

勞資雙方談判態度與策略對談判結果的影響：

以台北市政府交通局停車管理處個案為例

## 一、緒論

節錄新聞稿：大安森林公園停車場車主亡故 8 個月之乾屍事件。

台北市日前發現陳屍停車場 13 個月的女性屍體，在各界追究市府停車場管理問題時，死者家屬還要處理死者 13 個月來高達 5 萬多元的停車費。

「台北市議會交通委員會昨天舉辦北市停車業務外包公聽會，針對部分外包停車場承商為壓低經營成本，削減雇工福利問題進行討論，台北市停車管理處當場允諾未來訂定委外合約時，列入合理合法的勞動契約，並即刻清查現有外包停車場勞動條件和設備安全。

停管處工會昨天在台北市議員秦儷舫安排下，與市府交通局、勞工局等相關主管官員對話，列舉外包不能省錢訴求，陳述暫停停車業務委外立場。

與會的台北市產業總工會副理事長蔣萬金也質疑，承包商低價競標委外經營權，到頭來苦的還是承包商雇工，不但工作超時、月薪不到兩萬元，更缺乏退休金、休假保障，連帶影響停車場經營品質，認為外包僅肥了少數人荷包，影響更多勞工權益。

鄭佳良指出，現行委外管理確有檢討空間，歡迎工會隨時指正，明年新辦的委外業務，也將加入保障勞工權益條款，並事先對工會說明外包原委，交付議會審議。

至於工會反映部分委外停車場管理不善，壓榨勞工，秦儷舫也要求勞工局派員督察，並安排聯合突檢。」

## 節錄新聞稿：停車場委外招標風紀貪瀆事件。

記者廖千瑩／台北報導

台北市停車管理處收費管理員楊承浩、沈玲玉疑涉貪瀆一案，停管處召開考績會決議，楊承浩、沈玲玉因行為不檢各記大過一次，並調離原承辦工作；相關主管人員也遭懲處；停管處長鄭俊明則向交通局長林志盈自請處分。

北市停管處收費管理員楊承浩、沈玲玉二人疑涉貪瀆、行為不檢，日前遭檢調機關搜索調查，停管處也召開考績委員會審議，決議懲處楊承浩、沈玲玉二人及相關主管人員。

楊承浩、沈玲玉因行為不檢各記大過一次，並調離原承辦工作，之後將視後續司法機關審判及事實認定，再做檢討；業務督導科長陳奇正記申誡二次並建議調整職務、股長尤健成記申誡二次、股長賀仲民記申誡一次；此外，停管處長鄭俊明及前處長、現任主任秘書陳金盛，也向交通局長林志盈自請處分。 2005/10/08 17:49 中華日報

筆者自中華民國2003年8月調入臺北市政府交通局停車管理處(以下簡稱停管處)迄今近三年，自筆者調入後觀察發現：交通自動化規劃專業人員及學者在交通專業的規劃方面縱然績效卓越，但對於人力資源

方面的工會協調及溝通似乎力不從心；從上述兩個新聞案例中，即可一窺臺北市政府交通局停車管理處中勞資關係的不協調問題。

目前勞資關係不協調的主要徵結點是出在對於人力的缺口的處理方式，工會與管理當局看法不一：未來及目前（5年內）的人力缺口，預估短缺約400餘人。停管處面臨持續不斷的新闢停車場及多數未收費的路邊停車格採取的人力資源補充策略為：以價格標（最低標價）方式決定人力委外經營；工會則在確保工會員工工作權與維持停車場管理績效的觀點下，反對全面委外經營。衝突最嚴重的是路邊停車場管理勞務委外，及一般性平面停車場委外。多年來勞資雙方之間不斷地攻防、衝突及鬥爭，上述兩件令人震驚社會的重大新聞事件即為代表性事件，筆者將會在後文當中詳述。



其實，公部門企業的外包（於本案為交通事業的委外經營）不僅嚴重影響到員工的勞動條件，而且也會對其本身的公信力造成相當程度的衝擊（如工會會員的限制加入），不可小覷。因為公營事業員工本為永業化政府公務體系之一環，粗糙的外包政策將增加員工其對未來工作權不安、恐懼感進而採取抗拒措施；大安森林公園停車場乾屍事件的殷鑒不遠，外包商管理不當所衍生的服務品質低落問題更將讓停管員工共同概括承擔其污名。

最重要的關鍵問題是，不斷外包化的政策會加深員工不安的情緒，他們所擔心的是民營化、財團化。以下是黃昌宏(90)所作一段有關推動政府民營化的探討，其中點出勞資談判的重要性：

「依據行政院經濟建設委員會考察國外公營事業民營化的經驗指出，公營事業民營化成功與否，決定在勞資和諧與員工權益的妥適處理。因此談判的成敗，實是公營事業民營化（或外包化）成功與否的主要因素。另根據國內過去執行外包化或民營化政策之經驗顯示，員工權益處理與員工的抗爭是過程中最棘手之問題，也是導致政策進度延宕（或失敗）的主要原因之一；員工擔心外包化、民營化變革後會影響其勞動條件並損及本身權益，故在推動過程中，即不斷遭到員工與工會的抗爭，雖然政府已訂有相關法令以保障或補償員工權益，停管處亦利用各種場合及方式不斷溝通與宣導，以化解員工疑慮；然而員工對現有權益保障法規措施之瞭解及認知態度如何？溝通措施是否有實質效果？工會代表談判者的人格特質是否會影響談判進程？歷次談判的成敗是否會影響員工對外包化政策的支持與否？皆有必要作深入探討與分析。」

其實談判、協商已成為現代經濟社會中人人必備的技能，其所應用的範圍，小至私人買賣、勞資談判、公共政策的推動、大至國與國之間的貿易談判。而談判雙方的成果、利益分配結果，不僅與談判團體的實力有關，更跟整體的經濟環境息息相關。

美國研究顯示，公部門勞工(如老師、政府員工等)工會的力量、工會談判力量大小與經濟成長有關；在經濟好的時候，他們可以訴求調高薪資或其他福利。總經濟環境較差時，他們談判的力量較弱。因為在美國公部門勞工薪資於政府是有預算編列的，如果公部門要調高預算編列薪資，則政府往往會透過公民投票的方式來，來訴求納稅者是否要調高薪資，納稅者於投票時也往往會看當年景氣好壞來決定是否要增稅去支持政府這個預算。不過也不完全是景氣好收入多的時候納稅人民也會同意政府與工會的訴求，有時候也會看他們的訴求與日常生活的感受有無強烈，例如：消防隊員要求加薪或增加福利的訴求是與提高安全服務品質有關聯，則納稅人就可能支持這個增稅案 (Collective Bargaining 2000)。工會談判力與經濟成長的消長其間的因果關係如下圖 1。

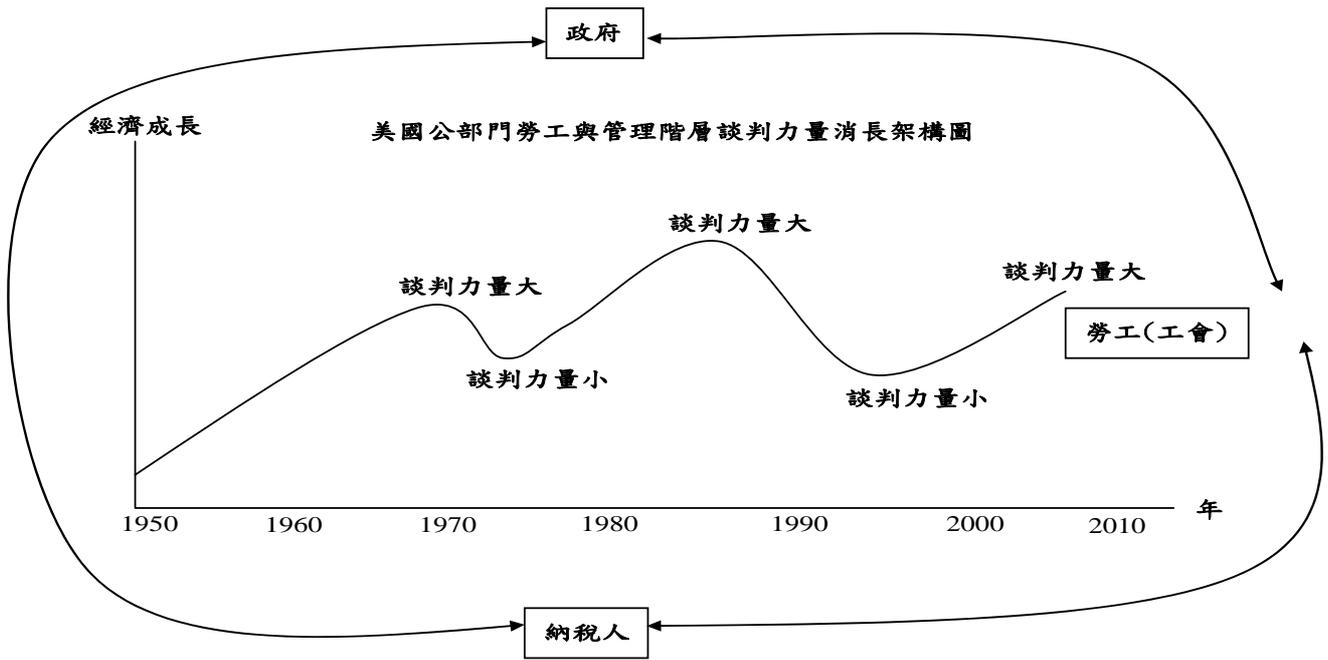


圖 1 美國公部門勞工與管理階層談判力量消長架構圖

資料來源：Collective Bargaining (2000 研究整理)

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。但事實卻是停管處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為焦點，研究停管處勞資爭議為使迄今未獲止息的重要性。為使談判的理論能應用於本案研究範圍觀察之爭議，本研究動機擬以台北市停車管理處產業工會與停管處歷程之實例的方式加以分析，是否因不當的談判策略及態度，才是導致台北市路邊停車格位及不斷接踵而來的新停車場營運進程的延宕及營收的長期損失；及更重要的，巨大而無形的社會成本。

## 1.2 研究目的與問題

本研究旨在探討台北市政府交通局停車管理處產業工會與停管處之協商過程中，談判雙方對委外及勞動條件的支持態度、協商溝通情形。本研究將以談判理論為架構，分析台北市停車管理處產業工會與停管處歷次談判結果及其影響。筆者希望能夠釐清為何在一連串的組織變革活動中，停管處雖積極採行各項人力資源管理措施，並一再進行相關單位的溝通與宣導活動、提供完整之相關資訊，然而員工對於停管處所推行的各項福利、保障、管理措施卻沒有相應的認同？例如：為何雖然停管處單位不斷地強調保障其 1500 名之勞工之工作權，然而工會卻仍不領情？筆者認為能從分析停管處與工會的歷次談判及溝通過程中得到問題的解答，冀能發現台北市停車管理處勞資雙方歷程困境之所在，以利勞方、停管處、交通局決策官員與台北市議會之參考。

此處所指的談判參與者，包括參與歷次勞資、人力不足委外的談判工會幹部、基層人員、中層主管、高層主管與職司重要外包政策人員。而下列則是被觀察與分析的爭議事件：

- 甲、團體協約的談判爭議問題。
- 乙、工作規則的談判爭議問題。
- 丙、人力不足委外招標談判爭議問題。
- 丁、管理權、經營權談判爭議問題。

戊、服務品質及績效評估談判爭議問題。

由於筆者任職於停管處中，職司與工會的接觸，故有利於第一手資料的收集。本研究將應用質化研究法中的田野工作、參與觀察法、行動研究及透過實際的訪談等多元的質化研究法企圖達成以下研究目的，並根據研究結果，提出具體的建議，作為未來推動各項重要政策中雙方談判的參考。



## 二、文獻探討

### 2.1 勞資關係理論

#### 2.1.1 馬克思理論

馬克思(Karl Marx)理論者假設生產制度的私有及利潤是影響社會利益的主要因素。要了解勞資關係與馬克思理論之關聯，必須分離出在廣泛的馬克思分析中的主要特徵，即資本家和工資所得的地位。資本家透過雇用勞工，提供工資來換取其勞動生產成果；然後將其販賣至市場，並獲取比生產成本（原材料、薪資成本及地租等資本財）更高的利潤。其中，利潤差額被馬克思歸類為資本家剝削勞工的確實證據。馬克思認為資本家階級與勞工階級的利益在基本上是相衝突的，而階級鬥爭是社會改變的來源，如果沒有衝突，社會就會失去活力。

馬克思理論之勞資關係，係以階級鬥爭為原理，其最終目的在於：由勞動者主導政權，徹底剷除資本家之存在。此類型之勞資關係存在於前蘇聯、前東歐共產國家及中共，執政之共產黨；共產黨取代資本家之地位，成為勞動者之雇主。在此種環境下，所謂勞資關係實等同於國家與勞動者之關係，工作崗位為統包統配，一切勞動條件均由國家決定。

馬克思理論將社會作為研究假設的起點，認為社會階層衝突是導致變革的催化劑，這些衝突的發生是來自不同的經濟力；也就是說，相對的經濟利益必然會導致勞資雙方的衝突。

## 2.1.2 統合理論

「統合理論」，又被稱為牛津學派。統合理論假定勞資關係建立在一個單一的權威結構和共同的價值觀、利益及目標上。勞資雙方各自成立團體或組織，並整合成中央集權式之單一組織，由國家賦予勞資團體特殊地位，進行勞動條件之協商。提供資本的雇主和提供勞力的勞工構成互補的結合組織，該組織是否和諧或衝突，端視賴雙方的合作程度而定。至於衝突的發生，可能是組織本性瓦解、計畫管理決策缺乏溝通、資方的好意等遭勞工的誤解等；此種解釋乃基於權威主義和干涉主義的結果，高壓政策就變成資方的合法工具了。



到了1980年代，由於勞資糾紛不斷發生，統合理論者乃修正其論點，致力於發展人際關係及溝通系統，並且宣導員工認同，例如「同舟共濟」(Let' s pull together, we' re all in the same boat.)的論點等。Fox 批評統合理論者乃是一種管理的意識形態(management ideology)，認為統合理論是：(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。

統合理論在處理勞資關係問題上面，認為所有組織和工會，以整體和諧為一個共同的存在目的；他們假設所有員工均坦然接受企業目標和

經營方式，因此，提供財務的雇主與代表他們的管理階層沒有利益衝突。而那些貢獻勞力的工作技術者，認為組織是聯合經營的模式，因而將雇主和管理階層定位為分擔不同角色的共同生產者；透過組織才能產生一個高效率、高利潤和高薪資的團隊，勞資和管理者有共同的理念才是目標。在管理上，統合主義認為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。「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)。



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，員工及部屬應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，他們經常非常勉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。

統合理論在1980年後期，在英國興起與結合人力資源管理(human resource management)，成為研究勞資關係的主流。以雇主在長期策略、集體協商與人事政策、工作場所之各層次所作的選擇為分析重點，此一

途徑補充了過去以工會為主軸的分析方式，不過卻未對政府的行事作為作有系統的探討。此一理論是由Kochan, Thomas A.、Katz, Harry C. 和McKersie, Robert B. 三人於1986年所提出，此一分析工具可算是繼Dunlop 的系統分析模式之後，在勞資關係的研究方法上較大的突破。Kochan 等人的分析架構包括三大部分，即「外部環境」(external environment)、「企業層級勞資關係的制度結構」(institutional structure of firm-level relations)、以及「表現結果」(performance outcomes) Kochan, Katz, and McKersie (1988: 11-17)。

### 2.1.3 系統理論

「系統理論」，可視為「多元論學派」。系統理論者的見解認為，勞資關係由勞方、資方及國家政策等三方面共同形成規範網路，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，或僅居於中立者、旁觀者之角色。換句話說，一個複式的社會，是一相對地穩定但並不是靜止的。它必須容納對不同和分歧施壓團體的意見，能夠使社會和政治發生結構上的改變。這是藉由施壓團體之間和大多數與政府間，利用交涉、讓步和妥協來完成的。

系統理論者是應用政治多元論的分析於勞資關係中，最初出現在Dunlop於1958年在美國出版所發展的勞資關係系統著書，該理論提供了分析的工具和獲得廣泛充分的理論基礎。根據Dunlop的解釋，一個勞資

關係系統，可從工業社會和系統結構來探討。他首先將系統理論的模型引進到勞資關係研究的領域中，而國內許多研究勞資關係的學者，也大都以Dunlop 的理論作為研究時的主要參考之一，Dunlop 的勞資關係理論主要由四個部分構成：

1、行動者：Dunlop 認為在勞資關係系統中，有三個主要的行動者，會對勞資關係規則的建立產生影響。

(1) 雇主或代其行使監督權的管理階層以及雇主組織，

(2) 勞工及其工會組織，

(3) 政府機構。

2、環境背景：有三種環境背景會嚴重影響勞資關係中行動者彼此的互動。



(1) 工作地點和工作場所的技術特徵：工作場所的技術特徵對勞資關係有相當的重要性，技術特徵會影響管理者的管理方式與勞工組織的形式、勞動力的許多特徵（例如：勞動力的數量、勞動力的集中或分散）、勞雇關係的穩定性、工作安全衛生及男工、女工的雇用比例及同工同酬等。

(2) 市場或預算的限制：市場或預算的限制通常會先對管理階層產生影響，整體而言，這方面的限制將會影響組織的規模、行動者本身的需求和就業率。

(3) 較大社會中的權力核心及權力的分配：較大社會中行動者之權力的有關分配（包括政治權力、輿論支持度等），反應勞資關係中行動者所擁有之權力大小，行動者在較大社會中的威望、地位以及接近權力中心的機會構成且限制勞雇關係。此時所要考慮的不再是單純的勞資間之權力分配、行動者中相對的協商力量、對互動過程或規則訂定的控制，而是致力於勞資間互動規則之建立(Dunlop, J. T., 1993 :47-54)。

3、意識型態：意識型態是指在一個勞資關係系統中，各個行為主體之間共同存在著一組思想和信念，這就是意識型態，它足以影響系統的運作。在穩定的系統中，各行動者間有共同的意識型態，共同的意識型態包括各行動者所持之觀點間的一致或調和。例如：志願主義

(voluntarism) 及法令棄權主義 (legal abstentionism) 都是英國傳統勞資關係運作的共有習慣。若意識型態未形成，則代表著此種關係是不穩固的。

4、規則：每一個勞資關係系統中的成員，具有一些相同的思想與信念，面臨著一些環境的限制或影響，經過互動的過程後，會產生一些規則，這些規則分別以協約、法規、命令、政策、獎勵等形式出現，也就是系統的輸出項。

Dunlop 的勞資關係理論簡言之，就是在解釋規則（輸出面）是如何被建立，它是經由輸入面的行動者（主要成員為勞工組織、雇主組織

和政府)在相同的意識型態或理念下,在環境背景(通常是指技術、市場和社會權力的分配)的影響與限制下,一連串的互動而產生規則網絡,並藉由回饋來影響環境背景因素。

Dunlop 的分析方式開闢了勞資關係領域的研究天空,以往勞資關係狹隘地集中在集體協商相關問題的領域,Dunlop 所提供的革命性方法,對勞資關係的研究者而言有許多重大啟示。不過儘管他為後進研究者提供了一個勞資關係結構性、整體性的概念,但是仍是太過將焦點集中於勞資關係的結構性決定因素,而缺乏行動者互動背後以及互動過程的真實動態說明。

而衛民(2001)則依據 Hearman, E., Schwarz, Edward, Jhonua L. & Kuhn, Alfred, (1992)的「政治系統簡單模型」修改而成一「勞資關係系統簡單模型」(見圖 2-1),將整個系統理論的架構作一更完整的說明。



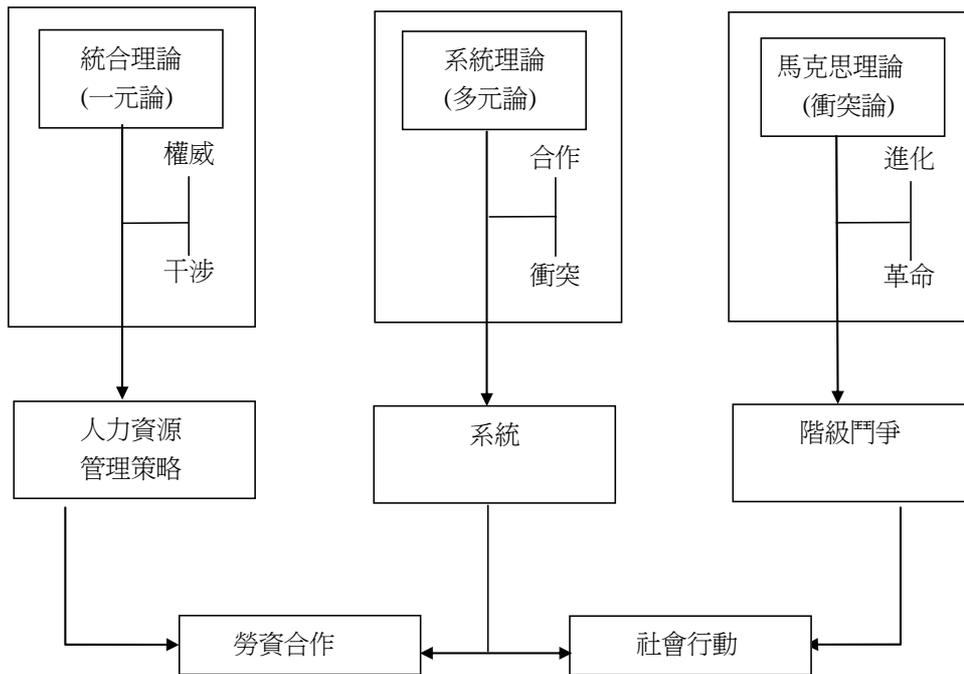


圖 1 勞資關係理論派系統圖

資料來源：Salamon, Michael, 2002, p. 30。



## 2.2 勞資談判態度

### 2.2.1 馬克思理論者的勞資談判態度

馬克思理論者多以「經濟主義」來思考勞資關係及勞資談判；此處經濟主義的意涵是：在「正常的」環境下，大部分勞工對於工會主要扮演獲取當前有限物質條件改善之角色，感到滿意。但是利用每一次機會打擊雇主的工會，可以合理預期到未來雇主可能會報復。除了在社會和政治動盪之際，大部分勞工不可能願意長期接受此類工會行所付出的代價，而且其結果可能是挫敗與混亂。

馬克思理論者面對勞資談判時，係以勞工的經濟利益為最主要依歸。萊特彌爾斯 (Mills, Wright, 1948: 8-9) 有一段著名的話說：工會談判者扮演著「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。廠場的活躍人士與全國級的幹部，都經歷了將秩序和好戰性結合的種種壓力，政治激進人士與溫和人士亦復如此。

### 2.2.2 統合理論者的勞資談判態度

誠如上述，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是統合理論的最大特色。因此，統合理論者咸認為衝突（勞資談判）的發生是系統運作的病態問題，並非常態。Burawoy (2005) 在其鉅著《製造甘願》上即清楚描述出此種動態發展，反映出談判桌上的鬥爭，有助於吸收了某些型態的廠房鬥爭、並減少了另一些型態的廠房鬥爭。因此，廠房鬥爭的結果是增進工人間工作成果、獎金競爭程度，並結合了工人間競爭的效力，減輕了階級鬥爭的壓力。

因此，集體協商不只是階級鬥爭的一種形式，也讓管理階層得以確保在履行合約上獲得工會的支持。另外，集體協商的內容，藉由促成同意的組織所需要的條件，而減輕了廠房工人的好戰性格。

在英國，工會持續擁有強大的工廠基層幹部領導的運動、以及戰鬥性強的一般會員，為什麼美國的經驗竟然與英國如此不同呢？在類似的產業中，英國的工人設法保留了比美國工廠較大的廠房控制權，而英國的內部勞動市場，主要是由工會而非管理階層組織起來的。例如，在一個像聯合這樣的機器廠房中，英國工會對於誰應該接哪項工作，有蠻大的決策權。但為何英美之間竟然有這樣的差異？答案可能在於工會組織化與機械化的相對發生時間。在英國，工會創立於工廠朝向機械化突飛猛進的二十世紀之前，而在美國則順序相反。因此，在創立之初，美國的產業工會必須將工人對勞動過程控制權的淪喪，當成一個既成事實，而在英國，產業工會主義出現的較早，而能夠抵抗這種淪喪，奠定了一個戰鬥性更強的工業運動的基礎。不過最近，英國的大公司正在試圖往更美國式的工作組織，例如內部勞動市場，以及內部國家的模式發展。

不同的管理階層團體，企圖提昇在公司內的權利，而向全國型協會尋求支援。這些外部團體，確實在管理階層內的鬥爭中發揮一點間接影響力。

管理階層內的衝突，不是無中生有的，而是因預期中的廠房內工人的反應而發生的。競爭中的管理階層各部分所共享的共同利益，亦即取得與掩飾剩餘價值的利益，對任何一個管理部門所能採取的改變設下了界限。然而，管理階層內的衝突不只是受到預期中工人的反應所限制，

一種約束性的力量，階級鬥爭、以及公司與其他企業之競爭的壓力扮演了更直接的角色。從事集體協商時，管理階層代表一個工會相對峙的共同利益。類似的，當管理階層與其他企業競爭時，管理階層形成了一個聯合陣線。在《製造甘願》中個案企業－聯合企業的引擎處，資深管理階層有一個達成他們年度計劃目標的共同利益，因為實現目標他們可以分紅。

它指出在正統的美國工人階級史中，工會的角色如此重要，但若不參研勞動過程的變遷，理解都將是片面的。只有當企業自由主義的霸權意識型態深植於工人階級的日常生活當中，工會才能再協調資方與勞方利益時，成為一股有效的力量。



同時，這些遠在工廠外的改變藉由對階級鬥爭和資本家間競爭的影響，而傳送至勞動過程中。更進一步說，階級鬥爭和資本家間競爭並沒有對勞動過程產生任何的獨特效果，諸如不確定性的減少、構想與執行分離、廠房鬥爭的加劇等等。反倒是在例行性的全國範圍的勞資協商、競爭的結構，產業構成等各種方面的改變與成效，受到現存的廠房中的生產中關係動態——亦即取得與掩飾剩餘價值的本質——的形塑。

### 2.2.3 系統理論者的勞資談判態度

系統理論者認為社會本來就是由存在多種不同利益目標的勢力團體（次級系統）所構成，因此衝突的發生也是正常而自然的。

Richard Hyman 在比較工會運動時，提及遠在二十世紀歐洲，工會已經展現出組織形態與意識型態取向的多樣化。工會主義中的多元主義關係著工會本質各種矛盾的定義、集體組織目的各種抵觸的概念、以及策略和技巧各種對立的模式（Dufour, 1992）。特定工會、聯合會以及全國性運動蘊含的主要本體特質（identities）—它們本身所反映出的全國性組織，其過去崛起的特定情境—已經形塑了它們用來確認身份的利益，形塑了影響它們會員、積極份子與領導者的民主觀念，形塑了它們所追求的議程，也形塑了它們培養和運用權力資源的形態

（Crouch, 1993）。工會本體特質之主要意識型態觀點間的衝突，幾乎已導致每個歐洲國家勞工運動的割裂。

為了使這種複雜多樣的分析能夠簡單化，Hyman（1994, 1995）指出歐洲工會主義的三個理念型，每個都和一個顯著的意識型態取向有關。第一，工會是具有卓越勞動市場功能的利益組織；第二，是提高勞工更普遍的社會地位並進而促進社會正義之載具（vehicles）；第三，是勞工和資本家鬥爭中的「主戰派」。

工會作為一種實體組織，乃是工業革命下的產物，即使在一些國家中，它們的演化並未與前資本主義時期的工匠組織明顯脫鉤。的確，工會（trade union）一詞（不是以大部份的歐洲語言作字面上的翻譯）指的是具有共同技藝（craft）或技術（skill）勞工的結合。起初，它

們的特質和取向反映出它們形成時的環境：雇主嚴酷地抵制勞工自主與反抗的堅定訴求，工會要存活，必須與其他機構和利益群體（即使是那些被某些工會宣稱可能是無法改變敵對狀態的）共存。工會是社會的一部份。

在某種意義上，在永恆的「市場、階級、社會」三角關係上的每一角，關係著工會主義的一種獨特模式。商業性工會鎖定市場，整合性工會關切社會，激進反抗性工會重視階級。但是，仰賴單獨一個角支撐的組織體是不穩定的。純粹的商業工會主義就算曾經存在過，也極其罕見，即使工會首要關切的是勞動市場，它們也無法共同忽略市場關係中較大的社會和政治環境，特別是當勞動市場變得不利時、當雇主不再同意在和平的集體協商中作回報時、或者當目前安穩的職業團體發現它們固有的地位受到侵蝕時。作為工會整合載具的工會，為了支撐它們作為自主機構而存在的理路（rationale），它們的本體特質與行動，必須反映出會員（從屬的受雇者）擁有可以和社會其他部門相衝撞的特殊經濟利益。那些擁護階級對抗意識型態的工會，因而必須在既有的社會秩序內，至少要完成一種默默的調適，而且必須反映出，它們適切地代表了會員通常期待的短期經濟利益。因此，在實踐中，工會的本體特質和意識型態通常座落於這個三角形之內。

三個模式一般皆有某種支撐點，但是在大部份的案例中，實際現存的工會已經傾向於變成一種混合體（contradictory admixture），混合三個理念型中兩個對立者的。換言之，它們已經趨近於三角形的一個邊，而非三個分立的頂點：在階級和市場之間；在市場和社會之間；在社會和階級之間。工會在其定位的邊上移動，建立其理想的政策論述，並藉以重塑整個社會（系統）。

## 2.3 談判策略理論

### 2.3.1 談判類型分析

談判的研究風氣在二戰之後大規模興起。國外學者將談判學的研究途徑分為下列九項：歷史途徑（historical approach）、法律觀點（legal perspective）、組織理論（organizational theory）、經濟觀點（economical perspective）、賽局理論（game theory）、心理途徑（psychological approach）、認知理論（cognitive theory）、內容分析（content analysis）。

札特曼（Zartman, William I.）將其分為八項，分別是歷史途徑、脈絡分析（contextual analysis）、結構分析、策略研究、戰術研究、社會心理（個性）分析、過程（讓步—聚合）研究。

而在談判的研究途徑上，國內林碧炤將其分為三類：

第一是歷史研究法，目的以說明談判的經過和評估利弊得失。而其中最重要的關鍵是可信的資料是否完整無缺。

第二類是比較政治途徑，強調從過程與結構的角度觀察談判行為。

所謂的結構是指兩造的力量、意志與談判技巧所構成的相對關係。

第三種研究方法則是以談判者或是決策者的心理因素為重點，目的在了解性格、認知、態度、形象和價值標準對於談判者的可能影響。當談判者面臨像光譜一樣一系列的選項時，他是怎麼做決策的是談判分析的心理因素研究焦點。例如：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。

### 2.3.2 原則談判協商理論

傳統的談判方式通常屬於立場談判，即**定義**。鑒於傳統的立場談判（亦即溫和談判及強硬談判）的缺點，Fisher和Ury 等人曾於1981年及1991年，在其談判理論著作《克竟全功》中提出另一種解決衝突的方式，他們稱其為實質利益協商方式（negotiation on the merits），即四大原則性談判或稱原則協商法。

Fisher和Ury（1981: 33）指出，無論是溫和談判及強硬談判都同樣屬於立場談判（positional bargaining），也因而都無法達成有利於雙方關係的協議。相反地，原則協商可以避免立場談判的缺點，原則協商具備四個核心論點：

第一、將人與問題分開處理 (separate the people from the problem)。

第二、將協商焦點放在利益而非立場 (focus on interests , not positions)。

第三、為彼此利益創造選擇方案 (invent options for mutual gain)。

第四、堅持使用客觀標準 (insist on using objective criteria)。

換言之，原則協商方式與統合主義者的預先限定談判議題範圍談判方式有所不同；原則協商方式平等注重雙方的利益，只要有助於達成雙贏的局面，勞資雙方都不吝於開創新議題。



### 2.3.3 率先讓步策略理論

Putman and Jones (1982) 指出，所謂談判(negotiation)係指擁有不同目標、動機及利益的雙方或多方，試著進行各自目標、動機及利益之施與受的交流過程。透過此過程，參與談判之雙方便得以共同解決問題，能藉由彼此的互動來解決爭端，以期創造出彼此間最大的整體利益(Lweicki and Litterer, 1985)。就實務的角度觀之，舉凡企業內部門間之協調、勞資關係之協議、企業間交易之執行與創造、甚至於企業與政府間之協商等，都需仰賴談判功能的發揮，才能畢其功或成其事。

為了獲致較佳的談判結果，在整個談判過程裏，有很多的學者均認

為，率先讓步(first concession)有先示弱之意，此舉會提早暴露出筆者方之談判底線與缺點，故不宜率先讓步(Winke, 1985; Johnson, 1991; Belzer, 1990; Nirenberg, 1988; Smith, 1988; Anonymous, 1991; Mendonsa, 1987; Mariotti, 1998)。如Karass (1993) 即指出，若談判者採行率先讓步策略的話，便會讓自己陷於不利的情況，導致不利的談判結果，因此不適合先做出率先讓步的動作。此種情況可能是因為談判具有經濟交易的本質，因此雙方係基於明定的契約規範採取各自的行動，雙方只會為了對自己有利的事項進行爭取。且既然在契約中已明確規範責任與義務，率先讓步的結果只會使自己的利益喪失，只會使對方多得利益，並不會進一步促使對筆者方有利之談判結果的實現(Blau, 1964)。



然而，另外有些學者則認為率先讓步策略有助於建立互信的談判氣氛。根據社會性交換(social exchange)與互惠原則(norms of reciprocity)的觀念來看，交易雙方之行為係基於信賴與隱含的責任所產生的。交易的一方會在沒有特定結果或獎勵的情形之下，對另一方提供協助與服務，且此行為或協助，便在無形之中進一步對另一方創造出互惠的責任，使得受惠的一方會在未來的某一時點以某種型式提供回饋給施惠者(Groulder, 1960)。基於此觀點，Anderson(1992)認為若談判者於談判過程中對於某些議題提出率先讓步的話，對方基於長期的觀點

與關係建立的想法，便會對對方的讓步提出善意的回應，進而釋放出筆者方所要的談判結果，因而建立起雙方互蒙其利的雙贏局面。

Anderson(1992)還指出，由於談判的任何一方都想獲致有利於自己的結果，因此，雙贏的局面便是最好的談判結果；想在談判後獲得有利於雙方的結論，共生(symbiosis)策略的採行便是可行的方向。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。

另外，談判者所採行的談判策略也與其文化有相關。根據Fisher(1980)、Graham(1985)研究結果指出，在有關談判的施行上，談判者個人特質、談判情境因素、談判策略/戰術過程，在不同文化之間存在著相當大的差異。由於中國文化非常重視「人情」和「關係」(Yao, 1988)，因此，在「人情至上」原則的指導下，便與重視事實根據、書面協議、法律效力、與全依賴契約簽訂的美式談判風格截然不同(Adler, 1986)。因此，率先讓步策略在中國文化的範疇中應較美式文化更易為實行，並取得成效。

由於讓步此項談判策略與技巧施行的主要目的，在試著以己身所讓步的內容或標的物來與談判對手進行交易，以順利完成談判使命，達成談判協議。因此，在本質上應可促成雙方各自所欲談判結果的達成，亦

即促使談判順利地進行。但是談判結果的好壞則仍需依對手的反應而定。

另一方面，學者Gruder (1971)指出，若談判者感受到談判對手是「公平的」的時候，則會採取合作的行為。因此，在筆者方率先執行善意拋出的讓步策略時，若對方感受到此種善意的氣氛，也進一步提供筆者方有利或想要的片段結果的話；或是基於關係契約(relational contract)的想法提供出善意的回饋的話，便較有可能達成共同合作，互蒙其利的雙贏局面。因此，由社會交易的觀點來看，率先讓步與談判結果間之關係，應該是呈現著正面的方向關係。

此外，對率先讓步此一概念而言，其在談判上的價值，不僅僅只是單純的讓步此一行動而已，更是一種態度的表徵。這是因為就一位成熟的談判者來說，其在談判時的言行舉止與談判時所需注意之基本事項，理應俱備，率先讓步即是談判者禮貌性言行舉止的表徵。因此，談判者的率先讓步更可視為談判時所產生的第一印象。

由於談判者之率先讓步可視為其在談判時之第一印象，因此，談判者之率先讓步所釋放出來的不僅僅是裏子(negotiating concession)而已，其更有著面子(ego concession)的意涵。此一「面子」可在談判進展的過程當中，使得對方感受到己方所釋出之善意，使談判的進行有利於己方之談判結果。因此，只要率先讓步不是無的放矢，應不至於被對

方視為輕易讓步而被對方所輕視。

再者，若率先讓步所讓步之標的是在整個談判計劃中所計劃出可以讓步的範圍之內的話，則率先讓步的裏子也不致於使得談判者本身存有兵敗之感。Deutsch, Canavan and Rubin (1971)研究認為，在談判的進行過程當中，雙方勢必會產生衝突，因此，如果談判者在預期裏即規劃出率先讓步策略與做法，並且經雙方適度溝通的話，則己方所採行之率先讓步會被對方視為善意主動行為的可能性便較高，較會降低衝突的程度，進而產生雙方皆佳的雙贏局面。因此，在談判策略的擬定與施行上，若談判者能將率先讓步設定在預期的計劃中的話，率先表達善意。則基於互惠原則，對方在感受到己方的善意之後，可以較友善的方式來進行談判，甚至於同意令己方較滿意的解決方案，進一步形成雙方互蒙其利

### 三、研究方法與架構

#### 3.1 研究架構

根據第二章的文獻探討，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。

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。

談判策略中，則包括立場談判與原則談判方式。原則談判方式中，研究概念圖如下圖 3 所示。

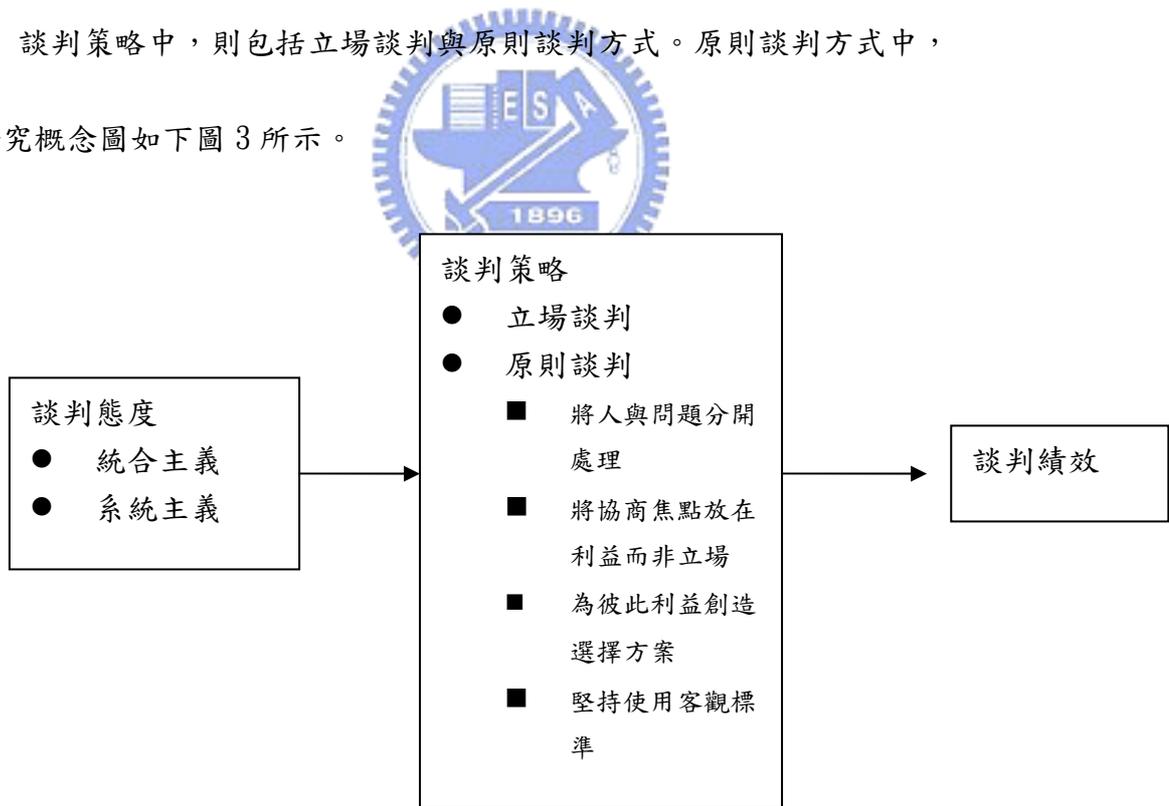


圖 2 研究架構

## 3.2 研究方法

### 3.2.1 質化研究

質化研究是指一切不經由統計程序或其他量化手續而產生研究結果的方法；也就是利用非數學的分析程序，藉各種方式，包括觀察、訪問來蒐集資料，可能利用量化資料加以分析的程序（徐宗國，1997）。

質化研究也適合描述特定文化中的具體生活經驗，並不特別探討普遍法則，以微視的角度研究當事人的內在觀點，「同時且整體」的關注當事人所賦予人、事及環境的意義，人與人、人與環境的社會行動（現象）意義，而進行通常採用非結構性、開放式的方法（王舒芸，1996）。對照量化研究，並非對立的知識論和學派上之爭議，而是各有特長和侷限，具互補（complimentary）與相互對照（contrasting）上的功能（胡幼慧，1996）。

基本上，質化和量化研究不僅在資料收集上有極大的不同，在科學思考上亦屬不同典範，典範的差異處，包括了科學視角、研究者的位置、資料形式、理論基礎和理論測試的方法。也就是說，質化研究在處理「人的經驗和意義」的問題，而量化研究則偏重在人口上的分佈和各因素影響幅度等的結構性問題。

### 3.2.2 直接觀察法

直接觀察法是透過實地的參觀訪問個案研究中的相關的「場所」

時，創造了直接觀察的機會。當想要研究的現象不全然是歷史資料時，透過觀察，可以取得一些相關行為及環境條件的資訊，觀察所取得的資訊可以成為個案研究另一種證據的來源。這種觀察包括了正式和非正式的資料收集活動。對最正式的觀察來說，觀察計畫會成為個案研究計畫書的一部份，可能包括觀察會議、街頭活動、工廠作業、教室和其他類似的場所。比較不正式的觀察中，直接觀察可能是在實地拜訪的過程中進行，包括收集訪談等其他證據的機會(Yin, 尚榮安譯, 2001)。

### 3.2.3. 參與觀察法

參與觀察法特別適用探索性的研究、敘述性、以及目的在取得理論性的一般研究。儘管參與觀察法對於理論的試驗較無用處，但由此種研究方法取得的發現卻適合用來檢驗理論及其他知識性的主張。參與性觀察的方法論可由研究者的原則、策略、步驟、方法及技術構成。可用以下七種特徵來定義參與觀察法：

- 一、以特定情境和環境的圈內人角色，對人文意義和互動關係所表現的特殊關心。
- 二、以日常生活的情境和環境，作為研究本身和研究方法的基礎。
- 三、強調解釋和理解人類存在的理論及理論推衍的形式。
- 四、開放式、彈性、機會主義，同時也需要持續根據人類存在現實環境中的事實，重新定義問題的研究邏輯和方法。

五、深入、屬性、案例式的研究方法及設計。

六、參與式的角色的表現，包括在田野研究中，建立並維繫與當地民眾的關係。

七、直接觀察法以及其他資訊蒐集方法的使用。

### 3.2.4 個案研究法(case study)

Yin(1987)對於個案研究所下的定義為「個案研究是一個實證性，其重點在於研究現實生活情境的現象，需運用多重證據加以佐證」。進一步而言，個案研究是對一個案例做縝密的研究，廣泛的蒐集案例的資料，徹底的瞭解案例現況及發展歷程，予以研究分析，確定問題癥結，進而提出矯正的建議。亦即首重在個案發展的資料分析。

個案研究的優點是可以增進對實務的了解，對欲研究的主題可以深入觀察分析，並提供詳細的研究結果與報告。個案研究法特別重視事件或情況發展的整個過程及其相關的因素，對少數的樣本盡量仔細討論，以作為決策和判斷相類似事件的主要參考。因此個案研究法最適合用在理論與研究仍在早期發展的階段，或目的在擷取實務界的經驗，並發展出理論的研究工作（賴琮雲，2002）。

個案研究依其目標不同，可以區分為探索性(exploratory)、描述性(descriptive)與解釋性(explanatory)。探索性個案研究是去處理有關是什麼(what)形式的問題；描述性個案是處理有關誰(who)、

何處(when)形式的問題；解釋性個案是處理有關如何(how)、為什麼(why)形式的問題。由於個案研究所研究的是現代的現象，發生在真實的生活裡，且現象與情境往往無法清楚分割或界定。從技術的觀點來看，個案研究的方法允許研究者從許多不同的角度，來解釋許多不同來源的資料。大部分都是以解釋性個案研究為主，探索性個案研究及描述性個案研究為輔。

在進行個案研究時，其主要目的如下：

(1) 找出問題的原因：許多個案之所以會發生，有其原因所在，研

究者們必須先找出其中的原因，如此才能針對個案的問題，對症下藥。

(2) 提出解決問題的方法：在個案研究中已經找出問題的原因之

後，接著該做的就是提出一些方法以及策略來解決問題。

(3) 提供預防措施：在個案研究中，因為已經有對問題作深入的探

討了，在這樣的情況下，自然就能掌握問題的整個事情的來龍

去脈，也就能根據問題來提出一些有效的預防措施。

(4) 提供假設的來源：通常有些的個案研究是為了某些理論或是研

究，作為其奠基的動作，有了實際的個案例子，就能夠以此個

案為墊腳石，一的往上追求、探尋更深的學問。

(5) 提供具體的實例：有了個案研究具體的例子，在日後對於相關

的事件，自然就能夠提供有利的佐證，也就不流於空有理論而沒有實際經驗，給人有所詬病的地方。

- (6) 協助個案潛能充分的發展：在個案研究進行之中，自然就能夠對個案有一定程度的了解，也就對個案潛在的優勢略知一二，在這情況下，就可對此個案的優點，加以發揚，讓其優點有機會能夠充分發展，對個案自身不僅有所助益，對整個社會亦然。

在進行個案研究時，其主要程序如下：

- (1) 敘述目標：包括直接要研究的單位是什麼？及其特徵、關係和歷程為何？

- (2) 設定研究的途徑：研究單位如何選取？可用的資料來源有哪些？使用那些方法蒐集資料？

- (3) 蒐集資料：有關資料的來源。資料的來源及收集的原則。

- (4) 分析資料：以統合成一完整結構的研究單位。

- (5) 撰寫結果報告並討論結果的重要性：研究報告的種類、撰寫方式、說明結構。個案研究沒有刻板的樣式可循，有的甚至不需以文字撰寫的樣式完成報告，儘管如此，個案研究報告的提供，仍受人矚目，其樣式也隨之與個案研究有關者的需要而變化(陳致榮，2001)。

根據上述的個案研究法的文獻資料，本研究在進行個案研究時，主

要是用解釋性個案研究的方式。嘗試去解釋其所應用的決策考量因素，藉由研究的過程中找出問題的原因、提出改善建議、協助解決問題，提供具體的實例以供實務界的參考，並提供具體的問題，以供後續研究者進行更深入的研究。



## 四、現況分析

### 4.1.1 台北市政府交通局任務簡介

台北市政府交通局成立於民國 77 年 3 月 1 日，擔負臺北市交通運輸規劃、交通管理及觀光旅遊業務，以提供市民安全、可靠、高品質及高效率的交通運輸服務。為加強推展運輸規劃業務機能，於 87 年 9 月 1 日起將原第一科改為運輸規劃室，同年 7 月 16 日再依據道路交通管理處罰條例規定，成立「臺北市交通事件裁決所」，另為執行公車處民營化政策，於 93 年 1 月 1 日起將臺北市公共汽車管理處改組為民營之「大都會客運股份有限公司」。



台北市政府交通局法定所屬單位尚包括臺北市監理處、臺北市停車管理處、臺北市交通管制工程處、臺北市交通事件裁決所、臺北市汽車駕駛訓練中心、臺北市車輛行車事故鑑定委員會等單位，除了停車管理處(以下簡稱資方)有 1500 名依勞基法僱用及招考之管理員外，交通局其他單位為一般市政府公務規劃執行單位。

### 4.1.2 台北市停車管理處人力概況及停車場簡介

#### 一、人力概況：

承前所述，有關台北市交通停車服務方面，如何將停車服務的精緻化、e 化，有效結合自動化科技與人力，亦是市府交通局重要規劃施政

的重要項目。目前共有收費管理員約 1500 員，負責所有台北市公有停車場及路邊收費管理。其中約有 150 名管理員支援資方內勤工作，另外資方亦曾於 94 年將在外勞動服務之營運分區重整。調整後的配置如下表所示。

表 1 台北市停車管理處現有路外及路邊收費員配置一覽表

區別 人數	重整前	重整後
	第一營運分區	131 員
第二營運分區	119 員	153 員
第三營運分區	114 員	80 員
第四營運分區	121 員	231 員
第五營運分區	219 員	168 員
第六營運分區	176 員	161 員
第七營運分區	176 員	215 員
第八營運分區	262 員	227 員
合計	1318 員	1343 員

資料來源：資方內部資料

(二) 停車場簡介：全台北市公有路外停車場、平面、橋下停車場 112

場，小汽車停車格 11380 格，大汽車停車格 549 格，機車停

車格 5884 格。

表2 路外公有停車場數量一覽表

場別	場數	格位		
		小型車	大型車	機車
合計	199	43,444	598	13,055
立體	5	3,544	41	2,047
地下	59	21,529	-	4,613
機械塔	7	1,671	-	-
橋下	16	5,320	8	511
平面	112	11,380	549	5,884

資料時間：95.3.31  
 製表日期：95.4.12  
 資料來源：資方內部網站



(三) 台北市路邊停車格

目前已收費停車格位數為 25075 格，未收費格位數為 22347 格。(有

關台北市公共停車位統計一覽表詳如附表 3)

表 3 台北市公共停車位統計一覽表

臺北市停車位統計總表											
年度		93年底			94年底			95年4月			
公共停車位	停管處	汽車	路外	收費	41,370	42,262	42,195	43,131	43,057	44,014	
				免費	-		-		-		
				身心障礙	892		936		957		
			路邊	收費	23,369	44,884	24,828	47,640	25,075	48,405	
				未收費	20,551		21,836		22,347		
				身心障礙	964		976		983		
		小計		87,146			90,771			92,419	
		機車	路外	收費	7,880	11,641	8,427	12,344	8,311	13,103	
				免費	3,584		3,716		4,581		
				身心障礙	177		201		211		
	路邊		收費	581	80,650	3,439	94,748	4,155	96,881		
			未收費	66,210		72,907		74,199			
			人行道機車停放區	13,269		17,789		17,909			
	身心障礙		590			613			618		
	小計		92,291			107,092			109,984		
	汽、機車合計		179,437			197,863			202,403		
	民間收費	車汽	非建築物附設	18,689	63,011	20,365	67,485	21,544	69,790		
			建築物附設	44,322		47,120		48,246			
		車機	非建築物附設	2,414	15,438	2,535	18,851	2,535	20,320		
			建築物附設	13,024		16,316		17,785			
汽、機車合計		78,449			86,336			90,110			
小計		150,157			158,256			162,209			
建築物附設		107,729			125,943			130,304			
巷道		316,182			333,958			337,157			
除霸		165,826			198,628			204,731			
汽、機車停車位總數		482,008			532,586			541,888			
汽、機車		206,040			203,348			203,231			
汽、機車		18,574			19,778			19,863			
汽、機車		35,286			39,335			39,532			
汽、機車停車位總數		999,794			1,079,246			1,097,027			

註：1.汽車含大型車、小型車。93.12起開始路邊機車收費。  
 2.建築物附設係建管處推估數扣除已完成製表：95.5.15  
 3.路外停車場含委外經營者。資料來源：資方內部網站  
 4.巷道停車空間指目前未劃設停車格位，但可停車之空間。  
 5.人行道機車停放區格位自92年3月起納入。

資料來源：資方內部網站

## 4.2 資方委外經營的緣起及概念

### 4.2.1 法源依據

### 4.2.2 台北市停車管理處停車場傾向委外經營之起源及趨勢(2004年3月時資方向交通局的分析邏輯報告)

#### 一、人力及收費時段概況：

「臺北市停車管理處(以下簡稱資方)收費管理員編製為1500名截至93年10月底已進用1495名，轄管路外立體地下停車場共計有峨嵋立體等65場，其中63場採24小時收費管理，陽明山立體與環南市場地下停車場因特殊區域非24小時收費管理，另轄管平面廣場橋下停車場計有118場(其中安康市場等30場已委託民間經營採24小時營運服務)，各場依所在區位採不同營運時間分別有24小時收費、上午7時至晚上9時30分、上午7時至晚上8時、上午9時至下午5時、上午9時至下午6時等；路邊收費停車場共計有23355格，各路段依所在區位採不同營運時間包括上午7時至晚上9時30分、上午7時至晚上8時、上午9時至下午5時等，另在停車收費管理後勤與規劃作業包括格位規劃與劃線、計時收費器收銀稽核、停車場相關設施設備委託承商維修保養、停車場相關設施設備損壞修繕、營運管理規劃督導、停車導引資訊系統管理、收費管理員薪資、勤務、配備採購與經費支用等相關後勤作業均須有相當之收費管理人員人力投入。

## 二、路外停車場委託民間經營方向與現況

近 10 年來民營化的浪潮在全球紛紛展開，部分公營事業因受到政府法令的高度保護而缺乏競爭力，許多國家都體認到龐大的公營事業經營效率較民間事業低落，並進而成為政府支出的一大包袱。因此，各國為提昇國際競爭力紛紛提出公營事業民營化構想，為紓解人力不足及增加停車場經營彈性並提升營運績效創造基金營收，遂逐步辦理停車場委託民間經營，冀以更有效率之停車場經營管理方式，使現有之停車場營運管理系統發揮提供停車空間需求之最大效能。本府現階段推動之停車場政策中，鼓勵民間經營管理停車場為一項重要的政策方向，本處為落實此項政策，依據停車場法第 29 條，83 年配合制訂「臺北市公有路外停車場委託民間經營自治條例」，期能充分運用企業化之停車場經營管理策略，引進民間資源與經營管理效能參與政府公共事務經營管理，路外停車場自 85 年委託經營迄今並未因委託經營而迫使人員離職或解除職務（因太多路外停車場持續開場與路段須待收費管理）。

為保障現有收費管理員工作權益，現階段停車場委託民間經營政策方向係將路外平面停車場（包含新闢建）與 100 格位以下路外立體地下停車場持續委託民間經營，路外立體與地下停車場則繼續由停管處現有派收費管理員經營管理，並希能將路邊停車場已完成格位規劃尚未納入收費路段基於使用者付費並使車位能夠公平合理被輪替使用原則，在目

前無人力調派收費管理情況下辦理勞務委託民間開單。本處停車場委託民間經營至 93 年 11 月底已有安康市場等 30 處路外平面停車場依法公開招標委託民間經營管理，由資料中可以發現路外平面停車場委託民間經營所得每月權利金收入 9,291,096 元，與本處自行經營採用人工巡場開單非 24 小時營運每月開單金額 5,516,028 元相較高出 1.6 倍，且無須另外再負擔人力與相關營運管理維護保養經費，釋出人力可到尚未收費路邊停車場繼續從事開單收費或到新闢路外停車場繼續服務創造更佳營收績效。



原路外平面停車場本應派員 24 小時計時收費方能夠提升營運管理績效與符合闢建成本，現今因人力不足多數停車場採路邊巡場收費管理員兼開立停車補繳費通知單營運管理模式，而造成路邊停車場收費管理員壓力負擔與工作辛勞，相對因兼管路外平面停車場造成路邊停車場巡場頻率降低平均約 1 小時 30 分鐘方可巡場一趟，而在 1 小 30 分內停放又離開之車輛完全無法開立停車繳費通知單而造成營收損失與無法落實使用者付費，因此為健全路外平面停車場營運管理與紓解收費管理員工作辛勞，於 93 年 6 月間先邀請第 1（士林區、北投區、內湖區）、2（大同區）營運分區輔導員、組長與基層收費管理員共同研商該轄區內 18 處路外停車場委託民間經營均獲得高度共識與認同均希望能儘速辦理以紓解目前人力不足現況，另尚有 3.4.5.6.7.8 等營運分區路外停車

場雖尚未陸續與場組繼續溝通但基層聲音多數均希能委託民間經營，由

1.2 營運分區 18 場路外停車場本處每月自營收入 2,377,890 元與預估權

利金收入 4,943,760 元相較，委託經營較自營收入高出 2.07 倍，然經

與產業工會多次溝通說明均不認同，在路外平面停車場無法持續委託民

間經營而路外立體地下停車場又持續開場營運必須抽調派路邊收費管

理員因應情況下將形成人員不足惡性循環而停車場營運出現無人可管

情形。

### 三、各縣市路邊停車收費勞務委託民間辦理現況與效益

目前已實施路邊停車收費勞務委託民間辦理之縣市計有台北縣、桃

園縣、花蓮縣，其個別辦理情形如下：



台北縣：

開始時間：92 年 12 月。

委外經營範圍：海山地區 2005 格停車位、樹林地區 862 格停車位、鶯

歌地區 603 格，合計 3470 格停車位。

收費時間及費率：收費時段 7 時至 22 時，費率每小時 20 元。

委託方式：採勞務委託開單方式辦理，並採用 PDA 開單，由政府依開單

筆數付給廠商勞務佣金，採最有利標，經公開評選方式評選得標廠商。

繳費方式：至超商繳費。

桃園縣：

開始時間：92年6月，合約期限2年。

委外經營範圍：桃園市1350格停車位、中壢市933格停車位、蘆竹、龜山兩鄉1616格，合計3899格停車位。

收費時間及費率：收費時段7時至20時，費率桃園市車站區每小時40元，其他地區每小時30元。



委託方式：採統包方式辦理，得標廠商支付政府權利金，採價格標，投標金額最高者得標。

繳費方式：至超商繳費或業者設立之收費處繳費。

花蓮縣

開始時間：90年開始委外經營，92年合約到期重新招標，新約92年4月開始，合約期限3年。

委外經營範圍：花蓮市 810 格停車位。

收費時間及費率：收費時段 9 時至 21 時，費率每小時 20 元。

委託方式：採統包方式辦理，得標廠商支付政府權利金，採議價方式，訂定評選準則，符合條件之廠商可以按評選分數高低順序進行議價，得標廠商支付政府權利金，採價格標，投標金額最高者得標。

繳費方式：至業者設立之收費處繳費，未與商商簽約代收造成民眾繳費不便。



#### 四、效益比較簡析

依台北縣政府委託民間開單每天開單時數平均可達 600 小時以上與該縣停管中心人員每日開單時數平均約 450-500 小時以上極具績效，另桃園縣路邊停車場委託民間經營之經驗，其委外經營停車位數為 3,899 格，二年權利金收入為 2 億 4752 萬元，換算一年權利金收入為 1 億 2376 萬元，每格停車位每年權利金收入約 3.2 萬元。經桃園市政府評估結果較原縣府自營時每年增加縣庫收入約 8148 萬元。

#### 五、台北市路邊停車收費現況及問題分析

為改善本市停車問題，目前近 5 年尚有 42 場路外立體地下停車場與 3 場路外平面停車場將興建啟用以提高停車供給，以每場均採 24 小時經營管理，每場約需 8 名收費管理人力，估算 45 場約需 360 人，另至 93 年 10 月底尚有 20048 格路邊收費停車格尚因人力不足而無法納入收費，再加上民眾不斷主動透過市長信箱及相關建言管道要納入收費路段甚多也因人力不足僅能錄案無法收費，現今面對龐雜停車管理營運業務在收費管理人力已顯不足情況下，每開闢啟用新的路外路體地下停車場就必須抽調路邊停車收費管理員至路外停車場服務，而被抽調收費管理員路段就必須由其他同仁兼管，而近 3 年陸續啟用 19 處立體地下停車場而持續由路邊停車場抽調收費管理員到場服務，而形成路邊停車場收費管理人力大幅縮減如此惡性循環調用人力模式，長期將導致路邊停車場巡場頻率拉長影響到停車使用付費公平性與停車週轉率，同時將大幅影響停管基金營運收入，民眾經常反應某路段未收費造成車輛長期霸佔停車位之情形亦將更加嚴重而衍生民眾必須將車輛違規停放，也影響到公有停車場營運使用率與營收績效。

為縮短開立停車補繳費通知單作業流程提升工作效率，已上網公告將租用數位化開單設備，藉由科技化及 e 化措施，以增加路邊停車管理人員之產能及績效，惟透過數位化開單設備之建置，以外縣市經驗雖可

提高人員績效，惟並無法改善收費管理人力不足之問題。爰就因應收費管理人力不足各種可能改善方案提出共同探討。

#### 六、因應收費管理人力不足各種可能改善方案

市長於 91 年 11 月 16 日與台北市產業總工會針對路邊停車場勞務委託民間開單案簽署補充意見：「原則上不推動委外，但基於市府業務整體考量，在不影響員工權益的情況下，如果試辦，將先由產、官、學、勞四方共同訂定檢驗試辦成敗指標，在取得共同意見後開始試辦，並依試辦結果之成敗，決定是否推動。」暨「如果試辦，將邀請產業工會全程參與」。爰依據 93 年 11 月 11 日本府所召開『臺北市路邊停車收費勞務委託民間辦理』第一次專案小組會議紀錄結論，在保障現有 1500 名收費管理員工作權益下研擬各種改善人力不足可行方案臚列如下：

##### (一) 方案一：向台北市議會爭取增加 500 名收費管理人力

可行性分析：因應台北市議會要求市府儘量精簡人力將業務能夠儘量朝委託民間經營方向之民意取向，要爭取增加收費管理員人力恐不易，且市府人事處與財政局亦均要求市府各單位人力精簡儘量朝委託民間經營方向辦理。

(二) 方案二：路外平面停車場（含新闢）與 100 格以下路外立體

地下停車場適度委託民間經營，路邊停車場尚未納入收費路段試辦委託民間開單，路外立體地下停車場則由本處自營。

可行性分析：路外停車場委託民間經營法令依據明確，在路外停車場委託民間經營前先邀現場場組幹部與收費管理員代表溝通形成共識後辦理可行性最高，路邊停車場勞務委託民間開單則依市長簽署意見辦理。

(三) 方案三：已收費與未收費之路邊停車場全面委託分階段勞務開單，路外立體地下平面廣場橋下停車場全面自行經營管理。

可行性分析：已收費與未收費之路邊停車場勞務委託民間開單依市長簽署意見辦理可以擴大現有收費路段基礎與縮短開單巡場頻率創造更高營收績效，而將釋出人力調派至路外停車場繼續服務可以將非 24 小時收費路外停車場改採 24 小時收費也可增加基金營收。

(四) 方案四：路邊已收費與未收費停車場全面自行經營管理，而

路外立體地下橋下平面廣場等停車場全面委託民間

經營

可行性分析：路外停車場委託民間經營法令依據明確，在路外停

車場委託民間經營前先邀場組溝通形成共識後辦理

在全數委外後人力釋出可以至路邊已收費與未收費

停車場營運管理，可縮短現有每 1 小 30 分巡場頻率

同時可以將未收費路段或民眾建議路段納入收費，擴

大營運基礎與增加市庫營收績效。

(五) 方案五：比照公路局成立台汽客運公司模式，成立停車場經

營管理公司，停管處負責停車主管機關業務。

可行性分析：必須透過組織調整，且現有 1500 名收費工作權益與

相關薪資福利調整必須妥善且且規劃。

### 4.3 近年來停車場營運狀況

#### 4.3.1 近五年來車格位增減分析

自 90 年至 94 年路外停車場格位增加約 1500 格，路邊收費增加約為 1300 格，仍有 21557 格位未收費(詳如表 5)。

表 4 近五年來台北市路邊及路外停車格位增減一覽表

項目		90 年		91 年		92 年		93 年		94 年	
外	收										
	費			40,309		40,612		41,370		41,688	
	免	37,267		41,182		41,483		42,262		42,612	
	身			873		871		892		924	
	心障礙										
邊	收										
	費	24,238		22,955		22,169		23,369		25,075	
	未	19,650		19,867		20,163		20,551		22,347	
	收費	44,544		43,672		43,256		44,884		48,395	
	身	656		850		924		964		973	
	心障礙										
小計		81,811		84,854		84,739		87,146		90,476	

資料來源：參考資方內部資料研究整理

#### 4.3.2 台北市停車管理處近 5 年來營收狀況

台北市公有停車場自 89 年至 94 年 10 月營收由新台幣 28 億漸增至 30 億，就資方的五年營收分析來看，委外營收所佔的比例不高(約三分之一)，面對不斷接踵而來的新開停車場及未收費之路段，資方第一個方案其實只示例示。(本為工會最喜歡的方案，但由台北市市議會、財政局、人事處等所展示的方向為委託民間經營，似為資方的消極態度?)依筆者當時的紀錄觀察，資方較偏向採方案二：路外平面停車場(含新闢)與 100 格以下路外立體地下停車場適度委託民間經營，路邊

停車場尚未納入收費路段試辦委託民間開單，路外立體地下停車場則由

本處自營。

工會則是偏向方案一：向台北市議會爭取增加 500 名收費管理人力

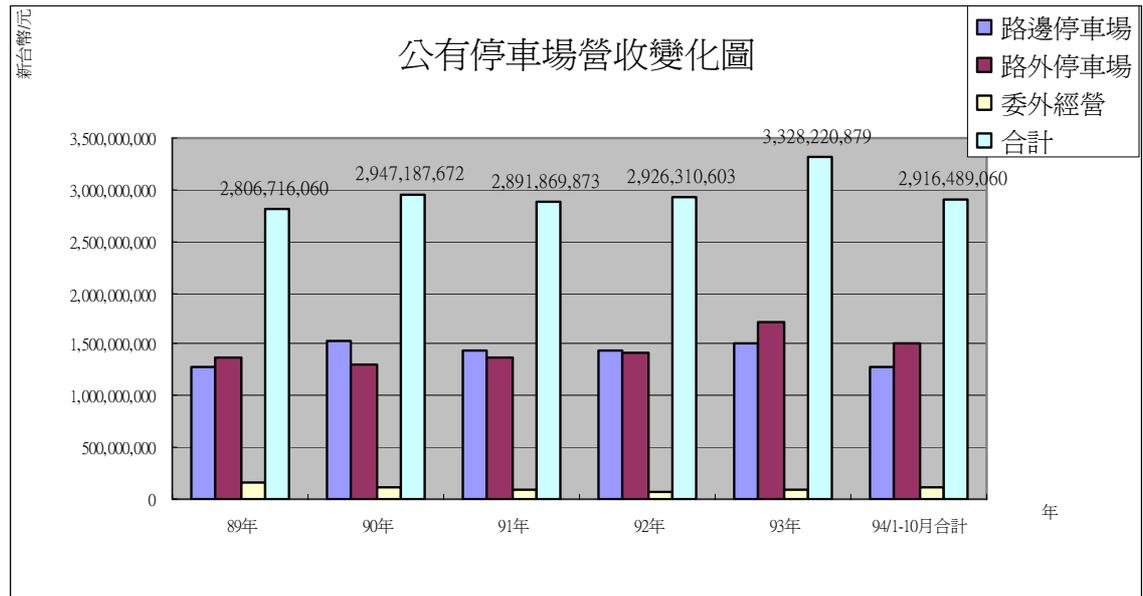


圖 3 資方近 5 年來營收狀況圖

資料說明來源：資方內部資料研究整理

#### 4.4 未來五年可能發生之人力缺口

##### 4.4.1 資方分析之數據及論述：（未來五年人力需求）

一、路外立體地下停車場每場均採 24 小時經營管理，每場約需 8

名收費管理人力，若自行經營估算 33 場至少約需 264 人。

二、至 94 年 10 月底尚有 21,554 格路邊收費停車格尚未納入收

費管理，估計約需 417 人。

三、78 年議會通過 1380 員，並提出嗣後出缺不補。

四、89 年向議會說明停車格位數由 2300 格增至 60000 餘格，獲

同意增至 1500 人。

五、市府人事預算已超過預算之 50%情況下，政策朝向員額精

簡，增加員額大為困難。

六、市府人事處建議以科學化及委外方式解決收費人力不足問題



#### 4.4.2 工會分析之數據

一、目前的人力編配不合理

自 1989 年車格約 23000 格，迄 2005 年，約 80000 格，為何人力配  
比僅 1500 員？及委外政策粗糙（低價的人力影響其工作權）。

二、資方(停管處)人力運用不當：

資方恣意抽調收費管理員至內勤支援，其中有相當多的人員是無生  
產力的，為何不將其調回協助支援目前收費員不足之人力(內部可招考  
約聘人員)，150 名的勞動收費管理員可混注目前開場人力不足的現象。

#### 4.5 台北市停管處(收費管理員)配合市府重大交通政策情形

##### 4.5.1 台北市河岸防汛作業

台北市公有停車場防汛作業堪稱為全國做得最好的縣市，主要是在於公部門有效的統一指揮。如每逢颱風或防汛期，透過公部門(八大分區)結合停管、養工處、水利處、交通局、市府防災應變中心的指揮，有效地成功勸導及疏散並拖吊台北市河濱停車場的車輛而免於車輛泡水而造成人民財產之損失。有關防災作業計劃及 2005 年度颱風拖吊車輛等詳如附錄 19 及下表內容說明



(94) 年度侵臺颱風堤外車輛拖吊一覽表					
颱風名稱		海棠	馬莎	泰利	卡努
項目					
日期		7 月 17、18 日	8 月 4、5 日	8 月 31 日 9 月 1 日	9 月 10、11 日
開放紅、黃線停車時間		7 月 17 日 16 時	8 月 4 日 15 時	8 月 31 日 12 時	9 月 10 日 19 時
關閉水門時間		7 月 17 日 16 時	8 月 4 日 15 時	8 月 31 日 13 時	9 月 10 日 20 時
拖吊堤外停車場車輛時間		7 月 17 日 14 時	8 月 4 日 13 時	8 月 31 日 13 時	9 月 10 日 21 時
開放高架、橋樑供停車時間		7 月 17 日 20 時	8 月 4 日 22 時	8 月 31 日 18 時	無
恢復道路停車管制時間		7 月 19 日 7 時	8 月 6 日 9 時	9 月 2 日 7 時	9 月 11 日 12 時
拖吊車輛數量	有牌汽車	250	326	166	153
	有牌機車	121	148	108	113
	無牌汽車	7	0	21	7
	無牌機車	1	0	0	4
	合計	379	474	295	277
法令依據(處罰)		1. 本府交通局 93 年 10 月 21 日北市交停字第 09339042600 號公告。 2. 道路交通管理處罰條例第 56 條第 1 項第 9 款。	1. 本府交通局 93 年 10 月 21 日北市交停字第 09339042600 號公告。 2. 道路交通管理處罰條例第 56 條第 1 項第 9 款。	1. 本府 94 年 8 月 12 日府工養字 第 09403981401 號公告。 2. 水利法第 78 條之 1 第 7 款、第 93 條之 3 第 6 款。	1. 本府 94 年 8 月 12 日府工養字 第 09403981401 號公告。 2. 水利法第 78 條之 1 第 7 款、第 93 條之 3 第 6 款。

表 6 (94) 年度侵臺颱風堤外車輛拖吊一覽表

#### 4.5.2 配合台北市重大交通活動停車秩序整合作業

重大活動交通停車場費率通報機制及使用率分析(如台北 101 開幕及重大活動附近交通停車場費率通報機制及使用率分析、年貨大街、信義區交通停車場費率通報機制及使用率分析)：台北市交通通暢與否，直接牽動著媒體、議會、市長的施政滿意度，如信義區重要活動、美麗華摩天輪商圈開幕、迪化街年貨大街等，附近公有停車場的使用率 pattern(真實數據不會失真)往往是交通局應變中心判斷下一步交通應變措施的先行指標，以信義計畫區來說，府前停車場、松壽停車場、信義廣場停車場、忠信停車場，松高平面、A20 機車停車場等，近二年來已由交通局藉由公有停車場管理員的每小時通報費率 PATTERN 並結合停車資訊導引系統來作交通應變判斷的指標(停車場使用率達百分之 85 時，即通報應變中心及警廣，並協助交警及交助至停車出入口指揮交通停車秩序，茲將電腦國際展作業 PATTERN 分析例示如下表

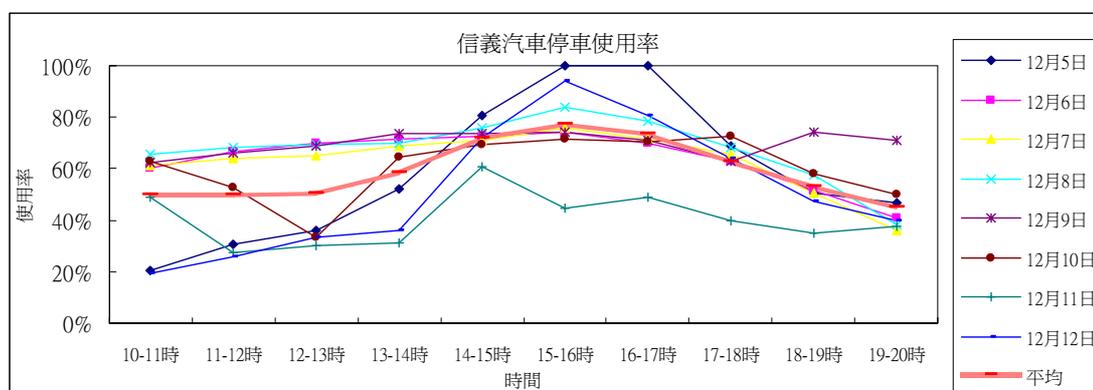


圖 4 資訊月信義廣場停車場費率分析模式

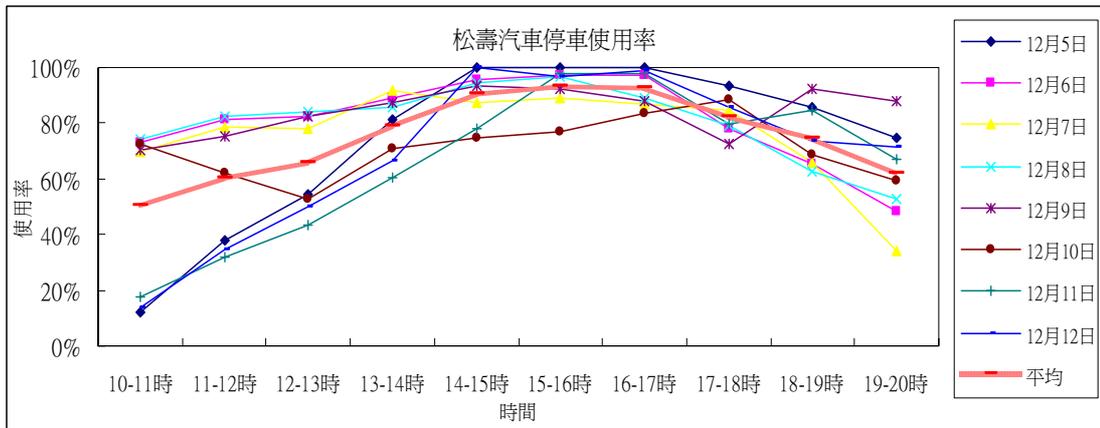


圖 8 資訊月松壽停車場費率分析模式

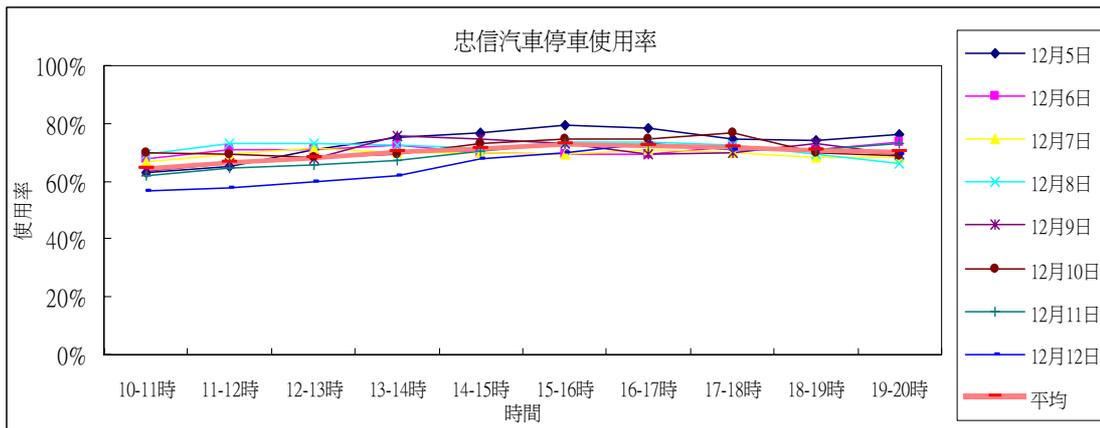


圖 6 資訊月忠信停車場費率分析模式

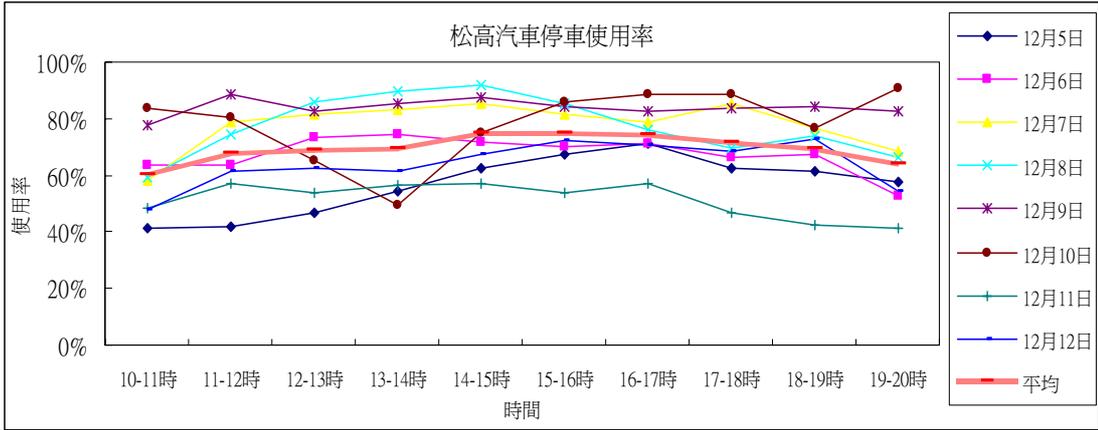


圖 7 資訊月松高停車場費率分析模式

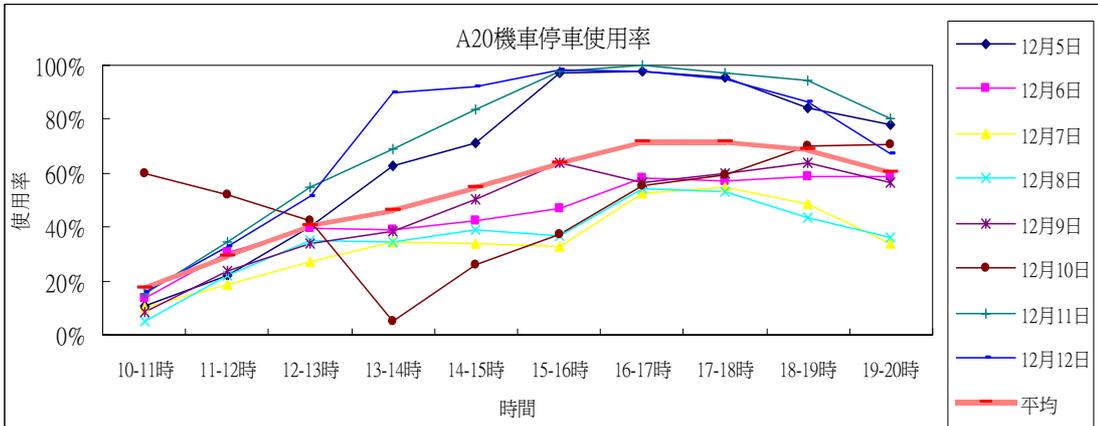


圖 8 資訊月 A20 停車場費率分析模式

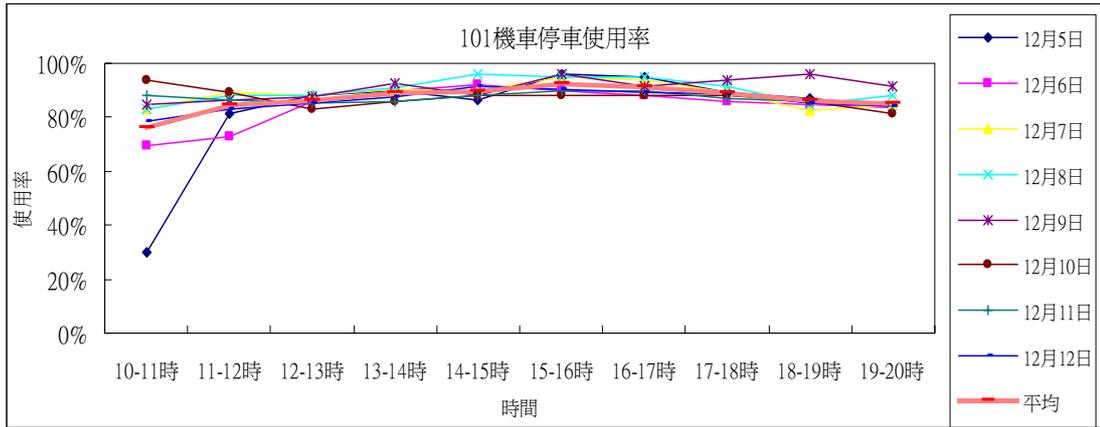


圖 9 資訊月 101 機車停車場費率分析模式

