

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇（二十三）

【從釋字 785 論特殊公務員之層級化權利保障】會議紀錄

日期：2019 年 12 月 27 日

地點：中央警察大學研究大樓 322B 教室

主持人

中華警政研究學會 林德華理事長：

各位與會的專家、各位教授，大家好，感謝各位今天共同來參與本次論壇。今天談論的主題是從大法官釋字 785 號解釋文，討論特殊公務員之警消人員的層級化權利保障問題。該號解釋文針對「公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案」做成了訴訟權保障及符合法律保留原則的合憲性解釋與消防勤休與超勤補償之違憲性解釋。雖然警察勤務與消防勤務的形式狀況有所不同，但是超時與超負荷的實質內容是一致的，即然大法官釋字 785 號解釋文對於消防勤休與超勤補償做了違憲性的解釋，警察的部分亦應等同視之。就警察勤務而言，非僅係勤休與超勤補償的問題，勤務的調整尚牽涉到警力如何有效配置與精準運用的問題，以及警察待遇同工不同酬的問題，這些議題對警察組織而言甚為重要，也是我們今日所要探討的問題，期望透過今日與會學者的參與討論，藉由論辯的過程，以激盪更為妥適的解決方案，發揮本學會對於警察學術及政策的影響力，供有司參採。

引言人

中央警察大學犯罪防治學系 蔡庭榕副教授：

壹、前言

司法院 2019 年 11 月 29 日院台大二字第 1080032005 號大法官釋字第 785 號（以下稱「本號解釋」）針對「公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案」做成了二合憲（訴訟權保障及符合法律保留原則）與二違憲（消防勤休與超勤補償）之解釋。前者之合憲部分並非本文論析範圍，而從後者之違憲意旨來探討特殊公務員之層級化權益保障，乃本文動機及重要意義。因此，本文擬以本號解釋有關外勤消防人員之勤休方式與超勤補償來進一步探討之警察、消防與海巡等特殊公務員（適用「警察人員人事條例」）的服公職權（憲法第 18 條）、健康權（憲法第 22 條）及尚非本號解釋論及之「生存權」（憲法第 15 條）等基本權利保障應有之層級化權益保障。

本文之「特殊公務員」係定義在本號解釋文內所指：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。」特別是其中的「警察、消防、海岸巡防」人員，因此些人員多適用「警察人員人事條例」之特別人事制度者。再者，本文所稱之「層級化權益保障」係指本號解釋文內指出之「相關機關

應於本解 公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。」

另一方面，本文尚論及非本號解釋所提之憲法第 15 條保障之「生存權」(或生命權)，係旨在探討司法院釋字第 782 號解釋前，司法院大法官於 2019-6-25 憲法法庭 107 年度憲一字第 3 號(公務員年改)聲請釋憲案，言詞辯論中羅大法官昌發詢問紀錄(見 <http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/videoInformation> 1:53:20 起)的一段內容如下：「差異性保障，警消退休人員工作危險性高，平均餘命比較少，像這一類特殊的情況，假設沒有特殊給他們考慮的話，會不會造成對這些人比較不利的結果，請表示，謝謝！」卻遺憾的是不論關係機關、鑑定人或申請人方均非警消專業或背景，以致無人或無法回應此問題。惟本人適時在年改辯論後隨即撰寫二篇拙文(如附錄一、二)，以期大法官釋憲時能予重視警消因工作特性導致平均餘命過短的「生存權」而給予退休年改之差異性權益保障。然而，在數個月後，屬被動消極回應之司法院大法官卻積極主動地自問自答(而行政主管機關既不回應，亦無主動或積極著墨，怪!)，以本釋字 785 號回答了釋字 782 號之關乎警消「差異性權益保障」之半個(在職之服公職權與健康權保障)問題，卻仍忽略了其「健康權」所影響的嚴重縮短警消人員生命的「生存權」(含生命權保障與補償)保障，導致在釋字第 782 號解釋中未能將警、消與海巡等「特殊」公務人員之退撫保障於年改中予以有別於「一般」公務人員之差異性權益保障，殊屬遺憾！然此司法院釋字第 785 號出爐後，重新燃起一絲希望政府有關機關(特別是行政、考試及立法機關)能在大法官此號解釋意旨引領下，積極重視特殊公務員之健康權與生存權(含退撫權益)而給予應有之層級化之差異性權利保障。因此，本引言乃就司法院釋字第 785 號內容重點摘述，進而研析探討本問題之重點，最後提相關建議以代結語。

貳、司法院釋字第 785 號摘述

一、事實背景：

- (一) 聲請人徐 00、張 00 分別為高雄市政府消防局外勤消防隊隊員，認其勤務時間每日 24 小時，再休息 24 小時(下稱勤一休一)超時服勤(下稱超勤)不合理，於 101 年 10 月 24 日向所屬機關申請調整勤務時間為每日 8 小時(下稱請求一)、作成職務陞任為組員或科員之行政處分(下稱請求二)及給付加班費或准許補休假(下稱請求三)，均遭否准，聲請人不服，提起復審、行政訴訟，並追加訴之聲明(給付訴訟)，將聲請人列入組員或科員之陞任甄選名冊中(下稱請求四)，均遭駁回。
- (二) 聲請人經用盡審級救濟途徑後，認確定終局裁定所適用之 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法(下稱保障法)第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定、高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定，以及認確定終局判決所適用之保障法第 23 條、內政部消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定，有違憲疑義，於 104 年 8 月向司法院聲請解釋。
- (三) 另公務員服務法(下稱服務法)第 11 條第 2 項規定與公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定，雖未經聲請人聲請釋憲，然與確定終局判決所適用之高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定具有重要關聯性，爰一併納入審查。

二、問題爭點

- (一) 根據公務人員保障法，公務人員就影響其權益之不當公權力措施，於申訴、再申訴後，不得續向法院請求救濟，是否違憲？否
- (二) 高雄市政府消防局有關外勤消防人員「勤一休一」勤休方式及超時服勤補償之相關規定，是否違憲？是

三、解釋文重點

- (一) 現行保障法制方式不違憲：本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。中華民國 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。
- (二) 未訂定訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範，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。」並未就業務性質特殊機關實施輪班、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，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。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。
- (三) 教示 3 年修法期限內之過渡性因應規定：高雄市政府消防局 88 年 7 月 20 日高市消防指字第 7765 號函訂定發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定：「勤務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時。」與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背。惟相關機關於前開框架性規範訂定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節，隨時檢討改進。
- (四) 未能就外勤消防業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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之超時服勤，有未獲適當評價與補償，違憲：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。」及其他相關法律，並未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之服勤時數及超時服勤補償事項，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）之超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。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，就業務性質特殊機關

所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。

- (五) 教示相關外勤消防之超勤加班費之行政規則應於框架性規範訂定後檢討修正：內政部 96 年 7 月 25 日內授消字第 0960822033 號函修正發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定，對外勤消防人員超時服勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開超時服勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。

四、解釋理由

- (一) 系爭規定一與憲法保障訴訟權之意旨尚無違背憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同，即予剝奪（司法院釋字第 784 號解釋參照）。民國 92 年保障法第 77 條第 1 項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」第 78 條規定：「(第 1 項) 提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起 30 日內，向保訓會提起再申訴。(第 2 項) 前項之服務機關，以管理措施或有關工作條件之處置之權責處理機關為準。」……及第 84 條規定：「申訴、再申訴除本章另有規定外，準用第 3 章第 26 條至第 42 條、第 43 條第 3 項、第 44 條第 4 項、第 46 條至第 59 條、第 61 條至第 68 條、第 69 條第 1 項、第 70 條、第 71 條第 2 項、第 73 條至第 76 條之復審程序規定。」（下併稱系爭規定一）係公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得提起申訴、再申訴以為救濟之規定。……應提起復審之事件，公務人員誤向保訓會逕提再申訴者，保訓會應函請原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員。是同法第 77 條第 1 項所稱認為不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題。況上開規定並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。是系爭規定一，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。
- (二) 系爭規定二及三，未就業務性質特殊機關所屬公務人員勤休方式等，設定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範部分，違憲。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（司法院釋字第 546 號解釋參照）。國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對於公務人員權益之保護（司法院釋字第 491 號解釋參照）。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，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。再者，人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利（司法院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。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。本號解釋是列述相關理由及教示修法要求如下：

1. 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。上開制度設計除滿足行政組織運作目的與效能外，亦應致力於維護公務人員之身心健康，不得使公務人員勤休失衡致危害健康。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。
 2. 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。」（下稱系爭規定二）明文規定業務性質特殊之機關，得令所屬公務員以輪休或其他彈性方式實施休息例假制度。同條第 3 項規定，授權行政院會同考試院訂定實施辦法。行政院與考試院於 89 年 10 月 3 日……會同訂定發布公務人員週休二日實施辦法（下稱週休二日實施辦法），其第 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。」（下稱系爭規定三）系爭規定二及三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。就此類業務性質特殊機關所屬公務人員之保障而言，相較於一般公務人員，不符合憲法服公職權及健康權之保護要求，於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。考量業務性質特殊之公務員種類繁多，工作內容不一、複雜性高，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。
- （三）系爭規定四與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背。依機關組織管理運作之本質，行政機關就內部事務之分配、業務處理方式及人事管理，在不違反法律規定之前提下，本得以行政規則定之（行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款參照）。惟與服公職權及健康權有關之重要事項，如服勤時間及休假之框架制度，仍須以法律規定，或有法律明確授權之命令規定。又是否逾越法律之授權，不應拘泥於授權法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經司法院解釋闡明在案。公務員服務法第 11 條第 1 項規定：「公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許可，不在此限。」係有關公務員辦公時間之原則與例外規定，其所稱「法定時間」，自應包括法律、法規命令及行政規則所規定之時間。系爭規定二明定：「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。」則為有關公務員週休 2 日之原則與例外規定。週休二日實施辦法第 2 條第 1 項規定：「公務人員每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時。」是有關公務人員辦公與例假實施事宜，業有法律及法律授權之法規命令明文規範。……外勤消防人員業務性質尤為特殊，非一般公務人員所可比擬，其服勤與休息時間之安排，自須有基於其特殊業

務屬性之權宜與彈性。是系爭規定二後段規定：「業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」所稱彈性方式，自包括服勤及休息時間之彈性安排。系爭規定三乃明定：「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。」基此，內政部消防署於 88 年 6 月 15 日以內政部（88）台內消字第 8875626 號函修正發布之消防勤務實施要點（原名稱：消防勤務暫行實施要點）第 12 點第 2 款規定：「勤務實施時間如下：……（二）服勤人員每日勤務 8 小時，每週合計 44 小時，必要時得酌情延長。」（103 年 12 月 17 日修正發布為每週 40 小時）……第 20 點規定，直轄市、縣（市）消防局應擬訂消防勤務細部實施要點，陳報內政部消防署備查。高雄市政府消防局於 88 年 7 月 20 日以高市消防指字第 7765 號函訂定發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點（下稱勤務細部實施要點）第 7 點第 3 款規定：「勤務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時。」……（下稱系爭規定四）即勤休更替採「勤一休一」方式，其內容未逾越前揭規定之規範意旨，與憲法第 23 條法律保留原則尚無違背。系爭規定四明定服勤一日後輪休一日（即採「勤一休一」之更替方式），係高雄市政府消防局於外勤消防人力不足下，衡酌其轄區環境特性、勤務種類之主次要及人力多寡等因素，為達消防勤務不中斷之目的，因地制宜而為之規定。……在服勤一日之消防勤務中，業已注意並維護外勤消防人員之身心健康。是系爭規定四採「勤一休一」之勤休更替方式，尚難謂與憲法服公職權及健康權保障意旨有違。惟相關機關於前開框架性規範訂定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節，隨時檢討改進。

- （四）系爭規定五未就業務性質特殊機關所屬公務人員之超勤補償等，設定必要合理之框架性規範部分，違憲。國家對公務人員有給予俸給等維持其生活之義務（司法院釋字第 575 號解釋、第 605 號解釋及第 658 號解釋參照）。國家對公務人員於法定上班時間所付出之勞務、心力與時間等，依法應給予俸給；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。此種屬於給付性措施之法定補償，並非恩給，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。」（下稱系爭規定五）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，其勤務形態與一般公務人員通常上下班之運作情形有異。……系爭規定五及其他相關法律，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，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。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，就業務性質特殊機關所屬公務人員之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，訂定必要合理之框架性規範。

- (五) 就系爭規定六，相關機關應於超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。於系爭規定五及其他相關法律，未就業務性質特殊機關之外勤消防人員超勤補償事項予以規範之情形下，高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日，依據行政院發布之各機關加班費支給要點及內政部 96 年 7 月 25 日內授消字第 0960822033 號函發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點，發布高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定（上述第 4 點、第 5 點及第 7 點規定併稱系爭規定六），分別規定每月超勤時數計算及加班費支領上限，以及因公無法補休或未支領超勤加班費之其他敘獎，目的固係在於對其超勤予以補償，惟上開加班費支給要點及系爭規定六對外勤消防人員超勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。

參、議題重點析論

一、本號解釋（釋字第 785 號）解釋文第 2 段指出：「『、、、警察、消防、海岸巡防、、、等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。』未就業務性質特殊機關實施輪班、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，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。尤其是於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。」此解釋文已經明白揭示下列意義：

(一) 本號解釋（釋字第 785 號）初步回答了釋字第 782 號憲法法庭辯論中的問題，應予警消差異性權利保障：2019-6-25 憲法法庭 107 年度憲一字第 3 號（公務員年改）聲請釋憲案（後來做成釋字第 782 號解釋，然未給予警消年改差異性保障），言詞辯論羅大法官昌發詢問（見 <http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/videoInformation1>：53：20 起）的一段內容紀錄如下：「差異性保障，警消退休人員工作危險性高，平均餘命比較少，像這一類特殊的情況，假設沒有特殊給他們考慮的話，會不會造成對這些人比較不利的結果，請表示，謝謝！」然而，不論關係機關、鑑定人或申請人方均非警消專業或背景，以致無人或無法回應此問題。由上述解釋文可推知此號解釋意旨應對特別公務員給予在職時之勤休方式與補償之差異性的權利保障，雖未直接含括退撫年改之差異性保障，應已寓有類似意涵，可資努力爭取及之。

(二) 本號解釋強調了「不等，則不等」的「平等原則」之適用：大法官肯認一般與特殊公務員在勤務工作或任務特性上的區別，甚至一般工商業之員工尚有「勞動基準法」之框架性權利保障規範，對於特殊勤務時間或工作內容之勞工上有特別之差異性權利保障。相對地，公務員僅有「公務員服務法」之義務與責任規範，雖於民國 100 年考試與行政兩院會銜將「公務人員基準法草案」送立法院審議，迄今仍未能立法適用，本號解釋乃強調應對特殊公務員之勤休與補償於 3 年內完成框架性立法，對特殊公務員給予差異性之權益保障。

(三) 人民之健康權為憲法第 22 條所保障之基本權利（司法院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）：此號立法理由書特別指出，憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。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。再者，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。上開制度設計除滿足行政組織運作目的與效能外，亦應致力於維護公務人員之身心健康，不得使公務人員勤休失衡致危害健康。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。

二、本號解釋強調在權利保障之範圍上應給特殊公務員「服公職權」與「健康權」，實應進一步延伸至「生存權」或「生命權」的基本權保障：「應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節」之權利保障。雖然本號解釋係對有關機關未能給予特殊公務員（例如外勤消防人員等）之勤休方式及超時服勤補償之相關框架性法律規定，予以違反憲法保障性特殊公務員「服公職權」與「健康權」之解釋，然在適用範圍之射程上並未明確指出是否及於此類公務員之退休年改相關之並指出未能給予「生存權」或「生命權」，則應有進一步研析討論予以法律明定其層級化的差異性保障之必要。例如，對於屬於特殊公務人員之警察、消防及海巡執法人員應就其勤務性質、強度及密度不同而為不同之勤休方式與補償保障。例如，依現行之警察、消防及海巡人員勤休方式更是特殊公務員中之特別者，除了「服勤」時間外，其經常有「備勤」或「待命」是否屬於工作時間？均有明定適用及保障之必要，又可進一步以該等公務人員之平均餘命及身體疾病類型加以大數據分析，是否因勤務制度、工作特性及生活作息嚴重影響導致該等群體之壽命顯較一般公務人員或國民平均壽命為低，可參考本人附錄之兩篇論述可知。另一方面，從本號解釋之「差異性保障」意旨觀察，應可推論解釋文所指之「健康權」予以涵攝到退撫年改亦應給予差異性保障，亦可將警、消、海巡執法勤休差異特性，除與一般公務人員相比較外，亦可進一步與軍人勤休制度進行比較，而在法制規範上給予合比例性之勤休制度與退休年改等合理性之差異性或平等性之權利補償制度，才能符合上述「平等原則」之真諦，亦保障特殊公務員之憲法平等權。

三、「層級化」的差異性權益保障為本號解釋的要求：本號解釋文第 4 段內容：「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。」及其他相關法律，並未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之服勤時數及超時服勤補償事項，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）之超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。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，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。」由以上解釋文之最後幾句可知，大法官提示應「就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。」由此可知，框架性規範之訂定尚應符合層級化的差異性權利保障，始符合本號解釋意旨。

四、「警察人員人事條例」應定位與定性為「特別法」，而非一般公務人員人事法規（任用法、退休資遣撫卹法）之「補充法」：警察任務與工作勤休與軍人訓練相類似，尤其在非戰爭時期警察工作大多屬外勤之犯罪偵查與違規調查為主，據急迫、危險與高壓力且不固定勤休的特性，對個人健康、安全與家庭權甚至比軍人還不如，然軍人在此次年改卻能以特別法之「陸海空軍軍官士官服役條例」第 26 條定其退休或退伍金的特別優待的差異性權利保障；相對地，若檢視「警察人員管理條例」第 6 章「退休與撫卹」專章（第 35 條、35 條之 1、第 36 條及第 36 條之 1）可知警察人員退休與撫卹之待遇，遠不如軍人之特別保障規定，特別是該條例第 35 條規定，「(第一項)警察人員之退休，除依左列規定外，適用公務人員退休法之規定：一、警正以下擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，其退休年齡，得依照公務人員退休法之規定酌予降低。(僅規定第 1 款)二、在執行勤務中遭受暴力或意外危害，致身心障礙，不堪勝任職務並依公務人員退休法命令退休者，其退休金除依規定按因公傷病標準給與外，另加發五至十五個基數。基數內涵均依所任職務最高等階年功俸最高俸級計算。(第 2 款)」從本條項可知除第 2 款已因值勤至身心障礙而有加發退休金基數外，對於第 1 款應依法降低退休年齡外，並無任何補償規定。再者，如本文前述警察平均壽命僅不到 70 歲，則羅昌發大法官之垂詢是否應予該等族群「差異性權利保障」，答案顯然是正面的，更應將此次司法院釋字第 785 號「勤休與補償」之服公職權與健康權保障及釋字第 782 號涉及之生存權（或生命權）；或是直接以此號解釋之「服公職權」及「健康權」保障之意旨，作廣義地解釋（亦即不同於一般公務人員的勤休嚴重影響其平均壽命之應有補償與退撫保障）修正警察、消防及海巡人員所適用之「警察人員人事條例」的相關規範，以保障渠等特殊公務人員如上述之基本權利（亦含平等權），使符合「不等，則不等之」的平等原則適用。

五、「相關機關」及「框架性規範」係本解釋出爐後應先予確認：此號解釋文針對「勤休方式與補償」特別提示「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。」因此，所稱之「相關機關」究何所稱？行政院人事行政總處或考試院銓敘部，抑或是主管機關之各相關部會或其署局，均有待協調確定。再者，「框架性規範」之訂定，應符合大法官在本號解釋文之提示「就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。」因此，此框架性規範，恐更應區分一般性與特別性之區分，對於各種不同勤休方式與健康（或生命）程度影響之特別公務員更須考量因其性質及勤務提供之強度及密度而做不同之差異性規範與權利保障。

肆、建議-代結語

如本文前言述及在年改之憲法法庭辯論中羅大法官所詢問之「警消之平均壽命短應給否給予差異性退撫權利保障」之問題，衍生出本人的二篇分析論文（如附錄一、二）以論，本次司法院釋字第 785 號解釋重點順勢解答了釋字第 782 號解釋前憲法法庭辯論庭中警消有「差異性」之肯認，但未觸及其是否對其退撫權利予以差異性保障之問題。因此，本文乃檢視本號解釋意旨及參考大法官其他相關解釋，謹以此「引言」期望相關機關儘速修法保障警察、消防及海巡等特殊公務員之合理的勤休與相關權利，使之有良好的公務員制度與權利保

障，俾能健全政府施政效力與優質服務，特提出相關建議如下：

- 一、政府應積極立法以保障特殊公務員之服公職權、健康權與生存權：憲法之服公職權、健康權或生存權規定，一方面賦予國民請求立法機關立法的權利，一方面課國家以立法的義務。惟只有透過立法才能具體落實，在未有立法前，只不過是一種指導規定，立法者應自憲法中獲得一個立法的委託，承擔予以落實憲法的義務。如此號解釋理由所指：「憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。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。」再者，國家為保障勞工權益，尚且制定「勞動基準法」規定勞工勞動條件之最低標準，而民國 100 年送進立法院之「公務人員基準法草案」應可藉由此號解釋之推波助瀾加速立法通過以作為「框架性規範」，惟該法內容應妥適保障特殊公務員之勤休與補償等予以差異性權利保障。
- 二、應對警察、消防及海巡等特殊公務員之「服公職權」與「健康權」保障，擴及「生存權」（或「生命權」）保障。抑或將「服公職權」與「健康權」採廣義解釋，擴及警察、消防及海巡得特殊公務員之退休與撫卹的差異性權利保障。
- 三、須研修「警察人員人事條例」，新增「勤休方式及權益補償專章」，明定「框架性規範」，並授權訂定相關法規命令，以資因應及作為實施依據。希望能有效改進警察、消防或海巡人員之勤休方式，使之更正常合理而能減輕因勤務制度造成的不當壓力，而使此些特殊公務員之平均壽命能與一般公務人員或一般人民相近。再者，若仍因渠等之特殊勤休制度造成提早退休或平均壽命的顯著差異時，則允宜在「前述人事條例之「退休與撫卹」專章中增定其「差異性權利保障」，以能平等保障任勞任怨及犧牲奉獻的上述特殊公務員的權益。
- 四、新增「層級化」的差異性權益保障：警消海巡屬於勤休、工作壓力及平均餘命最嚴峻的組群，則其權利補償應給予特別的合比例性考量，而非特別一般化，才能保障其平等權，並符合平等原則之適用。

◎附錄一 警消危勞命短值得差異性退撫保障

2019-6-25 憲法法庭 107 年度憲一字第 3 號(公務員年改)聲請釋憲案，言詞辯論羅大法官昌發詢問紀錄（見 <http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/videoInformation> 1：53：20 起）的一段內容如下：「差異性保障，警消退休人員工作危險性高，平均餘命比較少，像這一類特殊的情況，假設沒有特殊給他們考慮的話，會不會造成對這些人比較不利的結果，請表示，謝謝！」然而，不論關係機關、鑑定人或申請人方均非警消專業或背景，以致無人或無法回應此問題，茲基於「憲法訴訟」之當事人（或利害關係人）得予提供事實證據或意見，或是新修正之「憲法訴訟法第 20 條新定「法庭之友」制度，乃擴大專業意見或資料之徵集，供憲法法庭審理案件參考，俾使判決更為周全。茲提合理差別事由或證據如下：

- 一、事實：警察工作具危勞性及緊急性，常處於高風險的執法情境，且需 24 小時輪執勤務，服勤時間不固定（吃飯與睡覺時間更是不定），嚴重影響生活作息及身體健康，致罹患疾病（員警三高慢性病比例高，急性心肌梗塞或中風亦時有所聞！）及發生意外（如鐵路警局李姓警員殉職案）明顯較一般公務人員為高，因此訂有危勞職務人員降低之自願、屆齡退休及月退休金起支年齡標準。警政署提供年金改革委員會資料為辦理退

休、撫卹業務，依「人事管理資訊系統」統計危勞職務基層巡佐、警員等警察人員 50 歲以上自願及屆齡退休後，100 年至 104 年間平均死亡年齡為 69.76 歲。另外，警政署督察室金姓副主任曾於 2017 年 1 月 22 日在年金改革委員會國是會議全國大會表示，警基層巡佐、警員平均死亡年齡為 62.49 歲部分，是指危勞職務基層警察人員於 100 年至 104 年間、在職死亡及退休（資遣）後死亡者之「平均死亡年齡」。」然應重視的是上述二個平均死亡統計年齡數字均是事實，只是計算母數不同而已，不論是從退休後才計算之平均死亡年齡為 69.76 歲，抑或在職死亡及退休（資遣）後死亡者之「平均死亡年齡」的 62.49 歲，則警消工作危勞早死或早退並無對之予以退休年金補償乃是目前的退休制度，此對於警消人員均是慘忍的事實。證之 107 年第 38 週內政統計通報(106 年國人平均壽命達 80.4 歲，男性 77.3 歲，女性 83.7 歲，均創新高)（請參閱：https://www.moi.gov.tw/stat/news_detail.aspx?sn=14818）。以上事實資料乃在回應並提供 2019-6-25 憲法法庭 107 年度憲一字第 3 號(公務員年改)聲請釋憲案之言詞辯論羅大法官昌發垂詢問題的答案，並提供所有公正中立有良知的大法官作為事實證據參考。

- 二、建議：憲法法庭對於公務員年改之憲法訴訟應蒐集（或請直接行文警消主管機關）警消工作危勞壽命短之特殊性，則退休年金自然比一般公務人員中領得少，對警消本人及其家庭照護，必然有所不足，亦非公平。另一方面，建議由退警總會或退消總會等立即補充相關事實資料及證據給司法院大法官（憲法法庭），在憲法訴訟判決前（亦即大法官做成解釋之前）確切證明警消人員工作危險性高及平均餘命比較少，領取月退休俸及其總額必然比較不足。因此，警消工作危勞活得短領得少，現行退休年金制度卻沒有任何合理實質平等退休年金待遇或給予補償，此顯然有違反「實質平等原則」之情形。故建議請由司法院大法官在釋憲文（或憲法法庭判決）中明白釋明退休年改之主管機關應對警消退休年金給予合理差別待遇（與一般公務人員有別，例如軍人年改之特別方式處理）。亦即，「警消年改應予差異性保障」，以符合憲法實質平等權保障。

◎附錄二 警察可能帶便當嗎？

參見：<https://tw.news.appledaily.com/forum/realtime/20190719/1602790/>

答案是：不可能！一般公務人員可能每日回家吃晚餐，享受天倫或家庭歡樂，剩菜尚可留做隔日上班的便當，且經常被稱為「愛心便當」，既健康又可口，然警察工作者卻做不到。請別小看「警察不可能帶便當」這小事，其可能帶來的副作用可大的呢！其實是警察勤務工作或任務特性的問題，若係因警察任務特性及勤務制度必要性使然，則政府應思考與本質上的差異性保障。

警察勤務時間與地點不固定，使得員警不可能帶便當，而半數以上的派出所員警每日午、晚餐常是買便當，而不是從家裡帶便當或勤務機構搭伙。買便當既油又鹹不利健康，加上危勞壓力大工作與睡眠時間不固定，即是其健康的嚴重殺手！穿著警察制服買早餐或便當亦可受到異樣眼光看待！（美國亞利桑那州坦佩市一間星巴克的店員甚至以警察在店內「讓其他顧客不安」而被要求離開！）再者，不可能帶便當顯示出警察與其家庭生活的聯繫有所不足，軟性督察的特性顯然不存在，家人多不知道自己當警察的另一半或尊卑親屬現在從事什麼工作、如何用餐或身在何地！但若勤務時間能固定如一般公務人員的朝九晚五或醫護人員的三八制，則家人的確知與關懷才有可能。

制度不殺警察，警察卻因制度死！現今台灣人民依據內政部統計，平均壽命已經超過 80 歲，而為何警察入行之平均壽命僅有 62.49 歲或是警政署經過修改母數為退休後平均壽

命亦僅增高到 69.76 歲，為何警察短命早死？就是上面各項制度因素殺了警察。警察是帶槍的文官，是街頭的公務員，警察工作是以街頭帶槍執行勤務為主，故基於「平等原則」之合理差別待遇的真諦，若警察因任務特殊，顯有別於一般公務人員，則應予以合理差別之權利保障。

與談人

開南大學 鄭善印教授：

- 一、蔡教授所論釋 785 意旨，包含合憲、違憲部分，甚至延伸至生存權應如何考量以及等比例保障部分，所論引經據典，為警察人員討公道，本人深表贊同。蓋因總不能人到了 50 歲，才跟他說「若不滿可以換頭路啊！」這種令人語塞的話。
- 二、但本與談稿擬聚焦在「勤務不合理上」，尤其是「警察勤務是否還有改善空間上」。釋 785 所爭論的違憲事實，簡單講就是消防人員「勤一休一」，及「超勤部分記嘉獎」的合理性問題。根據我的經驗，民國 86 年以前警察派出所勤務，也是「每週一輪休兩外宿、每日勤四息八、勤餘時間在所休息」。這種勤務方式簡單講就是「只有公生活沒有私生活」，但大家就是爛在心裡，也不多說，只有自求多福。但這樣的職業，怎麼可能吸引有前途的年輕人來呢？只能吸引一些家庭經濟窮困的青年報考而已，並且還要裝飾一些「我是為了崇高理想而來」的美話，於今思之不禁令人好笑。
- 三、但釋 785 也要求有輪休需求的機關，此後三年內應規劃出一個框架立法，並依此法律給予勤餘的拘束時間、待命時間、整理業務、在隊睡覺或什麼名義的管控人力時間，一個合理的對價。我認為這個解釋作得好，否則無法任意另找職業的人，只能天天問蒼天了。但警察今日勤務已比以前人性化了，「週休二日，每日勤務 10 小時，每週 40 小時之外的超勤可以報加班費」，究竟還有什麼不滿的？

為了這份與談稿，我去訪問了一些有輪休需求的機關從業人員，他們的勤務究竟怎麼安排，有何不滿之處，今即將結論簡述如下：

(一) 監所管理員

監所管理員的勤務時間，每日上午 8 時到勤，次日上午 9 時退勤，不論頭班或二班值勤時間 16 小時，再加倍勤 9 小時，合計 25 小時。勤一休一或休二，超勤每日 630 元或補休。

(二) 法院法警

法院法警採取 A、B 二班制，以 23 點做區隔，B 班執勤時間從 23 點到隔日 8 點，已上了 9 小時班，隔天如非節日，仍須在 8 點繼續上班，形成連續工作長達 17 小時的狀況，若又遇當天為該人員輪值，則需繼續上班至下午 5 點，中間休息 6 小時後，持續上 23 點的班，導致連續工作長達 33 小時。

專案勤務由檢察官視案件量增派法警支援，輪值專案的法警視結束時間而定，通常在凌晨兩、三點結束，可返家待命備勤，值夜班人員留守，但遇到輪過夜班時，上班加上值班時間，會連續工作長達 33 小時。法院或地檢的超勤值勤費，大約每小時 70 元，因採責任制。

(三) 護理人員

公立醫院：勤務時間採三班制，原則白班 8-4，小夜 4-12，大夜 12-8，但各家醫院彈性加減 30 分鐘；小夜每班加 500，大夜每班加 700；若包月以每月至少 15 夜計，包小夜每班加 700，大夜每班加 900；周休二日，每週工作 40 小時；一個月輪一次班別，由單位自訂，若人力不足會碰上一個月內有兩種班別。

私立醫院：勤務時間採三班制，白班 8-16，小夜 16-24，大夜 24-8；每五天一個輪迴，接著休息兩日；每個月從 21 日起算到次月 20 日排班表，每月排一次班表；班表需符合勞基法規定，兩次休假日之間僅能排兩種班表，班與班之間要休息超過 12 小時；班表可以依自願在每月排定前與人調班；小夜津貼每班 650，大夜津貼每班 900。

(四) 六都某派出所

勤務採大輪番，每天不同：早、早、晚、晚、中，早班 0-18，晚班 18-6，中班有時是 14-22 或 16-24。另外兩天放假。放完假接續此一模式，但有一個月的一週是早、早、晚、中，接著回歸原狀，又值一番班。 $12 \times 4 + 8 = 56 \times 4 = 224 + 4 = 228$ 小時，剛畢業實得 60,000 元。但深夜與白天超勤或執勤都是一樣的錢，與護理人員不同。19 人所，每人每週約兩天深夜勤，不含專案人員。

四、由上述各機關勤務方式來看，警察人員最為辛苦，尤其是深夜勤務無法正常睡眠也難以補眠，可能是身體早衰的一大原因。我個人曾有這種經驗，深以為苦，我也去問過許多警察界從基層出身的高階警官怎麼解決比較好？他告訴我「把深夜勤的加班費調高即可」。我想，他的話可能有道理，我們今後是否能致力於這一點，其他暫時擱下？

亞洲警察學會 葉毓蘭秘書長：

警察過勞高壓這筆帳向誰要！

歷史會記住這一天，中華民國一〇五年九月三日，十五萬軍公教警消聚集在凱道上，發出沉痛的怒吼：反汗名、要尊嚴。

對很多警察而言，上凱道並不陌生，解嚴前後開始，警察經常從各地徵調到台北，尤其是集會陳情抗議的熱門地段：凱達格蘭大道、景福門。但是為什麼這群一生奉公守法、服從為上的警察也會走上街頭？

答案就是蔡英文總統所說的，「如果不是忍無可忍」，警察何以願意走上街頭？

不論在任何國家，任何時代，軍公教警消都是最重要的安定力量，也是國家賴以生存、永續發展的安全閥。在台灣因意識形態統獨之爭，過去幾十年來持續穩定的經濟發展，開始步履闌珊，隨著全球化、中國大陸崛起，台灣受到金融風暴衝擊，遠遠超過預期。

國家經濟發展被搞砸，兩岸政策擺盪，產業出走，所造成的財政困窘，卻在政客與媒體的惡意炒作下，解釋為「軍公教年金就是拖垮國家財政的頭號戰犯」。

蔡英文總統就職演講明白指出「年金制度如果不改，就會破產」，又說年金改革是「攸關台灣生存發展的關鍵改革」，為了加速年金改革，政客、名嘴火力全開，開口閉口說我們是肥貓、米蟲，甚至還有人指稱我們是強盜？

別的暫且不說，談談警察所領的這份退休金，算是「恩俸」嗎？

我有個學生，從基層員警做起，當了三十幾年警察退休，有十幾年擔任偵查隊長，他的退休金一個月加上所謂的十八趴，大概六萬五，他比我年輕，但是看來老態龍鍾，每周洗腎三次。警察這筆退休金，不是恩俸，是國家給的「遮羞費」、「補償金」。

我近距離觀察這個學生，可以說是大多數員警的寫照，可幫助外界了解警察的困境。

警察工作沒日沒夜，許多警眷不能工作，必須在家奉養雙親、照顧子女；因為警察的裝備不好，很多警察必須自費購買勤務裝備、刑警辦案時，要使用自己的車輛，這筆帳跟誰算？

警察任務愈來愈龐雜，預算卻被一再刪減，警察長年超時血汗工作，超勤加給早已不足因應，又因勤務滿載，不能輪休補休的員警，每超勤四十小時換一支嘉獎的可笑制度，血汗警察是「強迫勞動」的被害人，這筆帳又要跟誰算？

由於長期過勞高壓，造成這群當年生龍活虎，都通過體檢的健康族群，成為心血管疾病好發族群，洗腎、中風、癌患者，也有許多弟兄因過勞高壓、家庭工作無法兼顧，罹患憂鬱症，舉槍自盡。

過去軍公教警消之所以忍辱負重，願意承擔比其他軍公教警消更重的責任，多半是理性的期待，在辛苦之後，可有一份足以安身立命的退休金。

但很多人沒有辦法撐到領退休金，也有人退休之後，沒有幾年就疾病纏身，能領幾年「恩俸」？怎承受得起被汙名為米蟲、強盜！

九三大遊行激情過後，我還是想問問：警察長期過勞高壓、被剝削的這筆帳，我們又要跟誰算？

林石猛的法律意見書：

詹森林大法官有云：外勤消防員所從事的工作攸關重大公益，是守護全國一般民眾身家安全的無名英雄。徐國堯、張家偉兩位外勤消防員，多年來所爭取的一勤一休涉及服公職與健康權；加班費與財產權；升遷之警大條款與考試權暨服公職權等憲法上爭議，前兩者已在785號解釋經大法官宣告相關法令違憲，後者亦於聲請後之另案760號解釋宣告違憲，兩名消防員為爭取憲法保障之正當合法權益屢敗屢戰，終於為自己與其他消防弟兄、交通運輸、警察、海岸巡防、醫療、關務等機關(構)等等從業人員，爭取到國家應予合憲保障之契機。他們兩人與你我一樣有各項缺點，但在當代民主法治國無疑地是勇於為權利奮鬥的英雄，而不是受行政裁罰的違章犯紀之徒。張家偉在爭取權益的過程中，先後被考績乙等兩次；徐國堯則因累計兩大過而被免除職務。今他們兩人經過多年的爭訟及大法官解釋，終於爭得利己利人之權益保障，高雄市政府仍如往常其他案例一樣令其循再審之途徑獲得救濟，再為變更先前於法理情或有爭議之行政懲處嗎？或是可考慮依行政程序法第117條職權撤銷之規定，由高雄市政府責由人事部門檢討部分於法不合，或雖合法但情理尚欠允當的行政懲處予以撤銷，回復兩人的名譽；並令徐國堯得回復原職再次承擔打火弟兄的無名英雄的角色與職責呢？

中央警察大學 洪文玲教授：

分析2019/11/29司法院公布釋字第785號解釋文之內容，其重點有四：

一是公務人員訴訟權保障應與一般人民相同。公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。公務人員保障法第77條第1項、第78條及第84條關於申訴再申訴之規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。

二是業務性質特殊機關(例如交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等全年無休服務民眾實施輪班、輪休制度之機關或機構，公務員服務法第 11 條第 2 項及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定，未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，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。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。

三是各業務性質特殊機關現行勤務細部實施要點，法位階性質雖為行政規則，與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背。惟相關機關於前開框架性規範訂定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節，隨時檢討改進。

四是公務人員保障法第 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。」及其他相關法律，並未就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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之超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。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，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。現行中央與地方政府頒訂之外勤超勤加班費核發要點規定，對外勤人員超時服勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開框架性規範訂定後檢討之。

該解釋對警察機關之衝擊與影響，本文歸納有三：

一、擴大公務人員訴訟權保障範圍：保障法之救濟程序設計，係以釋字 243、266、298 修正特別權力關係理論為基礎，區分為基本關係與管理關係。以人事處分為中心，限定三類事件(服公職身分權、因身分而生之財產請求權、對權益有重大影響)是處分，方得做為復審之標的，繼而提起行政訴訟。其餘處置只能依申訴再申訴程序救濟，限制訴訟權。

釋字 785 做成後，回歸行政訴訟法之規定。易言之，各種行政訴訟均有其起訴合法性要件與權利保護要件，公務人員欲循行政訴訟法請求救濟，自應符合相關行政訴訟類型之法定要件。撤銷訴訟或課予義務訴訟之標的仍需是違法行政處分，且需經訴願或相當訴願之前置程序。但對權益侵害不必達重大程度，只要有侵害權利，便可提起訴訟。至於是否違法侵害公務人員之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。且行政法院就行政機關本於專業及對業務之熟知所為之判斷，仍應予以適度之尊重。

至於不以行政處分為標的之其他行政訴訟類型，如行政訴訟法第 8 條一般給付訴訟(第 7 條類似)、第 6 條確認公法上法律關係之訴訟，公務人員即得就違法侵害其權益的非行政處分，直接提起一般給付訴訟等行政訴訟。

相對的，此號解釋後，警察人員提起訴訟案量勢必增加，警察機關作為被告，法律訴訟業務之質與量亦須相應提升，相關業務承辦人力與經費亦須及早培養因應。

二、警察機關須檢討勤務條例，分析各種警察勤業務屬性，設定警察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服公職權及健康權的最低保護要求。此外，考量勞基法修法衝擊之前車殷鑑，本文建議勤務表編排宜配合不同屬性勤務特性，由下而上，採民主參與方式決定，原則上尊重同仁意願。

三、警察機關須檢討超時服勤補償之相關規定，例如同等評價警察人員與勞工健康權之補償機制，夜間勤務與國定假日勤務之補償比照勞動基準法提高支付比例，以符憲法實質平等原則。另為使警力運用合理，避免遭不當濫用，建議中央應訂定警察職務協助與為民服務之收費標準，提供各級警察機關協助其他機關執行職務、及提供為民服務(如護鈔服務)時之收費準據，貫徹使用者付費之精神，並以收價制量之效，從根本上減輕警察之勤務負擔。

中央警察大學 劉嘉發副教授：

一、推倒特別權力關係最後一面牆

➢ 傳統特別權力關係之救濟區分：

- 1.基礎關係：→得提起外部行政救濟
- 2.經營管理關係：→不得提起外部行政救濟

➢ 行政程序法第 3 條仍排除特別權力關係

下列事項，不適用本法之程序規定：

- (一) 有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項之行為。
- (二) 外國人出、入境、難民認定及國籍變更之行為。
- (三) 刑事案件犯罪偵查程序。
- (四) 犯罪矯正機關或其他收容處所為達成收容目的所為之行為。
- (五) 有關私權爭執之行政裁決程序。
- (六) 學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。
- (七) 對公務員所為之人事行政行為。
- (八) 考試院有關考選命題及評分之行為。
- (九)

➢ 釋字第 755 號解釋：受收容人與收容機關 (106/12/1)

監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。相關機關至遲應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。

修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。

106/12/1 →2 年已屆滿，修法完成!

➤ 釋字第 784 號解釋：學生與學校 (108/10/25)

各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。

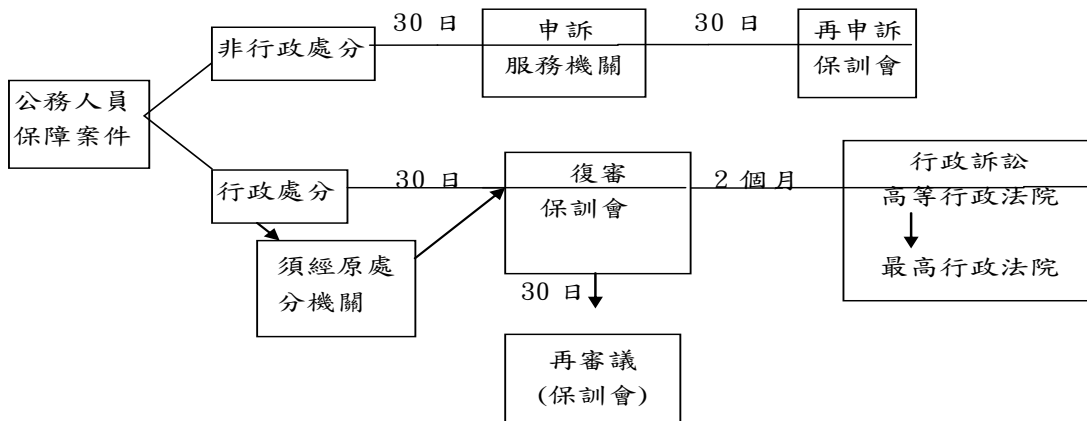
➤ 釋字第 785 號解釋：公務員與國家 (108/11/29)

1. 本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。

2. 中華民國 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。

- 特別權力關係~Say good bye~
- 公務人員保障法：

圖一 保障案件之救濟程序與管轄機關圖



二、改革警察勤務制度

- 三班制或二班制勤務制度？現行亂班制？
- 重啟三班制勤務第二次實驗(當年失敗原因？)
- 護理人員排班制度之借鏡
 1. 三班制
 2. 參與式排班
 3. 三班薪給不同(合理差別待遇)
- 強化職務代理制度

三、合理調整警察待遇

- 警察超勤津貼(加班費)全國一致性？

- 不限最高時數與金額？
- 警察勤務繁重加成支給？限六都或應全國一致性？
- 重啟警消海巡人員之年金改革制度？
有別於一般公務員之特殊職業年金制處
60 餘歲就走了？領去何處用？

四、改善警察工作環境與設備

- 勤務宿舍(休息回復體力)
- 勤務裝備
 - 防彈衣不防彈
 - 防火衣不防火
 - 防寒衣不防寒
- 勤餘休息處所與設施
 - 坐著執勤(sun flower)
 - 躺著備勤(fire team)

五、重視警察人員身與心

- 身：定期免費健康檢查
 - 健檢項目(必檢)
 - 檢有病：如何治療處置/調整勤務？
 - 定期實施體能測驗→補測
- 心：定期諮商研習/團體輔導諮商

中央警察大學 許福生教授：

一、解釋文之重點

1. 公務員服務法第 11 條第 2 項及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定，在沒有「框架性規範」範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違
 - (1) 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。」
 - (2) 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。」
 - (3) 並未就業務性質特殊機關實施輪班、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，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。
 - (4) 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. 勤一休一合憲，但在「框架性規範」制定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求隨時檢討改進
3. 未就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，另設必要合理之

特別規定，於此範圍內，違憲

(1)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。」

(2)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，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，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勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。

4. 對外勤消防人員超時服勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開超時服勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。

二、消防工作之特殊性

1. 消防人員之工作特色，需經常性備置待命，輪班執勤者原則上均處於工作狀態。至於警察、海岸巡防工作，與消防工作較類似，但就須備置大量待命人員此點，與消防工作仍有程度上之差別。

2. 消防工作因為須備置大量待命人員，為了整合人力作有效運用，實務上採行集中天數輪值後休假，依各縣市之自行安排，有採勤一休一、或是勤二休一等方式者。在此特殊工作需求之下衍生消防人員特殊之輪值與休假方式，其輪班、輪休之方式，是否侵害其健康權，從而衍生之超勤工作是否獲得適當評價與補償，即為本號解釋要求有關機關制定框架性規範之核心問題。

三、目前之困境

1. 採勤一休一制度者，每週工時均為 84 小時（以 $24/2 \times 7$ 天計算）相當於每週加班 44 小時（ $84 - 40 = 44$ ）時，每月工作時數高達 336 小時，遠遠超過一般公務員的每月工作時數 160 小時一倍以上，實在難以認為這樣對消防人員的健康權毫無影響。

2. 但「超時服勤的部分有相當大比例無從請領加班費，也無從補休假，消防機關雖有給予嘉獎或記功等行政獎勵，然而消防隊員均受相同待遇，所累計的嘉獎或記功對於陞遷並無幫助。」

3. 因受預算限制，對於每月超勤加班費又設總額限制（高雄市政府消防局 17000 元；原高雄縣政府消防局 12000 元），致限制每月加班時數之上限。

4. 然實際上此 24 小時中待命服勤時段並不排除消防人員得睡眠休息，則睡眠休息時段應如何安排，該時段於計算工時及加班費時應如何採計，顯然為目前實務運作時未加以考量，致計算工時與加班費時，產生扞格與困窘。

四、解決之道：以健康權保障為核心訂定框架性規範

1. 24 小時輪值時段內應有一定時數之連續睡眠時間，可參考警察勤務條例第 15 條及第 16 條之規定，並提供能充分休息的環境。

警察勤務條例第 15 條規定：每日勤務時間為二十四小時，其起迄時間自零時起至二十四時止。零時至六時為深夜勤，十八時至二十四時為夜勤，餘為日勤。勤務交接時間，由警察局定之。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。服勤人員每週輪休全日二次，遇有臨時事故得停止之；並得視治安狀況需要，在勤務機構待命服勤。前項延長服勤、停止輪休或待命服勤之時間，酌予補假。

警察勤務條例第 16 條規定：服勤時間之分配，以勤四、息八為原則，或採其他適合實際需要之時間分配。聯合服勤時間各種勤務方式互換，應視警力及工作量之差異，

每次二至四小時，遇有特殊情形，得縮短或延伸之。但勤區查察時間，得斟酌勞逸情形每日二至四小時。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。

2. 應明定超勤時數的最高上限，甚應該規定消防人員得請領加班費的時數上限，超過此一時數上限就應該強制補休假，而非給予嘉獎或記功等行政獎勵，除非當事人因功過相抵而意願，如此可達到以價制量，減少出勤狀況。
3. 休息時段之工作時間與相關之加班費計算，應與一般工作時段有所區別，另深夜服勤應提高加班費。

與談總結

中央警察大學 章光明教授：

蔡庭榕老師認為本號 785 解釋與警察有關部分在勤休、補償，應結合 782 號有關年改退撫一併處理，對特殊執法公務員的層級化權益保障才算完整；而這些事項所涉及之法令不僅公務員保障法、周休二日實施辦法、公務員服務法，而應在警察人員人事條例中一併回應修法。

劉嘉發老師認為，經本號解釋，原僅能申訴者，可提複審；本號解釋更大的意義在於勤務制度的調整，調整方向包括：三班制勤務、參與式勤務規劃、夜勤加薪、警察代理的落實等；待遇若要合理，則加班費應無上限規定；勤務改革包括：宿舍、裝備、勤餘休息處所設施等；警察人員的身心照護也應在本號解釋後加以重視。

葉毓蘭老師以為，嘉發以上五大面向，似難兼顧；所謂框架性規範，應考慮開放警察人員在勤餘兼差；宜善用科技，樽節人力；落實脫警察化，簡化警察工作。

鄭善印老師同意蔡庭榕老師所提方向，但意見宜更具體；連續服勤，是勤務制度改革的重點；結合市場資源，善用保全，共同維護治安；宜發給深夜勤人員較高加班費。

洪文玲老師說明，這號解釋以後，行政實務將不再自我限縮，保訓會將據以提供書面救濟教示，行政法院也能據以接案；在警察人員最低健康權保障下，國家不應毫無節制地運用警力；使用者付費的觀念(如消防車的使用)，宜加推廣；深夜勤的加班費本應提高；加班制度宜尊重警察人員意願，彈性加入供需法則的思考。

許福生秘書長提出超勤制度的給錢、給假、給獎勵的多元、彈性及尊重當事人原則。

綜合以上，提出以下結論：

- 一、申訴可提行政訴訟之實務突破。
- 二、782 號加上 785 號解釋要合併思考才完整，並以警察人員人事條例規範落實之。
- 三、框架性規範應在警察勤務條例中處理：
 - (一) 健康權保障；
 - (二) 連續服勤落實；
 - (三) 深夜加班費提高。
 - (四) 參與式排班；
 - (五) 使用者付費與勤餘兼差；
 - (六) 善用保全與科技；
 - (七) 超勤之給錢、給假、給獎勵的多元彈性與尊重當事人方案。