

# 機關勞務勞動合作社經營困境之探討

— 黃銘鐘 —

## 一、簡介

(一)台灣區機關勞務勞動合作社(以下簡稱為機勞社)係配合「政府採購法」之頒佈實施,鑒於政府機關勞務採購案件自民國 89 年度起陸續釋出公告招標,勞務外包市場日益重視,頗具發展潛力。為順應環境變遷,適時發起創立,乃符合時代潮流之需要。

(二)機勞社係響應政府扶植合作事業政策,輔導勞動者組織勞動合作社,依合作社法奉內政部於 90 年 10 月核准成立之非營利團體,一向以創造就業機會、維護勞工權益、減少中間剝削、提升勞動所得為宗旨,以合作社名義參與政府機關之勞務外包採購案,以競標、比價或議價等方式承攬勞務工作。由社員共同完成承攬之勞務,並依規定分配報酬,以謀社會經濟利益與生活改善之合作經濟組織制度,應符合勞動合作社制度的涵義。對於減少勞資糾紛,增進社會安定和諧,有其實質的功能。

(三)機勞社延攬具有勞動合作社經營背景之專業資深經理人負責服務企劃。從業社員均配合政府招標機關之需求,得以確保優良的服務品質。查政府機關為原

本定位不明之非正式員工、約雇人員、臨時人員等尋求一家適法負責的新雇主(但原有工作照常持續),以便給予其生涯發展上妥適的全程照應;在此情況下,原來的非正式員工在原有的工作環境中從事原本的工作內容,便能安定地繼續為其原來工作的進行,此種策略性的身分定位轉換,亦為本社經營的特色。故專業或技術人力係採公開招募轉化現有在職編制外勞務人員志願入社為社員,爭取機關認知本社成立宗旨,給予參加勞務採購競標或議價之機會。本自助助人的合作精神,維護全體社員之就業安全與福利,廣徵人才募集管道,機動性地滿足機關勞務人力需求。

(四)機勞社具合作社登記證照,勞健保制度健全,依法實施勞工退休金新制,雇主每月負擔之勞工退休金提繳率為勞工每月投保俸額 6%,儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶。另加保雇主責任意外險—由專業保險經紀人規劃,確保雇主分擔風險。

(五)機勞社歷年來承攬勞務工作遍及全國各地,簽訂採購契約金額已達四億餘

元，派遣人數約四百餘人，足證本社人力充沛，制度健全，值得信賴。96，97兩年度之會計帳務委任會計師記帳，二年勞務承攬業績達1億7千餘萬元，頗具營運經濟規模，創造利潤提撥法定公積指定銀行專戶儲存，充實營運資金更具效益，股金依各社員認購股金金額配息，財務管理堪稱健全。

(六)至加強社務工作電腦化，提升工作效率及效果方面，機勞社已朝向電子領標作業程序，可直接上網領標，利用網路申報勞、健保，媒體申報扣繳憑單、文書報表、服務企劃書均建檔處理。另使用中華郵政單位薪資傳輸系統發放薪酬，匯薪入戶迅速準時，迎合時代潮流，全面e化。

## 二、機勞社經營管理之法令問題

機勞社之營運，需面對合作社法、勞動基準法、政府採購法之規範，奈三法之間相互矛盾，未能競合，游走法律邊緣，勞資糾紛案件層出不窮，訴訟爭議調解或法院提告，理事主席或經理人均列雇主被告，疲于答辯，地方主管機關或法院解讀不一，不利勞工社員權益的維繫，以致勞動合作社承攬業務日趨萎縮，圖謀合作事業之永續經營，倍感艱辛及挫折感。滿懷合作人之理想觀念，但仍承受不了現實法令之衝擊。多年來屢生爭議，歷經請示釐清，頃已獲較明確之釋示，俾資遵循。

## 三、機勞社之經營困境

### (一)提供勞務之從業社員適用勞動基準法

機勞社奉台北市政府認定為勞動基準法適用行業，依勞動基準法第70條規定，雇主雇用勞工人數在30人以上，應訂立工作規則，報請主管機關核備並公開揭示之。機勞社已遵照辦理，報奉核備公告揭示。

機勞社係全國350家勞動合作社第一家被地方主管機關認定為屬於勞動基準法適用行業，欣然接受，樂觀其成。建請行政院勞工委員會通令全國政府機關勞務採購案件，均應一體遵行勞基法所規定之最低勞動條件，以避免讓勞工誤導政府機關率先抵觸勞基法，有違立法意旨。

行政院勞工委員會為瞭解勞動派遣業者經營狀況，以作為政府釐定相關政策之參據，委託異視行銷市場調查股份有限公司辦理「勞動派遣事業單位狀況調查」，機勞社已配合詳實填答，尚待迴響。

### (二)勞動合作社社員參加勞保

機勞社對提供勞務之從業社員認屬具實質僱傭關係之派遣人員，依規定由合作社辦理勞、就保加保手續及提繳勞工退休金，以符合公共工程委員會頒訂「勞務採購契約範本」，保障勞工權益條款。惟部份勞動合作社引據內政部釋示：「社員與合作社之間既無僱傭關係」，實際提供勞務之社員參加勞保問

題，應可引用勞工保險條例第六條第七項：「無一定雇主或自營作業而參加職業工會者」，應以其所屬團體為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人。此一作法，若獲招標政府機關默認，是否適法，有待釐清。

(三)政府採購法之衝擊，永續經營不具穩定性。

機勞社彌近參加政府機關勞務採購投標案，招標機關為保障派遣勞工權益，紛採只標管間費，其他薪資待遇、保險費等均由招標機關規定檢據按實核支，在多元投標廠商競爭激烈之經營環境下，不肖廠商竟以超低價 1 元或 0.1%、0.17%、0.38%、0.5% 不等搶標而得標，此舉有無剝削勞動條件或 抵營業稅營利之嫌，啟人疑竇，故如何防範未然，使承包品質與勞動條件保持公開競標，且能兼顧，此乃政府招標機關值得深思熟慮之課題。

機勞社承攬政府機關勞務採購案，於履約期間致力於保障社員權益，維護勞動條件，健全管理機制，精算勞動人事成本合理化，陸續建立管理規範，備極艱辛，讓從業社員與事業單位合作融洽，順利完成履約，頗獲肯定。奈以勞務採購契約履約期間屆滿，依政府採購法應重新公開招標，在多元廠商競爭激烈，最低價競標情況下，外界人力派遣業者以不敷人事成本之低價搶標，而告失守易主，以致本社多年來辛苦經營日趨穩

定之營業收入，瞬間萎縮，要達營運經濟規模，又須另闢疆土，更加努力上網參加投標，且得標之管間費每況愈下，幾無利潤空間維持社務運作，年終更無盈餘再分配給社員。可見勞動合作社之經營，因人力派遣市場瞬息萬變，永續生存發展不易。

依中華民國合作事業協會（2009）出版的「中華民國 98 年合作事業統計年報」顯示，至民國 97 年底止，台灣勞動合作社有 350 社，有效經營為 74 家，餘之 276 家屬無效經營，比例不謂不高，值得主管機關重視，亟謀解決之道。

有效經營社數 74 社，社員 6,622 人，年營業額 1,177,206,523 元，其中製糖勞動類 4 社，社員 2,334 人，年營業額 453,727,286 元，為勞動合作事業最高者。惟 98/99 年度參加台糖勞務採購投標案，油品、畜殖、商銷、工安等事業部之勞務外包全軍覆沒，幾無得標，營業額流失約達 8 億，以致有 2 ~ 3 社瀕臨停業關閉窘境，此衝擊不謂不大，成立 26 年之糖勞社已出現了發展背離的現象，宜再思量。

(四)合作社共同稅務困境

機勞社近年來負擔之稅目計有如下：

1. 營業稅 = 承攬營業收入金額 × 稅率 5%，開立發票時向政府機關請款。
2. 營利所得稅 = 本期盈餘 × 稅率 25% - 累進扣除額 10,000 元。
3. 提供勞務從業社員個人所得稅，按年度

工作報酬分配所得開具扣繳憑單申報。

4. 股息分配開具扣繳憑單併入股東個人所得稅申報。
5. 期末未分配盈餘，依據所得稅法第 66 條之 9 第 2 項第 7 款規定，加徵 10 % 營利事業所得稅。
6. 合作社為充實營運資金，依章程規定就年度盈餘提列之特別公積，應依所得稅法第 66 條之 9 規定加徵 10%營利所得稅。

以上稅目負擔相當沉重，目前稅制對勞動合作社而言，未符公平合理原則。

(五)機勞社經營資金不足，告貸無門。

勞動合作社經營需要充實營運資金，以應支政府採購法規定之履約保證金及預支提供勞務社員薪資，機勞社歷年來勞務承攬逐年擴大，今年營業額已達 1 億元，就需要 2 仟萬元之運用資金，機勞社目前募集股本 6 佰餘萬元，尚不足支應，向往來銀行調借普遍不受理合作社借貸，常使合作社資金不足的問題更形困窘。

每年 11，12 月為勞務採購招標關鍵月，機勞社目前已提供所承攬得標案之履約保證金超過 1 仟萬元，如要投標新案，尚需重複準備押標金及履約保證金，為充實營運資金，擴大營運規模，有待政府政策性之輔導。

(六)勞動合作社社務運作

機勞社組織係屬全國級社，社員代表、理事、監事經選舉產生，社內重要事務

之管理及業務之進行，均透過各種法定會議決議後行之，符合民主管理原則，惟社員遍佈全國各地，灌輸合作理念，施予合作教育與職能訓練不易掌握，亦缺乏經費及人力，社務運作常會產生誤解。合作社法對於第五章會議社員大會之召集開會，可否放寬，改採不必流會二次以上，理事會得以書面載明應議事項，請求全體社員（代表）於一定期限內通信表決之，其期限不得少於十日，以解決實際困難之問題。

（本文作者黃銘鐘係台灣區機關勞務勞動合作社理事主席）

◆ 稿 約 ◆

合作報導雜誌季刊，為加強國際合經組織暨國內社場動態之報導，除向國際合作社聯盟、國際雷發巽聯盟等國際組織訂購及交換刊物，定期報導國際合經消息外，並在本刊開闢國內社場之「合作社資訊交流」版，以期與各社場間建立資訊交流管道。歡迎各合作社場、社團、學校、機關等單位，就有關之活動來稿提供資料報導，一經採用本刊將稿費酬謝。來稿請註明單位、現職、姓名及通訊地址，並請於信封註明「合作報導」字樣，郵寄「台北市福州街11-2號2樓」中華民國合作業協會收或E-mail：furenhoo@yahoo.com.tw。