發佈：2010-12-06, 週一 18:48
點擊數：14894

壹、前言

台灣在1990代開始，由於大量徵收公共設施保留地、國家六年建設計畫、收回戰士授田證以及社會福利支出的膨脹，造成政府財政緊縮。因此連戰在1993年就任行政院長之後，開始執行「行政革新方案」，之後的1998年蕭萬長擔任行政院長時，也提出「政府再造綱領」，強調精簡引進企業經營精神、BOT、委外經營與民營化，2002年游錫 院長成立「行政院組織改造委員會」也強調彈性精簡、建立有競爭力政府[1]。

因此，這二十年來的台灣的政府改造，基本上是依循著八零年代，英國首相柴契爾減少公部門開銷、民營化以及美國總統雷根引進企業管理精神行政效率革新、政府再造與精簡人事，強調小政府的的新自由主義路線前進。

但另一方面，台灣的政府體系在解嚴與民主化之後，逐漸就從威權體制轉變成民主體制，公務員從高高在上的「官員」轉變成為民服務的「公僕」，而政府角色也大幅從過去「統治」轉變成為「服務」。但是另一方面為因應民眾需求，政府組織不斷擴充，形成「人事精簡」與「業務擴充」的矛盾現象。

台灣為力求企業型政府、組織人事精簡，藉總量管制方式以達員額精簡政策，並積極推動「行政法人化」及「委外化」等精簡措施。但同時，從1996年起，政府陸續成立消保會、公共工程委員會、原民會、
飛安會、體委會、客委會、金管會與通訊
傳播委員會等[2]
，而各項因新立法所導致的直接服務法定業務，例如:家庭暴力防治、身心障礙者安置、失業認定、外勞審核等社會福利與勞工行政等業務，不斷增加。最加上，勞委會於2008年1月1日公告政府機關臨時人員納入勞基法之後，許多政府機關為規避雇主責任，更是促使公部門暴衝大量使用非典型僱用。

貳、始作俑者--勞務採購的開始

這種左手打右手的自相矛盾做法，導致政府機關及國營事業以各種非典型僱用的方式，規避雇主責任，大量以勞務採購方式，尋求勞務外包與人力派遣，甚至出現自然人廠商承攬的聘僱方式，其中屢屢發現用人機關容許得標廠商與其勞工簽訂違法之勞動契約，或是用「假承攬，真僱用」的方式，減低用人成本、規避雇主責任，形成政府機關帶頭鼓勵非典型僱用的情形。

勞務可以成為一個採購的商品，是從1998年施行的政府採購法第二條的規定而來，該法規定「本法所稱採購，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。」勞務採購就此開始合法化。政府藉此人事費大幅下降，業務費大幅增加，透過勞務採購，政府機關可以勞務外包、人力派遣或自然人承攬等方式進行。

但從第七條第三項規定:「本法所稱勞務，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。」可觀察出，該條文所設定的勞務採範圍，是偏向於對某項專業技能(例如建築師繪圖設計)或補充性勞務(電腦維修或營建施工)的

Phoca PDF

採購，為行政機關所無法勝任者。但是，公共工程委員會沒有真對勞務採購進行更嚴謹的界定，導致各行政機關大鑽巧門地泛濫使用。

參、政府派遣人數遽增

目前台灣的派遣工作者的人數，根據學者
李健鴻的估算[3]
，從1995年的62,601人，到了2009年底已經增加到339,027人，成長幅度十分驚人。那到底政府機關使用了
多少派遣人力，一直是
個眾說紛紜的謎。根據研考會最新的委託研究
報告[4]
當中指出，在有效回收393個中央行政機關的問卷指出，2006年有29.3%的行政機關有使用派遣人力，到了2009年則增加到有37.8%的行政機關有使用派遣人力。而中央行政機關使用派遣勞工人數，則從2006年的3974人，暴增到2009年的5686人。由此可見從2006年到2009年之間，中央行政機關派遣則增加了232%。該研究調查出來的5686人這個數字，是一個最保守的估計，因為有許多行政機關並沒有回答問卷。

而該研究最後結論，提出短中長程建議，分別是:短期目標對於標案的研擬、招標方式與派遣勞工權益進行改善。中期目標:建立爭議處理機制。長期目標:政府應盡量減少是用派遣人力，並認為「一個機關若是需要長期人力，應該回到正常的僱用關係(如約聘僱人員或臨時人員)，中央行政機關使用派遣人力的比例應有上限，且派遣人員所從事的業務範圍亦應有一定的限制」。由此可見，該研究對於當前政府大量使用派遣，抱持相當保留的看法。

中央行政機關使用非典型勞動力人數

	2006	2007	2008	2009
定期契約	4,920	5,487	4,795	5,442
部分工時	718	793	1,032	999
勞動派遣	3,974	4,287	5,070	5,686

資料來源:鄭津津，我國中央行政機關使用非典型勞動力的影響與因應，研考會，2010.6

另根據，審計部九十八年度中央政府總決算審核報告指出，中央政府各機關進用派遣人力共計約有一萬四千多人，支用機費達到37億餘元，而根據人事行政局在2010年1月調查行政院所屬各主管機關(不包括地方政府)運用派遣人力的調查顯示，共有15514人，都凸顯了中央政府大量使用勞動派遣的事實。

肆、政府派遣亂象

而審計部的決算報告當中，特別指出，「機關的派遣人力辦理或協助辦理重要業務之允適性，有待檢討」[5]
。其中列舉:退輔會榮民之家的照顧服務員、農委會農試所協助研究人員、原能會核能所辦理水處理廠及高壓變電站設施運轉人員、財政部北市國稅局辦理國稅稽查人員等，都是使用派遣人員，並嚴正指出派遣人員更迭頻仍、如不按法令，倘又欠缺職前教育，難免影響公務機關業務之遂行

Phoca PDF

，甚或造成民眾間之糾紛，將可能損及政府形象。

政府主動大量運用派遣人力約有一萬五千人，是政府嚴重失職，也是政府失能的象徵。鄰近日本中央政府也沒有使用任何派遣人力，中央政府使用大量派遣勞工，並非使用在非核心的支援性工作，有許多是該行政機關的法定核心業務，例如:職訓局外勞組負責審核人員、就服中心負責失業登記與認定人員、雪山隧道兩端的
待命消防人員[6]、台北捷運站務人員[7]等，卻都是大量使用派遣人力。

伍、自然人承攬

尤有甚者，立委黃叔英舉辦公聽會 指出，行政機關發展出「自然人承攬」的模式，2009年中央與地方政府所屬各機關與國營事業共有5978筆勞務採購案，超過六千多名自然人「承攬」政府業務。行政院中部聯合服務中心，從行政企劃、行政祕書、新聞連繫、政策研究共九人，全數變成勞務承攬人。中華郵政公司更是將大量的郵件投遞業務勞務委外，約有340名郵差採自然人承攬，台灣自來水公司也將抄水錶的業務勞務委外給約200人承攬。連國史館勞務委外「編纂行政人員」、「庫房管理人員」；行政院中部聯合服務中心，更是從行政企劃、行政祕書、新聞連繫、政策研究，全數變成勞務承攬人。

陸、行政院的對策與批判

行政院於2010年8月27日針對屢被批評的政府機關使用派遣的亂象，首度回應並正式發布「行政院運用勞動派遣應行注意事項」[8]
，規範行政院下所屬的各部會、學校與事業單位使用派遣人力，地方政府也必須準用這項規定。該注意事項的重點如下:

一、「允許使用派遣的工作項目」:1.事務性、重複性及機械性等行政服務工作。例如：公文傳遞、環境清潔、事務機器設備維護、公務車輛駕駛、圖書出借、文書繕打、翻譯或校對、資訊、總機、倉儲管理及業務資料彙整登錄等事務。2.一定事實之蒐集、查察或檢查協助工作專案性協助工作。例如：停車場計時人員等事務。3. 專案性協助工作。例如：安養機構送餐服務及非屬醫療行為之照護服務、展場規劃或導覽服務等工作。4.具期限性計畫之協助工作。例如：各機關科技專案計畫之協助工作。5.其他經主管機關認定非屬核心業務且適宜委託民間辦理，不涉及公務安全、機密或執行公權力之業務項目。

二、「保障派遣勞工權益」，主要內容有:1.招標文件上必須明定派遣勞工實際領取之薪資、勞健保費用、提撥勞工退休金及給假、加班（費）、出差等屬固定費用之權益事項，於決標後納入要派契約。2.要派契約屆滿，各機關不得要求新派遣事業單位指派原派遣勞工，也不得自行面試僱用特定人員後，要求派遣公司僱用。3.派遣勞工如或留用必須併計年資。

三、「員額總量管控」。原則上，不得超過中華民國九十九年一月三十一日各機關實際進用派遣勞工人數，主管機關必須按季，回報人事行政局派遣人數。

四、定期監督評估。可由勞動檢查機構進行檢查之外，人事行政局亦可會同勞委會、主計處與公共工程委員會進行訪查。

Phoca PDF

雖然，上述注意事項的頒布是行政部門第一次正式回應，對使用派遣進行規範，但是對於目前公部門已經泛濫使用派遣的現象，是否能有所扭轉，具體落實，或只是一紙公函，形同具文，另人質疑。

首先，雖明確訂出五項可使用派遣之工作類型，但目前許多機關使用派遣的超出此範圍，甚至就是在進行執行公權力的核心業務，公然違反該項規定。該注意事項非但沒有定出落日條款，嚴格限制非該五項工作類型的派遣，在契約期滿之後不得再使用，反而還訂定「走後門條款」，建議可以改用勞務承攬、臨時人員或其他人力進用方式辦理，這豈不是把派遣淪為自然人承攬的惡性循環。

其次，該注意事項缺乏對派遣公司的直接監督。該注意事項，僅將規定一旦發生違法事項，可要求勞動檢查，並由勞工行政機關依法進行罰鍰，這根本無關痛癢。事實上，要派契約的成立，一定是依政府採購法進行招標，公共工程委員會必須在勞務採購契約上進行更嚴格細密的監督條款，一旦違約就必須在內部就對派遣公司進行懲罰性罰款以及禁止後續招標資格的條款，而不是以緩不濟急的外部勞動檢查處理。

最後，該注意事項缺乏派遣勞工的申訴管道與爭議處理機制，公共工程委員會或人事行政局應該在各部會之外成立一個申訴機制，而不是讓派遣勞工向該要派單位申訴，以目前公務機關的保守官僚性格，豈會家醜外揚，因此，行政院公共工程委員會或人事行政局必須成立一個申訴管道，並有爭議處理的審查機制，對違法事實進行認定，隨即對派遣公司進行處罰。

柒、結論

面對這種政府帶頭使用勞動派遣的亂象，首先，公共工程委員會應該明確認定行政機關之法定核心業務應禁止依政府採購法進行勞務採購，凡涉及公權力行使之人員，均不得使用派遣人力。其次，行政院組織法自民國101年開始施行之日，應同時禁止使用各級行政機關使用派遣人力，人事行政局應發展「非公務人力」之聘用與保障體系。最後，公共工程委員會對於現行的勞務採購契約，應增列勞動保障條款，落實得標廠商對派遣勞工的權益保障。

作者張烽益為台灣勞動與社會政策研究協會執行長
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.當國家遇見市場:以公部門的勞動派遣為例，鄭筑玲，清華大學社會學研究所碩士論文，2009.7，P18~P19。

2.同前註，P64~P65。

3. 我國派遣勞工的政策及人權保障之檢視，李建鴻，監察院第四屆人權保障工作研討會手冊，2010.9.10。

4.我國中央行政機關使用非典型勞動力的影響與因應，鄭津津，研考會，2010.6。

5.九十八年度中央政府總決算審核報告，審計部，2010.7，P甲-54~55。

Phoca PDF

6.草菅人命 雪隧消防 包給園藝商，蘋果日報，2010.7.30。

7.北捷是血汗公司？議員爆派遣工無婚喪年假，北市議員周威佑在2010年9月10日記者會中指出，北捷共使用210位外包的站務人員。http://www.nownews.com/2010/09/10/327-2645209.htm。「檢視政府機關用人制度」公聽會新聞稿，立委黃淑英國會辦公室，2009.12.22。

8.行政院院授人力字第09900641751號函，2010.8.27。

Phoca PDF