

國立臺灣大學政治學系

106 學年度「政府與公共事務」碩士在職專班

論文研究計畫書

指導教授：黃錦堂博士

組織制度變遷與組織變革之研究－以勞工保險局為例

(口試本)

研究生：楊思怡

學 號：P03322003

中華民國 106 年 11 月 15 日

目錄

第一章 前言	1
第一節 研究背景及動機	1
第二節 研究問題與目的	4
第二章 文獻探討	6
第一節 社會保險之本質及特性	6
第二節 組織變革相關理論	15
第三章 勞工保險局組織變革概況.....	22
第一節 勞工保險局現行組織架構職掌與現況	22
第二節 影響勞工保險局進行組織變革之原因.....	30
第四章 勞工保險局改制行政機關金融雇員轉任公務員爭議之分析 .	54
第一節 組織法中規範公務員具有轉任資格之合憲性.....	55
第二節 勞工保險局改制行政機關金融雇員轉換爭議之探究.....	59
第五章 勞工保險局之人事制度探討.....	68
第一節 勞工保險局改制行政機關人事雙軌制度設計與運作.....	70
第二節 勞工保險局改制後面臨之人事制度問題研析.....	79
第三節 勞工保險局員工權益保障之法令解析.....	85

第六章 研究方法及架構	91
第一節 研究方法介紹	91
第二節 研究架構	93
第三節 訪談大綱	95
第四節 預期研究成果及研究限制	98

表次

表 2-1 勞保局與美國、英國及日本等先進國家之業務項目及組織型態比較	45
表 2-2 組織變革的定義表	48
表 3-1 勞動部勞工保險局業務職掌	59
表 3-2 勞動部勞工保險局重要歷史沿革	28
表 5-1 子女教育補助金額表	75
表 5-2 留任人員補助金額表	76
表 5-3 改任官職等級對照表	80
表 5-4 勞保局員工權益保障規範重點表	87
表 5-5 各機關（構）組織法規有關未具公務人員任用資格人員之權益保障規定彙整表	88

圖次

圖 3-1	勞動部勞工保險局組織架構.....	23
圖 3-2	勞動部勞工保險局組織系統表.....	24
圖 3-3	行政法人於組織定位示意圖.....	47

第一章 前言

第一節 研究背景及動機

面對全球化趨勢，政府組織必須更為精簡、更具彈性，才能迅速回應各種挑戰。行政院推動組織改造，重新檢討修訂行政院組織法，適度整併政府組織，以增進行政效能。我國現行政府組織在職能日益擴張的狀況下，已呈現一種僵化且難以即時因應的窘境。為建立精簡、彈性、創新與具有應變能力之中央政府機關組織共同規範，以期增進其效能與效率，行政院著手規劃進行「政府組織再造」。爾後，立法院正式通過「政府組織再造四法」，作為中央各行政部門進行組織調整的基準法源，並將該改革措施的法定名稱定為「行政院功能業務與組織調整」。整個組織調整計畫自 2012 年 1 月 1 日起分段實施。就部會數量而言，行政院計畫將現有 37 個部會精簡為 29 個部會，惟現行基準法規範行政院最多只能設立 13 部、4 委員會、5 個相當中央二級之獨立機關，爰有必要連動配套修正基準法部分條文，以因應國家未來發展之需，提升政府施政效能與國家競爭力。

在組織改造推動過程中，勞工事務及組織亦進行再造，我國勞工保險制度肇始於民國 39 年，最初於臺灣人壽保險公司內，另設「勞工保險部」。民國 47 年中央立法通過「勞工保險條例」，民國 49 年 4 月 16 日正式設立「臺灣省勞工保險局」—此為勞工保險局之前身。迨因社會發展，勞工保障日受重視，並為政府施政之重點，爰自民國 85 年 7 月 1 日改隸中央，隸屬行政院勞工委員會（現為勞動部），除提供生育、傷病、殘廢、老年及死亡等五種給付，以及職業災害醫療給付；並接受他機關委託其辦理農民健康保險、老年農民、老人及原住民敬老福利生活津貼發放業務。上級委任辦理積欠工資提繳與墊償、職業災害勞工保護之各項補助、就業保險及勞工退休金新制等業務。安定勞工、農民、老人、原住民之生活，在我國現階段社會安全制度之發展，扮演極重要之角色，我國社會重大政策由勞工保險到勞工退休金制以及國民年金業務之開辦，影響民眾權益甚鉅，面對勞工保險局之永續經營，組織定位之議題則將益形重要。

勞動部勞工保險局（下稱勞保局）做為我國勞工保險之承辦機關（構），其重

要性一直受到肯認。惟隨時代嬗遞、社會變遷，勞保局之組織定位亦迭經多次討論，作為我國社會安全體系中極為重要的一環，觀察先進國家的經驗，勞工保險業務有以政府行政機關管理與執行由單一政策機關主管，也有部分業務是藉由勞雇雙方組成的自治團體辦理或由民間保險業者辦理，亦有透過政府獨立性政策執行機關執行者，近年來，行政法人觀念傳入我國，有論者認為在政府組織調整之際，將勞保局行政法人化是可行之道。而無論是哪種組織型態或方式，更為重要的是必須確保勞工保險此項業務能夠獲致社會安全保障之功能，以及此一體制的運作符合國情、文化背景和制度的系絡性，勞工保險局之業務性質屬於社會保險或公權力行政，係屬強制性社會保險，並不以營利為目的，強調社會利益、強制投保、法定給付水準、保障人民基本生活需求、免除核保程序、不需完全提存準備金。上述特徵與營利之民營保險實屬不同（彭錦鵬、劉坤億，2003）。

勞保局未改制前為金融事業機構，惟業務屬性仍具有行政機關之性質。因此，勞工保險局之組織比照以營利為目的之公營金融保險事業機構，與保障人民為目的之社會保險及給付行政顯有不符，且勞保局因無營利之事實，卻領取績效獎金為外界所議論，改制行政機關後，則依相關人事考銓法制規定，支給考績獎金，即可解決相關爭議並回應此項公眾期待，遂於民國 103 年 2 月 17 日立法院通過勞動部勞工保險局組織法，確定勞保局由公營金融保險事業機構型態改制為勞動部所屬三級行政機關，此一改制對勞保局組織發展、業務運作、組織文化、人事制度（包含人力資源運用）、員工權益等方面均有重大影響及衝擊。

由於組織改造工程浩大，而勞保局轉型為行政機關後其牽涉之層面影響廣泛。因此本文試圖從勞保局改制行政機關之制定演進過程中，包括行政院組織改造、中央立法之影響等政策變遷過程，是什麼原因促使整體政策變遷勞保局組織進行改革？以及勞保局組織變革可轉型的途徑及方向有哪些？在自由競爭的思潮下，出現了一種新的政府組織型態，也是我國推動組織改造的重要變革之一，即「行政法人」制度，為確保公共任務之妥善實施，參考英、日等國家之制度精神，推動行政法人制度，打破以往政府、民間體制上之二分法，讓不適合或無需由行政機關推動之公共任務由行政法人來處理，使政府在政策執行方式之選擇上能更具彈性，並適

當縮減政府組織規模，同時可以引進企業經營精神，使這些業務之推行更專業、更講究效能，而不受限預算法、會計法、審計法、政府採購法及人事法規等法令束縛。因此，本研究將探討公營事業組織變革時，是否可將行政法人制度納入轉型途徑的考慮範圍，評估公營事業機構轉型行政法人之可行性，最後，則是，期望透過全面性了解，解釋勞保局改制演變之問題，了解組織改造成果，並據此提出可行的改善措施，此為研究動機之一。

機關組織的變革除了組織結構變遷重整外，亦與機關的人事制度息息相關，人事制度是政府結構重要的一部分，由於組織時空背景使然及人事政策考量，勞保局未改制前係比照公營金融保險事業機構的人事制度，因此，正式職員不似一般行政機關必須有任用資格之限制，而契約人員亦無一般行政機關有關聘用人員、約僱人員等相關規定之適用，在人員的進用上較為彈性，惟人員類別也隨之繁多。勞保局改制初期，原有適用穩定的人事制度不得不產生結構性的變化。

由於勞工保險局員工約有 9 百多名員工不具公務人員資格，其中爭議最大的就是「金融保險雇員升等考試及格人員」（下稱金融雇員）轉任常任文官之議題，勞保局主張「金融保險雇員升等考試及格者雖為封閉考試，但早年考試及格者均被承認取得公務人員資格，且考試及格證書亦由考試院頒發，不應因事業機構改制為行政機關而使其變為非正式人員，影響其權益。」而主管人事銓敘業務的考試院及銓敘部則認為「由考試院頒發之及格證書，並非均得以取得公務人員任用資格，如認定金融保險雇員升等考試及格者具有轉任資格，除與憲法考試用人規定不符外，亦與前已配合政策改制行政機關人員權益產生不衡平」，協商過程雙方堅持己見、構想南轅北轍，由於在法律上有模糊空間，引發此次立法之爭議，不僅直指勞保局改制行政機關金融雇員轉任公務員之合法性，更附帶涉及行政、立法兩院修法有無侵奪考試院職權的合憲性問題，所以有進一步探究的必要。此外，勞保局組織型態改制為行政機關後，具公務人員任用資格者其所適用的法規及權益義務等回歸公務員法制，未具公務人員任用資格者，得適用原有關法令之規定，亦即「財政部所屬金融保險事業機構人事管理準則」及「勞工保險局工作規則」，形成「一局兩制度」的狀況發生，在人力資源管理及運用上多元的人事制度存在於同一個公務體系中，

是更具彈性相輔相成的利或是造成機關裡更多的負擔衝突對立、造成內部管理上之困擾的弊？值得吾人省思，此為研究動機之二。

綜上所述，勞保局改制至今已3年多，時值勞保局整體組織漸入正軌之際，隨著勞保局原承辦之勞工保險業務以及陸續增加接受委任辦理等業務，如此龐大且複雜的業務量，勞保局如何在現有的組織性質中，活化運用其組織的人力資源以致力提升組織績效及業務推行是促使本研究關注於勞保局內部人力運用的情況，並做為日後其他國營事業機構改制之借鏡，此為研究動機之三。

第二節 研究問題與目的

本文根據研究主題及背景、動機等分析結果，導出本研究主要問題有三：

- 一、 勞工保險局改制之組織定位規劃演進過程為何？改制後是否達成組織改造目的並對組織發展造成甚麼影響？
- 二、 勞工保險局改制行政機關後所衍生之人事制度(管理)問題對人力資源運用之影響？
- 三、 勞工保險局改制行政機關後，各類人員因身分之差異，其權益有何差別？在組織改制或改造過程中，若機關產生不同身分者，其組織管理常會有文化衝突問題產生，對員工權益有那些重大影響？

基於以上之研究動機，本研究的**研究目的**的如下所述：

- 一、 釐清組改過程中勞保局從公營事業機構轉型之組織定位規劃方向過程、可轉型的途徑、遭遇之困境及最後行政院選擇將勞保局行政機關化之考量因素，以及其改制後的組織制度實務運作及可能產生的影響及限制進行探討。（**組織發展構面、實際執行構面**）
- 二、 研析勞工保險局轉型行政機關後，就各類轉任人員及留任人員之所適用之人

事制度(管理)問題及員工權益保障事項等，提出具體之建議方法，並針對爭議最大的「金融保險雇員升等考試及格者」轉任常任文官之議題進行釐清。（人事制度構面、員工權益構面）

三、 藉由比較美國、英國、日本勞工保險組織變革或再造發展現況，結合渠等實務推動經驗和勞保局改制現況之檢討，了解公營事業機構改制行政機關之過程暨其可行性與配套措施，以提供日後其他公營事業機構改制推動參考及相關建議。

（比較借鏡）

第二章 文獻探討

第一節 社會保險之本質及特性

保險是一種風險分擔的設計，社會保險與一般之商業保險本不相同，蓋社會保險者，指的是應用保險技術、具備社會保險固有之強制參加、國家管理、國庫負擔之條件，並且符合今日社會保障之理念與構造的制度。

壹、社會保險之本質

社會保險〔Social Insurance〕係由政府採用危險集中管理方式，對可能預期損失的被保險人，透過制度性的相互協助，解決危險事故的經濟需求。其兼具「社會性」及「保險性」，社會性乃是政府制定社會政策，以謀求社會多數人之福祉；保險性則是藉由保險制度，結合共同承擔風險的團體，以制度來解決社會危險事故所造成的偶發性經濟需求（梁憲初等，2004：3）。

廣義而言，凡市政府基於解決特定社會問題，而必須採行強制性的保險制度，且該保險制度無法由民間機構單獨承辦，必須仰賴政府幫忙，即可稱為社會保險。而社會保險與民營保險最主要的差異，大致包含下列幾項原則¹：

一、強制社會利益原則

社會保險制度是為大多數人的利益作考量，因為是以共同分擔風險為基礎，所以國家需制定法律，強制符合身分的人參加其社會保險制度，使得大多數人能獲得基本的保障，也讓社會保險制度較易推行。

二、不必完全提存基金準備原則

¹柯木興（1998）。社會保險。臺北：三民書局。

社會保險是一種開放式的永久性互助福利制度，並且有強制性的關係，所以投保者源源不斷，被保險人只要支付當期的社會保險費用即可，不需提存基金準備，減少其負擔的壓力。

三、給付依法律訂定原則

各種社會保險制度的給付標準、給付方式、給付條件及給付項目等均依法律的規定執行。

四、最低收入保障原則

對於人民遭遇到各種特定危險事故，例如：生病、生產、失業、傷害、殘障和死亡等事故的損失，提供最低生活水準的給付，使其能繼續維持基本的生活。

五、重視社會適當性原則

社會保險制度強調社會適當性高於個人公平性，如果重於個人公平性，則依其繳納的費用給予相對的保障給付，如此低收入戶階層將無法得到維持基本生活的給付，所以以適當性的原則讓所得再分配，使全體國民能互相扶持幫助。

六、自給自足原則

社會保險制度的財務來自僱主、受僱者及自僱者負擔，使其能對社會保險制度負責，更能關心、了解整個社會保險制度的發展。

七、給付權利原則

社會保險制度的給付是被保險人的一種權利，只要符合其給付的資格，則不需經資產及所得的調查。

八、給付假定需要原則

社會保險的給付雖然是法定的權利，但也有其給付的條件，例如：被保險人未達最低退休年齡，則不給予退休給付，社會保險制度的給付需假定其被保險人有給付的需求，才給予保障。

藉由前述原則可得知，社會保險作為一個社會保護的制度，其本質上還具有下列特徵：（楊靜利，2000：161），為進一步釐清社會保險的意義及其本質，茲摘述其要點入下：

一、強制與志願參與

德國俾斯麥 (Otto von Bismarck) 政府於 1883 年通過強制性疾病保險法案，利用既存的志願性疾病基金，強制雇主與受雇者共同繳付費用參加。爾後於 1884 年設立工業災害保險，1889 年設立老年與殘障保險，1911 年設立遺屬保險，1927 年設立失業保險。在這期間，英、法與北歐等國紛紛起而效尤，一方面利用社會上原有的組織，另一方面建立新的措施，強制勞工與大眾參與，以保障因疾病、傷害、失業、退休或老年等原因而導致的不幸。至 1930 年代，整個歐洲普遍實施強制性保險，美國也於 1935 年通過社會安全法案 (Social Security Act)。顯然，俾斯麥政府只是在既有的體系內加上一個強制命令，「強制性」可以說是社會保險與互助社團或商業保險之間最根本的差異，但這個根本差異都有例外，在德國，所得高於一定水準的受雇者並不一定要參加目前的健康保險系統。

二、付費是否為給付必要條件

社會保險的「社會」二字反映制度的精神，「保險」二字則說明運作的機制。基本上，這是一個付費的制度，繳費者才有給付的資格，甚至於繳費超過一定的期間或數額才能夠領取給付，付費成為社會保險與社會救助之間的重要區別。德國在各種社會保險制度建立之初就明確主張此一原則，貝佛里奇爵士在規劃英國社會福利體系時，也一再強調受益者付費；但對於健康照護，其卻認為是大眾責無旁貸的任務，凡是有需要者就應該獲得適切的照顧，不需任何條件。沒有人把英國的健康

照護制度歸類為社會救助，她也不是商業保險，就英國健康照護制度的歷史發展過程來看，公醫制度的前身仍是強制性的健康保險，如果將其視為社會保險之改革，則社會保險的繳費原則又產生了例外。

三、收取的費用是否為專款專用

社會保險收取的費用幾乎均專款專用，成立特別基金獨立於政府一般財政之外，這也是社會保險與社會救助不同之處，主要為維持穩定，使其不易受到民意代表的任意調整。但專款專用的界線並不明確，各個不同社會保險基金之間經常相互截長補短，例如美國的社會安全基金就挪用貼補老人健康保險 (Medicare) 赤字，或甚至於其他政府支出項目；有些國家則挪作其他非社會福利用途，例如台灣，勞工保險退休基金進入股票市場並不是基於投資的目的，而是擔負挽救股市的任務。

四、精算費率或所得重分配

商業保險收取的費用稱之為保費 (premium)，含有風險精算的意義，如果固定的給付額，則費用將視危險發生率而不同；社會保險費用的決定經常不依此原則，而產生所得重分配的效果。常見的社會保險費率訂定方式有三種：第一種為均等費率 (flat rate)，不論風險大小，每個人繳交的費用與領取的給付額完全相等，例如英國 1960 年代以前的國民保險。第二種則繳費與給付均釘住工資水準的一定比率，德國普遍採用此種方式，台灣的勞工保險與公務人員保險亦同，美國社會安全制度則進一步設定繳費的上限，使得部份高所得者的薪資稅率較低所得者為低。第三種則是分級累進稅率，英國 1961 年以後的國民保險屬之。醫療保險為實務給付，不論是採行那一種繳費方式，的確不考慮危險發生率，但現金給付如老年年金保險，如果繳費與給付是釘住工資水準，二者之間還是有一定的關聯，相當接近於商業保險的設計。社會保險的原始目的是協助低所得者進入保險體系，高所得者補貼低所得者保費當然是方法之一，而擴張大數法則，納入大量的被保險人口以增加危險分散的效果，同樣可以降低成本，使得低所得者較容易進入保險體系。因此繳費與給付的不對等性，不一定是社會保險所必須堅持的原則，也不一定要產生所得重分配的效果，或者產生特定方向的所得重分配。

五、保險基金來自一般稅收或繳費

社會保險雖然多採使用者付費原則，且專款專用，但保險給付並非完全來自於被保險人(含雇主與受雇者)的繳費。例如丹麥 1892 年建立的疾病保險，在 1894 年時有 26% 的財源來自於政府一般稅收；挪威 1909 年建立的疾病保險規定政府負擔比例為 15%，1936 年建立的老年年金保險則為 50%；瑞典 1913 年建立的老年年金保險在 1914 年時受政府補貼 11% 的支出，至 1919 年則達 47%。即使是繳費為主要財源的國家，政府補貼仍佔相當的比重，例如 1979-1980 年間德國有 23% 社會安全支出來自於一般稅收，而國與國之間的差異則顯示社會保險的財源有相當的變異性。

六、管理者為政府或民間組織

大部份的社會保險都以政府為保險人，管理所有行政程序與基金，但民間組織亦未嘗不可以成為保險人。1883 年德國通過強制性健康保險法時就已經存在相當多的健康保險機構，一般統稱為疾病基金 (sickness funds)。俾斯麥政府允許這些既有的基金參與強制投保政策，使得疾病基金仍是德國健康保險體系的運作機構。德國的例子顯示社會保險並不一定要由政府擔任保險人，但這些基金均為非營利組織，由被保險人與雇主共同選出主席團來管理，並受到政府的密切監督。換句話說，在管理上，非營利才是社會保險與商業保險的差異所在，而非保險人為政府或民間組織。非營利性質可以免除商業保險上的廣告、利潤與經紀人費用等支出，得以大幅降低成本。

綜上所述，可以了解到社會保險是一種富含社會福利精神的互助體系，其性質在商業保險與社會救助為光譜兩端之間，依不同國情、社會經濟條件與價值觀念，而產生或者偏向商業保險、或者偏向社會互助斗各種標準不一的制度型態。而就社會保險人而言，雖然大多以政府為保險人，但以民間自治性質之組織為保險人者亦多有所在，而關鍵處在於社會保險體系之管理價值應以非營利性質為共通之標準。

貳、社會保險之特色：

一、強制參加

基於社會連帶、相互扶助之理念，並為避免危及保險財務，乃有必要透過強制參加之方式，以擴大保險基金之規模。

二、國家管理

由國家設立保險人辦理社會保險，或由國家委託管理、但終局責任仍在國家。

三、國庫負擔

業務費用由國家全額負擔、或是最後的盈虧由國家負擔保責任，例外並有部份補助者等特色，因而國家之財務介入亦屬不可免。

社會保險乃居於社會保障制度之下，而為與社會福利、社會救助並立的社會保障制度三大支柱之一，因而更具有如下之特色：

貳、社會保障下的社會保險制度特色：

一、生存權保障的一環

社會保險之辦理，乃是保障國民生存權的重要手段之一，因此舉凡就保險費導入差別費率，以實現社會公平；或是以所得為基準決定保險費率，以實現量能負擔之理念等，均屬必要。

二、收支平衡原則之修正

由於社會保險乃是社會保障制度的一環，因此不能完全受到保險技術的限制，而有向社會救助傾斜的現象，因而收支平衡原則亦會隨同修正。此意味國庫負擔的擴增，以彌補經濟弱勢者的缺陷。

三、國家管理的擴大

社會保障乃屬公領域之事務，而非如同商業保險一般屬於私領域，因此國家之高度介入乃屬不可或缺，甚至就社會保險之財源亦可能採賦課方式，求諸公權力之

行使，而非委諸保險費之收取，以確保社會保險得在兼顧社會公平之原則下永續經營。

肆、各國社會保險組織型態

目前先進國家的社會保險制度及組織體系，多採行老年殘障及遺屬（年金）、疾病與生育（醫療）、職業災害和失業四大類別，而我國社會保險制度及組織體系則以職業類別為主，分立公、軍、勞、農等保險，僅將健康（醫療）保險統一辦理。以承辦勞工保險之勞保局為例，即負責勞工之老年、殘廢、死亡、生育、傷病之普通事故保險（現金一次給付），以及殘廢、傷病、死亡之職業災害保險（現金一次給付），還有職業災害醫療保險。因此在整體制度及組織體系不同下，勞保局與美國、英國及日本等先進國家承辦之業務項目及組織型態也不同，茲加以比較如下表：

國家	業務項目	組織型態	承辦單位之組織性質
美國	老年殘障遺屬 年金保險	1. 社會安全署 Social Security Administration：主管與承辦給付業務 2. 財政部：保險費收繳與基金管理	由政府單位管理與執行
	疾病與生育	1. 健康與人群服務部：醫療給付 2. 健康財政局：與各公民營醫療院所和保險機構簽約承辦醫療給付 3. 各州政府就業安全局：現金給付	
	職業災害	1. 各州政府立法監督 2. 雇主選擇向民營保險公司購買保險、自行保險或向州政府經營之基金會投保	
	失業給付	1. 勞工部監督 2. 各州就業安全機構自行立法實施	
英國	老年殘障遺屬 年金保險	工作與年金部年金服務局 Department for Work and Pensions	為獨立機關，有相當彈性的財務管理權及人事

國家	業務項目	組織型態	承辦單位之組織性質
	疾病與生育	1. 社會安全給付總署及其區域與地方局承辦現金給付 2. 衛生部國民保險服務總署之各區和地方健康局承辦醫療服務	權。
	職業災害	同年金給付	
	失業給付	1. 就業部之就業服務總署承辦 2. 社會安全保費總署承辦保費收繳	
日本	老年殘障遺屬年金保險	1. 厚生勞動省年金局 2. 日本年金機構	由厚生勞動省年金局制定政策，交由所轄特殊行政法人日本年金機構執行
	疾病與生育	1. 厚生勞動省保險局 2. 國民健康保險由市町村辦公室承辦；受僱者健康保險由社會保險廳監督，各地方社會保險事務所或各健康保險會社承辦	由政府管理與執行。
	職業災害	1. 厚生勞動省勞動基準局 2. 各地方政府勞動局（勞動基準課及其各地勞動基準監督署）承辦	
	失業給付	1. 厚生勞動省職業安全局 2. 各地方政府勞動局（職業安定課及各地方公共職業安定所）承辦：認定及發放失業給付	

表 2-1 美國、英國及日本等先進國家之業務項目及組織型態比較

（資料來源：彭錦鵬 (2005)。《勞工保險局組織定位與轉型之研究》，行政院勞工委員會勞工保險局委託研究計畫。）

第二節 組織變革相關理論

「這世界唯一不變的真理就是變」，面對國內外政經環境的快速變化，公私部門無不受到直接或間接的連動影響與衝擊，組織的變革壓力與需求亦隨之增加。多數的組織受到環境變化的影響，產生組織運作上的衝擊，進而開始採取各種變革的作為，以解決組織內外環境變化所產生的適應性問題。不論是主動或被動的變革作為，其目的均在創造更為有效率與效能的組織運作。

組織係指一群人為了達成共同目的時，經由權責的分配、層級結構所構成的一個完整有機體，它是隨著時代及環境的改變而在自謀調整與適應，同時，人員之間建立了一種團體意識，以達成他們所共同追求的目的（張潤書，1998：123），足見組織並非是一個靜態的實體。「組織變革」（organizational change）乃是一種因環境改變而導致組織改變過程²。

組織變革是政府求新求變的具體表現，各國政府未爭求國際競爭之優勢與滿足人民需求之期望，近年來已陸續啟動組織改造計畫，例如將國營事業民營化或行政機關、公家機關組織公辦民營、委外經營等等，公共組織朝向公法人或行政法人等型態，都是各種公共組織的變革。³

一、 組織變革緣起

組織變革常受到某些因素刺激而促成，不會憑空發生，一般探討促發變革原因，大致分為兩大類（吳復新等人，2010年）：

（一）組織外因素

1. 政治因素：政府立法、政府意識形態、國際法、戰爭、當地法令、貿易聯盟活動等。
2. 經濟因素：競爭者、供應商、匯率、就業情況、薪資水準、政府經濟政策、他國經濟政策等。

²詹中原等著（2006），《變革管理：組織的成功密碼》，臺北：國立中正紀念堂管理處，頁9-13。

³詹中原，〈組織變革因應〉，國政研究報，財團法人國家政策研究基金會，民95，頁3。

3. 社會文化因素：人口趨勢、生活風格改變、技能可獲性、對工作及就業之態度、性別問題、對少數族群態度、對環境關心、企業道德等。
4. 科技因素：資訊科技、網際網路、新的生產流程、流程的電腦化、運輸、通訊科技的變革等。

(二)組織內因素

1. 組織成長：為追求組織成長與發展，必須不斷求新求變，因而促發內部變革。
2. 績效壓力：提高績效是組織生存必要途徑，為提高績效，則必須在組織內進行必要的改革，以期精益求精，不斷進步。
3. 管理階層抱負：當經營管理階層者為組織許下諸多願景時，必須思考實現其抱負的方法，變革是其中很重要的途徑之一。
4. 策略：組織為達成目前，必須實施各種必要策略，而變革措施即是策略中之主要手段。
5. 人力結構改變：由於外在人口結構趨勢，經常導致組織人力結構的改變，
6. 導入新技術：組織為了引進新的科技，必須採取一些變革措施，以資配合。
7. 組織結構調整：為了因應外在環境變化，重組組織結構是必要的，因此也可能連帶激發一些相應的變革，人員調整或裁減即為一例。

二、組織變革的意義、原因

組織變革的範疇、規模與策略的擬定常隨著組織型態、目的與需求的不同而改變，進一步影響學者對組織變革的定義方式。

研究者	年代	定義
Mosher	1967	組織變革是指，組織結構有計畫的變遷，包括職位的增加、任務的重新安排、現職人員的更迭、預算的增

		減等，並認為組織進行變革時，會著重外在關係、與內在結構的組合。
Fried & Brown	1974	組織變革是一種促進結構和過程、人員和技術的變革和發展之方法。
Carnall	1990	<p>組織變革既是因應內、外部環境的改變而來，因此其變革的主因應當來自內外部環境的壓力，指出組織可能面臨的內在壓力為：不適合的組織結構、習慣緩慢的變動、管理變革的能力不足、品質與效能低落、士氣低落等。至於外在壓力的來源則包括：經濟不景氣、訂單減少、原料的急需、出現新原料、產品及技術、競爭的增加、所有權的更替等因素。</p> <p>組織變革可能發生在各種層次的分析，包括個人、團體、組織、群體或社會組織。因此，了解組織變革需要仔細衡量各層級的變化。這些變化可能包括組成的變化（如人員流動聘任、晉升、組織結構等），而透過這些要件與環境的調整，以追求組織績效的目標。</p>
謝安田	1992	組織受到外在環境的衝擊，並配合內在環境的需要，而調整其內部的若干狀況，以維持其本身的均衡，進而達成組織生存與發展目的之調整過程。
吳定	1994	<p>組織變革係指組織受外在環境的衝擊，並配合內在環境之需要，而調整其內部的狀況，以維持其本身的平衡，進而達到組織生存與發展的目的之調整過程。換言之，即在滿足組織與個人目的，應用技術使組織由一種狀態，轉換至另一種狀態的過程。所以組織變革乃是組織為適應內外環境而作的改變。組織受內外環境變化所造成的壓力，為促成組織變革的主要原因。組織變革的涵義非常廣泛，凡是意圖使組織從一種舊狀態轉成另一種新狀態所做的努力均屬之。廣義之，</p>

		凡是組織試圖改變人事、技術、方法、結構等的努力，都是屬於組織變革的範圍。
Van de Ven & Poole	1995	一般而言，組織變革(Organization change)是組織隨著時間的變遷而與外在環境產生連結形式、特性和狀態的改變。
林欽榮	1997	<p>組織變革乃是組織為了適應外界環境的變化，必須採取革新的措施，以調整內部的結構，使之適存於社會。其次，所謂變革，也可稱之為改革、革新、創新、變遷、變化等，它所牽涉的範圍包括一切技術與人事的變化。因此，組織變革乃為組織本身為求適應環境的一種手段和結果，組織變革也可說是組織發展的一種方式。</p> <p>若就廣義的立場而言，組織變革與組織發展實為一體，兩者同為組織的生存與成長而努力。然就所涉範疇以觀，則組織發展實含有較廣而長遠的涵義，甚而涵蓋組織管理上的所有問題。諸如目標管理、工作豐富化、行動研究等，都與組織發展有相當密切的關係，或成為組織發展的一部分。同樣地，組織變遷也可視為組織發展的途徑之一。</p>
林建煌	2004	認為組織變革是指針對組織內的某些部分所做的大幅修正或調整。組織變革可以包括組織結構的變遷、工作流程的改變、管理幅度的調整、工作人員的更新，以及組織設計的變化等。

表 2-2 組織變革的定義表

資料來源：本研究自行彙整。

綜合以上學者論述，本研究係探討勞工保險局在我國政經環境重大變化影響下，為因應內、外在環境對組織永續發展的威脅，提昇組織效能，各階段所進行的一種組織及人事制度轉換變革的過程，依上述組織變革之定義，以吳定先生的主張較符合本研究。

三、 組織變革的模式

關於組織變革模式的研究相當多亦複雜，本研究僅歸納二種模式，茲分別說明如下：

(一) Lewin 模式：

變革理論之父 Lewin (1947)發展出有關變革過程的理論模式。他認為成功的組織變革應遵循三個步驟，先解凍(unfreezing)，再推動(moving)新變革，接著再再凍結(refreezing)，以穩固變革效果。

1. 解凍階段(unfreezing)：

打破既有的行為、結構及價值觀念，將維持當前組織的力量加以減少，或加入一些刺激性的議題或事件，使組織知道變革的需要而尋求解決之道。

2. 推動階段(moving)：

實質上從事各種組織發展的干預活動，使新的行為規範及運作方式出現，發展出新的文化與價值。

3. 再凍結階段(refreezing)：

建立某種程序使新的行為與運作能持續，使組織穩固在一種新的均衡狀況。

Lewin 的三步驟模式中將現狀視為一種均衡狀態，要打破這個均衡，就是要解凍，以克服個人抗拒及團體壓力。有三個方法可以打破均衡，增加脫離現狀的驅動力(driving forces)，減少阻撓脫離現狀的約束力(restraining forces)，最後則是混合使用驅動力及約束力。

管理當局可以預期員工對重組計畫必會產生抗拒。為了減低抗拒，機關可以利用正面誘因而鼓勵員工接受變革。例如，對願意調職的員工給予適當的加薪。此外，管理當局也可以利用減少約束力，來進行解凍工作。例如：可以對員工進行個別輔導，聽聽他們的想法及疑慮。若員工抗拒程度十分激烈，那麼管理當局可能要雙管齊下，兩種方法同時實施，才能有解凍的效果。

一旦新變革完成之後，就要進行再結凍，以鞏固新的均衡狀態。如果不進行再結凍，變革後的新貌將只是個暫時的狀態，員工會想辦法回復變革前的原貌。再結凍的目的是藉由平衡驅動力及約束力，以穩定新狀態。

如何再結凍呢？將那些增加驅動或減少約束的暫時因素，改為永久因素。管理當局可以另訂相關的正式規定，或仰賴更多的正式機制，來加強新狀態的穩定。隨著時間的演進，工作團體也會在新狀態下，產生規範和默契，這時才算大功告成。

整體而言，對於任何面臨組織變革的單位而言，都需要克服各類變革管理上的問題，勞保局所需解決的不只是組織定位的問題，還包含實施組織改制前的解凍工作(unfreezing)，以及研擬各種組織調整方案的配套措施。解凍是強化組織脫離現狀的驅動力，必須藉由適切的人力資源管理干預策略，消除組織成員對於變革方案的排斥與抗拒態度，至於必要的配套措施，則是強化組織朝向既定調整方向的導引力量，必須考慮到配套措施與方案間的連結度，以及方案本身的可行性。

(二) Leavitt (1976)變革模式：

1. 結構途徑(structural approach)：

藉組織系統、預算編製及規章方式來指導政策與程序之改變。經調整後，使得工作及職權產生變化，包括工作豐富化(job enrichment)、工作擴大化(job enlargement)。

2. 技術途徑(technological approach)：

即以工作流程之重新安排為其焦點，藉由工作環境、工作方法及工作技術之改

變來達成組織變革之目的。

3. 行為途徑(Behavioral Approach)：

此種方式強調態度、激勵及行為技能之改變。常藉助甄選、訓練及考核來完成變革。

四、 組織轉型變革

組織轉型變革是指組織為加強組織文化與成員能力、結構所作的改變及革新，使之適應內外環境變化維持均衡，進而達到組織生命延續與發展目標之調整過程，是以，舉凡組織任何試圖改變原有的狀態所作的措施及努力，都是組織變革的範圍。

又組織轉型變革多牽動人事更迭與權力結構重整，是一件複雜的大工程，執行的困難度、阻力與風險非常高，若重整合併或變更經營型態無法符合當下需求的組織架構與人事安排，甚或無法促進組織成員管理組織文化，並改善組織效能與員工的福祉，將造成員工的抗拒反彈，降低組織生命發展，所以推動之前必需有深入的規劃、設計。

五、 小結

有關勞保局組織變革的問題，爭議十餘年，恐怕很難從其業務性質、其他國家組織型態以及組織沿革等面向獲致結論，促成勞保局組織變個為行政機關之因素，必然是組織所處的內外環境出現變遷，使的既有的穩定結構受到衝擊而不得不主動或被動地進行組織變革，可能包含組織內、外因素。組織外主要為立法政策、法令規範、政府組織再造趨勢、社會輿論等政治及社會文化因素，組織內則包含組織成長、策略、組織結構調整及員工意識等。

在勞保局組織變革過程中，為持續提供勞工優質的服務及保障員工權益，必須

建立一系列公開且有系統之資訊，透過對組織內外部環境進行訪查分析，發現促使組織變革之原因，加以診斷並決定後續行動，以使組織變革具備前瞻性，達成組織永續生存與發展之目標。

第三章 勞工保險局組織變革概況

第一節 勞工保險局現行組織架構職掌與現況

壹、組織架構

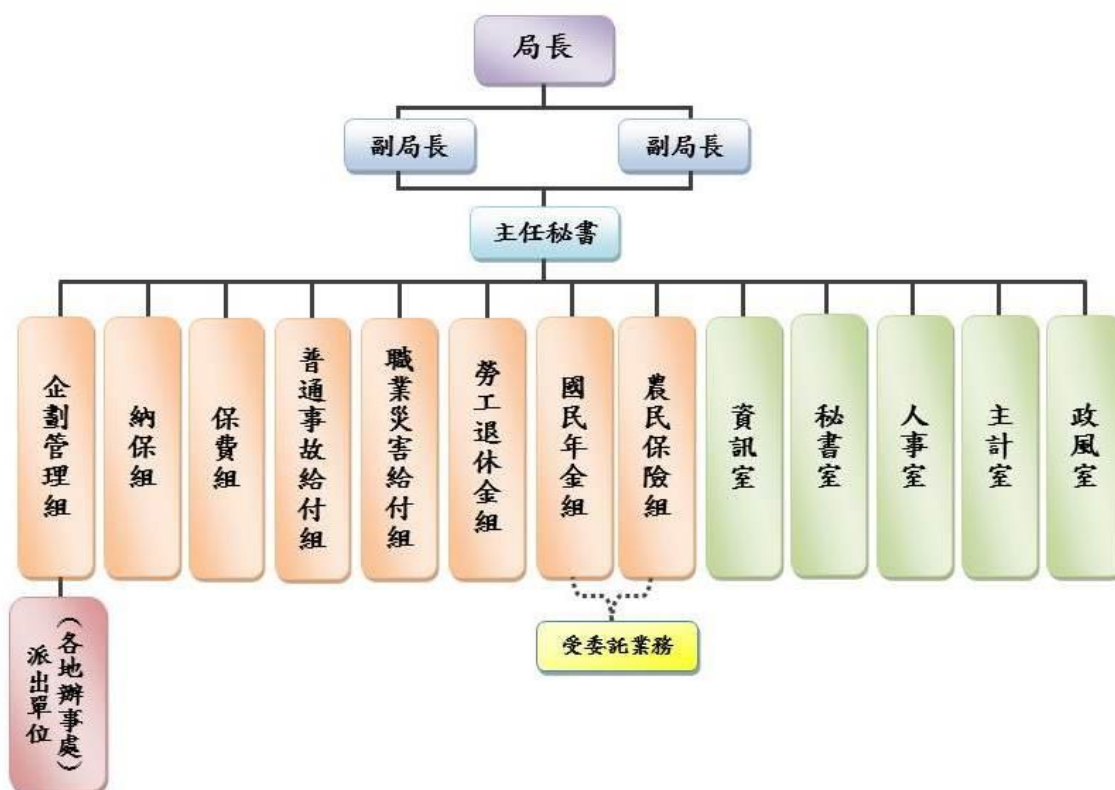


圖 3-1：勞動部勞工保險局組織架構

(資料來源：勞動部勞工保險局)

依勞動部勞工保險局組織法第 2 條規定，勞保局主要掌理事項如下⁴：

1. 勞工保險制度執行業務之規劃、資料蒐集與分析、保險費率精算、相關法規修正建議及其他綜合規劃。
2. 勞工保險之加保、退保、投保薪資調整、查核、保險資料管理及其他承保業務。

⁴詳請參閱勞保局官方網站資料：

<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=L3JYDwS4aXw%3d>

3. 保險費之計算、收繳及欠費處理。
4. 勞工保險之給付審查及核付業務。
5. 依法接受委任辦理就業保險、勞工退休金收支、積欠工資提繳及墊償等業務。
6. 依法接受委託辦理其他業務之事項。
7. 其他與勞工保險業務相關事項。

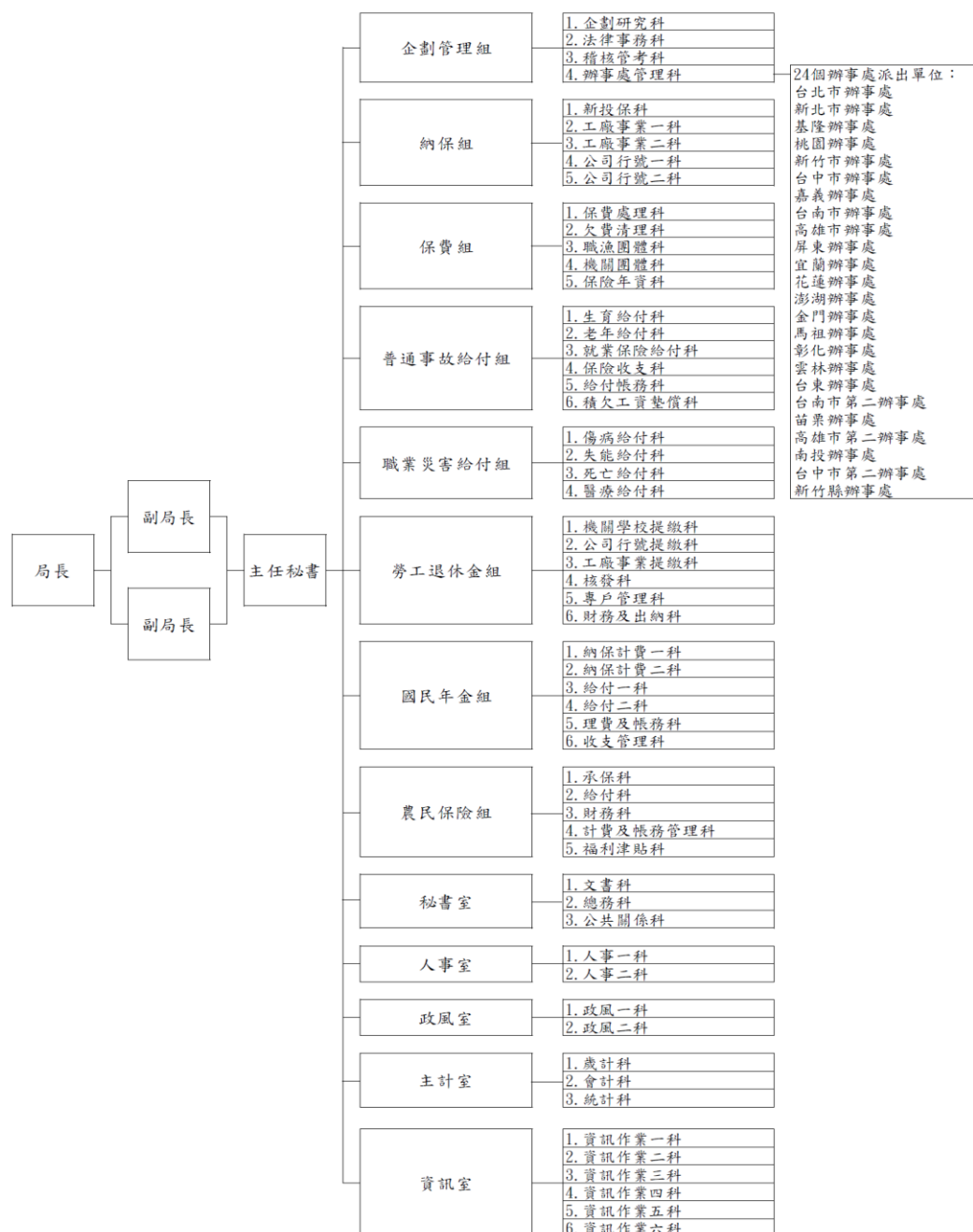


圖 3-2：勞動部勞工保險局組織系統表

(資料來源：勞動部勞工保險局)

勞保局依「勞動部勞工保險局處務規程」，設有企劃管理組、納保組、保費組、普通事故給付組、職業災害給付組、勞工退休金組、國民年金組、農民保險組、秘書室、人事室、政風室、主計室、資訊室等 8 組 5 室。至各單位職掌簡要說明如下：

1. 企劃管理組：設置企劃研究科、法律事務科、稽核管考科及辦事處管理科；辦理保險綜合業務規劃、保險費率精算、法律事務、稽核管考、辦事處管理、業務講習、資料之蒐集及分析等業務。
2. 納保組：設置新投保科、工廠事業一科、工廠事業二科、公司行號一科及公司行號二科；辦理事業單位、公司行號及機關團體之新投保業務；事業單位、公司行號之加保、退保及投保薪資調整處理等業務。
3. 保費組：設置保費處理科、欠費清理科、職漁團體科、機關團體科及保險年資料；辦理工會、漁會之新投保業務；工會、漁會、機關團體與職業訓練機構之加保、退保及投保薪資調整處理業務；與其他有關保費處理、欠費清理及資料管理等業務。
4. 普通事故給付組：設置生育給付科、老年給付科、就業保險給付科、保險收支科及給付帳務科；辦理勞工保險生育、老年給付及就業保險給付之審核業務。勞工保險、就業保險收支及帳戶之管理業務。
5. 職業災害給付組：設置傷病給付科、失能給付科、死亡給付科及醫療給付科；辦理勞工保險傷病、失能、死亡及醫療給付之審核業務。
6. 勞工退休金組：設置機關學校提繳科、公司行號提繳科、工廠事業提繳科、核發及墊償科、專戶管理科及財務及出納科；辦理勞工退休金之收支、保管、滯納金之加徵、罰鍰處分、強制執行及積欠工資墊償等業務。

7. 國民年金組：設置納保計費一科、納保計費二科、給付一科、給付二科、理費及帳務科及收支管理科；係勞保局接受委託辦理國民年金之承保受理、給付審理、收支管理與財務調度等相關業務。
8. 農民保險組：設置承保科、給付科、財務科、計費及帳務管理科及福利津貼科；係勞保局接受委託辦理農民健康保險及老年農民福利津貼業務。
9. 秘書室：設置文書科、總務科及公共關係科；辦理印信典守、文書收發、檔案管理、出納、庶務、公關及工員管理等事項。
10. 人事室：設置人事一科及人事二科；辦理人事業務等事項。
11. 政風室：設置政風一科及政風二科；辦理政風業務等事項。
12. 主計室：設置歲計科、會計科及統計科；辦理歲計、會計及統計業務等事項。
13. 資訊室：設置資訊作業一科、資訊作業二科、資訊作業三科、資訊作業四科、資訊作業五科及資訊作業六科；辦理資訊作業規劃、推展、操作、管理、資訊設施維護等事項。

貳、業務職掌

組室別	掌理事項
企劃管理組	辦理保險綜合業務規劃、保險費率精算、法律事務、稽核管考、辦事處管理、業務講習、資料之蒐集及分析等業務。
納保組	辦理事業單位、公司行號及機關團體之新投保業務；事業單位、公司行號之加保、退保及投保薪資調整處理等業務。
保費組	辦理工會、漁會之新投保業務；工會、漁會、機關團體與職業訓練機構之加保、退保及投保薪資調整處理業務；與其他有關保費處理、欠費清理及資料管理等業務。

普通事故給付組	辦理勞工保險生育、老年給付、就業保險給付與積欠工資墊償基金墊償等業務之審核。勞工保險、就業保險與積欠工資墊償基金收支及帳戶之管理業務。
職業災害給付組	辦理勞工保險傷病、失能、死亡及醫療給付之審核業務。
勞工退休金組	辦理勞工退休金之收支、保管、滯納金之加徵、罰鍰處分、強制執行及積欠工資墊償基金之提繳等業務。
國民年金組	接受委託辦理國民年金之承保受理、給付審理、收支管理與財務調度等相關業務。
農民保險組	接受委託辦理農民健康保險及老年農民福利津貼業務。
秘書室	印信典守、文書收發、檔案管理、出納、庶務、公關及工員管理等事項。
人事室	人事業務等事項。
政風室	政風業務等事項。
主計室	歲計、會計及統計業務等事項。
資訊室	辦理資訊作業規劃、推展、操作、管理、資訊設施維護等事項。

表 3-1：勞動部勞工保險局業務職掌

（資料來源：勞動部勞工保險局）

參、勞保局組織沿革

勞工保險是我國開辦的第一種社會保險制度，也是受惠人數最多、影響層面最廣的社會保險制度，迄今已逾 65 年，一個國家的健全發展，有賴於完善的社會制度。而勞動部勞工保險局（以下簡稱勞保局）主要任務角色為辦理勞工保險業務，給付項目涵括生育、傷病、殘廢、失業、老年及死亡等現金給付，並提供職業災害醫療給付，業務龐雜多元，同時也接受內政部委託辦理農民健康保險及敬老福利生活津貼發放業務；接受行政院農業委員會委託辦理老年農民福利津貼發放業務；接受行政院原住民委員會委託辦理原住民敬老福利生活津貼發放業務；接受委任辦理積欠工資提繳與墊償、就業保險及 94 年開辦勞工退休金業務；並接受內政部委託於 97 年開辦國民年金業務；目前掌理勞保、就保、勞退、積欠工資墊償基金、國保、農保等諸多業務，服務總人數近 1,500 萬人，每月核付年金人數逾 280 萬人，執行業務數量龐大而繁雜且與民眾權益息息相關，各項業務均有顯著成效，對於安定勞工、農民、國民之生活，促進社會祥和與經濟繁榮，均有積極而正面的功能。

勞保局於 103 年 2 月 17 日改制行政機關之前，雖屬公營金融保險事業機構型態，惟依其業務性質又屬強制性及恆常性之行政機關屬性；改制之後，則隸屬於勞動部所屬三級行政機關。

勞保局並因應業務移撥及執行業務需要，其內部組設由原來承保處、給付處、財務處、受託業務處、勞工退休金業務處、國民年金業務處、企劃室、資訊室、稽核室、秘書室、人事室、會計室及政風室等 6 處 7 室，另依業務需要設有積欠工資墊償室、職災勞工保護室及辦事處總管理室等 3 個任務編組單位；於改制行政機關後，調整為企劃管理組、納保組、保費組、普通事故給付組、職業災害給付組、勞工退休金組、國民年金組、農民保險組、秘書室、人事室、政風室、主計室及資訊室等 8 組 5 室，並為應業務因地制宜需要，遂依「勞動部勞工保險局處務規程」規定，於企劃管理組下同時於台、澎、金、馬各縣市設有 24 個辦事處派出單位，服務各地民眾。

民國 39 年	<p>勞工保險初創時，其保險業務係委由臺灣人壽保險公司專設「勞工保險部」承辦。勞工保險局 39 年 3 月 1 日初創時，委由臺灣人壽保險公司專設「勞工保險部」承辦，機關名稱為「臺灣人壽保險股份有限公司勞工保險部」，訂有「臺灣人壽保險股份有限公司勞工保險部組織規程」，內部設置文書課、業務課、會計課、財務課等四課。設置經理、副經理、襄理、專員、課長、組長、辦事員、助理員、雇員等職務。並於台北、基隆、新竹、台中、台南、高雄、宜蘭、花蓮等地設置駐區專員。</p>
民國 47 年至 49 年	<p>至民國 47 年中央立法後，乃於民國 49 年 4 月 16 日正式成立「臺灣省勞工保險局」，專責辦理勞工保險業務，其主管機關明定為兩級，在中央為內政部，在省（市）為省（市）社會處（局），至於業務、財務及爭議事項等之監理審議等，則由「勞工保險監理委員會」司其職。並訂有「臺灣省勞工保險局組織規程」，內部設置業務課、財務課、會計課、總務課、研究室、人事管理員等單位。設置經理、副經理、襄理、秘書、課長、室主任、專員、課員、辦事員、助理員、雇員等職務。</p>
民國 57 年~59 年	<p>民國 57 年，勞工保險條例第一次修正，行政院隨之修正施行細則，勞工保險擴大其實施區域至福建省（金門、馬祖）及台北市，因此臺灣省勞工保險局於民國 59 年改名為「臺閩地區勞工保險局」。</p>
民國 68 年	<p>民國 68 年第三次修正勞工保險條例時，規定勞工保險之主管機關在中央為內政部，在省（市）為省（市）政府，台閩地區勞工保險局改為省政府之二級機構，與各廳處之地位平行。</p>
民國 77 年	<p>第四次修正勞工保險條例時，由於中央已成立勞工委員會，故中央主管機關改為行政院勞工委員會，在省（市）則仍為省（市）政府。</p>

民國 84 年~85 年	第五次修正勞工保險條例，原有委託地方辦理勞保業務之文字刪除，「勞工保險局組織條例」並於民國 84 年 11 月 8 日公布施行，台閩地區勞工保險局於民國 85 年 7 月 1 日起改隸行政院勞工委員會，並正式更名為「勞工保險局」。
民國 95 年	95 年 5 月 1 日裁撤辦事處督導小組，成立北區、中區、南區管理中心，台北市辦事處、台中市辦事處及高雄市辦事處業務及人員移撥三管理中心，以加強各辦事處之監督管理。
民國 96 年	96 年 9 月 7 日裁撤北區、中區、南區管理中心，成立臨時任務編組「辦事處總管理室」，以加強整合與管理各辦事處業務。
民國 99 年	99 年 12 月 25 日配合新北市、高雄縣市、台中縣市及台南縣市升格為直轄市，台北縣辦事處改新北市辦事處、高雄縣辦事處改高雄市第二辦事處、台南縣辦事處改台南市第二辦事處、台中縣辦事處改台中市第二辦事處。
民國 103 年	<p>103年1月9日立法院三讀通過「勞保局組織法」，復經總統103年1月29日華總一義字第10300010791號令公布，並依行政院103年2月13日院授發字第1031300100號令核定自103年2月17日施行，置局長一人，職務列簡任第十三職等；副局長二人，職務列簡任第十二職等；主任秘書，職務列簡任第十一職等；各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之；員額總數為一千九百一十五人，不納入中央政府機關總員額法所定員額範圍。</p> <p>103年2月14日行政院勞工委員會勞人1字第1030100163號令訂定發布「勞動部勞工保險局處務規程」全文19條，設企劃管理組、納保組、保費組、普通事故給付組、職業災害給付組、勞工退休金組、秘書室、人事室、政風室、主計室及資訊室，於接受委託辦理國民年金業務與農民健康保險及老年農民福利津</p>

	貼業務期間，設國民年金組與農民保險組，共計8組5室；為應業務需要，於企劃管理組成立辦事處管理科，設24個辦事處為派出單位。另基金投資運用業務移撥勞動基金運用局；職業災害勞工保護補助業務移撥職業安全衛生署；積欠工資墊償基金之提繳、墊償及追償業務併入勞工退休金組辦理
民國 104 年	104 年 5 月 28 日勞動部勞動人 1 字第 1040100606 號令修正發布「勞動部勞工保險局處務規程」第 4、8、10、19 條，因應勞動基準法第二十八條修正增訂雇主未依勞動基準法給付之退休金、資遣費及未依勞工退休金條例給付之資遣費納入工資墊償機制，考量未來辦理工資墊償基金相關業務量擴增，爰修正勞動部勞工保險局處務規程，調整內部單位分工及相關職掌事項，俾利業務之推展。

表 3-2：勞動部勞工保險局重要歷史沿革

（資料來源：勞動部勞工保險局）

第二節 影響勞工保險局進行組織變革之原因（改制緣由）

壹、勞保局組織改制面臨問題

隨著時代的變遷、勞工保險局之業務現況，為高度公權力之執行，均屬國家核心職能之公任務，依照行政院 94 年 3 月 28 日院授人字第 0940061380 號函說明，勞工保險局因其組織有其機關屬性，只不過依其組織條例之規定，其人事管理比照國營事業機構辦理，長期以來所產生民意的矛盾，則勢必在組織再造中改制，勞保局之組織定位亦迭經多次討論：

我國勞工保險業務的成長與重視和政府組織改造的政策發展，勞保局面臨組織重新定位與調整的需求，具體的分析背景，大略有以下數端：

一、組織定位與執行公權力業務的矛盾

勞工保險局依其組織條例第十八條規定，其人事管理比照公營金融保險事業機構，但所辦理之各種保險業務，都是非營利性之社會保險與安全保障業務，無市場之機能性。另其所接受委任、委託業務，更是國家政務遂行之給付行政，全然為政府高度介入之施政，與現行組織條例比照事業機構之屬性相違。

勞工保險局無論勞工保險、就業保險、農民健康保險都是強制性社會保險，其他勞工退休金新制、職業災害保護、老年、老農、原住民生活津貼等等，都是政府職能之社會安全重要業務，將勞工保險局改制為行政機關符合業務本質之特性，及行政機關執行公權力之效益，亦符合勞工保險局組織條例第二十一條規定成立中央社會保險局之原意。

二、立法院多次要求改制

行政院勞工委員會於 92 年 1 月審查勞工保險局組織定位，與會學者多認為應回歸行政機關，行政院主計處於政府編列年度預算時，亦認為勞工保險局與一般事業機構不同，立法院歷年曾多次決議其應改制為行政機關以符名實。立法院審查年度預算、決算，對本局比照公營事業機構核發績效獎金屢有質疑，認為勞工保險局為「代收代付」之社會保險機構，預算為國庫編列，然其員工績效獎金與福利金之核發比照國營事業提撥標準，卻又不負「自負盈虧」之責，與國營事業目的有極大差異，爰要求行政院將勞工保險局定位重新歸屬。

三、經營績效獎金之負面效應

勞工保險局因無營利之事實，卻有行政機關屬性，領取績效獎金難免為外界所詬言，改制為行政機關則依其規定支給工作獎金及考績獎金，即可解決困擾。勞工保險強制性保費收入係屬「代收代付」性質，視之為營業收入並據以為提撥福利金之計算基礎並不合理，且有違「收益實現原則」。

四、組織人員的進用與培育影響永續經營

長久以來勞工保險局由於組織定位的方向未明確致而產生人員進用的困難與去留的相關問題，年輕的同仁自考試分發至局接受實務訓練後即有二心，有機會就往外商調，自行招考之人員有心之士也接二連三參加國家公務人員考試，一心一意去求發展，產生了人員培育與業務發展之相當困境。

五、組織龐大，人力結構高齡化冗員過多，勞逸不均

勞保局於改制行政機關之前，依「勞工保險局組織條例」第 18 條規定，勞保局之人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理，是以，人員毋須經銓敘部銓敘審定，且勞保局另有未具有公務人員任用資格之現職人員，因此造成人員流動率低，人力鮮少與各機關交流，造成年齡逐漸老化，將可能發生學習情況低落、思考僵化之情形，使機關之生氣活力有所影響，因此人力配置及運用亦須有所考量。

貳、勞工保險局之組織定位規劃方向

由於我國勞工保險機構的定位問題，過去曾引發許多爭議，當前政府正在推行行政組織的調整及改造，勞工保險主要機關組織定位未來將勢必要因環境變遷而有調整的必要。

勞工保險局之業務現況，為高度公權力之執行，均屬國家核心職能之公任務，依照行政院 94 年 3 月 28 日院授人字第 0940061380 號函說明，勞工保險局因其組織有其機關屬性，只不過依其組織條例之規定，其人事管理比照國營事業機構辦理，長期以來固然有其制度之安定及彈性，但其非營利事業機構之事實，則勢必在組織再造中改制，以合體制。

勞工保險與醫療保險最大相異處，在勞保屬長期保險。除支付職場勞動者其職場生涯中一般事故之給付外，主要係支付其老年退出職場之老年給付，雇主及勞工支付數十年保費，於勞工年老成就條件到達時，即可請領給付，故承辦組織

之信賴度至為重要，若以行政機關型態辦理，可強固社會對勞保制度之長期信心。

有關勞保局組織定位的問題，恐怕很難僅從業務性質、其他國家組織型態參考，以及從其組織沿革等面向獲致結論，蓋任何組織面臨重新定位問題，必然是組織所處的內外環境出現變遷，使的既有的穩定結構受到衝擊而不得不主動或被動的進行組織變革。以勞保局目前所面臨的組織重新定位問題，顯然是受到中央政府正積極進行的組織改造工作所牽引（彭錦鵬、劉坤億，2005）。

一、維持現有國營事業體制—面臨困境

勞保局之屬性，最明確之法律依據，為勞保局組織條例第 18 條規定：「本局之人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理」，令行政院主計處及立法院將勞保局預算歸類為「營業基金」，現時雖定位為國營事業單位，惟其特點為不以營利為目的，而以追求社會最大公益為目標，若維持現有國營事業體制，在考量制度安定性之前提下，可繼續推動政府政策，較具彈性，營運尚稱順遂

但組織定位與執行公權力業務的矛盾，所辦理之各種保險業務，都是非營利性之社會保險與安全保障業務，無市場之機能性。另其所接受委任、委託業務，更是國家政務遂行之給付行政，全然為政府高度介入之施政，與現行組織條例比照事業機構之屬性相違。且勞保局員工領取經營績效獎金產生負面效應，因無營利之事實，卻有行政機關屬性，領取績效獎金難免為外界所詬言，改制為行政機關則依其規定支給工作獎金及考績獎金，即可解決困擾。勞工保險強制性保費收入係屬「代收代付」性質，視之為營業收入並據以為提撥福利金之計算基礎並不合理，且有違「收益實現原則」。

維持現制，亦即比照國金融保險事業機構，固可賡續推動政府政策最少的變動，惟有關組織定位及薪資結構、績效獎金受社會輿論抨擊，面臨困境，勞保局既為我國社會保險機構之一，仍須依其業務屬性、機關特質、法律規範及社會期待，檢討調整組織定位，以賡續政策。

二、改制行政機關－成立「勞動保障局」

由於各界對於勞保局員工比照事業機構領取績效獎金有所爭議，連帶對於勞保局組織定位不明確提出質疑，為平息此爭議，行政院除了修正勞保局績效獎金核發標準，將獎金上限由 4.6 個月調降為 3.2 個月外，其後勞保局也提出「勞保局改制行政機關」之改制方案，在多方考量業務性質、機關員工態度、組織調整為行政機關之優點及分析改制前後之人事成本後，行政院決定，勞保局組織朝向行政機關方向改制。

依行政院 95 年 2 月 7 日願台勞事 0950005100 號函示將立法院第六屆第二期會第 4 次會議「研議勞保局改制行政機關」之決議，僅再分析勞工保險局改制為行政機關之可行性，分述如次：

（一）行政機關為最常見的行政組織型態，其具有以下幾點特徵⁵：

1. 民主的正當性：依據民主國之理念，統治權屬於國民全體；它要求國家各機關的權力運作，仍需持續不斷地回溯到國民之意志。換言之，所有國家之權力行為，原則上都必須經由一個憲法所規定的民主正當化途徑，而取得民主之正當性。我國總統由人民直接選舉產生，所以，從總統下至行政院長所任命的各個行政機關首長，理論上都具有一體之民主政當性。另外，行政院及其以下之各部會，都需對立法院負責，都要接受民意之監督，因此，就行政機關之組織型態而言，其所能獲致之民主政當性，應該是沒有太大的問題
2. 依法行政之原則：依法行政原則，乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，亦為一切行政行為所必須遵循之首要原則。依法行政原則，最簡單的解釋，即行政程序法第四條所稱：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」。原則上，依法行政原則又可區分為，法律優位及法律保留，前者（法律優位原則）是指行政行為或一切行政活動，均

⁵吳庚（2003）。行政法之理論與實用。增訂八版。自版。

不得與法律相牴觸；而後者（法律保留原則）則係謂行政如果要限制或剝奪人民之權利的話，則必須要有法律之依據始可為之。因此，如果採取行政機關之組織型態的話，則其行為須受公法上依法行政原則之拘束，應無疑義。

3. 所屬人員具公務員身分：因行政機關成員皆為公務人員，所以法律對其執行職務，設有重重之監督，除了一般民、刑事之責任外，更有公務員考績法、公務員懲戒法等法律所設之嚴格監督，用以確保其公務員合法的執行公共任務。相較之下，私法之組織型態，就無如此多之法律設計，來確保行政任務被合法地推行。
4. 科層組織：此即所謂行政一體之概念，行政組織以上命下從的權威方式，架構其權責系統，依其科層組織體制之下，可以看到上命下從之主從關係，組織成員間有強烈的從屬性，組織內部的溝通形式，亦受上下科層關係之影響，不似一般民間企業般來的靈活。

（二）勞保局改制為行政機關之理由

1. 勞保局係政府為辦理勞工保險業務，雖其組織條例第 18 條規定，該局人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理，惟所謂國營事業，依國營事業管理法第 2 條及第 4 條前段之規定，係以發展國家資本、
2. 勞保局所收支各項保費，將來應給付給被保險人，係屬代收代付性質，難謂為其營收。
3. 勞保局之人事及維持維持行政運作所需經費，全部由主管機關以編列公務預算方式撥付補助。

（三）勞保局改制為行政機關優點

1. 對具有公務員資格的員工保障：一旦改制成為行政機關，在人事管理上對具公務員資格之員工保障甚佳：因改制後各該員工將與公務員一般，享有月退俸、房貸優惠利率、生育子女教育補助、考績獎金等福利（陳新民，2006：90）。
2. 符合勞工保險業務高度行使公權力要求

3. 政府容易監督：目前勞工保險業務帶有濃厚的公權力色彩，若改制為行政機關，業務由行政機關執行，勞工保險業務事涉公共利益，為避免行政肥大之恣意妄為，及符合公益性考量，應以事前監督為依歸，即應接受立法院監督，故改制有其合理之正當性（陳新民，2006：90-91）。
4. 人事進用透明化：透過國家考試制度，較能確保選取優秀人才（陳新民，2006：91）。

（四）勞保局改制為行政機關缺點

1. 國家財政負擔問題：若改制為行政機關，最大花費會在人事上的，原本就有公務人員資格的員工，在改制後會享有一般行政機關所享有的福利，如：退撫，人事費用支出上，會成為國家一筆不小的負擔。
2. 人事任用的限制：行政機關所任用之人員，除了臨時約聘人員之外，原則上都要有公務人員資格，因此，一般民間企業之人士，除非取得公務員任用資格，否則難以進入行政機關服務，此外，現代社會快速變遷，行政任務日新月異，以目前公務人員限有職系、類別，是否足以應付各種行政任務的需求？其專業性是否足夠？都是值得再商榷的問題。
3. 獨立性的限制：行政機關本質上是一個上下科層之組織體系，上命下從是其組織特色之一，為求政策決定與政策執行的民主正當性，行政機關具有強烈指揮監督之特性，不僅在長官與屬官之間，就連在上下機關之間，基於行政監督，亦求存有指揮兼督之關係存在，以求政策之達成與責任政治之要求。
4. 財政制度之束縛：基於責任政治與財政民主之原則，行政機關之財政運作需受到立法機關嚴格之監督，詳言之，行政機關必須受到法定預算與決算程序之拘束，年度財政支出不得逾越年度法定預算所容許之範圍，會計年度終了時，並應受審計機關之審計監督，審查其年度預算執行之程度，因此，相較於民主之私法組織來說，行政機關在財政運作上所擁有的空間，是比較受侷限的。

（五）改制勞動保障局之法制面

行政法院認為勞工保險是公法關係，審議之決定，是為行政處分之性質明確。大法官會議解釋，公保等社會保險，具公法性質而非司法，勞工保險業務，絕對屬公法之性質。

依照中央行政機關組織基準法第三條一項第一款⁶及第四條規定⁷，未來勞工保險局具有決定並表示國家意思於外部，為處理專門性、技術性業務，劃出部分權責及職等而成立之附屬機關。

依照中央行政機關組織基準法第四條一款、第十一條二款及第三十三條四項規定，勞工保險局在組織改造過程中，是否容納在行政院所屬 50 個署局總數內，行政院勞工委員會（現勞動部）前於 94 年 1 月 19 日勞綜 1 字第 0940003187 號函報勞保局改制為行政機關之「勞動保障局」直屬於行政院勞工委員會（現勞動部）三級機關。

（六）改制勞動保障局之經費面

勞工保險局的預算係當時的「勞工委員會附屬單位預算」方式編列，在行政所需經費方面，無論是勞工保險條例、農民健康保險條例、職業災害保護法，以及勞工退休金條例，皆有規定由中央主管機關即行政院勞工委員會（現勞動部）撥付，僅辦理就業保險所需費用由該基金支應。

勞工保險局因業務（營業）經費之收支情形，農民健康保險收支之短絀由內政部撥補，勞工保險、就業保險之保費、利息收入即給付後之各種收支結餘，軍需轉正在其基金內，令職業災害保護業務，其保費提撥、政府補助、對未加保勞工所處之罰緩等收入，經給付支出後之結餘，亦歸屬在該專款內，都不得移作他用。

⁶中央行政機關組織基準法第三條一項第一款機關：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。

⁷中央行政機關組織基準法第四條規定下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：
一、一級機關、二級機關及三級機關。
二、獨立機關。

勞工保險局再行政業務費上，無論設備購買、租賃、服務支用，用品耗損等為執行公務所必要之支出，皆有一定編列，動支之規定程序，無關組織之屬性，除用人費或因改制待遇結構不同，可能影響支出外，其他支出若屬行政機關則改以直接編列預算，並無再增加國庫支負擔。

（七）改制勞動保障局之人事面

1. 待遇面向：改制移轉行政機關人員

- （1）選擇不補足待遇差額者，得依規定辦理輔購（建）貸款及請領婚、喪、生育、子女教育補助費等其他生活津貼之給與。
- （2）選擇補足待遇差額者，其差額隨同待遇調整而併銷，該等人員一經調離，即不得繼續支領待遇茶鵝，又其支領待遇差額期間，不得辦理輔購（建）貸款及請領婚、喪、生育、子女教育補助費等其他生活津貼之給與。
- （3）留任人員及臨時人員性質之業務助理佐理，於改制後之待遇事項，依所佔缺之薪點表內核支，或奉核定之留用，續僱要點規定支給。

2. 退休、資遣及撫卹：

- （1）轉任人員：轉任人員於 84 年 7 月 1 日以後至未來勞工保險局改至前之年資，因個人服務公職期間長短，以及經歷之機關與職位等級殊具，得選擇以左列方式之一辦理：①轉任前年資，比照財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法先行辦理年資結算給與。②84 年 6 月 30 日以前年資，依舊制規定辦理，84 年 7 月 1 日以後年資，需由現職人員一次全額補繳退撫基金本息後，依退撫新制規定辦理。
- （2）留任人員：依照金融保險事業人員退休撫卹及資財遣辦法之規定，繼續提撥、保管、運用本局之退撫基金帳戶，以供退撫時之支付。
- （3）技工工友：分別適用改制前之規定以及改制後之管理法規辦理相關退撫事項，臨時人員依照勞動基準法及勞工退休金制度之規定辦理。

若勞保局改制為行政機關，符合勞保局為政府實施勞工保險之專責機構，且並非以營利為目的，也符合勞保局人事及維持行政運作所需經費，全部由主管機關已

編列公務預算方式撥付補助，與其他行政機關適用相關法規，人才交流較為順暢，但其用人制度則會因為適用行政機關相關規定而形成僵化現象，可能影響保險、基金運用等專業人力之運用彈性，然改為行政機關後，其預算編列方式，勞保基金可改為非營業基金，行政事務費用則為公務預算性質。

總結而論，行政機關之方案優劣互見，贊成勞保局應採取行政機關之方案，其理由乃謂，勞工保險制度係屬社會保險，乃國家基於社會政策，應用保險技術，對全體或特定的國民，為保障其生育、傷病、殘廢、老年及死亡給付的一種社會安全制度，其具有國庫負擔部分經費、強制投保、勞資雙方分擔保費，期以最少費用，發揮最大保護與互助作用，而與民間商業保險明顯不同。

三、改制行政法人—成立「行政法人勞動保障資產管理中心」

政府組織改造之明確方向與決心，以及立法機關之配合，行政法人化是組織改造選項之一，勞工保險局將劃分至行政法人之業務內涵，在基於相對公權力較低，於經濟行為中能獲致更好之執行效能與品質者，皆屬之。

（一）我國推行行政法人制度之緣起

行政法人是我國政府組織的一大變革。行政法人化為我國中央政府組織改造「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」與「委外化」之四化策略之一，我國行政法人制度創設之目的，是為以新的公部門組織型態來執行公共事務，在不增加政府支出的條件下，希望藉此提升公部門的營運效能、運作彈性及服務品質，避免出現成立財團法人所可能衍生的問題、強化經營責任及成本效益，以及開放多元參與公共服務等（朱宗慶，2009：23）

1.行政改革風潮興起

國家之任務均係由國家設置機關來負責執行，強調「萬能政府」之功能，但隨著全球化及資訊化腳步之快速發展，萬能型政府已無法因應日益繁複之公共問題，

取而代之者是各國都在積極推動之政府改造工程，朝「小而美，小而能」之政府組織模式。觀諸先進國家，近年來均有將公共任務，交由獨立於國家機關以外之組織體負責之例，其中行政法人化即為途徑之一。此反映了當前許多國家所提倡的新公共管理之政府改造潮流。

2.企業型政府的組織型態

在不增加政府支出，以較具彈性及企業經營的管理方式，確保公共服務的達成績效及服務品質等條件下，漸漸發展出其他不同於傳統科層制行政機關的組織型態，如英國成立行政性質的非部會公共組織（Executive Non-Departmental Public Bodies）及日本推動的「獨立行政法人」等。

3.行政法人具彈性及效能等優點

行政機關往往受到人事、會計法令的束縛，使得行政缺乏彈性與效率，希望藉由行政法人，使公共事務執行更具彈性及效能，及時回應社會需求。

（二）行政法人基本概述及特徵

主要的設計理念是藉由法律的創設在傳統行政機關之外，成立公法性質的獨主體（法人），讓不適合由行政機關來推動的公共任務、由一個與政府保持一定距離的「行政法人」來處理，一方面可以引進企業經營精神，使這些業務的推行更專業、更講求效能，而不受到現行行政機關有關人事、會計等制度的束縛，強調企業化經營、自負盈虧、利潤導向，行政法人化可能是所有權轉移的前奏。因此行政法人最大的特徵即在於：

1. 是行政機關及民法上財團法人的中間類型融合公、私組織之優點與特性
2. 避免出現成立財團法人所可能衍生的問題
3. 不受限於公務人員相關法制之規定用人更具彈性
4. 適度鬆綁政府會計和採購的限制
5. 獨立自主運作外部適當監督機制強化經營責任及成本效益
6. 開放多元參與公共服務更能有效地照顧多元利益

行政法人的制度設計，雖源於新公共管理的企業管理精神，在運作上，仍介於行政機關與私人企業之間，如下圖所示：

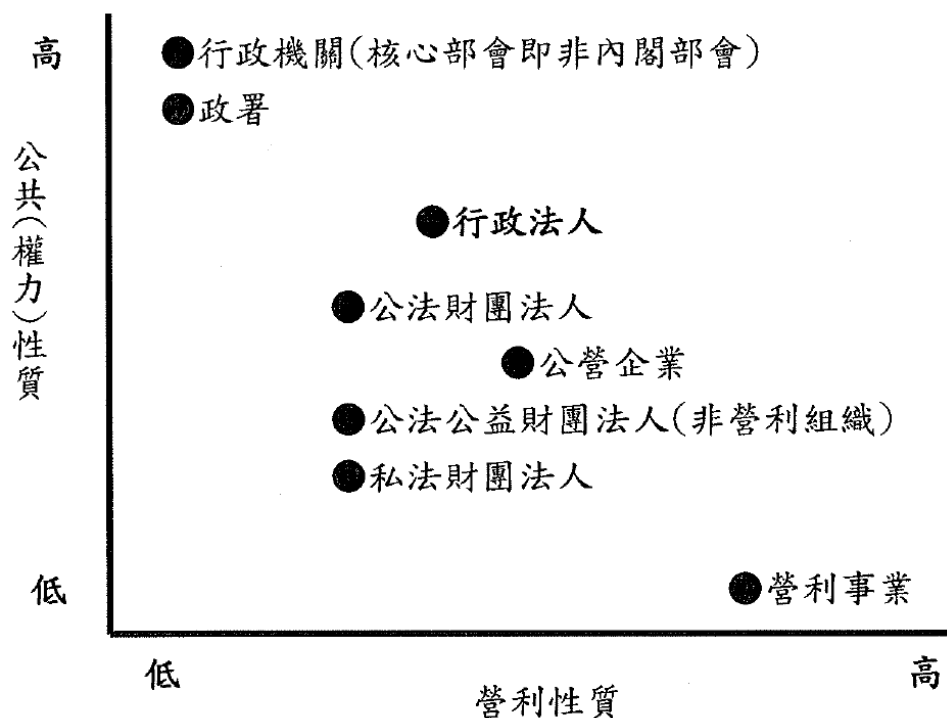


圖3-3：行政法人與組織定位示意圖

資料來源：彭錦鵬（2009：9）

我國行政法人制度係師法日本「獨立行政法人」制度，而日本則取法自英國「政署」（Executive Agencies）制度。但制度理念實源自英國政署制度之行政改革理念，而法系特色差異使二者在建制及運作實態上更顯不同，有其制度對照比較之意義。從制度設計基本原理來看，我國行政法人和日本獨立行政法人、英國政署確實有類似之處，均試圖以更具獨立自主的運作特性，逸脫行政機關密度較高的適當性監督，締造組織更高的產出績效；從制度的法律定位來看，我國行政法人和日本獨立行政法人皆屬公法人，而英國政署則屬行政機關性質，倒是英國「非部會組織公共體」（Non-Departmental Public Bodies, NDPBs）更為類似我國行政法人制度（賴森本、許哲源，2005），其中又以執行性非部會組織公共體（Executive

NDPBs，以下簡稱行政法人）最接近。

一、英國行政法人（Executive NDPBs）

英國行政法人是該國非部會組織公共體（NDPBs）的一種類型，而非部會組織公共體（NDPBs）是英國政府對其國內數量眾多且種類繁雜的「準自主性的非政府機關組織」（Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations，簡稱 Quangos⁸）的一種官方名稱（劉坤億，2010）。依英國內閣辦公室將 NDPBs 定義為「在國家政府施政過程中扮演著某一角色的組織，但卻不是一個政府部門或某政府部門的單位，而且其運作與部長們或多或少保持一定程度的距離」，另在履行公共任務功能上，可分為行政法人（Executive NDPBs）、諮詢性非部會組織公共體（Advisory NDPBs）、仲裁性非部會組織公共體（Tribunal NDPBs）、獨立監督委員會（Independent Monitoring Boards）等四種類型（賴森本、許哲源，2005）

英國行政法人被定位為非政府部門，在政府監督下提供公共服務，其組織在人員雇用與預算都有充分自主性，故其運作特徵如下（劉坤億，2010）：

- （一）通常由部長提議設置，代表英國政府履行行政、商業、執行或管制功能。
- （二）任務範圍涵蓋全國。
- （三）屬性為法人組織，具權利能力的法律人格。亦即透過國會法律、皇室特許狀、皇室特權委託及依公司法登記設置。
- （四）非政府部會，亦非政署。
- （五）非英國皇室管轄之下的單位，不具有皇室地位。
- （六）董事會組成人選，是由部長和英國女皇在部長建議之下所指派。
- （七）部長對於行政法人的績效和存續，負有最終說明的責任。

二、英國政署制度（agency）

政署制度源自政府效率小組（efficiency unit）1988 年的一篇名為 Improving Management in Government: The Next Steps（續接方案）的報告，是英國文官體制中帶

⁸ 根據牛津辭典解釋，Quangos 是一種組織類型，其經費係由政府挹注，其高階官員係由政府派任，但並不受政府控管。

有強烈政策執行色彩的一種直屬部會組織，由任期固定、以契約方式聘請之執行長全權負責人事、財務及政署服務之政府單位。英國政署制度設計的主要思考邏輯即是將文官區分成「政策制定」與「政策執行」兩種，政策制定人員在部會的核心辦公室（core office）工作，而政策執行人員則轉到政署中任職（郭冠廷等，2002：49）政署是在主管部之下，藉由架構文件，而由執行長來全權管理的文官組織，主要在履行政策的執行工作，提供人民較佳的服務。它有明確的組織目標，也有具體的服務標準，預算在財政部授權範圍下得以彈性運用，且必須就其績效對主管部、國會、公眾負責，並每年公告出版其業務成果。（彭錦鵬，2000）。

依照續接方案對政署的定義，政署指的是：

1. 特定的組織 (discrete organization)。
2. 明確定義的任務 (defined task)。
3. 包括工作目標 (targets)的正式協議。
4. 明確 (identifiable) 的執行長以負責政署的工作 (Davies and Willman, 1991, 16)。

綜合而言，英國的政署，是一個專司政策執行的組織；經由先行評估候選單位的服務內容，若評估結果認為該服務暫時不能完全交由私部門提供，但以公部門體制來提供效能亦不能彰顯，此時就將服務提供的職責，轉由介於公私部門之間、由執行長所領導的政署來執行。英國的政署制，其並沒有設立一個基準法來規範；政署是在主管部之下，藉由架構文件（framework document），而由執行長來全權管理的文官組織，主要在履行政策的執行工作，提供人民較佳的服務。它有明確的組織目標，也有具體的服務標準，預算在財政部授權範圍下得以彈性運用，且必須就其績效對主管部、國會、公眾負責，並每年公告出版其業務成果。政署是由任期固定，以契約方式聘請之執行長全權負責人事、財務及政署服務的政府單位；除此之外，政署不像部會是以分工方式完成政府特定的功能，且部會基本上是不相重疊的組織架構。（彭錦鵬，2000：89-93）。

執行長主要係以公開競爭方式來任命，並且民間人士亦有獲選擔任執行長的可

能，因而帶給政署更多的活力（范祥偉，2003）。英國政署制度強調提供服務、專業價值、競爭型任用、彈性人事制度，其成員薪資均受保障，並突顯成員對政署本身的強烈認同（戴一凡，2004）。

自實施迄今，已近八成文官已納入政署模式的運作下，形成英國文官體制 150 年來最大的變革。歸納而言，英國的政署雖非屬公法人組織，無獨立法人人格，但其對「日本獨立行政法人」制度影響頗深，尤其政署制度採行之執行長制，有效提昇組織之營運績效，頗值借鏡（范祥偉，2003）。

綜言之，英國的政署雖無獨立的法人格，非屬公法人組織，但其制度對日本獨立行政法人制度之影響甚鉅，尤其是英國政署制度所採行的執行長制，能有效提昇組織的營運效率，值得我國借鑒。

三、日本獨立行政法人

日本行政法人制度在設置之初即參考英國相關制度，但因兩國在行政文化與制度上仍有差異，未必能完全移植，故自行針對國內情況設計出一套獨立行政法人制度，該組織乃從原國家部門中完全獨立出來，給予各自更大的裁量空間（李逸洋，2004；陳小蘭等，2009，引自孫介浩，2013）。

依日本「獨立行政法人通則法」界定，獨立行政法人係基於國家生活及社會經濟安定等公共利益之觀點，對有必要實施但依其性質非必要由國家親自直接予以實施之事務及事業，如其委由民間機構辦理恐有不被實施之虞、或有必要令單一主體獨佔性地實施，方得以促進該事務或事業有效率或有效果地推動者，依據獨立行政法人通則法或個別法之規定所設立之法人（范妤嫻等，2013），主要分為公務員型獨立行政法人、非公務員型獨立行政法人兩種類型，兩類人員在身分保障、聘用、薪俸及退休方式等都有差異。根據統計，日本多數獨立行政法人都採非公務員型設置，藉以減低政府的財政壓力，期望透過獨立行政法人制度使服務提供更具效率與回應性，並可以降低國家支出負擔。

綜上，日本獨立行政法人具有以下特徵（李靜宜，2005；劉坤億，2006）：

- （一）設置條例中明定法人設置目的、任務或課責機制，並透過個別法人設置條例的建構，明確列出相關主管大臣對獨立行政法人進行監督、干涉之範圍。
- （二）在制度設計下，仍須給予以前具公務人員身分者相同之保障，維持原有福利。
- （三）排除微觀管理，賦予法人營運彈性。由於制度設計各法人目的、任務得以明確化，並得以防止法人依其本身判斷、裁量，自行擴增與國民需求無關之業務。限制主管大臣指揮、監督權限，得以排除對法人營運細部事項之事前干涉，故可確保法人於組織營運之裁量、自律性，將行政規則的重點轉化為效率化及質化的提升。
- （四）引進評鑑機制評估業務執行成果。除公開各項業務內容、業績、評鑑結果等資訊外，並就法人事業存續必要性等議題定期檢討。

日本獨立行政法人	將原本行政機關組織內之業務，獨立於機關組織外而賦予獨立法人格，除業務效率化外，尚有其精簡組織人事之目的
英國政署制度	將其定位於行政機關之內部組織，但強調政策執行之功能，是否同樣具有精簡組織人事之目的，則未必明確。

因此，我國行政法人與日本獨立行政法人制度、英國政署制度有何不同等問題亦有必要作通盤研究並深入問題，以增進對制度運作之理解，並能預見制度良窳，作為改進參考。

（三）行政法人建制原則之規劃，行政法人設置條件為具有下列情形之一者

1. 國家之公共任務不具強制性、適合積極採行企業化管理經營措施，而無由國家親自執行之必要者。
2. 國家之公共任務有去政治化之強烈需求，不宜由國家親自執行者。
3. 國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者
4. 國家之公共任務適合民營化，但因無法自給自足或其他因素，基於過渡階段之考量者。

(四) 勞保局改制行政法人之優點

1. 增加用人彈性：為確保法人的自主性及專業性，未來行政法人可以在不違反相關法律規定及其任務的前提下，來設計適用於各類組織之人事制度，不受現行行政機關人事制度的束縛，勞保局改制為行政法人，有一定程度的人事自主權，可獲致彈性用人，人盡其才的效果。
2. 強化經營績效：藉由較有彈性而獨立的經營方式，改制為行政法人化後，勞保局的經營績效會被強化。
3. 融合公私組織之優點與特性：行政法人是公法人性質，其任務及組織方式均於法規授權範圍內規定，不可任意為之，故勞保局改為行政法人，在組織規範或業務經營上，仍須受國家監督，此可以確保勞工保險政策得以順利執行。
4. 開放多元參與公共服務：行政機關的意思機關採多元參與，民主運作，相較於一般行政機關更能有效照顧多元利益，公共任務之執行，藉由制度設計與業務執行權限的分離，可避免球員兼裁判。
5. 避免出現財團法人可能衍生問題：行政機關捐助成立財團法人並將自身任務委託執行，常產生依附於行政機關現象，一旦缺乏行政機關支援，即無法獨立存在。

(五) 勞保局改制行政法人之缺點

1. 以避免立法機關問政技巧之監督，並衍生抵制改制作業。
2. 無法留住人才，造成勞退新制業務開辦之人力吃緊。

3. 財務獨立自主易致弊端。
4. 業務無營利項目，財源難以籌措，如當年政府捐助不足，除營運停擺外，不無產生社會信心危機之虞。
5. 因行政自主權之增加，追求組織榮存之結果，對於施政之貫徹難免有折扣之虞。
6. 倒果為因不無政府依憲法辦理社會安全政策之因，以政府龐大支出之果相互倒置。

(六) 勞保局改制行政法人之法制、經費、人事、財務四者探討

1. 就法制面：因屬於公任務較低之層次，適合積極採行企業化經營措施，得可不由行政機關組織執行之必要，依照行政法人法第二條第一項⁹，由中央主管機關所設立之財務自主性之公法人。
2. 就經費面：為保障勞工大眾之權益，且為完成其組織自主性，除中心內部控管機制外，預算編列，年度執行成果及決算報告，仍有保請監督機關核定之義務。
3. 就財務面：在專業人員管理運用，並受監理機構之專業考量與督導，及免行政體制僵化控管，未來行政法人之組織主其事，符合財務基金之自主性與專業性，藉由較彈性而獨立經營方式，可更強化其績效。
4. 就人事面：留任原勞保局，具有專門經驗之人員，除依該管理中心人事準則，依其學、經歷及原職務轉任依行政法人組織之職位，依照行政法人法第二十條一項規定¹⁰，其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理。新進人員則依行政法人法訂定人事管理規章提經董（理）會通過，報請監督機關備查，並與新進之人員訂立契約，明確

⁹ 本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。

¹⁰ 行政法人由政府機關或機構（以下簡稱原機關（構））改制成立者，原機關（構）現有編制內依公務人員相關任用法律任用、派用公務人員於機關（構）改制之日隨同移轉行政法人繼續任用者（以下簡稱繼續任用人員），仍具公務人員身分；其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理。但不能依原適用之公務人員相關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之。

其權利義務關係。

- (1) 任用資格：公開遴選一定學、經歷及具有專門證照人員之人士，如因特殊需要亦得聘用雙重國籍、外籍人士。
- (2) 薪給待遇：依照市場機制，各具專業之人士，應有所得之標準，在人數與經費之考量下，訂定合於報酬原則之薪表，經董監事會同意並報核後施行。
- (3) 新進人員依照勞動基準法及相關法規，規範其權利義務，計算服務年資，參加勞工保險，並依勞工退休金條例提撥退休基金等。

(七) 成立「行政法人勞動保障資產管理中心」之變數

勞保局之業務內涵，是實踐憲法保障人民生存權之一環，當然必須做收支平衡原則的修正，以扶助並保護經濟弱勢者，且有賴國家管理權之介入，以兼顧社會公平並永續經營。

勞保局之組織改制再造，無論定位在何種組織體，其公任務之特性並無涉及兩岸及外交、有去政治化之要求，以及適合民營但不能自給自足之考量，如將其定位為行政法人，應與我國社會需求不符，故行政法人之組織難以成就未來勞工保險全部之改制，有諸多變數：

1. 勞保局欲改制行政法人，惟當時的行政法人法遲遲未能完成立法程序，當時僅由中正文化中心成功改制為行政法人，且係以組織法跳躍替代方式所成立，學者、媒體常有不認同的輿論，難免引起推動行政法人之省思。
2. 勞工保險局之組織定位，立法院歷年曾多次認為應改制為行政機關，時任行政院長蘇貞昌於 95 年 3 月亦指示有關機關將其定位為公務機關，行政院主計處於政府編列年度預算時，表示其與一般事業機構不同，宜審慎檢討定位問題。

四、改制部分行政機關部分行政法人—成立「勞動及人力資源部勞動保障署」

勞保業務由於屬社會保險之一環，其公任務之屬性不容置疑，因此由政府完全放棄該業務，或將該業務民營化，由私部門辦理之構想，可謂不具現實合理性與可行性。將勞保業務自公任務切離，並非適宜之主張，亦非目前改革之主流；而在組織上，職司公任務之執行者，首為行政機關（構）的組織型態。提出「勞工保險署」之構想者，首先在組織上，一方面有將勞保局及勞保處之組織位階提升至附屬機關「署」之功能，應能得到現職人員之贊同；同時在另一方面，由於係整合目前之業務單位（勞保處）及事業單位（勞保局，但部分具有機關之地位）而成附屬機關，具有減少機關單位數目。如屬可資委外業務而必須彈性管理者，可歸諸於非核心公任務則建議予以行政法人化，以收彈性之效率，且他方面可以免除格格不入之勢。

（一）定名為「勞動保障署」之緣由：

勞工保險局所執行之業務，均為對勞動者權益之保障，為達成當時行政院勞工委員會（現勞動部）願景「有準備之勞動力」「安全的工作環境」「人性化的勞動條件」及對未來「勞動及人力資源部」業務推動，規劃定名為「勞動保障署」。

（二）「勞動保障署」規劃成部分行政機關部分行政法人所能達成之效益：

1. 發揮「政策與執行合一」效益

- （1）政策法規更加周延落實：業務執行單位熟諳實務作業之經驗，且直接接觸服務對象與民意，對於政策法規之研訂規劃較為周延，利於推動與落實。
- （2）提升行政效率：簡化機關間公文往返層轉之流程及時間，提升行政效率。
- （3）充分發揮用人彈性：人才流通及調配上較為彈性靈活，充分發揮適才

適所之人力運用效能。

(4) 資源共享降低行政成本：各項行政資源之交流及溝通運作上均更為便利順暢，降低行政成本。

2. 提升執行機關位階，利於政策之推動

結合理論與實務經驗，提升執行機關位階，在對外溝通協調上較為便利迅捷，如未來與就業署、職業安全衛生署及相關機關等，在政策研議及業務之協調配合上，較能充分溝通並取得共識，對整體行政效能有所助益。

3. 強化監理機制功能

目前勞保監理制度以監督勞保業務執行面為主要職掌，若政策與執行合一，透過整合性之監理制度，兼顧政策面與業務面，強化監理機制功能。

(三) 勞動保障署宜為部分行政機關部分行政法人，就有關行政院研究發展考核委員會對勞保局定位所提方案臚陳意見如次：

1. 因現有之公營事業機構，陸續民營化，原為營利之國計民生所設計之法制等，已失適用之標的，非營利之本局如仍沿襲該制，有是否適格之疑慮。

2. 未來新組織之定位依業務屬性而言有行政機關屬性：

審查「勞工保險局定位」會議作成決議「未來勞保基金之運用管理，應脫離現行體制獨立運作，以求專業人力及基金運用更具靈活彈性」至為明確，概已澄清無全面行政法人之必要。

3. 行政法人建制之設置條件，公共任務不具強制性者，有去政治化強烈需求者，基於兩岸或外交之因素者，適合民營化但無法自給自足等過渡階段考量者。勞工保險等業務為社會安全之給付行政，除部份機關內庶務性、技術性工作外，應與此四條件無涉。

4. 勞動者之保障，其執行機關仍應以行政機關為之

- (1) 「勞工保險局組織屬性應較是行政機關性質，其現行人事管理及職務列等比照公營金融保險機構辦理並不適當，仍應回歸行政機關，其人事管理及職務列等應研議配合調整」。
- (2) 九十一年六月二十日立法院第一會期第二十二會議「勞工保險局經辦勞工保險及接受內政部委辦農民健康保險，係屬強制性社會保險，且不以營利為目的，其組織應屬行政機關型態」。九十一年元月十四日各大報亦刊登行政院主計處表示勞保、健保不該算事業機構，曾多次主張改制為行政機關。

5. 勞動保障署定位充分考量全民福祉

- (1) 行政院主計處九十一年六月二十五日處孝一字第○九一○○四五七六號函對本局新增業務之員額表示「該局不以營利為目的，保費收支結餘除作為保險給付外，不得移轉他用，故悉數提存保費準備，且其辦理保險所需之行政事務費，係由政府編列預算支應，與一般公營事業機構性質不同，貴會宜審慎檢討該局之定位問題」
- (2) 行政院九十一年十二月二十日院臺經字第○九一○○六四四三一號函核定「非公司組織國營事業機構存續原則」附件二之(四)「勞保局及健保局均列為改制非營利基金或公務預算單位」，其考量已排除現行組織續存或民營化或特殊公法人等機構。

(四) 勞動保障署推展政務之良窳以及社會大眾對勞動保障署之信賴與否，其根本無他，端視該署之定位屬性，茲就法制、經費、人事、財務四者探討之

1. 就法制面而言：

勞工保險等業務屬性係非營利性之公權力，因國營事業將不復存在，原比照適用之事業機構法規制度俱成明日黃花，故建議勞動保障署，為部份行政機關，部分行政法人，其法制適用可兼容並蓄。

涉及公權力者，對內仍照公務員服務法以及組織法規，完成建制，對外按各種業務法規執行政務，接受行政爭訟之裁決並受上級主管機關指揮監

督。

非公權力之專業性、技術性等，則可依行政法人以及自訂之組織法規規範之，應用其高度靈活彈性完成建構，並按董（理）事及監事會監督及決議事項協助創造業務績效。

2.就經費面而言：

- (1) 立法院歷年審查勞保局預算，均表示勞工保險之保費收入均轉正惟準備金，其行政費用，均由政府編列預算，其性質宜定位為行政機關性質。
- (2) 無論是否維持現制、抑或改制行政機關，收受之保險費均不得移作他用，執行業務之行政費用均由政府編列預算支應並受預算法及審計法等法規節制，可收事權與經費密切吻合之長處。
- (3) 行政法人在理論上需自籌經費，故在授權範圍內保費收入可作適當分配與支出，社會保險當然無能自給自足，必需仰賴國家資源之補助，經費用支受董（理）事會節制，為免機構經費見肘，其法人之適用範圍較小為宜。

3.就人事面而言：

- (1) 無論是現制事業機構或未來之行政機關均受公務人員任用法規、待遇俸給制度之規範，參加公務人員保險及按金融保險退撫法規或公務人員退休撫卹辦理，變動與衝擊不大。
- (2) 行政法人，視任務需要，可彈性自訂用人法規，用人惟才或用人惟私，在主事者之理念，其待遇薪給按經費狀況自行訂之，參加勞工保險及勞基法或勞工退休金條例辦理退職。
- (3) 以個人條件而言，其欲為法人或行政機關各有所求，惟保障性、安定性當然為行政機關。
- (4) 至於行政機關用人以達成政策目標為優先考量，實質用人數如劃分為部分行政法人亦可降低總員額人數。

4.就財務面而言：

- (1) 行政機關由政府編列預算挹注財政，再按核定費率收受保費，國家為其最大的後盾。
- (2) 行政法人需自籌部份財務，必須依危險率、生命平表等訂定各類不同費率，不符社會大眾期望，仍不免政府補助為主要財務來源之一。

第四章 勞保局改制行政機關金融雇員轉任公務員爭議之分析

勞保局改制為行政機關，其中引起最大爭議的就是在勞保局、健保局任職之金融雇員轉任公務員案，對於具行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試資格者，可否視為國家考試及格而轉任為公務人員，立法院的立場、行政院與考試院各執一詞，引發行政院與考試院對立狀況。主要可以彙整出肯定說（行政院立場）與否定說（考試院立場）的脈絡，持肯定說者主要論點為專技人員考試及金融雇員升等考試均為考試院舉辦之考試，依《公務人員任用法》第 34 條及《專門職業及技術人員轉任公務人員條例》等相關規定，以法律賦予此等人員逕自取得公務人員任用資格，並無違憲違法之處。持反對說者則是認定行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試雖係由考試院舉辦，但屬於封閉性之現職人員內部升等制考試，並非公開競爭之考試，屬於類考試及格人員，而非《公務人員任用法》第 9 條第 1 項第 1 款所稱之「依法考試及格人員」，因此這類升等升資考試及格人員，無法逕行擔任或調任一般行政機關相當官等職務。

當時行政院陳冲院長持肯定說，認為勞保局因行政院組改而隨之調整，況且考試院過去曾承認金融雇員等可轉為正式公務員，爾後雖發現問題函釋停止，顯示法律上有模糊空間。行政院在組織改造時提出修法，希望讓金融雇員轉任為公務人員，希望讓相關人員安定繼續工作；但考試院和社會輿論則偏向於否定說，尤其是考試院長關中一席「不容黑官漂白」的發言，也讓立法院原本部分持肯定說的委員立場動搖，不但使得組織法審理的期程一再延後，也重重打擊勞保局的士氣¹¹。

由於此次立法引發之爭議，不僅直指勞健保局改制職員轉任公務員之合法性，更附帶涉及行政、立法兩院修法有無侵奪考試院職權的合憲性問題，所以實有進一

¹¹魏佳卉主編（2015）。勞工保險 65 週年：年金時代。台北市：勞動部勞工保險局。

步探究的意義。¹²

第一節 組織法中規範公務員具有轉任資格之 合憲性

立法院 99 年提出的《勞工保險局組織條例》修正案，就提出勞保局應回歸公務部門，改制為行政機關。但不久行政院開動組改列車，擬將《勞工保險局組織條例》修正草案併入組改時程一起辦理。而配合組改擬定的《勞動部勞工保險局組織法》草案在立法院歷經第七屆第七會期、第八會期，最後才在第八屆第四會期三讀通過完成立法程序。《勞動部勞工保險局組織法》花了近 4 年才立法完成，主要爭議在組織法草案的第 6 條第 4 項，對於具行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試資格者，可否視為國家考試及格而轉任為公務人員。

當時，立法院初審通過勞保局組織法修正草案，其中「勞動部勞工保險局組織法草案」第 6 條第 4 項規定：「本法施行前，本局已進用之現職人員中，具行政院金融保險雇員升等考試資格者，得認定具有轉任之資格。但其認定具有轉任本局相當職務資格之條件，非有其他法律規定，於轉任本局以外之政府機關（構）或公立學校時，不適用之」。

由於此規定決定了勞保局金融保險雇員升等考試及格人員具有公務人員資格之規範，因此引發爭議，有關金融保險雇員之轉任資格是否可於機關組織法中規範？使用這樣的立法方式是否有侵害考試院職權之虞？從機關組織法草案中賦予特定人員轉任公務人員資格條款，應就憲法考試院職權範圍及立法權之界限，探究其合憲性（何展旭，2013）。

¹² 何展旭，勞健保局改制員工轉任公務員爭議之分析，<http://www.npf.org.tw/3/11952>

壹、憲法考試院之職權範圍

依憲法第 83 條規定，考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。此職權涉及人事行政權的部分，幾乎架空行政院領導統御其所屬公務員的權力，致使行政權遭到嚴重的割裂與破壞。民國 55 年的動員戡亂時期條臨時條款第三次修正條文第五條就賦予總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構與人事機構，行政院人事行政局（現行政院人事行政總處）遂依此法源而設置¹³，而行政院人事行政局成立後，雙方發生職權上的衝突，因而衍生憲政爭議。為解決此爭議，爾後再次修憲，以作為與行政院人事行政局職掌之區隔。依據憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，考試院為國家最高考試機關，掌理下列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

- 一、考試。
- 二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

憲法第 83 條之條文該條末加等字，究為例式規定或列舉規定頗有爭議，而考試院職掌中，任免、考績、級俸、陞遷、褒獎均與用人機關之人事權息息相關，憲法第 83 條未做權限劃分明文規定，易滋生疑義，因此，憲法增修條文第 6 條，基於上述理由，將條文明確分列三款，一、考試（配合憲法第 86 條規定，兼含公務人員考試及專技人員考試）二、銓敘、保障、撫卹、退休（兼合法制與執行之性質）三、任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項（指政策決定及法規擬定，執行由用人機關辦理），一方面確立行政院分享人事行政權的憲法基礎，另一方面也限縮憲法原定之考試院的職權範圍。雖然修憲後考試院職權有些微縮減，惟有關公務人員考試，以及銓敘等之法制與執行，仍屬考試院職權範疇。

又憲法第八十五條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者不得任用，明示考試用人之原則。憲法第 86 條規定，公務人員任用資格與專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之。

¹³吳庚、陳淳文（2013）。憲法理論與政府體制（初版）。台北市：三民書局。

公務人員任用法第 1 條規定：「公務人員之任用，依本法行之」，同法第 31 條規定：「依法應適用本法之機關，其組織法規與本法牴觸者，應適用本法」

顯見有關公務人員任用係專屬考試院，上開組織法草案逕自賦予特定人員公務人員資格，不僅有違公務人員任用法之相關規定，亦侵奪考試院依法考試銓敘公務人員之職權（何展旭，2013）。

貳、憲法立法權之界限

立法權得否介入行政院、司法院、考試院及監察院等其他憲法機關之權限範圍，此乃涉及水平權力分立的問題。大法官在釋字第 3 號及第 175 號解釋強調五權分治、平等相維的觀念。釋字第 530 號與第 665 號則肯認司法自主性、最高機關得訂定相關命令。立法院對這些憲法機關內部運作事項或其憲法所賦予之核心職權內容，應給予依定程度之尊重，而不得過度介入。立法院面對其他四院，皆能制定法律對其進行規範，但是在尊重這些組織之自主性及獨立性的情況下，立法院的立法權不得過度深入，原則是僅制定框架性或準則性的法律，以免架空這些組織原本應享有的自主性或獨立性。（吳庚等，2013：458）

參照司法院大法官釋字第 405 號解釋，立法院行使立法權時，雖有相當廣泛之自由形成空間，但不得逾越憲法規定及司法院所為之憲法解釋。而憲法第 85 條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者不得任用，明示考試用人之原則。以組織法草案逕自賦予特定人員公務人員資格，使未經考試院依法考試及格者取得與經依法考選者相同之資格，取得公務人員任用資格者之法律地位幾近相同，顯已違憲法第 85 條規定，以及平等原則之要求（何展旭，2013）

且大法官釋字第 682 號解釋，林子儀大法官協同意見書表示，考試權本屬實質意義行政權之範疇，然我國憲法將之與行政權分離，於增修條文第六條特別明定考試院為國家最高考試機關，掌理考試事項，並規定由總統提名、經立法院同意後任命之考試委員以合議制方式獨立行使該項憲法所賦予之權力，旨在建立公平公正之考試制度。有關考試事項涉及考試專業判斷者，即應予考試院決定之空間，對其所

為之決定，其他權力機關亦應予以適當之尊重，如此方符五權分立平等相維之精神。

依據中央行政機關組織基準法規定，機關組織法規係規範該機關之執掌、隸屬關係及所置職務等事項，置機關內人員之任用資格應一個作用法規辦法。因此，以「組織法」規定「作用法」事項，除未符上開基準法規定外，如透過機關改制或組織改造，將金融雇員比照公務人員任用資格之保障，將嚴重衝擊人事法制之衡平，且恐衍生其他改制機關援引比照之問題。是以，基於事權專一原則及避免爭議，各機關不宜於組織法中訂定不合人事法制之規定。

綜上所述，基於五權分立平等相維之精神，維護考試院職權之完整性，行政、立法兩院以逕自以組織法賦予特定人員具有轉任公務人員資格，此種迂迴繞過考試院職權的立法方式，不僅侵奪考試院依法考試銓敘公務人員之職權，亦逾越立法權之界限，將衝擊人事法制之衡平，破壞文官體制，且勞保局組織法明定未具有公務人員任用資格之現職人員，得適用原有關法令之規定，繼續任用至離職或退休時為止，已足以保障其工作相關權益，故該組織法若逕自賦予此等人員取得公務人員任用資格之規定，違悖權力分立原則，恐有違憲之虞。

第二節 勞保局改制行政機關金融雇員轉換爭議之探究

對於勞保局現職人員經行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試資格者，可否以組織法逕自賦予特定人員具備公務人員資格？，茲臚列肯否兩說論點如下：

壹、肯定說—勞工保險局主張

一、金融保險事業機構雇員升等考試由考試院舉辦，及格證書亦由考試院頒發

行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試係行政院依據考試院民國六十六年間所訂定之「行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試規則」委託考試院辦理，其考試性質、應考資格、應試科目等與一般行政機關公務人員雇員升委任職升等考試辦理方式並無二致，考試及格人員亦由考試院頒發考試及格證書在案，爰此，勞工保險局具行政院金融保險雇員升等考試資格者，得認定具有轉任本局改制行政機關後之任用資格，應無疑義。

二、考試及格者原可取得委任資格，後雖規定有所改變，不應因事業單位改制為行政機關時損及其權益，應有信賴保護原則之適用

金融保險事業機構雇員升等考試與行政機關雇員升等考試性質相近，雖為封閉考試，但早年考試及格者均被承認取得公務人員資格，勞工保險局金融雇員考試及格人員因此得以升任助理員，亦有同仁轉任行政機關職務。銓敘部雖於 87 年 9 月 11 日函示歷次相關函釋應不再適用（參照銓敘部 87 年 9 月 11 日八七台法二字第 1627391 號函）廢除原金融保險事業雇員升等考試及格可轉任

行政機關之規定，惟本局考試及格人員在事業機構中已被視為正式公務人員，不應因事業機構改制為行政機關而使其變為非正式人員，影響其權益，基於信賴保護原則，以法律賦予此等人員逕自取得公務人員任用資格，並無合法性之問題。

三、勞工保險局係配合組織改造從事業機構改制行政機關，不同於個人轉調（任）行政機關，於組織法處理並未違反銓敘部不再認可金融保險事業機構雇員升等考試及格人員轉任行政機關之精神

銓敘部 87 年 9 月 11 日函示，係針對金融保險機構雇員升等考試及格人員持及格證書轉任行政機關之狀況予以限制，但此次組織改造，本局由事業單位改制為行政機關，本局同仁係被動配合，並無法選擇自由，與個人自願轉調行政機關情況不同，基於組織改造過程中確保既有權益立場，於組織法中同意金融雇員升等考試及格人員具公務人員轉任資格，同時規定其轉任他機關時不再適用，並未違反考試院限制雇員轉任公務員巧門之政策。

四、金融保險事業機構雇員升等考試及格人員雖多，但除勞、健保局外並無機關改制可能，本局雇員升等考試及格 496 人，其具轉任資格並無援引擴張之顧慮

銓敘部統計，曾通過金融保險雇員升等考試、任職各個單位的人員高達 1 萬 6 千多名，如果都取得任用資格，恐破壞整體文官任用制度。事實上，這 1 萬 6 千人除前已轉任行政機關者外，原均應任職於公營銀行及保險公司，目前多數都已民營化。而現行仍為公營銀行之台銀、土銀等少數銀行，也不可能改制為行政機關，故本案影響人數僅為配合組改由金融保險事業機構改制為行政機關之勞工保險局及健康保險局，人數亦僅有 900 多人，其餘 1 萬 5 千人並無法比照辦理，並無援引比照後遺症之顧慮。

五、勞工保險局金融雇員升等考試及格人員如未具轉任資格，則其權益仍受影響

銓敘部認為勞工保險局雇員升等考試及格人員如未認定具有轉任資格，僅無法參加退撫基金而得領受月退休金，其餘現有待遇及陞遷等權益並未受影響；但事實上，渠等人員目前均投保公保，如未能取得轉任資格，未來除無公務人員月退休金外，亦無勞保年金可資領取，縱日後公保改成年金給付，其保障顯有不足。而勞工保險局改制後，已無經營績效獎金及職工福利金等，實質待遇確有減損。再者，擔任科長及辦事處主任或工作小組之領組等中堅幹部如無法取得銓敘資格，在原機關內均原被認同為正式公務人員，改制後變成不具任用資格人員，縱暫留原職，其領導統御必然遭受挑戰；另渠等人員陞遷機會又將不如高、普、初考及格人員，日後又無機會陞任主管職務，在此多重影響下，整體工作士氣難以提升，對勞工保險局未來發展相當不利。

六、勞工保險局金融雇員升等考試及格人員如得轉任，不會增加公務人員退休撫卹基金之負擔

勞保局雇員升等考試及格人員如轉任，依 84 年 7 月 1 日退撫新制實施後繳納給公務人員退休撫卹基金管理委員會之公自提儲金本息均須由渠等人員全數自行補繳。勞保局 496 名雇員升等考試及格人員如轉任，依轉任辦法成例，其改任職等相對偏低，大多人僅能轉任公務人員第 6 職等，而公務人員退休法退休金之計算基準又是以改任提敘後之本俸或年功俸為計算基礎，渠等未來所能領取之月退休金較原任職於行政機關人員相對偏低許多，且渠等並無優惠存款之適用，對退撫基金之負擔應不致增加。

貳、否定說—考試院及銓敘部主張

銓敘部建議刪除行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試及格人員得認定具轉任相關機關職務規定之意見說明，因考量行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試及格人員得認定具轉任相關機關職務規定確有破壞憲法考試用人規定及違反人事法制等相關爭議，建議刪除理由如下：

一、金融保險事業機構雇員升等考試及格人員並無經公務人員考試及格，且無得以取得公務人員任用資格之人事法規依據

金融保險事業機構雇員升等考試屬封閉性內升制考試，應是類考試及格人員僅得升補行政院所屬金融保險事業機構助理員或相當職務，非屬公務人員任用法（以下簡稱任用法）第9條第1項第1款所稱之「依法考試及格人員」¹⁴，且依銓敘部87年9月11日87台法二字第1627391號函規定¹⁵、考試院90年4月12日第9屆第227次會議決議及90年4月30日考台組壹一字第0900001997號函釋¹⁶略以，該等人員未具公務人員任用資格，不得逕行擔任或調任一般行政

¹⁴查公務人員任用法施行細則第七條第一項規定：「本法第九條第一項第一款所稱『依法考試及格』，指依公務人員考試法規及本法施行前考試法規所舉辦之各類公務人員考試及格。」復查公務人員考試法第二條第一項規定：「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，…」同法施行細則第三條第一項規定：「本法第二條第一項所稱『公開競爭』，指舉辦考試，凡中華民國國民，年滿十八歲，…，皆得報名分別應各該考試…」茲以各類升等升資考試規則之適用對象，均為現職人員，即是類考試性質屬封閉性之現職人員內升制考試，因此，應是類考試及格人員均非公務人員任用法第九條第一項第一款所稱之「依法考試及格人員」。

¹⁵公務人員任用法施行細則第十三條規定：「本法第十五條所稱『升官等考試及格人員』，指依公務人員升官等考試法及公務人員升等考試法所舉行之考試及格者而言。」是以，應各類升等升資考試規則所舉行之考試及格人員，亦非公務人員任用法第十五條所稱之「升官等考試及格人員」。且依各升等升資考試規則規定，應各該考試及格人員僅取得其升等升資範圍之任用資料，如交通事業人員升資考試規則第八條規定：「本考試及格者，取得其及格類科所適用資位職務之升資任用資格。」尚無是類人員得以其升等升資考試及格資格取得一般行政機關相當官等職務之任用資格規定。故應各類升等升資考試及格人員，均無法以各該升等升資考試及格資格逕行擔任或調任一般行政機關相當官等職務。

¹⁶行政院所屬金融保險事業機構之雇員升等，為期公平晉升，統一管理，考試院前於民國六十六年間訂定「行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試規則」以資規範。其第二條規定，「本考試由財政部會同……，調查各機構需用類科、人數，報請行政院核轉考試院舉辦。」，其後於民國七十五年增訂第八條規定：「本考試及格人員，得由各機關視業務需要，依考試成績循序升補。」，民國七十八年再修正為第九條，規定：「本考試及格人員，由各機構視業務需要，依考試成績升補各

機關相當官等職務。是以，金融保險事業機構雇員升等考試及格人員並無得以
取的公務人員任用資格之法規依據。

二、基於事權專一原則，各機關不宜逕行於組織法律訂定不合人事法制之規定， 避免破壞官制官規

依中央行政機關組織基準法第七條規定，機關組織法規係規範該機關之職
掌、隸屬關係及所致職務事項，至機關內人員之任用資格應一個作用法規定辦
理，本案以「組織法」規定「作用法」事項，除未符上開基準法規定外，如透
過機關改制或組織改造，即將金融保險事業機構雇員升等考試及格人員比照公
務人員任用資格之保障，於組織法中另訂轉任之依據，以取得公務人員任用資
格，將嚴重衝擊整體人事法制之衡平，且恐衍生其他改制機關援引比照之困
擾。是以，基於事權專一則及避免爭議，不宜同意各機關逕行於組織法中訂定
不合人事法制之規定。

三、未具公務人員任用資格之金融保險事業機構雇員升等考試及格人員權益並不 受影響

配合行政院組織改造，勞動部及其所屬機關原已進用之金融保險事業機構雇
員升等考試及格人員，均得適用原有關法令之規定，繼續任用至離職或退休時為
止，故其任用、陞遷、考核、薪給、退休等權益並不受影響，僅績效獎金減少，
惟參照中央健康保險局（現中央檢康保險署）改制行政機關之前例，其另報奉行
政院核定，渠等人員績效獎金同意比照公務人員年終工作獎金發給 1.5 個月，渠
等人員之考核獎金：分個人考核獎金（依原適用「財政部所屬國營金融保險事業

該機構助員或相當職務人員。」並沿用迄今未再修正；其考試及格人員，依上開規定，皆係取得升
補各該機構相當職務之資格，亦應為其所明知。至於「經濟部所屬事業機構第五、第六職等考
試」，性質上屬初任考試，係向社會各界公開徵才之考試，因專屬公營事業機構分類職位人
員之考試法律未能及時制定，致是項考試在國家考試中之地位未加以界定，本院爰應考試及格人員
之請求，認定其性質，並以經濟部及其所屬機關為任用範圍。二者辦理緣由、性質、及其應考資
格、成績計算、錄取標準等均不相同，未可相互比照援引。

機構人員考核辦法」規定辦理）、工作考核獎金（依原適用「行政院衛生署所屬中央健康保險局經營績效獎金實施要點」規定辦理），二者提撥總額以不超過 2 個月薪給總額為限，其權益尚無明顯受損。

四、相關轉任人員權益衡平問題

前已配合政策改制為行政機關之行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）及所屬機關、經濟部能源局（以下簡稱能源局）以及配合訂定之比照之比照改任官職等級及退撫事項辦法均未將渠等人源納為得比照改任之人員。如將勞動部及其所屬機關金融保險事業機構雇員升等考試及格人員得認定具有轉任該機關職務之資格，除與憲法考試用人規定不符外，亦與前以配合政策改制行政機關人員，以及銓敘部歷年來未同意其以金融保險事業機構雇員升等考試資格擔任行政機關職務之人員，權益產生不衡平，恐引致該等人員要求援引比照。

五、金融保險事業機構雇員升等考試及格人員 如得轉任，將增加公務人員退休撫卹基金之負擔

目前金融保險事業機構雇員升等考試及格人員依原規定領取退休給與，系為一次性給付，並由國庫負擔其經費。如同意轉任，除應補發其待遇差額，且得依公務人員退休法（以下簡稱退休法）改支領月退休金，並依退撫新制實施前後年資分別由政府及公務人員退休撫卹負擔其經費，此將增加政府及退撫基金長遠照護之經費支出。

《勞動部勞工保險局組織法》花了這麼久的時間才立法完成，主要爭議在組織法草案的第 6 條第 4 項，對於具行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試資格者，可否視為國家考試及格而轉任為公務人員，立法院的立場、行政院與考試院各執一詞。當時行政院持肯定說，認為勞保局因行政院組改而隨之調整，況且考試院

過去曾承認金融雇員等可轉為正式公務員，爾後雖發現問題函釋停止，顯示法律上有模糊空間。

行政院在組織改造時提出修法，希望讓金融雇員轉任為公務人員，惟在 100 年 4 月底立法院召開第七屆第七會期第一次的司法與法制、社會福利及衛生環境委員會的聯席會議審查時，當時勞保局總經理陳益民先生在會議上詳細說明金融雇員升等考試對於公務資格的相關資訊後，曾無異議通過草案第 6 條，並交由黨團協商；可惜在朝野協商過程中未能及時完成協商結論並經院會二、三讀。由於屆期法案不連續審查，雖在第八屆第一會期即重審勞保局組織法，但只要討論到金融雇員升等考試資格能否轉任，法案隨即停擺。為了加速推動勞動部組織改造進程，勞動部採取權宜之計，將勞動部所屬機關裡，所有具金融雇員升等考試資格者統一調任勞保局，以優先推動勞保局以外的其他勞動部所屬機關組織法，未來統一由勞保局集中爭取金融雇員升等考試資格人員的權益。但多次立院黨團協商未果，終為顧全大局而刪除第 6 條第 4 項，採取留任與轉任兩制度，雇員升等人員儘管待遇、陞遷等適用原有關法令，但身分已從正式職員變為留任人員。至於轉任人員，則依規定辦理改任換敘。

參、小結

綜合以上肯定及否定兩說論述，都有其支持的論點，惟為維持整體官制官規之適衡，組織法若逕自賦予此等人員取得公務人員任用資格之規定，似已違背憲法第 85 條規定，自以否定說之見解為當，理由說明如下：

一、並非由考試院頒發之及格證書均得以取得公務人員任用資格，另應各類升等升資考試及格人員僅取得其升等升資範圍之任用資格：

考選部辦理之考試，除公務人員考試外，尚有非公務人員任用資格之考試，且上開考試均由考試院頒發考試及格證書，亦即由考試院頒發之及格證書，並非均得以取得公務人員任用資格。例如：各類專門職業及技術人員考試（導遊、領隊、律師等等），因公務人員取得任用資格需經公務人員考試法及

公務人員升官等考試法規定之考試及格，是以，不能以此認定考試院頒發金融雇員升等考試及格證書，即認應取的公務人員任用資格。

另按各類升等升資考試規則之適用對象，均為現職人員，其性質屬封閉性之現職人員內升考試，應各個該類考試及格人員僅取得其升等升資範圍之任用資格，並非取得一般公務人員之任用資格。而金融雇員生等考試及格人員則僅取得行政院所屬保險事業機構助員或相當職務之資格¹⁷，自不能同時取得其他官制職務（包含一般行政機關公務人員職務）之任用資格。

二、 金融雇員升等考試及格人員並非任用法第 9 條第 1 項第 1 款所稱「依法考試及格人員」及同法第 15 條所稱之「升官等考試及格人員」：

銓敘部於 79 年 8 月 29 日 79 台華法一字第 0449211 號函雖曾解釋金融雇員升等考試及格人員得以取得委任第一職等任用資格，惟經銓敘部檢討停止適用，並於 87 年 9 月 11 日已 87 台法二字第 1627391 號函釋略以，各類升等升資考試性質屬封閉性之現職人員內升制考試，應是類考試及格人員均非任用法第 9 條第 1 項第 1 款所稱之「依法考試及格人員」及同法所稱之「升官等考試及格人員」，均無法以各類升等升資考試及格資格逕行擔任或調任一般行政機關自不得取得公務人員任用之資格，以避免破壞文官體制之穩定。

三、 如認定金融雇員升等考試及格者具有轉任資格，與憲法考試用人規定不符，亦與前已配合政策改制行政機關人員權益產生不衡平：

針對前已配合政策成立或改制為行政機關之金管會及所屬機關、能源局、中央健康保險署之組織之組織法律，以及配合訂定之比照改任官職等級退撫事項辦法，均未將具公務人員任用資格人員納為得比照改任之人員，如將勞保局金融雇員升等考試及格人員，認定具有轉任機關職務之資格，除與憲法考試用

¹⁷ 行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試規則第 9 條規定，本考試及格人員，由各機構視業務需要，依考試成績升補各該機構助員或相當職務人員。

人規定不符外，亦與前已配合政策改制行政機關人員權益產生不衡平，而引致原改制人員，甚至其他具相同考試及格者要求援引比照。

四、 法制上之扞格

公務人員任用法第 31 條規定：「依法應適用本法之機關，其組織法規與本法抵觸者，應適用本法」，是以，勞保局組織法逕自賦予此等人員取得公務人員任用資格之規定，顯與公務人員任用法規定相違背。

第五章 勞工保險局之人事制度探討

人事制度是指政府機關為推行公務，用以處理公務人員事務的一套完整體系，包含人員選定、任用至退離、養老及死亡撫卹的全部過程。現行我國人事制度簡要介紹如下¹⁸：

（一）考試、任用

我國公務人員採考試用人制度，亦即須參加公務人員考試及格後，始取得法定任用資格。政府每年均舉辦全國性公務人員考試，考試區分為高等、普通、初等 3 個等級，應考人依其所具備的學歷，取得各等級考試應考資格。

考試錄取人員經訓練期滿及格後，依規定任用。我國公務人員的任用是依官等及職等任用。官等區分為委任、薦任及簡任三官等；職等區分為十四職等，第一至第五職等為委任、第六至第九職等為薦任、第十至第十四職等為簡任，以第十四職等為最高職等。

（二）俸給、待遇

公務人員的給與包括本俸、年功俸及加給 3 部分。本俸及年功俸為公務人員的基本給與，並依據年終考績的考核結果而逐級晉升。加給則分為職務加給、技術或專業加給及地域加給 3 種，是對公務人員擔任主管、或職責繁重、或工作具有危險性、或技術或專業、或服務邊遠或國外的不同，而另增加的給與。此外，對於婚、喪、生育及子女教育，皆另有補助。

（三）考核、獎懲

公務人員至年終服務滿 1 年者，給予「年終考績」。年終考績結果分為甲、乙、丙、丁 4 等，考列甲等及乙等者，給予晉級及獎金獎勵；考列丙等者，留原俸級；考列丁等者，免職。平時有重大功過時，可隨時辦理專案考績，給予即時的獎勵或懲處。

¹⁸ 銓敘部，<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=475&Page=1394&Index=0>

（四）保險

公務人員依法均應參加公教人員保險，目前保險給付範圍有殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬及育嬰留職停薪等 5 項；其中除育嬰留職停薪津貼按月發給外，其餘均為一次性的現金給付；保費則由公務人員與政府分別以 35%與 65%的方式分擔。又基於經濟效益考量，我國公務人員保險與公私立學校教職員保險已自 88 年 5 月起，整併為單一「公教人員保險」。

（五）退休（職）、撫卹

公務人員退休分為自願退休、屆齡退休及命令退休 3 種。任職滿 5 年以上且年滿 60 歲，或任職滿 25 年者，得自願退休；任職滿 5 年以上，年滿 65 歲者，應屆齡退休；任職滿 5 年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務者，應命令退休。退休給付可分為一次退休金、月退休金和兼領退休金等 3 種給付方式。現職公務人員病故、意外死亡或因公死亡，發給遺族撫卹金；撫卹金的發給可分為一次撫卹金與兼領一次及年撫卹金等 2 種。

有關公務人員退撫經費部分，我國原採退撫經費全數由政府編列預算負擔的「恩給制」；其後於 84 年 7 月 1 日開始實施退撫新制，改由政府與公務人員共同撥繳費用所建立的退撫基金支付；每月撥繳的費用亦係由公務人員與政府分別以 35%與 65%的方式分擔。

「政務人員退職撫卹條例」自 93 年 1 月 1 日施行後，政務人員退撫給與由共同儲金制改為確定提撥之離職儲金制。軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員者，得參加政務人員離職儲金；該離職儲金由政府與政務人員共同撥繳，於政務人員退職或死亡時，一次發給公自提儲金本息。

（六）保障、培訓

公務人員對國家負有忠誠、依法執行職務的義務，國家對公務人員則有照護的責任；為激勵公務人員勇於任事，有關公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等權益，依法予以保障。如公務人員依法執行職務時遭受服務機關違法或不當的行

政處分，致損害其權益；或對於服務機關所提供的工作條件及所為管理措施認為不當時，均得依法提起救濟。另為培養優秀公務人員，設有專責單位辦理培訓事宜，以增進公務人員專業工作知能及培養多元思考與前瞻能力。

第一節 勞保局改制行政機關人事雙軌制度的設計 與運作

人事雙軌制度係勞保局改制行政機關後採取的管理政策，一方面為保障留任人員仍受舊有人事法令規章規範，直至其完全退離為止。另一方面，轉任人員則回歸適用行政機關的人事制度，期望在靈活、有彈性、有激勵效果的薪給及獎金人士雙軌制度下，讓勞保業務更加順利進行。茲將人事雙軌制度的主要設計與運作概述如下：

壹、勞保局人員進用彈性類別多樣化

為因應當時的環境需要、因組織沿革背景使然或人事政策考量，正式職員不似一般行政機關有任用資格之限制，而臨時人員亦無一般行政機關有關聘用人員、約僱人員等相關規定之適用，爰此，在人員的進用上較為彈性，惟人員類別也隨之繁多，可分為5類：

- 一、 轉任人員：勞保局63年起，即依照行政院人政貳02671及24772號函，進用應國家高、普、初、特考試及格而正式任用的公務人員。
- 二、 留任人員：原屬雇員身分，但已經金融保險事業機構雇員升等考試及格之人員，該等人員自始即強制參加公教人員保險，就勞保局內部人事管理與正式任用之公務人員相同，惟非屬經國家考試及格而正式任用之人員。

三、 留任人員：勞保局為因應勞退新制業務需求，經行政院人事行政總處（原行政院人事行政局）授權於94及95年間自行招考遴用之人員。自行招考遴用之人員，雖為執行公務之人員，惟並不具有公務員之資格（為本局自行招考人員）。

四、 84年以前為解決參加勞工保險急遽增加人數之工作，所僱用之業務助理、業務佐理即一般行政單位所進用的屬於臨時性、業務性質的約聘、僱人員。

五、 司機、技工、工友。

上述五種人員前三種人原屬組織正式編制之職員，後二項則為組織內部之勞工，人員類別的多樣化也使的人事管理制度分歧，機關的人事制度常伴隨於組織變革而隨之轉型，無論是內部單位之區分、職位之設置、人員之進用、保障及退離，皆受困於組織定位影響業務發展，勞保局為因應組織改造由事業機構改制，必然的其人事管理制度亦隨之改變。

貳、人事雙軌制度設計與運作

勞保局未改制前為公營事業機構依據公務人員任用法第33條「公營事業人員之任用，依公務人員任用法第三十三條，應另以法律定之」，又勞保局人員之進用及人事管理係依據勞工保險局組織條例第18條規定：「本局之人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理。」及「財政部所屬國營金融保險事業人事管理準則」予以辦理，明定勞保局人事管理及職務列等比照公營金融保險事業機構辦理，職位列等分十五職等，有關人員派用、、、、，因此其人事管理除了依考試院、行政院有關規定外，並參照財政部所屬國營金融保險事業機構相關法規運作。

由此可見，勞保局之人事制度為「職位分類制」以公營金融保險事業機構之人事法規為依據，因此其不管在用人、職務列等、升遷、俸給制度、績效考核、退休撫恤、保障等相關人事管理制度，均比照「財政部所屬國營金融保險事業人事管理

準則」辦理，與一般行政機關之相關法制不逕相同。

一、 陞遷

(一) 轉調人員之陞遷

依「公務人員任用法」、「公務人員陞遷法」、「公務人員陞遷法施行細則」等及依組織改制後之現況，以業務需要為前提，並以平衡之原則辦理，就具有陞任資格同仁之考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績、獎懲及發展潛能等項目予以核計其資績分數，如係主管職務，則應評核其領導能力，提請本局甄審委員會依法評審並排列名次，視職缺狀況按規定提請局長擇優圈選升補，以達適才適所，並依內陞與外補兼顧原則，採公平、公正、公開方式，擇優陞任或遷調遞補，以拔擢人才，提升知能素養。

(二) 留任人員之陞遷

規劃於勞保局編制表內所列缺額以「保留職缺」方式專供繼續留任人員陞遷之用；並維持原來「勞工保險局職員陞任標準評分表」所列各項評分項目之資績績分採計。為使留任人員之陞遷符合公開、公平、公正原則，以拔擢優秀人員，增進工作效能，留任人員之陞遷除參照公務人員陞遷法及相關法令規定外，另訂定「勞動部勞工保險局留任人員陞遷考核補充規定」予以辦理。留任人員之陞遷應以「勞動部勞工保險局編制表」所列職稱及官等、職等之職務，以「保留職缺」之方式供留任人員遷調，留任人員所占職務出缺，依「勞動部勞工保險局留任人員各職等人數配置表」之職缺缺額並依「勞動部勞工保險局留任人員陞遷序列表」循序逐級辦理晉升。

二、 待遇薪給

(一) 轉調人員之薪資待遇

關於現行行政機關公務人員俸給結構係由官等、職等、本俸、年功俸、俸級、俸點及加給等項目組成，官等分為簡任、薦任與委任；職等由低至高分為第一至第十四職等；本俸係指各職等人員依法應領取之基本給與；年功俸係指各職等高於本俸最高俸級之給與；俸級係指各職等本俸及年功俸所分之級次；俸點係指計算俸給

折算俸額之基數；加給係指本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。公務人員俸級可區分如下：

1. 委任分五個職等，第一職等本俸分七級，年功俸分六級，第二至第五職等本俸各分五級，第二職等年功俸分六級，第三職等、第四職等年功俸各分八級，第五職等年功俸分十級。
2. 薦任分四個職等，第六至第八職等本俸各分五級，年功俸各分六級，第九職等本俸分五級，年功俸分七級。
3. 簡任分五個職等，第十至第十二職等本俸各分五級，第十職等、第十一職等年功俸各分五級，第十二職等年功俸分四級，第十三職等本俸及年功俸均分三級，第十四職等本俸為一級。

(二) 留任人員之薪資待遇

早期我國國營事業待遇係由行政院統一訂定，不管營運盈餘或虧損，各事業機構支領待遇並無差異。由於事業盈虧與員工待遇並未建立關聯，而難以激勵員工工作效率，改善事業營運，同時又存在用人浮濫、組織重疊、給與項目繁多、支出浪費、成本居高不下等弊端，加以民營企業正值蓬勃發展，國營事業難以抵擋民營企業透過高薪吸引優秀人力，更增加國營事業經營的困難，為求員工薪資合理化，提昇營運績效，並試圖將薪資與事業營運作合理連結，行政院乃於民國 60 年代著手規劃建立國營事業用人費率單一薪給制度（林文燦，2009:298）

行政院訂頒「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」以避免國營事業用人費用持續膨脹，形成各事業經營上之重大負擔。而依據公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則第一點之規定：為促進公營事業經營企業化，並激勵員工工作績效，公營事業機構員工之待遇，授權由各事業機構衡酌其事業生產力、營運績效及用人費負擔能力，擬訂待遇標準，並參考一般公務人員調整幅度，提請各事業董（理）事會核定並報主管機關備查後實施，未設董（理）事會者，由主管機關核定。

此外根據基本原則中之第六點，因此制訂財政部所屬事業機構用人費薪給管理

要點，該要點之第九及第十項中規定，各事業機構人員之薪給等用人費，應在用人費預算範圍內撙節開支，且各事業機構於編列年度用人費預算時，應考量其營運目標，預算盈餘，營業收入、事業用人費負擔能力及政策性盈虧因素；其用人費比率，以不超過最近三年（前二、三年度決算及前一年度預算）用人費占其事業營業收入之平均比率為原則。由勞保局之用人費薪點表乃係依照財政部所屬金融保險事業機構用人費之規定辦理來看，勞保局之人事薪給屬單一薪給。

勞保局依照勞工保險局組織條例第 18 條規定其人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理，因此其薪給乃採用人費率薪點制，屬單一薪給。

三、 獎金

(一) 轉任人員

改制後轉任人員年終工作獎金依據軍公教人員之標準發給。

(二) 留任人員

關於留任人員適用原勞保局人事管理規則，依據勞工保險局組織條例第 18 條規定闡明：「本局之人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理」。按公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則第一條：「為促進公營事業經營企業化，並激勵員工工作績效，公營事業機構員工之待遇，授權由各事業機構衡酌其事業生產力、營運績效及用人費負擔能力，擬訂待遇標準，並參考一般公務人員調整幅度，提請各事業董（理）事會核定並報主管機關備查後實施，未設董（理）事會者，由主管機關核定」。

勞保局設立之初比照國營企業，因此為激勵員工績效，特設有經營績效獎金。適用對象包括：編制內公務人員、原編制內職員未具公務人員任用資格者與業務助理、佐理。依據財政部所屬國營金融、保險事業機構人事管理準則第十一條，勞保局應訂定考核辦法。依公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則，制定行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營績效獎金實施要點。

惟因改制關係，勞保局留任人員不再發給績效獎金，而是報奉行政院核定比照公務人員發給年終工作獎金發給，原考核獎金（包括個人考核獎金與工作獎金）仍繼續比照原適用法令「財政部所屬國營金融保險事業機構人員考核辦法」規定辦

理。

四、 休假補助、生活津貼

(一) 休假補助

轉任人員及留任人員均係依據行政院訂定之「行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施」辦理。其中「應休畢日數 14 日以內之休假」部分，休假期間以國民旅遊卡於交通部觀光局審核通過之國民旅遊卡特約商店刷卡消費，每人全年合計補助總額最高以新台幣 16,000 元為限。未持用國民旅遊卡刷卡消費者，不予補助。而「應休畢日數以外之休假」部分，則按日支給休假補助費新台幣 600 元，未達 1 日者，按日折半支給，於年終一併結算。

(二) 生活津貼

- (1) 轉任人員：結婚補助：2 個月薪俸額。生育補助：2 個月薪俸額。喪葬補助：父、母、配偶死亡，5 個月薪俸額。子女死亡，3 個月薪俸額。子女教育補助：按國小至大學及公、私立學校，補助金額有所不同。

區分		支給數額
大學及獨立 學院	公立	13,600
	私立	35,800
	夜間學制 (含進修學士班、進修部)	14,300
五專後二年及二專	公立	10,000
	私立	28,000
	夜間部	14,300
五專前三年	公立	7,700
	私立	20,800
高中	公立	3,800

	私立	13,500
高職	公立	3,200
	私立	18,900
	實用技能班	1,500
國中	公私立	500
國小	公私立	500

表 5-1：子女教育補助金額表

（資料來源：作者自行整理）

（2） 留任人員

	支給數額
結 婚 補 助	1000
生 育 補 助	1000 以會員本人及其配偶為限。
傷 病 住 院 補 助	500；一年以一次為限。
本 人 喪 葬 補 助	1000
家 屬 喪 葬 補 助	500；以會員配偶、父母、子女為限。
退 休 與 資 遣 補 助	1000

表 5-2：留任人員補助金額表

（資料來源：作者自行整理）

五、 退休

（一）轉任人員

1. 相關規定：公務人員退休資遣撫卹法
2. 退休條件：

（1）自願退休

I. 任職 5 年以上，年滿 60 歲。

II. 任職 25 年以上者。

(2) 屆齡退休

I. 一般屆齡退休：任職 5 年以上，年滿 65 歲。

II. 危勞降齡退休：任職 5 年以上，年滿 55 歲。

(3) 命令退休

I. 一般命令退休：任職 5 年以上，因身心障礙，不堪勝任職務。

II. 因公命令退休：明訂未符合自願退休條件，並受監護或輔助宣告尚未撤銷者，由服務機關主動辦理命令退休。

(二) 留任人員

1. 相關規定：

(1) 台灣省政府 70 年 10 月 14 日 70 府人四字第 85578 號函。

(2) 財政部所屬國營金融、保險事業人員退休撫卹及資遣辦法第 6、13、16、17、41 及 41-4 條。

(3) 勞動基準法第 55 條。

(4) 勞動部勞工保險局工作規則第 62 條。

(5) 勞工退休金條例第 14 條。

2. 退休條件：

(1) 自願退休：

III. 任職 5 年以上，年滿 60 歲。

IV. 任職 25 年以上者。

(2) 強制退休：

I. 任職 5 年以上，年滿 65 歲者。

II. 心神喪失或身體殘廢不能勝任職務者。

3. 金融保險事業機構雇員升等考試及格之人員退休採計年資：

任 職 期 間	
保留年資- 70 年 12 月 31 日前	1. 15 年以內：(年資*2)-1 個基數，滿半年加 2 個基數計，未滿半年加 1 個基數。 2. 15 年以上：(年資*2)+1 個基數，滿半年

	<p>加 2 個基數計，未滿半年加 1 個基數。</p> <p>3. 退休金：基數給與額*基數*退休時薪最高折合率 73.03/24.7。</p>
公、自提儲金制年資-71 年 1 月 1 日至 87 年 3 月 31 日止	<p>1. 按個人月薪扣提 3% 為自提，4-8.5% 為公提。</p> <p>2. 公、自提儲金之本息，每月均載於個人月薪清單。</p>
以勞基法計算方式之年資(87 年 4 月 1 日起~	<p>1. 15 年以內：每年 2 個基數，滿半年以 1 年計核予 2 個基數，未滿半年核予 1 個基數。</p> <p>2. 15 年以上：每年 1 個基數，滿半年以 1 年計核予 1 個基數，未滿半年核予 0.5 個基數。</p> <p>3. 上限為 45 個基數。</p> <p>4. 退休金基準：最後在職月薪+最後在職 1 年月平均工資之未休假加班費。 (ps.退休前半年內不可領加班費)</p>

4. 自行招考人員退休採計年資：

94 年 7 月 1 日後新進自行招考人員~	自雇職員一律為勞退新制，機關每月提撥 <u>6%</u> 勞退金。
------------------------	-----------------------------------

第二節 勞工保險局改制後面臨之人事制度問題研 析

改制前人事管理及薪給制度係比照財政部所屬金融保險事業機構，部分人員並無公務人員任用資格，改制為行政機關人事制度後，恐影響其未來陞遷；另對整體組織而言，亦將造成內部管理上之困擾。

壹、未具有公務人員任用資格者比例偏高

勞保局改制時員工總人數為 1943 人，其中銓敘審定人員為 905 人，約占 4 成人力（46%），具金融保險雇員升等考試資格及格人員合計 496 人，本來期望透過修法從寬認定其得於改制時予以轉任，因此將上開人員轉任資格保障列為組織法的重點項目，惟經過行政院及考試院爭論，最終仍未通過，對於組織改制驟失任用資格而列為留任之人員，其心中不平顯可預見。另本局為因應勞退新制業務需求，經行政院人事行政總處（原行政院人事行政局）授權於 94 及 95 年間自行招考人員有 199 人，與金融保險雇員升等考試資格及格人員合計加起來共 695 人，未具有公務人員任用資格者比例偏高。

貳、銓敘審定人員改任換敘職等偏低

勞保局職原適用之公營金融保險事業機構職位列等相較於行政機關為低，經統計具公務員資格之轉任人員有 905 人，經送審銓敘，依據勞工保險監理委員會現職人員轉任勞動部暨勞工保險局現職人員轉任勞動部勞工保險局、勞動部職業安全衛生署與勞動部勞動基金運用局比照改任官職等級對照表改任換敘，職等偏低。

例如勞保局改制前擔任業務單位第 13 職等副經理職務，改任後依照上述對照表，僅能核派薦任第 9 職等職務，原擔任第 10-11 職等科長職務，改任後僅相當薦任第 7 至 8 職等職務，與行政機關之科長（薦任第 9 職等），改任銓敘職等偏低

改任官等職等		勞工保險監理委員會、勞工保險局 原職務職等薪級
簡任	第十一職等	第十職等一級至五級
	第十職等	第十四職等一級至五級
薦任	第九職等	第十三職等一級至九級
	第八職等	第十一職等九級至第十二職等十三級
	第七職等	第十職等一級至第十一職等八級
	第六職等	第八職等一級至第九職等十五級
委任	第五職等	第七職等十三級至十五級
	第四職等	第七職等七級至十二級
	第三職等	第七職等一級至六級
	第二職等	第六職等九級至十五級
	第一職等	第六職等一級至八級
備註：未列職等薪級之勞工保險局總經理比照改任簡任第十二職等，如其勞工保險局之年度考核年資比照合於公務人員考績法第十一條第一項考績升等之規定，比照改任簡任十三職等。		

表 5-3：改任官職等級對照表

（資料來源：作者自行整理）

參、人力素質不均

勞保局職員人力組成多樣化，有國家考試、行政院金融雇員升等考試、自辦雇員升等考試、自行招考人員（契約性人員）及其他人員（業務助理、業務佐理及工友）等，分為轉任人員及留任人員所組成；而勞保局自行僱用之業務助理及業務佐理人員，則係內部臨時人員進升約僱人員甄選考試及按件計酬之人員，是以，勞保局自公營金融保險事業機構型態，改制為勞動部所屬三級行政機關後，依勞保局組織法第 6 條 3 項規定，本法施行前，勞保局未具有公務人員任用資格之現職人員，得適用原有關法令之規定，繼續任用至離職或退休時為止。因此在勞保局人力素

質、觀念、文化差異不同之情況下，人力配置及運用上皆有所考量，需將不同類別之人力平均分配至各單位，以為業務經驗之傳承及業務創新之開展。

肆、無統籌人力規劃，未明確區隔常任人員與留任人員管理體制

機關在新增業務時，往往為方便或彈性採取僱用契約人員，快速補充解決機關人力之不足，惟未能與常任人力合併檢討，考量朝公務人力資源多元化發展，在政府人力彈性化及員額精簡的世界潮流下，運用契約人力調節實現彈性用人，勞保局為了因應94年開辦勞工退休金業務需要大量的人力來執行業務，因此，勞保局向行政院爭取擴大法規鬆綁，公營事業機構人員進用可不經國家考試而得以自行招考方式進用所需人力，是政府機關近年來少見的大批進用方式，實屬於公部門中運用契約性人力的特殊案例。觀察所有公部門運用契約性人力之情況並無與勞保局該項人事制度相同之設計。亦即勞保局之契約性人力之人事制度乃係勞保局依據其內部人力資源運用設計，可謂專門為勞保局量身訂作的一套人事制度

除此之外，勞保局自行招考人員（契約性人員）雖有經由考試及格而僱用，但畢竟不是經正式國家考試而任用，係以適用勞基法為法源所進用，但其權利義務卻與本局具有任用資格的公務人員相同，福利、陞遷，晉級等相關福利權益都比照常任人員，薪級結構與常任人員俸級相對應支薪，並享有永業制之僱用保障…等，經常以比照常任人員體制為便宜措施，不符人事管理之公平原則。

伍、年齡老化因素

勞保局於改制行政機關之前，依「勞工保險局組織條例」第 18 條規定，勞保局之人事管理及職務列等，比照公營金融保險事業機構辦理，是以，人員毋須經銓敘部銓敘審定，且勞保局另有未具有公務人員任用資格之現職人員，因此造成人員流動率低，人力鮮少與各機關交流，造成年齡逐漸老化，將可能發生學習情況低落、思考僵化之情形，使機關之生氣活力有所影響，因此人力配置及運用亦須有所考量。

陸、無公正嚴明考核淘汰機制，使得人力久任化

勞保局進行人員人力考核時，乃將自行招考人員（契約性人員）與永業化文官分開考核，雖有助於減少彼此間相互比較可能衍生之衝突，惟在講求任職年資的公部門中，難免造成彼此間對升遷速度的猜忌與不滿，此外，考核程序是否公開、透明也決定升遷考核制度的公信力。

勞保局之自行招考人員（契約性人員）之資遣乃依勞動基準法辦理，若無重大過失，且受限於業務量龐大，人力不足負荷的因素影響而有所顧忌，基本上不會受到離退之處分，造成使得退離比例有限，基此，自行招考人員（契約性人員）久任化在勞保局是普遍之現象，

柒、改制後因各自適用不同管理制度，權益不一優劣互見，易造成轉任人員（常任文官）或留任人員（金融保險事業機構雇員升等考試及格之人員及自行招考人員）產生隔閡及失衡心態，影響組織運作或氛圍

勞保局自事業機構改制為行政機關後，人員類別即分為具有公務人員任用資格之現職人員（以下簡稱轉任人員）與未具有公務人員任用資格之現職人員（以下簡稱留任人員）兩大類，其中留任人員又再區分為行政院金融雇員升等考試、自辦雇員升等考試、自行招考遴用人員與其他未具任何考試人員；另業務助理占聘用員額，出缺後改進用聘用人員，而業務佐理依行政院人事行政局函規定，勞保局自行僱用之超額人員（按件計酬之人員）應採出缺不補及由勞保局預算員額之缺額優先吸納為原則；原正式編制內之工員，則依工友管理要點規定繼續僱用，因此，轉任人員組織公務人員協會，留任人員、業務助理、業務佐理及工友組織勞保局工會，兩種團體各有依循之法規，也各自爭取自己的權益，造成轉任人員與留任人員間的隔閡。如轉任人員待遇差額併銷、留任人員每年調薪、留任人員加班費乘1.33倍及1.66倍、留任人員有績效獎金(而勞保局之績效是轉任及留任人員共同努力，卻只有留任人員有績效獎金)、留任人員五一勞動節放假，以及陞遷缺額相互競合等等各差

異。

勞保局各轉任人員與留任人員之工作項目、職責程度無明顯區隔，其功能定位不清，不免引發適用不同法規人員間權益保障上援引爭利的困擾。

不論轉任人員（常任文官）或留任人員（金融保險事業機構雇員升等考試及格之人員及自行招考人員），二類人員不免會計較有無陞遷機會、待遇（獎金）福利、工作量多寡、工作權責輕重等，就人事管理制度而言，常任文官依公務人員任用法、俸給法、退休法、請假規則；留任人員權利比照常任文官適用之法律，但請假按「勞動基準法」、「勞工請假規則」，退離給與則適用「勞工退休金條例」；制度紛歧，權益優劣互見，有留任人員薪酬高於常任文官者，部分勞動條件優於常任文官，而常任文官可領津貼補助、月退等情事，各自適用不同管理制度，權益不一優劣互見，對工作安定性的疑慮影響工作熱忱和對組織承諾感與向心力，容易萌生驛動心理，有礙機關人事安定及業務運作與績效。影響機關整體運作或組織和諧氣氛

因此平衡的權利義務關係是安定人員工作情緒與和諧組織氣氛的要素，重新檢討調整二類人員管理制度及與機關間權利義務關係，依比例原則衡平權益，才是當前要務。

捌、轉任人員（常任文官）或留任人員（金融保險事業機構雇員升等考試及格之人員及自行招考人員）同工不同酬，影響組織和諧

勞保局轉型期間同時存在兩種不同之人事制度，且留任人員適用的舊制度又遠優於轉任人員適用的行政機關人事制度，特別是薪資結構方面有相當大的落差，轉任人員在差額併銷期間薪水凍漲，且不可支領生活津貼，而留任人員則可每年逐級調薪，容易讓轉任人員產生比較心態，缺乏組織認同感，接踵而來的負面效應包括：工作態度與工作熱誠逐漸下降、欠缺歸屬感與忠誠度、對組織缺乏信賴與使命感，產生抗拒與疏離，進而影響其對組織文化和價值的認同。

玖、轉任人員（常任文官）或留任人員（金融保險事業機構雇員升等考試及格之人員及自行招考人員）對陞遷機制有疑義

勞保局未改制以前，全體正式職員（包含常任文官、金融雇員及自行招考人員）是一體適用同一人事管理制度，在人員陞遷上是採全體公開競爭方式，惟在改制過程中乃至改制後常任文官、金融雇員及自行招考人員最在意的除了薪資福利外，最重要的是未來勞保局之職務是否充分保障分由具有轉任或未具轉任資格同仁遷調，無論職缺之多寡與高低，均應有一套公平公正的陞遷辦法予以規範與保障。

由於留任人員（金融保險事業機構雇員升等考試及格之人員及自行招考人員）都是不具有公務人員資格之人員，其總人數亦隨著人員去職而逐漸減少中，故而擔憂在身分與年資的考量上將可能限制其升遷機會，並且將升遷職缺均保留給常任文官，而常任文官亦認為自己具有正式國家資格，而職缺卻被留任人員占走有諸多抱怨，是以兩類人員對陞遷機制產生極大的疑義。

第三節 勞保局員工權益保障之法令解析

（權益相關問題之探討）

對於勞保局從公營事業機構改制行政機關，以保障現職員工的權益為首要考量，避免員工反彈與工會抵制抗爭，員工之權益保障，採「保留身分、權益不變」方向規劃，期以「溫和漸進」方式達到改制目的，並明定「留任人員」之人事制度比照公營金融保險事業機構辦理以及「財政部所屬國營金融保險事業人事管理準則」予以辦理，其服務年資、薪資、退休、資遣撫卹、其他福利及勞動條件等繼續維持，而具有公務人員考試資格之「轉任人員」則回歸一般「行政機關」之人事法規辦理，如：公務人員任用法、俸給法、陞遷法、考績法、退休法、撫卹法等，人事雙軌制度乃應運而生。但這也造成在行政機關內「一國兩制」的現象，具有公務員身分的轉任人員與不具有公務員身分的留任人員長期並存，改制後因各自適用不同管理制度，權益不一優劣互見，產生隔閡及失衡心態，影響組織運作或氛圍，制度公平性受到質疑。

壹、 勞保局員工適用法令及改制權益保障事項

組織再造時員工權益受到保障之程度，會影響員工對組織再造之配合度及政府改造之成效，因此近年來我國推動政府組織再造時，對員工權益事項均有明確規範。茲就我國目前所進行或刻正規劃各類型組織調整中之相關人員權益規定，分述如下：

勞保局於多次開辦新增業務時，在現有人力基礎下，檢討人力資源共享，非核心業務之委外等措施後，並衡量業務需要，提出人力需求。勞保局人力配置，計有職員（包含正式經考試任用之公務人員、金融保險事業機構雇員升等考試及格人員及自行招考人員）、業務助理、業務佐理及工員等類別，其在改制行政機關後，相對應職稱分別為職員（包含正式經考試任用之公務人員、金融保險事業機構雇員升等考試及格之人員及自行招考人員）、聘用（業務助理）、臨時人員（業務佐理）

及技工、工友、駕駛。依勞動部勞工保險局組織法草案第 6 條分述如次：

1. 具任用資格人員之權益保障：

本局具有公務人員任用資格之現職人員，其有關比照改任官職等級及退撫事項，由考試院會同行政院另以辦法定之。但依該辦法改任之人員經銓敘部審定之官職等、俸級所支給之俸給，如低於本法施行前之薪給者，准依其意願補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷，支領差額期間不得請領生活津貼；或選擇不補足差額，並依規定請領生活津貼。

2. 未具任用資格人員之權益保障：

本局未具有公務人員任用資格之現職人員，得適用原有關法令之規定，繼續任用至離職或退休時為止。

3. 業務助理及業務佐理之權益保障：

本局原僱用之業務助理及業務佐理，於本法施行後，均列冊管制繼續任原職，並依原適用法令規定之標準，繼續辦理至離職或退休時為止。

4. 正式編制內工員之權益保障：

本局原正式編制內之工員，依工友管理要點規定繼續僱用，有關比照支領餉給事項依該要點規定辦理。其所支給之餉給如低於本法施行前之薪給者，准依其意願補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷，支領差額期間不得請領生活津貼；或選擇不補足差額，並依規定請領生活津貼。

	改任	待遇	退撫
銓敘審定人員	依轉任辦法辦理改任換敘事項	依其意願補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷，支領差額期間不得請領生活津貼；或選擇不補足差額，並依規定請領生活津貼。	依轉任辦法辦理退撫事項
金融保險事業機構雇員升等考試及格人員	適用原法令規定繼續任用	依原支薪規定辦理	適用原法令規定，繼續任用至離職或退休為止
自行招考人員	列冊管制繼續任原職	依原支薪規定辦理	適用原法令規定之標準，繼續任用至離職或退休為止
業務助理、佐理	列冊管制繼續任原職	依原支薪規定辦理	適用原法令規定之標準，繼續任用至離職或退休為止
工員	依工員管理要點規定繼續僱用	依其意願補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷，支領差額期間不得請領生活津貼；或選擇不補足差額，並依規定請領生活津貼。	

表5-4：勞保局員工權益保障規範重點表

資料來源：本研究整理

貳、各機關（構）組織法規有關未具公務人員任用資格人員之權益保障規定彙整表

	組織法規之規定	留用方式
1	<p>能源局組織條例第 11 條</p> <p>第一項 本條例施行前，原經濟部能源委員會自中國石油股份有限公司及台灣電力股份有限公司調用之現職人員，具有公務人員任用資格者，其有關比照改任官職等級及退撫事項，由考試院會同行政院另以辦法定之。</p> <p>第二項 前項人員未具公務人員任用資格者，得適用原有關法令之規定，繼續任原職至離職或退休為止。</p>	留任原職（或職務列等相當）之職務
2	<p>金管會組織法第 31 條</p> <p>第一項 中央銀行及中央存款保險股份有限公司現職金融檢查人員，得經行政院專案核准，轉任至本會及所屬機關……。</p> <p>第二項 前項專案轉任人員未具公務人員任用資格者，得繼續留任職務列等相當之職務至離職時為止。</p>	
3	<p>中央選舉委員會組織法第 11 條</p> <p>本法施行前原依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員，其未具公務人員任用資格者，得繼續留任原職稱原官等之職務至離職時為止。</p> <p>中央選舉委員會所屬機關編制表</p> <p>原派用人員得繼續留任職務列等相當之職務至離職時為止，出缺不補，或出缺後改為任用。</p>	

4	行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬機關編制表 原派用人員得繼續留任職務列等相當之職務至離職時為止，出缺後改為任用。
5	公平交易委員會組織法第 15 條 原經濟部物價督導會報以臨時機關性質依派用人員派用條例審定，准予登記有案之現職人員，未具公務人員任用資格者，得繼續留任原職稱原官等之職務至離職時為止。
6	國家安全會議組織法第 14 條 本法修正施行前，原依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員，未具公務人員任用資格者，得繼續留任職務列等相當之職務至離職時為止。
7	行政院農業委員會農糧署組織條例法第 6 條 第四項 本條例施行前原台灣省政府農林廳、糧食處依派用人員派用條例經審定准予登記有案之現職人員，未具公務人員任用資格者，得繼續留任職務列等相當之職務至離職時為止。
8	行政院農業委員會漁業署組織條例第 6 條 第三項 得繼續留任原職稱原官等至離職時為止。
9	中央研究院組織法第 28 條 中央研究院於民國 79 年 1 月 26 日前，已遴用之現任行政、技術人員，除已取得任用資格外，得繼續任原職至其離職為止。
10	國立台灣藝術教育館組織條例第 8 條之 1 本館於民國 74 年 10 月 23 日前進用之人員，除聘任人員外，現仍在職且未具法定任用資格之人員，由考試院限期辦理考試，以定其資格，未經考試及格者得繼續任原職至離職為止。

11	勞委會職業訓練局職業訓練中心組織通則第 13 條之 1 民國 73 年 11 月 30 日	
12	健保局組織法第 6 條 第三項 本法施行前，本局未具有公務人員任用資格之現職人員，得適用原有關法令之規定，繼續任用至離職或退休時為止。	適用原有關法令之規定繼續任用
13	駐外機構組織通則第 5 條 第四項 本通則施行前原依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員，其未具公務人員任用資格者，得適用原有相關法令之規定至離職時為止。	
14	外交部組織法第 9 條 本法施行前原依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員，其未具公務人員任用資格者，得繼續適用原有相關法令之規定至離職時為止。	
15	行政院海岸巡防署組織法第 20 條 第一項 本署及所屬機關成立時，由其他機關納編人員… 第二項 前項移編人員未具公務人員任用資格者，得依原各該法令任職。	

表 5-5：各機關（構）組織法規有關未具公務人員任用資格人員之權益保障規定彙整表

資料來源：本研究整理

第六章 研究方法及架構

第一節 研究方法介紹

研究方法係指蒐集與處理資料的程序與手段，即針對所欲探討的主題與相關問題，進行蒐集和分析資料。本研究以質化研究為主，將採用的研究方法，包括文獻分析法、研究者個人實際參與觀察及深度訪談法，能獲知無法從表面觀察及文獻探討中發現的資料，以補文獻探討與表面觀察之不足，茲將本研究的研究方法臚列如下：

壹、文獻分析法(Literature Review)

是應用最為普遍也是最傳統的研究方法之一，主要是針對一個研究問題的相關文獻進行蒐集、評鑑、分析、歸納和統整，並且對文獻作客觀且有系統的一種研究方法。本文主要在藉由蒐集各相關網，以及國內外相關書籍、會議論文集、碩博士論文、期刊論文、各考察報告進行彙整分析，藉由文獻探討來了解國內外發展現況，以做為研究依據。

本研究採用文獻主要來源包括：(1)政府出版品；(2)國內外相關書籍；(3)期刊；(4)學位論文；(5)機關檔案；(6)研究計畫報告；(7)政府機關網站相關資料等，從中參考各項與組織設計、組織變革轉型、行政法人制度等相關的學理，以建構出本研究的理論基礎與研究架構。

貳、參與觀察法(Participant Observation)

無論是文獻分析法或比較研究法，所獲得的資料基本上僅能算第二手的資料，如能從真實生活及過程的參與中，經由觀察瞭解實際的發展，則可獲得第一手的資訊，並與文獻及比較結果參照佐證，相輔相成。研究者本身服務於勞保局人事室，置身公營事業機構面臨組織改造，對本研究主題所涉及相關層面之問題，有特定層度的瞭解；由於身處在組織當中，直接參與組織內部運作，對於組織環境內部成員間的互動與關係，較能有深切並直接的觀察，對於勞保局組織內、外部人員對本研究相關問題之反應、感受與非正式管道之意見，均有公、私層面之接觸，觀察到組

織成員自然的行為模式，體認研究主題最自然、最真實的一面，以上均有助於研究訪談之實施與研究資料分析之正確性

參、深度訪談法 (In-Depth Interviewing)

又稱之為訪問法，係訪問者透過直接之方式與受訪者作面對面的接觸，以了解受訪者本身對研究主題之態度、價值或看法。其中依照對訪問過程的控制程度，又可分為結構式訪問、無結構式訪問及半結構式訪問法。

一、結構式訪問：

結構式訪問或稱標準化訪問，係對訪問過程高度控制之訪問。除訪問的對象必須依照統一的標準和方式選取；且訪問的過程也是相當標準化的。但由於相關標準化程序將造成訪問者與被訪問者之間難以發揮正面促進作用，因此結構式訪問常與另一種訪問方法—無結構式訪問法結合使用。

二、無結構式訪問：

無結構式訪問或稱非標準化訪問，是一種無控制之訪問。其並無如結構式訪問般注重標準作業程序，僅須給訪問者一個主題，便由訪問者與受訪問者自由進行交談。訪問者事先僅須準備問題意識及大略重點，而在訪問過程中可以主題為中心廣泛的就各方面進行意見交換及討論，進而邊談邊形成結論，並可隨時視訪談進行程序而做彈性調整。

三、半結構式訪問：

半結構式訪問內容並不若結構式訪問法般受標準內容之高度控制，也不像無結構式訪問得就各方面進行意見交換及討論，其特點有三(黃光玉、劉念夏、陳清文譯，2004)：

(一)有一定主題，問題的結構雖然較為鬆散，但仍有重點，不是漫無邊際的。

(二)雖然在訪談前擬定訪談大綱，但所提問題可以在訪談過程中邊談邊形成，並可視受訪者反映隨時提出及調整，相當有彈性。

(三)訪談時不須特別使用特定文字及語意，訪談過程中並以受訪者之回答為

主，並隨時調整。

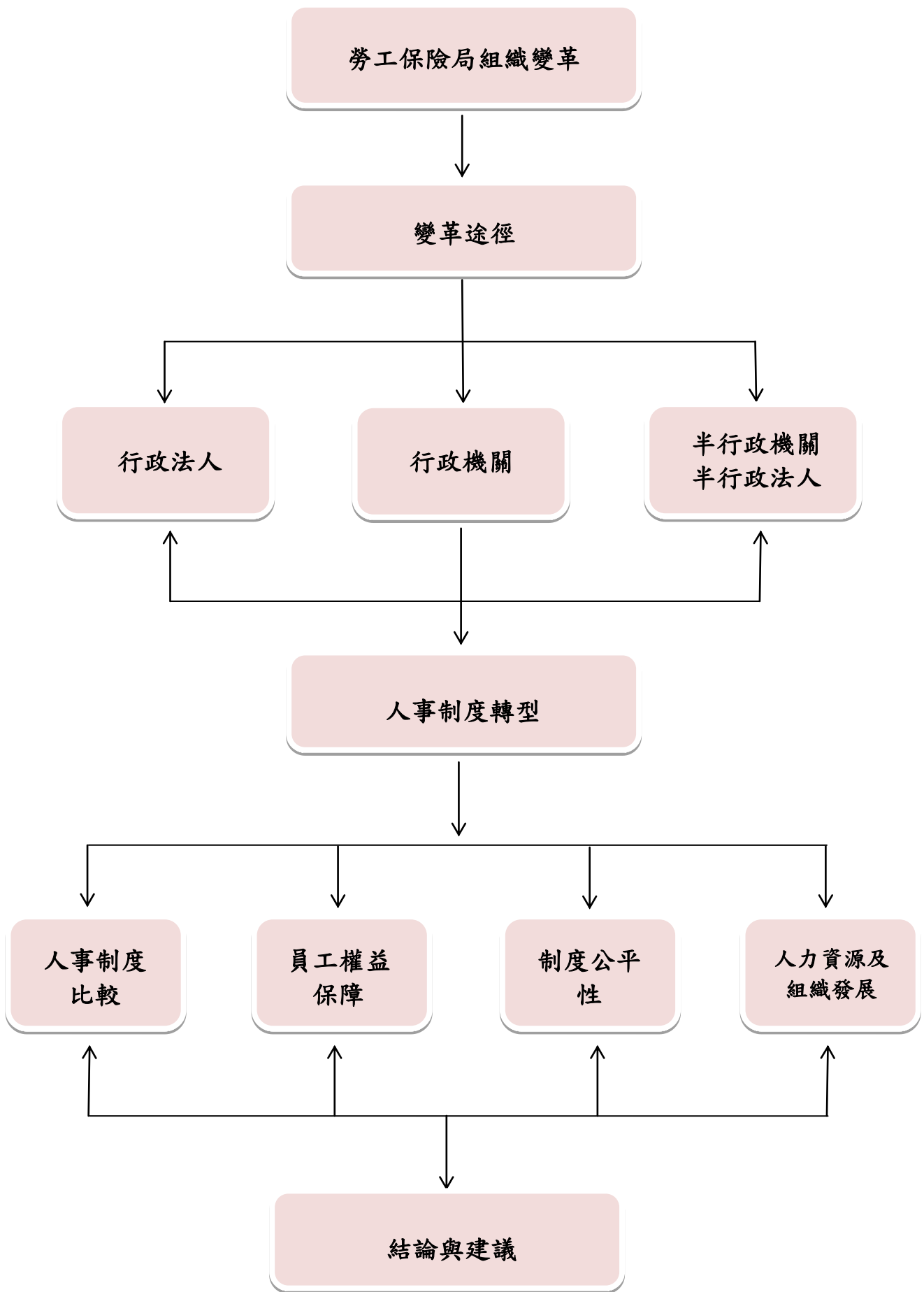
第二節 研究架構

本論文的研究目的在探討勞保局改制行政機關後，衍生之人事雙軌制度對組織運作及績效的影響，進一步從人事制度面反思公營事業改革所產生的衝擊。據此蒐集與公營事業組織變革、人事雙軌制度個案研究、人力資源管理等相關之文獻資料，經由整理與分析後提出本研究之架構

為減少改革阻力並避免衝擊現職人員權益保障，對於勞保局從公營事業機構改制行政機關，以保障現職員工的權益為首要考量，避免，員工反彈與工會抵制抗爭其現職公務人員之權益保障，採「保留身分、權益不變」方向規劃，期以「溫和漸進」方式達到改制目的，並明定「留任人員」之人事制度比照公營金融保險事業機構辦理以及「財政部所屬國營金融保險事業人事管理準則」予以辦理，其服務年資、薪資、退休、資遣撫卹、其他福利及勞動條件等繼續維持，而具有公務人員考試資格之「轉任人員」則回歸一般「行政機關」之人事法規辦理，如：公務人員任用法、俸給法、陞遷法、考績法、退休法、撫卹法等，人事雙軌制度乃應運而生。但這也造成在行政機關內「一國兩制」的現象，具有公務員身分的轉任人員與不具有公務員身分的留任人員長期並存，改制後因各自適用不同管理制度，權益不一優劣互見，產生隔閡及失衡心態，影響組織運作或氛圍，制度公平性受到質疑，引發爭議不斷，嚴重影響工作態度及工作士氣，本研究架構針對人事雙軌制度進行質化研究，分別從轉任人員層面及留任人員層面，採深入訪談法進一步瞭解本議題之內涵。

本研究將針對勞保局組織變革後，探討人事雙軌制度是否影響勞保局組織績效及業務推行之主因，並綜合以上分析結果或發現，對政府、勞保局及勞保局員工提出本研究之結論與建議，並對後續研究者提出建議。

本研究之結論與建議，並對後續研究者提出建議。



第三節 訪談大綱

本研究係探討勞保局改制行政機關後，人事運用管理產生雙軌制的人事制度、人力結構漸進式之變革對勞保局永續經營及員工向心力是否產生影響，以及人力資源管理可能衍生的問題。由於採「半結構式訪談」方式進行，此一訪談方式有以下幾種好處：一、有特定主題，提問問題的結構有一定的方向，但尊重受訪者因情境、議題的不同而自由發揮；二、訪問前擬定訪談大綱或訪談要點，但所提問題可以在訪問過程中隨時邊談邊形成，提問的方式和順序也可依受訪者的回答隨時提出，有相當彈性（陳曉宜 2005：31）。本文訪談大綱如下：

轉任人員

Q1	勞保局改制行政機關後，您覺得最大的差別是什麼？對您造成何種影響？
Q2	同一公司內採用兩套不同之人事制度，您所持的態度與評價為何？是否有利於人力資源運用及機關組織發展？
Q3	在人事雙軌制度併行下，您認為應如何整合二類身分不同人員共同協力？有何溝通管道？
Q4	您覺得在人事雙軌制度下，升遷制度是否更有彈性？考量的因素為何？
Q5	與自行招考進用人員間的關係如何？是否會比較彼此在單位內的業務工作繁重量之差異？對於彼此所得薪資報酬的不同有何想法？
Q6	面對與您身分不同的留任人員，您感受到什麼樣的危機？
Q7	從員工權益觀點，您覺得公營事業機構人事制度，還是行政機關簡薦委制度，比較容易吸引人才？
Q8	您認為勞保局目前新進人員離職率偏高，是什麼原因所導致的？

留任人員

Q1	勞保局改制行政機關後，您覺得最大的差別是什麼？對您造成何種影響？
Q2	您對於勞保局改制為行政機關，對於自身權益最大影響之部分為何？最小影響部分為何？
Q3	同一公司內採用兩套不同之人事制度，您所持的態度與評價為何？是否有利於人力資源運用及機關組織發展？
Q4	勞保局改制行政機關後，您對工會有何期待與看法？其扮演的角色為何？
Q5	勞保局改制行政機關後，升遷制度合理嗎？
Q6	您覺得在人事雙軌制度下，升遷制度是否更有彈性？考量的因素為何？
Q7	面對與您身分不同的轉任人員，您感受到什麼樣的危機？
Q8	您認為勞保局目前新進人員離職率偏高，是什麼原因所導致的？

自行招考

Q1	勞保局改制行政機關後，您覺得最大的差別是什麼？對您造成何種影響？
Q2	您對於勞保局改制為行政機關，對於自身權益最大影響之部分為何？最小影響部分為何？
Q3	同一公司內採用兩套不同之人事制度，您所持的態度與評價為何？
Q4	您認為勞保局工會可以保障自行招考人員的權益嗎？
Q5	您覺得在人事雙軌制度下，升遷制度是否更有彈性？考量的因素為何？
Q6	與轉任人員間的關係如何？是否會比較彼此在單位內的業務工作繁重量之差異？對於彼此所得薪資報酬的不同有何想法？

Q7	面對與您身分不同的轉任人員，您感受到什麼樣的危機？
----	---------------------------

工會代表

Q1	您對於勞保局改制行政機關後後評價為何？
Q2	在人事雙軌制度併行下，您認為應如何整合二類身分不同人員共同協力？有何溝通管道？
Q3	您覺得在人事雙軌制度下，升遷制度是否更有彈性？考量的因素為何？
Q4	工會這邊是否經常接受到工會成員抱怨，人事管理制度不佳或有哪些需要改進的地方？
Q5	請您以工會代表的身分，您會為工會成員對勞保局爭取那些權益措施呢？如何能兼顧組織營運，考量人事制度及成本，保障或提高成員的權益，兩者間取得平衡。

第四節 預期研究成果及研究限制

壹、預期研究成果

- 一、深入了解公營事業機構進行組織變革發展的情況。
- 二、公營事業組織變革時，是否可將行政法人制度納入轉型途徑的考慮範圍，評估公營事業機構轉型行政法人之可行性。
- 三、對未來公營事業機構進行變革中提出可考量的轉型途徑提出建議。
- 四、綜合歸納文獻分析及比較英國、日本美國等先進國家之勞工組織機構改造趨勢實務經驗，瞭解發展動向，以供政府部門擬定相關政策之參考。
- 五、針對改制完成後續對勞保局所可能產生的影響、衍生的人事管理制度及員工權益保障事項進行探討，特別是勞保局目前因為人事雙軌制度，造成人員之間對於升遷福利等制度的不滿，形成隔閡影響組織運作或氛圍，制度公平性受到質疑，引發爭議不斷，希望藉由這個研究能提出具體的解決方法。

貳、研究限制

- 一、本研究雖採用多種研究方法以求客觀資料，但仍可能有部分限制，在蒐集國內相關大學院校博士論文及研討會報告等文獻中，發現我國長期雖有公營事業機構進行組織變革，但組織變革轉型的途徑仍是以民營化或公司化為主，鮮少有變革為行政機關之組織，其所能參考的論著文獻有限，可能產生綜整蒐集資料與研究主題的間隙落差，因此對本研究之整體制度架構建立不免有思慮欠周延或不及之處。
- 二、由於研究者本身從事人事業務，雖盡量持中立的態度，但因本身經歷了勞保局公營事業機構轉型行政機關的過程，對此次組織變革之某些人事制度及權益保障上，認為有不甚公平之處，故在無形中可能會產生主觀判斷之偏頗，因而影響本研究之客觀性。
- 三、因深度訪談的對象所提供的的資訊可能有所保留，至訪談所得資訊可能有所不全，而影響本研究的廣效性

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

柯木興（1998）。社會保險。臺北：三民書局。

張潤書（1998）。行政學。台北：三民書局。

梁憲初、冉永萍（2004）。社會保險。台北：五南圖書出版股份有限公司

吳定（2004）。公共政策辭典。台北：五南。

林欽榮（1997）。管理學，台北縣五股鄉：龍騰出版公司。

楊靜利（2000）。「社會保險的意義與社會福利體系」。台灣社會福利學刊 1：125-140。

林建煌（2004）。管理學，台北：智勝文化公司。

盧逸斌（2008）。「變革管理，從『心』做起」，研習論壇月刊，第90期：39-47。

吳庚（2003）。行政法之理論與實用。增訂八版。自版。

吳庚、陳淳文（2013）。憲法理論與政府體制（初版）。台北市：三民書局。

黃光玉、劉念夏、陳清文譯（2004）。《媒介與傳播研究方法：質化與量化途徑》。台北：風雲論壇。（原書：Arthur Asa Berger[2000], Media and

Communication Research Methods. Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications.）

魏佳卉主編（2015）。勞工保險 65 週年：年金時代。台北市：勞動部勞保局。

二、期刊

許哲源、賴森本（2005）。行政法人監督機制之研究。月旦法學第116期。

范祥偉（2003）。行政法人的政策理念與實務操作，人事行政，146: 28-47。

彭錦鵬（2000）。「英國政署之組織設計與運作成效」。《歐美研究》第 30 卷第 3

期（民國 89 年 9 月）：頁 89-141。

彭錦鵬（2001）。「英國政署制度之沿革與成效」。《人事月刊》第 32 卷第 1 期
（民國 90 年 1 月）：頁 6-19

詹中原等著（2006），《變革管理：組織的成功密碼》，臺北：國立中正紀念堂管理處，頁 9-13。

詹中原（2004）。〈組織變革因應〉，國政研究報，財團法人國家政策研究基金會。
頁 3。

劉坤億、范祥偉（2003）。第二回合的文官改革趨勢：從全觀型治理觀點彈起，人事月刊，第216期，頁7-16

三、學位論文

陳曉宜（2005）。《報社記者抵抗資源之研究》。國立政治大學傳播學院在職專班碩士論文。

王唯芸（2010）。國營事業員工對改制行政機關認知之研究—以行政院衛生署中央健康保險局中區業務組為例。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。

李碩展（2007）。中央健康保險局法人化可行性之研究。國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

高明堂（2009）。我國港務局改制行政法人制度芻議之研究。國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

張宇震（2010）。我國中央健康保險局組織定位之研究。佛光大學公共事務學系碩士學位論文。

黃杰男（2009）公營事業機構組織變革之個案研究。國立中正大學企業管理學系研究所碩士學位論文。

卓孟珍（2003）。組織變革認知、組織承諾與組織公民行為之關係研究－以中央信託局為例。國立成功大學企業管理學系碩士論文。

戴一凡（2004）。我國國立大學行政法人化論述分析。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文

四、研究報告與研討會論文

郭冠廷等（2002）。《公法人之組織設計與人員任用管理之研究》。宜蘭縣：佛光人文社會學院，行政院人事行政局研究報告。

劉坤億（2010）。〈英國及日本對於行政法人制度之檢討與改進狀況〉。行政院人事行政局 99 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯。

彭錦鵬（2005）。《勞工保險局與組織定位與轉型之研究》，行政院勞工委員會勞工保險局委託研究計畫。

孫介浩（2013）。〈論我國行政法人制度之未來修正方向－以英國、日本行政法人為借鏡〉。行政院人事行政總處 102 年度人事行政研究發展得獎作品選輯佳作獎。<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=10307&ctNode=1335&mp=7>，取用日期：2017 年 10 月 1 日。

范好嫻、蔡文秀、蔡承芳（2013）。〈行政法人績效評鑑制度初探〉。行政院人事行政總處 102 年度人事行政研究發展得獎作品選輯乙等獎。
<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=10307&ctNode=1335&mp=7>，取用日期：2017 年 10 月 1 日。

張麗絹、余份婕（2012）。〈組織變革之探討－以行政院衛生署中央健康保險局為例〉。行政院人事行政總處 102 年度人事行政研究發展得獎作品選輯佳作獎。
<https://www.dgpa.gov.tw/public/Attachment/212411435180.pdf>，取用日期：2017 年

10月1日。

李靜宜（2005）。〈移植與轉化：日本獨立行政法人制度對我國政府組織改造行政法人化策略的啟示〉。行政院人事行政局 94 年度人事行政研究發展得獎作品編輯佳作獎。http://webcpa.dgpa.gov.tw/research94/organization.htm，2017 年 10 月 1 日。

五、文件

勞工保險局未來之組織定位

勞工保險局由現行體制改制行政機關評估分析報告

勞工保險局改制行政機關之組織報告

勞動人力資源部所屬勞工保險署規劃報告

勞動及人力資源部勞工保險署之組織定位規劃報告

勞工保險局改制行政機關及行政法人之組織研擬報告

勞工保險局改制行政機關組織研究規劃報告

勞工保險局組織定位檢討報告

貳、英文部分

Van de Ven, & Poole. Explaining development and change in organizations. The Academy of Management Review, 20, pp. 510-540, 1995。

Carnall, C. A. Managing Change in Organizations, Prentice-Hall, Inc., New York, NY., 1990.

Friedlander, F. & L. D. Brown, Organization Development, Review of Psychology. 1974.

Tichy, & Ulrich. (1984), Organizational behavior and the practical of management (5th ed),

Soctt : Foresman and company.

參、參考網站

考試院 <http://www.exam.gov.tw>

銓敘部 <http://www.mocs.gov.tw/>

行政院人事行政總處 <http://www.dgpa.gov.tw/>

國家圖書館 <http://www.ncl.edu.tw/>

財團法人國家政策研究基金會 <http://www.npf.org.tw/>