

GRB 系統編號：PG10811-0037

機關計畫編號：108-MOL-010305

「零工經濟與共享經濟對勞動關係及勞務提供者社會安全保障影響之國際經驗研析」

委託研究

勞動部委託研究報告

中華民國 108 年 12 月

勞動部
委託研究

「零工經濟與共享經濟對勞動關係及勞務提供者社會安全保障之國際經驗研析」委託研究

勞動部
108
年
12
月
編
印

「零工經濟與共享經濟對勞動關係及勞務提供者社會安全保障影響之國際經驗研析」

委託研究

受委託單位：財團法人中華經濟研究院

研究主持人：林俊甫博士

協同主持人：楊書菲博士

研究期程：中華民國 108 年 7 月至 108 年 11 月

研究經費：新臺幣 40 萬 7,000 元

勞動部編印

中華民國 108 年 12 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本機關之意見)

中經院研究計畫編號

10811-R-2204

「零工經濟與共享經濟對勞動關係及勞務提供者社會安全保障影響之國際經驗研析」

委託研究

研究人員：林俊甫 楊書菲
林廉庭 丁心嵐
劉金梅音

提 要

主要國際組織(ILO, OECD, EU)近年關注非典型就業快速發展之趨勢，包括以網路、數位科技與移動裝置為基礎的數位勞動平台(digital labor platforms)，創造許多彈性的工作機會。但由於平台對於勞務提供過程、工作者之管理制度，衍生僱傭關係認定與勞動權益、社會保障等諸多爭議。主要國際組織建議應將勞動者定義延伸至非典型就業者，並賦予與一般受僱者均等之基本權利，其中又以歐盟最具代表性。歐洲議會於 2019 年 4 月通過立法，只要勞動者每週平均工時超過 3 小時/每四週平均工時超過 12 小時，即應享有工時等勞動條件透明度、最長試用期僅限六個月內、不得禁止於工時之外兼職、接受必要訓練等最低基本權利。其次，主要國際組織建議，應避免實質上應屬受僱勞工，卻被錯誤分類為獨立承攬人或自僱者；認定標準方面，ILO 建議採取「事實(認定)優先」及人格、經濟、組織從屬性等原則認定。另外部分國家則在僱傭、承攬之間，定義新的勞動關係與身分，例如類僱用或是具依賴性之自僱者(dependent employed)等。

社會保障方面，主要國際組織主張應縮小一般受僱者與非典型就業者之保障落差；將納費制轉型為納費制、政府稅收支持兩者並行；並強化相關權益之可攜性(portability)以及可適用於多雇主之情形，進而將保障覆蓋至所有型態工作者。其次，部分國家結合資通訊科技，推動社會保障登記、納費程序之簡化或創新，將有助於非典型就業者取得社會保障。

除上述的共通性議題，個別國際組織所關切的面向有部分差異。

其中 ILO 以釐清僱傭關係之定義及強化非典型就業者社會保障為關切重點；OECD 則延伸至非典型就業與競爭法制、新經濟模式之間的調和，包括競爭法制中的禁止聯合行為對自僱者行使集體協商權可能造成影響、如何因應平台商主導權過大的獨斷現象、如何兼顧勞工權益與新經濟/新創事業發展，以及非典型就業者跨國提供服務之社會保障銜接等議題。EU 則以建構所有工作者公平就業環境為重點，透過一系列指令，縮小一般受僱者與非典型就業者之待遇落差，並建議各國提供一致之基本保障。

日本方面，因應零工經濟趨勢，日本政府與社會關注如何借助科技提高勞動生產力與擴大勞動參與。2018 年，日本國會通過「工作型態改革法案」，涵蓋「少子高齡化與勞動人口減少」、「長時間勞動問題」、以及「低勞動生產力問題」等三大課題。其中針對企業透過中介單位取得非僱用型人力時，企業與中介單位之間以及中介單位與勞動者之間的權利義務，應訂定明確的規範，並將此類型工作者納入法律保護的範圍之內，同時納入職災保險的認定給付範圍。其次，為因應數位科技發展，日本政府於 2018 年修正「外包法（下請法）」，以保護處於不利位置的承包商，包括中小企業以及平台勞務提供者。該法明確規範適用之企業規模與業務委託內容，發包商（勞務需求方）之義務與禁止事項，以健全平台經濟商業模式發展與保護平台工作者勞動權益。

回到我國之脈絡，現階段我國平台工作者多為兼職形式。其次，目前國內多數平台以媒合為主要功能，勞務提供者必須自行承擔諸多風險與成本。其次，有關平台工作者面臨之社會保障議題，我國目前

擁有相對其他國家完整之健保、國民年金制度，提供一致性的基本保障；另自僱者則可透過職業工會加保勞保。但勞務平台工作者的工作樣態並非一致，而是涵蓋多種屬性，面臨的社會保障議題亦有所差異。

首先是具有顯著從屬性，實質應有僱傭關係的「假性自僱者」，面臨明顯的社會保障爭議。在承攬關係下，此類勞動者無法享有勞基法規定之工時、休假等權益；職業災害、職業安全衛生等風險，皆主要由勞務提供者自行承擔；勞工退休金、就業保險等制度亦無法適用。基於此，制定僱傭/承攬關係認定指引，並引導釐清僱傭關係有其必要性。其次，如是從屬性不若「假性自僱者」高的平台工作者，其就業狀態可能是同時間有多項兼職工作；或是擁有正職，偶而參與平台兼職增加收入。此類勞動者主要面臨的議題是，提高參與勞保、職災保險等社會保障體系之彈性，以切合其變動性高、不連續之就業狀態，確保其社會保障具有可延續性。

勞動與相關權益方面，目前平台工作者關於工時、休假、職業安全衛生事項等，多為自主管理，一旦發生過勞、意外事故或職業災害者時，相關保障有所不足。建議可參考歐盟等經驗，擬定涵蓋所有勞動關係或身分之基本勞動條件與社會保障措施，並進而強化保障。其次，現階段平台業者及勞務需求、勞務提供者三方權利義務關係尚未有明確規範，亦導致平台工作者權益受到影響，例如勞務成果遭到委託方刁難，甚至拖欠款項等情事，建議可參考日本外包法等作法，研擬行政指引或相關法令。

基於上述研析結果，本研究提出總體建議包括：(一)建置對話平

台與法制溝通協調機制(短期)；(二)擬定零工經濟相關行政指引(短期)與推動相關法制化措施(中長期)；(三)因應新科技與新經濟模式推動人力素質提升(中長期)；以及零工經濟(數位勞動平台)勞動議題相關建議包括：(一)根據僱傭與承攬關係認定準則，引導釐清勞動關係屬性(短期)；(二)推動不同勞動關係下，具透明度及可預測性之基本勞動條件(中長期)；(三)強化數位勞動平台工作者職業安全保障(短期)與縮小一般受僱/非典型就業者社會保障差異(中長期)；(四)因應新經濟與新工作型態推動勞動法制調整(中長期)；(五)支持與協助零工經濟工作者組成工會(短期)；(六)進行零工經濟與勞務活動基礎調查(短期)；(七)評估推動連結平台與相關行政管理機制創新(中長期)等。

目次

提 要	I
目 次	i
表 次	iii
圖 次	v
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與內容	1
第二節 研究方法	4
第三節 章節安排與進度說明	6
第二章 新型態經濟模式下工作型態變化對勞動關係之影響	7
第一節 國際組織(ILO, OECD, EU)相關文獻彙整	7
第二節 日本	15
第三節 小結	19
第三章 主要國際組織及日本強化新型態工作者社會安全保障之因 應做法	21
第一節 國際組織(ILO, OECD, EU)相關文獻彙整	21
第二節 日本相關法規	49
第三節 小結	71
第四章 我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況、社會保障相關議題 與未來策進方向	77
第一節 我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況與對勞動市場影 響	77
第二節 零工經濟(數位勞動平台)趨勢下我國社會保障可能面臨	

議題與未來策進方向	82
第三節 小結	98
第五章 結論與建議	101
第一節 結論	101
第二節 政策建議	106
參考文獻	R-1
附錄一 歐盟「歐洲社會權利支柱(European Pillar of Social Rights)」	附 1-1
附錄二 訪談紀錄	附 2-1
附錄三 期中審查會議紀錄	附 3-1
附錄四 期中審查意見修改情形對照表	附 4-1
附錄五 期末審查會議紀錄	附 5-1
附錄六 期末審查意見修改情形對照表	附 6-1

表 次

表 1-2-1	訪談對象屬性	5
表 1-3-1	本研究章節架構	6
表 2-1-1	歐洲五大主要國家的自由工作者概況	11
表 4-1-1	我國主要社會安全體系的涵蓋範圍	87
表 5-2-1	零工經濟之數位勞動平台模式可能衍生之勞動權益、 社會保障、商業權益及勞動法制調整建議	115

圖 次

圖 1-1-1	「零工經濟與共享經濟對勞動關係及勞務提供者社會安全保障影響之國際經驗研析」研究架構圖	3
圖 1-2-1	文獻蒐集分析概念圖	5
圖 2-2-1	日本 1950 年至 2065 年總人口變化與未來預測圖 ...	16
圖 2-2-2	日本 2014 年與 2030 年勞動人口結構變化圖	17
圖 3-1-1	歐盟工作標準與基本權利	36
圖 3-1-2	數位社會安全機制(Digital Social Security, DSS)	49
圖 3-2-1	日本「工作型態改革法案」內容與立法宗旨	53
圖 3-3-1	主要國際組織強化新型態工作者社會安全保障之因應做法	74

第一章 緒論

第一節 研究緣起與內容

一、研究緣起

近年在數位經濟快速發展趨勢下，搭配網路及移動通訊等平台後，創造出許多新經濟模式，如零工經濟(Gig Economy)、共享經濟(Sharing Economy)等。其中零工經濟指提供專業外包服務或按需(on-demand)服務如運輸、餐飲外送、清潔服務等；或分包由多人共同完成之眾包(crowdsourcing)等工作型態，具有彈性化、零碎化的特性。其次，共享經濟強調「使用而非擁有」的概念，以交換、分享、交易或租借等方式，集結眾人資源，重新活化其價值之商業模式，例如共享交通、共享空間等。從以上的定義可知，零工經濟、共享經濟在概念上有相互重疊之處，但關注的面向則有所不同，而以資通訊數位技術(包括手機等行動裝置和應用程式)為基礎的平台，則是讓眾多新經濟與新工作型態快速崛起的重要媒介。

但在新的經濟模式下，雖然衍生出新興工作型態與工作機會，但如何界定僱傭關係，以及釐清勞務提供者、需求者與平台業者在勞動關係中的角色與責任，成為各國關注的勞動議題。以國內新興送餐服務平台為例，吸引許多勞工加入成為外送員。但由於近期發生多起外送員交通事故案件，引發平台與外送員間是否為僱傭關係，與外送員職業安全責任等爭議。事實上，因應零工經濟趨勢下，平台勞務提供者的權益及社會安全保障，部分歐盟國家已要求平台業者負擔部分責

任；日本亦透過「外包法(下請法)」改革，保障平台勞務提供者之權益，同時避免社會保障成本轉嫁至勞務提供者，以及影響其透過平台取得工作機會，特別是缺乏特定技術能力者。

我國方面，根據相關研究指出，目前國內平台勞務提供者，多以增加收入為參與平台主要動機，其工作型態多數屬於兼職性質；但隨著數位勞動平台(digital labor platforms)的發展，未來完全以接案為主要收入的平台工作者可能增加，應借鏡國際經驗，規劃相關因應政策措施。基於此，本研究借鏡國際勞工組織(International Labour Organization，以下簡稱 ILO)、經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development，以下簡稱 OECD)、歐洲聯盟(European Union，以下簡稱 EU)等之研究及鄰近先進國家日本的經驗及作法，研析保障新型態之從屬平台勞務提供者的勞動權益及社會安全保障措施，進而提出在我國經濟及社會環境下，兼顧平台經濟發展與勞動權益之政策建議。

二、研究內容

本研究之研究內容包括：(一)蒐集 ILO, OECD, EU 及鄰近先進國家日本，因應新型態經濟模式之工作型態變化，對於勞動關係的影響及勞動權益與社會安全保障之情形；(二)研析日本外包法及工作型態改革法案等法制，對於零工經濟與勞務提供者保護之作法；(三)因應新型態經濟模式，研提我國未來對新型態工作者的勞動關係及權益保障之策進方向。

以上述對於零工經濟、共享經濟之定義為基礎，另進一步參考

ILO(2018a)之定義與我國目前新經濟發展階段，本研究將聚焦於研析零工經濟概念下，數位勞動平台之運作，特別是以本地為範圍(location-based)之各式勞務活動¹，例如運輸、物流服務、清潔或設計等外包。為達成本計畫研究目標，本計畫研究架構如下圖所示：

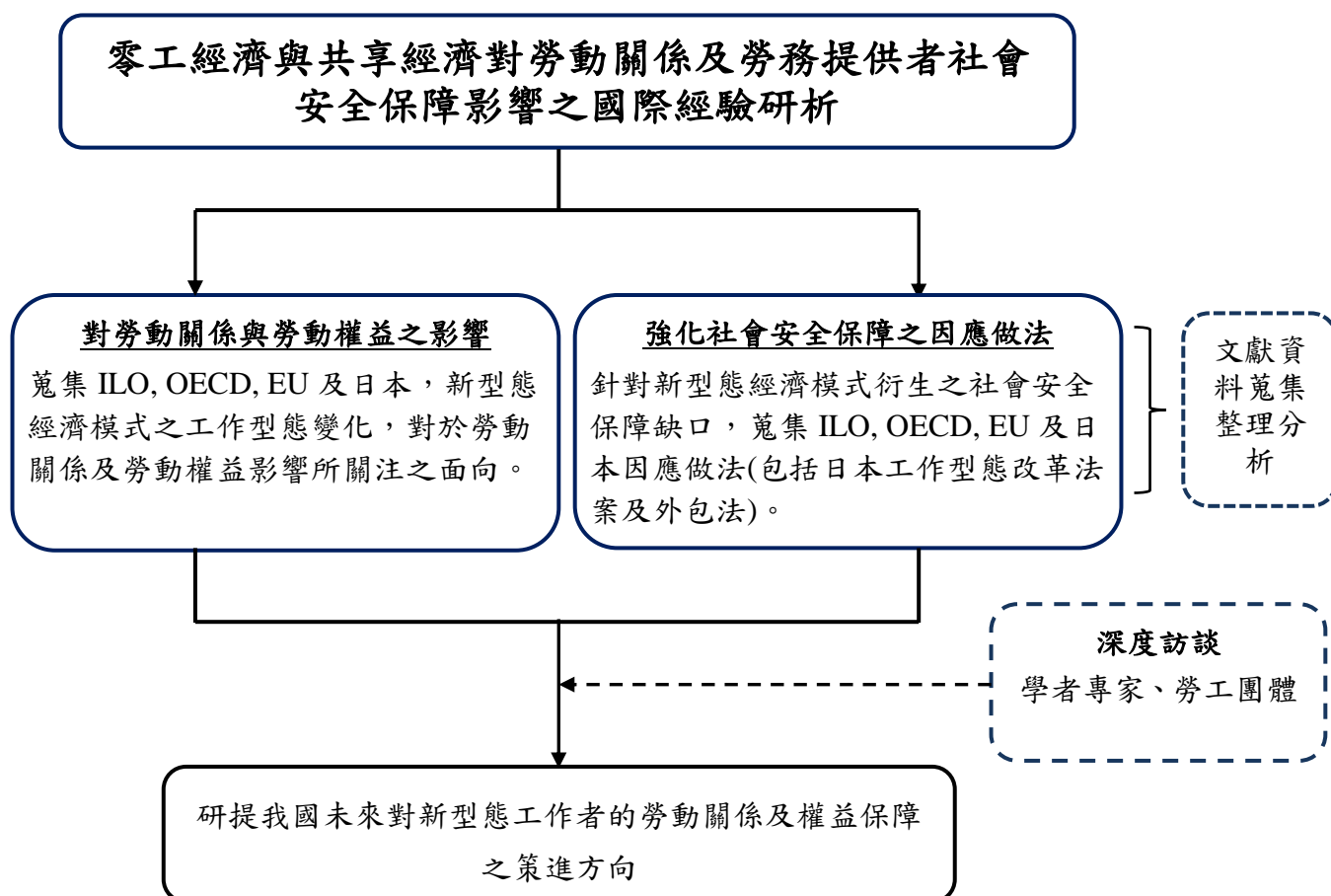


圖 1-1-1 「零工經濟與共享經濟對勞動關係及勞務提供者社會安全保障影響之國際經驗研析」研究架構圖

¹ 根據 ILO(2018a)對於數位勞動平台(digital labor platforms)之分類，可概略分為 1.網路為基礎(web-based)：例如眾包工作(crowdwork)；2.以地點為基礎(location-based)：例如住宿、運輸、物流、家務服務、微型工作(microtasking)等。

第二節 研究方法

一、文獻蒐集分析

本計畫蒐集零工經濟、共享經濟趨勢下，主要國際組織(ILO, OECD, EU)及日本對勞動關係、勞動權益影響；及其強化社會安全保障相關文獻，特別是近期發布的重要報告。日本方面，則以蒐集日本工作型態改革法案及外包法相關文獻與資訊為主。

考量「社會安全保障影響之國際經驗研析」實為本計畫之重點，文獻蒐集分析包括以下層面：

- 1.主要國際組織針對勞動與社會安全法制之調和措施，特別是在勞務提供者、勞務需求者與平台業者，以及政府所組成的多元架構下，如何適切區分社會保障之責任；
- 2.數位科技如何發揮創新作用，協助社會安全制度之轉型；
- 3.其他配套相關法制之調整方向(例如平台業者規範等)。

上述本計畫文獻蒐集分析重點內容如圖 1-2-1 所示。

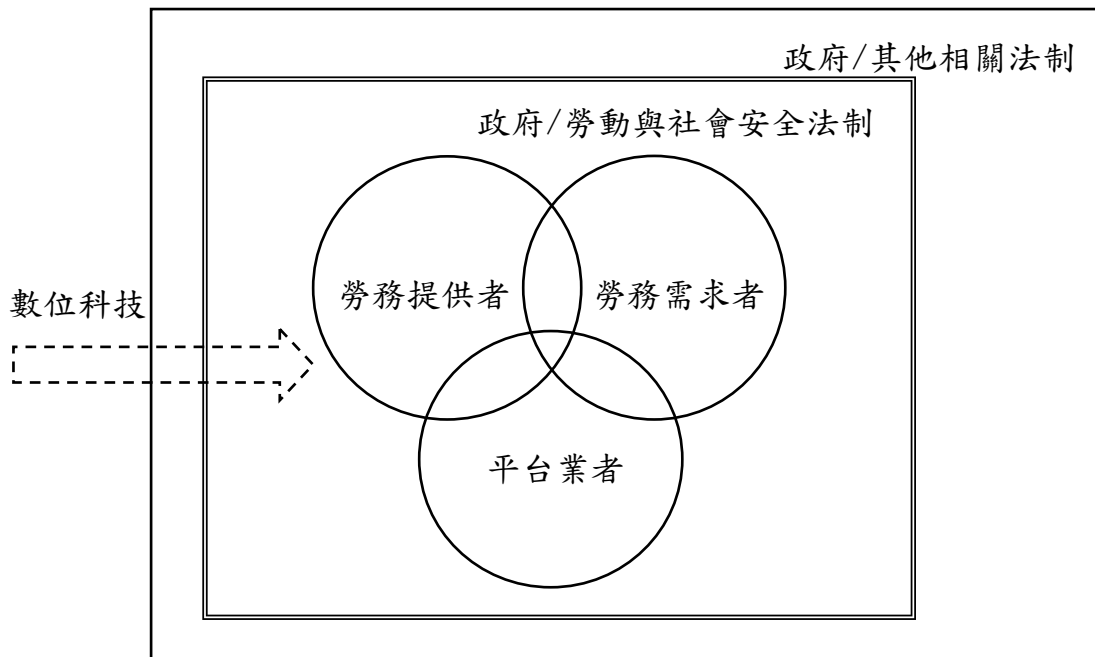


圖 1-2-1 文獻蒐集分析概念圖

二、深度訪談

考量將國際經驗應用於我國尚需考慮制度差異，針對本計畫所涵蓋之議題，研究團隊於完成文獻蒐集分析後，透過深度訪談進一步了解對於我國之政策意涵，進而研提我國未來對新型態工作者的勞動關係及權益保障之策進方向。訪談對象包括學者專家、勞工團體、平台工作者與平台業者等(如表 1-2-1)，訪談紀錄請參閱本報告附錄。

表 1-2-1 訪談對象屬性

受訪者屬性	編號(依訪談日期排序)
學者專家	D
	E
	F
	H
勞工團體	A
	B
	C
平台工作者	G
平台業者	I

第三節 章節安排與進度說明

本研究章節架構如表 1-3-1，內容涵蓋緒論；新型態經濟模式下工作型態變化對勞動關係之影響；主要國際組織及日本強化新型態工作者社會安全保障之因應做法；我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況、社會保障相關議題與未來策進方向；結論與建議等共五章。

表 1-3-1 本研究章節架構

章節	內容
第一章	緒論
第一節	研究緣起與內容
第二節	研究方法
第三節	章節安排與進度說明
第二章	新型態經濟模式下工作型態變化對勞動關係之影響
第一節	主要國際組織(ILO, OECD, EU)相關文獻彙整
第二節	日本
第三節	小結
第三章	主要國際組織及日本強化新型態工作者社會安全保障之因應做法
第一節	主要國際組織(ILO, OECD, EU)相關文獻彙整
第二節	日本相關法規
第三節	
第四章	我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況、社會保障相關議題與未來策進方向
第一節	我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況與對勞動市場影響
第二節	零工經濟(數位勞動平台)趨勢下我國社會保障可能面臨議題與未來策進方向
第三節	小結
第五章	結論與建議
第一節	結論
第二節	政策建議

第二章 新型態經濟模式下工作型態變化 對勞動關係之影響

第一節 國際組織(ILO, OECD, EU)相關文獻 彙整

經彙整國際組織(ILO, OECD, EU)文獻，針對非典型僱傭關係下，特別是零工經濟、共享經濟帶來的勞動關係與勞動權益議題包括：1.僱傭關係不明確；2.勞動內涵改變與對勞動權益之衝擊；3.社會階層數位化重構與社會保障議題。分述如下：

一、僱傭關係不明確

(一)僱傭關係認定與分類

國際勞工組織於僱傭關係 198 號建議(ILO Employment Relationship Recommendation, 2006, No.198)中提出，「在各方當事人各自權利和義務不明確、試圖掩蓋僱傭關係，或在法律框架或其解釋或執行中存在不足或局限等情形下，將面臨認定僱傭關係的困難」，而近年非典型就業現象促使釐清僱傭關係的議題更為迫切。ILO 建議，應避免將其身分實質上應屬受僱勞工，但被錯誤分類或偽裝(disguised)為自僱者(ILO(2017), ILO(2018a), p.105)²。此類錯誤分類的原因經常來自於，勞務需求方避免與勞務提供者簽訂正式僱傭契約，或是改以

² 根據國際組織文獻與各國實務作法，因應新興零工經濟與工作型態趨勢，勞動關係之界定仍以二分類法(僱傭、承攬)為主流；惟在社會保障方面，會強化具依賴性自僱者之相關保障措施，例如其降低參與社會保險之門檻或成本等。

其他形式契約替代等方式，掩蓋其雇主身分；但實質上仍對勞務提供者進行指揮監督，雙方實際上具有從屬性關係(ILO(2016))。

根據國內外文獻(例如 ILO(2016)非典型就業報告及國內學者如林佳和(2015)等)，傳統勞僱關係以是否具備「從屬性」為認定標準，通常會從三個面向來檢視：(1)人格從屬性：人格從屬性之重點在於雇主對受僱者的指揮監督，包括工作內容、完成工作的手段、工作時間、工作地點的安排及相關獎懲規定。(2)經濟從屬性：經濟從屬性的意涵包括受僱者為他人之目的而提供勞務；受僱者之經濟生計高度依賴於該勞務之收入，即雇主給付之薪酬；受僱者使用雇主提供之機器設備等。(3)組織從屬性：組織從屬性之重點在於強調受僱者為雇主經營團隊的一員，必須遵守該經營團隊之內部相關規定。

但在零工經濟下，特別是藉由應用程式或網路平台而執行按需工作(work on-demand)的勞務提供者，其從屬性與傳統勞僱關係不同，不同平台業者運作方式與工作類型之從屬性強度亦有所差異，進而導致認定出現爭議。

首先在人格從屬性方面，目前零工經濟的工作型態普遍被認為「承攬」性質，勞務提供者則被認為是獨立承攬人(independent contractor)。依據承攬關係之定義，承攬人係以自有工作場所、設備、材料及原料等，為一定工作之完成。換言之，承攬關係以完成雙方議定之工作為核心，其他如工作時間、地點、形式等，承攬人擁有自行決定之彈性。但實務上，ILO(2018a)觀察到，部分平台控制勞務提供者工作時間、地點，針對拒絕派任工作者施以處罰，制定強制的服務價格與品質要求等，勞務提供者之身分應為平台受僱者(platform

employees)。ILO(2019)亦指出，僅從工作合約內容的從屬關係，通常難以判定是否存在僱傭關係；但如果薪資、工作時數、工作表現等制度，並非由雇主獨立制定，而是由勞工自行制定者，基本上可以推論該勞工屬於自僱者(或獨立承攬人)。

其次在經濟從屬性方面，部分平台如送餐服務平台的薪資制度設計，須達到一定趟次才可享有較高酬勞或獎金，導致勞務提供者以長時間、密集完成送餐趟次以獲得較高收入，甚至成為其維持生計的最主要收入來源，具有相當的經濟從屬性。至於組織從屬性方面，勞務提供者通常必須加入平台成為會員，才可能從中獲得工作機會。一旦加入會員，就必須遵守平台業者之各項規範，因此勞務提供者與平台業者間應有一定的組織從屬性。特別是送餐或運輸服務平台，由於進入技術能力門檻相對低，業者制定嚴格的工作準則與獎懲制度要求勞務提供者遵守，甚至以地理區域設置群組方式管理外送員，其從屬性強度更高。

就歐盟國家的經驗而言，以駕駛服務平台 Uber 及送餐服務平台 Deliveroo 等最受到關注。以 Uber 為例，其合作司機與 Uber 平台間之「工作關係」應如何定位引發巨大爭議，司機控告 Uber 無視勞動法，未保障勞工應有勞動權益、不正當苛扣司機小費，同時主張 Uber 司機應被視為受僱人，並享有所有一般受僱人得以享有的社會保障、職業災害保險、失業保險等社會福利，及包含如汽車油價、車輛保養、意外損失等之補貼。然 Uber 則主張它們只是一個技術平台而非交通運輸公司，屬於「共用經濟型平台」，司機都是為自己工作而非為 Uber

工作，因此不應視為受僱者³。

(二)自僱者工作彈性與依賴性就業

以工作型態而言，許多歐盟國家具有相當比例的自僱者，例如具有創業家精神的自僱者是德國經濟的支柱，也是經濟成長、創新及就業的重要推動力。傳統上，自僱者被認為有自主選擇提供勞務之彈性，並有能力獲得良好的生活條件，因此被排除在許多歐盟國家的勞動及社會法律之外，不受強制性社會保障制度的保護⁴。但過去「一旦自僱，終生自僱」的工作型態已經出現變化，零工經濟趨勢下，不僅一般就業者開始透過平台尋求兼職的現象更為普遍，形成一般就業與自營工作並存；自僱者也開始出現向依賴性就業(dependent employment)轉變的趨勢。

根據麥肯錫(2016)針對歐洲自由工作者⁵進行之調查報告⁶，自由工作者主要分成四大類型：(1)積極型零工(Free Agents)：自願選擇從事這份工作，且將之做為主要收入的來源；(2)臨時性勞工(Casual Earners)：將工作當作兼職外快且自主選擇是否接案；(3)勉強型零工(Reluctants)：因生活需要而當成主要收入，但還是期望能從事正規全職工作；(4)財務緊張型零工(Financial Strapped)：因生活需要而不得不兼差賺取額外收入。

³ 鄭津津(2017)，「科技革命對勞動法的影響及回應」，科技發展與勞動法學術研討會，2017年12月15日。

⁴ 有關一般受僱者與自僱者的社會保障制度，歐盟各國制度之間的差異甚大，部分國家之自僱者與一般受僱者可享有相同的社會保護措施；其他國家自僱者則享有不同程度的社會保護措施(包括自僱者得自願選擇是否參與；自僱者納費比例與一般受僱者不同等)，另亦有針對特定職業別自僱者之社會保障措施。請參考第三章第一節「二、具體因應做法」之「(二)合理填補社會保障財務與責任缺口」。

⁵ 自由工作者定義為「高度自主、按件計酬以及與雇主僅有短期關係」的提供勞務服務、銷售商品或出租資產的人員。

⁶ Mckinsey Global Institute(2016), 'Independent Work: Choice, Necessity, And The Gig Economy'

從歐洲幾個主要國家的自由工作者概況來看，英國、德國、法國、西班牙及瑞典等國的自由工作者總人數至少達到 6,200 萬以上，雖然各國皆以臨時性勞工為主，但值得關注的是，各國仍有約三成自由工作者屬於勉強型或財務緊張型。此族群的自由工作者，或稱依附平台工作者(platform-dependent workers)(如圖 2-1-1)，係因生活需要而不得不兼職，衍生之低薪、工時過長、歧視、缺乏社會保障等勞動權益議題受到關注。

造成依附平台工作者低薪的主要原因是，法定最低工資不適用於自僱者，同時數位平台的運作模式，使自僱者經常陷入工作者間的競爭，更不容易脫離低薪的狀態。

表 2-1-1 歐洲五大主要國家的自由工作者概況

國家	總人數 (萬人)	各類型人數 (萬人)	
		積極型	臨時性
英國	1,400	積極型: 400 (32%)	臨時性: 600 (42%)
		勉強型: 200 (12%)	緊張型: 200 (14%)
德國	2,100	積極型: 600 (29%)	臨時性: 900 (42%)
		勉強型: 200 (11%)	財務緊張型: 400 (19%)
法國	1,300	積極型: 400 (29%)	臨時性: 500 (39%)
		勉強型: 100 (10%)	財務緊張型: 300 (21%)
西班牙	1,200	積極型: 300 (26%)	臨時性: 400 (32%)
		勉強型: 300 (22%)	財務緊張型: 200 (20%)
瑞典	200	積極型: 100 (33%)	臨時性: 100 (41%)
		勉強型: 小於 50 (13%)	財務緊張型: 小於 50 (13%)

註:人數四捨五入至萬人。

資料來源: Mckinsey Global Institute (2016)

二、勞動內涵改變與對勞動權益之衝擊

(一) 勞動力商品化、失業風險與收入不穩定性

零工經濟下，透過應用程式或網路平台而執行按需工作的工作型態，被認為是一種「勞動力商品化」極致運用的新模式⁷。ILO(2018a)指出，數位勞動平台透過演算法管理(algorithmic management)，不僅指揮、安排工作與評價工作表現，更是深入控制工作的每個環節，包括：1.持續追蹤勞務提供者行為；2.勞務需求者持續評價勞務提供者表現，並可決定是否給予或剝奪工作機會；3.由系統自行演算並執行決策(例如分派工作)，缺乏人為介入；4.勞務提供者多數時間與系統互動，而缺少反饋、討論與談判的機會；5.演算法管理之低度透明性。OECD(2019)亦指出，隨著平台流量增加，規模經濟效果將衍生平台勞動市場獨斷(labor market monopsony)現象，將使得由平台主導遊戲規則的權力結構更為強化。

以送餐或運輸服務平台為例，透過平台之媒介與管理機制，勞務提供者於線上等待可能出現的勞務需求；但往往由於競爭者眾多，必須在勞務需求出現時立即決定，否則可能失去一筆收入。在資訊不完整下，勞務提供者無法確切掌握勞務需求，必須自行承擔可能導致負面評價甚至是失去工作機會等風險。ILO(2016)進一步指出，數位勞動平台的另一項特性，則是勞務提供者的表現長期受到勞務需求方的審視和評價。此種作法以保持客戶的滿意度並提高競爭力為目的，但勞務提供者卻可能因為評價較差而被迫離開平台，或無法獲得收入更

⁷ 李健鴻(2018)，「『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」，《台灣勞工季刊》，第53期，4-19頁。

高的工作，造成歧視問題。

工資方面，平台勞務提供者的薪資不固定，有接案才有收入，若勞務提供者在平台中得到許多正面評價，且願意多接案，平台勞務提供者之收入往往會比從事傳統固定工作所獲取之薪資還高；反之，若勞務提供者在平台中評價不佳，或接案不夠積極，收入也可能極為微薄，甚至沒有收入。平台勞務提供者的收入不穩定往往與其所提供之勞務所受到的評價以及其接案的積極度有關，此種勞動型態很難要求平台業者，對勞務提供者提供基本工資的保障⁸。

(二)過勞與職業安全議題

在傳統勞僱關係中，勞工在工時、職業安全等勞動條件上受到勞動法令的保障，然而對於不存在明顯勞僱關係的新型經濟模式，如微型創業、自由工作者或是平台勞務提供者，傳統勞動法令往往無法充分適用⁹。ILO(2017)指出，按需工作型態下，工作者自主控制工作時間的空間十分有限，對其工作/生活平衡造成影響；其次，由於普遍缺乏適當的工作訓練、溝通，加上相關法律責任不明確，非典型就業者面臨顯著的職業安全與健康風險(occupational safety and health risks, OSH risks)，發生職業傷害的比例也較高。

(三)不易形成集體協商機制

在數位勞動平台模式下，由於勞務提供者掌握的資訊普遍不充

⁸ 鄭津津，平台經濟下的勞動法新議題，8頁，第二屆中彰投苗法制論壇，台中市政府，2018年11月7日。

⁹ 沈怡伶(2017)，美國與國際組織對新經濟領域中勞動地位與重要勞動議題之探討，科技法律透析，29卷第3期，頁51。

分，勞務提供者遭到惡意欠款、苛扣、延後支付等情事層出不窮。其次，工作中亦可能面臨其他侵犯基本權利的行為，例如前述因平台評價系統衍生的歧視現象。另一方面，相對於傳統僱傭關係下的勞工，平台工作者無論是勞工代表權，或其他工作之基本權利均未獲得充分保障，例如可能因為法令規定或對工作場所依賴程度較低等因素，而無法組成工會行使集體談判權¹⁰，多數情況下只能自行承擔風險與損失。基於此，ILO(2018a)主張，該組織 1998 年所提出工作基本原則及權利宣言(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)，所涵蓋之自由組成工會與集體協商等權利，應適用於所有類型之勞動者，包括數位勞動平台下的勞動者。

三、社會階層數位化重構與社會保障議題

近年興起的數位勞動平台，確實創造出取得工作機會的新興管道，特別是對於低技術層次勞動者而言。但由於此工作機會之取得高度依賴數位科技能力，對於不具備相關能力與裝置者，將因為數位落差而失去工作機會，使社會階層出現重構。

其次，現行社會保險機制係依據傳統就業勞工設計，其薪資固定，繳交固定額度的社會保險費。但在零工經濟模式下，不穩定與低收入的工作特性，可能使社會保障制度難以維持原本的功能，進而出現缺口¹¹。而在自僱者中，往往是低技術、低階勞動者成為最為依賴平台的族群，其議價能力最低，面臨的社會保障議題也最顯著。換言之，此類型工作者需承擔原應由雇主承擔的風險的社會保障責任，即

¹⁰ OECD(2017), "G20 future work and skill", Paper presented at the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group, 2017/02

¹¹ OECD(2018), "The Future of Social Protection- What Works for Non-standard Workers"

風險不公平移轉的爭議最為嚴重。例如根據 ILO 調查，全球兩大微任務平台(micro-task platforms)，40%的工作者的收入主要來自於眾包工作；亞馬遜眾包平台(Amazon Mechanical Turk)工作者的收入也主要來自眾包工作，其中不到 10%的工作者有能力支付社會保障金，同時也只有 8%的工作者有能力加入私人養老基金。基於此，歐盟各國主要的改革方向，集中於針對自僱者社會保障與相關制度調整(請參考第三章)。

對於政府而言，ILO(2018b)在未來就業型態發展的研究報告中亦指出，由於新型態就業勞工的收入不高，所能持續支付給政府的保險金與保險機制實際支付的金額有落差，導致數位經濟可能帶給各國政府社會保險制度更多的財務壓力。在各國政府有義務提供所有勞工健全的社會保障之前提下，政府應加強社會保障之範圍、如何填補社會保障缺口，以及如何籌措財務來源等機制設計，成為各國討論的主要議題。

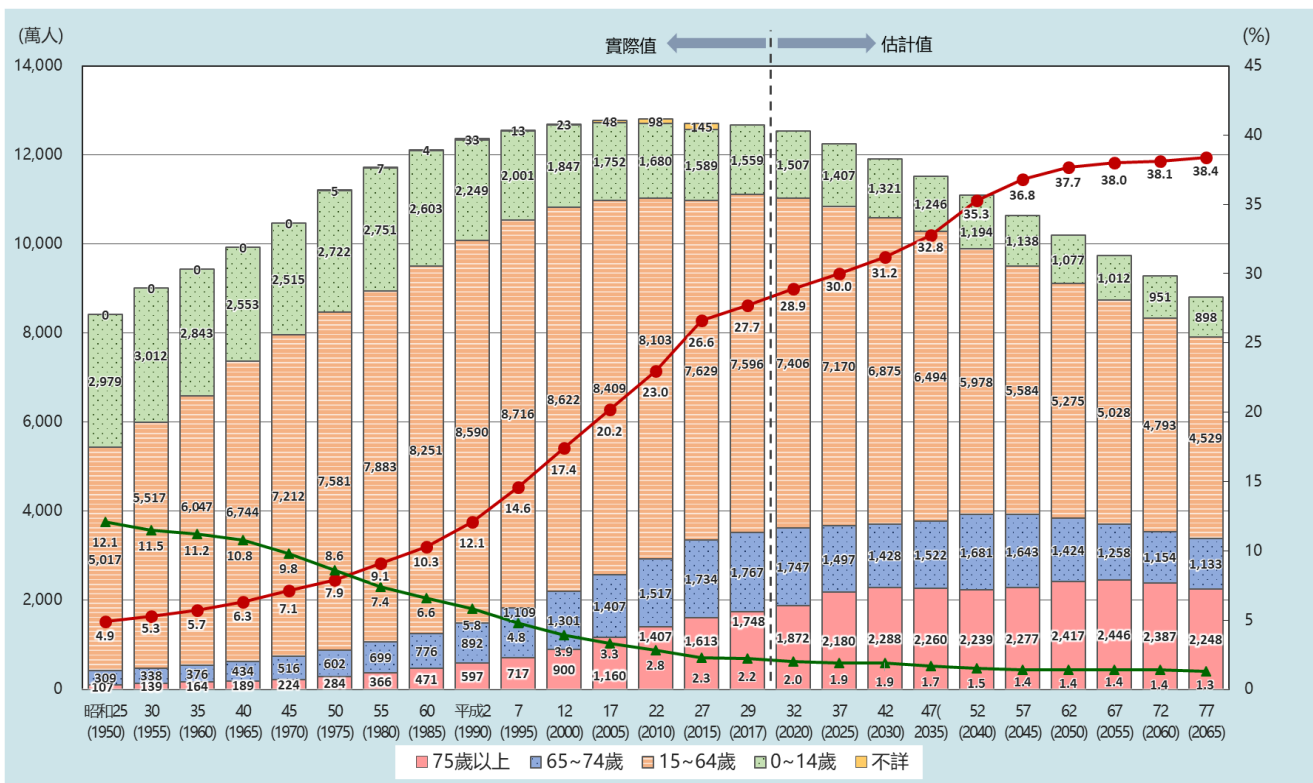
第二節 日本

一、日本人口結構變化與未來發展

2018 年日本的新生兒人數為 91.8 萬人，連續第三年低於 100 萬人，而死亡人數 136.2 萬人，使總人口自然減少約 45 萬人，人口總數約為 1 億 2,600 萬人。人口結構方面，65 歲以上的人口達到 3,558 萬人，占全部日本總人口之 28.1%，即每 4 人當中就有 1 人為高齡者，顯示日本社會已經是相當高齡化的社會。然而，日本的高齡人口比例仍在上升中，根據日本內閣府的估計，65 歲以上人口的占比在 2042

年時將達到 33.3%，並於 2065 年時上升至 38.4%，相當於每 2.6 人就有一人為 65 歲以上的高齡者，其中 75 歲以上的人口占比高達 25.5%。

另一方面，總人口數在出生人數持續小於死亡人數的情況下，日本政府估算日本總人口將於 2055 年低於 1 億人的關卡，並於 2065 年降至 8,800 萬人左右(參考圖 2-2-1)。

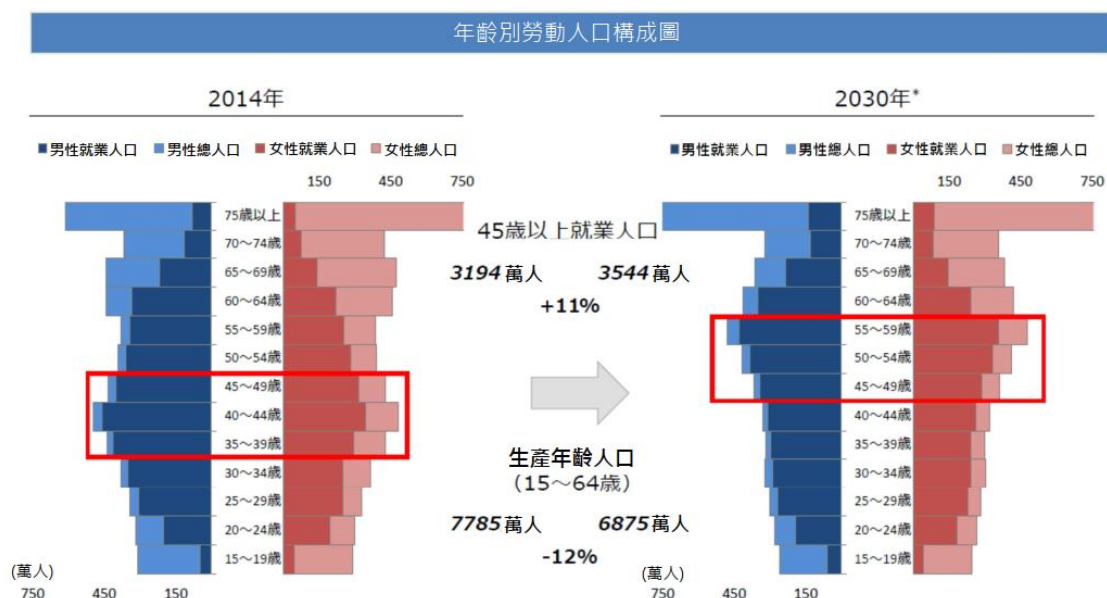


資料來源：高齡社會白書，2019 年，日本內閣府。

圖 2-2-1 日本 1950 年至 2065 年總人口變化與未來預測圖

在總人口減少的同時，勞動人口同樣日益縮減，且由於日本高齡化速度的增加以及出生人數的下降，勞動人口遞減的速度將更加快速。圖 2-2-2 顯示 2014 年與 2030 年日本勞動人口的結構變化，由於出生率的低迷，使得勞動市場的人口結構至 2030 年時已近乎倒三角形，2014 年正值勞動市場主力且人數最多的 35-50 歲的人力，到 2030

年時仍為勞動市場中的多數，但已經成為資深的勞動人口。



資料來源：「変革の時代における人材競争力強化のための9つの提言」，2019年3月，日本經濟產業省。

圖 2-2-2 日本 2014 年與 2030 年勞動人口結構變化圖

總人口的減少意謂著勞動人口的下降，而勞動人口的下降則可能導致經濟成長的停滯、產出減少、以及年輕人的稅賦負擔增加等影響。因此，日本政府規劃於 AI 與機器人的發展上積極投入研究資源，期望藉由高科技的進步減緩勞動市場人力不足的問題。

二、新經濟模式與新勞動形式

日本面臨少子高齡化所帶來勞動力不足的問題日益嚴重，在科技發展之際，如何借助科技的方式提高勞動生產力與擴大勞動參與，成為日本政府解決勞動力不足的方向之一。然而，新科技的誕生，伴隨而來的勞動方式也與過去傳統朝九晚五的上下班型態存在相當大的差異，例如透過雲端傳輸系統，使得人們的工作地點不再侷限於辦公

室，而產生遠距工作的型態；零工經濟與數位生產(如 3D 列印)的普及則將使人們可能以不屬於任何一個企業組織的形式從事工作，將可能擴大勞動參與的年齡與型態。同時因日本社會男性長期受僱於企業，使女性在新勞動型態的比例偏高，且多活躍於數位勞動平台，並以此管道開發新的勞動力。然而，由於日本就業市場的型態較為封閉，民眾對於數位製程及其相關的生產模式認知度尚低，高達 7 成的民眾未曾聽過此類新興的生產方式。

整體而言，隨著科技的發展，工作型態也日益寬廣，但是對就業型態仍具有相當根深蒂固觀念的日本社會而言，新科技與新經濟模式所帶來就業型態改變的現象及民眾對於未來就業模式意願的變化並不大。對於正在積極推動女性與高齡者就業，以及擴大勞動人口的日本政府而言，新興勞動模式的推廣與新就業觀念的傳遞將是未來重要的課題之一。

三、新經濟模式對勞動關係之影響

日本新科技與新經濟模式的發展在世界各國中屬於相當先進的國家之一，其對勞動僱用的影響也成為日本國內矚目的焦點。雖然一方面可成為解決日本勞動人口日益下降的處方箋，但若勞動市場的勞動力結構未能隨之調整，仍將面臨失業增加的問題，此外，新科技的應用與現有的法令亦可能存在相違背之處，各研究單位與相關團體也廣泛提出對未來發展的建言。日本各研究機構，針對零工經濟等新經濟模式下，勞動市場改革之建議主要包括：

新科技的發展創造出新的就業模式如遠距工作，此類就業型態與

傳統對於「上班時間」與「工作場所」的定義將有相當大的差異性，一方面新工作型態的工作時間與場所的自由度提高，有利於從業人員兼顧家庭照護與工作；但另一方面也可能因工作時間的模糊化而導致24小時待命的情形出現，如何平衡兩者之間的界線，避免過度勞動的問題而產生健康風險，需要更加明確的定義與規範。

其次，零工經濟的發展創造出一批獨立工作者或自僱者，這些人員不需要受僱於任何一個企業組織，透過平台即可獲得工作機會與收入。該等工作人員與遠距工作者相同擁有相當大的工作時間與地點的彈性，但由於不屬於任何一個企業組織，該工作者及其家庭成員將難以獲得健康保險與年金等社會福利的保障，而成為社會邊緣者，形成不安定的就業型態。因此，政府單位應針對新經濟模式的發展方向，完善社會保險制度的規範，以利新經濟模式的持續發展與擴大勞動市場的參與率。

第三節 小結

國際組織包括 ILO, OECD, EU 等近年關注非典型就業形式興起議題，其中以資通訊科技為基礎的工經濟，以高度彈性、低進入門檻為號召，吸引大量年輕勞動人口投入，受到高度關注。此類型工作多屬於接單、按需提供服務性質，但由於須遵守平台業者制定的管理規範，如何界定其僱傭關係時有爭議。換言之，由於具備部分的從屬性，數位勞動平台工作者，雖然被平台業者視為獨立承攬人，但同時具有部分受僱勞工的特徵，處在依賴性就業(dependent employment)與傳統自僱者間的灰色地帶。

由於僱傭關係的不確定性，連帶導致平台工作者的社會保障責任歸屬出現爭議。其次，由於工作具有高度變動性、按件計酬制及透過網路平台媒合工作機會等特性；平台工作者特別是以平台為獲取工作機會及收入工作為途徑者，經常面臨過勞、低薪與遭拖延付款等權益受損情事。但在不明確的僱傭關係下，勞務提供者必須自行承擔多數的成本與風險。如此不僅衍生社會保障公平性的議題，如低薪人口的比例持續增加，也可能衝擊到各國原有的社會保障機制運作。

日本方面，由於早已面臨少子高齡化所帶來勞動力不足的問題，對於零工經濟下的新興工作型態，日本政府與社會主要以如何借助科技提高勞動生產力與擴大勞動參與為重點。其次，由於民眾對於新興經濟與工作型態的認知有待普及，目前對傳統就業型態的影響仍屬有限。另一方面，日本研究機構則提出應關注平台工作者過勞與健康風險問題，及其可能面健康保險與年金等社會保障缺口等建議，則與國際組織所關切之面向相近。

第三章 主要國際組織及日本強化新型態 工作者社會安全保障之因應做法

第一節 國際組織(ILO, OECD, EU)相關文獻 彙整

一、主要國際組織立場與建議之政策方向

(一)國際勞工組織(ILO)

1.因應非典型就業衍生之尊嚴勞動赤字

國際勞工組織(ILO)長期關注「非典型就業(non-standard employment, NSE)」議題。2015年初，經過專家會議討論，ILO呼籲針對非典型就業，應由資方、勞工組織共同制定政策解決方案，以解決非典型就業相關的「尊嚴勞動赤字(decent work deficits)」。ILO主張，所謂的尊嚴勞動並須符合以下條件：(1)工作必須具有生產性(productive)；(2)對於所有勞動者提供公平的機會與待遇；(3)提供合理薪資；(4)確保工作場所安全及提供社會保障；(5)提供個人發展前景(prospect for personal development)；(6)勞動者應有表達意見、組織及參與攸關其工作之相關決策過程之權利。

ILO(2016)在非典型就業報告中進一步建議採取措施，以調和相關的管制落差(regulatory gaps)，盡可能拉近標準和非典型就業的社會保障落差：

(1)為兼職、按需提供勞務和臨時勞工提供平等待遇、最低工時和

其他保障措施；

(2)解決僱傭關係錯誤分類(employment misclassification)；限制非典型就業的使用；

(3)涉及多方時，在契約中明確規範義務和責任。

2.避免錯誤分類僱傭關係

ILO 在僱傭關係 198 號建議(ILO Employment Relationship Recommendation, 2006, No.198)中提出各國政府於政策層面之應推動之方向建議，特別是關於僱傭關係和解決錯誤分類措施的相關建議，其中部分並已獲得歐盟以立法行動落實(參考以下具體因應作法)。ILO 指出國家政策至少應包括以下措施：

(1)為有關各方(尤其是雇主和勞工)有效確立僱傭關係，並為受僱者和自僱者之間的區別提出指導方針(guidance)；

(2)打擊偽裝的僱傭關係，例如使用其他形式的契約隱藏真實法律身份，雇主視勞動者為非勞工時，將發生變相的僱傭關係，雇主會以某種方式隱瞞勞動者作為勞工的真實法律身份，並產生具有剝奪勞工社會保護的契約；

(3)確保規範/準則適用於所有形式的契約，包括涉及多方的契約，以使受僱勞工得到應有的保護；

(4)確保適用於所有形式契約的規範/準則，表明誰需負責其中所載的社會保護責任；

(5)使相關人士(尤其是雇主和勞工)能夠有效地獲得適當、快速、低成本、公平和有效的程序和機制，以解決僱傭關係認定和條款的爭議；

(6)確保遵守和有效實施僱傭關係的法律與法規；

(7)為司法機構、仲裁人員、調解人員、勞動監察人員和其他負責處理爭議與執行就業法律和標準的人員，提供國際勞工標準、比較和判例法相關的適當培訓。

其中關於有效確立僱傭關係的準則，ILO 於 198 號建議中進一步提出，可「採取事實(認定)優先準則(primacy of facts)」及「允許採用多種手段(allowing a broad range of means)」確立僱傭關係，而不應僅是基於當事人的描述。

所謂多種手段包括：(1)該工作是根據另一方的指令並在其控制下進行的；該工作涉及將該勞動者納入企業的組織之中；該工作完全或主要是為另一人的利益而進行的；該工作必須由勞動者親自完成；該工作是在下達工作的一方指定或同意的特定工作時間或工作場所內完成的；該工作有一定的持續時間並有某種連續性；該工作要求勞動者隨叫隨到；該工作要求下達工作的一方提供工具、物料和機器；(2)支付勞動者的報酬構成勞動者的唯一或主要收入來源；以實物、住房或交通便利等實物形式付酬；對每週休息和每年的年假等權利予以承認；下達工作的一方支付勞動者為履行工作而支出的差旅費用；或勞動者沒有財務風險。根據上述準則，ILO 建議從人格、組織與經濟從屬性認定是否具有僱傭關係。

3.因應非典型就業面臨的社會保障議題

針對非典型就業下的社會保障相關議題，ILO(2016, 2018b)首先明確定義社會保障包括以下四種類型：

(1)與特定雇主連結之社會保障(social protection linked to a contract with a specific employer)：與特定雇主簽訂於工作契約之項目，例如資遣費、產假、病假、雇主應負擔之健康或退休保險。

(2)與受薪僱傭關係連結之社會保障(social protection linked to salaried employment)：非屬於與特定雇主簽訂於工作契約之項目，但在轉換工作後仍可持續享有的社會保障，例如健康保險、職災保險、失能或失業保險等。

(3)與有給僱傭關係連結之社會保障(social protection linked to participation in gainful employment)：允許具有有給僱傭關係者之保險項目，或政府針對低收入家戶提供社會福利措施。

(4)與居民身分連結之社會保障(social protection linked to residency status)：由政府以稅收支持之社會福利措施。

實務上，社會保障體系無法僅仰賴單一型態運作，各國普遍同時存在上述四種類型之社會保障。ILO 建議應在提供有效保障及風險分散的前提下，調和納費制(contibutory)與非納費制(即政府稅收支持)雙軌社會保障制度，並強化相關權益之可攜性(portability)以及可適用於多雇主之情形，進而達成提供所有型態工作者普遍性社會保障(universal social protection coverage for all workers)之目標。

根據 ILO 最低社會保障水準 202 號建議(ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012, No.202)與 ILO(2016)報告，該組織建議各國政府可採行之政策方向如下：

- (1) 降低取得社會保障之最低工時、所得及其他門檻，以確保不同契約形式下，勞動者皆享有非歧視及公平待遇；
- (2) 考量低所得與弱勢族群權益，調整社會保險制度以延伸保障對象；
- (3) 簡化相關之登記、納費程序，以改善社會安全制度之運作成效；

- (4) 採取法制措施要求雇主和勞工遵守提撥義務，並避免錯誤分類僱傭關係；
- (5) 透過非納費制，與既有提撥繳納機制互補，以提供基本的社會保障。

至於部分國家試驗性的「普遍基本收入」制度，ILO(2018a)認為其涉及社會福利措施是否足夠、資金條件和財務可負擔性等議題，以及分配正義方面，仍存在嚴重的問題與爭議。政府亦需要搭配有效的稅收制度，以確保這些措施能使用公平和可持續的方式獲得充足的資金。

4. 建立數位勞動平台規範

另一方面，關於數位勞動平台(digital labor platform)新興工作形式之監管與勞動權益爭議，ILO(2018a)提出 18 項因應準則如下：

- (1) 勞工應避免被錯誤分類為自僱者，如果其身分實質上屬勞工。
- (2) 法律應保障(數位勞動平台)勞工組織工會、透過集體協商、共同議定等方式，以利傳達其需求與期待予平台營運商。
- (3) 如被認定為受僱者，即應適用當地的工資規定，享有最低工資待遇；如認定為自僱者，由於需自行準備相關設備及負擔支出，應享有至少 1.5 倍之最低工資或生活工資(living wage)。
- (4) 委託方應全額支付勞務提供者應得工資(貨幣形式)，不應扣除任何成本或費用，或支付以點數、禮物卡等非貨幣替代。
- (5) 勞工有權拒絕接受分配之工作，且不被處罰。
- (6) 如工作項目或平台發生技術問題，勞工不應支付平台損失之時間或工作。

- (7) 法律應嚴格規範委託方在何種條件下得拒絕付款，並設定中立第三方機制以解決爭議。
- (8) 包括付款、工作評價與爭議解決等項目，應以明確文字載於書面文件。
- (9) 勞工評價不應與拒絕付款相連結，且勞工如遭受負面評價時應被告知原因。
- (10) 平台應訂定明確的行為準則(codes of conduct)以利勞務提供者表達訴求，並確實執行相關措施。
- (11) 勞務提供者有權在面臨委託方拒絕付款、負面評價、品質測試結果、違反會員準則和關閉帳戶等情事時，提出異議(contestations)，並交由第三方進行調查。
- (12) 勞務提供者必須可對於勞務委託方進行評價。
- (13) 平台必須於工作需求(task instructions)發布前，審核其是否明確、合宜。
- (14) 勞務提供者得於任何時間調閱或輸出完整的個人勞務與評價資訊。
- (15) 勞務提供者有權與離開平台之委託方，繼續維持工作關係。
- (16) 委託方與平台營運商必須儘速、態度合宜且實質回應勞務提供者之意見。
- (17) 勞務提供者必須充分了解委託方及工作目的。
- (18) 如工作內容有可能造成心理壓力或傷害，平台營運商必須明確告知勞務提供者。

(二)經濟合作暨發展組織(OECD)

1.關切非典型就業興起與社會保障議題

OECD 重視近年成長迅速的新經濟與新就業型態，以及衍生的社會保障問題。根據 OECD 發布之” The Future Of Work - OECD Employment Outlook 2019”報告指出，非典型就業比例逐漸增加，平均七位工作者中即有一位屬於自僱者；九位受僱者中即有一位屬於臨時契約。其次，在非典型就業者中，約半數未參與相關組織，而須自行面對權益受影響之挑戰；約 40-50%非典型就業者，在其失去工作時，並未有任何收入支持措施。

基於此，OECD(2019)建議可採行的政策方向包括：

- (1) 強化勞動法制，確保勞動市場中所有的勞工，不論其受僱身份和工作合約類型，均應享有適當的權利和保障；
- (2) 透過修改、更新和/或統一關於受僱者和自僱者的定義，縮小兩者之間的「灰色地帶」，並避免錯誤分類；
- (3) 應將勞動權利和保護措施延伸至處於「灰色地帶」的勞工；
- (4) 確認應延伸之勞動權利和保護措施，及如何分攤雇主責任至相關的法律實體(legal entities)；
- (5) 解決雇主/委託方與勞務提供者之間權力失衡的問題、加強團體協約和社會對話；
- (6) 因應勞動市場壟斷問題，掌握併購和反競爭行為對勞動市場的影響；
- (7) 確保勞工充分了解自己的權利和責任、提高勞動市場薪資透明度，及增加勞務提供者和勞務需求者於線上平台之待遇(包

括相互評價)的對等性；

- (8) 在不妨礙其他組織成立的情況下，致力於使工會和相關組織，擴大包含非典型與新興工作形式之勞工；
- (9) 面對就業環境不斷改變的挑戰，必須確保所有勞工，特別是最弱勢的勞工族群，在職業生涯中充分擁有再培訓的機會。
- (10) 各國政府應調整社會保障的規定，確保無法從技術進步和變化多端的勞動市場中受益之勞工，在能力不足之下能獲得收入和就業上的支持。

2.強化非典型就業者之社會保障與社會安全措施

OECD 認為社會保障制度的改革，將攸關數位時代下，勞動市場轉型以及國家經濟結構的調整。針對社會保障議題，OECD 主張應關注多雇主、兼職與自僱者身分並存，以及正職者透過數位平台尋求兼職工作機會等多元情形下，如何確保工作者權益與社會保障可以在身分轉換時，甚至是不連續的期間仍可獲得延續。

觀察到非典型就業的興起，20 國集團(G20)於 2017 年部長會議中發布「邁向包容性未來：形塑工作(Towards an inclusive future: Shaping the world of work)」宣言，宣示將推動技能訓練、全面社會保障與提升工作品質等目標。基於此，OECD(2018b)及 ILO &OECD(2018)提出建議的政策方向包括：

- (1) 調適社會保障體系以適用於非典型就業(降低或消除申請門檻、增加提撥繳納彈性、提高社會保障移動性、設定基本保障、針對同時有多份兼職或同時具有兼職與自僱者身分者提供社會保險、導入政府稅收支持之社會保障等)；
- (2) 關注社會保障體系於促進勞動市場轉型之角色(包括支持國家

經濟結構轉型、多元就業、於受僱者和自僱者間轉換)；

- (3) 透過勞工福利與社會安全體系的移動性促進勞工流動性；
- (4) 關注優質照護(如幼兒照護、長期照護)對於人口發展與工作機會之意涵；
- (5) 提高工時彈性工作者的收入保障(例如待命勞工或其他彈性工時之勞工，甚至是符合條件的獨立承攬人，可獲得最低工資的保障)。

3. 關切勞動權益與市場競爭、新經濟模式之間的調和

OECD(2018b)報告指出，線上平台帶來了新的商業與工作模式。對於平台工作者而言，線上平台提供了開發潛在消費者、行銷商品或服務的管道，並降低了市場進入障礙；線上平台亦提供自主彈性安排工作時間、地點等優勢，可以協助工作者緩解臨時收入衝擊(temporary income shocks)。然而，有些平台業者對酬勞、工時、工作服裝或服務細節的規範，超出了僅扮演「促進者(facilitator)」或「市集(marketplace)」的角色，雖然這些管理措施和規範能使消費者獲得一致且標準化的服務，但卻破壞了工作者的工作彈性和自主性。

其次，OECD(2019)將關切面向延伸至與競爭法制、新經濟模式之間的調和。首先，OECD 建議應檢視部分競爭法制，例如競爭法制中有關禁止事業單位(business undertakings)聯合行為的規定，有可能對自僱者行使集體協商權造成影響。部分國家亦已針對依賴性自僱者或特定職業自僱者，放寬競爭法相關限制。

另一方面，因應數位勞動平台興起，勞動市場由少數平台商獨斷(labor market monopsony)的現象，OECD(2019)建議應採取相關法制措

施：

- (1) 限制雇主間聯手控制勞動市場；
- (2) 限制競爭相關法規適用範圍，例如非限制條款(non-compete clauses)；
- (3) 延伸法令適用範圍至獨斷勞動市場下之勞工，以保障其福祉例如職業安全與健康；
- (4) 修改法令以改善雇主與勞工間資訊取得之不對等現象；

但 OECD 同時也指出，在保障勞動權益的同時，應避免法規制度造成不利於創業與創新活動之影響，並應尋求兼顧兩者之政策。其次，減少勞動市場摩擦與加強工作可攜性，亦為因應平台商獨斷之可能策略。

另一方面，OECD 關注不同國家間社會保險制度如何銜接，以讓跨國服務的勞工可轉移在不同國家所累積之社會保險福利，以享有完整社會保障；並支持各國政府與國際組織透過雙邊與多邊協商機制，洽簽相關協定(ILO&OECD(2018))。

(三) 歐盟(EU)

因應社會發展與就業環境的快速變遷，歐盟方面於 2017 年，由歐洲議會(European Parliament)、歐盟理事會(Council of the European Union)與歐盟執委會(European Commission)聯合發布「歐洲社會權利支柱(European Pillar of Social Rights)」，旨在保障歐盟公民新的且擁有更具效力(effective)之社會權利，並作為各會員國提供制定未來社會發展政策之參考指引。其次，歐盟自 1990 年代開始，陸續發布一系列

之指令(directives)，以建構公平就業環境。簡述如下：

1.建構公平就業環境

歐盟 2017 年所頒布的「歐洲社會權利支柱(European Pillar of Social Rights)」共計有擁有均等機會和途徑進入勞動力市場(equal opportunities and access to the labour market)、公平的工作條件(fair working conditions)、社會保障及融合(social protection and inclusion)等三章，提出教育、培訓和終身學習等 20 項原則(全文如附錄一)。其中與零工經濟等新興工作形式相關者，包括第 5 項「安全且具適應性的就業」，提出不論僱傭關係的類型和期限，勞務提供者皆有權在工作條件、社會保障和培訓獲得公平和平等待遇；另應防止導致不穩定工作條件的僱傭關係，包括禁止濫用非典型合約。另第 12 項「社會保障」，則提出不論其僱傭關係的類型和期限，勞務提供者皆有權獲得適當的社會保障。

其次，自 1990 年代起，歐盟公布一系列之指令，包括部分時間工作指令(The European Council directive on part-time work)、定期合約工作指令(The European Council directive on fixed-term work)、臨時派遣工作指令(The European Council directive on temporary agency work)、透明且可預測工作條件指令(The European Council directive on transparent and predictable working conditions)，旨在為非典型就業者建構一定程度的公平就業環境。簡要說明如下：

(1)部分時間工作指令(Directive 97/81/EC, 1997)

1997 年公布，該指令主張消除對兼職勞工的不公平待遇，並提

高兼職工作的品質。依照該指令，雇主給予兼職勞工的工作條件不得比全職勞工差，除非有客觀理由。其次，雇主應盡可能將員工的期待納入考量，以及滿足員工從全職轉為兼職，或是從兼職轉為全職的需求；雇主亦應協助員工取得相關工作。

(2)定期合約工作指令(Directive 99/70/EC, 1999)

1999 年公布，該指令主張應避免濫用定期合約，導致長期連續性的定期合約關係。依照該指令，雇主應提供定期合約員工與長期受僱員工相同的僱傭條件，包括薪資、給假制度、終止契約的預告期間(notice periods)及其他相關的權利與福利；並且當常設職位有空缺時必須通知定期合約員工。其次，歐盟會員國必須在其本國法律中，規範以下三者之一：得續簽定期合約的原因、連續定期合約的最長期限、續簽定期合約的次數，以防止濫用定期合約。

(3)臨時派遣工作指令(Directive 2008/104/EC, 2008)

2008 年公布，該指令目的為確保臨時工擁有最低程度的保護；並促進臨時工的發展，以作為雇主和勞工於就業上的彈性選擇。依照該指令，臨時工和受僱員工於工作和受僱的基本條件方面，雇主應給予相同的待遇；平等待遇原則的保護和權利也適用於長期受僱的孕婦和育嬰期的女性，而相同身分的臨時工也應享有相同的權利。其次，雇主應確保臨時工作能更透明化、增加信任感，及提升對勞工的保護，同時使企業營運能擁有更大的彈性。當任何常設的職位空缺時，勞務需求公司應通知臨時工。另歐盟會員國必須確保臨時工不應被收取任何招募費用；任何妨礙簽訂僱傭合約，以及妨礙勞務需求方與臨時工形成僱傭關係的條款均屬無效。

(4)透明且可預測工作條件指令(Directive 2019/1152, 2019)

2019 年公布，該指令係延伸 1991 年雇主必須向員工提供訊息的指令，擴大該指令的範圍，以涵蓋在新形式的就業者，包括平台工作者。該指令要求所有歐盟境內勞工，應享有以下權利：

- A. 於工作初期取得關於工作條件(essential aspects of the work)之書面詳盡說明；
- B. 在工作開始初期之試用期長度(length of probationary periods)之限制；
- C. 勞工得以尋求其他就業機會，禁止以排除或不一致條款限制此項權利；
- D. 應於工作開始之一定合理時間前，告知勞工，包括按需提供勞務者；
- E. 反對濫用零時工作契約(zero hour contract work)；
- F. 勞工在提出轉換至更為安全工作之要求時獲得書面回覆；
- G. 雇主有責任提供勞工必要之訓練課程，並不得要求繳交費用。

綜合而之，上述指令與倡議的目的不僅是給予非典型就業者權利，並在致力於提高彈性之下，更是為了刺激更廣泛的勞動力市場改革。一方面促使歐盟會員國消除對非典型就業獲得社會保障的限制，另一方面則是為勞務提供者導入平等待遇，和雇主必須提供受僱者工作相關細節資訊之知情權(information rights)。

2. 因應非典型就業面臨的社會保障議題

如同歐洲社會權利支柱倡議，所有勞務提供者應享有均等進入勞動市場之機會、公平勞動條件，以及尊嚴且永續的社會保障制度。為提升會員國對於非典型就業者之社會保障，根據歐洲議會(2017)報告，建議會員國採取適當措施，減少不同工作形式間社會保障的差異；並擴大現有的社會保障範圍，將非典型就業者納入其中，包含大多數的平台工作者，具體建議採取以下措施：

- (1) 無論身份為何，所有勞工都必須成為國家老年保障制度的成員；
- (2) 轉換工作時，社會保險和勞工權利應具有連續性；
- (3) 降低或取消獲得社會保障制度(如健康保險)的最低收入門檻；應轉換為以會員支付一定比例收入的方式；
- (4) 減少或取消獲得社會保護資格對就業連續性的要求；
- (5) 推動從納費制轉向一般稅收制系統；
- (6) 推動轉變為普遍福利(universal benefits)，以作為社會保護制度的一部分，而此能消除複雜行政規則和資格的要求；
- (7) 如果普遍性社會保障不足，應盡量減少濫用和錯誤分類，並加強執法；
- (8) 解決收入低報(under-declaration of income)和避稅的問題；
- (9) 採取適當措施，將自僱者納入現有的社會保障制度中；
- (10) 增加有效落實社會保障的途徑(不僅是法定途徑)。

社會保障方面，歐盟執行委員會(European Commission)在歐洲社會權利支柱下，提出社會保障倡議(Access to Social Protection

initiative)，建議應確保所有勞工與自僱者享有以下社會保障：

- (1) 享有失業、疾病與健康照護、產假、失能、老年、職業災害等必要保障(除自僱者可自願參與失業保障)；以上保障應由公私部門與職業團體應共同提供；
- (2) 可積累並取得有效之社會保障；
- (3) 可在不同的就業身分間轉移社會保障；
- (4) 取得社會保障權益與義務之透明資訊。

二、具體因應做法

整體而言，因應零工經濟與共享經濟衍生僱傭關係認定以及社會保障議題等議題，國際組織與歐盟國家延續關注勞工權益的傳統，主要採取調整勞動法制與完善社會保障體系等措施，降低新經濟模式對勞動權益之衝擊。說明如下：

(一)擴大勞動法制與社會保障之涵蓋範圍(歐盟)

歐盟方面，歐洲議會於 2019 年 4 月通過立法¹²，要求必須保障臨時或短期工作者之最低基本權利(minimum rights)，只要其每週平均工時超過 3 小時/每四週平均工時超過 12 小時即應納入；包括按需(on-demand)提供服務、平台工作(platform jobs)，以及學徒、實習生等。該法也規範所謂僱傭關係除簽訂明確之僱用契約者外，也涵蓋特定時間下，受勞務需求者指揮，提供勞務並獲得報償之行為。

¹² European Parliament, 2019/04/16, MEPs approve boost to workers' rights in the gig economy, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190410IPR37562/meps-approve-boost-to-workers-rights-in-the-gig-economy>

歐盟透明且可預測的工作條件

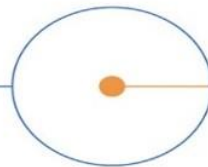
為所有勞工制定新的及更好的最低標準

-  於工作開始一週內告知勞務提供者**明確之勞動條件**
-  **試用期**以六個月為限
-  為**其他雇主工作**的權利 (禁止排他條款)
-  如雇主臨時取消約定的工作任務時，勞務提供者可獲得**補償**之權利 (適用於採變動工作時間表的勞工)
-  雇主提供員工**免費而必要之訓練**

新規則涵蓋哪些人?



歐盟2億勞工



300萬非典型或新形態就業者

什麼是非典型就業者?



零時契約勞工

在快餐連鎖店和物流中心工作的人，或是超市上架員



家務工或鐘點工

清潔、園藝、照顧兒童或陪伴長者工作者



平台工作者

按需提供服務之司機或快遞員

資料來源：歐盟



資料來源：

<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20190404STO35070/gig-economy-eu-law-to-improve-workers-rights-infographic>

圖 3-1-1 歐盟工作標準與基本權利

另該法亦要求工作條件之透明度(transparency)，即應於工作首日(最遲不逾七日內)即告知勞務提供者明確之勞動條件，即便是按需提供服務，亦應對於工作時數有一定之可預測性(例如參考工時或天

數)。該法其他規範尚包括雇主應提供員工免費而必要之訓練(mandatory training)，並計入工時；試用期僅限六個月內；不得禁止員工於工時之外兼職。

其次，針對按需工作者面臨高度變動與難以預期之工作型態，面臨收入不穩定議題，ILO(2017)建議各國政府應制定工時通報機制，並要求雇主在改變工作時程或取消服務時，仍應支付一定薪資。

(二)合理填補社會保障財務與責任缺口

1.針對特定類型之自僱者設定差異化或職業別社會保障機制

長期以來，歐盟各國社會保障制度偏重考慮單一、穩定、全職的僱傭關係；但非典型就業者收入通常較為分散，而且落入低收入範圍的比例相當高，導致僅享有部分的社會保障。在認知到社會保障可能出現缺口後，歐盟國家進一步思考因應策略，並以重新檢視自僱者社會保障制度為起點。整體而言，各國的因應措施主要可概括為差異化與職業別社會保障機制。

(1)差異化社會保障機制

歐盟各國提供給自僱者與一般受僱者之社會保障制度，各國間的差異甚大，可以進一步概分為四種型態：第一，「自僱者完全或可高度取得社會保險」，即法律規定自僱者與一般受僱者擁有相同的社會保障(克羅埃西亞、匈牙利、冰島、盧森堡、斯洛凡尼亞)；第二，「自僱者可高度或中度取得社會保險」，雖然自僱者與一般受僱者享有之法定社會保險措施有所差異，但自僱者得自行選擇參與(奧地利、捷克、丹麥、芬蘭、波蘭、羅馬尼亞、西班牙、瑞典)；第三，「自僱者

可中度或低度取得社會保險」，自僱者與一般受僱者享有之法定社會保險措施有所差異，但自僱者僅能自主選擇參加部分保險，其餘則不得參加(保加利亞、德國、愛沙尼亞、愛爾蘭、荷蘭、葡萄牙、英國)；第四，「自僱者僅有低度甚至無法取得社會保險」，自僱者僅能參與有限或無法參與任何社會保險(比利時、瑞士、塞浦路斯、希臘、法國、義大利、挪威、土耳其等)¹³。

近年歐盟各國已逐漸認知到，由於非典型就業者與自僱者性質差異甚大，不宜完全等同於傳統自僱者，而必須採取依據從屬性高低，設定差異化的社會安全保障制度，例如德國與波蘭針對自僱者；奧地利、義大利與德國針對依賴性自僱者(dependent self-employed workers)設置差異化社會保險措施(ILO(2018b))。其中德國政府針對介於一般受僱者與自僱者中間，與勞務需求者之間不具有人格從屬性但具有經濟從屬性的勞工，定義出所謂「準勞工」或「類似勞工(arbeitnehmerähnliche)」的身分。此類勞工雖然自主完成工作，但由於其收入高度集中於單一勞務需求者(占勞工收入 50% 以上)，具有經濟從屬性。2018 年德國進一步將所有自僱者納入法定養老金制度，並將自僱者之醫療保險的最低繳款額減少近 50%，另依賴性自僱者尚可適用部分勞動法規對於傳統僱傭關係下的權益保障措施。西班牙方面，則界定長期為特定雇主提供勞務，且占其收入至少 75% 者，為依賴性自僱者，並規範依賴性自僱者必須享有職業傷害保險之保障。

義大利方面，義國政府關切金融危機以來，企業為降低營運成本，選擇僱用勞力成本低的勞工，且年輕一代偏好無固定工時且無固

¹³ ILO(2018b), "Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work", p.16

定上班地點的自我僱用工作型態，造成低薪勞工人數急速上升的問題。義大利政府針對下包勞務提供者(Para-subordinate Workers)，即自僱者但經濟上倚賴單一勞務需求者之勞工類型(collaborator)，加強社會保障措施。義國政府同時逐年提高此類型勞工需提撥之社會安全保障金(所得之一定比例)，以提供退休金、失業給付、產假等保障項目；另要求雇主與受僱者皆須負擔資金來源。

比利時方面，該國針對符合標準的平台工作者(年所得低於 6,130 歐元者)，提供免繳納社會保障金和所得稅的特殊待遇，而此措施僅適用於提供個人(非企業)的服務，但不包括提供貨物、不動產和動產(包括汽車共享)出租，並且僅限於歐盟經濟區中，完全揭露工作者及其報酬資料的部分平台。

法國方面，自僱者享有的社會保護可概分為三種類型：A. 普及福利(universal benefits)：不論勞工職業及從屬性皆可享有，包括家庭和住房給付(family and housing benefits)、基本醫療保險(basic health insurance)；B. 職業別福利：部分職業別自僱者可以享有與一般受僱者相同之福利，例如退休福利(工匠/工藝師、自由工作者退休金計畫)；但其他福利則與一般受僱者差異甚大，或無法享有，例如生病、生育、陪產或殘疾時的替代收入(replacement income)；C. 自願選擇參與：自僱者得自願選擇參加職災保險、額外健康保險、就業保險等。

(2)職業別社會保障機制

除界定特定類型的自僱者可享有強制性社會保障措施，部分歐盟國家依照職業特性，規劃社會保險制度強化該行業工作者保障。以德國藝術家基金(The Artists' Fund)為例，該基金於 1983 年成立，即「藝

術家保險計畫」，是德國法定社會保障制度中的特殊制度。考量大多數的藝術家和作家經常同時進行其他自僱性質工作或兼職工作，但在平均收入相對較低的情況下，導致退休金較低；該基金旨在為藝術家和作家提供特殊形式的保險制度，並保護他們免受疾病和年老陷入貧困的風險。藝術家基金使用補貼價格(Subsidized Rate)提供藝術家和作家社會保險，並用以支持從事不穩定收入和低收入工作藝術家和作家退休後的生活。

資格條件方面，主要從事藝術工作且沒有僱用任何員工的自僱藝術家和作家有權加入藝術家基金；而有意願投保的藝術家和作家則須具備藝術家保險基金的會員身分。自 1991 年起至目前為止，藝術家基金的會員人數已成長四倍；2013 年起，藝術家基金每年收到約 16,000 份的申請書，其中約 75% 獲得核准；2016 年則有超過 18 萬名的藝術家和作家(占德國總勞動力的 0.4%)註冊加入藝術家基金。

至於保險費的分擔比重，在藝術家保險計畫之下，符合藝術家基金會員資格的藝術家和作家只需支付一半(50%)的受僱者社會安全款(employee social security contributions)，包含退休金保險、健康保險和長期照護保險，而藝術家保險計畫五成的預算是由此而來；另外 30% 是由使用者公司(user companies)負擔，例如依賴藝術家和作家營運的機構(例如出版商、電影院、圖書館或私人企業，依使用藝術家和作家服務的程度分擔保險費；而剩餘 20% 的保險費則是根據私人家庭對藝術和寫作服務的消費證明，由政府補貼。並且所有支付藝術家和作家相關的費用都會受到查證，以防止勞動市場扭曲(market distortion)及避免合約承攬取代聘用藝術家和作家的情況發生。

查核機制方面，德國的退休金基金(German Pension Fund)從 2015 年起開始審查企業是否遵守藝術家保險計畫，並作為定期社會保障檢查(social security inspection) 的機制；而此不僅降低使用者公司的管理成本，並使用者公司的會員數量於兩年內增加了 5 萬家；同時，該退休金基金的會員人數在過去二十年中亦不斷增加，目前占德國總就業人口的 0.5%。

雖然藝術家保險計畫發揮了支持藝術家和作家支付保險費的功能，但若要政府長期支持仍具有挑戰性，主因是藝術家與作家的實質申報所得額非常低。2016 年，德國男性藝術家的收入僅為該國平均總收入的 54%；女性藝術家的收入僅為該國平均總收入的 40%；再加上不穩定的職業模式，單靠退休金計畫將無法支撐其退休後的生活，因此許多藝術家保險計畫的會員於退休後仍須依賴由稅收提撥的社會救助金。

2.要求勞務需求者與平台業者承擔部分社會保障責任

國際組織與歐盟國家普遍主張應縮小傳統僱用與新興工作型態勞工之社會保障落差。但由於新興工作型態下，勞工工時不固定、收入不高，能提撥給政府以支持社會保險制度運作的金額縮減，帶給各國保險制度日漸龐大的財務壓力。針對此議題，OECD(2019)及 ILO(2017, 2018b)皆主張應明確定義多方架構下之僱傭關係，例如數位勞動平台所涉及的平台營運商、勞務使用者、勞務提供者等，並將社會保障等責任適度分散至相關之法律主體。

其次，ILO(2018b)亦建議應依據平台工作性質，定義平台工作者

屬於獨立性自僱者或從屬性僱傭關係。例如眾包概念下的網路分工工作者(crowdworkers)由於自主性高，應屬於獨立自僱者；但特定平台下，由於具有指揮監督關係，部分國家立法確保勞務提供者最低社會保險。以法國為例，規定平台業者須提供工作者職業意外保險，除非被保險人自願放棄，且平台業者應提供集體工作合約。

另一案例為，針對數位勞動平台之僱傭關係不明確議題，英國上訴法院於 2018 年 12 月認定 Uber 司機應被認定為其員工(workers)，有權享受最低工資標準、休假等權利¹⁴。過去 Uber 主張合作司機與一般計程車相同屬於自僱者(self-employed)或獨立承攬人(independent contractor)，但英國政府 2017 年公布之泰勒報告(The Taylor Review)指出，應以「依賴性承攬人(dependent contractor)」界定平台工作者，並得以享有相關勞工權利。換言之，平台業者被認為應負擔部分之雇主責任。

提高平台業者或勞務需求者之責任的具體案例如 Uber 自 2018 年 6 月起，擴大其於歐盟地區提供給合作司機之保險方案(Uber's Partner Protection)，範圍從過去的醫療和意外事故，延伸至受傷、疾病與生產(或陪產)相關費用；同時此方案涵蓋司機提供/非提供服務期間¹⁵。

3.改革傳統納費制為納費制/非納費制雙軌並行

過去歐盟國家的社會保障制度多採納費制(contribution-based)，儘管兼職和臨時工只要符合社會保障的所得和最低繳納資格，即可以與標準勞工相同的方式投保，但在種種原因之下，並不容易將自僱

¹⁴ Sarah Butler(2018), "Uber loses appeal over driver employment rights", The Guardian, 2018/12/20

¹⁵ Ryan Browne(2018), "Uber expands insurance coverage for drivers across Europe", CNBC, 2018/05/23

者、經常轉換工作者，或是同時具有自僱和受僱身分之人，納入納費制社會保障制度(contributory social protection systems)。其次，在新興工作型態崛起下，不同工作型態者間的收入差異使得社會保障落差日益擴大，且社會保障的資源分配亦日趨不合理。

基於納費制社會保障制度出現難以提供完整保障的問題，ILO(2017, 2018a, 2018b)建議應朝向由政府稅收所支持社會保障制度(tax-financed mechanisms)調整或是採取替代性財務措施，以確保能提供所有人民基本一致性的保障，即社會保障體系的最低底線(social protection floor)。具體而言。歐盟各國近年開始推動調整社會保障與稅制的變革，例如改以稅收支持非典型就業者之失業保險(法國、德國)、健康保險(英國)、家庭與兒童福利(阿根廷)等，或由政府成立社會安全專項基金支持無法繳納社會保險之特定契約型態工作者(義大利)，以縮小一般受僱者與非典型就業者於社會保障待遇之差距。

(三)強化推動社會保障之可攜性

因應彈性化、零碎化之新興工作模式，以及工作者日趨頻繁地在傳統僱傭關係與自僱者身分之間進行轉換，ILO(2018b)及ILO&OECD(2018)皆建議必須確保工作者之權益得以在不同的工作型態間轉移，以有助於勞動市場之流動性與動態性。實務上，各國採用社會安全碼、智慧卡或是虛擬帳戶等方式，以掌握社會保險投保數據及個人應享之權益。

以奧地利為例¹⁶，該國於 2003 年提出以企業型退休金帳戶

¹⁶ 資料來源為 Kettmann et al. (2016), OECD (2018b), Haberfellner & Part (2009)

(company-based pension accounts)取代資遣費制度。奧地利傳統的資遣費僅適用於被解僱員工，且任職少於3年的被解僱者沒有資格領取資遣費；任職超過3年者，依照其年資可領取2~12個月薪資不等的資遣費¹⁷。新制度下自願離職和被解僱者，不論任職期間長短，都可以將其退休金帳戶以及相關的離職金(separation payment)轉移至新雇主。其次，該企業型退休金帳戶屬於強制型職業退休金制度(mandatory occupational pension)，自僱傭關係的第二個月開始，雇主每月將受僱者月薪的1.53%轉移至受僱者退休金帳戶，受僱者得以連續累積退休金，並可隨個人轉換至不同工作。

在新制度之下，奧地利勞工的流動性明顯提升，據統計勞工離開經營不善之公司的比例，較舊制度下多出20%以上，有助於勞工儘快離開面臨困境的企業並尋找新工作。2008年，奧地利政府進而將個人退休金帳戶制度延伸至獨立承攬人亦可適用。

(四)簡化行政流程與應用資通訊科技優化社會保障機制

OECD(2018b)與ILO(2017, 2018a)等文獻提出，各國政府可推動簡化社會保險制度登錄、繳款、查詢等行政流程，以促進勞務提供者在不同社會保障機制與工作契約間進行轉換，但仍維持保障水準。

其次，數位勞動平台雖然衍生社會保障議題等爭議，也亦有正面效益。例如透過平台可將過去非正規的勞務納入正規經濟活動，進而提高社會保障覆蓋範圍和有助於推動稅收制度變革。另一方面，過去稅務機關通常難以追蹤獨立承攬人的薪資來源，若能透過平台的薪資

¹⁷ 年資達3、5、10、15、20、25年以上，可領取2、3、4、6、9、12個月薪資的資遣費。

支付數據來收取社會保障金和稅款，將可降低個人的行政負擔 (administrative burden)。例如愛沙尼亞與 Uber 和 Taxify 合作，駕駛可以依照意願，透過平台將收入和稅金扣除資料傳輸給稅務機關，稅務機關則會預先填寫自僱者的所得納稅申報書以簡化駕駛的行政負擔；印尼目前已透過線上應用程式導入強制性的意外保險計畫，該應用程式會自動扣除部分車資，作為叫車服務中摩托車駕駛和乘客於行車間的保險；芬蘭則已經立法透過當地點對點(Peer-to-Peer)平台和群眾募資(Crowdfunding)平台獲取數據，並要求平台預扣稅金，而此也是提高遵守稅收扣繳制度的作法；土耳其政府則結合行動裝置與資通訊技術，整合社會保險申請、諮詢、繳費及控管流程。

但實務上應用相關數位科技於稅務與社會保障措施，個人資料的傳輸仍須先取得當事人的同意；另若平台業者與平台工作者位於不同的國家，需要各國稅務機關與平台業者達成協議，才可能進行數據交換。

(五)其他創新作法

針對零工經濟下的依賴性僱傭關係議題，相關文獻中提及透過第三方處理僱傭關係，例如比利時社會企業 Smart 曾扮演 Deliveroo 等平台外送員之雇主角，協助外送員享有保險及與平台進行協商等；瑞典規定零工經濟工作者受僱於一家傘型公司等，皆為透過中介組織解決依賴性僱傭關係之創新案例。簡述如下：

1. 比利時 SMart¹⁸

Deliveroo 是一家英國的線上餐飲外送平台，成立於 2013 年，並於 2015 年 9 月進入比利時市場。Deliveroo 於比利時市場最初採取時薪搭配按件獎勵機制，具學生身份之外送員的時薪為 10 歐元，一般外送員的時薪則為 11 歐元；在獎勵制度方面，每小時完成三件外送服務的學生，可獲得 1.50 歐元的額外獎金，一般外送員則可獲得 2 歐元的額外獎金。

對於不願意成為自僱者的外送員，他們則可付費加入 SMart 中介組織，以取得受僱身份。SMart 將收取每筆外送服務 6.5% 的服務費，而此相當吸引具有學生身份的工作者。主因是學生族群若受僱於 SMart，每年將可獲得 475 小時的工作時數，並只需支付 2.71% 的社會保險金且不須繳納稅金。因此大多數的學生都會選擇受僱於 SMart，而 Deliveroo 也就此透過 SMart 來組織及合法化其底下外送員的勞工身份。

SMart 具有社會企業性質，為藝術家及零工經濟工作者提供創新解決方案，約有 80,000 名會員。起初 SMart 以管理者的身份，單純連結勞務提供者與需求者(worker-user link)，其後不斷增加其角色，包括第三方付款人和雇主、勞工代表、勞動派遣機構(temporary work agency)、法律顧問和貸款提供者，並提供如果勞務需求者(例如 Deliveroo 平台)一旦破產或延遲付款的保險及教育訓練。

Deliveroo 於比利時的外送員，皆可選擇以自僱者身份並直接受

¹⁸ Drahokoupi, Janl & Agnieszka Piasna (2019), " Work in the platform economy: Deliveroo riders in Belgium and the SMart arrangement", ETUI Working Paper

平台管理；或是透過受僱於 SMart 的方式，進行 Deliveroo 的外送工作。而受僱於 SMart 的外送員，具有保證最低薪資為時薪 9.31 歐元(時薪截至 2017 年 6 月為 9.49 歐元)，亦能獲得額外的獎勵，而行動電話的使用也可部分報銷為免稅費用(每小時 0.12 歐元)；並且保證會員有最少三小時的支薪輪班機制。此外，SMart 還提供會員安全培訓、與工作相關的意外保險和第三方責任保險。

隨著 Deliveroo 持續地擴張，在 SMart 註冊之外送員的數量迅速成長。2017 年 10 月，Deliveroo 表示其 90% 的外送員受僱於 SMart；然而，Deliveroo 也於當時宣布終止與 SMart 的合作關係，並改變其薪資制度及分派工作方式。2018 年 1 月，Deliveroo 改為直接管理所有外送員，並將其視為自僱者，且按外送件數計算薪資。Deliveroo 聲稱如此將提供外送員更大的彈性，但根據 Drahekoupil & Piasna (2019) 研究，受訪外送員認為改為直接由 Deliveroo 管理並改為按件計酬後，其工作穩定性、滿意度與收入皆受到影響；不僅未享有工作彈性，其承受之壓力遠高於受僱於 SMart。

2. 瑞典傘型公司¹⁹

瑞典法律要求零工經濟工作者於一家傘型公司 (umbrella company) 註冊。此傘型公司屬於私人企業，名義上為零工經濟工作者的雇主，實質上則是以管理零工經濟工作者的薪資稅 (Payroll Tax) 和社會保障金來獲取報酬。如此，於傘型公司註冊的零工經濟工作者便能受到一般公共社會保障制度的保護，但其仍被排除在社會保障制度中的集體協議(包括額外的退休金、疾病和意外保險)之外，並且無法

¹⁹ OECD(2018), “The Future of Social Protection- What Works for Non-standard Workers”

獲得工會的失業保險。其次，儘管瑞典的平台工作者能加入一般受僱者的失業保險基金，但由於平台工作者沒有解僱證明，如此其幾乎無法從失業保險基金獲得失業保險金，即是無法獲得一般受僱者制度下的失業保險金。

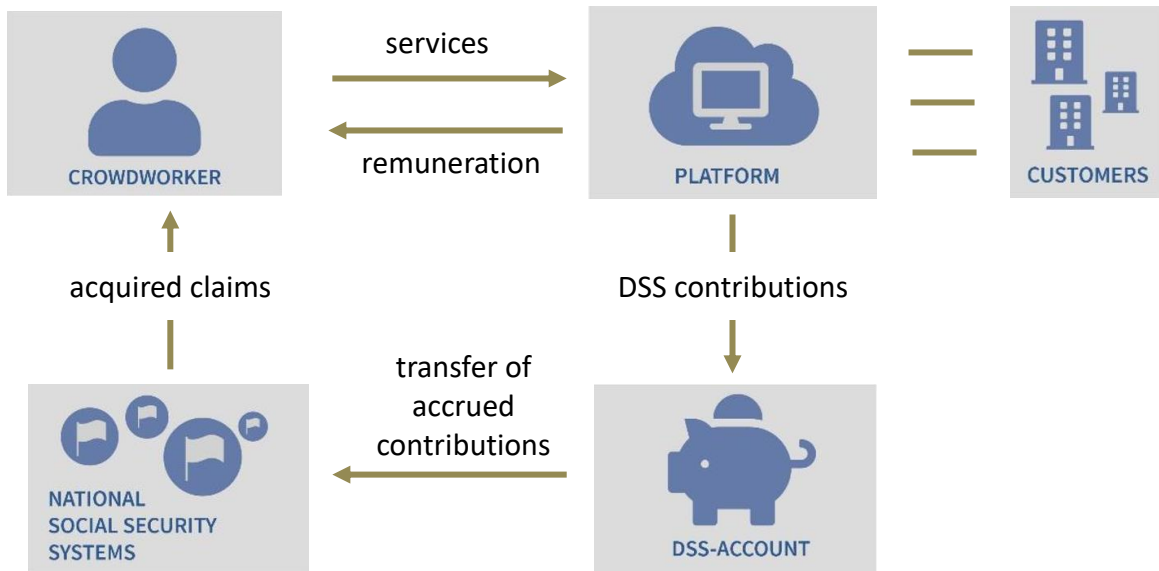
3.數位社會安全機制²⁰

彈性化、零碎化的平台經濟活動，既不受限於傳統地理界線，也難以由個別國家管理。因應跨境眾包等數位勞動平台興起，傳統以個別國家為基礎的社會保障制度，如何掌握跨境勞務以及既有的提撥機制皆面臨挑戰。基於此，學者 Enzo Weber 近年提出彈性且實用的數位社會安全機制(Digital Social Security, DSS)概念(如圖 3-1-2)，其概念的基礎為建立數位社會安全平台(DSS platform)，及個別工作者之數位社會安全帳戶(DSS account)。此帳戶具有可累積、可攜式性質，適用於在不同國家流動的平台工作者。透過與全球平台業者協議，每筆平台勞務酬勞將以外加或扣除固定比例，提撥至數位社會安全帳戶。每隔固定時間，數位社會安全平台將所累積的提撥金額撥入，平台工作者提供勞務時所在國家，各國再提供相應的社會保障。如提撥金額超出該國家需繳納的社會保障費用，可以退款給工作者；另如果該國尚未有保險制度，此平台模式也可以支持建立相關保險制度，而使平台工作者獲得保障。

其次，數位社會安全平台的自動機制能依據不同個案，在所有用戶(all customers)與社會保障系統之間進行直接協調的功能。此外，DSS 帳戶制度可由國際勞工組織(ILO)或是世界銀行(World Bank)等

²⁰ Enzo Weber (2018), Setting out for Digital Social Security, International Labour Office, Research Development Working Paper No.34

現有的國際機構管理。惟目前此模式仍在概念階段，尚待從小規模、低提撥比例開始累積試驗經驗後，才可能擴大實施。



資料來源：Enzo Weber (2018), p.3.

圖 3-1-2 數位社會安全機制(Digital Social Security, DSS)

第二節 日本相關法規

伴隨新科技與新經濟型態的發展而衍生新的工作型態，以及因應勞動人口減少對日本經濟發展可能造成的負面影響，日本政府重新檢視國內的勞動條件與就業方式，跳脫傳統的勞資僱用框架，推動「工作型態改革計畫」，依據勞動模式重新定義「工作者」的範圍。在此同時，為改善整體勞動市場的工作環境與條件，避免業務承包商受到發包商不合理的對待，也在相隔 50 年之後，重新檢討「外包法」(日本「下請法」)之內容，以求建立更加公平與公正的法制環境。

一、立法背景

2012 年，日本首相安倍晉三上任，為提振低迷的日本經濟，推動以金融政策、財政政策與促進民間投資為主的經濟政策，被稱為安倍經濟學。執政 4 年間，日本的名目 GDP 增加 47 兆日圓，勞動市場的求人倍率(企業需求人數/求職者數)首度在日本 47 個行政區皆超過 1，展現泡沫經濟以來的景氣榮景，被視為是日本從經濟谷底反轉回升的象徵。

然而，在創造此絕佳景氣的同時，日本正面臨長期以來少子高齡化帶來的經濟發展威脅，少子化與高齡化的同時進展，使得日本處於勞動年齡的人口快速減少，不僅使得勞動市場人力需求缺口擴大，也不利於科技創新活動的發展。因此，日本政府深刻體認到擴大勞動參與率的必要性，同時，為因應日新月異的科技所帶來工作方式的改變，現行勞動法規對勞動者之規範已顯不足。因此，日本政府一方面完善育兒環境以提振出生率；另一方面則著手改善日本的勞動就業環境，重新檢視以往被視為禁止與未納入就業體系之內的新工作型態，期望藉此擴大日本的勞動參與率，將過去因家庭或個人因素離開職場的勞動力重新召回勞動市場，也創造更加彈性的工作方式，並逐步完善其相關的社會安全保障措施。

基於此，日本於 2016 年以安倍首相為首，成立「工作型態改革會議」，除作為推動安倍經濟學擴大女性與高齡者就業政策的幕僚小組之外，也同時針對新型態勞動方式研擬對策。該會議於 2017 年 3 月 28 日公布「工作型態改革實行計畫」，2018 年 6 月 29 日，日本國會通過「工作型態改革法案」，並從 2019 年 4 月開始由大企業逐

步推廣至中小企業，是日本 70 年來首次針對勞動基準法所做的修改。

此外，2018 年日本政府也重新針對多年未修訂的外包法(日本正式名稱為「下請代金支付遲延防止法」，簡稱下請法)進行檢討，做為「工作型態改革實行計畫」的配套政策之一。此法最初於 1956 年立法，作為獨占禁止法的特別法，如同法條的正式名稱所示，主要目的是維護外包交易的公正化以及保護承包業者的權益。

下請法設立的起因可追溯至 1952 年韓戰結束對日本企業造成的影響，隨著韓戰的結束，意味因戰爭而起的特殊需求因而終止，對日本大企業來說，需要採取一些策略來度過需求下降帶來的不景氣，最直接的作法即是將生產的成本壓低或轉嫁至供應鏈上的企業。因此，許多中小企業在當時面臨相當嚴苛的交易條件，大企業不僅壓低對中小企業的採購成本，甚至將採購的物品直接寄存在中小企業，相當於轉嫁倉儲的成本至中小企業身上，使得當時有相當多的中小企業瀕臨倒閉的危機。在此情形下，當時多個中小企業的相關團體一致請求政府協助改善惡劣的經營環境，於是在 1956 年訂定下請法，做為 1947 年頒布之獨占禁止法的特別法。

鑒於時空背景的變化，科技的進步創造許多新業種與服務的誕生，如軟體業、設計服務業等，也造就了一些以個人身分接案的自由工作者。自由工作者承接企業發包的專案項目，形同企業的承包商，然而修法前的下請法卻無法保障自由工作者的權益。因此，為促進發包商與承包商(包括自由工作者)之間交易的公平與公正，日本特別修訂下請法，擴大適用範圍，以維護自由工作者的權益。

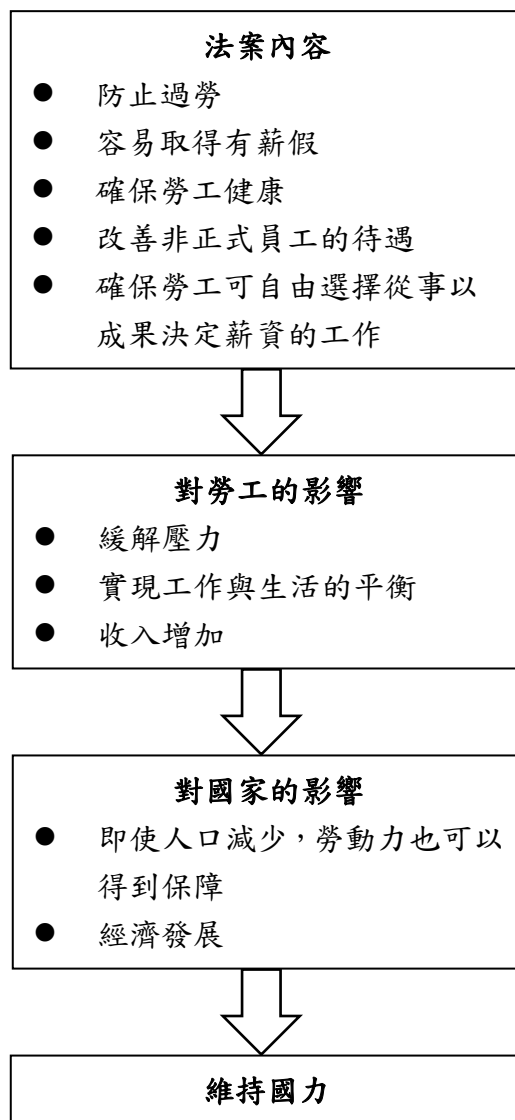
二、具體內容

(一)工作型態改革法案

隨著少子高齡化社會的發展，日本的勞動人口正在逐年減少中，根據日本政府的估計，至 2060 年時，勞動人口將低於 5,000 萬人，比現在減少約一半，對於日本經濟的持續成長將產生不利的影響。

此外，日本的就業市場長期以來存在長時間勞動的情形，工作到三更半夜趕不上末班電車而在公司附近旅館過夜或是直接留宿公司更是常態，此現象對於勞動者來說，不僅身體健康受到威脅，也直接間接影響到生育率與勞動參與率。日本社會傳統男主外女主內的觀念，認為男性應全力為公司奮鬥，不應以家庭因素為由拒絕工作上的任何指示，使得家務與育兒全部成為女性的責任；另一方面，這樣的傳統觀念也造成工作環境對於已婚與正在育兒的女性也相當不友善，不僅制度上未提供彈性的工作時間與方式，且同事之間也存在育兒女性在工作上會給其他人帶來麻煩與困擾的想法，更加讓育兒女性難以在職場生存，使得結婚或育兒辭職成為女性離開勞動市場相當重要的原因。

再者，長時間勞動也讓日本的勞動生產力在先進國家中墊底。日本的勞動市場與就業環境面臨不得不改變的瓶頸，於是，日本政府 2017 年公布工作型態改革計畫，擬定九大方向做為勞動市場改革的目標，並自 2019 年 4 月開始，由大企業為首逐步落實政策內容。(參考圖 3-2-1)



資料來源：「働き方改革のベストプラティクスは労働生産性向上を実現させること」，プロシェアリング - サーキュレーション，<https://circu.co.jp/pro-sharing/leaders-campus/article/1639/>

圖 3-2-1 日本「工作型態改革法案」內容與立法宗旨

工作型態改革計畫擬定三大課題與的九大改革方向，三大課題即為上述之「少子高齡化與勞動人口減少」、「長時間勞動問題」、以及「低勞動生產力問題」，為解決三大課題，進一步訂定九大改革方向，包括「改善非正職僱用人員之待遇」、「調漲薪資與提升勞動生產力」、「長時間工作之改正」、「轉職/再就業支援」、「彈性工作方式」、「對女性與年輕人之支援」、「促進高齡者就業」、「兼顧疾病治療、育兒/看護與工作」、「吸引外國人才」等。以下將針對此九大方向進行細部的說明。²¹

1.改善非正職僱用人員之待遇

正職與非正職人員長期以來在日本的就業市場存在待遇上的差異，正職人員擁有的福利如帶薪特別休假、升遷、獎金等，非正職人員皆無法享受，此外，時薪也僅為正職人員之六成(其他歐美國家約為八成)，造成「同工不同酬」的嚴重差異。不僅阻礙勞動生產力的提升，也使得勞動供給者較無意願以非正職人員的形式參與勞動市場。

為改善就業市場同工不同酬的現象，亦即改善非正職僱用人員的待遇問題，日本政府著手修改「勞動契約法」、「部分工時勞動法」(パートタイム労働法)、與「勞動者派遣法」。未來企業對於正職人員以外的勞動受僱者負有差別待遇的說明義務。以下針對「勞動者派遣法」法規內容的修訂為例進行說明。

日本的勞動者派遣法自 2012 年 10 月開始施行，為改善派遣勞動

²¹ 日本政府「働き方改革実行計画」，
<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/ichiokusoukatsuyaku/hatarakikata.html>

者的待遇與提升其工作的穩定性，厚生勞動省訂立四大改革方向。

(1)勞動派遣事業許可制

過去日本的勞動者派遣公司分為兩種型態：特定派遣企業(申請制)與一般派遣企業(許可制)。特定派遣企業派遣至其他公司工作的勞動者，是受僱於派遣公司的正職員工，與派遣公司之間具有正式的勞動僱傭關係；一般派遣企業則是派遣員工以登錄資料庫的型態接受派遣，亦即當有派遣的目標企業出現時，派遣公司才與該派遣員工簽訂有效期的僱用契約。

未來兩種派遣公司將合而為一，並採許可制。至2018年9月29日前，原本未以許可制取得派遣資格的特定派遣企業須在期限內轉換為許可制下的派遣公司。依照新制取得許可的派遣公司須對旗下的派遣員工訂定安定僱用措施，例如派遣員工如在同一要派企業連續工作三年，則派遣公司有責任為該員工尋求成為要派企業正職員工的機會與責任，或是積極為其尋找新的派遣目標及提出其他安定僱用的方式，否則，該名派遣員工可無期限受僱於派遣公司。另外，派遣公司也有責任與義務協助旗下的派遣員工提升人力資本，如舉行教育訓練或支持其向其他職業訓練中心尋求職業技能的提升等。

(2)派遣期間之限制

為避免派遣勞動者永久以派遣員工的形式在同一家企業工作，新法增加派遣期間限制的規定。原則上同一勞動者以派遣員工身分在同一企業同一單位工作的期間以3年為限，超過3年若該企業單位仍希望該員工繼續工作，則派遣公司可協助要求要派企業以正職員工的身

分僱用該名派遣員工，協助派遣員工轉為企業的正職員工。

若企業仍採取以派遣員工的形式任用該名勞動者，則企業須徵求內部勞動工會或相關組織單位的同意，並向勞動者說明仍以派遣員工方式工作的原因。此外，對於僱用派遣員工成為正職員工的企業，政府提供獎助金制度，凡是僱用一名派遣員工成為正職員工，企業可獲得 80 萬日圓的補助。

(3)提升人力資本措施

派遣公司須對登錄在旗下的派遣勞動者進行無償提升人力資本的措施，如階段性的教育訓練，或是依據派遣勞動者本人的意願舉辦諮詢會等。

(4)協助達到均等待遇

派遣公司應負責與要派企業協調關於派遣員工的公平待遇問題，派遣員工應與正職員工同樣享有要派企業所提供的福利措施，如員工餐、更衣室與休息室之使用、教育訓練課程之參與、出勤交通費用之給付等。派遣員工的薪資水準亦可參考要派企業的徵才條件與待遇，爭取獲得相同的薪資報酬。

2.調漲薪資與提升勞動生產力

自從日本經濟進入資產泡沫化並歷經 2008 年的全球性金融風暴後，即使整體的經濟表現好轉與景氣回穩，但抑制國內投資與持續壓低人事費用的企業仍不在少數，約七成的日本國民並未感受到景氣好轉帶來的實際感受，也因而沒有意願朝向提升勞動生產力的方向努

力。有鑑於此，改革法案規定企業應每年至少調薪 3%，且政府對於實施調薪制度的企業，提供稅制上的優惠措施。

3.長時間工作之改正

為確保勞動者的身心健康與協助其兼顧家庭，針對勞動者的工作時間訂定上限，若是對於某企業員工有過度勞動之嫌疑時，政府有關單位可介入調查並給予指導。

目前所擬定的加班時數上限為一個月不超過 45 小時，一年不超過 360 小時為原則，但若有特定時節密集加班的需求時，則在符合特定條件下，以單月不超過 100 小時，連續 2 至 6 個月的平均不超過 80 小時，一年不超過 720 小時為準，且一年中月加班時間超過 45 小時者以 6 個月為上限。若企業違反上述原則，須受到 6 個月以下的拘役或 30 萬日圓以下的罰金。

本項政策由 2019 年 4 月 1 日開始實施，中小企業的執行緩衝期至 2020 年 3 月 31 日為止，亦即自 2020 年 4 月 1 日開始，日本全部的企業皆須符合上述的規定。

4.轉職/再就業支援

日本的職業生涯觀念向來以終生職為主，為使就業市場除了新入社會的新鮮人以外，能夠容納轉職與再就業者(日本稱之為中途採用)，讓企業的採用人員更加多元化，因而對於勞動者的轉職與再就業給予支援。

就業市場的多元化對勞動者而言，可讓勞動者在工作的同時重新

檢視現有工作對本身職涯發展的適合程度，若有更好的工作機會與職位，可即時轉換跑道，充分發揮自己本身的實力與專業技能，轉換至附加價值更高的產業。另一方面，對企業而言，擴大中途採用的管道也可在現今急速變化的經濟結構中，獲得切合企業發展所需的專業人才。對整體勞動市場而言，中途採用市場的擴大可提升國家全體的勞動參與率，有助於提升勞動生產力。因此，官民應共同推動轉職/再就業市場之活絡化。

(1)擴大轉職者的採用機會，對提供轉職者僱用機會的企業給予支援

根據過去的調查，採用過轉職者的企業，其未來對於繼續聘用其他轉職者的意願較高。政府將對於採用轉職者的企業，在提高的人事費用以及能力開發方面給予補助，並將企業目前以年資功過評斷人員升遷的標準，逐漸改變為以受僱者能力作為評價的基準。為此，未來將與中小企業團體等機構合作，強化轉職者與企業的媒合機制。此外，亦將與企業及大學合作，創設以轉職者/再就業者為主的實習管道計畫。

(2)職業能力需求與職場情報透明化，以擴大轉職/再就業市場

因應當前新科技如 AI 的成長，其相關各式各樣工作內容、企業所需的知識能力與技術、平均年收等資訊，由相關政府單位與民間團體合作，定期揭露於專屬網站，創設日本版的 O-NET；同時，該網站將整合目前散布於各處就業資訊，如基於女性活躍推進法而設置的對女性就業友善的職場情報、根據年輕人僱用促進法而設立的對僱用年輕人較為友善的職場情報等，未來提供一站式的服務，於同一個網

站即可獲得所有的資訊。

此外，對於技術能力要求較高的產業別之相關職業，提供年輕人取得該等相關證照費用之減免優惠。

5. 彈性工作方式

遠距工作型態將使工作時間與地點不受到傳統勤務模式的限制，是得以兼顧育兒/看護與工作的一種彈性形式，也是多元化人才得以透過兼職或副業發揮其能力的一種方式，為人生的第二春做準備。現階段日本國內採行遠距工作模式的企業相當罕見，為使該等工作型態普及化，因此納入國家的勞動政策改革方向之一。

(1) 僱用型遠距工作指導方針

僱用型遠距工作係指勞動者與企業單位之間簽有勞動僱用契約，但工作場所是在自宅、企業的衛星辦公室或是不特定場所者。若遠距工作者同時須兼顧育兒或是看護的工作，則工作的時數以每日半天為基準，同時，為避免過時勞動，深夜或假日將不得收發電子郵件。

自 2018 年開始至 2020 年為止為試行與推廣期，2021 年至 2027 年將視試行期間所面臨的問題與困難進行檢討與細部修正。日本政府將先從國家公務員先行試驗，初期每週至少一日採遠距的形式執行工作內容，並鼓勵企業跟進。此外，日本於各地方政府將設置遠距工作諮詢窗口，針對欲引進遠距工作型式的企業或勞動者提供工作模式的諮詢，協助遠距工作模式的普及化。

(2)非僱用型遠距工作指導方針

非僱用型遠距工作係指勞動者透過仲介或是其他管道展開自宅工作模式，而與企業單位之間並未實際簽署勞動僱用契約，屬於雲端外包工作型態之一種。此種工作型態由於牽涉層面不只企業單位與勞動者雙方，可能包含仲介等第三方人員，且由於實際執行業務的勞動者與企業單位之間不具有契約關係，因此可能產生單方面變更工作內容、過度勞動、過低報酬、延遲支付、著作權濫用等各式各樣的問題。且目前此類型的工作者不受勞動基準法保護範圍之內，一旦發生勞資糾紛將無所適從。

基於此，未來針對企業單位與仲介之間以及仲介與勞動者之間的權利義務，應訂定明確的規範，並將此類型工作者納入法律保護的範圍之內，以保障雙方的工作內容與報酬條件，同時，納入職災保險的認定給付範圍。其中少數業種工作者直接納入職災保險範圍，包括中小企業主、個人工作室、特定業別、海外派駐四種；特定業別以林業、土木業、建築作業、個人計程車、廢棄物解體等業別為限。至於其他業別的自由工作者則可依照其個人意願加保，加保途徑包括安心財團、日本中小企業福祉事業財團(類似互助會)，或是透過日本全國商工會議所向其合作之保險公司投保等。至於年金與醫療保險方面，則以加入國民年金與國民保險為主，但由於未有僱用方，因此將由自僱者自行負擔。日本政府將於 2018-2022 年期間逐步訂定相關規則並廣為周知，2023-2027 年期間則預定為檢討與改正期，針對推廣期間所發生的問題進行討論與修正相關規範，期望為未來建立更加彈性與有保障的工作環境。

(3)允許副業、兼職

日本近年希望從事副業與兼職的人越來越多，但明文許可的企業仍相當少。副業與兼職基本上對於勞動者的生涯規劃存在正面的意義，除非該副業與兼職對於正職的公司會造成信用、名譽上的受損，或是經營上的困難，否則政府將傾向原則上同意的立場，惟須考量勞動者的健康狀態，避免長時間工作的情形產生。

此外，在一個以上的企業就職時，將以收入最高的企業作為僱用保險、社會保險等之投保單位，同時納入職災保險的給付範圍，惟勞動時間管理方面，僅能以避免工作時間以外的時段收發信件、下達工作指示與連接企業的資料中心伺服器等方式來加以規範。

6.對女性與年輕人的支援

因結婚、生產與育兒離開職場的女性，從此再也無法回歸職場；而年輕人的就業亦被稱為就業冰河期，在難以找到正職僱用的情形下，許多年輕人轉而成為非正職從業人員。這兩種情形，是在日本就業市場相當普遍的現象，因此，為了打破既有的遊戲規則，促進女性重回職場，除推動前述的「同工同酬」制度之外，也提高所得稅上配偶收入扣除額的額度²²，作為促進女性回歸職場的誘因。

7.促進高齡者就業

日本的高齡人口當中，有七成的民眾仍有意願繼續在勞動市場就

²² 依據日本稅法的規定，夫妻之其中一人若無正職工作而掛在配偶名義之下報扶養時，年收入在一定金額以下者，所得扣除額可維持不變。該一定金額從2018年開始，由過去的103萬日提高至150萬日，至201萬日之間採遞減的方式減少扣除額度，以避免形成女性回歸職場的一道高牆。

業，然而實際就業的人數僅占高齡人數之二成。為避免日本勞動市場的就業人數快速下滑，對於有意願繼續就業的高齡人口，應儘量提供其就業的機會。另一方面，高齡者往往是技藝精湛的資深技職人員，促進高齡者的就業也有助於技藝的傳承，有助於日本經濟的持續成長。

有鑑於此，日本政府將朝向修訂法規的方向擴大高齡者參與勞動市場，讓退休的年齡不受到 65 歲的限制。同時加強職業介紹中心對高齡者就業的媒合，並因應新經濟型態下的工作方式，擴大工作型態至副業與兼業的形式。

8.兼顧疾病治療、育兒/看護與工作

日本的勞動市場中，三人中就有一人因為疾病的關係而需要定期就醫(不孕症治療亦包括在內)，而目前日本的企業文化中，普遍存在生病就應該要自動辭職的觀念，較難以接納在定期就醫的前提下繼續工作的狀況。因此，員工一旦發現自己罹患疾病，由於害怕受到同事異樣的眼光甚或被迫離職而影響家庭生計，多半選擇對公司保密。如此一來，不僅無法妥善治療疾病，無法對任何人訴說罹病而只能自己默默承擔身體與心理上的苦痛，更加深罹病員工的心理壓力。為解決此一問題，首先必須從企業的高層與管理階層人員的觀念開始改正，在灌輸領導階層人員需要給予正在就醫的員工更多的關懷、協助與包容的同時，促使企業制定患病支援守則，讓已經遭受身體痛楚的員工，免於承擔心理上的壓力，而能在積極治療疾病的同時，仍可安心地工作，達到兼顧疾病治療與工作的目標。

此外，為維護勞動者的健康，須確實導入產業醫師的制度。依據日本厚生勞動省的規定，人數在 50 人以上的企業，應設置產業醫師一名，若固定員工在 1,000 人以上，則應設置專任的產業醫師。產業醫師除須具備日本政府核發的醫師執照之外，尚須接受一定時數的產業醫師課程，並且取得勞動衛生顧問測驗合格的資格，同時具備擔任大學勞動衛生相關學科講師以上經驗者。產業醫師的職責包括針對企業員工實施健康診斷、對員工進行面談指導、負責健康教育與健康諮詢、危害員工健康的原因調查等。除此之外，針對正在接受治療的員工，應建立主治醫師、產業醫師、病患三方之合作關係，為勞動者創造充分治療與安心工作的環境。

在育兒支援方面，若未能解決「待機兒童」的問題，則女性回歸職場的目標則淪為口號；所謂的待機兒童意指正在排隊等候進入保育園的幼兒。由於日本人力成本高昂，並不盛行為嬰幼兒尋找專職保母的機制，也沒有祖父母幫忙全職照顧年幼孫子孫女的文化，因此，可接納 2 個月嬰兒至 6 歲兒童的幼兒園因而成為托育的首選。然而，保育士人數的不足使得幼兒園可招收的嬰幼兒人數受限，每年都有為數甚多的嬰幼兒排隊等待進入幼兒園。

為改善此一困境，安倍內閣喊出「零待機兒童」的目標，除廣設區立幼兒園，以及幼兒園擴大對於病童保育、臨時保育、延長保育的服務以外；同時改善保育士的待遇，期望有更多的人手加入保育士的行列。此外，也推動企業自辦保育事業，主要招收企業員工的子女，作為促使企業員工早日回歸職場的配套措施。同時，在申請不到幼兒園的情況下，延長有薪育嬰假的期限至小孩 2 歲，並推動男性亦可申

請育嬰假的制度。

另一方面，隨著高齡者人數的攀升，日本對於老年照顧方面的需求日漸增加。日本藉由改善看護人員的待遇來充實長照設施，以減少因家庭照顧需求而離開職場的勞動者。

9.吸引外國人才

日本近年來高齡少子化問題日益嚴重，日本自 2007 年起人口即持續自然減少，2017 年減少人數更達到 37.7 萬人，是 1950 年以來減少數量最多的年度。因應嚴重的人力缺口與即將到來的東京奧運等大型活動對於人力之需求，日本政府改變過去僅延攬國際專業人士之政策，開放延攬以體力為主的外籍勞動者。相關措施包括：

(1)放寬技能實習生研修結束後留在日本工作限制及招募特定領域外籍勞動者

針對以體力為主的外籍勞動者，日本現行制度為「技能實習制度」，即外籍勞動者以實習生形式在日本研修，實際上即補充以體力為主的勞動力缺口，期限 5 年，但研修期結束後必須回國。目前允許招募外籍勞動者(實習生)的領域約有 70 餘項。因應企業勞動力短缺，日本政府提出從 2019 年 4 月以後，研修生結束技能實習者得在通過技能考試後，可獲得最長 5 年的工作資格，但眷屬不得隨行。

其次，針對勞力短缺嚴重的建築、農業、住宿、看護、造船等五項領域，則設置「特定技能評價考試」，外籍勞動者通過技能鑑定者即可獲得在日工作資格。另語言則要求須達一定程度日常會話的「N4」(日本語能力測試 N4)水準；其中建築和農業，日語更差者也將被允許

來日本工作。預計到 2025 年，日本於建築、農業、住宿、看護、造船等領域將引進超過 50 萬名外籍勞動者。後續日本可能進一步評估開放製造業、食品加工業、漁業等，最終可能有 10 項領域適用。

(2)提供外籍與本國籍勞動者同等之薪資與相關待遇

日本企業過去以較低薪資聘用外籍勞動者，加上語言能力等要求以及社會文化相對保守，造成日本就業環境不利於外籍勞動者。因應日益嚴重的勞動力短缺議題，日本調整過往的外國勞動者運用方針與配套機制，例如禁止外籍勞動者與本國勞動者間的不當工資差距；提供外國勞動者語言學習資源；同時允許外籍勞動者加入社會保險，以打造日本成為外國勞動者優先選擇的工作地點。

(二)外包法(下請法)

日本外包法最早立法於 1956 年，為保護處於不利位置的中小企業承包商而設置。歷經時代的變遷與科技的發達，現在不僅是企業可以承攬業務，個人也可依據其專業技能成為自由接案的工作者，相當於案件的承包者。此外，不少承攬業務的中小企業面對嚴苛的發包條件，如發包金額低、交期短、發包企業恣意更改發包內容等，造成中小企業面對經營成本提高、成果物一改再改、員工長時間工作等困境。

因此，做為工作型態改革計畫的配套措施之一，日本政府一併修改外包法的內容，除將承包業者的範圍擴大至自由工作者之個人，也以法令規範大企業業務發包的準則，避免中小企業承受不合理的待遇。

2018 年外包法修正的要點包括(1)發包商對承包商支付價金應以

現金為主，若以支票的形式支付則開票日期須在 60 日之內；(2)案件的發包條件必須考慮是否符合工作型態改革計畫的方向，避免極短期交件造成中小企業必須超時勞動以達成目標之情事；(3)因應自然災害如豪雨、地震、颱風等造成中小企業無法如期交貨時，其衍生之成本不應全部由承包方之中小企業承擔；(4)因應 2019 年 10 月開始提高消費稅的政策，因增稅增加的成本不應轉嫁由承包商負擔。茲將外包法內容說明如下：

1.適用之企業規模與業務委託內容

發包商的資本額在 3 億日圓以上且承包商資本額在 3 億日圓以下(含 3 億)，以及發包商的資本額在 1,000 萬日圓以上、3 億日圓以下且承包商資本額在 1,000 萬日圓以下(含 1,000 萬日圓)者(包括個人在內)，下列 1 至 4 項的業務委託皆適用外包法之規範：

(1)製造委託

涵蓋物品的製造與銷售，發包商針對物品的規格、品質、形狀等細節有細部規定，產品的製造內容則包括半成品、零組件、附屬品、原材料、金屬等屬於動產的物品，建築物之建設不包含在內。例如汽車業者委託其他企業進行物品與零組件之生產製造、精密儀器業者向其他業者購入生產所需物品與零組件等。

(2)修理委託

應屬發包商自行修理的物品，其全部或一部轉交其他企業負責，轉交的部分歸屬為修理委託。例如汽車業將汽車售後維修服務全部或其中一部委託其他業者執行。

(3)科技資訊成果品之製作委託

電腦或其他電子設備所使用的軟體，包括電視遊戲軟體、會計軟體等。

(4)勞務委託

發包商委託其他業者協助進行物品的運送、倉儲保管、資訊處理等勞務，但建築業者委由其他業者進行之建設工程係依據建築法之規範，不在外包法的範圍之內。

發包商的資本額在 5,000 萬日圓以上且承包商資本額在 5,000 萬日圓以下(含 5,000 萬)，以及發包商的資本額在 1,000 萬日圓以上、5,000 萬日圓以下且承包商資本額在 1,000 萬日圓以下(含 1,000 萬日圓)者，受外包法規範的業務委託內容涵蓋下列 2 項：

i.科技資訊成果品之製作委託

使用資訊設備做成的成果物品及其附屬品皆包含在內(軟體設計以外之項目)，由影像、聲音、音效等構成的產品；由文字、圖形、符號等組成的成品等。例如公關公司承接客戶的廣告委託，將廣告的製作委由廣告公司進行。

ii.勞務委託

發包商委託其他業者協助進行大樓或機械設備之維護、客服中心之運作等，不包括物品的運送、倉儲保管、資訊處理等勞務。

2.外包法所訂定之發包商義務

根據外包法之規定，發包企業的義務包含以下內容：

(1)書面文件之交付義務

發包商對承包企業的業務發包內容，應以書面文件作成，並交付至承包企業，內容包括業務委託契約之日期、委託內容、金額、支付條件等。

(2)訂定支付日期之義務

業務委託之報酬金額，應在收到契約內容之物品或服務提供後之60日內支付。

(3)延遲利息之支付義務

若報酬支付的日期超過60日，其超過部分的利息應以年利14.6%為基準支付。

(4)書面文件之保存義務

關於記載委託交易內容之文件，應保存至少2年。

3.外包法所訂定發包商之禁止事項

依據外包法之規定，發包商不得發生以下之情形：

(1)拒收委託契約之成果物

發包商不得以任何理由拒收承包商根據契約內容完成的成果物。例如發包商不得以「企劃內容變更」、「公司的合作方針改變」等

理由，在承包商送繳成果物品之時，拒絕接受該成果物。

(2)延遲支付委託生產的款項

發包商若未能在契約完成後的 60 日內支付委託生產的款項，即屬違反外包法之規範。例如發包商不得以尚未收到其他商家應付的款項為由，而延遲支付承包商的契約款項。

(3)減價支付委託生產的款項

依照契約所訂定的發包金額，發包商事後不可以任何理由要求折價。例如發包商不可因本月銷售額不佳為由，要求承包商針對契約金額給予折扣。

(4)不當退貨

除不良貨品以外，發包商不得以其他任何理由要求退貨。例如發包商不得以商品流行期已過為由，要求全數退貨。

(5)討價還價

業務發包之際，發包商不得要求承包商以顯著低於市價的產品單價接受委託生產。例如發包商不得以「不接受條件的話以後不再進行合作」為由，來脅迫承包商同意降價接單。

(6)強制購買與使用特定製品與服務

在無正當理由的情形下，不得強制要求承包商購買或使用特定產品與服務。例如發包商不得要求承包商以同時使用發包商生產的其他產品與提供之服務如保險、租賃業務等，作為承攬業務之條件。

(7)報復措施

對於與承包商之交易，若有違反公平公正交易之情事，不得以任何報復性措施來脅迫承包商協助隱匿違規事宜，要求承包商不要將該違規事項向公平交易委員會或中小企業廳舉發。例如針對不當交易行為，以終止合作關係來報復承包商的舉發行動。

(8)要求在委託契約款項支付日之前先付清購自發包商的原材料

針對委託契約中指定使用發包商提供之原材料，不得要求承包商在收取承包款項之前，先行支付原材料的採購款項給發包商。

(9)以金融機構難以兌現的支票支付契約款項

發包商不得以不符合行業行規與金融機構難以兌現的支票形式，支付委託契約的款項。例如日本一般金融機構無法收取開票日期在 120 日以上的支票，但發包商開立的支票日期在 5 個月之後。

(10)要求承包商配合不符承包商利益之情事

發包商不得要求承包商不符合其經濟利益的任何事宜。例如發包商要求承包商一次購入一年份生產所需的原材料，並由承包商承擔倉儲保管的費用。

(11)不當地要求重新製作與變更給付內容

發包商不得任意取消委託契約或變更契約內容，在承包商繳交成果物之後，亦不得不當地一直要求承包商重新製作等危害承包商利益之情事。

針對發包商違反外包法之內容而受到舉發之時，將以公布發包商名稱、提交改善報告書或改善計畫書，並繳交 50 萬日圓以下罰鍰作為罰則。

第三節 小結

經彙整主要國際組織包括 ILO, OECD 與 EU 對於非典型僱傭關係下，衍生社會保障議題相關文獻，其建議方向與採取措施如圖 3-3-1 所示。首先，國際組織認為因應非典型僱用興起趨勢，應擴大勞動者定義範疇，涵蓋短期僱用、臨時工與按需提供服務之平台工作者。其次，針對僱傭關係之認定，則認為應根據勞動關係的本質正確認定，避免錯誤認定。換言之，國際組織認為應在既有的勞動法制基礎下，認定新興工作形式與對應的雇主責任與社會保障。

至於零工經濟、共享經濟下衍生的非典型僱傭關係，國際組織認為應以尋求社會保障的一致性與連貫性為原則，即傳統與非典型就業者應享有相同的社會保障。但在此原則下，進一步的議題則是誰應負擔填補社會保障機制缺口之責任，以及相關的財務缺口，以避免對既有社會保障機制造成衝擊。而此涉及多方共同承擔部分社會保障責任、社會安全制度改革與租稅制度改革。

多方共同承擔部分社會保障責任方面，國際組織與各國實務做法，皆要求平台業者或是勞務使用者，應承擔平台工作者社會保障責任。例如如法國規定平台業者須提供駕駛職業意外保險，除非駕駛自願放棄；且平台業者應提供集體工作合約等。事實上 Uber 在歐洲國家，也已開始負擔駕駛醫療、意外事故，甚至是疾病等費用。針對平

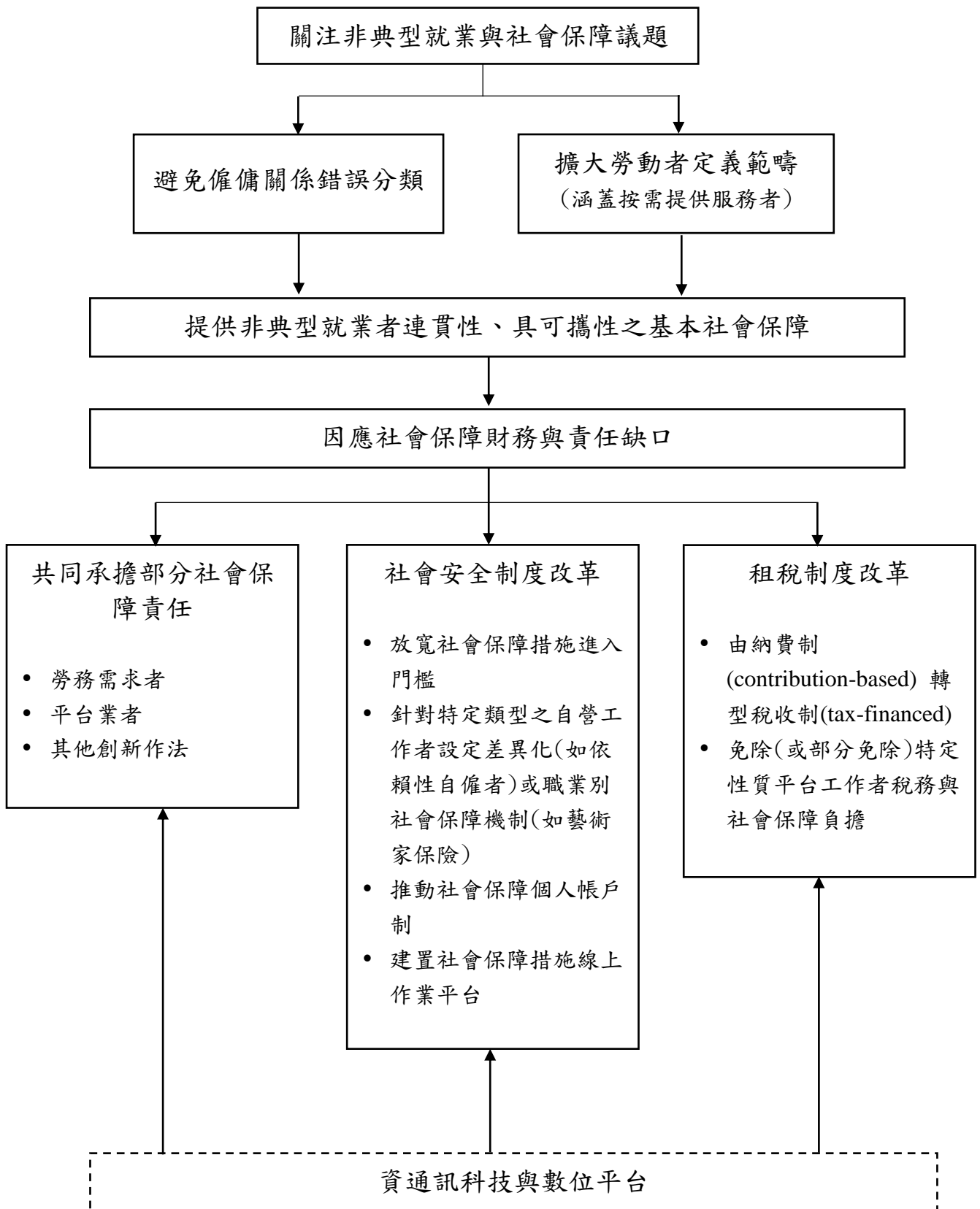
台業者與勞務提供者間勞僱關係難以界定的問題，比利時的 Smart 企業與瑞典傘型公司，扮演雇主角色並提供平台工作者社會保險等經驗，或可提供我國借鏡。

社會安全制度改革方面，根據國際組織建議與各國實務作法，主要措施包括放寬社會保障措施進入門檻例如收入、工作時數等，以納入原被排除在外的自僱者、非典型就業者。其次，國際組織與各國政府進一步檢視自僱者社會保障，並根據工作者之依賴或從屬程度，設定差異化或職業別社會保障機制。前者例如特定類型的自僱者，可以享有部分社會保險之強制加保資格，但特定類型之外的自僱者只能以選擇加入的方式獲得保險；後者則針對特殊職業，如德國政府推動藝術家基金，以補貼藝術家和作家社會保險，並用以支持其退休生活。其他配套措施方面，因應工作形式零散化、彈性化，國際組織建議推動社會保險個人帳戶制、線上作業平台，以提供可移動、延續性的社會保障。

租稅制度改革方面，根據國際組織建議與各國實務，將傳統納費制社會保障制度，轉型為納費制結合政府稅收支持之社會保障制度，是普遍的改革方向。此變革的主要目的是要縮小傳統僱用與新興工作型態勞工之社會保障落差。其次，部分國家關切具有高替代性之低技能工作的平台工作者，將面臨低薪和不受社會保障制度保護等問題，因此免除(或部分免除)其稅務與社會保障負擔。

雖然 ILO, OECD 與 EU 等國際組織對於非典型就業之關切有其相似性，個別關切面向仍有部分差異。其中 ILO 以如何定義僱傭關係及強化非典型就業者社會保障為重點；OECD 則延伸關切面向至非

典型就業與競爭法制、新經濟模式之間的調和，包括競爭法制中的禁止聯合行為對自僱者行使集體協商權可能造成影響、如何因應平台商主導權過大的獨斷現象、如何兼顧勞工權益與新經濟/新創事業發展，以及非典型就業者跨國提供服務之社會保障銜接等議題。EU 則以建構所有工作者公平就業環境為重點，透過一系列指令，縮小一般受僱者與非典型就業者之待遇差異，並建議各國提供一致之基本保障。以下彙整主要國際組織文獻，有關強化新型態工作者社會安全保障之因應做法如圖 3-3-1。



資料來源：本研究整理

圖 3-3-1 主要國際組織強化新型態工作者社會安全保障之因應做法

日本方面，因應少子高齡化所帶來勞動力不足的挑戰，日本政府積極改善勞動就業環境，不僅重新檢視以往被視為禁止與未納入就業體系之內的新工作型態，也創造更加彈性的工作方式，並逐步完善其相關的社會安全保障措施，以提升日本的勞動生產力與參與率。具體而言，2018年，日本國會通過「工作型態改革法案」，涵蓋三大課題與九大方向做為勞動市場改革的目標，並自2019年4月開始，由大企業為首逐步落實政策內容。三大課題包括「少子高齡化與勞動人口減少」、「長時間勞動問題」、以及「低勞動生產力問題」；九大改革方向則包括「改善非正職僱用人員之待遇」、「調漲薪資與提升勞動生產力」、「長時間工作之改正」、「轉職/再就業支援」、「彈性工作方式」、「對女性與年輕人之支援」、「促進高齡者就業」、「兼顧疾病治療、育兒/看護與工作」、「吸引外國人才」等。

整體而言，日本工作型態改革法案涉及諸多勞動議題與新興工作型態，值得我國借鏡。首先在派遣制度方面，日本派遣制度幾經變革，發展至兼顧派遣作為人力調節機制與僱用安定性；即派遣公司有責任為在同一要派企業連續工作三年者，尋求轉為正職員工的機會；要派企業如持續以派遣形式任用，則須取得工會同意並向勞動者說明，以避免以長期派遣規避僱用之情事。另派遣公司亦負有提升人力資本責任，必須提供派遣勞動者教育訓練。

其次在「彈性工作方式」方面，日本工作型態改革法案針對僱用/非僱用型遠距工作訂定行政指導，前者為提供遠距勞動相關規範，以利勞動者兼顧育兒或是看護工作；後者則是涉及企業業務外包。日本政府要求企業如外包業務予非僱用型遠距工作者，雙方或多方間

(與仲介)應訂定明確的規範。另非僱用型遠距工作者納入法律保護的範圍之內，其中中小企業主、個人工作室、建築作業者、個人計程車等多個業別並強制納入職災保險，值得我國於規劃強化零工經濟下社會保障之參考。另一方面，日本工作型態改革法案亦將日本傳統職場文化下較敏感之轉職、兼職等納入，並明確提供轉職者支持措施及同意兼職行為，並對於避免過勞與完善社會保障措施提供相關規範。

外包法(下請法)方面，日本政府於 2018 年修正外包法，以完善保護處於不利位置的承包商，包括中小企業以及平台勞務提供者。該法明確規範適用之企業規模與業務委託內容、發包商之義務與禁止事項，將有助於健全平台經濟商業模式發展與保護平台工作者勞動權益。如以我國的脈絡而言，透過平台接案的工作形態日亦普遍，但委託方對於勞務成果不滿意，以及相關的欠款、拖延支付情事，經常造成勞務提供者權益受損，但目前並未有相關法令規範平台行為。未來可參考日本外包法內容，引導平台業者制定定型化契約範本；或是更積極以制定相關法令方式，以明確勞務需求與提供雙方之權利義務關係，及相關平台行為準則。

第四章 我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況、社會保障相關議題與未來策進方向

第一節 我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況與對勞動市場影響²³

一、我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況

考量目前政府統計資料如行政院主計總處「人力運用調查統計—部分時間、臨時性或人力派遣工作」²⁴因未包括正職者利用空閒時間兼職，以及未將是否透過平台取得工作機會、提供勞務納入調查，可能未能完整呈現零工經濟樣貌，以下彙整相關研究報告與媒體報導，歸納我國零工經濟(數位勞動平台)發展概況：

(一)數位勞動平台工作者多為兼職

1.數位勞動平台工作者數量

目前國內尚未針對平台工作者進行完整調查，僅能根據相關平台業者公布之會員數進行估算，全國預估有超過十萬人註冊相關平台。以餐飲平台外送員為例，根據勞動部職業安全衛生署調查，至 2019 年 10 月初，臺灣共有 45,129 名餐飲平台外送員²⁵。

²³ 本節主要資料來源為勞動部(2019)，「我國推動新經濟模式與新科技發展對勞動市場的影響與因應」委託研究(第四章第三節)及媒體報導。

²⁴ 根據行政院主計總處「107年人力運用調查統計」，全國共有 81.4 萬人從事「部分時間、臨時性或人力派遣工作」，占全體就業者 7.13%，比前年度增加 9 千人或 1.05%。

²⁵ 根據媒體報導如吳元熙(2019)，9 大外送平台「僱傭」認定出爐：戶戶送過關，foodpanda、Uber Eats 中槍，數位時代，<https://www.bnext.com.tw/article/55298/food-delivery-courier-argument>。

2.數位勞動平台工作者結構

相關調查²⁶發現，國內平台工作者的男女比例相當，多為 30 歲以下具大學以上學歷者，以從事文件翻譯編修或輸入工作的比例最高，其次是教學、資訊等工作；從事交通運輸工作者也有相當比例。其次，國內平台工作者多為兼職模式，多數有正職工作，全職的平台工作者甚少，且許多工作者從事平台經濟工作的資歷不滿一年。

另一方面，對於兼職的態度則呈現年紀越輕接受度越高的現象。根據 104 人力銀行 2019 年 10 月 24 日發布之「新鮮人白皮書」，40 歲世代多為單一雇主，僅 9% 兼職，以餐飲、才藝教學、運動教學、程式接案為主；30 歲世代兼職比重為 12%；20 歲世代兼職比重則為 16%，對「多雇主」接受度相對較高，工作內容包括自營直播主、網拍經營、網路主播、Youtuber 等，也反映網路社群時代，年輕世代透過平台發揮個人滲透力。

3.數位勞動平台工作內容屬性

人力資源平台 yes123 於 2017 年發布之調查報告指出，較受歡迎的兼差工作，仍以進入門檻比較低，且時間分配比較自由的工作為主，前 5 名分別為聽打(key-in)、網拍、餐飲服務人員以及特約記者、賣場銷售員；6 到 10 名則是家教、寫文章投稿、電訪人員，以及活動場佈或接待、超商人員。

如從收入高低來看，高薪兼差多有特定技術或證照，像是影音設

²⁶ 劉念琪(2018)，平台經濟興起對我國勞動市場之可能影響與因應，勞動部勞動及職業安全衛生研究所，2018 年 5 月。

計、才藝類家教、烘焙、烹飪、水電等；或是高風險性，比如人體藥物試驗等；至於低薪兼差在專業要求上則較低，像是餐飲、超商、量販店計時人員，多領基本工資。

另根據自由工作者接案媒合平台 Pro360 達人網發布之訊息，該平台有 5 大類接案者，分別是商業、居家、學習、活動、健康服務。其中最多接案者的是商業類，包括平面設計、打字等服務，占總接案者的 4 成；其次是居家服務，像是清潔、室內設計等工作，占總接案者的 3 成；學習類的服務則占約 2 成。接案者分布地區則以大都會區為主，像是臺北、新北、新竹、臺中、高雄等。據 Pro360 統計，該平台平均每週媒合件數達 10 萬筆，案件平均時薪可達 650 元。

(二)工時及收入普遍不穩定

我國平台工作者對市場的了解及與客戶間的互動多倚賴平台，但由於平台管理機制尚在發展中，加上平台工作者對勞動市場的認識有限，導致平台工作的不確定性極高。相關調查²⁷顯示，多數的平台工作者覺得透過平台媒合的工作時數不穩定、工作機會存在著高變異度。其中文字編修或輸入類型、美術及工商設計類的工作者，認為工作不穩定程度比例較高。由於目前美工設計及文字編修類工作機會有供過於求的現象，再加上平台經濟進入門檻較低，且業主對專案成果沒有專業上的要求，不重視個人品牌或過去的成果，產生工作者間削價競爭的狀況。

一般而言，國外專業網站較能提供足夠的專案、客源相對充沛且

²⁷ 同前註。

穩定，同時薪酬較國內相似網站或翻譯公司皆高出許多。但國內平台工作者因語言能力的侷限，較少直接藉由國外平台獲取工作機會，使部分職類的工作在國內產生高度競爭及收入不易成長的狀況。至於教學類型工作者的工作穩定度則明顯較高，主要是因為學習活動有長期且持續的特性，提升了工作機會的穩定性。此外，工作者本身若具有個人品牌，且有網路行銷寫手、攝影專業、專業顧問等能力，將更加提升工作的穩定性。

工作機會不穩定之下，許多平台工作者會同時使用多個平台以提高工作機會，尤其是初加入的工作者會使用較多的平台，但隨著接案經驗及收入增加，平台工作者將逐漸轉為使用單一平台。除了成本考量外，單一平台的使用有助於累積口碑及建立個人品牌，因此提高其使用單一平台的傾向。

(三)額外收入及彈性工作是最大誘因

對於平台工作者而言，獲得更多的收入及自由的工作型態是從事平台經濟的最大誘因，其次為進入門檻低。此外，零散時間的填補也是重要的參與動機，這也反映在我國平台工作者多以兼職形式為之，形成工作者在同一時間從事多份工作的趨勢。如以平台外送員為例，根據社團法人台灣協作暨共享經濟協會發布資訊，平台外送員在平台的使用狀況以零星、低時數、高度自由性為大宗。

另根據人力資源平台 yes123 於 2017 年發布之調查報告指出，2017 年第二季開始，有高達八成七的上班族表示「有兼差計畫」，包含 53.9% 是「還沒付諸行動」，18.1% 屬於「正在兼差中」，15.3% 是「已

經開始找兼差工作」，凸顯出在個人工作模式上，兼差或甚至專門接案已成為職涯規畫的重點。

(四)缺乏工作安全與勞動條件保障使工作者不願全職投入

據相關調查²⁸顯示，平台工作者目前對平台接案工作普遍持正向態度且認為是新興的工作機會，享有高自主性且有助於收入的增加；因此，多數平台工作者表示滿意目前的工作模式，且也願意繼續兼職從事此類型工作。但也有不少平台工作者對於從事此類型工作有所顧慮，主要包括收入不穩定、缺乏工作安全與勞動條件保障等。

二、零工經濟(數位勞動平台)對臺灣勞動市場的影響

彭素玲、陳筆、黃春長(2017)指出，工作外包不是新現象，但新科技的發展讓許多工作可以切割得更細，即使是專業知識工作也有顯著的比例可以轉化為「可按件計酬」的事務，再加上數位勞動平台的興起，公司與各地廣大的兼差者及自由工作者的聯絡、通訊及協作變得愈來愈容易，網路科技讓許多可分的任務不但可被分包到其他公司，也可以更多的被分包給獨立工作者，改變了企業「把勞工納入內部組織的成本」和「按件計酬外包的成本」之比例分配。在獨立工作者可以承接更多工作後，正職員工，尤其是中低技能者所提供的服務變得缺乏「稀有性」，再加上自由工作者沒有正職勞工的權利(如加班費、帶薪的病假/產假)，雇主於是有削減正職勞工的動機，正職勞工在勞資關係中的談判籌碼因而下降，造成中低技能工作者的薪資可能存在下降壓力。除此之外，按件計酬式的外包也可能是跨國分包，亦

²⁸ 同前註。

可能減少國內的工作機會。該報告認為數位勞動平台對正職勞工的威脅程度，需視能否產生網路效果，及此種模式實際能否持久獲利而定，目前在臺灣的影響尚待觀察。

其次，辛炳隆(2017)²⁹指出，女性因兼具多重身分，容易壓縮或排擠到工作時間，數位勞動平台打破傳統的工作模式，顛覆傳統居家與辦公室的功能，及降低工作時間與空間的障礙，使許多因家庭因素退出職場的中高齡婦女得以再次踏入職場，並於工作及家庭生活間取得平衡，逐漸提升女性勞動的參與率。另數位勞動平台大幅降低女性因工作流程需投入之體力，有助於女性在職場上的發展。同時透過網路平台的共享，及日趨成熟的應用程式、操作介面、後端系統，平台經濟讓女性的就業樣態多元化，增添女性就業的新契機，為女性帶來創業的機會，並於社會企業、高科技農業、生活安全等領域皆發揮正向影響力，更創造經濟利益。

第二節 零工經濟(數位勞動平台)趨勢下我國 社會保障可能面臨議題與未來策進方向

由於手機等行動裝置十分普及，數位勞動平台(digital labor platforms)具有高度的可進入性(accessibility)，平台工作者的樣態具有相當的多元性。參考國際組織文獻與實務運作情形，參與數位勞動平台者具有多樣性，依照參與或依賴平台之強度，由低至高可簡要概括為以下三種身分：1.自僱者(self-employed)或獨立承攬人(independent contractor)：部分勞務提供者可能同時另有正職工作，透過平台尋求

²⁹ 辛炳隆等，臺北市服務業資訊化對女性就業之影響研究，92頁，臺北市就業服務處，2017年11月。

兼職機會，於兼職期間屬於自僱者或獨立承攬人；2. 依賴性自僱者 (dependent self-employed)：具有部分的從屬性，介於僱傭與承攬關係的灰色地帶。部分國家如德國、西班牙、義大利、加拿大，明確規範適用此類身分之主要與次要原則，以及相應的社會保障與勞動權益；3. 假性自僱者 (disguised self-employed)：勞務提供者與平台間具有高度從屬性，實質上應屬僱傭關係。

在前述基礎下，以下首先盤點我國針對自僱者³⁰社會保障現況，進而檢視社會保障與勞動權益相關議題，與提出未來政策面之策進方向。

一、我國自僱者社會保障現況

以王素鸞等(2013)研究為基礎，本研究整理我國對就業者的社會安全保障措施如表 4-1-1，主要涵蓋勞工保險、全民健康保險、就業保險等社會保險，以及勞工退休金、國民年金等法定職業退休金及公共年金。其中除了就業保險、勞工退休金限以受僱者為對象外，其餘勞保、健保及國民年金為全體就業者皆可投保。因此就自僱者而言，現行制度下可參加的社會保障包括勞工保險、全民健康保險及國民年金。分述如下：

(一) 勞工保險

1. 自僱者加保途徑

根據勞工保險條例，自僱者可透過參加所屬本業之職業工會的方

³⁰ 本研究為與國際組織文獻一致，以自僱者 (self-employed) 進行分析，如依我國勞動法律應為「自營業者」。

式投保，一旦加入職業工會則必須強制加保，非退出職業工會不可退保。另依據工會法，未從事工作及非從事本業工作者應不具備會員資格，不得申報加保；如果並非從事本業仍以會員身分加保，後續一旦發生職災事故，將衍生認定爭議，也可能無法獲得給付。另工會對於已加保之會員，亦應定期清查投保資格，凡已轉業或沒有實際從事工作之會員，應予申報退保。

2.保費負擔比例

根據勞工保險條例，自僱者參加職業工會者，其普通事故保險費及職業災害保險費，由自僱者(被保險人)負擔 60%，其餘 40%由中央政府補助。

3.給付範圍³¹

(1)普通事故保險

普通事故保險共有生育、傷病、醫療、失能、老年、失蹤以及死亡等七大類給付範圍，其中部分給付如傷病、醫療、失能在保險事故認定上除了一般傷病外，亦包括職業災害及職業病。在各項給付中，生育給付係一次發給分娩補助費及或早產補助費；傷病給付則針對普通事故與職災事故，分別給予因傷病住院診療不能工作，以致未能取得原有薪資者普通傷病補償或職業傷病補償費；醫療給付係針對因職業傷病事故或罹患職業病，而需門診或住院者的健保部分負擔醫藥費，並補助其部分住院之食膳費用。

失能給付係指被保險人在保險期間遭遇普通傷害、職業傷害、罹

³¹ 引用自王素鸞等(2013)，頁 88-90。

患普通疾病或職業病，而致永久失能者的失能年金，若因職業傷病而致永久失能者，則可額外領取職業傷病失能補償金；老年給付係針對年 60 歲辦理退休者，提供之老年年金或退休金；失蹤津貼則是特別針對漁業生產勞動者或航空、航海員工或坑內工，於漁業、航空或坑內作業中，遭遇意外事故致失蹤者，方得申請；死亡給付則提供被保險人死亡喪葬津貼與遺屬年金，或家屬死亡喪葬津貼。

(2)職業災害保險

為保障職業災害勞工之權益，除了在勞保普通事故險中所給付的項目(傷病、醫療、失能)外，我國於 2002 年起實施職業災害勞工保護法，作為職災勞工的補充性保障。該法主要是針對請領勞保傷病給付到期者，或是請領勞保失能給付者，給予額外的職業疾病生活津貼及身體障害生活津貼、職業訓練生活津貼、器具補助，以及看護補助等補助津貼。至於退出勞保後才發現之職業病，並造成失能者，則給予退保後職業疾病生活津貼。而職災勞工本人死亡則除了普通事故原給付的勞保喪葬津貼、遺屬年金外，再給予職災勞工死亡家屬補助金。

其次，由於現行制度下，受僱於僱用 5 人以上之登記有案事業單位之勞工才需強制加保勞保，包含附屬之職災保險。為擴大保障範圍，建構完整的職災預防、補償與重建體系，勞動部推動職災保險單獨立法，並已於 2019 年 6 月預告「勞工職業災害保險法」草案。依據該草案，除事業單位不論僱用人數均應強制加保，也提供臨時或短暫受僱於自然人之勞工特別加保途徑；未來如通過立法，自僱者或臨時工作者，可以不須加入職業工會，即可加保職災保險獲得保障。

(二)全民健康保險

我國全民健康保險於 1995 年開辦，屬於全民納保的強制性社會保險。全民健康保險的給付範圍分為兩大類：醫療(疾病、傷害或生育事故)以及預防保健(特定預防保健項目及原住民地區暨山地離島地區醫療服務促進項目)，原在勞保給付中的生育給付如分娩費、普通事故醫療給付，也轉由全民健康保險給付。保費負擔方面，自僱者必須自行負擔全額保險費。

(三)國民年金

國民年金係屬法定公共年金，為強制性社會保障制度，包括老年年金、身心障礙年金、遺屬年金的年金給付，以及生育、喪葬的一次性給付。現行制度下，如自僱者未加保勞保，將由政府主動通知繳費、納保。

表 4-1-1 我國主要社會安全體系的涵蓋範圍

種類	內容	給付範圍	給付內容	自僱者可否投保或參加
勞工保險	普通事故保險	生育	生育給付	可
		傷病	一般傷病給付、職業傷病給付	
		醫療	職災醫療給付	
		失能	普通傷病失能給付、職業傷病失能給付	
		退休	老年給付	
		失蹤	失蹤津貼	
		死亡	喪葬津貼、遺屬年金、家屬死亡喪葬津貼	
	職業災害保險*	職業災害補助	職業疾病生活津貼、身體障害生活津貼、職業訓練生活津貼、退保後職業疾病生活津貼、器具補助、看護補助	
死亡補助		職災勞工死亡家屬補助		
全民健保	醫療	醫療	一般醫療給付、預防保健給付	可
就業保險	育嬰假		育嬰留職停薪津貼	否
	失業		失業給付、職業訓練生津貼、提早就業獎助津貼、全民健保保費	
勞工退休金	職業退休金	退休	雇主提撥及受僱者自主提撥	可
國民年金	公共年金	生育、身心障礙、退休、死亡等	年金、一次性給付	可

註：勞動部推動職災保險單獨立法，並已於 2019 年 6 月預告「勞工職業災害保險法」草案。同年 12 月 24 日將「勞工職業災害保險及保護法」草案函送行政院審議。

資料來源：修改自王素彎、高震宇、蔡金宏(2013)，自我僱用者失業保險之研究，臺北：中華經濟研究院，頁 92。

二、自僱者參與零工經濟(數位勞動平台)可能面臨之社會保障議題

(一)自僱者

目前自僱者可能因為不願額外支出勞保保費、工會會員費，或是不了解加保途徑等因素，未選擇透過職業工會加保勞保；一旦發生職災，往往無法得到補償³²。另具有正職者並已加入勞保者，如果僅是偶爾透過平台兼差增加收入，由於獲得給付相同，多數不會另外加保勞保。但如在兼差時間發生職災，由於屬於非正職工作期間，提供其他委任者勞務而遭遇職業災害，正職工作雇主將不負擔相關責任，勞務提供者將面臨社會保障缺口。

其次，自僱者可能同時從事多份兼職工作，依現行規定，自僱者如發生普通事故或職災事故，月投保薪資以該月投保薪資申報最高者計算，不可以合併計算月投保薪資，因此實務上自僱者一般僅選擇單一工會加保。如此可能發生因為加保的職業工會與其從事之勞務內容不符，而遭到拒絕給付。另一方面，部分職業工會因管理不善、欠繳保費，無法提供給付等情況，皆可能導致自僱者權益受損。

(二)依賴及假性自僱者

依賴及假性自僱者，指勞動關係具有部分或是高度的從屬性，但由於簽訂承攬契約，導致由勞務提供者自行承擔多數社會保障責任。其中假性自僱者實質上應為僱傭關係，引發社會保障責任的爭議最為

³² 根據職業災害勞工保護法第4條，未加入勞工保險而遭遇職業災害勞工，可由政府編列預算提供補助，但此屬於公務預算。

顯著。即便依照我國現行制度，自僱者可透過職業工會加保勞保，獲得與一般僱傭關係下勞動者相近的社會保障，依賴及假性自僱者仍有以下議題待釐清：

- (1) 職災保險：自僱者透過職業工會加保勞保後，如發生職災，經認定可獲得職業傷病給付與補助。但對於依賴及假性自僱者而言，由於無雇主，勞基法 59 條雇主補償責任，以及衍生的民事損害賠償責任等，皆無法獲得。
- (2) 就業保險：職業工會與會員之間並非僱傭關係，由職業工會加保的被保險人不適用就業保險法，依賴及假性自僱者無法領取相關給付(如失業給付、育嬰留職停薪津貼等)。
- (3) 勞工退休金：依據勞工退休金條例，雇主應為適用勞基法之勞工，按月提繳不低於其每月工資 6% 勞工退休金，儲存於勞工退休金個人專戶。依賴及假性自僱者無雇主提繳之勞工退休金(但可自提)，未來老年時將依賴自提退休金、國民年金及或商業保險等支持其經濟生計。
- (4) 其他勞動權益：包括勞基法規定之工時、休假，以及職業安全衛生法第 6 條第 3 項第 3 款的法定義務等，皆由依賴及假性自僱者自主管理。其中有關職業安全風險，實務上自僱者可能以自費方式，加保商業保險以補強保障。

三、數位勞動平台其他權益議題

平台工作者除了面臨前述社會保障議題之外，亦面臨勞動權益，以及來自平台或是履行委外契約過程之商業權益問題。勞動權益方面，以送餐服務平台最具代表性，由於獎金制度導致外送員必須搶單

而導致意外甚至傷亡案件，另外長時間工作亦導致過勞問題³³。其次，部分平台不定期變更單價、獎金制度，則屬於工作條件變更，亦對於外送員勞動權益造成影響，曾引發外送員發起罷工抗議³⁴。

商業權益方面，目前國內平台多數以媒合為主要功能，平台工作者需自行尋找合適案件、議價及履約，並承擔相關風險。例如根據 Meet 創業小聚網站，網友反應透過平台接案最常面臨的問題包括：(一) 業主不懂技術行情：有很多發案的業主並非技術背景出身，他們對於開發一個 App、一個平台系統具體要花多少錢並不清楚，甚至要寫出合理「規格」對於他們來說更難做到；(二) 被要求功能又強大又便宜：某些業主習慣在面對外包者時想方設法殺價；(三) 部分平台假案充斥、濫發無用案子³⁵。(四) 因負評而失去後續接單的機會、搶不到單，甚至之後需要接很多訂單才能洗白負評³⁶；(五) 需承擔額外的成本與風險，包含溝通的時間(隱性機會成本)、被放鴿子及被遲到的風險、交通成本、餐費、文件輸出費用等³⁷。

³³ 公共電視，2019/08/27，業者祭獎懲、考核 外送員風險高保障少，
<https://news.pts.org.tw/article/443829>。

³⁴ 聯合報，2019/08/29，UberEATS 外送員 發起全台怠工爭勞權，
<https://udn.com/news/story/11319/4016266>。

³⁵ Meet 創業小聚，如何判斷接案平台案子真假？(內附接案平台的接案率比較表)，
<https://meethub.bnext.com.tw/如何判斷接案平台案子真假%EF%BC%9F內附接案平台的接案/>。

³⁶ 未來城市 Future City@天下，2019/11/01，一句負評就可能丟工作！外送平台的評分不只是下單指標，還影響外送員與我們的行為？<https://futurecity.cw.com.tw/article/1044>

³⁷ 方格子，2018/07/03，在接案之前，設計人員應先做好的 10 個心理準備。來打一劑設計師最強強心針。(上篇)，<https://vocus.cc/monday/5b3a3f89fd8978000159d6f8>

四、我國社會保障與相關法制未來策進方向

(一)引導釐清勞動關係

參考國際組織文獻與各國實務做法，因應處於灰色地帶之模糊僱傭關係，主要策略包括：1.在僱傭、承攬之外，定義新的勞動關係或身分；2.訂定僱傭、承攬之認定準則或相關法制化措施，而不另訂新的勞動關係或身分。

1.定義新的勞動關係或身分

採取此策略之國家並不多，包括德國、西班牙、義大利、加拿大等。以德國為例，如第三章第一節介紹，德國針對與勞務需求者之間不具有人格從屬性但具有經濟從屬性的勞工，定義出所謂「準勞工」或「類似勞工(arbeitnehmerähnliche)」的身分。此類勞工雖然自主完成工作，但由於其收入高度集中於單一勞務需求者(占勞工收入 50% 以上)，具有經濟從屬性。另此類勞工尚可適用部分勞動法規對於傳統僱傭關係下的勞動權益與社會保障措施，例如團體協約、休假等。

此策略的主要優勢在於縮小僱傭關係之灰色地帶，並減少部分的權益與保障缺口；但挑戰則來自於，不同工作的從屬性認定標準不同，需要經過長期溝通協調，才能制定出各方接受的標準。前述各國對於此新的勞動關係或身分認定標準亦多有差異及變動³⁸，顯示有必要隨著產業發展與就業型態演化，進行動態調整。其次，制定新的勞動關係或身分，亦須留意是否可能對於傳統僱傭關係造成影響，即雇

³⁸ 例如德國、西班牙、加拿大以來自同一事業單位的經濟收入達一定門檻，認定中間類型勞工，但零工經濟工作者的收入可能來自於多個事業單位，認定上仍有困難。

主刻意將原正職員工轉為類似勞工等身分，以降低人事成本，進而損及勞動者權益。

2. 訂定規範僱傭、承攬之認定準則或相關法制化措施

事實上，僱傭、承攬關係間灰色地帶的爭議由來已久，並非新的課題，只是在數位勞動平台模式下，更為凸顯傳統分類的局限性。ILO(2016)在非典型報告中認為，應依據「事實(認定)優先」與人格、經濟、組織從屬性原則，認定僱傭關係。部分國家則進一步制定僱傭、承攬關係的判定標準或相關法制化措施。最著名者為美國加州最高法院在 2018 年的 *Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court* 一案中採用「ABC 準則」(“ABC” test)來區分「受僱人」與「承攬人」。該項準則原則上視所有的勞務提供者為「受僱人」，除非事業單位可以證明下列情況，方可視勞務提供者為「承攬人」：(1)勞務提供者在工作執行方面不受事業單位之控制指揮；(2)勞務提供者所提供之服務並非事業單位之業務項目；(3)勞務提供者所執行的工作，其本質與勞務提供者通常獨立從事之行業、交易或商業活動是相同的。在前述標準的適用下，平台業者若要將勞務提供者定位為承攬人，必須負擔前述之舉證責任，舉證的困難常會使得平台業者不得不將勞務提供者視為受僱人³⁹。

ABC 準則後續轉化為涵蓋 10 餘項認定標準之「勞動者身分：員工與獨立承攬人法案(第 5 號法案)(Worker status: Employees and independent contractors, AB5)」，並於 2019 年 9 月由加州議會通過後

³⁹ 鄭津津，平台經濟下的勞動法新議題，13 頁，第二屆中彰投苗法制論壇，台中市政府，2018 年 11 月 7 日。

由州長簽署生效，明確規範僱傭與承攬關係之認定標準⁴⁰。

對於我國而言，制定規範僱傭、承攬之判定準則，可以採取不同強度的法制化做法，由弱到強包括訂定行政指引或規範、於勞動法中增列條款或專章、制訂僱傭/承攬關係專法等，以利平台業者、勞務提供者、勞動行政人員等有所依循，不致單純以契約內容判斷勞動關係。以我國為例，過去對透過人格、經濟、組織從屬性原則認定僱傭關係，是植基於諸多法院判例、解釋函令等形成之概念體系，但至今尚未有明確之法定標準。如公布「勞動契約認定指導原則」後⁴¹，將有利於釐清勞動關係，後續可再視各界反應，評估是否於勞基法增列條款、專章或制定專法。

(二)強化自僱者社會保障

參考國際組織文獻與各國實務做法，普遍主張應縮小非典型與傳統就業者享有之社會保障落差，提供相同的基本保障。因應自僱者可能面臨之社會保障議題，各國採行主要策略包括：1.要求平台業者負擔相關責任；2.擴大自僱者可享有之社會保障範圍。

1.要求平台業者負擔相關責任

國際組織如 OECD(2019)明確建議，數位勞動平台模式下，確認應延伸之勞動權利和保護措施，及如何分攤雇主責任至相關的法律實體(legal entities)。具體案例如 Uber 自 2018 年 6 月起，擴大其於歐盟

⁴⁰ Los Angeles Times, 2019/09/18, Newsom signs bill rewriting California employment law, limiting use of independent contractors, <https://www.latimes.com/california/story/2019-09-18/gavin-newsom-signs-ab5-employees0independent-contractors-california>

⁴¹ 勞動部已於 108 年 11 月 19 日公布「勞動契約認定指導原則」，協助事業單位確切認知勞動契約，避免損及勞工權益。

地區提供給合作司機之保險方案(Uber's Partner Protection)，範圍從過去的醫療和意外事故，延伸至受傷、疾病與生產(或陪產)相關費用；同時此方案涵蓋司機提供/非提供服務期間。其次，由於數位勞動平台經常跨越勞務需求方、勞務提供者、平台商及餐廳等利害關係方，形成多方關係，需以具透明性的契約明確規範責任範圍與歸屬。

對於我國而言，目前勞動部已要求外送平台應為外送員加保團體意外險，未來或可思考：

- (1)擬定不同勞務之定型化契約範本：將平台業者須負危險告知、投保傷害險等責任等納入定型化契約，將有利於引導平台提供外送員個人勞動權益保障。但擬定定型化契約將涉及事業主管與相關機關權責，例如餐飲外送服務將涉及交通部、衛福部、經濟部等，需要進行跨部會協調。
- (2)職業安全衛生法修法：目前職業安全衛生法已規範事業單位須對承攬人在工作場所職業安全負擔連帶責任。但對於平台外送員而言，其提供運送服務路程並非固定之工作場所，而是變動的勞動場所，要求平台負擔完全責任並不合理。根據訪談學者專家意見，職業安全衛生法或可要求：A.針對特定高風險勞務，即便屬於承攬關係，其勞務需求方仍應負擔勞務提供者部分職業安全責任，例如加保意外險；B.平台相關系統之設計(如APP)應避免導致勞務提供者有面臨職業安全風險之虞，例如必須搶單等。

2.擴大自僱者可享有之社會保障範圍

如第三章第一節所述，歐盟各國近年開始推動調整社會保障與稅制的變革，例如改以稅收支持非典型就業者之失業保險(法國、德國)、健康保險(英國)、家庭與兒童福利(阿根廷)等，或由政府成立社會安全專項基金支持無法繳納社會保險之特定契約型態工作者(義大利)，以縮小一般就業者與非典型就業者於社會保障待遇之差距。與歐盟國家相較，我國目前自僱者享有較完整之社會保障，包括健保、國民年金等社會保障皆獨立於雇主或僱傭關係外(如表 4-1-1)。

至於職業退休金與失業保險等保障，退休金方面，我國現行制度下，自僱者透過職業工會加保勞保，可參與勞退制度(僅勞工自提部分)。如未來全職平台工作者成長，可評估強化自僱者職業退休金制度，例如勞務需求方或平台需額外支付酬勞的一定比例，至自僱者個人退休金帳戶，以完善其老年保障。

就業保險方面，隨著就業市場環境的改變，先進國家如英國、北歐國家等已重新思考「就業安全」保障的意義，並將自僱者納入就業保險範圍。但由於自僱者就業、失業狀態與期間之認定，特別是全職之數位勞動平台工作者，將有相當難度，未來或許在與平台進行適當連結及掌握數據後，可以進行相關規劃。其次，自僱者就業保險制度應針對適用對象、請領資格、查核機制與成本估算等進行完整評估與設計，以避免道德風險及失業者怠惰情形⁴²。另一方面，就業保險法目前僅限受僱者適用，未來亦須進行調整。

⁴² 有關自僱者就業保險制度，可參考王素鸞、高震宇、蔡金宏(2013)，自我僱用者失業保險之研究，臺北：中華經濟研究院。

(三)評估提高勞保加保彈性

考量零工經濟趨勢下，勞務提供者投入每項工作的時間長短不同，亦可能從事多份兼職工作，按現行規定須透過不同職業工會分別加保勞保。但如前所述，自僱者月投保薪資以該月投保薪資申報最高者計算，不可以合併計算月投保薪資，因此實務上自僱者一般僅選擇單一工會加保。基於此，建議勞保制度可評估朝以下方向調整，回歸以勞動者為主體，以因應彈性化、零碎化之工作形式：

1. 開放個人加保：依照現行規定，勞務提供者需透過雇主或職業工會加保。考量未來僱傭、自僱等多重性質工作並存且變動性高的現象可能更為普遍，建議評估開放以個人身分加保，以符合實際之勞務提供情形；另也可避免勞工因職業工會屬性與勞務內容差異，導致無法獲得給付等問題。其次，加保方式也可結合平台或手機等行動裝置，以提高加保之便利性。
2. 尋求保費與工作收入比例之合理性與投保薪資彈性：(1)現行勞保投保作業一般以過去三個月之月薪資總額，依照投保薪資分級表投保申報。但對於收入波動幅度大的勞動者，或是同時有多份工作之勞動者而言，投保彈性有所不足。考量保費與工作收入比例之合理性，建議投保薪資改為以小時計算，按照實際工時彈性加保；但相關配套措施，包括投保年資如何計算，以及老年給付制度應有整體規劃；(2)自僱者或特定職業如藝文工作者、運動選手等，收入變動性高，建議可以增加勞保制度變更投保薪資級距彈性及簡化行政流程，

以利其在高收入期間提高納費比重，強化社會保障。

(四)支持組成工會以掌握提供勞務實況

相對於傳統僱傭關係下的勞工，平台勞務提供者由於工作媒合、勞務提供皆以仰賴平台系統，工作時數、場所經常不固定，形成工會行使集體談判權有一定困難。ILO(2018a)進而主張，該組織 1998 年所提出工作基本原則及權利宣言(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)，所涵蓋之自由組成工會與集體協商等權利，應適用於所有類型之勞動者，包括數位勞動平台下的勞動者。針對此議題，應支持平台勞務提供者組成工會，不僅可提供工作者加保勞保途徑，亦有助於以集體力量爭取權益。

其次，受訪學者專家表示，由於工會進行團體協商，仍建立在僱傭關係之上，因此需先釐清其勞動關係，才能有效行使團體協商權。另一方面，如在不具僱傭關係情形下，平台工作者組成職業工會，進而集體制訂服務內容或價格等，可能有公平交易法之聯合行為的疑慮。關於此議題，部分 OECD 國家針對特定職業工會，准許其不受競爭法限制，以保障勞工團結權之行使。綜而言之，平台工作者組成職業工會基本上有助於凝聚工作者訴求、宣導勞動權益等，但如何進行團體協商以及與競爭法制間的調和，仍待進一步討論。

(五)研訂零工經濟相關行政指引或法令

零工經濟形式十分多元且仍在發展中，同時經常涵蓋多方之權利義務關係；於行政部門則依據工作屬性、業態涉及不同中央與地方政府主管機關，需進行跨單位溝通協調，例如餐飲外送服務涉及勞動、

貨物運輸、交通安全、食品安全、消費者權益等議題。

基於此，建議可由國家發展委員會扮演政策協調平台，依照議題迫切性，推動研訂零工經濟(或數位勞動)相關行政指引⁴³，內容可以涵蓋規範有關各方權利與責任、平台行為準則等；後續再以個別行政指引及實施經驗為基礎，以堆積木之策略，進一步推動制定法令(如數位勞動法)，或修改勞基法等法制化措施。其次，除政府單位外，政策協調平台之運作應納入平台工作者、平台業者、勞動團體、學者專家及相關利害關係方等，以使各方意見獲得充分交流及納入考量。例如根據受訪餐飲平台業者表示，有關外送員於提供服務期間之保障措施，除投保商業保險外，或可有其他途徑；另強制要求平台業者為外送員投保意外險之範圍，與是否可能出現外送員跨平台重複投保等議題，亦有討論空間。

第三節 小結

整體而言，國內零工經濟工作者多為兼職性質，以獲得額外收入及彈性工作為主要動機。其次，平台工作者工時與收入普遍不穩定；工作者偏好之工作以進入門檻比較低，且時間分配比較自由的工作為主。但由於缺乏工作安全與勞動條件保障，工作者對於全職投入的意願不高；也因此數位勞動平台對我國勞動市場特別是正職勞工的影響，仍需視此模式能否成功產生網路效果及持久獲利而定，尚待觀察。社會保障方面，目前我國提供自僱者的社會保障相對多數國家完

⁴³ 例如勞動部已訂定「勞動契約認定指導原則」；另針對送餐服務，勞動部已訂定「食品外送作業安全指引」，衛福部已訂定「以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載及不得記載事項」，臺北市政府已訂定「外送平台業者管理自治條例」(109/01/07 經臺北市議會三讀通過)。

整，自僱者可參加勞工保險、全民健康保險及國民年金等，就業保險、勞工退休金則僅限受僱者。

隨著零工經濟興起，不同屬性的自僱者面臨的社會保障議題有所差異。首先是具有顯著從屬性的「假性自僱者」，面臨明顯的社會保障爭議。在承攬關係下，此類勞動者不僅無法享有勞基法規定之工時、休假等權益；職業災害、職業安全衛生等風險，多由勞務提供者自行承擔；勞工退休金、就業保險等制度亦無法適用。基於此，建議根據僱傭/承攬關係認定指引，引導釐清僱傭關係，進而強化其勞動權益與社會保障。

其次，如是從屬性不若「假性自僱者」高的平台工作者，其就業狀態可能是同時間有多項兼職工作；或是擁有正職，偶而參與平台兼職增加收入，其於平台提供之勞務多屬於承攬性質。此類勞動者主要面臨的議題是，提高參與勞保、職災保險等社會保障體系之彈性，以切合其變動性高、不連續之就業狀態，確保其社會保障具有可延續性。其次，此類勞動者也經常面臨來自平台或是履行委外契約過程之商業權益問題，例如勞務成果遭到委託方刁難，甚至拖欠款項等情事。

基於此，本章參考文獻與各國經驗，並綜整訪談專家學者意見，提出應引導釐清勞動關係、強化自僱者社會保障、提高勞保加保彈性、支持組成工會以掌握提供勞務實況、研訂零工經濟相關行政指引或法令等法制策進方向。

第五章 結論與建議

第一節 結論

一、主要國際組織關注重點議題與立場

(一)關注「非典型就業」發展與「尊嚴勞動赤字」爭議

根據ILO(2016)定義，「非典型就業(non-standard employment, NSE)包括(1)臨時性就業；(2)兼職(非全日制)工作；(3)臨時介紹所工作和其他多方僱傭關係；和(4)假性僱傭關係和依賴性自僱就業四種類型。在以網路、數位科技與移動裝置為基礎的數位勞動平台(digital labor platforms)快速發展下，創造諸多彈性的工作機會。

但另一方面，數位勞動平台也帶來勞動市場獨斷(labor market monopsony)現象，透過演算法、數據科技等應用，工作者受平台規範程度日益加深，甚至是成為按需(on-demand)或待命工作的性質。其次，就勞動關係與社會保障的角度而言，國際組織關切在非典型就業型態下，勞務提供者被錯誤分類為假性(disguised)或依賴性(dependent)自僱者，以及「尊嚴勞動赤字(decent work deficits)」下的社會保障不足與權益受損等議題。

(二)延伸勞動者定義至非典型就業者並賦予均等基本權利

針對非典型就業議題，主要國際組織建議應將勞動者定義延伸至非典型就業者，並賦予與一般就業者均等之基本權利，其中又以歐盟最具代表性。歐洲議會於2019年4月通過立法，只要勞動者每週平

均工時超過 3 小時/每四週平均工時超過 12 小時，即應享有工時等勞動條件透明度、最長試用期僅限六個月內、不得禁止於工時之外兼職、接受必要訓練等最低基本權利(minimum rights)。上述權利適用於臨時、短期、按需、平台工作者，及學徒、實習生等；另即使未有僱傭契約者，只要是特定時間下，受勞務需求者指揮，提供勞務並獲得報償之行為亦可適用。

(三)避免僱傭關係錯誤分類

根據國際組織文獻與各國實務作法，雖然有德國等國家提出類僱傭等分類，因應新興零工經濟與工作型態趨勢，各國勞動關係之界定目前仍以僱傭(受僱者)/承攬(獨立承攬人或自僱者)二分類法為主流。國際組織文獻皆強調，應避免實質上應屬受僱勞工，但被錯誤分類為獨立承攬人或自僱者。至於認定標準，則建議採取「事實(認定)優先」及人格、經濟、組織從屬性等原則認定。另部分國家針對介於僱傭、承攬兩者之間的灰色地帶，則定義為具依賴性之自僱者(dependent self-employed)。

(四)縮小一般受僱者與非典型就業者之社會保障差異

根據國際組織文獻與各國實務作法，皆支持縮小一般受僱者與非典型就業者之社會保障差異。如依據 ILO 對於社會保障分類，可概分為與雇主、薪資、收入或居民身分相連結等形式，各國則普遍同時混用各種形式，但以納費制為主要制度。因應零工經濟等彈性化、零碎化趨勢，國際組織建議，應調整納費制比重，增加由政府稅收支持之社會保障措施，並強化相關權益之可攜性(portability)以及可適用於

多雇主之情形，進而保障覆蓋至所有型態工作者。其次，簡化社會保障措施之登記與納費程序，甚至是結合數位科技，將有助於非典型就業者取得保障。

二、國際組織各自著重議題仍有部分差異

雖然 ILO, OECD 與 EU 等國際組織對於非典型就業之關切有其相似性，個別關切面向仍有部分差異。其中 ILO 以如何定義僱傭關係及強化非典型就業者社會保障為重點；OECD 則延伸關切面向至非典型就業與競爭法制、新經濟模式之間的調和，包括競爭法制中的禁止聯合行為對自僱者行使集體協商權可能造成影響、如何因應平台商主導權過大的獨斷現象、如何兼顧勞工權益與新經濟/新創事業發展，以及非典型就業者跨國提供服務之社會保障銜接等議題。EU 則以建構所有工作者公平就業環境為重點，透過一系列指令，縮小一般受僱者與非典型就業者之待遇差異，並建議各國提供一致之基本保障。

三、日本近期勞動法令與外包法修法

日本由於早已面臨少子高齡化所帶來勞動力不足的問題，對於零工經濟、共享經濟下的新興工作型態，日本政府與社會主要以如何借助科技提高勞動生產力與擴大勞動參與為重點。近年日本政府積極改善勞動就業環境，不僅重新檢視以往被視為禁止與未納入就業體系之內的新工作型態，也創造更加彈性的工作方式，並逐步完善其相關的社會安全保障措施，以提升日本的勞動生產力與參與率。具體而言，2018 年，日本國會通過「工作型態改革法案」，涵蓋「少子高齡化與

勞動人口減少」、「長時間勞動問題」、以及「低勞動生產力問題」等課題。其中針對企業透過中介單位取得非僱用型人力時，企業與中介單位之間以及中介單位與勞動者之間的權利義務，應訂定明確的規範，並將此類型工作者納入法律保護的範圍之內，同時納入職災保險的認定給付範圍。

其次，為因應數位科技發展，日本政府於2018年修正「外包法（下請法）」，以完善保護處於不利位置的承包商，包括中小企業以及平台勞務提供者。該法明確規範適用之企業規模與業務委託內容，發包商（勞務需求方）之義務與禁止事項，以健全平台商業模式發展與保護平台工作者勞動權益。

四、我國零工經濟(數位勞動平台)趨勢與可能之社會保障、勞動權益等相關議題

整體而言，我國平台工作者多為兼職形式；工時及收入普遍不穩定；從業的主要原因為額外收入及彈性工作；普遍因缺乏工作安全與勞動條件保障而不願全職投入。其次，目前國內多數平台業者以媒合為主要功能，甚少提供平台工作者相關協助；換言之，數位勞動平台的工作環境不確性高，勞務提供者必須自行承擔諸多風險與成本。

有關平台工作者面臨之社會保障議題，我國目前擁有相對其他國家完整之健保、國民年金制度，提供基本保障；另自僱者則可透過職業工會加保勞保，獲得生育、傷病、醫療、失能、老年、失蹤以及死亡等各類型給付與職災保險保障。實務上，平台工作者涵蓋偶爾兼職、長時間投入(具有從屬性，實質為僱傭關係)等不同樣態，但因為

考量保險成本或僱傭關係遭錯誤認定等因素，面臨社會保障責任歸屬爭議，其中迫切性較高者為具有顯著從屬性的「假性自僱者」。由於遭契約屬於承攬關係，此類勞動者不僅無法享有勞基法規定之工時、休假等權益；職業災害、職業安全衛生等風險，多由勞務提供者自行承擔；另就業保險制度亦無法適用。

其次，如是從屬性不若「假性自僱者」高的平台工作者，其就業狀態可能是同時間有多項兼職工作；或是擁有正職，偶而參與平台兼職增加收入。此類勞動者主要面臨的議題是，提高參與勞保、職災保險等社會保障體系之彈性，以切合其變動性高、不連續之就業狀態，確保享有社會保障。

勞動與相關權益方面，目前平台工作者關於工時、休假、職業安全衛生事項等，多為自主管理，一旦發生過勞、意外事故或職業災害者時，欠缺相關保障。其次，由於現階段平台業者及勞務需求、勞務提供者等多方權利義務關係尚未有明確規範，亦導致平台工作者權益受到影響，例如勞務成果遭到委託方刁難，甚至拖欠款項等情事。

第二節 政策建議

一、總體建議

(一)建置對話平台與法制溝通協調機制(短期)

歐盟「歐洲社會權利支柱」與 OECD(2019)報告皆提及，應針對就業和社會等政策規劃進行社會對話，並應支持提高社會夥伴之社會對話能力。因應零工經濟發展與新興就業形式興起，現行法制面臨挑戰，建議應擴大邀集平台工作者、平台業者、相關政府單位、勞動團體、學者專家及相關利害關係方(例如合作之餐廳)，共同形成跨勞資政學等領域之對話機制，以尋求兼顧勞動權益與新經濟發展之法制調整方向。

其次，考量新經濟模式涉及多方之權利義務關係，另於行政部門則依據勞務屬性，涉及不同的主管機關，甚或難以界定主管機關，亟待進行跨部會溝通協調。基於此，建議可由國家發展委員會主導前述之跨勞資政對話機制，扮演政策協調平台，研訂完整之法制調整因應策略。

(二)擬定零工經濟相關行政指引(短期)與推動相關法制化措施(中長期)

零工經濟形式多元且仍在發展中，考量制定、修改法令需要較長時間評估與建立社會共識，建議前述政策協調平台，可盤點及依據議題迫切性，依序推動研訂行政指引；再配合各界反應意見，逐步以「堆積木」策略推動法制調整。例如勞動部已訂定「勞動契約認定指導原

則」；另針對餐飲外送平台，勞動部已訂定「食品外送作業安全指引」，衛福部則已訂定「以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載及不得記載事項」，分別以職業安全、食品衛生相關事項為主，建議短期可以此為基礎加以擴充，進一步明確界定零工經濟相關各方權利與責任、平台行為準則等，以作為中長期制定相關法令(如數位勞動法)或修改勞基法之基礎。

(三)因應新科技與新經濟模式推動人力素質提升(中長期)

零工經濟的發展對勞動市場帶來多方面的影響。數位勞動平台確實創造取得彈性工作機會、增加收入的新興管道；但隨著平台功能發展，逐步從共享經濟模式、平台合作模式，發展至平台管理模式，業者透過制定繁複的管理系統，對於勞動過程的介入強度日漸提高⁴⁴。而此將出現兩極化發展趨勢，擁有專業能力者更能透過平台爭取發揮專業之機會；但低技術、低階勞動者卻容易成為高度依賴平台的族群，其議價能力最低，面臨的社會保障議題也最顯著。其次，勞動者如果長期缺乏人力資本投入的機會，進而選擇依賴平台工作，對個人職涯發展以及臺灣整體勞動力素質、勞動力市場之影響亦須關注。

因應新科技與新經濟模式興起，跨領域、跨能力人才需求勢必增加，產業亦將隨著數位轉型面臨人力結構調整。建議檢視我國職業訓練、產學合作、就業輔導、勞動力開發等相關機制，並推動人力素質提升，以結合新科技、新經濟模式創造人力發展與產業發展之正面效益，降低勞動力被迫轉向低技術平台提供勞務的情況。

⁴⁴ 辛翠玲，2019/10/15，兩個平台食物外送員之死—當舊法規遇上新經濟，天下雜誌獨立評論，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/204/article/8606>。

參考各國提高人力素質做法，可大致分為由政府提供終身學習機制、企業提供內部訓練機制、平台業者提供訓練課程、結合工會推動訓練等。其中在政府提供終身學習機制方面，冰島政府於全國設置數十處終身學習中心(lifelong learning centres)，針對低技術能力、低學歷者，提供一站式訓練和職業諮詢服務與課程，每年提供的課程約達10,000堂；我國目前職業訓練、就業服務機制可參考冰島經驗，強化橫向整合，並提供單一窗口的職訓與就業諮詢服務。

其次在平台業者提供訓練課程方面，CreatorUp 為媒合數位影片製作服務之平台，該平台同時提供低成本或免費的培訓，以提高工作者的製作能力。CreatorUp 的培訓課程主要是根據市場需求制定，例如配合 AR / VR 影片需求成長，推出相關培訓課程，並提供認證制度。建議政策面可引導，或要求平台業者須提供人力素質提升相關課程。另在結合工會提供訓練方面，英國總工會於 2006 年設置學習與技能組織”Unionlearn”，該組織培訓工會學習代表(Union Learning Representatives, ULRs)，透過 ULRs 了解各領域勞工的培訓需求，及安排勞工(主要是無學歷或低學歷者)獲得訓練機會如企業實習生。英國與工會合作推動訓練之經驗可供我國借鏡，將例如強化與產業工會或職業工會合作，共同規劃職業訓練、就業服務等機制，以優化勞動力素質及勞動參與。

二、零工經濟(數位勞動平台)勞動議題相關建議

(一)根據僱傭與承攬關係認定準則，引導釐清勞動關係屬性 (短期)

有關零工經濟下，僱傭關係難以界定之議題，勞動部已於 108 年 11 月 19 日公布「勞動契約認定指導原則」。後續部分餐飲外送平台業者已根據該指導原則，調整管理制度，例如增加「拒單」選項、無法於原先排定時段上線時可委託其他外送員送單、自由選擇裝備、刪除評鑑制度等提高外送員自主性等措施，顯示已發揮引導釐清勞動關係屬性之效果。建議可加強與平台業者、平台工作者工會溝通，協助進一步落實該指導原則，降低僱傭關係認定之灰色地帶。

(二)推動不同勞動關係下，具透明度及可預測性之基本勞動 條件(中長期)

非典型就業不僅帶來彈性的工作形式，也促使傳統以穩定就業為基礎的勞動條件和社會保障面臨挑戰。參考歐盟經驗與國際組織文獻，皆建議應提供所有型態勞動者具透明度和可預測性之勞動條件，以及一致性、連貫性的基本社會保障，縮小一般受僱者與非典型就業者/自僱者間的落差。基於此，建議參考歐洲議會於 2019 年 4 月通過之「勞工最低基本權利(minimum rights)」，以及歐盟 2019 年發布之「透明且可預測工作條件指令(Directive 2019/1152, 2019)」，並根據我國勞動市場情形，研擬提供所有型態勞動者，包括零工經濟下勞動者，最低標準之勞動條件保障，例如明確告知勞動條件、接受必要之訓練、得以為其他雇主工作之空間等。

(三)強化數位勞動平台工作者職業安全保障(短期)與縮小一般受僱者/非典型就業者社會保障差異(中長期)

關於社會保障議題，本研究建議可優先強化數位勞動平台工作者職業安全保障。如以送餐服務平台為例，本研究建議：1.針對特定高風險且無固定工作場所之勞務型態(例如餐飲外送)，不論其屬於僱傭或承攬關係，指派工作者(例如平台業者)應負擔勞務提供者部分職業安全責任，例如為工作者加保意外險；2.平台相關系統之設計(如APP)、薪酬制度應避免導致勞務提供者有面臨職業安全風險之虞，例如搶單；3.推動勞務提供者可彈性加保勞保，例如按小時加保、個人加保等制度變革；4.搭配職災保險法單獨立法，一般自僱者可以自願加保職災保險，但特定高風險勞務者須強制加保。另亦可規範如未加保職災保險者，平台業者不得安排勞務，以降低發生意外之風險。

中長期而言，因應新興就業模式與受僱者人數可能減少等趨勢，傳統以穩定受僱關係為基礎的社會保障制度將面臨挑戰。基於此，建議可檢視並縮小現行一般受僱者與非典型就業者社會保障差異，朝向不論其勞動關係與身分，勞動者皆可享有基本保障的方向調整。例如可參考歐盟提出，所有勞動者應享有的包括失業、疾病與健康照護、產假、失能、老年、職業災害等保障(除自僱者可自願參與失業保障)，檢視並調整我國基本社會保障內容，後續則再進一步探討社會保障責任歸屬及成本分攤等制度設計。

(四)因應新經濟與新工作型態推動勞動法制調整(中長期)

現行勞動法規的設計，主要以平衡強勢和弱勢的垂直關係的角

度，進行權益關係的劃分和給與保護措施(沈怡伶，2017；林佳和，2015)。但以數位科技為基礎的零工經濟下，連結不同角色的新型態商業與勞務提供模式，以及工作彈性化、零碎化趨勢，帶給現行勞動法制挑戰。綜整文獻與訪談學者專家意見，建議調整方向包括：

1. 引導釐清勞動關係屬性：短期可研擬僱傭/承攬關係認定行政指引(勞動部已訂定「勞動契約認定指導原則」)，以引導釐清勞動關係屬性；中長期可評估於勞基法增列條款或專章，或另訂數位勞動等新興勞動型態專法；
2. 確立基本勞動條件與社會保障：建議中長期研擬提供所有型態勞動者，最低標準之勞動條件保障與基本社會保障；
3. 要求平台業者承擔特定高風險工作者連帶安全責任：如前所述，可於職業安全衛生法增訂，針對特定高風險勞務，即便屬於承攬關係，其勞務需求方仍應負擔勞務提供者部分職業安全責任，例如為工作者加保意外險；另平台相關系統之設計(如 APP)應避免導致勞務提供者有面臨職業安全風險之虞；
4. 提高參與社會保障制度之彈性：因應勞務提供者投入每項工作的時間長短不同，亦可能從事多份兼職工作，建議勞工保險相關制度評估提高勞動者參與社會保障之彈性。具體包括開放個人加保、尋求保費與工作收入比例之合理性、提高投保薪資彈性等，但同時相關配套措施，包括投保年資如何計算，以及老年給付制度應有整體規劃；
5. 要求特定高風險勞務者強制加保職災保險：搭配職災保險法單獨立法，要求特定高風險勞務者強制加保職災保險，未加保者不得提供勞務；

6. 研訂零工經濟(或數位勞動)行政指引或法令：可參考日本外包法規委託方資訊揭露/告知責任、不得進行行為、臨時取消仍應提供酬勞、雙向評價機制等。另亦可針對不同勞務，研擬定型化契約以供平台業者及工作者遵循。
7. 其他制度如就業保險：因應零工經濟與就業型態變化趨勢，中長期可評估將強化自僱者老年保障(職業退休金)、納入就業保險，但適用對象、請領資格、就業與失業狀態查核與成本估算等機制有待完整評估與設計，以避免道德風險及失業者怠惰情形。

(五)支持與協助零工經濟工作者組成工會(短期)

目前國內零工經濟工作者如從事接案、送餐服務者，已組成數個職業工會。但據了解由於工作者多屬兼職性質、以獲取收入為主，考量增加保費與會員費支出、增加社會保障意願不高等因素，組成工會態度較為消極⁴⁵。其次，現行職業工會限以縣市行政區為範圍，部分縣市工作者尚未組成工會。基於此，建議持續支持零工經濟工作者組成工會，並引導發揮提供會員資訊、諮詢服務、加保勞保等功能，以維護其權益。

惟如前所述，如在不具僱傭關係情形下，平台工作者組成職業工會，進而集體制訂服務內容或價格等，則可能有公平交易法之聯合行為的疑慮。其次，實務上平台工作者職業工會如何進行團體協商及可能之爭議，仍待進一步討論。

⁴⁵ 關鍵評論網，2019/10/31，外送員要做的不只送餐，車禍還得面對「謎樣」的保險規定，<https://www.thenewslen.com/article/126364>。

(六)進行零工經濟與勞務活動基礎調查(短期)

因應零工經濟下彈性化、零碎化工作趨勢，掌握勞務活動實況為規劃政策之重要基礎資訊，例如社會保障制度如何配合新興工作形式，提供加保者更高彈性，其投保薪資計算、費率設計等必須有工時、薪資等紀錄為參考。基於此，建議可於現行「部分時間、臨時性或人力派遣(非典型)工作者之調查」中，納入獲得非典型工作機會之途徑(例如透過平台)、目前擁有之社會保障措施(例如平台提供保險、透過工會加保勞保、自行加保商業保險)等；另亦可評估與平台業者或相關協會合作，進行平台工作者問卷調查，以了解零工經濟、社會保障實際情形，以作為法制調整之根據。

(七)評估推動連結平台與相關行政管理機制創新(中長期)

零工經濟如何與既有法制與相關制度銜接，已是各國關切的重要政策議題之一。參考第三章第一節各國經驗，例如愛沙尼亞政府與平台業者 Uber 和 Taxify 合作，駕駛可以依照其意願，透過平台將收入和稅金扣除資料傳輸給稅務機關，稅務機關則會預先填寫自僱者的所得納稅申報書以簡化駕駛的行政負擔；印尼則是開發應用程式導入強制性的意外保險計畫，該應用程式會自動扣除部分車資，作為駕駛和乘客於行車間的保險；芬蘭則已經完成立法，政府將透過與特定平台業者相連獲取數據，並預扣稅金等。

由於我國具有資通訊產業完整、網路滲透率高，與行動裝置普及率高等優勢；建議可選擇特定勞務或稅務事項，試行與平台業者對接，推動有關薪資、工時、社會保障等之試驗性協作計畫，以累積經

驗與數據，做為未來推動制度變革之重要參考。

以第四章研析成果與本章政策建議為基礎，表 5-2-1 進一步根據僱傭關係與勞動提供者身分，彙整其在零工經濟之數位勞動平台模式下面臨的勞動權益、社會保障、商業權益等議題，以及相應的勞動法制調整建議。

表 5-2-1 零工經濟之數位勞動平台模式可能衍生之勞動權益、社會保障、商業權益及勞動法制調整建議

勞務提供者參與數位勞動平台樣態	可能的僱傭關係與勞務提供者身分	勞動權益		社會保障		商業權益	
		議題	建議	議題	建議	議題	建議
高頻率/固定平台/高控制/低彈性(高從屬性)	實質應為僱傭關係/受僱者	<ul style="list-style-type: none"> 假性自僱者 過勞等職業安全風險 職災 	<ul style="list-style-type: none"> 制定僱傭/承攬關係認定行政指引(短期)；勞基法增列條款、專章或制定專法(中長期) 修訂職業安全衛生法強制要求平台業者為特定高風險勞務提供者加保傷害險、平台相關系統之設計(如 APP)應避免導致職業安全風險 要求特定高風險勞務者強制加保職災保險 支持組成職業工會 	未加入勞保	認定僱傭關係後由雇主加保	-	-
高頻率/不固定平台/低控制/高彈性(部分從屬性)	承攬或暫時僱傭關係/自僱者或無固定雇主	<ul style="list-style-type: none"> 從事多重勞務與收入變動性高 過勞等職業安全風險 職災 	<ul style="list-style-type: none"> 評估推動勞保彈性加保(例如按小時)、個人加保及針對收入變動性高之職業(如藝文工作者、運動選手等)設計特殊提撥機制 修訂職業安全衛生法強制要求平台業者為特定高風險勞務提供者加保傷害險等、平台相關系統之設計(如 APP)應避免導致職業安全風險 要求特定高風險勞務者強制加保職災保險 支持組成職業工會 	<ul style="list-style-type: none"> 職業退休金 就業保險 	<ul style="list-style-type: none"> 強化自僱者老年保障(職業退休金) 中長期可評估將自僱者納入就業保險 	拖欠款項等情事	參考日本外包法，制定平台經濟行為準則、定型化契約

表 5-2-1 零工經濟之數位勞動平台模式可能衍生之勞動權益、社會保障、商業權益及勞動法制調整建議(續)

勞務提供者參與數位勞動平台樣態	可能的僱傭關係與勞務提供者身分	勞動權益		社會保障		商業權益	
		議題	建議	議題	建議	議題	建議
偶而為之/不固定平台/低控制/高彈性(低從屬性)	承攬關係/兼職	<ul style="list-style-type: none"> • 過勞等職業安全風險 • 職災 	<ul style="list-style-type: none"> • 評估推動勞保彈性加保(例如按小時)、個人加保 • 修訂職業安全衛生法強制要求平台業者為特定高風險勞務提供者加保傷害險、平台相關系統之設計(如 APP)應避免導致職業安全風險 • 要求特定高風險勞務者強制加保職災保險 	-	-	拖欠款項等情事	參考日本外包法，制定平台經濟行為準則、定型化契約

參考文獻

【中文部分】

王素彎、高震宇、蔡金宏(2013)，自我僱用者失業保險之研究，臺北：中華經濟研究院。

公共電視，2019/08/27，業者祭獎懲、考核 外送員風險高保障少，
<https://news.pts.org.tw/article/443829>。

方格子，2018/07/03，在接案之前，設計人員應先做好的 10 個心理準備。來打一劑設計師最強強心針。(上篇)，
<https://vocus.cc/monday/5b3a3f89fd8978000159d6f8>

未來城市 Future City@天下，2019/11/01，一句負評就可能丟工作！
外送平台的評分不只是下單指標，還影響外送員與我們的行為？
<https://futurecity.cw.com.tw/article/1044>

自由時報，2017/10/30，鐵飯碗生鏽 零工經濟時代來臨，
<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1147405>。

吳元熙(2019)，9 大外送平台「僱傭」認定出爐：戶戶送過關，
foodpanda、Uber Eats 中槍，數位時代，
<https://www.bnext.com.tw/article/55298/food-delivery-courier-argument>。

辛炳隆等(2017)，臺北市服務業資訊化對女性就業之影響研究，臺北市就業服務處。

辛翠玲，2019/10/15，兩個平台食物外送員之死—當舊法規遇上新經

濟，天下雜誌獨立評論，

<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/204/article/8606>。

社團法人台灣協作暨共享經濟協會，<https://www.seataiwan.org/>。

林佳和(2015)，「勞工定義：古典還是新興問題?從保險業務員談起」，
《月旦法學雜誌》，第 245 期，17-37 頁。

李健鴻(2018)，「『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」，《台灣勞工季刊》，第 53 期，4-19 頁。

沈怡伶(2017)，美國與國際組織對新經濟領域中勞動地位與重要勞動議題之探討，科技法律透析，29 卷第 3 期。

張鑫隆(2018)，「平臺與零工經濟之勞動者保障探討-以日本為例」，《台灣勞工季刊》，第 53 期，20-27 頁。

彭素玲、陳筆、黃春長(2017)，全球供應鏈、網際網路科技發展趨勢對勞動市場影響與因應分析，勞動部勞動及職業安全衛生研究所。

勞動部(2019)，「我國推動新經濟模式與新科技發展對勞動市場的影響與因應」委託研究。

楊通軒(2017)，「個別勞工法—理論與實務」，臺北：五南。

劉念琪(2018)，平台經濟興起對我國勞動市場之可能影響與因應，勞動部勞動及職業安全衛生研究所，2018 年 5 月。

鄭津津(2017),「科技革命對勞動法的影響及回應」,科技發展與勞動法學術研討會,2017年12月15日。

鄭津津(2018),平台經濟下的勞動法新議題,第二屆中彰投苗法制論壇,台中市政府,2018年11月7日。

聯合報,2019/08/29, UberEATS 外送員 發起全台怠工爭勞權, <https://udn.com/news/story/11319/4016266>。

關鍵評論網,2019/10/31,外送員要做的不只送餐,車禍還得面對「謎樣」的保險規定, <https://www.thenewslens.com/article/126364>。

Meet 創業小聚,如何判斷接案平台案子真假?(內附接案平台的接案率比較表), <https://meethub.bnext.com.tw/如何判斷接案平台案子真假> %EF%BC%9F 內附接案平台的接案/。

【外文部分】

Browne, Ryan (2018), "Uber expands insurance coverage for drivers across Europe", CNBC, 2018/05/23

Butler, Sarah (2018), "Uber loses appeal over driver employment rights", The Guardian, 2018/12/20

Council of the European Union (1998), Directive on part-time work (97/81/EC)

Council of the European Union (1999), Directive on fixed-term work (99/70/EC)

Council of the European Union (2008), Directive on temporary agency workers (2008/104/EC)

Council of the European Union (2019), Directive on transparent and predictable working conditions (2019/1152)

Drahokoupil, Jan and Agnieszka Piasna (2019), " Work in the platform economy: Deliveroo riders in Belgium and the SMart arrangement", ETUI Working Paper

European Parliament (2019), "EU Legislation in Progress_ Ensuring more transparent and predictable working conditions"

European Parliament (2019), "Employment: MEPs to discuss plans to reinforce workers' rights", 2019/04/26

European Parliament (2019), "MEPs approve boost to workers' rights in the gig economy", 2019/04/16

European Parliament (2019), "Gig economy: EU law to improve workers' rights (infographic)", 2019/04/09

European Parliament (2017), "The Social Protection of Workers in the Platform Economy", 2017/11/11

European Parliament & Council of the European Union & European

Commission, 2017, European Pillar of Social Rights

Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Germany) (2017), "White Paper Work 4.0", 2017/03

Haberfellner, Caroline and Peter Part (ed.) (2009), "Austrian pension projections for 2007-2060", Working Paper 1/2009, Federal Ministry of Finance of Austria

Hawkins, Andrew J. (2019), "Uber drivers are freelancers, not employees, federal labor lawyer says", The Verge, 2019/05/14

ILO (2019), "Defining and regulating work relations for the future of work"

ILO (2018a), "Digital labour platforms and the future of work-Towards decent work in the online world"

ILO (2018b), "Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work"

ILO (2018c), "Organizing on-demand-Representation Voice and Collective Bargaining in the gig economy"

ILO (2017), "Strengthening social protection for the future of work"

ILO (2016), "Non-standard forms of employment: Understanding challenges, shaping prospects"

ILO (2006), "Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198)"

ILO&OECD (2018), "Promoting adequate social protection and social security coverage for all workers, including those in non-standard forms of employment", Paper presented at the 1st Meeting of the G20 Employment Working Group, 2018/02

Kari, Paul (2019), "Uber: US labor board calls drivers contractors in blow to labor rights", The Guardian, 2019/05/14

Kayali, Laura (2019), "French court: Uber and drivers tied by 'work contract'", POLITICO, 2019/04/19

Kettemann, Andreas, Francis Kramarz & Josef Zweimuller (2016), "Beyond severance pay: Labor market responses to the introduction of occupational pensions in Austria", working paper, Department of Economics, University of Zurich

Los Angeles Times, 2019/09/18, Newsom signs bill rewriting California employment law, limiting use of independent contractors, <https://www.latimes.com/california/story/2019-09-18/gavin-newsom-signs-ab5-employees-independent-contractors-california>

Mckinsey Global Institute (2016), 'Independent Work: Choice, Necessity, And The Gig Economy'

OECD (2019), "The Future of Work - OECD Employment Outlook

2019”

OECD (2018a), "Achieving inclusive growth in the face of digital transformation and the future of work", OECD report to G-20 Finance Ministers, 2018/03/19

OECD (2018b), “The Future of Social Protection- What Works for Non-standard Workers”

OECD (2017), "G20 future work and skill", Paper presented at the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group, 2017/02

Stone, Jon (2019), "EU introduces new minimum rights for 'gig economy' workers like Uber drivers and Deliveroo riders", Independent, 2019/04/17

The State of California, Assembly Bill No.5 (AB-5), Worker status: Employees and independent contractors,
https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5

Weber, Enzo (2018), Setting out for Digital Social Security, International Labour Office, Research Development Working Paper No.34

「働き方改革のベストプラティクスは労働生産性向上を実現させること」, プロシェアリング - サーキュレーション,
<https://circu.co.jp/pro-sharing/leaders-campus/article/1639/>

日本政府「働き方改革実行計画」, 首相官邸。

<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/ichiokusoukatsuyaku/hatarakikata.html>

日本「未来投資戦略 2018—「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革」，日本経済再生本部。

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf#search='%E6%9C%AA%E6%9D%A5%E6%8A%95%E8%B3%87%E6%88%A6%E7%95%A52018'

「平成 30 年情報通信白書」，日本総務省

「高齢社会白書」，2019 年，日本内閣府

「変革の時代における人材競争力強化のための 9 つの提言」，2019 年 3 月，日本経済産業省

「副業・兼業の促進に関するガイドライン」，日本厚生労働省。

<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyo/0000192844.pdf#search='%E5%89%AF%E6%A5%AD%E3%83%B%E5%85%BC%E6%A5%AD%E3%81%AE%E4%BF%83%E9%80%B2%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E3%82%AC%E3%82%A4%E3%83%89%E3%83%A9%E3%82%A4%E3%83%B3'>

附錄一 歐盟「歐洲社會權利支柱 (European Pillar of Social Rights)」

一、第一章：擁有均等機會和途徑進入勞動力市場(equal opportunities and access to the labour market)

- (一)教育、培訓和終身學習：人人有權接受優質和包容性的教育、培訓和終身學習，以維持和掌握使他們能夠充分參與社會，並成功因應勞動力市場轉型的技能。
- (二)性別平等：必須確保和促進男女在所有領域的平等待遇和機會，包括參與勞動力市場，就業條件和職涯發展；男女有權同工同酬。
- (三)平等機會：不論性別、種族或族群、宗教或信仰、殘障、年齡或性取向，每個人都有權在就業、社會保護、教育以及獲得公共商品和服務方面享有平等待遇和機會；應促進代表性不足的群體取得平等機會。
- (四)積極支持就業：人人有權獲得及時且客製化之協助，以改善其就業或自僱工作，包括求職、培訓和獲得再認證(requalification)等；人人有權在轉換職業間，轉移社會保障與培訓權益；年輕人有權在失業或離開教育體系後的 4 個月內，接受繼續教育、學徒、受訓或獲得適當的工作機會；失業人員有權獲得個人化，持續和一貫的支持；長期失業者有權在失業期間至少達 18 個月時，獲得深度的個人評估(in-depth individual assessment)。

二、第二章：公平的工作條件(fair working conditions)

- (一)安全且具適應性的就業：不論僱傭關係的類型和期限，勞務提供者都有權在工作條件、社會保障和培訓獲得公平和平等待遇；應促進就業形式朝不定期契約的方向轉型；依循相關立法和團體協約，應確保雇主有必要的靈活性，以迅速適應經濟環境的變化；應支持能確保優質工作條件的創新工作形式；應促進創業家精神與自我僱用；應促進職業流動；應防止導致不穩定工作條件的僱傭關係，包括禁止濫用非典型合約；試用期長度應合理。
- (二)工資：勞務提供者有權獲得合理的工資，以維持其有尊嚴(decent)的生活水準；應確保適當的最低工資，以在國民經濟和社會條件下，滿足勞務提供者及其家庭的需要，同時保障就業機會和尋找工作之誘因；應防止發生工作中貧困(in-work poverty)；所有工資應根據各國規定，並尊重相關社會夥伴之自主權下，以透明且可預測的方式設定。
- (三)解僱時就業條件與保護資訊：勞務提供者有權在開始僱用時以書面形式被告知其因僱傭關係(包括試用期)而產生的權利和義務；在解僱之前，勞務提供者有權被告知原因並獲得合理的通知期限；有權獲得有效和公正的爭端解決；在非正當解僱的情況下，有權得到補救，包括適當的賠償。
- (四)社會對話與勞工的參與：各國應就社會、經濟、就業和社會政策的設計和實施諮詢社會夥伴；應當鼓勵社會夥伴進行協商並簽訂團體協約，同時尊重其自主權和採取集體行動的權利；如適用，歐盟和會員國應執行社會夥伴之間達成的協

議；勞務提供者或其代表有權就與其有關的事項，特別是關於企業的轉移，重組和合併以及集體裁員，及時得到通知和諮詢；應鼓勵在提高社會夥伴社會對話能力方面給予支持。

(五)工作與生活的平衡：父母和有照料責任的人有權享有適當的假期，彈性的工作安排和獲得照顧服務的權利。男女應平等地享有特休假，以履行其照顧責任，並鼓勵平衡地使用休假制度。

(六)健康、安全且適宜的工作環境和資料保護：勞務提供者有權在工作中獲得高水平的健康和 safety 保護；有權獲得適合其專業需求的工作環境，從而使其能夠延長對勞動力市場的參與；有權在就業中保護其個人資料。

三、第三章：社會保障及融合 (social protection and inclusion)

(一)育兒和對兒童的支持：兒童有權接受可負擔的幼兒教育並享有優質的照料；有權獲得免於貧困的保護；處境不利的兒童有權採取具體措施來增加平等機會。

(二)社會保障：不論其僱傭關係的類型和期限，勞務提供者以及在可比較條件下的個體經營者，均有權獲得適當的社會保障。

(三)失業給付：失業者有權根據其貢獻和相關規定，從公共就業服務機構獲得足夠的支持，以(重新)融入勞動力市場，並享有合理期限的適當失業給付；此類福利不應構成快速重返就業的障礙；

- (四)最低收入：缺乏足夠資源者有權獲得最低限度的收入，以確保享有有尊嚴的生活，並有效地獲得維持生活之相關商品和服務；對於具有工作能力者，最低收入應與(重新)融入勞動力市場的激勵措施相結合。
- (五)老年收入和養老金：退休者有權獲得與其過去繳款相稱且足夠之收入；男女應有平等獲得養老金之機會；高齡者有權獲得可確保尊嚴生活的資源。
- (六)健康照護：人人有權及時獲得可負擔、預防性和治療性的高品質健康照護。
- (七)身心障礙者之融合：殘障者有權獲得確保其有尊嚴生活的收入支持，使其能參與勞動力市場和社會服務，以及適合其需求的工作環境。
- (八)長期照護：人人有權享受可負擔的高品質長期照護，特別是家庭照護和社區服務。
- (九)為無家可歸者提供住房和救助：應為有需要的人提供社會住房或優質住房援助；弱勢群體有權獲得適當的幫助和保護，免受強迫遷離；應為無家可歸者提供足夠的住房和服務，以促進與社會融合。
- (十)獲得基本服務：人人有權使用優質的基本服務，包括水、衛生、能源、運輸、金融服務和數位通訊；應支持提供有需要者相關服務。

附錄二 訪談紀錄

訪談紀錄 A(勞工團體)

一、訪談時間：2019 年 10 月 01 日 16:30~17:45

二、訪談人員：中華經濟研究院區域發展研究中心 楊書菲副主任/副研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 林俊甫助研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 林廉庭輔佐研究員

三、訪談摘要：

- (一)目前在台灣的制度下，自營工作者或獨立承攬人都可以某種身分，例如透過職業工會加入勞健保，因此參與社會保險的障礙不大；但卻也可能讓勞工落入自我認定為承攬關係，未來如進入法律程序可能對勞工不利。
- (二)在新四方關係(餐廳、平台、消費者、外送員)下，雇主是誰，以及雇主的法定義務如何確保是最受關注的，應避免因為錯誤分類勞動關係，例如契約為承攬、居間關係，導致勞工無法主張許多實體法上的權益。例如當外送員發生職災時，雖然透過職業工會加入勞保可獲得部分保障(通常以基本工資投保)，但勞基法 59 條雇主法定義務則仍是缺口。其次，職業安全衛生法第 6 條第 3 項第 3 款，雇主應保障員工身心不受侵害等法定義務也是缺口；另部分勞動爭議事件處理過程中，也可能因為勞工被錯誤分類為承攬關係，而發生無法受理等情事。
- (三)目前平台業者片面改變薪酬制度引起很大爭議，台灣或其他國家都有外送員因此發起罷工的案例，期待儘快有判例出來可以協助定性勞動關係。另一方面，支持勞動部訂定僱傭/承攬關係認定行政指引，也確實有迫切性，可以協助地方政府進行爭議調解，避免地方政府認定不一致的狀況。
- (四)參與平台經濟者可以分為幾種類型，第一類是不想朝九晚五的全職平台從業人員；第二類是擁有一定技能、技術又渴望自由的人，例如工程師；第三類則是找不到其他工作，由於低就業進入門檻，而參與平台經濟的勞工，例如只需要一台手機及一部機車的平台外送員。然而，這些平台從業人員看待權益的態度都不一樣，其中迫於生活需求只能從事 Uber 司機和平台外送員的勞工，通常只有在面臨職災時才會去爭

取相關權益。

- (五)如何掌握平台工作者提供勞務狀況是重要的議題，業者如果可以提供或申報薪資數據、出勤紀錄等，將可協助外送員有薪資、工時參考點，進而參與並獲得合理社會保障。以整骨師為例，每個月收入可達 8~9 萬，欲調高投保薪資，實務做法是彙整單據向國稅局申報所得，再以三個月所得來調整。另政府亦可評估，規範從事特定型態的平台勞務，必須登記、取得許可證等，例如車輛登記為營業用車、取得經營貨物運輸許可來進行管理。
- (六)國內外有以合作社模式解決平台勞動關係的案例，例如清潔服務者合作社，合作社與社員之間並沒有僱傭關係，但集體商議後自勞務薪酬中提撥定額繳交勞保、勞退。
- (七)職業災害方面，完全讓外送員自行承擔風險是不公平的，建議將平台業者必須負起的責任、義務明確化，並以勞基法 59 條相同強度的責任為目標。目前要求平台業者替外送員投保意外險，雖然已有部分保障，仍與勞基法 59 條雇主責任有落差。
- (八)平台外送員的各式保險，應由平台為要保人，以確保為平台工作的所有人，在發生意外時皆可獲得保障；且如外送員發生意外案例增多，由於經驗費率，後續年度平台必須負擔較高保費，平台將有壓力改善職業安全。至於課以平台業者一定稅收，用以保障平台工作者職業安全，屬於指定用途稅概念，但實際上可行性不高。
- (九)外送服務也牽涉食安問題，例如越來越多的無實體店面餐廳(幽靈餐廳)請外送平台送餐，但新四方關係下的責任仍待釐清。另由於平台經濟牽涉勞動、交通運輸、食安等領域，如要短時間釐清僱傭關係可能不容易，或許可以從相對較容易解決的領域，例如食安先切入，要求平台業者負擔部分責任，再逐步納入其他領域，也有助於將不明確的勞動關係定性。

訪談紀錄 B(勞工團體)

一、訪談時間：2019 年 10 月 14 日 16:00~17:15

二、訪談人員：中華經濟研究院區域發展研究中心 林俊甫助研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 林廉庭輔佐研究員

三、訪談摘要：

- (一) 關於近日外送員執行勤務身亡的事件，針對外送員開發新的商業保險商品應該不困難，因為目前市面上已有食品運送、食品銷售、貨物運送等相關險種，類似團體意外險概念。現階段的困難處應該是在於，如何組合保險商品(包括強制險、第三人責任險等)以及由誰繳納保費的問題，因為其中牽涉雙方財損、人身安全、乘載的貨品。在某些國家，Uber Eats 外送員只要上線，就啟動意外險保障；日本 Uber Eats 也因職災頻傳，加上今年 10 月份有勞工組成工會並要求談判協商，主動搶先表示將為外送員提供最高額度一千萬日幣之保險。另一爭論點為，在臺灣 Uber Eats 登記為資訊服務業，另外與貨運公司簽約，外送員也是與貨運公司簽約，Uber Eats 是否願意負擔外送員保險費用仍有爭論。
- (二) 今年初已發生過外送員車禍死亡事件，但執行業務的外送員與外送平台上登錄者的身分不同，亦即實際實行業務的外送員為代班者，此顯示平台業者控管程度低，但也表示將產生出險認定上的困難。核心問題還是在於平台業者應付出多少成本為外送員投保；若以勞動法角度來看，可根據「誰獲得最大利潤(平台業者)」，以及「誰最不能承擔風險(外送員)」的方式，推論出應負保險責任的一方。
- (三) 值得探討的是，平台業者獲利與平台工作者自行承擔的風險之間是否成比例。與計程車司機相較，外送員受指揮監督強度、自由度、風險承擔度、收入/實際利潤比例(平台抽成)不同，也導致外界關切勞動價值與平台業者獲利之間不夠透明化，甚至是剝削問題。
- (四) 有關政府強制要求平台業者為外送員投保傷害險，目前台灣仍沒有相關法律規範。但比較特別的是營造工程業，目前在勞基法與職業安全法，若承攬或再承攬工人遭受職業傷害時，最上包的廠商須負連帶責任，因此營造/建設/工程公司通常都會投保較高額的業類保險，以確保職災發生時至少能先有保險理賠。對於平台經濟，若法律也有類似或是相同的規範，未來將也會帶動保險公司開發出針對

平台外送員的險種，目前據悉台北市已經制定「臺北市外送平台業者管理自治條例」(草案)並送交議會審議中，強制外送平台業者為外送員投保意外險，內容據悉包含因意外傷害致失能或死亡之保險不得低於 200 萬元，意外傷害之醫療險，實支實付者不得低於 3 萬元，或日額支付者，不得低於每日 1 千元，讓外送員外送安全獲得保障，並要求業者與外送員簽定契約後 24 小時內完成。然而，目前平台業者一般登記為資訊服務業，宣稱僅提供媒合，是不是事業單位仍是個問題。

- (五) 外送員執行任務時身亡的事件，公路總局仍認為應按照公路法及相關運輸規定，但經濟部、交通部、勞動部、衛福部之間仍沒有達成共識，應由哪一事業主管機關進行處理。若平台業者屬於一般食品運輸業者，不僅需要於衛福部登錄、業者也需要負設備等相關責任。
- (六) 依照現行制度，不論工作型態，臺灣勞工只有在有僱傭關係下才可享受完整的社會安全網保障。未來可思考是否有可能，勞工的退休金、勞保、健保，不一定要受僱才能獲得這些社會保障。其次，平台經濟在可勾稽的情況下，是否能根據從屬性高低，要求平台業者依比例提供一定程度的社會保障，而不是全有全無，是臺灣未來必須要面對的課題。
- (七) 針對僱傭關係認定，過去南山人壽業務員僱傭關係曾有申請釋憲的案例，結果仍為個案認定。壽險公會因此提出僱傭/承攬關係檢視表，雖然業者可能因此了解如何規避僱傭關係，但至少可以協助業者、從業人員了解界線為何。
- (八) 如設立『類僱傭』、『類勞工』等新的勞動類型，必須留意可能對於現行受僱勞工造成影響，必須有完整的勾稽、查核機制，以避免雇主刻意將正職者轉為新勞動類型。其實平台工作與傳統的按件計酬、部分工時等勞動型態十分類似，並非新問題，只是平台經濟讓許多問題更為凸顯。
- (九) 目前外送員雖然可以透過加入職業工會加保勞保，但不願意加入的原因包括，會費、保費與兼職收入不成比例；或是正職保障已接近門檻，增加投保並不會增加保障等。未來職災保險法單獨立法(已有草案)，將有助於勞動者單獨加保職災保險，但反彈力量主要來自職業工會。日本方面，則有「職災保險特別加入制度」，勞動者可以單獨且個人直接加保職災保險，可供我國參考。
- (十) 現在較迫切的是，對於兩個勞工族群，第一是年輕勞工，不清楚勞

動權益及所需承擔的風險；第二是中高齡或是弱勢勞工，其議價程度比較低，也無法爭取較好的工作條件，而這兩個族群是勞動法上最需要受到保護，但也是最沒有被保護的族群。其次，這群勞工短期收入或許高，但如果長期沒有人力資本投入的機會，對於勞工未來職涯發展，以及台灣勞動力素質及整體勞動力市場的提升，並不是好事。

- (十一)臺灣主要有三種工會類型：企業工會、產業工會、職業工會，外送員以加入職業工會，或成立新的職業工會較具可能性。事實上，食品零售業及食品銷售業職業工會目前都積極招募外送員加入成為會員。外送員如要發起成立職業工會，現行法律規定，每一縣市只能有一個職業工會，因此桃園外送員無法加入臺北的職業工會，必須等到桃園成立職業工會。其次，成立工會與取得辦理勞健保資格，都有相關規範和程序，則是成立職業工會的行政成本。要使這類型勞工願意加入、方便加入勞工保險，『職災保險單獨立法』必須儘速完成。
- (十二)勞保老年給付為即收即付、代間移轉概念，因此須留意如果越來越多的勞工因為從事零工經濟，無意願或無能力或無管道加入勞保，勞工保險在當期繳付保費者變少而屆齡請領者及年資增加的情況下，勞保財務問題將會更快速惡化。
- (十三)日本自 2019 年 4 月起實施之『勞動方式改革』方案，主要就是在因應日本整體勞動力不足以及勞動者就業安定問題。其中在派遣勞動方面，日本自 1986 年實施『勞動者派遣法』後，先是採嚴格管制，1991 年為處理泡沫經濟後之經濟不景氣與終身雇用制瓦解，法規逐步大幅鬆綁，採取原則全面開放；再到 2008 年因派遣勞工人數達到高峰，派遣勞工薪資低廉，又無法加入社會保險，更因為沒有僱用保險、無法領取失業給付，甚至出現『派遣村』現象，法規再度朝向強化規範，自 2015 年更透過〈雇用安定措施〉進一步保障派遣員工權益。根據新法，在派遣期間終了後，派遣機構有義務要求要派機構「直接雇用」該派遣員工，若不獲要派機構錄取，派遣業者有義務替派遣員工介紹新的公司，或者直接與派遣員工簽訂不定期的雇用契約，藉由課予派遣業者各種法律義務的方式，達到派遣員工雇用安定性的目的。
- (十四)臺灣方面，目前僅有規範不得假派遣、真僱用，但如何定義是一大議題。例如曾發生某醫院將負責傳送院內病歷/病床/檢體等工作，以

勞務承攬方式定期招標，每次得標的人力派遣廠商雖然不同，但實際工作者都是同一批人，造成這批工作者實際上應由醫院直接雇用而享有年資及待遇提升的機會，在每次名目雇主轉換時就被歸零。後來經工會爭取之後，才改為接手之派遣業者必須接續傳送員的年資。同樣的情況如果是在外送平台，如果長期需要固定一群外送員提供核心服務，應該轉為正式僱傭關係。

(十五) 支持經濟部、稅務單位跨部會合作，以掌握外送員究竟多少收入來自於平台，並作為規劃社會保障措施之根據。

訪談紀錄 C(勞工團體)

一、訪談時間：2019 年 10 月 14 日 14:00~15:30

二、訪談人員：中華經濟研究院區域發展研究中心 林俊甫助研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 林廉庭輔佐研究員

三、訪談摘要：

- (一) 部分藝術創作者，例如視覺設計會長期(一年以上)與特定藝術家或是公司合作，每個月可獲得約三萬元的收入，已達到正常工時的薪資水準，但卻沒有任何勞、健保。表演藝術方面，大型劇團以前是正式聘請團員(不定期契約)，但近年來的趨勢是正式團員減少，轉為每年定期約聘，甚至是專案(by case)的合作形式；小型劇團與表演藝術者之間則是根據演出項目簽訂承攬契約。
- (二) 事實上，藝術創作者普遍不太了解僱傭關係與承攬關係之間的差異，也沒有認知休假等各項權益並沒有比照勞基法。因此工會正在推動合約範本，即便是接案承攬，還是可以把希望休息的時間等權益納入合約中。很多劇團欠缺法律資源，工會提供的合約範本成為很好的參考依據。
- (三) 對於部分藝術創作者來說，不想完全受制於甲方(勞務需求者)，而是想擁有彈性的工時、工作環境等，完成指定交付任務即可，而不需處理其他額外雜務。因此在某些情況下，甲方顧及在僱傭關係下，將會大幅降低乙方的工作意願，而選擇雙方為承攬關係，並非刻意要迴避僱傭關係。類似的狀況也出現藝術家聘請工讀生進行半年、一年，甚至更長時間的合作，很多的互動是師徒制關係，並非可以明確認定其工時、工作內容的僱傭關係。
- (四) 藝術創作者在著作所有權方面，經常面臨合約上要求所有權人後續不得行使著作人格權，建議應改為如應用於其他目的時，應先告知著作所有權人。其他權益問題方面，藝術家遭拖欠款時，個人可至法院申請支付命令，並附上相當的證據(例如合約)及繳納裁判費，取得賠償。實務上，藝術創作者希望合約的條款，是以「交付」作品後取得款項，而非類似工程須經「驗收」完成後取得款項，以避免因無明確評審標準被惡意刁難；惟合約仍須由雙方議定，藝術家仍經常處於弱勢。此部分日本外包法規完整，例如規範藝術創作案件延遲支付的扣款百分比等，值得我國參考。

- (五) 社會保障方面，藝術創作者比較迫切的是傷害險，例如需要爬到高處、搬運重機具等，都使其處於高風險的工作環境中；其次則是長期工作造成的職業傷害，例如畫家需要長時間手持畫筆、版畫家長時間吸入有害氣體等，不能直接適用一般職業安全防護要求，可能對創作造成影響。但目前藝術創作者的職業病認定十分困難，需到醫院進行模擬創作實際狀況，不能直接用一般勞工職業病認定指引，只能個案認定。相對而言，藝術創作者對於老年給付或退休金則較不迫切，因為藝術創作者生活即工作，並沒有明確的上下班或退休時間。
- (六) 藝術創作者的勞保水準方面，藝術創作者若無任何工作經驗，將以基本薪資進行投保。若要提高投保薪資，須提供近三個月工作合約、薪資入帳證明、勞務報酬單進行申請。如果沒有工作合約，就需要提供前一年度報稅證明，統計 9A 類所得(執行業務所得)，計算平均月薪資。另職業工會被保險人可免檢附所得證明，每年在 15% 的範圍內，向勞保局申請調高月投保薪資。實務上，藝術創作者多自行購買商業保險加強保障，也期望勞保制度可以考量藝術創作者收入不穩定的特性，提供加保程序、文件等更多彈性。
- (七) 目前社會保障制度中，僅勞退屬於個人帳戶制，其他皆為代間移轉概念。藝術創作者如透過職業工會加保勞保，退休時可有老年給付(月退或一次領)，但無勞退。以藝術創作者為例，如以最低薪資投保，65 歲從勞保老年給付和國民年金可獲得的退休金，每月約 14,000 元。
- (八) 針對藝術家保險，考量人口基數可能不足支持，建議仍維持在勞保體制內，但藝術創作者勞保保費的自付比例由 60% 降為 20%(比照受僱者)，差額由政府補助。此亦有相關法源，文化藝術獎助條例中規定，文化主管機關有責任保障藝術工作者勞動權益，包括保險。

訪談紀錄 D(學者專家)

一、訪談時間：2019年10月21日15:00~16:30

二、訪談人員：中華經濟研究院區域發展研究中心 林俊甫助研究員

三、訪談摘要：

- (一)平台經濟是AI、區塊鏈等新興科技發展下的新經濟型態，若要將平台經濟類型套入勞基法或民法，會相當困難，因為在法律制定之時並沒有平台經濟，而立法者當時也無法想像未來出現新經濟型態。因此，將平台工作歸屬於第三類是必然的，至於第三類要透過現行法修法，還是制定專法，一時之間仍無法有定論，畢竟平台工作所涉及的問題很多。而且平台經濟、零工經濟，不只有一個態樣，若要制訂立專法，以政府立法的速度，可能趕不上時代的變化，可能不是很有效率的做法。
- (二)進行勞基法部分內容的修正，或許是比較可行的做法，訂定專法可能緩不濟急。目前平台經濟所產生的問題，主要在於是否是勞僱關係。若是勞僱關係，當然就適用勞基法，但是適用勞基法又會產生許多不合理的地方；若是適用民法的承攬關係，對勞動者來說又會毫無保障，所以只能在中間找到一個平衡點。但修法必須是很細緻的，必須考量在勞基法的規定中，哪一些權益是平台經濟勞動者應該享有的，例如職災補償。因為平台經濟勞動者實質上是在提供勞務，確實也幫平台業者賺到錢，如果平台業者不負任何職災責任是不合理的，這部分可以透過商業保險的方式處理。建議整理最需要補強的保障項目例如職災相關內容，納入勞基法。
- (三)現行制度已提供平台外送員社會保障，例如可透過職業工作加入勞保，就如同無固定雇主者加入職業工會，然後透過職業工會加入勞健保，並取得最基本的保障，包含老年給付、職災補償等；而勞工退休金的部分，可以個人帳戶制的方式自由提撥。但如果是休假、產假等權益，在非傳統僱傭關係下，不應全面要求平台業者提供。
- (四)有關要求平台業者替外送員投保傷害險，應修法、立法使之具有法律效力，如僅是行政機關要求將不具強制力。
- (五)關於開放個人身分加保勞保，現行制度為透過職業工會加保，以目前平台外送員數量眾多而言，應不難組成工會。其次，個人加保是否可能使目前繳納國民年金者轉為加保勞保，影響到目前制度的運作；以及增加政府補助財務壓力等也需考量。

- (六) 針對特定職業，由政府提供勞保補助必須考量公平性，除非該職業確實需要政府協助，否則由一般上班族繳稅支持特定職業工作者保險費用，將有失公平性。
- (七) 針對歐盟擴大勞動者定義範疇是否適用於臺灣，必須考量國情差異。歐洲國家稅率普遍較高，得以支持其社會保障網絡；但臺灣如要加稅，民眾可能無法接受，因此必須考量擴大社會保障之財務來源。
- (八) 平台經濟已是全球趨勢，對於實體經濟的衝擊十分顯著。年輕世代對自由、彈性的工作接受度高，如果收入又比一般上班族高，對於年輕人吸引力很大。但如果將平台業者與外送員關係全數認定為僱傭關係，可能會使平台業者難以繼續營運，或是以別的形式繼續營運，未能根本解決問題，也不利於新經濟型態發展，應該從整體角度制定因應策略。
- (九) 當務之急應該進行全國普查，了解臺灣目前有多少平台經濟活動，將其類型化，了解每個類型的勞動問題，再檢視現行制度是否有所不足及進行修法。另如要進行修法，應該是同步考量所有相關法律，而不是單項修正。
- (十) 未來只要是有 SOP 的事情，都可以由機器人來做，因此失業的人要去哪裡；如果勞動者無法訓練成人機協作的狀態，將會產生永久性失業的問題，甚至進而引發社會問題，成為社會沉重的負擔。如何因應平台經濟與新科技興起、傳統就業型態人口減少與可能的失業問題，將日益迫切。

訪談紀錄 E(學者專家)

一、訪談時間：2019 年 11 月 05 日 12:45~15:30

二、訪談人員：中華經濟研究院區域發展研究中心 林俊甫助研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 林廉庭輔佐研究員

三、訪談摘要：

- (一) 根據歐盟執委會社會事務與就業委員會發布報告，歐盟各國零工經濟工作者占總就業者的平均比重為 14%，其中最高比例的是義大利達 21%、最低的是西班牙為 6-7%。西班牙最低的原因是，平台業者例如 Uber 受到當地計程車業者抗議，由政府下達禁令。
- (二) 解決僱傭/承攬關係認定的途徑可以蓋略分為四種，第一為在僱傭/承攬中間增加新的勞動關係分類，目前歐美國家中，僅有德國、西班牙、義大利、加拿大具有中間類型勞動關係。若符合法定標準，勞工可獲得比僱傭關係少一點、比承攬關係多一點的社會保障。而制定中間類型勞動關係的好處是能降低模糊性。但當初這些國家會制定中間類型，顯然不是為了因應新型態之平台經濟的興起，而是為了解決當時勞動關係的模糊地帶。其中德國、西班牙、加拿大都是以經濟從屬性作為主要認定標準，例如勞工每月總收入來自同一事業單位且超過一定法定標準，將被認定具有經濟從屬性；其次，尚有其他次要認定標準，例如社會保護必要性原則。
- (三) 儘管這四個國家都具有中間類型勞動關係，但作法卻不盡相同、勞動者受保護的程度也都不同。在德國，勞動者若符合收入來自同一事業單位比重超過五成和社會保護必要性的標準，將被判定為類似勞工，並享有 5 個勞動法律的保護，包括團體協約法(類似勞工可以加入事業單位的工會與雇主簽訂團體協議)；休假法(類似我國勞基法的休假規定)、勞動法院法(類似我國勞動事件法，勞工享有訴訟程序上的保護)、解僱保護法(提供解僱保護)等。在西班牙，2007 年制定自營作業法，分為「一般自營作業者」及「經濟依賴型自營作業者」。對於經濟依賴型自營作業者的主要認定標準為收入來自同一事業單位比重超過 75%；次要認定標準則包含，自營作業者是否獨立完成任務或有分包、是否受到指揮及控制等。而被認定為經濟依賴型自營作業者可以加入同工作性質的職業工會或團體，以與事業單位協商，稱為專業協議。在加拿大，收入來自同一事業單位比

重如達 85%，將被認定為「依賴性承攬勞動者」，但獲得保障相對德國少，只有解僱保護。義大利則是定義為持續合作協作者 (collaborator)，如果持續時間長，就可以獲得勞動程序訴訟保護，但實施後出現雇主套利現象，刻意將勞動關係轉為協作者，之後義大利政府再次修改制度。

- (四) 上述這些國家在具有中間勞動關係的分類之下，雖然可以減少模糊地帶，但面對零工經濟時，仍產生爭議或是面臨實務上新挑戰。例如平台經濟屬於一次性的交易，並且工作者的收入可能來自於多個事業單位，將產生認定上的麻煩。另一個問題則是所得認定問題，例如在臺灣目前部分平台註冊在海外，給付外送員薪資是屬境外所得；部分平台則是屬執行業務所得或是工資，因此政府機關難以調查及統計勞工所得。
- (五) 第二種解決途徑是訂定專法，例如美國加州制定 AB5 專法。2012 年加州首件 Uber 案例，由加州勞動關係委員會協助法官認定僱傭或是承攬關係，最終透過 13 項檢驗標準，認定 Uber 與司機之間屬於僱傭關係。再經過其他案例後與議員提案後，2019 年 9 月 18 日加州州長簽屬「勞動者身分：員工與承攬者法」，以判定僱傭或是承攬關係，明(2020)年一月生效。但法制化後，引發傳統進行承攬的業者不滿，例如營造業。而在此法通過前，美國加州本來就有綜合失業保險法、休假法、最低工資法等法令，制定認定勞動關係之指引及檢核表。專法通過後，加州目前正在修正指引及檢核表，以符合現階段平台經濟的發展。
- (六) 如以臺灣的狀況而言，勞動法令對各個勞動關係類型，尤其是僱傭、承攬關係，目前並沒有明確的從屬性認定標準，多年來依靠的是判例加上勞動部的解釋，所累積形成的一套概念體系。如制定僱傭/承攬認定行政指引，將有助於地方政府勞工局第一線承辦人員能有基本的判斷原則，不至於出現因為屬承攬契約，而不受理平台外送員勞資申訴事件的問題，也可以引導社會正確認知僱傭/承攬關係。不過僱傭/承攬認定行政指引僅對於行政人員有約束力，中長期還是需要推動法制化，以利各方遵守。因此，臺灣首要可以先制定行政指引(執法強度最低)；進一步於勞基法內新增條款，作為制定認定基準之法源；再朝制定專法(執法強度最高)的方向發展，但需要社會多一些討論。
- (七) 第三種解決途徑是維持現狀，臺灣與大部分國家相同，使用個案的

方式認定僱傭關係。好處是法官根據個案情形與勞動法的精神判定，透過累積案例，自然而然擴大勞動相關法律的適用範圍；缺點是需要很長的時間才能將法律適用範圍擴大到符合社會現況。而且在這期間，平台業者可能會往法律的灰色地帶發展，也可能會因輿論造成平台業者與勞務提供者之間的對立。例如某清潔勞務平台清潔員的申訴事件，勞檢後認定為假承攬、真僱傭；該平台提起訴願，被駁回後，向臺北市及新北市就業服務處成功申請為就業服務機構，並進而與勞務提供者改簽屬居間契約。此顯示我國不同機構不同調的情況，使平台業者能以不同形式繼續經營，也讓勞工於高風險環境中繼續提供勞務。考量市場競爭激烈程度會影響平台和外送員的勞動關係，也會影響業者突發意外事件之處理方式，因此建立僱傭/承攬關係認定標準仍有其迫切性。

- (八) 第四種解決途徑則是提供基本勞動保護，讓雇主、平台業者負起勞工職業安全、職災的基本義務。例如澳洲昆士蘭省制定了勞務聘用執照條例(Labor Hire License Act)，勞務服務業者(包括平台)須於政府機構登記並提供相關資料，包含勞務提供者的資料，包括交通方式、食宿、報酬收入等；同時，政府單位會派人至平台公司訪查，屬實再發給營業執照。此種途徑在臺灣是否可行，還需要更多的討論。
- (九) 目前政府鼓勵外送員加入現有的職業工會，或是輔導成立新職業工會，但須留意現有部分職業工會根本與外送工作無關，若外送員加入，未來可能因為工作性質不同無法獲得給付。其次，輔導成立新職業工會方面，外送員是否有能力管理可能是個問題；若職業工會發起者只以營利為目的，未來若因管理不善、欠繳保費，勞工可能也無法透過工會取得相關權益。
- (十) 根據我國目前的勞工保險制度，平台經濟工作的時間、地點皆不固定、每位勞工工作時間的長短也不同，若工時短的平台經濟工作者(工時換算薪資不到 11,000 元)現在要加保，卻只能用 11,000 元最低投保標準，對這些雇主、勞工來說不合理。此為兩種原則之競合，一是根據 ILO「比例平等原則」，部分工時工作者的勞動條件、待遇應與受僱勞工呈比例關係，保費也是按工時比例計算；二是行政部門主張應遵循「最低保障原則」，不論工時長短，應都享有最低保障。其他考量因素包括勞保投保年資也應改為比例計算，但勞動團體必會抗拒；工時紀錄數據量過大，難以作業。

- (十一) 職災保險方面，目前是附掛在勞工保險之下，但員工數五人以下的雇主可以不替勞工投保勞保，導致社會保障議題，也是職災保險法單獨立法之背景。職災保險使用經驗費率/實際費率而非固定費率，根據每個行業上個年度的職災發生率，目的是讓高職災發生率的雇主負起責任；其次，依照職災保險法草案，提供個人加保途徑，將有助於處理新經濟下的勞動問題，特別是承攬、居間關係。建議應及早將職業安全法單獨立法，若單獨立法，特殊類型工作者便可個人自行加入保險，獲得職災保障。保費方面，理論上政府會提供職災保險部分補助，個人加保的勞工，其負擔會較低一點。而未來加保的途徑，可透過便利超商的 ibon 加保，對於勞工來說是非常便利的方式；但退保可能需要一些審核程序，確認已繳費。
- (十二) 平台工作者退休金方面，德國目前傾向以個人勞務帳戶的方式發展，讓沒有辦法加入一般保險體系之自僱者能攜帶該帳戶至不同雇主，以獲得退休金，但是資金的來源將會是一個問題。若要制定個人勞務帳戶，以外送員來說，可能需要從每筆外送收入中提撥一小部分至該帳戶累積，並由政府提供部分補助。
- (十三) 關於就業保險法納入自僱者方面，北歐國家、德國、加拿大(僅限漁民)、韓國，是少數將自僱者納入就業保險的國家，此問題首先應思考如何認定有就業事實，例如丹麥是透過營業登記管制。但臺灣地下經濟龐大，例如流動攤販，沒有固定營業場所，進而難以管制，而且攤販可能也不會願意登記成營利事業單位，因為會涉及繳稅的問題。其次，自僱者的失業身分也很難認定，沒有雇主便無法提出離職證明。其他國家用營業場所倒閉、破產，或是停止營業達一定長度時間，進而具備申請給付資格，但多長時間、如何舉證、如何認定都是問題；韓國做法是會同各單位共同認定。另一方面，就業保險法也需要調整，從受僱者擴大涵蓋包括自僱者。

訪談紀錄 F(學者專家)

一、訪談時間：2019 年 11 月 07 日 16:30~17:30

二、訪談人員：中華經濟研究院區域發展研究中心 林俊甫助研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 楊書菲副主任/副研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 林廉庭輔佐研究員

三、訪談摘要：

- (一) 若要以定型化契約方式，納入平台外送員之基本勞動權益保障，就權益保障本身而言沒有問題；但必須留意此是將外送員定位為消費契約、商業法上的當事人，而非勞動法上的當事人。其次，定型化契約下，外送員將是受目的事業主管機關管理的業者，與平台、消費者、餐廳之間的關係，將涉及消費者保護法、公平交易法、目的事業主管機關眾多法規(例如需營業登記)、營業稅法如何適用，還需要進一步探討，可能在強化保障的同時，亦對外送員形成更多的管制。
- (二) 目前職業安全衛生法規，事業單位須對承攬人在工作場所職業安全負擔連帶責任，但不適用於平台外送員。因為外送員沒有固定工作場所，而是在道路提供勞務(勞動場所)，如果將連帶責任範圍從工作場所延伸到勞動場所，事業單位要負的責任過大。但平台業者的獎金制度設計，造成外送員必須搶單，因涉及職業安全衛生，可以納入職業安全衛生法。
- (三) 工會方面，必須留意團體協商還是必須建立在勞動契約之上，因此仍需解決僱傭關係，找到雇主才能進一步處理相關問題。但目前平台外送員在人格、組織、經濟等三種標準之下，仍有從屬性爭議，例如可選擇接單與否將使人格從屬性較低。
- (四) 關於勞動關係新增分類，國際勞工組織比較保留，德國與奧地利則是有類僱用制度，有的國家甚至有 4-5 種分類，可以讓灰色地帶少一些。新增分類確實可以解決一些問題，但可能會產生雇主將既有正職人員刻意歸屬到類勞工的情況，以降低人事成本，而政府將難以把關。
- (五) 僱傭關係認定方面，建議可以增加「技術從屬/依賴」面向。平台外送員看似擁有獨立生產工具例如摩托車、手機，但平台經濟生產力、Knowhow 其實來自平台業者所開發的 APP；摩托車及手機只是輔助工具。不同平台 APP 互相競爭，工作者必須使用該平台 APP。技術

從屬性可以視為經濟從屬性的延伸，未來結合 AI、雲端技術，虛擬辦公室等工作型態都可視為是此概念，但技術從屬性仍只能處理人與機器、實體空間的問題，人與人的問題無法解決。

- (六) 社會保障方面，目前臺灣是提撥制、稅收制皆有，例如一般僱用者勞保由政府補助 10%、自營作業者勞保由政府補助 40%、收不抵支也是由政府承擔最後責任。而收不抵支的情況下，若保費無法提高，那就是提高稅收。目前美國是用社會安全稅制度、中國大陸也是由稅務機關徵收社保費，主要目的都是為了確保政府能收到保費。臺灣方面，相對其他國家，目前保費提撥實收率相當高，因此問題不大。臺灣保費實收率高的原因，應該與政府、雇主、勞工 7:2:1 的架構妥適有關，但可以考慮加強對小型或微型公司的支持，擴大保險覆蓋率。
- (七) 針對平台工作者另設保險類別，比較沒有這個必要，反而是針對藝文工作者、職業棒球員等職業生涯波動大的勞工，才需要特別考量。或許可以在收入較多時提撥多一點，讓勞工為未來退休或是失業做準備。
- (八) 勞保個人帳戶制是長久之計，但我國退休金計算公式中的平均月投保薪資，是按照退休前 60 個月的薪資計算，而無法計算兼職工時，將會面臨退休金計算的問題。其次，也許可以為部分工時者新增新的保險制度，以天為單位計算保費，但技術上可能會很困難。
- (九) 奧地利目前在給付退休金時會考慮通貨膨脹、投保薪資分級變更問題，平衡對勞工不利的影響。但臺灣若要套用奧地利的做法可能較不可行，因為民眾對於通貨膨脹率的信任度不高、投保薪資未來的變動無法預測，以及新舊制度的銜接等問題都需要考量。
- (十) 若增修就業服務法，可使平台業者成為勞動法的當事人(就業服務機構)，讓僱傭、承攬關係變簡單。目前就業服務法規範下的就服機構只有民間仲介機構，不可成立勞動契約(可協助他人成立)。目前平台提供許多工作資訊、媒合工作機會，也具有就業服務功能。未來或許可以將平台業者納入就服機構，同時允許成立勞動契約，讓外送平台轉變成就業服務加人力派遣功能，成為人力調節機制。
- (十一) 平台經濟下的勞動者是組合(portfolio)的型態，不是所有平台勞務提供者皆是受僱者身分；但我國勞基法的設計適用一般長期僱傭關係下的勞工，缺少考量暫時性、無一定雇主勞工，僅有勞保條例有此概念，未來可思考調整。

訪談紀錄 H(學者專家)

一、訪談時間：2019 年 11 月 14 日 10:30~11:30

二、訪談人員：中華經濟研究院區域發展研究中心 林俊甫助研究員

三、訪談摘要：

- (一) 針對平台工作者如外送員僱傭關係問題，應積極加以認定，如不屬於僱傭關係者，以定型化勞務契約強化平台工作者勞動權益應屬可行。雖然定型化勞務契約只是參考範例，但大型平台在社會輿論下應會遵循，也可以說是一種解套的方式；至於定型化勞務契約可能涉及的所屬事業主管機關權限問題，以目前的社會氛圍而言，跨部會進行協調應該不會有問題。
- (二) 進行職業安全衛生法修法，將外送過程的勞動場域也納入保障應屬可行，也會較目前的食品外送作業安全指引位階更高，更具有強制性。至於是否針對食物外送或是所有型態的外送服務，法規可以再設計。其次，另有學者建議職業安全衛生法或可規範平台業者 APP 內容設計，不得有導致搶單等職業安全風險。
- (三) 關於外送員組成職業工會，雖然有利於形成集體議價能力，卻須留意可能衍生新的法律問題，例如在沒有僱傭關係下，外送員是否可能因為聯合行為、壟斷等導致違反公平交易法。其次，如果不具有僱傭關係，職業工會將無法進行團體協商，但建議不需要以此框架思考，而是回歸組成工會欲達成的目的為何，或許也可透過其他途徑例如定型化契約等達成目的。
- (四) 部分國家增加類僱用分類，或是美國加州雖然訂立僱傭/承攬關係認定專法，都面臨許多問題。考量整個平台經濟尚在發展中，臺灣也才剛開始，或許現階段先制定僱傭/承攬關係認定指引，待累積判例後，再進一步考慮修法或訂定專法。
- (五) 關於勞工社會保障措施，一是針對中低收入戶，由政府補助或代繳保費，仍勞工仍參加社會保險，這部分我國已經有制度；二是政府提供社會救助。如平台工作者確實為中低收入戶，即可循現有機制。其次，考量公平性，不贊成補助職業別工作者，或是另外建立職業別社會安全網。至於平台工作者老年給付可以由勞保或是國民年金支持；就業保險則因為難以認定平台工作者就業、失業狀態，仍待評估。
- (六) 針對勞保加保行政程序，目前必須由事業單位或團體進行加保，因

應彈性化工作趨勢，建議推動個人加保；特別是結合資通訊科技，以手機或便利超商即時加保應不是問題。保費負擔方面，現行制度係依照投保薪資分級表投保，但經常高於工作者薪資收入，不符合實際情形。因此建議按照實際工時，改以小時彈性加保，並應用資通訊科技，將工時改以個人為歸戶。針對上述議題，主管機關關切的是如果保費按照工時計算，年資也必須如此計算，配套措施仍待整體規劃。

- (七) 勞保老年年金給付方面，考量勞工可能在退休前刻意將投保薪資拉高，目前平均投保薪資是採計退休前 60 個月最高的月投保薪資平均計算，未來將逐年延長至 180 個月。建議勞保老年年金給付應該與投保期間相連結，例如部分國家是計算加入保險全程時間。
- (八) 目前工時以企業為歸戶，如改以個人為歸戶，可以避免全職員工在不同企業加班所導致的過勞問題。另一公司也可以透過工時紀錄，決定是否讓勞工加班。對於平台工作者，目前如有多個兼職，透過個職業工會加保勞保，但也僅有一份給付，個人歸戶即可將工時累計，使保障符合勞務提供狀況。其次，以個人為歸戶後，企業或許也不需要再保存工時紀錄。
- (九) 職災保險強制個人加保有其難度，或許可以要求平台業者，只有加保者才能上線接單，但未參與平台的勞務承攬者則不容易約束。或許職災保險法可規範一般自營作業者可以自願加保，特定職業者須強制加保，但須考量可行性。另外也可考慮透過職災保險法或定型化契約，要求平台業者支付保費或部分保費。
- (十) 職災保險一般只保障工作場域以及上下班交通路程，但如是勞動場域則不理賠，勞動部後來有函釋將貨物運輸業的運送過程納入，但外送員加保職災保險，其保障範圍是否涵蓋其勞動場域仍待確認。
- (十一) 勞務成果的認定是承攬關係最常出現的爭議，例如勞務需求者最後不接受勞務成果，不給付酬勞。但平台或許可以承諾分攤部分風險、增加基本保障等；但也須留意這些措施，可能之後被認定為僱傭關係，如此平台可能減少保障，反而對工作者不利。
- (十二) 即便平台業者依據就業服務法，取得就業服務機構身分，可進行人力仲介、媒合，並不會影響僱傭/承攬關係認定，如有假居間、真承攬情事，仍無法逃避責任。其次，平台業者如取得就業服務機構身分，就可根據就業服務法裁罰，即再增加一項法律規範。

訪談紀錄 I(平台業者)

一、訪談時間：2019 年 12 月 25 日 10:20~11:50

二、訪談人員：中華經濟研究院區域發展研究中心 林俊甫助研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 楊書菲副主任/副研究員

中華經濟研究院區域發展研究中心 林廉庭輔佐研究員

三、訪談摘要：

- (一)自營運至今，受訪業者觀察到臺灣社會對彈性工作的需求越來越高，外送平台確實提供給例如家人需長期照顧、轉職待業期間等勞工獲得工作與收入的機會。受訪業者表示，該公司與同業皆期盼與勞動部以及各相關利害關係方進行對話，尋求勞動權益與新經濟型態發展間的平衡。
- (二)參考勞動部於 11 月 19 日公布之「勞動契約認定指導原則」，受訪業者已著手調整管理制度，例如增加「拒單」選項、無法於原先排定時段上線時可委託其他外送員送單、自由選擇裝備、刪除評鑑制度等提高外送員自主性等措施；另亦提供外送員駕訓課程，以降低發生交通事故之風險。受訪業者亦表示，其排班機制，本意不是要限制外送員上、下線的時間，外送員可隨時上線接單；外送員若事前已排班，事後沒有依照排班上線接單，也不會遭到懲處。
- (三)有關替外送員加保傷害險，受訪業者表示該公司 2019 年即投入巨額經費替外送員加保各式保險，而同年實際出險的金額僅占所付出的保費約 5%，本身有能力可自行承作保險。受訪業者表示，目前方向為提供外送員比照勞基法之保障，但途徑建議不一定是商業保險，可以由平台業者自辦保險；或聯合多家平台業者共同出資成立基金處理相關補償事宜；或是依照外送員收入，提供倍數的收入金額為補償金(例如 20~40 倍)等方式，未來可再集思廣益。
- (四)台北市政府勞動局近期公布之「外送平台業者管理自治條例草案」，平台業者須提供外送員非上線工作時間的意外險保障，受訪業者認為保障範圍過大；以及外送員可能同時在不同平台工作，同時擁有多個保險保障，受訪業者認為有衍生道德風險之疑慮。至於台北市政府已發布的「外送平台業者管理自治條例輔導要點」，受訪業者表示已按

照台北市政府指示的投保金額辦理。

- (五) 關於職災保險單獨立法，受訪業者認同未來可由勞務提供者自願加保職災保險，但特定高風險職業如外送員，需加保職災保險後才可以上線接單，平台可以針對是否加保進行管控。
- (六) 受訪業者早期曾嘗試以僱傭的形式聘請外送員，但施行後發現出缺勤打卡、工時制度等硬性規定下，根本招募不到足量的外送員，不適用於平台經濟模式，因此逐步將外送員轉為承攬關係，雙方對於工作的安排才能比較彈性；另經內部調查約九成外送員也並不期待僱傭關係。而同樣的工作形態下，外送員與平台間僱傭、承攬關係併行將有一定困難度。
- (七) 受訪業者表示願意支持政策研究計畫，也願意分享營運模式、協助進行問卷調查等，以利政府單位與研究機構了解平台經濟的真實運作狀況。後續如有機會，也願意與其他平台業者參加相關座談會、對話會議，並期望可以是持續性的對話機制，以有效進行意見溝通。

附錄三 期中審查會議紀錄

勞動部

委託辦理「零工經濟與共享經濟對勞動關係及勞務提供者社會安全保障影響之國際經驗研析」

期中報告審查會議紀錄

- 一、 時間：108年10月14日(星期一)上午9時30分
 - 二、 地點：本部1102會議室
 - 三、 主持人：王召集人厚誠 記錄：危泰煊
 - 四、 出席者：徐委員廣正、張委員其恆、鐘委員琳惠、黃委員維琛
(如簽到簿)
 - 五、 主席開會引言：(略)
 - 六、 研究團隊期中報告簡報：(略)
 - 七、 審查會議摘要
- (一)審查委員綜合意見
- 1.建議研究範疇應界定，有關零工經濟與共享經濟部分，建議聚焦於平台經濟，以利後續分析。
 - 2.建議除蒐集國際因應零工經濟與共享經濟之情形外，可另立一節說明我國發展之現況與問題，並可就零工經濟中，依工作型態類型分類及整理，以便歸納國際經驗優點或值得借鏡之措施，並可作為直接對應接軌之參考。
 - 3.國際組織對於零工經濟與共享經濟之評價與看法各有異同，建議可將國際組織之文獻資料分別呈現，並補充零工經濟一般原則性規範，及其內容如何做為會員國家研議國內相關立法之參考依據，以便檢索資料來源及內容重點。
 - 4.建議廠商補充本研究之訪談設計與深度訪談對象之規劃，以利聚焦本研究主題及後續分析。
 - 5.建議討論我國應如何處理平台經濟工作者之權益保障時，應理解我國已有相關保障，例如全民健康保險及國民年金保險等，並以此為基礎，補充說明國際上如何處理零工經濟勞動者之相關保障，及不同職涯階段介接轉銜的過程，以便在我國國情之下，做為我國研擬政策之參考。對於個別國家如日本之分析，應聚焦以平台經濟為主，並著重原則如

何因地制宜，落實於立法規定。

- 6.建議本文國際組織有關零工經濟對勞動關係與勞動權益議題影響部分，可考量先補充相關理論假設，例如二分類法(僱傭、承攬)、三分類法(僱傭、承攬、類僱傭)等，再說明從屬性認定部分，除原有人格、經濟及組織從屬性外，可再考量增加技術從屬性面向，俾讓說明更臻完整。
- 7.建議可考量補充奧地利推出退休金帳戶取代資遣費制度之相關內容。

(二)綜合規劃司意見

1.基本體例部分

- (1) 目次(i)及內文(頁 6-頁 7)，提及「國際組織(ILO.OECD.EU)」部分，建議標點符號統一調整為「(ILO,OECD,EU)」。
 - (2) 頁 7，架構第二節研究內容「與」，是否誤繕文字，請再檢視。
 - (3) 頁 10，倒數第 6 行，由勞工自行制「訂」，應為「定」。
 - (4) 頁 16，倒數第 5 行「新型就業勞工」漏列文字，應為新型「態」。
 - (5) 頁 26，倒數第 5 行「並將機車計程車駕駛亦納入」，「亦」為贅字。
 - (6) 頁 30，第 4 行「其他規範包括雇主提員工免費而必要之訓練」漏列文字，應為雇主提「供」員工免費。
 - (7) 頁 31，第 9 行社會保障「繳款」，是否誤繕文字，請再檢視。
 - (8) 頁 31 第 13 行，如同意大利和奧地利，應為「義」。
- 2.頁 23，有關 ILO 就業關係建議之編號是否誤植，請再行檢視。
 - 3.頁 23-頁 41，建議相關名詞及文字應予統一，例如非典型就業、僱傭關係、僱傭契約等。
 - 4.頁 27-頁 28，有關歐洲社會權利支柱(European Pillar of Social Rights)之完整內容，建議補充納入報告；另本節引用許多外語相關資料，為完整呈現原意，建議以註解說明(如「有限的平等待遇和知情權」、「工作可預測性的權利」及「可有最長試用期的權利」等)。
 - 5.為快速掌握本委託研究之全貌，建議於期末報告內容新增報告摘要。

(三)廠商回應

- 1.本研究文獻資料的部分，因涉及平台經濟的外文文獻相當多，後續將就各國際組織間之立場和看法進行整理，以供主辦單位參考。
- 2.有關研究零工經濟各工作型態分類架構，目前規劃用 XY 軸方式呈現，X 橫軸表示勞動者之社會保障程度，Y 縱軸則是勞動關係之從屬性，透過此分類以便後續分析台灣之現況。

3.本研究訪談相關設計及對象選擇的部分，將先與主辦單位討論及確認需求後，再行實施。

八、 主席結論

(一)本期中報告審查通過，請研究團隊依審查委員及綜合規劃司意見修正研究內容，並於會議紀錄文到 7 日內送修正後期中報告並掣據向本部辦理驗收。

(二)本案之研究內容與建議的部分，請研究團隊後續參考審查委員意見調整。

(三)有關本案後續深度訪談對象擇定、訪談大綱及內容之設計，請研究團隊會後洽本部綜合規劃司研商。

九、 散會：上午 11 時 30 分

附錄四 期中審查意見修改情形對照表

審查意見	修改情形
(一)評審委員綜合意見：	
1. 建議研究範疇應界定，有關零工經濟與共享經濟部分，建議聚焦於平台經濟，以利後續分析。	已依照委員意見修正。本研究將聚焦於平台經濟，並參考國際勞動組織文獻(ILO(2018a))以本地為範圍(location-based)之各式平台經濟活動為主(p.3)。
2. 建議除蒐集國際因應零工經濟與共享經濟之情形外，可另立一節說明我國發展之現況與問題，並可就零工經濟中，依工作型態類型分類及整理，以便歸納國際經驗優點或值得借鏡之措施，並可作為直接對應接軌之參考。	刻正蒐集相關資訊，將於期末報告中呈現(第四章第一節)。
3. 國際組織對於零工經濟與共享經濟之評價與看法各有異同，建議可將國際組織之文獻資料分別呈現，並補充零工經濟一般原則性規範，及其內容如何做為會員國家研議國內相關立法之參考依據，以便檢索資料來源及內容重點。	已依照委員意見，分別呈現並補充國際組織文獻資訊；另亦註明資料來源，以利後續檢索原始文獻(p.9, 14-16, 27, 29-44, 47-48, 52-54)。
4. 建議廠商補充本研究之訪談設計與深度訪談對象之規劃，以利聚焦本研究主題及後續分析。	已補充說明預計進行深度訪談之對象，另已與委辦單位討論訪問題綱設計(p.5-6)。
5. 建議討論我國應如何處理平台經濟工作者之權益保障時，應理解我國已有相關保障，例如全民健康保險及國民年金保險等，並以此為基礎，補充說明國際上如何處理零工經濟勞動者之相關保障，及不同職涯階段介接轉銜的過程，以便在我國國情之下，做為我國研擬政策之參考。對於個別國家如日本之分析，應聚焦以平台經濟為主，並著重原則如何因地制宜，落實於立法規定。	刻正蒐集相關資訊，將於期末報告中呈現。

審查意見	修改情形
<p>6. 建議本文國際組織有關零工經濟對勞動關係與勞動權益議題影響部分，可考量先補充相關理論假設，例如二分類法(僱傭、承攬)、三分類法(僱傭、承攬、類僱傭)等，再說明從屬性認定部分，除原有人格、經濟及組織從屬性外，可再考量增加技術從屬性面向，俾讓說明更臻完整。</p>	<p>根據國際組織文獻與各國實務作法，因應新興零工經濟與工作型態趨勢，勞動關係之界定仍以二分類法(僱傭、承攬)為主流；惟在社會保障方面，會強化具依賴性自僱者之相關保障措施，例如其降低參與社會保險之門檻或成本等(p.9)。另有關技術從屬性，刻正蒐集文獻中，將於期末報告中呈現。</p>
<p>7. 建議可考量補充奧地利推出退休金帳戶取代資遣費制度之相關內容。</p>	<p>已補充相關資訊(p.54)。</p>
<p>(二)綜合規劃司意見</p>	
<p>1.基本體例部分：本文有錯漏字部分，請廠商再行檢視與修正。</p> <p>(1)目次(i)及內文(頁 6-頁 7)，提及「國際組織(ILO.OECD.EU)」部分，建議標點符號統一調整為「(ILO,OECD,EU)」。</p> <p>(2)頁 7，架構第二節研究內容與，是否誤繕文字，請再檢視。</p> <p>(3)頁 10，倒數第 6 行，由勞工自行制「訂」，應為「定」。</p> <p>(4)頁 16，倒數第 5 行「新型就業勞工」漏植文字，應為新型「態」。</p> <p>(5)頁 26，倒數第 5 行「並將機車計程車駕駛亦納入」，「亦」應為贅字。</p> <p>(6)頁 30，第 4 行「其他規範包括雇主提員工免費而必要之訓練」漏植文字，應為雇主提「供」員工免費。</p> <p>(7)頁 31，第 9 行社會保障「繳款」，是否誤繕文字，請再檢視。</p> <p>(8)頁 31 第 13 行，如同意大利和奧地利，應為「義」。</p>	<p>已修正。</p>
<p>2.內容部分：</p> <p>(1) 第三章(頁 23-頁 66)</p> <p>A.頁 23-頁 41，建議相關名詞及文字應予統一，例如非典型就業、僱傭關係、僱傭契約、自我僱用等。</p>	<p>A. 已調整及修正文字。</p>

審查意見	修改情形
<p>B.頁 27-頁 28，有關歐洲社會權利支柱(European Pillar of Social Rights)之完整內容，建議可補充於本文附錄做為參考。</p> <p>C.頁 28，本節因引用許多外語相關資料，為完整呈現原意，建議可於註解中加以說明(如「有限的平等待遇和知情權」、「工作可預測性的權利」及「可有最長試用期的權利」等)。</p> <p>D.頁 41-頁 66，第二節有關日本如何透過不同的法規面向，以因應新經濟新科技下的工作型態，本節或可評估以獨立章節之方式加以呈現。(僅供參考，非強制性)</p>	<p>B.已補充於附錄一(頁附 1-1 – 頁附 1-4)</p> <p>C.已補充歐盟透明且可預測工作條件指令(The European Council directive on transparent and predictable working conditions)，說明勞務提供者應享有之平等待遇，與雇主必須提供受僱者工作相關之細節資訊(p.42-43)。</p>
<p>3.為快速掌握本委託研究之全貌，建議於期末報告新增報告摘要。</p>	<p>將於期末報告提供本報告摘要。</p>

附錄五 期末審查會議紀錄

勞動部

委託辦理「零工經濟與共享經濟對勞動關係及勞務提供者社會安全保障影響之國際經驗研析」

期末報告審查會議紀錄

- 一、 時間：108年12月9日(星期一)下午2時30分
- 二、 地點：本部501會議室
- 三、 主持人：王召集人厚誠 記錄：危泰竣
- 四、 出席者：徐委員廣正、張委員其恆、鐘委員琳惠、黃委員維琛
(如簽到簿)

五、 主席開會引言：(略)

六、 研究團隊期末報告簡報：(略)

七、 審查會議摘要

(一)審查委員綜合意見

- 1.建議研究範疇應聚焦於零工經濟，並於本文明確界定，以利後續分析及研提相關政策建議。
- 2.建議可強化「勞動關係與勞動權益影響」與「強化社會安全保障之因應做法」間的聯結性，以俾作為未來研擬相關政策之參考。
- 3.為使本研究內容更臻完整，建議本研究深度訪談如可蒐集平台業者之意見與看法，作為未來推動相關政策之參考，更臻完整。
- 4.有關我國社會保障可能缺口與未來策進方向部分，包括積極認定僱傭關係、納入平台業者為就業服務機構及提高勞保加保彈性及轉型為個人歸戶制等建言，建議可強化相關論述基礎，並具體、明確說明措施之內容，進一步就勞動法制分析時，亦須衡酌與其他相關建議之一致性，以為審慎。

5.建議相關政策建議與措施，應考量政府介入必要性及可行性，以及施政的優先次序分列短中長期目標，供委託單位參考，並可納入跨部會之思維提出相關建言。

(二)綜合規劃司意見

1. 基本體例部分

- (1) 頁 III，提要倒數第 2 行，「平台經濟下勞動議題相關建議」是否漏繕，請再檢視。
- (2) 頁 86，第 2 段倒數第 2 行，「高科護理師技農業」，是否誤繕文字，請再檢視。
- (3) 頁 98、頁 102、頁 110，衛「服」部，應為「福」。

2. 名詞翻譯建議修正清單

- (1) 頁 10-頁 11 casual earners 譯成「消遣型零工」，建議更名為「臨時性勞工」或「臨時性就業者」。
- (2) 頁 7、頁 25、頁 27 以下，「非標準就業」一詞，建議配合國內勞動學界用詞「非典型就業」。
- (3) 頁 25，「尊嚴勞動缺失」建議可譯為「尊嚴勞動赤字」。
- (4) 頁 25「管制落差」建議配合國內行政機關用詞可譯為「管制落差」或「規範落差」。
- (5) 頁 27，「採取事實(認定)優先準則」建議可譯為「採取事實(認定)優先準則」。
- (6) 頁 28，「薪資僱傭」建議譯為「受薪僱傭」。
- (7) 頁 28，「收益僱傭」建議譯為「有給僱傭」。
- (8) 頁 28、頁 47 以下，「提撥繳納制」建議譯為「納費制」，非提撥繳納制改為非納費制。
- (9) 頁 28「可移動性」建議配合國內用詞譯為「可攜性」。
- (10) 頁 28，「可生活之工資水準」因係專有名詞，建議譯為「生活工資」。
- (11) 頁 30，「(10)...會員規範」建議配合國內用法譯為「行為準則」。
- (12) 頁 35-頁 36，「兼職工作指令」請修正為「部分時間工作指令」，

以下用詞並請配合修正，括號內英文部分請將 workers 改為”work”。

- (13) 頁 35-頁 37，建議相關歐盟指令宜註明年份及編號，較為週延。
- (14) 頁 38，EU ” Parlilament” 有錯字，請配合其他地方用詞直接翻為歐洲議會。
- (15) 頁 50，倒數第 2 行 「勞動派遣機構」建議譯為「勞動派遣機構」。
- (16) 頁 92、頁 102、頁 103 以下，「虛偽自僱者」一詞，建議修正為「假性自僱者」。
- (17) 頁 97，第一段第 7 行建議配合本部用詞修正為「勞動契約認定指導原則」。
- (18) 頁 101，「勞動基本權利宣言」建議譯為「工作基本原則及權利宣言」。
- (19) 附錄一歐洲社會權利支柱建議修正部分
 - A. 附 1-2(一)，「安全且具適應性的就業」建議調整為「安全且具適應性的就業」。
 - B. 附 1-2，「開放的方向轉型」建議調整為「不定期契約的方向轉型」。
 - C. 附 1-2(一)及(四)，「集體協議」一詞建議調整為「團體協約」。
 - D. 附 1-2(四)及附 1-3，「社會對話和勞務提供者的參與」建議調整為「社會對話與勞工的參與」。
 - E. 附 1-3，「第三章:社會保障及融合」建議調整為「社會保障及融合」。
 - F. 附 1-3 三(三)，「失業救濟金」建議調整為「失業給付」。
 - G. 附 1-4(七)，「包容殘障者」建議調整為「身心障礙者之融合」。
 - H. 附 1-4(九)，「為無家可歸.....和援助」，建議「援助」建議調整為「救助」。
3. 頁 10，有關歐盟國家自僱者被排除強制性社會保障制度，建議可補充說明有無例外國家，例如法國許多職類自營作業者強制參加社會保險基金等。
4. 頁 25-頁 52，有關引用主要國際組織立場與建議部分，相關重要之報

告、建議書或指令，及日本外包法修正、工作型態改革法案等相關資料，如研究單位認為具參考價值之文獻資料，建議可補充於本文附錄做為參考。

5. 頁 75，建議可補充說明日本修正外包法(下請法)對我國之啟示與值得借鏡之處。
6. 頁 85，說明我國平台經濟發展概況，內文提及「據相關調查顯示」，建議可補充資料來源，以供參考。
7. 建議部分章節標題及內文宜清楚定義且具體陳述，並說明相關論述基礎，以了解其真意，例如頁 92，所述自僱者參與平台經濟社會保障可能出現之「缺口」，其範疇如何界定；頁 95，「積極」認定僱傭關係，其定義為何；頁 99，有關自僱者參加就業保險之相關論述，宜說明其他國家之背景與做法；頁 100 有關提高勞保加保彈性及轉型為「個人歸戶制」及頁 115，提及愛沙尼亞等國結合資通訊科技進行社會保障與稅務流程變革之經驗，宜具體說明；頁 110，內文提及對話平台，其指涉之範疇係僅限於政府內部溝通平臺，亦或勞資政三方社會對話機制，宜具體說明；頁 113，納入平台業者為就業服務機構之建言等。

(三)廠商回應

本研究將依據評審委員及委託單位之建議修正研究內容，並強化相關政策分析之論述基礎，以俾未來供主辦單位參考。

八、 主席結論

- (一)本期末報告審查原則通過，請廠商依據各委員審查意見及會議結論，於審查會議次日起 14 個工作日內(即 108 年 12 月 27 日星期五下午 6 點前)，將修正之研究內容以書面函送期末報告 15 份及 5 份燒錄光碟，供機關辦理書面驗收後，並掣據向本部辦理驗收。
- (二)本案之研究內容與建議的部分，請研究團隊後續參考審查委員及委託單位之意見進行調整。

九、 散會：下午 4 時 30 分

附錄六 期末審查意見修改情形對照表

審查意見	修改情形
(一)審查委員綜合意見：	
1. 建議研究範疇應聚焦於零工經濟，並於本文明確界定，以利後續分析及研提相關政策建議。	已於第一章定義零工經濟、共享經濟等名詞；並敘明本研究將聚焦於零工經濟，及相關之數位勞動平台(digital labor platforms) (p.1~2)。另亦調整報告論述方向與相關用詞為零工經濟。
2. 建議可強化「勞動關係與勞動權益影響」與「強化社會安全保障之因應做法」間的聯結性，以俾作為未來研擬相關政策之參考。	已於結論與建議強化兩者之關聯，並調整政策建議論述。(第五章第二節)
3. 為使本研究內容更臻完整，建議本研究深度訪談如可蒐集平台業者之意見與看法，作為未來推動相關政策之參考，更臻完整。	已增加訪問平台業者並將其觀點納入研析。(參考訪談記錄 I)
4. 有關我國社會保障可能缺口與未來策進方向部分，包括積極認定僱傭關係、納入平台業者為就業服務機構及提高勞保加保彈性及轉型為個人歸戶制等建言，建議可強化相關論述基礎，並具體、明確說明措施之內容，進一步就勞動法制分析時，亦須衡酌與其他相關建議之一致性，以為審慎。	已進行修正並強化政策建議論述。(第四章第二節、第五章第二節)
5. 建議相關政策建議與措施，應考量政府介入必要性及可行性，以及施政的優先次序分列短中長期目標，供委託單位參考，並可納入跨部會之思維提出相關建言。	已將政策建議區分為短期或中長期並強化說明。(第五章第二節)
(二)綜合規劃司意見	
1.基本體例部分： (1)頁 III，提要倒數第 2 行，「平台經濟下勞動議題相關建議」是否漏繕，請再檢視。	感謝指正，已修正。

審查意見	修改情形
<p>(2)頁 86，第 2 段倒數第 2 行，「高科護理師技農業」，是否誤繕文字，請再檢視。</p> <p>(3)頁 98、頁 102、頁 110，衛「服」部，應為「福」。</p> <p>2.名詞翻譯建議修正清單：</p> <p>(1)頁 10-頁 11 casual earners 譯成「消遣型零工」，建議更名為「臨時性勞工」或「臨時性就業者」。</p> <p>(2)頁 7、頁 25、頁 27 以下，「非標準就業」一詞，建議配合國內勞動學界用詞「非典型就業」。</p> <p>(3)頁 25，「尊嚴勞動缺失」建議可譯為「尊嚴勞動赤字」。</p> <p>(4)頁 25「管制落差」建議配合國內行政機關用詞可譯為「管制落差」或「規範落差」。</p> <p>(5)頁 27，「採取事實第一準則」建議可譯為「採取事實(認定)優先準則」。</p> <p>(6)頁 28，「薪資僱傭」建議譯為「受薪僱傭」。</p> <p>(7)頁 28，「收益僱傭」建議譯為「有給僱傭」。</p> <p>(8)頁 28、頁 47 以下，「提撥繳納制」建議譯為「納費制」，非提撥繳納制改為非納費制。</p> <p>(9)頁 28「可移動性」建議配合國內用詞譯為「可攜性」。</p> <p>(10)頁 28，「可生活之工資水準」因係專有名詞，建議譯為「生活工資」。</p> <p>(11)頁 30，「(10)…會員規範」建議配合國內用法譯為「行為準則」。</p> <p>(12)頁 35-頁 36，「兼職工作指令」請修正為「部分時間工作指令」，以下用詞並請配合修正，括號內英文部分請將 workers 改為” work”。</p> <p>(13)頁 35-頁 37，建議相關歐盟指令宜註明年份及編號，較為週延。</p>	

審查意見	修改情形
<p>(14)頁 38，EU ” Parlilament” 有錯字，請配合其他地方用詞直接翻為歐洲議會。</p> <p>(15)頁 50，倒數第 2 行「臨時工作機構」建議譯為「勞動派遣機構」。</p> <p>(16)頁 92、頁 102、頁 103 以下，「虛偽自僱者」一詞，建議修正為「假性自僱者」。</p> <p>(17)頁 97 ，第一段第 7 行建議配合本部用詞修正為「勞動契約認定指導原則」。</p> <p>(18)頁 101，「勞動基本權利宣言」建議譯為「工作基本原則及權利宣言」。</p> <p>(19)附錄一歐洲社會權利支柱建議修正部分</p> <p>E.附 1-2(一)，「安全且具適應性的就業」建議調整為「安全且具適應性的就業」。</p> <p>F.附 1-2，「開放的方向轉型」建議調整為「不定期契約的方向轉型」。</p> <p>G.附 1-2(一)及(四)，「集體協議」一詞建議調整為「團體協約」。</p> <p>H.附 1-2(四)及附 1-3，「社會對話和勞務提供者的參與」建議調整為「社會對話與勞工的參與」。</p> <p>I.附 1-3，「第三章: 社會保障及融合」建議調整為「社會保障及融合」。</p> <p>J.附 1-3 三(三)，「失業救濟金」建議調整為「失業給付」。</p> <p>K.附 1-4(七)，「包容殘障者」建議調整為「身心障礙者之融合」。</p> <p>L.附 1-4(九)，「為無家可歸...和援助」，建議「援助」建議調整為「救助」。</p>	

審查意見	修改情形
3.頁 10，有關歐盟國家自僱者被排除強制性社會保障制度，建議可補充說明有無例外國家，例如法國許多職類自營作業者強制參加社會保險基金等。	已補充說明如註 4，另補充說明法國自僱者可享有之普及、職業別與自願性社會保障措施。(p.10, 39)
4.頁 25-頁 52，有關引用主要國際組織立場與建議部分，相關重要之報告、建議書或指令，及日本外包法修正、工作型態改革法案等相關資料，如研究單位認為具參考價值之文獻資料，建議可補充於本文附錄做為參考。	已將相關文獻之重點內容彙整於報告中。
5.頁 75，建議可補充說明日本修正外包法(下請法)對我國之啟示與值得借鏡之處。	已補充說明。(p.75~76)
6.頁 85，說明我國平台經濟發展概況，內文提及「據相關調查顯示」，建議可補充資料來源，以供參考。	已補充。
7.建議部分章節標題及內文宜清楚定義且具體陳述，並說明相關論述基礎，以了解其真意，例如頁 92，所述自僱者參與平台經濟社會保障可能出現之「缺口」，其範疇如何界定；頁 95，「積極」認定僱傭關係，其定義為何；頁 99，有關自僱者參加就業保險之相關論述，宜說明其他國家之背景與做法；頁 100 有關提高勞保加保彈性及轉型為「個人歸戶制」及頁 115，提及愛沙尼亞等國結合資通訊科技進行社會保障與稅務流程變革之經驗，宜具體說明；頁 110，內文提及對話平台，其指涉之範疇係僅限於政府內部溝通平臺，亦或勞資政三方社會對話機制，宜具體說明；頁 113，納入平台業者為就業服務機構之建言等。	已進行修正並強化政策建議論述。(第五章第二節)