

公部門以約聘僱及 臨時人員方式運用社工人力的爭議

陳政智

一、前言

許多關於臺灣社會工作者勞動現況的文獻，均指出社會工作人員目前的處境是人力不足、工作負荷量大、職場壓力大、薪資低、專業自主未受肯定；此外，有時還要面對法律訴訟、服務對象最佳利益的考量、工作流程的兩難，再加上所處的常常是組織不成熟的工作環境，因而導致流動率大。

任職於民間社福機構者，其專業地位不被肯定、低薪、組織的不成熟導致高的流動率。因此，社工系畢業的學生若想從事社會工作，大部分對公部門都有一分憧憬。可是在高普考錄取偏低的狀況，以約聘僱或臨時人力的方式進入公部門，是許多社工人採取的第一步。所以，公部門成為社工人員受聘雇最主要的場域。

這幾年在許多人努力爭取之下，公部門對於約聘、約僱、臨時人力的勞動條件已大符提昇，最少都適用勞基法，讓社工可以成為「專業的藍領」，但人力流動的狀況似乎沒有降低。以下是一位社工進入公部門後的心聲：

「看著機構的流動率覺得很恐怖！
將近一年半的時候幾乎換了新面孔，
而且機構竟然有一半以上是一年一聘的
約聘人員，
會不會哪天經費不足，方案停了，
人又全部換新的了…???
竟然覺得個案一直在換社工，
在換社工的過程中，
難道不會有一段時間的停滯嗎？
那這樣服務的不連貫對案主而言又是好的嗎？
跟我們以前學的差很多ㄟ！
突然間覺得很恐怖，
就在想…
這是不是我們臺灣的問題？
年輕的同學很快就進入機構，
然後很快的被要求要很專業，
很快速的被訓練！?
然後也因為壓力關係，
很快速的就離開了…
無論是輪調或是離職……
在我耳邊一天到晚同事的聲音都是

"我在這只是過渡..我要離開了，我只是在撐..."

我覺得社工每次召開讀書會、團督，
都是在討論個案怎樣處遇，
我們哪裡想不夠，哪裡做不夠，
個案要怎樣怎樣怎樣，重心都在個案，
可是怎麼好少人會去想到，
社工人員自己的生活品質？
怎麼社工在埋頭重視個案時，
都反而忽略了自己(機構 or Swr)?
臺灣的社工界感覺就真的是少了點什麼，
感覺一直在擴大編制，
一直在招募新人，
新的人一直來來去去，
方案也處在不穩定中，
經驗老道的被調動的意願都很低，
新人被訓練，訓練夠了(!?)就離開，
這樣真的沒問題嗎？
一個個案一年內可能換 3 個社工ㄗ~！

二、公部門使用社工人力面面觀

在政府組織重整與人事精簡之變革下，非典型僱用儼然成為近年來的重要趨勢。政府開始將一些周邊業務、創新事務等非日常行政業務外包，或採用約聘僱、臨時人力等，僅保留核心人力與技術，藉由彈性化的組織規模來創造更高的績效。這種人力運用方式，在許多人力資源領域其實是被稱為「改買為租」，與人力派遣還是不同的。雖然在社會工作的價值，人是不能買賣的，我們賣的是技術、是專業，不是「人」；但這個名詞卻非常直接地呈現出雇主和勞工之間的關係之

轉變。

人力派遣指的是組織就營運上的工作需求、任務需求，委託人才派遣公司，在約定期間內派遣足以執行工作與任務的人才，並在其指定的工作場所完成合約上指定的工作與任務。社工人力在公部門中以人力派遣方式進用的比較少見，在勞委會職訓局的系統中可以看到，但各縣市政府社會局處中，則多是採約聘僱或臨時人力進用。另外，各級政府還採取了暫雇、職務代理人、臨時工等不同的進用名目。

這些非典型人力適用的工作，一般是非核心工作項目、可替代性高的工作、臨時出缺人力、短期性的工作、突增量的工作、繁忙時補充人力的工作、專案性質的工作者、營運策略上運用、特殊工作項目等。組織運用約聘僱或臨時人力的理由大致是：配合業務需要、節省人事固定成本、組織編制人員名額有限但工作又必須要做、增加人力運用的彈性、作為招募正式員工的管道或過渡期、迴避法定雇主責任（許妙穗，2001；許靜雄，2009；Druker and Stanworth, 2001；Purcell and Purcell, 1998）。

目前社工人員面臨的型式有用人單位自行招募或聘僱員工，再轉移其僱主隸屬身分至派遣公司，並由派遣公司執行作業過程；也有用人單位委託派遣公司招募派遣員工；因專案性任務與伸縮性組織之功能而短期雇用；突發性工作、工作量驟增、正職員工請假職代等。

公部門中不論是約聘或約僱人員，基本上都是不需任何高普考資格即可任用之人員，不過有時會處在約聘、約僱期滿就得離職的

不確定性。依據「聘用人員聘用條例」第 3 條「本條例所稱聘用人員，指各機關以契約定期聘用之專業或技術人員。」此外，民國 96 修正之「聘用人員聘用條例施行細則」第 2 條「本條例第二條所稱應業務需要，以發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作，非本機關現有人員所能擔任者為限。」而第 4 條規定「聘用人員約聘期間，得以業務預定完成期限為準；其依本條例第五條之規定續聘者，應經主管機關核准，並通知銓敘部。」另外，民國 97 年修正之「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」中範定「各機關編制內現職人員，除法令另有規定者外，不得轉任本機關或兼任其他機關聘用職務。」

至於約僱人員，依據「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」第 2 條的說明，「約僱人員之僱用以所任工作係相當分類職位公務人員第五職等以下之臨時性工作，而本機關確無適當人員可資擔任者為限，其範圍如左：

- 一、訂有期限之臨時性機關所需人員。
- 二、因辦理臨時新增業務，在新增員額未核定前所需人員。
- 三、因辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員。
- 四、因辦理季節性或定期性簡易工作所需人員。

前項約僱人員之僱用以年度計畫中已列有預算或經專案呈准者為限，約僱人員不得擔任或兼任主管職位。」而第 5 條規定：「約僱人員之僱用期間，以一年為限，但業務完成之期限在一年以內者，應按實際所需時間僱用之。其完成期限需要超過一年時，得依

原業務計畫預定完成之時間，繼續每年約僱一次，至計畫完成時為止；其約僱期限超過五年者，應定期檢討該計畫之存廢。」

臨時人力則在民國 97 年訂定的「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」有說明，「臨時人員：指機關非依公務人員法規，以人事費以外經費自行進用之人員。但不包括下列人員：1.依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法、國軍聘用及雇用人員管理作業要點進用之人員。2.技工、駕駛、工友、清潔隊員。」而且「臨時人員得辦理之業務，以非屬行使公權力之下列業務為限：臨時性、短期性、季節性及特定性等定期契約性質之工作。」各機關進用臨時人員，還必須機關現有業務經以委託外包方式，或者以推動工作簡化、業務資訊化及運用志工等人力替代措施辦理檢討後，現有人力仍不能負荷者才能進用。還有一種情形是「機關接受專案經費補助辦理特定業務或委託研究計畫，不能以現有人力辦理者」，這也是各縣市政府社會局處運用臨時人力常用的理由。

所以，約聘人員必須是專業或技術人員，職等比較高，薪水一般會比約僱人員或臨時人員多。但依據政府的法規，若有特別法優先於一般法的概念，約聘、約僱、臨時人力都有其專用的進用要點或辦法，若未規範的事宜仍可適用屬於一般法的勞動基準法，相關權益最少應以勞基法為基準。所以派遣、約聘僱人員的權益與義務幾乎是接近正職人員了，擁有勞健保制度、國旅卡、休假、依考績進階升薪（但有上限）；但是退休給付不同，以提撥退休準備金的方式，而且

沒有子女教育補助費。另外，人力派遣者，若換公司承標，年資會被重計；或者有的會採臨時人力的條件派遣，則只有勞動基準法的保障，無國旅卡、進階升薪等福利，也不用每年考核。所以，不少機關將裁減之聘僱人力，改以委外方式執行，其實是同一批人做相同的事，但改以人力派遣，就公務機關而言，僅是將人事費改以業務費支出，約聘僱人員之雇主由公務機關變成派遣公司，當然薪水要視發包狀況，可能無法維持過去的水準。

約聘、約僱、臨時人員最大的不安來源，就是關係的不穩定性，即「一年一聘」的制度。在一般的企業，因為勞基法的保障，企業其實不能隨意解僱約聘員工。因為根據勞基法第 9 條規定，所謂的定期契約，只限定於臨時性、短期性、季節性及特定性工作。約聘員工的工作若屬於繼續性質，不符合上述情形，雖然是一年一聘（約聘員工只要前後約聘契約未間隔 30 天），仍屬於勞基法的不定期契約。在不定期契約的架構下，雇主除非有勞基法第 11 條的法定事由，如雇主歇業、轉讓、或勞工對所擔任之工作的確不能勝任等，否則是不能任意解聘員工的，當然在這種情形下，員工也有權向企業要求資遣費。但在公部門的約聘、約僱、臨時人員會有更大的失業危機感，因為前述的特別法是高於一般法的，「聘用人員聘用條例施行細則」和「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」中都明確規定了約聘僱期是有期限的。

三、公部門運用約聘僱人力產生的爭議

公部門採用這些非典型的人力僱用型

態，對於社工人員的好處是可以因應就業市場改變成為快速進入職場的方式之一，因為就業機會增加了。而且社工人員可以藉此累積工作經驗、專長，提高個人附加價值，更可以嘗試自己的興趣，探索自己是否適合公部門這個職場領域，以作為正式投入公部門的踏腳石。尤其，在公部門中接觸不同的組織文化，熟悉不同的職務、適應不同主管的領導風格、建立人脈等，都是未來就業的資產。

但是社工以「短期契約勞動者」的方式進入公部門之後，受限於法規的規範，沒有職涯發展性，而且工作未編製職務說明書，工作會一直被增加新的任務；再加上，敘薪基礎不同，產生同工不同酬的現象，而且有些正式人力不做事，又有終身保障，造成約聘、約僱、臨時人員的工作士氣受影響。這在政府部門的職場中也形成一種階級制：「正式 vs. 非正式」，因而產生相對剝奪感，久而久之會形成疏離感（alienation），只形式地臣服外在的標準，放棄自我的內在標準，逐漸有一種對工作厭倦、無味的感覺或態度，最後就是選擇離職。

所以，「短期契約化」對於社工界將會造成以下的影響：

1. 內心會有不安全感，尤其契約屆滿前會無心工作影響服務品質：因為對未來沒有保障，尤其在年度更替時，必須討論專案的延續性，這種感覺特別強烈，讓人有一種不如歸去的感覺。而且這種「工作不保，無心增進個人專業能力」、「工作不保，無心全心為案主服務」也成為部分社工人員消極的藉口，最後

成為社工與主管雙方互相推諉卸責的惡性循環。

2. 正職人員與約聘僱人員之間的差別待遇：因為適用的法規不同，造成正式公務人員相較於約聘僱人員，在福利制度、勞動條件與僱用關係相形優渥與穩定的區隔後，催化職場階級化與歧視，這種相對剝奪感甚至形成二者的對立，創造出更多的負面組織文化與爭議（周信旗，2002；許妙穗 2001）。
3. 服務無法產生持續性：人力的流動使得許多服務被迫中繼，新的服務人員又要重新開始接續服務，即使工作有交接，也會因個人做事風格，而產生不同的服務模式。這不只對組織的影響很大，對服務對象的衝擊更大，一直在更換服務人員，根本無法建立信任的專業關係。
4. 社工界人才流失：公部門用人即使是約聘僱也有一定的招考過程，所以許多優秀的人才都是經過重重關卡才能進到公部門，但懷抱著夢想卻因為相對剝奪感、行政科層的無自主性而失落離開。這當中很多人是在不穩定的民間單位工作過，結果進公部門發現是另一種型態的不穩定，使得有些人選擇離開社工界。
5. 社會工作經驗無法累積：現在的社工人員常是職場的老人，但卻是組織的新人，出社會多年卻永遠在新組織、新單位從頭開始學習。尤其是每一段都是在不同的領域工作，無法累積出專精度。對於組織而言，前一位工作人員的經驗通常也都沒有留下來，使得資深者永遠

在教新人。

6. 要求要有進來組織就能立即提供服務的「即戰力」，且縮短適應期：每一位進到公部門的員工立即要就戰鬥位置，包括要有為服務對象提供全人、全程、全面服務的能力，還要有面對組織與主管的能力，沒有時間慢慢學，因為績效壓力一直逼過來。而且這也是一種變相延長試用期的方式，現在的試用期是一年，因為要表現良好才有機會繼續被約聘僱。
7. 不穩定的就業型態阻礙專業認同：當我們每天都在高唱「充權」的時候，許多社工突然發現自己是許多近鄰專業裡最弱勢的，在法規與制度的壓制下，只能臣服外在的標準，放棄自我內在的專業標準，久而久之會形成疏離感（alienation），一種無力感與無助感將會油然而生。所以，有些社工人員可能會感到有志難伸或價值扭曲，然後便會對工作產生不滿，對組織產生疏離感或與管理者間出現芥蒂，這些都會損及專業人員對組織的認同。但換一個角度思考，這也是許多機構在勞工權益高漲及社工人力素質落差很大的狀況下，保護自身權益的做法之一，以免請神容易送神難。

行政院於 99 年 9 月 14 日核定「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」，預計於 2011-2016 年增加 1462 名社工人力，其中 2011 年增加 366 名社工是以約聘的方式進用，而 2012-2016 年再以正式編制方式進用 1096 名，2017-2025 年則以約聘社工人員出缺即進

用正式人員的方式納編 394 位人力。可以看出政府部門也注意到約聘人員權益未被充分保障的問題，開始採正式編制的方式來規劃社工人力，以確保社工人員的晉用、升遷及合理薪資。但我們也從規劃中看到二個問題，一是 2011 年仍是將約聘人力作為招募正式員工的過渡期，這些人就是制度的犧牲者；二是以分年納編的方式來保障現有約聘僱社工人員權益，但各縣市財力不一，納編的員額與進度將會形成落差，這還是沒有解決社工人力缺乏的縣市之人力問題，約聘僱人員的權益保障也將只是流於口號。

四、結論

如果這種人力制度是未來社會工作者就業的一種型態，我們就必須面對現實。學校單位在社工的大學養成教育中，對於就業「即戰力」的部分，就要予以正視，如：在大四的課程中引進實務界的師資，增加實務性的課程；或者在課程中增加 PBL 模式教學（以問題為基礎的學習課程，problem-based

learning curriculum），鼓勵學生自己學習和解決問題，以增加學生獨力學習的能力和畢業後的即戰力。

因應這種短期契約式的約聘僱或臨時人力的工作型態，社會工作者要為自己設計一個「多組合化生涯」的生涯歷程檔案(portfolio career)，除了累積自己每一段的經驗，也要仔細規劃社工生涯的專業深度與廣度。因為專業的廣度夠，我們擁有跨領域的能力，就有更多生涯轉換的機會，也可以同時累積人脈，有助於未來生涯的變動，因為好工作不是找到的，而是「親友介紹」的。至於專業的深度則可以讓我們具有更好的競爭力，因為有了門票進到某個場域之後，靠的是專業的表現與執行力。所以，好好走每一段路，在每一個職場留下美好的身影，「每一個工作離職的方式，就是下一個工作的面試」，別讓自己成為可拋棄式員工。（本文作者為高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系副教授）

關鍵字：約聘僱人員、臨時人員、公部門社工人力、社工人力規劃

參考文獻

- 全國法規資料庫。<http://law.moj.gov.tw/>。檢索日期：100 年 10 月 24 日。
- 行政院勞工委員會委託計畫報告（2002）。「非典型僱用關係勞動基準之探討」。
- 周信旗(2002)，人力資源彈性化任用管理之研究－以我國勞動派遣為例。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 許妙穗（2001）。我國人力派遣制度安排之探討。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 許靜雄（2009）。派遣員工之組織認同、工作滿意與工作效關聯性之研究—以 F 公司為例。高雄師範大學人力與知識管理研究所碩士論文。
- 楊朝安、成之約、簡建忠、邱祈豪、楊通軒、鄭津津、陳力銘、黃惠鈴、張嘉惠共同著作（2004）。人力派遣大革命，臺北：才庫人力資源事業群出版。

- Druker, J. and Stanworth, C., (2001), "Labour Flexibility in the Hospitality Industry: Questioning the Relevance of Deregulation", *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, Vol. 11, No.2: 60-69.
- Purcell, K. and Purcell, J., (1998), "In-Sourcing, Outsourcing, and the Growth of Contingent Labour as Evidence of Flexible Employment Strategies", *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol.7, No.1: 30-59.