

的)，而工作規則則是資方於 1988 年迄今仍未修改，早已不合時宜。資方有點把標的錯放。先看一下工會主要的訴求，其實於協商中，工會主要向資方要的條件如下(工會版本)：

第二條：甲方所屬路邊停車場未有明確法律依據、未充分運用管理員於路邊停車場開單收費前，路邊停車場不得委託經營、不得將路邊停車場開單作業勞務委外或以其他人力替代。

第三條：甲方所屬路外停車場委託民間經營應以營收低、都市週邊、停車格位少及機械停車場為原則；甲方並應於公告招標或甄選六個月前與乙方協商，經乙方同意後始得辦理。但不涉及乙方會員調動時，甲方得於公告招標或甄選三個月前與乙方協商，經乙方同意後始得辦理。

第四條：甲方所屬路外停車場依第三條辦理委託經營應設置監督管理機制，並邀請乙方共同參與，以避免委外停車場之勞動條件下降，影響勞工權益。

第五條：甲方辦理路段、區組重劃及工作模式變更（單班、雙班、輪班、經常性加班及特殊場組），應於規劃定案前與乙方協商，並公告管理員週知，重新調查所有管理員意願，並依管理員意願進行調動。

第六條：前條依管理員意願調動應依下列原則辦理：

一、選擇留任原場主者，或原場組撤除選擇留任原場組收費路段

者，第一優先。

二、因原場組路段或人力縮減，經抽籤決定，被迫調出原場組路段

者，第二優先。

三、原場主工作模式變更，選擇調出原場組者，第三優先。

四、管理員相同優先序者，以抽籤方式決定其調動。

第七條：依前條原則調動確定後，甲方如再有更動場組工作模式

時，應先與乙方協商後始得為之。

第十條：甲方同意自本協約生效起，依法與乙方共同設置職工福利

委員會。


第十二條：甲方同意自協約生效當月起依職工福利金條例第二條第一項第二款規定，按月提撥臺北市公有收費停車場基金業務收入（含權利金、違規罰款及拖吊收入）百分之〇·一五為職工福利金。



看上面條款而言，主要是針對委外雙方的認知有極大的差異，資方認為委外作業為其管理權之一，勞方不得干涉，勞方認為委外的條件因採價格標，委外廠商幾為用勞基法最低薪資去僱用，嚴重剝削勞工的剩餘。調動方面，資方認為為其「調整事項」，只要不違背勞委會規定的「調動五原則」即可。

當然資方對於工方的團協內容是完全不予接受，完全採取前營運主管(主戰派)的策略，採迴避拖延的戰術。

工會則採用適法性的問題去攻擊資方，按依停車場法第 29 條「公有路外停車場，得委託民間經營；其委託經營辦法，由直轄市或縣（市）政府定之，並報請上級主管機關備查。」，法源上委外法源僅有公有路外停車場(反面解釋不含路邊收費格)，後來資方也於甫新提案的「台北市停車管理自治條例」中將路邊停車場委外之法源依據列入修法，以資補其適法性不足。



工會另一策略則是對資方將現有近 200 名的管理員調入資方之處本部協助辦理業務，嚴重造成外場開單人力的不足(最主要也是因為停管處編制的不合理，正式編制的人員僅 74 人，負責管理全台北市的停車供需規劃、停車場 BOT, 路外場營運及路邊營運規劃，路外停車場興建設計施工，停車拖吊等任務)。但是工會認為資方如果不願向議會要求增加人力，則其採取的策略是訴求資方把開單人員還給路外停車收費員。

人力遞補方案是雙方的歧見之一，也間接惡性循環地造成為了應付新闢之停車場而須不停抽籤輪調收費管理員（資方也樂於看基層管理員一直不穩定地抽籤調動，以期讓基層對工會的不滿——因為工會反對委外，所以人力不足而不得已如此。）

5.4.2 工作規則的制定

按照勞動相關法令規定，工作規則為資方之權責，只要在不違反相關法令下逕報勞工局核備即可。可是有趣的是，多年來資方一直認為工作規則應由勞資雙方協商下後的產物，但是雙方協商已好幾年一直未有初步的共識，直到有一次筆者去徐州路台大法商學院參加王君能教授的「台灣勞動法學研討會」時於會中筆者提議有關工作規則須與勞方協商曠日廢時及產業工會為什麼可以長期請公假？的勞資法規疑義，後經與會教授陳明工作規則係為資方的權責，於符合勞基法的規範之下陳報勞工局核備即可。另外工會法中 50 小時的公假以一般企業實務運作來說，大都為上限，且台灣的企業主亦認為也間接影響到他們經營的成本，台灣企業(資方)均建議要修法。

於是筆者參加工作規則修正會議時將此提出，與會人員才恍然大悟，可是弔詭的是，資方仍是執意採取與工會協商的策！當然，這個工作規則的進度也就遙遙無期了，他也間接影響到資方多項提高效能的獎懲管理措施。這個工作規則自 1988 年迄今仍未修正過，早已不合時宜了(如相關之自動化設備及開單作業方式皆已改變)。

工會對工作規則的態度是採取成立工作小組，當然這樣的模式顯然又得不到資方的認同而又遙遙無期的停滯中。

5.4.3 小結

在工作規則係由資方權責自理的權限下，顯然資方未能有效地運用勞資統合理論的架構推動制度。就如前面文獻敘述統合理論：「最明顯的情形是，在實際運作上，雇主管理者認為了解理論內涵，才能保障他們的角色，不致讓權威受到挑戰，員工及部屬完全採納他們的決策。因此，人力資源部門乃制定對公司管理有利的各種規章，依照其規定，不須與工會接觸談判。雖然公司被強迫承認工會存在的事實，他們經常非常免強地接受工會的要求權力。但是，私底下公司仍然由董事會指揮、處理其勞資關係決策，例如，他們會在與工會代表談判前，先針對問題訂定一個限制範圍，作為討論事項」



在管理上，員工或部屬應接受指揮，形成一個獨裁和家長式的管理方法、與員工常保持適當的溝通與聯繫、管理者單獨對企業做決策。相反地，對員工及部屬則應該對雇主忠誠，並且根據管理規則，共同承擔經營的後果。企業應用此一理論，就向職業橄欖球隊的名言：「團隊精神和資方共存，才能造福所有的人。此種單一結構和單一工作組織，擁有單一的目的，唯一的當局和一致的言詞是統合理論的特性。「勞資關係」在雇主和被雇用者之間，被認為係承擔相互合作與和諧為利益考量的準則(criteria)。」

另外，因為工作規則因單方的不作為(資方)及勞方藉機扞格其管理權下，而造成工作規則不符時宜(從 1988 年迄今)，致對少數頑劣無生產力的收費員無法有效地管理，形成幹部管理之困擾，而發生部份影響營運或敗壞風紀之情件，而形成資方形象受損，勞方則無法獲致輿論支持增加其招考員額，而致形成雙輸之局面。

5.5 資方採強硬之態度委外，勞方採取迂迴之攻擊策略

筆者自 2004 年 2 月調入營運科來，由於勞資雙方對團協及委外的看法均無一致的共識，於是資方在推動委外作業的過程中採取強硬之態度逕簽報市長，自 2005 年 10 月初已委外平面停車場計 57 場（詳如附錄五委外平面作業招標一覽表），直至發生一位委外招標作業人員洩露底價貪瀆事件發生後，工會採取不斷地迂迴攻擊，資方才稍作停頓。

5.5.1 資方委外作業模式

一、現行作業狀況：資方於停車場委外作業招標前期規劃暨後續簽

約考管作業，其招標及督考方式簡述如下：

1、招標及點交流程：全般自地點選擇及蒐集營收資料迄現地點交得

標廠商開始營運，約計 88 日，至 2004 年 9 月 30 日止資方共計

有社正平面停車場等 73 處委外經營(現有委外平面停車場一覽

表及公有路外停車場委託民間經營管理招標暨後續作業標準程序詳如附錄六)，筆者調入後發現影響委外品質的重要因素為搶標，所以筆者為了避免往昔承商低價搶標而影響委外作業後續品質，於是建立合理決標機制(於標單內敘明超底價百分之五十應提出合理成本分析說明並由本處保留決標之權，俾讓高估成本之廠商再乙次考慮機會)。

- 2、督考作業：另為落實合約管理及強化後續委外作業品質，資方於2004年2月1日策頒委託民間經營公有路外停車場督導考核管理要點」(作業要點詳如附錄三)，自作業要點實施以來，無較重大缺失發生(一般缺失均依行政程序發函責期改善)，後經實施乙年來再檢討相關缺失及經驗後，復於當年09月8日另行修訂考核作業要點(強化激勵作為)

筆者奉命於委外決標後，須親自將平面停車場點交給廠商，資方的目的只要委出去，採24小時作業，就可以增加盈收，至於服務品質因受限於僅兩名作業人員及一紙作用效果不大的「民間經營公有路外停車場督導考核管理要點」。

5.5.2 勞方採取策略

一、不斷的蒐集委外廠商的缺失（如有些委外得標廠未將員工投保及違反勞基法等事項），經工會不斷蒐集到相當的事証後，工會即發文給勞工局請求勞檢處來檢查資方委外廠商的勞動條件，例如於 2004 年 10 月工會與勞檢處曾來檢查委外廠商勞動條件，筆者因職司委外作業股長，也答應了他們的請求將合約、名冊等函送勞工局，後來勞工局檢視完有關合約及勞動方面的條件後，即發函來要求改正，缺失還真不少。

二、不斷地從工會文宣及會員大會（如附錄七工會期刊文宣資料）宣傳資方採取低廉之勞動力準備取代管理員的工作權，提高大家的憂患意識，記得有一次筆者去點交南港平面 R16 停車場時，當時點交的場長憂心忡忡地向筆者反映：



「股長，這樣不斷地點交下去，筆者很憂心未來的

工作是否會被這些廉價的勞工取代……」

另一事例為迪化街污水平面停車場委外點交時，那一天那女性組長（路邊兼管）於點交前，她仍很認真地將幾部久停車的車籍巡查登錄（按依資方之內部規定，車主 7 日內如未移置車輛，就應陳報上去，並以掛號處理來通知車主），點交給委外得標廠商後，這位很認真的組長憂心地向筆者吐了幾句：

「以後交給了委外場廠商，不知道會不會再作這樣的管制，．．．」這位很認

真負責的女組長 A 亦是工會成員之一。

5.5.3 小結

當談判者面臨像光譜一樣一系列的選項時，他是怎麼做決策的。社會心理分析是以心理學的基礎，研究談判者的各種心理反應和個性。讓步— 聚合分析則假設談判雙方會再行為上相互學習，並在彼此的讓步比率上表現出來。架構— 細節分析主張談判時，應當先從談判議題的原則或細節著手，較有助於談判結果的產生。顯然地資方並未掌握這些原則，而採取的是拖延策略，而勞方的談判策略上，筆者的發現有時有節奏（如率先讓步，同意將機械場及偏遠地區委外出去），有時則採原則談判理論，原則協商具備四個核心論點：

將人與問題分開處理（separate the people from the problem）、將協商焦點放在利益而非立場（focus on interests, not positions）、為彼此利益創造選擇方案（invent options for mutual gain）及堅持使用客觀標準（insist on using objective criteria）如請資方精算未來實際的缺員，找一區來試辦路邊開單、但是委外的勞動條件不能下降（應於合約律定），可是資方仍採強硬態度以議會之規定要求，拒絕提高增加人力招考之策略。形塑出雙方開會均無交集的共識（如工會已

對資方完全不信任，恐被資方出賣，光會議的名稱的定義就花了近一·二十分鐘在攻防討論。)

5.6 公部門服務替代性探討——交通局快速地徵調停車收費員維持停車秩序(關渡宮事件)

以下這段是台北市議員 A 的質詢問答：

問：關渡宮水岸公園停車場接管由來。

答：緣於臺北市議會市民服務中心協調關渡宮等陳情改善關渡地區農曆春節附近交通開放關渡碼頭空地停車案(92年12月23日議祕服字第9204328100號書函附會勘)，基於輿情反應改善附近交通秩序(包含停車場秩序)，且該地為市有公有地，本府遂於93年2月27日「臺北市河岸美化小組」第二次會議決議責由本處接管該處停車場(原由養工處權管)，以改善當地停車秩序。

其實那地方讓媒體大肆報導的是交通秩序，尤其是攤販於停車場營業而衍生的停車秩序，當然這媒體的焦點又是鎖定交通局，結果局長一聲令下後，指派由調台北市停車管理處的路邊停車管理員前往接管及收費並維持停車秩序，果然這個方法奏效，立即有效改善當地的停車秩序，交通的主要問題也解決了。

這個事件後，相關的幹部及管理員也簽報了獎勵！


究竟發現了什麼，筆者的觀察是，公部門的交通停車管理員有一種民間無法替代的速度、經驗及忠誠，對於台北市高曝光媒體中，不失為官員「危機處理」最佳解決的有效工具之一，這樣臨時的應變任務，應屬非營利事業的性質。

5.6.2 公部門服務品質替代性探討二：工會幹部訪問

依成本理論之考量分析，對資方來說，營運數字是最簡單及容易對外交出的成績單，其中利潤牽涉兩項重要的變數——營收、成本，陸續不斷接管的委外平面停車場逕自委外，坐收權利金是最省的方式來增加盈收(不須投入投資成本及管理經營上的創新)，另一方面言，對得標廠商而言，成本的控制以勞動成本為最宜接及有效，反正只有短短的一至三年的合約期間，下一期也不會是筆者繼續經營，所以幾乎採用的是近於勞基法的最低薪資來僱用管理員(甚至採用時薪之方式)。

筆者：「真奇怪，我們僱用的人爲什麼你們也要干涉，你們的薪資保障好好的呀．．」

工會常務理事 A：「我以前在民間公司待過，曾經被嚴重的剝削，不想看到同樣是勞工的委外停車場管理工作，一個月才一萬多元，人力嚴重地被剝削．．，況且假如像台北縣委外場商一樣，把人變成一部開單機器，對資深年邁的開單員也很不公平，因爲他們從年輕時體力正好時就開始奉獻給停管處．．」



其間勞資雙方對委外共同參與的機制當然沒有任何的進展，前主管 B 仍然是朝將平面停車場委外的目標繼續急速地委外，以求權利金進帳，及早達到上級年 32 億之勞收目標，可是筆者觀察兩方繼續對峙下去，有兩點憂慮履次向他及高層建議：

第一、委外下去的管理能量不是這兩位承辦人可以負荷，且委外出去後的品質與原有停管處自行經營的品質實在差異很大，只不過多一點權利金，可是付出去卻是服務品質的下降。

第二、工會的不滿能量一直在蓄積著，產業工會是一個全國的政治勢力，不是你、我階層可以承擔，也不要輕忽他們，是否雙方應該好好地坐下來談一談！

可是這位前營運主管 B 也聽不進筆者的勸告，仍然持續採行對抗的模式及策略。筆者則採取較保守的態度，因為在直覺上，除了要配合上級逐場將平面停車場委外出去，筆者覺得似乎會有危機一蹴即發的可能，所以有一次筆者點完了停車場後（2005 年 8 月），即與委外作業承辦人（亦為收費管理員抽調支援）洽洛陽停車場（產業工會的辦公室），前往作溝通，當天所得到的答案令筆者震驚！當日之間主要的對話如下：

工會幹部 C: 「我們最不滿意的是貴科營運科科長！」「他是我們的頭號敵人」
「沒有關係，就繼續委外呀，遲早等著下台吧！」
「人力不足嗎？下一階段是河邊停車防汛機制交給委外廠商去做吧，如果局長不怕下台的話..」

筆者：「可是這樣不是雙輸嗎？雙方可否找出一個協商平台或解決方案！」

工會幹部: 「你們如果把體質改善好了，沒有缺失後，主管 B 怎會下台呢？，我們在等這一天」

當日溝通完後，筆者帶著工會的意見很善意地向主管 B 報告。可是，這位主管 B 心知肚明（其為工會的頭號戰犯），而且在目前其氣勢如

日中天的氣勢下，仍不為所動，應該是說主戰派的代表。筆者當時一直勸說資方採取和談的策略，可是一宜未能被接納。更重要的時，筆者當時發現「委外人力」這一塊不再是官方的營運及增加就業人力、改善停車秩序的官方說法。其真正為勞資爭鬥的重心，另一方面則容易為不肖人士利用剝削的肥肉。尤以當時手下的一位作業承辦人，發現在利用工會與資方的矛盾缺口而可能會發生重大風紀事件並建議應立即調整職務。可惜當時主戰派的主管 B 與工會對峙已近瘋狂(自己為佔上風)，筆者勸說無效只好將其違紀事蹟紀錄彙整並予以簽報。

5.7 資方觀點內部觀察



筆者於 2005 年 6 月召開團體協約的會前會準備時，筆者代表的是營運科的觀點，筆者曾建議是否聘請專業的勞動法律師來協助團協的草擬，可是高層 G 在討論時卻回了一句話：

「本來我們就不想與他們談，開會只是一個拖延

戰術．．」

2004 年 2 月甫調入營運科時(剛整理完的大安森林乾屍事件案)，筆者當時問主管 B，委外的監督機制為何不與工會好好來協商？工會一直抗爭，委外作業人員已經很辛苦，又要面對工會及議員的壓力？

主管 B：「這些工會大都是好戰頑劣份子，只會靠公家的保障，

不服的話來考高普當正式公務人員……，他們又考不上」

主管 C：「我們這個工會無情無義，真不如其他工會的水準」

5.7.1 小結

Richard Hyman 說：「永恆的三角關係-市場、階級、社會，這永恆性三角關係關聯著工會主義的獨特模式……激進的反抗性工會重視階級」，而階級鬥爭又為馬克斯理論的核心，由於資方對工會主義的陌生及輕視（均為交通專業人員），漸漸地形塑成雙方階級意識的產生，因為資方對待勞方的態度而致造成最後工會採取長期鬥爭策略。



5.8 核爆發生(委外停車場招標貪瀆事件)—勞資雙方媒體之攻防

5.8.1 事件發生後資方採取的態度及策略

這個事件發生在 2005 年 10 月 6 日早上，筆者正巧於下樓至服務台時，發現十幾名男女衣裝筆在與電梯與筆者相遇，最後逕自於筆者們辦公室搜索二位委外招標作業承辦人的其中一位，接著筆者看到主管 B 慌張地跑來說：「XXX，檢調說將委外招標的底價洩露給未得標商，另外還與他人插股經營……」

接著檢調人員搜查完畢後，立即向法院聲押，那位委外作業承辦人即刻開始收押禁見，後續狀況當然是一連串的危機處理步驟，如召開考紀會、懲處失職人員，對媒體發佈資方的處置狀況，以筆者當時的階層所能作的是：立即調整人員組織，並將以前優秀的管理人員徵召進來填補委外招標作業人員。

由於委外作業政策一直是市府及資方重要的補充配套政策，自那個事件後，資方也對外宣佈暫停目前的委外招標作業，筆者則是規劃了一個全面督考期程，澈底地從「合約檢討面、人員管理面、督考機制面」普查（筆者感覺又像發生上次大安森林公園停車場乾屍事件一樣，同樣地肇因於委外廠商，更進一步說，又是勞資雙方長期對峙下的壓力口），可是這次比上次的震撼要大，因為組織內人心惶惶，甚至自己也可能隨時會被牽涉進去而身陷囹圄。另一方面，為了展現誠意，筆者也向上級報告應主動向工會釋出善意（勿再採雙方長期委外觀點不同的對峙），所以筆者也親自跑去工會解釋資方這邊的善意（筆者可不想當中間的砲灰，與其等高層在對外處「危機管理——如召開考紀會懲處、調職」，不如自救先去溝通協商）。

5.8.2 勞方（工會）採取的態度及策略

從勞方（工會）他們對媒體採取的策略如下：於案發之後，工會立

即向媒體投書直指資方長期不與媒體溝通的委外招標作業內的「許多弊端」，當時媒體報導投書如附錄十二。最主要的是強調資方長期未讓勞方加入委外督考作業機制，一同來共監督委外作業廠商之服務品質，另一質疑為以前招標為一場及一場平面場招標出去，後來改為幾場綁在一起，工會質疑資方內部人員與外包大廠商掛鉤貪瀆不法人力暴利，所以這才是長期故意不與勞方談判的最主要的理由。另外，勞方（工會）也透過議員的質詢來一起對本事件的施壓，議員 B 的書面質詢如下：

問：請問貴處自何時開始陸續將轄下停車場辦理委外經營？依據為

何？目前委外經營之停車場若干？敬請列表提供（註明行政區、停車場名稱、停車格若干、契約期間、權利金若干、得標廠商、與那些停車場放在同一案公告招標、何時招標、決標、投標廠商）。

尚未委外經營之停車場若干？擬何時辦理？期程為何？94 年 10 月至 95 年 6 月，擬辦理那些委外經營案？請列表註明行政區、停車場名稱、停車格若干、契約期間、底標若干、何時公告、何時決標？上述疑問，敬請於 10 月 20 日（星期四）下班前詳細說明答覆。謝謝！

答：由民國 85 年開始辦理委託民間經營。公有路外停車場委託

民間經營係依據停車場法第 29 條之規定：「公有路外停車場，

得委託民間經營；其委託經營辦法，由直轄市或縣（市）政府

定之，並報請上級主管機關備查」。本處目前委外經營之停車

場共計有 75 處。

目前委外停車場之招標案已暫時停止作業，本處將與產業工會協

商後，再規畫未來委外經營之方向。

當然，為了應付「上級要求」，筆者們也向報紙投書回應(如附錄十三)，並作了一個像大安森林公園乾屍事件一樣的「專案檢討報告」，主要也是在強調所謂幾場綁在一起是肇因於人力不足、節省投標廠商作業成本……另外檢討報告也一直強調貪瀆係個人事件，並強調後續的改善作為等。



其實依照危機處理及談判理論，此時的方法應是，主動去找尋可能繼續掀動媒體的源頭－工會，去介入談判。當時筆者主動去向幾位工會常務理事說明本事件的情形，並對往前資方一直迴避對委外作業的方式表示不當，另外上述的啟動全面普查的委外停車場體檢，力主動邀請工會來參與，當時工會幹部應該也因筆者的誠意所感動，所以就沒有在對媒體繼續的攻擊，事後回憶起來，資方當時因這件事的危機處理得當，應該是筆者私下的溝通談判作為奏效適時壓住對方的媒體攻擊及爆料，而不是那一份制式的「專案檢討報告」。

在整個兵荒馬亂的形勢中，筆者採取的是雙贏率先讓步談判策略，也就是說，主動對資方長期對團協及委外協商等議題消極不作為表達歉意，並主動釋出共同對現有委外之平面停車場參與體檢（普檢行程表詳如附錄十四）。另外，在這場委外作業承辦人招標貪瀆事件，該場停車場之一為信義區 A20 機車平面停車場，當時筆者與工會協商時，工會說明該場的管理員早已向工會反映不想委外而致被抽籤調動至他處，而且又是發生弊案的停車場是否不要點交，以維護大家共同的形象。從另一個角度而言，這一場機車停車場已與信義計劃區交通應變中心停車場分析 PATTERN 經驗累積成一個作業鏈（PATTERN 模式詳如圖 7 至 11 等），如果將其委外交給承商，不但使用率會失真而影響整個費率分析模式。當時筆者就承諾工會就基層人員的心聲、整個作業指揮鏈、維護形象面等因素強力阻止該場點交給得標廠商，過程也經過資方內部高層的壓力，可是終於在筆者與內部高層、政風、主計、議會及該得標承商等達成共識情形下，而不予點交（事後起訴書檢察官的證據顯示該承商確有涉案），也達到承諾工會的要求換得其持續在這個事件上向資方窮追不捨及猛打，以換得資方喘息的機會（事件發生當時，資方前後任首長均發佈自請處分及請辭），也間接地打開長期雙方彼此不信任無法有效溝通的大門。

5.8.3 小結

經過這件事後，主戰派的主管 B 記過調職，當時工會也於其會訊上發佈斗大的標題「XXX 主管下台」（詳如附錄十五），對外炫耀著其戰果。結束了兩方長期多年來的對陣。那位委外招標的承辦人後來被檢方具體求刑十五年，筆者也因督導不周而連帶被核予申誡乙次處分（處分為最輕），所幸筆者當時早已觀察事有蹊蹺而作紀錄陳報，後經向公務人員保障人員再申訴，最後終於撤銷申誡之處分。（95.5.1 公保字第 0950000364 號），如果當時資方能對人資及勞資理論多有涉獵，復以利用有效及正確之談判理論取得勞資雙方彼此共生雙贏的地方，互給「面子」，就如謝國雄說：「勞資雙方的藝術簡單地說就是：互相」，如果有這樣的體認，不要一直採取同樣對抗勞工的策略，也不會發生這些令人遺憾的事。

5.9 勞資雙方服務績效指標及管理權的爭議——一場永無止息的爭辯

5.9.1 勞資雙方重啟協商大門

發生前述「委外貪瀆事件後」，當時勞資雙方情緒暫時冷卻下來，一方面資方已暫時停止委外招標作業，另一方面則是如前節所述筆者奉 upper 指示前往溝通，雙方初步又有了新的開始，工會也不斷地敦促資方再度召開委外政策方向座談會議，因主戰派主管已調職，鑒於以前對峙

的失敗經驗，於整個談判前期，筆者採代理人之模式建議雙方好好冷靜地召開這場座談會，這個會議並於 2005 年 11 月 24 日召開，雙方討論的幾項主要議題如下：

一、現行委外經營契約與督考問題

二、未來停車管理人力需求因應

在於本會召開前，資方正巧遇到一件 BOT 停車場收回自營的長春機械停車塔，由於這是屬於立體停車場，為了人力不足之因素，再加上大安森林公園立體停車場委外後收回百廢待舉的經驗，資方採取的是僅將人力勞務委外出去，其餘設備維修由停管處接管，其實立意良好，可是卻又挑動了另一條工會的神經——人力勞務委外！

由於召開這個會議前，曾經向新來主管 D 建議，要讓會議有效，建議先去禮貌溝通一下，可是不幸地他採取在會議上談（又是交通專家的思維，人的問題應用人的思考，不考慮談判上彼此雙方的利益），但是資方本身又沒有一個較好的準備（年輕的主管 D 花太多時間包裝簡報資料）。另外，在會議上，本來在簡報的會議中雙方氣氛良好（雖然雙方於會上對管理權及經營權之定義仍是各說各話，後來資方提出長春停車場人力勞務委外的建議，馬上就激起了其中一位常務理事的氣憤，憤怒地站起來抗議，當然，這會議也不歡而散…。）。

雙方又回到原點（資方採取的是 12 月中旬資方首長國外考察回來再向其建議人力增補之方案之施延策略）。事後回憶，筆者認為資方採取的是兩手拖延策略！筆者好不容易營造出可以談判協商互信的氣氛又回到原點。

在會議中雙方對服務品質及營運績效的定義仍是各說各話，資方認為營運績效成長在於人力不足情況下，必須靠委外的人力來填補，工會則認為，人力缺口這麼大，而且停管並非虧錢事業，為什麼不能多增補正式人力，工會也直指：「大安森林公園乾事件」、「委外招標貪瀆事件」等兩件均因資方委外作業不當而讓全體停管人員概括承受的負面形象，究竟一點點的營運數字與全體形象受傷，那個成本較高？



5.9.2 小結

在談判桌上如以社會心理分析是來研究談判者的各種心理反應和個性，顯然資方仍然犯錯。就讓步——聚合分析理論言，則假設談判雙方會再行為上相互學習，並在彼此的讓步比率上表現出來，顯然雙方都沒有。就架構——細節分析主張談判時，應當先從談判議題的原則或細節著手，較有助於談判結果的產生，這場會議連原則都談不下去，更遑讓細節了。還有雙方因長期互不信的基礎下，好不容易經過上次「委外停車場招標貪瀆事件」後，主戰派主管調長，高層及新主管好不容易經

由筆者把雙方心平氣和地拉到談判桌上，可惜資方喘息後，未採取「代理人」先行介入彼此的底限去作事前協商，（勞方因為沒有實質行政資源權，筆者認為資方應先主動釋出善意），也是造成這場會議談判破裂的原因之一。記得筆者的主戰派主管調走後，曾經有一樁與台北智慧卡公司僵持不下兩年的採購爭議（雙方已去調解會多次，甚至要爭訟），筆者協同律師以代理人之模式奔走兩方找出彼此可容納底線的方式。想在談判後獲得有利於雙方的結論，筆者採取的是共生(symbiosis)策略，（Druckman(1994)之綜合性(meta-analysis)研究指出，談判者於談判進行時所持之談判哲學為雙贏(win-win)者，比談判哲學為零和(win-loss)者較易獲致較佳之談判結果。），最後這場會議圓滿達成，表示策略奏效。



其實最關鍵在於資方對勞方的勞動價值及背後那股不安情緒無法體會，停車服務為其核心業務，即使可以替代，如逕以資源委外作業理論的強調委外，不僅對該理論認知失焦（停車管理為其核心業務，怎可視為一般非核心業務），也是對基層勞工的工作權體恤不足，而形塑出讓勞動者認為是一種階級的對立，而致採階級鬥爭的手段來達到其訴求之目的。

究竟服務品質的定義是什麼？筆者負責路外停車場收費系統的驗收（包含場內監視系統設備），嚴格來說，台北市的公有停車場，有最好的軟硬體設備，如軟體的巡場機制，彈性低廉的費率機制（他必須依台北市停車場公有費率收費標準於使用率百分之 80 及 50 內作調節。硬體方面則有最好的票卡收費系統、悠遊卡付費系統、監視系統、車牌辨識系統．．，有幾次在驗收完整個收費系統後，這些協力廠商也說明做這麼多國內外停車場設備，台北市公有停車場的服務品質軟硬體是最好的。

另外，公有部門停車場的交通停車場費率分析（停車場的使用率的 PATTERN 是交通重要的先行指標）並已建立出一套停車場滿場通報的 SOP。交通局在幾個重要的交通活動中已有效的運用這些公有路外停車場的費率整合機制成功地解決一些應變交通機制的交通解決方案，這些停車場費率交通整合，而這個機制有效的建立是一群後端努力奉獻的管人員作業（勞動者）。如附錄十六至十八之重大成功的分析模式

(一)101 大樓開幕及電腦展週遭交通停車場費率分析模式(附錄十六)

(二)年貨大街交通停車場費率分析模式(附錄十七)

(三)陽明山花季活動費率分析模式(附錄十八)

藉由以上幾場重要的費率分析模式中，這些公部門停管協調機制及費率分析均已達到交通局相當有價值的交通數據，可是自 2005 年 5 月陽明山路外立體停車場委外出去後，服務品質急速下降，其中由停管處的電子信箱民眾反映即達數十件(委外前幾乎是 0)，另外議員為了這廠商也親自辦理會勘，於會勘中筆者才了解承商為了擷節成本不但採最低價格的人力補充，也吝於設備上投資自動設備(依合約規定應提供 24 小時服務)，陽管處的同仁一直向筆者反映廠商服務品質大不如從前停管處自營的水準。

其實公部門與委外民營的品質差異最關鍵在於使用率，民營停車場的使用率是嚴重失真。(主要肇因於廠商為了避稅及營收秘密)筆者於全面普查也將所有缺失作一彙整(資料詳如附錄六公營委外缺失一覽表)，也歸納了幾項重要的結論如下(委外經營所反映暨本次全面普查督考所發現)：

(一)人員薪資面：現行委外廠商所遴用之管理員多為時薪計酬(每小時 80 元至 100 元，大都為 80 元較多)，每月月休 4 日，薪資約為 16600 元至 21000 元，幾近勞基法之最低薪資，本薪資水準對於大台北地區言，如要維護其好的生活品質相當困難(近於貧窮線，實証研究勞工好的生活條件及薪資可提昇其生產力)，爰此因素，承商及現

場人員亦反映流動率高，對停車場經營品與及經驗累積當然具有因果關係，反觀本處新進管管理員平均薪資約 41000 元，薪資將近一倍，流動率甚低，作業品質及管理優於委外作業，實無庸置疑。

(二)合約履行面：反映之缺失歸納以下幾點：

- 1、私繪增設停車位及走道超停車輛
- 2、身障車位一併實施收費（或佔用），並迭與身障人士發生免費銷單之爭執為規 避稅捐刻意漏開發票

3、部份經營權轉包

4、未提供 24 小時經營服務（僅提供月租車服務）

5、清潔不確實



(三)、現行督考機制面：

- 1、頻率分析：依現行之「委託民間經營公有路外停車場督導考核管理要點」第三科每月乙次抽查，第四科每月檢查兩次，與現有「公有收費停車場營運稽核作業規定」之各場組區階層每日查核，管理及巡檢綿密（且有良好之獎懲連座等配套作業），與委外後之監管差異甚大，實仍主要原因。

- 2、業務承辦人面：現行職司委外作業承辦人兩人，除負責全程招標規劃合約訂定後續管考．．等業務，壓力大，人員流動頻繁，對經驗傳承及後續品質管控無法提昇。
- 3、委外作業業務分流欠當：前述委外作業人員辛苦規劃完畢後並辦完點交之停車場，所有原先各單位分管之業務（如身障問題、申訴、借用．．．），全分流至兩名作業員，業務量暴增，工作量負荷不了致流動率高，遑論有放監管後續之品質。



六 結論與建議

6.1 本論文研究問題、方法

本論文筆者挑選出談判態度與談判策略此二構面，來分析並解釋台北市停管處勞資爭議事件與勞資協商的績效。本研究採以參與式觀察及進行有目的涉入運作分析雙方談判缺失優劣及背後結構原因（涉入觀察期間幾近3年）。在談判態度中，包括有以統合理論為基礎理論的「勉強承認工會存在的事實，但實質上卻預先設定好勞資談判的議題範圍」態度，與以系統理論為基礎理論的「衝突為系統中的自然現象，透過衝突個別次級系統得以參與遊戲規則的制定過程」的態度。

以談判態度與談判策略二構面分析構面，從這三年的觀察中，勞資雙方因不同的談判態度及策略而導致的衝突主要的議題有下：

第一、雙方對委外觀點的爭議無交集

第二、人力調動的原則無交集

第三、委外督考機制未共同參與

第四、雙方對服務品質及人力缺口的認知有嚴重落差

第五、經營權及勞動權認知無交集

6.2 勞資雙方於過程中何種策略被使用

從資方與勞方(工會)內部輔導員會議、勞資會議，資方的態度為採統合理論為基礎理論的「勉強承認工會存在的事實，但實質上卻預先設定好勞資談判的議題範圍」態度實施協商溝通。工會談判者則扮演著「不滿者的經理 (a manager of discontent)」的角色，一方面為了向雇主施壓，而動員工人的冤屈和熱情；可是，為了保護協商關係，又必須要限制工人的擾亂行動。在此，統合理論是：(1)讓權威角色的合法化，將雇主和勞工的利益視為相同，並強調雇主的統治就是讓整個組織的目標；(2)重新肯定衝突的過失不在管理上，而是執行的問題；(3)提出各種證據，說明對管理決策的批評和挑戰都是錯的。本個案過程中，似乎資方在扮演家長式的權威角色的合法化中過程而顯捉襟見肘，復以對待勞方的態度及策略不同而致系統理論發揮其中後期勞資雙方攻防所發生較可以解釋的現象（勞資雙方各自運用其資源，影響政府公共政策之形成；國家僅僅反映社會中各種壓力團體利益之平衡）。

以勞資雙方「產、官、學、勞會議」及「一般平面停車場委外溝通會議」，資方的態度已趨向立場談判（不同意工會所提之委外共同監督及合約勞動條件等協商要求），而工會也從「原則談判」的基調被迫以「立場談判」來應戰，「團體協約協商」及「工作規則制定」連帶地

被牽動成一場雙方各說各話無交集長期延宕的會議，形塑成兩方對峙的局面。

雙方於對峙後(資方採強硬之態度委外，勞方採取迂迴之攻擊策略)，依照目前台灣經濟環境前景未被看好的條件看來，停管會工會的談判實力應受到相當侷限。但事實卻是資方迄今仍無法有效解決勞資爭議的問題。這更形突顯了以談判過程中雙方的態度及策略為其主要原因，如「大安森林公園停車場乾屍事件」、「委外停車場招標貪瀆事件」兩件重要事件上，工會配合媒體及議員回報資方先前採強硬之主場談判態度，而幾乎讓資方重要主管落箭下馬。也就是說，資方所採取的立場談判及不當尊重勞方的態度對長年延宕至今的台北市未收費之路邊停 2 萬多車格位，仍然無法順利委外，反而因為人力不足狀況下，資方於 2006 年 7 月 30 日實施招考管理員(164)名，顯然資方當時的談判態度及策略於目前台灣經濟環境前景未被看好的條件看來，停管會工會的談判實力應受到相當侷限，相當弔詭。以本個案事實過程中所得之合理解釋歸納如下：

- 一、 不當的談判策略將導致更壞的惡性循環(本個案的勞資爭議啟示)。
- 二、 粗糙不尊重勞方的態度而單方面外包政策而形成台北市市民每年路邊無法收費損失的營收為 19 億 3 仟 6 百餘萬元，人力不足兼管平面停車場為 4 億 1 仟 8 佰萬餘元，就算全部答應工會訴求招考管理員(每人以 5 萬元的成本估算)，扣除人事成本的話，市府每年的損失的利潤也達也達新台幣 11 億 4 仟 1 百萬元，這尚不包含無人管理之停車秩序紊亂、鼓勵得標廠商違規經營、發

生弊端而影響政府形象等外部性成本。

三、漠視及低估勞動階層訴求及採用階級優勢與工會鬥爭的結果往往付出的代價相當龐大（如主戰派調走，停管處再招考管理員等），宜以包容心、同理心去審慎體恤勞動者背後不安的情緒。

在形式上資方擁有實質的行政權，但是一味地採迴避拖延戰術，而致勞工採取的迂迴鬥爭策略逐漸地奏效，如利用媒體、議會的鬥爭方式逼迫資方上談判桌協商（就Michael Burawoy所言，工會運用協商談判亦為其鬥爭策略的方式之一），就談判策略言，資方偶有運用原則談判方式，但畢竟效果有限，形式上有談判上的資方優勢，可是實質上卻不如勞方有策略及目的的方式，節節敗退。

台北市停車管理處與產業工會之爭議，事實上雙方堅持立場背後皆為著利益（資方要的是營運績效，勞方要的是尊重勞動權及其替代性的威脅，工會則為員工工作權等利益，但雙方協商談判時，常不創造利益而堅持立場。資方採取的是抹黑、拖延、甚至採兩手策略，而勞方所採取的策略是串聯其他友會之工會組織，另外也不斷地向媒體或勞工局反映資方委外之廠商許多未依勞基法等規定（如投保薪資，加班未依勞基法規定，短期派遣等．．）

從資方主戰派的記過調職的下場來看，復加上兩次與委外招標衍生出的重大事件（委外收回大安森林車主亡故9個月事件及委外招標勾結廠商期約事件），重要幹部相繼處分調職（人力主管A，申誠兩次，營運科主管B前後處以申誠兩次，記過乙次調職），資方缺

乏的是共生(symbiosis)策略，(Druckman(1994)之綜合性(meta-analysis)研究指出，談判者於談判進行時所持之談判哲學為雙贏(win-win)者，比談判哲學為零和(win-loss)者較易獲致較佳之談判結果。)

從營收面來說，雖然每年勞收逐年成長。可是財務報表光看營收面是不對的，應看的是稅後盈餘，公部門因為無稅盾因素，筆者用資產週轉率來分析。

就勞方面來看，因為資方工作規則的不積極簽署，而致造成資方一直沿用1988年制定之工作規則，致各管理幹部對一些極少數的不肖管理員藉由公部門的保護傘而為所欲為(如前述貪瀆事件等兩員管理員，早已紀律散漫且有跡象產生，可是均未有任何懲戒紀錄)，也讓資方對外形塑成招考來來之管理員屬高成本、無生產力、吃大鍋飯的不良形象，而無法有效地說服台北市議會增加招考名額，也就是對這些少數的低劣分子無退場機制，本質上這應該是資方的責任。可是也讓資方巧妙地將責任分攤給勞方。間接上，因為人力不足，遇有新場開闢時，必須大家抽籤而前往開場營運，形成人事長期不穩定的結構。從營收面來說，雖然每年勞收逐年成長。可是財務報表光看營收面是不對的，應看的是稅後盈餘，公部門因為無稅盾因素，用資產週轉率來分析較為客觀。

6.3 對工會之建議

由於我國的工會運動較其他國家特殊，且早期國民黨執政時期對共產黨的工運份子仍有疑慮及排斥，復因台灣政治及經濟體制為島國型態，主要以中小企業為主，雖經政黨輪替，但政府及資方對工運及工會人員保有部份疑慮及誤解，尤其是以台北市政府交通局主事人員，握有權力人員大都為交通運輸所長，對人力資源及勞資問題的背後結構因素及趨勢涉獵有限，除了應用一些媒體策略外，也應該採先率先讓步的策略，並給資方台階下（面子理論），才有交集進一步交涉及談判，當然要達到目標抗爭及協商都是手段之一，但是公部門因為公務員無盈虧及資遺壓力，如一味地採全國工會政治鬥爭的陣容對待資方，永遠資方皆採用短打帶跑的策略，反而無法達到想要的訴求，可以建立雙方彼此信任的中間代理人模式（如勞工局等）來介入談判。

6.4 對資方之建議

一、此所謂資方，係指負責停管處執行及高層等決策人員。按現行工會所提出14條團體協約所定，只不過是其強調勞動權及不斷委外的法理

正當性，不應逕以將「調整事項」無限上綱而拒絕協商或溝通，甚至以犧牲1500人（1500個家庭）的工作權、生存權的方式（如成立民營公司），將來演變成另種形式的社會問題，似非良善的決策。

二、資方必須能夠運用同理心（empathy）的談判思維，嘗試了解勞方所見（但並非同意勞方所見），亦即採用勞方的觀點來看雙方之爭議。當然，也有必要公開討論雙方認知的差異，以避免誤解。資方對勞方的勞動價值及背後那股不安情緒無法體會，停車服務為其核心業務，即使可以替代，如逕以資源委外作業理論的強調委外，不僅對該理論認知失焦（停車管理為其核心業務，怎可視為一般非核心業務！），也是對基層勞工的工作權體恤不足，而形塑出讓勞動者認為是一種階級的對立的感受，尤其是對現今台灣勞工意識高漲的情況下，應積極培養人資或勞資等方面專業知識的人才，利用有效正確的談判及勞資理論架構去與工會真誠的協商。期避免再發生像本個案之情節後，而採取互責對方的方式來合理解釋因對勞資運作不當及錯誤的談判態度及策略而衍生不良的後果。且勞資問題涉及政治面，不應單純用企業管理權的角度去思考，尤其是高層只問數據，採取「短打」的策略，造成基層主管一直折損，任憑勞資雙方一直長期對峙，最起碼正視培養勞資及談判方面的人才來啟動雙方協商的大門。

6.5 對台北市議會之建議

台北市議會對於市府預算的審議控管相當盡責，尤其對政府人事的支出（如增員等）特別管制嚴格，但是這些收費管理員大都並非為內勤文書作業人員，且對台北市的停車秩序及防汛交通上有重要的非營利使命，不應以現行「非核心業務」或其他用人作業之「遇缺不補」的傳統作業邏輯去管制人數，而造成資方（交通局）及勞方（產業工會）等兩方不斷的惡性循環鬥爭中。且台北市城市的未來（或台灣服務業的轉型），不應該只一味地採壓低人力成本的策略來提昇城市競爭力（低廉的勞動成本能創造好的服務業嗎？）。



6.6. 研究範圍及限制：

本節將本研究在研究分析與實地訪談的過程當中所遇到的限制與困難，作一歸納。

- (一) 由於受限於研究時間、人力與執行障礙，本研究採個案研究的方式，並未包全部之停管員工之母體，而由本文之研究分析可以發現各類型因為先天的機構體制、環境與法令限制不同，因此在面對時，在因應的作法或變革的速度上，會呈現出不同的風貌。因而，若以本研究之結果來推論整個勞資結構及經營所衍生之問題，可能會產生偏差。

(二) 由於勞資問題涉及層面相當廣，從個人、組織、國家、國際等層面，本研究僅針對組織上去觀察，建議對此議題有興趣的後續研究者，可以加強該部分的分析基礎，以強化研究結果的立論基礎與客觀性。

(三) 本研究之觀察及訪談內容，尤以筆者層級，雖已儘從現實的個案中去觀察資方高層的想法。多少涉及敏感性（例如：對工會的看法或員工對資方的看法），因此相關人員在回答上較為保守或有過於情緒，有鑑於此，在訪問技巧的設計上，乃是本研究必須再加強的地方。

(四) 由於勞資關係所包含之層面太廣，本研究只針對部分勞資關係談判態度及策略構面來進行探討與分析，因而無法將對於勞資關係對其他方面的影響作一全面性的研究。有鑑於此，後續研究者可以進一步地去進行勞資關係其他構面的影響研究，讓勞資關係經營對企業經營者管理策略的影響，能呈現出更完整的研究結果。