

壹、案

由：據悉，原住民族電視台（下稱原民台）以「自然人承攬」之方式，與人民簽訂名為承攬、實為僱傭的契約，且原民台簽訂此契約的承攬員工人數在所有員工中高達3成。承攬員工實際工作內容和工作量與一般員工無異，然其無法適用勞動基準法，勞工福利確有所減損。原民台由國家預算捐助成立，卻透過自然人承攬契約來規避雇主責任之實情為何？勞動主管機關針對此情形有無查核？另行政院規劃降低各政府機關派遣員額，未來遴選員工制度及其配套員工福利為何？均有深入調查之必要案。

貳、調查意見

原住民族電視台(下稱原民台)是亞洲第一個原住民專屬電視頻道，其核心價值在於維護原住民族傳播權及文化自主權，係由國家預算捐助成立，但卻以「自然人承攬」之方式，與人民簽訂名為承攬、實為僱傭的契約，嚴重侵害人民勞動權益。日前，一名與原民台簽訂自然人承攬契約之「承攬員」—Ati 病逝，零喪葬、零撫恤，面臨「什麼都沒有」的淒涼境遇，Ati 工作內容與正職員工幾乎無異，且同樣必須接受主管的指揮，原本適用於包工或接案的承攬契約，卻可能成黑心雇主節省人事成本的巧門，此讓原民台「假承攬真僱傭」的問題浮上檯面¹，監察院爰立案調查。本案經調閱原住民族委員會(下稱原民會)、勞動部、行政院人事行政總處(下稱人事總處)、行政院公共工程委員會(下稱工程會)等機關卷證資料，並於民國(下同)107年9月26日與財團法人原住民族文化事業基金會(下稱原文會)工會代表召開座談會，10月19日詢問原民會、原文會、勞動部、工程會等機關、法人代表及108年1月15日第2次詢問原文會，已完成調查，綜整各機關有關缺失，列述調查意見如下：

- 一、原文會係原民會捐助設立之財團法人，自103年1月1日起，經營原民台。依「財團法人原住民族文化事業基金會監督管理要點」，受原民會指揮監督，為百分之百由政府編列預算而成立之組織。原文會自103年起，逐年遞增勞務承攬員工，至107年6月底已達71人，約為全部員工250人之3成，其中，勞務承攬員工亦高達8成為原住民。原文會與員工簽訂之勞

¹ 107年7月13日《報導者》「『什麼都沒有……』一個員工之死，揭露原民台『假承攬真僱傭』亂象」，網址：<https://www.twreporter.org/a/death-of-a-contractor-ipcf>。

務承攬契約書，承攬業務僅係職位名稱，且承攬報酬係以1月為1期而分期給付固定報酬，每期須完成工作進度亦未表明，顯未以「一定工作之完成」為其契約要素。且依原文會工會表示，勞務承攬人員須受部門主管監督指揮，但實質年薪資相較於正職員工短少12餘萬元，也無法享有相關勞動權益保障，甚至勞動部也發現該會承攬人員需與正職員工一樣遵守作業規定，顯見原文會以「承攬之名行僱傭之實」，規避勞動法令、行事草率，而原民會長期疏於管理，放任原文會違反勞動法令，長期剝削員工，未盡監督之責，漠視原住民族就業權益保障，嚴重損害政府形象，核有嚴重怠失。

(一)原文會為原民會編列預算捐助設立之財團法人，原民台自103年1月1日起，由原文會經營：

1、為傳承原住民族文化教育、經營原住民族文化傳播媒體事業，依原住民族教育法第29條第1項²、原住民族基本法第12條第1項³及財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第2條⁴、第3條⁵及第5條⁶，原文會為原民會百分之百編列預算捐助設立之財團法人。而原民會本於主管機關監督權責，依前揭財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第3條規定，訂定「財團法人原住民族文

² 原住民族教育法第29條第1項：「為設置原住民族專屬頻道及經營文化傳播媒體事業，以傳承原住民族文化教育，中央原住民族主管機關應編列經費及接受私人或法人團體之捐助，成立財團法人原住民族文化事業基金會；其董事、監察人之人數，原住民各族代表不得少於三分之一。」

³ 原住民族基本法第12條第1項：「政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構。」

⁴ 財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第2條：「本基金會為財團法人，其設置依本條例之規定；本條例未規定者，適用民法及相關法律之規定。」

⁵ 財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第3條：「本基金會之主管機關為原住民族委員會。」

⁶ 財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第5條：「本基金會之創立基金為新臺幣五千萬元，由主管機關編列預算捐助。」

化事業基金會監督管理要點」，依該要點第 6 點⁷，原文會人員之編制、進用等人事管理事務，均受原民會監督。

2、依據財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第 4 條⁸，過去原民台係委託台灣公共廣播電視集團經營，迄至 102 年 10 月 14 日，原文會取得衛星廣播電視事業執照（執照有效期限自 103 年 1 月 1 日起至 108 年 12 月 31 日止），原民台自 103 年 1 月 1 日起，隸屬於原文會，由原文會經營。

(二)原文會自 103 年起，逐年遞增勞務承攬員工，至 107 年 6 月已達 71 人，約為全部員工 250 人之 3 成。

依原文會之人員編制如下表所示：

年別		103 年	104 年	105 年	106 年	107 年 6 月底
預算員額	正式職員	160	160	160	170	185
	正式工員	-	-	-	-	-
	臨時工員	-	-	-	-	-
實際員額	正式職員	152	158	159	168	178
	正式工員	-	-	-	-	-
	臨時工員	-	-	-	-	-
約僱人員	-	-	-	-	-	
派遣人員	-	-	-	-	-	
勞務承攬人員		26	28	46	69	71
實際總員額數		178	186	205	237	250

資料來源：原文會提供。

(三)實務上運用的常見類型為派遣契約、僱傭契約、承

⁷ 財團法人原住民族文化事業基金會監督管理要點第6點：「基金會應建立人事、會計及內部稽核制度，陳報本會備查；基金會人員薪給標準，不得高於相當等級公務人員待遇。前項基金會人員，除依本條例、捐助章程及組織章程規定外，應就其編制、進用、解聘、獎懲等訂定相關人事管理辦法，陳報本會備查。」

⁸ 財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第4條：「(第1項)本基金會之業務範圍如下：一、原住民族廣播、電視專屬頻道之規劃、製播、經營及普及服務。二、原住民族文化及傳播出版品之發行及推廣。三、原住民族文化傳播網站之建置及推廣。四、原住民族文化、語言、藝術、傳播等活動之輔導、辦理及贊助。五、原住民族文化、語言、藝術及傳播等工作之培育及贊助。六、其他與原住民族文化、語言、藝術事業及傳播媒體有關之業務。(第2項)原住民族廣播、電視專屬頻道所需用之電波頻率，由中央目的事業主管機關會同主管機關規劃分配之。(第3項)本基金會得委託經營無線電視之機構播送原住民族電視臺之節目及廣告，不受廣播電視法第4條第2項及公共電視法第7條第2項規定之限制。」

攬契約及委任契約，其中僱傭契約與承攬契約之區別在於僱傭契約具有從屬性，受僱員工須受僱用人指揮監督，而承攬員工則否，且不受勞動基準法(下稱勞基法)保障：

1、派遣契約、僱傭契約及承攬契約區分方式如下：

	派遣契約	僱傭契約	承攬契約	委任契約
條文依據	<p>1. 現行法令針對「派遣契約」未有明確界定，惟關於勞動派遣三方關係，於「性別工作平等法」第3條及「勞動派遣權益指導原則」第2點定有相關定義。</p> <p>2. 是以，如本欄「派遣契約」係指「要派契約」，則指派遣單位與要派單位就勞動派遣事項所訂立之契約。如指「派遣勞動契約」，則與一般僱傭契約無異。</p>	<p>1. 民法第482條：「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。」</p> <p>2. 勞基法第2條第6款：「勞動契約，謂約定勞雇關係之契約。」</p>	<p>民法第490條第1項：「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。」</p>	<p>民法第528條：「稱委任者，謂當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約。」</p>
勞基法適用有無	<p>人力供應業已自87年4月1日起適用勞基法，從而派遣業者基於勞動法令上之雇主地位僱用勞工從事工作，均應符合勞基法等相關法令規範，與</p>	有	無	無

	派遣契約	僱傭契約	承攬契約	委任契約
	一般勞工並無不同。			
契約目的	需要用人之企業不再自行僱用勞工，而與派遣公司訂立派遣契約，由該派遣公司派遣其所僱用之勞工至用人企業，並使用該等勞工在用人企業之指揮監督下服勞務，以達「僱用」與「使用」分離之目的。	僱傭契約是以服勞務為契約內容及以勞務本身之給付為契約之目的，並在雇主之指揮監督下服勞務。	承攬是以勞務之成果為給付內容，以工作之完成為契約之目的。故承攬契約之特徵，在於承攬人應完成所約定之一定工作，其重點在於著重結果。	委任之目的，在一定事務之處理。故受委任人給付勞務，僅為手段，除當事人另有約定外，得在委任人所授權限範圍內，自行裁量決定處理一定事務之方法，以完成委任之目的。
當事人	派遣勞工、要派單位及派遣事業單位	勞工及雇主	承攬人及定作人	委任人及受任人
從屬性 (指揮監督有無)	有	有	無	無
報酬有無	有	有	有	依當事人約定，委任契約得為無償或有償委任。(民法第 547 條規定，報酬縱未約定，如依習慣或依委任事務之性質，應給與報酬者，受任人得請求報酬。)

資料來源：勞動部提供。

2、將給付內容為員工提供一定勞務定性為僱傭契約（勞動契約），而應適用勞基法之判斷方式，需檢視雙方有無人格從屬性、經濟從屬性及組織從屬性等特徵：

- (1) 按勞基法第 2 條第 1 款、第 3 款及第 6 款分別規定，「勞工：謂受雇主僱用從事工作獲致工資者。」「工資：謂勞工因工作而獲得之報酬。」「勞動契約：謂約定勞雇關係之契約。」
- (2) 另根據司法院釋字第 740 號解釋意旨，勞務契約，基於私法自治原則，有契約形式及內容之選擇自由，其類型可能為僱傭、委任、承攬或居間，其選擇之契約類型是否為系爭規定一所稱勞動契約，仍應就個案事實及整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務債務人與勞務債權人間之從屬性程度之高低判斷之。
- (3) 從屬性程度之高低判斷，依最高法院 81 年台上字第 347 號判決意旨：「一般學理上亦認勞動契約當事人之勞工，具有下列特徵：A. 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。B. 親自履行，不得使用代理人。C. 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。D. 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。」根據勞動部查復，各級法院大體上以前揭判決所示人格從屬性、經濟從屬性及組織從屬性等特徵，據以綜合判斷當事人間是否屬於勞動契約。

(四)惟查，原文會之勞務承攬員工，非以完成一定工作為給付內容，且受部門主管指揮監督，具有從屬性：

1、原文會與員工簽訂之勞務承攬契約書，承攬業務僅係職位名稱，且承攬報酬係以1月為1期而分期給付固定報酬，每期須完成工作進度亦未表明，顯未以「一定工作之完成」為其契約要素：

(1)按民法第490條第1項：「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。」故承攬契約須以完成一定工作為契約要素。

(2)查原文會與承攬員工簽訂「勞務承攬人力契約書」，契約條款第1條：「勞務承攬業務」所載內容為一定職務名稱(例如：剪輯師、攝影師)；第3條：「勞務承攬報酬」採分期給付，以1月為1期，固定給予報酬，均未以完成一定工作為要素，實非承攬契約。

2、107年9月26日原文會工會代表於監察院座談會議時表示：

(1)多數(承攬員工)都必須接受主管指揮監督調派任務，並與正職同仁分工合作，若無法到班需事先告知且挪移休假日補班，部分單位甚至會扣一日勞務所得，且多數承攬人員工作年資超過1年以上，顯見這些勞工的工作性質，並非臨時性、季節性需求，不符合法律上「承攬」定義。

(2)臺北中心新聞部採訪組有8成以上是承攬人員，但它有出勤的管理、開會列席，限期內交出資料，甚至可以指揮需要另外拍攝的東西，且被口頭威脅若不接受指揮監督，可能下期就不續簽。另外Ati也非常擔心工作不保故不願

意請假就醫，有更多承攬人員承攬期間超過 3 年，皆無年終。

3、107 年 10 月 19 日勞動部代表於監察院詢問會議時表示：「我們在今年 5 月 28 日立院質詢後，發現原民台現其承攬人員徵才條件受長官臨時交辦事項等指揮監督情形，我們在 6 月 1 日就通知原民會，輔導原文會改善。另我們有檢視其承攬契約，發現承攬人員和正式人員一樣須遵守公司所有作業規定，所以我想原文會很清楚應改進之處，希望能再有所改進。」

4、另依原民會查復⁹，結算至 107 年 9 月 11 日止，共計 18 名承攬員工年資超過 1 年以上，如下表所示：

序號	部門	姓名	到職日	年資
1.	新聞部	浦○○	103.01.01	4 年 9 月 11 天
2.	新聞部	孫○○	103.01.01	4 年 9 月 11 天
3.	製作工程與資訊部	吳○○	103.02.01	4 年 8 月 11 天
4.	製作工程與資訊部	楊○○	103.04.01	4 年 6 月 11 天
5.	文化行銷部	林○○	104.01.01	3 年 9 月 11 天
6.	新聞部	許○○	104.12.16	2 年 9 月 26 天
7.	新聞部	周○○	104.07.01	3 年 3 月 11 天
8.	新聞部	孫○○	104.11.11	2 年 11 月 11 天
9.	新聞部	丁○○	104.04.20	3 年 5 月 22 天
10.	新聞部	依○·○○○	104.07.01	3 年 3 月 11 天
11.	製作工程與資訊部	斐○○○	104.01.01	3 年 9 月 11 天
12.	製作工程與資訊部	吳○○	104.01.10	3 年 9 月 2 天
13.	文化行銷部	郭○○	105.09.19	2 年 0 月 23 天
14.	新聞部	陳○○	105.01.01	2 年 9 月 11 天
15.	新聞部	溫○○	105.09.05	2 年 1 月 7 天
16.	節目部	王○○	105.07.18	2 年 2 月 24 天
17.	製作工程與資訊部	鄭○○	105.01.01	2 年 9 月 11 天
18.	製作工程與資訊部	黃○○	105.12.01	1 年 10 月 11 天

註：依原文會提供資料整理。

⁹原民會107年10月19日詢問會議書面答詢資料。

5、綜上，原文會之勞務承攬員工，非以完成一定工作為給付內容，部分員工年資超過1年以上，且受部門主管指揮監督，實已具有從屬性，本應受勞基法保障。

(五)勞務承攬員工相較於正職員工，雖均受指揮監督，卻未享有勞動權益保障：

1、依原民會查復¹⁰，原文會之正職員工享有勞保費、健保費、勞工退休金、端午中秋兩節獎金、年終獎金、考績獎金、特別休假、加班費、法定休假等，其餘非正職人員皆無上述制度。

2、原文會工會提供資料顯示，以月薪 35,000 元為例，相較於正職員工，勞務承攬員工實質薪資 1 年短少近 12 餘萬；且勞動法令上對於正職員工之保障，勞務承攬員工均不得享有：

項目	正職	承攬	承攬人員損失額
勞保費（自付額）	763*12 個月 = 9156 元	2097*12 個月 = 25164 元	-16,008
健保費（自付額）	511*12 個月 = 6132 元	1021*12 個月 = 12252 元	-6,120
勞工退休金 6%	2178*12 個月 = 26136 元	0	-26,136
端午、中秋獎金	2000 元	0	-2,000
年終獎金	35000 元	0	-35,000
考績獎金（以正職 75% 甲等計）	24500 元	0	-24,500
特別休假（以滿 1 年資 10 天計）	10 天*1167 = 11670 元	0	-11,670
小計			-121,434
加班費（延長工時/國定假日）	有	無	
法定休假（特/婚/	有	無	

¹⁰原民會107年10月19日詢問會議書面答詢資料。

產/喪/事/病等)			
升遷與調薪	有	無	
資遣費/預告工資	有 (勞基法第 11 條)	無	
資方職災給付	有 (勞基法第 59 條) 1. 原領工資補償 2. 職災假 3. 職災死亡補償 4. 雇主賠償	無	
資方死亡撫卹	1. 喪葬費 3 個月 2. 撫卹金 6-20 個月	無	
勞保之就業保險給付 (失業給付) (育嬰留停津貼)	1. 失業給付：6 成薪*6 個月=13 萬 2. 育嬰津貼：同上	無 *於職業工會加保者不能參加就業保險	

註：以月薪 35,000 元=投保級距 36,300 元為例。

資料來源：原文會工會提供。

(六)另參考臺灣士林地方法院 104 年度重勞訴字第 5 號民事判決意旨，原文會不得以勞務承攬契約規避雇主責任：

1、臺灣士林地方法院 104 年度重勞訴字第 5 號民事判決，法院認定財團法人公共電視文化事業基金會(下稱公視)以「真僱用、假派遣」行為，規避雇主應負擔之相關責任，在法院認定被告(公視)與原告(員工)之間確實存在僱傭關係之後，認為公視解雇時應回歸勞基法第 11 條¹¹規定。

2、有關公視濫用派遣制度的脫法行為包含¹²：

(1) 原告等人係在無任何勞動派遣契約存在之前，

¹¹ 勞基法第11條：「非有左列情事之一者，雇主不得預告勞工終止勞動契約：一、歇業或轉讓時。二、虧損或業務緊縮時。三、不可抗力暫停工作在一個月以上時。四、業務性質變更，有減少勞工之必要，又無適當工作可供安置時。五、勞工對於所擔任之工作確不能勝任時。」

¹² 判決整理參考自：<https://www.cooloud.org.tw/node/85531>。

即已受雇於被告(公視)，但是卻在公視行政管理要求之下，與派遣公司簽屬勞動契約書，而轉為所謂「派遣勞工」；然而公視這種將已有僱傭關係存在的勞工，轉為派遣勞工之行為，明顯已違反勞動派遣制度中，雇主不得指定特定人選，而要求派遣機構僱用後再予派遣的基本原則。要派機構(公視)若有使用特定勞工之需求，本應直接僱用，不得藉由勞動派遣之制度，而變相逃避勞動法上所課之雇主義務，否則將造成原應直接受雇之勞工，因成為派遣勞工以致勞動條件降低及僱用不安定，「自為法所不許」。

- (2) 法院認為公視有長期僱用假派遣工提供勞務之需求，自不應以勞動派遣方式為之，然公視自始至終即係以實質上雇主身分決定應僱用那位勞工，卻於形式上要求派遣機構及其欲僱用之勞工配合簽訂相關勞動派遣契約，以達成其規避相關雇主責任之心態甚明¹³。

¹³ 判決原文為：……顯見原告確係在尚無任何勞動派遣契約存在之前，即先受僱於被告，嗣後始在被告之要求下，與全球華人公司簽署勞動契約書，而轉為所謂派遣勞工，至為明確。是以，被告既係以自行招募之方式聘僱原告在先，而非透過勞動派遣之方式，全球○○公司派遣原告至被告基金會提供勞務，自應認陳○○與沈○○分別於100年5月2日及100年6月1日任職於被告基金會之時，即已與被告成立僱傭關係甚明。至原告嗣後雖在被告之要求下，陸續與全球華人公司及東慧公司簽訂勞動契約，而在形式上改為由上開公司派遣至被告基金會提供勞務，然被告此種將已有僱傭關係存在之勞工，轉為派遣勞工之行為，顯已違反勞動派遣制度中，雇主不得指定特定人選，而要求派遣機構僱用後再予派遣之基本原則，此觀修正前行政院運用勞動派遣應行注意事項第4條第4項乃明定：「各機關不得自行招募人員後，轉介派遣事業單位僱用為派遣勞工。」(上開辦法業於103年6月4日修正，並將前述規定移列至第5條)，至屬明確，蓋要派機構若有使用特定勞工之需求，本應直接僱用，殊不得藉由勞動派遣之制度，而變相逃避勞動法上所課之雇主義務，否則，將造成原應直接受僱之勞工，因成為派遣勞工以致勞動條件降低及僱用不安定，自為法所不許。準此，被告於僱用原告後，雖陸續與全球華人公司及東慧公司簽訂人力派遣勞務採購契約，並要求原告先後與上開公司簽訂勞動契約，然上述為在形式上適用勞動派遣制度所簽定之相關契約，顯係被告為規避雇主責任所為之脫法行為，當為無效，而應認實質上之僱傭關係仍存在於原告與被告之間，是原告主張其等與被告間原有僱傭關係存在，自屬可採。至被告雖辯稱其並無指定全球華人公司僱用原告為派遣勞工，僅係將派遣之需求告知原告，使其等得順利成為派遣勞工云云，然其既

3、由此足徵，以其他勞務契約形式規避僱傭契約下雇主責任，為脫法行為，即應回歸僱傭契約，要求雇主負責。原文會即不得以勞務承攬契約規避雇主責任。

(七)末依司法院釋字第 719 號解釋：「憲法第 5 條規定：『中華民國各民族一律平等。』憲法增修條文第 10 條第 12 項並規定：『國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展……。』……基於上開憲法暨憲法增修條文之意旨，國家具有保障扶助並促進原住民族發展之義務。……國家仍應透過具體政策與作為，積極實踐上開憲法增修條文對於原住民族工作權之保障。」依下表所示，原文會之承攬員工中屬原住民比率偏高，顯見承攬員工中多數為原住民。原民會未盡監督之責，長期放任原文會濫用承攬契約，規避勞動法令，顯未積極保障原住民族工作權，核有嚴重怠失。

年度	103年度	104年度	105年度	106年度	107年度
非原住民	25%	19%	15%	16%	14%
原住民	75%	81%	85%	84%	86%

(八)為回應員工訴求及監察院調查，原文會委外進行研究，根據研究成果報告，進行人力資源盤點，於 107 年 12 月 3 日經董事會會議決議，已通過總員額 250 人組織編制表¹⁴，所有承攬人員均已納入正式編列，並經原民會備查，惟就後續組織再造及人力資源管理，如何維護並提升原住民族就業權益，仍須積極研議，澈底落實，以觀後效：

係先行招募並僱用原告後，始要求原告與全球華人公司簽訂勞動契約，前已詳述，自難謂其僅有介紹而無指定之情事……

¹⁴ 係指預算員額。

- 1、原文會 107 年 10 月委外提出之「人力資源盤點與策略規劃服務研究」勞務採購案成果報告書指出：「原文會目前最為棘手在於非典型人力納編之必要性。整體而言，本研究建議原文會於解決人力問題之根本是在於組織應進行改革，進而以業務面考量人力需求面。然而因政府法令規章來看，原文會與非典型人力間勞動契約，於法律上顯然有適用上的隔閡與疑慮。為此，本研究建議在短期內，原文會應儘速補足現有組織編制員額¹⁵。」顯見非典型人力運用長期未遵守勞動法令之問題並應將其納為正式編列之急迫性。該報告結論亦表示，原文會存有：1、部門推動或實際執行工作計畫與組織業務未來發展策略趨勢不盡相符；2、部門間業務職掌未明確分工；3、未有效發揮人力資源等問題¹⁶，組織改革至關重要，始為治本之道，人力資源管理決定組織的「求才」、「用才」、「育才」、「留才」，有效的人力資源運用使員工潛能最大發揮進而推進組織的調整和優化，達成組織目標，該報告亦建議原文會應積極擘劃人力資源制度、進行組織改革，刻不容緩，以建立「適才適所、知人善任」之組織環境，改善非典型人力之困境。
- 2、108 年 1 月 15 日監察院第 2 次約詢原文會代表時表示，依據 107 年 12 月 3 日原文會第 3 屆第 24 次董事會會議決議，已通過總員額 250 人組織編制表，所有承攬人員均已納入正式編列，並經原民會備查。該會經相關徵選作業後，現有之承攬人力共 65 人，10 人因生涯規劃自行放棄；55 人

¹⁵ 「人力資源盤點與策略規劃服務研究」勞務採購案成果報告書，頁 70。

¹⁶ 同前註，頁 66。

皆已完成報到，以 108 年 1 月 1 日為到職日。剩餘 10 名員額，視業務單位需求再行進用。

- 3、因此，原文會經評估後納編全數承攬人力，亦經原民會備查，或可適度避免「假承攬、真僱傭」爭議，而留用員工與否，為高度屬人性事項，機關享有判斷餘地，監察院原則均予尊重，至就後續組織再造及人力資源管理，如何維護並提升原住民族就業權益，仍須積極研議，澈底落實，以觀後效。

(九)綜上，原文會係原民會捐助設立之財團法人，自 103 年 1 月 1 日起，經營原民台。依「財團法人原住民族文化事業基金會監督管理要點」，受原民會指揮監督，為百分之百由政府編列預算而成立之組織。原文會自 103 年起，逐年遞增勞務承攬員工，至 107 年 6 月底已達 71 人，約為全部員工 250 人之 3 成，其中，勞務承攬員工亦高達 8 成為原住民。原文會與員工簽訂之勞務承攬契約書，承攬業務僅係職位名稱，且承攬報酬係以 1 月為 1 期而分期給付固定報酬，每期須完成工作進度亦未表明，顯未以「一定工作之完成」為其契約要素。且依原文會工會表示，勞務承攬人員須受部門主管監督指揮，但實質年薪資相較於正職員工短少 12 餘萬元，也無法享有相關勞動權益保障，甚至勞動部也發現該會承攬人員需與正職員工一樣遵守作業規定，顯見原文會以「承攬之名行僱傭之實」，規避勞動法令、行事草率，而原民會長期疏於管理，放任原文會違反勞動法令，長期剝削員工，未盡監督之責，漠視原住民族就業權益保障，嚴重損害政府形象，核有嚴重怠失。

二、原文會自立名為之「趴班人員」實係部分工時勞工，惟原文會就其是否投保勞保，一問三不知，且原民會

及原文會明知勞動部已訂定「僱用部分時間工作勞工應行注意事項」，卻藐視法規，不僅未遵守甚至公然違法剝削勞工權益，原民會與原文會於監察院詢問會議前未先行充分瞭解趴班人員之勞動權益，嚴重剝削趴班人員，原民會亦未本於權責監督原文會，違失情節洵屬嚴重。

- (一)原文會所自立名之趴班人員，未與原文會締結書面勞動契約，僅以勞務報酬單申領報酬，工作時間較正職員工有相當程度之縮短，乃「部分工時勞工」。
- (二)依據勞動部訂定「僱用部分時間工作勞工應行注意事項」，事業單位仍應維護部分工時勞工之勞動權益。惟根據原文會工會代表於監察院座談會議時表示，原文會人事表示人事預算科目才可支應員工勞健保，故不可以幫勞務（趴班）、承攬人員投保勞健保。
- (三)又有關監察院詢問會議前詢問事項：「原文會是否知悉勞動部曾於 103 年訂定之『僱用部分時間工作勞工應行注意事項』？」原民會答：「是。」而原文會代表於監察院詢問時亦表示知悉上開注意事項，顯然原民會及原文會均明知勞動部訂定「僱用部分時間工作勞工應行注意事項」，卻仍發生趴班人員未投保勞保情形，究其緣由，無論是原民會或原文會代表人員，於監察院詢問會議時，均無法明確答覆或沈默以對，顯然對於趴班人員是否投保勞保，未能充分掌握。足徵原文會對於趴班人員勞動權益長期漠視，於監察院調查期間，失之謹慎，原民會看待此事亦屬消極，顯未盡監督之責，亦有可議。
- (四)雖原文會於 108 年 1 月 15 日第 2 次約詢時表示，該會經董事會會議決議已通過總員額 250 人組織編制

表¹⁷，將所有承攬人員均已納入正式編列，並經原民會備查，故自此再無臥班人員之進用可能，惟該會仍應自惕長年以來臥班人員之勞動權益侵害，恪守「僱用部分時間工作勞工應行注意事項」，避免違失再生。

(五)綜上，原文會之臥班人員係部分工時勞工，惟原文會就其是否投保勞保，未能掌握，且原民會及原文會明知勞動部已訂定「僱用部分時間工作勞工應行注意事項」，卻未遵守，原文會於監察院詢問會議前未先行充分瞭解臥班人員之勞動權益，原民會亦未本於權責監督原文會，違失情節洵屬嚴重，應檢討改進。

三、勞動部為貫徹勞工法令之執行，依勞動基準法72條得自行辦理勞工檢查或授權地方勞工主管機關辦理。勞動部雖表示對於違反情節重大、社會關注等特殊案件，會適時規劃勞動檢查，惟原文會「假承攬，真僱傭」情事經媒體披露後，勞動部僅函請臺北市政府勞動局於被動接獲相關工會或承攬人員申訴原文會有規避雇主責任情形時，應本於權責查明，然臺北市政府勞動局卻以未有相關申訴尚無主動針對該等單位就前開事項實施勞動檢查或執行查察行為，回應消極。對於雇主以假借承攬形式而實為僱傭關係之樣態，規避勞基法責任，勞動部及臺北市政府勞動局未積極研議對策或執行專案檢查，以督促相關事業單位遵守勞動法令規定，應檢討改進。

(一)依照勞基法第72條規定：「中央主管機關，為貫徹本法及其他勞工法令之執行，設勞工檢查機構或授權直轄市主管機關專設檢查機構辦理之；直轄市、縣（市）主管機關於必要時，亦得派員實施檢查。」

¹⁷ 依據107年12月3日原文會第3屆第24次董事會會議決議通過。

據勞動部查復，勞動部勞動檢查採「中央安全衛生、地方勞動條件」之分工原則，但對於違反情節重大、社會關注等特殊案件，勞動部會視個案情況，派員會同地方主管機關實施勞動檢查。

- (二)107年5月份，立法院社會福利及衛生環境委員會針對公私部門非典型勞動現況進行討論，會上原民台濫用自然人承攬成為焦點。又據107年7月份，原文會企業工會舉行「原民台」和「原民廣播電台」自然人承攬情事之抗議活動、107年7月13日《報導者》媒體以「『什麼都沒有……』一個員工之死，揭露原民台『假承攬，真僱傭』亂象」等報導資料，可見此案經媒體披露，而受社會關注。
- (三)經查，勞動部於107年8月2日函¹⁸請臺北市政府勞動局如有接獲相關工會或自然人承攬人員檢舉原文會有規避雇主責任情形時，應立即依法查處及本於權責認定之。然臺北市政府勞動局迄今未有勞工申訴「有假承攬真僱傭而規避勞動法令」相關情事之案件，故該局尚無主動針對該等單位就前開事項實施勞動檢查或執行查察行為，回應消極，勞動部亦無後續作為。
- (四)綜上，勞動部為貫徹勞工法令之執行，依勞基法72條得自行辦理勞工檢查或授權地方勞工主管機關辦理。勞動部雖表示對於違反情節重大、社會關注等特殊案件，會適時規劃勞動檢查，惟原文會「假承攬，真僱傭」情事經媒體披露後，勞動部僅函請臺北市政府勞動局於被動接獲相關工會或承攬人員申訴原文會有規避雇主責任情形時，應本於權責查明，然臺北市政府勞動局卻以未有相關申訴尚無主動針對該等單位就前開事項實施勞動檢查或執行查

¹⁸勞動部107年8月2日勞動關2字第1070127755號函。

察行為，回應消極。對於雇主以假借承攬形式而實為僱傭關係之樣態，規避勞基法責任，勞動部及臺北市政府勞動局未積極研議對策或執行專案檢查，以督促相關事業單位遵守勞動法令規定，應檢討改進。

四、107年7月18日經行政院核定「行政院暨所屬機關(構)檢討勞動派遣運用實施計畫」，計畫於2年內使行政院暨所屬政府機關(構)派遣人力歸零，並將原派遣人力改為直接僱用或以勞務承攬方式進用。人事總處允應以原文會「假承攬，真僱傭」之案件為鑑，積極與勞動部及工程會研商，避免未來政府機關以勞務承攬方式進用員工，規避勞動基準法、政府採購法等相關法令規定之適用。

(一)據監察院101年度專案調查研究報告引述前行政院勞工委員會查復資料指出，勞動派遣為主之非典型勞動型態，因該三方關係有「僱用」與「使用」分離之特性，較傳統勞僱關係複雜，而派遣勞工為派遣單位所僱用，實際於要派單位提供勞務，對於派遣勞工的工作環境權，要派單位應負何種責任，現行法制缺乏完善規範。由於勞基法係規範傳統僱傭關係，對於勞動派遣之三方關係，未能明確規範，是以，迭有將勞動派遣法制化之建議等語，換言之，對於勞動權益保障上，派遣勞工之勞動權益應予保障，但在個別勞動權益爭議上，要派機構或派遣機構，何機構有義務遵守，衍生諸多爭議。在政府機關，基於多元彈性人力進用之需求，對於未涉及公務安全、機密、非行使公權力、作業助手或單純提供勞務服務等類型業務，向採運用編制外人力方式因應(如臨時人員、勞動派遣、勞務承攬等)，其中派遣勞工需同時面對雇主管理與要派單位指

揮監督，形成特殊三方勞資關係，導致政府運用派遣人力屢遭外界質疑。

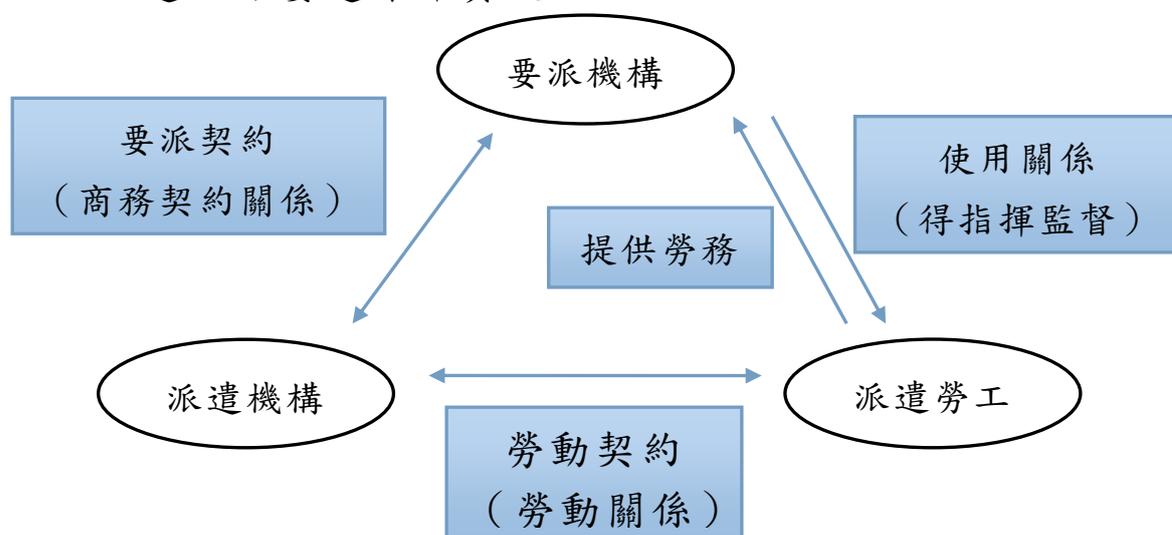


圖1 勞務派遣型態¹⁹

(二)依人事總處查復，為落實勞動權益保障，將行政院及所屬機關(構)之現行派遣型態，改為直接僱用或勞務承攬型態，且以不使用自然人承攬型態為原則：

- 1、為落實總統勞動政策及更強化勞工勞動條件保障，行政院於107年7月18日核定「行政院暨所屬機關(構)檢討勞動派遣運用實施計畫」(以下簡稱零派遣計畫)，該計畫核心是在未來2年內，由各機關務實檢討現行派遣業務項目，秉持業務去任務化、減量等原則，覈實盤點所需人力，再按其業務性質檢討調整用人類型，如屬於需要機關指揮監督之業務者，改由政府自僱用人，至於不須機關指揮監督之業務者，始以勞務承攬方式辦理，其目的是為解決現行勞動派遣之運用對勞工勞動權益保障較為不利，透過勞動關係單一化的方式，使僱用及指揮監督均為同一雇

¹⁹ 「派遣勞工權益參考手冊」，原行政院勞工委員會編印，轉引自監察院101年度「我國中央行政機關勞動派遣問題」專案調查研究報告。

主，更能夠直接及妥適照顧勞工，提升勞工權益之保障。

- 2、為研析擇定各機關優先改採勞動派遣以外其他人力替代措施辦理之業務區塊，並提升機關人力運用類型適切性，該總處自 103 年至 105 年間陸續盤點分析行政院所屬各機關按季填報勞動派遣及勞務承攬標案之工作內容，以「類似之業務已有採勞務承攬之前例者」、「透過訂定標準作業流程等方式，可使業務執行不涉及指揮監督者」及「該業務運用派遣人數較多者」等面向，擇定「電話服務總機」、「清潔」、「檔案管理」、「駕駛」、「電腦資訊維護」、「公文傳遞」、「資料登錄建檔」、「風景區、社教文化館所遊憩服務」等 8 項業務區塊。經邀集運用機關與會，就上開 8 項業務區塊列為優先檢討改採勞動派遣以外其他人力替代措施之項目，獲致共識。
- 3、行政院於辦理 105 年度所屬二級機關員額評鑑時，已要求檢討將前開 8 項無須由機關指揮監督之業務項目，改採勞務承攬辦理，並要求各主管機關比照檢討所屬三、四級機關勞動派遣運用情形。爰本次於規劃零派遣計畫時，除明定行政院辦理所屬二級機關 105 年度員額評鑑時，屬應減少派遣勞工之列管事項應照案執行外，並要求各機關將不需要由機關指揮監督之 8 項業務區塊，檢討改採勞務承攬方式辦理。實務上，各機關執行零派遣計畫時，仍應確實盤點現行派遣人員辦理之業務項目，視業務屬性及其工作流程是否需要由機關指揮監督，據以擇定適切之用人類型。
- 4、零派遣計畫之重點係回歸業務檢討，各機關依其業務性質區分用人型態，依據原由派遣勞工辦理之業務性質是否需要由機關直接指揮監督，來檢

討改為自僱臨時人員或其他人力運用方式，屬毋須機關指揮監督之業務，應改採勞務承攬方式辦理。

- (三)另依勞動部 105 年 2 月 4 日訂定之「政府機關(構)運用勞務承攬參考原則」規定，如非必要應儘量避免與自然人成立勞務承攬關係，如因業務需要與自然人成立勞務承攬關係時，除應依政府採購法及比照勞基法等相關規定辦理勞務承攬契約外，並應審查該得標之自然人是否確已參加勞保、健保及職災之商業保險等，且需明確規範機關與承攬人訂定勞務承攬時必須約定之要項，以保障承攬人派駐勞工之權益。另人事總處並重申各機關於執行零派遣計畫時，對於經檢討改採勞務承攬者，除依上開規定辦理外，並以不運用自然人承攬為原則。
- (四)根據上開說明，未來行政院暨所屬政府機關(構)以締結私法契約方式納用私人協助公共任務履行²⁰之型態如下：

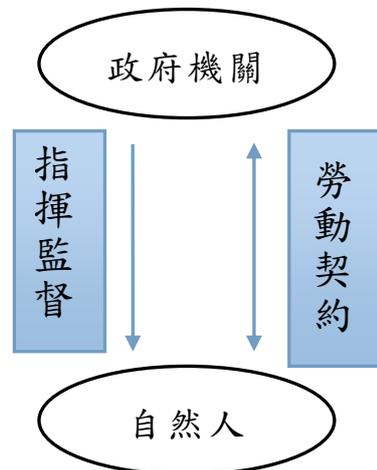


圖2 直接僱用型態

²⁰ 學理上有稱之為「私法契約羅致之私人」。

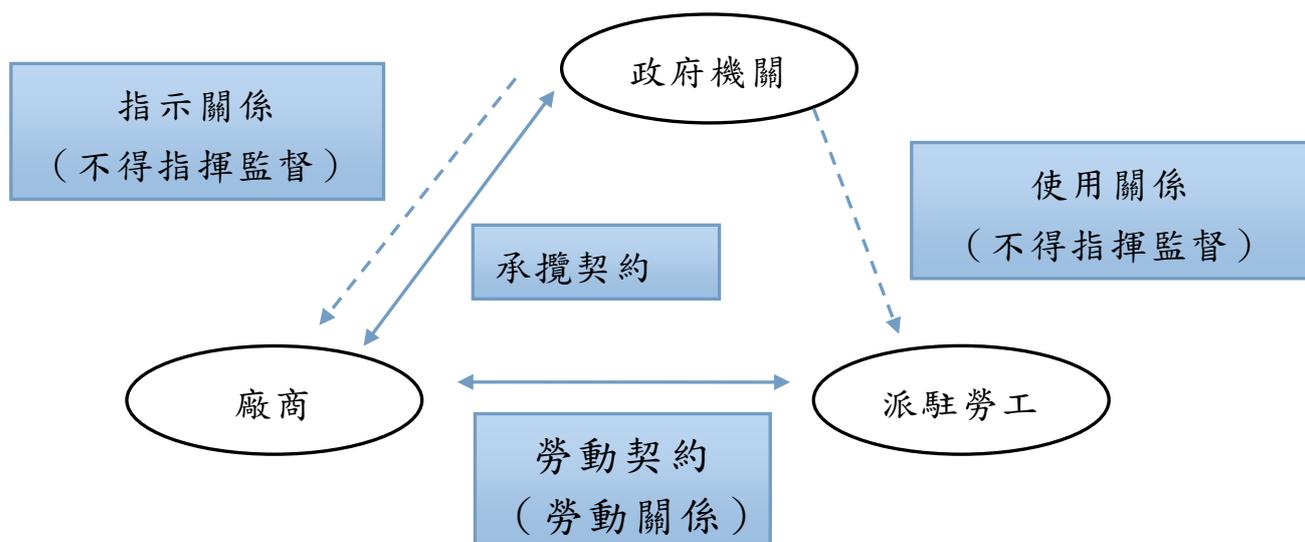


圖3 勞務承攬型態

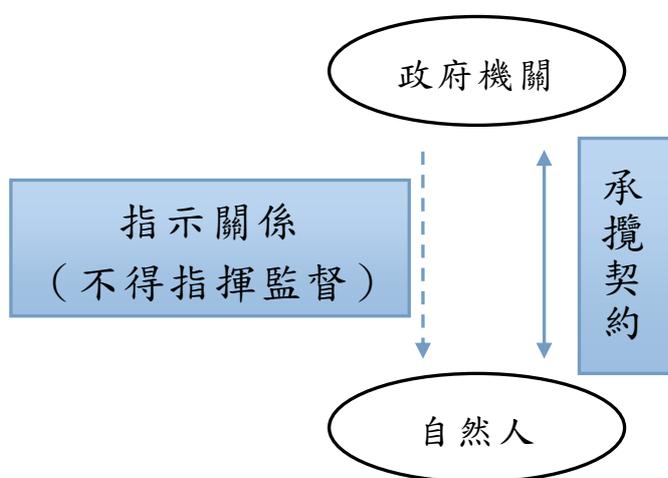


圖4 自然人承攬型態

(五)上述三種型態，除直接僱用型態較無爭議外，在勞務承攬型態，雖與勞務派遣型態在概念上有所不同，但二種型態均會形成三方關係，可能會延續勞動派遣型態下之舊有問題；且政府機關基於內部使

用關係，如不得對派駐勞工進行指揮監督，恐對政府運作機能有所影響，如勉強解釋，亦恐生「假承攬，真僱傭」爭議：

- 1、在勞務派遣型態中，要派機構與派遣機構之要派契約，可能為僱傭、委任、承攬或混合契約，透過要派契約約定，使派遣勞工之勞務給付對象，移轉為要派機構，因此要派機構對於派遣勞工有指揮監督權限。即使在勞務派遣型態中，如果要派契約經要派機構與派遣機構明示為承攬契約時，亦得成立勞務派遣關係，且基於使用關係，要派機構對派遣勞工同樣有指揮監督權限，臺灣高等法院 105 年度勞上字第 65 號民事判決足資參照。
- 2、在勞務承攬型態，根據零派遣計畫，係要求各政府機關檢討現行業務，對於無須指揮監督之業務，方得使用勞務承攬。但勞務承攬型態，仍會形成三方關係，在勞務派遣型態中所面臨之問題，在勞務承攬型態仍就會發生，而二者區別僅在於政府機關基於使用關係，是否可以對於派遣（駐）勞工進行指揮監督。
- 3、惟查，政府機關基於內部使用關係，如不得對派駐勞工進行指揮監督，恐對政府運作機能有所影響。承前述，人事總處雖例示「電話服務總機」、「清潔」、「檔案管理」、「駕駛」、「電腦資訊維護」、「公文傳遞」、「資料登錄建檔」、「風景區、社教文化館所遊憩服務」等 8 項業務，得採行勞務承攬型態，但對於此 8 項以外業務，可以採用勞務承攬之判斷指標有：①「類似之業務已有採勞務承攬之前例者」、②「透過訂定標準作業流程等方式，可使業務執行不涉及指揮監督者」及③「該業務運用派遣人數較多者」等面向。其中

③固屬政策考量而無法作為指標外，其餘①與②作為指標，恐仍須注意下列面向：

- (1) 「類似之業務已有採勞務承攬之前例者」：例如前述臺灣高等法院 105 年度勞上字第 65 號民事判決，該案雖屬採行勞務承攬之例，但同時屬於要派契約為承攬契約之勞務派遣型態，故本質上要派機構仍得對派遣勞工進行指揮監督，並未因屬勞務承攬，法院就認為要派機構對於派遣勞工不得指揮監督。
- (2) 「透過訂定標準作業流程等方式，可使業務執行不涉及指揮監督者」：對於指揮監督方式，本不限於口頭，以標準作業流程方式進行指揮監督，仍可能符合構成指揮監督而具人格從屬性，此有臺灣臺南地方法院 105 年度訴字第 1424 號民事判決²¹，可資參照。

4、為促進政府運作效能，基於使用關係對於派駐勞工進行指揮監督，有其必要，至於涉及無裁量空間之機械性事務，本無須受政府機關主管人員指揮（例如維護環境清潔），或涉及高度專業分工事務而政府機關主管人員無從指揮（例如建築物耐震補強），政府機關因而對於上開事務廠商之派駐勞工未行指揮，始屬正確闡釋。惟若對於本質上仍有指揮監督事項，以過往已有政府機關採行勞務承攬案例，抑或透過訂定標準作業流程等理由，即率認政府機關無指揮監督情事，恐係昧於現實，若強加解釋，恐有「假承攬，真僱傭」之非議。

²¹ 然衡之常情，執行加油業務雖非高度專業事務，然仍有一般之專業性，對於加油員之指示或監督，絕非全然可以假手他人，此由前述被告中油公司對於其加油員須經其進行教育訓練並要求遵守標準作業流程乙節，足以益徵此情，是應認被告中油公司實質上對被告甲○○仍有指示、監督之義務。

(六)在自然人承攬型態中，除應注意避免規避政府採購法規定外，亦應避免發生「假承攬，真僱傭」問題：

1、按政府採購法第 14 條：「機關不得意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。其有分批辦理之必要，並經上級機關核准者，應依其總金額核計採購金額，分別按公告金額或查核金額以上之規定辦理。」倘政府機關將原派遣人力以自然人承攬方式進用，因締約對象為個別自然人，其採購金額極低，極易規避政府採購法上較嚴謹之採購規範，進而違反政府採購法第 14 條規定。

2、以本件受原民會監督之原文會「假承攬，真僱傭」為鑑，零派遣計畫實施後，承攬之自然人或得標廠商派駐政府機關之勞工，是否確實未受政府機關內單位主管之指揮監督，人事總處允應審慎分析，避免遭致訾議。至於指揮監督形式，本不以口頭命令方式為限，若於事前製作工作守則或標準作業流程，要求承攬之自然人遵守，或以後續不繼續進用為強制手段，間接干涉其勞務給付方式、時間、種類，恐亦屬實質指揮監督，是否宜改為直接僱用，以確保員工之勞動權益，尤值深思。

(七)綜上，107 年 7 月 18 日經行政院核定「行政院暨所屬機關(構)檢討勞動派遣運用實施計畫」，計畫於 2 年內使行政院暨所屬政府機關(構)派遣人力歸零，並將原派遣人力改為直接僱用或以勞務承攬方式進用。人事總處允應以原文會「假承攬，真僱傭」之案件為鑑，積極與勞動部及工程會研商，避免未來政府機關以勞務承攬方式進用員工時，規避勞基法、政府採購法等相關法令規定之適用。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正原住民族委員會。
- 二、調查意見三，函請勞動部、臺北市政府勞動局檢討改善見復。
- 三、調查意見一、四，函請行政院人事行政總處研處見復。
- 四、本案送請人權保障委員會參考。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政與經濟委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。

調查委員：王美玉

王幼玲