**蔡英文政府兩次《勞基法》修法對勞工工時之影響**

**【高教工會2018.11.10研究報告】**

**一、前言**

近年來，「過勞」可以說是成了台灣勞工的代名詞。根據勞保局的勞工保險給付統計，台灣每4.8天就有勞工因過勞而領取勞保給付。超時工作更是直接反映在年總工時的數字上，台灣年總工時與全球近40個主要國家相比一直是名列前茅，高居前四名內，與OECD國家平均工時相差達269－370小時（見表一）。

表一、歷年（2013－2017年）主要國家之年總工時排行

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 排名 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| 1 | 墨西哥(2244.2) | 墨西哥(2242.2) | 墨西哥(2248.3) | 墨西哥(2254.6) | 墨西哥(2257.4) |
| 2 | 哥斯大黎加(2140.6) | 台灣(2134.8) | 哥斯大黎加(2148.2) | 哥斯大黎加(2204.7) | 哥斯大黎加(2178.9) |
| 3 | 台灣(2124.0) | 哥斯大黎加(2121.7) | 台灣(2103.6) | 南韓(2071.0) | 台灣(2035.2) |
| 4 | 南韓(2093.0) | 南韓(2067.0) | 南韓(2084.0) | 台灣(2034.0) | 南韓(2024.0) |
| 5 | 希臘(2059.0) | 希臘(2021.0) | 希臘(2031.0) | 希臘(2030.0) | 希臘(2018.0) |
| OECD平均 | 1766.0 | 1765.0 | 1767.0 | 1765.0 | 1759.0 |

資料來源：行政院主計總處，〈薪資與生產力統計年報〉、OECD Data；作者自行製表

在「終結過勞」的社會期待下，立法院終於在施行「雙周84小時」的十五年後，於2015年5月三讀通過修改《勞基法》第30條第1項，下修法定工時上限為「單周40小時」，並於2016年元旦起實施。然而，在縮減法定工時上限的同時，勞動部卻又於2015年12月公告修正《勞動基準法施行細則》第23條，將原來的19天勞工國定假日刪去7天，引發勞工團體的抗議。在勞團的動員施壓之下，立法院在2016年4月8日做出對「砍假命令」不予備查的決議，命令將於兩個月的期限內失效。

但是，將「縮短勞工的年總工時」擺放為其首要勞工政見的蔡英文政府，[[1]](#footnote-1)在上任之後卻重新研議「砍假案」，並同時端出「一例一休」，聲稱是能夠保障勞工權益的「配套」。所謂以一例一休交換砍七天假，在當時引起許多批評，例如「一例一休不等於週休二日」，[[2]](#footnote-2)且「已有六成以上的勞工實施週休二日制」，這表示一例一休對整體勞工的效益有限，但是砍假則必然造成工時的增加。[[3]](#footnote-3)儘管勞工、青年、學者等各界對砍七天假強烈反彈，蔡英文政府仍執意推行，聲稱已釋出更多可以彌補砍假的利多，包括「特休假增加」、「提高休息日加班費基準」等，最終於2016年12月6日三讀通過《勞基法》修正案，2017年1月1日起實施。

然而，本來為了刪減七天假而呼籲政府盡快通過修法的工商團體，[[4]](#footnote-4)在《勞基法》新制上路後，又轉而疾呼「一例一休」缺乏彈性，需要修改《勞基法》。[[5]](#footnote-5)民進黨政府也回應了資方團體的壓力，端出第二次修正《勞基法》的草案，不僅將休息日加班費基準下修為「核實計算」，其他還包括「鬆綁七休一」、「放寬單月加班工時上限」、「特休假遞延」、「輪班間隔縮短為8小時」等。雖然此次《勞基法》修法同樣招致廣泛的社會反對與輿論批評，民進黨政府還是以執政黨優勢，在2018年1月10日強行通過了第二次《勞基法》修法，甚至在最後一刻夾帶闖關「加班費1:1換取補休」的第32條之1，[[6]](#footnote-6)於同年3月1日正式實施。2015年至2018年的工時規範之變革，可參考表二的整理。

表二、2015－2018年台灣工時規範之變化

|  |  |
| --- | --- |
| 時間 | 工時規範 |
| 2015年12月 | 修正《勞動基準法施行細則》第23條，將國定假日19天刪減7天 |
| 2016年1月1日 | 法定工時上限「單週40小時」（第30條第1項）正式實施 |
| 2016年4月 | 立法院做出對「砍假命令」不予備查的決議，七天假須在兩個月內恢復。 |
| 2017年1月1日 | 蔡英文政府第一次《勞基法》修正案正式實施，主要內容包括：1. 國定假日19天刪減7天（第37條）
2. 一例一休（第24條、第36條）
3. 增加特休假日數（第38條）
4. 輪班間隔應有11小時休息時間（第34條）
 |
| 2018年3月1日 | 蔡英文政府第二次《勞基法》修正案正式實施：1. 休息日加班費改為核實計算（第24條）
2. 放寬單月加班工時上限為54小時（第32條）
3. 鬆綁七休一（第36條）
4. 特休假可經勞雇雙方協商遞延至次一年度實施（第38條）
5. 加班費1:1換取補休（第32條之1）
6. 輪班間隔可縮短為8小時（第34條）
 |

資料來源：勞動部、立法院；作者自行製表

本研究報告嘗試回答：**歷經蔡英文政府兩次的《勞基法》修法，對於勞工工時的影響為何？**根據薪資與生產力統計年報，2017年的年總工時為2035.2小時，比起第一次修法前的年總工時2034小時要高，顯然蔡英文政府的「縮短勞工的年總工時」政見，已經落空了。**為什麼2017年的年總工時比2016年高？修法過程中被提出來討論的各種工時政策，哪些是真正能夠縮短工時的、哪些則是成效有限？甚至，哪些政策將加劇勞工的過勞狀況？**由於2018年仍未結束，3月1日上路的第二次《勞基法》修法所造成的效應尚待後續觀察，本研究將著重於蔡英文政府第一次《勞基法》修法對工時造成的影響，並在最後針對第二次修法提出初步的觀察結果。

**二、資料來源**

本研究中之每月平均工時資料，主要取自行政院主計總處之〈薪資及生產力統計〉，其資料來源為主計總處按月辦理之「受僱員工薪資調查」。該調查以臺灣地區工業及服務業之公、民營廠商為對象，採抽樣調查方式辦理，總樣本數約10,500家，估計總家數抽出率約1.4%，人數涵蓋率約29%。主計總處向各廠商蒐集其僱用之受僱員工人數、薪資、工時等資料，再依「基準環比連鎖法」產生全體及各行業之統計結果。

特別休假之相關資料，則主要取自勞動部的〈勞工生活及就業狀況調查〉。調查對象為臺灣地區15歲以上參加勞工保險之本國勞工，預計回收有效樣本為4,000份。實施調查期間為每年6月至7月，調查項目包括勞工參加教育訓練情形、勞工工作環境的滿意情形、勞工目前工作狀況、勞工工作與生活平衡措施，以及勞工職涯規劃等。

**三、研究結果**

本研究將結果分為「第一次《勞基法》修法」以及「第二次《勞基法》修法」分別闡述：

1. 第一次《勞基法》修法

第一次《勞基法》修法的主要內容包括「刪減七天假」、「實施一例一休」，以及「增加特休假」，因此以下將針對這幾項政策措施進行探討。

1. **「刪減七天假」是2017年年總工時較2016年高的主因**

為什麼2017年的年總工時較2016年高呢？圖一呈現了近年來全年、1－8月，以及9－12月之平均月工時變化。之所以特別區分出1－8月和9－12月，是因為2016年4月立法院對「砍假命令」不予備查後，恢復的七天國定假日均集中在9－12月，[[7]](#footnote-7)因此可以藉由這個區段的平均工時觀察2017年刪減七天假對於工時的影響。

從歷年來9－12月的工時變化，可以發現2015至2016年是近年來最大的工時降幅（總共下降40.4小時）；相反地，2016至2017年則不降反升（總共上升11.6小時），進而使得2017年的全年工時較2016年高。會有工時大幅下降而後回升的現象，是因為恢復後的七天假集中在2016年年底施放、卻又在2017年時被刪減所致。**因此，「刪減七天假」是2017年年總工時較2016年高的主因；反過來說，七天國定假日則可說是有效降低年總工時的政策工具。**

圖一、2013－2017年全年、1－8月與9－12月之平均月工時

資料來源：行政院主計總處；作者自行製圖

1. **「一例一休」對於縮減工時成效有限**

1－8月的工時變化排除了七天假的影響，則可以觀察2017年實施「一例一休」對於工時的效應。圖一顯示，2016至2017年的1－8月平均月工時僅下降1.4小時，幅度甚至比近年每年下降的平均值1.7小時還低。也就是說，「一例一休」對於縮減工時的成效有限。

為什麼如此呢？本研究認為，主要原因有三。第一，根據勞動部的說法，在第一次《勞基法》修法以前，已有69%的勞工實施週休二日，[[8]](#footnote-8)也就是說，「一例一休」政策僅會影響31%的勞工。第二，儘管在第一次《勞基法》修法的爭議過程中，社會壓力促使政府提高休息日的加班費基準，並且加入「做一算四、做四算八」的機制；然而事實上，最終的休息日加班費基準與過去函釋的規定無異，難以達到「以價制量」的效果。[[9]](#footnote-9)甚至，第二次《勞基法》修法又將「做一算四、做四算八」修為「核實計算」，加上放寬「七休一」、最後還夾帶通過了「加班1:1換取補休」，使得一例一休更加形同虛設。第三，就算一例一休的確降低了部分勞工實際工作的「日數」，雇主仍可以藉由工作「時數」的調整，將工作時數集中在五天，使得工作時數並未因此下降。

1. **特休假日數在修法後並未顯著增加、休不到特休的問題仍存在**

在社會大眾「拒砍七天假」的呼聲下，蔡英文政府的回應方式是「提高特休日數」，現在則可以來檢視第一次《勞基法》修法完成之後，對於整體勞工的特休假日數之影響。

表三顯示，修法前（2016年）的特休假平均天數為12.9日；相較之下，修法後（2017年）的特休假平均天數為13.0日，僅增加了0.1日。由此可見，第一次《勞基法》修法所增加的特休假日數對於整體勞工而言非常有限，更不可能如蔡英文政府當初所聲稱的，能夠彌補砍七天假的損失。

表三、勞工工作年資、目前工作平均年資及特別休假情形

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 工作總平均年資（年） | 目前工作平均年資（年） | 特休假平均天數（日） |
| 2016年 | 14.3 | 7.9 | 12.9 |
| 2017年 | 13.4 | 7.8 | 13.0 |

資料來源：勞動部；作者自行製表

事實上，修法過後的特休假日數，仍然比其他國家要少許多。儘管蔡英文政府在第一次修法中主打「增加資淺勞工的特休假日數」，然而若以OECD國家來比較，對於年資滿一年的勞工而言，台灣的法定特休假日（7日）數僅比美國（0日）和墨西哥（6日）要多；相較之下，鄰近國家如日本、南韓都分別有10天、15天。多數OECD國家的特休假日數更達到20天以上，顯示台灣的特休假日數仍有很大的進步空間（見圖二）。

本研究認為，這跟台灣的特休假制度仍未脫離「年功制」想像有關。不同於歐洲多數國家的特休假天數與年資無關、資淺勞工便享有20天以上的特休，台灣的特休假規定預設了勞工將在同一個企業穩定而長期地留任，使得留任愈久的勞工享有的特休假愈多。然而，這樣的想像顯然不符合當前不穩定、非典型就業氾濫的勞動現實。從表三看來，工作總平均年資和目前工作平均年資都有一段不小的差距。表四則顯示了「服務及銷售工作人員」的特休假日數最低，僅9.9日，可見「年功制」的特休制度對處在未能久任的勞動環境的勞工而言，是極度不公平的。

圖二、台灣與OECD各國年資一年勞工之法定特休假日數

資料來源：OECD Data；作者自行製圖

除了法定特休假日數太少以外，勞工是否能夠如實休到假，更是一個問題。根據2017年的《勞工生活及就業狀況調查》，平均13.0日的特休假天數，實際上只使用了9.5日，利用率73.5%。若各職業別來看，以「基層技術工及勞力工」和「服務及銷售工作人員」的特休假利用率最低，分別為64.2%和64.9%。因此，如何大幅提高勞工的特休假、改變「年功制」的預設，並且確保勞工一定休得到，例如仿效日本設定「強制休假條款」，或者是加強勞檢等等，[[10]](#footnote-10)是蔡英文政府在《勞基法》修法中懸而未決的問題。

表四、2017年各職業勞工特別休假情形

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 特休假平均天數（日） | 實際申請特休假平均天數（日） | 利用率（%） |
| 民意代表、主管及經理人員 | 17.6 | 13.9 | 78.6 |
| 專業人員 | 12.6 | 9.8 | 77.7 |
| 技術員及助理專業人員 | 13.7 | 10.2 | 74.5 |
| 事務支援人員 | 13.7 | 10.7 | 78.0 |
| 服務及銷售工作人員 | 9.9 | 6.4 | 64.9 |
| 農林漁牧業生產人員 | 12.5 | 9.0 | 71.7 |
| 技藝有關工作人員 | 12.7 | 8.5 | 66.6 |
| 機械設備操作及組裝人員 | 13.4 | 9.3 | 69.4 |
| 基層技術工及勞力工 | 12.5 | 8.0 | 64.2 |
| 總計 | 13.0 | 9.5 | 73.5 |

資料來源：勞動部；作者自行製表

1. 第二次《勞基法》修法

由於2018年仍未結束，第二次《勞基法》修法所造成的效應尚待後續長期追蹤。目前主計總處的最新資料為2018年8月，在此以1－8月同期的官方統計展開初步觀察。

1. **2018年1－8月平均月工時比2017年同期高，年總工時恐將再上升**

圖三呈現了2013－2018年1－8月的平均月工時，可以發現2018年1－8月的平均月工時為168.44小時，比2017年同期的168.35小時要高。由此可見，第二次《勞基法》修法的「休息日加班費核實計算」、「放寬單月加班工時上限」、「鬆綁七休一」、「加班費1:1換取補休」等措施，確實造成了工時上揚的效應。

由於9－12月同樣也少了七天假，可以預期2018年9－12月的工時將同2017年的狀況一樣居高不下，使得2018年的年總工時高於2016年。此外，2018年1－8月的工時又高於2017年，表示2018年的年總工時很可能又比2017年要高，造成連續兩年工時都上升的現象。

圖三、2013－2018年1－8月平均月工時

資料來源：行政院主計總處；作者自行製圖

**四、政策建議與總結**

在台灣的高工時在世界上名列前茅的情況下，「終結過勞」成了社會普遍的呼求，「年總工時要下降」也成了蔡英文政府當時競選總統時響亮的政見。然而，由官方數據〈薪資及生產力統計〉和〈勞工生活及就業狀況調查〉看來，在蔡英文政府上任之後，歷經的兩次《勞基法》修法，不僅違背了其當初的政見，年總工時更是不減反增。

第一次的修法中，蔡英文政府端出「一例一休」和「增加特休假日數」等措施，聲稱乃是「刪減七天假」的配套。但是，本研究發現，第一次修法中的「一例一休」對於縮減工時成效有限；「特休假日數」則是增加得不夠多，且修法過程中並未解決休不到、休不完的問題。被蔡英文政府刪減的七天假，反而才是可以有效降低年總工時的政策工具。

第二次修法，則讓蔡英文政府的「週休二日」政策完全宣告破產。不僅將休息日加班費計算倒退修改為「核實計算」，更直接鬆綁七休一、甚至允許休息日加班費換取補休。加上放寬單月加班工時上限等「彈性」措施，從目前的官方數據看來，2018年1－8月的平均月工時已高於2017年，在年底已無七天假施放的情況下，很可能造成2016年後總工時連年攀升。

因此，本研究提出以下幾個政策建議：

1. **恢復「七天國定假日」**：七天假在本研究的分析中被證實是有效降低年總工時的政策工具，應當恢復勞工國定假日為19天。
2. **落實「週休二日」：**廢除第二次《勞基法》修法中「鬆綁七休一」、「加班1:1換取補休」等規定。並且重新檢討如何落實「週休二日」，例如大幅提高休息日加班費基準，確保以價制量等措施。
3. **增加特休假、確保休得到：**改變目前特休假「年功制」設計，大幅提高勞工的特休假天數。並且，確保勞工一定休得到，例如設定「強制休假」條款，或者是加強勞檢。
4. **縮減過長的加班時間**：廢除第二次《勞基法》修法「放寬單月加班工時上限」之規定。
1. 關於蔡英文當時的總統競選政見，可見2016年蔡英文「[勞動政策六大主張](http://iing.tw/posts/337)」。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 陳政亮，2017，〈[勞基法修正的魔鬼：誤把休息日當假日！](https://www.coolloud.org.tw/node/85601)〉 [↑](#footnote-ref-2)
3. 台灣高等教育產業工會，2016，〈[法定工時下降及其配套措施之實際成效評估](https://www.coolloud.org.tw/node/85574)〉。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 中國時報，〈[七大工商團體：政府若不刪減7天國假將無限期終止勞資協商](https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160627003123-260410)〉（2016/6/27）。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 焦點事件，〈[靠北一例一休　工總還想改《勞基法》的什麼？](http://www.eventsinfocus.org/news/1885)〉（2017/7/20）。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 《勞基法》第32條之1的問題重重，包括以1:1比例換取補休對勞工不利，且此規定也會影響勞工休息日的取得：只要雇主取得勞工同意，就可以讓勞工在淡季的時候補休完休息日的時數，而免除本來的休息日加班費。可參考邱駿彥，2018，〈[加班換補休之解析（勞基法第32條之1）](https://www.facebook.com/notes/%E9%82%B1%E9%A7%BF%E5%BD%A5/%E5%8A%A0%E7%8F%AD%E6%8F%9B%E8%A3%9C%E4%BC%91%E4%B9%8B%E8%A7%A3%E6%9E%90%E5%8B%9E%E5%9F%BA%E6%B3%95%E7%AC%AC32%E6%A2%9D%E4%B9%8B1/1559609720790588/)〉。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 包括9/28、10/25、10/31、11/12和12/251/2和3/29則因為當年勞動部的砍假命令而未放到。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 焦點事件，〈[砍假案 》郭芳煜：只影響4%的人，現在砍假時機最好](http://www.eventsinfocus.org/news/1220)〉（2016/11/14）。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 勞動部（當時為勞委會）在2001年曾發布「行政院勞工委員會(90)台勞動二字0019248號」函釋，規定休息日加班依照《勞基法》24條，加班費是1.33－1.67倍。可參考公民行動影音紀錄資料庫，〈[推砍假、「一例一休」多加班費? 法律人痛批民進黨政府扯謊](https://www.civilmedia.tw/archives/56758)〉（2016/11/10）。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 關於特休假制度以「年功制」為預設的問題，以及日本的特休假規定，可以參考苦勞網，〈[特休換七天假？戳破特休草案的利多假象](https://www.coolloud.org.tw/node/86955)〉（2016/11/23）。 [↑](#footnote-ref-10)