

簡論業務性質特殊機關公務人員之工時與加班補償

-兼論大法官 785 號解釋

2021. 06. 15

楊子敬（律師考試及格，本聯盟智庫兼職研究員，政治大學法律研究所）

近日以來，防疫政策日趨嚴格，而在這些政策的執行面上，必須得透過第一線的執法人員來實踐，而在這些事務執行，往往導致第一線執法人員的過重勤務分配，而產生對於執法人員包括健康權在內的不利影響。若觀察我國業務性質特殊機關公務人員（警察、消防員、獄政人員等等）之勤務狀況，高工時以及不成比例的補償係屬常態，而這樣的常態不僅導致了許多職業災害的問題，更間接地將使得人民無法接受到更好的服務，故本文以下將透過現行警消人員工時制度的介紹、國際制度比較以及釋字 785 號解釋的分析試圖提出一些勤務及工時制度改善的想法。

一、我國業務性質特殊機關公務人員之工時以及加班補償現況—以警消為例

（一）消防人員工時：

當前國內各級消防機關人員勤休制度，主要即以「勤二休一」，「勤一休一」，「勤二休二」等三種型式為主。「勤二休一」制度（新北市，台南市，基隆市及南投縣採之），係於第 1 日 8 點上班至第 3 日 8 時下班，接著輪休 24 小時，平均每人每日平均上班 16 小時，合計總上班時數 48 小時。「勤一休一」（台北市，桃園市及高雄市）制度，係於第 1 日 8 點上班翌日 8 時下班，接著輪休 24 小時，平均每日上班 12 小時，共計總上班時數 24 小時。「勤二休二」制度，係於第 1 日 8 點上班至第 3 日 8 時下班，接著輪休 24 小時，平均每日上班 12 小時，合計總上班時數 48 小時。而此勤務模式下，每月工作時間約係 360 小時至 480 小時不等。

（二）警察人員工時：

而就警察的部分來說，按《警察勤務條例》第 15 條：「服勤人員每日勤務以八小時為原則；必要時，得視實際情形酌量延長之。」及 16 條：「服勤人員每日應有連續八小時之睡眠時間，深夜勤務以不超過四

小時為度。但有特殊任務，得變更之。」，而在實務上基層員警平均每
日執勤 10 至 12 小時，每月平均工作 200 至 240 小時。具體勤務編排以
及輪班則視各派出所人力而定。而每個勤務間隔休息僅約八至十小時，
如有勤務需求即停止輪休。

（三）工時暨補償制度

就整體的公務人員的工時制度來看，依公務員服務法第 11 條第 3 項
授權訂定之公務人員週休二日實施辦法，其中第 2 條第 1 項明文：「公
務人員每日上班時數為八小時，每週工作總時數為四十小時」。而若超
過每日八小時之工作時間，則為加班，而就加班上限的部分，參照關加
班費支給要點第 5 點之加班管制規定：機關職員（含約聘僱人員）加
班，每人每日加班以不超過 4 小時為限，每月以不超過 20 小時為限。
機關因業務特性或工作性質特殊或為處理重大專案業務，或解決突發困
難問題，或搶救重大災難，或為應季節性、週期性工作，需較長時間在
規定上班時間以外延長工作，得申請專案加班，不受上開的限制。從而
因為警消係屬於業務特殊之人員，故在加班的上限上，即未受有如一般
公務人員的保障。此外，關於周休二日的部分，參照公務員服務法第 11
條之規定，公務員每週應有二日之休息，作為例假。但業務性質特殊之
機關，得以輪休或其他彈性方式行之。亦可見警消人員在現制下未獲得
相關的休假保障。

而依前開條文，業務性質特殊機關在制度上工時長，但有無相對的
加班補償呢？按《公務人員保障法》第 23 條規定，公務人員經指派於上
班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他
相當之補償。具體上就消防員而言，按「消防機關外勤消防人員超勤加
班費核發要點」規定：超勤時數每人每日上限 8 小時、每月上限加班 100
小時，而可支領的加班費以高雄市為例，每月超勤支領上限 17,000 元，
超時服勤沒有補休、也沒有領超時加班費的話，可以依照累積的時數，
予以敘獎。又就警察而言，依照《警察機關外勤員警超勤加班費核發要
點》及《行政院 89 年 2 月 15 日台 89 忠授一字第 02795 號函》規定：每
人每月超勤加班費於 100 小時、17,000 元範圍內核實發給。就此來說，
在前開介紹的警消工時來看，造成許多加班的時數，實際上卻無法領到
相應的加班費，而變成無經濟上意義的嘉獎等等。而就算可能領取的加
班費，在數額上相較於一般勞工可支領的加班費也是相對稀少。對於要
承擔許多重要緊急任務而常常暴露在職業風險下的警消人員而言，實難
謂有公平且合理之待遇。

二、國際比較

而就與其他國家的比較上，本文以美國及英國消防員為例，就美國消防員工時狀態，通常實行 24 小時值班，之後休息 48 小時或 72 小時，亦即勤一休二或休三。部分州的消防人員則採取 10/14 制的形式，亦即上班 10 小時，休息時間 14 個小時。以美國紐約市紐約消防局勤務輪值為例：為每日 2 班制，白天班（09：00-18：00）服勤 9 小時，夜間班（18：00~09：00）服勤 15 小時，服勤 2 天白天班休息 48 小時，服勤 2 天夜間班休息 72 小時，平均每週服勤 48 小時。

而關於英國消防員工時制度，英國消防人員亦係以採取輪班制，基本上值勤兩個日班、兩個夜班之後，就可以享有四天的休假。因此，很多消防人員並有兼職。不過，隨著各種不同職務與勤務的差異，會有不同程度的安排。而在必要情況下，英國消防人員也必須配合加班，並按照時數給薪。

就此反觀我國不管是警察還是消防員之工時制度，都可以看出工時過高的困境，此外在高工時下亦無相對應的加班費補償。

三、釋字 785 之意旨

而關於上述我國包括警消在內之業務性質特殊機關公務人員之工時以及加班補償困境，大法官於釋字 758 號中對於消防員之工時制度，認定有違憲之虞：

（一）事實爭點：

按高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款之規定，消防員的工作時間採取前文所述之「勤一休一」制度，於 101 年間，有兩位高雄市消防隊員認為這種超時服勤並不合理，請求消防局降低每日勤務時間、調升職務、給付超勤超過 8 小時的部分之加班費，或者准補休假，而不是沒有實益的嘉獎，但消防局沒有同意。兩位隊員向公務人員保障暨培訓委員會（保訓會）提起復審，接著提起行政訴訟敗訴確定後，聲請憲法解釋。

就本件主要有兩個爭點，其一：現行實務認為公務人員就影響權益的不當公權力措施，申訴、再申訴後，不得向法院請求救濟，是否違憲？其二：消防人員的勤休方式及超時服勤補償的規定，是否違憲？前者係涉及公務人員訴訟權保障與特別權力關係之爭議，非屬本文之討論範圍，合先敘明。

（二）違憲理由：

服公職權與健康權應受保障：憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，貢獻能力服務公眾之權利，而人民擔任公職後，服勤務為其與國家間公法上職務關係之核心內容，故包括公務人員服勤時間及休假制度等攸關公務人員權益之事項，自應受憲法第 18 條服公職權之保障。此外人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利。基此國家對人民身心健康負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。而公務人員服勤時間及休假制度，攸關公務人員得否藉由適當休息，以維護其健康，應屬憲法第 22 條所保障健康權之範疇。故業務性質特殊機關之公務人員，如外勤消防人員，基於其任務特殊性，固得有不同於一般公務人員之服勤時間及休假制度，惟亦須符合對該等公務人員健康權最低限度之保護要求。

1. 公務員服務法、週休二日實施辦法之規定在沒有「框架性規範」的範圍內違憲：公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」。明文排除業務性質特殊機關所屬公務人員享有一般公務人員常態休息之權利，然並未就該等機關應實施之輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範。就此不符合憲法服公職權及健康權之保護要求，相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就上開規範不足部分，訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範。

2. 沒有就業務特殊公務員的服勤時數、超時服勤補償，另設必要合理規定的範圍內而違憲：公務人員於法定上班時間以外應長官要求執行職務之超勤，如其服勤內容與法定上班時間之服勤相同，國家對超勤自應依法給予加班費、補休假等相當之補償。此乃公務人員依法享有之俸給或休假等權益之延伸，應受憲法第 18 條服公職權之保障。保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」屬公務人員超勤補償之原則性規定，其規範意旨偏重於有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員。惟業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤，其勤務形態究與一般公務人員通常上下班之運作情形有異。且並未就業務性質特殊機關所

屬公務人員（如外勤消防人員）服勤時數及超勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，違憲。

四、政策建議

就本件大法官釋字而言，其並未明文指出勤一休一的工時制度違憲，而是就公務員服務法中關於加班與休假以及公務員保障法中加班補償的規範缺漏來認定違憲。故，大法官要求立法者應該要就警消等業務性質特殊機關所屬公務人員之勤務規劃來做一個框架式的規範（服勤時數及超勤補償事項，如勤務時間 24 小時之服勤時段與勤務內容，待命服勤中依其性質及勞務提供之強度及密度為適當之評價與補償等）。

惟如此的框架性規範應如何制定，參考本文前開關於工時問題的整理，現狀下的加班費補償闕漏的問題，除了政府預算之編列外，重點應該還是要回到人力補充以及調整工時模式的方向上，因為若解決過多加班的問題，才能真正解決付不出加班費的現況。以消防員的情況為例，就人力補充的面向上來看，消防署於 2012 年所提之「法定員額」2 萬 8 千人需求，至今仍未補齊，導致人力缺少，故在預算編列上，首要應先將預算員額補齊。此外，關於消防人口服務比，截至去年為 1:1,499，在人員之增補上，參照消防員權益促進會之倡議，應盡可能於 112 年度將消防人力比降至 1:1300。

然而，若著眼於預算之有限性的話，人員的增補其實還是會涉及到預算支出，故更重要的政策重點則應在於工時模式的規範。相較於未有最高工時限制而被大法官宣告違憲之規範，本文認為應可參考類似勞動保護法上的相關規定，去區分工作情況來做最高工時的規範。參照學者林佳和教授之建議應可將勤務的型態分為一般特殊勤務的工作以及較多待命時間的特殊勤務工作，前者每週工作總時數不得超過年度平均五十四小時，後者，至多為年度平均六十小時。以最高工時的方式來保障警消等公務人員之健康權以及服公職權。

此外，關於加班補償的部分，在前開最高工時的框架規範下，參照學者的意見，就警消等公務人員之超勤時數，應可透過補休以及加班費的方式相互補充，即超過正常工時之時間應於一年內補休之。而若補休

期限屆期或公務人員離職但未補休之時數，則應發給加班費。以此可以同時兼顧加班費以及公務人員所需之休息時間。

總的來說，我國警消等公務人員，長期因勤務內容以及員額之問題，而導致其過勞、領不到加班費。相較於警消人員對於社會之貢獻，顯得格外諷刺。在 785 號解釋做成之後，工時制度改革露出一線曙光，但迄今規範的制定仍在努力之中，相關主管機關應堅守憲法上健康權以及服公職權之意旨，以保障業務性質特殊機關所屬公務人員之權利。

(以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋: star89037@gmail.com)