

## 調 查 報 告

壹、案由：勞動基準法部分條文修正案於本（107）年3月上路，針對勞動部指定放寬的行業是否經過勞資溝通及參與公聽的程序？納入放寬的評估因素？特殊情況的定義及認定？有無後續的監測機制及持續的影響評估等，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

經濟社會文化權利國際公約第7條規定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：……四、休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。」我國98年4月22日公布、同年2月10日施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法（下稱兩公約）第2條及第4條明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」

勞動基準法（下稱勞基法）第34條及第36條等部分條文修正案，立法院於民國（下同）107年1月10日三讀通過，總統於同年3月31日公布，自同年3月1日施行，勞動部於該法修正公布同（31）日預告訂定勞基法第34條第2項但書「輪班換班間距」及第36條第4項「七休一例假調整」的適用範圍，共計預告38個行業別適用勞基法新法例外規定，而適用勞基法新法例外規定的行業別，最高可連續上班12天，勞工團體質疑政府是否缺乏把關機制，憂心影響勞工身心安全及家庭生活。

為瞭解勞基法第34條及第36條修法有無違反經濟社會文化權利國際公約第7條規定，案經本院向勞動部函詢

相關疑義並調卷詳核後，於107年5月15日諮詢台塑關係企業工會全國聯合會、臺灣石油工會、臺灣汽車客運業產業工會、全國產業總工會及臺灣汽車貨運暨倉儲產業工會代表，復於同年5月29日詢問勞動部政務次長蘇麗瓊、該部勞動條件及就業平等司司長謝倩蓓、勞動關係司專門委員黃琦雅、該部職業安全衛生署簡任技正劉約瑟、經濟部工業局副局長游振偉及該部商業司、國營事業委員會等單位人員、交通部路政司副司長張舜卿及該部航港局、觀光局等單位人員、衛生福利部（下稱衛福部）醫事司副司長廖崑富及該部護理及健康照護司、食品藥物管理署、社會及家庭署等單位人員，已調查竣事。本院調查發現，勞基法新法雖有「須中央目的事業主管機關同意」、「經勞動部核准指定行業」及「經工會或勞資會議同意」的三層把關機制，賦予部分行業於例外情形下得以彈性調整之機制，倘程序完備且勞資雙方均無意見，自為良法美意，惟查，勞動部對於重大爭議修法草案未預留充分時間讓中央目的事業主管機關審慎調查評估，而中央目的事業主管機關評估提報作業之程序面及實體面均有欠審慎周延，勞動部對於各部會提報行業的必要性審核標準有欠嚴謹明確，此外，目前工會組成率僅7%明顯偏低，中小型企業的勞方缺乏集體協商能力，因此，勞工團體極度憂心「例外變原則」。勞動部與中央目的事業主管機關均有疏漏及亟待加強檢討改善之處。茲就相關調查實情及意見，詳論如下：

- 一、勞基法第34條「輪班換班間距」及第36條「七休一例假調整」等新法規定，修法旨在賦予彈性及多層把關機制，緩解修法前的勞資爭議問題，共創雙贏，然而修法過程中，勞資雙方顯有歧見，為有爭議之重大法案，勞動部卻未預留充分時間讓各中央目的事業主管機關審慎調查評估，亦未詳細研議適用例外規定行業

別之要件及明確標準，以齊一各部會作法，致各中央目的事業主管機關於例外行業草案「預告前」競相提報高達60個行業別，調查評估作業時程倉促，徒使外界質疑中央目的事業主管機關未審慎把關，顯有未洽。

#### (一) 勞基法第34條及第36條之修法經過情形

- 1、勞基法於105年12月經立法院三讀通過修正，新增「一例一休」相關規定，初衷是為保障勞工權益，但勞資雙方迭有怨言，質疑「一例一休」相關條文是否過度壓縮勞資雙方彼此彈性協議空間。
- 2、針對前次修法批評，勞動部於106年11月8日將勞基法修法草案函報行政院審查，行政院於翌（9）日函送立法院審議。行政院於勞基法前次修法施行不足1年之際，復研擬修正條文，以「為建構符合當前社會與經濟發展所需，並兼顧安全彈性之勞動制度，俾使勞動權益獲得更合理之保障」為理由，向立法院提出修法草案，期能減少爭議。立法院於107年1月10日三讀通過修正勞基法第24條、第32條、第32條之1、第34條、第36條、第37條、第38條、第86條，總統於同年1月31日公布，自同年3月1日施行。
- 3、105年12月（前次）勞基法修法時，第34條新增輪班制勞工於更換班次時，應有連續11小時之休息時間（輪班制勞工於更換班次時之休息時間彈性化，媒體稱「輪班換班間距」）。當時慮及實務影響層面，該條規定並未立即施行。107年1月（本次）修法後的第34條第2項但書新增「因工作特性或特殊原因」，且「經中央目的事業主管機關商請中央主管機關公告者」，得變更休息時間不

少於連續8小時，同條第3項明定「應經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，始得為之。僱用勞工人數在30人以上者，應報當地主管機關備查。」

4、105年12月（前次）修法的勞基法第36條第1項明定：「勞工每7日中應有2日之休息，其中1日為例假，1日為休息日。」107年1月（本次）修法以「為衡平勞資雙方權益，強化勞資對話與協商機制，同時新增政府把關機制」為由，於該條增定第4、5項：「經中央目的事業主管機關同意，且經中央主管機關指定之行業，雇主得將第1項、第2項第1款及第2款所定之例假，於每7日之週期內調整之。前項所定例假之調整，應經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，始得為之。雇主僱用勞工人數在30人以上者，應報當地主管機關備查。」（七休一例假調整，媒體稱「鬆綁例假七休一」）。

5、綜上，107年1月修法後的勞基法第34條「輪班換班間距」及第36條「七休一例假調整」等新法規定，旨在賦予彈性，並增加「中央目的事業主管機關同意」、「中央主管機關（勞動部）公告指定」及「工會或勞資會議同意」的三層嚴謹把關機制，緩解修法前的爭議問題。

## **（二）勞動部未預留充分時間供中央目的事業主管機關審慎調查評估**

1、經查，勞動部於106年11月8日將勞基法第34條及第36條修法草案函送行政院後，同年11月21日始函請各部會盤點轄管有彈性調整例假需求之行業及具體需求內容，嗣因上開修法草案於107年1月10日經立法院三讀通過後，總統公布在即（107

年1月31日公布修正)，但上開勞基法新法規定之例外行業別之提報及審查仍未竣事，行政院於同年1月17日邀集部會研商，請各部會盤點檢視所轄行業有無縮短輪班間距及調整例假需求的行業別，於23日前將具體理由及評估意見提報勞動部辦理後續審查，同年1月24日再次召開部會商會議，要求各部會盤點、檢視所轄行業有無及如何適用例外情形之需求，並會商勞資雙方團體代表，於26日前將具體理由及評估意見提報勞動部辦理後續審查。

- 2、經濟部、交通部、衛福部等各中央目的事業主管機關嗣於107年1月23日、24日、25日、26日陸續函報擬請公告適用勞基法第34條及第36條例外規定之行業別予勞動部。勞動部於同年1月31日對外「預告」經該部審查適用上開勞基法新法例外規定行業別草案，於同年2月1日函請相關部會持續與勞工團體溝通，針對預告程序所蒐集意見妥為評估，該部嗣於107年2月27日「公告」適用例外規定之行業。
- 3、由上開情形可知，各中央目的事業主管機關從行政院召開會議要求盤點並具體說明需求及評估理由後，僅區區6日至9日不等的時間即須函報勞動部，作業時間明顯有限，期間相關部會尚須召開勞資研商會議及後續評估審查，作業時間倉促急迫，實不難預見。勞動部於本院詢問時雖稱：週休二日新制自105年12月23日施行後，該部即建置各部會雙向溝通聯繫網絡，修法草案送行政院前，該部曾邀請相關部會、全國性勞雇團體進行意見交流，各部會對於所轄產業適用勞基法例外規定之需求及必要性應有所掌握，得以適時評

估等語。惟相關部會於105年12月23日實施周休二日新制後，縱曾與所轄產業勞雇團體進行意見交流，然當時既尚無修法草案內容，並未具體針對適用新法例外規定之行業別需求及必要性等議題進行溝通，縱使溝通議題確曾包含例假調整需求及必要性，惟相關部會對於「輪班換班間距」及「七休一例假調整」的勞雇雙方正反意見，尚未能具體掌握，與會的勞工團體有無代表性亦非無疑，亦即「預告」公告指定例外規定行業別草案所需資料尚未完備，否則行政院無須於107年1月17日與24日二度召開部會研商會議要求確實盤點，相關部會亦無庸召開勞資研商會議，顯見，勞動部對於勞基法第34條及第36條的重大修法草案，並未預留充分時間供中央目的事業主管機關審慎調查評估，亦未事先會商各部會意見明定適用例外規定行業別之審查標準，致上開勞基法新法草案「預告前」，各中央目的事業主管機關提報多達60個行業別（據勞動部統計），其後勞動部再於「預告」時刪減為38個，「公告」時再縮減為12個。

- (三)綜上，勞基法第34條「輪班換班間距」及第36條「七休一例假調整」等新法規定，修法旨在賦予彈性及多層把關機制，緩解修法前的勞資爭議問題，共創雙贏，然而修法過程中，勞資雙方顯有歧見，為有爭議之重大法案，勞動部卻未預留充分時間讓各中央目的事業主管機關審慎調查評估，亦未詳細研議適用例外規定行業別之要件及明確標準，以齊一各部會作法，致各中央目的事業主管機關於「預告前」競相提報高達60個行業別，嗣因要件明顯不備而於「預告時」遭該部大幅刪減為38個行業別，「公告

時」再減為12個行業別，調查評估時程倉促，徒使外界質疑中央目的事業主管機關未審慎把關，顯有未洽。

二、經濟部、衛福部與交通部等中央目的事業主管機關雖曾舉行勞資研商會議，方提報適用勞基法例外規定的行業別予勞動部審查，惟部分勞資研商會議「給勞工代表與會的準備時間明顯不足」、「與會勞工的產業代表性存有疑義」、「與會勞資雙方人數不對等且會議時間短促難讓雙方充分表達意見」，且上開部會對於「與會勞方反對意見未妥適評估」、「適用新法例外規定的必要性審查標準紊亂不明」。勞基法第34條及第36條等新法規定雖有修法急切之情，但中央目的事業主管機關依法仍應善盡勞基法明定的第一層把關職責，上開機關召開的勞資研商會議，程序面與實體面均有欠審慎周延，核有重大疏失。

(一)經濟部審查提報適用例外規定行業別之疏失情形

1、勞資研商會議召開倉促，未予勞方充分準備時間

(1) 法令雖未明定中央目的事業主管機關通知勞資雙方召開研商會議的時間須相隔多久，惟參照行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用的方法為之……」、第9條規定「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意」，行政機關仍宜斟酌與會對象是否為利害關係人及討論議題之複雜性，給予與會人員適當會議準備時間。

(2) 勞基法第34條及第36條修法過程中，勞資爭議極大，勞工頻頻走上街頭抗議，唯恐影響勞動權利，勞資研商會議結果為中央目的事業主管機關提報勞動部後續審查指定例外行業的基礎資料，當屬重要會議無疑，又與會勞工的身分

及發言內容，必須具有產業別的代表性及正當性，會議討論議題存在正反不同意見，出席代表必須事先調查瞭解其產業別之意見並取得共識，主辦會議的主管機關對於與會勞工須有充足的會議準備時間應可預見。勞基法第83條授權訂定之「勞資會議實施辦法」第20條明定：「勞資會議開會通知，事業單位應於會議7日前發出，會議之提案應於會議3日前分送各代表。」縱認中央目的事業主管機關針對修法事宜召開的勞資研商會議，旨在瞭解、蒐集勞資雙方意見，尚非於會中作出決議，並非上開辦法所稱之勞資會議，基於修法急迫性，無須於會議前7日發出通知，但通知至召開會議的時間至少應有3日，否則扣除「收到通知當日」及「出席會議當日」2天後，與會勞工實際上可討論、蒐集及研擬意見的會議準備時間僅剩1日或不足1日，明顯不足，恐使會議聊備一格，難謂符合程序正義。

- (3) 經查，經濟部工業局、商業司、能源局、國際貿易局於107年1月至2月間召開的許多勞資研商會議，從通知到召開會議的間隔時間不足3日，甚有相差不足1日（通知次日早上10時即開會）之情形，給予勞工團體轉達出席人員、準備資料、對議題形成共識等事前作業時間明顯不足。依經濟部於本院詢問時所提書面說明，該部相關局處單位召開勞資研商會議的時間情形如下：

- 〈1〉國營事業（國營事業委員會）：於107年1月18日電郵請所屬台灣電力、中國石油、台灣糖業及台灣自來水等公司洽工會意見，另於107



年2月2日再請各事業儘速會商勞方。

- 〈2〉製造業及設計服務業（工業局）：於107年1月25日通知，107年1月26日召開勞資會議；另於107年2月8日通知，107年2月8日召開勞工溝通會議。
- 〈3〉倉儲業（商業司）：於107年2月2日邀請公協會及工會出席，並於107年2月6日下午3時30分及下午5時召開勞資會議及勞工溝通會議各1場次。
- 〈4〉批發業（商業司）：於107年3月16日通知，且於107年3月19日電洽邀請單位說明開會事由，請其邀請所屬會員代表，並於107年3月26日下午1時30分召開會議。
- 〈5〉零售業（商業司）：於107年3月16日通知，且於107年3月19日電洽邀請單位說明開會事由，請其邀請所屬會員代表，並於107年3月26日下午3時30分召開會議。
- 〈6〉液化石油氣分裝業（能源局）：於107年1月24日通知，107年1月25日下午4時召開勞資對談會議；另於107年2月2日通知，107年2月6日下午4時召開勞工溝通會議。
- 〈7〉加氣站業（能源局）：於107年1月24日通知，107年1月25日下午3時召開勞資對談會議；另於107年2月2日通知，107年2月6日上午10時召開勞工溝通會議。
- 〈8〉天然氣事業（能源局）：於107年1月24日通知，107年1月25日下午2時30分召開勞資對談會議；另於107年2月5日通知，107年2月6日下午2時30分召開勞工溝通會議。
- 〈9〉民營發電業（能源局）：於107年2月5日通

知，107年2月6日上午10時召開勞資對談會議；另於107年2月5日通知，107年2月6日上午11時召開勞工溝通會議。

〈10〉會展業（國際貿易局）：於107年1月23日通知，107年1月25日召開勞資對談，另於107年2月5日通知，107年2月7日召開勞工溝通會議。

（4）對於勞資研商研議召開時間倉促一事，雖據經濟部於本院詢問時及會後補充表示：聯絡勞工代表時，均有充分告知召開會議的討論議題及內容，並於會議中詳述勞基法相關法規，讓與會代表人員充分了解等語。惟查，勞資研商會議為重要會議，給與充分會議準備時間，以完備其出席的行業別代表性、發言的正當性及妥適性，為重要會議程序要求，不容剝奪或臆測推稱與會勞工應有充分時間準備。

## 2、勞資研商會議紀錄草率，無法鑑別與會勞工的產業代別性，會議結論易受質疑

（1）能源局107年1月25日針對「天然氣事業」、「加氣站業」、「液化石油氣分裝業」，與國際貿易局同日針對「會展產業」召開之勞資研商會議，無法由會議紀錄鑑別出席勞工的產業代表性，且未詳細記錄個別發言內容，即貿然將「結論」載為勞資雙方皆表示贊同，事後有勞工團體質疑會議紀錄失之草率。雖據經濟部於本院詢問後補充說明表示：上開會議與會勞工確實有代表性等語。惟除缺乏佐證資料外，與會勞工並非該行業工會代表，究挑選與會的標準為何？是否確非資方指派的勞工與會？均非無疑，甚有會議紀錄僅載與會勞工姓名，無從得知其所

代表的勞工團體或事業單位。此外，會議紀錄並未記載與會勞工代表個別發言內容，若有勞工未發言之情形，因研商會議召開時程緊迫，或有可能使勞工代表因時間不及蒐集瞭解所代表行業之勞工的心聲，或來不及深入瞭解會議討論議題而難以發言，勞資研商會議召開時程過於緊迫及紀錄不甚周全的問題，使勞動部與外界無法依據會議紀錄內容鑑別與會勞工行業別代表性，不容忽視，因會議程序不嚴謹，外界不免質疑研商會議過程與結論。

- (2) 另查，國際貿易局曾針對「會展業」召開勞資研商會議並提報勞動部申請適用例假七休一例外規定，惟查該局邀請的勞工代表係為3名「展覽裝潢工會」勞工，經濟部於本院詢問時雖稱：展覽裝潢工會3名代表分別為該工會之理事長、副總幹事及理事，除熟悉會展業中最為勞力密集之會展場地裝潢施工業務，亦熟稔會展產業生態，具發言代表性等語。惟「展覽裝潢工會」究竟得否代表整個「會展業」發言？有無經過「會展業」授權？並無資料可資佐證，恐有產業代表性及正當性之疑慮。

### 3、對於勞方所持反對意見之處理回應有欠透明，必要性審查基準不一，遭勞工團體詬病

- (1) 工業局107年1月26日及2月8日召開的「製造業」研商會議，勞工代表提出「目前已有變形工時可以援用」、「許多企業未落實勞資會議」、「中小型企業勞資會議形同虛設」等反對意見，但經濟部仍提報勞動部，勞工團體甚表不服。
- (2) 對此，經濟部於本院詢問時及詢問後補充表

示：依部會分工，中央目的事業主管機關的工作，僅為盤點檢視所轄行業有無適用勞基法第34條「輪班換班間距」及第36條「七休一例假調整」例外規定之需求及會商勞資雙方意見，至於「變形工時」與「勞資會議召開」分屬勞基法第30條、第30條之1及第83條規定，屬勞動部法令規劃與法規落實疑慮，無涉第34條或第36條例外行業之評估等語。上開評估審查作法，不僅與勞基法新法明定應兼顧「勞資雙方」權益的修法意旨不符，亦與其他部會的作法不一（例如，衛福部於本院詢問時說明，該部評估「社會福利業」及「醫療保健服務業」適用勞基法第30之1條四週彈性工時，又社會福利服務機構之輔導員、監護工為適用勞基法第84條之1工作者，故認無須再適用勞基法第36條例假彈性調整），縱使該部認為中央目的事業主管機關究應如何評估提報的審查分工及評估方式，確實存有疑義，但該部在徵詢勞動部意見取得共識前，即率予提報之作為，核有未洽。

- (3) 勞基法第34條及第36條修正明定，適用例外規定的行業須「經中央目的事業主管機關同意」，故勞工團體期待經濟部本於中央目的事業主管機關職責，確認具有「必要性」，再提報適用例外規定的行業別予勞動部進行審查，經濟部自應本於勞基法明定中央目的事業主管機關肩負第一層把關的法定職責，與勞動部持續研商建立適用例外規定的「必要性」審查原則，以減少民怨。

## (二) 衛福部審查提報適用例外規定行業別之疏失情形

- 1、經查，食藥署107年1月23日針對「食品、藥品、

化妝品及醫療器材製造業」召開勞基法第36條七休一例假調整規定之勞資研商會議，據衛福部於本院詢問時所提書面說明，食藥署共邀請高達780個團體代表在大禮堂開會，會議當日早上10點召開，11點20幾分結束，且該次會議「食品業」部分的與會者，資方代表明顯多於勞工代表，會議紀錄內容則僅略載各行業資方代表所提列入適用勞基法例外規定之需求及例外類型。

- 2、雖據衛福部於本院詢問後補充說明：當日會議係開放與會代表充分表達意見，會議並無限制發言次數及時間，與會人員可於會後提供書面意見等語。惟查，中央目的事業主管機關舉行勞資研商會議的目的，旨在藉由公正、公開、透明的勞資研商會議，探求勞資雙方真實意見，兼顧雙方權益，有鑑於目前仍有多數的中小型企業缺乏工會組織，勞方集體協商能力不若資方，主管機關應審慎完備會議程序，詎料該次會議的勞資雙方人數嚴重失衡，會議時間明顯短促，眾多行業齊聚一堂，諸多不利因素實難令勞方暢所欲言，甚至與會勞工是否具有該行業別的代表性及正當性，亦非全然無疑，不容衛福部以勞方代表自己不願發言一語帶過。曾參與上開會議的全國產業總工會秘書長戴國榮於會後向媒體投書表示：「赫然發現，勞團最擔心的七休一鬆綁『例外變原則』、中央目的事業主管機關把關機制『形同虛設』兩大問題，就這麼一幕幕在眼前真實上演，中央目的事業主管機關就像萬應公一樣，不但對轄下食品、藥品、化妝品及醫療用品等各產業同業公會（資方）提出適用『時間特殊、地點特殊、性質特殊、狀況特殊』四大例外型態照單

全收，甚至還『溫馨提醒』資方尚有遺漏之處須再加碼」等語<sup>1</sup>。顯見會議程序的不備、不妥，已使勞工團體質疑中央目的事業主管機關忽視勞工心聲，擔心對資方需求照單全收。

- 3、綜上，衛福部針對轄屬產業召開的勞資研商會議，部分會議與會代表人數眾多，但會議時間極其短暫，且勞資雙方人數明顯失衡，難使勞方暢所欲言，會議程序不備、不妥屬實。

### (三)交通部審查提報適用例外規定行業別之疏失情形

- 1、據交通部表示，該部於行政院107年1月17日召開研商勞基法第34條及第36條規定會議後，即由所屬各單位聯繫各轄管產業開會研商，因時間倉促，均無製發開會通知。鐵路運輸業由臺灣鐵路管理局於同（17）日聯繫業者於次日開會研商，旅行業由觀光局於同年1月19日洽商臺北市旅遊職業工會提交同意申請書，公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業、汽車貨運業、汽車路線貨運業及汽車貨櫃貨運業原由公路總局連繫相關客（貨）運公會會商有關業別勞工團體代表，惟因該公會表示無法依限完成勞資協商程序，遂邀請相關客（貨）運公會及中華民國汽車運輸業駕駛員於同年1月22日開商討論，並無通知書。上開通知至開會的時間亦不足3日，事後不免衍生爭議，本院諮詢時，臺灣汽車客運業產業工會代表即稱：「交通部針對開放例假例外召開會議時，本工會有要求出席但未獲同意，說明目前鬆綁七休一的機制是非常不透明的。因本人另也是零售業工會成員，經濟部召開會議時，該工

---

<sup>1</sup> 戴國榮，七休一鬆綁「蝴蝶效應」製造青貧，刊載於聯合報，107年1月25日。  
<https://udn.com/news/story/11321/2948709>

會也沒有收到通知，是主動打電話給經濟部承辦人最後才被邀請列席；但會議上共有22名資方代表及4名勞方代表，勞資雙方比例懸殊，甚至主席拒絕企業工會發言。會後發函向經濟部要會議紀錄，也是將各代表發言塗銷只有結論『雙方並無共識』，對於討論內容不公開，也不透明。」交通部召開勞資研商會議的程序顯然倉促不備。

- 2、經查，交通部於107年1月23日函報勞動部<sup>2</sup>略以，經該部洽商勞資雙方團體代表，確認有變更輪班制勞工換班休息時間需求的行業計有鐵路運輸業，確認有調整例假七休一需求的行業計有：公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業、旅行業，該函並稱：囿於時程緊迫或部分行業尚無具代表性之勞工團體等因素，船舶運送業、船務代理業、海運承攬運送業、貨櫃集散站經營業、船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業等，僅有資方團體提出適用勞基法例外規定之需求，惟經該部評估認有實際需要，仍報請勞動部辦理後續審查事宜等語。交通部航港局（下稱航港局）於該部提報例外需求的行業別後，嗣於107年2月13日補充召開「航業法4行業適用勞基法第36條例假調整」勞資研商會議。
- 3、另查，交通部107年1月22日針對汽車客貨運等諸多行業召開的勞資研商會議，勞方代表竟僅邀請「中華民國汽車運輸業駕駛員全國總工會」一家，不僅勞資雙方人數明顯失衡，更無法以「汽車運輸業駕駛員工會」與會代表，代表「公路汽

---

<sup>2</sup> 交通部107年1月23日交路字第1075001087號函。

車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業、旅行業」等諸多產業勞方的意見，此外，上開勞資研商會議紀錄除未分別記錄各個與會團體的發言內容，甚於會議結論記載「……經與會單位代表共識，確認其行業有適用例外情形之需求，請交通部向勞動部爭取適用……公會建請本部協調勞動部在107年3月1日勞基法施行前，指定其行業為得調整例假之行業，俾利業者遵循一節，本部將向勞動部反映業界意見。」

- 4、次查，航港局107年2月13日召開的「船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業適用勞基法第36條例假需求」勞資研商會議，雖資方提出例假調整需求，但會中「基隆市輪船理貨業職業工會」、「高雄市輪船理貨業職業工會」紛紛表示：理貨作業未必受天候影響、科技可克服天候產生的影響，反對船舶理貨業適用勞基法第36條例外規定，「全國產業總工會」亦發言表示，本案如經指定，未來航運業恐整體納入適用適用勞基法第36條等情。惟航港局尚未進行內部審慎評估，即於會議結論表示「船舶貨物裝卸承攬業」及「船舶理貨業」確有彈性調整例假之需求，將報請勞動部指定。
- 5、上情顯見交通部有部分勞資研商會議在勞資雙方取得共識，以及審慎進行內部必要性評估審查作業前，即草率認有提報勞動部之必要性。
- 6、此外，勞動部107年2月27日公告適用例外規定之行業後，交通部復於同年3月21日召開「汽車客（貨）運業適用勞基法第36條調整例假需求」的勞資研商會議，據交通部於本院詢問時表示：臺



灣汽車客運業產業工會、臺灣汽車貨運暨倉儲業產業工會表達理解運輸業有尖離峰特性，但在勞動條件及勞工安全問題未能有效解決前，仍反對放寬「例假七休一」，北臺灣汽車客運業工會聯合會、中華民國全國駕駛員職業總工會、臺灣省汽車駕駛員職業工會聯合會建議可以在特殊的狀況下放寬「例假七休一」，但須明確列出放寬「例假七休一」的時間點，另建議對於有違規之事業單位應不予同意例假調整等情，該部考量勞動部辦理「國道客運駕駛員工時專案檢查計畫」及「儲配運輸物流與汽車貨運業勞動條件專案檢查」之執行結果，汽車客（貨）運業仍屬勞動部認為違反勞基法規定情形較嚴重之對象，為避免汽車客（貨）運業若經勞動部指定適用鬆綁例假七休一之行業後，恐將增加該行業勞工過勞之風險，該部認為現階段要務應以強化運輸安全為首要，並無再提送評估意見予勞動部研議，僅係函送會議紀錄。

- 7、綜上，交通部提報勞動部審查適用勞基法例外規定的行業別，部分勞資研商會議的勞資雙方人數明顯失衡，勞方代表性不足，勞資研商會議紀錄未分別詳載各個與會團體的發言內容，且在勞資雙方取得共識及審慎進行內部必要性評估審查作業前，即於勞資研商會議中肯認有提報勞動部之必要性，勞資研商會議之會議程序及必要性審查處理因應方式不妥，未盡把關職責。

(四)綜上論述，經濟部、衛福部及交通部等中央目的事業主管機關雖曾舉行勞資研商會議，方提報適用勞基法例外規定的行業別予勞動部審查，惟部分勞資研商會議「給勞工代表與會的準備時間明顯不

足」、「與會勞工的產業代表性存有疑義」、「與會勞資雙方人數不對等且會議時間短促難讓雙方充分表達意見」，且上開部會對於「與會勞方反對意見未妥適評估」、「適用新法例外規定的必要性審查標準紊亂不明」。勞基法第34條及第36條等新法規定雖有修法急切之情，但中央目的事業主管機關依法仍應善盡勞基法明定的第一層把關職責，上開機關召開的勞資研商會議，程序面與實體面均有欠審慎周延，核有重大疏失。

三、勞動部指定七休一例外規定行業的4種特殊型態，部分適用條件過於抽象，該部審核適用例外規定之行業別，由「預告」時的38個縮減為「公告」時的12個，雖然「預告」旨在廣泛徵詢意見尚未定案，惟本質上仍代表勞動部初步審查核可範圍，當應審慎。勞動部既無細膩評估、嚴謹明確之「必要性」審查標準，亦未嚴審中央目的事業主管機關召開勞資研商會議的勞方代表性，致衍生「相同條件之行業別何以不能比照援用」、「上、下游或周邊產業宜否一併放寬」等疑慮，該部雖稱基於第二層把關職責考量，然而對於政策上如何整體規劃、一體控管責無旁貸。勞動部依法應為詳盡的法案衝擊影響評估，惟迄今尚乏「過勞風險評估」及「嚴謹明確的必要性審查標準」，對於重大爭議法案未能依法落實第二層把關職責，難以消弭外界疑慮，核有不當。

(一)適用勞基法例外規定行業的特殊型態，部分適用條件過於抽象，預告前已有爭議，勞動部事前未審慎研議，且未嚴審各中央目的事業主管機關舉行勞資研商會議的勞方代表性，預告後引發外界「例外變原則」之爭議，乃於公告時大幅縮減行業別，轉折極大

- 1、勞動部針對各中央目的事業主管機關提報擬適用勞基法第34條及第36條例外規定的行業別，於107年1月29日召開勞動基準諮詢會第15次會議後，於同年1月31日「預告」例外行業草案。勞工團體認為較有爭議的例假七休一一部分，勞動部107年1月31日「預告」適用例假七休一例外規定的行業別共38個，同年2月13日宣布將疑義較少的15個行業別送審，其餘23個行業別保留，同年2月27日「公告」時復大幅縮減為12個。
- 2、經查，勞動部「預告」適用例假七休一例外規定之行業別草案，分為「時間特殊」、「地點特殊」、「性質特殊」及「狀況特殊」等4種特殊型態，並於4種特殊型態下再個別定義「得調整之條件」。「時間特殊」得調整之條件計有「配合年節、紀念日、勞動節日及其他由中央主管機關規定應放假之日，為因應公眾之生活便利所需」及「配合年節、紀念日、勞動節日及其他由中央主管機關規定應放假之日或公務機關舉辦活動，協助疏運或配送」2項；「地點特殊」得調整之條件計有「工作之地點具特殊性(如海上、高山、隧道或偏遠地區等)，其交通相當耗時」1項；「性質特殊」得調整之條件計有「勞工於國外、船艦、航空器、闡場或歲修執行職務」、「為因應天候、施工工序或作業期程」、「為因應天候、海象或船舶貨運作業」3項；「狀況特殊」得調整之條件計有「為辦理非經常性之活動或會議」、「因非可預期性或緊急性之需求」2項。其後「公告」時，將「時間特殊」得調整之條件刪除「配合年節、紀念日、勞動節日及其他由中央主管機關規定應放假之日或公務機關舉辦活動，協助疏運或配

送」，將預告時歸類為時間特殊的「遊覽車客運業、公路汽車客運業、市區汽車客運業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業、倉儲業」予以保留；「狀況特殊」得調整之條件刪除「因非可預期性或緊急性之需求」，將原先歸類於此項特殊狀態的「印刷電路板等15個行業」予以保留。

3、勞動部對於「預告」與「公告」行業別差距甚大的理由稱：預告旨在廣泛徵詢意見，因部分勞工團體於預告期間表達不同意見，爰予保留，請中央目的事業主管機關再行溝通，預告與公告難免有所差距等語。惟查，「遊覽車客運業、公路汽車客運業、市區汽車客運業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業、倉儲業」等多項運輸業及倉儲業工會所持反對理由，主要係因該等行業過去違規紀錄不佳，造成勞工過勞，危及公共安全，而運輸業及倉儲業以往違反勞基法之紀錄及有無過勞風險之情形倘為公告指定例外行業的重要因素，則勞動部於預告前就應審慎評估，若係只要有勞工團體持反對意見即不列入公告，經查勞動部於107年1月29日召開的勞動基準諮詢會第15次會議討論時，全國產業總工會已明確反對運輸業得適用七休一之鬆綁規定，臺灣總工會亦於會中質疑「交通部所提報6個行業之勞方代表為何？是單一事業單位之勞工意見、工會意見抑或整個產業一定比例勞工之意見？程序資料是否完備仍有疑慮」，勞動部未審慎研議釐清，即急於同年31日預告，亦屬不妥。

4、另查，「狀況特殊」此一型態，勞動部於預告時原列有「因非可預期性或緊急性之需求」之適用

條件，而將印刷電路板等多達15個行業列入，此項條件核與急單有關，行政院107年1月17日召開的部會研商會議，會議結論已指出「經濟部建議旺季、急單列入『狀況特殊』一節，鑒於旺季應屬可預測之情形，業者可預先安排人力調控，或採彈性加班因應，暫不列入考慮；至於急單有可能因景氣循環或突發狀況，非屬可預期性，是否有納入『狀況特殊』之適用空間，應如何妥適界定，請經濟部與勞動部於1週內再行合議」，行政院嗣於同年1月24日召開的部會研商會議，結論再度指出「有關『狀況特殊』中『急單』定義之文字，經濟部建議採『於一定期間內，有短期性密集產製或運作等工作需求』，惟是否納入屬『非可預期性』、『緊急性』等文字，請經濟部速與勞動部再就文字進行合議，俾為適用」。勞動部於同年1月29日召開的第15次勞動基準諮詢會議亦有諮詢委員提出「部分行業範圍過廣，勞動部應先釐清產業是否確有需求」及「建議齊一各部會審查標準，避免要件過於抽象而有適用例外情形之判斷標準不一問題」等意見。相關疑義，勞動部本應於預告前審慎研議，卻於公告後因輿論質疑適用例外規定行業過於廣泛而大幅縮減，雖然「預告」旨在廣泛徵詢意見尚未定案，惟本質上仍代表勞動部初步審查核可範圍，當應審慎，何況草案預告前，勞工團體、行政院及勞動基準諮詢會已對特殊型態的適用條件過於抽象與急單問題多所質疑，勞動部將適用例外規定之行業別，由「預告」時的38個縮減為「公告」時的12個，固係參酌外界意見進行改善，但不到1個月的時間內轉折極大，細究其因，實與該部於草案

預告前的研議作業未盡審慎周延有關。

(二)勞動部修法所為之法案衝擊影響評估，內容殊嫌簡略，迄今尚乏「過勞風險評估」及「嚴謹明確的必要性審查標準」，勞工團體對於急單需求何以非由資方吸收調控人力成本卻轉嫁勞工負擔，以及部分行業得否援引彈性工時調整因應而無須鬆綁納入例外規定等諸多質疑聲浪不斷

- 1、按行政院訂頒之「中央行政機關法制作業應注意事項」第2點規定，主管機關對於法案衝擊影響層面及其範圍，應有完整評估。另行政院曾於103年1月15日政務會談決議，請國家發展委員會（下稱國發會）協助各部會強化辦理法規政策影響評估作業，按國發會105年3月提出「法規政策影響評估作業手冊操作步驟之研析」所示，預評估對策方案時，具體說明方案的各項影響：諸如經濟、社會和環境（文化），對其他政府和執法機關本身之影響等面向，各類的影響面向應有更細緻之項目重點，並列出立即性或未來可見的重大顯著影響項目，包括正面（效益）和負面（成本負擔等）等項目，並須具體指陳主要利害關係者的影響狀況。
- 2、勞動部雖曾於106年10月30日填寫「法案及性別影響評估檢視表」，惟查該表內容主要在說明勞基法修法的需要，且曾對外徵詢勞雇團體意見，然而，當時中央目的事業主管機關雖知部分行業資方有調整輪班間距與調整例假七休一的需求，但仍對於勞方的正反意見以及主管機關對於「必要性」的審查標準何在，仍未具體清楚掌握，各中央目的事業主管機關乃遲至107年1月間始陸續提報擬指定適用例外規定行業別的勞雇

雙方研商會議及部會評估意見，且相關部會對於公告指定適用例外規定行業的「必要性」審查標準不一，勞動部迄今尚乏「過勞風險評估」及「嚴謹明確的必要性審查標準」，勞動部針對勞基法第34條及第36條修法所為之法案衝擊影響評估，其內容殊嫌簡略。

- 3、經查勞動部於本院詢問時彙整提供之勞基法第36條第4項行業草案預告期間意見內容摘要表，縣市政府對於「狀況特殊」型態之兩種適用條件「為辦理非經常性之活動或會議」及「因非可預期性或緊急性之需求」所提報之18個行業別，認為係雇主可控因素或營運成本，不應轉嫁勞工，建議刪除「狀況特殊」型態。而勞工團體亦一直憂心過勞風險危及勞工身心健康，質疑中央目的事業主管機關與勞動部「把關機制形同虛設」及「例外變原則」。
- 4、深究勞動部所定「時間特殊」、「地點特殊」、「性質特殊」及「狀況特殊」等4個適用勞基法例外規定的特殊型態，並非只有目前公告的12個行業別符合條件，例如「時間特殊」有關「配合年節假日，因應公眾生活便利」之調整條件，即非僅有「食品及飲料製造業、燃料批發業及其他燃料零售業、石油煉製業」3個行業符合，甚且該12個行業別的上、下游或周邊產業，在年節、紀念日等旺季時間，可能也有配合之需要。此外，勞動部於本院詢問時稱：公告時將預告草案中之「倉儲業、水電燃氣業以及遊覽車客運業、公路（市區）汽車客運業、汽車貨運業、汽車路線貨運業與汽車貨櫃貨運業等運輸業」暫予保留，是因為「部分勞工團體於草案預告期間表達不同意

見」，然查目前公告適用「例假七休一」例外規定的12個行業別，並非均為勞工團體未持反對意見，例如經濟部徵詢勞雇雙方意見時，「製造業」的工會代表即堅決反對。勞工團體質疑，資方對於旺季訂單或歲修，可以參照往例或業務情形，事先預期而調整人力因應，而且勞基法也有變形工時的規定可以援用，不能理解為何要鬆綁例假七休一之規定。勞動部107年1月29日召開的勞動基準諮詢會第15次會議，全國產業總工會於會中即提出「各部會要提出這些需求應經勞資雙方溝通，惟各部會顯無統一標準及作業流程」、「本會擔心所謂的特殊會變成原則，縱使勞資雙方協商機制沒有問題，提案時仍應評估行業別、產業別及相關影響之產業，例如供應商或中下游廠商等影響人數，藉以審查是否確為特殊。當這些特殊狀況可能成為普遍性之原則，則應否給予次數的限制或期限的限制？」之質疑，甚至亦有資方代表中華民國工商協進會發言表示「各產業別所屬企業規模不一，各目的事業主管機關與勞動部不宜將『大企業』的思維，作為衡量中小企業是否必然能夠因應『時間特殊』、『地點特殊』、『性質特殊』及『狀況特殊』等四類特定條件」、「例外行業應考量整體產業鏈之依存關係，否則若只有其中某一產業納入列為例外行業，在其餘上、中、下游產業無法配合之情況下，亦無法解決整體產業面臨的問題。例如：從事中間加工之產業雖獲准納入適用例外之行業，惟若遇到特殊條件急需原料供應，受制於上游產業因未適用例外規定，而難以加班因應，仍將造成企業難以預期的結果」。顯見勞資雙方對於主管機關究如何審認



核可適用勞基法例外規定之行業別，均認欠缺嚴謹明確的「必要性」審查標準，難以消弭外界疑慮。

- 5、勞動部於本院詢問時雖稱：有關外界質疑爾後恐有其他行業要求指定為適用例外規定等情之疑慮，該部基於第二層把關職責考量，故不主動挖掘適用例外規定之行業別，仍由中央目的事業主管機關循程序評估提報再開會研商處理等情，然而該部對於政策上如何整體規劃、一體控管，責無旁貸，且目前仍有中央目的事業主管機關持續提報擬請勞動部指定適用例外規定的行業別，依勞動部107年6月14日召開之第16次勞動基準諮詢會討論議程所示，文化部、國家通訊傳播委員會、行政院農業委員會、交通部即陸續提報「新聞出版業」、「雜誌及期刊出版業」、「廣播電事業」、「屠宰業」、「船舶運送業」、「船務代理業」、「貨櫃集散站經營業」、「船舶貨物裝卸承攬業」、「船舶理貨業」、「海運承攬運送業」等，然觀諸相關部會的內部評估說明，例如農委會提報「屠宰業」之理由載為「勞工於屠宰場內執行屠宰作業，人員招募不易」、「因應動物防疫措施及畜禽產銷調節」，文化部提報「新聞出版業」、「雜誌及期刊出版業」、「廣播電事業」之理由載為「勞工於國外執行職務」，上開行業對於有調整七休一規定的需求固非無理由，然而其他行業勞工亦有國外連續出勤多日及招募不易之情形，勞動部允宜研議建立一套平衡兼顧勞資雙方需求及社會大眾權益之嚴謹審查標準，並向外界妥為溝通，以釋民疑。

#### 四、勞動部自承並未就適用勞基法新法例外規定行業之

工會組織情形進行調查，且勞基法對於事業單位未設置勞資會議者並無罰則，經查目前工會組成率僅有7%明顯偏低，復缺乏產業別工會，勞工團體憂心「破窗效應」導致同一產業別內的公司陸續跟進適用例外規定的問題，殊值重視，尤其中小型企業的勞方缺乏集體的協商能力，使「工會或勞資會議」的第三層把關機制難以發揮，勞動部允應審慎通盤檢討相關問題，持續研謀有效對策及配套措施，嚴促各地勞檢機關落實執法，促使決策資訊公開透明，避免「例外變原則」。

- (一) 勞動部於本院詢問時稱：依據修法後之勞基法第34條及第36條規定，縱經公告指定之行業，個別事業單位欲彈性調整例假，仍應徵得最瞭解事業單位運作及勞動現場現況之事業單位工會或勞資會議同意，始得實施，由各事業單位之工會或勞資會議自主決定最終是否適用例假例外規定，更貼近產業現況及實務需求。
- (二) 惟查，勞動部於本院詢問時坦承並未就適用勞基法新法例外規定行業之工會組織情形進行調查，輿論有質疑，勞動部固然強調將主動出擊，會嚴格把關，不會成為常態，但臺灣企業中設置工會的比例僅7%，資方若拒絕召開勞資會議，目前也並無罰則，如何落實勞資會議、強化工會力量，是勞基法修正後，勞動部的首要工程<sup>3</sup>。本院諮詢台塑關係企業工會全國聯合會、臺灣石油工會、臺灣汽車客運業產業工會、全國產業總工會及臺灣汽車貨運暨倉儲產業工會等相關工會代表時，與會人員除質疑勞動部日前公告適用例假七休一例外規定的行業，勞

---

<sup>3</sup> 楊竣傑，「時事短評：勞基法修法通過，壓垮勞資關係的最後一根稻草？」，刊載於Cheer：快樂工作人雜誌，107年1月11日。

方出席人員並非「行業別工會」，除質疑勞方代表性有問題之外，並提出下列問題與建議，殊值重視：

- 1、修法後的勞基法雖有「勞資協商」的第三層把關機制，但欠缺「行業別工會」，而「勞資會議」之勞工多為資方指定，只有7%的低工會組成率，唯恐勞資會議淪為橡皮圖章，勞工根本沒有與資方協商的能力。
- 2、30人以下的中小企業才是勞資協商能力最不對等、最可能潛藏假工會或假勞方代表問題之處，但目前勞檢對象多為大公司。
- 3、現在勞資協商機制不健全，雖然中央目的事業主管機關所提行業別，經勞動部公告後，仍須經工會或勞資會議同意才可實施，但行業內一旦有某家公司公告，其他公司一定會跟進，勞方很難向企業反抗。
- 4、倘工會與勞資會議同時存在，可能產生競合問題，擔心工會可能被帶有資方色彩的勞資會議邊緣化。

(三)相關疑義詢據勞動部表示，勞基法新法於107年3月1日施行後，將採取4大措施，執法沒有空窗期，包括：

- 1、研擬相關法令及配套措施，以落實法律之執行。
- 2、針對中央部會所屬國營事業單位與機構、所轄產業園區內的事業單位如工業區、加工出口區、科學園區，優先輔導勞資會議運作；將請各地方政府儘速對轄區內未召開勞資會議的事業單位，發出限期成立勞資會議「催設函」。
- 3、積極執行勞動條件監督檢查，特別針對國公營事業及涉及公共安全之交通運輸業、醫療院所等採輪班制者，優先實施專案勞檢。

- 4、建置線上備查系統，供事業單位及地方政府完成備查程序，勞動檢查機關也能充分掌握適用例外狀況的事業單位，作為勞動檢查輕重緩急的重要參考依據。
- (四) 為使各事業單位勞資雙方均能充分瞭解，適時掌握適用勞基法第34條及第36條例外規定的行業別，同時也促使各中央目的事業主管機關提報行業別時能審慎評估，中央目的事業主管機關召開勞資研商會議紀錄及勞動部線上備查系統等監管機制宜公開透明，建立可供查詢的資訊平台，形成全民共同監管的機制。
- (五) 本次勞基法修法，勞工團體對於新法所定三層把關機制極不信任，唯恐出現「破窗效應」，導致同一產業別內的公司陸續跟進適用例外規定情形，有鑒於目前工會組成情形偏低，且無產業別工會，係屬實情，勞方擔心難以發揮集體協商能力對抗資方，並非無見，為落實勞基法保障勞工權益意旨，勞動部允應審慎通盤檢討相關問題，持續研謀有效對策及配套措施，嚴促各地勞檢機關落實執法，避免「例外變原則」。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，糾正勞動部。
- 二、調查意見二，糾正經濟部、衛生福利部、交通部。
- 三、調查意見四，函請行政院督促勞動部確實檢討改進見復。
- 四、送請本院人權保障委員會參考。
- 五、調查意見審議通過後，上網公布。

調查委員：王幼玲

楊芳玲