

## 第二章 文獻探討

本章將分為三節，從「公營事業民營化」、「民營化對人力資源之影響」、「人力派遣」等相關文獻觀點來探討民營化進程公司在公營事業民營化下運用人力派遣策略之現況。

### 第一節 公營事業民營化

#### 壹、公營事業民營化

公營事業民營化是一複雜之組織變革過程，其牽涉層面包含政治、經濟、法令、政策、歷史等因素，故本研究將就與學者們對民營化之定義作一統整，進而瞭解公營事業民營化的整體概念；並且從我國公營事業之成因、民營化政策形成原因、民營化政策之實施、民營化政策實施之阻礙來瞭解我國民營化實行之現況，進而探討民營化政策對組織人力運用、員工權益之影響，以獲得本研究所需之資訊。

#### 一、民營化的定義：

有關民營化之定義，國內外學者多所著墨，本研究將從民營化名詞、經營權、分類、法規角度來探討其定義：

從名詞定義來說，民營化一詞最早於1969年出現於彼得杜拉克(Peter Drucker)斷續的年代一書中，其將民營化(Privatization)一詞定義為公共部門其經營權、控制權移轉至私人部門的過程。而1776年亞當史密斯(Adam Smith)「國富論」中認為民營化包含自由化、

開放市場競爭涵義(許明德，2005)。

從經營權的角度來說，民營化實施內涵為：1. 政府公共服務範圍縮減，由私人部門接手承辦。2. 政府或人為獨占事業解除管制。3. 公營事業股權讓售私人部門。除此之外，考量政府民營化後所扮演之角色與責任，其認為民營化要達到私部門之營運績效，但是政府並不因民營化而不用負擔公共責任(Sundquist, 1984; Kolderie, 1986; 詹中原, 1993)。

針對民營化的分類，民營化可分為「撤資」(divestment)、「委託」(delegation)、「替代」(displacement)三種類型。(Saves, 1990; Pirie, 1988)。

從我國法律定義來說，從公營事業移轉民營條例中可瞭解其民營化之實施內涵：『公營事業移轉民營，由事業主管機關採下列方式辦理』：1、出售股份。2、標售資產。3、以資產作價與人民合資成立民營公司。4、公司合併且存續事業屬民營。5、辦理現金增資。

由於時空背景不同，各國學者對民營化亦有不同角度之定義，早於18世紀，亞當史密斯(Adam Smith)「國富論」中即提出民營化之概念，其認為經濟活動是透過自由經濟制度中的市場機制或價格機能來運作；若是直接由政府干預市場則會產生缺失，其為民營化概念之發軔。

民營化運動於 20 世紀後後逐漸興盛，各學者亦對民營化提出不同之觀點。1970 年代對民營化後產生的代理問題作探討，委託代理理論指出民營化意味著所有權由公部門轉移私人，即資本市場財產權的改變，使代理人的動機、行為與營運績效產生改變。由於一般委託人與代理人亦屬不同個體，亦追求不同的目標，因此產生了代理問題，因代理人的決定會影響委託人，故委託人應尋求建立代理人的誘因，使代理人能讓委託人的目標極大化 (Ross, 1973)。

1980 年代後，探討民營化之議題愈趨多元，各學者從不同角度探討民營化議題，如民營化中政府之角色、民營化後政府與民間企業關係、責任、種類、限制性等議題。

Sundquist(1984)認為政府的責任不能被轉移，而轉移的是透過民間功能所表現的績效，與 Kolderie(1986)認為政府兼具買方與賣方兩種角色，公共服務應由政府部門及民營組織共同負擔。兩者皆考量政府在民營化中所需擔任之責任與角色，並認為政府並不因民營化而不用負擔責任，政府的角色會減少，但絕不會消失。

而 Johnson(1989)則針對民營化中政府與民間責任進一步定義，其在「The privatization of Welfare」一書中認為民營化是減低國家的角色，將原由國家提供服務的功能轉移至私人機構，包

括商業性、正式或非正式志願組織及非正式網絡。

而布坎南(Buchanan)則從經濟資源分配與使用上來探討民營化，其認為若政府缺乏競爭，過度的生產服務與無效率的控制使得公共部門的運用有所缺失，自由化競爭將可解決此問題 (James, 1986)。

而 Saves(1990)與 Baily (1988)亦針對民營化的分類作一定義，Saves 考量到民營化「解除管制」、「開放市場」之特性，將民營化分為為「撤資」(divestment)、「委託」(delegation)、「替代」(displacement)三種類型。而 Baily 認為民營化有其限制，但應辨別其定位，並將民營化分類如：「負擔移轉」、「國有事業共管」、「出售資產」、「簽約外包」四種類型；此兩者在對民營化定義之重疊性高，雖在分類上有不同之見解，但是皆認為民營化包含自由化、開放市場競爭涵義。

相對國內而言，國父孫中山先生在實業計畫中主張，凡事業可以委諸個人或其較國家經營更為適當者，應任個人為之；至其不能委諸個人或有獨占性者，應由國家經營(國父全集，1989)。其主張說明了政府實施公營或是民營之明確的分界線，而憲法第一百四十四條明文規定「公用事業及其他有獨占性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之」。憲法亦針對公營或民營作基礎

的分界，只要「法律」許可，公營事業轉民營化並不違憲，也訂下民營化之法源基礎。

而我國政府關於民營化之實行，也就法條(見表 2-1-1)作了詳細的規定(全國法規資料庫，2006)：

表 2-1-1 國內民營化相關法令條文

民營化相關法令條文	內容
公營事業轉移民營條例第一條	為促進公營事業轉移民營，以發揮市場機能，提昇事業經營效率，特定本條例
公營事業移轉民營條例第六條	公營事業移轉民營，由事業主管機關採下列方式辦理： (1) 出售股份。 (2) 標售資產。 (3) 以資產作價與人民合資成立民營公司。 (4) 公司合併且存續事業屬民營。 (5) 辦理現金增資。
	非公司組織之公營事業依第一項將其業務所需用之公用財產，於事業民營化時隨同移轉者，不受國有財產法第二十八條之限制。
公營事業移轉民營條例第七條	依前條規定移轉民營時，應由事業主管機關會同有關機關組織評價委員會評定其價格。
公營事業移轉民營條例第十四條	政府資本超過百分之五十之事業，其公股部分得準用第六條、第七條及前條規定。
公營事業移轉民營條例施行細則第二條：	本條例所稱移轉民營，指將公營事業全部或部分之股權出售、資產標售或股權、資產協議讓售自然人或私法人。
行政院勞委會 81 年 5 月 5 日八一勞資第一一 009 號函	公營事業移轉民營係指以出售股權或標售資產方式將公營事業轉為民營型態之謂。

資料來源：全國法規資料庫，2006；本研究自行整理

關於民營化定義，從法規中可詳細瞭解國內民營化之目標、主管機關責任、過程。公營事業轉移民營條例第一條針對民營化之目標作一明確定義，並且在第六條文詳細的將主管機關責任及民營化之種類作一說明，而其第七、十四條、施行細則第二條，則對公營事業移轉民營之過程作一解說。

針對民營化中所有權之移轉，亦有學者認為民營化亦同私有化，其作法包括把公營事業所有權向私人轉移，或是按照私人企業利潤至上邏輯改組公部門(楊偉中，2003)，另外，國內學者研究指出：「在世界各國的民營化運動中，大部分的撤資，是將國有事業及資產出售，因此，從國營事業的撤資角度而言，若干論者乃將「非國營化」(denationalization)與「民營化」視為同義詞(詹中原，1994：頁131)。

而國內學者亦就民營化之優點缺點作一評估；台灣經濟研究院副院長洪德生(2002)提出，民營化之優點為經營較具有彈性與自由、經營方式較有創造性與講求效率、企業體內權責劃分較清楚且有獨立自主權、財務必須自己自足；其缺點為容易違背福利政策、較不重視服務品質、監督與管理標準界限難劃分、較不易達成公平原則。

故綜合國外學者之論點，並且考量法令之定義來瞭解當時政府

民營化之背景、瞭解政府之角色與責任，整理以上學者之文獻，本研究將民營化定義為：將公營事業提供服務的功能轉移至私人機構，其主要精神為自由化以及解除限制，但仍受政府之約束而須承擔被指定之責任。

## 二、公營事業民營化現況

為瞭解公營事業民營化現況，本研究將從公營事業背景、特性，以及民營化政策之成因，探討其實施民營化之背景，並且探討其實施民營化之現況，進而收集本研究所需之資料。

### (一)公營事業

我國自漢朝就開始鹽鐵公賣之公營事業發展，各國歷史也可詳見公營事業的蹤跡，可見公營事業歷史由來已久。而我國公營事業的理論基礎是由民生主義的觀念發展出來，以下則介紹其法源基礎。

國父早於實業計畫中即提出：「發達國家資本、節制私人資本」的觀念，為我國公營事業之發軔。為避免某些壟斷性之事業遭到私人操縱以影響民生計，憲法亦明定「節制私人資本，發達國家資本」，並提出具獨占性質之公共事業應採國營的主張，此乃公營事業之法源開端。

依此法源下，行政院「公營事業移轉民營條例」第三條及「國營事業管理法」第三條和審計法第四十七條所稱公營事業(全國法規資料庫，2006)，係指下列各款之事業：

- 1、各級政府獨資或合營之事業。
- 2、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十之事業。
- 3、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，投資之成本合計超過該投資事業資本百分之五十之事業。

其判定公營事業之重點，乃以經營所有權來判定公營事業，單以經營所有權來判別企業是否為公營事業未免顯得薄弱，因此會計法第四條第二項則外加以獲利之方式來定義公營事業(全國法規資料庫，2006)，有關國內公營事業相關法規對公營事業所下之定義詳見表 2-1-2：

表 2-1-2 國內公營事業相關法規之定義

公營事業之法規	公營事業之定義
憲法第一百五十四條	節制私人資本，發達國家資本，具獨占性質之公共事業應採國營，此乃公營事業之法源開。
公營事業移轉民營條例第三條	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、各級政府獨資或合營之事業。</li> <li>二、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十之事業。</li> <li>三、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，投資之成本合計超過該投資事業資本百分之五十之事業。</li> </ol>

表 2-1-2 國內公營事業相關法規之定義 (續)

會計法第四條第二項	凡政府所屬機關，專為供給財物、勞務或其他利益，而以營利為目的，或取相當之代價者，為公有營業機關；其不以營利為目的者，為公有事業機關。
國營事業管理法第三條	一、政府獨資經營者。 二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。 三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營者。
審計法第四十七條	一、政府獨資經營者。 二、政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。 三、由前二項公有事業及事業機關轉投資於其他事業，其轉投資之資本額超過該事業資本百分之五十者。

資料來源：本研究整理自全國法規資料庫，2006。

綜合法令定義來看，我們可發現公營事業之界定可由經營權（憲法、審計法第四十七條）、出資資本額（審計法第四十七條、國營事業管理法第三條、公營事業移轉民營條例第三條）、及獲利方式（會計法第四條第二項）來判定。

除了法令定義之外，結合經營所有權及獲利之觀點，公營事業可定義為：各級政府所經營的事業，包括國營事業，及其他地方政府所經營的事業，也就是凡事業之所有權、控制權為政府所有，其以私法人地位從事農礦、工商、交通、保險、文化等業務，依特定公共利益從事有形財貨或無形勞務之事業（李信義，2001：120）。

## （二）民營化政策之成因

「民營化」是一種民間參與公共事務的觀念，在 1853 年法國

民間參與興建營運里昂之自來水系統時即已興起；自 1980 年代初期以來，自由化成為國際經濟發展趨勢，全球性的「民營化」亦為時勢所趨，其政策擴散(Policy dissemination)的效應也使各國開始推動公營事業移轉民營，並且開放產業競爭，以提高整體資源使用效率（沈勁利，2002；官群惠，2005）。

公營事業早先於歐洲推展，進而推展到美國；英國柴契爾夫人逐漸改變其國有化政策，將經營權下放，而亞洲的日本、韓國、香港、新加坡、馬來西亞、泰國、孟加拉等，中東的以色列，非洲的多奇、肯亞等，澳大利亞與紐西蘭，甚至東歐共黨國家的捷克、波蘭、匈牙利等，均推動或多或少的民營化措施(林石春，1988)。

此一世界性潮流，就經濟發展階段而言，涵蓋已開發、開發中及新興工業國家等不同經濟發展程度之國家；在經濟制度上，不分資本主義、社會主義及相關經濟制度，皆有推動民營化事實；在地理分布上，不限於某一地區或國家，係全球性的分佈；在各國民營化產業項目選擇上，亦未集中於某些特定產業，而係廣及於農、工、服務各產業。因此，此一民營化潮流，是超越地域、經濟制度、產業及經濟發展階段的全球性行動(黃財源，1998)。

而此全球性的「民營化運動」(Privatization Movement)，代表政府在公共服務活動及資產所有權的縮減，使原本由公部門所承

擔之功能，轉由私部門或市場機能運作，進而帶動私部門在公共服務與資產所有角色的增加(林秋明，2001)。

而就國內政治與經濟之觀點來探討，民營化是政府公權力干預或介入經濟最直接的作法，除此之外，其並不只是純粹的經濟動機，而更包含了政治結盟、減低財政赤字、去除政治包袱等的政治動機，加上政府財政拮据，負債沉重，急切汲取公營事業盈餘以填補國庫空虛等因素皆為民營化之成因(張炳榮，2003)。

在政治意義上，則隱涵政府掌握及可運用較雄厚的社會資源，在某些需要大量投資資金、設備、人才之產業上則較具有優勢，並且多具有寡占或獨占之優勢；也因此公營事業除事業利潤之追求外，尚須承擔政府或多或少之國防、社會、經濟、財政甚至環保之政策任務，因此在面臨現今競爭日劇的激烈環境中，法令的束縛、經營無法自主，使公營事業在經營上有其限制性(翁嘉禧，1993；黃財源，1998)。

我國公營事業經營績效不佳亦是促成民營化之動力；由於體制以及法規的限制和保護，公家機關普遍缺乏彈性以及效率。而在行政效率方面，也由於外在環境受到政策之保障，不用面對自由市場激烈之競爭，使其內部員工或行政人員多有公務員心態(許士軍，1996；林弦逸，1999)。

綜合上述，民營化浪潮之所以在全球快速擴展，一方面是許多國家都體認到其龐大的公共部門因受到政府和法令的高度保護而缺乏競爭，致使其經營效率低於民營事業，並成為政府支出的一大包袱，因此各國皆想以民營化來提高效率(洪德生，2002；林弦逸，1999)。另一方面，加之政治、經濟、公營事業經營效率等因素影響，開放市場自由化、公營事業民營化呼聲並起，政府遂在此聲浪下開始推展公營事業民營化。

### (三)國內實施民營化之現況

國內公營事業民營化相當早，早在 1953 年，政府為了耕者有其田之土地政策，將公股換民間土地，此時為制定公營事業移轉民營條例之開始，而這其中經過了 1964 年為了籌措資金出售公股移轉民營，之後又購回公股，這期間民營化之目的主要為籌措資金、及掌握土地所有權，與現今民營化為了改善公營事業之效率定義有極大的不同(行政院網站，2006)。

政府自 1984 年開始推動經濟自由化、國際化政策，行政院在 1989 年儘量縮小公營事業範圍，落實自由化政策，加速國內市場的對外開放。行政院為推動公營事業民營化，於同年成立跨部會之「公營事業移轉民營推動小組」，其成員包括經建會、財政部、經

濟部、交通部、及省政府等各相關機關首長，由行政院經建會主任委員擔任召集人，並由經建會、經濟部國營會及財政部證管會共同擔任幕僚工作。該小組主要任務為(行政院網站，2006)：

- (1)擬訂民營化推動方案。
- (2)修訂或訂定民營化有關法令。
- (3)研提解決民營化時所遭遇問題之途徑。
- (4)審議民營化執行方案等，藉以統籌規劃與協調推動民營化各項事宜。

「公營事業移轉民營條例」修正草案，於1991年實施。經濟部所擬之「公營事業移轉民營條例施行細則」草案，也於1992年二月由行政院頒布實施。自此我國公營事業民營化始具有較完備之法源基礎。相關國內詳細之公營事業民營化大事紀如圖2-1-1：

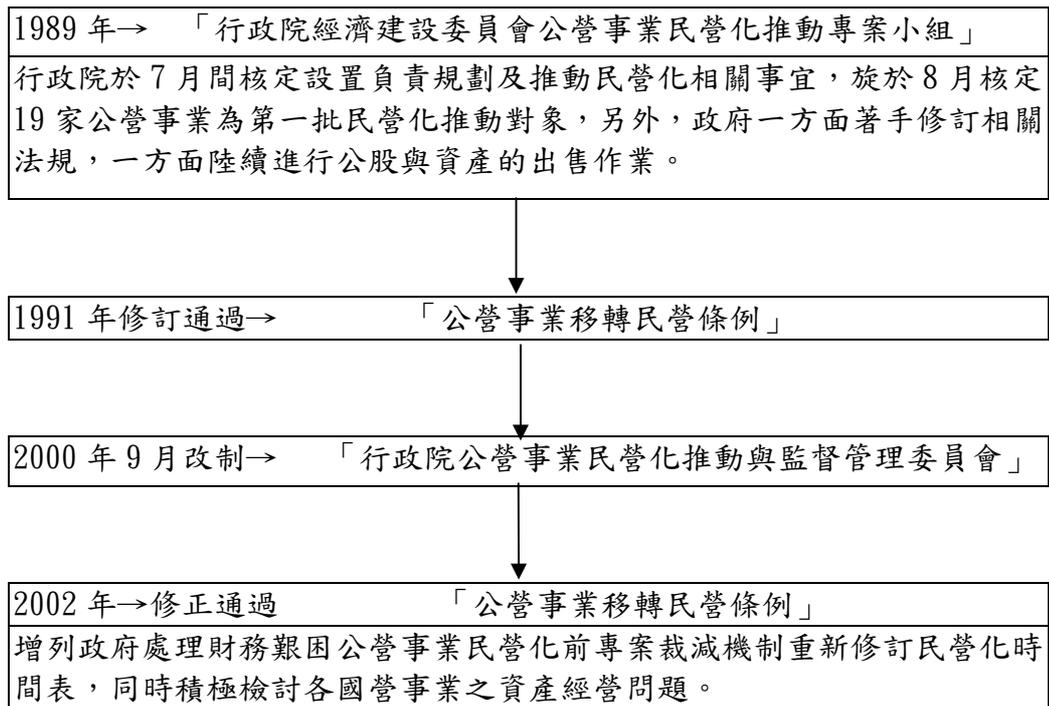


圖 2-1-1 公營事業民營化進程表

資料來源：本研究自行整理

在法源基礎確立之後，政府即展開推動民營化，政府依據不同公營事業屬性，以及環境，針對公營事業評估後，即進行民營化；其實施方法主要如表 2-1-3：

表 2-1-3 國內民營化推行方法

	推動方法	適用情況	實行之例子
公營事業之民營化	出售股權	是最主要的所有權轉移方式，股權的出售有多種方式，將影響私有化後新公司所有權的歸屬。透過釋股移轉經營權，依照國營事業管理法規定，目前持股若降至50%以下，即完成初步民營。	中國產物保險、中國石油化學、中華工程、三商銀、中小企銀、台灣產物保險、中鋼、陽明海運等公司。
	出售資產	虧損的公營事業多採用此方式。	台機公司、唐榮
	公私合營	由公營事業移轉民營條例第六條中定義：資產作價與人民合資成立民營公司和公司合併，且存續事業屬民營公司。	榮民氣體廠、唐榮的軌道車輛事業部。
	員工集資	集合員工出資，成為新公司的股東，再由新公司出資購買或承租原公司資產。	台汽、中興紙業
公用事業民營化	公司化、商業化、行政法人化	即原屬行政機關之公營事業維持公有，但按私人公司結構與營運精神重組，以減少員工抗爭阻力，以漸進移轉方式移轉民營。	榮工處、漢翔、交通部的電信總局、郵政總局、台灣鐵路管理局、財政部所屬的菸酒公賣局、台鹽公司、台灣銀行、中央信託局、土地銀行。
公共業務之民營化	業務外包	指行政機關就其職掌權限範圍內，對外依法應執行之業務或對內管理事務，委託民間團體或私人處理之情形。	台糖、榮工公司、基隆港務局。
公共建設之民營化	BOT、公有民營或公辦民營	BOT(Build-Operate-Transfer, 興建-營運-移轉):將公共建設計畫交由民間興建與營運，民間營運一段時間後，再依規定移轉	南北高速鐵路、國立海洋生物博物館。

資料來源：本研究整理自沈勁利，2002

以上為目前推動民營化之常見方式，現行法律以經營權、資本額作為判定是否民營化之標準，而出售股權、出售資產、公私合營、員工集資等方式皆依此標準而進行民營化。惟亦有學者考量實際經營權性質而質疑民營化標準，以台灣來說，不少機構政府直接與間接持股 30%，其經營權仍是「政府控制」的情況，與民營化之理念仍有差距(中華經濟研究院，2005)。

公營事業民營化推動截止至今，民營化現況(詳見表 2-1-4)為：十五家排隊等著民營化的國營事業，將重新評估，其中具備公用性與肩負政策任務者可能放棄民營化、或部份民營化、或將時間拉長，並且實施專案裁減機制，重新修訂民營化時間表，同時積極檢討各國營事業之資產經營問題；另外，政府單純持股不具公共效益或不具財政效益者，即釋出全部持股(經建會，2005)。

表 2-1-4 公營事業民營化現況

主管機關	事業名稱	民營化時程	說明
經濟部	台電公司	94 年 12 月	須立法院通過「電業法」修正及「台電民營化計畫書」後執行。
	中油公司	再核定	採對策略性投資人公開標售股權完成民營化，因工會拒絕協商，民營化時程業報奉行政院同意展延，時程俟向立法院報告後再專案核定。
	漢翔公司	再核定	採事業部作價同時推動公司股票上市，民營化時程配合向立法院專案報告及漢翔公司設置條例之修正情形再報核，時程俟向立法院報告後再專案核定。

表 2-1-4 公營事業民營化現況 (續)

主管機關	事業名稱	民營化時程	說明
經濟部	中船公司	93 年 12 月	採整體股權出售 51%~66%，或基隆廠及高雄廠分別標售辦理民營化，已完成財務顧問甄選，正進行民營化相關作業。
	唐榮公司	95 年 8 月	已完成公路車輛事業部、運輸處、軌道事業車輛事業部及鋼鐵廠民營化，不銹鋼廠及總公司民營化採上櫃或上市方式。
	台糖公司	尚未核定	原則採「非營業土地析離，事業部民營化」方式。
	台灣省自來水公司	尚未核定	民營化方式與可行性，94/02/01 工作小組會議原則同意目前暫採單一業務項目委託經營方式
	台灣菸酒公司	93 年 7 月	推委會已於 94.1.13 召開工作小組會議討論，決議請工會形成一致性意見並請該公司依與會代表意見修正民營化計畫書，一個月後再行召開會議研商。
	臺灣銀行	95 年 12 月	92.7.1 改制公司；民營化計畫書於 93.4.26 交民營化推動委員會審議後，行政院於 93.7.8 退回修正中。
	土地銀行	95 年 12 月	92.7.1 改制公司；民營化委員會於 94.3.2 召開工作小組會議決議：請財政部及該行就政策性任務與相關部會釐清並依專家意見修正計畫。
財政部	中央信託局	95 年 12 月	92.7.1 改制公司；民營化計畫書尚未報核。
	合作金庫	93 年 12 月	93.11.17 股票上市。民營化計畫書業經民營化推動委員會第 20 次會議審議，行政院 94/01/24 核定。(94.1.20 財政部召開釋股評價委員會)預期 94 年 4 月可民營化。
	中華電信公司	92 年 12 月	已於 89 年掛牌上市，迄今已釋出 35.06% 股權(含於海外發行 ADR)
	台灣鐵路管理局	再檢討	交通部正全力推動台鐵改制公司及相關法令修訂中。民營化須俟公司化後再研議。
	中華郵政公司	尚未核定	92.1.1 改制公司；民營化方式及民營化可行性檢討中，

表 2-1-4 公營事業民營化現況 (續)

交通部	龍崎工廠	94 年 6 月	採大部土地折離，設備機具作價投資與民間合資成立新公司方式移轉民營。
	榮工公司	再核定	執行再生計畫，同步推動民營化；再生計畫奉院核定，正執行中；正檢討工業區土地業務分割及修正民營化方案中，民營化方案及時程將配合核定修正。
	榮民製藥廠	再核定	92.6.28 決標案發生訴訟；加速處理訴訟案及評估修正民營化時程中，時程應檢討後重報行政院核定。

資料來源：經建會，2005

#### (四)民營化面臨之問題：

民營化推行至今已經十餘年，其中一些公營企業在推行民營化後，其經營績效提升(中鋼、台電…等)，但是亦有一些公營企業其效果並未預期之好，而其中一些公營事業也因民營化而結束事業；不可諱言，推行民營化時，由於其組織變革牽涉範圍相當之廣，從民營化之動機、環境、文化、背景、適法性問題、相關法規修訂、組織架構調整、工會之影響、員工權益等問題，皆會影響其民營成效，故本節將整理各專家學者民營化之看法，以瞭解個案公司在推行民營化時可能遇到之問題。

針對民營化面臨之問題，民營化動機一直為一廣泛討論之議題，贊成與反對者皆各持不同論點：民營化是否真能改善公營事業之績效？民營化是否真能改善財政赤字？自英國 1993 年實證研究顯示，民營化與企業績效提升無直接相關，而國內許多相關研究亦

認為，並非所有公營事業皆能藉由民營化提升其經營績效，而民營化是否為必要？王作榮(1999)認為：「落後國家的民營事業與公營事業同樣地壞，進步國家的公營事業與民營事業同樣地好，公營事業不是天生就經營不好，要看環境而定。」趙耀東(1999)亦認為：制定民營化政策時，必須審慎評估個案公司狀況，依其實際狀況以及環境制定相關配套措施。

而詹中原(1994)認為，是否能顧及員工權益為民營化面臨之重要問題。民營化過程中，原有員工內心所存在之經濟利益和工作環境以及社會認同之不安全感，將造成其對民營化之抗拒心理，而民營化推行之精簡人事方案更直接對員工權益造成影響，若配套措施未能做好、員工內部不能取得協調與共識或政府政策搖擺不一，其對整體事業經營皆造成極大影響；如：漢翔公司由於民營化政策實施，其組織與工會間無法取得共識，爆發多次員工抗爭問題，目前為暫緩民營狀態。

而張道弘(2001)認為民營事業與國營事業本身體制之不同，使得其組織文化將成為民營化之一大阻礙；由於法令限制，公營事業受層層法令監督，每一決策、命令，從預算、採購、人事、會計、審計，甚至日常任何一個微小的業務，沒有一項能夠避開，階層式的一級級的上報，造成效率呆滯墨守成規的企業文化。而民營企業

只需向董事會、股東負責，並追求「利潤」極大化，其經營的彈性和效率是公營事業難以比擬的。因此公營事業在移轉至民營化過程中，企業文化的轉變、法令的限制都成了其民營化之阻礙。

經建會於網站公佈 2005 年國家政策研究基金會舉辦之民營化政策的績效檢視座談會之會議紀錄，其針對民營化面臨之問題歸納出以下幾點結論：一、我國民營化執行單位未能有效整合、經驗不足，二、未能詳細針對個案審慎考量其民營化的必要性，三、公產轉為私產的過程中，應正視是否符合公正性。台灣的國民所得差距愈來愈大，這種民營化的過程財富的分配，是否能達成的公共性是令人質疑的，四、制定民營化政策並未詳加考慮社會條件與背景的不同、五、評估民營化成功與否不可單就其資產負債之獲利與否，要審慎評估其隱藏成本。

黃財源(2003)整理各專家學者對民營化問題之論點，將民營化所面臨之組礙，依設計規劃、執行、法令、資本與釋股市場歸納如表 2-1-5 之分類：

表 2-1-5 民營化問題

	設計與規劃	執行能力	法令與規定	資本與釋股市場
問題	1. 民營化目的模糊。 2. 缺乏改變公營事業性質的動態規劃。 3. 民營化對象選擇與評估標準不明。 4. 股權結構疏於規劃。 5. 各部會橫向聯繫及配合不足，造成混亂。	1. 執行機關各自為政。 2. 僵化的決策及態度。 3. 事業價值評估範圍未臻周延。	1. 民營化移轉方式限於出售股權及標售資產。 2. 員工權益缺乏系統性保障。 3. 結算給付使企業財務負擔過重。 4. 員工優惠認股條件產生釋股之全盤限制。	1. 股市投資者結構不健全。 2. 防弊的釋股方式。 3. 股票上市程序冗長。

資料來源：黃財源，2003

綜合上述論點，本研究將民營化所面臨之問題歸納整理如下：

一、制訂民營化政策並未審慎考慮其環境背景、組織文化，執行單位亦未能有效整合其權責，二、民營化的經營方向和原先公營事業經營目標不同，會失去公共服務的公平性，亦無法彌補市場經濟的不足，三、精簡組織人力將造成失業問題惡化，並且如何保障員工權益亦是待解決之問題；四、經營權轉移過程未能詳細規劃，導致企業經營可能造成財團化(趙耀東，1999；王作榮，1999；呂桔誠，2002，黃財源，2003)。

## 第二節 民營化對人力資源之影響

### 一、公營事業和民營事業人力資源運用之差異

台北市政府 2005 年人力資源白皮書中提到：政府改造的工作刻不容緩，公營事業民營化下，不僅組織員額要精簡，更須有效激勵與運用人力。人力資源發展已經成為政府推動政務的重要基礎，故人力資源的有效管理成為刻不容緩的課題。

企業活動中，小至簡單工作完成，大至整個企業運籌帷幄，皆須「人」來執行管理，人力資源是企業中重要的資本，亦是關鍵資源；在一般私人企業體中，人力資源主要包含招募、徵選、任用、教育訓練、績效管理、薪酬管理、員工和組織生涯發展範圍等包含組織中一切和「人」相關之事務；而公務人員體系之人力資源運用，更詳細的以法規和條例訂定其進、用、訓、儲、考、退、養之標準(李隆盛、黃同圳；1990)，兩者間有其相異與相同之處；本節將從組織面向、員工面向比較私人企業體與公營事業之員工權益以及人力資源運用，以瞭解其差異處，進而探討民營化實施之精簡人力政策對組織、員工造成之影響，並瞭解政府如何因應。

從組織面向探討公營事業以及民營企業運用人力資源差異，將其依照人力資源規劃、招募徵選、薪酬制度、升遷、考核、教育訓練、資遣標準作 2-2-1 比較如表：

表 2-2-1 公營事業運用人力資源差異表

	公營事業	民營事業
人力資源 規劃	依照政府政策、法規、組織需求設計人力資源規劃，屬於由上而下階層式系統	以利潤導向、依組織需求設計人力資源規劃。
招募徵選	國家考試選用	自行招考，校內徵才、報章廣告、內部員工介紹
薪酬制度	依國家法規規定，較為穩定。分為委任、薦任、簡任與分類職位共十四職等，依其職等敘薪。	依各公司有不同規定，景氣影響波動幅度較公營事業大。
升遷	較緩慢，依考績以及考試作為升遷之依據。	依各公司規定，通常以績效為依據。
考核	每年一次	隨時隨地考核、每季、月、年考核。
教育訓練	可分組織內教育訓練與政府文官培訓中心，依據其組織需求、預算作教育訓練。	依公司需求。
資遣標準	依照政府政策，或員工有違法事實，否則無權辭退員工。	依照員工績效表現、公司目標、需求等資遣員工。

資料來源：本研究自行整理

由上綜合表格可知，公營事業其在整體人力資源運用上，受政策、法規之限制影響，組織在人力資源運用上莫如民營企業之自由；相對而言，公營事業之員工受法規之保護，其工作較穩定。以人力資源規劃設計為例：公營事業在人力資源規劃設計時，必須考量政府政策，而民營企業主則依利潤導向設計；在招募選才上，公營事業自有一套國家考試任用標準，在此標準下明確規定給予之任用薪酬、福利等文官任用制度；而民營企業招募員工多由校內徵才、報章廣告等方式選才，在其設計薪酬、福利制度除了必須符合勞基法規定外，並無一套制式標準，隨著景氣、公司經營狀況而有變動。

從員工觀點來看，蔡文濱(1993)針對公營事業民營化後員工權益之議題，整理相關學者民營化前後員工權益之差異，依照員工身分、工作保障、勞動基準、保險、員工福利、工作環境、工作組織、集體交涉、職業訓練、工作轉介、分紅入股、民營方式、員工參與等方式，將其歸納如表 2-2-2：

表 2-2-2 公營事業民營化員工權益比較表

項號	員工權益問題專案	員工權益問題內容	
		民營化前情形或作法	民營化後可能改變或影響
1	員工身分	適用公務人員服務法、懲戒法等具有公務員身分	改為純勞工身分
2	僱傭關係	員工均依政府頒行之人事法令進用、任用限制。員工除非有重大過失，不易去職。	1. 民營公司可自訂人事規章。進用、任免不再受限。 2. 符合勞基法資遣條件即可辦理人員裁減，工作權較無保障。
3	勞動基準	依行政院核定之薪給原則辦理，每年調幅最高不得超過全國軍公教待遇調幅，彈性小。	民營化後薪資水準不再受軍公教人員待遇調幅上限限制，但遇虧損也得減薪。
	(1) 薪資		
	(2) 津貼、加給、獎金	目前各公營事業有不同的津貼、加給、獎金，例如：危險津貼、工作獎金、績效獎金、全勤獎金、久任獎金。	民營後原有津貼、加給、獎金可能維持，也可能簡併，甚至取消。
	(3) 工時、休息、休假	每周工作時間44小時，其餘均依勞基法規定期辦理。	仍依勞基法規定期辦理，惟每周工時可能維持也可能延至48小時。

表 2-2-2 公營事業民營化員工權益比較表 (續)

(4) 請假	依勞基法規定辦理，但有部分比勞基法優越（如部分事、病假免扣薪等）。	仍依勞基法規定辦理，但原有較優規定可
(5) 退休年資、年齡及退休金	1. 職員之退休年資任何公職年資均可採計。 2. 職員退休年齡最高65歲，工員一律為60歲。 3. 退休金有比照勞基法發給，也有領月退者，也有依單行法規辦理者。	1. 民營後職員其他公職年資可能採計，也可能不予承認，如未採計也未辦理結算即有損失。 2. 民營後可能維持原有標準，也可能依勞基法標準一律60歲退休。民營後月退制是否能繼續維持，值得懷疑？
(6) 資遣依據	依（比照）勞基法規定辦理。	勞基法規定辦理。
(7) 職業災害	職員比照勞基法規定辦理，工員依勞基法規定辦理。	一律依勞基法規定辦理。
(8) 撫恤	職員工均依事業人員撫恤辦法辦理。	勞基法未有規定，原有標準可能維持，也可能改變或取消。
保險	職員及其眷屬投公保，工員投勞保。	民營後員只能投勞保，不能投公保，其眷屬也不能繼續參加公保眷屬疾病保險。
員工福利	依職工福利金條例規定辦理職工福利。	仍依職工福利金條例規定辦理；惟未來福利金提撥金額可能變多或少，福利措施也可能變好或壞
工作環境	冗員充斥、工作穩定、流動性低。	人員精簡，工作可能趨於緊張。心理壓力大，流動率高。
工會組織	1. 公營事業工會擁有事業單位雄厚之資源與支援。 2. 公營事業負責人並非事業投資者或所有者。	1. 民營後工會是否仍能繼續使用事業單位。 2. 原有之資源及獲得事業支援，尚不一定。

表2-2-2 公營事業民營化員工權益比較表（續）

集體交涉	公營事業集體交涉因受許多法令限制，協商空間狹小。	民營後許多法令束縛解除，集體交涉空間應可增大。
勞資爭議	公營事業員工因具公務員身分，與國家有特別權力義務關係故許多爭議權，例如：罷工、怠工、集體請願等均遭禁止。	民營後所有員工不具公務員身分，若干爭議權限制將解除。
職業訓練	可報名（甄選）參加國內外職訓練、專長訓練及在職進修等。	民營後原有職訓或培訓制度可能改變，也可能維持。
工作轉介	只要合乎規定，可轉介至其他公營事業或行政、教育機關。	民營後這項權益可能消失。
分紅入股	無分紅入股制度	1. 民營化過程中員工享有優先優惠認股權利。 2. 民營後上項權益能否維持不一定。
民營方式		採用哪種民營化方式與民營後員工權益息息相關。
員工參與	通常以勞資會議、人評會、職工福利會、勞工退休準備金監督委員會等法定組織為管道。	民營後前項法定組織一般說來應會維持，惟參與程度如何仍需視民營事業之經營理念而定。

資料來源：蔡文濱，1993：36-37；整理行政院公營事業民營化推動專案小組會議資料所得。

## 二、民營化實施人力精簡方案之影響

為了降低人事成本，達成民營化目標，人事行政局於2002年公佈「公務人力精簡方案」，政府機關及公營事業將精簡一萬五千名公務員，同時之後的四年將管制公務員預算員額，每年以達到負成長百分之一為目標，其精簡方案將分為兩部分進行，第一部分將基於強化企業競爭力以及節省人力成本，以公營事業民營化移轉、民營化實施

前之專案裁減，及各公營事業預定精簡之人力共達一萬三千多人；行政部門精省預定減列及優退人員，及經評鑑結果應予精簡之有關機關人力約近三千人(許毓圃，2002；國家政策研究基金會，2005)。

在這波精簡人力方案之下，主要影響到的為預定民營化之公營事業以及公營事業民營化進程中之公司員工，其裁員、減薪將對員工造成直接的衝擊。除此之外，其對公司、甚至對整體社會都可能造成或多或少的影響；本研究將針對員工、組織面向，歸納各學者之論點，以探討精簡組織對其帶來之影響(如表 2-2-3)。

表 2-2-3 精簡組織之影響

學者	影響
Cascio (1993)	提到員工會有心胸狹窄、自我導向、風險趨避、士氣低落、生產力降低、不信任管理者的態度和行為出現。
Moravec, Knowdell, & Branstead (1994)	認為員工的可能反應包括有罪惡感、生氣、恐懼、抗拒、困窘、壓力感。
De Vries et al. (1997)	1. 對員工的影響：經歷組織精簡的留任員工，和組織的關係會產生重大且持續的變化，尤其當組織只將精簡視為一個用來縮減人數和降低成本的手段時，員工對於企業的忠誠度和承諾感會消失。 2. 對組織的影響：精簡人事留任員工會因為個人存有罪惡感，而逃離被裁撤的員工，員工的士氣卻受到嚴重的影響，情況若持續沒有改善，反倒會削弱組織長期的關係和競爭力。

表 2-2-3 精簡組織之影響 (續)

Stoner & hartman (1997)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對員工個人的影響：恐懼、傷心、沮喪、罪惡感、被背叛、不信任、憤怒、不公平、焦慮、壓力。</li> <li>2. 對整體組織的影響：較低的滿意度和士氣、高缺勤率和流動率、員工對工作薪資的抱怨增加、降低對工作的忠誠度、較不願或不敢冒風險、對管理者沒有信心、心理上的投入程度降低。</li> </ol>
Mishra & Spreitzer (1998)	則是將員工的反應區分成二大類，一個是建設性/破壞性，一個是積極性/消極性行為

資料來源： 蔡艷如，2004

綜上所述，在對員工影響方面，學者們大致上認為精簡方案將會對員工在心理層面上造成負面的影響，Cascio (1993) 及Moravec, Knowdell與Branstead (1994) 皆認為員工將出現負面之反應和行為，而Moravec, Knowdell與Branstead (1994) 考量員工心理面向，也歸納出產生之心理負面反應。

Mishra 和Spreitzer (1998) 則認為員工除了負面性的反應外，部分員工認為自己有足夠的資源去處理組織精簡，所以不會感到畏懼，並且會主動的解決問題，表現出樂觀、向前的正面心態，以及建設性和積極性的行為。

精簡人事政策除了造成員工負面情緒外，更直接導致了員工抗拒民營化之變革以及產生員工抗爭的行為；經建會 (1999) 認為員工抗爭之主因為：1. 公營事業普遍存在用人過多現象，事業民營化後為提升績效可能進行裁員，員工擔心因此失去原有工作而抗爭；2. 公民營事業員工薪資結構顯著不同，公營事業基層員工待遇普遍優於民營，

員工害怕民營後減薪，3. 公民營事業人員任免、升遷、獎懲等制度顯有不同，公營事業工作壓力較民營化為輕，部分員工認為事業移轉民營後工作條件可能變化，心理調適不易；4. 部分事業員工認為只要抵制民營化就可能保住工作及調薪的機會。

而Stoner 與 Hartman (1997) 更進一步考量對組織面向之影響，認為精簡人事政策對組織會造成負面影響；而Hartman其考量拉長時間來看，短期內組織生產效率會提高，但是長期以往，將對組織造成其他負面的傷害。

從組織角度來看，民營化精簡人事政策之下，人力不足的問題亦浮上檯面，由於裁減人力之後，其工作量不減，原先工作將由留任之員工擔負，使得許多公營轉民營化之公司面臨人力不足之問題，進而轉以業務外包、人力派遣方式補足不足人力(成之約，2005)。

中華電信工會(2004)提出：公營事業單位大量優退優離實施精簡人力政策，短期內解決了人事支出費用過高之問題，長期來說卻對社會、企業帶來嚴重之傷害。對社會來說，「中壯年無業潮」、「基層勞工薪資外勞化」現象形成新的社會問題；其中以「年齡加年資滿65」者首當其衝，這些50歲左右就提前退休、離職的菁英近20萬人，面臨退休金太少、無業可就、人生目標動搖及生涯規劃問題。對企業來說，為節省人事成本，並且彌補優退不足之人力，大量精簡非核心勞

工，轉為外包、派遣，「可替代」勞工遭變相減薪情形嚴重。

### 三、因應對策

而目前政府因應精簡組織之政策上，其主要措施以優惠離退、輔導轉業等方式來降低其抗爭阻力，而組織人力裁減後導致之人力不足問題，目前則以業務外包、人力派遣作為其解決方法(中華郵工會訊，2004；勞動者月刊，2003)。

從法規面而言，精簡方案所規劃精簡對象例如公營事業部分，其在推動民營化過程中所精簡之人員依移轉民營條例規定，對離職或退休者均有優惠鼓勵措施；依照規定，公營事業於民營化時應辦理員工年資結算，因此不論離職與否皆可獲得一筆年資結算金，離職者有離職給與(公營事業移轉民營條例，2002)。

而成之約(2003)認為，為了協助公營事業員工轉型，可對於民營化之員工實行「就業安置」方案，除消極降低民營化政策對員工工作權益的負面衝擊之外，更進一步期望促使公營事業員工對社會持續做出貢獻；其主要可分為以下四點探討：

- (一) 具公務員任用資格者之轉任、商調等：在民營化之前，經調查凡具有公務員任用資格且有意願轉任或商調其他政府機關者，公營事業則協助辦理轉任或商調事宜。

- (二) 創業協助及輔導：公營事業員工的年齡偏高，除非能順利轉任其他政府機關、在民營化前已獲得適當工作機會或隨同移轉至民營化之後的企業工作，這些中高齡員工勢必面臨轉業或再就業的問題。除非能克服學習新技能的障礙，中高齡勞工的轉業或再就業多從「自行創業」著手。為了提昇「自行創業」的成功率，必要的協助與輔導關係重大。
- (三) 轉投資與多角化經營：多角化經營或轉投資是創造員工就業機會的重要方法。然而，提供必要的專長與技能訓練，才是確保投資或多角化經營會有助於員工工作機會的創造。
- (四) 轉業與再就業訓練及輔導：公營事業民營化政策推動結果，預期未來將有大量員工原有工作受到影響，輔導及協助轉業與再就業勢必成為重要課題。其中，政府與民間的就業輔導與職業訓練的資源於是乎扮演著重要角色。政府機構間的事權如何統一，政府與民間資源要如何整合，關係著轉業與再就業訓練及輔導成敗至鉅。

而針對組織人力不足之部分，各公營事業民營機關亦有其因應措施，外包(Outsourcing)為其一方法，其包含業務外包以及人力外包、人力派遣等項目；自 1993 年起，人事行政局公佈「推動政府業務委

託民間辦理計畫」，將各機關業務委託民間辦理後節餘的人力，彈性調整運用到新興業務上，達成活化公務人力運用之目的，而目前實際做法，主要是將季節性、突發性的人力需求，委託人力派遣公司聘雇約聘人員、臨時人員、專業人才等，以節省人力成本以及龐大的勞健保成本。

### 第三節 人力派遣策略

從文獻中瞭解公營事業民營化之背景後，本節主要探討人力派遣制度之定義，以及了解人力派遣制度之優缺點及其適用情況，以探究影響個案公司導入派遣制度之因素。

#### (一) 人力派遣之定義：

為了彌補全職就業市場需求的不足，非常態的協助型人力派遣是一個常用的作法，古到今由來已久，也是歐美或日本企業於有勞務需求或進用新人時的一種常態性的人力募集管道(侯武勇，2005)。

人力派遣於不同區域亦有不同之稱呼，如：歐洲國家使用「臨時勞動」(temporary work)的次數較為頻繁，而「租賃勞動」(leased work)則較常見於美國的文獻或紀錄中(成之約，1998)。日本則以「勞工派遣」一詞稱之，而諸如「人力派遣」、「人才派遣」、「勞動派遣」、「派遣勞動」、「勞工派遣」等用詞亦是，但不管稱呼如何，其內容皆說明了人力派遣是一種臨時性的聘僱關係(contingent or temporary employment relationship)、非傳統或非標準的聘僱關係(non-traditional or non-standard employment relationship)(成之約，2005)。

而廣義的來說，在不受本國法律所明確規範的兼職性、臨時

性、短期性、不穩定的工作，都可以被稱作廣義的人力派遣或是「非典型工作」。

國內人力派遣的相關概念其實源自於日本，而根據日本勞工派遣法對人力派遣的定義，則是「將自己所僱用之勞工，在該僱用關係下，使其接受他人之指揮監督，為他人從事勞動，而非他人所僱用」（邱駿彥，1999：26）。換言之，人力派遣就是讓自己僱用的勞工，在既存僱用關係下，去為別家企業從事勞動並接受其指揮命令。

行政院勞工委員會曾委託專家學者從事立法的相關研究，並於2001年10月完成「派遣勞動法草案」之擬定。該草案第二條第一款對派遣勞動的定義為「派遣機構與要派機構訂定要派契約，派遣機構經僱用之勞工同意後，在勞動契約關係下，派遣該勞工至要派機構，受要派機構指揮監督且提供勞務」。而行政院2004年服務業人力派遣白皮書中提到，人力派遣工作需透過從事人力派遣業務的企業提供，藉由商業方式，將臨時派遣工作者送到用人單位，並從事用人單位指派之工作。

綜合來說，人力派遣乃是指由民間企業(派遣企業)派遣員工到另一個公、民營的事、企業單位(受派遣業者)提供勞務，但被派遣員工之薪資由派遣企業支付之狀況，屬於一種臨時性聘僱關係、

非傳統或非標準的聘僱關係、非典型的聘僱關係或不安定的聘僱關係。人力派遣業者自行招募、甄選、僱用、教育訓練勞工，目的在於提供勞務給受派遣業者，雙方簽訂商務契約，受僱者由派遣業者處領取薪資及福利待遇，雙方簽訂勞動契約，但工作上聽從要派企業之指揮及命令，雙方為勞務提供關係。(鄭津津，1999；邱駿彥，2004)。

## (二)人力派遣策略

人力派遣業者、要派業者及派遣勞工三者之間形成一個三角關係(圖 2-3-1)，人力派遣業者與要派業者之間簽訂契約關係，彼此約定勞務的供給與購買；人力派遣業者與派遣勞工之間為僱用關係；派遣勞工與要派業者之間，則僅有勞工提供勞務時的指揮、監督關係(成之約，1998；亞洲人才網，2006)。

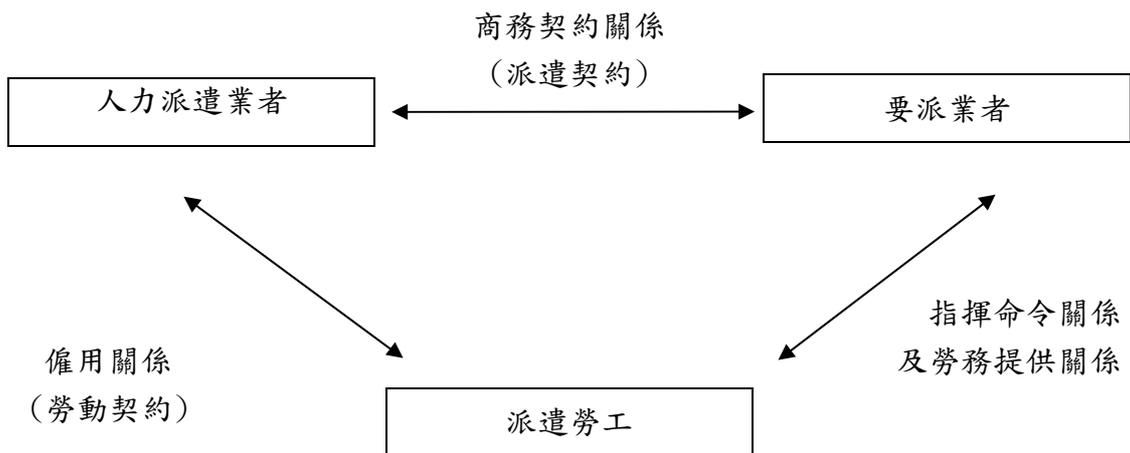


圖 2-3-1 派遣勞動對勞資相關的影響

資料來源：成之約，1998

### 1、派遣機構與派遣勞工之關係

派遣機構自行招募、任用員工，與派遣勞工簽訂勞動契約並提供薪資福利、勞健保與必要的訓練等，而派遣勞工則有提供勞動及服從指派的義務，與一般傳統的勞雇關係不無太大差異。惟，派遣勞工必須在要派機構(第三者)之指揮監督下提供勞務。換言之，派遣機構僱用勞工之目的是要將其指派至要派機構提供不定期之勞務(成之約，2000)。

### 2、派遣機構與要派機構之關係

派遣機構與要派機構則屬於商務契約關係，當雙方簽訂派遣契約後，在獲得派遣勞工同意的原則下，派遣機構將派遣勞工的指揮、管理權轉移給要派機構，派遣勞工於要派機構指定之場所提供勞務，派遣機構則依合約向要派企業收取派遣或服務費用(Melchionno，1999)。

### 3、要派機構與派遣勞工之關係

要派機構與派遣勞工僅存有提供勞務期間指揮命令的關係，兩者間並無任何契約關係存在，但在派遣機構與要派機構所簽訂之派遣商務契約，及派遣機構與派遣勞工間之僱用契約的交叉關係下，巧妙的出現派遣勞工仍有義務在要派機構指揮監督管理下，提供勞務之義務(鄭津津，1999)。

### (三)人力派遣產業發展現況

自 1980 年代起，隨著國際企業經營環境的轉變，勞動市場的結構也正快速在作調整，這股風潮已經漫延到亞洲經濟開發的國家，因應微利時代的環境，根本之道即是降低成本 (cost down)，而為了降低成本，乃採取勞動彈性化的措施，讓資源分派更具彈性與效率，且能節省費用降低成本(Clyde，2000)。

而人力派遣之形成，不外係來自事業單位（包含民間企業、政府單位或公營事業）在追求專業及效率的前提下所為的思考，尤其在各種組織精簡或組織再造概念下所謂核心專長的取捨、追求組織的靈活性、降低人事成本、尋找具潛力員工之人事策略、或專案性或臨時性工作需求，同時也配合著部分工作者價值觀的轉變及接納，其勞動力可彈性化運用之方式，使其成為時下勞動市場的熱門趨勢(魏啟翔，2005)。

人力派遣近年來在如火如荼的延燒開來，而目前人力派遣在台灣之現況為何？藉著了解人力派遣在台灣目前的現況，以及影響導入人力派遣的因素，來了解國營事業單位導入人力派遣可能產生之問題。

#### 1. 產業範疇

由於人力派遣業為新興產業，其產業範疇尚未有明確定義，根據「中華民國行業標準分類」，人力派遣業屬「其他服務業」項

下之「人力供應業」，包括職業介紹、人力仲介及人員派遣，但由於人力派遣主要是一種工作型態，並不侷限於從事人力供應業之事業單位才經營此項業務，其他如保全業、清潔業、企管顧問業、會計業、律師業、電腦軟體業等，雖然在行業分類中，不屬於人力供應業，但仍從事部分人力派遣業務。因此「人力供應業」之產業範疇恐無法含蓋所有提供人力派遣工作者所服務之相關產業。

## 2、產值及就業人數

根據行政院勞工委員會民營事業單位雇用中高齡勞工及派遣人力調查結果，民間企業派遣人力為 77,513 人，按照受雇派遣人員月經常性薪資 35,320 元估算，生產總額計 329 億元。

## 3、人力派遣相關法令

對於人力派遣業務，我國目前並無相關法令規範，行政院勞委會已將人力派遣業納入「勞動基準法」之適用範圍。人力派遣事業單位對派遣勞工須依「勞動基準法」規定，善盡雇主責任；至於派遣事業單位與要派事業單位如何共同分擔雇主責任，則付之闕如（行政院網站，2004）。

## 4、人力派遣產業現況：

2006 年勞委會調查民營事業單位雇用中高齡勞工及派遣人力

調查報告中指出，目前民間企業使用人力派遣的職位主以服務工作人員及售貨員、專業人員為主，其兩者所占之比例達 72.0% (表 2-3-1)。

表 2-3-1 2003 年民營事業單位派遣勞工職業狀況 單位：人：%

	總計	專業人員	技術員及助理專業人員	事務工作人員	服務工作人員及售貨員	技術工、作業員及體力工
人數	77,513	26,072	12,987	1,653	29,776	7,025
%	100.0	33.6	16.8	2.1	38.4	9.1

資料來源：勞委會「民營事業單位雇用中高齡勞工及派遣人力調查報告」，2006a

而勞委會針對公營事業中非典型工作型態調查研究中發現，公營事業單位使用派遣勞工之主要前三項原因(如表 2-3-2)為：配合業務或景氣變動所需要的人力(52.31%)，節省資遣費、退休金(50.00%)，節省薪資成本(43.08%)，由以上數據可看出目前公營事業主要仍以彈性運用人力、節省人事成本為招募人力派遣員工的主因。

表 2-3-2 事業單位使用派遣勞工之原因

類別	占有比率(%)
配合業務或景氣變動所需要的人力	52.31
節省資遣費、退休金	50.00
節省薪資成本	43.08
減少人事行政管理事務	39.23
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
組織編制員額限制	25.38
更專注於公司的核心業務	20.77

資料來源：勞委會「非典型工作型態調查研究」，2006a。

說明：問卷答題採複選方式

而公營事業單位運用派遣員工遇到的問題(如表 2-3-3)主為工作者流動率高、工作者素質低、績效不佳、行政管理事務的負擔加重、相關法令限制等因素，尤以派遣員工流動率過高之不穩定因素所佔比例最高(36.92%)，以上可窺知目前人力派遣業之現況，並且了解公營企業推行人力派遣業可能影響之因素。

表 2-3-3 2003 年事業單位使用派遣勞工遭遇之問題

原 因	占有比率(%)
工作者流動率高	36.92
工作者素質低、績效不佳	16.92
行政管理事務的負擔加重	16.15
相關法令限制	15.38
正職員工抗拒	8.46
業務機密因而外洩	4.62
工安事故或職業災害增加	3.08
其他	1.54

資料來源：勞委會「非典型工作型態調查研究」，2006a

說明：問卷答題採複選方式，細項總和大於合計數。

#### (四)公營事業推展人力派遣策略

為了瞭解公營事業推展人力派遣之現況，本研究將從公營事業民營化公司使用派遣人力時機、現況、以及實行上之阻礙來探討其實際現況。

分析民營化進程中之公司使用「人力派遣」的時機，主要可從員額限制之法令規定、人力資源策略運用兩點作探討；由於法令有員額限制，公營事業在無法增加正式員工之情況下，而使用派遣人員。而另一方面，派遣策略亦成為組織彈性運用人力之手段，從表 2-3-4 中

可瞭解目前實施派遣人力之情況(詳見表 2-3-4)：

表 2-3-4 公營事業民營化運用派遣時機

派遣型態	使用時機	適用情況
長期派遣	員額限制	公營事業限於員額或有臨時性業務時。
長期派遣	人力資源策略運用	1. 公營企業久未進用人力，採人力派遣方式來活化組織與注入新活力。 2. 彈性運用派遣人力以因應不確定的景氣環境。 3. 降低非核心人力的人事成本支出。 4. 配合專案型或契約型工作之人力配置。 5. 新事業或投資剛成立時之短期人力支援。

資料來源：104 人力銀行，2007

為瞭解公營事業民營化公司使用派遣人力之現況，勞委會於 2005 年就 70 家公營和民營化進程公司與 659 家民營公司之派遣員工使用調查結果顯示，公營事業單位使用派遣勞工之比率為 41.2%，民營事業單位為 7.3%，由 2005 年 1-7 月之統計數字可知，目前公營事業民營化進程之公司運用派遣情況興盛(詳見表 2-3-5)。

表 2-3-5 事業單位使用派遣勞工之比率

項目別	有使用派遣勞工之樣本家數	有 使 用 派 遣 勞 工 之 比 率														
		總計	電腦維護、軟體設計人員	機械設備操作人員	企劃人員	行銷人員(含展說明員)	資料登錄員(含打字人員)	一般事務助理人員	接待員及服務台事務員	電話客服人員	保安服務員(含警衛、消防及保全人員)	客、貨車駕駛人員	清潔工作人員	送件、搬運有關人員	其他	平均運用期限(月)
公營	70	41.2	4.1	5.9	0.6	—	2.4	8.2	2.4	2.4	21.8	5.9	28.8	2.4	14.1	13.7
民營	659	7.3	0.5	0.9	0.1	0.3	0.5	1.6	0.7	0.5	2.1	0.5	2.1	0.7	1.9	12.9

2005 年 1-7 月 單位：家 %

資料來源：勞委會網站，2006b

從工作內容來說，公營事業派遣員工從事之工作內容以基層工作為主，公營事業單位之派遣勞工主要以清潔工作人員（占 30.1%）、機械設備操作人員（占 26.7%）、一般事務助理人員（占 10.3%）、保安人員（占 10.1%）等較多（詳見表 2-3-6）。

表 2-3-6 2005 年事業單位使用派遣勞工人數分配

項目別	樣本家數	派遣人數合計	平均每家使用人數	電腦維護、軟體設計人員	機械設備操作人員	企劃人員	資料登錄人員（含打字人員）	一般事務助理人員	接待員及服務台事務員	電話客服人員	保安服務人員（含警衛、消防及保全人員）	客、貨、車、駕駛人員	清潔工作人員	送件、搬運有關人員	其他
公營	70	5,160	74	1.0	26.7	0.7	0.4	10.3	0.5	0.2	10.1	4.2	30.1	1.0	13.9

資料來源：勞委會網站，2006b

而公營事業使用派遣勞工之原因主要為減少人事管理費用，從表中亦可發現，其在減少人事管理費用中上之比例高出民間民營之公司許多，減少人事管理費用在其選項中佔 74.3%，相較民營公司之 47.3% 高出許多（詳見表 2-3-7）。

表 2-3-7 2005 年使用派遣勞工主要原因（可複選）

單位：家、%

項目	樣本數	迅速找到適當人員	減少人事管理費用	避免處理勞資爭議案件	可機動調整人員配置	減少自行徵才手續
公營	70	27.1	74.3	5.7	42.9	11.9
民營	659	50.2	47.3	9.6	50.7	10.0

資料來源：勞委會網站，2006b

從表中可瞭解公營事業民營化進程中實施派遣之比例極高，使用派遣人員可解決組織內人力不足、人事費用過高的問題，但是其內仍隱含許多潛在之問題：

中華郵政工會網站(無日期)認為民營化過程中組織大量運用派遣人員將會造成：一、人員流動率高，派遣機構抵休人員不足，窗口員工休假或離職時，抵替人員對業務不熟悉，配合度差，增加營業窗口的負擔和困擾；二、派遣機構對外包人員之職前訓練與在職訓練不足，不熟諳業務處理作業須知，影響工作進度、作業流程、顧客權益與郵政聲譽；三、多數派遣機構規模太小、經驗不足、勞動法令認識不清，對派遣勞工冷漠對待，並剝削其合法權益，導致窗口外包人員敬業精神欠佳，整體服務效能低落。

許耿銘(2006)亦提出，公營事業民營化中的哪一些項目適合契約外包，哪些人力適合運用派遣人力，目前並未有明確規範，甚至政府原來應自行執行的業務，竟交予業務外包、人力派遣，已經失去公營

事業民營化之精神所在。

楊通軒(1998)認為，人才派遣業係以營利為目的，要派公司係將派遣勞動者之薪資交予人才派遣業（在此為派遣公司），派遣公司於扣除利潤後，再將餘數支付給派遣勞動者，因此即有中間剝削之疑慮。派遣機構與派遣勞工的勞動契約，遠遜於要派機構與正職勞工所簽訂的勞動契約。

派遣勞工因勞動條件差，權益保障少，對要派機構缺乏向心力，敬業精神不足，與正職員工欠缺共存共榮的友善關係，嚴重影響產業發展及事業安定。派遣勞工與正職勞工之勞動條件與福利待遇差異性大，若長期存在，將造成歧視待遇與同工不同酬的現象，嚴重影響工作士氣與破壞團體氣氛(中華郵工會訊，無日期；邱駿彥，2000；林淑雲，2004)。

綜合上述，目前派遣策略已經為公營事業民營化進程中之公司經常性運用之策略，其策略實施原因主要為：解決員額限制法令造成之不足人力、彈性運用人力資源策略。而是否適合如此廣泛運用也有其疑慮，主要疑慮為中間剝削、雇主責任不明確、人員流動率高等缺點(中華郵工會訊，無日期；楊通軒，1998；邱駿彥，2000；林淑雲，2004；勞委會網站，2006)