我國派遣勞工之政策及人權保障之檢視

李健鴻

摘　要

本文將從彈性剝削的概念切入，討論當前我國派遣勞工在勞動權益上遭受的彈性剝削問題，進而從政策層面省思：我國的勞動派遣政策是否能夠確實解決勞動派遣型態對派遣勞工造成的彈性剝削問題？本文認為，勞委會提出的勞基法修正草案派遣專章中，分別依照「維持長僱之僱用關係」與「法規鬆綁與減少管制」二種不同的政策思惟原則，使修正草案呈現出「局部性積極規範」的不一致情況。建議應該在「禁止派遣事業單位與派遣勞工簽訂定期契約」的基礎上，取消「變更契約主體」規範上賦予要派單位的反對權，並將「同工同酬制度」納入修法，以建構更為完整的「維持長僱之僱用關係」制度，確實保障派遣勞工的勞動權益；同時政府應該採取「派遣進用行業的正面表列方式」以及「派遣業設立管理許可制」，直接正面表列何種行業才可以進用派遣勞工，並對派遣事業單位的設立與管理採取嚴格的許可制，才不會出現勞動派遣浮濫的現象。

關鍵字：彈性剝削、勞動派遣、勞動權益

李健鴻　中國文化大學勞工關係學系助理教授，研究領域：就業安全政策、彈性安全政策、勞動政策、勞動市場風險分析。

一、前言

「彈性剝削，意指彈性造成的違反勞工權益現象。」（Jessop, 2002）

這是英國著名的國家社會學理論家 Bob Jessop 在「思索資本主義國家的未來」一書中，對於全球化時代的當代資本主義國家，正面臨著新自由主義主張積極發展勞動市場彈性化、但是卻引發了剝削勞工權益的難題，特別引用英國學者 Gray（1998）提出的「彈性剝削」（Flexploitation）一詞，來指稱這種新形式的剝削現象。原本 Gray 所提的「彈性剝削」一詞中，所謂的「違反勞工權益」（anti-worker aspects），是指在勞動市場彈性化趨勢下，致使從事非典型工作的勞工人數急遽增加，但是其各項勞動權益卻被迫減少、甚至受到剝削的問題；不過 Jessop 在此則是將「彈性剝削」與新自由主義所主張的「工作福利」（Workfare）體制聯結在一起，進一步延申指出，彈性剝削通常發生在二個面向，第一是資本主義國家轉型成為「工作福利」體制，主張失業勞工要想享有領取失業給付或津貼的權利，就必須先依照制度的要求，負擔應盡義務，表現出積極的求職意願與行動，但是在勞動市場彈性化趨勢下，強制失業勞工尋職的後果，往往是失業勞工只能進入非典型勞動部門工作；第二個面向則是進入非典型勞動部門工作的勞工，往往會面臨到非典型勞動型態所產生的「工作不安全」風險，導致勞動權益被剝削，甚至面臨「社會排除」的不利處境，成為當前資本主義體制下的犧牲者。

「彈性剝削」做為一種勞動市場彈性化產生的新形式剝削現象，之所以成為各界關注討論的新焦點，原因有二，第一項原因是這種新形式的剝削，對於非典型勞工造成的衝擊遠甚於典型勞動型態下正職勞工所受到的傷害，誠如 Gray（1995）所指出的，「彈性剝削，強制勞工被迫承受著不安全、沒有尊嚴以及更強大的勞動訓誡等各種傷害」，進而致使勞工的勞動權益受到剝削，因此「勞動市場彈性化對於從事非典型工作的低薪、低技能經驗的勞工而言，其實只有強化剝削的後果」（Gray,2005:4），造成一種「彈性越明顯，剝削就越嚴重」的惡性發展。第二，在勞動市場彈性化引發彈性剝削的新情勢下，當代資本主義國家究竟應該如何因應，已經成為一項政策難題，事實上自 1990 年代之後，針對勞動市場彈性化的發展，先進資本主義國家就引發了二種正反意見的論辯（Esping-Andersen,2000:1）。主張勞動市場去管制化的新自由主義者認為，勞動市場愈是接近不受干擾的狀態，就愈能達成有效率的就業目標，因此為因應勞動市場彈性化的興盛，必須放寬就業保護立法規範（Employment Protection Legislation，簡稱為 EPL），此舉對於經濟發展與失業問題的疏解是正面的。但是在此同時，卻仍然有另外一種反對聲音持續存在，這些對於解除勞動市場管制有所疑慮者，其反對的主要原因在於：勞動市場去管制化會提高風險，同時擔心已經建制成形、運作經年的社會保障體制與標準，會出現鬆動、甚至於會消失的景象，如此將可能動搖整體社會的發展基礎，造成更多的社會問題（Keller 與

Seifert,2004:1）。這些反對者則認為：勞動市場彈性化使勞動者的生存面臨負面的不確定性的風險，整體經濟的永續發展也受到挑戰；同時勞動市場彈性化產生越來越多的非典型工作者，他們感受到的強烈勞動市場風險與就業不安全感，與典型工作者體認的長期穩定僱用關係感受有著明顯不同，使勞動市場出現「區隔化」的現象，在此，反對者所強調的是「勞動市場彈性化」擴大與「勞動保護」弱化之間的關聯性問題。

儘管爭論不斷，但是在勞動市場彈性化的發展趨勢下，資本主義國家確實有愈來愈多的勞動者從事部份工時工作、定期契約工作、勞動派遣等各種不同的非典型工作形態，卻是不爭的事實，其中「勞動派遣」自 1970 年代就已出現在西方資本主義國家，在 1980 年代後期伴隨著經濟全球化與勞動市場彈性化而快速成長，其特殊的「僱用與使用分離」的勞動關係，不僅吸引私部門作為節省成本、提升效率的手段，使企業逐漸以勞動派遣作為人力補充或是取代長期僱用員工，甚至政府也開始大量採取勞動派遣方式，做為政府編制員額不足困境下補充人力的途徑。在企業與政府紛紛採取勞動派遣的趨勢下，派遣勞工的人數快速增加，成為當前全球化時代一種彈性剝削的新形式，衍生相關的剝削問題。而台灣在 1990 年代初期後，受到經濟全球化與勞動市場彈性化的影響，也開始出現勞動派遣這種新的非典型工作型態，並且隨著 2002 年後失業問題的惡化，從事勞動派遣的勞工人數急遽成長，進而產生諸多派遣勞工遭受到彈性剝削的社會問題，引發社會輿論各界的關注，同時對於政府的勞動派遣政策也出現許多討論。

在上述的台灣社會脈絡下，本文將從彈性剝削的概念切入，討論當前我國派遣勞工在勞動權益上遭受的彈性剝削問題，進而從政策層面省思以下核心問題：我國的勞動派遣政策是否能夠確實解決勞動派遣型態對派遣勞工造成的彈性剝削問題？本文的論述順序，首先將說明勞動派遣在台灣的發展趨勢，包括派遣勞工人數以及使用派遣勞工的企業家數比例的成長情形；其次將檢視分析勞動派遣型態下，派遣勞工面臨勞動權益受損的彈性剝削風險問題；隨後則將陳述我國在 2010 年以前從「消極規範」、「促進發展」到「依法稽查」的勞動派遣政策演進發展軌跡；接著將說明當前我國的勞動派遣政策新方向，即政府企圖藉由訂立勞基法派遣專章的方式，進行「局部性的積極管制」的作法，並將分析其中潛藏的問題；最後在結語部份，將提出對於我國勞動派遣政策的建議。

二、勞動派遣在台灣的發展趨勢

在 2000 年以前，勞動派遣在台灣的發展情形，仍然只是呈現小規模運用的狀況，從表 1 可以得知，1995 年時派遣勞工的人數只有 6 萬 2 千人，2002 年時，隨著失業率上升，成長為 7 萬 6 千人，2003 年則維持在 7 萬 8 千人，但是在 2004 年時，首次突破至 10 萬人以上，成為 11 萬 3 千人，此後派遣勞工的人數就開始

呈現倍數成長的急遽發展趨勢。在 2008 年全球金融海嘯爆發後，後金融海嘯時期的台灣勞工，其實不僅承受著高失業的危機，而且由於台灣社會面臨整體「勞動市場彈性化」發展趨勢，台灣的就業型態更加明顯朝向「非典型化」傾斜發展，從事不穩定且薪資偏低的部分工時、臨時性工作及派遣工作等「非典型就業」型態的人數愈來愈多，而這些從事非典型工作的台灣勞工，正面臨著日益擴大的低穩定性工作風險與低所得性風險問題，其中派遣勞工人數更是增加快速，從 2006 年的 12 萬 6 千人增加為 2008 年的 33 萬 8 千人，2009 年再增加為 33 萬 9 千人，短短的 3 年之間，人數就成長了 2.69 倍；總計從 2002 年到 2009 年，7 年之內派遣勞工的人數增加了 4.43 倍，增加速度驚人；再就使用派遣勞工的要派企業家數比例來看，則是從 2000 年的 3.44%增加為 2005 年的 7.87%，5 年之內使用派遣勞工的要派企業家數比例增加了 2.28 倍，同樣是增幅快速。

從產業別來分析勞動派遣在台灣的發展情況，依照 2005 年勞委會「職類別薪資調查報告」的調查資料，台灣的企業中，不論是工業或服務業，各產業都已經使用派遣勞工，而且公營事業使用派遣勞工的比例明顯高於民營企業，其中公營企業使用比率高達 41.18%、民營企業只有 7.25%。以行業別分，則以金融業的 27.96%最高，其次是水電燃氣業 23.21%、醫療保健業 23.0%。以單一行業分，則郵政業 100%、鐵路大眾運輸業 66.67%、用水供應業 50%石油製品業 42.86%。公營企業使用派遣工作者的工作職務以清潔人員 30.14%最高、機械設備操作人員 26.69%次之、一般事務助理人員 10.25%、保安人員 10.10%；民營企業則是以一般事務助理人員 17.06%最多、機械操作人員 13.18%、清潔人員 7.03%、電話客服人員 6.93%、行銷人員 4.59%。民營企業中使用最多的行業是金融期貨證券業 9,060 人、其次是金屬木工業 7,726 人、運輸業 1,195 人、電信業、4,796 人、電子零組件業 5,219 人電腦通信業 4,246 人、醫療保健業 2,809 人。

綜合上述各項調查資料，整體而言，勞動派遣在台灣的發展趨勢可以總括描述如下：在 2000 年以前，只是呈現小規模運用的狀況，但是在 2002 年以後，隨著失業情勢的惡化，派遣勞工人數持續成長，2004 年後突破 10 萬人以上，勞動派遣在台灣的發展，也已經遍及各行業與各職業，不論是派遣勞工的人數或是使用派遣勞工的企業家數比例，都明顯呈現快速成長的趨勢，特別是在 2008 年金融海嘯爆發之後，勞動派遣的成長情況更是快速，進而已經出現大量濫用派遣勞工的嚴重情形。

表 1：台灣勞動派遣的發展趨勢（1995-2009 年）

年份	使用派遣勞工的要派企業家數比例	派遣勞工的人數
1995	4.11%	62,601
2000	3.44%	—

2001	—	—
2002	—	76,574
2003	4.11%	78,000
2004	6.59%	113,829
2005	7.87%	129,929
2006	—	126,898
2007	—	—
2008	—	338,611
2009	—	339,027

（資料來源：勞委會 2000 年「勞動市場彈性化與非典型僱用」調查報告，1995 年及 2003 年勞委會民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，主計處 2004 年人力派遣產業統計報告，勞委會 2005 年民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，主計處 2006 年工商及服務業普查調查）

（註：由於 2007 年至 2009 年派遣人數，主計處與勞委會並未公布，因此表內派遣人數，係以主計處人力資源調查 2008a 及 2009 年公布之「臨時性或派遣工作人數」分別為 498,000 人、517,000 人，扣除主計處 2008b 及 2009 年受僱員工薪資調查公布之「臨時性工作人數」分別為 159,389 人、177,973 人，而獲得 338,611 人、339,027 人，雖然受僱員工薪資調查公布之「臨時性工作人數」具有歷年一致性與可信度，但由於二份調查之設計與方法並不完全相同，因此表內派遣人數僅供參考）

為什麼勞動派遣在台灣會出現快速成長的趨勢呢？對於這個問題，可以從鉅觀與微觀二個層面分別加以探討。首先從鉅觀層面來看，1990 年代後，資本主義經濟體系進入經濟全球化時代，其運作乃是立基於「資本投資－勞動經濟－過度積累－降低需求－失業－提升效率－再投資－彈性積累－彈性化勞力運用」的運作模式，在經濟繁榮與蕭條中交替循環，而經濟全球化導致產業競爭日益激烈，市場需求的快速變動，擴大了資本主義經濟體系的過度積累危機，過度積累會導致企業組織處於存貨過多的危機中，因此迫使企業必需採取所謂「彈性積累（Flexible accumulation）」的策略，包括彈性運用勞動力，以及改變生產管理模式（Harvey,1990）。在經濟全球化的彈性積累策略思惟下，傳統工業社會「福特主義」（Fordism）式的「標準化大量生產模式」已不再適用，在「後工業社會」取而代之的是「豐田主義」（Toyotism）式的「少量多樣化生產管理模式」。在這種生產管理模式下，也使得人力運用日趨彈性化，各種新的彈性工作型態相繼出現，愈來愈多的勞動者從事部份工時工作、短期性定期契約工作、勞動派遣等各種不同的新工作形態。

台灣從 1987 年到 1995 年之間，政府在面對經濟全球化的發展趨勢時，開始採取經濟自由化政策，以因應外在經濟情勢的快速變化。在經濟自由化政策的變革影響下，台灣的產業資本進行跨國移動的限制逐漸減少，產業外移的趨勢日益顯著，快速地改變了台灣以傳統製造業為主的產業結構，自 1980 年代後期起，

原先只是以技術層次較低、勞力密集為主的傳統製造業出現產業外移趨勢，但是在進入2000年之後，資訊電腦與電子科技產業也開始外移，紛紛西進至中國以及南進至東南亞地區，形成產業外移擴張的發展趨勢。隨著傳統製造業衰退外移，高科技業與服務業興起，台灣開始進入「後工業社會」的勞動市場結構型態，根據主計處的調查資料，從1998年到2008年的10年之間，台灣的工業部門就業人數比例，已經從40.62%下降至36.8%，農業部門更是從11.38%急速下降至5.3%，相對的，服務業部門的就業人數比例則是從47.95%快速成長為57.9%（主計處，2008）。

後工業社會的勞動市場結構，代表服務業部門已經成為就業機會的主要來源，工業部門的就業機會則相對萎縮，在勞動市場朝向後工業化發展的結構性變遷下，由於服務業的就業者大多是勞力密集、技術層面與自動化程度較低，且服務業雇用的人力越來越多、人力成本越增加，但是生產力並沒有同時相對提高，為了解決此種「成本弊病」問題，服務業雇主必須增加勞力轉換率，也就是增加使用非典型人員或是替換、精簡人力，使得勞動市場彈性化發展的趨勢也就日益明顯（Esping-Andersen,1999）。因此自2000年之後，台灣服務業勞動市場的派遣勞工及其它各類彈性工作者人數，均呈現增加趨勢，從表2可以得知，台灣在1999年時，服務業部門使用派遣勞工的企業比例仍然只有2.69%，低於工業部門使用派遣勞工的企業比例6.28%，但是到2000年後，服務業部門使用派遣勞工的企業比例就已經超越工業部門，2004年時，不僅服務業使用派遣勞工的要派企業家數比例6.78%高於工業部門使用派遣勞工的要派企業家數比例1.89%，同時服務業部門使用派遣勞工的人數已經有16,111人，也已高於工業部門的15,569人。

表2：台灣派遣工作者之發展趨勢（1999-2004年）

年份	服務業部門使用派遣勞工的要派企業比例（人數）	工業部門使用派遣勞工的要派企業比例（人數）
1999	2.69%　（－）	6.28%　（－）
2000	3.93%　（－）	1.89%　（－）
2004	6.78%　（16,111人）	6.43%　（15,569人）

（資料來源：勞委會1999年企業僱用管理調查報告；勞委會2000年勞動市場彈性化與非典型僱用調查報告；勞委會2003年民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查）

再從微觀層面－「要派事業單位使用派遣人員之原因」來分析，從表3可以得知，根據2001年勞委會的「非典型工作型態調查研究報告」，要派事業單位使用派遣勞工的前三項原因分別是「配合業務或景氣變動所需人力」、「節省資遣費、退休金」、「節省薪資成本」，第一項因素乃是要派事業單位基於「有效彈性運用人力」的目的，而第二及第三項因素則都是要派事業單位為了「降低人力成

本」的考量；此外，2005 年勞委會的「職類別薪資調查」報告也顯示，事業單位使用派遣勞工的前三項主因為「可機動調整人員配置」、「減少人事成本」、「迅速找到適當人員」，其中第一及第三項原因都是要派事業單位基於「有效彈性運用人力」的考量，而第二項原因則是要派事業單位企圖藉由使用派遣勞工來達到「降低人力成本」的目標；以產業部門分，工業部門以迅速找到人員為主因、但是服務業部門則是以減少人事成本為主要考量；以公民營機構區分，公營企業是以減少人事成本 74.29%為主、但民營企業則是以可機動調整人員配置 50%為主。

表 3：事業單位使用派遣勞工之原因（2001-2005 年）

原　　因	2001 年	2005 年
配合業務或景氣變動所需人力	52.31%	—
迅速找到適當人員	—	48.01%
可機動調整適當人員配置	—	49.93%
減少人事管理費用	—	49.93%
節省資遣費、退休金	50.00%	—
節省薪資成本	43.80%	—
減少人事行政管理事務	39.23%	11.93%
節省福利成本	34.62%	—
節省訓練成本	33.85%	—
需要特殊專長或設備	30.77%	—
避免勞資糾紛	25.38%	9.19%
組織編制人員額有限制	25.38%	—
為了更專注於公司的核心業務	20.77%	—

資料來源： 2001 年勞委會委託「非典型工作型態調查研究」報告；2005 年勞委會「職類別薪資調查」報告。

綜合上述二項調查資料，可以得知「有效彈性運用人力」與「降低人力成本」乃是要派事業單位使用派遣勞工的主因，二項因素表面上看似無關，但其實二者相互聯結，方能產生要派事業單位在人力運用上的最佳效用，但是相對而言，則將對派遣勞工造成極大的彈性剝削效果。從勞動市場「彈性」的概念內涵來看，所謂「彈性」（Flexibility）包括四種形式項目，以符合勞動市場彈性化需求，外部數量彈性（External-numerical flexibility）是指雇主在僱用（或運用）以及解僱（或不續用）時的彈性、內部數量彈性（Internal-numerical flexibility）是指在工作時間安排與加班或部份工時工作型態使用上的彈性、功能彈性（Functional flexibility）意指多功能運用員工或是工作組織調整的彈性、薪資彈性（Flexible wage）則是指以績效為基礎的彈性給付薪酬方式（Wilthagen and Velzen, 2004:4）。

勞動派遣乃是一種同時結合「外部數量彈性」與「薪資彈性」的人力彈性運用策略型態，一方面由於派遣勞工是由派遣事業單位雇用後再派遣至要派事業單

位工作，這種用人型態對於要派事業單位具有初步的人力篩選作用，減少人事行政管理事務的時間，更能彈性運用要派事業單位外部的人力資源，以「運用－不續用」的彈性方式來使用外部的派遣勞工，而不是以「僱用－解僱」的傳統方式來使用要派事業單位內部的勞工，可以視景氣變動所需人力，在需要時期才彈性運用外部的人力，不需要時則可以不使用；同時另一方面由於要派事業單位並不是派遣勞工的雇主，因而得以免除解僱、資遣、退休等各項法律規定的人力成本，並且採取以派遣勞工的工作績效表現來彈性給付薪酬的方式，不符合績效標準時甚至可以立即更換派遣勞工，節省薪資成本。正是在這種同時結合「外部數量彈性」與「薪資彈性」的人力彈性運用策略型態下，要派事業單位得以獲得「最低化成本、最佳化效能」，因此勞動派遣在台灣大行其道，但是派遣勞工面臨的卻是極大化的彈性剝削傷害。

綜合上述，不論是從勞委會的職類別薪資調查或是主計處的工商普查，都可以瞭解勞動派遣業是台灣近年來成長極為迅速的行業，派遣勞工的人數成長快速。但是由於勞動派遣的運作過程中，要派事業單位往往不負責派遣勞工的福利，致使派遣勞工經常受到彈性剝削，以下就進一步討論勞動派遣型態下，派遣勞工面臨勞動權益受損的彈性剝削問題。

三、勞動派遣型態下派遣勞工面臨的彈性剝削風險

在經濟全球化與勞動市場彈性化的發展趨勢影響下，台灣的勞動派遣型態，做為一種彈性剝削的新形式，對於派遣勞工進行的彈性剝削，是建立在三項機制的緊密聯結上而運作的，這三項運作機制不僅提供了要派單位得以規避勞動法令要求之雇主責任，以及派遣事業單位得以獲取利潤的基礎；更重要的是，這三項運作機制還提供了派遣事業單位與要派單位得以共同對派遣勞工進行彈性剝削的途徑與方式，迫使派遣勞工面臨諸多被彈性剝削的困境。

1. 勞動派遣型態下彈性剝削的運作機制

第一項運作機制是「僱用與使用分離的設計機制」，勞動派遣的最大特性在於顛覆「傳統僱用關係」的勞資二方關係觀念，而是在「勞動派遣」的實際使用過程中，分離為「僱用關係」與「實質勞務使用關係」，意即「僱用關係」是發生在「派遣事業單位」與「派遣勞工」之間，由「勞動契約」規範雙方的勞動條件與勞務提供；但是「實質勞務使用關係」，卻是發生在「要派單位」與「派遣勞工」之間，要派單位藉由「工作規則」來指揮與監督派遣勞工提供勞務；至於派遣事業單位與要派單位之間，則是由要派契約規範雙方，這是一種商務契約關係，彼此約定勞務的提供與購買。如此一來，就由「要派單位」、「派遣事業單位」、「派遣勞工」三者共同構成勞動派遣的三方關係，而不再是傳統上由勞資二者構成的二方關係。從二方關係轉變為三方關係，代表著在全球化的後工業社會時

代，資本主義體制的勞動市場已經將勞動力徹底商品化的運作模式，勞動力成為「用完極可拋棄的無用之物」，派遣勞工被迫陷入既受到彈性剝削、又毫無勞動尊嚴的極端困境中。

第二項運作機制是「隱藏性的彈性剝削機制」，由於勞動契約與要派契約二者分離，使得派遣事業單位雖然身為派遣勞工在法律上的雇主，但是卻得以在派遣勞工不知情的情況下，與要派單位簽訂剝削派遣勞工權益的合意要派契約，而要派單位同時也得以規避勞工法令規定之應有雇主責任，二者共同剝削派遣勞工。對派遣勞工而言，與要派事業單位以及要派單位之間，同時形成一種「雙重關係」（Dual Relationship），意即派遣勞工一方面與要派事業單位之間具有僱用關係，同時另一方面又與要派單位之間存有提供勞務並接受指揮監督的關係，但重點是：在雙重關係下，派遣事業單位與要派單位之間簽訂的要派契約內容事項中，即使有涉及派遣勞工的薪資與勞動權益的事項，但是派遣勞工卻因為事先不知情而無法參與表示意見，只能被迫事後承受其不利後果，成為一種「隱藏性」的彈性剝削機制。當派遣事業單位與要派單位簽訂要派契約，雙方議定各取所需的利益分配模式後，就會再根據要派契約的彈性剝削基本架構與內容，與派遣勞工簽訂勞動契約，對派遣勞工進行勞動條件的剝削。

第三項運作機制是「登錄型派遣的定期契約化運作機制」。勞動派遣依實際的狀況可以分為「登錄型」及「常僱型」兩類。「常僱型」的派遣勞動關係，派遣事業單位與派遣勞工所簽定的是繼續性不定期勞動契約關係，要派契約之期間並不影響勞動契約之存續，派遣事業單位要終止此類勞動關係時，與一般勞動契約相同，受到勞動法令有關的解雇保護；相對而言，「登錄型」則是只在派遣事業單位預先登錄，與一般求職者並無不同，派遣事業單位與要派單位簽訂要派契約後，依登錄名冊與派遣勞工簽訂勞動契約，當要派契約終止後，派遣事業單位與派遣勞工之間的勞動契約關係也隨之終止。

台灣目前至少有九成的勞動派遣是採取「登錄型」派遣的運作型態，就是只要求派遣勞工在派遣事業單位預先登錄，與一般求職者並無不同，在派遣事業單位與要派單位簽訂要派契約後，派遣事業單位再依照登錄名冊與派遣勞工締結勞動契約，而要派契約終止後，派遣勞工與派遣事業單位之間的僱用關係也隨著終止。而由於要派契約多數是定期契約，因而導致登錄型派遣「定期契約化」的畸型發展情形，登錄型派遣勞工面臨與定期契約工相同的問題，這是目前台灣派遣勞工面臨的最大風險問題，也是目前要派事業單位最為人詬病之處，要派單位的目的是藉此規避勞基法中要求雇主依法承擔的責任。

我國現行勞基法對於勞工工作權，有嚴格的保障，勞動契約區分為定期契約及不定期契約二類，前者期滿自動終止，雇主無須支付資遣費；後者無終止期限，

雇主須有法定事由才可終止契約，且須付資遣費，但是由於定期契約之要件限制十分嚴格，必須工作性質不具有「繼續性」，且符合臨時性、短期性、季節性，或特定性之法定要件方可允許，導致雇主一旦僱用一名員工，就須以不定期契約方式長期僱用。相對於我國勞基法中對「定期契約」規定十分嚴格，但我國現行勞基法對於派遣事業單位與派遣勞工之間簽訂的「定期契約」卻執法不嚴，導致要派單位為降低人事成本與保持人力運用彈性，實務上就往往常訴諸勞動派遣，選擇轉以「定期契約化」的勞動派遣方式使用派遣勞工，藉以規避勞基法規範要求雇主承擔的責任，導致派遣勞工權益受到剝削。

2.派遣勞工面臨的彈性剝削風險

在上述三項彈性剝削運作機制下，派遣勞工面臨的彈性剝削風險，其主要特徵內涵可以從三個面向加以分析，首先是在「所得」層面，派遣勞工的薪資收入往往低於要派單位內從事相同性質工作的正職勞工，甚至還可能低於法定的基本工資標準，使派遣勞工面臨所得收入不足的生活困境；第二是在「保障」層面，由於就業保障制度的缺陷，現行法制中提供給派遣勞工的制度性保障有限，使得派遣勞工所能夠獲得的就業安全保障不足，難以獲得勞動法令規定的基本勞動權益保障；第三是在「時間」層面，派遣勞工往往未能持續穩定就業，而且派遣工作何時會中斷，就業機會何時會被剝奪，並不是派遣勞工自己能夠決定，而是由要派單位的雇主決定，特別是在「登錄型」派遣中工作中斷問題尤其嚴重，當工作中斷後過渡到下一份工作的期間究竟有多久，也不是派遣勞工能夠確知，因此派遣勞工經常被迫面臨出現工作中斷的不穩定現象，陷入一種「極端的工作不安全」風險困境中。以下分別分析說明派遣勞工在三個面向面臨的風險。

首先，在「所得」層面，基本上不論是「登錄型」派遣或「常僱型」派遣，其本質都是對派遣勞工進行彈性剝削的勞動力商品化型態，因為二種型態的派遣事業單位都是以向要派單位收取管理費為名，實際上卻是抽取派遣勞工的工資差價，做為派遣事業單位者的主要獲利來源，同時也是派遣勞工在所得層面受到彈性剝削的主要根源。派遣事業單位藉由這種抽取派遣勞工的工資差價，致使派遣勞工的薪資收入往往低於要派單位內從事相同性質工作的正職勞工，形成一種明顯的差別待遇現象；這種所得面的彈性剝削問題特別是在登錄型派遣中，問題最為嚴重，但即使是在常僱型派遣中，問題依然存在。

從表 4 可以得知，根據勞委會 2005 年「職類別薪資調查」報告資料，要派企業使用 10 類職業派遣勞工支付給派遣機構的每人月平均費用，都比同年同職業正職勞工的月平均薪資低，顯示出派遣勞工比起同職業正職勞工而言，在薪資所得層面所受到的差別待遇與彈性剝削程度。而在 10 類職業中，以派遣電話客服人員每人月平均費用只有正職電話客服勞工的 46.4%，次低的職業則是派遣送

件及搬運人員，只有正職送件及搬運人員的 63.6%。由於這項調查只針對要派企業使用派遣勞工支付給派遣機構的每人月平均費用，因此扣除派遣企業獲取的工資差價後，派遣勞工所能夠獲得的實際薪資收入，將更低於表 4 的調查數據，代表派遣勞工受到的彈性剝削程度應該更甚於此。

表 4：要派企業使用派遣勞工支付每人月平均費用與正職勞工月平均薪資（2005 年）

職業別	企業使用派遣勞工支付的每人月平均費用（元）	一般正職勞工的每人月平均薪資（元）	派遣勞工每人月平均費用/一般勞工月平均薪資（%）
電腦維護人員	39,000	42,429	91.9%
機械操作人員	29,000	32,802	88.4%
企劃人員	38,000	49,666	76.5%
展售說明人員	27,000	30,386	88.8%
資料登錄人員	27,000	28,163	95.8%
接待人員	26,000	32,898	79.0%
電話客服人員	21,000	45,177	46.4%
保安服務人員	31,000	31,252	99.1%
客貨車駕駛員	35,000	35,872	97.5%
送件及搬運人員	18,000	28,261	63.6%

資料來源：2005 年勞委會「職類別薪資調查」報告。

第二，在「保障」層面，派遣勞工面臨的彈性剝削風險，可以分別從要派單位與派遣事業單位來加以分析。首先，對於要派單位而言，規避勞工法令規定之應有雇主責任，以降低人事成本是其主要目的，因此雖然要派單位其實是派遣勞工的事實上雇主，但是包括不提撥退休金、不支付資遣費、不為派遣勞工投保勞保與健保、不負責派遣勞工的安全衛生等各種基本勞動權益保障的事項，要派單位都已經藉由勞動派遣中「僱用與使用分離的設計機制」轉移給派遣事業單位承擔，導致派遣勞工的基本勞動權益難以獲得保障。

其次，對於派遣事業單位而言，派遣事業單位與要派單位之間簽訂要派契約，既然這是一種商務契約關係，則派遣事業單位的主要目的就是藉由提供給要派單位需要的勞動力來獲取交換利潤，其主要利潤來源除了抽取派遣勞工的工資差價之外，若是能夠將要派單位移轉之法定雇主責任所需人事成本降低，更可以達到利潤極大化的效果，在此考量下，藉由「登錄型派遣的定期契約化運作機制」來規避勞基法中連續僱用一年以上就必須支付資遣費等成本的規定，就自然成為派遣事業單位的最佳策略。根據研究，國內的派遣事業單位與派遣勞工簽訂的勞動契約中，絕大多數都未明訂資遣費、退休金、職業災害等基本勞動權益保障事項的辦理方式（陳怡雯，2007：52）。如此一來，就形成了「雙重規避」的情況，意即要派單位與派遣事業單位同時藉由不同機制來規避勞工法令規定之應有雇主責任，近而造成派遣勞工陷入法定基本勞動權益毫無保障的風險困境中。

「雙重規避」的情況，其實突顯了勞動派遣中雇主角色與責任問題，有必要加以釐清。首先，要派單位既然與派遣勞工之間具有指揮與監督派遣勞工提供勞務的關係，則工作過程中在工作現場發生的職業傷害、性騷擾、就業歧視等事項，自然與要派單位有直接關聯，要派單位有必要依據相關勞工法令規定，負起雇主責任；其次，在「隱藏性的彈性剝削機制」下，派遣勞工的薪資與勞動權益的事項，都是由派遣事業單位與要派單位之間雙方議定各取所需的利益分配模式來決定的，因此當派遣勞工的基本勞動權益未獲保障時，派遣事業單位身為派遣勞工的法律上雇主，當然必須依法負起雇主責任，但是當派遣事業單位積欠派遣勞工工資時，要派單位仍有必要負起雇主責任。

除了上述「所得」層面與「保障」層面的彈性剝削問題之外，派遣勞工還會面臨的第三種彈性剝削風險是在「時間」層面，在此稱為「極端的工作不安全」（Extreme Job Insecurity）風險。所謂「工作不安全」是指：工作者基於個人對目前受到威脅之工作條件環境的感受與詮釋，產生一種持續從事目前工作的無力感（Sverke,Hellgren and Naswall,2006:5）。具體而言，這種無力感包括：工作者在主觀上對工作中斷解僱可能性、工作組織前景、薪資收入、職務升遷等各方面感受的不確定性，進而產生對現職工作的不安全感受，這是一種實際工作過程中所衍生的主觀風險感受，與客觀上的實際「工作穩定性」（Job Stability）有所不同，也就是說，即使工作者在主觀上感受到可能有遭到解僱的風險，但是在客觀上並不必然會發生解僱的事實，但重點是，工作不安全感確實是典型工作者的真實感受，對工作者產生了實際的影響（Auer,2003:8）。

「工作不安全」概念，對於分析派遣勞工從事派遣工作所經歷的時間層面勞動風險，其實只能夠說明一部份，難以解釋全部，因而在此將派遣勞工在「時間」層面承受的勞動風險稱為「極端的工作不安全」風險，理由有二。一是因為勞動派遣型態雖然會使派遣勞工體認到「工作中斷不確定」與「薪資收入不確定」的工作不安全感上升，但是由於派遣工作型態並不是工作組織內的正職工作，因而派遣勞工從事派遣工作其實並不涉及「職務升遷」與「工作組織前景」的不確性；另一項理由是，從事派遣工作所產生的「工作中斷不確定」與「薪資收入不確定」的工作不安全感，比起正職工作更高，此外，還必須同時面對派遣工作產生的工作環境艱苦風險與就業保障不足的風險，使得派遣勞工在「極端的工作不安全」下，會進一步產生一種「接近失業邊緣」的感受，在此稱之為「擬似失業者意識」。「擬似失業者意識」是派遣勞工對於在客觀上所從事的派遣工作產生了高度的風險感受，並且自認為在主觀上的感受，已經超越自己客觀能力所能夠承受的工作風險程度。這種在主觀上自認為承受的「工作風險極限感受」，已經與「失業狀態相近似」，逼近失業邊緣，形成一種「接近失業邊緣的感受」，也就是不僅不認為自己從事的不穩定工作是一項足以「持續的工作」，甚至產生了「派遣工作者

不算是工作」的認知詮釋，認為自己處於「擬似失業狀態」的情境中存活。

四、我國勞動派遣政策的過往發展軌跡

台灣的派遣勞工雖然面臨著上述各項勞動權益受到剝削的風險，但是在現行體制上卻難以協助，使得派遣勞工在台灣成為勞動市場邊陲的弱勢勞動者。此種「風險－體制」之間明顯不對稱的情況，可以從「就業保護立法規範」的歷史發展角度來加以理解。台灣的勞基法是以相應於西方國家在二次大戰後「福特主義」發展階段，建立於工業社會大量生產時代的「典型勞動型態」，直接作為我國勞基法的基本理念類型。因此，勞基法的相關內容，以「典型勞動關係」做為規範的標的，相當明顯，諸如勞動契約的不定期繼續性原則（第九條）、定期契約的限制與例外性格（第九條）、解僱相當事由之限制（第十一條）、資遣費之義務（第十七條）等均可看出（林佳和，2004：58）。整體而言，勞基法的主要目的，乃是為了要維繫「典型勞動關係」型態持續存在運作，針對典型工作者提供勞動保護，而不是以非典型勞動關係做為規範標的與保護對象，因而產生「規範延遲」問題，也就是既有的勞基法內容，難以規範新興的勞動關係與問題，特別是非典型勞動關係與問題。

在既有勞基法的規範中，整體而言，除了第九條針對定期契約作出限制性與例外性的規範，提供有限度的就業保護規範之外，對於部份工時工作、勞動派遣、承攬工作等其他各類非典型勞動型態提供的具體就業保護規範，可謂付之闕如，而不得不必需在實務上，以所謂「擴大適用範圍」的消極方式，來解決就業保護規範缺乏的問題，但是此種方式卻有其明顯限制，難以因應日益複雜的非典型勞動問題。最為明顯的事例就是現行勞基法第六條，僅僅簡單地作出「不得抽取他人不當利益」的模糊規定，但是對於勞動派遣型態中派遣勞工的權益受損問題均未有適當規範，包括派遣勞工薪資所得遭到派遣事業單位抽取高額工資差價的剝削問題、安全意外發生時的僱主責任歸屬問題、三方勞動契約關係的模糊性問題等，均導致勞基法規範與勞動派遣型態之間日益疏離。綜合而言，在勞基法「規範延遲」的情形下，台灣的就業體制對於派遣勞工等非典型勞工所提供的是嚴重不足的「低度就業保護規範」，致使派遣勞工等非典型勞工面臨就業保護不足的困境。

正是在既有勞基法就業保護規範不足的結構性限制下，長期以來政府對於勞動派遣型態下派遣事業單位與要派單位共同對派遣勞工進行彈性剝削的問題，始終難以妥善處理，致使彈性剝削問題日益嚴重。回顧政府在2010年以前的勞動派遣政策發展軌跡，可以區分為三個階段，分別是「消極規範期」、「促進發展期」以及「依法稽查期」。從這三個階段的政策變化情形，可以清處看出政府對於勞動派遣的政策態度轉變。

1. 消極規範期

首先是從1994年至2004年間，稱之為「消極規範期」，在此「消極規範」具有二項涵意，一是指政府雖然逐步經由行政解釋的方式，將人力派遣業納入勞動法令的適用範圍內，但是卻未能依法進行勞動檢查以落實勞動法令的執行；二是指政府在此階段雖然將勞動派遣勞動法令的適用範圍內，但是卻只消極地解決了勞動派遣三方關係中的「派遣事業單位」雇主責任問題，未能針對勞動派遣三方關係中的「要派單位」責任問題，積極地加以解決。

勞委會最早曾在1994年時，針對派遣勞動是否違法做出行政解釋，強調「如有業者載送勞工前往要派單位由要派單位指派工作，並從中抽取工資差價，如該業者與勞工之間無僱用關係則非屬派遣型態，應適用就業服務法第三十五條規定處罰」。意即如果業者與勞工之間有僱用關係存在，則屬於派遣勞動型態，即使業者有從中抽取工資差價之行為，也不屬於職業介紹之範圍，因此並不適用就業服務法的處罰規定，換言之，從事派遣業務的業者不受就業服務法規範，可自由為之（邱祈豪，2003：44）。在這項行政解釋中，偏重於處理「業者與勞工之間無僱用關係」且業者抽取工資差價時的適用法律處罰規定，但卻迴避處理「業者與勞工間存有僱用關係」時應該如何處理的適用法律規定，對於派遣勞工的勞動權益保障仍然不具正面作用，因此可謂是一種避重就輕的處理方式。

遲至1997年時，勞委會才正式公告，自1998年4月1日起將人力派遣業、人力供應業在內之「其他工商服務業」納入勞基法的適用範圍。此舉雖然標示著人力派遣業雇用的派遣勞工，自此開始可以享有勞基法所規範的基本勞動權益，比起先前未能適用勞基法的狀態，相對較佳，但是由於勞基法是以勞雇雙方當事人為基礎的法律，因此即使適用勞基法，也只能規範要求派遣事業單位必須依照勞基法履行雇主責任，卻仍然無法規範要求要派單位也必須承擔共同雇主的責任，對於處在複雜的三方關係當事人之一的派遣勞工而言，法律規範上的保障雖有進展，但是並無法真正解決全部問題，進而獲得完整的實質保障。更重要的是，儘管勞委會已經將人力派遣業納入勞基法適用範圍，但是直到2009年之前，勞委會一直未依法針對派遣事業單位的違法脫序行為進行勞動檢查，以落實執行保障派遣勞工的基本勞動權益。

1999年時，勞委會再次以公告行政指導原則的方式，函請各地方政府勞工行政主管機關，釐清派遣勞工、派遣事業單位及要派單位的權利與義務，該指導原則強調人力供應業自民國1998年4月1日起已經適用勞動基準法，因此派遣單位雇用派遣勞工從事工作，應遵循勞基法之規定，同時派遣單位雇用勞工人數在30人以上者，受僱派遣勞工可依照工會法的規定組織產業工會，行使團結權及團體

協商權。這項行政指導原則進一步要求地方政府必須督促派遣事業單位依照勞基法規定，履行雇主責任，並且也必須依照工會法的規定，使派遣勞工能夠與正職勞工相同，行使團結權及團體協商權，雖然對於規範要求派遣事業單位保障派遣勞工基本的勞動三權具有正面的意義，但是由於仍然未能藉由勞動檢查以落實執行，因此仍然是宣示意義大於實質意義，停留在「消極規範」的層次。

2. 促進發展期

1999年10月，經濟部開放同意以「人力派遣業」為營業項目之公司法人的設立。於是經營勞動派遣的業者與一般公司無異，只要向經濟部申請營業登記即可經營派遣業務。這項新規定的結果，眾多良莠不齊的業者紛紛投入人力派遣業之經營行業。甚至因為無法律規範，一般公司亦可兼營人力派遣業務，只要將人力派遣業務與其他業務項目一起登記於公司章程內，即可達到兼業之目的。自此之後，勞動派遣被視為人力供應業，「勞動派遣產業化」政策思惟，也成為政府經建部門的基本政策原則，派遣勞工的勞動權益保障則成為次要之事。

在「勞動派遣產業化」政策思惟的引導下，既然勞動派遣業是一項新興的服務產業，那麼應該如何積極輔導與促進人力派遣服務業發展，就自然成為中央政府的思考重點，至於派遣勞工的勞動權益保障則成為次要之事。因此在 2004 年時，經建會與勞委會就共同公布了「人力派遣服務業發展綱領及行動方案」，自此我國勞動派遣的政策思惟方向出現明顯變化，從原本的「消極規範」時期轉而進入「促進發展」時期。「人力派遣服務業發展綱領及行動方案」，正式將人力派遣業納入成為政府積極輔導與促進發展的 12 項新興重點服務業之一，這項綱領強調人力派遣業納入積極輔導發展的理由是考量到勞動型態逐漸轉換為多樣化的型態，相對於先進國家，目前我國人力派遣業務仍處於萌芽階段，過去 10 多年來，各國為促進就業，並促進勞動市場自由化，使人力派遣業務呈現倍數之急遽成長，我國正面臨高失業率問題，適時放寬非典型就業之管制，應可增加企業人力派遣工作機會，因此應增加用人單位之人力資源彈性，進而提升勞動力參與率（經建會與勞委會，2004）。

發展綱領指出，要想促進人力派遣業發展，面臨的最大問題是基於保障人力派遣工作者權益、派遣企業與用人單位有法可依據的理由，各界大都期望儘速訂定人力派遣相關法規，但是為了保障人力派遣工作者之權益，並防止人力派遣工作取代正規工作，於勞動派遣是否應以專法規範，另相關規範是否應限定得使用人力派遣之職類、有關人力派遣事業單位與派遣勞動者是否得簽訂之定期契約及續約限制等，仍有待相關單位研議妥適方案，以兼顧用人單位之人力資源運用彈性，並提升人力派遣業之就業機會。

雖然立法方式問題仍有待研議,但是發展綱領促進人力派遣業發展的政策原則已經確立,發展策略包括:建立適合人力派遣業發展之制度、法規鬆綁與減少不必要之管制、建立人力派遣業及工作相關資料。在法規制度建立完成後,人力派遣業蓬勃成長,將可使促進就業量大幅增加,預訂目標為促使人力供應業容量可達到 1 至 2 千家,受雇於人力供應業的員工,包括從事派遣勞工之人數將可達 30 萬人,依照受雇派遣人員的月經常性薪資 35,320 元估算,生產總額估計可達到 329 億元之多。

3. 依法稽查期

在「人力派遣服務業發展綱領及行動方案」發展綱領公布之後,「訂定人力派遣相關法規」、「法規鬆綁以減少不必要之管制」成為政府經濟部門與勞工部門共識下的既定勞動派遣政策原則,引發勞工團體的強烈抗議,同時由於 2008 年之後派遣勞工人數急遽成長,派遣勞工權益受到彈性剝削的事實持續經由媒體報導,引發社會輿論與勞工團體的持續批評。在反對派遣勞工被彈性剝削的社會氛圍下,使得政府在持續依照發展綱領研擬「訂定人力派遣相關法規」以及「法規鬆綁以減少不必要之管制」的同時,不得不作出符合社會期待的回應作為,特別是勞委會身為勞工事務主管機關,在勞動派遣法規尚未制定與完成立法之前,只有先行依據勞基法等既有的相關勞動法令,針對派遣業進行勞動檢查,因而使政府處理勞動派遣問題的實際行政作為,進入「依法稽查」的階段。

首先,勞委會於 2009 年 4 月 14 日做出行政函釋,人力派遣業者若雇用勞工從事經常性工作,屬有繼續性工作應為不定期契約,不可採定期契約,以免影響勞工之資遣費、預告工資和特別休假等權益。對於人力派遣業者以業務承攬之名,參與政府勞務採購案件,卻行僱用之實一事,勞委會認為適用勞基法之事業單位,如與勞務提供者之間屬於僱用關係,則應依據勞基法之規定,不得以簽訂承攬契約方式規避雇主責任。

在公布行政解釋後,勞委會進一步研訂了「勞動派遣權益指導原則」,確立關於保障派遣勞工基本勞動權益的原則,並且從 2009 年 5 月 18 日起,首次以 1 個月的時間進行「勞動派遣勞工權益專案檢查」,針對全國經營派遣業務的事業單位共計 1,411 家中,分北、中、南抽查 88 家。經檢查結果,違反勞動基準法、勞工保險條例或就業保險法之家數共 76 家,佔抽查家數之比例高達 86.4%,換言之,合法業者僅 12 家,佔抽查家數之比例僅 13.6%。違法事項較多者包括濫用定期契約(違反勞動基準法第 9 條第 1 項)、未依法核給加班費(違反勞動基準法第 24 條)、未訂定工作規則(違反勞動基準法第 70 條)、未舉辦勞資會議(違反勞動基準法第 83 條)、未於到職日參加勞工保險或就業保險(違反勞工保險條例第 11 條、同條例第 6 條第 3 項)、勞保投保薪資低報(違反勞工保險條例第

14 條第 1 項）等，罰鍰金額共計 964,666 元。由於派遣勞工的人數日益增多，在未能落實執行勞動法令規範的情況下，極易產生弊端，這點從勞動派遣業的勞動檢查數據，就能發現勞委會只抽查了 6.2%的人力派遣業者，就有高達 86.4%的違規情形，可以得知目前派遣事業單位違法情況之嚴重程度。顯示在目前缺乏勞動派遣法制的情況下，僅以「勞動派遣權益指導原則」作為規範，加上行政罰緩金額偏低，76 家違規的累計金額僅 96 萬元，制裁效果有效，致使派遣勞工的勞動權益受到彈性剝削，同時也呈現出目前政府對於派遣勞工的權益保障，較偏向消極性的規範，缺乏積極性的輔導措施使之脫離派遣行業。

勞委會在 2009 年辦理「勞動派遣勞工權益專案檢查」之後，有鑒於公部門近年不擴編名額，但卻大量運用派遣勞工以因應業務增加壓力，衍生問題嚴重，引發勞工團體與社會各界輿論的批評不斷，依照人事行政局提出公部門的派遣勞工人數有 15,000 人，其中原民會使用比例達預算員額 52.79%、農委會 34.57%、客委會與原子能委員會約 30%，因此在 2010 年 1 月份，勞委會進一步針對公部門辦理「公部門派遣勞工權益專案檢查」，促使公部門加強督促派遣單位合於法令，並維護派遣勞工勞動權益。

五、當前我國勞動派遣政策

為了符合「人力派遣服務業發展綱領及行動方案」的立法要求，勞委會在 2010 年已經完成勞基法修正草案，確立以增列勞動派遣專章的方式來規範勞動派遣相關問題，而不另行訂立勞動派遣之專法。檢視勞委會所提草案的重點，包括有禁止使用派遣的六類行業人員，醫事、保全、航空、航海、大眾運輸行車及駕駛人員、採礦人員；派遣進用比率不得超過受雇員工的 3%，但是經勞資會議通過者，可到 5%，而經由工會同意者，最高可到 20%；禁止登錄型派遣單位，明定派遣事業單位不得與派遣勞工簽訂定期契約，也就是派遣單位必須常態雇用派遣勞工；派遣勞工若在同一要派單位工作滿一年，且繼續提供勞務，可向要派單位提出要求簽立勞動契約之表示；要派單位在特定事項上視同雇主責任，包括積欠工資、安全衛生事項、職災補償、性騷擾、就業歧視等事項，要派單位都必須負起連帶責任。

整體而言，勞委會提出的勞基法修正草案版本其實是「維持長僱之僱用關係」、「法規鬆綁與減少管制」二種政策思惟原則的混合產物，「維持長僱之僱用關係」的主要目的是提供派遣勞工能夠獲得勞動權益的保障，但是「法規鬆綁與減少管制」的主要目的卻是要積極促進人力派遣產業的發展，二者目的明顯不同，彼此之間是否能夠確實整合，實不無疑問。在不同政策原則與立法目的並存的情況下，修正草案一方面確實企圖積極規範勞動派遣，使派遣勞工與派遣單位維持長期僱用之僱用關係，以避免派遣單位以要派契約期間為定期契約之理由而

規避勞工法令相關責任，進而達到保障派遣勞工基本勞動權益之目的，因此明訂「派遣單位不得與派遣勞工訂立定期契約」、「一年契約期滿派遣勞工可在要派單位未反對下簽立勞雇契約」、「要派單位不得向派遣單位指名派遣特定勞工」等規定，積極規範要求派遣單位必須長期僱用派遣勞工；但是同時另一方面，修正草案卻又採取了「人力派遣服務業發展綱領及行動方案」中「法規鬆綁與減少管制」的基本原則，諸如「派遣進用行業負面表列」、「派遣業設立管理報備制」等制度，都是基於「法規鬆綁與減少管制」原則而訂立。

在二種政策思惟原則並存的情況下，使得勞委會這項修正草案呈現出一種「局部性積極規範」的圖象，也就是只針對與「維持長僱之僱用關係」相關的問題進行積極性的規範，但是其它問題則是依照「法規鬆綁與減少管制」的政策原則，並未進行積極規範。在這種「局部性積極規範」的情形下，就會出現多項值得進一步商榷的問題，包括：派遣進用行業的範圍採取「負面表列」方式，只禁止六種行業使用勞動派遣，而未能採取「正面表列」方式，容易出現浮濫使用派遣勞工的問題；「同工同酬」的原則未能入法，派遣勞工與要派單位同性質工作正職勞工的工資及福利依然會有差別待遇，沒有入法加以保障；雖然禁止登錄型派遣，但是同時放寬定期契約的適用範圍，開了不定期契約另一個門；可派遣的期間及理由過於不明確，可能造成浮濫運用派遣勞工的問題；運用派遣勞工的人數雖然有限制，但在目前我國工會組織率偏低情況下，又不是以廠場為單位，仍容易有漏洞；派遣行業的設立與管理方式採取「報備制」，未採取「許可制」以較為嚴格的規範來管理派遣業，不無就地合法的問題。這些政策立法該如何選擇，涉及對勞動派遣立法的不同目的與觀點。以下針對勞基法修正草案派遣專章的四項重要問題進行分析。

1.「變更契約主體」規範的問題

在勞委會提出的勞基法修正草案派遣專章中，最具積極規範意義的部份在於：修法禁止類似人力仲介業務的「登錄型」派遣，明訂派遣事業單位需與勞工簽訂不定期的勞雇契約，進而要求派遣事業單位必須負起雇主責任，而要派單位則在特定事項上，依法視同雇主責任。此次修法直接定義派遣勞工就是派遣事業單位所「雇用」的勞工，同時禁止簽訂定期性契約，此舉固然有助於派遣事業單位與派遣勞工間的勞雇關係正常化，但要想真正達成目的，還必須搭配一項重要的配套性制度是：當派遣勞工在同一要派單位工作期滿一段期間時，要派單位從「事實上雇主」變更為「法律上雇主」的「變更契約主體」規範方式為何。在勞委會提出的修正草案版本中規定，當派遣勞工在同一要派單位工作滿一年時，得以書面向要派單位提出訂立勞動契約之表示，而要派單位在收到通知後三日內，未以書面表示反對者，則派遣勞工與要派單位就成立勞動契約，至於派遣勞工與原派遣事業單位的勞動契約，則視同終止；在這項規定中，有一項雖然沒有明定

但同時隱含的意涵是：若是要派單位反對派遣勞工提出訂立勞動契約之表示，也能夠以書面表示反對，在此賦予了要派單位擁有反對權，因此是否接受最終仍由要派單位決定。雖然有部份工商團體認為三天的反對表示期間規定過於短促，應該予以放寬，不過勞委會訂立這項條文的主要目的在於回應勞工團體的訴求，也就是工作機會應該要以穩定性高、長期性為主，避免派遣勞工淪為短期進出勞動市場的邊陲勞動者，因而仍然維持不變。

觀察先進國家有關的立法規定，可以發現各國有關「變更契約主體」的規範方式各有不同，例如荷蘭是採取「勞工單方請求權」的制度，意即派遣勞工在要派單位處連續提供勞務一年，即可單方提出要求簽訂不定期契約，要派單位不得拒絕；而德國則是採取「擬制勞動關係」的制度，意即當派遣勞工在要派單位處連續提供勞務滿兩年，次日即可成為簽訂不定期契約的正式雇用員工，派遣勞工並不需要提出請求，也不需要等待要派單位答覆是否同意。至於勞委會的修正草案版本，則是一種「派遣勞工有請求權」與「要派單位有反對權」共同並存的「勞資双向表示」制度，但是由於要派單位擁有是否接受的最終反對權，因此對要派單位而言，只要節省人事成本與規避解僱規定責任之目的維持不變，則其接受派遣勞工要求簽訂不定期契約的可能性就十分低，因此是否能夠達到勞委會草案在該條條文說明欄中載明的「避免因企業長期使用派遣勞工以規避勞工法令應有之義務」目的，在現實上將有相當困難。同時由於目前我國至少有九成的人力派遣是登錄型派遣型態，政府願意立法禁止雖然是個正確的選擇，但是未來政府要想真正落實禁止登錄型派遣，除了持續進行勞動檢查措施之外，還應該擬定更為具體有效的「變更契約主體」配套性制度，方可見其成效。

2.「同工同酬」原則未能入法的問題

禁止派遣事業單位與派遣勞工簽訂定期契約，其目的是要「維持長僱之僱用關係」，避免因要派單位長期使用派遣勞工以規避勞工法令應有之義務，致使派遣勞工受到剝削，此舉對於保障派遣勞工之基本勞動權益，固然是具有正面意義之舉，但是依照「維持長僱之僱用關係」原則而使「常僱型派遣」合法化，卻不代表派遣勞工受到的彈性剝削已然完全消失。因為「常僱型派遣」合法化後，對於派遣事業單位而言，代表人事成本增加以及獲利減少，派遣事業單位很可能會抽取更多派遣勞工之工資差價以彌補人事成本增加導致獲利減少的經營難題，如此一來將會造成派遣勞工與要派單位同性質工作勞工之間出現更大的差別待遇問題，因此在「禁止定期契約」的配套制度設計上，實有必要加以規劃。事實上，派遣業者以向要派單位收取管理費為名，實際上卻是抽取派遣勞工的工資差價，乃是派遣業者的主要獲利來源，同時也是派遣勞工受到剝削的主要根源，這一點在禁止登錄型派遣後，依然會繼續存在，因此既然政府要以立法方式保障派遣勞工的權益，則工資差價的問題就必須經由立法加以解決。

國際勞工組織在 1997 年通過了第 181 號「私立就業服務機構公約」，改採開放性原則重新定義私立就業服務機構，除了傳統上具有職業介紹功能的機構外，以達成其受僱於第三者為目的而僱用人員、指派其工作、並對此項工作施以監督之綜合服務機構，也是一種私立就服務機構（鄭婉潔，2005）。在此所謂綜合服務性機構主要就是指派遣事業單位，不過雖然國際勞工組織將派遣事業單位納入私立就業服務機構的範圍內，但是由於派遣事業單位已依法僱用派遣勞工、具有雇主身份，與傳統職業介紹機構未僱用勞工、不具雇主身份仍然存有法理上之差異，因此即使派遣事業單位與職業介紹機構相同，都是以抽取工資差價做為主要獲利來源，但是對於派遣事業單位抽取派遣勞工之工資差價問題，卻無法比照就業服務法對職業介紹機構規範其抽取介紹求職勞工之工資差價上限的作法。因為若是立法規範派遣事業單位抽取派遣勞工工資差價之上限，無異認定派遣事業單位為另一種形式的職業介紹機構，此舉將與派遣事業單位依法僱用派遣勞工、具有雇主身份之事實，產生明顯之矛盾。此外，勞委會提出的勞基法修正草案中，既已禁止派遣事業單位與派遣勞工簽訂定期契約，並且要求派遣事業單位必須依照勞動法令承擔雇主責任，則自然無法再立法規範派遣事業單位抽取派遣勞工工資差價之上限，否則將出現勞動關係認定上的法理矛盾。

在立法規範「派遣事業單位抽取派遣勞工工資差價上限」會出現法理矛盾的情況下，保障派遣勞工的勞動條件中最重要的「同工同酬」，也就是派遣勞工與要派單位僱用之同類性質勞工的工資及其他勞動條件必須相同，就成為在規劃「禁止定期契約」的配套制度設計上，另一種政策選擇。但是勞委會提出的勞基法修正草案卻未能將「同工同酬」原則未能入法，將使「維持長僱之僱用關係」這項立法目的能夠產生的實際效果，可能受到負面的影響。雖然目前勞基法第 25 條已有對於「性別」方面的「同工同酬」有所規定，但是卻未能規範派遣勞工與要派單位僱用之同類性質勞工的工資必須同工同酬，因而仍然有必要在派遣專章中，將「同工同酬」原則入法。除此之外，修正草案中也未規定派遣事業單位應與派遣勞工簽訂書面契約，而是規定派遣單位必須提供派遣勞工派遣工作單，載明各項勞動契約相關的資訊，派遣工作單上雖然提供了相關資訊，但是未規定提供要派單位僱用同類性質勞工時給付的工資與勞動條件，使派遣勞工得以瞭解後再與派遣事業單位訂定書面勞動契約，在此情況下，勞動契約簽訂的過程、勞雇關係及勞動條件的內容，恐有不夠周延之處。

3. 派遣進用行業採取「負面表列」方式的問題

勞委會提出的勞基法修正草案派遣專章規定，以「負面表列」的方式只限制少數六項行業不能進用派遣勞工，很明顯的，這是依照「人力派遣服務業發展綱

領及行動方案」中「法規鬆綁與減少管制」基本原則而訂立的制度，其目的在於積極鼓勵人力派遣產業發展，如此才有可能達到發展綱領中樂觀預訂的派遣勞工之人數將可達 30 萬人、生產總額可達到 329 億元的政策目標。這種作法基本上是將派遣進用行業的開放程度，完全交由要派企業之勞動力市場需求單方面來決定，但是此種低度規範的方式卻將使派遣進用行業漫無標準，無異是將派遣濫用的現況就地合法化，使濫用問題繼續存在，並非解決問題的方式。

從日本實施勞動派遣法的經驗來看，日本自從 1986 年訂立勞動派遣法之後，一開始是採取「正面表列」的方式，目的是為了解決當時人力仲介業以承攬方式規避法律禁止規定；但是到 1999 年時，受到內閣新自由主義色彩之法規鬆綁政策之影響，勞動派遣改為「負面表列」方式，只剩下港灣運送業、建築業及其他由行政命令指定之醫療業與製造業等負面表列禁止的少數行業不可使用派遣勞動力；2003 年修法時再開放了製造業為派遣進用行業；2006 年時，日本內閣原本將再開放派遣進用行業，但是在社會問題層出不窮的輿論壓力下，再加上 2008 年金融風暴導致日本出現大量的失業派遣勞工，成為民怨沸騰的大選議題，因此不敢再開放（張鑫隆，2010：31）。在 2009 年政黨輪替後，新執政的民主黨已經完全改變過去持續開放的政策，並在 2010 年初公布禁止製造業使用派遣勞動力以及禁止登錄型派遣（邱駿彥，2010：140）。

從近年來日本對於派遣進用行業揚棄負面表列方式的痛苦經驗中，可以得知：派遣進用行業的表列方式，並非只是單純的理念之爭，更不是一項可以輕易嘗試開放的事，因為開放一事易放難收，倘若只依照市場自由經濟理念或是單方面依照要派企業的勞動力市場需求，在勞基法派遣專章立法之初就做出「負面表列」的決定，大量開放將造成大量失業、貧富差距擴大等嚴重的社會問題，其後果將由全體社會來承擔，不可不慎。

4. 派遣事業設立管理採取「報備制」的問題

勞委會提出的勞基法修正草案規定，事業單位欲從事派遣業務，只需備齊申請文件，向當地主關機關報請備查即可，也就是採取「報備制」模式，可見政府之目的只在於取得勞動市場的派遣事業單位成立的資訊，並非嚴格控管派遣事業單位的設立；至於派遣事業單位設立後，只需在每年一月及七月向主管機關提報派遣相關資料即可，並無其它更多管理規範。不論是派遣事業單位的設立或管理，都採取了「低度規範」的方式，可見這項制度同樣是依照「人力派遣服務業發展綱領及行動方案」中「法規鬆綁與減少管制」的基本原則而訂立，將派遣事業單位的設立與運作，交由市場自由競爭來處理，但是此舉卻將使得派遣業的設立漫無標準，衍生出「派遣事業單位快速成長致使派遣勞工人數遽增」、「派遣事業單位素質良莠不齊致使管理不易」等諸多問題。相對而言，採取「許可制」以

嚴格監督管理派遣事業單位的目的，除了能夠事先針對素質良莠不齊者進行過濾外，更重要的是，在修正草案中都是以行政罰鍰方式來處份違法的派遣事業單位，從過去的經驗知道，規範效果有效，若是不採取許可制，當派遣事業單位違反相關勞動法令時，將無法撤銷或廢止其營業許可，形同放任不肖的派遣事業單位繼續經營。

觀察其它國家有關的立法規定，可以發現德國、日本等國對於派遣事業單位的設立或管理，都是採取積極規範的「許可制」模式，包括對於派遣事業單位的設立條件、許可期限、撤銷許可、檢查規定、提報資料等，都訂有具體之嚴格規定。例如德國規定，派遣事業單位的設立為許可制，有效期間為一年，連續三年被許可，可成為永久有效，三年未使用則失效；派遣事業單位不被允許的行為，包括有未遵守相關的勞工法令、未給予與該廠同樣工作性質勞工同樣的工資及勞動條件、無法履行廠場的雇主義務；派遣事業單位的資料必須妥為保存，主管機關得要求派遣事業單位提供資訊，派遣事業單位應保存營業文件三年；並且得派人員進入派遣事業單位之土地或營業空間，進行查驗；派遣事業單位亦應每半年向主管機關提供各項勞務統計資料（成之約、鄭津津、楊通軒，1998：61）。至於日本對於派遣事業單位則是規定，派遣事業單位分為一般型派遣及特定型派遣，應取得厚生勞動省的許可；若有違反刑法、勞動法令、健康保險法與職業災害補償保險法等相關法律、防止暴力團體之不當行為，喪失許可資格；許可日起三年內有效，有效期屆滿後，申請更新，禁止派遣事業單位將名義出借，廢止該事業單位應將其要旨，向厚生勞動省報備；派遣事業單位要製作專業報告，載明派遣勞務的各樣資料，保管三年；要派事業亦應保存管理帳冊三年；派遣事業單位對所雇用的勞工，為確保就業機會、教育訓練、提升勞動條件，雇用安定的目的提供必要的措施；衛生安全及申訴事宜（邱祈豪，2003：152）。

六、結語

勞委會提出的勞基法修正草案派遣專章中，依照「維持長僱之僱用關係」、「法規鬆綁與減少管制」二種政策思惟原則，而採取了「局部性積極規範」的立法策略，在此必須思考的關鍵問題是：這種立法策略是否真的能夠確實解決勞動派遣型態所引發的彈性剝削問題？其實，在「維持長僱之僱用關係」原則下，代表「常僱型派遣」合法化，除了派遣事業單位必須負起雇主責任之外，原本要派單位藉由勞動派遣以規避勞動法令應有之義務，在立法後對於積欠工資、安全衛生事項、職災補償、性騷擾、就業歧視等也都必須負起雇主責任。但是派遣事業單位為求生存，依然會繼續抽取派遣勞工的工資差價，因而派遣勞工在薪資收入上受到的彈性剝削問題並未消失。

如今，既然勞委會已經在原則上，決定依照「維持長僱之僱用關係」政策原

則，採取訂立勞基法派遣專章的修法方式，就代表勞委會對於勞動派遣衍生的相關問題，採取的是「常僱型派遣」合法化的政策態度，藉以儘可能保障派遣勞工在勞動法令上應有的基本勞動權益。因此，在具體的立法內涵上，就應該從建構完整的勞動派遣法制架構進行思考，以「維持長僱之僱用關係」做為立法目標，並且設計與「維持長僱之僱用關係」相互搭配的配套性制度，包括「變更契約主體的制度」、「同工同酬的制度」、「派遣進用行業的表列方式」、「派遣業設立管理的制度」等制度，都有必要審慎研議，以防範在「常僱型派遣」下派遣事業單位仍然會抽取工資差價進而造成差別待遇的問題。

在「常僱型派遣」下的派遣事業單位依然會抽取工資差價的情況下，勞委會提出的勞基法修正草案派遣專章，卻在「變更契約主體」規範上賦予要派單位反對權，也未將「同工同酬制度」納入修法，如此將導致保障派遣勞工權益的措施，缺少有效的配套制度；不僅如此，派遣專章還基於「法規鬆綁與減少管制」原則，採取派遣進用行業「負面表列」方式、對於派遣業的設立管理採取「報備制」，代表未來修法通過後，絕大多數行業的要派單位都能夠經由派遣單位進用派遣勞工，而且低門檻的報備制也將使眾多良莠不齊的派遣事業單位大量投入派遣市場，屆時將會出現比目前更多的派遣事業單位與派遣勞工，而派遣勞工將繼續承受被派遣事業單位與要派單位共同剝削的困境，這些規定對於目前勞動派遣已經快速成長的現況而言，必定將會治絲益棼，衍生諸多問題。

綜合上述，要想解決目前台灣派遣勞工受到彈性剝削的問題，落實「維持長僱之僱用關係」政策原則，應該在「禁止派遣事業單位與派遣勞工簽訂定期契約」的基礎上，取消「變更契約主體」規範上賦予要派單位的反對權，再將「同工同酬制度」納入修法，以建構更為完整的「維持長僱之僱用關係」制度，確實保障派遣勞工的勞動權益；此外，政府應該採取「派遣進用行業的正面表列方式」以及「派遣業設立管理許可制」，直接正面表列何種行業才可以進用派遣勞工，並對派遣事業單位的設立與管理採取嚴格的許可制，才不會出現勞動派遣浮濫的現象，這也才是政府負責任、積極的應有做法。

參考文獻

成之約、鄭津津、楊通軒（1998）。《我國勞動派遣法草案之研究》，勞委會職業訓練局。

林佳和（2004）。〈勞動基準法二十年－過去、現在與未來的十項觀察〉，《律師雜誌》第 298 期，頁 49-65。

邱駿彥（2010）。〈金融海嘯後日本勞動派遣法之省思〉，《台灣勞工》季刊第 22 期，頁 136-143。

邱祈豪（2003）。《台灣勞動派遣法制化之研究》，台北：致良出版社。

陳怡雯（2007）。《派遣勞動契權利義務關係之探討》。台北：國立中正大學勞工研究所碩士論文。

張鑫隆（2010）。〈日本勞動派遣法的教訓〉，《勞動者》雜誌第 156 期，頁 30-32。

鄭婉潔（2005）。《我國私立就業服務機構角色與功能之探討》。嘉義：國立政治大學勞工研究所碩士論文。

勞工委員會（1995）。《民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查》。台北：勞工委員會。

勞工委員會（1999）。《企業僱用管理調查報告》。台北：勞工委員會。

勞工委員會（2000）。《勞動市場彈性化與非典型僱用調查》。台北：勞工委員會。

勞工委員會（2001）。《非典型工作型態調查研究》。台北：勞工委員會。

勞工委員會（2003）。《民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查》。台北：勞工委員會。

勞工委員會（2005）。《民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查》。台北：勞工委員會。

勞工委員會（2005）。《職類別薪資調查報告》。台北：勞工委員會。

主計處（2004）。《人力派遣產業統計報告》。台北：主計處。

主計處（2006）。《工商及服務業普查調查》。台北：主計處。

主計處（2008a）。《人力資源調查統計》。台北：主計處。

主計處（2008b）。《受僱員工薪資調查統計》。台北：主計處。

主計處（2009）。《人力資源調查統計》。台北：主計處。

經濟建設會與勞工委員會（2004）。《人力派遣服務業發展綱領及行動方案》。台北：經濟建設委員會。

Auer,P.,Cazes,S.(2003).*Employment stability in an age of flexibility:Evidence from Industrialized Countries*. Geneva:International Institute for Labour Studies,ILO Publications.

Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. London: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gosta and Marino Regini (2000). *Why Deregulate Labor Market?* London: Oxford University Press.

Gray,A.(1995). “Flexibilisation of labour and the attack on workers living standards”,*Common Sense* 18:12-32.

Gray,A.(2005). “Flexploitation and the Internationalisation of the Service Economy: Some Reflections on the Bolkestein Proposal and the Future of Social Protection”. Paper presented at the Global Studies Research Group Seminar,24 November 2005,University of East London.

Jessop,Bob(2002).*The Future of the Capitalism State*. London:Polity Press.

Keller,B.and Hartmut S.(2004). “Flexicurity--the German trajectory” Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliches Institut（WSI）,Working Paper(Transfer), No.2.,Berlin:Hans Bockler Foundation.

Sverke, M.,Hellgren,J.,Naswall,K.(2006). “Job Insecurity: A Literature review”. Saltsa-Joint Programme,Report No1.National Institute for Working Life and The Swedish Trade Unions in Coopration.