

# 零工經濟的因應途徑：德國、義大利、西班牙的「中間類型勞動者」制度分析

中國文化大學勞動暨人力資源學系專任教授 李健鴻



## 壹、前言

數位化科技的快速發展，對於經濟模式造成廣泛而明顯的影響，特別是促成了所謂「共享經濟」(sharing economy)、  
「平臺經濟」(platform economy)等各種新經濟模式的日益興盛。隨著數位化科技與各種新經濟模式的蓬勃發展，勞動市場也出現了新的發展趨勢，「零工經濟」(gig economy)等新興的勞動型態，正在持續擴大中，局部取代了傳統上以「典型勞動關係」

為主的勞動型態，吸引了日益增加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。

正當零工經濟在世界各國擴充發展之際，零工經濟藉由數位平臺為媒介所創造形成的新興勞動型態，同時也引發了新一波的勞動政策討論，成為當前各國共同關注的新興勞動政策議題。誠如Lao(2017)所指出，

當前各國關於零工經濟的核心辯論議題聚焦於：究竟應該如何認定零工經濟的勞動者身分？應該將這群勞動者認定為運用數位平臺提供勞務給勞務需求者的「獨立承攬勞動者」（independent contractors），又或者應該將這群勞動者認定為數位平臺機構所僱用的「勞工」？

美國在討論如何因應零工經濟的勞動者權益問題時，最為著名的重要案例，應是2012年發生於美國加州的「Barbara Ann Berwick Vs. Uber」著名案件，針對「Uber公司」以及「司機」的訴訟爭議，雙方的爭議焦點在於：「司機」是否應該認定為美國「公平勞動基準法」中所定義的「勞工」。加州法院經過審議後，不僅判決要求Uber公司應該承認司機的「員工身分」，承擔起雇主的法定責任，而且還在判決書中提出一項建議：有鑑於美國的「公平勞動基準法」中所定義的「勞工」，難以有效辨識零工經濟領域的勞動者身分，因此建議美國聯邦政府於「公平勞動基準法」中，增訂一種介於「受僱勞工」與「獨立承攬勞動者」之間的「新的中間類型勞動者」（new intermediate category）。在加州法院提出修法的建議之後，就引發美國社會的爭論，面對這項爭論，Cherry and Aloisi（2017）分析指出，其實「新的中間類型勞動者」並不是新興的勞動者分類概念，早就有德國、義大利、西班牙、加拿大等國家已經實際應用「中間類型勞動者」途徑來執行勞動保護措施，只不過這些國家在實施的過程中，在

實踐上各自面臨了不同的問題。

從美國的爭論來反思臺灣，其實臺灣也面臨了類似的處境，因為臺灣在近年來，同樣面臨了零工經濟的勞動者人數日益增加，但是勞動保護不足的難題，而且臺灣的勞動法律中也沒有「中間類型勞動者」的勞動者分類概念。有鑑於如何因應零工經濟的勞動者權益問題，已經成為當前臺灣社會面對的重要勞動政策議題之一，是否增訂「中間類型勞動者」，應該成為思考各種因應途徑的選項之一。基於上述，本文擬從制度比較的觀點，以德國、義大利、西班牙等三國為對象，依序說明三個國家的零工經濟發展概況、各國實施「中間類型勞動者」制度面臨的不同問題，以及零工經濟的勞動者是否適用「中間類型勞動者」制度的議題。

## 貳、德國：零工經濟的勞動者是否適用「類似勞工」的爭論

根據歐洲議會在2018年公布的「歐洲各國零工經濟調查報告」顯示，在德國的勞動市場中，有9%的勞動者持續從事零工經濟的工作，而在所有從事零工經濟的勞動者之中，只有2.1%的勞動者表示「零工經濟的收入已經超過其個人整體收入的50%」，顯示零工經濟確實已經是德國勞動市場中不可忽略的一項發展趨勢。

隨著越來越多的勞動者投入從事零工經濟的工作，開始引發德國社會對於零工經濟的勞動者身分的討論，而討論的焦點集中



於：零工經濟的勞動者究竟應該認定為「自營作業者」(self-employed)、「虛假的自營作業者」(pseudo self-employed)或是「勞工」(Forde et.al.,2017:28)?更進一步衍生的問題是：如果從事零工經濟的勞動者與數位平臺機構之間，難以確認是否具有指揮監督的從屬性關係，無法確定納入「勞工」的保護範圍內之時，則零工經濟的勞動者是否應該適用於「類似勞工」(employees-likes)這種「中間類型」的勞動者？以下分別說明前述二項議題的內涵與問題。

首先，關於零工經濟的勞動者身分究

竟應該認定為「自營作業者」或是「勞工」的問題，應該先從德國對於「僱用」(employment)與「自營作業之工作」(self-employed work)的法律界定內涵來理解。依據德國的「社會法典」(Social Code)第4編第7條第1項的規定，所謂「僱用」是指：勞動者身處於就業關係的脈絡下，成為雇主控制的組織內的成員，從事「從屬性的工作」(subordinate work)，而且在工作過程中持續受到雇主或主管等他人的指揮監督(Perulli,2003:19)。從事「從屬性工作」的勞工在工作過程中，持續受到雇主或主管等他人的指揮監督，明顯不同於由「自營作業者」(self-employed persons)自行完成工作的「自營作業之工作」，在此所謂「自營作業者」則是指下列三類勞動者的其中一種：第一，依據德國的「社會法典」第4編第12條第2項的規定，必須加入強制性社會保險的「家內工作者」(homeworkers)或是在自行選擇的工作場所內為他人提供勞務的勞動者；第二，依據「藝術工作者社會安全法案之包裹立法」(Artists' Social Security Act)的規定，必須加入強制性社會保險的自營作業的藝術工作者或作家；第三，依據「社會法典」第6編第2條第1項的規定，必須加入強制性年金保險、而且只有接受單一客戶訂單與一些其他客戶訂單的「獨立自營作業者」(solo self-employed persons)(Chesalina,2018:18)。

從上述三種「自營作業者」的法律界定內

涵來看從事零工經濟的勞動者，將會發現一項明顯的問題：零工經濟中的多數勞動者都是從事「群眾外包工作」型態 (crowdwork) 以及「藉由應用程式而執行的按需工作」型態 (work on-demand via apps)，可是這二種工作型態都難以直接歸類為上述三種「自營作業者」中的任何一種類別。如果依據德國「社會法典」的規定，比較勉強合適的歸類方式只有：將零工經濟的勞動者歸類為「獨立自營作業者」，並且在零工經濟的勞動者自願的情形下加入社會保險，獲得一定程度的社會保障 (Chesalina,2018:19)。可是這種歸類方式，其實並不完全符合零工經濟的實際運作情形，因為從事零工經濟的勞動者，其實往往還具有其它不同於「獨立自營作業者」的一些重要特徵，根據 Däubler 分析指出，零工經濟的重要特徵在於數位平臺機構的「控制機制」，從零工經濟的勞動者進入數位平臺機構登記開始，進而搜尋工作機會的資訊、競爭適合的工作機會、取得工作機會，直到勞動者依照勞務需求者的要求標準而完成工作成果，最後接受勞務需求者對工作成果的評價，勞動者在工作過程中的所有階段，都受到來自數位平臺機構施加的直接或間接的控制與要求 (Däubler, 2015:341)。綜合上述可知，由於零工經濟的勞動者難以直接歸類於德國的社會法典所規定的「自營作業者」任何一種類別，再加上零工經濟的勞動者在工作過程中往往受到數位平臺機構施加「實質控制」，因此德國社會自然衍生出關於零工經濟的勞動者是否為「虛假的自營作業者」的問題。

德國之所以會出現「零工經濟的勞動者是否為虛假的自營作業者」問題的主要原因在於：由於德國一般將「獨立自營作業者」稱為所謂「虛假的自營作業者」，因此如果將零工經濟的勞動者歸類為「獨立自營作業者」，則零工經濟的勞動者也將會成為所謂「虛假的自營作業者」。所謂「虛假的自營作業者」意指：勞動者已經向商業主管機關或是稅務主管機關登記為「自營作業者」，但是勞動者實際從事的勞動行為，卻是符合「從屬性就業」活動的特徵，則這位勞動者應該認為具有從屬性特徵的「勞工」，而不是「自營作業者」(Fritsch,2018:2)。在此，將「獨立自營作業者」稱為「虛假的自營作業者」的主要原因在於：依據「社會法典」第 6 編第 2 條第 1 項的規定，「獨立自營作業者」的多數訂單都是來自於單一客戶，只有少數訂單來自其他客戶，代表「獨



立自營作業者」在執行多數訂單的工作過程之中，必須接受單一客戶的指示與要求，而不同於自營作業者確實是自行執行完成工作的過程，因此「獨立自營作業者」的執行工作過程其實是一種「事實上接受單一客戶指示的從屬性就業活動」，依照這項事實，自然應該認定為具有從屬性特徵的「勞工」，而不是「自營作業者」。基於上述，如果將零工經濟的勞動者歸類為「獨立自營作業者」，零工經濟的勞動者將會成為所謂「虛假的自營作業者」，形成一種「表面上是自營作業者、實際上是受僱勞工」的不合理偽裝現象，其衍生的問題就是：零工經濟的勞動者難以如同受僱勞工一般，獲得合理的勞動權利保護，進而衍生的後續問題將是：究竟應該如何提供零工經濟的勞動者獲得合理的勞動權利保護？面對這項新興的議題，近年來德國社會的爭論焦點集中於：零工經濟的勞動者是否應該適用於「類似勞工」這種「中間類型」的勞動者？

關於零工經濟的勞動者是否適用「類似勞工」的議題，應該先從德國對於「類似勞工」的法律界定內涵來理解。在德國的勞動法律中，關於「勞動者」的基本分類是：一類是「勞工」，可以獲得許多勞動法律提供的勞動權利保護，另外一類則是「自營作業者」，原則上，自營作業者必須自行保護自己的權利，但是如果是上述三種「自營作業者」，則可以依據相關法律獲得社會保險或是年金保險的社會安全保護。在「自營作業者」類別之中，可以再區分為「類似勞工」與「一

般自營作業者」( other self-employed )。其中關於「類似勞工」的定義，只有分別出現於「團體協約法」、「勞動法院法」、「休假法」、「勞動保護法」、「受僱人保護法」等少數勞動法律的個別條文之中，而這些少數個別條文對於「類似勞工」的定義，都是從「經濟從屬性」( economically dependence )概念做為立論基礎，對於「類似勞工」訂立了原則性的定義，只有「團體協約法」訂立了對於「類似勞工」的「操作型定義」。根據德國「團體協約法」的第12條的定義，所謂「類似勞工」是指：勞動者在沒有他人協助的情形下，自行從事「勞務契約」( service contract )的工作，為一位他人提供服務，而且收入中有50%來自一位他人( Wank,2007:141 )。在這項定義中，「經濟從屬性」概念已經轉化為「收入中有50%來自一位他人」的操作型定義，其目的在於：藉由勞動者的收入情形來辨認是否認定為「類似勞工」，當一位自營作業者的總收入中，有一半來自相同的一位他人時，則可以將這位勞動者稱為「類似勞工」，但是這項操作型定義僅是代表「類似勞工」可以納入「團體協約」的適用範圍內，並不代表可以適用上述「勞動法院法」、「休假法」、「勞動保護法」、「受僱人保護法」等其它的勞動法律。綜合而言，依據德國的勞動法學者Wank的見解，在德國的勞動法體系中，關於「類似勞工」、「勞工」與「自營作業者」的基本區分是：「類似勞工」介於「勞工」與「自營作業者」二種勞動者類別間，「類似勞工」是指：個人獨自從事工作，但是經

濟上依賴於相同一位他人的勞動者，而所謂「勞工」是指：不僅具有人格從屬性，而且具有經濟從屬性的勞動者，至於「自營作業者」則是指：具有人格獨立性與經濟獨立性的勞動者 (Wank,2007:142)。

德國社會關於零工經濟的勞動者是否適用「類似勞工」的議題，始終存在著正反的不同觀點。首先，德國聯邦政府勞工部已經在 2015 年公布的「勞動 4.0 白皮書」中，基本上以「眾包工作者非勞工、係自營作業者」為出發點，認為零工經濟的勞動者是「自營作業者」，並不適用於「類似勞工」，因為零工經濟的勞動者可以自由決定何時、在何地去完成此任務，也不會納入勞務需求者的生產組織中，而且通常使用自己的生產工具，換言之，從這些特徵來看，零工經濟的勞動者應認定為「自營作業者」，而這種觀點是目前德國勞動法學界的多數說 (林佳和，2017)。儘管如此，目前仍然有部分德國的勞動學者主張零工經濟的勞動者具有「類似勞工」特徵的觀點，例如，Chesalina 就分析指出，如果數位平臺機構在事實上確實可以決定勞動者必須執行工作的時間，則此時零工經濟的勞動者與平臺機構之間就具有「人格從屬性」的特徵，而德國聯邦勞動法庭已經將「人格的從屬性」列為「就業關係」的核心認定標準之一，只不過由於德國聯邦勞動法庭以一種極為謹慎的用語強調：對於身為原告的勞動者來說，僅僅只有在訴訟時宣稱「勞動者拒絕任務在實際上是不可想像的」，並不足以證

明「人格從屬性」存在，在這種法院極為謹慎的情況下，零工經濟的勞動者往往會採取「不拒絕平臺機構告知的訂單」的作法，導致難以認定零工經濟的勞動者是「勞工」，但是即使如此，Chesalina 強調，至少可以根據勞動者從平臺機構獲得的收入，實際上乃是勞動者最主要的經濟生存基礎，而且數位平臺機構對於勞動者的收入具有實際控制力的「經濟從屬性」觀點，做為認定零工經濟的勞動者為「類似勞工」的認定依據 (Chesalina,2018:20)。

### 參、義大利：持續修改「從屬型自營作業者」中間類型的掙扎歷史

近年來，隨著數位平臺經濟的快速發展，在義大利的勞動市場中，已經有日益增加的勞動者投入從事零工經濟的工作。根據歐洲議會在 2018 年公布的歐洲各國零工經濟調查報告，在義大利的勞動市場中，有 21% 的勞動者從事零工經濟的工作，相較於歐洲聯盟各國平均只有 14% 的勞動者從事零工經濟的工作，顯然義大利從事零工經濟的勞動者人數比率偏高。

面對零工經濟所造成的挑戰，到目前為止，義大利政府的因應焦點多數集中於「產業經濟」的面向，其政策目標是降低共享經濟平臺機構對於既有產業造成衝擊，基於這項目標，義大利政府研究訂立「共享服務競爭法」的可行性。2015 年時，米蘭法院下令禁止 Uber 公司繼續經營類似於受到法令管制的計程車所提供的載客服務，不過



義大利法院尚未裁決「載客分享平臺」公司的「司機」在勞動法律上的勞動者身分類型為何。2016年3月時，義大利政府公布一項計畫來規範「共享經濟」的平臺機構，針對平臺機構施加更為全面的監管，但是這項計畫並沒有聚焦於勞動者身分類型的問題（Cherry& Aloisi,2017:641）。關於零工經濟的勞動者身分類型的議題，則必須回到義大利的勞動法制中尋求可行的因應途徑，具體而言，在義大利現行的勞動法制中，已經長期存在介於「受僱勞工」與「自營作業者」之間的中間勞動者類型 - 「持續協調的合作者」，其相關的勞動保護法制可以對於零工經濟的勞動者提供適度的勞動保護，以下說

明義大利關於「持續協調的合作者」的法律規範內涵與制度變革歷程。

在1973年以前，在義大利的民法體系中，一直存在著不易清楚區分「從屬性勞工」（subordinate worker）與「自營作業者」二種勞動者類型的問題。為了改變這種分類認定標準不明確的問題，義大利政府開始進行對於法律制度的反省與改革。最早在1973年時，義大利政府為了將特定型態的「自營作業者」納入勞動法律體制的保護範圍內，就採取修正「民事訴訟法」的方式，在「受僱勞工」、「自營作業者」之間，創造出一種具有「準從屬性勞動者」（quasi-subordinate worker）性質的中間型態勞動者新類型，稱之為「持續協調的合作者」（Continuous and Coordinated Collaborators，簡稱「Co Co Co」），企圖提供「持續協調的合作者」獲得基本的法律保護程序（Cherry and Aloisi,2017:638）。依照義大利的民事訴訟法第409條（Article 409 of the Code of Civil Procedure）的規定，當勞動者可以在持續提供個人勞務的過程中，與其他勞務要求者之間維持與執行一種合作的關係時，即使勞動者不具備「從屬性的身分」（subordinate status），但是仍然可以將勞動者視為自營作業者之中的一種特殊類型，也就是「持續協調的合作者」（Ales and Faioli,2017:3）。

依據前述民法的規定，在實務的認定標

準上，「持續協調的合作者」的認定標準包括四項：當獨立履約的勞動者在執行勞務時，具有「與勞務要求者維持合作關係」、「與勞務要求者維持一定時間與持續性的關係」、「與勞務要求者維持功能性的協調關係」、「勞動者主要是提供個人性的勞務」等四項特徵時，則認定為「持續協調的合作者」。針對「持續協調的合作者」經常面臨的風險，民事訴訟法第 409 條增訂新的「程序性的保護措施」：當「持續協調的合作者」與「勞務要求者」（營利的企業或商業組織）發生法律爭議時，則「持續協調的合作者」可以適用受僱勞工的所有民事訴訟程序。儘管修改民事訴訟法第 409 條的作法，已經加強對於「持續協調的合作者」的民事訴訟程序保護，但是由於這項作法並未使「持續協調的合作者」可以適用受僱勞工的所有勞動權利，因此「持續協調的合作者」所受到的勞動保護仍然有所限制，正是在這種「有限度保護」的新制度下，引發了明顯的非預期後果：有不少企業雇主為達到降低成本的「套利」目的，濫用新的勞動者分類規定，刻意將「受僱勞工」錯誤歸類為「持續協調的合作者」（Cherry and Aloisi,2017:638）。這種雇主刻意錯誤歸類的作法，衍生形成一項明顯的勞動市場後果就是：在義大利的勞動市場中，普遍存在所謂「虛假的自營作業者」問題，損害勞動者的勞動權利。在此所謂「虛假的自營作業者」意指：勞動者的地位顯然處於一種模糊的處境中，雖然從形式上來看，勞動者是一位「自營作業者」，但是實際上，勞動者從事的工作性質，卻是介

於「受僱勞工」與「自營作業者」之間，可是勞動者完全無法獲得「受僱勞工」享有的勞動保護措施（Ales and Faioli,2017:3）。

2003 年時，義大利政府為了減少上述日益普遍的雇主刻意套利行為，因此推動制定第 30 號法案，一般以法案的推動者 Marco Biagi 之名，將此法案稱為「比亞吉改革法案」（Riforma Biagi law）。依照「比亞吉改革法案」第 61 條的規定，民事訴訟法第 409 條所稱之「持續協調的合作者」以及「勞務要求者」之間，必須至少存在一項或是多項可以聯結雙方的「專案工作」（project work），才可以將勞動者歸類認定為「持續協調的合作者」，而所謂「專案工作」，意指「短期內可以執行完成的單一工作」（Cherry& Aloisi,2017:639）。很明顯的，「比亞吉改革法案」重新將「持續協調的合作者」定義為「專案工作與持續協調的合作者」（project work, continuous and coordinated collaborators, 簡稱 Co Co Pro），其立法目的顯然是為了限制企業雇主對於原本「持續協調的合作者」的濫用，以減少企業的套利行為，進而保障勞動者的權益。

儘管「比亞吉改革法案」原本的目的是想要限制企業雇主對於「持續協調的合作者」的濫用，但是其實際結果卻是：「專案工作與持續協調的合作者」已經大量取代了傳統「定期性勞動契約型態」的工作機會，有越來越多的義大利雇主大量使用「專案工作與

持續協調的合作者」，因為相較於傳統的「定期性勞動契約型態」，「專案工作與持續協調的合作者」這種新型態的勞動契約，具有「不需要試用期」、「不必訓練勞動者」、「臨時性就業」等多項特徵，更能符合雇主使用彈性化勞動力的需要。事實上，自從 2003 年實施「比亞吉改革法案」以後，義大利雇主使用傳統「定期性勞動契約型態」的人數已經越來越少，因為根據「比亞吉改革法案」的規定，企業雇主可以依照實際的勞動力需要，以「專案工作項目」的名義，靈活地使用「專案工作與持續協調的合作者」這種新型態勞動者的勞動力，而所謂「專案工作項目」意指：企業雇主所需要的勞務目的與勞務持續時間通常是以「一年之內」的短期勞動力為主，正好可以取代傳統上以定期性勞動契約所提供的短期勞動力，而且當雇主在使用「專案工作與持續協調的合作者」這種新型態勞動者時，不會受到民法要求雇主必須如同對「從屬性勞工」負擔的多種責任義務，可以使雇主的勞動力成本明顯減少。

2015 年時，義大利的倫齊 (Matteo Renzi) 總理所領導以中間偏左的民主黨為主的聯合政府，積極推動「就業法」(Jobs Law) 的勞動立法改革，其主要政策目標在於：改變原本「比亞吉改革法案」中對於「專案工作與持續協調的合作者」的勞動契約型態，重新制定更加符合當代義大利勞動者的職業發展需要以及產業生產需要的勞動契約新架構 (Eurofund, 2016)。「就業法」為了減少企業濫用非典型勞動契約，並且減

少非典型勞動契約的模糊地帶，因此刪除了「比亞吉法案」內關於「專案工作」的定義，也就是限縮了「從屬型的自營作業者」的範圍，回歸到原本「持續協調的合作者」類型的定義內涵，同時也立法增加「企業雇主在僱用受僱勞工方面的誘因機制」，促使雇主願意將勞動者歸類為「受僱勞工」的類型，其新增訂的誘因機制包括：設立基金以補助雇主在僱用受僱勞工時依法支付的法定給付、放寬雇主在解僱勞工時的管制規定。

從上述義大利處理「持續協調的合作者」的勞動保護制度歷史演變經驗中，最重要的政策啟示意義在於：這是一段持續修改的掙扎歷史，也是一系列立法介入管制的不成功經驗 (Cherry and Aloisi, 2017: 640)。因為義大利原本在 1973 年立法增訂「持續協調的合作者」這種「從屬型的自營作業者」新類型，其目的在於「加強提供民事訴訟程序的保護」，卻引發了立法的非預期後果，造成一些雇主不願意執行典型勞動契約時的「折扣式替代選擇」，有不少雇主刻意將「受僱勞工」錯誤歸類為「持續協調的合作者」的套利行為，在 2015 年以後，雖然已經修改法律限縮「持續協調的合作者」的範圍，但是實際上，修法能夠達成政策目標的勞動保護成效有限。

## 肆、西班牙：「經濟依賴型自營作業者」的制度變革歷程

觀察西班牙的「平臺經濟」發展情形，整體而言，可以說西班牙的「平臺經濟」

經營模式，仍然處於「相對低度發展」的階段（Corujo,2017:32）。根據歐洲議會在2018年公布的歐洲各國零工經濟調查報告，西班牙只有7%的勞動者從事零工經濟的工作，不僅明顯少於鄰近的義大利的21%，而且也明顯低於歐洲聯盟各國的平均14%，可見西班牙的零工經濟勞動者人數相對較少。

事實上，平臺經濟在西班牙的整體經濟中，其實只是「地下經濟」部門中的一部分，經濟規模有限。儘管西班牙已經有馬德里與巴賽隆納等少數城市，推動有助於新創科技事業發展的政策措施，但是受到各個職業團體的抗議壓力，近年以來，西班牙政府陸續發布了數項針對平臺經濟的管制命令，使得平臺經濟在西班牙的發展頗為困難。例如，

由於馬德里計程車協會與巴賽隆納計程車服務團體持續抗議 Uber 公司不遵守交通事業法規，迫使西班牙政府在2014年禁止 Uber 公司營運，直到 Uber 公司表示願意遵守法規後，西班牙政府才在2016年准許 Uber 公司重新營運，但是僅限於領有專業執照的 Uber 駕駛人從事私人性質的載送服務，因此 Uber 公司在馬德里的市場占有率只有10%；不僅 Uber 公司在西班牙的經營不易，經營巴士載送網路服務的 BlaBlaCar 平臺公司，同樣被西班牙的「巴士司機協會」以「不公平競爭導致傳統巴士的業績下降」為理由，向法院提起禁止 BlaBlaCar 營運的訴訟；另外，經營旅館網路訂房服務的 Airbnb 平臺公司，則是被巴賽隆納市政府以違反旅館法規為理由，處以3萬歐元的罰款（Forde



et.al,2017:34)。

儘管西班牙的零工經濟發展有限，但是事實上，仍然有相對少數的勞動者從事零工經濟的工作，如何提供這些勞動者獲得合理的勞動保護，也是當前西班牙社會的討論議題之一，以下說明西班牙關於「經濟依賴型的自營作業者」這種中間類型的制度內涵與變革歷程，其相關的勞動保護制度可以對於零工經濟的勞動者提供適度的勞動保護。

西班牙國會於2007年6月時，通過一項「自營作業者法案」(Statute for Self-Employed Workers)，這是西班牙歷史上首次以「單獨制定專法」的方式，針對「自營作業者」而制定的勞動法律。檢視「自營作業者法案」的內容，其立法目的在於：擴大勞動法的保護範圍，避免自營作業者繼續處於一種勞動法保護的模糊地帶，使其獲得勞動法上的明確法律地位，進而獲得具體的勞動保護權利。為了達到擴大勞動法保護範圍的目的，「自營作業者法案」的適用對象是針對「所有類型的自營作業者」制定勞動法律的規範，主要包括二種自營作業者的類型，第一種類型是「自營作業者」，依照「自營作業者法案」的規定，所謂「自營作業者」的定義是指：為了獲得經濟報酬，在未接受他人提供指揮監督的情況下，依賴自身擁有的資源，以個人直接執行方式，執行完成經濟性活動的人士(Jorens,2009:16)。除了前述「自營作業者」類型之外，「自營作業者法案」規範的第二種類型是「經濟依賴

型的自營作業者」(economic dependent self-employed worker)，這是一種具有「準從屬」(quasi-subordination)性質的勞動者新類型，其勞動特徵介於「自營作業者」類型與「受僱勞工」類型之間，難以歸類為「自營作業者」類型或是「受僱勞工」類型，因此西班牙首次在「自營作業者法案」的專法中，創造了這種新形態的勞動者類型。

在「自營作業者法案」中，為了確定「經濟依賴型的自營作業者」做為勞動保護的對象，採取一種「具體列舉」的立法方式，從三個面向共同建構形成了關於「經濟依賴型的自營作業者」的認定標準，以下分別說明。

第一，首要的核心認定標準是「經濟檢測門檻」(economic test threshold)：當自營作業者的整體收入之中，有75%以上來自單一的「勞務要求者」(可能是營利性的企業或商業組織)時，原則上即可認定為「經濟依賴型的自營作業者」。

第二，除了「經濟檢測門檻」之外，「自營作業者法案」為了區別「經濟依賴型的自營作業者」與「受僱勞工」之間的差異，還有其它四項關於「經濟依賴型的自營作業者」的認定標準，四項認定標準包括：

- 一、勞動者獨立執行工作，而且不受到勞務要求者的指揮。
- 二、勞動者承受個人服務的義務，而且沒有使用分包商。



- 三、勞動者自行承受創業的風險。
- 四、勞動者擁有生產需要的工具。

第三，進一步區別「經濟依賴型的自營作業者」與「自營作業者」的認定標準，包括二項：

- 一、「經濟依賴型的自營作業者」通常沒有使用分包商，獨立執行完成工作，而「自營作業者」則是視實際需要而使用分包商。
- 二、「經濟依賴型的自營作業者」執行經濟表現或專業活動的勞務要求來源，通常來自於單一的「勞務要求者」，而「自營作業者」執行經濟表現或專業活動的勞務要求來源，則是不受限於來自單一的「勞務要求者」。

綜合而言，上述三個面向的認定標準所隱含的重要立法目的在於：「經濟依賴型的自營作業者」與「勞務要求者」之間存在一種持續性的就業關係，當確認二者之間存在這

種持續性的就業關係時，則「經濟依賴型的自營作業者」就可以獲得工作時間、休假、提供勞務的時間與地點等各項勞動條件的保護（Cherry and Aloisi, 2017: 671）。

「自營作業者法案」為了達到擴大提供「經濟依賴型的自營作業者」勞動保護的立法目的，不僅建構了關於「經濟依賴型的自營作業者」的認定標準，而且這項法案還有一項特點：在「經濟依賴型的自營作業者」與「勞務要求者」之間，建立了一種新型態的「契約性義務」架構（contractual obligations），稱之為「專業利益協議」（professional interest agreements）架構，企圖以立法的方式，明確規範「專業利益協議」的適用對象、協議內容的架構、協議內容的效力、以及協議雙方必須承擔的法律義務，其目的在於提供「經濟依賴型的自營作業者」與「勞務要求者」在協商簽訂協議時的參考架構。依照「自營作業者法案」第 13 條的規定，「專業利益協議」的主要架構內涵有五項，第一，「專業利益協議」

的適用對象範圍，在勞動者方面，僅限於已經加入工會或專業團體的「經濟依賴型的自營作業者」，而且這些工會或專業團體必須已經簽署與接受「專業利益協議」的條款內容。第二，協議的雙方在簽署與接受「專業利益協議」之後，就必須履行全部條款的要求，不得選擇退出其中的部分條款，退出部分條款者無效。第三，協議的雙方可以確立執行特定工作的模式、時間、地點等基本的勞動條件，以及執行協議所必須具備的一般性條件，但是「專業利益協議」並不是西班牙「勞工法」(Workers' Statute)所定義的「團體協約」(collective agreements)，因為「勞工法」規範的「集體協議」內容已經明顯超出了勞動條件的範圍。第四，「專業利益協議」受到一般法律規範的約束，依照西班牙既有的法令位階，但是排除歐洲法院判例的適用性，排除了歐



盟監管的集體協議。第五，由於「專業利益協議」的勞動者適用對象，必須是經濟上依賴於單一公司的自營作業勞動者，因此有資格簽訂「專業利益協議」的勞務要求者適用範圍，僅限於單一公司本身或是公司可以控制的組織，並不會擴充到交由公司內部的個別部門或分支部門來簽訂「專業利益協議」(Pereiro,2008:94)。

在上述「自營作業者法案」關於「專業利益協議」的五項主要架構內涵中，必須特別指出的是，由於「專業利益協議」的適用對象僅限於已經加入工會或專業團體的「經濟依賴型的自營作業者」，因此「專業利益協議」對於尚未加入工會或專業團體的「經濟依賴型的自營作業者」而言，並不具有約束力。這項「自營作業者法案」的規定，明顯與西班牙原本實施多年的「勞工法」有所不同，因為依照「勞工法」第37條的規定，「團體協約」適用於企業範圍內的所有勞工，但是「自營作業者法案」的勞動者適用對象，卻是採取「有限適用性」(limited applicability)的立法原則。「自營作業者法案」所採取的這項立法原則，其實在2007年通過法案之後，就引發了西班牙社會的質疑，常見的質疑意見有二項，第一，「有限適用性」原則所衍生的直接後果就是：有部分的「經濟依賴型的自營作業者」將被排除在適用範圍之外，導致同樣提供勞務給同一個「勞務要求者」的不同「經濟依賴型的自營作業者」之間，卻明顯出現了差別待遇；第二，西班牙國會的立法者並未明確說

明採取「有限適用性」立法原則的理由，特別是未能明確說明為何「專業利益協議」要採取不同於「團體協約」的立法考量原因，雖然「自營作業者法案」原本的立法宗旨並未明確標舉以「保護所有的經濟依賴型的自營作業者」做為立法目標，但是「立法理由的說明不足」，仍然是一項明顯的立法疏漏問題 (Pereiro,2008:95)。

### 伍、結語：「中間類型勞動者」制度應用於零工經濟的思考議題

從前述 3 個國家的說明，可以清楚發現：3 個國家在實施「中間類型勞動者」制度的過程中，都各自面臨了不同的問題，德國目前正面臨了零工經濟的勞動者是否適用「類似勞工」的討論，儘管德國聯邦政府認為零工經濟的勞動者應是自營作業者，不適用於「類似勞工」的規定，但是學界與工會仍然有著不同意見；至於義大利與西班牙，誠如 Cherry& Aloisi (2017) 的分析：原本義大利與西班牙立法創造「中間類型勞動者」的因應途徑，其目的都是為了達到「擴大勞動保護範圍至特殊型態承攬勞動者」的政策目標，但是在實踐過程中，二個國家其實出現了不同發展歷程，義大利受限於「立法配套不足」，導致出現了「非預期性」的後果，影響了原本想要達成勞動保護成效，進而陷入不斷修法的制度變動後果；相對而言，西班牙為了避免產生「勞動者身分認定」的爭議，因此從立法之初，就特別立法規定明確的「特殊型態承攬勞動者身分認定標準」，並且立法規定特殊型態承攬勞動者可以獲得

的勞動保護措施。而西班牙所採取的這項立法模式，相對於義大利的立法模式，顯然比較能夠產生政策成效，對於思考如何針對零工經濟的勞動者提供有效的勞動保護途徑，具有重要的政策啟示。

除了法律界定「勞動者身分認定標準」的議題之外，當政府想要將「中間類型勞動者」制度應用於零工經濟時，應該思考的實踐議題還有「經濟收入比例的認定困難」問題。根據 De Stefano (2016) 的觀點，增訂「中間類型的勞動者」的作法，可能會改變政府的管制方式，對於政府在執行管制措施上，造成實務上的難題，因為一些國家增訂「中間類型勞動者」的作法，例如，德國、西班牙、加拿大等 3 個國家的規定都是：當勞動者的收入中，有超過一定比率（三個國家的規定分別是 50%、75%、85%）來自於同一位勞務需求者時，則這名勞動者就會被認定為「從屬型的承攬勞動者」，但是要想將這種「經濟收入比率」的認定標準應用於零工經濟，卻會產生認定上的困難，因為零工經濟是藉由數位平臺的聯結而運作，在複雜多變的網路世界中，要想確認零工經濟的勞動者是否有超過一定比率的收入來自同一位勞務需求者，又或是一定比率之收入來自於同一數位平臺機構，其實有相當大的實務困難，不易明確區辨；另外，有一些零工經濟的勞動者，若是在一段時期內藉由數位平臺機構，承接數個勞務需求者的工作，其收入來源將更難以辨認，這些都是各國政府未來必須思考解決的實踐議題。