

# 勞動現世報：一例一休的奇幻旅程

●林佳和／國立政治大學法學院副教授

## 壹、先聚焦：如果一例一休真是工時政策

很少有法律名詞，如同一例一休這麼快的崛起，人人朗朗上口，咒罵連連，幾成勞動基準法的代名詞，雖然比較像負面烙印。它背負與乘載之惡，其實遠遠超過本身的指涉，一例一休，活像一個行事有爭議的孩子，被看成敗家子，彷彿家中的罪惡一切根源於它，不被真切了解，不想聆聽其衷曲，所有家庭陰影算在它頭上，好似逐出家門，就能雲闊天清，陰霾消散。

當代談到工時政策，有兩項論述主軸：首先，從屬性勞動者（勞工），為了維持工作與家庭、社會生活的平衡，同時兼顧個人身心健康，也就是社會學上所說的維持個人與家庭之社會再生產，向雇主提供勞務的時間，必須受到一定的限制，保有其必須的休息時間，維持一健康的工作與生活節奏，勞工工作時間應與企業運轉時間脫離，不得以後者牽制前者。當然，因為一些複雜原因，最重要的自然是市場競爭力、產業特殊性或勞工個人獨特的時間主權需求，工時彈性化成為另一個工時主軸；勞動生活實踐中，可見符合企業利益、但亦可能出現符合勞工希望的彈性工時模式，移動工時、變形工時、工時帳戶、依需求導向而調整之工時（KAPOVAZ）、部分工時等。一個健全的工時政策，通常會兼顧兩者，不會只有完全僵硬的前者，因為社會必須與經濟發展同步，但亦不能只看到後者，那將造成社會保護的倒退，便重蹈早期資本主義過勞與貧困化軌跡。

一例一休，不論Part 1或2，如作為工時政策，回應的就是前述兩項工時政策主軸，觀望其如何排列組合與選擇。必要的提醒：兩個主軸背後，如觀察資本主義進步國家的走向，可以發現，持續性地逐步減少工時，不論是日、週、月、年度，都源自於社會長期以來的要求，基於某種理由，例如經濟發展停滯、工會力羸弱、生產技術前進緩慢等，縮減工時的步調可能緩慢或甚至停滯，但它始終走向一逐步降低的長期趨勢，我們幾乎看不到有社會的工時總量呈現上揚，更難以想像透過法律制度「帶領」。工時的縮減，即便平緩，但總是往前走，從經濟、社會暨人民生活利益與意識，它總是如此。

如果一例一休真為工時政策，它必須回應與關照降低工時的這項背景，無從逃避，就算政策上想要強化彈性化的那個面向與主軸，也必須在「至少不增加工時總量」的

要求下，努力尋求與第一個主軸的實踐調和，沒有一種思考說：為了主軸二、主軸一必須被犧牲。只有如此，一例一休，不論哪一階段，方可能為一真正符合時宜的工時政策。

## 貳、念昔日：一例一休之前的法令與現實

記憶猶新的，之所以新政府要推一例一休，主因自然在於落實全面週休二日的總統競選政見。在舊法時代，依據《勞動基準法》（以下亦簡稱為勞基法）規定，每七日應有一日休息，為例假，其實意涵就是「不得連續工作七日」，而非七日的區間內任擇一日休息—這個誤解曾經困惑台灣社會二十年以上。既然政策上要落實週休二日，讓約三成多尚無享有的勞工得以納入，調整為「不得連續工作六日」，於是，產生了是否應採兩例之爭執。

所謂例假，意義就是明令禁止工作，屬勞動保護的強行公法，雇主既不得指示勞工出勤，勞工亦當得拒絕工作，勞動法學稱為事實上僱用禁止。有原則就有例外：法律所容許的例外是，如果碰到天災、事變、突發性事件，可以偶發性、一次性的例外，容許勞工連續工作七日，但接下來必須立即補休，同時加給工資，並有行政機關的監督機制。必須承認，內政部在1986年作出解釋令，容許在勞工同意的前提下，利用「每七日應有一日休息為例假」的「每七日」文字迷障，可連續工作十二日再休息兩日等於間接違反例假日應有節奏，一般粗估應有兩成上下的勞工「經常如此」，但那畢竟是少數，甚至是法律選擇避而不見的「黑數」，再加上九〇年代加入的四週變形工時、《勞基法》第84-1條的責任制工時，三者都同讓連續工作十二日成為現實，但結構上都是邊緣，皆曰小眾，凡為政府、企業、勞工與社會所容忍的「化外之地」，又鮮明又模糊，但整個勞基法對於例假制度的安排，原則上仍鞏固。

## 參、想前年：一例一休的前哨誕生與容貌

新政府上台，2016年5月，但前哨戰早已開打：容許連續工作十二日的1986年內政部函示，首先在新科立委的要求下廢除。暑期時候的巴西里約奧運，除了記憶猶新的謝淑薇、戴資穎事件外，其實也留下「記者連續出勤七日以上採訪是否違法？」的爭論，行政院各部會密集開會，找出自己職掌下可能涉及「必須」連續工作七日的行業與工作者。中秋節前夕，依法將無法連續工作七日的交通運輸業，在業者恫嚇威脅減班，意圖以影響中秋疏運的手段施壓政府屈服，引發諸多產業經營者的跟進，行政院與勞動部度過一揣測不安的暑假。終於在9月份，勞動部作出1986年解釋令的Part 2，開放三種類型的例外，容許連續工作至十二日，預料中的，連續假期內的交通運輸業名列其中，法律邏輯怪異、但台灣社會民情完全不意外的屠宰業也沒有缺席。這份2016年9月的新解釋令，充斥著邏輯不一的疑慮，但因為影響之產業範圍極小，雖引發些質疑，但好似已渡萬重山的輕舟，船過水無痕，僅留下無事生波之流的學者（例如本人）幾許責難。

真正的重頭戲終於到來：在勞工團體與時代力量清楚而不含糊的兩例主張下，行政院顯然左右失據，最後推出吾人所熟悉的一例一休：每七日應有兩日休息，其中一日為例假，一日為休息日，例假日不得工作，除非符合前述的嚴格例外，所以必然是臨時而個別性的，休息日得予工作，但不設實體要件，亦即沒有如例假日工作般的要件問題，也沒有程序設計，因此亦無須一般延長工作的需要工會或勞資會議同意，所以不是個別性質的一時例外。在彼此交鋒又加碼之下，最後結果是所謂虛擬工時制：勞工在休息日工作四小時以內（例如一小時），算四小時的工資與工時，四至八小時者，均算為八小時，八至十二者，當是十二小時，同時，在加班費方面，在二小時之內者，再另給一又三分之一，二小時以上者，均為再另給一又三分之二。

從工時政策的角度來觀察，這樣的設計雖然少見，但不難理解：以歐陸國家為例，要縮減工時，就直球對決，直接縮短每週工時，其他相對不重要，因為只要落實每週真正工時盡量貼近法定正常工時（例如四十），其他日、月、年總工時，問題都不大。但在本島，法定正常工時不是勞資雙方努力達成的目標，而是弔詭的作為工時的起點、地板、計算加班費的開端源頭，是以，2016年1月1日開始施行的每週四十小時工時，無人聞問，銷聲匿跡，取而代之的是各界爭取「加班之代價」—不論對哪一方。一例一休的政策意涵很明確：由於採取虛擬工時，包括工時的計量與加給報酬的加成，在每月加班容許上限四十六小時不變前提下，虛擬工時成為雙重箝制：只要不給勞工週休二日，休息日尚須工作，工資必然明顯提高，實際的加班時數下降，如果不願接受此代價，選擇讓勞工週休二日，等於完全實現政策目標，假使勞工真的休兩天，而雇主的服務總量卻維持不變，則只剩一個選擇：聘僱額外人力。事實上，這便是先進國家縮減工時的經驗，所謂三個核心政策目標：第一，真正縮減工時，第二，未真正縮減（但當然不是反而增加），則增加工資，第三，個別勞工縮減，但企業運轉時間不動，則增僱人力作為積極勞動市場政策。在此角度下，一例一休何壞之有？

## 肆、看今日：後一例一休轉折與煙硝四起

當然是壞的，至少在許多人的眼中：2016年12月修法、2017年1月修法以來，法律修正通過，不是爭端的結束，並非停戰線，而是拚鬥的號角再響起。從台灣頭到台灣腳，由北往南，一例一休一路罵名，幾個民意調查都顯示勞資雙方不歡迎、不接受，有民調認為一例一休是惡法的勞資雙方竟同時超過七成。抱怨營運成本增加，控訴無班可加，以至於工資減少，企業人力調度困難，事業單位寸步難行，這是最常聽聞的批評，甚至有民調顯示很高比例的家庭主婦反對一例一休，因為物價上揚、服務密度降低，一例一休，竟無寧日。數個縣市明白或事實上不選擇執法，首長直接出來定位叫惡法，眾人直搗蔡英文政府政策首惡，一例一休竟無時不上榜，成為新政府負面施政的代名詞。

日本作家芥川龍之介說：人的悲劇，始於出生之時；一例一休的悲劇，也像開始於

制定之始，終究必須迎來短期內非修不可之鬧劇，即便政府部門已尋獲許多解套之際，四周變形工時，休息日工作一比一換補休，事實上衝擊面已相當程度縮減，然而，殺紅眼的眾人豈肯罷休。舊仇新恨，恩恩怨怨，勞基法的江湖，終於迎來一個決戰之巔：不得連續工作七日的問題，算入一例一休的帳上，想要因應急單與趕工的旺季需求而不可得，變成是一例一休一起帶來的障礙，連輪班換班間隔的長短，也是一例一休要負責，自己帶來的虛擬工時，當然更是眾矢之的。一例一休，儼然大爆發下的紅眼箭靶，手遊中眾人拚命瘋狂打怪的對象；一例一休或許是項莊，勞基法諸多限制才是真正的沛公。

2018年1月10日的立法院修法通過，在煙硝四起的不停抗議行動中，吾人都知曉其結果：工時與加班費的核實計算，成為一例一休的新內容，最為關鍵的七休一爭議，立法院終究沒有通過賴清德院長甫上台時丟出的幾近全面放寬，加入實體要件、增設了包括中央機關與勞方之形成機制，三個月工時帳戶，讓某個月可以衝破四十六、直達五十四小時上限，以交換三個月週期一百三十八（等於每個月四十六小時上限不變）的接近現制。這些沒有阻卻批評者的擔憂：七休一鬆動下的實體要件與程序牽制如何能信？不再虛擬、只有核實，等於直接宣告週休二日政策破功，既然四十六小時叫每月法定最高工時的天花板，又要如何面對可以做到五十四小時卻不是過勞？只因為接下來有個月必然會輕鬆些？因為有時候加班較少，所以過勞的就不會再是過勞？如同第一次的一例一休，這個Part 2，也引起眾人的開戰宣告，不是結束，而是另一個開始。

## 伍、猜未來：符合悲催現實還是真有轉機？

在一邊高喊四個不變、維護勞工權益至上，一邊痛斥將台灣勞工逼向過勞，資進黨政府無誤的激昂中，一例一休暫時落幕，但沒有結束。未來確實難料：一成多目前經常連續工作十二日以上的「違法企業」，從此海闊天空，不再畏懼令人厭惡的勞檢上門？還是新法的層層把關機制奏效，真的只讓極少數人如此，多數人「權益不變」？三個月工時帳戶—即便歐洲工時帳戶典範真的不是長這樣，是否確實帶來偶一例外的五十四小時加班，其他回歸甚至更少的工作時數？還是如許多人預料的旺季不眠不休、淡季補休連連，權益不變的是雇主，加班費看不到的則是勞工？我們只能說：未來有待觀察，台灣違法勞動歷時已久，沉痾已深，樂觀的相信明天會更好，跟悲觀的力陳一定下地獄，評價都為時太早，雖然說，熟悉台灣勞動生活的人應該都可以同意，如果沒有更多的制度與現實條件搭配，著實找不到樂觀的理由。

勞動法令是個順了姑意、逆了嫂意的領域，爭議多不足為奇，然而，一例一休暴露的是更嚴重的公共治理危機：沒有更宏觀的整體政策思維，未能關照新興的經濟發展策略（if any），不當的將發生於小眾可能的真實困難，理解與定性為必須牽連大眾的普遍法律內容危機—至少在發動的伊始，以致忽略了其他能協助企業調整與因應的策略組

合，只會直指「法律作為元兇」，甚至淪為政治意志的考驗，令人慨嘆。一例一休當然不完美，問題也不少，不是不能修改或檢討，但應該站在一準確的現實判斷基礎上，不曲解，不誇大，在清晰的工時政策主軸下，善用策略工具與組合（**Policy Mix**），有困難的企業與勞工，必須有客製化的過渡調整協助，法律內容必須再三斟酌，兼具效率與效能、得使現實符合規範要求的發展。一例一休，彷彿勞動現世報，足為殷鑑。◆