

2015–2018 從砍七天國定假日到工時制度彈性化

林佳瑋

桃園市產業總工會顧問

摘要

自 2015 年迄今的兩波《勞基法》修法，無論是國民黨還是民進黨執政，都不斷協助鬆綁工時制度，這是令人深感遺憾的發展。本文首先說明台灣勞工為什麼要爭取恢復七天的國定假日，其背後的脈絡為何。接著批判政府在修法的過程不斷鬆綁工時制度，以致背離《勞基法》為保障弱勢勞工的立法精神。

關鍵字

勞動基準法、工時制度、一例一休、工會

《勞動基準法》（以下簡稱《勞基法》）實施於 1984 年，是民法的特別法。《勞基法》的立法精神，是體認到雇主與勞工之間的權力不對等，因而制定以保障勞工權益。也就是說，有別於民法假定雙方當事人地位平等，勞動契約乃基於勞資地位不平等這項事實基礎。在實際上，雇主往往較勞工具有優勢，因此勞動法規多提供勞工更多之保障，我們必須在這個觀點下去考察以及理解《勞基法》。而《勞基法》所涉及的內容包括勞雇關係、工資、工時、女性保護、職業災害保護等等。由於台灣的工會組織率僅有 7%，基層工人想要與雇主進行集體協商相對困難，因此，《勞基法》就是勞工權益最後一道防線。

然而令人遺憾的是，自 2015 年迄今的兩波《勞基法》修法，無論是國民黨還是民進黨執政，都不斷協助《勞基法》的工時制度鬆綁，都使勞工權益的

保障更加不足。而這兩次《勞基法》修惡的過程，更凸顯了目前台灣的民主失靈，從而導致勞工人權無法被保障的事實。

壹、2015—2016 年，為什麼勞工要爭取國定假日 7 天假？

2015 年底，時任勞動部長陳雄文宣布自 2016 年起，實施每週工時上限 40 小時的政策。然這個看似縮短工時的美意，實際上的配套措施，卻是逕自刪除《勞動基準法施行細則》第 23 條的 7 天國定假日。而當工會團體群起抗議時，就假稱：「勞工從來沒有放過那 7 天假」、「教師節老師不放假，勞工卻放假，這合理嗎？」來為砍假進行各種辯護。

那麼，勞工究竟是不是從來沒有放過那 7 天國定假日呢？事實上，2016 年以前，台灣勞工的工時制度是雙週 84 小時，這個工時設計獨步全球，從來沒有一個國家是以「雙週」為單位進行工時上限的管制。之所以會有這麼驚腳的設計，是因為 2000 年總統大選前，各個政黨候選人為了要爭取選票，紛紛倡議將於選後把工時從單週 48 小時，降至單週 44 小時；陳水扁更進一步承諾於 2002 年調降至單週 40 小時。然而，陳水扁順利執政後，卻毀棄選前的承諾。在立法院通過修正工時上限為雙週 84 小時的法令後，總統府決策小組會議推翻該項提案，堅持單週 44 小時。最後在勞工團體發動「84 工時大聯盟」的抗議活動之下，才勉強保住雙週 84 小時的政策。而 2002 年工時縮短成單週 40 小時的承諾，便再也沒有兌現過。

以每日正常工時 8 小時來說，雙週 84 小時的工時上限，會導致畸零工時 4 小時的狀況，而雇主為了生產效率與管理方便，會將每兩周的畸零工時 4 小時湊合成 8 小時的一日工時，再搭配上 19 天國定假日，台灣勞工每年共計有 110 天休假。若以 2015 年的修法方向，在沒有刪除 7 天國定假日的狀況之下，勞工應該能夠擁有 123 天假，但因為勞動部逕自刪除 7 天國定假日，以致於勞工一年只有 116 天假。換言之，並不是台灣勞工從來沒有休過這 7 天國定假日，而是在雙週 84 工時制度底下，被挪去抵銷畸零工時了。因此，19 天國定假日是台灣勞工的集體勞動條件。

但是，民進黨政府或支持者常常攻擊勞工運動訴求保留威權時期的紀念

日。我必須強調，即便從「去威權」的角度，砍七天假也是不合理的，最重要的原因是，這些國定假日早就從威權意義轉變為勞工休息的經濟意義。例如，早期的確有許多工人幹部的經驗是「蔣公誕辰紀念日」那天，大家要一起遊行祝賀或去政府單位拿紅包；甚至，有人記得小時候集合在操場看戰鬥機在天空畫出蔣總統那時候的歲數。然而，時過境遷，這些紀念活動早已不在，這從許多公司和工會在排整年度行事曆的時候就是拿 110 天假日排班表即可得知，這些紀念日早就可以挪移，因此，它不再是神聖不可褻瀆的紀念，而是受雇者陪伴家人、恢復生產力的休息或旅遊。也就是說，其實政府大可以讓假日保存但是變更名目。但是，政府的決策卻是減少可以休息的假日，這是制度性地讓台灣受雇者的勞動力，更為雇主所支配使用。從長時間來看，對於基層人民來說，這決策過程從頭到尾都不民主，有天要大家上街紀念大家非去不可，有天突然說這完全不要紀念甚至連放假都沒了，從未尊重過人民的意見。這絕不是去威權，只是更證明台灣從政治上的威權轉移到經濟上的威權而已。

因此，2015 年底刪除國定假日七天的政策，引發工鬥連線為主的戰鬥工運力量激烈反對。¹ 首先是 2015 年 12 月 15 日至勞動部突襲噴漆，12 月 25 日至執政黨總統候選人朱立倫競選總部突襲噴漆。2016 年 1 月 4 日，民進黨總統候選人蔡英文在和「工鬥連線」的會面中，承諾：「在這個配套沒有完整前，確保沒有因為落實週休二日而受到實質利益減損下，七天的國定假日這個法令我們不會讓他過去啦。」然而，當民進黨執政之後，行政院開始研擬「一例一休」政策，以「休息日加班費未滿 4 小時以 4 小時計、未滿 8 小時以 8 小時計」的「以價制量」政策，作為刪除 7 天國定假日的配套措施。

然而，2016 年版的「一例一休」幾乎是沒有真正活過的政策。首先引發爭議的是，時任勞動部長林美珠宣布半年勞檢僅是輔導期，理由是要「以輔導替代懲罰」，沒有說出口的是，「一例一休」政策根本是倉促上路，沒有完整的評估規劃，只是為了砍掉七天假而已，導致各地勞政主管機關對於法令解讀莫衷一是，甚至有地方縣市首長直接宣布，企業若不遵守「一例一休」政策也

1 工鬥的訴求包括年金、長照、約聘雇、醫消護、工會法、收費員案、國定假日等「五鬥一案七日休假」，參見 2016 工人鬥總統，無日期，關於〔臉書粉絲專頁〕，https://www.facebook.com/pg/2016-工人鬥總統-118794418476413/about/?ref=page_internal

不會予以懲處（例如南投縣縣長林明溱），擺明反對該項政策實施。而半年的輔導期尚未結束，民進黨籍立委們就紛紛提案，包括廢除「一例一休」、「加班費核實計算」以及「工時銀行」等倒退方向。²

2017年11月6日，行政院長賴清德更直接在行政立法協調政策會報中，直接丟出「鬆綁七休一」、「縮短輪班間隔至8小時」、「單月加班工時提高至54小時」、「加班費核實計算」、「特休假遞延一年」等爆炸性的政策宣示。在這些修法方向中，沒有任何一項是縮短工時，因而引發工會團體強烈反彈，包括桃園市空服員職業工會以及桃園市產業總工會在11月下旬開始絕食抗議269小時、2018年1月8日臥軌抗爭等等。最終，法案在2018年1月10日通過，3月1日正式實施上路。

在《勞基法》兩度修惡的過程中，不乏企業趁機降低既有的勞動條件。以桃園市產業總工會的會員工會台灣科慕公司（前身為台灣杜邦觀音廠）為例，過去與勞工議定的勞動契約即是單週40工時與19天國定假日，然而資方卻趁著政府刪除7天國定假日，一併修改工作規則，導致員工權益受損，後來在工會的爭取之下，才用7日補休作為替代性的補償方案，而這樣的例子並不少見。換言之，這些企業並不是沒有能力同時接受單週40工時和19天國定假日，但卻在法令修改後，立刻下修勞動條件。很多人可能會說，一般而言工會阻止勞動條件降低，相較於爭取提高是比較容易的，但是這更可以看到這兩次《勞基法》修惡的問題，將會讓基層工會耗費更多的力量在阻止勞動基準法降低後，實際的勞動條件也隨之「依法修正」，而這正是修法後，資方管理階層可以堂而皇之跟基層勞工說的理由。

貳、2017—2018年，不斷鬆綁的工時制度

在第二波《勞基法》修法時，行政院長賴清德不斷地說，這是為了要給《勞基法》彈性、讓中小企業和特殊行業能夠存活，「一套衣服不能給好幾個人穿」是最經典的話術。然而，事實真的是這樣嗎？

2 民進黨籍立委何欣純、蘇治芬以及林岱樺，紛紛提出勞基法修正草案，均是下修勞基法的各種保障。

《勞基法》作為台灣勞工集體勞動條件的地板本來就該要有其僵固性，否則就無法達到保護勞工之目的。換言之，所謂的「彈性」從來就不是給勞工的「彈性」，而是讓雇主擁有更多上下其手的空間。而在修法之前，《勞基法》為了因應各行各業的特殊需求與作業性質，就有「變形工時」以及「責任制」條款，作為後門以及對於雇主的解套。

一般而言，每日正常工時為 8 小時。但是勞動部指定的部分行業，經由工會或勞資會議同意，即可擴充每日正常工時至 10 小時，也可以挪動休息日與例假日，這，就是「變形工時」。「變形工時」的可怕之處在於，勞工連續工作最長可達 24 日，並且不必給付額外的加班費，這使得雇主的剝削能夠發揮到極大化。台灣的目前實施的「變形工時」為 2 週（第 30 條第 2 項）、4 週（第 30 條之 1）及 8 週（第 20 條第 3 項），其中以 4 週最為人所詬病。

而《勞基法》第 84-1 條，更普遍被認為是「過勞死」的元兇。被勞動部指定適用《勞基法》第 84-1 條的行業別，只要勞資雙方簽定約定書，並經過地方主管機關核備後，就會被排除適用《勞基法》第 30、32、36、37、49 條之規定，這些規定分別是正常工時、加班工時、國定假日、例假日以及女性夜間工作。換言之，只要是《勞基法》中對於勞工工時上限所進行保護的條文，通通被排除在外。而其中最典型的適用行業，便是保全員與空勤組員（機師及空服員）。

承上所述，在賴清德院長進行修法之前，早已有「變形工時」（2 週、4 週、8 週）釋放「彈性」給雇主，以及針對所謂「特殊行業別」量身打造，排除許多工時保護條款的第 84-1 條。而在這次的修法過程中，不但沒有要關閉這兩大後門條款的意思，甚至還變本加厲。無論是「鬆綁七休一」或者是「縮短輪班間隔」，行政院口口聲聲說，會盡全力保障勞工「四個不變」，分別是：正常工時不變、週休二日不變、加班總工時不變、加班費率不變。但實際上的狀況是，當鬆綁七休一之後，勞工可以連上 12 天，請問週休二日何在？單月工時最高可達 54 小時的時候，請問勞工的勞動強度密度是否會提高？休息日加班費計算方式原本是「做 1 給 4、做 5 給 8」，改為核實計算之後，勞工的加班所得難道不會受到影響嗎？

參、「勞資協商」就是勞工「被迫同意」，而且同意權可能無限期

當民間對於修法方案提出質疑之後，行政院立刻表示，這些所謂的「鬆綁條款」是有但書的，而這個但書，就是必須要經過「勞資協商」，也就是工會或勞資會議同意。然而，台灣的工會組織率僅有 7%，而這些企業工會中，還不乏因故停止運作，甚至是站到勞工對立面的「鬮雞工會」。勞資會議是近年來勞動部大力推動的、用來替代「工會」的協商機制，但是卻是問題重重。³

台灣的企業工會組織率從 1997 年的 23%（1,196 家）、2007 年的 17.4%（1,112 家）、再到今 2018 年的 7.7%（912 家），受到工會保障的勞工數量不斷地往下降。因此，勞動部引進「勞資會議」的概念，用以取代工會，但卻忽略勞資關係中權力不平等的本質。依據《勞資會議實施辦法》，勞資會議勞方代表的選任，有工會者由工會辦理選舉，無工會者由事業單位辦理選舉（第 5 條）。可想而知，絕大多數勞方代表的選任是由資方掌握。此外，依據最新的經濟部統計數據，2015 年營運中的工廠家數共計有 8 萬 3,532 家，同年度的工會家數僅 909 家，而勞資會議則是 5 萬 6,205 家。換言之，還有 2 萬 6,418 間工廠的勞工，也就是三成的工廠沒有勞資協商，連形式上的勞資會議都沒有召開，更遑論和雇主協商。

以今（2018）年罷工的美麗華高爾夫球場工會為例，起初是為了追討國定假日加班費而成立工會，但卻發現早在 2005 年，許多員工尚未任職時，勞資會議就同意使用 4 週變形工時，也就是前任勞動部長林美珠口中連做 24 天也不違法的排班方式。更荒唐的是，隨後就再也沒有開過會，第一次的勞資會議明顯是為了替資方背書，因此，工會積極反對 2005 年勞資會議的決議。然而，勞動部曾針對家樂福工會爭議案個案函釋，只要勞資會議通過後，即屬永久有效。換言之，工會無法推翻過往勞資會議的決議，這難道不是嚴重牴觸《勞基法》所稱「有工會者由工會同意，無工會者由勞資會議同意」的運作邏輯嗎？所以，從批發零售業的工會，例如家樂福、普來利工會的例子中，都可以看到勞資會議同意後，就讓資方可以完全無限期、永永遠遠的讓工時鬆綁。

3 林佳瑋，2017，〈小心你的勞資會議出賣你〉，《蘋果日報》，11 月 8 日，<https://tw.appledaily.com/forum/daily/20171108/37839267/>

這類戰鬥工運系統長期批判《勞基法》對於彈性工時規定的相關問題，卻在修法中完全沒有處理，更證明從 2015 到 2018 年以來的《勞基法》修法完全是傾資動力的推動。

再回到美麗華高爾夫球場工會的例子。2018 年初，努力爭取加班費和排班的基層場務人員，在 1 月份立刻受到雇主準備以連續資遣打壓，在工會罷工包圍球場 12 天後才勉強抵擋住。這說明勞工即便有了工會，都可能面臨強烈的整肅打壓，更遑論在沒有工會的狀況下，勞工要跟雇主勞資協商，根本就是一廂情願。「勞資協商」這四個看似中性的名詞，實際上就是國家退位，放任雇主對勞工予取予求。

肆、虛假的政府把關機制，一個月內開放 38 行業、300 萬勞工

在台灣勞工的現實經驗中，幾乎沒有在工作場所中不受到委屈與欺壓的，包括申請特休假被刁難，或是被凹加班沒給加班費。因此「勞資協商」這四個字丟出來之後，行政院遭到輿論和勞工團體的強烈反彈，此時勞動部才又表示，縮短輪班間隔以及鬆綁七休一的行業別，必須「經目的事業主管機關同意」，由「中央主管機關指定適用行業」。看起來好像加入了國家層級的把關機制讓勞工更有保障，但事實上卻非如此，2018 年 2 月 1 日蘋果日報頭版報導，一個月內開放 38 行業、300 萬勞工納入七休一排除，從 3 月開始就會適用，其中包括了嚴重過勞的臺鐵、化妝品專櫃人員等等。在政府所謂的審核過程中，我們提出幾點質疑：

首先，到底哪些行業別需要鬆綁七休一以及縮短輪班間隔，始終沒有提出來，直到法案通過後，勞工才發現自己所從事的行業被列入適用範圍。而這些行業為什麼需要被納入適用範圍？是因為人力不足，還是基於行業特色使然？甚至說穿了只是企業主預期自己應有的利潤無法達成？事實上，絕大多數都是因為企業不願意增聘人力，壓榨線上勞工的產能，所以才需要鬆綁七休一以及縮短輪班間隔，長久下來，過勞死的機率也隨之提高。

以華航公司為例，2012 年曾經發生座艙長連飛 11 天之後，因為感冒引發心肌炎不幸過世的事件，從此之後，華航公司的班表就恪守七休一的準則。統

一宅急便公司也在工會成立之後，為了改善線上人力缺乏，主動宣布假日不收件，儘管此舉可能會導致訂單流失以及同業競爭。換言之，當企業可以透過增補人力的方式來遵守《勞基法》最低規範的時候，主管機關就不應該任意地將該行業排除在《勞基法》的保障之外。

而細究行政院所謂「時間特殊、地點特殊、狀況特殊、性質特殊」等 4 項條件，也有不少值得商議的地方。在修法公聽會上，糕餅業者不斷強調，為了因應年節加班趕貨，修法有其必要性。首先，為了中元普渡、中秋、端午或春節這幾個節日，有必要放寬到「全年同意」嗎？再者，《勞基法》第 9 條即有明訂，臨時性、短期性、季節性及特定性工作得為定期契約。也即為了特殊節日的加班趕貨，業者可以臨時增聘定期契約工，這是在現有制度中就可以達成的。因此，修法後這些適用工時鬆綁的行業別，到底有沒有必要性？或者其實是政府協助雇主壓榨勞工的另一種管道？實在是很難不令人質疑。

再來，目的事業主管機關以及中央主管機關的態度和立場——究竟是站在協助勞工、保護勞工權益，還是協助業者節省人力成本？——也非常值得深究。以交通部來說，早在勞基法修法草案尚未通過前，交通部就在立法院社福委員會提出專案報告，⁴ 表示基於旅客疏運需求及公眾運輸利益，將會支持鬆綁七休一。這是一件多麼荒謬的事情！2017 年 3 月，因為駕駛過勞，導致蝶戀花遊覽車翻覆；2017 年 5 月桃園客運司機抗議每日凌晨五點出車，晚上十點才收班，不僅嚴重超時工作，更侵占員工加班費。而這並不是個案，市區客運駕駛恍神導致交通意外的案例不斷地在累積當中（台南市光 2017 年 10—12 月就發生 4 起）；2014 年復興航空馬公空難的調查報告指出，復興航空對於機師派遣方式不夠合理，導致過勞危機。⁵ 交通運輸業勞工長期處在長工時的血汗工作狀態，已經是不爭的事實，補充人力是舒緩線上過勞的唯一解方，更可以創造就業機會，讓勞工與運輸安全雙贏。遺憾地是，交通部似乎更在意業者利

4 夏明定，2017，〈交通部：疏運旅客需多數員工持續出勤！支持鬆綁七休一及調高延長工時上限〉，1111 人力銀行網站，11 月 8 日，<https://www.1111.com.tw/dayoff/discussTopic.asp?cat=vacationQuestion&id=128006>

5 飛航安全調查委員會，2016，〈復興航空 GE222 飛航事故——飛航事故調查初步報告〉，中華民國，1 月 29 日，ASC-AOR-16-01-002，https://www.asc.gov.tw/upload/acd_att/ASC-AOR-16-01-002.pdf

益，甚至急著在草案都還沒通過前，就表態會支持鬆綁七休一。

目的事業主管機關的態度如此，那麼中央主管機關呢？在法案通過之前，勞動部最為人所詬病的方面就是，從來不肯說清楚到底是哪些行業別適用後門條款，導致勞工無所適從，人心惶惶，等到法案通過之後，勞動部才偕同經濟部、衛生部、交通部召開多場會議，這些行業別的勞工才知道自己的勞動條件即將惡化。這，難道就是蔡英文總統所自豪「最會溝通的政府」嗎？為什麼不在草案通過之前，讓勞工能夠和目的事業主關機關以及中央主管機關，進行討論與辯論？勞工猶處於五里霧之中，待宰的羔羊不知道往後的命運，引發強力抗爭也是在所難免。

伍、史上最大規模的《勞基法》修惡，反映出來的民主失靈

接連兩年修改兩次《勞基法》，行政院始終無法說明清楚，究竟 2016 年的一例一休修法，有何窒礙難行之處，導致 2017 年必須再度修正。直到 2017 年 11 月 17 日，勞動部終於提出〈勞動基準法週休二日新制施行及部分條文修正草案之影響評估〉，通篇只提資方需求，勞方意見只節錄「贊成修法」的意見。關於放寬加班工時，勞動部是這麼寫的：「惟工業部門之礦業及土石採取業增加（加班時數）0.8%、電力及燃氣供應業增加 2.0%；服務業部門中之批發及零售業、金融保險業、住宿及餐飲業仍分別增加 0.1%，顯見部分產業仍有加班之實際需求。」從上述文字中，我們實在很難理解，為了這至多不到 2% 的加班工時需求，為何要全體台灣勞工一同放寬勞動條件？

而提高加班工時上限、鬆綁七休一、縮短輪班間隔等條件相互配合之下，竟會發生勞工 30 天工作可達 300 個小時卻依舊合法的狀況。當時代力量立委徐永明在質詢時提出相關問題時，時任勞動部長林美珠在當下立刻否認，但當日晚間五點勞動部卻發出新聞稿表示，這種班表的確是有可能發生的，但，「這是極端案例」。在這兩年的抗爭過程之中，勞動部面對工會團體提出的質疑，和可能造成的過勞危機，總是一句「這是極端案例」，或是「老闆不會故意排爛班表」近乎天真的話語。《勞基法》的存在就是避免極端案例，讓個別勞工不會跌落到最深的谷底，但政府卻不斷以有勞工很希望加班或嫌工時制度不夠彈性化來推動修法，已經完全失去《勞基法》保障的基本精神。

2016 年砍掉 7 天假，就是不認為勞動人權當中「休息」是再生產機制裡重要的議題。民進黨政府不斷訴求轉型正義，但現在卻砍掉經濟性意義遠大於威權意義的國定假日，主動放棄扭轉、重塑國定假日意義的可能性，並阻絕人民集體參與決定的機會。其背後的原因，說穿了就是因為執政者單單從資方使用勞動力的思維與其表面利益來思考工時問題。所以，雙週 84 工時降低為單週 40 工時的因應措施，就是必須把 7 天假——整年共計 56 小時——再「還」給雇主，讓雇主有權力把勞工繼續關在工作現場。2018 年的工時鬆綁，就是在 7 天假鬥爭中，許多台灣勞工開始意識與認識《勞基法》，知覺到過去許多勞動權益問題後，資方團體連結政府對於勞工階級的打擊。

從上述的狀況討論下來，我們不禁要問：整個民主制度裡，政策訂定的過程中，基層受雇者獲得利益的可能性，到底在哪裡？經過這兩次的修法，政府很明顯在防止「太陽花事件」重演，所以更加嚴密地把拒馬架起，以便讓擁有全面優勢的民進黨立法委員投票。甚至，為了避免夜長夢多，許多時候都是直接加開會議。當涉及 1,100 萬名受雇者過勞的法案通過之際，這些立法委員不是正在睡覺、看漫畫、就是看線上影片；受雇者是被決定的一群，而且是被草率決定的一群。

這是台灣工運在《勞基法》兩度修惡後必須面對的現實。我主要協助的空服員職業工會與桃園市產業總工會，在台灣都算是堅持戰鬥路線。但問題是，台灣有多少工會組織準備走這樣的路線？當然不可能所有的工會組織都具備以罷工手段來進行鬥爭的資源與條件，那麼，如何集結政治力量就是遙遠卻必須面對的路。祈禱台灣勞動者不必再經歷這段被羞辱與踐踏的過程。謹以這篇小小的文章，紀錄 2015—2018 年從砍 7 天國定假日到工時制度彈性化所反映的狀況。

The Elimination of Seven National Holidays and Loosening the Rule for Working Hours: 2015–2018

Chia-wei Lin

Consultant, Taoyuan Confederation of Trade Unions

Abstract

It is rather unfortunate that the amendments of the Labor Standards Act initiated by both the Kuomintang and the Democratic Progressive Party since 2015 loosen the regulation of working hours. This essay is divided into two parts. First, the author recounts the context in which the Taiwan laborers campaigned for the restoration of 7 National Holidays. Secondly, he criticizes the amendments of the Labor Standards Act as going against the original spirit of the Act which aimed at protecting vulnerable workers.

Keywords

Labor Standards Act, working hours rule, five-day workweek, trade unions
