

公務人員休假制度之法理與實務探討： 以勞工特別休假為對照*

馮惠平**

《摘要》

中國古時農業社會生活步調緩慢，工作與休閒並非涇渭分明，似乎並無特別規範官吏休假之必要。時至今日，社會已進入高度分工的科技時代，型態與結構迥異過往，安逸平穩景況不再，代之而起是社會環境快速變遷，以效率、競爭及緊張為發展象徵。就公務人員而言，藉由「休假」使其脫離工作壓力，從中不僅恢復既有能力，更進一步激發內在潛能，當是一重要課題。「休假」，究竟是否係公務人員的權利？按服務年資計算休假日數是否合理？有給休假是否需要再補助？未休假加班費是否有存在的必要？凡此，皆有值得探究之處。本文欲藉由文獻研究法，對照勞工特別休假相關規範與法理，從探討休假的意義、功能及法律性質談起，繼而簡介先進國家相關休假制度，復進一步論述我國公務人員休假制度沿革，最後，做出相關檢討及修法建議，俾供有司參考。

[關鍵詞]：有給休假、未休假加班費、休假補助、請求權、形成權

投稿日期：102年12月16日；接受刊登日期：103年01月27日。

* 本論文衷心感謝三位匿名審查委員之寶貴意見與指正，本文文責由作者自負。

** 行政院人事行政總處（法規會）專員，E-mail: feng0001@dgpa.gov.tw。

壹、前言

聖經在創世紀第二章第二節說道：「到第七日，神造作的工已經完畢，就在第七日歇了祂一切造作的工，安息了。」豫表人於第六日被造後，並不是立即加入神的工作，乃是人與神一同享受安息。此一「先休息後工作」的情形，不僅與一般人「先工作後休息」的觀念不同，或許也是西方基督教國家特別重視休息、休假的源由。吾人常見歐美等先進國家元首攜家帶眷甚至夥同幕僚，一起前往渡假勝地從事各樣的休閒活動，視休假為生活不可或缺的一部分，同時也藉著渡假舒緩之前日理萬機的緊張壓力，重新充電應付要來的挑戰。¹反觀中國、日本及韓國等東方國家受儒家思想薰陶，在過於強調工作的美德下，雖亦覺得休息、休假有其重要性及必要性，但唯恐宣揚休假、肯定休息，會被誤認是獎勵怠惰，故認為休假可做不可說，不必特別強調休息的事情（上運天英光，2003：5）。相沿至今，為經濟成長的全面追求，不論施政績效好壞，「夙夜匪懈、全年無休」，更已成為我國總統及高官們給民眾的刻板印象，似乎不如此，即不足以表現其公忠體國、勤政愛民的情操。在風行草偃、上行下效的作用之下，不無造成我國公務人員休假制度執行上的偏差。職是以言，現代東方與西方國家對於休息、休假觀念，尚存在著相當的落差，或可謂仍受傳統文化及上位者典範的影響。

中國古時農業社會生活步調緩慢，工作與休閒並非涇渭分明，官吏於公務閒暇時，²除了讀書以外，經常是悠遊於詩詞吟唱、琴棋書畫及蒔花弄草等文人雅事之中。從這種悠閒生活方式來看，古代官吏似乎並無特別規範休假之必要。現今，進入高度分工的科技時代，社會型態與結構迥異過往，安逸平穩景況不再，代之而起是社會環境快速變遷，以效率、競爭及緊張為發展象徵。就公務人員而言，藉由

¹ 哥倫比亞廣播公司（CBS）統計，歐巴馬任總統至今共度假 14 次，總計 92 天。布希當年任期到歐巴馬此刻時，回德州農場度假 50 次，共計 323 天，另外還在緬因州的家族產業度假 26 天，且這些度假日還沒算進總統在大衛營的休息時間（歐新社，2013）。

² 我國古代官吏上班時間，大抵較諸現今公務人員上班時間為短。例如唐朝官吏除休假日外，每日應到公事視，其辦公時間，原則上自日出至中午，約為半日（邱創煥，1993：554）。此可參《唐會要八十二直條》：「…凡內外官，日出事視，午而退，有事則直官省之。務繁者不在此限。」（楊樹藩，1976：284）。

「休假」使其脫離工作壓力，從中不僅恢復既有能力，更進一步激發內在潛能，當是一重要課題。「休假」，究竟是否係公務人員的權利？按服務年資計算休假日數是否合理？有給休假是否需要再補助？未休假加班費是否有存在的必要？凡此，皆有值得探究之處。本文欲藉由文獻研究法，對照³勞工特別休假相關規範與法理，從探討休假的意義、功能及法律性質談起，繼而簡介先進國家相關休假制度，復進一步論述我國公務人員休假制度沿革，最後，做出相關檢討及修法建議，俾供有司參考。

貳、休假的意義、功能及法律性質

「休假」二字從字義觀之，休者，息也；⁴假者，暇也，⁵寓有工作者在特定時間，停止工作以歇息之意。本文所欲探討的休假內涵及範圍，並非廣義的停工休息，而是聚焦於具有慰勞性質的狹義休假，亦即公務人員繼續工作一段期間後，由服務機關所給予之有給假期，尚不包括因一定事實的發生（例如因事、病、婚、喪及生產等）之給假。姑且不論公務人員對於國家的忠誠義務，以及由該義務所衍生之特別權力關係，⁶倘將國家視為最大的企業公司，公務人員亦可謂此一大企業公司

³ 本文「對照」一詞之使用，並非係逐一比較公務人員與勞工年休的差異性，而是期盼藉由勞工特別休假的相關規範（包括國際公約、各國勞工法令等）與法理探討，獲得公務人員休假制度改革的啟示，以深化本文議題領域。

⁴ 《說文解字》：「休，息止也。从人依木。」；《爾雅·釋詁》：「休，息也。」；《左傳·襄公二十八年》：「吾乃休吾民矣。」注：「休，息也。」；《穆天子傳·卷二》：「休羣玉之山。」注：「休，遊息也。」。

⁵ 清、朱駿聲《說文通訓定聲》：「假，假借為暇。」；《集韻》：「假，休告也。」；明、張自烈《正字通》：「假，休沐也。」；《詩經·大雅·皇矣》箋：「天須假此二國。」釋文：「假，本又作暇。」；《詩經·商頌·長發》：「昭假遲遲。」箋：「假，暇也。」；《晉書·王尼傳》：「護軍與尼長假。」。

⁶ 特別權力關係之特徵，依學者通說，則有下列五項：1.當事人地位不對等。2.義務不確定：隸屬於特別權力之相對人，其義務無確定分量，係包括的權力服從關係。3.有特別規則：行政主體或營造物得訂定特別規則拘束相對人，且無須法律授權。4.有懲戒罰：對於違反義務者，得加以懲罰。5.不得爭訟：有特別權力關係事項，既不得提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為救濟手段。（吳庚，2010：204）。有關上述第3點與第5點較為人所詬病，其他點似仍為人所接受，第3點我國仍有部分適用，第5點已有所突破。

所長期僱用的勞工。就此而言，公務人員之休假，相當於勞動者的有給年假或年休（holiday with pay or vocation with pay），亦即我國勞動基準法所稱之特別休假。⁷ 以下分就休假的意義、功能及其法律性質析述之：

一、意義與功能

十九世紀工業革命以後，機械大量使用，人力被取代，勞工的主導權也隨著被奪取了，勞工被動地隨著機械運轉，機械不停，勞動也難以停止。但人非機械，自然需要休息，藉由休息從工作中獲得解放，消除疲累，以保健康。因此，逐漸產生了每週及每日工時之限制，以及週休例假制度。隨著產業技術革新及管理的精緻化，政府或民間企業分工逐步趨向高度複雜化與精密化，不論勞心者或勞力者、勞工或公務人員，因工作所產生的疲累，其質與量均非昔比。對於渠等而言，除固定的星期例假休息以外，賦予一定期間之休假，非但有助於消除身心疲累，亦可重新充電、積蓄活力。此外，可利用此一長期休假經營精神文化生活，例如：平日無法進行的學習、進修、旅行，或其他有益身心的休閒活動。

公務人員請假規則第十條第一項規定，休假並得酌予發給休假補助。據此，為鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒旅遊及藝文活動，行政院訂頒有「行政院與所屬中央及地方機關公務人員休假改進措施」一種，規定公務人員休假期間符合一定條件，各機關應核發一定金額的休假補助。此固為我國公務人員休假制度之規定，但對於休假功能的論述，國內學者文獻並不多見。參考勞工特別休假制度之趣旨，日本法學界有多種看法，當中較為重要者有二：其一，主張「勞動力維持培養說」者，認為特別休假制度不僅在使勞工消除身心疲勞，亦有勞動力維持培養之作用，因此特別休假是有利於勞資雙方之制度。其二，主張「休息權說」者，認為特別休假是落實憲法中保障勞工權益、增進勞工福祉之具體化，為使勞工得藉特別休假，來滿足其實現生活之勞動基準法保障之權利（邱駿彥，2006：31）。上述勞工特別休假之見解，對於公務人員休假制度或有參考價值：休假，不只對公務人員本人有

⁷ 在勞動者繼續工作一定期間後，由雇主所給之有給休假，其英文為「Holiday with Pay」中文譯為「帶薪年假」；日文為「年次有給休假」，意為「每年度付與的帶薪休假」（盧俊宏，2003：12）。

利，亦對機關維持、培養所屬公務人員工作能量，提振行政效能有所助益。觀諸先進國家公務人員多有長期休假的風尚，同時公務人員休假期間，機關亦給付薪資，以資鼓勵。是以，前述「勞動力維持培養說」具有互利雙贏的功能，似較符合公務人員休假制度設計之目的。而這樣的功能中，存在著公務人員與機關間互動關係的相關規範，於是有必要進一步探究公務人員休假的法律性質。

二、法律性質

我國公務人員之休假條件及日數，公務人員請假規則⁸雖已有明定，然而休假是否已成為公務人員權利的一種，實務上仍有存疑。⁹在探討公務人員休假是否為一種權利之前，不妨回顧勞工特別休假的源起，特別休假濫觴於國際勞工組織（International Labour Organization，簡稱 ILO）一九三六年通過第五十二號公約，同年通過第四十七號建議書，要求各會員國應立法給與勞工法定特別休假。復於一九五四年通過「有關休假之建議」（第九十八號），建議採用二個勞動週的有給休假，更於一九七〇年通過「帶薪假期公約」（第一三二號），該公約第三條第三項規定：「服務每滿一年則至少應有三個工作週以上之帶薪年假。」（行政院勞工委員會，2010：511）。至此，休假可謂已成為勞工的一項權利。

公務人員固非上述 ILO 定義的勞工，惟人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利，為聯合國大會一九四八年十二月十日第 217A(III)號決議通過並宣佈之世界人權宣言第二四條所明載。又一九七六年一月三日生效之「經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）」第七條約定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好

⁸ 有關公務人員請假規則究為法規命令，抑或法律授權之行政規則？學者見解甚為分歧，有認為公務員請假為行政內部事項，有關之法規範，屬行政規則性質，惟公務員服務法第十二條第二項，授權以命令定之（陳敏，2012：538），學者林明鏘對此亦持相同見解；或有認為公務員服務法第十二條授權訂定之公務人員請假規則，非傳統意義之法規命令（吳庚，2012：276）；此外，亦有學者陳清秀等認為請公務人員假規則屬法規命令。

⁹ 參見一〇一年三月二十七日考試院會同行政院函送立法院審議之公務人員基準法草案第十九條規定立法說明二：「我國公務人員之休假條件及日數，公務人員請假規則雖已有明定，惟是否為權利，則尚無定論……。」

之工作條件，尤須確保：…四、休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。」另一九八一年九月三日生效之「消除對婦女一切歧視公約（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 簡稱 CEDAW）」第十一條約定：「1. 締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利，特別是：…(e)…享有帶薪度假的權利；…。」各該二公約之施行法，已分別於九十八年四月二十二日及一〇〇年六月八日公布，並分別於九十八年十二月十日及一〇一年一月一日施行。準此以言，上述「照給薪資之定期休假」或「享有帶薪度假的權利」之規定，不但具有內國法律的位階，適用於勞工，亦適用於公務人員，以及一切受僱的工作者。從而，休假不但可謂我國勞工的權利，同時亦屬於我國公務人員的權利，當無疑問。

休假既然從早期雇主恩給或功獎，發展成為受僱者的基本人權，¹⁰其中休假制度最令人關心者，莫過於受僱者能否在其感到需要休假時，取得休假。這樣的問題，在法律層面的探討是：休假的法律性質為何？受僱者是否有指定休假期日的權利？就此，日本學界及實務多有探討，摘述如下（邱駿彥，2006：48-52）：

（一）請求權說

此說認為勞工提出特別休假請求時，必須得到雇主之同意後，始能免除特別休假日之勞務給付義務。日本實務見解或有認為，雖然勞工依勞動基準法規定向雇主請求特別休假時，雇主必須受到法律拘束給予特別休假之點，與一般請求權之性質稍有不同，但觀諸法律規定雇主必須給予特別休假之意旨，仍須雇主同意後，勞工之特別休假權始告生效。

（二）形成權說

此說認為法律明文規定勞工繼續工作，滿足一定要件後，即取得特別休假之權

¹⁰ 從人權的角度觀之，基於休假權與工作權保障同等重要，休假權似不應只歸入我國憲法第二十二條所定概括權利的範疇，就公務人員休假權利，宜納入憲法第十八條服公職權所衍生權利的一種；而一般勞工之休假權，甚至或可之視為憲法第十五條所定生存權的衍生權利，以表彰休息為維持生存不可或缺的重要權利。

利。在勞工對雇主以意思表示特定開始與終了之時點後即告成立，發生勞務給付免除之效果，毋待雇主之同意，故其性質上為勞工單方意思表示發生特別休假權之效果，為形成權之一種。司法實務上也有認為，即使雇主不同意勞工特別休假期日之指定，其不同意者，實乃為行使法定期日變更之權限而已，與勞工休假權利行使無關。

（三）二分說

日本學界嗣後修正形成權說見解，認為應將勞工休假權與勞工期日指定權予以明確區分。換言之，只要勞工滿足在同一雇主下繼續工作一定時間之要件後，特別休假權當然自動發生，即使勞工未具體表明特別休假之意思，其與雇主間有關特別休假之權利義務關係仍有效存在。此說因特別休假權與日期指定權兩者間彼此定位關係之不同，又發展出以下三種不同看法：

1. 期日指定權說：

特別休假權是勞工繼續工作滿足勞動基準法所定要件時自動發生的權利，但於此階段時特別休假權尚未特定，必須勞工向雇主提出請求，亦即向雇主指定特別休假期日時始告特定，指定期間內之勞動義務始得免除。此時之所謂勞工向雇主提出請求，單純只是特別休假期日之指定意義而已。

2. 種類債權說：

特別休假權與日期指定權應予區分，當勞工持續工作滿足勞動基準法之要件後，勞工於翌年度內即取得一定日數勞動義務免除之種類債權，因此勞工之特別休假期日指定應解為係債權內容之特定行為。

3. 選擇債權說：

勞工針對特別休假所應擁有的期日指定，應該僅在指定之期日對雇主企業正常營運有所妨礙時，雇主方得以行使期日變更權之一種附解除條件之選擇債權。而此選擇債權基於特別休假應該在勞工最感需要時賦予之法制度趣旨下，選擇權應屬於勞工之一方。勞工行使選擇債權之選擇時，依其意思表示而發生勞務給付義務免除與請求休假期間工資之法律效果。換言之，將特別休假權視為一種選擇債權，而期

日指定權即為選擇債權之選擇權，其本質屬於形成權。

以上各說，其中二分說大致上已形成現行日本勞工特別休假法律性質之通說。我國勞動基準法雖未有類似日本法針對勞工指定休假權利之明文規範，但依法理勞動者之年休需指定其希望時段，以便雇主能就其生產秩序與生產組織予以調整，俾免造成生產秩序的混亂。因此，勞動者固可行使年休時段指定權，經雇主承認，其權利即屬有效成立，雇主亦得以該時段對事業之正常營運有妨礙之虞為理由，予以變更。不過行使此項變更權，必需有確切事證，不能單純以業務繁忙為理由，對勞動者所指定之時段任意予以變更（黃越欽，2012：338）。

基本上，公務人員休假權與勞工休假權兩者之法律性質類似，惟公務人員與國家間，非如勞工與雇主處於地位對等的契約關係，而係具有上命下從之隸屬關係。公務人員向機關長官提出休假申請，亦如同勞工行使特別休假期日指定權。惟於目前公務人員保障事件實務上，公務人員保障暨培訓委員會認為，機關長官對該休假申請之准駁因欠缺外部法效性，乃機關內部之管理措施，而非行政處分，故該會一向主張除涉及休假補助或未休假加班費以外，其他休假爭議之救濟依法僅得提起申訴，而非復審。但此一實務作法忽略休假之本質，已成為公務人員工作基本權利保障之內涵事實，為公務人員恢復工作動能之重要方法。從權利的角度觀之，休假之准駁，涉及公務人員權利之得喪變更，屬法律人格間的關係，此時，公務人員係立於與人民同等之地位，並非僅單純為機關與其所屬間之內部管理事項。職是以言，為真正落實公務人員權利的保障，吾人毋寧應認為機關長官對於公務人員提出休假之准駁具有外部效力，係行政機關就公法上具體事件所為之決定，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，¹¹且休假通常需公務人員一方主動提出申請，其性質屬須協力行政處分（*mitwirkungsbedürftiger verwaltungsakt*）。¹²至於機關長官對所屬公務人員休假之准駁，究為羈束處分抑或裁量處分？¹³從上述二分說觀之，當屬羈

¹¹ 參見行政程序法第九十二條第一項規定：「本法所稱之行政處分，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。」

¹² 須協力行政處分係指依法律之規定，或依事件之性質，須相對人同意或申請，始能合法作成之行政處分（陳敏，2012：350）。

¹³ 依行政受法律拘束的程度，則可區分為羈束處分與裁量處分。前者指構成要件的具備，行政機關即有義務作成處分；後者只是否作成，或如何作成，行政機關仍擁有一定程度自由選擇空間的行政處分（翁岳生，2006：510）。

束處分為妥。換言之，公務人員符合規定之休假期日指定，除非有確切急迫之重要公務待辦等特殊狀況以外，原則上機關即應照准，並無裁量空間。惟現行公務人員請假規則對此並未明確規範，亦即對於機關長官是否准假無任何限制，似傾向裁量處分。職是，間有學者建議，對於長官的准駁權責，應該明確的加以規範，以免長官濫用職權，做出「雖不違法，但顯然不當」的不准假決定（劉昊洲，2008：153）。

參、各國休假制度概況

前已述及，世界人權宣言第二四條曰：「人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利。」此一抽象化的休假權利，有賴一國訂定制度加以具體化。茲以我國屬大陸法系國家，不論勞工或公務人員相關法制皆較傾向日、德等國，而與英美海洋法系國家差距較大。¹⁴故此，有必要明瞭大陸法系各國休假制度之實施情形，以利我國公務人員休假制度之後續檢討，以下分別簡介我國與日、韓、德、法等國勞工及公務人員特別休假日數概況：

一、我國公務人員休假與勞工特別休假

現行公務人員請假規則第七條規定：「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……。」而勞動基準法第三十八條規定：「勞工在同一僱主或事業單位，繼續工作滿一定期間者，每年應依左列規定給予特別休假：一、一年以上三年未滿者七日。二、三年以上五年未滿者十日。三、五年以上十年未滿者十四日。四、十年以上者，每一年加給一日，加至

¹⁴ 美國強調勞動的對價觀念，所以該國的事業單位多採未工作無報酬原則（No Work No Pay），因而美國的休假通常是無給休假，另外由團體協約約定有給休假之要件與原則。此與保護色彩濃厚的德國勞動法大相逕庭，往往勞動者給付勞務不能時，國家社會必須要盡到照顧的義務，其所呈現的是未工作而享有給付（No Work with Pay）（盧俊宏，2003：78）。或因於此，美國並未批准 ILO 第一百三十二號公約，聯邦法及州法亦無有關特別休假之規定，而係透過團體協約由勞資雙方議定。

三十日為止。」

依上述公務人員及勞工之給假規定，我國公務人員休假與勞工特別休假之最高日數上限相同，均為三十日，且兩者每年所給（特別）休假亦均按服務年資累進核給，只是其中計算年資給假之標準不同而已。又我國公務人員休假年資之採計，基於政府一體，採計服務於政府機關（構）及公立學校服務年資，而非以本機關連續服務年資採計，與勞工及其他國家公務人員給假規定有別，從而造成我國公務人員休假核給較為複雜（銓敘部法規司，2007：21）。另假設公務人員與勞工服務年資相同，公務人員所享有的休假日數明顯較多（例如公務人員服務滿六年，第七年起得休假二十一天，同一情形勞工僅得休十四天，詳見表 1）。綜上，公務人員所享整體休假權利較勞工為優渥，惟勞動基準法係規定勞工特別休假之最低基準日數，雇主或事業單位基於企業經營理念，另訂高於勞動基準法或公務人員休假日數之規定，亦不無可能。

表 1：我國公務人員休假與勞工特別休假日數對照表

服務年資	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二	十三	十四	十五	十六	十七	十八	十九	二十	二十一	二十二	二十三	二十四	二十五
公務員休假日數	七	七	七	十四	十四	十四	二十一	二十一	二十一	二十八	二十八	二十八	二十八	二十八	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十
勞工特別休假日數	七	七	十	十	十四	十四	十四	十四	十四	十五	十六	十七	十八	十九	二十	二十一	二十二	二十三	二十四	二十五	二十六	二十七	二十八	二十九	三十

資料來源：作者自行整理。

二、各國勞工特別休假

早期 ILO 公約及建議書，的確是希望依國家法令規定，使勞動者每年之特別休假日數，應隨服務時間而增加，但一九七〇年的 ILO 第一百三十二號公約基於尊重休息及休假為人類基本人權，已揚棄此種觀念（盧俊宏，2003：25），而認為應於「勞動者服務每滿一年時，給予三個工作週（例如一週工作五日者，三個工作週則為十五日）的特別休假」（該公約第三條第三項）。對此，東方國家與西方國家間有顯著差異（詳見表 2）。

表 2：各國勞工法定特別休假日數對照表

給假日數 國別	工作滿一年	工作滿五年	工作滿十年	最高	法令依據
日本	十	十六	二十	二十	勞動基準法第三十九條
韓國	十	十四	十九	無上限	勞動基準法第四十八條
德國	十八	十八	十八	十八	聯邦休假法第三條
法國	三十	三十	三十	三十	勞工法典第三二三條之二

資料來源：作者自行整理。

由表 2 可知，我國勞動基準法規定之勞工最高特別休假日數，與先進國家相比有過之而無不及。惟我國勞動基準法第三十八條有關勞工特別休假日數隨服務時間而增加之規範，未能配合最新 ILO 公約之要求修正，仍停留在早期 ILO 公約及建議書有關給予勞工有給休假的階段，不符最新 ILO 公約要求勞工服務滿一年即給予三個工作週的特別休假之國際水準；距離德、法等歐陸國家重視勞工休假權的進步立法，亦尚有一段落差。

三、各國公務人員休假

綜觀各國公務人員所享有之休假（詳見表 3），大部分均較各該國勞工來得優渥，僅法國公務人員與勞工休假日數及計算標準相同，均為三十日；日本規定公務人員與勞工給假最高日數雖同為二十日，惟該國勞工必須工作滿十年，始可享有與公務人員服務滿一年之同等休假日數待遇；而德國公務人員原規定每年一律給休假二十六日，於公務人員年滿三十歲或四十歲時，每年再酌增三日或四日，並以每年最高休假三十日為限，惟自二〇一二年修正為全職公務人員在五十八歲以前，每年一律給休假二十九日，之後為三十日，原則上已傾向非年資取向之固定給假；至於韓國公務人員休假係按服務年資累進核給，其計算標準與我國類似，其最高休假日數上限二十一日較我國三十日為低，但該國公務人員只須在職滿六年以上，即可取得年休最高上限資格，而我國公務人員卻須連續服務滿十四年，第十五年起始達年休高限，是我國公務人員休假較諸韓國似更重視年資取向。倘以上述一九七〇年的 ILO 第一百三十二號公約勞工給假之要求觀之，法國、德國及日本均符合國際水準，只有我國及韓國有待檢討改善。

表 3：各國公務人員休假日數比較表

核給標準、 給假日數 國別	計算標準	給假日數	法令依據
日本	服務滿一定期間即核給相同日數之休假	服務達一年以上者，每年均核給二十日；至於未滿一年者，按在職月數比例核計。	一般職職員勤務時間、休假法第十七條
韓國	按服務年資累進核給	按在職期間三個月以上至六年以上，每年分別核給三日、六日、九日、十二日、十四日、十七日、二十日及二十一日。	大統領令〈國家公務員服務規定第十五條第一項〉（二〇一四年修正施行） ¹⁵
法國	服務滿一定期間即核給相同日數之休假	服務達一年以上者，每年均核給三十日。	關於公務員年度休假命令（一九八四年十月二十六日命令八六-九七二號）
德國	原則上服務滿一定期間即核給相同日數之休假	全職公務人員在五十八歲以前，每年一律給休假二十九日，五十八歲以後每年均核給三十日。	德國聯邦公務員法第八十九條授權訂定之公務員、法官休假規則第四條（二〇一二年修正施行）

資料來源：作者自行整理。

四、各國公務人員休假或不休假衍生之給付

有關先進國家公務人員休假補助的立法，並不多見，其中法國及韓國皆無相關規範。日本則有部分機關公務人員組成休假觀光團前往各地觀光旅行，由該機關負責供給各休假人員及家屬一切費用，並依年度資助公務人員往外國參觀旅行（有時規定考察項目），惟此一公務人員休假補助僅限於部分機關內部規定，並未見諸立法一體適用。然而德國與日本不同，對於公教人員、法官及軍人等不同身分人員，

¹⁵ 作者在此特別感謝行政院人事行政總處范參事祥偉提供有關韓國最新公務人員休假相關規範資料。

均以法律一體規範予以休假補助，該國公務人員年度休假補助金法（Urlaubsgeldgesetz，簡稱 UrlGG）第二條、第四條及第五條規定，針對具有休假資格者，不論有無休假事實，其年度休假補助除一般公務人員（俸表 A1 至 A8）支給 332 歐元以外，其餘高階公務人員等支給 255 歐元，並於每年七月第一個工作天（會計年度開始時）併同薪資一併發給。

至於未休假加班費亦僅韓國有所謂的「年假補償金」，其餘日本、德國及法國皆無類似規定。依據韓國大統領令〈國家公務員服務規定〉第十六條第五款規定，未實施年假（相當於我國公務人員休假）之公務人員，得於預算內依日數申請年假補償金，並視同抵銷年假。但年假補償金支付日數不得超過當年度休假日數的二分之一。又其年假補償金數額之計算，係依據公務人員不同的級職而有不同之給付，與我國規範公務人員未休假加班費之給付方式類似（各國公務人員休假或不休假衍生之給付一覽表如下表）。

表 4：各國公務人員休假或不休假衍生之給付一覽表

國別	休假補助、未休假加班費	休假補助	未休假加班費	法令依據
日本		無	無	
韓國		無	無取得公務上年假或未實施年假之公務人員，得於預算內依日數申請年假補償金，並視同抵銷年假。但年假補償金支付日數不得超過當年度休假日數的二分之一。	大統領令〈國家公務員服務規定第十六條第五款〉（二〇一四年施行）
法國		無	無	
德國		具有休假資格之全職公務人員，其年度休假補助支給 255.65 歐元；一般全職公務人員（俸表 A1 至 A8）支給 332.34 歐元。並於每年七月第一個工作天（會計年度開始時）併同薪資一併發給。	無	公務人員年度休假補助金法（簡稱 UrlGG）第二條、第四條及第五條規定

資料來源：作者自行整理。

肆、我國公務人員休假制度沿革

我國官吏休假制度溯自漢代，漢代官更多以休沐日歸家謁雙親，不聽政事。又因功或因病休假，漢律中均稱為「告」，即所謂之「告假」（嚴如蕙，2010：63）另有因父母喪而請假，此種請假曰「寧」。其後晉代官吏除有例假（即漢代的休沐）之外，尚有定假及喪假，所謂定假就是定期的休假。及至唐代休假制度有具體規定，遠比前代詳細，其內容除病假、事假及喪假之外，尚包括旬假（每旬休假一日）、年假（每年元旦前後三日）等假（邱創煥，1993：558），大抵以「假寧令」為官員放假和請假的主要規範。此後，宋、元、明、清各朝對於休假亦有相關制度規範。歸結各朝各代對於官吏給假的長短、假別名稱及請假事由等，或有變動。然官吏能否休假，皆出於君主一人的恩給，乃封建專制下之產物。君權體制不但控制著官吏休假，亦掌控了官吏個人活動自由與時間分配。其與現今休假乃民主國家公務人員權利，兩者規範意義、功能及性質相去甚遠。本文限於篇幅，只針對民國以後之公務人員休假（含相關給付措施）相關規定沿革，簡介如下：

一、休假規定

民國以後，公務人員休假之規定，首見於十四年十一月由國民政府公布之「政府職員給假條例」，全文計十五條，除休假外，尚包括事、病、遇婚喪大事之程假，及曠職按日扣薪等規定，內容簡單。迨至三十六年六月八日公務員服務法修正公布，該法第十二條明定：「公務員請假規則以命令定之。」國民政府爰依據此一規定，於同年八月二日發布「公務員請假規則」，計有十四條。其中第十二條所定休假，服務滿三年准休假三個月；服務滿五年准休假六個月；服務滿十年准休假十二個月，假期甚長。時值反共抗俄非常時期，考試院特呈請總統核准於三十九年七月停止該條規定之適用。復為因應各方呼籲，建立休假制度，同時公務員請假規則亦有尚需修正補充之處，考試院爰擬具「公務員請假規則」修正草案，於四十五年五月十一日由考試、行政兩院會同發布施行（吳玲芳，1998：12-13）。嗣再配合客觀環境及事實需要，分別於五十五年五月十七日、七十六年三月二十三日、八十三年八月五日、八十七年十二月三十一日、八十九年十二月二十一日及一〇一年八月

二十八日，數度修正休假相關條文。

二、不休假獎金

早年公務人員待遇微薄，為增加收入減輕負擔，上述公務人員請假規則於四十五年五月訂定時，其中第十四條但書即規定，公務人員如確係基於公務上需要，而又無人代理不能休假者，應比照休假日數所得之俸給改發獎金。依此規定，公務人員多有因不休假而領取不休假獎金，以貼補家用，致屢遭各界批評，未能澈底落實休假制度。¹⁶為回應上述批評，考試院遂於五十五年七月修正公務人員請假規則，規定公務人員應行休假者，一律休假，因公不能休假時，亦不發給獎金，酌予嘉獎或記功之獎勵。惟又恐引發公務人員反彈，並未自次年（五十六年）立即實施，而係過渡至第三年（五十八年）一月一日起，始正式取消不休假獎金。行不及數月，旋經各機關反映，確實有部分公務人員公務繁忙無法休假，如一律不發給獎金，恐不符公平原則。為兼顧事實需要，行政院遂於翌年（五十九年）五月又以院令¹⁷開方便之門，規定少數確實因公不能休假人員，授權機關得改發不休假加班費。同時規定公務人員應於年初先行預排全年休假，¹⁸如排定之休假期間確實因公不能休假，經關長官否准，並取得證明者，始得請領加班費。當時確實亦有部分機關公務人員年度因公未休假或全年未休假者，以嘉獎或記功之獎勵辦理，而未發給加班費。惟多數機關礙於人情壓力及公平性難以認定，於實際執行上漸趨寬濫，終至演變為「只要不休假，即發給加班費」，致大多數公務人員為請領加班費，不論應休能休與否，均儘量不休假，造成國庫財政龐大負擔，在機關執行偏差下，檢討休假制度的聲浪，又隨之而起。因此，以強制公務人員部分休假日數並發給休假補助之

¹⁶ 參考銓敘部（五一）台典二字第〇〇〇九一號函釋。

¹⁷ 參見行政院五十九年五月十六日台五九人政參一一二四二號令。另參考七十六年七月二十九日日台華典三字第一〇〇六〇六號函解釋：「查依民國五十九年八月一日總統府暨五院秘書長會談結論（2）：『各機關每一職員之休假期間，應於每年初先行排定，如在預定休假期間內臨時有重要工作必須處理，經長官核准取消時，得按實際工作日數發給加班費』之規定，所稱不能休假乃包括全部及部分休假日數不能休假者；又現行對確因公務需要不能休假者，發給不休假加班費，即屬獎勵之一種。」

¹⁸ 參見行政院（七八）台人政參字第四五一〇〇號函以，年初先行預排全年休假規定，自七十九年一月起取消，准由各主管機關視業務需要依權責核處或另訂規定實施。

政策作法，乃應運而生，藉由支付金額較低之休假補助取代金額較高的不休假獎金，¹⁹以減輕國庫財政負擔。

三、休假補助

八十年起公務人員休假旅遊風氣尚不普及，行政院一方面為落實公務人員休假制度，另一方面為減輕因發給加班費，產生的龐大財政負擔，參考臺灣省政府補助員工國內休假旅遊實施要點，採取漸進和緩之作法，規定公務人員每年應強制休畢一定天數，並從事休假旅遊者，始給予一定金額之休假補助費。²⁰其餘強制休假以外之天數，如確實因公未能休假者，仍得核給未休假加班費。²¹並於八十七年十二月三十一日訂定「行政院暨所屬各機關公務人員休假改進措施」（以下簡稱休假改進措施），規定公務人員未休假加班費及休假補助等相關請領要件，同時亦協調銓敘部配合修正公務人員請假規則，增訂第十條第一項休假並得酌予發給休假補助之規定。自此，有關休假獎勵及補助之規定，由早年發給不休假獎金（按現為未休假加班費）改發休假補助。並將強制休畢日數從七日增至目前十四日，休假補助費金額由最高補助八千元增至一萬六千元。自九十二年配合使用國民旅遊卡以來，迭有各界反映規定過於複雜，限制過多，不便休假、亦不便假日與家人共遊等意見。

¹⁹ 按行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點規定，公務人員休假補助費之核發分為二部分，1.應休畢日數（十四日以內）之休假部分：公務人員每人全年合計補助總額最高以新臺幣（下同）一萬六千元為限。但未具休假十四日資格者，其全年最高補助總額按所具休假日數依比例核發，以每日一千一百四十三元計算。2.應休畢日數以外之休假部分：按日支給休假補助費六百元；未達一日者，按日折半支給，於年終一併結算。又公務人員未休假加班費係依各機關加班費支給要點第二點規定，非主管按月支薪俸、專業加給二項，主管人員及簡任（派）非主管人員比照主管職務核給職務加給有案者，另加主管職務加給或比照主管職務核給之職務加給三項之總和，除以二四〇為每小時支給標準。未休假加班半日以四小時計；一日以八小時計。準此，公務人員每月俸給數額如高過三萬四千二百九十元者（ $1,143 \times 30 = 34,290$ 元），其支領未休假加班費數額即超出休假補助數額。故此，發給公務人員休假補助取代未休假加班費，有利於國庫財政負擔之減輕。

²⁰ 參見原行政院人事行政局九十四年六月三十日赴立法院法制委員會專案報告。

²¹ 按八十五年七月一日原行政院人事行政局訂頒之休假改進措施，將「不休假加班費」修正為「未休假加班費」。

遂經相關機關檢討，逐步放寬相關規定，自九十八年一月一日起，全面取消隔夜及異地，在天數上僅需休假半天即可領取補助，但仍維持於國民旅遊卡特約商店刷卡等規定。

為使讀者更清楚明瞭上述相關公務人員休假沿革，有關歷次公務人員請假規則休假及休假補助相關規定修正，分別整理如表 4 及表 5：

表 4：公務人員請假規則歷次修正休假規定對照表

修正日期	條號	規定內容
三十六年八月二日發布	十二	(第一項) 公務員平時請假未超過第二條期限者：服務滿三年，准休假三個月；滿五年時，准休假六個月；滿十年時，准休假十二個月。(第二項) 前項服務期間，以在同一機關服務為限。
四十五年五月十一日 (「公務員請假規則」名稱修正為「公務人員請假規則」)	十四	(第一項) 公務人員至年終時，在同一機關服務滿三年者第四年起每年應准一次休假二星期，滿六年者第七年起每年應准一次休假三星期，滿九年者第十年起每年應准一次休假四星期；其在休假前一年考績列特等者，得增加休假一星期。(第二項) 前項休假人員其年資之計算，以民國卅六年八月二日本規則公佈之日起算，休假不止一人時，得由機關長官按年資長短考績等第酌情輪流休假。但確係基於公務上需要，而又無人代理者應比照休假日數所得之俸給改發獎金。
	十五	公務人員在休假期間，如服務機關遇有緊急事故，得隨時令其銷假工作並保留假期。
	十六	公務人員在休假之前一年，有左列各款情事之一者，不予休假： (一) 年考列三等以下者。(二) 曾受懲戒處分者。(三) 曾依考績法受記大過之懲處。
五十五年五月十七日	九	公務人員在同一機關服繼續務滿三年者，第四年起每年應准一次休假兩星期，滿六年者第七年起每年應准一次休假三星期，滿九年者第十年起，每年應准一次休假四星期。
	十	公務人員非因辭職退休退職撤職休職或受免職懲處，轉調其他機關繼續服務者，其休假年資得前後併計。
	十一	各機關應休假者不止一人時，得依各該員年資長短考績等第及職務緩急酌定輪流休假。
	十二	應休假人員確因公務需要不能休假時，酌予嘉獎或記功。
	十三	公務人員在休假之前一年有左列各款情事之一者不予休假：一、年考列三等以下者。二、曾依公務人員懲戒法予以懲戒處分者。(三) 曾依考績法受記大過之處分者。

修正日期	條號	規定內容
七十六年三月二十三日	八	公務人員在同一機關，繼續服務滿一年者，第二年起，每年應准休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應准休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應准休假廿一日；滿九年者，第十年起，每年應准休假廿八日。
	九	(第一項)公務人員非因撤職、休職或受免職懲處，轉調及辭職再任年資銜接者，其休假期年資得前後併計。(第二項)因退休、退職或資遣再任及辭職再任年資未銜接者，須服務滿一年後，始准將其再任前之任職年資併計休假。
	十	各機關應休假者不止一人時，得依各該員年資長短、考績等第及職務緩急，酌定輪流休假。
	十一	休假人員每次休假，應至少半日；確因公務需要不能休假時，酌予獎勵。
	十二	公務人員在休假之前一年，有左列各款情事之一者，不予休假：一、年終考績列丙等以下者。二、曾依公務員懲戒法予以懲戒處分者。三、曾依公務人員考績法予以記大過之處分者。四、因留職停薪未辦年終考績者。
八十三年八月五日	七	公務人員在同一機關，繼續服務滿一年者，第二年起，每年應准休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應准休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應准休假二十一日；滿九年者，第十年起，每年應准休假二十八日。
	八	(第一項)公務人員因撤職、休職或受免職懲處，再任或復職時，其休假期年資應重新起算。轉調及辭職再任年資銜接者，其休假期年資得前後併計。(第二項)因辭職再任年資未銜接或因退休、退職或資遣再任者，須服務滿一年後，始准將其再任前之任職年資併計休假。
	九	各機關應休假者不止一人時，得依各該員年資長短、考績等第及職務緩急，酌定輪流休假。
	十	休假人員每次休假，應至少半日；確因公務需要不能休假時，酌予獎勵。當年未休假且未予獎勵者，得保留至次年實施，但於次年仍未休假者，視為放棄，並不得請求任何獎勵。
八十七年十二月三十一日	七	(第一項)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，

修正日期	條號	規定內容
		<p>每年應給休假三十日。</p> <p>(第二項) 初任人員於二月以後到職者，於連續服務滿十二個月後，得按當月至年終之在職月數比例核給休假；其計算方式依第三條第二項規定。第三年一月起，依前項規定給假。</p>
	八	<p>(第一項) 公務人員因轉調(任)或因退休、退職、資遣、辭職再任年資銜接者，其休假期年資得前後併計。(第二項) 因辭職、退休、退職、資遣、留職停薪、停職、撤職、休職或受免職懲處，再任或復職年資未銜接者，其休假期年資之計算依前條第二項規定。(第三項) 退伍前後任公務人員者，其軍職年資之併計，依前二項規定。</p>
	九	<p>同一機關或單位同時具有休假資格人員在二人以上時，應依年資長短、績等第或職務性質，酌定順序輪流休假。</p>
	十	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假七日以上(按在職月數比例核給休假未滿七日者，應全部休畢)，並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施，但於第三年仍未休畢者，視為放棄。</p>
	十一	<p>(第一項) 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。(第二項) 初任人員於二月以後到職者，得按當月至年終之在職月數比例於次年一月起核給休假；其計算方式依第三條第二項規定。第三年一月起，依前項規定給假。</p>
八十九年十二月二十一日	十	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假七日以上，按在職月數比例核給休假未滿七日者，應全部休畢，並均得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施。但於第三年仍未休畢者，視為放棄。(第三項) 政務人員及民選地方行政機關首長未具休假七日資格者，每年應給休假七日。但任職前在同一年度內已核給休假者應予扣除。其未休畢者，視為放棄。</p>

修正日期	條號	規定內容
	十一	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假十四日，未達休假十四日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。</p> <p>(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施。但於第三年仍未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第三項) 政務人員及民選地方行政機關首長未具休假七日資格者，每年應給休假七日。但任職前在同一年度內已核給休假者應予扣除。其未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第四項) 第一項休假補助之最高標準，由行政院人事行政局會商銓敘部定之。</p>
九十年十二月三十日	十	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假十四日，未達休假十四日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。</p> <p>(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施。但於第三年仍未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第三項) 政務人員及民選地方行政機關首長未具休假七日資格者，每年應給休假七日。但任職前在同一年度內已核給休假者應予扣除。其未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第四項) 第一項休假補助之最高標準，由行政院人事行政局會商銓敘部定之。</p>
一〇一年八月二十八日	十	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假十四日，未達休假十四日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。</p> <p>(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施。但於第三年仍未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第三項) 政務人員及民選地方行政機關首長未具休假十四日資格者，每年應給休假十四日。但任職前在同一年度內已核給休假者應予扣除。其未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第四項) 第一項休假補助之最高標準，由行政院人事行政總處會商銓敘部定之。</p>

資料來源：作者自行整理。

表 5：各階段期間公務人員休假補助主要規定一覽表

階段方式	實施期間	規定內容
試行辦理	八十五年七月一日至八十七年十二月三十一日	1. 八十五年七月一日起，規定公務人員當年具有七日以下休假資格者，應全部休畢，具有八日以上休假資格者，應至少休假七日，連續休假達三日以上者，國外休假旅遊補助每年以一次為限，補助新臺幣（以下同）一萬元，國內休假旅遊補助每年以二次為限，每次三千元，二次合計六千元。在同一年度內，就國內或國外休假旅遊補助擇一請領。
		2. 八十六年一月一日起，基於公平性考量暨配合發展國內觀光政策，調整為國外休假旅遊補助每年以一次為限，補助八千元；國內休假旅遊補助每年以二次為限，每次四千元，二次合計八千元，在同一年度內就國外、國內休假旅遊補助擇一申請辦理。
		3. 八十七年一月一日復修正為休假旅遊補助不分國內外，每年最高以補助八千元為限，其連續請休三日以上未滿六日者，補助四千元，每年補助二次共計八千元；連續六日以上者，一次補助八千元。嗣為配合休假制度採曆年制，上述規定試辦至八十七年十二月三十一日止。
正式實施	八十八年一月一日至九十年五月三十一日	規定公務人員請休假日數累積達三日半者，核發四千元，每年最高補助八千元，休假超過七日者，超過部分每日補助六百元。
檢據核銷	九十年六月一日起至九十一年十二月三十一日	九十年六月一日起，為鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒活動，並刺激國內消費，提振景氣，規定公務人員每年休假應休畢十四日，檢附週一至週五休假期間交通工具、住宿、餐飲或採購物品之單據核銷，休假補助費則按檢附上開單據之金額，核實加倍補助，全年最高以補助一萬六千元為限。
刷卡核銷	九十二年一月一日迄今	1. 九十一年行政院永續促進就業小組（作業機關為行政院經濟建設委員會），為振興觀光旅遊產業，並落實公務人員休假補助之宗旨，研訂推動「國民旅遊卡」措施（草案），經行政院於九十一年六月五日第二七八九次行政院會議決議通過，並責由公務人員率先實施。嗣配合修正「行政院及所屬各機關公務人員休假改進措施」規定，自九十二年一月一日起，公務人員須在「國內休假」，持國民旅遊卡刷卡，並符合「異地」、「隔夜」及在「特約商店消費」，透過檢核系統作業之合格交易，始得核發休假補助費。

階段方式	實施期間	規定內容
		2. 九十六年七月一日起，放寬公務人員如於休假期間，具「旅行業」或「旅宿業」國民旅遊卡特約商店之消費者，不限隔夜及異地消費，且該休假期間前後連續假日於任何國民旅遊卡特約商店之刷卡消費，均得一併補助。
		3. 九十八年一月一日起，全面取消隔夜及異地消費，公務人員於休假期間，具國民旅遊卡特約商店之消費者，即得請領休假補助。又該休假期間如具「旅行業」、「旅宿業」或「觀光遊樂業」之刷卡消費，除加倍補助外，該期間前後連續假日於任何國民旅遊卡特約商店之刷卡消費，均得一併補助。
		4. 一〇三年一月一日起，放寬於休假期間及其相連例假日之連續假期間至「旅行業」、「旅宿業」、「觀光遊樂業」等三行業刷卡均可納入補助。

資料來源：作者自行整理。

小結：

綜觀我國公務人員請假規則歷次之修正，其中休假部分著重於休假年資如何銜接、給假日數之修正，以及刪除不予給假之要件，以避免違反不當聯結禁止原則等。至於按年資累進核給休假的基本原則，均保持不變，即：年資短者，每年給休假日數少，年資長者，則給假多。這樣的原則主要是為鼓勵公務人員久任，箇中「福利恩給」的色彩濃烈，著重於內部管理的便利，而未將「休假」視為公務人員之基本人權。又早年因公務人員待遇微薄，為增加收入減輕負擔，遂有不休假獎金規定之設置，准許公務人員在一定條件下，以金錢作為換取不休假之對價。此一方便之門大開後，多有公務人員寧可上班做其他事情，也儘量不休假，藉以領取獎金或加班費貼補家用，不但造成國庫財政龐大負擔，亦與休假是用來調劑身心的本旨有違。嗣主管機關採漸進方式，將部分休假日數（七日及十四日）改為強制休假，藉由金額較低之休假補助，取代金額較高的未休假加班費，以減輕財政負擔，惟大多數公務人員只請休強制休假部分，一方面領取休假補助；另一方面又領取未休假加班費，變相鼓勵其不休假，形成「休假給錢，不休假也給錢」的奇特現象，致政府財政負擔減輕有限，休假制度之良法美意亦未真正落實。

伍、檢討與建議

隨著社會的快速變遷，公務人員休假，不再是政府的福利恩給，也不僅止於機關內部管理措施，更不應將之與「偷懶卸責」劃上等號。休假，乃是公務人員的權利，從憲法基本權層次言之，可謂憲法第十八條服公職權所衍生之公務人員權利；或可謂與憲法第十五條工作權保障同等重要的基本權利；更可謂維持生存所必要的重要人權。從而，吾人就權利的角度檢視現行公務人員休假制度，確實有許多值得商榷之處，以下提出五點檢討建議，供有關機關參考：

一、不分年資久暫，固定給假日數

休假、休息是人類的基本需求，是所有受僱者的基本權利。而工作年資的差距通常應當反映在薪資結構上，而非反映在雇主所給休假日數之上。從功能論而言，對照前述「勞力維持培養說」之立論，公務人員休假制度的設計應側重於：藉由較長期間的休假調劑身心，消除公務人員身心的疲累，此外，宜鼓勵公務人員從事正當休閒，經營精神文化活動，或交友聯誼、或闔家出遊、或從事藝文、或學習進修，俾增廣見聞，提升能力、儲備活力及能量，以應付要來的工作壓力，達到公務人員與機關互利雙贏的功能。理論上，一般正常人於繼續工作一定期間後，所產生的身心疲累程度，固因人而異，但一般而言，工作疲累並不一定會因服務年資而改變。簡言之，工作年資久暫與工作疲累程度，並非正相關。以年資作為給假計算標準，有不當連結之虞，此所以 ILO 公約及先進國家揚棄工作年資作為給年休日數基準的主要原因。是休假不應與年資作連結，每一個公務人員工作一段時間後，均應享有等同的休假權利，方為事理之平。

按目的論來說，休假採年資累進核給之機制，主要在於鼓勵員工久任，以安定人事。就我國公務人員而言，此一說法，在早期或許言之成理，然而近十餘年來，國內經濟不景氣、民間薪資不增反減，公職一途已成為令人稱羨的行業，實不必擔心公務人員轉換跑道、另謀他就。因之，藉休假日數增加來鼓勵久任，對公務人員已無任何實益。況且近來我國少子化問題嚴重，已引發國安危機，主要原因當在於：多數年輕人因工作環境差、經濟能力低，感到心情鬱卒苦悶，故不想婚又不敢

生。據新加坡《聯合早報》一則有關新加坡學習北歐國家休假制度，鼓勵年輕人婚育的報導提及：新加坡政府將探討如何讓該國的休假制度更靈活，尤其是允許夫婦擁有更多的選擇權，以鼓勵國人結婚生育（代紅玉，2013）。就我國公務體系而言，年輕資淺公務人員多處於適婚年齡或照顧家庭的生涯階段，不只有職場工作壓力，尚須背負家庭及社會的沉重負擔。故從政策面考量，更應給予其與資深人員同等日數之休假，鼓勵其藉較長期間的休假，從事正當休閒旅遊活動，擴大增進其交友活動範圍，培養維持夫妻及家庭親子關係，或可收和緩少子化之效。

採上述固定給假之計算標準，另一個好處是簡單明確可行，又可省卻不同身分者相互年資銜接轉換之繁複計算，²²有效節省人事成本，避免當事人休假權益因誤算而受損。然或有論者認為，我國勞動基準法尚未一併修正勞工特別休假方式，而僅公務人員單方修法，恐造成公務人員與勞工休假權益失衡，似不可行。就此，參考同為東方國家的日本，即採公務人員與勞工給假分別規範之模式，其原因不外勞動基準法本為規範勞動條件的最低基準，公務人員之相關工作權益本得優於勞動基準法所定之最低基準。何況我國公務人員與勞工兩者休假雖均採按工作年資累進核給，惟其實際計算標準仍有不同，兩相比較，公務人員仍較勞工提早享有相同日數的休假。又從人民權益保障的角度觀之，倘先修正公務人員休假規定，正可以起帶頭示範作用，藉此凸顯勞工以年資計算休假日數的不合理性，迫使政府回頭檢視勞動基準法修正的必要性。至於如何將非年資取向的休假理念一體適用於私營企業，則涉及我國勞資法律關係、企業組織文化及結構型態等，是另一有待檢討、處理的複雜問題。²³

²² 涉及軍、公、教、約聘、工友及臨時人員等各類身分相互轉換者，其休假年資如何銜接及計算的函釋，多如牛毛，令人眼花撩亂，相關規定不但一般員工不易明瞭，就連人事單位承辦人亦會誤解，因而常造成當事人休假權益受損。

²³ 特別休假屬勞動者所享有之最低勞動條件，是否給予更多之特別休假，自得放任雇主或事業單位自由裁量。準此，我國勞動基準法僅須設定一最低日數之特別休假作為門檻，因為既言特別休假最低基準，似不必照現行條文規定高達三十日之多，建議得參考德國法或日本法規定降為十八日或二十日，以免陳義過高，致雇主因負擔過重，反讓勞工看得到吃不到，徒然辜負立法美意。然此一問題並非本文研究標的，並限於篇幅，於茲不贅。

二、明確給假要件，尊重權利行使

按權利之設定，不在於標榜，乃重在行使。就休假制度之設計而言，當使當事人感到需要休假，以消除疲勞，恢復健康時賦予之，纔有意義。參考前述日本二分說之見解，有關休假之權利在公務人員連續服務符合法定期間後自動發生，其法性質應為形成權的一種。此見解與公務人員請假規則第七條第一項所稱：「公務人員至年終連續服務滿一年者，應給休假七日…。」之規定，亦屬吻合。至於公務人員在符合法定資格要件後，依法即獲得休假權，但此時休假日或期間尚未特定，必須在公務人員感到需要時，向機關長官提出申請，此時方因行使休假指定權而特定，機關長官在無特別情事下，即應准假，而不應擅自動用休假期日變更權。惟對此休假申請之准駁，法無明文規範，導致部分機關長官濫權否准所屬公務人員休假之申請，致常造成公務人員「想休不敢休、想休不能休」的現象發生，未能真正落實休假之本旨。故為使公務人員能於工作疲累需要休假時，應休、能休並敢休，於制度上有必要明確化休假核給之要件。

據一份有關公務人員無法將休假休畢原因的問卷調查顯示（林靖、蔡翠旭，2002：69），九十年代約有近六成的公務人員未能休完規定之休假日數，而其中竟然有七成左右的公務人員，因公務繁忙或擔心休假期間工作無人代理，而未能休畢。姑不論此一數據是否過於誇張，然部分公務人員未能休完年度法定休假，肇因於公務人員職務代理制度未能落實執行，確是實情。現行職務代理雖有相關規定可資遵循，²⁴惟實務上休假代理人多為名義代理，而非實質代理，休假期間業務因無人代辦的後果，常常造成當事人假休得越長，業務量累積得越多，致常常發生「想休假不敢休」或「休完假更痛苦」的情形。故所以，徒法不足以自行，仍須機關長官及單位同仁發揮互助、自助之精神，切實執行實質職務代理，當事人始得在「長官不為難」與「公事不堆積」的心理準備下，放膽安心地去休假，達到藉休假消除疲勞、重新得力的目的。

此外，休假之如何利用，當由休假當事人自由決定，休假申請依規定亦毋須於

²⁴ 各機關職務代理應行注意事項第三點規定：「各機關應依各職務之職責及工作性質，預為排定現職人員代理順序及行使權責之特殊限制…。」

假單上附具理由，機關長官自不得以當事人使用休假之理由，決定是否給予休假。不過部分公務人員或未能充分瞭解休假之用意，或害怕請事、病假影響年度考績，導致渠等在遲到、早退或有事、病假之必要時，即以請休假之方式抵充，此種「休假病假化」、「休假事假化」之錯誤觀念，欠缺對於休假權行使的尊重，亟待再教育予以導正。

三、取消未休獎勵，貫徹休假本旨

有關公務人員得領取未休假加班費（前身為不休假加班費、不休假獎金）的相關規定如下：

1. 公務人員保障法第二十三條規定：「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. 公務人員請假規則第十條第一項規定：「公務人員…每年至少應休假十四日，未達休假十四日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵…。」
3. 行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第一點規定：「…應休假日數以外之休假，如確因機關公務需要未能休假者，得依規定核發未休假加班費…。」
4. 行政院五十九年六月二十四日函釋略以，所稱應休假人員如因公務上之需要，致不能休假而自動按時出勤，並未請求休假者，既非長官命令其停止休假，為免寬濫，不得計發加班費。
5. 銓敘部七十八年十二月十五日書函規定略以，不休假加班費之發給，必須在工作崗位上執行職務因公停止休假，並按時出勤人員，始得核實按到公日數計發。

由上述規定可知，公務人員未休假加班費屬加班費的一種，其計支內涵與一般加班費相同，仍應受公務人員保障法第二十三條規範，亦即必須接受長官指派，在原應休假期間停止休假並執行職務，始得請領未休假加班費，其未請求休假者，既非長官命令其停止休假，尚不得計發加班費。以此對照勞動基準法施行細則第二十四條第三款，有關特別休假因年度終結或終止契約而未休者，其應休未休之日數，

雇主應發給工資之規定，可知公務人員與勞工請領規定要件頗為相似，似乎可藉由前述選擇債權說來解釋公務人員未休假加班費之給付。公務人員休假權若認為屬於一種選擇之債，亦即，公務人員於取得休假權之次年度中，於年度所有日數中，每一日皆為公務人員可特定休假日之數宗給付。然此數宗給付中如有不能之情事者，只要係不可歸責於服務機關而致者，公務人員休假權之債，即存在於餘存之給付（年度中餘存之日數）。如餘存之可能給付僅剩一宗時，則該選擇之債（即休假日之特定）即因之而特定。若年度終了而公務人員無從再選擇，亦即數宗給付均告不能時，其效果參考我國民法第二二五條「因不可歸責於債務人之事由，致給付不能者，債務人免給付義務」之規定，服務機關即無須發給未休完休假日數之加班費。惟實務上除極少數機關限於預算，不發或發給部分未休假日數加班費外，均不問當事人是否有請求休假的事實，是否因公、自願放棄或故意不休假，人事單位於年終計算休假天數時，只要應休假天數以外有未休假天數，一律核發未休假加班費。是以，類此公務人員不休假即發給加班費之實務運作狀況，不但為絕大多數先進國家所無，且與現行規定及相關法理不符，是否違反 ILO 公約不得以價金買特別休假之精神，²⁵亦不無疑問。

又針對公務人員規定之休假未能完全休畢的原因，前述問卷調查顯示約有一成四的公務人員回答：因為可請領未休假加班費（林靖、蔡翠旭，2002：69）。以個人身為公務人員的經驗觀察，此一數據顯然過於保守。真實的情況應是：大多數公務人員已將未休假加班費視為實際薪俸所得的一部分，寧願放棄應休畢十四日以外的休假，換取最高半個月多一天俸給的加班費，並已形成機關與員工間牢不可破的「心理契約」，²⁶致造成政府財政的龐大負擔，此為當初修法將部分公務人員休假日數改為強制休假之主要原因之一。

綜上所述，休假乃公務人員之權利，而未休假加班費只是因未休假所衍生的一種補償性質的給付措施，並非權利。依公務人員保障法第二十三條之規定，公務人

²⁵ 參見 ILO 第一三二號公約第十二條約定：「凡是協議以補償金或其他方式要求有關勞工放棄其應有本公約第三條第三項規定之最低帶薪年假權利或妨害此一假期之施行皆屬無效，或應予禁止。」（行政院勞工委員會，2010：512）。

²⁶ 心理契約和商業契約不同，心理契約不以文字呈現，而且也沒有經過具體的協商。它純粹是一種心理狀態，尤其是指員工的期望和信念（許道然，2006：9）。

員加班，本得以行政獎勵等補償措施替代加班費之給與。另參考目前先進國家除韓國以外，亦多無類此未休假補償規定。故從制度面而言，吾人以為非改以全面強制休假，取消公務人員未休假加班費，實不能真正鼓勵公務人員休假；從經濟面而言，取消公務人員未休假加班費，不但立即可減輕國家財政負擔，²⁷亦得藉合理削減公務人員福利預算，俾順應民意要求。職是以言，主政者似不應擔憂改革遭致公務人員反彈而卻步，而應嚴肅看待此一休假制度的修法課題。²⁸

四、逐降休假補助，從事正當休閒

從休假制度之設計來看，取消公務人員未休假加班費，無異是鼓勵公務人員休假的最大誘因，屆時未休完年度法定休假者，勢必大幅減少，況休假既為公務人員的權利，權利本得拋棄，似無必要再用金錢引誘渠等休假。參考前述休假制度沿革可知，對於請休假之公務人員核發休假補助，表面上係為鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒活動及藝文活動，振興觀光休閒旅遊及藝文產業，帶動就業風潮。²⁹但實際上公務人員休假之所以補助，其最主要的理由是：藉由金額較低之休假補助，取代金額較高的未休假加班費。此一漸進式的改革，一方面可減輕財政負擔，另一方面亦可降低公務人員反彈，自有其必要。惟面對國內經濟不景氣及社會對立氣氛瀰漫的今日，有無取消金額較高的未休假加班費後，再轉換為金額較低的休假補助之必要，似應多方審慎考量。況如修法採不分年資，於公務人員服務滿一年後，一律固定給休假三十日的作法後，屆時休假補助之預算費用總數，勢必隨著休假人數及日數的增加而增加，此一預算的增加，恐又抵銷取消未休假加班費致預算刪減的效益，是否符合社會觀感與期待，亦值商榷。

前已述及，德國對於公教人員、法官及軍人等不同身分人員，均以法律一體規

²⁷ 假設具有三十日休假資格之中央及地方公務人員，以二十萬人每人平均薪俸六萬元計（半俸三萬元），倘改以全面強制休假，取消公務人員未休假加班費，則每年至少可省下人事經費六十億元。

²⁸ 韓國中央人事委員會曾於二〇一〇年要求公務人員繳交當年度十六天之休假計畫，惟遭公務人員抗議政府剝奪其不休假換取加班費的權利。可見取消未休假補償金之困難度，考驗主政者改革的決心與魄力。

²⁹ 參見行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點序文規定。

範予以休假補助，該國 UrIGG 規定針對具有休假資格之全職公務人員，不論有無休假事實，其年度休假補助均於每年七月第一個工作天（會計年度開始時）併同薪資一併發給。由是可知該法補助之目的係單純為鼓勵公務人員休假，其中低階公務人員的年度休假補助金額尚高過高階公務人員約七十七歐元，揆其規範意旨應在於：藉助額外的金錢補助提升公務人員休假生活的品質。此與我國將公務人員休假補助做為振興國內觀光的政策工具，規定必須於休假期間及其相連例假日之連續假期期間至「旅行業」、「旅宿業」、「觀光遊樂業」等三行業刷卡，始得請領補助，兩者政策目的並不相同。

又，關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，有司法院釋字第四四三號解釋理由書可資參照。有關公務人員申請休假補助費，係屬公務人員福利事項³⁰之給付行政範疇，通常情形給付行政只須有國會通過之預算為依據，其措施之合法性即無疑義。依公務人員請假規則第十條第一項規定，休假補助並非強制必須之給與，係得由政府衡酌業務需要、財源、經費等狀況決定是否發給補助及如何予以補助（陳清秀，2010：181）。故從福利政策的觀點來看，縱使藉休假補助來鼓勵公務人員休假的功能有限，然藉刷國民旅遊卡方式強迫公務人員休假消費，倘能產生類似消費券帶動並刺激國內經濟景氣之效果，則亦不妨繼續維持此一福利給付措施。不過，如公務人員服務滿一年後，一律具有三十日的法定休假，以現行規定補助每日一千一百四十三元計算，³¹則每人須補助三萬四千二百九十元，似嫌過高。建議得參採現行規定有關應休畢以外之休假補助額度，按日支給休假補助費六百元，³²則每人每年以休假三十日計，得補助高限為一萬八千元，較諸現行休假補助最高金額一萬六千元略高出二千元，一般社會觀感或可接受。另依上述 UrIGG 相關規定，若以一歐元兌換新臺幣四十元概算，德國公務人員休假補助金額三百三十二歐元約莫相當新臺幣一萬三千二百八十元（中低階全職公務人員）

³⁰ 學理上將具有對價關係之「待遇」以外的給付，概括稱為「福利」事項。公務人員休假補助費因不具有對價關係，亦即公務人員一方針對此等給付並未提供國家一方相對之服務，且其亦與公務人員俸給或退休金不同，並非公務人員或退休人員維持生存所必要，故屬公務人員福利事項之範疇。

³¹ 參見行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點第一款第二目規定。

³² 參見行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點第二款規定。

或一萬零二百元（其他全職人員），我國公務人員休假補助仍較德國休假補助金額高出數千元，並無不及反而猶有過之。此外，於未來政策認定無需藉助休假刷卡消費提振國內經濟時，是項休假補助給付措施自亦得停辦，因該停辦規定係向後生效，並不生信賴保護等問題，自不待言。

五、提升法制位階，彰顯休假權利

觀諸公務員服務法第十二條第一項規定：「公務員除因婚、喪、疾病、分娩或其他正當事由外，不得請假。」此一除外規定的立法意旨，乃在約束與管理公務人員，訓斥意味甚濃，所謂權利云者，實乃附隨而至者，並非其本旨（劉昊洲，2008：153）。或因於此，間有學者認為現行公務人員請假規則，僅在於規範公務人員請假等行政內部管理事項，雖有法律授權，但仍屬行政規則性質，而非法規命令性質。³³為期提升公務人員休假規範之法制位階，彰顯休假的權利地位，有必要參採勞動基準法規定勞工休假之立法體例，清楚的切割公務人員休假事項與公務人員請假規則所規範的其他請假事項，亦即將公務人員休假事項抽離公務人員請假規則，單獨規定於法律中。

參考一〇一年三月二十七日考試院會同行政院函送立法院審議之公務人員基準法草案第十九條規定：「（第一項）公務人員服務滿一定年資，並符合規定條件者，有休假之權利。（第二項）前項服務年資、條件及休假日數等有關事項，於公務人員請假規則定之。」第四十二條第五項規定：「公務人員除因婚、喪、疾病、分娩或其他正當事由外，不得請假；公務人員請假規則，由考試院會同行政院定之。」³⁴分別列於第二章權利與保障及第三章義務與服勤中。茲以上開公務人員基準法草案第十九條固明文公務人員有休假的權利，惟或立法考量有關休假按年資核給等條文內容過於龐雜，不適合鉅細靡遺地由公務人員基準法自行規定，而不得不於授權由公務人員請假規則定之。但就上述公務人員基準法之立法體系而言，公務人員休假權規定於權利章節，其休假條件等又另以命令規範於服勤章節，不免令人

³³ 參見前揭註 8。

³⁴ 此項規定係原封不動將公務員服務法第十二條第一項規定予以移列，對於公務人員之請假仍維持「家父長制」的表述方式，顯屬落伍，似有必要檢討將此一除外規定，修正為正面表例，以增進公務人員權益的維護。

有體系紊亂、邏輯不合之質疑。

在前述建議取消按年資休假、不休假加班費及明確給休假要件等前提下，公務人員休假規範已變得相對簡單，以二個條文直接規定於公務人員基準法草案似已足用，試擬草案法文如次：第十九條規定：「（第一項）公務人員服務滿一定年資，有休假之權利。（第二項）前項休假之申請，非確因重大急迫公務之需要，服務機關不得拒絕之。」另增列第二十條規定：「公務人員休假，依下列規定：一、任職屆滿一年者，每年應給假三十日。二、任職未滿一年者，按前項給假日數及在職月數比例計算核給。計算尾數不滿半日者，以半日計；超過半日未滿一日者，以一日計。」其中草案第二十條所擬有關公務人員任職屆滿一年，每年一律給休假三十日，若再加上加班補休日數是否過多？是否會造成公務人員無法休畢而放棄該項休假權利？或因年度休假太多反而影響機關業務運作等若干問題，尚須進一步討論。³⁵至於第十九條所稱「重大急迫公務之需要」要屬不確定法律概念，宜儘量於修法說明中具體例示，並於實務運作後，藉由相關行政函釋加以補充，俾明確規定機關行使休假期日變更權之要件內涵，落實休假之本旨。又現行公務人員請假規則第九條有關輪流休假順序，應依休假人員年資長短、考績等第或職務性質酌定之規定，係屬訓示規定，並無法律效果，且不符休假權應於公務人員最感需要時行使之立法趣旨，自毋須另以法律規定。另公務人員休假補助屬給付行政措施，前已說明其受法律規範之密度較為寬鬆，似亦無一定必要以法律或其明確授權的法規命令明定之。

此外，實務上尚有公務人員各種請假之競合等問題，例如：公務人員以全年公假帶職帶薪赴國外進修期間，服務機關得否再給休假以請領休假補助？類此休假及其他請假之細節性、技術性規範，則不妨於公務人員請假規則增訂類似機關核假權於一定條件下得予移轉之明文，或相關變更假別之程序性規定，以為解決。又，特

³⁵ 倘參採日韓公務人員規定酌減年度休假日數，似亦可行，惟應併同酌減勞動基準法有關勞工休假日數之規定審慎修法。又為顧及公務倫理，或許可以在訓練養成過程中賦予新進見習者吃苦耐勞的精神，參採德奧公務人員休假制度，略採年資取向，於年滿一定年齡或年資，酌增休假日數（按德國係全職公務人員於年滿五十八歲後由每年休假二十九日增為三十日；奧國係任職未滿二十五年者每年休假三十天，滿二十五年者每年休假三十六天）。

殊性質機關人員，例如國安局或法務部調查局等情治人員，渠等對國家之忠誠及服從義務較一般公務人員為高，其工作環境、勤務性質及紀律要求等與一般公務人員亦不相同。類此人員休假之權益似宜做出部分退讓犧牲，而有加重機關內部管理之必要，並得由法律授權另為特殊因應規範（參照現行公務人員請假規則第十六條）。至於公務人員於休假期間，倘有涉足不當場所或活動等不正行為，因其於該休假期間並未失去公務人員身分，機關或上級機關自得按情節輕重，依據公務員服務法、公務員懲戒法或其他相關法規，予以懲處或移付懲戒，另觸犯刑事法律者亦應移送司法機關訴追。³⁶凡此保持公務人員品位義務的違反或涉及犯罪嫌疑之情事，已有相關法規足資因應，尚非休假法令規範之範疇，自不待言。

陸、結論

「『休息』是為了走更長遠的路」，是人們常掛在嘴邊的一句話，人沒有休息、休假，就如同機械沒有維修、保養，無法繼續工作、運轉。「公務人員」是國家組織的內部構成員，如果將國家比喻為一部不能停止運轉的機械，公務人員就是此一國家機械零件的一部，零件需要定期維修、保養，機械纔能順利運轉。是以，建立優質的工作環境與制度，使公務人員獲得適當的休息、休假，不但可以恢復公務人員身心健康、保障其人格自主及提升生活品質，亦影響政府機關施政的推動與服務品質的良窳，至為重要。

綜觀我國當前公務人員休假制度，側重於機關內部管理的便利，公務人員請休假尚非具體、受保障的法定權利，不脫封建、恩給色彩，距離國際公約與民主先進國家的要求水準，尚有一段不小的差距。本文從休假權的法理與實務層面出發，針對現行公務人員休假制度加以探討，提出建議：一、不分年資久暫，固定給假日數，使每一個公務人員在工作一段時間後，均能享有等同的休假權利；二、明確給假要件，尊重權利行使，俾公務人員得藉休假達到消除身心疲勞、重新得力的目的；三、取消未休獎勵，貫徹休假本旨，以真正鼓勵公務人員休假，減輕國庫財政負擔；四、逐降休假補助，從事正當休閒，在普及公務人員休假風氣的同時，兼顧振興國內經濟；五、將公務人員休假事項與公務人員請假規則所規範的其他請假事

³⁶ 參見刑事訴訟法第二四一條規定：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。」

項分離，單獨規定於法律中，藉提升其法制位階，彰顯休假的權利屬性。

上述公務人員制度之建議，回到現實脈絡來檢視：就勞工方面而言，有關公務人員不分年資久暫，予以同樣日數休假的法制變更，將牽動勞工特別休假制度的改革，進而引發整體社會對公平正義的質疑與挑戰。設若主政者處理不當，則反而強化原本已存在於公務及非公務體系間的鴻溝。³⁷另就公務人員方面而言，人事制度與一般制度改革兩者有一最大不同之處，即人事制度的改革者同時亦是改革者之一，公務人員年金制度改革，如是，公務人員休假之給付制度改革，亦如是。取消未休假加班費或調降休假補助額度的相關研議，形同期待公務人員自行減薪，其困難度不言可喻，亦考驗主政者改革的決心與魄力。

最後，法固應與時俱進、與時俱轉，然徒法不足以自行，就公務人員休假制度改革而言，在配合修法的同時，主政者亦應破除工作至上的迷思，率先休假，做全體公務人員的榜樣。據媒體報導，行政院江院長曾在一〇二年六月二十七日行政院會上，對全體閣員下達「休假令」，希望閣員把握時間、有假休就要休，並培養運動習慣，「讓民眾看到堅定冷靜、氣定神閒，而非疲憊不堪的政務官」（楊湘鈞，2013），這是一個好的開始。個人也覺得政務官藉休假轉換心情，或許能為國家做出更好的政策思考及決定。期待本文的探討能夠喚醒國人對於休息、休假的重視，也盼望從上到下每一個公務人員「該休假的就好好休假」，並珍惜身體健康，為國珍重，養足精神再上路，有助於工作效率的提升及國家各項施政的推動。

參考文獻

上運天英光（2003）。**北宋官員休假之研究—以文官公假為中心**。臺灣大學歷史學研究所碩士論文，未出版，臺北。

代紅玉（2013）。新加坡學習北歐國家休假制度鼓勵年輕人婚育，2013年10月10日取自新華網，網址：

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-10/11/c_125511086.htm。

行政院勞工委員會（2010）。**國際勞工公約**。行政院勞工委員會最新重要勞動情勢

³⁷ 此部分感謝匿名審查委員所提寶貴意見。

研究，未出版。

邱創煥（1993）。**文官制度論叢**（初版）。臺北，中華民國國家發展策進會。

邱駿彥（2006）。勞動基準法中勞工特別休假權之法律性質探討。**臺灣勞動法學會學報**，第4期，頁27-59。

林靖、蔡翠旭（2002）。**公務人員休假制度之研究**。行政院人事行政局委託研究計劃報告成果，台北：台灣管理學會。

吳庚（2012）。**行政法之理論與實用**（十二版）。臺北：三民。

吳玲芳（1998）。公務人員請假規定及實務。**公務人員月刊**，第20期，頁12-13。

陳敏（2012）。**行政法總論**（七版）。臺北：新學林。

陳清秀（2010）。公務員休假補助費問題之探討—最高行政法院九八年度判字第一一四〇號判決之評。**台灣法學雜誌**，第149期，頁181。

許道然（2006）。**軍公教員工邊際性福利措施合理性之研究**。行政院人事行政局委託研究報告，臺北：行政院人事行政局。

黃越欽（2012）。**勞動法新論**（四版）。臺北：翰蘆。

楊樹藩（1976）。**中國文官制度史**（初版）。臺北：三民。

楊湘鈞（2013）。江揆下達休假令「要有氣定神閒的政務官」，2013年6月28日取自**華視新聞網**，網址：

<http://news.cts.com.tw/udn/politics/201306/201306281268355.html>。

翁岳生（2006）。**行政法（上）**（三版）。臺北：元照。

劉昊洲（2008）。**公務人員人事論叢**（初版）。臺北：商鼎。

盧俊宏（2003）。**我國勞工休假制度之研究**。國立政治大學勞工研究所碩士論文，未出版，臺北。

嚴如蕙（2010）。**唐日令中所見節假生活初探**。中興大學歷史學系所碩士論文，未出版，臺北，頁63。

銓敘部法規司（2007）。公務人員請假制度之給假及實施方式現況分析。**公務人員月刊**，第138期，頁11-24。

歐新社（2013）。歐巴馬奢豪度假住2億莊園，2013年08月12日取自**蘋果日報**，網址：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20130812/35215402/>。

Jurisprudence & Legal Practice on Civil Servants' Vacation System: Compared with Labors' Special Vacation

Hui-Ping Feng^{*}

Abstract

In an agricultural society, the pace of life was slow and there was no clear borderline between work and rest. So there was no need to regulate vacation affairs for government agencies. But things changed as we entered a new era of rapid scientific and technological development marked by an increasingly delicate division of labor. The social environment has become highly competitive and efficient, prompted by rapid changes. For those who work under such circumstances, it's necessary to release their work pressures through vacation. In other words, they want to be recharged for a while, and then come back to work with renewed energy. It is also believed that their potentials can be well instigated through moderate relaxation. Therefore the vacation system planning has become an important subject for us. While some questions are left for further consideration, such as whether the vacation designed for civil servants could be seen as a right, whether it is reasonable to calculate the days of vacation based on their seniorities, whether it is necessary to provide allowance when they have already got permission for vacation, or whether we should keep the overtime pay for not

^{*} Executive Officer, Directorate-General of Personnel Administration, Execution Yuan (Legal Affairs Committee).

taking vacation.

This article explores the true meaning, functions and legal features of our vacation system designed for government employees by going through relevant literatures and comparing it with the relevant rules and legal principles of our laborers' special vacation system. The paper then looks at some examples of vacation systems of other advanced countries and the history of ours own system. In conclusion, the author puts forth a consolidated legal suggestion for our government policy making.

Keywords: vacation with pay, overtime pay for no vacation, vacation allowance, the right to claim, the right to form