

國立政治大學勞工研究所

碩士學位論文

指導教授：王惠玲博士

公務員兼勞工身份者勞動條件之探討

研究生：陳明忠

中華民國九十八年七月

謝辭

當然，最感謝的人是王惠玲老師，每次都懷著愧疚的心敲老師的門，而王老師總笑盈盈地應門，王老師對我這老學生的禮遇，是完成本論文的最大動力。

黃越欽老師辭世不久，我讀的第一本有關勞動法的書便是黃老師的勞動法新論，但之後國內其他勞動法學者的書我便讀不下去了，我陸續也旁聽了黃老師生前在大學部開的勞動法及法學方法論二門課。懷念之餘，我感觸頗深，這些年來，政大學生似乎錯過了一位勞動法學上非常重要的學者。謹在此向黃老師致上誠摯的敬意。

我果然是班上最後畢業的，就學期間花了 2 年考了勞安管理師、勞衛管理師、工業安全技師，原想一魚兩吃，然而最後論文題目卻跟勞工安全衛生無關，年紀愈大卻愈管不動自己，這似乎是挺悲哀的事。

個人覺得本所最大的貢獻，除了每年的勞動人權報告及勞動學報外，大量培育了我國勞工行政的公務人員。但後者也伴隨著本所人才培育的失衡現象，一如所培訓的選手鍾情場務工作而不願下場比賽，形成了水準提昇的最大障礙，辜負了本所優良的師資條件。

上課讀書其實是件蠻愉快的事，尤其對於沒有宗教信仰的我，在無聊的公務生涯中，讓心靈有所慰藉，感謝每位共同上課讀書的老師與同學。

摘要

臺灣公營事業的人力資源結構，有著政治上、經濟上及社會上的特殊意義，而與一般政府行政機構不同，更迥異於一般民營企業。而民國 73 年勞基法施行，更創設了公營事業獨有之「公務員兼勞工身份者」特殊身份，而勞基法第 84 條不僅正式刻劃了公務員與勞工區隔，標示了公務員優於勞工的地位。更甚者，以物質條件為代價，擴張公務員身分，強化了國家特別權力關係以加強其約制。

公營事業民營化宣示著對公營型態的揚棄，而當公營型態的必要性不復存在，國家原為加強對公營事業組織成員之約制，而以物質條件為代價所創設之「公務員兼勞工身份者」，正面臨著存廢必要之辯證，縱使部分公營事業仍負有階段任務，而仍以維持公營為宜，亦面臨著迫切的人力轉型。

當公營事業因應「發揮市場機能、提升事業經營效率」之訴求，揚棄公營而朝向民營的進程；「公務員兼勞工身份者」逐漸鬆綁「經國家公務員考試及格」等積極公務員資格。時空更迭，勞基法第 84 條業已完成其時代任務。惟基於勞基法非以身分而係依行業別為適用對象，不分公營或民營均應一體適用，同享權利共盡義務；現行行政命令形式之勞動條件規範，有違憲法第 108 條人民權利應予立法規範之規定；公營事業內職員與工員，因身分區隔而異其權利與義務，與

憲法第 7 條平等權規定相悖。職是之故，本文主張應將勞動基準法第 84 條廢止，「公務員兼勞工身份者」回歸「勞工」本質，勞動條件自應適用勞基法規定。惟或因公營事業肩負政策任務，或因人事費用有於國家財政預算，或因命令與服從之特殊關係，如有特殊必要，則可因人、因事、因時、因地制宜，而另以法律規範。「公務員兼勞工身份者」與國家之特別權利關係，則藉由對其勞動三權之局部限制，調和權利與義務，建立其命令服從關係，期使公營事業能以靈活穩健的步伐邁向未來。



公務員兼勞工身份者勞動條件之探討

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究方法與限制	3
第三節	研究架構與章節	5
第二章	我國公營事業	7
第一節	公營事業的定義	8
第二節	臺灣公營事業的沿革與現況	10
第三節	公營事業的角色功能	17
第三章	勞工與公務員之勞動條件	20
第一節	勞工定義	20
第二節	勞工之勞動條件	24
第三節	公務員定義與範圍	47
第四節	公務員的勞動條件	50
第五節	小結	63
第四章	公務員兼勞工身份者之勞動條件	65
第一節	公務員兼勞工身份者之定義與討論	65

第二節	公務員兼勞工身份者之產生-----	7 2
第三節	公務員兼勞工身份者之勞動條件法令-----	7 5
第四節	小結-----	8 8
第五章	實證研究—以臺北自來水事業處為例----	9 3
第一節	背景-----	9 3
第二節	勞動條件之差異與一致-----	1 0 3
第三節	問題與討論-----	1 2 1
第六章	結論-----	1 3 2



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

在多數工業國家中，公營事業的出現，甚少是國家有意識規劃之下的產物，然我國公營事業不論在數量或規模上，均頗為可觀，並有著政治上、經濟上及社會上的特殊意義。近些年在朝野共同在追求效率的原則，與意識型態的促使下，政府規劃並著手執行了一系列的民營化政策。然而，民營化政策的意義非僅是公營事業所有權的易手或是員工的大量資遣；公有財產的移轉並不只是一個法律上的手續或是財產的出售，還牽涉到許多經濟和社會結構的問題，包括經濟秩序的重整、勞動條件的下降、勞雇權力不平等關係的深化、民眾生命和財產安全維護機制的喪失及貧富差距的擴大等等¹。

更進者，公營事業內所謂的「職員」，有著臺灣特有的「公務員兼具勞工者」之特殊身份。「公務員兼具勞工身份者」堪稱是臺灣特產，是特殊情境下所創設的特殊身份，其身份既是公務員又是勞工，然而其到底是公務員還是勞工？在公務員體系內，他是走出公務機關的公僕，有著較為優渥的薪資俸給，令人欽羨的年終獎金；然而，相對一般勞工而言，其為較為高階的管理階層，不僅與他們同享勞動法令所賦予的權利與保障，且多了一層公務員身分上保障，不禁欽羨地

¹張晉芬，台灣公營事業民營化，民國 90 年初，中央研究院社會學研究所，序言。

贊歎其為貴族勞工。值此全球金融風暴，經濟蕭條時代，穩定的工作環境與優渥的薪資，更是相對就業安全較高的一群工作者。

本文擬探討，究竟公務員兼勞工身份者相較於一般勞工有著怎樣的優勢？端詳公務員兼勞工身份者的本體，究竟應是公務員還是勞工？根據法理，公務員與勞工分屬兩個不同的範疇，勞工係基於私法契約而成立之勞動關係當事人，公務員則基於公法契約。公務員在特別權利義務的限制下，是否仍應享有憲法保障的勞動基本權？更進者，在我國如此典型國家統合主義作法下，讓公務員享有憲法勞動者基本權之保障，是否真有實益可言？

本文試著藉由勞動條件的探討，審視公營事業單位內，所謂純勞工、純公務員與公務員兼勞工身份者，其勞動性格的內涵、勞動權的特性，其勞動條件在法令上的各別適用，及在實務操作上勞動條件的一致與差異，並進一步探討此一致與差異之合理性，最後試圖理出公務員兼勞工身份者的身份屬性，回歸其應有的身分定位。

第二節 研究方法與限制

一、文獻探討

本文以文獻探討方式，藉由與研究問題相關文獻與法規資料的蒐集、整理與分析，期能歸納出研究問題之全貌，條理研究問題之脈絡，終以建構系統性知識為目的。

以我國臺灣地區公營事業為對象，探討公營事業中「公務員兼勞工身份者」之勞動條件。因此，文獻探討方式以公營事業、公務員及勞工為究範圍，廣泛蒐集相關書報、期刊論文、學位論文、研討會等等國內文獻為主，並以公務員與勞工兩種不同身份所涉法令為主要探討內容，並由此出發，探索「公務員兼勞工身份者」的生成，此特殊身份其勞動條件的法律規範、與此特殊身份其勞動條件對所處公營事業的影響，及進一步瞭解此特殊對公營事業外之勞工及公務員的意義。

二、實證研究

本文並以所建構的系統性知識作實證探討，以臺北市政府所屬臺北自來水事業處(市營事業單位)作為實證對象，檢視「公務員兼具勞工身份者」之勞動條件水準，並與法規內容作翔實比對，求證公務員勞動條件優於勞工之一般性假設；同時進一步檢視同一單位內之其他不同身份，如勞工、公務員之各別勞動條

件，並探究「公務員」、「勞工」及「公務員兼具勞工身份者」間，其勞動條件之一致性與差異性，試著藉由對局部的瞭解以達對全盤掌握的目的，最終作公務員兼具勞工身份者身份及勞動條件之合理性探討。

三、研究限制

本研究係針對勞動基準法第 84 條所謂「公務員兼具勞工身份者」其勞動條件的探討，具該身份者，約莫直指為臺灣公營事業之職員。因此研究對象僅限於國內公營事業，又本文主要採文獻探討方式，與研究對象相關文獻與法規資料的蒐集、整理與分析，亦以國內為主，此為本研究之限制；本文第五章擬藉由對公臺北自來水事業處勞動條件之探討，進行前述文獻探討之實證研究，臺北自來水事業處僅為臺灣眾多公營事業之一，惟冀由對局部之瞭解，以收掌握通盤之功。

第三節 研究架構與章節

本研究共計六章，分別為：第一章緒論、第二章臺灣公營事業、第三章勞工與公務員之勞動條件、第四章公務員兼勞工身份者之勞動條件、第五章實證研究—以臺北自來水事業處為例、第六章結論。

首章，依一般體例，略述研究動機與目的、研究方法與限制及研究章節與架構。

繼而，次章概述臺灣公營事業，公營事業的法規性定義；介紹公營事業之發展沿革，概分為延續大陸時期的公有體制、接收日本殖民政府財產、及政策性的新建創設等 3 類；在公營事業的政治工具角色，公營事業鞏固了政權的經濟基礎，協助國家執行福利政策；在公營事業的經濟工具角色，發揮了促進國內資本形成、調控經濟和挹注國庫收入等正面的功能；公營事業的民營化，則達成調整政府角色、發揮市場機能、開放產業競爭及提升資源有效利用之目的。試圖藉由對公務員兼勞工身份者賴以為寄之公營事業的耙梳，期對公務員兼具勞工身份者之創設，有著本質上的認知。

再者，第三章先對勞工作定義性地釐清，並闡述勞動基準法對勞動條件的規範內涵；繼而對公務員身份作定義性的釐清，並探討公務員的勞動性格，並在特別權力義務關係限制下，就勞動基準法之主要勞動條件項目，探討公務員的待遇。

承上，第四章以「公務員兼具勞工身份者」為核心，依前章公務員身份與勞工身份之勞動條件，作法規範內涵比較之結果，就勞動條件項目分別適用勞動法令或公務員法令之不同，拼湊出「公務員兼具勞工身份者」其勞動條件之完整樣貌。

歸結，第五章以臺北市政府所屬臺北自來水事業處（市營事業單位）作為實證對象，從組織結構、組成人員到人事管理制度的探討，著重於公務員兼具勞工身份者，因身份不同而形成勞動條件的差異。

最後，第六章作出本文的研究結論。



第二章 我國公營事業

經過 40 多年的擴充，公營事業在臺灣已成為一重要的經濟部門，其涉入台灣經濟的深度與廣度，實屬罕見，其產業處於壟斷的地位有之，處於競爭性的市場亦不少，實不容忽視，對於整體經濟和國庫的收入，都有著絕對的重要性。

除了是個有著絕對重要性的經濟部門外，臺灣公營事業龐大的組織，也使其成為僅次於公共行政體系之外的最大雇主。過去，公營事業不乏被貼著經營效率不彰、人事弊端與利益輸送等等標籤，持續地受到輿論、學者和在野黨的批評，而政黨輪替後，報載公營事業貪污的新聞時有所聞；至此，公營事業存在的價值，早已超越經濟層面，而同時具有社會和政治意義。

公營事業是公務員兼勞工身份者的母體，脫離了公營單位，公務員兼勞工身份者便回歸為公務員。脫離了公營單位，甚至離開了公務機關，公務員兼勞工身份者便回歸為勞工。謹藉由對公營事業的耙梳，期能對公務員兼勞工身份者有著本質上的認知。

第一節 公營事業的定義

有關公營事業的創設法源，可溯及我國憲法，依我國憲法第 144 條規定：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」。據此，開展公營事業的相關法律規範。

在法規上，直接對公營事業有所定義者，可見諸公營事業移轉民營條例、國營事業管理法與審計法。依公營事業移轉民營條例第 3 條規定：「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：一、各級政府獨資或合營者。二、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。三、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本百分之五十者。」；又依國營事業管理法第 3 條規定：「本法所稱國營事業如下：一、政府獨資經營者。二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。」；再依審計法第 47 條規定：「應經審計機關審核之公有營業及事業機關如左：一、政府獨資經營者。二、政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。三、由前二款公有營業及事業機關轉投資於其他事業，其轉投資之資本額超過該事業資本百分之五十者。」。

就上述法規文義之內涵，所謂公營事業者，可就該事業整體的所

有權與控制權作為判定的標準。即凡事業之股權為政府所有，或由政府投資經營，其股權超過 50% 者。且由於持股超過 50%，所以其內部之管理權或決策權也同時為政府所控制。因此我們發現，所謂的公營事業，不僅是政府對所有權的確保（股權為政府所有），同時也隱含著政府對事業單位管理權及決策權的控制²。而所謂政府，在「公營事業移轉民營條例施行細則」中指出，政府包括中央政府、直轄市政府及縣市政府，而各公營事業之主管機關，即為各中央目的事業主管機關、地方政府等。



²張玉山、王家龍，民營化員工權益補償與優惠認股方案，民國 86 年，台灣經濟金融月刊，頁 26。

第二節 臺灣公營事業的沿革與現況

一、公營事業的發展沿革

有關公營事業之概念，應係源自社會主義，在我國最早源自國父之主張：「不能委之個人及有獨佔性質者，應由國家經營之」，落實在憲法上之規定，則為憲法第一四四條前段：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則」，以藉此「節制私人資本、發達國家資本」。然臺灣公營事業之創設緣由，非僅一端，約可分為下述三類³：

(一) 延續大陸時期的公有體制

國民政府以三民主義中「節制私人資本發達國家資本」為依據，強化公有政策的理論基礎及正當性；包括國防需要、原獨佔性事業等，例如：交通銀行、農民銀行、中華工程顧問公司，中央信託局及中國產物保險公司等等。

(二) 接收日本殖民政府財產

這類事業始於 1945 年，由陳儀所主持的行政長官公署來臺接受日人的產業。這些事業遍及公用、製造、運輸和金融保險，後來不斷地持續擴充，成為公營事業的骨幹。包括臺灣糖業公司、公賣局、財政部委託前臺灣省政府監管的三

³整理自：張晉芬，台灣公營事業民營化，民國 90 年初，中央研究院社會學研究所，頁 50。

家商業銀行等。

(三) 政策性的新建創設

這類多為配合國家政策而設，例如：航運方面的陽明海運；當時民間無意介入之鋼鐵業及造船業；為了掌握中間原料的中國石油化學公司；民生公用之自來水事業及電力事業。儘管配合政策而設的理由不一而足，但當任務完成或民間有能力介入時，國家便應放手民營。

二、公營事業的現況

(一) 民營化

我國公營事業民營化的歷史源於 1953 年，政府為了實行「耕者有其田」，於是以四大公司（即台灣農林、台灣水泥、台灣工礦及台灣紙業）的股權來換取民間土地，形式上是民營化，但是精神上只是為了配合土地改革，而不是為了提升國營企業的效率。1962 年臺灣股市成立，1964 年股市大跌，結果政府為了保障民間股東，於是又買回原先釋股，同樣地，這個重新國有化的過程也與民營化的績效無關，純粹只是為了穩定社會⁴。

自 70 年代後，整體政治經濟結構的變遷、國民財富的

⁴美 Dr.E.S.Savas 著，黃煜文編輯翻譯，民營化歷程，民 94，五觀藝術管理，頁 7 審訂序。

累積及政治參與度的提昇，使民營化政策成爲自由化及民主化的一環。該時期，自由經濟理念風行先進國家，如英、法與德等國已有公營事業民營化成功的案例，再加上公營事業已存在法規體系繁雜、決策程序冗長、經營績效不彰等缺點，爲解決上述問題，及順應國際間公營事業民營化潮流，我國於民國 78 年 7 月成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」，由經建會主委擔任召集人，並於 8 月中旬，提出第一批被列爲「立即辦理」民營化之 19 家公營事業名單，此爲國內推動民營化政策的正式開端⁵。

從 83 年起，民營化政策開始在壓力下加速執行，民國 84 年成立「經濟部所屬事業民營化諮詢委員會」。此時，民營化政策爲：調整政府角色，發揮市場機能；開放產業競爭，提升資源有效利用。而 85 年的國家發展會議更達成「五年內完成民營化」等多項加速民營化之共同意見。政府執行民營化的相關單位，便以國發會共識爲主，訂出 47 家事業民營化時間表，更加積極推動民營化政策。自此經過十多年來的相關法規研修與制定，及公股資產出售作業，截至目前爲止，已完成中國產物保險公司等 30 多家事業，以及唐榮公

⁵行政院研究發展考核委員會編印，如何加強公營企業的公司治理，民 94，頁 15。

司運輸處、鋼鐵廠、公路車輛事業部及軌道車輛事業部之宜移轉民營，出售公股及資產所得已逾新台幣 4000 億元，另楠梓工廠等 16 家事業結束營業⁶。

然而在已民營化企業的移轉過程中，及未民營化企業之重要管理議題上，具有公務員身份者，是個必須特別處理的人事難題。因為，本身未具有公務員身份之公營事業員工，依勞基法或相關實施要點辦理年資結算後，即可隨同移轉；然而，如隨同移轉員工為具有公務員身份者，依公務人員保障法第 9 條規定：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同」。亦即該等員工其所具公務員身份，非依法律不得剝奪，單位無權變更其權益。因此，滋生人事管理上的難題。作法上，或以暫時凍結其公務員身份方式，並且在凍結前先補償其產生之損失，民營化後則比照民營單位薪資待遇辦理。或一如中中華電信之採人事雙軌制度，即公務人員與一般聘僱人員，二套人事制度並存。公務人員相關保障如待遇、退休及升遷等，仍比照公務人員相關規定辦理，新進人員則採聘僱制度⁷。

（二）現況

⁶前註，頁 16

⁷行政院經濟部，國營事業採公有民營之可行性與配套措施，民 96，摘要頁 4

謹將公營事業現況以列表方式概述如下，各公營事業並依企業性質分類為：1.金融機構 2. 交通運輸 3. 工業生產 4. 能源資源 5.工程營造 6.通訊傳播等六類，表末並列出「已經民營化的公營事業」及「已結束營業的公營事業」。

表內公營事業為中央政府、地方政府成立，以及由各級政府機關擁有其全部或多數股份的企業，或由政府機關投資成立的財團法人機構。雖然有部分企業已經不符合「狹義的公營事業」定義（政府持股超過 50%），但政府仍為最大股東者（即「廣義的公營事業」）也包括在範圍內，但所屬員工不具本文所論及之「公務員兼勞工身分者」之特殊身分。下表括號內所標示者，為其主管機關或大股東。

1 金融機構			
1.1 綜合性服務機構	中華郵政（交通部）	台灣金融控股（財政部）	
1.2 商業銀行	臺灣銀行（財政部）	台灣土地銀行（財政部）	第一金融控股（財政部）
	台灣中小企業銀行（財政部）	合作金庫銀行（財政部）	高雄銀行（高雄市政府）
	華南金融控股（財政部）	兆豐金融控股（財政部）	
1.3 專業性銀行	輸出入銀行（財政部）	全國農業金庫（農委會）	
1.4 其他機構	台灣證券交易所（財政部）	證券櫃檯買賣中心（財政部）	台灣期貨交易所（財政部）
	中央再保險公司（財政部）	中央存款保險公司（財政部）	

2 交通運輸			
2.1 軌道交通	台灣鐵路管理局（交通部）	台北大眾捷運股份有限公司（台北市政府）	
2.2 公路客運			
	大都會客運（原台北市公共汽車管理處）（台北市政府）	基隆市公共汽車管理處（基隆市政府）	臺灣汽車客運公司（業務已民營化並移轉至國光客運，僅因清算原公營時期財產而暫時保留）（交通部）
	澎湖縣公共車船管理處（澎湖縣政府）	高雄市公共汽車管理處（高雄市政府）	嘉義縣公共汽車管理處（嘉義縣政府）
	金門縣公共車船管理處（金門縣政府）	連江縣公共車船管理處（連江縣政府）	
2.3 海空交通	高雄市輪船股份有限公司（高雄市政府）	桃園航勤（交通部）	陽明海運（交通部）
2.4 票證服務	悠遊卡股份有限公司（前台北智慧卡票證股份有限公司）（台北市政府）		
3 工業生產			
	台灣菸酒公司（經濟部）	關貿網路股份有限公司（財政部）	中國鋼鐵公司（經濟部）
	台鹽實業公司（經濟部）	台灣糖業公司（經濟部）	漢翔航空工業（經濟部）
	台灣國際造船公司（經濟部）	唐榮鐵工廠（經濟部）	耀華玻璃（經濟部）
	馬祖酒廠實業股份有限公司（連江縣政府）	金門酒廠實業股份有限公司（金門縣政府）	
4 能源資源			
	臺灣自來水公司（經濟部）	臺北自來水事業處（台北市政府）	苗能實業公司（苗栗縣政府）
	台灣中油公司（經濟部）	台灣電力公司（經濟部）	
5 工程營造	榮民工程公司（退輔會）	中華顧問工程司（交通部）	
6 通訊傳播			
6.1 電信事業	中華電信（交通部）	亞太電信（政府接管後最大股東為臺灣鐵路管理局，但暫委由東元電機經營）	
6.2 媒體事業			
	中央廣播電台（行政）	漢聲廣播電台（國防）	教育廣播電台（教育）

	院新聞局)	部)	部)
	警察廣播電台(內政部警政署)	中華電視公司(公共電視基金會)	臺北廣播電台(臺北市政府)
	公共電視台(公共電視基金會)	原住民族電視台(行政院原民會、公共電視基金會)	宏觀電視(僑委會、公共電視基金會)
	客家電視台(行政院客委會、公共電視基金會)		
7 已經民營化的公營事業			
7.1 1990 年代前	台灣農林	台灣工礦(已經結束營業)	台灣水泥
7.2 1990 年代後	彰化商業銀行	臺灣電視公司	中華工程公司
	臺灣中興紙業股份有限公司(2001年10月16日起民營化,現更名爲興中紙業)	台灣土地開發(1999年1月起民營化)	臺灣航業公司(1998年6月20日起民營化)
	台灣產物保險	台灣人壽	台灣肥料公司
	中華紙漿股份有限公司	臺灣鐵路貨物搬運公司	臺灣國際造船股份有限公司
	中國石油化學工業開發股份有限公司	臺北銀行(2005年1月1日起合併富邦商業銀行,現爲台北富邦商業銀行)	國光汽車客運股份有限公司(原台灣汽車客運公司運輸部門民營化)
	臺灣新生報		
8 已結束營業的公營事業			
	臺灣電影文化事業股份有限公司(2000年3月10日起解散)	高雄硫酸銨股份有限公司(2003年3月7日起解散)	臺灣省農工企業股份有限公司(2003年1月16日起解散)
	臺灣鑄震股份有限公司(2008年4月7日起解散)	臺灣機械股份有限公司(2002年3月6日起解散,資產及員工併入中鋼機械)	臺灣書店(2003年3月7日起解散)

資料來源：經濟部國營事業委員會

第三節 公營事業的角色功能

一、政治工具角色

公營事業的政治性功能，可溯及國民政府自大陸播遷來台之際，其藉由公營事業的建立，不僅鞏固了社會的經濟基礎，也強化了政治實力。藉由對於公用事業及上游工業的掌控，國民政府得以推動多項經、濟財政和金融政策，維持市場的穩定性，以及降低外資的影響。持續的經濟成長促成政局的安定，以及國民黨政府的合法性。

公營事業的另一項政治功能，即國民黨利益的擴增及經營上的人事運用，黨營事業的壯大，一方面提供了國民黨政治菁英離開官僚體系之後的去處，成為政黨籠絡酬庸的工具，另一方面在選舉時，也可以支應黨籍候選人經費的需要⁸。易言之，其成為籠絡政治精英與蓄積政黨財力的工具。再者，電價、水價及油價方面，其差別費率的實施，以及經營多項事業的退輔會的設立，均鞏固了特定族群對國民黨的支持基礎，協助國家執行福利政策。

二、經濟工具角色

公營事業，是國民政府來台初期鞏固社會安定的重要工具之一，然而重要的是，也發揮了促進國內資本形成、調控經濟和挹

⁸張晉芬，台灣公營事業民營化，民國 90 年初，中央研究院社會學研究所，頁 55。

注國庫收入等正面的功能。

公營事業在臺灣經濟發展過程中，扮演了相當重要的角色，對於市場不確定的產業，及私人企業缺乏足夠財力從事之大型重工業，國家資本的介入，使得上游重工業基礎和公用事業得以建立，帶動中下游產業和廠商的生產活動，形成經濟結構中垂直分工的狀態⁹。據此，在各項經濟計畫或財政、金融和貿易等政策的指導下，開展了公營事業的生產功能，帶動了臺灣的經濟起飛。

三、民營化後的角色功能

全球經濟朝自由化、國際化發展，儼然成爲世界性趨勢。復以國際經貿情勢瞬息萬變，區域經濟組織已逐漸成型，近年來在大陸磁吸作用下，各國經濟及產業競爭愈演愈烈，我國於 91 年加入世界貿易組織（WTO），積極推動經貿自由化政策、區域經濟和作及自由貿易之簽署。因此，我國公營事業於走過上述政治性工具角色及經濟性角色的時代性功能後，現階段藉由民營化之推動，有助於公營事業企業化達成下列目的¹⁰，以提升國家整體競爭力。

（一）調整政府角色，發揮市場機能

⁹張晉芬，台灣公營事業民營化，民國 90 年初，中央研究院社會學研究所，頁 51。

¹⁰ 參經濟部國營事業委員會網站：經濟部所屬事業民營化專題報導，98 年 1 月更新，頁 8，網址：<http://www.sec.gov.tw/CNCF/cncf0503.doc>

由於經濟環境之變遷，及自由化與國際化趨勢之形成，政府角色由過去主導經濟發展，調整為建構及維持公平競爭的環境，讓市場機能充分運作；在公營事業民營化過程中，政府部門之角色即在促進股權大眾化，鼓勵員工認股參與經營、運用民營化所得資金於公共建設、力求社會財富平均分配等，以兼顧經濟效率及公平目的。

(二) 開放產業競爭，提升資源有效利用

開放產業公平競爭，避免公、私法人壟斷，營造自由競爭之市場環境；民間經營較有效率之業務，由民間經營；調整公營事業角色，去除事業政策性任務，賦予公平競爭條件，提升事業經營效率，以提升總體資源的使用及分配效率。

第三章 勞工與公務員之勞動條件

第一節 勞工定義

我國勞動法中對「勞工」一詞所代表的涵義，幾無二致，惟名稱的使用上，莫衷一是。或謂之「勞工」，如勞動基準法、勞工安全衛生法者；或謂之「工人」，如工廠法、工會法者；或謂之「勞動者」，如勞動契約法¹¹者；或謂「受僱者」，如民法者。上述不同的稱謂，各有其概念上之不同意義，「勞工」可說是社會概念，「工人」則是通俗概念，「勞動者」是勞動法上的概念，「受僱者」則是民法上的概念¹²。這些不同概念上的稱謂，儘管形式不同，但客觀上的認知價值是一致的。

勞動基準法對「勞工」的定義，見諸第二條第一款：「勞工：謂受雇主僱用從事工作獲致工資者而言」。勞工安全衛生法則於第 2 條第 2 項對勞工定義「謂受僱從事工作獲致工資者。」。工廠法則於施行細則中定義工人為「係指受僱從事工作而獲致工資者。」。而民法第 482 條以下、勞工保險條例、勞動契約法及工會法等，雖未對「勞工」或「工人」加以定義，然其意涵均不脫離「指揮監督下從事勞動」與「獲致工資」之屬性，本文於涉及該法有關「勞工」或「工人」之論述時，視與勞動基準法對「勞工」

¹¹ 按該法係於民國 25 年 12 月 25 日經國民政府公布，迄今尚未正式施行。

¹² 黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 26。

的定義為同義。

依我國勞動基準法第 1 條：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法」所揭示，勞動基準法以規範雇主與勞工間所訂勞動條件為其目的，因此勞務契約之勞務提供者，其地位是否受到勞動基準法之保障，端視其身分是否屬勞動基準法上之勞工。因此，如何判斷「勞工」身分，關係至為重大。例如，雇主若無法定的正當理由，不得任意終止勞動契約；且縱然雇主有法定之正當理由而資遣勞工時，尚須給付資遣費，甚至預告期間之工資；又勞工符合法定退休要件時，尚得請領退休金。勞動基準法中，諸如此類保護勞工之制度設計，是其他勞務供給契約類型¹³所闕如的。

又勞動契約乃勞動關係之核心，一切勞動關係均建立在勞動契約上，並由此展開¹⁴。而勞工乃勞動契約之當事人，因此我們亦可藉由對勞動契約成立的確認，作為判斷勞務契約之勞務提供者，是否為「勞工」身份之判斷標準。

我國勞動契約法第一條規定：「稱勞動契約者，謂當事人之一方，為他方在從屬關係提供其職業上之勞動力，而他方給付報

¹³ 按在勞務供給契約的類型上，主要有僱傭契約（民法第 482 條以下），以勞務本身為目的；承攬契約（民法第 490 條以下），以勞務之結果為目的；委任契約（民法第 528 條以下），是委任人委託受任人「處理事務」之契約；勞動契約（勞動基準法第 2 條第 6 款），是約定勞雇關係之契約。以上契約之區別，詳參：黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 186-188。

¹⁴ 同前註，頁 131。

酬之契約。」，該法雖迄今尚未正式施行，然其所揭櫫之「從屬關係」，允為定義勞動契約的重要概念。對「從屬性」的關係，我國學者自史尚寬氏以降，陳繼盛氏¹⁵，黃越欽氏¹⁶，邱駿彥氏¹⁷，黃承貫氏¹⁸，劉志鵬氏¹⁹等，均有大同而小異之論述。其中學者黃越欽氏謂：「從屬性」實為勞動契約之最大特色，一切有別於傳統民事法概念的勞動法概念，即是承此觀念而展開，深值重視。而勞動的從屬性，黃越欽氏認為，包括了「人格上從屬性」及「經濟上從屬性」。人格上從屬性即為：「負有勞務給付義務之一方基於明示默示或依勞動之本質在相當期間內對自己之習作時間不能自行支配-----。其次，人格上從屬性之重要特徵在於指示命令權。-----尙擴及秩序上的懲戒權問題。」；而經濟上從屬性為：「指受僱人完全被納入雇主經濟組織與生產結構之內，但與受僱人和雇主間之經濟或財政狀況無關。經濟上之從屬性重點在於受僱人並不是為自己之營業勞動，而是從屬於他人，為該他人之目的而勞動……」。至此，於解釋勞動基準法勞動契約或勞工概念時，加入從屬勞動概念，有助於對勞工概念的釐清，並資以為建

¹⁵ 見陳繼盛，我國勞動契約法制之研究，民 78，行政院勞委會七十八年七月委託研究報告，頁 10-14。

¹⁶ 見黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 131-134

¹⁷ 見邱駿彥，「勞動基準法上勞工之定義—臺灣臺中地方法院 75 年度訴字第 5026 號判決評釋」，收錄於勞動法裁判選輯（二）民 88，元照出版公司，頁 95。

¹⁸ 見黃程貫，勞動法，民 86 年，國立空中大學，頁 67-69，頁 73-74

¹⁹ 見劉志鵬，勞動法理論與判決研究，民 89 年，元照出版公司，頁 21。

立界定「勞工」身分之判斷標準。

為與其他法律有所區別，學者黃越欽氏並提出於界定勞工身份時應注意之下列各點²⁰：

- (一) 勞工係基於私法契約而成立之勞動關係當事人，因此凡基於公法契約而成立之勞務關係並非勞工。
- (二) 凡非基於私法契約而成立之勞動關係，均非勞工法上所保護之對象。
- (三) 所提供者必須為勞務。所謂勞務者也，為積極作為，但亦得為消極不作為，前者如一般勞動，後者則例如為工作之準備而隨時待命之情形。
- (四) 自由業者並非勞動法所保護之對象。
- (五) 服從指示。
- (六) 納入生產組織。

²⁰黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 134

第二節 勞工之勞動條件

壹、勞動條件概說

一、勞動條件之意義

所謂勞動條件，係依私法自治原則，勞動契約之主要項目諸如工資、工時、工作場所、休假等，雙方當事人據以為成立契約基礎之合意內容，並有對價等值關係者，稱為勞動條件²¹。反之，非私權契約之合意所能改變，不屬於勞資雙方對價等值關係之範疇，係公法上強行規定者，即非屬勞動條件。據此，我國勞動基準法所規範者，除勞動條件外，亦包含了非勞動條件之部份，例如退休與職災補償即是。社會安全體系已成為世界思潮，退休與職災補償問題，早自 20 世紀初即已成為社會安全體系中重要項目，但我國在勞動基準法立法當時，仍將之作為勞資雙方對待給付項目處理，如此錯誤政策的後果，除混亂體制外，且惡化了勞資關係，故勞動條件之界定亟應審慎。²²

然而，基於勞動者與雇主雙方當事人經濟地位的懸殊，欲求雙方就形成勞動契約內容之勞動條件取得合意，似不可得。因此，為填補主觀的不平等性，便應追求契約內容客觀上的妥當性。

契約內容客觀妥當性之維護，世界上各國大致上採取兩大機

²¹黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰盧圖書出版公司，頁 281。

²²整理自：同前註，頁 289。

制：即團體協約與勞動條件基準法定。所謂團體協商，亦稱勞動條件之集體形成，即政府對勞動條件之形成不加干預，由工會與雇主採自治方式，進行團體協商形成勞動條件，締結團體協約，然後勞資雙方共同遵守協商內容²³。而另一項維護機制，則為「勞動基準法定」。

二、勞動條件的規範原則

（一）勞動基準法定

所謂勞動基準法定，簡言之，即國家對勞動條件之基準以法律定之。

勞動條件，固然得以團體協約由勞資雙方共同形成，但如絕對放任由勞資雙方形成則難免產生危險，即當資方力量過強時，可能使勞動條件偏低。反之，如勞方勢力過盛，則勞動條件偏高可能影響經濟發展，甚或國家之競爭力。因此，國家為了維持勞動契約當事人自由，仍允許當事人為一定的合意，但重要內容往往以「勞動基準」作為勞動條件的上限或下限。此外，不但要有基準之設，並且基準必須法定²⁴。據此，所謂勞動基準法定，即國家為經濟發展與勞動者生活利益兼籌並顧，藉由法律，約束勞資間對勞動條件的協

²³ 同前註，頁 282。

²⁴ 同前註，頁 284。

約自由，所形成的最低基準。

我國對勞動基準法定之實現，即為民國 73 年 8 月 1 日所施行之勞動基準法。賦與勞動條件統一的法典，資以保護勞工；正式地開啓了政府對勞資關係的干預，正式地宣告對協約自治模式的放棄，而徹底地實行國家統合模式，完成了勞動條件基準法定工作。

勞動基準法凡 12 章 86 條。依第 1 條第 1 項所揭櫫：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法」之宗旨，係以勞動條件為規範對象，故本法除了第 1 章總則、第 11 章罰則及第 12 章附則外，所規範勞動條件之內容為：勞動契約、工資、工作時間、休息、休假、童工、女工、退休、職業災害補償、技術生、工作規則等共計 9 章。如前所述，其亦包含了非勞動條件之部份，例如退休與職災補償即是。或不以界定其是否屬勞動條件為要，就勞動契約為基礎所建立之法律關係，即為勞動關係，而稱其為勞動關係內容²⁵。

蓋「為規定勞動條件最低標準-----」，即標示著勞動基準法為政府對勞動條件干預、介入之法，故為行政法，具公法

²⁵ 見黃程貫，勞動法，民 86 年，國立空中大學，頁 393 以下，第 12 章 勞動關係之內容

性質。又根據勞動基準法第一條第二項之規定，雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定最低標準。即賦予勞動基準法為強行法之意義，且勞基法為相對強行法，在違反強行法之規定而有利於勞工時，仍然有效，只有在不利於勞工時，始為無效²⁶。

而第 1 條第 1 項所揭旨意中，所謂「保障勞工權益」云云，蓋因勞工在勞基法中並非權利義務之當事人，只是反射利益之保護對象，故在勞基法中，勞工係被規定在適用行業範圍之內²⁷。適用行業範圍經過歷次擴張，已由公布施行時指定適用之正面表列，自民國 88 年 1 月 1 日起，除主管機關指定不適用之行業或工作外，適用於一切勞雇關係。並經 89 年 1 月及 3 月、92 年 10 月及 12 月、94 年 6 月、97 年 6 月及 98 年 1 月之多次擴張適用²⁸，朝向「適用於一切勞雇關係」開放。

（二）均等待遇

對勞動條件的規範原則，除了前述國家對勞動條件設定上限或下限之干預，亦即勞動條件的「基準法定」，務求勞

²⁶黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 286。

²⁷ 同前註，頁 287。

²⁸ 參行政院勞委會網站，網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=432558b4，最後查訪日期：98 年 7 月 9 日。

雇縱向間所形成的勞動條件符合所定基準外；勞勞橫向間所獲得的勞動條件，亦應符合平等原則，防止或避免因個人種種事由²⁹而產生歧視現象，形成差別待遇，此即為勞動條件「均等待遇」原則。

貳、勞動條件內容

一、工資

(一) 工資的定義

工資係勞工基於勞動關係提供勞務之對價，以勞動關係存續及勞務提供為要件。勞動關係存續期間，雇主對待勞務提供之給付為工資範圍，非於勞動關係存續期間之任何對待勞務提供之給付，例如：退休金、資遣費等等，自不屬工資範圍。又於勞動關係存續期間之任何非對待勞務提供之給付，例如紅利³⁰、節金等等，亦不屬工資範圍³¹。

工資的認定，不僅為勞動條件基準之主要規範，且為計算平均工資及因勞動關係所衍生的各種給付之基礎。就勞動基準法而言，直接影響者，即有資遣費、退休金、職業災害

²⁹ 按就業服務法第 5 條：為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視。

³⁰ 理由參見黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 286：基於勞動者之從屬性，勞動者並不承擔企業經營之風險，從而亦不得主張利潤之分配，因此縱契約另有約定，勞動者基於利潤分享所獲得之給付，例如紅利等，並非其提供勞務之對價。

³¹ 整理自，王惠玲等著，勞動基準法釋義，臺灣勞動法學會編，民 94，新學林，頁 286。

補償費、解僱預告期間工資、延長工時工資、休假或特休工資、加給工資及請假及產假工資等之計算，因此，法規上有提供明確之操作型定義之必要，以資實務運作之標準。

我國勞動基準法第 2 條第 3 款規定：「工資，謂勞工因工作而獲得之報酬：包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。」。此即為勞動基準法對工資的定義，學者王惠玲進一步闡明此一條文的內容，指出其包括了下列各項意義³²：

- 1.工資乃勞動者因工作而獲得之報酬。
- 2.工資之名目繁雜，得稱為工資、薪金、獎金、津貼或其他任何名義之經常性給與。
- 3.工資之給付方式得為計時或計件制度。
- 4.工資得以現金或實物給付。

前述勞動基準法對工資的定義前段：「工資，謂勞工因工作而獲得之報酬」，原即闡明工資係勞工基於勞動關係提供勞務之對價，而後段「包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任

³²黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 287

何名義之經常性給與均屬之。」原係解釋前段意涵之說明文字，按說明文字不應擴張或限縮原義，惟其中「經常性」字眼不僅帶來實務上對工資認定的齟齬，甚有多數學者認為，工資除須是勞動之對價外，還必須有經常性之要件。顯見該說明文字實以文害義。筆者認為，應將「經常性」文字刪除；所謂經常性，係一相對之時間概念，不宜以之為絕對存在之判準，因為經常性之是否存在，會因不同時間長度而異，故論及「經常性」與否，尚須定出「單位時間」之範圍，此增生問題，已脫離探究工資內容之本義，且混淆了工資認定標準，筆者認為，應將「經常性」文字刪除。

（二）基本工資

由工資之決定因素觀察，工資決定之要素原則上有二，其一為勞動之評價，另一為生活保障³³。而基於勞動者生活保障之考量，則往往以國家經濟發展狀況、躉售物價指數、消費者物價指數等等為指標³⁴，訂定薪資水準；一方面須保障工資低廉之邊際勞動者之生存條件，且又須顧及總體經濟的發展及產業界之公平競爭，因此多循嚴謹之程序形成，我

³³參王惠玲等著，勞動基準法釋義，臺灣勞動法學會編，民94，新學林，頁288。

³⁴詳見基本工資審議辦法第4條規定：基本工資審議委員會為審議基本工資，應蒐集左列資料並研究之。一、國家經濟發展狀況。二、躉售物價指數。三、消費者物價指數。四、國民所得與平均每人所得。五、各業勞動生產力及就業狀況。六、各業勞工工資。七、家庭收支調查統計。

國基本工資之釐訂即採國家統合主義³⁵，以行政命令方式訂定基本工資審議辦法，據以擬定基本工資。

我國基本工資制度，即為世界各國所稱「最低工資」之工資基準，故基本工資即為最低工資。依勞動基準法施行細則第 11 條前段之規定，係指勞工在正常工作時間內所得之報酬，非屬正常時間內所得之報酬，如延長工時工資、休假日例假日工作之工資，不予計入基本工資內。適用於勞動基準法第 3 條所定之行業，且勞工為本國人或外國人不在所問，即外籍勞工亦適用之。又我國基本工資制度係針對計時工資而設，故基本工資對我國勞動者而言，其數額偏低而所具基準之意義有限，但對以基本工資為給付工資的外勞而言，基本工資則發揮了基準作用。

我國基本工資之意義，除具工資基準外，其社會法屬性亦逐漸提昇，例如：勞工保險及全民健康保險，均以基本工資為投保金額分級表之下限；又新近適逢全球金融風暴，引發世界經濟蕭條，我國企業體紛紛調整經濟規模以應，因此歇業關廠有之，裁員資遣有之，並有甚多企業體為降低人事成本且保有原人力資源，採無薪休假者甚多，勞委會為保障

³⁵黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 305。

勞工基本生活，宣佈：……對於原約定按月計酬之全時勞工，每月給付之工資仍不得低於基本工資數額（17,280 元）³⁶。至此，基本工資對我國勞工發揮了保障基本生活的社會意義。

（三）平均工資

所謂平均工資，為法律所定期間內，工資總額除以工作期間總日數所得之金額。平均工資乃計算資遣費、預告期間工資、職業災害補償及退休金之標準，應有明確之法規定義。

我國勞動基準法第 2 條第 4 款規定：「平均工資：謂計算事由發生之當日前六個月內所得工資總額除以該期間之總日數所得之金額。工作未滿六個月者，謂工作期間所得工資總額除以工作期間之總日數所得之金額。工資按工作日數、時數或論件計算者，其依上述方式計算之平均工資，如少於該期內工資總額除以實際工作日數所得金額百分之六十者，以百分之六十計。」依此規定計算，乃一日之平均工資，但勞動基準法中，引平均工資為計算標準所規定之資遣

³⁶ 行政院勞工委員會於 97 年 12 月 17 日發佈如下新聞：雇主受景氣因素影響致訂單減少，所造成之停工或減產，係可歸責於雇主之事由，雇主仍應依原勞動契約給付工資。如雇主欲採無薪休假方式，暫時減少勞工工作時間並減少工資，必須徵得勞工同意，才可實施。雇主給付勞工之工資，固可按工作時間比例減少，惟為保障勞工基本生活，對於原約定按月計酬之全時勞工，每月給付之工資仍不得低於基本工資數額（17,280 元）。參行政院勞委會網站，網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=49487d2a:2514&theme=&layout=，最後查訪日期：98 年 6 月 21 日。

費、退休金等等，大多為一月平均工資。因此，一日平均工資換算為一月平均工資之計算方式，勞委會以行政命令規定，並由「1日之平均工資乘以30日」改為「1日之平均工資乘以計算期間每月之平均日數」³⁷。該計算方式是否公允，不在所問，惟為符前述法律文義，應於修法時一併修正。

二、工作時間

(一) 工作時間的意義

工作時間是勞工提供勞務之經歷，是勞動的主要計量方式，並據此作為計算工資的對價，亦是勞工在勞動關係中可交換的全部³⁸，且既不能儲存亦無從惜售。因此為確保勞動力再生，各國均藉法律之助，逐漸地從勞工個人生理健康之確保，擴及家庭生活及社會生活之促進，顧及勞動者之人格發展，以謀求勞工個人及社會全體之利益。

(二) 工作時間的主要規範

我國勞動基準法對工作時間的規範，大體有下列因素：

1. 工作時間之長短

工作時間過短，不但影響整體生產力，勞動者可能無法維持生活；工時過長，勞動者的家庭生活、社會生活

³⁷ 參見內政部74年12月21日台內勞字第371678號函，及勞委會83年4月9日台內勞字第255564號函。

³⁸ 按計件工資，亦以該件商品所具勞動時間之凝結為主要計量方式。

變成十分有限，尤其嚴重的，可能構成健康上的危害³⁹。

我國勞動基準法有關工作時間的基準，自始即以每日 8 小時作為工時之基準，並以此為前提，而有正常工作時間數的規範。

所謂正常工作時間數的規範，計有一日正常工作時數、一週正常工作時數、二週正常工作時數等。分別於勞動基準法第 30 條規定，詳述如下：

(1) 一日正常工作時數：勞工每日正常工作時間不得超過八小時（見第 30 條第 1 項前段）。

(2) 一週正常工作時數：

前項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將其二週內二日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時。但每週工作總時數不得超過四十八小時。（見第 30 條第 2 項）

第一項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將八週內之正常工作時數加以分配。但每日正常工作時間不得超過八小

³⁹黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 322。

時，每週工作總時數不得超過四十八小時。(見第 30 條第 3 項)

(3) 二週工作時數：每二週工作總時數不得超過八十四小時。(見第 30 條第 1 項後段)

至此，所謂延長工時，即為超出前述正常工作時數之工作情形。勞動基準法並於第 32 條規定延長工時之上限：雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，一日不得超過十二小時。延長之工作時間，一個月不得超過四十六小時。(見第 32 條第 2 項)

2. 工作時段之早晚

工作時段的限制原係為保護童工及女性而設，我國勞動基準法原則上不允許女性於夜間工作，故勞動基準法第 49 條規定：「雇主不得使女工於午後十時至翌晨六時之時間內工作。但…不在此限」，而對於「於妊娠或哺乳期間之女工」則採絕對禁止(見第 49 條第 4 項)；童工則採絕對禁止，勞動基準法第 48 條規定：「童工不得於午後八時至翌晨六時之時間內工作。」

蓋女性夜間工作之限制，原係對女性夜間工作之保護，惟如果以避免女性受害為由，禁止夜間工作，則與要

求女性夜間不得外出同等荒謬。且第 49 條雖訂有例外規定，但條件相當嚴，反而形成女性就業上障礙，實有必要重新調整⁴⁰。

3. 工作特殊之例外

工作性質特殊者，譬諸本質上監視性（坑內工作）、準備性、補充性、周期性、季節性或一些因大眾利益需要的工作，有在前述正常工作時間以外工作之必要者，其工作時間、女性夜間工等事項，依我國勞基法第 84 條之 1 規定⁴¹，則可得由勞雇雙方另行約定，並報經當地主管機關核備後，可不受前述工作時間諸般規定之限制。至此，勞基法有關工時基準的規定，可謂全面排除。

（三）工時彈性化

為適應產業變遷，配合工作環境的需求，勞動基準法對工作時間的規定已顯僵化，因此為使工作時間的規定更符時代需求，故須彈性化以應，於是產生了工時彈性化的規定。

工時彈性化就廣義而言包含了變形工時、彈性工時及部

⁴⁰ 王惠玲，國際勞動基準之趨勢與發展—夜間工作公約之探討，勞資關係月刊，民 88 年 4 月，頁 6-16。

⁴¹ 按勞動基準法第 84 條之 1 規定：經中央主管機關核定公告下列工作者，得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條規定之限制。一、監督、管理人員或責任制專業人員。二、監視性或間歇性之工作。三、其他性質特殊之工作。前項約定應以書面為之，並應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。

分工時三種⁴²。就性質上，變形工時係出於雇主時間經營管理之目的，為滿足雇主提昇工作效率，充分支配工作時間的需求之產物，較有利於雇主；彈性工時則賦予勞工更多自主性，使其於家庭生活、社會生活與工作間，能因時間上更具支配彈性而豐富，較有利於勞工。我國勞動基準法關於工時彈性化部分，僅就較有利於雇主之變形工時有所規定。

我國勞動基準法就變形工時的規定，見諸第 30 條之 1 條文⁴³，以「4 週內總工作時數不超過 168 小時」為總量管制，雇主可將四週內正常工作時間分配於其它工作日，即所謂「4 週變形工時制」。在總量管制原則下，並應遵守：每日分配時數不得超過 2 小時，即「每日之正常工作時間 8 小時」變形後最長為「每日之正常工作時間 10 小時」。加上延長工時最多 2 小時，即每日工作時間不得超過 12 小時。2 週即 14 日內，至少應有 2 日之休息，作為例假。

（四）休息、休假

⁴²黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 326

⁴³按勞基法第 30 之 1 條規定如下：中央主管機關指定之行業，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，其工作時間得依下列原則變更：一、四週內正常工作時數分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時，不受前條第二項至第四項規定之限制。二、當日正常工時達十小時者，其延長之工作時間不得超過二小時。三、二週內至少有二日之休息，作為例假，不受第三十六條之限制。四、女性勞工，除妊娠或哺乳期間者外，於夜間工作，不受第四十九條第一項之限制。但雇主應提供必要之安全衛生設施。依民國八十五年十二月二十七日修正施行前第三條規定適用本法之行業，除第一項第一款之農、林、漁、牧業外，均不適用前項規定。

前述，工資係勞工基於勞動關係提供勞務之對價，勞工並據此換取生活資料，且保障的不僅是勞工本身，尚擴及受其撫養之人口，即保障家庭生活之無虞，因此「勞工提供勞務之能力」之持續，成為勞工個人及家庭生活的保障，亦即確保勞動力能夠再生，不僅關乎個人、家庭，尚擴及其所組成的社會，且宥於勞動力之既不能儲存亦無從惜售，因此必須透過制度的設計，對「勞動力再生」加以保障，此即為「休息、休假」制度之所由。隨勞動法之演進，對「勞動力再生」之保障，已由狹隘的勞動者生理疲倦恢復之「休息」，而發展出有高度勞動者人格發展，與家庭生活、社會生活促進意義之帶薪「休假」制度。

我國勞基法對「休息、休假」之規範，見諸第 4 章「工作時間、休息、休假」，該章對「休息、休假」有原則性的規範，並配合變形工作時間制度，而允許對休息之安排作彈性的調整。

綜整勞基法第 4 章條文對「休息、休假」之規範如下：依工作時數為計量，勞基法第 35 條規定，原則上，勞工繼續工作 4 小時至少應有 30 分鐘之休息；以工作日數為計量，勞基法第 36 條規定，原則上，勞工每 7 日中至少應有 1 日

之休息。此種針對勞工生理疲勞恢復之休息，對所有勞工均適用，不以特定身分為必要，亦不以在同一雇主或事業單位繼續工作為必要。

除勞工生理疲勞恢復之休息外，我國勞基法中，並有高度勞動者人格發展，與家庭生活、社會生活促進意義之帶薪「休假」制度，亦即所謂「餘暇權」行始之保障⁴⁴。除前述勞工每 7 日中至少應有 1 日之休息作為例假外，並有「休假」及「特別休假」之制度，以作為「餘暇權」行始之保障。勞基法第 37 條規定，紀念日、勞動節日及其他由中央主管機關規定應放假之日，均應休假。特別休假方面，勞基法第 37 條規定：「勞工在同一雇主或事業單位，繼續工作满一定期間者，每年應依左列規定給予特別休假：1. 一年以上三年未滿者七日。2. 三年以上五年未滿者十日。3. 五年以上十年未滿者十四日。4. 十年以上者，每一年加給一日，加至三十日為止。」，即一般所稱「年度特休」，簡稱「年休」。惟所規定之休假日數應於何時段休假，勞基法未規定，而由勞雇雙方協商定之。勞工固然有行使年休時段指定權，惟應顧及事業體之正常營運，俾免因年休而造成生產秩序之混亂，而雇

⁴⁴黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰盧圖書出版公司，頁 335

主亦應尊重勞工行使年休時段指定權，不任意變更其指定之時段，以創造勞資雙贏的休假制度。

三、職業災害補償

職業災害補償是對受到「與工作有關傷害」之受僱人，提供及時有效之現金工資給付、醫療照顧及勞動力重建措施之制度。使受僱人及受其扶養之家屬不致陷入貧困之境，造成社會問題。其宗旨非在對違反義務、具有故意過失之雇主加以制裁或課以責任，而是在維護勞動者及其家屬的生存權，並保存或重建個人及社會的勞動力⁴⁵。

我國職業災害補償制度，係由勞動基準法第 59 條規範由雇主承負責任之職業災害補償制度，與雇主負擔保險費用之勞工職業災害保險制度所建構而成。此制度具有「無過失責任」與「定率補償」之兩大特徵：無過失責任為，當勞工因從事業務而受傷、生病、殘障、死亡時，縱使雇主對災害的發生無故意、過失，雇主仍需負補償責任；而定率補償為，職業災害補償之內容與數額，均由法令加以規定。

按我國勞動基準法對職業災害補償闡有專章規範，其中第 59 條規定略以：「勞工因遭遇職業災害而致死亡、殘廢、傷害或疾

⁴⁵黃越欽，勞動法新論，民國 91 年，翰廬圖書出版公司，頁 267

病時，雇主應依左列規定予以補償……」，而勞工保險條例第 34 條規定略以：「被保險人因執行職務而致傷害或職業病不能工作，以致未能取得原有薪資，正在治療中者，自不能工作之第 4 日起，發給職業傷害補償費或職業病補償費……。前項因執行職務而致傷病之審查基準，則由中央主管機關定之」。中央主管機關行政院勞工委員會據此制定「勞工保險被保險人因執行職務而致傷病審查準則」，其中所規範之職業災害給付範圍，包括勞工執行業務所致之災害與通勤災害，實務上常引為是否為職業災害之認定依據，惟並不周全，尚須行政主管機關或司法單位加以解釋。

有關雇主補償責任之內容，依勞動基準法第 59 條之規範分述如下：

(一) 勞工受傷或罹患職業病時：

依勞動基準法第 59 條第 1 款規定，勞工受傷或罹患職業病時，雇主應補償其所必需之醫療費用。至於職業病種類及其醫療範圍，則依勞工保險條例第 4 章內相關之規定。

(二) 勞工因職業災害或職業病導致死亡時：

依勞動基準法第 59 條第 4 款規定，勞工遭遇職業災害或罹患職業病導致死亡時，雇主必須給予其家屬五個月平均

工資之喪葬費另外並應一次給付其家屬 40 個月平均工資當作死亡補償。有關補償費之給付時間，則依同法施行細則第 33 條規定，為使家屬順利辦理喪葬事宜與安定生活，雇主必須在受傷勞工死亡後 3 日內給與喪葬費，死亡補償則必須在死亡 15 日內給付完畢，至於受領喪葬費及死亡補償家屬之順位，為 1.配偶及子女 2.父母 3.祖父母 4.孫子女 5.兄弟、姐妹。

(三) 勞工在醫療中無法工作時

遭受職業災害勞工於醫療期間無法從事工作，此時雇主應按勞工之原領工資⁴⁶數額予以補償，且於一般發給勞工工資之日發給之。

勞工於醫療期間無法工作，雇主固然需給予工資補償，惟若醫療期間過常而無法預期，不啻課予雇主形同無限期的社會保障責任。因此，勞動基準法第 59 條第 2 款但書規定，若受災勞工醫療期間屆滿 2 年仍未能痊癒，經過指定之醫院診斷，雖非屬法定殘廢，但以已喪失原有工作能力者，雇主得一次給付 40 個月之平均工資後，免除定期給付原領工資補償之責任。

⁴⁶ 依勞動基準法施行細則第 30 條第 1 項規定，所謂「原領工資」係指勞工若為按日計酬者，則以勞工遭遇職業災害前一日在正常工作時間內所得之工資為其原領工資；若為按月計酬之勞工，則以職業災害發生前之最近一個月工資除以 30 日，為其 1 日之原領工資。

至此，勞資雙方之勞動契約關係並未消滅，此時若雇主欲與勞工終止勞動契約關係時，仍須依勞動基準法第 11 條有關資遣之規定，以第 5 款所定勞工不能勝任所擔任之工作為由，支付法定資遣費及預告期間工資後，始能完成終止勞動契約之效果。

(四) 勞工於治療終止後，經審定成殘時：

依勞動基準法第 59 條第 3 款規定，受災勞工於治療終止後，經醫院診斷判定為殘廢者，雇主應按其平均工資及殘廢程度，依勞工保險條例第 5 節第 53 條起之相關規定，一次給予殘廢補償，雇主如欲終止本款殘廢勞工之勞動契約關係，不得以勞動基準法第 11 規定辦理資遣，必須依同法第 54 條第 1 項第 2 款規定，以退休方式終止勞動契約關係。

四、退休金

我國勞工退休金制度之法令規範，約有 2 種給付系統，一為勞工保險條例之老年給付，二為勞動基準法所規定之退休金，而勞動基準法自勞工退休金條例施行後有適用上的限縮，與勞工退休金條例共同規範退休金給付。基本上這二大給付系統合而為一，維持勞工退休後之基本生活；當勞工具備各該要件時，可同時請領，並不發生如勞動基準法第 59 條第 1 項，因同一事故之

補償而有抵充問題。

為保障勞工退休後之生活，勞動基準法第 53 條以下規定雇主有給付勞工退休金之義務，而法定的退休給付規定，可分為兩種，即第 53 條的自請退休及第 54 條的強制退休；第 53 條規定：

「勞工有左列情形之一者，得自請退休：一、工作十五年以上年滿五十五歲者。二、工作二十五年以上者。」，而第 54 條規定：

「勞工非有下列情形之一，雇主不得強制其退休：一、年滿六十五歲者。二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。」。上述規定可得，自請退休的發動權在於勞工，而強制退休的發動權在於雇主，一旦符合法定要件，雙方可自行依最大利益原則定奪進退。

退休金之給付標準，則明定於勞動基準法第 55 條，其規定略以：「一、按其工作年資，每滿一年給與兩個基數。但超過十五年之工作年資，每滿一年給與一個基數，最高總數以四十五個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以一年計。二、依第五十四條第一項第二款規定，強制退休之勞工，其心神喪失或身體殘廢係因執行職務所致者，依前款規定加給百分之二十。」

五、調動問題

調動問題原係雇主之管理權範圍，惟因其會引發勞動條件的變動，故一併與勞動條件作討論。

調動問題約可分 3 類，即工作地點調動、工作時間調動與工作內容調動等 3 類。有關調動問題，原係雇主基於生產管理之必要對勞動力予以部署、調派，乃屬於雇主之管理權範圍。惟此項變動常因勞雇雙方主客觀上無法取得合意而茲生勞資糾紛，其影響並及於資遣費之利益衝突，允為勞動關係的重要事項。

此類問題應考慮的因素概為，雇主啟動此變動之必要性與合理性；，調動是否為雇主基於生產管理之必要？又如何判斷其必要性？再者對勞工而言，此調動是否有損勞工權利？如具體的勞動條件，諸如工資、工作時間等等未損及勞工權利，勞工可主張抽象心理感受及工作能力對應的合理要求嗎？

就勞基法而言，對調動問題並未有任何明文規範，僅見的為引用勞動基準法第 14 條第 1 項第 6 款及施行細則第 7 條第 1 款之規定，依類推適用原則函釋而作成行政命令⁴⁷，距今已歷 20 載有餘，而未有進一步的法令規範。

依前述函釋作成之行政命令，實務上最常被引用者，即為所謂「調動五原則」，據此作為雇主人事管理權之恣意限制與行使範圍。如雇主確有調動勞工工作必要，應依下列原則辦理：

⁴⁷ 見內政部 74 年 7 月 25 日台內勞字第 332242 號函，略以：「關於雇主調動勞工至他公司工作，因涉及當事人之一方（雇主）或提供勞務之對象改變，已非原勞動契約之履行，若未經勞工同意，應已違反勞動基準法第 14 條第 1 項第 6 款之規定。」；及內政部 74 年 9 月 5 日台內勞字第 328433 號函，略以：「勞動基準法施行細則第 7 條第 1 款規定，工作場所及應從事之工作有關事項應於勞動契約中由勞資雙方自行約定，故其變更亦應由雙方自行商議決定，如雇主確有調動勞工工作必要，應依下列原則辦理：」。

- (一) 基於企業經營上所必須。
- (二) 不得違反勞動契約。
- (三) 對勞工薪資及其他勞動條件，未作不利之變更。
- (四) 調動後工作與原有工作性質為其體能及技術所可勝任。
- (五) 調動地點過遠者，雇主應予必要之協助。

若雇主之調動無契約明定，亦未取得勞工同意，且不符合上述之調動 5 原則，則其調動應屬無效，且應屬勞動基準法第 14 條第 1 項第 6 款所規定之情形；此時勞工得於雇主調動命令發表後 30 日之內不經預告而終止契約，並請求給付資遣費⁴⁸。

⁴⁸見黃程貫，勞動法，民 86 年，國立空中大學，頁 462

第三節 公務員定義與範圍

我國對公務員的概念莫衷一，不僅學說上眾說紛紜，並且在現行法制上，既無統一規定，且在概念的界定上有顯著差異。乃因我國對公務員法規，採個別法主義，以適應各法規之需要為界定之基礎所致。依一般公務員之區分概念有兩種：實質概念與形式概念⁴⁹。實質概念又稱學理的概念，指國家、地方自治團體及其他行政主體，依法令任用以從事公務，並與國家或地方團體或其他行政主體發生公法上職務關係，並負有忠誠義務之人員。形式概念即為法規概念，係就現行法規公務員或公務人員所賦予之涵義，而歸納成最廣義、廣義、狹義及最狹義的公務員 4 種。

我國現行法律上有關「公務員」或「公務人員」的各種不同定義，主要分為⁵⁰：一、「最廣義」公務員，稱公務員者，依法令從事於公務之人員。（刑法第十二條第二項，國家賠償法第二條）；二、「廣義」公務員，受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員。（公務員服務法第 24 條）；三、「狹義」公務員或「廣義」公務人員，法定機關編制內有給專任人員，（公務人員保險法第 2 條）；四、「最狹義」公務員或一般習稱之公務人員，指各機關組織法中，除政務官及民選人員外，訂有職稱或官等職等之文職人員。

⁴⁹林以文，公務人員權益保障之救濟，90 年，鼎文書局，頁 5

⁵⁰黃越欽，勞動法新論，2002，翰廬圖書出版公司，頁 156 註解

前述所稱各機關係指左列之機關、學校及機構：一、中央政府及所屬各機關。二、地方政府及其所屬各機關。三、各級民意機關。四、各級公立學校。五、公營事業機構。六、交通事業機構。七、其他依法組織之機關（公務人員任用法施行細則第 2 條）。故我國現行法律，對公務員或公務人員有不同的定義，亦有著不同的意涵。

再者，如依各種不同類型之「人事行政行為」加以判斷，規範各種人事行政行為之法律，對於公務員之適用範圍，有不同之規定。例如：公務員服務法所適用之公務人員，包含受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員（第 24 條規定）；公務人員任用法則僅包括各個機關（含各級公立學校及公營事業機構）組織法規中，除政務人員及民選人員外，訂有職稱及官等之人員（參照公務人員任用法施行細則第 2 條規定）；公務人員考績法上所稱之公務員，則係指不含教育人員及公營事業人員在內之常任文官（有官等職等之人員）（參照第 23 條規定）；公務人員保障法所稱之公務員，則指法定機關依法任用派用之有給專任人員，及各級學校新制及舊制職員，並不包含公營事業人員及學校教師在內（參照第 3 條及地 33 條規定）⁵¹。

顯見，所謂「公務員」或「公務人員」：就定義上，現行法律，

⁵¹林明鏞，公務員法研究（一），民國 92 年，作者自行出版，頁 437。

對公務員或公務人員有不同的定義，亦有著不同的意涵；就範圍界定上，應分別視其「人事行政行爲」事件適用之法律而定，如前述公務員服務法、公務人員任用法或公務人員保障法等。本文論及「公務員」，在定義及範圍上，即持此意涵。



第四節 公務員的勞動條件

一如前述，因「公務員」法規概念的多樣，法規上對公務員或公務人員有不同的定義，甚且在範圍界定上，分別視其「人事行政行為」事件適用之法律而定，不一而足。因此，就公務員勞動條件之規範，便無法創設一具體明確的通用性專法以行。勞動基準法所定之諸般勞動條件項目，於公務員法規範疇裡，並未有一明確對應可循，所謂「公務員的勞動條件」云云，其規範散見各類公務人員人事法規，例如：工資之於公務人員俸給法；工作時間之於公務人員服務法、公務員請假規則、公務員週休 2 日實施辦法；退休之於公務人員退休法……。

儘管「範圍界定上，分別視其『人事行政行為』事件適用之法律而定」，但公務人員俸給法，並無法涵蓋公務人員因工作所獲得對價的金錢給付項目；公務人員服務法無法涵蓋「勞工提供勞務之經歷」之工作時間；有為數不少的公務人員並不適用公務人員退休法……。凡此種種說明了公務人員法規之強烈個別性，欲窺公務員勞動條件規範之全貌，必藉分散於龐雜的公務員人事法規中，作一番條理以湊合，方可竟其功。以下即就前述勞工的勞動條件項目，如工資、工作時間、職業災害、退休金及調動問題等項目分述之。

一、工資

勞工基於勞動關係提供勞務之對價為工資，而工資相應於公務員法規之用語，或為俸給⁵²、或為薪給⁵³、或為報酬⁵⁴、或為待遇⁵⁵、或為給與⁵⁶等，不一而足。儘管法律用語分歧，但勞動基準法第 2 條對工資的定義：「謂勞工因工作而獲得之報酬」，亦可詮釋各不同法律用語的共同性質--「雇主對員工提供勞務之對價給付」，雇主的角色不僅限於私企業主，而由政府所扮演。以下行文，對上述不同法律用語一律以「俸給」稱之，作為勞動基準法中工資之相應概念，以便於討論。

公務人員之俸給，係國家給予公務人員執行職務之報酬，公務人員依法執行職務，實現國家公法上之目的。且除為其執行職務之酬勞外，亦含有維持公務人員一定生活水準、表示身分、激勵士氣、網羅及留任人才等功能及目標。

我國現行公務員之俸給制度，有行政機關、教學研究、事業機構等類型。就行政機關而言，其待遇項目分為：「本俸、年功俸」與「加給」；而「加給」又分為「職務加給」、「技術或專

⁵² 使用「俸給」用語之法律條文如下：(1) 公務人員俸給法第 3 條。(2) 關務人員人事條例第 14 條。(3) 司法人員人事條例第 38 條。(4) 警察人員管理條例第 22 條。

⁵³ 使用「薪給」用語之法律條文如下：(1) 公務人員俸給法第 10 條。(2) 交通事業人員任用條例第 11 條。

⁵⁴ 使用「報酬」用語之法律條文如下：聘用人員聘用條例第 3 條。

⁵⁵ 使用「待遇」用語之法律條文如下：(1) 教師法第 19 條。(2) 工友管理要點第 15 點。

⁵⁶ 使用「給與」用語之法律條文如下：行政院人事行政局組織條例。

業加給」及「地域加給」三種⁵⁷，並依公務人員所敘定之官職等級、職務等支給，非有法定原因，非依法定程序，不得降敘。依公務人員俸給法第 2 條所定，本俸係指各官等、各職等人員依法應領取的基本薪俸；年功俸係指依考績晉敘高於本職或本官等最高職等本俸給；俸級係指各官等、職等本俸及年功俸所分之級次；加給係指本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。

依據大法官釋字第 483 號解釋文謂：「公務人員依法銓敘取得文官俸給，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第 1 條、公務人員保障法第 16 條及公務人員俸給法第 16 條之所由設。」明白將憲法第 18 條所保障之基本人權（即服公職權利），擴大解釋成「制度性保障」⁵⁸。職是，制度性地保障了公務人員的俸給制度。

公務人員俸給之保障，乃涵括俸給及加給之保障。公務人員保障法第 16 條規定：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸」；公務人員俸給法第 16 條規定：「經銓敘機關敘定之等級，非依公務員懲戒法及其他法律規定，不得

⁵⁷賴維堯、謝連參、林文燦、黃雅榜，現行考銓制度，民 95，國立空中大學印行，頁 109

⁵⁸林明鏞，公務員法研究（一），民國 92 年，作者自行出版，頁 134。

降敘」；另公務人員俸給法第 17 條規定：「俸給未經權責機關核准而自訂標準之支給或不依規定標準支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」是以，公務人員之俸給，自有一定標準，而不得任意支給。而俸給中之加給，為公法上財產權之一，須有法律依據始得給予，亦須有法令（包括職權命令）依據始得變更，故保障法第 17 條規定：「公務人員依其職務種類、性質與服務地區，所應得之法定加給，非依法令不得變更。」

公務人員之俸給具有強烈法律性格，依法方可取得，亦依法獲得保障，如受有損害，自得依保障法尋求救濟。更進者，制度性保障，更使得公務人員職務及俸給「只陞不降」「只上不下」，形成與勞工工資制度顯著的差異。

二、工作時間

一如前述：工作時間是勞工提供勞務之經歷，是勞動的主要計量方式，並據此作為計算工資的對價。而此「工作時間」之概念，相應於公務員規範即為「辦公時間」。而公務員辦公時間的規範，自公務員服務法第 11 條展開，依法律授權原則形成人事行政法令以行。

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者，不在此限。」

規範了公務人員辦公時間的法定原則，並允許例外情形的人治微調。各機關並得於不影響業務推動下，採彈性上下班措施，惟各機關仍應確保法定時間內之業務正常運作，即以法定時間為核心辦公時間，作人力資源的彈性配置，揆諸英國、美國、德國及日本等國，其公務員辦公時間之設計，率皆採用此模式⁵⁹。除彈性上下班外，彈性措施尚有部分工時、工作分享、年度總工時、輪班、加班、彈性週工時等等⁶⁰。

我國公務人員工作時數的規定，見於公務員服務法（簡稱服務法）第 11 條第 2 項，及所衍生之公務人員週休二日實施辦法（簡稱辦法）。前者規定：「公務員每週應有二日之休息，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。」；後者第 2 條第 1 項規定：「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。」。至此，構成了公務人員工作時數的規範架構：「每週總工作日數為 5 日、每週總工作時數為四十小時、每日上班時數為八小時」，而辦法第 2 條第 2 項規定：「各機關（構）得視業務實際需要，在不影響民眾洽公、不降低行政效率、不變更每週上班日數及每日上班時數之原則下，彈性調整辦公時間。」，則進一步確立了在此架構下的彈性調整原則。

⁵⁹ 參世界各國及大陸地區人事制度簡介，92，行政院人事行政局編印，頁 22

⁶⁰ 參吳瓊恩等作者，公共人力資源管理，民 95 年，智勝文化事業有限公司，頁 35

惟公務人力系統龐大，服務需求多元，在前述規範架構及彈性調整原則外，猶允許政府（雇主）恣意地視需要自行規定。因此服務法第 11 條第 2 項後段：「業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」，並進一步於辦法第 2 條第 3 項及第 4 條規定中⁶¹，列舉「業務性質特殊之機關」種類，及其相應的彈性調整措施。惟基於公務人員基本權益之重視，扭轉傳統對公務人員有服「無定量」勤務義務之見解，除法有明文規定外，不得任意要求公務人員延長其上班時間，或課予公務人員額外服勤之義務，若因業務所需，經主管長官之指派或准許而於上班時間以外執行勤務，自應給予合理之工作補償，以保障公務人員之權益。故公務人員保障法第 14 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應予加班費、補休假、獎勵或其它相當之補償」，是為對政府（雇主）恣意地視需要自行規定工作時間之制衡。

三、職業災害

在勞動法領域中，所謂職業災害補償之意涵，一如前述。

61 按公務人員週休二日實施辦法第 2 條第 3 項規定如下：各級主管教育行政機關得視業務實際需要，在不減少全年上班總時數及不影響服務品質原則下，彈性調整學校辦公時間，不受第一項規定之限制。第 4 條規定如下：「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。前項以外之為民服務機關（構），由主管機關視實際業務需要，在不影響為民服務之原則下，自行彈性調整辦公時間。軍事機關之休假制度，在基於國防安全考量及因應戰備之需要下，得由主管機關視實際需要自行規定之。」

而在公務員相關法律中，並未出現任何「職業災害」字樣之規範，因此自無所謂「職業災害補償」制度。然在前述：「職業災害補償是對受到『與工作有關傷害』之受僱人，提供及時有效之現金工資給付、醫療照顧及勞動力重建措施之制度」概念下，相應於公務員法規者即為公務人員撫恤制度。蓋「撫恤」者，乃指對亡故員工之遺屬、或因公受傷或致殘之員工，作出補償（指對因公亡故或致殘）及提供生活上之保障⁶²。故基本上，與前述職業災害補償之無過失責任，在精神上並無二致。

公務人員撫卹制度，是政府對亡故、或因公犧牲、受傷或致殘的公務人員的一種特別待遇，而撫恤待遇會依據傷亡原因作出分類。一般以因公傷亡或非因公傷亡做出區分，前者是因執行公務而倒導致，後者是因個人病故或意外而導致。但若是非因公受傷或致殘，一般不納入撫卹範疇。而因公傷亡者，政府會給予較優厚的待遇。

我國公務人員撫恤制度以公務人員撫卹法（簡稱撫恤法）為核心，且在制度定義上，所謂公務人員撫恤，僅指涉死亡撫恤⁶³。而所謂撫恤待遇，即是發放撫卹金⁶⁴。至此，就職業災害的

⁶²參吳瓊恩等作者，公共人力資源管理，民95年，智勝文化事業有限公司，頁364

⁶³按公務人員撫恤法第3條規定：「公務人員有左列情形之一者，給與遺族撫卹金：一、病故或意外死亡者。二、因公死亡者。」

⁶⁴按撫恤待遇可分為金錢性、優惠性及象徵性。金錢性待遇包括撫卹金、補償金及殮葬補助金等。優惠性待遇是指不同的生活優惠及補貼，包括對住房、教育及醫療等方面的特惠。象徵性待

意義言，「因公亡故撫恤金」之發放，即為公務人員撫恤制度之主要法規內容。依撫卹法規定，撫恤的對象為亡故公務人員之遺屬。給付水準，即撫恤金數額，則依亡故情況而定。撫恤法第 5 條將因公亡故分成 4 種情況：1.因冒險犯難或戰地殉職、2.因執行職務發生危險以致死亡、3.因公差遇險或罹病以致死亡、4.在辦公場所發生意外以致死亡。若是後三者，其撫恤金按非因公亡故之計算⁶⁵再加 25% 的一次性撫恤金。若是因冒險犯難或戰地殉職者，則加 50%。在以上 4 項情況下，若該亡故公務人員年資未達 15 年，以 15 年計。若是因冒險犯難或戰地殉職者，年資達 15 年以上但未滿 35 年，以 35 年計。

惟有於因公致傷殘之待遇並不納入撫卹範疇，我國公務人員撫恤制度之「職業災害補償」內涵，就前述勞動基準法第 59 條所列雇主補償責任內容而言，僅為「勞工因職業災害或職業病導致死亡時」之補償。而「勞工因職業災害或職業病導致死亡時」，在公務人員法規體系中，可解為「因公死亡」。一旦公務人員「因公死亡」，除公務人員撫恤法之撫恤金外，尚有依公務人員保障法所訂公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法(簡稱發給

遇是指對因公亡故公務人員給予榮譽身份。

65 計算方式依公務人員撫恤法第 4 條規定如下：「一、任職未滿十五年者，給與一次撫卹金，不另發年撫卹金。任職每滿一年，給與一個半基數，尾數未滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。二、任職十五年以上者，除每年給與五個基數之年撫卹金外，其任職滿十五年者，另給與十五個基數之一次撫卹金，以後每增一年加給半個基數，尾數未滿六個月者，不計；滿六個月以上者，以一年計，最高給與二十五個基數。」

辦法)發給之慰問金。發給辦法在第 2 條文中,列舉式定義了「因公受傷、殘廢、死亡」的三種情事:執行職務發生意外、公差遇險及在辦公場所發生意外等。而受傷、殘廢、死亡等 3 種慰問金,各依嚴重程度不同,分級定額給付⁶⁶。

綜上,公務人員撫卹法及公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法,約略構成了公務系統「職業災害補償」的內涵。然其與勞動基準法第 59 條所列雇主補償責任內容相較,於「勞工於醫療期間無法工作」時,存有最大補償落差:勞動基準法第 59 條第 2 款但書規定,若受災勞工醫療期間屆滿 2 年仍未能痊癒,經過指定之醫院診斷,雖非屬法定殘廢,但以已喪失原有工作能力者,雇主得一次給付 40 個月之平均工資後,免除定期給付原領工資補償之責任;而在公務人員體系中,依公務人員請假規則第 4 條第 5 款規定,於「因執行職務或上下班途中發生危險以致傷病,必須休養或療治,其期間在二年以內者。」固然可申請公假,惟以 2 年為限。且依第 5 條規定,逾 2 年期限,仍不能銷假者,應予留職停薪。亦即政府(雇主)只負 2 年工資補償之責任。更甚者,自留職停薪之日起已逾一年仍未痊癒者,應依法規辦理退休、退職或資遣。此自與勞動基準法第 59 條謂:「一次給付 40

⁶⁶ 詳見公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法第 4 條條文內容。

個月之平均工資後，免除定期給付原領工資補償之責任」，於給付水準上，無法相提並論。

四、退休金

公務人員任職屆滿一定年齡，或成就特定條件退離時，得以領取退休金，以資安養餘年，此乃公務人員退休制度。此制度之所由生，學者眾說紛紜，或曰人事機能、功績報償、延付薪資、安全保障、商業附屬或社會扶助等等。儘管說法不同，但其所具免除退休後生活憂慮、維持工作紀律與官箴、促進機關人事新陳代謝、更新機關觀念與作風等等功能，則不容置疑。此制度自民國 16 年國民政府公布「官吏恤金條例」始，實施至今已逾 60 年，其間經歷數次修正，於民國 84 年 7 月 1 日實施退休新制，將退休經費來源由「恩給制」改為「共同提撥制」，是為最近一次最大幅度之變革⁶⁷。

公務人員退休制度以公務人員退休法為核心，惟依公務人員退休法第 2 條規定：「本法所稱退休之公務人員，係依公務人員任用法律任用之現職人員。」，公務人員退休法施行細則第 2 條復規定：「本法第 2 條所稱公務人員任用法律，指銓敘部所據以審定資格或登記者屬之。所稱公務人員，以有給專任者為限。」

⁶⁷賴維堯、謝連參、林文燦、黃雅榜，現行考銓制度，民 95，國立空中大學印行，頁 214

以下討論，即以此範圍之公務人員為對象。

依公務人員退休法第 4 條及第 5 條規定，公務人員退休分為自願退休與命令退休兩種。前者條件約為：任職 5 年以上年滿 60 歲者；或任職滿 25 年者。而後者條件則為：任職 5 年以上年滿 65 歲者；或任職 5 年以上心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。雖或有法定年齡可酌減或延長之但書，大抵以前述為法定退休條件。

退休金給與方式，除年資未滿 15 年僅能採一次退休金領取外，一般分一次退休金、月退休金及兼領式退休金等 3 種。一次退休金為將應得之退休金一次領完，月退休金為按月領取退休金直到死亡為止，兼領式退休金則兼採兩者。3 種不同方式，各有其優缺點。

公務人員退休金之給付標準，同採「退休金基數×服務年資」之核算方式，而退休金基數之計算，則詳細規定於公務人員退休法第六條。該條文第二項規定：「一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。尾數不滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。公務人員於年滿五十五歲時得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。」，

且第三項規定：「月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。公務人員年齡未滿五十歲具有工作能力而自願退休者，或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。」，而兼領式退休金之計算，則按其應領一次退休金與月退休金之比例計算。

民國 84 年 7 月 1 日實施公務人員退休新制，將退休經費來源由「恩給制」改為「共同提撥制」，並具體落實為公務人員退休法第 8 條條文，該條文明定：公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫恤基金支付之，並由政府負最後支付保證責任；而共同撥繳費用，按公務人員本俸加 1 倍 8% 至 12% 之費率，政府撥繳 65%，公務人員繳付 35%。撥繳滿 35 年後免再撥繳。此即為現行公務人員退休金提撥的法律依據。

五、調動問題

公務員的調動問題，基本上從政府利益出發，在信守公務員天職之「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」（見公務員服務法第 1 條）前提下，要求做到「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於

長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」（見公務員服務法第 2 條）之履行服從義務。繼而，以公務員保障法衡平「執行職務之命令」與「服從長官義務」之政府恣意與強制。

然而在公務員保障法第 2 條所揭：「公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定。」，亦未對調動問題有所規範，顯係公務體系之調動問題，在「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務」之規範下，化約為命令與服從的倫理，而勞動條件之變動云云，自不在所問。



第五節 小結

我國勞動法中對「勞工」一詞所代表的涵義，幾無二致，雖名稱的使用上，莫衷一是，或為「勞工」，或為「工人」，或為「勞動者」，或為「受僱者」。這些不同概念上的稱謂，儘管形式不同，但客觀上的認知價值是一致的。反觀我國對「公務員」的涵義，雖名稱上無不同，但概念上不僅學界眾說紛紜，並且在現行法制的界定上有顯著差異。儘管「勞工」與「公務員」於名稱與概念互見分歧，但基本上，「勞工」係基於私法契約而成立之勞動關係當事人；而「公務員」指國家、地方自治團體及其他行政主體，依法令任任用以從事公務，並與國家或地方團體或其他行政主體發生公法上職務關係，並負有忠誠義務之人員。二者身分的區隔具體而明確。

所謂勞動條件，原係依私法自治原則，勞雇雙方當事人據以為成立契約基礎之合意內容，並有對價等值關係者。在法律規範上，勞動基準法規定其最低標準，勞雇雙方自受其規範。惟為比較勞工與公務員在工作上對價關係，當以勞動基準法之主要勞動條件項目探索公務員之勞動條件時，發現我國對公務員之界定，為適應各法規之需要採個別法主義，致就整體勞動條件以觀，並無體系可言。更進者，就單一勞動條件言，亦因不同身份

定義而紛歧多樣。因此不同身份定義下之公務員，欲由現行法規，建構出通用性整體勞動條件規範，自難以達成。

將不同定義之公務員化約為單一公務員身分，以勞動基準法之主要勞動條件項目為基礎，並與公務員法令中相對應或性質相近之相關規範作比較，發現勞動基準法所保障者為最低標準，最低標準之上的實質條件，是勞雇雙方協商而成的動態平衡，而公務員法令則直接保障實質條件，其所保障之實質條件是靜態穩定的，因此二者難以作優劣二分之辨識。惟最大差異為「職業災害補償」，在公務員法令，並未出現任何「職業災害」字樣之規範，因此自無所謂「職業災害補償」制度。而職業災害補償是「對受到與工作有關傷害之受僱人，提供及時有效之現金工資給付、醫療照顧及勞動力重建措施之制度」概念下所形成，相應於公務員法令之公務人員撫恤制度，僅對「因公亡故或致殘」作出補償，基本上，與勞工之職業災害補償制度，無法相提並論。

第四章 公務員兼勞工身份者之勞動條件

第一節 公務員兼勞工身份者之定義與討論

一、勞動基準法第八十四條立法沿革⁶⁸

勞動基準法自民國七十三年公布實施，其中第八十四條創設了「公務員兼勞工身份者」，資以規範公營事業內職員之勞動條件。民國六十九年十二月底，內政部將勞基法草案呈報行政院時並未包含第八十四條，因為此一條文內容所涉為人事管理問題，不屬於勞動基準法範圍。後經人事行政局力爭，行政院院會決定將八十四條條文列入勞基法⁶⁹。

依行政院提請立法院審議勞動基準法草案之說明⁷⁰，勞基法八十四條立法之理由係：「公營事業人員具有公務員及勞工雙重身分。為維持公務員管理體系之完整，並兼顧勞工法令之適用，規定有關此等人員之任（派）免、薪資、獎懲、退休撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定」。惟實施六年後，勞基法第八十四條卻引發了立法院行使我國憲政史上第二次的覆議權，相較於二十年後之今日，除退休一項以行政命令方式比照依勞基法規定支給外，該次覆議案所呈現的問題，亦多年未決。

⁶⁸ 以下參詳立法院公報第 79 卷第 82 期院會紀錄頁 3、18-39，及第 84 期院會紀錄頁 5、249-271。

⁶⁹ 見立法院公報第 79 卷第 84 期院會紀錄頁 263。

⁷⁰ 見行政院中華民國 71 年 3 月 6 日臺 71 內字第 3491 號函。

民國 73 年勞基法公布實施後，有關退休一項，初期因公營事業職員(公務員兼具勞工身分者)與工員分別適用公務員法令與勞基法，而造成高職位者之退休金較低職位者少之現象。為解決此問題，79 年 7 月 17 日立法委員謝深山利用議事技巧，向立法院院會提出勞基法第八十四條修正案，隨即三讀通過，修正內容係：將各種勞動條件均列為可擇優適用公務員法律或勞動基準法。惟該修正案旋即由行政院以窒礙難行為由，依憲法第五十七條第三款之規定，移請立法院覆議⁷¹，。立法院行使憲政史上的第二次覆議權，該案經表決後，雖終以「未達憲法第五十七條第三款所定三分之二之人數，原決議不予維持」作結，惟促使行政院於 79 年 9 月 13 日函令⁷²適用勞基法之公營事業單位，其所屬公務員兼勞工身分者之退休、資遣、撫卹給與，均照勞基法之規定支給。

二、公務員兼勞工身份者之定義

勞動基準法第 84 條中，對公務員兼勞工身份者，以特殊勞工身分之意涵，作出勞動條件之規範，勞動基準法施行細則第 50 條則進一步對公務員兼勞工身份者，作出如下定義：「本法第八十四條所稱公務員兼具勞工身分者，係指依各項公務員人事法

⁷¹ 移請覆議之理由詳見行政院中華民國 79 年 10 月 02 日臺 79 勞字第 28326 號函。

⁷² 見行政院中華民國 79 年 9 月 17 日臺 79 人政肆字第 38807 號函。

令任用、派用、聘用、遴用而於本法第三條所定各業從事工作獲致薪資之人員。」，此為公務員兼勞工身份者之法規定義。惟因公務員兼勞工身份者，身份上具公務員與勞工的二元身分，及勞動條件規範具勞動法與公務員法之重疊性，實務上，常因二元身份及法令適用重疊，必須依靠主管機關之行政解釋加以補充，從民國 76 年至 94 年，針對此公務員兼勞工身份者，已作出共計 18 號行政解釋⁷³，即可見一斑。在 18 號行政解釋中，有關退休、資遣之適用有 7 號⁷⁴；勞工住宅貸款之適用有 3 號⁷⁵；休假之適用有 3 號⁷⁶；加班費之適用有 2 號⁷⁷；餘則職缺代理人身份、不定期契約及保險之適用各 1 號⁷⁸。前述 79 年 9 月 13 日函令：「---公務員兼勞工身分者之退休、資遣、撫卹給與，均照勞基法之規定支給」後，該項申請爭議解釋僅於 85 年作出 1 號。自 94 年後則未見爭議解釋作成。

⁷³ 參勞動基準法法院判決及行政解釋彙編，民 95 年，行政院勞工委員會編印，頁 1166

⁷⁴ 見行政院勞工委員會民國 86 年 04 月 10 日(86)台勞動三字第 011515 號、行政院勞工委員會民國 85 年 11 月 16 日(85)台勞動三字第 136735 號、行政院勞工委員會民國 79 年 09 月 17 日(79)台人政肆字第 38807 號、行政院勞工委員會民國 76 年 09 月 07 日(76)台勞動字第 0965 號、行政院民國 76 年 06 月 11 日(76)台人政肆字第 12298 號、內政部 76 年 05 月 08 日(76)台內勞字第 497911 號、內政部 76 年 04 月 03 日(76)台內勞字第 488243 號。

⁷⁵ 見行政院勞工委員會民國 94 年 03 月 18 日勞福 1 字第 0940012017 號、行政院勞工委員會民國 92 年 12 月 19 日勞福一字第 0920070963 號、行政院勞工委員會民國 91 年 12 月 02 日勞福 1 字第 0910062852 號。

⁷⁶ 見行政院勞工委員會民國 86 年 06 月 17 日(86)台勞動二字第 024097 號、行政院勞工委員會民國 80 年 07 月 04 日(80)台勞動二字第 09963 號、行政院勞工委員會民國 79 年 09 月 10 日(76)台勞動字第 0793 號。

⁷⁷ 見行政院勞工委員會民國 87 年 06 月 06 日(87)台勞動二字第 020940 號、行政院勞工委員會民國 82 年 05 月 04 日(82)台勞動二字第 024058 號。

⁷⁸ 見行政院勞工委員會民國 87 年 04 月 17 日(87)台勞動一字第 013600 號、行政院勞工委員會民國 77 年 04 月 21 日(77)臺勞資二字第 07422 號、內政部 76 年 07 月 10 日(76)台內勞字第 517583 號。

而前述施行細則的定義中，所稱「依各項公務員人事法令」云云，自非僅限於公務人員任用法規定之公務員，其依公務人員人事法律及命令所任用、派用、聘用、遴用而於勞動基準法第 3 條所定各事業⁷⁹從事工作獲致薪資之人員亦屬之。勞動基準法第 3 條固規定：「本法於左列各業適用之……」，是凡適用該法之行業，固有該法之適用，惟該法第 84 條前段又規定：「公務員兼具勞工身份者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫恤及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。」自此，公務員兼具勞工身份者，不僅在是「公務員」或「勞工」的認定上顯得複雜，更甚者，其勞動條件在「勞動基準法」或「公務員法令」之適用上，並有隱晦不明，莫衷一是之情事。

三、公務員兼勞工身份者之身份討論

而公務員兼勞工身份者其勞動基本權的探討，首先應釐清的問題是，如視其為公務員，則公務員是否受憲法上勞動基本權的保障？而歸結此問題的討論，亦即進行著「公務員是否為勞工之一種」之論述，倘若得出「公務員為勞工之一種」之結論，肯定公務員為勞工之一種，即承認公務員之勞工性質，承認其勞動基本權。則基於公法契約之公務員，其權利的行使應有著某程度

⁷⁹ 按勞動基準法第 3 條規定，略以：「本法於左列各業適用之：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。五、水電、煤氣業。六、運輸、倉儲及通信業。七、大眾傳播業。八、其他經中央主管機關指定之事業。」

的約制。以下即針對前述問題，就公務員之勞動性格及公務員勞動權的特性，分述如下⁸⁰。

(一) 就公務員的勞動性格而言

公務員是否為勞工之一種，勞動法學者與行政法學者，分持肯定與否定之歧見。

行政法學者認為：公務員之任用係公法行為性質，與一般勞動關係之私法契約不同；又公務員身份特殊，有異於一般勞工者。其乃為全國國民或地方自治團體住民而服務，與國家或地方自治團體間成立特別權力關係；且公務員具有「公共性格」，與一般私企業勞動者不同，為了「公共福祉」，限制公務員的勞動基本權並不違憲；再者，近代國家憲法所定基本人權，乃是以保障國民對國家之權利，公務員乃國家之機關，若承認公務員是屬勞工而享有勞動基本權，則將使國家不能成立。又近代勞動者保護，乃針對私人經營之企業中勞動者，使之能與雇主對等交涉，公平分配利潤。惟公務員乃是為社會服務，國家並非為追求利潤而存在，勞資關係與公務員對國家之關係，全然不同。綜上述理由，行政法學者認為，公務員並非一般勞工，故公務員並無一般勞工所享有之勞動基本權。

⁸⁰整理自：黃越欽，勞動法新論，民國91年，翰廬圖書出版公司，頁157-160。

勞動學者認為：依公務人員任用行為之性質，並非國家之單獨行為，而屬契約性質；復因，公務員須提供勞力換得俸給以供養生活的基本性格，與勞動階級之一般勞並無不同；再者，現行憲法強調國民主權的民主主義及基本人權的尊重，如否認公務員和雇主（行政主體）間有對立之勞資關係存在，是對公務員享有國民基本權之剝奪；最後，公共性格並非公務員獨有，所有從事公共性質之勞務，均與一般民生有重大關聯，故公共性格並非公務員之必然條件，不足以具公共性格而認定公務員身份。綜上述理由，勞動學者普遍認為公務員為勞工之一種，易言之，肯定公務員即為勞工。

（二）就公務員勞動權的特性而言

由前述對公務員的勞動性格的討論，如從公務員個人之權利為出發點思考，則肯定公務員即為勞工。然而，勞動者基於生存權、工作權的基礎所主張之勞動權，在於與雇主形成協約，以決定其勞動條件，但公務員勞動條件的決定，卻非如勞工一般，由勞資雙方協約自治而成。公務員勞動條件的形成，是基於立法優位主義，藉由議會對國家預算的審定，以形成公務員之薪俸等勞動條件。若允許公務員組織工會，則在前述勞動條件的形成上，工會即喪失其存在之目的，顯露公務員勞動基本權目的上之

矛盾。又倘若公務員工會與政府間之協約自治，凌駕於議會之上，則將導致國家組織之根本結構動搖之嚴重後果。

為鞏固國家與公務員之命令服從關係，世界各國公務員組織之工會，通常以成立協會之方式為之，行使一定團結權，以維持其利益。然而，與一般勞動者之團結權行使，乃為達締結團體協約之結果不同。基本上，在團結權方面，公務員與勞工所能行使之權利基本上仍頗相近，但在團體交涉權上，則已受到相當的限制。至於爭議權，則基本上不得行使。



第二節 公務員兼勞工身份者之產生

公務員兼勞工身份者的大本營即公營事業單位，而公營事業中其組織成員可概分為 2 類，即職員與工員，而其中職員之身份性質即為所謂公務員兼勞工身份者，職員之來源約略有 3 類：一類為稱係指主計、人事、政風人員（有稱純公務員）；二類依人事行政局規定實施考試用人計畫⁸¹，經向行政院人事行政局申請分發考試及格人員所進用人員，這類人員經公務人員考試及格人員，可於公營事業間轉任流用，亦可於公營事業與行政機關間轉任流用；第三類則為其他公營事業或行政機關間轉任流用而來。

考試用人計畫曾為公營事業進用人員之最主要管道，經此管道進用之人員，必先經過國家公務人員考試及格後，依用人計畫分發任用，而成為公營事業職員之一員。亦即其「公務員兼勞工身份者」之身份養成，是先經國家公務人員考試及格後，取得國家公務人員身份資格後，經用人計畫分發至公營事業單位任用，而成為「於勞動基準法第 3 條所定各事業從事工作獲致薪資之人員」而兼具勞工身份，此過程即為「公務員兼勞工身份者」其特殊身份之所由生。

而此單位惟此類考試用人計畫規定，業經行政院人事行政局於 94 年 3 月 1 日邀集相關主管機關及公營事業機構開會研商，擴大鬆

⁸¹ 見民國 63 年 1 月 30 日台（63）院人政貳字第 02671 號函，及同年 11 月 11 日台（63）人政貳字第 24772 號函規定。

綁公營事業機構之人事法規，自此各公營事業機構缺額須進用人員，除主計、人事、政風人員外，其餘人員依下列方式辦理⁸²：一、不列入考試用人計畫（即可進用不具考試及格資格人員）之機構：臺灣銀行、臺灣土地銀行、合作金庫銀行、中央信託局、中國輸出入銀行、中央存款保險公司、臺灣菸酒公司、中國石油股份有限公司、臺灣電力公司、臺灣糖業股份有限公司、漢翔航空工業股份有限公司、中國造船股份有限公司、榮民工程股份有限公司、中華郵政股份有限公司、中華電信股份有限公司、中央印製廠、中央造幣廠等。並無相關法令規定須以考試用人，且部分機構已列民營化時程，不再提報考試需求，放寬採自行公開甄選方式進用人員。二、可選擇自行甄選用人，或提列考試任用計畫之機構：中央銀行、勞工保險局、勞工保險監理委員會、中央健康保險局等。因其組織有機關屬性，且未來組織性質尚未確定，現階段由各該機構考量實際需要，選擇自行甄選用人或考試用人。三、目前仍可列入考試用人計畫之機構：臺灣省自來水公司、臺北自來水事業處、臺灣鐵路管理局、基隆港務局、臺中港務局、高雄港務局、花蓮港務局等。因目前仍有相關法規規定其須以考試用人，於相關法規未修正前，尚無法以自行公開甄選方式進用不須考試及格資格之人員。

⁸² 見行政院中華民國 94 年 3 月 28 日院授人字第 0940061360 號函。

上述人員，儘管進用方式不同，是否具考試及格資格有別，其在該機構內的身份並二致，均為單位內之「職員」，亦即其身份均為「公務員兼勞工身份者」，自為勞動基準法 84 條所規範。二者之差異，除一類是先取得公務員人員身份而成為「公務員兼勞工身份者」；另一則為未經取得公務人員身份逕為「公務員兼勞工身份者」，與前類人員一適用公務人員法令，惟此類人員一旦離開原任機構，即不具公務員身份，亦即其公務員身份是不可攜帶的，無法轉任流用至其他公營事業單位或行政機構的，是限縮的公務人員身份。筆者認為，此類未經取得公務人員身份逕為「公務員兼勞工身份者」，以公務人員法令規範之又限縮其公務人員身份，亦為政府將公營事業人員納入公務人員體系管理，係著眼於「加強監督以防弊端」之一例。

第三節 公務員兼勞工身份者勞動條件之法令

我國勞動基準法中，將公務員兼勞工身份者視為特殊勞工身分而規範其勞動條件，依勞動基準法第 84 條規定：「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。但其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定。」，以限縮適用之方式規範之。從上開規定可見，列舉了任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項之排除適用勞基法，而以公務員人事法令取代。且上開規定後段更可見，國家惟恐漏列排除適用項目以適用較優之公務員人事法令，而有「其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定」之擇優適用原則之確立。凡此種種，除彰顯國家以物質條件為代價，以求鞏固其與公務員間特殊權利義務關係，更明確標示出公務員優於勞工之地位⁸³。

因此，探究公務員兼勞工身份者，其勞動條件於勞動法令之適用，必須兼採「排除適用」與「擇優適用」原則，方可解得其在勞動法令之適用。亦即非前述列舉排除勞動基準法適用之勞動條件項目，不必然為適用勞動基準法，端視其條件是否優於公務員人事法令。然而，在此「排除適用」與「擇優適用」原則下，公務員兼勞工身份者

⁸³ 參黃越欽，勞動法新論，民 91 年，翰蘆圖書出版有限公司，頁 161-162。

其勞動條件於勞動法令之適用者無幾，約略僅為公務人員法令所未規範之項目，以下就主要勞動條件項目，諸如工資、工作時間、休息、休假、請假、職災補償、退休金與調動問題等項目分別討論：

一、工資

公務員兼勞工身份者的工資制度，係屬我國現行公務員俸給制度之「事業機構待遇類型」，此類型大抵施行用人費率及單一薪給制度。用人費率薪給制度立制原旨有二，其一為透過用人費率制度，使公營事業主持人在用人費限額下，擁有經充分授權之彈性用人權利；另一則為透過單一薪給制度，合理化員工待遇制度，俾在人才擇用上具有競爭力。

公營事業機構自民國 62 年起，由經濟部所屬事業開始實施「用人費率單一薪給制度」，以單一薪給方式併銷各種供應性給與，其制度設計之精神在於「用人費率」，以「用人費成本占營業收入的比率」來控制事業用人費限額，其計算公式如下：用人費率 = 用人費總額 ÷ 營業收入總額⁸⁴。惟自 64 年起，為配合事業機構預算編列方式改變，行政院主計處要求各事業主管機關用人費限額之計算，改為「按核定員額，乘計各項薪給標準加總而得」。自此，公營事業機構之「用人費率單一薪給制度」，僅剩「單

⁸⁴ 參人事月刊第 45 卷第 6 期，民 96，頁 42

一薪給制度」。實務上，各事業機構編列年度用人費方式如下：

用人費總額＝核定員額×各項給與（薪給、獎金…）⁸⁵。

惟無論是「用人費率單一薪給制度」或「單一薪給制度」，均缺乏法律形式而採行政命令規範之，更遑論勞動基準法第 21 條所謂「工資由勞雇雙方議定之」云云。而無論是「用人費率單一薪給制度」或「單一薪給制度」，其薪資結構與水準均與行政機關系統迥然不同，影響所及為退休金的計算，其基數標準同勞動基準法第 55 條第 2 項所稱：係指核准退休時一個月平均工資。且一個月平均工資亦同勞動基準法「1 日之平均工資乘以計算期間每月之平均日數」⁸⁶。

而延長工時之工資（即俗稱加班費），屬勞動基準法第 84 條後段但書規定：「但其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定」，復依同法施行細則第 50 條後段規定：「所稱其他所定勞動條件，係指-----加班費而言。」。亦即依勞動基準法第 24 條標準加給之⁸⁷，並見諸大法官會議釋字第 494 號釋文⁸⁸。惟計算加班費

⁸⁵ 同前註

⁸⁶ 詳見本文頁 35

⁸⁷ 本條文內容如下：「雇主延長勞工工作時間者，其延長工作時間之工資依左列標準加給之：一、延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一以上。二、再延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二以上。三、依第三十二條第三項規定，延長工作時間者，按平日每小時工資額加倍發給之。」

⁸⁸ 本號釋文略以：「國家為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，而制定勞動基準法，規定勞工勞動條件之最低標準，並依同法第三條規定適用於同條第一項各款所列之行業。事業單位依其事業性質以及勞動態樣，固得與勞工另訂定勞動條件，但不得低於勞動基準法所定之最低標準。關於延長工作時間之加給，自勞動基準法施行後，凡屬於該法適用之各業自有該法第二十四條規定之適用，俾貫徹法律保護勞工權益之意旨。-----」

之工資，應依該法第 84 條前段規定適用公務員法令之薪資定義辦理，在此即為與行政機關不同之用人費率制度薪資。

而平均工資的內涵除了用人費率之薪給外，另有經營績效獎金，為其重要之所得內容。以年所得計，其為 3.1 至 4.6 月薪不等，此亦有別為行政機關薪資結構之最大特色。

而經營績效獎金由考核獎金及績效獎金兩部分所構成，亦即經營績效獎金=考核獎金+績效獎金⁸⁹。且經營績效獎金總額以不超過薪給總額 4.6 個月為限。

其中考核獎金=工作獎金+員工年終考績獎金，依下列方式而定：1.以編列年度預算支應。2.事業處被核定為甲等，發放額度為以不超過事業處 2 個月薪給總額為限。3.工作獎金為先扣除員工年終考績獎金後，剩餘按全體員工薪給比例發給。而績效獎金則為：1.以審計機關審定之年度決算盈餘為基準，並考量政策因素所導致之增減盈餘後計算 2.績效獎金總額以不超過 2.6 個月薪給為限 3.由年度達成之總盈餘中，依員工貢獻程度發給。

平均工資為公務人員法令未訂規範項目，引為計算退休金之基數內涵，而依勞動基準法第 84 條前段規定，退休金一項雖應適用公務人員法令，惟計算退休金之基數內涵一月平均工資，卻

⁸⁹ 參臺北自來水事業處「核發經營績效獎金實施要點」，第 2 至第 5 點。

因適用選擇而依勞動基準法第 55 條第 2 項之規範實施。

二、工作時間與休息、休假

依勞基法第 84 條後段規定：「但其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定。」，復見施行細則第 50 條後段：「所稱其他所定勞動條件，係指工作時間、休息、休假、安全衛生、福利、加班費等而言。」。因此，公務員兼勞工身分者本「工作時間與休息、休假」項勞動條件，應就勞基法與公務人員法令間，擇優適用以形成。

(一) 正常工作時間

公務人員週休二日實施辦法第 2 條規定：「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。各機關(構)得視業務實際需要，在不影響民眾洽公、不降低行政效率、不變更每週上班日數及每日上班時數之原則下，彈性調整辦公時間。-----」，公務員兼勞工身份者之工作時間，便依著前述公務人員工作時間的規範架構而成，亦即「每週總工作日數為 5 日、每週總工作時數為四十小時、每日上班時數為八小時」，同時在「在不影響民眾洽公、不降低行政效率、不變更每週上班日數及每日上班時數」之原則下，彈性調整辦公時間。

每日正常工作時數為八小時，此部分不論公務員所稱每日上班時數，或勞工所謂每日正常工作時數，均為 8 小時，亦為美國、中國大陸等國設計公務員辦公時間所採用⁹⁰，自無疑義。

而每週總工作時數方面，公務人員週休二日實施辦法所訂為「每週總工作時數為四十小時」（見第 2 條第 1 項），而勞基法所訂為「每二週工作總時數不得超過八十四小時。」（見 30 條第 1 項），自以「每週總工作時數為四十小時」較優而為適用。並引為變形工時之計算基準，例如第 30 條之 1 有關變形工時之總量管制，則「每週應為 40 小時」、「每二週應為 80 小時」及「每 4 週則應為 160 小時」。而變形工時之其他規定，率依勞基法規定辦理。

超出前述正常工作時數之延長工時，於公務員法令未予規範下，則依勞基法第 32 條辦理。「雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將工作時間延長之。」為勞基法第 32 條第 1 項所明定，亦為雇主有權延長工時之所由。而延長後之日工作時間以十二小時為限，依勞基法第 32

⁹⁰ 參行政院人事行政局，世界各國及大陸地區人事制度簡介，民國 92 年，行政院人事行政局編印，頁 22-23。

條第 2 項規定：「前項延長勞工之工作時間連同正常工作時間，一日不得超過十二小時。」。至於日工作時間超過十二小時之特殊情形，則與加班有別，乃「超時工作」，亦即逾越法定最長工作時間，可構成違法。因此限定必須為「因天災、事變或突發事件」，雇主方可於未經工會同意情形，將工作時間延長。但應於延長開始後 24 小時內通知工會，無工會組織者，應報當地主管機關備查。惟延長之工作時間，雇主應於事後補給勞工以適當之休息。此亦為勞基法第 32 條第 3 項所明定。

（二）休息、休假

勞基法第 34 條以下列有休息與休假之諸般規定，並訂有勞工請假規則；公務人員法令關於是項規定，則見諸公務人員週休二日實施辦法及公務人員請假規則。

就整體條件而言，公務人員請假規則較勞工請假規則為優，就核假天數 1 項為例比較⁹¹，公務人員請假規則顯優於

⁹¹ 以喪假為例：勞工請假第 3 條規定略以，「勞工喪假依左列規定：一、父母、養父母、繼父母、配偶喪亡者，給予喪假八日，工資照給。二、祖父母、子女、配偶之父母、配偶之養父母或繼父母喪亡者，給予喪假六日，工資照給。三、兄弟姊妹、配偶之祖父母喪亡者，給予喪假三日，工資照給。」；公務人員請假規則第 3 條第 1 項第 6 款規定略以，「六、因父母、配偶死亡者，給喪假十五日；繼父母、配偶之父母、子女死亡者，給喪假十日；曾祖父母、祖父母、配偶之祖父母、配偶之繼父母、兄弟姐妹死亡者，給喪假五日。-----」

勞工請假規則，故公務員兼勞工身分者之請假及特別休假事宜，自依公務人員請假規則辦理。

就例假、休假方面，公務員兼勞工身分者依擇優原則適用公務人員週休二日實施辦法，又行政院人事行政局院依「公務人員週休二日實施辦法」及「政府行政機關紀念日及民俗節日假期調整原則」，每年編製並公告「年度政府行政機關辦公日曆表」。公務員兼勞工身分者所屬公營事業，即遵照此辦公日曆表行事，並於5月1日勞動節特定節日放假。

三、職業災害補償

當勞動基準法第84條規定：「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。-----」，公務員兼具勞工身分者自無勞基法第7章所列相關條文之適用，而衡酌相關公務人員法律，如公務人員退休法、公務人員撫卹法及公教人員保險法，均未對「職業災害」一項作出相關規範。如以「因公----」視同「因職業災害---」：則公務人員退休法有「-----，係因公傷病所致者，不受任職五年以上年資之限制。」及「-----加發退休金」之差別待遇；公務人員撫卹法則有「因公死亡人員-----除按規定給卹外，並加一次撫卹金百分之二十五；其係冒險犯難或戰地殉

職者，加百分之五十。」之優惠撫卹。

惟上述二法均無公務員兼勞工身份者之適用。因此無論公務員法律之「因公----」或勞動法令之「因職業災害---」所導設之職業災害補償制度，均無公務員兼勞工身份者之適用，一如前***頁退休金制度之討論，由各事業單位自行以行政命令爲之。例如：財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法、經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法、交通事業人員撫卹規則、臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法等等，均以行政命令作成規範，唯獨「交通部郵電事業人員退休撫卹條例」爲一法律形式。

衡諸各事業單位自行以行政命令作成「因公----」所導設之職業災害補償制度，僅限於員工「因公死亡」而給卹，以「交通部郵電事業人員退休撫卹條例」爲例：條例第 7 條規定：「郵電事業人員具有下列情形之一者，應予命令退休：一、因公傷病致心神喪失、身體殘廢或身體衰弱，不堪勝任職務。-----」；條例第 17 條：「郵電事業人員具有下列情形之一者，給與遺族一次撫卹金及月撫卹金：一、因公死亡。-----」。又公務人員請假規則第 4 條規定：「公務人員有下列各款情事之一者，給予公假。其期間由機關視實際需要定之：一、-----五、因執行職務或上下班

途中發生危險以致傷病，必須休養或療治，其期間在二年以內者。-----」暨第 5 條規定：「---請公假已滿第四條第五款之期限，仍不能銷假者，應予留職停薪。前項人員自留職停薪之日起已逾一年仍未痊癒者，應依法規辦理退休、退職或資遣。」

至此，公務員兼勞工身分者一旦不幸發生職業災害，其可能的待遇，約略可歸納三種情形：1.因公傷病未亡而 2 年內痊癒，回任繼續工作。2.因公傷病未亡而 2 年內未痊癒，應予留職停薪，或自留職停薪之日起已逾一年仍未痊癒者，應命退休。3. 因公傷病而亡給予撫卹金。

四、退休金

公務員兼勞工身份者之退休金制度，相較於公務員之公務員退休法，及勞工之勞動基準法與新近之勞工退休條例，其最大的不同是缺乏法律形式。當勞動基準法第 84 條將退休項自勞動基法排除而規定：「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。」時，復因公務人員任用法第 33 條⁹²將其排除適用，致使公務員兼勞工身份者之退休事項，未能依公務人員退休法第 2 條規定：「本法所稱退休之公務人員，係指依公務

⁹²按公務人員任用法第 33 條規定：教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之

人員任用法律任用之現職人員」而納入公務人員退休法規範。至此，儘管公務人員依法得在公營事業與行政機關間相互轉任，但兩系統間退休制度卻未整合。

各公營事業雖其薪資結構均採行單一薪給制，且按照平均薪資或現職待遇特定比例計算退休給與，與適用公務人員退休法制度者相較，二者之退撫基金之提撥基礎、提撥比例、給付標準與基金之運用管理等整體之制度設計均不盡相同。惟公營事業之退休制度並未制定法律形式以規範，而由各事業單位自行以行政命令為之；而「-----在此類法律制定施行前，主管機關逕行訂定相關規定為合理之規範以供遵循者，因其內容非限制人民之自由權利，雖難謂與憲法第 23 條規定之法律保留原則有違，惟公營事業人員其退休相關權益乃涉及公共利益之重大事項，仍應以法律或法律明確授權之命令定之為宜」亦為大法官會議釋字第 614 號解釋文所言明。而在此之前，於民國 79 前 12 月 07 日，大法官會議即已作出「-----惟公營事業人員之任用及退休，關係此等人員之權利義務，仍應從速以法律定之」釋字第 270 號解釋文。惟釋字第 270 號解釋文作出至今已近 20 年，各公營事業，除交通部之「交通部郵電事業人員退休撫卹條例」為唯一之法律形式外，均以行政命令形式作出退休辦法，上自中央政府如「經濟部

所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」、「財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法」、「財政部所屬鹽務員工退休辦法」、「交通部所屬郵電事業人員退休規則」、「經濟部臺灣製鹽總廠人員退休、撫卹及資遣辦法」等等，乃至地方政府之「臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法」。

公務員兼勞工身分者之退休制度，即依勞基法第 84 條「應適用公務員法令之規定」下，由各公營事業單位於缺乏法律依據情況下，自行以行政命令形式規範，且復依照勞基法第六章規定為本訂定，規範公務員兼勞工身分者之退休制度。形成公務員兼勞工身分者之退休制度，有著「公務員法令」之形式，包裹著「勞基法第六章退休」之實質內容⁹³，惟相對於公務體系退撫新制之變革，或勞退新制的開辦，公務員兼勞工身分者之退休制度，雖身兼「公務員」與「勞工」兩種身份，但對公務員體系或勞工體系的改革，有明顯的滯後的現象。

五、調動問題

公務員兼勞工身分者身屬公營事業，除不辦理銓敘外，仍為公務員，有關調動問題，一如公務員調動問題之討論：係在「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務」之規範下，

⁹³ 詳見本文第 85 頁「勞動基準法第八十四條立法沿革」所述。

化約為命令與服從的倫理。惟公營事業本質上仍為一企業體，常將調動視為培育管理幹部之手段，鼓勵所屬人員輪調不同性質業務，以加強職務歷練，提昇個人能力，強化其人力資源。惟調動問題牽涉勞動條件變動在所難免，各單位或訂有管理要點，調和勞動條件之變動。以臺北自來水事業處為例，訂有「臺北自來水事業處及所屬工程總隊職員輪調實施要點」，雖臺北自來水事業處仍以行政命令方式行使調動，惟依要點內容，留有員工對調動命令形成的參與機制。



第四節 小結

一、公務員兼勞工身份者之勞動條件特性

公務員兼勞工身份者之勞動條件，就上述勞基法所列主要勞動條件項目分析，獲致如下結論：

- (一) 工資方面：公營事業機構自 62 年起開始實施「用人費率單一薪給制度」，薪資結構與水準均與行政機關系統迥然不同，影響所及為退休金等等項目的計算。惟公務員兼勞工身份者每月薪資及年終績效獎金，的確於「帳目所得」上優於一般行政部門公務員，至於「實質所得」便無從比較，而公營事業勞工薪資亦優於一般勞工之平均薪資。
- (二) 工作時間方面：公務員兼勞工身份者依循公務人員週休二日實施辦法而成的正常工作時間規範架構，亦即「每週總工作日數為 5 日、每週總工作時數為四十小時、每日上班時數為八小時」，每週總工作時數為四十小時相較優於勞基法每兩週總工作時數為八十四小時，而正常工作工時間以外項目之適用勞基法，則較一般行政部門公務員多了一層保障，公務人員請假規則之核假天數優於勞工請假規則，自為公務員兼勞工身份者之擇優適用，惟對同公營事業單位內勞工亦起牽引作用，經由團體協商方式比照適用。

(三) 退休金方面：各公營事業單位於缺乏法律依據情況下，自行依照勞基法第六章規定為本，以行政命令形式規範公務員兼勞工身分者之退休制度。形成公務員兼勞工身分者之退休制度，有著「公務員法令」之形式，包裹著「勞基法第六章退休」之實質內容，惟相對於公務體系退撫新制之變革，或勞工勞退新制的開辦，公務員兼勞工身分者之退休制度，雖身兼「公務員」與「勞工」兩種身份，但對公務員體系或勞工體系的改革，有明顯的滯後的現象。

(四) 職業災害方面：無論公務員法律之「因公----」或勞動法令之「因職業災害---」所導設之補償制度，均無公務員兼勞工身分者之適用，各公營事業單位自行以行政命令作成「因公----」所導設之職業災害補償制度，僅限於員工「因公死亡」而給卹。公務員兼勞工身分者一旦不幸發生職業災害，其可能的待遇，約略可歸納三種情形：1.因公傷病未亡而 2 年內痊癒，回任繼續工作。2.因公傷病未亡而 2 年內未痊癒，應予留職停薪，或自留職停薪之日起已逾一年仍未痊癒者，應命退休。3. 因公傷病而亡給予撫卹金。

(五) 調動問題方面：大體上公務員兼勞工身分者之調動，一如公務員，係在「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從

之義務」之規範下，化約為命令與服從的倫理。惟公營事業本質上仍為一企業體，常將調動視為培育管理幹部之手段，鼓勵所屬人員輪調不同性質業務，以加強職務歷練，提昇個人能力，強化其人力資源。惟調動問題牽涉勞動條件變動在所難免，各單位或訂有管理要點，調和勞動條件之變動。雖仍以行政命令方式行使調動，惟常，留有員工對調動命令形成的參與機制。

二、公務員兼勞工身份者之未來

公務員兼勞工身份者此一特殊族群，存在於公營事業中，因而對公務員兼勞工身份者存在之討論，便引為「公營事業人員是否應納入公務人員體系管理」之議題。而此議題之結論，亦即為公務員兼勞工身份者其特殊身份存廢之理由。

反對者以為：(一) 將公營事業人員納入公務員範疇，則公營事業需比照適用行政機關、預算、決算、會計、審計、人事與組織法令，將使其喪失經營自主權，難以適應動態經營環境。(二) 將公營事業人員區分為「具公務員身份」及「純勞工」二類人員，仍有法令適用上之爭議，導致「員」與「工」分別適用公務員法令或勞工法令，形成「一國兩制」，影響人員士氣，並造成管理上困難。(三) 公營事業人員現因具有公務員身分與公務員服務

法、懲戒法之適用，其約束較民營事業為重，易導致員工心態趨於保守，缺乏主動積極精神。(四)將公營事業人員當作公務員，則有關公務員種種保障規定之適用，將成為未來公營事業移轉民營之重大阻礙。

贊成者則謂：(一)「公務員」與「勞工」二種身分並不互斥，凡勞基法未規定之考試用人、懲處、集會遊行等，仍應依公務員法規予以約束，並課以義務。(二)各公營事業，凡各級政府經營之生產、公用、交通、金融、保險等事業，均負有公益性、政策性任務，與一般民營事業以營利為目的者有別，仍應受政府之直接監督與管理為宜。(三)依現行法制規定，如不認為公營事業人員具公務員身分，將會有侵犯司法懲戒權、考試用人權及監察彈劾權與審計權之虞。(四)公營事業民營化非一蹴可幾，且非所有公營事業均適宜民營化，因此不論是人員權益的保障、義務的確定，或有效監督營運、健全人事管理計，均以將其納入公務員範疇為宜。

綜上，贊成者言之成理，反對者亦有其見解，或著眼於加強監督以防弊端、或訴諸企業化經營以提昇績效、或強調其肩負政策性任務而與民營事業有別、或以公務員種種保障規定阻礙移轉

民營⁹⁴，實大有商榷之處，顯見其存在理由之特殊性與複雜性。



⁹⁴ 參文官政策與立法研究，民 92 年，立法院法制局編印，頁 501

第五章 實證研究—以臺北自來水事業處為例

第一節 背景

一、組織沿革

(一) 日據時期

民前 9 年，總督府設置臺北市街給水調查委員會，專事調查研究工作，為本市最早設置有關自來水的機構。民前 3 年，總督府公布臺北自來水供水規則，同時公布組織規程，設立臺北自來水事務所，是為正式自來水組織之始。復經多次組織變遷，名稱更易，民 19 年將自來水業務統歸自來水課主管，至光復時為止。

(二) 省轄市時期

光復後，原隸屬於市府建設局之自來水課，於民 35 年改隸於甫成立之「公用事業管理處」，復於民國 41 年 7 月成立「臺北市自來水廠」，直隸市政府，是為臺北自來水事業專責機構之始。而後為實施區域性供水制度，於民國 51 年更名為「臺北自來水廠」，此一時期，當完成第一期擴建後，創造了事業成長發展之新契機，為臺北自來水事業建立新的里程碑。

組織管理方面，光復後雖有行政院於民 32 年 10 月「自

來水事業管理規則」之頒布，但對自來水事業之經營並未作出規範。直至民國 55 年 11 月 17 日「自來水法」公布實施，對自來水事業之經營管理有劃時代之意義，產生重大影響。其中自來水第 7 條規定：「自來水事業為公用事業，以公營為原則，並得准許民營。」，致使目前臺灣地區兩大自來水事業，臺北自來水事業處及臺灣自來水公司，均為公營自來水事業。

(三) 直轄市時期

民國 56 年 7 月臺北市改制為直轄市，臺北自來水廠亦因之改隸臺北市政府建設局，隨後幾次組織調整，終於民國 65 年底，臺北市政府核定成立自來水事業營業與建設一元化之機構，即將臺北區自來水工程處與臺北水廠合併，成立現今之臺北自來水事業處。

臺北市改制前，臺北自來水廠時代之員工待遇，係依照「全國公務人員待遇暫時辦法」規定支給；改制後，則依「臺灣地區省市營事業機構分類職位人員薪給辦法」支薪，除依薪點折合率核給薪給外，並無實物配給及生活津貼等項目，實質待遇並無優於一般行政機構之處。

民國 73 年 8 月 1 日勞動基準法正式施行，依勞動基準

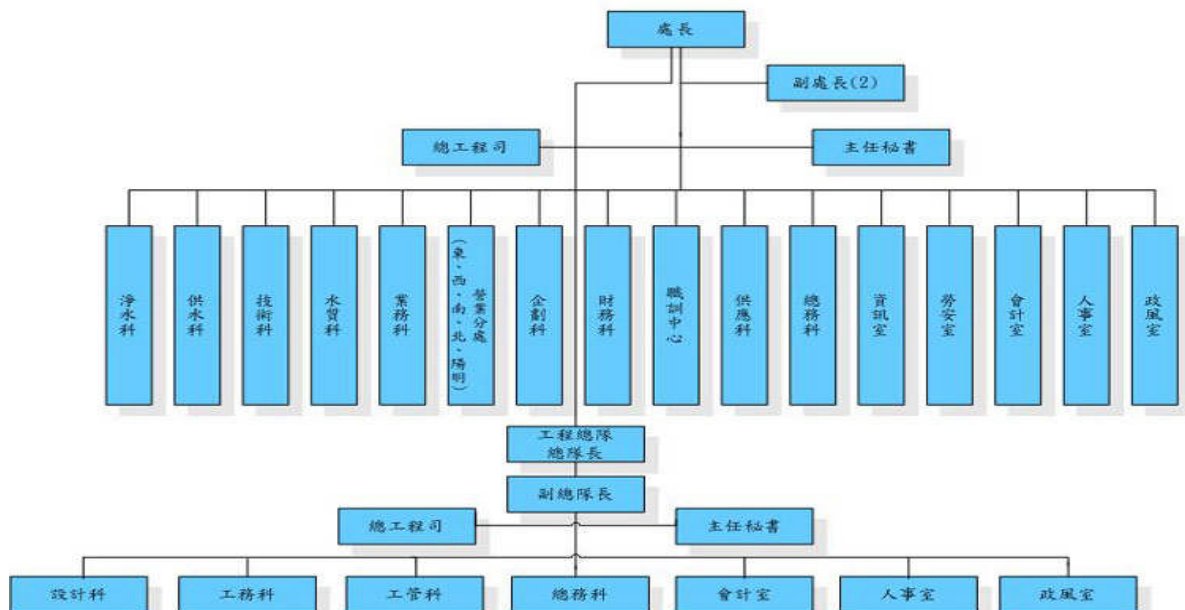
法第 3 條規定：「本法於左列各業適用之：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。五、水電、煤氣業。-----」，臺北自來事業處係屬水電業，致有勞動基準法之適用。而其員工勞動條件之規範，復因勞動基準法第 84 條之規定，依原「職員」與「工員」之分類，概分為即「公務員兼勞工身份者」與「勞工」兩類，構成同一組織內，兩套不同勞動條件規範系統。

民國 77 年，臺北自來水事業處奉准實施較符企業化經營之用人費率薪給制度，大幅改變了過去之薪點結構，也大幅地提高了人員的待遇。

二、組織結構

(一) 臺北自來水事業處組織架構及各單位職掌

臺北自來水事業處組織架構圖



各單位職掌	
淨水科：	掌理水源、取水、淨水及出水設施之操作維護管理等事項。
供水科：	掌理水量水壓調配監控、管網改善管理、管線檢測漏及規劃、加壓設備維護操作及管理等等事項。
技術科：	掌理工程需求彙整及計畫審查、工程技術及規範制度等研訂、工程業務督導、相關工程資訊系統管理、用水設備審查及水表管理等等事項。
水質科：	掌理水質監控、檢驗、調查、管理、改善及相關技術研發等等事項。
業務科：	掌理營業規劃、用戶服務、附屬事業之開發行銷等等事項。
企劃科：	掌理經營發展規劃、管制考核、法務行政等等事項。
財務科：	掌理資金籌措、財務調度、水價擬定、財產管理及出納等等事項。
供應科：	掌理招標採購、物料管理等等事項。
總務科：	掌理文書、印信典守、事務管理及公共關係等等事項。
資訊室：	掌理應用系統開發、電腦設備管理、水費帳務及單據處理等等事項。
勞工安全衛生室：	掌理勞工安全衛生、防災業務及民防業務之規劃管理、檢查與訓練，醫療業務及駐警管理等等事項。
職工訓練中心：	掌理各職位訓練需求規劃及辦理訓練業務等等事項。
會計室：	依法辦理歲計、會計並兼辦統計事項。
人事室：	依法辦理人事管理事項。
政風室：	依法辦理政風業務事項。
營業分處：	掌理用戶服務、抄表收費、給水業務及管網操作維護等等事項。
工程總隊：	掌理水源及供水設施之擴充及改良。

(二) 人事管理特性

臺北自來水事業處（以下簡稱水處），其組織屬臺北市政府）所屬各局處之一，首長為政務官；然其性質係市營

事業機構，故實兼具行政機關及事業機構之雙重特性。由於其人事管理非屬公務人員任用相關法制之規範範圍，乃於民國 69 年由臺灣省政府、臺北市政府及高雄市政府會銜令頒「臺灣地區省（市）營事業機構人員遴用暫行辦法」、「臺灣地區省（市）營事業機構人員成績考核暫行辦法」及「臺灣地區省（市）營事業機構人員薪給暫行辦法」等三辦法以資適用，以迄於今。因臺灣省政府組織功能調整，「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」已於 94 年 12 月 31 日屆期失效，以至於被歸類為省屬法規之上開三暫行辦法失其附麗；且因無法律授權，亦不符行政程序法第 174 條之 1 法律授權原則。故行政院為免該等法規長期處於爭議狀態，乃限期命臺北市政府訂定替代法規，並俟發布後即行廢止上開規定。

臺北自來水事業處之人事管理特性一如所有「公營事業」，而「公營事業」之依據，一如前述，係源自國父之主張：「不能委之個人及有獨占性質者，應由國家經營之」，落實在憲法上之規定，則為憲法第 144 條前段：「公用事業及其他有獨占性之企業，以公營為原則」。另查「公務人員任用法」（第 33 條：公營事業人員之任用，另以法律規範

之)、「公務人員俸給法」(第 26 條：公營事業人員之俸給，均另以法律定之)、「公務人員考績法」(第 23 條：...公營事業之考績，均另以法律定之)，顯見由於公營事業之其特殊性，我國制度早已認定不應比照常業文官體制予以高密度之規範，否則無以釋故事業活力。然民國 69 年訂定之「臺灣地區省(市)營事業機構人員遴用暫行辦法」、「臺灣地區省(市)營事業機構人員成績考核暫行辦法」及「臺灣地區省(市)營事業機構人員薪給暫行辦法」等三辦法，基本架構似仍以常業文官體制設計，甚至不足者明定「本辦法未規定事項，準用公務人員考試法規、升等考試法規及任用法規之規定」(「臺灣地區省(市)營事業機構人員遴用暫行辦法」第 16 條第 1 項)，以致即使身為事業機構，然人力資源之管理及運用受限層層法規束縛，實難發揮事業經營本質，遑論企業化經營之目標。

成員之組成亦隨組織變遷而異動，民國 65 年臺北自來水事業處成立前後，其成員之身份意義，與一般行政機關無異，其職員之任用管道多元，非僅限經國家考試者。自 69 年「臺灣地區省(市)營事業機構人員遴用暫行辦法」訂定後，人事任用與管理皆準用公務人員考試法規、升等

考試法規及任用法規之規定，人員之遴用列入考試用人計畫之機構，亦即人員之進用，為通過考試院國家公務人員考試後由行政院人事行政局分發任用而來，身份上亦與一般公務員無異。

民國 73 年 8 月 1 日勞動基準法正式施行，臺北自來事業處係屬水電業，致有勞動基準法之適用。而其員工勞動條件之規範，復因勞動基準法第 84 條之規定，依原「職員」與「工員」之分類，概分為即「公務員兼勞工身份者」與「勞工」兩類，人員之遴用仍列入考試用人計畫，亦即「公務員兼勞工身份者」仍為通過考試院國家公務人員考試後，由行政院人事行政局分發任用而來，惟身份上異於一般公務人員。

行政院人事行政局於 94 年 3 月 1 日邀集相關主管機關及公營事業機構開會研商，擴大鬆綁公營事業機構之人事法規。自此，臺北自來事業處雖仍「可列入考試用人計畫」，人員遴用已可朝向不列入考試用人之機構規劃，而採自行遴用方式，惟自行遴用仍以具考試及格資格為遴用條件，職員身份雖為具考試及格資格之「公務員兼勞工身份者」，

惟不辦理銓敘⁹⁵。

臺北自來水事業處刻正辦理新訂人事管理辦法工作，期以達成釋放事業活力之目標。人員進用不列入考試用人計畫，自行遴用並將不以具考試及格資格為限，職員身份除原具考試及格資格之「公務員兼勞工身份者」外，並將增加不具考試及格資格之「公務員兼勞工身份者」。兩者身份在事業單位內並無不同，差異在於，具考試及格資格之「公務員兼勞工身份者」可於其他公營事業單位間流動，甚至調任至一般行政機關而成為「公務員」；而不具考試及格資格之「公務員兼勞工身份者」，則其公務員身份則僅限縮於臺北自來水事業處，其身份無法於其他公營事業單位或一般行政機關間流動。

(三) 人員組成

1. 職員

截至 97 年 6 月統計，職員部分共計 690 人。依臺北自來水事業處組織自治條例規定，「臺北自來水事業處置處長，承市長之命綜理處務，並指揮監督所屬員工；置副處

⁹⁵ 徐有守，考銓新論，民 85，臺灣商務，頁 161-162 指出：「銓」是即「權衡」的意思；而「敘」則是「序列」的意思。所以，銓敘是就公務人員個人所具備的資格或條件，權衡他們應該有多少分量，此即能擔負工作的輕重；而序列乃是就公務人員的資格條件來排列先後高低順序，換句話說，綜合銓敘兩字的意思，乃是就公務人員的資格條件，來決定其職務或職責的輕重，以及在所有從事公務的人員中，他們的職位的高低順序。

長二人，襄理處務。」(見第 2 條)；「本處置總工程司、主任秘書、專門委員、副總工程司、科長、主任、秘書、副主任、企劃司、正工程司、視察、專員、場長、股長、副企劃司、輔導員、副工程司、分析師、幫工程司、管理師、設計師、勞工安全管理師、勞工衛生管理師、科員、工程師、勞工安全衛生管理員、助理設計師、助理管理師、辦事員及書記。」(見第 4 條)；「本處設會計室，置會計主任、專員、股長及科員，依法辦理歲計、會計及統計事項。」(見第 5 條)；「本處設人事室，置主任、專員、股長及科員，依法辦理人事管理事項。」(見第 6 條)；「本處設政風室，置主任、專員、股長及科員，依法辦理政風業務事項。」(見第 7 條)。

以上所述職員，除處長一人為政務官，自副處長以下，總工程司、主任秘書、-----、乃至辦事員及書記等等，率為「職員」，亦即為勞動基準法第 84 條所謂之「公務員兼具勞工身分者」。

2. 工員

截至 97 年 6 月統計，工員部分共計 420 人。依臺北自來水事業處工作規則第三條規定內容，水處工員分為技術

士、駕駛士、業務士、管理士，其工作區分如下：

- (1) 技術士：從事機電操作維護、管線裝修、水表換裝、配水、淨水及其他交辦事項。
- (2) 駕駛士：從事送水車及其他公務車之駕駛、保養及其他交辦工作。
- (3) 業務士：從事抄表及其他交辦工作。
- (4) 管理士：從事櫃台收費、用戶服務、表報統計、公文收發、電腦資料登錄、事務機具管理、客服值機、公文遞送及其他交辦工作。

上述人員，無論技術士、駕駛士、業務士或管理士、或許工作性質有異，但身份上率為「工員」，亦及即為本文指「純勞工」，為勞動基準法所定義下之勞工。

而由上述職員與工員工作內容列舉，歸納得出，職員所從事為指揮、監督、管理等專業性較高工作；而工員從事為一般性業務，相較而言，屬專業層次較低、偏重體力勞動等工作。兩者任用資格具體不同，兩者勞動條件不同，兩者在同一組織內階級區隔明確。對工員而言，組織內之工作內容與身份職等，存有無法跨越的制度性鴻溝。

第二節 勞動條件之差異與一致

臺北市改制前，臺北自來水廠時代之員工待遇，係依照「全國公務人員待遇暫時辦法」規定支給；改制後，則依「臺灣地區省市營事業機構分類職位人員薪給辦法」支薪，除依薪點折合率核給薪給外，並無實物配給及生活津貼等項目，實質待遇並無優於一般行政機構之處。

民國 73 年 8 月 1 日勞動基準法正式施行，依勞動基準法第 3 條規定：「本法於左列各業適用之：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。五、水電、煤氣業。-----」，臺北自來事業處係屬水電業，致有勞動基準法之適用。而其員工勞動條件之規範，復因勞動基準法第 84 條之規定，依原「職員」與「工員」之分類，概分為即「公務員兼勞工身份者」與「勞工」兩類，構成同一組織內，兩套不同勞動條件規範系統。

民國 77 年，臺北自來水事業處奉准實施較符企業化經營之用人費率薪給制度，大幅改變了過去之薪點結構，也大幅地提高了人員的待遇。

就人員組成而言，一如前述，概分為職員與工員，而就本文討論之用語，「職員」即為「公務員兼勞工身份者」，「工員」即為「勞工」。其勞動條件之法令適用，如以「公務員兼勞工身份者」為特殊

勞工身份視之，則此特殊勞工之特殊性，具體落實於勞動基準法第 84 條的規範。臺北自來水事業處係市營事業機構，故實兼具行政機關及事業機構之雙重特性，在勞動條件上，亦因勞動基準法第 84 條的規範，型塑出「職員」與「工員」，亦即為「公務員兼勞工身份者」與「勞工」間，不同的勞動條件內容。以下即就主要勞動條件項目分述之：

一、工資

臺北自來水事業處員工之工資內容，包括薪給及經營績效獎金兩部分

(一) 薪給

為促進企業化經營，臺北自來水事業處實用人費薪給制度，而年度用人費則依據事業營運目標、營業收支、預算盈餘及政策性盈虧因素而定。其用人費比率以不超過最近三年（前二，三年度決算及前一年預算）用人費佔營業收入之平均比率為原則，並參酌事業特性及政策因素等，編列年度用人費預算，報請臺北市政府核辦。臺北市政府得邀請學者專家會同有關單位指派之代表，組成「臺北市政府所屬自來水事業處用人費率審議委員會」，審議水處之政策因素，年度用人費率、薪給調整標準、暨主持人責任

等有關事宜。

水處人員之薪給，即依上述用人費率方式形成用人費，即依臺北市政府訂定之「臺北市政府所屬臺北自來水事業處用人費薪給管理要點」，分別製定「臺北自來水事業處用人費率職員薪給表」及「臺北自來水事業處用人費率工員薪給表」。且依用人費率制度精神，職員及工員之薪給總額，應在核定之用人費限額內擷節開支，並據而製成薪給表，故上述 2 表之表列標準如影響年度預算盈餘，應自行減成支給。

薪給表分職員薪給表及工員薪給表兩種，採薪點制，薪點逐等逐級遞增，並依薪點折算率換算成實際薪給金額，其薪點及實際薪給金額，詳如以下表一「臺北自來水事業處用人費率職員薪給表」及表二「臺北自來水事業處用人費率工員薪給表」之規定。

表一 臺北自來水事業處用人費率職員薪給表

職等	區分	本 薪							年 功 薪									
		一級	二級	三級	四級	五級	六級	七級	一級	二級	三級	四級	五級	六級	七級	八級	九級	十級
十三	薪點	1780	1820	1860	1900	1940			1980	2020	2060	2100	2140					
	主管	103665	105955	108245	110535	112830			115120	117410	119700	121990	124280					
	非主管	98175	100330	102485	104640	106795			108950	111105	113260	115410	117565					
十二	薪點	1740	1780	1820	1860	1900			1940	1980	2020	2060	2100					
	主管	101375	103665	105955	108245	110535			112830	115120	117410	119700	121990					
	非主管	96020	98175	100330	102485	104640			106795	108950	111105	113260	115410					
十一	薪點	1490	1540	1590	1640	1690			1740	1780	1820	1860	1900	1940	1980			
	主管	87055	89920	92785	95645	98510			101375	103665	105955	108245	110535	112830	115120			
	非主管	82555	85250	87945	90635	93330			96020	98175	100330	102485	104640	106795	108950			
十	薪點	1340	1390	1440	1490	1540			1590	1640	1690	1740	1780	1820				
	主管	78465	81330	84195	87055	89920			92785	95645	98510	101375	103665	105955				
	非主管	74480	77170	79865	82555	85250			87945	90635	93330	96020	98175	100330				
九	薪點	1240	1290	1340	1390	1440			1490	1540	1590	1640	1690	1740				
	主管	72740	75600	78465	81330	84195			87055	89920	92785	95645	98510	101375				
	非主管	69090	71785	74480	77170	79865			82555	85250	87945	90635	93330	96020				
八	薪點	1140	1190	1240	1290	1340			1390	1440	1490	1540	1590	1640				
	主管	67390	69940	72740	75600	78465			81330	84195	87055	89920	92785	95645				
	非主管	64055	66460	69090	71785	74480			77170	79865	82555	85250	87945	90635				
七	薪點	1015	1040	1065	1090	1115			1140	1190	1240	1290	1340	1390	1440	1490	1540	1590
	主管	61020	62295	63570	64840	66115			67390	69940	72740	75600	78465	81330	84195	87055	89920	92785
	非主管	58050	59255	60455	61655	62855			64055	66460	69090	71785	74480	77170	79865	82555	85250	87945
六	薪點	940	965	990	1015	1040			1065	1090	1115	1140	1190	1240	1290	1340		
	主管	57200	58470	59745	61020	62295			63570	64840	66115	67390	69940	72740	75600	78465		
	非主管	54450	55650	56850	58050	59255			60455	61655	62855	64055	66460	69090	71785	74480		
五	薪點	890	915	940	965	990			1015	1040	1065	1090	1115	1140	1190	1240		
	非主管	52050	53250	54450	55650	56850			58050	59255	60455	61655	62855	64055	66460	69090		
四	薪點	765	790	815	840	865			890	915	940	965	990	1015				
	非主管	46045	47245	48445	49645	50850			52050	53250	54450	55650	56850	58050				
三	薪點	590	615	640	665	690	715	740	765	790	815	840	865	890				
	非主管	37485	38840	40040	41240	42445	43645	44845	46045	47245	48445	49645	50850	52050				

表二臺北自來水事業處用人費率工員薪給表

工等	區分	本薪					年功薪					
		一級	二級	三級	四級	五級	一級	二級	三級	四級	五級	六級
十	薪點	890	915	940	965	990	1015	1040	1065	1090	1115	
	非主管	52050	53250	54450	55650	56850	58050	59255	60455	61655	62855	
九	薪點	765	790	815	840	865	890	915	940	965	990	
	非主管	46045	47245	48445	49645	50850	52050	53250	54450	55650	56850	
八	薪點	665	690	715	740	765	790	815	840	865	890	915
	非主管	41240	42445	43645	44845	46045	47245	48445	49645	50850	52050	53250
七	薪點	575	590	615	640	665	690	715	740	765	790	815
	非主管	36530	37485	38840	40040	41240	42445	43645	44845	46045	47245	48445
六	薪點	515	530	545	560	575	590	615	640	665	690	715
	非主管	32720	33675	34625	35580	36530	37485	38840	40040	41240	42445	43645
五	薪點	455	470	485	500	515	530	545	560	575	590	615
	非主管	28910	29860	30815	31765	32720	33675	34625	35580	36530	37485	38840
四	薪點	395	410	425	440	455	470	485	500	515	530	545
	非主管	25095	26050	27000	27955	28910	29860	30815	31765	32720	33675	34625
三	薪點	335	350	365	380	395	410	425	440	455	470	485
	非主管	21285	22240	23190	24145	25095	26050	27000	27955	28910	29860	30815
二	薪點	290	300	310	320	335	350	365	380	395	410	425
	非主管	18425	19060	19695	20330	21285	22240	23190	24145	25095	26050	27000
一	薪點	250	260	270	280	290	300	310	320	335	350	365
	非主管	15885	16520	17155	17790	18425	19060	19695	20330	21285	22240	23190

(二) 經營績效獎金

臺北自來水處員工經營績效獎金包括考核獎金及績效獎金二部分，獎金之總額以不超過薪給總額四·六個月為限。

1. 考核獎金：

當年度盈餘實績已達成預算目標，得按考成成績，發給考核獎金，最高以二個月薪給總額為限。考核獎金包括員工年終考核（績）獎金及本處工作獎金，以編列年度預算支應。

員工年終考核列甲等者，其考核獎金總額以不超過本處二個月薪給總額為限；工作考核列乙等以下（含乙等）者，其考核獎金總額以不超過本處一至一·八個月薪給總額為限。（年度工作考核成績未滿七十五分者，其考核獎金總額以不超過本處一個月薪給總額為限。年度工作考核成績七十五分以上、未滿八十分者，其考核獎金總額以不超過本處一·八個月薪給總額為限。）

工作獎金，在核定之考核獎金總額內扣除員工年終考核（績）獎金之餘額按全體員工薪給比例發給。

2. 績效獎金

績效獎金由本年度達成之總盈餘，依員工貢獻程度計

給。獎金總額以不超過二・六個月薪給為限。績效獎金計算公式如下：

$$\text{績效獎金} = \text{本年度決算盈餘} \times \text{勞動成本佔營業支出比率} \times \text{勞動生產力進步比率}$$

換言之，亦即為：

$$\text{績效獎金} = \text{本年度決算盈餘} \times (\text{本年度決算用人費} \div \text{本年度決算營業支出}) \times \left[(\text{本年度決算營業收入} \div \text{本年度決算用人費}) \div (\text{前三年平均決算營業收入} \div \text{前三年平均決算用人費}) \right]$$

前項計算公式中之決算盈餘如因政策關係導致增損時，得剔除此一因素計發。但盈餘伸算政策因素結果，不得轉為虧損（即決算盈餘 \pm 政策因素 ≥ 0 ），無盈餘或虧損年度不發給績效獎金。

當年度績效獎金以審計機關審定之年度決算盈餘為基準，並考量政策因素所導致之增減盈餘後計算之，政策因素之項目及金額，臺北自來水事業處應依臺北市政府規定期限報府核定。

就上述工資內容而言，職員部分，亦即公務員兼勞工身份者，大體上高於一般行政機構以，試以一職等約略相

同之職員作比較：一名臺北自來水事業處 10 等主管年功薪二級職員，其實際月薪給金額為 95645 元，相較同一職等之行政機構職員，其實際月薪給金額則為 64880 元。工員部分，亦即為所謂純勞工，與則以勞委員會所公佈 98 年 3 月之全國勞工平均薪資為 38844 元，臺北自來水事業之勞工平均薪資亦高於全國勞工平均工資。

二、工作時間與休息、休假

臺北自來水事業處依勞動基準法第 70 條訂有「臺北自來水事業處工作規則」，並闢有「工作時間、休息、休假、請假」專章，規範工作時間等相關事項。

(一) 正常工作時間

依水處工作規則第 15 條規定：「本處員工正常工作時間，每日以工作八小時為原則，每週工作時數為四十小時。」，此亦為公務人員週休二日實施辦法第 2 條第一項所明定：「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。」。

延長工時為水處要求員工超出正常工時工作之情形，約略有：1.延長平日正常工時（工作規則第 16 條）；2.例假日工作（工作規則第 19 條、第 20 條）；3.休假工作（工作規

則第 19 條、第 20 條)4.特別休假工作(工作規則第 16 條)。
而上述延長工時之工資加給標準，一如勞基法第 24 條所規定，於工作規則第 14 條亦作如下規定：「本處因業務需要延長員工工作時間，其延長工作時間之工資依下列標準加給之：一、延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一。二、再延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二。三、因天災、事變或突發事件者，按平日每小時工資額加倍發給之。」

而正常工時之例外規定，則見工作規則第 15 條第 2 項：「為應營運需要，經勞資雙方協商同意得按工作性質實施四班二輪制。」。自來水事業為一全日 24 小時供水，全年無休之事業。水處援引勞動基準法第 33 條規定：「-----因公眾之生活便利或其他特殊原因，有調整第三十條、第三十二條所定之正常工作時間及延長工作時間之必要者，得由當地主管機關會商目的事業主管機關及工會，就必要之限度內以命令調整之。」而簽奉核准實施四班二輪制。實施四班二輪制之單位及人員，約莫有淨水科之淨水及出水設施之操作維護人員、供水科之水量水壓調配監控人員、勞安室之駐衛警察人員及業務科之客服中心人員，該等人員每日正常工作時間則

變形為 12 小時，每工作 1 日則休息 1 日，並以一般工作人員之每月工作時數為總量管制基準。

臺北自來水事業處並於處本部所在之長興辦公場區實施彈性工時制，允許員工個人自行決定其上下班時間之時間帶，上班時間帶為 8-9 時，下班時間帶為 17-18 時，核心時間則為 08 時 30 分至 17 時 30 分。

(二) 休息、休假

就休息而言，依勞基法第 35 條規定，勞工繼續工作 4 小時，至少應有 30 分鐘之休息。水處工作規則並未就此部分作出規範，惟實務上，水處每工作日休息 2 次，一次為 12：30-13：30，維時 1 小時；另一次為 15：30-16：00，維時 30 分鐘。實行四班二輪者，則另行彈性調配休息時間。

就例假、休假而言，水處工作規則第 17 條規定：「本處員工依中央主管機關規定或調整之紀念日、勞動節日等放假之日，均應休假。」，因此水處對每週辦公時間之規劃，遵照行政院人事行政局院依「公務人員週休二日實施辦法」及「政府行政機關紀念日及民俗節日假期調整原則」所編製之年度政府行政機關辦公日曆表行事，並於 5 月 1 日勞動節特定節日放假。

就特別休假方面，水處員工之特別休假，依公務人員請假規則第 7 條規定：「公務人員至年終連續服務滿一年者，第二年起，每年應給休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應給休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應給休假二十一日；滿九年者，第十年起，每年應給休假二十八日；滿十四年者，第十五年起，每年應給休假三十日。」辦理，亦即特別休假隨服務年資有七日、十四日、二十一日、二十八日及三十日等 5 種，採自行擇日休假方式辦理，並強制每年至少應休滿 14 日，未滿 14 日者，其未滿部分視同自願放棄。而超過 14 日之特別休假，未休者發給不休假加工資，並列入平均工資計算；休假者每休 1 日發給 600 元休假補助金。

就請假方面，水處工作規則第 21 條第 1 項規定：「本處職員請假，依公務人員請假規則辦理。」；第 21 條第 2 項並規定：「工員各項請假比照公務人員請假規則相關規定辦理。」。工員(純勞工)部分，經工會先於會員代表大會作成決議，復於 92 年 11 月 11 日於多次協商後，終於簽訂團體協約第 12 條：「乙方會員繼續工作滿一定期間者，甲方應比照公務人員請假規則相關規定訂定臺北自來水事業處工作規則給予特別休假。」自此，事業處工員各項請假天數比照公務人

員請假規則辦理。。而依公務人員請假規則第 3 條及第 4 條規定，所列假別種類計有事假、病假、生理假、婚假、產前假、娩假、流產假、陪產假、喪假、公假及捐贈骨髓或器官者並得視實際需要給假等等種類，唯獨不見「公傷假」假別，但實務上員工因公或職業災害致傷病者，仍以「公傷假」核假。

三、退休

臺北自來水事業處退休制度，一如前頁 74 及頁 75 所述：因公務人員任用法第 33 條⁹⁶將其排除適用，致使公務員兼勞工身份者之退休事項，未能依公務人員退休法第 2 條規定而納入公務人員退休法規範。復因未另以法律定之，一如所有公營事業，臺北自來水事業處亦採行政命令方式規範退休事項。

臺北自來水事業處就公務員兼勞工身份者之退休事項訂有「臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法」，而工員部分，雖於臺北自來水事業處工作規則列有退休專章，其自依勞基法規範之，不予贅述。「臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法」分第一章總則、第二章退休、第三章撫卹、撫慰、第四章資遣、第五章附則，共 5 章，凡 28 條。

⁹⁶按公務人員任用法第 33 條規定：教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。

依辦法第 4 條規定，職員於水處工作二十五年以上、或雖未滿二十五年但滿十五年以上且年滿五十五歲者、或連續工作 5 年且年滿六十歲者，則可向水處提出退休之申請。亦即滿足前述法定要件，職員即有自請退休之發動權，而無須雇主同意。而同條但書更有對前述規定年齡「遇機構裁併、裁撤或專案簡併組織時，得提前五歲。」之較有利於職員之規定。

而相對於職員自請退休之發動權，辦法第 5 條則訂有雇主得以強制職員退休之規定，當職員連續在本處工作五年以上，年滿六十五歲者、或心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。亦即滿足前述法定要件，水處即應通知勞工退休，而無須職員同意。而同條卻有較不利職員之但書，但書規定：「前項第一款規定之年齡，本處得按職位工作性質及職責情形，訂定分等限齡限休基準報請台北市政府核准提前，但不得低於六十歲。」，此但書規定不啻限縮了職員的工作權，而賦予水處更大的強制退休權利。

有關退休金則依辦法第 6 條規定：按其工作年資，每滿一年給與二個基數。其工作年資超過十五年部分，在勞動基準法施行前者，每滿一年給與半個基數，最高給與三十五個基數；在勞動基準法施行後者，每滿一年給與一個基數，未滿半年者，以半年計，滿半年者，以一年計。但退休金給與之最高總數，以四十五

個基數為限。復依辦法第 3 條規定：本辦法所稱基數，係指計算事由發生時一個月平均工資。平均工資依勞動基準法有關規定辦理。因此退休金之計算便成爲：將「1.退休前六個月之薪資總額；2.加班費；3.不休假加工資」三項加總後除以六。惟當強制退休之法定要件之一「心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者」之成立，係因公或職業災害傷病所致者，退休金加給百分之二十，其工作未滿五年者，以五年計。

臺北自來水事業之退休制度雖未納入公務員退休法，並於缺乏法律形式保障，自行以行政命令訂定退休辦法，其仍屬公務員法令，自符勞動基準法第 84 條所定：「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。」。惟究其退休要件與給付內容，均與勞基法退休一章所訂相符，採「確定給付」制及「一次給付」方式，並未如公務人員退休法第 6 條所定，有一次退休金、月退休金或兼領一次退休金與月退休金等給付方式之選擇權，更遑論優惠存款利率 18% 之適用。

四、職災補償

臺北自來水事業處一如其他公營單位，就職員-公務員兼勞工身份者，自行以行政命令作成「因公----」所導設之職業災害補

償制度—因公退休撫卹制度，而規範內容則訂於「臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法」。

水處之上述辦法中，在字義上以「因公或職業災害」取代「因公」，與公務人員法令相較，有著較為廣泛的適用範圍，證諸該辦法「因公或職業災害傷病而應命退休」之第 9 條規定：「第七條所稱因公或職業災害傷病，指左列情形之一者：一、因執行職務所生之危險而致傷病者。二、因罹患職業病者。三、在工作處所遭受不可抗力之危險而致傷病者。四、其他依法令規定屬因公或職業災害致傷病者。」，及「因公或職業災害死亡者而給卹」之辦法第 15 條第 2 項規定：「前項第二款因公或職業災害死亡人員指左列情事之一者：一、因冒險犯難或戰地殉職者。二、因執行職務發生危險以致死亡者。三、因公差遇險或罹病以致死亡者。四、在工作場所發生意外以致死亡者。五、因戰事波及以致死亡者。六、因罹患職業病以致死亡者。七、其他依法令規定屬因公或職業災害以致死亡者。」自明。

依辦法第 7 條規定，：「-----退休人員，其心神喪失或身體殘廢，係因公或職業災害傷病所致者，退休金加給百分之二十，其工作未滿五年者，以五年計」。亦即當水處員工「因公或職業災害傷病致心神喪失或身體殘廢」而無法繼續工作時，視為符合

退休要件，水處依退休相關規定給付退休金，退休金並以加給百分之二十計算，此亦與勞動基準法第 54 條及第 55 條規定相符。

依辦法第 17 條規定：「本處職員因公或職業災害或罹患職業病而死亡者，發給四十個基數之一次撫卹金，並加發五個基數之喪葬費。」，此與勞動基準法第 59 條第 4 款規定：「勞工遭遇職業傷害或罹患職業病而死亡時，雇主除給與五個月平均工資之喪葬費外，並應一次給與其遺屬四十個月平均工資之死亡補償。」相較，給付的基數相同，但給付之名稱不同，一為「撫卹金」，一為「補償費」。「撫卹金」者，依辦法第 17 條第 3 項規定：「---於公保、勞保死亡給付，不予抵充」，而「補償費」者，依勞動基準法第 59 條規定：「-----但如同一事故，依勞工保險條例或其他法令規定，已由雇主支付費用補償者，雇主得予以抵充之」。

五、調動問題

調動，或稱人事調動，或稱人事異動，為企業內重要活動之一，常被視為培育管理幹部之手段，臺北自來水事業處亦然。臺北自來水事業處為鼓勵所屬人員輪調不同性質業務，以加強職務歷練，提昇個人能力，並訂有「臺北自來水事業處及所屬工程總隊職員輪調實施要點」，以作為定期或定期輪流調動之實施規範。該要點，明定職務列等相同之非主管人員工作調整原則。不

同職務列等之職務遷調，則仍依公務人員陞遷法及相關法令規定辦理，不在本要點規範之列。依要點，各職務人員輪調分定期輪調及不定期輪調兩種。

定期輪調為每年 5 月底前檢討 1 次，於當年 6 月底前辦理輪調作業。非主管人員任同一職務滿 4 年後，應每年檢討 1 次。由單位主管就其工作狀況、工作績效及發展潛能等項綜合考評，填造職期屆滿檢討表，本單位得自行調整工作者，於註明調整工作內容後留任原單位。若無適當工作可資調整，由人事室彙簽，經奉核定調整至其他單位。

不定期輪調則為當業務需要臨時調整職務，或因人員個人因素申請自願輪調，得隨時辦理，且如無適當職務可資調整，得以支援或借調方式辦理。

就上述要點而言，雖臺北自來水事業處以行政命令方式行使調動，惟依要點內容，留有員工對調動命令形成的參與機制，除「任現職滿 1 年；最近 1 年考績乙等以上；最近 3 年未受記過或懲戒處分」之人員得申請不定期輪調外，對於應定期檢討輪調人員，如有「所任職務之工作性質，屬特殊專長難以調任者；第 8 職等以上人員年滿 55 歲或第 7 職等以下人員年滿 50 歲；身心障礙致輪調確有困難，經簽奉核准者；留職停薪或延長病假期

間者」情事，並得不列入輪調範圍。



第三節 問題與討論

一、工資

(一) 水處現行計算退休金所據之平均工資範疇，計含：1.薪資 2.不休假加工資 3.加班費等三項。

討論：

- 1.工資係勞工基於勞動關係提供勞務之對價；我國勞動基準法第 2 條第 3 款規定：「工資，謂勞工因工作而獲得之報酬----」，又施行細則第 10 條規定：「本法第二條第三款所稱之其他任何名義之經常性給與係指左列各款以外之給與：一、紅利。二、獎金：-----九、差旅費、差旅津貼及交際費。-----十一、其他經中央主管機關會同中央目的事業主管機關指定者。」
- 2.依前述，勞基法施行細則中「工資」部分採負面表列，勞委會於 94 年 6 月 14 日已刪除勞動基準法施行細則第 10 條第 9 款之「夜點費」或「誤餐費」規定，以杜絕部分企業「輪班津貼」或「夜勤津貼」等具有工資性質之給付，以「夜點費」或「誤餐費」名義發放，以減輕雇主日後平均工資之給付責任。
3. 績效獎金部分，依行政院勞工委員會 87 年 8 月 20 日台 87

勞動二字第○三五一九八號函示：績效獎金如係以勞工工作達成預定目標而發放，具有因工作而獲得之報酬之性質，依勞動基準法第二條第三款暨施行細則第十條規定，應屬工資範疇，於計算退休金時，自應列入平均工資計算。

4.依前述工資定義，水處對工資認定，尙未計入者有夜點費、誤餐費及績效獎金。縱使公務員兼勞工身分者因勞基法第84條之規定，將薪資一項排除適用，應依公務員法令規定，惟工員部份，身份上為純勞工，有關工資部分自應依勞基法之相關規定，自有主張將夜點費、誤餐費及績效獎金納入工資範疇之權利。

(二) 加班費為延長工時工資，水處之預算編列有加班費，惟原編列預算用罄，則以擇期補假方式代替加班費，而補假時數與延長工時比例為 1:1。

討論：

1.依勞動基準法第 24 條規定：「雇主延長勞工工作時間者，其延長工作時間之工資依左列標準加給之：一、延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一以上。二、再延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二以上。三、依第三十二條第三項規

定，延長工作時間者，按平日每小時工資額加倍發給之。」

2.鑑於勞力既不能儲存亦無從惜售，國家法律為防止勞方競賣，遂有例假、休假及正常工時之規定。然又必須顧慮雇方之實際需要，在一定條件下允許工作，但其價格較為昂貴，此即加班費規定之理由。

3.水處以擇期補假方式代替加班費，原已悖於上述加班費規定之設想，且減輕雇主日後平均工資之給付責任，又強行以延長工時等額之時數核給補假，雖「勞工於延長工作時間後，如同意選擇補休而放棄領取延長工時工資，固為法所不禁」⁹⁷，惟縱使以擇期補假方式代替加班費，除應獲勞工同意外，有關補假標準等事宜亦當與勞方協商後始可決定。

二、退休制度

(一)修正勞工退休條例第 8 條，以使公務員兼勞工身份者能適用勞退新制之省思。

討論：

1.依勞動基準法第 55 條第 1 項第 1 款規定：「勞工退休金之

⁹⁷按行政院勞工委員會七十九年九月二十一日台(79)勞動二字第二二一五五號函略以：雇主依勞動基準法第三十二條第一項規定延長勞工工作時間，應發給延時工資，同法第二十四條第一、二款已有明訂，至於勞工於延長工作時間後，如同意選擇補休而放棄領取延長工時工資，固為法所不禁，惟有關補休標準等事宜亦當由勞雇雙方自行協商決定。

給與標準如左：一、按其工作年資，每滿一年給與兩個基數。但超過十五年之工作年資，每滿一年給與一個基數，最高總數以四十五個基數為限。-----」。亦即，勞工計算退休金之年資累計基數，於工作超過 30 年後不再增長。換言之，如平均工資不變則其退休金亦不再增長。惟如工作超過 30 年後，勞工有權選擇適用「勞工退休金條例」，則其將因有此選擇權利，而使退休金可隨年資繼續增長。

2.依勞動基準法第 84 條規定：「公務員兼具勞工身分者，其有關任(派)免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險(含職業災害)等事項，應適用公務員法令之規定。」，復依及大法官會議釋字第 270 號解釋略以，公營事業人員之任用，依公務人員任用法第 33 條，應另以法律定之，在此項法律制定，前依公務人員退休法第 2 條及該法施行細則第 2 條規定，公營事業人員無從依公務人員退休法辦理退休。

3.雖公務員兼勞工身份者既排除勞動基準法之適用，復無從依公務人員退休法辦理退休，致公營事業之退休制度未具法律形式之規範，而由各事業單位自行以行政命令為之。各事業單位以行政命令自行訂定之退休規則或退休辦法，雖內容上大抵以勞基法為本，惟仍屬「公務人員法令」。

4.是以公務員兼勞工身份者之退休制度，並非依勞基法施行，而所謂「新制」或「舊制」之討論，自與公務員兼勞工身份者無涉。故公務員兼勞工身份者原既無勞工退休條例之適用，何來修法以適之議。

(二) 身份兼具「公務員」與「勞工」身份，而當公務人員退休法及勞工退休條例，均容許參與者有選擇一次領或月退權利，唯獨公務員兼勞工身份者無此權利。

討論：

- 1.依公務人員退休法第 6 條及勞工退休金條例第 23 條之規定，具公務員身份者與具勞工身份者，其退休金之領取，均依法有選擇領取月退休金之方式，而依前述頁**所述，公務員兼勞工身份者，既無公務人員退休法之適用，復因勞基法第 84 條之規定亦為勞工退休金條例所排除。
- 2.公務員兼勞工身份者所屬公營事業，自行以行政命令作成之退休金規範，率皆抄襲勞動基準法第六章退休，亦及採確定給付之舊制，因此尚無選擇領取月退休金之權利。
- 3.惟既然公營事業自行以行政命令作成公務員兼勞工身份者之退休金規範，當規範有增定、修訂之需要時，當亦由公營事業自行為之，惟該等行政命令既屬公務員法令自應尋

公務人事系統以行，行政院勞工委員會斷無駁准之權責。

(三) 所謂「購買年資制度」之議：公務人員退休法施行細則第 12 條第 3 項有關公務人員曾任公營事業人員之年資應按其年資、等級對照公務人員繳費標準換算複利終值之總和，一次繳入退撫基金帳戶，始得併計其任職年資規定之正當性。

討論⁹⁸：

1. 在我國現行制度下，依公務人員任用法律任用之現職人員，其任職部門有「公營事業」系統與「行政機關」系統之分，兩者各有不同之退休制度，公務人員依法得在「公營事業」系統與「行政機關」系統間相互轉任，但兩系統間退休制度卻未整合，且對於退休年資欠缺期待保障之設計，使得任職公營事業人員轉任行政機關時，退休權益受到侵害。
2. 公務人員曾服義務役軍職、替代役年資，未併計核給退除給與者，該段退休金年資之基金費用，係由服務機關與公務人員依公務人員服務法第 8 條所訂撥繳比例繳付。公務人員曾任政務人員、公立學校教育人員或軍職人員之退休年資之基金費用，係以其原繳未曾領取之基金費用之本息

⁹⁸ 參大法官會議釋字第 614 號，抄陳*文聲請書

移撥退撫基金帳戶墊付。這些轉任人員均享有原服務單位為其負擔退休金費用之權益，唯獨公營事業轉任人員之年資，須按其任職年資、等級對照公務人員繳費標準換算複利終值之總和，由公務人員負擔全部費用，一次繳入退撫基金帳戶，始得併計其任職年資⁹⁹。

3.政府建立公務人員退休制度時，本應就公務人員在不同政府部門間轉任之情形有所預見，且全盤考量退休制度間的差異性問題，設銜接轉換的配套機制，以合理保障轉任人員退休權益。蓋公務人員雖在不同政府部門間流動，但本質上都是「受僱於」政府，亦即「受僱於同一雇主」，政府本應對其退休權益負擔一定義務，然現行法制對於該等人員退休權益疏未考量，公營事業系統與行政機關系統之退休法令，各行其事，互推責任，以「任職公營事業退休年資一筆勾銷」之不利後果，逼迫轉任人員自行負擔原本應由政府負擔之退休費用，難符公平正義原則。

三、社會保險

(一) 公保養老給付給付方式與給付內容之檢討。

討論：

⁹⁹ 詳參公務人員退休法施行細則第 12 條第 2 項至第 4 項規定

1. 依公教人員保險法第 14 條規定，養老給付最高以 36 個月為限，而依勞工保險條例第 59 條規定，其老年給付則最高可達 50 個月。當同樣於 65 歲退休的工作者，其可能因具公務員或勞工身份之不同，退休時社會保險之老年給付水準，有 14 個月之差距。
2. 舊制勞保給付係一次給付，易因通貨膨脹而貶值，或因投資不當、供子孫花用、甚或遭人覬覦騙取而瞬間一無所有，致使老年生活頓失依靠，也無法確保其遺屬之長期生活。經過多年的籌劃，勞保老年年金制度終在 97 年 7 月 17 日經立法院三讀通過，並自 98 年 1 月 1 日起施行，勞工保險自此正式邁向年金化，為勞工朋友提供更完善的勞保保障體系。
3. 公勞保同屬社會保險一環，年金制度為現行老年給付中，最能穩健且實質照顧老年生活之給付制度，政府對公務員老年年金制度的推廣，僅及公務人員退休法，而公教人員保險不僅給付水準未及勞工保險，尚且未思圖謀開辦年金制度。
4. 公務員兼勞工身份者因勞基法第 84 條之規定，自外於勞工退休及保險之老年年金制度，且排除於公務員退休老年

年金制度。至此，尋求公保養老給付水準等齊於勞工保險老年給付，並著手開辦公保養老給付年金化，方符社會公平正義，並使公務員兼具勞工身份者之退休生活有所保障。

（二）解決公務員兼具勞工身份者公保養老給付未臻理想之設想

討論：

- 1.公務員兼具勞工身份者之公保養老給付問題，一如前述，應予尋求公保養老給付水準等齊於勞工保險老年給付，並著手開辦公保養老給付年金化，方符社會公平正義，並使公務員兼具勞工身份者之退休生活有所保障。
- 2.惟解決方法，除前述外，並有：修正勞基法第 84 條，鬆綁公務員兼勞工身份者強制投保公教人員保險之規定，得以選擇勞工保險。
- 3.再者，猶可：召集各方研議，整合現行公保、勞保、農保等各類社會保險，成立單一統整的社會保險，以齊一各不同身份之給付水準。

四、職業災害補償

（一）公務員兼勞工身份者職業災害補償之議

討論：

1. 勞動基準法關於公務員兼勞工身份者職業災害之相關規定
僅見於第 84 條規定：「公務員兼具勞工身分者，其有關---保險(含職業災害)等事項，應適用公務員法令之規定」。有關職業災害保險自當適用公教人員保險法，惟依該法第 3 條規定：「本保險包括殘廢、養老、死亡及眷屬喪葬四項。」。亦即，勞基法第 84 條將公務員兼勞工身份者之職業災害保險自勞工職業災害保險體系抽離，強制其應適用公務員體系保險，而公務員體系保險卻開辦職業災害保險，造成公務員兼勞工身份者之職業災害未受任何社會保險保障之怪異現象。設想當水處職員（公務員兼勞工身份者）發生職業災害而須續加醫療時，全民健保負擔以外之自費部分，應由水處職員（公務員兼勞工身份者）自行負擔抑或由水處負擔？
2. 復查勞基法第 84 條所列舉「應適用公務員法令之規定」之項目，計有任(派)免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險等六項，其中並未包含「職業災害補償」1 項，因此勞基法第 7 章職業災害補償之規定，自為公務員兼勞工身份者之雇主所應遵從，亦即當職業災害發生時，水處應負勞基法第 7 章之職業災害補償

3.因此，當水處職員發生勞動基準法第 59 條第 2 項情事：「勞工因遭遇職業災害而致傷病時，在醫療中不能工作時，雇主應按其原領工資數額予以補償。但醫療期間屆滿二年仍未能痊癒，經指定之醫院診斷，審定為喪失原有工作能力，且不合第三款之殘廢給付標準者，---」，水處如依其「臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法」第 21 條規定，而逕予資遣¹⁰⁰而未「一次給付四十個月之平均工資後，免除此項工資補償責任。」，顯有悖勞基法有關工資補償責任之規定。



¹⁰⁰ 臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法第 21 條規定略以：「有左列情形之一者，得予資遣：一、-----五、經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作者。」。

第六章 結論

臺灣的公營事業有著政治上、經濟上及社會上的特殊意義，而隨著時代的演進，朝野對其角色功能的揚棄，促使公營事業面臨巨大的轉型壓力。當政府著手編訂公營事業民營化之進程時，即宣示著公營事業走入存廢與否的十字路。而民營化是公營事業的轉型的唯一出路嗎？民營化政策的意義非僅是公營事業所有權的易手或是員工的大量資遣；公有財產的移轉並不只是一個法律上的手續或是財產的出售，還牽涉到許多經濟和社會結構的問題。

公營事業的人力資源結構，即因有著政治上、經濟上及社會上的特殊意義，而與一般政府行政機構不同，更迥異於一般民營企業。而民國 73 年勞基法施行，更創設了公營事業獨有之「公務員兼勞工身份者」特殊身份，而勞基法第 84 條不僅正式刻劃了公務員與勞工區隔，標示了公務員優於勞工的地位。更甚者，以物質條件為代價，擴張公務員身分，強化了國家特別權力關係以加強其約制。

依勞基法第 84 條之創設，「公務員兼勞工身份者」之特殊身份，其有關任(派)免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險(含職業災害)等事項，應適用公務員法令之規定。惟公務文官體系的公務員法令，其有關任(派)免、薪資、獎懲、退休、撫卹等事項，自公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員退休法、公務人員保障法，乃至公務人員撫卹

法，均將公務員兼勞工身份者排除適用，惟於應「另以法律定之」而又未見立法窘境下，各公營事業紛紛自行以行政命令形式規範，自中央機關如經濟部、財政部以降，乃至地方政府如臺北市政府等，紛紛以大量行政命令形式規範其有關任(派)免、薪資、獎懲、退休、撫卹等事項，致使分屬各公營事業之公務員兼勞工身份者其勞動條件之規範，形式呈分歧，而實質趨一致，惟於缺乏法律形式保障，其規範充滿過度性及適用上矛盾。

公營事業民營化宣示著對公營型態的揚棄，而當公營型態的必要性不復存在，國家原為加強對公營事業組織成員之約制，而以物質條件為代價所創設之「公務員兼勞工身份者」，正面臨著存廢必要之辯證，縱使部分公營事業仍負有階段任務，而仍以維持公營為宜，亦面臨著迫切的人力轉型。因此對「公務員兼勞工身份者」，其特殊身份意義的探究，其勞動條件與公務員及勞工在規範上的比較，均有助於賦予公務員兼勞工身份者新的時代性角色，而活化公營事業的人力資源，促使公營事業朝向健全發展。

勞動基準法第 84 條以特殊勞工之意涵，創設了「公務員兼勞工身份者」，規範了其勞動條件的適用兼採公務員法令與勞基法，卻也帶來「公務員兼勞工身份者」身份混淆所導致的適法錯亂。實務上，不論個別勞動關係或集體勞動關係，對於「公務員兼勞工身份者」之

特殊身份，其應是公務員抑或勞工之提問不曾間斷，象徵了其兼具角色的矛盾性。

當公營事業完成階段性政治、經濟及社會角色功能時，以及「公務員兼勞工身份者」之身份資格，由經國家公務員考試及格並辦理銓敘，至經國家公務員考試及格而不辦理銓敘，乃至今可不經國家公務員考試及格，自行招募而仍具「公務員兼勞工身份者」身份之演變；公營事業應回歸其應有的企業組織定位，公營事業員工亦應回復其原有的「特殊勞工」之身份歸屬。亦即，讓基於私法契約所成立的勞動關係，一律歸屬於勞工之範圍；而以公法為基礎之法律關係，則以其應有之勞動權為保障範圍。

當公營事業因應「發揮市場機能、提升事業經營效率」之訴求，揚棄公營而朝向民營的進程；「公務員兼勞工身份者」逐漸鬆綁「經國家公務員考試及格」等積極公務員資格。時空更迭，勞基法第 84 條業已完成其時代任務。惟基於勞基法非以身分而係依行業別為適用對象，不分公營或民營均應一體適用，同享權利共盡義務；現行行政命令形式之勞動條件規範，有違憲法第 108 條人民權利應予立法規範之規定；公營事業內職員與工員，因身分區隔而異其權利與義務，與憲法第 7 條平等權規定相悖。職是之故，本文主張應將勞動基準法第 84 條廢止，「公務員兼勞工身份者」回歸「勞工」本質，勞動條件自

應適用勞基法規定。惟或因公營事業肩負政策任務，或因人事費用有於國家財政預算，或因命令與服從之特殊關係，如有特殊必要，則可因人、因事、因時、因地制宜，而另以法律規範。「公務員兼勞工身份者」與國家之特別權利關係，則藉由對其勞動三權之局部限制，調和權利與義務，建立其命令服從關係，期使公營事業能以靈活穩健的步伐邁向未來。



參考文獻

1. 王惠玲等，2005，勞動基準法釋義-臺灣勞動法學會編，新學林。
2. 王惠玲，國際勞動基準之趨勢與發展—夜間工作公約之探討，勞資關係月刊，1999年4月。
3. 立法院法制局，2003，文官政策與立法研究，立法院法制局編印。
4. 行政院人事行政局，2003，參世界各國及大陸地區人事制度簡介，行政院人事行政局編印。
5. 行政院研究發展考核委員會，1995，如何加強公營企業的公司治理，行政院研究發展考核委員會編印。
6. 行政院經濟部，2007，國營事業採公有民營之可行性與配套措施，行政院經濟部編印。
7. 林以文，2001，公務人員權益保障之救濟，鼎文書局
8. 林明鏞，2003，公務員法研究（一），自行出版。
9. 邱駿彥，1999，「勞動基準法上勞工之定義—臺灣臺中地方法院 75 年度訴字第 5026 號判決評釋」，收錄於勞動法裁判選輯（二），元照出版公司。
10. 吳瓊恩等，2006，公共人力資源管理，智勝文化事業有限公司。
11. 徐有守，1996，考銓新論，臺灣商務
12. 陳繼盛，1989，我國勞動契約法制之研究，行政院勞委會七十八

年七月委託研究報告。

13. 張晉芬，2001，臺灣公營事業民營化，中央研究院社會學研究所
14. 張玉山、王家龍，1997，民營化員工權益補償與優惠認股方案，
台灣經濟金融月刊。
15. 黃煜文編譯，美 Dr.E.S.Savas 著，1995，民營化歷程，五觀藝術
管理。
16. 黃越欽，2002，勞動法新論，翰廬圖書出版公司。
17. 黃程貫，1997，勞動法，民 86 年，國立空中大學。
18. 賴維堯、謝連參、林文燦、黃雅榜，2006，現行考銓制度，國立
空中大學印行。
19. 劉志鵬，2000，勞動法理論與判決研究，元照出版公司。