

# 調 查 報 告

壹、案由：據悉，中華郵政股份有限公司漠視員工權益，涉有違反勞動基準法等情，究係人力調度不當、投遞工作衡量機制設計不良，抑或人力不足工作負荷過重所致，允宜瞭解查究案。

貳、調查意見：

中華郵政股份有限公司（下稱中華郵政公司）主掌郵政業務，為交通部所屬國營事業機構，郵件投遞工作係高度勞力密集之公共服務，郵差長年櫛風沐雨，服務民眾。國營事業為國家政策執行者，也必須善盡國家法令遵守者之角色，然而，邇來中華郵政公司涉有違反勞動基準法相關規定，造成血汗郵局之負面觀感，本院爰立案調查。為釐清案情，本院向交通部、中華郵政公司及中華郵政工會調閱相關卷證，並函請勞動部及行政院公共工程委員會（下稱工程會）查復到院，又於民國（下同）104年9月23日詢問中華郵政工會鄭理事長光明及中華郵政公司員工代表等7位人員，復104年10月1日詢問勞動部職業安全衛生署（下稱勞動部職安署）劉傳名署長、交通部郵電司陳崇樹副司長、中華郵政公司周瑞祺副總經理等主管及相關人員，茲已調查完畢，列述調查意見如下：

一、近年來中華郵政公司未遵守國家法令，持續發生違反勞動基準法相關規定之情事，諸如未詳實記載郵務從業人員之出勤時間，亦未核實給付逾時工資等情，員工合法勞動權益屢遭侵害，顯有違失

（一）按勞動基準法第24條規定：「雇主延長勞工工作時間者，其延長工作時間之工資應依下列標準加給之：

一、延長工作時間在2小時以內者，按平日每小時

工資額加給三分之一以上。二、再延長工作時間在2小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二以上。三、依第32條第3項規定，延長工作時間者，按平日每小時工資額加倍發給之。」同法第30條規定：「……（第5項）雇主應置備勞工出勤紀錄，並保存5年。（第6項）前項出勤紀錄，應逐日記載勞工出勤情形至分鐘為止……。」同法第32條規定：「（第1項）雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，雇主經工會同意……得將工作時間延長之。（第2項）前項雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，一日不得超過12小時。延長之工作時間，一個月不得超過46小時。（第3項）因天災、事變或突發事件，雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，得將工作時間延長之……。」同法施行細則第20條之1條規定：「本法所定雇主延長勞工工作之時間，係指每日工作時間超過8小時或每兩週工作總時數超過84小時之部分……。」本院104年10月1日詢據勞動部表示，依勞動基準法第32條規定，外勤投遞人員如於正常工作時間內未能完成雇主指定之工作量，為符合雇主指定之工作量而延長工作時間，且其時數確實可稽者，雇主給付之延時工資數額即不得低於同法第24條規定所定標準。另勞動基準法第30條第5項所定出勤紀錄為勞工工資、工時查核以及職業災害認定之重要依據，完備出勤紀錄係維護勞動權益不可或缺之工具。由此可見，勞動基準法第30條第5項規範之目的，在使勞工之正常工作時間及延長工作時間明確化，避免勞雇雙方於工時、加班費、休假等認定產生爭議時，無所憑據，爰課予雇主紀錄、備置及保存勞工出勤紀錄之義務。

(二)關於中華郵政公司員工逾時工作情形，交通部104年8月13日函轉該公司之說明略以，中華郵政公司101年6月7日於立法院進行「中華郵政員工勞動權益之保障」專案報告後，已確實遵照勞動基準法規定，核發加班費，有關101年至104年迄6月止中華郵政公司員工之逾時工時及核發加班費情形如下表，可見逾時工時由101年75萬多小時提高至103年121萬多小時，呈現逐年增長之勢。又中華郵政公司104年10月14日補充說明資料所載，由於近年郵差離退人員與新進人員均較往年多，新進人員在作業尚未熟悉下，加班時數增加；再自104年度配合政府周休二日政策，延長工作之時間定義為每二週工作總時數超過80小時，優於勞動基準法施行細則第20條之1規定84小時等之影響，以致於加班時數逐年大幅攀升。

中華郵政公司101年迄104年6月止員工逾時工時及 加班費核發情形表				
年度	101	102	103	104年 截至6月30日
加班時數 (小時)	756,729	966,133	1,211,889	545,874
核發之加班 費總金額 (元)	154,687,711	209,177,603	266,138,555	118,477,992

資料來源：中華郵政公司函復，本院彙整。

(三)惟查，該公司人力資源處對於轄屬各郵局簽到簿之不定期抽查情形，101年至104年6月止抽查76件次，違反規定共47件次，違規比率高達61.84%，其事由諸如逾時工作登記單未填寫起訖時間、簽到簿未註明休息時間及預寫下班時間等，復經本院104

年9月23日詢據中華郵政工會表示：「因中華郵政公司各等郵局簽到簿管理，仍存在若干缺失，各局持續有遭勞動檢查單位認定違反勞動基準法第30條第5項有關未覈實記載員工出勤時間之規定，移請勞動主管機關依法裁罰情形……，公司應主動了解究係疏失或是部分主管人員未確依勞動基準法執行，加以檢討，務使不再發生。」依中華郵政公司於本院104年10月1日詢問時提交之書面資料，101年至104年6月30日止違反勞動基準法遭受裁罰案件者共40件，分別為101年27件、102年2件、103年6件、104年迄6月止5件。又依勞動部104年8月查復之勞動檢查資料顯示，中華郵政公司近3年違法次數最多之規定，為勞動基準法第24條（延長工時未依規定加給工資），共違規16件次，占總違法案件數之39.02%；其次為第30條第5項規定（未依規定置備勞工出勤紀錄），違規達15件次，合計裁罰新臺幣（下同）113萬元。

（四）綜上，勞動基準法為規範勞動條件最低標準之法律，舉凡適用勞動基準法之行業或工作者，皆負有遵守之義務，惟誠如前述，近年來中華郵政公司持續發生違反勞動基準法相關規定之情事，諸如未詳實記載郵差出勤時間，亦未核實給付逾時工資等情，郵務從業人員之基本勞動權益屢遭侵害，違失甚明，交通部應督責所屬積極檢討改善，落實相關勞動法令規定。

二、中華郵政公司招標辦理自然人承攬郵件投遞工作，經勞動部實施勞動檢查發現「以承攬之名，行僱傭之實」，規避勞動基準法；另相關承攬契約所定承攬人郵件損害賠償責任條款，超逾郵政法規定之郵件補償範疇，亦不符合政府採購法第6條公平合理之原則，

## 均核有違失

(一)按憲法第107條第5款規定，郵政事項由中央立法並執行之，第12條亦規定人民有秘密通訊之自由。郵件投遞為執行通訊普及化之公共服務事業，然該事業具有利潤低、成本高、勞力密集之特性，以利潤掛帥之民營業者無法保障國人之用郵權益，據此，郵政法明定中華郵政公司擔負郵政普及服務之義務，非依法不得拒絕郵件之接受及遞送。另91年7月10日修正公布之郵政法第6條第1項規定：「除中華郵政公司及受其委託者外，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業。」賦予該公司擁有通信郵件專營權，排除其他業者之遞送行為，除為保障人民秘密通訊自由外，亦為確保郵政公共利益服務之品質所必要。該公司為利郵件安全與投遞及時性，訂有郵件投遞須知、投遞郵件之標準作業流程、郵件處理規則等規範，諸如郵局應注意考核投遞人員是否按時出班、當班應投之郵件已否全部攜出投遞、有無遺失郵件，或誤投郵件；郵件應按址投遞；投遞人員應穿著規定之制服及注意服務態度；應依照規定路線順序排信及投遞，基此，勞務給付之具體詳細內容非由外勤投遞人員決定，而須遵守中華郵政公司所定相關規範工作。

(二)中華郵政公司委託自然人承攬郵件投遞措施：

- 1、按民法第482條規定：「稱僱傭者，謂當事人約定，一方於一定或不定之期限內為他方服勞務，他方給付報酬之契約。」同法第490條規定：「稱承攬者，謂當事人約定，一方為他方完成一定之工作，他方俟工作完成，給付報酬之契約。」爰民法揭示之僱傭及承攬等，均得為勞務提供之樣

態。另政府採購法第2條規定：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」同法第8條復規定：「本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。」從而，政府部門之業務，可以勞務承攬或業務外包之方式運用，並得由自然人承接。

- 2、按前開郵政法第6條第1項規定，以遞送具通信性質文件為營業者，限於中華郵政公司及其委託者，準此，郵件處理規則第52條第1款規定：「中華郵政公司得委託他人遞送郵件，其條件如下：
  - 1、受託人為自然人者，須年滿20歲、國民中學以上學校畢業及身心健康……。」因此，中華郵政公司得將郵件投遞委外承攬或委託自然人遞送郵件。
- 3、依行政院訂頒96年「國營事業員額合理化管理作業」<sup>1</sup>規定，中華郵政公司之郵政人力運用應本績效管理及人事費精簡原則辦理。中華郵政公司為紓解投遞人員工作負荷，在無法增加正式人員之狀況下，透過自然人廠商承攬方式，補充郵務人力之不足。依據中華郵政公司統計，截至104年8月止，自然人承攬519段，佔總收投區段數7,889段之6.58%，外包區段以鄉鎮郊區及偏遠山區為主要分佈地區。中華郵政公司委託自然人廠商投遞郵件，係按政府採購法及民法有關承攬規定成立承攬契約，其權利義務依雙方簽訂之「承攬郵件投遞契約」及民法有關承攬之規定辦理，而無

---

<sup>1</sup> 行政院97年7月22日院授人力字第0970062872號函修正。

勞動基準法及相關規定之適用。

(三)承攬契約具有勞動從屬性仍應認定為勞動契約<sup>2</sup>，而有勞動基準法等相關法令之適用：

- 1、儘管自然人承攬為勞務給付型態之一，惟勞務給付究屬何種勞務契約，尚需依勞務提供之實際情況判定。茲判斷契約性質為勞動契約或承攬契約之標準，原行政院勞工委員會（現已改制為勞動部，下稱原勞委會）88年11月18日函釋<sup>3</sup>，已敘明僱傭關係之判定標準，係以「人格之從屬」、「勞務之從屬」、「勞務之對價」及「其他法令之規定」為依據。依原勞委會98年10月9日公告，適用勞動基準法之事業單位，如與勞務提供者間屬僱傭關係，則有勞動基準法之適用，雇主不得以簽訂承攬契約方式規避雇主責任。
- 2、行政院認政府部門以自然人承攬辦理勞務採購後，若對承攬人有指揮監督之事實，易造成外界質疑「以承攬之名，行僱傭之實」，於99年8月27日函示<sup>4</sup>，各機關如非必要，應儘量避免與自然人簽訂承攬契約；如因業務需要簽訂承攬契約時，除應按政府採購法、勞動基準法等相關規定辦理外，不得指定承攬者辦理非屬部分工時之工作，並應審查該得標之自然人是否符合相關勞動法令等規範。
- 3、我國司法實務見解亦認為，只要承攬契約具有從

---

<sup>2</sup> 勞動基準法第2條第6款規定，勞動契約謂約定勞雇關係之契約。

<sup>3</sup> 行政院勞工委員會88年11月18日台勞資二字第0049975號函釋，有關僱傭關係有無之判定標準，向以「人格之從屬」、「勞務之從屬」、「勞務之對價」及「其他法令之規定」為依據，「人格之從屬」係指(1)對雇主所為工作指示是否有承諾與否之自由；(2)業務遂行過程中有無雇主之指揮監督；(3)拘束性之有無；(4)代替性之有無；勞務之對價報酬係指，在指揮監督下因「工作所獲得之工資」；「其他法令之規定」如勞工保險適用之對象、薪資所得扣繳之對象、事業單位規則適用之對象等。

<sup>4</sup> 行政院99年8月27日院授人力字第09900641751號函示。

屬性勞動性格應屬勞動契約：

- (1) 按最高法院81年台上字第347號民事判決：「一般學理上亦認勞動契約當事人之勞工，具有下列特徵：〈1〉人格從屬性，即受雇人在雇主企業組織內，服從雇主權威，並有接受懲戒或制裁之義務。〈2〉親自履行，不得使用代理人。〈3〉經濟上從屬性，即受雇人並不是為自己之營業勞動而是從屬於他人，為該他人之目的而勞動。〈4〉納入雇方生產組織體系，並與同僚間居於分工合作狀態。勞動契約之特徵，即在此從屬性。又基於保護勞工之立場，一般就勞動契約關係之成立，均從寬認定，只要有部分從屬性，即應成立。足見勞動基準法所規定之勞動契約，非僅限於典型之僱傭契約，只要該契約具有從屬性勞動性格，縱有承攬之性質，亦應屬勞動契約。」
- (2) 按最高行政法院101年判字第368號判決：「勞工基於承攬契約提供勞務所獲得之報酬是否為勞動基準法第2條第3款所稱之工資<sup>5</sup>，仍須就人格上從屬性、親自履行、經濟上從屬性、組織上從屬性觀之是否符合勞動契約之特徵，如符合勞動契約之特徵，縱承攬契約書以承攬為名，惟其實質內容不脫勞動契約之本質，係屬勞動基準法上之勞動契約。」

(四) 勞動部實施勞動檢查發現郵局涉有假承攬真僱傭之情事：

本院104年7月28日函請勞動部查明中華郵政公

---

<sup>5</sup> 勞動基準法第2條第3項規定，工資謂勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。



司委託自然人從事郵件投遞工作，有無假承攬真僱傭而規避勞動法令之情事，依據勞動部職安署北、中、南區職業安全衛生中心（下稱勞動部職安署三區中心）104年8月派員各針對轄內2家郵局實施勞動檢查結果，發現6家郵局當中有5家疑似假承攬真僱傭自然人從事郵件投遞工作<sup>6</sup>，業以事業單位涉及違反勞動基準法第24條及第30條第5項等規定情形，移送地方主管機關辦理後續認定及裁處事宜。觀諸前開5家郵局勞動檢查紀錄及相關文件資料，勞動部職安署三區中心認定該等郵局與承攬契約之自然人郵差非單純為承攬關係，自然人承攬之郵差所提供之勞務樣態，似具有從屬勞動之性質，包括：

1、人格從屬性<sup>7</sup>：

- (1) 按契約內容依郵局要求之投遞區段、工作量、工作時間（起訖時間、出班時間、返局時間等）出勤。
- (2) 按規定路線投遞郵件。
- (3) 如無法出勤要提前請假，郵局若排不出其他人力頂替工作時，即不准請假，雙方需再協商請假時間。
- (4) 郵局對其實施品質管考：郵局會查驗自然人郵差有無出勤，抽驗自然人郵差有無確實及準時投遞郵件，及向住戶詢問自然人郵差之服務態度，若查核有違規情形即扣當月部分報酬。
- (5) 自然人郵差不得再轉包或委託他人作業。

---

<sup>6</sup> 勞動部職安署三區中心隨機擇定6家郵局實施勞動檢查，5家郵局有與自然人簽訂承攬契約，另1家郵局則否（勞動部104年8月17日勞職授字第1040202812號函）。

<sup>7</sup> 依勞動部104年11月17日查復略以，「人格之從屬性」係指雇主對於勞工提供勞務存有指揮監督，包括由雇主決定勞工從事何種工作、完成工作之手段、工作時間之指定及工作地點之安排；而勞工則對雇主負有忠誠義務、保密義務及遵守雇主指示的義務。

## 2、經濟從屬性<sup>8</sup>：

- (1) 郵局與自然人郵差約定每月價金及每日郵件數量，若工作日當日未出勤則不給付當日價金。自然人郵差單純以勞力付出為目的獲得報酬，其承攬合約中之價金為勞動基準法第2條第3款所稱之工資定義（因工作而獲得之報酬）。
- (2) ○○郵局○經理表示：「每日郵件工作量大致固定，惟若郵局發現當日郵件量多，則會要求自然人郵差留下來延長工作，如104年7月1日及7月2日，並依延長時數給予合理之價金，另遇到寄所得稅單等比較特殊情形，則會要求他們假日仍要出勤加送，並依假日出勤加給價金。」另自然人郵差○○○103年「各類所得扣繳暨免扣繳憑單」，明列所得類別為薪資、扣繳單位名稱為該郵局。

## 3、組織從屬性<sup>9</sup>：郵局投遞路線有明確規劃，由自然人郵差與正職郵差分別負責各投遞路線，居於分工合作狀態。

### (五) 勞動部亦認定中華郵政公司「承攬郵件投遞契約範本」部分條款呈現勞動契約從屬性特徵：

- 1、有關中華郵政公司與自然人簽訂承攬郵件投遞契約暨附件所約定相關內容，是否構成僱傭關係，據勞動部104年11月4日查復說明表示，自然人承攬契約部分條款呈現勞動契約從屬性特徵，如承攬標的要求得標廠商依指定之投遞區段、工作起始時間、工作量、工作地點等完成郵

---

<sup>8</sup> 「經濟從屬性」，勞動部104年11月17日補充說明，係指勞工依賴雇主之工資給付維生，勞務提供過程中，雇主提供生產工具及原料，並且依勞務提供過程而非成果給付報酬，而企業經營風險則完全由雇主負擔。

<sup>9</sup> 依勞動部104年11月17日答復略以，「組織從屬性」係指勞工非僅受制於雇主的指揮命令，更屬於雇主之經營及生產團隊的一員，必須遵守團隊、組織的內部規則或程序性規定。

件投遞工作；應穿著制服並配戴工作證；隨時口頭或書面通知機關顧客反應意見等情形，似有依中華郵政公司指揮監督完成指示之從屬關係，尚有未妥。

- 2、復按勞動部104年11月17日補充說明略以，是否成立僱傭關係需依個案事實與「人格之從屬」、「勞務之從屬」、「勞務之對價」及「其他法令之規定」之判準內涵綜合判斷較為妥適，承攬人員並非中華郵政公司組織內成員，其對承攬人員並無指揮監督命令權責及拘束承攬人完工方式，只能對承攬人員其工作成果作檢驗簽收，承攬人員如無法如期完成工作，中華郵政公司得依契約求償。

(六)中華郵政公司「承攬郵件投遞契約範本」所定郵件損害賠償責任條款，有違政府採購法第6條公平合理原則：

- 1、按政府採購法第6條第1項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」再按郵政法第29條規定：「郵件有下列情形之一時，寄件人得向中華郵政公司請求補償：一、包裹郵件、快捷郵件、報值郵件、保價郵件全部或一部遺失、被竊或毀損時。二、其他各類掛號郵件全部遺失或被竊時。」同法第31條第2款規定：「第29條所列郵件，有下列情事之一者，不得請求補償：二、因天災事變或其他不可抗力之情事致損失者。但保價郵件，以因戰事致有損失為限。」
- 2、中華郵政公司招標辦理郵件投遞業務之勞務採購，經本院函請工程會檢視該公司「承攬郵件投遞契約範本」之條款有無違反法令及有失公平合

理原則等情，依照工程會104年10月26日查復說明略以<sup>10</sup>：

- (1) 中華郵政公司對於郵件損失，依郵政法第31條第2款規定，非皆需補償寄件人，惟前述該公司契約範本第10條第2款規定：「乙方於投遞途中未經甲方同意不得自行卸載郵件……經甲方同意或不可抗力情事而卸載者，如發生郵件損害情事，乙方仍應負賠償責任。」其由承攬人負賠償責任之條件，難謂合理。
- (2) 另該公司契約範本第6條第7款規定：「乙方應甲方要求於非約定工作時間投遞郵件時，乙方不得拒絕……遇天然災害發生，當地政府宣布停止上班時，甲方因業務需要得通知乙方照常工作，乙方亦應盡力配合……。」所載承攬人不得拒絕或應盡力配合之條件，應請該公司說明是否有失公平合理。

3、職此之故，中華郵政公司「承攬郵件投遞契約範本」關於承攬人就郵件損害須負完全賠償責任之條款，不符合政府採購法第6條第1項公平合理之原則；其次，不得拒絕投遞郵件或應盡力配合之條款，係使承攬人居於不利之地位，中華郵政公司既使有正當合理事由，仍應具體明確規範，以杜爭議。

(七)中華郵政公司對於長期委託自然人承攬郵件投遞工作之檢討作法：

- 1、按「除中華郵政公司及受其委託者外，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業」郵政法第6條第1項定有明文，

---

<sup>10</sup> 工程會104年10月26日工程企字第10400327130號函。

故遞送通信性質之郵件為中華郵政公司主要核心業務，自不待言；又由於郵件投遞須按址逐戶投遞，郵差除須熟悉當地環境外，尚須瞭解當地居民生活起居情形，以致於外包投遞區段之繼續性郵件投遞工作，長期以來，多為同一特定自然人得標承攬，依照中華郵政公司104年11月6日調查統計顯示，承攬郵件投遞業務之自然人共490位，當中同一自然人承攬5年以上者達371位，占整體比重高達75.71%，顯見該公司配合政府精簡人力，規避勞動基準法雇主應盡之責任，將部分區段之郵件投遞主要業務，委由自然人承攬，並經勞動部派員實施勞動檢查發現涉有假承攬真僱傭之情事，造成承攬人之勞動條件變相被剝削，勞動權益缺乏保障。

2、有鑑於此，關於自然人承攬郵件投遞之作業模式，案經中華郵政公司檢討後提出改善作法：適時檢討合理調整承攬價金，並鼓勵自然人廠商參加「從業人員」及「約僱人員」考試，正式加入服務行列。復中華郵政公司相關主管人員104年10月1日到院應詢時稱：「中華郵政公司未來5年人力規劃，希望自然人承攬能減少到100人以下。」

(八)綜上，中華郵政公司配合行政院組織精簡政策，招標辦理自然人承攬郵件投遞工作，經本院函請勞動部實施勞動檢查發現該公司規避勞動基準法，「以承攬之名，行僱傭之實」，惡化基層勞動者之工作條件，成為社會不良示範；另承攬契約有關郵件損害賠償責任之條款，超逾郵政法規定之郵件補償範疇，不符合政府採購法第6條第1項所揭公平合理原則，均核有違失。

三、交通部及中華郵政公司未善盡照顧弱勢勞工族群之責任，勞務承攬勞工既不適用勞動基準法，亦非為勞工退休金強制提繳對象，相關勞動權益之保障儼然不足，顯有失當

(一)國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，為憲法第153條所明定。司法院釋字第578號解釋：「國家……應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，憲法第153條第1項定有明文，……勞動基準法即係國家為實現此一基本國策所制定之法律……。按勞動基準法係國家本於保護勞工權益之意旨，規範各項勞動條件最低標準之法律，事業單位固得依事業性質及勞動態樣與勞工另行訂定勞動條件，但仍不得低於勞動基準法所定之最低標準。……憲法並未限制國家僅能以社會保險之方式，達成保護勞工之目的……。」依前揭解釋意旨，勞動基準法係按憲法第153條保障勞工權益之基本國策所制定，為規定勞動條件最低標準之法律，且國家為達成保護勞工之目的，非以社會保險之方式為限。

(二)按聯合國《經濟社會文化權利國際公約》第7條規定，人人有權享受公正和良好之工作條件，尤須確保所有工作者之報酬使其最低限度，均能獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬<sup>11</sup>；第9條規

---

<sup>11</sup> 本公約《International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights》第7條規定原文：The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

(a) Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:

(i) Fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;

(ii) A decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the

定，人人有權享受社會保障，包括社會保險<sup>12</sup>，以及聯合國《公民與政治權利國際公約》第26條規定，人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因性別、政見或其他主張、民族本源或社會階級、出生或其他身分而生之歧視<sup>13</sup>。又按「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（下稱兩公約施行法）第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法之效力。」同法第4條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應依積極促進各項人權之實現。」要言之，我國勞動者之基本勞動人權，應依上揭兩公約規定之內容，皆享有同等之國際人權保障。

(三)查勞動派遣係屬人力供應業，已自87年4月1日起納入勞動基準法適用範圍<sup>14</sup>，有關工資、工時、休息休假、資遣費、退休金等權益，應符合勞動相關法令規範，與一般勞工並無區別。再查，原勞委會為督促人力派遣事業單位，確實遵守勞動基準法、勞

---

present Covenant;

(b) Safe and healthy working conditions;

(c) Equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence;

(d) Rest, leisure and reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay, as well as remuneration for public holidays.

<sup>12</sup> 本公約《International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights》第9條規定原文：The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance.

<sup>13</sup> 本公約《International Covenant on Civil and Political Rights》第26條規定原文：All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

<sup>14</sup> 原勞委會86年10月30日台勞動一字第047494號函。

工退休金條例、勞工保險條例等相關規定，101年6月26日訂定「派遣勞動契約應約定及不得約定事項」<sup>15</sup>，將未依規定提繳勞工退休金或將應提繳6%金額內含於工資，列為不得約定事項；又依據工程會97年3月4日研商「將廠商無欠繳勞、健保等費用納為勞務採購投標廠商資格條件」會議決議，機關辦理採購，應請廠商於投標時，書面聲明是否已依法為所僱用員工投保勞健保及提繳勞工退休金，並已依規定繳納各該保險費及勞工退休金，以維護派遣勞工之勞動權益。

(四)茲自然人承攬普遍存在於政府勞務委外工作範疇，雙方為承攬關係，不適用勞動基準法，亦無勞工退休金條例<sup>16</sup>之適用，事業單位毋須為承攬人提繳勞工退休金。惟查，當前國營事業同時運用正式員工、派遣人員及承攬人從事相同內容之工作，由於身分上之區別，造成待遇福利上有所差別，承攬人不如正式員工及派遣人員有妥善之勞動條件加以保護，形成「同工不同酬」之現象。有關勞動部對於勞務承攬之勞工權益保障具體措施，依該部104年10月1日應詢時所提交書面資料略以，為使各機關依政府採購法及相關法令規定辦理部分業務委外勞務採購時，合理運用勞務承攬，該部刻正與行政院人事行政總處共同研訂「行政院運用勞務承攬應行注意事項」，以保障承攬自然人或承攬廠商派駐勞工之相關權益。

(五)綜上，勞動基準法係我國勞工最基礎之勞動條件保障，復按兩公約之規定，我國勞工皆應享有相同之

---

<sup>15</sup> 原勞委會101年6月26日勞資二字第1010125521號函。

<sup>16</sup> 勞工退休金條例第3條所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約之定義，依勞動基準法第2條規定。



基本勞動人權保障，惟如前所述，勞務承攬勞工既不適用勞動基準法，亦非為勞工退休金強制提繳對象，政府未能如正式員工及勞動派遣者給予同等勞動權益之合理對待，政府未善盡照顧弱勢勞工族群之責任，對於勞務承攬勞工之勞動保障儼然不足，顯有失當。況時值民間勞動條件普遍低迷之際，行政院基於政策立場之一致性，應督導所屬機關落實依法行政原則，致力建構符合我國憲法及聯合國兩公約之公平勞動體制，保障弱勢勞工族群，方符國家對勞動者之保護義務。

#### 四、中華郵政公司應積極改善血汗郵局之負評，加強人性化管理，重視勞工權益之保障，提供友善之職場環境，落實照顧勞工之企業社會責任

- (一)查中華郵政公司員工近年來對於勞動基準法事項之主要訴求，本院104年9月23日詢據中華郵政工會表示，係希望中華郵政公司能夠確依照勞動基準法發給加班費，不應以加班費會影響績效評比為由，不准員工核實申報加班費。再查，中華郵政公司對於外勤投遞人員逾時工作之管理，為逾時工作人員返局時填報「郵件未達加班量員工逾時返局需核給逾時工時紀錄表」，且由郵務主管人員主動關懷瞭解逾時原因，以利適時給予協助改善，並依規定按加發工資或依員工意願選擇存記補休，然中華郵政工會104年9月23日表示，上揭表格名稱易使員工誤解係以工作量作為計算加班之標準而加以限制。
- (二)另查，中華郵政公司所轄郵局101年8月訂定之「投遞區段每日基本工作量暨逾時（加班）工作量標準」，係訂定固定作業量，偏重於依歷史經驗估算工作量標準，部分員工認為有勞逸不均之疑慮，又勞檢單位要求員工作業應以工時為標準，逾時工作

即應按勞動基準法規定辦理，該公司迨104年7月改實施「外勤投遞人員工作衡量標準」作業。

(三) 依照中華郵政公司104年8月17日人字第1040120139號函查復略以，上開外勤投遞工作衡量為訂定基本之工時標準，其規劃及訂定過程皆洽請中華郵政工會參與，並與員工進行溝通，制定方式係依據動作時間原理，將投遞工作分成各細項動作，測出各項動作參考工時<sup>17</sup>。而各項動作標準工時，首先以投遞里程區分為六群組，按各群組各投遞段之實測工時加總平均得出每一群組動作工時，採平均計算法，以平衡高低差距。經各郵局完成初步實測之資料，再委請外部專家學者協助驗證、除錯，對於差異數較大區段辦理重測，再經各局檢視確認，並以單元標準工時及實際作業量推算應有值班工時，如平均工時過高，顯示工作可能偏重，則建議檢討調減該區段工作量，以調盈補虛方式均衡勞逸。

(四) 有關前述衡量作業對於均衡勞逸及減少員工加班等情之實際改善效果，本院104年9月23日詢據中華郵政工會說明，相關作業甫於104年7月實施，投遞單位正熟悉運用及調整中，目前改善效果尚不明顯；惟部分會員已反映實務操作問題，例如部分投遞單位對於區段工作量等資料仍有未確實輸入，影響工作衡量的正確性，應予導正；工作量較重之區域應加快調整人力之速度，否則員工久未見改善措施，認為公司無澈底執行之決心等項。此外，中華郵政工會104年7月13日已發函所屬各分會，加強監督數據之填報是否確實，如有不實請提供正確數據，俾向中華郵政公司反映改正。

---

<sup>17</sup> 中華郵政公司所量測之投遞動作工時，包括實測分揀信件時間、郵件排路順時間、掃描器刷讀掛號時間、投遞掛號郵件時間、郵務車輛投遞行駛里程時間等。

(五)綜上，國營事業對於員工之運用管理，象徵政府推展勞動政策之效能，中華郵政公司應注意外勤投遞人員之工作負荷，加強人性化管理，改善血汗郵局之負評，提供友善之職場環境，落實員工權益之保障。

#### 五、中華郵政公司職務輪調實施要點及郵務稽查輪調與區段輪換原則，對於郵務從業人員輪換不同工作、不同區段未制定公開透明之分派標準，不利於勞逸之衡平，應予檢討

(一)查中華郵政公司郵務稽查主要職務為對郵差工作之指導、指揮調度、查核及管考，係按該公司各等郵局及其所轄支局組織要點設置。中華郵政公司考量郵務稽查之工作，除督導、查核郵差之投遞工作品質外，必須協助各項投遞困難事項，例如：客訴案件處理、與收件人溝通等，爰於該公司職務輪調實施要點訂明郵務稽查任同一區段職務（同局、科、股）4年以上者，至少應輪調四分之一。簡言之，中華郵政公司為仰賴郵務稽查投遞經驗、對轄區內地址位置熟悉度、瞭解投遞環境特性及與當地居民長期建立之良好人際關係，其職務輪調係在原服務之科、股際間實施，以增進其工作查核歷練，擴大其工作專長範圍。

(二)又查，郵務人員工作輪換之作法，按該公司職務輪調實施要點之規定，為每一收投人員應具備3個以上收、投區段之專長；採按日、一週、二週、月為一單位（週期）排定值勤表，各投遞人員隨編排班表之週期，輪換投遞區段。復為改善勞逸不均情形，中華郵政公司104年1月5日函知轄屬各郵務單位之郵務稽查輪調與區段輪換原則規定，同一單位不同收、投工作性質區段間，各收、投區段至少每

6個月輪換1次；擔任投遞區段以外之其他外勤工作性質區段人員（例如：收攬、上門收件、運輸等），擔任同一工作（同局、科、股）以4年為限，每年至少輪換四分之一人員至投遞區段擔任投遞工作或其他外勤工作。

(三)按不同工作項目間或各區段間，因工作性質或投遞環境不同，對郵務從業人員之工作負荷必然產生差異情形，惟前述中華郵政公司職務輪調實施要點及郵務稽查輪調與區段輪換原則，對於郵務人員輪換不同工作、不同區段未制定公開透明之分派標準，不利於工作負荷平準化，爰該公司應健全職務輪調機制，確立共識，以昭公信。

(四)綜上，中華郵政公司應健全投遞區段職務輪調機制，對於郵務從業人員輪換不同工作、不同區段制定公開透明之分派標準，以均衡勞逸。

#### 六、中華郵政公司執行郵務普及化之政策任務已影響其營運，卻未按國營事業年度工作考成作業要點相關規定提列政策影響因素，預算編列未盡覈實，顯非適法

(一)查立法院102年1月11日院會決議，行政院應對不同主管機關、產業、組織型態及經營模式之事業機構，應訂定合理績效計算及核發標準，基此，行政院102年4月間提出國營事業經營績效獎金核算制度檢討方案，並確立政策影響因素認列原則，包括必須遵循事先原則、報准原則、正負表列原則及預算數扣除原則。換言之，國營事業單位年度預算編製及宣布政策時要事先估計政策因素影響金額，並且由該事業提報上級機關核准，至於政策對事業有利及不利因素都應提列，以資衡平。復查，行政院為考核國營事業經營成效，督促其業務進步發展，訂定國營事業工作考成辦法，該辦法第9條規定，

各主管機關對所屬國營事業工作考成，係以該事業年度盈餘經調整配合執行政策因素之金額，作為評定之準據。又按國營事業年度工作考成作業要點第4點規定，事業機構於年度預算編製及宣布政策時，應先估計政策因素影響金額，提報主管機關核准，政策因素影響金額，提列原則包括配合執行政府政策致影響盈餘者，以及配合專屬該事業政策任務之法令規定者等。另按交通部所屬實施用人費率事業機構經營績效獎金實施要點第4點規定，績效獎金由各事業年度決算盈餘，經考量政策因素所影響之收支後，達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給。

- (二)按郵政法第1條規定，中華郵政公司所肩負之國家政策任務，為增進公共利益，提供普遍、公平、合理之郵政服務。是以，中華郵政公司為提供郵務普及化義務，於全國（包含不經濟偏遠地區）廣設郵政設施、設備、郵筒、郵路等，為此須投入龐大人力及高額營業成本，當中尤以郵件收遞為高度依存人力之業務。然而，因電信科技之進步，電子郵件日益普及，郵件業務不敵網路之時效性、便利性，呈現負成長。此外，民間快遞及宅急配等新興服務業加入市場競爭，而民營遞送業者，以低價招攬都會地區成本低之大宗郵件，郊區及偏遠地區成本較高郵件，或不予收件，或收件後轉交郵局投遞，對郵局形成選擇性不公平競爭，對中華郵政公司之營運帶來嚴峻挑戰。
- (三)依照101年郵政年報所示，中華郵政公司為履行郵政普及化之政策任務，不分城鄉、離島及偏遠地區，全國「不經濟用郵地區」約有350餘處郵局，又廣設郵政設施，全國信筒箱總數共13,202具、郵政機

構合計2,586處。其次，中華郵政公司配合政府穩定物價政策，國內郵件資費已二十餘年未予調整，無法實際反映實際經營成本，僅藉由經濟規模，將普及化義務成本等高額固定成本均攤至各項郵務業務，自負盈虧。經統計101年至103年國內包裹、快捷及限時郵件之業務盈虧情形如下表所示，從表中數據觀之，每年虧損高達30億元，處於嚴重虧損狀態。本院104年9月23日詢據中華郵政工會表示，中華郵政公司郵務普及化政策長期以來所造成之持續性虧損，已讓郵務人員喪失工作尊嚴，認為其所從事之勞作，對公司缺乏貢獻度，重創員工之工作士氣。

年度	101	102	103
包裹	-21.58億	-20.26億	-20.50億
快捷	- 7.35億	- 8.44億	- 8.35億
限時郵件	- 0.82億	- 1.60億	- 1.09億
合計	-29.75億	-30.30億	-29.94億

資料來源：中華郵政公司函復，本院彙整。

(四)另查，交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）配合政府提供全國便捷之運輸服務，係肩負公共運輸政策任務之國營事業。本於公共服務之任務，臺鐵局雖為營利事業，卻必須自行吸收相關虧損支線之持續營運、偏遠車站之服務等政策負擔，然而，臺鐵局針對提供公用服務而無法裁撤之支線及小站虧損，均按前述國營事業年度工作考成作業要點等相關規定認列相關政策影響金額，例如：101年臺鐵局各服務性支線及三等以下車站之虧損金額，經扣

除已編列年度預算數，認列政策影響金額約1.12億元。又查，中央銀行所屬中央造幣廠101年亦為配合政策增鑄硬幣，造成盈餘降低，經提報主管機關中央銀行之經營績效獎金審議會審議，認列相關政策影響金額約0.04億元，爰國營事業為政策任務之達成，提報政策因素及影響金額之情況，不一而足。惟查，中華郵政公司執行郵務普及化之政策已影響其正常營運，卻未曾依照前揭相關規定，如同其他國營事業單位列報政策影響因素，已未覈實編列預算。

- (五)綜上，郵政為國家給付行政之一環，中華郵政公司負有提供全體人民迅速、公平、合理之普及化郵件遞送服務，保障民生之所需，非如一般民間企業純粹以獲利績效為唯一考量。中華郵政公司郵政業務長期虧損，非但重創郵務人員之工作士氣，並影響其營運之健全，該公司卻未按國營事業年度工作考成作業要點及交通部所屬實施用人費率事業機構經營績效獎金實施要點等相關規定提報政策影響因素，預算編列未盡覈實，核非適法。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正中華郵政股份有限公司。
- 二、調查意見一至三，函請勞動部查處，並加強辦理勞動條件檢查業務，以督促相關事業單位遵守勞動法令規定。
- 三、調查意見三至六，函請交通部督促中華郵政股份有限公司確實檢討改進。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：李月德

王美玉