

新制度主義三大學派的比較與整合： 以勞動派遣制度為個案的分析

呂季蓉^a、林淑芬^b、陳敦源^c

《摘要》

中央政府機關總員額法之限制，讓政府日益擴增的業務，必須尋求非典型人力的挹注方得以完成。高彈性、低財政負擔的勞動派遣人力，在引進當時被視為可取代約聘僱人力的高效益制度，卻在大量運用之際，突然劃上休止符、派遣歸零，轉而改採臨時人力與承攬人力，政策的變遷方向出乎意料。針對中央政府勞動派遣制度的變遷，本研究以整合三大新制度主義的視角出發，以其為個案進行學理測試，比較理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義三大新制度主義的觀點異同，進一步測量比較三者間的比例權重。結果顯示，歷史制度主義對我國中央機關勞動派遣制度變遷的詮釋比例占比最重，但另外兩大新制度主義仍無法被全然取代，是以，吾人以制度理論與實務對話時，應以整合性的視角將三種新制度主義均納入。此外，新制度主義所強調的行動者觀點，在勞動派遣制度變遷的個案上，也觀察到政治行動者間的關係與互動，決定了勞動派遣制度的中止；未來吾人在觀察政府人力管理制度變遷發展上，應多加重視不同政治行動者之間的互動關係，理解行動者們所採取的適切反應，以避

投稿日期：民國 114 年 3 月 28 日。

^a 國立政治大學公共行政學系博士，e-mail: 104256501@nccu.edu.tw。

^b 國立政治大學行政管理碩士學程碩士。

^c 國立政治大學公共行政學系教授。

免政策變遷造成政府人力資源管理運作的劇烈衝擊。

[關鍵詞]：勞動派遣制度、新制度主義、理性選擇制度主義、社會學制度主義、歷史制度主義

壹、前言

二次世界大戰後，民眾對政府的期待增加，致使政府職能不斷擴張，成為「從搖籃到墳墓」的大有為政府（big government），但也因為龐大的組織架構導致效率低落、過多的公共支出造成財政負擔，不得不進行政府再造運動。著名的英國鐵娘子（Britain's iron lady）柴契爾夫人，就是在這樣的環境下崛起，致力轉換為「最低限度國家」（minimal state），開啟了政府再造的篇章（劉坤億，2003）。1988 年的續階計畫（the Next Steps），其中就有針對文官體系進行職位縮減的改革方案，並擴大民間參與，有效縮減政府支出；美國則在 1993 年提出全國績效評估報告（The Report of National Performance Review）揭示刪減法規、民眾優先、追求成果以及擷節成本等四大原則，作為政府再造運動的行動方向（蔡良文，2006）。政府再造工程中，相當重要的一環就是政府人力運用彈性化（Hammer & Stanton, 1995），包括隨著代理人理論的興起，公共事務可以交給非正式任用之公務人員執行，或是因為政府的人事支出過高，但僵化的官僚組織缺乏效率與效能，因此嘗試以彈性用人的措施來減輕財政負擔，並提高政府生產力（詹中原，2005）。

我國自 1990 年代起開始進行政府改造運動，於 1998 年通過政府再造綱領，積極推動機關業務委外化，朝小而美政府目標努力，並增加了契約性進用人力的彈性職位設計；用來解決政府困境的非典型人力，除了定期契約進用的約聘僱人員及臨時人員外，還有新興的勞動派遣人力，提供政府多元彈性運用人力的空間。其中，中央機關的勞動派遣制度，原本被看好可以取代約聘僱人員的派遣人力（陳攸璋，2009），行政院卻在 2018 年訂頒行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫，規劃行政院暨所屬機關於 2 年內完成派遣歸零目標，原派遣人力改以其他人力

運用，我國中央機關勞動派遣政策至此走向衰亡。勞動派遣制度在引進政府機關時，為受總員額法限制的中央政府帶來彈性運作的空間，得因應日益增加的業務，但也因規範不清導致諸多勞資爭議，在公、私部門引起極大抗爭，整個制度的興衰究竟是如何變遷發展，導致政府機關在人力運用方面產生極大變化，成為本文研究的焦點。

新制度主義的三大學派中，歷史制度主義是最晚發展的理論具有後發優勢，過去的研究指出，歷史制度主義更能掌握制度的形成與變遷之探究（許菁芸、黃稚然，2007），許多的個案研究也都採用歷史制度主義進行分析（呂炳寬、張毓真，2015；林冠志，2018），略而不談新制度主義另外兩大支流－理性選擇制度主義或社會學制度主義，但為何理性選擇制度主義與社會學制度主義仍有存在的必要，而未被融合成為單一理論？本研究希望藉由勞動派遣制度的個案分析，實際進行新制度主義的理論測試，瞭解三大學派詮釋觀點的異同，並藉此比較之間的占比權重，驗證是否歷史制度主義更能掌握制度變遷，也期許能從學理的驗證中，歸納出政府人力管理制度發展的一般規律，幫助我們理解政府的運作。

貳、三大新制度主義

Hall與Taylor於1996年發表“Political Science And The Three New Institutionalism”一文，透過制度與行為的關係、制度的形成與變遷兩大面向，將新制度主義分類為理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義三大學派（王卓聖、鄭讚源，2012；Hall & Taylor, 1996），整理如下。

一、理性選擇制度主義

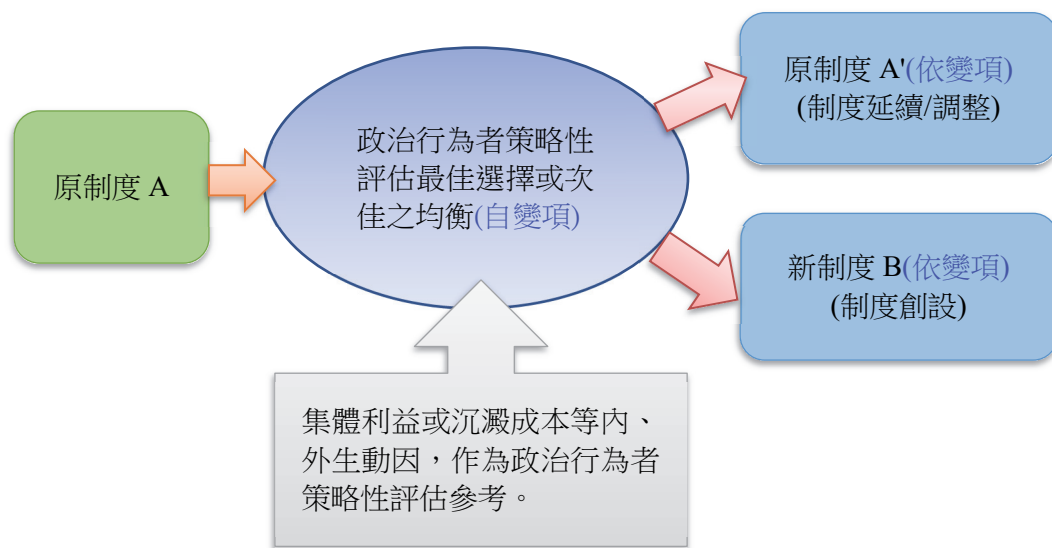
理性選擇制度主義認為制度係指一種規範或規則，約束政治行為者行為的一種機制，構成政治行為者間政治、經濟、社會性的交換行為。其研究途徑係以政治行為者為中心的計算途徑（calculus approach），假定政治行為者有固定偏好且為完全理性者，會極大化自己利益並與他人產生策略性互動（strategic interaction）（Hall & Taylor, 1996）。

理性選擇制度主義主張政治行為者有意識的創設制度，並受制度所限制，當既存制度無法解決問題時，政治行為者的集體偏好可修改制度，使其發生變遷，而關鍵在於成本效益，如預期效益大於成本，才由高效益的新制度取代低效益的舊制度。變遷過程是不連續的，取決於政治行為者集體偏好與計算結果的影響，故理性選擇制度主義更重視制度設計或制度選擇（Peters, 2019）。

基於理性選擇制度主義的基本假定，將制度變遷的過程以圖 1 表示，其中影響制度變遷的自變項主要為政治行為者的計算。Hall 與 Taylor（1996）將政治行為者的偏好視為外生因素（exogenous factor），制度是政治行為者創設的遊戲規則，政治行為者的行為為「自變項」，制度為「依變項」，互動過程各取所需，非天賦理性或歷史過程的結果；然而，亦有學者認為制度變遷因素係源自於內生因素（endogenous factor），Levi（1990）認為政治行為者在接收「新訊息」時，會因為對制度產生的權力資源不均衡情形，或發現新的權力資源，而導致制度變遷。

圖 1

理性選擇制度主義「計算途徑」之制度變遷過程



資料來源：作者整理。

二、社會學制度主義

以社會（組織）文化體系為中心的制度主義，研究途徑為文化途徑（culture approach），假定政治行為者的選擇和行動會盡量符合社會正當性，以博取社會認同，受整體社會（組織）文化體系架構的制約（蔡相廷，2010，頁 56-57）。

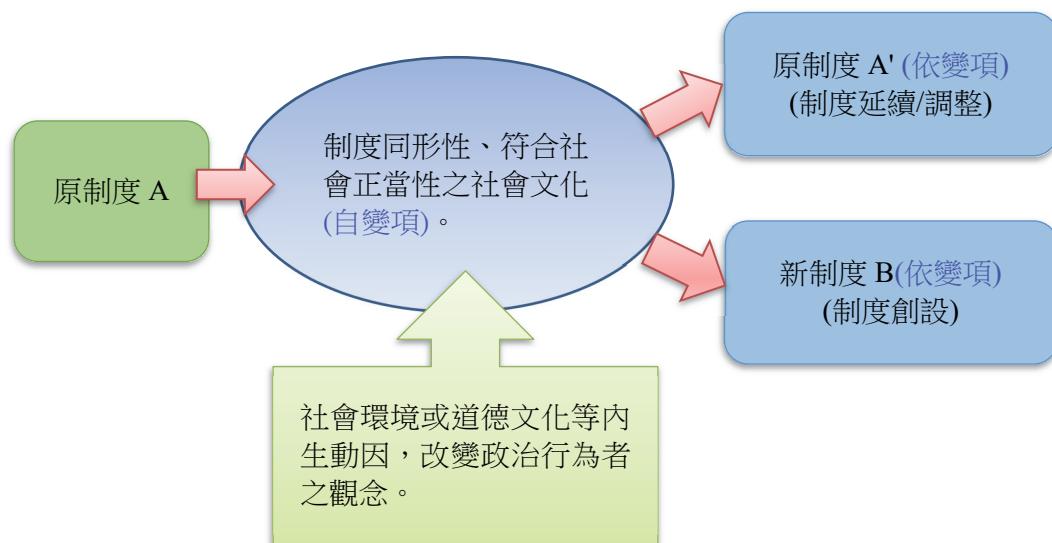
基本主張包括：第一、制度包括具體的正式規則、流程，以及非正式道德典範、符號系統及認知圖像等抽象的文化部分（蔡相廷，2010，頁 56）；第二，制度不僅止於形式上的影響，亦影響政治行為者的認知與信念；第三，政治行為者並非追求利益最大化而行動，而係以當下情境賦予的角色和立場，做出適當的行動符合社會期待（蘇子喬，2010）；第四，制度會對組織成員創造價值和信念，影響組織成員行為表現，助長制度的發展及政治行為者行為的可預測性（March & Olsen, 1989）。

制度產生變遷的原因是政治行為者的偏好和社會適應性的改變，制度會隨社會環境變化調適修正。制度在社會（組織）文化體系塑造下，可能產生同形性（isomorphism）與制度化（institutionalization）的變遷模式（蔡相廷，2010，頁 57）。制度變遷與延續和文化息息相關，因社會的價值信念會持續影響之後的政治行為者，使制度穩定發展或限制制度變遷方向，惟忽略政治行為者自主性，難以全面解釋制度變遷（March & Olsen, 1989）。

基於上述的基本主張，社會學制度主義的制度變遷過程如圖 2，影響制度變遷的主要自變項為社會文化，制度在社會文化的塑造下可能延續或調整，也可能創新。在此理論架構中，Hall 與 Taylor（1996）認為政治行為者的偏好視為內生因素，政治行為者鑲嵌在社會、政治、經濟的關係中，又制度內生於社會環境，指引政治行為者行為的意義架構，故政治行為者的行為動機受限於制度，並依當下環境做出符合社會正當性行為，兼具利他和互惠主義。

圖 2

社會學制度主義「文化途徑」之制度變遷過程



資料來源：作者整理。

三、歷史制度主義

歷史制度主義認為制度為鑲嵌於政治經濟組織體系中，正式或非正式的程序、歷程、規範或概念。其研究途徑為結合計算與文化途徑之折衷途徑，當制度穩定均衡時，制度形塑政治行為者偏好，採文化途徑解釋；當制度處於關鍵時刻時，政治行為者偏好決定制度，採計算途徑解釋，將研究時間軸拉長，分別得以解釋制度變遷的不同階段（蘇子喬，2010）。

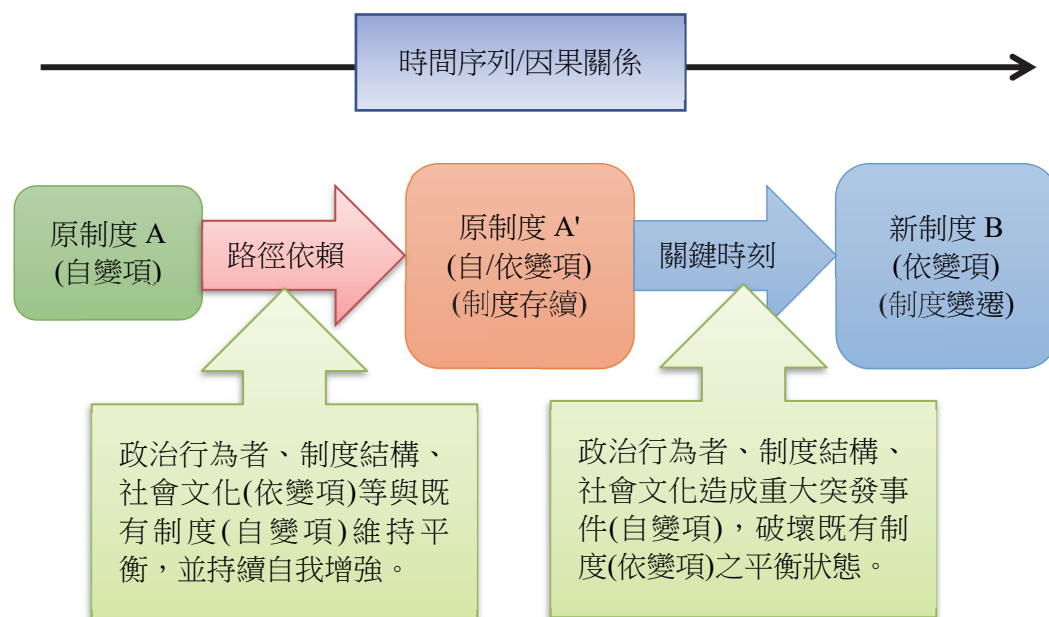
基本主張包括，第一、強調政治行為者追求的是最適切的反應，而非理性選擇制度主義所主張之利益極大化；第二、強調制度發展過程之權力間不對等關係，體現強勢政治行為者的利益，但弱勢政治行為者亦可透過不同時空環境下對於理念與利益的詮釋，伺機改變制度（何俊志，2004）；第三、強調制度的延續性，主張制度形成與歷史存在互為因果關係，故制度發展具路徑依賴特性，偶有短暫的關鍵時刻對制度發展產生影響（Capoccia & Kelemen, 2007）。第四、認為制度係鑲嵌在社會、歷史之中，故研究範圍不僅止於組織間的互動，層次更提高至國家的政策與行

動，注重制度與其他因素之間相互調和關係（李英明，2005，頁 14；黃宗昊，2010，頁 158）。第五，關注重大真實議題、歷史脈絡與時間之研究，認為歷史脈絡（context）和時間序列（timing and sequencing）係影響世界各國政治制度、權力結構與政治結果不同的主要原因（Pierson, 2000）。

圖 3 顯示了歷史制度主義的變遷過程，在此制度變遷的觀點上，路徑依賴與關鍵時刻構成歷史制度主義之一體兩面，路徑依賴係因為自我強化（self-reinforcement）與正向回饋（positive feedback）的作用，讓制度會沿著既有的路徑持續緩慢變化；而關鍵時刻係當既有制度面臨危機事件時，提供政治行為者影響制度變遷的機會，使制度在某一時間點有顯著的改變（Hall & Taylor, 1996）。

圖 3

歷史制度主義「折衷途徑」之制度變遷過程



資料來源：作者整理。

歷史制度主義對變遷的探討採過程取向研究法，依時間序列分析真實事件發生之過程與結果，從政治行為者行為與結構的交互作用中，找尋影響政治行為者與制度轉變的原因（胡婉玲，2001，頁 89-90）。

四、整合視角下的制度變遷因素與理論

（一）制度混合模型（institutional synthesis）

三大學派各有其不同觀點，詮釋的重點也有所區隔，茲將三大學派的詮釋重點進行比較如表 1，分從行動者觀點、制度形成原因、制度功能及制度變遷方式四個面向進行對照說明。理性選擇強調政治行動者是理性且具目標導向，會依照成本效益來進行決策，制度的功能是降低交易成本、解決集體行動困境的機制，因此解釋制度穩定或變遷須關注策略互動與誘因結構；社會學制度主義強調行動者是依循社會認可的規範，因為制度內化在文化與認知中，構成個體行動的基礎，制度規範影響人們的行動邏輯，形成與維持取決於文化與社會建構的過程；歷史制度主義則是行動者受到歷史情境的制約，受限於過去的制度選擇限制了當下與未來的選擇，制度的功能在於穩定結構、影響路徑，因此制度變遷是漸進式的。

表 1

新制度主義三大學派詮釋重點比較

面向	理性選擇制度主義 (RCI)	社會學制度主義 (SI)	歷史制度主義 (HI)
行動者觀點	理性極大化者	嵌入文化與規範中的行動者	制度限制下的有限行動
制度形成原因	解決集體行動問題	社會建構、文化擬制	歷史事件與權力競爭
制度功能	建立均衡、降低交易成本	建構社會秩序、建立合法性	穩定結構、影響路徑
制度變遷方式	政策偏好改變 → 策略互動	規範與文化變遷	關鍵時刻 + 路徑依賴

資料來源：作者整理。

如要分別以各自學派的主張去比較，則要從行動者的觀點、制度的功能，以及制度形成的原因與變遷等面向去分析；例如以行動者的觀點來說，在真實世界的案例，行動者是主動追求利益極大化而有積極採取作為，就代表用理性選擇制度主義來詮釋較佳，但如果行動者並不是採取理性極大化，而是受到歷史情境的制約，在

有限選擇下採取行動，就代表用歷史制度主義來分析較妥適。但因為真實世界不是真空環境，有太多的外在干擾，使得個案的發展用單一的理論詮釋存有限制，例如制度的形成是社會所建構，但後續的變遷卻是受到歷史制度主義的影響，不同的制度主義學派交織在一起，共同解釋制度的形成和變遷過程。以歐洲的勞動市場制度為例，在 20 世紀初歐洲各國的勞動市場制度受到社會文化和價值觀的影響，透過建立福利國家促進社會穩定，但隨著時間推移，面臨全球化或高齡化等關鍵時刻的挑戰，某些國家會堅持社會福利的勞動市場政策，有些國家會進行市場化的改革，真實世界中的制度變遷往往很難由單一學派的解釋完全涵蓋。

三大學派有各自優勢，但也有視角分裂的問題，如歷史制度主義無法細緻解釋文化因素，理性選擇忽略歷史路徑，社會學缺乏策略理性分析等，因此 Hall 與 Taylor（1996）呼籲要採取整合的方式，透過比較與對話，了解三大學派之間的邏輯差異與互補性，來奠定跨派理論的發展。整合的方式建議可以從時間層次、行為邏輯以及制度變遷分析架構三個面向進行，首先，以時間整合來說，歷史制度論可以解釋制度的起源與僵化原因，結合理性選擇制度主義的策略性行動分析，理解制度中行動者如何利用或改變制度，並以社會學制度主義補足規範與認知面向；第二，以行為邏輯整合來說，行動者可能同時考量成本效益（RCI）、遵守制度慣例（HI）與文化期望（SI）；第三，以制度變遷分析架構整合，制度變遷可分為結構性力量（HI）、策略行動（RCI）與文化認同轉變（SI），三者互為條件，例如因社會價值改變（SI）引發制度需求調整，政策行動者策略性修法（RCI），因而形成新制度慣性（HI）。

（二）制度變遷因素

當我們以整合的視角，欲全觀性地觀察制度變遷，則可以融合不同的新制度主義學派所認為的不同影響因素，其分類如下。

1. 內生與外生

March 與 Olsen（1989）認為影響制度變遷的因素區分為兩類，內生動因係指構成制度本身的各項因素，彼此之間相互干擾與衝突，或其他無法符合制度要求的因素，導致制度必須修正、調整、補充或廢止，促使制度產生變遷；外生動因則指外

在環境因素變動，如國家權力或政治行為者理念的改變，直接或間接使制度產生變遷（林冠志，2018，頁 46）。

2. 能動、觀念與結構

Hay（2002）將制度變遷因素分為三大類，第一、能動性因素，制度變遷的關鍵來自政治行為者本身，重視政治主體的特質或動機，制度變遷與否端視政治行為者的意圖及能力決定；第二、觀念性因素，係政治行為者如何解釋環境脈絡以採取策略性行動，詮釋的角度係來自政治行為者的觀念，故觀念性因素可說是結構性因素及能動性因素的中介變項，政府形塑的政治偏好係制度產生變遷的主要發生因素；第三、結構性因素，係制度的變遷與政治行為者身處的環境脈絡有關，環境脈絡給予政治行為者變遷機會，亦限制政治行為者變遷可能。

（三）制度變遷理論

除了沿著既有路徑持續緩慢變化的路徑依賴，另一個與之相輔相成的斷續均衡，則是在某一個關鍵時刻突發性鉅變，闡述如下。

1. 路徑依賴

Pierson（2000）認為在路徑依賴的框架下，自我強化會導致特定制度模式的長期複製，而產生報酬遞增（increasing returns）效果，一連串的自我增強與正向回饋過程產生路徑依賴，改變路徑之成本將隨時間而增加，故時間點與事件順序特別重要，始得以區分制度於各階段形成過程之自我強化情形。這說明了既存制度將限制選擇，變遷被鎖定於既定路徑的範圍內改變，後續發展路徑幾乎不可能被扭轉，出現制度堆積（institutional layering）的現象，直至發生突發性重大事件，才有跳脫既有框架的可能（呂炳寬、張毓真，2015，頁 5-6）。

2. 斷續均衡

Krasner（1984）認為制度與歷史的發展過程是持續性穩定與突發性斷裂交錯，制度會自我強化帶來長期穩定與均衡，但在某一時期發生重大危機事件，通常來自外部環境變遷，導致既有制度產生突發性變遷而崩潰，進入斷裂期，政治行為者於此一時期互動與調整策略而創設新制度，新制度繼續發展至均衡狀態，再維持一段

穩定時期，直至下次打破均衡的外力出現，以此不斷運作下去。制度變遷並非追求終極均衡狀態，而是從均衡狀態遭遇突發性變動後，再趨於下一個均衡狀態（林冠志，2018，頁 45；蔡相廷，2010，頁 61）；這個政策過程的穩定與間斷現象，在 1993 年 Baumgartner 與 Jones 於 *Agendas and Instability in American Politics* 一書中將其整合為斷續均衡理論（Baumgartner & Jones, 1993）。

綜上，為呼應 Hall 與 Taylor（1996）強調的三大學派整合，本文後續將進行的整合視角操作方式，係先以三個不同制度主義學派各自論述，接著再透過比較與對話的方式，了解三大學派之間的差異與互補。實際的操作方式即先以第參部分分別從不同制度主義的視角來觀察勞動派遣制度，包括制度的起源、如何變遷，以及制度變遷的因素，還有行動者的認知、行為邏輯，如何利用或改變制度。從比較三者的過程中了解差異，再於第肆部分將三大新制度主義認為所有可能的變遷因素列出進行對話，例如，同一個變遷因素可能同時屬於理性選擇制度主義、也是歷史制度主義的詮釋觀點，卻不屬於社會制度主義的詮釋觀點。透過跨制度主義的變遷因素分類架構 March 與 Olsen（1989）的內生或外生因素，以及 Hay（2002）的能動性、觀念性與結構性因素進行歸類，整合三大新制度主義的特色；最後從彈性及勞動權益保障兩個主題式的制度變遷，同時整合三大新制度主義之觀點加以詮釋。

參、三大新制度主義分析勞動派遣制度的比較

中央政府的勞動派遣制度從政府採購法播種開始，派遣人力快速萌芽、大幅成長，卻在 2018 年明訂派遣歸零戛然而止，共歷經了四次變遷。第一次變遷主要係 1999 年政府採購法施行，為勞動派遣制度播下種子；第二次變遷係 2009 年至 2010 年訂定勞動派遣權益指導原則、行政院運用勞動派遣應行注意事項，勞動派遣開始生根萌芽；第三次變遷則係 2013 年至 2014 年修正職業安全衛生法、性別工作平等法，在勞動派遣的成長期間保障派遣勞工權益；第四次變遷則是在 2018 年訂定了行政院暨所屬機關檢討運用勞動派遣實施計畫，使得勞動派遣制度走向衰亡。本文以三大新制度主義的個別視角，來針對勞動派遣制度進行分析比較如下，並就勞動派遣制度的四次重大變遷，從制度形成的原因、行動者觀點，以及制度變遷的方式分析如下。

必須事先聲明，本研究將三個途徑依照勞動派遣制度發展經歷的四次變遷進行分析，僅作為分析便利的敘事框架，用以呈現制度變遷的連續性與動態特徵，並非將時間等同歷史制度途徑的獨佔特徵，而有偏頗；事實上，時間的使用不等於歷史制度主義的方法論，社會學制度主義與理性選擇制度主義也會使用時間概念，僅在於對時間理解和使用方式不同而已，例如社會制度主義在制度創設初期，時間是為了呈現文化機制如何在制度形成時發揮作用、而非以因果歷程為主；理性選擇制度主義的時間分析，則是為了追蹤行為者的動態選擇過程。

一、理性選擇制度主義視角

理性選擇制度主義主要的觀察重點在於政治行動者採取的行為，制度變遷是透過政治行為者整體綜合評估結果，制度被動地受政治行動者創設、調整到鉅變。

（一）第一次重大變遷

當時執政者參考先進國家政府再造運動，檢討我國政府組織架構及員額運用，又因陸續投入重大公共建設及社會福利制度蓬勃發展導致支出增加，政府積極推動機關業務委外。政治行動者主動採取策略行動，包括行政院經濟建設委員會（簡稱經建會）出國考察、提出人力發展專案計畫，行政院訂頒行政革新方案，行政院人事行政局（簡稱人事行政局）發布行政業務委託或外包民間辦理實施計畫等，促使政府委外案件逐漸增加，以及勞工委員會則召集專家學者研商推動勞動派遣法制化等。

簡言之，本次主要係行政院及其所屬主管機關等政治行為者，在積極推動政府預算員額精簡政策、政府改造推動四化政策、民主化改革運動等背景下，策略性評估之後所做的選擇－訂定政府採購法，使政府機關依法運用勞動派遣。

（二）第二次重大變遷

2009 年起，各主管機關紛紛訂定勞動派遣相關行政規則，包括行政院勞工委員會（簡稱勞委會）訂定勞動派遣權益指導原則，人事行政局訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項，要求以 2010 年 1 月 31 日實際運用派遣勞工人數為上限進行總量管控。

此外，也有新的政治行動者加入，監察院及審計部因為日益增加的派遣爭議，進行勞動派遣專案調查，並糾正勞動部未盡職責執行勞動檢查；立法院審查中央政府機關總預算案時，亦經常議決請主管機關儘速完成勞動派遣法制化，但當時兩任的勞委會主委都不了了之。

本次變遷主要來自三大利害關係團體，一個是制度內生之行政院，持續推動政府業務四化政策，促使勞動派遣人數增加，以及制度外生之勞政主管機關首長對推動勞動派遣法制化之處理態度；其二來自於制度外生之監察院及立法院，嚴加監督政府機關運用勞動派遣之合法性；其三來自於制度外生之勞工團體，在勞動派遣勞資爭議不斷發生情況下，為保障派遣勞工權益而極力抗爭。行政院及所屬相關主管機關在多方利害關係人壓迫下，經策略性評估最適切解決方式，為儘速訂定勞動派遣相關行政規則，來減緩勞動派遣直接立法之衝擊，同時保障派遣勞工權益。

（三）第三次重大變遷

勞動派遣爭議未獲得改善，促使勞工團體不斷抗爭。政治行動者包括勞動部自2009年起持續辦理勞動派遣專案檢查，2010年監察院糾正勞動部未落實規範及勞工權益檢查，以及2013年審計部專案審計報告，調查中央政府勞動派遣人力運用及法制推動情形。外部的政治行動者主要以婦女新知基金會為首，於2013年提出勞動派遣三項訴求，包括修正性別工作平等法、落實勞動檢查、建議派遣性別統計研究等；又2014年行政院性別平等會第6次委員會會議決議，要求相關主管機關修正性別工作平等法及性騷擾防治法。最終，行政院及主管機關策略性提出改以修訂個別法律方式，賦予勞動派遣權益保障，促成第三次重大變遷。

本次制度變遷影響因素，主要來自三大利害關係團體之力量，其一來自於制度內生之主管機關（即行政院性別平等會）為推動性別平等，要求修正相關法律；其二來自於制度外生之監察院及立法院，監督政府機關勞動派遣權益相關議題；其三來自於制度外生之勞工團體，為爭取勞工權益而向政府提出訴求。因此，行政院及所屬相關主管機關決定改以個別法律立法方式進行，並同步修訂「行政院運用勞動派遣應行注意事項」，制度被動受政治行為者影響而調整。

（四）第四次重大變遷

蔡英文總統政見之一，即「勞工權益訂定勞動派遣專法，保護派遣勞工，朝『管制、減量』方向前進」。然而，勞動派遣專法遲遲未能獲得各界共識，又多年來監察院、立法院及勞工團體監督壓迫下，行政院為解決政府機關帶頭使用派遣問題，於2018年頒布實施「行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫」，規定自2021年起全面禁止使用勞動派遣。

本次制度變遷影響因素，除了前階段各利益團體對決策者帶來的壓力以外，主要係來自於制度外生之政治性因素考量，執政黨面對社會大眾批評，勞動派遣遲遲未能法制化，直接要求行政院暨所屬機關於當屆總統任期結束前，完成行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫。

二、社會學制度主義視角

社會學制度主義主要的觀察重點在於整體社會（組織）文化環境，制度變遷因素係來自於環境變遷，內化至政治行動者的認知，而調整符合社會正當性。

（一）第一次重大變遷

石油危機造成的全球性經濟危機，迫使世界各國紛紛進行政府組織改造，加上第三波民主改革，在資通訊科技幫助下，加速政治、經濟環境變遷全球化。我國受此影響，自民間開始仿效國外引進勞動派遣業，接著再由政府機關學習民間企業。

本次制度變遷影響因素，主要係來自我國政府為解決經濟不景氣、財政赤字問題，開始以新公共管理理念，進行政府改造運動，在推動員額精簡及彈性用人政策時，逐漸接受勞動派遣此類新型態之短期性人力，加上民主改革成功影響，政府業務逐漸增加，人力需求提升，種種政治、經濟環境變遷，導致政府機關勞動派遣人力的誕生。

然而，社會學制度主義並未強調的「時間序列」概念，因此無論是政府改造運動或是民主化運動，倘若拉長時間範圍，均源自於世界各國政經環境的改變，且藉由日益發展的資訊通信科技為媒介，加速並擴張全球化影響層面，因而改變我國政治行為者觀念，開始學習他國推動政府改造運動、民主改革及勞動派遣立法作業

等，非由我國自身發起的制度變遷，係由制度外生因素轉而形成制度內生因素，從而導致制度變遷，而政治行為者僅僅為改變制度之工具，不具制度變遷影響力。

（二）第二次重大變遷

歷經兩次政黨輪替，臺灣的民主政治更為強調回應民意，保障弱勢族群權益，因此民眾仍然期許大政府的角色，與政府再造的小政府模式有所扞格，而需要以彈性人力、包括勞動派遣制度來替代；但也因為民主化改革促使勞工權益意識抬頭，勞工團體與派遣勞工多次抗爭，爭取與正職職員享有平等權益，立法及監察機關督促政府建構勞動派遣管理及保障機制，迫使各主關機關紛紛訂定勞動派遣相關行政規則。

本次制度變遷影響因素，主要係來自於三大社會環境驅使力量，其一為新公共服務理念及民主意識，促使我國政府職能擴張，業務量逐漸增加；其二為政府長年財政赤字及失業率攀升情形下，導致業務委外需求提高、帶動勞動派遣業興起，勞動派遣爭議問題亦隨之增加，而衍生管理問題；其三為我國勞工權益意識提升，從而督促政府關注勞動派遣權益，訂定相關管理機制。

同樣地，倘若跳脫社會學制度主義僅談論特定時空之制度變遷範疇時，前述三者因素均來自於其他先進國家的影響，包括政府機關採新公共服務理念改變運作型態，公民社會普遍民主及勞工權益意識的高漲，以及全球性金融風暴導致經濟衰退，對整體產業結構造成的影響。

（三）第三次重大變遷

受到國際上有關職業安全衛生公約保障勞工權益，以及聯合國公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）落實在國內的影響，分別修正「職業安全衛生法」及「性別工作平等法」，將派遣勞工納入適用範圍，保障渠等人員權益。

本次制度變遷影響因素，主要係來自於二大社會環境驅使力量，其一為，我國人權意識逐漸提升，政府機關推動重大政策，主動規劃修訂相關規定；其二為我國勞工權益持續提升，勞工團體與性平團體爭取派遣勞工權益。不過，社會學制度主

義觀點容易忽略的便是更早先國際人權意識的提升，由於聯合國陸續訂定核心人權公約，雖然時間點有所落差，惟仍於多年後影響著我國配合修訂相關法規，以落實人權保障基本精神。

（四）第四次重大變遷

勞動派遣之存廢及法制化問題爭議多年，2014 年勞動部研擬之「派遣勞工保護法草案」，亦遲遲未能獲得共識，雖然確實有部分勞工團體強烈主張，廢除勞動派遣業，惟依歷年立法院及監察院各項決議資料顯示，並未要求政府機關禁用派遣勞工，僅提出減少派遣勞工，或數次重申主管機關應儘速訂定勞動派遣專法，以保障渠等人員權益。因此，行政院於 2018 年訂定實施「行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫」，單方面限制行政院及其所屬機關禁用派遣人力，主因確實來自於制度外生之勞工團體訴求，亦即勞工權益意識提升因素，惟該計畫並非全面禁止使用勞動派遣，若以社會學制度主義觀點詮釋本次變遷，係因社會正當性考量，恐難以周全，故以社會學制度主義觀點詮釋第四次重大變遷，仍有不足之處。

三、歷史制度主義視角

歷史制度主義觀察的重點在於歷史事件的積累，認為制度變遷的政治過程，係國家制度結構與社會利益團體協調下的產物，國家政策在不同時間的差異變化反映社會利益團體的權力消長。

（一）第一次重大變遷

受到 1970 年代第三波民主改革影響(3)¹，我國於 1987 年宣布解嚴後(10)，陸續投入重大公共建設，至 1990 年代社會福利制度蓬勃發展(11)，政府財政支出擴張。為解決財政赤字問題，師法世界各國政府再造運動，我國逐步推動員額精簡及業務委化外等政策。1993 年行政院訂頒行政革新方案(14)，推動政府業務委託民間辦理；經建會於 1994 年提出人力發展專案計畫(16)，規劃將制定人力派遣業管理法規

¹ 此段落括弧內之數字，係對應表 4 中央機關勞動派遣管理制度重大變遷因素分析之因素編號。

列入未來推動方針，同年人事行政局發布行政業務委託或外包民間辦理實施計畫(17)，促使政府委外案件逐漸增加。

1997 年經建會再提出跨世紀人力發展計畫(19)，規劃制定人力派遣之基本工作條件及職業安全衛生等相關規定，政府機關開始以勞動派遣名義正式運用。1998 年行政院頒布政府再造綱領(21)，成立政府再造推動委員會，研訂推動政府機關業務委託民間辦理等相關法令規範；1999 年 5 月施行政府採購法，推動政府機關業務委外化，以落實政府改造理念，政府機關勞動派遣及勞務承攬人力人數顯著成長（行政院人事行政總處〔人事行政總處〕，2025）。

2001 年經建會提出新世紀人力發展方案(23)，同時，人事行政局訂定行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點(25)，政府機關得以契約方式進用臨時人員、派遣人力或承攬人力，以因應臨時性、季節性、短期性業務之需要。2004 年接續頒布人力派遣服務業發展綱領及行動方案(27)、2005 年新世紀第二期人力發展計畫(28)，加上同年勞工退休金條例（勞退新制）修正施行(29)，人事成本增加而改以運用委外人力，勞動派遣業更加蓬勃發展。

此一時期，我國採取積極正面態度推動機關業務委外化，開始運用勞動派遣人力及勞務承攬人力，且公部門臨時人員於 2008 年 1 月 1 日起適用勞動基準法(33)，基於成本考量，部分機關將自行僱用之臨時人員資遣，再改以人力派遣方式運用，並回到原機關服務，亦造成勞動派遣人數增加情形（王思閔，2012，頁 58-59；沈美真等人，2013，頁 2）。

本次制度變遷影響因素，在外生動因方面，由於世界各國政治、經濟環境變化，導致政府組織結構、產業結構及勞動力市場發生變化，又資訊科技蓬勃發展，全球化拉近國際之間距離。在內生動因方面，前述新公共管理、勞動彈性化等觀念引進我國，政府開始進行改革，訂定員額精簡政策，改變我國政府組織運作型態及用人模式。因此，1999 年「政府採購法」之施行，使得我國政府依法運用勞動派遣之情形從無到有，在制度與政治行為者、社會文化互動網絡下，創設勞動派遣管理制度。

（二）第二次重大變遷

勞委會於 2009 年訂定勞動派遣權益指導原則，並於 2014 年及 2018 年分別修

正，明確定義勞動派遣三方關係。人事行政局則於2010年訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項，並於2012年至2014年間均有修正，俾利各機關遵循辦理，另要求要派機關應以2010年1月31日實際運用派遣勞工人數為上限進行總量管控。

2008年全球金融危機爆發⁽³¹⁾，民間企業大量裁員，首當其衝者為僱用關係相對不穩定之派遣勞工，2008年奇美電子無預警解約近八成派遣員工，導致約3000名派遣員工瞬間失去工作，衍生派遣員工之資遣費問題⁽³⁵⁾（陳素玲、吳孟庭，2008），此後，越來越多的勞動派遣問題引發社會關注。

2001年第一版勞動派遣法專法草案遲遲未獲各界共識，2010年改以勞動基準法增訂勞動派遣專章亦未達共識。2014年勞動部將派遣勞工保護法草案重新提報行政院審查，惟勞工團體擔憂立法將造成勞動派遣人數擴增，紛紛表達抗議導致草案擱置（王思閔，2012，頁59；王婕妤，2018，頁134）。

本次制度變遷影響因素，在外生動因方面，歷經全球性經濟衰退，我國經濟於1990年代末開始下滑，短期性人力需求增加，勞動派遣勞資爭議問題亦隨之浮出檯面，又民主化改革成功，2000年、2008年歷經兩次政黨輪替，業務質量逐年提升，為節省財政支出，兩度通案刪減政府機關預算員額。同時，勞工權益問題從機關臨時人員蔓延至勞動派遣，除了勞工團體不斷抗爭，亦引起立法院及監察院持續關注，迫使政府不得不重視勞動派遣管理問題。在內生動因方面，政府持續推動員額精簡政策，並訂定人力派遣相關發展計畫，促使機關勞動派遣人數逐年增加。因此，2009年「勞動派遣權益指導原則」及2010年「行政院運用勞動派遣應行注意事項」之訂定，為勞動派遣相關管理規範開始建構階段，呈現「路徑依賴」模式，亦為政府於勞動派遣法制化前，回應民意之權宜之計。

（三）第三次重大變遷

為提升我國國際地位，2009年4月22日訂定公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法⁽³⁹⁾，將聯合國兩公約落實，並於2012年施行消除對婦女一切形式歧視公約，影響我國政府更加重視職業安全與性別平等問題。

但2012年勞委會主委潘世偉就任後，改以勞動派遣專法推動派遣法制化仍未能獲得各界共識，而監察院、立法院及勞工團體不斷給予修法之壓力下，促使主管機

關先後於 2013 年修正職業安全衛生法，將派遣勞工納入適用對象以保障其權益，² 以及 2014 年行政院性別平等會第 6 次委員會會議決議，要求相關主管機關修正性別工作平等法及性騷擾防治法(54)，並針對派遣勞工遭受性騷擾之適法性疑義，請相關部會提出具體作為。勞動部回應，派遣勞工亦應受該法之保障，爰針對派遣勞工訂定事業單位工作場所性騷擾防治之相關措施（勞動部，2016）。人事行政總處訂頒之行政院運用勞動派遣應行注意事項，亦配合性別平等相關函釋修正，以落實**性別工作平等**及性騷擾防治（行政院，2014）。

本次制度變遷影響因素，在外生動因方面，聯合國國際人權公約及國際勞工組織職業安全衛生公約之訂定，以及立法院、監察院及相關社會團體監督下，督促政府正視勞動派遣重大權益問題。在內生動因方面，落實國際人權理念一直為我國重大政策方針，即便我國非聯合國會員國，亦訂定相關施行法，並檢視各項法規應符合該法精神。因此，2013 年修正「職業安全衛生法」及 2014 年修正「性別工作平等法」，延續前一次變遷精神，更加強化落實派遣勞工權益保障機制，呈現「路徑依賴」模式，改善勞動派遣勞工權益問題，已為我國未來應持續努力之目標。

（四）第四次重大變遷

勞動派遣法制化遲遲未能落實，而違反勞基法情事卻層出不窮，導致多年來媒體負面報導及勞工團體反彈，影響政府機關形象（沈美真等人，2013，頁 42-47）。為回應各界要求政府減少運用勞動派遣之訴求，行政院 2018 年 7 月 18 日訂定行政院暨所屬機關（構）檢討運用勞動派遣實施計畫，宣示 2 年內不再運用勞動派遣人力，指示機關檢討原運用之勞動派遣人力，改為聘僱人員、臨時人員或勞務承攬方式，於 2021 年達成派遣歸零目標。

立法院於審查 2020 年中央政府總預算案通案決議，有關各機關執行派遣歸零政策，請人事行政總處研提書面報告說明；2020 年 3 月人事行政總處說明行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫執行成果，截至 2020 年 1 月底至已減少之派遣勞工人數，約 7 成已改為自僱人力，至 2021 年中央政府派遣人力統計調查，數字已全數歸零。

² 參閱職業安全衛生法法規沿革（2021 年 7 月 25 日，取自：<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT07.aspx?id=FL015013>）。

本次制度變遷影響因素，在外生動因方面，除了歷年各界監督、批評種種壓力因素之外，另衍生民主國家政府需擔負政治責任之政治性因素，人民得以透過選舉決定下一任執政者，故政治回應顯得相當重要，為弭平外界批評聲浪，挽救政府帶頭運用派遣之負面形象，於2018年實施「行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫」，該項政策偏離了中央機關既有勞動派遣管理制度進行軌道，從加強對勞動派遣權益保障，轉而全面禁用勞動派遣，無論是對機關用人，或是原派遣勞工，均導致革命性的斷裂變化，爰以「路徑依賴」觀點，不足以全然詮釋本次制度變遷模式，而較偏向於不連續狀態的「斷續均衡」模式。

四、小結

分別從三大新制度主義的個別視角，來針對勞動派遣制度的四次重大變遷進行解析，從表2中清楚可見，各制度主義的視角對於行動者觀點、制度形成的原因，以及制度變遷的方式，皆有其不同的詮釋方式，也因此有些侷限，無法完整解釋勞動派遣制度的變遷與發展，例如理性選擇制度主義無法解釋制度外的壓力，社會學制度主義跟歷史制度主義在解釋派遣歸零上的第四次變遷等。

表2

新制度主義三大學派詮釋勞動派遣制度變遷結果比較

面向	理性選擇制度主義 (RCI)	社會學制度主義 (SI)	歷史制度主義 (HI)
行動者觀點	政治行動者綜合評估 採取行動	整體社會文化環境內 化至行動者的認知	歷史事件的累積，不 同時間變化反映社會 利益團體的權力消長
制度形成原因	行動者評估後選擇訂 定政府採購法	世界各國政經環境的 改變	制度與政治行為者、 社會文化互動的網絡 下創設
制度變遷方式	制度被動受行動者調 整、改變	外在環境變遷	在關鍵時刻呈現路徑 依賴
限制	制度外的壓力無法充 分解釋，忽略文化與 歷史背景	難以解釋第四次重大 變遷	不足以全然詮釋制度 變遷模式

資料來源：作者整理。

肆、新制度主義理論的整合

本研究的資料蒐集與分析方法，以文件分析法與文獻分析法為主，深度訪談為輔的方式進行。文件分析法係運用政府相關資料之法律、法規命令、行政規則、函釋、立法院院會會議記錄、立法院關係文書，及官方統計數據等進行分析，藉由正式的政府機關資料，亦有助於判斷其他文獻資料之正確性；文獻分析法則透過蒐集中央機關勞動派遣管理制度相關之專書、博碩士論文、期刊、政府委託研究報告、網路資料等資料，與文件分析法相互印證，以提升資料來源之真實性與可信度。

另考量到因應現行文件礙於篇幅、或是特殊考量未列入文字紀錄，恐有遺漏細節之虞，故輔以深度訪談的方式，特別選擇與本研究相關之政策決策者、政策執行者或勞工團體領導人，³ 針對勞動派遣制度變遷的因素以及模式進行探究。事先說明的是，本研究就現行的文件及文獻，以及深度訪談的資料收集，都無法完整窮盡所有可能因素而存有限制，但作者盡可能臚列出所有明顯可觀察的要因，幫助讀者在檢視政府、媒體、或其他行動者所釋出的文件資料，做系統性整理。

為了驗證過去研究認為歷史制度主義更能掌握制度的形成與變遷，許多的個案研究也都採用歷史制度主義進行分析，因此測試在整合視角下，同時以三個制度主義來相互補充、同時考量，藉以比較何種學派在詮釋占比最重？分析結果如下。

一、制度變遷的因素

新制度主義三大學派主要在於對政治行為者本身，以及與外部社會文化環境之間的互動影響，有不同的假定，因此制度變遷的因素也將分為兩大類進行分析。

³ 本研究採用滾雪球抽樣法，共計完成 7 位專家學者之深度訪談，包括公私立大學教授（公立 2 人 A 與 F、私立 2 人 C 與 D）、中央（1 人 B）及地方行政機關人事人員（1 人 E）及勞工團體執行長（1 人 G），訪問時間為 2020 年 8 月至 11 月間。

(一) 外部社會文化環境

1. 政經環境變化：

勞動派遣業在私部門萌芽發展，主要受到 1970 年代新自由主義的盛行，以及全球產業結構改變，逐漸成為企業用人型態，將勞動力作為資本主義之商品，於派遣事業單位及要派單位之間做買賣（勞動視野工作室勞動派遣立法對策小組，2014）。這股風潮蔓延到政府部門，則是因為隨著政經、文化、科技等環境變化影響，新公共管理思潮全球化，世界各國紛紛推動政府改造運動，精簡政府組織、人力及財務，將派遣業引進政府部門。

我國 1998 年通過政府再造綱領，2011 年行政院組織改造啟動，勞動派遣人數，隨著 1999 年政府採購法之訂定及政府再造之影響，呈現逐年增加趨勢。但因勞動派遣人力隨勞動市場供需決定存亡，導致就業不安定問題，附近鄰國層出不窮之勞資爭議，讓我國內部也持續勞動派遣應否法制化之爭論。從我國中央機關勞動派遣使用情形觀之，無論是萌芽、發展、停滯或衰減，均深深受世界各國政經環境變遷所影響。

2. 人力需求增加：

隨著我國民主深化發展，以民為主的理念備受推崇，導致政府業務不斷增加，國家職能漸趨擴張。即便 1990 年代起，我國開始進行政府改造，精簡機關組織及員額，但隨著提倡多元族群文化、性別平等、勞動權益等業務量的增加，加上政府仍積極推動重大公共建設，連帶影響公務人力需求提升。

「人民對政府的要求，是又快又要好，又省錢。」—受訪者 D

2000 年我國第一次政黨輪替後，執政黨為回應人民訴求，推動多項政策，公共服務更加多元，卻也產生預算排擠效應，立法院決議通案裁減預算員額，減少政府機關人事費用，在正式員額不斷精簡但業務的質與量卻被要求持續提升之情況下，政府機關僅得以轉而運用其他替代人力，如臨時人員、派遣人員及勞務承攬等等。

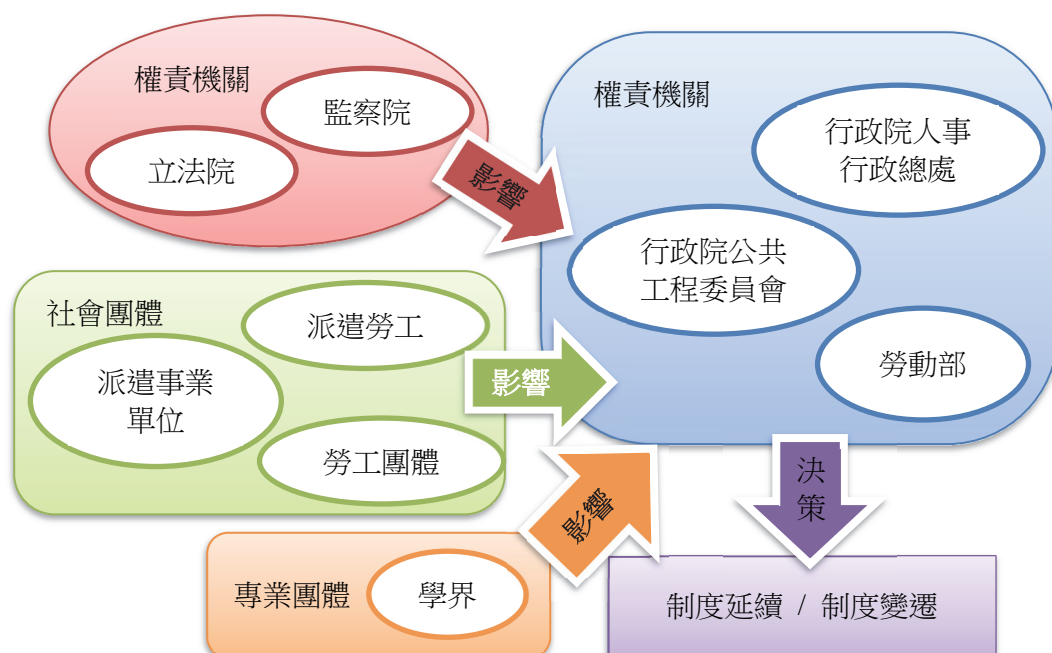
「我們人力精簡從來都是，精簡所謂在數字上，看起來的正式人力而已，但是看整體人力，我們沒有減少，是不斷增加。」—受訪者 A

（二）政治行動者

勞動派遣政策制度之政治行動者，包括有權責機關之行政院相關主管部會、立法院、監察院；屬社會團體之派遣事業單位與派遣勞工，以及屬專業團體之學者。利害關係人之間不同的考量，甚至相同團體內部也有不同的立場，都影響到了政策的變遷。將上述各個影響勞動派遣管理制度變遷的利害關係人之互動關係整合在圖4，更可以清楚理解，真正進行決策的政治行為者，主要有人事行政總處主責中央政府機關的人力控管，決定各機關的人力需求是否可以採用勞動派遣人力補充；公共工程委員會則是負責勞務採購契約的範本，涉及派遣勞工的相關權益；勞動部則是作為全國勞工權益的主管機關，對於政策的走向扮演重要的決定性角色。而影響勞動派遣制度決策的來源，則分別有外部的社會團體及專業團體，以及內部的立法院及監察院，立法院可藉由審議中央政府總預算，監察院透過提出糾正案或專案調查，對人事行政總處、公共工程委員會或勞動部發揮影響力。以下茲就個別的利害關係人的觀點、立場與態度等說明。

圖 4

勞動派遣管理制度變遷利害關係人（政治行為者）互動關係



資料來源：作者整理。

1. 專業團體與社會團體

專業團體的學者，主要建議政府應訂定勞動派遣專法（呂明潔，2009）；社會團體則因為勞方與資方所別，而抱持不同立場，勞方認為勞動派遣犧牲勞工權益引發諸多爭議，而抱持反對立場，中華民國全國產業總工會即認為公部門使用派遣勞工比率最高，應先從公部門開始檢討減少派遣人力；反之，資方則認為派遣制度可以帶來用人彈性，特別是公部門面臨員額精簡但職能擴張的困境，迫切需要派遣制度作為解套。

當中以勞動團體因為個人的權益受到直接影響，更積極主動去影響政策，如2013年10月臺灣勞工陣線召開記者會說明政府機關使用勞動派遣之亂象、同年12月更提出派遣應改以直接聘僱之訴求。另外，勞委會於2013年12月審議派遣勞工保護法草案時，各縣市產業總工會、台塑關係企業工會聯合會、全國自主勞工聯盟、中華電信工會等組成之團結工聯，至勞委會抗議，主張派遣勞工保護法為惡法，要求勞委會退回（團結工聯，2013）。

勞動團體深知，影響中央政府勞動派遣制度最重要的行動者，還是那些影響政策制定的權責機關，且更會因政黨輪替而有政策轉折，因此早在2011年大高雄總工會及團結工聯分別於11月及12月至臺北市國軍英雄館提出禁止勞動派遣訴求，當時民進黨競選總部即承諾勝選後，政府部門將停止使用派遣（孫窮理，2011）。

2. 權責機關

影響中央政府機關勞動派遣制度變遷的主要權責機關，包括行政院、立法院及監察院，立法院因審議中央政府總預算，要求人事行政總處控管人力、公共工程委員會訂定勞務採購契約，以及勞動部進行勞動檢查等來爭取勞動團體或選民的支持；監察院則是以提出糾正案或是進行專案調查，建議行政機關改善，但真正的決定政策走向的，仍取決於人事行政總處與勞動部兩大主政機關。

(1) 人事行政總處遵循員額控管

2010年4月1日中央政府機關總員額法公布施行，明訂中央機關員額上限人數，機關如新增業務，應就業務實際需要，調整現行人力配置。機關為配合政策，改以非典型人力方式來因應業務需求。但依據行政院暨所屬各級機關聘用人員注意

事項，各機關聘用人員員額不得超過該機關預算總人數 5% 為原則，又行政院自 2008 年 1 月 1 日實施行政院及所屬機關學校臨時人員進用及運用要點，亦開始控管臨時人員進用人數上限，因而轉向勞動派遣及勞務承攬。

「所以我覺得臨時人員納入勞基法產生很多的改變，對政府機關來說，當然會產生壓力，他能夠做到的他就做到，不能夠做到的自然就仰賴外來資源，例如委外人力、派遣」－受訪者 F

至 2018 年派遣歸零政策推動，原勞動派遣人力多數改以臨時人員進用，部分改採勞務承攬運用，少數增編職員預算員額。但如從表 3 觀察人事行政總處統計歷年臨時人員、派遣人力、承攬人力運用人數，從 2010 年中央政府機關總員額法施行後，臨時人員進用人數逐年增加，派遣人員則自 2013 年後逐漸下降，並因派遣歸零政策使 2018 年至 2019 年減少幅度最大，而承攬人員運用人數自 2013 年起亦逐年增加，但三類人員人數呈現正成長趨勢，可見公務機關人力需求愈來愈高，即使減少運用派遣人力，仍以其他類型人力因應。

「相信在那一段時間（按：2008 年臨時人員適用勞基法），有蠻多機關確實把人改成派遣跟承攬，因為臨時人員只能一直減少，變成派遣嘛，結果過兩年派遣又被控管。都在立法院的要求之下，訂了一個政策，……用人之後我們只是轉換他的人力類型，控管正式人員、臨時人員就會增加，控管臨時人員、派遣人員又會增加了。怎麼辦？所以現在才會推出所謂的零派遣計畫……」－受訪者 B

「制度的改革過程，就是控管之後，然後人力是流向聘僱、臨時人員或派遣，……大概在民國 96 年臨時人員要點後，就開始往勞動派遣那邊流，到 99 年我們就訂了派遣注意事項，派遣注意事項一樣訂下去之後，那個遊戲規則都一樣，就是 99 年的基準數控管就不能動」－受訪者 E

表 3

行政院及所屬機關（構）歷年臨時人員、派遣人員及承攬人員人數

時間（第四季）\類別	臨時人員	派遣人員	承攬人員	合計
2011 年	29,821	11,930	35,680	77,431
2012 年	31,670	10,715	34,638	77,023
2013 年	34,196	11,257	34,360	79,813
2014 年	34,733	9,023	34,491	78,247
2015 年	35,067	8,687	36,800	80,554
2016 年	37,197	8,477	38,674	84,348
2017 年	39,606	8,126	40,969	88,701
2018 年	44,193	7,522	43,622	95,337
2019 年	48,720	2,981	46,310	98,011
2020 年	49,924	193	48,812	101,995
2021 年	51,608	0	49,879	101,487
2022 年	54,117	0	50,172	104,289
2023 年	55,842	0	52,051	107,893

註：臨時人員自 2024 年 1 月 30 日修正名稱為約用人員，因此資料僅更新至 2023 年。

資料來源：作者整理自行政院人事行政總處（2025）委外及多元人力運用專區統計資料。

儘管人事行政總處主責中央機關的人力運用，因此進行人力控管或是進用彈性人力，為其主政業務，因而被視作是最直接影響制度變遷的最重要因素，然而事實上，人事行政總處身為我國政府人力規劃的主管機關，必須配合總統施政方針訂定行政院暨所屬各機關的人力控管政策，扮演的是幕僚單位，因此我們必須要更進一步去瞭解總統與行政院長之意志，才能夠瞭解人事行政總處採取行動背後真正的原因。

(2)勞政主管機關隨政黨輪替持不同立場：

鑒於勞動派遣問題層出不窮，監察院、立法院要求勞動部應持續辦理勞動派遣專案檢查，時為勞委會 2009 年首次抽查 88 家業者，76 家有違法情節，違法比例高達 86%；2010 年再檢查與政府合作之派遣業者，違法比率亦高達 85%（陳素玲，2010）。

勞委會於 1995 年起著手研擬勞動派遣保護之立法作業，但因 2000 年失業率攀升，推動勞動派遣立法將破壞傳統勞雇關係，引起各界質疑，導致草案凍結（黃英華，2009）。2004 年 9 月再提出勞動派遣法與勞動基準法草案，當時勞委會主委陳菊表示將加速完成勞動派遣法制化作業；但接任者盧天麟因出身工會背景，不再推動勞動派遣立法（孫窮理，2014）。2008 年政黨輪替後，新任主委王如玄改朝於勞動基準法增訂勞動派遣專章方向研擬修正草案。

但多起勞動派遣之勞資爭議，促使勞工團體一再地向政府表達爭取派遣勞工權益，對相關主管機關形成一股強大壓力，從而影響勞動派遣法制化之推動與延宕。

(3)立法院：

立法院於歷年審查中央政府總預算案時，均針對人事行政總處、勞動部、行政院公共工程委員會有關各機關運用勞動派遣之行政規則不足之處，提出修正建議，並要求於期限內改善。

2010 年行政院規定各機關運用派遣人數上限，立法院即要求自 2012 年起，中央各機關預算書應增列以非人事費運用人員之詳細資料，並將勞務承攬人數及經費公開於網站；審查 2014 年中央政府總預算案時，立法院要求行政院訂定勞務承攬運用規範；又據監察院調查報告指出中央機關運用勞動派遣衍生諸多相關缺失，立法院請勞動部儘速研擬派遣勞工保護相關規定，亦請人事行政總處檢討逐年減少派遣人力，改朝自僱方式運用人力之可行性。⁴

至 2017 年、2018 年審查中央政府總預算案時，由於中央各機關非典型人力比例過高問題未臻改善，爰請人事行政總處進行檢討，最終行政院於 2018 年宣布派遣歸零政策。

(4)監察院：

監察院主要的影響作為在於調查、追蹤相關部會勞動派遣運用情形，提出改善建議，督促相關主管機關擬訂管理規範及管制措施。例如，時為勞委會遲至 2009 年才首次進行勞動派遣勞工權益專案檢查，抽查 88 家派遣企業有 76 家違反法令，違反比例高達 86.4%，因此監察院於 2010 年糾正勞委會（監察院，2010）。又依據監

⁴ 中華民國 103 年度中央政府總預算案審查總報告第 23、784 頁。

察院財政及經濟委員會 2012 年專案調查研究，認為受限於中央政府機關總員額法規定，中央政府仍有運用勞動派遣必要，惟就違法情形仍應檢討，並建議勞委會研擬定型化勞動契約，俾利派遣公司遵循（沈美真等人，2013，頁 99-128）。

二、整合視角下新制度主義三大學派的占比

依 Hay（2002）對制度變遷因素的分類方式區分，理性制度主義認為制度變遷來自於能動性因素、社會學制度主義認為來自於觀念性因素，歷史制度主義認為來自於結構性因素，爰本研究據此整理四次變遷過程中影響勞動派遣管理制度變遷因素。本研究秉持著蝴蝶效應的想法，在複雜系統中，一個細小變動都可能引發後續的巨大差異，因此盡可能將所有相關因素納入，特別在社會學途徑，必須要拉長時間範圍，檢視源自於世界各國政經環境的改變，透過全球化影響改變我國政治行為者觀念。將各種明顯可觀察的事件或影響因素全盤納入，比較哪一種類的因素所占比例最多，來比較三大學派的可見性。也就是當外界就社會上各種新聞、文化潮流、社會運動等明顯可見的事件發生，民眾就這些因素觀察時，最容易看到哪一個制度主義學派的觀點；亦即哪一個制度主義在解釋應用上，社會大眾最容易顯著理解。

（一）第一次重大變遷

屬能動性因素 3 個、屬觀念性因素 10 個、屬結構性因素 16 個。第一次重大變遷源自於全球化影響，包括國際上的政府改造、民主改革，或是經濟危機、勞動型態，均促使我國學習、仿效他國創建之各種新制度，我國於此政經脈絡下而誕生的政府採購法，也讓勞動派遣制度在中央政府機關引進運用。因此，追溯本階段制度變遷源頭，係來自於各國新治理觀念對我國產生的影響，逐漸在我國政治制度萌芽。此外，社會學制度主義研究範疇鮮少作長久時期研究，難以跳脫時空回溯由外至內之制度變遷過程，即便本階段主要影響因素來自於外在環境變遷，在詮釋制度變遷時，仍以結構性觀點說明較為適切，乃因觀念性因素仍具時間脈絡及因果關係成分，又後續我國創建並持續推動新制度之過程，亦產生自我強化效果，爰結構性因素比重最高。

（二）第二次重大變遷

屬能動性因素 14 個、屬觀念性因素 7 個、屬結構性因素 24 個。第二次重大變遷源自於為建構勞動派遣管理制度，本階段能動性因素顯著增加，係由於前一次制度變遷過程，所提及先進國家新治理模式、新勞僱型態觀點逐漸深植我國政府，積極推動政府改造相關措施，另他國勞工權益意識提升，亦影響我國政府及民間利害關係團體。

第一次制度變遷至第二次制度變遷之過程，觀念性因素已逐漸強化我國政府決策者認知，開始付諸行動並進行改革，而創設新制度，爰相關主管機關於此背景下，逐步訂定勞動派遣行政規則。本階段制度變遷影響因素多半來自於利害關係團體（如行政機關、立法機關、監察機關、派遣事業單位、要派單位、派遣勞工等）相互角力而妥協之結果，顯見政治行為者行為因素影響制度變遷成分相當高，符合理性制度主義觀點。另一方面，我國政府初期對運用勞動派遣係採取積極態度，又政府改造之員額精簡政策持續進行，爰配合訂定勞動派遣管理機制，建構勞動派遣體制，係依循既有軌道運行，認同勞動派遣未來為政府機關必要之替代性人力，爰如以長時間制度研究來看，結構性因素比重仍最高。

（三）第三次重大變遷

屬能動性因素 25 個、屬觀念性因素 18 個、屬結構性因素 41 個。第三次重大變遷源自於諸多的勞動派遣爭議，為強化派遣勞工之權益，嘗試提升勞動派遣管理制度位階。與前一次制度變遷因素大致相同，差異點在於性別平等及職業安全觀念提升，受先進國家影響提升我國人權意識，故本階段觀念性因素增加，亦促使我國政府及民間利害關係團體，重視勞動派遣之性別平等及職業安全，持續強化勞動派遣管理機制，由行政規則位階提升至法律位階，加速勞動派遣法制化過程。從制度循路徑依賴模式持續強化，又前述能動性因素及觀念性因素亦多具時間序列及因果關係成分，制度變遷係經年累月而來，非一蹴可幾，爰結構性因素比重仍最高。

（四）第四次重大變遷

屬能動性因素 31 個、屬觀念性因素 18 個、屬結構性因素 42 個。第四次重大變遷源自於為解決中央機關勞動派遣爭議問題，而導致爭議未能解決之原因，仍與前

一次重大變遷因素大致相同，歷次重大變遷影響因素仍具制度遺緒之效果，差異點在於本次變遷主要係由於政治性因素考量，故本階段能動性因素顯著增加，政府迫於歷年民意機關、監察機關、勞工團體等各方壓力，執政黨基於連任考量，更加重視逐漸高漲之勞工權益，促使政治行為者決定中央機關實施派遣歸零政策，選擇了偏離既有軌道之路徑，使勞動派遣制度產生不連續的斷裂現象，與歷史制度主義之路徑依賴觀點有所扞格，形成斷續的制度變遷模式。

綜上，我國中央機關勞動派遣管理制度之歷次重大變遷因素，依 March 與 Olsen 制度變遷因素分類法，屬內生動因者 50 個、屬外生動因者 88 個，顯見制度變遷多受到外在環境影響；另依 Hay（2002）制度變遷因素分類法，屬能動性因素 73 個、屬觀念性因素 53 個、屬結構性因素 123 個，顯見制度變遷影響因素以結構性因素最多。因此，經本研究分析結果發現，歷史制度主義對我國中央機關勞動派遣管理制度變遷之詮釋分析上占比最重，驗證了過去研究的觀點，多數的研究僅採歷史制度主義分析，仍有其價值。三大學派有各自優勢，但也因為有視角分裂的問題，最好的方式當然是採整合的觀點，全觀性分析論述，但是當研究資源有限時，如果僅能採一種制度主義途徑進行分析，占比最重的歷史制度主義將是較佳的選項；民眾在理解現實世界的現象時，觀察各種事件引發的變遷與發展，歷史制度主義也將會是最好切入的視角，最能幫助大眾理解個案發展的理論基礎。⁵

因為無論是能動性因素或觀念性因素，亦多數伴隨著時間序列及因果關係，同時屬於結構性因素，且無論是政治行為者決策或是環境變遷形塑而成之制度，亦可能產生制度遺緒效果，自我強化過程逐步形成路徑依賴模式。然而，制度變遷模式並非全然依循路徑依賴模式，從第四次重大變遷可見，政治行為者行為會破壞制度既有依循軌道，產生斷裂不連續情形。

⁵ 例如當社會大眾觀察到 10 個影響變遷因素時，當中會有占比一半是從歷史制度主義的出發，因此歷史制度主義也是最能幫助社會大眾理解個案發展的理論。

表 4

中央機關勞動派遣管理制度重大變遷因素分析

編號	時間	制度變遷因素	M&O		Hay			政策變遷階段			
			內生	外生	能動	觀念	結構	一	二	三	四
1	1949 年	通過國際勞工組織第 96 號收費就業服務機構（修正）公約		✓		✓		✓			
2	1966 年	聯合國通過公民與政治權利國際公約、經濟社權利會文 化國際公約		✓		✓	✓			✓	
3	1974 年-1992 年	第三波民主改革		✓		✓	✓	✓			
4	1980 年代	各國政府改造運動		✓		✓	✓	✓			
5	1972 年 10 月 11 日	德國訂定勞動派遣法		✓		✓	✓	✓			
6	1973 年-1974 年	第一次石油危機		✓		✓	✓	✓			
7	1979 年	聯合國通過消除對婦女一切形式歧視公約		✓		✓	✓			✓	
8	1981 年	通過國際勞工組織第 155 號職業安全衛生公約		✓		✓	✓			✓	
9	1985 年	日本訂定勞動派遣法		✓		✓	✓	✓			
10	1987 年 7 月 15 日	我國解除戒嚴	✓		✓		✓	✓			
11	1990 年代起	我國社會福利制度蓬勃發展	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
12	1990 年代起	資訊科技發展全球化		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
13	1990 年初	我國至日本考察派遣	✓		✓		✓	✓	✓		
14	1993 年 9 月 14 日	訂頒行政改革新方案	✓				✓	✓			
15	1994 年起	我國民間企業開始使用派遣		✓		✓	✓	✓			
16	1994 年-1996 年	訂頒人力發展專案計畫	✓				✓	✓	✓	✓	✓
17	1994 年 12 月 9 日	訂頒行政業務委託或外包民間辦理實施計畫	✓				✓	✓			

表 4 (續 1)

編號	時間	制度變遷因素	M&O		Hay		政策變遷階段				
			內生	外生	能動	觀念	結構	一	二	三	四
18	1995 年起	勞動部推動勞動派遣法制化 訂頒跨世紀人力發展計畫 通過國際勞工組織第 181 號私立職業介紹所公約 訂頒政府再造綱領	V		V		V	V	V	V	V
19	1997 年-2000 年		V				V	V	V	V	V
20	1997 年		V			V		V			
21	1998 年 1 月		V				V	V	V	V	V
22	2000 年、2008 年、 2016 年	我國政黨輪替		V	V			V			V
23	2001 年-2004 年	訂頒新世紀人力發展方案	V					V		V	V
24	2001 年、2008 年	立法院審查中央政府總預算，決議刪減聘雇預算員額	V	V	V			V	V	V	V
25	2001 年 5 月 4 日	訂定行政院及所屬機關推動業務委託民間辦理實施要點	V					V		V	V
26	2004 年 9 月	勞工團體組成「禁止勞動派遣聯盟」進行「禁止派遣勞動聯合行動」抵制勞動派遣法制化		V	V		V		V	V	V
27	2004 年 12 月	訂頒人力派遣服務發展綱領及行動方案	V					V		V	V
28	2005 年-2008 年	訂頒新世紀第二期人力發展計畫	V					V		V	V
29	2005 年 7 月 1 日	實施修正勞工退休金條例		V	V			V		V	V
30	2007 年 5 月 21 日- 2008 年 5 月 19 日	原勞委會主委盧天麟任期		V	V			V		V	V
31	2007 年-2008 年	全球金融危機		V			V		V		V
32	2008 年 5 月 20 日- 2012 年 10 月 1 日	原勞委會主委王如玄任期		V	V			V		V	V
33	2008 年 1 月 1 日	臨時人員適用勞動基準法	V	V	V		V		V		V
34	2008 年 1 月 1 日	行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點施行	V	V	V			V		V	V

表 4 (續 2)

編號	時間	制度變遷因素	M&O		Hay			政策變遷階段			
			內生	外生	能動	觀念	結構	一	二	三	四
35	2008 年 12 月 17 日 -2009 年	奇美電子勞動派遣雇主責任不明、僱用不安定爭議		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
36	2013 年 2 月	審計部專案審計報告中央政府勞動派遣人力運用及法制推動情形，調查 2009 年至 2012 年 9 月 30 日止		✓	✓		✓		✓	✓	✓
37	2009 年起	勞動部辦理勞動派遣專案檢查		✓	✓		✓		✓	✓	✓
38	2009 年 7 月 10 日	國立臺灣美術館勞動派遣性別平等爭議		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
39	2009 年 10 月 29 日	我國實施公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法		✓		✓	✓			✓	✓
40	2010 年、2011 年、 2012 年、2013 年、 2014 年、2015 年	立法院審查中央政府總預算，決議訂定勞動派遣管理規範及檢討非典型人力過高問題		✓	✓		✓			✓	✓
41	2010 年、2011 年、 2012 年、2018 年	立法院審查中央政府總預算，決議公開運用勞動派遣相關資訊		✓	✓		✓			✓	✓
42	2010 年 4 月 1 日	實施中央政府機關總員額法	✓				✓			✓	✓
43	2010 年 7 月 7 日	監察院糾正勞動部未落實派遣規範及勞工權益檢查		✓	✓		✓			✓	✓
44	2011 年 11、12 月	大高雄總工會及團結工聯至臺北市國軍英雄館提出「禁止勞動派遣」訴求		✓	✓	✓	✓			✓	✓
45	2011 年-2015 年	中華電信公司勞動派遣爭議		✓	✓	✓	✓			✓	✓
46	2012 年 10 月 2 日- 2014 年 7 月 28 日	原勞委會主委潘世偉任期		✓	✓		✓			✓	✓
47	2012 年、2013 年、 2015 年	立法院審查中央政府總預算，決議加強勞動派遣檢查		✓	✓		✓			✓	✓

表 4 (續 3)

編號	時間	制度變遷因素	M&O		Hay			政策變遷階段			
			內生	外生	能動	觀念	結構	一	二	三	四
48	2013 年 8 月	監察院 2012 年度我國中央行政機關勞動派遣問題專案調查研究報告		✓	✓		✓			✓	✓
49	2012 年 1 月 1 日	實施消除對婦女一切形式歧視公約施行法		✓		✓	✓			✓	
50	2013 年-2016 年	公共電視集團勞動派遣雇主責任不明確等爭議		✓	✓	✓	✓			✓	✓
51	2013 年 3 月 7 日	婦女新知基金會召開婦女節記者會		✓	✓	✓	✓			✓	✓
52	2013 年 12 月 5 日	臺灣勞工陣線協會代表孫友聯秘書長、立法委員鄭麗君召開記者會，提出派遣改以直接聘僱之訴求		✓	✓	✓	✓			✓	✓
53	2013 年 12 月 26 日	團結工聯於勞動部審議「派遣勞工保護法」草案前夕抗 議		✓	✓	✓	✓			✓	✓
54	2014 年 1 月 24 日	行政院性別平等會第 6 次委員會會議決議，修正性別工 作平等法及性騷擾防治法	✓		✓		✓			✓	✓
55	2014 年 5 月 1 日	五一勞工「反低薪，禁派遣」大遊行		✓	✓	✓	✓				✓
56	2014 年 9 月 15 日	全國自主勞工聯盟等工會至勞動部前抗議，提出終結派 遣訴求		✓	✓	✓	✓				✓
57	2015 年 5 月 1 日	五一勞工「爭勞權，要保障」大遊行-禁止非典型僱用		✓	✓	✓	✓				✓
58	2016 年-2019 年	臺中榮民總醫院勞動派遣雇主責任不明確等爭議		✓	✓	✓	✓				✓
59	2016 年 12 月 3 日	國立臺灣博物館禁止公部門運用勞動派遣爭議		✓	✓	✓	✓				✓

資料來源：作者整理。

三、勞動派遣制度的變遷模式

勞動派遣制度主要興起於擷節政府人事成本下的彈性化策略，但又因為勞工團體訴求保障權益，而必須要去檢視人力彈性化策略之正當性及合法性，致使政府的派遣人力運用模式如鐘擺般擺盪。根據前述理論測試的結果發現，歷史制度論最適合用來詮釋勞動派遣制度的變遷，接下來將依照中央機關運用勞動派遣之「彈性程度」及「權益保障」兩面向，來檢視路徑依賴與斷續均衡如何在這個實務個案上進一步詮釋。

（一）勞動派遣彈性程度

自 1999 年實施政府採購法，開始大力推動政府機關業務委外化，自此政府機關依法運用勞動派遣及勞務承攬人力（圖 5：I）。2000 年政黨輪替後，新執政黨在擷節人事成本的情況下，為推動新政策，因而更加重視機關人力彈性化運用；又 2008 年臨時人員適用勞動基準法及訂定行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點，提升臨時人員勞動權益使人事成本增加，又規定各機關臨時人員進用人數上限，導致部分機關原臨時人員人力改以派遣人力運用，派遣人力再次增加，此一時期為中央機關勞動派遣人數「急速成長期」（圖 5：II）。

至 2010 年訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項，規範各機關派遣人力運用人數上限後，彈性運用的權力限縮，產生第一次轉折，派遣人數不再持續成長，進入「穩定控制期」（圖 5：III）。隨著勞動派遣爭議事件頻仍，引發社會大眾輿論及立法院與監察院之關注，自 2010 年起立法院審查中央政府總預算時，針對政府勞動派遣比例過高議題，作成加強控管或建議減少運用勞動派遣之決議，故自 2014 年起中央機關勞動派遣人數逐年下降（圖 5：IV）。2018 年訂頒行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫，規定 2 年內不再運用派遣人力，致中央機關運用勞動派遣彈性程度再度產生轉折，進入「驟降歸零期」（參見圖 5：V）。

從中央機關運用勞動派遣之彈性程度觀之，我國政府機關於 1995 年訂定政府採購法後，開始運用委外人力，而勞動派遣人數至 2010 年止，呈現逐漸上升趨勢，可見政府機關逐漸仰賴勞動派遣，成為新型態替代性人力，在業務擴張及員額精簡政

策框架下，政府持續推動業務委外措施，且未如民間企業隨時解僱員工，故機關派遣勞工人數似乎必然持續增加，政府彈性化用人制度形成慣性，產生自我強化機制，形成路徑依賴模式。

然而，2010 年訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項後，改變既有路徑而產生轉折，嚴加控管中央機關勞動派遣運用人數，加上歷年立法院審查中央政府總預算之決議，以及 2018 年訂定行政院暨所屬機關（構）檢討勞動派遣運用實施計畫，導致中央機關運用勞動派遣之策略產生劇變之斷裂狀態，呈現斷續均衡模式，與關鍵時刻觀點相似，來自於外部重大事件之破壞，而對制度內政治行為者行為、社會（組織）文化、制度與利害關係團體之政策網絡產生影響，而這股強大破壞力量，即與彈性化人力運用策略相互抗衡之勞工權益保障。因此，可發現路徑依賴與斷續均衡模式不排除共存的可能性，且以階段性出現的型態存在。

只是誠如前面表 3 的統計數據，在勞動派遣人力歸零之後，政府非正式人力的需求仍在，改以臨時人員或是承攬方式進用，但這並不影響「勞動派遣制度」最後階段是斷續均衡的判斷，我們只能說「彈性用人制度」仍持續進用，所以仍是路徑依賴的發展途徑。

（二）勞動派遣權益保障

為回應社會大眾對勞動權益的重視，勞委會於 1995 年已著手草擬勞動派遣專法（圖 5：A），但因諸多爭議而未通過、亦未訂有相關行政規則；即便 1998 年人力派遣業適用勞動基準法，亦未解決勞動派遣特殊僱用關係造成勞動權益受損之問題，此一時期可謂為權益保障之「消極規範期」。

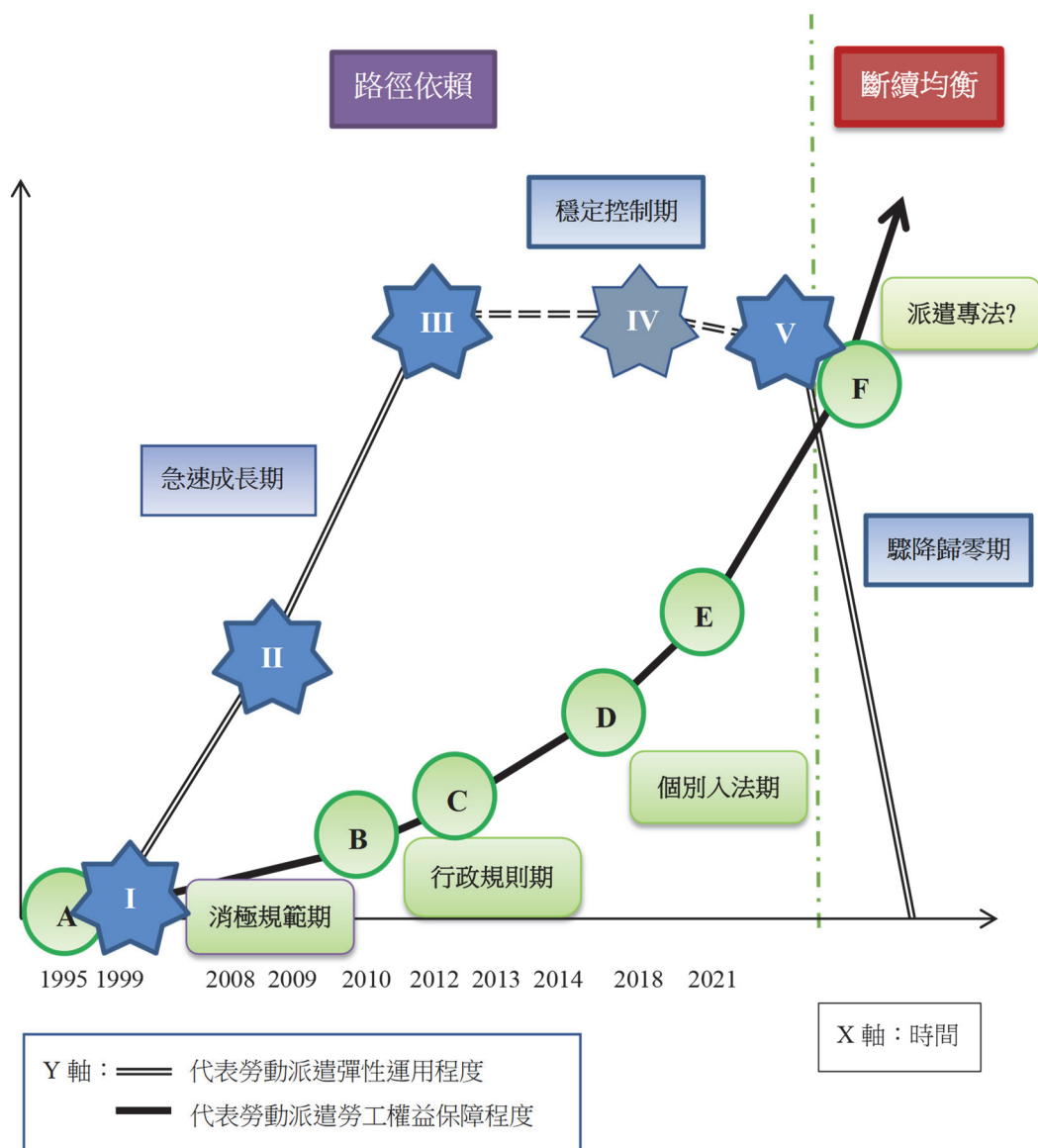
直至 2009 年勞委會訂定「勞動派遣權益指導原則」（圖 5：B），適用於政府機關及民間企業之勞動派遣；2010 年在社會各界及立法院督促下，人事行政總處訂定行政院運用勞動派遣應行注意事項（圖 5：C），在勞動派遣法制化前，過渡期間之權宜之計，以保障派遣勞工權益，可稱為權益保障之「行政規則期」。

爾後，由於勞動派遣爭議不斷，以及國際人權意識逐漸提升，2013 年修正職業安全衛生法（圖 5：D），2014 年修正性別工作平等法（圖 5：E）；至 2019 年修正通過勞動基準法部分條文（圖 5：F），將常見的勞動派遣定義不明、定期契約、指定派遣、派遣事業單位積欠工資、職業災害賠償等問題，均明文定於勞動基準法，

為權益保障規範之「個別入法期」，其法律位階相較行政規則更高、更具拘束力，故派遣勞工權益更為提高。

圖 5

我國中央機關勞動派遣彈性運用及勞工權益保障程度變遷模式



資料來源：作者整理。

從中央機關勞動派遣權益保障程度觀之，無論歷經幾次關鍵時刻，其路徑模式均呈現正成長趨勢，乃因我國政府訂定勞動派遣管理機制方式，由訂定行政規則逐漸深化至修訂個別法律，顯見愈來愈強化勞動派遣勞工權益，而促使政府愈加重視勞動派遣管理規範之因素，除了勞工權益意識提升等觀念性因素外，尚有多起勞動派遣爭議而引發之勞工團體抗爭，亦即觀念性因素強化能動性因素，促使勞動派遣權益保障聲浪日益擴張，而在重視回應性的民主政府體制下，政府無法忽視這股逐漸壯大的力量。

伍、結論

勞動派遣制度的引進與運用，幫助中央政府在總員額法限制之下，得以因應日益擴增的政府職能，是以，中央政府勞動派遣的人數，從推動政府再造開始開啟業務委外化的模式下萌芽，在 1997 年經建會提出的跨世紀人力發展計畫中，政府機關開始以勞動派遣名義正式運用，即便民間陸續爆發出許多勞動派遣的爭議，政府機關運用勞動派遣人數仍持續成長；至 2013 年及 2014 年配合國際公約修正職業安全衛生法與性別工作平等法，提升派遣人力的相關權利，但最終在勞動派遣相關法制尚未通過前，中央政府在行政院 2018 年所訂定的檢討勞動派遣運用實施計畫之規範下，2 年內完成派遣歸零目標，我國中央機關勞動派遣政策至此走向衰亡。

面對勞動派遣制度在中央政府機關的大起大落，本文以此個案進行新制度主義的學理測試，檢視理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義三大新制度主義學派進行比較分析，發現三種途徑各有其優勢，但亦有其不足，因此需要採取整合的方式來彌補各自的限制。在整合視角下，我們去分析三種途徑的占比權重，來理解哪一種途徑較為明顯可見、容易觀察。本研究以 Hay 制度變遷因素分類法將影響我國中央政府派遣勞動制度變遷的因素進行分析，結果顯示，屬於能動性因素 73 個、觀念性因素 53 個，結構性因素 123 個，顯見制度變遷影響因素以結構性因素最多，足見歷史制度主義對觀察我國中央機關勞動派遣管理制度變遷上，占比最重，最容易辨識，原因在於本個案中，無論是能動性因素或觀念性因素，亦多數伴隨著時間序列及因果關係，同時屬於結構性因素。

本研究透過實際理論測試的結果，用量化數字的方式呈現出新制度主義三大學

派中各自的占比權重，得以加以比較，印證了過去研究所指歷史制度主義對制度的變遷更能掌握的說法。至於在變遷路徑上的發展，也發現了路徑依賴與斷續均衡兩者並非壁壘分明，在同一個制度的變遷上，兩者也可以是階段性出現的共存關係。

制度的變遷縱然會依照當時的政經社會文化環境或政治行動者的互動，充滿千變萬化、難以預測，但是經由實際觀察從具體情境中得出的普遍規律，將有助於我們日後在信息不足或不完全的情況下，對應不確定性，理解政府人力管理制度發展的一般規律。新制度主義雖然提供了強大的理論工具，但在應用上不能依賴單一路徑，否則理性選擇制度主義忽略了文化與非理性因素，社會學制度主義忽略權力與利益衝突，歷史制度主義則過度強調慣性，對當前行動選項解釋不足，都無法有效解釋當前複雜的狀況。

未來研究的建議，除了要採取整合視角理解制度的形成與變遷機制，不應過度強調政治行動者的作為，很多時候行動者都未依利益極大化採取理性行動，但也不應低估政治行為者的自主性，單單側重在外在社會文化的影響力。另外，可以輔以具體的制度設計工具與治理機制，例如路徑依賴分析來評估歷史決策的影響；利害關係人分析來評估各方權力與資源，理解制度如何受到各利益團體的影響；或是制度正當性與文化適配，促進制度內化與認同感形成，來加強政策溝通與價值建構等，將會使新制度主義的分析架構更有效運用於實務層面。

而針對勞動派遣個案經由三個不同主義觀點分析後，也提出了以下三個值得學術界與實務界關注的議題。第一，從理性選擇制度主義來看，政治行動者依據成本效益計算，追求利益極大化，但不同的政治行動者有不同的考量，彼此之間也會有衝突，需要仰賴行動者之間策略互動、達成協商妥協，但這個前提是行動者之間是位居同等地位，當有一方是位居弱勢團體時，則很有可能無法進入談判桌上與其他行動者協商，例如本個案中的勞工團體就是屬於弱勢，當資方這個利益團體與政府、立法者形成牢不可破的鐵三角時，欲爭取勞動權益的勞工團體很有可能根本無法站上政治行動者的地位。第二，從社會學制度主義來看，行動者要尋求社會的認可，但這個社會認可是由多數人決定、還是由行動者所屬群體的認可決定？弱勢的勞工團體屬於多數人，他們的社會認可是要提升勞動權益，但卻遲遲無法讓勞動派遣制度法制化，多數人的社會認可未必能內化到政治行動者的觀念之中去改變制度。第三，從歷史制度主義來看，行動者受限於現有的選項採取有限行動，因此即

便勞動派遣制度衰亡歸零，但非正式人力改從現有的管道，例如臨時人員或承攬方式進用，藉此個案來反思政府的作為，是否也跳脫不了過去的歷史框架，只是以新瓶裝舊酒的方式重新包裝呈現，而無法有更多的創新作為。

最後，有關中央政府勞動派遣制度，雖然最終走向派遣歸零，是否有「起死回生」的可能？在民眾期待大有為政府的氛圍下，中央政府業務日益龐雜，對於人力的需求，就如同表 3 行政院及所屬機關（構）歷年臨時人員、派遣人員及承攬人員人數，整體人數不斷增加。勞動派遣制度名義上雖被揚棄，不會再用同樣的制度名稱出現在世人面前，但是實質上的人力需求仍然存在，並非政府用人管道的「終結」，現階段改以臨時人員或勞務承攬類型因應。然而，就如同政府進行員額控管，人力需求就流向聘僱人員，現階段將勞動派遣人力控管，人力需求就流向臨時人員與勞務承攬一般，未來隨著人力需求的增加，加上新興世代的勞動人口更為偏好彈性的多元職涯，或許將來還會有新型態的彈性人力制度創設。

參考文獻

- 王卓聖、鄭讚源（2012）。臺灣長期照顧制度之發展脈絡及借鑒－歷史制度論。國立空中大學社會科學系社會科學學報，（19），90-125。
- 王思閔（2012）。臺灣非典型勞動制度之研究－德國及日本經驗之啟示〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。
- 王婕妤（2018）。台灣勞動派遣法制化之前沿研究〔未出版之碩士論文〕。中國文化大學。
- 行政院（2014）。行政院性別平等會推動保障派遣勞工免於職場性騷擾，1 月 24 日。 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/dfc2b7c9-cfdb-4763-aa08-2b8063ee1e91>
- 行政院人事行政總處（2025）。委外及多元人力運用專區，3 月 24 日。 <https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=184&mid=152>
- 呂明潔（2009）。派遣工雇用先從公部門限制。苦勞網。2021 年 6 月 26 日，取自：<https://www.cooloud.org.tw/node/49084>
- 呂炳寬、張毓真（2015）。我國特別權力關係之演變：歷史制度主義的觀點。文官

制度季刊，7（3），1-28。

何俊志（2004）。結構、歷史與行為：歷史制度主義對政治科學的重構。復旦大學出版社。

李英明（2005）。新制度主義與社會資本。揚智文化。

沈美真、程仁宏、楊美鈴、劉玉山（2013）。監察院 101 年度我國中央行政機關勞動派遣問題專案調查研究報告。監察院。

林冠志（2018）。臺灣文化資產保存法變遷之研究：歷史制度論的觀點〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。

胡婉玲（2001）。論歷史制度主義的制度變遷理論。新世紀智庫論壇，（16），86-95。

孫窮理（2011）。提訴求，無人理。團結工聯：元旦升旗，青天白日滿地黃。苦勞網。2021 年 6 月 27 日，取自：<https://www.coolcloud.org.tw/node/65301>

孫窮理（2014）。【2014 五一】勞動法自廢 20 年邊緣成主流，工運主體待轉移。苦勞網。2021 年 7 月 9 日，取自：<https://www.coolcloud.org.tw/node/78520>

許菁芸、黃稚然（2007）。台灣文官體系轉變之因素探討—以歷史制度主義觀點。立德學報，4（2），6-28。

陳攸瑋（2009）。我國公部門契約性人力運用之探討—以中央部會為例〔未出版之碩士論文〕。國立臺北大學。

陳素玲（2010）。勞委會統計逾 8 成派遣業者違法。苦勞網。2021 年 6 月 27 日，取自：<https://www.coolcloud.org.tw/node/53172>

陳素玲、吳孟庭（2008）。派遣員工遭解僱，由派遣公司負責。苦勞網。2021 年 6 月 27 日，取自：<https://www.coolcloud.org.tw/node/32226>

勞動部（2016）。促進性別工作平等及派遣勞工權益保障 勞委會不遺餘力。2021 年 7 月 25 日，取自：<https://www.mol.gov.tw/announcement/27179/15752/?cprint=p>

勞動視野工作室勞動派遣立法對策小組（2014）。是《派遣雇主保護法》，還是《派遣勞工保護法》？對於勞動部 2014 年 2 月 6 日派遣法草案的批判與質疑。苦勞網。2021 年 7 月 9 日，取自：<https://www.coolcloud.org.tw/node/77517>

黃宗昊（2010）。歷史制度論的方法立場與理論建構。問題與研究，49（3），145-

- 黃英華（2009）。另一觀點—強烈反對勞動派遣能改變已經存在的事實。台灣總工會。2021年9月4日，取自 <http://www.tpfl.org.tw/article.php?id=544>
- 詹中原（2005）政府部門彈性用人之緣起與台灣現狀之探討。公務人員月刊，（105），1-3。
- 團結工聯（2013）。立法禁止勞動派遣！直接僱用派遣勞工！退回派遣惡法行動。苦勞網。2021年7月9日，取自：<https://www.cooloud.org.tw/node/76893>
- 監察院（2010）。099 財正 0034 號糾正案文。2021年8月21日，取自：https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=2&n=134&_Query=26c55a06-9fcc-499a-b14a-d80d5f8d9ee4
- 劉坤億（2003）英國柴契爾政府改革背景與理念的探索。行政暨政策學報，（36），81-118。
- 蔡良文（2006）政府改造與彈性用人政策。考銓季刊，（46），28-63。
- 蔡相廷（2010）。歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討。臺北市教育大學學報，41（2），39-76。
- 蘇子喬（2010）。台灣憲政體制的變遷軌跡（1997-2010）：歷史制度論的分析。東吳政治學報，28（4），147-223。
- 蘇厚有（2015）。以歷史制度論途徑探討工作整合型社會企業之發展：以臺北市身心障礙組織為例〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hammer, M., & Stanton, S. A. (1995). *The reengineering revolution: The handbook*. HarperCollins.
- Hay, C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Palgrave.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.

- Levi, M. (1990). A logic of institutional change. In K. S. Cook & M. Levi (Eds.), *The limits of rationality* (pp. 402-418). University of Chicago Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. The Free Press.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar Publishing.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Integration and Comparison of the Three New Institutionalisms: A Case Study of the Dispatched Employment

Chi-Jung Lu^a, Shu-Fen Lin^b, Don-yun Chen^c

Abstract

The restrictions imposed by the Act Governing the Total Number of Personnel Headcounts of Central Government Agencies have made it increasingly difficult for the government to handle its expanding tasks. As a result, the government has had to rely on non-traditional workforce solutions to complete its tasks. One such solution, dispatch labor, was introduced as a highly efficient system that allowed government agencies to employ flexible labor with low financial burden, and it was initially seen as a potential replacement for contract employees. However, this system was abruptly discontinued. What began as widespread adoption of dispatch labor shifted to a strategy focused on increasing temporary contract labor. This unexpected shift in policy direction warrants further examination.

This study investigates the evolution of the labor dispatch system in central government agencies through the integrative lens of the three main strands of new institutionalism: rational choice institutionalism, sociological institutionalism, and historical institutionalism. By treating this case as a

^a Ph.D. Department of Public Administration, National Chengchi University, email: 104256501@nccu.edu.tw.

^b Master, Master for Eminent Public Administration, National Chengchi University.

^c Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

theoretical test, the study compares the similarities and differences among the three perspectives and further assesses their relative explanatory weights. Findings reveal that historical institutionalism offers the most comprehensive explanation for the transformation of labor dispatch policies in Taiwan's central government. Nevertheless, the other two schools of new institutionalism remain significant and cannot be entirely replaced. Therefore, when engaging in a theoretical-practical dialogue on institutional change, an integrated perspective that encompasses all three institutionalist approaches is recommended. Moreover, the actor-centered focus in new institutionalism is evident in this case, as the interactions and relationships among political actors played a decisive role in the cessation of the labor dispatch system. Future research and policy-making in the domain of governmental human resource management should pay closer attention to the dynamics among political actors to better anticipate policy shifts and mitigate their disruptive impacts on administrative operations.

Keywords: labor dispatch, new institutionalism, rational choice institutionalism, sociological institutionalism, historical institutionalism