勞動彈性化下的工人運動：東亞經驗交流

國際研討會

2019 年 5 月 10～12 日

主辦：台灣工人先鋒協會
青年勞動 95 聯盟
臺灣勞動派遣產業工會
國立政治大學社會科學院（學生事務 / 院導師）
協辦：勞動視野協會
國政治大學勞工研究所

台灣公部門外包派遣狀況報告

台灣勞動派遣產業工會 林奕志

台灣公部門外包派遣狀況簡述

- https://time.graphics/line/266491

2008年政大外包清潔工

2009年國美館派遣導覽員

2014年公視派遣工

2016年中榮派遣傳送員

2016年成大外包清潔工

2016年臺博館派遣數位典藏人員

2017年北榮外包清潔工

2018年原文會自然人承攬

臺灣勞動派遣產業工會

- 成立：2016年9月30日。
- 目前會員約100人，以臺中榮民總醫院外包傳送員為主，並擴及北榮清潔工、國美館展場人員、國教院研究助理等單位。
- 現階段以公部門外包派遣勞工為主要組織對象。
- 中長期目標：(1)公部門禁止假外包、假派遣；(2)以最終消滅為目標，立法管制、限縮勞動派遣。

大家在創造歷史：榮院體系一律年資併計

輔導會已督導榮民總醫院維護勞務承攬派駐勞工之勞動條件及權益

發布日期: 107-10-28　　資料來源: 行政管理處

針對107年10月27日TVBS報導「揭露政府單位為省人力新巧門，直擊企業剝奪的勞資內幕」，輔導會就榮民總醫院維護勞務承攬派駐勞工之勞動條件及權益乙事，補充說明如下：

一、本會所屬醫療機構，因受限於員工編制人數及附屬單位基金預算契僱人數限制，3所榮總爰依政府採購法與承商簽訂勞務承攬契約，由派駐勞工執行病患醫療勤務護（傳）送、環境清潔維護、洗衣勞務、保全警衛等各項非醫療核心業務及工作。

二、目前臺中榮總「各項服務暨勞務工作委外案」已將連續服務於臺中榮總之派駐勞工，併計近2次採購合約之特別休假年資，計6年。另有關派駐之勞工雖非醫院員工，仍視為同一職場工作同仁，予以尊重及照顧，致力提供派駐勞工友善之工作環境，享有員工餐廳、員工消費合作社、員工停車場、特約商店等優惠便利措施。

三、輔導會已督導所屬榮民醫院，辦理勞務承攬招標時，依「政府機關（構）運用勞務承攬參考原則」第四點第一款規定，得視業務繁簡、人力調配及經費多寡等因素綜合考量，將派駐勞工特別休假年資併計規定納入勞務承攬契約。

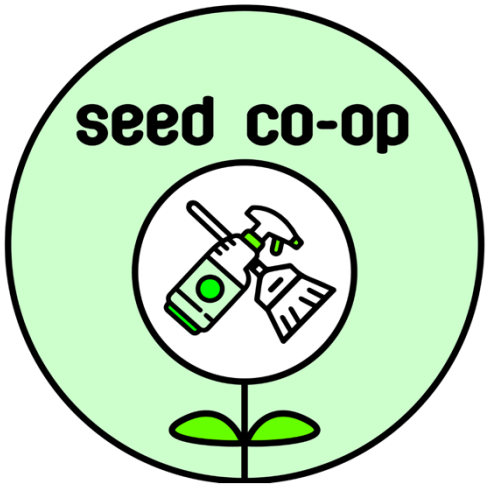
有工會，有保庇：原文會自然人承攬轉正

不再是免洗筷！TVBS揭濫用承攬　原民台今年全轉正職

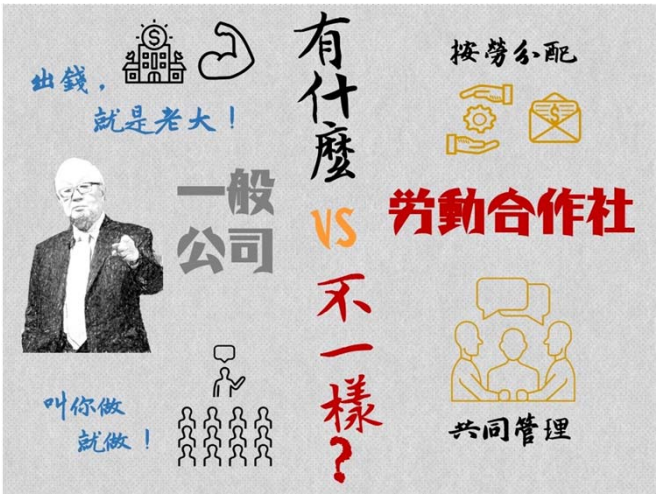
記者 林上筠 報導 2019/02/02 21:44

小 中 大

告別寄生蟲「雇主」：種子清潔勞動合作社的嘗試



告別寄生蟲「雇主」：種子清潔勞動合作社的嘗試



告別寄生蟲「雇主」：種子清潔勞動合作社的嘗試

告別寄生蟲「雇主」：
種子清潔勞動合作社的嘗試

台大勞動工作坊

（一）清潔工田野

田野時間：2018年4~5月

地點	清潔人員	表定工時	工作環境	工作內容	工資	加班費	監督者	其他
共同教學大樓	男性 ✓年資四年 ✓有其他清潔兼差（週日掃社圖）	周一至周五 12:00~21:00 （因要抽空掃教室，中午幾乎無時間休息）	工作區域：整棟大樓（共四樓）的教室及公共空間 休息空間：電氣室	清掃：公共空間（走廊、樓梯）、教室、教師聯誼室 垃圾：三四樓的垃圾處理	23500 （有勞健保）	×	共同中控室	不太需要加班，但晚下班也不會有加班費。 請假會扣日薪。
博雅教學館（兩人輪班）	中國籍女性 ✓年資兩個月	周一至周五 12:00~22:00	工作區域：整棟（共四樓）的教室及垃圾 休息空間：四樓電氣室	清掃：教室的黑板、地板（要用漂白水）、桌椅（雞毛撢子） 垃圾：收垃圾跟資源回收	22000 （有勞健保）	×	博雅中控室	大部分女性都是陸配，彼此認識。 掃廁所比較髒，但薪水也比較高（25000），可以兼職多份工作。
女生宿舍（女一）（兩人負責）	中國籍女性 ✓年資逾十年	周一至周五 6:00~16:00 （實際上因為垃圾量太大，自己每天還是會來） （白天工作做完仍會待命）	工作區域：負責三層樓，公共區域包括走廊、廁所、垃圾回收 休息空間：地下室	清掃：走廊、公共空間、浴廁 垃圾：各樓層垃圾、資源回收	21000 （有勞健保）	×	公司有領班（但不常出現），實際管理的比較是宿舍輔導員	
男生宿舍（男一）（兩人負責）	女性 ✓年資五年 ✓晚上有兼職補貼家用	周一至周五上班時間分為上午下午：上午為07:00~11:00，下午為13:00~17:00 （因工作量非常大，故通常06:30就來上	工作區域：負責兩層樓，公共區域包括走廊、廁所、垃圾回收 休息空間：半戶外空地		21000 （有勞健保	×	公司有領班（但不常出現），實際管理的比較是宿舍輔導員 （輔導員的監督嚴格，除了	曾經遇過學生把破碎的玻璃直接丟進去，害阿姨割到手受傷，所以現在分類的時候都要非常

		班，星期日也會自主加班來收垃圾） （白天工作做完仍會待命）					受理學生投訴，自己也會檢查，如果有問題的話會打電話通知她們，她們就要視情況出勤）	小心，並戴上手套。

（二）外包地圖

從〈台大統計年報〉中，自 1997 年至 2016 年間，台大的學生人數由23811人成長至 31783人，約上升34%，而由學校所正式聘雇的工友人數則從628人下降至233人，約減少63%，這也就是說，在近二十年的變化裡，平均每名工友所服務的學生數（工友/學生人數比）從38人上升至136人；此外，除了招收的學生人數不斷攀升外，台大各單位下所使用的房屋面積，自1998年至2017年間，也從598827平方公尺增加為872850平方公尺。在台大學生人數、各單位使用房屋面積皆增加的情況下，校園中的清潔維護工作應該也是隨之增量；然而，從上述數據卻可明顯得知，由學校正式聘雇的、負責校園環境清潔的工友人數卻不斷遞減，那麼，這些清潔工作究竟落在哪些人身上了呢？

這些「隱形」的清潔工作者，其實正是校方近年來大量的以對外招標、和外包清潔公司簽約下的派遣勞工，原本由工友所執行的各式校園清潔工作，轉嫁到了由校方指揮監督、卻實質受雇於第三方公司的派遣勞工身上，如此的人力移轉，是否是校方降低人事支出成本的手段之一？甚至，在混沌不清的聘雇、管理關係下，第一線工作現場的糾紛、問題、或可能風險，以及勞方與資方的衝突等責任歸屬，應是置身於工作現場外的真正「老闆」—外包公司、還是在校園內對清潔工進行實質管理監督的台大校方？

（三）無從逃離的清潔外包現象——張伯伯個案

2017年6月·

【從政大到台大—大學校園裡的派遣亂象】

老家在台中后里的張伯伯，從學校畢業後就一直待在台中、彰化做機械的構圖，畫沖床、畫機構，後來到台北也替大公司畫收錄音機、甚至是電視，之後輾轉到了中國的工廠工作，就這樣待了十幾年，隨著工廠結束便回來台灣，但在回台後的五、六年間，或許是較為年長的緣故，找工作總是碰壁，而偶然看見的「徵清潔工」這則招募資訊，成為了張伯伯的最終選擇。

來到政大當清潔工

原來，這份由東寧公司所釋出的清潔工作，地點是在政大校園，張伯伯負責清掃校區外道路、山上的馬路，幾乎整座山都是由他一個人掃，「其實滿喜歡在山上掃馬路這份工作的，可以一邊工作、一邊欣賞環境」。然而，政大在近年以一年招標一次外包清潔公司的情況下，迫使校園內所有的清潔人員不斷的「換老闆」—每換一次，工作人數便不斷下降，落在單一人員上的工作量也就越多，為了降低成本，公司甚至也瞄準清潔人員的待遇，像是取消清潔人員的特休假，以此作為競爭的手段。「過去五、六年才會換，現在則是換得越來越頻繁」，張伯伯無奈說道，每回上頭換了公司，大家都是事後才知道，而且，重新「換老闆」就得再辦一個新的帳戶領薪水，「有幾個帳戶也就知道這幾年換了幾家公司了」，這個玩笑話，背後卻是許多的辛酸堆疊。

因為如此每況愈下的勞動條件，讓這份原本得以讓張伯伯沉浸於山林風光的清掃工作，日益累積為沉重的負擔，乍到此地來的閒適心情逐漸消失，取而代之的是越來越難以招架的身心壓力。

工作現場層出不窮的不合理狀況

在張伯伯於政大的這兩年裡，工作量從過去到現在一直增加，「像是水溝原本不用掃，是工友負責的，但換了一個老闆之後，就變成我要掃」，上頭每換一次公司、張伯伯的工作區域便不斷擴大，雖然公司和校方還會出面協商處理，但總是以「公司重新招標、工作人數就這樣」等說詞帶過，也叫阿伯「盡量配合」（工作做多一點）；此外，颱風天過後樹葉枯枝堆滿校園各處，學校或公司也不會再加派人力協助，仍然由張伯伯一人處理水溝和路面，而且，還得在一個禮拜的時限內清掃完畢。甚至，清掃設備也要由清潔人員自付成本，張伯伯說，吹葉機原本公司沒有配給，當初應徵工作時也沒有說要使用機器、只需手動掃就好，「但後來被嫌這樣掃太慢，公司說要買機器」，最終迫於壓力，張伯伯自付六千元購入設備，而那時的薪資卻還不到兩萬元。然而，張伯伯竟然還曾被公司指責「掃不乾淨」，甚至威脅要扣五百元薪水以做懲處。

一次周末，張伯伯回到政大校園整理回收物，在推車時不小心滑倒了，左手因此受傷，而這一次的受傷，意外成為了張伯伯清潔工作的轉捩點。

手受傷之後，張伯伯曾向主管提出請假申請，「但是就被刁難啊，連請假單都不給，不願意給假」，因此也就這樣咬著牙繼續做了三、四天，然而公司卻以「工作做不好」、「這樣受傷不行」的藉口宣稱，要求張伯伯調職到同為東寧公司負責的台大男宿，在未經張伯伯同意的情況下，東寧便擅自挪動人事，張伯伯憤而向市政府勞工局提出申訴，公司起初不以為然、沒有多做回應，後來張伯伯更進一步要求勞資爭議調解。由於根據《勞資爭議處理法》第八條，「勞資爭議在調解、仲裁或裁決期間，資方不得因該勞資爭議事件而歇業、停工、終止勞動契約或為其他不利於勞工之行為」，因此在調解期間的庇蔭下，張伯伯才得以請假暫獲休息，而就在結果出爐前夕，過去不動聲色的東寧公司突然打電話給張伯伯，希望能來「談」、私下和解，在協商的過程中，公司仍希望張伯伯能「到台大做看看」，最終張伯伯妥協、也就撤銷了關於調職一事的調解。

無論到哪都一樣差的勞動條件

然而調解結果在即，為什麼如此輕易的放棄先前的努力、就這樣索性撤銷呢？「因為，最後不論判下來結果是甚麼，我還是要繼續留在政大工作啊，主管沒有換，還是一定會被刁難，所以寧願換個環境試看看。」

也就是抱著這樣對於工作和待遇能獲得改善的些許期待，張伯伯來到了台大。但是在台大的清潔工作，真的有比較好嗎？

五月一日勞動節連假後的星期二，負責台大男二舍清掃工作的張伯伯，更不得閒—一整棟共十一層樓的男二舍僅由一人負責，從回收、一般垃圾的丟棄和整理，到廁所、淋浴間、洗衣間、走廊和公共空間的清掃，都是張伯伯今天必須完成的工作。連續三天沒有清理的垃圾與環境，對六十幾歲、左手受傷尚未復原的他來說，就像是一場震撼教育，這天，從早上六點到下午五點，張伯伯甚至連飯都沒時間吃，只有不斷的逐樓清掃，而這些超過表定工時的工作，對於公司而言都是清潔人員「份內」的事，自然沒有加班費，有人還告訴張伯伯這個剛來的新人，「這些做不完，星期天自己要來」，因為，之前的清潔人員都是這樣過來的。而先前東寧說服張伯伯調職的交換條件，僅是增加了一千元的薪資。

調職來台大後依舊龐大的工作量、以及幾近未改善的待遇，成為壓垮張伯伯做清潔的最後一根稻草，以幾乎僅能使用單手工作的情況下努力撐過一周後，張伯伯便提出辭呈，離開這些越趨惡劣的勞動環境。

（四）服務學習

服務學習一：學生受壓榨的事實

根據勞工坊的調查顯示（http://bit.ly/2r5ctZ1），服學課程裡以「服務學習一」尤其受到學生的詬病——在普遍沒有選擇餘地的情況下，高比例的課程內容乃是以純粹的清掃院系空間為主（83.82%），普遍的服學一課程學校也需額外聘請助教、針對學生的清掃進行指揮及監督（93.35%），而有些系所甚至還需繳交如此「打掃課」的心得報告，其中其實早已缺乏了課程真正的學習意涵，課程淪於學生給予校方的無償勞動，尤其荒謬。

服學一的課程內容在諸多層面上確實已構成了勞動的要素、甚至走進了勞雇關係的灰色地帶，除了學生「每周固定時間」以打掃院系空間來「提供勞務」之外，打掃工作更是在「在有人監督的情況下」完成，且具一定的考核審定標準，像是「出席狀況」、「撰寫報告、心得、反思紀錄」等等，那麼，為什麼校方卻沒有給予學生勞務應有的報償呢？甚至，在喜好程度上持負面表態者超過八成的情況下（不喜歡、非常不喜歡，86.69%），更顯示如此的勞務提供並非出於自願；此外，學生主觀感受上認為服學一課程為「勞動程度極高」者佔49.27%，認為「學習程度極低」者佔70.89%，都是該題分布的高峰，可見學生普遍認為服學一的打掃課程「既沒有學習、更多的可能只剩下勞動」。變相來說，學校某種程度上正是挾以課程必修限制之便，「指派」乃至「強迫」學生進行各院系空間的清潔業務。簡言之，勞工坊認為服學一的核心問題在於，學生是在接受指揮監督或考核審定、如此近乎勞雇關係的條件下，以非自願、未獲應有報酬的情況提供勞務。不論學生所打掃的院系空間是否有外包清潔公司專責處理、不論打掃範圍是否與其重疊，以「學生勞動未支薪」來降低清潔成本是一確定的事實，台灣大學貴為一個首府學校，上至以研究生為主的學習型助理問題、下至大學部課程裡的清潔指派，都可見校方為求規避成本，一貫的「以學習之名、行勞動之實」之作為。

不只是服務學習——「勞動課」的想像

面對服學課程的反省，勞工坊質疑現行服學之必要性的主要理由，乃是因為其內容多流於形式、缺乏真正「學習」的意義，而在此基礎上，將服務學習的課程廢除，且廢除後同時讓原內容的課程概念全數解放，或許是一個可以參考的改革方向—亦即，不論是現在服學一的打掃勞動、服學二或三的志願服務等，在擁有相關資源（如授課教師、機構團體、必要保障等）的情況下，應以選修的方式呈現，不再強制施加在學生身上。

這樣的見解或許與上述部分的政見內容有異曲同工之妙，然而，究竟甚麼才是應該保留的「好課程」？令多數學生哀鴻遍野的服學一，無聊又浪費時間的「打掃」，是候選人們認為應該保留、或不應保留的內容？

勞工坊在先前就已闡述對於服學課程的想像（http://bit.ly/2pK8Cww），尤其針對多為校內學生詬病的服學一，勞工坊並不認為以打掃清潔為主的身體勞動，就是缺乏價值或學習意義的。

打掃工作可以不只是打掃，在以此為核心並注入相關知識學習的課程下——例如，現代性的整潔與秩序、階級的身體慣習、台灣脈絡裡身體與知識學習的崇尚與貶抑、清潔人員背後的勞動結構等——便可以做為一種身體實踐，甚至，不失為一個好的切入點，使學生得以更積極的接觸以清掃為職業的「人」：如何了解、認識、乃至理解校園內實則同樣生活於此、卻時常「不在場」的清潔人員？如何打破無形的藩籬與排絕，思考不同身分或不同社會位置下的工作型態、生命經驗、與價值觀？

在不被工具化的作為校園清潔的主要勞動力的前提下，打掃工作其實可以成為一種「勞動課」的想像，從知識學習到身體實踐重新的系統化、健全化，以此不只是用來理解或體驗所謂基層勞動的艱辛及其價值，或僅是再接受勞動或其他相關的知識資訊云云，甚至可以更積極的創造與清潔工作者的連結、理解、或互助，進而發展出對於基層工作者的核心關懷，甚或嘗試投身改善日常所見的問題現象、及其背後可能醞釀的議題。

學生．邊緣工人．學生組織、工人組織合作經驗的思考

「勞動彈性化下的工人運動：東亞經驗交流」
2019.5.10 台灣
香港婦女勞工協會

外判清潔工和產品推廣的組織工作
ORGANIZING WORK FOR SUBCONTRACT CLEANING WORKERS OR PROMOTERS

- 外判清潔工因為外判合約每兩年重新投標，以至勞工福利會中斷。
- 所以工會要持續的監察，跟進和組織。需要大量人手進行探訪、調查，宣傳
- 所以，要招募大量義工參與清潔工人職工會的落區工作

外判清潔工和產品推廣的組織工作
ORGANIZING WORK FOR SUBCONTRACT CLEANING WORKERS OR PROMOTERS

- 產品推廣員分佈各超市、百貨、餐飲..，包括產品推廣員及啤酒推廣員
- 工作時常被調動到不同區域；收入不穩定因不是長期有工作
- 零散及流動，組織工作也是要到各工作場所去做組織，也是要大量學生義工參與

對參與義工可以有要求嗎？

- 雖然是義工但是有要求：

1. 要求參與工作坊：
   認識外判制相關政策和工人處境、及學習與工人的溝通技巧
2. 每次落區都要有主題，要有關心的問題和內容
3. 每次都要回報、填寫資料及討論

與有組織的"學生組織"合作，策略不同

要求：

- 工作坊、探訪主題/調查、匯報及討論
- 要求如發現個案要聯系工會去跟進
- 要與工會交流討論政策和跟進

- 不同個別學生義工：

1.交由有經驗的學生帶隊

2.交由學生組織接續自行安排主題、調查內容、跟進行動

3. 工會跟進工友，學生組織可以另外自組行動

學生的參與：到工作點探訪調查行動聲援

學生的參與：支援工人行動

- 工人行動，學生支援
- 學生也會自己約官員抗議、公佈調查

學生組織：中文大學基層關注組

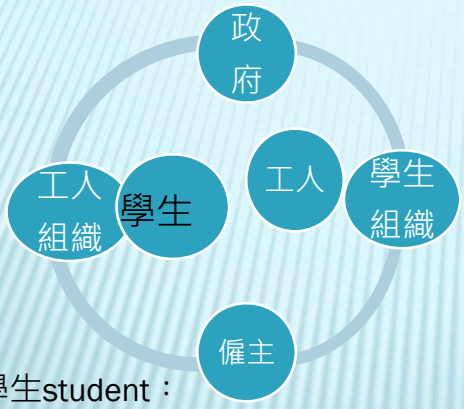
- 以下是合作伙伴簡介：
- 中大基層關注組（基關組）成立於 2000年，由一群關注基層及勞工議題的同學集合而成。時至今日，我們看到，社會充斥各種虛假平面的刻板印象，政治標籤亂飛，使人不時落入非此即彼的對立。不但無助我們理清問題，枉論計劃行動。由此，我們堅持以分析穿越表面的矛盾，藉學習理論、親身探訪基層及出版刊物等形式，理解及批判制度的不公。基關組並非一支「莊」，同學如有興趣，歡迎加入我們!

思考

1. 組織工人成立工會，對參與協助的學生，是否也協助"組織"？

2. 與學生組織的關係？

思考二：參與者的對比，如何處理



學生student：
1.大學生 college
2.社會精英 social elite,
3. 學生組織活躍份子activitist

邊緣就業工人：
1.外判清潔工及零散工
2.社會弱勢
3. 就業貧窮
4. 年老多、女性多
5. 加入工會率低

Subcontract worker and casualized worker：
1.Cleaning worker promoter
2.vulnerable
3. Working poverty
4. Ageing, women
5. Low Union participation rate

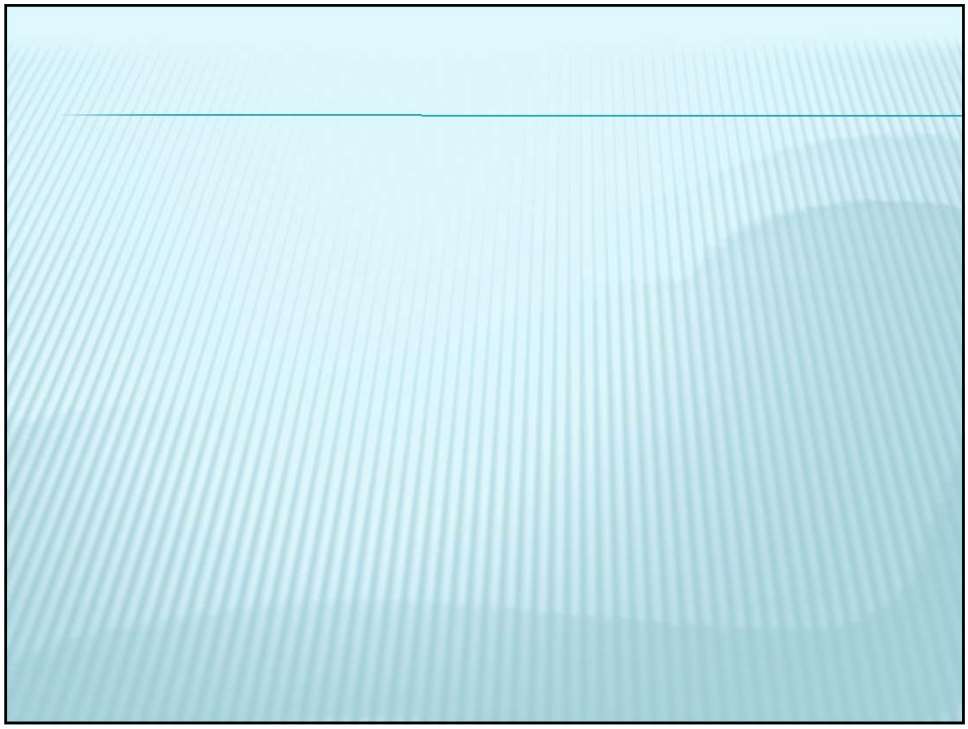
思考：工友的意識提昇工作

- 工友：對於學生的關懷和支持。工友可同時發展兩個情緒，一是認為"因為學生/社會精英的幫助，才能成功。覺得淨係自己係唔得的"。另一可能是覺得"工人處境不合理，大學生都睇唔過眼出聲，我們工人更要團結出聲"。
- 所以，跟進組織要在工人中處理他跟社會精英的

- 2019年勞動節，學生基層關注組與女工會一齊遊行，撐起自己的旗幟

基層關注組
取消418

基層關注組
女工同心合作社



공정1

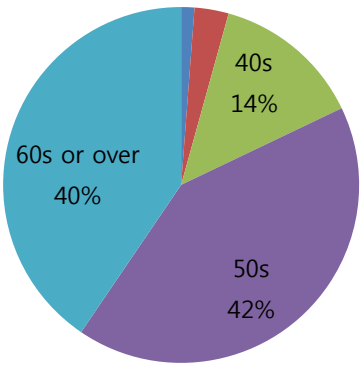
청소노동자에게 따뜻한 밥한끼의 권리를

Cleaning Workers Strategic Organizing Project

Korean Public & Transportation Workers' Union

South Korean Cleaning Workers

Basic Statistics

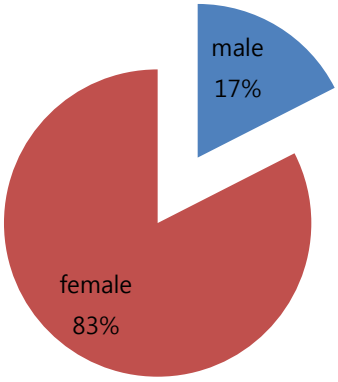


AGE

공성1 공 성식, 2019/5/9

South Korean Cleaning Workers

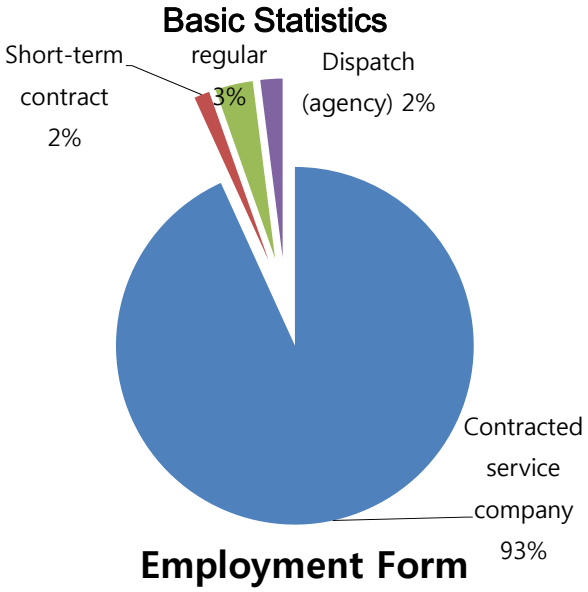
Basic Statistics



GENDER RATIO

South Korean Cleaning Workers

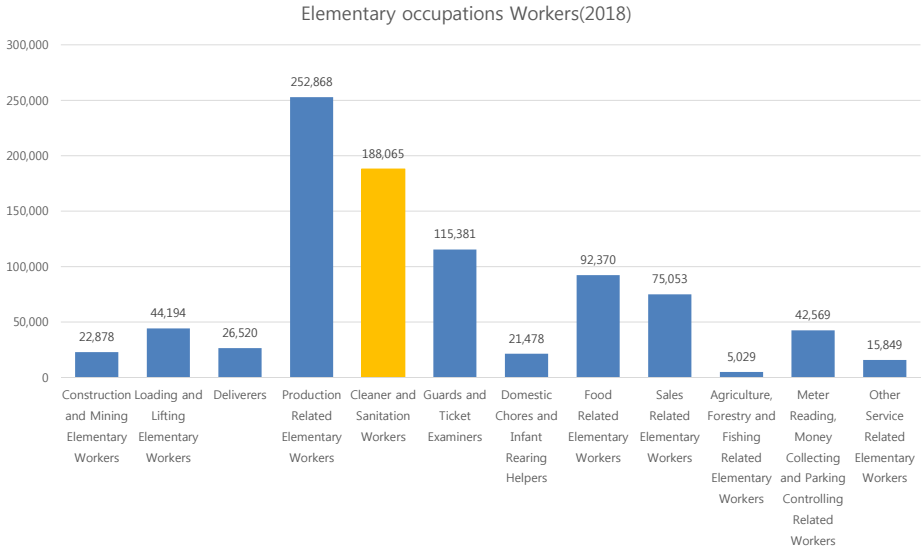
Basic Statistics



Employment Form

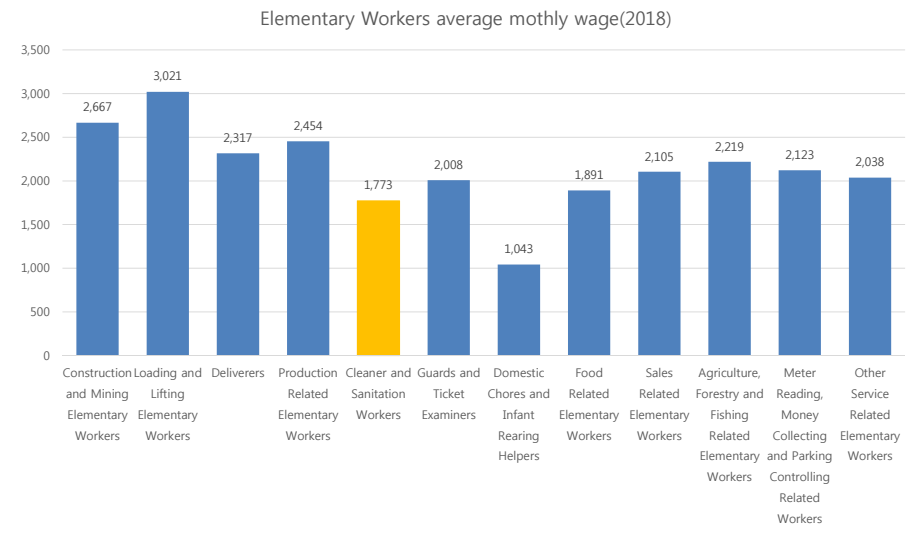
South Korean Cleaning Workers

Basic Statistics



South Korean Cleaning Workers

Basic Statistics



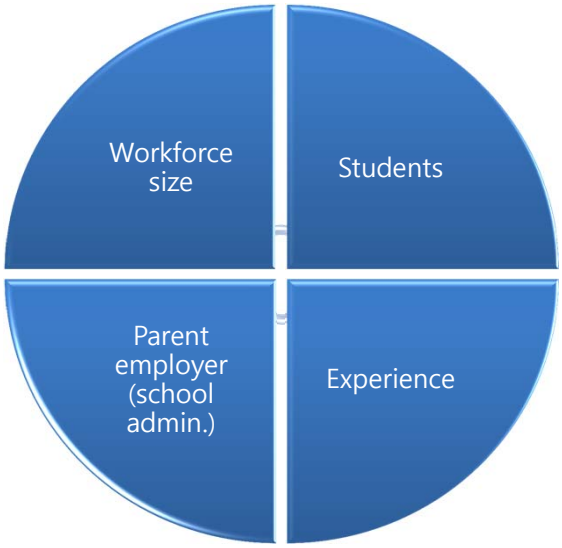
Progression of Organizing Project

Joint organizing with students and organizations (04~08)

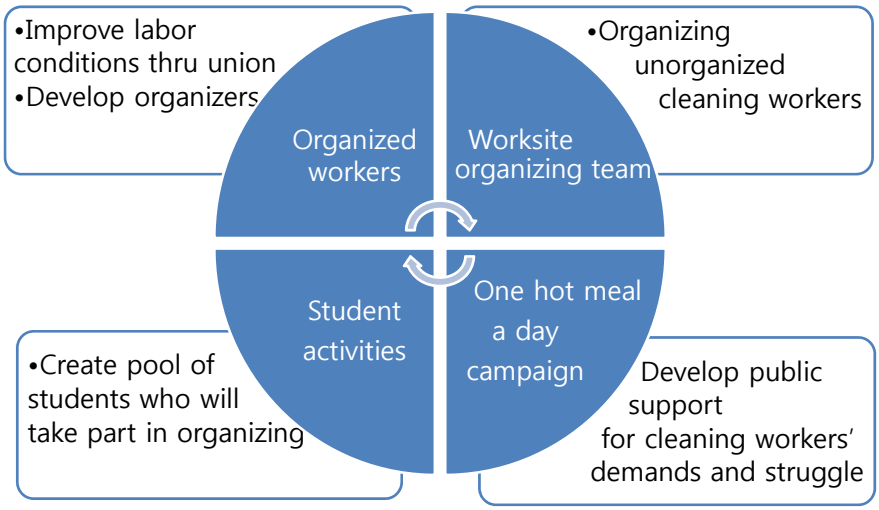
Seoul-area university cleaning workers strategic organizing project (09~10)

Seoul-area cleaning workers strategic organizing project (11~12)

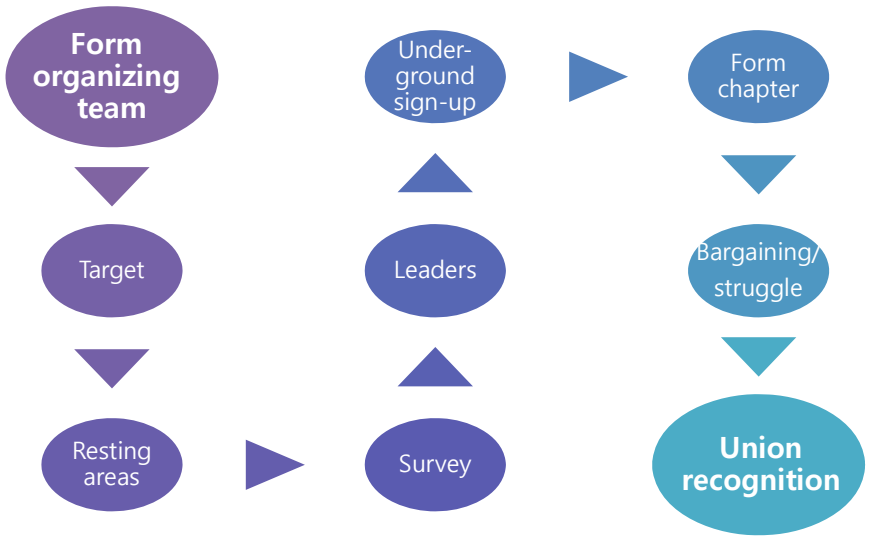
Why Universities?



Main Activities



Organizing Process



Worksite Organizing Team Activities

Right to One Hot Meal a Day Campaign

- Exposed reality of cleaning workers forced to eat cold packed meals
- Demand improvement of cleaning workers wages and conditions
- Includes unions, progressive political parties, civil society organizations, student groups

Meeting ghosts!

Before forming a union at Ehwa University
we had to eat cold meals during the winter.

Work safety worksite tour
exposed dusty, cockroach-ridden resting areas

Bread and Roses
Being treated as if we were invisible- this is the same in the U.S. and South Korea.

Right to One Hot Meal a Day Campaign

Right to One Hot Meal a Day Campaign

Beautification Officers Education

Beautification Officers Education

Officer Ed.

- Officer (→member)

- Content:
  - Inspire worker consciousness, importance of organizing
  - Organizing case studies, labor movement history

Intense Ed.

- Graduates of basic ed.

- Content:
  - Skills for union activities, organizing
  - Collective bargaining agreement, labor law, meeting and discussion facilitation

Joint Bargaining and Struggle

Joint Bargaining and Struggle

Goals
- Expand cleaning workers unity • improve and standardize wages, collective bargaining agreement
- Create cleaning workers labor standard
- Win wages above minimum • efficient placement of union resources

Demand
- Not minimum wage, living wage! • Decent place to rest and eat!
- Real employer (univ. admin.), take responsibility for wages and conditions!

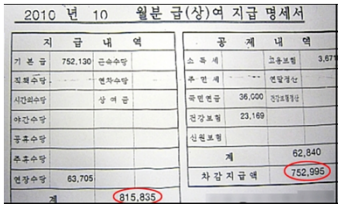
Process
Form planning team (education, survey, demands) → Begin bargaining → Meet administration, campus outreach → Contract renewal struggle → Strike → Occupation → Conclusion of wage , collective bargaining agreement

Agreement
- Wages: Roughly 10% increase, 4,600 won/hr (minimum wage – 4,320 won/hr), increase in meal allowance, etc.
- Collective bargaining agreement: Improvement, standardization

Significance of Joint Bargaining and Struggle

- Gained confidence in struggle
- Won increase above minimum wage
- From minimum wage struggle to worksite wage increase struggle
- Exposed administrations as real employers of cleaning workers
- Expanded base for organizing unorganized workers

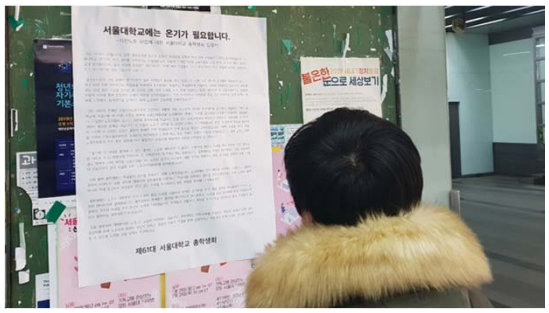
Hongik Univ. Cleaning Workers' Struggle

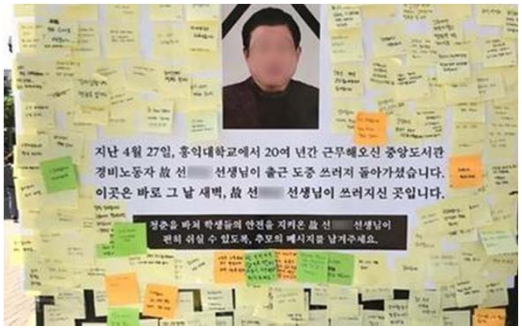

2010 년 10 월분 급(상)여 지급 명세서

지 급 내 역				공 제 내 역			
기 본 급	752,130	근속수당		소 득 세		고용보험	3,677
직책수당		면장수당		주 민 세		연말정산	
시간외수당		상 여 금		국민연금	36,000	건강보험	
야간수당				건강보험	23,169		
공휴수당				신원보험			
주휴수당				계			62,840
연장수당	63,705			차 감 지 급 액			752,995
계		815,835					

- Monthly meal allowance of 9000 won, wages below the legal minimum
- Through the organizing project joined the union in December 2010
- In January 2011, 170 workers fired when Hongik University changes cleaning companies
- Hongik University cleaning workers begin occupation of administration building on Jan. 3 demanding reinstatement and union recognition
- Through struggle and solidarity from netizens, citizens, cleaning workers gain reinstatement, wages increases, collective bargaining agreement after 49 days

Hongik Univ. Cleaning Workers' Struggle


서울대학교에는 온기가 필요합니다.
제6대 서울대학교 총학생회


지난 4월 27일, 홍익대학교에서 20여 년간 근무해오신 중앙도서관
경비노동자 故 선 선생님이 출근 도중 쓰러져 돌아가셨습니다.
이곳은 바로 그 날 새벽, 故 선 선생님이 쓰러지신 곳입니다.

餐飲服務業工會及打工地圖

吳昭儒
台灣勞動者協會

低薪、長工時、高流動性：服務業組織工會之艱難

- 事業規模小、零碎，人員流動性高，工人間無法形成穩固連帶。
- 服務業毛利率低，營收高度受到門市地點、季節及消費者喜好的影響，為增加營收故營業時間都極長。
- 來客不分時段，短時間勞動強度高，且須負擔情緒勞動。
- 頭家也自己做，較無正式工作規範，管理及酬賞高度仰賴私人關係。

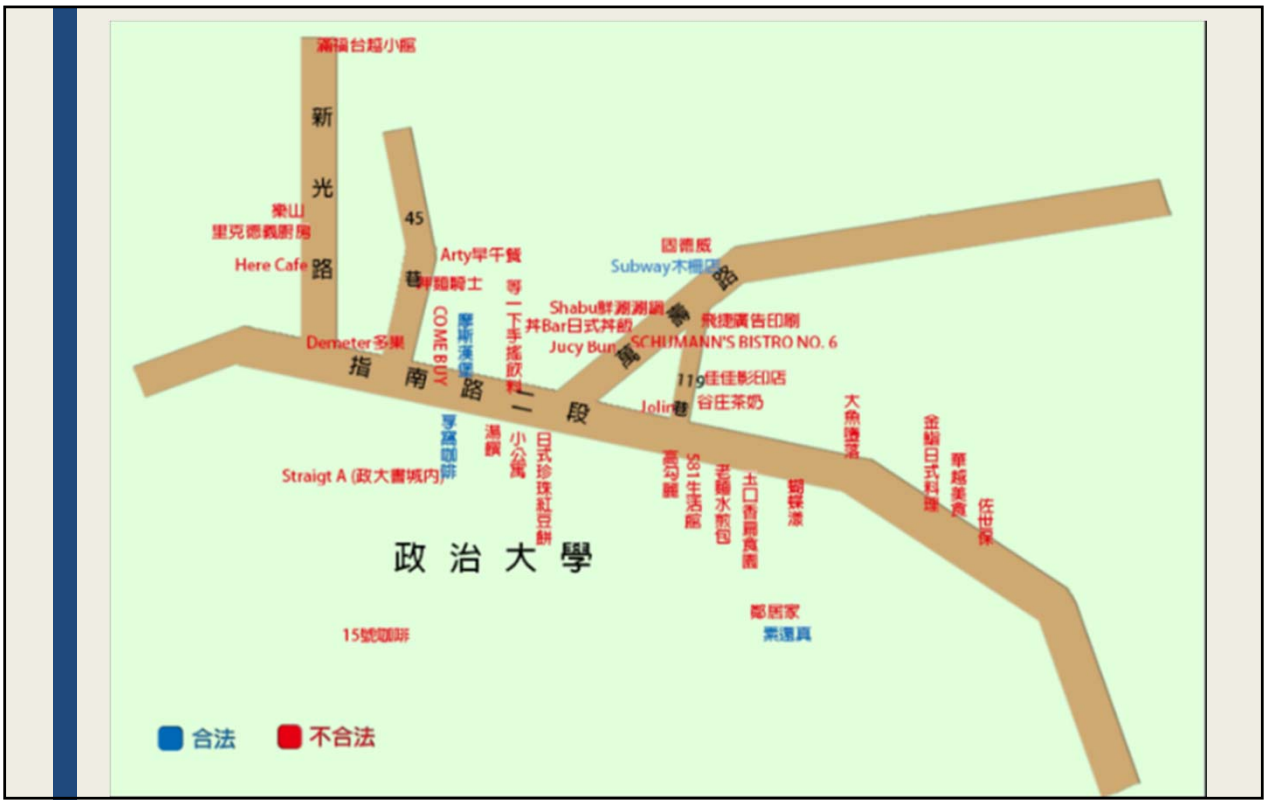
低薪、長工時、高流動性：服務業組織工會之艱難

- 接觸的困難。
- 難形成連帶、團體。
- 工人不容易意識到共同利益。

學生打工地圖

2014年	中正大學行動代號115	中正大學牧夫們社	嘉義(南)
2015年3月	志學街薪資地圖	東華大學學生勞動權益促進會	花蓮(東)
2015年12月	校園薪資地圖行動平台記者會(一)	政治大學學生勞動權益促進會、輔仁大學學生會、東海大學工會、中山大學學生會	北中南
2016年6月	校園薪資地圖行動平台記者會(二)	除原本四校學生團體外，再加上：台大濁水溪社、台大學生會、中央大學《除了》雜誌社、靜宜大學勞權小組、中正大學學生會、成功大學零貳社、高雄醫學大學學生會。	北中南
2017年12月	校園薪資地圖行動平台記者會(三)	政治大學學生勞動權益促進會、台北大學識神經社、中原大學灼言社、青年勞動九五聯盟	以北部為主
		雲科大學生會。	雲林(南)
		共14校，16學生團體。	

薪水多難看地圖就多難看之 製表時間2016.03.12
志學街薪資分布圖 1.0
藍色：地標 (相對位置)
紅色：冷飲店
綠色：早餐店
紫色：餐廳，含滷味店、早午餐店、炸物店、簡餐店、攤販
棕色：超商、文具店、補習班
(餐)：含餐
志學火車站
台9線
不要騎太快
志學派出所
阿江豆花
志光街
雜貨店
志學國小
省軒坊
東山鴨頭
八方雲集
水果阿北
志學門
餐 130(餐)
餐 120(餐)
餐 90(餐)
餐 110
餐 120


新光路
指南路二段
政治大學
45巷
Arty早午餐
COME BUY
Here Cafe
Demeter多果
Straigt A (政大書城內)
15號咖啡
Subway
Shabu鮮涮潮
Jucy Bun
SCHUMANN'S BISTRO NO. 6
飛捷廣告印刷
佳佳影印店
谷庄茶奶
Jolin
合法
不合法

台大周邊打工地圖

台大校內

編號	店家名稱	地址	總分	時薪	勞工保險	勞工退休金	加班費	國定假日合法給薪	同工不同酬	薪水遲延給付	違法扣薪
1	國立台灣大學	羅斯福路四段1號	6	150	O	O	O	O	O	O	O
2	臺大日本研究中心	羅斯福路四段1號校史館二樓	5	133	O	X	O	O	O	O	O
3	找到咖啡	羅斯福路四段1號新月台	4	133	O	X	X	O	O	O	O
4	牙買加咖啡	羅斯福路四段1號醉月湖旁邊	1	135	X	X	X	X	O	X	X
5	台大加速升大學計畫	羅斯福路四段1號社會系館三樓	6	150	O	O	O	O	O	X	O
6	手作家手日式雜貨店	基隆路三段85號	4	133	O	X	X	O	O	O	O
7	星巴克公館門市	羅斯福路四段26號	5	133	O	O	O	O	O	O	X

公館商圈

編號	店家名稱	地址	總分	時薪	勞工保險	勞工退休金	加班費	國定假日合法給薪	同工不同酬	薪水遲延給付	違法扣薪
8	天仁茗茶	羅斯福路四段36號	5	133	O	O	O	O	O	O	X
9	天仁茗茶	羅斯福路四段36號	4	113	O	X	O	O	O	O	O
10	Imperfect cafe	新生南路三段96-5號二樓	4	133	X	X	O	O	O	O	O

溫州街

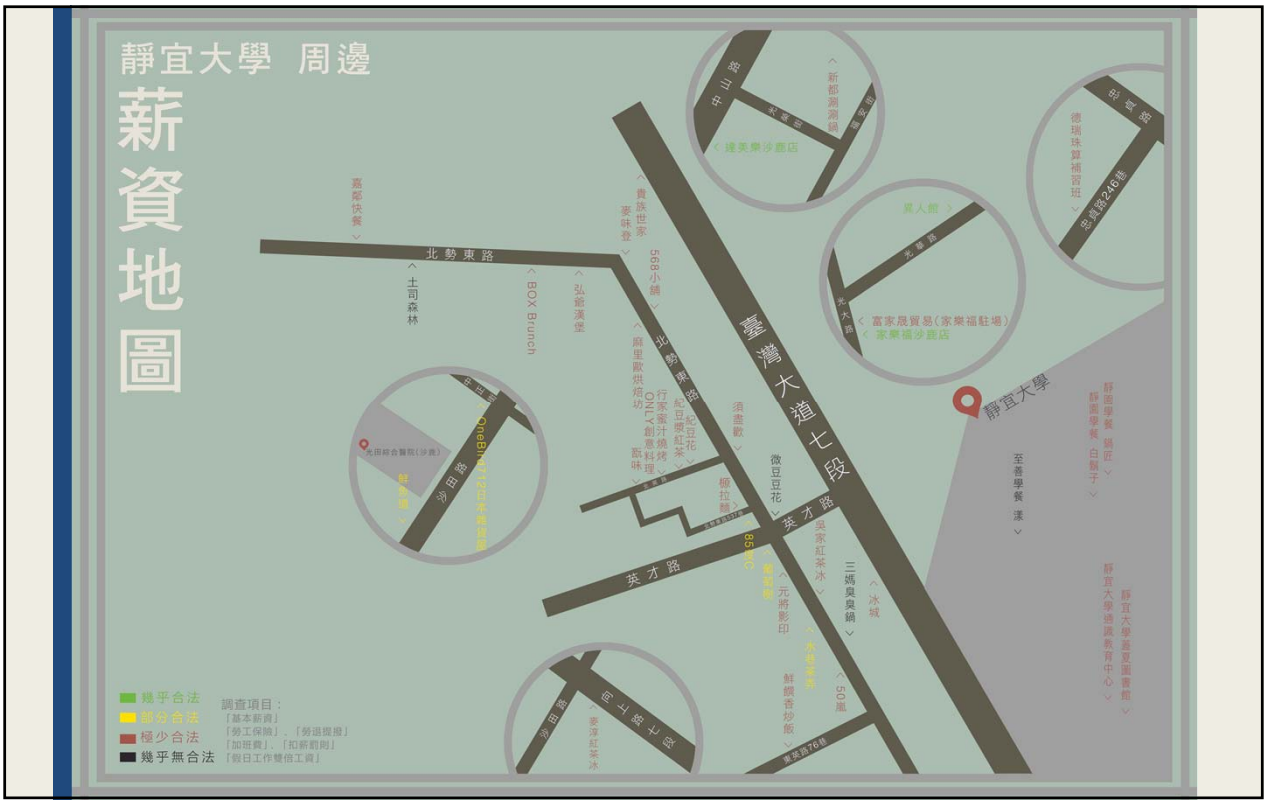
編號	店家名稱	地址	總分	時薪	勞工保險	勞工退休金	加班費	國定假日合法給薪	同工不同酬	薪水遲延給付	違法扣薪
11	[illegible]咖啡	羅斯福路三段283巷14弄16之1號	3	133	X	X	O	O	O	O	X
12	蘋果子工房	新生南路三段76巷5-1號	1	130	O	X	X	X	O	X	X
13	大盛豬排	新生南路三段76巷10之1號	3	133	X	X	X	O	O	O	O
14	女書店	新生南路三段56巷7號	2	133	X	X	X	O	O	O	O
15	AGCT apartment	溫州街49巷2號	1	126	X	X	O	X	O	O	X
16	Rebirth Cafe & Restaurant	溫州街48巷2號	1	120	X	X	O	X	O	O	X
17	Henry&Cary	溫州街74巷14號	2	133	X	X	O	X	O	O	X
18	小器食堂	羅斯福路三段283巷7弄12號	3	135	O	X	O	X	O	O	X
19	陳名補習班	羅斯福路三段271號	1	133	X	X	X	X	O	O	X
20	協民[illegible]	辛亥路二段135號	5	133	O	O	O	O	O	X	X

復興南路＆118巷

編號	店家名稱	地址	總分	時薪	勞工保險	勞工退休金	加班費	國定假日合法給薪	同工不同酬	薪水遲延給付	違法扣薪
21	星巴克辛亥門市	辛亥路二段175號一樓	5	133	O	O	O	O	O	O	X
22	[illegible]	辛亥路二段221號	3	136	O	X	X	X	O	O	O
23	山林美食館	辛亥路2段171巷31號	1	133	X	X	X	X	O	O	O
24	歐克法	辛亥路二段171巷6弄10號	3	135	X	X	O	X	O	O	O
25	[illegible]麵包坊	和平東路二段118巷37號	6	135	O	O	O	O	O	O	O
26	[illegible]咖啡	復興南路二段322號	3	135	X	X	O	X	O	O	O

其他

編號	店家名稱	地址	總分	時薪	勞工保險	勞工退休金	加班費	國定假日合法給薪	同工不同酬	薪水遲延給付	違法扣薪
27	學校工讀(北教大)	和平東路二段134號	5	133	O	X	O	O	O	O	O
28	小巷文化	安居街8號12樓	5	133	O	O	O	O	O	O	X
29	牙買加倉庫	泰順街40巷36號	1	130	X	X	O	X	X	X	X
30	BigByte大樹國際	新生南路二段60-1號2樓	4	142	O	O	O	X	O	X	X
31	Panos永康店	永康街13巷5號	6	133	O	O	O	O	O	O	O
32	水牛城美式炭烤牛排	杭州南路二段94號	1	150	X	X	X	X	O	O	X
33	[illegible]咖啡	汀州路二段93號	3	133	X	X	O	O	O	O	X
34	小南鄉義式咖啡	牯嶺街53號	5	133	O	X	O	O	O	O	O
35	國家[illegible]院	中山南路 21-1 號	6	133	O	O	O	O	O	O	O
36	中正運動中心	信義路一段1號	5	133	O	X	O	O	O	O	O
37	天[illegible]	重慶南路一段107號	4	135	X	X	O	O	O	O	O
38	[illegible]手工餅乾	北平西路3號	4	133	O	X	O	O	O	O	X
39	星巴克永和中正門市	中正路312號	4	133	O	O	O	X	O	O	X
40	SUKIYA	信義路四段235號	5	140	O	X	O	O	O	O	O
41	Caviar House & Prunier	忠孝東路五段68號	3	160	O	X	X	X	O	O	O
42	木匠兄妹(誠品松菸店)	菸廠路88號2樓	5	133	O	X	O	O	O	O	O
43	台灣宇博數位服務	光復南路102號	6	133	O	O	O	O	O	O	O
44	牛角忠孝店	忠孝東路四段177號	4	135	O	O	O	X	O	X	X



打工族勞權調查 7成5店家恐違反勞動法令

學生勞權團體呼籲，政府應時常對全國大專校院周邊店家進行勞動檢查。(中央廣播電臺)

	台大					中央			靜宜	中正	成大			高醫	合計
		Round1	Round2	Round1	Round2		Round1	Round2				Round1	Round2		
調查商家總數	47	46	38	30	37	56	78	123	41	39	112	57	36	32	**561**
違法商家總數	41 (87.2)	45 (97.83)	32 (84.21)	11 (36.67)	15 (40.54)	48 (85.71)	64 (82.05)	99 (79.83)	38 (92.68)	39 (100)	99 (88.39)	23 (40.35)	20 (55.55)	18 (56.25)	**449 (80.04)**
未達基本工資	6 (12.7)	4 (8.70)	1 (2.63)	1 (3.33)	1 (2.70)	0 (0)	19 (24.36)	30 (24.19)	22 (53.65)	7 (17.95)	28 (25.00)	12 (21.05)	6 (16.66)	3 (9.38)	**104 (18.54)**
國定假日無兩倍工資	19 (40.4)	27 (54.76)	19 (50.00)	8 (26.67)	10 (27.02)	13 (23.21)	38 (48.72)	64 (51.61)	23 (53.09)	19 (48.72)	49 (43.75)	23 (40.35)	13 (36.11)	9 (28.13)	**238 (42.42)**
未投勞保	16 (34)	34 (73.91)	25 (65.79)	8 (26.67)	11 (29.73)	21 (37.50)	31 (39.74)	65 (52.41)	20 (48.78)	19 (48.72)	55 (49.11)	20 (35.09)	15 (41.66)	8 (25.00)	**255 (45.45)**
未投就保	未調查	34 (73.91)	25 (65.79)	未調查	未調查	未調查	未調查	未調查	20 (48.78)	35 (87.50)	未調查	未調查	未調查	10 (31.23)	**90/150 (60.00)**
未提撥勞退	33 (70.2)	未調查	14 (36.84)	未調查	未調查	40 (71.43)	34 (43.59)	49 (39.83)	23 (56.09)	37 (94.87)	81 (72.32)	未調查	未調查	未調查	**277/456 (60.75)**
無加班費	17 (36.8)	23 (50.00)	14 (36.84)	4 (13.33)	6 (16.22)	9 (16.07)	26 (33.33)	37 (30.08)	17 (41.46)	2 (5.13)	40 (35.71)	未調查	6 (16.66)	未調查	**148/529 (27.98)**
違法扣薪	22 (46.8)	12 (26.09)	6 (15.79)	未調查	未調查	8 (14.29)	28 (35.90)	41 (33.33)	15 (36.58)	1 (2.56)	20 (17.86)	未調查	未調查	未調查	**113/456 (24.78)**

普遍違法早已是不爭的事實

- 「 2017年薪資地圖調查記者會」調查561間店家中，有449店家家違反勞動法令，違法比例高達8成。
- 其中，有高達4成5的店家，沒有幫工讀生投勞保（6成未提撥勞工退休金）。
- 有高達4成2的店家，沒有給國定假日兩倍工資。

舊有工會瓦解

- 台灣自主工會運動始於1980年代中期，以大型民營製造業及國營事業工會為主力。
- 1980年代末起，民營製造業資本外移（關廠抗爭）。
- 1990年代中起，國營事業民營化，組織切割，外包、裁員（反民營化）。
- 結局：舊有工會紛紛萎縮、瓦解。

企業工會格局

- 台灣自主工會運動以企業工會為主力，而企業工會的問題，是它們很難有動力去組織自家公司以外的勞工；很多企業工會，最後都成為保守、只顧自己會員權益的利益團體，沒有意願去把其他勞工納入工會保護，改善全體勞動者的處境。

服務業興起

- 1970年代末，台灣服務業就業人口超越工業。
- 但偏偏，自主工會都集中在製造業和國營事業。
- 早期，台灣服務業資本規模小、產業格局零碎（許多公司的員工數不到30，未達發起工會的法定最低人數），加上服務業勞工的勞動過程個人化、流動率高，同事之間很難形成穩固的人際連帶，不利組織工會。

- 舊有工會持續萎縮、瓦解，且缺乏意願組織工會以外的勞工。
- 廣大且人數持續增加的服務業勞工，始終外於工會保護。
- 沒有工會保護，一般勞工只能以個人面對雇主，缺乏議價能力，難以擺脫低薪、過勞的命運。

課題：超越企業工會，針對服務業勞工，發展出新的組織模式、工具。

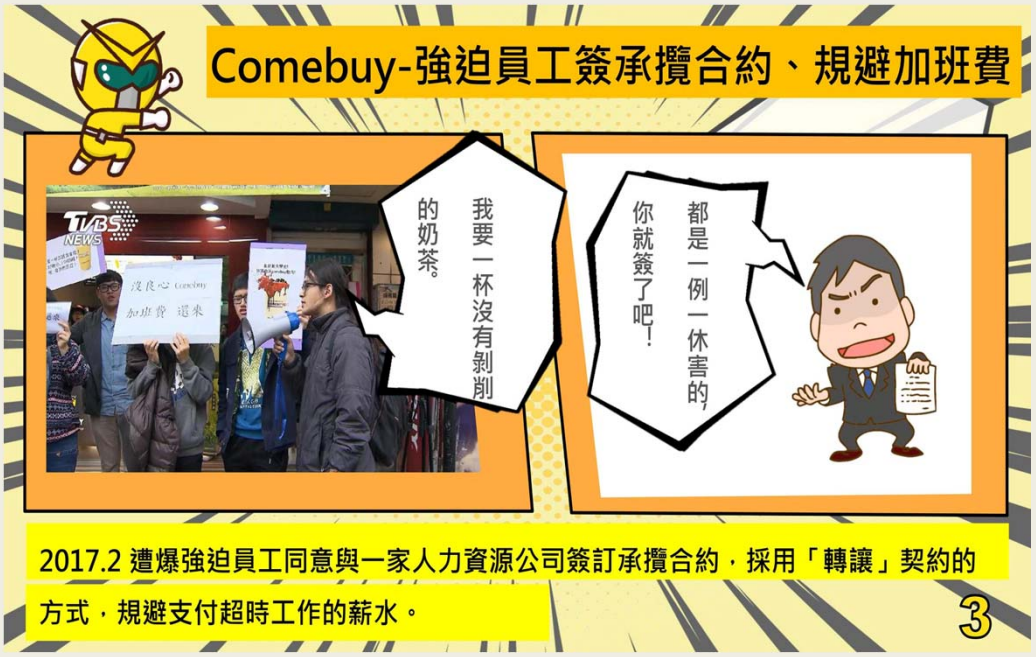
服務業工會組織率（2016）

	服務業		製造業
從業人數	6,600,000人 (59.02%)		3,024,000人
	餐飲及住宿業	批發及零售業	
	825,000人	1,851,000人	
企、產業工會成立數	22家	8家	570家
企、產業工會會員人數	2,237人	1,640人	286,169人

打工地圖的組織方式

- 得以從校園內接觸打工學生，使學生共同參與進一事件，或透過個別勞資爭議個案，將學生拉入線下組織。
- 培養學生組織者，一同進行勞動調查，協助其他學生、打工族。

Comebuy-強迫員工簽承攬合約、規避加班費



2017.2 遭爆強迫員工同意與一家人力資源公司簽訂承攬合約，採用「轉讓」契約的方式，規避支付超時工作的薪水。

3

JoLine-未達基本薪資、未保勞健保等

2018年6月25日到店內談判時，店家承認「給試用期員工的薪資未達法定基本工資」、以及「未幫員工保勞保或就保，及健保」。

4

成立服務業工會

- 為產業工會，可跨事業體組織。
- 吸收餐飲服務業勞工加入工會，後續可組織罷工、與雇主協商團體協約。

2019.05.10
青年、服務業、零散工：台、日、韓組織工作經驗交流

台灣青年勞動九五聯盟
理事長 周于萱
Youth Labor Union 95
Chairperson
Catta YuHsuan CHOU

報告大綱

* 九五聯盟
* 2008 九五大戰八五
* 2010-2011高科技冷血青年
* 2012- 青年海外打工度假
* 2016- 專櫃暨銷售人員工會
* 2018- 青年參與的新興工會

台灣青年勞動九五聯盟

由青年工作者、大專院校學生、 學者專家組成，獨立自主的公益非營利組織。

我們的目標包括：

1. 改善台灣**弱勢青年的勞動**處境與發展機會。
2. 促進**非典型勞動**者法令上和實際上的勞動保障。
3. 鼓勵青年勞動者團結**參與公共事務**、**爭取權益**。
4. 推廣**勞動教育**與**勞動權益**觀念。

2008年 95戰85

2007年7月1日
月薪 15840 -> 17280
時薪 66 -> 95

2008年95大戰85

父親節蛋糕 預購85折
~2008/8/5
美食達人
欠薪達人
85度爛
勞權殺手
全面清查
立即開罰
不當得
即清查

2010-11年 高科技冷血青年

從洋華光電血汗工廠的議題到苗栗的農地徵收
我們看到了漂亮的高科技品牌
如何冷血踐踏 勞工 農民 土地 與 生態

我們已經是科技產品的消費者 如果選擇沉默
我們也會是血汗迫害的支持者

青年嗆首
貧窮的肉体
青年嗆首
血汗
生產線
宏達电
htc
quietly Killing

2016年-現在
專櫃暨銷售人員 Sales Workers

Photo: LTN 2015/06/14

Photo: PTS 2016/09/13

2012年12月台灣青年海外打工發生勞資爭議

2012-
海外打工渡假 Working Holiday

2014年10月台灣青年在澳洲打工遭85度C剝削

2018-青年參與的新興工會

2018年1月26日成立
台灣非營利組織產業工會
Taiwan Non for Profit Organization Industrial Union
改善非營利組織工作者勞動條件
建立非營利組織跨議題連結

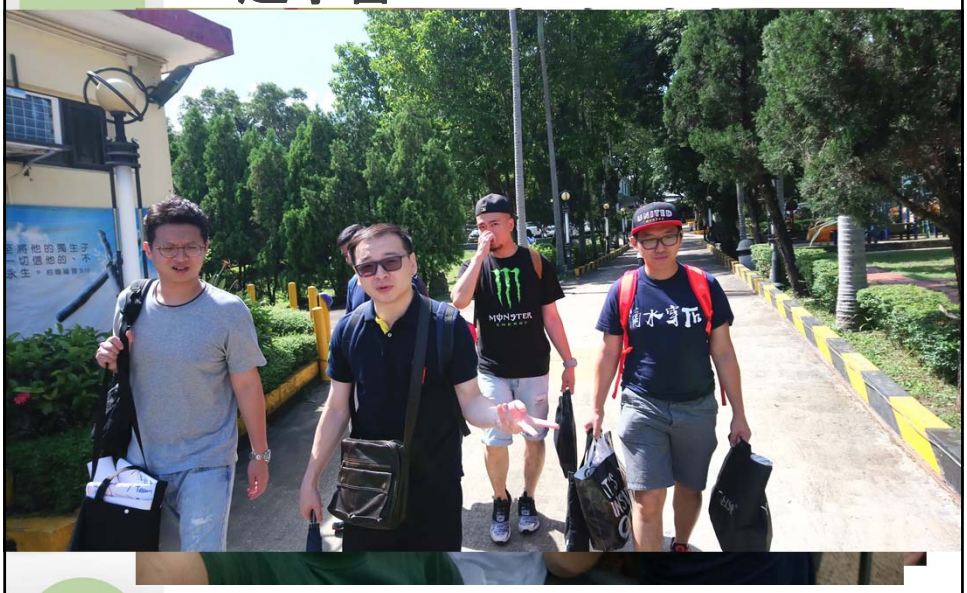
香港職工會聯盟
青年小組
ALLPPT.com _ Free PowerPoint Templates, Diagrams and Charts

關心議題

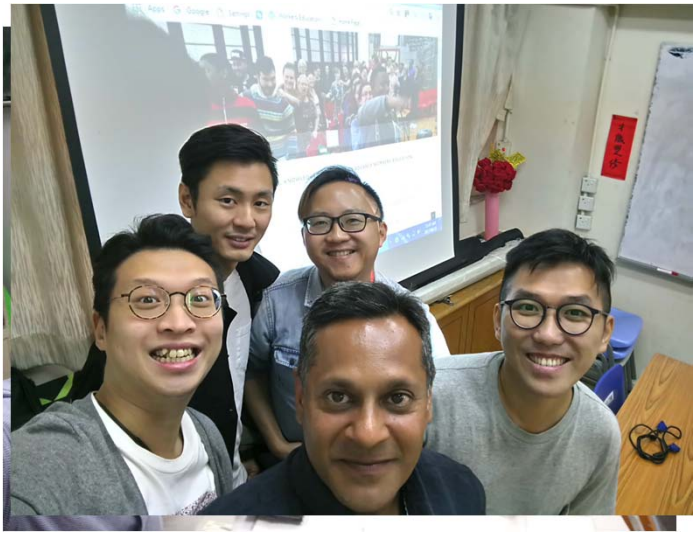
工運青年之夜　(2016)

Let's Get Young Christmas Party

一起學習



擴闊視野



增廣見聞

有關大學生組織大學校園內委託勞工之經驗

NPO 法人 POSSE 代表　今野晴貴

2019 年 4 月 10 號

台灣國立政治大學

1・NPO 法人 POSSE、綜合支援 UNION(也就是工會，但有別於傳統的日本企業別工會，在此特地用 UNION 一詞)的做法及對策

（1）對策的概要

大學生、研究生、社會人士加入志工（東京、仙台大約 40 名左右）。工會會員大約 200 名。UNION 由畢業生組織而成，專職工會人員不到 10 名。

兩個團體合計一年進行 3 千件以上的勞動諮詢案件。在全國有進行勞動諮詢的工會團體中，排名第二位。

另外，每年也進行約 300 件生活有困難者或無力償還獎學金者的諮詢。

（2）NPO 法人 POSSE 處理問題的概念

諮詢→調查→政策建議（傳遞「論述」）

負責人大部分有大學研究所進行研究的經驗，在處理勞動諮詢和組織化的過程中自發性研究相關勞動問題，並發表於大眾傳播媒體或學術研討會上。

→參考圖表 1（本文末）

（3　黑心企業的問題

・賦權和權利行使的關係

在使「黑心企業問題」變成社會議題的過程中，最難的是讓認為「是我自己的錯」的當事人願意「行使權利」。黑心企業把騷擾當作一種「戰略性的勞務管理」技術使用，認為阻止員工行使權利，就能「預防」法律問題。有律師・社會保險勞務士・勞務顧問專門協助企業處理這問題。

許多「正職員工」因此罹患精神疾病，被迫離職。事實上，許多日本勞動市場上的資方都是黑心企業、許多人在精神疾病和換工作之間不斷來回。

・黑心企業的例子

食品業界大公司的正職男性員工。大學剛畢業，本來談好的月薪大約 20 萬日幣(約台幣 5 萬 5)，但進公司後實際拿到的契約書上，寫著 20 萬已經包括 80 小時的加班費，換算為時薪僅是該地區的最低薪資。這名男性在加班 100 個小時之後，心臟病發身亡。如今，這種雇用方式已蔓延到 IT、外食產業、零售店、看護、幼教、房屋不動產等大企業，3 年以內的離職率超過百分之五十，許多人罹患憂鬱症後而「自願離職」。

NPO 法人 POSSE 將此種手法定義為「徹底榨乾」型的勞務管理，透過管道告發，使之成為社會・政治上的問題。

・「黑心企業問題」背景

第三級產業化、無工會公司的企業不斷增加

作業步驟固定化・定型化・單純化的勞動

日本「無限定勞動」的社會規範

正職・非正職員工的工作內容逐漸相近，另一邊，形成短時間（但其實常常是全職）・契約雇用型的非正職人員、以及長時間、勉強形成公司家族一員的「邊緣正職員工」的兩個階層。在勞動運動中，他們的利害關係並無二致。

→賦權以及「社會的談論」

不單只是行使權利，進一步調查、研究資方勞務管理的手法，並透過媒體對外公布，藉此，不僅改變社會上的「談論」，也有更多的當事者加入行使權利的行列。這是我們一直以來在做的事。

長期下來，認為「是我自己的錯」的當事人減少、認為「這家公司好像是黑心企業」的案例增加了非常多。「黑心企業」變成流行現象，本文筆者也獲得許多獎，並且持續在大眾媒體上傳遞訊息。

在工人的組織化和「賦權」上，社會的談論具有決定性作用。因此，現今的工會組織者首先需要具備能公開論述勞動問題的「構築談論能力」。

2・勞動諮詢的傾向

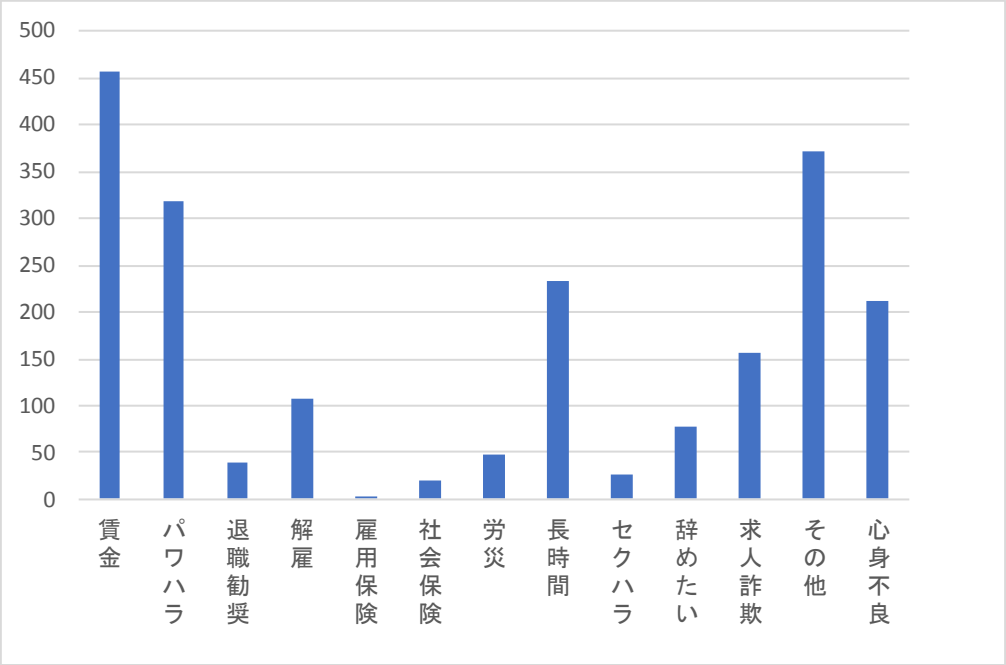
・傾向

→大部分是有關①長時間勞動、②不支付加班費、③假裝徵人、④權利騷擾、⑤精神疾病。

→為了用很廉價的薪資長時間奴役（①、②）、把人騙進公司（③）、進公司後把人變成從屬物（④）、結果人罹患精神疾病後離職。（⑤）

圖表 2　諮詢內容及其件數（複數回答）

薪資	權利騷擾	優退	解雇	雇用保險勞保	社會保險	職災	長時間勞動	性騷	想離職	徵人和實際狀況的差距	其他	身心受創
457	319	40	108	4	20	47	233	27	78	157	372	211



圖表 3

	件数
鉱業・建設業	30
製造業	86
電気・ガス・熱供給・水道	8
情報通信業	82
運輸・郵便	39
卸売・小売業	161
金融・保険	11
不動産	20
学術研究・専門技術	10
飲食店・宿泊業	90
生活関連・娯楽	117
教育・学習支援	126
医療・福祉	299
複合サービス事業	3
サービス業（その他）	27
公務	4
計	1113

圖表 4

	件数
男性	518
女性	508

圖表 5

	件数
15～24歳	195
25～34歳	289
35～44歳	233
45～54歳	149
55～64歳	33
65歳以上	13

圖表 6

	件数
正社員	572
契約社員	97
派遣社員	34
アルバイト	167
パート	99
その他	32

3・UNION：從個別諮詢到產業別運動

・諮詢→賦權→談論→（社會性）賦權→組織化

→正在進行自動販賣機、照護、幼保、美容機構、私立學校、以及 IT 等等。我們最近進行了幾次自動販賣機的司機，以及私立學校的罷工。(日本幾乎沒有罷工)。幾乎可以說相關業界的勞工都知道我們 UNION。我們不僅要求資方針對他們的勞務管理問題進行團體協商，也積極透過媒體散發訊息。之後，我們也大力傳播罷工的消息。許多同業界的其他公司員工向我們諮詢相關問題。

→我們也正透過同樣的方式組織幼保和美容機構員工。

→透過傳播「業界的問題」在勞工之間、乃至社會(消費者)之間得到迴響、共鳴。藉此，諮詢隨之增加。同業界的勞工也會聯絡我們，表示「希望我工作的公司也有同樣的勞動協約」。

・組織化的構成（和傳統的日本工運的差異）

→不歸結為個別「企業」的問題＝組織型態不是企業別工會

→企業別工會的解僱爭議，一直以來都被視為「他家的事」。

① 事件的「社會化」＝向社會告發黑心企業等的「不當行為」

② 將事件凸顯為「業種問題」＝凸顯業界有普遍的問題，使同業種的勞工有共鳴，進而試圖將他們組織起來，並且改變社會的權力關係。

③ 將是件凸顯為「產業問題」＝威脅社會的再生產，強調對消費者而言，勞動問題並不是他家的事。例如，幼保和私立學校教職員的問題（非正職佔百分之四十）， 因為民營化導致托兒所品質很惡劣的「品質」相關議題，受到幼兒父母很大的同感。

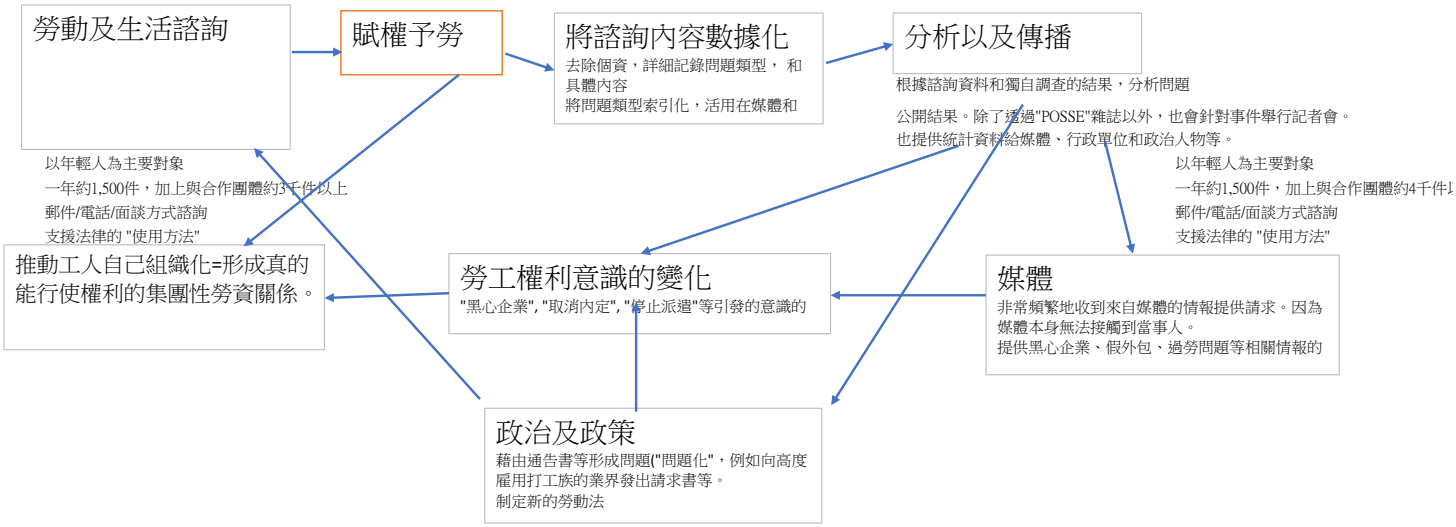
→上述的「利用傳播達到社會化」的戰略，廣義來說也和全體勞工的賦權有所關聯。當然，也有透過被組織起來的勞工，自己發聲並獲得支持的賦權的方式。

→不管是哪一種，日本工運的課題在於，不把問題矮小話為個別企業的問題，以及向社會傳播形成廣泛的共鳴。

總結

在日本型雇用消失的條件下，沒有工運，正職和非正職的員工都無法生存下去。但是，許多勞工被誤導成認為:「是我自己不好」。「黑心企業」的談論運動改變了這個狀況。我們今天，也持續進行各「職業別」勞動問題的社會化，以及紮根於其中的組織化工作。

圖表 1　工運以及賦權的構圖



彈性與安全之間的平衡難題：台灣的非典型勞動政策評析

The Dilemma Between Flexibility and Security: An Analysis of Non-Standard Labor Policies in Taiwan

李健鴻
文化大學勞工關係學系教授

Chien-Hung Lee
Professor at the Department of Labor Relations,
Chinese Culture University

摘　要

本文檢視當前台灣在勞動市場彈性化的脈絡下，日益擴張增加的非典型勞工，在勞動權益上遭受的各種彈性剝削問題，進而從彈性安全的觀點，重新省思與評析勞動政策層面的議題：台灣的非典型勞動政策內涵與特徵為何？當前台灣施行的非典型勞動政策，是否能夠確實解決非典型勞動型態對於非典型勞工造成的彈性剝削問題？研究發現，長期以來，受到「產業要求更多彈性人力」以及「勞工團體要求更充份勞動保障」二股相互衝突的社會力量之影響，迫使政府在非典型勞動政策的制定上，陷入「彈性」與「安全」之間的平衡難題，因而採取的因應策略具有「制定行政指導為主」、「有限度修改勞基法」、「迴避非典型勞動專法」等三項制度性特徵，導致整體的非典型勞動政策呈現「勞動保護成效有限」以及「政策變革緩慢」的情形，難以有效解決非典型勞工的遭受的彈性剝削問題。

關鍵字：彈性剝削、彈性安全、非典型勞動政策

This article aims to analyze flexploitation problems of increasing non-standard worker in Taiwan, and review the contents of non-standard labor policies from the flexicurity perspective. The first main finding is that the government has been affected by the conflicting social forces of "industry demanding more flexible manpower" and "labor group requirements for more labor security" for long time , forcing the government to fall into "flexibility" and "security" in the formulation of non-standard labor policies. The second main finding is that the non-standard labor policies was constructed with three features which including “administrative guide as main strategy”, “limited revision of the labor standard act” and “avoiding atypical labor special law”, as a result, the non-standard labor policies with the dilemma of “limited labor protection effectiveness” and “slow policies change”, it is difficult to effectively solve the problem of flexploitation of non-standard workers.

Key words: flexploitation, flexicurity, non-standard labor policies

一、前言

英國學者 Guy Standing（2016）在「不穩定無產階級：新的危險階級」一書中，提出了「不穩定無產階級」（precariat）這個新名詞，這是由「不穩定的」（precarious）與「無產階級」（proletariat）兩字組合而成的新字，意指從事各種不穩定工作的無產階級。Standing 指出，不穩定無產階級的興起，主要源自於在全球化的發展趨勢下，政府與企業競相增加勞動關係的彈性，致使各種勞動條件不穩定的人口快速增加，而彈性勞動的型態越是普遍，各種社會不平等的問題就越是劇烈，而所謂「勞動條件不穩定的人口」，Standing 以「不穩定無產階級」來指稱，其主要的組成群體包括：從事各種暫時性工作的勞動者、獨立承攬的勞動者、兼職工作的勞動者、實習工作的青年等各種非典型工作的勞動者。Standing 強調，「不穩定無產階級」面臨了就業不穩定的失業風險、低薪的風險、職涯發展不確定的風險、勞動保護不足的風險，因此，「不穩定無產階級」的最大特徵就是：他們欠缺傳統工業社會的勞工階級或無產階級可享有的「就業安全」、「工作安全」、「所得安全」、「職務安全」、「代表性安全」等各種勞動安全制度的保護。

關於「不穩定無產階級」面臨彈性勞動型態所衍生的各種勞動風險，英國學者 Gray（2005）則是直接提出「彈性剝削」（Flexploitation）一詞，來指稱這種新形式的勞動剝削現象。Gray 指出，「彈性剝削，意指彈性造成的違反勞工權益現象」，而所謂「違反勞工權益」（anti-worker aspects），則是指在勞動市場彈性化的趨勢下，致使從事各種非典型工作的勞工的勞動權益卻被迫減少、甚至受到剝削的問題。「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，主要原因有二，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,1995:4），造成一種「彈性越明顯，剝削就越嚴重」的勞動市場惡性發展問題。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，已經成為一項政策的難題，事實上自從 1990 年代以後，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政策辯論（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，因此為了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），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 and 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勞工，他們感受到的強烈勞動市場風險與就業不安全感，與典型勞工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「勞動安全保護」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。在企業與政府紛紛採取各種非典型勞動的人力運用趨勢下，各種非典型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，各種非典型就業型態日益盛行，並且隨著 2002 年後失業問題的惡化，從事各種非典型工作的勞工人數急遽成長，進而產生諸多非典型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，同時對於政府的非典型勞動政策也出現許多討論。根據主計總處的歷年人力運用調查，從事定期契約工作、勞動派遣、部分工時工作等各種非典型工作的勞工人數，從 2002 年的 27 萬 4 千人，持續增加為 2018 年的 81 萬 4 千人，在 16 年內的增加幅度高達 197%，平均每年以 12%的幅度快速成長，促使台灣勞動市場的就業型態明顯朝向「非典型化」傾斜發展，薪資偏低的部分工時、定期契約工作及勞動派遣等各種非典型勞動型態的勞工人數愈來愈多，而這些從事非典型勞動的台灣勞工，正面臨著日益擴大的就業不穩定風險、低所得風險、勞動保護不足的勞動風險問題，成為各界輿論日益重視的社會議題。

在上述的台灣社會脈絡下，本文將從彈性剝削的概念切入，探討當前台灣的非典型勞工在勞動權益上遭受的彈性剝削問題，進而從「彈性安全」觀點省思以下勞動政策層面的問題：台灣的非典型勞動政策內涵與特徵為何？當前台灣施行的非典型勞動政策，是否能夠確實解決非典型勞工面臨的彈性剝削問題？在此所謂「彈性安全」（flexicuruty），乃是由「彈性」與「安全」共同組合而成的複合字，因此其內涵不僅包括雇主的彈性用人需求，同時也顧及員工的多樣性安全期望（Klammer, 2005:1）。依照 Wilthagen 所提出的彈性安全概念，其基本定義是指：一方面企圖增加勞動市場中工作組織與勞資關係的彈性程度，另一方面，也企圖增進勞動市場內外弱勢團體的安全需求（Wilthagen,Tros＆Lieshout,2004:3）。因此，彈性安全是一項具有高度策略性意涵的概念，企圖求取彈性（Flexibility）與安全（Security）二者之間的新平衡，形成「彈性安全」的勞動立法與勞動政策發展新方向。

本文以下的論述順序，首先將說明台灣在「自由式市場經濟體制」下，為了符合彈性勞動力需要而形成的「彈性化勞動力運用體系」及其構成要素，其中特別是「彈性運用非典型勞工」的低度勞動保護制度；之後將依序檢視，定期契約勞工、派遣勞工、部分工時勞工面臨勞動權益受損的彈性剝削風險問題；並且逐項說明台灣的定期契約勞動政策、勞動派遣政策、部分工時勞動政策的演進發展軌跡，分析台灣非典型勞動政策如何受到「產業要求更多彈性人力」以及「勞工要求更充份勞動保障」二股相互衝突的社會力量之影響，迫使政府在非典型勞動政策的制定上，陷入「彈性」與「安全」之間的平衡難題，導致整體的非典型勞動政策呈現「政策變革緩慢」的情形；最後在結語部份，將提出對於我國未來制定非典型勞動政策的建議。

二、「自由式市場經濟體制」下形成的「彈性化勞動力運用體系」

從1950年代中期開始，戰後台灣的經濟發展策略就是以「出口導向」為主要的經濟發展動力，特別是以「代工生產」為主的出口型中小企業，一直是臺灣產業結構內的多數，占臺灣全部企業家數的97.76%，這是台灣資本主義生產體制的核心特徵，也是臺灣獲取比較性利益的主要來源（葉崇揚、陳盈方，2013：57）。在這種以「出口導向」為主的經濟發展策略下，戰後台灣逐漸建構形成一種「自由式市場經濟體」的生產體制，這種生產體制具有二項核心特徵：「出口導向」的代工生產製造業生產體制、「內需導向」的勞力密集服務業勞動體制，前者是由眾多的中小型製造業企業與少數大型製造業企業組成，採取福特主義的標準化大量生產模式，而且具有「彈性化產業網絡」的快速應變能力，可以快速提供符合國際品牌大廠的代工生產需要；後者則是由大量的中小型服務業組成，具有「勞力密集」的特徵，採取「勞力密集的長工時服務模式」，為製造業僱用的眾多低薪勞工所形成的內需消費市場，提供低價的民生消費品與生活服務。

為了配合「代工生產製造業」生產體制與「勞力密集服務業」勞動體制的勞動力需要，在工會組織力量不強的工業關係體系內，戰後台灣的經濟生產體制逐漸形成一種「彈性化的勞動力運用體系」，其主要特徵是立基於對「彈性化勞動市場」的高度依賴：藉由提供低薪、低技術、低度就業安全、彈性工時制的彈性勞動力，使代工生產的製造業能夠在「壓抑薪資成本」的勞動市場環境下，生產低價的出口產品，同時中小型的服務業也能夠運用勞力密集的低薪勞動力，提供低廉的民生消費與服務。

「彈性化的勞動力運用體系」具有三項構成要素，第一項要素是建立「低技術勞工的技能形成體系」，在「代工生產」體制下，台灣的多數製造業採用的生產策略是「福特主義的標準化大量生產模式」，而多數服務業則是採取「勞力密集的長工時服務模式」，因此多數雇主對於勞動力的主要需求是可以配合「彈性

工時制度」並從事「標準化工作」的大量低技術勞工以及非典型勞工，並不需要具備高度專業技術的勞工，因而多數雇主自然不願意投資辦理有助於勞工專業技能形成的訓練，導致台灣的多數勞工所擁有的技能是屬於比較低技術層次的「一般技能」，而不是與企業或產業關聯性高的「專殊技能」，在多數「代工生產製造業」的中小型企業都不辦理勞工在職訓練的情況下，學校教育體系與政府職業訓練機構成為技能形成體系的主要訓練提供者，並且以訓練具有「一般技能」的大量低技術勞工為主要目標（陳盈方，2005：9）。

第二項構成要素是「多樣性的彈性工時制度」，代工生產體制高度依賴低薪資、輪班工時的彈性勞動力，而早期「工廠法」制定的「晝夜輪班制」與「延長工時制」，有利於雇主要求勞工日夜輪值工作與經常加班，代工生產低價的出口產品。1984年時，政府為了因應「代工型製造業」與「內需型服務業」的彈性勞動力需要，公布施行「勞動基準法」，不僅延續工廠法的「晝夜輪班制」與「延長工時制」，而且新增「變形工時制」，建構形成更有利於雇主的「彈性工時體制」，因為「變形工時制」使雇主可以在一段法定的周期內，安排勞工連續多日出勤工作，並與晝夜輪班制、延長工時制緊密結合，更彈性地安排勞工的工作時段，這些「彈性工時制度」有利於雇主要求勞工連續多日出勤工作，生產低價的出口產品與民生消費服務，獲取最大的比較利益，共同為雇主運用長工時與高密度的彈性勞動力，奠立合法化的基礎。

第三項構成要素是「彈性運用非典型勞工的低度勞動保護制度」，在「彈性工時制度」的勞動市場環境下，長期以來，台灣的勞動市場形成了各種彈性的「非標準工時排班工作」（nonstandard work schedule），有利於雇主安排勞工在傍晚、夜間、週末、假日等正常標準工時以外的各種彈性時段工作，而且在提供「非典型勞工的勞動保護規範明顯不足」的制度環境下，雇主可以彈性運用各種低薪、低保障的非典型勞工，促使台灣的勞動市場始終盛行部分工時工作、定期契約工作等各種非典型就業型態的彈性勞動力，有利於「代工生產體制」與「勞力密集服務體制」的彈性勞動力需要（李健鴻，2017：170）。

三、局部的非典型勞動保護：定期契約勞動的制度及勞工風險

在「自由式市場經濟體」的生產體制之下，政府為了符合「彈性化勞動力運用體系」的需要，在建構有利於雇主「彈性運用非典型勞工」的制度上，一直是採取配合的策略，具體的政策原則就是：維持勞動法令對於雇主運用非典型勞工的低度管制，以符合生產體制的勞動力需要。整體而言，台灣的勞動法制，其主要的制度特徵，是以相應於西方國家在「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」，直接作為我國勞動法制的基本理念類型，因此，勞動法制的相關內容，主要是以「典型勞動關係」做為規範的標的，相對而

言，為了符合雇主「彈性運用非典型勞工」的勞動力需要，勞動法制對於「非典型勞工」的勞動保護規範，則是出現明顯的「規範不足」問題，因此在「勞動契約法」、「工廠法」、「勞動基準法」等勞動法制之中，除了針對「定期契約勞動」有制定少數特定條文的有限規範之外，對於部分工時勞動、派遣勞動等其他類型的非典型勞動型態，並未制定明確的勞動保護規範，形成一種「局部的非典型勞動保護」圖象。

檢視台灣的勞動法制中關於「定期契約勞動」的制度內容，早在 1936 年訂立的「勞動契約法」，雖然已經依照「勞動契約的不定期繼續性原則」，制定了「定期契約勞動」的保護規範條文：「定有期間之勞動契約，當事人如於契約期滿後，無反對之意思表示而繼續勞動時，視為無定期之勞動契約」（第 31 條），但是由於「勞動契約法」始終未曾實施，導致這項條文並未真正實施。至於「工廠法」雖然早從 1931 年就開始實施，但是「工廠法」內唯一針對「定期契約勞動」的條文，卻是規定：「凡有定期之工作契約期滿時，必須雙方同意，方得續約」（第 26 條），很顯然的，相對於「勞動契約法」的「勞動契約的不定期繼續性原則」，這是一項「放任式」的規定，完全交由勞資雙方自行協商決定「定期工作契約期滿」的後續問題，政府不僅未能考慮定期契約勞工在面對雇主時的勞資力量不對等問題，同時也未能制定適用於定期契約勞工的勞動保護規範，幾乎無法提供給定期契約勞工獲得實質的勞動保護。

在「工廠法」對於定期契約勞動的保護規範不足的情況下，導致台灣經常發生有雇主運用「定期契約以僱用勞工長期工作」，或是雇主利用「每年變更定期勞動契約」的方法，中斷勞工的年資，導致定期契約勞工權利被不當剝削的問題。進一步探究台灣的定期契約勞工面臨的彈性剝削問題，可以分為二方面來分析。首先，在企業經營擴張而出現人力需求的時期，台灣的定期契約勞動型態往往會出現「勞動契約的不定期化」傾向，也就是雇主為了彈性運用非典型勞工，以符合生產體制的勞動力需要，表面上雖然與定期契約勞工簽訂一年以內的定期契約，實際上卻往往連續僱用一年以上，刻意中斷勞工的年資，雇主並藉由降低固定的薪資福利支出比率、提高變動薪資比率的方式，要求定期契約勞工經常性超時加班與趕工，但是實際的薪資所得卻增加有限，導致定期契約勞工被迫承受明顯不合理的待遇。另一方面，在企業面臨經營危機的時期，定期契約勞工往往成為雇主優先解僱的對象（李健鴻，2016：44），因為「工廠法」的解僱保護規範條文（第 27 條至第 31 條），其適用對象為「不定期契約勞工」，雇主若欲解雇不定期契約勞工，必須依法支付預告工資、資遣費等解僱成本，相對而言，定期契約勞工並不是解僱保護規範的適用對象，雇主若欲解雇定期契約勞工，並不必支付預告工資、資遣費等解僱成本。

上述「定期契約勞工的彈性剝削」問題，由於普遍發生於各產業的定期契約

勞工，形成當時主要的勞資爭議問題之一，因此成為 1970 年代後期，政府在制定「勞動基準法」草案時，積極研究解決的議題之一。從「立法目的」來看，台灣於 1984 年訂立的「勞動基準法」，立法的主要目的乃是：基於維繫生產體制所需要的「低薪資」、「輪班工時制」的勞動力持續供應的前提下，提供勞工獲得基本的勞動保護。基於上述立法目的，檢視「勞動基準法」的內容，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 9 條）、定期契約的限制與例外性格（第 9 條）、解僱相當事由之限制（第 11 條）、資遣費之義務（第 17 條）等均可看出（林佳和，2004：58）。而為了解決上述「定期契約勞工被彈性剝削」的問題，因此「勞動基準法」延續「勞動契約法」的「勞動契約的不定期繼續性原則」，訂立了二項關於「定期契約勞動」的條文，包括：「定期契約屆滿後，有左列情形之一者，視為不定期契約：一、勞工繼續工作而雇主不即表示反對意思者。二、雖經另訂新約，惟其前後勞動契約之工作期間超過九十日，前後契約間斷期間未超過三十日者。」（第 9 條），以及「定期契約屆滿後或不定期契約因故停止履行後，未滿三個月而訂定新約或繼續履行原約時，勞工前後工作年資，應合併計算。」（第 10 條）（黃同圳，1984：90）。

儘管「勞動基準法」已經訂立了關於「定期契約勞動」的保護規範，但是實際上，真正達成的勞動保護成效卻相對有限，其中顯然出現了貫徹執行不力的問題，最為明顯的事證就是 1980 年代後期發生的傳統製造業關廠外移潮，導致大量的定期契約勞工被雇主違法解僱後發起的抗爭事件。回顧這段定期契約勞工抗爭的歷史脈絡，台灣從 1987 年到 1995 年期間，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」的開放政策，以因應外在經濟情勢的快速變化，自此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（李健鴻，2012：107）。從 1980 年代後期起，技術層次較低、勞力密集為主的傳統製造業紛紛關廠外移，爆發了台灣有史以來第一波大規模的失業潮，導致傳統製造業的大量勞工被雇主解僱，關廠歇業的事件多達數十件，時間長達將近十年，從「新光紡織的關廠事件」（1989）、「嘉隆紡織關廠的女工大量解僱抗爭事件」（1992）、「台陽文山煤礦老礦工大量解僱抗爭事件」（1992），到、「聯福勞工臥軌事件」（1996），眾多的失業勞工留下了痛苦的歷史傷痕（台灣勞工陣線，1999：42）。其中許多失業勞工都是定期契約勞工，普遍面臨「違法解僱後無法領取資遣費與退休金」的失業困境，因為當時傳統製造業的許多雇主往往延續「勞動基準法」生效以前的違法作法：利用每年變更定期勞動契約的方法，刻意中斷勞工的年資，以規避勞基法要求雇主承擔的資遣費與退休金支付責任，迫使大量的定期契約勞工陷入解僱後的困境，為了追討積欠工資及退休金，紛紛組成勞工自救會，走上街頭發起抗爭事件，要求雇主出面依勞基法規定支付資遣費與退休金，但是抗爭的結果，雇主往往以「明顯低於法定資遣費與退休金」的打折支付方案解決。

1997 年至 1998 年，台灣再次發生歷史上的第二波失業潮，傳統製造業產業繼續外移而陸續發生關廠歇業事件，導致大量勞工失業，眾多的定期契約勞工再度面臨「違法解僱後無法領取資遣費與退休金」的命運，有鑒於 1980 年代後期至 1990 年代前期的抗爭結果，雇主往往以打折的方式支付資遣費與退休金，並未能真正有效解決勞工失業後的生活困境，因此開始有定期契約勞工選擇採取司法途徑，向法院提起雇主違法解僱的訴訟。而法院依據勞動基準法第九條的「勞動契約的不定期繼續性原則」，陸續做出有利於定期契約勞工的判決，確認具有「連續工作性質」的定期契約工作，即屬於「不定期契約」的工作，雇主不得任意解僱，即使解僱，雇主也必須依照勞基法的規定支付資遣費。

四、定期契約彈性化政策的社會衝突與平衡難題：勞動派遣的興起

1998 年時，台灣受到亞洲金融風暴的波及，經濟發展出現危機，政府隨即在 1999 年初提出《強化經濟體質方案》，並在二月份召開「當前經濟問題與對策會議」。在這項由經建會提出的方案中，提出「推動企業再造」、「改進勞動法制」等七項中長期的對策，其中在「改進勞動法制」的具體措施中，政府首次將「勞動法令不當束縛」列為台灣當時的經濟結構性問題，並且將「勞動彈性化政策」列入國家經建計劃，方案強調「國內勞動法令規範過多，且未盡合理，導致企業人力運用彈性降低，尤其勞動基準法擴大適用於所有行業，並未考慮到各業別工作性質之差異，恐將增加勞資糾紛，因此有必要修改勞動契約相關規定」，修改的重點包括：放寬勞基法對定期契約期限的限制、放寬對勞基法資遣費的規定等，一方面降低雇主的解僱成本，另一方面讓雇主可以更彈性的雇用定期契約勞工，整體政策目標就是要擴大公私部門彈性運用非典型勞工的規模（石油勞工，2005）。

很明顯的，當時政府的決策者為了渡過經濟危機，無視於關廠衍生的勞工失業潮，反而將「勞動法令不當束縛」列為當時的經濟結構性問題，決定依照「雇主要求更多彈性人力需求」的立場，採取「定期契約彈性化」的政策，企圖修法放寬「勞動基準法」的定期契約規定，以減少雇主對於定期契約的僱用限制，從原本最長一年的定期契約期限放寬至二年。由於「定期契約工作」是一種「內部數量彈性」的彈性僱用型態，具有實質試用性質的勞動市場橋樑作用，有利於雇主視經濟景氣變化而彈性調整運用定期契約的勞動力，因此政府企圖「放寬勞動基準法的定期契約規定」的政策，其實是一種擴大勞動基準法朝向「內部數量彈性」傾斜發展的「定期契約彈性化」制度變革策略，但是當定期契約工作的期限時間放寬時，必然會減損了勞動基準法對於定期契約勞工的勞動保護效果，成為社會安全保障的問題。因此，當經建會提出「放寬勞動基準法的勞動契約期限」的政策時，隨即引發勞工團體的強烈反對，導致這項「定期契約彈性化」的政策，從一開始就陷入了「贊成」與「反對」之間的爭論之中，而且這項爭論延續至

2001 年政府召開「經濟發展諮詢委員會議」、2005 年的「台灣經濟永續發展委員會議」，前後爭論的時間長達六年之久，政府始終難以修法放寬勞動基準法的定期契約期限。長期爭論的背後，其實反應出「雇主要求更多彈性人力需求」以及「勞工要求更充份勞動保護」二股社會力量之間的衝突，迫使政府在定期契約的勞動政策制定上，陷入「彈性」與「安全」之間的平衡難題。

事實上，追溯台灣在 1990 年代末期的制度環境背景，當時政府決定提出「放寬勞動基準法的定期契約規定」的政策，不僅涉及經濟危機，而且還與法院對於定期契約勞工被雇主解僱的判決結果有直接關聯。隨著法院做出有利於定期契約勞工遭到違法解僱的判決確定，雇主無法再藉由每年「變更勞動契約、中斷勞工年資」的途徑，規避雇主責任，但是雇主彈性運用定期契約這種非典型勞動力的需要仍然存在，迫使政府決定提出「放寬勞動基準法的定期契約規定」的政策，在勞工團體反對的情況下，雇主必須尋求新的非典型勞動力來源，此時原本只是部分外商企業使用的派遣勞動型態，開始成為台灣本地企業的新選擇，促使派遣勞動型態在台灣開始趁勢興起，特別是「定期契約」型態的「登錄型」派遣最為盛行，致使派遣勞工的人數快速成長。從表一可以得知，2001 年之後，台灣勞動市場內的各種非典型工作者人數，均呈現明顯增加的發展趨勢，其中又以派遣勞工的人數成長最為明顯，從 2002 年的 7 萬 6 千人增加為 2008 年的 33 萬 8 千人，另外，部份工時勞工從 2001 年的 10 萬 2 千人增加為 2008 年的 36 萬 8 千人，定期契約勞工的人數則從 2001 年的 12 萬 5 千人增加為 2008 年的 17 萬 7 千人。

在 2008 年全球金融海嘯爆發以後，台灣勞動市場的非典型勞工人數增加情勢更趨明顯，其中派遣勞工從 2009 年的 33 萬 9 千人增加為 2016 年的 43 萬 7 千人，成長幅度高達 28.9%，部份工時勞工從 2009 年的 36 萬 8 千人增加為 2017 年的 41 萬 7 千人，成長幅度為 13.3%，定期契約勞工人數則從 2009 年的 17 萬 7 千人增加為 2016 年的 18 萬 3 千人，成長幅度為 3.3%。整體而言，台灣在「後金融海嘯」時期的非典型工作者就業趨勢，可以總括描述如下：由於台灣社會面臨整體「勞動市場彈性化」發展趨勢的影響，導致非典型勞工的人數持續增加，而各種非典型勞工面臨的「彈性剝削風險」正在持續上升，其中又以派遣勞工人數的成長幅度最大，有越來越多的派遣勞工面臨彈性剝削的風險。

表一：台灣非典型工作者的發展趨勢（2001-2017 年）

年份	部份工時工作者人數	部份工時工作者平均薪資（元）	定期契約工作者人數	派遣工作者人數
2001	102,000	24,038	122,554	—
2002	54,000	14,073	143,860	76,574
2003	107,000	20,736	156,657	78,000
2004	94,000	19,951	164,248	113,829
2005	70,000	19,970	170,764	129,929

2006	181,000	14,717	162,249	126,898
2007	252,327	15,538	—	—
2008	311,000	14,765	159,389	338,611
2009	368,000	12,886	177,973	339,027
2010	384,000	13,879	186,903	353,097
2011	378,000	14,382	171,225	359,775
2012	346,000	14,805	158,202	400,798
2013	400,000	14,552	170,503	419,497
2014	397,000	14,691	190,710	407,290
2015	405,000	14,868	187,234	424,766
2016	411,000	16,809	183,359	437,641
2017	417,000	16,565	—	—

資料來源：部份工時工作者人數，歷年主計總處人力運用調查；部份工時工作者薪資，主計總處歷年人力運用調查；一年內定期契約之臨時工作者人數，主計總處歷年受僱員工調查；派遣工作者人數，2003 勞動部民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，2004 主計處人力派遣產業統計報告，2005 勞動部民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，2006 主計處總工商及服務業普查調查；2008 年至 2016 年之派遣人數，係以 2008 年至 2016 年之主計總處人力運用調查公布之「臨時性或派遣工作人數」，扣除 2008 年至 2016 年薪資與生產力統計年報公布之臨時性工作人數，表中資料僅供參考。

五、派遣勞工的彈性剝削風險

「派遣勞動型態」的最大特徵在於「僱用關係」與「勞務使用關係」的分離，進而衍生出派遣勞工面臨的勞動風險問題：在派遣過程中，究竟是由要派單位或是派遣單位負起派遣勞動的雇主責任，以下分別從三方面分析。首先，在「所得不足的勞動風險」方面，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藉由「隱藏性的彈性剝削機制」，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，同時這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，但是即使在「常僱型」派遣中，問題依然存在。

根據勞動部 2005 年「職類別薪資調查報告」，從表二可以得知，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 類職業之中，以派遣電話客服人員的每人月平均費用只有正職電話客服勞工的 46.4%最低，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，將更低於表二的調查數據，代表派遣勞工受到的彈性剝削程度應該更甚於此。

表二：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

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：勞動部「2005 年職類別薪資調查」報告。

第二，在「勞動保護不足的勞動風險」方面，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單位來加以分析，對於要派單位而言，要派單位已經將各種基本勞動權益保障的事項，轉移給派遣單位承擔，導致派遣勞工的勞動權益難以獲得保障；而對於派遣單位而言，除了抽取派遣勞工的工資差價之外，往往還會藉由「登錄型派遣的定期契約化運作機制」來規避勞基法中僱用不定期契約勞工就必須支付資遣費等成本的規定，因此台灣的派遣單位與派遣勞工簽訂的勞動契約中，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。根據勞動部公布的「2009 年勞動派遣專案檢查」結果，違反勞動法令的派遣單位家數高達 86.4%，違法事項較多者包括：濫用定期契約、未依法核給加班費、未舉辦勞資會議、未於到職日參加勞工保險或就業保險、勞保投保薪資低報等。綜合而言，要派單位與派遣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，如此就形成了「雙重規避」的情況，造成派遣勞工陷入法定勞動權益未受保障的勞動風險中。

第三，在「就業不穩定的勞動風險」方面，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，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。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，第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，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」。

六、勞動派遣政策的變革

現行「勞動基準法」關於「勞動派遣型態」的制度規定，直接相關的條文只有第六條簡要做出「不得抽取他人不當利益」的模糊規定，對於勞動派遣型態中派遣勞工的勞動權益受損問題，都未有明確的適當規範，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彈性剝削問題、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，均導致勞動基準法規範與勞動派遣型態之間日益疏離。

正是在既有勞動基準法對於派遣勞工提供勞動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 2018 年以前的勞動派遣政策發展軌跡，可以區分為四個階段，分別是「消極規範期」、「促進發展期」、「依法稽查期」以及「立法規範期」。從這四個階段的政策變化情形，可以清楚看出政府對於勞動派遣的政策轉變。

1. 消極規範期：消極規範派遣單位的雇主責任

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。

勞動部最早曾在 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。

至 1997 年時，勞動部正式公告，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」納入勞動基準法的適用範圍。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動基準法所規範的基本勞動權益，比起先前未能適用勞動基準法的狀態，相對較佳，但是由於勞動基準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，勞動部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，勞動部再次以公告「行政指導」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，應遵循勞動基準法之規定，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：「兼顧彈性與安全」的政策原則

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」政策思維，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，國發會與勞動部共同公布了「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（國發會、勞動部，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派遣勞工的權益、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，並防止派遣工作取代正職工作，勞動派遣是否應以專法規範，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，也就是企圖兼顧「產業的彈性用人需要」以及「派遣勞工的基本勞動權益保護」，基於這項「兼顧彈性與安全」的政策原則，具體的發展策略包括：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。

3. 依法稽查期：回應派遣勞工的彈性剝削問題

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在研究「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，特別是勞動部做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，只有先行依據勞動基準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，2009 年 4 月時，勞動部公布行政函釋指出：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，不可採取定期契約，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，勞動部認為適用勞動基準法的事業單位，如與勞務提供者之間屬於僱用關係，則應依據勞動基準法之規定，不得以簽訂承攬契約方式規避雇主責任。

在公布行政函釋之後，勞動部進一步公布了「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 月起，首次進行「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，占抽查家數之比例高達 86.4%，換言之，合法業者僅 12 家，占抽查家數之比例僅 13.6%。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，就能發現勞動部只有抽查了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。

4.立法規範期：從「兼顧彈性與安全」專法到「高度彈性、局部安全」修法

由於「勞動派遣權益指導原則」的全文只有六項條文，偏重於強調派遣單位雇主應負的勞基法雇主責任，但是對於要派單位雇主的規範卻明顯不足，因此勞動部便於 2014 年 2 月提出「派遣勞工保護法草案」，企圖建立完整的派遣勞工保護法制。檢視「派遣勞工保護法草案」，整體而言，這分草案是「彈性」與「安全」二種政策思維原則的混合產物，在「安全」政策原則下，制定了「維持長期僱用關係」規範，禁止「定期契約模式的登錄型派遣」，目標是「促進派遣勞工的就業安定」，同時也制定出「平等待遇」規範，目標是「維護派遣勞工的權益」；但是同時又根據「彈性」的政策原則，制定出「減少管制」的規範，其目標卻是要促進人力派遣產業的發展，與前者之目標明顯不同。在二種政策思維原則並存的情況下，使得草案衍生多項「立法衝突」的問題，因而「派遣勞工保護法草案」

尚有不少有待改進之處，這些問題包括：「維持長期僱用關係規範」與「變更契約主體規範」之間的衝突、「同工同酬規範」與「績效經驗例外規範」之間的衝突、「進用派遣勞工之行業規範」與「要派單位進用派遣勞工比率規範」之間的衝突、派遣事業設立管理採取「報備制」的管理規範不足問題。

在勞動部提出「派遣勞工保護法草案」之後，儘管勞動部曾經多次邀集勞資團體進行協商，但是勞資團體對於「進用比率」與「進用行業」的意見，差距過大，短期內難獲共識，再加上相對多數勞工團體基於「派遣勞動立法將使派遣勞動合法化」的理由，故而反對訂立派遣勞動的專法，但是台灣的職場現況對於派遣勞工權益的保障，刻不容緩，因此在 2018 年 11 月時，勞動部宣布將改而採取「多元修法」的方式，而多元修法的途徑包括：勞動部除了已經將派遣勞工的職業安全、性騷擾防制、性別工作平等權益，逐步增訂於「職業安全衛生法」及「性別工作平等法」中，明訂要派事業單位等同雇主，也應該負起雇主責任之外，另外，也將在「勞動基準法」中，增訂對派遣勞工權益保障的重要事項，例如，派遣勞工與一般受僱勞工應享有同工同酬的保護，要派單位對於派遣勞工的職災補償應負連帶責任、對積欠工資應負補充責任，以及禁止登錄型派遣（定期契約）等，都將研議納入勞動基準令中。在做出這項政策宣示後，立法院在 2019 年 4 月三讀通過修改「勞動基準法」第 9 條，增訂派遣事業應與派遣勞工訂定「不定期勞動契約」，並且通過增訂「勞動基準法」第 22 條之 1 規定，派遣勞工若被派遣公司積欠工資，除可向政府申訴，讓政府對違法雇主進行裁罰外，也可要求要派單位先給付工資，要派單位再向派遣公司求償，或從原本要付給派遣公司的費用中扣除。

從前述政策說明中，可以瞭解到：所謂「多元修法」途徑，其實是一種「重點議題式」的修法方式，只針對派遣勞工的特定勞動權益項目，進行「安全面向」的特定條文修法，但是並不針對要派單位與派遣單位的應管制事項，進行「彈性面向」的修法。整體而言，「多元修法」途徑的修法項目與內容，乃是一種「高度彈性、局部安全」的修法，其主要特徵是：第一，低度管制雇主對派遣勞動力的彈性使用，要派單位雇主將可獲得高度彈性，第二，提供派遣勞工獲得局部安全的勞動保護，相對於「派遣勞工保護法草案」專法的管制密度與規範項目，「多元修法」途徑顯然有所不足。

「多元修法」途徑在「彈性面向」的修法，從表三可以得知，「多元修法」途徑並不準備針對「要派單位運用派遣勞工的使用理由規定」、「要派單位合法使用派遣勞工的職業類別規定」、「派遣單位的管理制度規定」等管制性議題，進行修法，這種低度管制的做法，將有利於派遣單位與要派單位的雇主延續目前的彈性使用派遣勞動力的現況，致使目前要派單位基於「降低人力成本」而濫用派遣勞工的問題、要派單位廣泛使用派遣勞工擔任所有職業類別的問題、派遣單位素

質良莠不齊、部分派遣單位未負起法定雇主責任的問題繼續存在。

表三 「多元修法途徑」在「彈性面向」的修法內容比較

彈性面向的立法	派遣勞工保護法草案的內容	「多元式修法」內容與問題
要派單位運用派遣勞工的使用理由規定	未特別規定要派單位使用派遣勞工之理由	不準備處理此議題。要派單位基於「降低人力成本」而濫用派遣勞工的問題繼續
要派單位合法使用派遣勞工的職業類別規定	負面表列，要派單位可以合法使用派遣勞工擔任絕大多數的職業，只有禁止 6 種職業	不準備處理此議題。要派單位廣泛使用派遣勞工擔任所有職業類別的問題繼續存在
派遣單位的管理制度規定	採取管理寬鬆的登記管理制，但是課予派遣單位應定期提報派遣相關資料	不準備處理此議題。目前派遣單位素質良莠不齊、部分派遣單位未負起法定雇主責任的問題繼續存在

資料來源：作者自行整理。

至於「多元修法」途徑在「安全面向」的修法，從表四可以得知，「多元修法」途徑將針對「派遣事業單位應與派遣勞工簽訂不定期契約」、「派遣勞工享有工資的平等待遇」等議題進行修法，但是並不準備處理「要派單位進用派遣勞工人數比例」、「派遣勞工變更勞動契約的規定」等勞資之間的爭議性議題，也不會針對「派遣勞工享有使用設施設備、托兒措施、工作機會資訊權的平等待遇」進行修法，這種「局部安全」的修法模式，將致使目前要派單位基於「降低人力成本」而濫用派遣勞工的問題、「派遣勞工的工時、休息、休假、童工及女工的勞動保護不足」問題、「要派單位對於職業災害補償不負有連帶補償責任的問題」、「派遣勞工未享有平等待遇的問題」都將繼續存在。

表四 「多元修法途徑」在「安全面向」的修法內容比較

安全面向的立法	派遣勞工保護法草案的內容	「多元式修法」的內容與問題
要派單位進用派遣勞工人數比例	要派單位進用派遣勞工的總人數，不得超出僱用總人數的 3%	不準備處理此議題。目前要派單位基於「降低人力成本」而濫用派遣勞工的問題繼續存在
派遣單位與派遣勞工的勞動關係	派遣事業單位應與派遣勞工簽訂不定期契約	派遣事業單位應與派遣勞工簽訂不定期契約
派遣勞工變更勞動契約的規定	派遣勞工於同一要派單位工作滿一年，得以書面向要派單位提出訂定勞動契約之意思表示	不準備處理此議題。難以達成「維持派遣勞動的長期穩定就業關係」的目標
要派單位有視同雇主責任事項的	性別歧視、性騷擾防治、哺乳時間及工時調整、就業歧視禁	職業安全、性騷擾防制、性別工作平等權益已增訂於相關法

規定	止、勞動基準法的工時、休息、休假、童工及女工等相關事項，要派單位有視同雇主責任	律；但不準備處理工時、休息、休假、童工及女工等事項，勞動保護不足問題繼續存在
要派單位應負工資給付補充責任	派遣單位積欠工資時，要派單位應負工資給付的補充責任	派遣單位積欠工資時，要派單位應負工資給付的補充責任
要派單位應負職災連帶補償責任	要派單位與派遣事業單位對於職業災害補償有連帶補償責任	不準備處理此議題。要派單位對於職業災害補償不負有連帶補償責任的問題繼續存在
派遣勞工享有平等待遇原則的規定	派遣勞工於要派單位工作期間的工資、使用設施設備、托兒措施、工作機會資訊權，應受均等對待	不準備處理此議題。派遣勞工於要派單位工作期間，仍然無法享有平等待遇

資料來源：作者自行整理。

七、部分工時勞工的勞動風險

在「勞動彈性化」的發展趨勢下，台灣勞動市場內的非典型勞工人數持續成長，不僅派遣勞工面臨各種彈性剝削的風險問題，從事部分工時工作的勞工，面臨的彈性剝削風險問題也不斷，以下分別從三方面分析。首先，在「就業不安全的勞動風險」方面，根據勞動部「2017 年部份工時勞工就業實況調查報告」顯示，當部分工時勞工在遭遇「資遣解僱」時，在全部的部分工時勞工中，有多達 40.4%的部分工時勞工表示不知道其服務單位有預告資遣，明確表示雇主沒有預告資遣者只占 5.5%，二者合計 45.9%，代表有近半數的部分工時勞工不知道雇主有預告資遣或是雇主根本沒有預告資遣，迫使近半數的部分工時勞工必須被迫承受雇主突發式解僱的失業風險。比起 2011 年時，當時有 32%的部分工時勞工表示不知道其服務單位有預告資遣，明確表示雇主沒有預告資遣者占 7.2%，二者合計 39.2%，6 年來增加了 6.7%，顯示面臨突發式解僱的就業不安全風險的部分工時勞工，有增加的趨勢。

第二，在「所得不足的勞動風險」方面，部分工時勞工面臨著「低薪勞動風險」，根據勞動部「部份工時勞工就業實況調查報告」顯示，從表五得知，部分工時勞工的平均每月薪資收入，呈現逐年減少的趨勢，在 2017 年的平均每月薪資收入是 12,203 元，比起 2007 年的 13,346 元，下降了 1,143 元，10 年來的下降幅度達 8.5%，平均每年減少了 114 元，代表過去 10 年來，部分工時勞工正承受著日益惡化的「低薪勞動風險」。

表五　部分工時勞工的平均每月薪資收入情形

	2007 年	2013 年	2017 年

平均每月薪資	13346 元	12786 元	12203 元
平均每周工時	28 小時	20.5 小時	18.3 小時

資料來源：勞動部，2007-2017 部分工時勞工就業實況調查報告。

另外，主計總處的歷年人力運用調查顯示，從表六可以得知，在全體的部分工時勞工之中，時薪制的部分工時勞工的人數，呈現逐漸下降的趨勢，從 2007 年的 25.9 萬人，下降到 2017 年的 20.3 萬人，雖然部分工時勞工的人數減少，但是薪資並未增加，特別是在基本工資制度的基本時薪已經逐漸調高的情況下，部分工時勞工的平均每月薪資收入卻仍然出現相對下降的情勢，其主要原因應該與部分工時勞工的平均每周工時逐年減少有關，從表五得知，從 2007 年的平均每周 28 小時，減少為 2017 年的平均每周 18.3 小時，隨著工時的減少，致使時薪制的部分工時勞工的薪資收入下降。

表六　不同敘薪方式之受僱部分工時勞工的人數（單位：萬人）

	2007 年	2013 年	2015 年	2016 年	2017 年
時薪制	25.9	20.3	20.9	22.3	20.3
月薪制	7.5	5.0	3.9	4.5	5.8
日薪制	2.1	7.5	6.4	6.9	7.0
按件計酬制	0.6	2.6	3.6	2.0	2.9

資料來源：主計總處，2007-2017 人力運用調查報告。

第三，在「勞動保護不足的勞動風險」方面，勞動部「2007 年部份工時勞工就業實況調查報告」顯示，當部分工時勞工在遭遇「職業災害」時，有多達 41.9%的部份工時勞工表示不知道可以獲得補償，1.3%表示完全沒有獲得補償，另外有 26.7%的部分工時勞工表示「只有領取勞保職災給付之外，雇主沒有依法提供職災補償」，顯示有相對多數的部分工時勞工在遭遇職業災害時，未能獲得完整的勞動法令保障。另外，勞動部「2017 年部份工時勞工就業實況調查報告」則是顯示，部分工時勞工表示其服務單位沒有給予特別休假日者占 58.6%，而有給予特別休假日者占 41.4%，平均特休日數為 6.7 日，顯示有將近六成的部分工時勞工並沒有享有發定的特別休假權利。至於在「勞工保險」提供的勞動保護方面，多數部分工時勞工無法以實際薪資做為勞工保險投保薪資，導致在目前部份工時工作最低投保薪資 11,100 元的規定之下，部份工時勞工的薪資所若是低於 11,100 元，就會出現雇主不願意為部分工時勞工投保的問題，。

八、徘徊在「彈性」與「安全」之間的部分工時勞動政策

長期以來，台灣的勞動法制中，早期的「工廠法」內，關於「部份工時勞動」的保護規範，一直未見明確的條文規定，成為「規範疏漏」的制度性問題。在

1984 年「勞動基準法」施行後，儘管勞動部宣稱，部份工時勞工與雇主之間具有僱用關係，同樣適用於勞動基準法的各項勞動條件保護規範，但是整部「勞動基準法」內，關於「部份工時勞動」的具體保護規範條文，卻只有在「勞動基準法施行細則」內有一項關於「基本工資依比例計算原則」的條文：「勞工工作時間每日少於八小時者，除工作規則、勞動契約另有約定或另有法令規定者外，其基本工資得按工作時間比例計算之」（第 13 條），除此之外，關於部分工時勞工的工時、延長工時、休假、休息等基本勞動權益保護事項，都未見規定，顯見「規範不足」的制度性問題，依然存在。

1.從「勞動彈性化」政策到「兼顧彈性與安全」的部分工時勞動政策

儘管長期以來一直存在部分工時勞動的「規範不足」制度性問題，但是在 1999 年初，政府為了因應經濟危機，由經建會提出《強化經濟體質方案》後，政府就將「勞動彈性化政策」列為當時台灣的勞動政策原則。延續「勞動彈性化」政策原則，2000 年時，經建會公布《新世紀人力發展方案》，作為指導 2001 年到 2004 年國家人力資源政策的基本方針，詳盡的提出了「勞動彈性化政策」的全盤構想，其中「勞動供需調整策略」，主要是擴大公私部門運用部分工時勞工、臨時工等非典型勞動者的政策，其中的一項政策是：以各種政策或修法，來促進資本家以部分工時工作或其他非典型方式，雇用婦女和中高齡勞工，確立了「促進部分工時勞動」的勞動彈性化政策，成為這個階段的勞動政策方針。

延續這項政策方針，2001 年 1 月時，行政院召開「全國經濟發展諮詢委員會議」，以「改善投資經營環境」為中心議題，在十項討論議題中，經建會依照「技術人力供給及勞工問題」議題的會議結論，具體化為多項「行動方案」，其中一項方案是「制訂部分時間工作專法或專章，以落實勞工權益的保障」（石油勞工，2005），強調「部分工時勞工權益的安全保護」，可見此階段推動「部分工時勞動立法」的政策原則，已經從上一階段強調「促進部分工時勞動」的勞動彈性化政策，轉變為「兼顧彈性與安全」的部分工時勞動政策原則。在經建會的要求下，勞動部開始進行「推廣部份工時及彈性工時制度」、「部份工時工作法制化」等二方面的部分工時勞動修法研究，以下分別說明之。

2.兼顧彈性與安全的政策平衡難題：勞保投保薪資級距降低議題

首先，在「推廣部份工時及彈性工時制度」方面，當時「推廣部份工時制度」的主要政策目標在於：將勞保投保薪資級距降低，一方面保障低薪部份工時工作者的勞保投保權益，同時減少雇主的投保負擔，鼓勵僱用部份工時勞工，顯見此階段推動「部分工時勞動立法」的政策原則，已經從上一階段強調「促進部分工時勞動」的勞動彈性化政策，轉變為「兼顧彈性與安全」的部分工時勞動政策原

則。「勞保投保薪資級距降低」的議題，其問題的根源來自於勞工保險局在 1998 年 10 月公布修正後的「勞保投保薪資分級表」（台八十七勞保二字 037497 號令），當時的分級表規定：每月薪資總額在 11100 元以下的童工、職業訓練機構受訓者、部分工時勞工，適用於 11,100 元的最低投保薪資等級，但是當時雇主經常表達反對的意見：若是部分工時勞工的每月薪資未達到 11,100 元，雇主卻必須依照 11,100 元的最低投保薪資繳納保費，不僅不合理，而且增加雇主的保費負擔，因此，政府基於「兼顧彈性與安全」的部分工時勞動政策原則，企圖將勞保投保薪資級距降低，以減少雇主的勞保保費負擔，鼓勵僱用部份工時勞工，同時保障低薪的部分工時勞工的勞保保障。但是勞動部研究後，並未真正修改降低勞保投保薪資分級表的級距，其主要考慮在於：11,100 元已是適用於童工的最低保障標準，基於社會保險的「最低保障原則」，不宜再降低勞保投保薪資的級距。由此可見政府想要落實「兼顧彈性與安全」的部分工時勞動政策原則，其實並不容易，其中不僅涉及到「雇主要求彈性運用更低保費成本的部分工時勞動力」，同時也涉及到「部分工時勞工獲得的安全保障程度」議題，二者之間顯然出現了平衡的政策難題，直到今天都尚未解決。

對於雇主而言，部份工時工作是一種「內部數量彈性」策略，有利於雇主因應季節性或臨時性的生產需要，補充企業內部的典型勞動力不足時的彈性人力調節，但是從勞動者的角度來看，部份工時工作可以是勞動者進入勞動市場的橋樑管道，同時也可能造成勞動者在收入上的陷阱，特別是對於無法從事典型工作的「非自願性的部份工時工作者」而言，更可能形成一種就業陷阱，難以轉銜從事穩定的典型工作，面臨就業不穩定與低薪等風險。

3.「行政指導」途徑的部分工時勞動政策

第二，在「部份工時勞動的法制化」方面，部分工時勞工往往面臨各種勞動風險，再加上「勞動基準法」在「部份工時勞動保護規範」上的明顯不足，因此確實有必要推動部份工時勞動的法制化，加強對於部分工時勞工的勞動保護，不過勞動部經過研究後，並未依據「全國經濟發展諮詢委員會議」宣示的「制訂部分時間工作專法或專章」結論，而是決定採取「訂立行政指導」的途徑，其主要考慮在於：部份工時勞工同樣適用於「勞動基準法」的各項勞動條件保護規範，只是勞動基準法並未制定明確的部分工時勞動的條文，因此可採取「訂立行政指導」的方式，補充關於部分工時勞動的保護規範。基於「訂立行政指導」的政策方針，勞動部先是在 2003 年 3 月公布「僱用部分時間工作勞工參考手冊」，後來又在 2014 年 1 月公布「僱用部分時間工作勞工應行注意事項」，隨後又公布「部分時間工作勞工勞動契約範本」，企圖確立關於保護部分工時勞工的基本規則。

檢視勞動部公布的 2003 年「僱用部分時間工作勞工參考手冊」（簡稱「參考

手冊」）的內容，其實乃是依照三項原則而制度，第一項原則是國際勞工組織《部分工時勞工公約》明訂的「比例平等待遇原則」，意指：依照部分工時勞工與可比較之全時勞工的工時比例，決定部分工時勞工可獲得的勞動條件，這是一項足以提供部分工時勞工獲得合理勞動保護的基本原則，受到許多先進國家採用。「僱用部分時間工作勞工參考手冊」依照「比例平等待遇原則」而制定的條款包括：（1）「工資（含假日工資）由勞雇雙方議定之。但不得低於按工作時間比例計算之基本工資」（參考手冊第 5 條第 1 項）；（2）「資遣費，依勞動基準法之給付標準計算給付之」（參考手冊第 5 條第 4 項），而依照勞動基準法的資遣費計算規定：「同一雇主之事業單位繼續工作，每滿一年發給相當於一個月平均工資之資遣費。依前款計算之剩餘月數，或工作未滿一年者，以比例計算給付之」（第 17 條）。

「僱用部分時間工作勞工參考手冊」的第二項原則是「最低保障原則」，即部分工時勞工的勞保投保薪資級距為 11,100 元的最低等級：「部分時間工作勞保被保險人之薪資報酬未達基本工資者，其勞保投保薪資得依照勞工保險投保薪資分級表規定有關職業訓練機構受訓者及童工適用之投保薪資等級申報」（參考手冊第 7 條第 3 項）。第三項原則是「平等待遇原則」，即特定項目的勞動條件，部分工時勞工與可比較之全時勞工，享有相同的待遇，在「僱用部分時間工作勞工參考手冊」中，依照「平等待遇原則」而制定的條款包括：（1）「資遣預告期間，依勞動基準法第 16 條規定辦理」（參考手冊第 5 條第 3 項）；（2）「工作場所安全衛生設施標準，事業單位僱用部分時間工作勞工，其工作場所安全衛生設施標準應與全時工作之勞工相同」（參考手冊第 8 條第 1 項）。

進一步檢視 2014 年公布的「僱用部分工時勞工應行注意事項」（簡稱「注意事項」）的內容，可以發現「注意事項」延續「參考手冊」的三項原則，但是適用三項原則的勞動條件項目已經有所改變。首先，在「比例平等待遇原則」方面，「注意事項」內，明確以「比例平等待遇原則」規範的條款包括：（1）「按月計酬者之工資不得低於按工時比例計算之每月基本工資」（注意事項第 6 條第 2 項第一款），但是同時卻又規定「按時計酬者不得低於每小時基本工資」，也就是「比例平等待遇原則」並不適用於「按時計酬的部分工時勞工」，前後條款不一致的問題十分明顯，造成制度上的「同工不同酬」後果。（2）「資遣費，依勞動基準法之給付標準計算給付之」（注意事項第六條第四項第三款）。（3）「特別休假日期以部分工時勞工之全年工時占全時勞工全年工時之比例，乘以勞基法規定的特別休假日期計算」（注意事項第 6 條第 2 項第 3 款）。（4）「婚、喪、事、病假，依勞工請假規則辦理，其請假之時數，得參考工作時數之比例方式計給」（注意事項第 6 條第 2 項第 4 款）。（5）「產檢假、陪產假及家庭照顧假，部分工時勞工於請求產檢假、陪產假及家庭照顧假時，依均等待遇原則，按勞工平均每週工作時數依比例計給」（注意事項第 6 條第 3 項第 7 款）。（6）「生理假，全年請假日數未逾 3 日者，不併入病假計算，薪資減半發給；逾 3 日部分，按規定應併入病假

計算，其有薪病假之給假時數，按勞工平均每週工作時數除以 40 小時之比例計給，薪資減半發給」（注意事項第 6 條第 3 項第 8 款）。(7)「謀職假，每日時數，得參考工作時數之比例方式計給」(注意事項第 6 條第 4 項第 1 款)。

第二，在「最低保障原則」方面，「注意事項」內規定：「部分工時勞工之薪資報酬未達基本工資者，依現行分級表備註欄規定辦理投保」(注意事項第八條第三項)，同樣不適用「比例平等待遇原則」。第三，在「平等待遇原則」方面，「僱用部分工時勞工應行注意事項」內，明確以「比例平等待遇原則」規範的條款包括：(1)「資遣預告期間，依勞動基準法第十六條規定辦理」(注意事項第 6 條第 4 項第 1 款)。(2)「安全衛生設施標準，事業單位僱用部分工時勞工，其工作場所之安全衛生設施標準，應與全時勞工相同」(注意事項第 9 條第 1 項)。(3)「職業災害補償，部分工時勞工發生職業災害時，雇主應依勞動基準法第 59 條規定予以補償，不因其為部分工時勞工而有不同」(注意事項第 6 條第 5 項)。(4)「休息日，勞工每 7 日中應有 2 日之休息，其中 1 日為例假，1 日為休息日，工資照給」（注意事項第 6 條第 3 項第 1 款)。(5)「休假日，內政部所定應放假之紀念日、節日、勞動節及其他中央主管機關指定應放假之日，均應休假，工資應由雇主照給」（注意事項第 6 條第 3 項第 2 款)。(6)「產假，依勞動基準法第 50 條及性別工作平等法第 15 條規定辦理」(注意事項第 6 條第 3 項第 5 款)。(7)「安胎休養及育嬰留職停薪，基於母性保護之精神，部分工時勞工懷孕期間經醫師診斷需安胎休養者，雇主應按所需期間，依曆給假。至於有親自照顧養育幼兒需求而申請育嬰留職停薪者，其期間依曆計算，不因部分時間工作而依比例計給」（注意事項第 6 條第 3 項第 6 款)。

比較「參考手冊」與「注意事項」對於雇主僱用部分工時勞工的行政指導內容，從表七可知，「注意事項」相較於「參考手冊」，部分工時勞工適用「比例平等待遇原則」、「平等待遇原則」二項原則的勞動權益項目，都比較多，只有在「最低保障原則」方面，「參考手冊」與「注意事項」的規定類似，整體而言，「注意事項」要求雇主在僱用部分工時勞工之時，提供更為廣泛的勞動保護。

表七　部分工時勞動之「參考手冊」與「注意事項」比較

	參考手冊的規定	注意事項的規定
比例平等待遇原則	工資（含假日工資）不得低於按工作時間比例計算之基本工資	按月計酬者之工資不得低於按工時比例計算之每月基本工資；但按時計酬者不得低於每小時基本工資
	資遣費	資遣費
		特別休假日
		婚、喪、事、病假

		產檢假、陪產假及家庭照顧假
		生理假
		謀職假
最低保障原則	部分工時勞工之薪資未達基本工資者依童工適用之投保薪資等級申報	部分工時勞工之薪資未達基本工資者依分級表備註欄之投保薪資申報（最低等級即童工）
平等待遇原則	資遣預告期間	資遣預告期間
	工作場所安全衛生設施標準	工作場所安全衛生設施標準
		職業災害補償
		休息日
		休假日
		產假
		安胎休養及育嬰留職停薪

資料來源：作者自行整理。

雖然勞動部已經訂立「參考手冊」與「注意事項」二項關於雇主僱用部分工時勞工的「行政指導」，但是依照「行政程序法」的規定，所謂「行政指導」是指：「在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為」（第165條），由此可知，「參考手冊」與「注意事項」並不具有法律上的強制效力，對於雇主並不具有強制性的規範作用，導致「參考手冊」與「注意事項」二項行政指導的實際貫徹效果十分有限，能夠提供部分工時勞工的勞動保護同樣十分有限，難以落實部分工時勞工的勞動權益保障。

九、結語

長期以來，台灣在「自由式市場經濟體」的發展脈絡之下，生產體制主要是以出口導向的代工生產製造業體制、內需型的勞力密集服務業體制為核心特徵，而為了配合「代工生產製造業」生產體制與「勞力密集服務業」體制的勞動力需要，在工會組織力量不強的工業關係體系內，台灣逐漸建構形成一種「彈性化的勞動力運用體系」，其構成要素包括彈性工時制度、彈性運用低度勞動保護的非典型勞工、低技術勞工的技能形成體系，為了符合「彈性化的勞動力運用體系」的勞動力需要，台灣的政府企圖建構以「促進勞動彈性化」為主的非典型勞動政策，但是在制定過程中，其政策內涵往往受到「產業要求更多彈性人力」以及「勞工要求更充份勞動保障」二股相互衝突的社會力量之影響，迫使政府在非典型勞動政策的制定上，陷入「彈性」與「安全」之間的平衡難題，因而採取的因應策略具有「制定行政指導為主」、「局部修改勞基法」、「迴避非典型勞動專法」等三項制度性特徵，進而導致整體的非典型勞動政策呈現「勞動保護成效有限」以及

「政策變革緩慢」的情形，難以有效解決非典型勞工的遭受的彈性剝削問題。

有鑒於臺灣勞工的非典型勞工人數逐年增加中，然而非典型勞工的勞動權益受損問題，已經形成日益嚴重的社會問題，實有必要提出有效可行的非典型勞動政策，以減緩非典型勞工的勞動權益受損問題持續擴大。而解決問題的根本之道建議應該：分別立法保障各種非典型勞工的勞動權益，包括：制定「部分工時勞工保護法」，依照工時、工資或保費分擔之比例，享有與全時勞工同等之勞動保護與社會保障，讓部分工時者也應與全時工作者享有比例平等的待遇，同時享有失業給付、母性給付、疾病給付、殘障給付、老年給付等社會保障；制定「派遣勞工保護法」，明確管制勞動派遣的不當擴張，並明確化要派單位雇主的責任，保障派遣勞工權益，包括：落實派遣勞工享有與要派單位內相同職位之正職勞工相同的平等待遇原則與同工同酬、規定派遣單位為特許制、禁止登錄型派遣、正面表列勞動派遣行業、派遣勞工於同一要派單位工作超過一年就有權利成為要派單位之不定期契約工。

參考文獻

邱祈豪（2003）。《台灣勞動派遣法制化之研究》，台北：致良出版社。

主計總處（2004）。《人力派遣產業統計報告》。台北：主計總處。

主計總處（2006）。《工商及服務業普查調查》。台北：主計總處。

主計總處（2004-2016）。《薪資與生產力統計年報》。台北：主計總處。

主計總處（2000-2017）。《人力資源調查統計年報》。台北：主計總處。

主計總處（2001-2017）。《人力運用調查統計年報》。台北：主計總處。

國家發展委員會與勞動部（2004）。《人力派遣服務業發展綱領及行動方案》。台北：國家發展委員會。

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。

黃同圳（1984）。〈勞動基準法草案平議〉，《勞工研究季刊》第 75 期，頁 86-106。

陳盈方（2005）。〈東亞生產體制與社會政策的制度鑲嵌：日本與台灣的比較〉。嘉義：中正大學社會福利研究所碩士論文。

李健鴻 (2012)。〈後工業社會的失業風險調控：台灣因應金融危機的就業政策與治理困境分析〉。《政大勞動學報》第 28 期，頁 87-156。

李健鴻 (2016)。〈非典型勞動-勞動彈性化下非典型工作者的保障〉，收錄於《公平經濟新藍圖－2016 勞動政策白皮書》第 3 章，頁 41-54。

李健鴻 (2017)。〈薪資保護、就業保護、技能形成：台灣「低薪就業體制」的形成分析〉，收於《變遷中的勞動世界》，頁 161-196。台北：台灣勞動學會。

台灣勞工陣線（1999）。《台灣勞工的主張－2000 年勞工政策白皮書》。台北：勞動者雜誌社。

《石油勞工》編輯室（2005）。〈充分就業.拒當賤勞--迎戰勞動彈性化國際論壇〉，第 365 期，台北：台灣石油工會。
葉崇揚、陳盈方（2013）。〈民主、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析〉。《人文及社會科學集刊》第25卷第1期，頁45-86。
勞動部（2003）。《民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查》。台北：勞動部。
勞動部（2005）。《民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查》。台北：勞動部。
勞動部（2005）。《職類別薪資調查報告》。台北：勞動部。
勞動部（2007-2017）。《部分工時勞工就業實況調查》。台北：勞動部。
Esping-Andersen, Gosta and Marino Regini (2000). *Why Deregulate Labor Market?* London: Oxford University 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.
Klammer,U.（2005）,“Flexicurity schmes”,Brussels:Council of Europe.
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.
Standing, Guy(2016)Precariat: The New Dangerous Class. Bloomsbury Academic.
Wilthagen,T. and van Velzen,M.（2004）,“The road towards adapability,flexibility and security” Paper presented at the European Commission/DG Employment Thematic Review Seminar on “Increasing adaptability for workers and enterprises”,Brussels:21 September.

失守的教育:
校園的非典型化壓迫

劉梅君
政治大學勞工研究所教授
「勞動彈性化下的工人運動:東亞經驗交流」
國際研討會 2019.05.10~12

流浪教師，故事到此為止?

- 何處是我家? 中小學及大專院校的流浪教師
  流浪教師:不得其門而入、
  入門了，卻不停轉換校園
- 終於被青睞，幸福快樂的開始?
  校園中的二等教師
  *大學—兼任教師、專案教師
  *中小學—代理教師、代課教師、兼任教師
- 朝不保夕、有責無權、專業難以發展、
  師生關係難以建立

中小學校園的非典型化

- 中小學，充斥缺乏保障的保麗龍教師—用過即丟，代理教師、代課教師、兼任教師
- [**中小學兼任代課及代理教師聘任辦法**]
  兼任教師: 部分時間擔任學校編制內教師依規定排課後尚餘之課務或特殊類科之課務
  代課教師: 部分時間擔任編制內教師因差假或其他原因所遺之課務
  代理教師: 全時擔任便致內教師因差假或其他原因所遺之課務

非典人力在中小學的擴大

學年	各級學校專任教師總計①	國小	長期代理②	國中	長期代理	高級中等學校	長期代理
96	275,524	101,360	4,920	51,327	3,996	51,006	…
100	271,523	98,559	8,338	51,200	5,860	53,383	3,929
104	299,917	97,368	11,775	50,394	6,531	55,340	5,109
105	294,911	95,081	11,044	48,063	5,602	54,575	5,336
106	293,538	94,407	11,709	46,772	5,327	53,943	6,023

代理教師的聘期與再聘次數

- 代理教師，初聘期限?
  沒有任何一個縣市是以一年為期!
  僅台北市、金門縣以11個月為上限
  若有兼導師或行政，以11個月為限的增加
  了基隆市及桃園市
  其餘縣市全都在11個月以下
- 代理教師，再聘次數
  聘任三個月以上、服務成績優良、符合校務需求，得再聘，至多再聘2次!

待遇大不同的代理教師

- 兼任、代課老師，以鐘點費支給
- 代理老師，本薪+加給+獎金，比照專任
  畏懼合格教師證書者，學術研究費打八折
- 無年功薪之設計
- 無考績獎金
- 職前年資提敘?
- 年終獎金?

教學品質?

- 聘期短，代理教師面臨工作、備考、甄試的多重壓力!
- 缺乏工作保障，工作不穩定、工作分配不公平、工作歸屬感低落、專業易受質疑
- 不合理的工作要求—

  代理兼導師-

  導師應是熟悉教學代班的資深教師，

  無聘期保障的代理教師，兼導師，

  對師生雙方均不利!

  代理兼行政-影響專業養成與積累

追逐「績效」的大學校園

- **評量大學的KPI**

  學術論文產出（T/SSCI）、產學數量與金額、招生人數、畢業生就業數等。

- **評量老師的KPI**

  教師評鑑（教學、研究、輔導）、限年升等

- **財務KPI**

  彈性雇用（兼任教師、專案教師、約聘教師）

  勞動強度增加（增加責任鐘點、增加行政責任、人時制、大班制）

  降低人事成本（評鑑考績、超額教師/生師比、限年升等、配額升等、限制升等、個人附約、學生勞動者的勞保/勞退、扣/減/欠薪/鐘點/導師/暑修費/年終獎金）

  擴大收入來源（調漲學雜費、招生、產學合作、捐款、在職專班/學分班/夜間部/公務人員訓練班/終身教育…）

此簡報修改自陳政亮教授的[高教市場化危機與公共化]演講

台灣高教私有化：私校經費占GDP 比率偏高

	2008年		
	總計	公立	私立
中華民國 2008年	1.93	0.83	1.10
OECD國家			
日　本[3]	1.5	0.5	1.0
南　韓	2.6	0.6	1.9
美　國	2.7	1.0	1.7
加 拿 大[4]	2.5	1.5	1.0
英　國	1.2	0.6	0.6
法　國	1.4	1.2	0.2
德　國	1.2	1.0	0.2
義 大 利	1.0	0.8	0.2
西 班 牙	1.2	1.0	0.2
比 利 時	1.4	1.3	0.1
荷　蘭	1.5	1.1	0.4
芬　蘭	1.7	1.6	0.1
澳大利亞	1.5	0.7	0.8
紐 西 蘭	1.6	1.1	0.5
OECD國家平均	1.5	1.0	0.5

私校退場，要附贈嫁妝?

- 《私立大專校院轉型及退場條例》編列高達50億元的所謂「轉型及退場基金」，目的是要提供融資和利息補貼等誘因，根據工會的初步估計，日後恐為掏空的校產總額將會高達1,300億元！
- 「保障師生權益」、「校產不落入私人口袋」?
- 轉型、捐贈之名來「五鬼搬運」校產

學店化的高教創新

- 「高餐藍帶公司」的真相: 高價補習班
- 校方投入上億元校務基金與藍帶集團合辦「高餐藍帶公司」，對有限的辦學資源產生排擠效應(老舊的廚房竟無經費修繕！)但「高餐藍帶」僅支付每月10萬租金，即租賃一整棟校內大樓，遠低於市場行情!
- 此班與師生毫無關聯!專班一年百萬學費，開課時間高餐學生是無法參與。

遊走勞動和學習間的產學合作/實習制度

- 1990年代中期開始的大學擴張過程中，不論是技職體系還是綜合大學，都強調知識在市場中的可應用性，整體教育思維環繞在「學用落差」及「如何弭平學用落差」
- 教育部在2000年後，全面推動的評鑑制度以及獎補助款規則，更將學用合一、產學合作視為重要的指標；這當然也刺激了校園中「實習制度」的氾濫與「產學合作」案的大量增加。
- 強制勞動? 培養人才 vs.製造奴才?

校園內16種身分工作者

- 公立大專院校共16類人

  教師（專任、專案、兼任）、

  職員（公務人員身份）、

  約聘僱人員、職工（技工、工友、駕駛員）、臨時人員、駐衛警、

  專任研究助理、兼任研究助理、臨時工、教學助理、

  助學金工讀生與派遣人員

- 部分身份別進一步區分更多細項，

  如約聘僱人員包括五種殊異的類型。

- 不同的就業類型，涉及相異的適用法令與保障程度

行政支援人力的長期臨時化

- 《行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點》

  臨時人員: 非公務人員法規＋非人事費，自行進用之人員，且不包括約聘僱、技工工友、校務基金進用人員、駐衛警（要點二），辦理非屬行使公權力之下列業務：

  1. 臨時性、短期性、季節性及特定性等定期契約性質之工作；

  2. 因機關組織特性、特殊業務需要，於中華民國九十六年十二月三十一日前經本院核定進用臨時人員辦理之工作。

- 工作內容難以辨識約僱人員與臨時人員之間的差異，以經費來源作為辨別進用人員身份的荒謬!

「教師兼職化」變為「兼任專職化」

- 根據教育部於2012年5月2日在立法院教育及文化委員會的書面報告《大專校院非典型勞動現況及其勞動權保障之檢討》指出，100學年度公私立大專校院兼任教師共計有44,857人，但2001年僅有27,111人，這十年成長了65%。2016年持續增加到46,352人。
- 作為一種特別例外的兼職類型，卻演變成一種常態例行的類型!

近乎一半教職是兼職老師

- 106學年大專院校兼任教師高達四萬四千多人，公立大專院校在總校數中佔比32%，但公立大專院校的兼任教師人數佔總兼任教師數的37%。
- 但若拿公私立專任教師人數來比，則兼任老師在公私校的比例均分別高達85%及99.5%。
- 換言之，無論公私立大學院校，專任與兼任人數旗鼓相當。

遲遲未受保障的大學兼任教師

教育部的辯詞:

- 兼任教師不定期契約聘任未能回應學生課程學習內涵調整需求
- 現行兼任教師有教師法第 14 條有關貪污罪、性侵害、監護宣告、精神病、教學不力等情事，應予解聘；….。惟兼任教師如適用勞基法後，學校恐面臨不適任教師難以處理之困境。
- 工資由勞資雙方議定，非以統攝性鐘點費支給，對兼任教師待遇權利非全然有利
- 兼任教師適用勞基法特別休假規定，且無調課補課代課機制，恐影響學生受教權益及造成學校課務推展之困擾

被濫用的兼任教師

- 學科基礎紮根課程
  在大學實施課程精實，且重研究輕教學風潮下，越來越多個學科的基礎紮根專業課程，是交付兼任教師挑大樑
- 通識課程

  *兼任教師是通識課程、通識中心的主力教師，甚至全部都是兼任教師!

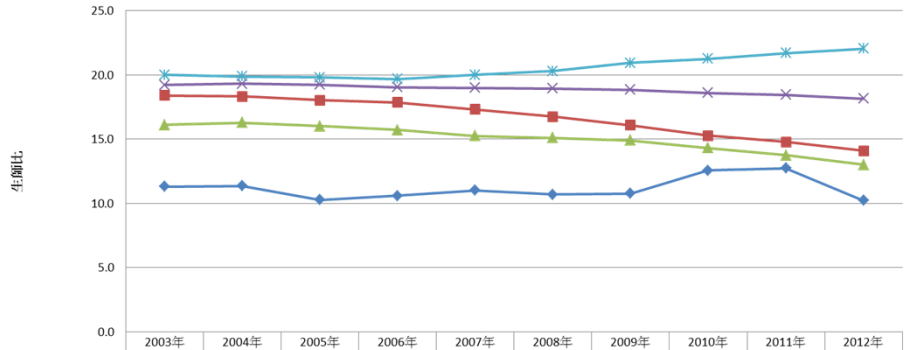
  *兼任教師，遊走流浪於各校的通識中心!

兼任教師，具本職 vs. 非具本職?

- 區分「本職」與「非本職」，一國多制!
- 法理上，一般勞工，白天有全職，晚上他處兼職時，兼職之雇主並無勞基法上雇主的豁免權利。
- 何以校園內受雇的兼職老師要例外?

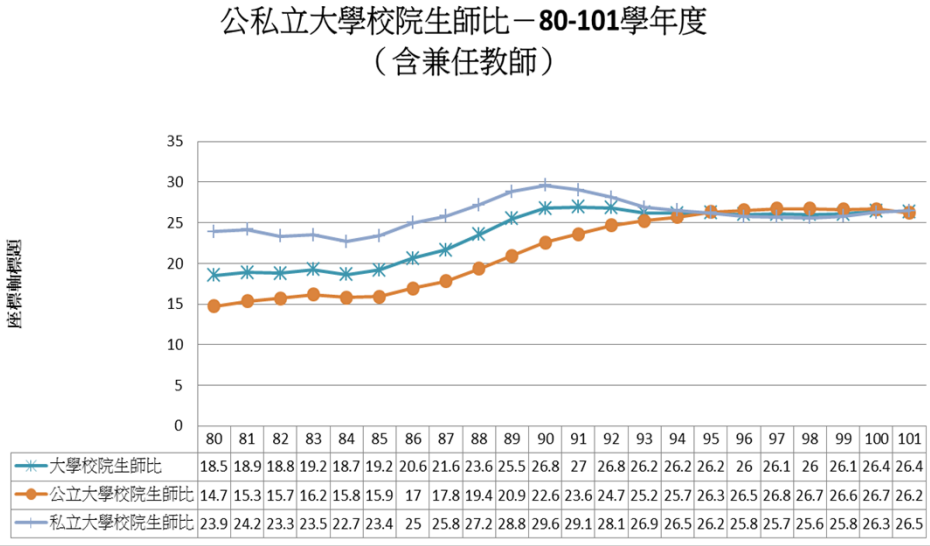
大學校園，生師比最差!
而且唯一在十年內還持續惡化的？

台灣各教育階段生師比變遷（以專任教師與全時學生計算）－2003-2012年



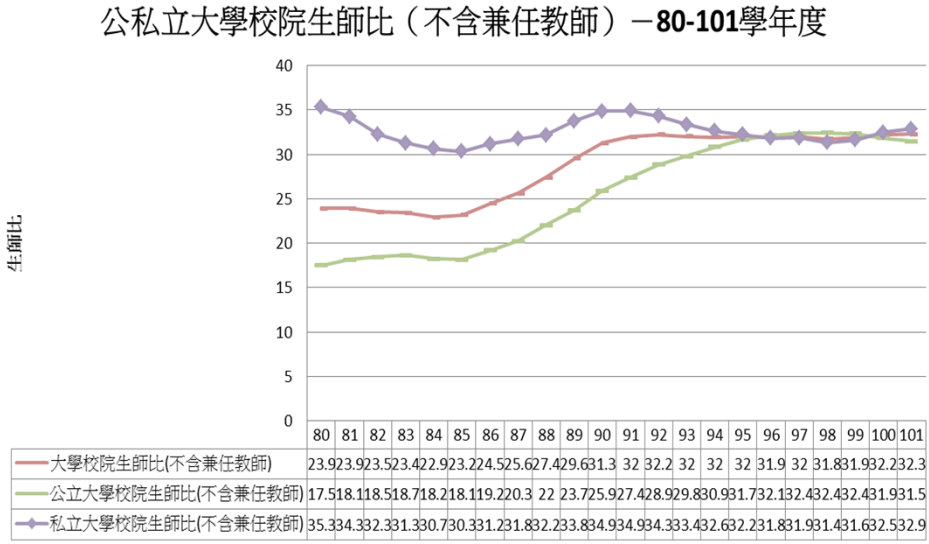
	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
學前教育	11.3	11.4	10.3	10.6	11.0	10.7	10.8	12.6	12.7	10.2
初等教育	18.4	18.3	18.0	17.9	17.3	16.7	16.1	15.3	14.8	14.1
初級中等教育	16.1	16.3	16.0	15.7	15.2	15.1	14.9	14.3	13.7	13.0
高級中等教育	19.2	19.3	19.2	19.0	19.0	18.9	18.8	18.6	18.5	18.1
高等教育	20.0	19.9	19.8	19.7	20.0	20.3	20.9	21.2	21.7	22.0

台灣公私立大學的生師比變遷與惡化



	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101
大學校院生師比	18.5	18.9	18.8	19.2	18.7	19.2	20.6	21.6	23.6	25.5	26.8	27	26.8	26.2	26.2	26.2	26	26.1	26	26.1	26.4	26.4
公立大學校院生師比	14.7	15.3	15.7	16.2	15.8	15.9	17	17.8	19.4	20.9	22.6	23.6	24.7	25.2	25.7	26.3	26.5	26.8	26.7	26.6	26.7	26.2
私立大學校院生師比	23.9	24.2	23.3	23.5	22.7	23.4	25	25.8	27.2	28.8	29.6	29.1	28.1	26.9	26.5	26.2	25.8	25.7	25.6	25.8	26.3	26.5

不採計兼任教師，生師比的變遷



	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101
大學校院生師比(不含兼任教師)	23.9	23.9	23.5	23.4	22.9	23.2	24.5	25.6	27.4	29.6	31.3	32	32.2	32	32	32	31.9	32	31.8	31.9	32.2	32.3
公立大學校院生師比(不含兼任教師)	17.5	18.1	18.5	18.7	18.2	18.1	19.2	20.3	22	23.7	25.9	27.4	28.9	29.8	30.9	31.7	32.1	32.4	32.4	32.4	31.9	31.5
私立大學校院生師比(不含兼任教師)	35.3	34.3	32.3	31.3	30.7	30.3	31.2	31.8	32.2	33.8	34.9	34.9	34.3	33.4	32.6	32.2	31.8	31.9	31.4	31.6	32.5	32.9

堪憂的學習品質

- 教學人力兼職化的不利影響
  *對學生不利: 兼任老師缺乏校園研究空間、相關設施使用權利、無法和學生建立穩定長期的師生關係
  *對兼職老師不利: 奔波於各校園兼課，不利於研究積累與發表、也不利與專業社群網絡進行持續長期交流
- 行政人力臨時化的不利影響
  支援學術研究與教學的行政人力，流動率高，缺乏經驗與熟練，不易即時有效支援

下一個大學人力運用非典化的受害者是誰?

專案教師?

博士後?

博士生?

謝謝聆聽

敬請指教

勞動彈性化下的「青年自主工運」：拓展、創新「工會管區」的想像與嘗試

The Independent Labor Movement of Young Workers in Taiwan: The Innovation and Expansion of Union Jurisdiction

鄭中睿（Ray Cheng） 林凱衡（Kenny Lin）
林奕志（Willie Lin） 吳昭儒（Jeromy Wu）

楔子

Preface

1223反勞基法修惡大遊行

The March against the Amendment of the "Labor Standards Act"(Dec 23, 2017)

- 起因：《勞動基準法》修惡，工時規範彈性化。
  The cause: The amendment of the "Labor Standards Act " which deregulates working hours.
- 「五一行動聯盟」做為台灣自主工運近年，大規模共同行動之主要協調、串聯平台，發起、帶領遊行反對。
  The "May 1st Coalition"—a network of Taiwan's independent labor movement to coordinate large collective actions in recent years—led the march.
- 遊行現場，內部發生爭執：指揮於當日「佔領」行動結束後，宣布解散；部分群眾認為訴求尚未達成，不滿指揮團隊決策，與之口角並拒絕撤離，後續發展為「1223城市游擊」。
  Dispute within the rally: After finished the "occupation", the commander announcing dissolution. Some crowds who insisted that the demands weren't accomplished were dissatisfied then refusing to leave. Later became the "Urban Guerrilla".

佔領路口

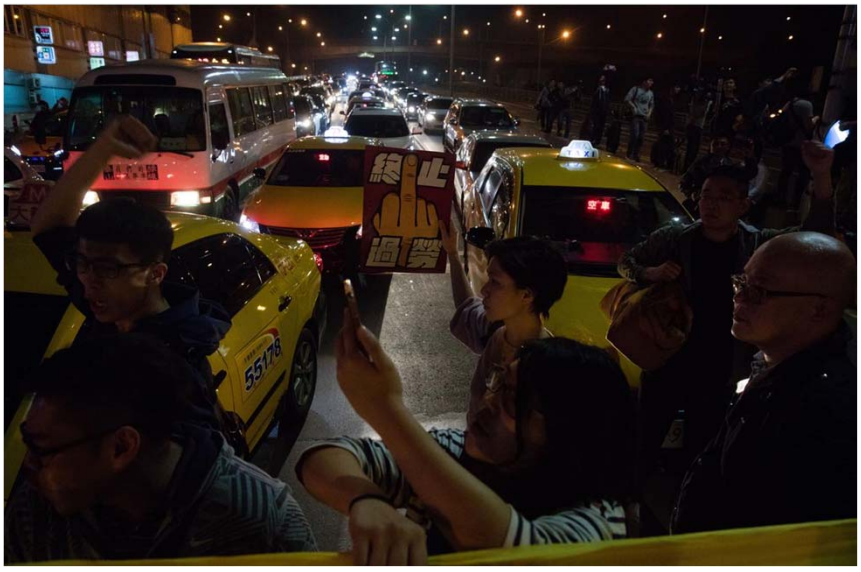
Occupation

佔領路口
Occupation

城市游擊
Urban Guerrilla

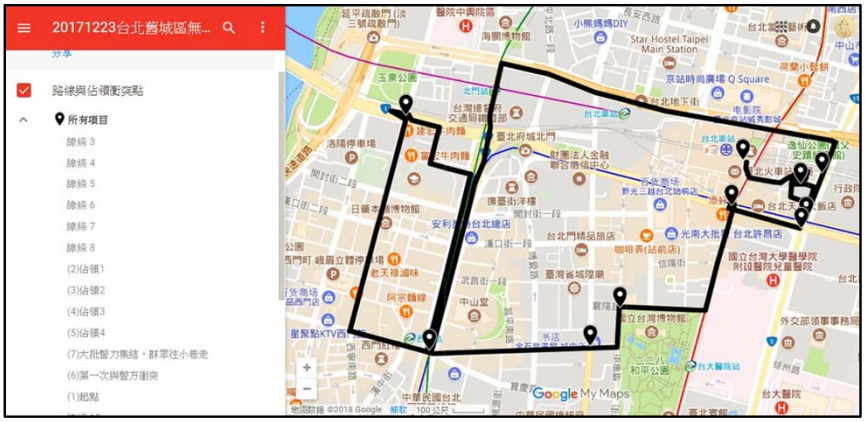
城市游擊
Urban Guerrilla

城市游擊
Urban Guerrilla



城市游擊
Urban Guerrilla

城市游擊
Urban Guerrilla



如何理解導致「游擊」的爭執？

How to estimate the dispute which led to the "Urban Guerrilla"?

- 由於《工會法》規定工會成立需有30名以上發起人的超高門檻，以及2012年修法前，侷限工會組織範圍於個別廠場（不計職業工會）；台灣自主工會運動從1980年代中期興起以來，便一直以國營事業及大型民營製造業之企業工會—「五一行動聯盟」骨幹—為主力，為數眾多的中小企業勞工（尤其在服務業），從一開始就被制度性地，排除在能夠組織、加入工會的人口外。
- 1980年代後期，台灣製造業資本開始外移，1990年代中期起，國營事業陸續民營化，既有工會紛紛萎縮、瓦解；後續的年輕勞動力，一方面愈來愈大量投入本就缺乏工會覆蓋、總體規模不斷擴張的服務業，少數進入傳統產業者，又更難有機會加入工會。於是，形成了台灣的工會組織率，從九〇年代起巨幅下降，且工會的會員組成日益高齡化。

如何理解導致「游擊」的爭執？

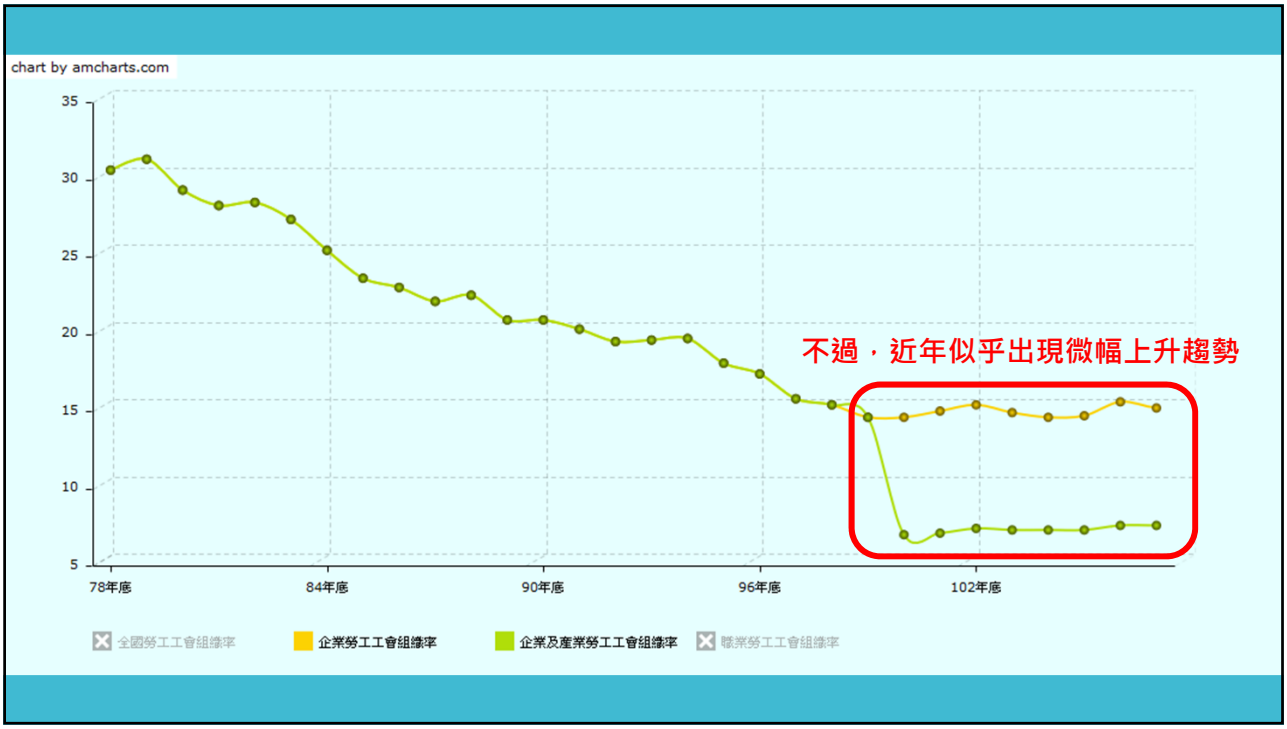
How to estimate the dispute which led to the "Urban Guerrilla"?

- 1223遊行，以年輕、白領、非工會勞工佔多數：參與者中（警方估計約5000名），**85%出生於1980年以後**；**50.91%為知識程度較高之專業人員、助理（半）專業人員**；**78%沒有加入工會、76%非經動員而來**。
- 「無組織」的青年抗議者，慣於網絡式、自發性行動，與工會的科層化組織動員及決策模式，兩者格格不入。
- **「1223反勞基法修惡大遊行」針對撤場與否的衝突，以及隨後既動能高張又充滿絕望感的「城市游擊」，充分展示了台灣傳統自主工會運動，之無能組織、承接青年服務業勞工。**

「企業工會」的歷史侷限

The Limits of the form of Enterprise Union

- 無力應對勞動彈性化下，各種非典型僱用之拆解勞工受僱身份一致與連帶團結基礎。
- 台灣工會運動，日漸成為勞動力市場上比重愈來愈低的正式勞工，在整體勞動條件惡化下的防衛性動員。工會非但無能（或不願）將人數益增的非典型勞動者納入保護；有時，正式勞工的待遇保障，甚至還以勞動力市場於整體層面更加彈性、非典型／非工會勞工的處境惡化為代價。
- 結局：雪崩的工會組織率。



「青年自主工運」登場：組織率上升的原因之一？

"The Independent Labor Movement of Young Workers"—An Emerging Trend?

- 2000年以降，「青年貧窮化」愈益成為台灣輿論關注的現象。工運場景上，出現自覺標榜「青年 / 學生 / 勞動者」身份的行動主體（2004年，「青年勞動95聯盟」成立）。
- 「青年自主工運」：高度自發性、相對獨立於（在不具組織隸屬關係的意義上）傳統自主工運。
- 萌發於廣義服務業，比較有效組織起來的，大多是公共服務、社會福利部門之專業技術人員（社工、護理師、醫師、學術勞動者、基層公務員〔警察、消防員、獄政人員〕.....）
- 許多積極的組織、行動者，於學生時期便以產業預備軍身份於所學領域自我組織。此外，還有一部份人成為專業組織工作者，於校園內外組織各種不同行業的勞工。

社工

Social Workers

護理師
Nurses

醫師
Doctors

2015年五一：「我可能不能救你」大隊

"I may not be able to save your live" Alliance (May 1st, 2015)

從學生到組織工作者

2008年，政大學生為校內外包清潔工遭廠商剝削，勞動條件長期惡劣、違法，發起抗議。

從學生到組織工作者

2016年9月30日，
「臺灣勞動派遣產業工會」成立

臺灣勞動派遣
產業工會

2019年3月23日，
派遣工會台中春酒

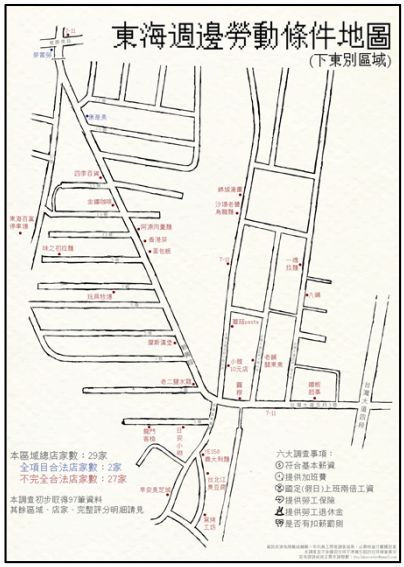
從學生到組織工作者

2017年，學生與清潔人員組成勞動合作社，嘗試直接承包政大清潔業務（但沒得標...）

seed co-op

大學打工地圖

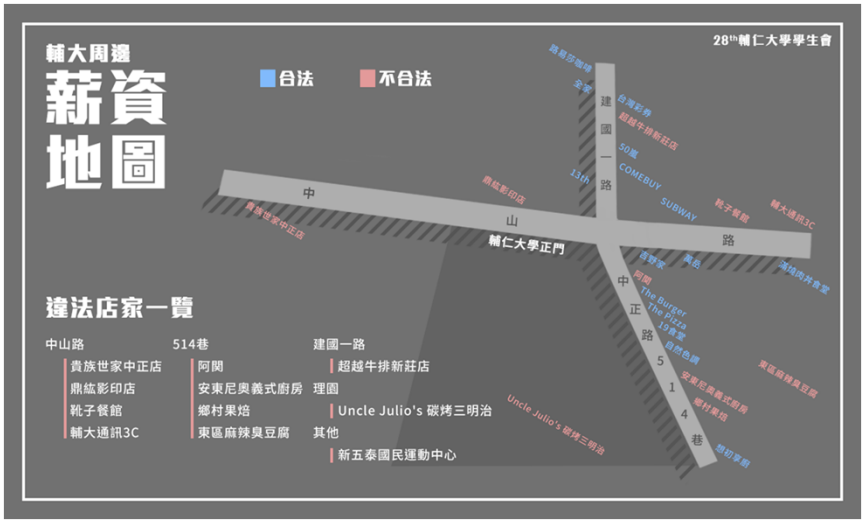
針對年輕服務業勞工，拓展、創新「工會管區」的嘗試、預演



大學打工地圖

中山大學（高雄）

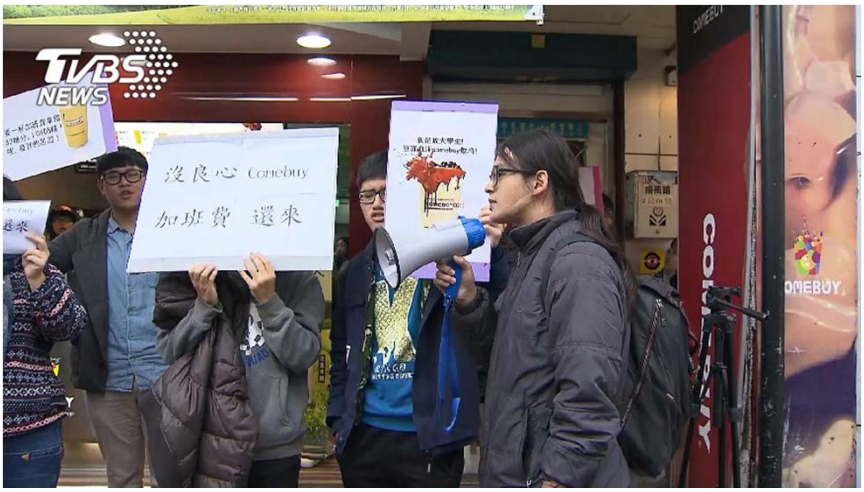
大學打工地圖
輔仁大學（新北）



大學打工地圖
政治大學（台北）

打工地圖外一章

政大勞促會癱瘓乾杯



95戰85

2007年，針對85度C勞動條件低落且大量違法，95聯盟發起抗爭、抵制，排隊癱瘓大安微風直營店。

檢討、展望

- 學生打工，多數投入餐飲、零售業，學生團體（學生會、異議性社團、大學工會）與校外工會有合作空間。
- 大學做為基地的戰略優勢：空間集中，社區成員同時供給周邊商圈勞動及消費力，有條件結合勞工抗爭與消費者抵制。
- 95戰85及中正、東華「薪資地圖」教訓：在勞方組織力量及資源不足的情況下，難以針對整個連鎖體系或商圈抗爭。先鎖定大學周邊之個別連鎖門市來單點突破，若有效改善勞動條件，有機會逐步滲透體系／商圈（個別餐飲、零售商店的僱用人數通常不多，每家店只要有1/2以上的員工加入工會，工會就取得協商資格。且餐飲、零售業員工抗爭成本低，工會惡整雇主容易）。
- **拓展、創新工會管區：**
  【路徑一】超越單一企業／廠場，壯大產職業工會。
  【路徑二】把勞工運動轉化（回歸？）為都市（社區）社會運動操作。

固定與彈性之間：香港組織零散工的策略和經驗

Between stable and flexible: the strategy and experience of the organizing precarious workers in Hong Kong

何偉航 HO Wai-hong, Stanley
職工盟工會教育幹事 Education Secretary, Hong Kong Confederation of Trade Unions

Abstract：
This article begins with the definition of precarious workers, the specific fragmented employment situation in Hong Kong, and three examples of precarious workers in different industries, including the outsourcing wave of Hong Kong civil servant, the community organizing experience of the domestic workers union, and the Hong Kong Artists' Union. The linking process illustrates the roads and difficulties encountered by Hong Kong in organizing precarious workers in the past. Although these organizing are not perfect and can't even be described as "successful", we can get some experience accumulation and inspiration on it
.

一、引言

根據香港中文大學社會工作學系副教授黃洪指出，香港出現愈來愈多的邊緣勞工其實是**「不受保護的苦勞工」**，邊緣勞工處於「脆弱」(vulnerable)的經濟社會位置。邊緣勞工缺乏與資方議價的能力，工作條件及工作環境很多時並不受勞工法例所保障。邊緣勞工面對長工時、工資低、無薪的額外工作、惡劣的勞動條件及勞動過程受嚴密控制等等的苦況。邊緣勞工的「苦況」與「不受保護」其實是互為因果的。

邊緣勞工與一般主流勞工的分野，其實最重要的是與主流勞工的權力關係，以及邊緣勞工的面對被主流社會/勞工所排斥而產生的主體意識。首先，從關係來看，邊緣勞工是相對主流勞工在職業、性別及族群分工中處於更為被欺壓的勞工。主流勞工由於分享了資本加重剝削邊緣勞工的經濟成果，主流勞工通常比邊緣勞工享受很多的優勢、權力與自主。而傳統的工運的組織手法很多時針對主流社群的需要，而未有特別針邊緣勞工的意識及需要，所以組織的成效普編不彰。

邊緣勞工的出現源於就業零散化以及僱主有意推行非正規的僱傭關係。就業零散化帶來「苦勞工」及「不受保障勞工」，加上非正規的僱傭關係模糊了勞工與資本的界線。非正規勞工不再自覺本身是「工人階級」，亦難有集體的組織和抗爭。過去一段時間零散工並不熱衷參與傳統的工會運動，傳統的工會運動亦不熱衷組織零散工。然而。工會運動必須回應在全球化下就業市場愈來愈零散的事實，若未能有效組織這些零散工、非正規就業勞工，工會運動必然會出然衰落的情況。自九十年代開始，香港的工會運動開始組織這些零散就業的勞工，當中有起有伏、有喜有悲。要改變零散工的命運必須要群策群力，團結一致，不要被資方「分而治之」，不單要關心本身工種的工作處境，亦要關心社區及社會中其他社群面對的不公義。

本文先從零散工的定義、香港具體的零散化就業化狀況；再以三個以往組織不同行業零散工的例子，說明香港過去組織零散工所走過的路及遇到之困難。雖然這些組織工作未盡完善、甚至未可說成「成功」，但從中我們還可得到一些累積及啟發。

二、什麼是零散工？

零散工 (casual workers) 是一個比較籠統的名稱，可以包括多種不同的工作安排模式，亦有人稱之為邊緣或弱勢勞工 (marginal, peripheral or disadvantaged workers)、非正規或非標準工 (irregular or atypical workers)。不同稱謂會有不同的論述指向，零散工嘗試突出零碎、非長期的工作安排或關係，邊緣勞工側重較差的工作待遇和議價能力，而非正規工或非標準工則泛指所有主流模式以外的工作安排，但用上「非正規」或「非標準」等字眼，亦容易使人產生次等、異端等不良印象或聯想。

無論是上述哪個稱謂，其定義都是比對 (或更準確一點，指出零散工不是) 核心員工、正規工作，或一般理解的「長工」；因此要討論甚麼是零散工，須先解答甚麼是標準工作安排。簡單地說，所謂標準工作安排，就是根據沒有固定期限連續僱傭合約提供服務的工作安排模式。這裡有三個必要元素：

(一) 雙方存在僱傭關係；
(二) 僱傭關係屬連續合約；及
(三) 合約沒有固定期限。

第一個元素—僱傭關係—於香港並沒有明確的法律定義，遇到爭議須由法庭根據事實裁決，法庭考慮的因素包括對工序的控制、雙方有沒有提供或接受工作的相互責任，以及提供服務一方是否可從良好管理賺取利潤，及 / 或是否需要自行承擔財政風險。第二個元素—連續僱傭合約—則有清晰的法律定義，根據現行香港《僱傭條例》，凡根據僱傭合約連續受僱四個星期，每星期工作不少於 18 小時，即屬連續僱傭合約，亦即俗稱的 4.18 規定，而坊間討論零散工時，通常是指未能符合 4.18 規定的僱員。最後一個元素—沒有固定期限合約—也是相對簡單，《僱傭條例》設有一項法律假定，除非合約載有相反的明訂條款，否則每份連續僱傭合約，均須當作是為期一個月並自動按月續期的合約。

任何工作模式只要缺少上述三個必要元素其中一項，都可稱為零散工，或者學究一點，可稱為按非標準工作模式提供服務的勞動者。零散工大致可分為四大類別，首先是自僱人士或自營作業者，服務交易雙方並無僱傭關係，例子包括小販、的士司機和大律師。第二類是兼職工，根據國際勞工組織的定義，如每星期通常工作日數少於五天、或每個工作天通常工作時數少於六小時、或每星期通常工作時數少於 30 小時，都被界定為兼職工，目前不少連鎖快餐店或零售店，都有聘用兼職工人。第三類是臨時工(或俗稱散工)，是指按日受僱或按為期少於 60 天的合約受僱的僱員，現時香港不少地盤工人都屬臨時工。最後是固定期限合約僱員，是指簽有為期 60 天或以上僱傭合約的僱員，其合約將於指定日期到達時完結，現時不少法定機構員工或大學講師，都是以固定期限合約受僱，部分講師的合約期更短至只有一個學期，即大約三個月。在本文，零散工泛指所有按非標準工作模式提供服務的勞動者，而按標準工作模式受聘的僱員則簡稱為「長工」。

香港有多少人從事零散工作？

近二、三十年，歐美國家勞動市場都有明顯的零散化趨勢，歐洲議會一項研究指出，2014 年歐盟 28 國 (EU28) 只有不足六成就業人士按標準僱傭模式工作，而有關比例正持續下跌。在香港，勞工組織或關注團體亦不時指出，越來越多打工仔女從事零散工作；不過，由於政府有關零散工的統計也相當零散，要準確評估人數和趨勢是有一定難度。

1. 自僱人士

綜合住戶統計調查 (General Household Survey, GHS)資料顯示，自僱人士數目在 2000 年前一直維持在 14 – 15 萬人之間，其後一度飆升超過六成至 25 萬人，之後再回落至 2016 年第二季的大約 21 萬人；以佔就業人口的比例計算，2016 年水平跟 1986 年時相若，大約是 6%，低於 EU28 2014 年時的 10%。

2. 兼職工

香港兼職工人數持續上升，GHS 的數據顯示，人數由 1982 年 5 – 7 月的五萬多人，增加兩倍至 2009 年 4 – 6 月的接近 16 萬人。值得注意的是，GHS 只計算受訪者的主業，不包括其副業 (如有的話)，因此可能會低估兼職工作的職位數目。而根據 2009 年起的收入和工時統計調查 (Earnings and Hours Survey, EHS)的數據，2009 年 4 – 6 月私營機構的兼職職位數目接近 17 萬，一年後增至超過 19 萬，其後逐步升至 2016 年 5 – 6 月的 21 萬，相當於整體就業職位的 7%，跟 EU28 2014 年的水平相若。由於 EHS 的調查範圍只包括私營企業和非政府機構，所以數據不包括在政府部門和個別住戶工作的兼職工人，例如家務助理。

3. 臨時工

臨時工數目由 2000 年 7 – 9 月超過 12 萬人，一度下跌近半至 2009 年不足七萬人 (GHS 數據)，其後又逐步回升至 2016 年 5 – 6 月的接近十萬人 (EHS 數據)。建造業是聘用最多臨時工的行業，在 2016 年超過四萬名建造業工人屬臨時僱用性質，佔所有臨時工的 42%；而建造業臨時工的多寡，是影響整體臨時工人數變動的最重要因素。

4. 固定期限合約僱員

GHS 並沒有僱員是否按固定期限合約受聘的統計資料，而根據 EHS 的數據，自 2009 年起固定期限合約職位數目大致平穩，一直維持在 21 – 23 萬的水平，佔私營部門職位數目 7.5% 左右，略高於 EU28 2014 年的 7%。教育及公共行政可說是合約職位的重災區，在 2016 年，有接近三分之一職位屬固定期限合約。

三、公務員反外判化的浪潮

在香港的公營機構，工會組織的比率自 1970 年代一直都比較高，要能成功捍衛權益，當時最重要是令原有的工會發揮作用。可是，職工盟的屬會中公務員工會並不多。所以在公營和政府部門推動工會團結抗爭，是職工盟的重要工作之一。

1999 年起，特區政府開始改革公務員體制，改制的重點是將永久聘用制改為合約制及臨時工，並大力推動公營部門的外判及私營化，當時獲民意及主流政黨支持。1999 年政府決定將房屋署的服務進一步外判及私營化，30 多個房署工會成立「房屋署工會大聯盟」，發動一次 9,000 人大遊行。當年 9 月，公務員工會聯合會舉行反對政府「假改革、真剝削」集會遊行，兩萬多名公務員參與，包括房署工會大聯盟的成員。直到 2002 年 7 月「職工盟公務員及資助機構委員會」各屬會參與公務員工會聯合會發起的「反立法(減薪)、要協商」大遊行，共三萬五千人參與。

這些抗爭都是八九北京民運之後，香港少有過萬人的社會動員，而且改變了公務員工會的生態。長久以來，公務員由幾個大型工會集團代表，政府只需籠絡幾個工會的領導人物就足夠應付。但這被減薪浪潮後，普遍明顯對這些大集團領袖不滿。早於 99 年頭，便有消息透露，政府透過顧問公司，

研究將 20 多個部門的服務外判或實施公司化，測繪處則被列作「實驗品」之一。這個構思雖牽動部門內眾多公務員的命運，諷刺的是，管方從未在部門協商會中提及，更遑論咨詢和談判。而協商會的討論內容就只有瑣碎事情，例如行政、廁紙、燈光的問題。

由於現行機制辦不到，唯有另闢途徑。政府工程技術及測量人員協會及政府製圖人員協會（職工盟屬會）每半年一次約主管會面，集中討論員工關注的議題；測繪處公司化自然成為議程之一；可是，高官的駝鳥本色表露無遺，與工會代表大玩猜謎遊戲，當時工會會長表示：「直至 99 年年尾，我們還在追問，管方只有暗示，而不敢證實，說有方案時「可能會通知我們」，但實際上，據我們所知，那時計劃方案已差不多埋尾！」

在勞資談判之中，工會若遇上「拖字訣」僱主，應該如個應對呢？這是談判代表經常要面對的問題。測繪處公司化的抗爭經驗表明，最好的策略是化「被動」為「主動」；不再默默等待具體方案出爐或消息證實，取而代之，以這高姿態在會員中間進行動員及宣傳，建立抗爭的基礎。「工會先後召開幾次緊急會員大會，向會員講解公司化的影響，同時了解他們的憂慮。」

及後政府工程技術及測量人員協會聯同其他 4 個受影響工會，先後發動 6 次大型行動，包括靜坐、部門抗議、集體請假及最後升級至罷工行動；行動充分發揮員工的集體力量，平均約 800 至 1,200 人參加，佔部門八成職工。然而，除了團結內部員工，工會還有更廣闊的戰線需要應付，那便是「輿論戰」。政府的一大絕招，是利用傳媒來抹黑公務員，為一切體制變革護航。工會於四出訪尋，搜集大量歐美國家的調查及證據，說明公司化只會加劇貧富懸殊，令散工化及合約化更普遍。

自從早年政府單方面推出公務員體改政策、公司化及外判化等政策以來，公務員體制內的咨詢機制備受質疑；多數方案繞過各級評議會偷步拋出，顯示全港最大的僱主（政府）並無意將工會代表視為談判對手。這時候，工會的唯一出路是在會員間進行組織和動員，發動由下而上的抵抗：「任何談判機制不會完美，沒有籌碼就沒有得講；勞資利益常常存在矛盾，若果工會背後沒人支持，便難以取得平衡。」

四、情如家人的親密－社區內的命運共同體（香港家務助理總工會）

國際勞工組織於 2011 年 6 月 16 日正式通過第 189 條公約，確立家務工是勞工的地位。早年工運界和學術界，均說家務工是不可能被組織的（unorganizable）。家務助理隱身在各家各戶，不像普遍工會能醞釀於職場，幾乎都是女性從業員為主，這群婦女們平常的根據地就是私領域，不是僱主的家，就是自己的家，她們的工作又是以照顧人為主，日常習慣使然，關注的東西「細微細眼」，在生活中少了公私的界線。

香港家務助理總工會的勞工抗爭、連結的故事，並不是逆權師奶一般風風火火。建立力量有階梯，也許是在大食會做一煲大家能吃的餸菜，到街頭派傳單為同行姊妹四出搵工，進而與政府官員爭取法例改善，以至在國際舞台述說自己的生命故事。透過建立充滿情感的工會，逐漸為個體賦權，用智慧和創造力，築起集體力量。

從妹仔到家務助理：一個名字喚醒工人身份

香港家務助理總工會的創會理事布麗雲的個人經歷，幾乎就是香港家務工行業史。家在新界屯門

的她，十幾歲就到中環干德道的有錢人家打住家工，主人的家有三個住家工人，一個專職做飯，一個服侍老太太，阿布就照顧少爺仔。每星期一天休息，四十年前，她在星期六晚上八點就先要下山坐船，到旺角的姐姐家睡一晚，第二天早上一早就坐數小時的巴士回到屯門，見見母親，閒話家常，在家坐個幾小時，又再出發趕在晚上八點前回到干德道。後來家姐從工廠領了活兒，阿布在家幫手織羊毛衫，又做過山寨廠，只要能維生。她婚後停了幾年沒工作，不久又投入人力市場，做「鐘點工」替人清潔家居，又試過做糕點在後街擺賣。媽媽跟阿布說：「有錢就人上人，無錢就服侍人。」當時阿布當然沒想過自己是「工人」，只是「妹仔」、「幫手」，又怎麼會想到組織工會？

九十年代，香港的工廠都往北移，直至九七年金融風暴，終於有大量失業人口。香港政府當時說，經濟結構性轉營下，失業率只是不可避免的陣痛。成千上萬生計頓失依靠的家庭，宏觀經濟的「陣痛」，成了許多人的人生轉捩點。

為了解決失業問題，政府撥了大筆資源，開設僱員再培訓局，批出資金讓民間團體協助為失業工人開辦職業培訓，將工人的技能改造到適應社會的轉變。職工盟培訓中心於 1994 年成立。其中一個重點課程，便是「家務助理」。婦女為幫補家計到別人家裡打零工做清潔，本來就一直都有。中國內地稱為「家政工」，港台名字是「家務工」，但在再培訓課程之前，這些婦女工人，大概只是做「鐘點」，反正家務是不值一提的，名字只點出她們時薪計算的特質，她們也不好向人提起工作，阿布說，她吩咐兒子不要在學校告訴別人她是做「鐘點」，也從沒認識過做「鐘點」的人。因為培訓課程，這個職業有了正式的名稱－－「家務助理」。阿布發現從事多年的職業，終於有了一個正式的名字，而自己並不孤單。

集體連結，持續教育，鼓勵參與的組織架構

一旦有了場地，人就會自然聚集。

家務二字看似簡單，當中包含很多不同種類，照顧孩子、老人的情感勞動，或者掌握全家味蕾需要的「煮飯」，快速專業的清潔打掃，為僱主打造舒適的家，也是家務的一種。而聘用方式不一而足，有全職受聘，有更多的是一周只到一個僱主家打掃幾小時，很多家務助理為了賺取足夠養家的收入，都有多於一個僱主，十個八個是等閒。在培訓中心的家務助理聚會裡，家務工聚首總是一起抱怨，有些僱主要求多多，有些對着新式家電束手無策，更多共通的是沒有工傷補償，也因 4.1.18 規條而不受勞工法例保障。職工盟意識到為家務助理組織工會的必要。

葉沛渝是第一任香港家務助理總工會總幹事，亦是職工盟的受薪職員。她回想起，在 1999 年初畢業就投身家務工組織工作。世界上很多國家都將家務工排除在勞工保障之外，又有些法例不容許家務工組織工會，香港雖然有法例保障工人的組織權利，卻沒有這方面的經驗。組織工會，只靠凝聚的機緣當然不足夠。葉沛渝和一群家務助理當時只是摸着石頭過河，摸索各種組織模式的可能性。

香港家務助理總工會 2001 年正式成立。在此前，培訓中心降落在街坊街里，元朗、大埔、灣仔、油麻地等各區都已聚集不少婦女，「行開行埋」習慣到中心與熟悉面孔打打招呼，分區組織有這個便利。家務工是孤單的工作，而不少婦女在此前的工作經驗都在山寨廠、或在家接工廠活兒，也沒有太多集體工作的經驗，她們在社區體會了人靠近就有力量的美好。葉沛渝在各區密集地舉辦工會教育活動，在遊戲之中解釋理事選舉、工會架構，在大食會的分工之間，吸引更多婦女來「幫手」，慢慢承擔更多的組織工作。用平易近人的社區組織，賦予勞工集體抗爭的意識。在工會正式成立之前，地區

領袖在退修營中商議了香港家務助理總工會的分區架構，各區由地區幹事召募會員，舉辦活動，代表把會員聲音帶到總會理事會，而總會理事會成員在會員大會中選出，自此有了緊密而民主具會員代表性的工會架構。

創會之初，亞洲金融風暴的劫後餘生，很多丈夫失業，很多原本相夫教子的家庭主婦重投社會，家務助理這種兼職工作成為她們在大海中的浮木。從自己家庭走出來，到別人家庭去工作，總是在照顧別人，自己的心事，惟有在工會訴說。「三個女人一個墟」固然帶有性別定型的色彩，工會的活動和會議的確總是七嘴八舌，其他人不知所以然，會以為女人們在吵架。「有爭拗，代表大家着緊為工會做事。」葉沛渝解釋，家務助理工會的分區架構讓會員容易加入，參與度高，領袖容易更替，這種活力相對一些廠房工會，領袖一做便是十幾年，不可同日而語。在鼓勵參與保持活動，與意氣之爭之間的平衡，有如踩鋼線一樣難以拿捏。阿布當主席的時候，常常強調與「姊妹」打成一片。「理事是司令，但無兵司令是無用的。力量是由會員而來，工會的成功，是你我一起有份的。」阿布說的是集體的，無分你我的尊重。

一個家的集體力量

工會之內，以「姊妹」相稱。靠着這種親如姊妹的關係連結，她們視工會為「返娘家」。不單是共事一個行業的連結，而是情如家人的親密，不止為了公共領域的利益，也是婦女命運的認同感。在工會中，看到自己，也看到世界。家務助理工會參與 2005 年反世貿遊行，為外籍家務工減薪開記招，與移民家務工組成工會聯合會，到雨傘運動送湯水支援民主運動，這些基層婦女的生活，不再只有四面牆和老公仔女，以及如同西西弗斯石頭一樣越滾越多的家務重擔。

阿布記得很清楚，她第一次參與行動，是在工會成立後七天，當時一家叫「數碼姐」的中介公司拖欠家務助理的工資，她和職工盟幹事找來記者，把中介公司的門口封了。她高舉標語，心裡很害怕，把橫額蓋着自己的臉，只露出雙眼。後來幹事與工友跟公司談判，兩小時後便為工友取回公道，阿布由那一刻開始，發現自己的行動與工會的集體，原來有扭轉處境的力量。

不穩定工作（precarious work）的最大特點，便是無現在法例保障，香港的家務工因為工作時間或工作時期短，無法達到為同一個僱主工作超過一個月、每周工時超過 18 小時（俗稱 4.1.18 規定），因此實際上並無一般勞工的保障。取消 4.1.18 規定是工會由成立開始的大目標，要求成立兼職法。經一輪工會教育，姊妹對「彈散」、「百無」很入肉，曾經號召過數次遊行，但社會上零散工的組織太少，串連不起更大的聯盟，缺乏倡議運動策略的討論，成了葉沛渝和阿布口中尚待填補的遺憾。

工會在行業之內，比較容易得到小勝利，改變從業員的待遇。家務助理會員聚會中常常討論的貼身一點的議題，如搵工問題、工傷問題，逐漸取代。

為開拓僱主網絡，姊妹一同在地區掛橫額、貼街招、派傳單。初時為爭取工傷保險，工會女姊妹四出游說官員，但得不到成效，官員推搪是為單一僱員購買的保險費用高昂，工會竟找了保險經紀，搞了工傷基金，優先為會員的僱主購買勞工保險，原是千多人規模，後來專門為家務助理轉介工作的樂活一站，挪用了這套模式，於是，全香港的家務助理也有了勞工保險。很多新意念，都是在地區中熱烈的討論下面出來，在群聚的力量下，嘗試看來沒有單獨的困難。雖然願意討論、願意嘗試，不代表一定成功，努力過後，可能又回到起點，但在工會裡，創造了一種凡事有希望的溫暖。由下而上的組織，越多工友聚頭，越多討論，越有新衝擊。

家務工行業走向專業化，如雨後春荀的陪月中介，慕高薪入行的人多，真正能在極度不穩兼高度專業和情感消耗的行業中站穩陣腳的陪月員「阿姐」卻少，而不少早年入行、專職清潔的家務助理因入行既久而身體勞損，退出行業。散工經常在不同工作之間走動，離開行業的人就不會續會，自然就動搖了工會會員的根基。數年間，紮根社區、以婦女互助形式維繫既久的工會，開始發展行業培訓，以推廣書面合約與從業員一同塑造行規，以期令長期處於零散狀態的家務工，能夠繼續凝聚集體，改善待遇。

人們所看到在鎂光燈下的的工會，只是海平線上露出小小的冰山一角，工會之所以能凝聚，之所以可以運作，更多是在水底下面人們所見不到的部份。有人說散工是不可組織（unorganizable）的，而世界各地的散工組織紛紛以不同的架構和形象冒起，證明「組織不可能組織的（organize the unorganizable）」，體現了人與人的連結所產生的無限可能性。群眾的能動和創造，總是無窮盡的。香港家務助理總工會組織的第十七個年頭，算是一種試驗的成功，但挑戰總是不斷持續，組織形態也要持續革新。

五、入會表上一句連上關係－突破藝術家謀生的糾結（香港藝術家工會）

什麼是藝術？這是古往今來很多思想家思辯的問題，也是藝術家工會創立之時，要探討的問題。香港藝術家工會籌組至今還不到一年，希望把以香港作為基地的藝術家，拉離「必須為創作無償付出」的苦命循環。誰是藝術家，對於一群在香港以藝術創作謀生的人來說，並不是哲學問題，藝術創造的價值是否可以兌換到藝術家糊口的一口飯，而是一群人生存的現實問題。

視覺藝術作品在展覽中展出，只是藝術創作的一個片段，藝術家花更多的時間，在腦海構想創作意念，用手將意念化為具象，出席展覽、座談，還有場地佈置、藝術教學等等，更多的工序，不是抽象的概念，而是人的勞動。

藝術家工會由一張虛擬的網上表格開始，只有十天就有二百多人加入。籌組一年以來，雖然還沒有順利於工會登記處註冊，但已在處理個案，整理行內薪酬，與外國的藝術家工會連結。這一群習慣孤獨創造的人，透過集體，這些圍繞着藝術的勞力投放不再隱形。

藝術家吃什麼 - 行業運作、資金買賣活躍，但沒有分到藝術家手上

有人覺得藝術是無價，也有人覺得，從事藝術創作維生，就是賣自己創作的時間和技藝，本質與任何一份要付出時間能力的工作，沒有多大分別。

全世界的視覺藝術創作，都是這樣維生的：一是藝術買賣市場。與畫廊簽約，藝術家提供作品，畫廊負責若干時間、地區內的作品銷售權，為藝術家提供收入，而作品賣出去的話藝術家或有收益。又或是透過藝術品買手，為收藏家或機構搭路，藝術家把作品逐件賣出，從而賺職收入。二是是公營或私營的基金，以項目為單位，完成作品後供基金收藏或展出，藝術家可得到製作費或藝術家費用（artist fee）。

而更多的時候，未成名的藝術家靠着與創作無關的兼職維生。在藝術圈內，並不是人人都一開

始就可以專心創作，有些周邊的工作，展覽場地助理、宣傳品設計、做其他藝術家的助理、文宣創作、資料翻譯……全都是想從事創作的人，用來維生的散工兼職。有些藝術家會從事其他與創作無關的工作，開興趣班、做教學，甚至做快餐店、做保險也有。

「藝術家生涯有幾長？捱過初入行的數年，就會一路創作下去。」香港藝術家工會的發起人黃嘉瀛，是個 90 後藝術家，大學藝術系畢業至今的幾年間，一直都以不同的自由業工作，平衡藝術創作。她覺得藝術家都要適應對生活的不安定感，尤其是不走藝術買賣的商業路線的藝術家，沒有機會做與畫廊簽約有月薪的藝術家，收入不穩定，就常常有要好天收埋落雨柴的感覺，慢慢習慣在不穩定中找到創作的規律。

一位工人，完成了指定工作，不管其質素，都應該獲得商議下的酬勞。在勞動市場之中這是簡單不過的道理。畫廊拖欠作品的銷售費，寫文宣寫評論拖欠稿費，在藝術圈的任何一個環節，拖欠費用的情況原來是相當常見。藝術無價，仿佛勞動就要無酬。

做了作品就想要展出讓人欣賞，像個順理成章的規律，黃嘉瀛從中學就開始創作作品，除了中學生聯展、大學學系畢業展，還有很多自發組織的展覽，當中部份有得過獎金，但都以無償為主，甚至是自掏荷包。「一開始做創作，若已想作品要換到錢，並不是一個好的創作出發點。」學校也沒有教藝術學生維生，更沒有人問創作成本從哪裏來，很多藝術家為了賺得曝光率，在讀書學習時期已進行很多無償創作，或是在創作以後自掏荷包舉辦展覽，視之為投資。無酬勞動變得理所當然。

連結孤獨的人

很多藝術家選擇行內兼職，黃嘉瀛與另一位藝術家麥影彤，為了證明藝術家並沒有比其他工作特別高尚，專門找不同行業的兼職。她們做過侍應，擺過攤做小販，學過按摩揿骨，應徵保險經紀，見在職訓練還有薪金，就去上堂，課上發現，原來只要五十人以上的群體，就能集體投保，得到平價醫療保障。於是就想到要籌組香港的藝術家工會。外國工會為失業或散工會員提供的保障，但在香港不多見。

黃嘉瀛像國王的新衣裏的小孩，做了第一個質疑的人。製作一張網上表格，十多天就有二百多個藝術家響應，新晋到老前輩都有。

誰是藝術家，沒有專業認證。工會表格其中一項，要藝術家填寫：「你憑乜（什麼）入會」。其實是個複雜的問題。黃嘉瀛覺得，越直率淺白，越好。少繞圈子，將問題簡化，只要以「藝術創作」來賺取「金錢收入」的人，就是以藝術家為職業。藝術和收入，終於放置於同一句子之上，連上了關係。

「大家都想要張醫療卡看平價醫生。」大多數時候藝術家都沒有固定的僱主，在展覽佈置時受傷，展覽期間作品受損，或者作品沒有放好，掉下來導致他人受傷，這些都由誰來保障？藝術家的權益之前可能只限於同行之間訴苦，認真對待這些問題，都在成立工會之後。

創作是孤獨的過程，組工會就必須集體。現時藝術家工會有二十多個發起成員，除了見面開會，就是在網上群組，或是在各種藝術場合碰面時隨興討論，未有很固定的架構。在工會登記局的手續還沒理好，在議訂會章上，還有一些問題，其中一個就是，「我們不想有主席。」黃嘉瀛說。希望「無大台」，不希望因為有了集體，而難於保有個人獨立性。

這種無大台的作風相對鬆散，他們自有緊密的連繫方式。藝術家工會向會員定期發出會訊，回應的比率也相當高。對於很多藝術相關的議題，「好多人留意，但不會主動參與。」工會的名聲是個保護傘，但在傘內的人仍然是自由的，透過工會去表達、轉達意見，比個別去發聲去行動，藝術家可能覺得更自在。

藝術勞動何價

最近有澳洲資本的畫廊倒閉，拖欠藝術家的酬勞，最大宗涉及 50 萬。說起要追討，理應大條道理，但藝術家有很多顧累，擔心其他畫廊不敢與自己合作，擔心得罪人。黃嘉瀛說：「藝術家們都好客氣好斯文，不想撩交嗌。」

藝術價值抽象，勞動卻有客觀標準量度。藝術家工會首先關注拖欠酬勞問題。他們的成員開展了「藝壇警訊」，邀請被拖糧的藝術家舉報，將「惡霸」機構存檔，另一方面工會制作支薪表，好讓藝術家或投身行業的人了解市場價格。很多藝術家會透過圈內的周邊工作去賺錢生活，支薪表除了有創作作品的公價外，連場地佈置、展覽助理、撰寫文宣等的零散工作，都會列明價錢。透過工會，讓資訊透明化，藝術家便能選擇更適合的工作。有沒有想過再基進一些的集體行動模式？「現在藝術圈還沒有這種（集體行動的）氛圍，我們現在慢慢去培養都不急。」黃嘉瀛說。

一個念頭，一張網上表格，一年後已經撒開了網。透過互聯網，也透過在不同國家舉辦展覽的藝術家網絡，他們連繫了中國、台灣的藝術家工會，也跟英國、法國、德國、加拿大的藝術家工會打過招呼。萬一藝術家與各地畫廊或藝術機構有任何追究訴訟，工會都可以找到人幫忙。中港台的藝術家也一同開過會，互相交流學習。黃嘉瀛說到中國藝術家協會都曾有活動，由協會印製汗衣，在展覽開幕禮中一同穿上，台灣的藝術創作者職業工會有舉辦講座解釋不同畫廊的合約，香港的藝術家工會在起步階段，這些都是他們的參照對象。

近數年，本地藝術市場資源不斷，各地藝博會、雙年展，又有大型藝術展來港投資，資金流動相當熱烈。在這情況下，為什麼本地藝術家生活仍舊艱難？資金流到誰的口袋裏？藝術家的生存問題，關係着本地藝術創作的永續發展。

藝術家是個體還是搞生意、投資，是一場資本的遊戲，投資有風險，也有賺大錢的回報，在搞藝術的語境，是個人選擇志業，那不是投資的遊戲，是個人生存成本的衡量，輸了，會輸掉生存。藝術創作，我們的社會如果需要藝術，便要有人承擔藝術的成本，藝術家的勞動，便要有價值的確認。

六、總結：香港組織零散工人的策略和累積經驗

1.集結力量議價

過往我們對集體談判的想像，受限於受僱於同一僱主的工人，透過集體談判與僱主簽訂協議。但對於零散工來說，他們面對的，往往是同一行業內不同的僱主。因此，零散工人需要發展一種覆蓋面更為廣泛的行業性集體談判，或訂立具約束力的行價，才可避免僱主利用從業員之間的競爭關係，壓抑薪酬待遇。

紮鐵工人自從 2007 年大罷工之後，每年與紮鐵業商會談判薪酬，釐訂了行業性集體協議，自然

是一個很好的示範。早年的田螺車自僱司機，於不同車廠組成了車主會，各間車主會連成一線，任何一間車廠發動罷工，其他車廠的司機也不會供貨。有別於傳統集體談判的意義底下，一些自由工作者，例如音樂導師及配音員等，也以建立標準合約或行價作為工會的目標。對於零散工人來說，這種集體議價的需要，其實也不限於跟僱主的關係，例如藝術家工會，最初組成工會的動機，便是來自以優惠價錢集體購買醫療保險的意念。

2.建立地區網絡

零散工沒有固定及相同的工作地點，部份工會便將聚結他們的地方，由他們的工作地點轉移至他們的居住地點。其中，家務助理工會和物業管理及保安職工總會便是明顯的例子。家務助理和保安員均需要單獨地工作，並經常流動於不同的工作崗位，因此以上兩個工會便以會員的居住地區劃界，將他們分成「港島」、「新界西」、「新界東」及「九龍區」的會員，以分區舉辦活動和進行維繫。

以擔任家務助理的女性兼職工為例，她們通常要兼顧家庭照顧者的責任，日常要她們離開生活的社區必定大費周章，家務助理工會便借助地區的職業培訓中心提供場地，於會員居住地點附近舉辦活動，由此建立緊密的會員網絡，並以分會組織的架構鞏固分佈於各區的會員。

3.游走線上線下

隨著社交媒體的發達，Whatsapp 和 Facebook 等便成為有利組織的工具，使平日很少機會彼此見面或甚至互不相識的零散工人，也能找到聚結起來的平台。而且，網上連結亦令組織的門檻降低，起碼在開始階段，不用怕被公司起底，也無需親身現身，只要你願意發聲便可參與其中。在通利琴行導師反對假自僱的個案之中，求助的導師便購置了電話卡，在 Whatsapp 開設了群組，名為「通利反自僱組」，由一個人邀請同事加入開始，然後更多成員協助流傳開去，網絡便得以逐步擴大，最後搜集了超過 100 個簽名，並成功由線上轉到實體的組織。同樣地，藝術家工會也是一張放在互聯網上的表格開始，只消十天時間便邀請了 200 多人加入，他們更透過 Facebook 設立藝術家報料專區，舉報「不合理待遇事件」，建立壓榨及拖糧的無良機構「黑名單」。

4.連結社群文化

不同的零散就業群體，雖然工作地點和時間不穩定，但卻因著各自的工作特性，形成了特定的生活習慣和文化。如能掌握這些習慣和文化，也可以成為組織的契機。泥頭車司機習慣放工後，一起到酒吧飲酒吹水，最初搞工會的意念，便是在飲酒傾偈呻不公的時候，有人不經意地提了出來。藝術家工作者平日特立獨行，也可於展覽畫廊或藝術活動碰面。音樂導師雖然各自各工作，不約而同也會瀏覽一些討論音樂行情的專頁。要組織尼泊爾地盤工人，更加與他們的文化和傳統不能分開。尼泊爾人聚居於特定區域，按照各自的氏族組成同鄉會，工會組織如能連結這些族群網絡，自然事半功倍。

5.擴闊工會管轄範圍

傳統工會的管轄範圍(Jurisdiction)，以受僱於相同的職業、行業或僱主作為劃界，招收各自的會員。在就業日益零散化之下，工人頻繁地轉換工作和行業，難以產生對於特定職業工會的歸屬感。即使加入了工會的工人，也可能因短時間內轉工而須脫離會籍。為了應付這種情況，一些工會便修改會章擴大工會的管轄範圍，令工會成為覆蓋面更廣闊的大雨傘。以個人及社區服務行業職工總會為例，包羅的層面便十分廣泛，以往曾介入外遊領隊、按摩技師、健身教練、美容師、音樂導師、補習老師等不同零散工種的勞資糾紛，並在條件成熟時協助特定工種成立屬於他們的工會或分會組織。

就業零散化不但製造了一群不穩定的勞動者，而且對於工會運動也帶來極大衝擊。就業條件趨向零散化，令管理階層或資方更輕易地將工人階級碎片化，分而治之，令他們更難形成集體力量。此消彼長之下，工會的議價能力下降，資方卻獲得比從前更大的職場控制權。因此，組織零散工被視為工會與資本家之間力量對比的一場持續角力。從以往零散工會的組織經驗可見，這不是簡單地將傳統工會的思維和策略擴展至零散工人身上，而是需要我們進入零散工的生存處境，革新和調整既有的工會組織策略，發展出能應付當前任務的新時代工會運動。

註：本文內容主要輯錄自香港職工會聯盟即將出版有關組織零散工的文集，以下是各輯錄文章的作者及題目：

1. 黃洪：零散就業、非正規僱傭、邊緣勞工－新時代工會運動的思考
2. 方約恆：零散工與勞動保障
3. 黃筱媛：入會表上一句連上關係－突破藝術家謀生的糾結（香港藝術家工會）
4. 黃筱媛：情如家人的親密－社區內的命運共同體（香港家務助理總工會）
5. 蒙兆達：從本地各工會之經驗歸納組織策略及反思

參考書籍：

《團結不折彎－香港獨立工運尋索 40 年》，蒙兆達、陳敬慈、陳曙峰、黃靜文、潘文瀚合著，2012，進一步多媒體有限公司

工學同行在大專院校的組織經驗

工學同行成員
黃雅文
2019年5月9日（Revised）

關於我們

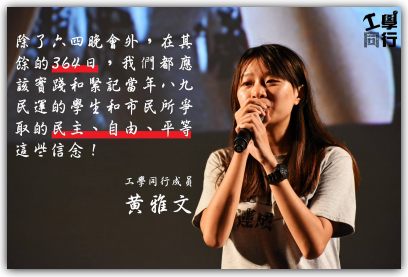
─成立背景─

工學同行在2016年12月成立，現時主要參與的成員為職工盟香港物業管理及保安職工總會保安、清潔服務業職工會及各大專院校的社會及勞工關注[1]組組成。剛組成工學同

[1] 院校成員有浸大社關、嶺南勞關、教大工陣、理事亭、明愛關社

工學同行在大專院校的組織經驗

工人學生
連成一線



行時，工作主要圍繞在出版勞工報，供各院校派發給校內的學生及外判工人；及鑽研各院校的投標制度，交流在制度上爭取改變的可能性。期間，因在2017年初，香港浸會大學發生外判保安、清潔工的遣散費爭取運動，因此，工學同行開始介入不同院校的工潮，並試圖在投標制度上作出制度上的參與和爭取。經過成員團體的討論後，工學同行的主要工作為關注勞工權益議題及院校議題，如外判工；另外，我們亦關注學生自由、院校自立；同時希望在院校推廣青年的勞工意識，即兼職工及實習議題。

工學同行的綱領如下：一、在大專院校裏，連結學生和工人運動，發展出以群眾為核心的運動去對抗資本和爭取民主 。二、在大專院校裏，構建員生共治、反對教育私營化、奪回學生應有的教育自主，以及關注青年學生的勞工問題。三、奪回勞工應享有的經濟成果、政治權力和職場權益，包括:生活工資、標準工時、 取消外判、同工同酬、全民退保、集體談判權，取消一切不平等勞工待遇，反對種族、國籍及性別歧視。四、協助員工組織工會、提高工人階級意識、團結工人進行集體抗爭。五、與公民社會並肩前行，支援所有無權者的抗爭運動。六、連結鄰近地區工人運動，關注世界勞權抗爭，爭取超越族群的世界民主、經濟自主。

—學生運動之分析—

更重要的是，香港社會在2014年後經歷所謂雨傘運動後的運動失落，院校的學生運動的氣氛減退，學生運動進入低潮期，多間大專院校退出香港學生專上聯會，學生會亦多次出現出缺的情況。工學同行以左翼關注的階級矛盾帶出學生和工人在民主運動的重要連結，在民主、學生運動的低潮期間，嘗試以院校勞工議題令院校內的組織保持

有機，甚至具戰鬥性。在2017年浸會大學的遣散費工潮事件中可見，校方亦多次以行政和安全理由，把學生張貼的口號和標語一一撕下。校方要打壓校內一切的運動發生，同時，政權亦希望2014年的民主運動經驗不能傳承下去，因此，香港多所大學自雨傘運動後，生怕民主運動的根源在大專院校內散播，因此，校方逐漸與威權管治的政府合作，包括在2017年，十間大學的校長聯合發表聲明，阻止學生在校內的民主牆張貼有關「港獨」的字眼，更把應為學生管理的民主牆交由校方的保安監視，可見校內言論自由的退卻，在校內的組織工作愈趨困難。

過往工作（校內抗爭）

—介入工潮—

在以上的政治、社會氛圍，工學同行從院校的外判制度的不公入手，在2017年5月，浸大外判商逃避遣散費、校方迴避事件，令事件升溫。同時，被學生調查後發現，新外判商在合約中植入不合理條文，工資更低，最後爆發工潮。學生在過程中分別組織工友和學生，舉行校內遊行，及發動罷工和圍堵管理層的辦公室。經三個月來的對歧，最後終於成功追討遣散費及成立浸大外判工會的分會，形成據點，繼續爭取浸大內的勞工權益。

—民主牆的使用和管理權歸於學生—

在2017年9月，各間院校相繼出現管制校內言論的趨勢，控制學生不可發表有關港獨，甚至有關雨傘運動的言論，民主牆上的大字報被校方不斷撕毀。就此事，工學同行在校內舉辦記者招待會（在記招期間也被學校因場地問題為由，多翻阻止記招進行），同時在校內發起聯署運動，希望集合學生的力量，向校方施壓。然而，就民主牆以及工潮之事，校方與政權已統一戰線，不斷利用言論來打壓校內爭取民主的學生和組織，因此校方從未有就上述事件作出回應，同時，工學同行和職工盟更被中央黨報《大公報》打造成港獨份子，指控工學同行「搞亂香港」。

—院校內學生自主與公共空間使用—

在2018年8月，嶺南大學勞工關注組舉辦穴位班慰勞工友，卻被校方以非學生不能使用校園空間為由禁止舉辦，令學生失去接觸工人的途徑。為此，勞工關注組發表聲明，及組織學生討論校內公共空間使用問題。

工學同行在大專院校的組織經驗

—提升學生勞工意識，提出實習也是勞工—

除了在院校提出外判制度的弊端外，工學同行希望學生了解到自身也是勞工身份，無論是兼職工或實習生，也會遇到工時、工資、工傷等勞工相關的問題。因此，我們在多間院校進行實習的問卷調查，收集實習期間學生的勞工保障。現時，在香港的法例下，實習生不被視為僱傭關係下的勞方，因此，實習生完全沒有任何勞工法例的保障。透過了解自身被剝削的狀況，希望學生會明白到和基層外判工人一樣，是命運共同體。

—行業分享，在入行業受勞法教育—

現時，香港的大學不會教授有關勞工條例的保障和漏洞，我們透過入行前的行業介紹講座，在分享行業情況和資訊時，教授相關的勞工法例，增加學生的勞工意識。

—連結民間組織，舉辦電影放映會—

就著我們關心的議題，如六四事件、左翼的理論舉辦相關的電影放映，引起參與的學生討論不同議題，及分享工學同行就事件的看法和取態。我們亦會經常連結不同的民間組織，有性別議題、土地議題等等，讓參與的同學明白社會上階級壓迫在不同議題上出現，思考如何連結社會上的被壓迫者作出反抗。

過往工作（校外抗爭）

—毋忘六四屠城—

在院校內，我們爭取民主、自由和平等的制度，對外如是。在2017年及2018年，我們們都有參與六四晚會及六四晚會後之遊行到中聯辦示威。在集會前後，工學同行會派發單張，講述我們連結工人罷工和學生罷課在民主運動的角色和重要性。另外，我們會出席7月1日遊行，和其他民間組織一起表達不同的訴求。

—聲援其他罷工—

2018年初，發生了公營房屋外判清潔工罷工事件，同樣是外判商逃避遣散費的情況，一共有二十多位清潔工罷工，更被傳媒拆穿新舊外判公司共用同一間辦事處，為同一董事會，更有公司管理層在被傳媒追問時出手攻擊記者，令廣大市民都十分關注此事。在清潔工友罷工十天期間，工學同行成員希望把院校成功的經驗和海麗邨的清潔工人分享，給予信心和支持。工友在整個工潮期間不斷充權，工友於元旦遊行擺街站籌款，共籌得四萬元，海麗罷工開始得到較多泛左圈子以外的群眾關注。經歷數日罷工洗禮，愈來愈多工友願意接受傳媒訪問。 最終與公司達成協議，內容包括按每年年資$1200支付遣散費，以及每月加薪$172。下午繼續到房委會總部抗議，並在現場宣佈工潮勝

利。當時罷工基金已籌得逾廿二萬。工會現時仍然經營海麗邨成為工會據點；同時利用海麗輿論影響，成功推動了政府的改革外判制度。工會和學生領袖亦嘗試複製海麗清潔工的罷工模式，推廣到其他屋邨，如2018年11新翠邨工潮的模式就係海麗邨一樣。

—聲援台灣，反對勞基法修惡—

在2017年尾，工學同行到台灣反對台灣勞基法愈修愈惡，到場發言及參加遊行，支持在台灣一路以來為勞工權益抗爭的工人及運動參與者。

個案分析

—浸大外判遣散費時間線及內容—

九十年代末，政府開始大幅外判清潔服務。外判商組成商會，懷疑合謀定價，瓜分市場部份外判商開設名義上獨立的不同公司，每隔數年便「左手交右手」。更換公司會中斷工人年資，從而可節省隨年資遞增的開支在香港法例下，公司裁員解僱，須支付遣散費作為年資補償但如果工人「自願離職」，則公司在法律上無須支付遣散費。二十多年來，公司誘騙工人簽署「自願離職」信，已成行業常見手法。

2017年初，香港浸會大學發生同類事情。浸大外判遣散費事件是學生與工會合作後—取得勝利的個案，透過結合學生掌握的資訊和校內的人際網絡，以及工會的豐富爭取經驗，令爭取的目標明確，同時集合工人和學生的力量，令校方及外判公司受到更大壓力。

2017年3月，學生透過已認識的工人網絡得悉舊公司將會六月轉約，因此，學生開始自行印刷單張，叫工友不要簽署自願離職信。3月31日，學生與教職員工會的成員合作，與校方的物業處開會，有關了解外判事宜及招標事宜的質詢。5月時，學生從外判工友口中得悉外判保安公司要求離任保安員向公司遞交等同「自願離職書」的「意向通知書」。因此，和物業處開會商議遣散費問題。以及向保安工友收集問卷。6月2日，清潔工友因新外判公司隱瞞新合約的工資而十分不滿，及後被工友揭發新公司的工資被舊公司低而發起罷工，有50名清潔工友不願離開會場，並不願意到工作崗位去。因此，職工盟清潔工會幹事開始投票通過，正式罷工。當日，學生組織和教職員工會決裂，

工學同行在大專院校的組織經驗

教職員工會成員選擇站在校方的管理層的一邊，指「學生不要咄咄逼人」，而令很多學生不滿。最後，學生組織的成員和工友討論出一些訴求，望校方物業處承諾：本人李志文謹代表香港浸會大學物業處向現職莊臣清潔有限公司，於本校校園任職各級清潔工的工友作出以下承諾，監察以下事項：

1. 各級清潔工與新外判公司惠康環境服務有限公司簽訂新合約，所得薪金將不低於原有薪金，保持工作地點、安排、崗位不變，若有所改變，必須雙方同意，列明工作地點為浸會大學；

2. 工友在與新公司面試72小時內告知工友是否獲得聘用；

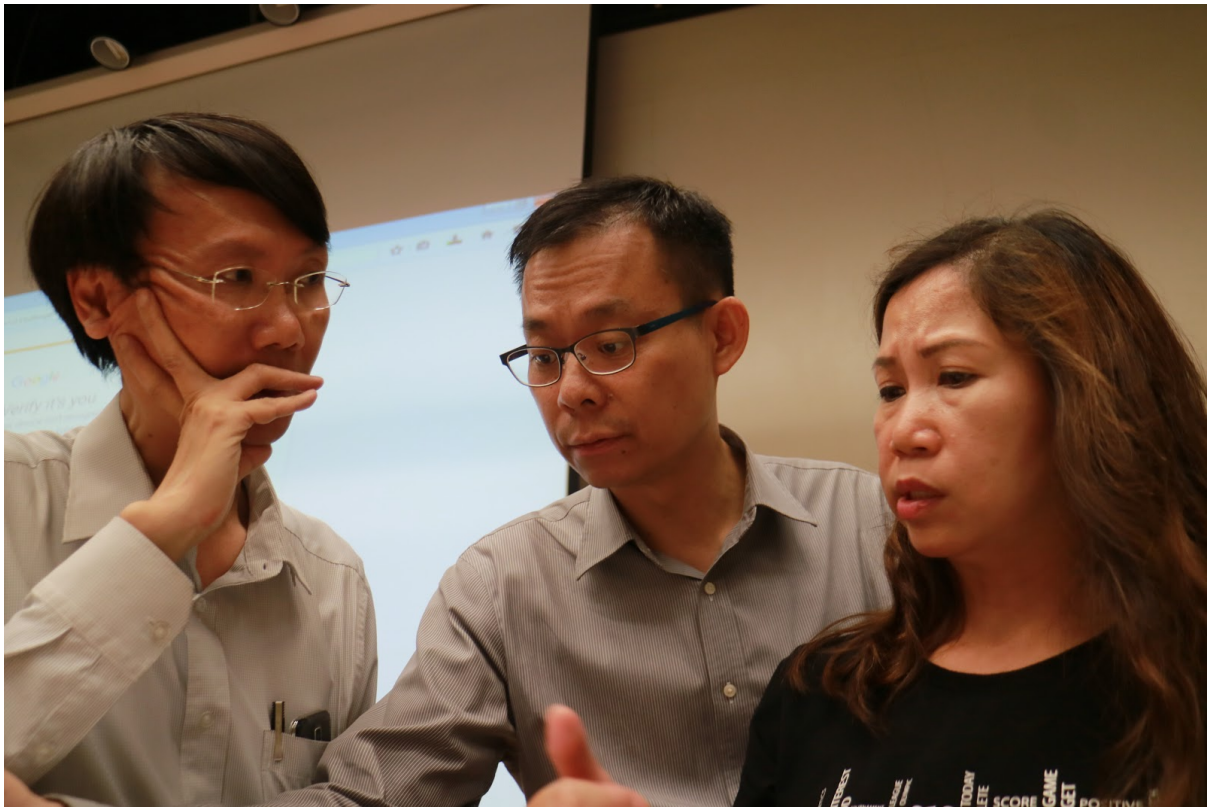
3. 原有工友不會有3個月試用期；

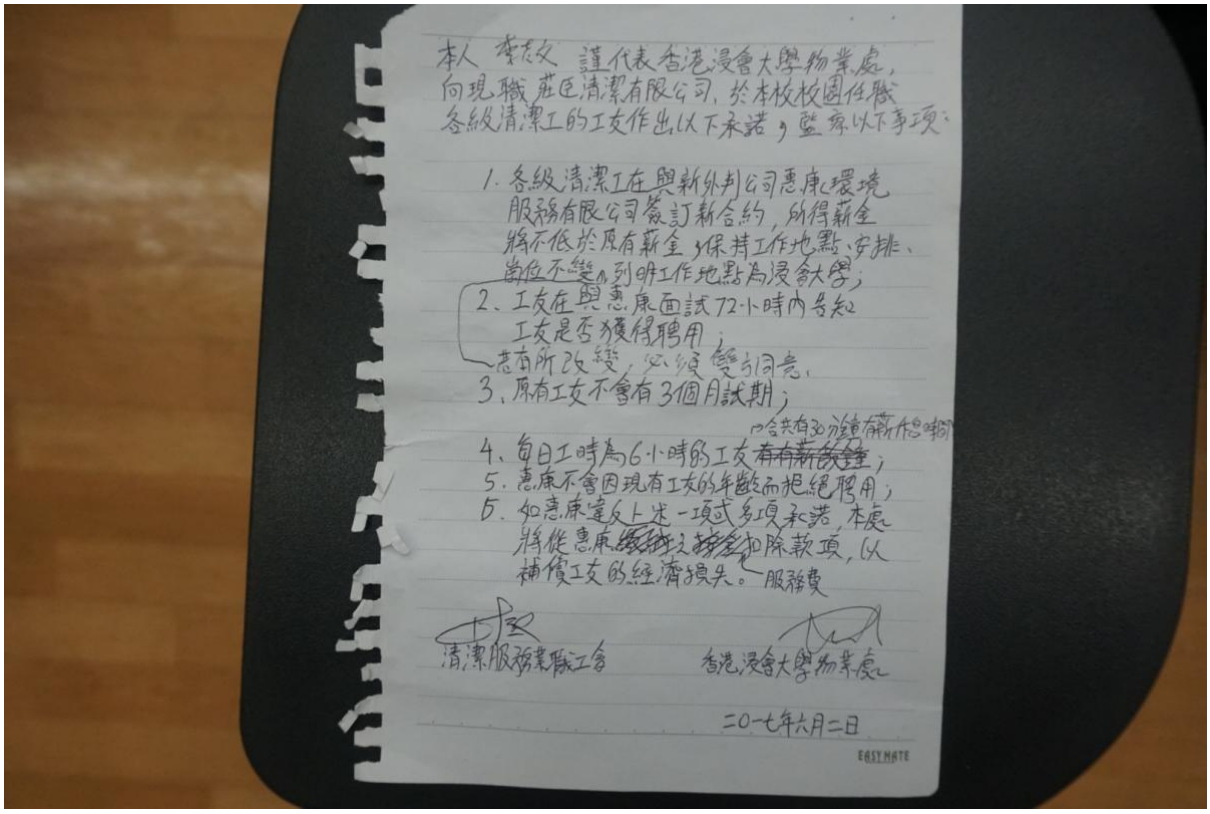
4. 每日工時為六小時的工友合共有30分鐘有薪休息時間；

5. 新公司不會因現有工友的年齡而拒絕聘用；

6. 如新公司違反上述一項或多項承諾，校方將從新公司之服務費扣除款項，以補償工友的經濟損失。過程中，物業處和新公司商討了接近3小時，並未對工友以上承諾作任何回覆，只見物業處和新公司只瑟縮於一角不斷打電話，不知聯絡何人。新公司和物業處在晚上8:30仍然未見有任何決定。在拉鋸過程中，只見教職員工會成員（圖右）不斷阻止學生和職工盟的發言。同時，在校方物業處副處長準備簽名時，教職員工會成員竟然嘗試阻止其簽署。更主動與副署長（圖左）及新公司的經理（圖中）商量應否簽署承諾書。

工學同行在大專院校的組織經驗





工學同行在大專院校的組織經驗

到8時45分，物業處副處長李志文決定簽署承諾書，上述為承諾書正本。

6月9日，浸大發律師信予舊清潔及保安公司，要求兩公司保障工友權益。律師信提到兩間舊公司與工友的合約列明工作地點是香港浸會大學，而浸大與兩公司的合約於6月30日結束，因此7月1日起，兩公司皆不能安排合約中列明的地點予工友工作，而且兩公司亦不應該安排工友到非合約列明的地點工作。同時，律師信指兩公司不應該要求工友簽署自願離職信或意向通知書，若工友在公司工作滿24個月，公司就應給予遣散費。

6月10日，浸大社關與保安工友開會，商討遣散費及新合的約的問題，並得出十點訴求。包括要求校方為工友追討遣散費，扣除龍衛尾數直至追討成功。6月12日，浸大社關學生聯同保安工友，約見校方物業處處長達訴求、商討遣散費問題。會議開始前保安及浸大社關、浸大學生會等同學，一同向林署長遞交請願信，希望對方承諾暫時扣起舊保安公司「尾糧」，若舊保安公司拒付遣散費，便利用該筆款項支付。信中又要求校方解決新外判商的僱傭合約問題，包括寫清楚工作時數及刪除不合理條文。其後林署長與學生及工友開會討論，但拒絕職工盟物管工會總幹事參與會議。林署長先向學生工友拋出兩個方案，其一為交由勞資審裁處審理，浸大願意提供法律意見。其二為舊保安公司向年資達兩年或以上的保安發放「特惠金」，相等於遣散費經強積金對沖後，餘額的六成。有席上保安不接受此方案，認為會成為先例，對往後的外判工人不利。學生工友均不滿意校方安排，打算離場抗議。但此時林署長提出新方案，提議舊保安公司支付相等於遣散費經強積金對沖後，餘額的6成，其餘4成則由學校承擔。學生及工友當場均沒有表示認同此方案，但要求校方以書面形式確認承諾，交由工友再作考慮。林署長亦願意簽訂承諾書，具體條文如下：

1. 香港浸會大學確保龍衛保安有限公司繳付每名外判保安工人在《僱傭條例》計算下，經遣散費對沖後之六成金額，其他四成金額由香港浸會大學支付，全數等同每名外判保安工人對沖後遣散費之金額總數。
2. 外判保安工人可於14/6/2017開始登記接受第一點所述之安排。
3. 外判保安工人毋須向龍衛保安有限公司遞交離職信，只需向物業處表示去留意向。
4. 香港浸會大學確保每名外判保安工人將於2017年7月內收妥經對沖後之遣散費全額總數。

到6月19日，在6月12日會議，物業處處長林朗秋所簽訂的承諾書中，承諾「每名外判保安工人」都可獲得遣散費經對沖後的金額。而校方亦曾多次向浸大社關同學、學生會會長亦表示會扣起舊保安公司尾數作追討、為保障工友等等。但校方在當日否認上述承諾。表示除非工友接受特惠金與舊保安公司和解，否則工友只能自行以法律途徑

作追討。

學生亦同舊保安公司經理口中得知，「特惠金方案」是由校方主動向舊保安公司提出，舊保安公司只出約五十萬賠償給工友，其餘金額由校方補貼。而且物業處職員亦誤導工友必須接受特惠金和解，散播若上勞審處追討會必定會輸，甚或被追討代通知金等謠言。因此學生及工友均認為校方的做法是與舊保安公司黑廂作業，以學校資源補貼外判商，期望息事寧人，而非真正為工友爭取權益。更對物業處違反書面及口頭承諾大感不滿。

在6月19日，原定學生、工友與物業處處長林朗秋開會。保安員、學生組織、工學同行與職工盟在物業處門外展示橫額，抗議校方態度迴避，沒有履行承諾，容許外判商欺壓及誤導工人。林署長卻回應指「沒有答應第四點訴求」、「你們的理解不是我們的理解」、「學校有機制去處理，要跟從機制去做事。」，更表示自己「沒有權力代表校方，作出他沒有授權作出的承諾」。因此學生工友等均大感不滿，要求林署長致電上級，由能夠代表校方的人士與學生工友對話。但他不但拒絕致電，更與物業處職員向學生工友作出推撞，逃離現場。期間有多名同學被撞至倒地受傷。

15分鐘後，教職員工會成員到物業處門外。一到步，楊女士便開始質問學生為甚麼還要繼續追討，學生回應指有十多個工友仍然堅持，希望真正獲得僱傭條例上的勞工權益，就是遣散費。楊寶玲續指責學生，學生見她情緒激動，便散開，不希望再與楊女士爭吵。

隨後一眾工友學生要求與行政副校長李兆銓會面，但校方又拒絕由工友書面授權的職工盟代表參與會議，只有學生陪同工友獲准與李兆銓對話。在會議當中，校方的法律顧問竟表示，林署長於上週簽署承諾書要「從整體看」，再次表示工友若不接受與舊保安公司和解，接受特惠金安排，校方不會支付對沖後遣散費之全數差額。其後李兆銓更表示校方不會履行早前物業處向學生所作的多項口頭承諾。與李兆銓會面後，舊保安公司突發約保安開會，遊說工友接受和解方案，學生及工會代表被拒絕入場參與會議。到了6月20日，清潔新外判商莊臣突發約清潔工開會，浸大社關三位同學提前進入場中，但其他同學則被校方職員及校外人士攔阻學生入場，雙方一度推撞，警察及救護車到場。在場內新公司則多番誤導工友，若不接受和解則會被公司反追討代通知金或指控曠工。社關學生則在場內場外向工友澄清，事實上是外判商有責任向工友賠償遣散費。物業處副處長李志文當晚向學生會會長表示，校方不會再就保安或清潔合約事宜與學生作出對話。

工學同行在大專院校的組織經驗

6月21日，舊保安公司的保安主管發起「學生不代表我」的聯署，指職工盟、浸大社關、浸大學生會不代表工友，並指香港浸會大學教職員工會會代表工友與大學的管理層協商。當日和工友了解後，發現有保安主管指不簽「學生不代表我」的聯署，新公司就不會聘請，並會落入黑名單。另外，有工友聽到保安主管的說法指不想工友再麻煩學生，所以要簽「學生不代表我」。亦有工友指聯署表格上的一段字被遮掩，有工友誤以為是簽特惠金的報名表，因此很多工友未查看清楚便「跟大隊」簽了些聯署。附圖：因工友未看清潔便簽了「學生不代表」，不慎做出了過橋抽板的行為，因此而感到抱歉。6月22日，社關成員從外界人士及龍衛的保安主管獲得楊寶玲與7個工友向物業處處長林朗秋遞交聯署的合照。相片頂部亦有文字描述，指保安公司龍衛與教職員工會一起，向林朗秋遞交聯署。除此之外，當日的保安室均貼上大字報，指學生、職工盟不代表工友。

工學同行在大專院校的組織經驗

工學同行在大專院校的組織經驗

6月23日浸大社關、浸大學生會及職工盟保安工會發起「打壓學生訴求 剝削勞工權益—浸大學生就浸會大學處理遣散費事宜之聯署聲明」聯署聲明，並於校內發動遊行，提出五大訴求，共有二百多名學生參與：

1. 確保每名不論接受或拒絕特惠金方案的外判工友，皆可獲得遣散費經對沖機制後的全額款項。
2. 確保每名外判工友不會被外判商追討代通知或其他巧立名目之款項
3. 確保保安及清潔新公司合約保障工友權益
4. 要求浸會大學物業處處長林朗秋為處理外判風波中的失職問責下台
5. 要求浸會大學就保安及清潔外判事宜與學生展開恆常對話

當日校方沒有對訴求作出實質回應，反而學生於行動期間發現，清潔新外判商要求員工在貨車中簽約，而且沒有副本取回，而校方並不知情。6月26日，浸大社關、浸大學

生會及其他學生組織與浸大校長會面，得到錢大康以下口頭承諾：

1. 立即重啟與學生對話平台，監察外判工友的新合約問題及外判商運作等。
2. 承諾日後有關外判服務的委員會，會增設學生代表，並擁有投票及與外判商面試權力。
3. 確保由今期外判服務起，當外判服務完結時，若員工不願跟隨外判商離開浸大工作，外判商必需負上遣散員工之責任。
4. 校方會繼續追討龍衛賠償代為墊支的遣散費用。
5. 學生可繼續於校內張貼橫額等發表意見，並不會被校方撕毀。
6. 歡迎及支持學生跟續跟進外判工友之事宜，不作任何阻撓。

6月29日，浸大社關、學生會、職工盟保安工會發出聲明，指出外判工友問題尚未解決。包括新合約問題、員工被秋後算帳以及特惠金處理方案等，內文提及楊寶玲誤導工友接受「估算」方式接受特惠金等。

7月尾，校方承諾監察外判商支付特惠金，及後的外判商亦要在服務合約內簽署承諾支付遣散費；以及新合約的更改。

—運動初期—

對學生來說，在院校跟進議題時也需要對議題的歷史脈絡有一定的了解，同時亦需要「硬件」上的幫助。在上述內容整理上，可見當中牽涉不少勞工法例問題、案例，同時要和公司、校方（大判頭）及勞工處會面，未接觸過相關議題的學生通過都不會有上述經驗。因此，工會在運動初期需要在硬件上不時配合學生的需要，每天都需要開會，把經驗教給學生，及一起作出形勢分析。另一方面，學生有相對熟悉的工友，同時又了解學校內部的權力關係。所以，學生團體內亦需要找到有經驗學生帶領和主力作分析。工會、有學生組織經驗的學生及學生組織需討論立場、寫詳細聲明是為了梳理自己想法及組織你的群眾。

—運動前期準備—

浸大外判事件之所以成功的其中一個重要因素為連結各個泛左翼的組織作動員。如浸大社關邀請惟工新聞作報導，醞釀運動的過程。同時，工潮期間形勢每天都會變，各大左翼團體能分工，作不同的事情。如文宣、組織工友、了解校內的外判制度和投標制度、了解香港曾發生的案例等等。因有恰當的分工和惡相了解運動的目標，所以在爭取期間，校方以及外判公司的黑幕一次又一次被揭發。如：新清潔公司被揭發在客貨車上與工友簽約，新合約內容充滿剝削的條文。在左翼的聲援團體跟蹤公司而揭發，

令事件得而被阻止，更令學生可與校方展開新合約條文的討論。

--「學生不代表我事件」分析—

學生與浸大教職員工會關係出現重大轉變，令整個運動的優勢逆轉。在運動初期，學生找了校內教職員工會合作。到運動中期，發現理念不乎，甚至有出賣學生及工人的感覺。最後，教職員工會發起了學生不代表我的聯署及學生黑材料被發放。工會與學生聯合，找出對應方法。學生約見相熟老師及人士見面，收集情報，了解教職員工會成員的動機，及過往發生的相似情況。工會負責聯絡有連繫的工會，了解工會成員的人事關係。同時，工會和學生都需要與工人（群眾）解釋最新情況，亦需要了解他們的想法和感受。

—校方打壓工會及學生手段的分析—

校方在初期多答承開會，但態度隨便。同時，經常說謊，指會盡力解決問題。工會和學生的應對手法為，對議題要有基本了解、留意每位校方人士的角色和態度，以及切記錄音及做好文件的管理。到了中期，校方和公司態度強硬，不想妥協，用拖字訣，以及抹黑工會手段，指責工會為校外團體，不應干涉校內議題。如，阻止工會代表參與會議，高層開始失蹤，不回應任何電郵和電話。而所應對手法應是組織群眾，讓他們了解想達到甚麼程度的抗爭，設立底線，要求工友堅守，如：沒有工會代表出席就不拉倒。同時，可發展一些多人參與的小行動，展示實力，例如校內遊行，迫校方回應傳媒。最後，需要連結友好組織及傳媒，對抗校內的抹黑同時加大力度施壓，再以文宣不停強調運動的定調和立場，不要被校方說法拉走。到後期時運動收割時期，當有群眾基礎，基本上都會有很多勝利的位置。但需要注意的是，各參與的組織到最後需要些甚麼成果，如就學生組織來說，經歷了外判抗爭，校內的外判議題要在日後持久地跟進，在運動期間有沒有培訓了學生領袖及招收了新的學生成員？同時，參與過工潮的工友，有沒有地方和組織可以把工人的抗爭經驗傳承，同時在大議題爭取成功過後，工友有能夠去自行運作一個工會嗎？如未加入工會的工友，他們參與後的感受和轉變為何？

—危機介入後—

浸大組成了外判工會分會，爭取新合約的改善，及爭取與校方談判及學生參與投標委員會。同時，工學同行進行了院校外判工人的勞動調查，和學生組織者一起進行問卷調查，收集八大院校外判工的勞工待遇的情況。透過舉行最低工資頒獎典禮的記者招待會，院校當中會比較，令最差待遇的院校需參照較好的做法，改善勞工待遇。工會

與學生合作，令勞動調查的調查數據可轉化成在地化的爭取，2019年5月，香港科技大學校方回應記招，指會提高新合約的工資水平。同時，工會和學生探訪科技大學工友時，發現科大將會出現新舊合約的轉約情況，及後校方亦透露在新合約把工資水平提升至時薪54.7港元。

—遇到的困難及張力—

因工會與學生在各大院校的成果開始顯著，各大院校的管理層開始展開聯合會議，互相「分享」打壓的方式來阻止組織的進行。院校和公司合作，打壓工會，分別禁止工會代表出現在學校範圍內，指校外團體不應到校內宣傳；以及不承應工會的代表性。另外，工潮不是常常出現，在短短四年間的大學生涯如何有效地提升學生的工人意識及組織傳承；以及院校正不斷收緊學生在院校的自主也是學生組織及工會需要面對的困難。

日本非典勞工的擴大及其對抗策略

NPO 法人 POSSE 代表

2019 年 5 月 11 號

台灣國立政治大學

1・非典勞工擴大的現狀

圖表１　雇用者人數等

表４　雇用形態別役員を除く雇用者

（万人，%）

2019年 3月（平成31年）	男女計			男			女		
	実数	対前年同月増減	割合	実数	対前年同月増減	割合	実数	対前年同月増減	割合
役員を除く雇用者	5616	88	－	3006	33	－	2610	54	－
正規の職員・従業員	3439	22	61.2	2332	7	77.6	1108	16	42.5
非正規の職員・従業員	2176	65	38.8	674	26	22.4	1502	39	57.5
パート	1073	21	19.1	128	1	4.3	945	20	36.2
アルバイト	455	15	8.1	218	5	7.3	237	9	9.1
労働者派遣事業所の派遣社員	146	16	2.6	52	4	1.7	94	12	3.6
契約社員	309	13	5.5	161	9	5.4	148	4	5.7
嘱託	117	4	2.1	75	6	2.5	43	−1	1.6
その他	77	−3	1.4	41	1	1.4	36	−5	1.4

注）割合は，「正規の職員・従業員」と「非正規の職員・従業員」の合計に占める割合を示す。

圖表２　各年齢層的非典勞工的薪資

出處：筆者參考「2017 年　薪資構造基本統計調查」做成。

（1）非典雇用的概況

・全雇用人數　5616 萬人

正職僱用　　3439 萬人（正職雇用率：61.2%）

男性：2332 萬人（正職中的男性：68%）

女性：1108 萬人（正職中的女性：32%）

非正職雇用　2176 萬人（非正職雇用率：38.8%)

男性：674 萬人（非正職中的男性：31%）

女性：1502 萬人（非正職中的女性：69%）

「總務省：勞動力調查（基本合計） 2019 年 3 月份 （2019 年 4 月 26 號公布）」

・男女別非正職雇用率

男性：674 萬人／3006 萬人（全男性勞工中，非正職雇用率 22%）

女性：1502 萬人／2610 萬人（全女性勞工中，非正職雇用率 58%）

・產業別非正職雇用率

建設業：18.3%

建設業：27.6%

情報通訊業：16.5%

運輸業, 郵政業：32.1%

批發業, 零售業：51.2%

金融業, 保険業：23.3%

不動産業, 物品借貸業：40.0%

學術研究, 專門・技術服務業：24.5%

住宿業，飲食服務業：74.9%

生活關聯服務業, 娛樂業：59.8%

教育，學習支援業：39.2%

醫療，福祉：39.4%

複合服務事業：32.1%

・勞動問題的概況

→不適用正規雇用享有的長期雇用和能力加給（年資薪資）。

→2018 年最低薪資的全國加權平均值是 874 日幣, 如果以法定工時計算,月薪大約是 15 萬日幣。如果考慮到社會保險費等，幾乎等同單身者生活保護基準的水準。

→由此引發 ①薪資不平等問題、②雇用不穩定問題、③生活問題。再者，近年也發生、④過勞的問題、⑤服務品質的問題。

（２）日本非正職雇用問題的本質

・否定「職務給薪」、「同工同酬」

原本在日本，正職員工適用的薪資體系不是基於職務，而是「屬人給薪(按個人的年紀、年資、學歷等支付薪資)」。因為不是按照具體的工作內容決定薪資，所以按年齡、性別(實質上的)、學歷等等，正職員工之間薪資的「不平等」被容許。雇用型態在這裡也被當作「屬人的」要素之一。

（３）非正職雇用的類型

・「兼職」

→幾乎都是時薪制、接近最低薪資(800 日幣～950 日幣)。

→時間短（全職＝1 天 8 小時），定期契約。

→佔非正職雇用類型的大多數。70 年代以後持續增加，多見於物流業、餐飲服務業。

→兼職的特性是者要由主婦擔任，一直以來被視為是「家計補助型」的非典雇用。

→雖然時薪低，很多是因為時間好調配所以選擇兼職。

→雖然一直以來和正職員工的薪資不平等被視為問題，但這樣的不安定性和低薪具有「家計補助型」的特質，所以沒有被視為嚴重的社會問題。

・「飛特族(freeter)」（打工）

→雇用型態的特性和兼職幾乎一模一樣，但是常常因為勞工的屬性所以有了區別的稱呼。

→符合這種狀況的很多是學生或未取得企業內定，從事非典工作的年輕畢業生，工作時間大多在深夜或清晨。

→薪資較低，容易被認定是「家計補助型」的工作。即使是已經畢業的年輕人從事打工的情況，也無法不和父母同住以維持生活，主要從事的勞動者屬性不是「主婦」，非自立型的勞動也是特徵。至今也被理解為是「年輕人的就業意識」所造成的問題。（但原本應是屬於勞動的問題）

・契約工・派遣工

→幾乎是時薪制，比兼職、打工的薪水要高(900 圓~1700 圓區間)。時間短(全職=一天 8 小時)、定期契約。

→契約工：52.3%收入在 20 萬圓以下(含稅)、84.7%在 30 萬圓以下。

派遣勞工的情況，55.3%在 20 萬圓以下，84.6%在 30 萬圓以下。

→契約約每三到六個月更新一次。

→廣泛分布於製造業、內勤人員等業種。

→許多是「家計自立型的非典勞工」，雖然薪水比兼職要高，但一方面是工作不穩定，也缺少加薪機會，造成了「窮忙族」的問題。

2・近年非典雇用問題的「變化」及勞動問題労働

（１）勞工屬性的變化

→擴大到契約工、派遣工等「家計自立型」的勞工

→其中許多是因為「沒辦法成為正職員工」才選擇非典雇用。

→契約工和派遣工的部分、以「為了貼補家用、賺取學費」為目的而就職的比例各只有10.9%、14.7%。在兼職勞工的情況，比例則較高，有 33.7%。

→除了一直以來的①薪資不平等問題、問題也蔓延到②工作不穩定問題・③維生問題。

→根據筆者的調查，像豐田、日產等大公司也積極使用製造業的派遣工，勞工為了從父母「自立」而就職，其中有許多住在要派公司的宿舍。但這些勞工也有遭解雇之時，被趕出宿舍，於是成為遊民的。特別是製造業在 2000 年年代的後半，原本有 200 萬勞工是契約工或派遣工，但是在雷曼兄弟危機的時期有一大半被解雇，成為社會問題，當時也造成政權輪替的主因。雖然針對製造業派遣工的議題曾引發了興盛的勞工運動，但因雷曼兄弟危機造成幾乎全部的勞工被解雇，在法院的鬥爭中，卻迎來了工作權被最高法院判決敗訴的結局。

（２）主要勞動力化・戰力化

→試用型雇用

越來越多的企業用「試用型雇用」的方式聘請契約工，但裡頭也有企業雖一方面給予轉正職的可能性，但一方面也要求長時間、過苛的工作。

→兼職勞工的過剩戰力化

因為在量與質方面，非典勞工都成為主要的勞動力，是企業不可或缺的戰力。有許多案例是原本自由的工作時間遭限制，導致難以和家庭平衡。另一方面，男性正職員工的薪水減少也加強了這個現象。

→「黑心打工」問題

特別是近年，學生打工的「戰力化」也引發重大的問題，造成更多社會問題。便利商店和餐廳等越來越多採取「24 小時營業」，被充當為戰力的學生打工也印發勞動問題。強制要求學生出勤，導致無法上課或考試，甚至不能參與求職活動等，產生了弊害。更過分的例子是，知名的連鎖餐廳要求大學生在三個月間每天連續在深夜工作到 12 小時。

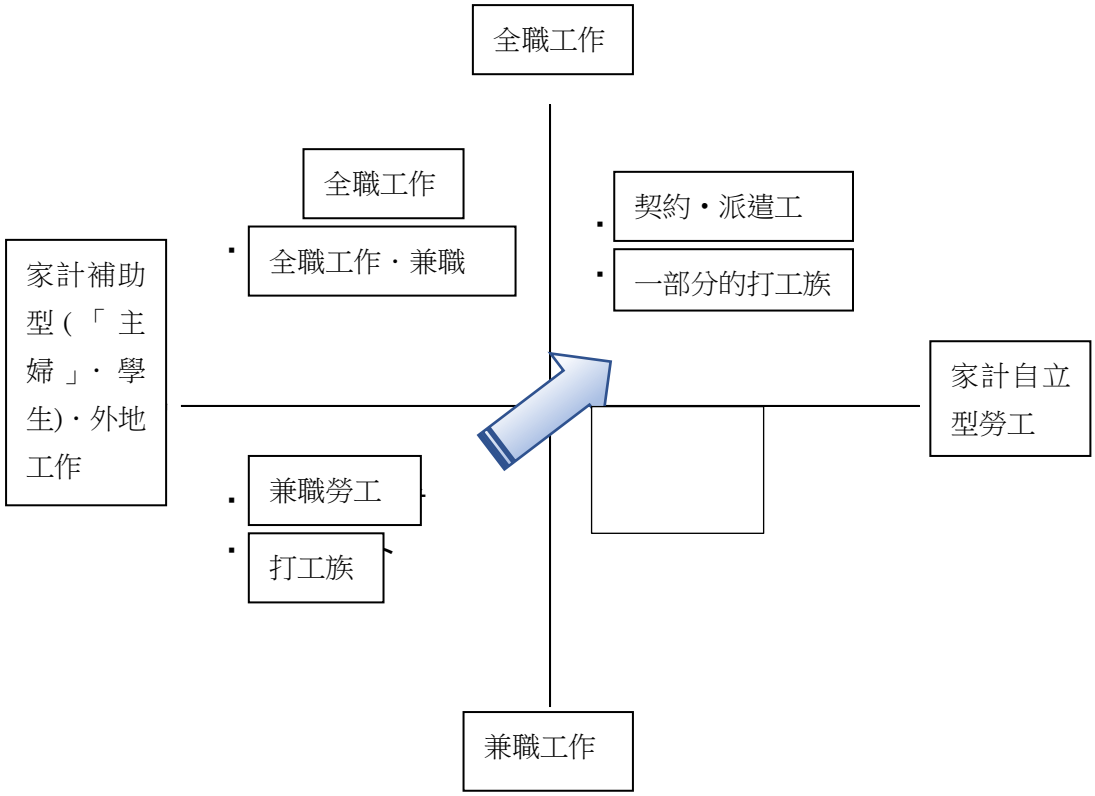
→既是待遇較低的非典雇用，結果又被施加過重的負擔，結果造成非典雇用原本具有可以配合生活的好處也降低了。。

（３）從雇用系統來看定期契約的變質

・朝向「家計自立型非典雇用」的變化

→從第 3 象限到第 1 象線

圖表３　朝向「家計自立型非典雇用」的變化

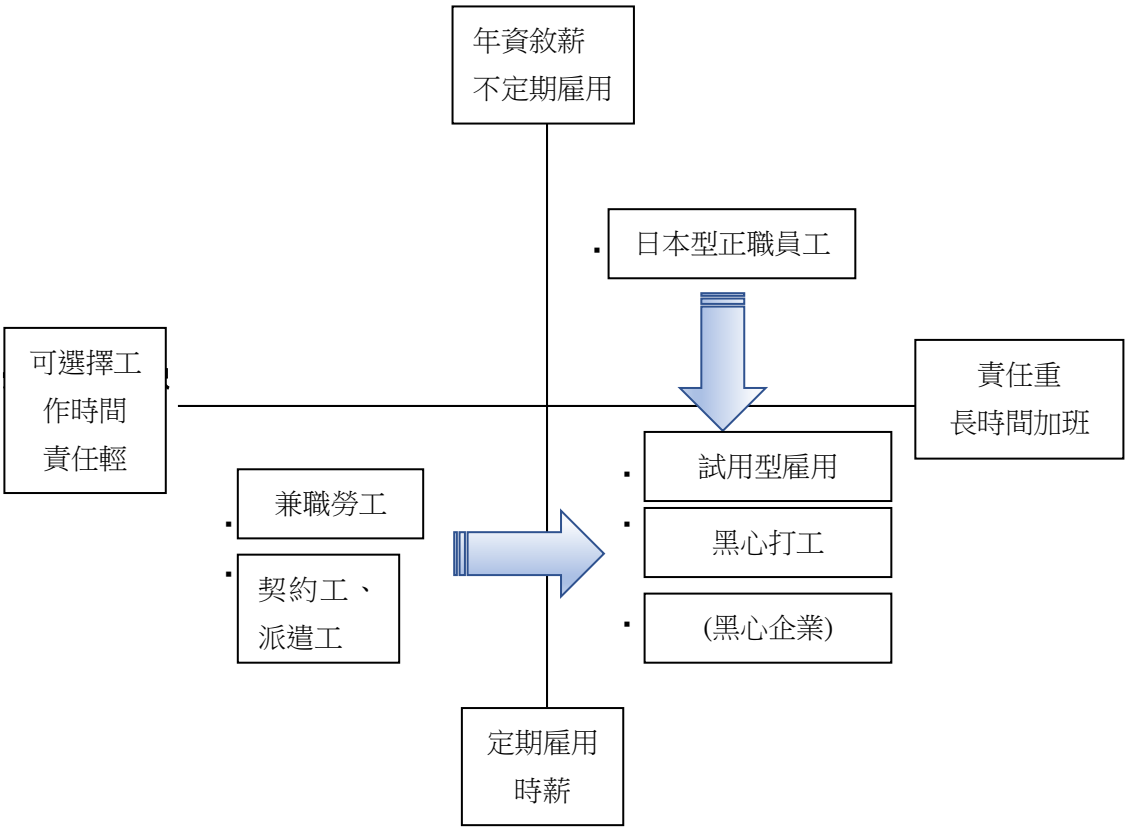


・逐漸變成待遇差・過重勞動

→從圖表 4 的第 3 象限移轉到第 4 象限（非典雇用問題）

→從圖表 4 的第 1 象限移轉到第 4 象限（正職員工的變化）

圖表４：從雇用系統來看定期契約的變質



3・勞動法政策的現狀及課題

・派遣法修正

→根據 2015 年 9 月的派遣法修正，派遣到同一營業所以 3 年為限度。

→欲雇用 3 年以上時，須由需要派遣員工的公司單位直接雇用，或是派遣公司以不定期契約雇用。

→然而，2018 年 8 月以後，為了逃避牴觸派遣法的解雇四處橫行。

・5 年間的定期契約化

→定期勞動契約的更新合計超過 5 年（從 2013 年 4 月起算）時，依據勞工的申請，得以轉換為沒有限定期間的勞動契約(不定期勞動契約)（勞動契約法第 18 條，2013 年 4 月實施）

→2018 年 4 月以後，符合申請轉換為不定期契約的勞工開始出現。

→然而，許多企業違反法律的主旨，一開始就在契約上明示契約期間為 4 年 11 個月（無更新），或是 1 年契約(最多更新 4 次)，之後每 5 年就解雇。尤其，豐田、日產等日本全部的汽車製造商都有類似的規避法律的做法經媒體報導後，引發社會許多輿論的譴責。

→這種規避行為被稱為「2018 年問題」，今後將變得更嚴重。

・勞動方式改革帶來的同工同酬

→目的在於「圖謀有效地修正同一企業中，正職・非正職之間不合理的差別待遇」。

→2020 年 4 月開始施行修正法。適用政府作成的「同工同酬指導方針」。

→雖然對於各種津貼給付的平等性很嚴格，但底薪、昇等加給、獎金等部分的決定權仍在企業手上。這並不是一條從根本上規制適用年資給薪的正職員工和時薪制的非典勞工薪資不平等的法律。

4・工會的行動及對抗策略

（１）各種打官司

・許多關於非典雇用和待遇不平等的法院鬥爭正在進行中。 部分的判決結果認定不給付津貼或獎金違法，但也有完全相反的判決，至今仍沒有統一性的判斷。又，最高法院也再次否定同工同酬，無疑是認可薪資不平等的做法。

・今後預計會看到許多有關舉發規避法律的解雇的訴訟案件出現。

（２）勞工運動的課題

・企業內的工會組織化

→藉由企業工會讓勞工進行組織化，使的組織率有所上升一些。主要是物流、餐飲等「兼職主婦」進行企業工會的組織。但是，並沒有採取根本破除薪資不平等方針，而是依各企業差異，停止在調整些許的升遷機會而已。

→將派遣議題社會化的派遣村運動已告一段落，除了一部分的企業別工會，沒有統合性的非典勞工運動。法院鬥爭也停留在零散階段。

→在 2000 年代，窮忙問題、正職員工雇用條件的惡化(（例如象徵性的「黑心企業問題」)曾經吸引很多人的關注，但現在大眾的關注度已大不如前。要讓大眾認知到，非典雇用問題是一個「社會問題」，就必須把非典雇用重構為超越個別企業勞動問題的「社會性問題」。

（３）新的輿論・工運的動向

→最近最受注目的一個非典勞動問題是由私立學校教師所帶動。四成的私立國高中教師都是非典雇用，很多學校不到 4 年 11 個月就解雇老師，不斷循環。造成老師無法獲得足夠的薪資組成家庭。教師主張，這樣的雇用型態無法確保教育的品質，並且發動罷工。我們也看到學生自發性地發起反對解雇教師的聯署運動。

→再者，日本社會也開始意識到，因為 40 歲左右的非典雇用比率高，再加上父母照護等需求，形成嚴重的貧窮問題，在日本稱之為 40・70 問題。

（４）和正職員工之間的同質性和連帶的課題

→正職員工之間的「職務給薪」也漸漸擴大。許多人被錄取時誤以為薪資是以年資敘薪的「月薪制」，但其實是以單位時間（職務・時薪）來計算。員工只領以時間計算的低薪，但卻被迫無支薪加班。這種「黑心企業」的問題成為了一種社會問題（圖表３）。

→黑心企業的例子：大型餐飲企業正職男性員工。的大手飲食企業の正社員男性。大學剛畢業，本來談好的月薪大約 20 萬日幣(約台幣 5 萬 5)，但進公司後實際拿到的契約書上，寫著 20 萬已經包括 80 小時的加班費，換算為時薪僅是該地區的最低薪資。這名男性在加班 100 個小時之後，心臟病發身亡。如今，這種”固定加班費”的雇用方式已蔓延到 IT、外食產業、零售店、看護、幼教、房屋不動產等大企業，3 年以內的離職率超過百分之五十，許多人罹患憂鬱症後而「自願離職」。

→實際上，正職員工和非正職雖然在工作時間的長短與工作的保障有依定的差異，但工作內容幾乎都是一樣的。物流・服務業中的正職員工有很多都是被鎖定在特定職務，無法適用「能力給薪」。因此，與非典勞工者有著相關的利害關係。對物流・服務業來說，如果實施完全的「同工同酬」的話，時薪和月薪必須提高的，很多時候反而是正職員工。

→傳統的「綜合職」和「兼職」的情況，工作內容會輪替(開發能力)，因此難以施行「同工同酬」，如何把兼職員工的薪水提升到正職員工的水平是項課題。但是，兼職人員和職務・工時給薪的正職員工之間，同工同酬不僅是可能的，如何提升薪資水平更是共通的課題。

日本現代的貧窮以及生活窮困者支援
貧窮以及社會兩極化問題日漸嚴重的日本社會

聖学院大学人間福祉学部客員准教授
NPO法人"鬆一口氣+"代表理事
藤田 孝典

過去主要進行的社會工作活動

04年　埼玉市内設立遊民支援組織

08年　雷曼兄弟破產・日比谷公園跨年派遣村

11年　成立NPO法人「鬆一口氣+」
不挑選支援對象、也開始進行social action (社會行動)

（例：自殺對策、受刑致残的人等窮困者支援）

17年　反貧困network埼玉代表、黑心企業對策project共同代表等、試圖解決青年等社會上的勞動・貧困問題

2

- 生活問題諮詢: 接受遊民或生活有困頓者的諮詢，希望透過社工一起解決問題。
- 日常生活支援:協助在金錢管理或是服藥管理等日常生活上有困頓者能夠安心的在自己的社區生活。另外，也透過提供食物、舉辦交流會等創造聚會的機會。
- 提供住處: 提供我們管理的庇護所或共用房屋(share house)給沒有地方可住的人。另外，我們也提供團體之家(group home)給身心障礙者。
- 社會行動(social action):透過演講、在大學授課、接受媒體訪問、出書、SNS等管道，向社會揭發當今的貧困問題。

4

把現場的情報傳遞給社會

著書（台灣・韓國・香港譯本）

『続・下流老人
一億総疲弊社会の到来』

発売即5万部突破！

新書
定価：760円＋税
朝日新聞出版・刊

ほか既刊も全国書店・Amazon等で好評発売中！

『下流老人
一億総老後崩壊の衝撃』

20万部突破！

定価：760円＋税
朝日新聞出版・刊

『貧困世代
社会の監獄に閉じ込められた若者たち』

3万部突破！

定価：760円＋税
講談社・刊

新書：貧窮危機
最新書：未來的再建

被迫住在河堤旁的人們

7

車站周邊的地下道

8

日本的貧窮現狀

- 日本的貧窮率（相對貧窮率）

15.7% ➡ OECD加盟國（34國）中 **第6高的數字**

※2015年・厚生勞動省發表（2017）

以年收來算的話・・・

・1人家庭 122萬日幣　・2人家庭 170萬日幣
・3人家庭 211萬日幣　・4人世帶 245萬日幣

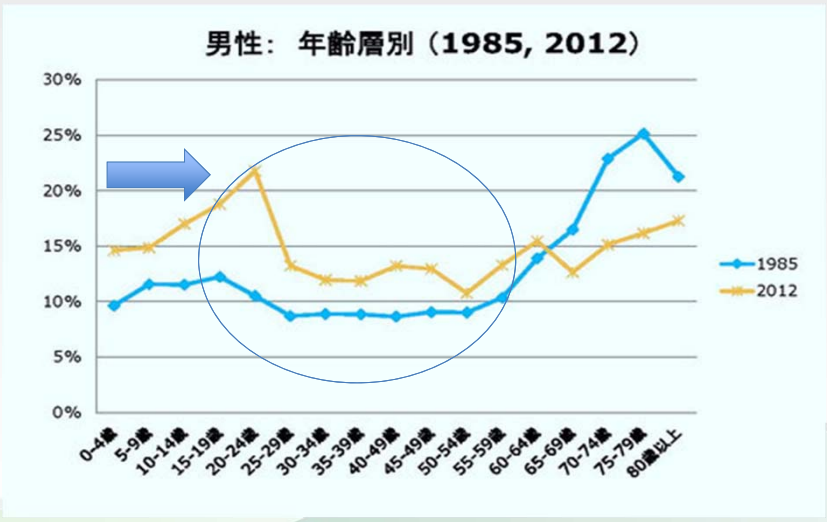
各數值為貧窮線，未達之即為貧窮

9

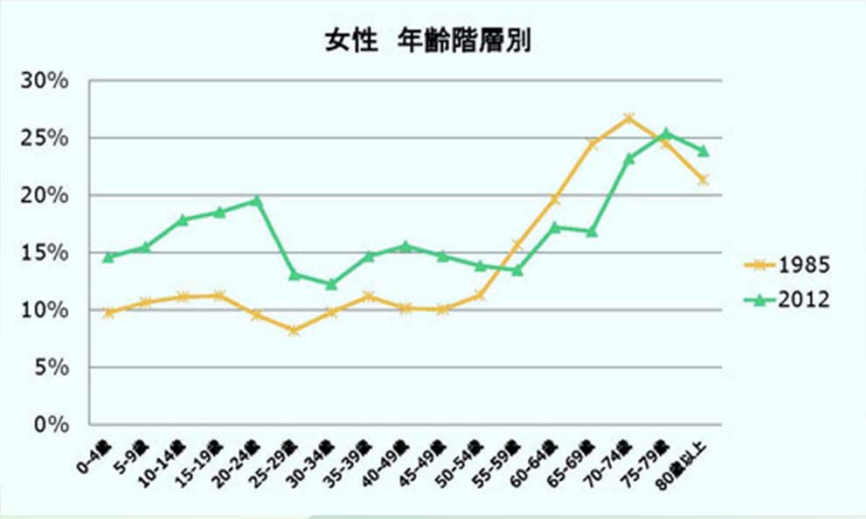
最低生活費以下的貧困

- 以低於生活保護基準來計算的話，相當於23，3%
- 約2，973萬人過著保護基準以下的生活（2016年9月朝日新聞）
- 社會權之保障已淪為有名無實(形骸化)
- 一直以來，將無法過正常社會生活歸咎於「個人之事」的福祉，須擔負很大的罪名。

男性年齢別貧窮率



女性年齢別貧窮率



單身家庭的貧窮的增加

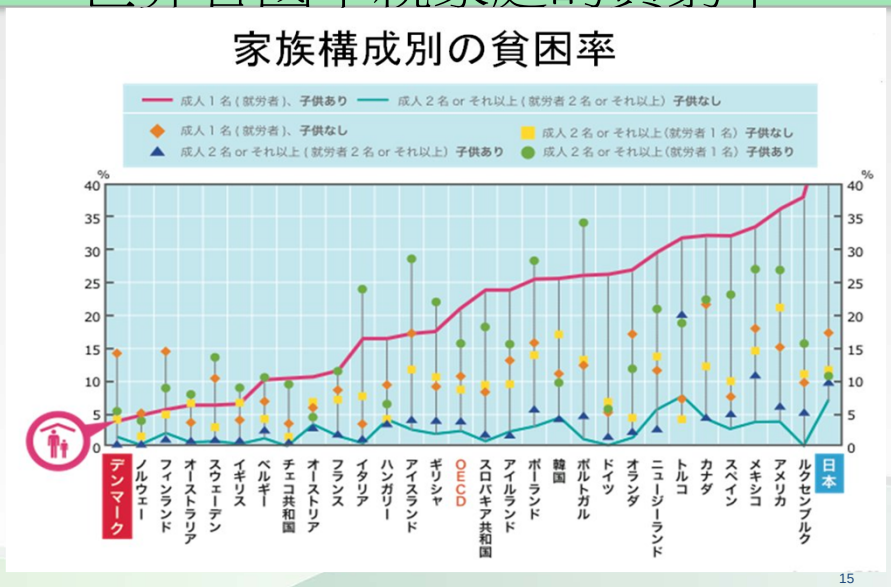
- 單身獨自生活的20～64歲的女性每3人就有1人處在「貧窮狀態」。（2012年2月8號日經）
- 表示生活困苦的比率「相對貧窮率」: 單身女性32%。單身男性25%。
- 日本社會沒預料到長期間的獨居問題

日本型家庭的崩壞以及無法與時俱進的社會保障

兒童貧困

- 兒童的相對貧窮率為13．9%，比例很高。
- 17歲以下兒童7人有1一人、全國有超過250萬人處於貧窮狀態。
- 國民平均所得的一半稱為「貧窮線」，每七名孩童就有一人。
- 24年的貧窮線為獨居家庭122萬日幣。2人家庭170萬日幣、3人家庭221萬日幣。

世界各國單親家庭的貧窮率



15

單親家庭的嚴重困境

- 在日本嚴重的問題是只有母親和小孩等單親家庭的兒童。
- 相對貧窮率為50．8%
- 只有母親和小孩的家庭的情況，82.7%自認「非常辛苦」或是「有點辛苦」。

→單親家庭的兒童，每2人就有1人處於貧困狀態。

即便有工作也很辛苦的母子家庭

- 就業狀況-平成23年全國單親家庭等調查
- 母子家庭的約81%、父子家庭的約91%有工作。

（國外的單親家庭就業率）

- 美國（73．8%）、英國（56．2%）、法國（70．1%）、英國（78．0%）
- 根據OECD「Babie and Bosses」2005

日本老年人的貧困（下流老人問題）

●老年人（65歲以上）的貧困率

19.4% ➡ 老年人中，每5人有1人貧困

OECD加盟國（34國）中、第四高的數值

※ 2015年・OECD発表

更甚者

單身高齡男性38.3%
單身高齡女性52.3%

貧困

※資料來源:內閣府「平成22年版男女共同參画白書」

➡ 進入高齡期，誰都有可能陷入貧窮

18

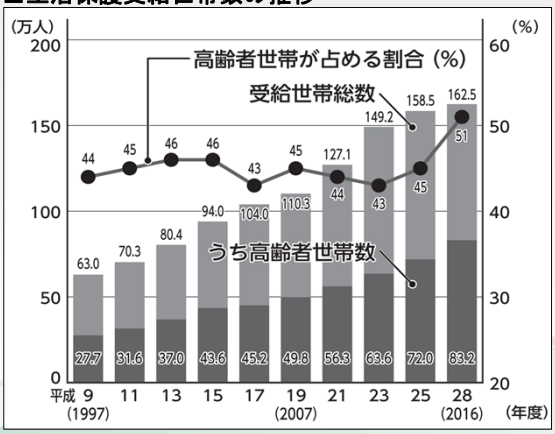
日本老年人的貧困

●老年人的生活保護受領人每年增加

生活保護對象家庭162萬5922戶當中，老年人家庭為83萬2525戶。 ※ 2016年6月為準

受領生活保護家戶的一半以上（約51%）是老年人家庭。

■生活保護受給世帯数の推移



※ 來自厚生労働省「針對生活保護制度的概要等」

19

「下流老人」的出現

●所謂的下流老人是・・・

以相當於”生活保護基準”過生活的老年人，以及有其危險的老年人

例：埼玉市的情況、約12萬7000日圓
（單身老年人、生活扶助＋住宅扶助的合計金額）

➡ 現在、下流老人推估約700萬～1100萬人、今後也有增加趨勢

20

絕大多數的老年人年金都很少

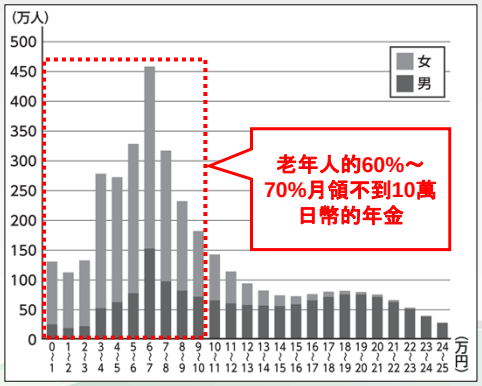
●許多下流老人是低年金・無年金者

單身老年人一個月平均支出約14万日幣

假設單身，每個月的年金10萬日幣的話…

每個月要花4萬日幣的儲蓄或是要藉由勞動獲得收入

■老齢年金（国民年金、厚生年金）の月額分布



※厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」（平成25年）より後藤道夫氏作成

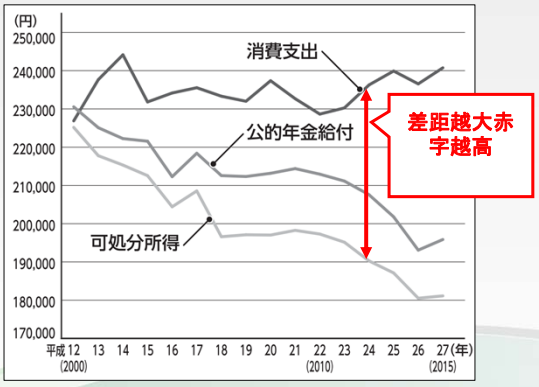
史上最大的可支配所得額度減少

●每年不斷惡化的收支狀況

2000年以後、可支配所得（可自由使用的前）和消費支出（生活上使用的前）的差距不斷擴大

赤字不斷升高，陷入生活窮困和欠債痛苦的老年人不斷增加

■夫婦高齢者世帯のひと月あたりの収支の推移



※総務省統計局「家計調査」より

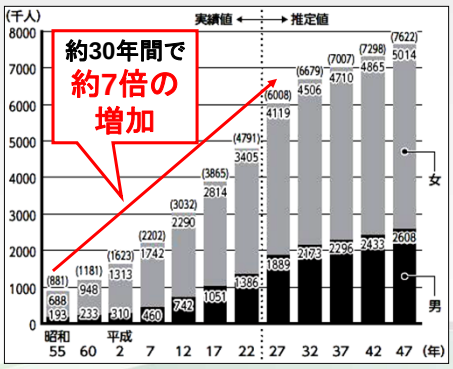
靠一份年金生活的老年人

●獨居老人急增

以2015年為基準，獨居老年人約600萬人

預估20年後將突破
760萬人
（老年人每5人有1人是獨居狀態）

■獨居老人（65歳以上的男女）数



※内閣府「平成26年版高齢社会白書」より

老年人犯罪人口的增加

無法依靠子女家庭(勞動世代)的現實

		国民生活基礎調査 2012年	2000年
世帯主年齢別	30歳未満	27.8	(27.8)
	30～49歳	14.4	(11.8)
	50～64歳	14.2	(12.9)
	65歳以上	18.0	(20.9)
世帯類型別	単身	34.7	(36.2)
	大人1人と子ども	54.6	(58.3)
	2人以上の大人のみ	13.7	(14.0)
	大人2人以上と子ども	12.3	(12.2)
総数		16.1	(15.3)

貧困率が悪化

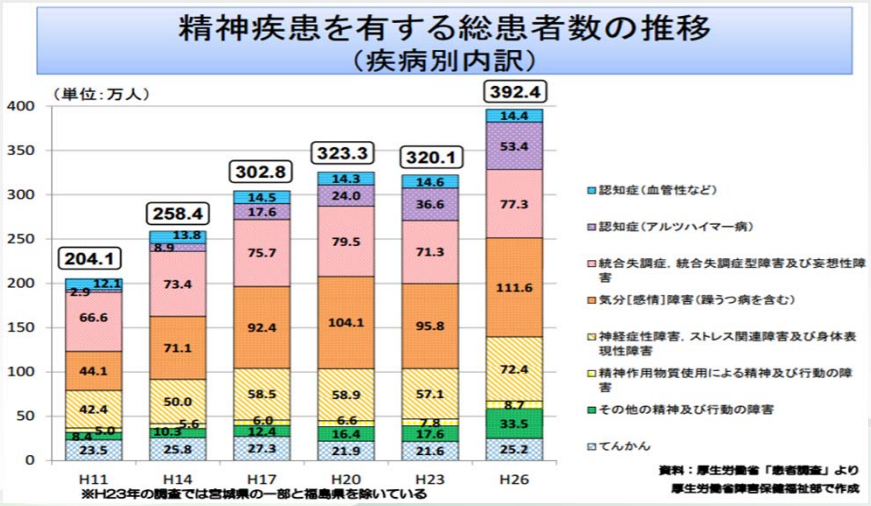
25

光靠勞動收入生活會很苦

- 在企業的利益當中、表示勞工分取比例之**「労働分配率」**相當低。
- 2015年度的勞動分配率為66.1%、創下雷曼兄弟破產前年(07)度、企業利益膨脹以來最低點。
- 即便人事費因加薪或獎金的增加，總體趨增加傾向，但因為企業利益創下新高，所以分配率仍偏低。15年度的企業內部公積金為377兆日幣，較前年增加6.6%。
- 對此、麻生太郎財務部長表示「如果不漸漸提高勞動分配率的比例就太不合理了」，期待將來能有所提高。

（2016年9月2號日經新聞）

不斷增加的精神疾病患者



27

労働問題への介入
阻止因劳動導致的貧困

住宅政策提案書(2013)

www.bigissue.or.jp/activity/info_13122001.html

29

全世代的居住貧窮

- 家庭內單身者—持續增加、30~35歲約4分之1
- 單身女性—3成相對貧窮、6成是低所得的非典勞動雇用型態
- 母子家庭—124萬戶、5年增加8%、有1成以上因經濟上的窮困付不出房租
- 工作不穩定層—房租佔收入的5成左右
- 低所得老年人—無年金者118萬人、收入越低越有可能陷入、租屋居住・共同住宅居住・單身

30

住老家和生涯未婚率

- 住老家比率的推移（39歲以下）
  1980年29.5%→2009年47.6%
- 租金高，家計沉重的現代社會
- 房貸的負擔也很沉重
- 沒有公營住宅、社會住宅，只有市場導向的住宅

31

無法結婚的年輕人

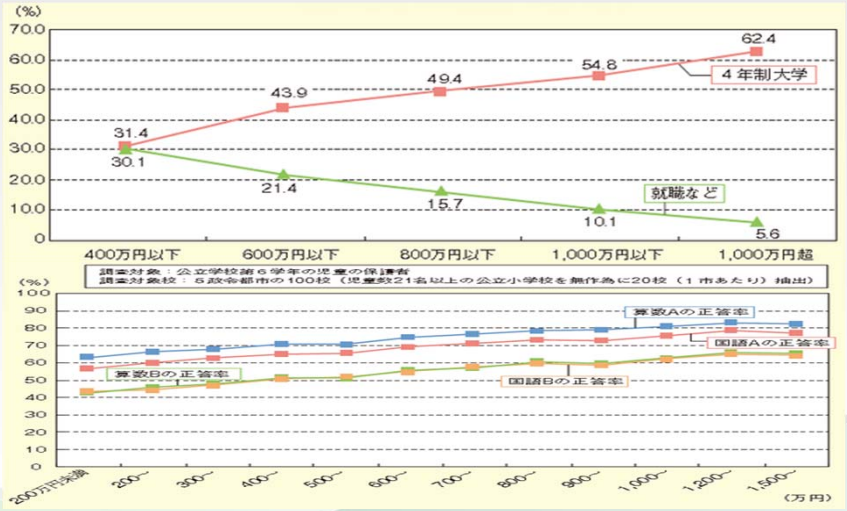
●獨居老人預備軍增加

■男女終身未婚率的推移

	1965年		2015年	
男性	1.50%	→	23.37%	約22% ↑
女性	2.53%	→	14.06%	約12% ↑

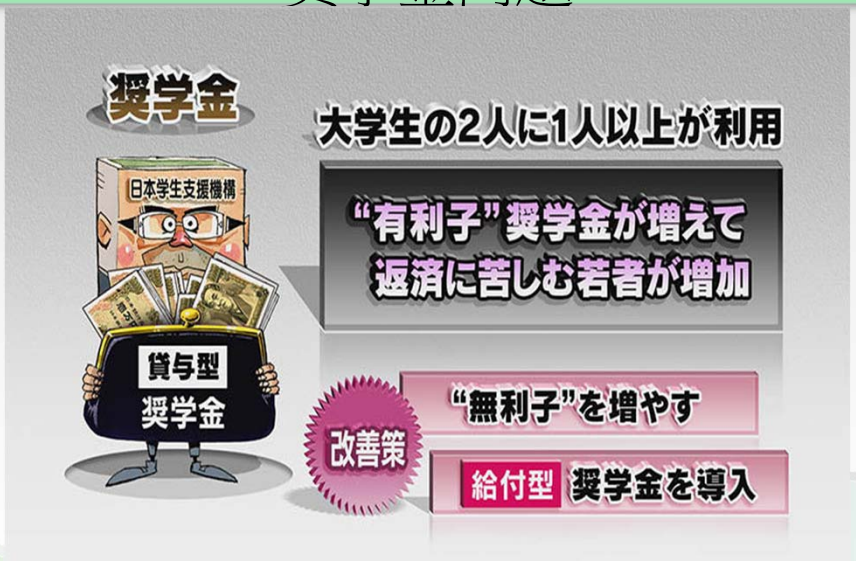
➡ 變成男性5人中1人、女性10人中1人終身未婚的時代

有錢家庭去讀書(文科省)



33

獎學金問題



ReseMom

1977年度～2012年度の大学の授業料・入学金および平均給与の推移

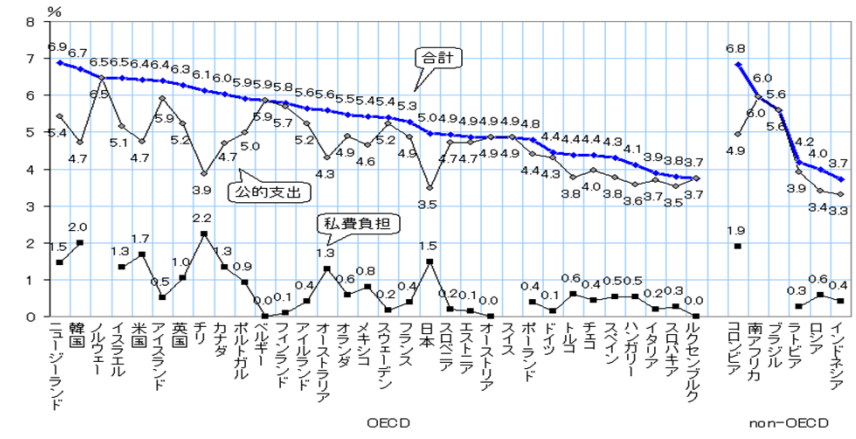
	国立大学(円)		私立大学(円)		平均給与
	授業料	入学金	授業料	入学金	(万円)
昭和52(1977)年度	96,000	60,000	248,066	135,205	170.3
昭和57(1982)年度	216,000	120,000	433,200	219,428	215.8
昭和62(1987)年度	300,000	180,000	539,591	251,124	237.8
平成4(1992)年度	411,600	230,000	688,046	275,824	261.0
平成9(1997)年度	469,200	275,000	770,024	290,799	270.2
平成14(2002)年度	520,800	282,000	807,413	283,306	274.2
平成19(2007)年度	535,800	282,000	848,178	273,602	262.4
平成24(2012)年度	535,800	282,000	859,367	267,608	258.3

「国立大学と私立大学の授業料等の推移」では昭和50年度～平成17年度までを公表。平成24年度については「私立大学等の平成24年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」を参照した。国立大学授業料の標準額は平成17年に改定され、現在の額(535,800円)となった。

平均給与は、国税庁の民間給与実態統計調査結果「3-7 1年勤続者の企業規模別給与所得者数・給与総額・平均給与」による。

不投資未來的國家

学校教育費の対GDP比(2012年)



(注) 初等教育から高等教育までの教育機関(幼児教育を除く)の教育費が対象。ノルウェー、スイス、南アフリカ、ブラジルは公的支出のみ(スイスは高等教育について、ノルウェーは高等教育以外について)

(資料) OECD, Education at a Glance 2015(Chart B2.1)

大多沒有足夠的儲蓄

- ＜各年齡別金融資產額(括弧內為中位數)＞
- •20~29　　184萬日幣(0萬日幣)
- •30~39　　395萬日幣(167萬日幣)
- •40~49　　588萬日幣(200萬日幣)
- •50~59　　1128萬日幣(500萬日幣)
- •60~69　　1509萬日幣(650萬日幣)
- •70歲以上　1379萬日幣(514萬日幣)

「家計的金融動態相關輿論調查(2016年)」

37

福祉國家型的去商品化政策

- 教育、醫療、照護、幼教、住宅等依序脫離市場商品化的政策
- 切換為「工資＋社會保障給付」的模式
- 批判以及抵抗認為是理所當然的慣習或習俗的必要性(特別是幾乎所有國家都是免費大學教育制或獎學金制)

38

Public Sector Precarious Workers in South Korea: Government Policy and Trade Unions' Strategy for Response

The Korean Public Service and Transport Workers' Union (KPTU)

Introduction

- The Korean Public Service and Transport Workers' Union (KPTU) brings together workers throughout the public sector, transport industry and social services. KPTU membership is open to permanent and precariously-employed workers, specially employed workers(dependent contractors), unemployed and etc
- KPTU is the largest industrial affiliate of the Korean Confederation of Trade Unions.

Total Membership	Female	Precariously-employed
216,533	63,919	86,682

- KPTU represents workers in a broad range of occupations
  - Our membership covers (non-civil servant) workers in national and municipal public and administrative institutions and throughout the public sector and in related private sector jobs. Relevant industries and occupations include energy, social protection, healthcare, public schools, and care and social services
  - We also represent workers throughout the transport industry including in rail and metro systems, buses and taxis, road freight, logistics and delivery, aviation (airlines, airports) and ports

The Size and Condition of Precarious Works in Korea

- Size of precarious works in Korea
  - 8,180,000; 40.8% of waged workers (Korean Contingent Workers' Center,韓國非正規勞動Center)
    - Official statistics by Government : 6,610,000(33.0%), temporary workers and some of daily workers are classified as regular worker in the government's statistics)

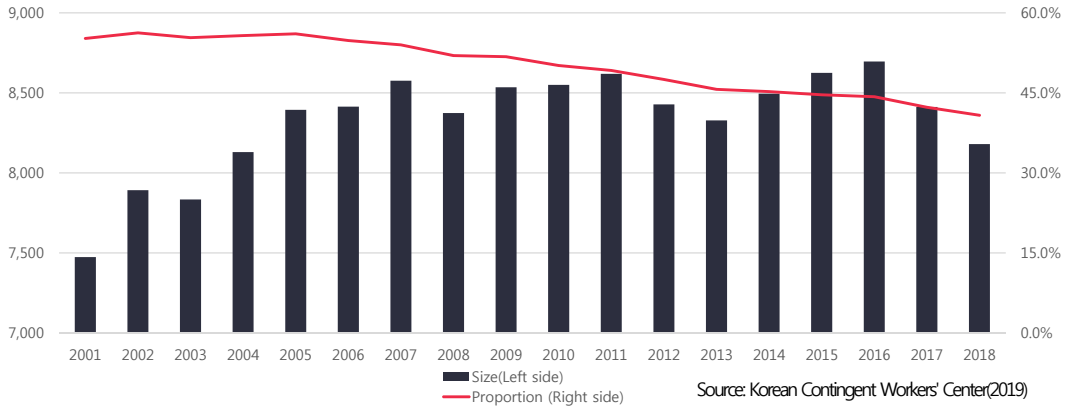
Classification				Number(thousand)	Proportion (%)	Remarks
Waged worker	Independent contract		Specially Employed	505	2.5	nominal self-employed
			home-workers	53	0.3	home-based
	dependent worker	Triangular employment	Dispatched	189	0.9	defined by labour dispatch law
			Subcontract	596	3.0	勞務都給
			On-call	728	3.6	hired on-demand
		Direct employment	Part time	Temporary Part Time	1,925	9.6	part time+ temporary
				Permanent Part Time	250	1.2	parti time + permanent
			Full time	Fixed Term	1,992	9.9	Full-time + fixed term contract
				Daily employed	1,943	9.7	daily workers
				Permanent	11,865	59.2	

Source: Korean Contingent Workers' Center(2019)

- Limitation of law data
  - size of the specially employed and triangular employment are under calculated
    - Number of the specially employed estimated by National Human Rights Council of Korea(NHRCK) (2015); 2,300,000(As of 2014)
    - Number of workers in triangular employment estimated by NHRCK(2019); 3,470,000 (As of 2017)

The Size and Condition of Precarious Works in Korea

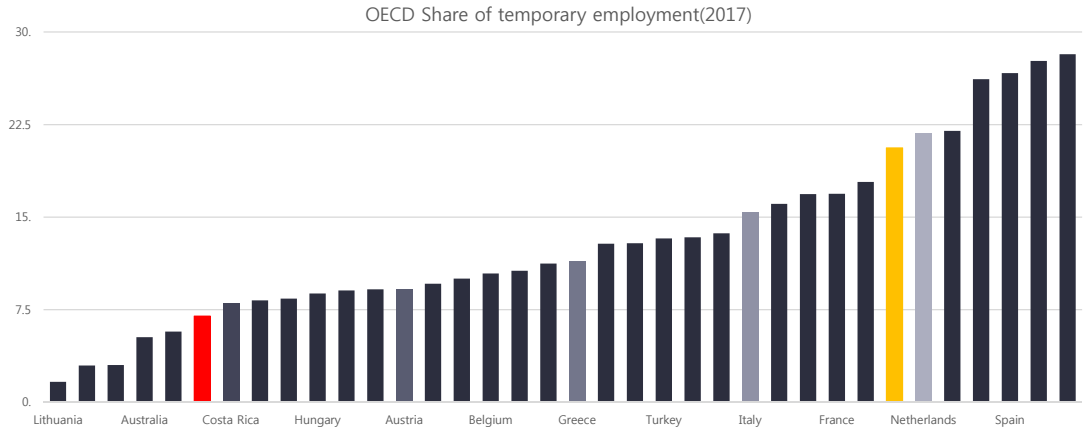
- Trend of precarious works in size
  - Size : increased since 2013 and turned into decrease in 2016 and reached to the level of 2004 in 2018
  - Proportion : Continuously decreased since mid-2000s as the number of whole working population was increased
  - Remarks : The increase in number of the specially employed and the triangular employment which might be excluded in statistics should be considered



Source: Korean Contingent Workers' Center(2019)

The Size and Condition of Precarious Works in Korea

- International comparison
  - OECD, Share of temporary employment
    - fixed-term, temporary work agency, seasonal work are included



The Size and Condition of Precarious Works in Korea

- Proportion of precarious workers by group
  - Sex : Male 33.1%, Female 50.6%(Female workers are concentrated in part-time, the specially employed and the home based)
  - Age : 10s(86.0%), 60s(72.1%), over 70(94.7%)
  - Industry : Agriculture and fishery(79.5%), Hotel and restaurant(76.6%), Facility management and business support services (73.3%)
  - Size of workplace : with 300 employees + (39.8%, Public Notification of Employment Status, March, 2018)
- Working Conditions of Precarious Workers

Item	Permanent	Precarious	Remarks
Wage(Monthly Average)	3,204,000 KRW	1,622,000 KRW	precarious/permanent=50.6%
Wage(Hourly)	17,500 KRW	10,400 KRW	precarious/permanent=59.3%
Working Hour /w	43.0	36.7	42.9 when part time workers are excluded
Period of Service	8y and 7m	2y and 5 m	6 y and 1 m for whole working population
Unionization rate	19.6%	2.1%	12.5% of whole working population

Source: Korean Contingent Workers' Center(2019)

History of Flexibilization of Labour in Korea

Period	Pattern	Economic & Social Change	changes in government policy and legal framework
Late 1980s~mid 1990s	Flexibilization at enterprise level	(International) Neoliberal financial globalization (domestic) Economic Boom , Growth of workers' movement (Enterprise) New management, Outsourcing of non-core business	(Government) Globalization, Liberalization of Financial Sector
After foreign exchange crisis in 1997	Full-scale flexibilization of labour	(International) Financial Crisis and IMF Bailout (Enterprise) SAPs, Downsizing, Irregular employment of non-core jobs	(Government) Structural Adjustment of financial sector, labour and public sector (Legislation) Enactment of dispatched worker protection law, legalization of flexible working hour arrangement (Public sector) staff cut, privatization, outsourcing
After mid 2000s	Complementation of numeric flexibilization Strengthening of functional flexibilization	(International) Contradiction of Neoliberalizam (Domestic) Chaebol-export oriented economic system (Enterprise) Continued restructuring , Functional flexibilization	(Public sector) Completion of management system for continued restructuring , measures on precarious works (Legislation) Acts on protection, etc of fixed term workers & dispatched workers

Source : Yun, Ae-lim(2005)

Evaluation of legal framework and policy measures on protection of precarious workers

- Controversy over legislation for protection of precarious workers
  - Background: A rapid proliferation of precarious workers became a major issue in the society and necessity of protection laws was raised.
  - Progress
    - Trade union - government consultation was breached under Noh, Moo-hyun administration
    - KCTU staged 18 times of general strike for protection law in 2004~2006
    - On November 30, 2006, a bill for<Act on Protection, etc. of Fixed-term and Part-time Workers> and revision bill for, <Act on Protection, etc. of Dispatched Workers > were passed in the National Assembly
  - Major Issues

Subject	Provisions in the laws	KCTU's demand
Regulation on use of fixed term employment	• Duration for fixed-term is limited to 2 years. After 2 years the employment contract should be regarded as open-ended	• Reason for use of fixed term should be limited • In case the reason is cleared up or the duration is exceeded, the employment should be considered as permanent
Regulation on use of labour dispatch	• Employers have obligation to hire directly those who has been dispatched for more than 2 years • Employers have obligation to hire directly those who are dispatched illegally	• Those who were dispatched for more than 2 years or illegally shall be considered to be hired directly
Discrimination Remedy	• Ban on discrimination against fixed term, part-time and dispatched workers and complaint &remedy system was established	• Principle of equal pay for equal valued work should be stimulated • Trade union should be able to represent individual workers in the complaint process

Evaluation of legal framework and policy measures on protection of precarious workers

- Effect of Protection laws
  - Full-time in fixed term employment was slightly decreased while part-time, dispatched and triangular employments were increased
    - Decrease of full-time in fixed term : 2,342 in 2006→ 1,992 in 2018
    - Increase of temporary part-time : 773 in 2006→ 1,925 in 2018
    - Increase of dispatched worker : 131in 2006→ 189 in 2018
    - Increase of triangular employment which is excluded from statistics
  - Changes in workplaces level

Changes in employment	Details	Major cases
Termination of contract	termination just prior to 2 years term, Repetition of short-term contract	E-land & New-core
Outsourcing	Convert from direct employment with fixed term into dispatch, service contract or subcontract	KTX crew members
Convert to open-ended contract	open-ended contract which is discriminated from permanent employment Job security + discrimination	Banking sector/ Public sector
Convert to lower rank	lower rank with opportunity for promotion	Non monetary institutions (Stock exchange

Evaluation of legal framework and policy measures on protection of precarious workers

- Policy measures on precarious works in public sector
  - Since <A comprehensive measure on precarious works in public institutions> was announced in 2006, similar measures were continued
  - Selective conversion of fix-term into open-ended contract
    - Criteria: Permanent tasks (done for more than10 months a year)-Perennial tastes (continued for the last 2 years or to be continued for 2 years or more in the future
    - Targeted workers: Fixed term workers who are served for more than 2 years (Dispatched / agency workers are excluded)
    - Exception : those who were employed in fixed term on the ground of 17 exceptional reason for 2 year limitation of duration
    - Method : based on evaluation in performance, competency and attitude, etc
  - Improved treatment for open-ended contract
    - Voucher worth 300,000 KRW, 800,000 KRW~1,000,000 KRW of bonus
  - Partial protection of workers in triangular employment through guideline
    - Non-skilled outsourcing workers : Succession of employment in case o f change of agency

Evaluation of legal framework and policy measures on protection of precarious workers

- Employment status of workers in different types of public institution (as of 2017)

category of institutions	Total	Permanent	Precarious			
			Sub-total	open-ended	fixed-term	triangular
Total	2,197,842	1,355,787	842,055	214,743	257,218	370,094
Central administrative institutions	326,800	269,512	57,288	20,582	20,627	16,079
Local government	434,590	297,698	136,892	52,939	70,561	13,392
Public institution	470,062	293,897	176,165	24,676	47,267	104,222
Local public enterprise	73,460	45,963	27,497	9,466	11,223	6,808
Educational institution	647,355	417,645	229,710	104,287	96,148	29,275
Local government funded institution	41,377	24,290	17,087	2,571	10,282	4,234
Subsidiary of public institution	3,963	2,667	1,296	150	848	298
subsidiary of local public enterprise	4,499	4,115	384	72	262	50

sources : documents published by government

Evaluation of legal framework and policy measures on protection of precarious workers

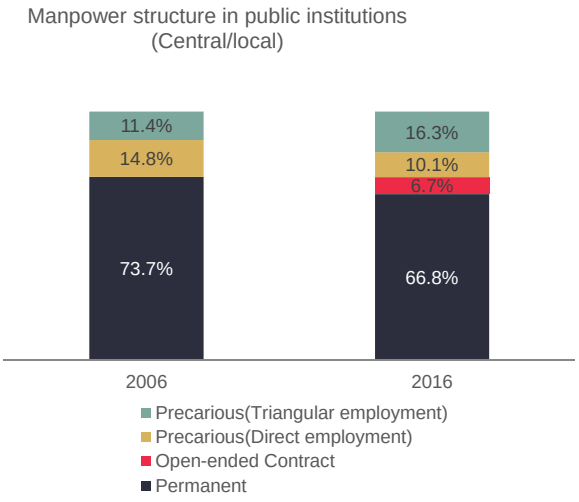
- Change of manpower structure in public sector
  - Proportion of permanent workers in 2006
  - ≒ Permanent +open ended contract in 2016
  - Decrease of proportion of precarious workers with direct employment relations

  ≒ Increase if proportion of precarious workers with triangular employment relations

- Wage level or workers with open ended contract (average annual pay/thousand KRW)

category	permanent	open-ended	fixed-term
Central admin,	52,468	28,489	21,850
Local govern.	49,572	36,300	19,136
Public institutions	66,105	39,184	36,498
local public enterp.	47,356	30,806	22,442
Educational institution	51,396	28,306	24,742
The whole workers	53,379	32,617	24,934

Source : NHRCK(2017)



Trade Union's Response after mid 2000s

- Case #1 : Open-ended contract - Precarious workers in schools
  - Situation
    - Educational & administrative staffs, instructors, teachers with fixed-term contract, etc
    - 220,000 in government's statistics, 400,000 estimated by trade unions
  - Organising
    - Organised since early 2000 and campaigned for job security and improvement of working conditions
    - In 2010, educational superintendences in 6 provinces were elected from progressive circle and union members were largely increase. 90,000 are organized
  - Major issues
    - Abolishing discrimination : Narrowing the wage gap targeting the level of 80% of permanent workers, introduction of pay step system
    - Legislation on civilian staffs in governmental institutions : secured status as permanent employment through legislation or ordinance
  - Joint action-joint bargaining
    - In 2013, court found the superintendence of education office is practical employer. Since 2012 all unions organizing precarious workers in schools have staged joint strike every year
    - Multi-layered bargaining structure were formed : Consultation with Ministry of Education, Joint bargaining with representatives of all education offices in different provinces, supplement negotiation with each education office
  - Significance
    - Massive organizing campaign started taking advantage of job security gained through the conversion and favorable political situation
    - National joint strike and joint collective bargaining were appropriate tools tackled the problems in multi-layered decision on budget and policy
    - Women precarious workers emerged as new actors of trade union movement

Trade Union's Response after mid 2000s

- Case # 2 : Triangular employment -Incheon International Airport Regional Branch
  - Situation
    - Incheon International Airport has ranked top for the successive 12 years in ASQ
    - 87% of the total workforce, including staffs in security check, facility management, cleaning, and firefighting ,ect are hired through private contractors,(7,000 as of 2016)
  - Organising
    - In 2008, company level union in private contractors affiliated to the KPTU, in 2009 Incheon Airport was decided as target workplace for strategic organizing campaign and in 2010 massive organizing campaign started.
    - In 2012, 31 members in Custom chapter won against the termination of contract in the process of change of contractor and this victory contributed in the rapid growth of membership
  - Major demands
    - Secession of employment and CBAs in case of change of contractor, Eradication of intermediary exploitation of wage
    - Joint bargaining with nominal & real employers (IIAC and subcontractors), direct employment by real employer
  - Major action
    - A warning strike and a 19-day-long strike in 2013 : As IIAC hired strike breakers and the union members went back to work and successfully improved through negotiation
  - Significance
    - Abuse of subcontracting in public sector became a social issue
    - Learned a lesson that without enough level of organizing power at workplace, struggle of subcontracting workers would face difficulty in bargaining with real employer (prime contractor) and holding them responsible
    - Moon, Jae-in government proposed a policy for conversion of precarious workers to regular and subcontracting workers in Incheon airport became to be directly employed by 2 subsidiaries of the IIAC

Trade Union's Response after mid 2000s

- Case #3 : Precarious worker in Seoul Metro
  - Situation
    - Since 2008, outsourcing was expanded from cleaning to other core jobs such as maintenance for cost cutting
  - Organising
    - Beginning in early 2000s, precarious workers established and joined unions to fight against mass layoffs at the time of change of contractor and campaigned for job security and improvement of working conditions.
    - Permanent workers were already affiliated to the KPTU and precarious workers established their own branch within the union. However union activities have been done jointly.
  - 1st stage of struggle for direct employment
    - Park, Won-soon, an activist of civic movement was elected as Mayor and pledged regularization of precarious workers
    - Sit-in protests were staged in 2014 and 2015 and the city government promised that regularization should be done in July 2017
  - Achieving direct employment after a fatal industrial accident in Guui subway station
    - In May 2016, the city government decided to establish a subsidiary for screen door repairing and light maintenance maintenance
    - On May 28, 2016, a subcontracting worker was struck and killed by a oncoming train while he was repairing the screen door at Guui Station. At the end of the huge wave of commemoration and persistence campaign for a thorough investigation by KPTU and civil organizations, it was revealed that the cause of accident was outsourcing and the city government decided to employ those workers directly in order to prevent recurrence of similar accidents.
    - The precarious workers were converted to open-ended contract at the first stage and to permanent employment at the second stage

Policies on Precariousness since inauguration of Moon's government

- Candlelight protest of 2016 and inauguration of the Moon, Jae-in's government
  - The candlelight protest of 2016 is an explosion of of the regimes of Park-Chunghee, 1987 and 1997(Son, Ho-chul)
    - Park, Chung-hee Regime : The Park-Geunhye gate exposed the fabrication of the myth of Park, Chung-Here
    - 1987 Regime : 'Imperial president system' and incomplete democratization
    - 1997 Regime: An unequal and unfair social structure was consolidated since 1997, which has been called 'Hell-Chosun'
  - Inauguration of Moon's government and major policies
    - Economic Policy : Income-led growth+ Innovative growth + Fair Economy
    - Labour policy
      - Creation of decent jobs : 810,000 of decent jobs in public sector should be created and precarious jobs should be converted to regular
      - A society that respect labour : Ratification of ILO fundamental conventions, protection of labour rights for vulnerable workers and improvement of law and institutions on labour relation
      - Good workplace without discrimination : Introduction of a system to limit the reason for use of precarious employment, overall reform of discrimination correction system, Joint-Liability of prime employer, 10,000 KRW for minimum wage and reduction of wage gap→ KCTU's proposal for the debated on the Protection Laws in 2004~6 were reflected in the government' policy.

Policies on Precariousness since inauguration of Moon's government

- Comparison of regularization policy under the Moon's government and previous governments

Items		Previous governments	Moon's government
Which institutions promoted regularization?		Central government, local governments, public institutions , local public enterprises, national & public education institutions	(1st stage) The same institutions (2nd stage) local government funded institutions, subsidiaries of public institutions (3rd stage) Some of private contractors
who were converted?		Fixed-term workers	Fixed -term, dispatched /outsoucing workers ,
Criteria	Permanent & perennial	• jobs done for successive 10 months in a year • ① jobs continued for the last 2 years or more ② jobs expected to be done for the next 2 years or more	• jobs done for successive 10 months in a year • ① x ② jobs which are expected to be continued for the next 2 years or more
	exception	under 6 reasons based on personal attributes (ie elderly people) & 11 reasons based on functional & occupational attributes	2 personal attributes and 5 functional& occupational attributes
Procedure & way		• Each institutions is to make its own decision based on the criteria above mentioned • Fixed term : to be converted to open-ended after 2 years	• open and participatory deliberation process • Fixed-term :to immediately be converted to open-ended once a decision is made • Dispatched and ounsourcing : to be converted to open ended or through newly established subsidiary at there time of termination
improved treatment		Bonus (800,000 ~ 1,000,000 KRW)+ Voucher(300,000 KRW)	Bonus (800,000 ~ 1,000,000 KRW)+ Voucher(400,000 KRW)+ Meal allowance (130,000 KRW)

Current situation of regularization of precarious workers in public sector(1st stage, as of end of 2018)

- Fixed-term
  - Out of 853 targeted institutions, 64 haven't completed the conversion.
  - 70,000 were decided to be regularized. 28.5% have been regularized (Government's target number: 72,000)

Total number (A)	Temporary & intermittent (A-B)	Permanent & perennial (B)	Decided to be regularized (C)	Regularization rate 1(C/B)	Regularization rate 2 (C/A)
245,826	94,024	151,802	70,110	46.2%	28.5%

- Dispatched & Outsourcing
  - Out of 853 targeted institutions, 288 haven't completed the conversion
  - 104,000 were decided to be regularized, 61.7% have been regularized (Government's target number: 133,000)

Total (A)	Temporary & intermittent (A-B)	Permanent & perennial (B)	Decided to be regularized (C)	Regularization rate 1(C/B)	Regularization rate 2 (C/A)
169,776	5,746	164,030	104,758	63.9%	61.7%

Policies on Precariousness since inauguration of Moon's government

- Evaluation of Moon government's policy on regularization of precarious workers in public sector

Item	Positive aspects	Negative aspect s
Size and target	• Target institutions were expanded, dispatched 7 outsourcing were included • Comparing to the policies under previous governments, much more people were benefited (2013~17: 8 9,000) • Criteria on permanant & perennial broadened, exceptions were reduced	• Tasks done through private contractors, such as household waste collection and carriage, social welfare service are excluded • Large number of permanent perennial jobs were excluded : instructors in schools, etc
Process	• Open and participatory process: trade unions and individual workers were consulted	• Limited opportunity for trade union to engage actively • Budgetary authority's passive attitude, negligence by ministries and institutions and lack of coordination and supervision by central administration
Method	• Job security • Slight improvement on treatment	• No means to prevent discrimination against open-ended • Problems with indirect employment in case of hiring through subsidiary without structural improvement • Lack of responsibility on budget cause complicit between regular workers and precarious workers
Follow-up measure after regularization	• Prior screening for hiring on irregular basis was recommended	• recommendation is not binding and the real effect hasn't verified • No measures have taken for enactment of restriction on irregular employment

Trade Unions' Response

- KPTU's major activities
  - Establishment of special committee, all branches and chapters of the union took actions in targeted institutions (Both regular & precarious workers' organization
  - Actions taken in case of rejection of conversion, on method and treatment, etc
    - Media work , rally , strike, sit-in protest, hunger strike, etc.
    - Joint strike was staged in 2018 to urge the government to take responsibility
    - Response for the fatal accident case in subcontracting worker late Kim, Yong-gyun in a power plant (2018)
  - Consultation with government : to complement the shortcomings in government policy and to solve the problems at site
  - Organising : One billion KRW of organizing fund was raised, hiring organizers for a concentrated organizing campaign 억 연대기금 조성하여 조직 활동가 Concentrated organizing drives resulted in membership increase
    - 170,000(2016)년 → 190,000(2017) → 210,000(2018)
- Achievements and limitations
  - Achievements
    - With the limitation of the government's policy, the union did its best to maximize the effect of regularization and improvement of treatment
    - Membership has been massively increased and precarious workers gained job security and became active members of the union
  - Limitation
    - Many of public institutions chose hiring through their subsidiaries instead of direct employment. Problems with open-ended contract are still exist
    - While the government are avoiding its responsibility, conflict among workers is deepened
    - Competition between different KCTU affiliates was overheated to organize precarious workers in public sector
    - The positive outcome hasn't been extended to private sector (Revision of Laws, etc)

Trade Unions' Response

- Synthesizing the evaluations and its implications
  - Social movement to change the political circumstance to labour-friendly is important
    - Political circumstance has big influence on organizing precarious workers (especially in public sector) and activating union movement
  - Trade unions in public sector should grow together with unions in private sector
    - Organisng in public sector is less difficult
    - Public sector unions should be cautious not to be stuck in their own interest and try to engage in broader workers movement for universal rights and better working conditions of the whole working population
  - Strategy should be developed based on realistic conditions and our own capacity
    - In case unions of precarious workers has less organizational power they are easily tempted to rely on extreme types of struggle
    - Strategic approach should be done stage by stage considering realistic conditions and the capacity of actors
    - Continued organizing, strengthening the organization through education and daily activities

- Tasks
  - To hold government responsible for elimination of discriminatory treatment and improvement of working conditions
  - To realize a negotiation with budgetary authority which is the real employer having decisive power on working conditions of workers in public sector
  - Ratification of ILO fundamental conventions , Revision of TULRAA (on definition of 'worker' and 'employer', Legislation on restriction of use of irregular worker

References

NHRCK. (2015). Survey on human rights conditions of specially employed workers *특수형태근로종사자 인권상황 실태조사*.

NHRCK. (2017). Survey on human rights conditions of workers with open-ended contract in public sector *공공부문 무기계약직 근로자 인권상황 실태조사*.

NHRCK. (2019). Survey on labour and human rights of indirectly employed workers *간접고용노동자 노동인권 실태조사*.

KCTU . (2018). History of trade union movement of precarious workers *비정규직 노동운동사*.

Public Policy Institute for People(PPIP) . (2014). Evaluation and outlook of 10 years' trade union movement of precarious workers in public sector and its *공공부문 비정규직 노동운동 10년 평가와 전망*.

PPIP. (2017). Assessment and Research on policy on preciousness in public sector *공공부문 비정규직 정책 평가 연구*.

Yun, Ae-lim. (2005). Patterns and characteristics of precariousness of labour, 불안정노동화의 양상과 특징. 박하순, 장귀연 외, *신자유주의에 맞서는 노동운동*(pp. 159-249). 사회운동.

KCWC. (2019). Precarious workers in Korea in statistics, An analysis of additional survey by types of employment of the economically active population survey of August 2018 *통계로 본 한국의 비정규노동자 : 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석*.

對韓國不穩定-未組織勞工的回應；青年世代的勞工運動

The Young Workers Movement in South Korea under Precarious Employment

한국의 불안정-미조직노동에 대한 대응: 청년세대의 노동운동

羅炫禹（青年工會企劃長）

譯者：詹力穎

Ⅰ.韓國不穩定勞動的擴散與青年工會的組成

2010 年 3 月 13 日，由 40 多名青年共同組成的青年工會，是韓國第一個以特定世代為組織對象成立的工會。青年們發表成立工會的理由：「透過青年們的團結...我們宣布成立青年工會，直接解決青年們面對的各種社會問題，包含勞動與失業問題...等」。究竟韓國社會中青年世代面臨的狀況為何？什麼理由促成工會成立？

1997 年外匯危機重創韓國，新自由主義及結構重組導致急速的勞動彈性化，大量公私營企業被出售給外資。企業為達成僱用彈性化，進行結構重組，大量勞工被解僱，並以非正職取代正職僱用。2008 年世界金融危機後景氣持續低迷，僅在大企業與公共部門中，部分合理薪資與僱用保障的就業機會被維持，使得雙元勞動市場結構及不平等問題愈益嚴重。IMF 以後青年失業率暴增 2 倍，達到 12.7%[1]，且失業問題尚未見改善。根據統計，在韓國受薪者中非正職比例達 42.4%，若包含錯誤地被歸類為自營作業者的勞工，非正職比例超過 50%[2]。

即使既有的工運並非不抵抗新自由主義式的結構重組及勞動彈性化，在國家與資本在鎮壓懷柔並濟的策略下，工運急速衰退。既有工會訴求多著眼於已處於內部勞動市場的勞工（公共部門與大企業），但青年勞工卻缺乏代言人。青年世代承受次等勞動條件及失業的痛苦-部分工時、打工者與過渡期勞工規模增大，甚至許多青年無法順利進入勞動市場-但社會對如何改善青年的社經權益的要求與關注卻下降中。

在這種情況下，青年工會的關注處於外部勞動市場（非正職＆打工者等）及勞動市場邊緣（青年求職者）的青年問題並致力於其勞動條件的改善，卻遭到政府以「失業者無法組織工會」的理由駁回工會立案申請。工會向政府表達嚴正抗議，強調青年工會是一個向任何青年開放的工會，不論青年的就業狀況、就業形式、就職企業或居住地區，皆可參與的工會。

[1] 韓國就業者數/失業率趨勢(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1063)
[2] 非正規職規模與實態（2017,金裕善,韓國勞動社會研究所）

2013 年青年工會得到首爾市政府的工會設立許可，2015 年大法院判決認定為青年工會應為正式工會。工會進行的多樣化抗爭，為的不僅守護青年世代的勞動權，也為提升青年權益奮戰。2010 年成立初期，會員人數約 40 餘名，2018 年成長至 2000 餘名會員（工會會員 1,400 名，後援會員 600 名），工會在全國各地設置 8 個支部，為全國性工會。

Ⅱ.青年工會對對不穩定勞動的回應：策略與實例

青年工會所欲代表的是處於失業狀態或外部勞動市場的青年（打工者、實習、契約職、非正規職、中小企業正規職等），處於這種環境狀態下青年世代，無法擁有企業別工會，也難以行使勞動關係法上的協商與罷工權。考量到青年勞工的實際處境，青年工會選擇與傳統工會不同的抗爭方式，靈活運用輿論結合大眾訴求，解決個別工作崗位的問題，透過介入政府的勞動與就業政策，嘗試促成大範圍職場變化的 Governance（政策業務），並運用線上勞動諮詢、結合社區，成為 community 型態工會（組織業務）。

1. 議題抗爭的「發掘、焦點化、解決」

為提升青年世代的勞動權益，青年工會代表性的抗爭策略為「議題抗爭」。議題抗爭依議題的不同處理方式也相異，然共通點是找出青年勞工在職場上面對的普遍問題，使大眾瞭解該議題的爭議點。工會除了立即地解決問題外，也嘗試處理結構性問題，以期改善總體制度面。

在問題發掘過程中，工會向當事者解釋其勞動經驗的意義，並為勞工面臨的問題進行定位。「獨酒男女韓劇新進助導死亡事件」[3]是議題抗爭的案例之一，該事件的導火線為 CJ E&M 新進員工 故李韓光（音譯）的自殺事件。工會關注李韓光在拍攝現場中承受的超長工時、暴力組織文化、壓榨外包勞工等問題，判斷該起事件是「身處最底層的職場新人，以死亡承受傳播產業的外包化及暴力組織文化，視長時間勞動-過勞為理所當然的剝削結構問題」，將李韓光自殺事件定位為傳播產業的結構性問題，而非個人問題。在這樣的問題定位下，工會以「tvN 獨酒男女中新進助導的死亡」、「希望觀賞工作人員幸福的連續劇」「攝影機後有人」等濃縮標語為訴求組織社會大眾，追究造成死亡的責任、要求資方惡劣的工作環境公開道歉，並改善傳播產業工作環境以防止悲劇再發生。

[3] 2016 年 10 月 26 日，以準備公務員考試為背景的鷺梁津補習班為背景製作的 tvN(CJ E&M)連續劇「獨酒男女」的新進助理導演李韓光（音譯）PD 被發現身亡。他留下的遺書中寫道「一天工作超過 20 小時工作後，休息兩三小時後再被叫到拍攝現場，為了拍攝出我們想要的成品，督促已經疲憊萬分的勞工們。我所鄙視輕蔑的生命，很難持續下去」。青年工會結合其他勞工團體、人權團體、律師組成「tv 獨酒男女新助理導演死亡事件對策委員會」，要求資方 CJ E&M 公開道歉並制訂防止類似事件再發聲的對策。該事件受到一般民眾、傳播業界從業人員、政治人物的支持與認同，2018 年 6 月 13 日 CJ E&M 與死者家屬及對策委員會達成協議，公開道歉並承諾改善勞動環境防止悲劇再發。然而在此事件後，tvN 的拍攝現場卻仍無法禁絕長時間勞動與職業災害事件，2019 年 4 月開始 故 李韓光 PD 的家屬（韓光媒體勞動人權中心）、傳播業從業者、青年工會等，於 CJ E&M 前展開 1 人示威。

焦點化是通過對尚未被社會意識到的問題或未被知悉的狀況「問題化」，擴大民眾對該問題的認識與認知。選擇「咖啡店週休津貼」作為焦點化業務的目的是為了讓社會大眾瞭解週休津貼支付條例[4]對打工者來說僅是一只空文的現象。工會召開記者會，要求咖啡連鎖專賣店支付勞工該津貼，抗爭成功地讓咖啡連鎖專賣店支付 3000 餘名現職勞工（大部分為青年世代）約 5 億韓元津貼。爾後，民眾普遍認知到週休津貼是不分僱用型態與職種，只要 每週約定工時達 15 小時以上，雇主都有給付義務，該津貼後來也在求職求才廣告中被廣泛宣傳，使更多民眾知曉。

問題的解決可區分為立即性解決與結構性解決。有時問題可被立即解決，但若不處理產生該問題的結構性因素，問題仍可能反覆發生。工會 2018 年進行「電影節工作人員勞動時態調查與改善計畫」，鎖定韓國 6 大國際電影節，蒐集電影節工作人員的舉報並將違法案例進行分析後，發現許多勞工面臨積欠薪資、長時間勞動、僱用期間短等問題，勞工們面對僱用不安定，且被排除在社會安全網外。對此，工會「立即性」訴求為要求主辦單位立即支給滯付薪資。由於韓國電影節接受中央與地方政府的預算支援補助[5]，也因此薪資的滯付事件在國政監察與地方行政事務監察等機關權限內，在中央與地方監察機關的關注下，政府對 6 大國際電影節進行特別勞動檢查，地方議會也要求國際電影節負責人至議會備詢，結果包含釜山國際電影節（BIFF）的 6 大電影節主辦單位，共支給勞工 6 億韓元的滯付薪資，勞動主管機關也發現資方違反最高工時上限、未遵守政府的正職化方針、未改善承攬契約薪資...等。在分析造成電影節惡劣勞動環境的原因後，為了改善結構性問題，政府在電影振興委員會之下成立「電影節工作人員勞動環境改善特別小組」，青年工會也獲邀參與該小組，代表電影節的受僱者發聲。

青年世代從事的工作具不穩定且高流動特性，因此在企業內組織工會的方式，對青年而言參與度與效果皆低。若以議題抗爭方式，透過發掘問題-社會焦點化-解決（立即、結構）過程，聚焦分析勞動問題，並將之癥點化，提出解決方案，這樣的做法反而可使青年世代體會到抗爭的有效性，並且對職場環境變化起一定效果。

2.對政府就業政策的對影與社會性協商

1997 年 IMF 後失業問題雖逐漸有所改善，但青年失業率卻不見好轉。青年失業成為重要的社會議題。政府與國會開始制訂解決青年失業問題特別法（2004），提出一連串的對策，光是近 6 年間（2012-2017）政府就投入了近 14 兆（約 120 億美元）預算。但事實上青年承受的失業與僱用問題成因複雜，無法單純以正職身份就職這樣的單一方式解決青年問題。

[4]依據韓國勞動基準法第 18 條第 3 項、第 55 條第 1 項及第 30 條第 1 項，4 週內平均每週議定工時 15 小時以上的勞工，雇主需支付 1 日有給休假。因法定有給休假日而產生的給付即為「週休津貼」。在韓國正職勞工在獲得月薪給付時當然包含週休津貼，然而許多雇主卻不依法支付週休津貼給打工者或部分工時定期契約勞工。.

[5]韓國 6 大國際電影節分別為釜山國際電影節、堤川國際音樂電影節、DMZ 國際紀錄片電影節、全州國際電影節及首爾國際女性電影節。這些電影節整體經費約 60%-90%來自中央與地方政府的預算補助。

當失業成為長期狀態，再衍生出連職場都無法踏入青年的 NEET 化，以實習生身份從事過渡期工作的青年勞工數量持續增加，青年勞工們正各自孤軍奮戰中，為進入有著公共部門及大企業的內部勞動市場，賺取合理薪資、穩定僱用及福利，40：1 的錄取率，迫使青年們間激烈地競爭。除就業問題外，許多青年也因必須支付連最低居住水平都無法達到的住宅費、學費、生活費等而負債，一連串的社會經濟環境因素造成了複雜的青年問題。

青年工會要求政府改變僅著重就業問題的單一思考，朝向制訂多樣化政策之方向，以回應青年在韓國社會中面臨的各種問題。同時，青年工會也著手進行社會協商與治理(governance)。具代表性的案例是工會與首爾市政府進行社會協商後，與市政府共同建構的 governance 關係。2013 年 1 月在歷經數月的社會性協商後，工會與市府簽訂《青年就業政策協議》，該協約中包含青年就業政策，約定首爾市內的公共部門與公營事業中，將 3%的青年僱用比率義務化、履歷書標準化、工作現場的勞動檢查管理，首爾市政府也承諾未來在制訂促進青年失業與勞動條件改善過程中，會與青年工會進行常態性協商。基於該協約，首爾市政府進一步制訂《首爾市青年就業基本條例》，再以此爲依據設立爲青年提供合理工資、合理工時、職務教育及工作經驗的首爾市 New Deal Job project[6]。

青年世代需要的政策，絕非僅有就業問題，因此需要多種相應的政策來應對。對此，青年工會提出青年居住、負債、社會安全網等問題，並與其他青年團體組成首爾青年政策網絡，題嘗試提出多樣化政策，並與首爾市政府共同制訂《首爾市青年就業基本條例》。該條例包含了擴大提供給青年租賃住宅、制訂補助青年學費貸款利息與青年津貼...等內容。青年津貼是青年工會自成立初期就開始主張，其目的是為處理無法進入勞動市場而被排除在僱用保險外的社會安全保障問題。當青年補貼的施行成效被認可後，今年中央政府以該津貼為模範，制訂適用全國青年的《青年求職促進津貼》。

青年工會之所以選擇與政府進行社會交涉與 governance，作為對應就業政策的方式，是的基於政府政策是最能影響青年職場變化的判斷。政府政策可以通過企業影響當事人，或通過預算直接向當事人提供具實質效果的政策。

3. community 工會

韓國社會的青年過著單打獨鬥的生活，為了呈現個人所經歷的問題個人並嘗試共同解決問題，迫切需要同儕團體。青年工會希望青年們說出各自面臨的問題，透過同理、分析、診斷，發揮社群集

[6] 首爾市 New Dear Job Program，是適用於失業狀態青年為對象，內容包含僱用期間最長 23 個月，適用首爾市生活薪資（時薪約 1 萬元，相較於最低薪資高 17%）、週工時 40 小時、工作期間每年支援 200 小時職訓教育及資格證件考試費用、就業諮詢等。該方案 2013 年開始後，2018 年提供 250 個職場共計 5,450 個就業機會。但由於該方案服務人數的急速增加，目前未能落實完善管理，亟需建立改善對策，因此首爾市與青年工會進行特別勞動檢查（2017）。此外參與就業方案後，如何解決持續穩定工作不足的問題，也是當前的課題。

體化作用。社群工作是一個包含社區聚會、開放會議、各種規劃團體及特別任務小組，讓青年們分享各自經驗、診斷問題，朝向共同解決實際問題的實踐空間。

「社區聚會」每月定期舉辦一次，是一個以地區為單位的聚會，也是青年們工作與生活經驗交流的窗口。這樣聚會不僅可以分享職場文化與勞動條件等，也能分享該地區生的生活經驗與個人嗜好。「開放會議」每季舉辦 1 次，會議中青年工會報告目前進行中的工作，並和與會者討論。各種特殊任務小組及企劃小組是青年工會進行中的工作，也是工會成員可共同參與的單位。在當中，具代表性的企劃小組是最低薪資企劃小組。青年工會注意到大部分青年世代賺取的工資僅達最低工資水平，也因此工會持續地要求應提高最低工資。藉著由工會成員組成的最低工資企劃小組，進行工作現場訪問與宣傳，將提高最低工資的訴求以明信片的方式募集後，再轉達給制訂最低工資的決策委員會[7]。

勞動諮詢是青年當事者經驗進入工會的常態性窗口。工會進行線上公告、kakaotalk(SNS)、電話、直接來訪的勞動諮詢，諮詢總件數為每年約 700 餘件。勞動諮詢向青年提供優質的勞動諮詢，倘若有需求，工會也會協助當事人連結專業勞務士或律師的支援。若前來諮詢者為工會會員，本部勞動諮詢組長會直接處理紛爭，在判斷當事人的情況後，與雇主協商達成協議，用最小成本的方式解決糾紛，必要時也會採取法律手段，向雇主施壓。近來為了將勞動諮詢專門化規模化，工會成立專責諮詢與研究的中心。

韓國社會的慣行文化中，青年常成為被強制要求做出犧牲的對象，或成為垂直團體下受到控制的被統治者，不論在學校、職場、家父長式的家庭關係中，幾乎無一倖免。對那些僅經歷過統治式集體經驗的青年來說，學習同理並回應我自我的苦痛、共同思考如何解決問題的團體經驗彌足珍貴。從某種意義上來說，這是青年工會中最不受重視且是常態性的工作，但 community 工作中，透過組織青年當事者的生命與工作經驗，並嘗試進行改變，這正是形塑青年工會運動的實質原動力。

Ⅲ. 新勞動與新工會運動課題

1. 技術發展下的勞動環境變化與非傳統型勞動

近來工會對 free-lancer 及網路平台工作者等非傳統型勞動者進行調查。粗估這些無雇主自營業者且被排除在社會保險之外的青年勞工約有 58 萬餘名[8]，而未有營業登記者未呈現在統計數據中，而 free-lancer 規模究竟多大，甚至連估算都有困難。科技的發展帶來勞動市場的轉變，這些非傳統勞

[7] 最低工資委員會是擁有最低工資決策權限的勞資政協商機構。最低工資委員會每年決定下年度最低工資額度，由勞、資、政（公益）委員各 9 名，總計 27 名組成。青年工會一直以「最低工資是青年工資」為口號，要求在最低工資決策過程中任命代表青年的委員。青年工會也在 2015 年開始連續 4 年以勞方委員的身份出席委員會。

[8] <青年非傳統型勞動時態分析與制度改善方案>（青年工會,2018）

動型態的勞工，預期將會持續增加，青年世代也是直接面對這些變化的一群人。然而制度變化的腳步跟不上勞動市場變化速度，使得處於新勞動市場的青年世代的勞動權被剝奪。青年工會的任務是將這些不受勞動法與社會保護法令保障的青年世代經驗進行組織後，從經驗出發，創造必要的職場變化。

2. 透過「就業機會設計」保護勞動權利

保護勞動權的意義，非單純地就受侵害的權利行使救濟權而已，應將勞動權的保障與侵害，放在勞動環境脈絡下來思考其成因。所謂的「勞動環境」，係指該工作的薪資水平、工作時間、僱用型態、職場內文化、勞動者的經營參與及福祉...等多項要素，也因此工會應持續對如何創造「好工作」提出應對方案，這意味著工會為了保護勞動權利，並讓勞工有像人一樣的尊嚴生活，需有對產業環境的限制及展望能力。青年工會已開始關注「就業機會設計」，思考應採取何種方式與策略，才可能確保達到「優質工作」水平的產業環境。

3. 社會性的工會與組織模式

青年工會是在工會會員的參與下進行的，但其訴求對象不囿於工會會員。解決青年在社會面臨的整體問題，包含青年勞動問題與青年失業問題[9]，提升廣大青年世代的整體權利是青年工會的成立目的，這樣的勞工運動可被理解為「社會性的勞工運動」[10]。青年工會成立至今已 10 年，誠如上述，工會進行多樣化的議題抗爭、企劃與政策事業、community 計畫，然而無論從組織數量的成長或議題的多樣性來看，工會都面臨瓶頸。現在不能僅宣傳自己「全新的」團體，必須設想一種組織模式以應對持續變化的大環境，為下一個 10 年做準備。為體現韓國社會的各種要求，我們需要「向組成銀河的星星那般」，有更多像青年工會這樣的組織。

[9] 青年工會成立宣言(2010. 3. 13.)
[10] <新的社會性工運主義: 為打造新世界秩序的新工會模>(Peter Waterman,2000)

共享經濟的許諾與失落：共享經濟平台性質初探

卞中佩*

摘要

近年來，共享經濟在手持通訊裝置普及與演算法發展下，呈現急速成長的現象，包括運輸、住房、家務勞動等等領域都出現了網路平台，經營商品提供者與消費者的中介服務。原本共享經濟被期待能提供一個資源有效利用、價格透明、自由參與的經濟模式，但共享經濟平台在資本大量投入後，利潤導向、資源浪費、演算法控制加強、商品提供者窮忙等問題也開始浮現。本研究指出，共享經濟平台扮演的是商品與消費者中間的交換角色，但過去都預設共享經濟平台因為科技、數據及演算法進步，能完成完美的交換過程，事實上，嚴重的不完美交換仍存在於共享經濟平台，由於共享經濟平台所提供交換的商品具有不同的所有權，平台針對不同的所有權整合模式，採取不同的策略進行資源調度及勞動管理，以解決交換問題，這些平台策略形成現在的平台與勞動競合問題。本研究針對這些不同策略形成的問題，初步提出從數據演算公共化的方案，來作為進一步改變共享經濟的基礎。

Abstract

In recent years, duo to mobile's development, the sharing economy has emerged and evolved into various sectors, popularizing platform companies such as Uber, Airbnb, and Zipcar. The platforms claim to provide a new economy with efficiency, empowerment of ordinary people, and social transformation. However, after a large influx of capital invests in the sharing economy, many platforms cannot meet their commitments. The platforms are criticized their self-interest and predatory which produce wasting of resource and labor exploitation. This study suggests that the gap between the commitments and reality results from an assumption that the sharing economy can realize perfect exchange. In fact, imperfect exchange still exists in the sharing economy. A commodity's form of ownership determines a platform's way of resource and labor management strategies to deal with imperfect exchange. The strategies result in the conflicts between the platforms and workers. This study argues that data publicization is the first step of solution to reform the sharing economy.

* 美國德州農工大學社會學博士、國立臺灣大學風險社會與政策研究中心博士後研究員。

一、導論

共享經濟在手持通訊裝置普及與演算法發展下，呈現急速成長的現象，包括運輸、住房、家務勞動等等領域都出現了網路平台，經營商品提供者與消費者的中介服務。根據資誠會計師事務所的計算，2015 年全球的共享經濟收益高達 150 億美金，到了 2025 年，將會成長到 3350 億美金 (PricewaterhouseCoopers 2014)。可觀的預期收益也使得龐大的資金進入共享經濟部門，除了創投基金已經有大筆的投資，共享經濟平台也陸續以公開募股（Initial Public Offerings; IPO）的方式籌資，例如四月陸續上市的兩大共享叫車服務平台 Lyft、Uber (CNN 2019)。

共享經濟的興起，也使得共享經濟的相關研究急遽增加，但受限於研究取徑及研究方法，目前的共享經濟研究一方面僅從案例研究出發，探討共享經濟的某個層面的意義或問題，例如探討網約車司機的勞動問題 (Chen et. al. 2017; Rogers 2015)。另一方面從鉅觀的角度來看共享經濟的研究，則多從商管領域的商業模型對共享經濟進行分類、理論化 (Bostman 2010; Weitzman 1984)，這類的研究無法具體分析共享經濟的本質、運作及內在矛盾。本研究從社會生產過程的分析模式出發，認為共享經濟平台處於生產過程的交換環節，而由於不同商品在整合進共享經濟平台時有不同的所有權模式，使得共享經濟平台運用不同的資源及勞動管理模式，以解決交換問題。

二、後稀缺還是後資本主義？

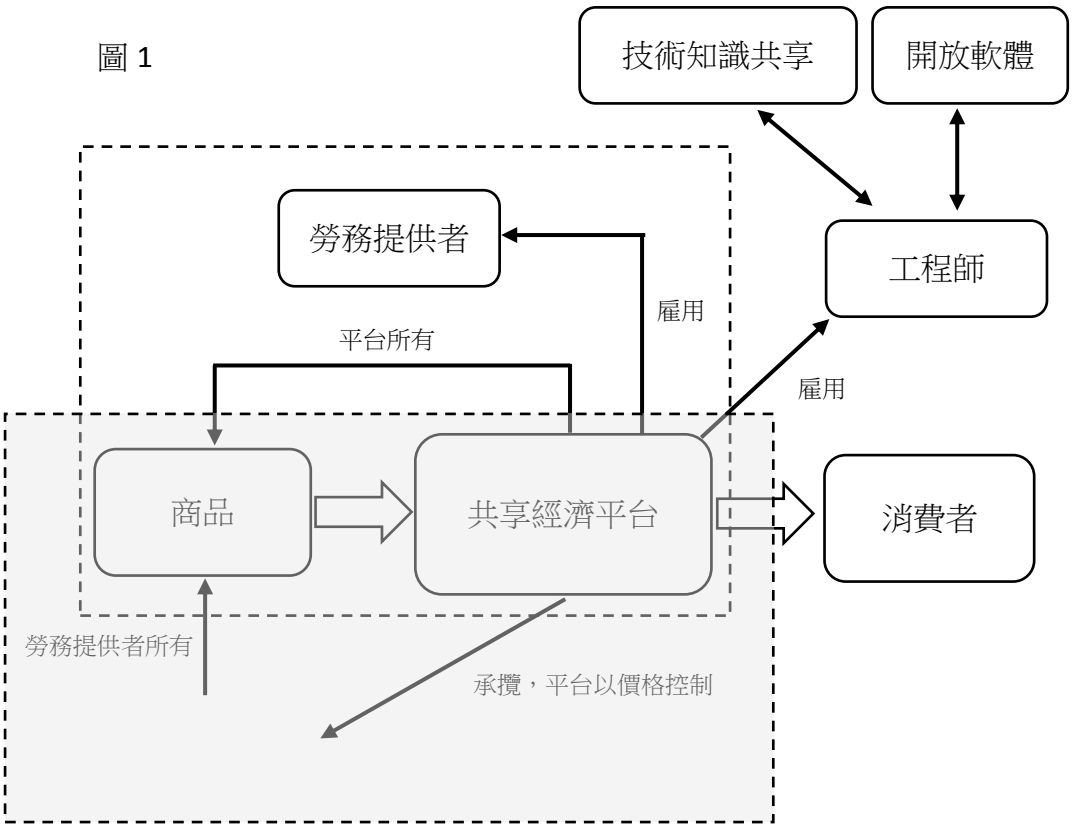
過去將共享經濟平台視為交換環節的研究中，有著因為共享經濟平台的網路及高科技運作模式，而有脫離現實或是過度樂觀的傾向。經濟學中的基本概念中，在資源有限、需求無限下，稀缺是難以避免的，所以經濟學是根本關注的是稀缺性，如羅賓指出經濟學是「一門探討在資源稀缺的情況下滿足生活要求而衍

生的人類行為的科學。」 (Robbins 1932) 但共享經濟平台的出現，許多學者開始認為需求與資源能不僅能透過網際網路及演算法進行快速、有效的媒合，還因為速度及數量的提升，使得資源的提供產生質變，原來許多必須完整販售的商品都能被切割進入市場，使得資源的提供能接近無限精省也達到無限大 (David 2017)。

許多馬克思主義者也認為共享平台的出現，挑戰了所有權，商品的擁有者將商品（不論是實體商品或是勞動力）釋出，透過共享經濟平台進行交換，這樣的模式還能使得當前的社會生產，邁向接近社會主義各取所需的階段 (Koloğlugil 2015; Wright 2010)。

這種樂觀主義並且把共享經濟平台視為烏托邦的根源，是預設共享經濟平台因為科技、數據及演算法進步，能達到完美的交換過程。事實上，嚴重的交換問題仍存在於共享經濟平台，商品在共享經濟平台中的陳列到被消費完成交換過程之間，因為時間與空間的落差而充斥著不確定性 (Harvey 1989)，不同所有權形式的商品，共享經濟平台必須採取不同的資源及勞動管理模式解決交換過程的不確定性。

圖 1



三、勞務提供者

本研究認為，目前共享經濟平台按照所整合進來的商品所有權性質，約略分成兩種模式（如圖 1）：

1. 商品為平台所有（圖 1 上方白底虛線框內）：共享單車

「YouBike 微笑單車」（簡稱 Ubike）為台北市政府於 2009 年採取公辦民營形式，委託巨大機械（捷安特）公司建置及營運。Ubike 採取固定站點模式，北市府劃設站點給予 Ubike (賴淑芳 2012; 鍾智林及簡佑勳 2014)，並在 2015 年 4 月 1 日前提供前 30 分鐘全額補貼。Ubike 系統在台北市成功後，陸續被台灣新北市、桃園、新竹、台中、彰化等縣市採用，在國外，則有中國福建省泉州市及莆田市引進 (中國時報 2016; 自由時報 2014)。Ubike 從示範營運期台北市信義區的 11 個站點，在 2019 年 4 月，台灣擴張成 1709 站，累積共有超過 2 億 5000 萬使用人次。

Ubike 的固定站點營運模式曾經受到 oBike 挑戰，oBike 在 2017 年搭著受到創投大量注資的中國共享單車熱潮進入台灣，由於 oBike 是無樁營運，消費者能使用 app 定位鄰近能使用的單車 (今週刊 2017)，但在台灣及中國，類似的無樁共享單車在產生大量廢棄單車及混亂後，無樁共享單車平台的泡沫迅速破裂 (天下雜誌 2019)。

分析：

不論是 Ubike 或是無樁共享單車，由於共享平台擁有單車，需要投入龐大的資源和人力進行單車調度，以 Ubike 為例，表面上消費者會將 Ubike 騎到不同的站點，幫助平台達成站點的供需平衡，但事實上，Ubike 需要投入龐大的資源

和人力進行單車調度，平台雇用工程師進行數據演算，以進行各個熱門站點在不同時間所需要的單車，也需要雇用大批藍領調車員。oBike 由於是無樁營運，則需要投放大量的單車，除了也要以數據運算所需佈點的地區、數量，也需要雇用調車員進行運送，投放的規模形成嚴重的資源浪費，成為共享經濟並無法達成資源精省的顯著案例。

2. 商品為勞務提供者所有（圖 1 下方灰底虛線框內）：網約車

Uber 成立於 2009 年，並在 2010 年在舊金山推出正式服務，Uber 的營運始終就有公司擁有車輛進行載客服務，但大規模的營收成長，主要仍是靠著將司機自有車輛納入，讓營運範圍及密度呈著等比級數的擴張。隨著 Uber 不斷在全球許多都市攻城掠地，Uber 與傳統計程車業者的矛盾也越來越明顯，Uber 進入市場後造成的供給提升，加上 Uber 使用智慧手機應用程式預約的便利性，使得過去各個城市與計程車業者維持的管制平衡，例如控制計程車數量、對司機進行一定程度資格審查，都受到 Uber 極大的衝擊 (Cannon and Summers 2014)。而 Uber 與司機本身的矛盾也不斷浮現，在 Uber 擁有數據及演算法下，Uber 擁有勞務給付的定價權，此外，由於兩者的關係接近承攬，Uber 始終不認為應該負責司機的勞動保障及相關福利成本 (Chen and Sheldon 2016)。

分析：

類似 Uber 這種車輛網約平台，主要是仰賴擁有車輛的司機作為勞務提供者大量進入平台後，才有大規模擴張的條件。Uber 作為平台為顧客及司機進行媒介，司機與平台的關係接近承攬。表面上像 Uber 這種有大量消費者及大量司機參與的平台，很容易快速達到供需平衡，但事實上卻常常出現地點及時間上供需失衡的問題，平台雇用工程師進行數據演算，但因為生產工具為勞務提供者所有，

為了解決交換問題，Uber 則以價格的方式進行調度，例如增加某地某時的接送價格，或者在利潤趨力下壓低客單，以延長司機工時增加供給的模式，科技進步能切割時間與空間讓網約車平台得以創立、運作，但為了解決交換問題，只能進一步透過科技管理勞務提供者，以換取更小、密度更高的時間與空間。

3. 變形：

上述兩種的所有權模式與平台的關係是在商品及生產工具完全屬於平台或勞務提供者，現實世界中會因為共享經濟平台所整合的商品不同、營運需求及科技改變而有變化，例如送餐服務，商品的所有權是餐廳，部分平台擁有車輛，雇用送餐工人，部分平台則送餐工人自備車輛，關係類似 Uber 與司機的承攬關係。對於並不固定，也會隨著營運需求及科技進一步變化。而 Ubike 調度員可能透過派遣的模式節省成本。此外，Uber 的無人車如果開發完成，平台與司機的關係又會面臨大洗牌。

4. 商品與商品勞務提供者之外：工程師

在對共享經濟平台的分析中，工程師的角色極少被關注，首先，作為新創產業，許多共享經濟平台的創立者都是工程師出身，對於受雇時期的長工時、高強度勞動問題，忍受性較高；第二，工程師的勞動，透過平台進行經驗、技術共享，如越來越強大的開放軟體，以及 GitHub、Stackoverflow 等網站，透過程式碼公開，以及快速的詢答過程，在就業前、就業中，工程師勞動技術的累積透過既有一定公共化的機制進行。第三，雖然工程師的勞動技術是透過共享模式累積，並有高度的集體性，但目前仍需要透過雇用或創業進行才有換取價值。第四，共享平台的工程師與直接勞務提供者之間，除了有勞動技術的差距，也因為勞動空間不同而有極大的距離，也因為將勞務提供者的工作內容量化並進行抽象式的演

算，工程師與勞務提供者有一定程度的對立關係。

四、結論：交換不完美與數據

從上面的初步分析可以發現，科技進步支撐下的共享經濟平台，並無法解決交換問題，更離所謂的計畫生產極為遙遠。商品在平台上露出後，科技揭露並縮短了與消費者在時間與空間上的距離，為了進一步縮小距離，從而出現了數據私有化及演算以進行調度，這時產生了勞務提供者與工程師在勞動過程中的矛盾。

所以對於當前共享經濟平台的問題提出解方前，必須先承認共享經濟平台有著交換關係上的根本問題，而且必須從中深入瞭解平台、所有制及數據的各種問題，在共享經濟平台及數據演算盛行的時代，一個方案是建立工程師與直接勞務提供者的結盟關係，現有條件能首要能進行的是數據演算公共化，在數據仍是公司資產的情況下，應創造機制，讓有目前仍有公共性的工程師，對直接勞務提供者的勞動過程進行側算，以對抗公司的數據及演算法，如此才能進一步建立數據演算公共化的正當性，要求公司在機敏資料之外，一定程度對勞務提供者或工會公開。

這種結盟關係能建立並突破資本主義式共享經濟平台所建立的勞動者藩籬，透過理解當前平台的運作模式，結合目前一些小規模運作的合作式平台所累積的經驗，是進一步去建構合作社化或者其他形式平台的基礎。

Reference

Botsman, Rachel (2010). What's mine is yours: The Rise of Collaborative Comsumption. American: Tantor Media. 2010:83-110

Cannon, S., & Summers, L. H. (2014). How Uber and the sharing economy can win over regulators. Harvard business review, 13(10), 24-28.

Chen, M. K., & Sheldon, M. (2016, July). Dynamic Pricing in a Labor Market: Surge Pricing and Flexible Work on the Uber Platform. In Ec (p. 455).

Chen, M. K., Chevalier, J. A., Rossi, P. E., & Oehlsen, E. (2017). The value of flexible work: Evidence from uber drivers (No. w23296). National Bureau of Economic Research.

CNN (2019). Uber and Lyft drivers plan to strike and rally ahead of Uber's IPO. CNN, https://edition.cnn.com/2019/05/03/tech/uber-lyft-driver-strike/index.html. Retrieved date: May, 3, 2019

David, M. (2017). Sharing: post-scarcity beyond capitalism?. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 10(2), 311-325.

Harvey, D. (1989). The condition of postmodernity (Vol. 14). Oxford: Blackwell.

Koloğlugil, S. (2015). Digitizing Karl Marx: The new political economy of general intellect and immaterial labor. Rethinking Marxism, 27(1), 123-137.

Robbins, Lionel (1932). Nature and Significance of Economics Science. The philosophy of economics: An anthology, 1, 73-99.

PricewaterhouseCoopers (2014). The Sharing Economy: How Will It Disrupt Your Business? Megatrends: The Collisions.

Rogers, B. (2015). The social costs of Uber. U. Chi. L. Rev. Dialogue, 82, 85.

Wright, E. O. (2010). Envisioning real utopias (Vol. 98). London: Verso.

Weitzman, M. L. (1984). The Share Economy: Conquering Stagflation. Boston:

Harvard University Press.

天下雜誌 (2019). 曾被預言消滅 YouBike，如今成為城市垃圾 oBike 的失敗代表了什麼？

中國時報 (2016). 複製台北經驗 YouBike 進駐大陸泉州. https://www.chinatimes.com/newspapers/20160725000303-260102?chdtv. Retrieved date: April, 10, 2019

今週刊 (2017). 「共享變共憤」 oBike 有話要說.

自由時報 (2014). 〈中部〉台中 Ibike 串聯彰化 Youbike 可異地還車. https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/796610. Retrieved date: April, 10, 2019

賴淑芳. (2012). 公共自行車接受度與滿意度研究ー 以臺北微笑單車為例. 運輸學刊, 24(3), 379-405.

鍾智林, & 簡佑勳. (2014). 公共自行車時空分析法之構建與營運策略改善-以臺北微笑自行車為例. 都市交通, 29(1), 1-10.

平台經濟有什麼新？以UBER為案例
IS PLATFORM ECONOMY SOMETHING NEW? THE CASE OF UBER

鄭中睿（Ray Cheng）

UBER（優步）基本資料
BASIC INFORMATION ABOUT UBER

- 「網路交通公司」，2009年3月於美國舊金山成立，經營乘客與駕駛 / 車輛之線上媒合業務。
- 全球超過536個營運城市。
- 截至目前，已知募資總額達240億美元。
- 2019年5月10日IPO，市值估價824億美元。
- 2018年，全球營收總額113億美元，虧損18億美元。

UBER入台、爭議始末
DISPUTES IN TAIWAN

- 2013年4月開始在台營運，商業登記為「資訊業」。惟交通部依UBER營業項目，認定其觸犯《公路法》第77條第2項，未經申請核准即經營汽車運輸業；於2014年9月首度裁罰，至2016年12月16日，總額達新台幣8706.8萬元。
- 2016年12月16日，立法院三讀通過《公路法》部分條文修正案（隔年1月6日生效），將違反第77條第2項的罰鍰，從原本5～15萬，大幅提高至10～2500萬（UBER條款）。
- 2017年2月10日，在春節後開工首日即收到11件處分，裁罰總額新台幣2.31億元後，UBER暫停在台業務。同年4月13日，UBER改以與合法租賃車業者合作之模式，重啟在台業務。
- 2019年2月23日，交通部預告增訂《汽車運輸業管理規則》第103條之1，規範小客車租賃業不得巡迴、排班攬客，每次承租時數至少1小時，採日租、時租方式計費。

九大汽車運輸業+1
（共通：特許經營、牌照管制）

- 公路汽車客運業：在核定路線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。
- 市區汽車客運業：在核定區域內，以公共汽車運輸旅客為營業者。
- 遊覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客為營業者。
- **計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。（計程車行）**
- **小客車租賃業：以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。**
- 小貨車租賃業：以小貨車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者
- 汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。
- 汽車路線貨運業：在核定路線內，以載貨汽車運送貨物為營業者。
- 汽車貨櫃貨運業：在核定區域內，以聯結車運送貨櫃貨物為營業者。
- **計程車客運服務業（派遣車隊）。**

UBER所欲規避的成本
（計程車行、派遣車隊）

- 營業用駕駛執照（司機）。
- 營業用車輛牌照（車行）。
- 保險（車隊）：申請經營派遣業務或其分支機構，並應檢附同一計程車營業區域內依公路主管機關規定之定型化契約範本簽訂參與車輛營運契約書一百五十份以上，及投保每人新臺幣一百五十萬元以上之旅客責任保險。（《計程車客運服務業申請核准經營辦法》第6條第3項）

UBER免責聲明
UBER DISCLAIMER

5. 免責條款；責任限制；補償。

免責條款。

所有服務均按「現況」及「現有」基礎提供。UBER 不作任何未在本條款中明確列明的明示、暗示或法定聲明及保證，包括適銷性、符合特定目的及不侵權的暗示保證。此外，UBER 不會就有關本服務或透過使用本服務獲得的任何服務或商品的可靠性、時間性、服務質量、適用性或可用性，或本服務將不間斷或無故障運行作出任何聲明、保證或擔保。UBER 不會就第三方提供商的服務質量、適用性、安全性或服務能力作出任何擔保。您同意，在適用法律所允許的最大範圍內，所有因您使用本服務及任何相關的服務或商品帶來的風險均與您自身相關。

責任限制。

UBER 概不對有關、相關或由於使用本服務而導致的間接性、偶然性、特殊性、懲戒性、懲罰性或後果性損失，包括遺失利潤、遺失資料、人身傷害或財產損害承擔責任，即使 UBER 已被告知該等損害的可能性。UBER 不應就由於下列原因所導致的任何損害、責任或損失承擔責任：(i) 您使用或信賴本服務或您無法存取或使用本服務；或 (ii) 您與任何第三方提供商之間的任何交易或關係，即使 UBER 已被告知該等損害的可能性。UBER 不應就因超出 UBER 合理控制範圍的因素所導致的服務延遲或無法提供服務承擔責任。您承認，第三方運輸提供商透過所要求的品牌提供的運輸服務可能會提供共享或端對端運輸服務且可能未獲得專業執照或許可。在任何情況下，UBER 就本服務對您承擔的所有損害賠償、損失及訴訟因由的全部責任均不超過五百歐元 (€500)。

您可能使用 UBER 的服務以要求並安排第三方提供商提供運輸、商品或物流服務，但您同意，除本條款載明的情況外，UBER 不會就第三方提供商向您提供的運輸、商品或物流服務承擔任何責任或義務。

所以，這時該怎麼辦？

這麼說，傳統計程車比較好囉？

計程車靠行制度

- 1986年，台灣全面實施計程車牌照凍結政策，致使車牌奇貨可居、價格高漲；連帶，允計程車行對司機具強大控制力，極盡、任意剝削。
- 1993年，「全民計程車司機聯誼會」成立，訴求「拒繳行費、打破不合理靠行制度、爭取牌照全面開放」。
- 經全民強力抗爭，政府放寬牌照管制，加以2000年後衛星派遣車隊興起，始降低車行對司機控制力。

UBER與傳統計程車的延續、相同之處

- 否認雇主責任。
- 擺脫持有成本。
- 風險外部化。
- 從「牌照」到「平台」：資本藉掌握進入市場管道來尋租的本質不變，惟用以壟斷通路、控制生產者的工具更換。

UBER的新與不新

- 以「共享經濟」（sharing economy）為名，發掘廉價供應商並大量補貼消費者，來打造市場、擴大商品化的巨幅資本遊戲。
- 終極目標：憑雄厚資金及逃避、撤銷管制得來的低成本，殲滅市場上競爭對手，最終形成壟斷（例：滴滴出行）。
- 何以可能？網路通訊與行動裝置普及，大幅降低交易成本，發掘出許多以往不存在的「價值」，實現各種過去無法想像的媒合。

左翼、工運如何因應？

- 所以，「平台」或「共享經濟」是壞東西嗎？假如，由地方政府建置、維護像UBER這樣的平台，或計程車合作社自己掌握？
- 網路通訊與行動裝置普及造成交易成本下降，的確開啟了各種，生產者及消費者自我組織、互相串聯的可能性。
- 基層生產、消費者自我組織與要求國家介入管制資本，兩者應為互補。

平台與零工經濟：從法事實走向法政策－德國、法國、台灣

林佳和
政治大學法學院副教授

摘要

數位平台經濟模式所催生下的零工經濟，在各國的經濟與勞動部門，不論質與量，結構上都越發趨向重要，造成對於傳統以典型勞動關係為基底之勞動法制的嚴厲衝擊，即便已有非典型勞動的因應對策，亦因多維繫至「僱傭關係」的前提，使得經常難以歸類進去的零工經濟模式，顯得同樣束手無策。從走已蓬勃的平台與零工經濟之法事實，如何走向回應之法政策，歐陸的德國及法國，數年前已開始認真思考的個人勞務帳戶（*compte personnel d'activités, persönliches Erwerbstätigenkonto*），試圖在典型與非典型勞動長年以來的政策路線之外，找出一個新的法律策略，觀察至台灣的貧乏與慢半拍，形成一明顯的意識與行動對比。

平台與零工經濟：從法事實走向法政策－德國、法國、台灣

1. 從工業 4.0 到勞動 4.0：勞動世界數位化發展
2. 數位平台經濟模式下的勞動與生產組織新面貌
3. 新興生產方式的勞動法問題：以眾包工作為例
4. 台灣之無所知覺？德國與法國之不同模式嘗試
5. 無法逃避的勞動 4.0？新興世界中的勞工概念

只要危機看起來璀璨又炫麗，總免不了有一堆勞工要走人...
Gerd Wollschon

1. 從工業 4.0 到勞動 4.0：勞動世界數位化發展

發展已久的勞動彈性化，隨著科技與生產組織的往前踏進一大步，所謂工業 4.0 與勞動 4.0 的時代到來，一個資訊科技、數位化扮演最大推手的時代，又有了嶄新的面貌與變化，在如此背景下，勞動關係何去何從？足以因應新的挑戰？還是根本捉襟見肘、只是看到越來越多的新興形式脫離勞動法的掌握與規範？這是一篇初步的分析文章，想以工業 4.0、勞動 4.0 之軌跡為觀察對象，延伸至數位平台經濟模式的分析，並嘗試探討勞動法與之交集或不交集的相關問題。

工業 4.0（*Industrie 4.0*），德國聯邦勞動與社會部之定義是：「工業 4.0 描繪的是生產部門的變革，具體圖像為高度自動化與網絡化之工業生產與供應物流鏈。在此，虛擬與真實之過程在所謂虛實整合系統（*cyberphysische Systeme*）的基礎上相互連結[1]，產生具有高度效率與高度彈性之生產，能在真實時間整合客戶期望，製造出多樣的產品選項」[2]。當然，工業 4.0 所引致勞動 4.0 的發展動力，可能有不同面向，例如包括人口與社會發展因素，但究其科技與經濟方面的主因，仍與運用如電腦科技、數位溝通形式、半導體、管理工作之 IT、視聽科技（*audiovisual technology*）、數位器具、3D、雲端運算（*Cloud Computing*）、大

[1] 此所謂虛實整合系統，亦有譯為資訊物理系統、網絡物理系統等，如同專業文獻上的說明：「它藉由電腦、感測器（Sensors），並運用新一代網路技術以聯結各種設備、機器及數位系統，通過它們之間的溝通與相互作用，無縫式的整合虛擬及物理世 界。此系統（CPS）也把運算與通訊（尤其是行動通訊）嵌入實物作業程式，為實物系統添加新的智慧及能力，達到即時感知、動態控制，並提供智慧型即時訊息服務，因此許多企業已開始在 CPS 方向佈局，工廠 4.0 也因應而生。事實上，CPS 的概念已落實在許多產業領域，例如：零售業的線上線下系統（O2O）、全通路行銷、智慧家居、交通、安全、環境控制、流程控制業……等領域，為經濟、政治 與社會帶來全面性的改變」；請參見何發先，工業 4.0 的產業模式與影響，遠東人月刊第 326 期，2017 年 10 月，http://www.fenc.com/magazine/show_faq_new.aspx?SN=8252（點閱日期：2017 年 10 月 18 日）。

[2] BMAS, Grünbuch Arbeiten 4.0. Berlin 2015, S. 15.

數據（*Big Data*）等所謂數位轉型（*digitale Transformation*）息息相關[3]。總的來說，特別在如此之數位化背景與科技發展趨勢下，更具創造性的、互動的、複雜的勞務形式，伴隨著企業升級與彈性的壓力，無疑是當代走向未來的最主要面貌[4]，此即論者所稱之勞動世界的數位化（*Digitalisierung der Arbeitswelt*）[5]。

數位化帶來許多產業的新興發展，因為它革命性的改變諸多基礎條件與環境，例如[6]：

- 數位化使得擷取與吸收全球性分布與四散之知識、權限與資源，變得輕易，雖然空間與時間之分野繼續存在，但透過數位與動態之溝通，跨地域與時區之合作與整合成為可能或甚至輕而易舉；
- 客戶與勞工原本之地域區隔被打破，數位與物理之界線變得模糊而游移，企業傳統之邊界亦跟著鬆動，進而產生新的供應鏈、價值鏈與商業經營模式，特別是在自動化、後勤物流供應、汽車、健康醫療、環境與能源、安全技術等；
- 就企業廠場而言，數位化帶來新的條件與能量，能促使內部與跨企業廠場之生產過程獲得大幅改善，進而提高整個勞動過程之效率、效能，結果無非企業生產力的提升、銷售成長、生產具有彈性，乃至於理所當然的成本下降；
- 新的經營模式，將明顯的提昇客戶之聯繫與滿意度，此亦屬重要之進一步追求數位化發展的動力。

光明的到來通常有其陰暗的必然，工業 4.0 與數位化發展也不例外，經常帶來「未來將可能產生大量失業」的預測，例如一份研究報告所言：至 2050 年，全球失業率預計應至少有 24%，而在未來的一至二個世代（10-20 年），將明顯有越來越多的工作與任務直接由機器來接手完成，機器人、人工智慧、科技同步與匯聚，將無疑推動此趨勢，所有職業類型都將遭波及，越來越多的職業與工作將為自動化所取代，吾人可稱之為所謂「數位的達爾文主義」（*digitaler Darwinismus*）[7]。最令人怵目驚心的，自然是美國學者 *Carl Benedikt Frey & Michael A. Osborne* 在 2013 年的研究[8]：根據其推測，未來將有兩波重大的自動化浪潮，第一波將出現於未來 10 至 20 年間，具有高度自動化可能性之職業將逐步遭自動化，大約是美國勞工數量的 47%，換言之，他們將因工作位置的自動化而可能丟掉就業機會。

---

[3] Rump/Eilers, Arbeit 4.0 – Leben und Arbeiten unter neuen Vorzeichen, in: Rump/Eilers(Hrsg.), Auf dem Weg zur Arbeit 4.0. Innovationen in HR, Berlin 2017, S. 5.

[4] Eichhorst/Buhlmann, Die Zukunft der Arbeit und der Wandel der Arbeitswelt, Wirtschaftpolitische Blätter 1/2015, S. 131

[5] Zumkeller, Digitalisierung der Arbeitswelt, Arbeit und Arbeitsrecht, 6/2015, S. 334; Absenger/Ahlers/Herzog-Stein/Lott/Maschke/Schietinger, Digitalisierung der Arbeitswelt? Ein Report aus der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 24 – Mitbestimmungs-Report, 2016, S. 2ff.

[6] Ebenda, S. 6ff.

[7] Daheim/Wintermann, 2050: Die Zukunft der Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Delphi-Studie des Millennium Project, 2015, S. 9.

[8] Frey & Osborne, The future of employment: how susceptible are jobs to computerization? University of Oxford, http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf.

在此第一波之後，將有比較緩慢的由機器取代人類勞動之替代過程，涉及者主要為中級風險的職業，因為仍有技術上的困難必須加以克服；但技術障礙一旦克服，就會啟動第二波浪潮，亦即原本自動化可能性較低的職業，也會經電腦而得以自動化，並當然受自動化之影響與威脅，以美國勞動市場為例，大約為 33%的勞工。在研究者的眼中，得以被自動化的，並不等同於現實上亦會真的遭自動化，但該等勞動者之就業工作顯然處於危險中（*at risk*）。進一步的，帶有自動化高度可能性的職業，其工資與勞工之職業技術能力之分析，將呈現明顯的工資降低，所需教育技術程度水準亦隨同下降，換言之，工資較低與教育程度較差者，將首為自動化所波及與影響[9]。

當然，*Frey & Osborne* 的預測，引起許多不同的看法回應，多數批評認為，此對於未來勞動市場將受數位化引發之大幅度裁員效果預測，並未考慮到「現實行為與狀態」，亦即現實的產業與其他周邊社會條件，是否會真的朝向「自動化直接取代勞動者工作」的決定，因為變項變數太多，負面影響與代價太大，無法一概而論，事實上，*Frey & Osborne* 自己也提醒就業與失業預測本來就存在的不確定性，在某些現實條件下可能出現的未來預測，往往帶來現實上不同的回應方式，並進而預言該等預測必然不會出現，歷史之弔詭莫若於此。不論勞動市場供需之演變如何，就業與失業，至少就勞動形式與勞動關係而言，勞動 4.0、數位化都可能帶來許多的改變，例如研究者便提出包括[10]：

- 僱用形式將催生出更多的所謂計畫導向的勞動關係，不但存續於虛擬空間，也會有超越國境地區限制之勞動力進入；
- 對勞動者而言，將產生所謂的媒介混合（*Medienmix*）的工作型態：勞動者將在品質時間（*quality time*）意涵下的「處於工作現場」，以及伴隨著開放性溝通文化及氛圍之虛擬空間中，維持一適當的平衡關係；
- 在高度彈性、去中心化的工作空間，控制力量是隱性的、看不見的，昔日社會拘束決定日常生活的情況，將演變為勞動暨其需求成為唯一的決定因素；
- 在知識經濟體系中，如果能在「個人中心」與「合作暨創造性」的兩極端間，得以順暢的選擇與變換，形成另一種第三空間與維度（*third spaces*），將被認為最具生產力；
- 在勞動關係方面，會形成所謂的聊天文化（*Chatting Culture*），透過溝通，得以等待隨時出現的回應與答案，亦即不再是過去的一對一（*One2one*）而是一對多（*One2many*）的溝通模式，根本質變工作職場；
- 就企業管理與領導統御而言，將走向開放的、彈性之網絡式結構，仰賴共同工作與信賴，合作成員自我負責、彼此聯繫，工作者與客戶的直接形成網絡，甚至虛擬式的、保持距離的、水平式的領導管理模式，所謂新領導與數位領導（*New Leadership, Digital Leadership*）；

[9] Ebenda; dazu auch Bonin/Gregory/Zierahn, Ü bertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland – Endbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2015, S. 6f.
[10] Rump/Eilers, Arbeit 4.0, S. 21ff.

- 在新興領導與管理模式下，主管的任務在於可能鬆散與不穩定的結構中，仍能做出具有拘束力的指示，排除與克服勞務提供之障礙，維繫與提昇同仁之生產力與動能，開發流動式的組織知識等[11]；
- 在勞動組織方面，變化的勞動關係，計畫型經濟模式的普遍，所謂開放式的升級（*Open Innovation*），都將是新的組織形式，這些都將加劇核心勞工與衛星勞工的分隔與分裂，走向「呼吸的組織」、「流動的組織」，就此，企業財務的固定成本，將透過變化多樣的勞動形式而轉嫁予個別員工；
- 計畫文化（*Projektkultur*）將越發盛行，特別是仰賴複雜知識之尖端科技與升級之服務勞務，走向計畫經濟的結構與模式；
- 關鍵的將是組織設計與員工自我理解之調整，企業管理者之責任，將逐步移轉予共同工作的同仁身上，勞工相互間將形成所謂的影子組織（*Schattenorganisation*），同仁們共同參與決策、一起分享企業獲利；
- 未來將是工作走向勞動者，而非如以往般的勞動者走向工作，勞動將一定程度與時間及地點脫離，越來越多的任務與活動將傾向以團隊合作的方式履行，例如創意工作坊（*Kreativworkshops*）或戰略會議（*Strategiemeetings*）；
- 對於個別勞動關係來說，最大的衝擊將是所謂「隨機僱用」（*hiring on demand*），不定期方式的勞動關係將越來越少，特定的重要工作，將不再由企業內固定的勞動力來執行，搭配者為勞動者技術能力、能耐與可支配性的全球透明性，將來不是軟體配合組織需要，而是組織配合軟體。

勞動 4.0 亦會一定程度改變勞動市場上的職業圖像，例如：勞動者可能必須具備媒體、語言與影像方面之技術能力，至少要能掌握新溝通形式，習於網絡式的思考與工作，因為在新興的、甚至跨越企業與組織界線的合作形式上，這些所謂數位基本能力（*digitale Grundkompetenz*）、數位素養（*digital literacy*）無疑都是必要的，對於當前的中高齡勞工來說，這顯然不是其過去社會化過程的重要部分，將可能產生困難與障礙。另一重要趨勢是所謂自我管理（*Selbstmanagement*）的重要性，它一定程度取代了傳統的組織結構與勞動環境，走向邊界管理（*Boundary Management*），例如在工時領域，工時不再是直指企業中某一活動的履行時間，而可能是來自於不同訂單與委託、個人所投注之所有可支配時間[12]。除了幾乎所有研究者都同意的、製造業將產生明顯的裁員效果外，即便就業位置仍在，勞動 4.0 與數位化仍會引致相當的影響，例如低技術能力的工作，將極容易遭取代，會僅以市場上難以接受的勞動價格而供給，雖然與直接人際互動相關的工作，例如在健康與社會部門，將會有提昇其勞務價值的發展，但相對的，越是標準化的、匿名性質的生產過程，將更明顯處於強烈的效率壓力之下，致常遭外移（*Offshoring*）波及，直接交給企業外之人力，例如辦公、銷售與運輸事務[13]。

[11] Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO), Arbeit der Zukunft. Wie sie uns verändert. Wie wir sie verändern, Stuttgart 2013, S 7.
[12] Rump/Eilers, Arbeit 4.0, S. 41.
[13] Rump/Eilers, Arbeit 4.0, S. 42f.

當然，數位化也可能帶來就業的成長，特別是原本低工資的國家也逐漸因為生產的資本密集而喪失其優勢，原本移出國境外的勞務可能回流，同樣的，在資訊科技與資訊處理等產業，亦會因數位化發展而創造新的就業，亦即德國勞動經濟研究所（*Institute of Labor Economics*）所說的：互動的、認知的、分析的非例行性工作，將會是未來就業市場的潛力股[14]。

Shareground 研究團隊與瑞士 *St. Gallen* 大學的研究者，亦提出知名「勞動 4.0 之 25 項命題」（*25 Thesen zur Arbeit 4.0*），認為數位化將戲劇性的改變勞動與就業，包括：機器將取代人力、客戶與電腦的合作、企業組織的解消、勞工不再願意忍受上下垂直的階層管理模式等，亦可提供吾人描繪勞動 4.0 的整體面貌。由其提出的 25 項命題，亦可觀察數位化對於勞動與生產組織所帶來之革命性影響[15]：

（1） 流動取代僵化：新的勞動世界，其面貌就是網絡。標準化的後端進程（*Back-End Process*）將在不同的企業中分配，而如此的分工，客戶或甚至員工都將難以知悉。在此發展下的勞動與就業，常難有清楚的組織隸屬關係，其產品也常看不到清晰的單一製造者。

（2） 點對點（*Peer-To-Peer*）取代層級式管理：高度專業化的勞動力，進行全球性的特殊利益社群內之溝通。組織隸屬關係不是重點，只有專業知識下的忠誠。傳統拘束關係的解消，將帶來可組織性的終結，從當前工會面臨的困境可知：為員工普遍性利益而努力常力有未逮，僅能偶一為之。

（3） 委託取代僱用：為提供某種特殊的服務，企業將越來越少仰賴自己所屬的固定勞動力。具高度專業的勞動者，其技術能力與可支配性呈現全球性的透明，想運用的企業隨時可及，走向所謂「隨機僱用」（*hiring on demand*）；傳統的勞動關係將質變為只是提供勞務。

（4） 不要麥肯錫、只要 *SAP*（*SAP statt McKinsey*）：企業組織結構不再是傳統的組織圖；複雜的 IT 系統決定標準化的製程與組織形式，只有組織配合軟體，而不是因應組織而發展個別軟體，才有節省成本。軟體的標準化將造成組織形式的相容發展。

（5） 開放取代封閉：傳統封閉的企業結構，將因越發提高的透明性要求、與客戶進行共同創造的必要性（開放的升級－*Open Innovation*），走向更多的開放與消弭界線。企業內部與外部的流通與銜接將更加彈性而自由，某些專屬的知識，例如專利權，將逐漸喪失其重要性，更快更開放的測度能力才是王道。眾包（*Crowd*）將是創造價值的重要部分。

（6） 產消者（*Prosumenten*）取代專業生產者：企業的重心將從員工轉向客戶，許多得以數位化的服務，將由非員工的第三人，自願且無償的提供，在如

[14] Institute of Labor Economics, Wandel der Beschäftigung. Polarisierungstendenzen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Güterloh 2015, S. 73f.

[15] Shareground & Universität St. Gallen, Arbeit 40: Megatrends digitaler Arbeit der Zukunft – 25 Thesen. Ergebnisse eines Projekts von Shareground und der Universität St. Gallen, 2015.

此所謂產消合一主義（*Prosumerismus*）下，生產者與消費者的界線將越趨模糊；自願性質的數位工作，將逐步取代專業的受僱者。

（7） 從執行到監督：生產過程中員工的角色，逐漸從勞務的提供者，走向機器的監督者。例行性過程、體力負荷型工作等，將由機器自主完成，員工僅須負責控制，以及緊急狀況時介入。

（8） 機器作為同事、合作夥伴與控制者：人們與機器間將產生新的互動形式，互異的模式將在未來同時並存，不論是人們操控機器、機器作為同事、機器與人們的融合、或甚至完全與機器接手一切，均有可能。

（9） 雲端與眾包工作只是過渡現象：數位工作，將分隔成越來越小的單位，交付予虛擬勞動者完成。透過大數據分析，得以將價值與貢獻，準確的歸屬至個別的勞動者身上。眾包勞動者將以計件方式論報酬，但在相當時日後，這些工作將逐漸全面數位化。

（10） 數據閱讀者：所有生活領域都存有大數據，能夠有意義的組合並詮釋此數據，將成為數位工作的關鍵技術能力，無法被取代。與傳統之數據分析不同的是，大數據之工作不再需要什麼前階段的假設與假說（所謂跟理論告別－*end of theory*）。

（11） 沒有界限的工作：高度專業者以計畫勞動的形式，全球性的提供服務。專業能力呈現全球性的透明性與可比較性，工作者地域上的坐落不再重要，歷史上首次：與資本相較，勞動也取得了相同的移動自由。

（12） 職業與私生活模糊：傳統的工作地點與工作時間逐漸消失；勞動者有了更多的個別形成空間，例如取得與家庭生活更多的調和，但也帶來職業上新的負擔，所謂隨時都在工作上（*always on*）。

（13） 非線性思考作為人類獨有：創造性的活動只要無法為機器所取代，則自能免除自動化的威脅，特別是在某些獨特的生產與銷售方式上，企業管理技能、創造性、對於機器的控制，一般而言均屬難被取代之技術能力。

（14） 強化個人相關之服務：在高工資國家，與直接的個人互動相關之活動，其價值將越來越高，也會在勞動市場上有其數量上的成長。標準化的、匿名性質的生產過程，特別是在資訊溝通領域，將成為外移的最大宗，同時處於強大的效率壓力之下。

（15） 自我管理作為核心能力：隨著彈性的、符合需求導向的將訂單委託分配予勞動者－個人企業，傳統勞動環境與過程將面臨消滅。工作時間將變成在勞工依其需求與能力下，面對個別不同任務之分段工時的組合。

（16） 創造性與製造性工作的共同成長：創造性或精神意識性的活動，經常同時走向實體的製造，例如 3D 印表機或其他創新產品。

（17） 令人驚奇的年輕世代：資訊科技帶來的另一新興現象，就是年輕世代直接踏入企業經營階層，從 *App* 程式寫手或資訊專家，直接變為企業家；如此現象一定程度影響企業文化與經營模式，不再是形式上的資格或條件，技術上的真正本領決定每個人的就業能力。

（18）數位化帶來之納入效果：遠距的工作、眾包勞動關係下的匿名性、工作時間的彈性化，過去無法進入典型勞動關係的社會群體，將得以在勞動市場上佔有一席之地，不論是所謂新創公司（*Startups*），抑或開發中國家的眾包勞動者。

（19）瑪奇朵拿鐵(*Latte Macchiato*)工作之挑戰：彈性勞動關係下的工作地點，得以散布在任何的公共空間；物理性的辦公室，只是人們進行互動的暫時據點，作為網絡的聯繫。不僅僅在個人的辦公桌，到處都可以是工作地點。

（20） 麵包與遊戲：在越是標準化的活動，工作同仁越是嚮往同時享有消遣與獎賞；遊戲化（*Gamification*）、資訊介面的直觀式操控性等越來越重要，使勞動環境愈趨向類同虛擬的遊戲場域。企業主經常被要求，將遊戲般的設計原則導入標準化的資訊科技運用中。

（21）跳槽（*Job-Hopping*）與採櫻桃（*Cherry-Picking*）成為人資管理的新挑戰：傳統習以為常的雇主與勞工之相互拘束，將逐漸解消。彈性的工作與合作形式，將產生「勞工永遠一腳踏在勞動市場上」（台灣厘語：吃碗內、看碗外）的現象，是以，企業內體系性的人事發展與管理將越發困難，對員工是否擁有「直接有用的適格能力」轉向成為人資管理的核心期待。

（22）遠距的領導：告別空間上固定地點的勞動，使傳統的現場文化，轉變為業績文化。對於領導階層來說，激勵員工將比試圖控制他們來得重要與關鍵；管理的藝術在於：透過非個人式的技術路徑，去建置與維繫個人上的拘束關係，才是王道。

（23）不只利用、還要探索：越來越快的升級速度，將催生不斷開發有前景之營業領域，同時轉變既有之經營模式（探索－*explore*），但也無法揚棄目前仍有獲利的核心營業（利用－*exploit*），此將形成對於管理者新的挑戰，必須同時兼顧當前與未來。

（24） 按滑鼠、求媒合：數位勞動力是以個人的資訊包裹形式而出現在勞動市場的供給平台上，包括其技術能力、經驗與能量，以便媒合最適切的訂單與委託。人事上的選擇，將越來越少出於直覺，也可能不再是文化上的相互匹配性。

（25）好的資料、壞的資料：感知器（*Sensoren*）決定數位勞動的辦公室面貌；環境、過程、勞動成果、勞動者本身，就持續的被記錄下來，以提供給勞動者與企業者有關工作品質與改善可能之資訊。

觀察個別的不同產業，亦可預測出數位勞動對於生產與服務之短中長期發展的可能軌跡，例如研究者兼以媒體業為例，得出下表的短中長期預測[16]：

短期發展	服務業部門超乎比例之成長
	以容易操作之過程為基礎，實現眾包效果（*Crowd-Effekte*）

[16] Institut für Innovation und Technik, Foresight-Studie „Digitale Arbeitswelt“ für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2016, S. 6.

	在服務業與知識經濟部門中，獨立自營作業者之激增
	智慧的自動化（*smarte Automatisierung*）：科技與人們的合作系統
	用戶原創內容（*User generated content*）與職業媒體內容形成直接競爭關係
	媒體經營模式中，報紙不再是核心
中期發展	特定產業中儲存知識之專業者將逐漸為共通介面系統（*common interface*）所取代
	單一數據標準基礎上之全球性合作
	將一人自營作業者整併入社會安全體系內
	照顧服務職業上之技術性協助，含職業養成訓練之新要求
	製造產業之中級技術職業，將轉型為新的服務型工作
	透過數位平台，進一步媒介與引入任意性的服務
	媒體：自動化製作簡單之文字與資訊，例如關於金融部門
長期發展	數位指導系統（*Tutorensysteme*）催生個人取得隨機的、與工作相關之知識
	制度性職業養成訓練之變革
	製造產業內中級技術人力就業之大量消失

從以上的分析，吾人可看到勞動 4.0 的概括面貌：隨著資訊科技的發達，數位化成為共通的媒介與工具，從產業的生產、管理、聯繫介面，到勞動者從傳統企業內、走向企業外與跨企業，不再是全面向的結合與聯繫，而呈現點對點的、一定程度脫離人格控制面的、以得以數位化描述及溝通之勞務提供為中心，技術的革新，直接間接帶來生產方式與關係的變遷，進而促使新的經濟模式誕生，例如所謂數位平台經濟模式。

2. 數位平台經濟模式下的勞動與生產組織新面貌

在工業與勞動 4.0 的帶動下，新的勞動與組織型態，常被稱之為數位平台（*digitale Plattformen*）模式，其特徵在於「跨足不同經濟體系、不同使用者群體間的聯繫」，亦即透過平台的建置，將某些服務或商品之供給者與需求者聯繫起來。該等模式可以再區分為四種不同類型[17]：

- 類型一、社會溝通平台（*soziale Kommunikationsplattformen*）：做為利用者個人間接觸、資訊與交換的平台，例如 Facebook、Xing、Youtube、Twitter，其溝通標的包括訊息、照片 、語音等。
- 類型二、數位市場（*digitale Marktplätze*）：作為商品與服務之居間平台，如

[17] BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0 – Arbeit Weiter Denken, Berlin 2017, S. 56.

果是非商業性質之商品或基礎設施性質之交換，則常稱為分享（*Sharing*），不論如何，平台之設置者基本上不介入其交易行為，例如 eBay、MyHammer，作為供給者與需求者得以相遇合致之虛擬市場。

- 類型三、居間中介平台（*Vermittlungsplattformen*）：作為服務的居間中介，平台設置者直接介入交易過程，例如透過價格制定規則、商品與服務規格限制等，已脫離單純的居間角色，特別是所謂隨選服務（*On-Demand-Dienstleistungen*）或隨機經濟（*On-Demand-Economy*），常見者如 Uber、Helping、Airbnb。
- 類型四、眾包工作平台（*Crowdworking-Plattformen*）：作為數位與其他類似之服務提供者，亦即此等勞動力之居間中介，開放性的提供勞動者得予進入與承包之平台，例如 UpWork、Amazon Mechanical Turk。

不同的數位平台形式，相當程度改變了傳統的市場與市場結構，同時產生兩個重要的效果：由於其他額外之數位商品與服務使用者，加入平台之邊際成本顯著降低，會產生所謂規模效應（*Skaleneffekte*），而越來越多的額外使用者加入，又會產生加乘吸引其他人的所謂網絡效應（*Netzwerkeffekte*），這些都象徵著產業成長的無比潛力[18]。就勞動市場影響而言，以隨機服務、眾包平台為例，其定位顯然不是勞動法上的雇主，毋寧只是單純的居間中介者，任務在於簡化市場交易過程，以科技供給者角色降低利用者之交易成本[19]。以此觀察，平台經濟將帶來更多的自營作業者，特別是所謂的一人自營作業者（*Solo-Selbständiger*），輕易而成本低廉的在平台上提供其服務與商品，吾人可以明顯發現，幾乎所有平台建置者，都清楚的在其利用條件與規章中明確訂定，於該等平台登記註冊之服務提供者，均為自營作業者，即美國市場常見之獨立供應商、獨立自營作業者（*Independent Contractors*），致產生是否分類錯置（*Misclassification*）之討論[20]。

數位經濟平台模式下，眾包工作是勞動生活的一個熱門話題，雖然不是來自於工業 4.0，但數位化的發展無疑強化這個趨勢，也作為勞動彈性化當前一個令人矚目的現象。所謂眾包工作，指的是企業將其任務，分包給不同的供應者（眾人-*Crowd*），方法就是透過網際網路去招攬，由在平台上登記有案之眾包勞動者承包，常見的模式又有兩種：

- 競爭型模式：眾人競標，只有單一或少數中選，以及
- 合作型模式：企業之特定任務與眾人一同或透過清楚的分工而完成[21]。

---

[18] BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 57.

[19] Jürgens/Hoffmann/Schildmann, Arbeit transformieren! Denkanstöße der Kommission „Arbeit der Zukunft“, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Band 189, Bielefeld 2017, S. 25.

[20] Schmidt, Arbeitsmärkte in der Plattformökonomie – Zur Funktionsweise und den Herausforderungen von Crowdwork und Gigwork, Bonn 2016, S. 15f.

[21] Leimeister/Zogaj, Neue Arbeitsorganisation durch Crowdsourcing. Eine Literaturstudie, in: Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 287, 2013, S. 11f. 2013; dazu auch BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 58.

在眾包平台形式，由於定性為自營作業者，所以雖然擁有相當程度的自主性，但經濟上的收入所得、乃至於工作上的不穩定，則是其常見的缺點。

眾包，從字義看來，經常引起誤解，事實上並無真正的「眾人一起的工作」（*Arbeit in der Crowd*），參與特定任務完成者，可能彼此差異甚大，從報酬甚豐的資訊科技研發、測試（*Testing*），延伸到待遇可能微薄之簡單工作[22]，不論如何，只要基於數位化，越容易可分、越容易相互區隔劃分之不同活動，企業就越輕易將之外移，所謂的群眾外包（*Crowdsoucing*），在此，想從傳統勞動法中關於勞工之定義，加以清楚的界定，其實有其困難，致多數看法均有可能至多為類似勞工、原則上非勞工之見解，並由此延伸局限於特定勞動法的適用，如果還有可能的話[23]。在某些大企業或企業集團中，眾包工作也常透過內部網絡去實施，設置內部之不同據點、團隊、相互處於競爭關係之個別員工[24]，由此可見數位經濟平台模式對傳統勞動定性與勞動保護的衝擊。

回到一般的數位經濟平台模式對於勞動世界的影響：基於前述的網絡效應，只要越多的使用者利用同一平台，就會產生明顯的群聚效果，因為提昇的服務需求會直接帶來服務的改善，進而吸引更多的需求者，並形成一種標準，對於其他處於競爭關係的平台而言，某一平台供給與需求之利益越大，對他們所形成進入市場障礙就會越顯著，換言之，原本分散的市場，將可能有利於具市場獨佔地位的形成[25]。再者，就平台上的服務提供者而言，伴隨自主性提高的，經常是愈發嚴重的不安全與從屬性。平台降低了市場參與者的交易成本，也間接使得個人進入獨立性之營業活動變得輕而易舉，如同許多平台建置者所強調的，利用他們平台的提供者，增加企業主之決定空間，也能更為妥適的調和個人之職業與私人生活上的義務與責任，進而激發參與平台之誘因[26]。

平台最大的特徵是創設高度的客戶利益，但也同時使得自營作業者得以提供者或訂單接收者的角色，輕易地進入一般市場或所謂利基市場（*Nischenmärkte*），亦即那些擁有市場絕對優勢的企業所忽略的某些細分市場，例如尚未有完善服務供應之小型商品市場，也就是 *Chris Anderson* 所說的長尾（*Long Tail*）：只要通路夠大，非主流的、需求量小的商品「總銷量」也能夠和主流的、需求量大的商品銷量抗衡之市場[27]，例如利用平台以銷售其商品的製造商、通路商，或是 Apps

[22] Leimeister/Durward/Zogaj, Crowd Worker in Deutschland – Eine empirische Studie zum Arbeitsumfeld auf externen Crowdsourcing-Plattformen. Hans-Böckler-Stiftung Study, Nr. 323, S. 15.
[23] Däubler, Internet und Arbeitsrecht. Web 2.0, Social Media und Crowdwork, 5 Aufl., Ffm. 2015, Rn. 446i.
[24] BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 59.
[25] Grünbuch „Digitale Plattform“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2016, dazu BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 59f.
[26] BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 60.
[27] Anderson, The Long Tail – Der lange Schwanz. Nischenprodukte statt Massenmarkt. Das Geschäft der Zukunft, München 2007, S. 12.

的程式撰寫員。另一方面，隨機服務與眾包工作經常催生不穩定之就業型態，例如在美國討論甚多的所謂零工經濟（*Gig Economy*）[28]：在此，工作者在平台上只是短暫的「出現」（零工），雖然望似自由的自營作業者，但是平台透過其定型化條件與評價系統，根本上無甚留下什麼自由空間，再者，供應者必須承擔訂單的不穩定與波動，個人意外、疾病、失業、老年、需照護等社會不安全之風險，不但相對更高，而且與一般從屬性勞工截然不同的，全歸屬其個人自行承擔。

吾人可以得出一中間結論：相對於從屬性勞工，平台經濟模式產生明顯的「風險移轉」效果，亦即由平台上自營作業的供給者自行承擔。雖然不無協商力量因工作之高度專業化而顯然較強之供給者，例如在程式設計領域，但亦有相對弱勢而特別值得保護之其他人。平台模式確實存在著差異，其實是不小的差異，但在自由的自營作業、甚至有企業主自由的外觀與包裝中，也當有風險移轉而更多處於不穩定之缺陷。

接下來觀察數位經濟模式下的生產組織：傳統的生產組織與勞動型態，多以所謂現場文化（*Präsenzkultur*）作為理型，對於企業廠場之共同工作而言，時間與地點之安排無疑是關鍵，也制約了勞動者之勞動與社會生活，包括就業勞動以外的，留給家庭、休閒、休息、進修與其他志工榮譽職性質之時間，更進一步的，典型的勞動與組織型態，也讓勞動者生涯的整體時間規劃變得容易，例如教育與照顧任務、特殊計畫的實踐，乃至於屆臨退休時之安排。雖然不是數位化造成的，但毫無疑問，勞動型態與生產組織走向越發彈性的工作時間與去中心化的工作地點，數位化功不可沒，例如網際網路、網路科技、手機之普及，使得勞動之對象與內容，根本無所不在、無時不能為之。市場上消費者與客戶之需求改變，供應鏈、價值鏈之生產過程日新月異，更使彈性化發展一發不可收拾，不論是外部彈性（勞動派遣、承攬契約、外包 *Outsourcing*）、內部彈性（工時），都使得空間與時間之彈性化急速加劇[29]。

對於生產組織與勞動型態而言，形成一明顯的所謂脫鉤、去界線化（*Entgrenzung*）趨勢，典型之時間、空間、實體上之企業組織性勞動結構（*Strukturen betrieblich organisierter Arbeit*），一個明確與勞動者私生活領域清楚區隔的領域與界線，逐漸消失中。當然，時間與地點的彈性，可能帶來自主程度的提高、新的調和方案、擺脫前述現場文化模式的羈絆等優點，但在家辦公室（*Homeoffice*）、責任制工時、永遠 *On-Call* 的發展，也使得職業與私人生活、工作與休閒、工作場所與私人住所之界線解消與模糊，帶來更多更大的工作負荷，亦使傳統的勞動與健康保護，面臨嚴厲的挑戰[30]。去界線化經常帶來以下幾個常

[28] Slee, Deins ist meines. Die unbequemen Wahrheiten der Sharing Economy, München 2016; dazu BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 61.
[29] BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 73, 75.
[30] BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 78.

見問題[31]：

- 企業與勞工之彈性化需求更不相同：企業要的是工作效率、成本效益、整合協調、服務品質、勞工之調派使用便利，相對的，員工則希望追求時間主權、職業與家庭的相容、家庭任務更富彈性的分配、健康的維護；以前述 2016 德國工時報告為例，每七位勞工就有一位經常被調整與變換工時模式，每四位就有一位偶而被變動，這些都明顯有害於員工之健康與工作滿意。去界線化所造成的負擔，根據研究，將蔓延入勞工的休息休閒時間中，嚴重影響其體力與精神的復甦；
- 其次，勞工相互間對於工時與工作地點之形成，常有截然不同之想像與期待，包括對於彈性化正面與負面的不同觀點；
- 隨著產業、活動領域、勞動者類型之不同，除前述同一企業之員工外，彈性化的發展也造成不同受僱者群體之分裂；
- 再者，個別勞工與集體組織（工會）之需求與主張經常背道而馳，例如高度認同工作、樂意接受高工作要求之傾向、強調追求個人職業生涯之勞動者，經常視諸多工時保護為限制其個人自由，甚至不加理會；
- 特別對於身心障礙者而言，呈現弔詭的發展：一方面，彈性化的發展也利於身心障礙者的不受傳統工作場所與時間限制，但另一方面，數位化卻也可能使身心障礙者面對新的就業勞動障礙，因為其自身不夠「彈性」；
- 最後，社會習以為常之共同的社會時間結構，特別是例假日、國定假日，將可能面臨與企業需求背道而馳之問題，間接使得社會共同時間結構受到腐蝕。

數位化平台經濟模式，也當然對企業組織造成一定的衝擊。企業組織之變動有不同之形式與面貌，首先是不同管理模式的引進，例如精簡生產（*Lean Production*）、精簡管理（*Lean Management*），或是工業社會學熱烈討論的「分工的消失」，乃至於因公司治理（*Corporate Governance*）所產生之改變，特別是投資人對於企業決定之影響力日增[32]。一個常見的趨勢是所謂網絡企業（*Netzwerk-Unternehmen*）的出現與蓬勃：與昔日單一企業體進行主要生產（商品與服務）大相逕庭的，當代呈現出許多數位方式所聯繫之跨國境的生產網絡，接近客戶之價值與供應鏈，以低廉之交易成本來連結多數「智慧的」、個別化的商品與服務，此類型之企業常出現在數位化的財貨或服務，例如媒體業、出版業、影音產業等。企業與勞動組織產生三個不同軸線的分裂傾向，包括：

- 內部的彈性化：常見形式如定期契約、部分工時、彈性工時模式、精簡的勞動形式（*Projekt Management*，*Design Thinking*，*Scrum*）、內部群眾外包；
- 外部的彈性化與企業風險之外移：常見形式如外部的群眾外包（*Make, Buy or*

[31] BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 79f.
[32] Windolf, Finanzmarkt-Kapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktionsregimen, Sonderheft 45/2005 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2005, dazu BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 85.

Cooperate）、外包、承攬契約、勞動派遣；

- 空間的去中心化與虛擬化：常見形式如家庭辦公室（*Home Office*）、動態工作、虛擬團隊、共同工作空間等[33]。

勞動型態與企業組織變遷下之勞動 4.0，經常出現所謂矩陣結構（*Matrix Structure*）的管理與指揮監督關係，形成一跨越個別企業的、功能性的生產單位，每一區域或企業負責一特殊的生產功能，形塑一彈性的、跨區域或甚至全球性的生產網絡，其上存在一所為矩陣管理者（*Matrix-Manager*）[34]。例如以下圖示[35]：

	企業集團 A-地區主管	企業集團 B-地區主管
矩陣管理者-產品 1	產品 1 之 A 所屬勞工	產品 1 之 B 所屬勞工
矩陣管理者-產品 2	產品 2 之 A 所屬勞工	產品 2 之 B 所屬勞工
矩陣管理者-產品 3	產品 3 之 A 所屬勞工	產品 3 之 B 所屬勞工

數位平台經濟模式常見的矩陣結構，遂可能產生如下的勞動法問題，形成對於現行法律工具的新興挑戰[36]：

- 指示權的分裂與移轉：對勞工而言，紀律與勞動懲戒上的指示權命令權，繼續留在直接的勞動契約雇主身上，至於功能上的指示權，已實質上移轉予其上的功能單位，產生常見的指示權分裂問題，甚至可能連工作紀律上的指示權亦隨同移轉；
- 勞動關係的單複數：究竟成立雙重勞動關係，抑或同時與兩位雇主成立單一的勞動關係，或甚至其他複雜的借用、乃至於不同的組合形式？
- 如何與勞動派遣做適當的區隔與分別[37]？
- 勞工之年資應如何歸屬與計算？
- 集體勞動法，特別是共同決定權之行使範圍與對象，應如何劃分與適用？

3. 新興生產方式的勞動法問題：以眾包工作為例

在所謂第四次工業革命的新興生產方式中，「真實時間下之人、機器與產品透過互聯網之網絡」，催生了許多不受時間與地點拘束的勞動型態，可想而知，對於勞動法自然造成衝擊。廣受討論的，即是前面已提及之所謂眾包工作者（*Crowdworker, Clickworker, Crowdsourcing*），亦有稱之為數位日薪者（*digitale*

[33] BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, S. 85-88.
[34] Kort, Matrix-Strukturen und Betriebsverfassungsrecht, NZA 2013, 1318f.
[35] Kalbfus, Betriebliche Strukturen in der Arbeitswelt 4.0, in: McKenzie(Hrsg.), Arbeitswelt 4.0, Berlin 2017, S. 12f.
[36] Ebenda, S. 13ff.
[37] Böhm/Hennig/Popp, Zeitarbeit und Arbeiten 4.0. Handbuch für die Praxis, 4 Aufl., Köln 2017, S. 417.

Tagelöhner）[38]。從某個角度看，這種生產型態符合數位世代（*Digital Natives*）之需求：追求更多的自主時間、時間主權，更少的職場拘束，更好的工作與生活平衡，但也當然帶來是否適用勞動保護之爭議。

一般所謂的眾包工作，是指將原先的勞務外移、外包（*Outsourcing*）給雇主以外的眾人（*Crowd*），是以稱之為眾包[39]。通常的流程如下：企業提供予一群不知名之市場參與者完成某特定任務的要約，以致使眾包商（*Crowdsourcer*）、定作人、眾包工作者（*Crowdsourcees, Crowdworker*）、承攬人等，獲取可自由運用與直接的經濟利益[40]。眾包工作的目的在於，利用所謂的群集智能（*Swarm Intelligence*），使特定任務得以更好、更快、更有效益的完成[41]。眾包可再區分為有償、無償，直接、間接，以及外部與內部的不同類型：

- 無償眾包，提供無償的使用群集智能，例如維基百科中的提供任何人登錄修改內容，相對的，有償之眾包則聚焦於有對待給付之類型；
- 直接與間接眾包之差異，則在於提供者與需求者之間，是否存在一中介之線上平台（*Onlineplattform*）作為居間；
- 外部眾包則開放予所有潛在的市場參與者，而內部眾包則僅存在於企業或企業集團內部之中，亦即整體勞工作為潛在的眾包工作者。

眾包工作在許多經濟部門均可看到，例如在人工智慧任務（*Human Intelligence Tasks*）中常見的所謂微工作者（*Mikrojobber*），亦即不具特殊技術專業能力之勞動力，包括在地營業、餐飲菜單與風景名勝之照片製作，提供上網行銷，或是研究與開發過程之外來資源，例如潛在終端顧客之直接加入產品的製作（消費者=生產者），透過客戶端的評價、測試而達成分級、升級之效果[42]。家事服務工作也常見眾包之身影，例如知名的平台 *Helpling*，提供家務清潔工作的居間；當然，眾包工作亦常出現於資訊與媒體科技之人才，特別是熟悉程式語言、特殊語言專長、文書處理能力強之工作者，透過間接之眾包而獲取訂單。以德國為例，居間型的平台是眾包較為常見之類型，例如知名的 *Twago*、*Clickworker*。他們的作業模式很簡單：潛在的勞務需求者與供給者，分別在平台上建置自我的要約，有興趣者則主動回覆之，在審核內容之後，達成媒合；當然，從法律關係的角度來看，兩者有明顯的差異[43]：

- *Clickworker* 本身是勞務需求者與供給者之間的「積極橋樑」，換言之，訂單在此平台上履行與結算。在需求者與供給者之間，並不存在任何契約關係；

[38] Böhm, Digitale Tagelöhner, AiB 11/2014, 39.
[39] 最早來自於一篇雜誌上的說法：Howe, The Rise of Crowdsourcing, Wired Magazine 2006.
[40] Köhler, Alternative Beschäftigungsformen am Beispiel Crowdworking, in: McKenzie(Hrsg.), Arbeitswelt 4.0, S. 62f.。
[41] Ebenda, S. 63.
[42] Däubler/Klebe, Crowdwork: Die neue Form der Arbeit – Arbeitgeber auf der Flucht? NZA 2015, 1032, 1035.
[43] Köhler, Alternative Beschäftigungsformen am Beispiel Crowdworking, S. 64.

- 相對的，*Twago* 平台侷限於提供居間的技術性設施，在此，有三個法律關係形成：眾包需求者藉由在平台上的登錄，與 *Twago* 間形成利用關係；同樣藉由登錄，眾包工作者與 *Twago* 間同樣構成利用關係，而眾包雙方為履行與清算此要約及合致，成立一服務契約（*Servicevertrag*）。

不論哪一種眾包平台形式，都可能出現一勞動法的基本提問：眾包工作者是否為勞工？國際上最為知名者，2012 年，美國知名眾包平台商 *CrowdFlower* 遭登錄之工作者控告，主張其為該平台商之勞工，同時請求最低工資支給付，當然，該案因和解而收場，並未有法院判決出現[44]。如同前述，德國勞動部之「勞動 4.0 白皮書」中，基本上以「眾包工作者非勞工、係自營作業者」為出發點，這也是目前德國勞動法學界之多數說，但也引發許多的思辨。例如 *Wolfgang Däubler* 便提到，觀察眾包工作，其典型特徵無非「在要約中明確寫明應履行完成之具體任務」，不論該要約為平台或企業主所為，在此前提下，指示權本身不再重要，而工作者可以自由決定何時、在何地去完成此任務，也不會納入對方的生產組織中，且通常使用自己的生產工具，換言之，從這些線索來看，眾包工作者難以認定為勞工，是以自營作業者遂成為多數的共識[45]。雖說如此，*Däubler* 仍然提醒，「契約中清楚明定履行之內容」雖多半不是勞動契約，但此無疑同時意味著「工作者沒有自主決定空間」，而這不正是勞工的特徵之一嗎？再者，從常見的所謂虛假之自營作業者（*Scheinselbständigen*）角度，亦可看出眾包工作者可能為類似勞工的幾項特徵[46]：

- 工作者非處於勞工常見之指示權拘束下，或至少程度明顯較低，同時未被納入企業生產組織之中；
- 不具人格、但可能具備經濟上的從屬性，例如從相對人所得之收入，為其最主要之經濟生存基礎；
- 當事人具有可與一般勞工比較之社會保護需求。

4. 台灣之無所知覺？德國與法國之不同模式嘗試

德國工會不斷的控訴，謂眾包工作者非勞工，無疑代表著勞動者之「去權利化」（*Entrechtung der Worker*），例如無須享有最低工資與其他的勞動保護，這種所謂獨自一人的自營作業者，無疑等同於微薄艱困的僱用關係[47]。於是，可能的路徑便有三：究竟應該擴大、或說：改寫勞工的概念，將原先被劃為非勞工、自營作業者之勞動者可能納入？抑或將之推往類似勞工，使之仍有機會「準用」

---

44 http://www.lexislegalnews.com/articles/5582/modification-motion-granted-in-crowdsourcing-wage-suit-class-settlement.（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 5 日）。

45 Däubler, Internet und Arbeitsrecht, Rn. 446y.

46 Ebenda, Rn. 447e-447g.

47 Böhm/Hennig/Popp, Zeitarbeit und Arbeiten 4.0, Kapitel 3 Rn. 57.

某些勞動法保障？或應該根本建立一普遍性之勞動者「最低保護」，不論其法律關係為何？數位經濟平台形式，在資訊科技所推動的工業暨勞動 4.0 的支撐下，當然對勞動法秩序產生嚴重的衝擊與挑戰；以眾包工作為例，對其是否能有保護？有無勞動法之適用？甚至應該要堅持或改寫勞工之概念與定義？在在都形成問題。由德國工會聯盟主席召集學者專家所組成之《勞動的未來》委員會（*Kommission „Arbeit der Zukunft"*），在其提出之最終報告中，就主張必須發展新的勞工概念，同時搭配不同面向的努力，以便回應諸如眾包等數位化發展所帶來的新勞動型態，名之為「保護勞動之四階段模式」（*ein vierstufiges Modell zum Schutz der Arbeit*），可以提供吾人思考：

（1） 得以被涵攝入勞工概念的，當然必須堅持納入勞動的保護範圍，特別是形式上的自營作業者，如事實上受單一雇主的控制、且經濟上存在從屬性，則當為從屬性勞工。對此眾包經濟形式常見的虛假的自營作業者（*Scheinselbständigkeit*），整個法制需要一更精準的、更能貫徹此意旨的勞工定義，換言之，必須進一步將勞工概念去個人化，擴張到或許個人從屬性難以完全肯認、但實質上或至少經濟上具有從屬性者，對此，美國法常見的所謂控制模式（*Control-Criteria*）、或是英國法早期流行的控制檢驗模式（*Control-Test*），亦即脫離人格從屬性，比較著眼於實質上的從屬性與控制可能，諸如只要確認存在電子網絡之明顯聯繫（聯邦快遞案例－*Causa FedEx*）[48]。

（2） 第二階段：如果無法納入從屬性勞工的範疇中，其次就必須進一步思考擴張類似勞工的概念，使已經得以享有一定社會保障、甚至得締結團體協約之類似勞工，得以適用於眾包或其他數位平台形式所發展的新勞動型態。在德國的討論中，例如修改團體協約法的規定，將收入有 25%來自於單一定作人者即視為類似勞工的門檻，再往下調降，美國法也有類似的回應，例如在獨立自營作業者（*independent contractor*）與勞工（*employee*）外，近年來再發展出所謂從屬性的自營作業者（*dependent contractor, abhängig Selbständiger*），加拿大、西班牙與義大利等各早就有所著墨，即為著例[49]。

（3） 第三階段，聚焦於即便非具從屬性勞工之身分，但所有勞動者皆應享有之權利與相關保護規範，包括：與特定危險源有關的保護，如科技相關勞動保護、個人資料保護等，應將保護適用聯繫至所謂「肇因者（就源）原則」（*Verursacherprinzip*）。其次，就業平等保護，特別是歧視禁止的保護規範；最後，應全面性的引入所謂攜帶式權利（*portable Rechte*），適用於所有勞動者與企業上，例如德國在企業年金法、聯邦休假法、法定退休金保險或是法國的個人勞務帳戶（*compte personnel d'activités*）的規範，或是德國聯邦勞動與社會部所建議之同名的個人勞務帳戶（*persönliches*

[48] Jürgens/Hoffmann/Schildmann, Arbeit transformieren! Denkanstöße der Kommission „Arbeit der Zukunft", S. 29.
[49] Ebenda, S. 30.

Erwerbstätigenkonto），都是其例，重點是應如何體系性的再加以檢討與擴大，例如討論甚久的是否應將個人自營作業者納入失業保險中[50]。

（4） 最後，層次拉高，是否有全面性的重建所謂「社會的私法與經濟法」（*soziales Zivil- und Wirtschaftsrecht*）之空間與可能？以眾包為例，如果得以確立清晰的當事人間地位不對等，回歸民法，能否使之適用債法有關定型化契約條款之保護規範？乃至於設立相關保護團體之團體訴訟實施權限？與眾包關連性更高的，無疑著作權法與智慧財產權相關法制，如果在勞動法確實無法適用時，此社會的私法與經濟法，便能在保護眾包勞動者的任務上有所貢獻[51]。

相較於台灣的無所知覺，或只能固守於傳統從屬性勞工概念，進而對於勞動世界新興發展的看似堅定、實則束手無策，德國與法國的一些思考與行動，值得參酌，如果說，勞動世界確實無法改變，則至少，規範性任務的法律制度，可以有不同的質量變。

5. 無法逃避的勞動 4.0？新興世界中的勞工概念

在論文的最後，必須重新回到原點：工業暨勞動 4.0，究竟是經濟發展的所謂線性必然？無可抵擋的鐵律（*Sachzwang*），特別在全球化強調國家暨產業競爭力的時代背景下？還是政治經濟學所說的 *Political Project*，一個靠著特定社會力量主導與形成，所以當然亦可藉由對抗力量加以翻轉或至少共同節制與形成的發展？答案是 *Jein – Ja & Nein*，也是也不是、也對也不對。勞動法不會如 *Bernd Rüthers* 所說的毫無知覺，面對所有新興的發展趨勢與變化，沒有敏感度般的只會堅持自己的邏輯與教條，如同歐洲人嘲笑經濟學之變為經濟神學。但是，談到國家與產業的競爭力，勞動法亦不應毫無招架與辨識能力的照單全收，五體投地；重點在於，如何參透工業 4.0、勞動 4.0、勞動世界數位化所帶來之真實變動，如何藉由勞動法的規範工具-即便是開放性的、程序性的工具（例如集體勞動法之共同決定），在維持競爭力的前提下，努力創造兼顧勞動保護的可能雙贏？這才是勞動法、乃至於研究者與行動者所應該自我期許的。這個任務當然不容易，或許，理解從彈性化發展以降的走到當代勞動 4.0，觀察其形式，分析其影響，找出其規律，防堵其弊端，在促使新興經濟模式更有效的、更生態的、更社會的、更人性的形成目標上，應該是個不錯的開始。

勞動 4.0 發展下的新興勞動型態，例如眾包工作，從其發展邏輯出發，也當然引發得否歸類入勞動關係之爭辯，雖然說，除少數例外，顯然沒有太多可以樂

[50] Ebenda, S. 31f.
[51] Ebenda, S, 32.

觀期待之處。或許策略應該是建立普遍勞動者－不論是否為勞工－所共同享有的保障，私法的、民法的、社會法的，但不論如何，作為古典又新興的議題：勞工之概念與定義，仍然歷久不衰，不停地考驗吾人對於當代勞動社會的描繪與掌握能力。德國工會運動領袖、社會民主黨創黨元老 ***August Bebel*** 說：人類社會唯一不變之事，就是人類社會永遠在變；面對產業與勞動的變遷，勞工概念又何嘗不是如此？

Platform Coops in Asia & the World: Towards a Political Economy Basis for Sustainable labor 亞洲與全球的平台合作運動：重建勞工可持續發展的政治經濟基礎

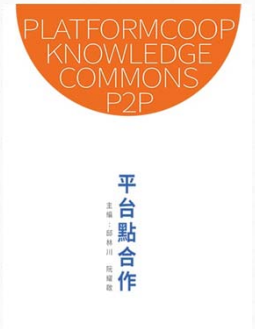
Jack Linchuan Qiu 邱林川

12/5/2019

About me 拙著

- *Working-Class Network Society* 工人階級的網絡社會 (MIT, 2009)
- *Goodbye iSlave* 再見i奴 (U of Illinois Press, 2016)
- *PlatformDotCoop* 平台點合作 (InPrint Press, 2018)
- Co-founder, Platform Coop Consortium Hong Kong (PCCHK) 香港平台合作聯合發起人

http://platformhk.coop/



什麼是合作社？
What is a coop / cooperative?

International Co-operative Alliance

合作社的官方定義

- "Cooperatives are **people-centred enterprises 以人為中心的企業** jointly owned and democratically controlled by and for their members to realise their **common socio-economic needs 共同的社會經濟需求** and aspirations. As enterprises based on values and principles, they put fairness and equality first allowing people to create **sustainable enterprises 可持續的企業** that generate **long-term jobs and prosperity 長期的工作與繁榮**. Managed by producers, users or workers, cooperatives are run according to the 'one member, one vote' rule."

TABLE 1. COOPERATIVE, COOPERATIVE EMPLOYMENT AND MEMBERSHIP WORLDWIDE

	No. OF COOP	COOPERATIVE EMPLOYMENT			TOTAL EMPLOYMENT (A+B+C)	USER-MEMBERS (D)	TOTAL MEMBERS (B+C+D)
		EMPLOYEES (A)	WORKER-MEMBERS (B)	PRODUCER-MEMBERS (C)			
EUROPE (37)	221,960	4,710,595	1,554,687	9,157,350	15,422,632	152,064,608	162,776,645
AFRICA (35)	375,375	1,939,836	37,836	20,410,298	22,387,970	33,638,298	54,086,432
ASIA (33)	2,156,219	7,426,760	8,573,775	219,247,186	235,247,721	320,130,233	547,951,194
AMERICA (39)	181,378	1,896,257	982,285	3,237,493	6,116,035	417,580,396	421,800,174
OCEANIA (12)	2,391	75,438	0	147,071	222,509	30,696,144	30,843,215
GRAND TOTAL (156)	2,937,323	16,048,886	11,148,583	252,199,398	279,396,867	954,109,679	1,217,457,660

Source: Own elaboration with collected data

Today's Goals 今日目標

- Debates 關於「平台」的辯論: "platform capitalism" (Srnicek, 2016) and "platform society" (van Dijck, Poell, de Waal, 2018)
- Alternatives 另類的平台經濟: Karatani (2014), Kostakis and Bauwens (2014), Scholz (2016), Cohen (2018)
- Platform coops 平台合作社的基本情況: What are they? Basic typologies? In Asia & around the world?

https://bit.ly/2zFt1cn

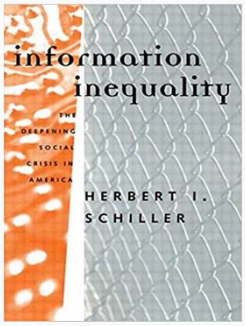
9.3% (CBS) **66.3% (Facebook)**

9.2% (Toyota) **92.6% (Google)**

The Problem of "Platforms"
「平台」的問題

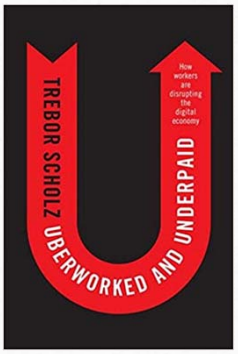
Problems in Digital Economy 數位經濟的問題

- "Information Superhighway: Latest Blind Alley?" 資訊高速公路乃是資本主義的最後死胡同 (H. Schiller, 1996)
- "The Second Enclosure Movement" 第二次圈地運動 (Evans, 2005)
- *Digital Depression* 數字化衰退 (D. Schiller, 2014)
  - Increasing instability 動盪加劇
  - Rising concentration and falling competition 競爭消失



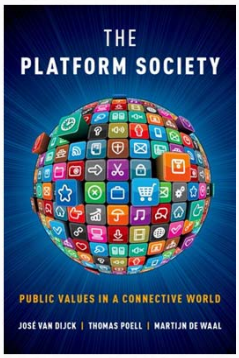
The Poverty of "Platforms" 「平台」之貧困

- The politics of "platforms" 「平台」的政治 (Gillespie, 2010)
- Platforms vs public good 平台對媒介公共產品的威脅 (Andrejevic, 2013)
- *Uberworked and Underpaid* 薪資不足的優步時代(Scholz, 2016)
  - Declining income for the working people 工人收入下降
  - Decreasing rights and increasing management control 工人權益受損

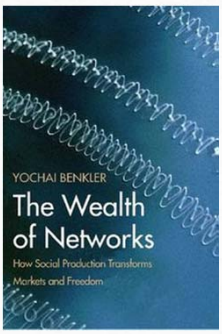


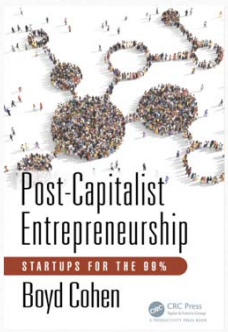
Transforming the Platform Society
平台社會之變遷

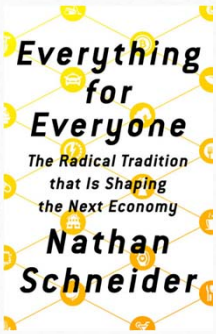
- "The platform society 平台社會" (van Dijck, Poell, de Waal, 2018)
  - Datafication數據化, commodification商品化, selection選擇性
    - Corporations vs state + civil society 與國家及公民社會相對立的大企業
    - Private interests vs public value 私利與公共利益相左
  - Geopolitics of platform societies 平台社會的地緣政治
    - US vs China 中美二元結構
    - Or, proprietary Internet vs Commons e.g. platform coops? 還是私有網際網路與公共空間（包括平台合作社）的對立？

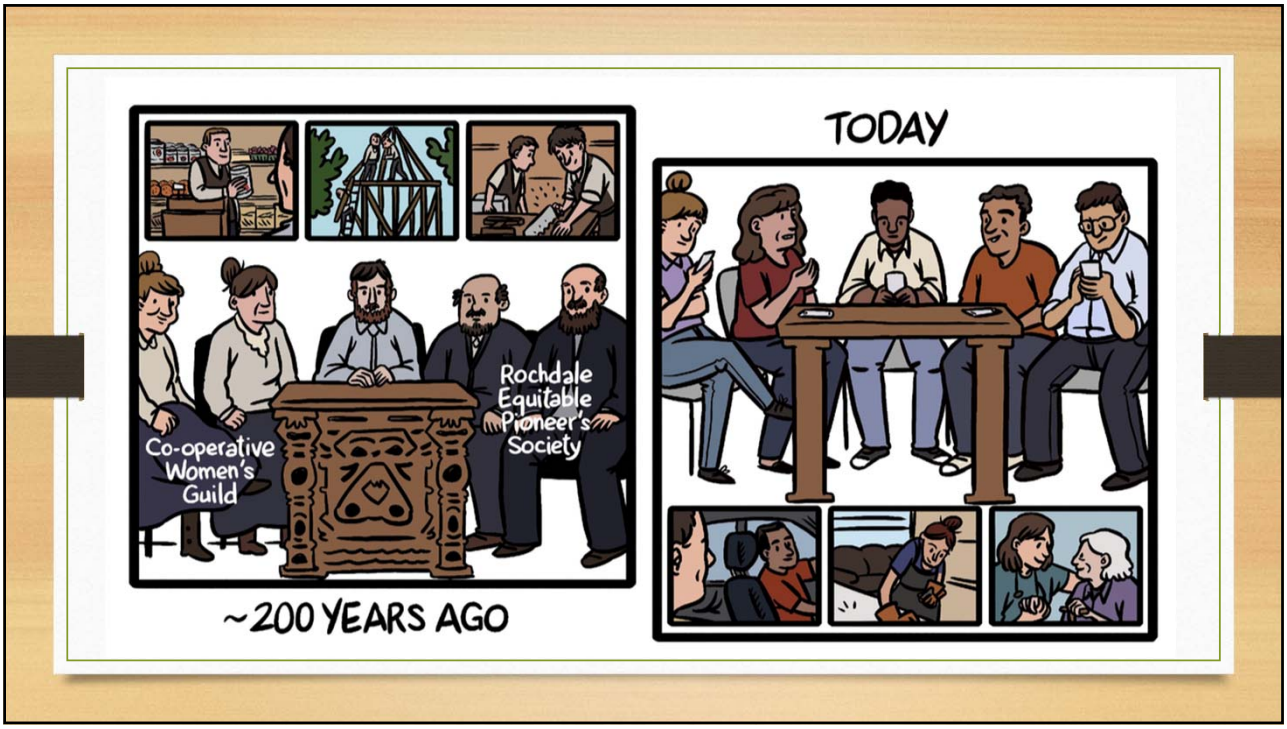


Many Ways to Move Forward 多種進路









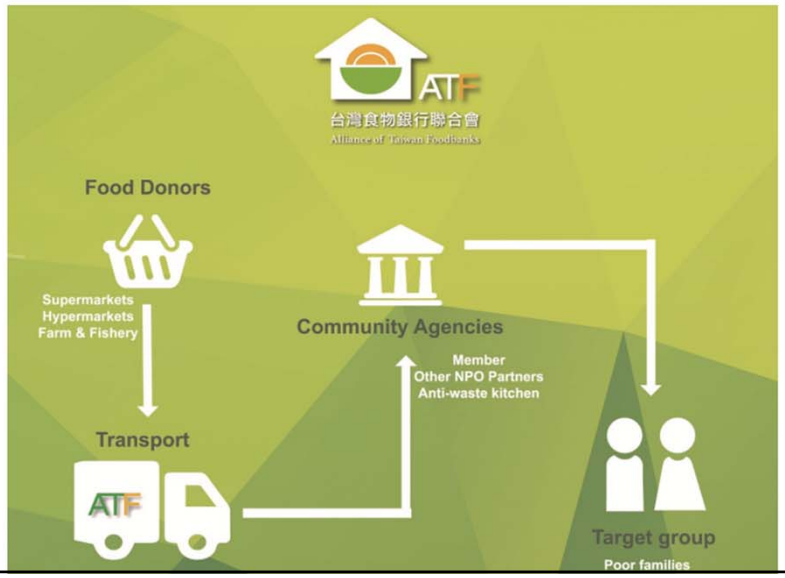
平台合作十大原則
Ten Principles (Scholz, 2016)

platform cooperativism

- **Ownership 擁有權;**
- Decent pay and income security;
- Transparency and data portability;
- Appreciation and acknowledgement;
- **Co-determined work 共同決定工作;**
- Protective legal framework;
- **Portable worker protection and benefits 可攜帶的勞保及待遇;**
- Protection against arbitrary behavior;
- Rejection of excessive workplace surveillance;
- **The right to log off 下線權**

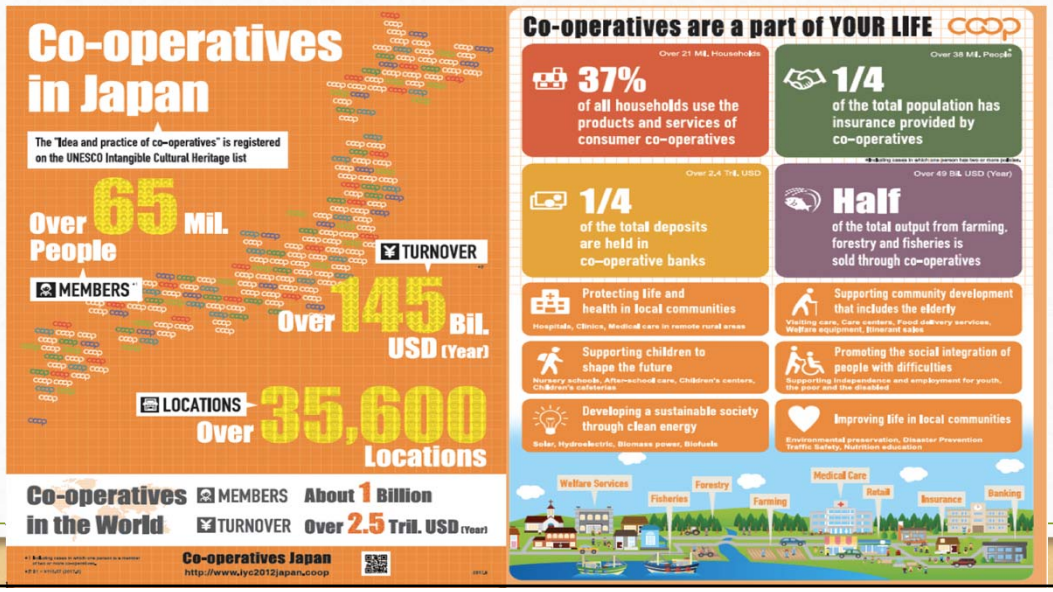
Taiwan Foodbank

Process of collecting and transfer of Donated Food



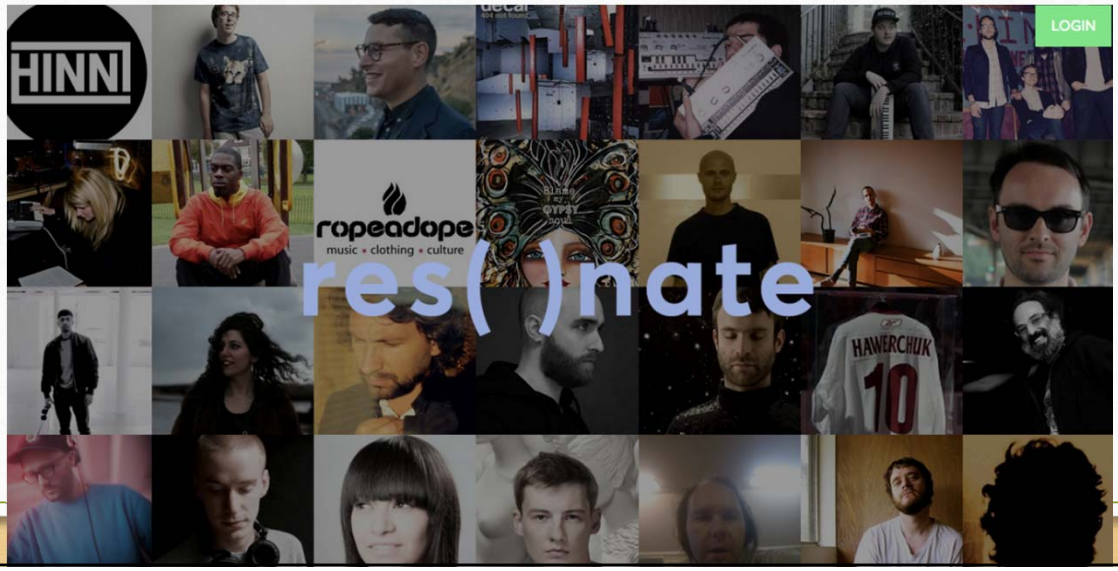
SEWA, India 印度自雇婦女協會

日本的合作經濟

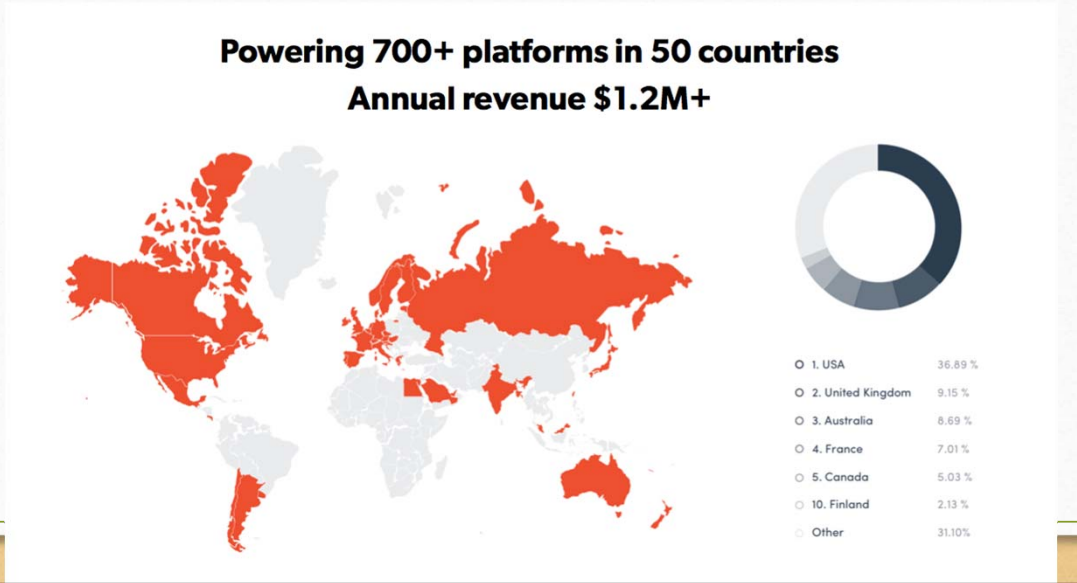


SMart, Belgium 比利時的藝術家合作社

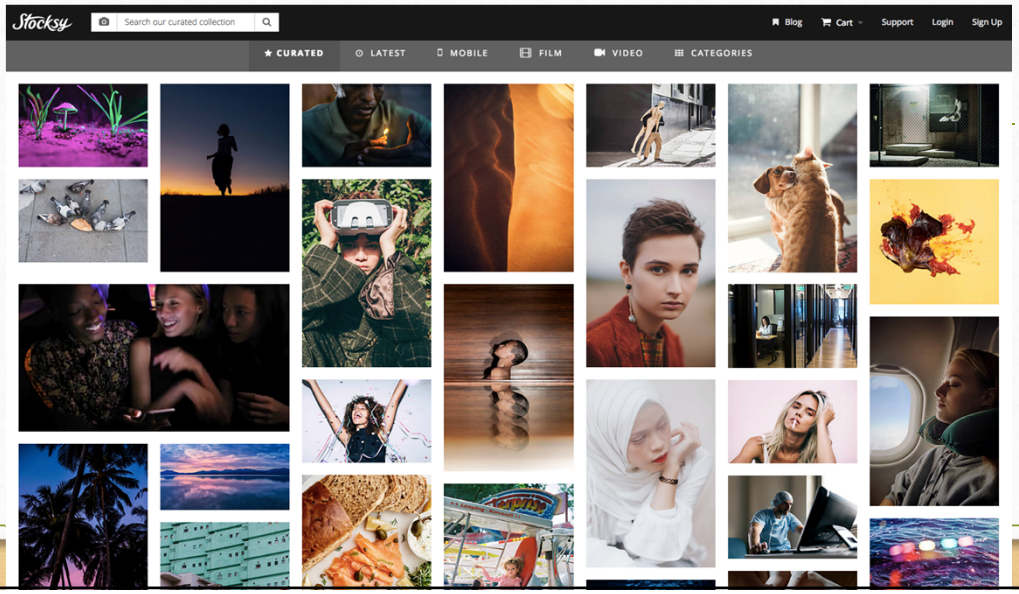
resonate, Berlin 柏林的音樂平台合作社



sharetribe 芬蘭的軟體服務合作社，Finland



Stocksy, Canada 加拿大的攝影平台合作社



Denver, Colorado 科羅拉多州丹佛市的計程車合作社

GREEN TAXI CO OP

matters, Hong Kong 香港的新聞平台

SDP, Germany 德國社會民主黨

Platform Cooperativism hk Consortium

- Qiu & Yuen's (2018) – inductive from Greater China
  基於大中華的歸納
  1. Ride-sharing 共乘
  2. Recycle and repair 回收
  3. Art commons 共藝
  4. Online labor 勞務

PLATFORMCOOP KNOWLEDGE COMMONS P2P

平台點合作

platform cooperativism

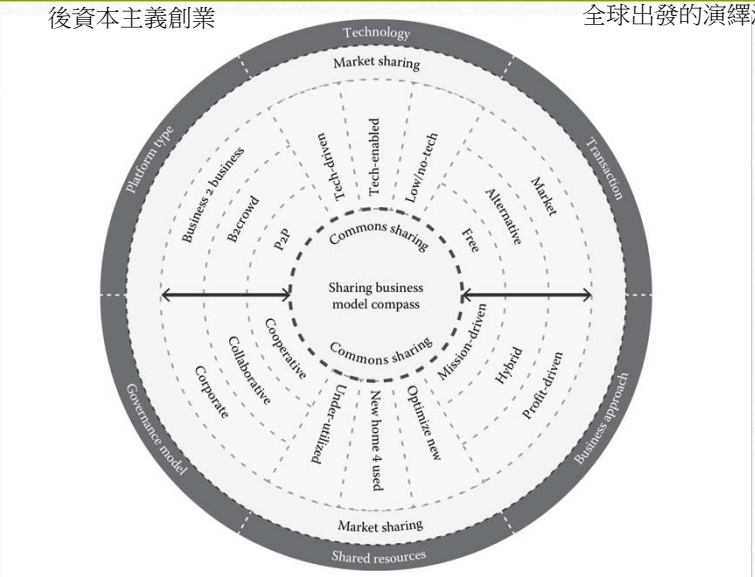
situated in today's global economy 嵌入全球數位經濟的平台合作運動

- Kostakis and Bauwens (2014) – deductive and global 全球出發的演繹法

	Capital 資本 (Exchange value 交換價值)	Commons 公域 (Use value使用價值)
Centralized (Global) 全球中心	**Netarchichal capitalism** 網絡霸權資本主義 e.g. Uber	**Global Commons** 全球公域 e.g. P2P Foundation
Distributed (Local) 地方離散	**Distributed capitalism** 地方離散資本主義 e.g. Bitcoin	**Resilience Communities** 抗逆社區 e.g. Degrowth

Cohen (2018): *Post-Capitalist Entrepreneurship: Startups for the 99%* – deductive and global

後資本主義創業 全球出發的演繹法



platform cooperativism

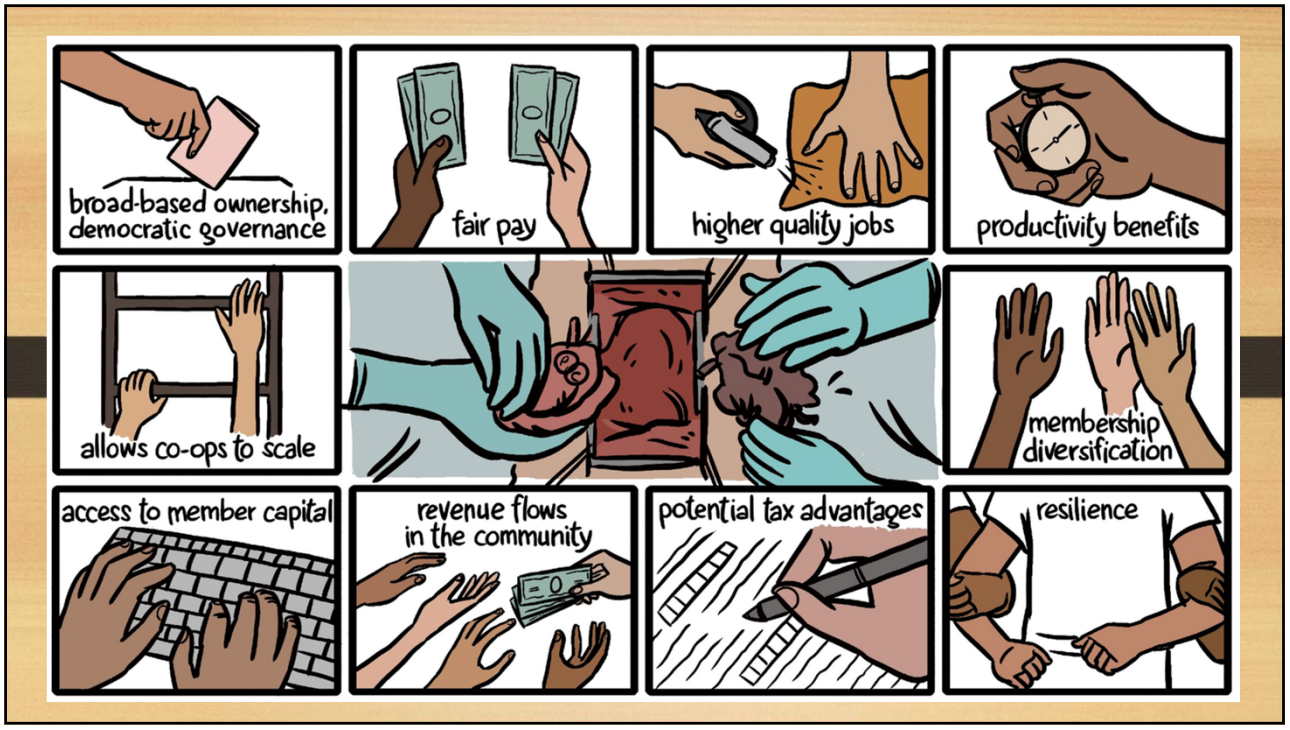
- Qiu's new 3-type categorization – both inductive and deductive, from Asia 基於亞洲，歸納與演繹並用
  1. Embedded capitalism 嵌入式資本主義: e.g., vLance
  2. Amphibian platforms 兩棲式平台: e.g., ByTheWay, PetaJakarta
  3. Alternative platform coops 另類平台合作社: e.g., SEWA

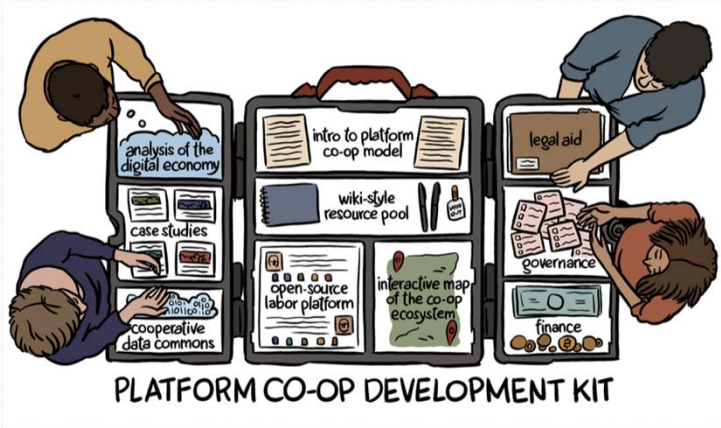
https://bit.ly/2zFt1cn

Asian Characteristics 亞洲特色

- Rich, creative practices based on 20c legacies and triggered by new and old existential needs exacerbated through the platformization of society豐富且有創意的平台合作運動，植根20世紀，並由平台化引發生存性危機所激活
- Great regional variations under diverse cultural and institutional settings 各地差異巨大
- Mostly small scale with few exceptions 多為小規模
- Amphibian platforms quite common 常見兩棲式
- Little dialogue among players across the region and beyond 缺乏跨域對話

broken social contract
partly illegal operation
congestion of cities
edge populations not considered in design
shift away from direct employment→ loss of worker voice, rights and benefits
unsustainably low wages
aiming for global monopolies
compromised data and privacy
centralized data ownership


broad-based ownership, democratic governance
fair pay
higher quality jobs
productivity benefits
allows co-ops to scale
membership diversification
access to member capital
revenue flows in the community
potential tax advantages
resilience



platform cooperativism

platform.coop

platform.coop/2018

(in English)

Platform Cooperativism hk Consortium

platformhk.coop

(中文網站)

「勞動彈性化下的工人運動：東亞經驗交流」國際研討會

研討主題：重構／自建安全網：勞動彈性化下，合作社會經濟做為工人運動選項？

題目：婦女社區合作如何開拓經濟參與新領域？

內容：

組織成立工會透過集體談判改善工作處境、透過政策倡議改善勞動條件。這不就是大家理解的工人運動。而女工協會自 1989 年成立，就定位是在攪工人運動，至今也組織了兩個工會；但為何要持續地組織工人合作社？其實是要處理甚麼問題？怎樣將合作社放在工人運動中實踐？

以下從被提問過的質疑中作出分享：

1. 作為業務，無可否認是提供了就業機會。但私營公司做生意不也一樣提供就業嗎。又如何做到與私人企業有分別？

分享：要講與私營企業不同之前也要區分”社會企業”。在香港，社會福利界引入了英美的社福第三條路的”社會企業 social enterprise”(社企)，以市場機制和商業策略去發展社會福利事業。例如，將受政府資助的弱能人士庇護工場改為社企，要自負盈虧發展。因社企賺得的錢主要投入在社會福利服務。所以”社企”只是有社會責任的事業，即使聘用了弱勢群體、即使利潤部份會投放在公益。但嚴格來說不是工人運動。

工人合作社不是社企，雖然有”就業機會及利潤福利”，但都只是業務成效，不是目的。因為合作社要跳出資本主義下管理主義的牢籠、要重新思考：怎樣的工作制度、分工模式、管理制度、成本會計、利益的考量…等問題。工人”不要資本主義的宰制、不要社會主義的控制”，還可以點樣？工人合作社提供一個思考的機會、以及實踐的空間。

2. 工人合作社做了甚麼可以自稱是參與在工運中？

分享：記得一位工運前輩批評工人合作社是”分裂工運”，因為合作社將工人變成老闆，個個做左老闆就會脫離工運。這令我們一直警惕著，工人合作社要成為工運的實踐，如同工會之於工運。

工會為工人爭取就業權益保障，合作社則補充了工會做唔到的一些實踐。例如，爭取設立最低工資/生活工資時，政商界攻擊言論指會拖垮中小企業營運甚至生存，工會以全球經驗作理論回應之時，女工合作社就率先落實倡議的工資水平，然後以業績回應。

合作社營運中可以在工資制度、分工制度、生產程序設計、成本計算..等，挑戰和改變主流生意中的種種不合理，作為例子告訴資本家”做生意不一定唯利是圖，

做生意如果以工人為本及承擔社會責任也可以持續發展”。也可以告訴工人”無左老闆企業不會垮，工人可以自我管理整個業務營運”。

但有一點很重要是，由工人營運的業務，在工作內容方面，無理由重複資本家宰制工人的一套管理制度，所以，工人營運的生意，要以合作社原則作共同管理。在合作社原則下營運的工人業務，就可以是工運之中，可以比工會更能以行動實踐去証明工運的理想要求是可以做到而業務更能持續。

3. 合作社這模式，只適合婦女或弱勢社群，因為收入都不能養家，只是經濟支援性質？

分享：婦女是支撐家庭的照顧者，也是經濟的一半勞動力，但是就業市場都是婦女就業的困難；要照顧家庭的婦女需要一種彈性的經濟參與方式，但這其實是政府的責任，開拓和創造更多就業機會、改善勞工法例令零散就業婦女一樣保障、令兼職更有尊嚴。

政府不做的，工會以行動倡議，而合作社的就業機會就被認為是經濟支援。別人看到是補漏方式支援。但這不是合作社成立的任務。

聯合國曾將合作社喻為最能抵禦經濟危機的一種業務方式、也是最能讓勞動者主動參與的方式，合作社也可以作為大企業，在經濟危機中展示出”非主流營運／以合作社原則營運”的業務更有實力和可持續。

工人合作社應該是各行業都可以實踐的，由工人民主管理業務，承擔環保責任、落實職安健、照顧社區社群，反而業務就可持續。

因為婦女就業的不利處境，便促使婦女成為勞動合作社重要的力量。在女工會的合作社中的婦女，有全職也有零散就業；婦女也是家庭經濟支柱，只是政府一直不重視而給予商家機以無保障的零散工作聘請女工。

4. 合作社業務要承擔如此多的社會責任，又要照顧員工，如何能夠有市場競爭力？所以都是無競爭力的細少單位。

有人認為要立法勞工保障也影響私人公司的市場競爭力，工會是否也這樣想法？或者因此而放棄爭取？而女工會的合作社實踐，見到更有效率和更有市場競爭力。因為員工都有歸屬感。都願意為業務發展而諗多步做多步。

一些合作社的管理，是”非資本主義”的運作，包括管理層是由員工互選產生，大家想要甚麼人管自己，同時也增強管治階層的認受性，令管理下達指令更有支持。私人企業的老闆告訴工人生意不好不加人工，工人多不相信。在合作社的財政運作是透明的，能加多少或能否有條件加工資，大家都是掌握的，要有工資加自然更投入工作。

所謂經濟民主，也像政制民主一樣，要參與決策，就要好好認識和掌握資訊、要與人開會商討、要聆聽要協商要游說、最後要投票做決策。在政策民主的社會也只能

每隔幾年才重覆民主程序。但在合作社，每個月每日都會發生這種種的民主和協商程序。

女工會的經驗是，就算花了時間在討論、爭拗和協商之中，就算效率真有影響，但能夠在日常的工作中如此訓練工人的民主參與，建立工人的民主決策經驗。是值得的，也是這個經濟民主的過程，使合作社一直在工運中發揮作用。

而婦女因為被資本主義市場摒棄於邊緣，反而成為合作社的主力，更有機會受培訓生活民主的實踐。

這也是女工會給工人合作社的期望和願景。

簡介女工會合作社及工會：

合作社業務經驗：

女工同心合作社（中大小賣店）、菓汁店（香港大學）、共膳飯堂（浸會大學國際學院）、食加飯堂（香港高等教育科技學院）、環保家居清潔隊、環保清潔產品生產隊、升級再造車衣隊、

工會：清潔工人職工會、推廣員及零散工工會

超越外包困境？種子清潔勞動合作社的突圍之路

Breakthrough the Exploitation of Outsourcing: the Attempt of Seed Worker Cooperative

劉耀璘、任君翔、林博濂、賴韋蓁
Yao-Lin Liu, Chuang-Hsiang Jen, Wei-Chen Lai, Po-Lien Lin

摘要

本文意旨從對校園清潔勞務外包制度的反思與檢討，去闡述以「勞動合作社」此一形式企圖顛覆普遍對於勞動市場、現代消費型態的嘗試，並以種子清潔勞動合作社的籌組與營運過程為例，去討論實踐產業民主與面對現實市場需求面的同時，過程可能遭遇的挫折，以及組織工人時，個體與團體之間可能面對問題與阻礙。

外包制度的產生，使承攬方規避掉管理、不定期僱用所衍伸的成本，而其為勞動者所帶來的卻是，從中抽成的外包廠商每年極力壓低人事成本、以最低價得標的惡性競爭，明明仍做著同樣內容的工作，薪水卻大幅地降低。藉由勞動合作社的形式，也許我們仍有扭轉這個困境的可能性，從產業民主、勞工自決的基礎出發，合作社具有毋須壓低管理成本以求更高利潤的優勢，可以共同決策與分配、將應得的收入還諸於勞工，而為了累積清潔實務經驗以利得標，種子清潔選擇了居家清潔作為首樣業務，與此同時，也面臨了不少問題：如何面對資本主義市場的行銷跟定價規則？如何讓勞動者意識自己是集體經營的一份子？如何促進討論意識以達到真正的產業民主的目的？組織者與清潔員之間的權力關係又該如何調節？

Abstract

Inspired by the speculation and the critique of the cleaning service outsourcing, this paper aims to discuss how can we reverse the impression of the labor market and modern consumption pattern nowadays by the form of “Worker Cooperative”. Through the experience of the “Seed Worker Cooperative”, we could find couple of obstacles during seeking balance between industrial democracy and market demand as well as the frustrating dilemma between individual and group during organizing workers.

Outsourcing not only makes the contractor avoid from the cost of management and unstable hiring, but also leads to the oppression of personnel costs in order to win a bid. If the company wants to make a profit with the low quotation, workers’ salary usually become the first thing to sacrifice. That, workers get paid less under the same work loading. With the principles of Worker Cooperative, industrial democracy and labor self-determination, perhaps we still have the possibility of reversing this dilemma. Workers can jointly make decisions and allocate the income, which provides the advantage of lower management costs and more labor-friendly policies. To accumulate cleaning practical experience to win the bid, Seed Worker Cooperative chose household cleaning service as their first business. Meanwhile, they also faced many problems, such as facing the marketing and pricing capitalism, awareness of part of a collective operation between workers, promoting discussion

---

Members of the Seed Worker Cooperative

to achieve the goal of true industrial democracy, resolution of the power relationship between the organizer and the workers.

一、前言：實踐緣起與動機

政大種子社自2007年即開始在校園內關注外包清潔員勞動權益議題，中間經過幾年人力不足而導致議題沒有連貫，斷斷續續直到2019。清潔員一直是校園內不被看見的一群人，她們每天比大多數同學還早到學校工作，在開始上課前就將教室打掃乾淨，之後來回巡視掃區內的清潔狀況，同學們也都知道清潔員工作辛苦，卻少有人知道，她們的勞動條件受到嚴重的剝削。

政治大學自2001年起，將校園清潔全面外包。外包制度，即是校方企圖透過規避雇主責任的方式，規避掉管理、不定期僱用所衍伸的成本，與此隨之而來的卻是從中抽成的外包廠商每年以最低價得標惡性競爭，壓低的不是獲利，是人事成本。自此，清潔員就必須忍受薪水突然剩下六成的處境。就是這樣惡劣的條件下，使我們開始在2016年中嘗試組織了合作社。

二、居家清潔業務的實踐：自主與互助的嘗試

在本合作社成立的最初(2017年)，系以參與政大校內的清潔標案投標為目標，因此草創時期，社 員皆為政大師生、校友或是關注政大校園外包勞工權益的社會人士，理監事的組成，一面含括了當時能夠承接合作社現場管理業務的學生，一方面則邀請認同合作社理念的律師，及具備會計專長的金融界校友，期望能提供專業，在法務問題及內部財務稽核上協助合作社的營運。可以看見，以上所提及的理監及社員組成中，並未包含清潔人員。當時的想法是，合作社尚未標下政大的清潔標案，因此難以保障社員工作來源，在此高度不確定的外在條件下，要求清潔人員繳納股金、成為社員，並無現實基礎。即使面對理解並認同合作社理念、也承諾倘若得標希望能夠入社的熟識清潔人員，我們也尚未邀請他/她們成為社員。

(一)與學生社團合作，進行校內投標制度倡議：

本社的前身，是政大的異議性社團「政大種子社」。種子社自2008年開始進行清潔工訪調，並且多次揭發廠商違反勞動基準法、違反與校方簽訂之採購契約。自2013年開始，本社更開始試圖在日常層面接觸清潔工、辦理勞動教育、協助爭議處理(特休、國定假日加班費等)，也在與校方、廠商交手的過程中，逐漸認識到最低標的削價競爭制度，才是逼使廠商透過違反勞動法令來獲取利潤的元兇，而制定招標遊戲規則的校方，在整個過程中的責任無可推託，反過來說，即是如要改善校園清潔勞動環境，校方是其中不可或缺的重要推手。而學生身為學校的一份子，應能充分參與投標的流程，監督廠商確實守法、履約，才是校園民主的真正落實。因此政大種子社聯同政大研究生學會、政大校務會議學生代表，以體制內外雙軌的路線，倡議學校修訂招標規定、成立監督委員會、全面改採最有利標等議題。

(二)投標的嘗試與反省

2017年三月，本社登記立案，正式成立；六月，本社投標政大宿舍的清潔外包案，從撰寫招標文件、進行成本評估，包含器材市價調查、實際用量調查、目前清潔人員人力及工時盤點，當時的政大種子社就以上項目，用兩個月的時間訪談清潔人員、觀察及協助清潔工作，加上奠基於先前五年多的訪調工作所累積下來的、對於清潔工作的現場知識，對清潔業務所需的合理人力及耗材成本進行全面重估，並削減管理成本，最後在人事預算中得以編列清潔人員每逢寒暑假「大洗」的加班費、特休假往前追溯五年、如未得標時預計依法需發放的資遣費等，各項過去廠商均未編列的人事預算，本社在壓低管理成本及利潤後，得以編列，使受雇清潔人員獲得勞基法的基本保障，並中止廠商藉由逼員工自願離職以節省資遣費、透過威權管理強迫同仁延長工時、並造假出勤紀錄以規避加班費等流弊。

本社過往投標校園清潔外包標案，兩度失敗，內部反省後歸納出「無清潔業務相關實績」為合作社評分低於其他廠商的最主要原因。因此在業界累積實績便成為首要重大任務。另一個選擇是挑選最低標的標案進行嘗試：我們定期瀏覽「政府採購網」上公告之投標通知與標案內容，但是多次發現照招標機關所公告之建議金額估算，僅能維持收支勉強平衡，而加班費、資遣費、特休折算的薪資等成本皆須由廠商自行吸收。而實際開價的結果，常見得標廠商瘋狂砍價，以合作社目前之財務基礎，似尚難稱有本錢投入競價的殺戮戰場，況且一般廠商靠著削減人事成本、慣常性違反勞基法，才能支撐起低廉的價格，而此種獲利邏輯，正是合作社意圖對抗的。因此，在尋索適當的投標標的之餘，本社開啟另一端業務型態的嘗試：居家清潔業務。

(三)發展居家清潔業務

由於本社協助過的清潔人員中，有幾位陸續因勞資爭議或個人生涯規劃等理由離開原外包廠商，在相同產業中浮沉，但勞動條件、收入、職場氛圍等，未必符合他們的期待；她們多因家庭經濟不穩定而被迫中高齡仍投入職場（有些人甚至已過法定退休年齡），並且忍受低薪、長工時的待遇。本社在與她們討論後，發現其本人或其家庭成員中，有些人過往有過從事居家清潔工作的歷史，雖未經過相關職業訓練，但確實有過或零星或穩定的接案紀錄。本社成員與清潔人員討論後，在一次支持合作社理念的人士推薦下，嘗試前往其友人家中打掃，對方反應良好。於是我們開始嘗試推動居家清潔服務。

1.如何訂價及分配勞務報酬？

本社的訂價原則，參考雙北地區市價400-600/小時之間。在最初運作的第一個月及緊鄰的春節時段，我們將價格訂為在市價標準中偏低的450元/小時，其分配方式為：清潔人員薪資350元，勞健保雇主負擔部分、勞退提撥及耗材成本100元。開業兩個月後，考量到業務量增加帶來的行政成本，我們將訂價提高到500元/小時，納入行政人事費用，並聘請兼職人員負責行政事務。相較於市面上其他清潔公司的訂價方案，本社將每筆收入扣除人事行政及耗材費用後，即全數分配與勞動者；此外，不同於一般勞動合作社鼓勵社員向職業工會投保，本社認為合作社雖為工人所擁有之企業，亦應負擔一般企業雇傭關係中之雇主責任，而對於投保勞工來說，由事業單位投保的狀況下，雇主需負擔七成保費，勞工可以僅分攤2成保費(相較於投保在職業工會的勞工需負擔六成保費)。對於清潔員來說，這樣的分攤機制，等於由社方/彼此共同分攤勞工保險的成本。

2. 如何分配案件？

不同於市面上的接案平台或是居家清潔公司，本社沒有設計績效評比與內部薪資市場制度，也不允許客戶指定清潔人員。此一設計是因為我們了解到一般企業運用內部薪資級距及績效評比機制來鼓勵勞工互相競爭，從而為企業達到更高的生產效能，也同時妨礙勞工形成互相分攤經營責任、互助合作、形成團結意識，是常見的分化手段。合作社希望可以從打破績效主義開始，建立工人互相合作的習慣。但是本制度的運作也面對挑戰：工作動機強以及認為自己工作能力好的工人，還有希望能與特定工人建立穩定合作關係的客戶，都是市場上一股強大的聲音。此外，對個別工人來說，經營客戶口碑的動機，除了類似一般職場常見的績效競逐，清潔人員透過長期與特定服務對象(及案場)相處，與服務對象互相磨合了解，多次清理案場而累積出更深入的認識，進而穩定而持續精進的服務品質、並且與客戶建立默契、甚至多出其他的互動與連結，是否也是增進清潔人員工作成就感的方向之一？考量到上述問題，本社經過討論後，區分出「指定」與「固定」兩種客戶類型，前者是第一次使用服務便要求指名特定清潔人員，後者則是第一次選擇服務時，由社方隨機分派，但是之後預定連續/定期服務，並要求與特定清潔人員長期合作。本社經過討論後，僅接受客戶要求與特定清潔人員「固定」合作，而不能接受客戶第一次就「指定」清潔人員。

合作社的案件分配原則，第一務求按需分配，再者盡量顧慮到數量上的平衡。本社除對內運作產業民主，更有一社會意義，即創造不同於主流的勞動力市場，讓主流市場上相對弱勢的勞工，能獲得發揮所長的機會，同時獲得穩定收入，在經濟基礎上站穩腳跟。因此本社分配案件時，理想上會先由分案人員視成員的經濟狀況而安排優先順序；但是因為目前案源尚未形成一定規模，本社實務上仍多先考量清潔員客觀上之交通安排與時間，較遠或需有交通工具的案點自然就分給符合條件的清潔員。未來可望採購交通工具(車)、擴張案源以滿足不同需求的清潔人員。

3. 如何收取股金？如何定義關係？

說服社員理解合作社的組織形式，強調與一般公司的區隔，進而使社員去理解跟建立一種與過去所經驗的雇傭關係完全不同的關係形式，是需要持續努力的目標，相當不容易。而一個最基本的嘗試，即是向社員收取股金的動作。

本社並非自運作清潔業務之始，即向工作人員收取股金(依本社章程，程序上理應收取股金之後，才完成入社程序)，由於一開始不確定初始合作的幾位清潔人員是否已做好長期合作的準備，在嘗試階段，本社僅為其投勞健保、勞工退休金，並且約定雙方為雇傭關係，一切權利義務按照《勞動基準法》及勞工法令規範。在清潔業務運作了兩個多月後，本社召開理監事會，於該次會議上發放入社申請書，邀請當時合作的清潔人員入社，告知「入股」的意義，即「共同經營、共同承擔」，並說明股金收取方式：一股每人1,400元，從收取股金開始，我們試圖去讓社員思考我們的關係：如果不是受雇，那麼是合夥合資？還是有更多可能？說明的當下，我們還是挪用了傳統合夥做生意的觀念，而社員當下除了表達要分期付款「一次付少一點，比較沒感覺」外，其實沒有表達太多疑問。

而另一方面，「開會」才是較收取股金更困難、卻也是真正能顛覆清潔人員經驗世界中的「雇傭關係」的措施。首先是會議的進行，所有成員必須負擔決策責任，而

非許多職場中常見的、僅具政令佈達跟執行檢討的會議形式，我們也發現，社員們並未習慣這樣的決策方式。因為察覺到這樣的狀況，在報告事項進行時，我們會觀察、詢問跟確認每位社員對於報告案的理解程度，並鼓勵提出問題。遇到紛歧時，先採共識決，次採多數決，然而我們也發現有些社員們還不習慣當面坦白說出對別人意見的不認同，表決時也順從多數，然而卻在會後私下表示不認同。另一個問題是開會頻率，我們詢問，怎樣的會議頻率是能接受的，「一個月」幾乎被所有人認為太多，大家紛紛表示「三個月」已經很多，然而在我們的討價還價下，勉強能接受的頻率是「二個月」。當然背後有成員基於母職照護、工作輪班等因素造成的客觀限制。另一是會議的長度，我們也在尋求調整，練習避免冗長而導致社員的參與門檻上升。

三、實踐上的困難

(一) 面對資本主義市場的行銷跟定價規則

農曆年後，為了平衡成本，包含清潔用具、清潔人員的勞保、勞退、營業稅以及兼職行政人員的薪資等等費用，合作社決定漲價，從原本的一小時450元調整為500元，並設定每次居家清潔時數以至少三小時為原則。

搜尋居家清潔市場上的收費價格，可以發現不論私人公司，或者公益基金會的專案，多以四小時為最低服務時數，每小時收費從375元到550元不等（見下表），其中D公司以媒合平台自居，每位清潔員在應用程式內受使用服務者評分，評分結果也能透過應用程式讓服務使用者瀏覽篩選，而有假自僱真僱傭之嫌。

品牌	最低時數	平均每小時收費	勞動待遇	清潔員是否需自備清潔用具、耗材？	是否接受客戶指定清潔員？	其他
A	2hr (2人一組)	550元	280元／小時（網站自稱有完善升遷制度）			(1)基本時數應為4小時。 (2)VIP客戶有優惠價格2小時1867元起。 (3)客戶不需要一直待在家中。
B	3hr	550元	(1)試用期200元／小時 (2)正式：250元／小時；資歷滿三個月後，會有商業團保，沒有勞健保。	清潔劑由公司提供。	可以	標榜使用美國環保無毒清潔劑品牌。
C		400元起跳		是	可以，自行使用app聯繫即	自詡為媒合平台，搭配許多優惠方

					可。	案，例如團購贈禮、買「J點」贈折抵金等等。
D	(1)單次：4hr (2)每週定期：每月8hr (3)每日服務：2hr	(1)單次服務：500元； (2)每週定期服務：400元； (3)每日定期服務：月薪計費。	(1)250元/小時 (2)接案達正職包月者，與公司詳談後可能有勞健保，但符合資格者少。	是	不可以，但接受固定	
E	4hr	500元	(1)220元／小時； (2)有勞保、勞退； (3)全職工作：上班日上下午都要固定跑4小時、不能請假。	否 （由客戶準備）	一個清潔戶配一個客戶，清潔員不輪流。	(1)每週定期服務或預約則有平均一小時450元之優惠。 (2)只接受全職清潔員，每週可6日上班者佳，工作前須受訓，不接受兼職者。 (3)清潔員不需要機車駕照，只接受公車跟捷運能到的地方。
F		週一至週五： (1)275元(每週一次) (2)325元(雙週一次) 週六、日： (1)325元(每週一次) (2)375元(雙週一次)	(1)275元/小時； (2)清潔員年繳4,000元做平台使用，按時繳費可減免； (3)勞健保：交錢給基金會，於基金會旗下職業工會加保。	否 （由客戶準備）	固定	除計時清潔費用外，尚有依每月累積清掃服務時數計算出400至900不等的社區照顧福利服務互助系統捐款費用，用以培訓、管理照顧人員，以及其他費用。
G		(1)350元； (2)大掃除：400元	325元/小時；因原住民生活狀況特殊，未負擔勞保，保商業團保。	是	可以	1大掃除每小時400元。 2.每小時費用提撥25元作為支持大台北原住民婦女經濟自立培力計畫。

在行銷廣告策略方面，我們以網路文宣為主，開設臉書粉絲專頁，主打理念與正義，也書寫有溫度的故事；另外也在工會總幹事的許可安排下，到X工會上做簡短宣傳，發放傳單。

另外，我們也獲得回饋建議，顧客普遍反應相對高價，有行銷宣傳專業的客人回應網路宣傳的照片沒有重點以及欠缺專業度。在X工會的宣傳上，也有會員代表向我們表示，居家清潔有其他更低價的選擇，會再幫我們向其會員宣傳理念。

總體而言，年後清潔淡季，加上市場上已有多家清潔服務品牌，合作社面臨市場競爭激烈、案量不足的難題。而在宣傳方面，合作社目前沒有金錢投入宣傳廣告，合作社仍然無法突破同溫層，觸及更多不同種類的客戶。面對行銷宣傳效果的限制，我們嘗試開拓宣傳方式，例如：請定期客戶幫忙評價分享、到地區大樓信箱塞傳單、拜會里長等等。

面對以顧客需求至上做快速反應的資本主義市場，當我們遇到顧客詢問是否能夠更換清潔員等其他違反合作社成立的問題，我們會先向顧客解釋定價理由、向顧客教育我們的理念，並強調選擇種子清潔服務的附加價值，但我們也在思考，居家清潔服務是不是在本質上，大部分還是只能吸引現代都市生活裡中高收入的族群消費。

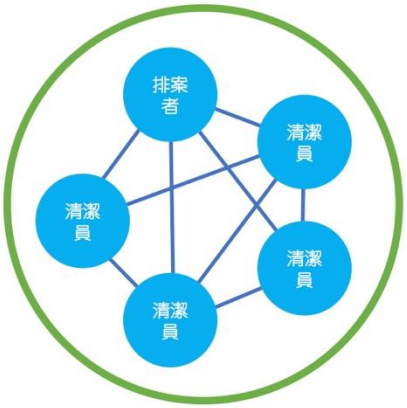
(二)個人能力 vs. 集體討論

1.個體工作的受僱者情境

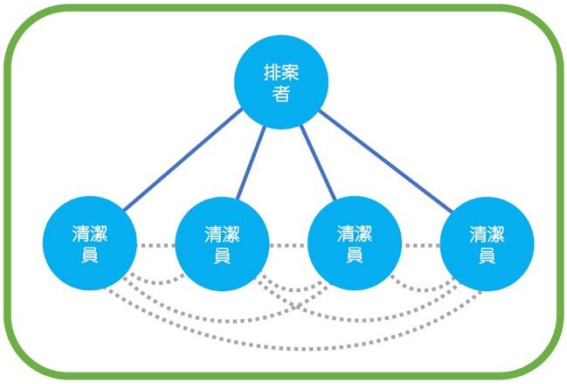
事實上根據觀察，清潔這份職業，就工作特性而言，二人或多人互相配合協力工作並非必要，清潔員常常在工作現場孤零零的一個人工作，導致工作者沒有集體工作、討論的習慣，而不能馬上接受合作社以民主討論、協力參與的理念，需要重新培力練習。

在幾個月運作居家清潔的過程中，我們的清潔員並不例外。多數案子只有一位清潔員的需求，少數會派出二位清潔員的案子裡，依舊是在案場採取分頭進行工作的方式。後者雖然能創造機會讓清潔員彼此互相接觸，工作中有陪伴、偶爾聊天，但大致上仍是獨自一人完成工作的狀況，而無法建立清潔員間互助合作、集體的習慣。

勞動合作社的一個理念大重點，即為讓勞動者脫離純勞工的身份，在經營的過程讓實際從事勞動者共同決策，達到產業民主的目的。但是，目前清潔員與合作社之間的關係，實際上依然偏屬僱傭關係，清潔員將自己當作受僱者，等待合作社接案後，將案子分配給清潔員。幾個月來，曾發生清潔員間彼此計較的情形。分配給甲的案子由於客戶臨時取消，而沒有新的案源補上這個空缺，甲打電話要求合作社——也就是負責接案、排案的大學生（下稱排案者）——將當週分配給乙的案子轉讓給她。我們認為，健康的合作社運作，社員與社員之間要能夠更為直接地相互溝通，指出彼此有待改善的空間，共同成長，激勵提攜；而不是透過接觸接案負責人這個具象的權力者，指責他人、要求自己想要的。多數時候清潔員把溝通的責任、分配案子的壓力完全推卸給排班者的類似情形，我們認為大部分的清潔員還未把自己當作具有責任的合作社一員。



理想的溝通模式



目前的溝通模式

此外，我們也觀察到，從受僱者的角度出發，會有清潔員特地在工作中與客戶聊天，去拉攏經營與客戶的關係，並在工作完成後向接案者誇飾客戶家的骯髒程度，以及自己工作過程中的速度、順利、整潔，還有客戶的稱讚。這樣的行為也像是在向接案者說明、展演自己的業績，顯示自己不管是清潔能力，或者穩固客戶能力，強調自己作為受僱者，與其他清潔員相較之下更有競爭力，合作社沒有這位「員工」不行。這依然沒有破除一般資本主義就業市場上，同事間為得到更高的職位、薪水以及管理權力，而相互競爭的關係與壓力。

2.檢討分配問題：要求形式公平，沒有看見各自的背景與條件

由於合作社的案量並不足夠，無法符合每位清潔員的經濟需求，目前排案者在分配案子的原則上，以公平分配每位清潔員的工作總時數為主，也向從事勞動的清潔員說明分配方式。不過，還是曾發生清潔員間彼此計較的狀況。

清潔員乙年紀大而認知能力較緩慢，表達上常有讓人覺得白目的狀況，實際上相處起來並沒有惡意。也因為乙沒有交通工具，排案者會盡量為他安排住家行政區附近的工作。甲認為自己工作能力好，並輕視乙的工作能力與品格，曾多次向排案者表達乙能就近接案的不滿，也告狀乙刻意塑造自己的弱勢形象，背後卻向他拿竅自己能就近接案。甚至發生過，與乙曾同在大學內受清潔外包公司聘僱的甲母，為自己女兒抱不平，直接打電話指責乙沒有經濟壓力、家中有多處不動產，手腳不俐落憑什麼能夠在合作社接案的事情。

甲與其家人傳達出的訊息，也是世人普遍對左派生產方式的檢討，勞逸不均、能者多勞，收入回饋並沒有反映在能者的勞力付出之上，會使勞動者不願意認真工作，導致生產效率低落。但我們認為，這樣看似要求形式平等，在不了解對方家庭生活真正情形即張牙舞爪斥責對方的行為，背後的意義是不去思考、追求真正的平等內涵。合作社組織者遇到的難處在於，合作社接獲的案量不足，清潔員又有各自的獲利期待，勢必會發生競逐稀缺案子的情境。在個體收入差異不大，但同時每個案子的工作強度不一，組織者要怎麼去面對、進一步回應、改變清潔員以個人能力掛帥的價值觀，說服清潔員接受不同於一般公司的業績競賽工作模式，更多地去理解個體條件差異的限制，諸如時間、年紀、身體狀況、家庭照顧需求等方面的差異，將爭取自身利益、形式平等的焦點，開闊到依據不同背景而產生差異分配的實質平等。

為預防競爭比較心態，組織者於客戶端建立一大接案原則，即不接受指定清潔員。一是多數清潔員接案時間零碎而無彈性，無法總是配合客戶需求，二則盡量讓案量公平分配，不因能力、客戶評價去過度偏袒某位清潔員，間接製造「優勝劣汰」的競爭機制，也希望進一步製造團體分享業務的機會，讓不同社員對同一案主進行交流，期許提升合作社的整體技能。

3.現況的反思：民主的集體討論？

回過頭來檢視合作社的組織方向，目前預定與社員兩個月進行一次開會，以建立集體討論的習慣。五月初將進行第二次集體討論會議，尚無法檢討成效。在工作方法上，組織者面對到的是，要如何進行集體討論的問題。在實務上很難一開始便天馬行空地用民主的方式進行討論，我們認為組織者首先要對合作社有如何發展的想像，基此立場與清潔員進行溝通。這看似與合作社要求民主討論、決策的理念有所落差，但如何在想辦法使清潔員同理其他受僱者處境，帶往更高層次階級認同視野的同時，兼顧民主的討論。另一方面，組織者無法一直保持政治正確，要如何將想法轉譯為清潔員理解的語言，以及如何面對社員不接受而離開的情形。最後，組織者也要時時謹惕、檢驗權力掌握的程度，切不可讓合作社落入不接受社員表達任何訊息的狀態。

(三)組織上的問題：內部權力關係

延續以上關於如何組織工人的問題，我們觀察到成員間的內部權力關係，發生在以下兩組：其一是組織者與清潔員之間，其二是清潔員個體本身與他人之間。

1.組織者與清潔員之間

組織者與清潔員之間的角力關係非常有趣，有些條件是組織者多於清潔員的；有些條件反過來是清潔員多於組織者。

前者以文化資本居多，組織者幾乎是大學畢業生或正在學的大學生，不論是家庭背景、隨之衍生的階級，以及教育所習得的知識等方面的人力資本、文化資本，都略高清潔員一籌。後者則涉及東方社會的輩份觀念，清潔員年紀都在35歲以上，社會經驗多於組織者，年輕的組織者對他們而言是晚輩，故組織者受限於年紀而無法利用與同輩相處的語言和清潔員溝通，也需要以比較委婉的方式表達想法 。

2.清潔員個體與他人之間：不願意溝通情況顯著

在溝通習慣層面，大部分清潔員是沒有溝通習慣的。由於清潔員的工作能力並非齊一，便有工作能力強的清潔員，意識到自己能力優於他人而帶有優越感，曾經在第一次開會時，不認同團體決議，討論過程卻未將想法提出，事後向他人講解自己不同的做法，表示自己不需要照著決議工作，與合作社的管理原則產生衝突，但組織者目前尚未找到舒適的溝通方式處理。

事實上，如何溝通是組織者必須持續摸索學習的課題，因為我們營運時間還沒有很久，本文需要更多時間驗證。另一方面，合作社也需要收入穩定，才能有足夠的資源持續組織。請各位前輩多多批評指教！

進擊的教保員:社區自治、工人自主與托育公共化

簡瑞連/全國教保產業工會理事長

一、前言

1997 年全國教保產業工會創會理事長王淑英即表示，台灣托育服務體系有三大困境，收費昂貴、品質不良、教保人員薪資太低。到了現在，這三大困境依舊是台灣托育環境當前的最大問題。

過往，台灣政府視托育為個別家庭的責任，隨著家庭結構的變遷，雙薪家庭的托育需求當然就由市場來滿足，長期下來，在政府角色缺乏的狀況下，台灣幼托服務以私立幼兒園(70%)為主要的提供者，自然發展成以營利為導向的幼托環境。

在民間團體的推波助瀾之下，內政部與教育部終於在 2001 年 5 月正式聯合組成「幼托整合推動委員會」開始正式介入改變我國幼兒照顧與教育制度紊亂的問題。

然而，17 個年頭過去，我們其實看不到政府的積極性角色，只能說台灣的幼托整合政策上路，但是並未實質整合成功，只能勉強算是將幼稚園和托兒所兩個機構整併為現行法令的所稱之幼兒園而已。且十二歲以下兒童之教育及照顧依舊分割於衛福部和教育部所管轄，在兩個行政部門相互推諉，及行政本位主義下，不僅造成教育及照顧服務規劃無法一體，公立幼兒園與非營利幼兒園的定位不清，仍以五歲幼兒收托為主，造成二至三歲的嬰幼兒離開托嬰中心後沒有地方可收托，且整體公幼的課後留園未有完善的配套措施等，以至不論是整體托育的量與質都難以因應現代家庭的托育照顧需求。同時，也造成托育工作人員或稱教保服務人員為了符合兩個部門的資格要求，疲於奔命。

教保員或稱托育工作者指的是提供各式各樣兒童教保照顧服務的勞動者，包含居家、托嬰中心的托育人員、幼兒園的教保人員及課後安親的照顧服務人員等。這些工作者彷如兒童離開家庭後，在公領域被照顧的的第二個母親。但是，在台灣以自由市場為照顧服務提供導向的情況下，每天陪伴幼兒吃喝拉撒睡，肩負教育與照顧的托育工作者，十分個體化地處在封閉的工作環境中，漠視自身低劣的勞動權益，是被社會長期忽略的一群勞工。

除此，這些年來，台灣的主政者，不論是國民黨或民進黨，根本沒有魄力

去打破這由來已久的政商掛勾，去推動幼托公共化政策。截至目前為止台灣幼托政策還是以現金補助為主，不論是幼教券、五歲免學費及目前正著手推動的準公共化機制，都是政府透過現金補助把家庭的托育照顧需求，再度推回市場。

幼托公共化措施的擴充進程相當緩慢，以致目前台灣整體幼托環境依然高度商品化，在托育費用居高不下，且公共量不足的狀況下，家長搶破頭擠公幼或非營利的窘境年年上演，偏遠地區家庭沒有地方送托，仍是無法解決的困境。

面對政府政策的問題和轉折，基層教保組織如何在不同階段透過組織合縱連橫運作組織與策略，透過托育公共化政策推動來改善教保人員的勞動環境，提升教保人員的勞動自主意識與勞動條件。同時，於執行教保服務過程灌輸及引導家長社區互助理念，以實踐同村共享的社區照顧理念。

二、教保組織的成立與倡議軌跡

1987 年王淑英老師受余陳月瑛縣長之邀，擔任高雄縣政府的機要秘書，積極推動婦幼工作，在她的推波助瀾及引導之下，在當時教師還不能組織工會的政策氛圍下，1989 年基層教保工作者成立了台灣第一個以基層教保人員為主的工會組織。

俟後，隨著她在數所大學的幼教相關科系任教，教保組織也陸續在各縣市成立，包括 1989 年的「高雄縣學前教育教師職業工會」、1993 年的「高雄縣保育人員職業工會」（現「高雄市教保人員職業工會」）、1997 年的「台北市教保人員協會」、2004 年的「高雄市輔育人員職業工會」、2006 年的「台南市保育人員職業工會」與「台南縣保育人員職業工會」（後合併轉型為「台南市教保產業工會」），以及 2010 年的「屏東縣幼兒托育職業工會」。2011 年更透過組織由下而上的能量，成立以全台灣為組織範圍的「全國教保產業工會」，更廣泛的組織基層托育工作者。

王淑英認為托育需連結婦女問題，而解決婦女問題須從根本改變不合時宜的觀念，並由參與制度制定和社會立法著手。因此，這二十幾年來，基層教保組織循著此概念，一邊進行教保人員組織培力與陪伴，一邊推動社會對話與實踐倡議行動。

(一)勞動權益的爭取

1.增進教保人員的勞動意識

在台灣政府的阻擾之下，普遍人民的勞動意識低落，教保服務人員亦然，

許多教保服務人員多認同自己是「老師」的角色，但並不認為自己是「勞工」。尤其在台灣，勞工往往具有強烈的階級概念，以至於，許多教保人員會認為自己的老師角色是優越於勞工的角色。因此，基層教保組織投入相當多的心力到處辦理研習，試圖澄清教保人員的概念，同時，透過《勞基法》的宣導，讓教保人員認知到自身的勞動處境，增加其勞動意識以及瞭解參與教保基層組織的重要性。

2.揭露教保工作者的勞動處境與社會對話。

台灣由於幼托環境商品化，收費高昂，許多家長都以為教保人員的薪資待遇很高，然而，大部分的教保人員不但薪資低落，超時工作拿不到加班費，且照顧比例往往不合理，以至於，教保人員常常情緒失控、離職，這都直接影響到照顧的品質。這些真實的處境是需要揭露給社會大眾瞭解，才能促使社會大眾理解為何在高度市場化的幼托環境，高收費不等於高品質。

因此，基層教保組織分別於 2004、2011 、2017 年，針對教保工作者薪資福利進行勞動條件調查，把教保工作者的勞動處境，以真實的數據呈現，讓社會大眾更能瞭解教保工作者惡劣的勞動環境。

除此之外，高雄輔育人員職業工會和高雄市教保人員職業工會分別於 2005 年、2006 年和 2014 年，分別推出「孩子王」、「好大的膽─教保工作者勇敢的第一步」，以及「跟著我們向前走」三部紀錄片，經由影像讓社會大眾瞭解教保人員的勞動處境，與基層教保組織倡議的過程。

3.連結立法委員及議員，透過召開記者會或公聽會等方式，提倡並維護托育工作者的勞動權益。

自 1998 年 1 月起即連結立委資源，協力舉辦「兒童服務專業人員資格公聽會」，這是基層教保工作者首次進到入立法殿堂，透過民意管道與中央主政人員進行面對面政策對話。2010 年 1 月在立法院召開「幼教人員勞動權益記者會」。2012 年 7 月連結數位立委，召開「檢視教保人員納入勞基法第 30-1 條之適切性」公聽會，反對教保人員適用變形工時。2013 年 6 月協同立委，召開「教保人員『要』強制納保」記者會，要求必須強制雇主為教保人員投保勞健保。2017 年 6 月，於立法院召開「薪力交瘁．血汗教保記者會」。

教保人員工會組織亦時常走上街頭爭取勞工權益，歷年來五一國際勞動節遊行中，總是可以看見基層托育工作者的身影。

4.整理歷年來工會的勞資案例，要求中央與地方進行勞動檢查。

除了個人勞資協商外，基層教保組織開始運用集體的力量，從地方到中央的要求對於私立園所進行勞動檢查。

高雄縣勞工局首先回應組織的要求，協助進行高雄縣部份區域園所的勞動檢查，並在 2009 年召開了一次「高雄縣幼稚園暨托兒所勞資政對話會議」，高雄縣勞工局公佈前一年檢查結果，並且協商幼托園所中合理的勞動條件。

2009 年 4 月基層教保組織也主動拜會勞委會王如玄主委，要求進行全省的勞動宣導會，並且針對全省績優園所，進行勞動檢查的抽查。勞委會分別於 2009 年和 2012 年抽查全台 50 家大型績優的幼托機構，皆有 65%、44%的幼托機構違反勞動法令；台北市政府與新北市政府分別於 2011 年與 2013 年對於所轄私立幼兒園所做的勞動檢查也都有四成的幼托機構違法。

二、托育相關公共政策的倡議

透過組織積極參與幼托及勞動相關政策，為托育照顧的勞動者發聲，並反映勞動照顧現場的狀態，在公共平台上與公共服務政策對話。

2000 年幼托整合政策起步，王淑英和劉毓秀老師兩人分別以教保組織及婦女團體代表的身份，推動托育公共化概念，主張政府應提供質優、平價而廣泛的托育服務，以取代自由市場的主導，為教保工會組織與婦運團體開啟合作的開端。

2004 年 5 月，教保基層組織連結婦女、家長、勞工等團體，成立「幼托公共化行動聯盟」，以「反對幼兒教育券，推動托育公共化為訴求」，在教育部的門口拉白布條進行政策抗議，也是基層教保工作者第一次上街頭行動，運用集體的力量，高聲向社會發聲大喊立場與訴求的行動。

2007 年 4 月，「幼托公共化行動聯盟」更名為「學前教育及保育服務行動聯盟」（教保服務行動聯盟），持續倡議幼托整合、教保合一。

2010 年基層教保組織再度與婦女團體、家長團體、勞工團體組成「托育政策催生聯盟」監督政府幼托政策的推動，透過開記者會或公聽會來影響中央或地方首長對於托育公共化的推動，同時，教育社會大眾推動托育公共化對於教保環境改變提升教保品質的重要性。

教保工會組織積極參與中央及地方政策，於公共服務政策導入勞動照顧者與被照顧者相關權益保障，包括幼托整合政策參與過程，於幼兒教育及照顧法

及教保服務人員條例置入教保工作禁止派遣、政府應積極協助教保人員組織等；並連結勞工及婦女團體資源推動公共托育政策，如非營利幼園園實施辦法、社區互助式教保中心等法規推動，引導公共服務政策制定過程看見勞動照顧者與被照顧者權益。

三、從托育照顧出發的公共托育行動: 社區自治幼兒園的經驗

(一)當教保人員工會組織遇見婦女團體

教保人員工會組織行動過程，為了提升勞動意識及爭取勞動權益，除了不斷地運用教育培力與組訓等各種策略外，更進一步的積極行動是對外連結勞工、婦女等團體進行社會倡議與對話。

2001 年，教育部成立中央幼托整合諮詢委員會，展開幼托整合政策規劃，王淑英及劉毓秀老師分別代表教保人員組織及婦女團體，偕同參與並擔任幼托整合推動委員會的諮詢委員，緊密的聯結了兩位婦運前輩彼此對托育服務議題的討論與合作。

2006 年教保人員工會組織在兩位老師的積極促成下，更進一步的與婦運團體彭婉如文教基金會連結，以教保組織與婦女團體跨組織聯盟，協力推動公共托育據點的共識，決定在勞工聚居的五甲社區，以內政部推動的社區自治幼兒園實驗計畫為方案為策略，推動以社區合作及公民參與模式的托育照顧機制。

此項合作決定成就了五甲社區自治幼兒園的實驗計畫的執行，也為公共托育行動紮下了組織聯盟合作關係的起點。

(二)五甲社區自治幼兒園的歷史脈絡

2000 年總統大選期間，由三十餘名學者及婦運人士組成的婦女政策白皮書編撰小組所研議提出的「五五五政策」，其實質內涵為五項社區照顧福利服務系統之建立。時值幼托整合政策研擬上路，幼托市場業者集結杯葛政府推動托育公共化之作為，導致政策方向停滯遲遲未往前推動 。

俟後，於 2006 年修正為「社區自治幼兒園實施計畫」後，教保人員工會組織與婦女團體連結高雄縣政府資源，公民協力推動方案實驗。

(三)籌組與民間力量的結盟

2006 年初聞高雄縣政府準備將荒廢在五甲國宅社區內的閒置空間，規劃成為社區自治幼兒園並辦理社區自治幼兒園的公開徵選作業。教保人員工會組織與婦女團體經過平台共決以財團人彭婉如文教基金會為母機構，聯袂向政府表示參與實驗的意願。

在計畫初擬、創想及籌備期間，經過多次的討論後，決定合作的方式為一般行政及常態事務執行與營運，由母機構彭婉如文教基金會主責，而幼兒教保實務、人員組織培力及社區服務概念的深化與推動，則以王淑英及劉毓秀兩位老師偕同聯盟組織成員，作為核心的跨專業團隊，定位為結合公部門、民間團體及專業教保人員組織，協力為推動幼兒托育照顧為主軸的服務機制。

因此，在取得委託經營的權限後，團隊隨即展開各項作業並籌組「社區自治籌備委員會」，討論社區自治幼兒園的推動與執行方向，透過公部門、民間單位、 專家學者、教保工作者、社區代表及家長等多元角色的對話，同時也集結了包含性別、特教、多元文化及社區議題的實務工作者及組織等，以跨專業結盟合作及 高密度對話的對話平台機制，展開托育公共化概念的推動。

四、當托育遇見社區自治

台灣機構式的托育照顧體制，在幼托整合前區分為公立、私立兩大類，因著 自由市場大過於公共服務的提供，比例約為 3：7。公立托育機構以政府資源為主，空間使用的是公家財產，人員由國家聘僱，薪資來源則由人民納稅的稅收支應，除了少數為獨立設置外，多數附設於國小內，是一套由上而下組成的行政管理系統。

而由自由市場所提供的私立托育機構，則由出資的資方雇主自行管理，關起門來進行公領域的托育照顧，參與的教保工作者，受制於雇主與消費服務者的要求，只能聽命令行事，沒有參與及對話的機制；而接受服務的家庭，因為市場商品化的行銷手法，難以辨識托育照顧服務的優劣，更鮮少有機會進一步了解托育照顧與社區的關係。

幼兒園就在社區內，因著幼兒的照顧服務過程，透過與家長每日的對話，是最能貼近家庭及社區的一種服務機制，體現的是托育照顧勞動及社區各階層家庭的樣貌。

社區自治幼兒園集結了政府及民間團體資源，結合社區內有經驗的女性托育照顧人員、家庭及社區的力量，以幼兒托育照顧為主要的行動場域，同時在理念上推動以尊重性別與多元文化的托育照顧服務。

在體制上，社區自治幼兒園是政府經由公開招標以公辦民營方式委由民間團體營運的服務計畫。但實質的推動，民間團體在運作上導入社區自治的概念，藉 由成立社區自治委員會的機制，導引各方互為對話平台，邀約參與托育服務的各方公民參與討論社區托育照顧服務的各項事務。

（一）托育照顧的對話平台：社區自治委員會

五甲社區自治幼兒園的自我定位為：由民間非營利組織、社區與政府以「公、民共辦」的模式，為健全幼兒園之經營管理，落實社區自治之精神，由承辦團體擔任召集人，邀集政府主管單位代表、家長代表、園長、工作人員代表、社區代表及學者專家代表，組成社區自治執行委員會經營幼兒園。

委員會每一季定期召開會議，任務包括園所文化之形塑、園所組織編制、人員教育訓練、人事及員工福利制度、園所幼童收費及收支預決算審理、教保理念及服務內涵、社區參與事宜等，藉由社區自治委員會的召開，各方角色透過不同位置的立場，表達不同的需求、質疑與發現，形成對話平台及合作的力量，在現實的托育政策與市場的張立下，除了堅持幼兒托育照顧與教育的理想外，也同時推動社區托育公民參與的概念。

過程中，常期習慣由上而下督導管理行政體制政府代表，從原本行政管理及評鑑督導的位置，成為參與、對話及協力的角色，對以行政管理思考為主的政府人員來說，非但是一種挑戰也是一種學習。

而委員會的參與代表中，家長及教保人員是委員會中不可被忽略的重要角色，這兩個角色一個是接受服務，一個是服務者。在一般幼兒園的服務中，除了小孩常態照顧的議題外，他們鮮少有公民參與或針對公共托育議題討論的機會。在社區自治幼兒園的自治委員會中因著議題的討論，家長及教保人園開始聽見不同位置的相關參與者，對幼兒托育照顧及性別角色的不同看法，並學習對話。

因著社區自治委員會的推動，托育照顧不在是個別家庭及女人的事，也不

再由教保人員或家庭（女人）個別承擔，透過討論機制，托育是共同照顧，變成了大家的事。

（二）跨階級的共同照顧：村落「家長會」

五甲社區自治幼兒園的服務計畫以一般勞工家庭的托育服務為主，服務計畫對於特境家庭規範有 8%的優先服務，但因著社區多元文化家庭的需求，目前約提供有 14%的服務量，對象包含低收及中低收入家庭、新住民家庭、原住民及不符合政府補助規範之邊陲家庭。

如此來自多元及跨階級組合的托育對象，對於園區來說無疑是加重了托育照顧的負荷，於是在社區自治委員會成立後，隨即成立五甲社區自治幼兒園家長代表會，於每學年初由各村家長推選五名班級家長代表，定期召開會議，並推選出家長委員，代表園區家長參加社區自治委員會之各項事務討論與決策。

家長代表會每兩個月召開乙次會議，園區不斷的在家長組織的陪伴過程中，邀請跨專業團隊的人員進行分享，除了將社區共同照顧理念、共同參與及決策機制等納入議題外，同時也帶領家長彼此形成資源團體，共同協力分攤幼兒照顧壓力。目前園區家長個別有好幾個不同的次團體，有的不定期相約爬山、看展覽，有的隨時協助有需求的家長臨托孩子；透過園區的協力，家長會每年定期邀約園區家庭的老老少少、大大小小一起參與社區跳蚤市場義賣，大人整理物資、小孩動手做餅乾參與義賣，相關所得由家長會共同管裡，不花費在吃喝玩樂等項目，而共同決議將所得認養捐助園區內需要幫助的家庭之孩子托育費用。

園區的家長玉萍如是說：「我很像園區每一個孩子的媽媽，進到園區像是超級偶像般，大家都認得我。其他孩子的阿公阿嬤，也像我家孩子的阿公阿嬤，如同社區大家庭一般，很讓人感動。」健翔的媽媽也分享道：「孩子畢業後，到了社區的學校，會主動參與很懂得照顧別人，下了課常常找五甲社區自治幼兒園的學長及同屆的同伴遊戲，就像兄弟姊妹一般，而我也和好幾個畢業生的家長一起進入國小的家長會，因為有以前五甲社區自治幼兒園家長會的經驗，讓我更懂得如何參與發聲表達看法，這樣的理念也可以慢慢影響其他家長。」

（三）組織、培力大合「倡」，公民參與「議」起來

身處托育照顧教保第一線的工作者，就像是小孩的第二個媽媽般，繁瑣的教

保工作，成天從早到晚總是心繫照顧工作，包含小孩的吃喝拉撒睡以及教學、課務、活動等，是高情緒勞動的照顧負荷；而教保工作者總是把孩子的需求、家長的服務、園區的要求擺在第一位，除了無暇正視自身需求外，更沒有多餘力氣參與組織、關心社會事務。

社區自治幼兒園為了帶領教保工作者體驗公共參與的精神，從加入團隊之初即鼓勵教保工作參與社區事務及教保人員的組織。社區參與的部分引導教保工作者從幼兒的生活及家庭經驗出發，並連結社區組織及社團的資源，以兒童人權、社區安全及照顧議題為主軸，串起社區參與的經驗。

對於教保工作者的參與能量，則從鼓勵參與教保人員組織開始，透過自身及托育工作者的勞動處境對話及托育政策討論、參與托育政策倡議與發聲行動等，透過一次又一次的經驗，教保工作者從中學習並看見托育與社區的關係。另外，並定期於每年度提供在職課程，以焦點團體或課程的方式進行，包含紀錄片的欣賞討論、讀書會、 多元文化、性別、勞動權益、托育政策等方向。透過這些陪伴，引導教保工作者看見自己與身邊女人的困境，從性別議題的討論中，不斷的學習省思與批判，也從政策的討論過程中，數次進到立法院參與記者會、演出行動劇、拜會立委，參與勞委會及教育部召開的會議，為基層教保工作者發聲，到全省各地協助辦理勞動權益宣導，現身說法道出自己的經驗與基層的教保工作者分享，從參與組織及倡議的過程，獲得社會對話的能量與行動，唯有發自受壓迫者之弱勢的力量，才足以強大到使壓迫者及受壓迫者都獲得解放。

這些陪伴及行動，讓參與行動的教保工作者、組織人員，從自我覺醒 的歷程中幫助我們尋求自我肯定，並蓄存了社會對話的能量，改變社會位置，托育照顧是所有人的事，更是國家大事。

（四）社區自治托育照顧的再複製

因著少子化的議題，托育照顧在這幾年被廣為討論，喧擾多時的幼托整合政策也在 2011 年 6 月正式通過，公共托育服務模式之非營利幼兒園也隨之擴辦增量，但這絕對不是天上掉下來的禮物，而是多年來社區自治行動場域匯集合婦女、勞工團體及教保人員工會組織的資源，使得托育照顧從每天常態執行幼兒的教育及照顧工作，提升到社會及政策層面，成為一個可以討論的、參與的、共同

決策及發聲的議題。

以社區自治模式運作的幼兒園，不只是一個托育照顧場域，更是一個社區托育照顧及合作的平台。社區自治幼兒園推動過程拍攝了《有你真好》紀錄片，透過紀錄片的宣導及參與人員的倡議，拓展了更多的服務據點。

托育不是關起門來做自己的事，在家庭裡托育照顧責任如何分攤？在國家的層次上政策要如何介入？都需要更多的對話來決定，公共化就是責任的公共化、參與的公共化以及政策的公共化。

五、結語

托育照顧因著傳統及父權社會的意識形態，而被形塑為女人的事，讓女人陷入托育的困境中，加上國家政策導向自由市場所致，讓托育更趨向商品及營利化；這個結果所影響的不只是幼童發展與照顧品質，更直接衝擊女性在兩性關係的位置。

在家庭場域，不管是家庭主婦或是職業婦女，托育照顧都是限制婦女就業或參與各項事務的玻璃天花板，對於轉進公領域執行托育照顧工作的教保人員來說，受限於托育制度與結構，在托育勞動市場被剝削的情況更是不在話下。

社區自治幼兒園透過社區自治委會的成立，讓參與托育照顧的各方，包含政府部門、承辦團體、專家學者、社區、家長及教保人員等，透過交互對話的機制及不同的策略，形成社會公民參與的機會教育，托育照顧因為托育公共化行動而變成一種可能。

過程中，涵括了勞動者的參與自主，社區自治及共同照顧概念的發展與合作，公民合作夥伴經驗的對話等關係的流動與組織，不僅促成了公共參與發展照顧合作的模式實驗，也同時提升了教保勞動者的社會地位與薪酬。

參與社區自治幼兒園的女人們，包含社區、家長、教保人員及孩子們，如同種子般被置放在有機的沃土裡，經過日曬雨淋 後，將分別在不同的時段冒芽開花，成長的過程不是機遇，而是一種個體及組織的行動與實踐。

突破工人合作社的困境：理論與現實的對話

The solution to break the gap between theory and real practice of worker cooperative.

洪敬舒 Ching-Shu Hung[1]

本研究源於勞動彈性化擴大非典就業及普遍性低薪，但標榜尊嚴勞動與經濟自立的勞動合作社卻並非勞工就業的優先選項，組織發展也長期疲弱不振。故本研究試圖透過理論框架與在地現實的反差提供解釋，進而提出相關制度構想期許消除勞工自我組織的障礙，促使勞動合作社重返市場。

Abstract

The concepts of the research come from the deterioration of labor market flexibility, expansion of atypical employment and the increasing prevalence of low-wage jobs. However, labor cooperatives which emphasize on decent work and self-reliance economic are never the first choice of labors. By the internal agents from the organization, the practice of the organization and the comparative advantage of members and employee, this research analyzed the gap between theory and real practice to explain why the labors cooperatives grows weaker.

As a result, researchers have put forward the policy concept to eliminating the obstacles for labor participations, and promote the reentering of labor cooperatives into the market.

[1] 台灣勞工陣線研究部主任、貧窮經濟研究室研究員、E-mail:sue61125@gmail.com

1. 前言

國際合作社聯盟(International Co-operative Alliance, ICA)將合作社定義為「人們志願結合的自治團體，運用共同所有與民主掌控的企業(enterprises)，實現共同的經濟、社會與文化的需求與期望」[2]。顯示合作社因商業活動而被歸屬於企業，但民主自治與滿足成員共同需求而非資本需求的組織結構，截然不同於企業追逐盈利的本質。這個以團結互助為運作基礎的古老經濟形態，經歷數百年的社會實踐，證明可適用於金融、生產、勞動及消費等經濟活動，成為社會團結經濟的典範體系。

由工人共同組織的工人合作社(worker cooperative)被視為人本價值導向的經濟組織，這種由工人集體自治的形態，不僅賦予勞工穩定的就業機會，工人以社員身份集體入股控制股權，並經由民主平等對話的管理模式執行組織經營及分配，使工人合作社不易受到外部資本的操控，因此ICA於2005年發布《工人合作社世界宣言》(World Declaration on Worker Cooperatives)，認為工人合作可形成創造尊嚴、可持續的就業機會與經濟，並具有反抗勞動商品化與減緩資本主義侵蝕社會融合的功能。因此工人合作社也可視之為解放勞動的實踐平台。從資本與勞動劍拔弩張的現代情勢看來，工人合作社更具有強化社會連帶的積極意義，因為工人合作社以工人利益為核心，使組織架構比起一般企業更加強調尊嚴勞動及平等民主等團結特質。

我國引入合作社概念與制度甚久，不僅1934年已完成《合作社法》立法，憲法第145條第2項也明定「合作事業應受國家之獎勵與扶助」。合作根基歷經80年累積理應相當厚實，但根據內政部統計，泛工人合作社體系的勞動合作社在2018年的全國社員總數僅1萬6315人(內政部, 2019)，顯示工人合作並未受到勞工的青睞。為理解實務侷限，本文以政策環境及合作社相關理論為基礎，與實際運作情境進行對話，試圖解析工人合作的在地發展困境，並從中找尋可能的解方，期許工人合作社成為真正促進社會團結的新經濟希望。

2. 現狀：台灣勞動合作社概況

工人合作社起源於歐洲，但我國早已吸納成為實體政策，1934年通過的《合作社法》中就已經納入生產及勞動合作社的定義與規範。相較國外的工人合作社多排除農業生產而專指工業化製造生產或勞動服務，在現行合作社法的定義分類中，則被拆分為生產合作社及勞動合作社兩種類型。根據內政部解釋，勞動合作社係指「為勞動者據以工作上的共同需要，依據合作社法所成立的法人團體，以共同經營的方法向外承攬勞務，分配給社員工作，以減少中間剝削，增加收益之自立自助的經濟組織」[3]。根據內政部合作事業統計，現行工業生產合作社全國僅有8家959名社員數量極少，遠不及於勞動合作社。基於比較考量，本文選擇以勞動合作社作為主要探討對象。

據內政部《合作事業概況》顯示，2018年6月時全國勞動合作社合計357家，社員數1萬6,315人，相較同期全國1141.8萬名就業人口僅及0.14%，組織率及參與人員均低，反映我國勞工雖處在工作貧窮與非典就業的惡劣處境，

[2] 引自 https://www.ica.coop/en/what-co-operative-0

[3] 引自內政部合作事業入口網, https://coop.moi.gov.tw/cphp/aboutView/list3_detail2

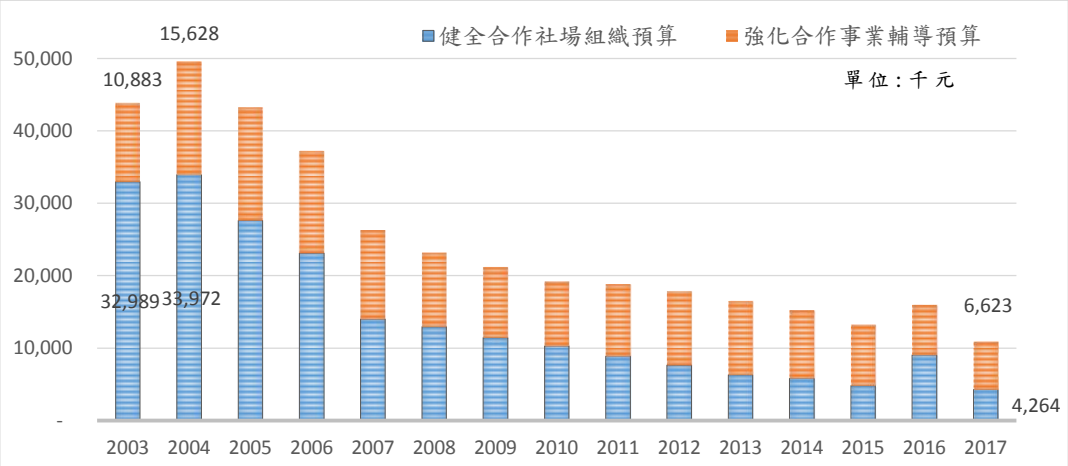
卻對工人自治事業不感興趣，本文認為應與我國合作政策的保守與僵化存在直接關聯。

一、雪崩式政策與組織率

合作社雖早有支持性法源，且我國自1930年就配合ICA決議於每年7月舉辦合作社節活動，迄今87年未曾中斷，但合作體系發展卻每況愈下。內政部歷年統計顯示，2000年全國合作社尚有5,517社，全國總社員數445萬7394人，但2018年已分別萎縮至4,048社204萬1860人，這種雪崩式衰退在全球合作組織體系中極為罕見。本文認為政府對於合作社的立場轉變可能是關鍵因素，此由從政府預算編列概況即可得知。

現行合作業務管理及扶助預算均編列於內政部的「健合合作社場組織預算」及「強化合作事業輔導預算」兩大預費項目。根據圖1所示，2004年間兩項預算合計規模為4960萬元，其後逐年萎縮，直至2017年僅剩下1088.7萬元，13年之間同一預算科目的衰減幅度竟高達78%，反映政府長期且有計畫的削弱支持力道。以主要衰退對象來看，近20年來多集中於機關學校消費合作社以及信用合作社的商業銀行化，顯見政策漠視導致資本力量大舉侵蝕校園合作及金融互助系統，造成合作組織的大規模瓦解。

圖1 歷年中央政府編列相關合作社扶助預算



資料來源：歷年內政部總預算案歲出計畫提要及分支計畫概況表，由作者自行繪製

二、密集與窄化的市場業務

《合作社法》分別賦予勞動合作社與生產合作社不同法令定義，其中生產合作社被定義為「經營各種生產、加工及製造之一部或全部業務」，勞動合作社則是「提供勞作、技術性勞務或服務之業務」。研究者根據2017年《合作社事業統計年報》所載的全國325家勞動合作社進行業務類型分析，從而區辨出10種市場類型及49項業務領域。由表1可發現到勞動合作社的業務市場看似遍布農工服務等各級產業，實際上市場業務不僅同質性偏高，也多隸屬在勞力密集的體力工領域，大眾消費市場的服務型業務並不多見，跨足中高階技術領域者更是罕見。本文認為，市場業務的窄化造成勞動合作社難以吸引具有現代多元技能及知識的青年勞動者加入，以致無力開拓大眾消費與中高階服務市場，只能固守在少數勞力領域或專攻政府勞務委外業務。此一趨勢

也印證國內學者對於勞動合作社僅保留純勞務供給功能，將會「被定位為勞動密集行業」的憂慮(梁玲菁, 2008)。

以現今科技技術及市場的多樣性需求，勞動合作社即使不從事生產而以勞務為主，若能結合知識技術服務仍有機會發展出多元與高附加價值市場，但是現行《合作社法》的合作社七人以上成社的最小規模限制，卻可能阻礙了微型知識服務或少量精緻生產的合作市場發展空間，以主計總處工商普查資料為例，國內未滿五人的微型企業高達93萬1217家占比達78.6%(行政院主計總處, 2011)，顯示國內存在極大的微型服務或生產市場，但合作社組成門檻卻高出微型企業甚多，反而不利勞動合作社跨足重質不重量的規模市場，只能僵固於勞力市場。

表1 勞動合作社業務類型分析表

市場類型	業務名稱
照顧服務	照顧、醫療、看護、家庭服務、社區服務
人力支援	文教勞務、機關勞務、人力勞動、勞動力援助、公寓大廈管理服務
運輸服務	搬運、理貨、裝卸、驗關開箱
農作景觀	景觀、環境、綠美化、園藝堆肥、農作物試驗研究、種苗、造林
藝術文化	文創傳媒、傳播、觀光文化產業、原住民傳統文藝、文化服務
工程服務	營建、土木、建築、船舶工程、機電工程、水電消防、水資源維護、機械代工
電腦應用	電腦多媒體資訊、資料處理、設計、文書及會計事務服務
環境清潔	清潔、環保、資源回收
傳統產業	製糖、印刷、製茶勞動、機械代工
一般服務	餐旅服務、美髮美容、殯葬、禮儀

資料來源：2017年合作社事業統計年報，由作者自行整理

3. 對話：理論與現實的落差

合作理論主張合作社是由一群具共同需求、以共同經營方法滿足成員共同的經濟、社會和文化需要，因此合作關係必須經由社員緊密的合作行為及互動才能產生集體同質性。ICA在工人合作社世界宣言也一再強調社員角色不僅貢獻個人勞動與經濟資源，也需要共同經營與承擔，社員對於民主程序制定的內規更有接受治理義務。這套運作邏輯預設社員均是合作社的共同主體，但維繫合作關係是需要意識與行為有著一定程度的同質性。但在當今的功利社會，聚凝這種同質性意味著必須召喚到專業能力相符、認同合作理念，又能全心投入參與的合作社。基於現實環境，勞動合作社的社員結構組成難以符合理論所期待的高度同質。

一、異質的社員組成

根據研究者2017年研究發現(洪敬舒, 2018)，勞動合作社內部若依社員的參與程度依照勞務(即經濟參與)及社務(會議或決策參與)，大致分為全職社員、

贊助社員、兼職社員及休眠社員等四種社員類型。其中全職社員多為組織者或合作社的核心人物，相較其他社員，全職社員不僅在心力及時間有更高的投入，甚至將合作社視為個人的職涯發展場域而高度貢獻自身的經濟與技術資源，故而多擔任重要職務；贊助社員在發展初期多屬於共同發起者，並對組織提供情義與入股金的情感贊助，但因本身已有工作或事業而無法參與勞務，以致參與層面偏向在社務或出任代理人，有助於法定會議的正常運作；兼職社員的特徵也是另有事業或家務重心，但與贊助社員不同，兼職社員將有限時間投入於勞務以換取經濟所得。在成立超過十年以上的組織中休眠社員則較為明顯，形成主因包括年齡漸長或經濟重心移轉而降低勞務及社務的參與，雖然保留社員身份但與組織關係逐步疏離。

國內勞動合作社為何會發展出多態社員的結構？作者認為，社員召募不易應是主要成因。由於勞力工作為主的勞動合作社對外承接業務必須擁有一定規模的勞動力，且法規亦有七人以上成社的最小規模限制，以致當同質社員召募不易，只能改而降低社員參與勞務與社務義務的要求，以便引入贊助社員通過籌組，再運用兼職社員補強勞務缺口，如此一來內部自然就形成社員結構的異質。就實務性，這種策略具有「各司其職」的分工功能，即核心社員專注於發展、贊助社員協助社務、兼職社員專司勞務有利於降低運作成本。然而異質本身就潛藏著需求及參與層面不一致的風險，以致合作關係也不易維持穩固。

二、組織權利的分離

我國勞動合作社多屬微型規模，按理適用直接治理。但現行《合作社法》明訂各類型合作社不論規模均應遴選理監事至少三人，同時明訂理監事的職責及各種法定會議的最低集會頻率[4]，其制度設計目的是期待透過分層治理及權責分工確保權力可集中於全體社員。市場經濟是存在快速變動，而合作原則又主張應充份討論，但現實上，異質社員的組成卻難以要求所有社員鉅細靡遺的參與，相較之下全職社員及贊助社員所組成的理監事既擁有法定實權，決策機動與即時性也優於社員大會，故逐漸取代社員大會成為實際主導者，使社員大會淪為決議追認功能。可見在異質社員結構所導致的參與不一致，使得組織表面上仍屬集體擁有，經營權力卻可能由集體社員讓渡至部分法定代理人身上，形成所有權與控制權逐漸分離的「不完全民主」。

合作理論主張集體社員對組織負有權責，且「在創業初期可由集體分擔因應不穩定」(Bruno Roelants, Eum Hyungsik & Elisa Terrasi, 2014)，透過社員集體出資入股金共同支應是啟動資本的初期來源，但啟動階段需要仰賴初始資金投入設備或訓練直到滿足運營需求，然而多數勞工資本有限，在支出先於收入的啟動過程僅依靠股金是不足以支撐各項開銷及週轉，因此，實際上啟動的資金缺口大多是由組織者個別承擔(洪敬舒,2018)。

勞動合作社在初期運作並非聚集一群勞動者就水到渠成，從決議籌辦到資本提供再到維繫組織營運，多依靠組織者到處填補資源空隙，還自兼跑業務、教技能等幾乎一手包辦。組織者的「超限利用」，有助於組織草創初期

[4] 合作社法第 45 條中明訂社員大會每年至少召開一次、社務會每六個月至少一次、理事及監事會為每三個月至少一次

的穩定，也具有利他與利己的雙重效益。但是組織者的完全投入也替代掉其他社員的應負責任，並導致責任及風險由集體承擔逐漸移轉由少數人承擔，無法符合理論所期待的集體權責。

三、搭便車行為

搭便車(free rider)的定義係指成員節約自身成本而坐享眾人之利，形成收益與成本不對稱，因此合作社內部的搭便車行為，必然會對民主運作構成阻礙。合作組織是否容易出現搭便車一向有所爭辯，例如Hansmann(1990)主張工人所有制基於維護利益會產生相互監督、施壓及避免推卸責任的動力，有助於降低個體搭便車的產生；而Giannakas, Fulton＆Sesmero(2016)認為規模與業務若趨向萎縮，會趨策社員專注在短期利潤而加強搭便車的積極性，進而降低總體報酬。

研究者於2017年進行個案研究時也發現符合Giannkas等人論點的案例。某家從事居家清潔業務的合作社，在組織成長階段人數快速成長，最大規模曾有200多人，但2009年開始出現虧損後卻只依靠組織者以個人捐輸勉強支持。顯示集體利益大於個人利益時的互惠，有助於合作關係的發展，但經營困境時互惠誘因將趨於薄弱，缺乏強大組織認同度的多態社員結構會導致監督難以發揮，降低個人利益減損的搭便車行為就更容易產生。因此，只基於經濟合作目的的異質性多態結構，若無法經由內部組訓及教育強化社員意識與行動的同質，也就無法形成更高階的社會性與文化性的向心力或歸屬感。

四、合作原則的理論與現實對比

以往研究多預設勞工均具有共同需求及充份合作意識，以致忽略社員的能動性與影響力。本文將勞動合作社的現實困境與七大原則進行比對發現(參見表2)，各種現實侷限如同七項原則般彼此依存也互為因果。社員既是勞動合作社的組織靈魂，合作關係的穩固便取決於群體意識的同質程度，但現實環境之下，勞動合作社要在功利社會中快速匯聚同質的合作意識、專業技術及參與意願極為不易，籌組之後還必須撐過市場競爭的考驗，因此勞動合作社的組織運作並非理論性的單純想像，經營過程中所遭逢的內外部困境都會引發理論與實務的落差，使得勞動合作社難以實踐可持續性。

表2 勞動合作社實踐七大原則的現實侷限

合作社七大原則	勞動合作社的現實侷限
自願和開放的社員資格	市場定位及制度適用排除，不利勞動者參與，導致組織率及社員數偏低。
社員的經濟參與	因應社員召募不易轉向妥協策略，形成多態社員結構，造成社員經濟需求及運作參與的不一致。
民主的社員管理	法令制度及內部結構易形成代理人常態化，導致社員易轉嫁責任與義務，形成搭便車。
自主與自立	過度仰賴政府標案及勞務市場，形成資源依賴與業務窄化，導致自主與自立不足。

教育訓練與宣傳	社內訓練多偏向職業需求，凝聚合作意識有限，且組織多屬弱勢難以推動社會宣傳。
社間合作	同領域與跨領域缺乏組織、業務及市場合作，無法擴大勞動合作社的規模經濟。
關懷社區	組織經營不易僅能就行有餘力範圍有限推動，難以吸引社區居民的參與及擴大社會影響力。

由作者自行整理

4. 解方：工人合作的突破出口

經濟組織能否生存雖然取決於市場需求，但政策環境會影響市場發展策略，當勞動合作在不利的政策環境下成為市場與社會的非主流，朝向勞力密集與政府委外業務就成為保全組織存活的最佳策略。因此，一群勞工即便發展出自主意識，不必然保證能在市場運作順暢，因為勞動合作社既非處於市場的真空，也無法只靠信仰就能壯大，合作是需要內外部持續性的意識整合與資源調節。研究者認為促使社會理解勞動合作的本質是初期發展的關鍵，更需要制度的精緻配合，因此提出三項制度層次的改革建議：

一、調降合作社籌組人數

現行體力業務雖有利於低技術弱勢勞工的參與，卻因為難以媒合導入新生代勞動者的多元技能而處於不利的市場定位，也流失拓展市場的能力，即便尚有少部分組織跨足知識技術市場，但社間合作能量不足無法形成規模經濟，發展空間也相當有限，因此外部就業市場流動率再高，勞力及技能也流不進勞動合作社。換言之，當合作社不為外界所知悉，在召募新社員過程中自然會形成更大的資訊障礙(informational barriers)。因此，若能適度降低合作社組成門檻由最低7人降至3人以上，使青年勞工容易聚集同質理念與技術背景，以合作社形態進入相對高階的知識服務領域，例如網站架構等軟體業市場，從而突破勞動合作社只能守著勞力密集市場的過去侷限，且隨著小型合作組織的蓬勃發展，將有助於社會透過接觸合作社從而理解經濟民主。

二、增加偽合作的清除

勞動合作社的總體困境不只是結構性更是相互交纏，這種多重性的困境將合作社逐步拖入向現實妥協。雖然1995年ICA再次確定合作社七大原則作為全球一致性準則，這套全球剛性框架之下的各原則不僅是等值指標亦屬高度關聯，例如內部教育不足以保證治理(governance)能力，還必須確保代理人的合作信念與制衡機制才能避免民主失靈，所以任一原則被放棄必然會衝擊其他原則的完整性。但是當合作社被迫在堅持原則與市場生存中擇一，脆弱的社員組成與意識，往往讓組織向後者傾斜，進而引發ICA與ILO最不願看到的偽合作社。這種合作關係的偽裝必然會剝奪勞工的合法權利，使得合作失去有效性及互惠性，從而流失社會信任也阻却勞工的投入意願，因此清除偽合作在合作政策中理應與扶助真合作具備同等效用。

三、輔導企業往工人合作社轉型

成功的勞動合作社需要服膺合作原則又滿足市場需求的雙重可行性，以致新創合作社從零開始的籌組成本頗高，因此若可協助現有企業轉型為勞動者自治組織，不僅可在保留原有市場的基礎上維持組織發展，亦可有效降低籌設成本。再者歐美各國現今面臨多中小型企業無人接班困境，因此政策上多著重於輔助由員工自行收購企業避免銀色海嘯(silver tsunami)引發企業關閉擴大失業潮。銀色海嘯在台灣亦必須及早因應面對，不應任由企業或外部資金相互併購作為解方，此時國家政策應由多面向提供輔助企業往工人合作社轉型，包括提供無息或低利收購資金、營運所需之相關諮詢服務，以及符合工人自治的輔導及監理法令，藉由政策牽引將現行侷限於體力業務的勞動合作社導向更廣泛的生產及服務領域，以工人合作社的新姿態發展全面性的市場經濟與業務多樣性。

藉由合作社實踐勞動解放是條長遠的路，因為信任與合作均無法速成，況且工人合作社也充斥著失敗的風險。但失敗並不等同合作組織的無效率，社會認知不足導致對合作組織的不信任亦是主因之一。因此本文認為要提高社會對於合作組織的理解，勞動合作社應先突破體力或勞力型的封閉性市場，跨入社會能見度與技術密度較高的業務領域，朝向多元及消費性市場，隨著社會與勞動者接觸更多合作典範與潛移默化，將有助對經濟民主的認知、接納及參與，從而促使工人自治合作成為勞工的另一種就業選項。

參考文獻

1. 梁玲菁(2008)，〈台灣勞動合作社的發展困境(上)〉，《合作經濟》，(99)，16-48。

2. 洪敬舒(2018)，《合作的艱難 勞動合作社的比較利益－以勞動者觀點出發》，輔仁大學社會企業碩士在職學位學程碩士論文。

3. Giannakas, K., Fulton, M., & Sesmero, J. (2016). Horizon and free-rider problems in cooperative organizations. *Journal of Agricultural and Resource Economics, 41*(3), 372-392

4. Hansmann, H. (1990). When does worker ownership work? ESOPs, law firms, codetermination, and economic democracy. *The Yale Law Journal, 99*(8), 1749-1816.

5. Roelants, B., Hyungsik, E., & Terrasi, E. (2014). Cooperatives and Employment: a global report. *Quebec: CICOPA/Desjardin*.