

國立政治大學勞工研究所

碩士學位論文

從國道收費員爭議案看就業安置議題

The Outplacement in the Event of Transfer of the Parts of
Business: the Case of Highway Tollbooth Collectors in Taiwan

指導教授：張其恆 教授

研究生：林汐珊 撰

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月

Abstract

The main purpose of this thesis is to summarize the event of highway tollbooth collectors' struggle, understand their appeal and the response of the relevant government units, and then clarify the real cause of the dispute, and, accordingly to examine the collectors' protest behavior and the reasonableness of the content of the claim.

Through literature review and study of official documents, this paper considers that the reasons for the dispute are: (1)the existing domestic laws and regulations on the protection of labor rights and interests in the event of business changes are not extensive, (2)the provisions on employment placement in the contract between the Gaogong Bureau and the Yuantong Corporation are not clear enough, and (3) the participation of national highway toll payers in the decision-making process of electronic state road charges is insufficient.

Based on the above edified reasons for the dispute, this paper proposes four policy recommendations: (1) to do assessment carefully of the impact on employees' rights and interests and their reaction before the transfer of undertaking, (2) planning clear and feasible employment placement proposals, (3) strengthening the participation of employees in the decision of the transfer of undertaking and the subsequent employment placement proposals,(4) to amend the relevant laws in Taiwan for improving the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, including the transfer of labor contract .

In addition, this paper holds that although the dismissal of highway tollbooth collectors and the subsequent placement of employment are in line with the existing law, this legality can only provide protection of the property rights of state-owned toll payers, that is, they can receive payment, but they cannot guarantee their right to work. Since most collectors are far below retirement age, they are most looking forward to the right to work. In this regard, its protest behavior and the content of the appeal, although it exceeds the existing domestic laws and regulations, but has its rationality.

Keywords: Highway Tollbooth Collectors 、 Outplacement 、 labor dispute

摘要

本論文研究主旨是整理國道收費員抗爭始末，瞭解收費員的訴求與政府相關單位的回應，進而釐清發生爭議的真正原因，並據此檢視國道收費員的抗爭行為與訴求內容之合理性。藉由文獻分析與研讀官方文件，本論文認為造成爭議的原因有：（1）國內現行法令對營業變更時勞動權益保護機制不夠周延（2）高公局與遠通公司合約中對就業安置的規定不夠明確（3）國道收費員在國道收費電子化決策過程之參與不足。

為能以此次案例作為前車之鑑，減少日後勞工因在業務消失、移轉或在公轉民過程的分工中陷入不安定的工作狀態，本論文根據上列發生爭議的原因，提出四項政策建議：（1）預先謹慎評估營業變更對原受雇員工勞動權益之影響與反應（2）規劃明確可行之就業安置計畫（3）強化受雇員工對營業變更計畫與後續就業安置計畫之參與（4）修改國內相關法律，對營業變更採勞動契約存續保障之制度設計。

此外，本論文認為雖然就法制面而言，高公局對國道收費員的解僱與後續就業安置都符合現行法令，惟此合法性只能提供國道收費員財產權上的保障，亦即可以領到資遣費，卻無法保障其工作權。由於大多數國道收費員的年齡都遠低於退休年齡，所以他們最期待的是工作權保障。就此而言，其抗爭行為與訴求內容雖逾越國內現行法令，但有其合理性。

關鍵詞：國道收費員、就業安置、勞資爭議

目錄

第壹章 緒論	1
第一節 研究源起	3
第二節 研究問題與目的	4
第三節 章節安排	5
第貳章 國道收費委外辦理與人員安置之決策	7
第一節 國道收費改採電子收費之決策過程	11
第二節 高公局與遠通公司就國道收費員資遣與職業安置之協定內容	18
第參章 國道收費員抗爭歷程	22
第一節 抗爭大事紀	23
第二節 收費員自救會的訴求	31
第三節 高公局與遠通公司對於自救會訴求之回應	33
第肆章 國道收費委外辦理模式與相關法制之檢討	42
第一節 政府業務委外辦理模式之比較	42
第二節 政府業務委外辦理所涉及之勞動權益問題	48
第三節 國道收費委外辦理模式與收費員爭議之關聯性分析	57
第四節 由歐盟「營業變更命令」法制規範看國道收費員之爭議	65

第五章 結論與政策建議.....	78
第一節 結論	78
第二節 政策建議.....	80
參考文獻.....	83



表目錄

表 1 收費員約聘雇人員人數.....	10
表 2 國道收費員抗爭行動大事記.....	26

圖目錄

圖 1 行政機關 2011 年-2017 年派遣承攬勞工.....	56
-----------------------------------	----



第壹章 緒論

「國道收費員因著全面施實電子收費系統(ETC)失去了工作。」

這短短的一句話道出勞動市場受到很多因素的影響而變動，其中科技進步已是近代重大的因素，包括人工智慧崛起可能取代人類的現有的工作等議題皆已是當今討論的重要議題。

在二十一世紀又被稱為資訊科技的世代中，生活充斥著大大小小資訊科技的應用，使現今社會環境快速變動，更改變人類以往的生活形態、社會文化、生產方式等。「資訊科技」簡單來說就是運用多媒體、電腦設備、網路系統等，來進行收集、處理、儲存資料及傳輸圖形、文字或語音之技術。生活中其實已經脫離不了資訊科技的應用，比如搭乘大眾交通工具或是到便利商店購買東西時使用悠遊卡付款、學生證進出圖書館或宿舍時的門禁設備、辦公人員的識別證等、信用卡繳費、醫院掛號繳費、寵物身上的電子晶片等……不勝枚舉。上述所舉的例子都是使用到「無線射頻辨識系統」(Radio Frequency Identification, 簡稱 RFID) 的資訊科技，堪稱這是這世紀前十大技術之一，已全面的影響了這個世界。科技資訊快速的變動不僅為生活更帶來了便捷性，更是漸漸的改變人類的生活方式及習慣，當人們在享受這樣這樣便捷生活的同時，卻我們也能發現，以前的售票人員取而代之的就是販售機，或是舍監阿姨也慢慢不見了！明顯的高速公路收費員也是其中一批受影響的勞工。

「資訊革命」就如第三次革命，從原本大量生產的工業進到高度資訊化的時代，縮短了世界各地的聯絡距離，開啟了全球化的新世代。不管是個人或是組織面對這樣的變動，都須有彈性應變的能力或是適應變動的準備。除了企業組織為了能在不斷獲利的前提下，積極進行組織、產品等的創新變革外，國家政府也同樣的需極力強化國家自我的能力，以面對國際之間的競爭。在這樣的背景環境之下，科技化與自動化更是能達到提升效率和降低成本的目標。自動化即靠著網路連線和電腦設備等各樣的技術完成生產，意謂著不需要人力就可完成生產，因此在自動化的帶動下，不僅帶來了快速生產更省去很多人事成本，自動化儼然成為未來的生產趨勢。但反觀勞動市場，大批人力被取代後，勞工的就業問題便可能出現問題。許多研究表示，未來將有很多職業因科技的進步而消失，這是極需政府重視的一個議題，從國道收費員上街抗議或許可以看出因自動化造成的失業問題的一些端倪。

長期以來我國在公速公路使用人工收費方式顯然無法滿足政府追求效率的期待，此外，由於資通技術已成熟的發展，許多先進國家皆已開始實行國道電子收費，於是建立智慧型運輸系統（Intelligent Transportation System, ITS）亦成為我國政府重點執行項目之一。電子收費系統從開始興建到正式啟用耗時約十年之久，在這過程中充滿許多的紛爭和角力，終於在 2014 年 1 月 2 日起，我國高速公路開啟了新時代-全面實施電子收費。而在實行全程電子收費後，也隨之開啟因該系統而失業的國道高速公路收費員抗爭之路。

第一節 研究源起

一批國道高速高路收費員因不滿國道高速公路局委託推動高速公路電子收費計畫之遠通公司所提出的安置辦法及處理態度，後與相關勞動團體組成「國道收費員自救會」來表達不滿和其訴求。該群收費員從失去工作後便開始多次行動表達其訴求及抗議。隨著一次兩次的次數越來越頻繁，行動一次也比一次激烈，不僅引起了政府相關單位注意，更造成廣大民眾的輿論此起彼落，有的人聲援收費員，當然也有反對的聲音批判這樣無理的行為。不管如何，這批前收費員為了爭取自己的權益，決定起身抗爭到底。

在看似成功的高速公路電子收費計畫，其中卻潛藏著許多爭議。除了技術、契約爭議外，勞資爭議的發生更是政府始料未及且難以解決的棘手問題。工作受到衝擊的國道收費員，甘願花費自己的時間、體力，歷經風吹日曬雨淋，並長期受到來自四面八方的眼光或是批評，且在行動不知道能不能獲得結果的情況下卻仍堅定抗爭。同樣的，政府與遠通公司面對事情如此演變如無辜罪人般地束手無策。因依法政府高公局已完成解僱，而遠通公司認為在無損勞工的權益下，對於收費員工作的安置也認為已經盡了最大的誠意。

國道收費員在表達訴求的過程中，因遲遲未得到政府正面回應，於是開始採取更激烈的行動，以步行方式走上國道表達訴求。至終，獲得當時交通部長葉匡時承諾收費員，會召開專家學者會議，希望藉此研擬有關自

救會之相關提案。筆者因緣際會參與上述專家學者的會議，在會議中紀錄了來自代表勞方的國道高速高路自救會、代表政府單位的高公局、及專家學者對於此爭議案件的聲音及意見。在會議過程中，勞資雙方各自表述，都堅持自己的立場及權利義務，使得筆者不斷思考會發生這場勞資爭議的真正原因，並且思索是否能於爭議發生前就避免爭議的產生，以及未來該如何解決類似的爭議行為。

第二節 研究問題與目的

「無風不起浪，事出必有因。」任何爭議事件，背後定有其發生的原因。此次高速公路電子收費計畫所造成之爭議，看似因著科技進步取代了人力，因為失去工作，衝擊了無數家庭經濟，國道收費員才會起身抗爭。但爭議的背後，真的原因卻是由很多因素所造成，可能是勞工為了權利和工作權的問題或是政治或勞工團體的利益等等。

在過去勞動意識尚未發展成熟時，當發生勞資衝突，弱勢的勞工多只能默默接受不合理的對待。但近年來我國勞動意識已日益高漲，許多有關勞工權益的勞動議題逐漸受到重視，勞工也團結起來開始透過抗爭的方式來為自己爭取權利。在我國因工會奇特的發展，長期工會與資方並沒有協商的能力。因此目前勞工會以自救會的方式集結，一同表達自身訴求，必要的時候也會用激烈的抗爭的方式來表達訴求，引起媒體、社會大眾及政府的關切，例如 2014 年華隆自救會的臥軌行動及近期 2019 年 Uber、小客車租賃公會、叫車平台代顧駕駛自救會上街抗議等。在這些抗爭過程中

常為社會帶來陣痛期，各式抗議行動亦可能使社會產生爭執與分裂，若是長期未解決，甚至使民眾對政府產生的不安定感，導致國家整體失去競爭力和向心力。雖然如此，勞工上街抗議的新聞時有所聞。若是未深入了解或僅憑媒體報導片面取得資訊是沒辦法全貌的了解勞資爭議的原因。

爰此，本論文研究主旨是整理國道收費員抗爭始末，瞭解收費員的訴求與政府相關單位的回應，進而釐清發生爭議的真正原因，並針對這些原因提出政策建議，期望能以此次案例作為前車之鑑，減少日後勞工因在業務消失、移轉或在公轉民過程的分工中陷入不安定的工作狀態，進一步期盼政府能重視目前約聘僱人員的勞動問題，在解僱或移轉安置上可能會遇到的相關勞動問題。

第三節 章節安排

本論文採用個案研究法，主要透過蒐集個案資料，對特定對象進行有系統的研究，從其背景的描述、事情發展過程、研究對象的行為觀念等，多方面深入且具體的論述。

「第壹章 緒論」說明本研究的動機與研究目的。

「第貳章 國道收費委外辦理與人員安置之決策」會產生國道收費員自救會上街抗爭的原因，表面上勞工是因為失去工作，但事實上背後有眾多複雜的因素導致這樣的結果。在政府的政策決定下，電子收費系統面導入，結束人工收費業務的情況下，使得收費員工作崗

位消失。換言之，因為科技的進步可能造成組織的變動或是工作的消失等影響。組織產生變更後，首當其衝面臨到的就是人員流向的問題，關於公私部門在面對組織變革時都必須遵照必要的法令以保護勞工基本的權利。但積極的一面若能做好職業安置，更能避免勞工落入失業的地步。本章先介紹國道收費改採電子收費的決策過程，接著再列出高公局與遠通公司就國道員資遣與職業安置之協定內容。

「第參章 國道收費員抗爭歷程」描述個案事件的背景及發展過程作為一個討論的基礎，藉由整理該自救會的抗爭主張與訴求來說明勞工因不滿政府及遠通公司的職業安置進而組成自救會來抗爭的經過。

「第肆章 國道收費委外辦理模式與相關法制之檢討」在此章節中分析國道收費委外時可能採取的委外辦理模式，並檢討我國目前的相關法制的規範。

「第伍章 結論與政策建議」最後係根據前述章節之討論做出綜合分析並期盼藉由客觀分析本案例，進而提出具體指導方針供參考。

個案研究法因案例個別且特殊，難以概括性比較。但藉著研究者對事件過程的描述、探究，並透過客觀的觀察分析而提供假設，在對比現有理論模式等一連串的驗證後，試圖找出解決個案的可能方法。其目的不單是研究和認識該『個案』的特殊性，還在於提出一些積極的對策以供未來參考。

第貳章 國道收費委外辦理與人員安置 之決策

在過去使用人工收費的國道高速公路上，每經過收費站都可以看到收費員伸直了手收取回數票或現金，有時候偶會發生回數票因風吹走或用路人任意亂丟而收費員冒險撿回的情況。在這險象環生的國道上，有一批收費員堅守崗位，一站就是好幾個年頭。根據調查顯示，擔任收費員以女性居多，在那年代中，多數人覺得收費員是一份穩定的公務員工作而有意願報考，其他會選擇成為收費員的誘因多半是因為離家近或是家中有親戚是收費員。

早期人工收費從 1979 年中山高速公路全線通車後，收費員一直是高速公路上不可缺少的小小螺絲釘。在國道一號、三號、五號共有二十六個收費站¹，除了收費員之外還配有站長、副站長、稽查員、人事、會計、電子工程員、水電工、站務員（又分票務、出納、總務）等職務。因為收費員特別的約僱關係，在高速公路年報中統計所有單位現有員額配置的數據顯示，收費站總是雇用最多臨時工的單位（如表 1）。收費員會選擇成為收費員的原因包括：離家近、親人朋友的鼓勵或是親人朋友也是收費員、在同等學歷的工作中，薪水較高、收費員疑似公務員等。但是實際上，收費員是透過約僱的方式聘僱，其身分並不是公務員，但仍須遵守與

¹二十六個收費站：汐止收費站、泰山收費站、楊梅收費站、造橋收費站、月眉收費站、后里收費站、員林收費站、斗南收費站、新營收費站、新市收費站、岡山收費站、七堵收費站、樹林收費站、龍潭收費站、後龍收費站、大甲收費站、名間收費站、古坑收費站、白河收費站、善化收費站、田寮收費站、竹田收費站、頭城收費站、宜蘭收費站、羅東收費站、蘇澳收費站。

公務員一樣的規範。這也使得收費員對於工作的消失遲遲不敢置信，認為似公務員的他們不可能會失去工作。歷年研究收費員的相關議題以健康安全為多數，主要探討收費員的工作環境，長時間暴露在高速公路上對呼吸器官等身體影響狀況。像是行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所做的〈高速公路收費站員工多環芳香族碳氫化合物暴露危害評估〉²、陳美如碩士論文〈高速公路收費站人員及加油站作業員工揮發性有機物質之暴露危害評估〉³、陳小龍碩士論文〈高速公路收費站人員 PAHs 之暴露危害評估〉⁴、邱振傑碩士論文〈收費站大氣空氣品質暨收費人員有害氣體暴露評估〉⁵、陳昱甫碩士論文〈高速公路收費員呼吸道健康與肌肉骨骼症狀之調查研究〉⁶等研究都顯示出收費員有健康的疑慮，需要給予保護。其餘僅有少數關於收費員工作與生活品質的相關研究，劉斌科碩士論文〈高速公路局收費員工作生活品質對服務態度影響之研究〉⁷、楊根裕碩士論文〈高速公路收費員最佳化排班模式〉⁸。其中，在黃聖閔碩士論文〈性別與技術：國道收費員的技術實踐與認同〉⁹中論到收費員的收費工作是否

² 行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所（2002），高速公路收費站員工多環芳香族碳氫化合物暴露危害評估。

³ 陳美如（2002），高速公路收費站人員及加油站作業員工揮發性有機物質之暴露危害評估，國立成功大學環境醫學研究所碩士論文。

⁴ 陳小龍（2001），高速公路收費站人員 PAHs 之暴露危害評估，國立成功大學環境醫學研究所碩士論文。

⁵ 邱振傑（1997），收費站大氣空氣品質暨收費人員有害氣體暴露評估，國立台灣大學職業醫學與工業衛生研究所碩士論文。

⁶ 陳昱甫（2000），高速公路收費員呼吸道健康與肌肉骨骼症狀之調查研究，高雄醫學大學公共衛生學研究所碩士論文。

⁷ 劉斌科（2005），高速公路局收費員工作生活品質對服務態度影響之研究，國立彰化師範大學商業教育學系碩士論文。

⁸ 楊根裕（1998），高速公路收費員最佳化排班模式，國立成功大學土木工程研究所碩士論文。

⁹ 黃聖閔（2009），性別與技術：國道收費員的技術實踐與認同，世新大學社會發展研究所碩士論文。

是一項技術，一般人的反應皆會覺得這是一個不需要技術工作，連收費員本身幾乎都認為這是熟能生巧的工作。但經過黃聖閔的調查訪問發現，實際上收費員的工作有收票上的技術，像是排票、插票、快速辨別偽鈔的能力，以及強調服務業的精神，鞠躬微笑也成為被要求的技術之一。雖有這樣的技術，但當收票的工作結束的同時，這樣的技術將不能移轉到其他工作上，也導致收費員在轉職上產生了極大的阻礙。從統計數據顯示，少數收費員願意嘗試遠通公司提供的職缺工作，但工作後紛紛表示因不習慣轉而領取轉業補償金。若細查遠通公司所提供的工作職缺，多半為其附屬集團的工作，像是遠東電信門市、摩斯漢堡門市等工作性質，對於重新學習一項新的工作內容並進入一個新的工作環境，可能對多數平均年齡偏高且長年在收費站收費的收費員來說比較困難的。在翁基超碩士論文〈實施電子收費後收費站人力轉置之工作適性與離職傾向分析〉¹⁰中採問卷調查法搜集資料，並利用敘述統計、信度分析、效度分析、相關分析以及變異數分析等來進行工作適性與離職傾向的資料分析後，發現相鄰的類型工作適性型態均存在顯著正相關，也就是需要將人力安排至民間機關服務時如無適當工作可供安排時，可考慮相關性較高之工作適性形態類型工作。整體資料分析後發現收費員認為不容易獲得其他工作機會，而是希望能繼續留任。因此論文研究結果顯示需要藉由制訂有效人力資源策略以轉換及提升人力資源¹¹。

¹⁰ 翁基超(2006)，實施電子收費後收費站人力轉置之工作適性與離職傾向分析，國立中興大學應用經濟學系所碩士論文，頁 71-75

表 1 收費員約聘雇人員人數

單位 類別		局本部	北區工程處	中區工程處	南區工程處	拓建工程處	收費站	總計
職員	技術類	126	130	131	123	67	40	617
	業務類	106	46	38	51	26	150	417
職工、技工、工友		9	10	8	6	26	25	84
臨時人員	聘用人員	9	15	5	1	0	0	30
	約僱職員	0	63	31	22	0	1,046	1,162
	約僱職工	0	172	78	64	0	0	314
小計		250	436	291	267	119	1,261	2,624

資料日期:民國 98 年 12 月底

資料來源: 高速公路年報

因受限於國家總員額法，使收費員因國家勞務採購所依據的法令不一，形成雙軌制的約聘雇人力。所謂雙軌制的約聘雇係指依據《行政院所屬各機關約僱人員僱用辦法》及《行政院及所屬機關學校臨時人員進用及運用要點》聘僱收費員，將國道收費員分為兩種不同身分，簡稱之為「人事費收費員」、「通行費收費員」。而自民國 97 年開始，因勞基法修正擴大適用的對象，「通行費收費員」開始適用勞基法¹²，但「人事費收費員」

¹² 指定公部門各業（包含公務機構、公立教育訓練服務業、公立社會福利機構、公立學術研究服務業及公立藝文業等五業）非依公務人員法制進用之臨時人員（不包括依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬行政機關約僱人員僱用辦法進用之人員，及業經本部公告指定適用勞動基準法之技工、駕駛人、工友、清潔隊員、國會助理）適用勞動基準法，並自中華民國九十七年一月一日起生效

卻自始自終不適用勞基法，因此使得工作相同的收費員卻有兩種不同身分，造成勞動權益不平等，也埋下日後爭議的炸彈。

第一節 國道收費改採電子收費之決策過程

電子收費系統（electronic toll collection, ETC）為使高速公路用路人可在不停車、不用現金與更有效率及安全環境下完成繳交通行費，而其便是「無線射頻辨識系統」的概念。由三大子系統整合運作而成，包括：車輛偵測與車型辨識子系統、扣款系統、執法系統。並且此系統是透過 RDIR 的資訊科技技術，使國道高速高路從人工收費變成自動電子收費方式。

無線射頻辨識系統是由感應器（Reader）和標籤組成來運作，通常是在一定的範圍內利用感應器發射無線電波來觸動 FRID 標籤。FRID 標籤以本身有無電池分為：主動式和被動式兩種，主動式的標籤內有電池，當感應器發射無線電波時可以主動傳送訊號給感應器讀取；另一方面，被動式的標籤本身沒有安置電池，所以全都依賴感應器的無線電波電磁來產生電流，供應 RFID 標籤上的晶片運作並發出電磁波回應感應器。而主動式的標籤相對於被動式的訊息傳送的範圍更廣。

政府計畫電子收費系統的導入，目的是為了要改善人工收費的延遲時間，並達到提升效率、公平收費、節能減碳等優點。政策立意起初都屬良善，但隨著時間更替，使得利益因素、政治因素或是社會的影響而導致政策的變遷。電子收費系統經過長時間的研擬及決策，從 1991 年的民營階

段到 2007 年和遠通公司完成簽約中間共經歷了不同階段的政治變遷，而每一次的變遷皆是由許多因素交互影響後所產生的結果，其結果影響多數人的利害得失。在電子收費系統決定導入的過程中，多數人從政策制度的變遷面來分析，如方怡芬論文〈高速公路實施電子收費之政經分析〉¹³、陳恆鈞〈我國高速公路電子收費系統政策變遷之分析：整合型分析模式〉¹⁴中論到組織和制度的關係，透過介紹由人工收費轉到電子收費的過程，明白在每次政策的轉變時，實為行為人及政治背景等環境相互影響後，組織演變後形成各階段的狀況。雖本論文並非著重在政經發展，但系統導入的過程實為重要的一部分，因此以下簡略說明各個階段演變的過程，使讀者對電子收費系統的導入也能有基本的概念。

依政策變遷的先後順序可劃分為四個階段：一、起始階段：一開始的政策轉變是由民營轉變為國營；二、發展階段：政策發生大轉彎，朝向另一個方向發展，由國營至 BOT 階段；三、執行階段：開始進入執行階段，雖過程中仍有需多糾紛，但仍完成系統招標到正式啟用的執行階段；四、營運階段：正式啟用後因法院判決導致需重新甄審，而後完成簽約¹⁵。

一、起始階段：1991~2002

¹³ 方怡芬(2010)，高速公路實施電子收費之政經分析>臺灣大學政治學研究所碩士論文，頁 19-37

¹⁴ 陳恆鈞(2009)，我國高速公路電子收費系統政策變遷之分析：整合型分析模式，政治科學論叢，第三十九期，頁 1~54

¹⁵ 分類方式參考陳恆鈞在〈我國高速公路電子收費系統政策變遷之分:整合型分析模式〉

參照國際間先進國家發展的趨勢，以改善我國高速公路的交通狀況，推動結合電子通訊、資料傳輸與管理等技術的智慧型運輸系統(Intelligent Transport System, ITS)。最先由簡又新交通部長提出電子收費系統之政策。而後接任的交通部長蔡兆陽於1997年10月指示中華電信測試及營運計畫。受委託的中華電信在1998年11月至1999年4月期間進行第一階段測試，在國道3號高速公路樹林及龍潭兩收費站試辦電子收費車道。但爾後過程崎嶇坎坷，對於使用微波系統亦或是紅外線系統背後因藏龐大利益，便開始一連串的系統之爭。不僅立法院將建置經費刪除之外，高公局也遂與中華電信公司中止契約。經過多方利益權衡，最後於2002年林陵三任職交通部長時決定讓中華電信退出營運計畫，改由高公局辦理BOT招商規劃。

ETC的起始是上位者決定以民營化來規劃，但之後因為背後龐大商機的緣故，經由「關鍵人物」的參與，政策就轉變為國營。在這階段可以看出，雖然上位者決定了政策的起始，但利益團體卻仍是決定最後影響政策走向的關鍵因素。不管是從民營化到國營在轉變到以BOT的方式運作，每個政策的轉變其實都會使勞工未來面臨不同的情況。上位者對於政策的評估，也多停留在利益之爭，似乎對於勞工的利益未多加考量。

二、發展階段：2002~2004

此階段因立法院決議刪除中華電信建置及營運之預算後，最主要的政策轉變是由國營改至BOT階段。面對之前選擇系統的兩派之爭，高公局因此也改以民間參與的方式進行「評選營運計畫，不選系統技術」的策略

選出「最佳整體規劃」。在評選系統技術上不予設限，由投標廠商選擇符合其營運策略及招商目的要求的系統技術參與競標。最後在七家申請人中選出三家廠商入圍¹⁶，並在第二階段甄審後經委員會選出遠東聯盟（代表公司：遠通電信股份有限公司）為最優申請人，台灣宇通資訊科技股份有限公司為次優申請人。

2004年4月5日遠東聯盟完成系統實測，並於同年4月21日甄審委員會判定通過系統功能實測後簽約，特許權涵蓋「建置期間」及「營運期間」，合計20年。因高達上千億的ETC商機，高公局雖經甄審程序選出遠東聯盟為最優申請人，但次優申請人仍不服提起行政訴訟。因為相關行為者在自利心理的影響下，因此在招商過程中，雙方不斷以各種動員方式企圖翻盤，使得期約綁標傳聞不斷，檢調單位介入調查，包括促請司法機關調查、循行政程序提出申訴、立法院公聽會、以及調閱委員會的成立及進行調查。¹⁷

三、執行階段：2004~2006

執行階段是於2004年12月開始，遠東電子公司在國道一號及國道三號展開ETC建置，共22座收費站。在此興建的階段，投標廠商仍不放棄的透過異議或申訴的行政程序、質疑決標結果，並且向行政法院提起行政

¹⁶ 甄審委員會於2003年12月24日評選出宏基股份有限公司、遠東電子聯盟（簡稱為「遠東聯盟」，簽約後成立遠東電子收費股份有限公司，後於2005年1月更名為遠通電收股份有限公司）、台灣宇通資訊科技股份有限公司（以下簡稱為「宇通公司」）等三家入圍。

¹⁷ 同註14。

訴訟，使得後續在營運時期，行政法院判決的結果對社會有重大衝擊。此外，在 2006 年傳出官商勾結的弊案，在第一波調查工作，前交通部長林陵三秘書宋乃午涉嫌洩露 ETC 評選委員名單給特定廠商收賄。經台北地檢署偵結，依貪汙、洩密罪起訴宋乃午及前精業公司協理蔡錦鴻兩人，宋乃午被求刑十二年、蔡錦鴻四年，兩人皆併科新台幣二百萬元罰金。

在檢調偵辦弊案過程中，遠通電收仍繼續執行 BOT 的契約規定，於 2005 年 7 月逐步完成 22 座 ETC 收費系統的建置，並於同年 12 月通過高公局電子收費全系統審核。由於外界及立委對車上機 (OBU)¹⁸ 價格偏高有爭議，本訂於 2006 年元旦全數啟用的計畫，便宣告暫停。交通部在各方的聲浪下，要求遠通電收能調整價格，降價費用。而遠通電收同意初期營運車上機收費降為 680 元後，於同年 2 月正式啟用。但也因為國道一號、三號各收費站增開電子收費車道，在 1,100 位約僱收費員中精簡 125 人。

四、營運階段：2006~2007

涉及全民利益的 ETC，面對各界的輿論及審視的壓力，經過許多的政治及財團之間的角力後，雖然順利啟用階段性的電子收費，但由於龐大的利益，造成利益爭奪的現象，使得紛爭無法止息。先前提及的投標廠商

¹⁸遠通電收建置電子收費系統早先使用奧地利公司 EFKON 的紅外線系統，使用者需要在車上安裝車上單元 (OBU)，並另外向遠通電收購買 e 通卡並儲值金額，OBU 必須插入 e 通卡方能使用，在通過收費站時讓收費門架自動扣款，如果 OBU 的電池容量不足，則收費站自動啟動拍照存檔，做為日後提醒裝機用補繳通行費。但由於 2006 年啟用後轉換率不高 (只有四成安裝率)，面臨合約中使用率不足將承擔巨大罰款下，因此被第三代 RFID 無線射頻辨識系統所取代。(維基百科)

提出行政訴訟有了結果，高等行政法院認定高公局在 ETC 甄審結果違反平等及公益原則。對此遠通公司為了平息眾怒也提出「公益方案」¹⁹。而最高行政法院判決撤銷遠通電收最優申請人資格，ETC 案必須重新回到第二階段甄審²⁰。在高公局重開起第二階段的甄審時，遠通電收卻突然宣布，要將遠東集團所持 56% 的股權將全數捐給政府，這樣的舉動，等於是退出 ETC 讓政府接手後續的營運。並且如此轉變使得原本的政策發生了極大的轉彎，因此高公局在進行第二次的甄審作業時也同時評估是否接受遠通電收的捐贈。雖然當時的在位者都傾向接受捐贈，但經過甄審委員評選，在第二次甄審結果出爐仍以遠通電收為最優申請人，次優申請人是台灣宇通公司後，也決定不接受捐贈了。高公局也在 2007 年跟遠通電收完成議約作業，重新跟遠通簽訂 ETC 興建營運合約。

從國道收費改採電子收費之決策過程中，發現許多政治經濟的影響造成今天這種情況。導入的過程可說是歷經了許多崎嶇的波折，包括技術之爭、弊案調查、OBU 價格的爭議、最優申請人撤銷資格，以及契約之爭等問題……並且從原本由中華電信興建，屬於國營的方式到後來演變成民間參與公共建設之方式（BOT）委託遠通電收來建置系統，如此政策多次的轉彎的現象也屢見不鮮。在每個階段裡面許多政治的角力因素及細節摻

¹⁹ 所謂的公益方案：「1、對有經常使用需求的民眾，遠通將於營運的第一年提供購買 OBU 之客戶，在兩年內使用次數達 100 次者，可享有免費 OBU 之優惠。例如經常往來台北新竹之用路人，估計一個月即能達到此條件。2、目前 OBU 是以新台幣 \$680 促銷，以其為優惠的公益促銷公式為：一年內使用次數等於 OBU 價金除以委辦服務費（\$3.4）為原則。未來 OBU 價格調整時按同一原則核計。3、對於第二年後之 OBU 促銷方案之變更必須經政府的核定及同意。」

²⁰ 亦即回復到當時選出三家合格廠商的狀態，再由三家廠商中選出最優申請人，而非重新公告招標。

雜其中，除了契約的當事人，交通部高公局的在位者及遠通電收以外，也有立委、利益關係人、社會輿論等關係影響，使得過程變得錯綜複雜、紛紛擾擾。而在這些事之後，又面臨到收費員安置爭議的問題，無非是對 ETC 又雪上加霜的景況。

藉由觀察決策過程及其最終的結果中，我們可以發現原本的組織發生變更，而組織變更除了原因眾多外，類型也是千變萬化。在大環境的驅使下，使得不管是私部門還是公部門，都會面臨組織變動的情形。公部門即是指政府單位、擁有公權力的部門，而私部門即是以營利主的企業或營利單位，兩者最大的差異即是在效率和運作上的目的性。但近年開始，公部門因財政上的限制、專業上的能力，開始以公私協力合作的型態，雖然有許多成功的案例，但也出現了一些為人詬病的問題。以 ETC 此個案為例，政府機關在 ETC 決定 BOT 之前，似乎欠缺更周延的評估及溝通協調，以至於後續發生一些無法想像的外部成本，而收費員的安置問題即是超出「可行性評估」的變數了。

我們都熟知私部門皆是以營利為首要目標，為了增加效率，組織變更是常見的事，最常聽見組織變更的型態就是併購、改組或是轉讓。但為了不使私部門單方面為了自己的利益而犧牲其餘勞工的權利下，除了在民國 89 年訂定的金融機構合併法及民國 91 年頒佈施行的企業併購法有所規定外，另外還有勞基法第 20 條：「事業單位改組或轉讓時，除新舊雇主商定留用之勞工外，其餘勞工應依第十六條規定期間預告終止契約，並應依第十七條規定發給勞工資遣費。其留用勞工之工作年資，應由新雇主繼續予

以承認。」中明訂須商定留用勞工、預告終止契約、發給資遣費及承認年資。這些相關法令是為了將對勞工的衝擊降到最小，以保障勞工並不因組織變動權利受到剝奪。而在公私協力的關係中，當中牽涉到勞工的權利卻一直是受到忽略的問題。以此個案為例，以公私協力的精神來說，高公局與遠通電收需要一同面對外界的壓力及共同解決各種問題，但依照委託契約來看，其兩者的關係又變成是一個上對下監督的關係，在問題發生時雙方關係便是處於緊張又對立的狀態，實為可惜。

第二節 高公局與遠通公司就國道收費員資遣與職業安置之協定內容

依前述，遠通公司於2007年8月與交通部臺灣區國道高速公路局重新簽訂「高速公路電子收費建置及營運契約」，在本契約中約定建置及營運計畫，內容基本是參照財政部推動促參司之「促進民間參與公共建設BOT案件投資契約」範本的結構，經雙方協議後所訂定。契約文件包括(1)本契約、(2)議約確定條款、(3)高速公路電子收費系統營運績效評估辦法及高速公路電子收費系統協調委員會組織章程、(4)招商文件補充說明：第(一)號、第(二)號及第(三)號補充說明、(5)甲方就招商文件之申請須知對乙方釋疑之書面說明、(6)甲方招商文件之申請須知、(7)乙方依據議約確定條款修訂之投資計畫書(8)甲方95年12月5日招商補充文件、(9)甲方92年8月20日招商文件之申請須知等9項內容，又依照契約條文性質可分為(1)興建、營運工作規範、(2)監督管理事項、(3)政府促進

事項、(4)其他雙方約定事項等 4 大類²¹。」

其中，ETC 與其他 BOT 案不同的地方為給予委辦費的方式，由遠通電收出資負責高速公路電子收費系統之建置、營運、維護、操作及行銷服務，再依雙方議定之委辦服務費用及支付方式，於乙方將電子收費通行費收入繳交甲方後，再由甲方支付委辦服務費用予乙方，俟契約期限屆滿時，乙方移轉高速公路電子收費系統營運權及與營運有關之必要設施所有權予甲方。

因應配合國道計程電子收費的導入，收費員必須面對失去原有的收費工作，經統計高公局收費人員共計 947 人，需全數精簡。另外高公局主張因收費員係屬一年一聘之僱用人員，且自民國 95 年起，每年簽約時在契約書上均已載明配合計程電子收費之推動，因此在收費員僱傭身份的認定上，將待計程收費後依法令規定辦理年資結算及發給離職給與將予以解僱。高公局收費人員在高速公路電子收費系統之建置及營運時期，有三個階段將會因實施電子收費服務而必須面臨轉職，時程分別為：

- 一、當由人工收費轉換成部分車道為電子計次收費時(民國 94 年 6 月至 12 月)。
- 二、當須增開計次電子收費車道時。
- 三、當由計次電子收費轉換成全面計程電子收費時(民國 99 年 7

²¹ 簡正銓(2006)，BOT 契約履約監督與促進—以 ETC 案為例，國立政治大學法學院碩士論文，頁 p109-115。

月)。

遠通電收公司於投資計畫書第 20 章「既有收費人員吸收作為計畫」之承諾，對需要轉置之收費人員全數吸收，提出五大保障(工作權、薪資、福利、工作地點、轉職補償)，對不考慮轉職至遠通公司或關係企業之收費人員，提供 5 個月本薪加工作獎金之轉職補償金²²，下列說明之。

- (1) 關於工作權的保障：自收費人員轉職日起五年內保障該收費人員的工作，承諾並保證不以業務縮減為由資遣收費人員，但收費人員有行為偏差或違反公司規定屬情節重大者，基於企業人員管理之公平性的考量，不在保障之列。
- (2) 關於薪資的保障：若收費人員轉職至建置營運公司或其關係企業，自收費人員轉職日起五年內，承諾其年薪不低於收費員轉職前一年之年薪(本薪加工作獎金)為原則。
- (3) 關於福利的保障：建置營運公司及其關係企業以提供不低於勞動基準法規定之福利為原則。
- (4) 關於工作地點保障：在建置營運公司與關係企業現有工作場地之條件下，當進行人員轉置計畫時，以不更動該轉職人員工作地區為原則。
- (5) 關於轉職補償：有部分收費人員若另有生涯規劃，並不考慮接受轉職至建置營運公司或關係企業者；或是接受轉職後六個月期間內，仍無法適

²² https://www.freeway.gov.tw/Upload/201712/收費員轉置辦理歷程_005964.pdf

應新工作而自願申請離職者，選擇放棄遠通公司所提供轉職計畫之收費人員，將提供五個月本薪加工作獎金之轉職補償金（其金額優於勞工保險之失業給付）。



第參章 國道收費員抗爭歷程

依據前章所敘述，面對高公局用 BOT 的方式將業務移轉給遠通公司後，被資遣之收費員的因為不滿失去工作而組成自救會抗爭，一連串的抗爭行動就這樣持續了好幾年。僅看自救會所提出的訴求尚無法了解爭議的合理性，因此本章想整理高公局及遠通公司在面對這些訴求的回應來分析爭議發生可能的原因。

高公局及遠通公司在外界看來像是在互相推卸責任。在雙方簽訂的契約中，對於人員的就業安置所佔的篇幅及微小，對於全數人員安置的承諾也未有明確的規範，使得勞資雙方的期待也有不同。在無法達到一個理性且平等的對話中，安置的目標變成口號，且全數安置的定義為何，是否指概括承受？

而自救會所提出年資補償、勞保損失補償、多元安置方案三大訴求中，前兩者訴求看起皆是經濟的補償，但實際上是希望能獲得工作權的保障。從多元安置之訴求可看出收費員多半不能接受遠通所提供的職缺，要求高公局作為 BOT 案的監督角色，應該也要提供公部門相關職缺，使收費員有更多的就業選擇。因為政府電子化收費的政策將業務移轉給遠通公司，在人員、組織和業務上來探討爭議的發生。

第一節 抗爭大事紀

抗爭的過程極為艱辛，需要長時間在戶外付出體力時間，有時需要演出行動劇甚至是以自己的做出威脅自己性命的行為，比如臥軌或絕食抗議等，無非是希望使社會大眾看見其訴求議題，更重要的是使政府聽見收費員們的聲音。然在目前台灣社會體制下及工會的畸形化發展，勞動權益雖逐漸提升，但許多勞工再面對自己勞動權益損害時選擇隱忍不敢發聲，但對這些收費員來說抗爭卻是唯一有機會爭回屬於自身權利的路。而勞工運動最不容易的就是團結勞工的力量，但在國道收費員一案中勞工被分為兩種身份的收費員，使得勞工力量在無形之中被分化。同樣的，社會對於這樣的抗爭行動的聲音也分為兩邊，有支持的一邊也有反對的。支持的一邊認為，這是收費員應得的權利被犧牲了，但也有認為收費員是無理取鬧，認為收費員好吃懶做，有吵有糖吃。

不管是否得到支持與鼓勵，隨著一次一次抗爭行動的發起與結束，即使不知未來的結果會如何，但從自救會不間斷的抗議行動，從國道全面計程電子收費自 102 年 12 月 30 日正式啟動開始至換了一任執政者到至今都還尚未真正結束，就可以看出收費員不放棄的決心和毅力。

一、發起

從失業的那天後，約有兩百名遭裁撤的收費員前往交通部及總統府陳情，並提出相關訴求，但陳情雖被接受，可是沒有得到具體回應。因此接續著幾天後，全國關廠工人連線串聯國道收費員上街遊行，提出「三零」

²³訴求，並高喊「遠通滾蛋」口號，要求國道收費收歸國營。國道收費員自救會也正式成立。

為收費員前雇主的高公局，面對這樣的爭議所提出的抗辯是，對於收費員已經「依法行政」，該做的都做了，該給的也都給了。事實上即使因契約將收費員安置的義務轉嫁於遠通公司，高公局仍屬於契約的當事人，並不能完全脫離干係，需極力監督遠通公司履約管理的角色，以達到當初承諾全數吸收費員的目標。而夾在政府與收費員之間的遠通公司備感壓力，一方面要接受收費員不斷的拒絕或批評外，政府交通部高公局一面更是給予期限目標或是有違約賠償的風險。雖然如此，在面對自救會上述所提出的訴求，遠通公司也以因受限於企業股東以及公司治理等營運窒礙難行為由來回應。

二、延燒

交通部前抗議「開戰大遊行」，國道收費員自救會與交通部、勞動部協商。交通部同意在4月22日回應國道收費員自救會所提出的問題²⁴。國道收費員自救會與交通部協商並有佔領交通部抗爭活動，於立法院群賢樓前表達訴求，以奪回國家資產 ETC 收歸國營為題國道收費員自救會與交通部協商並有佔領交通部抗爭活動，國道收費員自救會參與五一反低薪、禁派遣遊行，勞動部召開「勞資爭議協商會議」，促成國道收費員與交通部針對勞動部召開「勞資爭議協商會議」，促成國道收費員與交通部針對

²³「擔保國道收費員零失業、撕掉 eTag 零風險、個資保護零濫用」

²⁴蘋果日報，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140402/35740196/>

勞資爭議進行溝通國道收費員自救會發起「藍光行動 開戰國道」並開始在交通部前為期六天的夜宿系列行動以「監察院陳情」為抗議行動到監察院陳情以「抗議遠東財團」為抗議行動至遠傳門市抗議在交通部前有「政黨掛鉤財團犧牲工人」為題的抗議行動「大陳義胞行動」「藍光夜遊」以「黑色星期五 決戰交通部」為行動標題，抗議隊伍上國道林口交流道靜坐抗議，最後高公局長出面，訂下6月24日與葉匡時當時的交通部長見面。葉部長與十五位國道收費員代表會面，部長回應可成立專案委員會協助處理並研析相關訴求議題²⁵。由勞動領域之學者、律師等專家組成「國道收費員工作轉置專案委員會」專案委員會召開第五次會議，勞團與收費員自救會集結五十人到國工局外現場，呼籲專家律師重視收費員的訴求²⁶。六步一跪佔領中壢服務區北上53公里發起絕食抗議行動佔領ETC門架絕食抗議。

三、堅持

自救會所提出的訴求一直沒得到回應前，抗爭就不會結束，就這樣邁進了第三年，抗爭行動深深的與這社會互相連結。在各種衝突場合、特殊節日或是自發性的活動都會看到國道收費員抗爭的新聞。

突襲行政院人事行政總處，佔領十樓的人事長室，並高舉「廢除約聘

²⁵中華民國交通部台灣區國道高速公路局網站
<https://www.freeway.gov.tw/Publish.aspx?cnid=195&p=5503>

²⁶自由時報，2014/10/17 網址 <http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1133808>

僱」標語，還以紅漆在牆上噴「剝削勞工」等字²⁷。民進黨總統候選人蔡英文參加「全國勞工蔡英文後援會」，對到場抗議的收費員喊話「大家的聲音我都聽到了，我不會視而不見」。2016年正值台灣總統大選，各種候選人為了拉攏民新的政見發表會，競選活動，國道收費員自救會上凱道抗議，要求新總統重視國道收費員權益，並高呼『小英要上台、承諾沒下來』口號，期盼新政府正視問題。「無限期苦候行動」，自救會成員在民進黨中央前搭棚舉辦國道收費員抗爭的展覽，並將輪流由4人舉「苦候行動」的牌子²⁸。「堅持到底，抗爭成功！」自救會與行政院政務委員林萬億、勞動部長郭芳煜等人針對收費員年資、工作安置等訴求進行協商，雙方針對解決方案達成共識。國道收費員自救會召開會員大會，完成補貼額度條件和工作安置等5項共識，在達半數會員出席、2/3同意下，將派代表與政府組成的專案小組會執行，將於明年（2017）1月15日前完成補貼發放²⁹。

表 2 國道收費員抗爭行動大事記

時間	事件
103/1/3	約兩百名遭裁撤的收費員前往交通部及總統府陳情，並提出相關訴求。陳情被接受但沒有得到具體回應。

²⁷自由時報，2015/6/11 網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/888181>

²⁸自由時報，2016,8,15 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1795710>

²⁹自由時報，2016,8,18 <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1799610>

103/1/25	全國關廠工人連線串聯國道收費員上街遊行，提出「三零」訴求，並高喊「遠通滾蛋」口號，要求國道收費收歸國營。
103/2/8	成立國道收費員自救會
103/3/11	交通部前抗議「開戰大遊行」
103/4/1	國道收費員自救會與交通部、勞動部協商。交通部同意在4月22日回應國道收費員自救會所提出的問題 ³⁰ 。
103/4/22	國道收費員自救會與交通部協商並有佔領交通部抗爭活動
103/4/28	於立法院群賢樓前表達訴求，以奪回國家資產 ETC 收歸國營為題
103/5/1	國道收費員自救會參與五一反低薪、禁派遣遊行
103/5/9	勞動部召開「勞資爭議協商會議」，促成國道收費員與交通部針對勞資爭議進行溝通
103/5/11	在西門町遠東百貨前發起抗議行動
103/6/8	國道收費員自救會發起「藍光行動 開戰國道」並開始在交通部前為期六天的夜宿系列行動
103/6/9	以「監察院陳情」為抗議行動到監察院陳情
103/6/10	以「抗議遠東財團」為抗議行動至遠傳門市抗議

³⁰蘋果日報，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140402/35740196/>

103/6/11	在交通部前有「政黨掛鉤財團犧牲工人」為題的抗議行動
103/6/12	「大陳義胞行動」「藍光夜遊」
103/6/13	以「黑色星期五 決戰交通部」為行動標題，抗議隊伍上國道林口交流道靜坐抗議，最後高公局長出面，訂下6月24日與葉匡時當時的交通部長見面。
103/6/24	葉部長與十五位國道收費員代表會面，部長回應可成立專案委員會協助處理並研析相關訴求議題 ³¹ 。
103/7/10	由勞動領域之學者、律師等專家組成「國道收費員工作轉置專案委員會」
103/8/6	專案委員會召開第一次會議，自救會代表列席參加。
103/8/21	專案委員會召開第二次會議，自救會代表列席參加。
103/9/9	專案委員會召開第三次會議，自救會代表列席參加。
103/9/24	專案委員會召開第四次會議，自救會代表列席參加。
103/10/17	專案委員會召開第五次會議，勞團與收費員自救會集結五十人到國工局外現場，呼籲專家律師重視收費員的訴求 ³² 。

³¹ 中華民國交通部台灣區國道高速公路局網站
<https://www.freeway.gov.tw/Publish.aspx?cnid=195&p=5503>

³² 自由時報，2014/10/17 網址 <http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1133808>

103/10/25	六步一跪佔領中壢服務區北上 53 公里
103/10/31	專案委員會召開第六次會議，自救會代表列席參加。
103/11/20	發起絕食抗議行動
103/11/28	佔領 E T C 門架絕食抗議。
104/5/13	突襲行政院人事行政總處，佔領十樓的人事長室，並高舉「廢除約聘僱」標語，還以紅漆在牆上噴「剝削勞工」等字 ³³ 。
104/11/29	民進黨總統候選人蔡英文參加「全國勞工蔡英文後援會」，對到場抗議的收費員喊話「大家的聲音我都聽到了，我不會視而不見」。
105/5/20	國道收費員自救會上凱道抗議，要求新總統重視國道收費員權益，並高呼『小英要上台、承諾沒下來』口號，期盼新政府正視問題。
105/8/15	「無限期苦候行動」，自救會成員在民進黨中央前搭棚舉辦國道收費員抗爭的展覽，並將輪流由 4 人舉「苦候行動」的牌子 ³⁴ 。
105/8/17	「堅持到底，抗爭成功！」自救會與行政院政務委員林萬億、勞動部長郭芳煜等人針對收費員年資、工作安置等訴求進行協商，雙方針對解決方案達成共識。

³³自由時報，2015/6/11 網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/888181>

³⁴自由時報，2016,8,15 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1795710>

105/8/18	國道收費員自救會召開會員大會，完成補貼額度條件和工作安置等 5 項共識，在達半數會員出席、2/3 同意下，將派代表與政府組成的專案小組會執行，將於明年（2017）1 月 15 日前完成補貼發放 ³⁵ 。
----------	--

資料來源：作者自行整理

經過了兩年多的抗爭，過程中經歷了多次的勞資政的協商但都沒有順利的得到解套，其中還包括由政府、專家學者組成國道收費員轉置專案委員會做出的結論，也因為行政機關需要依法行政而無法執行。終於在政黨輪替後的新政府出面解決此爭議案。由蔡英文總統連同行政院長林全、政務委員林萬億、勞動部長郭芳煜及交通部政務次長王國材與遠通公司董事長徐旭東進行談判。蔡總統認為雖然對於遠通公司來表面上看來似乎已完成工作轉置的責任，但實際探究整個轉置計劃卻缺少「企業社會責任」的考量。經過幾個小時的討論，最後遠通公司徐旭東同意政府的提議，負責補償轉置的補償，而年資補償則由政府負責。抗爭的落幕使國道收費員自救會會員可以回到正常的生活，並表示「這是勞工階級爭取權益的故事，不是政治鬥爭的故事」。面對這遲來的勝利，高興之餘最後也不忘呼籲社會大眾為了自己的勞動權益要勇敢發聲。

³⁵自由時報，2016,8,18 <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1799610>

第二節 收費員自救會的訴求

國道電子收費系統經過幾番更動後由遠通公司與高公局簽訂契約，負責電子收費系統的建置及營運，其政策的演變最終決定由民間參與建置及營運。在關於人員的安排上，由於收費員並非有公務員的身份，因此高公局特別要求投標廠商需在招商文件中需提出既有收費人員之計畫。而遠通公司也在契約中承諾要「全數吸收」需要轉置之收費員，並提出包括工作權、薪資、福利、工作地點、轉職補償等五大保障。雖然有看似完整的轉置計畫，但在經過長時間的溝通和轉置工作果效不彰，更甚是引發收費員不滿的原因。據收費員自救會的說法，遠通公司提出的工作轉置計畫，先提供收費員填寫志願表，若是順利轉置成功，便可保障五年的薪資，若是不願意接受工作轉置或是轉置後發現不適任離職的情況則可以領取五個月的轉職補償金。但實際上，有許多收費員發現，遠通公司所提供的眾多職缺，有些看似沒有門檻的工作卻是需要專業技術才能勝任的工作，而有些是工作崗位距離太遠。屢屢媒合失敗的收費員漸漸感受到遠通公司有故意逼退收費員領取轉職補償金的意圖，在收費員已失去對遠通公司失去信心的情況下，導致不管遠通公司釋出多大的善意，盡了很多努力辦了多場的就業媒合，願意參與媒合及順利就業的收費員的人數卻仍不到一半。到了最後遠通公司在契約中規定的工作轉置時程上需達到「全數吸收」的規範，不得不寄出「到任通知」給未出面表態要轉業還是領轉職補助的收費員，使收費員覺得自己像是用完被丟棄的衛生紙一般被對待。就在此時，在勞動團體的推波助瀾之下，戰火也一觸即發。

2013年2月18日一批收費員連同勞動團體相關人員正式組成「國道收費員自救會」向政府及遠通公司表達訴求，希望能爭取收費員應有的勞動權益。收費員自救會認為收費員因為配合國家政策而失業，政府應該給予適當的安置及補助，而不是像「被用過的衛生紙一樣，用完就丟棄」，因此提出「年資補償、勞保損失補償、多元安置方案」三大訴求，以下分述之：

一、關於年資補償

因為收費員身份別的不一造成的差異，人事收費員因為自始自終不適用勞基法；而通行費收費員則是自97年開始適用勞基法。據自救會統計，收費員平均年資為13.5年，但交通部高公局卻表示因收費員為約僱人員並以「一年一聘」來回覆年資的問題。關於政府為最大使用約聘僱的單位，已成為目前勞動熱議的話題，因為礙於國家總員額法的規範限制，國家僅能以約聘僱的方式來解套。關於僱用方式的不同，但同工同酬，甚至是需要符合公務員的規範和訓練，卻以一年一聘的方式來聘僱需要長期人力的工作。更讓人覺得不合理之處。與年資連動的勞動議題也包括勞保的退休給付。自救會認為交通部應專案處理收費員之年資補償問題。

二、勞保損失補償

勞保年資及投保薪資皆因失業而對收費員有影響。在高公局與遠通公司簽訂合約中，遠通公司雖保證轉職後五年的薪資不會變動，但未將差額薪資計入勞保投保薪資及勞工退休金的提撥。因此可能造成高薪低報的情況，自救會認為應該要以收費員的遠領薪資計算，要求立刻將勞保投保薪

資及勞工退休金的提撥提高。

三、多元安置方案

多元安置方案是關於工作權的議題，因為收費員的背景關係，自救會認為從政府提供收費員國道服務區的職缺供收費員轉職就可以看出，遠通公司實質上並無法安置收費員。因此提出多元轉置方案中包括遠通公司提供的工作外，政府提供約僱職缺或是收費員自行就業等三個管道的工作都應該包括在遠通公司保障五年薪資內，以達到工作轉置的真正目標。但遠通公司無法接受這樣的訴求，認為這樣的補助費用超出預算，因此自救會也提出統一補償方案，將領取五個月離職補償金與保障五年的薪資差額拉近，以免除遠通公司安置的義務。

第三節 高公局與遠通公司對於自救會訴求之回應

在國道實施ETC計程收費，由於已無人工收費，因此一年一僱之國道約僱收費員政府依法終止雇用，高公局依據大量解僱勞工保護法，由收費員推舉代表並送新北市政府勞工局認可勞方代表，並由立法委員主持分別於102年10月18日、11月13日，以及12月12日與收費員代表完成勞資協商，協商會議記錄及結論經三方確認後，函送新北市政府勞工局完成勞資協商法律程序。但自救會經由多次抗爭，表達希望高公局能重啟協商，聽取其訴求。因此前交通部長葉匡時與15位國道收費員代表會面，聽取收費員對工作媒合轉置意見與建議。會中葉部長回應了自救會，國家安置並不可行，且實施ETC計程收費後，高公局依勞僱契約終止與收費

員僱用關係，並依規定結算年資發給離職儲金或資遣費，依法政府並無安置義務。對於收費員要求多元轉置方案、年資結算及相關議題等訴求，涉及已超出契約、法令規範，部長回應可成立專案委員會協助處理並研析相關訴求議題。答應與收費員自救會代表以專案委員會組織的方式溝通。因此於 103 年 7 月委託公正、客觀第三方的專家、學者及律師等代表組成「國道收費員工作轉置專案委員會」，希望藉由第三公正之委員會檢視政府與遠通公司於法、理、情及契約規定之下對國道收費員工作轉置各項訴求之適法性、合理性與可行性，以進一步協調並盡力協助收費員相關問題與訴求。

經過幾次召開的三方會議中，面對自救會代表所提出的訴求，高公局和遠通公司回應的部分，以及最後在委員會的討論下得出下列結論，主要可分為兩大部分，第一是關於年資補償的部分，內容又包括離職補償、勞退及勞保之年資補償及新雇主之事實年資承認的議題。第二部分則是工作權的部分。

一、關於年資補償部分

(一) 離職補償部分

針對人事費收費員及通行費收費員的離職補償，高公局已根據相關規定發給離職儲金及資遣費，並於 102 年 8 月至 12 月歷經三次陳報交通部始獲准比照《行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法》第 6 條第 1 項規定，爭取加發 7 個月個月月支報酬。

有關人事費收費員離職儲金提繳部分，依《各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法》第3條³⁶、《交通部臺灣區國道高速公路約僱收費員契約書》第13條³⁷規定提撥儲金，並於人事費收費員離職時，依《各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法》第5條³⁸、《交通部臺灣區國道高速公路約僱收費員契約書》第14條³⁹規定發給公、自提儲金本息。對於通行費收費員，高公局則以96年以前精簡比照發給離職儲金，97年以後離職依勞基法發給資遣費。

但因通行費收費員於97年1月1日納入《勞動基準法》，應按其年資發給資遣費，最多發3個月(1年0.5個月，97-102年總計6年)。但基於公平性之考量，高公局依《大量解僱勞工保護法》規定進行勞資協商，歷經三次協商獲致結論，加發至與人事費收費員可領取之7個月月支報酬。人事費收費員及通行費收費員所領取的離職給與均優於勞基法及勞工退休金條例之規定，因此，收費員應無損失。

³⁶ 《各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法》第3條「各機關學校進用聘僱人員時，應於聘僱契約內訂定聘僱人員每月按月支報酬之百分之十二提存儲金，其中百分之五十由聘僱人員於每月報酬中扣繳作為自提儲金；另百分之五十由聘僱機關學校提撥作為公提儲金。」

³⁷ 《交通部臺灣區國道高速公路約僱收費員契約書》第13條「甲方依規定應按乙方每月月支報酬之百分之十二提存儲金，其中百分之五十由乙方於每月報酬中扣繳作為自提儲金；另百分之五十由甲方提撥作為公提儲金，月支報酬其薪點折合率較行政院所定聘僱人員薪點折合率通案最高標準為高者，應以通案最高薪點折合率標準計算，其未達通案最高標準者，按實際月支報酬計算。」

³⁸ 《各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法》第5條「聘僱人員因契約期限屆滿離職、或經服務機關學校同意於契約期限屆滿前離職、或在職因公、因病或意外死亡者，發給公、自提儲金本息。」

³⁹ 《交通部臺灣區國道高速公路約僱收費員契約書》第14條「乙方因契約期限屆滿離職、或經甲方同意於契約屆滿前離職、或在職因公、因病或意外死亡者，發給公、自提儲金本息。」

(二) 勞退及勞保之年資補償部分

有部分收費員自 102 年 12 月 29 日離職後並未獲安置，基於高公局及遠通電收在投資計畫書中同意就現有及將來於專案實施需要轉置之收費人員全數吸收，所以以下分析未獲安置者之收費員可能影響之權：

1、關於勞工退休金

若收費員非可歸責於己之原因而未獲得安置之收費員，依照勞工退休金條例規定每個月雇主應按薪資提撥百分之六存入勞工保險局之個人帳戶，因經過數個月尚未安置，已經無法提撥至勞工保險局之個人帳戶，因此委員會建議以保證月薪*未安置之月份*6%，即勞工退休金條例規定雇主應提撥部分補償給收費員。

2、勞工保險

根據自救會提出「高公局必須以收費員投保年資 3 年為計，以每人每月 3 萬 5 千元計，每人可領取勞工保險 157 萬 5 千元，一次發給結清勞保年資，收費員於勞工保險局辦理老年給付時，再行扣除勞保老年給付。」，高公局解釋應實無損失，因雖然在「交通部臺灣區國道高速公路局各收費站員工專案精簡優惠退離計畫」第七點有保險年資損失補償的規定，但因勞工保險條例於 97 年 7 月 17 日修正之條文施行(98 年 1 月 1 日施行)後，因勞工保險年資得以併計，並提出 98 年 9 月 2 日行政院給交通部之函釋「院授人給字第 0980064243 號」以為佐證。

依「交通部臺灣區國道高速公路局各收費站員工專案精簡優惠退離計畫」第七點有關保險年資損失補償的規定，將「行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法」第十點抄錄，而該辦法係取代已經廢止的「行政機關專案精簡(裁減)要點處理原則」，該原則於自 90 年 5 月 14 日公告時，根據當時勞工保險條例的規定，若非屬現職退保勞工保險者，將會喪失請領老年給付請領的資格，所以在 98 年實施勞工保險老年給付新制之前，確實還是會有勞工因被精簡而先發放年資補償，待以後符合舊制老年給付資格時，須償還原補償單位所領取之老年給付。為使償還原補償單位仍有法律依據，新法「行政院及所屬各級機關精簡人員優惠退離辦法」第十點仍保留舊法「行政機關專案精簡(裁減)要點處理原則」第七點，以避免未來缺乏法律依據向已取得老年給付之勞工請求償還原補償單位。

此外，98 年 1 月 1 日施行勞工保險條例老年給付新制後，不僅以往投保年資一律併計，即便非現職退保者，其年齡已達新制勞工保險所定老年請領年齡時，即得請領老年給付。因此，綜上所述，收費員並無自救會所提之勞保年資損失。委員會考量收費員若能獲得安置者，可投保勞工保險，其勞保年資能延續，但投保也會影響以後老年給付。然而部分收費員若有非可歸責於己之原因而數個月尚未安置，建議補償受影響之年資。對於若干年後，收費員退休時將會發生所謂一次請領的差異，可能因為申請年金給付而不存在，委員會也在此解決也許可能發生的爭議。

由於每位收費員可能未來請領老年給付的樣態、退職時年資及老年餘命(請領年金給付者)各有所不同，需在領取老年給付時，才能確知差額其是否有差額，必須等到每位收費員未來再 10 年、20 年乃至 30 年後真正從勞工保險退職並退保。為避免此一計算困難，因此委員會提供計算的建議:若非可歸責於收費員者，勞工保險老年給付之一次給付最優之計算，即以《勞工保險條例》第 59 條規定⁴⁰，以 98 年以前有年資者為計算基準，前 15 年每年給 1 個月平均投保薪資，15 年以後給 2 個月平均投保薪資。因此，舉例來說非可歸責於己而於 1 年 6 個月後才轉置成功，則建議給予:《月投保薪資*3 個月》。

3、新雇主之事實年資承認

因收費員轉換工作可能會面臨年資的結清，因此事實年資部分，委員會也建議宜比照勞動基準法第 20 條⁴¹的精神，建議高公局及遠通公司協請新雇主(即遠通電收公司股東和關係企業，還有 15 個交通部暨所屬機關及其他各公務機關，還有 5 家交通部控制的官股事業單位)承認收費員於高公局任職之事實年資，對於未來特別休假天數等事實年資權利，建議予以合併計算。

⁴⁰ 《勞工保險條例第 59 條》依第五十八條第一項第二款請領老年一次金給付或同條第二項規定一次請領老年給付者，其保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資發給一個月；其保險年資合計超過十五年者，超過部分，每滿一年發給二個月，最高以四十五個月為限。

被保險人逾六十歲繼續工作者，其逾六十歲以後之保險年資，最多以五年計，合併六十歲以前之一次請領老年給付，最高以五十個月為限。

⁴¹ 《勞動基準法第 20 條》事業單位改組或轉讓時，除新舊雇主商定留用之勞工外，其餘勞工應依第十六條規定期間預告終止契約，並應依第十七條規定發給勞工資遣費。其留用勞工之工作年資，應由新雇主繼續予以承認。

二、關於工作權部分

遠通公司表示已依建置營運契約之約定完成前國道人工收費員之轉置作業。然因部分收費員對遠通公司提供之工作，由於個人因素而放棄該工作，迄今尚未就業受到許多議論。經與高公局協調，特於建置營運契約外，再提出「收費員轉職補助作業計畫」來協助當初選擇該公司轉職但目前尚未在職的收費員，鼓勵其於一定期間內，在特定職缺範圍內自行覓職就業後並由該公司提供收入差額補助。除此以外，非該計畫適用範圍內之一般民間公司職缺不在收入差額補助範圍內，因考慮該公司股東公司及其關係企業無法享受勞動服務之成果，若將之納入該計畫範疇，已違反公司治理；又該計畫之收入差額補助，乃該公司於契約外對收費員之關懷與協助，若再接受一般民間公司職缺適用該計畫，對於過去已領取5個月轉職補償金而已自行就業之六百餘名收費員恐將主張不公平，而勢將造成爭議而使該計畫窒礙難行，故無法接受自救會所提多元就業方案。其中提出適用範圍該計畫適用於下列用人單位之月薪制職缺：

1、政府部門：

交通部暨所屬機關(構)及交通部官股具有實質控制力之事業單位、其他各公務機關(指依法行使公權力之中央或地方機關或行政法人)。職缺包括聘用、約僱、職務代理或其他固定職缺之從業人員。

2、民間公司：

遠通電收之股東公司及其關係企業、新東陽食品股份有限公司、南仁湖育

樂股份有限公司及海景世界股份有限公司。職缺包括月薪制之所有正式職缺，不包括計時、臨時性、派遣或類似性質之工作。

其計畫內容包括收入差額的補助。遠通電收股東和關係企業，還納入 15 個交通部暨所屬機關及其他各公務機關，還有 5 家交通部控制的官股事業單位，如陽明海運、桃園航勤等，只要收費員錄取聘用、約僱、職務代理，或其他固定職缺。新工作年收入若低於收費員最後一年的年收入（本薪加獎金），不足的差額，遠通公司保證五年會按月補給收費員。另外一個部分為轉職的補償，收費員於任職六個月期間內，若無法適應新工作而自願申請離職者，該公司將提供五個月本薪加工作獎金之轉職補償金，惟需扣除任職期間內高公局已撥付之收入差額補助金額。

對於遠通公司所提出之「轉職補助計畫」方案委員會仍有三點建議：

(一)應保證遠通電收轉職契約之履行

遠通電收應為契約履行之保證人，依轉職計畫之收費員就任新職之勞動契約，要保證收費員至新雇主之事業單位「至少五年」任職期間及應保證薪資額。且依照高速公路局函請勞工保險局解釋，補足薪資差額係屬薪資一部分，遠通電收應以補足後之薪資做為未來勞工保險投保薪資及勞工退休金提撥之依據。

(二)保證遠通電收履行補助薪資差額

建議高公局要求遠通電收切結，為能確保遠通電收轉職補助計畫能履行，在未履行前項薪資差額補助時，即由高公局逕自應給付遠通電收

之委辦費款項中扣抵並代為支付給收費員。

(三)高公局之任務

由於高公局與遠通公司屬委託關係，因此必須繼續監督遠通公司「轉職補助計畫」之運作，在所有收費員保證任職期間繼續關懷收費員之工作情形。

關於此次委員會的成立，其宗旨是希望透過三方的協商使得爭議得解決，經由委員會多次會議討論及蒐集相關法規、函釋、以往之處理案例，加以分析、比對、研究後七位委員共同做出「合情、合理、合法」的建議。因國道收費員專案精簡有相當之特殊性，不同於一般行政機關精簡人事，又為保障收費員的權益，面對收費員自救會提出之要求，高公局所提「交通部臺灣區國道高速公路局各收費站員工專案精簡優惠退離計畫」及遠通電收於 96 年 8 月 22 日與高公局簽訂「高速公路電子收費建置及營運契約」、遠通電收所提「既有收費人員吸收作為計畫」和後來之「轉職補助計畫」的內容。綜觀所有意見，委員會期望是以達成工作權保障為優先訴求，遠通公司所提五個月補償金與保障五年工作的工作對價薪資並非同一件事，有工作斯有所得的勞動尊顏亦盼望收費員能認同，其所要求領取五個月離職補償金(約 17.5 萬)與保障五年工資差額(約 78 萬)之差距金額並不合理。收費員因未積極接受轉介，而遠通電收因於契約承諾全員吸收所意涵的無門檻條件並未落實，期盼雙方宜各自珍重，因協商不成則終歸回到司法處理。委員會因此呼籲溝通破裂之結果未必對雙方有利，儘早達到就業安置才是雙方及大眾所期盼。

第肆章 國道收費委外辦理模式與相關法制之檢討

一般而言，教育訓練與就業服務是探討就業安置之主要議題面向，惟由前面的分析可知，政府相關單位在這二方面都已提供國道收費員必要之協助，但仍無法避免爭議發生，究其主要原因是與高公局所採行的委外辦理模式及國內相關法制不夠周延有關。因此，本章主旨就是探討高公局委外辦理模式與國內營業變更之勞動契約存續相關法制之適當性。本章共分為四節，第一節彙整比較政府業務委外經營之不同模式，第二節說明政府業務委外經營所涉及之勞動權益與相關法律規範，第三節分析高公局針對國道收費所採行之委外經營模式與收費員爭議之關聯性。第四節則是從歐盟營業變更命令來分析國道收費員勞動權益保障的問題。

第一節 政府業務委外辦理模式之比較

自 1980 年代以來，面對全球化所帶來的衝擊與挑戰，傳統政府治理模式無法適應複雜的國際政治經濟環境，而全球化的激烈競爭更迫使各國不得不重新界定政府的角色與職能，創造界定政府的角色與職能，創造有利於民營企業發揮經營效能的環境，得以從全球化的競爭機會中獲益，於是各國紛紛展開風起雲湧的政府治理革新運動（廖俊松，2009）⁴²。根據 Kamarch(2004)的研究，1980 年代以來，世界上人口超過 340 萬的 123 個

⁴²廖俊松(2009)，全球化觀點下的政府治理，《T&D 飛訊》，臺北：國家文官學院，頁 79

大國中，至少有一半以上的國家進行了大規模的全國性革新運動⁴³。

一、委託的方式

在政府治理革新運動中，政府部門藉由委託外包 (contracting out)、業務分擔 (load shedding)、共同生產 (coproduction)、或解除管制 (deregulation) 等方式，將部分職能業務轉由民間部門經營，已成為許多國家政府因應環境變遷、提升國家競爭力及創造符合民眾價值需求的政策工具(莫永榮，2004)⁴⁴。其中，又以委託外包方式最廣被採用，此方式主要是由政府部門與民間部門簽訂契約，由政府提供經費或相關協助給簽約的民間部門，再由其履行契約中所列之工作事項，包括對特定對象或團體提供服務 (江岷欽、林鍾沂，2000)⁴⁵。承接政府委託外包之民間部門可以是企業組織或非營利組織 (non-profit organization)，其與委託單位之權利義務都會明列在契約中，且政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗的責任 (江岷欽、林鍾沂，2000)⁴⁶。此一委託外包與民營化方式之差異，在於民營化係將公共服務的經營權及所有權均交由民間辦理，至於委託外包則係將經營權委託民間，而所有權及監督權仍在政府，故其仍為行政應負責之準公共財貨。

受到政府治理革新運動影響，我國從 2000 年也開始加速精簡政府職

⁴³ Elaine Kamarck, 2004, Government Innovation Around the World, KSG Working Paper No. RW, P. 4-10

⁴⁴ 莫永榮(2004)，政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗，行政暨政策學報第 39 期，頁 75~104。

⁴⁵ 江岷欽、林鍾沂(2000)，公共組織理論，台北：國立空中大學，頁 388

⁴⁶ 同註 48，頁 367。

能與組織，積極擴大民間扮演的角色，讓民間的活力盡情發揮，並大幅減輕政府的負擔。2003年行政院公告「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，以作為後續推動業務委託民間辦理之參考準則。其中，對於委託方式之規定如下：

(一)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。受託之民間單位自負經營管理及公有財產保管維護之責。其委託型態包括「公辦民營」、「部分公營，部分民營」等。

(二)業務項目委託民間辦理：

為簡化政府行政業務，各機關得檢討將下列業務委託民間辦理：

1. 內部事務或服務：各機關內部事務或對外提供服務之業務，得委託民間辦理。如各機關之資訊、保全、清潔、環境綠化、事務機器設備、公務車輛、文書繕打等業務。
2. 行政檢查事務：各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行。如汽車檢驗委託民間機構代檢、危險性機械或設備檢查委託代行檢查機構辦理、各類證照審查委託各該公會辦理等。
3. 輔助行政：各機關得視需要將業務委託私人，使其居輔佐地位，從旁協助執行部分管制性業務，如委託民間拖吊違規車輛或拆除違章建築等。

二、原則

在人員處理方面，該實施要點規定：各機關依本要點推動政府業務委託民間辦理後，其相對節餘之人力，除因性質特殊，須專案提報計畫送行政院核定者外，應依下列原則辦理：

(一)適當安置：

由主管機關依其所具資格、專長等條件，予以安置至其他需用機關；

專長未能符合者，應施予專長轉換訓練後安置之。

(二)優惠退離：

依現職員工優惠退離措施辦理。

三、政府委託民間辦理方式

根據楊秀玉等人(2012)的歸納整理，國內政府業務委託民間辦理可以分為四大類型：機關內部業務委外、行政助手、公共設施服務委託經營與行政檢查業務委外辦理。茲就每一種類型所涵蓋之委外辦理模式整理比較如下：

(一)機關內部業務委外：

1. 事務性工作：如機關清潔工作、訓練服務、資訊維修與服務、車輛維護及警衛保全等。
2. 內部設施或資產委託民間經營管理：如餐廳、福利社等，對機關員工提供服務，如有盈餘尚可分配福利金。

(二) 行政助手：

民間之角色乃提供專業技術、人力與設備，機關則依政府採購法等相關規定向民間購買勞務，尚未涉及公權力之委託行使。如違規車輛拖吊業務、路邊停車收費業務等。

(三) 公共設施服務委託經營：

1. 部分公營、部分民營：政府提供建物設備，由政府與民間共同經營提供服務之型態。建物設備之運用，可以採「時間共享、空間共享」或「專有時間共享」的方式將部分業務委託民間辦理。前者如公務人力發展中心，後者如高雄市社會局長青綜合服務中心。
2. 公辦民營：由政府提供土地建物及設備等既有基本設施（部分公益性委託業務同時可提供補助款），委託民間業者經營，民間業者享有業務執行權力，完全承擔提供公共服務之業務經營功能及效率與效能提昇的責任。如臺北市萬芳醫院、高雄縣立鳳山醫院及岡山醫院、臺北當代藝術館等。
3. 初期公民合營，逐步民營：政府提供現有土地建物設備甚至人力，尋找適合的民間業者先行合作經營，再由政府以土地等資產折價入股，或直接由政府出錢與民間業者合資。如中鋼公司、退輔會的榮民氣體製造廠等。
4. 特約興建營建模式（Build—Operate—Transfer）簡稱BOT是一種民間參與政府公共建設的典型模式，由民間公開競標，得標者辦理細

部計畫，執行工程興建以及興建完成後擁有特定期限內繼續經營該設施的特許權，民間以營運所得作為投資報酬，俟營運期滿後再將設施與資產移轉給政府，政府後續可以收回自行經營或再發包給民間經營。如國內高鐵、墾丁福華飯店等。

5. 補助民間機構提供服務：此即前面所提機關不提供土地建物等設施及設備，唯為執行公共服務政策，以購買勞務（經費補助或特許）方式委託民間提供服務。如政府選擇民間經營良好的老人安養中心，利用其現有建物設備及人力，僅對其經費補助，並要求其履行老人經費養護醫療等政策目標。

（四）行政檢查業務委外辦理：

係指政府為實現特定行政目的（如管制、查驗等），針對個別事件，委託民間蒐集、查察、驗證，據以認定一定事實是否符合規定所作之檢查行為。如建築物安全檢查、汽機車檢驗、各種技能檢定及各類產品安全試驗等。此類業務因行政機關缺乏人力，又民間有充分專業技術人員或團體可以承擔檢查業務，配合行政機關嚴格之監督，並給予人民充分之救濟管道，則可兼顧政府精簡人員及達成便民之服務效果。

國道收費是交通部高公局原有業務，根據上述行政院所訂定的實施要點，應屬業務項目委外性質，而原有收費員應由高公局適當安置或辦理優惠退離。惟高公局為推動高速公路電子收費，所採行的模式是一方面資遣收費員，另一方面以 BOT 方式將電子收費交由遠通負責，但在合約中要求遠通公司必須負責安置這些收費員就業。這種將資遣與就業安置分別由

二個性質差異極大的單位在不同時間辦理，是造成後續國道收費員爭議之重要因素。⁴⁷

第二節 政府業務委外辦理所涉及之勞動權益問題

若按委外作業程序來區分，政府業務委外辦理所涉及的勞動權益問題可以分為二階段：其一是委外經營前的原僱用關係之轉換，此時涉及原僱用關係之受僱者於終止勞動契約時之保護問題，尤其是能否適用《勞基法》第十一條之法定解僱要件的問題；其二是委外經營後新僱用關係之成立，此階段則涉及新的僱用關係形成之法律確認問題。在整個過程中，勞動權益較易受損者包括：第一階段因委外而終止原勞動契約關係；以及第二階段雖可承接新的勞動契約關係，但與原勞動條件比較，則明顯降低或受有不利益；以及，由於該新的勞動契約關係為一般所謂「非正式勞動關係」之勞動派遣型態，而使勞工處於不安定的就業狀態（林良榮，2013）。

如前面所言，政府對於原從業人員之權益保障主要是參照「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，亦即原單位必須適當安置或辦理優惠退離。雖然該實施要點在這方面所列條文十分簡略，大多是原則性規範，但對於傳統業務委外模式已足以有所遵循。所謂「傳統」業務委外辦理模式是指政府將業務委由民間單位辦理，而承辦該項業務者必須

⁴⁷ 本章第三節有關這一部分的分析

指揮監督自己員工依合約完成應辦事項。在此模式下，不論是委外之前與委外之後，勞動契約關係十分明確，原契約的終止或存續與後續人員安置，以及承辦業務之民間單位都可依相關規定辦理，唯一常引起爭議的是原有工作人員是否適用勞基法。因為如果適用勞基法，這些工作人員不僅平時可以受到較多法律保障，當所屬政府單位將業務委外時，也必須依勞基法規定安置或資遣員工，包括必須支付資遣費。

反之，如果不適用勞基法，則原有工作人員之權益保障就必須回歸「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」。根據該辦法第五條，『約僱人員之僱用期間，以一年為限，但業務完成之期限在一年以內者，應按實際所需時間僱用之。其完成期限需要超過一年時，得依原業務計畫預定完成之時間，繼續每年約僱一次，至計畫完成時為止；其約僱期限超過五年時，應定期檢討該計畫之存廢。約僱人員僱用期滿，或屆滿六十五歲，應即無條件解僱。』由此可知，政府單位與約聘僱人員所簽之勞動契約屬定期契約，只要契約期滿離職，政府無須給予資遣費或任何補償。

目前較常看到的委辦方式則是「勞務」委外，而非「業務」委外。亦即整體業務還是在政府單位辦理，而需要的人力則由民間單位提供。雖然這些人力是受雇於民間單位，卻由政府單位指揮監督，形成「勞動派遣」現象。造成這種轉變主要原因是 2008 年行政機關臨時人員被納入〈勞基法〉適用範圍後，許多行政機關將原先特定單位所僱用之臨時人員，採取委外(或稱外包)之方式經營，並使該等勞工雖於契約身分變更後仍得至原單位繼續提供勞務。

根據林良榮（2013）對於國內多起年因外包而引發勞資爭議之事件的歸納整理，上述之勞資爭議，乃因政府所定業務委託民間辦之政策而使政府機關內之勞務性工作被廣泛地實施「委外」，並因此造成原任職勞工因外包而受有不利益並生之爭議事件。然而，就實際言，政府機關將勞務外包」的結果乃大量產生勞動派遣之僱用型態，原雇主之政府成為要派機構，而原任職勞工成為派遣勞工，但對勞工而言，同樣的工作內容卻轉換成完全不同的受僱身分、薪資待遇與勞動條件。

針對政府勞務委外所引發勞動派遣議題，國內相關研究時有所見。有些研究是從法制面進行分析，包括：鄧學良（2010）認為政府部門常以勞務採購方式，由政府採購法的運用中，獲得所需的人力。如此的勞動力取得方式，實已涉及違反勞基法第5條及第6條之問題。如此的採購作法，雖狀似外國法制中之勞動派遣，然在我國目前則係無勞動派遣法下，避離勞基法束縛的脫法行為。何況將勞派人力一用十餘年，亦為外國法制明文禁止。這些問題的發生首自政府採購法對勞務採購的不當設計，次則因政府慣於長期使用臨時人力所造成。因此，該研究建議在我國完成勞動派遣法之前，首應全面禁止藉勞務採購來獲得公務人力，對政府部門使用派遣人力者，必要時應追究其刑事責任。反之，各政府如以使用勞派人力為必要時，則應併同停止「約僱辦法」之違規續用，應使約僱人員亦納入「勞務採購」，並由政府相關單位草擬「政府勞務採購契約(範例)」以供社會大眾使用，而且該範例之內容應包含派遣型勞動力等同於一般勞動契約人員之權利，並適用所有勞動法制。

此外，上述林良榮的研究也指出不論是公或私部門之雇主，若將其原本屬於內部業務為外包委託時，無論實質上是否有無上述各種型態之「偽裝」面貌，只要將原本之僱用關係轉換為「外包」之型態，而使原受僱之勞工喪失或轉換其原僱用關係身分時，皆屬雇主對原勞動契約之終止行為。是以，就事業單位因實施委託外包而致原任事勞工之勞動條件受影響時，其間如有未合於《勞基法》上所定有關勞動契約終止保護之要件規範者，自非我國現行法律秩序所允許之情形。再者，就事業單位因實施外包而生新僱用關係之結果，也建議應該盡早就派遣之勞動關係以專屬立法之方式予以規範其內容除有關適用之事業範圍，以及派遣勞動之三方法律關係之規範外，亦應注意避免類似「偽裝承攬」之現象發生。

另一方面，有些研究則是透過問卷調查或深度訪談，瞭解政府勞務委外對勞工權益之實際影響。楊倍瑜（2008）針對「北基宜花金馬區就業服務中心」進行深度訪談，並從中了解其實際運作勞務採購之過程、對於勞動條件及相關權益如何規範，並了解在制度運作下對於勞動權益所產生之影響。在經過文獻探討與深度訪談後，該研究發現在民營化之過程中，其所牽扯到的不僅是經濟、政治議題，更會連帶導致許多影響，這其中亦包括勞動者之工作權。因此如何在效率、成本之民營化目的追求下，同時維護勞動者之權益，於兩者之追求間達到衡平，使政府民營化所帶來之成本減少，並非建立於剝削勞動者權益之上，並將之於現行法令中付諸實現，這是目前政府所應追求達到之目標，並對於此建立一原則性之標準以供遵循。

吳盈如（2010）也是以公部門某就業服務站為例，採質性研究法的深度訪談與參與觀察，瞭解派遣勞工的勞動過程，包括他們的勞動過程與勞動意識。其研究結果發現，由於目前臺灣並無派遣法，是以現行公部門的勞務委外均是以採購法為依據，以承攬方式進行勞務委外，但此一方式卻加劇了勞動市場的不平等問題，弱化了派遣勞工的階級意識，瓦解成為集體組織的可能；在國家主動缺席的狀況下，派遣勞工顯然居於弱勢，在知道要求無法獲得回應與解決的情況下，因而產生又能如何的心態。

黃玉燕（2011）則是以國立臺灣史前文化博物館為分析個案，透過文獻探討與深度訪談，針對公部門實施勞動派遣制度後對組織運作的影響作深入探討。研究結果顯示：勞動者參與史前館派遣工作並非出自個人動機或自願選擇，史前館的勞動派遣制度為偏遠地區台東提供新的就業選擇，但派遣工作與核心業務之間沒有分野，超出行政院規定運用勞動派遣之範疇，與政府員額精簡政策相悖。對派遣勞動者而言，派遣造成勞動條件的轉變對其造成勞動權益與心裡層面的衝擊，使其必須面臨局外人身分的調適與自我認同的轉折。以史前館研究個案反思政府機關運用勞動派遣有以下的迷思：史前館運用勞動派遣「適法性」目的大於彈性用人政策，表面上史前館節省了人事成本，卻額外付出難以衡量的管理成本，而派遣人員「久任化」成為機關與勞動者互蒙其利的手段，最後，派遣制度使勞動者對組織的認同感下降，造成史前館人力運用彈性與組織績效不彰的雙輸局面。

唐麗琦（2011）採質化方式，對國家公園管理處內管理派遣勞工之人

員與得標派遣廠商暨派遣勞工進行深度訪談，再對學者、政府官員進行訪問有關政府部門運用勞動派遣的相關議題，以作為該研究的參考。最後，歸論出結論如下：(1) 國家公園使用勞動派遣早期的原因為取代納入勞動基準法適用範圍的清潔人員及海邊巡邏員等臨時工，但之後又或基於現有編制人員的不足或因需要專業的人員等因素；(2) 派遣業者的選定大多以「價格標」的方式進行；(3) 國家公園對派遣人員選任的介入與派遣人員的低流動率；(4) 國家公園給付派遣人員薪資方式、勞動條件與福利差異性大；(5) 運用勞動派遣對業務推動實有助益；(6) 勞動派遣發展將因勞動基準法的修正受到限制。

綜合上述文獻，政府單位以勞動派遣方式將勞務外包，不僅有違法之虞，也會損及勞工實際權益。爰此，為使政府機關（構）、公立學校及公營事業依政府採購法規定辦理勞務採購時，合理運用勞務承攬，並保障承攬人派駐勞工之權益，勞動部於 105 年訂定了「政府機關(構)運用勞務承攬參考原則」，規定各機關運用勞務承攬時，應注意下列事項：

- 一、如非必要，應儘量避免與自然人成立勞務承攬關係。如因業務需要與自然人成立勞務承攬關係時，除應依政府採購法及比照勞動基準法等相關規定辦理勞務承攬契約外，並應審查該得標之自然人是否確已參加勞工保險及全民健康保險。自然人屬不得參加職業災害保險者，應提出履約期間參加含有傷害、失能及死亡保障之商業保險相關證明文件。
- 二、應明確勞務承攬與勞動派遣之分際，不得實際指揮監督管理承攬人派

駐勞工從事工作，僅得就履約成果或品質要求承攬人符合契約規範。

三、應提供內部申訴管道予派駐勞工，包括受理單位、申訴方式及流程等，並公告於機關網站及工作場所顯著之處，並適時向派駐勞工宣導。機關於受理後，應妥為處理，並回復當事人。

四、發現承攬人違反相關勞動法令、性別工作平等法等情事時，應檢附具體事證，主動通知當地勞工主管機關或勞工保險局（有關勞工保險投保及勞工退休金提繳事項）依法查處。

五、派駐勞工如遭受機關所屬人員性騷擾時，經調查屬實，應對所屬人員懲處，並將結果告知承攬人及當事人。

此外，該參考原則也規定各機關與承攬人訂定勞務承攬契約時，應注意下列事項：

一、得視業務繁簡、人力調配及經費多寡等因素綜合考量，將派駐勞工薪資等支出列為固定費用及特別休假年資併計規定納入勞務承攬契約。

二、應將承攬業務範圍之各項工作，配合驗收事項，具體明確載明於勞務承攬契約中。

三、得約定不定期抽訪派駐勞工，以瞭解承攬人是否如期依約履行其保障勞工權益之義務。

四、應約定承攬人遵守相關勞動法令之義務及其違反之罰則，該罰則

應包含懲罰性違約金。

五、不得自行招募人員，再轉由承攬人僱用後派駐於機關工作。若勞務承攬契約期限屆滿而不續約或因故終止，另與新承攬人訂定勞務承攬契約時，不得要求其接續僱用或指定原派駐勞工。

六、應針對第三點第一款自然人屬不得參加職業災害保險情形，與該自然人約定投保商業保險及各分攤保險費用之比率，以保障其權益。

七、得視勞務特性，約定承攬人投保雇主意外責任險。

八、應約定承攬人須為派駐勞工投保傷害保險。但依前款投保雇主意外責任險者，不在此限。

除透過訂定上述參考原則來保障派遣勞工之權益外，行政院更於107年已核定「行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫」，以2年度為期逐步減少運用勞動派遣人數，自110年起原則不再運用勞動派遣。此計畫核心在於回歸現行派遣人員實際辦理業務檢討，擇定適切人力類型，並以改為機關自僱人力為主，少數不需要機關指揮監督的業務，才以勞務承攬方式辦理。

由上述相關作為可以看出，政府確實有意解決勞務委外所引發之勞動派遣問題，惟其實際效果仍有待觀察。此外，由於前述「政府機關(構)運用勞務承攬參考原則」規定部分派遣工作可以改用「承攬」代替，因此2014年開始，行政機關的勞務承攬人數逐年增加，2017年的承攬人數和

2013年尚未修法時相比，增加了19%(見圖1)。

由於派遣工仍受《勞基法》保障，但與機關或廠商簽下承攬契約的工作者則不受勞基法保障。如使用派遣契約，雖然法律沒有規定要派公司責任，但派遣公司尚必須負擔雇主義務，給予員工《勞基法》規定的特休、例假、加班費、資遣費等權益。一旦使用承攬契約，除非承攬員工發生職業災害，否則法律並沒有明定任何雇主和承包商的責任。



圖 1 歷年行政機關派遣與承攬勞工人數

第三節 國道收費委外辦理模式與收費員爭議 之關聯性分析

有關這次收費員爭議主要問題是因勞工工作的消失，而勞工在被安置的期待心裡上產生落差所引起。在收費業務消失後，高公局依法資遣收費員並給予資遣費及遠通公司所提出就業安置承諾的做法上，看似都合情合理，但仍能發生一些高公局及遠通公司無法評估性的因素，造成爭議的發生。對此，此節想以 ETC 為例，探討委外辦理模式的不同，是否可能造成不同的結果，並分析其中的優點及缺點及可能發生的問題。

在此先列舉高公局要將國道收費委外經營可能有三種可以採行的模式。第一種是高公局實際採行的模式，亦即一方面資遣收費員，另一方面以 BOT 方式將電子收費交由遠通負責，但在契約中要求遠通必須負責安置這些收費員就業。第二種模式雖然也是以 BOT 方式將電子收費交由遠通負責，但由高公局負責資遣安置國道收費員。第三種模式則是高公局將國道收費業務轉移給遠通公司，而與國道收費員之勞動契約亦由遠通概括承受，而遠通承接收費業務之後改採電子收費，則應依相關法令規定與程序解僱不必要之收費員。本節以下將分別從資遣與就業安置兩部分，分析上述三種模式對收費員權益保障之差異，進而釐清委外辦理模式與收費員爭議之關連性。

在資遣部分，上述第三種模式最能保障國道收費員的權益，因為遠通公司屬民營事業單位，且為勞基法適用對象，故只要概括承受原本國道收

費員與高公局之勞動契約，則不僅必須符合勞基法第十一條規定才能資遣國道收費員。由於該條第四款規定「業務性質變更，有減少勞工之必要，又無適當工作可供安置時」方能解雇員工，此即所謂「解雇最後手段性原則」，而這也最能保障國道收費員的工作權。此外，在資遣費方面，遠通所支付的資遣費也不得低於勞基法第十七條所計算之金額。至於年資部分，既然是概括承受，表示收費員過去在高公局服務的年資皆可一併計算。

反觀高公局實際採用的模式，或者是上述第二種模式，則如果有資遣情事，將發生在國道收費員仍受雇於高公局的狀態下，而這就會涉及國道收費員是否適用勞基法的問題。如前一節所言，國道收費員是否適用勞基法對其權益影響甚鉅。根據學者吳姿慧(2017)的分析，雖同樣執行高速公路之收費工作，但收費員之聘僱關係卻有兩種類型：其一是依「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」（以下簡稱「約僱人員僱用辦法」）以人事費進用之收費員，其二是依「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」（以下簡稱「臨時人員進用要點」）以通行費進用之收費員。這二類型的收費員原本都不適用勞基法，直到勞動部於九十六年發布公告：「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動基準法，並自中華民國九十七年一月一日生效。」依此公告，以通行費進用之收費員，因是依「臨時人員進用要點」聘用，屬於「非依公務人員法制進用之臨時人員」，故自九十七年一月一日起適用勞基法。

反觀高公局以人事費進用之收費員，屬先前於八十七年十二月三十一

日該次公告所稱之「公務機構之工作者」，自八十七年十二月三十一日公告為不適用勞基法之後，直到被資遣之前仍未以任何方式公告適用勞基法。對此，前述吳姿慧的研究指出以人事費進用之國道收費員，不適用勞基法主要是因為考試銓敘機關認為公務機關約聘制度是遵循任用法之規定，故其身分屬公務員服務法所規範之公務員。由於公務人員與國家之間屬於公法上職務關係，所以聘用人員自非屬勞基法所界定之勞工，不宜納入勞基法。對此說法，吳姿慧認為有法理上的矛盾性。她指出當行政機關依「約僱人員僱用辦法」所聘僱的人員在主張權利救濟時，保訓會又認為他們並非公務人員保障法之保障對象，有關其權益之爭執，不能依保障法所定程序請求救濟。但是，當此類人員向行政法院提起救濟時，例如最高行政法院一〇四年對於高公局與收費員間之爭議，又以其間為私法僱傭契約，而不予受理。

除了是否適用勞基法之外，由高公局來資遣國道收費員的做法也引發應否發給資遣費與資遣費應如何計算的爭議。國道收費員與高公局之間之契約，無論是以人事費進用之公務機關構聘僱人員或依通行費進用之臨時人員，均採一年一聘之定期契約。如適用勞基法者，依勞基法第十八條規定，定期契約期間屆滿勞動關係自動消滅，雇主依法並無支付資遣費之義務。然而，在收費員透過各種陳請管道、召開多次公聽會協商會議等「自力救濟」，最後協商得出高公局除支付法定之資遣費外，對於通行費進用人員比照人事費進用者加發七個月離職慰助金之結果。惟在協商資遣費計算過程，因收費員聘僱法源不同是否一體比照發給、適用勞基法之部分年資有長有短、先行離職者對於嗣後因協商而取得較優厚資遣費者不滿而要

求比照加發、任職期間因調站，由人事費進用轉為通行費之身分者其年資如何換算資遣費等，而頻生爭議。

針對這些爭議，上述學者吳姿慧的研究指出其主要原因在於一年一聘之定期契約之適法性。該研究認為徵收通行費既為高速公路之用路政策且亦為高公局之業務範圍，聘僱執行該項業務之人力時，絕不可以解釋為「雇主非有意持續維持之經濟活動、非其業務性質與營運持續性之需求」，因而排除不定期契約，選擇締結定期契約。再者，高公局對於高速公路之使用，自始即存有僅徵收通行費數年，未來改成不收費之政策規劃，故「徵收通行費」此項業務並不會因政策性因素消失，而出現對於持續性人力不再需求之情況。因此，檢視高公局超過三十年未曾中斷之人工收費方式，高公局欲主張收費員之工作係「非繼續性」之工作性質，除非將「徵收通行費」解釋為非屬事業單位具持續性需要之業務性質或營運內容，始有定期契約之餘地，否則長期以特定性定期契約作為約僱關係之法律基礎，在適用勞基法之後，實難自圓其說。

在就業安置部分，于建國（2005）對 1018 位國道收費員所做的問卷調查結果，發現國道收費員對於改採電子收費政策的認同度不高，而且對於遠通電收公司進行人力轉置作業並不具有相當程度的信心。在影響國道收費員是否願意接受轉置的主要因素為「薪資福利」與「工作性質」，而對人員轉置計畫最關心的事情為「未來工作機會的資格條件是否受限制」及「未來的工作機會與培訓計畫」；對人員轉置作業流程中最關心的是「如何進行工作分發」；對新工作最在意的項目是工作的「穩定性」及

「薪資福利」；對人員轉置安排未來擔心的事情為「是否能夠勝任新工作」及「公司文化與管理方式」。此外，該問卷調查也發現收費員針對轉職類型中，最有興趣從事的工作類型為：「行政總務人員」、「資料處理人員」及「電話中心客服人員」。

根據上述問卷調查結果，自己能否適勝任新的工作與適應新公司的組織管理，以及新工作的穩定性與工作權保障，都是國道收費員面臨就業安置最擔心的問題，而這些擔心與他們將由原本受雇於政府單位，轉為受雇於民營企業，有極大關係。事實上，國道收費員自救會在協商過程中也曾多次表達希望能安置在相關政府單位工作之訴求。例如 2014 年 5 月 27 日，自救會提出工人版「國道收費員安置計畫書」。建議由交通部所屬部門、事業單位、控股公司等開發職缺，聘僱前收費員；費用由遠通電收違約罰款等，予以支付。⁴⁸

由此看來，上述第二種委外辦理模式，亦即由高公局負責就業安置，如無法安置或不願接受安置者，再由高公局資遣，應該最能保障國道收費員的權益，也最能避免爭議。因為根據「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，高公局應依國道收費員所具資格、專長等條件，予以安置至其他需用機關；專長未能符合者，應施予專長轉換訓練後安置之。

反觀高公局的作法是將資遣與就業安置分為二階段進行，亦即先由高

⁴⁸ 惟高公局經邀集相關機關、專家學者及法界人士開會研討，從法律、政府組織、經濟、技術、社會等各方面分析之後，均表示此作法不具可行性。

公局資遣國道收費員，再將就業安置列入與遠通電收公司的 BOT 合約中。如第二章所列，遠通電收公司於投資計畫書第 20 章「既有收費人員吸收作為計畫」承諾對需要轉置之收費人員全數吸收，並提出五大保障：

- (1) 工作權保障：承諾自收費人員轉職之日起五年內保障該收費人員之工作權，並保證不以業務縮減為由資遣該收費人員，惟考量企業人員管理之公平性，若收費人員有行為偏差或違反公司規定屬情節重大者，不在保障之列。
- (2) 薪資保障：不論該收費人員轉職至建置營運公司或其關係企業，自該收費人員轉職日起五年內，其年薪不低於該人員轉職前一年之年薪(本薪加工作獎金)為原則。
- (3) 福利保障：建置營運公司及其關係企業均適用勞動基準法，故各公司均以提供不低於勞動基準法規定之福利為原則。
- (4) 工作地點保障：當進行人員轉置計畫時，在建置營運公司與關係企業現有工作場地之條件下，以不更動該轉職人員工作地區為原則。
- (5) 轉職補償：若收費人員因另有生涯規劃，並不考慮轉職至建置營運公司或關係企業；或是轉職後六個月期間內，仍無法適應新工作而自願申請離職者，將提供五個月本薪加工作獎金之轉職補償金。

雖然上列各項承諾看似對國道收費員有利，但在安置過程中，許多國

道收費員聲稱遭到遠通公司以不合理學經歷限制，或面試時刻意刁難，或所提供的職缺之薪資或工作地點為符合原先之承諾等。另一方面，遠通公司則強調已依承諾盡全力為收費員轉置工作。甚至對於不願出面接受媒合的收費員，提供每人一份離住家 30 公里內不須面試、直接就職的工作。造成雙方就此有所爭議的原因，除了雙方主觀認知不同之外，更重要的原因是國道收費電子化之後，原有人工收費業務必然消失，故不同於一般所稱之「業務委外」。在這種情況下，遠通公司必須以其他職缺來安置國道收費員。由於遠通公司屬營利事業單位，如果履行薪資保障，則其所釋放出來的職缺勢必有一定程度的專業性與技術性，而這些職缺恐非國道收費員所能勝任。以「電話中心客服人員」職務為例，雖然上述于建國的研究指出許多國道收費員願意從事這項工作，而且遠通公司也需要大量客服人員，惟實施全面電子化收費系統，所需要的客服人力素質必須在大學以上，且熟悉相關電腦作業系統操作，但是國道收費員多數只有高中學歷，當然無法符合得標廠商遠通公司的人力素質基本要求，而這也是訂約當時所沒有想到的問題。

反之，如果遠通公司釋出低技術門檻的職缺，雖然國道收費員可以勝任，但相較於所承諾的薪資水準，對遠通公司而言，不僅不符經濟效益，也會造成公司內部同工不同酬的問題。

由於上述遠通公司的承諾只是交通部對遠通電收公司的競標採購契約附帶條件，其法律位階遠低於勞基法或「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」。亦即遠通公司是否善盡就業安置的責任，所涉及

的只是履約問題，而政府唯一能做的也只是依合約進行行政裁罰。甚至有律師認為在政府採購契約適用的法律基礎上，遠通對於僱用安排收費站收費員的承諾，如果只是雙方意向書而不是屬於政府採購契約書條款約定本身，就很認定遠通是違約，因為採購開標當時或以後簽約時的意向書或備忘錄，在政府採購法的契約效力中並沒有強制履約效力，而這也可能是交通部之所以無法對遠通公司，以不履行安置收費員人力要求按採購契約處罰的原因。⁴⁹

另一種委外辦理模式則是高公局將國道收費業務轉移給遠通公司，而與國道收費員之勞動契約亦由遠通概括承受。雖然這種模式同樣面臨遠通公司可能無適合職缺來安置國道收費員的問題，但由於遠通公司必須先雇用這些國道收費員，縱使最後無法安置而必須資遣，也必須依勞基法辦理，其法律位階遠高於前一種模式之採購契約，故較能保障國道收費員的權益。再者，若將國道收費電子化導致國道收費員權益受損視為社會成本，則這種模式可以將此社會成本交由置建公司承擔，而不會像前一種模式因為忽略社會成本而高估國道收費電子化之成本效益。

⁴⁹ 方承志【台灣法律網】，『從安置收費員看遠通與交通部』

第四節 由歐盟「營業變更命令」法制規範看

國道收費員之爭議

為保障受雇者在企業營業變更時之勞動權益，歐盟曾於 1977 年頒佈「營業變更命令」。雖然歐盟所頒佈的命令對會員國境內的雇主與受雇人不會有直接約束力，但各會員國必須針對這些命令檢視修訂其境內相關法律，使其符合委員會命令之規定，故該命令可以視為歐盟各會員國制訂相關法律之共同基礎。

由於此次國道收費電子化一開始就政府相關部門定調為 BOT 契約模式，而非業務移轉，故國內尚未從轉移承諾的角度進行探討。然而，由前面的分析可知，本議題涉及原有國道收費員勞動契約存續與後續就業安置問題，絕非單純的 BOT 案。爰此，本節將介紹歐盟的規範及檢討我國現有法令規範。

一、歐盟之規範

歐洲共同體成立之後，會員國之間的貿易障礙已大幅降低，導致市場競爭日趨激烈，使得企業必須透過組織改造來因應環境的變遷。企業主將部分營業移轉予他人經營，則必然會裁減過剩的人力或變更勞動條件，即使雇主只是決定縮減企業規模亦會解僱勞工，甚至引發大量解僱的發生。歐洲共同體因此認為有必要在勞工遭遇雇主變更時，確保該些勞工既有的權利得以受到保障。再者，在歐洲企業併購的過程中通常對於企業所僱用之勞工並未給予合理的保障，而政府主管機關在處理企業併購時亦未充分

考量勞工既有權益的問題。會員國法律對於企業組織變更雖有規範，唯勞工卻無法主張原有的勞動契約關係由新雇主繼承。因此，歐洲聯盟在1977年就頒佈了第 77/187 / EEC 號令 Approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses，簡稱「營業變更命令」。⁵⁰

該命令後經1998年及2001年兩度修正，現行2001年修訂過的版本共有四章十四條條文，其中第一章是適用範圍與定義（Scope and definitions），第二章是受雇者勞動權益保障（Safeguarding of employees' rights），內容包括勞動契約所生的權利與義務、團體協約、年金概括移轉、解僱保護、勞動條件不利益變更之禁止；第三章是通知與諮商（Information and consultation），內容包括事業轉讓資訊的提供、與勞工代表進行諮商；第四章是最後條款（final provisions）。茲就其主要規範內容簡要說明如下：

（一）適用範圍與定義

在第一章所列條文中，首先是對該命令的適用範圍加以界定，根據第一條條文，除將航行海上船舶（sea-going vessels）的轉讓排除之外，其餘任何企業將事業全部或事業的一部分合法變更或合併而變更給另一雇主的情況皆適用。雖然歐盟制定營業變更命令之目的是要處理事業轉讓所衍生

⁵⁰ 鄭得君（2008）將此項命令翻譯為「會員國法律關於事業、營業全部或部分轉讓時受僱人權利保障之概括指令」，簡稱「既得權指令」。由於該翻譯的意涵較不易理解，而且也較不貼近本論文研究主旨，故本論文是採用張其恆（1999）的翻譯簡稱為「營業變更命令」。

之受雇者勞動權益保障問題，但該命令對於何謂「營業變更」並無明確定義，故實務上常引發爭議，而有賴歐洲法院之判例。奧地利學者 Wachter(1999)就曾根據營業變更命令第一條第一項第二款，認為所謂「營業變更」是指該經濟實體其經濟活動資源之變更，不論其經濟活動資源屬核心或輔助，而且不論是營業全部或一部分變更皆適用。另根據第一條第一項第三款規定，「營業變更命令」適用於從事經濟活動的公營事業單位，而不論其是否營利；只有公共行政機關的行政組織調整與行政功能變更，不包含在內。而第二條第一項第一款之規定，「讓與人」係指營業變更時之舊雇主，其得為自然人或法人，第二條第一項第二款則定義「受讓人」係指營業變更時之新雇主，亦得為自然人或法人。由此可見，營業變更命令所涵蓋的營業活動範圍很廣。

除上述國外學者的見解之外，根據鄭得君（2008）的文獻分析，對於「營業變更」的定義有下列重點：

1. 所謂「營業」是指「經濟實體」，亦即以從事經濟活動為目的之資源組織體，不論該活動是事業的主要或輔助目的，而且所從事的經濟活動不侷限於以營利為目的，故公部門之非營利活動亦受到規範。
2. 若營業變更標的只單純涉及公權力的行使，例如公部門機關間行政功能（administrative functions）的移轉，因為公務員不論是由那個部會指揮監督，仍然是受僱於國家，故不適用。惟事業轉讓發生在公、私部門間者仍然有指令之適用。

3. 歐盟既得權指令立法保障的對象只限於受僱人，只有符合法律上所認定是在勞動契約關係下為勞務給付之受僱人其權利（工作權及勞動條件）才受到指令的保護。
4. 事業將服務提供委由他人執行通常會以承攬契約來規範雙方的權利義務，因此轉讓人與讓與人之間的關係係直接基於契約而發生，故外包行為（承攬契約）所產生的事業轉讓為指令所規範的對象。惟當承攬人變更時，則應考量原承攬人與後續承攬人之間是否有任何關係（relationship）或聯繫（link）、兩者間是否有資產的移轉等重要因素。如果僅單純將服務事項移轉由他人執行尚非指令所稱之部分營業的轉讓，必須同時伴隨著有形或無形重要資產的讓與，或是就其人數或技術而言，受讓雇主有承繼讓與雇主執行該任務之主要勞動力才有指令的適用。

（二）受僱者勞動權益保障

為能保障受僱者的勞動權益，歐盟所訂定之既得權指令跳脫傳統「統勞動契約專屬性」的觀點，而著眼於勞動契約的存續保障。其主要精神在於確立符合其所定義之事業轉讓時，勞動契約隨營業單位概括移轉，並且禁止以營業變更作為解僱之事由，因此受僱人與轉讓之雇主所訂立勞動契約及其附隨的權利義務因營業變更而自動移轉至受讓人。營業變更命令第三條第1項明文規定「轉讓人在轉讓之日存在的僱傭合同或僱傭關係所產生的權利和義務，應由轉讓原因轉讓給受讓人」。此外，該命令第四條第1項也明文規定「全部事業或部分事業的營業變更本身不能構成轉讓人或受讓

人解雇的理由」。為避免企業在營業變更之前先行解雇，造成受雇者權益受損，上述勞動契約存續保障也適用於營業變更前被解雇之受雇者。

易言之，歐盟營業變更命令的核心是在營業變更時，雇用關係當然自舊雇主移轉至受讓人，即新雇主。雇用關係依法律規定，進行此項移轉。讓與人一切因雇用關係所生之權利義務，移轉至新雇主。此外，此項移轉之進行係強制規定，無須雇用關係當事人間之合意。既使當事人間合意，亦不妨礙雇用關係之移轉。即雇用關係之移轉，原則上得對抗契約當事人之意願。因此，無論是新雇主或是舊雇主，絕無機會阻止雇用契約移轉至新雇主（Wachter，1999）。

在勞動契約存續保障的前提下，如何兼顧受雇者的就業選擇自由與企業經營應有之彈性，一直備受爭議。前者涉及該指令第三條所規定之權利義務由受讓人承擔是否屬於強制規定的問題。根據鄭得君的引述，歐洲法院原本在審理Daddys Dance Hall案與DUrso案時認為指令之目的在確保受事業轉讓影響的勞工其勞動契約所生的權利不被侵害，該目的是基於公共政策的考量，營業變更對勞動契約之影響非當事人所能決定，勞工不得放棄此項權利。因此勞工不願意受僱於營業變更的受讓人時似乎僅能於變更後再終止與新雇主間的勞動契約。惟後來歐洲法院在審理Katsikas案時則認為該規定並非指勞工不得拒絕勞動契約由受讓人承繼，因此命令未課予勞工與受讓人繼續維持勞動關係的義務。易言之，關於勞工於營業變更前可否拒絕由受讓人接續僱用的問題，雖然歐盟營業變更命令至今尚未有明確的規定，但歐洲法院的相關判決皆肯定受僱人可自行決定是否為受讓人接續僱用，此種作法係尊重勞工選擇雇主意願的表現。然而，如果受雇

者決定不接受受讓人接續雇用，就喪失要求資遣費與主張不當解雇補償之權利。

在企業經營之應有彈性部分，雖然上述第四條第1項規定，事業、營業全部或一部變更並不能成為讓與人或受讓人解僱勞工的理由，但同款也訂有但書，亦即「該規定不應妨礙由於經濟，技術或組織原因而可能因工作人員變動而解僱的情況」。換言之，若讓與人與受讓人於營業變更前後，有與營業變更無關之正當理由致有減少勞動力的需要時，則可合法解僱過剩的勞工。至於如何判定轉讓是否為解雇之主要理由？以及解雇是否與經濟、技術或組織原因有關？則歐盟指令並無明確界定，而必須由法院個案判定。惟為了避免單純以解雇事由作為雇主得終止勞動契約的原因，將形成勞動保護上的疏漏，故在實務認定上除雇主必須具備經濟、技術或組織上的理由外，也必須有調整勞動力的必要始得終止契約(鄭得君，2008)。

(三) 通知與諮商

歐盟營業變更命令第七條規定轉讓人和受讓人應在營業變更之前及時，尤其是在受雇者的就業與勞動條件受到影響之前，將下列資訊告知受雇者代表：

1. 營業變更之理由；
2. 營業變更所影響受雇者之人數與職務；
3. 營業變更對受雇人所生之法律、經濟與社會影響；
4. 對受雇人不利影響的對策。

如果企業中因不可歸責於受雇者的原因，而無受雇者代表，則轉讓人與受讓人必須將上列訊息事先直接通知受雇者。

此外，該命令也規定如果轉讓人或受讓人設想了與其受雇者有關的措施，應在營業變生效之前及時就這些措施與受雇者的代表協商，以達成協議，而且不論營業變更是由雇主決定或是由其背後的控股公司決定，都必須遵守通知與諮商的義務。

二、我國營對業變更時勞動權益保護之規範

我國現行法令對營業變更時之勞動權益保護的規範主要是勞動基準法、金融機構合併法、企業併購法與公營事業移轉民營條例，茲就這些法律相關條文內容說明如下：

(一) 勞動基準法

現行勞動基準法第十一條將轉讓列為雇主可以終止勞動契約的事由，而第二十條也規定「事業單位改組或轉讓時，除新舊雇主商定留用之勞工外，其餘勞工應依第十六條規定期間預告終止契約，並應依第十七條規定發給勞工資遣費。其留用勞工之工作年資，應由新雇主繼續予以承認。」由此可見，我國勞動基準法是採傳統勞動契約專屬性的觀點，亦即作為給付標的之勞動力與勞動者之人格有密切關聯，不得隨意由他人代為履行，亦不得任意將勞務請求權讓與他人。既然勞務請求權都不可在無受僱人同意下讓與他人，更何況是將雇主的地位移轉予他人，因此事業發生轉讓時，原則上勞動契約即應終止。雖然第二十條有些彈性處理，亦即允許經新舊雇主商定留用之勞

工可以轉為新雇主繼續提供勞務，但本質上還是維持勞動契約轉屬性的基調。此種法制設計雖可以增加雇主經營彈性，甚至降低成本，但對受雇者就業穩定之保障卻遠不如上述歐盟既得權指令。

（二）金融機構合併法

金融機構合併法對於合併後原有勞工勞動契約的存續問題之處理，僅有在現行條文第十九條規定「金融機構依本法合併、改組或轉讓時，其員工得享有之權益，依勞動基準法之規定辦理。」換言之，該法對於勞動契約存續問題並未有任何新增規範。

（三）企業併購法

企業併購法對於轉移承諾的規範主要是在第十五、十六、十七條。其中，第十六條與第十七條是有關勞動契約存續保障的規範，其條文內容是：

第十六條 併購後存續公司、新設公司或受讓公司應於併購基準日三十前，以書面載明勞動條件通知新舊雇主商定留用之勞工。該受通知之勞工，應於受通知日起十日內，以書面通知新雇主是否同意留用，屆期未為通知者，視為同意留用。

留用勞工於併購前在消滅公司、讓與公司或被分割公司之工作年資，併購後存續公司、新設公司或受讓公司應予以承認。

第十七條 公司進行併購，未經留用或不同意留用之勞工，應由併購前之雇主終止勞動契約，並依勞動基準法第十六條規定期間預告終止或支付預告期間工資，並依法發給勞工退休金或資遣費。

前項所定不同意留用，包括經同意留用後，於併購基準日前因個人因素不願留用之情形。

由上述條文內容可知，相較於勞動基準法第二十條，企業併購法在留用程序與其法律效果有更詳細的規範，不僅要求新雇主應有義務將未來相關勞動條件之內容告知勞工或與勞工協商同意後簽訂新約，而且雇主商定留用權必須獲得勞工當事人同意，這些都有助於保障受雇者權益。惟其本質還是延續勞動契約專屬性的觀點，除被新舊雇主商定留用的勞工外，其餘勞工之勞動契約將隨併購而解除，而如此的制度設計顯然是還以雇主利益為考量，使其可順理成章地藉由併購過程篩選員工、淘汰冗員，甚至趁機遂行其迫害工會會員、幹部、性別上弱勢者、中高齡就業者的隱藏目的（鄭得君，2008）。

企業併購法第十五條則是有關退休準備金的規範，其條文內容是：

第十五條 公司進行合併時，消滅公司提撥之勞工退休準備金，於支付未留用或不同意留用勞工之退休金後，得支付資遣費；所餘款項，應自公司勞工退休準備金監督委員會專戶全數移轉至合併後存續

公司或新設公司之勞工退休準備金監督委員會專戶。

公司進行收購財產或分割而移轉全部或一部營業者，讓與公司或被分割公司提撥之勞工退休準備金，於支付未留用或不同意留用勞工之退休金後，得支付資遣費；所餘款項，應按隨同該營業或財產一併移轉適用勞動基準法退休金制度工作年資勞工之比例，移轉至受讓公司之勞工退休準備金監督委員會專戶。

讓與公司或被分割公司依前項規定比例移轉勞工退休準備金前，其提撥之勞工退休準備金，應達到勞工法令相關規定申請暫停提撥之數額。但其具有適用勞動基準法退休金制度工作年資之勞工，已全數隨同移轉至受讓公司，所餘款項，應全數移轉至受讓公司之勞工退休準備金監督委員會專戶。

(四) 公營事業移轉民營條例

公營事業移轉民營條例第八條規定「公營事業轉為民營型態之日，從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。其事業改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。」而其施行細則第十一條對於所謂「轉為民營形態之日」是依下列各款認定之：

1. 採出售股份或辦理現金增資者，指政府持有之股份或出資額，低於已發行股數或資本總額百分之五十之日。
2. 採標售資產或以協議方式讓售資產者，指受讓人取得資產權利之日。
3. 採資產作價者，指合資後公司設立登記之日。
4. 採公司合併者，指存續公司完成變更登記之日或新公司設立登記之日。

由此可見，雖然條文規定從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉，但真正適用於轉移承諾者是在後面的但書，亦即由新舊雇主商定留用，故還是採勞動契約專屬性的觀點。

相較於上列各項法律，公營事業移轉民營條例對於受影響的勞工另訂有補償機制。該條例第八條第四項規定「前項被資遣人員，如符合退休條件者，另按退休規定辦理；依第二項辦理離職及依前項資遣者，有損失公保養老給付或勞保老年給付者，補償其權益損失；移轉民營時留用人員，如因改投勞保致損失公保原投保年資時，應比照補償之；其他原有權益如受減損時，亦應予以補償。」此外，為協助勞工轉業，該條例第十一條規定「公營事業轉為民營型態前，應辦理從業人員轉業訓練、第二專長訓練或就業轉導。必要時，由其事業主管機關或勞工行政主管機關協助辦理。公營事業轉為民營型態後五年內被資遣之從業人員，由勞工行政主管機關辦理轉業訓練或就業輔導。」

三、小結

綜觀國內相關法律分析關於國道收費員勞動權益保障，因我國營業變更的規範仍是以勞動專屬性及法定解僱事由為其制度設計的核心，而其主要原因是考量到勞務非一般商品，勞動力與勞動者之人格有密切關聯，故勞務請求權與雇主地位不得任意讓與他人。這種設計雖然有一定的法理依據，但在實務上卻容易使受僱者因營業變更而被迫轉業或失業。即使勞工可以依勞基法獲得資遣費，但也只是將法律所保障的工作權（就業權）淪為僅是財產權上的保障（資遣費）而已（鄭得君，2008）。事實上，包括此次國道收費移轉民營與過去所發生的金融機構合併，都造成勞工權益受損，進而引發勞資爭議（黃國昌，2005）。

反觀歐盟的態度則是採勞動契約存續保障的觀點，亦即規定勞動契約應隨營業變更移給受讓人。雖然有一派學者反對此種將勞動力商品化的作法，但實務上卻不僅可以使受僱人保有工作機會，也可避免新雇主所承繼的事業因缺乏人員而無法運作，可以同時滿足雇主對事業永續經營，以及受僱者對工作穩定的期待，亦即取得營業變更時勞資利益衝突的平衡點。

雖然歐盟營業變更命令採勞動契約存續保障的觀點，但如前面所述，依據該命令第四條之規定，企業仍可基於經濟，技術或組織原因而解僱勞工。因此，若以改指令的制度設計來看，高公局能否解僱國道收費員將取決於國道收費委由遠通公司辦理是否屬該命令所稱之「營業變更」，以及採 ETC 收費是否符合該指令所稱「技術原因」。就前者而言，由於歐盟指令對營業變更並不侷限於股權、機器設備之轉讓，也包括提供服務的業務

轉讓，故在適用上應無疑義。

至於遠通採 ETC 收費是否符合「技術原因」，則較有爭議。根據鄭得君的引述，歐盟對此的認定標準是該技術原因是否與轉讓有關，如果無關，而僅是因技術原因而必須調整減少人力，則還是可以解雇勞工。由於此次高公局是要求遠通公司以 ETC 收費方式來承辦國道收費業務，故實在難以說 ETC 收費與事業轉讓無關。在此情況下，若以歐盟命令來看，高公局以業務委外而解雇國道收費員，確實有可議之處。



第五章 結論與政策建議

本論文研究主旨是整理國道收費員抗爭始末，瞭解收費員的訴求與政府相關單位的回應，進而釐清發生爭議的真正原因，並據此檢視國道收費員的抗爭行為與訴求內容之合理性以及在就業安置上的缺失。因此，本章針對發生爭議的原因提出政策建議，期望能以此次案例作為前車之鑑，減少日後勞工因在業務消失、移轉或在公轉民過程的分工中陷入不安定的工作狀態，進一步期盼政府能重視目前約聘僱人員的勞動問題，在解僱或移轉安置上可能會遇到的相關勞動問題。綜上討論，茲就本論文主要研究結論與建議，說明如下：

第一節 結論

本節分別從發生爭議的原因及國道收費員抗爭訴求之合理性說明之。

一、勞資爭議的主要原因

本論文認為發生此次國道收費電子化會發生勞資爭議的主要原因有下列三點：

(一) 國內現行法令對營業變更時勞動權益保護機制不夠周延

綜觀國內相關法律，包括勞基法、企業併購法、金融機構合併法與公營事業移轉民營條例，對營業變更的規範仍是以勞動專屬性及法定解僱事由為其制度設計的核心，故都允許營業變更時新舊雇主有商定留

用的權利。這種設計雖然有一定的法理依據，亦即考量到勞務非一般商品，勞動力與勞動者之人格有密切關聯，故勞務請求權與雇主地位不得任意讓與他人，但在實務上卻容易使受雇者因營業變更而被迫轉業或失業。

(二) 高公局與遠通公司合約中對就業安置的規定不夠明確

為化解國道收費電子化的阻力，並保障國道收費員的就業權益，高公局在與遠通公司的 BOT 合約中要求遠通公司必須負責後續安置就業。雖然遠通公司同意，並且也提供許多職缺，仍被國道收費員以工作內容或工作條件不符而拒絕。究其原因，除了遠通公司受限於本身業務性質而無法提供更多元職缺之外，合約中並未就遠通公司應提供何種職缺(包括工作內容與勞動條件等)，以及國道收費員可以拒絕職缺之條件，有明確規範，導致遠通公司與國道收費員彼此相互究責。

(三) 國道收費員在國道收費電子化決策過程之參與不足

在國道收費電子化決策過程中，收費員是處於被告知的狀態，雖然高公局曾委託學術單位調查國道收費員進行問卷調查，也只是詢問其對後續就業安置的意見。至於國道收費應否委外辦理與改採電子化，其對收費員勞動權益影響之預評估、以及後續損失賠償與就業安置之規劃，國道收費員完全無法事先參與討論。究其原因，主要是國道收費員與高公局雙方勞資力量不對等，又欠缺工會組織，無法以集體力量來保障自己的權益。

二、國道收費員抗爭訴求之合理性

國道收費員的抗爭行為與訴求內容是否合理，一直備受爭議。依國內現行法令，高公局因營業變更而解雇國道收費員於法有據，所支付的資遣費也高於法定水準。此外，遠通公司也依合約釋出職缺給被解雇之收費員，而對於不願轉去遠通公司工作之收費員，政府相關單位也提供職業訓練與就業服務。因此，就法制面而言，高公局對國道收費員的解雇與後續就業安置都符合現行法令，而對照此合法性，國道收費員的抗爭訴求似乎顯得不合理。惟根據本論文的分析，遠通公司受限於本身營業內容，根本無法釋出適合國道收費員的職缺，導致上述合法性只能提供國道收費員財產權上的保障，亦即可以領到資遣費，卻無法保障其工作權。由於大多數國道收費員的年齡都遠低於退休年齡，所以他們最期待的是工作權保障。就此而言，其抗爭行為與訴求內容雖逾越國內現行法令，但有其合理性。

第二節 政策建議

為避免未來國內發生類似此次國道收費員案件，及因營業變更而損及受雇勞工勞動權益，進而爆發抗爭事件，本論文依據上述發生爭議的原因分析，提出下列政策建議：

一、預先謹慎評估營業變更對原受雇員工勞動權益之影響與反應

預先瞭解營業變更對原受雇員工勞動權益之影響與反應，不僅可據此研擬妥切的補償與就業安置計畫，也可以減少勞資爭議的發生。長期

以來，政府相關單位在推動國公營事業民營化或業務委外辦理時，所做的預評估大都偏向工程面與財務面，包括受雇員工勞動權益在內的社會面影響評估則十分欠缺，此次國道收費委外辦理亦是如此。因此，本論文建議未來在進行類似營業變更計畫時，必須預先謹慎評估對受雇員工勞動權益的影響與反應，甚至可以將其列入必要之前置作業。

二、規劃明確可行之就業安置計畫

有鑑於就業安置計畫不夠明確，也未考量遠通公司能否提供適合國道收費員的職缺，是引發爭議的主要原因之一。因此，本論文建議未來在規畫就業安置計畫時應考量受讓單位的負荷能量，並且應明確規定所提供職缺的工作內容與勞動條件(含待遇)，以及被安置者可以拒絕職缺之正當理由。

三、強化受雇員工對營業變更計畫與後續就業安置計畫之參與

確保勞工在營業變更前的資訊權與諮商權，不僅是歐盟營業變更命令中非常重要的制度設計，也是各會員國在實務上嚴加落實的規定，其目的是使勞工能成為「關鍵影響角色」，使其在政策決策過程中不會成為被犧牲的一部分。因為若無事前參與，導致後續若因此產生勞資間抗爭，則其所耗費的時間精力和金錢都是預料之外的成本。反觀我國企業併購法與公營事業移轉民營條例雖有類似制度設計，卻未產生應有之效果，其主要原因除了主管機關未嚴格要求營業變更前後雇主必須落實這些規定之外，更重要的就是欠缺工會有效的監督。因此，

四、修改國內相關法律，對營業變更改採勞動契約存續保障之制度設計

除上述在現行法令下就可以進行的政策建議之外，本論文建議政府相關單位也應參考歐盟營業變更命令的精神，採勞動契約存續保障的觀點，亦即修改勞基法、企業併購法、金融機構合併法與公營事業移轉民營條例相關條文，規定勞動契約應隨營業變更移給受讓人，而不是任由轉讓人與受讓人自行商定留用。



參考文獻

一、專書及專書論文

1. 黃程貫，「勞動法」，國立空中大學印行
2. 江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》，台北，國立空中大學，2000年，頁367

二、期刊論文

3. 吳姿慧(2017)，國道收費員適用勞基法之爭議問題——兼論我國行政機關約聘僱人員與勞基法適用之問題，政大法學評論，第149期，頁85-137。
4. 林良榮(2013)，我國公部門勞務「外包」之爭議問題研究：以國立體育大學臨時人員(清潔工友)解僱案為引，《思與言》，第51卷，第2期，頁49-96。
5. 陳恆鈞(2009)，我國高速公路電子收費系統政策變遷之分析：整合型分析模式，政治科學論叢，第三十九期，頁1-54。
6. 莫永榮(2004)，政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗，行政暨政策學報第39期，頁75~104。
7. 廖俊松(2009)，〈全球化觀點下的政府治理〉，《T&D飛訊》，臺北：國家文官學院，頁79。
8. 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)，頁41-82。

三、碩博士論文

1. 于建國(2005)，高速公路電子收費業務委外過程中人力轉置之研究，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文。

2. 方怡芬(2010), 高速公路實施電子收費之政經分析, 臺灣大學政治學研究所碩士論文。
3. 邱振傑(1997)〈收費站大氣空氣品質暨收費人員有害氣體暴露評估〉, 國立台灣大學職業醫學與工業衛生研究所碩士論文。
4. 吳盈如(2010)派遣勞工的勞動研究—以公部門某就業服務站為例, 臺北大學社會學系碩士論文。
5. 翁基超(2006), 實施電子收費後收費站人力轉置之工作適性與離職傾向分析, 國立中興大學應用經濟學系所碩士論文。
6. 陳美如(2002), 高速公路收費站人員及加油站作業員工揮發性有機物質之暴露危害評估, 國立成功大學環境醫學研究所碩士論文。
7. 陳小龍(2001), 高速公路收費站人員PAHs之暴露危害評估, 國立成功大學環境醫學研究所碩士論文。
8. 陳昱甫(2000), 高速公路收費員呼吸道健康與肌肉骨骼症狀之調查研究, 高雄醫學大學公共衛生學研究所碩士論文。
9. 唐麗琦(2011), 我國公部門勞動派遣之研究—以國家公園運用情況為探討重心, 臺灣大學政治學研究所碩士論文。
10. 黃聖閔(2009), 性別與技術: 國道收費員的技術實踐與認同, 世新大學社會發展研究所碩士論文。
11. 黃玉燕(2011), 勞動派遣制度對公部門組織運作之影響—國立臺灣史前文化博物館個案研究, 臺東大學進修部公共事務碩(假日)碩士論文。
12. 楊倍瑜(2008), 政府勞務委外對勞動權益影響之研究—以北基宜花金馬區就業服務中心為例, 政治大學勞工研究所碩士論文。
13. 楊根裕(1998), 高速公路收費員最佳化排班模式, 國立成功大學土木工程研究所碩士論文。
14. 劉斌科(2005), 高速公路局收費員工作生活品質對服務態度影響之研究, 國立彰化師範大學商業教育學系碩士論文。

15. 鄭得君(2008), 事業轉讓下勞工權益的保障—歐洲聯盟及英國法制對我國之啟示, 玄奘大學法律學系碩士論文。
16. 簡正銓(2006), BOT 契約履約監督與促進 — 以 ETC 案為例, 國立政治大學法學院碩士論文。

四、委託研究計劃及其他

1. 交通部臺灣區國道收費公路局(2015), 高公局委託國道收費員工作轉置專案委員會辦理計畫期末報告。
2. 行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所(2002), 高速公路收費站員工多環芳香族碳氫化合物暴露危害評估。
3. 黃國昌(2005), 公司法人人格變動與員工權益研究, 勞動部委託研究。

(五) 其他

1. Wachter, Gustav(1999), 營業變更與勞動保護, 國立政治大學勞工研究所成立十週年慶祝活動系列, 勞動問題與政策之展望學術講座(由張其恆翻譯)
2. 方承志【台灣法律網】, 『從安置收費員看遠通與交通部』