國立政治大學　社會科學學院

行政管理碩士學程第十六屆碩士論文

# 公部門直接聘用勞務人力之研究

# A study of Direct Employment of Labor Human Resources for the Public Sector

國立政治大學 National Chengchi University

指導教授　劉梅君 博士

研究生　李嘉軒 撰

中華民國一百零八年六月

DOI:10.6814/NCCU201900363

# 中文摘要

二十世紀八 0 年代新自由主義勃興於歐美社會，經濟全球化風潮影響日深，台灣的政治經濟環境也為之丕變，公部門乃興起師法私部門管理制度之風，為限制中央政府機關之預算員額不當增加，我國則以立法方式直接規定總員額上限，現職技工、工友職缺採取遇缺不補方式，面臨勞務人力短缺之公部門，除以委外方式將非核心業務，透過承攬契約將人力需求轉嫁至機關外部，同時以派遣方式引進為數不少的派遣人力，由機關直接指揮、管理、運用，導致「非典型聘傭關係」氾濫於公部門；嗣因公部門對「非典型聘傭關係」之勞務人力運用不當、履約管理態度消極，造成勞動條件低劣、勞工權益受損，而引起勞工團體之批評。

一般認為運用承攬或派遣等委外作業，主要目的是有助於降低人事費用，但透過交易成本分析後發現，委外機關存在實際支付數字之迷思，若將實際支付之直接成本再加計機關委外過程所投入之人力、物料等間接成本，委外並不一定能真正達到節省預算之支出，更遑論業務委外還必須付給訂約廠商管理費及應有利潤，卻令職場中最基層、最弱勢的勞工成為委外制度的最大受害者。因而，公部門需要重新審慎省思目前的委外政策，對於長期性勞務人力需求，是否應該正本清源地運用長期聘用的方法，而不是採取承攬或派遣等適合於短期性人力需求之方式；然而，現階段採用長期聘用方式補充勞務人力，又明顯地與預算員額之控制政策相左，探究工友制度之所以被浮濫使用，虛增預算員額，以及工友不受指揮、調度，甚至無法有效管理，則與進用特定人員及機關之消極管理，有相當大程度的關聯。

因此，未來對於長期人力進用改採長期聘僱後，須將道德風險理論導入長期性勞務人力進用制度之設計，以避免進用過程遭到有權人員「把持」，且明確規範退場機制，以有效管理進用之人員。由機關直接聘用所需勞務人力，不僅可以避免廠商從派遣或承攬過程不當得利，更可讓勞工得到應有權益的保障，而機關也能名正言順的直接指揮、調度、管理自行雇用之長期性勞務人力。

關鍵字：交易成本、道德風險、派遣勞工、工友、委外化



DOI:10.6814/NCCU201900363

國立政治大學
National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# Abstract

In the 1980s, neoliberalism rose suddenly in European and American societies and the craze for economic globalization had a profound impact. The political and economic climate in Taiwan also underwent big changes. The public sector imitated the private sector's management system. In order to curb the budgetary expansion of the government, our nation, by way of legislation, directly set the upper limit of personnel quota in public sectors. As a result, when those technicians and janitors-in-post will leave or retire, they will not be replaced, leading to the shortage of human resources. Public sectors then turn to outsourcing to shift its non-core business' manpower to external organizations via contractual agreement. Simultaneously, a large number of dispatched manpower has been introduced, directly overseen, managed and used by the authorities, leading to "non-standard employment" inundating the public sector. The improper use of human resources by the public sector and the inferior working conditions which have caused damage to labor rights and interests have resulted in severe criticism from labor unions.

Generally speaking, it is believed that the main purpose of outsourcing operations, such as contracting or dispatching, is to help reduce personnel expenditure. However, through the analysis of transaction costs, it has been found that there is a myth about the number of actual payments in the outsourcing organizations. If the direct costs of actual payments are added to the manpower and materials invested in the outsourcing process, it may not actually be a frugal budget expenditure, not to mention the administration fees and the profits the human resource agencies could gain at the expense of the rights and benefits of the most vulnerable labor who are the biggest victims of the subcontracting system. Therefore, the public sector needs to reflect on the current outsourcing policy and determine whether the long-term employment method should be used with regard to the long-term labor needs instead of adopting methods such as contracting or dispatching that



DOI:10.6814/NCCU201900363

are suitable for short-term manpower needs but obviously at odds with the budgetary policy. It is necessary to explore why the janitor system is being abused, why the budgetary quota is exaggerated, and that the manpower is not under command, is not dispatched or even managed effectively. There is a relatively large degree of association between the policy, the use of specific personnel and passive management.

Therefore, after the conversion of flexible manpower use to long-term employment, it is necessary to introduce a Moral Hazard Theory into the design of a long-term manpower system with a clearly prescription of the withdrawal mechanism, in order to avoid the unintended consequence of job vacancy being "held" by people with powerful background. In order to effectively manage the recommended introduction of staff system. The direct employment of the required human resources by government can not only avoid unjust practices of dispatch or contract work but also provide workers with the protection of their rights and interests, and the government can also perfectly justify their direct command, supervision and management of such long-term human resources.

Keywords: Transaction costs, moral hazard, dispatch labor, janitor, outsourcing.

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 目次

**第一章　緒論** ……1

第一節　研究緣起 ……1

第二節　研究動機與目的 ……2

第三節　研究方法 ……6

第四節　研究問題與架構 ……8

第五節　研究範圍與限制 ……10

**第二章　公部門各類人員進用制度** ……13

第一節　用人管道多元、管理方式各異的公部門 ……13

第二節　公部門委外人力之進用 ……16

第三節　公部門編制內勞工之進用 ……28

**第三章　理論回顧** ……41

第一節　交易成本理論 ……41

第二節　道德危險理論 ……46

**第四章　研究發現與評析** ……49

第一節　M 機關清潔維護作業委外過程 ……49

第二節　M 機關工友之運用及待遇 ……58

第三節　臺北捷運清潔維護委外過程 ……64



DOI:10.6814/NCCU201900363

第四節　小結 ……75

**第五章　結論與建議** ……79

第一節　結論 ……79

第二節　建議 ……87

**參考文獻** ……96

**附錄：訪談大綱** ……102

國立政治大學
National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 表次

表 1：中央政府機關總員額法施行後各類人力統計表 …… 3

表 2：機關負責清潔委外業務之受訪者 ……11

表 3：清潔委外契約中實際執行清潔作業之受訪者 ……11

表 4：不同身分別之任用法源依據 ……13

表 5：工友、技工、駕駛設置人數基準 ……32

表 6：技工、工友工餉表 ……34

表 7：技工、工友得比照公務員之各項補助 ……35

表 8：清潔人員薪資變動 ……52

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 圖次

圖 1：研究架構圖 ……10

圖 2：市場失靈架構圖 ……43

國立政治大學
National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起

1970 年代發生的石油危機，導致西方已開發國家經濟衰退，這波全球性的石油危機，讓世界各國政府積極尋找新的治理模式並精進管理技術，以提升政府部門之績效，1970 年代末期英國佘契爾夫人執政後，新右派主義強調「小而美的政府」，1990 年代美國雷根政府亦開始推動政府再造，新公共管理理論於焉興起（許立一，2002）。新公共管理理論之所以能讓各國政府積極採用，主要是因為財政危機、官僚危機及合法性危機之湧現，面臨財政赤字、人民對政府的不信任，無能與浪費的刻板印象從此便與政府部門劃上等號（顧慕晴，2009；許立一，2002）。

當世界各國積極採用新公共管理理論的當下，我國在這波行政改革浪潮中，也對組織結構、組織員額等加以檢討並予以法制化，為管理中央政府機關之組織員額，並增進員額間之調配彈性，以達提升用人之效能，因而制定中央政府機關總員額法於 2010 年 4 月 1 日正式施行，並匡定總員額人數為 173,000 人，隨著中央政府機關總員額法之施行，工友員額亦同樣受管制，依據中央政府機關總員額法第 3 條規定，將機關組織依法令進用之駐衛警察、聘僱人員及工友（含技工、工友）歸為第二類，員額最高限 41,200 人[1]，中央政府機關總員額法第 10 條並授權行政院得採取優惠離職措施，行政院據此於同年訂頒「行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法」，而政府機關依法令所進用之工友（包含技工、工友）亦含括其中，行政院人事行政局（2012 年 2 月 6 日依據行政院人事行政總處組織法改制為行政院人事行政總處）於 2010 年 10 月修正「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」以配合中央政府機關總員額法之施行，並明訂採鼓勵方式執行該方案，以達精簡工友之員額；為使工友員額加速減少，於 2011 年修正該方案第 7 點，規定非超額之技工、工友（除因工作性質特殊、並且經行政院核定在案的技工、工友）缺額，如超過六個月未由本機關之技工、

[1] 依中央政府機關總員額法第 3 條第 1 項第 2 款規定，第二類之員額不包含司法院及法務部所屬機關之職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。



DOI:10.6814/NCCU201900363

工友轉化或由其他機關、學校之技工、工友移撥、進用者，統由行政院逕予刪減該機關、學校之技工、工友預算員額，從各種法規的制定不難看出政府希望加速機關內之技工、工友的離、退。

各機關因技工、工友人數持續減少，多面臨勞務性及事務性之工作人力短缺，行政院人事行政局 2011 年頒行之「中央政府機關總員額法施行後主管機關落實員額管理原則」即提到：中央各機關、學校應依「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」規定，將各機關、學校之事務工作，改採其他替代措施，藉以逐漸減少機關、學校內之技工、工友勞務人力，期能加速技工、工友員額之精簡。而事務勞力替代措施採取之作法，除限制機關之編制工友進用管道，並鼓勵現職之工友提早離、退外，面對人力缺口之替代措施，則是將具有事務性質之工作，採用自動化的事務機器、積極推動業務之資訊化、簡化工作所需流程、擴大委外化項目之範圍、妥善運用志工或替代役等非編制內人力，並持續宣導、推動職員自我服務等。

隨著民主政治開放的步伐，公部門雖然減少了一些管制任務，卻被賦予提供更多服務的使命，但預算員額非但沒有隨著業務量增加而增加，卻反而被縮減；現有技工、工友多為中、老年人，面對毫無升遷機會的工作，卻被要求加強充實知能，還可能面臨工作量的增加；機關的管理人員，面對人事行政總處對於技工、工友所提的各種替代措施，該如何對這些「有背景」的資深人員有效的執行；此外，替代役男實質是有服務期限的臨時人員，為補足勞務人力缺口，積極擴大委外化政策，卻又引來批評浪潮，這些充滿矛盾及事實上幾乎不可能達成或被執行的政策，引發深入探討的研究動機。

# 第二節 研究動機與目的

## 壹、研究動機

行政機關受新公共管理運動之影響，開始檢討業務屬性、調整組織架構以減少組織間疊床架屋而產生的冗員，對於各行政機關之人力，亦開始思考並落實「因事設人」



DOI:10.6814/NCCU201900363

而非「因人設事」，此外也引進企業的管理手段以達到控制成本、提升行政效率之目的，隨著民主化愈成熟以及總統、縣市首長民選所帶給政黨之壓力，行政績效之提升、服務品質細緻化，已是國人對於行政機關最基本的要求，在用人成本方面最直接也最能讓人民有感的就是組織縮編、遇缺不補等作法，然而透過資料顯示，機關編制之預算員額自 2011 年至 2016 年由 164,489 人減至 158,845 人，減少人數為 5,644 人，雖然機關之編制員額有逐年減少之趨勢，然而勞務承攬人數及臨時人員之人數，自 2011 年至 2016 年，卻由 65,501 人增加到 73,481 人，增加人數為 7,980 人，增加人數比預算員額減少人數多出 2 千餘人；而引起社會各界關注之派遣人力之人數，自 2011 年至 2016 年，則由 11,930 人減少到 8,370 人，減少人數為 3,560 人，其中以 2014 年減少人數最多，雖然派遣勞工之人數減少，但臨時人員人數與勞務承攬人數卻有逐年增加之趨勢；整體而言總人數自 2011 年至 2016 年由 241,920 人減至 240,696 人，減少人數僅有 1,224 人，就歷年之總人數觀察，行政機關所需各類人力合計，仍維持在每年 24 萬人以上。

表 1：中央政府機關總員額法施行後各類人力統計表

| 年度 | 預算員額 | 勞務承攬人數 | 派遣勞工人數 | 臨時人員人數 | 總人數 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2011 | 164,489 | 35,680 | 11,930 | 29,821 | 241,920 |
| 2012 | 163,325 | 34,638 | 10,715 | 31,670 | 240,348 |
| 2013 | 162,792 | 34,360 | 11,257 | 34,196 | 242,605 |
| 2014 | 161,307 | 34,491 | 9,023 | 34,733 | 239,554 |
| 2015 | 159,700 | 36,800 | 8,687 | 35,067 | 240,254 |
| 2016 | 158,845 | 37,831 | 8,370 | 35,650 | 240,696 |

資料來源：行政院人事行政總處網站及行政院主計總處網站，自行整理。

行政機關為維持基本運作之人力，近 6 年幾乎沒有太大變化，雖然預算員額及派



DOI:10.6814/NCCU201900363

遣勞工人數有逐年減少趨勢，但臨時人員人數及勞務承攬人數卻是逐年在增加，這兩類人員之工作地點都在行政機關，從事之業務也都與行政機關有關，主要的差別就只是僱主的不同，臨時人員的僱主就是從事工作的行政機關，而勞務承攬之勞工其僱主則是與行政機關簽訂勞務承攬契約之公司負責人。

在擴大委外的既定政策之下，清潔作業委外承攬是經常被討論、也是最典型的一種，行政機關在辦理勞務承攬採購時，仍受政府採購法之拘束，行政機關慣以最低標方式來決定得標廠商，因此，投標廠商為了取得標案只能削價競爭，雖然是削價競爭可是得標廠商仍有獲利，如此惡性競爭的苦果承受者，卻是那群勞動市場上弱勢的受雇者；如果行政機關真的能夠師法企業，嚴格精算用人成本，那又何必讓沒有提供絲毫勞動力的僱主獲利，反而讓真正提供勞動力的勞工，僅能獲得微薄的薪資？如果行政機關確實引進企業的管理方式，直接雇用真正提供勞動力的勞工，不僅可以減省預算的支出，更可以讓那些弱勢的基層勞工受到應有的保障，重要的是，勞工可以憑藉著提供勞動力，交換到等值的報酬，而實現真正的公平，但行政機關在現行的法令規範下，似乎難以直接雇用這些承攬契約的勞工，因此希望透過研究能找到直接雇用的可行方法。

## 貳、研究目的

技工、工友係由行政機關依法直接聘用，並接受機關指揮、調度、管理之編制內勞工，工餉、休假、各種津貼、福利、加給等勞工權益，均受相關法令保障；而為填補行政機關人力缺口之勞務人力，則可區分為承攬人力及派遣人力，由於派遣勞務人力，實際由行政機關直接指揮、調度、管理，在運用上與機關內部之技工、工友無異，但派遣人員之薪資係由派遣公司支付，勞工福利、勞動條件等均由派遣公司依法給予，則與技工、工友有所不同；這些工作地點相同、工作性質相近之勞工，其勞動條件及勞工權益卻僅因僱主不同而有「天壤之別」的差異。

本研究希望藉由交易成本理論來探討，由行政機關直接雇用派遣或承攬契約之勞



DOI:10.6814/NCCU201900363

工的可行性；並透過道德危險理論，避免在直接雇用勞工過程中，因機關首長或有權官員藉機進用私人，而產生的人為干擾。研究結果可提供行政機關在未來雇用勞工之參考，除可落實勞工權益之保障外，更可避免因不同進用管道，產生管理方式之差異，而招來社會大眾議論或勞工團體之抨擊。因此，本研究之理論上的目的與實務上的目的為：

## 一、理論上的目的

機關將業務委外，係為填補工友之缺額，但行政機關不論是工程、財物或是勞務之採購，都必須依據政府採購法來辦理，勞務派遣或承攬契約就是其中之一；機關從契約規格的擬定、招標、開標以及決標後的履約管理，需要耗費不少行政成本，最無法預估的是決標後的履約管理，因為行政機關所投入的管理成本還必須視廠商的履約狀況而定，希望透過交易成本理論，驗證行政機關直接雇用勞工的可行性，並因此節省行政機關之行政成本；此外，要避免由機關直接進用勞務人力，流於現行工友制度進用私人、不敢管理之弊端，則藉由道德危險理論之運用，使直接進用勞務人力之制度能更加完妥並達到防弊之效。

## 二、實務上的目的

由行政機關直接雇用勞工，在管理、運用上與原有之工友無異、也與派遣勞工相仿，行政機關可依實際需要，臨時調度人力外，對於直接雇用之勞工亦可直接管理或懲戒，不僅可以避免承攬契約需要耗時的透過承攬廠商，將機關之意見轉達給現場工作人員，亦可提升勞工之勞動條件，勞工最基本的要求不外乎是：薪資準時發放、僱主不要藉勢藉端惡意開除、該放的假就應該要放、放假日出勤薪資加倍發給等勞動條件的保障，對於被直接雇用的勞工而言，其僱主就是行政機關，就勞動條件的保障而言，行政機關違反法令規定的機會，遠比私人企業來的低。因此，行政機關直接雇用勞工，除可落實勞工權益之保障外，對於行政機關直接調度、運用雇用勞工，可以更



DOI:10.6814/NCCU201900363

具有彈性，並有利於達到雙贏的結果。

# 第三節 研究方法

本研究由行政機關之人員結構開始探討，將需要經常性辦理勞務採購之勞務人力部分，經由交易成本理論之運用，研究出可行的直接雇用方法，並為防止進用私人之弊端，輔以道德危險理論以茲防弊；因此，將以質化研究方式進行，採用之研究方法有文獻分析法、參與觀察法及深度訪談法。

## 壹、文獻分析法

文獻分析法是一種間接的觀察方法，也是一種較節省研究經費之研究方法，該方法為能合理的解釋目前的情況並預測未來之發展，因此將搜尋而得的既有資料，如政府機關之統計、出版品、法規命令或專業之專題報告、會議資料、期刊論文、相關的博、碩士論文、網路資料或是最原始的資料、私人文稿、日記等，經由檢驗、整理後歸納出各類型之資料，並以客觀且有系統的方式加以分析、解釋，最終獲得結論或證實研究事件的可信程度為何，該方法多運用在實驗困難、無法重現的歷史事件或尋找某問題解決方法的研究（葉至誠，2000；鄭博真等，2009）。

本研究為尋找政府機關直接僱用勞務人力的可行方式，將蒐集政府機關人員進用制度、擴大勞務委外採購、交易成本理論以及道德危險理論等方面之政府機關公布之統計、資料、法規命令及相關已出版之期刊論文、未出版之博、碩士論文或網路資料等，進而整理、歸納及分析。

## 貳、參與觀察法

參與觀察法係研究者置身於研究場域中，在自然情境下，直接且真實的親身體驗所欲觀察群體的文化或事件之現象。因此，首要條件便是研究者必須確認並設法進入欲研究之場域，且融入被研究對象的群體中，通常人際關係在此種研究方法顯得特別



DOI:10.6814/NCCU201900363

重要，藉由人際關係的發展，建立彼此的信任感，讓被研究對象願意分享自己的經驗、提供意見甚至提出對特定事物的觀點。透過良性的互動，研究者對想要研究的問題，較能獲得細部資料，因而更能深入問題的核心。研究者在解讀研究對象分享之經驗、意見及觀點時，必須摒棄自身的經驗及專業，從被研究者的思維去判讀，方能獲得真實的意義並加以忠實的詮釋，以避免觀點或思維的差異，所導致不客觀或偏誤的情形產生，而研究者在觀察過程遇有問題，在必要時應適度修正觀察的方向，如此能獲得更豐富且最原始的資料（蔡清田等，2013）。

本研究以筆者任職之機關為研究場域，該場域係筆者每日上班之場所，因此，進入該研究場域幾乎無困難度，且對該場域之人、事、物均有熟悉，對於觀察結果亦能更加深入，再者，筆者承辦清潔維護之勞務採購及履約管理期間將近兩年六個月，每日與實際從事清潔工作之勞動者接觸，除剛接觸前六個月之磨合期外，在彼此熟識後均與一般同事無異，在管理清潔維護合約期間，清潔人員對於清潔承攬公司在勞動條件、薪資、福利有疑慮或爭議時均會向筆者反映，希望筆者能適時查明並依照契約及相關法規協助處理，可見在機關從事清潔勞務工作者對筆者之信任程度，嗣因職務調整不再管理清潔維護合約，但如此不具有利害關係之情況下，清潔勞務工作者理應更能坦白告訴筆者想瞭解之問題。

## 參、深度訪談法

深度訪談是一種受訪者與訪談者直接面對面的對話方式，而這種帶有目的的談話，甚至具有相當程度的權力不對稱，或被認為是一種經受訪者同意的「合約」關係；因此，給受訪者良好的「第一印象」，受到受訪者的信任，就相當重要，採行深度訪談法的時候，必須依受訪對象的差異採取不同的訪談風格，並確實遵守與受訪者之間約定，如對話內容的保密。深度訪談旨在透過受訪者針對問題自願且詳實的回答，以期獲得值得信任的資料，訪談者的專業能力可使訪談所得資料之可信度提高，耐心的傾聽、專注的態度或適時的點頭等外顯的態度及肢體語言都是必要的，對於個別受訪



DOI:10.6814/NCCU201900363

者及各種不同觀點的論述，除可增加研究資料的廣度及深度外，透過資料的分類、內容分析、意義濃縮、詮釋等過程，即能獲得可供研究使用的訪談資料（陳育含，2010；藍毓仁，2008；葉至誠，2000）。

本研究期望利用深度訪談法，探討清潔承攬公司在承攬清潔維護之勞務案件後之實際執行情況，而又有哪一些契約條款、或行政機關承辦人的監督態度，會使清潔承攬公司願意或不得不多「照顧」現場的清潔勞工，另一方面透過現場清潔勞工之訪談，切確瞭解清潔承攬公司是否真能依照契約之規範，給予清潔勞工合理之薪資、福利、待遇以及合理且能勝任之工作量；透過行政機關相關人員與清潔勞工之訪談資料，進行整理與分析後，再以行政機關與清潔承攬公司訂定之勞務維護合約比對，以檢視各方說法是否有相異之處、相異之處是否能透過行政機關之監督或其他方法，讓清潔勞工與清潔承攬公司都能共同遵守契約之規定。為使訪談所得之資料能真實呈現現況，本研究擬就對不同之清潔承攬公司、不同時間點進入清潔勞務提供處所之清潔人員、清潔承攬公司指派之清潔領班、行政機關之承辦人員或主管等實際參與人員分別進行訪談。

# 第四節 研究問題與架構

## 壹、研究問題

機關編制內之工友，雖然進用門檻低但卻依附著機關而存在，新公共行政管理的風行，在全球掀起組職員額、預算運用乃至於政府職能等政府再造之風潮，我國政府自中央政府機關總員額法施行以來，不論在組織員額或是預算運用，不可謂毫無績效可言；就工友員額管控部分，從工友的員額檢討、實地訪查至員額確定，並於確定員額數後所區分出超額工友、非超額工友之各種管控方法，已經讓各行政機關發現「原來工友還是挺重要的」，因為提供勞務的人減少了，機關內的勞務工作要由誰來做？依現行法規超額工友除了可以辦理優退之外，行政院人事行政總處亦積極扮演媒合角色，讓超額工友可以盡快找到「新東家」；另一方面，各機關在面臨工友退休後，所



DOI:10.6814/NCCU201900363

留之非超額工友職缺，除了不能再新進用外，還會受到缺額六個月就刪減預算員額，以及中央機關與地方政府之工友互不流通等限制。

在中央政府機關總員額法施行後，所實施的這些規定，已經造成部分機關之工友預算員額被刪減，雖然工友人數減少，但是機關最基層的事務、勞務工作仍在持續運作中，這種現象與擴大委外或進用臨時人員，以補足勞務缺口似乎有密切的關係，在擴大委外的過程中，雖然讓不少勞工有工作機會，但面對為爭取標案而削價競爭的僱主，縱然薪資、工作內容、工時等勞動條件，僅勉強符合或甚至不符合勞動基準法的規定，但這些勞工為餬口飯吃，也只能「認命的」默默工作。

因此，本研究將以交易成本理論為基礎，探討行政機關中最典型的委外承攬案—「清潔維護」，清潔人員是否可由行政機關直接雇用，並在雇用制度當中輔以道德危險理論，以防可能的弊端產生，惟考量由行政機關直接雇用清潔人員方式尚未實施之前，為避免勞工之權益持續被剝削，將同時探討管理較上軌道之臺北捷運清潔委外，其管理作為或可供其他委外機關借鏡，綜上，本研究主要研究問題有：

一、探究目前以派遣或承攬方式，將清潔勞務委外的做法，對機關及清潔勞工所產生的影響為何？

二、探討行政機關直接雇用清潔人員之可行性，以及直接雇用方式在法制上的可行性。

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 貳、研究架構

依本研究之研究動機、研究目的及研究方法繪製研究架構如下：

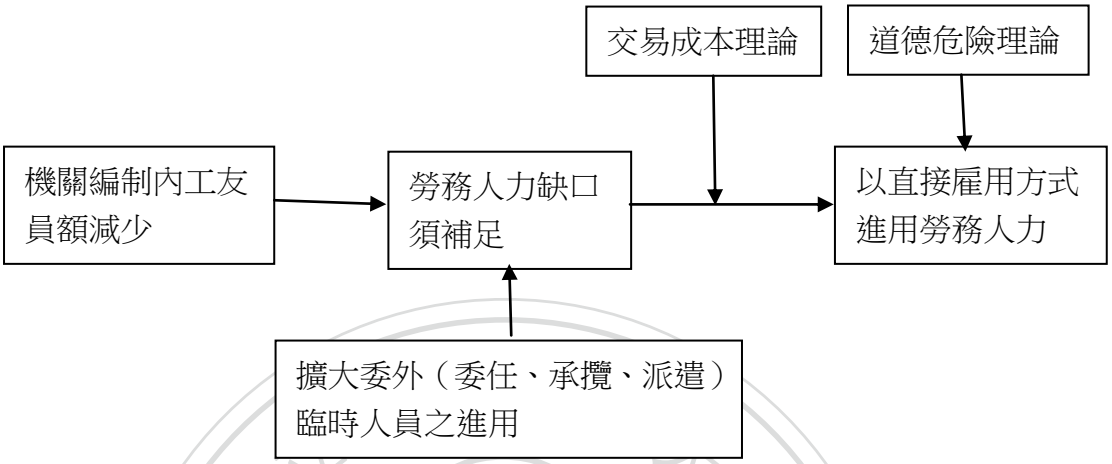


圖 1：研究架構圖

資料來源：作者自繪

# 第五節 研究範圍與限制

## 壹、研究範圍

行政機關內部之人員身份非常多元，除一般透過國家考試進用的事務官外，還有政務人員、機要人員、約僱人員、聘用人員、派用人員、雇員、普通工友、技術工友、駐衛警.....等，另外以政府採購法所採購的勞務提供者，就有勞務承攬者，如清潔人員、保全人員、駐點機電人員等，還有最被勞權團體詬病的派遣勞工，至於另外一種以政府採購法所採購之勞務委任契約，這類人員則通常不在行政機關從事勞務之提供。

上述各類人員進用管道不同、身分保障各異、職司業務之難易程度亦不相當，將各類非常任文官或非正式職員，各自以齊一之方式進用，雖有其必要，但亦非一蹴可幾，操之過急恐將對目前行政機關之體制造成鉅大影響，因此，本研究將研究範圍界定在清潔委外，而研究對象則以清潔委外契約中之人員為主，為能較確實瞭解清潔人



DOI:10.6814/NCCU201900363

員在委外契約中，所從事清潔工作之狀況，將針對清潔人員及機關之管理人員進行訪談，訪談對象詳如附表：

表 2：機關負責清潔委外業務之受訪者

| 代號 | 單位 | 職稱 | 業務範圍 |
|---|---|---|---|
| A | M 機關 | 科長 | 監督清潔委外作業 |
| B | M 機關 | 科員 | 執行清潔委外作業 |
| C | 臺北捷運公司 | 股長 | 監督清潔委外作業 |
| D | 臺北捷運公司 | 股長 | 監督清潔委外作業 |

資料來源：自行整理

表 3：清潔委外契約中實際執行清潔作業之受訪者

| 代號 | 工作單位 | 職稱 | 工作內容 |
|---|---|---|---|
| E | M 機關 | 領班 | 除依分配責任區實施清潔維護外，並擔任公司與機關之聯絡窗口 |
| F | M 機關 | 清潔員 | 依分配責任區實施清潔維護 |
| G | 臺北捷運公司 | 領班[2] | 除依分配責任區實施清潔維護外，並擔任公司與機關之聯絡窗口 |
| H | 臺北捷運公司 | 清潔員[3] | 依分配責任區實施清潔維護 |

資料來源：自行整理

[2] 訪談資料係以書面提供。
[3] 訪談資料係以書面提供。



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 貳、研究限制

各機關之設立依據、掌理業務、內部單位劃分、分工及組織員額等，均依個別機關之組織法設置，並據以執行法定業務。因此，不同行政機關的業務、組織文化均存在極大的差異，本研究僅針對 M 機關之清潔維護作業為個案研究，爰研究所得之發現並不必然存在於所有機關；對於本研究之建議亦無法完全類推、適用於所有行政機關，其他行政機關如有參考、運用時，宜就各自機關之特性及當時之法令、制度調整具體作法，以免有偏誤之情形產生。

國立政治大學
National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 第二章 公部門各類人員進用制度

## 第一節 用人管道多元、管理方式各異的公部門

我國政府機關內部之人員，進用管道相當多元，除有依法考試、依法任用、或依相關法令轉任之常任文官外，尚有依相關法令進用非文官之工友、駐衛警等，另外還有無固定或有固定任期之政務人員，在不同業務性質之機關還有各別不同之進用法源，因此構成「五花八門」之不同身分者，分別位居機關內部不同職務之現象。

表 4：不同身分別之任用法源依據

| 身分別 | 任用之法源依據 |
| --- | --- |
| 一般公務人員 | 公務人員任用法、公務人員任用法施行細則 |
| 機要人員 | 各機關機要人員進用辦法 |
| 顧問 | 行政院及所屬各機關進用顧問管理原則 |
| 普通工友、技術工友（含駕駛） | 工友管理要點、中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案、各級行政機關、公立學校超額工友（含技工、駕駛）處理原則、各級公立學校工友員額設置基準、加強工友管理及訓練實施要點 |
| 約僱人員 | 行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法 |
| 聘用人員 | 公務人員任用法第二十一條、聘用人員聘用條例、聘用人員聘用條例施行細則、行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項 |
| 雇員 | 原依雇員管理規則（1998 年 1 月 1 日廢止）進用之現職人員得繼續僱用至離職，並依據現職雇員管理要點（1997 年 12 月 19 日施行）管理 |
| 職務代理 | 各機關職務代理應行注意事項 |
| 臨時人員 | 行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點 |



DOI:10.6814/NCCU201900363

| | |
|---|---|
| 駐衛警 | 各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法 |
| 派用人員 | 派用人員派用條例(2015 年 6 月 19 日廢止)、派用人員派用條例施行細則(2015 年 8 月 26 日廢止），現職人員得繼續派用至離職 |
| 教育人員 | 教育人員任用條例、教育人員任用條例施行細則 |
| 司法人員 | 司法人員人事條例 |
| 關務人員 | 關務人員人事條例 |
| 警察人員 | 警察人員人事條例 |
| 交通事業人員 | 交通事業人員任用條例 |
| 醫事人員 | 醫事人員人事條例 |
| 駐外外交領事人員 | 駐外外交領事人員任用條例、駐外外交領事人員任用條例施行細則 |
| 審計人員 | 審計人員任用條例 |
| 蒙藏邊區人員[4] | 蒙藏邊區人員任用條例 |
| 法官 | 法官法、法官法施行細則 |
| 專技人員轉任 | 公務人員任用法第三十四條、專門職業及技術人員轉任公務人員條例、專門職業及技術人員轉任公務人員條例施行細則 |
| 勞動派遣 | 行政院運用勞動派遣應行注意事項 |
| 其他 | 行政法人、公營事業人員等等 |
| 政務人員 | 政務人員法（目前尚未通過） |
| 聘任人員 | 公務人員基準法第五條（未來將依「契約人員人事條例」進用，目前尚未通過，「契約人員人事條例」原為「聘任人員人事條例」） |

表 4（續）

資料來源：考試院、考選部、銓敘部

在組織內因為身分的不同，導致員工在組織的公民行為方面及面對業務時之態度

[4] 總統 108 年 4 月 3 日華總一義字第 10800034141 號令，公務人員法第 35 條修正：蒙藏委員會自 106 年 9 月 15 日裁撤，原審定有案之現職人員移撥至他機關，得適用原任用條例繼續任用至退休或離職。



DOI:10.6814/NCCU201900363

及行為均有所差異，根據葉穎蓉（2004）及李宜興（2006）之研究發現，臨時人員在敬業、守分、參與等組織公民行為方面就不如編制內之公務人員，若編制外員工擔任現職所抱持的心態只是「騎驢找馬」或是因找不到其他工作而屈就的狀況時，所有編制外的人員在組織公民行為之表現都顯著變差，至於僱主對員工有差別待遇時，不論何種身分的員工，都會直接反應在工作態度及對組織的認同，因此提出限制各機關進用編制外人員比例及主管應合理對待部屬之建議。

至於在同一機關同時存在多種任用制度方面，根據吳金碧（2006）、李宜興（2006）及曾澤羣（2015）等人在研究行政院海岸巡防署之任用制度中發現，行政院海岸巡防署之人員組成多元，分別有文職、軍職、警職及關務人員，因不同身分別人員所適用之人事任用制度、薪資結構與考核制度各異，因而造成同工不同酬之現象，文職、關務職之主管在領導風格較注重員工福利，其部屬之離職率較軍、警職主管之部屬低，工作滿意度也有相同之情形，主官之領導風格及不同之養成訓練則造成內部組織文化衝突等問題，此種人事 4 軌並行、多元管道進用之組織，造成因不同身分別之任免、升遷條件各異，也使管理之公平性屢受質疑，甚至導致士氣低落及工作產生嫌隙等現象，恐影響海巡任務之遂行。

在吳金碧等人的研究中亦發現，該組織因之後規定以文職人員為主，多數軍職人員升遷更受嚴重影響，除造成同仁間情感之分離，甚至影響組織內部之團結，因此，認為對於機關內不同身分工作人員之管理措施應一視同仁，以減少不同人事制度間權益的差異，若能建立一元化任用制度，除可簡化管理、減少不公平對待外，更能消弭不同身分別之文化衝突，有利建立一致性之核心價值及組織特有文化。

目前我國公務人員之任用依「公務人員任用法」第 9 條規定，必須依法考試及格、依法銓敘合格或依法升等合格，但對於特殊性質職務之人員，如遇有法律另有其他特別遴用規定，尚須依相關規定辦理；這樣的規定已經初步的使政府機關內正式公務人員身分產生不同，然而雖有不同卻仍須經過考試、銓敘或升等合格等基本要求，這類編制內的人員一般被稱為「常任文官」，除了人事人員、政風人員、會計人員、主計人員依規定在某職務任職滿一定年限需要調動外，其他編制內的公務員並無所謂的任



DOI:10.6814/NCCU201900363

期。

「常任文官」在行政組織中通常居於基層或中階層，縱然是「高級文官」也只有建議權，真正具有決策權力的人其實是「政務人員」，而「政務人員」之進用並不需要受「公務人員任用法」之節制，但「政務人員」必須隨機關首長「同進退」或可能「因故」隨時去、離職，因此並無固定任期或身分保障，這兩種不同身分別之人員，在同一個行政組織中便經常「擦出火花」。

根據熊忠勇（2009）的研究發現，「政務人員」之選任具有高度政治考量，必須對民意偏好迅速反應，而且要符合執政黨的偏好，因此決策就以政治考量為前提，相對的「常任文官」則具有行政的技術性，只須負責政策執行並不需要負政治責任；因彼此工作性質、職務特性等差異，極易造成誤解，致使彼此「信任」關係之建立不易。

同時該研究也指出 2000 年政黨首次輪替後，可以觀察到這種組織內的嚴重衝突，初獲執政權的民主進步黨，認為「舊官僚」的忠誠度、執行力都不符合「新政府」的要求，而有「撤換不配合的事務官」之主張，因此大幅撤換高級文官，並將文官政治化，使文官成為政治鬥爭之工具，如此之「權力傲慢」嚴重傷害文官士氣，導致政務官與事務官之嚴重對立。

## 第二節 公部門委外人力之進用

我國公部門人力因實施總員額管制政策，而導致預算員額日漸減少，但在業務量不增反減的情況下，人力不足之壓力日漸嚴重；因此，多以委外方式來因應，公部門之委外契約大致分為派遣、承攬及委任等，不同種類之契約亦有各自的法律規範及效果，在選擇契約種類時，則須依委外目的擇一採用，目前實務上多採用派遣及承攬這兩種契約，但這兩種契約卻經常被公部門錯誤運用，不僅影響契約之執行，更嚴重損及勞工權益，實有釐清之必要，另公部門之委外作業，係屬政府採購法之勞務採購，爰不論委外契約之種類，公部門必須依政府採購法辦理委外是毫無疑問的。



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 壹、承攬、委任、派遣，似同實異

中央政府機關實施預算員額「總量管制」之後，機關內之勞務人力缺口正逐年增加，因此，勞務人力之「採購」也就越來越頻繁，勞務採購之增加，顯然與中央政府推動行政組織改造之四化政策之一的「委外化」有極大關聯，原來在公部門最常見的契約類型有承攬、委任兩種，晚近受就業型態及機關用人方法的改變，則有「勞動派遣」的方式出現。

依據「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」第四點規定，業務委外區分為整體業務委外及部分業務委外；建物或設施之委託經營、公共服務業務委外等均屬於整體業務委外之範疇；部分業務委外則分為內部事務或服務及輔助行政，違規車輛之拖吊則屬輔助行政，至於清潔維護、保全、機電設備維護或公共工程之設計、監造等則屬於內部事務或服務，目前行政機關與廠商洽訂之委外契約多屬部分業務委外之內部事務或服務範圍，然而李宗勳（2002）並不完全支持這樣的分類，李宗勳認為不同之委外事項與廠商所洽定之合約內容應不相同，因此須將類似的委外案件整合後，再分類較為恰當。

承攬、委任及派遣等契約類型，幾乎都與勞務人力之「採購」有關，雖然最終的結果都是「勞務需求者」獲得所需的「勞務服務」或「執行成果」，並支付訂約時議定之價金，而「勞務供給者」則是依約定支付「勞務給付」或「專業服務」，並獲得勞務提供之後的報酬，然而各類型契約之間還是有其差異性存在，爰就不同類型之契約分別討論如下：

一、承攬契約：民法第 490 條：「稱承攬者，謂當事人約定，一方為他方完成一定之工作，他方俟工作完成，給付報酬之契約。」，勞動部則定義為：「指各機關與承攬人約定，由承攬人為各機關完成一定之工作，各機關俟工作完成，於驗收符合履約項目後，給付報酬予承攬人」（勞動部，2016）。從民法之規定及勞動部之定義可知，完成一定之工作即為承攬契約之主要特徵。



DOI:10.6814/NCCU201900363

行政機關中最常見的承攬契約大致上有：清潔維護、機電設備維護、保全、工程承包，這些契約都是以完成某項行政機關要求的特定工作後，再依照契約規定將成果提供給行政機關審查，完成審查或驗收後，行政機關即依照契約給付價金給承攬廠商；在行政機關最常見的清潔維護合約，當清潔維護承攬公司，依照合約之規定完成清潔維護工作，經過行政機關依照維護合約驗收或檢查完成後，維護承攬公司就可以依照合約向行政機關要求價金的給付。

二、委任契約：民法第 528 條規定：「稱委任者，謂當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約。」，因此陳瑞和（1996）認為委任契約係經由委任人與受任人雙方同意，並約定由受任人代為處分、管理所約定之事務之契約，委任契約亦屬勞務契約之一。鄭正中（2013）更指出委任之目的係在處理委任人與受任人所約定之事務，受任人對於處理約定之事務，則具有決策或裁量的自主性，而且不以特定結果為必要，所以行政機關委任律師代理訴訟，受委任律師對於訴訟策略有其專業判斷，然而勝訴與否並不影響行政機關給付委任費用之義務。

三、派遣契約：「勞動派遣」契約中其實包含有兩項契約，即「要派單位」與「派遣單位」簽立之要派契約（或稱商務契約），以及「派遣單位」與「派遣勞工」所訂立之雇傭契約，在實際運作上這兩種契約是同時、相互運作。

企業在旺季或需要短期人力時，便以「要派單位」之身分與「派遣單位」訂立要派契約，請求派遣需用之短期人力至「要派單位」提供勞務之給付；「派遣單位」在簽訂要派契約後，即依契約將所需勞務人力派至「要派單位」提供勞務，「派遣勞工」被「派遣單位」派至「要派單位」後，依照「要派單位」與「派



DOI:10.6814/NCCU201900363

遣單位」所訂立之要派契約，接受「要派單位」之指揮、管理、監督，提供勞力、給付勞務。

雖然「派遣勞工」在「要派單位」之管理、指揮、監督下為「要派單位」提供勞務，但他們之間並無任何契約上的關係；「派遣勞工」屬於「派遣單位」之員工，因此，「派遣勞工」與「派遣單位」間則有雇傭契約之關係，僅係由「派遣單位」直接指派至「要派單位」提供勞務而已，「派遣單位」才是法律上的「僱主」，依法便需給付「派遣勞工」之薪資，並負有提供勞工保險、健康保險、提撥勞工退休準備金等法定責任。

這種三方當事人存在於兩種契約關係之勞動契約，便形成「雇傭」與「使用」分離之特殊的勞動關係，與傳統之勞、資雙方僅有一種「雇傭」與「使用」並存之勞動契約顯然複雜許多，這種非傳統的勞動契約則被稱為非典型之勞動契約，而這樣特殊的勞、雇關係也意味著終身雇傭制度正逐漸消失；這樣的組織型態被管理大師韓第（Charles Handy）形容為「酢漿草組織」（Shamrock Organization）。

承攬與委任相對於勞動派遣之勞雇關係較為單純，王湧泉、黃佳純、劉佩儀（2006）及黃能堂、何憶華（2009）指出勞動派遣的雛型源自於 1920 年美國芝加哥，當時 Samule Workman 僱用婦女，提供給需要臨時或短期人力之企業，從事夜間盤點、操作計算機等工作，可謂開「人力租賃」之先河；我國之勞動派遣行業於 1965 年左右受日本之影響亦出現於就業市場，政府並於 1999 年 10 月開放「人力派遣業」之公司登記、設立。

王湧泉等人（2006）及鄧學良（2010）認為企業面臨全球化競爭壓力，其營運已進入微利時代，因此，各企業無不想方設法降低生產成本，而人事成本又是生產成本中重要的一環，企業的生產一般會因季節性或淡、旺季的產量差異，而有不同的人力需求量，若企業要因應旺季之生產量而僱用足額之勞動人力，到淡季時將因產量減



DOI:10.6814/NCCU201900363

少，而發生人力過剩的情況，這些剩餘人力所造成的人事成本，勢必反應在產品的價格上，產品售價偏高，競爭力將因此而降低；適時適量的進用短期人力，彈性運用勞動人力，降低勞動人力之成本，已經成為各企業人事資源管理的重要課題。

## 貳、勞務採購之制度沿革及法源依據

1999 年 5 月 27 日「政府採購法」施行之前，我國政府之財物及工程採購主要之法源依據為「審計法」、「審計法施行細則」及「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」，當時勞務採購之規範係散見於行政命令之中，促成我國政府訂立採購專法則源自於我國為加入「世界貿易組織」（World Trade Organization；簡稱 WTO），在申請過程中，其他會員國以我國之採購制度尚未健全，且與外國貿易不夠自由開放，要求我國政府須簽署「政府採購協定」（Agreement On Government Procurement；簡稱 GPA），並參考該協定完成國內立法（國家發展委員會，2017；行政院公共工程委員會，2015）;「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」在 1999 年 6 月 2 日廢止，取而代之的是「政府採購法」，該法施行後各機關之採購行為便有了統一的規範，勞務採購亦一併納入專法規範，同時將原「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」中，非採購行為之「變賣財物」排除於專法（行政院公共工程委員會，1998）。

行政機關之採購除「政府採購法」未有規定者以外，政府機關、公立學校、公營事業於辦理採購時，均應依「政府採購法」之規定辦理[5]。而「政府採購法」將採購定義為：「工程之定作、財物之買受、定製、承租以及勞務之委任或雇傭等[6]」。

另「政府採購法」第 7 條對勞務採購項目列舉有：「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」。清潔維護作業之特性屬於勞動力運用比較密集、技術門檻也比較低的勞務採購，因此本研究之清潔維護作業係屬政府採購法第 7 條所列舉之勞力供應。

惟勞力供應之勞務採購尚應釐清勞務服務之勞力供應者之進用程序，依行政院公

[5]「政府採購法」第 3 條參見。
[6]「政府採購法」第 2 條參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

共工程委員會之函釋認為，若機關所僱用之臨時人力，進用過程是依人事法規或比照人事法規之進用程序辦理，而且有制定管理及考核等相關規定者，就可以不適用政府採購法，換言之，如果勞務提供者不符前述情形者，則仍屬政府採購法規範之範圍[7]。

既然「政府採購法」是政府機關的採購依據，政府機關在總員額管制政策下，除窮盡一切方法精簡員額外，最能快速減緩內部員額不足之壓力、彌補員額缺口的方式就是將庶務工作大量委外，然而在「政府採購法」中僅規範勞務採購係勞務之委任或雇傭之態樣，顯然不足以含括政府在大量委外時，與政府所採購之「勞務提供者」所發生的所有法律關係。

學者鄧學良（2010）就認為，政府在進行勞務採購時也不能違反「勞動基準法」之規定，更認為「委任」之勞務採購有違反甚至規避「勞動基準法」規範之嫌，至於「雇傭」之勞務採購，多係由公司組織與政府機關簽定勞務契約，因此更明顯地違背勞動基準法之規定，其認為「承攬」究與「雇傭」、「委任」有所不同，甚至認為「承攬契約」並非「政府採購法」所規定之勞務契約，直言「政府採購法」之立法偏差，顯然已經直接衝擊到勞動法制。

對於政府採購法所無之「承攬」契約，雖無明文規定不可與自然人簽約，但行政院人事行政總處卻函知所屬，在辦理勞務採購時，如果不是業務所必要者，應該盡量避免與自然人簽訂承攬契約，因該訂約之自然人與機關並無勞雇關係[8]，明顯的是要避免行政機關與自然人成立雇傭關係，進而規避僱主應負之責任，恰與鄧學良對行政機關依政府採購法辦理採購之批判相符，甚至堂而皇之形諸於公文書。

既然政府採購法並無「承攬」型態之勞務採購，偏偏行政機關又多以「承攬」之法律關係辦理勞務採購，更甚者竟以「維護勞工權益」合理化其作為，我國政府採購法之主管機關行政院公共工程委員會，對於勞工權益之維護並未有明確之函釋，而對勞工權益之保障，亦僅規定機關應對得標廠商施行不定期之查察[9]，顯見我國政府之勞務採購仍有「政府採購法」凌駕於「勞動基準法」之姿，對「勞動基準法」視若無

[7] 88.7.14（88）工程企字第 8809834 號函、95.7.5 工程企字第 09500243340 號函。
[8] 99.8.27 院授人力字第 09900641751 號函，104.5.27 總處組字第 10400356211 號函參見。
[9] 97.1.10 工程企字第 09700015920 號函參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

睹至此。

另外「政府採購法」自 1998 年 5 月 27 日制定公布後，至 2016 年 1 月 6 日歷經 5 次條文修正，其中以 2002 年修正幅度最大，在原 114 條之條文架構下，本次共修正條文 33 條、刪除條文 1 條、增列條文 4 條，主要修法重點偏重於招標作業及招標過程的爭議處理，其餘 4 次修正共修正條文 6 條、增訂條文 1 條，主要修法重點則在決標作業、付款作業、履約管理及招標過程的爭議處理，對於學界提出勞務採購之型態與實況不符之疑點，並未修正相關條文使勞務採購之法律關係符合實際。

成之約（2002）認為隨著服務經濟、勞動彈性化以及勞動市場供需變化之影響，有別以往單純雇傭關係之「勞動派遣」逐漸興起於勞動市場中。張烽益（2010）更指出我國自 1993 年以來，行政院持續以不同規定欲達精簡人事之目的，但隨著政治現況的變化，政府為滿足民眾需求，而陸續增加各類法定服務業務，導致政府逐漸轉型為「服務提供者」之角色，在這樣矛盾的情境下，派遣人力便大量被運用在公部門，筆者以為此種情形是「政府採購法」立法時始料未及的。

隨著「勞動派遣」人力陸續增加、運用「勞動派遣」範圍擴大、運用時間愈久，此種勞動型態似乎僅有派遣公司與要派單位得到好處，被派遣勞工卻受盡委屈、甚至毫無「勞動尊嚴」可言，導致勞權團體之大力撻伐，監察院（2013）亦於 2012 年針對中央行政機關之勞動派遣進行專案調查，調查發現部分機關所進用之派遣人數居然高達正式職員人數之 7 倍、機關對於派遣意涵混淆、對派遣勞工影響最鉅的便是預算金額與決標金額有低於法定固定成本之現象。

政府機關在面對社會輿論批判是進用「派遣人力」之大戶、是苦虐「派遣勞工」之元凶、是帶頭違法的犯罪者之氛圍下，終於在 2010 年由人事行政總處、行政院勞工委員會（依勞動部組織法於 2014 年 2 月 17 日改制為勞動部）、行政院公共工程委員會及相關部會開會研議並頒布「行政院運用勞動派遣應行注意事項」，供各機關在勞動派遣相關法令完成立法前遵循。

行政院人事行政局認為機關對廠商所派駐之勞工需具有指揮監督權，該勞工才屬於派遣勞工，至於機關在運用派遣勞工前，應確實檢討運用派遣勞工之業務是否屬於



DOI:10.6814/NCCU201900363

臨時性、短期性、季節性或特定性，並規定只要派遣勞工在同一個要派機關從事派遣工作，即便得標之派遣公司不同，該名派遣勞工之年資仍應併計，並鼓勵要派機關採取「最有利標」決標方式辦理，以維護派遣勞工之福利；為避免要派機關藉派遣勞務採購進用私人，亦明文規定要派機關在運用派遣人力時，要遵守「公職人員利益衝突迴避法」之相關規定，亦不得以不當理由限制要派公司所進用之派遣勞工，更不能要求新派遣公司指派原派遣勞工[10]。

而行政院公共工程委員會之具體作法則是依據該注意事項在 2010 年 7 月 28 日完成「勞務採購契約範本」之修訂，並公告供各機關參考、運用，該次主要修訂項目有：契約價金之支付條件、履約期間之管理、訂約人之權利及責任、契約終止解除及暫停執行等 4 條，之後歷經 5 次修正，其中 4 次主要係針對「派遣勞工」之各項勞動條件及派遣公司之規範加以修正或增設（行政院公共工程委員會，2016），在辦理派遣勞務採購時，派遣勞工之薪資應採固定金額給付，而派遣勞工之薪資尚應包含派遣勞工應自行負擔之勞、健保費用；因此，要派機關在辦理派遣勞務採購時，僅需請投標之派遣公司就管理費用報價即可，而標案之底價訂定亦僅需就管理費用項目訂定即可，至於判斷派遣公司之標價是否偏低，亦僅就管理費用項目進行判斷，而要派機關所給付之勞務報酬，則需考量機關預算、民間薪資水準、業務性質繁簡以及職責程度高低等因素綜合考量，一般而言尚不至於低於政府所規定之最低薪資；另因派遣勞工之薪資係以固定金額支付，而該薪資又包含派遣勞工應自負之勞、健保費用，因此，要派機關在支付派遣公司契約價金時，若因派遣勞工依法免投保、減免保費或免繳退休金時，所減少之費用應從付給派遣公司之價金中扣減，要派機關亦應確實管理勞動派遣契約，以避免派遣公司延遲支付或積欠派遣勞工薪資，致派遣勞工權益受損之情事發生，並建議要派機關在辦理勞動派遣勞務採購時，如果決標方式是以「最有利標」辦理者，可以將派遣公司之履約紀錄、有無違反勞動法令、其他要派機關之評價及勞雇

[10] 94.9.9 台審部肆字第 0940002769 號函，98.12.18 局力字第 09800350581 號函，99.8.27 院授人力字第 0990006742 號函， 100.10.27 局力字第 1000055848 號書函，101.1.31 局力字第 1010023343 號函，102.9.14 總處組字字第 1020048604 號函，102.11.18 總處組字字第 1020055169 號函參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

關係等納入評選項目，以利優良廠商之評判[11]。

從政府相關部、會對「勞動派遣」之勞務採購的歷次函示，不難發現為保護派遣勞工之用心，但這些保護機制是否能真正保障派遣勞工之權益，從社會各界的一片撻伐聲浪看來，不免令人存疑；經過監察院（2013）調查發現，政府部門在經過勞動人力進用之調整後，對於勞動派遣人力之運用，主要已非運用在長期性或持續性之業務，但仍有部分中央行政機關尚有長期派遣之情況。學者鄧學良（2010）亦認為對於長期性或經常性之人力需求，不宜再以「勞務採購」方式辦理，甚至建議在勞動派遣法制完成之前，應全面禁止公務之人力需求以勞務採購方式辦理。

## 參、被濫用的勞動派遣成為勞工就業的痛

2008 年全球金融海嘯席捲全球，當時國內景氣對策信號亦持續探底，於 2008 年底已降到 9 分之新低點，該低點持續一段時間之後，雖有小幅度變動，但多數時間仍在藍燈或藍黃燈之燈號間徘徊，另外國內失業率在 2009 年創下 5.85%之新高之後，往後十餘年之失業率平均仍維持在 4%以上（國家發展委員會，2017、用數據看台灣，2017），政府機關在新公共管理理論興起後，師法私部門對於人事運用亦加以彈性化，除了以傳統雇傭關係直接進用的約僱人員、聘僱人員及臨時人員外，亦積極以承攬、委任等方式，將機關內非核心業務，以勞務採購方式辦理外包，嗣後則引進「勞動派遣」人力，協助行政機關從事庶務性工作，如健康保險局之櫃台工作人員、登記桌、總機、打字人員等（黃能堂等，2009）。政府機關在進用派遣人力部分，早期並未被嚴格禁止，久而久之便成為政府部門為挹注人力缺口，最常運用之多元人力進用管道的一種方式。

勞動派遣最早在 1965 年就出現在臺灣的勞動市場，且運用派遣勞工之要派單位幾乎都是私部門，早期未被廣為討論主要是因為勞動派遣在勞動市場中並不多見，公

[11] 99.11.9 工程企字第 09900442540 號函，99.12.13 工程企字第 09900452740 號函，102.11.19 工程企字第 10200416960 號函，106.2.16 工程企字第 10600044250 號函，103.5.1 總處組字字第 1030032220 號函參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

部門為能節省人事費且立即可得到所需勞力亦逐漸採用派遣勞工；成之約（2006）認為勞動派遣與傳統雇傭關係之「僱用、管理、使用」合一之不同處在於「僱用」與「管理」的分離，因此勞動派遣也被稱為「非典型的聘僱關係」，造成這樣的分離關係主要是因為有「勞力供應者」、「派遣單位」、「要派單位」等三方同時存在該關係中。

這種複雜的契約關係，在實際運作當中，各自扮演著不同的角色，「勞力供應者」係由「派遣單位」雇用，並依「派遣單位」指示至「要派單位」提供勞動力者；「派遣單位」則視「要派單位」所需之勞動專長，依該需求雇用員工，再將該員工派至「要派單位」工作之一方，勞工之薪資、福利等亦均由「派遣單位」負責；而「要派單位」通常為因應臨時需求或節省行政、人事費用支出等原因，本身不僱用員工而逕向「派遣單位」請派所需勞動人力，並實際、直接指揮調度、管理該「勞力供應者」，所需支付之費用則直接支付給「派遣單位」。

如此交錯的三方關係比傳統的「雇、傭」雙向關係複雜許多，經由相關文獻發現，學者多認為被派遣之勞工，不論在薪資、福利等勞動條件，甚至勞工基本權利都比「傳統雇傭」關係的勞工差（成之約，2006、張雅靜，2009、鄭津津，2013、林尹劭，2014）；鄭津津（2013）更指出我國之「勞動派遣」因未有專法管理，致勞動者權益受損，而遭勞權團體或學者批評，其研究發現勞動派遣的爭議有：

1.雇傭不安定：要派單位為填補短期勞務人力缺口，或為減少人事費用之支出，因此多為一年一約或更短之派遣期，甚至要派單位可以任意要求更換派遣勞工，導致派遣勞工在派遣期內可能隨時失業或契約屆滿時亦將面臨失業之壓力。

2.差別待遇：要派單位通常將派遣勞工視為「非正式之臨時人員」，因此在勞動條件方面較「公司正式職員」差，而形成派遣勞工在要派單位經常發生與要派單位之員工有同工不同酬之情形；另一方面因為派遣勞工之薪資係由派遣單位支付，亦易發生要派單位以「公司正式職員」之薪資給付，但事實上派遣勞工實際領到之薪資已被派遣公司以「管理費」等名目先扣除。



DOI:10.6814/NCCU201900363

3.不當剝削：因派遣勞工之薪資係由派遣單位給付，派遣單位有可能因低價搶標，而在給付派遣勞工薪資時，先扣留派遣單位之「應有利潤」，導致派遣勞工薪資過低，亦或派遣單位巧立各項「管理」名目，極盡「壓榨」派遣勞工之能事，結果便是派遣勞工僅能領取極低之報酬。

4.僱主責任：在三方、兩契約間，派遣勞工之法律上的僱主（派遣公司）與事實上的僱主（要派單位），係屬兩個獨立之個體，在法律上對於事實上的僱主較無約束力；派遣公司甚至為賺取「管理費」、「派遣酬勞」等利潤，對要派單位更是「說一不二」、「百依百順」，這樣的情況下，所有不利之結果終歸於派遣勞工，究竟何者需負擔僱主責任？實有釐清之必要。

5.指定派遣：要派單位為減少訓練時間，通常都會向派遣公司指定特定之派遣勞工，或將原雇傭員工轉由派遣公司經由派遣方式，再派遣回原公司工作，以此不正常僱用方式進用員工，目的無非在規避僱主之責任。

「勞動派遣」專法為何遲遲無法完成立法？其實行政院勞工委員會為順應勞動派遣越來越普遍的潮流，在 2001 年 8 月即擬定「勞動派遣法草案」，並由不同立法委員分別提出三種版本，這些不同版本均未獲勞工團體之支持，在立法方面十餘年來毫無進展，連在修法方面亦因各界歧見未能統一而遲滯不前，嗣後行政院勞工委員會於 2010 年 1 月 11 日提出「勞動基準法部分條文修正草案勞動派遣專章」 之修正仍毫無進展，至 2014 年 2 月勞動部再將「派遣勞工保護法草案」提送行政院，亦因各界看法不一，而遲遲未能完成立法程序，結果造成我國迄今尚無勞動派遣專法之窘境。

鄭筑羚（2008）發現在組織目標、組織性質、用人制度迥異的公部門與私部門，對於派遣人力之需求目的並不完全一致，私部門主要著眼於增加收益、減少支出，而公部門主要在於填補勞力缺口。



DOI:10.6814/NCCU201900363

根據行政院人事行政總處之統計[12]，公部門在 2016 年第 1 季運用勞動派遣人力有 8,441 人，相較 2012 年第 1 季運用之勞動派遣人力 10,715 人，共減少運用勞動派遣人力 2,274 人、約減少 21%，可見公部門在運用勞動派遣人力方面，已在各界批判浪潮下趨向保守，然而所出現之勞務缺口仍須填補，否則公部門將面臨部分公共事務推動延緩之困境；相同的統計資料顯示，公部門在 2016 年第 1 季運用勞務承攬人數有 37,719 人，相較 2012 年運用之勞務承攬人數 34,638 人，共增加勞務承攬人數 3,081 人、約增加 8%；從該資料發現，公部門所增加之勞務承攬人數較減少之勞動派遣人數還增加 807 人。

在各界對勞動派遣多有批判之餘，透過文獻資料發現勞動派遣並非完全無「可取」之處，根據蘇偉業及林雪湘（2007）以高雄市政府為對象之研究，認為人力派遣制度從成本面及績效面來看，是可以取代約雇或聘僱制度的，因為在派遣制度及約、聘雇制度這兩種制度的比較之下，依派遣制度進用之派遣人力所產生的總成本低於依約、聘雇制度進用之約雇或聘僱人力所產生的總成本，另外就績效面的觀察，約雇或聘僱人員亦比派遣人力差，顯然被各界撻伐的派遣制度還優於在政府部門行之多年的約雇或聘僱制度，該研究同時指出在管理及法治方面，則可能出現立法或修法的技術性或人力管理等問題。

亦有研究顯示在抗拒、排斥甚至妖魔化派遣制度之餘，倒不如說是「派遣制度」遭到誤解與濫用更為恰當，從唐鳳苓（2008）的研究發現，要派單位的教育訓練對於派遣人員之工作滿意度有顯著之影響，並發現滿意度愈高、工作績效也越高；廖晟堃（2004）則認為派遣勞工之認同感會直接反映在滿意度及工作貢獻程度上，因此營造互助和諧的組織氣候，無疑是「要派單位」要努力的方向；張再巽（2011）指出如果可以改善薪資、提升派遣人員對工作投入之程度、改善派遣人員之工作態度均可增加工作滿意度；王思婷（2013）發現除了組織氣候會影響派遣人員的工作表現外，讓派遣人員感受到組織公平，更能讓工作績效提升；而馮吉成（2011）也提出工作滿意度不僅影響到工作績效，更能讓派遣員工感覺幸福之看法。另目前亦有研究由公部門設

[12]行政院人事行政總處之委外及非典型人力運用專區之歷年統計資料（2016）。



DOI:10.6814/NCCU201900363

置人力派遣公司之可行性，根據林旭彥（2004）研究結果認為可由政府擔任決策者，並由民間人力派遣公司擔任執行單位，透過管理機制成立全國派工中心，統籌相關勞動派遣事宜。

筆者認為這些看似「盡善盡美」的研究結果，在現實環境卻顯得「曲高和寡」，要資方投入訓練成本或調高薪資等費用支出，根本與運用派遣人力係為節省人事成本之目的「大相逕庭」，至於成立全國派工中心，並由政府擔任決策制定角色之倡議更是「虛華不實」，民間人力派遣公司本就以派遣為業，設若需與決策者聯盟以達全國派工之功能，該公司之規模必須非常大；如需與決策者聯盟，決策者又該如何選定聯盟之公司，未獲選之公司還能以派遣為業嗎？另外公部門所需人力並不侷限於勞動派遣，因此這樣的做法，實際執行上可行性甚低，或許只需政府透過修法便可以達到保護勞工之目的。

為避免清潔公司藉端苦虐勞工，在兼顧保障勞務人力之權益，同時又保有用人單位之指揮、管理及調度之權力，劉梅君、林佳和（2015）便提出由勞務人力需求單位直接聘用所需勞工之建議。

## 第三節 公部門編制內勞工之進用

技工、工友均屬公部門正式編制之組織員額，初期並未有統一之管理規則，嗣經行政院訂頒相關管理規則後逐臻完備，惟工友之進用資格非常寬鬆，且各機關經常不依法定員額超額進用，不僅造成「任用私人」之弊端，更因進用時的「裙帶關係」導致管理困難等問題；嗣後技工、工友被公告納入勞動基準法適用後，管理、福利及退休制度等均產生變動，對公部門而言，不僅面臨管理、運用方面之挑戰，對於捉襟見肘的政府財政，更是雪上加霜；而在總員額管制政策實施後，還衍生出超額工友必須以移撥、優退等方式，儘速減少工友之預算員額，以符合總員額管制之規定，個案研究之 M 機關亦面臨前述情形。



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 壹、工友制度設置、管理等法制之沿革及現況

「工友」依「工友管理要點」第 2 點之定義，係指各機關之組織編制內非生產性之普通工友及技術工友（含駕駛），在組織體例上雖未列載於組織法規或編制表，但各機關在僱用工友時，仍須報請權責機關核准，並依預算程序辦理[13]，應在規定員額內，並且列入年度預算後才能僱用。因此，技工、工友依目前之法令係行政機關內未經公務人員考試及格任用之「編制內」、「常任」人員。

進用工友之原意係為使職員專心處理公務，不需為公文遞送或辦公廳舍清潔維護等單純勞務工作分神；因此，工友進用門檻極低，只需年滿 16 歲、國小以上或同等學歷、品行端正且無不良紀錄，並經醫療院所體檢後，體力能夠勝任機關所指派之工作，即具備進用之資格（事務管理規則第 3 點、盧錫珠，2007）。

各機關進用工友之機制，早期並無法令規範，多由各進用機關自定進用及管理規章，行政院為革新事務管理作業，於 1955 年成立「事務管理訓練委員會」，並於 1957 年 8 月 2 日訂頒「事務管理規則」及「事務管理手冊」作為各機關、學校辦理各種事務作業之依據[14]，工友之定義、管理單位、設置標準、僱用、服務、休假、請假、福利待遇、考核標準、獎懲、退休及撫卹等工友管理事項，則於「事務管理規則」第 12 編定有專章，自此確定工友之進用、管理等制度，而中央主管機關則歷經事務管理訓練委員會、事務管理改進委員會、行政院秘書處、行政院人事行政局、行政院人事總處，為使工友管理制度更臻完備，「事務管理規則」自 1969 年至 2001 年計修正 13 次（陳雪娥，2005、盧錫珠，2007）。

嗣因「事務管理規則」之內容係屬行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款之行政規則，爰於 2005 年 6 月由行政院公告廢止，當時工友管理之主管機關行政院人事行政局，配合「事務管理規則」之廢止，另於 2005 年 7 月函頒「工友管理要點」以統一規範各級政府機關、公立學校之技工、工友管理事項，以供各機關、學校制定工友管理、

[13] 行政院人事行政局 80.2.8（86）局肆字第 06432 號函參見。
[14] 行政院 46.8.2.行政院臺人字第 4212 號令參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

工作規則及勞動契約之遵循[15]，「工友管理要點」自訂定後，為配合實際需要業已經歷 4 次修正，為目前工友進用、管理制度之主要依據。

依據廢止之「事務管理規則」規定，工友之設置標準除依職員人數之比例設置外，各機關、學校應視業務性質、辦公設備、事務機器或委外辦理等實際情形，酌減工友人數，假若機關、學校之業務性質或辦公環境、設備等具有特殊情形者，可以陳報權責機關核准後酌予增列；但因工友人數持續增加，為有效遏阻工友員額不當虛增，行政院於 1990 年制訂「行政院所屬機關事務勞力替代措施推動方案」[16]，具體作法之一便是重新訂定工友員額設置基準，自 1957 年起工友之設置基準為職員每 5 人設置工友 1 人，修正之後為職員每 10 人設置工友 1 人[17]，而且機關原配置工友員額低於該方案之設置基準時，不得再請求增加工友員額，如果技工、工友員額數有超過法定標準者，則採溫和、漸進方式，逐步消化，該方案以行政院及該院所屬之各級機關、學校之非生產性技術工友及服務性之普通工友為實施範圍。

另為使工友人數加速減少，其餘之具體作法尚有實施員額管制及有效運用人力等，在員額管制方面之具體做法，則有遇缺不補、禁用新進人力、加速超額人力之移撥等，另外在有效運用人力方面之措施，則要求各機關、學校妥善使用自動化事務機器、擴大非核心業務之委外範圍，並積極宣導、持續推動職員自我服務等，另為充分運用工友人力，對於工友工作之指派則改採「集中」且「不固定」之方式予以分配，至於駕駛除固定之接送上、下班或公務車之臨時派用外，並得分配擔任、協助其他事務性質之工作。

「行政院所屬機關事務勞力替代措施推動方案」於 2003 年修訂為「行政院所屬機關學校事務勞力替代措施推動方案」[18]、再於 2008 年修訂為「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」[19]，2010 年 2 月 3 日「中央政府機關總員額法」制定公布，

[15] 94.6.29.行政院（94）院臺秘字第 0940087485 號令、94.7.1. 行政院院授人企字第 0940062744 號函參見。
[16] 79.3.27.行政院(79)臺人政壹字第 12634 號函參見。
[17] 105.7.6.立法院第 9 屆第 1 會期第 20 次會議議案關係文書參見。
[18] 92.7.31.行政院院授人企字第 09200548431 號函參見。
[19] 97.10.17.行政院院授人企字第 0970064132 號函參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

並由行政院會同考試院發布自 2010 年 4 月 1 日施行，工友（含技工、駕駛）則分別被列入第二類、第三類、第四類之員額[20]，自「中央政府機關總員額法」施行後，「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」歷經 4 次修正，該方案所規定之工友設置標準與已廢止之「事務管理規則」第 331 條之設置標準相同，僅在駕駛部分略有修正，而「工友管理要點」自訂定時就未規範工友之設置標準，或許是因為「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」已經有設置標準，為簡化要點內容因此未再重為規範。

自從工友制度開始有統一規範後，30 餘年來工友員額有持續增加現象，在總員額開始受法令管控後，行政院即要求進用工友之機關，鼓勵現有技工、工友提早退、離，如有願意提早退、離者，依個別情況加給不同額度之慰助金，另為加速消化超額工友，同時規定預算員額經行政院確認為超額技工、工友時，應以出缺不補方式加以列管，並且配合年度預算之編列，核實予以減列超額之員額數，至於機關內非超額技工、工友缺額之進用，則不得以支援、借調或新僱等方式辦理，必須由本機關之技工、工友轉化或由其他中央機關、學校之技工、工友移撥，且不得進用地方政府機關、學校之技工、工友，如超過六個月未轉化或移撥、進用，行政院將直接刪減該技工、工友之預算員額，除非該技工、工友缺額因工作性質特殊且經行政院核定有案[21]；如此多管齊下之作法，不難預期工友制度將逐漸走入歷史。

[20]中央政府機關總員額法第 3 條參見。
[21] 中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案第 7 點、第 9 點參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

表 5：工友、技工、駕駛設置人數基準

| 工友進用別 | 職員人數 | 工友設置人數 | 備註 |
|---|---|---|---|
| 工友 | 20 人以下 | 得配置 2 人 | 工友設置人數採職員人數分段、個別計算後加總，遇有餘數則不予採計 |
| | 21 人至 60 人 | 每 20 人得增加配置 1 人 | |
| | 61 人至 160 人 | 每 25 人得增加配置 1 人 | |
| | 160 人以上 | 每 30 人得增加配置 1 人 | |
| 技工 | 以工友人數二分之一為上限，並應依實際需要從嚴核定 | | |
| 駕駛 | 除部會首長、副首長與部會所屬一級機關簡任第 12 職等以上之首長座車得配置駕駛以外，其餘公務車輛之駕駛，應本撙節用人原則或循委外方式辦理，並且就現有駕駛人力統籌調配運用。 | | |

資料來源：中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案，自行整理。

在「中央政府機關總員額法」、「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」等相關法令陸續施行之後，卻已讓部分行政機關無超額工友可供移撥，甚至面臨非超額工友、技工之缺額無人可進用之情形，為避免缺額逾六個月尚未完成轉化或移撥、進用，而被行政院逕予刪減該工友、技工之預算員額，各工友進用單位莫不想盡辦法進用符合資格之外機關工友，相對的各機關對本單位之工友亦竭盡所能的「慰留」，2016 年監察院秘書處所屬 13 名工友表達將至立法院應徵，因前去應徵之人數太多，監察院秘書處即以維持業務正常運作之理由，於當年 7 月 19 日以公告方式，通知所屬工友均不同意移撥，並且不予核發移撥同意函等相關文件，引發公務機關技工、工友申請移撥或轉僱之問題，嗣後經監察委員申請自動調查，調查報告發現，超過 50%之監察院工友係基於他機關之福利、所得較優渥而希望轉換職場，並認為工友於甄選階段將工友服務機關之同意函列為審核之必要文件，與行政院人事行政總處積極辦理移撥媒合作業之立場相左，因而認定在面試階段須出具原機關同意函之作法，無異剝奪工友申請移撥或轉僱之機會[22]。

[22] 2016.12.8.監察院 105 內調 0101。



DOI:10.6814/NCCU201900363

對於超額工友運用之政策執行方面，在胡舒珊（2012）對臺北市政府之超額工友人力運用研究中發現，工友進用機關對超額工友之運用態度並不積極，而目前編制內之超額工友對移撥至其他機關除了有抗拒之現象外，對願意提早退、離者所加發之慰助金亦不甚感興趣，因此建議可以訂定獎勵辦法、加強宣導，以爭取進用工友機關之支持及配合，並與工友建立良好的溝通管道，讓工友得到安全感。

至於工友之工餉，係依據「工友管理要點」支給，普通工友之薪點自 90 點至 150 點，技術工友（含駕駛）之薪點自 120 點至 170 點，依「全國軍公教員工待遇支給要點」規定，薪點折算工餉之數額自 2018 年 1 月 1 日起為每點折算新臺幣 108.9 元，另依同要點規定，普通工友之專業加給為新臺幣 15,560 元、技術工友（含駕駛）之專業加給為新臺幣 15,860 元，依現行規定普通工友之薪資最高為新臺幣 31,895 元、技術工友（含駕駛）最高為新臺幣 34,375 元，除每月支領之工餉外，另得比照正式公務人員請領婚、喪、生育、子女教育補助、休假補助、年節慰問金等。

在盧錫珠（2007）之研究發現，工友之薪資其實不比通過公務員考試之委任書記低，且工友所負擔之工作及責任都較正式公務員輕，為弭補勞務人力缺口，最好的方法便是將業務委外，除可降低工友之工作壓力，也能降低人事成本，另基於行政機關之特性有別於私部門，建議依行政機關之特性另於勞動基準法修訂專章，以利工友之管理。

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

表 6：技工、工友工餉表

| 技術工友 | | 普通工友 | | 薪點 | 月支數額 | 技術工友薪資 | 普通工友薪資 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 二 | 年功餉 | | | 170 | 18,515 | 34,375 | |
| 一 | | | | 165 | 17,970 | 33,830 | |
| 九 | 本餉 | | | 160 | 17,425 | 33,285 | |
| 八 | | | | 155 | 16,880 | 32,740 | |
| 七 | | 二 | 年功餉 | 150 | 16,335 | 32,195 | 31,895 |
| 六 | | 一 | | 145 | 15,795 | 31,655 | 31,355 |
| 五 | | 十一 | 本餉 | 140 | 15,250 | 31,110 | 30,810 |
| 四 | | 十 | | 135 | 14,705 | 30,565 | 30,265 |
| 三 | | 九 | | 130 | 14,160 | 30,020 | 29,720 |
| 二 | | 八 | | 125 | 13,615 | 29,475 | 29,175 |
| 一 | | 七 | | 120 | 13,070 | 29,930 | 28,630 |
| 專業加給： | | 六 | | 115 | 12,525 | | 28,085 |
| 1.技術工友： | | 五 | | 110 | 11,980 | | 27,540 |
| 月支15,860元 | | 四 | | 105 | 11,435 | | 26,995 |
| 2.普通工友： | | 三 | | 100 | 10,890 | | 26,450 |
| 月支15,560元 | | 二 | | 95 | 10,350 | | 25,910 |
| | | 一 | | 90 | 9,805 | | 25,365 |

資料來源：工友管理要點、全國軍公教員工待遇支給要點，自行整理。



DOI:10.6814/NCCU201900363

表 7：技工、工友得比照公務員之各項補助

| 補助項目 | 補助內容 | 依據 |
|---|---|---|
| 子女教育補助費 | 每學期最低補助費 500 元，最高補助費 35,800 元 | 全國軍公教員工待遇支給要點 |
| 結婚補助費 | 2 個月薪俸額 | |
| 生育補助費 | 2 個月薪俸額 | |
| 喪葬補助費 | 父母、配偶：5 個月薪俸額<br>子女：3 個月薪俸額 | |
| 三節慰問金 | 一年三節，每一年節 2,000 元 | 行政院人事行政局 80.5.28.八十局壹字第 14025 號函 |
| 休假旅遊補助 | 14 日以內，每日 1,143 元（以 16,000 元為限）；逾 14 日部分每半日 300 元；並不受公務人員請假規則及休假改進措施所定應休 14 日之規定，未休之特別休假日數依勞動基準法規定辦理 | 行政院 106.12.18 院授人綜字第 1060064362 號函 |
| 年節照護金 | 一年三節，每一年節<br>單身：18,000 元<br>有眷：31,000 元 | 行政院人事行政局 89.5.28.八十九局給字第 211268 號函 |

資料來源：考試院網站（全國人事法規釋例－資料庫檢索系統），自行整理。

1997 年公務機構之工友、技工、駕駛經行政院勞工委員會指定，自 1998 年 7 月 1 日起適用勞動基準法[23]，行政院人事行政總處認為，適用勞動基準法後工友與進用機關間之關係，屬私法上之雇傭關係，因此，工友之勞動條件則須依據勞雇雙方簽訂

[23] 86.9.1.行政院勞工委員會（86）台勞動一字第 037287 號公告。



DOI:10.6814/NCCU201900363

之勞動契約[24]。

爰此，工友之勞動條件、工作時間、休息、休假、退休制度等均須重新調整，如現有規定與勞動基準法不一致時，則須擇優辦理，其中遲遲未調整項目之一為特別休假之未休假加班費核給，因工友之休假日係比照公務人員，依「公務人員請假規則」給假，因此依據 2013 年 10 月 15 日頒「行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施」之規定，具有特別休假未達 14 日者，應於當年度完全休畢，若具有特別休假超過 14 日以上者，最少應休畢 14 日，若未依規定休畢應休日數者，未休假之天數不得發給未休假加班費，但此規定明顯違反勞動基準法，爰行政院將工友應比照公務員之 14 日強制休假規定取消，調整為未休假之天數均得依勞動基準法核給未休假加班費。[25]

工友納入勞動基準法適用後，盧錫珠（2007）研究指出，工友的勞動條件、福利等均有持續提昇，與同在行政機關之公務員的待遇，經常淪為政治角力之籌碼情形，形成極大的反差；另外對行政機關影響較大的部分，則是工友可以依工會法組織工會，在其針對臺北市政府工務局水利工程處研究發現，工友在組成工會之後，對於待遇及福利方面經常提出爭議，造成該機關不少困擾，導致機關為節省加班費用支出，便由公務人員負擔原來工友之值班工作，形成極不公平之待遇。

同時該研究認為勞動基準法之立法初衷係為保障勞工權益、避免資方恣意遣離勞工，並認為公部門與私部門體系、特性完全不同，工友任用資格極低，且多數是利用「裙帶關係」進入公部門，如此身份受有保障且毫無績效壓力之工作，顯然與私部門勞工之進用、管理、且有績效壓力之情況差異甚大；發生勞資糾紛時，私部門還能透過勞資協商，企圖達成雙贏的結果，但公部門根本不會「關廠」或「倒閉」，對於有「身分保障」的「勞方」，大可以將勞資爭議結果的「壓力」，完全加諸於「資方」，被「綁手綁腳」的「資方」根本毫無「資方」的優勢。

[24] 2016.12.8.監察院 105 內調 0101。

[25] 98.4.8.行政院人事行政局局企字第 0980008747 號函、105.9.6.行政院人事行政總處總處綜字第 1050052780 號函、106.12.18 行政院院授人綜字第 1060064362 號函參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 貳、M 機關工友之進用與變化

M 機關為辦理各項國家考試而依法設置，因業務性質較其他行政機關特殊，所以工作氛圍、人員進用均較其他行政機關保守，除涉及敏感性及機密性之試務工作外，一般行政事務對於保密要求亦相當高，導致絕大多數工友（含技工、駕駛）均透過關係人介紹後進用。

### 一、M 機關工友之進用方式

行政機關技工、工友之進用，多依據「事務管理規則」及「工友管理要點」，然而在進用方面只有規定當事人所需具備之資格條件，對於進用過程之迴避規定或如何辦理擇優選才之方式均付之闕如，不啻開啟各機關進用私人的方便之門，更坐實了技工、工友，均是「達官顯要」或「機關要員」之「親朋好友」的公開的秘密。

更荒誕的是這些技工、工友進用之後，可以「消極任事」、「無憂無慮」、「隨心所欲」，就如同捧了一塊永不生鏽的「鐵飯碗」一般，也無怪乎初任公務員之間都要相互警惕，甚麼人都能得罪，那些「既無品位又無官銜」的工友們，是千萬得罪不起的，萬一不慎得罪這些看似不顯眼的「權貴」，輕則要急忙「逃離現場」另尋高就、重則就只能留在原機關被「就地正法」，難有升遷機會。

在訪談過程發現，M 機關的工友們都有「靠山」、而且每座山都比高的，他們在機關內部的關係「非比尋常」、人際網絡「盤根錯節」，因為是屬於機關內部的「國寶級」人物，所以需要這些「國寶」們工作時，經常會找不到人，甚至對於工作指派也往往無法確實執行，造成主管在庶務工作的指揮、調度、管理方面極大的困擾。

這些「國寶」們，基本上是不受管制的，卻又偏偏喜歡去管理別人，因此在委外過程中也發現，他們會仗著他們的身分去命令、指揮委外的工作人員，甚至對於這些機關外部人員還擁有「生殺大權」。

很顯然，這樣的用人制度不僅可以「福澤子孫」，還可以在官場中公然「賣官鬻爵」，甚至成為向上級的另類「效忠輸誠」，這些工友們所犯過錯是否「重大」，判斷



DOI:10.6814/NCCU201900363

標準全由「長官」認定，如此「有進無出」、「請神容易送神難」的情況，也難怪工友員額需要經常請增，終致工友的預算員額數變成設置標準的數倍之多。

## 二、M 機關工友員額數之變化

為因應各項考試之工作人力需求，M 機關之技工、工友人數長久以來均高於當時之設置標準，資料顯示 M 機關原配置之技工、工友合計 38 人，1984 年該機關請增技工 3 人、工友 2 人，計 5 人，1988 年再增加技工 4 人、工友 2 人，計 6 人，自 1988 年至 1995 年技工、工友之預算員額高達 49 人（技工 20 人、工友 29 人），之後則有減少預算員額之動作，分別為 1999 年減至 47 人，2002 年再減為 41 人（技工 8 人、駕駛 12 人、工友 21 人），惟依 2002 年修正後之設置標準計算，該機關得設置之員額計 16 人（技工 4 人、駕駛 3 人、工友 9 人），預算員額總計超額 25 人。

嗣經 M 機關評估工友（含技工、駕駛）之預算員額若刪減至 16 人，恐將無法因應各項考試業務之遂行，因此在 2002 年 4 月函請行政院人事行政局同意將該機關工友（含技工、駕駛）32 人列為工作性質特殊工友，因「中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案」規定，除特殊性工友外，一般工友一旦出缺便不得再自行遴聘或進用其他地方機關之工友，而且在六個月內未能進用其他中央機關之工友時，該缺額將於預算員額中逕予刪減，但被列為特殊性工友之員額，則不受六個月必須進用他機關工友之限制；經行政院人事行政局於 2002 年 5 月至該機關實地訪查「工友員額管制作業及推動事務勞力措施」執行成效時，即明白表示：中央各級行政機關及學校之工友，為配合政府人事改造工程，將於一年內刪減預算員額約 3,000 人，雖 M 機關辦理試務工作，有必要維持適當工友人力，但仍應檢討業務性質，將事務性、單純性、勞力性及駕駛等工作採行替代措施辦理委外，以節省人事費用之成本，並落實政府再造之精神，並初步同意核定特殊性工友之員額為 24 人，最後考量考試工作之機敏性以及不可替代性，行政院最後於 2002 年 10 月 17 日核定 M 機關工友之預算員額為 26 人（技工 7 人、駕駛 7 人、工友 12 人），並全數列為特殊性工友，復經行政院於 2007 年 10 月 24 日再次檢討後，同意維持原核定之預算員額迄今。



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 三、M 機關工友之運用情況

M 機關原來工友之運用方式，係將工友固定分配至機關內部各單位，由各單位自行指派工作並負責辦公環境之清潔工作，嗣因中央政府訂頒「行政院所屬機關事務勞力替代措施推動方案」後，M 機關便將機關內所有工友集中至總務單位管理，並將工友區分為公文遞送、公文印刷、駕駛、會議室管理、機動調度等固定班別，遇機關內部各單位需要工友支援時，再依工作性質指派各班之工友前往支援。

該機關工友與其他行政機關、學校之工友，所支援之勞務或事務性工作確實有非常大的差異，因為一般行政機關、學校之工友在支援行政或庶務工作方面，絕大多數不會接觸到機密性質之工作；雖然 M 機關之工友所支援之工作，區分為行政支援及試務支援兩大類，但不論是行政支援或試務支援，幾乎都有機密文件，由於工友可接觸到各部門之文件，而且接觸到機密文件的機會、數量，可能比正式職員要多出許多，因此，該機關對工友之「依賴」、「敬重」，亦較一般機關來的明顯。

機關總員額管制政策施行後，技工、工友已確定遇缺不補，因此現職技工、工友之年齡均已偏高，生理機能、體力等亦逐漸退化，管理單位擔心這些高齡技工、工友在支援庶務工作時發生意外，對於需耗費體力之行政支援部分，已採取不再派人支援為管理原則，因此，目前該機關工友僅支援試務工作及不費體力之行政工作支援。

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

國立政治大學
National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 第三章 理論回顧

公部門為節省人事成本，並填補勞務人力缺口，因此積極的將非核心業務委外，本研究將運用交易成本理論，探討委外化是否能達到節省成本之預期目標；另公部門之委外政策，則被勞權團體認為是危害勞工權益之元兇，因而經常修正相關規定，但仍然無法符合社會期待，爰此，委外政策實有適時「踩剎車」的必要，基此，本研究將探討由公部門直接雇用勞務人力之可行性，惟為避免直接雇用制度被有權人員把持，而淪為進用私人之合法管道，爰將道德危險理論運用於進用制度，以避免弊端之發生。

## 第一節 交易成本理論

交易成本理論最早由經濟學家 Ronald Coase 在 1937 年之著作「The Nature of the Firm」中提出，Coase 認為「廠商」與「市場」是兩種相對的治理方式，在「分工」與「交換」日趨精細、專業的經濟體制中，「交換」必然產生成本，「交換」過程不論是事前或事後所發生的成本，則統稱為「交易成本」，至於「廠商」與「市場」治理方式之選擇，則以「交易成本」相對較低者為治理方式，至於治理方式之選擇是可以交替運用的，並認為交易成本不僅影響所有的經濟活動，且存在於各種經濟活動之中；這樣的理論有別於古典經濟學派及新古典經濟學派，因而被稱為「新制度經濟學」。嗣後 Oliver E. Williamson 將 Coase 的交易成本理論與組織理論及策略理論等學門結合後，成為管理學與經濟學等社會科學的重要理論之一；古典經濟學派與新古典經濟學派認為「交易」過程並無「成本」發生之假設，Williamson 則持否定之看法，因為現實的市場勢必存在「交易成本」，單純的以「市場資訊」這項目而言，在現實環境市場中的所有「廠商」，是不可能完全且充分的獲得所有「資訊」，更何況「資訊」之蒐集、尋找、取得均需要付出成本，完成「交易」的機制是「廠商」與「市場」，而這兩種治理模式的選擇，取決於交易特性與模式的效率，當市場之生產成本較高時，則廠商會偏好自行生產，因此，採取何種治理模式，會隨著交易成本不同而異（許



DOI:10.6814/NCCU201900363

惠珠，2003、謝叔芳，2008）。

「交易」是指財物或勞務之移轉，因此「交易」便成為交易成本之分析單位，交易成本理論之行為假設，主要為新古典經濟學之有限理性及投機主義。Williamson 認為交易過程因受到「人性」與「環境」因素之交互影響，而導致「交易」之困難度增加，「交易成本」亦隨之產生，「交易」治理模式之選擇亦隨不同交易而異，產生交易成本之因素約有（張序周，2005、謝叔芳，2008、林家緯，2011）：

1.有限理性（Bounded rationality）：決策者受限於自身的智能、行為模式，要獲得全部的資訊相當困難，所以在決策時較無法面面俱到，再加入環境的不確定因素及複雜性，對於交易過程所有可能發生之狀況，更無法在交易之前完全掌握。亦即在現實環境中完全理性的決策幾乎不可能，因此交易雙方在資訊不足、環境複雜多變的情況下，交易成本便順理成章的發生。

2.投機主義（Opportunism）：交易的一方為使自己的利益極大化，通常在交易過程中利用交易雙方資訊的落差，藉由蓄意隱瞞或故意欺騙等不正當手段謀取自己的利益，在彼此猜忌的交易環境，參與交易者為預防對方之隱瞞或欺騙，便衍生出防衛或監督等成本。

3.不確定性及複雜性（Uncertainty and Complexity）：交易環境複雜、多變，再加上參與交易者自身的有限理性，往往參與的交易者對於交易結果難有一致的認知，而增加交易之困難；為減少因不確定性及複雜性的交易環境所導致自身的損失，參與交易者便需耗費時間及精力，協議簽定契約之內容。

4.少數交易（Small Numbers）：某些較具專業性或專屬性（Proprietary）的交易過程，使得市場資訊流通不易，再加上不確定與複雜的交易環境及對其他交易者的不信任等因素，導致交易過程中參與交易者減少，因而造成交易市場被少數人控制，形成寡佔市場或獨佔市場，因市場運作失靈，交易成本便因而增加。



DOI:10.6814/NCCU201900363

5.資訊不對稱（Information Asymmetric）：決策者的有限理性或參與類似交易之經驗，導致每個決策者所獲得之資訊都不盡相同，再加上交易環境之複雜多變或參與交易者之刻意欺騙等，極容易造成參與交易者間所擁有之資訊落差，在現實交易環境中，擁有資訊愈多之參與者，獲利機會愈大，且容易發生交易參與者利用資訊獲得量之落差而欺瞞相對人。

6.交易氣氛（Atmosphere）：交易者間若能建立起彼此之信任關係，則易使交易順利進行，並減少議約、監督等成本之產生；如果是在彼此猜忌、交相賊之環境下交易，將使交易之困難度增加，同時也會產生防衛、協議及監督等成本。

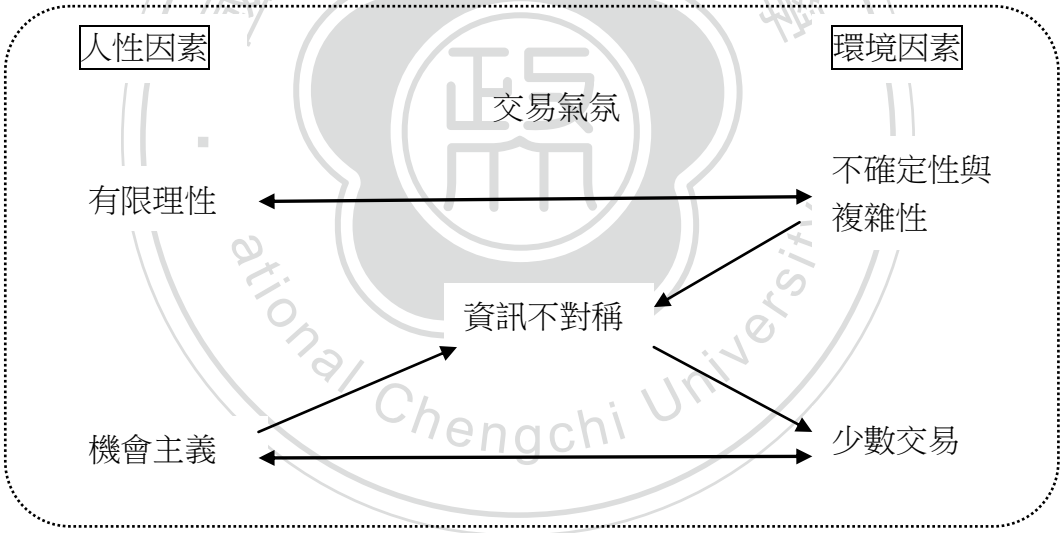


圖 2：市場失靈架構圖

資料來源：Williamson （1975）

交易成本之多寡勢必對交易者之交易策略產生影響，而影響交易成本變動的因素，則與交易之特性：資產專屬性、交易不確定性及交易頻率息息相關（Williamson,1985）：

1.資產專屬性（Asset Specificity）：某些資產因其用途獨特，或將該資產移為他



DOI:10.6814/NCCU201900363

用時，即無法達到原有之效能，而導致該資產在公開市場上之流通性受到限制，連帶的使之市場交易價值亦受影響；資產專屬性之程度高低，則視該資產在移作他用後，所減少之價值佔原來用途價值之比例，資產專屬性越高，則替代性就越低，因而該資產一旦面臨交易中止時，不僅成本回收困難，亦將面臨用途轉變不易之困境。

2.交易不確定性（Uncertainty）：造成交易不確定性之因素，E.T.Koopmans 認為是來自於有限理性及資訊不對稱，由於決策者本身智能、行為模式等個人因素造成之有限理性，導致無法對交易環境全盤掌握，為處理各種突發狀況，而增加相關交易成本；另外在交易過程因參與交易雙方對彼此的信任基礎薄弱，為避免交易過程因對方之刻意欺騙或蓄意隱瞞導致交易資訊錯誤或不足，勢必增加資訊搜尋成本、管理成本、議約成本或監督成本等交易成本。

3.交易頻率（Frequency）：在每次的交易過程都會產生不同類型的交易成本，因此交易頻率愈高時，所累積的總交易成本就會比交易頻率低的還要高，換言之，交易頻率高、低會影響總交易成本之多寡；交易參與者會衡量所參與交易的頻率，當交易頻率高到其認定之市場規模時，該交易參與者便會將該種高頻率之經常性交易，藉由內部化方式，以節省因交易市場不確定因素所產生之交易成本。

交易成本理論最初被私部門的管理者所運用，並透過該理論來調整組織規模，公部門之組織、編制均依各自之組織法設置，因此公部門在運用該理論時，並無法透過交易成本理論任意調整組織或編制，惟一可行的則是選擇對個案最合適之執行策略；公部門委外之項目，一般而言多是公部門資源缺乏的部分，在公共工程的委外策略研究中發現，以傳統方式辦理發包作業的目的，在於訂約成本及議價風險之降低，若為減少搜尋成本或交易頻率等交易成本時，則多採取社會大眾所熟悉的 BOT 方式（宋盈萱，2012）。

由於公部門與私部門之組織特性不同，因此對於營運模式之選擇亦有明顯的差



DOI:10.6814/NCCU201900363

異，私部門多以營利為思考主軸，因此如何降低交易成本、極大化利潤，才是私部門在選擇治理模式的主要考量；公部門則以政治為考量前提，公務人力發展中心營運委外研究便發現，除經濟方面的交易成本影響業務委外之外，影響最大的還是在政治方面的交易成本，易言之，公部門之業務委外，除受限於組織法之作用外，委外當時之政治氛圍及政策走向，才是決定總交易成本多寡的主要因素（林家緯，2011）。

另外在公營事業民營化的研究也發現，因公部門「與生俱來」的公共性特質，經常讓公營事業除了要達成民生資源合理分配之「使命」外，還必須效法私部門之管理，以創造良好之營運績效，要同時兼顧這兩項目標，除了要設法改變公營事業從業人員之「價值觀」外，影響最深的還是在「政治力」的介入（張序周，2005）。

政府部門之業務多具高度之公共性質，其資產專屬性質非常明顯，因此在交易過程中，限制亦較一般私部門來得多，政府部門在交易過程中除了種種法規命令之限制以外，其他如搜尋成本、訂約成本、監督成本、課責成本等多屬必須付出之成本，當前政府部門為使人事成本降低、減少開銷，在「大量委外化」之既定政策下，難免伴隨著權力或責任的移轉，政府部門也因「業務委外」的緣故，在公共行政上成為「委外」業務之購買者，這些經濟效益外所產生之相關問題，皆因政府部門身分特殊所致，畢竟這些具有公共性質之行政事務委外後，必須確定仍能正常運作並提供原有之服務效能，如此才不失去「委外」之目的；基此，公共服務之原管理者便必須提升本身對「委外」事務之熟悉程度，俾利有效監督委外契約之執行，以防杜契約相對人之蓄意詐欺或故意隱瞞等不當行為，因此，政府部門在「委外化」過程，除必須衡量有形之成本以外，在委外過程所產生之無形的交易成本，亦應一併納入委外之成本計算，才能避免在某些預算達到成本降低之時，卻造成其他風險、成本之增加，反而使「委外」整體效益不如預期。（謝淑芳，2008）



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 第二節 道德危險理論

古典經濟學家認為市場的交易是公開、透明的，因此在公開市場參與交易之所有人，均能獲得完整之資訊，換言之，古典經濟學家並不認為市場存在有資訊不對稱之狀況，然而新制度經濟學家則認為資訊不對稱之狀況，普遍且確實存在於現實之公開市場，「道德危險」早在 18 世紀便被用來描述被保險人因參加保險後，即疏於控制事故發生之風險，或積極防範損失發生之狀況（詹芳書，2014），「道德危險」理論雖然最早被運用在保險學，但陸續也被運用在銀行金融、證券、投信方面。

在委託人與代理人理論之下，因為委託人並無法完全掌握代理人的所有舉動，因此，在契約訂定後，委託人因為代理人起了「歹念」，在不道德的「隱藏性行動」（hidden action）下，以本身所擁有對方缺乏之訊息，將契約的結果導向對本身有利，則委託人極可能遭受到利益上的損失，亦即因委託人與代理人處於資訊不對稱之環境中，當代理人掌握較多的資訊時，通常會採取詐欺、瞞騙等作為，使自己的利益極大化，簡單的說，代理人就是被委託者，通常是實際從事作業者，如公司之職員、民意代表或依法任命之機關首長，而委託人一般是指所有權人或出資者，如公司的老闆、民主政治中的選民或是有權任命機關首長者，在職場中員工趁老闆不在公司或不注意時「混水摸魚」，或是民意代表、機關首長利用選民或任命者之監督疏漏時，廢弛職務、貪贓枉法從事不法勾當，明顯的都違背了委託人從事委託行為的初衷，在日常生活中，車主為避免車輛失竊而遭受到極大之財物損失，因此向保險公司購買無自負額且依購車價全額理賠之車輛竊盜險（即一般俗稱失車賠車保險），當保險契約成立之後，車主對於防竊之作為便趨向消極，這種因代理人將消極不作為之部分或全部不利益結果，轉嫁由委託人負擔情形，便是「道德危險」的一種現象（李卓倫等，2015、陳寶瑞，2011）。

另一種常見的道德危險情況，便是「火災」，製造業者為能在市場銷售商品後獲取利益，因而投入資金購入原料、半成品後，生產出可供販售之商品，為防範天災、人禍等意外發生，多數向保險公司購買相關保險，以避免遭受重大之經濟損失，但購



DOI:10.6814/NCCU201900363

買保險之後，保險人極有可能減少投入防範災害之額外成本，萬一商品滯銷，製造業者不僅面臨投入之直接成本無法回收，若再加上管理成本、倉儲成本、人事成本等相關費用，製造業者之虧損將因而增加，保險人為減少損失，可能藉由「人為方式」製造意外，以「意外災害」形式減輕本身投資上的損失，而這種「不道德」的作法還可能因而讓業者「獲利了結」，這類「不道德」的行為在保險業界，常被稱為：「將庫存賣給保險公司」，透過這樣的案例能更加具體說明「道德危險」發生的情況，只是表象「不一而足」罷了；保險公司為防止要保人的「道德危險」，往往會以要保人需承擔部分「自付額」之方式防範；在人壽保險亦有類似之情況，最常見的是「自殺」或「謀殺」行為，保險公司為防止要保人的「歹念」，在某些保險商品，會將保單生效日後之一段期間內之「自殺」行為，列為除外條款而不理賠，我國的保險法為保護未成年人或心神喪失、精神耗弱者，便明文規定，這類被保險人除喪葬給付外，其餘死亡給付均無效，這些規範便是為防止要保人或被保險人之「道德危險」[26]。

[26]保險法第 105 條、第 107 條、第 109 條、第 121 條參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

國立政治大學
National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 第四章 研究發現與評析

行政機關將組織之非核心業務擴大委外化，旨在減少編制內之預算員額並節省人事費用支出，以達緩解政府財政赤字之壓力，透過文獻資料之收集，分別就 M 機關工友之勞動成本與該機關清潔委外之委外成本，加以整理、分析，並以交易成本理論加以檢視。

此外，姑且不論委外是否能達到節省人事成本之預期目標，該政策導致勞權低落，並使勞動尊嚴蕩然無存，卻是不爭的事實，這些原本不在預期的「副作用」，已經讓委外政策的負面印象「深植人心」；委外政策實施後，較具成效、最為人熟知的案例，當屬臺北捷運之清潔維護委外，爰將探討該公司委外之相關作為，俾利公部門委外政策施行之參考。

## 第一節 M 機關清潔維護作業委外過程

M 機關之辦公室清潔維護，原係由該機關之工友，依所配置之單位負責該區域之清潔工作，行政院於 1990 年推動「行政院所屬機關事務勞力替代措施推動方案」後，為配合人力精簡、擴大委外之政策，辦公場所之清潔工作早於 1995 年便開始以委外方式辦理，初期係將不同大樓分別辦理清潔維護作業委外，至 2001 年該機關經評估後將所有大樓合併辦理發包作業，並於 2002 年依政府採購法，逕洽臺北市原住民清潔勞動合作社辦理議價，並由該合作社承包，當年該機關估計清潔委外後節省工友人力約有 8 名。

### 壹、修正委外契約規範避免履約爭議

清潔委外初期，由於契約未詳細載明清潔廠商應履行之所有事項，亦未明確規範機關應審核項目，因此常發生僱主積欠清潔人員薪資、且未將垃圾清運費用給付予垃圾清運人員，導致清潔人員及清運人員逕向 M 機關反應未領取薪資之情況，同時表明不願再到該機關清潔環境及清運垃圾；在委外契約無法約束清潔公司之情況下，清



DOI:10.6814/NCCU201900363

潔維護作業根本無法確實執行，為使清潔維護作業正常運作，該機關所需付出之監督成本與管理成本要比一般順利履約時還多，為此還增加與清潔公司或清潔人員溝通之協調成本。

**覺得他來投標的時候，也沒有詳細的看合約的內容，所以他常說：「我弄錯了、我少算了，所以會虧錢」（A）**

**我所接觸過的好像都不太會去看合約的規定啦，問題是遇到要扣錢的時候，有的老闆就會認真的去看，啊比較誇張的是，還有根本就不看的，然後再來辦公室盧的。（B）**

訪談發現清潔公司在參與投標的時候，幾乎是不看招標文件的，在完全不清楚作業內容的狀況之下，根本無法確實估算所需成本、細算投標金額，經常都是「跟著感覺走」、直接看預算金額就「憑空」寫出投標金額，萬一「不小心」得標之後，不是抱怨價格標太低、少算了、弄錯了，就是開始挑作業規範的「模糊地帶」，機關就開始要經常與清潔公司溝通，甚至要加強監督的密度與強度，以防範廠商運用不當手段減少成本。

如果機關在付出監督、管理及溝通協調成本之後，能達到契約預定之要求成效，亦僅僅是成本之增加罷了，至少還能獲得預期的效益，假設仍無法達到預期之效果、或僅得到「虛偽不實」的成效假象，那這些持續再增加之成本，顯然只是另一種形式的實質浪費，這樣無效的管理、形式的監督，不僅使機關得不到實際的勞務服務，更間接的傷害到清潔人員。

## 貳、利用審查機制落實勞工權益保障

M 機關為維護清潔人員之權益，在契約之價金給付項目中，將清潔人員之薪資列為固定給付金額，廠商投標時不得再減少，並特別再規定清潔公司應依清潔作業說



DOI:10.6814/NCCU201900363

明書確實執行清潔作業，於次月份請款時，除應檢附工作紀錄表確認已確依契約規定履約完成外，還必須將清潔人員之發薪證明、勞工保險及健康保險之加退保紀錄、代扣繳費用明細、假日協助國家考試場地清潔之人員或非上班期間至該機關各大樓打蠟人員之加班費簽收單等一併送至機關備查，以確保清潔員工之各項權益。

另為防範以後年度得標廠商藉契約漏洞，賺取不當利得、蓄意不誠信履約，就突顯出契約內容的重要性了，M 機關在歷經 20 餘年之委外過程，除將清潔範圍、清潔頻率等詳加規範外，並將相關之作業規範製成「清潔作業說明書」納入契約執行，並逐年檢討成效據以修正「清潔作業說明書」，俾利往後之履約更符合機關需求，該作業說明書於招標過程均納入招標文件，使有意參加標案之廠商，對於未來得標後必須履行之契約責任有所瞭解，避免得標後發生不必要之履約糾紛。

從 M 機關 2010 年至 2017 年之清潔委外決標資料觀察，得標廠商的利潤部分，獲得利潤最高年度為每月約新臺幣 18,430 元，而虧本最嚴重的年度為每月損失超過新臺幣 3 萬元，這樣虧本的報價除非清潔公司是在「做功德」回饋社會，否則依照常理而言，清潔公司就算低價搶標也不可能會有虧損的現象發生，M 機關發現這樣的情形時，應該要警覺到，未來清潔廠商極有可能會有「偷工」或「減料」的情形發生，畢竟「虧本生意沒人做」。

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

表 8：清潔人員薪資變動

| 年度 | 清潔人員每月薪資（年終獎金加發 1 個月） | | | | 利潤（1 年） |
|---|---|---|---|---|---|
| | 領班 | 工作人員 | 加班費 | 打蠟人員費用 | |
| 99 | 24,338 | 20,027 | 900 | 2,000 | 35,441 |
| 100 | 25,595 | 20,897 | 900 | 800 | 53,038 |
| 102 | 27,051 | 22,179 | 900 | 2,000 | 13,421 |
| 103 | 26,556 | 22,723 | 900 | 2,000 | -188,872 |
| 104 | 27,232 | 23,564 | 900 | 2,000 | -396,900 |
| 105 | 27,120 | 23,515 | 900 | 2,000 | -26,434 |
| 106 | 27,778 | 24,029 | 900 | 2,000 | 2,893 |
| 107 | 29,618 | 25,934 | 397 | 2,000 | 221,165 |

註：101 年度查無資料

資料來源：自行整理。

**在形式上看起來他們都有照顧到勞工，目前也沒有接到清潔人員來反應老闆苛扣薪水或少領的現象，所以這段時間並沒有清潔人員就勞工權益受損來申訴。(A)**

**如果我的承辦人員不是很認真的執行，也有可能有瑕疵，也沒發現也過了。(A)**

**公司都是用標案的嘛！那標的價格不好的時候、沒有利潤的話，當然就會想辦法從人員這邊去刪減啊，那這個人員的審核、控管，是承辦單位他們要嚴格去執行，因為要按照契約嘛。(E)**

**就像剛剛說的缺工的問題，都可以履約好幾個月，那承辦單位完全不依照契約去要求公司啊。(E)**

**承辦單位的態度很重要，如果都有認真的去審核的話就會發現。(E)**



DOI:10.6814/NCCU201900363

在訪談中發現，M 機關幾乎未深入瞭解履約過程的「真相」，承辦人員亦幾乎是放任不管，而清潔公司為使獲利極大化，因此有偷工、苛扣薪資等損及勞工權益的情況存在，並經常以造假之資料提交 M 機關審查；M 機關的業務主管、承辦人，似乎對於書面審查機制非常漠視，甚至將契約裡面所規範的審查機制，視為廠商每個月請款的例行公事，完全違背為保障勞工權益而制定審查機制之初衷，還「一廂情願」的認為，只要清潔廠商、清潔人員肯聽話、不來爭吵就算是順利履約，而眼前「一片祥和」的榮景就是已經有維護到勞工的權益了。

**基本上機關都是被告知的啦，其實之前曾經跟承辦單位告知，這個公司不合法喔、缺人喔、有人頭喔、勞健保有問題喔，承辦單位根本不處理啊，有的承辦人看公司送的資料齊全了，就 Pass 過去了，錢還是一樣付給廠商。（E）**

**當領班為了維護清潔人員的權益，去跟他們的承辦小姐說，那反倒被這位小姐反咬一口，最後領班還被老闆訓斥。領班被訓斥之後就不敢去講了，所以老闆就開始習慣用人頭了，契約才一年而已，在契約結束前幾個月，就一直出現人頭的問題，或甚至是只有簽名根本沒有人來上班的狀況都有，我發現承辦單位對老闆沒有依照規定執行的處置，是非常消極的。（E）**

機關不主動去查察委外契約的履約情形，清潔人員在根本無從得知委外契約內容的狀況下，長期處於被清潔公司「魚肉」的狀況，在發覺並告知機關後，卻仍然得不到應有的保障；甚至在 M 機關接到清潔人員的告知後，竟然消極地要求清潔公司直接跟「告密」的清潔人員自行處理，這種形同被機關「出賣」的處理方式，不僅讓「吹哨子」的清潔人員可能面臨工作不保的嚴重後果，同時對所有清潔人員產生寒蟬效應。

這樣完全失控的執行方式，對於基層的清潔人員所造成的傷害，不僅僅是工作量的增加，更另外衍伸出經濟方面的損失，讓清潔公司坐收漁翁之利，更甚者，機關承辦人為達其長官之要求、或根本就只想打混摸魚，完全不依照契約規定從事管理履



DOI:10.6814/NCCU201900363

約，也無視於清潔公司正在「血汗」其清潔人員的事實，更完全不聞清潔人員「被苦虐」的吶喊。

機關的處理態度及方式，是決定清潔廠商能否依照契約施作的主要關鍵，而主導這個關鍵點的人，無疑是機關的承辦人員，機關的承辦人員要確實的執行契約、除了對契約的內容需要熟悉以外，溝通的能力、協調的技巧，在與廠商「談判」過程也非常重要。

**反正他們能交差就好，是不是，他管你是誰要做，那老闆就更不用說了，反正他只要有錢賺、業主不找他麻煩，他哪會管我們權益不權益，反正就很現實啦。(F)**

**老闆跟那位承辦人說標價標太低了，所以發不出來啦，然後還說會按月分配啦，可是結果就是三節、每節 1 千塊，可是這樣跟一整個月的薪資，相差也太多了啦。(E)**

熟悉契約規定不僅能避免被廠商欺瞞，更能適時糾正廠商錯誤的認知、給予合理有據的處分，然而從訪談中發現，M 機關根本不瞭解實質的監督與有效的管理，才能真正的、有效的維護到清潔人員的勞工權益，才能讓機關獲得契約所要求的勞務服務，而這些讓機關「自我陶醉」的假象，卻都是用勞工的辛酸與僱主的貪婪所構建而成的。

**承辦人嚴格的要求公司，公司就不敢亂來，這樣我們就比較好嘛，那承辦人擺爛都不去管公司，那就像後來啊，不是偷工就是不發年終，業主都不管，這樣不對吧。(F)**

**機關真的要加強監督廠商啦，還有要廠商真的依照契約執行啦，不然訂的再好的合約，廠商不執行、機關也不監督，不是跟沒有一樣。(E)**



DOI:10.6814/NCCU201900363

因此，實際從事勞務工作的清潔人員，在訪談中「極度」期盼機關能加強管理、監督，他們發現當機關的監督密度、強度增加時，清潔廠商比較不敢「胡作非為」，畢竟廠商為了增加利潤所產生的所有不利後果，幾乎都是讓這些最底層的勞工承擔最後的責任；清潔人員也毫不諱言地認為，如果承辦人員無心監督清潔公司，就算審核制度非常完善、契約訂的再好，也只是徒具虛文、形同虛設，所以，只要承辦人積極的、公平的依照契約規定要求承攬廠商，契約所規定的權利、義務才能確實的被執行，也才能有效的保障到清潔人員的勞動權益。

## 參、「清潔作業說明書」係清潔委外契約之核心

「清潔作業說明書」主要在規範所有清潔項目及施作方式、施作頻率等，將該說明書解構之後，概分為注意事項、安全規範及作業標準等三大部分，並將得標廠商應履行之事項詳細列出。

### 一、注意事項含括範圍有：

（一）廠商與機關：廠商於訂約前提報工作計畫書、清潔人員名單予機關審核，人員異動時亦應提供資料予機關審核；應雇用合法、身心健康、品行端正之清潔人員；廠商之現場管理人員，須將每日清潔執行狀況做成紀錄，並向機關報備；清潔人員如不能勝任工作，廠商應在 3 日內調換；機關撥款後 3 日內須完成薪資、加班費及年終獎金之發放，並提出工作人員簽收或撥款憑證。

（二）廠商與清潔人員：指派清潔管理人員負責現場之管理、監督；要求清潔人員依規定時間工作，並遵守機關之門禁管制；廠商必須依照勞動基準法等相關規定，為清潔人員辦理各項勞工保險、維護勞工權益；廠商應依契約規定核實撥給清潔



DOI:10.6814/NCCU201900363

人員加班費及年終獎金；督促清潔人員穿著制服並配戴名牌；要求清潔人員之作業紀律、行為、態度等。

（三）機關與清潔人員：清潔人員不得有影響辦公之情事，清潔工具應放置於機關指定處所，並排放整齊；須配合垃圾分類政策；非廢棄物不得占為己有；執行清潔作業必須節省用電，未打掃區域不得提早開燈，打掃完成立即熄燈；發現有設備故障應立即通知機關檢修。

## 二、在清潔作業中應注意之安全規範：

（一）使用之清潔用品：應符合環保規範，並確保清潔用品不會造成毀壞建物或設備之情況。

（二）清潔作業之區域：依實際作業情形，劃定危險區域，並明顯標誌，相關公安措施均須依規定設置，積極防免非工作人員進入而發生危險之情況；對於清潔區域內之相關設施均應愛護，若發現區域內有蓄意破壞或危安情事，應迅速通知機關處理。

（三）對於機關：清潔公司應確保清潔人員不得有竊盜、毀損或洩密等不法行為。

（四）對於清潔人員：清潔公司應依勞工安全衛生相關法令，對相關人員實施教育訓練，並依實際需要制訂工作守則供相關人員遵守。

（五）違反安全規範之責任：未落實公安致生意外，由廠商負相關賠償責任；廠商員工對機關有竊盜、毀損或洩密等行為，除依法究責外，所生損失由廠商負賠償責任。

## 三、作業標準化以確保清潔作業不因人而異：

鑑於以往履約經驗，清潔人員除蟑、打蟑作業因趕工而疏漏部分項目，致打蟑完成後未有預期之效果，另因清潔人員將含蟑之廢水倒入水槽，導致水



DOI:10.6814/NCCU201900363

管堵塞、設備毀損等情況發生，因此，在地板打蠟、除蠟之工作項目便將標準作業程序明確訂定，要求清潔公司確實遵守。

一般清潔項目，則依個別大樓之設置特性及實際使用狀況，分別劃定作業區域，再依不同作業區域將清潔範圍、清潔方式及清潔頻率詳細規範，以避免機關之不合理要求或清潔公司因疏漏未清潔，所產生之履約爭議。

以 Williamson 之交易特性加以檢視 M 機關將清潔維護委外之狀況：

1.資產專屬性：由於清潔工作屬於勞動密集之工作，且無專業技術可言，因此，從業人員多為中、老年雖已退休或半退休狀態且尚能正常工作者，另清潔維護工作委外，不僅在公部門被採行運用，私部門或一般集合式住宅、社區為節省人力成本，亦多將清潔作業委外，其資產專屬性非常低，不論是委託者、受委託者或是僱主、被雇者，其所能採行之替代措施非常多元，替代率極高。

2.交易不確定性：清潔維護工作委外係屬勞務契約之範疇，訂約雙方之權利義務亦均已於該勞務契約中清楚記載，除非契約規範未臻明確，致有模糊空間而導致訂約雙方之爭執外，依契約履約之情況下，交易不確定性並不高，然而要降低履約爭議、提高履約品質，行政機關在契約制訂成本及履約管理成本，均有增加之可能性。

3.交易頻率：清潔維護委外契約，通常會配合機關之年度預算，多以 1 年為合約之履約期間，另有機關為節省採購過程之行政成本，亦有以 2 年為履約期間，或第二年在評估過第一年履約過程是否均能依契約誠信履約等條件後，若廠商符合契約規定之續約條件，則以契約擴充方式，採限制性招標辦理，此外尚有配合臨時需要或針對部分辦公區域實施清潔維護之短期或包工之勞務契約。然而不論所採取之作法屬於何者，清潔維護之交易頻率多數為一年一次，但實際上新契約之得標廠商不論是原廠商或新廠商，在原地點工作之清潔人員幾乎



DOI:10.6814/NCCU201900363

都會被留用，因此形成清潔人員雖然都在同一地點上班，卻經常在換「東家」之特殊狀況，如此情況也間接減少因交易頻率所產生的實際成本。

# 第二節 M 機關工友之運用及待遇

M 機關之技工、工友在支援庶務工作方面，可分為一般行政支援及試務工作支援，在一般行政支援方面與其他行政機關之技工、工友所從事之工作幾乎一致，但 M 機關之核心業務，與其他行政機關差異很大，因此，試務工作支援就「僅此一家、別無分號」了。

## 壹、M 機關工友支援國家考試之情況

因 M 機關依法掌理全國考選行政事宜，並對於承辦考選行政事務之機關有指示監督之權，因此，在一般行政支援業務亦不乏有考選相關之文件，M 機關所須處理考選行政事務及其本身承辦的各類國家考試，業務量相當龐雜，所以請求增列工友預算員額，並全數列為特殊性工友，似與理未有不合之處。

國家考試除一般最為社會大眾知悉的高、普考試（正式名稱為：公務人員高等考試第三級及普通考試）外，還有公務人員特種考試及專門職業及技術人員考試，特種考試規模最大的是每年舉辦的「特種考試地方政府公務人員考試」，而專門職業及技術人員考試以「專門職業及技術人員高等考試律師考試」所分階段最多，目前共分三個階段，與該項考試類似的是「公務人員特種考試司法官考試」亦分三階段辦理，為避免辦理考試重複、繁瑣之行政作業流程，而耗費大量人力，因此開始將各種考試合併，逐年簡併後不計入後續有第二階段考試或口試之辦理次數，在 2017 年共辦理 19 次國家考試，其中最多有合併 5 種不同考試之情形。

M 機關所舉辦之國家考試在審查試題、印製試題之前，還有請辦考試、核定舉辦考試等前置作業，公文傳遞或公文及附件印製等流程即有工友的參與；在考試之前



DOI:10.6814/NCCU201900363

最讓外界感到神祕、好奇的一件事，就是「進入闈場」，截至目前為止，每次考試入闈之成員中，均會配置工友數名，工友之主要工作除固定支援試題印製之油印工友以外，闈場內部所有廁間、淋浴間、餐廳及茶水間等公共區域之清潔工作、工作場所各式茶、水之供應等均由擔任雜務工作之工友負責，另外該工友之工作還包括闈場內設備簡易修繕。

考試期間各學校試區亦配有工友支援總務組及卷務組，主要工作為搬運試題、試卷等相關物品，以及協助學校試區內臨時狀況之處理；考試結束後，進入閱卷階段，閱卷處內亦因涉及機密性，除工作人員及閱卷委員須憑有效卡片刷卡進出外，其餘人員均管制進入該場所，閱卷處內之委員休息室、閱卷場所之清潔維護、閱卷委員之餐、飲供應等亦均由工友負責。

工友支援試務工作時間多數在假日或非上班時間，如閱卷場所為配合閱卷委員閱卷時間，上班日需作業至晚上 9 時，例假日則自上午 8 時 30 分持續至晚上 9 時，而支援闈場工作之工友則需在闈場連續支援至出闈為止，以高普考試最長天數約有 16 日，遇天災導致考試延期，則入闈天數亦隨之增加，2016 年高普考試即因颱風導致考試延期 2 天，入闈天數亦增加至 18 天，行政院勞工委員會前公告於 1998 年 7 月 1 日起公務機構技工、駕駛人、工友納入勞動基準法之後，首先面臨支援闈場內作業之工友，將因入闈天數過長，而違反勞動基準法，為因應工友進入闈場必須於當次考試結束後方能出闈之作業規定，M 機關即積極與行政院勞工委員會協調，並於 1998 年 11 月 7 日公告：「考選部闈內工作之技工、工友。」為勞動基準法第 84 條之 1 之工作者[27]，方使支援闈場內作業之工友得以彈性工時方式合法工作。

一般而言，試務工作並不比庶務工作輕鬆，一般庶務工作較耗費體力的應該是文件的搬移，但試務工作支援型態就比較多元，支援入闈工作者，需長期在封閉空間作業，不僅搬試題箱子的體力負擔，長期在封閉之環境工作，更容易導致心理的不健康；支援駕駛工作者，須一大早驅車從臺北「馬不停蹄」的一路往高雄前進，對於體力、注意力、精神集中更是一大考驗；其餘支援試區試務工作之工友，多數須以行走樓梯

[27] 87.11.7 勞動二字第 050333 號公告。



DOI:10.6814/NCCU201900363

方式，將各類考試用之物品、試題、試卷等箱子，搬運至指定地點，對於體力負擔更是非當事人所能體會。

## 貳、M 機關工友之薪資待遇

工友支援各項試務工作，雖有少部分係在上班日，但大多數均屬非上班時間、例假日，或不論是否休假日卻必須在闈場內持續數日、全日處於工作狀態至出闈為止，因此，支援試務工作時均依據「考選部各項考試工作酬勞費用支給要點」另外核發試務工作酬勞。

但在工友納入勞動基準法之後，支援試務工作之試務酬勞應否納入平均工資計算便產生疑義，2005 年經 M 機關函請行政院勞工委員會及行政院人事行政局釋示，行政院人事行政局認為應由 M 機關視個案認定[28]，然而行政院勞工委員會則傾向試務酬勞係勞工提供勞務後，從而獲得之報酬，因此應屬勞動基準法所稱之工資，依法應併入平均工資計算退休金[29]，基此，M 機關所需負擔之勞工退休準備金不僅金額增加甚至無法估算。

為支應勞工退休準備金之提撥，M 機關每個月以技工、工友所得工資 6%之提撥率提撥勞工退休準備金，並於每年年終將結餘之人事費一次提存至勞工退休準備金專戶，截至 2018 年 3 月份專戶約有新臺幣 3,386 萬元，而尚未退休之工友計有 24 人，平均工資未併入試務酬勞情況下，逐年提撥至專戶之勞工退休準備金，在未來支應工友分批退休時請領之退休金應屬充裕。

惟勞動基準法於 2015 年 2 月修正第 56 條第 2 項及第 78 條規定，要求僱主應將當年度成就退休條件勞工之勞工退休金足額提撥至勞工退休準備金專戶，此次修法對所有適用勞動基準法之公司行號、行政機關造成不小衝擊，因為原來逐年按月提撥之勞工退休準備金，係依據所雇勞工月薪之 6%提撥，該筆提撥數額對一般僱主而言均尚能接受，但法令修改後，適用勞動基準法之事業單位，就必須將當年度可能退休之

[28] 94.7.1.局給字第 0940062698 號函參見。
[29] 94.4.26.勞動 2 字第 0940020548 號函參見。



DOI:10.6814/NCCU201900363

勞工，全部推估為均退休之狀況，一次提撥所產生之退休金額度，如此一次提撥鉅款至勞工退休準備金專戶之規定，對企業之現金週轉產生相當大的影響，對於公部門而言，所有支出均須編列預算並完成法定程序方能支用，為籌措足額之退休準備金勢必排斥其他預算之編列。

對於勞工退休金額無法精細估算之 M 機關，造成之困擾尤其嚴重，除了有其他預算被排斥之問題外，究竟多少金額才算足額？因為每位工友未來領取之試務酬勞根本無從推估，如此情況造成預算金額不確定，導致編列困難。

為能符合勞動基準法修法後之規定，M 機關經過內部相關部門表示意見、討論後，認為對於屆齡及已提出退休申請之工友，在退休日前六個月應該嚴格控管參加各項試務工作，以有效減少退休金之支出，然而根據資料顯示，似乎「事與願違」，因為在安排試務工作時，仍然以該機關工友優先，在確定已無該機關工友可以支援試務工作時，才會進用外部之勞務人力。

## 參、試務酬勞併入平均工資導致勞工退休金暴增

M 機關將工友之加班費及試務酬勞納入平均工資計算後，所有工友之投保薪資均達到勞工保險投保級距之最高等級，其中加班費納入工資計算後，當年度之加班費均屬當年度之薪資所得，依法須申報所得稅，且加班時數亦有上限規定，因此，只要確有加班事實且嚴格控管或以補休方式辦理，還不至於使 M 機關之勞工退休準備金增加太多，但將試務酬勞納入平均工資計算之後，勞工退休準備金增加是可預見的，但增加數額卻無從估算。

根據資料顯示 2015 年度，該機關工友領取試務酬勞最多者超過新臺幣 30 萬元，而該機關工友支援闈場工作天數，最高有達 199 天者、居次者亦高達 158 天，該機關工友支援各項試務工作除其原有之工餉全數發給外，進入闈場或上班日支援試務工作之試務酬勞亦分文不少。

依據所得稅法第 4 條第 1 項第 24 款，該機關工友支領之試務酬勞依法不需要申



DOI:10.6814/NCCU201900363

報所得稅，該筆為數不少之酬勞，既然依法不需申報所得、不繳納所得稅，卻可將該筆金額納入平均工資計算，並據以要求提高勞工保險之投保級距，退休後再領取優渥之退休金，這樣的邏輯不僅存在著嚴重的矛盾，更是大占「勞工保險」之便宜，對眾多勞工保險投保者而言更是不公不義。

該機關之主管單位目前以技工、工友年邁、力衰為由，對於耗費體力之庶務工作不再派員支援，以避免因體力無法負擔而致意外發生；但對於更耗費體力、精神之試務工作支援，卻是毫無條件、積極的安排支援工作，完全不擔心這些「年老力衰」的「老先生」們，體力已經無法負擔，而且比較容易發生危險，這樣矛盾且詭異的思考邏輯，實在令人不解，然而可以確定的是，支援庶務工作沒有額外的工餉或酬勞，但支援試務工作卻可以依規定領取不需申報所得的工作酬勞。

另外，該機關每年辦理之國家考試次數並不完全一樣，而且每次考試並未強制所有工友均須參加，顯見該機關內部工友領取之試務酬勞並不具有固定性，應不宜視為經常性所得，再者，該機關所辦理之各項考試，經常請其他機關之工友支援，支援人員亦依照規定領取與該機關工友等額之試務酬勞，若依行政院勞工委員會之解釋，M 機關以外之其他機關，是否亦應將其所屬之工友，所領得之試務酬勞併入平均工資計算？

當年該機關及行政院勞工委員會從寬解釋法令，將不確定之試務酬勞認定為經常性所得，且必須併入工資，並據以計算平均工資，「合法」的慷全民納稅金之慨、占其他「勞工保險」投保人便宜之情況，在 2015 年勞動基準法 56 條第 2 項修正後，該機關亦嚐到須每年足額提撥勞工退休準備金壓力之苦果。

此外，支援入闈工作之工友於出闈後尚有依入闈天數給予補休之規定：每入闈 7 日給予補休 2 日，在扣除超過半年之入闈時間，再加上未入闈期間之休假、補假及支援上班日之試務工作時間，該機關將工友運用在處理一般行政支援之天數所剩無幾，訪談發現這樣的現象，讓機關的管理人員在指揮、調度上，幾乎找不到可以運用的工友人力，此等現象無異與原來設置工友之目的相左，而且工友們利用上班日入闈，還可「另外」獲得試務酬勞，一年所獲得的試務酬勞，遠比考績獎金還多，「意外」的



DOI:10.6814/NCCU201900363

形成「考績」是根本「不重要」的現象，因此，對於行政支援「興趣缺缺」、「敷衍了事」，直接造成難以管理、甚至是管不動的困境。

## 肆、試務支援人力引進外部人員之可行性

在闈場人力配置中，是否真有必要由 M 機關編制內工友支援不可？根據該機關「各項考試試務處各組工作人員配置基準表」之人力配置規範，進入闈場內之工作人員隸屬於題務組，題務組成員之身分除組長（闈長）、副組長（副闈長）、配題等 3 人必須由 M 機關所屬職員擔任外，其餘人員之身分並未限制必須由 M 機關編制內之職員或工友擔任，亦即支援闈場內工作之工友，實際是可以由 M 機關以外之人員擔任（考選部，2014）。

但該機關卻仍堅持所有試務工作必須由其內部之工友支援、參與，在所有工友均已運用尚有不足時，才會尋找外部人員協助，如此作法不僅須支付工友原有之工餉，尚須另外給付試務酬勞、以及因入闈所衍生出之補休時數，造成勞動成本的浪費，同時所需負擔工友之健康保險及勞工保險費用亦同時增加，更造成未來工友退休時須給付其他機關退休工友約 2 倍之退休金給該機關退休之工友，除造成人事費用急速攀升之情況，就該機關工友僅有少數時間支援單純之行政作業，亦不符合工友係以支援職員行政作業之原設置目的，該做法顯然與政府精簡人力、減少人事費用支出之組織改造工程方向背道而馳。

以 Williamson 之交易特性加以檢視 M 機關對工友人力運用：

1.資產專屬性：該機關主要業務係辦理考選業務，其資產專屬性極高，因此替代率非常低。

2.交易不確定性：若無其他天災地變等外在因素，而導致國家考試延期，該機關運用之勞務人力在工作範圍、工作內容及工作期間均相當明確且固定，因此，交易不確定性極低。



DOI:10.6814/NCCU201900363

3.交易頻率：M 機關每年舉辦考試約在 20 次左右，雖有逐漸將類似考試合併舉辦以減少辦理次數之趨勢，但每次舉辦考試之期程長短、報考人數多寡等均不盡相同，因此每次考試所必須雇用之勞務人力數量，必須視規模大小及報名人數等因素決定，為使每次考試所有環節均能無縫接軌，並達到零錯誤之要求，確保整個考試順利的如期完成放榜作業，所需支援考試作業之短期人力相當龐大；該機關所有工友人數在需求人力中僅是「滄海一粟」罷了，在聘用短期支援人力方面，多以經常被聘用，且聘用期間無重大違失等具有經驗之人員為主，以節省教育訓練成本、搜尋成本等交易成本，若遇到「考試旺季」原經常被聘用有經驗之人員不足時，各承辦考試單位亦會相互引薦，因此在總交易成本方面，以管理成本較為明顯，該機關對考試行政作業「零缺失」要求的作為，雖間接的降低「管理成本」，卻也因此形成該機關有一群年紀很大的「工讀生」之怪異現象。

## 第三節 臺北捷運清潔維護委外過程

新公共管理理論帶來各國政府的行政改革，其中有一部分改革是將公部門的庶務工作委外，我國在近 20 年的「擴大委外化」過程，鮮少有受到民眾及媒體「青睞」的「特殊」案例，或許是因為行政機關的委外項目，對民眾較「無感」，也可能是民眾對公部門存在「公家都是多一事不如少一事」、「公部門都得過且過」等刻板印象。

但提供對外服務的機關，如區公所、戶政事務所、地政事務所等，因為經常有民眾前往洽公，因此，最普遍的清潔維護委外，依照常理判斷應該是會讓洽公民眾「有感」的，然而經過這麼多年，委外成果壓根就沒被提出來討論，似乎滿意度只能被「推定」為「剛好及格」而已。

但外媒對臺北捷運的報導，瞬間讓臺北捷運成了「臺灣亮點」，而且佳評更是持續數年而不衰，令媒體及外籍旅客讚許的因素之一，便是運輸系統內的整潔及舒適的



DOI:10.6814/NCCU201900363

候車環境；值此佳評不斷的期間，臺北捷運將「禁食管制區」範圍縮小，以減少對捷運系統使用者的管制，這樣的措施應該會令民眾「拍手叫好」，然而多數民眾的反應相當令人「意外」，因為民眾害怕臺北捷運系統的「禁食令」範圍限縮，會導致臺北捷運清潔環境的「崩壞」。

這個「意外的結果」，恰恰可以反映出，臺北捷運的清潔維護委外是成功的，這樣成功的「案例」，應該可以讓其他行政機關借鏡，並當成標竿來學習。

## 壹、令外國人驚豔的臺北捷運

新加坡英文新聞電視頻道「亞洲新聞台」（Channel News Asia）於 2017 年 11 月 17 日播出 1 則名為「臺北捷運的成功秘密：紀律與投入」的專題報導；該報導指出臺北捷運是世界最可靠的地鐵之一，績效及可靠度均優於英國、美國及法國等先進國家，臺北捷運的企業文化則是成功的關鍵，並發現臺北捷運的「成功秘密」，是來自於臺北捷運具有班車準時、狀況反應快速、乘客高滿意度等優點；其中乘客滿意度更與車站、車廂之乾淨、整潔程度「息息相關」。

整潔舒適的乘車空間，對經常利用臺北捷運的民眾而言，猶如「入芝蘭之室久而不聞其香」一般，已經成為「習以為常」的基本服務；然而透過「老外」的視角來感受這樣的「基本服務」，卻有一番截然不同的感受，外籍遊客甚至以「奢侈品」來描述搭乘臺北捷運的經驗，並主動拍攝短片「臺北捷運比你們的更好」（Taipei, Taiwan’s Metro System is Better than Yours）來介紹臺北捷運；此外，他們對於全球地鐵系統幾乎沒有站內「禁止飲食」的規定，則感到相當驚訝。

臺北捷運自 1996 年木柵線開始營運以來，在「大眾捷運法」的規範下就開始有站體內「禁止飲食」的規定，乘客也逐漸被「馴化」，並養成站內「禁止飲食」的「好習慣」，久而久之旅客在臺北捷運「習慣性」的不飲不食，便成為臺北捷運獨特文化的構成元素之一。



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 貳、臺北捷運清潔人員對臺北捷運的控訴及相關部門的回應

然而就在外國媒體盛讚臺北捷運的數個月前，臺北捷運清潔員工公開指控「被血汗」的辛酸，2017 年 6 月臺北捷運清潔員工透過臺北市議員召開記者會，控訴臺北捷運長期剝削勞工權益，時任臺北捷運文湖線清潔工作的郭先生指稱，在文湖線工作 7 年卻完全沒有特休假，而且臺北捷運更換清潔公司時，清潔員工還被要求須先簽立「自願離職書」，更誇張的是清潔劑、抹布等清潔用品，也要清潔人員自掏腰包購買，另一名投訴人李明彥先生指出，郭先生所控訴的情形，在臺北捷運所屬不同路段、不同站點都有發生。

臺北捷運對於「血汗」清潔員工的指控，則立即回應：該公司之清潔維護委外均依政府採購法辦理公開招標，至於清潔人員之薪資發放、工時及給假標準亦詳細規定在契約文件，除要求廠商須符合勞動基準法外，每月請款時，廠商必須檢附薪資清冊、匯款紀錄等資料，俟臺北捷運審查均符合契約規定後始完成驗收程序；臺北捷運同時表示：未來將評估是否改採「最有利標」方式辦理清潔維護的招標作業，以改善現況。

臺北市勞動局對該事件表示：臺北捷運的清潔勞務採購，係屬「勞務承攬」並非「勞動派遣」，因此，並無適用「行政院運用勞動派遣應行注意事項」中，新得標之派遣公司如繼續雇用在原機關服務之派遣人員時，應將其在原機關服務之年資併計之規定；此說法，無疑間接為臺北捷運的清潔委外並無「血汗」規定或情況背書。

該事件嗣經監察委員王美玉、劉德勳以「有關臺北大眾捷運股份有限公司外包清潔廠商，疑利用其集團名下公司輪流承包，並強迫清潔工離職重新簽立勞雇契約，以避免累計年資等情」立案啟動調查，經調查發現臺北捷運公司於 2011 至 2017 年間文湖線及貓空纜車清潔工作之得標廠商間，董、監事確有多人交叉持股，因而認為不同得標公司間應有相當程度之關聯；但這些公司依法均為獨立法人，雖輪流承攬臺北捷運之清潔維護標案，並繼續僱用原來之清潔人員，依法未給予特別休假之情形並不違法，然實有鑽法律漏洞、規避勞動基準法之嫌。

立案之監察委員在完成相關單位調查後，於 2018 年 4 月 10 日將調查報告提送監



DOI:10.6814/NCCU201900363

察院財政及經濟委員會並通過該調查報告，報告中對臺北市政府提出應儘速研議改善措施，並應持續加強勞檢，以保障清潔勞工權益之意見；另認為勞動部亦應持續對政府機關委外案件之承攬廠商加強勞動條件查處。

北捷「血汗清潔工」事件，在監察院經過各方調查後，雖認為清潔公司有規避勞動基準法之嫌，但對於清潔人員在更換僱主後，年資歸零的問題，仍然無法可解；由於臺北捷運的清潔委外採購，依照政府採購法必須採公開招標方式辦理，由哪一家清潔公司得標，臺北捷運根本無法預知、亦無法掌握，訪談發現當清潔公司有更換時，清潔人員是否留用，均由得標廠商與清潔人員自行協議，對於臺北捷運友善的工作環境，一般達成協議、留用之清潔人員高達 90%，但是一旦留用就必須面臨換公司、換僱主的問題，轉換任職公司時，原有年資「依法」當然就無法保留。

**清潔用品這部分啊，只要清潔人員來反應，我們跟公司報告，公司都會發下來，會直接送來捷運站這邊啦。（G）**

另外在訪談中也發現，目前臺北捷運之清潔人員，只要有清潔用具損壞、清潔用品不足的情況，清潔公司都會更新或補足，而臺北捷運也針對這問題加以監督，以防止再有清潔人員「被要求」自費購買清潔用具或用品之事情發生。

## 參、臺北捷運清潔委外之契約規範及現況

臺北捷運將清潔維護委外，原意係為兼顧成本降低及專業清潔，該公司認為透過專業的清潔廠商，有利於乘車環境之整潔，藉此提升服務品質，並使成本降低，以期永續經營目標之達成。臺北捷運初期係依段別逐年辦理招標，經逐年檢討成效後，2007年開始改採每次招標之合約期間為 2 年，並將契約之清潔範圍改成依線別為單位，由於臺北捷運系統規模陸續擴大，導致路網及站體數量持續增加，另外尚有陸續接受委託經營之小巨蛋、兒童新樂園及貓纜等處；在排除非營運區域之車體、機廠（房）之清潔委外後，截至目前為止計有地下街、兒童新樂園、臺北小巨蛋、中和新蘆及松山



DOI:10.6814/NCCU201900363

線車站、文湖線及貓空纜車、板南新店線車站及轉乘停車場、淡水信義線車站轉乘停車場交九行控及行政大樓、淡水線線形公園等 8 筆清潔標案。

## 一、臺北捷運清潔維護委外依據法、令規定辦理

由於臺北捷運之組織架構與一般行政機關有所差異、組織任務亦有所不同，因此臺北捷運之清潔委外招標作業，均由處級單位負責規劃、招標，目的在使不同標案均能有標準化之作業要求，至於完成招標作業後之履約管理及現場驗收等執行層面，則交由各運務中心與各車站負責。

該公司之清潔維護契約，目前係以營運線別為主要區分，因此，在不同標案中可能包含不同用途之建物如辦公行政大樓、停車場或車站，車站形式又分為平面、高架或地下等，由於不同的建物型態、用途，所需清潔維護之清潔項目、標準、施作頻率及履約規範均有所不同，該公司將這些差異予以整理後，再分別訂定規範，以達到作業標準化之初衷。

臺北捷運在招商過程除遵守政府採購法之規定外，並依行政院公共工程委員會之函釋辦理，爰該公司清潔合約係依行政院公共工程委員會之契約範本修訂，並受臺北市政府之監督、稽核。

除制式契約文件外，該公司另依需求製作「工作說明書」、「需求說明」等契約附件，該部分文件則為執行清潔維護作業之具體規範，文件內容主要有工作範圍、工作規定、安全衛生規定、查驗計價補充規定、驗收補充規定及罰則等，並依不同標案選定標準作業中有關之規定，以符合實際需要。

在上述文件中，首先被定義的是工作範圍，該項目依不同標案分別詳列契約工作地點及建物型態（車站、停車場、辦公室等），再列出各建物型態之施作地點、範圍及區域等。



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 二、契約書對於清潔人員之管理及勞工權益的保障

在人員管理方面，首先契約依各清潔地點所需作業之工作時間、面積、工作量，訂定人力配置員額，廠商必須依規定員額數分配人力，並將新進人員之體檢表及廠商安全申請書提送機關審查，送審人員經審查合格後由機關實施捷運系統之安全衛生講習，取得合格之工作證後才俱備進入捷運系統工作之資格，取得工作證人員在分派至工作現場後，須再接受車站設備等之相關安全訓練，經檢定合格後才能開始執行清潔工作；為確保勞工之安全，廠商每季須對所屬清潔人員實施溫故教育，機關亦不定期提供設備講解或有關案例，要求廠商納入教育訓練，以維持工作效率及作業安全。

在訪談過程發現，臺北捷運每個月會函請承攬廠商召開勞安宣導會議，主要是針對承攬廠商實施勞工安全、衛生方面的法令宣導，以及相關的案例討論，為能方便承攬廠商對所屬員工實施教育訓練，除提供相關案例外，更將清潔工作之施作流程，拍攝成影片，供廠商於溫故教育或新進員工教育時撥放。

在工時及薪資方面，則要求清潔人員每日工時以 8 小時為原則、加班以 4 小時為限，每日最長工時不得超過 12 小時，廠商應依法辦理員工之勞、健保之投保及勞工退休準備金之提撥，且薪資不得低於勞動基準法之規定，經換算為時薪後，亦不得低於契約所訂之時薪；春節期間值班人員則另列冊核發春節值班費，平日如因勤務必須於凌晨下班者，另於當月核給交通費，薪資須按時足額發放，並須依勞動基準法給予例休。

**現在勞工比較在意的是他們出、缺勤時間，也就是工作時數啦，還有，現在是七休一，每一週不能連七，就是他休假的問題。(D)**

**那個勞健保都有，那之前有一個……，那個 6%的部分，後來有反應之後，他就有補給我們了。(H)**

**清潔人員每個月領的錢都差不多一樣，那如果他有加班、領的錢也沒有增加的話，就會來反應。(G)**



DOI:10.6814/NCCU201900363

臺北捷運的管理人員表示，他們發覺清潔人員對於應有的休假及工作時數其實非常在意，訪談中清潔人員除了針對工時以外，對於加班費或僱主應負擔之勞、健保及勞工退休準備金等，應有之勞工權益亦相當在意，如果清潔公司未依規定給予，也會循管道依法爭取應有之待遇及福利，同時表示臺北捷運除利用書面審查機制予以管制外，遇有清潔人員針對勞工權益申訴時，亦能扮演好協調者及監督者之角色。

**以前用時薪制來算的話，清潔人員一天的薪水是比較高的，問題是公司要省錢，又不能違反勞基法的規定，所以就把時薪制改成月薪制，其實我覺得在薪水計算的部分，是公司要改善的啦，因為真的差很多，差不多差到 3、4 千元。（G）**

另外在訪談當中發現，臺北捷運一向是採時薪制支付給清潔公司，因此清潔公司也一直以時薪計算清潔人員薪資，並依據計算後之薪資發放，然因勞動主管機關會不定期公告勞工之最低薪資，清潔公司則會依據公告，重新計算所僱員工薪資，當公告之最低時薪持續調高，清潔公司發現採用月薪制更能節省員工薪資時，便將員工之僱傭方式由時薪制改變成月薪制，根據清潔人員表示，在計薪制度變更後，每位清潔人員每月實際薪資大約減少 3 千餘元，因臺北捷運之契約規範，是先將清潔人員之每月薪資換算成時薪，並規定時薪之最低數額，這樣明確的契約規範與不可預知之政策，便造成廠商可以鑽的「合法」漏洞。

為落實人員差勤管理，除上、下班應守時，不得遲到、早退外，亦不得代他人或請他人代刷卡偽造出勤紀錄，作業過程應穿著制服、注意服務態度及應對禮節，執行清潔維護工作時應誠信、負責、勤勉、專業，對於值勤中所知悉之機關業務機密負有保密之責，另基層幹部對於機關所辦理與清潔維護有關之會議必須派員出席與會。

訪談中發現廠商還是會有偽造出勤的狀況，廠商偽造出勤紀錄是「偷工」的方法之一，主要目的是為了賺取「偷工」所節省的成本，因此臺北捷運利用刷卡系統、點名及站體內、外之監視器，預防廠商或清潔人員有代刷卡、「偷工」的狀況；其實清



DOI:10.6814/NCCU201900363

潔人員也清楚臺北捷運除了旅客多，監視器也很多，他們的服勤態度及現場狀況，完全都在監視器的「監控」之下。

臺北捷運為能順利調度、協調管制並使聯絡窗口單純，廠商於每個站務段設置督導 1 員並應配給行動電話俾利迅速聯絡，另於各車站指定清潔領班 1 人，以利清潔查驗之進行或缺失改善之立即處置；對於不適任之清潔人員並得要求廠商予以汰換，廠商於每月 5 日前必須提送工作人員名單及勞、健保投保紀錄供機關審核，以確保勞工應有之權益。

## 三、臺北捷運清潔維護委外之工作管理、驗收及計價

訂定清潔工作作業規範，由廠商依限提送工作計畫書及安全衛生資料，經機關核可後，即依審定之工作計畫書施作；清潔劑必須為市售品牌且成分應符合安全規範，所需數量由廠商自理；清潔工具、工作車均訂有標準規範及使用方法，同時規定擺放位置，以達清潔器材之標準化；包裝容器則須標示品名，儲存處所亦必須依勞工安全法令張貼安全衛生表、化學品圖示或清單；另依不同站體規定不同型式、容量之垃圾子車及置放數量，並明確規定各車站之垃圾收取時間。

車站內垃圾清運集中作業，須每日利用離峰時段運至臨時存放處，再依清運時間運至合法廢棄物處理場所；執行地板清洗等影響旅客通行作業時，須放置警告標誌，提醒過往旅客留意。

清潔工作之驗收，則依契約所訂檢核標準，逐日逐班查驗，並將查驗結果記錄於清潔查驗表，如有驗收不合格項目，由廠商依契約規定，於時限內完成改善；不合格項目屬於日清潔部分則應於 1 小時內改善完成，至於其他不同施作頻率之作業項目，則另外訂定需求人力及缺失改善時間；對於清潔維護作業之缺失，由機關紀錄、整理後不定期召開檢討會議，並與廠商共謀改善之具體可行方案。

廠商每月應提出請款單、員工差勤紀錄表、查驗紀錄表、安全衛生自主檢查表、相關保險單據、工作計畫表、事業廢棄物妥善處理紀錄文件及兩種以上職業安全衛生



DOI:10.6814/NCCU201900363

業務主管合格證明等相關文件，依契約由機關辦理當月之計價事宜。

## 四、臺北捷運之清潔維護，依施作頻率劃分清潔項目、並建立標準化

臺北捷運主要業務係提供大眾運輸服務，因此，站體內、外、地板、閘門、欄杆、手扶梯、電梯、候車區座椅、綠美化植物、公共藝術設置、告示牌、公佈欄等各類資訊看板、牆壁、茶水間、廁所、馬桶、沖水感應器等容易與旅客接觸部分之清潔、擦拭及垃圾桶清理、垃圾收集、清運等，則列為每日清潔項目，這些項目得標廠商不得再委託其他廠商施作，必須由該公司自行履約，除每日清潔項目外尚有每週、雙週、每月、雙月、每季、半年、每年等 7 種清潔工作頻率。

控制中心控制台設備、空調通風口、滅火器、消防栓箱之擦拭、辦公室植栽養護、垃圾桶清洗等均屬於每週之工作項目，花圃落葉、雜草清除則為雙週之工作項目，排水溝清洗、廁所夜間重點清洗、站內樓梯清洗為每月施作項目，辦公室地毯清洗則為雙月施作，辦公室及公共區域打蠟、電梯內燈罩、鐵捲門、站內牆壁、樑、柱、空調通風口等均屬每季作業項目，停車場地面、大廳內牆及鋁製天花板、通風豎井外牆、地下站體月台區軌道牆面、高架及平面站體之出入口、牆面及附屬設備等須搭鷹架施工部分則屬每半年施作項目，辦公大樓之地面除蠟清潔作業則每年施作一次。

由於不同清潔項目所須清潔方法不同，所需清潔工具及物品之品項、數量各異，施作範圍、複雜程度有別，致所需人力亦有所不同，因此，對於不同清潔地點，則於契約內分別訂有「清潔裝備與耗材配置數量一覽表」，明確列出清潔設備之品名、所需數量及各種設備之規格。

另為避免不同得標廠商因施工方式不同，而造成被清潔物體外觀刮傷或腐蝕，臺北捷運對於清潔過程步驟亦予以標準化，並於契約中對每項清潔工作之施作方法均加以詳細說明，除能避免新廠商因不熟悉而造成被清潔物體受損，導致機關與廠商間之履約糾紛外，更有利於不同得標廠商間均能「無縫接軌」，並縮短達到機關所要求清潔程度之時間。



DOI:10.6814/NCCU201900363

**在他們公司內部的教育訓練的時候，會請他們看錄影帶，對，那我們也有……，我們的每一項工作，除了契約書裡面規定的工作以外，我們每一個在車站裡面的工作都會有一個工作說明書，所以我們也會針對工作說明書裡面敘明的範圍、內容去做要求。(C)**

臺北捷運除了在契約中，以「工作說明書」詳細說明清潔作業之項目、頻率及作業方式外，在每個車站也都會有一份工作說明書，此外，臺北捷運為使新廠商或新進清潔人員能儘速熟悉契約要求之標準、作業程序及設備操作，目前已將清潔維護作業實況拍攝成影片，並製成「清潔工法手冊」，供清潔人員教育訓練用，這種以影片說明的方式，恐怕是在所有清潔委外機關中，唯一有此「創舉」的機關，這樣的方式不僅可以避免因文字敘述、解讀不同所導致的觀念差異，更能有效減少履約爭議及履約過程的溝通成本。

### 五、為落實清潔維護契約所訂定之罰則

為能有效履約管理，廠商若違反前述各項規定則依契約處予罰款，另如工作結束未關燈，未依約派足額人力打掃，驗收不合格未依限改善、未於期限內提送或偽造各類書表資料、因作業疏失造成人身傷亡或財產損失、借用鑰匙未依限歸還或私自複製鑰匙，或因廠商造成捷運系統、貓空纜車系統中斷營運或部分中斷營運等情況，均於契約中詳細列出處罰之規定。

## 肆、持續檢討、修正維護合約並精進管理作為

臺北捷運的清潔維護勞務委外，在面臨勞工被「血汗」的質疑後，又面臨管制區域退縮的問題，2017 年 10 月臺北市議員以臺北捷運各車站「禁食範圍劃設不一致」為由，要求臺北捷運改善，對此質詢，臺北捷運決定「將禁食區退縮至刷票口前」，亦即進入站體後仍可飲食，管制區域僅從刷票口處開始，此決定經媒體報導後，引來不少民眾的反對聲浪，畢竟民眾幾乎認為捷運的「禁食令」，對於車站、車廂的整潔、



DOI:10.6814/NCCU201900363

乾淨實是「功不可沒」，反對之民眾擔心「禁食」規定趨向寬鬆之後，將引來老鼠、蟑螂等動物、昆蟲在此「安居樂業」，終致原來舒適的整潔環境被破壞。

管制區域退縮後，在原清潔維護委外契約未變更清潔區域或清潔作業標準前，所有退縮之範圍，可能遭受更多的汙染物質及風險，如沾黏後難以清除之口香糖或含糖飲料滲入凹凸不平的地面等，意味著清潔人員的清潔作業將會更加耗時、複雜，在契約未變更前，臺北捷運只能依照原來契約的規範辦理驗收，恐怕退縮區域就無法如其他區域一樣的乾淨，在訪談中發現，臺北捷運為能保持環境清潔程度一致，遇有契約未規範之施作項目，仍會請清潔人員先行清潔，如果清潔廠商當時表示需增加費用，事後還是必須依照行政程序，完成核准後再支付費用。

由於清潔維護合約，是臺北捷運與清潔公司間，權利與義務基本規範的依據，因此，彼此所應履行的義務以及所享有的權利，均必須詳細載明於契約書中，俾利雙方共同遵守；臺北捷運除落實契約之履約管理外，為達到預期的清潔效果，亦隨時依新的法令、規定修正契約內容，以避免契約到期辦理新標案時，因契約條文違反法令，而使履約管理窒礙難行。

臺北捷運雖然將清潔委外定位為承攬契約，但在契約中之工作說明書卻規定清潔公司，必須依照契約規定人數派遣、且清潔人員應聽從機關人員之指揮，如未依規定派遣足額人數或清潔人員不聽從機關指揮，將予以罰款之處分，這樣的規定顯然是派遣契約之思維，在訪談中發現，該公司之管理人員，遇到清潔程度需加強時，多透過清潔領班或清潔公司要求改善，並未直接對清潔人員下達改善指示，因此並無「派遣契約」中，對清潔人員直接指揮之情形。

另外對於契約之補充文件，如「工作說明書」、「需求說明」等，亦依照現況及以往履約經驗所發現種種缺失、疏漏，予以修正或補強，以避免已經發現的缺失、疏漏仍然持續發生，而影響新年度契約之履行。

**其實在這裡工作，也都是有感情的啦，都待著麼久了，站長啦、站務啦、維修啦，大家相處都很融洽啦。（G）**



DOI:10.6814/NCCU201900363

臺北捷運不僅對清潔廠商要求嚴格，在公司內部方面，也要求站務處主管應親自帶領同仁參與，以提升機關承辦人員之管理能力，並要求全體員工不僅要重視外部顧客，對於內部顧客亦應給予重視，抱持著尊重與關懷的心態，鼓勵認真、負責的任事態度，並給予清潔人員公平合理及真誠的對待與協助，共同建立互助、信任的夥伴關係；對於不同的車站管理以及廠商之薪資，均應依實際狀況落實差異化的管理，以免產生表面公平但實際卻不公平的現象；對於執行成果，應確實查核並確認執行成效，對於契約內容應持續檢討並適時調整，如此積極作為在其他公部門相當罕見，顯見臺北捷運的優良企業文化，確實是今日成功的關鍵。

## 第四節 小結

公務機關任用技工、工友之原意，係為使正式職員能專心從事公務，以提升行政效率，因此在行政機關之技工、工友所扮演之角色，應該是行政作業之協助者，從事與核心業務無關之庶務、勞動等工作，換言之，技工、工友之設置係依附於正式公務人員之建制，中央政府機關總員額法施行後，除了將正式編制之公務人員員額限縮，同法亦將「依附」於公務人員存在之工友員額一併設定上限。

公部門在引進「新公共管理」理念、導入企業化管理精神後，一切講求節省預算、多元服務、緊縮人力的現實環境，行政院便直接要求各中央機關，對於工友之缺額均採「遇缺不補」方式辦理，等同將進用新聘工友之管道「封閉」，如此之作法，在可見的未來，我國中央政府機關之技工、工友，應該會「絕跡」。

在技工、工友逐漸減少的情況下，行政院為避免人力缺口逐漸擴大，而影響公共服務之提供、行政效率可能低落等情況發生，因此推出「四化」政策，擴大委外化便是其中之一，公部門將非核心業務擴大委外化之後，便可填補工友離、退所產生之勞務人力缺口。

一般商業交易行為中，商品販售者期望的是利潤極大化，購買者則會在市場中尋找「物美價廉」的商品，以期用最少的支出購入最好的商品，政府部門對於「勞務」



DOI:10.6814/NCCU201900363

採購，亦無法跳脫這種交易模式，而「政府採購法」在此種思維下，對政府部門的採購行為便有詳細之規範及函釋，以確保政府部門在採購行為中能買到「物美價廉」的商品。

「清潔維護」因異質項目少、異質程度低，甚至毫無「異質性」可言；因此，在政府採購作業，幾乎不分機關別，清一色的採用「最低標」決標方式辦理，而「最低標」是以「價格」決定得標廠商的一種決標方式，要獲取標案之得標權，除資格必須符合機關之規定外，價格還必須是所有參加標案且符合資格之廠商最低者，亦因如此，行政機關便可以在勞動市場中，取得勞動成本較為低廉之勞動力，使行政機關每年節省相當可觀之人事費用。

但在費用節省的同時，是否也意味著被用來填補工友離、退之勞務人力缺口的委外勞工，其勞動條件可能是不公平的、其勞動所得是被剝削的？M 機關在 2014 年以後之清潔維護契約中，廠商利潤呈現負數，意味著廠商是「虧錢」在履約，要能保障清潔人員應有的權益，又要清潔廠商落實契約規定，對 M 機關而言是非常具「挑戰性」的。

行政機關在委外化非核心業務的過程，或許幸運的遇到承攬廠商能依契約誠信履約，使委外化之非核心業務盡可能無縫接軌，萬一不幸遇到處心積慮，只想著如何「偷工減料」、增加收益的廠商，不僅委外化之業務無法順利推動，行政機關之監督成本、協調成本、未來之訂約成本都會增加，換言之，這樣的廠商極可能造成委外化三輸的局面。

在行政機關的委外過程，不論是否順利，承攬廠商幾乎可以確定是最大的贏家，當承攬廠商以低於合理價格搶得標案後，其為保有預期之利潤勢必窮盡一切辦法「偷工減料」，由於勞務委外之特性，係在於勞務之提供，因此只要減少勞務人數之提供，廠商便可獲取「偷工」的不當利潤，另外將清潔用品以劣質品替代，便又可以因「減料」而節省成本；廠商「偷工減料」的行為無非要讓自己支出減少，行政機關無法得到應得的勞務服務，卻需給付契約約定的價金，反而成為委外的輸家，但最大的輸家肯定是委外契約關係中，最底層的「勞工」。



DOI:10.6814/NCCU201900363

廠商為了掩飾「偷工」行為被發現，最方便、可行的做法便是以現有之「勞工」去填補被「偷工」之人力，工作量被增加的勞工非但沒有獲得較多的報酬，甚至有可能因為無法負荷多餘的工作量，而成為被扣薪的藉口，從「國立政治大學」及「國立體育大學」之清潔人員與資方抗爭、訴訟之案例，再再都顯示出清潔工的無奈、資方的惡質及委外機關的消極。

反觀臺北捷運自開始營運迄今已逾 20 載，在這 20 餘年當中，臺北捷運除了陸續增加營運路網、站體等營運硬體外，亦積極改善候車月台門等安全設施、搭乘之便利性、轉乘優惠、載客列車無接縫等相關營運措施，以提供旅客便利、快速、友善的搭乘服務，因此，臺北捷運之載客量屢創新高，成為臺北都會區被使用率最高之大眾運輸工具。

搭乘臺北捷運的旅客不論何時，進入任何站體，最初的感受就是整潔、明亮的環境，對於一個已經使用 20 餘年的站體而言，要隨時維持如此舒適的環境並非易事，清潔維護相當耗費人力，對於一個營利組織而言，將非技術類之勞務需求委外，以降低人事費用實屬常態，然而將需要密集勞力且非技術性之清潔維護委外後，還能夠讓旅客對清潔成果非常「有感」，就必須配合能落實且有效的管控機制。

臺北捷運在整個運輸系統的清潔維護，除了能累積經驗、適時修正作業規範外，在履約過程還利用刷卡系統、監視系統、現場查核等多重管控機制，防止清潔廠商「偷工」或清潔人員「偷懶」，不僅能讓適當的人力從事能負荷的工作外，並可達到勞工權益之保障，主要還能得到清潔委外的效果及目的。

臺北捷運目前已將保全、清潔維護以委外方式辦理，計有 18 家委外廠商，每年支用之費用約新臺幣 10 億元，委外需用人數約 1,350 人，如此之委外規模，非一般機關所能比擬，但一樣是將清潔維護委外的其他機關，為何無法達到臺北捷運的「水準」？這樣的差異或許與臺北捷運「得天獨厚」的「禁食」規定有關，但如果規定不被執行、契約不被落實，臺北捷運的清潔委外成績，恐怕未必如此亮眼，從研究中發現，主要的差異其實與機關的重視程度、執行契約者的心態有相當大的關連。

臺北捷運除定期由董事長或總經理與委外廠商召開座談會外，該公司對內更要求



DOI:10.6814/NCCU201900363

第一線主管以下人員，必須親自參與、確切瞭解契約之規定及執行狀況，這樣的重視程度讓其他機關僅能望其項背，而該公司努力營造友善的工作環境，將清潔人員視為內部顧客、當成是自己公司職員，把彼此「對立」的承攬關係巧妙地轉變成夥伴合作關係，這種契約執行的心態，也不得不讓其他委外機關折服。

再者，行政機關以委外取得所需勞務人力之方式，所產生之交易成本項目約有資訊蒐集成本、議價成本、訂約成本、監督成本、履約管理成本等，而工友由行政機關依法自行進用、管理，從進用到管理運用，行政機關在資訊蒐集成本、訂約成本等，多屬在進用時的一次性成本支出，至於經常性的支出成本，似乎只剩下監督成本，顯然委外之交易成本項目多於行政機關自行進用工友；就實際支出成本而言，業務委外除了勞務人力之薪資外，還需支付給得標廠商管理費、稅雜費、清潔用品費及廠商利潤等，因此，委外所需之費用應該會高於機關自行進用人力，但弔詭的是行政機關自行進用工友所需支付的人事費用，卻比業務委外所支付的費用還高，換言之，行政機關的業務委外化卻出奇地達到節省公帑的政策目標。

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 第五章 結論與建議

隨著行政管理理論之演進，植基於小而美的政府理念，減少管制手段、增加彈性作為、降低預算支出、控制預算員額等，皆為公部門管理模式外顯的變化，公部門積極推動委外，期望藉由私部門的管理模式，有效的控制總預算員額、減少人事費用之支出，讓公部門達到「瘦身」的效果；這一符合國際潮流的政策思維，卻因執行過程的疏漏，而引來批判的聲浪，導致執行成果多有負面評價。本研究透過個案分析並與臺北捷運成功案例比較後，彙整以下之結論，並提出改善之建議，期望公部門對於長期性或經常性的人力需求，宜以直接聘用方式辦理，以維護勞工之權益。

## 第一節 結論

將蒐集之資料及深度訪談的結果分析並歸納後發現，公部門在進用技工、工友時，徒有公開之程序，卻缺乏公正、公平的評比，完全成為有權進用者，合法的、安全的進用私人管道；技工、工友進用後雖有相關的管理、退場規定，但卻有人為因素干擾而無法被落實，技工、工友在納入勞動基準法規範後，福利、待遇、勞動條件等部分，與原適用之工友管理要點有產生競合情形，嗣經主管機關函示應擇優給予，卻因此形成待遇優於正式公務員之怪異現象。

在工友被限制新聘之後所產生之勞務人力缺口，幾乎都採用委外化方式填補，在眾多的業務委外中，清潔維護勞務委外，是勞力最密集的委外業務，也是公部門最典型的委外項目，但這項所有機關都已經委外的業務，卻因公部門對執行過程的漠視及管理怠惰，經常發生清潔勞工工作不穩定、遭受僱主苦虐、勞動權益嚴重被剝削等勞資糾紛而對簿公堂，更因而招來勞權團體的批評；為維護勞工權益，監察院、行政院公共工程委員會等相關單位，則極力要求各機關，在辦理清潔維護之勞務採購時最好採用最有利標決標方式辦理，但最有利標運用在清潔勞務採購，對於勞工權益保障效果並不明顯，而且有決標金額較高，形成浪費公帑之情形。

以下就從用人制度、委外業務承辦人員的態度、勞工權益、清潔維護委外之招標



DOI:10.6814/NCCU201900363

等分別說明。

## 壹、公部門之人員任用法紛雜、未依規定運用易產生道德危險

我國行政機關中，除政務人員為政治任命外，常任文官則須經國家考試及格後，依法定程序任用，但國家考試除了公務人員考試外，還有各類特種考試、專門職業及技術人員考試，而參加這類採「及格制」考試之人員，只要依不同轉任公務人員條例，就可以成為行政機關的公務員，其公務員身分取得，較參加設有名額限制之公職考試寬鬆。

公部門除這些有官、職等之常任文官以外，同時還進用為數不少之契約人員，以協助庶務工作，公部門之人力進用管道，其實相當多元化，如此做法或許可以網羅各行各業之人才，但也造成機關管理人員的負擔，甚至對機關文化、組織內部和諧產生負面影響。

公部門人事政策主管機關，迄今仍偏好以訂立專法進用各類人員，銓敘部於 2012 年以「聘任人員」具有高度專業之特性，難循一般考試方式取材用人為由，制訂「聘任人員」專屬之人事任用法，嗣更名為「契約人員人事條例」；但行政院人事行政總處並不同意機關在進用聘用、約僱、機要、聘任、派用等未經國家考試、性質相近之契約人員時，以不同之進用法令分別進用，因而主張只要是以契約進用之人員，均應一併納入該條例適用，以簡化進用之任用法令。

在行政機關中最常見的工友、技術性工友、駐警、職務代理人、臨時人員、約用人員、聘僱人員、雇員都有不同的進用法規，如此紛雜的進用法令，不僅造成工作性質相近、承擔責任相當的工作，卻因進用法令不同而有不同待遇及保障，最終又出現同工不同酬的狀況，除了影響員工對機關之向心力，造成同仁間惡性競爭或彼此「仇視」、「勾心鬥角」之情形外，更容易產生人員進用時的道德危險。

公部門之技工、工友任用條件不僅寬鬆，且任用後之員額數都列入機關之預算員額之中，在保障及福利方面並不亞於需經國家考試並依法任免之公務員，甚至在適用勞動基準法之後，更有優於依法考試、任免之公務員的情況產生。



DOI:10.6814/NCCU201900363

如此不需「寒窗苦讀」卻能受到「身分保障」的工作，在就業市場中顯然是「肥美可口」的職缺，因此不少人想盡辦法、透過各種管道，想擠進這道機關首長可以「自由」、「任意」進用「私人」的「窄門」，在僧多粥少的「就業環境」下，各機關之「工友」職缺，幾乎成了可以「交易」的商品，此外，機關內的臨時人員、約用人員、聘僱人員亦有類似情況，只是這類人員的身分保障稍微差了些。

研究發現機關有權進用者，利用寬鬆、有漏洞的進用制度進用私人，雖無違法的情形，但隱藏在進用過程中的「道德危險」卻清晰可見，任何人都清楚，這些不需經過考試的編制內人員，幾乎都有雄厚的「背景」、「關係」，甚至在組織內部形成一股盤根錯節的勢力，連正式職員也都必須對他們「禮讓三分」，因此相關的管理規則所制定的「退場機制」，根本是形同虛設，因為公部門內幾乎沒有人願意、也不敢去碰觸這個「不能碰觸」的問題，最終「退場機制」的規定也就因而「被退場」了。

至於在人員運用方面，人員依法進用後，應該要依照原來進用目的給予工作，在研究過程發現，M 機關未從制度「根本」去思考，進用技工、工友的目的，是要協助正式職員、從事庶務工作，但該機關卻將這些技工、工友大量運用在試務工作，僅剩極少數的工作時間，協助職員處理非核心的事務工作，該機關將這些技工、工友的「本職」工作盡量免除，並將「非本職」的工作變成「本職」，不僅讓技工、工友從事與原進用目的不符之工作，甚至讓他們可以經常利用上班時間，「不務正業」的支援各項試務工作，賺取工餉以外的試務酬勞，致有年收入增加 1 倍以上、實際收入直逼「簡任」級高階文官的不合理現象，當這樣的高所得被計入退休金計算，影響所及就是 M 機關在技工、工友之勞工退休準備金方面，長期處於提撥不足之情況。

## 貳、勞工權益保障不足

目前在公部門常見的委外有清潔維護、保全及機電設備維護等業務，均屬於政府採購法所規範的勞務採購，因此，依法必須採用公開招標方式辦理；而政府預算又多屬 1 年之短期預算，因此，契約期間最短可能不滿 1 年，最長亦多不逾 2 年，若一次訂 2 年之契約，為避免因第 2 年預算遭到刪減，亦多會加註預算被刪減時契約即須



DOI:10.6814/NCCU201900363

終止之條款，因契約到期即須依法重新辦理招標，而導致得標廠商經常更替之現象。

得標廠商一旦更換，原來的勞工便面臨失業的可能、或是勞動條件的變更，以及因更換僱主而導致「合法的」、「經常性的」年資被歸零，就業穩定對這些承攬或派遣契約的受雇勞工根本是種奢望，派遣勞工雖因法令規範，使其在原來工作機關之年資得以被延續，但這樣的規定，更可能導致派遣契約期滿或更換廠商時，廠商為節省人事成本，即不再被繼續雇用的困境。

研究中發現，機關會針對委外契約設計審查機制及驗收方法，而這些審查機制或驗收方法主要目的在確認廠商能依照契約履約，且沒有「偷工減料」的情況發生，依據契約的規定，履約過程的文件審查及驗收的結果也是付款的依據。

但從訪談當中發現，實際的履約管理過程，這些控管機制非但無法被落實，甚至因機關怠惰、疏於管理，讓廠商「放心」的「偷工減料」，導致清潔人員之勞動權益直接受損；機關承辦人員疏於管理，主因在於業務主管人員並不重視契約規範的執行成果，而造成承辦人員認為，只要不被長官罵就算合格的怠惰心態，至於勞權保障方面，更認為清潔人員是清潔公司僱用的員工，依法應由清潔公司負責，完全與他們無關，但這種放任清潔公司「偷工減料」的行為，以及怠於管理的心態，卻是造成勞工被剝削的源頭。

在一般刻板印象中，總認為機關落實履約管理，會對清潔勞工造成作業上的工作壓力或增加負擔，但在訪談中意外發現，清潔人員「殷殷期盼」機關能落實履約管理，他們認為清潔公司若能依照契約履約、不發生「偷工減料」的情形，他們的工作不會因廠商「偷工」而被增加，也不會因廠商「減料」，而被要求自備清潔工具、清潔用品，薪資也不會莫名其妙的減少，他們的勞動權益也才能真正被保障。

在薪資部分經研究發現，廠商在不違反勞動基準法及契約規範之最低薪資前提，會將計薪制度改變，以節省員工薪資之成本支出，另機關所支付費用與勞工實際領取之薪資之間，尚有一筆為數不少的管理費及廠商利潤，清潔勞工辛勤工作所支領之薪資非常微薄，多在勞動主管機關所公告之最低薪資邊緣，但清潔公司放任現場人員自行作業，幾乎處於未派人管理之情況，卻能合法領取管理費及每月利潤，形成委外過



DOI:10.6814/NCCU201900363

程一種不公不義現象，相較於勞工必須付出勞力，卻僅能獲得餬口的報酬情況，讓委外化政策淪為法人公然在職場苦虐勞工的元凶。

## 參、承辦人員之本質學能有待加強

「派遣契約」及「承攬契約」，雖然都是將勞務人力委外，最終的結果都是由廠商依照機關的規定完成工作，但這兩種契約實在存有差異，在研究過程發現，不只是承辦人員無法區辨差異之處，甚至業務主管也不清楚這兩種契約的特性，因而經常錯把「承攬契約」當成「派遣契約」在運用，不僅將兩種契約混淆，在實際操作過程，更是只挑自己想要的部分來用，經過「截長補短」之後的結果，便是自行創造出不知名的、全新的契約型態。

契約書是簽約人權利、義務的依據，因此委外機關對於契約書必須相當熟稔，除維護機關應有的權利外，亦須依據契約負擔應盡的義務，身為契約簽訂人之一的委外機關，實在不宜也不應奢望契約相對人的清潔公司，能熟知契約內容，並且依照契約誠信履約；研究發現，委外機關主管的態度會影響履約的成果，當業務主管嚴格要求履約成果時，其所屬人員、承辦人員態度就會趨於積極，反之，當業務主管是漠不關心的時候，連最基層實際從事審核、監督、管理的承辦人，也根本不會用心去熟悉契約內容，這樣放任清潔公司「胡作非為」的結果，就是導致委外機關的權益受損。

制定契約書最困難的部分，在於施作項目、履約規範的訂定，研究發現，履約規範很難一次就完整制定，而且不論採用最低標決標或最有利標決標，契約規範的履約內容，才是影響未來履約結果的關鍵，因此委外機關多會將履約過程所發生的問題，詳實、完整的紀錄，並適時調整契約書的內容，不僅能避免廠商鑽契約條文間的漏洞，減少委外機關與廠商之間的紛爭，還能讓履約管理過程更加順利。

完整、妥適的契約書，仍須委外機關確實執行，才能發揮應有的功能，進而得到預期的效果，從訪談中發現，除了完整的契約規範外，承辦人員的態度非常重要，如果委外機關能與清潔人員培養彼此信任基礎，並建立合作的夥伴關係，不僅能有效強化清潔人員對委外機關之向心力，還能減輕委外機關在監督清潔公司的負擔，如果臨



DOI:10.6814/NCCU201900363

時遇到額外的清潔工作項目，清潔人員也會樂意協助委外機關處理；反之，委外機關承辦人員，不願花費心思落實履約管理，亦僅是讓契約規定束之高閣、徒具虛文罷了；更令清潔人員灰心的是，清潔人員誤信委外機關會依照契約執行履約管理，而勇敢舉發廠商之違約事實，卻遭委外機關「出賣」，直接通知廠商要其自行與員工妥善處理，清潔人員「識人不明」的代價，就是遭受公司嚴重的警告，甚至危及清潔人員的就業機會，機關承辦人員如此作法，直接導致清潔人員與委外機關間的信任關係徹底崩解。

## 肆、以最有利標辦理清潔委外並非「最佳解」

政府採購法所規定之決標方式分為價格最低標及規格最有利標兩種，至於採用何種決標方式，則由採購機關視標案性質、採購規格及履約內容等所有條件綜合判斷，如果採購標的或標的物可以訂出明確規格，而且由不同廠商履約都可以達到相同的結果時，採購機關幾乎都會採用最低標決標方式，這種方式可以有效降低支出成本；反之，如果由不同廠商履約，所得到的履約效果會有不同時，就代表採購的標的或標的物有「異質性」存在，機關依法必須要檢討「異質性」的項目及程度，如果異質項目多、異質程度大，則以最有利標決標方式較為妥適，採用最有利標方式主要是以獲得良好的履約品質為考量，但實際支出費用並非最少、最便宜。

清潔維護作業毫無技術可言，清潔成果之良窳完全取決於清潔人員是否細心、認真、負責，因此，清潔維護成果之差異程度會因清潔人員不同而存在，至於維護作業內容，則幾乎無異質項目可言，在現行招標作業規定，招標過程無法要求投標廠商提供決標後之清潔人員名單，就算廠商提供人員名單，機關又豈知哪些人夠細心、夠認真、夠負責，更何況在決標之後，也不可能要求廠商，在契約履約期間不准更換原來名單上之清潔人員。

最有利標是以評選方式決定得標廠商，機關要訂出能「篩選」到優良廠商的評分標準其實是非常困難的，為了瞭解廠商未來的履約能力，會請廠商提供曾經履約的實績，依照規定履約實績不能限制只有公部門的實績才算，還包含極易造假、不易查核



DOI:10.6814/NCCU201900363

的私部門承作經驗；另外在實務上，清潔人員一直在原委外機關服務的比例相當高，如果要求廠商預先提供清潔人員名單，並納入評比項目，只要廠商將這些人員列入名單，更容易出現極度不公平的現象。

在評審標準不易制定的情況，委外機關又多以書面評判廠商之優劣，廠商只需要「多花心思」編撰評選企畫書，挑選比較好的履約經驗，透過美編將資料圖文並茂的呈現，要「脫穎而出」並不困難，甚至將採購機關現職清潔人員列入未來的工作團隊，要「雀屏中選」取得標案亦非難事，但以這種形式上的資料審查，就能決定實際上的得標廠商，不僅對一些殷實的清潔公司不公平，也完全失去以最有利標方式辦理採購的本意。

研究過程發現，辦理清潔委外的主管、承辦人員非常清楚，採用最有利標方式來辦理清潔維護委外，對於履約結果影響有限，只是增加履約總價金而已，因此並不太願意、也不支持採最有利標來辦理，同時指出最主要的問題在於履約規範的制定，但監察院、行政院公共工程委員會等單位，只要公部門的清潔委外有問題發生，就是想著用最無實質效果、最浪費公帑的「最有利標」來辦理清潔維護委外，儼然「最有利標」就是解決問題的祕方良藥。

## 伍、直接聘用方式接受度不高

依照目前的技工、工友管理制度，進用新的人員可能性極低，除非經過主管機關核准，否則依法禁止進用新聘工友，公部門在勞務人力缺口日漸擴大、工作量越來越多的情況下，委外化的項目、所需的勞務人力勢必會持續增加。

以交易成本來分析，委外事務包含事先的招標文件整理、履約規範的擬定，招標中對投標廠商資格的調查、審查，以及決標後的監督、管理、協調等成本項目，而自行雇用勞務人力，除進用時之資格審查、面試等一次性成本外，經常性支出之成本則僅有監督及管理之成本，顯然以委外方式辦理之交易成本會高於直接聘用勞工。

但在訪談過程，委外機關多表示，不論以委外或直聘方式進用勞務人力，在同時進用後的幾年，兩種方式之實際人事費用可能差不多，但經過數年之後，包含薪資的



DOI:10.6814/NCCU201900363

逐年調升、年終獎金的發放等因素，勢必造成直接聘用所需支付之人事費用高於委外方式；而委外方式之所以仍被當成填補勞務人力缺口的主要管道，是因為委外契約的價金，已經包含勞務人力之薪資、勞保、健保及退休金、廠商利潤、管理費用、營業稅等，所以人事費用的支出較能控制。

在本研究中發現，公部門將業務委外的行為，確有達到人事成本節省的預期目標，但弔詭的是委外行為的交易成本卻高於直接聘用方式，經分析後發現，機關在辦理業務委外所支出之行政成本、相關承辦人員薪資、使用機器設備、耗材費用等人力、物力的間接成本，並未與委外行為的直接成本合併計算，若將這些間接成本計入委外成本時，委外的實際經濟總成本就能被真實呈現，換言之，公部門的委外，只會節省預算書中可見的人事成本，隱而未現的間接成本，一直以來就誤導委外機關，產生委外較能節省公帑的假象。

另外，在勞務人力運用、管理方面，委外機關則認為運用委外方式較有彈性，如果遇到不配合的人員，或工作管理發生問題時，只要依照契約要求廠商配合換人或加強監督即可，就算遇到「冥頑不靈」的廠商，就「忍痛」等到換合約、換廠商時，這些問題也都會「自然地」解決；但以自聘人力方式進用時，這些勞務人力與管理人員，都屬於同一位僱主，也就是同事關係，在管理方面礙於同事情誼，也就難免會有所顧忌，遇到小錯不斷、大過不犯的「同事」，就只能耐心的勸導、要求改善，萬一遇到非常不適任的人，在公務體系內，根本找不到有「魄力」的「正義之士」，敢直接把人「開除」，最終又落得「請神容易送神難」的困境。

## 陸、小結

當全球瀰漫著經濟環境持續崩壞的氛圍，不僅政府部門的財政危機加劇，同時也增加民眾對於政府的不信任感，執政黨為能持續執政，莫不積極設法扭轉人民對政府部門無能與浪費的印象，政府再造彷彿成了「仙丹妙藥」，於是師法私部門的經營模式，成了政府再造的中心思想之一。



DOI:10.6814/NCCU201900363

公部門之任務係以提供公共服務、執行管制政策為主，而私部門則是以營利為目的，公部門在引進私部門的管理模式後，必須經過轉化、修正等過程，由於組織的任務迥異，根本無法將整套制度完全移植；公部門首先必須克服的難題，便是要如何將只會花錢的「習慣」，改變成具有「投資理財」的專業技能，受限於兩者「天性」不同，就算有改變的念頭，但實際上能改變的還是有限，公部門無法改變只會花錢的本性，卻又要學習私部門賺錢的本事，較可行的作法就是減少支出、杜絕浪費，「中央政府機關總員額法」立法意旨是要限制中央政府的總預算員額恣意擴張，而預算員額減少便可以減少人事費用支出。

公部門因預算員額減少，而出現必須維持組織運作之勞務人力缺口，因此，只能積極地將庶務性勞務工作辦理委外，以減緩勞務人力減少所帶來的壓力，委外的契約大致有委任、承攬、派遣等，雖然學界或勞權團體對這些不同的委外契約方式各有不同程度的批判，但在公部門據以辦理採購的主要法源未修正前，公部門亦只能依現行法令繼續辦理。

公部門的勞務採購之所以被批評，主要在於對勞工權益保障不足，但肇因於契約期限而產生勞工就業不穩定，以及目前所採用的契約型態凌駕於勞動基準法等，縱使採用最有利標方式亦難以避免以上情況；若由委外機關直接進用人力，則必須避免違反中央政府機關總員額法的規範，因目前該法將聘僱人員一併納入管制，較可行的方式是以臨時約用人員進用，然長期作法仍以制定專法或修改現行法令較為妥適，由機關直接進用勞務人力，也才能落實勞工權益的保障。

## 第二節 建議

依據本研究所發現問題，針對用人制度及可能發生之道德危險，提出以下改善建議，期望能改變委外機關過度倚賴委外制度、產生侵害勞工權益之現況，並重視契約之履約結果，而委外機關若能放棄決算金額的數字迷思，朝機關直接雇用勞工方式辦理，不僅可以改善職場中勞工被苦虐的情況，更可以杜絕廠商不勞而獲的掠奪行為，



DOI:10.6814/NCCU201900363

真正實現職場的公平正義，期能提供勞工權益更完善的保障。

## 壹、定期檢討、適時修正公部門人力進用、管理制度

公部門之預算員額多規定於各機關之組織法，並由各機關依據預算員額及業務需求進用，其中事務官之進用來源，則為高等考試、普通考試、初等考試、各類特種考試或由專門技術人員轉任，因各機關之員額並不相互流通，容易造成公務人力過剩或不足之現象，為能使預算員額彈性運用，並提升公務人力之效能，因此在中央政府機關總員額法明文規定，行政院在特殊情況下，可以徵得其他四院同意，在總員額不變的條件下，彈性調整公務人力配置，如此良善的立法意旨，必須各機關均能摒棄本位主義，否則也難達到人力互流之立法初衷。

人事法規的鬆綁，旨在使公部門的人力運用更具效率，但並不等同於進用法令可以更紛雜，行政院人事行政總處認為，未經國家考試合格進用之契約人員，均應適用「契約人員人事條例」的堅持，此種思維在本質上即是要簡併紛亂的進用法規；契約人員之進用法令已有朝向簡化之方向修正，基於這樣的思考模式，對於不合時宜之人事解釋，亦應一併檢討、修正或廢止，以避免行政解釋與法令衝突，而產生法令解讀及適用上的歧異。

另外，在管理制度方面，宜依責任輕重、職務高低等因素，建立完善的待遇、管理及升遷制度，若不考量責任輕重、業務繁簡程度，只因進用身分的不同，而給予不同的待遇或不同的升遷機會、管道，只會讓公部門的行政效率「遲滯不前」；公部門積極師法私部門的管理方法，建議應將私部門的人事管理制度一併引進、學習，在公部門最令人詬病的應該就是「棘輪式」的升遷制度，這種升官之後就不太可能被「拔官」的制度，導致公部門迷戀官位者，汲汲營營於攀權附貴，官場中盡是「逢迎拍馬」、巴結上司的陋習，因為唯有這樣做，被拔擢、升遷的機會才會比較高，反而是只會「做事」、敢提供諫言的人，除非遇到「明君」才有被提拔之日，而這種自古以來的「官場文化」，產生為數不少的無能主管，這種「食古不化」、「堅守傳統」的人事任用制



DOI:10.6814/NCCU201900363

度，只要能佔到高缺，就算「無能」也可以「高枕無憂」到退休，嚴重影響組織之行政效率。

因此，公部門的各級主管應熟稔本身的主管業務，提升本身的管理技能，面對多變的社會環境，以及人力精簡的既定政策，管理者應確實發揮縱向溝通及橫向協調之功能，展現出決策者的智能，減少冗事、精簡行政流程，以避免有限人力的浪費；在非主管人員接受較以往嚴格的考核制度時，更應加強主管人員之年度考核，「領導統御」及「工作成效」僅是主管人員最基本的工作要求，對於不適任主管職者，應有退場機制之存在，以免不適任者佔著主管職缺、坐領高薪，卻無法適任、執行主管職務，畢竟「將帥無能」肯定「累死三軍」，目前在公部門確實有不少不適任之主管，持續影響公部門的組織文化及氣候，既然人事法令要鬆綁，公部門就應該確實的「汰換」這些影響行政效能的主管，而不是任由這些人持續影響行政效率。

雖然公部門的業務，隨著時代演變而異於往日，但並未造成公部門「與生俱來」提供服務、施行管制等角色的改變，若真要說有改變的話，應該是在執行的方法更加細緻、手段上更「依法」行政，行政機關的這些變化，對內部管理而言，應該致力於達到「同工同酬」、「公平合理」的職場最基本要求；不須經過考試、銓審而佔機關員額的技工、工友，在公部門中無工作壓力、不須負責任，卻能不務正業、坐領高薪，相較於必須經過法定程序任用的基層公務人員而言，工作上的壓力以及所需背負的責任，並非技工、工友所能比擬，但所能領取的薪資，還不一定比工友們高，這樣怪異的現象，極易令正式公務人員心灰意冷，實有賴於主管機關盡速改善。

## 貳、妥善運用委外制度

在技工、工友之總員額被管制後，支援機關勞務人力之技工、工友正逐漸減少已成事實，行政院更規定未來不得再新進用這類勞務人力，可預期這類勞務人力將消失在公部門之中；因此，各行政機關應預估內部之勞務人力逐漸減少所帶來的影響，妥善規畫各類可以委外之項目，以及所需之勞務人力。



DOI:10.6814/NCCU201900363

目前公部門為補足因預算員額限縮之人力缺口，除以派遣方式對外「採購」勞務人力外，同時也以承攬方式，將勞務人力需求轉嫁至私部門；自公部門開始採用委外方式取得所需之勞務人力以來，僅有將「非核心業務」委外的大原則，至於採用何種契約形式則由各機關自行決定；然而各機關之承辦人員或業務主管，不一定能區辨不同的契約形式差異處，因而在實際運用上便無法「得心應手」，反而是「錯誤百出」所以實有必要再將「非核心業務」從其他面向予以區分。

在實際運用上，建議首先從回應外在需求時間長短區分，如機電設備維護、清潔維護這類勞務維護，雖然多數作業時間是屬於設備養護作業、環境維護作業，但萬一發生跳電、電力設備故障、臨時性的環境清潔等狀況，為能使機關之設備維持正常運作或迅速完成某些清潔作業項目，這些臨時狀況所能反應時間都很短暫，因此機關的直接指揮、調度就顯得非常重要，若以派遣契約辦理委外，顯然較為恰當，反之，如總機、公文傳送等業務，難得有緊急狀況發生，機關不必然需要擁有指揮權，則可以考慮以承攬契約辦理委外。

另外依照機關特性，確實檢討是否需擁有指揮權，不同機關的清潔維護作業，對指揮權擁有的需求程度亦不相同，提供民眾服務、開放臨櫃辦理之單位，對清潔人員之指揮權實在有其必要，如捷運之營運站體、圖書館、公所等委外單位，遇有民眾反映或管理人員自行發現有需要加強清潔之項目或區域，機關為能直接、立即調度、指揮，則採派遣契約較為實用；然而在不對外開放之機關，則僅需在契約規定時間內改善即可，不一定要擁有直接指揮權力，因此採用承攬契約便足可因應。

委外究竟該採用何種契約，很難有統一的標準，但可以從處理的緊急程度及直接指揮的必要程度予以判斷；委外項目中有需要由機關直接指揮且立即處理之事項，以派遣契約較能符合機關需求，反之則採用承攬契約辦理委外較為適合，但仍需視機關之需要、判斷後決定。

研究個案的 M 機關，面對委外擴大化政策已將大部分「非核心業務」以承攬方式辦理委外，但其委外的業務項目，並未包含最耗費成本的「試務」工作，依據該機關之內部規定，「試務」工作並不一定要由技工、工友擔任，事實上目前也已經尋求



DOI:10.6814/NCCU201900363

不少外部人力的支援，如果能妥善運用委外制度，輔以保密協定的設置，不僅可以讓技工、工友真正協助職員處理庶務工作，還能減少勞工退休準備金額的提撥，但無法理解的是，迄今 M 機關寧可耗費大筆公帑、讓工友們「不務正業」，也不願意正視問題「對症下藥」。

## 參、善盡保障勞工權益責任

公部門為滿足因人力縮減，所導致的勞務人力需求，而大量運用派遣人力或採用承攬方式，以填補所需的人力缺口，但也因此讓非典型勞務人力之議題被重視，若公部門只是在補充短期人力的不足，不論是以承攬或派遣方式辦理委外，既然只是補充短期人力不足，似乎就不宜從傳統的長期雇傭關係來檢視委外政策，甚或完全否定這類非典型雇傭關係，畢竟勞動市場也是自由交易市場的一部分；然而公部門所需人力多屬長期需求，但公部門未以長期需求方式進用人力，卻以「短期」、「臨時性」的人力進用，並運用在「長期」、「例行性」的勞務支援人力，完全背離非典型雇傭關係原來之本意。

目前這些被運用在公部門中的非典型勞務人力，他們權益受損是不爭的事實，委外機關在這類非典型的契約關係中，其實扮演著制衡廠商的重要角色，依照不同的契約定性，對勞務人力之運用、管理雖有所不同，但勞工權益的保障，並不因契約定性不同而有所差別，非典型勞動者所需要的保障，依法均由其僱主負責，委外機關雖然無法直接給予任何保障，然而機關可以在委外過程中，將所有義務、權利事項及勞工保障範圍等，均詳細載明於委外之契約書，並以履約資料審核方式，間接督促廠商應依法保障所雇勞工。

機關之委外事務承辦人員或業務主管，對廠商施以監督時，應本著共同完成契約規定事項的合作夥伴心態，而非以對立之態度引起溝通上的爭執，另外與實際在現場作業之勞務人力，更是需要培養互信的良好關係，持正向的態度落實契約規範，就不需要擔心在行使監督權或審核權時，會造成現場作業勞務人力的反彈或困擾，而廠商



DOI:10.6814/NCCU201900363

在面臨契約的約束時，也會盤算剝削勞工所必須付出的代價。

一旦機關「自廢武功」，將應執行之權力「束之高閣」，以「無為而治」之態度履行契約時，除非遇到「萬中選一」、「童叟無欺」的「佛心」廠商，否則放任的結果，不僅機關權益受損，還會讓勞工遭受苦虐、壓榨、剝削，雖然公部門在委外契約中並不需要對勞工權益保障直接負責，但身為勞工政策制定的公部門，責無旁貸的要比一般私部門更致力於勞工權益保障，所有的保障作為應該要具體的、確實的被落實，而不是淪為勞工發出怒吼、群起抗爭時，成為撇責的藉口或政治口號。

## 肆、建立直接聘用勞務人力制度

當前全球經濟景氣仍持續低迷，公部門為節省人事費用支出，積極將非核心業務委外，以維持內部行政庶務之正常運作，我國則以中央政府機關總員額法規定中央政府機關之預算總員額，節制各機關習慣性、經常性的增加組織預算員額；因此，如果由公部門直接聘用各類勞務人力，且不違背總預算員額管制的前提之下，較可行的方式便是將直接聘用之人力，以臨時性的契約人力方式進用，進用過程依行政院公共工程委員會之函釋，進用程序必須依人事法規或比照人事法規辦理，並且要制定管理及考核等相關規定。

為避免機關直接進用勞務人力可能發生徇私、關說等道德危險，宜由中央主管機關制定進用規則，規則內容最少應包含進用資格、工作項目及範圍、待遇、福利、考核及退場機制等，並指定中央主管機關及地方統籌辦理之機關。

首先由承辦機關於特定期間，統一調查所轄各機關之需求人數後，經過公告及公開招考程序，依照所調查之需用人數錄取足額及備用人數，再依錄取名次由當事人自行選填或以公開抽籤方式決定任職單位，如尚有職缺則由備取人員依錄取名次依序遞補，當備用人數均用罄時，再重行辦理進用之公告、招考作業。

各需求單位在直接進用勞務人力之後，僅能運用在原來進用之工作項目及範圍，嚴禁擅自調整工作內容，避免機關為挪用直聘之勞務人力而超額進用，形成另一型式



DOI:10.6814/NCCU201900363

之組織人力不當擴增，同時可使進用後之工作內容與原公告相符；直接進用人員之勞、健保之投保、退休金之提撥、薪資之發放等，均由用人單位依照規定編列預算支應，出、缺勤規定及定期考核則依進用規則辦理。

另外需求機關應落實考核制度，對於直接進用人員的考核，應該摒除考核人員本身之喜惡、偏見，或進用後建立的「裙帶關係」而影響考核，客觀、公正的給予被考核人員應有的評價，適時地運用退場機制，汰除真正不適任的人員，避免因「賞罰不公」導致彼此猜忌、互相攻訐，造成「劣幣驅逐良幣」的結果。

由於公部門之存在並不以營利為目的，因此，在人事費用支出，只要是依法、合理的薪俸、勞保、健保、退休金等費用，都會依循程序支付，幾乎不可能發生私部門苛扣薪資或不依法辦理各項保險之情況，另外有關上班時間或工作內容，也在聘用當時就規範於勞動契約之中，至於工作年資，亦不因經常性的更換僱主而中斷，所以就勞工權益之保障而言，以直接聘用方式顯然會比所有委外方式來得完備。

雖然以不同契約方式辦理委外作業時，不論廠商是否更換，原來的勞務人力多數會繼續留在原委外機關服務，這樣的運作模式，對新廠商而言可免去教育訓練、縮短與委外機關的磨合期，對於委外機關則能使庶務工作完全無縫接軌的持續運作，但難免會因新得標廠商不願留用原來人員，或原來工作人員因無法與新廠商配合等因素，而有更換大批工作人員之情況發生，一旦原來工作人員大量更換，難免會造成庶務工作運作不順，但直接聘用方式，可讓這種情況發生的機率降到最低，可以確保庶務工作能被持續、順利的進行。

再者，目前委外機關認為委外方式，可以有效控制成本的支出，其實這種表象是以低薪、血汗、壓榨、苦虐勞工等不公不義行為所堆砌的假象，付出勞力換取微薄薪資的是勞工，他們認命地被壓榨、被剝削、被苦虐只為了保有餬口度日的工作，反倒是只要依法設立公司、不需付出勞力、不需對所雇員工監督的廠商，只要憑著一紙發票，就可以領到每個月的管理費用及契約所約定的廠商利潤，甚至還能獲得「偷工減料」後的不法利得，由機關直接聘用人力後，所節省下來原來由廠商領取、掠奪的金額，其實可以讓這些勞工調整好幾年的薪俸。



DOI:10.6814/NCCU201900363

因此，適度、適時檢討委外化制度，將需要由機關直接管理之業務項目，改採直接聘用方式辦理，對委外機關在人力運用、指揮、管理、調度方面，就不會有委外契約定性的束縛，以直接聘用方式進用所需勞務人力，不論在人員管理、勞工權益保障以及成本支出控制方面，其實都可以比採用委外方式更優。

## 伍、小結

公部門的勞力缺口，日漸擴大已是不爭的事實，擴大委外化的政策，對於日趨嚴重的缺人壓力，不啻減壓良方，更勝久旱甘霖；然而委外化所採用的承攬契約或派遣契約，在執行過程中，一直有違反勞工權益的聲音出現，而公部門之相關主管單位，總認為是辦理委外的方法需要改善，刻板的認為以最低標決標方式，是壓低勞工薪資之主因，若能改採最有利標方式辦理決標，則能由誠信殷實廠商得標，對於履約成效或勞工權益保障，均能獲得最佳結果。

但從法定程序、實際履約等方面探討，不論採用何種辦理方式，也不管契約定性究竟是派遣或承攬，與履約成效及勞工權益保障均未必具有正向關聯，為能確保履約成效，避免廠商「偷工減料」、欺瞞委外機關、苦虐勞工，並落實公部門對勞工權益之保障，則以直接聘用勞工方式，較能兼顧上述各種委外後之預期目標。

由於委外機關認為委外化之預算金額較能控制，且認為持續幾年均能維持在相同之額度，因此產生委外化較能節省預算金額的迷思，而且聘任、聘僱人力受限於中央政府機關總員額法之管制，若機關採行直接聘用勞務人力時，聘用人員之身分亦受該法之限制，爰行政機關仍習慣以委外方式辦理；但在分析過交易成本及實際產生之經濟成本後，明顯的直接聘用方式，不僅比委外化更節省費用，還能實踐職場權利、義務平衡的公平正義，把該給勞工的權益還給勞工，至於進用之身分，建議暫時採用臨時人員進用方式，以免違反員額管制之法令，然長久之計仍有待相關主管機關，研商妥適之進用、管理、考核之法規。

在直接聘用勞工方式尚未開始運用前，委外機關之各級主管及基層承辦人員，應



DOI:10.6814/NCCU201900363

本著委外勞工是來幫忙、協助機關處理庶務工作之心態，將他們視為內部顧客，與他們建立信任關係，彼此以夥伴關係相待，基於對合作夥伴之關心，更應確實監督廠商，避免廠商對委外勞工的苦虐。

目前行政院人事行政總處已核定「零派遣計畫」，預計自 2019 年至 2020 年為期 2 年，逐步減少公部門之派遣人數，自 2021 年起公部門即不再運用派遣人力，為因應公部門之人力需求，原有之派遣人力，將有部分人力改採機關直接雇用方式；但所減少之人力，對於機關能完全無影響？或只是將減少人力之工作量加諸於機關直接雇用人員身上？則有待後續之觀察；在公部門辦理委外化過程，承攬契約之勞工，所處勞動環境、勞動條件不見得比派遣勞工好，往後直接雇用方式是否也應適用到承攬契約之勞工？似乎這議題也值得主管機關深思；再者，由機關直接雇用勞工方式，在該計畫執行後，已逐漸有進用方式之雛形產生，建議能盡速完成進用法規，以利各機關適用，期能避免辛苦、基層之勞工持續面臨職場霸凌，並能真正維護勞動者權益之保障。

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

# 參考文獻

## 一、中文部分


Kvale, Steinar（2007）. 訪談研究法，陳育含（譯），新北：韋伯文化。譯自 Doing interviews. 2007.

Ritchie, Jane、Lewis, Jane（2003）. 質性研究方法，藍毓仁（譯），台北：巨流。譯自 Qualitative research practice. 2003.

王思婷（2013）。**組織公平、組織認同、工作滿意及社會化成效關係之研究－正職員工與派遣員工之比較**。長庚大學商管專業學院碩士論文，未出版，桃園。

王湧泉、黃佳純、劉珮儀（2006）。勞動派遣與雇傭關係的轉變及其影響。**高應科大人文社會科學學報，3**，169-186。

成之約（2002）。**台灣地區「派遣勞動」的發展及其對勞資關係與勞動政策影響之研究（II）**（編號：NSC 90-2414-H-004-024）。臺北市：行政院國家科學委員會。

成之約（2006）。產業工會對「派遣勞工」的態度及其對勞資關係意涵之初探。**政大勞動學報，20**，97-123。

考選部（編）（2014）。**中華民國一〇四年考選法規彙編**（初版）。臺北：考選部。

吳金碧（2006）。**我國海巡人員任用制度之研究**。國立台灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北。

宋盈萱（2012）。**交易成本對於公共工程發包方式決策之影響－以文教建設為例**。國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，未出版，臺北。

李卓倫、紀駿輝、梅蘭、高翊瀚、蔡旻錡（2015）。健康保險道德風險的理解與誤解。**台灣衛誌，34**（6），563-575。

李宗勳（2002 年 5 月）。**政府業務委外經營的定位與省思－「入股台灣」與「夥伴政府」的視野**。發表於博物館公辦民營政策之理論與實務研討會，台東。

李宜興（2006）。**行政機關員工工作身分對組織公民行為的影響之探討－以職業訓練局及所屬機關為例**。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，臺北。

林尹劭（2014）。**派遣勞工工作不安全感、分配公平感與工作滿意度之分析及派遣勞工保護法草案實施後對其之影響－以某二中央機關為例**。國立交通大學資訊管理研究所碩士論文，未出版，新竹。




DOI:10.6814/NCCU201900363

林旭彥（2004）。**公部門設置人力派遣公司之探討**。大葉大學工業關係學系碩士班碩士論文，未出版，彰化。

林家緯（2011）。**公務人力發展中心營運治理模式之選擇**。國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，未出版，臺北。

胡舒珊（2012）。**臺北市政府超額工友人力運用之研究**。臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北。

唐鳳苓（2008）。**派遣勞工管理實務對派遣勞工工作滿意度及工作績效影響之研究**。義守大學管理學院碩士班碩士論文，未出版，高雄。

張再巽（2011）。**派遣勞工工作滿意度之研究：以滿意人力資源顧問公司為例**。國立高雄大學國際高階經營管理碩士在職專班(IEMBA)碩士論文，未出版，高雄。

張序周（2005）。**臺北自來水事業處民營化研究－交易成本理論之分析**。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。

張雅靜（2009）。**由組織角色理論與人力資源管理層面探討派遣員工工作滿意度**。國立高雄第一科技大學運籌管理所碩士論文，未出版，高雄。

許立一（2002）。新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎。**公共行政學報，91**（6），29-65。

許惠珠（2003）。交易成本理論之回顧與前瞻。**中華技術學院學報，28**，79-98。

陳雪娥（2005）。**我國行政機關工友管理制度之探討－以交通部為個案研究**。國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。

陳瑞和（1996）。**民法關鍵詞彙**（初版）。臺北：考用出版社。

陳寶瑞（2011）。**公共經濟學**（二版）。臺北：五南圖書出版股份有限公司。

曾澤羣（2015）。**不同任用來源海巡人員工作滿意度之研究**。國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文，未出版，臺北。

馮吉成（2011）。**派遣人員工作價值觀、工作滿意度與幸福感之相關研究－以某渡假村為例**。康寧大學食品餐飲管理研究所碩士論文，未出版，臺南。

黃能堂、何憶華（2009）。淺論政府機關運用派遣人力之現況與展望。**T&D 飛訊，84**，1-17。

葉至誠（2000）。**社會科學概論**（初版）。台北：揚智文化。

葉穎蓉（2004）。由心理契約檢視員工工作身份對工作態度與行為的影響－



DOI:10.6814/NCCU201900363

以公部門的約聘人員為例。**人力資源管理學報，4**（4），105-129。
詹芳書（2014）。再探台灣車體保險之道德危險－以 2005 至 2007 年資料為證。**經濟論文，42**（2），173-195。
廖晟堃（2004）。**人力派遣制度下派遣員工組織氣候知覺、組織認同與工作滿意相關性之研究**。國立臺灣師範大學工業科技教育研究所碩士論文，未出版，臺北。
熊忠勇（2009）。我國公務倫理的困境與出路：從政務官與事務官的關係談起。**哲學與文化月刊，36**（1），45-68。
監察院（2013）。**我國中央行政機關勞動派遣問題專案調查研究報告**（初版）。臺北：監察院。
劉梅君、林佳和（2015）。**國立政治大學清潔外包廠商契約之勞務相關內容研究**。國立政治大學校務發展研究計畫. 103 學年度第 1 學期成果報告，未出版。
蔡清田（主編）、詹盛如、鄭瑞隆、李藹慈、何粵東、王雅玄、陳玉樹、姜雅玲、廖俊儒、王順正、林玉瓊（2013）。**社會科學研究方法新論**。台北：五南圖書出版股份有限公司。
鄧學良（2010）。論勞務採購與勞動法制之關係。**勞資關係論叢，12**（2），41-82。
鄭正中（2013）。**例解民法**（四版）。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
鄭津津（2013）。勞動派遣與工作權。**臺北大學法學論叢，90**，45-89。
鄭博真、曹常仁、邱松發、林奕汝（2009）。**社會科學概論**。台北：新文京開發出版股份有限公司。
鄭筑羚（2008）。**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。
盧錫珠（2007）。**工友待遇合理化之研究－以臺北市政府工務局水利工程處為個案研究**。國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。
謝叔芳（2008 年 5 月）。**從 Williamson 的交易成本觀點論政府事務委外管理**。2008TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會，台中。
蘇偉業、林雪湘（2007）。人力派遣制度取代政府約聘僱人力的可行性研究：以高雄市為例。**公共事務評論，8**（2），67-95。
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。



DOI:10.6814/NCCU201900363

## 二、英文部分

Williamson, Oliver E. (1975). ***Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications：A Study in the Economics of Internal Organization***. New York :The Free Press.

Williamson, Oliver E. (1985). ***The economic institutions of capitalism : firms,markets, relational contracting***. New York : The Free Press.

## 三、網站資料

用數據看台灣（2015）。台灣 1993 年至 2014 失業數據，2017 年 4 月 12 日，取自 https://www.taiwanstat.com/statistics/unemployment/。

立法院（105）。105 年 7 月 6 日院總第 887 號立法院第 9 屆第 1 會期第 20 次會議議案關係文書，2016 年 6 月 12 日，取自 http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/20/LCEWA01_090120_00164.pdf。

全國法規資料庫（2010）。中央政府機關總員額法，2016 年 6 月 10 日，取自 http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=S0110038。

考試院（2001）。行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點，2016 年 6 月 12 日，取自 http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=J060090004。

考試院（2003）。行政院所屬機關學校事務勞力替代措施推動方案，2016 年 6 月 12 日，取自 http://weblaw.exam.gov.tw/LawContent.aspx?LawID=J060006010。

考試院（2005）。事務管理規則，2017 年 4 月 30 日，取自 http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=H0002030。

考試院（2009）。行政院人事行政局 98 年 4 月 8 日局企字第 0980008747 號函，2017 年 5 月 7 日，取自 http://weblaw.exam.gov.tw/SorderContent.aspx?SoID=93883。

考試院（2010）。行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法，2016 年 6 月 12 日，取自 http://weblaw.exam.gov.tw/LawContent.aspx?LawID=J060142001。

考試院（2010）。行政院運用勞動派遣應行注意事項，2017 年 4 月 7 日，取自 http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=J060153000。

考試院（2011）。中央政府機關總員額法施行後主管機關落實員額管理原則，2016 年 6 月 12 日，取自



DOI:10.6814/NCCU201900363

http://weblaw.exam.gov.tw/LawContent.aspx?LawID=J060161000。
考試院（2012）。中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案，2017 年 4 月 30 日，取自 http://weblaw.exam.gov.tw/LawContent.aspx?LawID=J060006010。
考試院（2018）。工友管理要點，2016 年 6 月 12 日，取自 http://weblaw.exam.gov.tw/LawContent.aspx?LawID=J060084003。
行政院人事行政總處（2015）。行政院人事行政總處 104 年 5 月 27 日總處組字第 10400356211 號函，2016 年 6 月 12 日，取自 https://infonews.nctu.edu.tw/files/20150600100/%E8%87%AA%E7%84%B6%E4%BA%BA%E6%89%BF%E6%94%AC10406.pdf。
行政院人事行政總處（2016）。行政院人事行政總處 105 年 9 月 6 日總處綜字第 1050052780 號函，2017 年 5 月 7 日，取自 https://law.dgpa.gov.tw/LegalData.aspx?id=721&type=2。
行政院人事行政總處（2016）。行政院人事行政總處之委外及非典型人力運用專區之歷年統計資料，2016 年 7 月 15 日，取自 https://www.dgpa.gov.tw/mp/informationlist?uid=199&mid=152。
行政院公共工程委員會（1998）。勞務採購一百問。2017 年 5 月 10 日，取自 https://www.pcc.gov.tw/News.aspx?n=3147CE21437457B2&sms=9DBAB9FE4BBD5E1E&_CSN=FF87AB3AC4507DE3。
行政院公共工程委員會（2006）。行政院公共工程委員會 95 年 7 月 5 日工程企字第 09500243340 號函，2016 年 6 月 12 日，取自 http://plan3.pcc.gov.tw/gplet/mixac.asp?num=2595。
行政院公共工程委員會（2016）。招標相關文件及表格。2016 年 1 月 22 日，取自 https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=99E24DAAC84279E4。
行政院公共工程委員會（2018）。政府採購法規概要，2018 年 10 月 1 日，取自 https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=4F4ECFCE601D57F6。
行政院主計總處（1994）。中央政府預算簡介及總覽，2016 年 7 月 15 日，取自 https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26269&CtNode=5389&mp=1。
國家發展委員會（2017）。景氣指標查詢系統，2017 年 4 月 12 日，取自 http://index.cepd.gov.tw/n/zh_tw/data/eco。
張烽益（2010 年 12 月 6 日）。公部門的勞動派遣亂象，2017 年 4 月 7 日，



DOI:10.6814/NCCU201900363

取自
http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%AE%89%E5%85%A8/3069-%E5%85%AC%E9%83%A8%E9%96%80%E7%9A%84%E5%8B%9E%E5%8B%95%E6%B4%BE%E9%81%A3%E4%BA%82%E8%B1%A1。

勞動部（2016）。政府機關（構）運用勞務承攬參考原則，2017 年 4 月 7 日，取自
https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?id=FL079879。

監察院（2016）。公務機關（構）技工、工友、駕駛，自 87 年 7 月 1 日起適用勞動基準法，故移撥或轉僱問題可由勞雇雙方事先約定，惟實務上屢生爭議，機關(構)多有干預情事，非僅依當事人意願可自行調動。究原服務機關(構)對其技工、工友、駕駛申請移撥或轉僱，有無否准權利等情案之調查報告（105 內調 0101），2017 年 9 月 20 日，取自
http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=5002。

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

訪談大綱：

清潔人員部分

一、基本資料：

1.請問您從事清潔維護工作年資有多久？之前是否從事過清潔維護以外的工作？

2.清潔工作很累、而且沒甚麼發展，為何會想從事清潔維護的工作？

3.是否可以描述一下，其他清潔人員的年齡層、他們會選擇這個行業的原因？

二、與清潔公司有關部分：

1.目前工作是否有遇過雇主違反勞動基準法或勞安法令的事情？如果有，如何處理？

2.不論機關的管理是符合契約還是違反契約，公司會不會因機關的管理態度改變，而改變對員工的管理？比如要員工無條件配合？或是會維護清潔人員的權益？

3.現場領班或公司派來的管理人員，是否知悉公司與機關的訂約內容？

三、與機關有關部分

1.您認為機關承辦人或主管是否都明白契約的規定？如果在工作上因認知的差異導致衝突，機關會將契約內容明白告知或只會用業主態度直接要求？

2.機關承辦人或主管，是否經常直接指揮清潔人員作業？他們平時都如何監督（就是履約管理）？

3.機關是否會採取主動態度，積極預防雇主違反勞動基準法或勞安法令？

4.不論是機關主動發現或是事後被告知，當機關知道雇主違法時，處置方法有哪些？

四、其他

1.在勞工勞動條件及權益保障方面，您認為公司有那些需要改善的地方？

2.在勞工勞動條件及權益保障方面，您認為機關有沒有需要加強的？

國立政治大學 National Chengchi University



DOI:10.6814/NCCU201900363

訪談大綱：

機關管理人員部分

一、基本資料：

1.請問您的經歷及在公部門（機關）的專長是甚麼？

2.請問您辦理清潔維護的管理工作約有幾年？

二、與廠商有關的部分：

1.是否曾經發生廠商以欺瞞的手法履行合約？如何發現？處理方式？

2.通常您用哪些方法監督廠商？

3.您可以描述一下，用這些履約管理方法是否可以達到維護勞工權益並且讓廠商依照契約履約？

4.是否曾經發生履約管理過程中，對廠商束手無策的無力感？您認為有甚麼方法可以改善？

5.您認為廠商或是廠商代表（領班）對於清潔維護合約內容是否熟悉？

三、與清潔人員有關部分：

1.當契約到期更換新廠商時，原有的清潔人員繼續留在機關工作的人數比例大約有多少？會提出繼續留用的大該是哪一方？

2.是否描述一下在機關服務的清潔人員，他們一般的經歷、年齡層及從事清潔工作的原因？

3.當發現清潔程度未達標準或有清潔人員翹班，您的處理方式？

四、其他：

1.在辦理清潔維護委外的過程，您認為最困擾的事情有哪一些？

2.如果由原來的工友（或是公司正式職工）來做清潔工作，不論在清潔程度或是管理方面，是否都會比將清潔工作委外來得好？為何？



DOI:10.6814/NCCU201900363