

## 第五章 結論

本文旨在探討在我國持續推動民營化、員額精簡政策的前提下，勞委會擴大公部門臨時人員適用《勞基法》的美意勢必遭到扭曲；不僅侵害勞動權益，亦將導致嚴重的失業問題，對政府的財政負擔而言，無疑是雪上加霜！

### 臺灣民營化的發展

回顧臺灣民營化的發展，自 1980 年代以降，隨著新自由主義的興起，新右派的新公共管理改革運動亦積極展開，民營化、自由化的風潮更是席捲全球。90 年代中期以後，由於我國政治經濟情勢的轉變，政府開始推動民營化政策，其中又以公營事業民營化、公務機關(構)的業務委外最為常見。

就公營事業民營化而言，多數的公營事業集中於 1994 年至 2001 年間完成民營化，又即使是較具爭議的事業單位，亦於 2006 年前完成；但學者們卻發現，民營化不僅無助於效率的提升，並將導致國產財團化、勞動權益商品化以及國家責任市場化等惡果；在臺灣，更加深了黨產化的問題，使黨、政、商間的關係更為緊密連結。

儘管目前公營事業民營化的推動已暫告一段落，然而，正當其侵害勞動權益的惡果、以及圖利政黨、財團的問題開始浮現的同時，政府卻挾著員額精簡之名，自私部門引進勞動彈性制度，並於公部門內大力推動勞務委外。

自 1993 年行政院訂頒《行政革新方案》開始，員額精簡被視為是政府運作的基本原則；政府除對正式公務人員採「總量管制」外，自 2000 年立法院審議中央政府總預算案後，以「人事費」僱用之聘僱人員亦大幅下降。另方面，有鑑於外界對於政府的需求與日俱增，為彌補公務人員人力的不足，以「業務費」僱用之臨時人員、以及業務委外等方式便成為政府用人的重要途徑；1996 年 5 月 1 日三讀通過的《政府採購法》更是替業務委託、勞務委外的政策立下合法的基礎。然而，所謂員額精簡的成效，事實上卻是刪減「人事費」科目、刻意忽略「業務費」的增加，故實際用人成本是否降低，不無疑問！

## 擴大適用《勞基法》的雙面孔

基本上，本文對於勞委會逐年擴大各業勞動者適用《勞基法》，以保障整體勞工的工作權益，深表贊同。然而，回顧歷年擴大適用、再指定排除《勞基法》的歷程，勞委會的態度與作法實際上卻是反覆無常的；尤其在桃園縣停車管理處收費員外包事件中，更是出現一國兩制荒謬！

又針對 96 年 11 月 30 日勞動一字第 0960130914 號公告，儘管勞委會最初仍有保護臨時人員的美意，然就實質意涵而言，公告所稱之臨時人員，實際上包括二類人員：一類為符合《勞基法》第九條第一項前段：「勞動契約，分為定期契約及不定期契約。臨時性、短期性、季節性及特定性工作得為定期契約」之「真臨時人員」，另一類則為《勞基法》第九條第一項後段：「…有繼續性工作應為不定期契約」之「假臨時人員」。

首先，針對「假臨時人員」，由於實際上從事具有繼續性之工作，故適用《勞基法》後，依該法第九條第二項規定，將成為不定期契約，進而增加資遣費、勞動條件、特別休假等人事成本。是故，自 96 年 11 月 30 日公佈第 0960130914 號公告至 97 年 1 月 1 日生效日前，部份公務機關(構)依《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》將單位內之「假臨時人員」委外，或是運用志工、替代役等其他人力替代措施，以降低人事成本。

此外，就本文兼論之國體清潔工外包事件而言，儘管國體校方亦以《中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案》為由，將清潔勞務委外。然而，依《中華民國行業標準分類》，國體屬「教育訓練服務業」，又根據行政院勞委會 87 年 12 月 31 日（87）台勞動 1 字第 059605 號公告、97 年 2 月 4 日勞動 1 字第 0970062136 號、97 年 7 月 18 日勞動 1 字第 0970019577 號函，清潔工們早於 87 年 12 月 31 日起即適用《勞基法》，因此，即使國體校方以《勞基法》第十一條之「業務緊縮」為由，將之解僱後再委外，亦須依法給付資遣費、退休金與預告工資；但更重要的是，由於國體校內始終有清潔勞務之需求，故以「業務緊縮」之名解僱是否具有正當性，不無疑問！

又針對未能於 97 年 1 月 1 日前順利委外、解僱之「假臨時人員」，人事行政局則以 97 年 1 月 10 日公佈之《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》指出，除符合「辦理非屬行使公權力的業務」、「臨時性」以及「現有業務經委託外包或其他人力替代措施檢討後，人力仍不能負荷」

之「真臨時人員」外，各公務機關(構)須盡可能地以「其他替代性人力措施」取代「假臨時人員」，再度造成大量「假臨時人員」面臨委外、解僱或轉為聘僱人員的命運，亦即「極大化替代性人力措施」。弔詭的是，對於遭到外包或派遣的臨時人員而言，公告施行後亦促使其成為《勞基法》的適用對象，但雇主卻是由公務機關(構)轉為民營外包、派遣公司，使勞動條件與工作福利大打折扣！

另一方面，由於並非所有公務機關(構)均恪守此要點之規定，故公部門內仍存在有少數的「假臨時人員」，但卻亦面臨「虛假化定期契約」的問題。然而，第 0960130914 號公告為依《勞基法》所授權之法規命令，《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》則係屬行政院函核定之行政規則；當二者相互衝突時，就法律位階而言，《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》因牴觸法律而無效，故應回歸《勞基法》之相關規定。

其次，就「真臨時人員」而言，是否適用《勞基法》的判斷標準更屢因各部會的介入而變更，且各地縣市政府勞政機關和用人機關亦有認定權限；結果不僅使政策朝令夕改，亦可能發生一國二制的荒謬，讓人民無所適從。又即使是未被排除適用《勞基法》的「真臨時人員」，亦將因其勞動契約屬定期契約，使受僱時間短暫，實際受惠有限。

綜上，儘管第 0960130914 號公告確實保障少數「真臨時人員」適用《勞基法》的權利，但由於為定期契約工，故實質效益不大。再者，更因人事行政局及其他部會的介入，間接侵害更大多數「真臨時人員」、「假臨時人員」的勞動權益。故本文認為勞委會不僅應明確規範第 0960130914 號公告所保障的範圍，並應確實執行、有效監督，以捍衛公部門受僱者的勞動權利。

### **勞務採購對勞動權益的影響**

如前所述，原則上勞委會第 0960130914 號公告應保障非依公務人員法規、《聘用人員聘用條例》、《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》、《國軍聘用及雇用人員管理作業要點》、以及已適用《勞基法》之技工、駕駛、工友、清潔隊員以外的「臨時人員」適用《勞基法》，但在政府推動民營化、人事精簡的前提下，卻導致大量的「假臨時人員」被迫委外或派遣。

另一方面，基於以追求最大利潤為最高原則，外包公司勢必選擇盡可能

地剝削勞動條件與降低僱用人數。以國體清潔工外包事件為例，外包公司不僅壓低薪資、未依法投保勞、健保，片面將工作改為責任制；面對清潔工的質疑時，更是出言恐嚇、非法解僱，使勞動權益面臨極大的威脅。另一方面，作為監督者的國體校方，亦未根據勞務採購契約之規定，善盡監督責任。是故，所謂的節省成本，實際上卻是以減少受僱勞工、增加相對勞動強度、提供惡劣的勞動條件和工作福利、以及非法解僱所換來的，是內部成本外部化的結果，甚至造成嚴重的失業問題。

事實上，正如學者們對於公營事業民營化的批評，業務委託實際上亦為政商勾結、利益輸送的政治籌碼，但被犧牲的卻是弱勢勞動者的權益。然而，對於民營化背後的決策者而言，卻仍匹著「競爭」與「效率」的外衣，繼續蠶食著國家的利益與踐踏勞動者的尊嚴；至於在權力架構下的執行者，雖無決策權力，但基於行政一體，亦僅能背負著剝削勞動權的十字架，飽受外界指責與批評。

### **失業問題與勞務採購的弔詭**

自 2008 年下半年後，受到國際經濟危機的影響，我國失業問題日益嚴重；為緩和不斷攀升的失業率，行政院推動一系列促進就業的政策，並釋出短期公共服務的工作機會。然而，以 97 年短期促進就業措施為例，實際上不僅無助於提升弱勢勞工的工作技能，甚至仍以勞務採購為施政方向，使外包、派遣公司得以藉此再度獲利；不但加重政府的財政負擔，更忽略外包、派遣公司即是造成目前高失業率的元兇之一！

簡言之，在政府推動員額精簡的前提下，為降低「人事費用」，以勞務採購將既有的工作委外，並造成嚴重的失業問題；爾後，卻又再花費另一筆支出，僱用失業勞工從事技術性低、可替代性高的短期工作，反而增加政府的財政負擔。因此，本文認為若暫緩目前的勞務委外政策，甚至是將已外包、但具有繼續性、長期性的工作重新直接僱用，不僅有利於降低持續攀升的失業率、提升失業勞工的工作技能，亦可確保其工作與經濟安全，並減輕國家的財政支出。

此外，本文經訪談後亦發現，儘管目前我國勞工訴訟補助制度已趨健全，然而，當勞資爭議發生時，卻往往由於過高的裁判費用、以及漫長的訴訟期間，直接或間接地造成勞方當事人的身心壓力與經濟負擔，使其放

棄行使爭訴的權利。故本文認為不僅應就目前勞工訴訟補助制度的缺失、民事訴訟法中之相關條文予以修正，甚至是另行訂定勞工訴訟相關法規，以縮短訴訟時間、減少訴訟費用的負擔。但最重要的是，再多的訴訟補助都僅是事後的補救措施；政府若能善盡保護勞工的職責，事前即避免勞務採購所生之爭議，勞工亦無提起訴訟的必要！