

## 第二章 影響近年我國政府人力運用策略的因素及其發展

### 第一節 臺灣民營化的發展與迷思

#### 壹、概說

1980 年代，新右派的新公共管理(New Public Management, NPM)改革運動積極展開，著重於生產力、市場化、服務導向、分層負責、政策取向及績效責任，其中市場化強調政府運用市場誘因，透過民營化<sup>3</sup>的措施，或運用非政府型態提供服務，以調整公共政策的服務方式。因此，相較於新公共行政(New Public Administration, NPA)運動重視公平正義、多元利益等憲政價值<sup>4</sup>，以新古典經濟學、公共選擇理論、新制度經濟學為理論背景的新公共管理主義，則提供以「競爭」與「效率」作為重振官僚體制活力的處方。

民營化(privatization)最先由知名管理學者 Peter Drucker 提出，主張以「回復私有化」(reprivatization)來解決美國政府在公共管理事務上所遭遇的困境，其論述係由西方個人主義、自由主義、古典經濟學和新古典經濟學的思想一脈傳承；<sup>5</sup>其中，公共選擇理論(the public-choice theory)和所有權理論(the theory of property rights)則延續自由經濟思想而主張民營化理論的觀點，並直接論證公營事業經營上結構性困境。<sup>6</sup>

新自由主義在二十世紀後期成為全球性的風潮並非經濟邏輯上的必然，同時亦非自發性的「共識」。張晉芬指出，最早可追溯至 1980 年代初期英國首相柴契爾(Margaret Thatcher)夫人和美國總統雷根(Ronald Reagan)執政時期，政治的保守主義和自由經濟主義開始抬頭。再者，八〇年代末期前社會主義國家共產黨政權的解體，不僅在政治上代表民主政治的勝利，亦在經濟上象徵市場經濟優於國家計劃經濟，故與社會主義相關的概

<sup>3</sup> 由於部份國內學者亦將 privatization 譯為「私有化」，故本文將民營化與私有化二詞交互使用。

<sup>4</sup> 詹靜芬，2008，〈公共服務民營化對行政倫理內涵發展的影響〉，《人事月刊》，Vol. 46(4)：2-5，臺北：人事月刊雜誌社。

<sup>5</sup> Emst, John, (1998). "Privatization", Jay M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Boulder, Colorado: Westview, pp.1741-1744. 轉引自張晉芬，2002 二版，〈臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判〉，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 3-4。

<sup>6</sup> Starr, Paul, (1989). "The Meaning of Privatization", Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, pp. 15-48. 轉引自張晉芬，2002 二版，〈臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判〉，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 14。

念與制度都變得一無是處。第三，許多工業後進國家的私有化幾乎都受到國際金融或經濟援助組織的壓力或干預，尤其是國際貨幣基金會(IMF)和世界銀行(WB)以「華盛頓共識」(Washington consensus)為由，經常將減少國家干預、自由化、民營化列為提供經援的附帶要求。<sup>7</sup>

關於各國實施民營化的目的，Mark Turner 和 David Hulmer 認為公營事業目標的不明確或多樣性、不良的績效責任機制、官僚體系型態、政治酬庸的人事安插所造成冗員過多、規劃之初對技術和工廠規模作出錯誤的選擇、以及在管理現代化和技術採用層面的失敗等內部組織問題所導致的「公營事業病」(public enterprise sickness)，是亟需大刀闊斧的主要理由。<sup>8</sup> 林淑馨則從國家的政經發展出發，指出提升經營績效、解決政府財政赤字、降低公權力對經濟事務的直接干預、開發中國家的反對黨甚至期望藉由此達到避免政黨與財團的掛勾等因素是主要原因。<sup>9</sup>

儘管如此，學界對於私有化的推行分別持有正反二面的看法。支持者認為國家干預經濟事務所造成的公權力擴張，不僅會侵害個人的經濟自由，亦將導致預算膨脹、長期收支不平衡，以及整體經濟發展的停滯。相對地，1990年代初期反對私有化的學者則強烈質疑私人所有權、競爭和效率間是否必然存有正向關係，同時亦批評市場經濟忽視了各國內部社會結構的特性與私有化所導致的社會後果。<sup>10</sup>

事實上，二次大戰後，許多國家實行國有化政策，然自1980年到1990年間，民營化卻反其道而行地成為趨勢，對臺灣亦造成深遠影響；另一方面，各國的經驗和研究的結果卻顯示，決策的背後往往有隻看不見的黑手，不僅無法促進效率的提升，更導致國產財團化、勞動權益商品化以及國家責任市場化；再者，就臺灣而言，在既有侍從主義的背景下，民營化更加深了黨產化的問題，並促使黨、政、商間的關係更為緊密。

---

<sup>7</sup> 張晉芬，2002二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁5-7。

<sup>8</sup> Mark Turner & David Hulmer 著，倪達仁、席代麟、王怡文譯，2001，《政府再造與發展行政》，臺北：韋伯文化，頁186-187。

<sup>9</sup> 林淑馨，2005，〈公營事業民營化在國家經濟開發中的意義：臺灣經驗之回顧〉，《亞太經濟合作評論》，vol. 13：70-81，臺北：中華臺北 APEC 研究中心。

<sup>10</sup> 張晉芬，1999，〈私有化符合誰的利益？：檢視臺灣公營事業所有權轉移的社會效果〉，《臺灣社會學研究》，vol. 3：119-120，臺北市：臺灣大學社會學系。

## 貳、民營化的定義與類型

首先，何謂民營化，Savas 指出，民營化意味著減少政府干預、增加私有機制的功能，並定義為：「在各類公共活動及資產所有權上，政府角色之縮減，而私部門角色之增加。」詹中原則將民營化視為：「政府減少直接涉入生產及提供財貨與服務，轉而強化政策能力(規畫、監督、評估)，以增加社會中私有機制之發展，進而提昇民眾所接受服務之品質，且能滿足公共需求。在此定義下，政府角色並未退縮，而是運作重點及工作內容之轉變；將節省之財力及人力，投入提昇服務品質及整體規畫政策之功能。」<sup>11</sup>

關於民營化的類型，ODI 指出，各國在實現民營化的目標時，曾採取去國有化(denationalization)、簽約外包(contracting-out)、自我管理/合作社(self-management / cooperatives)與自由化(deregulation)等方式。<sup>12</sup>Savas 則根據其定義將民營化分為撤資(divestment)、委託(delegation)及替代(replacement)三種類型，並可透過十一種不同的方式加以完成。<sup>13</sup>

在我國，以公營事業的去國有化、和公務機關的簽約外包最為常見，二者的差別在於「去國有化」係將公共服務的經營權及所有權均轉手民間，「簽約外包」則是將經營權委託民間經營，但所有權及監督權仍在政府手中。儘管自由主義論者認為，由於政府在簽約外包的公共事務中，仍保有涉入角色，並非真正的民營化形式；<sup>14</sup>然依據 Savas 的分類，「簽約外包」屬於民營化中委託的一種，係指「政府將部分貨品或服務委請民間提供辦理。」<sup>15</sup> Madsen Pirie 又將民營化分為最狹義和最廣義的定義：最狹義的民營化係指將國家對公營事業的所有權移轉給私人，最廣義者則包含全部資產出售、部分資產出售、服務改採收費、外包、出售予現有的利益團體等。<sup>16</sup>

有鑒於 Madsen Pirie 的定義過於極端，Heald 和 Morris 提出折衷的說

<sup>11</sup> 詹中原，1993，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，臺北：五南，頁 15-23。

<sup>12</sup> ODI (Overseas Development Institute), (1986). "Privatisation: The Developing Country Experience", *Briefing Paper*. 轉引自 Mark Turner & David Hulmer 著，倪達仁、席代麟、王怡文譯，2001，《政府再造與發展行政》，臺北：韋伯文化，頁 195。

<sup>13</sup> 詹中原，1993，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，臺北：五南，頁 15-23。

<sup>14</sup> Boaz, David, (1982). "Pseudo-market Solution", *Inquiry*, November: 38-39. 轉引自詹中原，1993，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，臺北：五南，頁 8。

<sup>15</sup> 詹中原，1993，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，臺北：五南，頁 15-17。

<sup>16</sup> 陳為祥，1995，《英國公契約之研究—兼論英國公共服務外包制度》，中興大學法律研究所碩士論文，頁 162。

法，將民營化分為四種類型：一、去國有化：將國營事業出售予私人，國家逐漸撤出提供公共服務的角色；二、以使用者的費用取代租稅的支應；三、自由化：廢除或鬆弛國營事業的獨占力量；四、將公共事務以簽約外包的形式讓予私人承辦，但公共機構對供給的安排以及服務品質仍負有直接責任。<sup>17</sup>

本文採廣義見解，認為民營化為一較大的概念，包含 Heald 和 Morris 的四種民營化類型。由於去國有化和簽約外包在我國最為常見，故本節將聚焦於此二種類型的探討；然因《公營事業移轉民營條例》將民營化定義為官股比例降至 50% 以下之公營事業，且社會學界亦多將民營化的討論聚焦於「去國有化」，故本節所稱的民營化專指「去國有化」政策，至於簽約外包則另行討論。

### 參、公營事業民營化的發展

儘管學者對於促成臺灣經濟發展原因的看法不盡相同，但卻都同意國民黨政府在經濟上主導的重要性。在「計劃經濟」、「民生主義」的指導原則下，國民黨政權對於經濟活動的干預與管制是顯而易見的，並建立一個龐大的公營事業<sup>18</sup>部門以鞏固政權正當性和經濟實力，進而促進國內資本形成、調控經濟和挹注國庫收入。<sup>19</sup>

關於戰後臺灣地區的公營事業的起源，李碧涵指其來自於國民政府接收自日本殖民政府的公營事業、戰後新設立的、原設立在中國的公營事業來臺復業、以及接收具有財務問題的民營企業。至於在組織型態上，臺灣的公營事業多為企業組織的型態，少數採用公務單位的形式。<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> D. Heald & G. Morris, (1984). "Why Public Sector Unions Are on the Defensive", *Personal Management*, pp.30-34. 轉引自陳為祥，1995，《英國公契約之研究—兼論英國公共服務外包制度》，中興大學法律研究所碩士論文，頁 162-163。

<sup>18</sup> 所謂「公營事業」，Praxy 和 Scherl 指出其具有以下特徵：「一、公共權威當局的所有權…在 50%(含)以上；二、由於擁有所有權的公共權威當局施以由上而下的管理控制…，包括高層管理者的任命以及制定重大的決策；三、是為達成一套既定的公共目的而設立，這些公共目的可能具有多重的屬性；四、從事企業性質的活動；五、必須接受公共機制的監督；六、涉及投資、報酬、服務等基本概念。」Praxy, F. and Sicherl, P.(eds), 1981, *Seeking the Personality of Public Enterprise*, Ljubljana: International Centre for Public Enterprises in Developing Countries, pp. 21. 轉引自 Mark Turner & David Hulmer 著，倪達仁、席代麟、王怡文譯，2001，《政府再造與發展行政》，臺北：韋伯文化，頁 195。

<sup>19</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 10。

<sup>20</sup> 李碧涵，1996，〈臺灣的公營企業與國家資本主義之問題〉，收錄於蕭新煌、徐正光《臺灣的國家與社會》，臺北：東大圖書，頁 46。

1974 年左右，為因應二次石油危機及中美斷交後政經氣候的改變，蔣經國推動的「十大建設」擴大了國家資本的介入，使原先已居於產業壟斷地位的國營事業，如中油和臺電的資本累積更為雄厚。<sup>21</sup>

除鞏固政權正當性外，陳師孟等人認為，公營事業另一項政治功能是擴增國民黨本身的利益。<sup>22</sup>張晉芬更進一步指出，黨營事業不僅提供國民黨政治菁英離開官僚體系後的職務，成為政黨攏絡、酬庸的工具，選舉時亦可支應黨籍候選人競選時的經費；更有甚者，公營事業亦協助國家執行具有黨派和族群色彩的福利政策，但成本則由公營事業自行負擔。<sup>23</sup>

臺灣的公營事業歷經兩次的民營化過程。在 1980 年代前，國民黨政府曾有一些整頓措施，如 1953 年為配合「耕者有其田」政策，國民政府制定「公營事業移轉民營條例」，將臺泥、臺紙、臺灣工礦、臺灣農林四大公司民營化，之後則有關閉臺灣金屬公司、將臺灣鋁業公司合併到中鋼以及中國銀行私有化等案例，但僅是零星舉動。

為因應景氣低迷和對於各種經濟政策的輿論批評，1985 年行政院召開「經濟革新委員會」，學界猛烈批判公營事業的經營效率低落和弊端，掀起另一波呼籲自由化及私有化的浪潮，並出現臺灣經濟走向國際化、自由化和制度化的主張。1991 年陳師孟等人出版《解構黨國資本主義》，認為國民黨將公營事業作為政治酬庸的工具，並圖利黨營事業，故本質上不可能有效率，並以新古典經濟學為立論基礎，強烈主張全面的「民營化」。<sup>24</sup>

九〇年代中期後，基於政治經濟情勢的轉變，國民黨政府大力推動第二次的民營化。<sup>25</sup>形塑此政策有三個重要的時間點：首先，行政院於 1989 年 7 月成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」<sup>26</sup>，由經建會主委擔任召集人，並於年底將「公營事業移轉民營條例」的修正案送達立法院，象徵臺灣經濟發展政策的轉型。隨後，立法院於 1991 年通過修正案，使

---

<sup>21</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 10。

<sup>22</sup> 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉及劉錦添，1991，《解構黨國資本主義—論臺灣官營事業的私有化》，臺北：澄社。

<sup>23</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 54-55。

<sup>24</sup> 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉及劉錦添，1991，《解構黨國資本主義—論臺灣官營事業的私有化》，臺北：澄社。

<sup>25</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 12-79。

<sup>26</sup> 1998 年 4 月更名為「行政院公營事業民營化推動指導委員會」。

行政院得已大規模進行私有化。最後，在 1996 年底所舉行的「國家發展會議」，國民黨與民進黨達成「五年內完成民營化」等多項加速民營化的共識，以「國發會共識」為主要依據，重新訂定出四十七家事業民營化時間表，並修訂相關法令，決議大部分的公營事業單位私有化於 2001 年底前完成。<sup>27</sup>

關於臺灣的民營化方式，依《公營事業移轉民營條例》第五條，事業主管機關可採出售股份、標售資產、以資產作價與人民合資成立民營公司、公司合併且存續事業屬民營公司等方式辦理。基本上又分為「所有權轉移與經營權轉移」、「經營權型態的改變」。「所有權轉移與經營權轉移」又可分為政府全部撤資、政府部分撤資、分割分離等三種方式。至於「經營權型態的改變」係指政府保留所有權，但將經營權交由民營企業，又稱為「委託經營」或「公辦民營」；在此過程中，政府或公營事業將一部或全部的經營權與所有權分離，以合約的方式轉由私人經營，合約往往用競標的方式獲得，通常以最低標為主，亦即「簽約外包」。

政府根據《公營事業移轉民營條例》所進行的民營化，大多為「出售股權」和「資產標售」為主。「出售股權」是指藉由出售官股來降低政府持股的比例，但其常被批評為規避立法監督的「假民營」；「標售資產」則是針對經營困難的公營事業，由於無法以出售股權的方式民營化，故採取資產讓售或標售的方式推動，亦為人詬病。<sup>28</sup>

隨著經濟自由主義與社會運動開始出現矛盾，2000 年總統大選時，民進黨發表勞工政策白皮書，允諾暫緩推動民營化；<sup>29</sup>然政黨輪替後，執政的民進黨不僅未落實檢討民營化的承諾，反而是加速民營化的腳步。

根據行政院經濟建設委員會公營事業民營化推動委員會的統計，自 1989 年至 2007 年底止，已完成 36 家公營事業完成民營化，17 家結束營業，不進行民營化者有 2 家，合組金控者有 3 家，其餘 10 家則繼續推動中。<sup>30</sup>

<sup>27</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 61。

<sup>28</sup> 余世芳等，2005，《臺灣公營事業民營化 12 年全記錄—邁向財團化之路》，高雄：財團法人高雄市基督教社會互助會，頁 30-33。

<sup>29</sup> 臺灣勞工陣線，1999，《臺灣勞工的主張—2000 年勞動政策白皮書》，臺北：勞動者雜誌社，頁 137-147。

<sup>30</sup> 行政院經濟建設委員會，網址：<http://www.cepd.gov.tw>，瀏覽日期：2009/3/9。

## 肆、公務機關業務委託與勞務採購

1980 年代以來，強調「競爭」與「效率」的全球化公共管理改革運動積極進行。當組織精簡成爲今日政府運作的基本原則時，員額的「總量管理」(quota management)勢必受到更嚴格的控制；然由於外界對於政府的需求仍不斷提升，爲紓解有限編制公務人員的工作壓力，並防止員額膨脹，約聘僱或臨時人員、以及業務委託(contract out)等方式成爲政府用人的重要途徑。

業務委託，又可稱爲委外經營、委託外包、簽約外包<sup>31</sup>以及業務委外<sup>32</sup>，最早由私人企業開始實施，係指企業將特定功能與服務的執行工作委由第三者來承擔。就政府而言，Savas 將委託外包定義爲「透過政府部門與民間部門簽訂契約關係，由政府提供經費或相關協助，而由民間部門履行契約中的規定項目或對『標的團體』(target population)提供服務，並在契約中載明雙方的職責、義務、期限及標的團體人數。」<sup>33</sup>李宗勳則認爲，簽約外包泛指「政府部門透過契約關係將部分貨品或服務(goods and services)委請民間提供或辦理而言，也就是政府向另一團體或個人購買服務或約定提供貨品給社會大眾之服務運輸方式。」<sup>34</sup>又根據 2002 年 2 月人事行政局編印《推動政府業務委託民間辦理實例暨參考手冊》，「從字面上解釋，政府業務委託民間辦理性質上是一種行政委託行爲，係政府與民間簽訂契約，政府全部或部分提供經費或硬體設施，由民間履行契約規定之項目，提供服務，契約載明雙方權利義務關係及監督考核機制。」<sup>35</sup>由於我國人事行政局多採用「業務委託」一詞，本文亦從之。

關於政府推動業務委託的原因，李宗勳認爲不外乎：「一、調整政府職能與角色、活化公務人力資源；二、改善政府財政負擔，建立人民對政

<sup>31</sup> 李宗勳指出，依 Savas 之定義，民營化分爲撤資、委託、替代三種類型，其中委託又可再細分爲簽約外包(contract out)、特許經營權(franchise)、補助制(grant)、抵用券(voucher)、強制(mandate)等五種執行工具，故「簽約外包」僅屬「委託」的執行方式之一，二者不宜交互使用。參照李宗勳，1999，〈第五章 公共服務之活化—民營化政策的簽約外包策略〉，收錄於詹中原主編《新公共管理—政府再造的理論與實務》，臺北：五南圖書，頁 88-89。

<sup>32</sup> 李宗勳於《政府業務委外經營—理論與實務》一書中，以「政府業務委外經營」取代「公共服務委託外包」。參照李宗勳，2002，《政府業務委外經營—理論與實務》，臺北：智勝文化。

<sup>33</sup> 蕭毓庭，2007，《政府部門派遣人員管理制度之探討》，高雄應用科技大學人力資源發展系碩士班碩士論文，頁 23。

<sup>34</sup> 李宗勳，1999，〈第五章 公共服務之活化—民營化政策的簽約外包策略〉，收錄於詹中原主編《新公共管理—政府再造的理論與實務》，臺北：五南圖書，頁 89。

<sup>35</sup> 行政院人事行政局，2005，《政府業務委託民間辦理重要案例暨契約參考手冊》，臺北：行政院人事行政局，頁 2。

府的信心；三、擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質。」並認為內部業務或設施委外具有節省保費、退休金、減少設備購置與維護費、免除值日困擾提升士氣、專業素質高且評量指標明確、勞力替代性高、得以兼職兼時、減少僱用、彈性調配、機動回應、以及提升效率、改善品質等優點。<sup>36</sup>

回顧我國政府推動人事精簡及服務委託外包政策，分為三個時期，最早可追溯至 1990 年初；當時因政府積極推動重大公共建設，財政負擔日劇，再加上人事包袱沉重，故 1993 年行政院於連戰任內，訂頒《行政革新方案》，開始推動政府業務委託民間辦理，由人事行政局擬訂《行政業務委託或外包民間辦理實施計畫》，並於 1994 年 12 月 9 日函送各機關施行。爾後，1998 年蕭萬長任行政院長期間，審議通過《政府再造綱領》，由行政院經濟建設委員會主辦「政府再造計畫推動」之「法制再造推動計畫」，「政府業務委託民間辦理」即為其中工作項目之一；然此期間卻僅限於行政事務的委託外包。第三時期則於 2000 年民進黨執政後，為掌握權力、調控國家機器的運作，除改變文官價值文化、落實用人政策，以政務領導(executive leadership)做為最直接控制文官體系的途徑，並增加「契約性進用人員」，以利彈性運用人力。<sup>37</sup>2001 年 6 月，行政院人事行政局邀請跨部會代表及專家、學者，成立「政府業務委託民間辦理推動委員會」。2001 年 10 月，政府成立「政府改造委員會」，積極推動政府人力彈性運用等改革方案。

此外，為加速精簡政府組織與職能、擴大參與民間公共事務，不僅推動《行政業務委託或外包民間辦理實施計畫》，並於 2001 年 5 月研擬頒布《行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點》及《政府業務委託民間辦理推動委員會設置要點》，作為各機關執行委託外包之依據。2002 年 4 月成立行政院所屬各機關業務委外辦理審查小組，但三個月後便停止運作。2002 年 5 月，行政院成立「行政院組織改造委員會」，積極要求行政院暨所屬機關推動全面的組織改造，朝向「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」、「委外辦理」等四大方向進行業務職能檢討。<sup>38</sup>

目前我國政府業務委託民間辦理的模式，依據行政院人事行政局 2008

<sup>36</sup> 李宗勳，2002，《政府業務委外經營—理論與實務》，臺北：智勝文化，頁 12、437。

<sup>37</sup> 蔡良文，2006，〈政府改造與彈性用人政策〉，《考銓季刊》，vol. 46：30，臺北：考銓季刊社。

<sup>38</sup> 莫永榮，2004，〈政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗〉，《行政暨政策學報》，Vol. 39：81-88，臺北：中興大學公共行政暨政策學系。(75-104)



年《建構政府與民間夥伴關係推動實例暨契約參考手冊》，可分為：1. 各機關委託民間經營或管理：各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理」，其委託型態又可分為「公辦民營」和「部分公營、部分民營」。2. 業務項目委託民間辦理：各機關得將「內部事務或對外提供服務之業務」、「蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務」及「部分管制性業務」委託民間辦理，又可分為「內部事務或服務」、「行政檢查事務」以及「輔助行政」。其中關於「清潔工作」的業務委外，係屬「業務項目委託民間辦理」中的「內部事務或服務」；需依《政府採購法》等相關法律規範執行。<sup>39</sup>

所謂政府採購制度係指「機關為辦理採購而制訂之作業規範，包括作業權責劃分，及為此而設計之作業方式及程序，以及如何督導此方式有效的進行。」<sup>40</sup>又依我國《政府採購法》，「政府採購」係指政府機關、公立學校或公營事業為取得推行行政事務所需之物質或勞務上之支援，而透過政府採購法規定之招標、審標、決標及簽約等程序，所為之工程定作、財務買受、定製、承租及勞務委任或僱傭等行為。

關於政府採購法之制定背景，尹章華等人將其分為內部及外部因素。就內部因素，長期以來我國政府機關辦理營繕工程及購置、定製、變賣財物等，均以《機關營繕工程及購置定製變賣財物稽查條例》、《審計法》、《審計法施行細則》及《行政院所屬機關營繕工程招標注意事項》為主要依據，無統一標準；且前述法規係從事前審計觀點出發，並非規範採購作業的程序，導致各行政機關自行訂定寬嚴不一之上百種行政命令或作業規程，使機關和廠商無所適從。至於外部因素，我國自 1991 年起即積極申請加入世界貿易組織(World Trade Organization，簡稱 WTO)，在入會談判的過程中，各國以我國政府採購規模龐大，要求我國簽署政府採購協定(Government Procurement Agreement，簡稱 GPA)，藉以開放我國政府採購市場，並使企業獲得參與國際政府採購市場的機會。1996 年 5 月 1 日，我國《政府採購法》經立院三讀通過，同年 5 月 27 日總統公佈後一年施行。

41

<sup>39</sup> 行政院人事行政局，網址：<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=837&ctNode=264&mp=1>，瀏覽日期：2009/3/24。

<sup>40</sup> 王傳才，1984，《採購常用術語》，臺北：中央圖書出版這，頁 10。轉引自李衍儒，2000，《政府採購法對非營利組織的影響》，政治大學公共行政學系碩士論文，頁 3-3。

<sup>41</sup> 尹章華、邱奕澄、倪文興，2006，《政府採購法實務與運用》，臺北：文笙書局，頁 2-3。

依《政府採購法》第二條：「採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」採購之客體包含工程、財務及勞務，其中勞務採購的定義性規定，則於第七條第三項：「所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。」由此可知目前我國勞務採購之應用範圍極廣，從法律、會計、建築師、技師、電腦硬體軟體資料處理，到保全、電信、清潔工作等均包含在內。

蕭毓庭指出，有鑒於業務委託雖賦予承包商責任，但亦使政府面臨失去管理權力的風險，故近年來政府機關為加強公務人力有效運用，引進起源於企業界的「勞動派遣」；由於其具有「僱用」和「使用」分離聘僱關係的特性，使政府對於非直接聘僱之派遣勞工在執行公權力時，亦有指揮和監督的權利。<sup>42</sup>

儘管和政府部門正式人員相比，派遣人員和正式人員的薪資差異不大，且享有基本的法定福利，然卻未擁有特休假和資遣費。為確保政府機關派遣勞工的權利，立法委員黃淑英分別於 2007 年 7 月 31 日、8 月 9 日召開「政府勞務採購與勞動者權益保障公聽會」及「政府勞務採購與勞動者權益保障研討會」，促成行政院公共工程委員會和勞委會等機關進一步研擬派遣勞工權益保障的相關措施，且工程會於同年 12 月 10 日所修正發布之「勞務採購契約範本」，已增訂相關勞工權益保障條款。<sup>43</sup>

## 伍、民營化的迷思與批判

回顧既有文獻，相較於公共行政學者傾向由過程面和結果面指出民營化的影響，相信市場的自我調節和管理可以達到最適均衡的觀點，社會學者則進一步從臺灣整體的政經發展和社會的公平正義出發，認為民營化往往忽略制度和慣習的影響力和人為的操弄，因為擁有政治或經濟權力的階級或資本家才最有可能從私有化的執行中獲利。另一方面，公營事業作為國家履行與人民之間某種社會契約關係的功能，必然會因產權的移轉而市場化，導致勞動商品化和國家責任市場化。

由於本文著重於討論去國有化和業務委託，故本節所討論之迷思與批

---

<sup>42</sup> 蕭毓庭，2007，《政府部門派遣人員管理制度之探討》，高雄應用科技大學人力資源發展系碩士班碩士論文，頁 27、95。

<sup>43</sup> 莫永榮、陳建明，2008，〈我國勞動派遣法制化及人力運用之探討〉，《人事月刊》，vol. 46(6)：40，臺北：人事月刊雜誌社。

判亦著重於此二種類型上。

## 一、公營事業民營化的批判

### (一) 經濟迷思

私有化並不同效率的提升。以公營事業民營化為例，首先，針對所有權歸屬和產業發展間的關係，Powell 指出，統治階級政治權力的正當性基礎、階級和國家間的互動關係、政治的意識型態和經濟發展的階段等歷史性和結構性的因素，才是影響國家安排內部產業所有權的主因。<sup>44</sup>事實上，多數西方國家並未效法英國保守黨所執行的私有化政策，但英國模式卻被引為全球私有化風潮的典範，張晉芬<sup>45</sup>認為此種現象與其成為部分核心國家的實際政策有關。

其次，從所有權和市場競爭來看，針對「公營事業病」，民營化可謂是最極端的診治手段，但除了民營化之外，Mark Turner & David Hulmer 指出，亦可採取不改變所有權的方式，如貿易、財務、價格和勞工有關的政策架構，或提高績效的管理改革等層面著手。<sup>46</sup>

再者，針對所有權歸屬與效率，張晉芬指出，若認為只要將所有權轉移就可以解決問題，是一種經濟化約論的思考，誇大了私人所有權、競爭和效率間必然出現正向關係。<sup>47</sup>事實上，不僅關於所有權與效率間的正向關係缺乏一致結論，且以擴張私有財產制為前提的市場資本主義的「優越性」，是對照於社會主義國家集體經濟的困境和英國部分公營事業的虧損而來，亦即用經營不善的公營事業或國家，與一個理論上經營甚佳的私人企業作對照，比較基礎並不恰當。<sup>48</sup>

再針對競爭與效率，Starr 曾批評公共選擇理論的最大盲點在於相信私

---

<sup>44</sup> Powell, Walter, (1990). "The Transformation of Organizational Forms: How Useful is Organization Theory in Accounting for Social Change?", Roger Friedland and A. F. Robertson (eds), *Beyond the Marketplace: Rethinking Economy and Society*, New York: Aldine de Gruyter, pp. 302-305.(301-329) 張晉芬，1999，〈私有化符合誰的利益？：檢視臺灣公營事業所有權轉移的社會效果〉，《臺灣社會學研究》，Vol. 3：121，臺北市：臺灣大學社會學系。

<sup>45</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 5。

<sup>46</sup> Mark Turner & David Hulmer 著，倪達仁、席代麟、王怡文譯，2001，《政府再造與發展行政》，臺北：韋伯文化，頁 190-202。

<sup>47</sup> 張晉芬，1999，〈私有化符合誰的利益？：檢視臺灣公營事業所有權轉移的社會效果〉，《臺灣社會學研究》，vol. 3：116，臺北市：臺灣大學社會學系。

<sup>48</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 33-34。

人企業的利益競逐行爲會造就公共利益，卻忽略在民主制度下，公營事業仍舊受到多重機制的監督，並非可任意成長或濫用資源。故公營事業的經營效率不彰並非本質上的問題。<sup>49</sup>張晉芬指出，若將私有化視爲是一項單純的經濟政策，是忽略了促使效率提高的手段往往是非理性的，不能完全被視爲是管理或技術提升的結果。其發現在部分私有化的企業中，競爭力的提升主要是以降低勞動條件或增加勞動強度，將成本轉嫁至勞動者身上所換來的。<sup>50</sup>李碧涵則認爲，由於公營事業並非爲追求效率而存在，故只強調效率，並不能徹底解決公營事業的問題。<sup>51</sup>瞿宛文亦指出，公營事業的利弊，一方面在於監督不善所導致的經營績效問題，另一方面則是與政治間的關係。<sup>52</sup>

綜觀上述，私有化不僅並不必然會提高公營事業單位的經營效率，且效率可否作爲所有公營事業單位存在的唯一準則，不無質疑；對執政者而言，經濟面的說詞或許只是障眼法，用最小的政治成本達到籌措財源的手段、公營事業本身政治和經濟功能的減弱及政治結盟的需要，或許才是根本原因。<sup>53</sup>

此外，就政府部門而言，透過民營化的開放競爭以達效率最佳化的效果亦有限。詹靜芬<sup>54</sup>以公部門人事管理爲例，指出爲節擲政府人事成本而鼓勵公務人員提早退休，不僅將使提領退休金的財政困境壓縮在短時間內湧現，更可能造成資深公務人力因利誘而提早申請優退，形成劣幣驅逐良幣的反效果。

## (二) 以私有化作爲政治籌碼

關於私有化決策的政治動機，Harvey B. Feigenbaum 和 Jeffrey Henig

---

<sup>49</sup> Starr, Paul, (1989). "The Meaning of Privatization", Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, pp. 15-48. 轉引自張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 14。

<sup>50</sup> 張晉芬，1999，〈私有化符合誰的利益？：檢視臺灣公營事業所有權轉移的社會效果〉，《臺灣社會學研究》，vol. 3：123，臺北市：臺灣大學社會學系。

<sup>51</sup> 李碧涵，1996，〈臺灣的公營企業與國家資本主義之問題〉，收錄於蕭新煌、徐正光《臺灣的國家與社會》，臺北：東大圖書，頁 65。

<sup>52</sup> 瞿宛文，1995，〈國家與臺灣資本主義的發展—評論《解構黨國資本主義》〉，《臺灣社會研究季刊》，vol. 20：170，臺北：臺灣社會研究季刊社。

<sup>53</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 12。

<sup>54</sup> 詹靜芬，2008，〈公共服務民營化對行政倫理內涵發展的影響〉，《人事月刊》，vol. 46(4)：11，臺北：人事月刊雜誌社。

認為，廣義的私有化應被視作是一種政治現象，而非僅是因應環境改變所作的技術性調整。又依據政治動機的強度以及對社會權力結構的影響程度，國家推動私有化的目的分成三個層次；現實性(pragmatical)、策略性(tactical)、制度性(systemic)。首先，現實性的動機是企圖用私有化解決政權眼前的財政或政治問題，如以出售公產所得來彌補預算赤字，或解除虧損嚴重的國營企業的破產危機或停止國庫的補貼。其次，策略性動機是指將私有化作為一種政治性的宣言，用以吸收選票；另一原因則可能是為了圖利特定政黨、資本家或利益團體。再者，從制度性動機出發的私有化政策則是屬於意識形態的宣告；國家既不再扮演「大有為」政府的角色，同時亦企圖用政策改變原有的階級關係。<sup>55</sup>

儘管尊重市場機能、促進經濟效率是私有化的共通說法，然英國、後社會主義國家與第三世界國家採取大規模私有化政策的原因並不相同。Harvey B. Feigenbaum 等人認為，工業後進國家採取產權轉移行動主要來自於外在壓力，東歐後社會主義國家雖亦有相同壓力，但另有國內政治的考量；至於英國，主要動機則是隨著保守黨不同的執政階段而有變化。1980年選舉時，保守黨提出減少政府財政赤字、挽救經濟的對策之一就是將公營事業私有化，屬於「現實性」動機；然獲得連任後，由於英國電信的出售成功和政治效果，故大規模推動私有化，即所謂的「策略性」和「制度性」動機，且亦明顯具有改變階級結構的意圖。<sup>56</sup>此外，柴契爾夫人在競選第一任首相期間，提出推動公營事業私有化之目的是為了和工黨有所區分，藉此吸引中間選民，甚至表示欲藉此以削弱國營事業的工會和工黨的勢力。<sup>57</sup>

另一方面，張晉芬則認為此種分類架構隱藏了一些問題，例如應將「策略性」動機視為執行的手段，除非可以證明國家採取私有化政策是為了討好某些特定的資本家或財團。至於「制度性」動機則是一個結果，因為即使沒有刻意標榜政黨的意識形態，執行私有化的結果亦具有階級權力再分配的意涵。<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Feigenbaum, Harvey B. and Jeffrey R. Henig, (1994). "The Political Underpinning of Privatization: A Typology", *World Politics*, Vol.46(2): 190. (185-208) 轉引自張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 34-35。

<sup>56</sup> Feigenbaum, Harvey B., Jeffrey R. Henig and Chris Hamnett, (1999). *Shrinking the State: The Political Underpinning of Privatization*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>57</sup> 張晉芬，1999，〈私有化符合誰的利益？：檢視臺灣公營事業所有權轉移的社會效果〉，《臺灣社會學研究》，Vol. 3：123-124，臺北：臺灣大學社會學系。

<sup>58</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研

就臺灣而言，在「現實性」的政治動機方面，國民黨出售公產主要是爲了在短期內增加國庫的財政收入以應付龐大的公共支出。又就「策略性」動機而言，則是與國民黨主流派的結盟需要，以及公營事業政治與經濟性功能的降低有關。至於「制度性」動機，私有化政策的本質已具有改變財富和權力結構的作用。<sup>59</sup>

此外，詹中原指出，若干開發中國家或新興工業國家，在經濟發展階段中，政府集權決策可能比民營化之分權目標更爲重要。由此可知，研究民營化的同時應發現及歸納各國條件與情境，藉以決定民營化之速度及規模，而非盲目的鼓吹及推動。<sup>60</sup>

其次，檢視私有化決策的民主性問題，對於以國家統合主義導向的臺灣而言，經濟自由化和政治轉型象徵著國家權力的釋出以及社會力抬頭的可能性；因此，重大經濟決策的形成機制所呈現的「開放性」或「民主性」，便可反映民主的結果是真實的，或是僅具形式上的意義。既然私有化被視爲經濟制度走向市場經濟的重要指標，且是影響財富分配和社會公平性的重大政策，決策過程就必須公開化及透明化，以減輕私有化對社會的衝擊，如公營事業原有社會功能的喪失、產業秩序的重整、人民對公產間接監督能力的喪失、勞資關係的改變、以及原事業受雇者工作權的影響等。

61

根據我國《國營事業管理法》規定，無論是否爲合資企業，若政府資本超過 50%，即屬公營事業，必須接受所有相關法令的拘束，因此，當行政院在 1989 年提出《公營事業移轉民營條例》修正案時，即是將所有權的移轉設定爲進行「民營化」的唯一手段。此種做法似乎限制官方的行政彈性，但實質上卻排除了外界要求採取其他「民營化」的可能性。是故，瞿宛文<sup>62</sup>、陳爲祥<sup>63</sup>均認爲，政治性理由才是立論的關鍵。

---

究所，頁 35。

<sup>59</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 66-77。

<sup>60</sup> 詹中原，1993，〈公共服務之委託型民營化分析〉，《人事月刊》，vol. 17(5)：47，臺北：人事月刊雜誌社。

<sup>61</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 37-38。

<sup>62</sup> 瞿宛文，1995，〈國家與臺灣資本主義的發展—評論《解構黨國資本主義》〉，《臺灣社會研究季刊》，vol. 20：151-175，臺北：臺灣社會研究季刊社。

<sup>63</sup> 陳爲祥，1995，《英國公契約之研究—兼論英國公共服務外包制度》，中興大學法律學研究所碩士論文，頁 160-161。

回顧臺灣首批被私有化的公營企業，均屬於競爭性的產業、有盈餘且多半是生產性的非公用性產業，顯示出濃厚的「示範」和「交成績單」的性質。此外，事業本身具有盈餘的另一個涵義就是能夠獨自負擔資遣費，使私有化成為一穩賺不賠的生意。<sup>64</sup>再者，透過私有化的推動，資產階級不僅獲得經濟上的利益，且由於財團或資本家等私人企業協助國家出面將負債累累、經營不善的公營事業關廠、歇業，解除了行政官僚的政治負擔，使黨、政、商間的關係更為緊密。<sup>65</sup>陳師孟等人將國民黨的官商利益結合體稱為「黨國資本主義」<sup>66</sup>，然瞿宛文指出，此種說法將忽略官商長期利益結合的面向，以及黨國的主導並非只是靜態地霸佔資源，而是動態地主導經濟發展、私人企業的成長、和官營利益的存續，故認為以「官商資本主義」一詞稱之，較為妥當。<sup>67</sup>

2000年政黨輪替後，執政的民進黨不僅未落實檢討民營化的承諾，反而是加速民營化的腳步；更有甚者，儘管「黨營化」的問題隨著國民黨喪失政權而逐漸弱化，但「財團化」卻取而代之，<sup>68</sup>民進黨政府不僅是忙著「綠化」已「民營化」的企業，甚至使其成為執政者與財團利益輸送的工具，和《解構黨國資本主義》一書所要求的國家全面退出市場干預的訴求，大相逕庭。瞿宛文稱為「後威權」時代，並認為在過去十幾年的民營化過程中，出現三方面的問題。首先，並非原先所宣稱的「改革」，新政府加速釋股的動機在於籌措財源。其次，民營化的速度比預定落後。再者，新舊政府民營化的方式皆有爭議，除以「錢權交換」的方式圖利財團外，基本上官方「民營化」的定義是將官股比例降至50%以下，使該事業不再受到立法機構的監督，但政府卻仍握有指派經營者的控制權；然由於社會運動的薄弱，使其訴求難以與新自由主義意識形態的霸權相抗衡。<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> 張晉芬，2002二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁85-86。

<sup>65</sup> 張晉芬，1999，〈私有化符合誰的利益？：檢視臺灣公營事業所有權轉移的社會效果〉，《臺灣社會學研究》，vol. 3：136，臺北：臺灣大學社會學系。

<sup>66</sup> 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉及劉錦添，1991，《解構黨國資本主義—論臺灣官營事業的私有化》，臺北：澄社。

<sup>67</sup> 瞿宛文，1995，〈國家與臺灣資本主義的發展—評論《解構黨國資本主義》〉，《臺灣社會研究季刊》，vol. 20：164，臺北：臺灣社會研究季刊社。

<sup>68</sup> 余世芳等，2005，《臺灣公營事業民營化12年全記錄—邁向財團化之路》，高雄：財團法人高雄市基督教社會互助會，頁38。

<sup>69</sup> 瞿宛文，2004，〈後威權下再論「民營化」〉，《臺灣社會研究季刊》，vol. 53：32-35，臺北：臺灣社會研究季刊社。

## 二、業務委託的問題

目前我國就業務委託的探討，就公共行政學界而言，詹靜芬指出，儘管民營化具有促使公共服務提供過程「透明化」和提高競爭效率等優點，然在施行民營化的過程中卻可能遭遇徵求競爭者、辦理續約、以及維修費分攤等其他困難，且亦將造成競爭不足、榨取、貪污、成本和控制能力不足等問題，並擴大社會階層的分化，違反社會公平正義。<sup>70</sup>因此，陳雅憶認為業務委託應符合民主原則、法制國原則、平等原則、基本權之保障以及社會國原則等憲法原則；其中社會國原則係指國家應保障人民符合人性尊嚴的最低生活條件，不能因成本利潤之考量，將行政任務商品化，使人民成為單純的消費者。<sup>71</sup>

詹中原綜合國外的理論與研究後，更進一步指出委託型民營化有以下的限制或缺失。首先，在生產力之經濟效率上，因民營化政策著重於市場機能，故長期而言，政府將變成民間部門所生產財貨或服務的唯一或主要承購者，並受到生產者的牽制；因此民營化所得到的「效率」，實際上是透過降低品質與大量利用「部分工時工作者」所得到。其次，就民營化倫理(the ethics of privatization)而言，由於所謂的效率往往是經由犧牲弱勢團體在社會原本獲得資源分配之比例而完成，故社會正義與公共責任並未能兼顧經濟效率；Morgan 和 Robert 等反對者亦認為民營化是公共福利的主要敵人。第三，針對第三黨政府<sup>72</sup>(thirdparty government)，政府部門原先由議會政治或選舉功能所帶來的政治責任，將因民營化政策而得以完全迴避，不僅將導致新生的私部門或非營利部門享有高度的政府性質，且公共事務及財貨生產的責任卻是由不完全瞭解實際運作及充分掌控的政府部門來承擔。第四，就「規避取巧」效用(cream skimming)，民間部門對於較不具經濟效益的公共事務，會取巧規避，僅執行較有利潤的事項；而不易執行的項目，仍由政府部門完成。最後，在監督與控制方面，政府部門一

<sup>70</sup> 詹靜芬，2008，〈公共服務民營化對行政倫理內涵發展的影響〉，《人事月刊》，vol. 46(4)：7-8，臺北：人事月刊雜誌社。

<sup>71</sup> 陳雅憶，2004，《論行政任務委託民間辦理：以法國公共服務委託契約為中心》，頁 108。轉引自蔡仁喆，2006，《政府設施委外營運管理之契約要項與內容之研究：以適用政府採購法辦理且政府免付費者為例》，義守大學管理研究所碩士論文，頁 12。

<sup>72</sup> 又稱「第三者政府」，由 Lester M. Salamon 提出，係指非營利組織的出現有其歷史淵源，而非為彌補市場失靈與政府失靈而發展；尤其當代政府在公共服務輸送上，仰賴非政府機構的事務繁多，而非營利組織在公共服務上較為多元、創新、彈性的作法，較易取得民眾的信賴，政府於是扮演資源提供者與服務監督者的角色，相關的執行事項則委由民間執行，二者形成緊密的協力關係(partnership)。參照江明修，2002，《非營利管理》，臺北：智勝文化，頁 5。



經民營化後，尤其是受委託型民營化將無法繼續維持政府部門所應有的監督、評估、使用的技術及訓練，最終將導致受委託者對政府部門予取予求。此外，還可能遭遇原有員工轉換角色之人事問題、生產工具出讓及處理、民意機構反對等障礙。<sup>73</sup>

李宗勳亦認為機關內部業務或設施委外可能面臨適應期、訓練費用、每年換約等行政成本甚高、代理員工素質良莠不齊、工友裁撤後無人支援其他勞力、假日加班解除保全設定程序繁瑣、部分臨時性勞力無人兼代，以及資料老舊登錄困難等問題。<sup>74</sup>

綜觀上述，目前公共行政學界不僅甚少討論業務外包後對於勞動權益的影響，亦未就勞務採購之必要性作一探討。

### 三、拍賣國家責任

張晉芬指出，自由經濟主義的迷思除了將效率視為衡量私有化成果的唯一指標，另一迷思則在於強調衡量效率的指標本身的客觀性；因為過度強調效率的結果，往往忽略民營化對於社會公平的負面影響。<sup>75</sup>

長久以來，實施經濟管制及掌握龐大公營事業是國民黨政府達到維持產業秩序和總體經濟安定功能的主要手段，龐大的國家資本，在某種程度上也發揮抑制本土私人資本累積或跨國公司的入侵<sup>76</sup>，相對於私人企業，公營事業較遵守勞動法令的規定，員工的勞動條件和勞資關係協商能力亦較有保障，並成為僅次於公共行政體系外最大的雇主。

1987年解嚴之後，臺灣的政治的民主化、經濟的自由化並不意味著重大決策過程的公開化和透明化。張晉芬將民營化視為是一種行政院政策性的工具，不僅事前並未妥善規劃，且排除了民眾反對的聲音、公營事業管理階層的意見，更由於經建會統籌私有化的事務，忽略執行的困境、決策的疏失以及和其他部會間的衝突，形成菁英壟斷的決策過程。因此，臺灣私有化政策的執行一方面加速國產的財團化和黨營化，另一方面卻侵害公營

<sup>73</sup> 詹中原，1993，〈公共服務之委託型民營化分析〉，《人事月刊》，vol. 17(5)：45-46，臺北：人事月刊雜誌社。

<sup>74</sup> 李宗勳，2002，《政府業務委外經營—理論與實務》，臺北：智勝文化，頁437。

<sup>75</sup> 張晉芬，2002二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁8。

<sup>76</sup> Amsden, Alice, (1985). "The State and Taiwan's Economic Development", Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, pp. 78-106. 轉引自張晉芬，2002二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁14。

事業勞工工作權和壓縮勞動權益。<sup>77</sup>

此外，公營事業私有化後，原來所具有維持產業秩序的功能亦面臨威脅，且面臨原有社會功能亦被市場化的問題；在效率至上的迷思下，事業經營的外部成本經常是由整個社會承擔。張晉芬指出，公營事業具有「社會責任」，其主要表現在做為社會福利的提供者，和緩和資本主義邏輯對勞工和民眾的壓迫。另一方面，公產既屬人民所有，國家是公營事業的委託人，其存在代表著國家與人民間的契約關係，並迫使國家承擔一些社會責任。然隨著自由經濟意識形態取代國家干預機制，公營事業大規模私有化的現象卻象徵著國家與人民之間契約關係的市場化，且原先由公營事業所提供的基本權益隨著公產的出售而被「商品化」；在維護民眾及勞動階級權益的制度結構薄弱、法律體系缺乏被信任的基礎，以及公權力無法伸張的結構環境下，私有化的後果是無法用經濟衡量的。<sup>78</sup>

瞿宛文亦認為，由於自由化、民營化的風潮與威權體制的解體相配合，使公營事業被視為是俎上肉般的瓜分對象；再者，執政者為圖利財團以建立政商關係，或為籌措短期財源以鞏固選票，都造成在此股泛政治化的氛圍中，公共性的議題只能被忽略。<sup>79</sup>

至於在社會後果方面，私有化將深化階級的區隔。經濟自由化不僅要求產品市場的開放，同時亦主張勞動市場的自由化。在其他條件不變的情況下，因私有化所造成的大量解僱和勞動條件下降，必然會惡化勞資間權力不平等的關係，並造成公安、環保事故頻傳。<sup>80</sup>

基於公部門內工作權的保障和政府官僚的政治考慮，公營事業員工加入工會的比例和工會協商的能力往往優於私人企業，然而私有化之後，企業勞工人數的減少和私人資本家的強硬態度將會影響工會的協商和抗爭能力，使工會僅剩下邊緣性的作用；這也是英國保守黨推動私有化的原因之一。

---

<sup>77</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所。

<sup>78</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 128。

<sup>79</sup> 瞿宛文，2004，〈後威權下再論「民營化」〉，《臺灣社會研究季刊》，vol. 53：49，臺北：臺灣社會研究季刊社。

<sup>80</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 39-43。

另一方面，促使大眾資本主義的發展，也是推動私有化的重要理由。儘管從理論來看，大眾持股不僅可解除私有化所導致的財富集中的問題，亦可發揮監督事業經營的功能；然事實上，只有資本家才有足夠的資金以直接投資大型公共事業或運作吸收股權的能力，故私有化所釋出的股權都逐漸被機構化、公司化，銀行、基金或一般企業便成為股權的主要持有者。

81

再者，私有化對民眾權益的影響亦大。以英國為例，Gray 指出，財富差距擴大、失業率升高、犯罪率上升與大規模私有化的推動有關。再者，對政經實力最薄弱的中下階層而言，更是增加日常生活的支出；如英國私有化自來水業後，水價上漲增加低收入戶經濟上的負擔，且家戶被斷水的比例亦大幅提高。<sup>82</sup>在臺灣方面，張晉芬亦以臺汽客運為例，指出私有化後不僅限於組織的扁平化、部門裁撤和人力精簡，且造成偏遠地區路線停駛、車站和停靠站被迫取消等，忽略社會公平的原則。<sup>83</sup>

由此可知，私有化的迷思之一是當國有財產的股權釋出時，人民將有更多的投資機會，然事實上，私有化所帶來的國產財團化、黨產化、勞動權益商品化以及國家責任市場化的結果，不僅是危及到人民工作權、生命財產權的保障，更惡化了社會財富分配的公平性。<sup>84</sup>Mark Turner 和 David Hulmer 亦認為，在最壞的狀態下，私有化可能把壟斷狀態從一個無效率的擁有者，移轉到另一個對於經濟和消費者都無利益的擁有者手上。<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> O'Connell Davidson, Julia, (1993). *Privatization and Employment Relations: The Case of Water Industry*, New York: Mansell, pp. 3. Ernst, John, 1994, *Whose Utility? The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain*, pp.90. 轉引自張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 41。

<sup>82</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 42-43。

<sup>83</sup> 張晉芬，2002 二版，《臺灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所，頁 137-202。

<sup>84</sup> 張晉芬，1999，〈私有化符合誰的利益？：檢視臺灣公營事業所有權轉移的社會效果〉，《臺灣社會學研究》，vol. 3：123，臺北：臺灣大學社會學系。

<sup>85</sup> Mark Turner & David Hulmer 著，倪達仁、席代麟、王怡文譯，2001，《政府再造與發展行政》，臺北：韋伯文化，頁 195。

## 第二節 勞動彈性化的形成與問題

### 壹、概說

二次戰後的二十餘年，由於泰勒主義、福特主義、凱因斯主義和美國霸權等制度因素的支持，資本主義歷經了一段繁榮期，然而自 1970 年代起，國際經濟開始嚴重衰退；為因應此種全球結構性的危機，資本主義開始嘗試透過制定政策、意識形態和權力形構等方式，建立一套新的積累體制和社會結構，亦即以「新自由主義」來挽救 1970 年代以來資本主義不斷下滑的平均利潤率。

Larner 指出，新自由主義約略可分成政策、意識形態、治理性 (governmentality) 等三種面向<sup>86</sup>。首先，在政策層次，新自由主義的倡議者鼓吹自由化、私有化、去管制化、以及緊縮的財政與貨幣政策；其次，就意識形態層次，新自由主義者宣稱「最不受管制的資本主義體系(自由市場經濟)不僅能體現個人自由選擇的理想，而且能夠在效率、經濟增長、技術進步、分配的公正性等方面使經濟績效達到最優」；<sup>87</sup>再者，就權力形構層次，其不僅嚴重打擊工人階級的組織與運動，並使資產階級內的金融資本取得壓倒性的優勢，進而造成金融資本與產業資本形成一種新型態的聯盟。<sup>88</sup>

關於新自由主義的資本積累方式，亦即 David Harvey 所謂的「剝奪式積累」(accumulation by dispossession)，包含下列面向：土地的商品化和私有化、強行驅離農業人口；各種形式的財產權(如公共的、集體的、國有的)轉變為私人財產權；壓制公共權利；勞動力的進一步商品化；壓制另類的(如原住民式)生產與消費方式；以殖民、新殖民、帝國主義的方式來奪取資產與自然資源；(特別是土地的)交易和稅收的貨幣化、奴隸交易(尤其是

---

<sup>86</sup> Larner, Wendy, (2000). "Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality," *Studies in Political Economy*, vol.63: 5-26. 轉引自萬毓澤，2004，《新自由主義全球化的起源與矛盾：批判實在論的馬克思主義觀點》，臺灣大學社會學研究所碩士論文，頁 94。

<sup>87</sup> Kotz, David, (2003). "Neoliberalism and the U.S. Economic Expansion of the '90s," *Monthly Review*, vol. 54, no. 11: 3-4. 轉引自萬毓澤，2004，《新自由主義全球化的起源與矛盾：批判實在論的馬克思主義觀點》，臺灣大學社會學研究所碩士論文，頁 94。

<sup>88</sup> Brunhoff, Suzanne de, (2003). "Financial and Industrial Capital: A New Class Coalition," in Saad-Filho, Alfredo (ed.), *Anti-Capitalism: A Marxist Introduction*, London: Pluto Press. 轉引自萬毓澤，2004，《新自由主義全球化的起源與矛盾：批判實在論的馬克思主義觀點》，臺灣大學社會學研究所碩士論文，頁 94。

性產業)；高利貸和國債，並利用信貸體系作為原始積累的基本手段等。<sup>89</sup>

「勞動市場彈性化」一詞最早於 1984 年由 John Atkinson 等人提出，Vosko 則將其分類為數量彈性化(Numerical flexibility)、功能彈性化(Functional flexibility)、距離策略(Distancing strategy)或外包、區隔策略(Segmentation strategy)等人力資源管理措施。數量彈性化係指企業透過勞動力投入數量(labor input)的調整，以因應經濟景氣的變動。功能彈性化是透過訓練和再訓練的方式培養企業內員工成為多技能工。距離策略係指企業利用商業契約而非勞動契約，來達到生產產品、提供服務和維持企業運作的目的。區隔策略則是將企業內的員工區分為所謂的核心勞工和邊陲勞工；其中核心勞工執行企業內部重要的工作，是企業透過訓練所培養的多技能工，並握有優渥的待遇與福利，且與企業維持相對穩定的僱傭關係；相對地，邊陲勞工則執行企業內較不重要或例行性的工作，不僅擁有較惡劣的待遇及福利，與企業的僱傭關係亦不穩定。

事實上，「區隔策略」不僅已大量應用在個別的企業內部，並已深刻影響整體的勞動市場。<sup>90</sup>除核心勞工和邊陲勞工之分類外，Charles Handy 亦以酢醬草的三片葉子來分析現代企業組織內部的不同分工：一、核心團隊：由為數不多的經理人、專業技術人員、和擁有技術的勞工組成，不僅享有高薪、優厚的福利、以及良好的工作環境，且是公司真正的資產；二、約聘人員：從事如司機、清潔工等非核心業務，以按時計酬的方式僱用，可減省退休金的開支；三、彈性勞工：企業用以應付業務尖峰期的工作，以臨時或兼職人員的方式僱用，無升遷管道與福利的保障，亦是企業用以節省成本的方法之一。<sup>91</sup>

至於整體勞動力市場的結構，David Harvey 則進一步將其分為以下三類：第一類是核心群體，由全職工作且擁有不定期契約的勞工所組成的初級勞動力市場；其不僅擁有較好的勞動條件、升遷管道、工作福利、以及在職訓練的機會，並具有功能的彈性。第二類為邊緣群體，又可再細分為

---

<sup>89</sup> Harvey, David, (2003). *The New Imperialism*, Oxford; New York: Oxford University Press, pp.145-52. 轉引自萬毓澤，2004，《新自由主義全球化的起源與矛盾：批判實在論的馬克思主義觀點》，臺灣大學社會學研究所碩士論文，頁 96。

<sup>90</sup> Vosko, Leah F., (1998). "Regulating precariousness? The Temporary Employment Relationship Under the NAFTA and the EC Treaty", *Industrial Relations*, vol. 53(1): 125. 轉引自成之約，1999，〈淺論「非典型聘僱關係」工作型態的發展與影響〉，《勞工行政》，vol. 139：13，臺北：勞工行政雜誌社。

<sup>91</sup> Charles Handy 著，施純菁譯，《組織寓言—韓第給管理者的 21 個觀點》，臺北：天下遠見，頁 287-297。

二種類型：其一為次級勞動市場，由具有技藝的全職工所組成，如辦事員、秘書等；另一類則提供了更大的彈性，包括部份工時工作者、計件工、外包工、定期契約工、以及受到公共津貼資助的受訓者，比前者擁有更少的工作保障。最後一類則為自我就業、轉包、臨時工等工作型態，幾乎不受保障。<sup>92</sup>

總之，在全球化的推波助瀾下，相較於傳統工作型態具有單一雇主、固定地點、全時間(full-time)、持續性(continuous)的特點，「非全時」、「非長期」、「非一對一」地受僱於一個或一個以上雇主或企業的「非典型僱用」(atypical employment)逐漸興起，並以勞動彈性化為策略與方法。就其類型而言，朱柔若認為部分部份工時工作與臨時性工作這兩類的非全職工作模式構成了彈性勞動制度的主體<sup>93</sup>，鄭津津則進一步將其細分為派遣勞動(dispatched employment)、部分工時勞動(part-time employment)、暫時性勞動(temporary employment)、租賃勞動(lased employment)、外包(contract out)與電傳勞動(teleworker)等型態。<sup>94</sup>其中「派遣勞動」是最直接挑戰國際勞工組織「勞動非商品」基本原則的工作型態。<sup>95</sup>

關於企業運用非典型勞動的動機，潘世偉等人指出，主要為符合企業臨時性的需求、可因應工作高峰期的需求、可降低薪資福利成本、因企業營運或組織調整、非典型勞工不必發資遣費、可減少行政管理事務、替代正在休假或暫停工作的正職員工等因素，然大量使用的結果，卻使勞動人口的生存權與工作權面臨不確定的風險，並挑戰整體經濟的永續發展。<sup>96</sup>

由於本文之研究對象為政府業務委託之個案，又業務委託之實行最早來自民間社會的外包制度，故本節將特別針對外包作一概說；接著輔以相關研究來探討我國勞動市場彈性的狀況，最後並整理目前國內外相關研究對於勞動彈性的批判，以及工會、政府當局的因應策略。

---

<sup>92</sup> David Harvey 著，閻嘉譯，2003，《後現代的狀況—對文化變遷之緣起的探究》，北京：商務印書館，頁 195-196。

<sup>93</sup> 朱柔若，1998，《社會變遷中的勞工問題》，臺北：揚智文化，頁 158-161。

<sup>94</sup> 鄭津津，2000，〈美國勞動派遣法制之研究〉，《勞動派遣法制之研究》，臺灣勞動法學會，頁 125。

<sup>95</sup> Vosko, Leah F. (1997). "Legitimizing the Triangular Employment Relationship: Emerging International Labour Standards from a Comparative Perspective", *Comparative Labor Law Journal*, vol. 19(1): 44. 轉引自成之約，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》，vol.20：106-107，臺北：政治大學勞工研究所。

<sup>96</sup> 潘世偉等，2006，《非典型勞資關係研究》，行政院勞工委員會委託研究計劃書，頁 220。

## 貳、外包制度

外包，又稱外包承攬、業務外包，係指透過商業契約的簽訂，將生產的工具或勞務提供給委託其他企業執行的方式，且外包的內容多半為不具技術性質或非企業核心專長的業務。<sup>97</sup>我國民法則稱之為「承攬」。依民法第 490 條第一項：「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。」承攬契約屬有償契約，然若工作並無成果，則不得請求報酬。由於承攬契約受到勞動基準法的法律限制較少，且外包工在民法內並無定義，故其身分關係是多重的，包括外包商僱用的勞工、承攬工、派遣勞工，其在《勞基法》中的權利與義務則視法律上的雇主而定。

業務外包的原始概念最早源於 1990 年 Hamel 和 Prahalad 於《哈佛商業評論》提出「外包」(Outsourcing)一詞，並以交易成本理論、企業核心能力理論、制度經濟學為理論基礎。再者，就 Vosko 對彈性的分類而言，Clarke 認為業務外包係距離策略的一種，又由於邊陲勞工可能是企業透過勞動契約所聘僱的兼職人員、短期性或暫時性人員，或是透過商務契約所使用的派遣勞工，因此「區隔策略」與「數量彈性化」和「距離策略」均有關聯。<sup>98</sup>

一般而言，造成業務外包發達的最主要原因是企業可藉此專注於核心的事業，藉由優秀的外包廠商以提昇產品品質，以及更好的服務品質。此外，「即時生產」作業需要、降低成本、突破勞動法令的限制、提高人力使用的彈性與效率、資訊科技發展及其使用成本降低、以及對於專業人才的大量需要，亦是促使企業大量使用業務外包的主因。

至於勞動派遣，最早出現於二次大戰期間的英國<sup>99</sup>，目前不僅已被民間企業廣泛運用，此股風潮亦成為政府的用人的型態之一。「派遣勞動」的特殊性在於「派遣勞動」涉及一個三角互動關係 (Triangular arrangement)，而這個三角關係係由派遣機構 (Dispatched work agency)、要派機構 (User enterprise) 和派遣勞工 (Dispatched worker) 三方當事人

<sup>97</sup> Ronald, D., Jean, B., & Kari, T. (1989). *Japan at work: Market, management and flexibility*, Paris: OECD.

<sup>98</sup> Clarke, O., (1992). "Employment adjustment: An international perspective", In K. Koshiro (ed.), *Employment Security and Labor Market Flexibility*, Detroit, MI: Wayne State University Press, pp. 222-230.

<sup>99</sup> 潘世偉等，2006，《非典型勞資關係研究》，行政院勞工委員會委託研究計劃書，頁 16。

所構建而成。不同於傳統僱傭關係和單純的外包、承攬，勞動派遣兼具「僱傭」與「使用」分離的特性。然而，由於我國過去並無積極之勞動派遣政策，故自《勞基法》施行後，常以承攬或臨時工的形式呈現。<sup>100</sup>常見的勞動派遣型態為就業服務和人力派遣，後者又可再細分為薪資管理、業務外包、長期人力派遣(常用僱用型派遣勞工)、短期人力派遣(登錄型派遣勞工)。<sup>101</sup>

關於承攬與派遣的最大區別，法理上在於「指揮監督權」的行使者係定作人或要派機構，然實務上卻常有模糊地帶。由於我國尚無勞動派遣之立法，故在區分承攬與派遣之實益，主要在《勞基法》第 59 條、62 條及 63 條之規定；如係派遣勞動，因派遣勞工係派遣事業單位所僱用，若派遣勞工因執行職務而遭受勞基法第 59 條所規定之職業災害時，派遣雇主應負擔無過失補償責任，要派人則免。如係承攬，承攬人所僱用勞工，則依勞基法 59 條之規定，可向承攬人或定作人請求負連帶職業災害補償責任。<sup>102</sup>

至於公部門的業務外包，一般則以《政府採購法》為依據，已於上節加以探討。

### 參、臺灣勞動市場彈性化的概況

關於我國非典型僱用之統計與現況，根據李誠等人於 1999 年底針對有使用非典型僱用的受訪廠商，分析廠內之非典型僱用人數與廠內典型受僱員工的比例後發現，廠商使用非典型僱用勞工的比例為 33%。<sup>103</sup>而在行政院勞工委員會於 2002 年委外所做的《非典型工作型態調查研究》<sup>104</sup>，發現在有使用非典型工作安排的企業中，外包工的使用率高達 55.17%，其次依序為定期契約人員為 54.93%、部分工時者有 32.16%、派遣勞動者為

<sup>100</sup> 邱祈豪，2003，〈勞動派遣的歷史研究—以日本勞動派遣的歷史發展為例〉，《研究與動態》，vol. 9：54-60，彰化：大葉大學共同教學中心。

<sup>101</sup> 黃馨慧，2007，〈派遣勞動關係之勞資爭議問題〉，《銘傳大學法學叢論》，vol.7：128-129，臺北：銘傳大學法律學系。

<sup>102</sup> 然參酌臺灣臺南地方法院 91 年重勞訴字第 2 號判決：「按勞動基準法第五十九條所規定之職業災害補償屬損失填補的一種型態，自須業務與勞工之傷病間有一定因果關係存在為必要，即勞工因就業場所或作業活動及職業上原因所造成之傷害，以雇主可得控制之危害始有適用」之見解，似應課予要派公司與派遣公司相同之職災補償責任。參照黃馨慧，2007，〈派遣勞動關係之勞資爭議問題〉，《銘傳大學法學叢論》，vol.7：133，臺北：銘傳大學法律學系。

<sup>103</sup> 李誠等，2000，《勞動市場彈性化與非典型僱用》，行政院勞工委員會委託研究計劃。轉引自潘世偉等，2006，《非典型勞資關係研究》，行政院勞工委員會委託研究計劃，頁 21。

<sup>104</sup> 陳輝逢，2002，《非典型工作型態調查研究》，行政院勞工委員會委託研究計劃。轉引自潘世偉等，2006，《非典型勞資關係研究》，行政院勞工委員會委託研究計劃，頁 22。



9.34%。

潘世偉等人於 2006 年研究企業運用非典型勞動之實際狀況，發現在電子業、汽車業、銀行業及三大代表性的國營事業中，均有將近七成的比例使用勞動派遣或定期契約等非典型工作型態。然而，隨著產業型態的不同，又各有不同的偏好，如電子業使用定期契約工的比例高達 85.2%、使用派遣勞工的比例亦有 76.2%；銀行業使用派遣業的比例則有 78.6%，然定期契約卻僅有近六成；汽車產業有 81.8%使用定期契約勞工，但使用派遣勞工者僅有 45.5%；至於國營事業則基於主管機關員額之限制，全部均使用派遣勞工，但僅一家使用定期契約工。整體而言，勞動派遣和定期契約等型態最為普遍，然相較於其他國家將部份工時視為是非典型勞動型態之重要形式之一，在我國則不普及。<sup>105</sup>

根據行政院勞工委員會於 2006 年 6 月 23 日公佈之《事業單位使用派遣勞工概況》，目前臺灣公營事業單位使用派遣勞工之比率為 41.2%，民營事業單位為 7.3%，顯示公營公共事業單位使用派遣勞工的比率較高。

至於在民營事業單位方面，依員工規模觀察，500 人以上事業單位使用派遣勞工之比率為 35%、300~499 人為 24.5%、200~299 人為 23.9%、100~199 人為 15.5%、50~99 人為 8.7%、30~49 人為 3.6%、未滿 30 人為 1.7%，顯示規模愈大之事業單位使用派遣勞工之比率愈高。

又針對派遣勞工之工作內容，公營事業單位之派遣勞工主要以清潔工作人員(占 30.1%)、機械設備操作人員(占 26.7%)、一般事務助理人員(占 10.3%)、保安人員(占 10.1%)等較多。而民營事業單位，以一般事務助理人員(占 17.1%)、機械設備操作人員(占 13.2%)、清潔工作人員(占 7%)、電話客服人員(占 6.9%)、行銷人員(占 4.6%)等較多，顯示其工作內容多以基層工作為主，且逐漸多樣化。<sup>106</sup>

值得注意的是，依據《天下雜誌》的調查，隨著社會型態的轉變、藍領技術被高科技產業取代，再加上 2000 年政黨輪替後，職訓政策大轉彎，導致訓練課程大量委外、職訓師遇缺不補，使肩負政府搶救失業第一道防線，並擔負失業給付、就業服務、與職業訓練等三大重要功能的職業訓練

<sup>105</sup> 潘世偉等，2006，《非典型勞資關係研究》，行政院勞工委員會委託研究計劃，頁 217-218。

<sup>106</sup> 行政院勞工委員會，《事業單位使用派遣勞工概況》，網址：[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts=449b8d33:4ce6](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=449b8d33:4ce6)，瀏覽日期：2009/4/7。

局，其三千位員工中竟有七成是外包或約聘人員，<sup>107</sup>呈現出「一群『準失業者』服務一群『失業者』」的窘境，更造成自辦職業訓練質量大幅弱化。

## 肆、勞動彈性化的影響與因應策略

### 一、對個別勞資關係的影響

既有文獻多從管理角度出發，強調非典型僱用型態的使用狀況與運用策略，然大量使用非典型僱用型態的結果，影響最大、並首當其衝者卻是在第一線工作現場的勞工、工會組織和雇主；可惜的是，目前對於勞動關係進行深入討論的研究並不多。

首先，針對雇主的影響，楊慧敏以業務委外為研究對象，認為儘管業務委外可降低企業的營運與人力成本，然企業大量運用業務外包的結果卻可能使其面臨喪失獨特技術、工作品質無法掌握、內部員工的抗拒、企業文化的不適應、將原本績效不佳的部分業務外包將導致失敗的結果、轉包的問題、委外過程中可能造成企業損失等企業風險。<sup>108</sup>

鄭津津以勞動派遣為例，認為由於派遣工作的不穩定及缺乏前瞻性，派遣勞工對要派機構較無認同感與忠誠度，工作表現的效率亦往往不如經常性僱用勞工；故儘管使用勞動派遣可節約成本，但同時也會影響生產品質，甚至是員工士氣與工作表現。<sup>109</sup>

潘世偉等人亦指出，在不區分不同產業的前提下，影響企業使用非典型勞動的不利因素，包括行政管理問題、產業技術特性不符、相關法規限制、正職員工反對、非典型勞動力不佳、流動率高、公司機密不易控管、工安職災、減少正職員工向心力、影響團隊合作、勞資爭議增加、正職與非典型勞工間的摩擦、訓練問題、非典型轉正職引發爭議等。<sup>110</sup>

其次，就個別勞工之勞動權益而言。成之約指出，儘管非典型工作型態具有彈性，然卻被排除於就業安全與勞工參與制度之外。其次，由於勞雇雙方並無長期的僱傭關係，一旦市場發生變化，企業不需負擔任何的資

<sup>107</sup> 丁嘉琳、彭昱融，2009，〈七成外包、約聘人員的職訓局〉，《天下雜誌》，vol. 416，臺北：天下雜誌。

<sup>108</sup> 楊慧敏，2004，《業務外包下企業勞資關係和人力資源管理運用之探討—以承攬企業為對象》，政治大學勞工研究所碩士論文，頁 32-39。

<sup>109</sup> 鄭津津，2006，〈勞動派遣之工會角色與功能探討—以派遣勞工行使集體勞動權為中心〉，收錄於《勞動派遣理論與實務對話研討會》，頁 85-86。

<sup>110</sup> 潘世偉等，2006，《非典型勞資關係研究》，行政院勞工委員會委託研究計劃書，頁 221。

遣費或解僱責任，即可輕易終止勞雇關係。再者，目前勞動法令的保障不足更將對此等勞工的勞動條件和安全衛生等權益產生不利影響。最後，缺乏在職訓練的機會亦不利於非典型工作型態的勞工尋找長期、穩定的工作，使其流動機會受到限制。<sup>111</sup>

楊慧敏以業務外包為例，指出由於業務外包、勞動派遣等非典型雇用型態脫離了原有勞資關係的範疇，削弱了勞雇間的從屬性，不僅使以傳統僱傭關係為核心的現行勞動法律無法提供適當的保護，並將導致承攬公司中間剝削服務費用、同工不同酬、雇主責任歸屬、和勞動權益受損害等問題。此外，在業務外包的關係下，承攬公司通常以定期契約的方式聘僱勞工，故隨市場景氣循環致使業務量減少、或承攬契約期滿時，甚至是外包公司有權因其主觀認定而要求承攬公司更換工作者，都將使業務外包的勞工面臨失去工作的風險。<sup>112</sup>

第三，在勞雇關係的影響方面，王韻涵從派遣員工的角度，發現派遣員工認為和正職員工間的衝突並不嚴重，然年資較長的派遣員工會因為擁有較充足的派遣經驗而較難適應不同要派公司的要求，較易產生衝突；此外，當正職員工經常將派遣員工視為下屬並給予命令指揮，將導致派遣員工與正職員工產生緊張關係。<sup>113</sup>

蘇子倫以中華電信士林營運處與旗下的服務中心為研究對象，探討中華電信公司的簽約外包制；指出，無論是主管或是正式員工對於外包人員的評價與整體印象均採正面肯定的態度，然由於該研究之訪談對象僅針對公司主管與正職員工，故無法得知外包人員的看法。<sup>114</sup>

張簡坤國則更進一步研究外包工與正職員工間的衝突與工會的角色，其以臺鐵高雄機廠工會為例，指出由於認知差異大、資訊不對稱之文化差異、正職員工工具公務人員身分之法律規範差異、以及硬體設備不足和角色期望不同之其他原因，導致外包工與正職員工會因為制度因素(如勞動

---

<sup>111</sup> 成之約，1999，〈淺論「非典型聘僱關係」工作型態的發展與影響〉，《勞工行政》，vol. 139：15，臺北：勞工行政雜誌社。侯俊言，2004，《醫院使用派遣勞工之研究》，中正大學勞工研究所碩士論文，頁 95-96。

<sup>112</sup> 楊慧敏，2004，《業務外包下企業勞資關係和人力資源管理運用之探討—以承攬企業為對象》，政治大學勞工研究所碩士論文，頁 39-41。

<sup>113</sup> 王韻涵，2004，《派遣員工與正職員工間衝突情形之研究—自派遣員工角度分析》，中正大學勞工研究所碩士論文。

<sup>114</sup> 蘇子倫，2004，《中華電信公司簽約外包制之執行評估》，銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。

條件差異、夥伴關係不良、工作依賴性、地位不對等)、個人因素(如外包工被視為外人、硬體設備不足被歸因禍首為外包工)、以及意外因素(外包工對媒體投訴)而產生緊張關係；然而，由於臺鐵高雄機廠工會的角色較為被動，對外包工與正職員工間的小事以協調的方式來介入，但針對較大的衝突卻多採以忍讓、退避來因應。再者，又因工會始終未積極爭取介入資方的外包政策，再再都使得會員與外包工均對於工會幹部的調處能力感到質疑。<sup>115</sup>

## 二、我國政府對勞動市場彈性化之因應策略

為因應勞動彈性化的問題，荷蘭與丹麥於 1990 年代中期後發展出「彈性安全」模式觀點(Flexicurity Model)，並受到歐盟與 OECD 各國的重視。T. Withagen 指出，關於彈性安全的發展策略，一方面必須企圖增加勞動市場中工作組織與勞資關係的彈性程度，另一方面則增進勞動市場內外弱勢團體的安全需求，並避免出現 R. Muffels 所稱之「不彈性」(inflexibility，係指企業彈性用人方式受到法令限制，導致就業市場的流出率高於流進率)、以及「不安全」(insecurity，意指工作者面臨轉業、失業、職場就業的不安全威脅)的雙重束縛(Double Bind)的現象。<sup>116</sup>

李健鴻引用 Tangian 所提出的勞動市場「彈性—安全」之「組合式分析指標」，發現臺灣的勞動市場在彈性與社會安全保障間，呈現出「不平衡的雙重束縛」，(Double Bind Relationship of Imbalance)成為「不彈性、不安全」(in-flexicurity)的特殊型態。<sup>117</sup>然而，本文認為，由於過去臺灣並未徹底實行勞動法令，且「地下經濟」的蓬勃發展亦成為一般民眾在無法進入正式部門工作後的另一選擇，故臺灣的勞動市場是否確屬「不彈性」，不無質疑。

再從我國部份勞動法令的規範來看，李碧涵指出，儘管《大量解僱勞

---

<sup>115</sup> 張簡坤國，2007，《外包工與正職員工間衝突的工會角色—以臺鐵高雄機廠工會為例》，中正大學勞工研究所碩士論文。

<sup>116</sup> Withagen, T. & Tros, Frank & Lieshout, Harm van, (2004). *Toward 'Flexicurity'?: balancing flexibility and security in Eumember states*, 13<sup>th</sup> World Congress of the International Industrial Relations Association, Berlin. Muffels, R., (2006). *Job Mobility and Employment Patterns across European Welfare States. Is there a Trade-off? Or a Double Bind? Between Flexibility and Security*, Institute of Labor Studies, Tilburg University. 轉引自李健鴻，2006，〈邁向彈性安全—談臺灣就業安全政策發展方向〉，發表於「全球化勞動政策研討會—展望勞動新世紀」，行政院勞工委員會主辦，頁 1-2。

<sup>117</sup> 李健鴻，2007，〈台灣勞動市場的「彈性」與「安全」：國際比較分析〉，收錄《國家與社會》，vol. 2：215-259，桃園：元智大學社會暨政策科學學系。

工保護法》名爲限制雇主進行大量解僱，但實際上卻是合理化、彈性化雇主大量解僱勞工的程序法，並無法達到「安全」的目的。<sup>118</sup>黃怡樵亦認爲，我國政府基於企業需求、產業結構的變化、以及因應景氣的循環，於《就業服務法》第 23 條以及《雇用部分時間工作勞工實施要點》訂定非典型僱用勞工之勞動保護，隱含國家鼓勵企業僱用非典型工作勞工。<sup>119</sup>

至於我國對於非典型僱用工作型態的勞動保護，首先，針對定期契約工而言，依《勞基法》第九條之規定，僅將針對定期契約的範圍及期限有所限制，在勞動條件方面，除工作時間的相關規定有別於非定期契約外，其餘並無差別性的勞動保護。再者，在部份工時工作者方面，依照勞委會於 1992 年 6 月 29 日頒布之《雇用部分時間工作勞工實施要點》第五項第一點，規定工資、例假、休假、請假、產假、資遣、退休、職業災害補償、工作規則等事項應依《勞基法》規定辦理，然工資、休假等與年資有關的事項，須依部份工時的工作時間比例計算。

又針對勞務外包後之承攬公司的勞工權益，依行政院勞委會 89 年臺(89)勞資二字第 00018469 號函，儘管現行勞工法規並無強制要求勞務外包公司之勞工與發包公司之勞工享有相同的待遇或勞動條件，然基於事業整體運作的一致性，就工時、休息與休假等部份勞動條件，宜要求外包公司提供相同的條件；至於其他勞動條件，發包公司於承攬時應要求承包公司提供適當的條件。又勞動派遣的法律保障，目前仍依照《勞基法》的相關規定辦理。

---

<sup>118</sup> 李碧涵，2006，〈勞動政策的發展：全球化的挑戰與改革〉，發表於「全球化勞動政策研討會—展望勞動新世紀」，行政院勞工委員會主辦，頁 7。

<sup>119</sup> 黃怡樵，2003，《經濟全球化趨勢下臺灣勞動法制的變遷與其發展一函》，中正大學勞工研究所碩士論文，頁 58-59。