

釋字第 785 號解釋協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件解釋係【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】。

本件聲請人，係 2 位外勤消防人員（下稱消防員），認為其服勤之勤務時間每日 24 小時後休息 24 小時（下稱勤一休一），與一般公務員朝九晚五上班 8 小時相比，顯然超時服勤（下稱超勤），並不合理，向其所屬機關申請調整勤務時間為每日 8 小時（請求一）、作成職務陞任為組員或科員之行政處分（請求二），超勤部分請求給付加班費或准許補休假（請求三），均遭否准。聲請人乃向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起復審，經保訓會復審決定，不受理請求一及二，駁回請求三。聲請人不服，向高雄高等行政法院提起行政訴訟，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）。經該院認請求一及二，依 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 1 項、第 78 條及第 84 條規定，屬於服務機關之管理措施或有關工作條件之處置，僅得申訴、再申訴，不得提起行政訴訟，至於追加請求四，被告不同意，且不適當，以裁定駁回其訴。此部分涉及公務人員訴訟權之保障問題。請求三部分，法院依保障法第 23 條規定，認其請求為無理由，以判決駁回其訴。聲請人不服，抗告、上訴於最高行政法院，嗣經該院

認抗告及上訴均無理由，裁定駁回抗告，判決駁回上訴¹。聲請人認最高行政法院確定終局裁定、判決所適用之保障法第 77 條 1 項、第 78 條及第 84 條規定（下併稱系爭規定一）、高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定（下稱系爭規定四），上開保障法第 23 條（下稱系爭規定五）、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（前揭三條文，下併稱系爭規定六），有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。本院認為公務員服務法第 11 條第 2 項規定（下稱系爭規定二）與公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定（下稱系爭規定三），與系爭規定四具有重要關聯性，一併納入審查。

本案釋憲結論：一、系爭規定一有關公務人員申訴、再申訴規定，與憲法保障訴訟權之意旨尚無違背；二、系爭規定二、三及五，未就業務性質特殊機關所屬公務人員之勤休方式及超勤補償，設定符合憲法服公職權及健康權保障意旨之框架性規範部分，違憲；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。四、系爭規定六應於前揭框架性規範訂定後檢討之。對上開解釋結論，本席敬表同意，然因解釋理由仍有值得說明之處，爰提出協同意見書，以為補充。

貳、本號解釋 5 項首次性之釋示

相較以往，本號解釋有 5 項首次性之釋示如下：

一、釐清公務人員訴訟權保障應有觀念與路徑

¹ 最高行政法院 103 年度裁字第 1913 號裁定及 103 年度判字第 724 號判決參照。

行政訴訟法新制及保障法新制施行後，本院首次表態釋示：公務人員不因其身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。本號解釋文第 1 段釋示：「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。公務人員服勤時間與休假制度，應受憲法服公職權之保障。」

二、公務人員服勤時間與休假制度，應受憲法服公職權之保障

本號解釋首次表態釋示：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。

三、公務人員服勤時間與休假制度，應受憲法第 22 條之保障

人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利，雖經本院釋字第 753 號及第 767 號解釋提及，惟上開 2 號解釋對憲法保障健康權之內涵均未釋示，本號解釋首次表態對憲法保障健康權之內涵予以釋示。本號解釋理由釋示：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。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。

四、形成涉及健康權之法制，國家負有最低限度之保護義務

本號解釋不僅釋示憲法保障健康權之內涵，更首次表態釋示國家負有最低限度之保護義務，本號解釋理由釋示：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。業務性質特殊機關之公務人員，如外勤消防人員，其特殊服勤時間及休假制度，亦須符合對該等公務人員健康權最低限度之保護要求。

五、超勤補償，俸給延伸，並非恩給，應受憲法服公職權之保障

超時服勤之法定補償，是否受憲法保障？本號解釋首次表態，釋示超時服勤之法定補償，受憲法服公職權之保障。解釋理由釋示：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，因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。

參、公務人員訴訟權之保障

公務員、軍人²、教師、學生及受刑人之基本權利，遭受公權力措施之違法侵害，往昔因受特別權力關係（或稱特別服從關係）理論之影響，不得向法院提起行政訴訟尋求救濟。但在大法官不斷創新解釋下，逐步放寬公務人員不得爭訟之限制，逐一在各個相關個案解釋中，本於有權利即有救濟之憲法原則，打破特別權

² 軍人部分，早期有釋字第 201 號、第 430 號、第 459 號解釋可資參照。

力關係理論之箝制，回復基本權保護的領域，茲以近 10 年來解釋說明如下：

一、就學生³而言

釋字第 684 號解釋（100 年 1 月 17 日公布）釋示：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。」及釋字第 784 號解釋（108 年 10 月 25 日公布）釋示：「本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，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。」

二、就教師而言

釋字第 736 號解釋（105 年 3 月 18 日公布）釋示：本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。教師法第 33 條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利。

³ 關於學生，最早有釋字第 382 號解釋，允許學生就退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，得依法提起訴願及行政訴訟。

三、就受刑人⁴而言

釋字第 755 號解釋（106 年 12 月 1 日公布）釋示：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。

簡要歸結上開 4 解釋意旨，均強調本於有權利即有救濟之憲法原則。釋字第 684 號解釋釋示，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權利或其他基本權利；釋字第 736 號解釋釋示，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時；釋字第 755 號解釋釋示：監獄處分或其他管理措施，不法侵害受刑人憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微；釋字第 784 號解釋釋示，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。換言之，本於有權利即有救濟之憲法原則，如行政處分或管理措施，侵害學生、教師或受刑人之權利（基本權利、權利），非顯屬輕微，均得向法院請求救濟，依法提起相應之行政訴訟以為救濟。

四、就公務人員而言

（一）逐一打破特別權力關係

關於公務人員訴訟權之保障，本院釋字第 187 號解釋，針對公務員依法辦理退休請領退休金，首先打破特別權力關係理論而釋示：公務員「向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」嗣並有釋字第 201 號解釋闡釋：「公務員依法辦理退休請領退休金，非不得提起訴願或行政訴訟。」（嗣另

⁴ 對受羈押被告之訴訟權保障，有釋字第 653 號及第 720 號解釋可供參考。

有釋字第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號及第 338 號解釋，逐步肯認得提起訴願及行政訴訟之情形）因而帶動公務人員保障法之制定公布施行⁵，建構完整之公務人員救濟體系。第 1 條明定：「為保障公務人員之權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律。」第 4 條規定：「公務人員權益之保障，依本法所定復審、再復審、申訴、再申訴之程序行之。」換言之，關於公務人員權益之保障，採雙軌制，復審、再復審制與申訴、再申訴制。

（二）制定保障法之再修正

前揭區區 35 條條文，顯然不足以保障公務人員之權益，且全新風貌的訴願法及行政訴訟法於 87 年 10 月 28 日修正公布，邁向訴願法及行政訴訟新制，保障法為配合此等新制之修正施行而於 92 年 5 月 28 日再修正公布⁶，從 35 條擴充為 104

⁵ 85 年 10 月 16 日制定公布施行公務人員保障法，全文 35 條，其立法背景略以：公務員與國家之關係，往昔由於受「特別權力關係」理論之支配，致僅強調為民服務及忠實執行職務之義務，公務員之權利因而未受相對之重視。直至司法院大法官會議釋字第 187 號解釋，始於實務上對「特別權力關係」加以修正。自該號解釋以降，司法院大法官對有關公務員權益之保障，已作成多號解釋在案。考試院為貫徹憲法第 83 條及憲法增修條文第 6 條有關公務人員之保障規定，以健全人事法制，爰參照司法院大法官之相關解釋意旨，並參酌世界各主要國家有關公務人員保障制度，擬具「公務人員保障法」草案，嗣經立法院完成立法程序，並於 85 年 10 月 16 日公布施行迄今。

⁶ 其修正案總說明略以：鑑於近年來，司法院大法官對有關公務人員權益保障之相關解釋，已愈來愈多，尤其釋字第 396 號解釋對公務員與國家之關係為「特別權力關係」之理論更大幅修正，而強調為「公法上職務關係」，致公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）於實務運作上，雖跟隨司法院大法官相關解釋之意旨而作適度之配合調整，惟以公務人員保障法僅有 35 條條文，且兼涵括實體與程序之規定，實嫌簡略。為強化公務人員執行職務有關之權益保障，實應充實其相關之實體規定，以落實國家照護公務人員之責任。再者，公務人員保障法所定公務人員權益救濟制度，亦屬行政救濟制度重要之一環。然該法所定之復審、再復審程序係準用訴願法之規定，但因公務人員受國家機關之處分，究與人民所受之行政處分，其性質並非全然相同，故於適用上，難免滋生疑義，且該法所創之申訴、再申訴制度，其規定之內容，亦甚為簡略，如申訴期間、再申訴之審理程序，均付之闕如，致於實務運作上，時生適用上之困擾，實不足以應付日漸繁複之保障事件，亟需加以全面檢討修正。此外，公務人員亦迭有反應，希能建構完整、自有之公務人員救濟體系。復以

條，第 2 章實體保障、第 3 章復審程序（第 25 條至第 76 條）、第 4 章申訴及再申訴程序（第 77 條至第 84 條）。

（三）復審程序

85 年保障法制定之初，第 4 條規定：「公務人員權益之保障，依本法所定復審、再復審、申訴、再申訴之程序行之。」換言之，關於公務人員權益之保障，採雙軌制，復審、再復審制與申訴、再申訴制。其立法理由略以：「明定公務人員之權益遭受侵害或受委曲，應依本法所規定之復審、再復審、申訴、再申訴之程序救濟」，保障法第 25 條第 1 項前段規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」足見公務人員認為公權力措施違法或顯然不當，損害其權利或利益者，得依保障法提起復審，請求救濟。因公權力措施違法或顯然不當，侵害公務人員之權利或利益，涉及違法性判斷，本於有權利即有救濟之憲法原則，公務人員不服復審決定，自得提行政訴訟（保障法第 60 條及第 72 條參照），請求救濟。

（四）申訴、再申程序

87 年 10 月 28 日修正公布之訴願法及行政訴訟法，對救濟制度已作大幅度之變革，訴願法修正刪除再訴願程序，行政訴訟法亦改採二級二審制，則公務人員保障法所定復審、再復審程序宜否再準用訴願法之規定，實值探討。因此，為縝密公務人員保障法之救濟程序，加強審議功能，以使該法之相關審理程序規定更合時宜、更為周延，爰參酌新修正之訴願法、行政訴訟法、行政執行法及新制定之行政程序法與公務員懲戒法修正草案等之規定，加以修正；且有關救濟程序之法規，如上揭訴願法、行政訴訟法，均係於法律中詳定其相關審理程序，並無授權以施行細則訂定者，公務人員保障法自亦以詳為規定其相關審理程序規定為宜，如此，方能建構公務人員保障法特有之救濟制度，確保公務人員權益，以激勵公務人員勇於任事，並使機關之公務得以順利推展。

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。」其所稱不當之管理措施或有關工作條件之處置，不涉及違法侵害權利⁷之部分，自無「有權利即有救濟」之問題，如有違法侵害權利者，自應依復審程序處理。換言之，上開不當公權力措施，並不包括得依復審程序救濟之事項，且非屬於行政處分之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，基於權力分立原則，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。是以本號解釋認為，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。

（五）徹底落實有權利即有救濟之憲法原則

目前行政訴訟實務之通說見解認為：因公務員身分受行政處分得否提起行政爭訟，應就處分內容分別論斷，如該行政處分足以改變公務員身分關係，或於公務員權益有重大影響之處分，或基於公務員身分所生之公法上財產上請求權遭受損害，可提起行政爭訟；至於未改變公務員身分關係，或對其憲法所保障服公職之權利未有重大影響，亦未損害公務人員

⁷ 本院釋字第 187 號解釋釋示：按憲法第 16 條所謂人民有訴願及訴訟之權，乃指人民於其權利受侵害時，有提起訴願或訴訟之權利，受理訴願機關或受理訴訟法院亦有依法審查決定或裁判之義務而言。此項權利，間因其具有公務員身分而有所差別，如公務員關於其職務之執行，有遵守法律，服從長官發命令之義務，除長官所發命令顯然違背法令或超出其監督範圍外，下屬公務員縱有不服，亦僅得向該長官陳述意見，要無援引訴願法提起訴願之餘地（參照公務員服務法第 1 條、第 2 條及本院院字第 311 號解釋）。從而除有此類特殊情形外，憲法或法律所保障之公務員權利，因主管機關之違法或不當之行政處分，致受損害時，尚非均不得循行政或司法程序尋求救濟。

之公法上財產請求權之措施，諸如記大過、記過處分、申誡懲處、考績評定、免除行政兼職，或機關長官、主管所為不同區域或職務之調任、工作指派、所發布之職務命令、所提供之福利措施等，核屬保障法第 77 條第 1 項所指之工作條件或管理措施，非屬行政處分，公務人員僅得依申訴、再申訴程序尋求救濟，不得以復審之程序請求救濟，亦不許提起行政訴訟（司法院釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 430 號、第 483 號、第 539 號等解釋意旨參照）。職是，未改變公務員身分關係或對其憲法所保障服公職之權利未有重大影響，亦未損害公務人員之公法上財產請求權之內部工作條件或管理措施，基於訴訟資源合理分配及公務機關內部管理之必要，不論對之以何種形式之行政訴訟種類提起行政訴訟，均非法所許。

本席認為，上開實務通說見解，固以本院釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 430 號、第 483 號解釋為其主要論據。但上開諸多解釋之公布時間（第一件釋字第 187 號解釋作成於 73 年 5 月 18 日，最後一件釋字第 483 號解釋作成於 88 年 5 月 14 日），均係於 89 年 7 月 1 日施行行政訴訟法新制（全文修正計 308 條）及 92 年 5 月 28 日公布施行保障法新制之前，上開解釋係在法制不甚完備之歷史背景下所為，有其歷史的貢獻。惟在完善保障公務人員權益之新制法律，已有多元而全面的相關規定，且上開解釋意旨均已在上開法律新制逐一落實，既有行政訴訟法新制及保障法新制，自應適用法律新制。特別係行政訴訟法第 2 條明文規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」揭示公

法上爭議之訴訟救濟之概括保障規定，明定公法上爭議，除法律另設訴訟救濟途徑者外，均得依行政訴訟法提起行政訴訟，俾符有權利即有救濟之憲法原則。新制施行後，有關公務人員權益之保障，自應適用行政訴訟法新制及保障法新制相關規定，判斷可否向行政法院提起行政訴訟以為救濟，而毋庸拘泥於上開解釋先例意旨（有無改變公務員身分關係？有無對其憲法所保障服公職之權利重大影響？有無損害公務人員之公法上財產請求權），以判斷可否向行政法院提起行政訴訟以為救濟，俾符有權利即有救濟之憲法原則。是以本號解釋理由「五、不受理部分」特別指出：本院釋字第 298 號及第 323 號解釋「關於公務人員提起訴訟、請求司法救濟之訴訟權保障釋示部分，均係因應解釋當時相關法制不完備、時空背景有其特殊性而為。於保障法、行政訴訟法等相關法律陸續制定、修正公布施行後，相關機關自應依相關規定及本號解釋意旨，依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務」，此乃本號解釋非常重要的弦外之音！殊值發人深省！特別係公務人員依保障法第 25 條規定，對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益時主張公權力措施違法侵害其權利時，更應注意適用行政程序法第 92 條及訴願法第 3 條有關行政處分之定義⁸，判斷是否為行政處分，不宜輕易逕認服務機關之管理措施

⁸ 行政程序法第 92 條規定：「（第 1 項）本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第 2 項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」訴願法第 3 條規定：「（第 1 項）本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第 2 項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」

或有關工作條件之處置，並非行政處分，而剝奪公務人員憲法訴訟權保障之權利，以落實有權利即有救濟之意旨

肆、消防員勤休方式之憲法爭議

高雄市政府消防局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。」⁹即勤休更替採「勤一休一」方式。服勤時間 24 小時後再休假 24 小時，日復一日，有無侵害公務人員憲法所保障之權利？

本號解釋首先闡釋審查基準：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，自應受憲法服公職權之保障；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。

本件多數意見認為，公務員服務法第 11 條第 2 項規定及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定，並未就業務性質特殊機關（如消防機關）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¹⁰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，未設定框架性規範部分，與憲法保障人民服公職權

⁹ 此規定，係高雄市政府消防局於 88 年 7 月 20 日以高市消防指字第 7765 號函訂定公布，嗣於 103 年 3 月 10 日高市消防指字第 10331090200 號函修正名稱為：高雄市政府消防局消防勤務細部實施要點，除刪除「勤務交替時間為每日上午 8 時」外，其餘文字未調整，條文移列為第 6 點第 3 款規定。

¹⁰ 例如，勤一休一之勤休更替方式，勤一之服勤 24 小時中，是否有連續休息之時間？如有，應有多少小時的連續休息，始符合憲法健康權之保護要求？

及健康權之意旨有違。本號解釋多數意見，因此要求相關機關應於本號解釋公布之日起 3 年內，依本號解釋意旨檢討修正，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。

至於上開勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定勤一休一方式，有無違反憲法健康權保障意旨？

經查：消防勤務之種類有「防災宣導」、「備勤」¹¹、「消防安全檢查」、「水源調查」、「搶救演練」、「值班」¹²、「裝備器材保養」及「待命服勤」¹³等 8 項業務。茲以某消防隊某日之勤務分配表中某消防員之 1 日勤務為例說明。

8~9	8~10 ~12	12~14	14~16 ~18	18~20	20~22 ~24	0~2	2~4 ~6	6~8
現地 交接 及勤 前教 育	救護 車勤 務	備勤 (救 災)	救護 車勤 務	備勤 (救 災)	救護 車勤 務	備勤 (救 災)	救護 車勤 務	備勤 (救 災)

本號解釋多數意見認為，上開「勤務規劃須依實際需要妥予規劃，訂定勤務基準，俾利各勤務執行單位據以按日排定勤務分配表，互換輪流實施。並應注意：服勤人員應在隊用膳；勤務種

¹¹ 內政部消防署發布之消防勤務實施要點第 11 點第 2 款規定，備勤：服勤人員在勤務執行單位內，整裝隨時保持機動待命，以備災害發生時之緊急出勤救災、救護及災害調查。

¹² 內政部消防署發布之消防勤務實施要點第 11 點第 6 款規定，值班：由服勤人員於值勤台值守之，負責通訊連絡、傳達命令、接受報案及維護駐地安全。

¹³ 內政部消防署發布之消防勤務實施要點第 11 點第 8 款規定，待命服勤：服勤人員保持機動待命，以備執行救災、救護、災害調查或其他臨時派遣勤務。

類，力求勞逸平均，動靜均勻，藉以調節精神體力；夜間在勤人數，除主管外，人數在 5 人以下之小隊，得將值班改為值宿。足見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。」釋示上開勤一休一之規定，與憲法保障健康權之意旨尚無違背。

由於上開勤一休一之勤務時間長達 24 小時，其中消防員是否有連續休息時間，攸關消防員受憲法健康權保障之身心健康問題，大法官念茲在茲，是以本號解釋多數意見特別要求：「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。」表達大法官對消防員身心健康之關懷與重視！

伍、消防員超勤補償之憲法爭議

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。」從法條用詞「經指派」一詞觀之，上開規定應係針對有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員而為規定。至於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。以消防機關為例，為全年無休服務民眾，其每日勤務時間為 24 小時，所屬消防人員之服勤時段分為深夜勤、夜勤及日勤 3 時段，與一般機關非全年無休只有日勤者不同。上開規定，顯然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。例如，上開所舉案例，備勤（或待命服勤）屬於法定勤務之一種態樣（消防勤務實施要點第 11 點第 2 款及第 8 款參照），備勤時數分 4 段合計 8 小時，究應如何評價？待命服勤是否與正常上班服勤之性質相當？待命服勤提供勞務之強度及密度又應如何？又應如何補償？等等。本號解釋多數意見認為，保障法第 23 條及其他相關法律，未設定框架性規範，影響消防員受憲法保障之服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。並要求「相關機關應於本號解釋公布之日起 3 年內，依本號解釋意旨檢討修正，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。」此一超勤補償之框架性規範的訂定，應可進一步落實業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）受憲法服公職權之保障！

陸、超時服勤補償之行政規則應檢討之

行政院 99 年 6 月 9 日行政院院授人給字第 0990062850 號函修正發布之各機關加班費支給要點第 1 點規定：「支給要件：以各機關員工在規定上班時間以外，經主管覈實指派延長工作者為限。」係就常態機關之一般公務人員，依系爭規定五所定「經指派於上班時間以外執行職務者」而為「一般加班」之規範。至於系爭規定五所未規範之業務性質特殊機關之外勤消防人員，上開

加班費支給要點第 5 點第 2 款另設「專案加班」特別規定：「機關因業務特性或工作性質特殊……，得申請專案加班，每人每月以不超過 70 小時為上限，……。但……消防機關外勤消防人員……之專案加班，得不受上開規定時數之限制，惟仍應本撙節原則從嚴辦理。」（同院 102 年 4 月 22 日行政院院授人給字第 1010061914 號函修正發布，僅文字調整；同院 107 年 4 月 10 日行政院院授人給字第 1070037347 號函修正發布，刪除專案加班原則上 70 小時之上限）。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 點規定：「支給原則：（一）超勤時數依勤務輪值表排定計算，每人每日以 8 小時為上限，每月以 100 小時為上限，視預算編列情形核發，最高金額以行政院核定之數額發給。」第 10 點規定：「各級消防機關應依本要點規定另定執行計畫執行之。」據此，高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日局務會議通過之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 點規定：「超勤加班時數與加班費支給標準：（一）超勤加班費按行政院核定加班費支給標準辦理；超勤時數依勤務分配表排定計算，每人每日以 8 小時為上限，每月以 100 小時為上限，並應視本局預算編列情形核發超勤加班費。（二）原所屬高雄市政府消防局：1.每月超勤加班費支領上限為 17,000 元。2.每日得報支 6 小時超勤時數，翌日上午 8-9 時勤教得再報支 1 小時超勤時數。3.請假半天得報支 3 小時超勤時數。（三）原所屬高雄縣政府消防局：1.每月超勤加班費支領上限為 12,000 元。2.每天最多報支 8 小時超勤。」（同院 102 年 8 月 23 日高市消防人字第 10233907500 號函修正名稱為：高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發執行計畫，並刪除時數及金額上限）第 7 點規定：「超時服勤而因公無法補休，亦未

支領超勤加班費者，依下列標準敘獎：1.每半年累計時數未達 50 小時者，併年終考績參考。2.每半年累計總時數達 50 小時以上，未達 100 小時者，嘉獎 1 次。3.每半年累計時數達 100 小時以上者，嘉獎 2 次。4.每半年累計時數達 150 小時以上者，記功 1 次。5.上、下半年累計均未達獎勵標準，而全年累計已達 50 小時者，亦予以嘉獎 1 次。」（上開依序第 4 點、第 5 點及第 7 點規定，下併稱系爭規定六）

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，本號解釋多數意見認為，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，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，尚無從判斷，是以本號解釋要求：「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」。

柒、結論

本號解釋，在釋字第 736 號、第 755 號及第 784 號解釋之後，再度重申有權利即有救濟之憲法原則，在公務人員憲法訴訟權之保障上，要求相關機關應依相關規定（行政訴訟法及保障法相關規定）及本號解釋意旨（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），依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務，希望能對公務人員之權益保障，樹立新的里程碑！

此外，本號解釋依憲法服公職權及健康權之保障意旨，要求相關機關檢討修正相關規定，分別就業務性質特殊機關所屬公務人員之勤休等事項，設定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範，另就該等人員之超勤補償事項，訂定符合憲法服公職權之框架性規範，希望能對業務性質特殊機關所屬公務人員之權益保障，提供全面性的新措施！