全國受雇人口比例方面，英國占了 31%，法國占 32.6%，德國是 25%，美國較低是 3.3%，中華民國亦只有 6.49%（行政院研究發展考核委員會 2000，255）。換句話說，行政部門自己也承認，台灣的公務人力其實是不足的，至少跟西方國家比較起來，公務人力的比例遠遠落後¹⁷。這與公務人力縮減的政策形成強烈的矛盾。

另一方面，公務人力縮編之後，並不表示原有的業務可以丟棄，往往還是透過業務外包的方式來進行，如本文一開始提到那些勞資爭議，多半都是業務外包引發的。表面上政府的人事負擔是減少了，但其實人事預算都轉移至業務預算。在這些勞資爭議中，許多當事人都表示，政府外包業務的預算，並不會比原來的人事預算低、甚至更高，但承接外包業務的廠商為了賺取管理費佣金，實際發放給外包人員的薪資當然減少。

也就是說，政府的支出實際上沒有減少，但勞工的工作權保障及待遇卻反而降低了。後面我們會繼續討論這一個問題。

17 張晉芬（2005）的論文也提到，根據全世界有 40 個國家／地區參與的 2002 年「國際社會調查計畫」（International Social Survey Program），其中 33 個國家有關於受訪者受雇部門的資料：「台灣的勞動者受僱於政府部門（及公有事業）的比例為 13.5%。這個數據遠遜於北歐國家的水準，例如，瑞典的 39.0%、挪威 35.7%、及丹麥的 35.9%；也不如新自由主義實行的最徹底的美國（17.4%），或是其他的「小」國家，如以色列（20.4%）、紐西蘭（24.3%）、或瑞士（35.7%）。僅優於鄰近的日本（10.9%）及菲律賓（8.6%）。」（頁 11）

四、公務機關的集體勞動關係

本篇文章的主題是要探討公務機關的集體勞動關係，至於各類人員的薪資待遇及福利等個別勞動條件，這裡並無法詳述。讀者可參考朱愛群 2005（頁 210-213），文中對於公務人員與契約進用人員間的人事規定及待遇福利等，有詳細的比較。

而在集體勞動關係方面，根據目前的工會法，公務員、教師及軍火工業員工是不能組織工會的。關於公部門受雇者的集體勞動關係規範，也就是勞動三權的部分，先簡單分類如表 5，後面我們會作進一步討論。

表 5：公部門受雇者勞資關係規範概況

	個體	集體
行政機關及公立學校職員		
1. 公務員	公務人員相關法令	公務人員協會法*
2. 約聘雇人員	無（聘用人員人事條例草案）	準用公務人員協會法
3. 技工工友	勞動基準法	勞動三法**
4. 臨時人員	勞動基準法	勞動三法
其他		
1. 教師	教師法	教師法***
2. 公營事業員工	勞動基準法	勞動三法
3. 現役軍人及國防事業員工	國防事業非軍職人員適用勞基法	無****

資料來源：參考潘世偉 2008，頁 43 表 2-1。

* 根據公務人員協會法¹⁸，公務人員僅擁有結社權（成立公務人員協會）與部分協商權，但無罷工權。

** 指工會法、勞資爭議處理法及團體協約法。

*** 根據教師法，教師僅擁有結社權、成立教師會，但無集體結商權及罷工權。

**** 實際上已有國防事業非軍火生產的部門成立工會組織，並獲得地方政府核准，如國軍左營醫院產業工會、聯勤 302 廠產業工會（該廠已民營化改制為向邦企業），及國軍桃園總醫院附設新竹醫院民眾診療所產業工會等。

（一）台灣公務機關勞工組織概況

如前所述，目前台灣公務機關內的受雇人員，只有技工工友及臨時人員可以組織工會，而技工工友適用勞基法的時間較早、組織工會的權利亦較早獲得認可，所以，大部分的公務

¹⁸ 公務人員協會法已於 2002 年經立法院三讀通過、2003 年元旦開始施行。根據銓敘部網站的公務人員協會專區 http://www.mocs.gov.tw/civils_field/index.htm，目前總共有 23 個公務人員協會成立（2009 年 5 月 16 日檢索）。

機關工會，是技工工友發起並作為會員構成主力。

據筆者所知，最早獲得立案核准的公務機關工會，是 1997 年 7 月 6 日成立的台北市停車管理處產業工會，隨後北高兩市的公務機關產業工會陸續成立，高雄市並成立了公務機關產業工會聯合會。其他縣市的公務機關也有若干工會成立，大部分是產業工會，也有成立職業工會的例子。在全國性的聯合方面，有全國技工工友總工會。

這些公務機關工會，雖說以技工工友為主力，但有些機關單位其實是技工工友、約聘雇人員及臨時人員三種身分的受雇者都有，所以若干工會亦納入約聘雇人員及臨時人員為會員。以台北縣政府產業工會來說，它除了是較少見的、全縣政府不分單位一齊組織的公務機關工會之外，在它的章程中還規定，只要是加入勞保的縣政府員工都可以加入工會，換句話說，約聘雇人員及臨時人員都可以加入工會，即使直到目前為止，勞委會仍認為約聘雇人員不能加入工會。

除了地方政府的公務機關，目前所知中央機關有成立工會的，包括財政部財稅資料中心產業工會、行政院文化建設委員會產業工會、國立實驗國樂團產業工會、國家音樂廳交響樂團產業工會、教育部國父紀念館產業工會及財政部高雄關稅局產業工會等。也有公立學校技工工友成立工會，例如台南縣學校廚工產業工會及國立政治大學產業工會。至於醫療及社福機構方面的例子，有高雄市立聯合醫院產業工會及台北市立廣慈博愛院產業工會。另一個較特別的公務機關工會案例是交通部民用航空局桃園國際航空站產業工會，由桃園機場的消防員所組成。

1. 公立保險單位

有一種非常特殊的狀況發生在公立保險單位。中央健保局及勞工保險局，這兩個單位因為業務性質，被認為屬於保險業，所以在 1998 年 4 月 1 日就全產業適用勞基法，於是不只臨時人員、連局內的約聘雇人員都早已適用勞基法。換句話說，健保局及勞保局的狀況，其實比較接近公營事業單位，而非一般行政機關。

健保局及勞保局這兩個單位都成立了工會。據一名受訪者表示，健保局工會當初成立的源由，是臨時人員面臨人事縮減的危機感使然，但局方知道之後，鼓動局內大量擁有公務員身分的人員加入工會、以取得工會主導權，所以，現在健保局工會的大部分會員甚至有公務員身分。

2. 約聘雇人員、國防事業非軍職人員及教師工會

另一個問題就是約聘雇人員的組織工會權利持續被剝奪。2006 年 5 月 29 日，行政院勞委會發出勞資 1 字第 0950022275 號函，表示「政府行政機關內工作之員工包含約雇及約聘人員其薪給若屬公務預算，依工會法條文規定自不得組織或加入工會」。於是，以約聘雇人員

作為組織主力的高雄市公務機關約聘雇人員職業工會及財政部高雄市國稅局產業工會，雖然已獲得地方政府的立案證書，卻面臨與國防事業工會同樣的處境：如表 5 所述，國防事業若干非軍火生產的部門已成立工會組織並獲得地方政府承認，但勞委會一直不接受。

雖然約聘雇人員的組織不被勞委會承認，地方政府亦持比較保留的態度、或不再接受新的約聘雇人員工會成立，但約聘雇人員間，非正式的聯繫網絡仍然維繫著，「全國公務機關約聘雇人員權益促進會」便是一個重要的聯繫中心。

情況類似而值得一提的是教師組織工會的權利。歷經 2002 年九二八遊行之後的全國教師會，把組織教師工會列為重要推動事務之一。2003 年 12 月 6 日，全國教師工會宣布成立，儘管勞委會並不承認。之後在 2004 年間，台北市、高雄市及高雄縣等縣市的教師會，曾分別向地方主管機關提出組織教師工會的登記，只有高雄市勞工局接受了，核准了 2004 年 6 月 26 日召開成立大會之高雄市教師工會的登記。¹⁹雖然若干縣市的教師會都存在著教師工會的推動工作，但目前看來，由於適法性的問題，教師的組織還是以教師會為主。

3. 小結

綜觀公務機關工會的成立，當然與技工工友納入適用勞基法有相當大關聯。事實上當初技工工友納入適用勞基法前後，也有若干勞資爭議，包括公務機關為了節省人事成本而縮減員額，或技工工友身分認定的問題，於是，為了維護技工工友的工作權，或是適用勞基法之後的權利落實問題，開始有公務機關工會的成立。

在政府縮減人事的政策及作法陸續出爐之後，約聘雇及臨時人員的工作權不斷受到威脅，於是，新一波的公務機關勞工組織又開始醞釀，只是主角從技工工友轉變為約聘雇及臨時人員。不過這也不意味著技工工友就沒有問題了，公務機關業務外包的政策仍然是一個揮之不去的陰影。

（二）工會遭受打壓

管理階層打壓工會不是新鮮事，即使是在公務機關。利用管理上的職權，試圖控制工會的運作，大概是最常見的手法。尤其是在如同國軍左營醫院這樣，工會的合法性尚未得到勞委會認可的情況下，管理階層的勢力會更加肆無忌憚。以下介紹兩個近年來最惡名昭彰的案例，是公務機關直接開除工會幹部的狀況，說明即使是在工會合法性毫無問題的狀況下，工會幹部的工作權也未必能獲得法律的保障。

¹⁹ 詳細過程見李育真，〈捍衛勞動權益，教師組工會記事〉，收錄於陳政亮等編 2007，頁 221-225。

1. 台北縣政府解聘工會幹部²⁰

2004 年的 12 月 30 日下午，當時任職於台北縣勞工局的吳金容，被約見到局長室，當時的勞工局長曹愛蘭告訴吳，因為她連續三年考績乙等，所以勞工局決定不再續聘她。

吳金容並非擁有公務員身分的正式職員，而是所謂的「臨時人員」，但她卻已經在台北縣政府工作了 22 年。吳金容同時還擔任台北縣政府技工工友產業工會的常務理事，這件不續聘案很快成爲一件勞資爭議，工會認爲，這是打壓工會的行爲，並立刻向勞工局提出勞資爭議調解的申請、要求回復工作權。

這件爭議還有程序上的問題，勞方指出，局長所說連續三年考績乙等不再續聘的規定，是來自「台北縣政府暨所屬機關學校約聘雇及臨時人員服務評量要點」，但這個規定是從 2004 年才開始實施的，實在不可能在年末就發生連續三年考績乙等的事情！且在爭議的過程中，局長認爲，吳金容過去請了太多的工會會務假，顯示爭議的癥結不在吳金容個人的考績，而是打壓工會。

勞工局卻拒絕受理吳金容調解案的申請，原因是當時公務機關臨時人員並不適用勞動基準法，即使吳已在縣政府工作了 22 年，但形式上是一年一聘，既然契約到期，就沒有「回復工作權」的問題。

最終，吳金容並無辦法要回她原來的工作、也沒有資遣費，甚至連提起勞資爭議調解的權利都被拒絕，更諷刺的是，她的原工作單位是原本應該要保障人民基本勞動權益的勞工行政機構，就是她的原工作單位拒絕了她的權益。

台北縣政府產業工會面臨的另一個問題，是工會即將被分割。縣政府方面以台北縣即將升格成直轄市爲理由，鼓勵個別局處成立工會，於是，原本入會率就不高的工會，面臨工會組織被分割、會員分散化的危機。

2. 台北市政府同時開除四名工會幹部²¹

2007 年 12 月 15 日，台北市停車管理處以曠職爲由，一口氣解雇四名工會幹部。工會常務理事朱嘉英、韋秀蓮、黃淑美與理事洪連佐等四名幹部，所申請的十月份工會會務公假，遭停管處拒絕准假，經台北市勞工局調解、台北市議會協商一個多月仍告破裂。非常奇怪的是，停管處工會幹部申請會務假的方式已行之有年，十月份的會務假也是用過去勞資雙方都接受的方式申請，卻招來了解雇的處分。

²⁰ 詳細過程見陳秀蓮，〈資方秋後算帳：北縣勞工局長曹愛蘭解僱工會幹部〉，收錄於陳政亮等編 2007，頁 208-211。

²¹ 詳細過程見苦勞網「200712 北市停管處工會幹部被開除」事件整理頁面 www.cooloud.org.tw/tag/200712 [北市停管處工會幹部被開除](http://www.cooloud.org.tw/tag/200712)及停管處工會設立的部落格「工會存亡記」http://tw.myblog.yahoo.com/jw!_mq4VBmGQkX1UFaGDEM/。

停管處原本就有將停車收費業務外包的作法，新處長上任之後，不但多次破壞以往勞資協商的既定協議，還強力推動擴大將停管業務外包。停管處工會認為影響員工權益而反對，經過多次與停管處協商都無效之後，於 2007 年 8 月 10 日發動遊行至台北市政府向郝龍斌市長陳情，抗議停管處破壞勞資協議、濫用行政權力壓迫勞工及打壓工會。並於 9 月 30 日及 10 月 14 日在西門町發起行動，反對市府實施機車路邊停車收費且業務外包的做法。這些反對市府既定政策的行動，被認為才是遭到解雇的真正原因。

郝龍斌競選台北市長的時候，2006 年 11 月 19 日以候選人身份，在台北市產業總工會舉辦的「勞動公民嗶聲大遊行」上，明言：「只要市府勞工反對，我絕對不（把業務）外包！」郝市長言猶在耳，停管處卻在 2007 年 9 月逕將西門町停車收費業務外包公開招標。郝龍斌甚至在 2007 年 12 月 20 日的記者會中，公開表示四名工會幹部「影響市府要進行的政策，逾越了員工權限。」無疑指出了解雇令的目的何在。

從解雇令發出之後，工會就如影隨形緊跟郝龍斌的行程，多次發起向市政府抗議的行動。2008 年 1 月 18 日，台北市勞工局發出解釋公文，認為停管處的解雇行為「合法」，工運團體一致歸咎勞工局是替停管處及市政府護航。1 月 22 日，工會開始展開「天線寶寶」行動，四名被解雇的幹部輪流扮成天線寶寶，每天下午於市政府前展示郝市長承諾跳票的錄影存證、以示抗議。這件爭議目前仍在法律訴訟中。

（三）工作權保障受威脅

2007 年末，當公務機關臨時人員即將適用勞基法的政策確立之後，為了減少人事支出，若干機關單位開始裁減臨時人員。

1. 國立體育學院的清潔工

一個案例發生在國立體育學院（現在的國立體育大學桃園校區）之清潔工身上，按照清潔工的工作性質，他們理應於 1998 年與公務機關技工工友司機一起適用勞基法，但體育學院一直不願意承認這一點。

2007 年底，學校開始進行清潔工作的外包作業，按照計畫，學校找來的外包公司仍然雇用同一群清潔工，工作環境及內容均不變，但清潔工的薪資卻會從每月 21,000 元降低到 17,500 元，其間的差額都進了外包公司的口袋中。無任何資遣或退休補償的清潔工不甘勞動條件下降，雖經過立委介入的幾次協調，但學校的態度仍然強硬，於是清潔工們輾轉找到桃園縣產總的會務人員，開始展開勞資爭議及工會的組織工作。

後來，勞資之間的爭議調解一直無法達成協議，雖然在若干工運團體的支援之下，清潔工

曾於 2008 年 1 月 29 日至國體的主管機關教育部陳情，但教育部對於清潔工是否適用勞基法仍然模糊其詞，於是清潔工亦向法院提起給付工資的訴訟。因為勞委會從頭到尾一直認定國體的清潔工適用勞基法、且其工作為不定期契約，一審法院採納了勞委會的認定，在 2008 年 10 月 28 日判決勞工勝訴。只是學校方面不服上訴中，最近會開始二審的開庭。

2. 台北市警察局戶口科的臨時人員

2008 年 10 月 23 日，台北市警察局戶口科一群工作年資長達一、二十年的「臨時人員」，至警政署前陳情抗議。雖然公務機關臨時人員已於 2008 年元旦開始適用勞基法，但台北市警察局卻於適用勞基法前夕，強迫這些臨時人員簽下三個月的雇傭契約，並在三個月期滿之後不再續雇，而把相關業務外包。經過多次協調調解之後，台北市警局仍無合理回應，且當時的台北市警察局長王卓鈞，如今已高升為警政署長。所以這群臨時人員決定前往警政署抗議，要求保障工作權。²²

3. 雇傭型態的轉換造成動條件下降

以上兩個案例只是冰山一角，是因為當事人有集結起來而成為少數浮出檯面的故事。更多狀況是勞工沒有組織起來，只能任人宰割²³。有些地方政府還決定，要將臨時人員改成日薪制²⁴。

本文一開始所羅列的公部門勞資爭議案例，說明公務機關縮減人事的作法，其實是持續地在各個機關單位內進行。縮減人事並不表示沒有業務上的需求、事情還是要有人做，所以解決的方式通常是將業務外包。

業務外包的常見方式有兩種：一種是勞務外包，比較像是承攬契約；另一種是派遣。前面提到，不管是哪種業務外包方式，公務機關不至於提出太苛刻的條件，所以實際外包出去的金額，其實並沒有比原來的支出少、甚至還更多，只是支出科目從人事費轉變為業務費。而得到外包業務的人力仲介公司為了賺取管理費，實際付給工作人員的薪資會減少。換句話說，政府的支出並沒有減少，但工作人員的薪資卻減少了，唯一獲利的只有人力仲介公司。

目前的技工工友、約聘雇及臨時人員，雖然不像公務員般有完整的工作保障及薪資福利，但實際上大多是不定期契約的連續性工作，至少工作上比較有安定感。現在縮減人事、業務外包的政策一起，不少人就會被裁減，由公部門轉變為私部門的受雇者。更諷刺的是，有些機關單位甚至鼓勵被裁減的人員自己成立公司來承攬外包出去的業務，或者要這些人去人力仲介公司找工作，然後再由人力仲介派遣來原單位工作。

²² 見苦勞網的報導（2008 年 10 月 24 日）：<http://www.coolcloud.org.tw/node/28969>。

²³ 見苦勞網的剪報資料（2007 年 12 月 29 日）<http://www.coolcloud.org.tw/node/12947>。

²⁴ 見苦勞網的剪報資料（2007 年 12 月 29 日）<http://www.coolcloud.org.tw/node/13954>。

於是，常見的鬧劇是，經過業務外包之後，工作人員不變，甚至連座位、電話及電腦都不用換。但是，雇主已經從政府轉變為人力仲介，或勞工自己成立的小包商公司（勞工成為自營作業者），且勞工的工作權保障更缺乏，沒人保證你下次還能得到這個外包業務的承包機會，實際薪資福利也縮水了。

（四）浮現中的新問題：業務外包與派遣人員

業務外包之後，浮現出來的新問題是，公務機關中的雇傭關係又出現了新的形式。以往在公務員之外，大致有技工工友、約聘雇及臨時人員三種類型。這三種類型，雖然個別的薪資福利不一、跟機關單位間的集體勞動規範也不同，但至少有一個交集，那就是雇主是一樣的。

現在，單位內出現了派遣人員²⁵，或是以承攬契約方式進駐的勞工，它們的雇主甚至不是政府機關，而是私部門的企業。則受雇者之間的雇用類型更多、差異更大，受雇者之間的團結也就更不容易。

五、結論：另一種零細與破碎

世界各國的總體公務人力中，使用契約性公務人力並非罕見之事，例如在澳洲為 5%，加拿大為 4.6%，法國 8.7%，英國 11.3%，瑞典較高為 22%（朱愛群 2005，頁 218-219）。至於台灣呢，用統計數字較完整的地方政府來看，如表 4 所示，台灣省各縣市平均起來，公務機關中非正式公務人力的比例高達 25%。

因為公務機關的雇傭關係通常較穩定，所以在國家的整體就業安定上，往往扮演了重要的角色。台灣政府雇用的公務人力占全國受雇者的比例並不高、低於世界水準，而公務機關中非正式公務人力的比例，又高於世界水準，這就說明了，台灣公務機關在扮演穩定就業的角色上，是遠遠落後於世界水準的。

以往，約聘雇及臨時人員雖說不擁有正式公務人員身分，但因實際上往往是不定期契約式的雇用，仍算是穩定的工作。但自從政府再造與縮減人事的政策出現之後，這些人員的雇用方式越來越往定期契約的方向傾斜，技工工友的員額也在減少。等於是政府在帶頭危害就業的穩定。

²⁵ 根據楊惠芬 2003，第一個運用人力派遣之公務機關，為勞委會職訓局台中區就業服務中心（現為中彰投區就業服務中心）。因九二一大地震後災區大量失業災民急需就業安置，所以開始僱用臨時工作津貼人員，而從 2003 年 1 月 1 日開始，改為採用人力派遣的方式（頁 39）。

再者，從集體勞動關係的面向來看。由於台灣私營部門以中小企業為主的經濟型態，以及工會法中對產業工會的組織規範，限制在同一行政區域的同一雇主之勞工，造成「廠場工會」制的現象，因此，台灣私營部門的工會，大多規模不大²⁶，而且一般說來組織率低落，形成相當零細而破碎的集體勞動關係。

因為同一廠場 30 人以上才能組織產業工會，而大部分私營工作場所雇用人數又是低於 30 人的，因此，每 100 個工作場所中，大約只有 4 個車間的勞工是有資格組織工會的，以工作場所的組織率計算是接近 4%；如以人數比例來計算，大約僅有 34% 的勞工受雇於超過三十人的廠場、可組織工會而擁有完整的勞動三權。（邱毓斌 2004，頁 4 及頁 13）²⁷

至於在公務機關，照理說沒有私營部門因工作場所區隔而導致的零細與破碎問題，因為公務人員數量龐大，雇主相同、工作場所也集中。但由於人員的受雇身分差異，且國家限縮公務人員（包括約聘雇人員）及教師的勞動三權，造成集體勞動權益的差異，形成另一種零細與破碎。

從表 4 的數字來計算，台灣省各縣市地方政府公務機關的總體公務人力中，僅有 21.96% 的人員（技工工友+臨時人員）可組織工會、擁有完整的勞動三權。如果以 2007 年全國臨時人員 69,154 人加進表 2 來計算，就算加進公營事業勞工，台灣公部門受雇人員中，也僅有 29.97% 的人員（公營事業機構+職工+臨時人員）可擁有完整的勞動三權。

換句話說，不論如何計算，公務機關受雇人員被剝奪勞動三權的狀況，跟私營部門比較起來，可說是同等嚴重，而陷入另一種零係與破碎：不是因工作場所區隔而產生的破碎，而是因受雇身分區隔引起的破碎。

相對於私營部門與公營事業，公務機關的勞工組織以往是較受忽視的。雖然說公務人力組織工會的權利受到限縮，但就人數來看，仍有許多人員可以組織工會。而現有的公務機關工會其實仍很零落，較有活動的大部分集中在北高兩市，是勞工組織在擴展上可以大力開發的新領域。

先除去目前工會法明定不得組織工會的公務人員、教師及軍火工業員工不談，在公務機關中，受雇身分被特別區隔出來的主要是約聘雇人員。而目前較活躍的約聘雇人員，大致是傾向於爭取適用勞基法的，換句話說，也就是傾向於與臨時人員及技工工友一致。從組織上來看，這也有助於公務機關內非正式公務人力間的團結。

但據本研究的受訪者表示，勞委會目前的態度，是積極遊說約聘雇人員接納政府的「聘用人員人事條例草案」，而不要爭取納入適用勞基法。勞委會一方面表示草案仍有調整空間，

²⁶ 根據邱毓斌 2004（頁 11），1989-2001 年產業工會平均會員數約 511 人。不過這是包含了會員數通常巨大的公營事業工會所計算出來的數字。

²⁷ 同註 25，這兩個比例的計算，亦包含了公營事業。也就是說，如果扣除了公營事業只計算私營企業的話，數字會更低。

約聘雇人員可進一步爭取權益；一方面又說爭取納入勞基法的後果，可能就是業務會被外包。勞委會可說是軟硬兼施，其遊說一但成功，等於是公務機關內非正式公務人力的團結就被破壞了。

當然，打破法令對公教人員組織工會權利的限制，是另一個重要議題。除了非正式公務人力的工作權漸受威脅之外，其實，在政府再造等一系列所謂新公共管理的政策之下，即使正式公務人員的權益都受到動搖，包括更為彈性的進用方式、薪資福利、工作保障等規定，未來都可能出現²⁸。繼技工工友、約聘雇及臨時人員之後，公務人員因工作權益受損害而站出來抗爭的場面，在未來幾年是有可能發生的。

回顧這幾年來，公務機關中的技工工友、約聘雇及臨時人員抗爭事件，雖說也有工運團體的介入，但大多是事後的事當事人自救抗爭形式，較缺乏主動的組織工作。相信這些議題的抗爭，未來還會持續發生，甚至蔓延至正式公務人員。撰寫本文的動機，就是希望能針對公務機關的集體勞動關係做些整理，或許對於未來公務機關的勞工組織工作有些許幫助。畢竟，參考西方的工運經驗，除了公營事業勞工之外，公教人員往往是工運的另一股主力呢！

參考資料：

潘世偉，2008，〈我國的公部門勞動關係〉，《公部門勞動關係》，焦興鏊等合著。台北：國立空中大學。

李建良，1999，〈政府機關臨時人員法制重建的基本課題〉，《公務人員月刊》36期，頁5-14。

苦勞工作站編，2002，《審判經發會》，台北：苦勞工作站。

洪國平，2006，〈探討聘用人員是否適用勞動基準法〉，《公務人員月刊》119期，頁5-9。

邱毓斌，2004，〈威權統治遺產下的台灣工運：1988年到2004年〉，2004年台灣社會學年會「走過台灣：世代、歷史、與社會研討會」，台灣社會學會、清華大學社會學系主辦，2004年12月4-5日。

<http://wayne.cs.nthu.edu.tw/~iosoc/tsa/paper/A4-2.pdf>

蕭欣瑋，2008，〈我國公部門臨時人員進用及管理之研究〉，《人事月刊》46卷6期（274期），頁43-49。

²⁸ 見行政院研究發展考核委員會編2000，第六章及第七章。

行政院研究發展考核委員會編，2000，《政府再造運動》，台中：晨星出版有限公司。

朱愛群，2005，〈契約進用公務人力之研究〉，《國家菁英季刊》，1卷1期，頁205-227。
<http://english.moex.gov.tw/public/Data/571216105471.pdf>

周淑君，2008，《技工友員額精簡制度下勞務外包之探討：以國立臺灣大學為例》，世新大學行政管理學研究所碩士論文。

張晉芬，2005，〈當收入只能餬口：用性別主流化觀點檢視就業政策〉，「第一屆性別研究與公共政策研討會」，世新大學性別研究所主辦，2005年5月27日。

陳政亮、孫窮理、李育真及歐陽萱編，2006，《工運年鑑 2003.06-2004.05》，台北：世新大學社會發展研究所、苦勞網·台灣勞工資訊教育協會。

陳政亮、孫窮理、李育真、陳秀蓮、楊億薇及楊宗興編，2007，《工運年鑑 2004.06-2005.05》，台北：世新大學社會發展研究所、苦勞網·台灣勞工資訊教育協會。

蔡良文，2006，〈政府改造與彈性用人政策〉，《考銓季刊》46期，頁28-63。
<http://www.exam.gov.tw/EUpLoad/EBOOK/2279/46期.pdf>

楊惠芬，2003，《政府機構人力派遣運用之個案研究：組織與勞工面向》，大葉大學工業關係研究所碩士論文。

延伸閱讀：

目前可以找到一些研究題目關於公務機關非正式公務人力的學位或研討會論文，雖說大部分還是從公共行政或管理的觀點出發，但其田野訪談內容，還是提供了不少公務機關非正式公務人力實際勞動條件及勞動關係的相關資訊。

1. 健保局暫雇人員及其工會化

張琪英，2001，《非典型工作員工工會化之探究：以中央健保局為例》，中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
<http://etd.lib.nsysu.edu.tw/ETD-db/ETD-search-c/getfile?URN=etd-0718101-134159&filename=etd-0718101-134159.pdf>

柯志哲、張琪英，2003，《非典型雇用下勞工的工會化：以中央健保局為例》，「邁向新世紀

的公平社會：社群、風險與不平等研討會」，2003 年台灣社會學會年會，2003 年 11 月 29-30 日。台北，政治大學。

<http://tsa.sinica.edu.tw/Imform/file1/2003meeting/11300801.pdf>

2. 公務機關契約性人力的個案研究

林怡君，2005，《公立醫療機構契約制度之實證研究》，陽明大學醫務管理研究所碩士論文。（經陽明大學圖書館檢索系統可下載全文。）

梁光余，2001，《我國公立博物館組織編制與非正式人力運用之研究：以國立自然科學博物館為例》，東海大學公共事務學程在職進修專班碩士論文。（國家圖書館全國博碩士論文資訊網，登入後可全文下載。）

黃玉珍，2007，《政府機關契約人力之研究：以中央研究院從事非研究工作之人員為例》，台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

邱珮瑜，2007，《公部門契約性人力研究：以台北縣政府為例》，台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

張淑芬，2007，《公部門契約性人力制度之研究：以教育部所屬社教館所為例》，台北大學公共行政暨政策學研究所在職專班碩士論文。（國家圖書館全國博碩士論文資訊網，登入後可全文下載。）

曾文秀，2004，《台北市立醫院人力資源彈性管理之研究：以契約人力運用為例》，台北大學公共行政暨政策學研究所在職專班碩士論文。

公務機關工會相關網頁：

1. 中華民國技工工友總工會 <http://tegorg.blogspot.com/>
2. 高雄市政府所屬機關成立工會組織一覽表 <http://w4.kcg.gov.tw/~kpd/sel-7/sat3-5.htm>
（來自高雄市政府人事處網站，目前為 2007 年 10 月的資料，2008 年 11 月 16 日檢索。）
3. 高雄市公務機關約聘雇人員職業工會 http://tw.myblog.yahoo.com/labourer_union/
4. 銓敘部網站的公務人員協會專區 http://www.mocs.gov.tw/civils_field/index.htm
5. 全國公務人員協會促進會 <http://www.pcncsa.org.tw/>

政府機關政府改造相關網頁：

1. 行政院人事行政局政府改造權益保障專區
http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/ORG_CHG/INDEX.HTM
2. 行政院研究考核委員會中華民國政府改造工程專頁
<http://reform.rdec.gov.tw/mp.asp>
3. 總統府政府改造委員會專頁
http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/index.html