

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

依我國憲法第 153 條保護勞工之基本國策，立法院於 1984 年訂定《勞動基準法》(以下簡稱《勞基法》)，旨在規定勞動條件的最低標準，保障勞工權益、加強勞雇關係，進而促進社會與經濟的發展。然而，依該法第三條第三項：「本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。」故並非所有勞雇關係均為《勞基法》的保護對象。

為了保障個別勞動權益，行政院勞工委員會(以下簡稱「勞委會」)逐年擴大《勞基法》的適用範圍，並規劃於 2009 年底評估納入所有尚未適用《勞基法》之各業及工作者的可能性。在此之前，勞委會以 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告，指定公部門各業非依公務人員法制進用之臨時人員適用《勞基法》，並自 97 年 1 月 1 日起生效，宣稱將有六萬九千名勞工受惠。儘管其目的在於保障公部門臨時人員之勞動權益，但事實上卻發生大量臨時人員提早被解僱、外包，或是改以《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬行政機關約僱人員僱用辦法》僱用等案例層出不窮，如國立臺灣體育大學桃園校區清潔工外包事件、臺北市警察局臨時人員解僱事件。

其次，就整體政經環境而言，1970 年代以降，由於資本主義發達國家的生產設備過剩日益嚴重、國際體系從癱瘓到解體、歐洲美元(Eurodollar)的膨脹、以及石油危機等問題，使資本主義大國出現經濟滯脹(stagflation)的現象，促成了福利國家的解體和新自由主義的出現。為解決資本積累的危機，資本主義大國不僅對內推行自由化(liberalization)、民營化(privatization)政策，對外更是以「全球化」(globalization)的機制，使資本得以突破國界的限制並向全世界擴張，形成了國際壟斷資本，¹企圖將國內的經濟危機轉嫁至其他低度發展的國家。

對個別國家而言，在此種背景下，新右派的新公共管理(New Public

¹ 金寶瑜，2005，《全球化與資本主義危機》，臺北：巨流圖書。

Management, NPM)改革運動所主張的「民營化」和「新自由主義」，在強調「競爭」、「效率」的同時，伴隨公營事業民營化、公務機關勞務委外而來的卻是國產財團化、勞動權益商品化以及國家責任市場化等問題。然而，勞動非商品，大量勞務委外的結果，卻使得外包工、派遣勞工等非典型勞動者多淪落於次級勞動力市場內，不僅降低勞動條件與相關福利，更使工作權益毫無保障，甚至陷入隨時可能被解僱的窘境。

另一方面，自 2008 年下半年開始，受到全球經濟不景氣的影響，我國失業率屢創新高；對此，政府著手計劃並推動一系列促進就業的政策，其中包括由行政院所屬各部會釋出的短期公共服務機會，以解決日益嚴重的失業問題。

有鑑於公部門勞務採購在我國公務機關(構)內施行已久，但相關討論卻始終寥寥可數，故本文試圖從勞委會擴大公部門臨時人員適用《勞基法》的面向切入，並以國立臺灣體育大學桃園校區²(以下簡稱「國體」)清潔工外包事件為例，探討在員額精簡、勞務委外的既有框架下，勞委會擴大公部門臨時人員適用《勞基法》的實際成效與影響為何？其次，勞務委外是否誠如右派經濟學家所稱，具有降低人事成本的經濟效益？其背後的決策動機為何？再者，面對全球性的失業問題，政府釋出大量公部門短期工作機會以茲因應，與勞務採購的施政方針間又存在何種關係？本文期望透過上述討論，打破長期以來員額精簡、業務委外的經濟迷思，並探討外包制度背後的真正動機，進而檢視我國業務委外的問題及其影響。

第二節 研究目的與研究架構

壹、研究目的

如前所述，儘管我國公部門勞務委外政策施行已久，且其侵害勞動權益的問題亦逐漸為社會大眾所關注，但相關文獻卻仍是寥寥可數；是故，本文之問題意識旨在探討在既有勞務委外政策的背景下，勞委會擴大公部門臨時人員適用《勞基法》之美意，在勞動條件的規範、勞雇關係的確立上，如何失效？為何失效？再者，本文亦試圖藉由勞委會擴大適用《勞基法》之公告，探討影響我國推動業務委託、勞務委外之主要因素為何？並

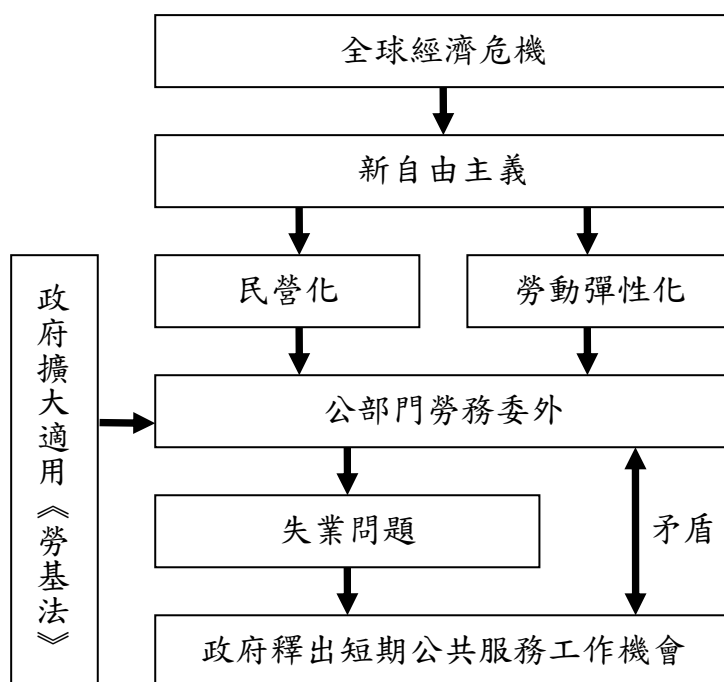
² 原為「國立體育學院」，2008 年 2 月 1 日起更名為「國立臺灣體育大學桃園校區」。

就政府施行該公告時的官方說法與配套措施，進行討論，以釐清其背後的真正目的與動機，進而解構業務委外的經濟迷思，並探討其可能引發的社會後果。

貳、研究架構

為因應 1980 年代全球性的經濟危機，新自由主義油然而生。當國家責任遇見新自由主義，民營化的思維不僅造成大量公營事業私有化，勞動彈性化亦使公部門勞務委外成爲常態，並成爲失業問題的元兇之一。

本文以國體清潔工外包事件爲例，試圖檢視在我國既有之勞務委外的施政前提下，勞委會擴大公部門臨時人員適用《勞基法》後的實際成效與影響，進而突顯當前我國勞務委外政策背後所可能隱含的經濟迷思與社會後果。有鑑於此，本文之研究架構如下：

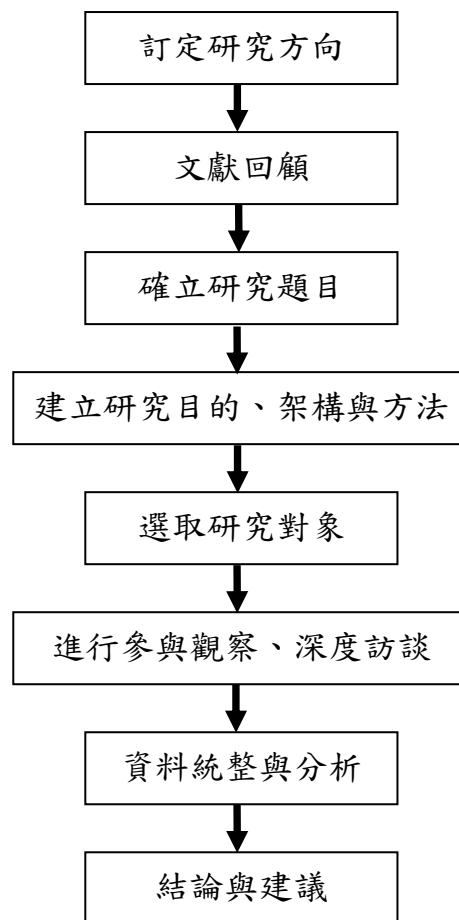


圖一 研究架構

資料來源：筆者自繪。

第三節 研究流程

本文的研究流程，首先訂定研究方向，其次透過回顧與整理期刊、論文、網路資料等相關文獻，進一步確立研究題目，並建立研究目的、架構與方法，以做為日後深度訪談之用。接著選取訪談對象，除針對研究個案的勞動者、工運協助者、利害關係人和學者進行深度訪談外，亦透過實際的田野觀察，再將觀察結果和訪談內容加以統整與分析，最後並作成結論。



圖二 研究流程圖

資料來源：筆者自繪。

第四節 研究方法與限制

壹、研究方法

一、參與觀察法

透過友人的引介，筆者於2007年底起，以參與者一如觀察者(participant as observer)的角色，首次參與國體清潔工外包事件的爭議過程；除陪同出席協調會、調解會外，並協助規劃教育部前的抗爭活動。由此可知，就方法論而言，本文係屬反思科學，亦即強調研究者的介入，以及被研究者的主體性，將社會研究視為具有反思性的多重對話過程。因此，作為一個長期的參與者，藉由參與和協助每次的活動，以及與相關當事人間的正式或非正式互動，可建立良好的互信基礎；不僅有助於筆者掌握整起事件的脈絡與發展，亦可瞭解勞務委外對當事人的心理層面、家庭層面與勞動權益的衝擊與影響，並藉此獲得更多的第一手資料。

然而，由於筆者具有學生身分，故相關當事人在與筆者互動的過程中，可能發生所謂的「權力效應」(power effects)，以致被觀察者因觀察者的出現而改變行為，進而影響觀察結果；但就筆者與被觀察者而言，經由長期的互動過程，彼此已建立濃厚的互信基礎，又因筆者的年紀較被觀察者年輕，常被視為是妹妹或女兒，甚至將筆者視為是可揶揄的對象，亦樂與和筆者分享其他的生活瑣事。因此，在筆者參與觀察的過程中，並未察覺「權力效應」問題存在，筆者將此種結果歸因於觀察者與被觀察者間的互動與互信基礎所致。

另一方面，又由於筆者多接觸此爭議事件的主要幹部，故無法全面觀察所有當事人的看法與感受，使觀察結果難免有偏頗的問題。再者，受到時空與能力的限制，筆者無法參與每次的活動或會議，因此也難免有疏漏的部份。

二、文獻檢閱法

由於本文旨在以國體清潔工外包事件為例，試圖突顯在既有員額精簡的政策下，勞務委外對於勞動權益的影響，故蒐集資料的範疇主要圍繞在勞務委外的相關議題上，並可區分為兩大部分：在理論部分涉及民營化與勞動彈性化的相關文獻，以助於讀者瞭解民營化、勞動彈性化的發展狀況及其影響；實務部分包括與研究個案相關之公文、勞務採購契約書、法院

判決、勞委會相關會議資料、政府統計資料等。蒐集的方式則透過受訪者提供、國內圖書館、網際網路、政府出版品、研究報告等管道。此外，基於研究倫理，為保障資料提供者的權益，故部分資料不便於附錄內公開。

三、深度訪談法

本文採半結構式的問卷，基於理論與個案資料的分析，再加上筆者的研究觀點與主張，發展訪談提綱。訪談的情境則為正式的訪談(formal interview)，在訪談的過程中，筆者並無以固定的問題作為訪談指引；每個問題均可依受訪者的特性或訪談的情境，進行彈性的調整與運用。

其次，在抽樣方法上，以立意抽樣為主；在尋求飽和度的前提下，針對個案之利害關係人、實務工作者、專家學者進行深度訪談。又就本文的訪談對象，大致分為四類：一、國體被外包之清潔人員，以國體清潔工自救會的主要幹部為受訪對象；二、桃園縣交通局停車管理處前收費員；三、曾經或正在協助勞務委外爭議的工運人士；四、參與制定相關政策的學者。整理如下：

表一 訪談名單

| 代表屬性 | 任職機關 | 代碼 | 職稱 | 性別 | 訪談地點 | 訪談時間 | 備註 |
|------|----------------|----|-------|----|----------------|------------|-----------|
| 外包工 | 國立體育大學 (桃園) | A1 | 清潔人員 | 女 | 國立體育大學 (桃園) | 2009/04/15 | 58歲，年資10年 |
| 外包工 | 國立體育大學 (桃園) | A2 | 清潔人員 | 女 | 國立體育大學 (桃園) | 2009/04/15 | 36歲，年資6年 |
| 外包工 | 國立體育大學 (桃園) | A3 | 清潔人員 | 女 | 國立體育大學 (桃園) | 2009/04/15 | 36歲，年資7年 |
| 勞工 | 桃園縣 停車管理處 | B1 | 曾任收費員 | 女 | 桃園縣 群眾服務協會 | 2009/04/17 | |
| 勞工團體 | 桃園縣 產業總工會 | C1 | 兼任秘書 | 男 | 桃園縣 群眾服務協會 | 2009/07/27 | |
| 勞工團體 | 桃園縣 產業總工會 | C2 | 兼任秘書 | 男 | 丹堤咖啡 | 2009/08/24 | |
| 勞工團體 | 台灣勞工陣線 | C3 | 秘書長 | 男 | 台灣勞工陣線 | 2009/04/16 | |

| | | | | | | | |
|------|--------|----|------|---|--------|------------|--|
| 勞工團體 | 全國自主工聯 | C4 | 執行長 | 男 | 全國自主工聯 | 2009/04/27 | |
| 學者 | 政大法律系 | D1 | 助理教授 | 男 | 政治大學 | 2009/04/21 | |

資料來源：筆者整理。

再者，由於本文亦採參與觀察法，部分受訪者亦即被觀察的對象，又因筆者與國體清潔工外包事件之相關當事人間已建立良好的互信基礎，故部分受訪者在回答筆者的問題時，暢所欲言、無話不談；因此，儘管可能因筆者具學生身分而發生「權力效應」的問題，但在訪談的過程中，卻由於彼此已存在充足的互信基礎，故此效應的影響程度有限。

貳、研究限制

首先，儘管有關民營化與勞動彈性化的相關研究，無論在學界或實務界均有豐富文獻；然而，針對我國公部門勞務採購對失業問題、勞動權益影響的探討，目前仍寥寥可數，故本文僅屬探索性研究。

其次，由於政府機關(構)各年度預算書、近年公部門臨時人員僱用狀況、公部門勞務委外案件數等次級資料不易取得，故無法比較員額精簡政策推動後，人事費與業務費間的消長變化，僅可從勞委會公佈之勞動派遣統計，以及訪談結果中大膽推論，是為不足之處。