

## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

由於國家行政任務於工業革命以來持續性的擴張發展，並伴隨行政組織、公務人力、法令、行政實務之開展，進而導致任務龐雜化、官僚化、無效率化及龐大支出等結果。而這些結果，包括公務員員額增加、行政組織膨脹等所導致的財政負擔過重、效率降低亦招致國民批判。於此，早於 1980 年代以來，以英國柴契爾首相為首開始的一連串公營事業民營化政策，在許多國家掀起了民營化風潮，以民營化方式進行政府改造、行政革新以提升行政效率、抒解國家財政困難，甚至使國家得以從現行過重的行政任務負擔中解脫。而民營化政策內涵也從最早之公營事業民營化持續擴充其型態。而民營化中許多不同型態發展至今，「委外」已成為政府進行民營化時最偏好使用之方式，也是最主要方式，政府藉由委外將部分運作業務移轉至私部門，在這種模式下，政府仍保有實質所有權及控制監督權，但由私部門實際提供服務。因此，所有業務從內部人力支援服務到許多公共服務提供，皆在可委外之範圍內。

而以我國而言，從早期公營事業民營化政策到政府為進行政府再造，而制訂「行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點」，並鼓勵各行政機關在經由評估之後將所能委外之業務或勞務皆委外由私部門提供服務，現今「委外」亦成為我國所普遍使用之民營化方式之一。再依我國現行之規定，人力支援服務或其他勞務提供，只要是在政府採購法所規定「勞務」之涵蓋範圍內，即需依照政府採購法之規定辦理委外。而以我國目前勞務委外之實際狀況言之，除了勞務承攬外，尚包括以勞務委外為名但實則為派遣勞動契約，且在政府機構中派遣勞動制度之使用亦為普遍。

然而以勞務委外而言，尤其在辦理勞動派遣時，勞務委外契約書之約定即為人力需求之人數與金額，且當在依政府採購法之程序辦理派遣勞動進用時，皆是以政府採購法之原則—最低標決標。然而在勞務採購中，人力之採購與財物或工程採購本質上即不同，而從之前爭議新聞亦可發現，勞務採購本身特殊之處在於，被採購勞動者之權益是置於整個政府採購制度下直接受到牽扯。而此亦反映出在目前政府採購法制度運作下，若將勞務採購與工程、財物等有體物置於相同之原則下看待，則將會是有問題的。

而從訪談結果可發現，筆者所訪談之就業服務中心目前在採購派遣人力是採最有利標決標方式，且為顧及派至機關服務派遣勞工之勞動權益及福利，因此於

審標時，除了審查廠商資格外，尚會比較不同派遣機構所能夠給予派遣勞工之福利待遇制度設計，並於實際履約期間，對於派遣機構實際上所使用到之經費確實核銷，包括薪資、加班費等。而在派遣勞工之申訴管道方面，就訪談中所看到的是不論是派遣機構或要派機構皆有提供申訴管道予派遣勞工。

然而也發現不論是就業服務中心或派遣勞工對於在最有利標制度之運作下，皆認為對於派遣勞工或自身之勞動條件權益較有保障，且就業服務中心對於派遣機構之履約狀況亦為滿意。筆者認為所訪談之個案能夠藉由勞務採購進用派遣人力，進而達到良好之履約狀況並節省成本，除了靠最有利標得以用委外契約約定讓派遣勞工享受一定之勞動福利待遇外，亦需藉由監督制度以讓契約約定能夠確實落實，並進而達到以節省成本之方式達到良好之服務提供。此則呼應了之前所說民營化是一種繼續性之程序，在雙方以契約方式約定內容後，後續尚必須藉由一套嚴謹、確實之監督機制，以讓契約約定能夠確實執行。從訪談個案中發現，就目前個案勞務委外之運作狀況確屬良好，但其中仍然有前章節文獻中所述及些許在派遣勞動制度方面因之而來之問題，如年資無法累積、面試及特定人選介入、雇主責任歸屬不明確、派遣勞工就業安全制度缺乏及集體勞動權之行使問題等，上述問題皆為筆者所發現在實務上對於理論上可能產生問題之映證，而此種在現行法中尚未有規定而無法解決之問題，未來則仍然有待法制之建立或解決；甚至以上有些問題因發生在受訪政府機構內而更顯得複雜，包括騷擾雇主責任歸屬以及在集體勞動權實踐方面，因我國目前對於公務人員團結權行使之限制而更壓縮派遣勞工之集體勞動權行使空間；從訪談結果中亦發現一些受訪政府機構所特有之問題與制度，包括機構中由於人力運用型態多樣而造成勞動者可能遭受結構性差別待遇問題以及派遣勞工留任制度，而留任制度之長久運作甚至可能是加深派遣勞工在目前此種制度措施不完整下之不公平待遇。

此外，在現行勞務採購制度方面，目前人力派遣性質之勞務委外實際上仍有約六成是選擇最低標，而筆者之訪談個案雖是以就業服務中心為主，但從另一以最低標進用之派遣勞工訪談中亦發現在選擇最低標與最有利標下勞動者權益呈現極大之差別，而從訪談中亦發現了在勞務採購中包括廠商資格審查到決標方式之選擇皆會牽動勞工之勞動權益，甚至如果今「留任制度」亦運用於筆者所訪談最低標之個案中，則對於勞動者權益必會構成一定期間或長期之剝削，只是程度上高低問題。此即突顯出實際上在政府勞務委外制度運作下仍有許多潛藏的問題尚未被發現，而這正是政府機構應重視之處。即在民營化之過程中，從選擇廠商、決標方式選擇到後續政府機構對廠商之履約監督管理等各環節，對於如何使勞動者在現行制度下不受到侵害與不公平待遇或預防其權益受到侵害情事發生等皆

很重要。

如學者所言，民營化之價值應在憲政體制與人權保障的憲法架構下思考。即民營化所能帶來之效率與效能之價值若真能實現，也僅能與基本人權保障等憲法原則並駕齊驅，而非具有優越性。且民營化之不足處，在於民營化之發生是基於「市場」或「效率」考量，其必須大量解僱現有人員，而將正式人員改為兼任或聘僱模式，造成社會動盪與後續的安定成本。即民營化所牽扯到的不僅是經濟、政治議題，更會連帶導致許多社會影響，包括民眾社會權益與勞動者工作權。因此，如何在效率、成本之民營化目的追求下，而同時維護勞動者之權益，於兩種價值之追求間達到衡平，使政府之民營化所帶來之成本減少，並非建立於剝削勞動者之權益上。並將之於現行法令中付諸實現，筆者認為此為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，而讓所有政府機關能遵循。

## 第二節 建議

### 一、制度面

#### (一) 決標方式選擇之重新思考

在國際勞工組織（ILO）「勞動非商品」原則下，筆者認為現行在政府採購法之運作下，不應將如勞動派遣此種勞務委外與財物採購視為同質，仍以最低標為決標原則進行採購，即以「勞務」此種可能會直接牽涉勞動權益之採購項目而言，不應以與財物為相同思維並作同等對待，以免為節省成本卻犧牲了勞動者之勞動權益。且從研究發現，採用最有利標確實能對派遣勞工之勞動權益獲得一定之保障與提升，亦能使政府機構獲得良好之履約品質。然而觀看目前政府採購法之規定對於可適用最有利標之勞務範圍有限，因此未來是否可擴大適用最有利標之勞務範圍，或在站在保護勞動權益之思考下重新檢視政府採購法之原則適用於勞務採購上是否合宜，則仍有待觀察。

#### (二) 勞動權益保障條款之加入

根據受訪者所示，目前有關勞務採購契約書之勞動權益條款僅適用於勞動派遣類型之勞務採購。然而若要落實對於勞動權益之保障，必須取決於契約之約定內容，才能據以落實，因此筆者認為此等勞動權益條款應一體適用於所有勞務採購類型，尤其是於基層之勞務承攬型之勞務採購，如清潔、保全等基層勞務性質，以期能據此對得標廠商有一定之制約能力。

### （三）加強勞務委外之履約管理

承上，在將勞動權益保障之條款約定於勞務委外契約書後，不論為勞務承攬或勞動派遣，政府機構在決定得標廠商後，尚須確實執行勞務委外後之履約管理，並於得標廠商之履約期間監督廠商是否有對於契約書中所約定之各勞動權益保障條款確實執行。

## 二、實際執行面

### （一）由派遣機構保有派遣勞工人選之決定權

目前政府機構在進用派遣勞工之過程中，至少就筆者之研究個案觀之，可能已過於介入面試程序，進而具有對派遣勞工人選高度決定權。於此，筆者認為在派遣勞動法制尚未制訂而有相對規範前，仍應回歸學理之原則，即應全由派遣機構進行招募、篩選並決定最終欲派遣至機構之派遣勞工人選，而要派機構，即政府機構僅能在派遣機構確定人選後，藉由面試程序大致了解派遣機構所決定之人選。

### （二）給予未被留任之派遣勞工資遣費以強化失業期間之經濟保障

如依照派遣勞動之原則，在「臨時性、定期性」之原則進用派遣勞工時，並未有給予資遣費之問題。然而從研究個案中可發現，留任制度所造成的影響是可能有派遣勞工長期或一定期間於同機構中從事同樣工作，但卻因雇主更替而無法累積年資，進而在未被留任後無法領取資遣費，甚而在就業安全制度下為受不平等待遇之一群勞工。因此，在此種制度下如何維持未被留任之派遣勞工於失業期間之所得保障，或許可思考藉由要派機構與派遣機構協調給予資遣費，以能於一定期間內保障派遣勞工之經濟維持。

## 三、其他

### （一）勞動派遣立法

我國目前尚未有勞動派遣法，因此，勞動派遣係屬於契約自由的範圍，只要不違反法律強制規定或公序良俗，原則上容契約當事人自行約定。亦即，目前依政府採購程序訂定勞動派遣契約時，除政府採購法及現行勞動法令外，並無規範勞動派遣三面關係之法律。而由研究可發現，目前在派遣勞動制度之運作上，仍會有雇主責任不清或派遣勞工就業不安全等問題，且可能有更多問題尚未被發掘。此外，然從筆者之研究發現可知若為同一職場中有來自不同派遣機構之派遣勞工時，則應如何劃清多方責任歸屬問題，觀看目前勞動派遣法草案中對於工作

場所性騷擾之責任歸屬尚未有規範，因此筆者認為此或許可提供政府行政單位在擬訂時之參考方向。

未來不論是訂定勞動派遣法制或於現行勞動法制中增訂勞動派遣之規定，筆者認為皆應儘速完成立法工作，以使政府機構或一般企業能有確立之規則與責任可遵循。藉由立法矯正現行我國使用勞動派遣之態度，並對所有勞動相關保護法令上之雇主責任歸屬有一明確規範，並能切實保障派遣勞工之就業安全。即彈性之勞動市場或就業型態，亦必須提供相對之保障予勞工，以消彌此等勞工所受就業安全上之不公平待遇。

## （二）應於必要時才得使用派遣勞動

如前文所述，以筆者所訪談之個案而言，在所有政府機構中就業服務機構是最大量使用派遣勞工之機構，而派遣勞工之業務內容是屬於向失業者或一般民眾提供求職、求才等就業服務，然若派遣勞工自己已屬於就業不穩定者，並對於所從事之派遣工作具有不安定感，則又如何使一般民眾對就業服務機構產生信賴感。

此外，筆者亦認同台中地方法院 93 年度重勞訴字第 3 號判決中法院所認為將勞動派遣制度定位於僅適用於「非長期性」之工作型態。然目前政府機構所使用派遣勞動制度之方式已使得派遣勞動「完全替代」正式人力之工作，而非居於補充性、臨時性之地位；再者，研究個案所執行之政策皆屬長期性就業服務政策，則已與派遣勞動制度之原則背道而馳。再者，若回歸到勞動基準法對於勞動契約性質與訂定之判定是以「工作是否具有繼續性」為標準，則只要政府機構所執行者為具有繼續性、長期性之政策或工作，則不論是定期契約或派遣勞動制度皆不是適當之工作型態選擇方式。

然而如前所說，政府機構大量使用派遣勞工有一重要因素是來自於員額精簡政策，則政府機構在面對大量人力需求下不得不大量進用派遣勞工以滿足人力需求。因此對於派遣勞動制度之使用或許應有階段性作法，而對於現行在政府機構中從事具有長期性工作需求之派遣勞工，應適度承認派遣勞工於政府機構提供勞務之年資，以彌平派遣勞工在留任制度下所帶來之問題。然以筆者之立場，長期而言仍認為應該要再回歸到派遣勞動制度之原則上檢討使用派遣勞工合宜性。