

「就業機會的新途徑」或是 「勞動保護的新挑戰」？

「零工經濟」下勞動者的就業風險分析

文化大學勞工關係學系教授 李健鴻



壹、前言

數位化與資訊科技的快速發展，對於經濟模式造成廣泛而明顯的影響，特別是促成了所謂「新經濟模式」的日益興盛。隨著數位化科技與新經濟模式的蓬勃發展，勞動市場也出現了新的發展趨勢，諸如「零工經濟」、「承攬契約」或「電傳勞動」等新興的勞動型態，正在持續擴大中，局部替代了傳統上以「典型勞動關係」為主的勞動型態，其中

特別是「零工經濟」的興起，吸引了眾多的勞動者投入「零工經濟」領域，形成了近年來世界各國勞動市場的共同發展趨勢。

正當「零工經濟」迅速發展之際，「零工經濟」藉由數位化科技平臺為媒介所創造形成的新勞動型態，卻也引發了新一波的勞動政策爭論，成為受到各國關注的勞動政策議題。一般而言，目前關於「零工經



濟」的政策爭論議題之一，聚焦於：「零工經濟」究竟是創造就業機會的新途徑，又或是對於當前勞動保護體制的新挑戰？誠如 De Stefano(2016) 指出關於「零工經濟」的政策兩難議題：一方面，「零工經濟」確實可以提供一些勞動者獲得多元化的就業機會資訊，促使勞動者可以在符合自身需要的彈性工作時間下，提供適量的勞務，並且獲得一定的報酬，因此「零工經濟」確實是提供一些勞動者獲得就業機會的新途徑；但是在另一方面，「零工經濟」同時也創造出一種「勞動力商品化的極致運用」新模式，迫使勞動者面臨了新的就業風險來源，甚至影響了勞動者的勞動權益，對於當前的勞動保護體制，構成了新的挑戰 (De Stefano,2016:2) 。

有鑑於近年來臺灣的勞動市場同樣也出現了「零工經濟」快速發展的新趨勢，並且衍生了勞動者的就業風險問題，實有探討的必要。本文以下的論述，首先說明「零工經濟」的主要特徵、效益、勞動者身分議題，其次將說明「零工經濟」的工作型態，第三部分將分析「零工經濟」對勞動者產生的就業風險，第四部分將分析「零工經濟」對於勞動保護體制造成的新挑戰，最後，將提出面對「零工經濟」的政策建議。

貳、「零工經濟」的特徵與身分議題： 零工經濟創造了誰的就業機會？

隨著「零工經濟」(gig economy) 日益擴張的發展趨勢，「零工經濟」的內涵、特

徵與運作模式，也備受關注。所謂「零工經濟」是指：由執行工作量不多的自由職業者或兼職勞動者所構成的經濟領域，而這些自由職業者或兼職勞動者通常是利用網路的線上平臺或是應用程式，獲取短期的工作，在完成少量的工作之後，即可獲得報酬。在上述的描述中，原本「gig」意指「任何一種特定的工作、職業或任務」，但是當「gig」與「economy」共同組成「gig economy」後，「gig」被賦予新的涵意，專指「利用網站或應用程式承攬的零碎工作」，因此，一般將「gig economy」稱之為「零工經濟」。

受益於位化科技的擴充發展，目前「零工經濟」不僅打破了時區及空間的限制，而且跨越了「產業」與「職業」的界限，吸引了眾多的企業組織、勞動者投入，從事不同產業的各種工作。雖然企業組織、勞動者從事的產業與工作內容非常多元，但是整體而言，「零工經濟」具有一些共同的特徵，對於企業組織、勞動者，產生了相當程度



的正面效益，因此「零工經濟」得以吸引了眾多的勞動者與企業投入。根據 Dokko 等人 (2015:1) 的分析，「零工經濟」具有 3 項共同的特徵，首先，對於勞動者而言，「零工經濟」具有「工作時間彈性」的效益，因為勞動者可以藉由使用「應用程式」(apps) 或是「網路線上平臺」(on-line platform)，在低成本的情況下，快速取得眾多的就業機會資訊，進而依照自己的需要與時間允許情況，衡量是否可以如期完成勞務，在決定承接勞務之後，再安排自己的工作時間以完成勞務。就此點而言，「零工

經濟」確實是提供一些勞動者以低成本的方式，獲得就業機會的新途徑。

「零工經濟」具有「工作時間彈性」的優點，固然是吸引越來越多勞動者投入「零工經濟」的重要因素，但是誠如 Prassl and Risak (2016) 所指出的，關鍵問題在於：「究竟是誰在從事零工經濟？」，因為回答這個勞動者身分議題，將有助於瞭解「零工經濟創造了誰的就業機會」的整體輪廓，有深入探討的必要。對於這個議題，目前常見的觀點是「自營作業機會成長論」，



認為從事零工經濟的多數勞動者是「自由職業者」(freelancer)，也就是由一群沒有與任何企業組織之雇主簽訂勞動契約的個別獨立工作者，自行運用網路平臺尋求就業機會，並提供個人的勞務以換取報酬。「自營作業機會成長論」主張：「零工經濟」日益盛行的主要原因，與「就業機會結構的變化」直接相關，因為整體的自營作業者人數日益增加，其中特別是「部分工時的自營作業機會」(part time self-employment opportunities)更是快速成長，再加上數位科技的進步，鼓勵了越來越多獨立就業的自由職業者，可以在低成本的

情況下，藉由網路的聯結，取得廣泛的就業機會資訊，促使自由職業者的人數明顯增加 (Brinkley,2017)。

很明顯的，「自營作業機會成長論」的觀點，主要是立基於「零工經濟是自由職業者構成的經濟領域」的論點上，但是 Prassl and Risak (2016:9) 分析指出，這種過度強調「自由職業者從事零工經濟」的論述，明顯忽略了「區分勞動者究竟是自營作業者或是受僱勞工」這項議題的重要性，因為事實上，雖然有許多自由職業者以自營作業者的身分從事零工經濟，但是仍然有一些全職勞工或非勞動力人口以兼職身份從事零工經濟，更重要的問題是：當「自營作業機會成長論」逐漸成為主流論述時，典型僱用關係所重視的勞動權益保護、勞動者藉由集體行體以爭取共同權益等重要議題，就會漸漸被忽視，因為大多數的自由職業者與自營作業者並不重視這些勞動權益，如此一來將會日益侵蝕勞動保護體制。

第二，對於企業組織或是個別的勞務需求者而言，「零工經濟」具有「低度訓練成本或無需訓練成本」的效益。Dokko 等人 (2015) 分析指出，在「零工經濟」的運作體系下，企業組織或是個別勞務需求者可以藉由「應用程式」或「網路線上平臺」的媒介，快速地篩選出「具備即時執行能力的勞動者」，並且有效地運用篩選出來的眾多「即時性的勞動力」(just-in-time labor forces)，進而要求這些勞動者提供即時的

勞動力服務。企業組織或個別勞務需求者在篩選出符合需求的「即時性勞動力」的過程中，由於只選擇可以立即提供勞動力的勞動者，因此並不需要針對勞動者進行訓練，不僅可以大幅降低訓練時間與訓練成本，而且還可以藉由使用「網路線上平臺」或是「應用程式」，針對這群「即時性勞動力」執行一系列的管理活動，大幅提高人力管理的行政效率。

第三，綜合前述，「工作時間彈性」以及「低度訓練成本或無需訓練成本」二項特徵，共同促使「零工經濟」具有「進入障礙較低」的特點與正面效益。在「零工經濟」的運作體系之下，不論是勞動者、企業或個別勞務需求者，都可以藉由「網路線上平臺」或「應用程式」所具有的「低進入障礙」、「資訊取得低成本」、「直接溝通媒合」等特性，各自快速取得符合自身需要的資訊，進而訂立雙方合議的協議。

參、「零工經濟」的工作型態

雖然「零工經濟」具有前述3項共同的主要特徵，不過如果從商業營運模式與勞務提供模式來進一步分析時，「零工經濟」通常可以區分為「群眾外包的工作」(crowdwork)、「藉由應用程式而執行的按需工作」(work on-demand via apps) 2種主要的工作型態(Cherry and Aloisi,2016;De Stefano,2016)，以下分別說明2種工作型態的內涵。首先，所謂「群眾外包的工作」，意指：眾人經由「網路

線上平臺」(on-line platform)的聯結，而執行完成一系列相關任務的工作活動。「群眾外包的工作」，源自於「群眾外包」(crowdsourcing)這種新型態的經濟模式，根據Jeff Howe(2006)提出的定義，所謂「群眾外包」乃是將傳統上委任給指定代理人執行的工作，外包給不特定的大眾來執行，因此，「群眾外包」乃是由一群「非特定人士」所組成的志願者或兼職人員，共同完成一系列相關的工作。

「群眾外包」的商業營運模式，明顯與傳統的「外包」(outsourcing)模式有所不同，因為傳統的「外包模式」乃是將企業內部某部分的工作流程，委託交由外部其他的供應商執行，但是由於「群眾外包」往往來自於企業或組織透過「網路線上平臺」向大眾取





得企業所需的解決方案或是創新構想，因此「群眾外包」的典型運作模式為：網路線上平臺機構藉由網路聯結了眾多的個人、企業或組織，並且在全球的範圍內聯結客戶的需求以及勞動者提供的勞務，民眾只須進入群眾外包平臺，登錄後就可以接受獨立的工作專案，平臺為每項完成的工作支付報酬，例如，廣為人知的線上平臺是由亞馬遜公司經營的「機械土耳其人」(Mechanical Turk)就是採取這種運作模式。

在這種典型運作模式下，「群眾外包的工作」呈現出兩種不同的工作特徵，第一種工作特徵是：相對多數的「群眾外包工作」往往是一些「微型的任務」(micro-tasks)，呈現出多元化的工作項目內容，其主要特徵是：「微型的任務」通常是「極度的瑣事」或「單調的活動」，但是要想執行完成，仍然需要一定程度的判斷力，已經超出了人工智慧的理解範圍，因此仍然需要吸引勞動者的投入。例如，目前臺灣已經出現名為「幾爸摳」(「一百元」的臺語發音)

的群眾外包平臺，鼓勵兼職的勞動者運用各種小才能，進行微型工作的接案；第二種工作特徵是：有一些「群眾外包的工作」則是具有「豐富意義」的創意性工作，例如，企業形象系統的設計、行銷方案的企劃等，可以藉由群眾外包平臺獲得創意構想 (De Stefano, 2016:2)。目前臺灣已經出現名為 LimitStyle 的群眾外包工作平臺，可以讓設計師上傳作品提案到平臺上，讓網友投票選出自己最希望能被量產的產品，而設計師則能在過程中觀察消費者的反應，之後再由 LimitStyle 團隊協助進行設計改良、打樣及工廠開模，產品銷售所得則由 LimitStyle 和設計師分潤。

除了「群眾外包的工作」之外，「零工經濟」的第二種工作型態是「藉由應用程式而執行的按需工作」，意指：企業組織藉由使用應用程式而執行管理活動，並且設定最低的提供勞務標準，進而選擇適合執行服務的勞動者，運用其勞動力執行運輸、清潔、文書等傳統工作活動的一種工作模式 (De



Stefano,2016:1)。上述所謂「藉由應用程式而執行的按需工作」，乃是源自於「按需經濟」(on demand economy) 這種新型態的經濟模式，所謂「按需經濟」是指：依照消費者需求而進行生產經營活動的經濟模式。「按需經濟」主要是透過網路線上平臺或應用程式，將「需求者端」、「網路平臺機構」、「勞務提供者端」等三方聯結起來，促使三方共同形成「按需經濟」系統的運作，當「需求者」在「網路的線上平臺」上提出

消費的需求時，只需坐在家中點選手機上的應用程式，就可以在短時間內找到專車司機、清潔工等「勞務提供者」，進而透過網路的線上平臺，完成勞動力提供與報酬之間的交易，例如，目前在臺灣的勞動市場中，提供機車貨運的Gogovan、Lalamove，提供載送服務的Uber等，都是「按需經濟」模式下衍生的按需工作平臺。這種藉由應用程式而執行的按需工作型態，具備「短時間內提供勞務」、「少量勞務」、「按件計酬」



等勞動特徵，基於這些勞動特徵，對於勞動者而言，由於所能夠獲得的報酬通常是「一次性的有限報酬」，因此「按需工作」其實是一種「零工經濟」。

肆、「零工經濟」對於勞動者的就業風險

儘管「群眾外包的工作」與「藉由應用程式而執行的按需工作」在商業營運模式及勞務提供模式上，並不完全相同，但是對於勞

動者而言，這二種「零工經濟」的工作型態，其實都衍生了多重面向的就業風險，形成對於當前勞動保護體制的新挑戰，以下從「勞動力商品化的極致運用新模式」、「典型僱用關係的局部取代」、「勞動權益的保護程度」等三個面向，分別說明「零工經濟」對於勞動者所產生的就業風險。

首先，「零工經濟」已經創造出一種新的「勞動力商品化的極致運用模式」，並且在

勞動市場中切割、區隔出一種新型態的勞動市場，這是一種以「即時性勞動力」為交易目標的勞動市場，其主要特點在於：藉助於「應用程式」或「網路線上平臺」的媒介，可以「快速篩選」、「雙向聯結」、「快速輸送」、「即時使用」各式各樣「即時性勞動力」的勞動市場。De Stefano (2016:5) 指出，「零工經濟」做為一種「勞動力商品化的極致運用」新模式，產生出就業風險的主要原因在於：「零工經濟」是一種「發生於虛擬情境下的交易」(transactions that only occur virtually)，因為所有關於「即時性勞動力的交易過程」都是只在網路世界的虛擬空間中，以一種「虛擬狀態」進行交易，交易的雙方無法實際觀察瞭解對方的行動，都是透過網路平臺進行交易，因而「零工經濟」已經創造出一群「不可見的勞動者」(invisible workers)。

對於勞動者而言，「零工經濟」運作體系下的「虛擬交易」模式其實具有一定程度的就業風險，因為勞動者只能夠透過網路平臺或應用程式來瞭解企業或個別勞務需求者的需要，難以面對面實際瞭解企業或個別勞務需求者的完整需要，很可能扭曲或誤解了企業或個別勞務需求者的真正需求，在這種資訊不完整的情況下，勞動者提供的勞務行動會被化約成為一種「知覺去人性化的行動」(a perceived dehumanisation of activity)，也就是勞動者提供的勞務行動將被視為只是網路平臺或應用程式等科技工具的延伸，只有當企業或個別勞務需求者在網



路平臺或應用程式上點擊提出需求時，勞動者才能夠被動地透過科技工具提供即時性的勞動力，而不再是勞動者做為主體地位出發而提供的勞務行動。在這種「知覺去人性化」的勞務行動模式之下，如果勞動者察覺企業或個別勞務需求者的需求是正確時，則可獲得企業或顧客的正面評價與報酬，但是如果勞動者扭曲了企業或個別勞務需求者的需求時，則很可能將會受到企業或個別勞務需求者的負面評價，甚至面臨嚴重處分的後果，成為勞動者的就業風險來源。

第二，從「局部取代典型僱用關係」的面向來看，「零工經濟」已經明顯局部取代或改變了傳統上以「典型僱用關係」為主的勞



動型態，創造出不同於「典型勞動關係」的新型勞動關係。Dokko 等人 (2015:2) 分析指出，「零工經濟」以一種十分獨特的方式，模糊了傳統上「典型僱用關係」中關於「勞工」與「雇主」這兩項專有名詞的法律涵義，進而導致勞動保護體制出現了嚴重的治理缺口。隨著「零工經濟」的擴大發展，「零工經濟」確實已經逐漸侵蝕或局部取代了典型的僱用關係，但是究竟應該如何定位「零工經濟」的勞動關係，卻成為一項新的議題。Berg (2016:1) 認為，在「零工經濟」的運作體系下，勞動者與企業或顧客之間所建立形成的勞動關係，明顯具有「短暫性」與「不穩定性」的特徵，雖然從表面上看來，類似於「臨時性工作」、「短期勞動派遣」

等非典型的勞動關係，但是因為「零工經濟」具有高度依賴於創新性數位化科技的重要特點，因此其實很難以傳統各種就業關係類型概念來定位「零工經濟」，有必要提出一種符合「零工經濟」特徵的勞動關係新類別，藉以提供投入「零工經濟」的勞動者獲得基本的勞動保護。

要想提出符合「零工經濟」特徵的勞動關係類別，合理的作法應是從分析「零工經濟」二種工作型態的運作模式來切入。首先，針對「群眾外包的工作型態」來分析，以亞馬遜公司的「機械土耳其人」為例，這是使用最為廣泛的群眾外包平臺，在這個平臺上，「勞動者」與「聘僱者」之間所建立的勞動



關係，並不是透過勞資雙方平等地簽訂勞動契約而達成，而是建立在亞馬遜公司提供「一般性使用條款與條件」的定型化契約基礎上，在「使用條款」中，「聘僱者」被稱為「請求方」(requester)，勞動者被稱為「工作者」(tucker)，而且被定位為「獨立承攬者」(independent contractor)，意即勞動者必須在規定的時限內完成工作，待任務完成後，「請求方」便能依據工作成果決定是否支付酬勞。從表面上看來，「群眾外包的工作型態」是一種以「網路平臺」為中介的新型態「承攬契約」勞動關係，但

是由於「使用條款」中訂立了多項明顯不對等的條款，導致勞動者面臨多方面的就業風險，包括：「請求方」在勞動者提供勞務的過程中，可以單方面決定是否滿意工作成果，以及勞動者是否應獲得報酬，這項條款提供了請求方可以「片面決定勞動報酬」的空間；另外，即使「請求方」並未支付任何報酬，勞動的全部成果仍然歸「請求方」所有，這項條款提供了心懷不良意圖的請求方得以遂行「勞動欺詐行為」的空間；還有，勞動者若是希望在未來獲得更多工作機會，還需要依賴來自「請求方」的回饋與評價，



這項條款迫使勞動者必須接受請求方的諸多要求 (Altenried and Zhang, 2016)。從前述條款的內容來看，可能已涉及「請求方」對於勞動者施加的「實質勞務要求與監督」，很可能已經具有「僱用契約」的性質，很難再以「承攬契約」來看待。

再分析「藉由應用程式而執行的按需工作型態」的運作模式，從表面上看來，按需工作型態具有「短時間內提供勞務」、「少量勞務」、「按件計酬」等勞動特徵，因此經營平臺的企業組織通常會宣稱將勞動者

定位為「獨立工作者」，而企業自身則只是「中介平臺」，但是由於企業平臺機構往往藉由使用應用程式而執行對於勞動者的一系列的管理活動，並且要求勞動者必須遵守最低的提供勞務標準，而這些做法很可能都涉及企業平臺機構對於勞動者施加的「實質指揮監督」，而如果企業平臺機構確有指揮監督之事實，則企業平臺機構與勞動者之間就應該是「僱用關係」，很難再以「承攬契約關係」來看待。正因為企業平臺機構的表面宣稱與事實未必完全相同，導致近年來美國與英國都已經出現不少勞動者向法院提出「確認僱用關係存在」的訴訟案例，例如，美國已經有許多勞動者提起訴訟，要求企業平臺機構應該承認勞動者的員工身份，並且遵守「公平勞動標準法」的勞動保護規範 (Berg, 2016:2)。同樣的情形也發生在英國，Uber 公司的司機向英國法院提起「確認員工身份」的訴訟，英國法院在 2017 年 11 月時裁定，Uber 公司的司機是員工，而不是獨立工作者，因此應獲得最低工資和有薪假期。

第三，從「勞動權益的保護程度」的面向來看，從前述可以得知，由於「零工經濟」體系下的「聘僱者」或是「平臺機構」，通常都是將自身定位為「請求方」或是「中介者」，藉以規避「典型僱用關係」下「雇主」應該承擔的法律責任，因此有許多勞動者不易獲得勞動法令規範提供的勞動權益保護，這種作法與傳統的「典型僱用勞動關係」下「雇主對勞工提供勞動保護」的作法形成明

顯的對比。在傳統的「典型僱用關係」之下，往往伴隨著多方面的勞動保護措施，包括：最低工資保障、健康保險、殘疾保險、失業保險、生育和陪產假、雇主提供的退休計劃、工傷賠償、有償病假，以及參與集體行動的能力，但是「零工經濟」體系下的勞動者往往難以獲得這些保護措施（Dokko 等人,2015:2）。

事實上，當勞動者從事零工經濟的工作時，多數勞動者可以獲得的報酬都屬於偏低的情況，以亞馬遜公司的「機械土耳其人」為例，多數從業人員（tucker）的時薪只有1美元至3美元，只有非常有經驗的少數勞動者（power tucker），才可以獲得高於法定最低工資的收入，因此，這其實是一份低薪且無社會保障的職業，儘管報酬偏低，但是由於多數工作的技術門檻較低，因此仍然吸引了許多低技術的低階層勞動者、具有移民背景的勞動者、兼職的家庭主婦或學生等弱勢群體，基於短期內即可賺取報酬的原因而投入零工經濟，導致勞動市場形成一種「社會階層的數位化重構」發展情勢（Altenried and Zhang,2016）。

伍、「零工經濟」對於勞動保護體制的挑戰

從上述分析得知，對於「零工經濟」體系下的個別勞動者而言，面臨了多面向的就業風險，不過若是從整體勞動市場運作的角度來看，由於「零工經濟」已經在勞動市場中切割出一種以「即時性勞動力」為交易目

標的新型態勞動市場，而且還在持續擴大之中，因此已經構成對於當前勞動保護體制的新挑戰，實有探討的必要。以下分別從「就業安全」、「工作安全」、「所得安全」等三方面來說明「零工經濟」造成的新挑戰。

首先，從「就業安全」的層面來看，當零工經濟日益擴張時，勞動市場將朝向更加「彈性化」與「零碎化」的方向發展，這種發展趨勢將會受到企業或個別勞務需求者的歡迎，因為零工經濟可以跨越時間與空間的界限，彈性提供即時性的勞動力，但是對於勞動者而言，由於多數勞動者從事的工作是微型工作，通常只有在短期間內提供即時性的勞動力，因而勞動者從事的就業機會其實是一種「臨時性就業」（contingent employment），當短期的勞務結束之後，





勞動者就必須退出勞動市場，面臨失業的處境 (Friedman, 2014: 181)。如果勞動者是完全依賴零工經濟的全職勞動者，其處境將更加困難，因為這些全職勞動者必須承擔「短期就業 - 失業 - 再短期就業 - 再失業」的重複失業困境。

從「就業保護立法」體制 (employment protection legislation) 的角度來看，當從事零工經濟的勞動者人數持續增加時，零工經濟對於就業保護體制構成的挑戰問題將隨之擴大，可以區分為 2 種情況，第一種情況是：企業組織或平臺機構宣稱勞動者是獨立承攬者，但是事實上，勞動者與企業組織或平臺機構之間存在僱用關係，則依照就業保護立法規範，企業組織或平臺機構應該負擔典型僱用關係下雇主應負的法定解僱保護責任，但是由於企業或平臺機構並不承認僱用關係存在，因此勞動者往往在已經受到任意解僱的實質不利損害之後，再再向法院提

起訴訟，由法院視個案情況而判決認定，曠日廢時。第二種情況是：勞動者與企業組織或平臺機構之間存在「經濟從屬性關係」、但是並不存在「人格從屬性關係」，即勞動者的多數收入來自於零工經濟、但是企業組織或平臺機構並未對於勞動者進行實質的指揮監督，在這種情況下，「就業保護立法」體制是否應該比照典型僱用關係下而提供勞動者獲得相同或類似的解僱保護規範，目前已成為各國在認定上的爭議難題，構成對於「就業保護立法」體制的挑戰。

第二，從「勞動權益保護」的面向來看，如前所述，「零工經濟」體系下的勞動者在工作過程中，面臨的主要就業風險就是「勞動權益的保護不足」。從「勞動保護」體制的角度來看，關鍵問題在於「勞動者與企業平臺機構或個別勞務需求者之間是否存在僱用關係」，誠如 Cherry & Aloisi (2016) 指出，要想判斷從事零工經濟的勞動者究

竟是「受僱勞工」或是「獨立承攬者」，應該依照勞動法律的規範，方可做出適當的決定，以美國的勞動法為例，必須根據「勞動關係之事實」進行多方面的檢視，其中最為關鍵的檢視重點是「企業平臺機構或個別勞務需求者對於勞動者的控制權與控制程度」。

Cherry & Aloisi 指出的認定原則確實值得參考，但是仍然應該視實際個案情況而認定，如果事實上，勞動者與企業平臺機構或個別勞務需求者之間確實存在僱用關係，則從事零工經濟的勞動者應該認定為「受僱勞工」，依照勞動保護的相關法令規定，企業平臺機構或個別勞務需求者應該負擔典型僱用關係下雇主應負的法定責任，提供勞動者獲得各項法定的勞動權益；但是如果勞動者與企業平臺機構或個別勞務需求者之間存在

「經濟從屬性關係」、但是並不存在「人格從屬性關係」，則應該如何認定從事零工經濟的勞動者究竟是「受僱勞工」或是「獨立承攬者」，目前各國尚有爭論，對於「勞動保護」體制而言，確實是一項新的挑戰。

第三，從「社會保障」的面向來看，「零工經濟」的興起，已經威脅了長期以來運作良久以社會保險為主的所得保障體制，使勞動者面臨「社會保障不足」的困境。傳統的所得保障體系建立在「受僱勞工就業於工作崗位」的事實基礎上，透過將受僱勞工與其就業之工作崗位直接聯結在一起，建構形成了一系列關於失業保險、職業災害保險、殘疾保險、健康保險、退休金保險的社會保障體制，為勞工提供一定程度的所得安全保障 (Friedman,2014:183)。但是在「零工經濟」體系下，由於勞動者從事的就業機會是



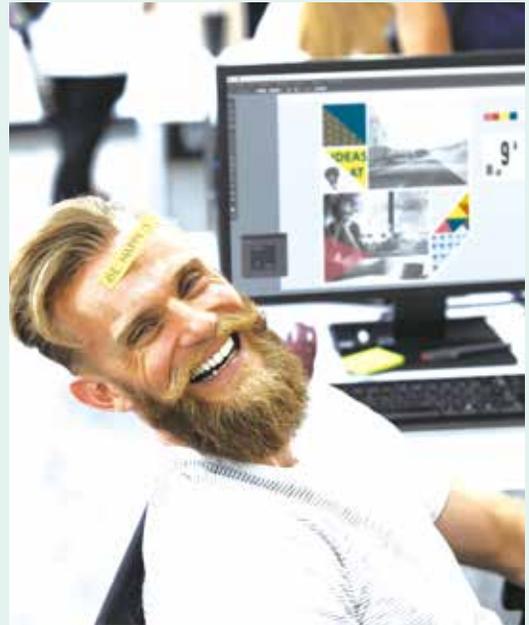
一種「臨時性的就業機會」，勞動者經常面臨「重複失業」的困境，「勞動者經常與工作崗位脫離聯結關係」的事實，連帶導致現行以社會保險為主的社會保障體系，難以提供實質有效的保障，因而已經構成對於「社會保障」體制的挑戰。

陸、結語

綜合上述，在「零工經濟」體系下，勞動者面臨了多方面的就業風險，形成新的政策議題，同時現行的勞動保護與就業保護體制提供的保護，則是面臨了新的挑戰問題。這些新的政策議題與新的挑戰，其實不僅發生於先進國家，我國同樣也面臨相同的難題。有鑒於近年來臺灣的勞動市場也出現了「零工經濟」快速發展的新趨勢，我國實應積極面對上述新議題與新挑戰，思考適當的對策，以下謹提出3項政策建議，分別說明如下。

第一，短期對策：進行零工經濟下勞動者人數與勞動處境之調查研究由於目前政府尚未針對零工經濟在臺灣的就業人數、勞動者面臨的相關勞動問題進行完整的調查，因此建議勞工行政主管機關應邀集學者專家，進行系統性的調查與研究，以做為未來制定零工經濟相關勞動政策的依據。

第二，中期對策：制定「勞動者運用網路平臺及應用程式就業指導原則」檢視現行勞動法規，只有「勞工在事業場所外工作時間指導原則」涉及「電傳勞動工作者」之



工作時間規定，與零工經濟下勞動者之勞動議題間存在部分之關聯，但是由於前述指導原則僅針對僱用關係下勞工在外工作時間進行規範，難以因應前述勞動者與企業平臺機構或個別勞務需求者之間存在「經濟從屬性關係」、但是並不存在「人格從屬性關係」之議題，因此實有必要制定新的「勞動者運用網路平臺及應用程式就業指導原則」。

第三，長期對策：制定「勞動者運用網路平臺及應用程式就業專法」有鑒於數位科技的快速發展，長期而言，我國零工經濟下勞動者人數勢將持續增加，勞動權益之相關問題也將隨之增加，現行勞動保護與就業保護體制面臨的挑戰將日益擴大，因此有必要制定「勞動者運用網路平臺及應用程式就業專法」，針對零工經濟下不同類型的勞動者與勞動權益問題，建立新的法律制度。

平臺與零工經濟之勞動者保障 探討 - 以日本為例

東華大學財經法律研究所副教授 張鑫隆



壹、網路勞務提供平臺

近來透過手機或筆電等可攜式網路終端設備所建構的數位平臺商業模式非常盛行，其最大的特色是可以提供利用者迅速的商業服務，包括商品、土地、資金甚至於勞務的提供，具體的行業如計程車叫車、汽車共乘、宅配、臨時看護、托嬰、零售、民宿等等。

這些網路平臺的商業模式中有的是基於共享經濟的概念，透過數位平臺提供多數人共用汽車或腳踏車，甚至於空房短期出租的共享等。亦有利用者透過網路平臺招募工作者，將工作交由應募者完成後透過網路交

件，報酬的結算也是在網路上的平臺完成，被稱為群眾外包 (crowdsourcing)。這樣的工作型態除了具有便利性和迅速性之外，因為有助於環境保護或資源有效利用而受到大眾的歡迎，也因此造就了很多平臺提供者的巨大商機。

這種數位平臺提供的服務內容非常多樣性，除了商品、土地、房屋、資金等商業交易外，有很多是以臨時性勞務提供為主要內容，被稱為零工經濟，其特色是有別於傳統上服務提供者受僱於企業的模式，而是服務提供者每次透過平臺的仲介者直接與消費者

間成立承攬的關係，在形式上成立一種非受僱之自營作業者的工作型態。

貳、日本的現況

日本安倍政權對於這種非受僱的工作型態並未有過度的疑慮，反而是將這樣型態置入內閣在2016年「日本再興戰略」所推動的「工作型態改革」中，企圖增加國民就業型態的選擇。該改革的名稱，並未使用「勞動」一詞，而是用包含勞動與非勞動在內之「働く方」一詞，意味「脫勞動」的非受僱的型態亦屬政策推動的方向之一。

2016年內閣官房為推動包括平臺零工經濟在內的各種工作型態，特別在IT總合戰略室內設立「分享經濟促進室」來負責。2017年厚生勞動省亦提出了「推動副業・兼業行政指引案」及「工作規則改定案」，刪除工作規則範本中「非經許可不得從事其他公司等之業務」的項目，亦即原則和例外的倒置，除非雙方有特別約定，否則原則上並不限制勞工在下班後從事副業或兼業。其目的是在促進正職勞工之流動，除了可增加勞工所得外，亦可作為創業或轉業的準備。但是也因此可能造成勞工工作時間過長而導致過勞的危險。

在上述政策的推動下，從事非受僱之自營



作業者的人口有逐漸增加的趨勢。根據日本2015年的國勢調查顯示，約有400萬人從事非受僱之自營作業的工作型態，佔約全體就業者的7.1%¹。

但是根據民間企業在2017年針對從事廣義自由業之個人承攬事業主或個人企業法人調查結果，推估日本自由業人口從2016年的1,064萬人（佔全體就業者16%）發展到2017年的1,122萬人（佔17%），增加了5%之多。相較於美國的調查統計：2016年有5,370萬人（同34%），2017年增加到5,500萬人（35%）²。

日本對於勞務平臺的新興工作模式，尚未有詳細的調查數據出現，但是依據日本群眾外包協會的調查³，在平臺登錄的事業主已

1. 日本總務省統計局平成27年國勢調查。

<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka/kihon2/pdf/gaiyou.pdf>。

2. ランサーズ_フリーランス実態調査2017 <https://goo.gl/4LLByk>。

3. 「雇用関係によらない働き方」についての現状と課題。

http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/employment/pdf/001_12_00.pdf。

累積超過 330 萬間，有報酬的委託案件已超過 100 萬件，報酬金額每件從 1 元到 100 萬元不等，可外包的業務超過 100 種以上，工作者身分從家庭主婦、學生到專業人員均有，以兼職或副業者居多，但多數主業有禁止副業規定的關係，多以不公開身分的方式承接業務。

又，日本經濟產業省中小企業廳「2014 年版中小企業白書」針對非受僱關係工作者進行問卷調查⁴指出，非受僱關係工作者的工時平均為 32.4 小時/週，與全體具有受僱關係勞工之工時 38.3/週相較，沒有很大的差異。但是特別針對具有兼職或副業身分者調查顯示，多數集中在每週 1 小時至 19 小時之間。工作者回答對於工作最大憂慮是企業

報酬的不確定性及職災發生時的保障。該白皮書的結論指出，非受僱關係工作者認為工作最負面的問題是收入不安定，但是從其理由來看，收入多寡是依其接案數量而定，難以獲得固定的收入才是其問題焦點。甚至如果遇到企業倒閉，完全無法收入亦有可能。在無案可接的情況下，等同是失業的狀態，卻因為是業主的身分而無法加入就業保險或獲得其他社會安全的保障，是這種工作類型最大的風險。

參、日本對於非受僱者在法律上的保護機制

一、勞務提供平臺的法律關係

原本在受僱的勞動關係下，勞工可以受到



4. 日本經濟產業省中小企業廳「2014 年版中小企業白書」<http://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20170330001-2.pdf>。

勞基法、勞工保險以及組織工會等個別及集體勞動關係法的保護，但是在勞務平臺上，勞務提供者與勞務需求者直接被媒合後，以自然人承攬的名義接案，在實際給付勞務時，勞務提供者與平臺提供者或勞務受領者之間如果具有勞動從屬性，仍有適用勞動法令的判斷餘地。但是勞務平臺在形式是以排除適用勞動法令為前提，這樣工作型態因為網路平臺所提供的工作機會和報酬等資訊具有迅速性和透明性的特色，很容易受到供需失衡的影響，再加上勞工之勞動力具有先天上不可儲存之特性，致使其工作的安定性及勞動條件的交涉地位處於不利的狀況。

例如原本以僱用司機執行派車業務的客運公司，為節省成本，改派車 APP 的方式，由司機直接和客戶成立承攬契約關係，司機成為公司外部之獨立的經營者，與正式的員工不同，沒有工時的限制、最低工資或加班費的保障。

其次，平臺勞務提供者在社會保險的範圍或保費負擔程度上亦與勞工不同，處於完全自我責任的狀態。例如在職業災害保險方面，只能以中小企業主或自營作業者的身分任意加入職災保險，亦無法加入勞工年金保險和就業保，只能參加國民年金和以小型企業主為對象之互助合作社。

因此，目前在相關法政策尚未形成前，平臺勞務提供者即使未被認定為勞工，仍可能在現行法下，解釋適用相關的保護法令。



二、外包法對於勞務承包者之保護

外包法是日本在 1956 年為防止外包業者與承包業者間之優越地位的濫用所制定的法律，於 2003 年修正擴大適用的對象，由公平交易委員會主管。勞務平臺之交易模式如符合該法委託業務的種類及事業資本額的規模之條件，亦有適用的可能。

(一) 適用對象

不具僱用關係之工作者並不受勞動法令的保護，但如符合下述委託業務類型及一定資本額的條件下，有適用外包法(日文：「下請法」)的可能。

- 1、製作軟體或各種設計、影像等資訊成果之委託等。但是如發包翻譯工作時，並非該法適用的對象。
- 2、不動產以外之物品製造、加工之委託。
- 3、動產之修理委託。

4、提供勞務之委託(如大樓之管理、運送相關的服務，但營造工程之委託除外)。

(二) 提供勞務人之保護

具備上述適用條件時，勞務委託之業者負有下列之義務：

1、書面交付義務(第3條)業務委託業者必須依據公平交易委員會之規定，交付書面約定(第3條)，內容包括給付內容、報酬金額、支付日期、方法及其他事項，但如果有正當理由，可不予記載。



2、付期日之限制及遲延利息(第2條、4條第1項第2款、第4條之2、公正取引委員會規則)外包法亦規定當事人報酬給付日期的約定不得超過自工作成果受領日起算60日以內，且儘可能在最短的期間內給付。如果採每月結算制度，必須約定最遲在交件後30日內支付。除此之外亦禁止報酬之給付遲延，如有遲延應給付年息14.6%之遲延利息(外包法第2條之2、第4條第1項2款)。

3、禁止雙方約定顯然比市場價格過低之報酬(外包法第4條第1項第5款)，該法禁止雙方不當約定顯然比市場價格過低之報酬的判斷基準有二：一是否顯著低於市價的水準；二是是否利用不當之方法來決定報酬的金額。例如刻意指定價格高漲之原料，卻不接受承包人調整價金之要求。

4、禁止扣減報酬(第4條1項3款)業務委託業者除了可歸責於承包者之事由外，不問報酬之名稱、給付方法、金額多少或與承包者有無合意，均不得扣減發包時所定之報酬。

5、禁止強迫承包人購入或利用(第4條項6款)業務委託業者無正理由不得強迫承包業者購入或利用其指定之商品或服務。

6、報復行為之禁止(第4條1項7款)業務委託業者不得因為承包人向公平交易委



員會或中小企業 通知其違反本法第 4 條之各項義務而刪減其交易數量，或停止交易及其他不利益對待。

- 7、交付難以貼現支票之禁止 (第 4 條 2 項 2 款) 業務委託者在給付報酬時，不得以一般金融機構不願貼現之支票給付。例如以長達 130 天開票日之支票給付。
- 8、禁止提供不當之經濟上利益 (第 4 條第 2 項第 3 款) 勞務委託企業不得以自己公司之利益，要求勞務提供者提供金錢、服務或其他經濟上的不利益。例如要其配合決算書中之帳目調整而給予其協助的報酬。
- 9、禁止給付內容不當變更或重新給付 (第 4 條第 2 項第 4 款) 禁止勞務委託業者無可歸責於承包人之事由下，使其變更給付內容，或受領其給付後，再令其重新給付。

三、社會保險之保障

平臺之勞務提供者被認定為勞工或是自營作業時，在社會保險上有不同的適用，除可以特別身分任意加入職災保險外，原則上專屬於勞工之社會保險制度無法適用於自營作業時，亦無就業保險加入之資格。

四、家內勞動法之適用

日本家內勞動法的立法目的是針對承接製造、加工業者所提供之原料或零件，在家中進行製造或加工之勞工，提供其勞動條件之保護。其保護的內容包括最低工資之適用、工資支付之保障及勞動安全衛生機關之監督。

但是平臺勞務提供之型式與原來家內勞動所設定之製造業加工的對象並不一致，雖然有人建議立法擴大適用對象，但是

目前可適用的對象有限。例如依據厚生勞動省所公告之在家工作者的行政指引所舉之例子，如果勞務提供者是依提委託者所提供之原稿，輸入文字，然而自接受製造加工業者所提供之外部記憶體，如 CD-R 等，加以保存並交件時，則有該當家內勞動法之「加工」的要件，而有適用餘地⁵。

五、工會法之適用

由於日本工會法（勞動組合法）第3條之「勞工」定義並不包含被「使用」的要件，實務上即使是失業者，只要是「依靠工資及其他薪資收入生活之人」，都該當同法之「勞工」，可以成為受同法保護之職業別工會或產業別工會會員。因此，在2012年C B C管弦樂團勞組事件中，最高法院判決⁶認為該當工會法之勞工，與勞基法第9條之「使用」性與「工資」性（勞務的對償性）要件

不同，只要從廣義之經濟從屬性來判斷即可，亦即應綜合對於工作之承接是否具有拒絕之自由、專屬性的程度、報酬之生活供給性等事實加以判斷。法院據此認定，樂團團員並非任意可以拒絕演出，演出的報酬亦具有對償性等事實具有經濟從屬性，該當工會法之勞工。

在個案判斷上平臺勞務提供者是否具有工會法上勞工之適格，仍有判斷的餘地，但至少獲得工會之代理後，在團體協商時仍有確認該當勞工對於契約內容的決定是否具有「真意」存在，對於勞工屬性或偽裝之承攬關係防止具有一定的效果。

肆、日本未來的方向

如前所述，平臺零工經濟所發展出之短期性勞務提供的工作型態雖然具有分享經濟



之特質，受到利用者或勞務提供者的歡迎，但是勞務提供者因平臺交易模式而不具有受僱關係，或經偽裝之承攬關係而失去勞工身分，不受勞動法令的保護，造成這類型工作者低薪及就業不安定的現狀。

日本法院長期以來對於勞工屬性之判斷已在存在很詳細的見解，對於勞工屬性的確定具有一定的功能。在法制上外包所生之交易上不公平的問題，亦設有外包法來保護處於不利地位之承包人。

但是不斷擴大之平臺勞務提供者，與臨時工的型態相類似，卻不受勞動法所保護，勞動條件及社會保險可以說處不相當不利的地位。日本內閣在推動分享經濟模式之工作型態改革的同時，亦對於非受僱關係之工作者的保護提出最低工資保障和擴大社會保險適用範圍的改革。

另一方面，學者對於這類介於勞工和自營作業者之間的新型態工作者如何保護有不同之想像⁷。第一類的思考認為採擴大勞基法之勞工概念的模式可能受到制度利用者排斥，所以第二種思考認為擴大職災保險強制加保的適用對象是比較容易被接受的方向。但是在方法上，因為切斷勞基法上雇主的補償責任，在實務上不易操作；而且如果由自營作業者全額負擔職災保費，與雇主全額負



擔的原理相背，勢必牽動到基本構造的變動。因此，多數意見傾向維持目前任意加保的模式，但採取擴大補償對象的方式。第三種思考是創設「類似勞工」的第三種身分類型，將職災保險法的勞工概念與勞基法上的勞工的概念脫勾，給予其與一般勞工不同之法律地位的保護，可有效維持自營作業者的多樣性。因此，如何定義這第三種類型的勞工概念是日本目前最大的課題。

5. 厚生労働省家内労働のしおり (パンフレット) http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyoukintou/hourei/20000401-67.html。

6. 最高裁判所最一小判昭51・5・6民集30卷4号437頁。

7. 田中建一，委託型就業者の災害補償，日本労働法学会誌130号，2017年，頁36-37。



為隨著勞動社會的發展，將提出新的一套勞動法思考才能解決⁴；保守者則認為並非創造一個新的勞動法⁵。但沒有人反對勞動法必須面對新的工作型態，進行重新審視和定位⁶。

要提出新的勞動法思考和保障勞工的權利，首先要先了解德國數位科技化帶給工作型態哪些變革⁷？德國勞動暨社會保障部次長亞伯烈希特 (Thorben Alberecht) 曾指出4個面向，足以參考⁸：

- 一、廣泛運用所有現代的通訊及資訊技術：例如個人電腦、手提電腦、手機、寬頻網路及所有應用的軟體。
- 二、勞動程序透過電腦、網路、自動機器人等整合。
- 三、數位生產的形成是透過程式設計結合網路連結服務和銷售。
- 四、勞務給付透過上限的平臺形式。也就是雲端工作 (Cloud-Working)。

工作者面臨幾項挑戰⁹：

- 一、混和動力的勞動與生產程序 (Hybride System)。
- 二、彈性的就業型態與更強烈的勞務給付壓力。
- 三、傳統的勞動保護受到多方挑戰。

其中平臺經濟和零工經濟是非常值得注意的一環，因為許多工作者以零時契約 (Zero Contract) 或群眾外包 (Crowdsourcing) 的方式在工作。而且有許多說法如：「在德國從事零工經濟的人都是自營作業者，都不是勞工。」、「這些工作者都沒有勞動保護，沒有團體協約最低工資標準的涵蓋，沒有疾病時的工資續付，沒有休假的工資續付，也

1. Forschungsunstitut ZEW : Digitalisierung gefährdet 5 Millionen Job in Deutschland, 22.6.2015. www.absatzywirtschaft.de
2. Krause, Herausforderung Digitalisierung der Arbeitswelt und Arbeiten 4.0, NZA, Beilage 2/2017, S.54.
3. Waas, Arbeitsrecht 4.0 – Versuch eines Blicks in die Zukunft des Arbeitsrechts, in Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main(Hrsg.),Festschrift für 100 Jahre Rechtswissenschaft in Frankfurt, Erfahrungen. Herausforderungen, S. 548.
4. Annuß, Plädozier für ein zukunftsfähiges Arbeitsrecht, NZA, 6/2017, S.346, 347.
5. Krause, Herausforderung Digitalisierung der Arbeitswelt und Arbeiten 4.0, NZA, Beilage 2/2017, S.54.
6. Waas, Arbeitsrecht 4.0, aaO, S.549.
7. Schwarbach, Work around the clock?-Industrie 4.0, die Zukunft der Arbeit und die Gewerkschaften, 2016, S.28.
8. Thorben Alberecht: Guten Arbeit im digitalen Zeitalter, www.gegenblende.de, 10.11.2014 – GEGENBLENDE ist Online – Debatten-Magazin des DGB.
9. Schwarbach, Work around the clock?-Industrie 4.0, die Zukunft der Arbeit und die Gewerkschaften, 2016, S.34-38..



沒有解僱保護」這些講法是真的嗎？

貳、平臺經濟與零工經濟的法律結構

首先要說明，德國零工經濟雖然有增加，但並非完全取代了傳統的工作模式，2015年德國聯邦社會保障部曾做過一項調查，高達2/3以上企業維持在事業單位內工作，而只有30%的企業提供在家或在任何地方工作的電傳工作¹⁰。就受僱者調查，從2013年到2015年，職員(Angestellte)曾在家工

作者，有31%，工人(Arbeiterinnen und Arbeiter)則只有2%¹¹。而且受訪的受僱者只有8%喜歡經常在家工作，有31%喜歡偶而在家工作，有61%不喜歡在家工作¹²。但是無可否認，德國的分享經濟和平臺經濟，或是零工經濟不斷成長，它提供給學生、受過職業訓練的年輕人乃至於勞工許多兼差或正職的工作的機會，同時帶來許多危機¹³，比如工作者必須自己準備生產工具，勞雇之間從舊的「統治型態」轉向用新的「統治形態」，

¹⁰ BMAS(Hrsg), Mobiles und entgrenztes Arbeiten, Aktuell Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung, 2015,, S.8.

¹¹ BMAS(Hrsg), Mobiles und entgrenztes Arbeiten, Aktuell Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung, 2015,, S.10.

¹² BMAS(Hrsg), Mobiles und entgrenztes Arbeiten, Aktuell Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung, 2015,, S.17.

¹³ Scholz, Plattform-Kooperativismus-Wie wir uns die Sharing Economy zurückholen können, in Stary(Hrsg.), Digitalisierung der Arbeit-Arbeit4.0, Sharing Economy und Plattform-Kooperativismus, 2016, S.62.

¹⁴ Scholz, Plattform-Kooperativismus-Wie wir uns die Sharing Economy zurückholen können, in Stary(Hrsg.), Digitalisierung der Arbeit-Arbeit4.0, Sharing Economy und Plattform-Kooperativismus, 2016, S.64-69.

¹⁵ Bsbach/Tietel, Arbeitswelt im Wandel, Herausforderungen für Betriebsräte und Gewerkschaften, 2016, S.7,10.11.



缺乏固定工作的隱藏失業¹⁴，以及工作者缺乏共同意識的集體勞動關係崩落¹⁵等等。

本文暫不討論零工經濟對勞動市場及集體勞資關係的衝擊，而先從契約關係來探討零工經濟如何在勞動法中涵攝。

勞動契約的原有架構在於雇主與勞工雙方給付工資與報酬，當然還有附隨義務。所以基本上是兩個當事人之間的契約。但零工經濟植基於網路平臺，在平臺上的工作者究竟是自營業者還是具有從屬性勞工？雖然平臺經濟有許多一般契約所沒有的特質，但判斷平臺經濟上的工作者的契約性質，並非由平臺經濟的參與者自己說了算，對於勞動法的適用問題，眾所周知，具從屬性的勞工與自營業者之間的劃分很重要。這是為了將那些真正容易受到侵害的工作者與那些不需要保護的工作者隔離開來，因為後者通常能

夠充分保護和執行自己的利益。在德國的法律制度中，這種區分並非基於實際的權力不平衡，而是基於另一個更實際的標準，即勞務提供類型的「從屬性」(Abhängigkeit)。這是勞動者通放棄從事勞務的自由，提交給雇主的指揮監督工作中的行為。仍必須從需求方 (Requester) 和提供方 (Provider) 的契約關係來分析契約的屬性，這個觀點，德國聯邦勞工法院與美國最高法院的想法相近。¹⁶ 但是平臺經濟的複雜度在於它通常不是單純的雙方契約關係！

按照傳統的分析方法，演變經濟中的複雜契約網絡將被分解為許多個兩人契約，並且有必要檢查每個單獨契約的契約類型是否存在。很明顯，這些霧化的契約關係只是部分反映了人群的生活現狀和人群經濟狀況。為了檢查這些各個契約而不考慮交織的問題，

¹⁶ Waas, Arbeitsrecht 4.0, aaO, S.558.



和這些平臺所形成的作用，就像是只考慮毛衣的線頭而不考慮毛衣的編織圖案。因此，傳統契約分析方法通過潛在的雙人契約的法律分析忽略了多方關係的複雜性，從而模糊了平臺經濟工作的更廣泛背景和經濟影響。因此，許多學者所說的勞動法的保護範圍有時是武斷的，甚至單純地認為可以在某些情況下通過或多或少的原始契約構造巧妙地避免平臺經濟的複雜度¹⁷。

勞動法基於兩人關係：雇主與勞工訂立僱傭合同。然而，群眾外包的工作至少涉及3個人（眾包供應商，平臺和眾包工作者）。這是澄清作為一個初步問題，誰是實際上是締約方，然後在第二步檢視，雙方是否締結了契約¹⁸？從法律的角度來看，

平臺經濟中勞務與報酬的交換關係中，有所謂的英國模式 (Das Angelsächsische Modell) 和荷蘭模式 (Das Holländische Modell) 的區別，英國模式中平臺經濟的角色是勞務媒合 (Dienstverschaffung)，平臺經濟者與企業間簽訂勞務居間契約 (Dienstverschaffungsvertrag)，然後為企業尋找工作者，真正勞務契約的締結者是企業與工作者。而荷蘭模式則是三方契約關係 (Dreiecksverhältnis)，平臺業者與工作者訂立的勞務提供契約，而平臺業者與企業訂立勞務供給契約。根據德國聯邦勞工法院的看法，工作者在這種工作外包的關係中，其地位不能取決於當事人之間自己稱何種契約就以該種契約論斷，而必須依據法律行為的內容來客觀判斷，如果

17. Risak, Arbeit in der Gig-Economy, www.gig-economy.at/kapitel-3-arbeits-rechtliche-aspekte-der-gig-economy/

18. Bushbaum/Klösel, Interim Management aus Sicht der arbeitsrechtlichen Vertragspraxis, NJW 2012, 1482.

19. BAG, NZA 1995, 823.

契約履行與契約名稱偏離，必須按照實際履行的內容來歸類¹⁹。如同前述的荷蘭模式，工作者可能成為平臺業者的勞工 (die Qualifizierung als Arbeitnehmer)，而平臺業者派遣工作者服務企業，可能形成勞動派遣 (Arbeitnehmerüberlassung)，都必須依照契約履行的實際情形來判斷²⁰。

單從前面的兩個模式探討，就會發現英國模式涉及職業介紹，在德國原則上職業介紹由公營獨佔，也就是由公立的就業服務中心 (Job center) 和以往所習稱的就業服務站 (Arbeitsamt) 來承擔，私營就業服務機構要許可，且收費標準有法律規定；荷蘭模式涉及平臺業者與工作者締結勞動契約，平臺業者要遵守一切勞動法令，如工時法及部分工時定期契約法²¹，並為工作者投保社會保險，如果派遣工作者去企業服務而收費的話，又要遵守勞動派遣法 (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) 的所有規範，如果工作者式在家提供勞務，又要遵守「家內工作法」(Heimarbeitsgesetz)。

然而在實務上，平臺經濟還不是完全典型的英國模式或荷蘭模式。平臺經濟或零工經濟的型態樣貌非常多，例如，當工作任務完成交給到平臺後，平臺進行質量控制並直接向眾包工作人員支付費用。在這種情況下，

平臺還會確定執行任務的框架條件（例如，可用時間，必須處理任務的界面或要旅行的路線）。

在其他類型，眾包工作者和企業之間有直接的契約關係，即使他們不直接相互溝通，但通過平臺處理溝通。通常，這些工作是在平臺上提供並交付給企業的，特別是在虛擬人群的情況下。該平臺通常還會處理付款，並根據條款和條件設置工作框架。儘管平臺提供者擁有強大的影響力，但許多平臺認為他們只是作為調解人或代理人，而



20. Waas, Arbeitsrecht 4.0, aaO, S.556.

21. Krause, Digitalisierung der Arbeitswelt- Herausforderungen und Regelungsbedarf, in Ständigen Deputation des Deutschen Juristentag(Hrsg.), Verhandlungen des 71. Deutschen Juristentages, Band 1, Gutachten Teil B, 2016, B24ff..

22. Risak, Arbeit in der Gig-Economy, www.gig-economy.at/kapitel-3-arbeits-rechtliche-aspekte-der-gig-economy/

上可用於由平臺提供或通過該平臺提供的工作。雖然通常沒有執行任何任務的一般義務，但由於正面評論的數量可以改善評分，所以工作者存在儘可能努力獲得許多正面評論的壓力²⁴。

參、結語

顯然各種不同的平臺經濟模式是在法律上的分類可能不同，也可能溢出原來法律認知的分類架構。

因此，產生這樣一個問題，即提供平臺服務的契約是否應歸類為勞動契約？自由職業契約？或承攬契約？

在德國這不是單純的法律見解的爭議，甚至是政治上大方向的討論，存在自由主義者與管制主義者的爭辯。²⁵ 憂心的自由經濟學者認為德國企業的硬體、軟體及社會上的認知都還沒有應付工業 4.0 和新科技帶來的衝擊，而憂心忡忡地害怕德國喪失製造第一的世界地位²⁶。但是也有樂觀的法律學者則提出以不同的保護需求性來重新整理勞動法 (Schutzdifferenzierung im Arbeitsrecht) 對新科技帶來工作樣態的衝擊²⁷。

對於臺灣正在尋求發展生產力 4.0 和新平臺經濟的路途，德國學者對平臺或零工經濟的探索，似乎可以帶給我們某些啟發。



24. Risak, Arbeit in der Gig-Economy, www.gig-economy.at/kapitel-3-arbeits-rechtliche-aspekte-der-gig-economy/

25. Annuß, Plädozier für ein zukunftsfähiges Arbeitsrecht, NZA, 6/2017, S. 347.

26. Wintermann, Von der Arbeit 4.0 zur Zukunft der Arbeit, NZA 9/2017, S. 537ff.

27. Annuß, Plädozier für ein zukunftsfähiges Arbeitsrecht, NZA, 6/2017, S. 348.

對平臺或零工經濟勞動者之保障－美國之經驗

中央研究院歐美研究所兼任研究員 焦興鎧



壹、序言

一般而言，所謂「平臺」或「零工」經濟 (platform or gig economy)，是指自 2005 年起，由美國亞馬遜公司創設之「機械頑童」(Mechanical Turk) 網路平臺開始發展，而在這類平臺上從事服務者，一般被歸類為是屬一種「臨時性勞動者」(contingent workers)，有別於傳統上有一定雇主之「全職勞動者」(full-time employees)，是屬非典型僱用之一種新興形態。根據統計，這種分享式經濟 (sharing economy) 之產業，在 2013 年已創造出高達 260 億美元之產值，而

未來更可能成長至 1,100 億元之多。事實上，自 2009 年起，在全世界有多達 130 萬這類事業單位應運而生，幾佔所有創業之 75%，而僅在 2012 年及 2013 年間，就有近 27 萬間這類公司加入此一行列。至於究竟有多少勞動者在這類新創產業中從事工作？由於缺少可靠之官方及民間資料，因此並無法確切估算，但以著名之共乘 Uber 租賃汽車業來說，截至 2014 年 12 月止，它共僱用近 2 千位之正式員工，但卻有近 16 萬位所謂「駕駛員夥伴」(driver-partners)，而在過去兩年間，它的新駕駛員數量更是以每 6 個月成

長一倍之速度在增加中，可見此一新興數位市場之成長，真有方興未艾而沛之莫能禦之勢。

在美國，勞動部之勞動統計局 (Bureau of Labor Statistics: BLS)，雖曾將前述之臨時性工作定義為：「並不包含長期僱用明示或暗示契約之任何工作安排 (work arrangement)」，但迄今卻未對平臺或零工經濟勞動做出任何正式之定義。反倒是該國之商業部首開先例，在最近將此類事業單位定名為「網路媒合服務業」(digital matching services)，而具有下列之特質：一、利用網路平臺或行動之應用軟體，來加速同儕間 (peer-to-peer) 之交易。二、採用以使用者為基礎之計費方式。三、提供工作者在決定工時上有一定之彈性。四、由工作者負擔提供任何完成他(她)們工作工具

或資產之責任。在此一定義下，該國傳統上規範勞資 (employee-employer) 關係之法律—不論是涉及集體或個別者，都顯然會遇到新的挑戰，而值得在此做一簡要之說明與分析，藉供我國在近期極力推動數位產業可能會面臨相同問題時參考攻錯之用。

貳、背景說明

如前所述，雖然很難確切估算出在美國究竟有多少人從事平臺或零工經濟工作，但近期之相關調查及專家學者之研究發現，已逐漸為這類新興之非典型僱用勞動者之人類統計情形，勾勒出一定之圖象來，而有利於做進一步之分析。舉例而言，一項在 2015 年所從事之調查發現，大約 40% 此類「隨時接受召喚」(on-demand or on-call) 之勞動者，目前是在 1 週內為兩家以上公司服務，而其中 7 位中有 1 位甚至為 3 家以上公司做





此類工作。至於另一在 2016 年 12 月之相關調查發現，44% 之被調查者回覆說他（她）們是屬全職工作，另有 24% 認為是部分工時工作者，而另有 32% 回覆說他（她）們目前並未受僱。至於其他之相關調查也顯示，從事此類工作之勞動者通常是處於收入並不穩定之情形。舉例而言，根據 Pew Research Center 在 2016 年 7 月一項全國性調查發現，僅有 8% 之回覆者認為，在過去一年曾使用網路平臺而賺到錢。

如果將年齡、教育程度、性別及種族列入考量，這類工作者與傳統之臨時性工作者相

較，也有相當明確之區分。以年齡為例，在過去一年 18 歲至 29 歲從事此類平臺或零工者，要比 50 歲以上者整整多出 5 倍之多，而美國此類工作者之中間年齡平均是 32 歲。根據 2015 年一項對 Uber 租賃汽車業之調查發現，該公司之 10 幾萬駕駛員夥伴，年齡要較一般計程車司機低一大截。至於在教育程度上，由於這類工作需要使用尖端之科技工具，因此，從事平臺或零工之勞動者，通常教育程度要比一般臨時工作者來得高，甚至還會超越傳統產業之勞動者。以 Uber 租賃汽車業為例，它的駕駛員夥伴有 37% 具有學士學位，甚至有 10.8% 獲得碩士以上之



學位。至於在前述亞馬遜公司機械頑童網路平臺工作之美國籍員工，則有 60% 以上具有學士學位，要比其他傳統臨時性勞動者之 17.6%，顯然是相去甚遠。

至於在性別方面，由於女性通常在部分工時或其他彈性安排工作上居於多數，因此，在平臺或零工經濟上，也可能會較男性為多，以前述之 Uber 租賃汽車為例，它的駕駛員夥伴中，有 13.8% 是女性，而在一般計程車業的駕駛中，只有 8% 是女性。同時，由於在美國從事臨時性工作者以黑人及西裔人士居多，因此，在平臺或零工產業中，此

二族裔人數之比例，通常也會較白人來得高些。根據前述 2016 年 12 月之相關調查顯示，有 14% 之黑人及 11% 之西裔人士回覆在過去一年曾從事此類工作，而僅有 5% 之白人是做這樣的回覆。

最後，在薪資報酬及其他勞動條件方面，雖然平臺或零工勞動者之教育程度較高，但因所從事者是臨時性工作，所以一般收入都不理想，以前述之 2016 年 12 月調查為例，雖然回覆者認為，此類工作的收入對他（她）們而言是「絕對必要」(essential)，但高達 57% 年收入是在 3,000 美金以下，雖然 Uber



公司宣稱它在紐約的駕駛員夥伴平均年收入為 90,766 美金，時薪平均為 30.35 美金，但根據普林斯頓大學之一項研究估算，實際上如果將油料、保險、維修及税金扣除後，平均時薪應是 17 至 22 美金而已。同時，工資詐騙 (wage theft) 之情形也是非常普遍嚴重，前述 2016 年 12 月之調查也顯示，共有

高達 29% 之平臺或零工勞動者曾經被騙而未能領取任何工資。此外，此類勞工與一般臨時性勞動者一樣，通常都無法因工作而取得職業災害賠償或健康保險。以 Uber 公司為例，高達 49% 之駕駛員夥伴是靠其他雇主、配偶或家人提供健康保險。除前述之就業困境外，因就業安全無法得到保障、欠缺訓練



機會、工作時效與競爭之心理壓力，以及工作場所之孤立 (isolation) 等，都會對這類工作者產生安全與衛生之疑慮，雖然對其他非典型受僱者之相關研究已逐漸出爐，但對平臺及零工勞動者仍不多見，在在顯示他（她）在勞動市場上所處之弱勢地位，而亟待政府公權力介入加以匡正。

參、平臺或零工勞動者在美國所面臨保障不足之困境

一般而言，與其他工業先進國家對勞工所提供之各項法律保障相較，美國私部門之全職受僱者所受到之保護，可說也屬相當完善週全。在集體勞資關係方面，1935 年制定之國家勞工關係法 (National Labor Relations Act of 1935) 及嗣後之修正，都能對他（她）們勞動三權之行使提供堅實之基礎。在個別勞資關係方面，雖然所謂「僱用自由意志」(employment-at-will) 原則仍屬根深蒂固，但透過法院之努力，所謂不當解僱 (unfair dismissal) 之爭議已逐漸獲得解決，而對受僱者就業安全之保障，可說發揮甚大作用。至於各項所謂「公益勞動法」(public-interest labor law) 之制定，諸如 1938 年公平勞動基準法 (Fair Labor Standards Act of 1938)、1964 年民權法案第 7 章 (Title VII of the Civil Rights Act of 1964)、1970 年職業安全衛生法 (Occupational Safety and Health Act of 1970)、1974 年受僱者退休收入安全法 (Employee Retirement Income Security Act of 1974)，以及各州所制定之職業災害補償法 (workers' compensation statutes) 及失業保險法 (unemployment insurance statutes) 等，都能對勞工們團體協約以外之就業權利，提供相當程度之制定法保障。至於更近期制定之 1988 年勞工調適及再訓練預告法 (Worker Adjustment and Retraining Notification Act of 1988)、1990 年美國身心障礙人士法 (Americans with Disabilities Act of 1990) 及 1993 年家

庭及醫療休假法(Family and Medical Leave Act of 1993)等，則更能使受僱者得到進一步之法律保障。

然而，對該國這類新興之平臺或零工勞動者而言，這些法律保障可說大體無法得到。以參與工會組織為例，他（她）們工作性質過於分散，難以產生一種「社群共同利益」(community of interest)，藉以形成一合宜之談判單位來與雇主進行團體協商，更困難的是，這類勞動者並無法像一般產業那樣，能與特定之雇主就工資、工時或其他勞動條件進行團體協商，甚至簽訂團體協約來保障他（她）們之就業權，尤其是這類工作日益超越國界之情形下，實在很難想像美國雇主

會願意與其他國家（諸如印度及中國大陸）這類勞動者協商，遑論在發生勞資爭議時，應如何運用前述 1935 年國家勞工關係法之相關規定來加以解決。更何況美國自上世紀 80 年代起，私部門集體資關係之發展已呈江河日下之局面，目前在傳統產業私部門非農業勞動人口之工會組成率不到 7%，而在服務業更是停滯不前，實在很難想像會有工會組織有任何意願來為他（她）們發聲。至於在個別勞資關係方面，由於這類工作最符合該國前述僱用自由意志原則之適用，也就是勞資雙方並沒有長期之僱用契約關係存在，不但雇主享有極大之解僱權，隨時可以終止勞動契約，而且受僱者也可隨時自由離職他去，在這種情形下，他（她）們的就業安全



與一般全職工作者相較，堪稱完全不受保障，從而，受到不公平對待之這類受僱者無法向法院尋求救濟一事，也就不足為奇。

事實上，對平臺或零工勞動者最能加以保障之制定法，應屬前述之各類「公益勞動法」，甚中較能發揮作用者，首推 1938 年所制定規範最低工資、加班工資及最高工時之 1938 年公平勞動基準法，然而，由於這類工作之性質特殊，遠非上世紀 30 年代經濟大蕭條時代所制定保障勞工立法所能想見，因此常被非法歸類為所謂「獨立承包商」(independent contractors) 或承攬人，在不具勞雇關係之情形下被排除在該法之保障外。至於前述涉及勞工安全衛生、職業災害

補償、退休金收入保障，甚至失業救濟等所要保障之重要勞動權益，也都是以雇主法律責任 (employer liability) 為基礎所建構，在平臺或零工經濟無法釐清雇主確實責任範圍之情形下，自然無法像全職勞動者那樣得到保障。在此值得一提者是，雖然如前所述，平臺或零工勞動者以女性及少數族裔居多，所從事者又屬非典型之工作，在職場上極易遭到多重就業歧視之困擾，但除可能會引發「同工同酬」及「同值同酬」之爭議外，在所從事工作性質較不能如一般就業，有一可供比較基礎之情形下，在雇主這方面法律責任之認定上，實有一定程度之困難。

為匡正對非典型受僱者，尤其是臨時性





勞動者勞動權益保障不足之現象，美國曾有兩項改革建議提出，但都因這類勞動者之政治實力不足而遲遲無法實現，雖然它們都與目前新興之平臺或零工勞動者並沒有直接關聯，但仍有某些參考價值，值得在此提出討論。首先，是由一向支持勞工之民主黨麥森包恩參議員 (Sen. Howard Metzenbaum) 所提出之暫時性工作平等法 (Contingent Workforce Equity Act) 草案，它的條文內容相當完整：第 1 章共有 8 個條文，除對暫時性勞工之薪資報酬確定最低工資基準及同酬之原則外，並對這類勞動者之民權、團體協商、職業安全衛生、裁員及關廠之事先告知及有關暫時性工作之調查等事項，都做相當詳盡之規定。第 2 章共有 4 個條文，對這類

勞動者所應享有之家庭及醫療休假、退休金及醫療照護給付、退休金之可移轉性及失業補償等權益，都一一加以列舉，並明定其適格要件。第 3 章則針對雇主為逃漏稅目的而將受僱者歸類為獨立承包商之弊端，特別設置 3 個條文，除對國稅局之各項查核程序予以強化外，並對聯邦契約及國防契約所可能造成之違法情形加以進一步認定。第 4 章還對聯邦政府所僱用之臨時受僱者加強規範，共有 4 項條文，除明文限制此類僱用外，並對這類勞動者所應享有之醫療保險、退休金及人保險給付等事項，都給予相當明確之保障。

此外，根據已去世哈佛大學勞工經濟學者鄧諾普 (John T. Dunlop) 所主持之



「未來勞資關係委員會」(Commission on the Future of Worker-Management Relations)·在1994年12月所發布之報告及建議·對臨時性勞動者之問題也有相當之著墨·它除直陳雇主將受僱者歸類為獨立承包商之做法·是造成臨時性勞動者問題之基本原因外·並認為對受僱者及獨立承包商加以區分一事·是決定適用勞動法及僱用法之最重要因素。同時·它還針對此一問題提出下列之建議：

- 一、將所有勞動法及僱用法中「雇主」及「受僱者」之定義予以標準化。
- 二、將1978年國稅法第530條加以修正·俾便國稅局得以在查核後·將此類勞動者重新歸類為雇主之受僱者。

- 三、對雇主成立其他形態子公司·以規避勞動法律責任之做法加以從嚴認定。
- 四、擴充所謂「共同雇主」(joint employer)之原則·以加強對此類勞動者之保護。

肆、代結論—美國制度之啟示

我國平臺或零工勞動制度目前正處萌芽而逐漸成長階段·雖然與派遣或部分工時勞工之情形相較並不算突出·但隨著數位經濟之快速發展·在未來必成為一相當重要之勞動議題·而有必要汲取歐美先進國家在這方面之經驗·以美國為例·由於它是一以市場導向為主流之資本主義國家·政府公權力一向是儘量避免介入私人性質之勞資關係·因此·即使現行勞動法制及各項保護規



定已不足以肆應此一制度所造成之各項負面問題，國家仍是採取相當自由放任之態度，任由勞資雙方各憑本身實力在勞動市場上競爭，其結果致使為數甚夥平臺或零工勞動者之權益，無法獲得充分之法律保障，成為實施這種制度下之被剝削者，反而造成社會之負擔。目前雖有一些改革之建議提出，但以勞工在政治上所處弱勢地位，除非它的整個社會安全及福利體系能做全面更張，而由國家取代大部分雇主所負擔之這類責任，否則實現之可能性甚微，只能做為長期努力之目標。

即便如此，美國在處理這類勞動者權益保障之經驗上，仍能提供我國下列之參考攻錯

價值：首先，要為這類勞動者建立一套全面性之保護法律並非易事，此由前述美國有關保護這類勞動者之草案，迄今仍遲遲未能完成立法之事例中看出端倪，以我國國會目前政治生態之情形觀之，希冀以單獨立法之方式，來保障這類勞動者之權益實非易事，將來宜採循序漸進之方式，在修正勞動基準法時，於相關條款中設法納入加以保護，可能是較可行之方向。其次，美國之改革措施中都特別強調對這類勞動者（及其他暫時性勞動者）相關資料搜集、調查、統計、分析及研究之重要性，在前述美國國會所提出之草案中，甚至以專條明定勞工行政部門應在每一年度從事調查，以期能更深入瞭解這種新



類型僱用關係產生之影響，我國國發會及勞工行政單位歷年所發布之統計調查報告，似宜增列此一部分資料，並鼓勵學術機關從事相關調查研究，以充實加強對此一問題發展趨勢之認知，並做為將來立法或修法之參考佐證。再者，在美國所提出之各項改建議中，都明確指出要對這類勞動者提供週全之法

律保障，一套完整之社會福利與安全體系之設置是不可或缺之一環。我國目前已實施全民健保、失業保險及國民年金制度等，將可為這類勞動者之法律保障，提供更紮實之基礎，不失為一正確之做法。最後，由美國實施此一制度所累積之經驗顯示，推展平等或零工工作者在薪資報酬、職訓機會、安全衛生及參與工會組織權利等方面，與全職工作者待遇均等之措施，通常是較易達成目標，我國將來亦宜先由這些方向著手。

