臺中市政府勞工局

「臺中市政府勞工局各項自治法規、委辦規則、行政規則之整合探討委託研究計畫」

期末報告

（案號：1080625-2）

機關：臺中市政府勞工局

廠商：東海國際顧問有限公司

地址：40342 臺中市西區自由路 1 段 106 號 2 樓之 1 室

履約期間：108 年 7 月 3 日至 108 年 11 月 29 日

電話：（04）2359-1908

傳真：（04）2221-1909

計畫/協同主持人：林更盛 黃啟禎 林恩瑋

計畫參與人員：梁仕維 邱智偉 黃思瑀

中　華　民　國　108　年　11　月　29　日

目錄

壹、研究主旨 5

貳、問題背景與現況分析 6

參、研究方法與過程 8

一、研究方法.....8

(一)比較法分析法.....8

(二)文獻案例分析法.....8

二、過程說明.....8

(一) 盤點臺中市勞工局主管法規並與其他直轄市和中央法規進行分析與比較：.....8

(二) 就業服務法第 44 條，外籍勞工非法容留相關問題研究：.....9

(三) 工會成員勞動權益保障問題：.....9

(四) 零工經濟工作者的勞工身分的認定：.....9

(五) 盤點有關於特教生權益、大量解僱、無薪假之法規：.....10

(六) 青年事務相關問題盤點與比較分析：.....10

(七) 行政法規與勞工法規交互應用之研究：.....10

肆、資料分析與討論 11

一、勞工權益基金中央與地方法規 11

(一) 前言.....11

(二) 法規體系表.....12

(三) 法規分析.....20

二、身心障礙者中央與地方法規 21

(一) 前言.....21

(二) 身心障礙法規發展圖.....23

(三) 中央法規體系表.....24

(四) 地方政府法規體系表.....25

(五) 法規分析.....40

三、各直轄市裁罰基準比較 41

(一) 前言.....41

(二) 法規體系表.....42

(三) 法規分析.....48

四、其他法令規範比較 48

(一) 組織設立法規.....48

(二) 機關內部行政作業規範.....61
(三) 機關對外行政作業規範.....74
(四) 法規分析.....94
五、勞工行政與行政處罰.....94
(一) 違反就業服務法第 44 條的處罰問題.....94
(二) 比例原則之適用.....94
(三) 裁罰基準表之法律意義與效力.....95
(四) 裁罰基準表與法律保留原則.....95
(五) 罰鍰與行政程序法第 122 條之關係.....96
(六) 臺中市非法容留認定標準草案建議.....96
六、工會法上的勞工.....97
(一) 台灣.....97
(二) 德國.....98
(三) 美國.....100
(四) 歐盟.....100
七、零工經濟工作者的勞工身分的認定.....101
(一) 台灣.....101
(二) 歐盟.....102
(三) 德國.....104
(四) 幾個具體案例：Uber，Airbnb.....108
八、特教生權益.....109
九、大量解僱.....109
十、無薪假相關行政規則.....109
十一、青年事務發展與推行.....111
(一) 前言.....111
(二) 地方政府青年事務單位整理.....113
(三) 其他縣市政府青年事務法規.....116
(四) 法規分析.....119
十二、勞工行政與行政法總論之關係.....120
(一) 前言.....120
(二) 備查的法律屬性與相關問題.....121
(三) 核定、備查與核備之區別.....126

伍、研究發現與結論.....130

一、勞工權益基金中央與地方相關法規.....130
二、身心障礙中央與地方法規.....130
三、各直轄市裁罰基準比較.....130
四、其他法令規範比較.....132

五、勞工行政與行政處罰.....132
六、工會法上的勞工.....132
七、零工經濟工作者的勞工身分的認定.....133
八、特教生權益.....134
九、大量解僱.....134
十、無薪假相關行政規則.....134
十一、青年事務發展與推行.....135
(一) 職業訓練與產學合作.....135
(二) 提供青年創業資金與創業平台.....135
(三) 提供青年低廉且不受限制的訊息交流平台.....135
十二、勞工行政與行政法總論之關係.....136

陸、建議事項.....137

一、勞工權益基金中央與地方相關法規.....137
二、身心障礙中央與地方法規.....137
三、各直轄市裁罰基準比較.....137
四、其他法令規範比較.....138
(一)得制定雇主辦理哺集乳室與托兒設施措施經費實施要點.....139
(二)得制定勞動基準法第 84 之 1 約定書審查基準.....139
(三)得設置安全及衛生防護小組.....140
五、勞工行政與行政處罰.....140
六、工會法上的勞工.....141
七、零工經濟工作者的勞工身分的認定.....141
八、特教生權益.....142
九、大量解僱.....142
十、無薪假相關行政規則.....143
十一、青年事務發展與推行.....143
十二、勞工行政與行政法總論之關係.....144

柒、參考文獻.....145

一、外文文獻.....145
二、外國判決.....146
三、中文文獻.....146
四、中文判決與函令解釋.....147
五、網路資料.....147

捌、附件

附件 1-直轄市政府勞工(動)局主管法規

附件 2-臺中市勞工局外籍移工非法容留工作特殊態樣認定須知
附件 3-各直轄市政府與勞動法令相關的裁罰基準
附件 4-其他直轄市既有之法規內容
附件 5-期末報告修正前後對照表
附件 6-說明與回應臺中市政府勞工局各項自治法規、委辦規則、行政規則之整合探討委託研究計畫」期末報告審查會議紀錄
附件 7- 108 年 7 月 22 日期初座談會議紀錄
附件 8-108 年 11 月 18 日期末報告審查會議紀錄

壹、研究主旨

近年來，勞動法令的不斷修正，諸如勞動基準法中一例一休相關問題、就業服務法中四萬元以下薪資需公開等，其目的為保障勞工權益，上開之修正透過新聞媒體及政府機關的宣導，人們逐漸了解自己擁有的權益，使得現代人的勞動意識逐漸抬頭，也因此勞工更懂得為自己發聲、為自己爭取權利。

其中一例一休修法方向與目的本身是為保障勞工權益並兼顧資方經營管理之彈性，故應為美事一樁。但因勞資政三方溝通不良導致整個修法變成三方皆輸的局面，因此勞動部於 2018 年 1 月再次修正相關規定。上述之情形，突顯出目前勞動法令修正與執行上的困境。

另外勞動法令要能順利執行，中央政府與地方政府相互配合亦是不可或缺，如勞動檢查、就業服務、身心障礙者就業與創業服務等。再如近期外送員適用法令之爭議，勞動部雖將外送員與平台的關係定性為僱傭關係[1]，惟遭外送平台否認，因此雙方是否真為僱傭關係仍需透過訴訟待司法機關的釐清，在冗長的爭訟過程中，為保障外送員之勞動權益，臺中市政府勞工局率先協助勞工組成「外送工會」[2]提供外送員相關之保障。由上述之例子可以明確得知，中央政府與地方政府執行勞動法令之間並非單純之上下之關係，更應包含相互協助執行法令、保障勞工之平行對等之關係。

由於勞動相關法規命令多如牛毛，若無適當進行調配與整合，將會使政令難以有效推動與執行。是以，本研究計畫，將直轄市政府所掌管的自治條例、自治規則與行政規則進行相關盤點與研究，並提出結論與建議藉此維護勞工權益、促進勞資和諧、推動政令與執行重要方案。

---

[1] 職安署公布食物外送平台業專案檢查結果，
https://www.osha.gov.tw/1106/1113/1114/26461/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

[2] 強化外送員權益保障 中市府研議自治條例納管平台業者，
https://news.sina.com.tw/article/20191104/33200464.html(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

貳、問題背景與現況分析

中央與地方關於勞動法規其權責劃分，一直以來都是爭議不斷且難以解決，主要原因在於憲法、地方制度與各個勞動法令規範不備所造成。依據憲法第 108 條第 1 項第 13 款規定，勞動法及其他社會立法由中央立法並執行之，或交由縣市執行之。地方制度法第 18 條第 5 款明訂勞資關係與勞工衛生安全為直轄市自治事項。其他勞動相關法規，其規定常以，主管機關在中央為勞動部，在地方為直轄市政府。是以，在法制上中央與地方權責並沒有完善的規劃與劃分。又臺中縣市政府過去關於勞動檢查與就業服務行政業務部分，均是中央政府統籌辦理，在臺中縣市合併升格為直轄市後，勞動部逐步將其權責下放給予現在的臺中市政府，然因法令規範的不完善，加諸勞動法令近幾年來不斷頻繁的修正，因此勞動部將部分勞動檢查與就業服務交由臺中市勞工局委辦，對於勞動市場中之勞資政等各方關係確實產生微妙影響。

以就業服務來看，過往失業補助、失業認定、職業媒合等行政業務均係由勞動部進行辦理，然縣市合併升格後，勞動部將此部分業務在一定時間內交由直轄市政府委辦[3]。因此直轄市政府對於就業服務開始有一定的權責得辦理相關行政業務，然而中央並未完全將權力下放給予地方政府，如外國人僱用相關問題，也就形成了中間有權責難以界定的模糊地帶。因此，關於就業服務法以及一些勞動法規上的補助事項，中央與地方政府的權責為何？其關聯性為何？實有釐清之必要。

關於勞動檢查，過往勞動檢查除了臺北市與高雄市各自獨立進行檢查業務外，其餘都是中央政府統籌辦理檢查，其目的在於避免地方縣市政府與地方工商團體產生不必要的矛盾或者不正當之關係。然縣

[3]勞動部 105 年 03 月 02 日勞動發就字第 10505017611 號函。

市升格後，中央政府逐步將勞檢範圍授權給予直轄市政府辦理 。其中勞動檢查較有爭議者為勞動基準法、就業服務法、性別平等法等涉及勞動裁罰的部份，並多數法規沒有先要求「改善」後裁罰的緩和措施，因此造成雇主一旦違法就直接面臨高額裁罰。故如何整合與應用行政程序法、行政執行法、行政罰法和勞動法令，使得裁罰更符合比例原則是當前勞動檢查重要之課題。

綜上所述，臺中市政府現階段面臨的現況在於:首先，中央法令的規定太過嚴苛，地方政府執行上不具彈性，造成地方政府與資方關係之緊張。其次，中央政府相關法令規範上與地方政府關係為何？有待釐清。最後各地方產業結構並不相同，因此法規制定上亦不相同。臺中市政府是否可以借鏡其他直轄市之法令來完善本身的制度規範，本計畫將一併提出建議。

參、研究方法與過程

一、研究方法

本計畫採多面向方式共同執行，計畫主持人、公司內律師及研究助理負責勞工相關制度之研究，以文獻回顧之研究方式盤點分析各直轄市勞工(動)局主管之勞工法規，並與臺中市政府勞工局主管法規制度加以比較，最後提供建議給予臺中市政府勞工局。。

(一)比較法分析法

蒐集勞動部、直轄市政府與國外有關勞動法令之規定，全部整理之後比較相互間之差別與優缺點，藉以發現問題並提出討論，以做為本計畫研究之參考。

(二)文獻案例分析法

藉由文獻分析法蒐集勞動部、直轄市政府和國外相關專書、學術論文、期刊、官方文獻資料等，並佐以網路上取得之官方組織、私人組織之公開文獻，豐富文章之內容後，加以統整分析。

二、過程說明

本計畫希望透過研究中央與各地方勞動法規，藉以釐清目前勞工在法律上擁有權利與負擔義務，計畫欲達成目標，下就各目標之工作進度進行相關說明。

(一) 盤點臺中市勞工局主管法規並與其他直轄市和中央法規進行分析與比較：

目前各直轄市法規盤點已經完成(詳見附件 1)，就盤點完成之法規預計分為三大項目，並針對各項目法規內容進行分析與比較，本計畫將各直轄市法規分為四大項目分別為 1.勞動權益基金中央與地方法規 2.身心障礙者中央與地方法規 3.各直轄市裁罰基準比較 4.其他法令規範比較，並就各法規類別進行分析與比較，最後提出結論與建議。

(二) 就業服務法第 44 條，外籍勞工非法容留相關問題研究：

隨著台灣不斷的開放外籍勞工，目前外籍勞工在台灣人數已達數 10 萬人之多[4]，除了基本的就業與生活外，外籍勞工目前最大的爭議即為非法容留的認定。由於就業服務法第 44 條規定對於企業主太過於嚴苛且僵化，當企業主為初犯時並無先輔導其改善，改善無效後再裁罰之彈性空間[5]，形成雇主一但被認定在運用外籍勞工勞動力時，有違反就業服務法第 44 條的規定，不論是否故意過失或者情節輕重，勞工局只能夠依法裁罰。

因此對於外籍勞工容留問題，本計畫透過行政法原理原則進行相關分析與比較，嘗試分析非法容留相關問題，並提出結論與建議。

(三) 工會成員勞動權益保障問題：

勞工權益基金對於勞工訴訟補助僅扶助具有勞工身分之人，惟若當事人有加入工會但不具有勞工身分時，究竟勞工權益基金是否可以扶助？依照勞資爭議處理法第 6 條第 2 項第 3 款之規定，勞方當事人有因工會法第 35 條第 1 項第 1 款至第 4 款所定事由，遭受不利對待時，依法可以請求扶助。然而並非所有工會都是由勞工組成，如教師工會，教師不具勞工身分，又遭受學校開除時，是否可以申請扶助？關於工會法、勞資爭議處理法、勞工權益基金三者間如何應用方能有效保障勞工權益為本計畫欲達成重要目標。

因此對於工會成員勞工身份權益保障問題，本計畫以台灣、德國、美國為例進行分析與比較，並提出結論與建議。

(四) 零工經濟工作者的勞工身分的認定：

零工經濟是指由工作量不多的自由職業者構成的經濟領域，然而這類的工作本身並非長期固定，如時下最流行的飲食外送員，這類的

---

[4] 外勞在台人數，https://asean.taichung.gov.tw/FP_NumPeo/FP_NumPeoPageView(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

[5] 以道路交通處罰條例為例，該條例其中第 92 條第 4 項明定「輕微違規勸導」，以先勸導後處罰之模式要求人民遵守行政法上義務，然就業服務法並無此相關規定

工作者並沒有完善的法規制度保護，因此如何保障他們的權益是各國極欲解決的問題。本計畫目前已經透過比較分析台灣、歐盟與德國，並提出結論與建議。

(五) 盤點有關於特教生權益、大量解僱、無薪假之法規：

目前已經盤點各地方政府對於特教生權益、大量解僱、無薪假之法規，並提出結論與建議。

(六) 青年事務相關問題盤點與比較分析：

台灣目前因經濟嚴重停滯並逐漸下滑，面臨高工時、低薪資及少子化的問題，使得青年就業、創業、成家生育都面臨極大的挑戰，因此青年事務是政府急需解決的問題。針對本項目，目前已經盤點完各地方縣市針對青年事務所建置之法規，並透過比較分析，提出結論與建議。

(七) 行政法規與勞工法規交互應用之研究：

目前已經就行政法原理原則與勞工法規進行資料蒐集與探討，並針對「備查」法制上的意義進行文獻分析與比較，本計畫將就「備查」、「核備」與「核定」研究分析提出結論與建議。

肆、資料分析與討論

本計畫研析已蒐集資料，下就進行分析與比較:

一、勞工權益基金中央與地方法規

(一) 前言

依據就業服務法第 55 條規定，雇主聘僱外國人時必須繳交「就業安定費」，該費用目的為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。故雇主聘僱外籍勞工應繳納就業安定費，作為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務之用。

勞工權益基金設於民國(下同)98 年，目的在於勞資糾紛發生時，為避免勞工因資力不足，無法委任法律專業人員幫助其解決勞資糾紛，因此特別設立勞工權益基金，於 99 年併入就業安定基金成為分基金。勞工權益基金設置法源係依照勞資爭議處理法第 65 條，為保障勞工，主管機關應設置勞工權益基金，於勞工處理勞資爭議事件時，給予應有的扶助。因此，為辦理勞工就業、失業與訴訟相關問題，勞動部特別設立就業安定基金與勞工權益基金，兩者收支、保管與運用均以就業安定基金收支保管及運用辦法作為規範。其中勞動部勞工權益基金專款專用，只處理勞資糾紛所引起的訴訟扶助問題，其餘就業與失業問題則交由就業安定基金處理。

除勞動部設置有勞工權益基金外，地方縣市政府亦有設置勞工權益基金，中央與地方勞工權益基金用途及範圍，於訴訟扶助這部分無明顯差異。然而中央勞工權益基金僅用於訴訟扶助相關，對於訴訟以外之補助，則是以就業安定基金或是其他中央財政予以補助。而地方勞工權益基金補助範圍，則隨地方法治不同而有不同之規範。因此，中央與地方勞工權益基金關係為何？各地方縣市政府勞工權益基金運用上差異為何？本計畫以下就法規範圍、施行方式進行相關比較。

(二) 法規體系表

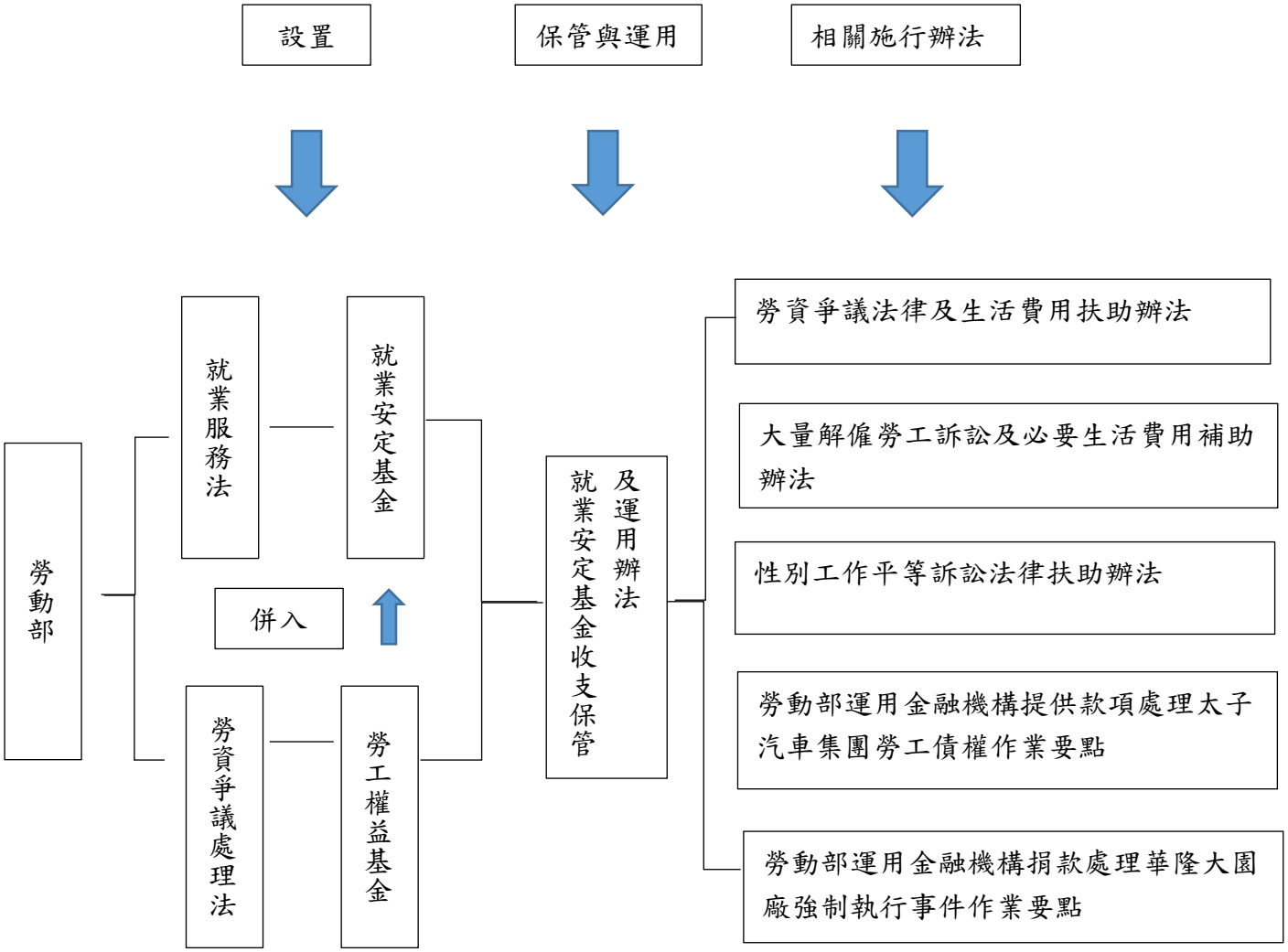

圖 1 中央法規勞工權益基金

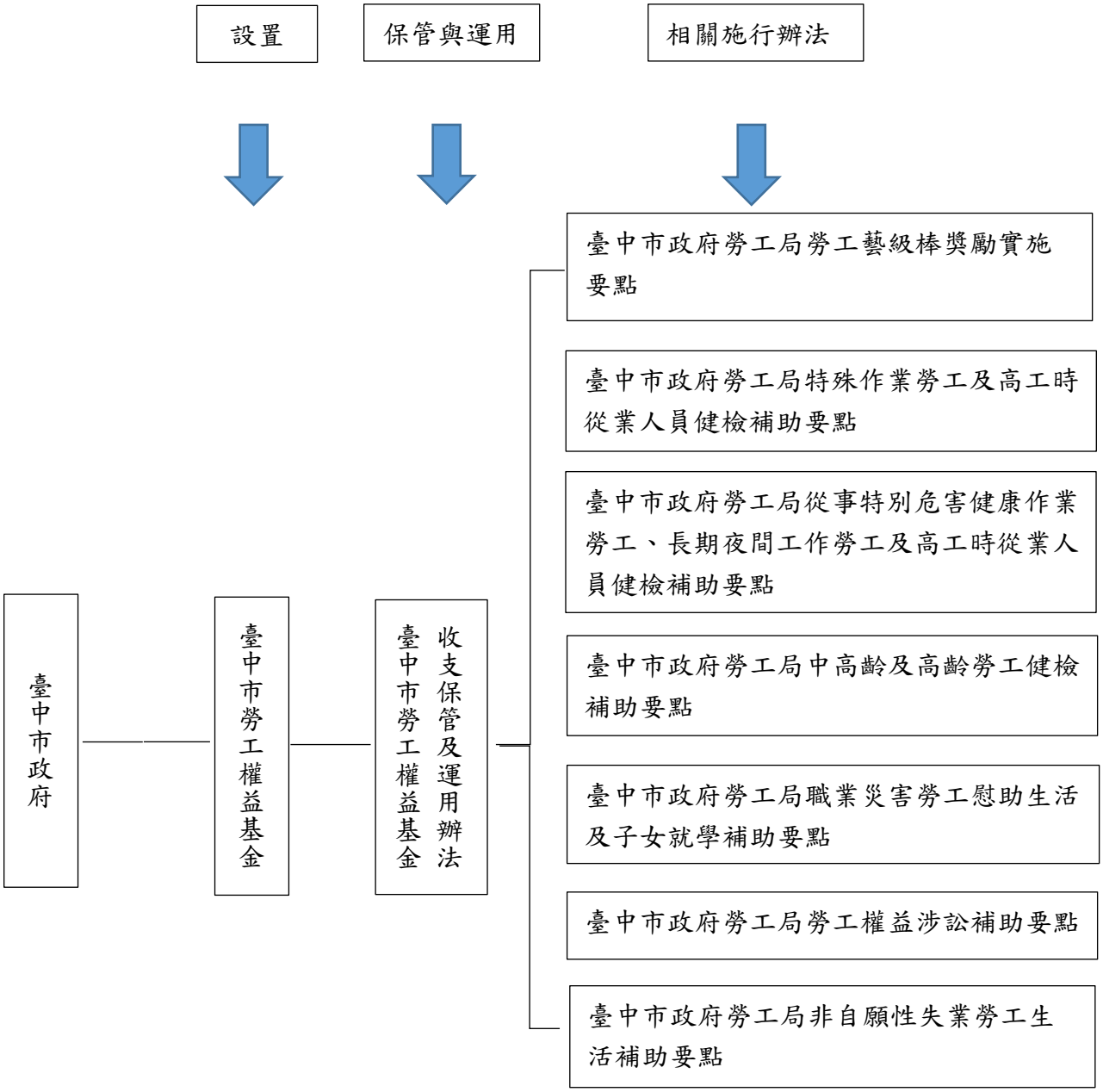

圖 2 臺中市勞工權益基金法規

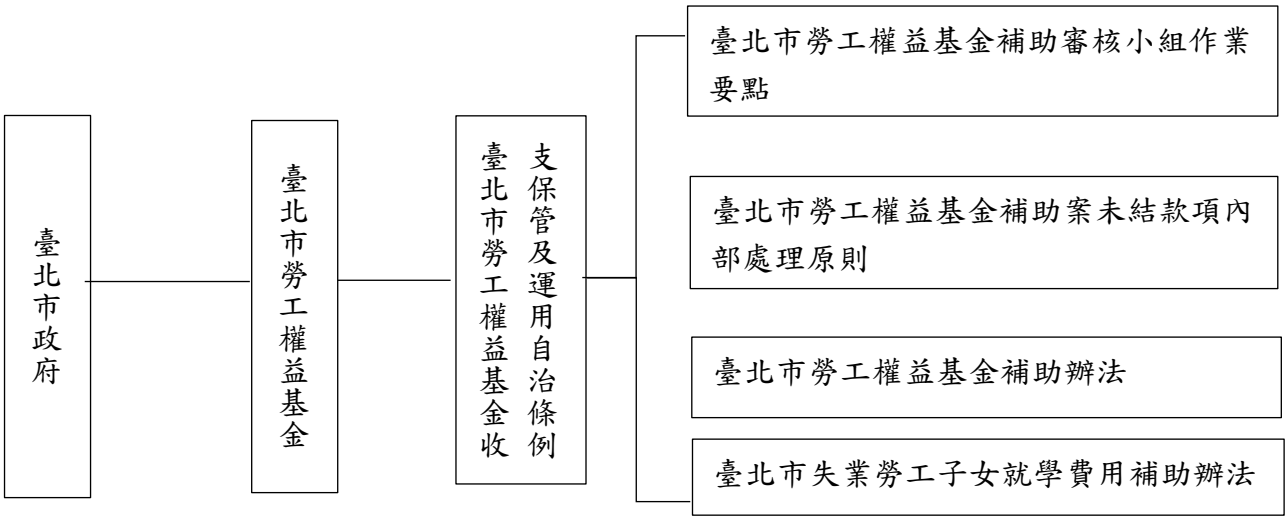

圖 3 臺北市勞工權益基金法規

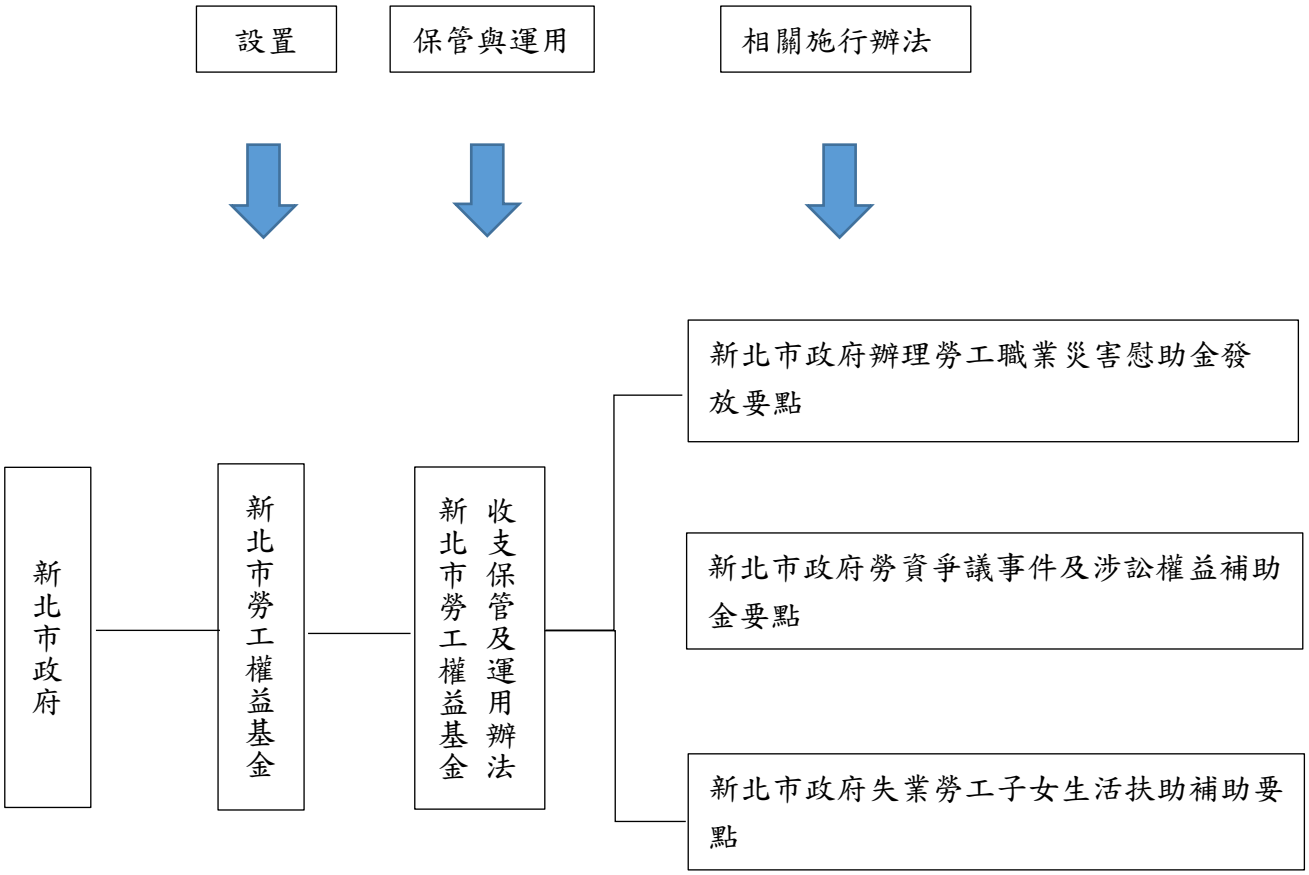

圖 4 新北市勞工權益基金法規

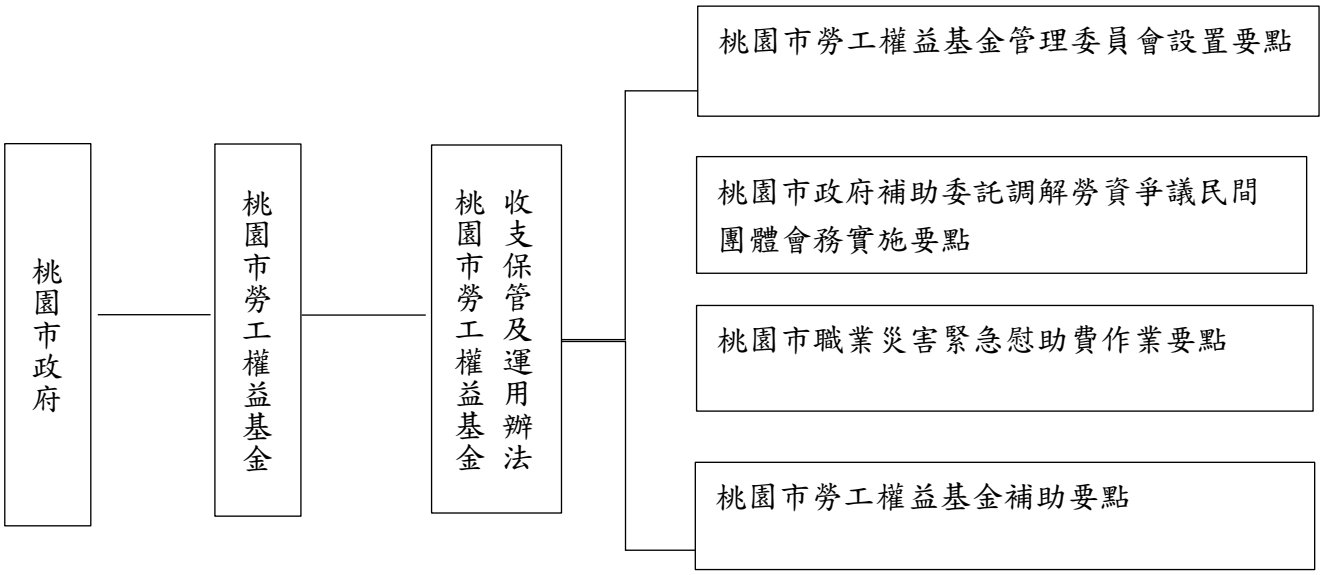

圖 5 桃園市勞工權益基金法規

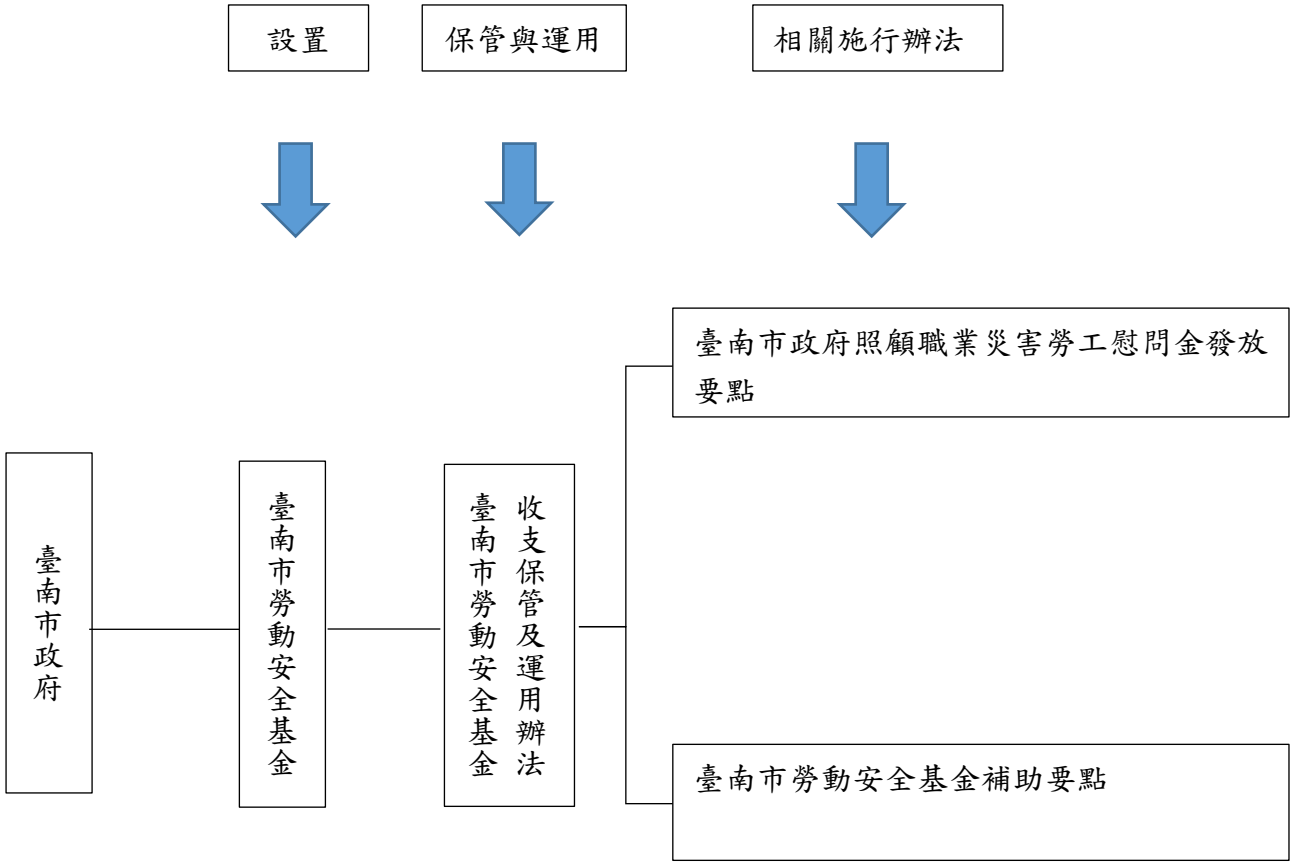

圖 6 臺南市勞工權益基金法規

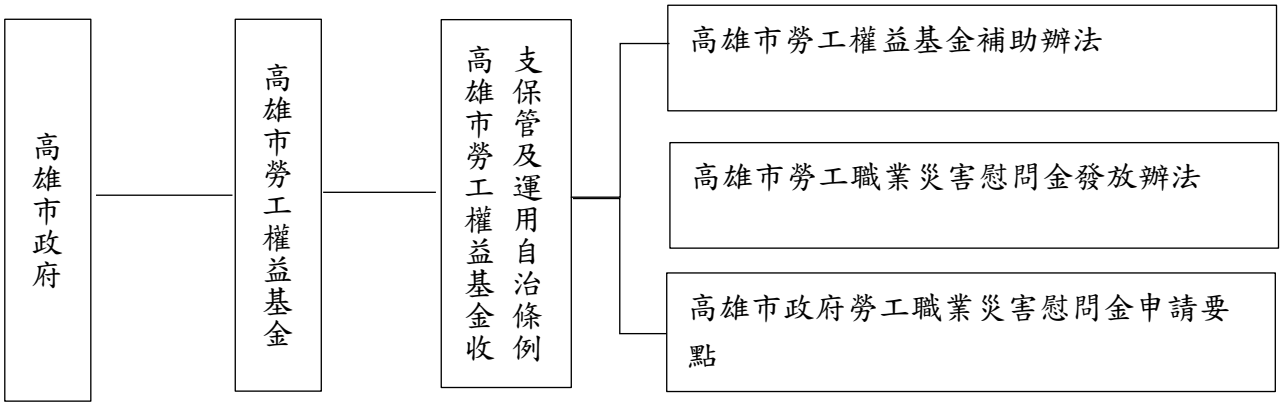

圖 7 高雄市勞工權益基金法規

編號			法規名稱	勞動部	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	高雄市	台南市	說明
勞動部與直轄市政府均有之扶助規範	1.	勞動部	(1)勞資爭議法律及生活費用扶助辦法 (2)性別工作平等訴訟法律扶助辦法	○	○	○	○	○	○	○	1.規範法規與法規位階雖有不同，但中央與地方對於勞資爭議扶助的範圍與方式並無太大差異。 2.全體勞工只要符合申請條件只能擇一向中央或向地方申請扶助，不能同時申請。 3.勞工權益基金只有臺南市將其命名為勞動安全基金，惟其主要運用範圍與中央和其他直轄市勞工權益基金並無不同。
		各直轄市政府	(1)臺中市政府勞工局勞工權益涉訟補助要點 (2)臺北市勞工權益基金補助辦法 (3)新北市政府勞資爭議事件及涉訟權益補助金要點 (4)桃園市勞工權益基金補助要點 (5)臺南市勞動安全基金補助要點 (6)高雄市勞工權益基金補助辦法								

編號		法規名稱	勞動部	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	高雄市	台南市	說明
勞動部專有之扶助方案	2.	大量解僱勞工訴訟及必要生活費用補助辦法	○	╳	╳	╳	╳	╳	╳	
	3.	勞動部運用金融機構提供款項處理太子汽車集團勞工債權作業要點	○	╳	╳	╳	╳	╳	╳	
	4.	勞動部運用金融機構捐款處理華隆大園廠強制執行事件作業要點	○	╳	╳	╳	╳	╳	╳	
臺中市政府獨有之規範	5.	臺中市政府勞工局勞工藝級棒獎勵實施要點	╳	○	╳	╳	╳	╳	╳	
	6.	臺中市政府勞工局從事特別危害健康作業勞工、長期夜間工作勞工及高工時從業人員健檢補助要點	╳	○	╳	╳	╳	╳	╳	
	7.	臺中市政府勞工局中高齡及高齡勞工健檢補助要點	╳	○	╳	╳	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	勞動部	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	高雄市	台南市	說明
部份直轄市政府擁有之規範	8.	(1)臺中市政府勞工局職業災害勞工慰助生活及子女就學補助要點 (2)新北市政府辦理勞工職業災害慰助金發放要點 (3)桃園市勞工權益基金補助要點 (4)臺南市規範於臺南市政府照顧職業災害勞工慰問金發放要點	╳	○	╳	○	○	○	╳	1.臺北市對於職業災害有慰問金發放業務，然而該慰問金的發放不是使用勞工權益基金發放。而是另外立法為臺北市勞工職業災害慰問金發給自治條例
	9.	(1)臺中市政府勞工局非自願性失業勞工生活補助要點 (2)臺北市失業勞工子女就學費用補助辦法 (3)新北市政府失業勞工子女生活扶助補助要點	╳	╳	○	○	╳	╳	╳	1.桃園市、台南市和高雄市並無制訂相關補助辦法或要點，而是配合勞動部辦理失業子女相關補助之申請。

	編號	法規名稱	勞動部	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	高雄市	台南市	說明
	10.	(1)臺北市勞工權益基金補助審核小組作業要點 (2)桃園市勞工權益基金管理委員會設置要點	╳	╳	○	╳	○	╳	╳	
	11.	臺北市勞工權益基金補助案未結款項內部處理原則	╳	╳	○	╳	╳	╳	╳	
	12.	桃園市政府補助委託調解勞資爭議民間團體會務實施要點	╳	╳	╳	○	╳	╳	╳	1.臺中市有相同之規範，但是補助相關民間團體不是使用勞工權益基金支出，而是使用勞動部就業安定基金支出。
	13.	桃園市職業災害緊急慰助費作業要點	╳	╳	╳	○	╳	╳	╳	1.桃園市除了一般慰問金外，另設特別慰問金。勞工或其家屬可以同時請領不扣抵。

表 1 勞工權益基金法規比較表

(三) 法規分析

由上開圖表可以得知,目前中央勞動部關於保障勞工就業、失業、勞資訴訟等相關補助基金有就業安定基金與勞工權益基金,而地方政府則為勞工權益基金，比較分析如下

1.勞資爭議扶助

勞工權益基金是依據勞資爭議處理法所設置,主要目的在於扶助勞工訴訟費用,避免勞工因為資力不對等因此受到訴訟上不利之對待,因此勞工權益基金運用在訴訟扶助這部分，中央與地方並無太大差異。

2.特定勞工健康檢查

臺中市為保障勞工健康，特別針對部分從事危險工作、中高齡、長時間工作之勞工特別利用勞工權益基金進行相關健康檢查補助,這部分屬於臺中市獨有其他直轄市並無之規範。

3.職業災害與失業勞工子女就學補助

職業災害慰問金各直轄市都有規範,惟臺北市與高雄市並非規範由勞工權益基金補助職業災害勞工,而是由其他財政來源進行相關補助作業。至於失業子女就學問題直轄市做法有兩種:

(1)直接用勞工權益基金進行補助。

(2)配合勞動部相關專案，輔助勞工向勞動部申請補助。

4.其他勞工權益基金運用規範

由於勞工權益基金各直轄市得自由運用，因此補助運用得由各地方直轄市政府自由決定，各地方直轄市政府得就當地產業現況或勞工困境制定相關規定。以無薪假為例，雇主因為景氣關係必須減少產能,縮減工時,得在符合「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」規定內和勞工協商，取得勞工同意後，縮減勞工工時，而勞工因工時縮減生活勢必受到影響，此時地方直轄市政府得就勞工權益給予必要之補助。

二、身心障礙者中央與地方法規

(一) 前言

在現今社會，就業工作為現代人獲取生活必需資源、建立社會人際關係、滿足社會認可的主要方式。保障所有人民具有工作的權利，亦是民主法治國家的基本精神，具有促進人力資源利用最大化，增進個人尊嚴以及社會凝聚力，並帶給個人成就並促進社會福祉的功能。在我國憲法中，每個人的工作權是受到保障的，這當然也包括身心障礙者在內。

在台灣對身心障礙者勞動權益的保障最早為 1980 年代的殘障福利法，當時立法目的是基於慈善救助觀點，讓身心障礙者勞動受到法律保護。該法施行直至 2007 年，政府參考聯合國「身心障礙者權利公約」（Convention on the Rights of Persons with Disabilities,CRPD）的人權保障精神，將原本的法規更名為身心障礙者權益保障法。2014 年，立法院審查通過「身心障礙者權利公約施行法」，CRPD 所揭示之相關規定，開始具有國內法律效力[6]。

事實上，身心障礙者因身體上的缺失，除了影響正常學習外，亦會產生認知學習及社會適應上的限制，造成心理的挫折及社會適應不良，這些伴隨而來的問題都會造成他們在職場上工作的限制，形成拒絕工作或者無法勝任職場最後退出職場的窘境[7]。根據衛生福利部 105 年身心障礙者生活狀況及需求調查報告顯示，在台灣身心障礙者的工作參與率只有 20.41%，遠低於一般求職就業者，而身心障礙者參與的工作以「製造業」占 20.93%最多，其次為「批發及零售業」占 14.05%，

[6] 聘用了，然後呢?，https://medium.com/@tahr1984/crpd-2a666ce115f5 (最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

[7] 身心障礙者社會心理適應的輔導，https://www.taiwanjobs.gov.tw/internet/jobwanted/docDetail.aspx?uid=1251&docid=25887(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

「支援服務業」占 12.56%居第三[8]，，職業則以「基層技術工及勞力工」占 27.5%最多。身心障礙受僱者中，有 71.4%從事典型勞動工作，另有 28.6%從事非典型勞動工作，其中以「部分工時」占 17.1%最多，其次是「臨時工作」占 8.2%、「勞動派遣」占 3.7%。從事非典型工作的原因為「找不到合適的全時正職工作」及「體能限制，只能從事部分工時工作」較高。

由上述勞動部調查報告結果可以顯示，身心障礙者在求職就業上有極大的困難，主要是一般人仍對於身心障礙者的工作能力認知上並不全面，很容易產生所謂的「呆板印象」，先幫身心障礙者貼上標籤[9]。更甚者更會有先入為主的「歧視」想法直接否定身心障礙者的工作能力，上述種種因素都影響到身心障礙者在職場找尋工作時，面臨到的困難度。

為保護身心障礙者的工作權，中央政府與地方政府都有相關法規規範，然規範的範圍是否充足，以及中央與地方如何配合施行，都是值得探討的問題，為釐清身心障礙法規規範的問題，本計畫下就中央法規與地方政府法規進行統整與比較分析，藉此可以了解目前對於身心障礙工作權上的保障、中央政府與地方政府的關聯性，並給予臺中市政府勞工局法規建置、修訂及業務推行的方向。

[8] 105 年身心障礙者勞動狀況摘要分析，
https://www.mol.gov.tw/statistics/2462/19476/19060/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
[9] 參吳秀照，從理論到實踐：身心障礙就業服務之理念與服務輸送的探討，社區發展季刊第 112 期，2005 年 12 月，頁 112

(二) 身心障礙法規發展圖[10]

民國 69 年至 86 年
殘障福利法

↓

民國 86 年至 96 年
身心障礙者保護法

↓

民國 96 年至今
身心障礙者權益保障法

↓

民國 103 年至今
身心障礙者權利公約施行法

↓

民國 106 年
政府提出身心障礙者權利公約施行法英文版，邀集五位專家組成國際審查委員會（International Review Committee，IRC），該委員會給出 85 項修正意見

圖 8 身心障礙者法規發展圖

[10] 淺談國際審查委員會對身心障礙者權利公約基本原則之檢視，https://hre.pro.edu.tw/article/3905(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

(三) 中央法規體系表

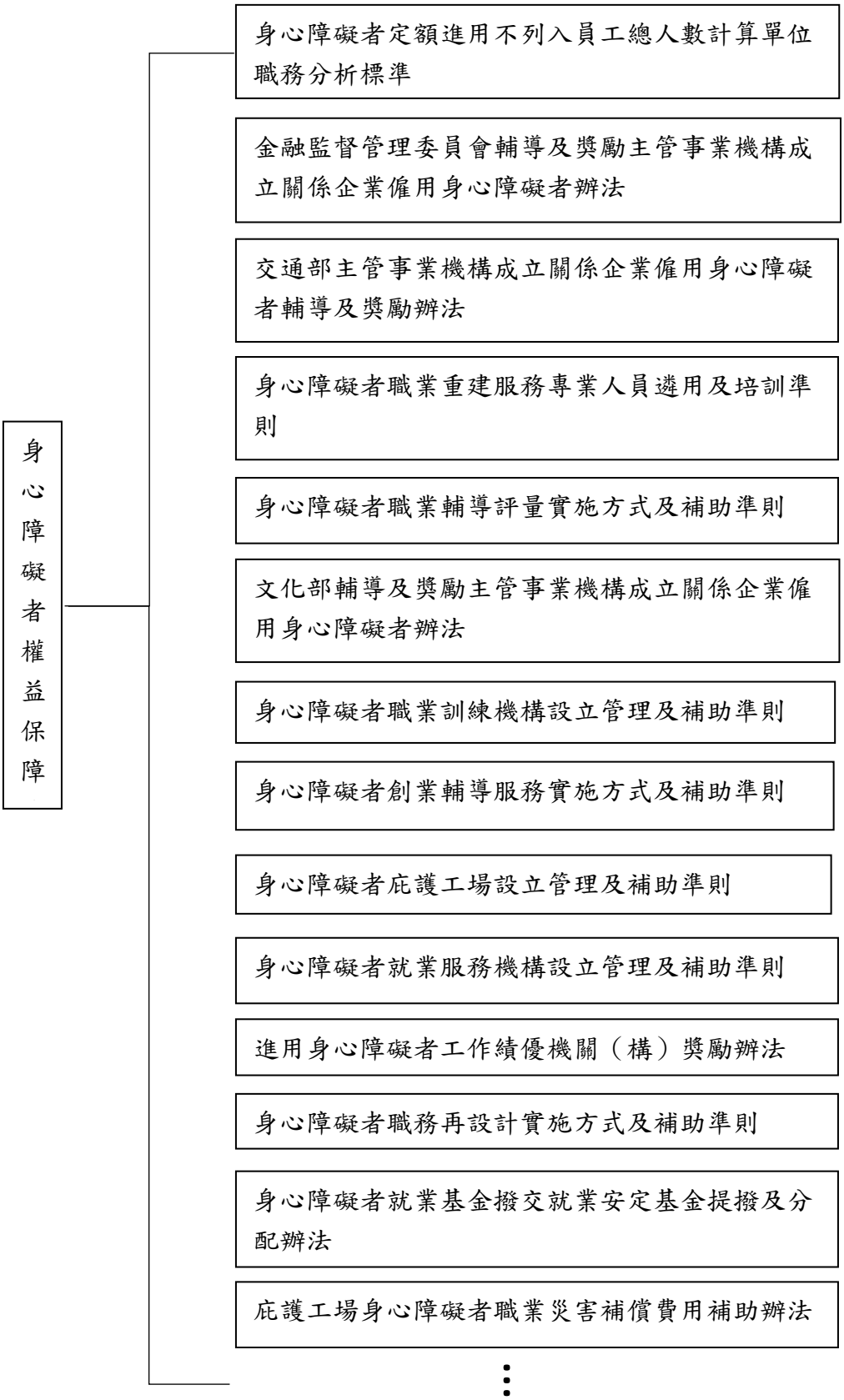

圖 9 中央身心障礙者福利法規

(四) 地方政府法規體系表

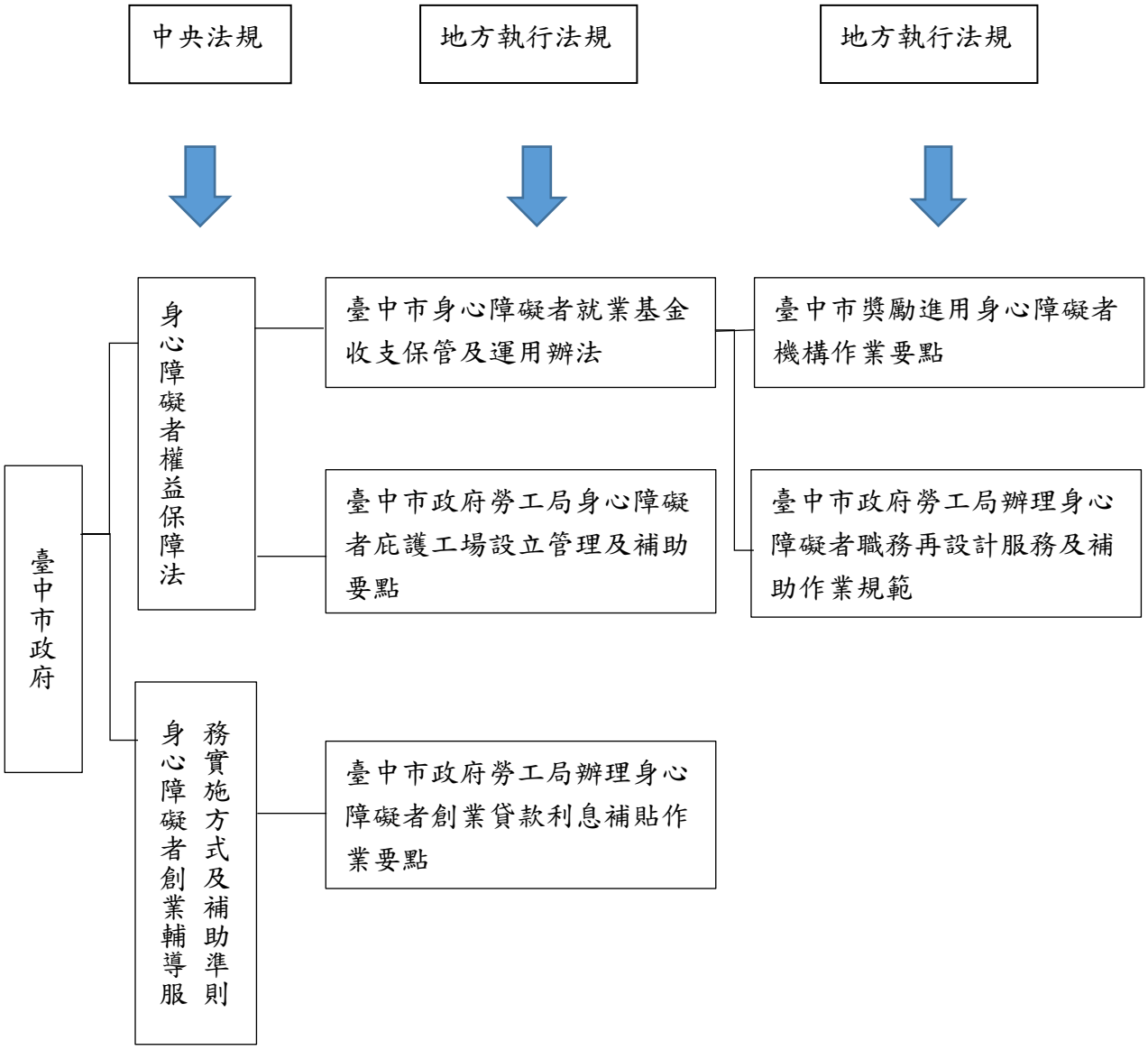

圖 10 臺中市身心障礙者福利法規

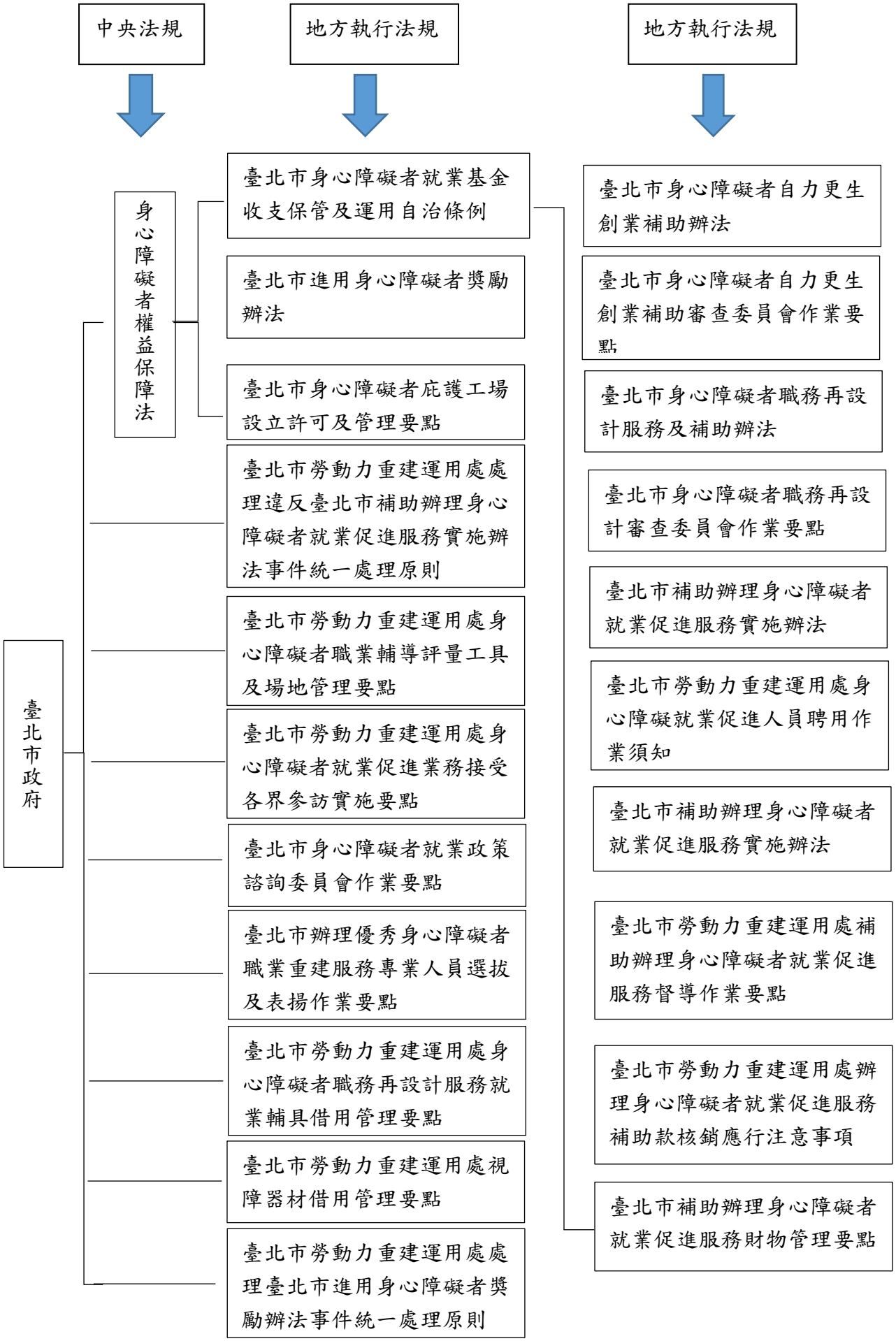

圖 11 臺北市身心障礙者福利法規

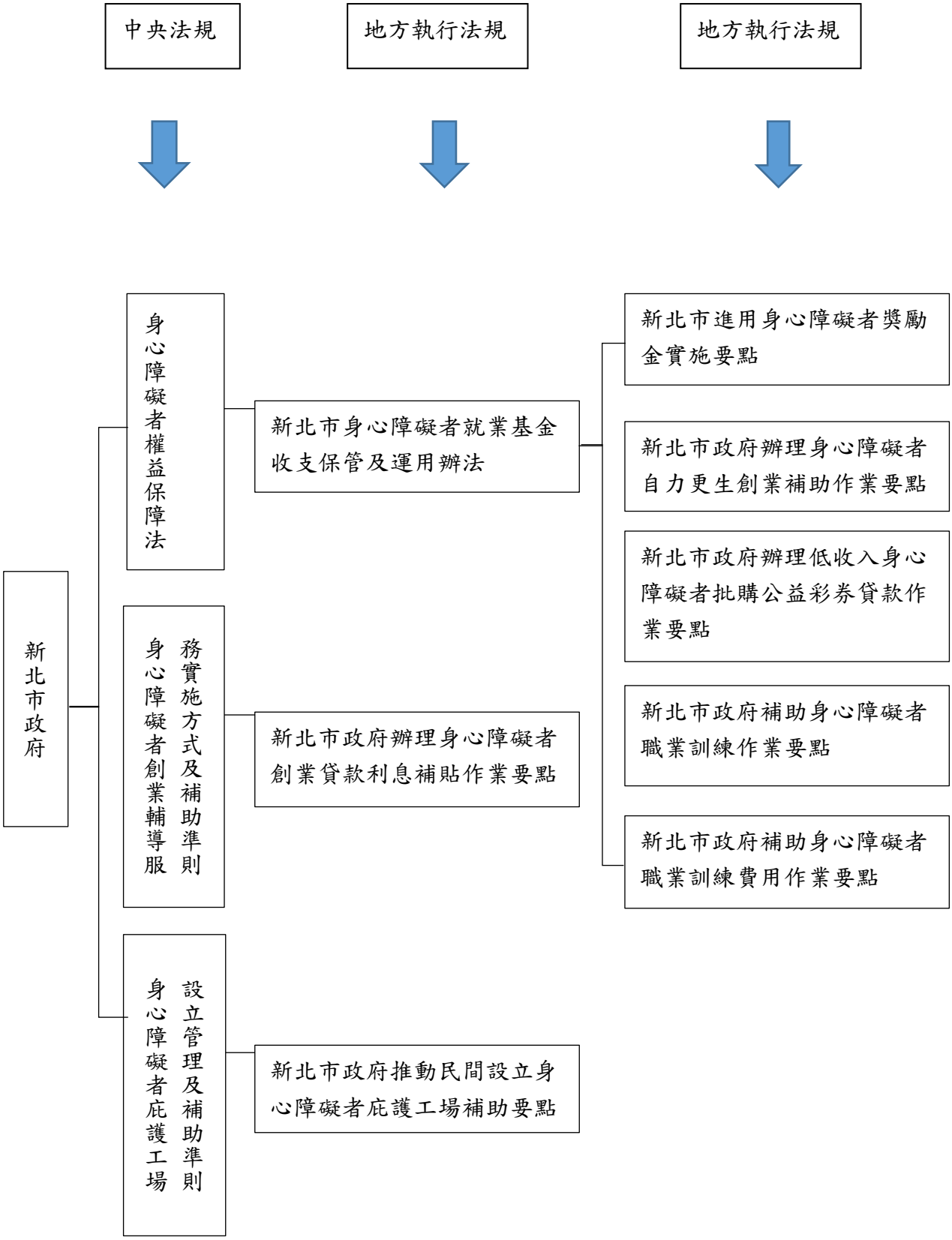

圖 12 新北市身心障礙者福利法規

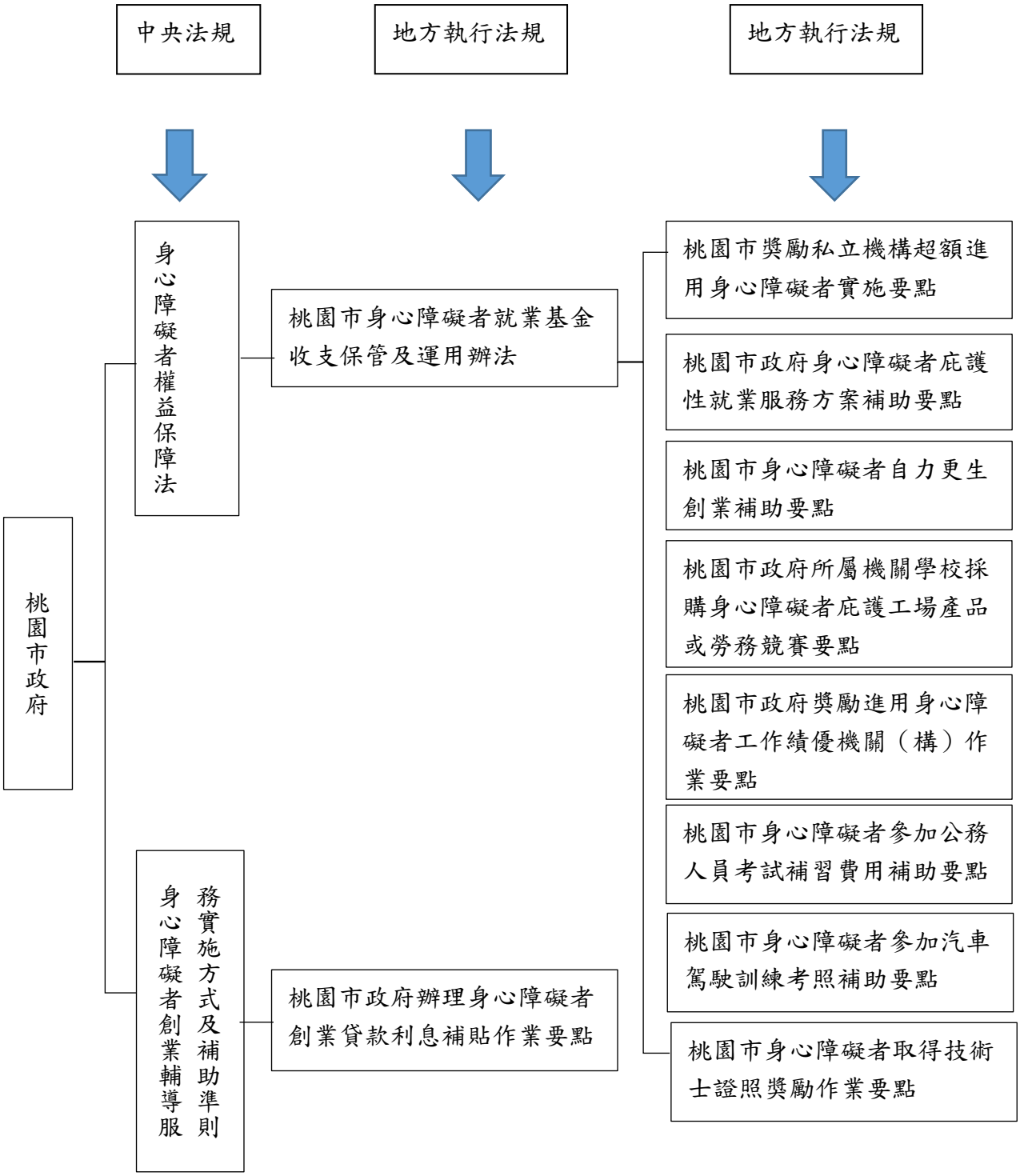

圖 13 桃園市身心障礙者福利法規

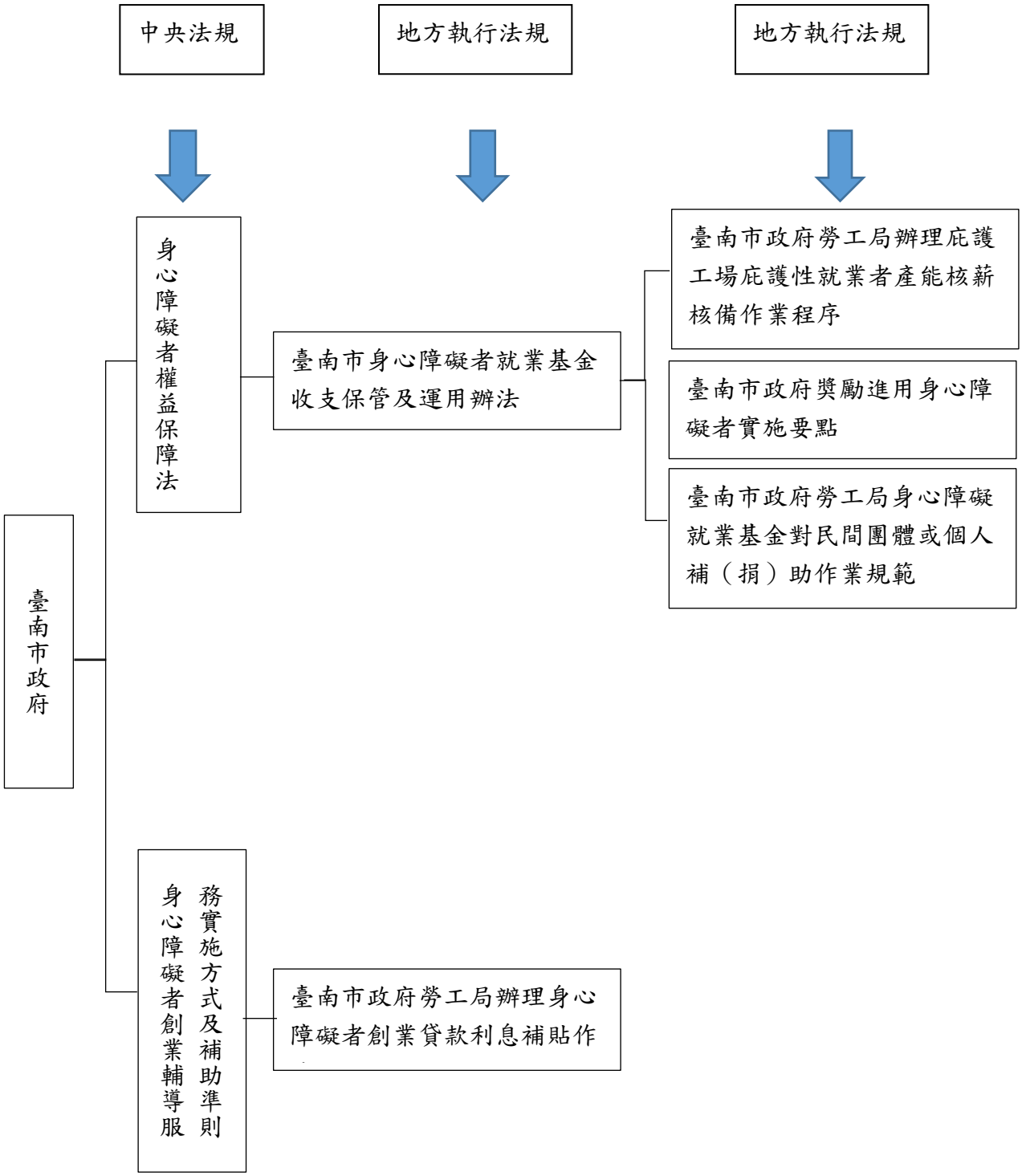

圖 14 臺南市身心障礙者福利法規

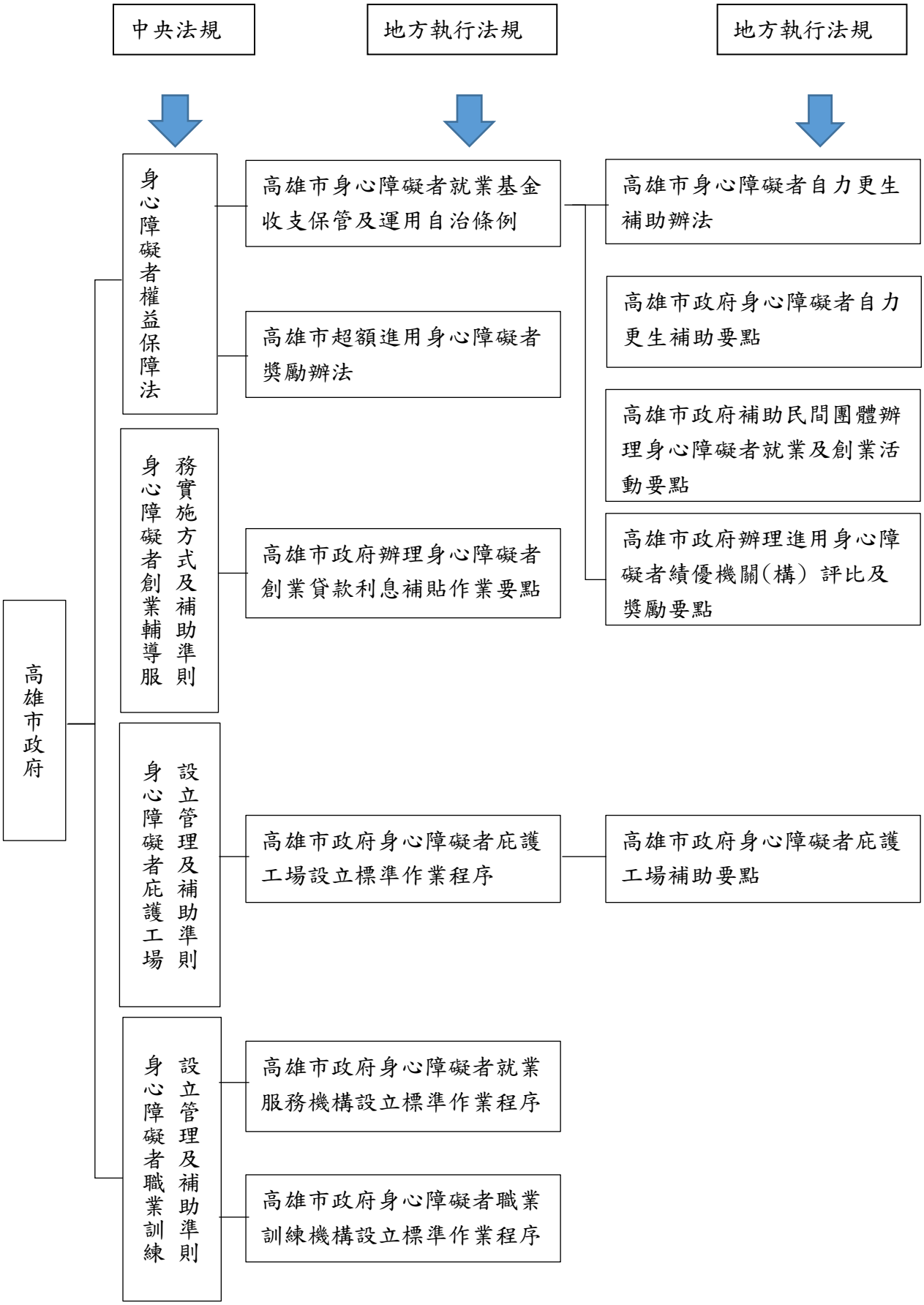

圖 15 高雄市身心障礙者福利法規

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
直轄市政府均有之規範	1.	(1) 臺中市身心障礙者就業基金收支保管及運用辦法 (2) 臺北市身心障礙者就業基金收支保管及運用自治條例 (3) 新北市身心障礙者就業基金收支保管及運用辦法 (4) 桃園市身心障礙者就業基金收支保管及運用辦法 (5) 臺南市身心障礙者就業基金收支保管及運用辦法 (6) 高雄市身心障礙者就業基金收支保管及運用自治條例	○	○	○	○	○	○	1.六都均有成立身心障礙者就業基金，而該基金成立均是依身心障礙權益保障法第43條第1項所成立，目的在於保障身心障礙者工作權

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	2.	(1) 臺中市政府勞工局身心障礙者庇護工場設立管理及補助要點 (2) 臺北市身心障礙者庇護工場設立許可及管理要點 (3) 新北市政府推動民間設立身心障礙者庇護工場補助要點 (4) 桃園市政府身心障礙者庇護性就業服務方案補助要點 (5) 高雄市政府身心障礙者庇護工場設立標準作業程序 (6) 高雄市政府身心障礙者庇護工場補助要點	○	○	○	○	○	○	1.庇護工場各縣市都有相關規定，內容主要大致為設立與管理

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	3.	(1) 臺中市政府勞工局辦理身心障礙者創業貸款利息補貼作業要點 (2) 新北市政府辦理身心障礙者創業貸款利息補貼作業要點 (3) 桃園市政府辦理身心障礙者創業貸款利息補貼作業要點 (4) 臺南市政府勞工局辦理身心障礙者創業貸款利息補貼作 (5) 高雄市政府辦理身心障礙者創業貸款利息補貼作業要點	○	○	○	○	○	○	

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	4.	(1) 臺中市獎勵進用身心障礙者機構作業要點 (2) 臺北市進用身心障礙者獎勵辦法 (3) 新北市進用身心障礙者獎勵金實施要點 (4) 桃園市獎勵私立機構超額進用身心障礙者實施要點 (5) 臺南市政府獎勵進用身心障礙者實施要點 (6) 高雄市超額進用身心障礙者獎勵辦法	○	○	○	○	○	○	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
部份直轄市擁有之規範	5.	(1) 臺中市政府勞工局辦理身心障礙者職務再設計服務及補助作業規範 (2) 臺北市身心障礙者職務再設計服務及補助辦法	○	○	╳	╳	╳	╳	1.雖然其他直轄市並無規範法規，但仍有推行職務再設計之業務。
	6.	(1) 臺北市身心障礙者自力更生創業補助辦法 (2) 新北市政府辦理身心障礙者自力更生創業補助作業要點 (3) 桃園市身心障礙者自力更生創業補助要點 (4) 高雄市身心障礙者自力更生補助辦法	╳	○	○	○	╳	○	
	7.	(1) 桃園市政府獎勵進用身心障礙者工作績優機關（構）作業要點 (2) 高雄市政府辦理進用身心障礙者績優機關(構) 評比及獎勵要點	╳	╳	╳	○	╳	○	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
臺北市政府獨有之規範	8.	(1) 臺北市勞動力重建運用處處理違反臺北市補助辦理身心障礙者就業促進服務實施辦法事件統一處理原則 (2) 臺北市勞動力重建運用處身心障礙者職業輔導評量工具及場地管理要點 (3) 臺北市勞動力重建運用處身心障礙者就業促進業務接受各界參訪實施要點 (4) 臺北市身心障礙者就業政策諮詢委員會作業要點 (5) 臺北市辦理優秀身心障礙者職業重建服務專業人員選拔及表揚作業要點 (6) 臺北市勞動力重建運用處身心障礙者職務再設計服務就業輔具借用管理要點	╳	○	╳	╳	╳	╳	1.臺北市政府針對身心障礙者法規範較多為實施細節性規定。

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
		(7) 臺北市身心障礙者自力更生創業補助審查委員會作業要點 (8) 臺北市補助辦理身心障礙者就業促進服務實施辦法 (9) 臺北市勞動力重建運用處身心障礙就業促進人員聘用作業須知 (10)臺北市補助辦理身心障礙者就業促進服務實施辦法 (11)臺北市勞動力重建運用處補助辦理身心障礙者就業促進服務督導作業要點 (12)臺北市勞動力重建運用處辦理身心障礙者就業促進服務補助款核銷應行注意事項 (13)臺北市補助辦理身心障礙者就業促進服務財物管理要點	╳	○	╳	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
新北市政府獨有之規範	9.	(1) 新北市政府辦理低收入身心障礙者批購公益彩券貸款作業要點 (2) 新北市政府補助身心障礙者職業訓練作業要點 (3) 新北市政府補助身心障礙者職業訓練費用作業要點	╳	╳	○	╳	╳	╳	
桃園市政府獨有之規範	10.	(1) 桃園市身心障礙者參加公務人員考試補習費用補助要點 (2) 桃園市身心障礙者參加汽車駕駛訓練考照補助要點 (3) 桃園市身心障礙者取得技術士證照獎勵作業要點	╳	╳	╳	○	╳	╳	
臺南市政府獨有之規範	11.	(1) 臺南市政府勞工局身心障礙就業基金對民間團體或個人補（捐）助作業規範	╳	╳	╳	╳	○	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
高雄市政府獨有之規範	12.	(1) 高雄市政府身心障礙者就業服務機構設立標準作業程序 (2) 高雄市政府身心障礙者職業訓練機構設立標準作業程序 (3) 高雄市政府補助民間團體辦理身心障礙者就業及創業活動要點	╳	╳	╳	╳	╳	○	

表 2 身心障礙者法規比較表

(五) 法規分析

由上表可以明確知道，中央法規以身心障礙者權益保障法為中心，制定出與身心障礙者相關之法規範，地方政府一樣以該法為中心，執行中央政府對於身心障礙者的相關政策，簡單分析如下:

1.身心障礙者就業基金

地方政府依照身心障礙者權益保障法，設置身心障礙者就業基金，並以該基金為中心，補助身心障礙者關於就業之事項，如職業訓練、獎勵民間團體企業超額進用身心障礙者、對身心障礙者的職務再設計等，藉此保障身心障礙者的就業權。

2.提供創業補貼

在身心障礙者創業方便，地方政府以「身心障礙者創業輔導服務實施方式及補助準則」為中心，對身心障礙者創業進行相關補貼，諸如租金補貼、設備購置補貼等，讓身心障礙者能夠創業，打破身體上的不足，擁有自己的事業。

3.設置庇護工場[11]

對有就業意願，但就業能力不足，無法在就業市場競爭之身心障礙者，政府設立庇護工場，提供庇護性就業服務，用以支持身心障礙者長期的就業服務機構。地方政府目前都有設置相關庇護工場申請及認定標準，以利身心障礙者就業。

最後在身心障礙法規部分，中央有許多法規都是補助地方設立，並且將相關業務交由地方政府委辦，而地方政府根據中央授權制定相關勞動法制辦理相關業務。身心障礙法規中央與地方的關係和上節勞工權益基金不一樣，勞工權益基金較具有獨立性，而身心障礙者法規的部分比較有從屬的關聯性。

[11] 身心障礙者庇護性服務，https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=69CA9940FDCD788E (最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

三、各直轄市裁罰基準比較

(一) 前言

在實務上各機關對於執行業務法律之裁罰案件幾乎都有訂頒裁罰基準表，作為執法同仁辦理裁罰案件時之重要依據與參考。法院實務上認為「行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用之一致性及符合平等原則，乃訂定行政裁量準則作為下級機關行使裁量權之基準，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政之平等原則，非法律所不許。」[12]因此行政機關裁罰基準表在符合母法授權的情況下，本身並不違反法律。

裁罰基準表，在性質上屬於行政程序法第 159 條之裁量性行政規則係屬行政機關之內部規範，直接拘束下級機關與內部公務員，當然，勞工局據以作成決定送達處罰對象，便因而間接產生對外之效力。且行政規則與平等原則結合，人民便可享有基於平等原則而主張機關應遵守無瑕疵裁量之請求權，執法人員必須自我約束。

基準表具有統一(裁罰)作業標準、傳承行政經驗、提高行政效率之功能，在實務上具有重要地位，但並非一成不變，如果個案情節特殊遇有重大合理之理由，機關仍得為不同之處置。

[12] 最高行政法院 93 年判字第 309 號判例

(二) 法規體系表

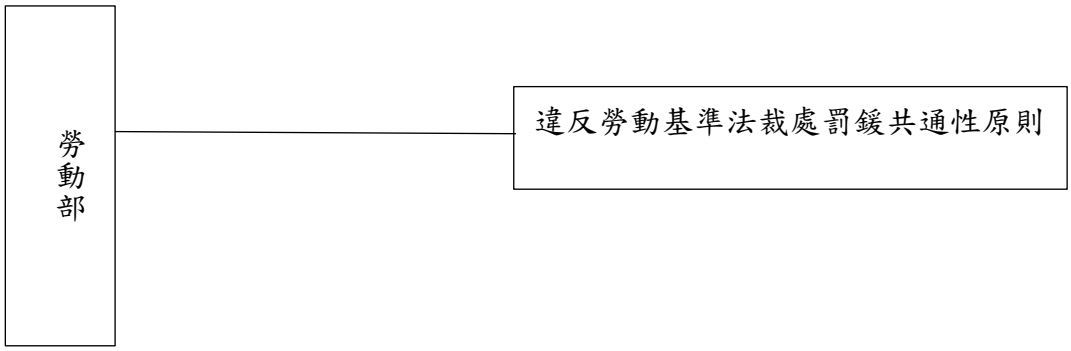

圖 16 勞動部裁罰基準圖

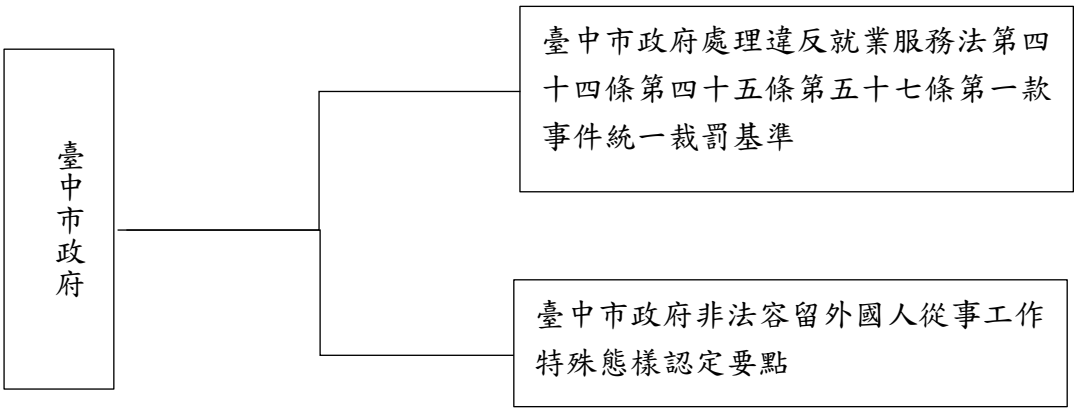

圖 17 臺中市裁罰基準圖

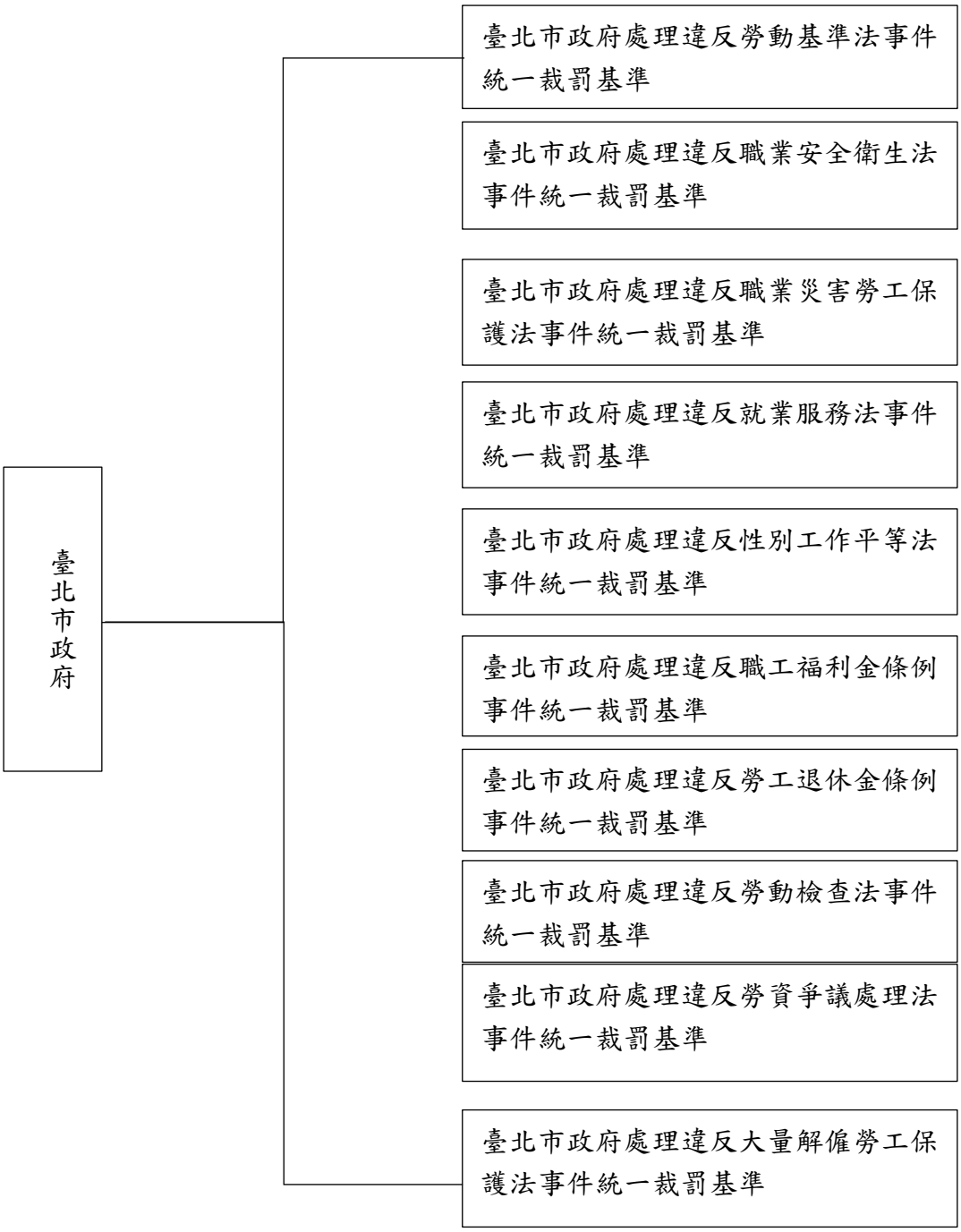

圖 18 臺北市裁罰基準圖

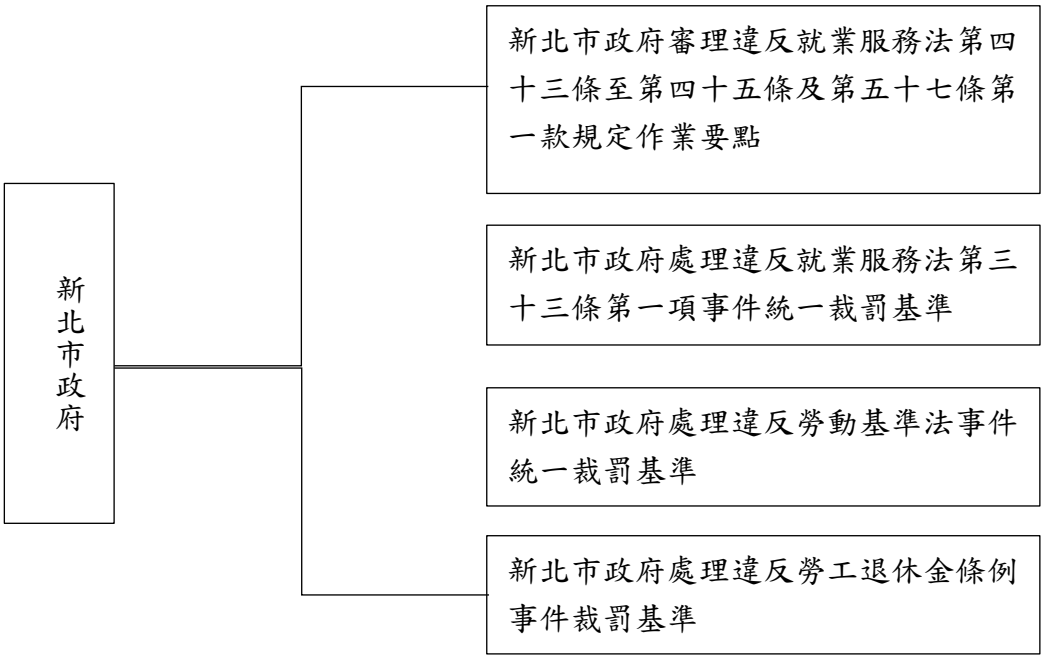

圖 19 新北市裁罰基準圖

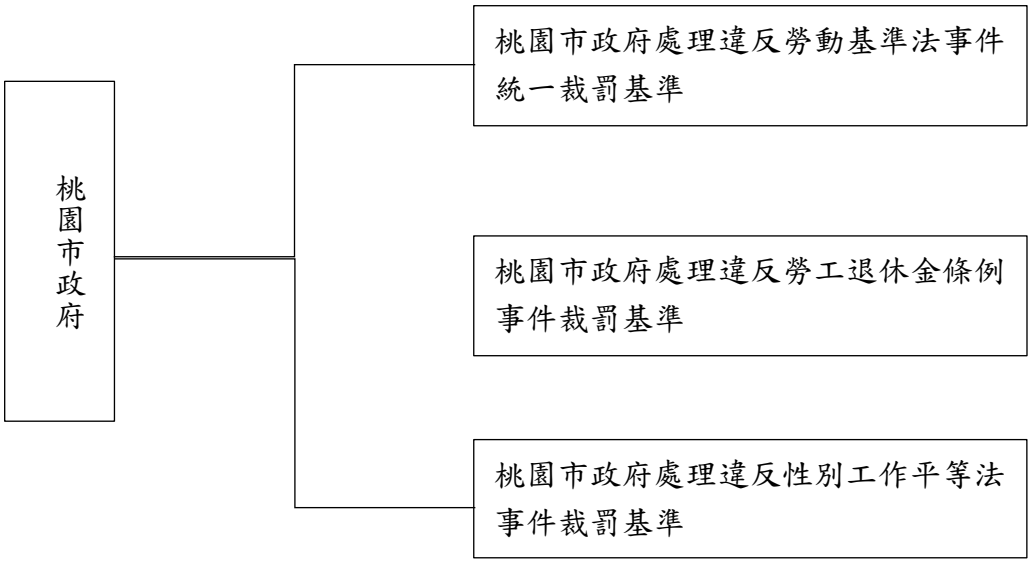

圖 20 桃園市裁罰基準圖

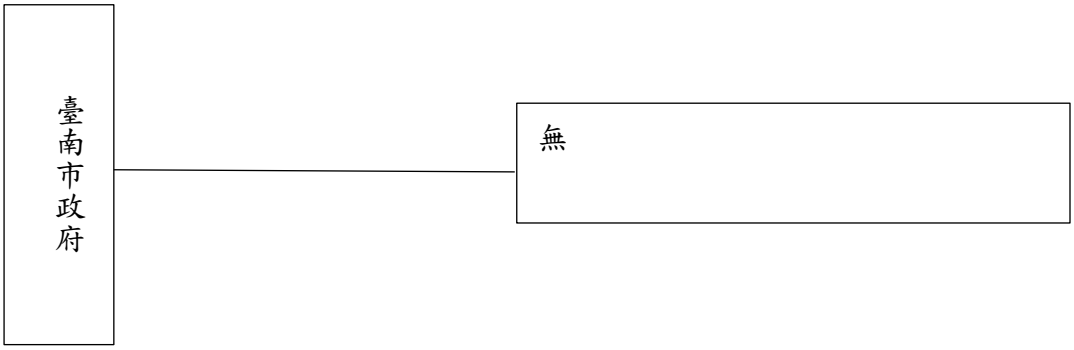

圖 21 臺南市裁罰基準圖

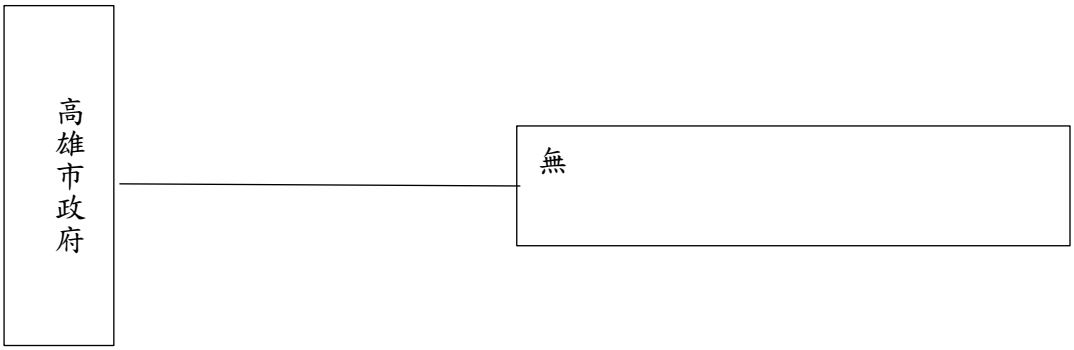

圖 22 高雄市裁罰基準圖

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
部份直轄市政府擁有之規範	1.	(1) 臺中市政府處理違反就業服務法第四十四條第四十五條第五十七條第一款事件統一裁罰基準 (2) 臺中市政府非法容留外國人從事工作特殊態樣認定要點 (3) 臺北市政府處理違反就業服務法事件統一裁罰基準 (4) 新北市政府審理違反就業服務法第四十三條至第四十五條及第五十七條第一款規定作業要點 (5) 新北市政府處理違反就業服務法第三十三條第一項事件統一裁罰基準	○	○	○	╳	╳	╳	
	2.	(1) 臺北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準 (2) 新北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準 (3) 桃園市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準	╳	○	○	○	╳	╳	
	3.	(1) 臺北市政府處理違反勞工退休金條例事件統一裁罰基準 (2) 新北市政府處理違反勞工退休金條例事件裁罰基準 (3) 桃園市政府處理違反勞工退休金條例事件裁罰基準	╳	○	○	○	╳	╳	

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	4.	(1) 臺北市政府處理違反性別工作平等法事件統一裁罰基準 (2) 桃園市政府處理違反性別工作平等法事件裁罰基準	╳	○	╳	○	╳	╳	
臺北市政府單獨擁有	5.	(1) 臺北市政府處理違反職業安全衛生法事件統一裁罰基準 (2) 臺北市政府處理違反職工福利金條例事件統一裁罰基準 (3) 臺北市政府處理違反勞動檢查法事件統一裁罰基準 (4) 臺北市政府處理違反勞資爭議處理法事件統一裁罰基準 (5) 臺北市政府處理違反大量解僱勞工保護法事件統一裁罰基準 (6) 臺北市政府處理違反職業災害勞工保護法事件統一裁罰基準	╳	○	╳	╳	╳	╳	

表 3 各直轄市裁罰基準表

(三) 法規分析

目前中央勞動部對於違反勞動相關法令所訂頒之裁罰基準為「違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則」而地方政府則在此原則下各自頒訂裁罰基準表，大致上針對企業雇主經常違法的就業服務法、違法勞動基準法、勞工退休金條例與性別工作平等條例等，少部份則是直轄市政府針對區域內企業雇主經常違反的勞動法令頒訂相關裁罰基準表。另外臺南市和高雄市並未頒訂相關規則，而臺北市則是規定較為完整。

四、其他法令規範比較

各地直轄市勞工局所職掌之法令除上述，勞工權益基金、身心障礙者保障法令、裁罰基準外，並未有完整體系，因此本文下就法規規範目的及內容簡單區分為，組織設立法規、機關內部行政作業規範及機關對外行政作業規範進行相關比較，藉以釐清各地直轄市勞工局所職掌相關法令規範的差異。

(一) 組織設立法規

各地方直轄市政府除行政單位設立法規外，尚有因行政業務執行需要所設置之小組(例如：臺中市政府勞工局個人資料保護執行小組設置要點)、評議或審議委員會(例如：新北市就業歧視評議委員會設置辦法等。行政業務小組或委員會之設置均是各地方直轄市政府因業務所需因此特別設置，設置的法規設計上大致為 1.單純行政業務小組或委員會組織成立之法規，業務處理之規範則另外制定。2.法規內容除組織成立之規則外，另包含業務處理之規範。由於地方政府立法上的差異，本計畫將就相同法規內容進行實質歸類及比

較，不以法規名稱作形式上分類。

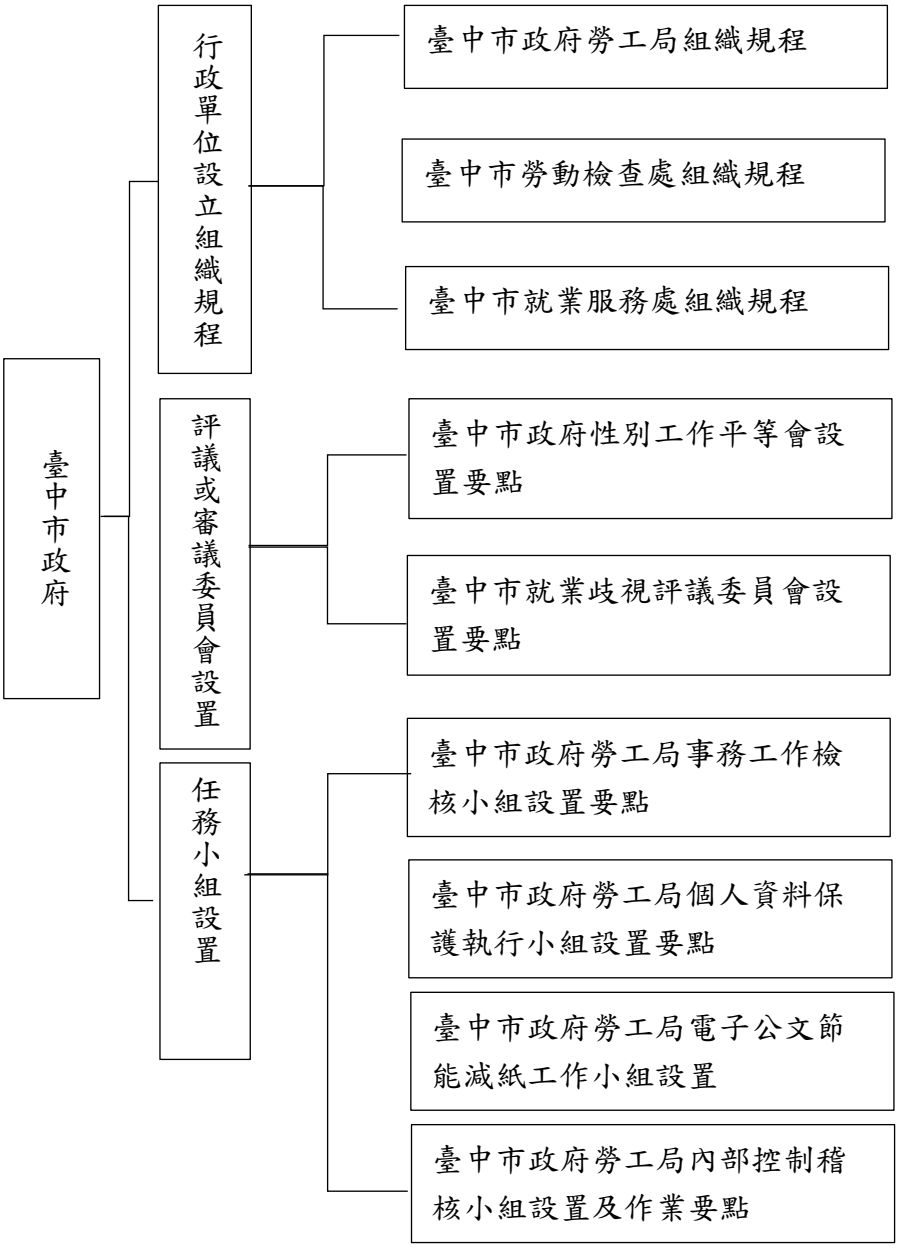

圖 23 臺中市組織規程圖

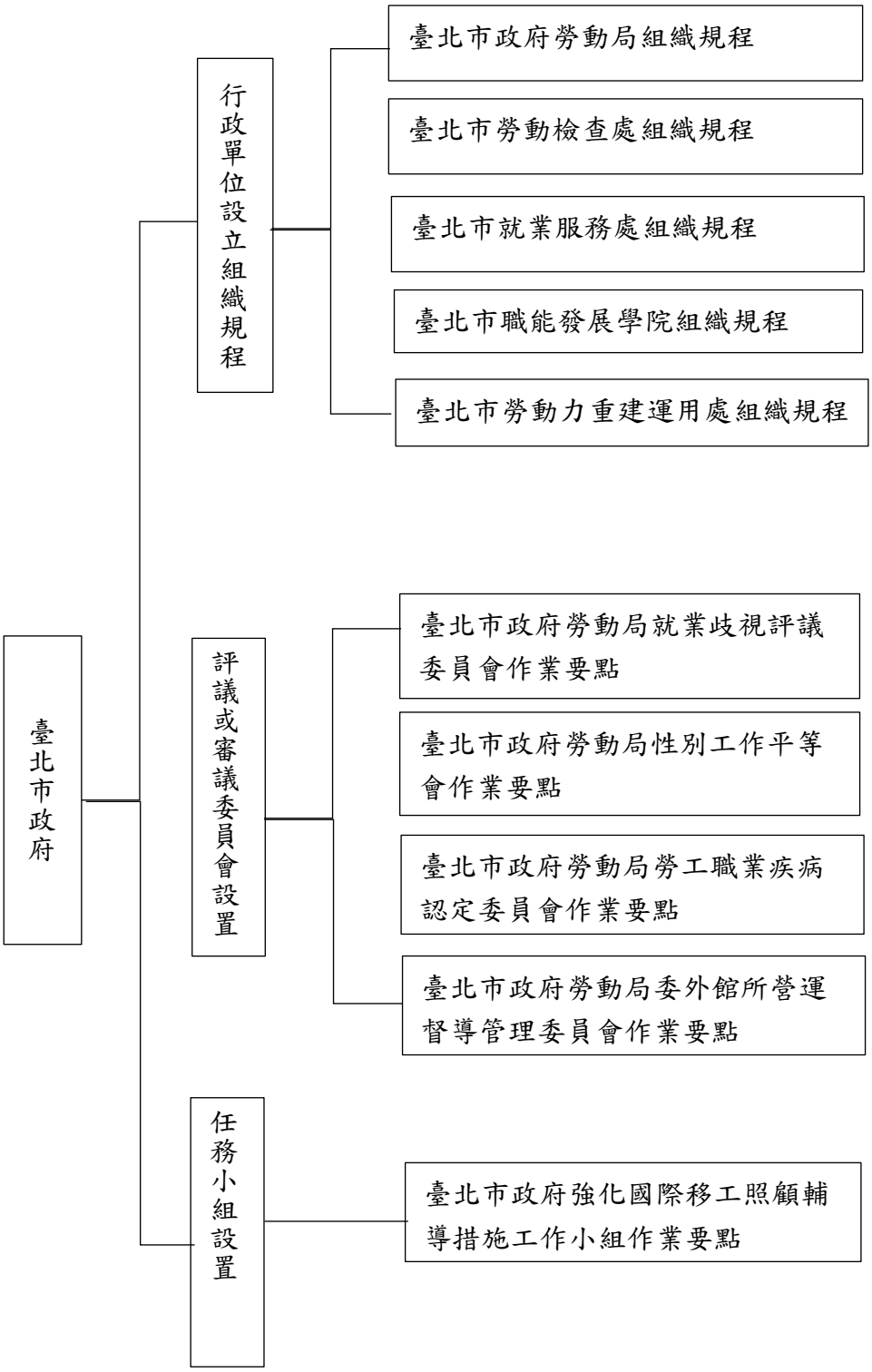

圖 24 臺北市組織規程圖

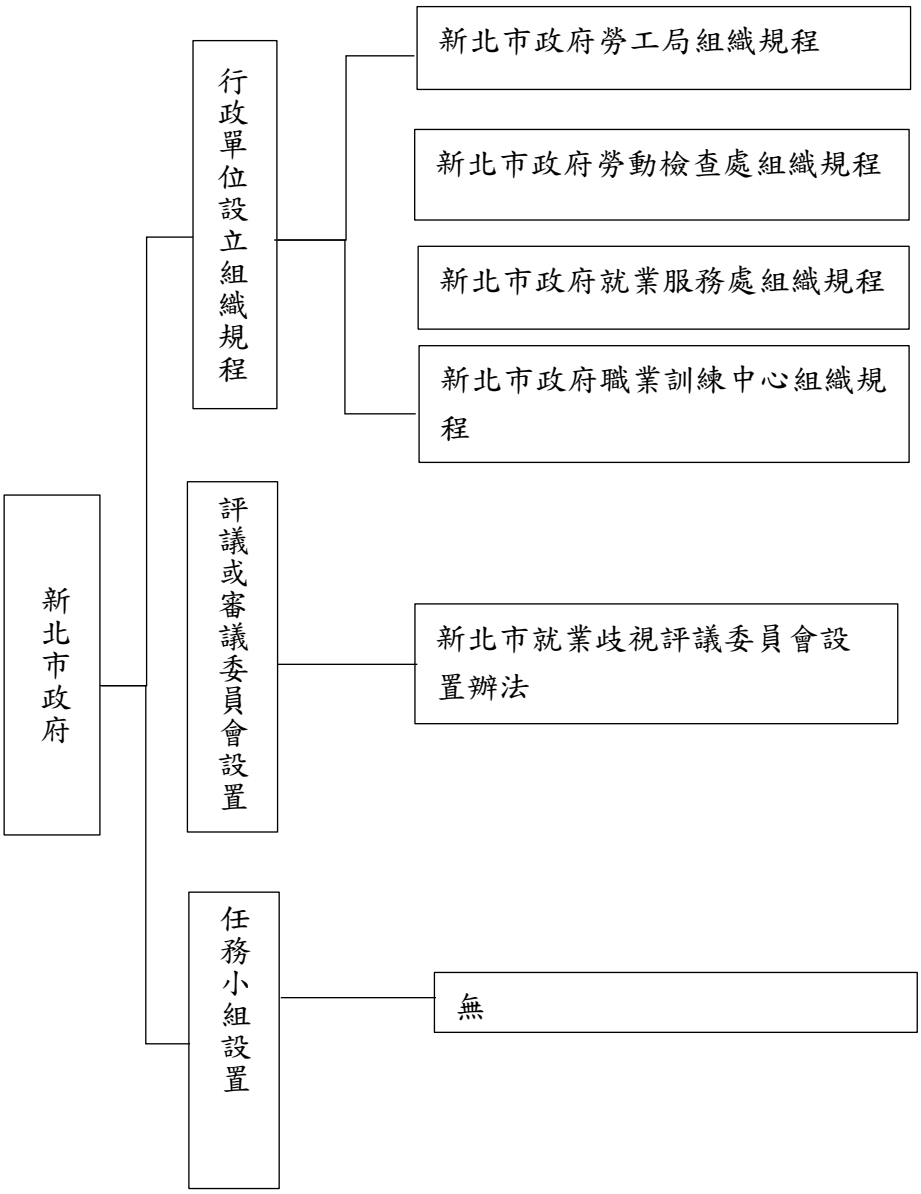

圖 25 新北市組織規程圖

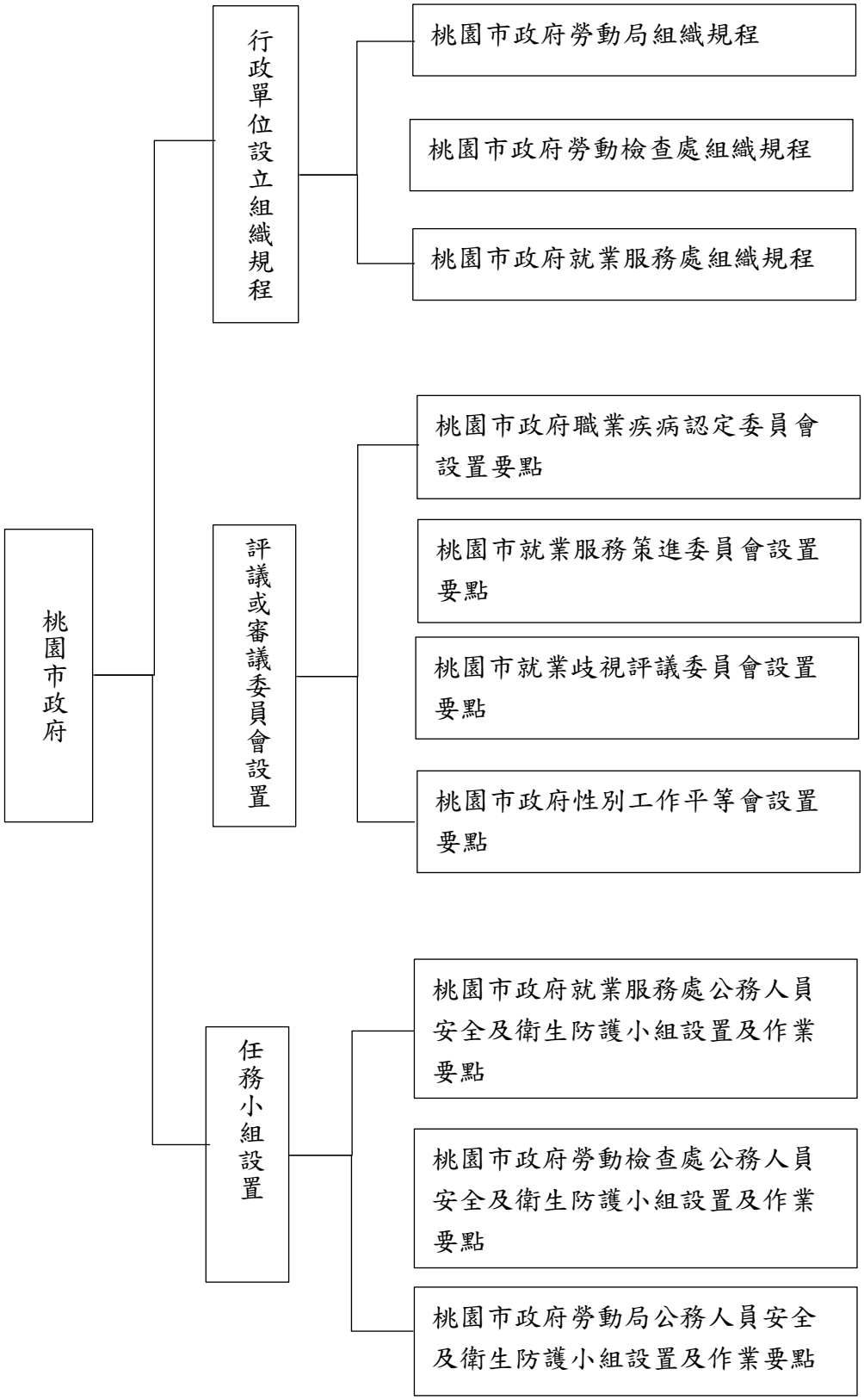

圖 26 桃園市組織規程圖

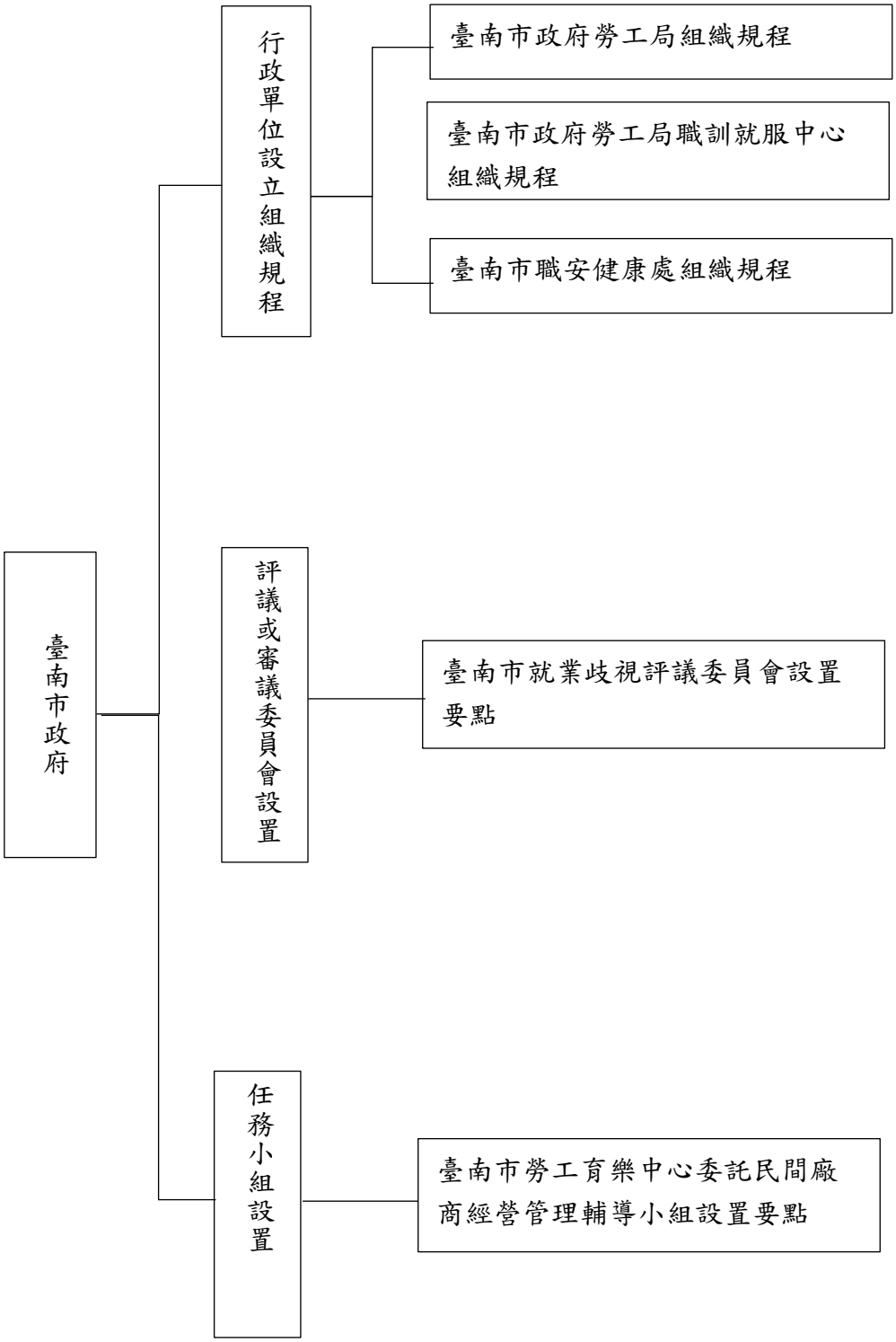

圖 27 臺南市組織規程圖

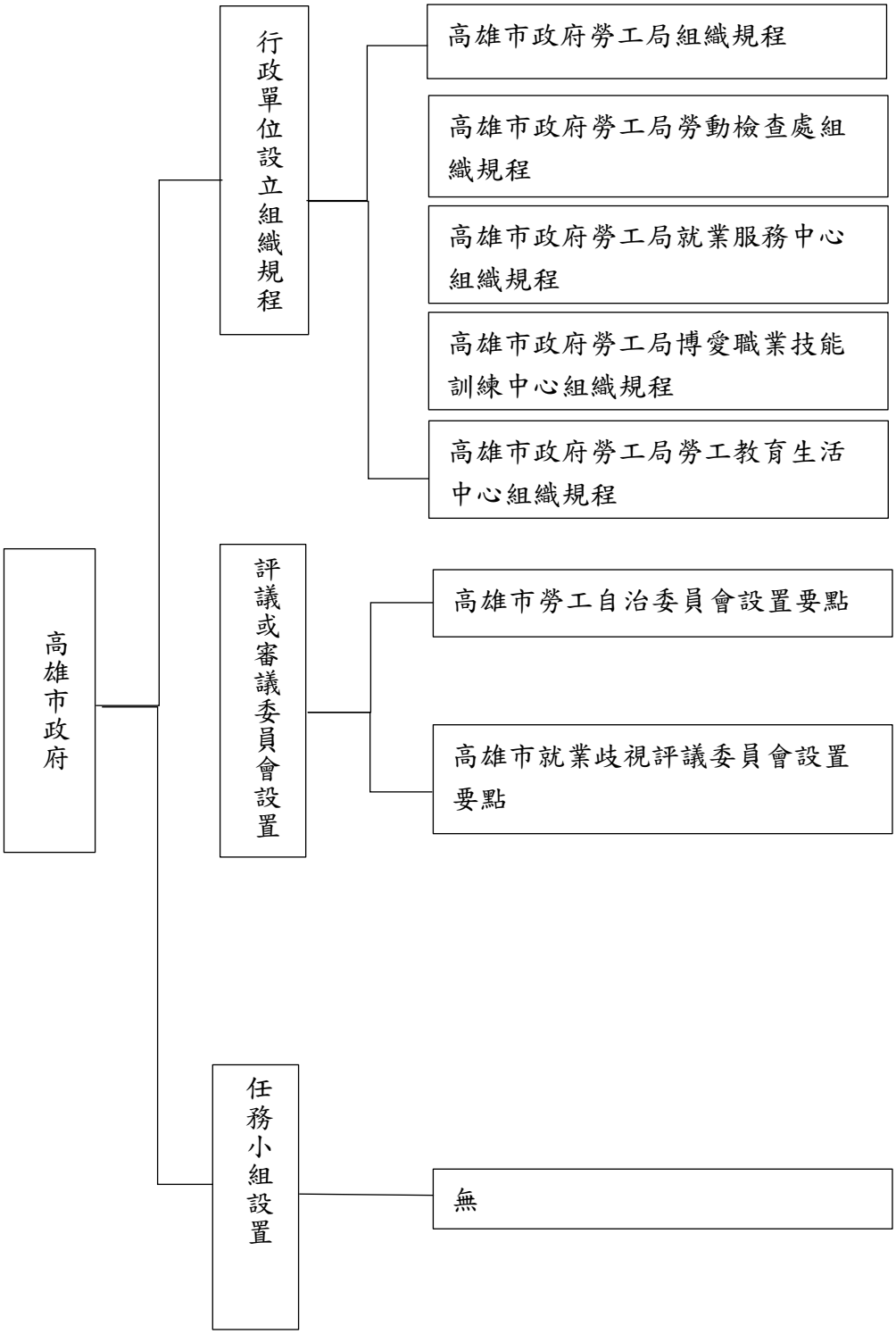

圖 28 高雄市組織規程圖

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
直轄市政府均有之規範	1.	(1) 臺中市政府勞工局組織規程 (2) 臺北市政府勞動局組織規程 (3) 新北市政府勞工局組織規程 (4) 桃園市政府勞動局組織規程 (5) 臺南市政府勞工局組織規程 (6) 高雄市政府勞工局組織規程	○	○	○	○	○	○	
	2.	(1) 臺中市政府勞動檢查處組織規程 (2) 臺北市政府勞動檢查處組織規程 (3) 新北市政府勞動檢查處組織規程 (4) 桃園市政府勞動檢查處組織規程 (5) 臺南市職安健康處組織規程 (6) 高雄市政府勞動檢查處組織規程	○	○	○	○	○	○	1.目前勞動檢查由勞動部委由各直轄市政府直接執行相關業務。

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	3.	(1) 臺中市就業服務處組織規程 (2) 臺北市就業服務處組織規程 (3) 新北市就業服務處組織規程 (4) 桃園市就業服務處組織規程 (5) 臺南市政府勞工局職訓就服中心組織規程 (6) 高雄市政府勞工局就業服務中心組織規程	○	○	○	○	○	○	1.勞動部將此部分業務在一定時間內交由直轄市政府委辦。
	4.	(1) 臺中市政府性別工作平等會設置要點 (2) 臺北市政府勞動局性別工作平等會作業要點 (3) 新北市就業歧視評議委員會設置辦法 (4) 桃園市政府性別工作平等會設置要點 (5) 臺南市性別平等教育委員會設置要點 (6) 高雄市就業歧視評議委員會設置要點	○	○	○	○	○	○	1.臺北市政府將性別工作平等委員會設置與處理規範合併立法。 2.新北市政府與高雄市政府將性別工作平等及就業歧視評議委員會合併於一起。

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	5.	(1) 臺中市就業歧視評議委員會設置要點 (2) 臺北市政府勞動局就業歧視評議委員會作業要點 (3) 新北市就業歧視評議委員會設置辦法 (4) 桃園市就業歧視評議委員會設置要點 (5) 臺南市就業歧視評議委員會設置要點 (6) 高雄市就業歧視評議委員會設置要點	○	○	○	○	○	○	1.臺北市政府將就業歧視評議委員會設置與處理規範合併立法。 2.新北市政府與高雄市政府將性別工作平等及就業歧視評議委員會合併於一起。
部份直轄市擁有之規範	6.	(1) 臺北市政府勞動局勞工職業疾病認定委員會作業要點 (2) 桃園市政府職業疾病認定委員會設置要點	╳	○	╳	○	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
臺中市政府獨有之規範	7.	(1) 臺中市政府勞工局事務工作檢核小組設置要點 (2) 臺中市政府勞工局個人資料保護執行小組設置要點 (3) 臺中市政府勞工局電子公文節能減紙工作小組設置 (4) 臺中市政府勞工局內部控制稽核小組設置及作業要點	○	╳	╳	╳	╳	╳	
臺北市政府獨有之規範	8.	(1) 臺北市職能發展學院組織規程 (2) 臺北市職能發展學院組織規程 (3) 臺北市勞動力重建運用處組織規程 (4) 臺北市政府勞動局委外館所營運督導管理委員會作業要點 (5) 臺北市政府強化國際移工照顧輔導措施工作小組作業要點	╳	○	╳	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
新北市政府獨有之規範	9.	(1) 新北市政府職業訓練中心組織規程	╳	╳	○	╳	╳	╳	
桃園市政府獨有之規範	10.	(1) 桃園市就業服務策進委員會設置要點 (2) 桃園市政府就業服務處公務人員安全及衛生防護小組設置及作業要點 (3) 桃園市政府勞動檢查處公務人員安全及衛生防護小組設置及作業要點 (4) 桃園市政府勞動局公務人員安全及衛生防護小組設置及作業要點	╳	╳	╳	○	╳	╳	1.桃園市政府依公務人員保障法設置安全及衛生防護小組，目前為桃園市獨有，其他直轄市並無此設置，值得臺中市政府借鏡。

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
臺南市政府獨有之規範	11.	(1) 臺南市勞工育樂中心委託民間廠商經營管理輔導小組設置要點	╳	╳	╳	╳	○	╳	
高雄市政府獨有之規範	12.	(1) 高雄市政府勞工局博愛職業技能訓練中心組織規程 (2) 高雄市政府勞工局勞工教育生活中心組織規程 (3) 高雄市勞工自治委員會設置要點	╳	╳	╳	╳	╳	○	

表 4 各直轄市組織規程表

(二) 機關內部行政作業規範

機關內部行政作業規範，是為確立機關行政作業標準，用以提高行政效率。從法規設計內容來看，本計劃將機關內部行政作業規範分為 1.行政業務管理規範 2.行政人員行為管理規範，用以比較各直轄市政府的規範有何不同，並提出相關建議。

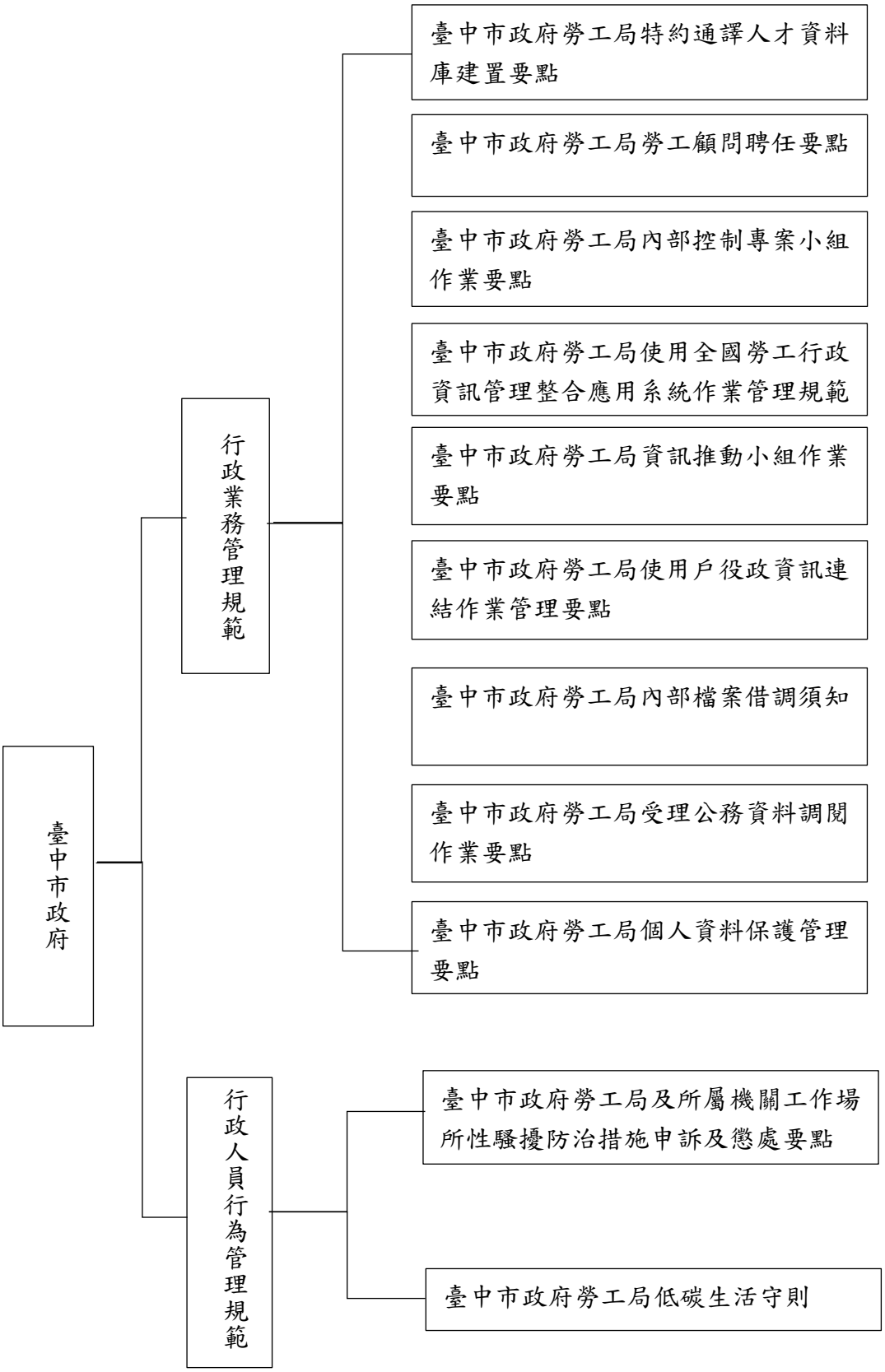

圖 29 臺中市機關內部行政作業規範圖

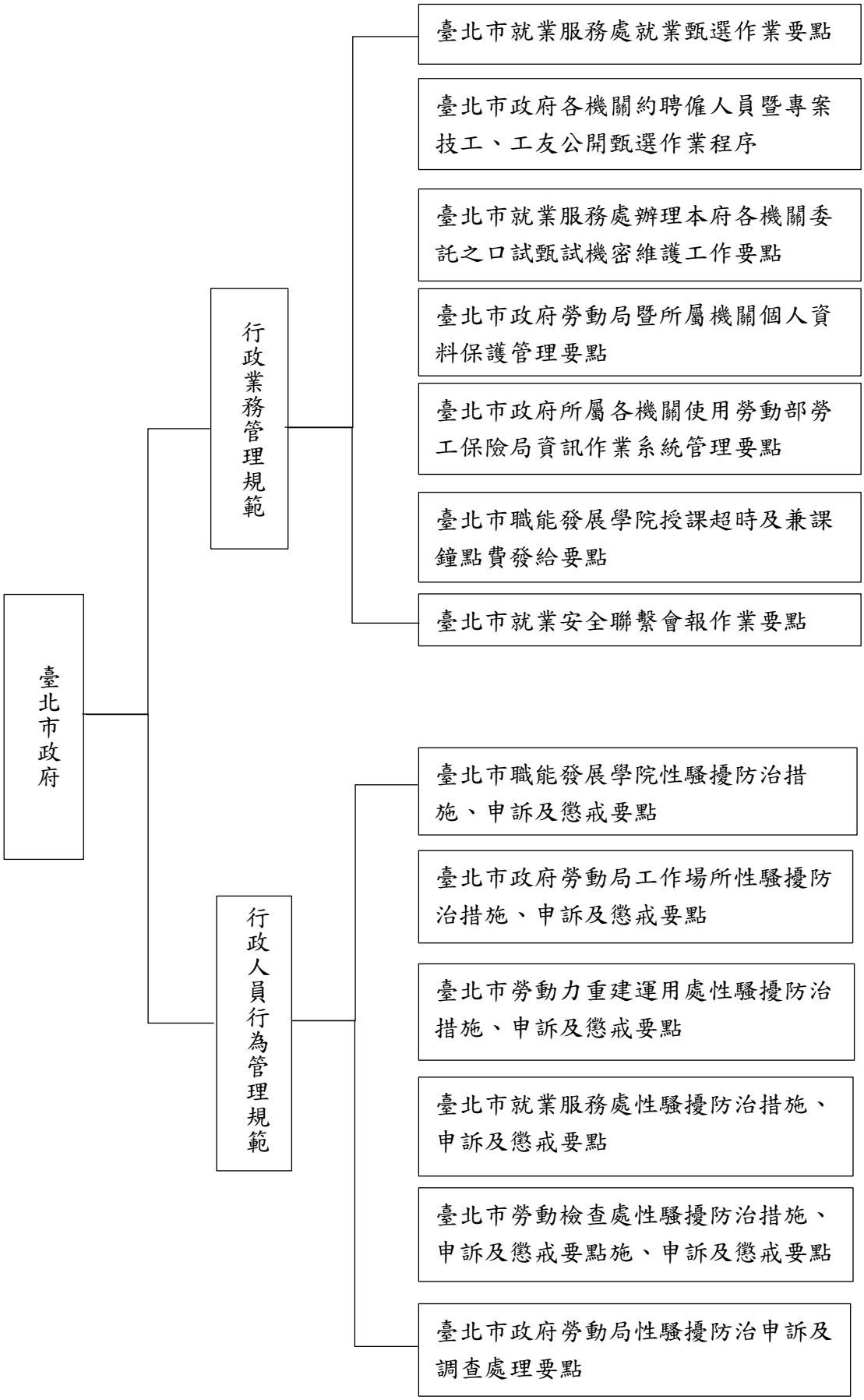

圖 30 臺北市機關內部行政作業規範圖

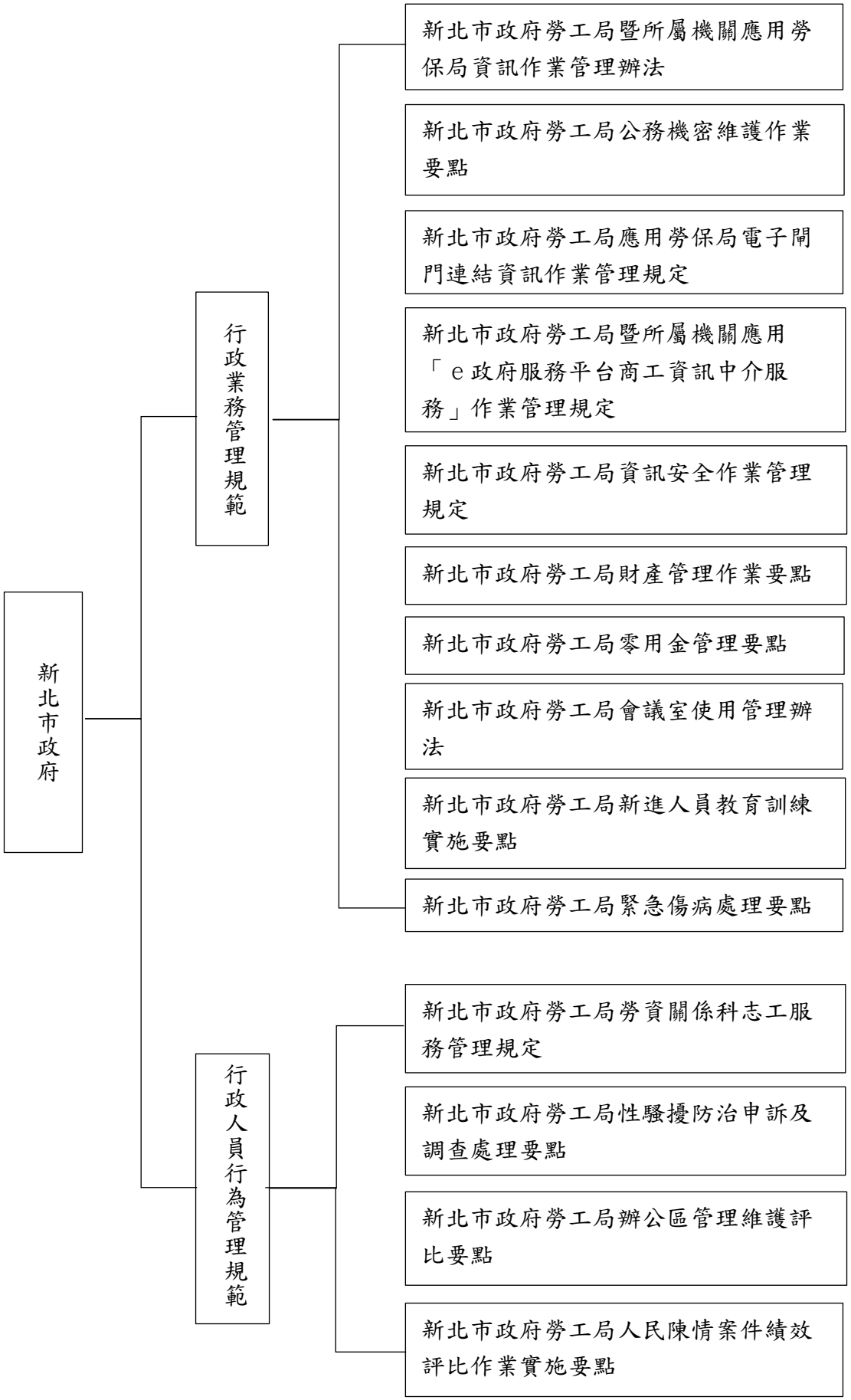

圖 31 新北市機關內部行政作業規範圖

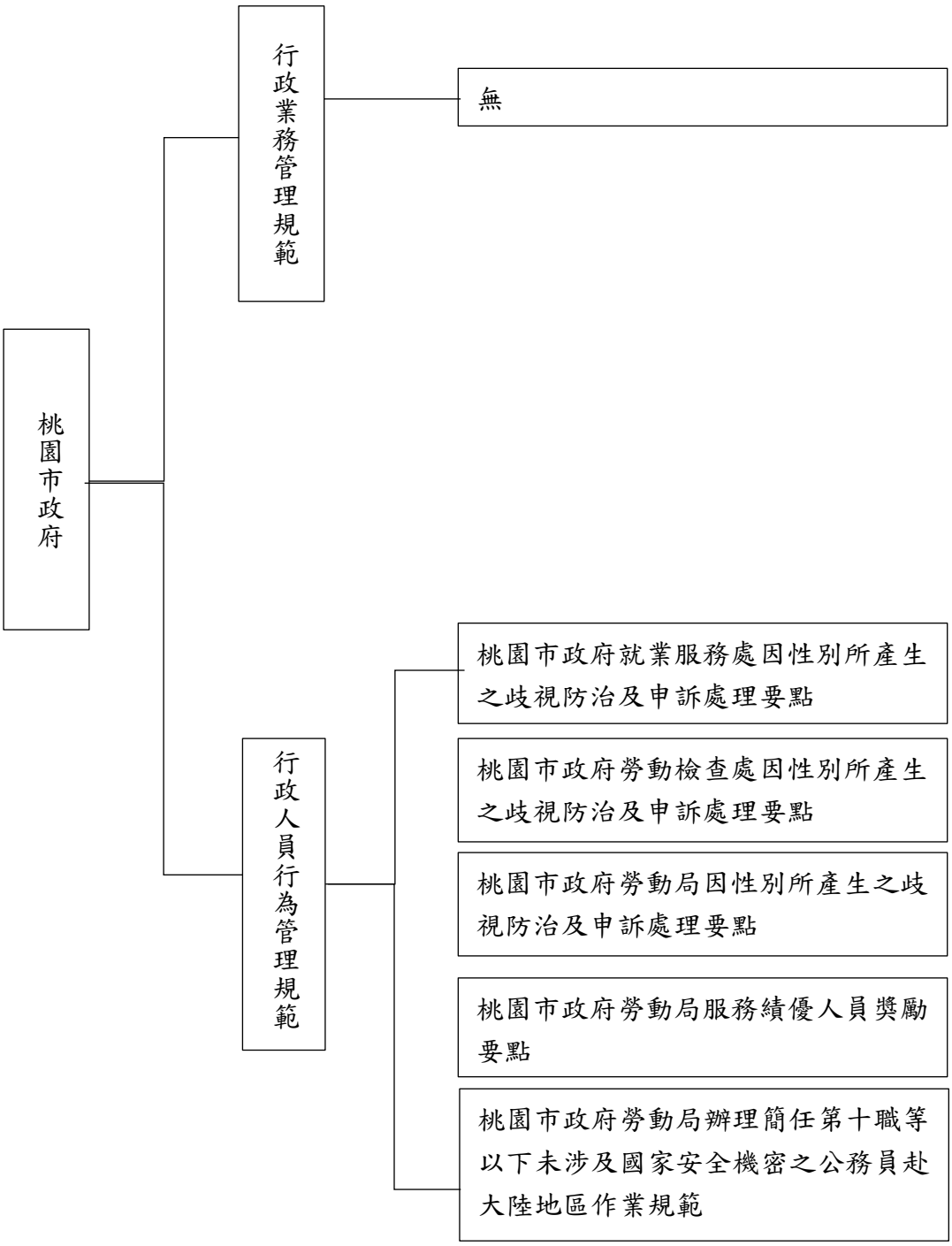

圖 32 桃園市機關內部行政作業規範圖

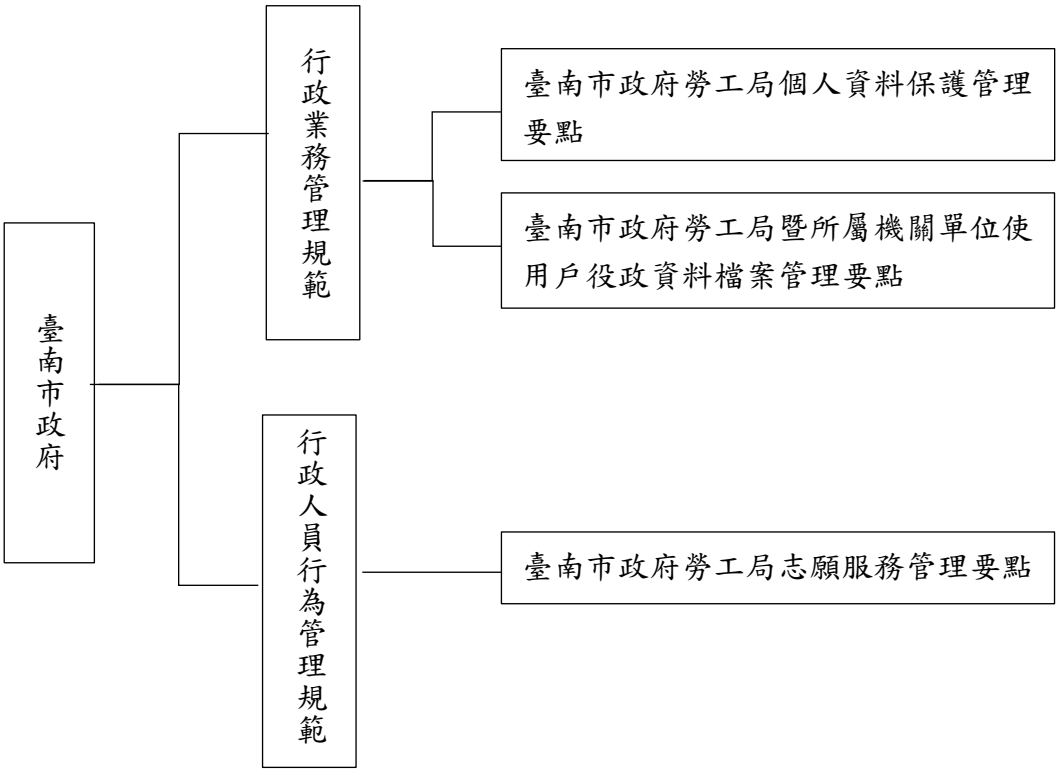

圖 33 臺南市機關內部行政作業規範圖

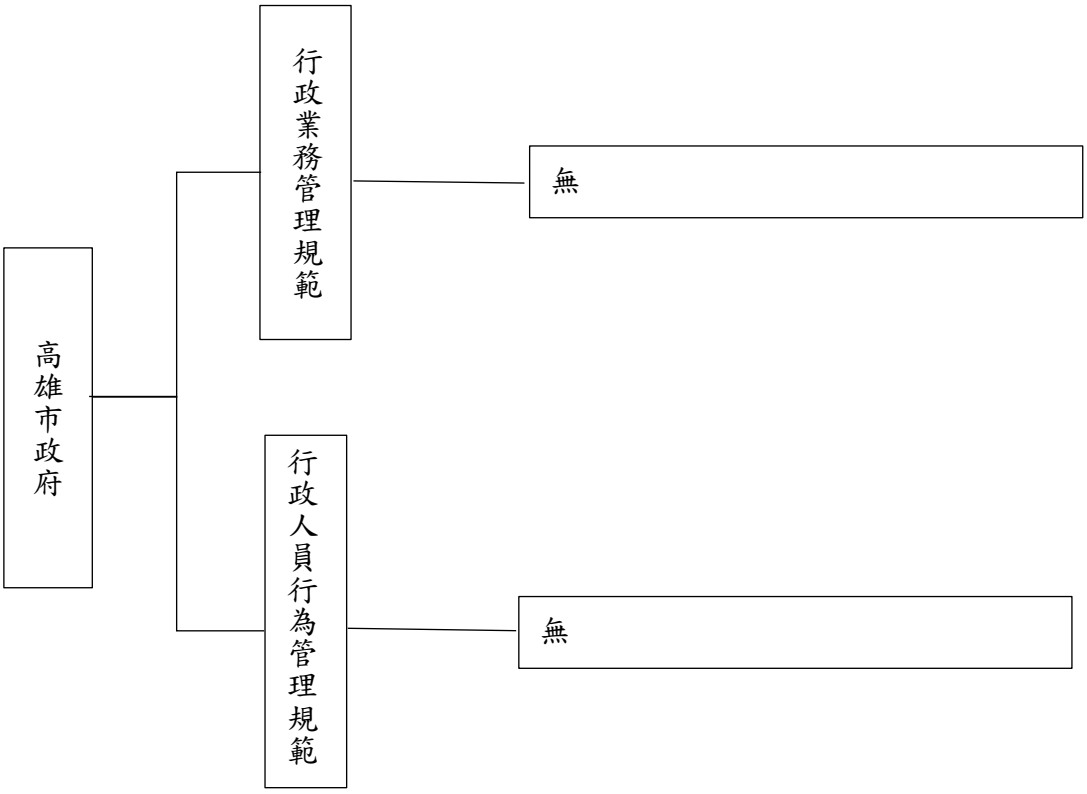

圖 34 高雄市機關內部行政作業規範圖

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
部份直轄市政府擁有之規範	1.	(1) 臺中市政府勞工局個人資料保護管理要點 (2) 臺北市政府勞動局暨所屬機關個人資料保護管理要點 (3) 臺南市政府勞工局個人資料保護管理要點	○	○	╳	╳	○	╳	
	2.	(1) 新北市政府勞工局勞資關係科志工服務管理規定 (2) 臺南市政府勞工局志願服務管理要點	╳	╳	○	╳	○	╳	
	3.	(1) 臺中市政府勞工局使用全國勞工行政資訊管理整合應用系統作業管理規範 (2) 臺北市政府所屬各機關使用勞動部勞工保險局資訊作業系統管理要點 (3) 新北市政府勞工局暨所屬機關應用勞保局資訊作業管理辦法 (4) 新北市政府勞工局應用勞保局電子閘門連結資訊作業管理規定	○	○	○	╳	╳	╳	

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	4.	(1) 臺中市政府勞工局使用戶役政資訊連結作業管理要點 (2) 臺南市政府勞工局暨所屬機關單位使用戶役政資料檔案管理要點	○	╳	╳	╳	○	╳	

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	5.	(1) 臺中市政府勞工局及所屬機關工作場所性騷擾防治措施申訴及懲處要點 (2) 臺北市勞動力重建運用處性騷擾防治措施、申訴及懲戒要點 (3) 臺北市就業服務處性騷擾防治措施、申訴及懲戒要點 (4) 臺北市勞動檢查處性騷擾防治措施、申訴及懲戒要點 (5) 臺北市政府勞動局性騷擾防治申訴及調查處理要點 (6) 臺北市政府勞動局工作場所性騷擾防治措施、申訴及懲戒要點 (7) 臺北市職能發展學院性騷擾防治措施、申訴及懲戒要點 (8) 新北市政府勞工局性騷擾防治申訴及調查處理要點 (9) 桃園市政府就業服務處因性別所產生之歧視防治及申訴處理要點 (10) 桃園市政府勞動檢查處因性別所產生之歧視防治及申訴處理要點 (11) 桃園市政府勞動局因性別所產生之歧視防治及申訴處理要點	○	○	○	○	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
臺中市政府獨有之規範	6.	(1) 臺中市政府勞工局勞工顧問聘任要點 (2) 臺中市政府勞工局特約通譯人才資料庫建置要點 (3) 臺中市政府勞工局內部控制專案小組作業要點 (4) 臺中市政府勞工局低碳生活守則 (5) 臺中市政府勞工局資訊推動小組作業要點 (6) 臺中市政府勞工局內部檔案借調須知 (7) 臺中市政府勞工局受理公務資料調閱作業要點	○	╳	╳	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
臺北市政府獨有之規範	7.	(1) 臺北市職能發展學院授課超時及兼課鐘點費發給要點 (2) 臺北市就業安全聯繫會報作業要點 (3) 臺北市就業服務處就業甄選作業要點 (4) 臺北市政府各機關約聘僱人員暨專案技工、工友公開甄選作業程序 (5) 臺北市就業服務處辦理本府各機關委託之口試甄試機密維護工作要點	╳	○	╳	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
新北市政府獨有之規範	8.	(1) 新北市政府勞工局會議室使用管理辦法 (2) 新北市政府勞工局辦公區管理維護評比要點 (3) 新北市政府勞工局緊急傷病處理要點 (4) 新北市政府勞工局零用金管理要點 (5) 新北市政府勞工局新進人員教育訓練實施要點 (6) 新北市政府勞工局財產管理作業要點 (7) 新北市政府勞工局公務機密維護作業要點 (8) 新北市政府勞工局人民陳情案件績效評比作業實施要點 (9) 新北市政府勞工局暨所屬機關應用「e政府服務平台商工資訊中介服務」作業管理規定 (10) 新北市政府勞工局資訊安全作業管理規定	╳	╳	○	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
桃園市政府獨有之規範	9.	(1) 桃園市政府勞動局辦理簡任第十職等以下未涉及國家安全機密之公務員赴大陸地區作業規範 (2) 桃園市政府勞動局服務績優人員獎勵要點	╳	╳	╳	○	╳	╳	

表 5 直轄市機關內部行政作業規範表

(三) 機關對外行政作業規範

機關對外行政作業規範，是機關要求公務員執行業務時能夠遵守的規範，就法規內容來分類可分為(1)辦理行政業務規範(2)補助地方團體或個人規範(3)公物使用或借用之管理規範，本計畫將依法規內容進行歸類，用以比較並提出相關建議。

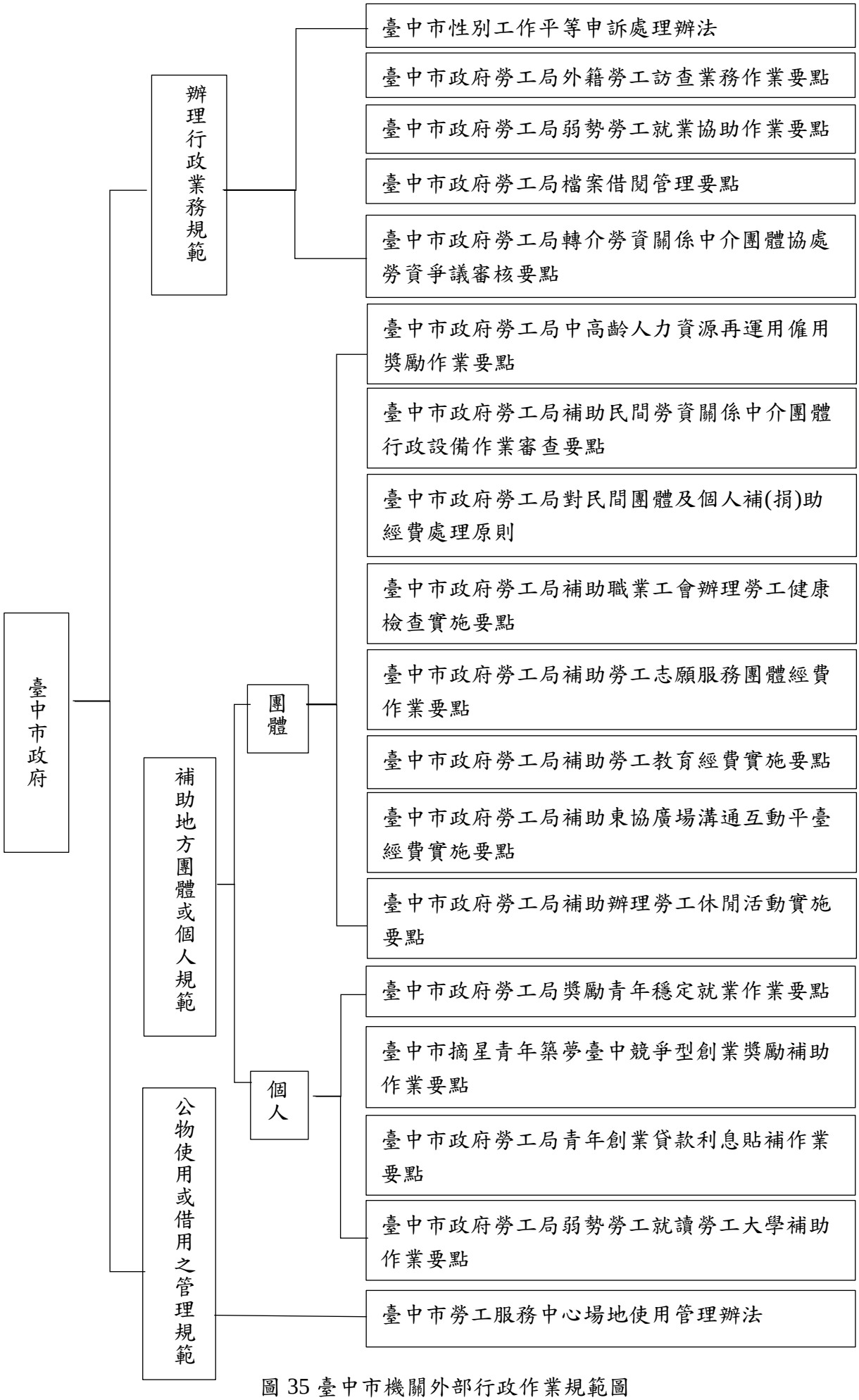

圖 35 臺中市機關外部行政作業規範圖

圖 36-1 臺北市機關外部行政作業規範圖

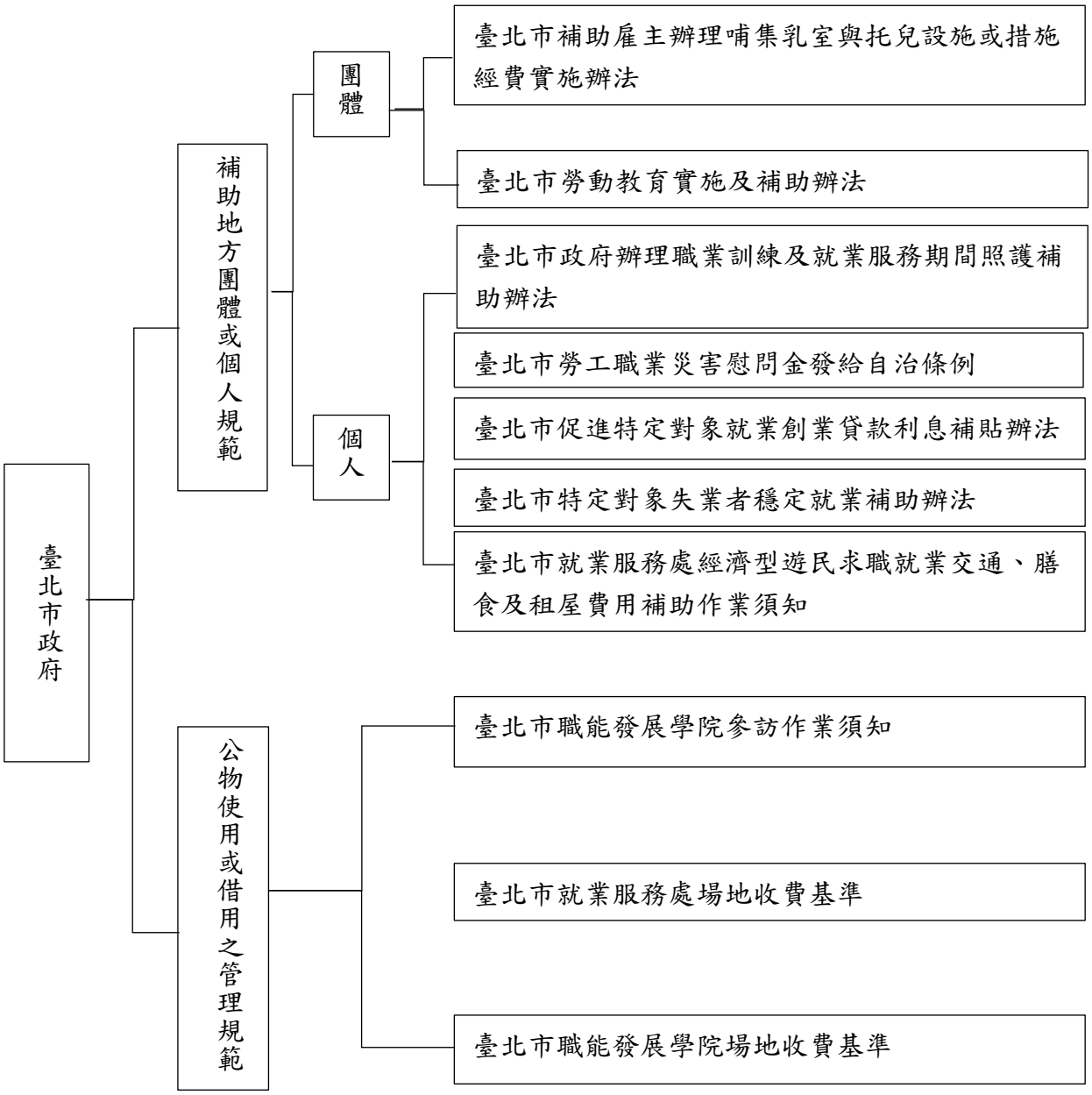

圖 36-2 臺北市機關外部行政作業規範圖

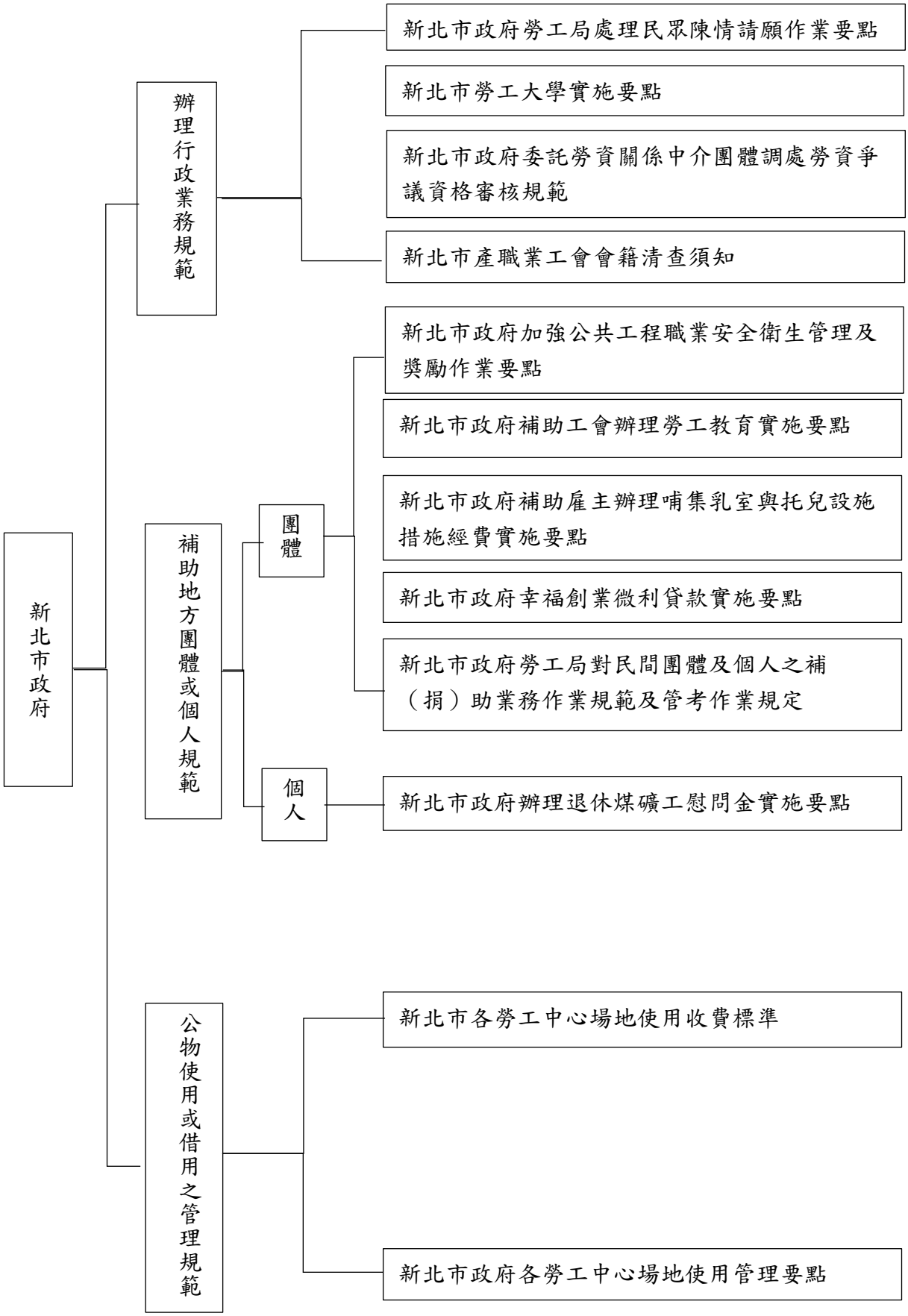

圖 37 新北市機關外部行政作業規範圖

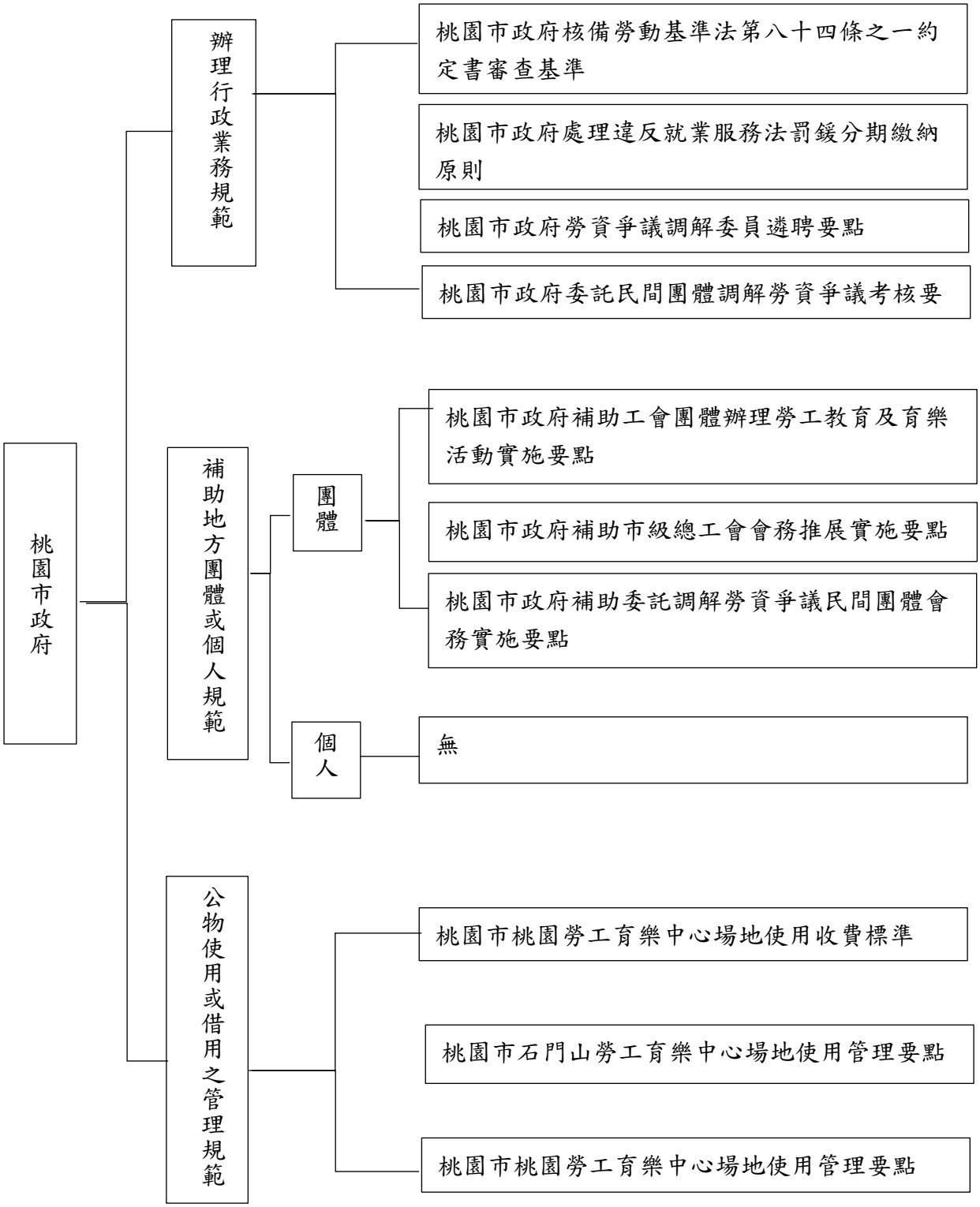

圖 38 桃園市機關外部行政作業規範圖

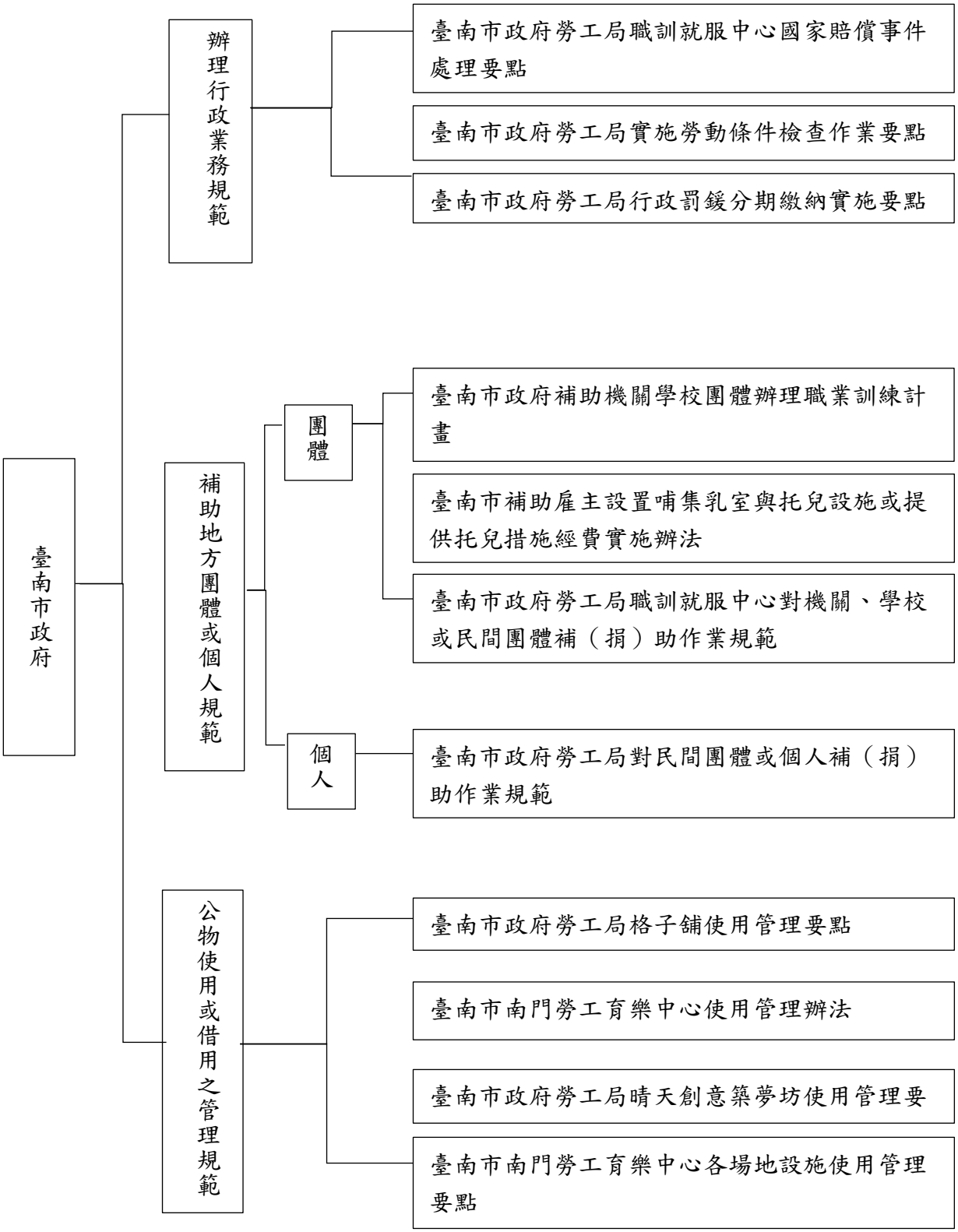

圖 39 臺南市機關外部行政作業規範圖

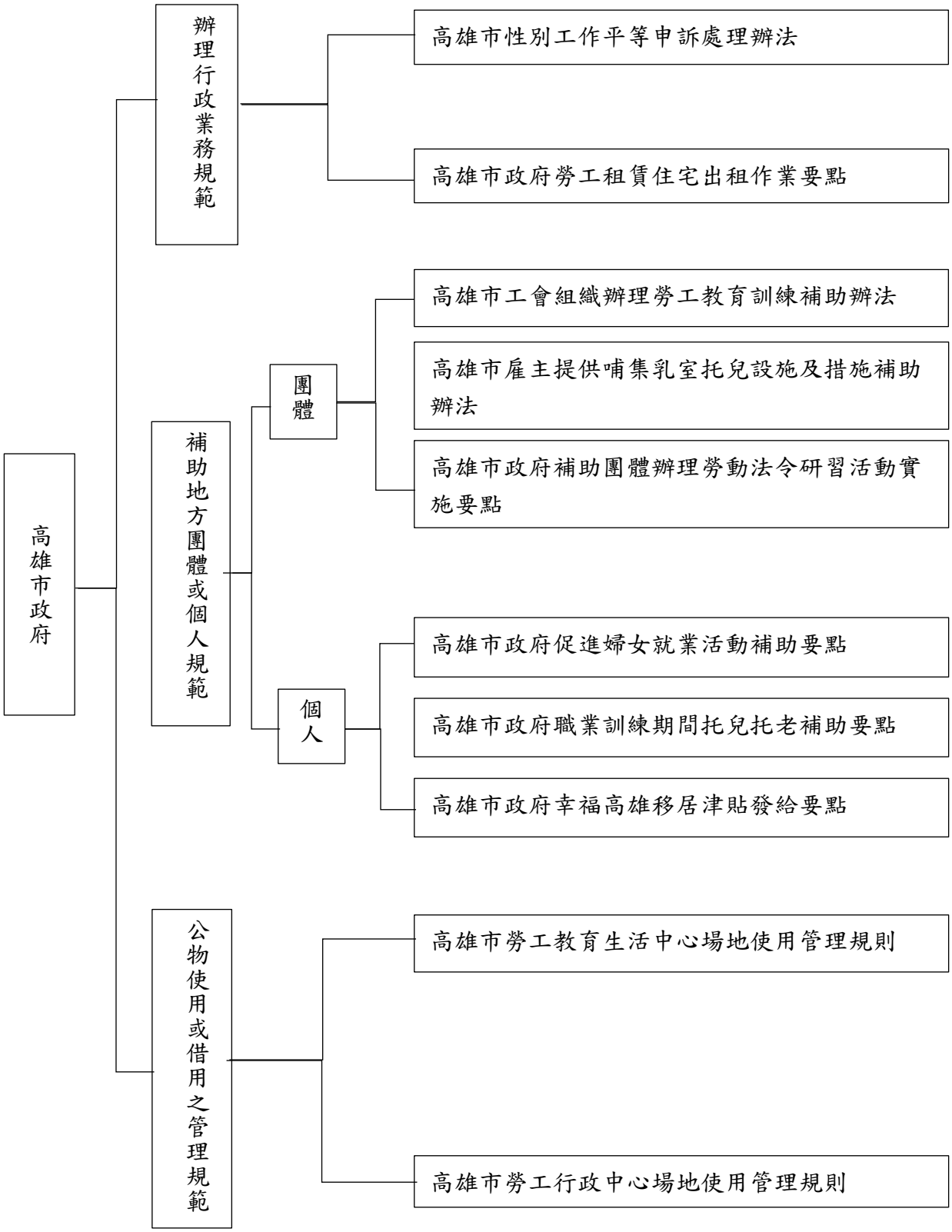

圖 40 高雄市機關外部行政作業規範圖

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
部份直轄市政府擁有之規範	1.	(1) 臺中市性別工作平等申訴處理辦法 (2) 臺北市受僱者性別工作平等申訴處理辦法 (3) 臺北市政府勞動局性別工作平等申訴案件到場說明作業要點 (4) 高雄市性別工作平等申訴處理辦法	○	○	╳	╳	╳	○	1.各直轄市均有設置性別工作平等處理辦法，惟有些直轄市將處理權責交由市政府直接處理，故在法規執掌上並非全部由勞工局執掌。
	2.	(1) 臺中市政府勞工局轉介勞資關係中介團體協處勞資爭議審核要點 (2) 新北市政府委託勞資關係中介團體調處勞資爭議資格審核規範	○	╳	○	╳	╳	╳	

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	3.	(1) 臺中市政府勞工局對民間團體及個人補(捐)助經費處理原則 (2) 新北市政府勞工局對民間團體及個人之補（捐）助業務作業規範及管考作業規定 (3) 臺南市政府勞工局職訓就服中心對機關、學校或民間團體補（捐）助作業規範 (4) 臺南市政府勞工局對民間團體或個人補（捐）助作業規範	○	╳	○	╳	○	╳	
	4.	(1) 臺北市補助雇主辦理哺集乳室與托兒設施或措施經費實施辦法 (2) 新北市政府補助雇主辦理哺集乳室與托兒設施措施經費實施要點 (3) 臺南市補助雇主設置哺集乳室與托兒設施或提供托兒措施經費實施辦法 (4) 高雄市雇主提供哺集乳室托兒設施及措施補助辦法	○	╳	○	╳	○	○	1.臺中市政府有補助雇主辦理哺集乳室與托兒設施或措施，惟臺中市政府並未有將相關經費實施辦法法規化。

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	5.	(1) 臺北市政府辦理職業訓練及就業服務期間照護補助辦法 (2) 高雄市政府職業訓練期間托兒托老補助要點	╳	○	╳	╳	╳	○	
	6.	(1) 臺中市勞工服務中心場地使用管理辦法 (2) 新北市各勞工中心場地使用收費標準 (3) 新北市政府各勞工中心場地使用管理要點 (4) 桃園市石門山勞工育樂中心場地使用管理要點 (5) 桃園市桃園勞工育樂中心場地使用管理要點 (6) 臺南市南門勞工育樂中心各場地設施使用管理要點 (7) 高雄市勞工行政中心場地使用管理規則 (8) 高雄市勞工教育生活中心場地使用管理規則	○	╳	○	○	○	○	

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
	7.	(1) 臺北市政府核備勞動基準法第八十四條之一約定書審查基準 (2) 桃園市政府核備勞動基準法第八十四條之一約定書審查基準	╳	○	╳	○	╳	╳	1.臺中市政府對於勞動基準法第84條之1約定書設有核備機制，惟審核審查基準並未有如臺北市與桃園市將其法規化。
	8.	(1) 臺中市政府勞工局補助民間勞資關係中介團體行政設備作業審查要點 (2) 桃園市政府補助委託調解勞資爭議民間團體會務實施要點	○	╳	╳	○	╳	╳	1.臺中市補助的款項支出和桃園市並不相同，桃園市是用勞動權益基金補助，而臺中市是使用就業安定基金支出。

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
臺中市政府獨有之規範	9.	(1) 臺中市摘星青年築夢臺中競爭型創業獎勵補助作業要點 (2) 臺中市政府勞工局弱勢勞工就讀勞工大學補助作業要點 (3) 臺中市政府勞工局青年創業貸款利息貼補作業要點 (4) 臺中市政府勞工局補助東協廣場溝通互動平臺經費實施要點 (5) 臺中市政府勞工局補助勞工教育經費實施要點 (6) 臺中市政府勞工局補助辦理勞工休閒活動實施要點 (7) 臺中市政府勞工局補助職業工會辦理勞工健康檢查實施要點 (8) 臺中市政府勞工局中高齡人力資源再運用僱用獎勵作業要點	○	╳	╳	╳	╳	╳	1.臺中市政府將青年事務交由勞工局辦理，故青年就業、創業及職訓補助之法規由勞工局執掌。

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
		(9) 臺中市政府勞工局弱勢勞工就業協助作業要點 (10)臺中市政府勞工局獎勵青年穩定就業作業要點 (11)臺中市政府勞工局補助勞工志願服務團體經費作業要點 (12)臺中市政府勞工局外籍勞工訪查業務作業要點 (13)臺中市政府勞工局檔案借閱管理要點	○	╳	╳	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
臺北市政府獨有之規範	10.	(1) 臺北市輕質屋頂與施工架及吊籠作業通報自治條例 (2) 臺北市促進原住民就業自治條例 (3) 臺北市勞動教育實施及補助辦法 (4) 臺北市促進特定對象就業創業貸款利息補貼辦法 (5) 臺北市政府受理委託或合辦職業訓練實施辦法 (6) 臺北市特定對象失業者穩定就業補助辦法 (7) 臺北市政府勞動局實施勞動條件檢查作業要點 (8) 臺北市勞動力重建運用處外籍勞工查察業務作業要點 (9) 臺北市政府勞動局公布重大職業災害線上地圖處理要點 (10)臺北市勞動條件檢查陪同鑑定作業要點	╳	○	╳	╳	╳	╳	

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
		(11)臺北市職業災害緊急處置作業要點 (12)臺北市政府協助失業勞工再就業執行要點 (13)臺北市職能發展學院參訪作業須知 (14)臺北市勞動力重建運用處稽查特定場所提供非視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩工作要點 (15)臺北市勞動力重建運用處定額進用暨申請獎勵金機關（構）之輔導及稽查實施要點 (16)臺北市職能發展學院辦理特殊職能開發活動要點 (17)臺北市營造業勞工安全衛生教育執行要點 (18)臺北市政府勞動局推展營造作業一般安全衛生教育訓練作業要點 (19)臺北市就業服務處場地收費基準	╳	○	╳	╳	╳	╳	

	編號	法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
		(20)臺北市職能發展學院場地收費基準 (21)臺北市勞動力重建運用處職業輔導評量報告閱覽抄錄複製作業要點 (22)臺北市勞動力重建運用處手語翻譯服務實施要點 (23)臺北市職能發展學院辦理職前訓練招生作業要點 (24)臺北市就業服務處辦理就業博覽會作業要點 (25)臺北市就業服務處經濟型遊民求職就業交通、膳食及租屋費用補助作業須知	╳	○	╳	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
新北市政府獨有之規範	11.	(1) 新北市政府勞工局處理民眾陳情請願作業要點 (2) 新北市勞工大學實施要點 (3) 新北市政府辦理退休煤礦工慰問金實施要點 (4) 新北市政府補助工會辦理勞工教育實施要點 (5) 新北市政府幸福創業微利貸款實施要點 (6) 新北市政府加強公共工程職業安全衛生管理及獎勵作業要點 (7) 新北市產職業工會會籍清查須知	╳	╳	○	╳	╳	╳	

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
桃園市政府獨有之規範	12.	(1) 桃園市政府勞資爭議調解委員遴聘要點 (2) 桃園市政府補助工會團體辦理勞工教育及育樂活動實施要點 (3) 桃園市政府補助市級總工會會務推展實施要點 (4) 桃園市政府委託民間團體調解勞資爭議考核要點 (5) 桃園市政府處理違反就業服務法罰鍰分期繳納原則	╳	╳	╳	○	╳	╳	1.行政罰鍰分期臺中市政府由法制局統一處理，非由各局處單獨處置。

編號		法規名稱	臺中市	臺北市	新北市	桃園市	台南市	高雄市	說明
臺南市政府獨有之規範	13.	(1) 臺南市政府勞工局職訓就服中心國家賠償事件處理要點 (2) 臺南市政府勞工局實施勞動條件檢查作業要點 (3) 臺南市政府勞工局行政罰鍰分期繳納實施要點 (4) 臺南市政府補助機關學校團體辦理職業訓練計畫 (5) 臺南市政府勞工局晴天創意築夢坊使用管理要點 (6) 臺南市政府勞工局格子舖使用管理要點	╳	╳	╳	╳	○	╳	1.行政罰鍰分期臺中市政府由法制局統一處理，非由各局處單獨處置。
高雄市政府獨有之規範	14.	(1) 高雄市工會組織辦理勞工教育訓練補助辦法 (2) 高雄市政府勞工租賃住宅出租作業要點 (3) 高雄市政府促進婦女就業活動補助要點 (4) 高雄市政府補助團體辦理勞動法令研習活動實施要點 (5) 高雄市政府幸福高雄移居津貼發給要點	╳	╳	╳	╳	╳	○	

表 6 直轄市機關對外行政作業規範表

(四) 法規分析

由上開圖表顯示，各直轄市政府法規大致分為中央有法令明定各直轄市政府必須設立與施行的部分，如禁止就業歧視、性別工作平等保障、勞動檢查、就業服務等，除法規上明定委由各直轄市政府辦理外，其餘法規建立則屬各直轄市政府為保障勞工權益、確保行政效率以及提供公務員行政準則，因此是以各直轄市產業結構與行政業務需求進行設計與規劃，並無一定體系可以追尋。

五、勞工行政與行政處罰

(一) 違反就業服務法第 44 條的處罰問題

違反就業服務法第 44 條：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」若有違反者，違反就業服務法第 63 條規定：「違反第 44 條或第 57 條第 1 款、第 2 款規定者，處新臺幣十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰。五年內再違反者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百二十萬元以下罰金。」

法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第 44 條或第 57 條第 1 款、第 2 款規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。

就行政罰法而言，行政機關發現此類案件時，是否有權以情節非常輕微或值得同情等理由，不予處罰?應處刑罰的部分，權力歸屬檢察官與法院，行政機關只有移送一途。行政處罰的部分，根據行政罰法第 19 條：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。」由於上述就業服務法第 63 條所定之罰鍰金額係 15 萬元以上，明顯不適用行政罰法第 19 條之裁量權。根本解決之道，唯有修法一途!

(二) 比例原則之適用

行政機關對個案行使裁罰權時，除須遵守處罰法定原則關於構成要件與法定額度上下限等行政罰法之要求外，裁罰之輕重亦應在法定額度內與違法個案之情節輕重之間，形成相當性之對應關係，禁止情輕法重明顯失衡的情形，比例原則藉此確保個案正義的實現。但是比例原則雖有公法帝王條款之稱，但是仍有其極限，尤其不能以情輕法重之理由，推導出要求行政機關採行法定金額下限以下之罰鍰。

(三) 裁罰基準表之法律意義與效力

目前在實務上各機關對於執行業務法律之裁罰案件幾乎都有訂頒裁罰基準表，作為執法同仁辦理裁罰案件時之重要依據與參考。裁罰基準表，在性質上屬於行政程序法第 159 條之裁量性行政規則係屬行政機關之內部規範，直接拘束下級機關與內部公務員，當然，勞工局據以作成決定送達處罰對象，便因而間接產生對外之效力。且行政規則與平等原則結合，人民便可享有基於平等原則而主張機關應遵守無瑕疵裁量之請求權，執法人員必須自我約束。

基準表具有統一(裁罰)作業標準、傳承行政經驗、提高行政效率之功能，在實務上具有重要地位，但並非一成不變，如果個案情節特殊遇有重大合理之理由，機關仍得為不同之處置。

(四) 裁罰基準表與法律保留原則

地方制度法第 27 條規定「直轄市政府、...就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。」次依同法第 29 條規定，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。另，同法第 30 條也規定，自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效；自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自

治團體自治條例牴觸者，無效；委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。

依據上述(三)之說明，裁罰基準表，在性質上屬於行政程序法第159條之裁量性行政規則係屬行政機關之內部規範，據此，裁罰基準表自與法律保留原則相符。

(五) 罰鍰與行政程序法第122條之關係

行政程序法第122條：「非授予利益之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。但廢止後仍應為同一內容之處分或依法不得廢止者，不在此限。」本條文之正確解讀應該係指，非授予利益之合法行政處分，不得廢止。但法律別有規定者，不在此限。亦即非授予利益之合法行政處分，如依法科處之罰鍰/科稅案件等是，原則上不得廢止，除非法律有明文規定之情形。從依法行政原則來看，這應該是當然的解釋，因為該決定(處分)雖然是對當事人不利，但是，是合法的行政行為，當然係以存續為原則。

(六) 臺中市非法容留認定標準草案建議

有關「臺中市勞工局外籍移工非法容留工作特殊態樣認定須知」(詳見附件2)評估與建議如下

1.有關名稱問題。若貴局要讓該規定對外(人民)發生效力，可稱「令」，若只是對內發生效力，可稱「…注意事項 」或是「…須知」等。由於勞動部相關規定本身未臻明確、保有一部分的裁量空間；加上可能涉及的態樣不一，因此目前似宜暫時保留給勞工局一定的轉圜餘地。若然，則可採取後者。

2.原草案第2條似可調整為以雇主查核移工相關證件之義務，第3條則調整為其處罰等問題。亦即：

2.1. 原草案第2條第2項但書調移為同條第3項，規定文字可為：「雇主聘僱或容留外國人工作，應確實查核該外國人之是否得為合法工

作之相關資料。」

2.2. 原草案第 3 條最後一項「前項規定屬公司法…注意義務」似可調移為第 2 條第 4 項。

2.3. 原第 3 條第 1 項保留，另文字部分「為案情節」，似可調整為「但依個案情形」。另同條第 3 項：「雇主對前來應徵之外國人…」似可調移到同條第 2 項。

3.原草案第 4 條或宜依嚴格依照勞動部相關 107 年 11 月 27 日勞動發管字第 107057378 號函的附表加以規範。惟該規定文字頗為繁雜(含以例示方式、並有判斷標準)，或許列為附表，亦屬可行。

4.第 5 條文字似可調整為「因好意施惠而提供勞務，且同時具備…，縱屬容留工作之態樣，得不予處罰」。

六、工會法上的勞工

(一) 台灣

針對勞工/從屬性的界定，民國 105 年 10 月 21 日所公布的大法官釋字第 740 號解釋主文如下「保險業務員與其所屬保險公司所簽訂之保險招攬勞務契約，是否為勞動基準法第 2 條第 6 款所稱勞動契約，應視勞務債務人（保險業務員）得否自由決定勞務給付之方式（包含工作時間），並自行負擔業務風險（例如按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬）以為斷，不得逕以保險業務員管理規則為認定依據」。之後在民國 108 年 05 月 15 日的勞基法第 2 條第 6 款並對勞動契約增訂「具有從屬性」(「指約定勞雇關係而具有從屬性之契約」)等語，惟對從屬性具體內容為何？並未進一步地規定。因此對於本問題，仍應回到釋字第 740 號解釋所提出的標準加以判斷[13]。

直接針對工會法上勞工概念的較詳盡分析，目前僅有李玉春的論

[13] 林更盛，勞動契約性質認定之理論與實務--以保險業務員之法律定性與工資為例臺灣法學雜誌，359 期，2019 年 1 月 14 日,頁 29-41。

文[14]。依據李玉春分析，日本勞動組合法上的勞工，學界認為「勞動組合法上之勞工概念範圍較勞動基準法為廣，大體上並無異論。然長期以來，勞動組合法之勞工概念範圍為何，以何種基準界定，卻不一定有明確之見解」(李玉春文，頁 233，下同)。有鑑於此，厚生勞動省組成「勞使關係法研究會」，根據其 2011 年所提報告書，現今日本最高法院對於勞動組合法上之勞工的判斷基準如下(頁 235-236)：

1.基本性判斷標準：這包含了(1)納入事業組織、(2)單方地、定型地決定契約內容、(3)報酬之勞務對價性。

2.補充性判斷標準：這包含了(1)須接受業務請託之關係、(2)於廣義之指揮監督下提供勞務、受到一定之時空拘束。

3.消極性判斷因素：明顯之事業主法性格。

李玉春綜合整理現有實務見解，認為：前勞委會見解係「明確以從屬性之有無作為判斷依據。…然一般以為從屬性乃勞動契約之特徵，勞動契約應有勞動基準法之適用，故將…(此)意見加以推演，即得出適用勞動基準法方得組(加入)工會之結論」(頁 225-226)。學說固有認為對於全部的勞工概念一採一致之見解者(如楊通軒)、亦有認基本上勞基法的定義屬於最基本、核心之定義，而工會法中之勞工概念範圍則較廣(如黃程貫)(頁 239)。並認為：「工會法中之勞工概念與範圍，應著重於是否有保護其團體協商之必要性與妥當性」(頁 243)，因此應將「工會法第 4 條第 1 項解讀為「凡受雇主僱用者，不論從屬性之有無」，均有組織及加入工會之權利」(頁 241)，因此這將包含了公部門業務外包之人員(頁 241-242)。

(二) 德國

有關組成工會之結社權，德國法上依據乃在於其基本法第 9 條第 3 項，而依該規定(第 1 句)之文義[15]，此一權利是**每個人、每個職業**

[14] 李玉春，論工會法中勞工之範疇，中正大學法學期刊，第 44 期，2014 年 8 月，頁 203-251。

[15] Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu

(jedermann und für alle Berufe)皆得享有的。因此對於得享有此權利之主體，向來採取廣泛的見解。依學者[16]歸納整理，除典型的勞工外，還包含了：勞工的談派對手(雇主)、準勞工(arbeitnehmerähnliche Person)、職訓生(Auszubildende)、公務員(Beamte)、法官(Richter)、軍人(Soldaten)、在家工作者(Heimarbeiter)、老年年金受領者(Rentner)、失業者(Arbeitslose)。

在此應注意的是：**享有德國基本法第 9 條的保護，不表示這些人就可以行使罷工(權)**。德國聯邦憲法法院[17]於 2018 年再次表示：罷工權得因和第三人基本權或其他憲法的基本權相衝突而加以限制。限制公務員不得罷工，這一向是德國公務員所遵循的法律原則，與歐盟法或其他國際法亦無違背。

至於團體協約法上，該法除對勞工有所適用外，依該法第 12a 條，本法對於”準勞工”(arbeitnehmerähnliche Person)準用之；因此團體協約法適用的範圍較典型的勞工為廣。至於準勞工的特徵，主要在於經濟上從屬性、和典型勞工有相似的社會保護性(wirtschaftlich abhängig und vergleichbar einem Arbeitnehmer sozial schutzbedürftig)。團體協約當事人對於此一不確定概念擁有優先決定的權限。另應注意的是：在從屬性勞務的外圍，特別是考量到貨物市場的競爭秩序，立法者未必須要賦予團體約自治與爭議權限[18]。在此之外，基於團體協約所蘊含的保護功能與秩序功能，協約當事人不得將協約效力約定擴及非勞工

bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. 2Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. 3Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.

[16] Linsenmaier, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 19. Auflage 2019, Rn. 27-29; Rieble in Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 3: Kollektives Arbeitsrecht I, 4. Auflage 2019, §218 Rn. 28 ff.

[17] BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, NJW 2018, 2695.

[18] Rieble in Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 3: Kollektives Arbeitsrecht I, 4. Auflage 2019, §218 , Rn. 30.

者[19]。

(三) 美國

美國法賦予工作者結社權與團體協商權，乃是以其具有勞工(employee)身分為前提[20]。而**除非法律另有明訂，在此即應採取普通法(common law)上的「控制準則」**(control test) —這是與德國法上在威瑪時代即已發展出來、人的從屬性標準相當的標準，由後來流亡到英國的 Sir Otto Kahn Freud 所引進到英美法的—。是以，包括到最近的 2009 年的 FedEx Home Delivery v. NLRB[21]一案中，D.C. 巡迴法院以**聯邦快遞的駕駛員是"獨立的締約人"(independent contractor)為由，否認渠等為國家勞動關係法(National Labor Relations Act)上的勞工**(employee)。另以 Uber 司機為例，西雅圖(Seattle)是美國境內第一個允許他們組成工會，**但因它們被認為是獨立締約人、非勞工，因此這個規定被聯邦商業部(US Chamber of Commerce)認為是牴觸了反托拉斯法。**就此爭論，審理法院暫時凍結該法案的實施；本件訴訟尚未終結[22]。

(四) 歐盟

依 Waas[23]的見解在絕大多數的歐盟成員國，並沒有在"勞工"(employee)之外另設一個"工作者" (worker)的概念。類似地，在大部分的國家當中，勞工"也是一個強制性的概念，勞資雙方也無法透過集體協商擴張這個概念的範圍。

(五)英國

針對由"英國獨立工作者工會"(the Independent Workers'Union of

---

[19] Thüsing in Wiedemann, Tarifvertragsgesetz, 8. Auflage 2019, Rn. 368.

[20] Hannah Esquenazi, WHO CAN "SEIZE THE DAY?": ANALYZING WHO IS AN "EMPLOYEE" FOR PURPOSES OF UNIONIZATION AND COLLECTIVE BARGAINING THROUGH THE LENS OF THE "NEWSIE" STRIKE OF 1899, 59 B.C. L. Rev. 2551(2018).

[21] 563 F.3d at 495.

[22] 法律消息報導 SEATTLE APPEALS RULING THAT BLOCKED UBER, LYFT UNIONIZATION LAW, Chamber of Commerce of the U.S. v. City of Seattle, 31 No. 22 Westlaw Journal Employment 11.

[23] RESTATEMENT OF LABOR LAW IN EU, VOLUME I, THE CONCEPT OF EMPLOYEE, 2017, p. xliii, lv.

Great Britain)代 Deliveroo 的送貨員所提的訴訟，主張他們是(“勞工”(employee)或)“工作者”(worker)、以至根據“工會與勞動關係(整合)法”(Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992)、他們可以有權要求 Deliveroo 必須強制與之協商工作條件?中央仲裁委員會(Central Arbitration Committee)裁決否認這些送貨員是工作者。此裁決見解在 2018 年 12 月 5 日被英國的蘇格蘭與威爾斯高等法院行政法庭[24]所維持;該法院並認為這對送貨員的權益並未造成過當的限制，因為他們仍可自願加入工會、自願達成協議，所被排除的僅僅是依據“工會與勞動關係(整合)法”所規定的強制協商機制而已。

七、零工經濟工作者的勞工身分的認定

(一) 台灣

針對勞工/從屬性的界定，民國 105 年 10 月 21 日所公布的大法官釋字第 740 號解釋主文如下「保險業務員與其所屬保險公司所簽訂之保險招攬勞務契約，是否為勞動基準法第 2 條第 6 款所稱勞動契約，應視勞務債務人（保險業務員）得否自由決定勞務給付之方式（包含工作時間），並自行負擔業務風險（例如按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬）以為斷，不得逕以保險業務員管理規則為認定依據」。之後在民國 108 年 05 月 15 日的勞基法第 2 條第 6 款並對勞動契約增訂「具有從屬性」(「指約定勞雇關係而具有從屬性之契約」)等語，惟對從屬性具體內容為何？並未進一步地規定。因此對於本問題，仍應回到釋字第 740 號解釋所提出的標準加以判斷。

分析大法官釋字第 740 號解釋的解釋文與理由書[25]，本解釋至少表示了底下幾個觀點：

[24] [2018] EWHC 3342 (Admin), para 46. https://www.p. lv11kbw.com/wp-content/uploads/CO-8102018-R-IWUGB-v-Deliveroo-05-12-2018-APPROVED.pdf

[25]林更盛，同前註 13，頁 29-41。

—契約自由原則於勞務契約，仍有適用。

—勞動契約的特徵是「從屬性」，而且這是程度的問題。

—勞動契約的界定，應整體判斷之。

—勞動契約的界定，應視個案情形決之，不可一概而論。

—從屬性的界定，應以主給付義務作為主要判斷對象。

—具從屬性之主給付義務的勞務給付，主要指的是：得否自由決定勞務給付之方式（包含工作時間）。

—具從屬性之主給付義務之報酬給付，主要指的是：提供勞務者是否自行負擔業務風險（例如按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬）。

—若主給付義務所反映的從屬性程度「不高」，即難認為勞動契約。

—當從屬性程度「不高」時，「相同勞務，只能向受領勞務者、而不能向其他人提供」此一現象，不足以作為認定勞動契約的理由。

—在從屬性的認定上，由於這與公法上的管制規定：保險業務員管理規則、並無必然關係，因此不得逕以之作為認定從屬性之依據。

依此，由於平台工作者透過平台所接受到的工作任務已被破碎化、具體化，以致於無須再進一步的指示即能遂行工作，因此欠缺與勞雇間相似的指示權的現象，換言之，工作者得自由決定是否接案，得自我決定工作時間、地點。又工作者只須於約定期間內完成期工作、即能獲得對價，若未完成工作，即不能獲得對價，因此原則上應認為不具有勞工之身分。

(二) 歐盟

對於歐盟法有關勞工(Worker)的界定，一般多以歐洲法院在 1986 年 7 月 3 日的 Lawrie Blum 案所表示的見解作為基準。歐洲法院於該判決中表示：

—「因為勞工得自由遷徙乃歐盟法上的基本原則，因此(舊)歐盟成立

契約第 48 條所稱之勞工不應隨著不同成員國法而有不同之解釋，而應有其歐盟法上獨特的意義。歐盟法上的勞工的定義，因為確定了上述基本自由的適用範圍，應廣義地解釋」(Rn. 16)

—「上述概念應根據勞動關係上的客觀標準、針對當事人間的權利義務來加以定義。勞動關係的重要特徵在於：一方根據他方的指示在特定期間內向他方提出給付，並獲得薪資以作為對待給付。」

上述對於勞工概念界定的見解，仍為最近歐洲法院的判決所維持。例如於 2017 年 7 月 19 日的判決 中，針對歐盟合作契約第 45 條所稱之勞工，歐洲法院認為：「依歐洲法院一貫見解，此乃一獨立自主的概念、並且不得狹義地加以解釋。因此符合底下列標準者皆為勞工：實際上真正地執行活動、且該活動在範圍上並非僅僅是微不足道、不重要的。依上述實務，勞動契約的重要特徵即在於，一方在特定期間內、依他方指示提出勞務，並因此獲得薪資作為對待給付。」(Rn. 19)

一般認為，歐洲法院之所以對歐盟法令所涉及的勞工的概念，採取一個獨立於成員國法律之外的獨自的概念，其目的不僅在於貫徹歐盟法律的目的，同時也是為了歐盟法的統一、一致地適用。又從結果而言，這對勞工範圍的認定，多是較德國法為廣。例如：

—擔任消防人員的公務員，被歐洲法院於 2012 年 5 月 3 日的判決 中認定為屬於歐盟工作時間方針所稱之勞工。

—公司內非有經營主導權之經理(GmbH-Fremdgeschäftsführer)、實習生(Praktikanten)，皆被歐洲法院於 2015 年 7 月 9 日的判決中 認定為是歐盟大量解僱方針(Massenentlassungsrichtlinie)所稱的勞工。

—身為德國紅十字會成員的護士，被派至(其他)醫院工作，是否構成歐盟法上勞動派遣，歐洲法院於 2016 年 11 月 17 日的判決中 亦採肯定見解。歐洲法院特別在此判決中明確地表示除了勞動關係，僱用關係亦有系爭指令的適用。「歐盟勞動派遣指令第 1 條第 1 項以及規定

派遣勞工的定義的第 3 條第 1 項 C 款，以及本指令不僅適用於和派遣人訂有勞動契約的勞工、而且也及於對於和上述企業具有雇用關係者。據此，當事人與派遣人之間的法律關係，依成員國內國法應如何定性、亦或其種類與形態，對於是否為本指令所稱之勞工，並無決定性的影響。因此，本件魯爾醫院所陳下述意見並不足採：本件的 F 女士不屬歐盟勞動派遣指令所稱之勞工、應排除於本指令適用範圍之外，因為她和派遣人之間並無勞動關係存在，因此依德國法並不具有勞工的特性。」(Rn. 28 f)

(三) 德國

德國立法者於僱傭契約篇新增了德國民法第 611a 條—該規定於 2017 年 4 月 1 日生效—，企圖以對現行法律狀態，精確地以 1：1 的方式(„1:1 – Kodifizierung“)，將聯邦勞動法院原先的判決要旨(„unter wörtlicher Wiedergabe der Leitsätze“)予以明文化 。該規定內容為：

「[第 1 項] (第 1 句)依據勞動契約，勞工有義務向他方提出受指示拘束、由他方決定、具有屬人從屬性的勞務。(第 2 句)指示權得包括勞務的內容、進行、時間、地點。(第 3 句)受指示拘束，謂無法重要地自由決定其勞務、工作時間。(第 4 句)屬人從屬性的程度，亦得取決於所提供之勞務的特性。(第 5 句)在決定勞動契約是否存在時，應對個案所有情形為整體觀察。(第 6 句)若契約關係的實際進行狀況，顯示其為勞動關係時，則不受契約名稱的影響。

[第 2 項] 雇主有給付約定薪資的義務。」

對此規定，至少有下列幾點值得注意。

—首先，上述條文既然至於僱傭契約篇，顯然是以勞動契約是屬於僱傭契約的一種類型作為前提 ；僱傭契約為勞動契約的一種上位類型，非屬僱傭契約即非勞動契約。

—其次，德國民法第 611a 第 1 項第 1 句似乎將「受指示拘束」、「由

他方決定」、「人的從屬性」三個標準並列？有待討論的是：這三個標準彼此之間的關係如何？對此，有似未為任何討論；有只提到此三標準無法截然區分。另有學者如 Preis 主張：以「人的從屬性」作為上位概念，以「受指示拘束」作為其核心標準、另以「由他方決定」為輔助標準；因為：依現行法之定義，人的從屬性只是作為單純的經濟上從屬性的對立的概念，吾人可從指示拘束、亦或是他人決定得到人的從屬性 。類似地，學者 Schneider 主張：「人的從屬性」是上位概念，但它本身並不具備實質的內涵意義；人的從屬性是具體地表現在「受指示拘束」以及「由他方決定」,「受指示拘束」固然指的是專業、時間、地點等方面，而「由他方決定」則特別止的是「納入雇主的組織之內」。至於學者 Weigert 則表示：每一個共同工作者都是受拘束，但只有當足夠的拘束程度，才會使他成為具有人的從屬性、也因此是勞工。

—又過往有主張應以「經濟從屬性」(wirtschaftliche Abhängigkeit)、「經營的自由決定」(unternehmerische Entscheidungsfreiheit)、或是「納入組織」(Eingliederung)作為判斷標準者，但並未被立法所接受，因此有認為在未來判斷是否為勞工時，這些特徵皆不應再被引用。另有認為系爭規定只是排除了「經濟從屬性」(wirtschaftliche Abhängigkeit)、「保護的必要性」。相反地，亦有認為在判從屬性時，「納入組織」仍然是具有決定性的。

德國民法第 611a 條增訂後，對此或許具有相當代表性的，應屬德國聯邦勞動法院 2017 年 6 月 27 日 有關音樂教師的判決。德國聯邦勞動法院表示了如下見解：

—新增的德國民法第 611a 條反映了過往判斷勞工從屬性的諸多的原則(Rn. 17)。(Die neu eingefügte Vorschrift des § 611 a BGB spiegelt diese Rechtsgrundsätze wider.)

—針對音樂學校的教師是否為勞工，聯邦勞動法院的出發點是人的從屬性的程度，而這主要是取決於：對上課時間、課程對象、附帶活動的種類與方式，學校得否單方決定之；對於學生表現以及課程本身有強烈的管控；以及其他的指示權限(Rn. 18)。

下列因素足認當事人間的禮聘契約並非勞動契約：

—當事人不稱其契約為勞動契約，而是稱之為「禮聘契約」(„Honorarvertrag“)，並各自稱為「契約當事人 1」、「契約當事人 2」(Rn. 24)

—約定：教師於授課時是自由地、不受學校的指示的拘束。而且學校並未頒布「教學計畫」(Lehrpläne)。個別課(Einzelunterricht)的上課時間，則是由教師與上課學生約定之；其他課程由學校與教師合意排定。學校假期期間不授課，這乃是學校和教師雙方約定、而非學校單方指定的結果。另基於契約約定，學校在可能的範圍內提供教學空間，這擴張了教師的活動範圍，而非授予學校對於教學地點的指示權限(Rn. 25)。

—教師於無法上課時，無須向校方請假(例如病假)，但須嗣後補課(Rn. 26)。

—雙方約定：若教師被認定為「準勞工」(arbeitnehmerähnliche Person)，將享有一定的禮金及休假權利(Rn. 27)。

—課程所需教材由教師或學生自行預備(Rn. 28)。

下列因素上不足以作為認定是勞動契約：

—禮金之計算以實際上課為準。但是「對價的給付方式並不影響僱傭與勞動契約的區分，因為義務人有無人的從屬性的是取決於：所允諾的勞務之提供是否具有受到拘束以致於受到他方決定。因此關鍵僅僅在於勞務之提供的情事、而非勞務給付的方式。」 (Rn. 29).

—依禮聘契約第 3 條第 1 項約定，對雙方約定的授課，本件教師有義

務親自提供勞務，但這並不意謂著這就是勞動關係。因為雖然典型的勞動關係是勞工必須親自服勞務(德國民法第 613 條參照)，但對於(無從屬性的)僱傭契約法而言，親自服勞務此一義務也不陌生；這特別是在像本件這種必須教師-學生間具有個人關係的課程教授，尤為如此(Rn. 30)。

—正如一個勞工可以—包括和同一個雇主—成立多數個勞動關係，因此在法律上並不自始排除：他和另一個人除了成立勞動關係之外，另外成立一個(無從屬性的)僱傭關係。「但前提是：雇主基於勞動關係所擁有的指示權，恰如本件，並不及於(無從屬性的)僱傭關係底下受僱人所應提供的勞務。」否則這將不當侵害當事人依據憲法(基本法第 2 條第 1 項，第 12 條第 1 項)所擁有的契約自由(Rn. 34)。

依德國法上多數見解，由於平台工作者透過平台所接受到的工作已被破碎化、具體化，以致於無須再進一步的指示即能遂行工作，因此欠缺與雇主勞工間的指示權的行使相接近的現象，只須於約定期間內完成期工作即能獲得對價，具體時間、如何完成即委由工作者自行決定(是否接案，工作時間、地點的自我決定)，因此多被認為不具有勞工之身分[26]。

就社會法方面，社會保險法第 4 編第 7 條第 1 項規定有投保社會保險義務的受雇人為：「受雇, 謂從事非獨立的、特別是在勞動關係中之勞務。認定受雇的依據，是受他方指示、以及被納入指示者之勞動組織之內」。德國學者[27]亦認為：平台工作者並不符社會保險法第 4 編

[26] Schubert: Neue Beschäftigungsformen in der digitalen Wirtschaft – Rückzug des Arbeitsrechts?, RdA 2018, 200, 203 ff, Däubler/Klebe, Crowdwork: Die neue Form der Arbeit – Arbeitgeber auf der Flucht? NZA 2015, 1032, 1035; Deinert, Neuregelung des Fremdpersonaleinsatzes im Betrieb,RdA 2017, 65, 68; Günther/Böglmüller,Arbeitsrecht 4.0 – Arbeitsrechtliche Herausforderungen in der vierten industriellen Revolution,NZA 2015, 1025, 1030; Hanau, Schöne digitale Arbeitswelt?NJW 2016, 2613, 2615; ebenso Hötte,Crowdsourcing - Rechtliche Risiken eines neuen Phänomens,MMR 2014, 795, 796。不同見解，Wass, 見劉士豪，德國平台經濟與零工經濟法律結構的初探，台灣勞工季刊，第 53 期，2018 年 3 月, 28-35(頁 34，引用德國學者見解，認為：平台業者與企業主必須負共同雇主責任)。

[27] Brose, Von Bismarck zu Crowdwork: Über die Reichweite der Sozialversicherungspflicht in der digitalen Arbeitswelt, NZS 2017, 7.

第 7 條第 1 項(§ 7 Abs. 1 SGB IV)的規定，因此並無義務加入社會保險；但他可能有保護的需要(或可視為具經濟從屬性 wirtschaftlichen Abhängigkeit 的一種態樣)

又依 2016 年在 Essen 舉行的第 71 次德國法學家年會、其中勞動與社會法部分的決議(Beschlüsse) [28]值得參考者如下：

—僅當同時具有經濟上獨立性的平台工作者，才可以被認定為獨立的平台工作者；為改善對平台工作者的保護，在此應採舉證責任倒置(決議 I 1)。

—平台工作者亦應享有法定的最基本的保護(決議 2)。

縱然是獨立的平台工作者亦須法定的基本本的保護，例如工資、休息、工作安全、及契約終止的保護(決議 2 a)

—所有的獨立的平台工作者應在現行法(例如社會保險法第 4 編第 2 條第 9 款之外)全面被納入社會保障制度(決議 3)

(四) 幾個具體案例：Uber，Airbnb

針對 Uber 與其駕駛間究竟是否具有勞動關係？有部分下級法院判—例如英國倫敦 Uber 司機對 Uber 請訴主張最低工資等，已獲得上訴法院[29]承認前者為後者之 Worker。另歐洲法院在針對 Uber(西班牙)[30]、Uber(法國)[31]，已經確認後二者並非資訊提供業者、而是人員運輸業者。依此，Uber 司機被認為是 Uber 的勞工的可能性就更高了。但是在一個或許相近的案例：針對由“英國獨立工作者工會”(the Independent Workers’Union of Great Britain)代 Deliveroo 的送貨員所提的訴訟，主張他們是“勞工” (employee)或“工作者”(worker) 、以至根據 “工會與勞動關係(整合)法”(Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992)、他們可以有權要求

[28] https://www.djt.de/fileadmin/downloads/71/Beschluesse_gesamt.pdf(2019.08.20)
[29] Uber BV & ors -v- Aslam & ors , [2018] EWCA Civ 2748
[30] EuGH Urteil 20.12.2017–C-434/15.
[31] EuGH Urteil 10. 04.2018–C-320/16.

Deliveroo 必須強制與之協商工作條件? 中央仲裁委員會(Central Arbitration Committee)裁決否認這些送貨員是工作者。此裁決見解在 2018 年 12 月 5 日被英國的蘇格蘭與威爾斯高等法院行政法庭[32]所維持。又針對 Airbnb 究竟是否只是資訊提供業者、媒介其所介紹之旅店？本案件也已進入歐洲法院的審理程序；歐洲法院秘書處 Generalanwalt 在 2019 年 5 月 2 日所提出的建議書，主張將 Airbnb 認定為是資訊提供業者[33]。

八、特教生權益

盤點各縣市關於特教生契約核備範本，目前並無發現有相關法規或者範本，僅有特教生在庇護工廠方有相關契約範本，主要原因在於依照身心障礙者權益保障法第 41 條第 1 項規定:「經職業輔導評量符合庇護性就業之身心障礙者，由辦理庇護性就業服務之單位提供工作，並由雙方簽訂書面契約」故其勞動部與其他直轄市設置有範本，次要原因在於特教生就業參與率較低，且特教生就業場所多為政府核可設立的庇護工場，因此各直轄市政府並未有就特教生在非庇護工廠以外之工作場所設立相關範本。

九、大量解僱

中央訂有「大量解僱勞工保護法」，然地方政府除臺北市政府制訂「臺北市政府處理違反大量解僱勞工保護法事件統一裁罰基準」外，其他地方政府並未有相關自治條例、自治規則與行政規則。

十、無薪假相關行政規則

無薪假並非法律上名詞，是泛指在職業場所中，因景氣之影響導

[32] [2018] EWHC 3342 (Admin), para 46. https://www.p. lv11kbw.com/wp-content/uploads/CO-810-2018-R-IWUGB-v-Deliveroo-05-12-2018-APPROVED.pdf.
[33] MMR-Aktuell 2019, 417110.

致工作業務或企業獲利縮減勞方必須進行縮減工時，與資方不支付勞方休假期間工資的休假行為。目前勞動部將上述情形稱之「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時」，本文為便利讀者閱讀仍以「無薪假」稱之。無薪假最初或最廣被人知曉的時期，來自於 2008 年的金融海嘯[34]，反映出台灣企業面臨新的困難，政府相關單位也研擬相關法令，協助勞工在惡劣的環境下，也能保有一份平均工資。

依據『中華民國 100 年 12 月 1 日勞動 2 字第 1000133284 號函』，行政院勞工委員會(現為勞動部)為因應事業單位受景氣因素影響，勞雇雙方協商減少工時時，保障勞工權益，避免勞資爭議，特定立了[35]「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」，共列出 13 大點，其中包含:事業單位如要實施無薪假，應與勞工協商同意，如未經與勞工協商同意，仍應依約給付工資，不得片面減少工資、事業單位實施減少工時及工資之期間，以不超過 3 個月為原則，如要延長應徵與勞工同意、勞雇雙方如同意實施減少工時及工資，應以書面約定等等。

而企業要實施無薪假其中最重要的三點為(1) 與員工簽訂書面協議，並通報當地縣市政府(2)對於按月計酬全時勞工，其每月工資仍不得低於基本工資[36](3) 實施減少工時及工資期間，以不超過 3 個月為原則。如有延長期間之必要，應重新徵得勞工同意[37]。

參考六都相關規定，都是以「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」作為法源依據，[38]要求勞雇雙方簽訂同意書，正本

[34]臺灣實施無薪假之現況 https://www.yongxi-stat.com/nopayholiday/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
[35]植根法律網-因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項 http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040290021009600-1001201(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
[36]行政院勞工委員會(現為勞動部) 98 年 3 月 23 日勞動 2 字第 0980130137 號函
[37] 資雙方協商減少工時(無薪假)，現行制度已有相關補助規定，https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/42721/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
[38]事業單位實施無薪休假通報，https://ilabor.ntpc.gov.tw/page/reporting-on-implementation-of-unpaid-leave(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

加蓋公司大小章，並製成 1 式 2 份，由勞雇雙方各執 1 份，另將影本及填具通報函送至該直轄市勞工局審查，並沒有額外制訂相關行政規則。

文件	備註
1.勞雇雙方協商減少工時協議書	1.正本加蓋公司大小章 2.1 式 2 份 3.影本及填具通報函送至該直轄市勞工局審查
2.事業單位通報函	
3.勞雇雙方協商減少工時通報表	

表 7 事業單位實施無薪休假通報所需文件一覽表

十一、青年事務發展與推行

(一) 前言

青年是國家的競爭力與社會發展的關鍵，因此為致力於輔導青年就業、創業及社團活動，推廣青年參與公共事務，行政院於 55 年成立「行政院青年輔導委員會」，為中央統一處理青年事務的專責單位，102 年為了配合政府精簡計畫，行政院青年輔導委員會改制成為青發署，青發署業務主要分為三部分:1.推動青年生涯輔導，提升青年創新能力。2.鼓勵青年志工服務，促進青年公共參與。3.強化青年多元學習，擴展青年國際視野。除上述業務外，青發署將青年創業及婦女創業業務移撥經濟部中小企業處，青年就業業務移撥行政院勞工委員會職業訓練局（現勞動部勞動力發展署）[39]。

青年事務早期在台灣因經濟成長快速發展下並無面臨太多重大問題，然而現今因經濟嚴重停滯並逐漸下滑，台灣面臨高工時、低薪

[39] 行政院教育部青年發展署，https://www.yda.gov.tw/index.aspx?SiteID=563426067575657313 (最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

資及少子化的問題，使得青年就業、創業、成家生育都面臨極大的挑戰，也造成社會不安的氛圍與青年日益的不滿。低薪與高工時使得青年為生活所迫，逐漸喪失夢想，猶如工蟻一般日夜工作只為微薄的收入，如此的社會現象有學者稱這個年代的青年為失落的世代[40]。青年相關問題是中央政府與地方政府急需解決的問題，但過往除了中央政府設置專責單位以外，地方政府並無設置專責單位，因此形成中央法令政策與地方政府無法配合的窘境。為了解決這一困境以及廣納青年的聲音，近年來中央[41]與地方政府[42]紛紛成立青年諮詢單位，讓青年與政府進行政策上溝通，但青年諮詢單位能做的只是提供一個溝通平台，仍無法解決青年事務所遇到的問題。

青年問題如此難解主要是在於其多元性，除就學、就業、創業外，更橫跨成家購屋、國際與公共事務參與等事務，因此如何釐清青年事務相關業務執掌與未來推行方向，實有研究之必要，本計畫下就各地方縣市政府青年事務專責單位進行整理與比較，藉此提供並建議臺中市政府勞工局未來推行業務之方向，以及釐清業務推行可能遭遇之問題。

[40] 陳家濬，地方政府設立專責機構推動青年事務之策略研究-以桃園市政府為例，國立政治大學商學院經營管理碩士課程高階經營班碩士論文，2018 年 7 月，頁 2

[41] 行政院青年諮詢委員會，https://advisory.yda.gov.tw/02/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

[42] 全國青年諮詢組織，https://youthadvisory.yda.gov.tw/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

(二) 地方政府青年事務單位整理

編號		地方政府	青年事務專責單位	青年事務諮詢單位	說明
青年事務專責單位設置於勞工局（處）	1.	臺中市	臺中市政府勞工局青年事務股	臺中市政府青年事務諮詢委員會	1.青年事務股設置於勞工局就業安全科下，專門處理青年就業事務、青年創業輔導、青年產業職場體驗、青年學生公部門工讀等事宜。 2.臺中市青年事務諮詢單位 108 年 2 月以前為台中市政府青年事務審議會，考量青年創業、就業之需求，臺中市政府除了在勞工局下設青年事務專股外，另將青年事務審議會轉型為青年事務諮詢委員會。
	2.	宜蘭縣	宜蘭縣政府勞工處青年及就業職訓科	宜蘭縣青年事務委員會	
	3.	新竹市	新竹市政府勞工處青年事務與勞工福利科	新竹市青年事務委員會	
	4.	苗栗縣	苗栗縣政府勞工及青年發展處	苗栗縣青年事務委員會	

	編號	地方政府	青年事務專責單位	青年事務諮詢單位	說明
	5.	屏東縣	勞動暨青年發展處	青年事務科	1. 屏東縣政府勞工處更名為「勞動暨青年發展處」並新增「青年事務科」，服務對象從勞工擴大到所有各行各業工作者，並成立專責單位負責推動青年事務參與、就業及創業等業務。
設置於教育局	6.	臺北市	臺北市教育局青少年發展處	臺北市青年事務委員會	
青年事務設置一級單位處理	7.	桃園市	桃園市政府青年事務局	桃園市青年諮詢委員會	
	8.	高雄市	高雄市政府青年局	高雄市政府青年事務委員會	1.高雄市青年局於 108 年 10 月 1 日成立。
設置任務編組單位	9.	新竹縣	青年事務中心	未設置	1.青年事務中心為任務編組單位。

	編號	地方政府	青年事務專責單位	青年事務諮詢單位	說明
無專責單位僅有諮詢委員會	10.			彰化縣青年諮詢委員會	
	11.			嘉義市青年事務委員會	
	12.			臺南市政府青年事務委員會	
	13.			花蓮縣青年發展諮詢委員會	
	14.			連江縣青年事務委員會	
	15.			澎湖縣青年顧問團	

表 8 地方政府青年事務單位整理表

從上表可以得知目前地方政府對於青年事務分為幾個部分處理:1.設置專責單位與青年諮詢單位 2.僅設置專責單位 3.僅設置青年諮詢單位 4.未作任何設置。設置專責單位的地方政府並不多，主要原因在於青年事務有其特殊性與多元性，橫跨就學、就業、創業、購屋成家等不同的領域，因此各地方政府大多選擇設置青年諮詢單位，並且就地方政府與青年代表溝通所獲得的結論再交由相關業務單位進行辦理。這樣的處理青年事務的方式較為人詬病的地方在於，因為沒有統一的專責單位所以政策推行與連絡上常形成多頭馬車浪費行政資源的窘境。

為了解決青年事務多頭馬車問題，地方政府近年來紛紛成立專責單位，以臺中市政府為例，臺中市政府採漸進式調整青年事務及組織編制於 108 年 7 月正式在勞工局就業安全科底下設置青年事務股[43]，

[43] 幫青年圓夢中市勞工局青年事務股提供一站式就業創業服務，https://www.taichung.gov.tw/1310925/post(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

綜理青年相關事務，包括青年就業、創業輔導、職場體驗及青年工讀等四大業務，提供台中市青年就業服務及創業等協助。另外桃園市政府與高雄市政府直接成立一級單位，將青年事務整合為一個專責單位以便利整合青年事務相關行政資源。由上述各地方政府的做法可以發現成立專責單位用以整合相關行政資源應為青年事務政策上趨勢。

(三) 其他縣市政府青年事務法規

由於地方政府近年才著手成立青年事務相關專責單位，因此地方政府法規建置上並不完善，目前已桃園市政府以及宜蘭縣政府的法規建置較有體系，而高雄市政府因於 108 年 10 月 1 日才成立青年局故體系上較不完善，因此本計畫暫時不將高雄市青年局納入比較，僅就兩個地方政府關於青年事務法規進行整理與分析。

1.桃園市政府青年局主管法規

編號	法規位階	法規名稱
1.	自治規則	桃園市政府青年事務局組織規程
2.	行政規則	桃園市政府促進青年參與多元文化補助作業要點
3.	行政規則	桃園市政府補助青年參與國際事務作業要點
4.	行政規則	桃園市政府青年國際志工服務補助作業要點
5.	行政規則	桃園市政府青年事務局新明青年創業基地作為公司登記處所管理作業要點
6.	行政規則	桃園市政府社會企業創業租金及設備補助要點
7.	行政規則	桃園市政府青年事務局青創基地使用管理要點
8.	行政規則	桃園市政府促進青年社會參與補助作業要點
9.	行政規則	桃園市政府青年事務局性騷擾防治、申訴及調查處理要點
10.	行政規則	桃園市政府青年事務局會議室使用管理要點
11.	行政規則	桃園市政府青年事務局行政大樓場地使用管理要點
12.	行政規則	桃園市政府青年事務局行政大樓門禁管理要點
13.	行政規則	桃園市青年諮詢委員會設置要點
14.	行政規則	桃園市政府青年事務局因性別所產生之歧視防治及申訴處理要點
15.	行政規則	桃園市政府社會企業委員會設置要點
16.	行政規則	桃園市政府社會企業中心設置要點

表 9 桃園市政府青年局主管法規表

2.宜蘭縣政府青年事務主管法規

編號	法規位階	法規名稱
1.	行政規則	宜蘭縣青年交流中心場地使用管理要點
2.	行政規則	宜蘭縣政府辦理勞工及青年業務補(捐)助作業要點
3.	行政規則	宜蘭縣地方產業創新研發推動計畫(地方型 SBIR)作業要點
4.	行政規則	宜蘭縣政府辦理宜蘭行口申請進駐審查作業要點
5.	行政規則	宜蘭縣在職青年勞工取得技術士證照獎勵實施要點
6.	行政規則	宜蘭縣政府獎勵青年穩定就業要點
7.	行政規則	宜蘭縣青年事務委員會設置要點

表 10 宜蘭縣政府青年及就業職訓科主管法規表

桃園市和宜蘭縣青年事務所涉及的法規大致可區分為幾個比較重的要項目：

項目	法規命令
就業與創業	1.桃園市政府青年事務局新明青年創業基地作為公司登記處所管理作業要點 2.桃園市政府社會企業創業租金及設備補助要點 3.桃園市政府青年事務局青創基地使用管理要點 4.桃園市政府社會企業委員會設置要點 5.桃園市政府社會企業中心設置要點
	1.宜蘭縣地方產業創新研發推動計畫(地方型 SBIR)作業要點 2.宜蘭縣政府辦理宜蘭行口申請進駐審查作業要點 3.宜蘭縣在職青年勞工取得技術士證照獎勵實施要點 4.宜蘭縣政府獎勵青年穩定就業要點
公共參與	1.桃園市政府促進青年參與多元文化補助作業要點 2.桃園市政府促進青年社會參與補助作業要點 3.桃園市青年諮詢委員會設置要點
	1.宜蘭縣青年事務委員會設置要點
國際事務參與	1.桃園市政府補助青年參與國際事務作業要點 2.桃園市政府青年國際志工服務補助作業要點
其他	1.桃園市政府青年事務局組織規程 2.桃園市政府青年事務局性騷擾防治、申訴及調查處理要點 3.桃園市政府青年事務局會議室使用管理要點 4.桃園市政府青年事務局行政大樓場地使用管理要點 5.桃園市政府青年事務局因性別所產生之歧視防治及申訴處理要點
	1.宜蘭縣青年交流中心場地使用管理要點

表 11 桃園市政府與宜蘭縣政府青年事務法規比較圖

由上表可知地方政府解決青年事務問題除規範行政機關內部行政規則外，處理青年事務問題大致分為三大面向即 1.就業與創業 2.公共參與 3.國際事務參與，其中法規的大宗都是在解決青年就業與創業問題。事實上青年事務的核心問題就是在於如何提升青年競爭力，增加青年就業率與創業成功率。因此國際參與的目的在於增加青年的眼界，公共參與則是讓青年了解目前國家政與產業動態以利後續青年就業與創業。

(四) 法規分析

由上述法規分析，桃園市政府與宜蘭縣政府關於解決青年就業與創業的處理模式大致相同，在公共參與部分設置青年諮詢單位，提供青年與政府的溝通平台，在就業部分，為提供職訓補助，讓剛從學校畢業之青年學習與未來就業相關之必要職能，以利未來就業。或者透過職訓局與產業合作，讓參與職訓的青年可以於課程結束立刻就業。在創業部分則是提供低利的創業貸款、剛創業時工商登記的場所、創業基地等，讓青年有創業基金與創業的空間和平台。

然而青年就業與創業的成功與否，政府補助或提供創業資金並非主因，還須其他要件如軟硬資源、法律規範、市場景氣好壞等因素進行相互配合。因此如果外在條件不佳，青年就業與創業成功率會大幅下降，此時政府只有一味的補助和提供低利貸款，將會使青年學無以致用或者身陷創業失敗的債務糾紛[44]。

以勞動部勞動力發展署「青年就業讚」計畫為例，青年就業讚計畫始於 101 年，該計畫目的在於透過補助青年學習職業技術，強化技能及提升就業能力以促進青年就業。因此只要符合申請資格的青年，都可以獲得補助學習課程。該計畫於 103 年做出檢討執行成效評估報告，該報告指出，參與補助課程的學員僅有六成找到工作[45]，其中有

[44] 陳家濬，同前註 40，頁 2

[45] 蕭晴惠，林國榮，成之約，青年就業讚計畫執行成效評估，行政院勞工委員會職業訓練局(現

四成找到的工作與學習課程並不相關[46]。學習課程的大宗均為商業類其中以電腦資訊類為最多，主要原因在於坊間的大型電腦補習班大量開課並強力行銷以吸引青年參訓。而這些職訓課程對於青年就業幫助上並不大，原因在於辦訓單位大多規劃證照或一般課程，並非輔導就業專班，學員只能就蒐集到的開課資訊，考量較符合他的需要參訓，而非考量未來就業需要[47]。因此形成申請參加青年的學習課程往往與就業無關，造成政府補助的浪費。

另外根據經濟部中小企業處創業諮詢服務中心統計，一般民眾創業，一年內就倒閉的機率高達 90%，而存活下來的 10%中，又有 90%會在五年內倒閉。也就是說，能撐過前五年的創業家，只有 1%，前五年陣亡率高達 99%[48]。這麼高的創業失敗率主要在於青年創業大多並未有完整的規劃，如此非理性的創業，容易產生資本不足、創業規劃未臻完善等問題，更造成了不少小成本、低門檻、獨特性差的「青年小額創業」現象，導致在高度競爭的市場下青年創業幾乎都以失敗收場[49]。因此如果政府對於青年創業只是提供低利貸款或者創業補助，而並非給予完整創業規劃與輔導，最終將會使青年陷入無止盡的債務糾紛。

十二、勞工行政與行政法總論之關係

(一) 前言

勞工局掌理的業務相當廣泛，涉及多種法律領域，限於委託計劃之題目與需求，在此僅就勞工行政中之備查與裁罰之裁量問題，進行

為勞動部勞動力發展署)，2013 年 1 月 6 號，頁 137

[46] 蕭晴惠，林國榮，成之約，同前註 45，頁 152

[47] 蕭晴惠，林國榮，成之約，同前註 45，頁 155

[48] 創業陣亡率超過 90%不懂失敗怎麼會成功，https://udn.com/news/story/6846/3085700(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

[49] 逃離青貧創業挖金?!青年創業現況調查， https://www.1111.com.tw/news/surveyns/93498/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

探討與申論。

(二) 備查的法律屬性與相關問題

欲了解機關備查行為之法律性質究竟為何?在體系上，必須從行政機關的事前監督制度與措施談起。監督制度依照寬嚴之不同，又可分為許可制與報備制[50]，前者對於被監督者採取較為嚴格之監督，許可與否關係到被許可者行為活動之合法性與是否發生效力。也就是在法律上，相關活動原則上為禁止，例外才予許可。相對的，報備制則僅係較為寬鬆之監督關係，僅課與被監督者通知監督機關之義務，亦即必須將其活動事先報告監督機關，使其知悉，機關方得以判斷被監督者之活動是否符合規定，若發現違法，則可依據法律之授權發動法定之監督措施，諸如撤銷、糾正、制止、令改正...等[51]。

又，監督制度有對內與對外之分，也就是對於行政體系內部下級機關之監督，以及對與機關體系以外之人民的監督。基於本研究計劃委辦之限制，在此，僅針對機關對於人民(含民間團體)監督關係中之報備制，加以探討。

1.備查在**法制上的定義**

人民報請機關備查，在現行法制上，地方制度法第 2 條規定，本法用詞之定義如下：「……四、核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。五、備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務,依法完成法定效力後,陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」

報備制須課予受監督之個人或團體提供相關活動相當資訊之義務，

[50]如以人民集會遊行之監督為例,依規範強度與密度分為許可制與報備制，前者要求室外集會遊行者，原則上應須履行事先經同意或許可之義務，係將集會遊行之行為列屬一般禁止之行為，由主管機關以許可處分為解除禁止。至於**報備制**，又稱為申報制或登記制，須報備之事項原屬得自由行使而不受禁止之範圍，之所以仍須報備，主要目的是事先讓主管機關知悉而有所準備，除非有明顯事實足認為對公共安全、社會秩序有顯然急迫危害之不和平集會遊行，方有保留預防性禁止（Praventivverbot）之可能性。對同屬預防制的許可制與報備制，須再從以下憲法的民主意義去體認，否則只能停滯在「兩者並無太大差異」的圈套中。詳參司法院釋字第 718 號解釋。

[51] 此等措施性質上屬於干涉行政,須有法律之授權方得行使。

係預防性質而非追懲制。就「蒐集必要資訊」言，許可制與報備制有共同需求，報備制與正當法律程序之關係展現在合作的要求（Kooperationsgebot）。通知當事人陳述意見、要求當事人協力、提供資訊，並據此作為行政機關與人民合作溝通之基礎，必要時甚至舉行公聽引進專家意見等。反之，許可制下主管機關得片面要求人民提供資訊，未必釋出本身所掌有資訊與決策過程，在資訊不對稱狀況下，極易造成黑箱作業且因不信賴而形成緊張關係。

(1)工會不依規定提出報備

如果工會依規定應報備卻不依法提出報備時，這種違法行為的處置，則需看相關法規所附與之後果而定，機關才能據以處理。

(2)備查機關面對工會違法之措施

行政機關依據法律賦予之公權力，握有發動行政制裁與行政管制等權力，用以處理人民各種態樣之不法行為。當然，基於處罰法定原則，以及干涉人民權利之措施須遵守法律保留原則，也就是必須於法有據，方得發動諸如行政處罰與限期改善等措施。所以，如果工會依規定報備之內容違法時，這種違法行為的處置，則需看相關法規所附與之後果而定，機關才能據以處理。如輕微之文件補正，較重的糾正或撤銷或限期改正或罰鍰等。

(3)備查機關面對合法之措施

人民向行政機關陳報之事項，如僅供行政機關事後監督之用，不以之為該事項之效力要件者，為「備查」，並未對受監督事項之效力產生影響，其性質應非行政處分。公文書上較準確之用語應該使用錄案存查或予以備查或洽悉，性質上為事實行為。

蓋所謂行政處分，依行政程序法第 92 條第 1 項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。

人民團體法第 54 條應將職員簡歷冊報請主管機關「**核備**」，徵諸其立法意旨，係為使主管機關確實掌握團體動態，並利主管機關建立資料，核與異動原因（選舉）是否因違法而無效或得撤銷無涉。故報請案件文件齊全者，經主管機關核備時，僅係對資料作形式審查後，所為知悉送件之人民團體選任職員簡歷事項之**觀念通知，對該等職員之選任，未賦予任何法律效果，並非行政處分**[52]。

類似的情形如公寓大廈管理委員會成立後依公寓大廈管理條例第 28 條第 1 項（或第 26 條第 1 項、第 53 條、第 55 條第 1 項）、公寓大廈管理條例施行細則第 8 條及公寓大廈管理組織申請報備處理原則第 3 點、第 4 點規定，向主管機關報備，其同意報備（發給同意報備證明）或不同意報備之行為是否為行政處分? 對此一問題，最高行政法院 103 年 9 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議認為[53]，人民向行政機關陳報之事項，如僅供行政機關事後監督之用，不以之為該事項之效力要件者，為「**備查**」，並未對受監督事項之效力產生影響，其性質應非行政處分。公寓大廈管理委員會之成立，係依公寓大廈管理條例第 28 條第 1 項（或第 26 條第 1 項、第 53 條、第 55 條第 1 項）規定，經由召集**區分所有權人會議**，並依同條例第 31 條所定人數及區分所有權比例之出席、同意而決議為之，**屬於私權行為**，其依公寓大廈管理條例施行細則第 8 條及公寓大廈管理組織申請報備處理原則第 3 點、第 4 點規定程序申請報備（報請備查），係為使主管機關知悉，俾便於必要時得採行其他監督方法之行政管理措施，核與管理委員會是否合法成立無涉。故申請案件文件齊全者，由受理報備機關發給同意報備證明，僅係對管理委員會檢送之成立資料作形式審查後，**所為知悉區分所有權人會議決議事項之觀念通知**，對該管理委

[52]最高行政法院 105 年 1 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議 。

[53]最高行政法院 103 年 9 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議。

員會之成立，未賦予任何法律效果，並非行政處分；同理，主管機關所為不予報備之通知，**對於該管理委員會是否合法成立，亦不生任何影響，仍非行政處分。**

其他諸如祭祀公業管理人選任係屬**團體自治事項，行政權原則上不介入**。是管理人選任後雖應向主管機關申請備查，然綜覽祭祀公業條例，尚無以備查之介入，始令其對外發生一定法律上效果之規定或意旨。因此，新任管理人申請備查當僅係供主管機關事後監督之用，**是否准予備查**，因無法律效果，**均非行政處分**[54]。

2.工會報備與否之法律問題

針對「備查」部分，關於工會報備內容違反法令章程的情形，其實體上法律依據部分舉例如下:

A.工會章程之訂定，未符合工會法第 13 條之規定。因為工會章程之訂定，應經成立大會會員或會員代表過半數之出席，並經出席會員或會員代表三分之二以上之同意(工會法第 13 條參照)。

B.工會章程對於工會會員代表任期之規定違反工會法第 15 條四年之規定[55]。

C.工會法第 16 條明定，工會會員大會為工會之最高權力機關。但工會設有會員代表大會者，由會員代表大會行使會員大會之職權。而工會章程卻做出與此不同之規定。

D.工會應置理事及監事，但章程所定之名額卻與工會法第 17 條第 1 項第 1 款不符，該款規定如下:工會應置理事及監事，其名額如下：一、工會會員人數五百人以下者，置理事五人至九人；其會員人數超過五百人者，每逾五百人得增置理事二人，理事名額最多不得超過二十七人。

E.工會理事、監事、常務理事、常務監事、副理事長、理事長及監事

[54]最高行政法院 105 年 1 月份第 1 次庭長法官聯席會議 。

[55]工會會員代表之任期，每一任不得超過四年，自當選後召開第一次會員代表大會之日起算。

會召集人之任期，與法定之年限不符。(工會理事、監事、常務理事、常務監事、副理事長、理事長及監事會召集人之任期，每一任不得超過四年。理事長連選得連任一次。(工會法第 20 條參照)

由上敘述可知，工會申請報備係為使主管機關知悉，俾便於必要時得採行其他監督方法之行政管理措施，合法與否有待審查，但其效力則基於私法自治則已發生。故申請案件文件齊全者，由受理報備機關發給”同意”報備證明，僅係對管理委員會檢送之成立資料作形式審查後，所為知悉其會議決議事項之觀念通知，對該行為，未賦予任何法律效果，並非行政處分；同理，主管機關作成”不予報備”之通知，對於工會是否合法成立，亦不生任何影響，仍非行政處分。

(1) 報備案之函復與行政程序法第四條之關係

行政程序法第 4 條規定”行政行為應受法律及一般法律原則之拘束”。該條文概括性的規範行政機關之行為與法律之關係，即通稱之依法行政原則，包含法律保留原則與法律優位原則二個派生的子原則，前者要求須於法有據，後者則要求行政機關不得違反法律。這裡的法律原則尚包含地方法規在內。

(2) 報備案之函復與行政程序法第六條之關係

行政機關處理案件應遵守依法行政原則及一般法律原則,除恪遵行政中立外，亦應注意平等原則之要求，對相同案件應為相同之處理，除非有重大合理之理由，方得為不同之處置。行政機關應自我拘束，禁止恣意擅斷，否則，即屬權力濫用而違法。裁罰基準表之操作，尤應注意，避免僵化，但需注意個案為何應不同處理之具體理由。當然，不法的先例不具法源地位，不適用平等原則，故違法者無權要求機關繼續援引，即不存在所謂的不法平等。

3.報備案之函復與禁止不當連結原則

在實務上，行政機關亦應避免在處理個案時，將本質上與本案不

相干之其他事情加以連結。否則便成了基於與事實無關之考量，甚至因為於法無據而違反法律保留原則，應當避免。

(三) 核定、備查與核備之區別

除備查外，行政程序法尚有核定與核備，核定、備查與核備三者同為監督措施之一環，前二者地方制度法第二條已有明文規定。該條第四款規定所謂的核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。而備查則係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。可以說前者為生效要件，後者為通知義務之履行。

核定與備查之意義與效力一如地方制度法第二條之規定甚明，便不再贅述。以下僅就核備之問題加以說明，由於現行法制中除了典型的核定與備查之外，仍有許多條文使用核備之用語，其效力究竟如何?因為現行法律對此並未如地方制度法之明確規定，導致在實務上迭生爭議。

對此司法院大法官釋字第 726 號(103 年 11 月 21)對此已有明確的闡釋。適巧該號解釋文係針對勞雇雙方就工作時間等另行約定，但未經主管機關核備時，是否仍受勞基法相關規定之限制?對於核備之效力在勞動契約上之效力究竟如何，有明白之解釋。

解釋文之內容如下:勞動基準法第八十四條之一[56]有關勞雇雙方對於工作時間、例假、休假、女性夜間工作有另行約定時，應報請當地主管機關核備之規定，係強制規定，如未經當地主管機關核備，該約定尚不得排除同法第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七

[56] 勞動基準法（下稱本法）第八十四條之一規定：「經中央主管機關核定公告之下列工作者，得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條規定之限制。一、監督、管理人員或責任制專業人員。二、監視性或間歇性之工作。三、其他性質特殊之工作。（第一項）前項約定應以書面為之，並應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。（第二項）」

條及第四十九條規定之限制，除可發生公法上不利於雇主之效果外，如發生民事爭議，法院自應於具體個案，就工作時間等事項另行約定而未經核備者，本於落實保護勞工權益之立法目的，依上開第三十條等規定予以調整，並依同法第二十四條、第三十九條規定計付工資。

該號解釋所持之理由[57] 主要如下:

1.憲法第十五條規定:「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」第一百五十三條規定：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。（第一項）婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。（第二項）」基於上開意旨，本法乃以保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展為目的，規定關於工資、工作時間、休息、休假、退休、職業災害補償等勞工勞動條件之最低標準。雇主固得依事業性質及勞動態樣與勞工另行約定勞動條件，但仍不得低於本法所定之最低標準（本院釋字第四九四號、第五七八號解釋參照）。衡酌本法之立法目的並考量其規範體例，除就勞動關係所涉及之相關事項規定外，尚課予雇主一定作為及不作為義務，於違反特定義務時亦有相關罰則，賦予一定之公法效果，其規範具有強制之性質，以實現保護勞工之目的（本法第一條規定參照）。而工作時間、例假、休假、女性夜間工作（下稱工作時間等事項）乃勞動關係之核心問題，影響勞工之健康及福祉甚鉅，故透過本法第三十條等規定予以規範，並以此標準作為法律保障之最低限度，除本法有特別規定外，自不容勞雇雙方以契約自由為由規避之。

2.社會不斷變遷，經濟活動愈趨複雜多樣，各種工作之性質、內容與

[57] 最高行政法院一００年度判字第二二六號判決亦認為，勞動基準法（下稱本法）第八十四條之一須在「勞雇雙方另行約定」並「報請當地主管機關核備」二項要件具備下，始不受本法第三十條等規定之限制。循其見解，勞雇雙方之另行約定，如未經當地主管機關核備，其勞動關係仍應受本法第三十條等規定之限制。最高行政法院九十八年度裁字第四００號裁定亦持相同見解。

提供方式差異甚大，此所以立法者特就相關最低條件為相應之不同規範。為因應特殊工作類別之需要，系爭規定乃就經中央主管機關核定公告之特殊工作者，容許勞雇雙方就其工作時間等事項另行約定，經當地主管機關核備，排除本法第三十條等規定之限制。中央主管機關之公告與地方主管機關之核備等要件，係為落實勞工權益之保障，避免特殊工作之範圍及勞雇雙方之約定恣意浮濫。故對於業經核定公告之特殊工作，如勞雇雙方之約定未依法完成核備程序即開始履行，除可發生公法上不利於雇主之效果外，其約定之民事效力是否亦受影響，自應基於前述憲法保護勞工之意旨、系爭規定避免恣意浮濫及落實保護勞工權益之目的而為判斷。

3.民法第七十一條規定:「法律行為,違反強制或禁止之規定者,無效。但其規定並不以之為無效者，不在此限。」係在平衡國家管制與私法自治之原則。在探究法規範是否屬本條之強制規定及違反該強制規定之效力時，自須考量國家管制之目的與內容。勞雇雙方就其另行約定依系爭規定報請核備，雖屬行政上之程序，然因工時之延長影響勞工之健康及福祉甚鉅，且因相同性質之工作，在不同地區，仍可能存在實質重大之差異，而有由當地主管機關審慎逐案核實之必要。又勞方在談判中通常居於弱勢之地位，可能受到不當影響之情形，亦可藉此防杜。系爭規定要求就勞雇雙方之另行約定報請核備，其管制既係直接規制勞動關係內涵，且其管制之內容又非僅單純要求提供勞雇雙方約定之內容備查，自應認其規定有直接干預勞動關係之民事效力。否則，如認為其核備僅發生公法上不利於雇主之效果，系爭規定之前揭目的將無法落實；且將與民法第七十一條平衡國家管制與私法自治之原則不符。故系爭規定中「並報請當地主管機關核備」之要件，應為民法第七十一條所稱之強制規定。而由於勞雇雙方有關工作時間等事項之另行約定可能甚為複雜，並兼含有利及不利於勞方之內涵，依民

法第七十一條及本法第一條規定之整體意旨，實無從僅以勞雇雙方之另行約定未經核備為由，逕認該另行約定為無效。系爭規定既稱：「……得由勞雇雙方另行約定……，並報請當地主管機關核備，不受……規定之限制」，亦即如另行約定未經當地主管機關核備，尚不得排除本法第三十條等規定之限制。故如發生民事爭議，法院自應於具體個案，就工作時間等事項另行約定而未經核備者，本於落實保護勞工權益之立法目的，依本法第三十條等規定予以調整，並依本法第二十四條、第三十九條規定計付工資。

就效力而言，核備與核定兩者幾無差異。

伍、研究發現與結論

一、勞工權益基金中央與地方相關法規

勞工權益基金施行相關辦法中，中央與地方相同的部分僅有關於訴訟扶助；不同的部分則是在於中央對於就勞工權益基金之運用只限定在訴訟扶助，或者針對大量解僱事件中央特別以專案方式處理。而地方政府在運用勞工權益基金上並不限定僅有在訴訟扶助上，尚包含其他保障或維護勞工權益之情事。例如臺中市政府對勞工中高齡或高齡的健康檢查補助則是中央或其他縣市所沒有的，因此地方政府可以自由運用空間相對較寬廣，可依照地方產業現況以及勞工需求予以調整出最適合當地之運用方式，藉以保障勞工權益。

二、身心障礙中央與地方法規

在身心障礙法規部分，中央有許多法規都是補助地方設立並且將相關業務交由地方政府委辦，而地方政府根據中央授權制定相關勞動法制辦理相關業務。身心障礙法規中央與地方的關係和上開勞工權益基金不一樣，勞工權益基金較具有獨立性，而身心障礙者法規的部分比較有從屬的關聯性。

三、各直轄市裁罰基準比較

目前勞動相關法規中，就業服務法、性別平等法與勞動基準法對於勞工權益有相當的規範與保障，然部分規定對於企業主太過於嚴苛且僵化，當企業主為初犯時並先輔導其改善，改善無效後再裁罰之彈性空間[58]。

以遲發薪資為例，依據勞動基準法第 23 條規定，工資應定期發放，若違反第 23 條規定，依第 79 條第 1 款，雇主將面臨 2 萬元以上 100 萬元以下之罰鍰，本條處罰並未有緩和區間，因此形成雇主一但遲發薪資不論是否故意過失或者情節輕重，勞工局只能夠依法

[58] 以道路交通處罰條例為例，該條例其中第 92 條第 4 項明定「輕微違規勸導」，以先勸導後處罰之模式要求人民遵守行政法上義務，然就業服務法並無此相關規定

裁罰。如此僵化無彈性之相關勞動規定，形成雇主只要違反勞動法令，均是以先裁罰後方令其限期改善之方式處理。而臺中市產業多以 10 人以下微型服務業與傳統產業為主，公司企業並無足夠資金設置專業人力，進行相關法令遵循作業，解讀並遵守多如牛毛之勞動法規命令，因此非常容易觸犯相關規定進而遭受裁罰之不利處分。

根據勞動部 108 年 5 月 13 日之新聞稿指出[59]，針對於微型企業勞動部希冀透過修正「違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則」(下稱裁罰共通性原則)來達成裁罰更符合「比例原則」之目標。因勞動相關法令立法以來，中央與地方政府經常有裁罰輕重不一之現象。為解決此一現象，106 年勞動部訂立裁罰共通性原則，希冀達成統一裁罰基準之目標。惟本法通過後仍無法有效解決裁罰不一的問題，因此為了保障勞工權益與兼顧資方權利，勞動部預計再次修正裁罰共通性原則使其更符合台灣產業現況並且研議加入「比例原則」目的在於使裁處結果與個案之可責難程度相符，亦即「當重者不過輕、宜輕者不過重」。

事實上勞動部於 108 年起開始「法遵實施計畫」目的在於確保企業遵守勞動法令，因勞動檢查的目的不是裁罰，最終還是要讓事業單位能夠守法，小(微)型事業單位人力有限，資源相對匱乏，所以原則上先採法遵訪視方式給予行政指導，過程中如發現需要改善部分，訪視人員將協助改善。至於拒絕接受訪視或遲未改善者，也都會列入日後優先選列檢查對象[60]。

以輔導、訓練、檢查，三合一政策代替處罰[61]，是較能改善整體

[59] 勞動部新聞稿，https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/39825/ (最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

[60] 勞動部新聞稿，https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/39055/ (最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

[61] 行政罰法亦有相類似的精神，如行政罰法第 19 條：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。前項情形，得對違反行政法上義務者施以糾正或勸導，並作成紀錄，命其簽名。」

勞動環境之行政手段，故本計畫認為在尚未修法之前，「法遵實施計畫」是保障勞工權益並兼顧資方的較好的方式。

四、其他法令規範比較

由於各直轄市勞動人口組成不盡相同，因此對於同樣的事情處理的設計上也不相同，如性別工作平等與就業歧視相關問題，臺中市政府、臺北市政府、桃園市政府與臺南市政府將兩者分開設置委員會並且分別處理，而新北市政府與高雄市政府則是將兩者合併處理。再如臺中市政府與臺北市政府對於外籍移工均有設立相關查訪要點要點，且臺中市政府對於外籍移工經常出入之東協廣場另有設置「臺中市政府勞工局補助東協廣場溝通互動平臺經費實施要點」來建立與外籍移工溝通平台，其他直轄市亦有外籍移工經常出入之場所，卻無相對應之規定，足見臺中市政府對外籍移工之重視，因此設立相關規範來保障外籍移工之工作權利。

故由上開相關圖表可以得知，各地方直轄市政府對於法規制定上使用的方法不盡相同且內容大除現行中央法規要求須設置外，其餘部分均為因地制宜，由各直轄市政府針對其業務之需要，制定必要之法規與命令提供執行業務之人員參考，藉以達到統一行政標準及提高行政效率。

五、勞工行政與行政處罰

就行政罰法而言，行政機關發現雇主違法就業服務法第 44 條案件時，從處罰與否的角度，也就是學理上所稱的決定裁量(是否舉發之決定) ，行政機關只有移送一途，並無不予舉發之彈性空間。但得在法定額度範圍內，衡量案件之輕重，依循比例原則作適度額度的裁罰。

六、工會法上的勞工

台灣工會法上的勞工概念，原則上仍應與釋字第 740 號解釋所確定的勞工判定標準相同。這不論是基於現行法規文義(勞工)、勞動法

的歷史發展、與其他市場的競爭秩序的調和(團體協約具有獨占或寡占的功能，以勞資爭議—特別是罷工—作為締約手段，這在自由競爭的市場背景底下，本即例外現象、不應從寬理解)、法律明確性與安定性的要求(向來的、典型的勞工的特徵已經釋字第 740 號解釋某程度上加以釐清與確定；此一成果來得不易，有助於解決長久以來懸而未決之爭議，不宜輕言更動。至於學者李玉春所提的「凡受雇主僱用者，不論從屬性之有無」的概念確為新創，但脫逸出一般廣泛接受的勞工的概念，而且此一無從屬性的「僱用」的概念，究所何指？其特徵和其界限為何？皆不明確；影響法律適用的安定性。又若公部門業務外包之人員為公部門工會法上勞工—姑不論這是似乎也可以用到私部門—，那們他們要集體協商、甚至透過爭議行為所要貫徹的是他們和誰之間的勞動條件？不無疑問。至於所謂有「保護其團體協商之必要性與妥當性」，團體協約法第 12 條第 2 項已明訂「學徒關係與技術生、養成工、見習生、建教合作班之學生及其他與技術生性質相類之人，其前項各款事項，亦得於團體協約中約定」；應不得再加以擴大。因此，本文認為：工會法上的勞工概念，原則上仍應與勞基法上的勞工概念相同。此一結論，正與美國法、英國法的情形相呼應。這和德國團體協約法之情形，亦無違背，蓋德國法另有明文可將該法準用於「準勞工」者，這正是以該類工作者並非勞工；這正是以若欠缺法律明文，該類工作者即無團體協約法之適用為前提。而我國現行法既無「準勞工」的概念，原則上即應認此工作者並無團體協約法、乃至於工會法的適用。

七、零工經濟工作者的勞工身分的認定

一般而言，平台工作者透過平台所接受到的工作任務已被破碎化、具體化，以致於無須再進一步的指示即能遂行工作，因此欠缺與勞雇間相似的指示權的現象，換言之，工作者得自由決定是否接案，得自

我決定工作時間、地點。又工作者只須於約定期間內完成期工作、即能獲得對價，若未完成工作，即不能獲得對價，因此原則上應認為不具有勞工之身分。上述結論，亦可從德國勞動法社會法上的討論獲得印證。

八、特教生權益

目前並無地方政府制訂相關特教生契約核備之規定。

九、大量解僱

目前僅有臺北市政府制訂「臺北市政府處理違反大量解僱勞工保護法事件統一裁罰基準」其他地方政府並無制訂相關大量解僱之規定。

十、無薪假相關行政規則

因中美貿易戰的關係，部份產業產能過剩，需求減緩，出現供過於求之現象，因此必須實施無薪假[62]。而依據勞動部統計截至目前為止，全台灣無薪假之人數已達 2668 人為今年最高，事實上從 108 年度 8 月開始無薪假變大幅攀升，足見無薪假目前為全台灣必須立刻面臨之問題。而無薪假對勞工所帶來的影響有(1)勞工收入減少(2)景氣如果難以恢復勞工可能面臨資遣之命運(3)失業後較不容易再次就業的困境。

為解決無薪假問題，勞動部頒訂「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」之規定，即使減少勞工工時，月薪制之勞工薪資仍不得低於最低工資，藉此來保障勞工最低生活標準。另外勞動部亦利用就業安定基金設置「充電再出發訓練計畫」，幫助勞工學習訓練新的就業技能。而臺中市政府勞工局非自願性失業勞工生活補助要點第 2 條第 1 項第 2 款，亦有針對因景氣因素影響公司訂單減少致營運困難，勞雇雙方協商每月減少工時，且實施無薪休假達三個月以上，勞工因工資減少，而終止勞動契約者給予失業補助。

[62] 無薪假創新高，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2041966(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

因此就無薪假而言目前中央勞動部針對勞資雙方約定內容以及通報有法規範要求資方必須遵守，另就勞方權益有規範補助辦法讓勞工可以進行職業訓練。若勞工被資遣，則地方政府可以透過相關行政法規給予勞工失業補助，因此與無薪假有關之法規尚屬完整。

十一、青年事務發展與推行

青年事務核心在於如何解決青年失業問題，中央政府與其他地方政府使用方法大致上相同：

(一) 職業訓練與產學合作

目前產學最大的鴻溝在於青年學子在校所學習的課程與產業所需要的人才有很大的落差，形成青年花了大量的時間與金錢，但無法學有所用。為了解決學生與職場技能的落差，目前政府透過產學合作讓青年除了一般學校教育外更能接觸產業了解產業現況後進行學習的調整，並且透過教學及實作訓練來提升青年的競爭力。除了產學合作外，畢業後的學生則是透過政府補助職業訓練的課程，重新學習符合產業需求的技能，以利課程結束後的就業。

(二) 提供青年創業資金與創業平台

政府對於青年創業提供低利貸款，讓青年有第一筆資金可以進行創業，並且透過多個平台的結合，讓青年能夠有更多的管道獲取創業所需的資源。

(三) 提供青年低廉且不受限制的訊息交流平台

在現今網路世代，如何充分的獲得就業或創業相關的訊息是提升青年競爭力重要的關鍵，因此政府應該提供與建置相關訊息交流平台，讓青年能夠利用低廉的價格即可享受充分訊息交流，用以開拓青年視野，藉此提升青年競爭力。

青年事務在政策成立專責單位並且整合地方行政資源，用以解決青年面臨之問題，應為現今的趨勢。且除地方區域整合外，中央與跨

縣市整合也勢在必行，如何有效的整合行政資源，避免過度的補助與浪費，建立暢通無阻的溝通平台，創造良善青年的就業與創業環境，應為中央與地方政府共同的目標。

十二、勞工行政與行政法總論之關係

勞工法規與行政法總論事實上應得交互應用，因勞工法規若是行政機關執行部份，本質上仍屬於機關行使公權力，自應受到行政法原理原則拘束。

陸、建議事項

一、勞工權益基金中央與地方相關法規

由第肆段落第一部份勞工權益基金中央與地方相關法規中法規體系表可以發現，現行臺中市政府在勞工權益基金運用上，較其他直轄市較完善，因此暫無須借鏡其他直轄市增定相關行政規則。

然而從上述第伍段第十部份無薪假相關行政規則中可以發現，因為中美貿易戰的關係，導致目前臺灣部份產業須實施無薪假。在無薪假人數不斷創新高下，為保障勞工權益，本計畫建議短期內臺中市政府勞工局應和勞動部積極配合，確認通報實施無薪假之企業是否符合規定，並提供勞工必要之協助，例如生活補助、提供短期職訓暨技能培訓、勞工藝級棒獎勵，以加強勞動力培訓，提升就業準備力。長期上，臺中市政府勞工局得依照臺中市勞工權益基金收支保管及運用辦法第 4 條第 5 款之規定，為勞工權益自由運用勞工權益基金，制定無薪假相關法規予以運用之，本文於第十部份無薪假相關行政規則會再做探討。

二、身心障礙中央與地方法規

在保障身心障礙者工作權益法制面上的規範仍是以職業訓練與補貼為大宗，各直轄市規範上雖有部分差異，但大方向並無不同，惟目前身心障礙政策推行面臨較大的困境則是大眾對於政府法規補助認識不足[63]，形成政府有相關補助規範，但雇主或身心障礙朋友確不知有此補助，因此如何加強宣導政府現有之補助政策，為本計畫建議事項。

三、各直轄市裁罰基準比較

[63] 邱滿艷，黃河，陳維倫，洪淑倫，鍾聖音，我國私立定額進用義務機構進用身心障礙者現況之探討，就業安全半年刊，104 年第 2 期，2015 年 12 月，頁 82 以下。以這篇調查報告中「義務機構在職場提供身心障礙員工的協助及資源的使用」的調查數據中可以得知，有 57.7%的義務機構沒有使用任何政府資源，顯見大多數身心障礙朋友與雇主並不知道政府有補助的相關政策，導致未請領相關補助。

臺中市頒訂之裁罰基準表目前只有針對違反就業服務法第 44 條第 45 條第 57 條第 1 款事件，而其他直轄市如臺北市、新北市、桃園市，除外勞容留處罰外，尚有對違反勞動基準法、違反勞工退休金條例等頒訂有裁罰基準。再以臺北市的「違反臺北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準」為例，臺北市政府將違反條文及態樣與違反次數裁罰範圍均詳細列明，裁罰基準之明定，有助於臺中市政府勞工局同仁在執行業務時有規則可遵循，提升行政效率，亦可讓人民更明確知悉違反相關規定可能受到處罰之範圍。

本計畫建議短期內，臺中市勞工局可以參考第肆段落第五部份，臺中市非法容留認定標準草案之建議，頒訂相關行政規則。因外國人非法容留為臺中市政府目前急待解決之問題，而長期上可以參考第肆段落第三部份法規體系表，及文後附件 3 各直轄市政府與勞動法令相關的裁罰基準表，上述兩部份是整理其他直轄市的裁罰基準定相關行政規則，可供臺中市政府勞工局參考並選擇制定。

另外勞動部與地方勞工局於 108 年度開始實施的「法遵實施計畫」，透過訪視與輔導來取代行政處罰，藉此令企業遵守勞動相關法令，本計畫建議臺中市政府勞工局[64]，可以將 108 年度訪視的結果建立相關 Q&A，將企業常見之違法行為與法令上的誤解透過 Q&A 的方式讓企業更能夠發現錯誤並進行改善。

四、其他法令規範比較

由於各直轄市法規命令乃是視地方產業需要而制定，並未如勞工權益基金、身心障礙者保障法令、裁罰基準有一定之完整體系，而臺中市政府法規制定上相對於其他直轄市政府完善，因此本計畫比較其他直轄市政府相關法規後，提出長期建議如下[65]：

[64] 此部份建議為中期建議，因目前法遵實施計畫尚在執行中，因此設置 Q&A 專區應待該計畫全部執行完畢後，方進行建立。

[65] 此部份無法提出立即可行建議在於，臺中市政府目前已有實施相關做法以及內部措施，只不過對比其他直轄市有法規化，目前臺中市政府僅差法制化，故此部份只能提出長期建議。

(一)得制定雇主辦理哺集乳室與托兒設施措施經費實施要點

依性別平等工作法第 23 條規定，僱用受雇者 100 人以上需要提供哺（集）乳室及托兒設施或適當之托兒措施，主管機關應適當給予補助，目前臺中市政府對於供哺（集）乳室及托兒設施或適當之托兒措施有提供相關補助，並設置網頁專區，其依據法令為性別平等法第 23 條與哺集乳室與托兒設施措施設置標準及經費補助辦法，上開法規為中央勞動部制定，臺中市政府本身並未制定相關經費的實施辦法，對比其他直轄市如臺北市、新北市、臺南市等，因此本計畫建議，應得針對相關經費制定實施辦法。

(二)得制定勞動基準法第 84 之 1 約定書審查基準

勞動基準法對於部分職業因其工作上的特殊性避免勞基法適用上僵化因此特別制定勞動基準法第 84 條之 1，勞動部針對勞動基準法第 84 條之 1 適用職業有相關公告，對於公告內之職業，勞雇雙方可以經雙方同意後約定適用勞動基準法第 84 條之 1 排除部分勞動基準法之相關規定，該約定之內容勞動部要求勞雇雙方之約定書應送交地方主管機關進行「核備」，因此關於如何核備臺北市政府與桃園市政府制定有審查基準，雖臺中市政府對於約定書之核備設有相關專區進行說明，然並無如臺北市政府與桃園市政府制定有公開之規範。

制定約定書審查基準之法規有其利弊，利的是審查行政人員有規範可遵循，避免個案審查產生差異，有助於提升行政效率；而弊在於目前勞動基準法第 84 條之 1 適用職業認定在於勞動部非地方政府，因此制定審查基準很可能產生地方審查基準與中央不同調之情形，難以保有行政上彈性。

因此本計畫於文末附上臺北市與桃園市審查基準法規內容(詳見附件 4)供臺中市政府勞工局參考，建議臺中市政府勞工局得參考相關內容並觀察其他直轄市執行成效後，再行決定是否制定相關規範。

(三)得設置安全及衛生防護小組

依公務人員保障法第 19 條規定，公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施。依上開法令，中央另制定公務人員安全及衛生防護辦法，要求各機關應指定適當人員，並得聘請相關專家學者，組成安全及衛生防護小組，保障公務人員執行職務之安全。

目前臺中市政府設有安全及衛生防護小組有文化局、交通局、都市發展局及法制局，目前勞工局並未有相關法規，而臺中市勞工局需負責相關勞動檢查，過程中會有安全及衛生之相關問題，因此為保障勞工局同仁執行業務之安全，本計畫建議可以借鏡桃園市政府勞動局設置相關安全及衛生防護小組。

以上三點為本計畫之建議**臺中市政府勞工局**可以借鏡其他直轄市已有之規範，制定相關法規用以保障勞工之權益、提供公務員執行業務準則，並保障公務員執行業務之安全。

五、勞工行政與行政處罰

就行政罰法而言，發現違法之個案，是否發動公權力予以舉發進而裁罰?根據行政罰法第 19 條：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。」，但違反非法容留，由於就業服務法第 63 條所定之罰鍰金額係 15 萬元以上，明顯不適用行政罰法第 19 條之裁量權。就這部分而言，本計畫建議認為長期而言，根本解決之道，唯有臺中市政府勞工局提供建議讓中央勞動部修法一途！

當然，另一個釜底抽薪的方法，就是對特殊情形的個案，可以透過限縮解釋，排除相關條文之適用，例如確屬親屬間的偶一幫忙或顯然具有較大公益性質之情形，當然為了法安定性之考量，以及方便地一線執法者有明確之依循，最好主管機關(即勞動部)作成解釋函令，

方便下級機關與公務人員遵照。

至於臺中市政府勞工局短期內在處罰輕重的裁量部分，也就是選擇裁量，如果個案所觸犯之法條，有法律規定明文減輕之情形，則可依照行政罰法第 18 條辦理:“裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力 (第一項)”。依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限 (第三項) 。其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定(第四項) 。在此要特別注意，法律僅規定減輕處罰之減輕比例，與法定減輕的同時尚有免除處罰之規定者，例如同法第 8 條但書「按其情節，得減輕或免除其處罰。」之情形屬之，二者得減輕之幅度(比例)是有差異的，必須注意。

六、工會法上的勞工

本計畫建議[66]，非勞基法上的勞工，原則上亦無團體協約法、或工會法的適用。至於臺中市政府勞工局是否採用相當於德國團體協約法第 12a 的模式，或採取美國西雅圖之允許某類勞工組織工會乃至於團體協商，或可視後者之訴訟結果再加決定。

七、零工經濟工作者的勞工身分的認定

本計畫建議，面對新科技、新經營型態所帶來新的勞務關係(如 gig economy ; crowd work/platform work)，上述這種勞工/非勞工的二分法的處理方式，未必能適當地解決問題。對於不具指揮監督/人格從屬性，但具經濟從屬性的工作者，宜依具體態樣加以不同程度的保護；德國法上、美國法上有採取相同結論者；在此應有立法者介入立法為

[66] 零工經濟屬於新興概念，本計畫詳閱各國立法例後，認為仍需要繼續觀察，因此現行法下暫時無法給予短期立即可行之建議。

之。至於立法方向為何？本計畫同時參考前述 2016 年在 Essen 舉行的第 71 次德國法學家年會、其中勞動與社會法部分的決議，建議如下：

—短期內臺中市政府勞工局應(1)促使零工經濟的工作者能享有一般工作者(包括自雇者)皆能享有的勞工保險等社會法上的保障。(2)至於針對實際服勞務之情形、不以有效的勞動契約關係為前提的勞動法規(如性別工作平等法、勞工安全衛生法、就業服務法上如平等就業等規定)，依個案具體情事，在平台公司與平台經濟工作者間，亦有適用。

—中長期而言，(1)將零工經濟的工作者認定為相當於德國法上的準勞工、英國法上的「工作者」、享有部分勞動條件的保障，或係可行；但具體範圍尚待進一步考慮。至少這在涉及相當於(1.1.)最低時薪、(1.2.)休息、(1.3.)最高工時的限制，爭議應當不大；台中市若擬訂立單行法規，宜以上述事項為限。(2)此外若擬付與平台經濟工作者進一步的保護，全台宜有一致規範。若各縣市各自定訂單獨法規，恐有一國多制，造成法規適用上的困擾，故應由臺中市政府勞工局提供相關意見予中央勞動部，請勞動部修法。

八、特教生權益

特教生工作契約除在庇護工廠工作外目前各直轄市政府都未有制定範本，因此本計畫短期內建議勞工局可以針對特教生工作契約建立契約範本，長期而言可以與中央衛生福利部討論如何修正身心障礙者權益保障法，將特教生在庇護工廠以外之場所工作仍須制定書面契約納入法律保障。

九、大量解僱

目前各直轄市政府只有臺北市政府制訂「臺北市政府處理違反大量解僱勞工保護法事件統一裁罰基準」，大多都是依循中央法令執行

相關業務，故本計畫建議認為依循原本臺中市政府「大量解僱計畫」執行相關業務即可。

十、無薪假相關行政規則

目前勞動部對於無薪假之法規善屬完整，惟地方政府多數無制定相關行政規則，僅有臺中市政府在臺中市政府勞工局非自願性失業勞工生活補助要點第 2 條第 1 項第 2 款，有相關補助規定。至於職訓部份因為各直轄市暫無相關規定，僅依靠勞動部「充電再出發訓練計畫」進行職訓與補助，仍有不足之處。因此本計畫建議因應無薪假所產生的問題，短期內臺中市政府勞工局應和勞動部積極配合，確認通報實施無薪假之企業是否符合規定，並提供勞工必要之協助，例如生活補助、提供短期職訓暨技能培訓、勞工藝級棒獎勵等。長期而言臺中市政府勞工局可以針對目前其他直轄市均無制定職訓補助研議利用勞工權益基金給予相關補助。

十一、青年事務發展與推行

臺中市政府勞工局在青年事務法規制定上有「臺中市政府勞工局獎勵青年穩定就業作業要點」、「臺中市摘星青年築夢臺中競爭型創業獎勵補助作業要點」、「臺中市政府勞工局青年創業貸款利息貼補作業要點」，在青年就業與創業上均有相關法規，而對於青年公共事務參與上亦設置有臺中市政府青年事務諮詢委員會，唯一無法制規定者僅有國際事務參與，而國際事務參與本質上是希望青年透過國際參與拓展國際視野增加未來就業競爭力，但考量必要性以及行政經費，本計畫不建議臺中市政府勞工局將國際參與部份納入。另外臺中市政府對於青年就業、創業與公共參與已有相關法規，因此本計畫並無短期建議。

長期建議而言，為避免上述情形發生在職業訓練方面，應與地方產業特色進行結合。由於現行就業補助之職業訓練課程大多都與在地

產業並無相關連結，以致於訓後在當地求職時遭遇到學用較無法配合的狀況，如可以提供多元化職業訓練，且配合當地經濟政策發展，讓課程呈現在地化、特色化及多元化，相信對於青年就業是有較大的幫助。另外除了提供青年職業訓練補助外，政府也可以提供特定產生人口斷層的企業諸如製造業、電力及燃氣供應業、用水供應及汙染整治業、營造業等，上述產業因大多為工作環境骯髒、危險、辛勞的 3K 產業，人力招募不易[67]，青年亦較不願意前往，因此上開產業在聘用青年時可以給予企業優惠稅率，讓產生人口斷層的產業重新銜接。

在創業部分，政府除了提供低利貸款、創業補助、工商登記地址、建立創業平台外，更應該重視青年創業規劃的完整性，事實上各中央與地方政府在創業輔導這部分也逐漸轉型，除了創業前的低利貸款與規劃外，目前也極為重視創業後的輔導，如地方政府結合在地大學、青創平台等將產、官、學三者資源進行整合應用，輔導青年創業度過前期失敗較高之階段。

另臺中市政府勞工局亦可持續觀察桃園市政府青年局對於法規制定及執行成效，作為後續制定法規之借鏡。

十二、勞工行政與行政法總論之關係

本計畫短期及長期建議認為臺中市政府勞工局在執行勞工類相關法規時，除了是事實、與證據與構成要件之將求外，為確保執法合法的完整性，同時亦應結合行政程序法、行政罰法與行政執行法等總則性法律之規定，應考量行政法原理原則，使其行政行為符合適法性，且在執行業務上因有周延法規上的依據，避免錯誤的執行與處分。

[67] 107 年事業人力僱用狀況調查統計結果綜合分析(空缺概況)，行政院主計總處，https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=43856&ctNode=4988&mp=1(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

柒、參考文獻

一、外文文獻

1.Brose, Von Bismarck zu Crowdwork: Über die Reichweite der Sozialversicherungspflicht in der digitalen Arbeitswelt, NZS 2017, 7.

2. Däubler/Klebe, Crowdwork: Die neue Form der Arbeit – Arbeitgeber auf der Flucht? NZA 2015, 1032

3.Deinert, Neuregelung des Fremdpersonaleinsatzes im Betrieb, RdA 2017, 65

4.Günther/Böglmüller,Arbeitsrecht 4.0 – Arbeitsrechtliche Herausforderungen in der vierten industriellen Revolution, NZA 2015,1025

5.Hanau, Schöne digitale Arbeitswelt?NJW 2016, 2613, 2615 6.ebenso Hötte,Crowdsourcing - Rechtliche Risiken eines neuen Phänomens, MMR 2014, 795

6.Hannah Esquenazi, WHO CAN “SEIZE THE DAY?”: ANALYZING WHO IS AN“EMPLOYEE” FOR PURPOSES OF UNIONIZATION AND COLLECTIVE BARGAINING THROUGH THE LENS OF THE “NEWSIE” STRIKE OF 1899, 59 B.C. L. Rev. 2551(2018).

7.Linsenmaier, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 19. Auflage 2019, Rn. 27ff

8.Rieble in Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 3: Kollektives Arbeitsrecht I, 4. Auflage 2019, §218 , Rn. 28ff

9.Schubert: Neue Beschäftigungsformen in der digitalen Wirtschaft – Rückzug des Arbeitsrechts?, RdA 2018

10Thüsing in Wiedemann, Tarifvertragsgesetz, 8. Auflage 2019, Rn.368.

11.SEATTLE APPEALS RULING THAT BLOCKED UBER,

LYFT UNIONIZATION LAW, Chamber of Commerce of the U.S. v. City of Seattle, 31 No. 22 Westlaw Journal Employment

12.RESTATEMENT OF LABOR LAW IN EU, VOLUME I, THE CONCEPT OF EMPLOYEE, 2017, p. xliii, lv.

二、外國判決

1.563 F.3d at 495.

2. BVerfG, Urteil vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, NJW 2018, 2695.

3. [2018] EWHC 3342 (Admin), para 46. https://www.p.lv11kbw.com/wp-content/uploads/CO-8102018-R-IWUGB-v-Deliveroo-05-12-2018-APPROVED.pdf(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

三、中文文獻

1.李玉春，論工會法中勞工之範疇，中正大學法學期刊，第 44 期，2014 年 8 月，頁 203-251。

2.吳秀照，從理論到實踐：身心障礙就業服務之理念與服務輸送的探討，社區發展季刊第 112 期，2005 年 12 月，頁 112

3.邱滿艷，黃河，陳維倫，洪淑倫，鍾聖音，我國私立定額進用義務機構進用身心障礙者現況之探討，就業安全半年刊，104 年第 2 期，2015 年 12 月，頁 82 以下。

4.林更盛，勞動契約性質認定之理論與實務--以保險業務員之法律定性與工資為例臺灣法學雜誌，359 期，2019 年 1 月 14 日，頁 29-41。

5.陳家濬，地方政府設立專責機構推動青年事務之策略研究-以桃園市政府為例，國立政治大學商學院經營管理碩士課程高階經營班碩士論文，2018 年 7 月，頁 2

6.劉士豪，德國平台經濟與零工經濟法律結構的初探，台灣勞工季刊，第 53 期，2018 年 3 月，頁 28-35。
7.蕭晴惠，林國榮，成之約，青年就業讚計畫執行成效評估，行政院勞工委員會職業訓練局(現為勞動部勞動力發展署)，2013 年 1 月 6 號，頁 137
8.蕭晴惠，林國榮，成之約，青年就業讚計畫執行成效評估，行政院勞工委員會職業訓練局(現為勞動部勞動力發展署)，2013 年 1 月 6 號，頁 152
9.蕭晴惠，林國榮，成之約，青年就業讚計畫執行成效評估，行政院勞工委員會職業訓練局(現為勞動部勞動力發展署)，2013 年 1 月 6 號，頁 155
10.蕭文生，行政法-基礎理論與實務，2017 年，頁 67

四、中文判決與函令解釋

1. 最高行政法院 93 年判字第 309 號判例
2. 行政院勞工委員會(現為勞動部)100 年 12 月 1 日勞動 2 字第 1000133284 號函
3. 勞動部 105 年 03 月 02 日勞動發就字第 10505017611 號函
4. 行政院勞工委員會(現為勞動部) 98 年 3 月 23 日勞動 2 字第 0980130137 號函

五、網路資料

1.2016, 71. Deutscher Juristentag, Abteilung, Arebits- und Sozialrecht, Beschluesse ，https://www.djt.de/fileadmin/downloads/71/Beschluesse_gesamt.pdf
(最後瀏覽日: 2019 年 11 月 24 日)

2.105 年身心障礙者勞動狀況摘要分析，
https://www.mol.gov.tw/statistics/2462/19476/19060/
(最後瀏覽日: 2019 年 11 月 24 日)
3.行政院教育部青年發展署，
https://www.yda.gov.tw/index.aspx?SiteID=563426067575657313
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
4.行政院青年諮詢委員會，https://advisory.yda.gov.tw/02/
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
5.全國青年諮詢組織，https://youthadvisory.yda.gov.tw/
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
6.司法院釋字第 718 號解釋，
http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh- tw/jep03/show?expno=718
(最後瀏覽日: 2019 年 11 月 24 日)
7.身心障礙者社會心理適應的輔導，
https://www.taiwanjobs.gov.tw/internet/jobwanted/docDetail.aspx?uid=1251&docid=25887(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
8.身心障礙者庇護性服務，
https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=69CA9940FDCD788E
9.桃園市政府主管法規查詢系統，https://law.tycg.gov.tw/
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
10.逃離青貧創業挖金?!青年創業現況調查，
https://www.1111.com.tw/news/surveyns/93498/
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
11.宜蘭縣政府主管法規查詢系統，http://glrslaw.e-land.gov.tw/
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
12.事業單位實施無薪休假通報，

https://ilabor.ntpc.gov.tw/page/reporting-on-implementation-of-unpaid-leave(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

13.淺談國際審查委員會對身心障礙者權利公約基本原則之檢視，
https://hre.pro.edu.tw/article/3905
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

14.創業陣亡率超過 90%不懂失敗怎麼會成功，
https://udn.com/news/story/6846/3085700
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

15.植根法律網-因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項
http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040290021009600-1001201(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

16.最高行政法院 105 年 1 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議
https://law.judicial.gov.tw/FINT/data.aspx?id=C%2c20160112%2c001&ro=0&ty=D&q=3343082f836c9f52e599274a96d12b9a&sort=DS(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

17.最高行政法院 103 年 9 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議
https://law.judicial.gov.tw/FINT/data.aspx?id=C%2c20140909%2c001&ro=0&ty=D&q=25f753dad7f7cce3561dc498b75792de&sort=DS
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

18.勞工權益基金是什麼？台中申領不多，
https://udn.com/news/story/11322/3734188
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

19.臺灣實施無薪假之現況
https://www.yongxi-stat.com/nopayholiday/
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)

20.聘用了，然後呢?，

https://medium.com/@tahr1984/crpd-2a666ce115f5
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
21.外勞在台人數，
https://asean.taichung.gov.tw/FP_NumPeo/FP_NumPeoPageView
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
22.https://www.djt.de/fileadmin/downloads/71/Beschluesse_gesamt.pdf
(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
23. 職安署公布食物外送平台業專案檢查結果，
https://www.osha.gov.tw/1106/1113/1114/26461/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
24. 強化外送員權益保障 中市府研議自治條例納管平台業者，
https://news.sina.com.tw/article/20191104/33200464.html(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
25.修正違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則，
https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/39825/ (最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
27.108 年法遵實施計畫，
https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/39055/ (最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
28. 107 人力僱用狀況調查統計結果綜合分析(空缺概況)，行政院主計總處，
https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=43856&ctNode=4988&mp=1(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)
29. 資雙方協商減少工時(無薪假)，現行制度已有相關補助規定，
https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/42721/(最後瀏覽日：2019 年 11 月 24 日)