

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：柯義龍 副教授

行政機關勞務委外人力運用之研究
-以中彰投區就業服務機構為例

The seal of Donghai University is a circular emblem with a scalloped border. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'DONGHAI UNIVERSITY' in English around the perimeter. The year '1955' is inscribed at the bottom. In the center, there is a stylized graphic of three interlocking rings.

碩士班研究生：林中郁

中華民國一〇四年六月二十七日

行政機關勞務委外人力運用之研究-

以中彰投區就業服務機構為例

研究生：林中郁

指導教授： 柯美龍 (簽章)

審查教授： 柯美龍 (簽章)

吳若予 (簽章)

宋興財 (簽章)

專班主任： 史美海 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 104 年 6 月 27 日

謝誌

這兩年碩專班的訓練讓我學到很多，所修有關共公事務課程都是和本身所學科系不同，感謝系上所有老師們細心教導，無論課業上、思考上都有很大的幫助，充實又忙碌的兩年，穿梭在工作、家庭與學校之間，過程雖然忙現在回想起來卻覺得很感動。

特別感謝我的指導教授柯義龍老師，讓原本不知道要如何下手的論文，經過老師細心、耐心的指導，並指引我研究的方向，最後讓我順利完成論文。感謝我的口試委員，宋興洲教授與吳若予教授，在口試時指出我的不足並提供許多寶貴的意見，讓我的論文更爲周延。埋首寫論文的日期還要感謝一起奮鬥的夥伴們：璿予、姿伶、臆如、惠君、燕如，讓我一路走來不孤單！

最後要感謝我的家人，父母總是在背後支持我，當然包括我親愛的老公，讓我無後顧之憂完成論文的同時也讓我們剛滿兩歲的女兒健康的成長，謝謝你們。

林巾郁謹誌

2015年6月

摘要

近年來興起政府再造等議題，我國亦循著西方國家腳步進行小而美政府方針前進，在精簡人事政策下，面對公共事務膨脹就以勞務委外方式因應，目前機關除了有參加國家考試晉用之公務人員外，還有約聘僱人員、臨時人員，在加上以「政府採購法」採購的委外人力，機關從原本以正式人力為主運用的組織，轉變成多元人力組成組織。原本以正式公務人員為主的單純人力資源管理也慢慢出現問題，尤其是運用委外人力這方面，勞動派遣最常被垢病有雇主責任之問題、不當剝削之問題、差別待遇之問題、僱用不安定等問題。本研究係探討行政機關勞務委外人力運用，從研究背景、文獻探討等情形，透過深度訪談單位主管、標案承辦人、委外人力等人員，藉由實際運用委外人力相關人員的意見和看法，最後就研究發現提出建議，以供後續行政機關運用委外人力參考。藉此分析獲得結論如下：一、運用委外人力可滿足業務所需；二、嚴謹的履約管理保障基本權益；三、多元人力下講求衡平的管理原則；四、有系統教育訓練確保委外人力服務品質。

關鍵詞：勞動派遣、公部門勞動派遣、人力資源彈性

目錄

第一章緒論	1
第一節研究背景與動機	1
第二節研究目的與問題	7
第三節名詞界定與研究流程	9
第四節研究範圍與限制	12
第二章文獻探討	13
第一節人力資源彈性概念	13
第二節委外人力之探討	26
第三章研究設計	37
第一節研究方法	37
第二節研究架構	40
第三節研究工具與研究對象	41
第四節信度與效度的檢視	47
第五節研究倫理	48
第四章資料分析與研究結果	50
第一節機關委外人力運用模式	50
第二節委外人力基本權益保障	54
第三節機關人力運用管理方式	59
第四節委外人力服務品質	66
第五節小結	70
第五章 結論	74
第一節 研究發現	74
第二節 建議	77

參考書目.....	79
壹、中文部分.....	79
貳、西文部分.....	82
附錄訪談紀錄.....	84



表目次

表：

表 1 行政院及所屬各主管機關派遣及承攬人力統計表(2014 年第四季)	2
表 2 行政院及所屬各主管機關派遣及承攬人力比例表(2012-2014 年)	4
表 3 各學者對彈性的定義整理表	17
表 4 各學者對人力彈性類型整理表	19
表 5 酢漿草組織三類人員的優缺點	24
表 6 五種人力資源管理措施整理表	27
表 7 勞動派遣定義	31
表 8 單位主管訪談大綱	43
表 9 標案承辦人訪談大綱	44
表 10 委外人力訪談大綱	45
表 11 訪談對象之基本資料	46

圖目次

圖：

圖 1 勞動部勞動力發展署中彰投分署組織架構.....	6
圖 2 研究流程圖.....	11
圖 3 勞動派遣關係圖.....	32
圖 4 研究架構圖.....	40



第一章 緒論

為適應變動的環境，行政機關一方面要執行越來越多的公共需求，另一方面卻受限於在組織員額管控政策，為降低人事成本，政府機關採取彈性的因應措施，引進非典型僱用人員的趨勢已相當明顯。在人力不足情況下為了使公務順利執行，採用勞務委外是其中手段之一。但執行過程中應設法避免政策價值衝突，所引發的勞資對立，造成社會衝突。因此，採行彈性用人制度之變革，需有完善的推動方針與合適的作法，以爭取社會的認同。

本研究主要在探討行政機關依採購法將機關所需人力以勞務委外的方式外包，對機關所產生的影響。並以勞動部勞動力發展署中彰投分署所掌管就業服務為例，透過質性研究的方式，了解勞務委外原因，探究機關將人力採行勞務委外產生的問題及處理方式與結果，作為後續精進方向制定之參考，用以作為政府機關運用彈性人力資源的參考。

第一節 研究背景與動機

為適應變動的環境，降低人事成本，政府機關採取彈性的因應措施，由行政院人事總處統計行政院及所屬各主管機關派遣及承攬人力統計表如表 1，由表 1 得知只有 3 個單位未使用委外人；表 2 是 2012 年至 2014 年行政院及所屬各主管機關派遣及承攬人力比例表，由表 1 及表 2 可見行政機關的引進非典型僱用的趨勢已相當普遍。但在過程中卻因政策價值衝突，產生彈性用人制度變革所引發之問題，政府的做法與理由很難獲得外界普遍的支持，經濟利益損失、對未來的惶恐與不安、社會信任關係的瓦解、倫理價值的摧毀等負面的情事發生，亟待政府加以重視與設法解決，以扭轉政府彈性運用人力資源的偏差。政府彈性運用人力資源的法令依據包括「聘用人員聘用條例」、「行政院

暨所屬機關約僱人員僱用辦法」、「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」、「行政院運用勞動派遣應行注意事項」。除此之外，尚有攸關彈性人力資源運用的「聘用人員人事條例草案」、「勞動派遣法草案」，則尚未完成立法程序。

表 1 行政院及所屬各主管機關派遣及承攬人力統計表(2014 年第四季)

主管機關名稱	運用派遣勞工人數	運用勞務承攬人數	合計
行政院	12	34	46
內政部	470	762	1,232
外交部	80	144	224
國防部	0	32	32
財政部	543	1,157	1,700
教育部	774	4,858	5,632
法務部	704	393	1,097
經濟部	411	8,070	8,481
交通部	321	8,012	8,333
衛生福利部	988	658	1,646
文化部	307	2,144	2,451
勞動部	993	1,859	2,852
科技部	179	177	356
國家發展委員會	0	109	109
蒙藏委員會	0	0	0
僑務委員會	15	12	27
中央銀行	43	85	128
行政院主計總處	15	20	35
行政院人事行政總處	0	17	17
行政院環境保護署	41	77	118

表 1(續)

行政院海岸巡防署	0	29	29
國立故宮博物院	4	41	45
行政院大陸委員會	1	1	2
金融監督管理委員會	66	51	117
國軍退除役官兵輔導委員會	0	4,385	4,385
行政院原子能委員會	356	63	419
行政院農業委員會	2,660	789	3,449
公平交易委員會	0	11	11
行政院公共工程委員會	13	26	39
原住民族委員會	9	202	211
客家委員會	0	204	204
中央選舉委員會	0	3	3
國家通訊傳播委員會	18	51	69
飛航安全調查委員會	0	0	0
臺灣省政府	0	4	4
福建省政府	0	2	2
臺灣省諮議會	0	9	9
合計	9,023	34,491	43,514

資料來源：行政院人事總處

表 2 行政院及所屬各主管機關派遣及承攬人力比例表(2012-2014 年)

年 度	2012 年	2013 年	2014 年
派遣人數	10,715 人	10,296 人	9,023 人
承攬人數	34,638 人	34,360 人	34,491 人
預算員額	163,325 人	162,792 人	161,307 人
派遣比例	7%	6%	6%
合計比例	28%	27%	27%

資料來源：整理自行政院人事總處

鑑於公部門的勞務委外相關研究並不多，以目前公部門運用彈性人力的做法卻常引起民間各界勞工團體的抗議與紛爭，造成政府導入企業運用彈性人力的政策出現了負面形象，也對在公部門工作的臨時人員造成傷害，所以為期了解更多關於公部門運用勞務委外人力的情形是本研究之背景。

爾來新聞常有派遣公司與派遣人員有勞資糾紛的報導，例如發生在 2011 年國立體育大學以勞務採購委外聘用園藝工作人員，外包廠商違法欺壓派遣勞工，巧立名目扣除員工薪資，要求員工自付 6% 勞退金。員工提出質疑卻慘遭解雇命運，殺雞儆猴的作為，讓員工敢怒不敢言。另外在國立體育大學擔任園藝工人長達 10 多年的沈先生，原本是

體育大學的職員。2008 年起，體育大學將校園園藝工作以勞務採購委外辦理，老園丁沈先生頓時成為得標公司斗記企業社的雇員，原本安穩的工作開始變調。沈先生出示契約，表示他原先每個月薪資 3 萬元，斗記企業入主後，表面上合約白紙黑字寫著「每月應領薪資不得低於 3 萬元」，對方卻強行要求員工繳回 2 千元，低報勞健保投保薪資為 2 萬 100 元。2010 年起，斗記企業變本加厲將派遣員工的薪水調降為 2 萬到 2 萬 6 千元。一邊以解聘威脅員工不得對薪資調降感到不滿、一邊向體育大學領取 3 萬的薪資支出。即使當時有民意代表曾代表派遣工向體育大學及斗記企業協調，仍沒得到善意回應。今年體育大學的勞務委外合約，由另一家儷潔國際公司得標。該公司要求員工從 3 萬元薪資中繳回 5,800 元，還要求勞工自付 6% 勞退金，七折八扣後勞工每月實領 2 萬元，得標商淨賺 1 萬。國立體育大學當時的總務長表示，這起勞資糾紛發生的原因在於契約條文不夠詳盡，校方將在最快時間解決，善盡督導責任，一視同仁保障所有員工。（游婉琪，2011 年 3 月 1 日）

由以上案例，行政機關雖然依採購法程序將勞務委外，但沒有做好履約管理會產生包廠違法壓榨勞工情況。行政機關在精簡員額及預算管控下，追求人力彈性是未來趨勢，如何讓這些彈性用人策略下勞務委外人力充分執行機關業務又不被違法壓榨，此為研究動機之一。

近年來政府行一系列組織改造，其中原勞委會改造為勞動部，勞動部所屬四級機關為勞動力發展署中彰投分署為筆者任職機關，由中彰投分署全球資訊網願景沿革得知，勞動力發展署中彰投分署係為配合國家政府組織改造作業，整合中區職業訓練中心及中彰投區就業服務中心兩大行政機關，為確保合併改制前後之業務順利銜接，無縫接軌營運，兩中心於 2011 年 5 月起即試行整併營運，直至 2014 年 1 月 9 日經立法院審議通過，2014 年 2 月 17 日正式改制為新機關運作，持續整合就業服務、職業訓練、技能檢定、創業服務等多元資源，共同促進中彰投區之勞動力發展，其組織架構如圖 1 所示。

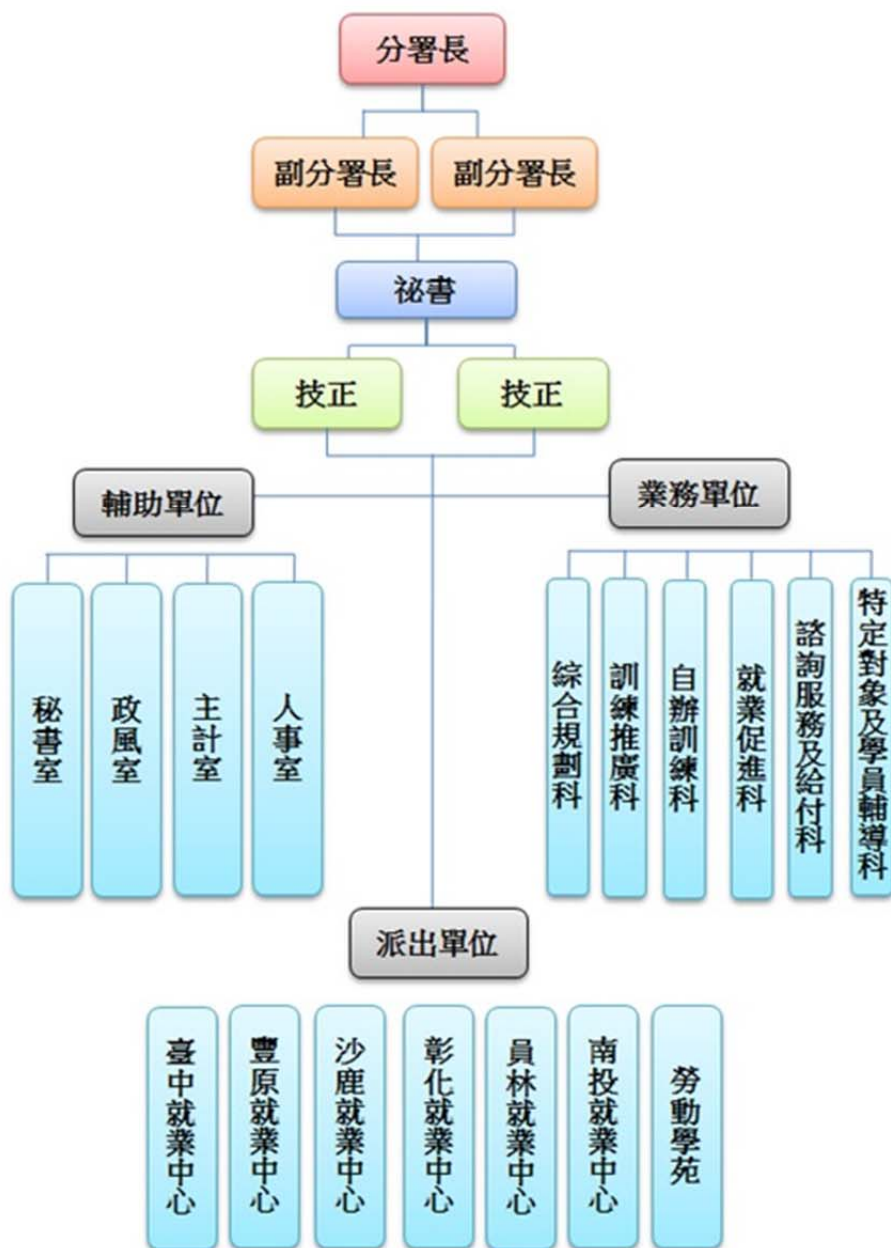


圖 1 勞動部勞動力發展署中彰投分署組織架構

資料來源：勞動部勞動力發展署中彰投分署全球資訊

面對公共事務日益增長，組織員額精實，2014 年勞動部勞動力發展署中彰投分署從事就服業務之勞務委外之派駐人力 2014 年標案共有 315 人，其中 8 成人力派駐於中彰投分署六個公立就業服務機構（指在勞動部勞動力發展署中彰投分署之派出單位臺中、豐原、沙鹿、彰化、員林、南投等六個就業服務中心，見圖 1 勞動部勞動力發展署中彰投分署組織架構），這些透過採購法程序簽訂勞務委外人力是否滿足機關人力的需求，此為研就動機之二。

這六個公立就業服務機關項下共設有 48 個就業服務臺，各就業服務中心成員的組成超過七成為勞務委外派駐人力，尤其是業服務臺完全是勞務委外人員派駐服務，這樣高比例的勞務委外人力是否衍生管理問題，其成員是否有足夠的專業技能從事就服業務執行，此為研就動機之三。

第二節 研究目的與問題

非典型僱用關係不斷增加，對於直接面對民眾的政府部門而言，員工的服務品質關係到政府的形象，如果這些部門又大量僱用臨時員工，則臨時員工的服務態度與行為對政府服務品質有立即而直接的影響(Coyle-Shapiro & Kessler, 2002)，綜上述研究背景動機，茲將本研究之目的分述如下：

壹、研究目的

基於前述的研究背景與動機，本研究主題「行政機關勞務委外人力運用之研究」係選取勞動部所屬機關中彰投分署之就服業務為例做為研究範圍，主要是探討在公共事務日益增加，且在有限的員額管制下，瞭解行政機關運用勞務委人力方式及成效。

本研究利用質性訪談進行資料分析，探討變項之間的關係，驗證本研究假設。期望

本研究結果能提供公部門中運用人力資源管理佐證與實務上之建議，進而適度調整組織的管理行為，進而達到最佳的管理狀態，讓組織的運作更有效率。

研究目的包含如下：

一、在政府再造人事精實的政策下，探討行政機關實務上如何運用勞務委外人力面對日益增加公共事務，及勞務委外實際運用的模式。

二、行政機關以往單純以編制內的人員為主體，現在採用勞務委外人力方式來因應增加業務，伴隨著勞務委外人力比例增高所帶來的管理問題，行政機關如何劃分執行業務範疇及面對指揮管理問題。

三、在行政機關委外人力執行業務可能包含面對民眾的服務，這些委外人力代表著政府機關服務品質，攸關公務門形象，本研究探討行政機關確保這些人力有足夠專業技能提供民眾服務。

四、以目前行政機關履約管理方式，分析委外人力勞動者在職場遇到的困境，及獲得的保障。

貳、研究問題

本研究主要在於探討行政機關運用勞務委外之原因，提出本論文之研究問題如下：

- 一、行政機關運用勞務委外人力是否解決人力不足問題？
- 二、高比例的勞務委外人力是否產生管理問題？在與正式職員相處上是否有衝突？
- 三、委外人力勞動者面對求職與失業的民眾是否能提供專業服務？
- 四、委外人力勞動者在職場遇到的困境是什麼？是否有基本保障？

第三節 名詞界定與研究流程

爲使得本研究所探討之問題，能有一明確概念，並避免混淆，茲將各相關重要名詞解釋；另爲求研究能夠順利，並在一定的時間完成，所以訂定研究流程，分述如下。

壹、名詞界定

一、行政機關

依中央行政機關組織基準法第三條第一款對機關之定義爲：「就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。」另依行政程序法第二條第二項及第三項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織（第二項）。受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視爲行政機關（第三項）。」綜合以上兩規定可知，行政機關有以下主要內涵：（林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啓禎，2011，82-86）

- 1.代表國家、地方自治團體等行政主體對外表示意思。
- 2.依組織法律或命令設立。
- 3.具有單獨法定地位之組織體。

二、勞務委外人力

政府採購法第七條第 3 項中指出「本法所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。」本研究之勞務委外，是依政府採購法程序採購勞務，其型態包含派遣人力及承攬人力。

三、公立就業服務機構

依就業服務法第 2 條第 2 項之定義，「就業服務機構」：指提供就業服務之機構；其由政府機關設置者，為公立就業服務機構；其由政府以外之私人或團體所設置者，為私立就業服務機構。

本研究以勞動部勞動力發展署中彰投分署之派出單位六個公立就業服務機構為對象，依公立就業服務機構設置準則第 3 條，其公立就業服務機構掌理下列事項：

- 1、求職、求才登記及推介就業事項。
- 2、職業輔導及就業諮詢。
- 3、就業後追蹤及輔導工作。
- 4、被資遣員工再就業之協助。
- 5、雇主服務。
- 6、應屆畢業生、退伍者、更生保護會受保護人等專案就業服務。
- 7、職業分析、職業訓練諮詢及安排。
- 8、就業市場資訊蒐集、分析及提供。
- 9、雇主申請聘僱外國人辦理國內招募之協助。
- 10、特定對象之就業服務及就業促進。
- 11、業保險失業給付申請、失業認定等事項。
- 12、管機關委任或委辦之就業服務或促進就業事項。
- 13、令規定應辦理事項

貳、研究流程

一個研究的理論基礎乃在支撐整個論文的架構，故本研究乃以行政機關運用勞務委外人力相關理論及國家圖書館所蒐集相關研究論文為重要文獻參考，根據文獻之理論訂定研究架構。透過以文獻蒐集、深度訪談、參與觀察的方式來蒐集資料並針對問題進行

探討，並透過所獲得到的資料予以有系統的論述分析，對問題提出見解並進行論斷，具體提出研究發現及建設性的建議，並期望對其後續做更深入的剖析與研究及建言。此乃本研究流程的概述，其流程如圖 2。

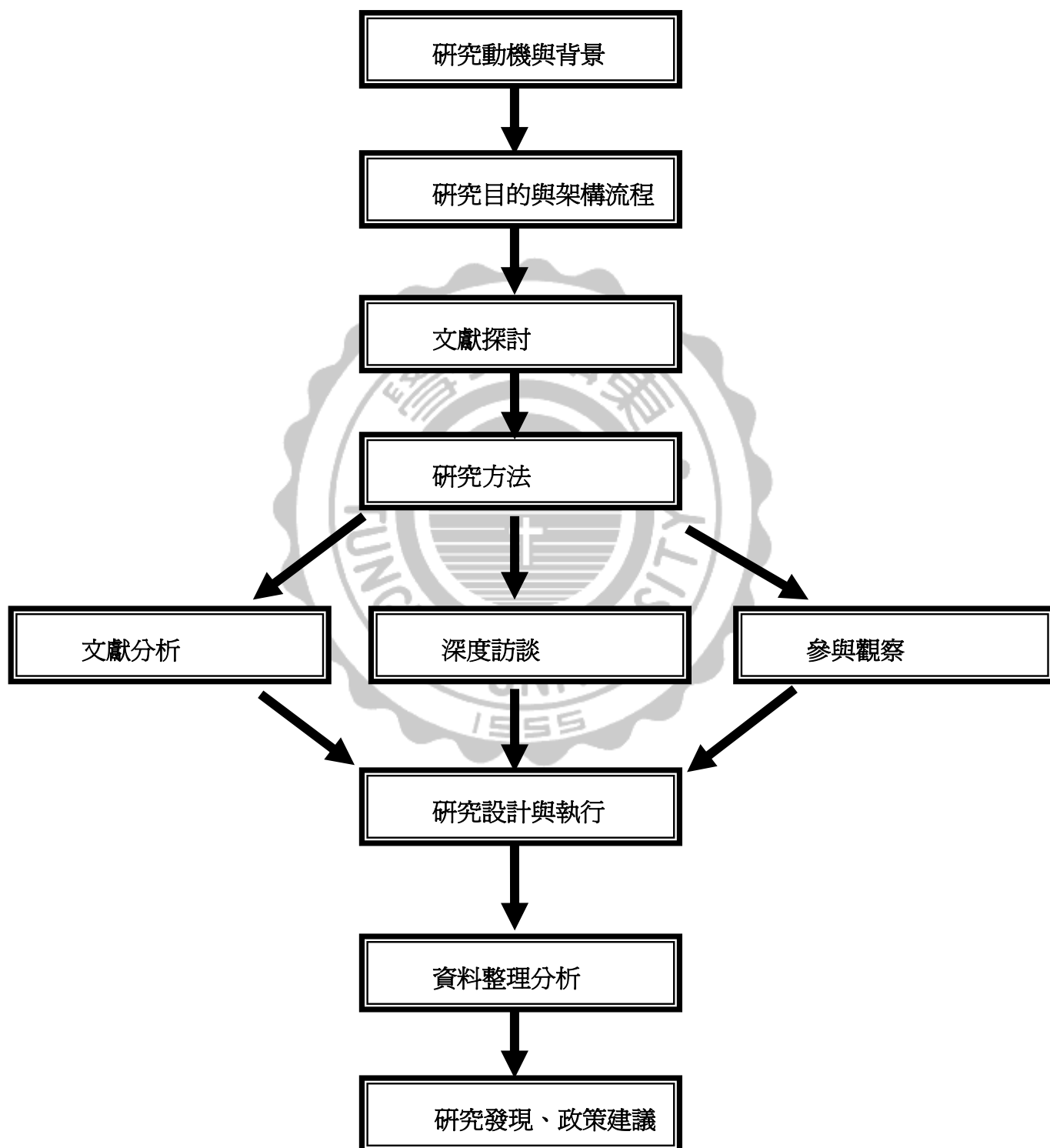


圖 2 研究流程圖

第四節研究範圍與限制

本論文主要在探討勞務委外人力在行政機關所運用的情況，希望能深入了解行政機關使用勞務委外人力時，所產生的問題及其結果，提供予其他行政機關面對勞務委外人問題之參考。爲了討論範圍過於廣泛而模糊焦點，本論文以「行政機關」運用委外人力爲焦點，不包含國營事業單位及地方行政機關。由於中央行政機關爲數眾多，礙於時間、人力、物力，因考量樣本需有代表性，將選取委外人力比例超過百分之五十的中彰投區公立就服機構爲例作個案研究。

在私部門有關於勞務委外人力已行之多年，相關文獻與研究也建立相當完整。相較於私部門，行政機關有關勞務委外人力文獻較少，較無法與其他相似資料印證，只能在有限的資料中分析及討論。本研究是以勞動部勞動力發展署中彰投分署內從事就服務業務人員爲訪談對象，因就服職務種類繁多，礙於資源有限無法逐一訪談，僅以筆者依對服務機關的熟悉性，選取有代表性 8 個訪談對象。這有可能產生訪談對象不具代表性，無法代表行政機關運用勞務委外全貌。

第二章 文獻探討

本章文獻探討的部份先是介紹人力資源彈性概念以「新公共管理」、「組織彈性」及「酢漿草酢漿草組織理論」為理論基礎，並將其概念應用到政府部門。再針對「派遣勞動」的相關概念及內容作說明。

第一節 人力資源彈性概念

壹、新公共管理

究竟什麼是新公共管理，為何這股浪潮會吹襲至全世界，我們由新公共管理理論產生的原因及新公共管理內涵來做個探討。

一、新公共管理理論產生的原因

新公共管理理論起源於 70 年代石油危機的影響，其產生的原因有下列幾種危機：
(林鍾沂，2001；顧慕晴，2009)

(一) 經濟危機

當時各國均因石油危機而面臨著通貨膨脹與經濟不景氣的雙重問題，這種惡性循環的經濟危機使得福利國重新思考國家理念的路線。

(二) 財政危機

在經濟不景氣的情況下，各國為了應付龐大財政支出通常以減少公共服務或赤字預算來做為因應對策，但在第二次世界大戰後，民眾的需求與日俱增，各國政府職能亦不斷擴大，面對經濟不景氣，福利國家無法提供人民不斷擴張的需求，預算赤字持續擴大，面臨著嚴重的財政危機。

（三）官僚危機

福利國家建立龐大的官僚體制來執行分配龐大的福利，官僚體制過度的膨脹在效率上明顯不彰，產生了三種後果：1、不正確的公共財觀念，即民眾獲得的公眾利益來自官僚人員所認定「正確」的公眾利益，非讓民眾真正最大滿足的公眾利益。2、過度供給，即官僚人員常生產遠比實際需求多的財貨來證明施政績效。3、官僚營私，即官僚爲了本身之利益犧牲民眾的利益。

（四）合法性危機

民眾由於以上種種的經濟危機、財政危機、官僚危機，對政府沒有信心產生不信任，對政府體制存在的合法性也產生了疑慮，80年代之後，政府和公民的關係趨於惡化。

二、新公共管理理論的內涵

始於石油危機所引起的種種危機，許多國家積極尋求新的管理哲學與工具，摒棄凱因斯福利國家理論，產生了新右派或新保守主義。自由主義新右派強調政府退出市場，禁止干預市場，讓自由市場取代政府分配社會財貨與勞務。這股風潮始於英國柴契爾首相，她是新右派的代表，強調小而美的政府，施政風格如推行政府組織精簡方案建立效率團隊、財務管理改革方案、創造責任管理等行政改革；在美國有雷根總統的資本主義分權，宣誓「整頓浪費」等將目標設在增加政府的經濟效率。這一類的措施代表著公部門的轉型，有別於傳統公共管理重點在公共行政內部專業分工，這種以大英國協爲主軸的改革風潮，可視爲新公共管理思維。（林鍾沂、林文斌譯 1999；詹中原，1999；林水波，1999；丘昌泰，2000）

這些改革名稱繁多，有稱之爲公共管理、新公共管理、新管理主義、政府再造、新右派者。雖然名詞不一，其實質內涵大致相同，分敘如下：（顧慕晴，2009：7-8）

1、著重目標達成、績效獲致，而非死守程序。

2、行政機關為績效應該盡量利用市場式的競爭。市場式的競爭方式包括：民營化，民營化可使政府卸下虧損嚴重的公營事業；並可使行政機關以較低成本，獲得以往由行政機關自行生產之產品與勞務。

3、顧客導向。行政機關師法企業的生存唯賴迎合民眾的偏好，故顧客導向對企業而言，即提供顧客最滿意之服務。

4、行政機關只須領航，無須操槳。政府不需親自生產民眾所需之產品與服務，只須保證如數如期的提供給民眾。即行政機關可適度的依賴其他型態的政府組織、非營利組織，如非營利組織、甚至是私人公司從事執行或部分管制的功能。

5、行政機關須解除管制。強調程序上嚴密的監督與控制是傳統理論的行政學的表現，如層級節制、人事監督、審計等，這些對行政機關績效的達成極為不利。行政機關應盡量由競爭、顧客導向導引其運作。

6、對行政人員授能，使其有充分的空間發揮創造力，服務顧客、完成工作。因為要授能，所以行政機關的層級節制的色彩要淡化，盡量採用團隊的領導方式。今日教育普及，公務人力素質不斷提升，加之以電腦的盛行，人員可處理極為複雜的工作，所以授能在行政機關中是可能。

近年來我國一連串的組織改造，五大改造目標（行政院組織改造）：1 大量減少組織層級和數量、2 凸顯政府核心職能與策略焦點、3 強化行政院和部的政策領導力、4 明確定位機關類型與角色、5 提供多元化與彈性化組織型態，而我國組織改造要達到成果（行政院組織改造）為：政府組織型態從複雜轉向精實，提供民眾迅速且高效率的服務，此外，隨著員額數量精簡，將可合理化人事成本支出，讓施政資源能聚焦在重要議

題上，以發揮事半功倍之綜效。環視全球，組織改造是提升國家競爭力的關鍵因素，也是我國多年來行政團隊努力的目標。未來，將更積極朝法規鬆綁、行政流程簡化及為民服務品質提升等方向努力，以確實達成「精實、彈性、效能」之目標。

由此可知我國組織改革是朝著小而美的政府方向，是以效率為改造的方針，這樣的改革方向和新公共管理講求效率相同，新公共管理的實施強調的是機關中的行政管理要具備彈性、革新、問題解決、企業化的特色，一反以往故守法規、強調程序和重視輸入非成果的特質。組織改革首先就是減少組織層級和數量，也就是代表著組織員額精簡，意味機關面對日益膨脹的公共事要做人力策略調整，既然員額精簡實務上解決方法是朝人力彈性運用策略。在此，筆者提出「人力彈性」與「酢漿草組織理論」兩個有關人力策略調整概念，探討行政機關在組織改革與新公共管理風潮下，如何將私部門人力資源理念應用在行政機關裡，這過程中衍生的問題是否有解決方法。

貳、人力彈性

一、彈性化的定義及應用於組織人力

1980 年代以後「彈性」一被大量使用，從字面分析，彈性 (flexibility) 一詞來自拉丁文，其原義是表示「可彎曲、可轉向的，或可調整、易變化的」(Gustavsson,1984)，對組織或企業而言，彈性可比喻作具改變性的、具適應性的或具靈活變通性的，各學者對彈性的定義整理如表 3。

表 3 各學者對彈性的定義整理表

學者	年代	對彈性的定義
Eppink	1978	讓組織降低受傷害，找尋有利位置，成功反應外在環境變化的特質。
Sethi & Sethi,	1990	系統在面對其所遭遇的各種動態競爭環境中持續適應的能力。
Blyton	1992	組織對壓力的反應性與對變化的適應性。
Glenna & Tolbertll	1992	企業面臨市場變動時，能適時掌握變動脈絡且有效調整運作方向的能力，包括了策略、產品種類或品質、工作流程、人力結構、薪資給付等等任何會影響企業運作因素的調整。
Sanchez	1995	企業對於來自動態競爭環境的各種不同需求的回應能力。
Volberda	1996	組織為反應內、外部環境所引起的壓力而在整體作業上、結構上或是策略上所做調整變動的特質。
Turniansky & Hare	1998	會因產業別的不同而對彈性的定義有所差不多，但有效整合並且靈活運用各類資源以達成組織目標的概念是一致的。

資料來源：（引自黃建祥，2003：6）

1984年英國學者 Atkinson 在 Personnel Management 上所發表「彈性組織之人力策略(Manpower Strategy For Flexibility Organization)」一文將彈性化導入人力資源領域為1980年代組織彈性管理興起的先鋒研究。文中背景是對於當時英國企業追求彈性的回應，文中有關組織的人力運用的的概念組織不再像過去皆採長期正式僱用而未區分工作的重要性，改採彈性及多樣的方式取得所需的人力。Atkinson 認為組織可以依其生產活動的工作特性，將人力區分為兩類，包括核心人力 (core worker)、邊陲人力(peripheral)。

核心人力由組織直接長久僱用屬全職性的員工，其職務自主性高且不會被輕易取代，處理組織內最關鍵的事務，直接從事營運的關鍵性活動。具有較高的技能與較好的薪資福利，工作亦較有保障性，職務較不易被替代，在企業內的地位與自主性高，相對的也要配合進行人力資源的靈活運用調度，提供組織職能上的彈性，包括接受短期的跨部門工作、擴大工作範疇、工作豐富化等及各種新技能的培訓並配合組織的輪調與工作內容的變更。這些職類如經理人、研發人員、技術人員、行銷人員等。

邊陲人力(periphery)的主要工作則是在輔助核心人力完成各項作業流程，所從事的工作其所需的技能較少，企業所給予的訓練不多，所從事的工作也較簡單，工作的自主性低、容易被取代，工作性質大部分屬簡單、低技術層次、工作範圍狹窄、非組織專業業務組織遇外圍人力短缺時，往往可以很快的從外部勞動市場補齊。僱用方式有臨時契約人員、兼職人員及外包人力所構成等幾種方式，屬於組織內次要的員工，組織並不需要其高度的組織承諾，且薪資福利也比不上核心人力的待遇，可以有效降低用人成本。為保維核心人力不受內部的人力需求波動影響，往往會以邊陲人力為主要的調節人力的緩衝劑。

依據 Atkinson 的彈性組織模型概念，李亮宏(2004)認為政府機關的人力結構也可以區分為核心人力與邊陲人力。核心人力包括政務人員、高級行政文官、中層管理職文官、基層文官等，通常指的是具備高度專業性、高度行政裁量權、政策制定能力的人員，對國家、組織具有承諾不輕易被取代，國家對這些人員也提供較優惠的保障與待遇，當然這些核心人力的課責也相對提高。至於邊陲人力指的是因應公共事務的日益的提高及複雜性所彈性任用的彈性勞動力，包括臨時性契約人力、派遣人力、約聘僱人員及外包的廠商等。這些人員從事的多為庶務性的工作，但少數以專業技術聘僱之人員則另當別論，任務多偏重於行政執行面，因此對組織較不需要承諾。邊陲人力的給付待遇與福利也不如核心人力好，可以有效降低單位用人成本，政府在用人時也具備較大的彈性與自

由靈活運用並提高行政整體的生產力。

二、人力彈性的類型

1984年 Atkinson 提出人力彈性一詞外，還將彈性區分為職能彈性、數量彈性、財務彈性，有關人力彈性類型後續亦有學者提出不同的分類經整理如表 4。

表 4 各學者對人力彈性類型整理表

學者	年代	人力彈性類型
Atkinson	1984	數量彈性、功能彈性、財務彈性。
Atkinson & Meager	1986	數量彈性、功能彈性、財務彈性、距離的彈性。
Blyton & Morris	1992	職能彈性、數量彈性、時間彈性、財務彈性。
Poole & Warner	1998	職能彈性、數量彈性、距離策略、區隔策略、報酬彈性。
成之約	1998	職能彈性、數量彈性、距離策略、區隔策略、報酬彈性。
李誠	2000	量的彈性、質(功能)的彈性、價格的彈性
李漢雄	2000	數量彈性、功能彈性、遠距策略、薪資彈性
Reilly	1998	功能面彈性、數量面彈性、時間面彈性、地點面彈性、財務面彈性
柯志哲	2001	數量上的彈性、職能彈性、時間上的彈性、薪資或財務上的彈性

資料來源：編修自黃建祥(2003：12)、何如玉(2005：9)

本研究將最為廣泛應用討論的三種類型職能彈性、數量彈性、薪資彈性來探討人力資源的彈性運用。

(一) 職能彈性

職能彈性又可稱工作彈性或任務彈性 (task flexibility)，根據 Blyton & Morris 認為，職能彈性是指員工在執行某一範圍內的工作或任務時的可移動性(mobility)、適應性(adaptability)或多技能性(versatility)。在這種彈性下，僱用具有多樣化的員工即可以快速的回應對工作需求的改變或技術要求的改變，且能很快適應新的工作內容。

爲了讓員工成爲多技能工或彈性專家是透過訓練和再訓練的方式來增加員工職場技能，來配合業務需要調整，也有將相同人力去應付完全不同工作性質工作這種完全改變工作型態的職能彈性。組織除了多功能教育訓練員工技能提昇外，同時要兼備考量員工是否有意原配合職務的調動，是否有能力昇任不同的工作。

(二) 數量彈性

數量彈性是指因投入產出量的變化對人力的數量或種類的需求也相應的發生變化時，組織能迅速調節人力安排，以符合實際需要的能力，即勞動力數量與種類的供給能力的及時改變而調整的方式包括人力數量、種類與人力工作時間兩種(Atkinson,1987)。簡單來說，數量彈性是員工數量隨著組織業務消長做調整，依組織的施政目標或生產計劃來調整員工數量或工作時間的長短，以配合業務需要。

數量彈性的目的在於平衡組織的人力需求與雇佣量，亦可讓組織避免受制於長期雇佣承諾而帶來高度的人事成本。爲達數量彈性的目標，組織可以充分利用不同於傳統工作型態來安排外部勞動力市場和外包來達到人力數量彈性，如部分工時、臨時性、短期契約、人力派遣等雇佣形態的員工。當然也可以採用輪班、加班、調整休假等彈性的方式來配合企業的需要

(三) 薪資彈性

薪資彈性是僱主對於薪資報酬主動調整的可能，也就是指改變傳統固定的制度支架結構，改以多元化及個人化的薪資結構來支付工資，也就是建立以個人績效為基礎的薪資支付體系(performance-related pay)並結合利潤分享制度(profit-sharing schemes)。

Atkinson & Meager(1986)修正 Atkinson(1984)的彈性組織，重新定義薪資彈性策略為調整薪資結構之能力，以支持職能彈性策略，符合市場對稀有技術之報酬率，獎賞個人的努力。

因薪資彈性是建立在以績效為基礎上的制度上，所以最關鍵的問題是組織是否能客觀公平衡量員工個人績效。故最大的問題與挑戰是如何能夠衡量個人貢獻，或者在團隊中可分辨出個人貢獻來決定績效。此外，薪資彈性的大小也受到固定與變動薪資比例的影響，固定薪資指的是員工之固定所得，不隨著個人績效或組織影響而異動，變動薪資則受個人績效或組織影響。其固定薪資與變動薪資比例多，沒一定標準，與組織運作考量相關。

參、酢漿草組織理論

英國的管理大師，查爾斯·韓第(Charles Handy)，於 1998 年在《組織寓言》(施純菁 譯，1998) 書中提到酢漿草組織。他認為企業的組織型態就像酢漿草三片葉子，雖屬同一體卻代表組織中三種不同人力的工作團隊，建構與運作組織三片葉子人力分別是核心人力、外包廠商、彈性員工。

一、三片葉子的涵意

第一片葉子為核心人力，也就是由專業人員、技術人員及管理人員組織成正式人員，也是組織主要雇用人員，由於這些人可以創造及維護組織的核心價值。他們對組織而言

是不容易被取代，是非常重要的人力資源，因為他們直接從事企業經營的關鍵性活動，並為組織帶來獨特性，對外保持競爭力。所以核心人力與組織間關係密切，企業組織為了避免核心人力的流失，通常採高成本的人事費用投資他們，以全職長期的方式雇用他們。相對而言，也因為與組織緊密長期配合，核心人力有較高組織承諾，但卻給組織帶來較高成本，變成組織精簡員額目標，因此，Handy 認為未來這部份人員佔組織人員的比例將會逐漸下降。

第二片葉子為外包廠商，主要是提供專業服務去完成組織非核心工作，透過專業外包廠商來提供符合組織成本之專業服務，即是依工作成果收取費用非領取固定薪資之與企業協力生產之廠商。對組織而言，組織與外包廠商簽訂契約後，組織將付外包廠商費用，非付給外包人員薪資，將一部份工作交給其他具備專業的廠商或個人來執行，有助於節省等同核心人力所須支付的高人事成本，因此組織將非核心工作外包出去是件划算的事。利用外包同時可達成下列目的（張榮利，2001；李亮宏，2004）：

- （一）彌補不足：對於外包廠商所提供的高技術之依存以彌補組織本身的不足。
- （二）提供應變：使組織產生更具備彈性，以因應環境景氣變動之調整。
- （三）減輕資本門預算壓力：投資設備會使巨額的資金固定化，適當的引用外包，避免組織過度投資在固定設備上，造成資金預算負擔。
- （四）成本的降低：由於承包廠商多為中小型組織，故其生產成本較容易被壓低。
- （五）結盟關係培育：可以用來培育組織結盟或關係企業體系。
- （六）企業發展的替代：中心企業想進軍新的領域，將舊技術轉交給外包廠商，新技術由核心人力負擔，並全心投資在新技术的研發。

第三片葉子為彈性員工，包括臨時人員、兼職人員、部份工時人員等。當業務有需要時，依照實際業務需求僱用人力，採按時或按件計酬制，當業務結束就離開。因正核

心人力需要支付較高的費用，所以 Handy 認為讓核心人力在業務尖峰期間做額外工作，是沒有經濟效益可言的方法，因此聘僱一些彈性契約人力來應付尖峰期。由於這些彈性員工非組組人員，使得組織降低在非尖峰時產生人員過剩問題，且可透過彈性人力來降低核心人力的加班費用較符合經濟效益。Handy 認為彈性人力不直接從事組織核心工作，技術層次不如核心人力，工作自主性亦較低，從事工作較簡單易取代。但，學者 Willian Bridges（張美惠譯，1995）則認人力類型不再限於勞動工作者，可以擴大包含主管、軟體設計師、財務專家、工程師等，此觀點為彈性人力可以快速反應組織所需人力，也可能有核心人力的專業技能。

二、酢漿草組織的比較

酢漿草組織的三類型人員存在很多組織，這三類人員的取得與來源都不同，Handy 認為這三種型態的人力組合對組織都相當重要，而核心人力、外包廠商、彈性員工組成的比例為何，每種人員的功能性，都是組織關鍵的策略性問題。除了視組織作業型態與特性調整三種人力配置比例外，Handy 也提醒這三類型人員組成的酢漿草組織管理不易，因為每一部分管理制度都存在的差異性，除了薪資的差異，工作內容、經驗也因組織需求不同而不同，因此組織必須深思成功管理這三類人員，才能顯現出酢漿草組織的優點。

組織必須瞭解每片葉子優缺點以便助於組織的多樣化人力運用，要明白不同葉子需要不同的管理方法，以致提升組織競爭優勢。本研究將核心人力、外包廠商、彈性員工對組織的優缺點整理如下表 5 所示。

表 5 酢漿草組織三類人員的優缺點

酢漿草組織	優點	缺點
核心人力	1.組織競爭力主要來源	1.高的人事成本
	2.對組織有較高忠誠和組織承諾	2.缺乏彈性
	3.較低離職率	3.高雇用風險
	4.擁有較高技術、經驗	4.過度依賴技術
	5.較高自主性	5.可能較沒有效率
外包廠商(業務外包)	1.總生產即交易成本之極小	1.降低資源控制權
	2.彈性	2.增加監督與管理成本
	3.回應與控制	3.業主無法要求承包商彈性配合組織的需求
	4.避免高度技術的依賴	4.溝通不良
	5.避免過度的設備投資	5.資訊無法分享
彈性員工	1.降低錯誤僱用的風險	1.較低組織承諾及缺少忠誠度
	2.彈性的人力資源	2.管理複雜及管理成本提高
	3.解決專業人才不足	3.影響團隊的有效運作
	4.降低人事成本	4.臨時工滿意度差
	5.減少行政管理事務	5.正職人員與工會的反彈
		6.非典型工作者勞動素質低

資料來源：編修自陳啓松(2006：10-11)

三、酢漿草組織在公部門的運用

Handy 的酢漿草組織起源於分析私部門組織人力資源結構，李亮宏(2004)認為公部門的行政機關也可引用酢漿草組織概念。如同酢漿草組織三片葉子，人力結構也可區分為三種，由核心人力所組成的第一片葉子，由編制內的常任文官組成，在享有政府的保障與較高的福利待遇下，負責規劃、制定建議、執行、評估、監測等公共事務的推行，並由政府提供各種專業訓練培養其技能，在長期任用下他們和政府之間有高度的組織承諾與責任，要為公共事務的推動負責。

組成的第二片葉子為國家政策制定之政務人員、決策領導人和一些依憲法執行人員，他們負責國家發展方向決策，維持憲政運作，由於這些人員多是由民意基礎下選舉產生，他們不但要對國家負責更要對全民謀福祉。

第三片葉子指得是彈性員工，包含臨時人員、約聘僱人員、部份工時工作者等，其來源可以與人力派遣業者簽約合作或者透過不同的工作契約制定各種類型工作及計薪方式，這部分彈性人員被歸類為不具高度專業性，依靠個人技能勞動力從事較簡單的工作，如庶務性工作、民眾服務等，對政府無高度組織承諾，相對的，政府無法投入較多薪資及專業訓練費用。

在酢漿草組織理論下，三種人力的應用對現在強調小而美的政府而言的非常有用的，政府進行組織改革下對於人事制度的改造，可以考慮跳脫原有的框架，以均衡配置這三種人力作為人力制度的變革。

筆者所處的行政部門套用在酢漿草組織理論下，第一片葉子核心人力，由編制內的常任文官組成，在現有的法規下及國家施政方針下，策劃制定機關政策及未來施行方向規劃，此類人員通常要為其決策負責，有高度組織承諾。組成的第二片葉子外包廠商為

與行政機關協力生產的廠商，機關將非核心業務以承攬或外包方式執行，通常為清潔工作或工程等交付外包廠商處理，或者單純業務承攬，例如：將組織內部的教育訓練業務、廣告行銷企劃、辦理徵才活動……等給外包廠商承攬，行政機關給予一定報酬，俟廠商辦理完竣後，由行政機關驗收付款。第三片葉子指得是彈性員工，包含臨時人員、約聘僱人員、部份工時工作者等，亦包含透過與人力派遣業者簽約將業務委外出去之派遣人員。

本研究對象為酢漿草組織理論下第三片葉子彈性員工，相較於私部門早於 1980 年代運用契約性人力，為了因應我國組織改造精簡人事方針之彈性人力運用，除了核心人力進用及專業養成，更重要的是靈活運用各人彈性人力，使政府有足夠能力應付現今日益龐大的公共事務。

第二節 委外人力之探討

壹、勞動派遣之探討

一、勞動派遣興起之原因

派遣勞動使用的起源可追溯到 1920 年代的美國芝加哥的臨時人力機構，Samuel Workman 所提出的「人力租賃」的想法，他僱用一批已婚婦女在夜間處理盤點的工作，之後又訓練他們操作計算機，提供企業臨時性或短期性的服務（簡建忠，1999）。國內人力派遣業的發展，大約於 1994 年左右開始發展，而造成人力派遣制度產生的原因，依據成之約(1998：5~8)提出與勞動彈性化、市場供需原因有不可分的關係，分別說明如下：

（一）勞動彈性化

為了因應市場環境的變遷，企業普遍的因應方式之一就是採取「勞動彈性化」的策略與方法。為因應「勞動彈性化」的發展和提供企業更多人力資源運用的空間，許多國

家甚至制訂或修正相關立法。例如，為滿足勞動彈性化的要求，德國於 1985 年實施所謂「就業促進法」(Employment Promotion Act)，而義大利國會也史無前例的於 1997 年 6 月 18 日通過所謂一九六號法(Law 196)，以促進勞動彈性化的發展。

所謂之「勞動彈性化」包括數量彈性化(numerical flexibility)、功能彈性化(functional flexibility)、距離策略策略(distancing strategy)、區隔策略(segmentation strategy)、報酬彈性化(pay flexibility)等五種人力資源管理措施如表 6 所示。

表 6 五種人力資源管理措施整理表

人力資源管理措施	定義
數量彈性化	企業透過勞動力投入數量的調整，以因應經濟累氣的變動。包括員工人數的調整和工作時間的調整兩類；前者就是外部彈性化，而後者則是所謂的內部彈性化。
功能彈性化	透過訓練和再訓練的方式使企業內員工成為所謂多技能工或彈性專家，以配合技術發展和企業因應市場環境需要的壓力。
距離策略策略	企業利用商業契約而非勞動契約關係，來達到產品生產、服務提供和企業運作持續的目的。利用外包的方式，讓承包的企業或個人來滿足企業用人的需求。從傳統的家內勞動到現代的家庭辦公室、電傳勞動、派遣勞動和網路勞動這些都是企業距離策略下的產物。

表 6(續)

<p>區隔策略</p>	<p>將企業員工區分為所謂核心勞工和所謂邊陲勞工兩類。核心勞工執行企業內部重要的工作、是企業透過訓練所培養的多技能工、擁有優渥的待遇與福利、以及與企業維持具有相對穩定的聘僱關係。相反地，邊陲勞工執行的企業內較不重要或例行性的工作、擁有待遇與福利較差、與企業的聘僱關係也較不穩定。由於邊陲勞工可能是企業透過勞動契約關係所聘僱的兼職人員、短期性或臨時性人員，也可能是企業透過商業契約關係所使用的人力如被派遣勞工。</p>
<p>報酬彈性化</p>	<p>則係指雇主對於工資報酬主動調整的可能。由於工資報酬與工時投入具有關連性，敘薪方式的不同因而會影響到工作時間的計算。例如，工資報酬的給付係以「年」為基礎，則「年工時」制度因而被採用。除了在敘薪方式外，報酬彈性化尚意味著工資報酬內容的彈性化。藉由工資報酬內容的多樣化，使的工資報酬與工作續效能緊密結合。</p>

資料來源：整理自成之約(1998:5~7)

前述「勞動彈性化」所包含的各種人力資源管理措施彼此間是互有關連的、是可以綜合運用的。例如，企業將員工區隔為核心勞工與邊陲勞工，對核心勞工提供訓練與再訓練機會，讓核心勞工成為多技能工；而對於例行性或較不中要的工作，企業則可以採取所謂的距離策略或外部數量彈性化的方式，運用兼職、臨時性或短期性人力、或甚至外包的方式來加以執行。

(二) 市場供需因素

「派遣勞動」等非典型工作型態的產生與整體大環境的變化有關。例如，經濟蕭條

下所導致的失業問題使得雇主不願意也無力提供全時受薪的工作；產業結構的變遷，產業重心由製造業向服務業移轉；年輕的一代不願意選擇傳統朝九晚五的工作，而寧願選擇充滿變化、獨立與彈性的工作等等；都是導致「派遣勞動」等非典型工作型態發展的因素。加上價值觀的改變，勞雇之間已經不再將相互的扶持與照顧視為種隱性規則，雇主將契約關係視為一種交易模式，年輕的員工則將契約關係視為一種互惠模式，雇主不提供更高的薪資福利與待遇。這種價值觀的改變也影響到雇主繼續提供長期性或穩定性工作的意願，進而導致「派遣勞動」等非典型工作型態的發展。

就需求面而言，組織僱用派遣勞工最重要的原因之一是將企業員工人數控制在一定的規模，而不必隨著景氣變動而調整人力，此外可節省聘僱與解僱成本。

就供給面而言，有些勞工會考慮透過「派遣勞動」的方式做為尋找穩定與長期性工作的跳板或過渡期，尤其是對於二度就業婦女及社會新鮮人而言，這樣的傾向較高。因為，對這些勞工而言，透過「派遣勞動」的方式，可以達到減少求職、尋職及應徵時間與成本的目的。當然，對有些勞工而言，「派遣勞動」可以滿足工作多樣化與時間彈性的需求。尤其對於婦女及社會新鮮人而言，這樣的傾向較高。因為，對這些勞工而言，透過「派遣勞動」的方式，可以達到減少求職、尋職及應徵時間與成本的目的。當然，對有些勞工而言，「派遣勞動」可以滿足工作多樣化與時間彈性的需求。對於婦女而言，「派遣勞動」可以達到家庭與工作兼顧的目的。此外，年輕學生與提早退休的勞工也十分肯定「派遣勞動」的彈性與多樣化。

二、勞動派遣之定義

對於勞動派遣制度有許多不同的名稱，又可稱為「臨時勞動」(temporary work)、「機構勞動」(agencywork)或「租賃勞動」(leased work) (成之約，1998)。「臨時勞動」在歐洲國家的文獻或記錄上使用的次數較頻繁，而「租賃勞動」這個名詞則常見於美國的

一些文獻與記錄中。我國則習慣稱「勞動派遣」，勞動部（原勞委會）於民國九十九年一月十一日公佈之「勞動基準法部分條文修正草案」以「勞動派遣」稱呼此型態之勞動關係，顯見「勞動派遣」已屬行政機關統一之名稱，故本文亦從之。

雖然勞動派遣稱謂上有許多的不同，但可以發現實質內涵無太大差異，各學者及法規草案對勞動派遣派定義如表 7 所示。



表 7 勞動派遣定義

學者、法規	年代	勞動派遣的定義
成之約	1998	是一種臨時性的聘僱關係，非傳統或非標準的聘僱關係、非典型的聘僱關係或不安定的聘僱關係。這些聘僱關係所指涉的是一種非全時、非長期受聘僱於一個雇主或一家企業的關係，包括部分工時勞動、定期契約勞動、家內勞動及許多不同類型的上作，如網路勞動、派遣勞動、電傳勞動等。這樣的聘僱關係不同於與一般不定期性、全時工作，勞務提供對象是單一雇主、以及受到非法解僱保護的聘僱關係。
楊通軒	1999	勞動派遣契約是由雇主與勞動者約定，勞動者必須依雇主之指示，受派為另一企業主提供勞務之契約。
邱駿彥	2000	派遣，乃是派遣公司之雇主，與勞工訂立勞動契約，於得到勞工同意，維持勞動契約關係之前提下，使其在要派公司事業主指揮監督下為勞務給付，該勞工與要派公司事業主間並無勞動契約關係存在。
鄭津津	2003	勞動派遣係指派遣機構與派遣勞工訂定派遣契約，於得到派遣勞工同意後，使其在要派機構指揮監督下提供勞務。
勞動基準法部分條文修正草案第二條第一項第七款	2010	謂派遣事業單位指派所僱用之勞工，接受要派單位指揮監督管理，為該要派單位提供勞務。

資料來源：成之約(1998)；楊通軒(1999)；邱駿彥(2004)；鄭津津(2003)

成之約(1998)認為「派遣勞動」的特殊性在於「派遣勞動」涉及一個三角互動關係，而這個三角關係包括派遣機構(dispatched work agency, temporary work agency , temporary employment agency 或 private employment agency)、受派業者(user enterprise) 和派遣勞工(dispatched worker, agency worker, temporary worker 或 agency temps)三方當事人。而三者間的關係可大致以圖 3 勞動派遣關係圖加以說明。

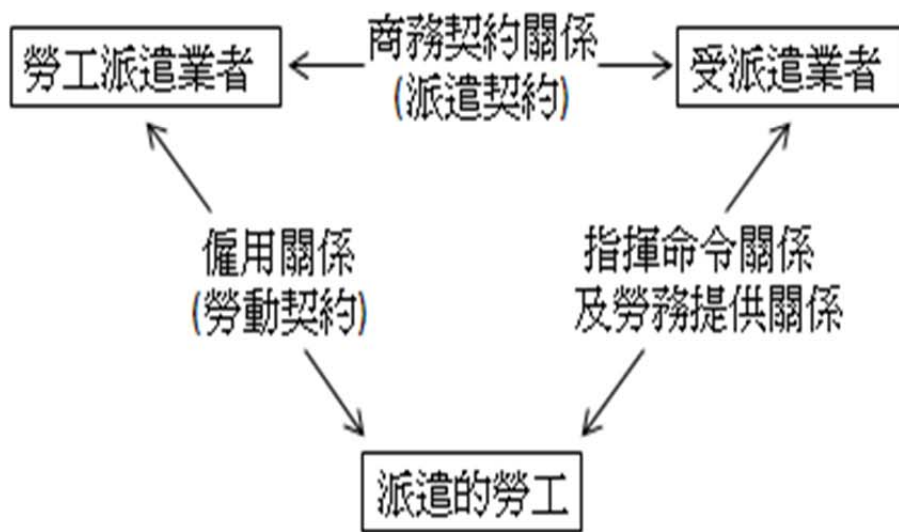


圖 3 勞動派遣關係圖

資料來源：引自成之約(1998:4)

與傳統的勞僱關係最大不同處，鄭津津(1999)認為勞動派遣最大的特徵就是「派遣勞工『僱用』與『使用』分離」，傳統的勞動契約下，勞工簽訂契約及服務的對象為同一人即為僱主，但勞動派遣卻多增加勞工派遣業者，這樣的三角關係如同圖 3 所示，在勞工派遣業者、受派業者及派遣勞工這樣的三角關係之間，成之約(1998)認為這樣不尋常與複雜的關係使得派遣勞動引起爭議的原因之一，因為勞工派遣業者與受派業者為約定勞務的提供與購買之商務契約關係，而勞工派遣業者與派遣勞工之間為僱用關係；但派遣勞工與受派業者之間還存在提供勞務時的指揮、監督關係。派遣勞工而言，雙重關係存在於勞工派遣業者受派業者之間，一方面是勞工派遣業者僱用的，另一方面提供勞

務於受派業者處、並接受派業者的指揮與監督，形成了僱用與使用分離現象。

此外，依照派遣勞工與派遣機構之間又因僱用時間的長短而有「經常僱用型」和「登錄型」兩種不同型態（成之約，1998；鄭津津，1999）。

（一）經常僱用型之勞動派遣

指派遣勞工與派遣公司間的勞動契約係屬不定期契約，即使派遣勞工未派遣出去工作，他與派遣機構依然為持著僱用的關係，只要勞動關係繼續存在，派遣公司義務繼續給付工資給派遣勞工。

願意與派遣機構維持經常僱用型的勞工則可能是一些找不到長期、穩定性工作、除派遣勞動外別無選擇的人。這種勞動關係與傳統的勞動關係極為相近，差別在於勞工提供勞務的對象在於無僱用關係的受派遣業者。

（二）登錄型的派遣勞動

指派遣勞工與派遣公司僱主間並非經常性有勞動契約，僅在派遣勞工接受派遣的狀況下才與派遣機構存在著聘僱關係，即派遣勞工僅至派遣公司進行登錄工作，直到有適合的派遣工作，派遣公司才和派遣勞工簽訂臨時勞動契約，到受派遣業者服務，故當派遣期滿，勞動契約隨之終止，登錄型派遣勞工又回到登陸之狀態。在多數情況下，登錄型的派遣型態多發生於一些具有專業技能的勞工身上，如特別看護、電腦程式設計師、翻譯人員等。這些人只想透過派遣機構的居中介紹，減少尋找雇主的時間與麻煩。國內勞動派遣業者業慣例多為登錄型（張聖英，2005）。

三、勞動派遣產生之問題

因應勞動彈性、市場供需等因素掘起之勞動派遣型態出現之後，對於勞資雙方產生

正反面的影響。正面的影響如組織可藉由勞動派遣的方式減少人事成本、勞工可藉勞動派遣獲得較具彈性或過度性的工作機會；反面的影響如組織成員出現危機與不安全感，降低員工對組織忠誠度及向心力。勞工團體及法學界對勞動派遣型態批判也未曾間斷過，目前國內許多學者皆提出運用派遣勞工對勞工不利的各個面向(楊通軒，1998；邱駿彥，2004；成之約，1998；鄭津津，2000；鄭津津，2006；李來希，2006)，分述如下：

(一) 雇主責任之問題

目前國內之勞動法令，幾乎針對傳統僱主與勞動者訂定，而勞動派遣牽扯三方面當事人型態未在目前勞動法令加以規範。這樣情況會造成雇主責任不明確，因為勞動派遣最大的特徵在於僱用與使用分離，締結勞動契約之當事人與使用勞動派遣的要派企業分離，在某些情況下，究竟由派遣公司或則是要派公司對勞動派遣者承擔責任成為重要問題。例如：職業災害發生時，直接指揮督派遣勞工是要派公司，而與派遣勞工有契約關係是派遣公司，如何分配職災雇主責任為一個棘手問題。

(二) 不當剝削之問題

要派公司給付價金與派遣勞工實際所得之差額成為派遣公司之利潤，這樣的經營方式造成派遣公司可能不當剝削派遣勞工問題。目前並無規範派遣公司應得的合理利潤，加上隨著勞動派遣需求增加，會出現派遣業者相互削價競爭，此時派遣勞工更會出現被不當剝削之情事發生。

(三) 差別待遇之問題

差別待遇之問題來自於同工不同酬，因為對要派公司而言，使用派遣勞工是基於節省人事成本考量，給予派遣勞工的勞動條件一般都不如正職勞動者，縱使當兩個職務的工作內容相同，會形成「從事同樣工作卻有差別待遇之現象」。

(四) 僱用不安定之問題

勞動派遣是因彈性人力應用下的產物，所以僱用不安定的問題伴隨而來，尤其在登錄型派遣勞工上最為明顯，只有在接受受派遣工作時才有收入，對派遣勞工相當沒有保障。另外，雇主也有可能大量解僱員工改以派遣勞工取代，這樣將造成整個勞動市場僱用不安定也影響就業市場。

貳、行政機關委外人力模式

李亮宏(2004：1~2)認為利用「民營化」、「勞務委外」等作法將部分公共事務外部化以配合公務人力之裁減，但隨著時代發展整體公共事務仍然不斷增加，政府爲了在有限的財政資源下兼顧公共服務之品質與績效，不得不透過「彈性化用人政策」大量引進契約性人力協助公共事務的推動，政府部門之「約僱人員」、「聘用人員」、「臨時人員」、「派遣人員」等契約性人力便是在此種背景下因運而生。

隨著行政機關漸漸使用委外人力解決人力不足情況下，行政機關已有一套使用勞務委外人力模式，分別以廠商招標與決標階段、人員選任階段、提供勞務階段來說明：(林威威，2011；鄭筑羚，2009；陳輝發，2007；鄭津津、黃良志、吳信華、李仁淼，2010)

一、廠商招標與決標階段

目前行政機關運用委外人力模式主要依據政府採購法中「勞務採購」相關程序獲取機關所需之委外人力。首先，招標作業視機關內規由「由總務單位統一辦理」或「由各用人單位自行辦理」，先依預算編列計畫之經費彙整機關內部委外人力需求，待內部採購程序簽核完備後再依政府採購法規定對外辦理公開招標作業。俟投標截止日到期時續辦決標作業，目前依政府採購法第五十二條規定有三種決標方式：訂有底價之最低標決標、未定底價之最低標決標與最有利標決標。大多數的行政機關採用「訂有底價之最低標決標」之方式來決定派遣事業單位，僅有少部分之行政機關會採「最有利標」。確定

得標廠商後，後續即簽訂契約進入履約階段。

二、人員選任階段

派遣業者得標後要著手依契約的需求書內容提供所需人力資源，理論上，派遣業者要先行招募比預計名額多的派遣勞工供行政機關選任，實務上常出現派遣業者延用前年度同標案的派遣人員，或者是由行政機關主動提供名單的現象。

三、提供勞務階段

派遣業者在此階段的工作就是穩定不間斷地提供行政機關所需的派遣人員，在正式履約日前，一般契約會規定派遣業者應對派遣人員進行為期一天至三天不等之職前訓練，俟派遣人員於履約日正式派任後，就要接受行政機關指揮監督，若是無法遵從行政機關之指揮監督，行政機關會通知派遣業者更換人員，若是派遣人員請離職或請假數日，派遣業者亦要立即遞補派遣人員。至於經費核銷，要視契約規定派遣業者提供表件而定，一般而言派遣公司每月檢具相關出勤記錄及相關工作紀錄向行政機關請款，而機關依契約給付派遣公司價金，派遣人員之勞動條件與福利則與派遣公司簽訂。

第三章 研究設計

本研主要是採深度訪談之質性研究方式，期訪談所獲之一手資料加以整理分析並佐以文獻分析法及參與觀察法，期能更深入了解行政部門運用勞外委外人力後產生的問題及因應的策略。

本章包括：研究方法的選擇、研究架構、研究工具與研究對象、信度與效度檢試、研究倫理。

第一節 研究方法

本研究在探討行政機關運用勞務委外人力所產生的效果及問題。研究方法的選擇，乃是針對研究者的目的與需要而決定。過去以量化做為勞動派遣研究，多以績效、滿意度、組織承諾為面相，無法得知行政機關執行者、派遣員工內心真正感受與問題。質性研究的魅力在於，可以讓你透過日常語言和方式，深入探究廣泛主題，包括你最心儀的主題，再者質性研究有五大特性：研究真實世界情境下，人類生活意義；呈現研究對象的觀點和感覺；報導涵蓋人們生活的脈絡情境；提出洞視，應用各種有用的既存或浮現概念，以茲解釋人類社會行爲；致力使用多元證據來源，而不是依靠單一來源（李政賢譯，2011：7~9）。

正因質性研究含括了繽紛多樣的取向和方法論，若善利用如此多樣而豐富的廣度，讓研究者有機會量身打造客製化的質性研究。本研究中，筆者欲透過在機關參與有關委外人力運用相關人員的個別經驗，藉由相關人員敘述在機關運用勞務委外人力所產生的問題之感受，再現相關人員的觀點和理念來來作分析與研究整理，所以選擇以質性研究

方法之訪談研究法來來作為主要的研究方法。

筆者採質性研究法，主要分為文獻分析法、深度訪談法、參與觀察法：

壹、文獻分析法

又稱次級資料分析法，本研究透過蒐集與研究主題相關書籍、學術期刊、碩博士論文、政府出版品及委託研究報告等資料，查詢與彈性人力與勞動派遣相關之研究議題，以對於本研究理論架構形成初步概念，同時提供後續有關訪談大綱之基本背景架構。

貳、深度訪談法

深度訪談法強調透過與研究主題有關人士的言語交談以了解其觀點與深層的看法，藉由將理論與實務比較熟悉之人員相互討論，透過語言的交流，針對同一議題所進行的深入對話，來了解受訪者的想法，使人可以表達自己的思想，同時期望透過提問與對談來了解受訪者之價值觀、感受、生活經驗、意識形態及實際行為（陳向明，2002；林淑馨，2010）。

訪談結構又分為「結構式訪談」、「半結構式訪談」、「無結構式訪談」三種類型，「結構式訪談」是依所擬定的訪談大綱來進行訪談；「半結構式訪談」除依訪談大綱來訪談外，也鼓勵受訪者提出自己喜歡的問題；「無結構式訪談」無制式的訪談問題，訪談者鼓勵受訪者隨心所欲表達看法，目的在於了解受訪者認為重要的問題、看待問題的角度。

本研究採用半結構式訪談法，即以訪談大綱開始來進行訪談，此外亦鼓勵受訪者不受限題目提出自己的經驗及所遭遇問，或者根據受訪者所述的情境與內容，引出更多相關性的問題，目的在讓受訪者能暢所欲言，說出其內心之真正感受，俟後將訪談錄音轉

為逐字訪談稿，並進行訪談資料分析，以便能更深入為與態度及其影響。

參、參與觀察法

參與觀察為田野研究方法之一，由於筆者任職場所與正式編制人員、勞動派遣人員都有工作相關的往來，藉著職場與研究目的結合進行觀察和紀錄，透過與研究對象接觸與互動，期能更進一步了解研究對象活動型態，並對進行深度訪談後觀察訪談內容有無差異。



第三節 研究工具與研究對象

壹、研究工具

工具，在學校作業使用可能是尺、圓規、量角器，或量角器，在這裡，工具是指蒐集資料的工具。本研究使用的研究工具：研究者、筆記本與錄音設備、訪談大綱等，茲分述如下：

一、研究者作為研究工具的角色

訪談者即是工具，研究者以觀察者之角色，並持著開放的心，以客觀不預設立場扮演有效訪談者角色，同時要有高度之親和力、敏銳之觀察力及豐富之想像力；訪談過程必須傾聽、消化、了解受訪者回答，能快速思考抓住受訪者的重點，即時構思相關問題，做為下一步的詢問。另對受訪者含糊不清的話，掌握關鍵時刻有技巧尋求釐清或闡釋(藍毓仁，2008 :152)。

研究者本身即為研究工具，為了深入了解行政機關委外人力運用實際情況及產生的問題，筆者除了加強閱讀有關彈性人力相關理論及文獻回顧外，還要加強五感測量的敏銳度，同時在訪談中以誠懇態度向受訪者說明本研究目的並做好倫理保密措施，以利訪談執行。

二、筆記本與錄音設備

有些人認為，要做出卓越的質性研究，就必須擅長寫筆記和日誌，而且最好能成為每天必做的習慣。這些看法雖不中，亦不遠矣。拼命記錄「全部」及過分選擇性記錄，這樣兩難的困境是所有質性研究者都會面臨的，理想的折衷之道是取決於研究者個人風格。對於訪談，聚焦逐字(verbatim)也可發揮類似功能，逐字捕捉確切的用詞首短語，以

及手勢和表情，這樣將有助於洞察受訪者的想法，而不是研究者自行揣測的意義。除了筆記書寫外資料記錄做法，錄音設備為其中一項，雖然這些設備可以創造寶貴活動紀錄副本，但也可能衍生重大複雜的問題，首先，使用設備要先取得受訪者錄音許可，其他注意事項，如：熟悉錄音設備、在保護研究對象下注意分享記錄和維護記錄安全、預先安排時間複閱與編輯記錄等（李政賢 譯，2011）。

爲了讓訪談資料完整及避免事後謄寫有所遺漏之憾，本研究在訪談過程中以筆記本及錄音機作爲研究工具。在訪談前，先徵求受訪者同意全程進行錄音並告之保密原則，使受訪者能在全程錄音下暢所欲言無所顧忌。此外搭配使用訪談筆記，對於受訪者重要之關鍵字、看法、態度隨即紀錄備忘以作爲資料分析的參考依據，並省思是否爲出自究者自行揣測的意義。

三、訪談大綱

筆者採用半結構式訪談法，即以訪談大綱開始來進行訪談，此外亦鼓勵受訪者不受限題目提出自己的經驗及所遭遇問題，訪談大綱只是一個提示性的角色，訪談前依據文獻探討的資料與研究的問題及目的，擬定單位主管訪談大綱如表 8，標案承辦人訪談大綱如表 9，及委外人員訪談大綱如表 10 所示。

表 8 單位主管訪談大綱

研究目的	訪談大綱－單位主管
<p>在政府再造人事精實的政策下，探討行政機關實務上如何運用勞務委外人力面對日益增加公共事務，及勞務委外實際運用的模式。</p>	<p>一、決定使用勞務委外人力的背景原因為何？委外人力是否解決人力不足問題及滿足業務所需？</p>
<p>以目前行政機關履約管理方式，分析委外人力勞動者在職場遇到的困境，及獲得的保障。</p>	<p>二、委外同仁最常反應所遇到的困境為何？</p>
<p>行政機關以往單純以編制內的人員為主體，現在採用勞務委外人力方式來因應增加業務，伴隨著勞務委外人力比例增高所帶來的管理問題，行政機關如何劃分執行業務範疇及面對指揮管理問題。</p>	<p>三、如何在正式職員(編制內人員)與委外人力作劃分所承辦業務？</p>
	<p>四、高比例委外人力是否帶來管理問題?是否和正式職員(編制內人員)產生排斥現象？在管理措施上是否有區別？</p>
	<p>五、委外人力同仁的表現與正式職員(編制內人員)在績效的表現、工作態度與配合度是否有明顯的差異？</p>
<p>在行政機關委外人力執行業務可能包含面對民眾的服務，這些委外人力代表著政府機關服務品質，攸關公務門形象，本研究探討行政機關確保這些人力有足夠專業技能提供民眾服務。</p>	<p>六、如何確保委外人力有足夠專業能力從事所指派的工作內容？</p>
	<p>七、對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？</p>

表 9 標案承辦人訪談大綱

研究目的	訪談大綱－標案承辦人
<p>在政府再造人事精實的政策下，探討行政機關實務上如何運用勞務委外人力面對日益增加公共事務，及勞務委外實際運用的模式。</p>	<p>一、決定使用勞務委外人力的背景原因為何？委外人力是否解決人力不足問題及滿足業務所需？</p> <p>二、委外人力運用的模式為何？使用採購法下勞務標案有何注意事項？</p>
<p>以目前行政機關履約管理方式，分析委外人力勞動者在職場遇到的困境，及獲得的保障。</p>	<p>三、目前的契約下委外人力有何保障？是否有其他方式可以確保其權益？</p> <p>四、委外人力的契約如何處理工作內容及薪資、福利問題？</p>
<p>行政機關以往單純以編制內的人員為主體，現在採用勞務委外人力方式來因應增加業務，伴隨著勞務委外人力比例增高所帶來的管理問題，行政機關如何劃分執行業務範疇及面對指揮管理問題。</p>	<p>五、從事履約管理是否有產生高比例委外人力帶來管理問題？是否和正式職員(編制內人員)產生排斥現象？</p>
<p>在行政機關委外人力執行業務可能包含面對民眾的服務，這些委外人力代表著政府機關服務品質，攸關公務門形象，本研究探討行政機關確保這些人力有足夠專業技能提供民眾服務。</p>	<p>六、如何確保委外人力有足夠專業能力從事所指派的工作內容？</p> <p>七、對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？</p>

表 10 委外人力訪談大綱

研究目的	訪談大綱－委外人力
<p>在政府再造人事精實的政策下，探討行政機關實務上如何運用勞務委外人力面對日益增加公共事務，及勞務委外實際運用的模式。</p>	<p>一、當初如何進入行政機關為派遣工作呢？</p>
<p>以目前行政機關履約管理方式，分析委外人力勞動者在職場遇到的困境，及獲得的保障。</p>	<p>二、是否了解與人派公司所簽訂條約內容權益？內容大致如何？</p>
	<p>三、在職場上目前感到最大困境是什麼？</p>
<p>行政機關以往單純以編制內的人員為主體，現在採用勞務委外人力方式來因應增加業務，伴隨著勞務委外人力比例增高所帶來的管理問題，行政機關如何劃分執行業務範疇及面對指揮管理問題。</p>	<p>四、您所從事工作內容和正式職員如何劃分？</p>
	<p>五、當您在工作遇到問題，單位主管或同仁是否有適當的協助？單位主管對於管理正式職員(編制內人員)及委外人力同仁是否有差別待遇？</p>
<p>在行政機關委外人力執行業務可能包含面對民眾的服務，這些委外人力代表著政府機關服務品質，攸關公務門形象，本研究探討行政機關確保這些人力有足夠專業技能提供民眾服務。</p>	<p>六、對於契約指派的工作內容是否感到困難？有何因應方式？</p>
	<p>七、對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？</p>

貳、研究對象

選擇訪談對象，是基於其背景、地理位置及人口群與研究問題之間的關係，所選擇的背景及人口群用意，是能夠提供最具代表性、相關性、全面而豐富的資訊（藍毓仁，2008:52）。故關於本論文研究對象之抽樣是採取所謂的「立意抽樣」(purposive sampling)之方式，主要由母體中來選取具有典型代表的樣本，亦即由研究者的主觀判斷和研究目的來決定，選擇最能提供豐富資訊的個案加以訪談（李美華、孔祥明、李明寰、林嘉娟、王婷玉、李承宇合譯，2004：227）。

本研究選擇研究對象取決於對於機關委外人力的熟悉程度，為充分瞭解研究機關委外人力運作方式及問題，訪談對象為標案承辦人及管理人，而委外人力的訪談則選取在機關任職三年以上的委外人力職員。另為了尊重受訪者之隱私，本研究不公開受訪對象個人資料，將受訪對象編碼處理，如表 11 訪談對象之基本資料。

表 11 訪談對象之基本資料

受訪者編號	受訪者身分	公務機關年資	受訪日期
A	主管人員	10 年以上	2015.05.01
B	主管人員	10 年以上	2015.05.05
C	主管人員	10 年以上	2015.05.07
D	標案承辦人	5 年以上	2015.04.28
E	標案承辦人	5 年以上	2015.05.04
F	委外人員	3 年以上	2015.04.24
G	委外人員	3 年以上	2015.04.29
H	委外人員	3 年以上	2015.04.30

第四節 信度與效度的檢視

質性研究萬花筒可能涉及許多不同的選擇、變化或客製化，但所有的質性研究卻都擁有這種知識論相似性(epistemological similarity)，而這些共通基礎都是為了達到一項共同主要目標：完成可信賴和可信用的質性研究（李政賢 譯，2011：22）。本研究為了強化研究的信度、效度，採用作法如下：

(一)使用相關理論文獻分析、深度訪談的方式進行資料的蒐集。訪談則以立意抽樣選取不同層級的研究對象並在訪談前徵求受訪者同意全程錄音，且速記訪談過之重要關鍵字及重大發現的內容。

(二)根據訪談錄音資料，詳細做成逐字稿，以受訪者原始語句來描述事件，以避免過多研究者帶有主觀的判斷免虞做過度的推論。

(三)資料分析方面：當訪談記錄逐字稿完初步完成後，請原受訪人其協助檢核，指正錯誤或遺漏之處，對於某些個案欲保留不願呈現的資料，應給予尊重，以求資料的精確性而不失真。

(四)研究過程中不斷閱讀相關文獻資料，以免筆者主觀立場而影響研究的中立性，經由不斷的反思，檢視書寫中的資料和說辭表達，避免將自己的個人情緒經驗或感受帶入研究，以降低主觀意識影響研究品質。

第五節 研究倫理

倫理守則並沒有預設任何特定類型的質性或非質性的研究，而是適用於任何研究類型，然而在研究人員中，特別是質性研究人員，擁有強烈的倫理意識是關鍵的個人素質，因為在研究過程無可避免會面臨許多攸關倫理的抉擇，例如公開研究對象的個人背景、研究者與研究對象關係等，總之，研究倫理的實踐作法，以及研究誠信的展現，乃是質性研究者必須自我裝備的重要素養（李政賢 譯，2011：44-50）。

本研究採質性研究，在進入現場、訪談、觀察等資料蒐集的過程中，需要與研究參與者進行長期且密切的互動，以獲得真實的資料，多少都會涉及到研究倫理，如自願與尊重原則、保守秘密原則、受訪者不受傷害、恪遵誠信原則、公正分析及發表（陳向明，2002：581-604），茲列舉本研究應注意研究倫理如下：

一、自願與尊重原則

本研究在逕行研究訪談前，先口頭詢問訪談意願及本研究題目內容並告知訪談現場需錄音以利訪談紀錄，對有意願者接受訪談者告知隨時可以終止訪談，對於不願錄音部分也可隨時終止。

二、保守秘密原則

為保障受訪者隱私及見解及行為特質，本研究不公開受訪對象個人資料，將受訪對象編碼處理，僅顯示編碼公務年資，讓外界不容易得知特定身分所提供資料，進行研究結果分析也以代碼代表每一筆訪談資料，確實做到匿名及隱私性原則。在進行訪談時，主動告知訪談內容不會對外公開，所談的內容，也僅供學術研究上的分析，屆時是以號碼來代替，在研究作業報告中不會出現受訪者的名字，而在研究最後也會將錄音帶予以銷毀，以保護個人的隱私。

三、受訪者不受傷害

筆者的職責及義務是不讓受訪者心理或生理上感到受傷害，在進行訪談的過程中要隨時注意受訪者的肢體動作及情緒，若有異常情況發生應立即終止訪談。

四、恪遵誠信原則

儘量採取不必隱瞞之方法，來進行受訪者研究，要避免受訪者留下受騙感覺，本研究在訪談意願調查即說明訪談目的及將訪談結果應用於學術研究中，在正式訪談時會再次重申隨時可終止訪談。

五、公正分析及發表

在做研究結果分析，要注意應公正的將所獲得相關資料，依據研究設計辦理客觀分析，不必刻意排除負面或非預期之研究資料，以使讀者瞭解完整研究結果，並將完整的訪談紀錄作為附件供讀者參考。



第四章 資料分析與研究結果

本研主要是以勞動部勞動力發展署中彰投分署辦理就服業務之人員為研究對象，採深度訪談方式，並將訪談所獲資料加以整理分析，來探討行政機關勞務委外人力運用之實務面產生的問題。

本章將從八位分別從事在就服業務的人員的訪談紀錄，探究行政機關委外人力運用模式、委外人力基本權益保障、機關人力運用管理方式、委外人力服務品質。

第一節 機關委外人力運用模式

本文研究的目的是在政府再探造人事精實的政策下，探討行政機關實務上如何運用勞務委外人力面對日益增加公共事務，及勞務委外實際運用的模式。欲藉著訪談瞭解行政機關運用勞務委外人力是否解決人力不足問題。

一、決定使用勞務委外人力的背景原因為何？委外人力是否解決人力不足問題及滿足業務所需？(單位主管、標案承辦人)

綜合訪談者資料可以瞭解，使用勞外委外人力的背景是政策加上公共事務日益膨脹的關係，先是正式人力受到總額管制，在來因人民對公共事務需求增高，加上執政黨對提供公共服務擴大的政策，導致行政機關運用委外人力來應付增加的公共事務。這些委外人力加以訓練後，確實可以滿足業務所需（受訪者 A、B、C、D、E）。

「……早期因民眾找工作需求性不是太高，所以當時就服人力的編制是比較少的，可是隨著時空背景的發展，就服業務愈來愈蓬勃發展，再來

人事總處那哪有所謂的員額管制，所以導致機關不得不採取勞務委外人力來解決業務膨脹的需求。」(A1-1)

「當然，業務委託出去，真得有去協助到業務的推行，所以關於解決人力不足的部份是無庸置疑。」(A1-2)

「……之前一直在講政府應該多一點彈性，以勞政來說得話，我們也知道有時候會有金融海嘯，有的時候可能是景氣比較不順，那他可能相對投入的人力還是有些政策規畫可能就不太一樣，我覺得有時候委外人力是要解決特殊時期的時候必要措施……」(B1-1)

「這些人會滿足業務所需，只是人員需要訓練……他們若是上手之後的確是解決業務上人手不足的問題。」(B1-2)

「……好像是 96 年開始政府部門單位的人力都被總額管制了嘛，人力就是零成長，就是遇缺不補，但是相對業務量的膨脹是越來越重，……以這個背景原因來講是因為業務量膨脹，膨脹的業務還是需要人力去處理。」(C1-1)

「當然委外人力進來在業務執行上面，有解決一部分人力短缺的問題，是有的。在滿足業務所需的情況下，大概一般比較事務性重覆性的工作，可以解決這些問題，針對比較有前瞻，比較有規畫這種延續性的工作，在委外人力是比較沒有辦法解決這方面的問題，這些還是要依靠正式人力來完成。」(C1-2)

「……原本就業服務站只做些簡單的就業輔導、就業媒合，到了 92 年才開始有一些大量的失業給付案件進來，所以 92 年工作量真得變多，所第一批的人力就是就業保險的標案，第一批的派遣人力就進來了……92 年是櫃檯先進來，93 年是鄉鎮台，當時的總統提出一個理念，一鄉鎮一就服據點，所以 92、93 年需要大量的人力，但正式人力人事行政總局不可能給人，所以當時不得不用先用派遣的方式晉用這麼一些人。」(D1-1)

「一開始這些人是滿足我們的業務所需，但後來又有一些專案進來，專案進來也跟隨著代理代辦經費進來，後來就是業務愈來愈多，人力愈來愈多。」(D1-2)

「當初約 96 年的行政院長是蘇貞昌所推動政策，原本的就服台是固定式的，所以就推出機動式的外展人員，這是當時的政策。」(E1-1)

「以這個計畫來看，還更優於原本預期達到的目標，……整體而言，他們對我們得推動業務還滿有幫助的。」(E1-2)

二、委外人力運用的模式為何？使用採購法下勞務標案有何注意事項(標案承辦人)？
當初如何進入行政機關為派遣工作呢(委外人力)？

綜合訪談者資料可以瞭解，目前行政機關運用委外人力有兩種，一是接受機關指揮監督的派遣人力，另一種是強調完成績效的承攬人力，無論是哪一種人力都是使用準用最有利標的方式依採購法規定辦理勞務標案的採購。至於從委外人力的晉用，一部分是由機關原有的人力留用，一部分是由標案公司透過人力銀行公告職缺進行選用。

「我們的人力有分兩種……派遣據我個人了解，他是要做什麼工作及管理、監督都是由機關去掌控，人力的訓練、徵選、招募就是得標公司他們去處理，這些是針對派遣。……屬於比較業務面的，是使用承攬就是整個委外出去用承攬人力去晉用，承攬人力我們講求的是績效……不管是派遣還是承攬都還是走採購法，我們的標案都是以工程會的範本去做，工程會有針對派遣做出專有的條文，派遣的標案會保留工程會範本的文字，承攬就是業務總包價法。」(D2-1)

「我們是用採購法的方式去執行這個標案，是採準用最有利標的方式去評選，一些績效目標主管機關也有參與開會訂立，標案的進行就是按照一般採購程序。」(E2-1)

「……名字叫做擴大就業人力方案，進來以後就是做臨工，那時一直找不到工作，政府當時的方案，臨工不受六個月限制，表現的好可以一直續聘，我就是 88 年從臨工到 90 年的時候，記得好像是泛亞人力標這個案子，政府將這些人給這個公司管那是第一次，後來也不知這家公司就是一年，第二年，91 年還是回歸臨工，到 92 年才由東慧這家人力派遣公司承攬，這是政府的政策吧，我是這麼認為啦。」(F1-1)

「早期勞委會因失業的問題擬定公共服務計畫，是以臨工的方式晉用失業民眾全國約晉用八、九萬人，當時我就是因為參加公共服務計畫進入了就服體系……剛好派遣工作計畫剛好有人員出缺，我就順利的遞補上去……」(G1-1)

「約在 98 年時，當初是在人力銀行看到相關職缺，也沒有多想為了

進行政機關，只是要找工作，碰到有適合的職缺就投了。招募的方式就是先去派遣公司面試，除了面對面的口試外，還有考電腦，在來就是到機關來面試，在由派遣公司通知錄取。這個工作吸引我的地方是薪水，比一般的起薪好……」(H1-1)

第二節 委外人力基本權益保障

本文研究的目的是以目前行政機關履約管理方式，分析委外人力勞動者在職場遇到的困境及獲得的保障。

一、委外同仁最常反應所遇到的困境為何(單位主管)? 在職場上目前感到最大困境是什麼(委外人力)?

由訪談結果得知，在工作上面可以透過教育訓練來補足對新任工作，雖然有些人對於同是委外人力卻同工不同酬有微言，但大部份的人認為在心裡層面不穩定性是最大的困境，派遣初期勞動條件及薪資對於資淺的派遣人員有誘因，但因派遣的工作沒有晉昇及激勵的機制，派任幾年後就會對未來產生不確定性的疑慮。

「從心裡層面，他們會覺得不穩定性，是心裡上的壓力，因為是委外人力，有可能隨著專案的結束，就面臨到失業的問題，所以比較有感覺是同仁壓力是來自工作不穩定性。」(A2)

「他們會擔心他們的未來能不能留用，或者是未來他個人人生規畫問題，這個大概是一個計畫消長，還有一些狀況的時候會有一些多的擔心。」(B2)

「有提到的大概是同工不同酬的問題，因為委外人力來自不同標案，……像是福利部分也不太一樣，休假年資的問題、休假年資延續不延續，還有一些三節獎金額度就跟其他計畫不一樣，薪資方面有些也有差距，當然在相同的工作環境下，有些同仁會比較，就我的觀查委外同仁不會去和正式職員比較，就是會和不同標案的委外同仁比較。」(C2-1)

「在工作上沒有什麼困境，……若是標案裁撤那派遣公司是否能夠再幫我們派遣嗎，對於派遣公司是否有轉介的能力感到疑惑，他真得有那個能力嗎，他手上真得有那麼多公司可以讓我們繼續生計上的安全，這是讓我對派遣公司比較信心不足的地方。」(F3)

「我覺得還好，目前的就服體系還滿好的，長官有特意去營造這氣氛，在職場上感覺，同仁之間的互動比之前好很多……現在職場上，表面上至少還是維持一個表面平和啦，不會因工作不順就當場有口角，我覺得這是長官有特意營造氣氛。」(G3)

「困境嘛，其實我覺得派遣就是在怎麼努力就是這樣子而以，沒有晉昇，也會對工作感到不安，這份工作可能明年就沒了。另外會擔心，離開這裡到業界會不適應，因為一般外面對公部門的刻板印象，可能會覺得我們的工作就是很行政、很事務，其實並不然，我們也有點像業務的性質，要去多元單位接觸作開發，最擔心是這份工作沒了，到業界無法認可我在裡的工作經歷。目前有點感覺到預算慢慢的在縮減，職缺可能會有變化。」(H3)

二、目前的契約下委外人力有何保障？是否有其他方式可以確保其權益？委外人力

的契約如何處理工作內容及薪資、福利問題？(標案承辦人)

要讓委外人力有保障，首先在進行採購案是以準用最有利標辦理，先框列委外人力的薪資(含年終)、勞健保、勞退等基本保障，在評選時會要求廠商提列，員工福利事項是什麼、留才誘因是什麼、額外的回饋是什麼，並做初審意見時，針對服務建議書列出各家比較，儘所能把一些條件比較，讓委員參考各投標廠商優劣條件，讓委員可以輕易看出福利最好的廠商。契約範本內容是經事前開會決定，要訂好履約管理條件，讓委外同仁有基本保障，此外得標廠商和委外人力簽訂的契約要先經勞工局專業人士審核後才可簽訂，以免委外人力簽下不平等條約。

爲了保障委外人力權益，要確實依契約作好履約事項，在核銷時要看到投保勞健保、勞退的佐證資料，確保廠商有依薪資投保，薪資一定要看到有金融機構核章的轉帳明細，此外要加上不定期勞工權益的抽訪，看看薪資有沒有按時撥放，勞健保確實的投保，福利事項是否有確實執行。

「不論是派遣、承攬人力，在需求書、契約都有寫，在履約管理契約的第八條有提到廠商在晉用人力時就必須投保勞健保、勞退等投保，且必須在三十天內把投保的佐證資料提供給我們做審查……還要簽訂勞動契約，每一個標案開始，我們會請廠商預計要和同仁簽訂的勞動契約先借給我們看一下，我們會把契約送到臺中市政府勞工局請專業人士幫我們看一下，這樣的合約有沒有違法，確實就有發現不好的字眼，我們會建議廠商修改，基本上他們都會配合修正，後續廠商會以我們建議修正後的契約和同仁簽定。……其像這一些他該做得該配合的我們都會寫在條文上，而且我們也會寫一但違法我們會要求限期改善，若未限期改善，我們就會通報當地勞工局去處理。另外，我們爲了了解這些派遣公司是不是真得和派遣

同仁是否有依法，我們每個月都會去做一個勞工權益抽訪，我們真得會去南投、豐原、信義……等，儘量這樣輪流去實地查核，去訪查我們的同仁，是不是有加勞保、契約是定期還是不定期、薪資、加班等，我們都會去查核，目前最近一兩年查核的結果，可能是因為我們是勞政單位，他們也不敢，查回來都是ok的。」(D3)

「針對薪資……所以後來要求要提供金融行號實際匯款證明，而且轉帳資料要有金融機構的章戳，當然也是會有算錯的，那我們就會在薪資清冊備註下個月補發補扣，目前未聽到同仁反應有違法扣薪的問題。」(D4-1)

「致於福利，早期的標案我們沒有去要求，到後來，因為來投標的就是那些廠商，且履約管理的能力都差不多了，且履約管理人就按時該盯的就盯，這業人力的案子都是按準用最有利標方式，不可能是最低標，不然最低標苛扣下來就是同仁的薪資、加班那些，所以都是準用最有利標方式，所以既然所有的包括薪資、勞健保等權益、包括該做的事項、績效、工作、教育訓練，這些都管理的很好的話，那最有利的就是同仁福利，所以後來我們的評選項目，我們會有一項讓廠商去說明，對這些員工你的福利是什麼，你想留才，因為我們的薪水不可能漲，你要讓人才繼續留在你這裡，你的誘因又是什麼……後來的評選單位會要求提列，員工福利事項是什麼、留才誘因是什麼、額外的回饋是什麼。這些是早期沒想到的，一開始的標案文件來自主管機關，以為是定型稿不能改，後來執行一段時間再慢慢修成今日樣子。」(D4-2)

「這要回歸到評選的時候，要真得找到一家對委外人力有幫助的，是比較優的，委員那邊要做考量，在做初審意見時，針對服務建議書列出各

家比較，儘所能把一些條件比較，讓委員參考。」(E3-1)

「關於員工的權益保障，我們在年初就會請各得標廠商提供契約，我們會請勞工局的窗口幫我檢視契約內容，看是不是有疑慮的，還是對員工不利的，提出建議，我們會請廠商修改，廠商都會配合修改，所以在勞基法上權益是ok的。」(E3-2)

「核銷時，都會請廠商提供一些證明，像是加退保證明、薪資轉帳證明等一些員工的佐證資料，在審查員工一些差旅費、加班等相關資料，當然是有會請廠商修正的部分，但是還沒有欠薪還是違法扣薪的事，都有按契約規定。」(E4-1)

「目前同仁在機關的年資無論派遣、承攬是併計，所以同仁覺得這樣算是不錯的，也有聽到在別的機關承攬若是不同廠商都是重新起算，我當然覺得同仁有越多的福利越好，能為同仁爭取福利我會儘量去做。」(E4-2)

三、是否了解與人派公司所簽訂條約內容權益？內容大致如何？（委外人力）

委外人力的受訪者均表示有關勞基法的基本權益都是沒問題的，機關休假年資也都能併計，至於福利部分有比早期好，但各標案福利有差異難免有所比較，基本認知都明白派遣工作性質。

「有看過，權益大概是一年一聘，還有一些福利什麼的，剛開始的時候說真得，那些福利三節沒有慰問金，只有生日禮金，請假就是依勞基法……早期沒有福利可言。現在差很多，例如現在我們的福利就提高了，

有文康活動費、生日禮金也提高、還有三節獎金至少有一千塊包給我們，福利增加滿多的。至於在管理沒什麼差別……所以我覺得派遣公司對我們都一樣，只是因他來標這個案子只有福利的差別。」(F2)

「大概了解吧，合約的內容嘛，早期到現在是有一直在改進，福利是每一場派遣公司都不同，至於權益的部份關於勞基法的部份都是 ok 的，……目前的權益還可接受，但是希望愈來愈好，像是年資，雖然機關休假的年資可接續，但換承攬公司後，聽說被資遣的年資是要重新起算，這個問題後續還是會存在。」(G2)

「大概是契約的時間是一年，還有一些休假之類的規範還有保密內容，一開始投履歷就知道是一年一聘的工作，覺得可以接受就試試看。……至於福利，覺得還好，比外面的派遣業者，我們算是很健全的，……現在的禮金比較實用，整體福利是有比較好一點。」(H2)

第三節 機關人力運用管理方式

本文研究的目的是在行政機關以往單純以編制內的人員為主體，現在採用勞務委外人力方式來因應增加業務，伴隨著勞務委外人力比例增高所帶來的管理問題，行政機關如何劃分執行業務範疇及面對指揮管理問題。

一、如何在正式職員(編制內人員)與委外人力作劃分所承辦業務(單位主管)? 您所從事工作內容和正式職員如何劃分(委外人力)?

由單位主管的受訪者表示，核心業務通常還是由正式人力執行，負責比較管理性前瞻性的業務，正式人有畢竟受過公務人員的訓練，擔任角色除了自己承辦業務外，還要擔任一個督導管理的角色，帶領委外人力去執行規畫細部，除此之外正式人力的工作量劃分通常比委外人力吃重。面對這樣的工作劃分，委外人力受訪者均表示目前的工作劃分是適當可接受的。

「要先回歸到單位一開始決定委外，業務就要做一個切割，所謂的切割是所謂涉及到核心業務通常還是由正式人力做業務的執行，那委外人力通常不涉及核心業務的，通常依這樣一個原則做業務上的劃分。」(A3-1)

「一般原則來說，因為正式人力他必竟是在這個組織體制裡面比較久的，相對於他有受過公務人員的一個訓練，所以他對於法令上，像是行政程序法還是一些政府機關一些相關知識是比較豐富的，所以我通常會讓正式職員擔任一個比較督導管理的角色，他應該是個總窗口去帶領委外人力去執行一些細部的執行規畫。」(B3-1)

「所以，以我們單位來說，正式人力跟委外人力有各自的工作職掌，有各自的工作分配表，在區隔上面一定正式職員比較多，他的角色要更多元化。」(B3-2)

「其實在我們正式職員還是自僱人力部分，大概負責的部分是管理面、比較有前瞻需要規劃這些延續性規劃層面的工作，如果是委外人力的話，大概是比較傾向在平常事務性工作的處理，或者是說有週期性的工作去完成，大概是有這樣的區分。」(C3)

「在工作上他們交待我就很認真的做，……我們只有把交待的事做好，公務人員有公務人員他們的責任就是那個章，就是一起工作只是我擔的責任比較小而以，目前為止不會擔負到公務人員的責任，我是覺得我們應該是種協助吧，大家一起分攤工作我也很高興，在工作上不會特別區別性。」
(F4)

「正式職員是比較核心內的工作，那我們的工作核心外的，有點靠近核心，又不完全核心。工作的劃分是有文化的，長官有在慢慢調整，像正有新的正式人員進來，長官就會加強要求他的責任就會比較重，工作量上面都有比較重，這樣的工作區分都還可接受。」(G4)

「關於工作內容和正式職員的分類，應該是說是業務內容不一樣，正式職員是以預算管控及經費方面部分，我們算是在第一線，以目前工份的劃分覺得是可以接受的。」(H4)

二、決定使用勞務高比例委外人力是否帶來管理問題?是否和正式職員(編制內人員)產生排斥現象?在管理措施上是否有區別?(單位主管、標案承辦人)

委外人力同仁的表現與正式職員(編制內人員)在績效的表現、工作態度與配合度是否有明顯的差異?(單位主管)

單位主管在面對高比例的委外人力，在管理上是沒有大的問題，只是當正式職員表現上不符合他的常任文官身份時，委外人力難免會產生心裡不平衡的情況，所以在管理措施上面對兩種人力會有區別，對於正式職員要委以重任會有高標準的要求，委外人力只要把份內工作做好就好，如何在兩造當中的平衡，去照顧到委外人力的心情是管理上

要注意的。

至於績效的表現，受訪的單位主管是認為是因人而異，非是因委外人力還是正式職員的身份的不同，整體而言委外人力面對所承辦業務範圍內配合度都滿高的，另外對於能力好想要自我成長的委外人力，會嘗試讓他從單純的工作到慢慢的去做一個計畫規劃的人，激發他的潛能和看到未來性，讓他感覺到主管對他的肯定，讓他知道機關有些自僱人力出缺的時候，我們也會優先考量這樣的委外人力。兩種人力的差異性不是來是工作上表現，是來自心裡上的歸屬感，正式人力就是自家人歸屬感較高，致於委外人力的歸屬感就會小一點。

另外標案履約管理承辦人表示，管理最大的問題在於歸屬感，有些委外人力因沒有歸屬感而不願意在工作上努力，只是表面上討好單位主管。當然有些因個人的人格特質關係多多少少會有和正式人力處不好的例子，這時委外人力通常會選擇離職，不會去報告單位主管。

「據我所觀察到的，這些委外人力上來講，在機關單位賦予他們責任過程中他們的配合度滿高的，所以在管理上沒有大的問題。」(A4-1)

「與正式職員相處倒也不是什麼真正的排斥現象，不過畢竟一個是正式、一個是委外，在正式職員他的負責的業務還是對機關的貢獻度不是太高的時候，在這樣一個相形之下，委外人力這方在心裡上會有某一些些的不平衡，所以在這方面的管理上，就是如何在兩造當中的平衡，如何去照顧到委外人力這樣的心情，這是在管理上比較要去注意到的。」(A4-2)

「不純然是從委外人力或是正式人力去解讀同仁的績效表現及工作

態度及配合度，某種程度來看，我所觀察到的是委外人力同仁表現積極度上的確是很好的，舉例來說，有些同仁是利用自己的晚上時間，或則是自己的假去充實專業的技能知識訓練，他們在職場這樣的表現上我覺得是滿棒的。在來，難免會有少數的同仁在積極度上是不夠的」。(A5-1)

「在配合度來講，就我所看到的來講，大家都還滿配合的，對整個機關向心力還是夠的。」(A5-2)

「這要看個人的素質跟能力的問題，像正式人員有非常優的，也有比較平常的，那委外人力也有優的跟平常的。」(B5-1)

「應該把角度放在他們在績效怎麼去激勵他們有好的績效表現，就像我們的委外人力若是比較優秀的人，……其實會讓他慢慢從當初接執行計畫的人，到慢慢的去做一個計畫規劃的人，可能當作一個計畫的總窗口，……。我倒覺得委外人力對這一塊還滿喜歡的……有些能力好的人，是想要激發自己潛能跟工作的成長和未來性他能夠看到，如果你針對這樣的人讓他去接觸一些不一樣的東西，可以滿足他個人成長部分，相對也可以讓他感覺到主管對他的肯定，對他肯定後，他就會更認真去工作，人都需要被讚美的，當然到時機關有些自僱人力出缺的時候，我們也會優先考量這樣的委外同仁。」(B5-2)

「有些同仁當一個專案結束的時候，還有其他的專案會出現，當然會去留用過去表現比較優良人去做轉換，管理就是你想要他有個好的績效表現，就是要讓他看到長官對他的肯定還有他未來可以獲得利益在哪裡。」(B5-3)

「在委外人力及正式職員間管理上面，我認為是有區別的，正式人力當然就是要委以重任，……在委外人力上面，其實他只要把他份內委辦的業務作好，大概就可以過關了……對正式職員設定的目標是比較高的，這樣的劃分，我覺得同仁是比較能接受的，正式職員在某個層面是要做為委外人力的表率，所以他被要求比較高的標準，在委外人力有個效法的做用。」
(C4)

「差異性其實我會比較放在人員歸屬感上面，所謂的委外人力，可能我們平常在管理上面也會覺得說，委外人力雖然在我們的辦公室，其實他是屬於某一家廠商的員工，在言語上、在觀念上在管理上不知不覺會有這樣的一個認知，所以在他們的歸屬感上的認知，會覺得在這裡似乎在這單位歸屬感上沒有那麼大，……當然，在平常的管理上面，我們是一視同仁，儘量讓他們不要產生心裡不平衡。」(C5)

「也是聽到一些管理問題，有人說這些正式人力在做什麼，工作都叫派遣人力做，也有聽到這樣狀況，造成派遣同仁自己不舒服。其實大部分的委外人力不涉及公權力，也不涉及規劃面，由正式人員去規劃，其實規劃必須動腦子，不像是一線服務一樣一直在做，可是他動腦子的時候別人看他，以為他沒在做事。」(D5-1)

「就正式人力角度看來，因為是委外人力，所以不能賦予他們太重的工作，儘量不能涉及公權力，後來進來的承攬人力的能力有些還有待加強，還有很多成長的空間。」(D5-2)

「沒有歸屬感是最大的問題，他們不願意付出太多，說不定換了一家

得標公司，甚至換了一個主管，他就被換掉，也因為沒有安全感，所以私底下都會互相比較，例如我們五個委外人力若要砍一個人要砍誰，就會做些小動作去討好主管去裁別人。如果可以的話，我會儘量讓他們安心，做好履約管理。」(D5-3)

「我覺得該說是個人情緒管理的問題，個人的習慣養成，個人本身的人格特質。」(E5-1)

「還有對督導管理不滿意，還沒到主任啦，不和嘛，同仁都是選擇自行離職，也不會往上報」(E5-2)

「這標案的流動率算正高的，不過還要看各中心怎麼去領導，通常都會區的人會替換比較快，有些就業中心就好幾年都沒異動過。」(E5-3)

三、當您在工作遇到問題，單位主管或同仁是否有適當的協助？單位主管對於管理正式職員(編制內人員)及委外人力同仁是否有差別待遇？(委外人力)

在工作上的問題，委外人力均表示單位同仁或主管會提供協助，工作上是沒有問題，只是面對不同領導風格的單位主管，委外人力受訪者普遍認為一視同仁是重要的關鍵，有些單位主管完全不管委外人力，會讓他們沒有歸屬感，感覺被特意摒除在外，無論是行事風格嚴謹的主管還是不注重細節的主管，都要對正式職員及委外人力一視同仁。

「說到我的單位，現任的單位主管都不管我，他認為我們是派遣的，我們的請假啦出缺勤、工作量啦，單位主管沒在管對我們很放鬆，對我而言我的主管是正式職員或者是專員，讓我覺得他們比較照顧我們，也比較

知道我們的工作量是多少，和我們搭配的正式職員我覺得比單位主管還要好，這是我個人這在單位的認為，單位主管讓我比較沒有歸屬感……」(F5)

「我待的單位主管是個很好的人，EQ 很高，同仁在工作上也會相互協助。在工作上有有問題，主管也會告們我們一個方向，還不錯啦。」(G5-1)

「……還是要看主管的領導風格，曾經遇過那種老公務員的主管，現在已退休，他就對正式人員及我們的態度不同，對我們不是那麼的和氣，若是我們和別個課室的人往來，如一起訂個便當，他就會覺得我們很閒。」(G5-2)

「我們科室相處算不錯，有緊急的狀況大家都會互相支援……至於和正式職員相處上，是沒有隔核。主管對於我們的態度也是一樣的，開會什麼的也都是一起討論。」(H5-1)

「對我而言，無論是哪一類的主管重要的是一視同仁，不會有差別。業務量也是要平均分配……」(H5-2)

第四節 委外人力服務品質

本文研究的目的是在行政機關委外人力執行業務可能包含面對民眾的服務，這些委外人力代表著政府機關服務品質，攸關公務門形象，本研究探討行政機關確保這些人力有足夠專業技能提供民眾服務。

一、如何確保委外人力有足夠專業能力從事所指派的工作內容？（單位主管、標案承辦人）

首先在契約上會有規定標案廠商必須對委外人力有職前訓練與在職訓練，訓練的內容要先報機關同意，基本上這些課程會與標案委託辦理業務有相關性。當人員派駐到各單位後，會由單位主管給予適當教育訓練後獨當一面，原則上新進同仁採師徒制方式，尤其是在第一線服務民眾的委外人力，通常先讓他習實一星期，讓他先熟悉業務，在各中心各個業務區塊都有個自學習地圖，針對他們處理的業務會有比較細節法令規定、作業流程，或是相關要知道的注意事項，還是 Q and A 比較常出現得問題讓他們研讀，在櫃檯是單獨作業的且服務民眾是不能出錯的，這個教育訓練的期間會比較長一點，再來看他缺乏哪方面的在去機關本身開立的教育訓練課程補足。此外，當在委外人力更換時，我們有要求派遣公司做好交接，所以有人員離職時，公司會先去和預計要派的人溝通，在離職前一天來跟原本的同仁做交接、經驗談，離職同仁也有離職清冊、未完成事項、預計完成日、留下檔案是哪一些，會有書面及口頭的交接。

「會有這樣的委外人力是為了因應業務不斷的增加，業務不斷的增加就回歸到是什麼樣的專案性質，我們會委給這樣工作性質的人力公司來做晉用，前題這就是第一關的把關，找到合適性的人力來從事這樣的工作。」

(A6-1)

「……我們會回歸廠商那一端，希望他們可以提供同仁一些在職的訓練，這是第二個。回到機關本身，如果有些相關的課程規劃安排，也會讓委外人力從事這樣的訓練。以中心櫃台這部分，人員有新增加的話，我們就是會用師徒制，透過一週的見習，讓新同仁掌握工作的重點。」 (A6-2)

「……是先有個觀察期，一開始交付的工作，不會交付這個人很多，有一兩個禮拜讓他去熟悉規定，在觀察他做的ok不ok，……原則我們會用這種方式去運作，當他剛做完的時候，我們會讓過去有經驗的人去看他做的對不對，……試了幾次後，大概就知道這個人的素質大概還不錯還是哪裡還要加強。」(B6-1)

「機關有很多的課程規畫，對一個人的培訓不是只有靠他過去的能力，而是未來要教他做的時候要去培養一些能力專長，看我們在做就業服務、職涯發展，我們都有一系列的規劃課程……經過這樣，大部分的人就可以完成指派的工作，也有些不適任的人可能就自己離職了。」(B6-2)

「委外人力在我們契約都有規定，新進人員有相當一段職前的訓練，在職期間也會有在職期間的教育訓練，當然這些可能還不足以讓新進同仁應付我們現在工作需要，所以在各單位裡都有所謂的一個學習地圖，就是新進同仁比如辦理求職業務，在整個求職一整套的知識圖方面他所需要的知道法令規定等，都會有資料讓他去研讀……在單位裡隨時都有比較資深的職員在，馬上就可以取得這樣的資訊，這個部分就會有師父帶徒弟的方式。」(C6)

「在委外人力更換時，一般的案件，我們有要求派遣公司做好交接，所以有人員離職時，公司會先去和預計要派的人溝通，在離職前一天來跟原本的同仁做交接、經驗談，離職同仁也有離職清冊、未完成事項、預計完成日、留下檔案是哪一些，會有書面及口頭的交接，但這畢竟一開始聽是聽，不見得真的明白，有的主管就會把一個業務有二至三人知道，就算新同仁沒有辦法馬上銜接上，也有其他人教他。」(D6)

「契約內有教育訓練的內容，這是要先報機關核定，這樣一些相關的內容我們就可以去知道大概訓練的項目是什麼，訓練的課程是哪一些，要與契約的內容有相關，要是和去年一樣沒什麼變動，也會請他做些更新、調整。」(E6)

二、對於契約指派的工作內容是否感到困難？有何因應方式？(委外人力)

在機關一定程度的教育訓練下，委外人力受訪者均表示契約指派的工作不會無法執行，一般都能勝任。

「工作若是有時效性的，我一定會加班完成，當然快跟正確是正確最重要，東西出去應該是最正確的。關於一些有需要審核的東西，以前的單位主管說要建立像是柯P說的SOP流程，我自己是有簡易的筆記記下來，審核的重點是什麼會記下來筆記，若有業務要換的話，我會給他看一下有哪些重要注意事項。」(F6)

「有教育訓練、同仁的相互幫忙，這方面比較沒有問題。」(G6)

「沒有感到特別困難，大家都會相互協助。」(H6)

第五節 小結

本文最後彙整受訪者有關目前委外人力制的想法以供研究建議之參考。

一、對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

對單位主管受訪者而言，委外人力運用確實是解決業務增加人手方法，但對於持續性的業務，唯一的方法就是人事的鬆綁，讓機關可以自己僱用人力，這部份就是所謂的自僱人力，當然這一部分要有配套措施，不僅要有透明的晉用程序，還要有退場機制，公務體系最被垢病是退場機制，爲了提昇公共事務服務的品質與工作權益的保障，建立自僱人力轉銜制度是一個可行辦法。面對單位裡多元人力運用的情況，受訪單位主管也呼籲不要去把委外人力當做是一個臨時人力，他們進來的時候還是該給他一些相對的培育，選用、留用，帶人帶心，知道組織賦予協助的時候，相對他們更願意把他們所學貢獻給機關，要從心裡層面照顧他們。

從事履約管理的承辦人也表示轉換爲自僱人力的確是讓委外同仁有歸屬感的作法，只是經費終究還是要過立法院那關，委外人員面對轉自僱人力也持讚成的態度，只是擔心這是另一種內定人事的做法，自僱人力甄選一定要透明公開，至於派遣法，大部分的受訪者表示派遣法無助於解決機關派遣人力問題，還是要回歸機關人事鬆綁主因。

「回到對工作權益的保障，就中心來講，雖然有正式或委外人力這樣兩個不同的名詞，我覺得同仁都是一體的，在整個待遇上或者是來自工作的指派是不會因為他是委外人力就給他更繁重的工作。」(A7-1)

「假設是可行的，就回到前面提到的針對遣派人力，假設是有相關制度，把他們轉為自僱人力，讓他們在心裡感受到他在機關有真正的歸屬性，

我覺得從心理層面的照顧上是會比較好的。」(A7-2)

「委外人力制度的確是可以滿足到一些特殊狀況需求，不過還是要去做一個長久衡量，若覺得執行這樣業務是有成效的是有前瞻性的，那麼有持續去做推動的時候，是不是就要考慮把這些委外人力去做一個轉換，也許是自僱人力也不一定。」(B7-1)

「委外人力部分，我覺得每個運用單位不要去把他當做是一個臨時人力，他們進來的時候還是該給他一些相對的培育，選用、留用，我覺得帶人帶心，知道組織賦予協助的時候，相對他們更願意把他們所學貢獻給機關。」(B7-2)

「有民眾在反應……說你們是用一群不穩定的人力在幫我們做就業服務，是有這樣的聲音，他自己都不保了，還讓他來協助我就業服務推介工作，在委外人力運用方面是有這樣的質疑啦。若是鬆綁成自僱人力，這樣的情況會改善，就不會是不穩定的人力在幫你做就業服務甚至就業諮詢的工作。……不管是自僱人力還是約僱人力，第一要有激勵措施，第二一定要有退場機制，這樣才能確保服務的質跟量。至於派遣法已經醞釀好一段時間，……既然是連續性工作就要有這樣人力去完成，而不是每年都用派遣的人力來做這些，用不穩定的人力來做這些延續性的工作，而且在經驗的傳承上是有問題的，還是要人事鬆綁才能解決。」(C7)

「勞動部也有在研擬，如果真得需要這些人，同樣都是經費，可能將業務有涉及到核心業務轉自僱人力，但這還在研擬階段，如果這真得可行，是一個解決方式，這樣他們就有歸屬感、認同感，會把心力放在這裡。此

外，對我們(指正式人力)而言，我們也會覺得他們是某某公司派來的，也不敢指揮他們太重的工作，轉自僱人力可解決這問題。」(D7)

「我當然是希望不要用這種方式，這畢竟是對員工比較沒保障，穩定性也不夠，要是經費不夠，有可能年資就不能併計，那廠商也會衡量他的公費自己的成本，給同仁的福利就會更少了，這些來講就卡在預算，自己感覺，所有的都綁在立委的手上，行政機關就是這麼沒有力量，上面要砍預算，機關也是沒辦法，要轉自僱人力也要看立法院準不準。」(E7)

「對於派遣，我希望派遣公司有能力的去應付萬一單位被關閉，派遣出去這些人有辦法銜接其他的工作，讓他們馬上進入職場，不會造成他們又要去申請失業給付或者馬上面臨沒有工作，像是有家庭的人或者是負擔家計的人會馬上手足無措。當然我也期待轉為自僱人力，這要透過考試去爭取，像是一般公司若表現的好可以成為正式人員，我也想要這麼做，我也不想要派遣公司一直來左右我們，至少成為局屬臨時人員(指自僱人力)比派遣較有保障。」(F7)

「這還是要看勞動部那裡擬訂政策，最主要還是不安定不穩定的感覺，因為現在說是勞動部是使用人力派遣最大的單位，雖然口口聲聲說要擬定派遣法，好像也沒真得照顧到我們，像有些同仁都待比較久，是不是有什麼制度可以轉換身份別，但還都是要看長官，像是轉自僱人力，說透明化，講歸講，到時有沒有還是要看長官，希望有轉換的規範是公開的，不是偷偷的進行。」(G7)

「建議嘛，就是配套措施，是不是有個轉銜的機制。但又覺得機關要

改進有限，因為經費有限，有經費才有人力。至於目前的派遣草案，感覺是換湯對換藥，不會比較好。」(H7)



第五章 結論

本研究係探討行政機關勞務委外人力運用，從研究背景、文獻探討等情形，進行深入訪談，亦是透過深度訪談單位主管、標案承辦人、委外人力等人員，期從研究直接或間接影響委外人力運用的情況，並瞭解這些透過採購法委外人力是否滿足業務所需，如何保障這些人權益，在多元人力下工作如何劃分，這些人是否有足夠專業能力從事公共事務服務，藉由實際運用委外人力相關人員的意見和看法，最後就研究發現提出建議，以供後續行政機關運用委外人力參考。

第一節 研究發現

近年來興起政府再造等議題，我國亦尋著西方國家腳步進行小而美政府方針前進，在精簡人事政策下，面對公共事務膨脹就以勞務委外方式因應，由行政院人事處統計行政院及所屬各主管機關派遣及承攬人力統計表之資料顯示，中央機關目前只有蒙藏委員會、飛航安全調查委員會沒有運用委外人力的統計資料，2014 年委外人力人數為 43,514 人，佔預算員額 161,307 人比例為 27%，目前機關除了有參加國家考試晉用之公務人員外，還有依「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」約聘僱人員、依「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」晉用之臨時人員，在加上以「政府採購法」採購的委外人力，機關從原本以正式人力為主運用的組織，轉變成多元人力組成組織。

原本以正式公務人員為主的單純人力資源管理也慢慢出現問題，尤其是運用委外人力這方面，勞動派遣最常被垢病有雇主責任之問題、不當剝削之問題、差別待遇之問題、僱用不安定等問題。因精簡人事政策下，運用彈性人力是未來趨勢，而人力彈性的類型常用有訓練員工多技能之職能彈性、配合業務所需調整人力之數量彈性、以個人績效支付薪資之薪資彈性，目前機關運用彈性人力以數量彈性為主。

本研究透過深度訪談單位主管、標案承辦人、委外人力等人員，藉由實際運用委外人力相關人員的意見和看法，作出以下結語：

壹、運用委外人力可滿足業務所需

新公共管理理論席捲許多國家，強調小而美的政府首先就是組織精簡，我國近年來一連串組織改造朝著「精實、彈性、效能」目標著手改造，在講求成本效益之新公共管理風潮下，合理化人事成本支出政策方向，正式編制人力受到總員額控管，而約聘僱人員、臨時人力(自僱人力)也有一定限制，在面對民眾對公共事務服務需求的增加，行政機關只能尋求勞務委外人力協助日益增加的業務，目前實務上的作法是採取「數量彈性」，委外人力是依據每年規劃辦理業務預算額度內辦理招標採購勞務所需業務辦理人力，每年的委外人力人數會隨著機關施政目標或計畫來調整數量，目前勞務委外人力運用的方式確實可以解決機關人力不足問題。

貳、嚴謹的履約管理保障基本權益

有關勞動派遣的社會新聞最常發生的就是「不當剝削」之問題，例如未依契約給薪、低投保勞健保、自付勞退金……等基本勞基法權益保障問題，依目前行政機關採購勞務委外人力，是以準用最有利標的招標方式進行採購，不會產生廠商削價競爭以最低標搶標進而影響委外人力薪資、福利情況，關於休假方面權益，機關是允許累計，不管每年得標廠商不同，只要是在機關服務的委外人力年資都可併計。

雖然契約有明定委外人力的相關權利義務，但實際執行時會讓人質疑廠商是否有照契約約定給予權益，這時要端視機關有沒有落實履約管理，嚴謹的履約管理對於保障委外人力基本權益有相當助益，例如：1、廠商必須提供為委外人力投保勞健保、勞退佐證資料給機關審查。2、廠商和委外人力簽訂的勞動契約必須先經過勞工局專業人士審查。3、薪資的發放要提供有金融機構出示的匯款資料。4、不定期向委外人力做勞工權

益的查訪。

參、多元人力下講求衡平的管理原則

酢漿草理論提及組織像酢漿草三片葉子，代表組織三種不同人力的工作團隊分別是核心人力、外包廠商、彈性員工，組織應瞭解三種人力的優缺點，要明白不同葉子需要不同管理方法，以致提升組織競優勢，有別於行政機關早期以人力運用單純以編制內常任文官為主體，爲了強調小而美的政府，彈性人力政策讓機關形成多元人力現況，就像酢漿草三片葉子，有爲機關執行核心業務的正式人力，有單純業務承攬的外包廠商，有調和機關人力不足的委外人力，如何讓多元人力相互搭配去執行政策是管理上需要注意的，在工作上的分配注意衡平原則，賦予正式人力從事計畫規劃並清楚督導業務內容，讓委外人力在督辦下執行業務；在心裡層面上去照顧委外人力的心裡，講求衡平，穩定的人事管理才能有效率推動機關政策執行。

肆、有系統教育訓練確保委外人力服務品質

部分委外人力可能從事面對民眾服務，代表機關服務品質，有系統的教育訓練委外人力才能提昇服務品質，在進行勞務委外標案採購時，先設計標案需要何種職前訓練與在職訓練，晉用人力後除了師徒制的帶領方式外，還要有各業務的工作職掌與書面學習資料，此外佐以機關辦理相關務業務的教育訓練，以確保委外人服務品質，以利公共事務推動。

回顧 2011 年國立體育大學以勞務採購委外聘用園藝工作人員，外包廠商違法欺壓派遣勞工，巧立名目扣除員工薪資，要求員工自付 6% 勞退金。員工提出質疑卻慘遭解雇命運，殺雞儆猴的作爲，讓員工敢怒不敢言的新聞事件。面對這樣的新聞事件國立體育大學國立體育大學當時的總務長表示，這起勞資糾紛發生的原因在於契約條文不夠詳盡，經過訪談結果，面對這樣的廠商剝削派遣員工有下列可能的解決方法：

- 一、事先開會討論派遣標案合約建立合約範本：關於派遣標案事先集合相關科室大家集思廣益對合約內容討論，以確保派遣勞工的基本權益，對於類似的人力標案制作範本以供使用。
- 二、採用準用最有利標的採購方式進行招標：先匡列人員的薪資，在以福利事項做為評選的項目之一，非以最低標的採購方式進行決標，可以防止廠商為了低價搶標而剝削派遣員工薪資做為補貼利潤。
- 三、嚴謹的執行履約管理：標案履約管理人要確實依合約執行，另可加上對委外人力勞動權益的查訪，若查有違法事件則通報所屬勞政機關並解除合約
- 四、主管以人本為主管理：面對所運用的委外人力，各單位主管不要將其視為臨時人力而漠視，要以人本關懷為主的管理方式，留意委外人力是否遭得標廠商剝削而即時處理。

第二節 建議

綜合訪談者對委外人力的評析與建議，並輔以參與觀察法，筆者任職場所與正式編制人員、勞動派遣人員都有工作相關的往來，藉著職場與研究目的結合進行觀察和紀錄，透過與研究對象接觸與互動，期能更進一步了解研究對象活動型態，並對進行深度訪談後觀察訪談內容有無差異，經由以上的結論，衍生下面三點建議：

壹、建立委外人力轉銜機制

為因應日益膨脹的公共事務加上正式人力總額管制使得委外人力運用的崛起，根據研究發現建立委外人力轉銜機制是本研究受訪者推薦解決委外人力產生問題的方法，公共事務計畫的進行多半是延續性的計畫，不然就是每年有新計畫推動，每項推動計畫背

後有許多行政作業需要人力來進行，依據人力彈性的類型，目前行政機關使用的是「數量彈性」，即依預算業務多寡來進行委外人力採購，因計畫多半是延續性的，於是產生委外人力會有近十年行政機關年資的特殊現象。建議政府應適度鬆綁行政機關依勞基法聘僱自僱人力部分，讓機關可以依「職能彈性」將自僱人力經教育訓練去應付不同類型的計畫業務。

貳、塑造人本為主的管理風氣

我國在政府再造風潮引領下，行政機關人力運用除了有經傳統由國家考試及格任用的文官外，還有非典型人力運用，這樣多元人力組合下管理不在是過去講求服從的機關文化，本研究經由受訪者訪問資料得知，在管理上比較要去注意的是去照顧到委外人力的心情，以人本為主的單位主管較容易塑造和諧單位文化，雖然委外人力在勞動遣派特性上有著僱用不安定的問題，行政機關礙於政策也無法隨意轉換自僱人力，但一定能做得到是塑造人本為主的管理風氣，講求一視同仁、公平，而所謂的公平非齊頭式的平等，在工作的分配上正式人力要委以重任，委外人力要給予相對的培育，讓每個人能各司其職對組織有所貢獻。

參、未來研究建議

本研究主題係探討行政機關委外人力運用在實務上所產生的問題，研究初步發現部分委外人力受訪者表示對組織承諾工作滿意與主管領導風格有關，另外大部受訪者建議行政機關未來可以朝自僱人力制度方式進行，礙於本研究主題限制並未對上述主題有深入探討，建議後續研究者可將依這些主題納入研究項目。

參考書目

壹、中文部分

一、專書

- 丘昌泰（2000）。**公共管理-理論與實務手冊**。台北：元照出版有限公司。
- 李政賢（譯）（2011）。**質性研究：從開始到完成**(Robert K. Yin 原著)。台北：五南。
- 李美華、孔祥明、李明寰、林嘉娟、王婷玉、李承宇譯(譯)(2004)。**社會科學研究方法上冊**(Earl Babbie 原著)。台北：湯姆生亞洲私人有限公司台灣分公司。
- 李誠（2000）。**人力資源管理的十二堂課**。台北：天下遠見出版股份有限公司。
- 李漢雄（2000）。**人力資源策略性管理**。台北：揚智文化。
- 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啓禎（2011）。**行政法入門**。台北：元照。
- 林淑馨（2010）。**質性研究－理論與實務**（初版）。台北：巨流
- 林鍾沂（2001）。**行政學**。台北：三民書局。
- 林鐘沂、林文斌（譯）（1999）。**公共管理的世界**（Owen E.Hughes原著）。臺北：韋伯文化。
- 林水波（1999）。**政府再造**。台北：智勝文化事業有限公司。
- 施純菁（譯）（1998）。**組織寓言：韓第給管理者的 21 個觀點**(Charles Handy 原著)。台北：天下文化。
- 張美惠（譯）（1995）。**新工作潮**(WillianBridges 原著)。台北：時報文化。
- 陳向明（2002）。**教師如何作質性的研究**。台北：洪葉。
- 詹中原主編（1999）。**新公共管理-政府再造的理論與實務**。台北：五南圖書出版有限公司。
- 藍毓仁（2008）。**質性研究方法**。台北：巨流。

二、期刊

- 成之約(1998)。淺論「派遣勞動」及其對勞資關係的影響。《就業與訓練》，16(6)，3-11。
- 李來希(2006)。為勞動派遣勞工保護立法催生。《台灣勞工雙月刊》，(2)，38-43。
- 邱駿彥(2000)。勞工派遣法制之研究—以日本勞工派遣法為例。《臺灣勞動法學會學報》，(1)，1-68。
- 邱駿彥(2004)。勞動派遣之法律關係探討。《萬國法律》，(138)，50-66。
- 柯志哲(2001)。彈性化挑戰一：哪一種彈性化？誰的彈性化？。《勞動者》，120期。
- 張聖英(2005)。淺述人力派遣。《主計月刊》，(600)，60-66。
- 楊通軒(1998)。勞動派遣立法必要性之研究。《全國律師》，2(7)，34-41。
- 鄭津津(1999)。派遣勞動之法律關係與相關法律問題之研究。《中正法學集刊》，(2)，237-256。
- 鄭津津(2000)。美國派遣勞動法制之研究。《臺灣勞動法學會學報》，(1)，123-150。
- 鄭津津(2003)。從美國勞動派遣法制看我國勞動派遣法草案。《中正法學集刊》，(10)，37-98。
- 鄭津津(2006)。我國「暫時性勞務提供」法制化之研究。《財產法暨經濟法》，(5)，1-30。
- 簡建忠(1999)。台灣派遣勞工對派遣工作看法之研究。《勞資關係論叢》，(9)，99-124。
- 顧慕晴(2009)。新公共管理理論下行政倫理的強化-新公共服務的理念。《T&D 飛訊》，(87)，1-25。

三、政府委託研究報告

- 楊通軒(1999)。非典型工作型態相關法律問題之研究。行政院勞工委員會委託研究報告，未出版。
- 鄭津津、黃良志、吳信華、李仁淼(2010)。我國中央行政機關使用非典型勞動力之影響與因應。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。

四、學位論文

何如玉(2005)。人力資源彈性策略與組織績效、組織承諾之研究-以國內鋼鐵業為例。中原大學企業管學系碩士論文，未出版，桃園。

李亮宏(2004)。公務人力資源管理彈性化與契約性人力之研究。臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。

林威威(2011)。我國行政機關派遣人員勞動權益保障之研究。中正大學法律研究所碩士論文，未出版，嘉義。

張榮利(2001)。中鋼與其協力廠商人力彈性運用之研究。中山大學人力資源管理所碩士論文，未出版，高雄。

陳啓松(2006)。企業酢漿草組織之人員配置策略研究:從交易成本與資源需求觀點分析。高雄應用科技大學人力資源發展系暨研究所碩士論文，未出版，高雄。

陳輝發(2007)。勞動派遣相關法律問題之研究—以公部門政府勞務採購契約為中心。政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，未出版，台北。

黃建祥(2003)。鋼鐵業協力外包廠商人力彈性運用與其組織績效關聯研究-以 S 鋼廠及中鋼協力外包廠商為例。中山大學人力資源管理研究所碩士在職專班碩士論文，未出版，高雄。

鄭筑羚(2009)。當國家遇見市場：以公部門的勞動派遣為例。國立清華大學社會學研究所碩士論文，未出版，新竹。

五、網路等電子化資料

全國法規資料庫(2015)。中央行政機關組織基準法第三條，2015年01月29日，取自：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchAll.aspx>。

全國法規資料庫(2015)。公立就業服務機構設置準則第3條，2015年1月29日，取自：

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchAll.aspx>。

全國法規資料庫（2015）。**行政程序法第二條**，2015年01月29日，取自：

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchAll.aspx>。

全國法規資料庫（2015）。**政府採購法第七條**，2015年1月29日，取自：

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchAll.aspx>。

全國法規資料庫（2015）。**就業服務法第2條**，2015年1月29日，取自：

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchAll.aspx>。

行政院人事行政總處（2015）。委外及非典型人力運用專區。**勞動派遣-歷年統計資料**，2015年03月23日，取自：

<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=10763&ctNode=1744&mp=210>。

行政院組織改造（2015）。組織改造說明。簡報下載。**行政院組織改造（2013）**，2015年5月16日，取自：<http://archive.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11583&mp=14>。

行政院組織改造（2015）。組織改造說明。簡報下載。**政府改造與配套措施(2006)**，2015年5月16日，取自：<http://archive.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11583&mp=14>。

勞動部勞動力發展署中彰投分署全球資訊網（2015）。分署簡介。組織架構。**願景與沿革**，2015年01月29日，取自：<http://tcnr.wda.gov.tw/home.jsp?pageno=201301090013>。

游婉琪（2011年3月1日）。外包廠商違法壓榨勞工變炮灰，**台灣立報**，2015年01月29日，取自：<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-104828>。

貳、西文部分

Atkinson, J. (1984). Manpower Strategies for Flexible Organizations. *The Personnel Management*, August, 28-31.

Atkinson, J. (1987). Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom Labour Market in the Eighties. *Labour and Society*, 12(1), 87-105.

- Atkinson, J. ,& N.Meager (1986). Is Flexibility Just a Flash.*The Personnel Management*, September, 26-29.
- Blyton, P. (1992).*The search for workforce flexibility. In B. Towers(Ed.), The handbook of human resource management*.Oxford: Blackwell.
- Blyton,P.,& J. Morris(1992). HRM and the Limits of Flexibility, in Blyton, P.and Turnbull, P. (eds),*Reassessing Human Resource Management*.London: Sage Publication Ltd.3
- Coyle-Shapiro, J., & I. Kessler(2002).Contingent and non-contingent working in local government: Contrasting psychological contracts. *Public Administration*, 80,77-101.
- Eppink, J. D. (1978). Planning forstrategic flexibility. *Long Rang Planning*, 11, 9- 15.
- Glenna, C.,& C. M. Tolbertll(1992). *Work in the fast lane: Flexibility, divisions oflabor, and inequality in high-tech industries*. New York: State University of New York Press.
- Gustavsson, S. (1984).Flexibility and productivity in complex production process.*International Journal of Production Research*, 22,801-808.
- Poole, M. ,& M. Warner (1998). *Handbook of Human Resource Management*.London: International Thomson Business Press.
- Reilly, P. A. (1998).Balancing Flexibility - Meeting the Interests ofEmployer and Employee.*European Journal of Work and OrganizationPsychology*, 7(1), 7-22.
- Sanchez, R. (1995). Strategic Flexibility in Product Competition.*Strategic anagementJournal*, 16, 135-159.
- Sethi, A. K.,&S. P. Sethi (1990). Flexibility in manufacturing: A survey.*International Journal of Flexible Manufacturing System*,2,289-328.
- Turniansky, B., & A. P. Hare (1998).*Individuals in groups and organizations*.London: Sage.
- Volberda, H. W. (1996). Towards flexible form: How to remain vital inypercompetitive environments.*Organization Science*, 7(4),359-374.

附錄

附錄：深度訪談紀錄

受訪者代號：A (主管人員)

訪談時間：2015.05.01 下午 2 時

1.問：決定使用勞務委外人力的背景原因為何？委外人力是否解決人力不足問題及滿足業務所需？

針對就服中心而言，因時空背景的關係，早期因民眾找工作需求性不是太高，所以當時就服人力的編制是比較少的，可是隨著時空背景的發展，就服業務愈來愈蓬勃發展，再來人事總處那哪有所謂的員額管制，所以導致機關不得不採取勞務委外人力來解決業務膨脹的需求。(A1-1)

當然，業務委託出去，真得有去協助到業務的推行，所以關於解決人力不足的部份是無庸置疑。(A1-2)

2.問：委外同仁最常反應所遇到的困境為何？

其實這一塊，在業務執行面，在機關裡雖然他們是委外人力，但是關於業務上的執行，機關是有去輔助同仁專業性這一塊。

從心裡層面，他們會覺得不穩定性，是心裡上的壓力，因為是委外人力，有可能隨著專案的結束，就面臨到失業的問題，所以比較有感覺是同仁壓力是來自工作不穩定性。

(A2)

3.問：如何在正式職員(編制內人員)與委外人力作劃分所承辦業務？

要先回歸到單位一開始決定委外，業務就要做一個切割，所謂的切割是所謂涉及到核心業務通常還是由正式人力做業務的執行，那委外人力通常不涉及核心業務的，通常依這樣一個原則做業務上的劃分。(A3-1)

以就業失業給付來講，在過程中的確會涉及到行政處分，若是有下行政處分時候，會是由正式人力或是自僱人力來執行。

要回歸到原始就是因正式人力太少，業務又真的蓬勃發展，這些人力就有可能涉及到這一部分(指行政處分)，所以當這部分人數愈來愈多時，我們上頭就是中央有去思考到這些相關派遣人力納入自僱人力，應該會朝這方向做一個調整。

4.問：高比例委外人力是否帶來管理問題?是否和正式職員(編制內人員)產生排斥現象?在管理措施上是否有區別？

據我所觀察到的，這些委外人力上來講，在機關單位賦予他們責任過程中他們的配合度滿高的，所以在管理上沒有大的問題。(A4-1)

與正式職員相處倒也不是什麼真正的排斥現象，不過畢竟一個是正式、一個是委外，在正式職員他的負責的業務還是對機關的貢獻度不是太高的時候，在這樣一個相形之下，委外人力這方在心裡上會有某一些些的不平衡，所以在這方面的管理上，就是如何在兩造當中的平衡，如何去照顧到委外人力這樣的心情，這是在管理上比較要去注意到的。(A4-2)

差勤、加班管理上無論是正式人力還是委外人力，都能落實實際情況，沒有差異。

5.問：委外人力同仁的表現與正式職員(編制內人員)在績效的表現、工作態度與配合度是否有明顯的差異？

我覺得，不純然是從委外人力或是正式人力去解讀同仁的績效表現及工作態度及配合度，某種程度來看，我所觀察到的是委外人力同仁表現積極度上的確是很好的，舉例來說，有些同仁是利用自己的晚上時間，或則是自己的假去充實專業的技能知識訓練，他們在職場這樣的表現上我覺得是滿棒的。在來，難免會有少數的同仁在積極度上是不夠的。(A5-1)

在配合度來講，就我所看到的來講，大家都還滿配合的，對整個機關向心力還是夠的。(A5-2)

6.問：如何確保委外人力有足夠專業能力從事所指派的工作內容？

會有這樣的委外人力是爲了因應業務不斷的增加，業務不斷的增加就回歸到是什麼樣的專案性質，我們會委給這樣工作性質的人力公司來做晉用，前題這就是第一關的把關，找到合適性的人力來從事這樣的工作。(A6-1)

第一層把關進來，或許我們在去了解到有些同仁在專業性比較不夠的時候，我們會回歸廠商那一端，希望他們可以提供同仁一些在職的訓練，這是第二個。回到機關本身，如果有些相關的課程規劃安排，也會讓委外人力從事這樣的訓練。以中心櫃台這部分，人員有新增加的話，我們就是會用師徒制，透過一週的見習，讓新同仁掌握工作的重點。(A6-2)

在來，以目前中心的轉型，就業中心不只做就服，還包含職訓這一塊，我們就會針對職業訓練相關計畫，安排一系列教育訓練，邀請彙管單位來講解，讓同仁對職業訓練計畫有整體性的了解面貌，中心在今年三月份已陸續辦理幾場這樣的教育訓練，來讓委外人力相關職能有相關的提升。

去年二月，合署以前，中心是所謂的就服體系，職訓業務是同仁比較少接觸的，當然因爲備接觸就不清楚，不熟悉，的確會找不到方向，透過這樣的教育訓練，會有比較整體性的概念，這是一個，再來，分署給的支持度也還不錯，我們有什麼樣的需求，反

應回去就會提供相關資源與協助，同仁在面對這樣一個合署後的轉型有循序漸近的一個提昇，那心情上也比較穩定。

7.問：對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

回到對工作權益的保障，就中心來講，雖然有正式或委外人力這樣兩個不同的名詞，我覺得同仁都是一體的，在整個待遇上或者是來自工作的指派是不會因為他是委外人力就給他更繁重的工作。(A7-1)

假設是可行的，就回到前面提到的針對遣派人力，假設是有相關制度，把他們轉為自僱人力，讓他們在心裡感受到他在機關有真正的歸屬性，我覺得從心理層面的照顧上是會比較好的。(A7-2)



附錄：深度訪談紀錄

受訪者代號：B(主管人員)

訪談時間：2015.05.05 上午 8 時

1.問：決定使用勞務委外人力的背景原因為何？委外人力是否解決人力不足問題及滿足業務所需？

應該這麼說啦，我們現在算是勞政主管機關，因為之前一直在講政府應該多一點彈性，以勞政來說得話，我們也知道有時候會有金融海嘯，有的時候可能是景氣比較不順，那他可能相對投入的人力還是有些政策規畫可能就不太一樣，我覺得有時候委外人力是要解決特殊時期的時候必要措施，所以我覺得委外人力不是不好，他只是有些在規畫和使用上面的確有些制度策略是要去小心一點的，初步上，我是贊成委外人力。(B1-1)

這些人會滿足業務所需，只是人員需要訓練，這些委外人力他們過去可能都不是在政府部門工作，他們進來的時候要讓他們了解政府組織的一些行政流程，包括我們要推行的一些專案和政策的理念到整個規畫上面，和執行上面其實是需要去養成他們，他們若是上手之後的確是解決業務上人手不足的問題。(B1-2)

2.問：委外同仁最常反應所遇到的困境為何？

我覺得同仁不管是正式人力或是委外人力，在執行業務上面壓力比較大的時候還是不知道該怎麼去做的時候多多少少都會去尋求上級長官的協助啦，不過我覺得其實他們比較擔心的可以聽得出來的，大概就是當你發現一個計畫快到一個階段性的段落時候，他們會擔心他們的未來能不能留用，或者是未來他個人人生規畫問題，這個大概是一個計畫消長，還有一些狀況的時候會有一些多的擔心。(B2)

3.問：如何在正式職員(編制內人員)與委外人力作劃分所承辦業務？

其實我覺得在做正式人力和委外人力區隔的時候，要看人的特性去做業務規畫，不過一般原則來說，因為正式人力他必竟是在這個組織體制裡面比較久的，相對於他有受過公務人員的一個訓練，所以他對於法令上，像是行政程序法還是一些政府機關一些相關知識是比較豐富的，所以我通常會讓正式職員擔任一個比較督導管理的角色，他應該是個總窗口去帶領委外人力去執行一些細部的執行規畫。(B3-1)

當然如果說當我的正式人力沒有那麼多，我的專案計畫一直在做成長的時候，勢必其實我的正式人力沒有辦法完全的去撐控所有的計畫每個規畫每個窗口，所以以現在我們單位來說，我們的正式職員我都讓他們有個督導的角色存在，他不僅有他自己的業務，還要去帶領下面的人，而且我覺得他也可以給下面的人一個情緒支持，像我們單位有二十幾個人，科長也許可以做業務上的指導，和偶爾情緒的支持，可是我不見得能做完全的情緒支持，所以當正式職員有時候他們在做督導人員，我覺得他們也可以去跟同仁們做一些互動，和一些指導，你也知道，一般人碰到主管會比較怕，後來我就發現，其實他們在一些比較細瑣事情的時候反而願意去跟其他正式人力去做一些討論。

所以，以我們單位來說，正式人力跟委外人力有各自的工作職掌，有各自的工作分配表，在區隔上面一定正式職員比較多，他的角色要更多元化。(B3-2)

委外人力有時候是分配到單項業務，或是兩項業務，可是一般正式人力來說，他管的層面就會比較廣，像我們單位總共有四大業務主軸，就像正式人力辦特定對象服務，特定對象就分中高齡、婦女之類的，那以正式人力他不可能只做一個單的，所以他的面相就會比較多樣化。

4.問：高比例委外人力是否帶來管理問題?是否和正式職員(編制內人員)產生排斥現象?在管理措施上是否有區別？

我覺得高比例的委外人力其實有好有壞，當一個單位裡面委外人力是比較高的時候

好處是因為大家的角色可能都差不多，若一個單位只有一、兩個委外人力他可能會覺得有點孤單，當比較多的時候，他們可能相互去尋求一些情感上的支持，還是互相交流經驗之類，這是委外人力多的時候，他們可以去互相彌補對方所想要的東西。(B4-1)

當然，如果高比例的委外人力，他象徵就是我要怎樣讓這群人穩定，可以跟我們正式人力搭配去做一個好的政策執行，所以我覺得在管理方面有各個主管的管理策略，像我自己，也許不見得每項工作我都經手，但至少我每項工作我都懂，我也要求我的正式人力至少要有這樣的火候，所以你算是一個正式人力的管理的話，若是他們是督導的角色，必須要清楚，當你清楚的時候，當你的委外人力有問題，可以來跟你互動，自然就會認同你，那他認同你時，就比較不會有管理問題，還是其他方面。(B4-2)

當然，有些公務人員不見得每個人都能達到高的水準，但至少這個公務人員他所負擔的工作也許就不用去督導人家，要去自己完成業務，就像我們綜合行政人員，可能去彙辦所有的業務，或者需要去做一些預算管考之類，雖然沒有做督導的角色，但他做得工作也足以讓委外人力看起來是 ok 的，真得不行的時候，我在想公務人員有他的考核制度，至少要讓委外人力知道這個人有什麼狀況，還有什麼替代的方案，這樣心裡上會比較平衡，其實他們很清楚組織整個角色，所以他們會不會產生排斥現象，目前還沒有看到因為正式還是委外力角色的不同而產生排斥，還是會有些小爭執，還是要回歸到人的個性。(B4-3)

5.問：委外人力同仁的表現與正式職員(編制內人員)在績效的表現、工作態度與配合度是否有明顯的差異？

這要看個人的素質跟能力的問題，像正式人員有非常優的，也有比較平常的，那委外人力也有優的跟平常的。(B5-1)

應該把角度放在他們在績效怎麼去激勵他們有好的績效表現，就像我們的委外人力若是比較優秀的人，他能力有其實是好的，我會盡量讓他去學習一些比較不一樣的，因

爲人家常在說，在公部門工作的工作經驗比較拿不出去跟民間企業比較，不是說我們做的不好，是企業通常會對公部門有些想法，所以不會去認定，我只是覺得委外人力，像我們單位有些委外同仁滿優秀的，其實會讓他慢慢從當初接執行計畫的人，到慢慢的去做一個計畫規劃的人，可能當作一個計畫的總窗口，因爲我們現在是業務單位，我們下面還有就業中心，那總窗口怎樣去學習承接主管機關的一個方案下來，如何規劃完了以後去轉製去給就業中心執行，或者是讓他們去做一些活動規劃，我倒覺得委外人力對這一塊還滿喜歡的，應該說是當初做的工作比較單純，有些能力好的人，是想要激發自己潛能跟工作的成長和未來性他能夠看到，如果你針對這樣的人讓他去接觸一些不一樣的東西，可以滿足他個人成長部分，相對也可以讓他感覺到主管對他的肯定，對他肯定後，他就會更認真去工作，人都是需要被讚美的，當然到時機關有些自僱人力出缺的時候，我們也會優先考量這樣的委外同仁。(B5-2)

或者是說，有些同仁當一個專案結束的時候，還有其他的專案會出現，當然會去留用過去表現比較優良人去做轉換，管理就是你想要他有個好的績效表現，就是要讓他看到長官對他的肯定還有他未來可以獲得利益在哪裡。(B5-3)

6.問：如何確保委外人力有足夠專業能力從事所指派的工作內容？

要分兩個部分來看，一個人剛進來，透過短暫的面試，並沒有辦法掌握他的能力到哪裡，我的作法是，是先有個觀察期，一開始交付的工作，不會交付這個人很多，有一兩個禮拜讓他去熟悉規定，在觀察他做的 ok 不 ok，第一次先讓他自己做完了以後，人家說人力管理有幾個，一個是教他做，另外一個是讓他說，說完了以後，在看他做的正不正確，原則我們會用這種方式去運作，當他剛做完的時候，我們會讓過去有經驗的人去看他做的對不對，那多看幾次，你大概就知道這個人錯誤都有抓出來，規畫都是正確的，試了幾次後，大概就知道這個人的素質大概還不錯還是哪裡還要加強。(B6-1)

那穩定了以後，其實機關有很多的課程規畫，對一個人的培訓不是只有靠他過去的

能力，而是未來要教他做的時候要去培養一些能力專長，看我們在做就業服務、職涯發展，我們都有一系列的規劃課程，例如初階的課程、進階的課程，這個人是不是需要個別的督導，就是外面請老師一對一指點，或者是團體一起做討論，還是針對服務的對象作個案研討會，這是不斷累積他長成的一個過程，當然透過這樣的方式去確認到這樣子能力是不是有提昇，還是要繳一些報告。經過這樣，大部分的人就可以完成指派的工作，也有些不適任的人可能就自己離職了。(B6-2)

7.問：對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

委外人力制度的確是可以滿足到一些特殊狀況需求，不過還是要去做一個長久衡量，若覺得執行這樣業務是有成效的是有前瞻性的，那麼有持續去做推動的時候，是不是就要考慮把這些委外人力去做一個轉換，也許是自僱人力也不一定。(B7-1)

也許我們是個勞政主管嘛，對於這些委外人力他們的福利、權益的保障是要非常留意的，機關也有設置一系列的檢核表，標案委外的窗口，就是正式人力部分，我們會由正式人力去訪問這些委外人力，去了解僱主有沒有善盡他的責任，包括法令該給的那些制度，還是一些休假措施、兩性平等、托嬰那類相關部份去做一個了解。委外人力部分，我覺得每個運用單位不要去把他當做是一個臨時人力，他們進來的時候還是該給他一些相對的培育，選用、留用，我覺得帶人帶心，知道組織賦予協助的時候，相對他們更願意把他們所學貢獻給機關。(B7-2)

附錄：深度訪談紀錄

受訪者代號：C (主管人員)

訪談時間：2015.05.07 上午 9 時

1.問：決定使用勞務委外人力的背景原因為何？委外人力是否解決人力不足問題及滿足業務所需？

其實公務機關用委外人力有他的歷史，好像是 96 年開始政府部門單位的人力都被總額管制了嘛，人力就是零成長，就是遇缺不補，但是相對業務量的膨脹是越來越重，就以本機關來講，以前只有做就業服務，但爲了照顧勞工失業期間的生活，增加了失業認定。爲了要促進勞工的就業，我們又開辦就促的工具，就促工具後爲了他穩定就業，後續從就業服務又做到職涯，從他工作後又要持續的關心他的職涯，其實這每一個單項工作後面的行政作業是需要人力的，但這些在人力上沒有辦法增加的情況下，用委外人力有他的必要性，以這個背景原因來講是因爲業務量膨脹，膨脹的業務還是需要人力去處理。(C1-1)

至於有沒解決人力不足的問題，當然委外人力進來在業務執行上面，有解決一部分人力短缺的問題，是有的。在滿足業務所需的情況下，大概一般比較事務性重覆性的工作，可以解決這些問題，針對比較有前瞻，比較有規畫這種延續性的工作，在委外人力是比較沒有辦法解決這方面的問題，這些還是要依靠正式人力來完成。(C1-2)

2.問：委外同仁最常反應所遇到的困境為何？

有提到的大概是同工不同酬的問題，因爲委外人力來自不同標案，畢竟是來自不同的計畫，計畫和計畫之間可能不太一樣，像是福利部分也不太一樣，休假年資的問題、休假年資延續不延續，還有一些三節獎金額度就跟其他計畫不一樣，薪資方面有些也有

差距，當然在相同的工作環境下，有些同仁會比較，就我的觀查委外同仁不會去和正式職員比較，就是會和不同標案的委外同仁比較。(C2-1)

和正式人力會有種效果，如果正式人力的能力沒有搭配他應該有的身份，這個部份在委外人力看在眼裡，一個正式人力的工作量只是儘此的話，會覺得那我幹嘛那努力。(C2-2)

3.問：如何在正式職員(編制內人員)與委外人力作劃分所承辦業務？

其實在我們正式職員還是自僱人力部分，大概負責的部分是管理面、比較有前瞻需要規劃這些延續性規劃層面的工作，如果是委外人力的話，大概是比較傾向在平常事務性工作的處理，或者是說有週期性的工作去完成，大概是有這樣的區分。(C3)

4.問：高比例委外人力是否帶來管理問題?是否和正式職員(編制內人員)產生排斥現象?在管理措施上是否有區別？

在委外人力及正式職員間管理上面，我認為是有區別的，正式人力當然就是要委以重任，至少是國家考試及格的人員，在單位裡面，他大概是督導管理的部份，對這一部份人力的期望也會比較高，在管理上面，當然對正式人力就是有比較高的期待，或者說他們應該去完成被賦予的任務。在委外人力上面，其實他只要把他份內委辦的業務作好，大概就可以過關了，在工作層面，只要能夠對做好就 ok 了。對正式職員設定的目標是比較高的，這樣的劃分，我覺得同仁是比較能接受的，正式職員在某個層面是要做為委外人力的表率，所以他被要求比較高的標準，在委外人力有個效法的做用。(C4)

5.問：委外人力同仁的表現與正式職員(編制內人員)在績效的表現、工作態度與配合度是否有明顯的差異？

差異性其實我會比較放在人員歸屬感上面，所謂的委外人力，可能我們平常在管理上面也會覺得說，委外人力雖然在我們的辦公室，其實他是屬於某一家廠商的員工，在

言語上、在觀念上在管理上不知不覺會有這樣的一個認知，所以在他們的歸屬感上的認知，會覺得在這裡似乎在這單位歸屬感上沒有那麼大，雖然我們持續在調整我們的想法跟心態，有時候畢竟他是屬於委外的人力在相關的權益上面還是要由廠商這邊來管理跟提供，所以在歸屬感這邊，委外人力會比我們正式人力或是自僱人力稍微小一點。那正式人力和自僱人力他就是在這裡了，就是機關內部用的一個人力，在這般就是像自己家裡一樣，他當然被要求的工作表現或則標準就會比較重，所以他的歸屬感就會覺得比較多，也沒地方去了嘛就是在這裡。但委外人力，他不一樣，他表現的在好，他還是某一家廠商員工，他的老闆就不是機關嘛。當然，在平常的管理上面，我們是一視同仁，儘量讓他們不要產生心裡不平衡。(C5)

6.問：如何確保委外人力有足夠專業能力從事所指派的工作內容？

委外人力在我們契約都有規定，新進人員有相當一段職前的訓練，在職期間也會有在職期間的教育訓練，當然這些可能還不足以讓新進同仁應付我們現在工作需要，所以在各單位裡都有所謂的一個學習地圖，就是新進同仁比如辦理求職業務，在整個求職一整套的知識圖方面他所需要的知道法令規定等，都會有資料讓他去研讀，這段期間還是要靠各單位針對工作上的需求，讓他有個書面的資料紀錄，這樣他才有辦法正式上線辦理相關的業務。就經驗來講，外派就業中心同仁，都是一線的業務，針對民眾的申請案件，他不能出錯，一出錯可能對民眾的權益會有影響，這個部分在各中心各個業務區塊都有個自學習地圖，針對他們處理的業務會有比較細節法令規定、作業流程，或是相關要知道的注意事項，還是 Q and A 比較常出現得問題讓他們研讀，在外派單位可能是單獨作業的，這個教育訓練的期間會比較長一點，在幕僚單位，其實就是在辦公室裡面，業務上對民眾沒那麼直接的影響相關，可能是二線的業務，若有不懂的，在單位裡隨時都有比較資深的職員在，馬上就可以取得這樣的資訊，這個部分就會有師父帶徒弟的方式。(C6)

7.問：對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

在就業中心使用很多得外派人力嘛，在主關機關一些會議上面，有民眾在反應，你們用的人都是一些派遣的人力嘛，這些人力要來介紹我們工作，說你們是用一群不穩定的人力在幫我們做就業服務，是有這樣的聲音，他自己都不保了，還讓他來協助我就業服務推介工作，在委外人力運用方面是有這樣的質疑啦。如果在公務機關人力可以鬆綁，是可以解決這樣的問題，不曉得為什麼公務機關人力要卡得這麼緊，有這樣大的業務卻沒有相對人力來因應，在整個運作上是有問題的啦。若是鬆綁成自僱人力，這樣的情況會改善，就不會是不穩定的人力在幫你做就業服務甚至就業諮詢的工作。至於說，自僱人力，他應該有相對的激勵跟退場機制，我認為，不是進來在公務機關，就不能出去，就像正式公務人員，幾乎沒有退場機制，除非你把他考丙。不管是自僱人力還是約僱人力，第一要有激勵措施，第二一定要有退場機制，這樣才能確保服務的質跟量。至於派遣法已經醞釀好一段時間，還是要回歸剛剛那個問題，還是派遣，還是不穩定的人力，派遣還是比較用在短暫性的、季節性這種工作，至於連續性的工作，每年都要去辦的，派遣法是有在規避責任觀感，既然是連續性工作就要有這樣人力去完成，而不是每年都用派遣的人力來做這些，用不穩定的人力來做這些延續性的工作，而且在經驗的傳承上是有問題的，還是要人事鬆綁才能解決。(C7)

附錄：深度訪談紀錄

受訪者代號：D (標案承辦人)

訪談時間：2015.04.28 上午 11 時

1.問：決定使用勞務委外人力的背景原因為何？委外人力是否解決人力不足問題及滿足業務所需？

據我所知，我們一開始在晉用第一批的人力是在 92 年下半年，它的契機是 88 年勞工保險把失業給付獨立出來成立就業保險，就業保險要領失業給付是三年內投保年資滿一年以上，所以其實真正開放是在 92 年，那我們就業中心在 92 年正式以三合一就業服務模式去運作，所那時是各就業服務站開了很多的櫃檯，原本就業服務站只做些簡單的就業輔導、就業媒合，到了 92 年才開始有一些大量的失業給付案件進來，所以 92 年工作量真得變多，所第一批的人力就是就業保險的標案，第一批的派遣人力就進來了，一開始主要是在櫃檯，後來陸陸續續什麼一些訓練生活津貼等也要承辦，到後期最近得明師高徒、就業求職媒合、外展……等者陸續進來。92 年是櫃檯先進來，93 年是鄉鎮台，當時的總統提出一個理念，一鄉鎮一就服據點，所以 92、93 年需要大量的人力，但正式人力人事行政總局不可能給人，所以當時不得不用先用派遣的方式晉用這麼一些人。

(D1-1)

一開始我們在晉用這些人的話，也是透過考試，當時的考試真得很嚴格，電腦、筆試、口試，最後再來篩選，所以其實第一批進來那些人力素質還算挺高的。一開始這些人是滿足我們的業務所需，但後來又有一些專案進來，專案進來也跟隨著代理代辦經費進來，後來就是業務愈來愈多，人力愈來愈多。(D1-2)

2.問：委外人力運用的模式為何？使用採購法下勞務標案有何注意事項？

我們的人力有分兩種，涉及核心業務，如涉及津貼、給付執行公權力的，還有一些補助案件的審查，像這一類涉及公權力就是以派遣模式晉用，派遣據我個人了解，派遣就是講求人力的資源，假設我今天就是要五十人來執行公權力業務，公司就是派這些人給我，至於他是要做什麼工作及管理、監督都是由機關去掌控，人力的訓練、徵選、招募就是得標公司他們去處理，這些是針對派遣。那因派遣人力是被立法院甚至於我們自己勞動部管控著，來續進來的，屬於比較業務面的，是使用承攬就是整個委外出去用承攬人力去晉用，承攬人力我們講求的是績效，賦予你就是要做這些事情，這些事情的每個項目每年、每月至少要達到一個多少量，在需求書上還寫得滿清楚的，甚至有些需求書還會大概去寫你大概要晉用多少人力，不管是派遣還是承攬都還是走採購法，我們的標案都是以工程會的範本去做，工程會有針對派遣做出專有的條文，派遣的標案會保留工程會範本的文字，承攬就是業務總包價法。(D2-1)

3.問：目前的契約下委外人力有何保障？是否有其他方式可以確保其權益？（例如嚴謹的履約管理）

不論是派遣、承攬人力，在需求書、契約都有寫，在履約管理契約的第八條有提到廠商在晉用人力時就必須投保勞健保、勞退等投保，且必須在三十天內把投保的佐證資料提供給我們做審查，因為雖然廠商說有，我們不知道到底有沒有，所以他們一定要提供這方面的資料，後續期中，中間的中，就是中間進來的人，也一樣要三十天內把這樣的東西給我們，除了該加保的，還要簽訂勞動契約，每一個標案開始，我們會請廠商預計要和同仁簽訂的勞動契約先借給我們看一下，我們會把契約送到臺中市政府勞工局請專業人士幫我們看一下，這樣的合約有沒有違法，確實就有發現不好的字眼，我們會建議廠商修改，基本上他們都會配合修正，後續廠商會以我們建議修正後的契約和同仁簽定。有不好眼，例如員工沒有依照正常程序做離職完成交接作業要扣多少錢，或當月薪資暫不發放，要去完程規定的作業才發放薪水，其實這違法的，像是有提到如果勞資雙方有爭議以某某公司總公司所在地台北地方法院為主，我們會覺得我們的服務地點就是

在台中爲什麼一定要在台北，所以這樣他們要配合改。還有遇過試用期，就寫試用期三個月，若三個月沒到就自動解約，其實這不是，試用期不適任一樣是依勞基法第 11 條，沒有人就自動失效這種規定。只要是法上該有的基本保障，我們都要廠商把它寫清楚，像是之前加班費，因機關經費關係，我們有個總額的上限，可是廠商爲了先做好自己的管控，他會很明白的在勞動契約上面寫，每個月請領加班費不得超過八小時，其實我們的內規一個人一個月是二十個小時，自己內控八小時也是違法的，還是明白說超過八小時補休也是不可以，要領錢還是補休要雙方議定，像這一些他該做得該配合的我們都會寫在條文上，而且我們也會寫一但違法我們會要求限期改善，若未限期改善，我們就會通報當地勞工局去處理。另外，我們爲了了解這些派遣公司是不是真得和派遣同仁是否有依法，我們每個月都會去做一個勞工權益抽訪，我們真得會去南投、豐原、信義……等，儘量這樣輪流去實地查核，去訪查我們的同仁，是不是有加勞保、契約是定期還是不定期、薪資、加班等，我們都會去查核，目前最近一兩年查核的結果，可能是因爲我們是勞政單位，他們也不敢，查回來都是 ok 的。(D3)

4.問：委外人力的契約如何處理工作內容及薪資、福利問題？

針對薪資，早期我們都是先預付一筆錢給廠商，可是預付款給他後核銷就會很慢，而且都錯，後來這幾年都讓廠商先去付，到了隔月十號，製作薪資清冊、差旅加班清冊向機關請領，以前他們的薪資都是蓋印章，有時請他修正，結果隔天就送過來，我就覺得這是有問題的，我可以合理懷疑他手上有所有同仁的章，這樣是不是真得有修正錯誤，所以後來要求要提供金融行號實際匯款證明，而且轉帳資料要有金融機構的章戳，當然也是會有算錯的，那我們就會在薪資清冊備註下個月補發補扣，目前未聽到同仁反應有違法扣薪的問題。(D4-1)

致於福利，早期的標案我們沒有去要求，到後來，因爲來投標的就是那些廠商，且履約管理的能力都差不多了，且履約管理人就按時該訂的就訂，這業人力的案子都是按準用最有利標方式，不可能是最低標，不然最低標苛扣下來就是同仁的薪資、加班那些，

所以都是準用最有利標方式，所以既然所有的包括薪資、勞健保等權益、包括該做的事項、績效、工作、教育訓練，這些都管理的很好的話，那最有利的就是同仁福利，所以後來我們的評選項目，我們會有一項讓廠商去說明，對這些員工你的福利是什麼，你想留才，因為我們的薪水不可能漲，你要讓人才繼續留在你這裡，你的誘因又是什麼，像今年就有一家得標公司，他的福利事項加加減減大概一人一年有九千塊，這當然包括每個月自己付出的福利金的提撥一年近二千的提撥，這九千扣二千，廠商自己要付出七千塊，除了這個外，還有一家提出，除了錢之外，他相信同仁想要自行進修，所以他提供三千塊，一整年就是三千塊，可以去任何地方上課，只要有收據就可以申請，我覺得這真得是不錯，因為在標案裡的教育訓練開的都是通識課程，不見得每個人都想上，但又是標案規定全員訓練的。後來的評選單位會要求提列，員工福利事項是什麼、留才誘因是什麼、額外的回饋是什麼。這些是早期沒想到的，一開始的標案文件來自主管機關，以為是定型稿不能改，後來執行一段時間再慢慢修成今日樣子。(D4-2)

5.問：從事履約管理是否有產生高比例委外人力帶來管理問題?是否和正式職員(編制內人員)產生排斥現象?

也是聽到一些管理問題，有人說這些正式人力在做什麼，工作都叫派遣人力做，也有聽到這樣狀況，造成派遣同仁自己不舒服。其實大部分的委外人力不涉及公權力，也不涉及規畫面，由正式人員去規劃，其實規劃必須動腦子，不像是一線服務一樣一直在做，可是他動腦子的時候別人看他，以為他沒在做事。(D5-1)

就正式人力角度看來，因為是委外人力，所以不能賦予他們太重的工作，儘量不能涉及公權力，後來進來的承攬人力的能力有些還有待加強，還有很多成長的空間。(D5-2)

就因為是派遣、承攬的關係，心裡就會覺得我不可能待在這個單位，所以他並沒有用心學，能躲就躲，能閃就閃，像有委外同仁一直在上班時間看書，一下要考基層特考，一下要考高普考，當長官來還是重要人物來還會識相把東西收起來，所以我覺得要看人，有些委外同仁就很認真，有些人很混，覺得反正我不可能待在這裡，就把這裡當跳板，

就是沒有歸屬感。

沒有歸屬感是最大的問題，他們不願意付出太多，說不定換了一家得標公司，甚至換了一個主管，他就被換掉，也因為沒有安全感，所以私底下都會互相比較，例如我們五個委外人力若要砍一個人要砍誰，就會做些小動作去討好主管去裁別人。如果可以的話，我會盡量讓他們安心，做好履約管理。(D5-3)

6.問：如何確保委外人力有足夠專業能力從事所指派的工作內容？

要看人，有些人的能力很強，有些人明明是做同樣的業務，他們互相代理，另外一個他不在，他一定代理他，但反過來時，他不理他。在委外人力更換時，一般的案件，我們有要求派遣公司做好交接，所以有人員離職時，公司會先去和預計要派的人溝通，在離職前一天來跟原本的同仁做交接、經驗談，離職同仁也有離職清冊、未完成事項、預計完成日、留下檔案是哪一些，會有書面及口頭的交接，但這畢竟一開始聽是聽，不見得真的明白，有的主管就會把一個業務有二至三人知道，就算新同仁沒有辦法馬上銜接上，也有其他人教他。(D6)

7.問：對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

正式人力不可能增加，但工作是真得一直在增加，還是需要這些人，派遣人數又是受管控的，後來進來又是承攬人力，因為承攬人力因為屬性的關係，我們只能要求績效、品質要做到哪裡，對他們人員晉用我們是不能涉的，偶爾他們會派一些別人介紹進來的人，這些人我並不覺得很 ok 啦，但是我們不能拒絕，我們只能用過一段時間之後跟他說不適任，請他們換人。

再來同仁心態問題一直是個問題，後來我們盡量讓他們安心，讓他們覺得雖然用不同身份進來，但是大家都一樣，大家都在這個機關服務，只是不同身份，該有的保障我們一定會保定，福利像是三節獎金也會盡量爭取，甚至到後來他們的福利都比我們好，像我們出差公假五公里內不能支領任何費用，但委外人力可以支領一段票假，我們也沒

有什麼三節禮品之類，但是他們還是認為我們對他們不好，因為他們沒有認同感，他們覺得我們將他們排除在外，其實並沒有，所以會常常跟他們溝通，只要認真做事，沒有人會把你弄走。

勞動部也有在研擬，如果真得需要這些人，同樣都是經費，可能將業務有涉及到核心業務轉自僱人力，但這還在研擬階段，如果這真得可行，是一個解決方式，這樣他們就有歸屬感、認同感，會把心力放在這裡。此外，對我們(指正式人力)而言，我們也會覺得他們是某某公司派來的，也不敢指揮他們太重的工作，轉自僱人力可解決這問題。

(D7)



附錄：深度訪談紀錄

受訪者代號：E (標案承辦人)

訪談時間：2015.05.04 中午 12 時

1.問：決定使用勞務委外人力的背景原因為何？委外人力是否解決人力不足問題及滿足業務所需？

就我的標案而言，當初約 96 年的行政院長是蘇貞昌所推動政策，原本的就服台是固定式的，所以就推出機動式的外展人員，這是當時的政策。(E1-1)

一開始的人員，有些人什麼人指派的，像是立委指派的什麼人之類的，那些比例人還滿多的，慢慢的經過幾年的執行，現在已摒除這種狀況，現在這些人力有達到原本政策的目的。其實，不只有，以這個計畫來看，還更優於原本預期達到的目標，他不是很固定只有求職求才，他是全方位的，去查核阿、去立委服務處、去廠商那等都會想到外展人員，現在的服務項目比原本的多樣多化會有這樣的結果，應該說是被訓練的，一開始外展人員到比較偏遠的地區服務，現在要自己找求職者，對這個計畫是滿適合的。像他不只是執行原訂目標，像是有些機關的 KPI 項目，他也會跟著配合做，整體而言，他們對我們得推動業務還滿有幫助的。(E1-2)

2.問：委外人力運用的模式為何？使用採購法下勞務標案有何注意事項？

我們是用採購法的方式去執行這個標案，是採準用最有利標的方式去評選，一些績效目標主管機關也有參與開會訂立，標案的進行就是按照一般採購程序。(E2-1)

3.問：目前的契約下委外人力有何保障？是否有其他方式可以確保其權益？（例如嚴謹的履約管理）

這要回歸到評選的時候，要真得找到一家對委外人力有幫助的，是比較優的，委員那邊要做考量，在做初審意見時，針對服務建議書列出各家比較，儘所能把一些條件比較，讓委員參考。(E3-1)

關於員工的權益保障，我們在年初就會請各得標廠商提供契約，我們會請勞工局的窗口幫我檢視契約內容，看是不是有疑慮的，還是對員工不利的，提出建議，我們會請廠商修改，廠商都會配合修改，所以在勞基法上權益是 ok 的。(E3-2)

4.問：委外人力的契約如何處理工作內容及薪資、福利問題？

核銷時，都會請廠商提供一些證明，像是加退保證明、薪資轉帳證明等一些員工的佐證資料，在審查員工一些差旅費、加班等相關資料，當然是有會請廠商修正的部分，但是還沒有欠薪還是違法扣薪的事，都有按契約規定。(E4-1)

福利要公司，要看來投標的廠商能提供多少的利多，目前我所管理的這家廠商，同仁是覺得比較人性化的，之前的廠商管理比較軍事化，這次的得標廠商同仁覺得不錯，同仁也是會擔心遇到這種較不人性化的廠商。

目前同仁在機關的年資無論派遣、承攬是併計，所以同仁覺得這樣算是不錯的，也有聽到在別的機關承攬若是不同廠商都是重新起算，我當然覺得同仁有越多的福利越好，能為同仁爭取福利我會盡量去做。(E4-2)

5.問：從事履約管理是否有產生高比例委外人力帶來管理問題?是否和正式職員(編制內人員)產生排斥現象？

我覺得該說是個人情緒管理的問題，個人的習慣養成，個人本身的人格特質。(E5-1)

最早，這個標案多是年紀比較大的媽媽，可能是 key 資料動作慢阿，看在其他標案同仁的眼裡，會覺得動作慢領的錢又比較多，因此產生一些排斥問題，後來慢慢薪資一致了，近來就比較少聽到這種狀況了。

還有對督導管理不滿意，還沒到主任啦，不和嘛，同仁都是選擇自行離職，也不會

往上報，只是覺得無奈，這標案同仁多是在外面，可能會發生一些工傷什麼的，有時候聽到他們的委屈，其實，實在有點不捨。通常廠商跟我說有某某人要離職了，我也先問問看，確定是怎麼樣的狀況，看看能不能幫他調其他中心，還問問看廠商是不是有別得標，看看能不能轉換。(E5-2)

因為要在外面跑，這標案的流動率算正高的，不過還要看各中心怎麼去領導，通常都會區的人會替換比較快，有些就業中心就好幾年都沒異動過。(E5-3)

6.問：如何確保委外人力有足夠專業能力從事所指派的工作內容？

契約內有教育訓練的內容，這是要先報機關核定，這樣一些相關的內容我們就可以去知道大概訓練的項目是什麼，訓練的課程是哪一些，要與契約的內容有相關，要是和去年一樣沒什麼變動，也會請他做些更新、調整。(E6)

7.問：對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

我當然是希望不要用這種方式，這畢竟是對員工比較沒保障，穩定性也不夠，要是經費不夠，有可能年資就不能併計，那廠商也會衡量他的公費自己的成本，給同仁的福利就會更少了，這些來講就卡在預算，自己感覺，所有的都綁在立委的手上，行政機關就是這麼沒有力量，上面要砍預算，機關也是沒辦法，要轉自僱人力也要看立法院準不準。(E7)

附錄：深度訪談紀錄

受訪者代號：F (委外人力)

訪談時間：2015.04.24 下午 5 時

1.問：當初如何進入行政機關為派遣工作呢？

當初 88 年剛好 921 地震，我待的那家公司就被震倒了，到這裡本來要申請失業給付，裡面的主管表示，裡面有單位缺臨工，有沒有意願來做六個月臨工，後來才知道那是 921 的一個方案，名字叫做擴大就業人力方案，進來以後就是做臨工，那時一直找不到工作，政府當時的方案，臨工不受六個月限制，表現的好可以一直續聘，我就是 88 年從臨工到 90 年的時候，記得好像是泛亞人力標這個案子，政府將這些人給這個公司管那是第一次，後來也不知這家公司就是一年，第二年，91 年還是回歸臨工，到 92 年才由東慧這家人力派遣公司承攬，這是政府的政策吧，我是這麼認為啦。(F1-1)

2.問：是否了解與人派公司所簽訂條約內容權益？內容大致如何？

有看過，權益大概是一年一聘，還有一些福利什麼的，剛開始的時候說真得，那些福利三節沒有慰問金，只有生日禮金，請假就是依勞基法，裡面的內容各家公司給的不一樣，可能是跟標案不一樣，可能公司爲了想要標到，所有裡面的福利措施可能會多一點，像當初東慧也沒有對我們有照顧，早期假當然是依勞基法，也沒有什麼福利，後來慢慢表現良好的人有什麼績優獎勵，我記得那年考上就服員乙級證照也沒有任何獎勵，早期沒有福利可言。現在差很多，例如現在我們的福利就提高了，有文康活動費、生日禮金也提高、還有三節獎金至少有一千塊包給我們，福利增加滿多的。至於在管理沒什麼差別，派遣公司對我們而言沒差，只是早期派遣公司在教育訓練上都安排在 1 月 1 日，人家在休假我們在教育訓練，若是工作加班辦法去還要在補，所以我覺得派遣公司對我

們都一樣，只是因他來標這個案子只有福利的差別。(F2)

3.問：在職場上目前感到最大困境是什麼？

在工作上是沒有什麼困境，因為以前到現在都待在同一單位對工作比較熟，所處的人員也比較單純。只是比較有疑惑的一點，就是說我們現在裡面有很多派遣人員或承攬人員，都在機關內的標案隨時去換廠商，這可能是工作上產生比較乏味或是無力感，想要換到櫃檯或是外面的，至於我的工作，覺得還好，我覺得工作量是不多，還可以在加一些。另外想到的問題點，就是若是 A 派遣公司，若是標案裁撤那派遣公司是否能夠再幫我們派遣嗎，對於派遣公司是否有轉介的能力感到疑惑，他真得有那個能力嗎，他手上真得有那麼多公司可以讓我們繼續生計上的安全，這是讓我對派遣公司比較信心不足的地方。(F3)

4.問：您所從事工作內容和正式職員如何劃分？

我覺得我是個滿信運的人，我碰到的就是正式職員來講，在工作上他們交待我就很認真的做，唯一讓我覺得沒有什麼負擔的話，就是正式職員有他們的權責，我們只有把交待的事做好，公務人員有公務人員他們的責任就是那個章，就是一起工作只是我擔的責任比較小而以，目前為止不會擔負到公務人員的責任，我是覺得我們應該是種協助吧，大家一起分攤工作我也很高興，在工作上不會特別區別性。(F4)

5.問：當您在工作遇到問題題，單位主管或同仁是否有適當的協助？單位主管對於管理正式職員及派遣同仁是否有差別待遇？

說到我的單位，現任的單位主管都不管我，他認為我們是派遣的，我們的請假啦出缺勤、工作量啦，單位主管沒在管對我們很放鬆，對我而言我的主管是正式職員或者是專員，讓我覺得他們比較照顧我們，也比較知道我們的工作量是多少，和我們搭配的正式職員我覺得比單位主管還要好，這是我個人這在單位的認為，單位主管讓我比較沒有

歸屬感，可能他認為我們是外派的應該不是他管轄之內，所以他對我們這一塊，我們努力做好不是因為他，反而是正式職員的要求，我們會做好這些要求。(F5)

6.問：對於契約指派的工作內容是否感到困難？有何因應方式？

工作若是有時效性的，我一定會加班完成，當然快跟正確是正確最重要，東西出去應該是最正確的。關於一些有需要審核的東西，以前的單位主管說要建立像是柯 P 說的 SOP 流程，我自己是有簡易的筆記記下來，審核的重點是什麼會紀下來筆記，若是有業務要換的話，我會給他看一下有哪些重要注意事項。(F6)

7.問：對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

因為我待的單位不是半年、一年業務就可以了解，有的單位是今日工作今日畢，像是櫃檯是有民眾來諮詢的話一天就完畢，若是要每半年訓練一個人熟悉我的單位的工作是件很累的事，我覺得一份工作不要經常換人，像我的單位差不多要兩年會比較熟，熟了以後我比較希望是在同一單位換業務，就是說兩年以後大家來替換，才能知道那個人的看法是怎麼樣和困難點在哪，我指的是同一單位業務的輪調。

對於派遣，我希望派遣公司有去應付萬一單位被關閉，派遣出去這些人有辦法銜接其他的工作，讓他們馬上進入職場，不會造成他們又要去申請失業給付或者馬上面臨沒有工作，像是有家庭的人或者是負擔家計的人會馬上手足無措。當然我也期待轉為自僱人力，這要透過考試去爭取，像是一般公司若表現的好可以成為正式人員，我也想要這麼做，我也不想要派遣公司一直來左右我們，至少成為局屬臨時人員(指自僱人力)比派遣較有保障。(F7)

附錄：深度訪談紀錄

受訪者代號：G (委外人力)

訪談時間：2015.04.29 下午 2 時

1.問：當初如何進入行政機關為派遣工作呢？

當初是因緣際會，約 91、92 年的時候，早期勞委會因失業的問題擬定公共服務計畫，是以臨工的方式晉用失業民眾全國約晉用八、九萬人，當時我就是因為參加公共服務計畫進入了就服體系，經過一年半的工作經驗，好像是 94 年吧，剛好派遣工作計畫剛好有人員出缺，我就順利的遞補上去，雖然之中有轉換一些單位，但是一直是在這機關，就一直從事就業服務工作到現在。只是當初以臨工的方式晉用時，所從事的工作不像是現在派遣工作重要，是一些比較簡單的工作。(G1-1)

2.問：是否了解與人派公司所簽訂條約內容權益？內容大致如何？

大概了解吧，合約的內容嘛，早期到現在是有一直在改進，福利是每一場派遣公司都不同，至於權益的部份關於勞基法的部份都是 ok 的，可是我們都是在這裡工作，有時候是不同派遣公司，轉換派遣公司的時候，會發生我的年資沒有辦法去合併，要重新起算，或則是因計畫的變更，薪資會有不一樣的調整，有時候比較少，有時候又比較多，這是一個很不穩定的狀態下，現在已經穩定下來，薪資已穩定下來，年資也可續。福利嘛，要看派遣公司，最早期沒什麼福利，後來加入了新的標案，因為是新的標案，第一年的福利很好，記得好像有六千塊吧，後來就逐年遞減，像今年的派遣公司就變四千塊了。若是教育訓練，像有其他家的派遣公司是有額外的補助，像是採購法的課，剛好我經歷過的派遣公司什麼都沒有，我上採購法的課還是自費去上的，像有的派遣公司同仁只要考上採購法證照還有什麼獎金，我是什麼都沒有。早期派遣公司比較不穩定，現在

慢慢比較成熟了。目前的權益還可接受，但是希望愈來愈好，像是年資，雖然機關休假的年資可接續，但換承攬公司後，聽說被資遣的年資是要重新起算，這個問題後續還是會存在。(G2)

3.問：在職場上目前感到最大困境是什麼？

我覺得還好，目前的就服體系還滿好的，長官有特意去營造這氣氛，在職場上感覺，同仁之間的互動比之前好很多。早期就服環境氣氛沒那麼好，像是要移交工作，現在工作移交給你，我人還在這裡無論有什麼問題，還是會告訴你，以前就不是啦，早期要是碰到這種情形，就會說我不都給你了嗎，都在檔案裡，你自己去看，你都沒有在看哦，那時氛圍就是這樣。現在職場上，表面上至少還是維持一個表面平和啦，不會因工作不順就當場有口角，我覺得這是長官有特意營造氣氛。(G3)

4.問：您所從事工作內容和正式職員(編制內人員)如何劃分？

正式職員是比較核心內的工作，那我們的工作核心外的，有點靠近核心，又不完全核心。例如，比較重要的，比較規劃性的，如政策規劃，正式人員會做，我們大都是執行面的。工作的劃分是有文化的，長官有在慢慢調整，像正有新的正式人員進來，長官就會加強要求他的責任就會比較重，工作量上面都有比較重，這樣的工作區分都還可接受。(G4)

5.問：當您在工作遇到問題，單位主管或同仁是否有適當的協助？單位主管對於管理正式職員及派遣同仁是否有差別待遇？

我待的單位主管是個很好的人，EQ 很高，同仁在工作上也會相互協助。在工作上有有問題，主管也會告們我們一個方向，還不錯啦。(G5-1)

目前工作上面的調配都是可以接受，現在的主管事情做好了，就不會管很多，大部分的主管都是這樣，只是有些少部分的主管對於事情要求度比較高，在言語上就有些不

是那麼好。還是要看主管的領導風格，曾經遇過那種老公務員的主管，現在已退休，他就對正式人員及我們的態度不同，對我們不是那麼的和氣，若是我們和別個課室的人往來，如一起訂個便當，他就會覺得我們很閒。(G5-2)

在這個環境下工作，大家都有一個不成文的共識，有些雜事像訂便當、搬東西、幫主管做些小事等不會去叫正式人員做，所以你不曾看到正式人員到門口領便當。像是我們要搬東西，請正式人員男生幫忙，他是會幫，但就會有人說，他是正式人員耶，找他幫忙好嘛。這是個感覺，這是個不成文的共識。

6.問：對於契約指派的工作內容是否感到困難？有何因應方式？

有教育訓練、同仁的相互幫忙，這方面比較沒有問題。(G6)

7.問：對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

這還是要看勞動部那裡擬訂政策，最主要還是不安定不穩定的感覺，因為現在說是勞動部是使用人力派遣最大的單位，雖然口口聲聲說要擬定派遣法，好像也沒真得照顧到我們，像有些同仁都待比較久，是不是有什麼制度可以轉換身份別，但還都是要看長官，像是轉自僱人力，說透明化，講歸講，到時有沒有還是要看長官，希望有轉換的規範是公開的，不是偷偷的進行。(G7)

附錄：深度訪談紀錄

受訪者代號：H (委外人力)

訪談時間：2015.04.30 下午 5 時 30 分

1.問：當初如何進入行政機關為派遣工作呢？

約在 98 年時，當初是在人力銀行看到相關職缺，也沒有多想爲了進行政機關，只是要找工作，碰到有適合的職缺就投了。招募的方式就是先去派遣公司面式，除了面對面的口試外，還有考電腦，在來就是到機關來面試，在由派遣公司通知錄取。這個工作吸引我的地方是薪水，比一般的起薪好，至於工作內容比較籠統，只有說是方案的業務執行，第一次接觸也不知道是什麼，就這樣進來工作至今五、六年了。(H1-1)

2.問：是否了解與人派公司所簽訂條約內容權益？內容大致如何？

大概是契約的時間是一年，還有一些休假之類的規範還有保密內容，一開始投履歷就知道是一年一聘的工作，覺得可以接受就試試看。目前標案公司沒換過，當初進來是以學歷作爲薪水的級距，後來就調整以職缺，就是看缺作爲薪水的級距，不再是之前學歷高一點，薪水就高一點。至於福利，覺得還好，比外面的派遣業者，我們算是很健全的，現在的福利跟以前比是有比較好一點，像是禮金、禮品比過去改善，剛進來的時候也是有三節，但只給禮盒，我們自己也會討論評估，這些東西都只是看起來只有三、四百的餅干禮盒，現在多是發放禮金五百甚至一仟，比餅干禮盒好，現在的禮金比較實用，整體福利是有比較好一點。(H2)

3.問：在職場上目前感到最大困境是什麼？

困境嘛，其實我覺得派遣就是在怎麼努力就是這樣子而以，沒有晉昇，也會對工作

感到不安，這份工作可能明年就沒了。另外會擔心，離開這裡到業界會不適應，因為一般外面對公部門的刻板印象，可能會覺得我們的工作就是很行政、很事務，其實並不然，我們也有點像業務的性質，要去多元單位接觸作開發，最擔心是這份工作沒了，到業界無法認可我在裡的工作經歷。目前有點感覺到預算慢慢的在縮減，職缺可能會有變化。

(H3)

4.問：您所從事工作內容和正式職員如何劃分？

目前我們科室從事的是多元就業單位的開發方案，以地區來劃分每個人的工作，有一系列的說明會、拜訪單位，向他們說明方案精神，建議他們來提計畫。摒除遣派的方式，這份工作還滿活的，不會一直坐在辦公室，出差及行政的工作約一半一半，我還滿喜歡這份工作的。自己本身是學商的，目前雖然和自己所學沒什麼相關，未來希望輔導多元單位轉型自給自足的社區單位，建議單位可以發展社區的產業，或許可以將所學有關管理方面對多元單位有所助益。

關於工作內容和正式職員的分類，應該是說是業務內容不一樣，正式職員是以預算管控及經費方面部分，我們算是在第一線，以目前工份的劃分覺得是可以接受的。(H4)

5.問：當您在工作遇到問題題，單位主管或同仁是否有適當的協助？單位主管對於管理正式職員及派遣同仁是否有差別待遇？

我們科室相處算不錯，有緊急的狀況大家都會互相支援，像多元單位有些突發狀況，例如我們有補助多元單位人事費，這些經由我們就業服務中心推介過去多元單位的人員有時候會和單位發生些問題，這時我們負責不同區的同仁會彼此相互討論，不同的轄區會有不同的狀況，我們都會討論，看看有什麼可以解決的方式。至於和正式職員相處上，是沒有隔核。主管對於我們的態度也是一樣的，開會什麼的也都是在一起討論。(H5-1)

從事這工作多年，有經歷過不同的主管領導風格，有的主管就是比較不會注重一些小細節，有的主管本身就是很謹慎，很多事情就是要掌握，要時時刻刻掌握狀況。

對我而言，無論是哪一類的主管重要的是一視同仁，不會有差別。業務量也是要平均分配，之前有個主管調整業務造成合作的多元單位要面對機關內人員多承辦窗口，後來就有在慢慢調整儘量為單一窗口讓事情更簡單化。(H5-2)

6.問：對於契約指派的工作內容是否感到困難？有何因應方式？

沒有感到特別困難，大家都會相互協助。(H6)

7.問：對於目前運用委外人力制度有何評析及改進建議呢？

就目前的工作而言，對一般業界還是其他的派遣工作，算是不錯的。常看到派遣的新聞事件，覺的我們的福利算是很不錯的，而且都是符合相關規定的。只是，對未來的不確定性還是感到不安。但是，若是在一般企業，也是有會被裁撤的情況，這算是職場的風險。

建議嘛，就是配套措施，是不是有個轉銜的機制。但又覺得機關要改進有限，因為經費有限，有經費才有人力。至於目前的派遣草案，感覺是換湯對換藥，不會比較好。(H7)